

从《宪纲》修订看明代监察制度的兴衰

苏嘉靖

(故宫博物院,北京 100009)

摘要:《宪纲》事类是明代一部比较完整的监察单项法规体系,主要由宪纲、宪体、出巡相见礼仪、巡历事例、刷卷条格等五部分相对独立的法律规章构成,共计95条,既有涉及监察官员内部的职责分配,监察官的选任标准、任职要求、履职方式、履职禁忌、权利义务及礼仪规范等关于监察主体的直接性规定,也涉及诉讼流程、官员职责划分及行为禁忌,以及地方事务执行标准等针对监察对象和监察范围等监察客体做出规制。明代的监察构网乃是其政治建构中不可或缺的一环,监察队伍是维持明代国家机器正常运转的重要力量,而《宪纲》立、修、改、废的发展过程,勾勒了明王朝监察体制乃至整个政治生态环境由盛到衰的轨迹。

关键词:明代;宪纲;科道;风宪官;监察制度

中图分类号:K248 **文献标识码:**A **文章编号:**1673-9841(2020)01-0170-07

明代从初年构建的监察体制,经过不断完善,在中央形成以科道官为主的监察系列,在地方形成以巡抚、巡按为主,分守道、分巡道、兵备道的监察与巡视系列。这些负有监察责任的官员,都称为“风宪官”,都是《宪纲》所规范的人。除此之外,由皇帝临时派遣的钦差,以及各部院及上司衙门的公差人员,因为是外出,也在《宪纲》规范之内。如此详尽细致且高度体系化的监察法规,既是明代统治集团集体的智慧结晶,也是高度集权的专制主义中央集权制度发展成熟的体现。

一、明初《宪纲》的创立

朱元璋非常重视监察,早在为吴王时,就“命按察司僉事周浚等定义按察事宜,条其宪纲所当务者以进”^{[1]卷19,丙午春正月辛卯}。吴元年(1367),“置御史台及各道按察司御史台”^{[1]卷26,吴元年冬十月壬子}。朱元璋认为:“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。”^{[1]卷26,吴元年冬十月壬子} 监察体制确立以后,就要颁行相关的法规,“至是,台谏已立各道按察司,将巡历郡县,欲颁成法,俾内外遵守”^{[1]卷26,吴元年冬十月甲寅}。与律令一样,《宪纲》也是制定成法的内容之一。随着明王朝的建立,各项制度不断完善,不但监察体制发生根本变化,明初所编纂的《宪纲》也不断进行修订。

“条其宪纲所当务者以进”,这里说的《宪纲》,应该就是元代有关条格,朱元璋并不是要求全盘采纳,而是以“所当务”为标准。从朱元璋讲:“尔等若能兴利除害,辅国裕民,此即神明;若阴私诡诈,蠹国害民,此即鬼魅也。”^{[1]卷19,丙午春正月辛卯} 则可见兴利除害,辅国裕民,阴私诡诈,蠹国害民这16字方针,乃是监察所当务者。

吴元年,朱元璋下令修律令时,将台谏官巡历事宜也纳入修纂之中,到洪武四年(1371),“御史台进拟《宪纲》四十条。上览之,亲加删定,诏刊行颁给”^{[1]卷60,洪武四年春正月己亥}。从颁给时的君臣对话来看,朱元璋认为:“风宪作朕耳目,任得其人,则自无壅蔽之患。”^{[1]卷60,洪武四年春正月己亥} 臣下则以元末时的

收稿日期:2019-05-10

作者简介:苏嘉靖,故宫博物院,博士后研究人员。

基金项目:中华人民共和国司法部重点研究项目“中国古代巡视制度”(14SFB1002),项目负责人:柏桦。

谚语“奉使宣抚，问民疾苦；来若雷霆，去若败鼓”以对，希望“尤重风宪，明立法度”^[1]卷60，洪武四年春正月己亥。这40条的具体内容，史籍没有开列，但洪武十五年（1382），朱元璋“命都察院以巡按事宜颁各处提刑按察司，俾各举其职”^[1]卷150，洪武十五年十一月戊辰。这些“事宜”应该就是《宪纲》的内容。洪武二十六年，朱元璋令臣下仿照《唐六典》而编订的《诸司职掌》完成了，“诏刊行，颁布中外”^{卷226}，洪武二十六年三月庚午。《诸司职掌》，犹如唐代的“格”一样具有法律效力，在《明会典》颁行之前，一直奉行不替^[2]153。历经修订的《宪纲》的主要内容，则载在“都察院”门下，有纠劾百司、问拟刑名、出巡、刷卷、追问、审录等6个子目。

应该承认，《诸司职掌》所收录的一些法规，并不是完整的《宪纲》，因为在洪武改官制以后，并没有对《宪纲》进行修订，所以在宣德时才提出官阙而有任意增益的问题，进而将《宪纲》修订纳入工作日程。《诸司职掌》所收录的内容，在正统四年（1439）修订《宪纲》时，都予以保存，只是进行分门别类，也可见《诸司职掌》基本上收录了洪武《宪纲》的主要条款。正德时期颁行《大明会典》时，《诸司职掌》内容被编入会典者具有法律效力，而以后出现的“著为令”“著为例”则成为新的事例，这些新事例也就成为《宪纲》修订奠定基础。

《宪纲》是明代监察法规的典型代表，洪武《宪纲》大部分因循于元代监察法规的内容，同时参照了宋代的监察法规，结合明初的政治社会特点，在增删改并的基础上，形成具有特色的法规。朱元璋，“这位明朝的开国皇帝在他整个在位年间大兴制度，也修改制度”^[3]87。为了一改元之治，他在制度与法律等方面都标榜祖述唐宋，却也脱离不开元代的制度，总是带有元代的痕迹。朱元璋开规模，立圭臬，无论是在制度构建上，还是在法律编纂上，都有所创新，不但被其子孙所承续，也被清王朝所沿袭。

二、明中后期《宪纲》的修订

正统四年的《宪纲》事类，是目前保存最为完整的监察法规，其上承洪武《宪纲》，以及永乐、洪熙、宣德时期颁行的事例、榜文，在严加考定的情况下进行厘正，不但废除了前朝的事例、榜文，也明确监察责任与权力。正统四年《宪纲》虽然颁行，但在位的皇帝依然可以通行事例、榜文来颁行法规，也是研究者容易忽略之处。自弘治年间编纂《明会典》，相关的事例编入会典，则与《宪纲》有相同的效力，也可以视为《宪纲》的增补。

正统四年《宪纲》的序文讲到编纂、修订及颁行的过程：

朝廷建风宪，任之耳目纲纪之寄，所以肃百僚而贞百度也。《宪纲》一书肇于洪武，厥后官制不同，所宜因时改书，而中外宪臣往往有任情增益者。我皇考宣宗章皇帝，临御臣下，屡以为言，遂敕礼部同翰林儒臣考旧文而申明之，并以祖宗所定风宪事体著在简册者，悉载其中，永示遵守，而益之以训戒之言。凡出臣下擅增者，并削去之。书成，先皇帝上宾，未及颁行。朕嗣位之初，凡以风宪为重，尝敕有司严选，务在得人，而宪臣复以《宪纲》为言。朕今于先朝所考定中，益以现行事宜，尔礼部即用刊印，颁布中外，诸司遵守；尔都察院其通行各道御史及按察司官，钦遵奉行。敢有故违，必罪不恕。钦哉。故谕。

由此可见，洪武《宪纲》颁行之后至宣德皇帝下诏重新修纂之前，建文、永乐、洪熙、宣德四朝，曾经臣下题准或奏准的事例，以及皇帝敕谕都察院颁行的榜文很多。除了建文所更改的制度，在永乐帝即位以后予以明令废除之外，这种事关宪体事例、榜文并没有废除，依然起到规范的作用。这里讲“中外宪臣往往有任情增益”，就是指榜文，所谓“出臣下擅增”，就是经过题准、奏准、覆准、议准的事例。这次修订的“削去”并不是清除，而是削减一些内容，故此条目也不再是40条。在修订过程中“益以现行事宜”，乃是近期增加的事例。总的原则是以洪武《宪纲》为基础，再将以前相继出台的事例与榜文进行整理，因此洪武《宪纲》还是核心。

天顺元年（1457），刚刚复辟的明英宗，针对“近自景泰失政，纪纲荡然，仕台宪者，或非公选，多出私门，或徇情以枉法，或通贿以鬻狱。言事者或假公济私而回邪干誉，或附下罔上而比周作奸。

出巡者或虚张声势而无益于事，或擅作威福而有害于人，以致官邪不儆国法不行”^{[6]卷276,天顺元年三月戊子}。要都察院右都御史耿九畴等“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”^{[6]卷276,天顺元年三月戊子}。耿九畴上言“崇廉耻以励士风”“清刑狱以召和气”“勤农桑以厚民生”“节粮赏以劝军士”“重台宪以振纲纪”等五事，提出“宜申明《宪纲》事例，责以敢言，无得顾忌，内外诸司敢沮怀装诬者，重加以罪”^{[6]卷278,天顺元年五月己卯}。得到明英宗恩准之后，《宪纲》再一次强力推行，并且处置了一些明显违反《宪纲》的风宪官。如副都御史罗绮“赃以万计”，乃是“由平日巡抚四方，镇守松潘，欺公卖法，惟利是图，科敛郡县，剥削军民，以致如此”^{[6]卷288,天顺二年闰二月甲子}。明英宗也知道“今为御史者岂尽得人，中间亦有操行不谨，任意妄为，及出巡于外，往往虚张声势，凌虐军职，贪图贿赂，颠倒事情”，也只能要求风宪官“必先正己，而后可以正人”^{[6]卷288,天顺二年闰二月甲子}，再度申明《宪纲》而已。

正德帝即位，在顾命大臣的辅佐下，试图恢复《宪纲》的权威。如南京监察御史陆昆提出“重风纪八事”时，讲到“御史论劾，或为权贵所沮伤，或为奸贪所欺诋，固非宪纲专任之意，而都御史、御史得互相纠劾，则于文移行事之际，不宜有所牵制，乞申禁约，以重风宪之权”^{[9]卷8,弘治十八年十二月乙亥}。不久刘瑾擅权，“威福任情”，以至于“屡起大狱，冤号遍道路”^{[10]卷304,宦官刘瑾传}。当是时，“焦芳、张彩为之角距，兵科给事中屈铨、国子监祭酒王云凤，俱请将瑾新行事例，刊书布告天下，以垂万世，真堪呕哕”^{[11]卷21,士人无赖}。在这种情况下，多次申明《宪纲》，也只不过是刘瑾阉党为了牟利而已。

嘉靖帝对言官的厌薄与憎恶的情绪是显然的，仅仅在嘉靖六年(1527)，从六月到九月，就罢黜25名御史。为了有效地约束言官，大学士代理都察院事务的张璁，“奏行《宪纲》七条，钳束巡按御史”^{[10]卷196,张璁传}。由此可见，《宪纲》七事是以“钳束”为目的。有了《宪纲》七事，对巡按御史的考察也日趋严格，主管考察事务的都察院右都御史汪鋐，进一步提出“巡按约束十二事”。即宣德意、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。嘉靖帝“览疏深切时弊。俱准行”^{[13]卷109,嘉靖九年正月乙卯}。嘉靖帝承认屡次申明《宪纲》，似乎收效不大，并没有达到其钳束的效果，还出现巡抚与巡按权责不清的问题，以至于“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”^{[13]卷145,嘉靖十一年十二月甲戌}。因此都察院“条上职掌十一事，礼仪四事”^{[13]卷145,嘉靖十一年十二月甲戌}，不但对巡抚与巡按的职责进行了详细的划分，对他们相见的礼仪也做出规定，嘉靖帝“令永远遵守，不许侵越纷更”^{[13]卷145,嘉靖十一年十二月甲戌朔}。为了加强对外差御史的管控，掌都察院事左都御史王廷相上奏“考察差回御史六事”，提出御史按部所及，宜悉心廉访奸弊；务在虚心推鞠；宜核实考心；受代于十月；宜省约骑从；按臣之于抚臣按班入坐。“上嘉纳之，命皆如议，从实举行。内除奸弊一事，仍遵前旨，毋假访察，诬害平民，其诸未尽事，宜令遵宪纲，具列以请”^{[13]卷153,嘉靖十二年八月癸酉}。也就是说，对于巡按御史廉访奸弊，还需要限制，其余则按照《宪纲》进行厘定，奏请皇帝批准。于是王廷相等在原有《宪纲》的基础上，又增补巡视仓库、巡察盗贼、抚恤军士，合计15事，奏请嘉靖帝予以申明执行。嘉靖帝认为：“申明宪纲事宜，先有旨，令各巡按御史及按察司官从实举行矣。第迳者，掌院官多务姑息，不为覆实考察，以致按臣纵恣抗违，按察司官因循畏怯，全不举行。今如拟通行晓谕，各务以实，应违者，御史考核罢黜，按察司官指名参奏。”^{[13]卷154,嘉靖十二年九月辛丑}六年之间，多次修订，嘉靖帝还是认为掌院官姑息，按臣纵恣，按察司官因循，如此钳束言官，“而言官们则忠实地履行自己的职责，不顾个人生死祸福”^{[14]162}。正如史家论云：“然主威愈震，而士气不衰，批鳞碎首者接踵而不可遏。观其蒙难时，处之泰然，足使顽懦知所兴起，斯百余年培养之效也。”^{[10]卷209,杨最等传赞}

万历前十年，是张居正得以变法改革的特殊时期。利用科道官以加强行政纪律，这是张居正推行改革的重要手段，而作为监察法规的《宪纲》，当然也会予以修订。万历元年(1567)巡按直隶御史丁惟宁，疏陈催提勘官员，势重而人知畏，理明而人心正，法严而人知避，论定而浮言息等“四事”；吏科给事中汤聘尹条奏，坚趋向、敦朴素、慎举动、重爵禄、明职掌等“五事”^{[17]卷9,万历元年正月壬寅}，《宪纲》则被作为加强监察权力的依据。不久南京都察院右都御史傅颐，提出遵成法及申明宪纲、职掌、查盘、

词讼、举劾等“六条”^{[17]卷13,万历元年五月辛巳}。万历二年,户科右给事中裴应章条陈三事,即巡按御史差满复命方议迁转;直提调学政宪臣三年任满岁考完日方升;分巡官每岁遍巡所属地方^{[17]卷23,万历二年三月戊戌}。吏科左给事中张楚城奏行官员久任之法,提出“在内科道部属,大约六年上下升司寺”^{[17]卷24,万历二年四月丙寅}。在张居正主政期间,非常重视发挥监察的职能,“他责成各省巡按御史对核实后即予提升或斥降、撤职、法办等处分,其考察范围上自各该省的巡抚、布政使和按察使、都指挥使、总兵,下到府、州、县的正佐和武职的参将、游击、守备等官”^{[18]533}。张居正重视发挥科道官的作用,要求他们支持自己的改革,而不要在一般问题上进行相互攻击,因此在《宪纲》修订中,特别强调公文的运作。“通过检查公文的去向,他确保在报告中一度提及的任何问题都必须在适当的时期予以解决。”^{[3]569}

张居正当时摄行天子之事,万历帝对他的提议几乎全部赞同,但并不意味着心里服气,当万历十年六月二十日,张居正去世,张居正时代也由此结束了,残酷的清算,也导致对张居正的全盘否定。

在《宪纲》方面的清算,先是万历十一年,工科给事中唐尧钦提出辨真才、选大吏、省烦文“三事”。接着吏科给事中邹元标疏陈培君德、亲臣工、肃宪纪、崇儒术、饬抚臣“五事”。对张居正的大清算,“各方面政策截然倒退,政局陷入混乱,又进入由治入乱的恶性循环之中”^{[18]859}。特别是“张居正的做法一旦废除,朝廷对其广布的官僚机构的控制就更进一步衰落了。科道官员、编撰——教育部门的官员和吏部官员的一些小党派这时不受大学士们的控制,并且意识到他们自己在朝廷中的影响。他们忙于争论和尽力清洗张的党羽,而不是忙于恢复和复兴的尝试”^{[3]573}。经过几年的混乱,最终还要回到制度层面的构建,万历十五年,“御史出巡事宜”的出台,就是这方面的尝试。

“御史出巡事宜”是左都御史詹仰庇奏陈的,有14条内容,即:倚重监司,分道巡历,审取官评,委任府佐,督责县令,整饬纪纲,详慎审录,亲审词状,拿问官员,严禁访察,躬行节俭,爱民实政,致虔典祀,申明职掌。万历帝认为:“所奏有裨风纪,命都察院议行。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。”^{[17]卷189,万历十五年八月戊寅}自万历十四年以后,万历帝就开始怠政,其突出表现是不肯上朝,不见大臣,不亲行时享太庙,不搞经筵日讲,不及时处理大臣的奏疏。在这种情况下,即便是申明《宪纲》,也不过是文字游戏。

三、《宪纲》条文的变迁

目前流传在世的明代《宪纲》,有弘治四年(1491)山东巡按陈瑞卿刻本,嘉靖时南直隶镇江府丹徒县官刊本,嘉靖三十一年(1552)曾佩刻本,万历四十一年丹徒县补刻本等,而中国国家图书馆藏嘉靖刊本《皇明制书》所载《宪纲》事类,乃是依据内府刻本而编成的,目前国内尚未发现有内府刻本收藏。

《皇明制书》中所载正统四年《宪纲》事类,共计95条,包括《宪纲》34条、《宪体》15条、《出巡相见礼仪》4条、《巡历事例》36条、《刷卷条格》6条,涉及监察御史的方方面面,既有明确的规定,又有处罚原则,其规范意义自不待言,仅就监察御史职权而言,则可见监察在当时国家体制中的地位及作用。在明代监察制度的发展过程中,《宪纲》事类从颁行伊始,便贯穿王朝始终,不同时期的因事修改、因政增删等,都是在保持《宪纲》事类内容结构独立完整的基础上,以“特别法”的形式奏行实施。在某一特定时期,因事奏行的“特别法”由于时效性、针对性等,往往执行时“优先”于《宪纲》事类本身,这些历朝奏行的监察“特别法”也扩大了以《宪纲》为代表的明代监察法的体系架构。

《宪纲》创立之后,随着政治、经济、社会以及文化的变迁,内容多有调整。成弘正时期,因执行不力等情况,时有臣僚提出申明《宪纲》、整饬监察、恢复《宪纲》权威等建议,虽也有所更革,但基本还是在条文规定的范围内上下游走,较为系统的增补、纂修则多于嘉隆万时期。一则嘉靖一朝政局变革较大,制度上需要以《宪纲》为代表的监察法制变革来配合政治上的杀伐决断;二则万历朝《明会典》修订,也为《宪纲》体例、内容上进一步梳理完善创造了时机。

在《宪纲》事类监察法规体系中,《宪纲》乃是总则,其条文的修订贯穿明代监察体制变迁始终,

这里仅以总则中几条为代表列举之，以窥其一斑。

《宪纲》第1条即是“纠劾百司”。此条开头便讲：“凡风宪，任纪纲之重，为耳目之司”。这个定位，则确立了风宪官乃是整肃纪纲，职司耳目的地位，因此要求“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。其纠举之事，须要明著年月，指陈实迹，明白具奏。若系机密重事，实封御前开拆，并不许虚文泛言。若挟私搜求细事，及纠言不实者，抵罪”^{[21]303}。这一条在正德元年(1506)，予以补充，“令凡不公不法之事，奉有明旨，令科道官记著者，务要即时纠举，不许隐匿遗漏”^{[22]卷209,都察院·纠劾官邪}。这里将六科也纳入风宪官序列。正德十四年，“令抚按官不许互相荐举。如有不公不法，仍照宪纲，互相纠劾”^{[22]卷209,都察院·纠劾官邪}。嘉靖二十七年题准：“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。巡按、清军、巡盐、刷卷御史，同事地方，固宜同寅协恭，亦要互相纠察，以清宪体。”^{[22]卷209,都察院·纠劾官邪}经过调整修订，“纠劾百司”不仅是内外百司了，连监察官本身也纳入纠劾的范围，“纠劾百司”也就成为“纠劾官邪”了。

第8条是“互相纠劾”，“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，贪淫暴横实迹，该科纠劾，毋得徇私容蔽，其所纠举，并要明具实迹奏请，按问明白，覆奏区处，其有区挟私妄奏者，抵罪”^{[22]304}。互相纠劾在第1条内就已经涉及，这里则强调六科的纠劾。嘉靖六年奏准：“两京科道官，有相应黜调考察遗漏者，互相纠举。”^{[22]卷13,吏部·京官考察}进而形成科道官互纠的制度，在实施过程中，颇多弊病，故此于嘉靖十七年予以停止。

第23条是“直言所见”，“凡国家政令得失、军民利病、一切兴利除害等事，并听监察御史、按察司官各陈所见，直言无隐；若建言创行事理，必须共同评议，互相可否，务在得宜，方许实封陈奏”^{[22]306}。朱元璋允许人民建言，并且以法律的形式予以肯定，但也出现一些问题，如永乐元年(1403)，“令凡利国利民之事，不拘百工技艺之人，皆许具实敷奏。若官吏人等，贪赃坏法，颠倒是非，酷虐良民，及婚姻田土军役等事，一体职掌榜文内事理，具状自下而上陈告。如有假以实封建言，募越合干上司，径赴朝廷干冒者，治以重罪”^{[22]卷80,礼部·建言}。也就是说，不准以建言的形式告状，但限制太严，使官吏人等得以横行，故在永乐十三年，“令凡军民利病，及贪官污吏作弊害民者，许诸人具实奏闻”^{[22]卷80,礼部·建言}。又将贪官污吏纳入建言之列。《宪纲》规定建言必须共同评议，也就避免单独进行建言，这种制度也导致建言受到限制。如景泰四年(1453)，“令建言者，该衙门详细参看，果有利国利民，可行则行。有假以言事报復仇怨者，具奏治罪”^{[22]卷80,礼部·建言}。这里增加了该管衙门事先审查的程序，而不是直达皇帝。到了万历年间，“凡天下官吏军民人等建言民情，每岁礼部会官议定可否具奏。内可行者，移各该衙门施行。若泛言不切，立案不行。其抚按等官，陈奏地方利弊，则从各衙门职掌，覆奏定夺”^{[22]卷80,礼部·建言}。不但加强了审查，而且限制抚按官只能够在自己的权责范围内讲利弊，对国家政令及军民利弊也不能够进行建言了。

第27条是“官吏诉罪”，“凡风宪官问定官员赃罪，如有冤屈，许本犯从实声诉；若果真犯实迹，不肯伏罪，或捏造挟仇等项为词，摭拾原问者，于本犯上加二等科罪，仍押至午门前听候再审”。《大明律·刑律·受赃》有11条律，涉及文武官吏受贿、索贿、贪污、勒索，对于官吏受赃，处置极严，官枉法赃达80两，吏枉法赃达120两就是死刑，监守自盗赃40两就是死刑。正因为贪赃关系到官员的生死，而风宪官又是以察奸贪为主要职责，为了慎重，这里不但规定赃罪官员可以声诉，但声诉不实要加二等科罪，还有听候在午门前的再审，也就减少了冤假错案的产生，再加上后来对赃罪的处罚，仅仅限于革职，最重也不过为民追赃。即便是这样，凡是被纠劾的官员，往往还是不服，如弘治八年奏准：“若被黜官员，有不服考察，摭拾妄奏者，发遣为民”；嘉靖二十四年奏准：“各衙门黜退降调官员，不许在京潜住，造言生事，摭拾妄奏。违者，不分有无冠带，俱发口外为民”^{[22]卷13,吏部·考察通例}。由此可见，《宪纲》的规定给予这些官员以声诉的机会，来京声诉的官员不断增多，不得不出台事例予以限制。

四、《宪纲》修订与明代监察兴衰

明英宗9岁登基，在“三杨”辅佐之下，励精图治。针对监察工作，“三杨”以明英宗的名义发布

敕谕：“朝廷设风宪，所以重耳目之寄，严纪纲之任。凡政事得失，军民休戚，皆所当言；纠举邪慝，伸理冤抑，皆所当务。比之庶官，所系甚重”。“三杨”历经“仁宣盛世”，参与朝廷重大决策 40 年左右，“实际上已经组成一个相当稳定的政治实体，形成一股曾经力能左右朝政的重要力量”^{[4]P56}。但在正统初年，因为宦官王振的崛起，“三杨”经常处于窘困之地，他们与明英宗及王振之间的关系也日趋紧张，在这种情况下，双方发生冲突也是难免，而在整顿吏治、加强监察工作方面，双方还是一致的。以整顿监察为目的的《宪纲》事类监察法规体系，就是在这种情况下出台的。

《宪纲》事类的颁行，原本为了整顿监察队伍，但在“三杨”相继去世及失势的情况下，王振专权之势已经形成，身为部院大臣的官员们尚以儿子自称^①，而监察官员稍不阿附，即惨遭迫害。如巡按御史柳华、柴文显、汪澄三人俱被极刑，“盖因王振当权，所恶者御史之官，故尽杀之。斯岂法之正乎”^{[5]84}。也就是说，虽然有《宪纲》事类的监察法规，但在具体实施上，还是以权势为转移。连正统帝自己也不得不承认，“其职居方面风宪者，亦皆同流合污，视官吏贪污，民生疾苦，若不相干，徒以行移，巧为遮饰”^{[6]卷127，正统十年三月辛丑}。每当此时，《宪纲》还是一次一次地被提起，一些明显违反《宪纲》的风宪官也受到惩处。如景泰六年，吏科都给事中李赞等提出：“各处巡抚镇守等官，及都布按三司，按治所属，往往恣肆妄为。凡出入，必要官吏迎送，或三五十里，远至百里。凡有咨禀，务行跪礼，间有稍持正者，辄生事嗔辱之。以考试生员为尽职，以赈赋诗词为有才，其军民利病，曾不询及”。景泰帝也只是认为，“《大明律》及《宪纲》所载者，如何不遵？礼部、都察院即申明之，但有搜举细故，凌辱官吏者，许被害之人陈诉，治罪不贷”^{[7]卷68，景泰六年二月戊戌}。一次次申明，一次次违反，惩处也不严格，《宪纲》已经有具文的趋势。自此，法制的式微也揭开了明代监察体制走向衰落的序幕。

《宪纲》事类反复被申明，虽然暴露了实行不力，但毕竟还是有法可依，在风宪官整肃上也能够予以追究责任，在实际上也很难摆脱权力的作用。如在“曹石”专权的时候，风宪官们“多畏避权势，习为缄默”^{[6]卷330，天顺五年秋七月庚戌}。“居言路者以言为讳，职风宪者以职自保。宁负朝廷之恩，不敢犯大臣之怒”^{[8]168}。除了权臣，在宦官专权之时，风宪官们也依然不能够置身于外。明英宗登基时是个儿童，后来经过被俘，关押在南宫，却出人意外地复辟了，可以说是历尽人间沧桑，“所以他采取强硬的措施以确保稳定和巩固自己的权力就不足为奇了”^{[3]375}。清除石亨、曹吉祥的“谋反”，其正常施政也少了干扰，也促使《宪纲》事类的正常实施。

英宗英年早逝，17 岁的成化帝即位，也是刚刚 40 岁就去世了，此后的弘治帝、正德帝，都没有活过 40 岁。在他们短暂的一生中，后妃、宦官的影响深刻，但在朝廷任职的士大夫们，依然得到重用，但他们在与后妃，特别是宦官争夺权力的过程中，逐渐被皇帝疏远，祖制便成为他们能够与后妃、宦官抗衡的工具，在皇权的作用下，他们的抗衡收效不大，而士大夫也开始分化，一些人成为阉党，而朝臣的分党，也导致彼此都要利用制度来制约对方，而《宪纲》的修订则从侧面反映这个问题。

正德时期经过刘瑾擅权，《宪纲》的申明也打上了阉党牟利的印记。刘瑾被杀，依然没有摆脱宦官与佞幸专权，而风宪官之间却互相攻击不止，以至于正德帝下诏云：“挟私弹事，律有明禁。今后给事中、御史，有言事不实者，许互相纠劾，治罪不宥。”^{[9]卷172，正德十四年三月丙辰}不准挟私，如何区分公与私呢？本来就没有明确的标准，而如何治罪，也没有明确的规定，也难怪以后科道官也卷入派别之争，特别是在嘉靖年间参与“首辅之争”，进而改变监察官员澄清吏治的本意，监察也由此畸变，衍生出一条走向党争的变态发展方向。

嘉靖帝是以在外藩王入承大统，与明代其他皇帝的身份有所不同。藉“大礼仪”之威，嘉靖帝顺势将杨廷和等政治上不配合自己的臣僚清除出权力中心，并重新组建了忠于自己的新一代权力集团。嘉靖帝钳束言官，是不让他们谈论朝政之是非，但对他们监察臣属的作用，还是予以扶持，并且不断扩大他们的监察权限。如嘉靖二十一年，都察院掌院事毛伯温等，在嘉靖帝的授意下，提出申

① 正统间，工部侍郎王某出入太监王振之门。某貌美而无须，善伺候振颜色，振甚眷之。一日，问某曰：“王侍郎，尔何无须？”某对云：“公无须，儿子岂敢有须。”人传以为笑。陆容撰，佚之点校：《菽园杂记》卷 2，中华书局，1985 年，第 13 页。

明《宪纲》之禁酷刑、慎举劾、革骚扰、惩势豪、省繁文、明职守、正士风、备两造等“八事”。这些都是旨在约束有司、振扬风纪，因此嘉靖帝非常满意地说：“朕心嘉慰，所陈悉允行，务从实振举，所在巡按御史，即宜精白奉扬，勿负朝廷简命，如或故违，重治不宥。”^[13]卷260，嘉靖二十一年四月丁丑 毛伯温也因此被任命为兵部尚书，毛伯温提出整顿军伍之弊，嘉靖帝因此诏：“都察院刻榜谕众，及缉事衙门悉心访察，但遇各边将官入京，贿赂夤缘升擢，及棍徒指称诬骗者，即速问重治之”。以风宪官约束有司，再辅以缉事衙门侦缉，则可见嘉靖帝在大权独揽的情况下，对任何臣下都不放心。可以说，嘉靖帝通过整肃监察官的尝试，加强君主绝对的权力，但其效果是有限的。

万历后期的党争，乃是明末政治斗争的焦点，“明朝的灭亡是各种矛盾共同作用的结果，党争只是其一而已，故尔言党争亡明实非确切之评价”^[19]⁸³²。即便如此，党争导致政务的混乱，明廷也没有能力进行制度上的修正。以《宪纲》而言，直到崇祯十六年(1643)，崇祯帝才提出：“朝廷差御史巡按，专察吏安民，除奸清暴，屡旨严饬，概不遵依。如关防先严，举劾失当，供应侈靡，弊难枚举。巡按身先不正，何以振扬法纪？都察院职司激扬，未见特纠何人。朕今专责巡按，痛革沿习，力行察吏安民之事，举荐必廉卓循良，参劾必大贪巨蠹。果肯实心奉行，自然有造地方。若但修饰虚文，勉循套件，托名巡按，徒滋骚扰，于朝廷设官之义何居？朕特欲在考核成例之外，加行大赏大罚，以示惩劝。”^[20]卷23，都察院 下令修订《宪纲》，在多事之秋，已经是无能为力了，而作为有明一代政治架构关键一环的监察制度，再也无力撑起大厦将危的明王朝。《宪纲》作为法律文本记录下了明代监察体制曾经的光芒，同样也踏着明王朝衰败的节奏最终走向陨落。

参考文献：

- [1] 明太祖实录[M]. 台北：“中央研究院”历史语言研究所，1962.
- [2] 柏桦，李倩．论明代《诸司职掌》[J]．西南大学学报(社会科学版)，2014(4):153-160.
- [3] 崔瑞德，牟复礼．剑桥中国明代史[M]．北京：中国社会科学出版社，1992.
- [4] 韦庆远．明清史新析[M]．北京：中国社会科学出版社，1995.
- [5] 王锜．寓圃杂记[M]．张德信，点校．北京：中华书局，1984.
- [6] 明英宗实录[M]．台北：“中央研究院”历史语言研究所，1962.
- [7] 废帝郕戾王附录[M]．台北：“中央研究院”历史语言研究所，1962.
- [8] 郑晓．今言[M]．李致忠，点校．北京：中华书局，1984.
- [9] 明武宗实录[M]．台北：“中央研究院”历史语言研究所，1962.
- [10] 张廷玉，等．明史[M]．北京：中华书局，1977.
- [11] 沈德符．万历野获编[M]．北京：中华书局，1959.
- [12] 赵翼．廿二史札记[M]．北京：中国书店，1987.
- [13] 明世宗实录[M]．台北：“中央研究院”历史语言研究所，1962.
- [14] 胡凡．嘉靖帝[M]．北京：人民出版社，2004.
- [15] 谈迁．国榷[M]．北京：中华书局，1958.
- [16] 明穆宗实录[M]．台北：“中央研究院”历史语言研究所，1962.
- [17] 明神宗实录[M]．台北：“中央研究院”历史语言研究所，1962.
- [18] 韦庆远．张居正和明代中后期政局[M]．广州：广东高等教育出版社，1999.
- [19] 张显清，林金树．明代政治史[M]．桂林：广西师范大学出版社，2003.
- [20] 孙承泽．天府广记[M]．北京：北京古籍出版社，1982.
- [21] 张鹵．皇明制书[M]．北京图书馆古籍珍本丛刊，第46册．北京：书目文献出版社，1998.
- [22] 申时行，等．明会典[M]．北京：中华书局，1989.

责任编辑 张颖超

网 址：<http://xbbjb.swu.edu.cn>