

明代仁宣时期的监察制度建设

栾洋, 陈伟

(华南师范大学历史文化学院, 广东广州 510631)

摘要: 明仁宗、宣宗不仅继承了太祖确立的监察系统, 并且做出创造性的建设, 特别是宣德年间, 完善御史制度, 形成了一整套御史选任与考核、罢陟制度, 还确立了巡抚制度, 明确六科给事中的职责, 保证了御史的作用得到正常发挥, 保持整个监察队伍的活力, 对吏治的澄清、弊政的革出、民间疾苦的上达等方面, 起到了匡正弥补的作用。

关键词: 仁宗; 宣宗; 监察制度

中图分类号: K248.1 **文献标识码:** A **文章编号:** 1008-309X(2007)05-0024-06

我国监察制度始建于秦汉, 历经了一千多年的演变和完善, 直至明代, 监察制度发展到了顶峰阶段。纵观其发展的历史进程, 明代的监察制度最完备、最严密、最具特色。明朝鼎盛时期仁宗、宣宗两朝, “仓庾充羨, 闾阎乐业”, 文献通常称之为“仁宣之治”。洪宣年间, 仁宗朱高炽、宣宗朱瞻基十分重视监察机制并善于运用监察官员治理国家, 这是形成盛世局面的重要原因。本文试从明朝仁宣两朝监察制度的建设、完善的角度来剖析仁宣盛世的成因。

一、仁宣时期对监察制度的重视

仁宗高炽监国多年, 深知朝政得失。登基后, 仁宗就着手进行一系列清明时政, 整肃吏治、匡济时艰的政治举措。为了褒奖蹇义、夏原吉和杨士奇、杨荣、金幼孜, 仁宗分别赐予他们“绳愆纠缪”银章, 谕“以协心赞务, 凡有缺失当言者, 用印密封以闻。”^[1](卷8, P109)]此时, 杨士奇等诸大臣, 即承担了御史等言官的职责, 将其所见所闻加以判断, 并通过疏义奏于皇帝。

仁宗常说: “国以民为本, 民安民为本, 民安则国安。比年牧守不体朝廷恤民之意, 侵削扰民, 民不聊生”。于是“遣御史分巡天下, 考察官吏”, 并要求御史汤茨等做到: “无惑于小人, 无屈于势要, 无私于亲故”^[2](卷4, P143)]。洪熙元年正月, 仁宗派遣布政使周干、按察使胡概、参政叶春巡行应天、镇江等八府, “其军民安否, 何似何弊当去, 何利当建, 申求其故, 具以实闻, 尔等必公必勤, 毋徒苟应故事, 庶副朕忧悯元元之意。”^[2](卷6, P227)]是巡抚制度的萌芽。

当时, 左都御史刘观掌管督察院, 与其子刘辐、刑部侍郎许惟、御史严皞、李纶等人勾结, 玩弄权术、贪赃枉法、包庇不法豪强、为重犯减刑。整个中央机构深受刘观等影响, 奢靡成风。杨士奇指出: “贪风始永乐末, 今更甚!”^[3](卷28, P426)]洪熙元年五月, 仁宗谕“吏部慎选御史, 以清风纪, 咨访可任都御史以闻”^[3](卷28, P416)]。仁宗业已开始着手整顿监察机构, 重新选任御史。

可惜天不假年, 整顿朝纲、澄清吏治的局面刚开始, 仁宗就不幸病逝, 而宣宗整顿监察机构

收稿日期: 2007-04-30

作者简介: 栾洋(1983-), 女, 辽宁鞍山人, 硕士研究生, 研究方向: 明清政治制度

的力度远远超过前朝。宣宗认为“御史，任之耳目，委以纲纪，纠违绳愆，激浊扬清，用献嘉言，惟直与明”^{[4](卷 26)}。不除刘观这样的国家蠹虫，是无法遏制贪风，甚至整个国家机器无法正常运转。宣宗首先将刘观外调出巡河道，并任命顾佐为左都御史。宣宗惩治刘观，整顿监察机构的决心已显现出来。宣德三年，御史张循理上疏弹劾刘观、刘辐。瞻基命诸大臣合议，众臣皆认为：“宜正其罚，以清宪纲”，宣宗遂将刘观父子谪放辽东，大肆逮捕、罢黜刘观余党。

顾佐被任命为右都御史后，在宣宗的信任和支持下，整顿都察院，将贪污不法、奸懒的御史三十余人治罪或罢黜。宣宗处罚了其中 20 个贪污犯，发辽东各卫充吏终身；不达政体者八人，降县典史；老疾者三人，罢为民^{[1](卷 158,P4310)}。各道御史中一共被处置了三十余人，充分表明宣宗整饬监察机构，肃清风纪的决心和力度。之后，宣宗任命邵玘为南京都察院左副都御史，敕谕曰：“近年南京都察院委靡不立，颓坏宪纪。非惟不能纠正诸司，亦致各道御史恬无畏惮。”^{[2](卷 48,P1201)}后因违法或不称职的原因，被罢黜的御史达 17 人，占总额的近半数。接着邵玘考察南京六部官员，发现 77 人贪污、奸懒、不谙文理、才力不及，邵玘奏请罢黜了这些人，此后，朝廷风气大振^{[1](卷 158,P4313)}。

“国家之败，由官邪也”^[5]，如何加强对官吏的监管和对权力的制约对一个王朝的治乱兴衰起决定作用。宣宗指出：“御史出巡，先须考察官吏。官吏守法，然后百姓受福。凡为有恶有迹者易于惩治。其有贪暴虐民而强辩饰诈及外示善柔，心实险恶者最要明白究实。若徇私废公，媵媚姑息，容恶长奸，使百姓受害则尔罪均。”御史具有如此重要的作用，因此宣宗对监察御史的道德和品质十分重视，瞻基下谕：“都察院受朝廷耳目之寄，掌国家纲纪之任。用得其人，则庶政清平，群僚警肃；用非其人，则百职怠弛，小人横恣。必尽兼公，乃称斯职。”^{[2](卷 45,P1100)}

一旦获得委任的御史，宣宗便会给予绝对的信任和支持。他主张“王者任人亦诚而已”，“既用之歹而勿疑”。顾佐就任右都御史后，罢黜了近八十违法或无能力者，引起了贪官污吏的嫉恨，他们伺机对顾佐进行报复。有人向宣宗告发他“受隶金”后，“私遣其归”。宣宗了解到朝臣贫困的真实情况后说：“朕方用佐，小人敢诬之，必下法司法”，表示对顾佐深信不疑。接着又有人告发顾佐“不理冤诉”。宣宗感到不追查幕后指使者，顾佐便很难理政，于是他命法司会审，果然查出千户臧清从中操纵诬陷，立即命令将其斩首，以示对顾佐的坚决支持。

周忱是个有“经世之才”，非常干练的官员。宣德五年，宣宗派他巡抚江南诸府总督税粮。周忱到江南，“召父老问逋税故”，皆言官田税额太重。他上疏户部，请求官田以民田起科。宣德六年，太子太师郭资、户部尚书胡濙以“变乱成法，沽名要誉”为罪名，要求宣宗治罪周忱。宣宗当面指责郭资、胡濙^{[1](卷 153,P4215)}。同年四月，吏部再一次要求治罪周忱，宣宗非但没有治罪，反而提升他兼督苏、松、常、镇并浙江嘉、湖各府军卫。周忱在宣宗的支持下，在江南地区大胆改革，做出了不少政绩。

仁宗、宣宗在整饬吏治，清查监察系统的过程中，深感监察制度不够完善合理，经过探索实践，仁宗、宣宗不仅继承了太祖确立的监察系统，并有创造性的建设，特别是宣德年间，形成了一套完整的御史选任与考核、罢陟制度，还确立了巡抚制度，保证明代御史作用得到正常发挥。

二、御史制度的完善

明代设都察院，为中央的监察机构，督察院在整个国家机构中具有举足轻重的地位。太祖朱元璋在罢御史台后，于洪武十五年（1382 年）设置都察院，永乐十七年（1384 年）督察院升为

二品衙门,都御史为正二品,都察院属官十二道监察御史为正七品,后来罢北京道增设贵州、云南、交趾三道。到了宣德五年(1430年),宣宗瞻基正式罢交趾道,十三道监察御史制度最终确立。十三道包括:浙江、江西、四川、贵州、河南、福建、广东、广西、陕西、湖广、山西、山东、云南。十三道监察御史一共110人,品秩正七品,是明代中央机构中官员最多的衙门。

有明一代都察院的权限远远超过历代封建王朝的御史台、府。都察院的主要职责“专纠劾百司,辨明冤枉,提督各道,为天子耳目风纪之司”^{[1](卷73,P1768)}。明代都察院既掌监察弹劾、司法,又握规谏之权,故其权力既广且重,远非前代御史台所能比拟。《明会要》有一段记载,颇能说明都察院官员的权势“御史凡衣绯入朝之日,必有纠举,大臣莫不股栗”^{[6](卷33,P564)}。

都察院属官十三道监察御史即所谓的专职监察御史,职责主要是:主察纠内外百司之官邪,或露章面劾,或封章奏劾。在内两京刷卷,巡视京营,监临乡、会试及武举,巡视光禄,巡视会场,巡视内库、皇城、五城,轮值登闻鼓(后改科员)^{[1](卷73,P1768)}。明代承袭了自晋代后历代设登闻鼓,建登闻设在鼓楼子午,以受理四方吏民之诉。

巡按制度是御史制度的一个分支,它随十三道监察御史的设立而产生的。以加强中央对地方的控制,巩固中央集权。明朝在全国设巡按二十一员:北直隶两员、南直隶三员、宣府大同一员、辽东一员、甘肃一员,十三省各一人。其中,宣府大同、辽东、甘肃因系重要边镇,故专设。

巡按由都察院十三道御史中派出。《明史》记载:“巡按则代天子巡狩,所按藩服大臣,府州县官诸考察,举劾尤专,大事奏裁,小事立断。按临所至,必先审录罪囚,吊刷案卷,有故出入者理辩之。诸祭祀坛场,省其墙宇祭器。存恤孤老,剪除仓库,查算钱粮,勉励学校,表扬善类,剪除豪蠹,以正风俗,振纲纪”^{[1](卷73,P1768)}。仁宗曾将巡按的职责论述得十分清楚:“巡按监察御史及按察司明公廉察,凡贤材者留,其贪刻庸鄙及老疾者,悉送吏部罢之”^{[11](卷8,P139)}。

巡按权力大、职权范围宽。在朝时,可以通过建言影响皇帝的决定,如宣德年间巡按御史张勘言:大同地虽寒,平原旷野,种粟麦有收,其地多为官军所据,民无地可种,日以贫困。请遣官往视,占多者分与军民便”,宣宗从之^{[7](卷21)}。此外,巡按御史经常代表皇帝的旨意,到各地去行使皇帝授予的特殊权力。巡按御史差出的时间是一年,期满,另差其他御史换代。巡按回京,不经过都察院,直接向皇帝报告。巡按御史卸任后仍回都察院,或等候另行差出,或留院任事。

明代君主都很重视对御史的选拔,仁宗认为“御史,朝廷耳目之官”,“惟老成识治者可任”。仁宗下旨:命“抚按监察御史及按察司明公廉察,凡贤才者留,其贪刻庸鄙及老残者悉送吏部罢之。自今吏部宜精选勿滥”^{[2](卷1,P27)},希望监察御史起到肃正纲纪,纠劾百官的作用。宣宗也曾说:“耳目纪纲之寄,必在得人”,“御史惟在得人”。宣宗指示:“自今必择老诚、谨厚、识大体、治体者”,不要委任那些“逞小才、作威福”的人作御史。

御史必须持身端肃,公勤谨慎,大公无私,通晓刑名,循法守理,还要有较高的学识,才干和实际政绩。大体上讲,明代前期选拔巡按的范围较宽,宣德朝御史的充任,基本来源于进士、监生及教官。自顾佐任右都御史以来,进士70人,监生63人,教官29人,其余的御史大部分是“有廉能、识达政体,通晓刑名”,由各道御史保举,或任知县,“九年考最”,百姓赴京请求连任,朝廷将其提升为监察御史^[8]。

为了保持御史廉洁,明代制订了严格的考察制度。宣宗认为:监察官员“以法治人,先当自治自身,违法何以责人”^{[2](卷81,P1878)}。而巡按御史除参加每六年一次的“京察”外,每次出按复命,都要回道考察,由都察院堂上官考核其称不称职。宣宗对御史的任免格外谨慎,顾佐和吏部

曾推荐五十多人担任御史，宣宗并未立刻授其职，而让其“力政三月”，“试御史”。三个月后，将其分成上中下三等，宣宗将上等、中等任命为监察御史，令下等“再历三月”，然后再授予官职^{[2](卷48,P1123)}，形成了独具特色的试用期制度。

由于御史的重要职责和地位，在宣宗统治的十年间，对于贪赃枉法的御史，基本上采取从重论处。据《明史》记载：“凡御史犯罪，加三等，有赃从重论。”^{[1](卷73,P1769)}宣德年间，因违法被惩处的御史很多，如广东道监察御史沈润“受土豪黄金五两，白银百两，文绮十匹，出其杀人罪。”但事大赦之前，按赦令只“廷杖”。宣宗判决：“御史朝廷耳目，受重金纵死罪，是耳目蔽矣！岂可轻贷，其免杖，发戍辽东边卫”^{[2](卷56,P1338)}。浙江按察司王铉，因母亡在家居丧，受贿白银，法司按新例可以“应纳米赎罪复职”。宣宗认为“风宪官犯赃不可复”，命令“罢为民，仍追夺诰命”^{[2](卷55,P1324)}。在顾佐任右都御史的七年半间，监察御史降黜一百三十名左右^[8]。

宣宗重判犯罪御史的同时，也高升贤能者，违法和不胜任的监察官员不断被淘汰，德才兼备的贤者不断被升迁重用，整个监察队伍保持了特有的活力。宣德朝的监察御史出现了许多政绩卓著，为人称道的优秀官吏。如监察御史林硕、杨昺、朱惠等人就是因为才干突出、品行端正，而获得宣宗的提拔^{[1](卷161,P4378)}。在顾佐任右都御史期间，共有59名御史升迁，而且全部是超迁不拘常例，占被升用的御史的95%。宣宗强调：“考绩黜陟所以示劝惩，兴事功，果得其宜，则能者益劝，中才亦将自勉”^{[2](卷48,P1177)}。

弘治时左都御史马文升曾说：“洪武、永乐、宣德年间，不分进士、知县教官皆得除授，但选之甚精，而授之不苟”^{[6](卷33,P562)}。宣德年间，监察御史从来源到奖惩，从试用期到考核制度，都实行了一整套措施和制度，使贪赃枉法和不称职的监察官员不断被淘汰，德才兼备的贤者不断被升迁重用，保证了御史作用的正常发挥，使整个监察系统更加有效的运作。

三、巡抚制度的确立

巡抚制度开始定设、专设标志着该制度的正式形成。据《明史》记载：“洪熙元年八月癸未，大理卿胡概、参政叶春巡抚南畿、浙江。设巡抚自此始。”^{[1](卷9,P116)}宣德中期，各地出现流民泛滥、军屯败坏、税收混乱等现象，这些问题并非一省可独立解决。宣宗任命了六处巡抚，《大政记》记载说：“宣德五年九月丙午，擢御史于谦等六人为侍郎，巡抚各省。谦抚河南，越府长史周忱抚江苏，吏部郎中赵新抚江西，兵部郎中赵伦抚浙江，礼部员外郎吴政抚湖广，刑部员外郎曹洪抚北畿、山东。此各省专设巡抚之始”^{[6](卷34,P588)}。

宣德五年后，明代巡抚制度进入了一个新时期。第一，设置巡抚地区增多，宣宗在全国许多省份设置了巡抚。第二，巡抚从临时委派，演变成长驻久任。如于谦巡抚河南、山西竟长达18年，周忱巡抚南畿长达22年。第三，对选派的巡抚，宣宗升其官，“升行在吏部郎中赵新为吏部右侍郎，兵部郎中赵伦为户部右侍郎，礼部外郎吴政为礼部右侍郎，监察御史于谦为兵部右侍郎，刑部员外郎吴政曹弘为刑部右侍郎，越府长史为工部右侍郎”^{[2](卷70,P1639)}，巡抚地位有了很大提高。巡抚可以逾越地方三司直接向皇帝奏事，因此逐渐成为凌驾“三司”的行政官员，成为省一级机构的最高负责人。随着巡抚派遣的长期化和巡抚地区的固定化，巡抚一职成为常设机构。巡抚制度的确立，打破了原有地方行政系统的制衡关系，对明代中后期产生了深远影响。

巡抚的主要职责在于：监察地方，兴利除弊；考核官吏，陟黜文武。宣德五年派出的六巡抚，主要任务就是保证税粮的征收和赈济灾区。宣宗命：“谦巡抚河南、山西。谦官至，轻骑遍历所

部,延访父老,察时事所宜兴革,即具疏言之。一岁凡数上,小有水旱,辄上闻”^{[1](卷171,P4543)}。巡抚对地方百官的考察,不分文武,不拘品秩。如宣德七年八月命各处巡抚侍郎同巡按御史考察方面官、郡县官^{[2](卷94,P2129)},写出评语,年终上报吏部、都察院,以供黜陟调转;对都司长佐、流官世官,则每年会同巡按御史“察其贤否,五岁选军政而废黜之”^{[1](卷76,P1776)}。宣德十年,英宗刚刚登基就立即规定:“巡抚官每岁八月一赴京议事”^{[10](卷164)}。

宣德年间,巡抚均是仁宗从六部侍郎中挑选出来的,颇有才干。这一时期的巡抚多以文职廷臣出任,兼理地方军政大权。此后,巡抚的推举和考核有了新规定,据《明史·选举志》记载督抚出任由廷臣会推“九卿共之,吏部主之。”巡抚每三年考核一次,由吏部主持。

四、六科制度的发展

为了加强对朝廷六部的监察,洪武六年(1373年),太祖在吏、户、礼、兵、刑、土六部中均设监察科,每科给事中二人,秩正七品。从洪武九年(1376年)起给事中人数和称谓不断变化,宣德年间,增加户科给事中专理黄册。六科中每科都设给事中一人,左右给事中各一人从七品。吏科给事中四人,户科八人,礼科六人,兵科十人,工科四人,均为从七品。都察院只是名义上最高监察机构,六科是完全独立的并只对皇帝负责的机构。

在明代的言事体制上,御史行驶较偏重于巡历与外出当差。而位居“近侍之臣”的给事中则偏重在朝堂上发挥自己的作用。明宣宗曾将六科给事中的职责论述得十分清楚:“为君以受直言为贤,为臣以能直言为贤,不受直言则过日增,不能直言则忠不尽”^{[11](卷8,P415)}。在罢去门下省长官,而独存六科给事中,“掌侍从、规谏、补阙、拾遗、稽察六部百司之事”^{[1](卷74,P805)}。“六部之官员,无敢抗科参而自行其是。又廷议大事,廷推大臣,廷鞠大狱,给事中皆参预。”明代六科给事中作为一只独立的官员队伍,它所发挥的作用仅次于中枢行政机关——内阁。

六科给事中的职权主要通过几种方式行使:执掌封驳大权,即通过封驳奏章来影响君主的决定。皇帝“诏旨必由六科,诸司始得奉行。脱有不当,许封还执奏”^{[1](卷215,P5680)},宣宗曾谕六科,“凡中官传旨,必复奏始行”^{[1](卷9,P117)};通过科参影响或改变内阁、六部的行政权。臣民所上章奏,皇帝阅后批示,下达六科,再由六科抄发六部执行。六科看详章奏,“其有不便,给事中驳正到部,谓之科参。六部之官无敢抗科参而自行者”^{[12](卷9)};监察六部,六科依六部而设,实施对六部对口监管,甚至可影响吏部、都察院对官员的考察权。官员定期考察由吏部都察院联合执掌。考察前,发访单于各衙门,各衙门长官负责写出所属官员考语,并详列任期功过送吏部,吏部据官员任期功过、考语,再参酌访单作仲裁。外官“朝觐之年,先期行之,布按二司考合属,巡抚、巡按考方面,年终具奏,行下该衙门立案。待来朝日从公详审考察。如有不公,许其伸理。其科道官必待吏部考察后有失当,方许指名纠劾”^{[9](卷25)}。如宣德八年,六科给事中劾奏镇守大同参将曹俭违法专擅等罪^{[2](卷108,P2437)};通过建言,影响或改变朝廷决定。六科给事中称言官,建言是其最主要、最经常性的工作。建言所涉范围极广,“主德阙违,朝政得失,百官贤佞”等政治、军事、经济、外交大事,给事中均可“各科或单疏专达,或公疏联署奏闻”^{[1](卷74,P1806)}。

仁宣年间,朝廷不仅继承了太祖、成祖确立的监察系统,并且有创造性的建设。御史除了“大事奏裁,小事立断”的职能外,瞻基还进一步扩大了御史的职能和权限,确立巡抚制度,并将巡抚御史的监察活动渗透到明代中央和地方的许多领域,遍及军事、民政和司法等方面。另外,宣宗还实行了一套完整的御史选任与考核、罢陟制度,保证了御史作用的正常发挥,保持整个御史

队伍的活力。御史们借助于君主赋予的特殊权力，他们不负“任之耳目，委以纲纪，纠违绳愆，激浊扬清”的职责，它对吏治的澄清，弊政的革出、民间疾苦的上达等方面，的确起到了匡正弥补的作用。正因为如此，仁宣时期，出现“用人行政，善不胜书”^{[1](卷8,P112)}，“吏称其职，政得其平，纲纪修明，仓庾充羨，闾阎乐业，岁不能灾”^{[1](卷9,P125)}，足与汉之“文景之治”相媲美。

参考文献

- [1] [清]张廷玉. 明史[M]. 北京: 中华书局, 1974.
- [2] [明]李景隆. 姚广孝. 夏原吉, 等. 明实录[M]. 台北: 中央研究院历史语言研究所, 1962.
- [3] [清]谷应泰. 明史纪事本末[M]. 北京: 中华书局, 1977.
- [4] [明]邓士龙. 国朝典故[M]. 北京: 北京大学出版社, 1993. 417.
- [5] 杨伯峻. 春秋左传注[M]. 北京: 中华书局, 1990. 89.
- [6] [清]龙文彬. 明会要[M]. 北京: 中华书局, 1956.
- [7] [清]夏燮. 明通鉴[M]. 北京: 中华书局, 1959. 618.
- [8] 孙与常. 明宣宗对监察职官的考核和陟黜[J]. 社会科学战线, 1989, (1): 122-127.
- [9] [清]孙承泽. 春明梦余录[M]. 北京: 北京古籍出版社, 1992: 320-321.
- [10] [明]申时行. 大明会典[M]. 扬州: 江苏广陵古籍刻印社, 1989: 618.
- [11] [明]余继登. 典故纪闻[M]. 北京: 中华书局, 1981.
- [12] [清]顾严武. 日知录集释[M]. 长沙: 岳麓书社, 1994: 700.

The Construction of Supervisory System in Renxuan Time of Ming Dynasty

LUAN Yang, CHEN Wei

(History and Culture Department, South China Normal University, Guangzhou, China 510631)

Abstract: Emperor Ren and Emperor Xuan in Ming Dynasty not only inherited the supervisory system which Emperor Tai established but also made some creative constructions. During Xuande period, they perfected the Grand-Censor system, formulated the elective, appraisal and dismissal system of Grand Censor, and drew up the circuit inspector system. That made Grand Censor function regularly maintained the supervisory official full of vitality. This supervisory system played an important role in administering officials, eradicating administrative disadvantages and conveying the common people's sufferings.

Key words: Emperor Ren; Emperor Xuan; Supervisory system

(编辑: 刘慧青)