

史学新论

中国古代弹劾制度建构的 四个关键期*

汪 强

【提 要】中国古代弹劾制度是一项权力监控制度,由御史行使弹劾权,对权力进行监督,它的发展经历四个关键期。御史本是内廷官员,具有君主“私人”属性,秦汉时弹劾制度草创,御史被赋予弹劾权,监督权力的运行。唐代弹劾制度进一步发展,并最终形成风闻弹劾的具体规则及定型化的弹劾文书制度。两宋时君主集权进一步强化,官僚制亦随之出现职、权分离趋向,弹劾制度于此时出现重大变化,台谏合流趋势逐渐形成。清代集历代之大成,在制度设计上有“民族”性色彩,但科道合一使得两宋以降的台谏合流最终完成,同时弹劾文书形制进一步规范,奏折的使用具有强烈的专制色彩。虽然御史弹劾制度作为君主监控权力的手段为君主专制服务,但其中所蕴含的分权制衡因素是一种可资借鉴的传统精华。

【关键词】 御史 弹劾制度 科道合一

【中图分类号】 K03 **【文献标识码】** A **【文章编号】** 1000-2952 (2016) 03-0115-05

中国古代很早就发展出权力监督的观念,形成一种专人施行的制度,成为君主控制官僚的主要手段。它在秦代发展为御史制度,御史行使权力的方式是弹劾。在中国古代,存在大量关于御史弹劾的词语,略分三种情况,即描述行为的弹劾等;描述行为与结果的弹黜等;描述形式的弹章等。^①

弹劾制度在中国古代比较发达,其主因在于中国古代官僚制度早熟,专设御史为皇帝“耳目之官”,^②行使弹劾权,实现监控权力的目的。同时,因进谏的重要,又设谏官,监督帝王。^③宋以后,御史与谏官两系统逐步合一,并于清代雍正时六科给事中并于十五道而完成合一。^④中国古代弹劾制度的建构有四个关键期,

即秦汉的草创、唐代的发展、两宋的因革、清代的大成。

* 本文为上海师范大学宪法与行政法教研团队科学成果,并于城市治理与法治建设青年工作坊宣读、讨论。

① 参见罗竹风主编:《汉语大词典》第2卷,汉语大词典出版社1988年版,第786~787页;罗竹风主编:《汉语大词典》第4卷,汉语大词典出版社1989年版,第151~156页。

② 《钦定大清会典事例》卷998《都察院·宪纲·谕旨·顺治九年》。

③ 参见陶百川:《比较监察制度》,(台)三民书局1978年版,第22页。

④ 参见《钦定大清会典·卷六十九》;《清史稿·志九十·职官二·都察院》。

一、权力监控与“内官外设” ——秦汉的草创

1. 秦代弹劾制度的草创与运行

秦王嬴政自称始皇帝确立皇权后，为监控权力的运作，以近臣御史监察内、外各官。御史原为秦国旧官，掌司文书，因他们能知道各地政情，适合担当监察外官的职责；同时又署记事迹而有肃正纪纲的效果，适合从事监察内官的活动。^①由此，秦代御史始有弹劾官僚的权力。

据史书载，秦代已有御史大夫、御史中丞、侍御史、监察史等官。御史大夫为丞相副手，非专司风宪；其下有御史中丞，系在殿中掌图书秘籍及察举非法；侍御史又称柱下史，掌注言行、纠诸不法；监察史则监理诸郡。^②

2. 两汉中丞制的设计与运行

西汉初因袭秦旧制，仍设御史官，置御史府，长官为御史大夫。御史大夫在西汉，“位上卿，银印青绶，掌副丞相”，^③负责监察弹劾等事务，赞襄丞相办理政务；手下有两位具体监督官员的御史中丞和中丞，中丞又称御史中执法，对外督领部刺史，在内领导十五位侍御史工作；^④但他有受领公卿奏事的职责，具有“内官”属性。西汉成帝时，御史大夫更名为大司空，与丞相、大司马比肩；御史府方面专由中丞负责，这是从大夫制向中丞制的转折；刘秀复建汉统后，提升中丞为御史府长官。^⑤至此，完成大夫制向中丞制的转变。自东汉始，“中丞为台率”，其后各代虽体制、名称不同，但皆源于此。又，西汉成帝后，中丞官署迁到御史府，后称为御史台。^⑥

御史府行使弹劾权者为侍御史、治书侍御史。侍御史十五人，归中丞直接领导，禄秩六百石，品级与丞相的掾吏相当，他们可以察非法、举弹劾。^⑦治书侍御史在西汉宣帝时设置，禄秩与侍御史相同，主要从事“司法”工作。^⑧汉代御史主要是选举而来，以明法为基本要求。^⑨同时，对已进入官僚序列者，可能因晋升或保举成为御史。^⑩另，两汉又设绣衣御史与司隶校尉。前者属御史序列；后者则在御史序列

外，为独立机构，对御史进行监督。^⑪

两汉时期产生风闻弹劾规则的雏形，即风俗使和举民谣。西汉宣帝时期，派遣“大中大夫彊等十二人循行天下，存问鰥寡，览观风俗，察吏治得失，举茂材异伦之士”。^⑫东汉时沿用采风使成例行举民谣作法，由皇帝派遣官员深入民间采访民谣作为朝廷考课官僚、实施弹劾的参考依据。^⑬

二、三院并立——唐代的发展

1. 三院制形成与御史

唐初“因隋旧制为御史台”，^⑭定下三省、六部、御史台及九寺体系。在高宗至睿宗间，御史台屡生变化；至玄宗时确立台院、殿院、察院三院制，分职行事；^⑮并形成分道分察制。所谓分道，是将全国各州分成若干道，于御史台察院内配置御史专司对各道官吏进行纠察举劾；所谓分察是指察院御史中分出专门人员对尚书省六司进行纠察举劾。^⑯

2. 弹劾过程的规范性

唐代御史弹劾主要分三步骤：（1）受理。御史弹劾需有依据，或者是本人察访所得，或者是受理他人控诉。对于受理他人控诉，“旧例，御史台不受诉讼，有通辞状者，立于台门，

① 参见钱穆：《中国史学名著》，九州出版社2011年版，第22～25页。

② 参见纪昀等撰：《历代职官表》卷18《都察院上》。

③ 班固：《汉书》卷19《百官公卿表第七上》。

④ 参见杜佑：《通典》卷24《职官六·御史大夫》，《通典》卷24《职官六·中丞》。

⑤ 参见杜佑：《通典》卷24《职官六·中丞》。

⑥ 参见纪昀等撰：《历代职官表》卷18《都察院上》。

⑦ 参见杜佑：《通典》卷24《职官六·侍御史》。

⑧ 参见范曄：《后汉书》卷26《百官三》。

⑨ 参见范曄：《后汉书》卷26《百官三》。

⑩ 参见纪昀等撰：《历代职官表》卷18《都察院上》；杜佑：《通典》卷24《职官六·侍御史》。

⑪ 参见范曄：《后汉书》卷27《百官四》。

⑫ 班固：《汉书》卷8《宣帝纪第八》。

⑬ 参见范曄：《后汉书》卷67《党锢列传第五十七》。

⑭ 《唐会要》卷60《御史台上·御史台》。

⑮ 参见《新唐书》卷48《志第三十八·百官三·御史台》；纪昀等撰：《历代职官表》卷18《都察院上》。

⑯ 参见马端临：《文献通考》卷53《职官七·监察御史》。

候御史，御史径往门外收采，知可弹者，略其姓名，皆云“风闻访知”。^① 开元十四年（公元726年）定下受事御史的制度，由御史轮流值班，受理控诉。^②

（2）章劾。御史必须据状奏劾。一是必须有题写告事人姓名及情节等内容的弹劾公文书，在受事御史制度形成后成为定制。弹劾公文书秦汉时已形成，魏晋时已成为一种固定文体。《唐会要》记载，御史纠劾百司不法之事须用奏弹。^③ 二是上状需遵循一些具体规则。第一，联名上状。唐安史之乱前可联名上状，但安史之乱后禁止。^④ 第二，关白台官。汉代成帝时，中丞为“台率”，其“率”字使用似乎暗示御史可独立身份弹劾。唐初规定御史“言于大夫，大事则方幅奏弹之，小事则署名而已”；“凡事非大夫、中丞所劾而合弹奏者，则具其事为状，大夫、中丞押奏”；^⑤ 此制至中宗后发生变化。^⑥ 但，“先进状听进止，许即奏，不许即止”的制度一直维持到肃宗时方止。^⑦ 其后，御史官弹劾官吏，勿再经过此关白，勿须经过上状，独立径直而为之。三是须遵循一定仪式。弹劾五品以上官时，须在皇帝坐朝时，身着正装，即穿着白纱内衣罩以红袍，戴豸冠，当着皇帝百官宣读弹章。^⑧

（3）裁决。御史弹章上奏后如何处理，由皇帝决断。如崔琬弹劾宗楚客，中宗命令崔琬与宗楚客结拜为兄弟以解决之。^⑨ 当然，此种情况是特例，大部分情况下，或者被弹劾官吏罢官免职，或者置之不理。

3. 御史台的“独立”与弹劾制度新动向

唐代弹劾上承秦汉魏晋及隋代，下启两宋，在制度方面已经相当完善，御史台已经成为一个完全独立于行政部外的监察机构。这种独立性表现在两方面，一是御史台长官不再如秦汉时身兼二职——行政部丞相的副手与监察部御史府长官，而是仅为监察部御史台长官，只专注“纠弹百官”。二是御史完全脱离内台，不再具“内官”属性。隋炀帝时御史夜间值宿禁中的旧制被废除，此制唐代沿袭。御史与宫禁的距离愈来愈远；御史由近侍之臣向耳目之臣的身份转变，有利于御史台作为一个独立的监察部门，行使弹劾权。唐代御史台的“独立”进

一步体现在机构的设计上。一则御史台内部进一步演变，最终形成三台“分权”模式，分工配合，以行使弹劾权，有利于效率的提高。二则分道分察的制度设计，各司其权，利于对中央各部官吏、地方官吏的监督纠劾。

唐代弹劾出现新动向——风闻弹劾规则的使用。风闻弹劾规则上可溯自汉代采风使、举民谣的旧例；洪迈言，“风闻奏事……盖自晋宋以下，如北齐沈约为御史中丞，奏弹王源曰：‘风闻东海王源……’”；^⑩ 但成为具体规则，自唐始。虽开元十四年（公元726年）禁止，可后代仍屡行之，尤其皇帝或权臣需要打击某种势力，需要借助御史力量时。

三、职权分离与“台谏合流” ——两宋的因革

1. 台谏合流的制度运作

两宋台谏合流，御史有言谏，谏官可弹劾。虽然，唐代御史已尝试言谏；而至两宋，产生专门的言谏御史。真宗天禧元年（公元1017年），设置言事御史六人，正式开启御史言谏之门。仁宗庆历五年（公元1045年），为弥补谏官严重不足，御史台内部设置谏官御史厅，由此御史开始兼有言谏之责，且有专门言谏的御史设置。至于谏官，其职责也发生转变。谏院职责“掌供谏诤，凡朝政阙失，大则廷议，小则上封。”^⑪ 此时，谏官谏诤对象由原先的君主转向朝政百官，对于君主，谏官只能讽喻谏诤指出缺失；对于百官，谏官则可行监督之权，行弹劾之权。由此，谏官在谏诤过程中，产生

① 杜佑：《通典》卷24《职官六·御史台》。

② 参见《唐会要》卷60《御史台上·御史台》。

③ 参见《唐会要》卷54《省号上·中书省》。

④ 参见《唐会要》卷61《御史台中·弹劾》。

⑤ 《唐六典》卷13《御史台》。

⑥ 参见《新唐书》卷123《列传第四十八·萧至忠传》。

⑦ 参见《唐会要》卷61《御史台中·弹劾》。

⑧ 参见《唐六典》卷13《御史台》。

⑨ 参见《册府元龟》卷520上《宪官部·弹劾三上》。

⑩ 洪迈：《容斋随笔·容斋四笔》卷13《御史风闻》。

⑪ 《宋会要辑稿·职官三·五十》。

监督职责,进而引入御史弹劾的功能;^①御史台、谏开始合流。

2. 弹劾制度一元化趋势

两宋时将五代所打破的隋唐以后发展到顶峰的传统的具有整齐划一的理性化程度较高的官僚体制进一步粉碎,构建起具有灵活性的官、职、权分离的中央集权式的文官官僚体制。^②御史台在北宋初虽因袭唐制,但形式上的模仿与实质上的再造产生的后果便是御史台无定员、无常职;出现大量的权、知御史类兼差,御史台察纠章劾的监督功能,澄清吏治的宪台宗旨难以实现。元丰官制改革及由它而启的六察制为御史台带来新的活力。元丰二年(公元1079年)设六察司于御史台,依据旧例恢复吏、户、礼、兵、刑、工六案,每案设置吏二人,点检在京官司文字,稽察纠劾。^③元丰三年进一步扩大六察司察纠案劾的对象与范围,扩至京师所有官府机构。^④同时,宋代将六察顺序打乱,监察弹劾更合理、有效。

两宋时官僚制的变革使得弹劾制度不可避免向一元化趋势发展。其表现在:一是台谏合流趋势。两宋前,御史负责监察弹劾,谏官主司讽喻谏诤;两宋时,台谏合流御史与言谏系统互相渗透加剧。二是三院制开始合一的趋势。台院侍御史一人,掌贰台政,实际为台长御史中丞的副官,台院无具体职责,渐有取消趋向。又,六察制建立,察院权限逐渐扩大,有兼并其他二院势头。同时,御史台御史选任,完全操持于皇帝之手而不再分施于宰相、执政,御史弹劾制度一元化的趋势进而与中央集权式的文官官僚制的发展趋势相合,成为皇帝专制集权的发展过程中的一块基石。

四、奏折之制与“科道合一” ——清代的大成

1. 抹上“民族”色彩的“科道合一”

清代都察院制承明制而来,但进行若干改革,其中最重要者在雍正时将六科给事中并于都察院,加上原有十五道,确立“科道制”;御史监察与谏官言谏合而为一,其制大略如下:都察院设左都御史满、汉各一人,左副都御史

满、汉各两人。右都御史为各总督兼领,右副都御史为各巡抚、河道总督、漕运总督兼领。左都御史总理都察院院务,左副都御史辅佐左都御史工作,右都御史与右副都御史不设专务。都察院设吏、户、礼、兵、刑、工等六科对应六部。设掌印给事中满、汉各一人,给事中满、汉各一人。十五道掌印监察御史满、汉各一人,监察御史不同道的满、汉人员配置一人到三人不等。又左都御史及科、道之下设有吏员协助工作,人员各不等,满、汉分开。^⑤

2. 清代弹劾制度的运行

御史行使弹劾权遵循两条规则——独立弹劾规则和风闻弹劾规则。“科道为耳目之官,职在发奸剔弊”,^⑥为保证御史行使弹劾权时的顺畅,坚持独立弹劾规则。即,都察院内虽有高下之分,但御史行使弹劾权时只用其本人名义,无须其长官同意。清代皇帝对风闻弹劾取控制态度,在康熙后有加强趋势,并由此强化出奏折(密折)弹劾制度。^⑦

御史行使弹劾权,在权限、范围、内容等方面亦较前代有所扩展。在权限方面,上可以弹劾亲王、贝勒、贝子,下可以弹劾部院大臣、封疆大吏。^⑧在弹劾范围及内容上,不仅可弹劾违法,^⑨亦可弹劾不道德行为。^⑩行使弹劾权的方式则有两大类,一类是面劾,一类是章劾。清代弹劾,初有题本、奏折之分。其中,题本沿袭明制,限于高级官僚及科道言官和钦差官员;^⑪奏折则是

① 参见《宋会要辑稿·职官三·五四》。

② 参见袁刚:《中国古代政府机构设置沿革》,黑龙江出版社2003年版,第416~493页。

③ 参见《续资治通鉴长编》卷301《神宗元丰二年》。

④ 参见《续资治通鉴长编》卷303《神宗元丰三年》。

⑤ 参见《钦定大清会典》卷69;《清史稿·志九十·职官二·都察院》。

⑥ 《钦定大清会典事例》卷998《都察院·宪纲·谏旨一》。

⑦ 参见《清实录·雍正三年六月》。

⑧ 参见《钦定台规》卷2《纠弹》。

⑨ 参见《钦定台规》卷2《宪纲》。

⑩ 参见《钦定大清会典事例》卷998《都察院·宪纲·谏旨一》。

⑪ 参见雷荣广、姚乐野:《清代文书纲要》,四川大学出版社1990年版,第160页;张我德、杨若荷、裴燕生编著:《清代文书》,中国人民大学出版社1996年版,第47页。

清代独立发展出的文书，可能于顺治年间开始使用，^①光绪二十七年（公元 1901 年）基本禁用题本，此后臣僚奏事一律使用奏折。^②弹劾无论是使用题本，或者使用奏折，均须遵循严格的形式。

3. 奏折弹劾——古代弹劾制度的大成

清代弹劾制度集历代弹劾制度之大成。从弹劾机关看，完成自唐代出现的一元化，台谏合流，采科道制；从弹劾御史看，由君主的内官转变为皇帝的“耳目”；其选任融合科举制即保证御史素质又强化忠诚度；从弹劾规则看，风闻弹劾作为一种策略，皇帝的操控手法愈发成熟。最为重要者，清代发展出的奏折弹劾，从形式到内容，集历代之大成，刻上皇帝专制集权的烙印。

弹劾公文书自魏晋南北朝已经发展定型，《文选》中将弹劾奏章归为一类，并载有弹劾公文书文；至清代发展出奏折后，奏折与弹劾制度相结合，在内容、形式两方面均体现出集大成之处。首先就内容而言，奏折由三部分组成，即首部概述、中部根据、尾部处理意见。首部写明具奏弹劾人的官衔姓名、概述事由，此制于唐代受事御史制度后即确定；奏折中部主要述“罪行”及根据；尾部处理意见往往是免职与言谏的合一。其次在形式上，弹劾奏折体现

出皇帝专制集权的极致。清代对于奏折有特别严格的形制规定，主要是抬书制度。当弹劾奏折中有涉及天地以及与皇权相关字词时，必须抬一字、二字、三字不等。^③“违式，由司揭送内阁参处。”^④除抬书制度外，亦有惯例须遵循。如，具奏人官衔姓名下用“跪”或“谨”字；另行奏字抬一字，后接“为”字，并接着写明弹劾主要事由；正文完成后，写上“伏乞皇上圣鉴”等固定套语；尾部必须列明时日。同时，字体要求均匀、方正、秀丽，不得用细长的仿宋体。^⑤

本文作者：上海师范大学法政学院讲师
责任编辑：赵俊

① 参见《钦定大清会典事例》卷 13《内阁·职掌》；中国第一历史档案馆编：《康熙朝汉文硃批奏折汇编》（编辑说明），档案出版社 1985 年版，第 2~3 页。

② 参见《光绪朝上谕档》第 27 册、《光绪朝上谕档》第 28 册，广西师范大学出版社 1996 年版。

③ 参见《钦定大清会典事例》卷 1042《通政司》。

④ 《钦定大清会典事例》卷 1042《通政司》。

⑤ 参见张我德、杨若荷、裴燕生编著：《清代文书》，中国人民大学出版社 1996 年版，第 86 页。

The Four Critical Periods of the Construction of Ancient Chinese Impeachment System

Wang Qiang

Abstract: The impeachment system in the ancient China is a power supervising system by the censor (*yushi*). The paper summarizes four critical periods of ancient Chinese impeachment. In Qin and Han Dynasties, the censor changed from a palace official to a court official in order to control impeachment power. In Tang Dynasty, the censor impeachment system was further strengthened and a rule of hearsay impeachment was developed. Song Dynasty was the important transforming period of censor impeachment and a new trend of merging the censor and the court admonisher (*jianguan*) appeared. In Qing Dynasty, the merge was completed by the combination of former senior supervising secretaries and the supervisory censors (*kedao*). The impeachment system is a means of power supervision that serves for the absolute monarchy. But the elements of decentralization and check and balance it contains are beneficial essences in traditional Chinese culture.

Keywords: censor; impeachment; the combination of supervisory officials