

格言录

法立,有犯而必施;令出,唯行而不返。

——王勃《上刘右相书》

《六条问事》的规范意涵及其现代启示

□ 刘宗珍

法语哲思

吏治文化是中国传统法律文化中较有特色的重要组成部分。在中国古代吏治制度的历史长河中,汉武帝时期颁布的《六条问事》具有重要的里程碑意义。它是继战国《七法》、汉初《监御史九条》之后,中国古代最早的系统性规范性成文监察法规,它不仅在当时对加强中央集权、整顿地方势力起到了关键作用,也成为后世吏治立法的蓝本和典范。《六条问事》所蕴含的以卑临尊、重点监督和权责明确等思想,对完善今天的监察制度也具有一定的启示意义。深入剖析《六条问事》的规范意涵与现实启示,有助于我们从历史中汲取智慧,发掘其时代价值。

《六条问事》的制定:刺史督吏,整治州郡

西汉初期实行郡国并行制,地方诸侯势力较为强大。这些诸侯在自己的封国内拥有强大的政治、经济和军事权力,不仅时常不听中央号令,甚至还会相互勾结,对中央集权构成严重威胁。同时,地方豪强势力也趁机崛起,他们凭借自身的经济实力,大量兼并土地,许多农民流离失所,生活困苦不堪。豪强们还在地方上作威作福,欺压百姓,扰乱社会秩序,严重影响了地方的稳定和中央政令的推行。

在这样的政治背景下,汉初的御史制度难以满足加强中央集权、整顿地方吏治的需求。汉初的《监御史九条》约束范围较为有限,“相国奏遣御史监三辅不法事,有:辞讼者、盗贼者、铸伪钱者、狱不直者、鬲贼不

平者、吏不廉者、吏苛刻者、逾侈及斃力十石以上者、作非所当服者,凡九条”。上述九条施行区域仅限三辅,即京畿地区的京兆尹、左冯翊和右扶风,且在实践中出现丞相史与监御史职权重叠、互相推诿等问题,无法对地方官员和豪强势力进行有效的监督和约束。

平定“七王之乱”后,诸侯国势力得到削弱,为进一步巩固中央集权,汉武帝开始整治州郡,亲自制定《六条问事》,撤销在各郡设置的监御史,将全国划分为十三个州部,“武帝元封五年初置部刺史,掌奏诏条察州,秩六百石”,每州设刺史一人专门监察作为地方高级行政长官的二千石郡守。作为刺史执法依据,《六条问事》以简明扼要的六条内容明确规范了刺史的职权范围与监察重点,形成了独具特色的“秩卑则其人激昂,权重则能行志”的监察制度。

《六条问事》的“依法治官”

《六条问事》内容简洁明了,却针对性极强,紧紧围绕地方治理中的关键问题展开。

第一,对地方豪强势力的限制。第一条明确指出“强宗豪右田宅逾制,以强凌弱,以众暴寡”,主要针对汉代地方社会中的土地兼并与社会不公问题。在当时,土地是重要的生产资料,强宗豪右通过各种手段大量兼并土地,建造超出规模的宅第,不仅对中央集权构成威胁,破坏了地方经济秩序,还凭借强大的势力欺压弱小百姓,扰乱了地方的社会秩序。打击地方豪强势力,不仅是对经济秩序的整顿,更是对地方权力结构的干预,防止豪强势力通过土地控制形成割据基础。

第二,对郡守级官员(二千石)的职务监督。第二条至第六条均以州郡官阶“二千石”的郡守为监察对

象,监察内容涵盖其履职过程中的多项关键环节:第二条针对郡守的渎职、贪污、滥权等行为,明确规定“二千石不奉诏书遵承典制,倍公向私,旁诏守利,侵渔百姓,聚敛为奸”等行为将受到监察。二千石官员作为地方郡守级别的高官,本应严格遵守中央诏书和典章制度,以公共利益为重,然而部分官员却背离公义,追求私利,利用职权侵占百姓财产,聚敛钱财,严重损害了中央政府的公信力和百姓的切身利益。

第三条重点惩处官员滥用刑罚或赏罚不公,严厉打击“二千石不恤疑狱,风厉杀人,怒则刑,喜则淫赏,烦扰刻暴,剥截黎元,为百姓所疾,山崩石裂,妖祥讹言”等行为。司法公正关乎百姓的生命财产安全和社会的公平正义,而一些二千石官员在处理案件时,不体恤百姓的疾苦,不认真审查案件事实,滥用乱用刑罚,草菅人命,赏罚不公,导致百姓怨声载道,甚至引发地方社会谣言四起,影响基层社会稳定。

第四条是对选拔官员作出的约束,禁止“二千石选举不平,苛阿所爱,蔽贤宠顽”,从而减少乃至杜绝官员任人唯亲。官员选拔任用是实现基层社会有效治理的重要举措,良好的选拔制度直接关系到基层官员队伍的素质和国家的治理效能。部分二千石官员在选拔官员时,不秉持公平公正的原则,徇私袒信,压制贤才,任用顽劣之徒,严重破坏地方政府形象,损害中央政权在地方的权威。

第六条严禁“二千石违公比下,阿附豪强,通行货赂,割损政令也”,防止地方高官勾结地方势力,地方官员与豪强势力相互勾结,不仅妨碍国家政令的推行,使得中央的政策在地方无法得到有效落实,而且使得地方势力更加盘根错节,削弱了中央集权,影响了中央政权的统一和稳定。这些条款构成了对地方高级官员

行为规范的全方位覆盖,体现出“抓关键少数”的监察思路。

第三,注重权力制约。《六条问事》不仅明确规定了监察对象和内容,还对影响监察权运行的影响因素作出规定。第五条规定,严格禁止“二千石子弟恃宠荣势,请托所监”,就是为了防止官员亲属干预监察事务。二千石官员子弟凭借父辈的权势和地位,干预监察事务,为他人说情请托,不仅破坏了监察制度的公正性和权威性,还容易滋生腐败现象,影响地方政治的清明。

值得注意的是,为了防止刺史本身滥用职权,实践中对刺史亦有严格的要求。《汉书》记载:“诏书旧典,刺史班宣,周行郡国,省察治状,黜陟能否,断治冤狱,以六条问事,非条所问,即不省。”也就是说,十三部州的刺史在巡视过程中只能依据六条监察,超出规定范围则不得干预,确立“非条所问,即不省”原则,即不许管《六条问事》以外的事,不干预其监察二千石以下的官吏。此外,刺史每年定期出巡、年底回京奏报的制度安排,也体现了监察权力的程序化、制度化运行特征,有效防止监察权本身异化为地方权势的一部分。

《六条问事》的时代价值

开创性的“以卑制尊”的权力制衡机制,体现传统监督智慧。刺史品级仅为六百石,远低于其所监察的二千石郡守,这种“秩卑权重”的制度安排本身就是一种巧妙的制衡设计:刺史的“秩卑”使得刺史容易被地方高官所忽视,有利于形成良好的监察环境;而“乘传周流”制度规定,刺史每年秋季出巡,乘驿车周流郡国,年底回京奏报监察结果。这种定期回京奏事制度使刺史不易于长期干涉地方行政事务,与地方郡国守相无利害牵连,避免了刺史与地方官勾结的可

能。“位卑”本身也能约束刺史权限,刺史在监察过程中没有直接处置权,只能将监察情况上报中央,由中央根据具体情况作出处理决定,既能防止刺史因个人主观因素或滥用职权而作出不当处置,保障纠察结果的客观性和公正性,也能有效避免刺史因“权重”衍生出刺史权力独大的局面,维护中央的权威。在现代监察工作中,规范的执行程序同样至关重要。完善的监察程序能够确保监察工作的合法性、公正性和有效性,防止监察工作的随意性和不规范性。通过明确监察工作的流程、步骤和时限,能够提高监察工作的效率,保障监察工作的质量,实现监察工作的制度化和程序化。

“重点监督”的治理策略,体现精准监督理念。《六条问事》在监察范围和对象上有着清晰明确的界定,展现出精准监督的理念。从监察对象来看,主要聚焦于两类群体:一是地方豪强,二是二千石郡守级高官及其子弟。地方豪强作为地方的强势群体,他们的土地兼并、欺压百姓等行为严重影响地方社会秩序和普通民众的生活,对其进行监察,能够有效维护地方的公平正义和社会稳定。而二千石官员作为地方的最高行政长官,掌握着地方的政治、经济、军事等重要权力,他们的行为直接关系到中央政令的推行和地方治理的成效,将其作为主要监察对象,能够从关键环节上保障国家治理的正常运行。

这种精准的监察对象定位,避免了监察工作的泛化和盲目性,使得监察力量能够集中作用于对地方治理影响最大的群体,提高了监察工作的效率和针对性。在现代社会,这种精准监督理念同样具有重要的启示意义。在当代监察工作中,也需要明确监察的重点领域和关键对象,如掌握重要权力的领导干部、重点行业和领域的工作人员等,将监察资源集中投入到这些关键环节,才能更好地发挥监察的作用,有效预防和惩治腐败。

依法治吏,实现监察与治理的良性互动。《六条问事》作为中国历史上第一部系统化的监察法规,开创了以成文法律制度治吏的先河。它将监察的内容、对象、权限和程序以法律条文的形式固定下来,使得监察工作有法可依、有章可循。这一做法为当代成文监察法的制定提供了重要的历史参照。《六条问事》所体现的将监察制度法律化、规范化的理念,与当代监察法的立法精神是相通的。这表明,现代法治精神在中国古代传统立法中早已有所体现,“以卑临尊”“明确职权边界”等思想,对当代监察法规仍有启示意义。

《六条问事》不仅维护了汉代地方良好的政治生态,更是社会治理的良好工具。它通过对二千石官员的渎职、贪污、滥权等行为进行监察,有效地促进了官员廉洁从政,提高了地方政府的治理效能。针对强宗豪右田宅逾制、欺压百姓以及二千石官员侵渔百姓、聚敛为奸等行为进行监察,从根本上维护了社会的公平正义,保障了普通民众的利益。

《六条问事》作为中国古代监察制度的重要成果,其规范意涵丰富而深刻,不仅在当时对西汉的政治稳定和社会发展起到了重要作用,而且在历经两千多年的历史变迁后,仍然具有重要的时代价值。它所体现的精准监督理念、规范监察权运行、严格执行程序等规范意涵,为当代监察体制建设提供了宝贵的历史借鉴;它在维护社会公平正义、促进官员廉洁从政、加强中央集权等方面的历史实践,对当代社会治理具有重要的现实意义。在新时代推进国家治理体系和治理能力现代化的进程中,我们应当深入挖掘《六条问事》等蕴含的古代监察文化的精华,结合当代社会的实际情况,不断完善监察制度,加强监察工作,为建设廉洁高效的政府、维护社会公平正义、实现国家长治久安提供有力保障。

(作者单位:中国青少年研究中心)

守本草根脉 立司法标尺 护中药创新

上接第一版

换句话说,中药地方标准既不是侵权的“免费金牌”,也不是侵权的“通行证”,关键要看专利权人在标准制定过程中有没有作出合理的许可承诺。

审理过程中,关键问题浮出水面:专利权人在申报地方标准时,有没有义务披露自己的专利?

“德某公司在标准制定过程中未披露涉案专利信息,在标准实施后起诉标准实施者,其行为属于‘专利埋伏’,违反民法典诚信原则。”神某公司诉讼代理人发表意见,认为涉案水蛭标准为四川省强制性地方标准,申报涉案水蛭标准系德某公司自主行为,应适用公平、合理、无歧视许可原则。

“相关要求未规定提交、审查中药饮片标准,德某公司没有法定义务披露专利申请和授权情况,也没有被要求强制作出FRAND许可承诺。”德某公司诉讼代理人抗辩称。

“本案涉及中药领域专利权保护与中药标准实施的协调问题,为数不多的省级中药标准必要专利引发的二审民事訴訟,直接关系中药饮片生产行业经营权益与中医药炮制技术创新保护平衡。”刘晓明告诉记者。

庭审结束后,合议庭宣布本案择期宣判。

“中医药文化具有医疗价值和属性,如何在传承、共享、普惠大众的基础上明确申请专利边界、加强专利保护、处理好公共标准普惠性与专利技术排他性的关系,需要人民法

院与相关部门加强协同共治。”全国人大代表、浙江中医药大学附属第三医院院长助理陈玮表示。

叶黔山在采访中表示:“平衡保护专利权人与社会公众利益,既要保护创新者的合法权益,也要兼顾标准的公共属性。对省级中药标准来说,可以在标准化法、药品管理法框架下,探索符合各方利益的申报及实施机制。”

“本案涉及省级中药标准的法律属性、效力范围,需要厘清中药饮片生产企业的法律责任及行为边界,将在一定程度上促进中药标准的优化实施与中医药产业高质量发展。”刘晓明概括了这起案例的行业意义。

1.1亿元索赔背后:基因专利的“圈”能画多大?

同一时间,最高人民法院知识产权法庭第二法庭的公开庭审也在进行。这是一起标的额高达1.1亿元元的“冬虫夏草”基因专利侵权案。

中某制药有限公司(以下简称中某公司)拥有一项名为“冬虫夏草中国被毛孢合成代谢腺苷酸的酶、基因及其应用”的发明专利,该专利权利要求1限定了来自冬虫夏草中国被毛孢的某种酶的氨基酸序列。中某公司和珠某冬虫夏草药业有限公司(以下简称珠某药业公司)都生产以发酵冬虫夏草菌粉为主要成分的“百令片”,均获得国家药监局审批上市。

中某公司提起诉讼,主张珠某冬

虫夏草原料有限公司(以下简称珠某原料公司)制造、使用、许诺销售、销售菌粉,珠某药业公司使用菌粉制造“百令片”的行为侵害其涉案专利权,请求判令被告停止侵权,珠某原料公司、珠某药业公司共同赔偿经济损失及合理开支共计1.1亿元。

一审法院认为,涉案专利主要保护的是天然基因,被告没有从基因层面实施专利技术方案,不构成侵权。中某公司不服,上诉至最高人民法院。

“二审主要争议焦点是被诉侵权技术方案是否落入涉案专利权保护范围,包括涉案专利权保护范围的确定、涉案专利技术方案与被诉侵权技术方案的比对等。其中,涉案专利权保护范围的确定是各方当事人在本案中争议的核心问题。”审判长崔宁说道。

中某公司主张,涉案专利的基因来自经过人工选育的特定菌株,不是简单的天然发现。而珠某药业公司则认为,这个基因天然就存在于中国被毛孢菌种中,专利的贡献仅仅是把它分离出来并知道了它的功能。

“我国专利法第二十五条排除的是‘科学发现’的可专利性——仅仅发现自然界中已经存在的物质,不能获得专利权。”审判员韦丽娟在接受采访时,先解释了法律的基本逻辑,“但根据《专利审查指南》,如果首次从自然界分离或提取出来的基因,其碱基序列是现有技术中不曾记载的,能够被确切表征,且在产业上有利用

价值,则该基因本身及其获得方法可以成为专利保护的客体。”

也就是说,来自于自然界的物质在一定条件下可以获得专利权保护。

审判员王昭指出:“涉案专利已经国家知识产权局审查授权,目前处于有效状态。本案主要审查被诉行为是否构成侵权,权利要求的保护范围需要结合专利的发明实质和技术贡献来理解。”

本案技术含量极高,涉及基因工程、菌株选育、微生物发酵等多方面的专业知识。韦丽娟坦言,对此类专利权保护范围的界定,缺乏可直接参考的在先案例和成熟的裁判规则。

为了啃下这块“硬骨头”,合议庭在庭前认真研读专利文本和一审卷宗,查阅工具书,反复听取技术调查官的专业解读。“权利要求的解释,要结合本领域普通技术人员阅读说明书及附图后的理解来确定。”崔宁介绍了比对规则:“侵权比对按照全面覆盖原则,审查被诉技术方案是否包含与权利要求记载的全部技术特征相同或等同的技术特征。双方当事人一审都提交了鉴定意见,我们借助技术调查官辅助办案,确保事实查明科学、客观、可靠。”

合议庭结合双方当事人提交的证据,充分考虑双方当事人诉辨意见。合议庭宣布本案将择期宣判。崔宁进一步阐释了本案的示范价值:“冬虫夏草是传统名贵中药材,涉案专利对其代谢机制进行了深入研究,体现了中医药现代化方向。本案涉及基因专利的权利保护

范围如何确定这一在我国司法实践中尚待探索的重要法律问题,具有重要的案例示范意义。”

为中医药创新划出“硬边界”,也为传承留出“活空间”

两起案件同一天审理,展现出人民法院回应社会发展需求、明晰法律边界,以高质量司法护航中医药高质量发展的生动图景。

“最高人民法院知识产权法庭坚持依法审理涉中医药知识产权案件,努力以优质高效司法保护的‘软环境’支撑、助推中医药领域‘硬科技’突破,立足中医药传承创新的现实需求,为中医药创新发展提供稳定预期。”最高人民法院知识产权法庭党组成员、庭长朱理介绍,在中医药这个特殊领域,司法保护既要“推陈”,又要“出新”。2022年12月,最高人民法院专门发布《关于加强中医药知识产权司法保护的若干意见》,明确提出“遵循中医药发展规律,准确把握中医药创新特点”“结合中医药传统理论和行业特点,合理确定中医药专利权保护范围”。

最高人民法院知识产权法庭着力加强中医药知识产权保护方面的调查研究,结合中医药特点和发展规律,形成了《关于中药品种权保护的调研报告》,组织召开中医药知识产权司法保护座谈会,开展“中药古方知识产权保护”课题研究等,积极探索符合我国国情的知识产权司法保护规则和体系。法庭在“撤针”“妇科中药栓剂”等案中,避免简单套用针对现代医学技术的

评价方法,有效保护了中医药发明创造;在“用于治疗肿瘤的药磁贴的制备方法”案中,明确中药发明的创造性判断应当基于中医药传统理论,从治则、治法、配伍、方剂、效果等方面全面分析;在“肺气肿病中药核心”发明专利侵权案中,明确中药组合物的创造性判断应考虑药物配伍和组方结构。

“知识产权既具有财产属性,又具有公共政策属性;既要严格保护知识产权,又要确保公共利益和激励创新兼得;既要保护既有的创新,又要为未来创新留下空间。”最高人民法院知识产权法庭党组书记、庭长冯军表示,“法庭将更好发挥国家层面知识产权案件上诉审理机制在中医药保护中的重要作用,通过依法审理涉中医药知识产权案件,妥善处理好传承利用和创新发展的关系,营造有利创新的法治化营商环境。”

“这两起案件的公开审理,分别回应了如何合理确定现代生物技术的知识产权保护与中医药传统知识合理利用的边界、如何协调处理好中药标准与专利权保护的关系这两大前沿问题。”全国人大代表、河北省唐山市中医医院院长张军说道。

从地方标准的专利信息披露规则,到基因专利的保护边界,这两起涉中药专利侵权上诉案正为中医药知识产权保护绘制一张更为清晰的“地图”。在中医药现代化、产业化的道路上,人民法院既要创新守护者,也要做边界的守望者,为守护本草根脉贡献司法之力。

(文中公司均为化名)