

宋代“特许越诉法”:中华法系行政诉讼之独例^{〔*〕}

吕志兴,汤东澍

(西南政法大学 行政法学院,重庆 401120)

〔摘要〕北宋末年起到南宋,皇帝不断颁布制、敕,特许百姓对官吏侵犯其合法权益的行为“越诉”,形成了“特许越诉法”。“特许越诉”的对象是官吏侵犯百姓人身权财产权、不履行法定职责、违法要求百姓履行义务等具体行政行为;原告都是管理相对人即百姓,被告都是管理者即官吏。宋代“特许越诉”的受理机关一般为被告的上级司法或监察机关,管辖机关级别高;对“特许越诉”的审理与监察制度及对相关官吏的追责相结合,力度较大。宋代“特许越诉法”为中华法系行政诉讼制度之独例,彰显了宋代法制居于中华法系极高水平和世界同时期先进水平,其内容对当前法治建设也具有一定的借鉴意义。

〔关键词〕特许越诉法;行政诉讼制度;监司;御史台;尚书省

DOI:10.3969/j.issn.1002-1698.2023.02.013

如以前各朝代一样,北宋中前期的法律严行禁止百姓不按审级起诉的“越诉”行为。但自北宋末年起到南宋末年,皇帝不断颁布制、敕,特许百姓对州、县等地方衙门官吏不履行法定职责,或滥用职权,侵犯百姓合法权益的行为“越诉”,即直接向该官吏所在衙门的上级司法机关或监察机关越级起诉。这些制、敕,宋朝人称作“一时越诉指挥”,^{〔1〕}其数量多达一百余条,实际上形成了一项专门的、特殊的诉讼制度——“特许越诉法”。对这项特殊的诉讼法律,学界有不同的解读,有人认为是百姓民事诉讼权利的扩大,有人认为是人民权益损害的救济途径,有人认为是我国古代的行政诉讼制度。^{〔2〕}其中,认为“特许越诉

法”系宋代的行政诉讼制度是一个全新的视角,从这一角度进一步研究,对宋代法制及我国古代的行政诉讼制度等都将有新的认识,鉴于此,本文拟对其作专门探讨。

一、宋代“特许越诉法”的制定及效力

(一)宋代“特许越诉法”的制定

至少从唐朝起,法律规定诉讼应自本管衙门提起,只有本管衙门不受理或者当事人不服其判决,才可逐级向上级司法机关申诉。对不按管辖级别而直接到上级司法机关起诉的“越诉”行为,因其严重扰乱司法秩序,法律严行禁止。如《唐律疏议》即规定:“诸越诉及受者,各答四

作者简介:吕志兴,法学博士,西南政法大学行政法学院教授、博士生导师;汤东澍,西南政法大学行政法学院研究生。

〔*〕本文系重庆市社会科学基金项目“宋代行政法制研究”(2020YBFX33)的阶段性研究成果。

十”，并解释曰：“凡诸辞诉，皆从下始。从下至上，令有明文，谓应经县而越向州、府、省之类。其越诉及官司受者，各笞四十。若有司不受，即诉者亦无罪。”^[3]要求百姓向官府起诉时，必须根据唐《狱官令》的规定，“皆从下始，从下至上”，应当向县衙起诉却向县的上级衙门州、府及尚书省越级起诉的，即构成越诉，越诉人及受理越诉的官员都要被处以“笞四十”的处罚。

北宋初年制定的基本法典《宋刑统》全面继受《唐律疏议》关于禁止越诉的内容，并在律、疏之后附载后周广顺二年(952)十月二十五日敕节文：“起今后诸色词讼，及诉灾沴，并须先经本县，次诣本州、本府，仍是逐处不与申理及断遣不平，方得次第陈状及诣台、省，经匭进状。其有蓦越词讼者，所由司不得与理，本犯人准律文科罪。”^[4]强调当事人必须按审级逐级起诉和申诉，禁止越诉，并且进一步规定，即使上级司法机关不受理越诉案件，越诉人也须依律治罪。附敕的规定较律文严厉。此后，宋朝皇帝还不断地颁布制、敕，强调禁止越诉，且内容越加严厉，如太祖乾德二年(964)正月下诏规定：“若从越诉，是紊旧章。自今应有论诉人等，仰所在晓谕，不得蓦越陈状。违者，先科越诉之罪，却送本属州、县，据所诉依理区分。”^[5]太宗至道元年(995)五月下诏重申：“诸路禁民不得越诉。”^[6]真宗大中祥符五年(1012)四月甚至规定百姓即使确有冤枉，也“不得诣阙越诉”。^[7]禁止越诉成为宋代诉讼制度中一项重要原则，也是宋代关于越诉的主要规定。

但自北宋神宗起，政府对越诉的态度有所变化。熙宁六年(1073)六月，有些地方官府在推行保甲制度时，要求农民于农忙季节进行军事训练，开封府界酸枣、阳武等县千余人因此赴主管部门司农寺“诉免保甲教阅”，司农寺则“榜谕无令越诉”。事情惊动皇帝，神宗批示：“今正当农时，非次追集，于百姓实为不便。令提点司劾违法官吏以闻。自今仍毋得禁民越诉。”^[8]神宗的批示要求不禁止百姓越诉，但尚无具体规定的法条。

徽宗时，因蔡京等奸臣当道，政局混乱，官吏

趁机鱼肉、暴虐百姓，致农民起义频发。为扭转危势，皇帝相继颁布制、敕，规定各级官吏若违反法律，渎职怠政、害民取财或有其他侵犯百姓合法权益的行为，特许受害人越诉。如政和三年(1113)十二月徽宗降下御笔：“比闻官司辄紊常宪，置杖不如法，决罚多过数，伤肌肤，害钦恤之政，朕甚悯之。辄违前令者，许赴尚书省越诉，以违御笔论。”^[9]宣和三年(1121)六月，经臣僚奏准，对“诸路州、军公吏人，违条顾觅私身发放文字及勾追百姓”，及“擅置绳纆，以威力取乞钱物”的，“许民户诣监司越诉”。^[10]宣和七年(1125)十一月南郊制又规定：地方官吏受纳租税时，“不等候人户输纳”而“强牵耕牛典质，或以代纳为名拘留折欠更不给还，致妨废耕种”的，“许人越诉”。^[11]

南宋初年，因宋金战争中争取民心的需要，皇帝又颁布大量制、敕，规定在更多的情况下，特许百姓越诉。如建炎三年(1129)六月右谏议大夫黎确提出：“人户输纳夏税、和买缣布等，近岁贪吏至与专库分利，故凡民户自赴官输纳者，往往多端沮抑，不堪滞留之苦，则委揽纳之家而去，民有倍称之出，官受滥恶之物。”高宗因此下诏：“物帛非讹疏滥恶，官吏过有沮抑退歇者，许人户赴尚书省越诉。”^[12]至绍兴二十七年(1157)，待御史周方崇在有关奏章中提到，以前特许越诉之法“敕令该载者止十数条”，而“比年以来，一时越诉指挥亡虑百件”。^[13]“一时指挥”即皇帝针对某一问题随时颁布的制、敕。^[14]到绍兴后期，特许越诉的制、敕已经达到百余条之多，这还仅是南宋初年的数量，宋代特许越诉的规定不止于此，高宗以后的各位皇帝都发布了特许百姓越诉的制、敕，如孝宗淳熙八年(1181)十一月臣僚奏准：“连岁旱荒，细民流徙不绝，乞下所在州县抄札流移人口，通行赈济，所有第四第五等户残欠苗税丁钱且与住催，其流移人户拖欠官物，本县分明除豁，不得令保正长代纳，如违，许人越诉。”^[15]

有些特许越诉的制、敕被收录于宋朝一些重要的法律汇编，如宁宗时编制的《庆元条法事

类》中就有特许越诉的规定,如“诸奉手诏及宽恤事件违戾者,许人越诉”。^[16]“诸人户吉凶聚会、修造之类,州县及坊务辄抑勒令买酒及曲引者,徒一年,当职官不觉察与同罪,许被抑人经监司越诉。”^[17]法律中关于特许越诉的规定达一百多条,其中既有原则性规定,又有具体的条文,由此可见,特许越诉已经成为一项专门的法律制度——“特许越诉法”。

(二)宋代“特许越诉法”的效力及适用

宋代禁止越诉的规定,见于《宋刑统》中的律条、疏议和附敕,以及根据《宋刑统》的精神而颁布的制、敕。《宋刑统》于宋初颁行,虽有过多修订,但终宋之世,一直适用,故而禁止越诉的规定在整个宋代都是有效的;特许越诉的规定见于北宋末年及南宋皇帝颁布的制、敕。皇帝不断颁布特许越诉的制、敕,这一事实本身就说明特许越诉的规定也一直有效。然而,禁止越诉和特许越诉两种规定又是抵触的,形成法律冲突,两者应如何适用?

关于法律冲突的解决,宋代法律有明确规定,其方法是根据“后法优于前法,特别规定优于一般规定”的原则处理。

《宋刑统》卷30《断狱律》“断罪引律令格式”条后附载唐穆宗长庆三年(823)十二月二十三日敕:“御史台奏:伏缘后敕,合破前格。自今以后,两司检详文法,一切取最向后敕为定。敕旨:宜依。”另附载后唐明宗长兴二年(931)八月十一日敕:“今后凡有刑狱,宜据所犯罪名,须具引律、令、格、式,逐色有无正文,然后检详后敕,须是名目条件同,即以后敕定罪,后敕内无正条,即以格文定罪。格内又无正条,即以律文定罪。律、格及后敕内并无正条,即比附定罪,亦先自后敕为比。”律即《宋刑统》中的律文及疏议,格是制、敕经整理提炼而形成的法条,后敕指律、格制定后颁布的制、敕。该两条敕文,实际上是规定了律、格、制敕的关系及适用上的顺序:后法优于前法,特别规定优于一般规定。具体而言,律、令、式是法典,是一般规定和前法;格是制、敕经

整理提炼而形成的法条,相对律、令、式而言是特别规定和后法,可以修改律、令、式;后敕是最新的立法,相对格而言,也是特别规定和后法,可以修改律、令、格、式。在法律适用上的顺序依次为:制、敕,格,律。制、敕在适用上优先于律文和格;就制、敕而言,后颁行的为后法和特别规定,优先于先颁的适用。因“特许越诉法”都是北宋末年以后颁布的制、敕,相对于《宋刑统》中的律、格和附敕及北宋前期颁行的相关制、敕,为特别规定和后法,皆优先适用。

就禁止越诉和特许越诉的规定而言,若是一般的民事或刑事纠纷,适用《宋刑统》中的律、格、附敕及以后根据其精神颁布的相关制、敕,禁止越诉;若是北宋末期以后颁布的制、敕所规定的特殊纠纷,即官吏侵犯百姓人身、财产权利及其他合法权益的,则适用相关制、敕,可以越诉。

二、宋代“特许越诉法”的适用范围

宋代“特许越诉法”规定的越诉对象皆为特殊纠纷,即百姓认为地方路、府、州、县各级官府及官吏侵犯其合法权益的违法行为。史料中关于越诉对象的记载非常详细,不同情形的受理机关亦有不同。

第一,司法中的违法行为。宋代与其他朝代一样,处理司法事务是地方官府的重要职责之一,但官吏若在处理司法事务时违反法律,侵犯百姓人身权利,实施诸如违法收禁、滥施刑讯、滥传证人、将申告案件发交违法处置衙门、不受理豪强侵犯田宅案件、未于法定期限内办结案件、结案时不给“断由”等行为的,受害人皆有权越诉。其中情节严重者,如违法收禁,受害人或家属可以向提刑司、刑部、御史台越诉;滥施刑讯,受害人可以赴尚书省越诉。

第二,土地管理中的违法行为。宋代实行“不立田制”“不抑兼并”的土地私有制,国家保护百姓对其所有土地和房屋的占有、使用、处分和收益的权利,地方官吏实施诸如应当归还土地而占地不还、应核发土地契约而不核发、让

已丧失田宅者仍然纳税当差、在田宅买卖契税外另行收费等行为,侵犯百姓财产权利的,适用“特许越诉法”,受害人均可越诉。

第三,租税受纳中的违法行为。租税是国家财政的重要来源,收受租税是宋代地方官吏非常重要的工作内容,与百姓的经济利益密切相关,也是百姓利益最容易受到侵犯的领域,宋代“特许越诉法”关于这方面的规定最多,可以分以下两方面:

其一,不依法受纳租税及巧立名目乱收费的。宋代关于租税交纳的规定非常繁琐,税种有正税,有杂税,在租税的交纳中又有一些具体规定。地方官吏受纳租税时往往巧立名目,从中渔利,侵犯百姓合法权益。“特许越诉法”规定,地方官吏受纳租税时,实施诸如重复多次收税、违法“合零就整”而增加百姓税务、应当减免而依然征收、私自预借税物而不予抵扣、辄令民户搬米赴州增加人力及费用负担、勒令邻保代纳逃户租税、违法折色加重租税、用秧苗折抵租税等行为的,受害人均有权越诉。其中情节严重者,如重复多次收税,许人户向监司越诉;违法“合零就整”增加百姓负担,许向尚书省越诉。其二,私置税场,滥收税费,阻碍客商自由贩运的。宋代商品经济发达,客商贩运商品时,须依法纳税,但地方官吏不得违法收取。“特许越诉法”规定,地方官吏实施诸如非理阻扰客商,对贩卖谷米、面麦及柴的客商征收“船力胜钱”等行为,客商根据情节可以向监司或尚书省越诉。

第四,政府采购及官物出卖中的违法行为。宋代商品经济发达,政府所需的物品,大多数都在市场以公平交易的方式向商家购买,称作“和采”。少数特殊物品则从百姓手中强制收购,称作“科买”。“特许越诉法”规定,在“和采”和“科买”中,地方官吏及有关主管部门官吏利用职权,实施诸如不按照法定价格买卖物品、不应折色而折色、应当“和采”而“科买”等不公平交易行为,侵犯百姓或商家合法权益的,受害人均有权越诉。

第五,勒索百姓或乱摊派等违法行为。地方

官吏在行使行政管理职权时,往往利用职权强行向百姓或相关被管理对象私下索要财物、摊派劳役、违法征用舟船车马、以献助为名向百姓强收钱物、以强力向百姓勒索财物等行为。“特许越诉法”规定,官吏有前述行为的,受害人可以越诉。其中情节严重者,可向监司越诉。

第六,奖赏、减免债务及赈灾中的违法行为。宋代法律规定,举报他人犯罪,可以给予奖赏。政府经常发布赦令,赦宥罪刑,减免债务。遇水旱之灾时,政府要求地方各级官吏积极赈灾,免除债务。由于种种原因,地方官吏对举报他人犯罪者不立即给予奖赏;对应当免除的债务,巧立名目,依旧催讨,或令人代偿;违反荒年相关赈灾规定不予赈济等违法行为,“特许越诉法”规定,受害人可以越诉。其中情节严重者,如对举报毁坏铜钱犯罪,而“不即给赏”的,许告捕人经监司越诉。

第七,侵占百姓财物的违法行为。官吏在行政和司法活动中违法侵占百姓财物,如对占有的他人财物依法应予退还而不予退还,或因不退还受纳官物导致物品损坏等行为的,受害人亦有权越诉。^[18]

三、宋代“特许越诉法”的性质:行政诉讼制度

宋代“特许越诉法”所规定的诉讼内容与民事或刑事诉讼不同,与当代行政诉讼制度较为相似,应当属于宋代的行政诉讼制度。

(一)宋代“特许越诉”的对象为具体行政纠纷

首先,“特许越诉”的受案范围不包括民事纠纷和刑事纠纷。如前文所述,宋代民事纠纷和刑事纠纷必须向基层司法机关县衙告诉,县级官吏依管辖权进行审判或侦查、预审后上报。若受害人不按管辖直接到州衙或监司衙门告诉,则属越诉,为《宋刑统》及相关制、敕等严行禁止。“特许越诉法”规定的受案范围不包括民事纠纷和刑事纠纷,民事纠纷和刑事纠纷只能向有管辖权的司法机关告诉,不服判决可逐级申诉,当事人在任何情况下都不得越诉。

其次,“特许越诉”不涉及立法、外交等抽象行政行为。宋代立法权专属于皇帝和中书门下、枢密院,行政机关没有制定规范性文件的权力,只能发布一些告谕等解释及宣传法律的文书。宋代的立法主要有编纂刑统、令式法典,编敕和颁布制、敕等,后期则编纂“敕令格式”和“条法事类”综合法律汇编。编纂刑统、令式法典一般由皇帝决定并安排人员,或经过大臣奏请由皇帝安排有关人员进行,最后经皇帝批准而颁行;颁布制、敕等,其事项和内容一般由皇帝决定或者经大臣奏请,形成文本后,经中书门下或枢密院审核,最后由皇帝批准后公布。编敕或编纂“敕令格式”和“条法事类”综合法律汇编一般交由专门的立法机构“详定敕令所”办理,经中书、门下、尚书省审核,由皇帝批准后公布。由于立法活动所制定的法律文件,对不特定多数人普遍适用,立法活动本身不涉及特定人的具体利益,若其存在问题,可以通过一定途径向中央有关部门或者皇帝提出,按立法程序解决,而不是通过诉的形式向有关司法机关提出。从上文“特许越诉法”规定的越诉的对象范围看,其不涉及立法行为。此外,国家的外交行为一般不涉及特定个人的利益,其与普通百姓没有直接关系,故也不属于“特许越诉法”规定的受案范围。

再次,“特许越诉”的对象都是监司、州、县官吏的具体行政行为引起的纠纷。我国现行《行政诉讼法》第十二条规定了人民法院受理行政诉讼案件的范围,主要包括行政机关作出的涉及当事人利益的12类具体行政行为。这12类行为又可分为以下大类:不服行政机关的行政处罚、行政强制措施,不服行政机关作出的涉及相对人合法权益的各项决定的,侵犯相对人合法权益的,违法要求相对人履行义务的,拒不履行法定义务的。前文所述的可越诉的案件范围与之比较,有不少相似之处,如官吏在司法中的违法行为,类似于《行政诉讼法》规定的不服行政处罚、行政强制措施;在租税受纳中的违法行为、在土地管理活动中的违法行为,类似于《行政诉

法》规定的不服行政机关作出的涉及相对人合法权益的各项决定;官吏在政府采购中行为违法,及官吏乱摊派、占用百姓土地和其他财产不还、勒索百姓财物,类似于现行《行政诉讼法》规定的行政机关侵犯相对人合法权益;官吏对赦书规定的应当免除的债务不予免除、对赈灾中应当救济而不予救济和应当奖赏而不予奖赏的,类似于《行政诉讼法》规定的拒不履行法定职责。故而,宋代“特许越诉法”规定的准许越诉的范围与当代《行政诉讼法》规定的受案范围有较多的相似之处,主要是亲民的地方监司、州、县官吏的具体行政行为引起的纠纷。

(二)宋代“特许越诉”的诉讼主体恒定,皆是民告官。

“特许越诉法”对越诉关系主体的规定一般是,前面先说法律规定的州、县或监司的具体行政行为应当如何,或者说州、县或监司存在的违法的具体行政行为的情形,后面说今后“如违”,“听越诉”“许越诉”“许人越诉”“许亭户越诉”“许受扰人越诉”“许充役之家越诉”等。从这种表述可以看出,越诉的诉讼主体中,被告都是州、县和监司衙门及其相关官吏,原告则是在行政管理活动中的相对人。

县为宋代的基层衙门,《宋史》载,县令“掌总治民政、劝课农桑、平决狱讼。……凡户口、赋役、钱谷、振济、给纳之事皆掌之”。^[19]县衙具有管理地方民政的各项职权。州(府、军)是宋代地方中层衙门,《宋史》载,州的长官知州“掌总理郡政,……其赋役、钱谷、狱讼之事,兵民之政皆总焉。凡法令条制,悉意奉行,以率所属”。^[20]州府有对应于县衙的各项行政管理职权。监司是宋代路一级衙门,类似现代的省级政权机构,《庆元条法事类》卷七“名例敕”云:“诸称监司者,谓转运、提点刑狱、提举常平司。”又据《宋史》载,转运司“掌经度一路财赋,而察其登耗有无,以足上供及郡县之费”,^[21]主管一路财赋。提点刑狱司“掌察所部之狱讼而平其曲直……绍圣初,以提刑兼坑冶事”,^[22]主管一路司法,有时

也管理经济事务。提举常平司“掌常平、义仓、免役、市易、坊场、河渡、水利之法，视岁之丰歉而为之敛散，以惠农民。……商有滞货，则官为敛之，复售于民，以平物价”，^[23]主管一路经济。它们都有司法和监察职权，但行使财政、经济管理职权时，则属于行政机关，其对相对人的管理行为即为具体行政行为。若当事人不服，其则成为越诉的被告。

“特许越诉法”规定的原告，即被准许越诉者则都是行政机关州、县、监司管理行为的相对人，大多数时候未具体说明，如“听越诉”“许越诉”“许人越诉”“许人户越诉”，有时候则明确了原告身份，如“许亭户越诉”“许受扰人越诉”“许充役之家越诉”。但总体而言，都是州、县、监司等地方行政机关的各类行政管理行为的相对人。这些特许越诉的规定中，有些提到“人户”“亭户”“充役之家”，这一类情况大多数是与百姓承担租税赋役等义务有关。在中国古代，承担缴纳租税、服充差役、煮盐等的义务主体都是“户”而非个人，在这些行政法律关系中，若认为行政机关具体行政行为违法，其原告即为“户”而非个人。

从上述分析可知，宋代特许越诉的原告一律都是行政管理行为的相对人，或者说是官府违法行政行为的受害人，而被告一律都是州、县、监司衙门官吏，其诉讼主体恒定，都是民告官，这与当代行政诉讼法的特征最为相符。

（三）“特许越诉”诉讼具有审查具体行政行为合法性的功能

宋代“特许越诉”，其原因是官府的具体行政行为侵犯了相对人的合法权益，同时也严重违法。“特许越诉法”对被越诉的行政行为的违法性均有所说明，如《庆元条法事类》卷16作了原则性的规定：“诸奉行手诏及宽恤事件违戾者，许人越诉。”^[24]意即各级官吏对皇帝手诏和对国家宽恤百姓的规定如赈灾、救济和免除债务等不认真执行的，都“许人越诉”。对这一条原则反过来理解，则为“许人越诉”的行为，都是官吏违反皇帝诏令和国家宽恤百姓规定的行为。而在许

多特许越诉的制、敕中，都具体指出这些行为的违法性。如高宗即位诏指出：“诸路税赋支移、折变，自有成法，比年漕司以耐用不足，往往反覆细折，如合纳见钱令输绸绢，却以绸绢之直折纳丝绵之类，惟务苛刻，良民受弊。自今仰转运司遵依条法，不得依前违戾，仍委提刑司觉察，听人户越诉。”^[25]这类制、敕很多，难以枚举。

既然“特许越诉”的具体行政行为可能都是违法的，一旦相对人越诉，在审理过程中必然要对被诉行政行为的合法性进行审查。史料中记载的越诉案例对此可作说明。徽宗时，号称“李铁面”的李伦任开封知府，有一官员犯法，但“巧结形势，竟不肯出”，被拘到府衙后，又出言不逊。李伦大怒，下令对其“真决”，即实处杖责。几天后，李伦被传到御史台。在御史台，有吏卒手持片纸过来问李：“出身以来，有何公私过犯？”李回答：“并无过犯，惟前真决命官为罪犯”。吏卒又持片纸来问李：“真决命官，依得祖宗是何条法？”李答：“祖宗即无真决命官条制”。李伦即出御史台回府。几天后，李伦被罢职。^[26]御史台对本案审理的重点除相关事实外，就是审查李伦“真决命官，依得祖宗是何条法？”即其作出的具体行政行为的法律依据。李伦回答：“祖宗即无真决命官条制”。那么本案结果自然就出来了，李伦作出的具体行政行为严重违法，应当纠正，李伦应当受到相应的处罚。故而越诉的功能也与当代行政诉讼法督促行政机关及官吏依法行政的功能非常类似。

从以上类比和分析看，宋代“特许越诉法”在受案范围、民告官的特点，以及纠正行政违法、督促行政机关依法行政等方面都与当代行政诉讼法极为相似，故可以得出结论：“特许越诉法”即为宋代的行政诉讼制度。

四、宋代行政诉讼的程序及特点

宋代行政诉讼是通过越诉提起的特殊诉讼，虽然仍在宋代司法制度的大框架内进行，其程序在证据制度等方面与民事、刑事诉讼相同，但与

民事、刑事诉讼仍有较大的区别。

(一)宋代行政诉讼程序

1. 行政诉讼的管辖。从相关史料看,“特许越诉法”大多数情况下都只是简单地规定“许越诉”“许人户越诉”。越诉的管辖机关是被告的上一级司法机关,真宗时的一份制、敕虽是禁止越诉的,但其中审级的规定可部分参考。真宗咸平六年(1003)十一月诏:“其越诉状,官司不得与理。若论县许经州,论州许经转运使。”^[27]若被告是县衙官吏,其管辖机关为州;若被告是州衙官吏,其管辖机关为监司转运司(后包括提点刑狱司、提举常平司)。若被告属于京城官吏,因京城地区未设置转运司、提点刑狱司,其管辖机关根据情况分别为御史台或尚书省。这种情况一般是官吏违法情节不很严重时的越诉管辖。

有些制、敕规定越诉的受理机关为监司、刑部、御史台、尚书省、枢密院。根据这些规定,原告可不按被告的上级行政司法机关的序列,直接向各该制、敕规定的监司、刑部、御史台、尚书省、枢密院等机关越诉。这种情况往往是官吏实施了严重的违法行为,因为监司、御史台、尚书省、枢密院等机关不仅级别高,而且是具有司法和监察职权的强力部门,其纠错的权力也大。

宋代的转运司、提点刑狱司、提举常平司是路级机关,分别主管一路的财赋、司法和经济,但都有司法和监察职权。御史台为宋代中央最高监察机关,同时具有很大的司法权。尚书省为宋代国家最高行政机关,也有司法和监察职权。枢密院“掌军国机务、兵防、边备、戎马之政令,出纳密命,以佐邦治。凡侍卫诸班直、内外禁兵招募、阅试、迁补、屯戍、赏罚之事,皆掌之”,^[28]是宋代最高军事行政和司法机关。行政管理的相对人向它们越诉,如果查明州、县官吏的违法事实属实,处理结果不仅是纠正其违法行为,有关官吏还要受到相应的处罚。

2. 行政诉讼的起诉。宋代百姓对官吏越诉,即提起行政诉讼的程序,史无明载。根据宋代司法体制及相关规定可知,若是县衙门官吏一般性

违法,只需向州衙门提交诉状即可,诉状具体要求和提交程序应该与民事诉讼类似。

因州、县严重违法,受害人须向御史台、尚书省、枢密院等机关越诉,则依民事、刑事案件申诉的规定,向各该部门投递“实封状词”。若是州、县严重违法,受害人须向监司越诉,而被州、县阻挠,或属老弱病残,无力前往监司驻地的,宋朝政府则作了特殊规定,如绍兴三年(1133)九月八日户部针对有关法律“人户因兵火逃亡,抛弃田产,依已降指挥二年外许人户请射,在十年内虽已请射并许地主理认归业,及免料次催科。……如有人户伪冒妄认,指占他人产业以为己物并盗耕种、贸易、典卖及合干人勘验不实,并仰监司送所属根勘,依条施行”的规定,提出补充建议:“人户被州、县阻抑无力前诣监司陈诉,及监司未巡历到彼,许实封状词越通判厅陈诉,本官接受不得开拆,每十日一次类聚专差赍申就近监司。县委丞依此赍申通判,通判申监司,承受即时根治。监司每遇出巡,随行出榜晓谕。”宋高宗下诏,“并依”,批准了户部的建议,同时规定“若州、县、监司官吏稍有沮抑,并从杖一百科罪,仍许被沮抑人户越诉”。^[29]受害人因无力前往监司处,或受州、县阻遏难以向监司越诉的,可以向州衙的监察官员通判递交密封的状词,由通判再转交监司。

3. 行政诉讼的审理。史料中关于宋代越诉即行政诉讼审理的记载极少,从由受害百姓作为原告起诉而启动诉讼程序而非官府直接出面处理来看,其审理应当与对民事案件及轻微刑事案件的审理程序类似,主要有调查事实、审查证据,检法议定、判决维持合法行政行为或纠正违法行政行为等环节。由于越诉的行政诉讼案件大多数属于发生时间不久的事情,其收集证据不难,对事实的认定一般较为容易。宋代已经有物证、书证、当事人陈述、证人证言、现场勘验、法医鉴定等证据种类,行政诉讼中书证、当事人陈述、证人证言几类证据较为重要,有些时候仅依据原告的陈述、被告的供述即可认定事实,如上文提到

的开封知府李伦“真决”某官员案,该官员向御史台越诉,陈述了相关事实,李伦承认有这回事,御史台未收集其他证据,即认定了被诉的事实。

如果被告的具体行政行为被确认违法,则加以纠正,“特许越诉法”本身即有此要求,如宋高宗即位诏:“……访闻转运司将所减分数敷入旧税,抑令人户输纳,重困民力,可限赦书到,令与蠲免,所有违法敷入旧税去处,悉行改正,仰提刑司觉察,仍许越诉。”^[30]

(二)宋代行政诉讼的特点

由于宋代行政诉讼由“特许越诉”的形式进行,其与当时的民事、刑事诉讼有较大的区别;又囿于当时的司法体制,其与我们今天的行政诉讼制度也有较多的不同,具有鲜明的特色。归纳起来,宋代行政诉讼有以下一些特点:

第一,管辖机关级别高。从上文内容看,宋代受理越诉的机关级别都很高。如果被告系最低一级行政机关县衙的官吏,其管辖机关是州(或同级的府、军)衙门,相当于今天的中级人民法院;如果被告是州一级的官吏,其管辖机关为路级监司,即转运司、提点刑狱司、提举常平司,而路在宋代为地方最高一级,相当于今天的省一级,其管辖机关相当于今天的高级人民法院。而京畿地区未设置路级机关,对以其行政管理机关开封府或临安府的官吏为被告的越诉,其管辖机关为中央的御史台、尚书省,相当于今天的最高人民法院和国务院。

若是“准许越诉法”规定的重大越诉案件,哪怕被告仅是县衙官吏,原告也可以直接向监司、御史台、尚书省等机关越诉。宋代法律规定,御史台和尚书省官员有上殿奏裁之权,其受理越诉时,遇重大和疑难案件,可以奏请皇帝裁决,其管辖机关的级别更高。故宋代越诉案件,即行政诉讼案件管辖机关之级别较之民事、刑事案件高得多,也比当代行政诉讼的管辖级别高得多。

第二,行政诉讼与行政监察制度紧密相连。主要表现在:其一,受理越诉的机关州衙、监司、御史台、尚书省等,都有监察职权。宋代州衙的

正副长官为知州和通判,其中知州主管一州的全部行政和司法事务,还有“察郡吏德义才能而保任之,若疲软不任事,或奸贪冒法,则按劾以闻”之权。通判在职位上相当于副知州,对“所部官有善否及职事修废,得刺举以闻”。^[31]知州和通判实为宋代州级监察官员,州衙实际上也是州级监察机关。路级监司转运司、提点刑狱司、提举常平司除所专掌的主管财赋、司法、经济职权外,还有权“举刺官吏之事”,都具有监察职权。御史台“掌纠察官邪,肃正纲纪。大事则廷辩,小事则奏弹”,^[32]有权对各级官吏的违法犯罪行为进行纠弹和侦查。有权单独或与大理寺、刑部共同审理重大疑难案件,或派员到地方审理重要案件,是宋代最高司法和监察机关。尚书省“掌施行制命,举省内纲纪程式,受付六曹文书,听内外辞诉,奏御史失职,考百官庶府之治否,以诏废置、赏罚……凡天下之务,六曹所不能与夺者,总决之”,^[33]是宋代国家最高行政机关,从其“听内外辞诉,奏御史失职”职权看,尚书省具有最高司法权和监督御史台的监察权。其二,行政诉讼与行政监察内容重合。宋代特许受害人越诉,其原因都是各级行政机关的具体行政行为侵犯了受害人合法权益,而这些行为本身也都是严重违法的,故宋代“特许越诉法”一方面规定受害人对这些违法的具体行政行为可以越诉,另一方面又要求监察机关严密监察。宋代绝大多数特许越诉的制、敕都作如此规定,如绍兴二十一年(1151)二月一日详定一司敕令所删定官魏师逊言:“郡县或因米价贱于输纳之时,却欲以苗折钱,欲望申伤郡县守令,监司觉察,许人户越诉。从之。”^[34]该制敕对州县官吏的违法行为准许百姓越诉,同时要求监司加强监察。

第三,纠正违法行政行为的同时,对有关违法官吏进行追责。由于特许受害人越诉即提起行政诉讼的对象都是各级官吏的违法行政行为,“特许越诉法”中很多制、敕在要求监察机关进行监察,准许受害人越诉的同时,都规定了对违法官吏的追责和处罚,其中有些则规定了具体的

行政处罚,如绍兴三十年(1160)六月十四日诏:“诸州县岁终攒造丁帐,三年推排物力,除附升降,并令按实销注,州委官、县委主簿专掌其事。监司、太守常切检点,如有脱落,许人户越诉,当行官吏以违制论。”^[35]“违制论”,即以违反皇帝制、敕论处,一般给予杖一百的行政处罚。

而《庆元条法事类》对官吏在受纳租税中违法情节严重的行为则给予刑事处罚,如规定:“诸县受人户已纳租税钞,不依限对簿未销者,杖一百,吏人仍勒停。其人户自贳户钞或凭由出,官不为照使,抑令重叠输纳者,以违制论。委知、通检察,知情容庇者,与同罪。并许人户经监司越诉。”“诸州、县辄预借人户税租徒一年。若公吏于人户处私辄借者,准盗论,五十匹配本城。仍许被借人户越诉。”^[36]对违法官吏一般处杖刑、徒刑,重者则处仅次于死刑的配刑。

当然更多的是撤销官职,史料中有一些官员因违法行政被越诉而罢职的记载,如上文提及的开封知府李伦违法“真决”官员案件,受害人越诉,经审理李伦被罢职。南宋官员胡寅在其私人笔记中也提到:“崇、观以来,每下赦令,必开越诉。以荆门言之,则造私酤户、酤酒学生、鬻茶猾吏诉郡守于监司而罢者三;以荆南言之,贾客、豪民诉都钤辖于朝省而罢者二。”^[37]郡守即知州,都钤辖为路级武官,常由知州兼任。荆门和荆南二地就有五名知州及其以上级别的官员因部民越诉被罢职。

由上述特点决定,与当代行政诉讼相比,宋代行政诉讼制度无论在审理还是执行上,其力度都要大得多。南宋的许多地方官都反对越诉,比如朱熹就说过:“今若有人不经州县,便去天子那里下状时,你嫌他不嫌他?你须捉来打,不合越诉。”^[38]由此可见越诉给地方官员带来了极大的压力,反过来说明“特许越诉法”即宋代行政诉讼制度本身的力度及实施力度之大。

五、余论

基于上文的论述,关于宋代“特许越诉法”,

还有以下几点说明:

首先,宋代“特许越诉法”是宋代法制的一项创举,也是中华法系行政诉讼制度之独例。宋以前的各朝代都禁止越诉,宋以后的元、明、清三朝也都禁止越诉,如元代法律规定:“越诉者答五十七。”^[39]《大明律·刑律·诉讼》专列“越诉”一条,规定“凡军民词讼,皆须自下而上陈告。若越本管官司,辄赴上司称诉者,答五十”。^[40]《大清律例》沿用明律该条文外,还增立条例,如“凡在外州、县有事款干碍本官,不便控告,或有冤抑审断不公,须于状内将控过衙门审过情节开载明白,上司官方许受理。若未告州、县及已告州、县不候审断,越诉者,治罪;上司官违例受理者,亦议处”。^[41]对越诉的限制更加严格,准许越诉的规定则再未看到相关记载。如此看来,宋代“特许越诉法”是宋代法制的一项创举。

其次,宋代“特许越诉法”彰显宋代法制处于中华法系法制完备程度和文明程度的高峰。对宋代“特许越诉法”,无论是将其解读为百姓民事诉讼权利的扩大,或是人民权益损害的救济途径,它都是诉讼制度上的创新,都有利于广大百姓合法权益的保护,是古代法制的一种进步。如果将其解读为我国古代的行政诉讼制度,则其意义更为重大,它表明宋代统治者不仅重视民生,重视保护百姓的合法权益,将中国古代先进的民本精神深深地融入法律制度当中,同时还可以看出,宋代统治者注重利用民众的力量加强对官吏的监督,其已经具有依法行政的理念,并在这一方面进行了大胆而成功的探索,形成了相关法律制度。

近代以来的一些学者对宋代法制有较高的评价,比如徐道邻曾指出:“中国的法治,在过去许多朝代中,要推宋朝首屈一指。”^[42]近年来学界对宋代法制的研究表明,宋代的法律体系无论从形式还是内容看,都非常完备,并且在其行政制度、诉讼制度、监察制度等方面都贯穿着分权和制衡的先进理念。从本文的内容看,宋代已经有行政诉讼制度和依法行政的先进理念,可进一

步表明,宋代法制处于中华法系法制完备程度和文明程度的高峰。

再次,宋代“特许越诉法”表明宋代法制居于当时世界领先水平。从上文的论述看,以行政诉讼制度为主要内容的宋代“特许越诉法”制定于北宋后期及南宋中前期,即12世纪左右;西方的行政诉讼制度则在各国资产阶级革命后才逐步形成,早一点的在17世纪,晚一些的则在19世纪,与宋代相比,晚了5至7个世纪。加上宋代行政制度、诉讼制度、监察制度等方面贯穿着的分权和制衡的先进理念,及内容丰富的民事制度,足以表明,宋代法制居于当时世界领先水平。

最后,宋代将行政诉讼与监察制度结合,加强对官吏的监督及其违法行政行为的惩治,对当前我国的法治建设有一定的借鉴意义。从上述“特许越诉法”的内容看,宋代对于官吏的违法行政行为等,一方面要求监察机关加强监督和惩治,另一方面特许受害人越诉,属于双管齐下,极大地缩小了违法官吏逃脱法网的可能性。

注释:

- [1][13][清]徐松:《宋会要辑稿》刑法三之二九,北京:中华书局,1957年影印本。
- [2]参见郭东旭:《南宋的越诉之法》,《河北大学学报(哲学社会科学版)》1988年第3期;范忠信:《古代中国人民权益损害的国家救济途径及其精神》,《现代法学》2010年第4期等。
- [3][唐]长孙无忌等:《唐律疏议》,北京:法律出版社,1999年,第482页。
- [4][宋]实仪等:《宋刑统》,北京:法律出版社,1999年,第432页。
- [5]《宋大诏令集》卷198,北京:中华书局,1962年,第729页。
- [6][清]徐松:《宋会要辑稿》刑法三之一一。
- [7][清]徐松:《宋会要辑稿》刑法三之一五。
- [8][宋]李焘:《续资治通鉴长编》卷二四五,北京:中华书局,2004年,第5970页。

- [9]《宋大诏令集》卷202,第752页。
- [10][清]徐松:《宋会要辑稿》刑法二之八二。
- [11][清]徐松:《宋会要辑稿》食货七〇之二九。
- [12][清]徐松:《宋会要辑稿》食货七〇之三〇。
- [14]关于制、敕、指挥的性质,参见吕志兴:《宋代法律体系与中华法系》,成都:四川大学出版社,2009年,第92-93、104-105页。
- [15][清]徐松:《宋会要辑稿》食货六九之六五。
- [16][24]《庆元条法事类》卷16,[清]薛允升等编:《唐明律合编·庆元条法事类·宋刑统》,北京:中国书店,1990年,第181、181页。
- [17]《庆元条法事类》卷36,第288页。
- [18]本文于此只进行分类和概括性梳理,关于宋代“特许越诉法”的适用范围的具体论述,可参见郭东旭:《宋朝法律史论》,石家庄:河北大学出版社,2001年,第341-349页。
- [19][20][21][22][23][28][31][32][33][元]脱脱等:《宋史》,北京:中华书局,1985年,第3977、3973、3964、3967、3968、3797、3974、3869、3787页。
- [25][30][宋]徐梦莘:《三朝北盟会编》卷101,上海:上海古籍出版社,1987年,第744、744页。
- [26]康与之:《昨梦录》,转引自白钢总主编:《中国政治制度通史》卷六《宋》,北京:人民出版社,1996年,第449页。
- [27][清]徐松:《宋会要辑稿》刑法三之一二。
- [29][清]徐松:《宋会要辑稿》食货六九之五二。
- [34][清]徐松:《宋会要辑稿》食货七〇之四二。
- [35][清]徐松:《宋会要辑稿》食货六九之二五至二六。
- [36]《庆元条法事类》卷47,第333页。
- [37][宋]胡寅:《斐然集》卷25《先公行状》,北京:中华书局,1993年,第531页。
- [38][宋]黎靖德:《朱子语类》卷90《礼七》,北京:中华书局,1986年,第2292页。
- [39][明]宋濂等:《元史》,北京:中华书局,1976年,第2670页。
- [40]《大明律》,怀效锋点校,北京:法律出版社,1999年,第174页。
- [41]《大清律例》,郑秦、田涛点校,北京:法律出版社,1999年,第478页。
- [42]徐道邻:《中国法制史论集》,台北:台湾志文出版社,1976年,第90页。

[责任编辑:邹秋淑]