

明代监察制度制衡功能及其蜕变研究

高恩新

(华东师范大学, 上海 200062)

〔摘要〕明代中期之前, 上下相维、以小制大、内外并举的监察制度在纠劾贪渎、消除弊政方面发挥着重要的作用。其选人用人机制与士人群体信奉的儒家意识形态相结合, 为制度发挥约束和激励作用提供了帮助。但是明代中期以后, 皇权对制度的干预、长期积累的人事流弊以及士人群体信仰的变迁导致这套监督制度逐渐丧失了效用。总结明代监察制度衰变过程对于今天探索行政监察制度的改革具有重要的历史借鉴意义。

〔关键词〕监察制度; 制衡; 蜕变

〔中图分类号〕D909 〔文献标识码〕A 〔文章编号〕1008-9314 (2011) 06-0076-05

明代监察体系的构成, 可概括为部院并立、科道并举、内外互纠的结构。科道并举是指自明初开始, 逐渐形成六科给事中、十三道御史有明确分工、相互独立又可互相纠劾的结构; 内外互纠则是指明代监察机构既有明确的专职监察六部的六科给事中, 又有负责地方官员纠劾的督察御史、按察司与巡抚; 既有纠劾外廷官员的都察院、六科给事中以及巡抚, 又设立直属于皇帝的厂卫机构, 督察台院、各部及地方三司。^[1]这些机构的权责各有分工, 又相互重叠, 以收相互牵制之效。^[2]从整体上看, 明代监察体系最重要的特点就是监察与行政并行、以小制大以及典型的双轨制。^[3]导致这套监察体系逐渐走向衰败的原因包括皇帝个性、言官的蜕变、行政机构的强权、宦官势力的做大以及官场风气的转变等因素。^[4]但对监察制度本身的萎缩、异化研究者却鲜有提及。^[5]

一、明代监察制度体系

1. 明代监察制衡制度

明初, 朱元璋设立御史台, 后改为都察院, 与六部 (吏、户、礼、兵、刑、工部) 并立, 内设左右督御史、副督御史、佥督御史以及经历、司务、照磨、司狱等官职, 始为正七品衙门, 后升为正二品。督御史“职专纠劾百司, 辨明冤枉, 提督各道, 及一应不公不法之事。”^[6]都察院不仅监督中央机构官员、还监督地方各级政府以及主管十三道监察御史, 作为最高机关, 总揽监察事务。与此同时, 名义上督察御史隶属于台院, 但每位督察御史却不受台院节制。每一位监察御史可以按照职权自行监察百官, 同时也可互相纠举。这样, 监察御史不仅可以议政、纠察百官、代天子巡按地方, 还可以督察与纠劾监察机关内部人员。在都察院之外, 与六部平行设立的六科给事中独成一

〔收稿日期〕2011-10-01

〔基金项目〕国家社科基金重大项目“十二五时期八大综合配套改革试验区公共服务体制机制创新研究”(10zd&009) 阶段性研究成果

〔作者简介〕高恩新, 男, 公共管理学博士, 任职于华东师范大学公共管理学院, 主要研究领域为公共管理。

署,内设六科与六部对应,各科设给事中一名,从七品,主要监察六部事务,即发现和纠正六部施政过程中的失误。六部政事必须经各科相应给事中备案,圣旨也需经过给事中确认后才能办理。其官品虽低,但权势极重,各部诸事受其检视,甚至皇帝权力也会因“封驳”而受到制约。对地方监察方面,一方面,监察御史可以领圣命巡察天下利弊,考察在外的藩王、总督、巡抚、镇守中官、府州县官员,大事奏裁、小事立断,成为对地方官员平时考查的最重要途径;另一方面,明初即设立提刑按察司,又称“风宪衙门”,监察地方行政及军事(承宣布政使司、都指挥使司)并承担司法职责。后又增设按察分司,总理各道、肃清郡县。为了弥合因三司分立导致的协调困难,明太祖又创立巡按制度,作为临时钦差,督察和协调地方军政司法事宜。为了避免与十三道督察御史发生冲突,巡按出巡挂督御史衔,其巡按范围初无固定地域,巡按事宜包括纠察官吏、整饬边防、安置流民、振举庶务等。除按察使司、巡按外,还设立掌管军事的总督、监军以及镇守中官等职务,随时监察地方行政与军事事务。这样从督察院到十三道,从六科给事中到按察司以及巡按制度,朱元璋实现监察机构独立运作、以小制大、以内制外、并察互举的目标。

2. 明代监察机构的人事制度

明代对监察人员的选拔非常重视才识、德行以及经历。以巡按御史为例,朱元璋时多从新科进士或秀才中选任。永乐时,督御史的选任强调“有学识通达治体者,识量端宏,才行老成”的人。明代科道官员有缺必从进士、举人出身,任职三年考满的官员中选授。其授职由吏部、都察院会同奏请皇帝裁准,优者授给事中,次者授御史。给事中实现“实补”,授后即行任职;御史须试职一年后实授职务。对监察各官监查、纠劾百司的过程,明代也制定了详细的规定。以巡按御史为例,其监察期限、地域以及考察过程皆有详细规定。明初,巡按御史并无固定巡按地方,皆由皇命临时派遣,一般出巡一年,期满后回京接受都察院考核。在巡按期间,必须遍历应巡各县,不得敷衍,不许私令官府购买货物、私役夫匠;不能纵容地方官吏出城迎接、大摆酒宴;除公务外,不得询问当地货产,不许让亲戚嘱托衙门公事;必须按照规定对仇嫌、地域、原籍地等实行回避。地方按察司每季度

都要公布巡按随行人员的吃喝开销,由都察院考察,会同吏部奏闻皇帝。^[7]因此,巡按御史在监察地方的同时,其一言一行必受地方按察司、都察院、吏部监督,最终由皇帝监察。这种相互制衡、互相监察的机制对于保证巡按御史、乃至所有监察人员的清正廉明至关重要。如果监察人员不能做到清正廉明,监察也就难以收到应有的效果。从巡按御史也可以看出明代监察制度最重要的特点就是制衡与纠察互举的问题。通过巡按时间、地域的限制,避免巡按御史与地方官沆瀣一气;通过多重设置的监察机构,使任何一个监察机构的人员在监察别人的同时成为监察对象,从而起到约束与预防的作用。这一点应该是明代监察制度与前朝监察制度最大的不同。监察能否发挥作用关键在于如何使用监察结果。监察人员除了纠正弊政之外,对于所有官员最重要就是会同吏部实施人事管理,从选用、督查、到革除发挥着重要的作用。其一,都察院会同吏部按照规定对所有官吏实施考查,分别给予升迁、复职、降调以及削职为民,或送司法机关究办。其二,巡按御史所到之处按照“大事奏裁、小事立断”之权即可弹劾、罢黜官吏。其三,给事中不仅仅在六部参预政务,还对皇帝仪礼产生约束作用,即所谓“言官风闻奏事”,其所奏之事内容往往没有限制,实现“有则纠之,无则勉之”。可以说,从都察院到巡按御史,监察权力之大、监察效果之实是历代未有,大大提高了监察效能。宣宗时还强化了对御史的考核制度。巡按御史除了参加6年一次的“京察”外,每次出巡复命必由都察院上官考核是否称职。为了戒绝监察官员贪赃枉法,对御史基本上采取从重处罚的原则。“凡御史犯罪,加三等,有赃从重论。”^[8]在强调刑罚的同时,升贤能、贬不肖,保证监察队伍内部人员实现选优除劣。至明宣德年间,形成了一套完整的御史选任与考核、罢职制度,从人事制度的角度为监察机构发挥作用提供保证。

3. 明代监察制度的意识形态

作为文官系统的一个构成部分,监察官员既具有文官系统普遍的意识形态,又拥有作为“纠劾百司”的监察官的特殊信仰。前者来自于中国传统士人所接受的儒家经典教化与侵染,后者则多承皇命、尤其是《皇明祖训》。朱元璋自布衣起家,继承大统后力图保持朱家王朝万世长存,致力于打造成一个“理想社

会”：将农民、士绅以及官吏阶层分门别类安置在各自的社会位置中。^[9]这种士农工商社会格局必然要去传统文化中寻找信念支持。“忠孝”二字作为儒家伦理道德的核心，深深地刻入每一个读书人灵魂。每一位正直的官员，他毕生的精神之所寄，在于按照往圣先贤的训示，以全部的精力为国尽忠和为公众服务。^[10]明初，要求身居言路的给事中、御史不仅要洁身自好，衣冠森列，操履笃实，还要在政治风暴中感激奋砺，有以舆论匡国的社会责任感和“临大节而不抗，伏袂质而不辞”的坚强意志。^[11]朱元璋要求给事中必是“忠谏之士”，“必国而忘家，忠而忘身之士，方可任之。”^[12]监察官员对自身职责的认识，从正德朝时御史蒋钦的话中可以一窥全貌。蒋钦在弹劾权宦刘瑾时说，“急谨谨以谢天下，然后杀臣以谢瑾。”遭廷杖后，“伏枕狱中，终难自默。”随又上书弹劾刘瑾，称“陛下诚杀瑾，使天下知臣钦有敢谏之直，陛下有诛贼之明。陛下不杀此贼，必先杀臣，使臣得与龙逢、比干同游地下。”^[13]悲言壮语，眷眷心迹，代表了监察官员谏直不屈，置生死于不顾的精神。正是在这种意识形态、尤其是士人道德观念的支持下，监察官员才能够将自身的行为与制度有机地整合起来。

二、明代监察制度的异化与蜕变

1. 监察权弱化

经过永乐、仁宣之后，监察机构权力大大强化，原与行政、司法并行的平衡结构开始向监察机构倾斜。上谏帝王，中议六部朝臣，下黜百司，权势煊赫一时。如果说在明太祖时期帝王还能接受监察机构对帝王劝谏，各部主事也能容忍其对行政事务干预的话，随着时间的迁移，不论皇帝还是内阁与六部都逐渐厌烦、甚至记恨这些监察官员。不论是帝王还是掌握行政权的内阁大臣都试图将监察大权限制在不实质性地干预、阻碍“政事”的范围内。从永乐开始，在原有东厂和锦衣卫的基础上，增设西厂，由此形成了只属于皇帝、权力与监察机构相似甚至更加强大的厂卫机构，分化、弱化了台院、科道监察权限。在明中叶之后，对六科给事中实施明显的限权措施即取消“风闻言事权”，规定给事中纠劾百官必须经过礼部和吏部调查许可之后，才能行之弹章。如果“不察而行之弹章”，“籍口

风闻言事”者勒令指实弹奏，否则“按以坐反”。^[14]万历初年，张居正推行“考成法”，规定六科给事中监察各部事项执行情况，对违限者提出处理意见，由内阁稽查后予以惩处。“考成法”奥妙之处在于将有权监察百官的科道变成了内阁的附庸，其监察结果必经内阁核准之后才能升迁或者罢黜有司百官。^[15]更有甚者，万历十四年下诏“诸曹建言，止所及司章，仍听其长而进之，不得专达。”^[16]皇权不仅从制度上削弱监察权，还利用至高无上的“威势”大肆处罚言官群体。朱元璋时期，既已诛杀御史王朴、礼科给事中张衡等。后世帝王更是大开杀戒，监察官员遭受廷杖、罚薪、罢黜、戍边比比皆是。例如，宪宗认为刑科给事中王徽指责宦官与大臣交结为“妄言邀誉”遭罚。明世宗对言官的进谏既不接受，也不加罪，明神宗也经常“留中不发”，导致监察难以发挥应有的作用。万历十九年，申谕朝臣“有肆行诬蔑大臣者重治之”。对于屡屡触犯圣怒的御史及给事中，动则廷杖、下狱、谪戍，致使监察队伍经常遭受大面积的人事损失。这样，从厂卫机构增设开始，厂卫与台院彼此之间的抵牾大大削弱了监察机构的独立性。世宗、穆宗、神宗等帝王宠信宦官，则监察队伍必不受重视。与此同时，阁权的实体化逐渐增强了对六科给事中的制约，内阁首辅成为权操一时、仅次于皇权的机构，台院及监察阁僚不过是尸位素餐而已。明代中期以后，多个皇帝相继怠政，宦官渐起，内阁扩权，逐渐使监察机构及其阁僚被架空，失去了纠正时弊、肃贪惩蠹的功能。

2. 人事制度的流弊

明代中期以后监察机构人事流弊也成为制度异化的重要推手。其一曰，监察官员逐渐陷入门户之争、朋党之害；其二曰监察官员坚守以道德判断政事，阻碍行政革新。门户之争与监察机构人事任用与考核制度密切相关。门户观念与朋党之争历来是中国传统士林的弊病，也是科举考试制度无法避免的结果。明代台院督御史、监察御史、六科给事中、巡按以及监察各司官员要么进士及第选授，要么由阁僚荐举后任命。无论是科举，还是荐举，必然形成人事依附观念，即门户。在进入仕途之后，因考试产生的门生关系、同僚关系、同乡之谊聚结在周围，逐渐形成官僚小集团，即所谓朋党。监察机构选人制度也逐渐受到门户观念的影响而异化，选官者要么贿赂成风，要么“假公典

授私属’。“世宗之际，门户渐开。居言路者，各有所主。”^[17] 阁臣“选授给事中、御史，多切近乡人、亲友、党羽，有所欲为，必托之论罢。”^[18] 至万历年间，“每遇科道员缺，率择才性便给、工谄媚、善迎者授之。”^[19] 嘉靖之后，内阁大学士之间因首辅之位逐渐形成党争。阁臣之中谁能够掌控监察机构、引导舆论，在权争中就处于有利地位。如嘉靖时，严嵩即在监察机构内部安插自己亲信鄢懋卿、胡宗宪担任御史或者巡按以打击政敌、铲除异己。^[20] 徐阶力图去除严嵩，自己入阁，于是“授意御史邹应龙、林润弹劾严氏父子。”^[21] 由此开始，科道诸官沦为内阁权力斗争的鹰犬，对不同政见、不同立场的政敌，在内阁首辅或者本帮宿主的授意下，“群起而逐之”。更有甚者，在明熹宗天启年间，大宦官魏忠贤权柄在握，大肆利用御史或者言官打击异己。天启初，周宗建上书批驳魏忠贤专权用事，魏阉则指使给事中郭巩弹劾周宗建。其他科道官员如崔呈秀、倪文焕、石三畏等，御史王绍徽、崔维华等人，为魏忠贤打击东林党尽了犬马之劳。^[22] 在明代后期朋党之争的漩涡，监察机构逐渐异化为政治斗争的工具。

监察机构经久形成的人事流弊还表现在监察官员流于空谈。一些监察官员因舍命谏言，而获得皇帝、士林乃至天下好评，声誉等身。本来，这种“社会性收益”有助于激励监察官员自觉履行职能，但时过境迁必然会出现为了“声誉”而谏言的问题。明后期更多监察官员则“讪君卖直”，就是并不是出于忠于皇权及社稷长远利益，而是处于自私自利之心，以毁谤人君及大臣的方法，为自己博取正直的声望以及升迁的资本。^[23] 有的给事中“务为危言激论，以自标异。”^[24] 结果导致言官“依附取宠则与之比，反是则与之争。比者不容于清议，而争则名高。”纠劾对象越是位高权重，监察过程越是凶险万分，越会受到社会承认，以至于一些御史、给事中专劾皇帝与阁臣。由于指责帝王要冒很大的政治风险，廷杖、谪贬随时都会因为龙颜大怒变成现实的后果。明中期之后，遭到皇帝处罚的监察官员越来越多，处罚也日益严重，促使监察队伍对于朝廷的责任日益淡薄。明中期后言官所谏之事，多与国家大事无关，进谏要么直接从皇帝处授意纠劾官员，要么空话连篇，或者为了党争打倒对立政敌。有些言官纠劾有司皆承皇旨而行。“孙

敬，兵科给事中，云天顺中科道纠劾，多出上旨，或召对面谕，切戒以勿泄。”^[25] 明英宗杀于谦，事前让给事中王缜上书举劾。^[26] 张居正在隆庆朝上书指出：“又每见督抚之官，初到地方，即例有条陈一疏，或蔓延数事，或更置数官。……其实莅任之始，地方利病，岂尽周知？属官贤否，岂能洞察？读其辞藻，虽若灿然，究其指归，茫未有效。”^[27] 章疏“往往过于修饰，过于冗长，过于奇僻，过于隐秘。”^[28] 侃侃而谈，却不涉紧要事务，“天下竟为虚文所束缚。”^[29]

3. 监察官员意识形态的蜕变

从制度上弱化监察权，再加上多年累积的人事之弊必然导致监察制度自明中后期开始走向衰败。加速这一过程的，还有社会风气、特别是道德观念的衰落。嘉靖、隆庆、万历时期，明代社会经济背景发生剧烈变化，工商业经济发展带来私人经济利益增长必然会影响社会风气，冲击士大夫群体。这些寒窗苦读的士人，理想中应该像海瑞一样舍己为国、一心忠于朱家王朝千秋大业，但在明中期以后的社会中自然遭受私人经济利益对儒家伦理价值观的剧烈冲击，在私人利益和儒家伦理之间苦苦挣扎。明万历时期的李贽曾自嘲“志在温饱，而自谓伯夷叔齐；质本齐人，而自谓饱道饫德。”^[30] 读书的目的必然包含对经济利益的追求，而不仅仅是高尚的道德说教。明代士林翘楚如夏言、严嵩、徐阶、张居正无不身家百万、富可敌国。这种由权力引发对经济利益的追求必然对士人群体产生强烈的冲击。李贽曾感叹“试观公之行事，殊无甚异于人者。自朝自暮，自有知识以至今日，均以耕田而求食，买地而求种，架屋而求安，读书而求科第，居官而求尊显，博风水以求福荫子孙。”^[31] 随着明代社会经济的发展，士人群体在伦理道德与私人经济利益冲撞中逐渐丧失自我，以至于李贽说“所讲未必公之所行，所行未必公之所讲。”士人群体逐渐放弃了正统的儒家观念，官员变成商人，权力化作资本，官场充斥着铜臭之气。“自明中叶后，士大夫趋炎附势，久已相习成风，黠者献媚，次亦迫于避祸，而不敢独立崖岸，此亦可以观风会也。”^[32] 谄媚之风滔天，贪贿之风盛行，士习败坏，“群臣风靡，罔识廉耻。”^[33] 作为重要组成部分的监察官员也必然与士人群体其他成员一样，染上官场恶习，要么逐权逐利、贪渎成风，要么随波逐流。很多监察官员“以缄默为老成，以謇

谓为矫激，已难乎其忠直亦。”^[34]与此同时，皇权、阁权对监察权的打击与监察官员群体观念变化交合在一起，促使监察官员行为发生异化。“无耻之徒但知自结与执政，所得爵禄，直以为执政与之，纵他日不保身名，而今日固以富贵矣。”监察官员贪赃枉法，收受贿赂，滥施淫威，巧取豪夺，反而使得被其监察对象变本加厉、有恃无恐。“夫台谏为天下持是非，而使人贱辱至此，安望其抗颜直绳，为国家除大奸、歼巨蛀哉。”^[35]这样，监察官员再也难以发挥作用，纠正晚明官场弊政，只能加速其灭亡。

三、明代监察制度蜕变的历史借鉴

明代监察制度自朱元璋开始至明中期嘉靖朝，基本上发挥了纠劾弊政的积极功能。除上下相维、以小制大、内外并举的制度结构外，明代监察制度的功能主要取决于明前期的几代皇帝支持和信任。之后台院、科道以及巡抚奏事能否起作用，关键就看帝王之意。帝王接受的，则参劾能够发挥作用；帝王“留中不发”或者认为言官“妄言朝政”的，不但不能起到纠正弊政的作用，反而会为上书者带来祸患。明代监察制度既然根基在于皇权，那么其衰败也自然与皇权密切相关。不论监察制度本身上下相维、以小制大、内外并举设计的多么精巧，在其上面的“绝对权力”决定了其功效，甚至可以随时摧毁它。这是明代监察制度注定走向衰败根源。除此之外，监察制度本身造成的人事流弊、与社会其他制度和环境的互动，也有助于解释为什么早期能够起作用的监察制度到了明中期以后日渐无效。

邓小平说过，“制度好可以使坏人无法任意横行，制度不好可以使好人无法充分做好事，甚至会走向反面。”^[36]明代监察制度发展及其衰变的历史为我们改革和完善当前中国监察制度提供有益的历史借鉴。其一，在当前的政治结构中，应该认真分析监察权力受制于政治权力、但尚未形成有效地约束政治权力的制度问题。不解决谁来制约监察权力的问题，势必影响监察机构功能发挥。其二，监察机构内部上下级之间到底是直线式结构、一级领导一级好，还是赋予监察机构在权力关系、职能以及相互监督独立性好，这应该值得认真探索。其三，在当前社会政治、经济、文

化背景下，应该相信制度、而不是相信人。制度具有根本性，只有先解决制度问题，在科学、良好的制度基础上，才能与知识完备、熟悉业务、道德高尚的监察人员相配合，发挥应有的作用。单纯强调人的道德与品行因素，忽视制度建设与制度创新，事倍功半。其四，任何制度时日已久必然存在沉珂，没有良性的制度创新和进步，总会成为社会发展的障碍。不及时纠正制度存在重大缺陷，任何细枝末节的改革都难以解决问题，最终积重难返。

【参考文献】

- [1] 寇伟. 明代监察制度. 史学集刊 [J]. 1991, 4; 赵映林. 明代监察制度. 文史杂志 [J]. 1987, 3-5; 钞晓鸿. 试析明初监察机制. 陕西师范大学学报 (社会科学版) [J]. 1993, 4.
- [2] 侯明. 论明代言官的权责. 史学月刊 [J]. 1990, 3; 张增香. 明代六科给事中浅议. 东疆学刊 (哲学社会科学版) [J]. 1995, 4.
- [3] 修晓波. 明代监察制度的几个特点. 中国监察 [J]. 2006, 18, 20, 21.
- [4] 朱崇业. 言官与明代政治. 晋阳学刊 [J]. 1993, 3; 蔡明伦. 论明朝中后期言官的蜕变. 辽宁大学学报 (社会科学版) [J]. 2005, 5; 蔡明伦. 明代言官与阁臣关系述论. 西南大学学报 (社会科学版) [J]. 2008, 4.
- [5] 廖元琨, 段颖惠. 近二十年来明代监察研究回顾. 伊利教育学院学报 [J]. 2006, 19 (3).
- [6] 明会典卷 209. 都察院.
- [7] 寇伟. 明代监察制度. 史学集刊 [J]. 1991, 4: 39.
- [8] [13] [17] [19] [20] [21] [23] [25] [26] [27] [29] [33] [34] [35] 张廷玉. 明史 (卷 73) [M]. 北京: 中华书局, 1974: 1769.
- [9] [15] 李亚平. 帝国政界往事: 大明王朝纪事 [M]. 北京: 北京出版社, 2005: 47-114.
- [10] 黄仁宇. 万历十五年 [M]. 北京: 生活·读书·新知三联书店, 1997: 160.
- [11] 侯明. 论明代言官的权责. 史学月刊 [J]. 1990, 3: 37.
- [12] 孙承泽. 春明梦余录 (卷 25), 六科; 余继登. 典故纪闻 (卷 3).
- [14] 天府广记 (卷 10) [M]. 万历野获编 (卷 20) [M].
- [16] 明通鉴 (卷 68) [Z].
- [18] [28] 张萱. 西园闻见录 (外编卷 93) [Z].
- [22] 朱崇业. 言官与明代政治 [J]. 晋阳学刊, 1993, 3: 59.
- [24] [32] 赵翼. 廿二史札记 (卷 35) [M].
- [30] 李贽. 焚书 (卷 3) [M].
- [36] 邓小平. 党和国家领导制度改革. 1980. 8. 18.

责任编辑 焦利