

浅析中国古代巡视制度及其对当下巡视工作的启示

苏政睿

武汉大学马克思主义学院, 湖北 武汉

收稿日期: 2022年6月13日; 录用日期: 2022年6月27日; 发布日期: 2022年7月12日

摘 要

中国古代巡视制度作为监察制度的重要组成部分, 经历了从巡视治理思想萌芽到巡视治理原则确定到巡视治理制度体系化的历史过程, 对于明确央地权力授受关系、巩固中央集权、清明政治生态发挥了重要作用。巡视方式多元化、巡视工作制度化、巡视主体选拔标准化是中国古代巡视制度的基本特点。今天, 要以中国古代巡视制度为镜鉴, 规避古代巡视制度缺陷, 吸收其有效做法, 推动当今巡视工作不断向前发展。

关键词

古代, 巡视制度, 党的巡视工作, 启示

An Analysis of the Inspection System in Ancient China and Its Contemporary Enlightenment

Zhengrui Su

School of Marxism, Wuhan University, Wuhan Hubei

Received: Jun. 13th, 2022; accepted: Jun. 27th, 2022; published: Jul. 12th, 2022

Abstract

As an important part of the supervisory system, the inspection system in ancient China experienced a historical process from the germination of the inspection governance thought to the determination of the inspection governance principle to the systematization of the inspection go-

vernance system. It played an important role in clarifying the relationship between the granting and receiving of power by the central government, consolidating the centralisation and the political ecology of the Qing and Ming dynasties. The basic characteristics of the inspection system in ancient China are the diversification of inspection methods, the institutionalization of inspection work and the standardization of the selection of inspection subjects. Today, we should take the ancient inspection system of China as a mirror, avoid the ancient inspection system defects, absorb its effective practices, and promote today's inspection work forward.

Keywords

Antiquity, Inspection System, Inspection Work of the Communist Party of China, Enlightenment

Copyright © 2022 by author(s) and Hans Publishers Inc.

This work is licensed under the Creative Commons Attribution International License (CC BY 4.0).

<http://creativecommons.org/licenses/by/4.0/>



Open Access

1. 引言

中国古代巡视制度是中国古代监察制度的重要组成部分，巡视制度在一定程度上对于中央权威的巩固、清明政治的塑造、廉洁官吏的培养、违法行为的整治、为官政治生态的净化、执政基础的巩固具有一定的积极意义。对中国古代巡视制度进行研究考察，总结中国古代巡视的有效做法，明确中国古代巡视制度构建的历史局限性，一方面有利于我们吸收古代巡视的历史经验，进行创造性转化服务于当下的巡视工作，另一方面能够帮助我们走出“历史惯性”，规避中国古代巡视的缺憾，进一步提升当前巡视制度建设的科学化水平。

2. 中国古代巡视制度发展的基本历程

中国古代的巡视制度贯穿整个中国封建统治时期，是在中国封建统治实践中不断得以完善和发展的。中国古代的巡视制度契合了古代中国国家一体的伦理传统，契合了中国古代国家权力的运行模式，迎合了中国古代百姓对“清官”的向往和对“明君”的期盼的心理因素。从整体来看，中国古代的巡视制度的发展历程基本可以分为先秦时期萌芽巡视治理思想、秦汉时期初步确定巡视治理原则建立巡视基本制度、隋唐宋时期完善巡视制度体系、明清时期巡视制度走向成熟化。

(一) 先秦时期：萌芽巡视治理理念

先秦时期，是中国古代巡视制度的萌芽时期，这一时期的“巡视”尚未制度化，尚未以规章制度明确固定下来，尚未由专职的巡视人员，尚未设立的专门的执行机构，更多的是具有一种偶发性的上层统治者的政治行为。但这一时期，中国古代统治者已经开始利用巡视的手段进行政治治理和国家管理工作。天子亲自巡视的巡视模式正是发轫于这一时期。《尚书》记载：“五载一巡狩，群后四朝，敷奏以言，明试以功，车服以庸。”[1]尧舜禹的巡狩制[2]开始出现。根据史书记载，“舜的时候，五年到各部落巡视一次……根据功绩决定赏罚。”[3]也就是说，在这一时期，古代统治者萌发了巡视治理思想，将巡视视为一种国家治理的手段，同时还确定了巡视的对象以及对巡视结果的使用，以巡视作为选贤任能的重要手段之一。这一时期通过设立专门的职位和配有专门的人员开展巡视工作的思想逐渐萌芽。在出土的甲骨文中，就明确记载“东吏来”“乃令西吏”[4]。“东吏”和“西吏”的记载表明这一时期开始探索设置巡视主体，通过划分巡视领域的方式分配巡视主体，但尚未出现对巡视机构和巡视人员的制度化规定。总之，这一时

期虽然有巡视行为的出现,但实际上尚未形成巡视制度,巡视治理理念也尚属萌芽状态。

(二) 秦汉时期:确定巡视治理原则

这一时期,随着国家体制的转变——中央集权制的确立,巡视治理原则也通过建立巡视制度的方式被固定下来。秦朝设立“方伯”用以派往地方进行巡视工作,“方伯”的设立是秦朝巡视制度初步形成的标志。这一时期的巡视制度是在地方管理制度——郡县制确立的基础上形成的,形成了中央-郡-县的三层巡视体系,依据不同层次的巡视层级划分规定特定的巡视对象,例如中央巡视负责对在朝大臣和地方俸禄在二千石以上的官员进行巡视。基于实行郡县制这一中央-地方管理模式,巡视制度通过在郡设立监御史来实现对地方的有效巡视监察,其主要目的是监察郡的地方长官的执政行为,尤其是重点防治官吏与地方豪强势力进行利益勾连。这表明,这一时期的初步形成了具有科层制特点的巡视工作制度安排。这一时期巡视制度逐渐进行制度化的轨道,通过制定规范监察官监察巡视行为的法律条文为巡视工作的开展提供明确的法律依据。《刺察六条问事》的出台是巡视制度化的重要标志。这一时期巡视的制度化还体现在巡视监察的专门机构的正式设立上——御史台。这一时期巡视的制度化还体现在巡视开始出现定期巡视和集中巡视的巡视形式。汉朝时期规定刺史每年八月开展集中巡视工作,巡视所负责区域的政治状况,处理地方的冤假错案。重视强调对巡视主体的素质要求也是这一时期巡视制度的重要内容。

(三) 隋唐宋时期:完善巡视治理制度体系

隋唐宋时期中国古代的巡视制度逐渐完善。隋唐设立“一台三院”“分道巡按”,这标志着中国古代巡视制度的成熟^[5]。御史台制度是隋朝开展巡视工作的具体制度设计,通过设立中央巡视机构——司隶台,指派巡视人员——监察御史巡视地方,收集地方治理的情报,了解地方吏治的状态。唐朝设立御史台为最高监察部门,开展巡视工作是其重要职责之一。除了设立最高巡视机构以外,唐朝还建立了较为完整的地方巡视制度,通过设立十道巡按制度加强对地方的巡视监察。元朝延续唐朝在中央设立御史台的制度安排,同时增设地方巡视官员职位——提刑按察使,负责巡察其职责区域内的政治状况。宋朝时期,监察官的选任权由宰相转移到皇帝手中,规定地方巡视由监司和行御史台负责,基层巡视由肃政廉访司负责,形成了依据不同层级设置不同巡视主体的巡视监督方式,中央-地方-基层的巡视制度体系进一步巩固。同时,制定巡视工作相关的法律法规也是这一时期巡视制度建设的重要内容,例如唐朝的《六察法》出台、宋朝的《监司互查法》的出台等等。

(四) 明清时期:巡视制度趋于成熟稳定

明清时期中国古代的巡视制度趋于成熟。这一时期,巡视机构的权力明显得到了加强,实行“大事裁奏、小事立断”的执法原则。明朝中央巡按制度被明确建立,都察院代替御史台作为这一时期的监察机构,与地方的按察司协同发力形成了央地双重监察体制。这一时期,实行严格的任职回避制度,改变过去刺史长期任职的做法,缩短巡按地方工作时长,在一定程度上创新了监督模式,是异体监督的重要表现,限制了监督者和被监督者之间存在利益勾连和因长久任职导致团团伙伙的可能性。同时对巡视队伍的选拔也更为严格,实行“推选和钦点”相结合,即巡按御史的选拔要先由都察院推选,再由皇帝钦点。总之明朝的巡按御史工作的制度化程度极大提升,通过制度规定选拔程序、任期时长、工作职责、考核保障等内容,为有效发挥巡视制度的作用提供了制度性保障。清朝继续沿袭分区巡视地方官员的做法,依靠都察院内的监察御史既分工巡视各中央机构,又分道监察地方官员。同时,特务监控巡视也在这一时期出现,使得巡视制度的震慑性和压力性更为凸显。

3. 中国古代巡视制度的鲜明特色

(一) 集成运用多种巡视方式提高巡视效率

中国的巡视制度自从先秦萌芽以来,创新巡视方式、发挥巡视效力就是巡视制度建设的重要内容。从先秦到明清,中国古代的巡视制度创造出了天子亲自巡视和专职官员巡视、明察巡视与暗访巡视、定期巡视与不定期巡视等多种巡视方式,极大的增强巡视效果。

皇帝亲自巡视与指派官员巡视相结合。皇帝亲自巡视是中国古代巡视的一大特点。尧舜禹亲自巡视是先秦的主要巡视方式。西周时期也有周昭王南巡狩,秦始皇也多次亲自巡视,康熙帝的微服私访更是康熙朝的一大特色。古代的帝王都将亲自巡视视为宣扬自己政治权威和权力合法性的重要手段,同时也借由亲自巡视了解地方政治实际,为今后制定国家治理方针提供实践依据。专职人员巡视则指的是专门开展巡视工作的中央派出人员,在不同的朝代其名称有所区别,例如先秦时期的“方伯”、秦朝时期的监御史、西汉时期地方巡视官员督邮和中央巡视官元刺史、清朝监察御史等。

明察与暗访相结合,即显性巡视和隐形巡视相结合的巡视方式。明察是巡视的主要方式,主要是通过事前明文通知的形式将巡视安排下达至被巡视地区和被巡视官员。“汉朝皇帝遣使巡视地方,巡视前,一般将考察的主要内容预先通知所在州郡。”^[6]宋朝的时候在出巡之前将巡视内容事先通知到各州县。暗访手段是中国古代巡视最常使用的方法之一,也是令官员最为恐惧的方法。暗访涉及的监察内容十分广泛,甚至会详细到官员的吃穿住行。暗访这一巡视手段因其秘密性和突击性、随机性使得其对官员所造成的压力感格外突出。据史料记载,朱元璋对于手下官员实行严密的监管严查制度,大臣宋濂在家与人饮酒这种日常事务性的事情,朱元璋都能通过暗查的方式得到。这种暗访的形式如果利用得当,能发挥一定的震慑作用,对于查清事实真相也具有一定作用。但是,在封建帝制下,这一巡视方式很容易被不当利用,造成官员心理动荡和恐惧。

固定巡视与不固定巡视相结合。“固定”巡视与“不固定”巡视包含两层面的意义,一是实践层面上,即定期巡视和不定期巡视,二是机构设置层面,地方设置专门的巡视机构与中央派遣巡视人员相结合。在巡视时间上,早在隋朝时期就规定隋朝的刺史是每年二月出巡群县,巡视时长为8个月。在机构设置上,设立专门的地方检察机关是固定巡视的主要表现形式。例如唐代时期,通过设立地方巡按使健全地方巡视制度,地方巡按使有固定的任期,在所负责的监察区内依据职责执行巡视法规。这种地方专使的设置使得地方监察有了固定的巡视机关,也可与中央御史相互配合。

(二) 重视把握巡视主体的品德素质与能力素质

巡视主体的素质是关系到巡视效果的重要因素。中国古代在选派巡视主体时,重视对巡视主体提出一定的素质能力要求。德才兼备是中国古代选用巡视人员的基本原则,是贯穿历朝历代巡视队伍建设的基本主线。

一是强调巡视主体要有符合古代道德伦常标准的道德品质。中国古代巡视制度本质上是维护中央集权专制统治的工具,“忠君”是最基本的道德品质要求。唐朝时规定负责巡按工作的公职人员的选拔要注重挑选道德层面具有绝对忠诚意识的人员。所谓“忠诚”,放在古代的政治环境背景下,就是指的“忠君”,即只对一人负责,只对一人尽忠。“刚正不阿”是最重要的道德品质要求。“搏击之官”“风宪之官”是中国古代社会对巡视主体的称谓,这一称谓折射出巡视监察官员要有“刚正不阿”“舍得一身剐敢把权贵拉下马”的凛然正气。元稹指出:“秦汉以降,御史府莫不用刚果劲正之士,以维持纲纪。”^[7]刚正不阿、清正廉明、守正守直、嫉恶如仇、忠诚担当是对巡视主体道德品质的总的要求。“如东汉桓典任侍御史时,宦官专权,桓典纠举奸违,无所回避。人称‘驄马御史’。”^[8]桓典身上所折射出来的道德品质是中国古代所期望的巡视主体素质的鲜明代表。

二是强调巡视主体要有开展巡视工作的基本能力素质。巡视工作的开展是一项复杂的工程,能否具备一定的才干能力和相关工作经验是能否高效开展巡视工作的关键。唐朝规定巡按人员要有真才实学、要有工作经验、要对法规条文有相当的把握、最好有过基层工作经验。张国芝在对汉代的巡视官员进行

专门研究发现：“刺史黄霸‘少学律令，喜为吏’，龚遂以明经为官，兖州刺史王涣‘敦儒学，习尚书，读律令，略举大义’，牟融少博学多才，忠直亮节。”[9]从侧面印证了中国古代在选拔巡视主体时对于个人能力素质的重视，要求学识渊博、精通法令。

(三) 巡视工作建构呈现制度化、法制化的趋势

重视巡视工作的法制化也是中国古代巡视制度的一大特点。尽管人治思维是中国古代的基本治理思维，但这并不意味着在具体的实践工作中是缺乏明确的规章制度。中国古代可以总结为有一定的法治形式，但缺乏必要的法治精神和法治思维。这一点也充分的体现在中国古代的巡视制度建设上。一方面中国古代并不缺少对巡视工作进行规范的法律条例。另一方面，这些法治条文的执行程度又很大程度上取决于上位领导者的态度。

巡视法规法律的出台是巡视工作建构制度化和法制化的重要标志。巡视法规法律会对巡视机构的设置、巡视人员的职权、巡视的内容、巡视的时间与方式进行充分的规定，使得执行巡视工作有法可依、有法可循，切实增强了巡视工作的规范性和有序性，限制了随意行使巡视权力和不规范行使巡视权力的现象。最早的关于巡视工作的律令条文——《六条问事》是中国古代最早出台的专门对巡视工作进行制度化规定的法规，以“负面清单”的模式对刺史巡视重点问题进行明确规定，且将监督重点放在了“二千石郡守”上，彰显巡视地方高级官员的巡视理念。在《六条问事》的基础上，发展出了隋朝的《巡察六条》、唐代的《巡察六条》等，说明以法规的形式对巡视工作进行规范成为了历朝历代开展巡视工作的基本共识。明清，先后出台《出巡相见礼仪》《奏请差点》《巡历事例》和《御史回道考察》等一系列法规。巡视工作制度化的另一个重要表现是实行“回避制度”，这实质上也是中国古代巡视工作走向制度化、法制化的表现。汉代时期就明确规定“官员本身的户籍地、其配偶的户籍地等方面”[10]是实行回避制度所要关注的重点内容。

4. 中国古代巡视制度对当下巡视工作的启示

(一) 坚持重点思维突出巡视内容重点

巡视工作是一种针对性极强的工作，“什么都抓、什么都管”的工作逻辑会削弱巡视工作的治理针对性和巡视工作效率。过于宽泛的巡视内容是中国古代巡视制度的一大制度设计弊端。“隋唐时期的巡视制度将地方的社会治安、民生状况、申报灾害、救灾措施、劝课农桑、户口流散、赋役征收等列入巡视范围。”[11]巡视内容过于宽泛不利于发挥巡视对于重大问题、重要事项的集中治理作用，会导致在巡视过程中因巡视内容过于宽泛导致巡视主题不明、巡视资源浪费等情况。这一古代巡视制度弊端在当下得到了很好的规避，当下的巡视工作重点突出，主题鲜明，充分保证了巡视工作的高效与权威。《中国共产党巡视工作条例》明确规定五大项巡视内容，且巡视内容均围绕着涉及到维护中央权威、遵守党章党规、遵守党的纪律、落实全面从严治党责任等重大政治、组织、纪律、思想问题，“着力发现党的领导弱化、党的建设缺失、全面从严治党不力，党的观念淡薄、组织涣散、纪律松弛，管党治党宽松软问题”[12]。

中国古代巡视制度启示当下执行巡视制度务必要坚持问题导向，要把政治性放在首位，对于关乎政权稳定、关乎先进性和纯洁性、关乎政治廉洁和清明、关乎政令畅通、关于维护中央权威、关乎百姓切身利益的重大事项进行巡视，要凸显巡视对于政治生态的治理属性，防止巡视资源浪费。同时，针对不同领域的特有属性，要善于总结不同领域所蕴含的易腐风险点和用权风险点，建立特定的属于这一领域的巡视内容清单，配备对该领域具有专业感知的巡视人员，防止因为对于巡视内容缺乏专业性认知，而不能准确发现隐蔽的风险因素，导致巡视效果不佳或者巡视结果失真失信。

(二) 摒弃人治思维以法治思维谋局布篇巡视制度

人治思维是中国古代巡视制度设计的一大弊端，这是中国古代巡视制度不可能如今天党的巡视制度充分彰显治理功能，达到充分的治理效果的根源所在。中国古代巡视工作始终取决于统治者一人身上，受制于统治者的喜恶，使得巡视制度具有不可持续性和不稳定性。正如某位学者所说：“皇权愈是强大，支持力度愈大，巡视监督职能发挥得就愈完善，吏治也就愈加清明；相反如果皇权较弱，或者皇权不支持巡视监督或者支持力度不够，那么巡视监督的效能就无从发挥，朝政就会愈加黑暗和混乱。”^[13]即当皇帝重视巡视制度时，巡视制度才有执行发力空间，而当皇帝不重视巡视制度时，巡视制度就难免被善于揣测圣意的官员予以虚置。在这种人治思维下巡视的不平等现象和选择性执法现象就极易出现，巡视并不能完全按照律法法规的规制内容开展工作，巡视的客观性很难得到有效保证，进而导致巡视要么过于激进要么过于宽松软。

“制度问题更带有根本性、全局性、稳定性和长期性。”^[14]因此，开展巡视工作最终还是要依靠制度规范的作用，要将巡视制度立起来、严起来，依靠稳定的、科学的、管用的制度开展巡视工作。党始终坚持巡视工作要有坚强的制度支撑，2017年结合巡视实践修订《中国共产党巡视工作条例》，为充分发挥巡视监督利剑作用提供制度性保障。完善党内法规制度、依靠党内法规制度治理政治生态是中国共产党重要的治理原则，充分体现了党完全摒弃人治思维、坚持法治思维，走出了一条依规治党、依规巡视的新道路。新的征程上，继续推进巡视制度不断臻于完善，要坚持法治思维规范巡视秩序，“将巡视监督和净化党内政治生态纳入制度化的轨道上”^[15]。

（三）重视巡视对象权利保障与巡视主体权力监督

中国古代巡视制度的一大弊端是巡视官与巡视对象地位不平衡，使得被巡视对象的申诉权和控诉权难以得到有效的维护和实现。“一切有权力的人都容易滥用权力，这是万古不易的一条经验。有权力的人们使用权力一直到遇有界限的地方才休止。”^[16]在巡视工作中，巡视主体掌握巡视主动性，只有充分保障巡视对象的权利，才能使得巡视主体的巡视权力始终在规则范围内运行，始终将巡视权力关进制度的笼子，防止权力的异化运用。

一是要注重保障巡视对象的合法权利，保障被巡视主体对巡视结果提出异议和进行申诉的权利。对个人合法权利的保障对于增强巡视制度的权威性和生命力是具有重要意义的，一方面通过赋予被巡视个体异议权和申诉权，可以有效防止出现巡视结果失真、失实现象，增强巡视结果的公正性和可信性，另一方面保障被巡视主体的权利，能够彰显以人为本的政治思想，是切实落实党纪法规面前人人平等的重要措施，是维护党内民主的重要手段。保障被巡视主体的政治权利，能有效的避免巡视制度成为惩罚主义的温床，防止出现以上压下的巡视权力异化问题。

二是注重对巡视主体的权力的制约与监督。中国古代巡视制度的一大弊端是巡视主体拥有过高的政治权力，却又缺乏相对应的外部监督势力。即使中国古代也会通过设置监督巡视主体的人员对巡视主体的巡视行为进行监督，例如汉武帝时期的“绣衣直指”，但根本未形成制度化的外部监督体系。中国古代的巡视主体不仅拥有监督权和弹劾权，还拥有举荐权，直接关系到官员的切身政治利益。例如明代御史可以在巡视过程中向朝廷推荐地方人才。皇帝对于巡视主体的过度赋权使得巡视主体难以避免被围猎，为巡视主体谋求个人私利创造了极大的自由空间，巡视腐败就避无可避。

当今我们在进行巡视制度设计时就十分注重确保权力的规范运行和权利的保障。一方面通过明确职责清单压实巡视工作主体责任，为实现巡视全覆盖提供必要的权力支撑，另一方面注重“完善党内监督体系，落实各级党组织监督责任，保障党员监督权利”^[17]。通过确定“三个不固定”的巡视工作模式——“巡视组长不固定、巡视对象不固定、巡视组与巡视对象的关系不固定”实现对巡视主体的权力的有效制约，防止出现巡视主体和巡视对象利益勾连。综合运用多主体监督，对巡视过程中的“灯下黑”现象予以整治。

5. 结语

马克思指出：“一切划时代的体系的真正内容都是由于产生这些体系的那个时期的需要而形成起来的，所有这些体系都是以本国过去的整个发展为基础的。”^[18]中国古代巡视制度的生成有其自身的时代逻辑，有所适用的时代场域。今天回顾中国古代巡视制度，要将其放在特定时代背景下，方能把握准古代巡视制度的建设思维和建设逻辑，才能为今天我们进行巡视制度建设提供方法论借鉴。总之，我们要在充分扬弃的基础上看待古代巡视制度，对其合理因素在充分吸收的基础上结合党的建设实际需要进行创造性转化，推动新时代党的巡视工作向纵深推进。

参考文献

- [1] 孔颖达. 尚书正义[M]. 上海: 上海古籍出版社, 2007: 82.
- [2] 于学强, 李晓萌. 中国古代巡视的有效做法及其当代启示[J]. 华北水利水电大学学报(社会科学版), 2021, 37(1): 7-15.
- [3] 于学强. 德才兼备用人标准实现机制研究[M]. 北京: 中国社会科学出版社, 2015: 83.
- [4] 陈梦家. 殷墟卜辞综述[M]. 北京: 中华书局, 1988: 250.
- [5] 刘诗林. 论政治巡视: 历史、内涵与运行[J]. 江西社会科学, 2022, 42(3): 34-41.
- [6] 于学强, 于学勇. 论巡视制度建设的历史传承与时代创新[J]. 长白学刊, 2020(1): 25-32.
- [7] 郭自虎. 元稹与元和文体新变[M]. 合肥: 安徽大学出版社, 2010: 48.
- [8] 李静. 中国古代巡视制度对现今巡视工作的启示[J]. 太原理工大学学报(社会科学版), 2016, 34(4): 63-66.
- [9] 张国芝. 汉代巡视制度研究[M]. 郑州: 大象出版社, 2014: 109.
- [10] 张德权. 论中国古代监察制度之当代借鉴[J]. 社会科学动态, 2020(11): 75-85.
- [11] 于学强, 于学勇. 中国古代巡视制度设计的弊端及警示[J]. 广西社会科学, 2020(9): 141-147.
- [12] 中国共产党巡视工作条例[M]. 北京: 人民出版社, 2017: 3.
- [13] 张国芝. 汉代巡视制度研究[M]. 郑州: 大象出版社, 2014: 136.
- [14] 习近平谈治国理政(第一卷)[M]. 北京: 外文出版社, 2018: 104.
- [15] 贾晓强, 闻竞. 从巡视监督到制度治党: 新时代党内政治生态演进的四个维度[J]. 领导科学, 2019(8): 12-15.
- [16] [法]孟德斯鸠. 论法的精神(上册)[M]. 张雁深, 译. 北京: 商务印书馆, 2002: 154.
- [17] 中共中央党史和文献研究院. 十九大以来重要文献选编(中)[M]. 北京: 中央文献出版社, 2021: 295.
- [18] 马克思, 恩格斯. 马克思恩格斯全集(第3卷)[M]. 北京: 人民出版社, 1960: 544.