

明代

监察法制研究

刘双舟 著

中国检察出版社

本书由中央财经大学法律系学科建设基金资助出版

明代监察法制研究

刘双舟 著

中国检察出版社

图书在版编目 (CIP) 数据

明代监察法制研究 / 刘双舟著. —北京: 中国检察出版社, 2004. 1

ISBN 7 - 80185 - 193 - 5

I. 明... II. 刘... III. 监察 - 法制 - 研究 - 中国 - 明代 IV. D929.48

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2003) 第 109789 号

明代监察法制研究

刘双舟 著

出版发行: 中国检察出版社

社 址: 北京市石景山区鲁谷西路 5 号 (100040)

网 址: 中国检察出版社 (www.zgjccbs.com)

电子邮箱: zgjccbs@vip.sina.com

电 话: (010) 68658767 (编辑) 68650015 (发行) 68636518 (邮购)

经 销: 新华书店

印 刷: 北京市顺义向阳胶印厂

开 本: 850mm × 1168mm 32 开

印 张: 9.125 印张

字 数: 235 千字

版 次: 2004 年 1 月第一版 2004 年 1 月第一次印刷

书 号: ISBN 7 - 80185 - 193 - 5 / D · 1180

定 价: 16.00 元

检察版图书, 版权所有, 侵权必究
如遇图书印装质量问题本社负责调换

序

法律监督制度是中国传统法律制度中饶有特色的内容之一，而中国古代监察制度则是法律监督制度的集中体现，是古代政治文明的一个标志。

明代监察制度承先启后，多有创新。例如，明代监察法律法规内容丰富，体例严密，趋于法典化；明代将唐代建立起来的御史台三院制度合而为一，统归于都察院；实行言谏合一制度，创设了负责监察六部的六科给事中制度；设十三道监察御史和督抚有效地监察地方；扩大监察官吏的职权，令其拥有弹劾、谏诤、封驳、检查、审计、司法、处置等非常广泛的监察权。为了确保监察效能的正常发挥和监察权的正确行使，明代不仅建立了一整套完善的监察人员铨选、考核、升黜等人事管理制度，还建立了严密的监察责任制度，对监察官员的经济犯罪加重处罚。尤其值得注意的是明代在总结前代监察经验的基础上，形成了交叉分工的多元型网络监察体制，使其具有权力制衡和均衡的作用。因此，研究明代监察法制既有学术价值也有实践意义。

刘双舟博士的学位论文《明代监察法制研究》将明代监察法制作为研究明代法律监督制度的切入点，充分利用典籍、史料及前人的研究成果，本着“鉴古明今，古为今用”的原则，科学地对待法制遗产，注重从法理

学上对明代监察法律制度进行系统的论述，着力揭示明代法律监督的构成要素、本质、功能、基本内容和发展规律，总结其经验教训，以便为当代法制建设提供一些有益的参考和借鉴。

我希望作者的努力能够得到读者的认同。

值此论文出版之际，作为导师，欣然作序。

怀效锋

2003年10月16日

目 录

第一章 明代监察之主体	(1)
一、明代都察院	(1)
(一) 明代都察院之创制	(1)
(二) 明代都察院之职官设置	(2)
二、明代六科给事中	(3)
(一) 明代六科给事中之设置	(3)
(二) 明代六科给事中之特征	(4)
三、明代通政使司	(6)
四、明代总督和巡抚	(8)
(一) 明代督抚制度之渊源	(8)
(二) 明代都抚制度之形成与发展	(11)
(三) 明代督抚之体制归属及其对监察制度的影响	(13)
五、明代按察司	(16)
六、明代厂卫组织	(22)
七、明代监察主体之相互关系	(24)
(一) 明代都察院与六科之关系	(24)
(二) 明代都御史与监察御史之关系	(25)
(三) 明代巡抚与巡按御史之关系	(27)
第二章 明代监察之客体	(30)
一、明代监察之对象	(30)
(一) 明代受监察之机构	(30)
(二) 明代受监察之人员	(34)

二、明代监察之内容	(35)
(一) 决策活动	(35)
(二) 政务活动	(37)
(三) 人事活动	(38)
(四) 司法活动	(39)
(五) 经济活动	(42)
(六) 军事活动	(47)
(七) 礼仪活动	(50)
(八) 教育、学术和文化活动	(51)
第三章 明代监察主体之权力	(53)
一、明代监察主体监察权概述	(53)
(一) 弹劾权	(53)
(二) 谏诤权	(54)
(三) 封驳权	(55)
(四) 检查权	(55)
(五) 审计权	(56)
(六) 司法权	(56)
(七) 处置权	(58)
二、明代御史之监察权	(58)
(一) 明代都御史之监察权	(58)
(二) 明代监察御史在京之监察权	(62)
(三) 明代巡按御史之监察权	(65)
三、明代给事中之监察权	(69)
(一) 封驳奏章 注销案卷	(72)
(二) 谏诤皇帝 纠劾官邪	(75)
(三) 考察拾遗 建议政事	(78)
(四) 廷议廷推 其他职权	(81)
四、明代总督和巡抚之职权	(84)
(一) 明代巡抚之职权	(84)

(二) 明代总督之职权	(87)
五、明代按察司之监察权	(89)
第四章 明代监察之运作	(91)
一、明代监察权之运作方式	(91)
(一) 事前监督和事后监督相结合	(92)
(二) 文书检查和实地督察相结合	(95)
(三) 定期监督与不定期监督相结合	(98)
(四) 明察与暗访相结合	(100)
二、明代监察权之保障机制	(100)
(一) 保障监察权独立之机制	(101)
(二) 保障监察官员权威之机制	(101)
三、明代监察权之制约措施	(103)
(一) 实行互监互纠制	(104)
(二) 实行监察回避制	(105)
(三) 实行监察官秩卑权重制	(107)
(四) 实行监察官犯罪加重处罚制	(107)
(五) 实行严格限定监察权力制	(108)
第五章 明代监察之法律责任	(111)
一、明代监察人员经济犯罪之法律责任	(111)
(一) 明代“风宪官吏犯赃”罪条之渊源	(112)
(二) 明代监察官员犯赃罪之类型	(114)
二、明代监察官员失察之法律责任	(119)
三、明代监察官员违纪之法律责任	(122)
(一) 不得泄露机密	(122)
(二) 不得私自出界	(123)
(三) 不得擅自离职	(123)
(四) 不得擅自立碑建祠	(123)
(五) 不得和买货物和铺张浪费	(123)
(六) 不得携带家属出巡和枉道回家	(124)

(七) 不得非公事受谒和出谒	(125)
第六章 明代监察之管理	(127)
一、明代监察官之铨选	(127)
(一) 明代监察官选任之条件	(128)
(二) 明代监察官选任之方式和程序	(134)
二、明代监察官之考核	(139)
(一) 明代监察官考核之权属和周期	(139)
(二) 明代监察官考核之内容和标准	(140)
(三) 明代监察官考核之程序和措施	(145)
三、明代监察官员之升迁和罢黜	(148)
(一) 明代监察官员之升迁	(148)
(二) 明代监察官员之罢黜	(151)
第七章 明代监察之规则	(153)
一、明代以前之监察立法	(153)
二、明代监察立法之主要内容	(157)
(一) 风宪总例	(158)
(二) 奏请点差法规	(161)
(三) 照刷文卷法规	(163)
(四) 回道考察法规	(168)
(五) 出巡监察法规	(170)
(六) 日常监察法规	(179)
(七) 司法监察法规	(183)
(八) 抚按通例	(187)
(九) 六科监察法规	(190)
(十) 南京都察院事例二十八条	(197)
第八章 明代监察之职能	(200)
一、明代监察之职能	(200)
(一) 激浊扬清彰善瘅恶 整饬封建吏治	(200)
(二) 去除雍蔽沟通上下 畅通信息渠道	(202)

(三) 制衡调控防止违失 提高行政效率	(205)
(四) 典正法度严明政令 维护法制统一	(209)
二、影响监察职能确立之本质特征	(215)
(一) 自上而下的单向性监察	(215)
(二) 集各种法律监督于一体的综合性监察	(219)
三、确保监察职能实现之体制设计	(224)
(一) 确立垂直领导 加强中央集权	(224)
(二) 组织独立建制 排除一切干扰	(230)
(三) 严密监察网络 扩大监察范围	(234)
(四) 实行交叉分工 强调密切配合	(237)
第九章 明代监察之实效	(245)
一、明代前期监察效果较好的主要原因	(245)
(一) 有明确的廉政思想做指导	(245)
(二) 注重监察法制建设	(247)
(三) 强调监察队伍自身的廉正建设	(250)
(四) 反贪配套制度健全完善	(253)
二、明代中后期监察不力的主要原因	(257)
(一) 商品经济的发展和风气变化	(257)
(二) 惩贪法网的废弛	(260)
(三) 监察机制的衰落和瘫痪	(262)
(四) 配套制度的破坏	(267)
结束语	(271)
一、明代监察之制度价值	(271)
二、明代监察之研究价值	(275)
主要参考书目	(278)

第一章 明代监察之主体

监察主体是指行使监察权的机关及其工作人员，它要说明的是谁有监察权的问题。明代监察主体非常广泛，中央有都察院、六科和通政使司以及它们各自的属员，即各类御史和六科给事中；在地方有巡按御史、督抚以及按察司等。另外，从职能上讲，明代的厂卫等特务机构也兼有监察职能，只是由于厂卫特务机构属于法外特设的机构，在明代监察中其所起的负面作用更大，所以本书在以后各章中不将其作为主要研究对象。

一、明代都察院

（一）明代都察院之创制

明朝初年，国家政体组织形式大体沿用元制，同时也承袭了汉唐体制的某些因素。中央设中书省、都督府、御史台三大机构，分掌全国行政、军事与监察。御史台是都察院的前身，设左、右御史大夫，从一品；御史中丞，正二品；侍御史，从二品；治书侍御史，正三品；殿中侍御史，正五品；经历，从五品；都事，正七品；照磨、管勾，正八品；都察院监察御史，正七品。以汤和为左御史大夫，邓愈为右御史大夫，刘基、章溢为御史中丞，文原吉和范显祖为治书侍御史，安庆为殿中侍御史，钱用壬为经历，何士弘、吴志疾等为监察御史。朱元璋曾告戒这些监察官员说：国家立三大府，中书总政事，都督掌军旅，御史掌纠察。朝廷纲纪尽系于此，而台察之任尤清要。卿等当正己以率下，忠勤以事上，毋委靡因循以纵奸，毋假公济私以害物。足见，自明伊始，御史台就是与中书省、都督府并列的中央最高一

级政府机构。

但是“三大府”的设置并不利于皇帝的专制统治。因为“三大府”的职权过大，所以在新王朝基本巩固下来以后，朱元璋便有计划地对“三大府”进行了改造。洪武十三年（公元1380年），朱元璋以丞相胡惟庸“谋反”为借口，诛除了胡惟庸，并开始了以分割“三大府”权力为核心的政权机构改革，下令罢中书省，废丞相，权归六部。同年，朱元璋“始改都督府为五军都督府，分领在京各卫所及在外各都司、卫所”。^①“三大府”中，一给裁撤了，一给分割了，顿时御史台地位骤重。由于胡惟庸事件，朱元璋对掌握监察大权的御史台也产生了疑虑。早在洪武九年（公元1376年），朱元璋就罢设侍御史、治书侍御史及殿中侍御史，其职掌合并于监察御史，开始实现了台察的初步合一。洪武十三年，朱元璋在废左、右丞相的同时，罢设御史大夫，专设左、右中丞（正二品），左、右侍御史（正四品）。不久罢御史台。洪武十五年（公元1382年），朱元璋重新设置中央监察机构，从名称上，把原来的御史台改称为都察院，又名凤宪衙门，为七品衙门。都察院作为察院之首，总领监察御史，专司察事。从洪武十五年到宣德七年（公元1435年），都察院虽经过多次整顿，但都察院的名称终明未变。地位上，都察院地位稍作降低，把原御史台的正官由原来的从一品降至正三品。到洪武十七年（公元1384年），才重新将都御史定为正二品，与六部尚书品秩相同。内容上，原来御史台中的监察御史地位提高，职权加重，正式命名为十二道监察御史，后加贵州、云南，减去北平，合称十三道监察御史。至此，都察院的地位、规模、设置才基本固定下来。

（二）明代都察院之职官设置

明代定制后的都察院，按《明史·职官志二》的记载，设

^① 《明史》卷七六《职官五》。

正官左、右都御史二人，正二品；左、右副都御史二人，正三品；左右金都御史，正四品。首领官，经历司，经历一人，正六品；都事一人，正七品；司务厅，司务二人，从九品；照磨所，照磨一人，正八品；检校一人，正九品；司狱司，司狱一人，从九品。属官，十三道监察御史一百一十人，正七品。浙江、江西、河南、山东各十人，福建、广东、广西、四川、贵州各七人，陕西、湖广、山西各八人，云南十一人。常设官额共一百二十八人。

都察院的官吏大致可分为三大类：第一类是都察院正官，包括都御史、副都御史和金都御史。他们是都察院的主管官员，一般在本院中任事，谓之坐堂官。其中都御史为都察院的长官，相当于汉唐的御史大夫。因品秩与六部相齐，左右都御史与六部尚书并称七卿。副都御史为都察院副长官，相当于以前的御史中丞。金都御史协助都御史工作，与待御史相仿。第二类是都察院正官的属官，包括经历、都事、司务、照磨、司狱。这类监察官吏是坐堂官的直属办事机构中的官员，参与院务工作。第三类是监察御史，是监察院直接行使监察权的专职监察官。他们在组织上虽隶属于都察院，但具有较强的独立性，可以不受都察院的统治而独立行事，有事可单独进奏。监察御史与都御史同为皇帝耳目之官，比肩事王，可以互相纠绳，互相监察。

二、明代六科给事中

（一）明代六科给事中之设置

明代给事中制度与往昔相比发生了很大的变化，不仅其组织得到了扩张，其职权也远远驾于唐代之上。明代给事中最早设于元末甲辰，即元至正二十四年（公元1364年）。吴元年（公元1367年）十一月，定给事中为正五品。洪武四年四月改为正七品。洪武六年（公元1374年）三月，设给事中十二人，仍为正七品，分为吏、户、礼、兵、刑、工六科，每科二人，并铸给事

中印，推年长者掌之。给事中的职掌据《太祖实录》载：“看详诸司奏本及目录旨意等事。……凡省府及诸司奏事，给事中各随所掌于殿廷左右，执笔记录，具批旨意可否于奏本之后，仍于文簿内注写本日给事中某，钦记相同，以防壅遏欺蔽之弊。如有特旨，皆纂录付外施行。”^①同年六月升给事中为从六品。洪武九年四月设给事中十人，并改为正七品。洪武十年（公元1378年），将给事中隶属于承敕监，十二年改隶于通政司，十三年置谏院，设左右司谏各一人，左右正言各一人。同年，废中书省，罢丞相后，分相权于吏、户、礼、兵、刑、工六部。六部升格为独立部门，直接对皇帝负责，六部尚书为正二品。六部地位提高后，朱元璋又担心部权过重会威胁皇权，因而于洪武十五年裁谏官，唯设六科给事中以监察六部及百官，六科给事中成为直属皇帝的独立监察机关。洪武二十二年，朱元璋又改给事中为源士，增至八十一人，但不久又复称为给事中。洪武二十四年（公元1391年）明太祖更定六科员额，每科都给事中一人，正八品；左右给事中各一人，从八品；给事中：吏科四人，户科八人，礼科六人，兵科十人，刑科八人，工科四人，具正九品。建文时改官制，升都给事中正七品，给事中从七品，革左右给事中，增设拾遗补阙。成祖即位，革拾遗补阙，仍置左右给事中为从七品，不久又改六科于午门外值房莅事。明朝给事中至此定制。

（二）明代六科给事中之特征

监察制度作为君主专制政治下的产物，它的组织和职权必然随着君主集权程度的发展而变化。中国封建君主专制制度的发展，到明代可以说已经达到了极限。明太祖朱元璋自洪武十三年废除了丞相制度之后，独揽乾纲及军国大政，连尚书都很少参决。随着集权专制顶峰的出现，作为君主耳目之用的监察制度也相应地发展到极致。其组织之大，职权之广，权威之重，委寄之

^① 《太祖实录》卷八十，页二。

深，历代均不能望其项背。六科给事中作为明代监察制度的重要组成部分，其组织、性质、职权，与前代相比都发生了很大的变化。首先，明代之前，监察官与言谏官区别很大，纠举官邪，肃清吏治是监察御史的主要职掌；而谏诤规诲，封驳制敕则是给事中的职权。明代给事中虽然从表面上看其职权与唐宋言官的职权区别不大，职权都是“掌侍从规谏，补阙拾遗”，但是其性质已发生了变化，明代给事中的主要职权在于“稽查六部百司之事”。纠举官吏的违法失职，历来多为御史的职掌，但明代给事中对百官的弹劾权与御史的弹劾权并无实质上的区别。所以孙承泽云：“六科即唐之补阙拾遗，宋改补缺为司谏，拾遗为正言。唐制，谏官随宰相入阁，此最得为政之要。至明革中书省，乃并谏官裁之，惟设六科以掌封驳。宣德中，廷臣请设谏官，不允。自是谏无专职，此为缺典。”^①其次，明代给事中的职权也大为扩张。明代六科给事中具有了前代历朝言官察官的所有职权，并将其范围予以扩大。“是以主德阙违，给事中得以谏诤；朝政得失，给事中得以建议；百官贤佞，给事中得以纠劾；京察外计，给事中得以拾遗；朝廷制敕，给事中封还执奏；百官奏章，给事中驳正违失；内官传旨，给事中覆奏施行；六部文书，给事中依限注销。他如侍朝记注，扈从监礼，开注门籍，皆为六科之职掌。而大事廷议，大臣廷推，大狱廷鞠，给事中亦皆参与，与九卿大臣论辩得失。乡试充考试官，殿试充受卷官。册封宗藩，告谕外国，给事中则钦领朝命，充任正副使。其职权之重，范围之广，实为历代所不及。”^②另外，随着职权范围的极度扩张，明代六科给事中的组织规模也因需要而得到了相应的扩大。按明代以前历朝给事中的员额来看，秦汉时给事中为加官，魏晋南北朝时人员不定，隋初设给事中二十人，后改为四人，唐宋时皆为四

① 《春明梦余录》卷二五《六科》。

② 张治安：《明代政治制度研究》（台湾），页三〇七。

人。而明代则有五十余人之多。其组织之庞大，前所未有。

三、明代通政使司

明初，太祖设察言司，承担出纳帝命、尽规谏正、封驳违失等职能。“洪武三年（公元1370年）置察言司，设司令二人，掌受四方章奏。”^①洪武十年，罢察言司，改设通政使司，以曾秉正为通政使，刘仁为左通政。朱元璋在设立通政使司时对其命名和职权都作了明确规定：“政犹如水，欲其常通，故以‘通政’名官。卿其审命令以正百官，达幽隐以通庶务。当执奏者勿忌避，当驳正者勿阿随，当敷陈者毋隐蔽，当引见者毋留难。”^②

明代的通政使司实际上是仿宋代门下省的通进司和进奏院而设的，但其机构较宋时完备，品秩也比宋时高。明代的通政使司设通政使一人，正三品；左右通政各一人，眷黄通政一人，正四品；左右参议各一人，正五品。其属有经历司，设经历一人，正七品；知事一人，正八品。据《大明会典》记载，通政使司的职权是“出纳帝命，通达下情，关防诸司出入公文，奏报四方章奏实封建言，陈情申诉及军情声息、灾异等事”。具体来讲，通政使司的职权主要是四个方面：其一是出纳帝命。朱元璋曾将通政使司比作“虞之纳言，唐之门下省”，“令本司职专出纳”。^③凡皇帝谕旨、敕令，先由内阁票拟，递交通政司详审，再呈报天子“批红”，复奏允当，然后转诸司施行。通政使司为天子之喉舌，票拟诏令如有不妥，有权驳还内阁重拟。所以，明代的通政使司，有如唐宋时门下省的侍中，权力甚重。其二是通达下情。明代所有臣民的奏章都由通政使司呈转奏闻。“凡四方陈情建言，申诉冤滞，或告不法等事，于底簿内誊写诉告缘由，

① 《明史·职官志二》卷七三。

② 《明史·职官志》卷七三。

③ 《大明会典》卷二二〇。

贲状奏闻。”^①然后将皇帝旨意批写书状上，递送有关各部给事中，再转令该部衙门受理。通政使司另置底簿，将文状编号。其三是受理章奏。按明制，凡五军、六部、都察院等衙门，在外之题本、奏本，在京之奏本，实封入递，即于公厅开拆启视，节写副本，然后奏闻。凡诸司公文、堪合，必须辩验允当，注册登记，公文用“日照之记”，堪合用“验正之记”，谓之“关防”。如果有不经通政使司关防手续，“自封进者，则参驳”。^②通政使司奏闻，早朝将诸司章奏汇而进之，午朝则引奏臣民之言事，有机密则不时入奏。凡超发照驳诸司公移及堪合、讼牒、勾提件数、给徭人员，月终类奏，岁终通奏。明时，进呈奏章有“贴黄”和“引黄”制度。凡章奏有正本、副本，正本御览，副本则启东宫者实封同进，无东宫则不用副本。通政使司每呈进奏章，都有内容提要，并别书于后，谓之贴黄；将章奏实封，并于外封书写事目，谓之引黄。这种制度是仿宋时贴黄之法，其好处是自撮节要，粘原本进览，以便执要。最后，明代通政使司也有一定的参与要政的权力，“凡议大政、大狱及会推文武大臣，必参与”。^③

明代通政使司的职权，到明中叶时被宦官所侵夺。宣宗宣德五年（公元1430年）谕令“自今中官传朕言”。^④宪宗时，“传旨转委司礼监，毋令他人，以防诈讹”。^⑤武宗时，宦官刘瑾执掌司礼监，四方臣民章奏都由刘瑾裁决，出纳帝命的大权完全被宦官所窃夺，通政使司如同虚设，所以神宗万历时通政使司最终被革除了。

① 《明史·职官志》卷七三。

② 《明史·职官志》卷七三。

③ 《明史·职官志》卷七三。

④ 《明史纪事本末》卷二八。

⑤ 《明史》卷一七六《彭时传》。