

國家教委人文社會科學研究「九五」規劃項目

巴蜀書社

○ 刁忠民 著

宋代臺榭制度研究

刁忠民



刁忠民 著

宋代臺榭制度研究

刁忠民



巴蜀書社 中國·成都

責任編輯：汪啓明
封面設計：李文金
封面題簽：姚宗舜
版式設計：王蓉貴

宋代臺諫制度研究

刁忠民 著

巴蜀書社出版發行

(成都鹽道街三號 郵編 610012)

總編室電話 (028) 6656816

發行科電話 (028) 6662019

新華書店經銷

成都文化用品廠印刷

開本 850×1168

1/32

印張10.5

字數 200 千

1999 年 5 月第一版

1999 年 5 月第一次印刷

印數：1—500 冊

ISBN 7 - 80523 - 975 - 4/K·195

定價：25.00 圓

本書如有印裝質量問題請與工廠調換

前言

宋代臺諫之制，乃我國中古時期之一特殊政治制度。其特殊性的表現，就在於它將傳統的御史制度、諫官制度合而為一，從而形成御史、諫官的集團勢力，在宋代政治舞臺上產生了重大而深刻的影響。此制發展到鼎盛時期，「諫官、御史權勢氣力乃與宰相等」，李燾《天禧以來諫官年表序》。實為與宰輔並列的兩大政治勢力，且為宋代皇權與相權這座天平上最重的砝碼。然而，歷來學者論及宋代臺諫之制，總是列入監察制度的範疇，甚至僅視作中央監察系統的一部分，這顯然是有局限的。筆者則認為，宋代臺諫制度已遠遠超越傳統監察制度的範疇，在整個宋代政治生活、社會生活中具有舉足輕重的地位。大凡宋代政局的變易、人物的進退、黨派的紛爭，都和臺諫有着直接的聯繫。故而，將宋代臺諫制度提到更高的層次來認識，實為必要之舉。鑒於前人對此制度缺少基礎研究，許多問題的真相尚不為人所知，故本書以考證為主，力圖說明該制度的變化及實際運作情況。茲先述宋代臺諫制度的基本特徵及主要特點，並據此提出宋代臺諫史分期。

一

宋代臺諫制度的基本特徵，大致可以用三句話概括：二官並重，職事互侵，逐步合一。

御史、諫官並重，始於宋真宗天禧元年（公元一〇一七年），而極重於宋仁宗親政以後。天禧元年二月七日，宋真宗頒降了一道詔書，規定三院御史、兩省諫官各置六員，皆不兼領職務；又規定，凡「詔令不允、官曹涉私、措置失宜、刑賞踰制、誅求無節、冤濫未伸，並仰諫官奏論，憲臣彈舉」；又以「言有失當，必示曲全」的許諾，給予了二官風聞言事的特權；此外還對二官提出了相同的要求和任期、黜陟等問題。以同一道詔書，規定御史、諫官相同的建置、相同的言事範圍、相同的特權、相同的其它制度，表明了宋真宗對二官的同等重視（天禧詔書的節文見本書正文所引）。可以這樣說，天禧詔書的頒降，已預示了臺諫合一的可能性。但是，由於宋真宗不久即亡，宋仁宗即位之初，又處於太后垂簾聽政的時期，諫官除授甚少，時有時無，其事權尚不是與御史並駕齊驅。自宋仁宗親政前後，既將原門下省充作諫院，又陸續增置諫員，多時達四員之衆。其建置之數雖不曾盡符天禧詔書的要求，但宋仁宗對諫官信任有加，與御史併稱

耳目之官。仁宗認為，天下之大，皇帝不能周知，必詢之臣工，但也不能取之太廣，「取之衆則泛濫難察，任之專則推擇易明，茲用寄耳目於臺諫」。《宋大詔令集》卷一九四《誠約臺諫詔》。故而，御史、諫官專為言路之臣，他官則只能言分內之事，若非特旨而泛議朝政，則有「越職言事」之罪。所以，宋人早有「天下事非輔相大臣不得行，非諫官御史不得言」之說；楊時《龜山集》卷三四《陸少卿墓誌銘》。又有「行之者宰相，言之者臺諫」之說；《宋史》卷四〇七《杜範傳》。又有「國事成敗在宰相，人才消長在臺諫」之說；《宋史》卷四二《歐陽守道傳》。而李焘更認為，「諫官、御史權勢氣力乃與宰相等」。可見從宋真宗天禧元年以後，尤其是宋仁宗親政以來，人君的確是並重諫官、御史，皆用作耳目之官，且極具威勢。

正是由於人君對諫官、御史並重，使得二官的職事發生交侵。本來，諫官、御史各司一職，二者差距甚大。御史隸屬御史臺，事務叢脞，而以糾彈為主；諫官分隸兩省或諫院，事務清簡，而以議論為事。然自天禧詔書頒行後，二官皆得以在寬廣的範圍內言事。諫官主在議政，但其議亦不免及人；御史主在糾彈，而所言亦不免及政。加之人君的信任，每一言出，多見施行。故諫官論及人，多予罷逐遷改，而諫官之論則近乎彈章；御史議及政，亦多興廢改易，而御史之議則近乎政論。所以在實際運作中，諫官、

御史職事交侵的現象便累見不鮮，出現了臺諫合一的苗頭。

然而，終北宋一代，臺諫職事的交侵畢竟只體現於言論方面，他們的具體事務仍是相去懸絕的。加以元豐年間的兩大變化，限制了臺諫合一的繼續發展。這兩大變化，一是官制改革，二是御史六察法的推行。元豐改制，諫官、御史言事各有分限，一度中止了諫官論人的權力。後來哲宗即位，雖對諫官言事權有所恢復，但却沒有給予法定的糾彈權。一般說來，諫官、御史雖通稱言官，但諫官終以議論為主，而御史以糾彈為主。二者的彈奏皆會因人而發，但諫官所言為「任非其人」，主在論其人的才行；御史所糾為「不循法守」，主在劾其人的罪過。這就是臺諫的「分定所言職事」。引文並見《輯稿》職官三之五五。元豐年間推行六察法，取消了監察御史最起碼的糾彈權，此後雖時與時奪，但至宋孝宗乾道八年（公元一一七二年）止，被剝奪的時間佔了絕大多數。在這種情況下，臺諫合一便無從談起了。直到宋高宗建炎三年（公元一一二九年），以登聞鼓院、檢院專隸諫院，而此時的諫官又已徹底脫離兩省，與御史合班。到了孝宗初年，諫官不僅仍掌兩院，似乎還將御史中丞直轄的理檢院分管了。登聞鼓院、檢院皆掌中外臣民例外上書及理訴冤屈諸事，而理檢院之權更是斷決其事之大者。諫官得以主行三院之事，即是有了監察的實責。不僅如此，他們還和御史相似，要接受中外官員多方面的申狀，

並據以進行監察。可見，此時的諫官已不同於北宋之時，僅在實踐中「侵越御史言事」，而是得到法令的許可，「分行御史之事」，並具有了糾彈權。另一方面，監察御史的彈劾權也於乾道八年（公元一一七二年）明令恢復，但其糾彈範圍和言事範圍亦有一定限制。至此，諫官、御史的職事、權力十分接近，而且升朝同班，平居同府，幾於無別了。故而，南宋之人即有「總號臺諫，職分無別」之說；有「兩者合為一府，居同門，出同幕」之說；又有「臺諫官居同宅，相愛助厚甚，彈劾論諫必相參審，好惡旨趣不少異」之說。所以我們斷言，南宋孝宗朝已完成實質性的臺諫合一，只是名號未改而已（有關事例及引文，詳本書第二章第五節）。

以上所述為宋代臺諫制度的基本特徵，即由二官並重走向臺諫合一的進程。下面我們要述及宋代臺諫制度的三大特點，即建員少、事權重、選任嚴。由於本書正文主要探討以上三個問題，於此僅略述其概。

唐制，諫官、御史各置二十員左右。北宋之初，諫官、御史皆無定員，大抵是循用唐制而不規範。且諫官、御史多領它局或出外任，供本職者實無幾人。故而，宋初已有專職諫官、御史建員少的特點。至宋真宗天禧元年（公元一〇一七年），以法令的形式，正式定立了諫官、御史各置六員之制。其中御史六員不含正、副臺長，若合而計之，則

是臺官八員、諫官六員之制。較之唐代，僅及三分之一左右。在後來的實施中，諫官幾乎是從未足員，而且是以置一、二員的時間為多；御史之置則是在天禧之制的基礎上波動，而南宋時期呈漸次遞減的狀態。由是可見，無論是從制度或是從實施角度看，宋代臺諫之制確具建員少的特點。

宋代御史、諫官事權之重，主要表現在五個方面：一、言事範圍擴展。天禧詔書給予了御史、諫官寬廣的言事範圍，且在實施中出現二官職事互侵的現象，使得一官兼二官的職能。二、職事擴展並具體化。御史職事的擴展主要表現在六察法的推行，將其對朝廷百司、百官的監察落到實處，並進而推廣到對中外官吏的監督。諫官的職事則更是由清簡到叢脞，以至分行御史之事。三、風聞言事的特權。風聞言事，前代不乏其例，但作為一種特權，當是始於宋真宗的天禧詔書。詔書云「言有失當，必示曲全」，則臺諫之官議論不當、言事失實，皆不得罪，即有了法令保障。四、準斷言論。宋代以前，百官皆可言事，不局限於諫官、御史。如唐代以直諫聞名者，竟是宰相魏徵等人。宋代則不然，除侍從近臣可謀議國事外，已行之事則只有臺諫之官得以諫奏，往往侍從之臣亦不得參預，他官更是只能言本職之事。五、君主的重視。宋代君主以臺諫為耳目，每欲養其銳氣，凡有所言，多見施行。縱所論他人之罪不實，亦改易差除以伸臺諫之氣。

故而臺諫之官，「言及乘輿則天子改容，事闕廊廟則宰相待罪」（《蘇軾文集》卷二五《上神宗皇帝書》）。由是可見，宋代臺諫事權之重，堪稱前無古人而後無來者。

宋代臺諫官員少權重，故必精選其人而任使之，才不致誤事。宋代君主對二官的選任是很重視的，要求「文學優長、政治尤異」者方得充任，即須有文化修養、實際經驗和業績。為保證臺諫得人，仁宗朝制定了嚴格的選任之制，限以較高的官階和資序，責成正副臺長及近臣保舉，又由皇帝御筆親點，其選擇之精可想而知。但是，這一嚴密的選任制度未能堅持下去。自宋哲宗紹聖二年（公元一一六六年），放棄了對臺諫官的資序要求，直到南宋孝宗乾道二年（公元一一六六年），才規定「縣令非兩任，毋除監察御史」（《宋史》卷三三二《孝宗紀二》）。而且未能切實地施行。至此，唯一能保證臺諫官基本條件的，恐怕就是非進士、同進士出身不予除授的限制了。最為嚴重的是，自元豐改制後，君主基本上放棄了御筆親點之制，臺諫除授，多由宰執進擬，後來更由宰執擬除。在這種情況下，資格之制、薦舉之制、除授之制已發生極大的變化，使宰執操縱臺諫成為可能。雖然後來諸帝亦甚重臺諫，時有改作，但選任之法終未能回到仁宗朝的狀態，故權姦操縱臺諫而擅政的局面得以形成。

二

依據前述宋代臺諫制度的發展變化，可將宋代臺諫史分為四個階段，茲叙次於後。

自宋太祖開國至宋真宗大中祥符九年（公元一〇一六年），凡五十七年，是宋代臺諫史的第一階段。此期臺諫官建置略循唐制，但受當時政治大氣候的影響，臺諫之官多領它局或出任，供本職者甚少。止是由於這種原因，臺諫之職未能振舉，在京御史偏重獄事，而在京諫官多任史臣、詞臣。選任之制，初不甚嚴。臺諫入官，有序遷與薦舉（舉主要求不甚嚴）一一途，而由中書除授。後來，逐漸過渡到由近臣與中丞、知雜薦舉，時而由皇帝親自任命。

自宋真宗天禧元年（公元一〇一七年）至宋神宗元豐八年（公元一〇八五年），凡六十九年，是宋代臺諫史的第二階段。此一時期是宋代臺諫制度走向鼎盛而又回落的時期。天禧詔書开辟了宋代臺諫史的新紀元，而宋仁宗親政後，臺諫建員少、事權重、選任嚴的三大特點完全形成，從而出現了一時的輝煌。熙豐之際，王安石諸人為推行新法而控制臺諫，然其作為過於偏激，故在臺諫建置、序遷、選任諸方面，出現了十分畸形的狀態，仁宗之制遭到比較全面的破壞。直到宋神宗晚年，進行官制改革，御史建置走

上規範化的軌道，而諫官之置則仍極有限。此期各項制度變化多端，於此難以盡述，僅提出二個醒目的問題。一是元豐年間推行御史六察法，有助於提高行政效率，是值得稱道的。但六名監察御史被剝奪了最起碼的彈劾權，使人有名不副實之感。二是宋仁宗擴展諫院，使其成為皇帝直控的獨立機構。但在元豐改制後，諫院撤銷，諫官分隸門下、中書二省，不免受到二省長官約束。三是元豐改制後，御筆親點之制似已放棄，臺諫之官多由宰執進擬，這是宋代臺諫之制發生逆轉最關鍵的因素。

自元豐八年（公元一〇八五年）至宋高宗紹興三十二年（公元一一六二年），凡七十八年，是宋代臺諫史的第三階段。這一階段的主要現象，是元祐更化、紹聖紹述時期的紛更，及其後的權姦控制臺諫。元祐年間，復行仁宗之制，紹聖年間，又行熙豐之法。由於臺諫資序要求的取消，而宰執進擬已成慣例，故權臣得以在寬廣的範圍內培植親信，安插黨羽，出現了蔡京、秦檜諸人專擅朝政的局面。此期臺諫組織結構有一重大變化，即宋高宗初年復置諫院，徹底將諫官從兩省分割出來，而與御史合班。新設的諫院兼掌登聞鼓院、檢院，從而使諫官職事與御史靠攏，加速了宋代臺諫合一的進程。

自紹興三十二年（公元一一六二年）至宋亡（公元一二七九年），凡一百一十八年，是宋代臺諫史的第四階段。這一階段時間很長，但變化却不甚大，主要的變化集中於宋

孝宗一朝。宋孝宗鑒於前朝秦檜擅權、濫用臺諫之弊，又對諫官涉足糾彈十分反感，所以即位後對臺諫之制進行了一系列改革。就其大者而言之，這些改革主要表現在三個方面。一是恢復監察御史的糾彈權，將中外應彈舉事件分隸六察，但限定了各自的範圍，且不得越職言事。二是放手讓諫官分行御史之事，但也限制其泛議朝政，直把諫官視同御史。三是建員繼續減少，合諫官、御史，最多時不過八員。也就是說，合一官之置，僅及天禧以來御史定員之數。從以上三個方面，可見孝宗朝已完成了實質性的臺諫合一。由於宋孝宗僅注意到臺諫職事、權力、建置的限制，對選用標準、薦舉方式、除授權力未作嚴格規定，故臺諫建員少、事權重的特點依然存在，而選任嚴的特點却未能堅持，宰執得以操縱於其間。其後，出現了韓侂胄、史彌遠、賈似道先後擅權的局面，皆是通過操縱臺諫來實現的。至此，加強皇權的措施已成了鞏固相權的手段，天子的耳目之官多成了權姦的鷹犬。從政治設施方面講，臺諫制度的弊壞，是一代權相政治得以產生的重要原因。

筆者致力於宋代臺諫制度的研究，是從一種感性認識開始的。十多年來，筆者從事

宋代總集《全宋文》的編纂，在進行普查、校點、審稿的過程中，已接觸了數千種典籍。後來又應邀為曾棗莊先生主編的《宋文紀事》、《中華大典·宋遼金元文學分典》等書審稿，又涉獵了不少的野史、小說、筆記等。給我印象最深的就是，宋代臺諫官的影子似乎無處不在，而其影響之大，事權之重，已遠遠超出傳統的監察制度範疇，於是便產生了將此制度探討一番的想法。

最初，筆者有意遍閱近現代人的有關著述，以借鑒已有的研究成果。不料淺嘗之下，時有「滿目瘡痍」之感。蓋前代學者之著述，多借重某些要籍，又多據法令條文立論，於其實施狀態則不甚了了，故錯漏疏失時時有之。於是筆者決意從頭做起，即先搞清宋代臺諫建置的原貌。在探索的過程中，筆者發現凡是研討貫穿兩宋的制度皆有四難。茲以臺諫之制為例述之。前人無有基礎研究或研究成果失傳，此是第一難。北宋人馮潔已曾撰《御史臺記》，南宋史家李燾也曾撰《天禧以來諫官年表》、《天禧以來御史年表》，這些都富有價值的成果，但却不傳，後人亦無為之補撰者。欲詳宋代臺諫建置原貌，便得一切從零開始。史籍闕略散佚，此是第二難。宋代大致有三個時期的史籍闕略散佚較為嚴重。一是北宋初期，各種史籍記載皆較略；二是北宋徽宗朝，今本《長編》已全闕此朝之文，而它書所記不足以彌補；三是南宋後期，迄無較詳史著。宋代法

令與實施常不相符，此是第三難。由於史籍闕略，僅法令變化已難遍考，則實施狀況更難摸索。更有甚者，宋代許多設施，根本就不用條令，而是據前曾施行之事件為式，此稱作「援例」。故而，若僅排比法令條文，便會遺漏許多重大變化，且不能發現潛在的歷史現象。史籍記載多誤，此是第四難。大凡著書立說，疏誤總是難免。就如南宋二李（李燾、李心傳），皆為史學名流。然記言書事，博取兼收，未必一一精當；立論發議，褒貶揚棄，亦非事事得中。後人重其人品才識，於其成說不加考辯，往往會相沿成誤。

筆者深知上述四難，故不敢輕言著述，必得多讀深思，確有心得，方始下筆。近年來，在原有的基礎上，廣泛涉獵，隨見抄錄，寒暑數易，積累漸夥，已獲得近兩千名臺諫官的資料。初欲采取「讓事實說話」的作法，將所得資料編製成《兩宋臺諫匯考》，以作為研討此制的基础。終因前四難所限，尚有部分人物的事蹟須詳考，一時難以了却此願。不過，所欠者畢竟不多，不影響筆者對此制的整體認識，故撰成本書，參與學界同仁的討論。

在筆者進行探索的過程中，有幸見到兩部相關的新作：一是朱瑞熙先生的《中國政治制度通史》（宋史卷），一是賈玉英同志的《宋代監察制度》。朱著體大而思精，厚積而薄發，抽絲剝繭，發明良多。但該書終非專論臺諫之制，且限於篇幅，於該制實施狀

態敘述稍略，某些歷史現象似亦未曾發現，故個別結論亦有待商討。賈著無疑具有「瞻前顧後」的特點，即將宋制放在歷史長河中進行考察，且力求全面深入。但作者在閱讀、考辯史料方面不够仔細，往往誤解誤用，觀點方面似亦有某些先人之見，故疏誤之處時亦有之。本書將在相關部分，提出不同的認識，敬祈同仁們駁正。

本書分三章，章各若干節，專論宋代臺諫制度建員少、事權重、選任嚴的三大特點，而其基本特徵亦寓於其中。本書力求在概述制度變化的同時，以實際運作狀況印證之。鑒於原始資料有失誤和不可盡信之處，若干歷史現象多有不為世人所知之處，今人認識亦有欠妥之處，故本書雖以章節形式寫成，而大多為有針對性的專題討論，以求澄清若干歷史真象。筆者提出的主要問題有：

- 一、關於宋初諫院的定員及性質問題
- 二、關於宋初諫官名實之辯及諫官分流問題
- 三、關於仁宗朝三院御史建置之數的討論
- 四、關於熙豐之際御史臺畸形狀態的剖析
- 五、關於宋末七十年末除御史中丞的論證
- 六、關於宋初御史臺偏重獄事及中丞的選用問題

七、關於臺諫風聞特權的法令依據問題

八、關於御史六察法推行的原因及其意義

九、關於長期剝奪監察御史糾彈權言事權的問題

十、關於宋孝宗朝完成實質性臺諫合一的討論

除了上述議題外，尚有不少歧異問題，筆者亦隨處進行辯論。針對這些問題而得出的結論，筆者自不敢保其無誤。因為筆者深知，欲明兩宋三百餘年之制及其實施狀態，有前述四難，而學力有限，識見未精，難免在批駁他人的同時，自己又犯下新的錯誤。然而，只要筆者發掘的某些史料、發現的某些歷史現象，能為學界同仁提供竹頭木屑之助，引起大家進一步的探討，亦就心滿意足了。