

古代巡视制度史话

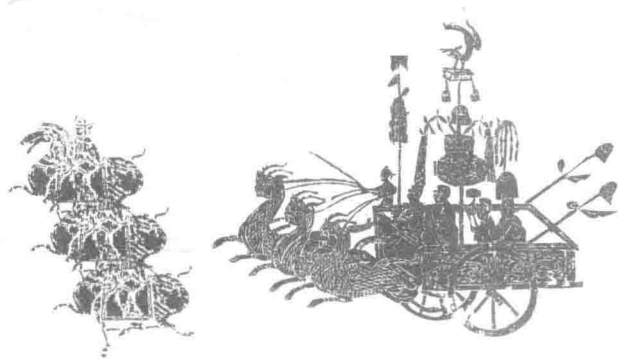
贺清龙◎编著



中国方正出版社

古代巡视制度史话

贺清龙◎编著



中国方正出版社

图书在版编目 (CIP) 数据

古代巡视制度史话/贺清龙编著. —北京: 中国方正出版社,
2016. 4

ISBN 978 - 7 - 5174 - 0304 - 3

I. ①古… II. ①贺… III. ①监察—政治制度史—中国—古代
IV. ①D691. 49

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2016) 第 076940 号

古代巡视制度史话

GUDAI XUNSHI ZHIDU SHIHUA

贺清龙 编著

责任编辑: 王旭婷

责任印制: 李 华

出版发行: 中国方正出版社

(北京市西城区广安门南街甲 2 号 邮编: 100053)

编辑部: (010) 59594956 发行部: (010) 66560936

出版部: (010) 59594525 门市部: (010) 66562755

邮购部: (010) 66560933

网 址: www.lianzheng.com.cn

经 销: 新华书店

印 刷: 北京盛兰兄弟印刷装订有限公司

开 本: 880 毫米 × 1230 毫米 1/32

印 张: 5.5

字 数: 121 千字

版 次: 2016 年 9 月第 1 版 2016 年 9 月北京第 1 次印刷

(版权所有 侵权必究)

ISBN 978 - 7 - 5174 - 0304 - 3

定价: 20.00 元

(本书如有印装质量问题, 请与本社发行部联系退换)

目 录

绪 论 / 1

第一节 研究中国古代巡视制度的意义 / 2

第二节 中国古代巡视制度的历史沿革 / 4

第三节 中国古代巡视制度的特点 / 7

第一章 巡视机构 / 12

第一节 秦朝——创设御史制度 / 12

第二节 两汉——刺史与司隶校尉 / 14

第三节 两晋——行使巡视职能的御史台 / 17

第四节 隋朝——巡察三台：御史台、司隶台、谒者台 / 18

第五节 唐朝——一台三院 / 20

第六节 宋朝——监司专职巡视 / 22

第七节 元朝——一台一司 / 27

第八节 明朝——都察院 / 30

第九节 清朝——都察院 / 35

第十节 小结 / 38

第二章 巡视法规 / 41

第一节 秦朝——《为吏之道》 / 41

- 第二节 两汉——《六条问事》/ 49
- 第三节 两晋——《察长吏八条》/ 57
- 第四节 隋朝——《刺史巡察六条》/ 60
- 第五节 唐朝——《巡察六条》/ 61
- 第六节 宋朝——《庆元条法事类》/ 62
- 第七节 元朝——《察司体察等例》/ 66
- 第八节 明朝——《宪纲条例》/ 70
- 第九节 清朝——《钦定台规》《都察院则例》/ 73
- 第十节 小结 / 75

第三章 巡视官员 / 76

- 第一节 巡视官员的职能 / 76
- 第二节 选任方式 / 109
- 第三节 巡视官员的考核 / 120
- 第四节 巡视时间 / 128
- 第五节 小结 / 133

第四章 巡视内容 / 135

- 第一节 巡视目的 / 135
- 第二节 巡视领域 / 138

第五章 巡视形式 / 142

- 第一节 帝王巡视 / 142
- 第二节 帝王遣使巡视 / 156
- 第三节 中央监察机构对地方的巡视 / 163
- 第四节 地方监察机构对所属郡县的巡视 / 166
- 第五节 小结 / 166

绪 论

中国古代的巡视制度最早可追溯到原始社会尧、舜、禹时期的天子巡狩制，即天子对各地进行自上而下的巡察，后演变成为中国古代政治制度，特别是监察制度的重要部分。它对于维护君主专制主义中央集权有着重要的意义。中国古代政治制度的一大特点是君主高高在上，凌驾于一切之上，所谓朕即国家。国家的一切权力皆源于皇权，归结于皇权，在封建社会的后期，皇权达到高度的膨胀。但是，所有政务，从政治到经济，从司法到军事，靠皇帝一人亲理是难以应付的，君主并不能总理所有朝政，做到事事亲为。《韩非子·观行》说：“虽有尧之智，而无众人之助，大功不立。”因此，君主的最高统治权要得以行使，需要一定的“助手”，还需要设置遍及全国的统一的官僚机构，需要依靠庞大的官僚集团来实现。

然而作为专制君主，他所需要的统治机构应当是既不妨碍君主独裁，又能积极发挥统治作用的办事机构，所需要的是臣下唯命是从，一切只对最高皇权负责。君主要想驾驭庞大的官僚机构，使全国官吏既能毕恭毕敬听命于皇帝一人，又能主动地维护专制制度，就需要对内外百官、中央与地方官吏进行严密督察和

有效监控。因此，君主需要设置监察官员督察百官。

自战国起，历代君主设御史专以巡视监察天下百官，御史台作为中央最高监察机构也历经千年而不朽，成为督察朝廷百官的重要机构。同时，皇帝还要控制地方官吏，保证地方统治的稳定，派遣相应的机构或人员到地方进行监察。由此，巡视就在历史的舞台上浮现出来。

我国古代的官僚机构作为皇帝的“助手”辅助帝王统治，执行皇帝的命令，而中央监察机构和地方巡视机构则是作为“医治”皇帝“助手”的角色帮助皇帝统治百官，保证官僚阶层的忠心，这就决定了中央监察官和地方巡视官必然是皇帝私人的耳目，中央监察机构和地方巡视机构是皇权的御用工具。因此，我国古代历朝历代的君主尤其重视监察机构的设立，特别是重视巡视制度的完善。

第一节 研究中国古代巡视制度的意义

一、理论意义

巡视制度作为中央对地方监察制度的重要组成部分，历朝历代都是行政管理理论和实践改革的重要着力点。这不仅仅是因为巡视工作直接面向地方并对中央负责的特殊性，更主要在于巡视制度的建立和完善是法治国家的重要标志之一。

对我国古代各个朝代巡视制度进行梳理不是简单的资料收集工作，其目的在于归纳总结出其中的普遍做法和特征，作为完善我国当代巡视制度乃至监察制度的重要参考和依据。当下我国法

治政府建设已步入快车道，如何建立起从中央到地方政府层面的巡视监察体系尚需深入讨论。因此，很有必要对我国巡视制度的历史沿革进行梳理研究，作为当代我国依法行政、依法治国的理论基石。

二、现实意义

党的十八届四中全会提出“全面推进依法治国”的总目标，为我国建设法治国家注入了新的活力，增加了靓丽色彩，展现了美好的愿景。

目前，对巡视制度进行研究在我国依法行政、依法治国的大背景下具有很强的现实意义，这主要包括以下方面：

（一）为官员的行政行为提供标杆

自汉朝的“六条问事”到隋朝的“刺史巡察六条”，再到唐朝的“巡察六条”，巡视制度渐趋成熟，而到了宋、元、明、清各朝又都对巡视人员的工作职能、巡视内容和巡视时间等作了更加详细的规定。这样做有明显的好处，就是对地方官员的考核标准和吏治的整顿，有了法律上的标准，使地方官员在行政过程中以及巡视人员在巡查过程中能够做到有法可依。

（二）加强中央对地方的有效管理，保持政令畅通

巡视工作最主要的职能之一就是保证中央政令的畅通，以实现中央对地方的有效管理。在古代，这样做的重要性不言而喻，因为在交通和通讯极不发达的当时，封建割据势力极大威胁了中央的有效统治。而在当下中国，如果不能保证中央政令的有效落实，无疑会对经济建设、人民生活水平提高和社会发展产生威胁。因此，对巡视制度的研究必定会对我国政治、经济、文化、

社会和军事等各个方面的建设起到促进作用。

（三）维护社会稳定

我国历史上的“钦差大臣”“八府巡按”等称谓，其实并不是一种法定的官职，只是民间对中央派遣的地方巡视人员的一种尊称。从字面上就可以看出，百姓对于中央特派下来的巡视人员往往寄予厚望，希望他们能够帮助百姓洗清冤屈、向中央汇报地方灾情。当前，一些地方依然有冤假错案，百姓生活困苦现象也不同程度存在。因此，很有必要通过巡视人员将基层信息传递到中央层面，在更加公平公正的条件下处理事件，从而实现社会的长治久安。

第二节 中国古代巡视制度的历史沿革

“执古之道，以御今之有，能知古始，是谓道纪。”我们需要从我国历朝历代的巡视制度中，探索出可资借鉴的经验，以完善并发展当代的巡视制度，《周礼·司谏》中将“巡视”解释为“巡问而观察之”。“巡视”一词在我国很早就出现了，《说文解字》说，“巡，视行也”。巡视制度作为监察制度的一部分，萌芽于先秦时期，形成于秦汉时期，发展于两晋时期，成熟于隋唐时期，强化于宋元时期，完备于明清时期。巡视制度是建立在皇权基础上的，是为加强皇权，督察百官而设立的，随着皇权的加强，历经千年而逐步完善。

一、先秦时期的萌芽阶段。原始社会的“巡狩制”是我国巡视制度的最早起源。尧命舜摄行天子之政，舜即开始巡视四方，逐步形成了“五岁一巡狩”的惯例，《礼记·王制》记载：

“天子五年一巡守，岁二月东巡守，至于岱宗；五月南巡守，至于南岳；八月西巡守，至于西岳；十月北巡守，至于北岳。”除了天子巡狩，先秦时期已经设立了监察御史一职，不过其职能还是御前的记史官，即皇帝身前的史臣。当时有一种官职被称为“方伯”，受命于君主，对称臣纳贡的异姓诸侯和分封的同姓诸侯进行监察，履行巡视职能，但也只是为了维护部族间的秩序，帮助天子了解诸侯事务。因此，先秦时期是我国古代巡视制度的萌芽阶段，其巡狩以惯例为最主要特征，并未形成固定的制度。

二、秦汉时期的形成阶段。秦始皇统一六国之后，实行郡县制，将“方伯”改为中央派往地方进行巡视的官员，称为监御史。秦始皇五次出巡督察地方，强化了帝王亲自巡视这种巡视形式。秦朝时期，皇帝巡行和御史巡视相结合，构成了巡视制度的雏形。汉武帝时期，全国划分为13个监察区，称为十三部，每部设立1名刺史，共13名刺史。刺史的工作方法是“乘传周流”（“传”指公家驿站的马车，“周流”意为到处巡察），年底返京述职。刺史的职责被武帝钦定为《六条问事》。同时，在郡级设立督邮一职，采取巡部方式，监察县级长官。汉武帝时期巡视制度正式确立起来，设立了专职巡视的官员职位，我国古代的巡视制度进入初始化阶段。

三、两晋时期的发展阶段。两晋时期，御史台脱离少府，成为独立的监察机构，直属于皇帝，是皇帝监察百官的有效工具。御史中丞为其主要长官，对朝廷官员进行监察。中央同时不定期地派遣御史巡察监督地方官吏，并赋予御史“风闻言事”的权力，巡视制度自此开始形成独立的体系，走向独立化。

四、隋唐时期的成熟阶段。隋朝沿袭独立的御史台制度，监

察御史代表皇帝出巡地方，监察郡县。同时，还设立了司隶台、谒者台，形成巡察三台。司隶台成为第一个专职的巡视机构，专门巡察诸郡，还颁布“司隶六”的监察法条，制定《开皇律》，建立起一套较为完备的巡视机制，巡视制度日益专业化。唐朝设一台三院，即御史台、台院、殿院和察院。殿院主管殿廷供奉之仪式，并随皇帝巡幸，察院专门负责地方巡察，一台三院职能分工明确，各司其职，巡视制度日益成熟化。

五、宋元时期的强化阶段。宋朝承袭唐制，在其专业化的基础上更加注重规范化。宋朝设立监司专职巡视，同时还设立了走马承受与通判两大机构履行巡视职能，三者相互配合，巡察地方。元朝时期设立了行御史台与肃政廉访司两大机构巡察地方，两大专职巡视机构定期派遣官员巡察地方，并按时汇报。宋元时期巡视制度分层、分道巡察的特点明确下来，有巡察地方行政单位的机构，也有巡察基层行政单位的机构，同时将全国划分为不同的监察区，巡视员有固定的巡视区域。同时，宋元时期巡视法规日益增多，对巡视时期、巡视内容、巡视官员的选任、考核、职能等都较为明确地规定出来，这一时期的巡视制度逐渐走向了规范化。

六、明清时期的完备阶段。明清虽将御史台改为都察院，只是称谓发生了变化，其监察的性质和功能仍未改变。明清时期的巡视制度是最完备的，在宋元规范化的基础上更趋严密化、系统化。明成祖朱棣正式确立御史巡按制度，改御史台为都察院，设六科给事中，成为六个独立的监察机构。十三省行政区划分为十三道，设立监察御史巡视十三道。巡按御史代表皇帝巡视地方，又叫“巡方御史”，俗称“八府巡按”，专门负责监察，一般不

理其他事务，权力极大。清袭明制，由监察御史和提刑按察使共同负责对地方进行巡视，不同的是将监察御史改为十五道。清时期，一套复杂的巡视机构体系：巡按、十五道监察御史、总督与巡抚、提刑按察使司、京师五城察院、钦差大臣等和相应的巡视法规、制度机制，标志着巡视制度的完善和成熟。

我国古代巡视制度从萌芽、初创到制度化、完备化的过程，展现了巡视制度的历史演进和变革，这是一种逐渐发展完善并上升的趋势。然而，如此严密发达的巡视制度虽在历史上为皇权统治作出过不可替代之贡献，成为强化皇权、保卫皇权最重要的工具，但它终究没能帮助历代王朝走出自己周期性兴亡的“宿命”，归根到底在于其本身固有的局限性。我国古代的巡视官员大多被称为监察御史，其本身的局限性，一个“御”字即昭然若揭。

第三节 中国古代巡视制度的特点

中国古代的巡视制度作为辅助君主专制统治的工具，在机构设置、巡视法规、巡视内容、巡视官员权限、选拔和职能上有着一定的共性，并表现出以下特点：

一、巡视机构日趋健全并且制度化。我国古代巡视机构的发展以御史台的发展和地方常设巡视机构的演变为两条主线而不断完善。尧舜禹时期的“巡狩制”比较简单，到汉代实行刺史专职巡视和隋朝的巡察三台，内容得到极大丰富，唐朝实行一台三院，制定“六察法”，内容更为详细具体，成为中央派遣官员到地方开展巡查必须遵循的原则。宋元时期形成分层与分道相结合

的巡视方式，监司、行御史台负责地方巡视，肃政廉访司负责基层的巡视。明清时期都作了相对具体的规定，形成了比较完整的巡察制度体系。

二、巡视法规日趋完善。我国古代的巡视法规以汉朝的“六条问事”为主线，后世不断继承发展。汉朝实行刺史“六条问事”、两晋的《察长吏八条》、隋朝出台“司隶六条”，内容得到极大丰富，唐朝制定“六察法”，内容更为详细具体，成为历代刺史和中央派遣官员到地方开展巡查必须遵循的原则。宋朝制定《庆元条法事类》《监司互查法》等，明代制定《出巡相见礼仪》《奏请差点》《巡历事例》和御史回道考察法规等制度，从巡察内容、巡察程序、巡察官台仪等方面提出明确要求，监察立法建设有新的发展。清朝也制定了《钦定台规》及《督察院则例》来约束监察御史。这些巡查制度对巡查官员的选任、出巡任务、巡察对象、责任追究等方面，都作了相对具体的规定，形成了比较完整的巡视法规体系，促进了中国古代巡视制度的发展。

三、巡视官员权威较大，以小监大现象日趋普遍。汉代巡察郡国的刺史品秩约为一个县令，仅仅为六百石的小官，却能监察二千石的地方长官。唐代御史台下辖的御史官品都在七品以下，但权限很大。明代巡按御史的品级虽然微至七品，但权力很大，三品以上的布政使、按察使也对之十分敬畏。清人顾炎武说道：“夫秩卑而命之尊，官小而权之重，此小大相制、内外相维之意也。”这种巡视制度安排对于维护封建专制主义中央集权统治，无疑起到了积极的作用。但由于巡视官干扰地方行政，导致营私舞弊、贪污纳贿现象时有发生。而且在我国古代巡视制度发展中

有一个典型的现象，就是由于巡视官员的权力过大，往往会逐渐演变成地方的一级行政长官，如汉朝的刺史、明清时期的总督和巡抚。

四、巡视官员的职责权限日趋明细。我国古代巡视官员的职权主要包括：巡察权、审察权、抚恤权和荐举用人权等。巡察权，即考核地方官吏、巡察百官、反腐倡廉；审察权，即审理案件、为百姓鸣冤申屈；抚恤权，即巡视官员代表帝王抚慰地方、关心民生、帮助地方发展生产；荐举用人权，即巡视官员从地方发掘优秀的治理人才，举贤荐能。汉武帝时期，“六条问事”规定刺史的职责主要在于监察郡太守以及各级地方官员的施政。六条之外不察，重大案件不得擅自处理，必须上奏朝廷，不许代替地方官吏理事断案，不得干预地方行政事务。唐代依据“六条问事”制定了巡察使“六察”巡按条例，明确了巡察官员职权范围。明代十三道监察御史主要执掌内外百司之官员，或露章面劾，或封章奏劾，监察范围十分明确具体。

五、巡察官员选拔条件日趋严苛。汉朝实行察举制度，选监察官员以熟悉律令为最基本要求。隋朝时，担任巡察官员要通过科举考试，这是对担任监察官员提出的新要求。唐代还规定，“凡官，不历州县，不拟台省”，御史必须在地方州县任过职务。宋仁宗规定，监察官必须“两任通判”。司马光对巡察官员的选拔提出“当以三事为先”，第一是不能嫌贫爱富，第二是重视爱惜个人的名节，第三是通晓治理国家方案。明英宗规定，出巡的监察御史人数不够时，从吏部选取具有进士、监生、教官、儒士身份者，送到督察院掌理刑法半年，通过考试成绩合格者才能入选为监察官，进士身份者必须年过三十岁，才有资格进吏部考选

御史一职，对最低年龄也作了明确规定。^①清代监察官的选任大多是由一些政绩卓越的在任京官和外任知县，经过内外大员举荐推选，考试合格者方能入选。清代康熙四十三年规定，对于受过处罚的人员，出现降级、革职等情况者，一律不能选为巡察官，要求日趋严苛。^②

六、巡视内容日益广泛。我国古代的巡视对象涉及地级行政长官、基层行政长官、地方监察长官和地方百姓。巡视制度的重要目的就是替帝王监察百官，保证官员对皇帝及王朝的忠心，因此巡视的最重要的主体就是官员。同时，巡视官到达地方后，还要审理地方冤假错案，移风易俗，发展地方经济。所以，我国古代的巡视内容为：政治上，整顿吏治，反腐倡廉；经济上，监督财政，发展经济；民生上，考察民情，观省风俗；人才上，注重选拔，举荐贤能；法纪上，专巡贪赃枉法，玩忽职守；军事上，巡视边疆，巩固统治。

七、巡视形式方法日趋灵活多样。我国古代的巡视形式从横向上划分，主要有明察和暗访两种；纵向上划分，有皇帝亲自出巡、皇帝遣使巡视、监察机构巡视地方、地方巡视基层四种形式。另外，具体的巡视方法灵活多样，巡视官员巡视地方注重发现问题，解决问题，治理地方问题。明察，即监察官员公开其身份巡察，如汉朝刺史巡行时，“乘传周流”。暗访，又称微服私访。《后汉书·方术列传》记载，汉和帝即位后，派遣使臣以微服暗访的形式单独到各州具体体察民情、观察风俗。“寇准背

^① 金伟东：《中国古代巡视制度的历史演进及其启示》，《中共宁波市委党校学报》2014年第6期。

^② 同上。

靴”“包公审石”等都是名臣微服私访巡视地方的著名史例，历史上的汉成帝、隋炀帝、康熙帝和乾隆帝等也都曾微服出巡。明察与暗访相结合，着重发现问题，解决问题，充分发挥了巡视的积极作用。我国古代巡视还将分层与分道相结合。分层，即地级长官和基层长官分开巡视，宋朝的监司巡视路级长官、元朝的行御史台巡视省级行政长官；分道，即将全国分为不同的监察区，由特定的巡视员负责各自的区域，实行责任制。

除此之外，巡视官员非常任制，任期较短；巡视官员的年龄趋于年轻化，多由科举出身的才俊担任；巡视官员专职化，有专门的巡视人员负责巡视所负责的区域；巡视时间较为充分，保证巡视官员能够充分地了解地方情况，解决地方问题。这些也是我国巡视制度的显著特点。

第一章 巡视机构

作为巡视制度的主体，巡视机构的产生、历史演变及发展的过程是非常值得探究的，研究历朝历代的巡视机构，对于理解我国古代的巡视制度有着重要的意义。

第一节 秦朝——创设御史制度

秦朝崇尚法治，在国家治理上反对“礼治”，强调“垂法而治”，其对后世封建王朝的巨大贡献之一就是制度的合理创建。强大的秦王朝一统天下后，为适应这种大一统的统治格局，秦始皇参照各国的官僚体制，设置了整套从中央到地方的庞大而又完备的封建官僚统治机构。这一庞大的统治体系是一个整体，任何部分的失灵都会或大或小地影响到整个王朝的稳定。因此，为了加强对各级官僚的监督和管理，专门纠察百官的监察巡视机构——御史府及御史制度就应运而生，从中央到地方相继建立起一套相对独立完整的监察巡视系统，设立了监御史监察地方官员，监御史又称“监公”，是中央政府派遣到地方的监察巡视官，直接受御史中丞的领导，具有一定的独立性。秦朝是中国御