

按：林乾教授发表于《国家行政学院学报》（2015年第4期）的论文《巡按制度罢废与清代地方监察的缺失》被中国社会科学网、人民网、中国共产党新闻网、中共中央党校中国干部学习网、中国经济网等网络媒体全文转载，引起广泛关注。

## 巡按制度罢废与清代地方监察的缺失

林乾

**【摘要】** 顺治末年，清代废除沿自明朝的巡按御史制度，将中央监察地方的权力交给总督、巡抚。这不但打破了历代行之有效的监察与行政并重的权力平衡体制，在封疆大吏权力高度集中的同时，进而使得中央对地方最高官员的监察处于制度性缺失的状态。这是清代中叶社会危机的重要诱因。

**【关键词】** 清代巡按；地方监察；社会危机

**【中图分类号】** D929 **【文献标识码】** A

**【文章编号】** 1008-9314(2015)04-0088-05

**【收稿日期】** 2015-06-23

**【作者简介】** 林乾，中国政法大学法律史学研究院副院长，教授，博士生导师，历史学博士。

古代中国非常注重维系行政与监察的权力平衡，这是封建王朝得以长治久安的重要制度性因素。顺治十八年，清朝废除了沿自明代的巡按御史制度，地方权力平衡的架构被打破，总督、巡抚权力扩张的同时，监察制度严重缺失。康雍乾时期，屡有臣僚奏请恢复巡按制度。清廷通过扩大密折制在地方官中的使用范围；在浙江、福建等问题“多发”省份派遣巡察官等措施，试图弥补巡按御史废除后地方大吏监察缺失的负

面影响。伴随乾纲独揽的“盛世”三帝的谢幕，监察缺失的制度性病灶在嘉道时期充分暴露，并成为“清朝中衰”的重要诱因。

### 一、巡按制度的职能与特点

为防止地方权力失范，自郡县制度在全国推行后，历代王朝高度重视对地方权力的约束及监督。秦朝派御史监郡，汉代相沿不改，武帝时又派刺史以六条巡察郡国。但唐代以前，中央监察官经常向地方官演化，使得权力的天平不断向地方倾斜，这也是中央集权屡遭破坏、地方尾大不掉的重要原因。

唐玄宗于天宝五年，命礼部尚书席豫等分道巡按天下风俗并黜陟官吏，此即巡按之名所由始。〔1〕明代于洪武十年派御史巡按地方，永乐元年成为定制。〔2〕终明一代，巡按成为察吏安民、监察地方的重要制度。当临时差遣性质的总督、巡抚自嘉靖时期逐渐演化成地方长官，使地方三司分权体制成为集权后〔3〕，巡按制度对地方的纠劾、监督，就显得尤为重要。

概况言之，巡按制度有三大特点，而内外相维、以小制大是其首要特点。巡按官职七品，但权力极大，“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〕。巡按具有举劾官吏、司法审断、整饬风俗等多重职能。〔5〕巡按御史品级虽低，但序列三司之上，地方长官全在其监察之列，这是汉代刺史以卑临尊、大小相维之制的重塑。清人赵翼肯定地说，明代设巡按御史，以七品官弹劾督抚以下，“盖取其官轻而权重。官轻则爱惜身家之念轻，而权重则整饬吏治之威重。”〔6〕

其次，巡按御史一年一代，以中央监察官监督久任的地方官。御史按临地方，性质属于“出差”，得其选者须“识量端弘，才行老成”的进士出身。履行具体职责，由都察院发给“勘合”载明。一年差满受代，“备开接管已、未完勘合件数，具呈本（都察）院查考。”敦促地方三司事宜，也有明确规定。〔7〕清初思想家顾炎武高度肯定这种制度，称守令之官不可以不久任，而监临之官不可以久任，因为“久则情亲而

弊生，望轻而法玩，故一年一代之制，又汉法之所不如，而察吏安民之效，已见于二百年者也。” [8]

第三，巡按的职能既受明代监察大法—《宪纲》的约束，赴任时又有皇帝下发“敕书”列明职责所在，以及都察院详列“勘合”。此外，《抚按通例》还详细规定巡按与巡抚的各自职守，意在不得干预地方官正常履职，不得超越监察权而行事。如地方官有贪酷、虐民等事，巡按御史举劾必须明著实迹，开写年月，不得诿拾细故，更不得虚文从诿。

[9] 一年差满回任时，须逐项填报内容涵盖二十八项之多的《造报册式》 [10]，并向都察院具呈“行过事迹”，按照“除革奸弊”、“伸冤理枉”、“扬清激浊”等六款，考核称职与否，奏请分别升降。 [11]

清朝在全国开始确立其统治的顺治元年，沿袭明制设立巡按制度，且权力颇大，敕书内开载：“在外总督、巡抚、提督、总兵等官，如有蒙蔽专权、擅作威福及纵兵害民、纵贼害良等事，许巡方御史不时纠劾。” [12] 同时完善对巡按御史的考核制度。 [13]

在清初统一全国、政权初建的特殊时期，巡按对察吏安民发挥了不可替代的作用，有人评价“半壁为之肃清”。 [14] 如苏松巡按李森先，有“海忠介之风”，他“诛锄豪右”， [15] 劾罢淮安、苏州两贪吏，按律严惩，时人誉为“真御史”。 [16] 再如秦世祯巡按江南，首劾监司，继参总兵，再劾巡抚土国宝，土国宝受旨申饬后，投缳自尽。 [17]

## 二、巡按制度罢废之争

清初巡按制度也暴露出一些问题。一是巡按违法时有发生。顺治帝在上谕中一再称，巡按御史“贪婪掊克者甚众”。因巡按御史往往与朝中大臣多有牵连，故每有巡按婪索事发，即有满族官僚借端倾陷汉大臣者，这使得清初政局在不稳定的同时，打上了满汉对立的印记。

其次，派遣御史巡按，国家要承受一定的经济负担。特别是顺治年间，为完成统一全国的战争，财力物力捉襟见肘，而不法巡按往往成为众矢之的。顺治十一年四月，郑亲王济尔哈郎就以奉差官员随带员役、马骡、廩粮草料等项甚多，直省地方频年水旱，供亿艰难为由，提出暂

停派遣巡按。十七年六月，都察院又以云南用兵，粮饷不足，请停巡按御史。顺治帝令大臣具奏，从而引发一场巡按废遣之争。

这场争论的焦点集中在一旦废止巡按，如何对督抚等封疆大吏实行监督。经过几次王大臣会议讨论，仍不能决。都察院提出，直隶各省自派遣巡按以来，地方未能安宁，每年一遣，诚觉徒劳，请停止派遣。俟二三年后，选择重臣，差往巡察。议政王贝勒大臣议复时，赞成都察院的意见，顺治帝以停遣巡按关系甚大，令议政王贝勒大臣，会同九卿科道议奏。争论也在更广泛的层面持续发酵。

当年七月，廷议形成两种截然对立的意见。和硕安亲王岳乐等提出，连年轮差御史，贪官未见止息，民困未见全苏，盗贼未见消弭，地方未见安堵，往返迎送，糜费徒多，建议除在京各差应留外，在外各差，应行停止，其巡按事务，归并巡抚。二三年后差官巡视各省，督抚有贪赃不法者，所差官即指实纠参。吏部侍郎石申等持相反意见，理由是巡按停差后，督抚无人互纠，钦差无人互审，又一应访拿、清查等事，必待按察使亲身巡历；且盐茶之差，专管钱粮，督抚兼理，多有未便；又各省内或有抚无督者，更难责成一人。

前者的意见是把制度化的巡按改为临时性的监察。后者认为，在地方行政长官一头独大的权力架构中，如果没有中央的制度性监察，会带来很大问题。由于双方各持一端，顺治帝令满汉官员，不得胶执成见，公同详议具奏。这是第一次廷议的情况。

几天后召开第二次廷议。由于满官胁迫，取得一致性意见。废止巡按的理由又增加一项，即御史每年轮遣，该地作奸之辈，预知应差班次，方未出京时，即有嘱托行贿等弊；出京之后，颠倒贤否，草率塞责。废止巡按后，由于地方实行分权体制，钱粮有布政使；刑名有按察使；总理兵马各项事务有督抚。而且，对督抚的监督也有预案：督抚纠劾审拟之事，必经中央部院复核，方行结案；督抚之间亦可互纠；中央部院又有甄别督抚功过，以示劝惩之法。这个方案似乎“解决”了清廷最担心的督抚失去监督问题，顺治帝遂予以批准。但仅仅过了若干天的八月十二日，监察御史陆光旭呈上长疏，力言满洲王公大臣排斥异议，胁迫汉

官在停止差遣巡按签上画押。从而使得本有定论的废遣之争又出现重大变故。

他首先指出，主张恢复派遣者，受到压制，以致盈廷嗷嗷，不敢为异。其次，无论是中央机构还是地方衙署，只有监察权力得到加强，才能对行政权力形成有力制约：“今大小诸臣，内之所不便者惟言官，外之所不便者惟巡方。有言官而大奸大恶得以上闻，有巡方而污吏贪官不时参处”，这正是言官御史受到排挤、压制进而必欲去之而后快的原因所在。巡按废止后，“督抚无人互纠，贪墨无人参劾，软件无人审理，以及赃赎之无实贮，民隐之难上通，利弊之无兴革，豪蠹之肆昼行，皆可不论。只今伏莽未靖，饥荒载道，兵旅繁兴，军需孔亟，抚臣专驻省中，谁为佐其不逮？而分猷合算，亲咨利病，而密陈机宜，是实关天下之安危。杞人之虑，不得不念及此也。况朝廷之设官非一，而独巡方一职，设而屡停，停而屡复，停者无不由于下议，复者无不出于睿裁。”最后他提出，一项好的制度在运行中也会出现“不肖之人”，但不能因此而否定制度本身：“若以其人未必皆贤而去之，则督抚亦有不肖，方面不乏贪污，有司时多败类，将尽天下之官而停之乎！”[18]

顺治帝为陆光旭的上疏所说服，当日降旨，令前议诸人明白回奏。四天后，又下达倾向性明显的谕旨，肯定巡按之差遣：巡方一官，本朝设立已久，屡行停止，旋即复差，盖因其职掌察吏安民，厘奸剔弊，关系甚巨。巡方既停，则贪官蠹役，无所忌惮，恣肆作奸，其为民害，岂不更甚！巡方中如有一人不肖，所关止于一方，自有严法处分，其余岂尽无益？概行停止，是否妥确？著议政王贝勒大臣、九卿科道，再加议奏。

从议政王贝勒大臣上奏可知，汉官仅形式上参加讨论，前者将拟好的裁撤巡按“满文稿”翻译成汉文，令汉官在上面画题而已。对此，顺治帝斥责满大臣，“凡会议政事，原应满汉共同商确，斟酌事理，归于至当，不拘满汉，皆可具稿。”这就是说，巡按废遣之争，表面是“省经费”、“贪渎”而起，实际牵涉满族官员的特殊利益。

清初的督抚多由入关前编入汉军旗的“辽左旧人”特别是文馆人员担任。总督几乎是清一色的汉军旗员。〔19〕巡抚的半数也来自旗员。《清史稿》总结说：“顺治初，诸督抚多自文馆出。盖国方新造，用满臣与民阂，用汉臣又与政地阂，惟文馆诸臣本为汉人，而侍直既久，情事相浹，政令皆习闻，为最宜也。”〔20〕对于立足未稳的新政权而言，不可能用怀有亡明情结的汉官担任督抚，而用毫无治政理民经验的满族官员来担任督抚，显然难以胜任，因而选择入关前已经加入汉军旗的官员出任封疆最为现实。因为督抚多系辽左旧人，汉军旗人，他们的出仕升降便与议政王贝勒大臣有密切关系。八旗制下，旗人生则入档，编入八旗各牛录，听从本牛录、甲喇的管辖，如是下五旗，他们则分别是该旗王、贝勒等的属人，与本主有主奴之义，他们出仕为官及升降任免，与本主有密切关系，他们须为本主贡纳金银财物，同时受本主的保护。巡按御史之遣，在事实上形成对督抚的监督、纠察，这就限制了督抚的权力，使后者不能为所欲为。因此，从利害、亲疏关系而言，八旗王公贵族反对巡按对督抚的钳制。

清初的著名史家谈迁在论及顺治九年罢巡按时，一针见血地指出：“盖满人意以巡使掣其肘也”。顺治十二年，巡盐御史已恢复，都察院左督御史龚鼎孳力请恢复巡按，但“满人不以为然”。龚鼎孳一再坚持，满族王公遂提出用理事官和诸曹参用，目的是降低巡按御史的资望，使他们无法与督抚相拮抗。谈迁的著作中，还详细记载顺天巡按顾仁如何受到满官的倾陷。〔21〕如此看来，满汉官员在对待巡按废遣问题上迥然相反的态度，就不单纯是对国家体制的认识问题，而有着更深刻的利害关系。

十一月十一日，议政王会议结果，巡按御史“仍旧差遣”，顺治帝准奏，并令制定巡按御史考核办法，以期完善相关制度。〔22〕至此，满汉官员连续辩论四个多月的巡按罢遣，以巡按复遣暂时告一段落。

顺治十八年正月，二十四岁的少年天子福临病逝，其子玄烨以八岁即位，索尼等内大臣四人辅政。清朝政策出现重大反复，主旨一反“汉法”，旗号是“率祖制、复旧章”，即恢复入关前带有强烈满族特色的

体制。两个月后，兵部尚书管左都御史事阿思哈请停遣巡按御史，各省巡按将事务交与抚臣，速行来京 [23]。旋设旋罢的巡按御史制度在清代正式废除。

### 三、地方监督缺失的补救与清中叶的社会危机

顾炎武在康熙时期的名著《日知录》中，对于清朝废罢巡按御史制度，明确表达反对意见。他说，如果巡按“倚势作威，受赇不法”，这只是其人不称职，正如“不以守令之贪残而废郡县，岂以巡方之浊乱而停御史乎？”他还指出，巡按制度历经明代近三百年的实践，证明是最为有效的监察制度。 [24]

经过唐末五代藩镇割据的历史变局，宋朝开始在地方实行分权体制，明初承之。但明中叶以后，督抚凌驾三司之上，地方集权体制渐次形成，因而巡按对其监察尤为重要。同时也要看到，终明一代，督抚仍列入中央职官，三司乃是地方最高长官。清代则不然，督抚从一开始就以地方最高长官出现，而三司事实上成为督抚的下属。巡按废止后，其权力归并督抚，而清代督抚主掌二省或一省大政，其下不设属官，家人、长随、幕宾皆自行聘用，是典型的“寡头政治”。故巡按废止后，作为权力高度集中的封疆大吏，督抚实际处于无人监督的状态。这也是前述巡按制度废遣之争的核心问题。换言之，在地方实行高度集权的体制下，监察制度的缺失，将会造成严重后果。

康熙十七年，工部侍郎田六善疏称：“今日官至督抚，居莫敢谁何之势，自非大贤，鲜不纵恣”，提出“非遣巡方，此弊终不能解。” [25] 两年后，御史徐廷玺再次奏请派遣巡按，康熙帝令大学士讨论。明珠等满大学士认为：此事行之未便。满官一定调子，汉官不敢提相反意见。康熙帝也只好搁置此议。 [26] 康熙一朝臣僚多次奏请恢复巡按制度，但都未果。

雍正元年，翰林院检讨徐聚伦上奏指出：督抚之权太重，故威福易作，而侈肆亦易生。他提出“分权之法”，方案有二：“或如旧例，仍设巡按，或如近日特命陈时夏进密折之例，每省各布一二人，倘此一二

人者奏不实而借为祸福，则立置重法。”这两个方案的目的只有一个：“要在大慑督抚之心，使不敢贪渎，以实心为国为民而已。” [27]

在臣僚的一再建言下，雍正帝确有恢复巡按的想法。雍正元年正月，查嗣庭觐见时，他曾谕每省各设一巡按御史，以便与督抚彼此相制，但虑及巡按每与督抚争权，反兹地方烦扰，故谕令查嗣庭妥议密奏。同年十月十四日，查嗣庭密奏提出，扩大推行密折制可代替巡按滋扰，且可监督督抚。他称：“臣以为欲令督抚少知顾虑，莫若令各省藩司亦得用密折启事。”“今既得便宜上闻，则与督抚虽无相制之形，实有相制之势，官既不烦添设，权亦不患独操矣。” [28]

查嗣庭的建议为雍正帝采纳。至雍正六年，布、按两司普遍获得密奏权。 [29] 有学者认为，清世宗扩大采行奏折制度，放宽臣工专折具奏权的主要原因之一，就是欲于直省督抚与司道上下之间以及与中央内外之间，维持一种制衡作用。“因藩、臬、道府等微员可以专折具奏，不经督抚直达御前，督抚等既知顾虑，则地方公私事件，无论巨细，俱不敢欺隐。” [30] 密奏制的扩大使用，只能在一定程度上发挥对地方督抚的监督作用。说到底，雍正“出间道，混乱上下秩序，使互相监视，只对皇帝个人负责”。 [31] “小报告”终究代替不了一项基本的监察制度。特别是当越来越多的官员普遍获得“密奏权”的时候，其“监督”的效果也会大打折扣。同在一省的督抚提镇，甚至将雍正帝“折批密谕互相传看者，有隔越邻省而互相通知者，亦有经过其地而私相探问者。” [32]

雍正三年，因地方官互相蒙蔽，盗案频发，雍正帝谕令吏部、都察院：“巡按御史久经裁汰，自不可复。今或于满汉御史内拣选贤员，酌量于湖广、江南、浙江、福建、山东、河南等处，每省各差二员或一员。或两省差一员兼理”。 [33] 随即在山东、河南各派一人，两湖一人，江宁、安徽共派一人。要求巡察官在一年内遍历巡察省分各府，凡有纵容盗贼，隐讳不报者，许其据实题参。但巡察官是临时性质，仅对地方讳盗进行专项巡察，且巡察官是从小京堂、科道及各部郎中内拣选。其后，又因浙江、湖南“风俗浇漓”，广东、福建“民俗犷悍”，相继派



遣“观风整俗使”，但这都是“因事权授，往往不拘定制”。[34]且重点在督查士、民，又旋即罢归，根本谈不上对督抚实行监督。

巡按制度废止后，不但地方监督严重缺失，也使得自秦以来历代王朝“内外相维”、“行政与监察并重”的基本制度遭到破坏，将行政、监察两套系统合而为一，其利害关系，康熙时储方庆在“裁官论”一疏，讲的非常清楚。

他说：清朝屡议裁官。世祖皇帝罢巡方，康熙即位又减科道员，尽去天下理刑推官。今日所裁之官，皆不可裁之官。“今减科道员，是弱言官之势也。言官之势弱，六部之权重矣。罢巡方，是削宪臣之柄也。宪臣之柄削，督抚之令尊矣。”他提出行政、监察两个系统，并行不悖，才能保障国家制度的完整、有效：“盖天下之官以数万计，而其大势常出于两途：六部操政柄，行之于督抚，督抚之下府县，以集其事，此一途也；科道察部臣之奸，巡方制督抚之专，而推官实为之爪牙，此又一途也。”如果将两途并为一途，后果不堪设想：“愚谓天下之大，天下之人之众，并为一途，以乱一人之视听，恐非天下之福。今上自六曹，下及州县，苟有设施举措，可以内外联络，上下相蒙，必无一人敢发其奸。目前之弊，不过容隐奸邪，恣夺民力，然亦足以乱天下有余矣。”[35]

储方庆的上疏，指出行政与监察，功能不同，不能混而为一。巡按等裁撤后，监察系统在地方不复存在，尽管总督兼右都御史衔，巡抚兼右副都御史衔，负有监督其下地方官的职责，但谁来监督督抚？

储方庆的“忧虑”很快得到验证。雍正元年二月，翰林院检讨李兰密奏说：“且近来督抚提镇之权，亦大盛矣，挟赫赫炎炎之势，令人敢怒而不敢言，即有过举，谁为参究，有白简从事之按臣，不惟小臣能廉，而大臣亦能法也。”[36]

督抚无人监督，且上下勾结，地方下情无法上达，使得中外一体的政治格局遭到破坏。乾隆元年，江西巡抚俞兆岳密奏说：有巡按之设，则巡抚可以总其大成，纲举目张，最为周备。后不肖督抚唯恐为巡按操其短长，据实纠弹，而世家巨族又恐巡按访拿家人子弟，不欲上闻，遂

群以为扰民多方，建议裁革，此实以私废公，使下情不得上达，而吏治亦易于废弛。臣愚以为巡按之设，有关于吏治民生，甚非浅鲜。但没有为乾隆帝采纳。 [37]

历代王朝注重发挥监察对行政的制衡作用。清朝打破了这一平衡。这也是清中期以来社会危机加深的深层次原因。 [38] 道光十二年，御史冯赞勋上奏提出，只有恢复御史巡按制度，才可缓解种种危机。 [39] 道光帝命大学士、军机大臣会同吏部、都察院等议。但讨论的结果是，“各省督抚，悉由皇上灼知慎简，较之巡察官，受恩既重，扬历亦久，皆当竭忠图报，不负委任”，且乾隆、嘉庆年间又有“责成籍隶本省之科道访闻明确，指名纠参”之谕旨。“是国家法制相维之意，已极周备。”所请应毋庸议。 [40] 道光帝“从之。” [41] 巡按制度未能恢复。社会危机随即爆发。

#### [参考文献]

[1] [8] [24] 顾炎武. 日知录. 卷 9 [M]. 黄汝成. 日知录集释 [M]. 长沙: 岳麓书社, 1994. 321.

[2] [11] 龙文彬. 明会要. 卷 34 [M]. 北京: 中华书局, 1956.

[3] 林乾. 论明代的总督巡抚制度 [J]. 社会科学辑刊, 1988, (2).

[4] 明史. 卷 73. 职官 2.

[5] [7] [10] 明会典. 卷 210, 211, 211 [M]. 北京: 中华书局, 1989.

[6] 赵翼. 陔余丛考. 卷 26 [M]. 石家庄: 河北人民出版社, 2003. 517.

[9] 孙承泽. 春明梦余录. 卷 48 [M]. 北京: 北京古籍出版社, 1992. 1036, 1043 .

[12] [14] [17] 叶梦珠. 阅世编 [M]. 上海: 上海古籍出版社, 1981. 72.

[13] 王庆云. 石渠余纪 [M]. 北京: 北京古籍出版社, 1985. 53.

[15] 文献征存录. 卷 2. 李森先.

[16] 道光. 重修平度州志. 卷 28.

- [18] 清世祖实录. 卷 92、97、83、137、138、139.
- [19] 钱实甫. 清代职官年表. 第二册. 总督年表 [M]. 北京: 中华书局, 1980.
- [20] 清史稿. 卷 239.
- [21] 谈迁. 北游录 [M]. 北京: 中华书局, 1960. 407-410.
- [22] [23] 清圣祖实录. 卷 140、141、142.

责任编辑 谢 庆