

明代专差专使巡视考察制度

余同怀, 柏桦

(安徽理工大学 马克思主义学院, 安徽 淮南 232001)

摘要:明代继承前代制度,时常派遣专差专使以及勋臣、宦官到地方处理应急事务,并且对地方进行巡视考察。由君主直接派遣的专差专使被授予很大的权力,除了处理应急事务之外,在地方巡视考察中发挥重要作用。派遣专差专使巡视考察地方,既是专制君主扩大耳目的举措,也是整肃吏治的重要手段,作为时代的产物,曾经在强化君主专制中央集权制度,维护王朝的政治统治,规范官员行为等方面发挥过重要的作用,但也存在许多难以克服的弊端。

关键词:明代;专差专使;巡视考察;镇守中官;钦差

中图分类号:K248 **文献标识码:**A **文章编号:**1673-9841(2019)05-0171-09

派遣钦差到地方处理各种事务,乃是历代君主经常采用的办法,奉有钦命而代天子巡狩,也是王朝掌控地方的重要环节。元代经常差遣官员宣抚地方,称之为“奉使宣抚”,这些被差遣的官员,“布宣德意,询民疾苦,疏涤冤滞,蠲除烦苛,体察官吏贤否,明加黜陟”^{[1]卷91,百官志八}。明代因循此制,遣使、遣官,甚至遣国子生、宦官承办一些事务,也成为常态。被朝廷差遣的人,无论官职大小,都是钦差,回京复命,都可以将所见所闻上奏,从考察的角度而言,他们不仅仅有巡视之责,也拥有一定的考察权。

一、镇守中官巡视

洪武九年(1376),朱元璋在没有废除中书省的情况下,率先废除地方行中书省,而改设三司,各省也不再以省为名,而称承宣布政使司,与提刑按察使司、都指挥使司合称“三司”。每布政司设左右承宣布政使(从二品)、提刑按察使(正三品)、都指挥使(正二品)为主官,设左右参政(从三品)、左右参议(从四品)、副使(正四品)、僉事(正五品)、都指挥同知(从二品)、都指挥僉事(正三品)为佐贰官,各有经历司等属官。“明代省级权力机构由行省到三司的演变过程,其实也是省级体制下降的过程。”^{[2]263}这样的设置,不但在一个布政司内没有负全责的长官,还分别隶属于中央各个部门,都指挥使司听命于兵部,按察司听命于都察院和刑部,布政司财政听命于户部、司法听命于刑部、工程听命于工部、礼仪祭祀听命于礼部。在官员任命上,文官归吏部,武官归兵部。

朱元璋改设三司制的意图非常明显,就是削夺地方权力,使之不能够与中央相抗衡,避免割据势力的形成。这种相互制约的体制,在政治稳定与社会秩序良好的情况下,实行起来应该没有什么问题,一旦出现动乱与自然灾害,事权不一,则难以处理。明人何乔新认为:“我朝惩前代藩镇之弊,以都司典兵,布政司理民,按察司执法。凡军戎调发之政,布、按二司不得专,非有符验,都司亦不听调也。平日所以能前却之者,恃有三尺法耳。一旦有事,白刃临其身,厚禄诱其心,三尺法焉能制

之。”^[3]卷17,兵部四 面对这种情况,朱元璋采取临事补救的措施,派遣大臣、亲信、宦官前往主持事务,便有了“镇守”之名。如让沐英镇守云南,此后又以“以云南都指挥使宁正为右军都督府左都督,命镇守云南”^[4]卷219,洪武二十五年秋七月庚寅,这是镇守武臣。陕甘出现叛乱之时,“命曹国公李景隆佩平羌将军印,往甘肃镇守”^[4]卷231,洪武二十七年春正月辛酉,这是镇守大臣。在有战事的地区,派遣总兵、副总兵官前往征讨镇守,而派宦官去监军。“省级最高权力机构从洪武中期开始到正德、嘉靖,经历了以下演变过程:都司、布司、按司‘三司’并立——镇守中官、镇守总兵、镇守文臣‘三堂’并立——巡抚都御史主持军务。”^[2]264 这仅就军事与地方管理而言。从地方官考察的角度,“三堂”因为授权所在,都有一定的权力。特别是镇守中官,在被废除之前,所有的地方事务都参与办理。朝廷下旨地方,往往也以“镇守、巡抚、巡按等官”为词。当然,这些镇守除了中官之外,还有总兵、文臣,但真正参与地方事务管理的还是镇守中官、镇守文臣。

中官染指地方政务,也是始于朱元璋。洪武建元以后,朱元璋常常派遣宦官去观军、劳军、参与地方政务。如洪武元年(1368),“上遣中使、奉御等官至北平,犒北征将士”^[4]卷35,洪武元年九月乙卯。洪武四年,“关中饥。上命陕西参政班用吉、监察御史赵术、奉御徐德等发粟赈济,凡二万五千余户”^[4]卷67,洪武四年八月乙酉。洪武十一年,总兵官辰州卫指挥杨仲名在前方作战,“命内臣尚履、奉御吕玉诣军,观兵阅胜”^[4]卷121,洪武十一年十一月庚午。洪武十四年,征南将军颍川侯傅友德等在云贵作战,朱元璋也派宦官前往,“内使罗信至,知将军调度有方,节制严整”^[4]卷140,洪武十四年十二月辛未。除此之外,宦官还受命办理其他事务。如有传言讲到总制和州郭景祥之子持稍欲杀其父,朱元璋先是派按察使核实属实,所以要诛此子。马皇后得知,认为郭景祥就一个儿子,杀了就绝嗣了。朱元璋再遣内使前往核实,最终“无持稍事”^[4]卷147,洪武十五年八月丙戌。至于“遣内使赵成往河州市马”^[4]卷100,洪武八年戊辰;“遣中使至桂林等府市牛”^[4]卷246,洪武二十九年秋七月己巳;“遣尚膳太监而聂、司礼太监庆童赍敕往谕陕西河州等卫所属番族”^[4]卷217,洪武二十五年三月己丑。这些都是经常性的,而赐宴外国使臣、大臣丧葬、慰劳臣下、采买用品,也成为常制。这种惯例,理所当然地为其子孙继承性地予以发挥。

据《明会典》讲:“其镇守内臣,自永乐初出镇辽东、开原及山西等处,自后各边以次添设,而镇守之下,又有分守、守备、监枪诸内臣。”^[5]卷126,兵部·镇戍一 因为出镇与镇守有一定区别,宦官出镇始于建文四年(1402),而“镇守中官的设置,当在永乐末年,主要在辽东、甘肃、交趾等边镇”^[3]269。实际上“自永乐之初即有大批内官在北疆活动——备御、出使、采办、领军征进及开设卫所”^[6]25。在宣德以后,镇守中官开始普遍设置到各布政司,直到嘉靖十八年(1539)才全部裁撤,此制实行百余年。

镇守中官有南京等处守备中官、诸边镇守中官、各布政司镇守中官。南京等处守备中官主要是护卫留都,管理内外事务,“内事有南京内府衙门及孝陵卫事务,后湖垦艺及被谪种菜净身军人的管理,各地发往南京有罪内使的惩治及囚禁等;外事有南京城防江防的筹划、南京诸狱的录囚、大胜关等关隘官军的提调,江南各地赋税钱粮的征收等”^[3]272。诸边镇守中官主要在于监军与抚夷,各布政司镇守中官职在安民。镇守中官都具有监督文武官吏,镇压各种反叛,缉捕人犯,协调文武官员政务,招抚流亡等权力,几乎含括地方所有事务。

所有镇守中官都是朝廷的耳目,除了采办等事涉皇家事务向皇帝负责之外,随时向皇帝奏报地方情况也是他们的要责,而监督文武官吏,更使他们染指地方政务。按照级别,在外总兵多是一品武官,巡抚多是二品大员,镇守中官是太监的级别为正四品,少监级别为从四品,监丞级别为正五品,应该说级别不高。但镇守中官是奉皇命而来,因此在一起讨论地方政务的时候,经常因为座次发生争执,以至于相互弹劾,产生争端。成化十四年(1478),兵部尚书余子俊等,奏申明条例十事之一,就讲到“息争端”的问题,指出:“在外总兵、巡抚,恒以位次相争。合令左右都督与左右都御史并,都督同知与副都御史并,都督僉事与僉都御史并,俱文东武西。独伯爵以上,则坐于东,而内臣居中,则争端自息。”^[7]卷174,成化十四年春正月乙酉 成化帝从之,而成为定例。自此以后,镇守中官理所当然地居中而坐,亦可见镇守中官在地方上的地位。

镇守中官地位特殊,并不意味着他在地方事务上拥有绝对的权力。因为一旦出现政务纠纷,按例都要奏报皇帝,孰是孰非,既有内阁与六部审议,也有皇帝的裁决,很难做到怪罪一方,因为“国家之制,边方以文臣巡抚,以武臣总兵,而内臣纲维之。事体相须,职位相等,胜则同其功,败则同其罪”^[7]卷90,成化十七年四月甲辰。彼此之间是一种相互制约而荣辱与共的关系,使他们之间任何人都不能够独断专行。

镇守中官有弹劾地方文武官员的权力,既可以奏罢地方官,也可以举荐地方官,但没有升迁罢黜官员的权力,而制度上还不允许他们参与地方官的考察。如景泰二年(1451),镇守福建刑部尚书薛希琏,奏乞会同右监丞戴细保,考察文武方面官员,当即遭到六科给事中们的反对,认为:“旧例之任不以属内臣,希琏乃欲会同内臣考察,不惟假以媚权贵,抑且因以纵黜陟,殊失大体,有辜重任,请正其罪。”景泰帝宥免薛希琏之罪,不准镇守中官参与考察,下诏云:“考察官员,仍如旧例。”^[8]卷28,景泰二年十一月癸卯。也就是说,地方官考察,依然由巡抚、巡按、按察使会同进行考察,镇守中官不应该参与。但这仅仅是制度上的规定,实际上许多镇守内官还是参与考察事务。如镇守浙江太监张庆与巡按御史畅亨不和,彼此互相弹劾。镇守太监张庆就提出巡按御史畅亨“奉诏考察官,去留不公”,经过覆勘,“似有回护妄奏之情”^[9]卷20,弘治元年十一月癸未。结果镇守太监张庆被调回京,巡按御史畅亨停俸两月。由此可见镇守中官对地方官考察事宜的关注。

永乐八年(1410),“敕王安等监都督谭青等军,马靖巡视甘肃,此监军、巡视之始也”^[22]卷74,职官志三。由此可见,在永乐年间中官已经有镇守与巡视之别,而在弘治、正德年间,镇守中官巡历所部成为常态。如四川巡按御史荣华曾经“乞令巡抚官如故事,每半年在边治理。其镇守太监,常在省城守护,藩国无事,不许出巡,庶彼此不至观望,推调地方,可以无虞”。弘治帝“谕令内官不许无故劳扰地方”^[9]卷122,弘治十年二月戊戌。可见镇守中官是经常出巡的,如今进行限制,只是以“无故”为名,有故则另当别论了。再如南京吏部尚书陈俊等应诏言二十事讲到:“云南、福建、浙江等处银冶,盗多民扰,况镇守太监每于冬月,自往各府监督煎银,尤为劳费。宜止令专理银场,专委布、按二司官,岁督银课为便。”^[7]卷263,成化二十一年三月己丑。至正德时,镇守湖广太监杜甫,希望能够“以时巡视所属,比较参奏”。兵部提出“镇守巡历,非旧规,不可许”。正德帝“内批特许之,仍赐以敕”^[10]卷149,正德十二年五月庚寅。自此镇守中官巡视所属,参奏府州县官也就成为例,在考察地方官方面,也起到至关重要的作用。

正德十六年(1521)开始裁撤一些镇守中官,到嘉靖十八年(1539)在外内官全部取回,镇守内官之制宣告终结。但市舶、织造、采办等事务,特别是万历时期的矿税,依然由内官把持。虽然没有赋予他们巡视考察的权力,但也难免奏报地方事务,影响到地方官的前程。

二、钦差巡视

君主专制政体是以君主为政治核心的,即便是如此,君主也要受到一定的约束。孟德斯鸠认为:“在一些场合,君权要适用到它的极限;在另一些场合,适用则也应限制。行政的妙处,乃在于十分懂得在不同的情况下应使用哪一部分权力,而且宽猛得宜。”^[11]209 中国古代对君权的限制,除了在制度上构建谏诤、会议、廷议、集议等制度之外,以祖宗为名的“祖制”也是制约现行君主的重要理由。“中国古代有一个难以改变的观念,凡是祖宗定下来的制度,子孙总是表示要‘恪守成宪’,不敢轻率改变。”^[12]241 但祖宗不能够限制君主随机应变。在位君主以各种名义派出使臣,督管某些事务,既是制度赋予的权力,又是君权的重要体现,这就是诸使差遣负责制。

有明一代皇帝差遣官员、亲信、勋贵、近臣、宦官等承办某些事务,乃是非常普遍的事情。有些事务处理经过不断差遣,也就成为常制。如巡抚、巡按、镇守、巡视、经略等,虽然没有纳入正式官制序列,但颁发印信,称为“关防”,不是官印却发挥比官印还重用的作用。关防为长方形,所用印泥为紫色,俗称“紫花大印”;官印正方形,所用印泥为红色。在公文运转过程中,关防不但犹如官印,而

且因为具有钦差性质，其权威性也就大于官印。

朱元璋遣使承办某些事务是非常普遍的事情，所遣之人，既有职官，也有宦官，甚至连国子生都在差遣之列。在官制上，设有行人司，“凡赍捧诏赦、奉使外夷、谕劳、赏赐、祭祀、征聘贤才、赈济军务、整点军马等事，则遣之，余非奉旨，诸司不得擅差而行人之任重矣”^[4]卷232，洪武二十七年三月戊申。除了差遣行人以外，在任职官、宦官、功臣、驸马等也常在差遣之列。特别是差遣宦官，更成为被其子孙继承的一种常态，以至于“军营厂狱，矿关采办，无一不以宦官领之”^[13]卷38，撰者按。除此之外，身带皇命的各种钦差，也是相望于道，以至于当事人都很难分辨出来。曾经有人指出，在方面官中为什么有称为钦差者，有不称为钦差者呢？敖英解释说：“国初设官分职，咸有定额。往莅职掌者领部檄焉，皆不领敕，不称‘钦差’。其后因事繁难，添设职掌，按察司如提学、屯田、兵备、边备、巡海、抚民之类，察院如清军、巡茶、巡盐、巡关之类，都察院如巡抚、巡视、总督河道、总督漕运、提督总制军务之类，皆领专敕，各于职衔上加‘钦差’二字。于此以见前项职司俱出自朝廷处分，非吏部专擅也。”^[14]428也就是说，凡是有钦差之名者，都领有皇帝颁发的专敕，在敕书规定的权限之内可以便宜行事。特别是旗牌制度的出现，使他们能够更灵活地运用权力。旗牌数量不断增加，可以颁领旗牌的人也越来越多，在万历时期已经有数千面副，“旗牌拥有者可以在战场上处死逃兵或叛将，征调地方人力物力，拥有一定便宜权力，在政治、军事、司法等方面发挥重要作用”^[15]85。值得注意的是，这些钦差都有单独上奏的权力，有敕书者可以在敕书规定的权限内行事，不在规定权限的事情可以奏闻请旨。

钦差所至，当地官员不敢怠慢。即便是钦差经过，地方官也不敢怠慢，如海瑞所讲，朝廷乃是父母，抚、按、藩、臬、僚属、过客、乡土夫都是长兄弟，因此州县官常常是“止可洁己，不可洁人，洁人生谤”^[16]知县参评，146。特别是这些过客，大多是钦差。早在朱元璋时，“朝廷每遣一人出差，即是其人养活之计”。这些钦差凭藉朝廷授予的权力，气势凌人，所以“州县官吏，答应奉承，惟恐不及。间有廉洁自守，心存爱民，不为承应，及其还也，即加谗毁，以为不肯办事。朝廷不为审察，遽加以罪，无以自明”。也就无怪乎“在外藩司府县之官，闻有钦差官至，望风应接，惟恐或后”，最终是“上下之间，贿赂公行，略无畏惮。剥下媚上，有同交易，贪污成风，恬不为怪”^[17]卷21，奉天殿灾疏。对于百姓而言，应付钦差，往往不堪其苦，“钦差等官往来应付，差使日益浩繁。夫甲日益贫耗，甫归之席未暖，而后差之装运又行。前次之债未偿，而后差之帮钱随继。甚则荡废产业，鬻卖子女，痛楚万端，无所控诉”^[17]卷98，明旧章厘宿弊以图治。对于地方官而言，他们“无不畏造流言于当路，图报复于不料”^[18]15。地方官畏惧钦差，是因为钦差有奏事的权力，一旦被钦差访得短处，回京奏闻，则难免丢官卸职。

除了钦差之外，还有各种公差人员。他们在外有所见闻，除了向本管官汇报之外，达到一定级别者也可以进行题奏。如成化三年（1467），礼部奏准：“其京官公差在外者，应行事务，照例依韵书写奏本。若有紧急密切事情，恐有漏泄，许写题本。务要字画真楷，不许草率。”^[7]卷39，成化三年二月丙辰。这些公差人员，既可以写奏本，又可以写题本，若是在公差之时发现地方官不公不法，当然是可以揭发。这也是有明一代的地方官畏惧这些“过客”的主要原因。公差人数更多，除了中央部院公差人员之外，所有衙门都会有公差人员。只有上司衙门的公差才有可能汇报下属衙门的不公不法，所以上司衙门的公差也往往气势凌人。如《大诰·差使人越礼犯分第五十六》讲到：“皂隶系是诸司衙门执鞭、缇铎、驱使勾摄公事之人，此等之徒，往往承差于所属衙门，干办公务或勾罪人，径入公廨，据公座而坐者有之，当道直行者有之，从正门入者有之。”扬州府差皂隶到高邮州，该州同知居然“跪与执结”。朱元璋将他们二人都“杖断流入云南烟瘴”，并且声称“敢如此者，罪亦如之”^[19]774-775。这是被朱元璋发现了，没有发现的不知凡几。奉上安下的政治体制，要求对上绝对服从，上司衙门的公差才能够气势凌人。因为他们的“谗毁”“虚誉”，往往能够决定下级衙门官员的荣辱，甚至命运（官运和生命）。而他们向上的汇报，实际上也扩大了巡视范围。因此无论是皇帝，还是中央各部院，抑或是地方各级衙门，听信公差人员“谗毁”与“虚誉”的现象还是非常普遍的。在官僚政治之下，内外

臣僚也都难免“持禄固宠，任情作弊，谗谤公行，奸邪得计，变乱黑白，颠倒是非”^{[20]149}。在这种情况下，中谗者废、遭谤者罢，遭遇谗谤的职官也不在少数，通过邀誉而升官晋级者更是多见。特别是“正德以来，士多务虚誉而希美官，假恬退而为捷径，或因官非要地，或因职业不举，或因事权掣肘，或因地方多故，辄假托养病致仕，甚有出位妄言弃官而去者，其意皆藉此以避祸掩过，为异日拔擢计，而往往卒遂其所欲。以故人怠于修职，巧于取名，相效成风，士习大坏”^{[21]卷55，嘉靖四年九月乙亥}。政治腐败导致官场风气日趋败坏，以至于“中外臣工，率探政府意向，而不恤公论。论人则毁誉视其爱憎，行政则举置徇其喜怒，是为承望”^{[22]卷235，余懋学传}。在众多毁誉的人群之中，拥有权势的大臣可以操人生死。但众口铄金，众多钦差与公差人员的毁誉，往往能够影响朝廷的决策。仅以提督学政而言，朱元璋重视教育，从中央到地方，乃至村社，都建立学校；而且明文规定各府县生员的名额，考取生员之事，由巡按御史，布、按两司及府州县官负责，“正统元年(1426)始特置提学官，专使提督学政”。景泰元年(1450)罢设，天顺六年(1462)复设，以后成为制度。按照当时颁布的敕谕：“提学之职，专督学校，不理刑名。所受词讼，重者送按察司，轻者发有司，直隶则转送巡按御史。督、抚、巡按及布、按二司，亦不许侵提学职事也。”^{[22]卷69，选举志一}提学官到各府县督考时，“所过之处，遇有军民利病，及不才官吏贪酷害人，事干奏请者，从实奏闻”^{[23]卷336，天顺六年春正月庚戌}。因此提督学政也拥有了巡视考察的权力，可以弹劾不法地方官员。如黄润玉提督广西学政，“时寇起军兴，有都指挥妄掠子女万余口，润玉劾而归之。副使李立人民死罪至数百人，亦为辨释”^{[22]卷161，黄润玉传}。各布政司的学政从按察司副使、佥事遴选，其地位与各分巡道相同，因为主管学校事务，所以尊崇。如河南学政陈选，在大宦官汪直出巡时，“都御史(巡抚)以下皆拜谒，(陈)选独长揖”。汪直问他官职是否大于巡抚都御史？陈选说：“提学何可比都御史，但忝人师，不敢自诎辱。”当然，陈选之所以敢于顶撞汪直，一是他词气严正，二是“诸生亦群集署外”，在这种情况下，“(汪)直气慑，好语遣之”^{[22]卷161，陈选传}。提督学政按照敕谕授权，往往气势凌人。如嘉靖十年(1531)，提督广东学政萧鸣凤，“刚愎任性，因肇庆知府郑璋屡忤之，不胜忿，榜之于廷，璋遂投劾去，按臣逮治”，最终也是“俱送部别用”。按照级别，萧鸣凤为正四品官，知府为从四品官，不能够随便施以笞杖，“而庙堂竟平之，殊不可解”^{[23]卷22，宪臣笞属吏}。其实也没有什么不可解的，乃是权力的效用。“传统的权力，未从外部加以破坏时，几乎总是要经历一定的发展过程的。由于得到人们的尊敬，它就胆大起来，自以为公众不会不赞成它，因而也不把公众放在眼里。”^{[24]57}只要有权力，在将之强加于人的时候，人们只有顺从，但也不能够消除人们的质疑，在接受批评的过程中，也会有所改变。明王朝相继出台对钦差与公差人员的限制，则说明这一点。如《应付通例》讲到：“国初公差人员，应合给驿及应付脚力，各有等差。累朝以来，给驿渐广，事例不一。嘉靖中，申明旧制，公差俱改给勘合，其应给勘合及拨夫，俱有则例。”^{[5]卷148，兵部·应付通例}《应付通例》在洪武年间定有11条，嘉靖年间增定为50条，凡是违反者，巡抚、巡按可以进行参劾。《大明律·礼律·仪制·公差人员欺凌长官》条规定：“凡公差人员在外，不循礼法，欺凌守御官及知府、知州者，杖六十，附过还役。历过俸月不准。若校尉有犯，杖七十。祇候、禁子有犯，杖八十。”^{[25]94}无论规定多么严格，只要钦差及公差人员能够影响与决定地方官的命运，地方官们就会把他们视为座上宾，也就不能够怪“至于今日，其号为指挥者，以金紫之服，低眉俯首，奔走使者之前，若隶卒然”^{[26]卷9，官制}。面对能够决定自己命运的钦差们，文武官员不得不屈从，他们不是屈从于钦差，而是屈从于权力。

三、专使考察

永乐六年(1404)，礼部议奏巡狩合行事宜时，就讲到“分遣廷臣，考核守令贤否，即加黜陟”^{[27]卷82，永乐八年六月乙卯}。次年，所派遣考察地方官的官员回来复命，汶上知县史诚祖被定为“治行第一”，永乐帝亲自颁赐玺书，“并赐内酝一尊，织金纱衣一袭，钞千贯”^{[22]卷281，循吏史诚祖传}。在表彰循吏的同时，也惩处酷吏，于是“劾奏郡县贪吏坏法者，莫甚易州同知张腾，劾其贪暴虐民十数事，遂征下

狱”^{[27]卷93,永乐七年六月壬寅朔}。永乐帝一共5次亲征,都称之为“巡狩”,按例都派遣廷臣考核地方官贤否,所派遣的多是御史等官。当巡按御史取得考察地方官的权力以后,这种不时派遣官员到地方考察官员,也逐渐从原来仅仅是“巡狩事宜”,变为不时差遣了。

派遣专使考察地方官,并没有达到统治者预期的效果,如刚刚即位的宣德帝曾经对吏部尚书蹇义等说:“近闻考察之官,少能著实,但信偏言,更不博询。其有勤于职业,因理公务,不免施刑。小人不喜,诬为酷暴,今辄罢退。庸滥之官,纪纲不立,人所狎玩,或贪赃贿,低首下气,依阿度日,小人贪其易与,乃更保留。如此不当孔子曰:‘众好恶必察焉’。宜严戒饬之,务尽至公,毋使正人受诬,小人得志。如或不当,责有所归。”^{[28]卷5,洪熙元年闰七月丁未}虽然强调责有所归,但还是不能够保证这种专使考察的公正性。

与其派遣专使考察收效不大,还不如利用现有制度以加强对地方官的考察。宣德七年(1432),“命各处巡抚侍郎,同巡按监察御史,考察方面官,仍同布政司、按察司,考察郡县官”。这是吏部尚书郭璉等提出的建议,因为各地方已经有巡抚侍郎,再派遣廷臣专门考察,似乎是多此一举。所以宣德帝认为:“方面官及巡按御史,从公考察足以别贤否,无巡抚侍郎,不必别遣官。”^{[28]卷94,宣德七年八月庚子}也就是说不再派遣专使进行考察了,从而在制度上废除专使考察制。

专使考察虽然没有制度规定,但在特殊的情况下,还是可以派专使到地方进行巡视考察。比如说在有灾异、星变时,皇帝要下《罪己诏》,群臣都要修省。为了达到弥灾异以回天意的效果,派遣专使巡视考察则成为一种临时措置。如正统元年(1436),南京兵部右侍郎徐琦奉命“考察南京畿内郡县官员,时灾异屡见”^{[8]卷45,景泰四年三月己卯}。此外,工部左侍郎郑辰,“奉敕考察云南、四川方面官”^{[23]卷166,正统九年五月甲寅}。南京礼部右侍郎姚夔,“奉命考察云南官吏”^{[7]卷113,成化九年二月己巳}。大理寺丞李茂,“景泰初,奉敕考察南京百司,风采凛然”^{[23]卷323,天顺四年十二月庚子}。景泰三年(1452),兵部右侍郎李贤,“奉命考察四川有司官员”^{[8]卷41,景泰三年十一月庚申}。左副都御史刘广衡,“奉命考察湖广布政司等衙门”^{[8]卷41,景泰三年十一月辛酉}。由此可见这种派遣大臣到地方巡视考察,乃是经常的现象。

之所以派遣大臣去地方巡视考察官员,也是有一定理由的。如吏科给事中包良佐提出:“御史虽有访察之例,而巡历不过一年,是其责未专也。是以在外有司,多未得人,乞慎选才德素有清誉大臣一人,前去考察,廉勤者存之,老疾罢软者黜之,贪墨害民明有实迹者,依律究问,重加贬斥,或考察者徇私任情,并治以罪。”^{[23]卷178,正统十四年辛丑}因为当时巡视考察制度尚不完善,派遣大臣也是必要的举措。这些大臣往往也很尽职,如南京刑部右侍郎吾绅,“奉敕考察两广、福建方面官,有参政素贪黷,结权要,且以(吾)绅为故僚友,(吾)绅竟黜之,时称其公”^{[11]卷82,正统六年八月乙酉}。兵部右侍郎李贤考察四川有司官员,除了将“毫疾昏庸,行检不饬,为民病者,已具疏闻”外,还荐举“持心公正,操行端洁”的按察司副使胡渊、佥事高澄,希望他们能够“以为持宪者劝”^{[8]卷41,景泰三年十一月庚申}。应该承认,并不是所有奉敕巡视考察地方官的大臣都能够秉持公正,往往也是徇私舞弊,挟私陷人。如大理寺少卿李畛,“奉敕考察官吏民”,在没有查清事实的情况下,就把肥乡知县许显“送刑部鞠而黜之”。许显不服,控告到都察院。都御史陈智为许显论辩,李畛“即摭(陈)智诸违法事”。明英宗认为:“(李)畛为理官,朝廷因恤民瘼,俾专考察,既宠私人生事,又挟私意陷人,不服法司对理,妄捏风宪死罪,不才如斯,岂堪再用,其罢为民。”^{[23]卷77,正统六年三月壬子}这仅仅是经过皇帝裁决的案件,其受到不公正考察的微末之官,是无权申诉的。

已经普遍设置巡抚,再派遣朝廷大臣考察地方官,显然就是多此一举。弘治元年(1488),兵部提出:“皇上即位以来,各边将官,有自陈去者,考察去者,劾奏去者,所留者颇皆得人。今欲再遣大臣巡视考察,不无烦扰,宜姑置之。”^{[9]卷17,弘治元年八月甲午}得到弘治帝的认可,以后便很少派遣大臣去地方考察,而巡抚考察地方官,也就变成“奉例考察”,不再颁给敕谕,专使考察也就成为巡抚考察了。

四、利弊分析

明代专差专使巡视考察虽然没有形成固定的制度,但在实际运作过程中却一直存在,而且在预

防官员违法违纪、惩治贪官污吏、减少决策失误、调整统治政策、促使政策实施、保证国家财政收入、严密控制军队,避免司法审判畸轻畸重、减少冤狱、整饬文书等方面发挥监督的效用。在具体实施过程中,还有意使他们与现行职官体系构成相互监督之势,其效果是明显的,其弊病也是突出的。

有关明代监察制度,当代学者从多方面进行分析与探讨。如杜婉言、方志远在总结明代监察制度的特点时指出:监察系统纵横上下设置的完备及运行机制的严密超过前朝,还有比较详细的行政监察法;监察官员作为皇帝的耳目,受委寄深而威权重,充分体现了以内制外,以小制大的君主驾御之术的成熟;明代监察严密的目的,只在于巩固和加强皇权;严密中也有各种缺陷^{[29]281-285}。张德信认为:明代监察制度相当严密,在政治生活中发挥了重大作用,并且从职官、行政、司法等方面的监察,分析了明代监察制度的特点^{[30]268-305}。专差专使巡视考察乃是明代监察制度的重要的环节,在实施过程中确实发挥重要效能。

首先,专差专使巡视考察的目的明确,重点突出,但也存在权力过大而导致腐败的问题。史家评议永乐帝遇有“水旱灾伤,必遣人巡视赈恤”^{[27]卷274,永乐二十二年八月壬午}。在巡视过程中,有责任心的专差专使也能够尽职尽责。如永乐时户部尚书夏原吉,“自南京抵北京,缘河巡视军民运木烧砖,务在抚绥得宜,作息以时。凡监工官员作弊害人,及怠事者,悉治如律”^{[27]卷73,永乐五年十一月丁亥}。宣德时,大理寺卿胡概,数次受命巡视苏、常、松、杭、嘉诸府民瘼,“锄豪强,剪奸黠,无所顾避”^{[28]卷113,宣德九年十月甲寅}。成化时,南京大理寺卿夏时正,“巡视江西灾伤,除无名税十余万石,汰诸司冗役数万,奏罢不职吏二百余人,增筑南昌滨江堤及丰城诸县陂岸,民赖其利”^{[22]卷157,夏时正传}。弘治时,南京刑部左侍郎樊莹巡视云贵,“单车屏从,躬访利病,虽岩阻炎瘴,人迹所不到处,一一履行。奏劾镇守及巡抚官罪状,黜不职文武吏千七百余员。修城池,励兵马,赈贫穷,抚流散,威惠大行”^{[31]卷48,南京刑部尚书赠太子少保谥清简樊公堂行状}。这种巡视多是皇帝直接委派,他们也对皇帝负责,再加上本人的素质,也就使专差专使巡视考察的作用能够正常发挥。因为专差专使拥有特别授权,也容易出现权力滥用。如永乐十四年(1416),河南布政司左参议王徵在巡视民瘼时,“所至恣肆贪酷,杖杀新郑等县吏民数人”^{[27]卷178,永乐十四年秋七月甲寅}。专差专使的个人素质往往也会影响到巡视考察的效果,如镇远侯顾兴祖巡视吕梁洪道,“乃溺于酒色货贿,坐视民患,恬不究心”^{[27]卷214,永乐十七年秋七月庚申}。借权力而谋己私也是难免的,如巡视山东驿传强敏,“受赃已发为民”^{[23]卷2,宣德十年春正月乙酉}。

其次,专差专使巡视任务明确,权力集中,所受制约较少,直接对皇帝与正官负责,在履行职权时可以畅行无阻。即便如此,也会受到官僚政治的影响。专差专使外出巡视,由皇帝颁发敕书,明确他们的职权范围,授予他们直接上奏的权力。如永乐元年派遣监察御史巡视民瘼时,永乐帝明令他们“用心咨访,但水旱灾伤之处,有司不言者,悉具奏来。军民之间,何利当兴,何弊当革者,亦悉以闻”^{[27]卷17,永乐元年二月乙卯}。这是直接对皇帝负责。而洪熙元年(1425),宣德帝派遣大臣巡视江浙时,除了依旧例奏闻军民利弊之外,对于“官吏粮里及公差官员,有贪刻虐害军民,及土豪恃强侵欺小民者”,除了照例奏闻之外,“应合擒问者即擒问”,要他们“务除凶恶,以安良民”^{[28]卷8,洪熙元年八月丁亥}。正统十三年(1448),河南、山东出现旱蝗灾害,朝廷派刑部右侍郎丁铨前往巡视,敕书有云:“或有贪官污吏暴虐小民,即拿问惩治。军民缺食者,发仓赈济。”^{[23]卷166,正统十三年五月甲辰}很显然,凡是专差专使巡视,都有一定的授权,特别是司法权与财政权,使他们在巡视过程中减少许多阻碍。而大多数专差专使也能够认真履职,巡视的功效明显,在澄清吏治,促进社会经济发展方面发挥重要作用。故史家认为:“仁、宣之间,化理郅隆,又能进贤退不肖,而数世之后,固可蒙业而安也。”^{[32]卷28,仁宣致治}君主专制政体与官僚政治是共存的,在权大于法的情况下,自然也会弊端百出。如巡视浙江民瘼的都察院佾都御史俞士吉,“以大臣出视民瘼既归,其民情何如?年谷何如?水患何如?未闻有一语,而汲汲进谏词”^{[27]卷67,永乐五年五月辛亥}。专制君主希望官僚们一心奉公,有效维护朝廷的利益,但官僚们都有自己的打算,为了自身的利益,弃职权于不顾,借职权以谋私,乃是常见的现象。

再次,专差专使巡视考察与当时的政治环境密切相关。《明史》认为:“明太祖惩元季吏治纵弛,

民生凋敝,重绳贪吏,置之严典”,所以“一时守令畏法,洁己爱民,以当上指,吏治焕然丕变矣”;这种官场风气也得以维持,故此“下逮仁、宣,抚循休息,民人安乐,吏治澄清者百余年”,以至于“英、武之际,内外多故,而民心无土崩瓦解之虞者,亦由吏鲜贪残,故祸乱易弭也”。即便是“嘉、隆以后,资格既重甲科,县令多以廉卓被征,梯取台省,而龚、黄之治,或未之覩焉”。只是在万历后期,才“吏治既以日媮,民生由之益蹙”。之所以吏治尚能够控制,是赖有太祖之法,当“太祖之法蔑如”^{[22]卷281,循吏传序},吏治便不可问矣。吏治清浊,乃是一个渐进的过程。拥有特别授权的专差专使,将监察与行政权力集于一身,而所赖以维系的是“公正之服人者至,而直道之终不泯也”^{[22]卷161,周欣等传赞}。随着宦官专权,权臣依附,这种直道渐渐地陵夷,各种不正之风已经开始弥漫于官场。如弘治十六年(1503),侍郎樊莹巡视云南,“奏黜监司以下三百余人”。身为云南籍的户部员外郎席书,就提出“今樊莹职巡察,不能劾威讷大臣,独考黜云南官吏,舍本而治末”^{[22]卷197,席书传}。在官僚政治日益膨胀的情况下,专差专使的巡视考察功能也难以正常发挥,在贪赃枉法,掠取民脂民膏方面却日甚一日,如万历时期“矿使四出,而采珠、榷税、稽积、盐括、羨赎者,蜂起用事,利病尽归阉宦”^{[31]卷29,光禄大夫太子太子太保尚书赠少保兼太子太傅杨公俊民墓志}。这些专差专使以搜括为专职,即便是有考察之责,也成为末节,还容易打击报复,加剧吏治的腐败。

还有,专差专使巡视在审录罪囚过程中,曾经纠正过不少冤假错案。但其司法权不断扩大,也使司法体制发生变化。明代从洪武到天顺年间,朝廷常常遣官会同巡按御史、按察司恤刑,至成化时成为定制,“遣部寺官分行天下,会同巡按御史行事。于是恤刑者至,则多所放遣”^{[22]卷94,刑法志二}。值得注意的是,此后的专差专使审录罪囚,已经不再是主察地方官司法审判的不法不公,而是承担起司法的责任,其监察职能与司法职能的重叠,也导致司法程序发生变化。

此外,在专差专使选用方面,固然有君主用私人的倾向,但在具体选用方面还是有严格的制度,在很大程度上起到弘扬正气的作用。“明代是中国古代士大夫意气风发的时代,敢说敢为,欲与人主论短长的风气极盛。通观有明一代,为君者任意杀戮、侮辱士大夫,在中国历史上是罕见的;但士大夫的气节在历代也是罕见的,越是受了廷杖、挨了板子,就越是觉得风光,在社会上的地位也越高。”^{[2]246}专差专使乃是特别选用,除去君主的私人之外,他们应该是这群士大夫中的突出人物。他们人数不多,但敢作敢为,若是对皇帝进行谏诤,不但南北科道官能够遥相呼应,在外的专差专使也是争先恐后。一些专差专使,纠举不法官吏,举荐卓异贤能,不但能够正人,也能够正己。至少在明代前一百年,他们还能够发挥巡视考察的效能。即便是在明代中后期,因朝政腐败而导致政治昏暗,因社会经济发展而促使生活奢靡,还是有一些专差专使能够以廉洁自律。

最后,明代专差专使巡视考察自出现以来,就利弊共存,因此在具体实施过程中,不免要面临许多困境。面临这些困境,统治者时常在制度上予以调整,但有些并没有调整,因为是“大率遵旧制行之”^{[22]卷71,选举志三}。既然是旧制必须因循,也就很难摆脱困境。历史证明,只要有私有制与公共权力的存在,就会产生腐败。特别是在君主专制政体下,一切制度的制定都是以专制君主为核心,“官吏权贵的划分,仔细考察起来,无非是专制君主及揽权者们弄权斗法的结果”^{[33]66}。中国历史上的政治清明与昏暗,廉洁与腐败,都是相对而言。政治清明往往能够遮盖昏暗,崇尚廉洁往往忽略腐败,关键在于何者为主导,是否能够在掌控的范围之内。

总之,明代专差专使巡视考察在具体实施过程中存在着各种各样的问题,其中既有来自法律方面,也有来自人为的,更脱离不开政治与经济。凯尔森从法与国家的理论分析君主专制政体的法律,“君主本人是不负责的;他不在法律之下,因为他是不对任何法律制裁负责的”^{[34]332}。明代君主专制的高度发展,使君主拥有至高无上的权力,在这种情况下,“首脑人物多是不诚实的人,而要求在下的人全都是善人;首脑人物是骗子,而要求在下的人同意只做受骗的傻子;这是极难能的事”^{[11]24}。专制君主以专差专使巡视考察,无非是扩展自己的耳目,加强对全体臣民的监控,但也难免被自己的耳目所愚弄。弗里德曼从社会学角度分析法律制度,“按惯例,制裁被分为两大类,奖赏

和惩罚即积极和消极制裁。受法律管辖的人们会选择一种,躲避一种”^[35]⁸⁹。明代专差专使巡视考察,其本身就兼有奖赏和惩罚,选择与躲避也必然的,再加上官僚们趋利避害的本能,利用制度保护自己,同时也利用制度祸害他人。这一切都是专制政体所造成的。正如梁启超所讲:“所以发生之由,莫不在专制政体。专制政体者,实数千年来破家亡国之总根源也。”^[36]⁹⁰即便是如此,也不能够忽略专差专使巡视考察在奖廉惩贪,澄清吏治,端正仕风,激励官吏,移风易俗等多方面所发挥的作用,更不能忽略其弊端的存在。认真总结经验教训,分析得失利弊,既是评价历史制度所应该持有的态度,也是希望能有适合人类发展的更好的制度出现。

参考文献:

- [1] 宋濂,等. 元史[M]. 北京:中华书局,1976年.
- [2] 方志远. 明代国家权力结构及运行机制[M]. 北京:科学出版社,2008.
- [3] 黄训. 皇明名臣经济录[M]. 台北:文海出版社影印本,1984.
- [4] 明太祖实录. [M]. 北京:北平图书馆藏红格本,1962.
- [5] 申时行,等. 明会典[M]. 北京:中华书局,1989.
- [6] 胡丹. 明代“九边”内官镇守考论[J]. 中国边疆史地研究,2009(2):22-30.
- [7] 明宪宗实录[M]. 北京:北平图书馆藏红格本,1962.
- [8] 废帝郕戾王附录[M]. 北京:北平图书馆藏红格本,1962.
- [9] 明孝宗实录[M]. 北京:北平图书馆藏红格本,1962.
- [10] 明武宗实录[M]. 北京:北平图书馆藏红格本,1962.
- [11] 孟德斯鸠. 论法的精神[M]. 张雁深,译. 北京:商务印书馆,1961.
- [12] 柏桦. 中国政治制度史[M]. 3版. 北京:中国人民大学出版社,2011.
- [13] 黄本骥. 历代职官表[M]. 上海:上海古籍出版社,1980.
- [14] 敖英. 东谷赘言[M]. 济南:齐鲁书社,1995.
- [15] 柏桦,李瑶. 明代王命旗牌制度[J]. 古代文明,2017(1):84-92.
- [16] 陈义钟,编校. 海瑞集:上编[M]. 北京:中华书局,1962.
- [17] 陈子龙,徐孚远,宋征璧,等. 明经世文编[M]. 北京:中华书局影印本,1962.
- [18] 柏桦. 父母官:明清州县官群像[M]. 北京:新华出版社,2015.
- [19] 张德信,毛佩琦. 洪武御制全书[M]. 合肥:黄山书社,1995.
- [20] 郑晓. 今言[M]. 李致忠,点校. 北京:中华书局,1984.
- [21] 明世宗实录[M]. 北京:北平图书馆藏红格本,1962.
- [22] 张廷玉. 明史[M]. 北京:中华书局,1974.
- [23] 明英宗实录[M]. 北京:北平图书馆藏红格本,1962.
- [24] 伯特兰·罗素. 权力论——新社会分析[M]. 吴友三,译. 北京:商务印书馆,1991.
- [25] 大明律[M]. 怀效锋,点校. 北京:法律出版社,1999.
- [26] 于慎行. 谷山笔麈[M],吕景琳,点校. 北京:中华书局,1984.
- [27] 明太宗实录[M]. 北京:北平图书馆藏红格本,1962.
- [28] 明宣宗实录[M]. 北京:北平图书馆藏红格本,1962.
- [29] 杜婉言,方志远. 中国政治制度史·明代卷[M]. 北京:人民出版社,1996.
- [30] 张德信,毛佩琦. 洪武御制全书[M]. 合肥:黄山书社,1995.
- [31] 焦竑. 国朝献征录[M]. 台北:台湾学生书局,1984.
- [32] 谷应泰. 明史纪事本末[M]. 北京:中华书局,1977.
- [33] 王亚南. 中国官僚政治研究[M]. 北京:中国社会科学出版社,1981.
- [34] 凯尔森. 法与国家的一般理论[M]. 沈宗灵,译. 北京:中国大百科全书出版社,1996.
- [35] 劳伦斯·M·弗里德曼. 法律制度——从社会科学角度观察[M]. 李琼英,林欣. 译. 北京:中国政法大学出版社,2004.
- [36] 梁启超. 饮冰室合集[M]. 北京:中华书局,1945.

责任编辑 张颖超

网 址: <http://xbbjb.swu.edu.cn>