

明代监察系统内部监察制度析论

陈国平*

内容提要：明朝统治者高度重视对监察权的监督制约，本着“治人者必先自治”的原则，将法定的监察形式充分运用于监察系统内部，在六科与都察院系统之间、都察院与十三道监察御史之间、都察院及御史与按察使司之间、巡按御史与督抚之间都建立了互相监察的制度。明代监察系统内部监察制度具有相互制衡、网络严密、全过程监察、规则明确、形式丰富多样等特点，对于充分发挥监察机关的监察效能，维护中央集权统治起到了重要促进作用。但是，因其为绝对君主专制制度的伴生物，核心在于维护以皇权为中心的君主专制统治，在专制统治走向衰败时就暴露出一些致命缺点，最终成了它的殉葬品。

关键词：明朝 监察制度 内部监察

引言

监察权是控制权力的权力，其正当行使对于国家机器的正常运转具有特殊重要的意义。在中国帝制时代，为了保证监察机关和监察官员正当行使权力，各个朝代都建立有监察系统内部监督制约机制，明朝为其集大成者。

早在明朝建立之初，开国皇帝朱元璋就非常重视防止监察官员滥用权力。吴元年（1367）十月，新王朝的监察机构刚刚建立，朱元璋对新任的监察官员说：“国家新立，惟三大府总天下之政。中书，政之本；都督府，掌军旅；御史台，纠察百司，朝廷纪纲，尽系于此。而台察之任，实为清要，卿等当思正己以率下，忠勤以事上。盖己不正，则不能正人，是故治人者必先自治，则人有所瞻仰。”〔1〕不久，他又对台宪官刘基、章溢、周祯等说：“纪纲法度，为治之本，所以振纪纲、明法度者，则在台宪。凡揭纪纲法度以示百司，犹射者之有正鹄也。百司庶职，操弓矢以学射者，于台宪乎取法。故审己不可以不慎。”〔2〕正是秉持“治人者必先自治”和“振纪纲明、法度者，则在台宪”的思想，朱元璋建立起各监察主体互监互察的制度。

* 中国社会科学院法学研究所副研究员。

〔1〕《明太祖实录》卷二六，“中研院”历史语言研究所1962年影印本，第1册，第386页。以下所引各朝实录，皆从此版本。

〔2〕同上书，第390页。

以后，这一制度又历经各代不断调整改进渐趋完善。

明朝的监察机构，在中央为都察院及十三道监察御史、六科（如同其他中央机构一样，明成祖迁都北京后南北两京并置，在南京者均加“南京”字样），在地方省一级为提刑按察司，中后期还普遍设有总督、巡抚。据《明史·职官志》，都察院“都御史职专纠劾百司，辩明冤枉，提督各道，为天子耳目风纪之司”；〔3〕十三道监察御史“主察纠内外百司之官邪，或露章面劾，或封章奏劾”，履职方式为在内两京刷卷，在外奉旨出巡，出巡有各种事目，最重要的是巡按，“而巡按则代天子巡狩，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”。〔4〕六科“掌侍从、规谏、补阙、拾遗、稽察六部百司之事。凡制敕宣行，大事覆奏，小事署而颁之；有失，封还执奏。凡内外所上章疏下，分类抄出，参署付部，驳正其违误”。〔5〕提刑按察使“掌一省刑名按劾之事。纠官邪，戢奸暴，平狱讼，雪冤抑，以振扬风纪，而澄清其吏治”。〔6〕总督、巡抚为中央在某些地区因事特设的监察官，“其在外加都御史或副、佥都御史衔者，有总督，有提督，有巡抚，有总督兼巡抚，提督兼巡抚，及经略、总理、赞理、巡视、抚治等员”。〔7〕上述各监察机构一方面互相配合、互为补充，共同对诸司百官实施监察；另一方面又充分运用各种监察形式按照“彼此颀颀”〔8〕的方式相互开展监察。监察机关的对外监察和对内监察实为明代监察制度的一体两面。

长期以来，明代监察制度一直是历史学者尤其是法史学者研究的重要对象。为汲取历史智慧，学者们就明代的监察制度展开了大量研究，取得了丰硕成果。但遗憾的是，学者们对监察系统内部的监察制度关注度不高，仅有少数成果涉及到相关内容，如张治安在其《明代监察制度研究》一书中专门探讨了都察院与十三道监察御史的关系和都察院与六科的关系；〔9〕刘双舟在其《明代监察法制研究》一书中较为系统地论述了明代监察主体之间的相互关系；〔10〕陶道强在其《明代监察御史巡按职责研究》一书中也探讨了都察院与监察御史和都察院与六科的关系，〔11〕等等。这些研究成果均将重点放在论述各监察主体之间的权力划分及是否存在统属关系上，虽然也涉及监察机构与官员之间的相互纠举，但对监察系统内部监察制度及其运作所作的论述不够系统和深入。张晋藩在《中国古代监察法制史》一书中指出：《宪纲》规定了监察机关内部的监督纠察体制，如上级监察机关对下级监察机关的集体监察，以及监察机关对监察官员自身不当行为的个体监察。〔12〕这是明确提出监察机关存在内部监察关系的研究成果，但没有展开。

〔3〕《明史》卷七三，职官二，中华书局1999年版，第1179页。以下所引《明史》，皆从此版本。

〔4〕同上书，第1180页。

〔5〕《明史》卷七四，职官三，第1204页。

〔6〕《明史》卷七五，职官四，第1227页。

〔7〕《明史》卷七三，职官二，第1179页。

〔8〕“彼此颀颀”是明太祖朱元璋针对国家机关的设置和行事提出的主张，颇有今天权力制衡的意味。洪武二十八年（1395）六月，朱元璋敕谕文武群臣：“我朝罢相，设五府、六部、都察院、通政司、大理寺等衙门分理天下庶务，彼此颀颀，不敢相压，事皆朝廷总之，所以稳当”（《明太祖实录》卷二二九，第5册，第3478页）。又据《明会典》：“国初，监察御史及按察司分巡官巡历所属各府州县，颀颀行事”（《明会典》卷二一〇，都察院二·出巡事宜，中华书局1989年版，第1048页。以下所引《明会典》，皆从此版本）。可见，“彼此颀颀”思想的贯彻，不仅体现在中央机构和地方政权的权力配置上，也体现在监察系统内部各监察主体之间的关系上。

〔9〕参见张治安：《明代监察制度研究》上册，五南图书出版公司2000年版，第310页以下。

〔10〕参见刘双舟：《明代监察法制研究》，中国检察出版社2004年版，第24页以下。

〔11〕参见陶道强：《明代监察御史巡按职责研究》，中国社会科学出版社2017年版，第28页以下。

〔12〕参见张晋藩主编：《中国古代监察法制史》，江苏人民出版社2017年版，第347页。

事实上,明朝监察系统的内部监察制度内容十分丰富。大体说来,它由三种类型的规定组成,一种是普遍适用于各监察主体之间相互监察的规定,另一种是一个主体对其他主体单向实施监察的规定,还有一种是关于两个主体之间互相实施监察的规定。这三种类型的规定组成一套严密的制度,成为监察机构与官员之间实施监察行为的基本遵循。本文试图以两个监察主体之间的相互监察为序列,将法律规定与对法律实施情况的考察相结合,通过逐层的梳理分析,勾勒出其内部监察制度的概貌,并从整体上揭示其特点和历史作用,以期对明代监察制度的研究起到补阙拾遗的作用,同时也希望能为进一步完善国家监察制度提供有益的借鉴。

一、六科与都察院之间的相互监察

有明一代六科与都察院是彼此互不统属、各自独立而又职责交叉的两套监察机构。六科各科设都给事中一人,正七品;左、右给事中各一人,给事中若干人,均为从七品。各科都给事中为本科掌科官,掌管本科官印。都察院官员包括都察院的左右都御史、左右副都御史、左右僉都御史等院官及所属的十三道监察御史。另外,在外加都御史或副、僉都御史衔的督抚及地方上的提刑按察司官员,《明会典》也将其列入都察院部分。都察院的左、右都御史为正二品的高官,掌管院务,监察御史的品秩只有正七品。六科与都察院均负有监察职责,六科给事中与监察御史并称“科道”。为防止同类意气相投、互为掩饰、共同欺蔽,明廷为其设立了一系列互监互察的制度。其中,值得重点考察的是在官员考核中的相互监察关系。

(一) 六科对都察院及都察院系统官员的监察

都察院及其官员虽然总的职责是“肃政饬法”,但各个主体的权力范围和履职方式大不相同。六科为了保证都察院系统各主体正当行使权力,重点围绕其履职情况实施监察。

首先,对都察院行使“驳正”权。六科的“封驳”包含“封”与“驳”两个方面,“封”指封还皇帝有失的制敕,“驳”指驳正有违误的章疏到部院。对六科的驳正,各衙门必须接受,都察院也不能例外。如正德十一年(1516)九月,“刑科都给事中王爌等劾奏:‘镇守两广总兵官郭勋刚愎乖方、民夷受害及奉旨回话乃妄意肆辩,失人臣体。且六科之设,职专封驳,凡诸衙门覆奏,皆载该科驳语。今者都察院覆奏勋之事独遗之,阴为勋地。宜究欺蔽,以严法守。’上曰:‘勋已有成命,都察院覆本不著驳语,宜究。姑宥之。’”〔13〕此例说明,都察院须尊重六科的驳正,否则就会遭到弹劾。

其次,稽查都察院及抚按官章奏。六科通过稽核六部百司的章奏而行使监察权,其中对抚按的监督作用最为明显。据《明会典》载:“凡内外一应章奏,该部院题覆,行各抚按官,俱立限奏报。仍具考成簿二扇,每月赴科倒换,并开已未完手本注销。每上下半年,各科将过限未完事件并抚按职名先行该部,查明类送应题科分、查覆欠数多寡,具本题参。”〔14〕这是关于六科稽查章奏的原则性规定,为了将其落到实处,制度还规定根据必须完成事项的性质分别交由相对应的科实施监察。如钱粮之事由户科负责监察:“凡各边钱粮,成化二十一年题准:巡抚都御史、郎中等官造到文册,户部查明,造青册八本,每年八月终题知。堂上官并该司郎中送科批押收候。各处报到收放数目,赴科添注注销。迟错、故违等项,本科纠举。其辽东、

〔13〕《明武宗实录》卷一四一,第36册,第2773页。

〔14〕《明会典》卷二一三,六科,第1061页。

宣府、大同、延绥、宁夏每季终，甘肃每半年，造册奏缴送科。”〔15〕军政之事由兵科负责监察：“凡各边镇巡等官造获功及阵亡官军，若出境烧荒里数，并拨过官军文册，俱送本科收查”，“凡各边巡抚官并南北直隶奏差御史印烙过马驹……各造册送本科收照”，“凡天下清军御史清过军士，三年一造册；巡按御史及二司府州县官问过充军人，每年一造册，送本科收照”，“凡各边提督军务等官，奏带军民职官、锦衣卫旗校，冒滥报功，及要求奏带者，本科参奏”。〔16〕

第三，对监察御史出巡、督抚官上任的有关事宜实施监察。据《明会典》，由礼科承担的职责主要有：“凡御史出巡印信，及镇巡等官关防，俱从本科画字，出给字号关缴。”〔17〕由吏科承担的职责有：“嘉靖三年令：各巡抚都御史遇有迁秩，或以忧去者，必候代离任。代者亦宜亟往。如违，言官劾奏”，〔18〕这里笼统讲“言官”，后来进一步明确为吏科：“凡各处领敕方面官员，嘉靖二十七年令：抚按官不许辄放离任。违者本科纠奏”。〔19〕

第四，对督抚、巡按御史的举劾权实施监察。督抚、巡按御史对地方的监察最终要落实到对地方官的举荐和纠劾上，因而举劾权成为督抚、巡按御史手中的核心权力。为了防止督抚、巡按御史滥用举劾权，制度规定：“凡内外衙门及巡抚巡按等官保举官员未当，或交通嘱托、徇私滥保者；抚按等官复命，将任浅官员概荐，及有举无劾，或将已致仕官员混劾充数者；各差御史于本等职业之外，滥保市恩者，俱听本科参出，请旨究处。”〔20〕到明朝中后期，督抚、巡按御史滥用举劾权的情况层出不穷，鉴此，世宗于嘉靖十七年（1538）十一月在诏书中明确指出：“近时各处抚按官举劾官员贤否极为泛滥，往往先将升任年浅不当保举者掇名于前，每举不下数十人，一人保语不下数十字，及奏举遗贤则尽境内之人，并书荐劾，公私心迹览疏较然。吏部不以为非，都察院不考其过，以致臧否不分，举错倒置。今后敢有仍前滥举，甚至当劾而举、当举而劾及抚按官举劾异同者，该科不行纠举，一体究治。”〔21〕该诏书进一步明确了吏科在监察抚按官举劾权方面的责任。

第五，对都察院、巡按御史的司法权实施监察。此项主要由刑科承担。据《明会典》载：“凡每年正月初，刑部、都察院开具上年南北囚数揭帖送科，于二月二十一日转送兵科，次早面进”，“凡法司奏差勘事、审录决囚等项官员，都察院奏差御史巡按，及监生、书吏人等赴各该清军、刷卷、提学、巡盐、巡茶、巡关等项御史处书办，各该请给内府精微批文，各具手本，赴本科照各批文定限，转发各衙门给付。事完，各责原批赴本科，转送内府销缴”。〔22〕

第六，对都察院系统官员进行纠劾。据《明会典》载：“凡两京大臣、方面等官，有不识者，（六科）俱得劾奏，或大班面劾。及诸人有不公不法等事，俱得劾奏。”《明实录》记载了很多六科给事中纠劾都察院系统官员的事例，如宣德六年（1431）冬十月，“六科给事中年富等劾奏行在都察院右都御史顾佐、左副都御史陈勉、监察御史丘陵、陈訥……按察副使余士

〔15〕《明会典》卷二一三，六科·户科，第1062页。

〔16〕《明会典》卷二一三，六科·兵科，第1064页。

〔17〕《明会典》卷二一三，六科·礼科，第1063页。

〔18〕《明会典》卷二〇九，都察院一·督抚建置，第1042页。

〔19〕《明会典》卷二一三，六科·吏科，第1061页。

〔20〕同上书，第1062页。

〔21〕《明世宗实录》卷二一八，第43册，第4483页。

〔22〕《明会典》卷二一三，六科·刑科，第1064页以下。

悦等冤抑平人罪”；^[23] 正统五年（1440）冬十月，六科给事中劾都察院右都御史陈智“挟私害人、作威凌下”，^[24] 等等。这些被论劾的官员中有都察院的堂上官、御史，也有总督、巡抚，还有按察司的官员，皇帝一般都会同意六科的意见，处罚被弹劾的官员。

上述监察措施中最有价值的是第二条，即“稽查都察院及抚按官章奏”。万历元年（1573），内阁首辅张居正向神宗建议实行考成法，其主要内容就是改造既有六科稽查章奏的制度并加以严格执行。他提出：“请自今伊始，申明旧章。凡六部、都察院，遇各章奏，或题奉明旨，或覆奉钦依，转行各该衙门，俱先酌量道里远近，事情缓急，立定期期，置立文簿存照，每月终注销。……另造文册二本，各注紧关略节，及原立程限。一本送科注销，一本送阁查考。该科照册内前件，逐一附簿候查，下月陆续完销。通行注簿，每于上下半年缴本。类查簿内事件，有无违限未销。如有停搁稽迟，即开列具题候旨，下各衙门诘问，责令对状。次年春夏季终缴本，仍通查上年未完。如有规避重情，指实参奏。秋冬二季，亦照此行。又明年仍复挨查，必俟完销乃已。若该抚按官奏行事理，有稽迟延搁者，该部举之；各部院注销文册，有容隐欺蔽者，科臣举之；六科缴本具奏，有容隐欺蔽者，臣等举之。”^[25] 考成法是张居正在改革中实行的最重要的监察措施，它改变了当时的官场风气，保证了其他各项改革措施得以顺利实施。当然，稽查章奏的制度在张居正柄政之前被停搁不用，张居正死后又被废止，说明一项好的监察措施需要适当的政治环境才能得到切实落实。

（二）都察院系统对六科的监察

都察院对六科的监察主要是围绕六科的稽查章奏和纠劾权来展开，主要有以下两种方式：

第一种，照刷文卷。照刷文卷是一种典型的书面监察方式，指十三道监察御史按照一套固定的格式检查京内外各衙门的文卷而实施监察。据《明会典》，正统四年（1439）规定：“凡在京大小有印信衙门，并直隶卫所府州县等衙门，在外各都司、布政司、按察司文卷，除干碍军机重事不刷外，其余卷宗从监察御史每岁一次、或二岁三岁一次照刷……中间干碍追究改正事理，照依已定行移体式施行。如有迟错，其经该官员应请旨者，奏请取问。其余官吏，就便依照刷文卷律治罪。”^[26] 照刷文卷的分管范围，“十三道监察御史各理本布政司，及带管内府监局、在京各衙门、直隶府州卫所刑名等事”，其中，广西道负责对六科行过的文卷进行照刷。^[27]

第二种，纠劾不法官员。都察院的主要职责是纠劾不法官员，据《诸司职掌》首条“纠劾百司”条规定：“凡百官有司才不胜任、猥琐闾茸、善政无闻、肆贪坏法者，随即纠劾。”^[28] 正统四年考定重刊的《宪纲》规定：“凡风宪任纪纲之重，为耳目之司。内外大小衙门官员但有不公不法等事，在内从监察御史，在外从按察司纠举。”^[29] 根据这些规定，都察院系统的官员对六科官员当然拥有纠劾之权，如永乐九年（1411）六月，“都察院右副都御史虞谦劾奏：‘监察御史周宗范交通工科给事中谢垣私易奏章。’上曰：‘六科，朕所信任，以防欺蔽。

[23] 《明宣宗实录》卷八四，第12册，第1956页。

[24] 《明英宗实录》卷七二，第14册，第1394页。

[25] （明）张居正：《请稽查章奏随事考成以修时政疏》，载张舜徽主编：《张居正集》第1册，湖北人民出版社1987年版，第132页以下。

[26] 《明会典》卷二一〇，都察院二·照刷文卷，第1052页。

[27] 参见《明会典》卷二〇九，都察院一·各道分隶，第1042页以下。

[28] 《诸司职掌》，载杨一凡点校：《皇明制书》第二册，社会科学文献出版社2013年版，第644页。

[29] 《诸司职掌》，载杨一凡点校：《皇明制书》第四册，社会科学文献出版社2013年版，第1446页。

今乃潜结为奸，命三法司鞫问，有实者俱斩以徇。’”〔30〕当然，总体上看，都察院堂上官及御史纠劾六科官员的事例比较少见。

（三）在官员考核中的互相监察

明代对官员的考核主要分考满与考察两种，二者相辅而行。考满是在官员任职一段时间后就其履职情况所作的考核，通常三年为初考，六年为再考，九年为通考。考察是在特定的时间，通计天下官员，就其品行和履职能力所作的考核。考察又分为对地方官的考察和对京官的考察，前者谓之外察，后者谓之京察。京察通常六年举行一次，“京察之岁，大臣自陈。去留既定，而居官有遗行者，给事、御史纠劾，谓之拾遗。拾遗所攻击，无获免者”。〔31〕

先看考满中双方的互相监察。据《明会典》载：“凡在京各衙门郎中、员外郎、主事等官，及直隶府州等官、各卫所首领官、在外按察司首领官考满，本院俱发河南道考核。各出考语，牒送吏部该司候考。”〔32〕此规定说明，在京普通官员及在外按察司首领官的考满，由都察院与吏部共同负责，以都察院为主，而考核对象未及六科。

对于给事中的考满，据《明会典》，洪武二十六年（1393）规定：“凡科道官考满，监察御史，从都御史考核；给事中，从都给事中考核。都给事中，从本衙门将行过事迹并应有过犯备细开写，送本部（吏部）考核”，而且特别说明“六科不咨都察院，都察院首领官与御史同”；正统二年（1437）规定：“给事中考满，本科如无都给事中，许掌科给事中考核”。〔33〕由此可见，对给事中的考满，都察院无权参与。

相反，对于吏部和都察院负责的考满，六科则有权实施监察，具体由吏科负责。据《明会典》载：“凡天下诸司文职官员考满到京，各具给由、奏本文册送科稽考。其有违限差错等项，俱参出施行。凡督抚官三年考满到部，俱以交代入境之日为始，足三十六个月为一考。其在京在途月日，俱不准。如月日不足、未先奏及隐匿过名者，本科参奏。”〔34〕这一规定强调了六科在抚按官考满中所负的责任。

再看考察中双方的互相监察。考察仍由都察院和吏部共同负责，但程序与考满有别，称会同考察，而且参与的官员还有被考察对象所属衙门的掌印官或堂上官。据《明会典》载：“凡在外司府州县等衙门官，每三年朝覲，吏部会同本院考察。在京五品以下官，六年一次，吏部会本院并各该衙门掌印官及堂上官考察。凡天下诸司官三年朝覲，除考察黜退外，其存留官员公事未完等项，大班露章面劾。凡京官五品以下六年一次考察，及四品以上自陈，有遗漏者，科道纠举。”〔35〕

关于六科给事中是否纳入考察对象，据明人张瀚记载：京察时，“惟六科原无堂官，听部院径自考察”。〔36〕其实，在成化十三年（1477）以前这一点并不明确。是年七月，“尚宝司卿李木等遇例考察，概以本司丁忧带俸官具名并擅用印信自陈。吏科都给事中赵侃等以都左右给事中例不考察，而各科自得考察，给事中奏请。诏皆以为违制。事下吏部。至吏部会都察院覆

〔30〕《明太宗实录》卷一一六，第8册，第1475页。

〔31〕《明史》卷七一，选举三，第115页以下。

〔32〕《明会典》卷二〇九，都察院一·考核百官，第1045页。

〔33〕《明会典》卷一二，吏部十一·考核，第70页。

〔34〕《明会典》卷二一三，六科·吏科，第1062页。

〔35〕《明会典》卷二〇九，都察院一·考核百官，第1045页。

〔36〕（明）张瀚：《松窗梦语》卷八，载（明）陈洪谟、张瀚：《治世余闻 继世纪闻 松窗梦语》，盛冬铃点校，中华书局1985年版，第148页。

奏：‘因以考察尚宝司卿凌敏、户科右给事中彭序、兵科都给事中章镒俱“素行不谨”，宜令冠带闲住。’诏：‘从之。木等姑宥不问。’”〔37〕因此，《明会典》才记载：“凡六科给事中，成化十三年令吏部会官考察。”〔38〕

从制度上讲，六科给事中既是被考察的对象，又是考察活动的监督者，六科的掌科官还是考察活动的参与者。在实际考察中，既有六科官员劾奏都察院考察不公的案例，也有都察院纠劾六科官员的事情发生，当然考察之后给事中通过“拾遗”的方式对都察院系统的官员提出弹劾的情形，更是屡见不鲜。

值得注意的是，在嘉靖年间京察之后还特别实行了“科道互纠”的制度。据《明会典》，嘉靖六年（1527）奏准：“两京科道官，有相应黜调考察遗漏者，互相纠举。十七年，令停科道互纠，仍听部院从公考察。”〔39〕这说明京察之后再实行“科道互纠”的制度仅行之于嘉靖六年至嘉靖十七年一段时间。究其原因，是在京察之后举行科道互纠效果并不好，不是“开攻讦之门，滋报复之计”，〔40〕就是都察院“苟且塞责”，〔41〕于是，嘉靖十七年十一月世宗下令停止科道互纠。世宗在诏书中指出：“科道官互相纠劾，原非定制，近年拘例塞责，往往挟私报复，排击善类，甚非治体。今后不许互纠。其给事中、御史贤否，只着吏部、都察院从公考察。”〔42〕

本来科道官之间的互纠是不存在问题的，因为制度规定凡是文武大臣出现违法事由任何官员都能纠劾，那么科道官彼此自然也可以成为纠劾者或被劾者，但从情理上说，如果在官员的考察完成后再特设这一环节，并且强制推行，则很可能导致同行相恶，彼此过度攻击；或者担心受到恶意攻击而干脆缄默不言，这两种结果都会破坏正常的监察秩序。这说明在监察系统内部实行互相监察要做到张弛有度，同时也说明把握好这个度并不是一件容易的事情。

在六科与都察院系统的互相监察关系中，六科通常居于主导地位。六科都给事中、给事中虽只是正七品、从七品的低品秩官员，但因直接服务于皇帝，性质上属内侍衙门，因而能对都察院系统的官员特别是都察院的堂上官和督抚这些二三品的高官实行有效的监察。顾炎武说：“本朝虽罢门下省长官，而独存六科给事中，以掌封驳之任。旨必下科，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，故给事中之品卑而权特重。万历之时，九重渊默，泰昌以后，国论纷纭，而维持禁止，往往赖抄参之力，今人所不知矣。”〔43〕这不仅肯定了六科在监察方面发挥的重要作用，也说明了六科对其他衙门包括都察院的优势地位。在《明代监察制度研究》一书中列了两张表，一张是《明代御史弹劾事实及结果表》，〔44〕另一张是《明代给事中弹劾事实及结果表》。〔45〕前表共列御史弹劾案357件，只有5件涉及对六科官员的弹劾，不到总数的1.5%；后表共列给事中弹劾案件287件，涉及都察院系统官员的有102件，占总数的35%还多。两相对比，说明六科把监察的重点毫无疑问地放在了监察系统

〔37〕《明宪宗实录》卷一六八，第25册，第3044页。

〔38〕《明会典》卷一三，吏部十二·京官考察，第80页。

〔39〕同上。

〔40〕《明世宗实录》卷七七，第40册，第1724页。

〔41〕《明世宗实录》卷一四九，第42册，第3426页。

〔42〕《明世宗实录》卷二一八，第43册，第4483页。

〔43〕（清）顾炎武著、（清）黄汝成集释：《日知录集释》卷九，花山文艺出版社1990年版，第405页。

〔44〕参见张治安：《明代监察制度研究》下册，五南图书出版公司2000年版，第462页以下。

〔45〕同上书，第523页以下。

官员身上，同时也比较典型地反映了明代监察制度“以小制大、以内制外”的特质。

二、都察院与各道御史的互相监察

十三道监察御史在组织上虽隶属都察院，但履行职务并不受都察院堂上官直接指挥，“六部属官，皆书其部；惟御史，则书其道，而不系于都察院”；^[46]不惟如此，“御史与都御史，例得互相纠绳，行事不宜牵制”。^[47]天顺元年（1457）三月，英宗在给都察院右都御史耿九畴等人的敕令中说：“凡遇一应政务，悉依《诸司职掌》及《宪纲》施行，言事必以直道而务存大体，治事必以正法而务循旧章。御史不职，责在尔等；察举尔等不职，责在御史纠劾。黜幽陟明，国典斯具。朕不尔私，尔等其各如敕奉行，永为遵守。”^[48]这道敕令根据《诸司职掌》和《宪纲》的有关规定，进一步明确了都察院堂上官与御史的相互监察关系。

（一）都察院对御史的监察

都察院堂上官总持宪纲，“提督各道”，对监察御史当然有监察权。监察御史最重要的职责是由都察院奏请经皇帝钦点出巡，都察院对监察御史监察的重心自然放在御史出巡上，尤其是其中的“回道考察”制度屡经修订逐步趋于完善，有重点考察之必要。具体来说，都察院主要采取以下方式对监察御史的监察行为实施监察：

一是核验御史检查过的文卷。据《明会典》载，正统四年规定：“凡监察御史行过文卷，从都察院磨勘。按察分司行过文卷，听总司磨勘。如有迟错，即便举正。中间果有枉问事理，应请旨者，具事奏闻。”^[49]所谓“磨勘”，是指复验考核并加评注的意思。为了对地方官员实施监察，明廷会定期派遣御史到地方通过照刷文卷的方式进行检查，都察院又通过检查御史照刷过的文卷对御史实施监察。

二是负责对十三道监察御史的考核。前文已述，明代对官员的考核主要有考满与考察两种，另有一些由皇帝特旨举行的不定期考核。对御史的考满，洪武二十六年规定：“监察御史，从都御史考核。”^[50]对御史的考察，正统六年（1531）诏：“中外风宪系纲纪之司，须慎选识量端弘、才行老成者任之。其有不谙事体、用心酷刻者，并从都察院堂上官考察降黜。”^[51]就整体而言，明代对官员的考核是由吏部负责的，但对御史的考核则特别规定由都察院的堂上官负责。

在由皇帝决定的不定期官员考核中，有一种专门针对御史的特别考察。如宣德四年（1429）二月，南京副都御史邵圻考御史沈善等十三人，并加黜降；^[52]景泰六年（1455）八月，左都御史萧维禎考察诸御史，降职十二人；^[53]世宗时，命张璠署都察院，“京察及言官互纠，已黜御史十三人。璠掌宪，复请考察斥十二人。寻又奏行宪纲七条，以钳束诸御史”。^[54]

[46]（明）邱浚：《大学衍义补辑要》卷二，《四库全书存目丛书》子部第五册，齐鲁书社1995年版，第510页。

[47]《明史》卷一八八，陆昆传，第3313页。

[48]《明英宗实录》卷二七六，第20册，第5891页。

[49]《明会典》卷二〇九，都察院一·风宪总例，第1039页。

[50]《明会典》卷一二，吏部十一·考核一，第70页。

[51]《明会典》卷二一一，都察院三·回道考察，第1054页。

[52]参见（明）朱国祯：《皇明大政记》卷一二，《四库全书存目丛书》史部第十六册，齐鲁书社1996年版，第169页。

[53]同上书，第226页。

[54]《明史》卷一九六，张璠传，第3450页。

三是改正监察御史拟断的不当事理。据《明会典》载：“监察御史、按察司官巡历去处，所问公事有拟断不当者，都察院、按察总司随即改正，当该吏典罪之如律。仍将原问御史及分司官拟断不当事理具奏得旨，方许取问。”〔55〕

四是复审御史审录过的刑案。关于刑事案件特别是职官犯罪案件的审理，宣德以后，巡按成为初审机关，都察院成为复核机关。〔56〕据《明会典》，天顺二年（1458）令：“每年霜降后，本院（都察院）以各道问拟该决重囚具奏，引赴承天门外，会官审录”；〔57〕嘉靖二十七年（1548）题准：“巡按御史遇有囚犯应辩正者，务要虚心审处，勿以审录官有行自分彼此，干碍原问官员，一体举究。仍将辩正过人犯起数，奏行本院查考”。〔58〕

五是随时纠劾不法巡按御史。由于御史出巡是“代天子巡狩”，权力极大，因而受到的监察也更为严格。正统十四年（1449）六月，英宗在诏书中说：“风宪，所以振肃百僚。比闻御史往各处巡按，或有不能扶正抑邪、除害安民，以致风纪不振，下僚恣肆，侵渔军民多致失所。今后御史但有不能激扬所司，听都御史纠劾拿问。知而不举，致宪度不肃，并治以罪。”〔59〕

六是对出巡御史进行“回道考察”。监察御史完成巡按任务返回，要接受专门的考察，称为“回道考察”。据《明会典》，正统十四年令：“御史差回，都察院堂上官考其称否具奏”；成化六年（1470）奏准：“各处巡按御史俱要亲理词讼，仍将本院递年发去勘合逐一问结缴报。御史回还，备开接管已未完勘合件数俱呈本院查考”；成化七年（1471）奏准：“巡按公差御史回京，本院堂上官依旧例查勘考察，保结称职者具奏，照旧管事。若有不称，奏请罢黜”；弘治十年（1497）奏准：“各处清军并巡按等项御史回京，本院考察，果有不职事迹，及过违限期者，参奏罢黜”。〔60〕

嘉靖时期，御史回道考察办法得到进一步完善。嘉靖九年（1530）正月，都察院右都御史汪鋐根据世宗的敕谕专门就如何考察巡按御史起草了“巡按约束十二事”，从“宣德意”“勤巡历”“精考察”“慎举劾”“谨关防”“禁逢迎”“亲听断”“稽储蓄”“严督率”“戒奢侈”“谨礼度”“慎请差”十二个方面对巡按御史出巡行为作出具体规定，要求“凡御史岁终得代，则逐条核其奉行之状而废置之”。“巡按约束十二事”得到世宗批准后施行。〔61〕

到了嘉靖十三年（1534），明廷发布了专门用于御史回道考察的《巡按御史满日造报册式》，〔62〕进一步明确了都察院考察回道御史所依据的准则和标准。其内容涉及荐举、礼待、纠劾、戒饬、问革过文武官吏情况，还包括举明孝义节妇、提督学校生员、查理仓库钱粮、人才培养、兴革过军民利病、存恤孤老、刑名理断、督修城濠圩岸塘坝的情况，以及禁止管束各项不正当事体的情况，都要据实开报。此后，明廷又多次重申和强调对巡按御史的回道考察。对御史的回道考察制度，体现了对御史出巡全过程的监察。这一制度在英、宪、孝几朝屡次得到重申并逐步完善，说明朝廷对出巡御史越来越重视，在赋予其重任的同时也加强了对其的监

〔55〕《明会典》卷二〇九，都察院一·风宪总例，第1039页。

〔56〕那思陆：《明代司法中央司法审判制度》，北京大学出版社2004年版，第127页。

〔57〕《明会典》卷二一一，都察院三·审录罪囚，第1055页。

〔58〕同上书，第1056页。

〔59〕《明英宗实录》卷一七九，第17册，第3471页。

〔60〕《明会典》卷二一一，都察院三·回道考察，第1054页。

〔61〕《明世宗实录》卷一〇九，第41册，第2577页。

〔62〕参见《明会典》卷二一一，都察院三·回道考察，第1054页。

察。而《巡按御史满日造报册式》的出台，则反映了出巡御史考察制度规范化程度的提高，是明中期以后国家监察制度进一步完善的重要标志。

（二）监察御史对都察院的监察

十三道监察御史都有权弹劾都察院的堂上官，平常对都察院及其院官的监察则具体由河南道负责。具体的监察方式主要有以下几种：

第一，负责对都察院的院内事务实施监督。据《明会典》，十三道监察御史“各理本布政司及带管内府监局、在京各衙门、直隶府州卫所刑名等事”，其中河南道带管都察院。^{〔63〕}

第二，照刷都察院行过文卷。都察院负责照刷在京大小有印信衙门的文卷，包括都察院自身的文卷。据《明实录》记载，洪武七年（1374）八月，刑部侍郎茹太素向朱元璋上书提出三条建议，其中一条关于“检举卷宗”。他说：“自中书省内外百司，悉听监察御史、按察司检举，而台家互相检举法则未尽善。在内，监察御史文卷，御史台检举；在外，按察分司文卷，总司检举；总司文卷，守省御史检举。独御史台行过文书，未有定考。宜令守院监察御史一体检举。”^{〔64〕}当时中央的监察机关名为御史台，这条建议意在明确由监察御史检查御史台文书的制度，进一步完善监察系统的内部监察。该建议得到朱元璋的肯定，后世相沿不改。据《明会典》，正统四年规定：“都察院堂上及各道文卷，俱照例送刷”，因各道照刷卷宗衙门与分隶衙门相同，因此对都察院堂上文卷的照刷具体由河南道负责。^{〔65〕}

第三，对都察院的考核实施监察。六年京察和三年大计之后，监察御史有考察拾遗的权力，如部院考察不公，监察御史也有权纠举。

第四，对都察院堂上官提出弹劾。据《诸司职掌》，监察御史职掌部分第一条“纠劾官邪”中规定：“凡文武大臣，果系奸邪小人，构党为非，擅作威福，紊乱朝政，致令圣泽不宣，灾异迭见，但有见闻，不避权贵，具奏弹劾。”^{〔66〕}所谓“文武大臣”当然包括都察院的堂上官，如宣德三年（1428）十月，行在河南道监察御史张循理等劾奏：“都察院掌院事太子少保兼左都御史刘观恃恩玩法、大肆奸欺与贪淫无耻……切详观职总风纪，位列师臣，乃不守礼法，作奸犯科，宜正其罚，以清宪纲”，宣宗“因命诸大臣议，于是少师吏部尚书蹇义等皆言，请如御史所劾。遂命刑部遣人追观”。^{〔67〕}

在都察院与御史的相互监察关系中，毫无疑问都察院居于主导位置。宣德三年十一月，宣宗在给都察院右都御史顾佐的敕令中说：“都察院之任，所以整肃纪纲、纠察奸弊、伸理冤抑、裨益治道，比命尔居是任，所当夙夜尽心以副简擢。然各道御史尚溺积习之弊，朋比于下，有挟公法以报私忿，深文刻薄；有重私情而忽公法，肆无忌惮。尔一时不察其奸，为所欺侮。自今宜详慎省察，凡事务致明审以合公道，毋纵有罪，毋枉非辜，庶几刑罚公平，不负朕之所望。”^{〔68〕}这道敕令明确要求都察院担负起监察御史的责任。比较都察院官与御史就对方提出的弹劾案的情况，也可见两者在相互的监察关系中所处的地位。根据《明代监察制度研

〔63〕《明会典》卷二〇九，都察院二·各道分隶，第1042页以下。

〔64〕《明太祖实录》卷九二，第3册，第1609页。

〔65〕《明会典》卷二一〇，都察院二·照刷文卷，第1052页以下。

〔66〕前引〔28〕，杨一凡点校书，第644页。

〔67〕《明宣宗实录》卷四七，第11册，第1151页以下。

〔68〕《明宣宗实录》卷四八，第11册，第1167页。

究》一书所列《明代御史弹劾事实及结果表》〔69〕进行统计，都察院官（包括南京都察院官）对御史提起的弹劾一共12件，而御史对都察院官提起的弹劾一共19件（其中有13件针对都察院堂上官），说明御史确具有独立履行职务的权力。但从弹劾结果看，都察院官弹劾御史的，御史全都受到了处分；御史弹劾都察院官的，都察院官直接受处分的只有9件，不到总数的一半，说明相互的监察关系中都察院的院官是更受皇帝信任的一方，在相互的监察关系中居于主导地位。

三、都察院及巡按御史与按察司、按察司官的相互监察

都察院为按察司的上级主管机关，对按察司及其官员当然有监察之责；巡按御史代天子巡察，所到地方一切机关和官员都受其监察，按察司及其官员自然也不例外。反过来，按察司及其官员对都察院及巡按御史也有监察之权。反过来，按察司及其官员对都察院及巡按御史也有监察权。都察院及十三道与按察司通称为“风宪衙门”，御史与按察司官通称为“风宪官”，它们之间的互相监察比较典型地反映了中央监察机构与地方监察机构的相互监察关系，而关于双方“互相纠劾”的情况值得重点研究。

（一）都察院、巡按御史对按察司的监察

都察院、巡按御史对按察司及其官员的监察，除了纠劾不法按察司官员外，主要有以下几种方式：

第一，都察院照刷按察司的文卷。据《明会典》载，正统四年规定，各按察司的文卷同各都司、布政司的文卷一样，除干碍军机重事外，由监察御史每年一次或每二三年一次进行照刷。〔70〕

第二，都察院直接负责对按察司官的考核。在考满方面，据《明会典》，“洪武二十六年定：各处布政司、按察司首领官属官，从本衙门正官考核。按察司首领官，从监察御史考核。布政司四品以上，按察司五品以上，俱系正官佐贰官，三年考满，给由进牌，别无考核衙门，从都察院考核，本部（吏部）覆考具奏，黜陟取自上裁”。〔71〕弘治年间，对按察司首领官的考核权限作了调整，规定：“……按察司堂上官，径赴都察院考核，俱吏部覆考。首领等官，从河南道考核，功司覆考。”〔72〕考察方面，由都察院与吏部共同考察按察司按察使，而都察院负主要责任。据《明实录》记载，永乐九年闰十二月，朱棣对都察院左副都御史李庆说：“为朕养民，其先在于守令得人，然守令贤否在按察司考察惩劝，考察按察司又系于都御史。卿等不能举职，即按察司之职亦废，何望守令能尽职哉？其勉之！盖廉则无私，无私则举措当，而人心服矣。更察各按察司官，但非廉明正直之士皆罢黜之。”〔73〕宣德十年（1435）四月，英宗登基不久，即敕谕吏部、都察院，要加强对各级各类官员的考察，其中明确：“其布政司、按察司堂上官，从吏部、都察院考察；属官从巡按御史、按察司考察。”〔74〕又据《明

〔69〕 同前引〔44〕。

〔70〕 参见《明会典》卷二一〇，都察院二·照刷文卷，第1052页。

〔71〕 《明会典》卷一二，吏部十一·考核一，第72页。

〔72〕 同上。

〔73〕 《明太宗实录》卷一二三，第8册，第1549页以下。

〔74〕 《明英宗实录》卷四，第8册，第93页以下。

会典》载，弘治六年（1493）下令，朝觐之年，在考察开始之前，由巡抚、巡按先期对按察使进行考核，年终时具奏。待来朝之日，由都察院、吏部详审。弘治八年（1495）进一步明确：“各处巡抚官，当朝觐之年，具所属不职官员揭帖密报吏部。止据见任不谨事迹，不许追论素行。其开报官员，若爱憎任情议拟不当，吏部、都察院并科道官指实劾奏，罪坐所由。”〔75〕

第三，专门规定对按察司官审断权进行监察。据《明会典》载：“凡按察司官断理不公不法等事，果见冤枉者，许赴巡按监察御史处声冤。监察御史枉问，许赴通政司递状，送都察院伸理。都察院不与理断或枉问者，许击登闻鼓陈诉。”〔76〕

第四，覆勘按察司举劾的事件。永乐十九年（1421）四月，朱棣“敕按察司廉正官遍历郡县，察其治行。仍命监察御史覆核具奏。果勤慎廉能、政绩显著，请加赉增秩，以励其志；贪黷掊克、怠政废职者，请即时黜罚，以警其余。如有善不举，有恶不纠，致贤否混淆，他日廉勘得出，罪坐所考之官”。〔77〕

第五，要求按察司官定期报告情况。嘉靖十三年，明廷发布《按察司官造报册式》，〔78〕规定了按察司官每季终和每年终要造册奏报的内容，其中要求每季终造册奏报的内容有三项：所属州县驿递等衙门，各应付过关文、夫马、船只、廩给并钱粮数目；巡按御史并布按二司官巡历地方有无导从、兵快、人马众多，及随带官员人等、盛设饮食供帐之具以劳州县等项；巡按御史并布按二司官各巡历地方，及回省日期。要求每年终造册奏报的内容有八项：本司官行过事迹，除荐举、礼待、纠劾、戒飭文武职官，及举明孝义、完销勘合外，其余与巡按御史同者共二十一件；奉到府部院一应勘合已未完数目；所属府州县卫所等衙门查盘过各仓积贮、稻谷多寡数目；各衙门见役吏典、备细脚色，并问革过吏役招由；所属地方已未获盗贼数目；问过充军犯人姓名乡贯、要紧略节招由、编发过卫分、起程日期；所属地方疏通过水利缘由；追解过赃物数目。《按察司官造报册式》的出台和实施体现了都察院对按察司监察的经常化和具体化，是明朝中期与《巡按御史满日造报册式》意义相当的又一标志性成果。

（二）按察司对巡按御史的监察

按察司对都察院和御史的监察，除了对都察院和御史的纠劾外，主要体现在报告巡按御史的情况上。前文已述《按察司官造报册式》中要求每季终奏报的三类情况特别是后两类情况，实际也体现了按察司官对巡按御史的监察。这两项内容包括巡按御史巡历地方有无导从、兵快、人马过多及随带官员人等、盛设饮食供帐之具等具体情况，和巡按御史所巡历的地方及回省日期情况，其内容非常具体。如果严格按照《按察司官造报册式》的要求执行，巡按御史将被置于按察司官经常而又严密的监察之下。

（三）都察院及十三道御史与按察司官互相纠劾

明初朱元璋十分强调巡按御史与按察司官“颀颀行事”，在洪武四年（1371）颁行的《宪纲》中专设“互相纠劾”一条，规定“凡都察院、按察司堂上官及首领官，各道监察御史、吏典，但有不公不法及旷职废事、贪淫暴横凌虐，皆当纠劾，毋得徇私容蔽。其所纠举，并要明具实迹奏请。案问明白，覆奏区处。其有挟私妄奏者抵罪”，正统四年考定重刊《宪

〔75〕《明会典》卷一三，吏部十三·朝觐考察，第78页。

〔76〕《明会典》卷二〇九，都察院一·风宪总例，第1040页。

〔77〕《明太宗实录》卷二三六，第9册，第2265页。

〔78〕《明会典》卷二一一，都察院三·回道考察，第1054页以下。

纲》时保留了这一规定。^[79]

在明朝前期，关于都察院及十三道御史与地方的按察司及其官员互相纠劾的规定得到了较好落实，所以在《明实录》中能够看到双方互相纠劾的例子。但明朝中期以后，巡按御史取得了对地方官的绝对优势地位，包括按察司官在内的地方官对巡按御史奉行唯谨，巡按御史与按察司“颡颡行事”的原则被完全打破。嘉靖时左都御史胡世宁上疏言：“先朝考定《宪纲》一书以为矜式，其与三司、知府等官相见，各有定礼也；其职任事务，各有定例也。今则藩臬守令，不得专行其职，而事皆禀命于巡按矣……相见之际，知府以下，长跪不起；布政以下，列位随行。甚者答应之际，皆俯首至膝，名曰‘拱手’，而实屈伏如拜跪矣。至于审刑议事，考核官吏之际，与夺轻重，皆惟巡按出言，而藩臬唯唯承命，不得稍致商榷矣。一有刚正不阿可否其间，或专行一事者，岂惟巡按恶之，众皆疾之。或阴注以数字之考语，或明摘其一事之过失，而劾退之矣。由是布政以下，皆以作揖为名，日候于御史之门，而无暇各行其政，甚者公文往来，皆必亲递。而布政使方岳之重，按察使外台之长，乃躬任铺司铺兵之役而不耻矣。”^[80]明廷虽三令五申严禁布政司、按察司等官对巡按御史侍候作揖，早晚听事，但积习相沿，已不可破。

为了鼓励按察司官员履行对巡按御史的监察职责，嘉靖六年十月，署都察院事侍郎张璁请申明《宪纲》，令巡按御史有所遵守。他所提建议的第一条就是“巡按御史及按察司官得互相纠举，其清军、巡盐、刷卷御史同在地方者一体觉察”，结果是“上深善其言，令巡按御史及按察司官遵行，有违犯者必罪不贷”。^[81]据《明会典》载，嘉靖二十七年规定：“凡巡按御史弹劾三司不职，按察司官亦得纠巡按失职，不许科道官挟私报复。”^[82]这两次重申《宪纲》所定巡按御史与按察司官互相纠劾的规定，针对的是当时巡按御史过于嚣张但按察司不敢履职的情况，表面上看是要求互相纠劾，实际上是强调按察司官要履行对御史的纠劾权。但是，由于御史出巡身份上是“代天子巡狩”，客观上又掌握了对按察司官的考注评语权，特别是在内重外轻的大格局已经形成的情势下，要保持巡按御史与按察司官纠劾权的平衡已经不可能。因此，明朝中期以后尽管朝廷一再重申巡按御史与按察司官“相互纠劾”的规定，但很少能看到按察司官纠劾巡按御史的案例。

四、督抚与巡按御史的相互监察

总督、巡抚一般由六部中某部的尚书或侍郎出任，其品级分别为正二品和正三品，远高于巡按御史，加之又都加挂都察院都御史或副都御史、佥都御史衔“总持风纪”，对诸司百官都有监察权，当然可以监察巡按御史；而巡按御史是“代天子巡狩”，虽品级远低于总督、巡抚，但对总督、巡抚也有监察权。因为督抚制度在明朝中期才开始建立并逐步发展起来，因

[79] 参见前引[29]，杨一凡点校书，1448页。洪武四年《宪纲》的版本现在已看不到，但其内容保留在正统四年考定重刊的《宪纲》一书中，该书收录于《皇明制书》。《明会典》纂入了该条内容，文字上稍有出入，只是将“……贪淫暴横凌虐，皆当纠劾”记录为“……贪淫暴横者，许互相纠举”。见《明会典》卷二〇九，都察院一·纠劾官邪，第1045页。

[80] (明)胡世宁：《守令定例疏》，载(明)陈子龙等：《明经世文编》卷一三六，中华书局1962年版，第1349页。

[81] 《明世宗实录》卷八一，第40册，第1792页。

[82] 《明会典》卷二一〇，都察院二·出巡事宜，第1048页。

而，督抚与巡按御史相互监察的制度规定也有一个变化的过程。

明代督抚的专设与定设始于宣宗时期，一开始朝廷就注意到督抚与巡按御史之间职掌划分的问题，并力求双方能独立履行职责并开展互相监察。宣德七年（1432）四月，吏部右侍郎赵新前往江西任巡抚，他发现按察司、巡按御史审办完案件后不向巡抚回报，原因是巡抚为六部官员，而按察司与巡按御史归都察院管辖，巡抚与按察司、巡按御史之间没有正式的文移关系。他以为这样不妥，于是咨问礼部，要求明确答复。礼部的意见是要都察院下一道命令，让按察司等审办完案件后回报巡抚，但宣宗未予同意。宣宗说：“朕遣侍即四出巡抚，令以词讼之大者付二司与御史，不惟欲重其任，其大体亦当如是。然诸司文移各有体统，其与都御史顾佐议拟以闻。”于是，顾佐向宣宗建议：“圣朝内设监察御史，外设按察司，凡诸司官不公不法皆得纠举，故与诸司无承行，所以重耳目之寄、崇纪纲之司也。今侍郎赵新欲令按察司以问完词讼回报，盖刑名重事乃刑部、都察院所掌，纵使按察司回报，不惟其难擅决断，抑恐其专肆妄为。又虑御史、按察司被其挟制，曲法阿从，以致颠倒是非，出入人罪，此尤不可！请令各处巡按御史及按察司，自今遇有巡抚侍郎送到诉讼，其间果系切要重事，则遵敕问理，奏解赴京决遣。如有干碍军职及五品以上文官及当奏之事，则奏请裁决，仍照例呈都察院。乞敕礼部移文，令新等自今凡有事务，止行移布政司及府州县转行巡按御史、按察司行之，若非切要重事不得一概径行。”都察院的意见得到宣宗赞同。^[83]这说明，当时明廷主要担心的是御史、按察司被督抚挟制，因而强调要保持巡按御史和按察司监察权的相对独立性。

到了英宗以后，督抚制度得到进一步发展，各地基本上都设有总督或巡抚，为了防止他们坐大，明廷于是出现了加强巡按御史对督抚监察的倾向，但总的还是强调要互相监察。成化十八年（1482）五月，“先是太监汪直奏：各边镇守总兵、巡抚，并分守、守备官员，不肯尽职，姑息废事。请令巡按御史岁究其所行事迹来上，察其勤怠，以行劝戒。至是巡按湖广御史柳淳以镇守湖广及抚治郟阳等处内外官所行事迹来上。上以章付所司”。^[84]宪宗的态度并不十分坚决，说明他对特别要求巡按御史监察督抚的做法是犹豫的。事实上，一直到武宗时期，强调的还是巡按御史与督抚之间的互相监察。据《明会典》载，正德十四年（1519）令：“抚按官不许互相荐举。如有不公不法，仍照《宪纲》，互相纠劾。”^[85]《宪纲》是朱元璋于洪武四年颁行的监察方面的专门法规，正统四年又加以考定重刊，此时加以援引，意在坚持朱元璋“彼此颀颀”的立法用意，鼓励督抚与巡按御史“互相纠劾”。

嘉靖年间，巡按御史与督抚的争执越来越多，争执结果是巡按御史越来越占上风。明廷意识到，巡按御史权势过大，会打破地方上的权力平衡，破坏“颀颀”行事的原則，因而采取了一些抑制巡按御史的措施。嘉靖十一年（1532）十二月，都察院副都御史王应鹏奏言：“国家设巡按御史以振纲肃纪、廉察奸弊，后复设巡抚都御史定以久任、假以便宜，不徒镇抚一方，抑亦总持风纪，虽其责各有所重，而实则相须，所贵一德同心、谋猷相济，然后可以表仪官属、裨益军民。夫何近年以来，职掌相侵，礼文失体，甚者酿成嫌隙，互为奏讦，往往两败俱伤，得罪公议。风纪之职，岂应如此！”于是，提出了明确双方职责和关系的“职掌十一事”和“礼仪四事”。该建议得到世宗的肯定，下诏“令永远遵守，不许侵越纷更”。^[86]其主

[83] 《明宣宗实录》卷八九，第12册，第2050页。

[84] 《明宪宗实录》卷二二七，第26册，第3893页。

[85] 《明会典》卷二〇九，都察院一·纠劾官邪，第1045页。

[86] 《明世宗实录》卷一四五，第42册，第3361页。

要内容如下：

其一，关于基本的职权划分及处事原则。“凡徭役、里甲、钱粮、驿传、仓廩、城池、堡隘、兵马、军饷，及审编大户粮长、民壮快手等项地方之事，俱听巡抚处置。都布按三司将处置缘由备呈巡按知会。巡按御史出巡，据其已行之事查考得失、纠正奸弊，不必另出己见，多立法例。其文科、武举、处决重辟、审录冤刑、参拨吏农、纪验功赏，系御史独专者，巡抚亦不得干预。”

其二，关于刑事案件的受理。“凡各衙门奉到抚按及公差都御史一应批词牌案，内有充军、徒罪及口外为民者，如一事而彼此相干，其定发以原行衙门在先为主。若事起于所司，通行申呈合于上司者，俱候巡抚定发。无巡抚处，巡按御史定发”，“凡死刑，各府州县等衙门自问，及奉抚按批行者，俱申呈抚按照详，仍监候会审。如各道自行批行者，不必呈详抚按，止候会审。其奉抚按批行者，照旧呈详。都司卫所与府州县事体同”。

其三，关于奏报灾伤。“凡遇灾伤之年，抚按官先督行各府州县及早申报，巡按即行委官分投核定分数，行所司造报巡抚，具奏议免。如无巡抚，巡按奏报。”

其四，关于赈济。“凡赈济，专责巡抚会同司府州县等官备查仓廩盈缩，酌量灾伤重轻，应时撙节给散，巡按毋得准行。如赈济失策，听巡按纠举。”

其五，关于军政。“抚按职掌军政，所定官员，中差御史有行，止可暂委，或行带管，不许更改取用。空闲在卫者不拘。其公差都御史、御史职务，各奉有专敕，一应兴革区处事宜，抚按官亦毋得干预。”

其六，关于报捷与纪验功次。“凡巡按御史不许同巡抚报捷。如无巡抚，听总兵领兵官奏报。巡按止是纪验功次，以明赏罚。”

到了穆宗时期，御史对总督、巡抚的监察职责得到进一步明确。据《明会典》载，隆庆元年（1567）二月规定：“凡奉有钦依勘合，如查勘功罪、提问官员等项，务要上紧完报……如应勘应问官员，或屡提不出，及势要嘱托故意抗违者，许参奏拏问。如事干重大，巡抚不依期完报，许科道官查参。”^{〔87〕}这里的“科道官”当然包括巡按御史。

应当说，这些关于巡按御史与督抚之间职权划分的规定已经很明确具体了，但这以后督抚与巡按御史之间职掌相侵、互相攻讦的事情仍时有发生，当然主要是巡按侵犯督抚的职掌。史载：“居正以御史在外，往往凌抚臣，痛欲折之……御史刘台按辽东，误奏捷。居正方引故事绳督之，台抗章论居正专恣不法，居正怒甚。帝为下台诏狱，命杖百，远戍。居正阳具疏救之，仅夺其职。已，卒戍台。”^{〔88〕}万历十五年（1587），都察院左都御史詹仰庇条陈御史“出巡事宜”，主要就御史出巡须遵守的规矩提出了建议，其中一条是“申明职掌”，“谓巡抚应行事宜，止具文巡按知会，倘有不公不法，听其纠劾而已。今则互相和同，事多兼管，有司两行申请，致批详不一，遂至停阁。宜遵《会典》檄示所司，毋得混累”。神宗认为所奏有裨风纪，命都察院议行，明确“今后巡按御史敢有任情行事，不遵《宪纲》者，该院从实查参，于回道考察之日分别议处”。^{〔89〕}这两件事反映的问题，都是明廷鉴于巡按御史在与督抚的关系中过于强势而想稍煞其威风，但此时内重外轻的格局已经形成，按强抚弱的趋势已无法

〔87〕《明会典》卷二一一，都察院三·抚按通例，第1057页。

〔88〕《明史》卷二一三，张居正传，第3763页。

〔89〕《明神宗实录》卷一八九，第55册，第3551页。

扭转。

终明之世，巡按御史在双方的关系中都处于优势地位。之所以如此，是因为督抚演变为总制一方的封疆大吏，权力越来越大，明廷有意通过巡按御史对其进行牵制，以防止专擅。正如明末清初人孙承泽在论及总督、巡抚时所说：“百僚群将俯首听一人之谋，似于兼制少疏，故复以巡按权参杀之。”〔90〕巡按御史的优势地位是维护绝对君主专制统治和中央集权的必然结果。

结 语

中国帝制时代监察系统的内部监察制度始于秦朝。秦始皇为维护君主专制统治，在建立从中央到地方的监察系统的同时，也重视对监察权的控制。三国时夏侯玄评议说：“秦世不师圣道，私以御职，奸以待下，惧宰官之不修，立监牧以董之；畏督监之容曲，设司察以纠之。宰牧相累，监察相司。”〔91〕所谓“监察相司”，即指各监察主体之间互相监察。秦以后各朝都建立了监察系统的内部监察制度。比较而言，明代监察系统的内部监察制度具有以下特点：

一是各监察主体相互制衡。监察系统内六科为内侍衙门，都察院及十三道御史为外廷机构，总督、巡抚为中央派驻地方的监察大员，提刑按察司为地方最高监察机关，它们之间无论内外、上下，也无论中央、地方，每一监察主体都有相对独立的监察权，可以对其他监察主体实施监察而不受其干扰，这就形成了监察系统内部内外相制、大小相维的监察格局。

二是监察网络十分严密。监察系统内从六科到都察院，从监察御史到按察司官再到总督、巡抚，每一机构、每一官员都对其他监察机构和官员负有监察的职责，也都有接受其他监察机构和官员监察的义务，互相交织的结果，使得任何监察机构和官员都无一例外地成为监控的对象。

三是对监察行为实施全过程的监察。监察机构和监察官员在实施监察行为时，自始至终都要接受严格的监察，比如御史出巡从“奏请点差”到“回道考察”，督抚从上任到每件事情的处理都要接受监督等，这些规定将监察官员的整个监察行为都置于监督之下。

四是具有明确的监察规则。比如规定科道之间的互相纠劾要“明其实迹”，对科道官的纠劾处置要“取自上裁”，颁布巡按御史和按察司官“造报册式”规范报告行为等，这些规定让监察官员相互之间实施监察时有十分明确的依据以供遵循。

五是监察形式丰富多样。明朝法定的监察形式本来就十分丰富，有六科的稽查章奏、御史的照刷文卷、科道奉旨考察、对各级各类官员的考核、对不法官员的弹劾等，这些形式在监察系统的内部监察中都得到充分运用。不仅如此，还有一些特别的监察方式专门用于监察系统内部，如“科道互纠”“御史回道考察”。各种形式交互为用，能取得较好的监察效果。

在明以前，不乏因监察官员滥用权力而导致或加速王朝灭亡的例子。例如唐朝，其监察制度的弊害之一，是“监察御史掌权过大，容易拥权自雄，各霸一方。唐王朝最终就葬身于藩镇割据势力的手中”。〔92〕再如元朝，明太祖朱元璋指出：“元末台宪每假公法挟私愤以相倾排，今日彼倾此之亲戚，明日此陷彼之故旧，譬犹蛇蝎自相毒螫，卒致败亡而后已。”〔93〕一

〔90〕（清）孙承泽著、王剑英点校：《春明梦余录》下册，北京出版社2018年版，第1631页。

〔91〕《三国志》卷九，夏侯玄传，中华书局1999年版，第222页。

〔92〕彭勃、龚飞主编：《中国监察制度史》，中国政法大学出版社1989年版，第121页。

〔93〕《明太祖实录》卷四八，第2册，第949页。

般认为,明朝统治之所以能延续近三百年之久,一定程度上在于它拥有比较完备的监察制度。再进一步讲,明朝整个监察制度之所以能正常运转,又在于它的监察系统内部监察制度起到了带动和促进作用。

当然,同时也要看到,明代监察系统内部监察制度是明朝绝对君主专制制度的伴生物,其本质与核心在于维护以皇权为中心的君主专制统治。这就决定了它的表现与作用的发挥与绝对专制主义的政治状况密切相关。在政治状况尚好时,内部监察制度就能得到有效的实施;而一旦专制政治出了问题,它在实施过程中就会出现严重的偏差甚至背离初衷,比如网络严密会变成重复监察和过分监察,在监察系统内出现明初朱元璋所担心的“网密则水无大鱼,法密则国无全民”〔94〕的情形;相制相维会变成过度的内重外轻,打破“颀颀”从事的原则;科道互纠会变成党争的工具,完全丧失“耳目纪纲之司”的职责;依规执纪在“凡纠举官员,生杀予夺,悉听上命”〔95〕的规则下变成完全按皇帝的旨意办事,正常的监察秩序被破坏无遗。这些问题在明朝后期专制统治走向衰败的情况下愈发严重,原本精心设计的内部监察制度最终成了明朝绝对君主专制统治的殉葬品。

中国古代监察制度是中国古代法制文明的重要内容,而其中关于保证监察权力正当行使的法律规定又是古代法制文明中的瑰宝。明代监察系统内部监察制度的建立和完善,是统治者对监察权力运行规律的认识趋于成熟的产物,也是统治者对历史上国家治理经验教训进行深入总结的标志性成果。对明代监察系统内部监察制度的研究表明,要高度重视对监察权力的监督制约,对监察权力进行监督制约的有效方式是在监察机构和人员之间建立相制相维的监察机制,这套机制的运行有赖于制定系统完备的规则。鉴古观今,这些对于我们当前进一步完善国家监察制度具有重要的参考价值和借鉴意义。

Abstract: The rulers of the Ming Dynasty attached high importance to supervising and restricting the supervisory power. In accordance with the principle of “he who governs others must first govern himself”, they fully applied the statutory form of supervision to the internal supervisory system and established a system of mutual supervision between the Six Administrative Sections and the Censorate, between the Censorate and the Thirteen Branches of Imperial Inspectors, between the Censorate or the censors and the Inspector Department, and between imperial itinerant inspectors and governors. This system was characterized by mutual checks and balances, a strict network, whole process supervision, clear rules, diverse forms and so on. As such, it played an important role in giving full play to the supervisory efficiency of the supervisory apparatus and preserving the centralized state power. However, as the companion of the absolute monarchical autocracy, its central aim was to maintain the monarchical autocracy centered on the imperial power, thus exposed some fatal shortcomings when the autocratic rule declined and finally became the martyrdom of the monarchical autocracy.

Key Words: the Ming Dynasty, the supervisory system, the internal supervision

〔94〕《明太祖实录》卷二六,第1册,第390页。

〔95〕《宪纲事类》,“禁再纠劾”条,载前引〔29〕,杨一凡点校书,第1448页。