

中国监察制度史纲

胡沧泽 著

方 志 出 版 社

图书在版编目 (CIP) 数据

中国监察制度史纲/胡沧泽著. —北京: 方志出版社,
2004. 6

ISBN 7-80192-224-7

I. 中… II. 胡… III. 监察—政治制度—历史—
中国—古代 IV. D691.49

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2004) 第 060974 号

中国监察制度史纲

著 者: 胡沧泽

责任编辑: 管旬辉 丁玉灵

出 版 者: 方志出版社

(北京市建国门内大街 5 号中国社会科学院科研大楼 12 层)

邮 编 100732

网 址 <http://www.fzph.org>

发 行: 方志出版社发行部

(010) 85195814

经 销: 新华书店总店北京发行所

法律顾问: 北京市京诚律师事务所

印 刷: 福州华悦印务有限公司

开 本: 850×1168 毫米 1/32 开

印 张: 10.625

字 数: 275 千字

版 次: 2004 年 6 月第 1 版 2004 年 6 月第 1 次印刷

印 数: 0001—1000 册

ISBN 7-80192-224-7/D·9

定价: 36.00 元

· 版权所有 翻印必究 ·

前 言

中国是世界四大文明古国之一, 有着数千年悠久的历史 and 灿烂的文化。中国文化植根于这块古老的土地, 独自创发, 自具特征, 自成体系。有一种意见认为, 中国文化只重人治, 不重法治, 只重道德, 不重监察, 这是不全面的。中国人的法治观念、监察思想和监察制度源远流长, 尤其是监察制度独具特色, 在世界文化史上占有独特的地位, 为其他各国所望尘莫及。

早在传说中的黄帝时代, 当时统治者就“置左右大监, 监于万国”^①, 对管辖的属国行使监察权。在尧舜禹时代, 曾设有谏官“纳言”^②, 出纳帝命, 纠正统治者的言论违失, 排除他人的谗言, 实施监督之权。中国监察制度自夏商周萌发, 秦汉形成, 魏晋隋唐发展成熟, 宋元明清强化并严密完备, 形成沿革清晰、机构完备、职能多样、特点鲜明的监察体系。

中国的监察制度包含有两个方面的内容: 一是谏官对首领、统治者的谏诤; 一是御史对百官的纠弹。监察制度通过对统治者的规谏纠正, 通过对百官的弹劾纠举, 调节和制衡统治阶级的内部矛盾, 使统治机器得以不断纠正错失、克服自身的腐败因素而正常运转。

中国古代监察制度是中国封建政治制度的重要组成部分。中国封建政治制度的主要特点是皇权专制、皇权至上、皇权无所不及。皇权是皇帝实际行使的最高统治权的概括, 它既包括皇帝驾

① 《史记》卷 1《五帝本纪》。

② 《尚书·尧典》。

取全部封建国家机器的权威,又包括皇帝统治政策、统治权术的实际运用。在中国两千多年封建君主专制统治下,封建皇帝具有至高无上的地位和支配一切的权力,并要求所有臣民无条件地服从其统治。但是,无数的历史事实又证明,在封建专制政体下,独裁者都抱着“普天之下,莫非王土;率土之滨,莫非王臣”^①的信条,他们不惜使用一切手段来巩固自己绝对的统治权威,严防他人染指权柄,以便使自己的家族统治千秋万代地传承下去。于是,他们力图使自己的权力不受任何人、任何势力的控制,祭起“朕即国家”的法宝。如此,必然导致两方面的政治生活无序:一方面,独裁者滥用权力,将个人凌驾于国家、社会、法律之上,仅凭一己之力来统治国家,容易产生个人独裁,正由于这一封建专制主义的痼疾,必然地导致封建王朝政治生活无序;另一方面,仅凭帝王一己之力是不可能对国内所有行政部门或地方进行有效管辖与控制,因此,对中央集权而言,也就会产生某些离心力,即产生无序的政治生活,导致皇权与相权、百官之权、地方之权等方面的严重对立或斗争,从而使封建政权经常处于一种危险的境地,甚而导致人亡国灭。事实上,帝王实行封建专制独裁的严重后果,既有产生使某些王朝立即崩溃灭亡的近期效应,也有祸及子孙的远期效应。显然,政治生活的无序是封建专制主义的皇权至上的必然产物。专制独裁导致政治生活无序,而政治生活无序又导致封建王朝的衰亡。因此,一些比较清醒的封建统治者,也考虑如何在确立个人绝对权威的基础上来维护封建统治机器的正常运转,如何在确保自己家族最大利益的范围来维护封建地主阶级的整体利益,如何在显示自己最大权势的前提下维护封建王朝的长治久安。中国封建监察制度正是适应这种需要而产生的,它力图使无序的政治生活显示出“秩序”。中国封

^① 《诗经·小雅·北山》。

建社会的监察制度,正体现了无序与控制的矛盾运动,是中国专制集权政治生活的特殊反映形式,在二千余年的中国封建社会中演出了一幕幕无序与使之有序、控制与反控制的斗争,显现出奇奇百怪的、万花筒式的政治悲喜剧。

从系统论角度来观察问题,世界上的一切事物都存在于一定层次的系统之中,监察制度也不例外。它是中国封建政治统治体系中的一个子系统,与之并列的子系统还有立法、行政、司法、军事等制度。监察制度与政治统治体系有着不可分割的内在联系,监察制度与立法、行政、司法、军事等制度这些政治统治体系的子系统之间,也有着相互制约又相互依存的关系。本书试图将监察制度放在政治统治体系的整体性高度,对其产生、发展、变化的具体问题,对其内部结构功能和外部相互制约的关系,既进行宏观的分析,又进行微观的研究,以求能较全面、准确地考察监察制度在政治统治体系中的地位和作用,监察制度与封建皇权的关系,监察制度与封建政治、封建王朝兴衰的内在联系,以窥中国封建社会之一斑。因此,在具体研究中,不仅要从国家机构、典章制度中成文的法规来研究,而且要从官吏的政治行为,从一个个监察官吏的具体活动中进行动态的研究,从监察官与皇帝、宰相、百官、宦官、外戚等等丰富生动的政治活动中探讨他们的关系。此外,还通过一定的数学统计、数学分析进行研究。

已出版的监察制度史著作多以王朝先后为序论述,本书另辟蹊径,从监察的内涵、职权,监察与皇帝、宰相、百官的关系,监察与政治风气、王朝兴衰的关系敷陈论列,提出自己的观点。

目 录

第一章 从监察官拒受诏命说起·····	(1)
第二章 谏官与御史·····	(6)
一、谏官·····	(7)
二、御史·····	(16)
第三章 监察的职权·····	(23)
一、言事谏诤权·····	(23)
二、封驳诏书权·····	(31)
三、弹劾官吏权·····	(35)
四、司法监察权·····	(48)
五、司法审判权·····	(53)
六、财政经济监督权·····	(64)
七、监察礼仪权·····	(82)
八、监军权·····	(88)
九、其他职权·····	(92)
第四章 监察与皇帝·····	(101)
一、监察权是皇权的一大支柱·····	(102)
二、监察机构对皇帝的制约·····	(117)
三、皇帝对监察权的决定作用·····	(125)
第五章 监察与宰相及百官·····	(136)
一、宰相的设置及其变化·····	(136)
二、监察机构对宰相和百官的监察·····	(140)
三、宰相与监察机构的矛盾和斗争·····	(160)
四、监察与宰相的相互制约·····	(166)

第六章 监察与宦官及外戚·····	(170)
一、宦官及其专权·····	(170)
二、监察机构对宦官的监察·····	(174)
三、监察机构与宦官、外戚势力的消长·····	(189)
第七章 皇权与地方监察·····	(201)
一、地方监察网络·····	(201)
二、监察与地方统一·····	(214)
三、监察与地方割据·····	(222)
第八章 监察与政治风气·····	(225)
一、良臣与监察·····	(225)
二、奸臣与监察·····	(236)
三、酷吏与监察·····	(251)
四、朋党与监察·····	(266)
第九章 监察与王朝兴衰·····	(276)
一、监察与王朝的兴盛·····	(276)
二、监察与王朝的衰亡·····	(291)
第十章 结语·····	(307)
主要参考书目表·····	(315)
中国历代监察系统职官表·····	(324)
后记·····	(331)

第一章 从监察官拒受诏命说起

中国监察制度作为皇帝的御用工具，力图将全国置于皇帝的严密控制之下，使无序的政治生活显示出有序，因此，监察的主要目标是“治民之官”，即针对臣下百官。但是，对专制皇帝、统治者的恣意妄为、不遵法度，监察制度有时也会产生制约作用，显示出某种独立性，在封建专制政治中，迸发出法治的光芒。尽管这种光芒经常是短暂的，但在漫长的中国封建社会中毕竟时断时续地闪耀着。我们不妨从唐代监察官御史中丞宋璟三次拒受女皇帝武则天诏命说起。

武则天长安四年（704年）十二月，武则天因病住在长生殿，几个月都不召见宰相，只有张易之、张昌宗在侧侍候。张氏兄弟以男色得宠，胡作非为，恣意横行，结党营私，图谋反叛。当时京城常有飞书及榜书贴在通衢大道上，说“张易之兄弟谋反”。地方上也有人告发：“张昌宗私自召见术士李弘泰占卜，李弘泰说张昌宗有天子相，劝张昌宗在定州营造佛寺，则天下归心。”武则天得知后，命御史中丞宋璟及其他监察司法高级官员进行会审。宋璟等官员认为：“张昌宗包藏祸心，法当处斩、破家，请收付监狱，穷治其罪。”宋璟还进一步进谏说：“若不收监，恐怕要动摇众心。”但武则天还是包庇张昌宗，不予准奏。由于宋璟坚持原则，武则天感到宋璟在自己身边碍手碍脚，准备将他赶出都城，调往地方。武则天下诏令，命宋璟到扬州推按。宋璟据理力争，上奏说：“臣下才疏学浅，滥居御史台这一重要官位。根据御史台的规定，推按州县是监察御史的事，今派臣前往，不知道依据是什么，请不奉制。”武则天找不出依据，只好

暂不动他。过了不久,发生一件幽州都督屈突仲翔赃污的事,武则天乘势又下诏令,命宋璟前往幽州推按屈突仲翔。宋璟上奏说:“御史中丞,非军国大事不当出使。而且屈突仲翔所犯的是赃污之事,今高品有侍御史、卑品有监察御史,他们都可以管这类事,现在命令臣去幽州,恐怕不是陛下之意,肯定是在谋害臣,请不奉制。”武则天也只好暂作罢论。又过了一个多月,武则天又诏令宋璟作为李峤的副手出使蜀地。宋璟上奏说:“臣下在御史台供职,位居独坐。今陇蜀没有什么大的变故,没想到圣上却要臣下出使,不知是何原因?这样做恐怕会违背朝廷已制定的规章制度,请不奉制。”宋璟连续三次拒受武则天诏令,武则天最后也无可奈何。^①

宋璟第一次“请不奉制”的理由是“推按州县是监察御史的事”,第二次的理由是“御史中丞非军国大事不当出使”,第三次的理由是“恐怕会违背朝廷已制定的规章制度”,三次都是以唐朝具体的法律规定来拒受,这说明唐朝的法制还是比较健全的。臣下了解法令,敢于坚持法度。武则天尽管很不高兴,但又不敢担当破坏法制的罪名;一次又一次想把宋璟赶出京城,但还是无法得逞。由于宋璟的坚持,使得皇帝的诏令成为一纸空文,最后,武则天也只好默认“请不奉制”,以不了了之。

当然,武则天能够容忍宋璟的“请不奉制”,最根本原因是宋璟的拒制最终并没动摇、威胁到武则天的地位。从本质上说,宋璟的“请不奉制”是从另一角度来维护武则天的统治。

从宋璟对武则天的“请不奉制”,我们可以看到监察机构工作的相对独立性。

在唐代,监察御史“请不奉制”,依据法度不听从皇帝诏命的事例,并非个别。唐高祖武德初,李素立为监察御史。时有犯

法但不至于判死刑的人,高祖特命杀之。李素立对高祖说:“三尺之法,与天下共之,法一动摇,则人无所适从,陛下刚创大业,远方未服,怎么能在天子脚下就废弃刑法?臣下位居法司,不敢奉旨。”^①由于李素立说得有理,高祖从之,并且以后屡承恩顾。“不敢奉旨”,说明唐初君臣之间尚有一定的民主气氛,封建君主独权专制并不那么严重。皇帝管发号施令,指挥臣下,臣下也可以据理力争,下情可以上达,君臣之间有对话的渠道。“不敢奉旨”,也说明唐初御史台官吏具有维护封建法制的胆略和勇气。唐高祖要杀犯法但不至于判死刑的人,可见高祖的法制观念不强,封建君主赏罚由己、生死予夺的传统思想在起作用,但是由于有君臣的对话渠道,有维护封建法制的御史在起作用,御史又是以“陛下刚创大业,远方未服”来劝说皇帝,要以社稷江山大业为重,与天下共三尺之法,这果真说动了唐高祖。唐代第一例御史“不敢奉旨”获得成功。

唐太宗时,也有御史坚持法度,对皇帝诏令“不敢奉制”的例子。贞观初,李乾祐为殿中侍御史,时有郾县(今山东夏津县)县令裴仁轨私役门夫,太宗准备将他处斩。李乾祐奏说:“法令者,陛下制之于上,率土尊之于下,与天下共之,非陛下独有也。仁轨犯轻罪而致极刑,有违法律公正划一之理。刑罚不中,则人无所适从,臣下位居宪司,不敢奉制。”结果,唐太宗听从了李乾祐的话,仁轨免除死刑。^②可以看出,御史要有“不敢奉制”的勇气,皇帝也得有改正错误、收回成命的决心和行动。御史“不敢奉制”与皇帝能够接受“不敢奉制”是相辅相成的。否则劝说无效,反遭杀戮,那就很难再有“不敢奉制”的事发生了。

^① 《旧唐书》卷185上《李素立传》。

^② 《旧唐书》卷87《李昭德传》。

^① 《资治通鉴》卷207则天后长安四年十二月,《大唐新语》卷2。

唐中宗时,也有御史台官吏“不敢奉制”的事例。神龙二年(706年),京兆人韦月将上书讼皇后为乱,中宗大怒,命扑杀之。御史中丞宋璟执奏,请审讯之后再处以刑罚,中宗不听,宋璟说:“请先斩臣,不然,臣不敢奉诏。”中宗只好改变主意,把韦月将处以流刑。^①中宗是一个“志昏近习,心无远图,不知创业之难,唯取当年之乐”^②的人,在这样一个平庸孱弱君主当政的时代,由于有敢于执法的御史台官吏挺身而出,正色不回,“不敢奉诏”还是可以收到一定效果的。

安史之乱以后,御史台官吏“不敢奉制”的事也偶有发生。宪宗元和时,薛存诚任御史中丞。僧人鉴虚自贞元年间以来交结权幸,贿赂公行,以宦官为靠山,官吏不敢动他。这时,鉴虚因事被逮捕入狱,薛存诚案鞫,查得鉴虚奸赃数十万,狱成,当处以死刑。朝廷内外权贵势要轮番到宪宗面前保救鉴虚,宪宗下令释放,可是薛存诚却不奉诏。第二天,唐宪宗又派宦官到御史台宣布说:“我是要当面诘问他,而不是要赦免他。”薛存诚请传达诏令的宦官回去报告说:“鉴虚罪款已具,陛下若召而赦之,请先杀臣,然后才可以带他走。不然,臣期不奉诏。”宪宗无奈,转而称赞他坚守法度,听从他的意见,杖杀鉴虚。^③宪宗时期宦官受重用,其势力得到较大发展。僧人鉴虚依靠宦官为非作歹,没人敢言鉴虚犯罪当死,宪宗也站在他一边,包庇他,宣令释放。但是,由于御史中丞薛存诚“不奉诏”,宪宗也没有办法。宪宗之所以能够最后接受“不奉诏”并称赞薛存诚守职,从其奏而杖杀鉴虚,是因为宪宗一方面宠信宦官,另一方面也需要有执法如山的监察官。监察官的忠于职守终归还是维护皇帝的统治。

① 《唐会要》卷62《御史台下》。

② 《旧唐书》卷7《中宗纪·史臣赞语》。

③ 《旧唐书》卷153《薛存诚传》。

分析唐代发生的这些“不敢奉旨”、“不敢奉制”、“请不奉制”的事件,我们还可以看出,此类事多发生在唐前期、安史之乱以前,而唐后期则出现很少,可见“不敢奉制”事件的发生与所处时代的政治状况很有关系。唐前期,政治状况总的来说比较好,高祖刚建立唐王朝,还能听取不同意见,故有李素立的“不敢奉旨”。太宗时期是中国封建社会中有名的大治时代,出现殿中侍御史李乾祐对唐太宗要斩杀郾县县令裴仁轨的诏令“不敢奉制”的事是没什么奇怪的。武则天一方面使用酷吏诛杀异己,另一方面也大量使用有才干的人,武则天时期的政治状况基本上还是好的,故能容忍宋璟连续三次“请不奉制”。中宗是一个不明是非的“和事天子”,但由于当时法制尚健全,御史有敢于据法力争的大无畏精神,皇帝在“不敢奉诏”面前也只得收回错误的诏命。安史之乱以后,情况就大不一样,内则宦官专权,外则藩镇割据,中央权力大为衰弱,政治状况大不如前,唐王朝开始走下坡路。故安史之乱以后,拒受诏命的事就很少发生,特别是宪宗以后,基本上不见此类事记载。

拒受错误的诏命,有利于维护封建法制,避免冤滥案件的发生。李素立、李乾祐等人的拒制,使得犯法不至死者免遭杀戮;宋璟的三次拒制,维护了封建法规的严肃性;薛存诚的拒制,使得该受极刑者难逃法网。这些拒制,都收到很好的社会效果。

拒受诏命是唐代的一个特殊现象,在中国封建社会中也并不多见。御史台官员维护封建法制的合法斗争,显示了御史机构在封建社会中的某种权威作用,显示出监察机构的一定的独立性。尽管这种独立性并没有法律上的特别保障,但由于历代君主多慕虚心纳谏、不杀言官的美名,监察官吏正是依靠帝王的这种心态,以维护封建法制。御史台能够经常拒受君王的错误诏令,可算是中国封建社会监察制度的一个特色。当然,御史台拒受皇帝诏命,最终目的是为了维护皇权统治。

第二章 谏官与御史

监察官宋璟三拒诏命，这在我国封建社会中是比较特殊的事例，也只有在封建王朝比较稳定的时期才会出现的。那么，有必要先回顾一下我国监察制度两大系统——谏官与御史演化的大致线索。

我国的监察思想和制度，历史悠久。“监”字，从刻在甲骨卜辞上的甲骨文和刻在青铜礼器上的金文看，监是象形字，像人俯首站在盛水的器皿旁边，从水中看自己的形象，有自照其面容的意思。古代没有镜子，人们用器皿盛水来照面，殷商时期，虽然已有铜镜，但因数量稀少，只有贵族才能享用，一般民众只能用器皿盛水来照见自己，故人们早期是用水作镜子。《尚书·酒诰》上说：“人，无于水监，当于民监。”就是说，人主不要把水当作镜子，而应该把臣民当作镜子。以后，随着青铜器制造业的发展，人们使用铜镜比较普遍，监字就加“金”旁而成“鑑”和“鉴”。监字作为本字，监、鑑、鉴三字常通用。

随着君权的发展和强化，监字的字义就发展成以上临下的监视和督察。总的来看，监字包含有自下而上的监督和自上而下的督察两方面的含义。

“察”字最早出现于《尚书》。《尚书·吕刑》载：“察辞于差，非从惟。”察字的字义有观察、纠察、视察、明察、省察、审察等。《孟子·梁惠王上》载：“明足以察秋毫之末。”这里就是观看、细看之意。后来一般是指由上而下的监视和考察。

“监”、“察”二字原来并不连用，但从字义看，已包含有后来作为监察制度的谏官制度和御史制度这两个方面的含义和内

容。而把“监”、“察”二字连起来用，是从秦代设监察御史时开始的。秦以御史监理诸郡，谓之监察御史，监察官名开始出现。

我国古代监察制度与西方国家不同，有自己一套独特的体制模式，由两大系统构成。一个是谏官言谏监察系统，一个是御史纠弹监察系统。谏官和御史这两大系统是中国监察制度赖以生存的两翼，相辅相成，缺一不可。它们以各自不同的监察对象、方式和手段，达到同一监察的目的，在中国古代政治统治体系中发挥其制衡机制和职能作用。

一、谏官

我国的言事谏诤，早在原始社会的部落联盟阶段，即传说中的黄帝、尧、舜、禹时代，就已出现。《邓析子》载：“尧置敢谏之鼓，舜立诽谤之木。”《吕氏春秋》载：“尧有欲谏之鼓，舜有诽谤之木。”

所谓谏鼓，就是我国古代置鼓于朝殿，百姓想进谏者，击鼓以直接闻于天子。谏鼓设在朝门前面的两侧。谏鼓也称朝鼓，后世又称登闻鼓。我国早期的谏鼓，是进谏的工具，也是纳谏的工具，这与封建社会时期的登闻鼓不同，封建社会的登闻鼓已演变为击鼓鸣冤，变成鸣冤的工具。

谤木，也称诽谤木，即华表木，交午木。“表”字的字义，一是柱，即木柱。古代统治者曾立表以取信于民。原始华表木的基本形状是，在一根木柱的上部，横装一木板，木板与木柱十字交叉，成十字形，形状如花，故又称花表木。花和华同音，因而也称华表木，简称华表。又因纵横相交为午，故又称交午木。尧舜时，在朝廷或交通要道树立谤木，让人们在上面写谏言，书过失，批评政治好坏、政治阙失。通过向统治者进谏言的形式，以达到民主监督的目的。

我国谏官之设可追溯至虞舜时代。根据《尚书·尧典》记

载，舜曾命“龙”作“纳言”之官，出纳帝命，纠正帝王的言论过失，并排除“谗佞之说”。这是我国谏官的雏形。

夏、商、周时，行使谏言之职的官吏多为兼职，夏朝有“道人”，属政务官，掌宣令兼掌纠禁等事。每年初春，道人都要在大道上敲木梆，宣布行政纪律以告诫官员，要他们尽规谏责，如不能履行职责的，要以刑从之。^① 商朝有“小臣”，掌祭祀、征伐、监察、狱讼等事。周朝设“保氏”，侍从于王的周围，辅佐王政，凡祭祀、宾客、会同、丧纪、军旅，王举则从，听治亦如之。同时进言献纳，谏正违失。“保氏掌谏王恶”^②，谏诤周王的过失是其重要职责。

春秋战国时期，王室衰微、礼崩乐坏，诸侯称霸。各称霸的诸侯国都很重视言谏制度，以纠正违失，求得自身的发展和国家的富强。齐国政府在相之下设有五官：大田、大行、大谏、大司马、大理。其中大行、大谏即为监察官。“大行”掌监督朝会、祭祀、礼仪，而“大谏”则专门谏监国君的违失。齐相管仲对齐桓公说：“早入晚出，犯君颜色，进谏必忠，不避死亡，不重富贵，臣不如鲍叔牙，请任命他为大谏臣。”^③ 可见，当大谏臣必须有敢于触犯君王颜色，进谏忠言、不怕死，不爱富贵等品质。由于管仲的出色治国才能和鲍叔牙的进谏忠言，齐国迅速强大，多次大会诸侯，订立盟约，成为春秋时期的第一个霸主。

齐威王也十分重视进谏。《战国策》所载邹忌讽齐威王纳谏的事，最清楚不过地说明了统治者已经认识到君主纳谏的必要。邹忌是齐国的大夫，容貌不错，而城北徐公则是齐国著名的美男子。可是邹忌的妻、妾、客人都说徐公不如邹忌美。邹忌纳闷，

① 《尚书·夏书·胤征》。

② 《周礼·保氏》。

③ 《吕氏春秋·任数篇》。

晚上细思，终于悟出一个大道理，于是入朝谏齐威王说：“我确实知道自己没有徐公美。我的妻偏爱我，我的妾怕我，我的客人想有求于我，都说我比徐公漂亮。现在齐国有纵横千里的土地，一百二十个城，宫里的妇女、近臣没有不偏爱你的，朝中的臣下没有不怕你的，国中的人没有不想有求于你的。这样看来，你所受的蒙蔽一定很厉害了。”齐威王很受感动，于是下令：“官吏人民，凡是能够当面指出我的过错的给予上赏；上书劝诫我的，给予中赏；能够在公共场所议论我的缺点，传到我的耳朵里的，给予下赏。”

命令刚发布的时候，群臣进谏，门庭若市；数月之后，仍不断有进谏者；一年以后，即使想要进谏，也没有什么可说的了。燕、赵、韩、魏各国知道后，都来齐国朝见，表示敬服。由于广开言路，接受谏言，使得齐国很快就革除弊政，国家大治。

赵、韩、魏各国在丞相之下也设有掌谏言的官吏，如赵国有左、右司过，常谏议；楚国有箴尹，掌箴谏之职。

我国古代谏诤的方式主要有五种：一为讽谏，即讽之以言，用旁敲侧击的方式劝谏；二为顺谏，即顺其君之所欲，以微动之，顺从君主或上司意图而劝谏；三为规谏，即陈其规而正其事，用祖宗法规来劝谏；四为致谏，即致物以明其意，以其他事物作为比喻而劝谏；五为直谏，即直接指出君主或上司的错误。五种方式，讽谏最轻，直谏最重，故孔子说：“谏有五，吾从谏”^①，提倡用讽谏，只有在迫不得已的情况下才用直谏。

我国历来有谏诤的传统，众多的谏官和谏臣，不顾自己的官场命运、前程，不顾自己的生命危险向统治者进谏，甚至于向昏君、暴君进谏，出现一个个可歌可泣的舍生取义、救国济民的动人事例。夏朝有关龙逢谏夏桀而被杀，商朝有比干谏纣王而被剖

① 《初学记》卷18《讽谏》。

心，西周有召公谏厉王弭谤，春秋战国有史鱼尸谏卫灵公，师旷操琴谏晋平公，伍子胥谏吴王，赵盾谏晋灵公等事例，不胜枚举。

秦统一六国，结束数百年割据称雄的分裂局面，建立起封建的统一大帝国和中央集权的政治制度，言谏制度也随之确立。

秦王朝的谏官有谏大夫、给事中。谏大夫，掌议论，无常员，多至数十人，为郎中令属官。给事中，以有事殿中，故称给事中，属加官，由大夫、博士、议郎兼领，无定员。给事中掌“顾问应对”，即随时进谏言，还要“平尚书奏事”，即后来封驳之任，给事中分为左、右二曹。

汉承秦制，在言谏制度的规模上较秦代扩大。汉初设太中大夫、中大夫，掌议论，皆无定员，多至数十人。汉武帝时，仿秦制设谏大夫，为加官，有大夫、议郎任其职，上至三公兼其职。东汉时，改谏大夫为谏议大夫，隶属光禄勋，置30人。

汉代也设给事中，属加官，从侍皇帝左右，出入禁中，备君主顾问，随时进纳谏言。给事中多由名儒、贵戚担任，为荣耀之任。经学家韦贤、匡衡，宗室刘向，勋戚金敞、金钦，以及萧望之、孔霸、张禹、杜延年、终军、丙吉、师丹、东方朔、夏侯胜等均曾任此职，因为他们都是帝王尊宠之人。

魏晋南北朝时期，言谏制度得到长足的发展，并开始有自己独立的机构。曹魏时期设侍中寺，作为掌规谏的言谏机关。属官有散骑常侍、给事中、给事黄门侍郎、员外骑常侍、谏议大夫。

两晋南朝时，随着三省制的逐渐形成，谏官组织或归属于门下省，或归属于集书省。门下省，汉代谓之侍中寺，曹魏因袭之，到晋代，开始称门下省。在汉代，光禄勋内的中大夫、太中大夫、谏大夫、给事中等谏官逐渐隶属门下省。门下省内还先后出现侍中、散骑常侍、给事黄门侍郎等谏官，这些谏官归属门下省，与侍中、门下合并起来，而与其他郎官、谒者分离开来。到

了南朝，为了强化言谏，从门下省分出集书省，北齐也有集书省。门下省的长官有侍中，集书省的长官有散骑常侍。

整个魏晋南北朝时期，总的来看，在侍中寺、门下省或集书省掌谏职的官员主要有散骑常侍、谏议大夫、给事黄门侍郎、给事中等。

散骑常侍，秦汉时为侍从官，曹魏以后为谏官，专掌规谏，常为显职；集书省成立后，成为集书省的长官。

谏议大夫，秦时为谏大夫，东汉改为谏议大夫，魏晋以后为谏官，掌规谏。

给事黄门侍郎，此官源于秦汉，专管门下众事，凡禁门黄闼故号黄门，其官给事于黄闼之内，故称黄门侍郎。秦汉时，有给事黄门之职，东汉并为一官，故有给事黄门侍郎。魏置4人，掌侍从左右。晋设给事黄门侍郎4人，与侍中俱管门下众事，为辅佐侍中之任。南朝时基本不变。

给事中，魏承秦汉制，或为加官，或为定员，专掌顾问、应对。南朝梁时，集书省有给事中，掌侍从左右，献纳得失；省诸奏闻，文书意异者，随事为驳，可知南朝梁时的给事中，已有“封驳”的职掌。

隋唐时代，谏官组织发展日趋完备。原来分属于门下省、集书省等机关的散骑常侍、谏议大夫、给事中、起居郎等谏官归属于中书、门下两省，成为正式的司谏职官。隋唐时代的谏官主要有：

左、右散骑常侍 隋于门下省设散骑常侍4人，秩从三品，掌陪从朝直。唐武德初，置散骑常侍，为加官，后来改为正式职官。太宗贞观十七年（643年）置2人，隶属门下省。高宗显庆二年（657年）分左、右置，门下、中书各2人。龙朔二年（662年）至咸亨元年（670年）曾改称左、右侍极。广德二年（764年）升为正三品，左、右各置4人。唐代左、右散骑常侍，

掌侍奉皇帝左右，规谏讽谏，备皇帝顾问。

左、右谏议大夫 隋于门下省设谏议大夫7人，从四品下。唐武德四年（621年），置谏议大夫4人，秩正五品上。高宗龙朔、咸亨时，曾改称正谏大夫，初隶于门下省。德宗贞元四年（788年），置谏议大夫8人，分为左、右，各4人，左隶门下省，右隶中书省。后正员减为左、右各2人。谏议大夫掌侍从赞相，规谏讽谏，是最主要的谏官。

左、右补阙、拾遗 唐武则天垂拱元年（685年）创置，始为正式谏官，设左、右补阙各2人，从七品上；左、右拾遗各2人，从八品上，左隶属于门下省，右隶属于中书省。补阙之意是国家有过缺而补正之；拾遗是国家有遗事，拾而论之。补阙、拾遗掌扈从乘舆，供奉讽谏，凡国家政令有不合于时、不适于事者均可进谏。

给事中 隋初在门下省置给事中，掌陪从朝直。唐因袭之，置4人，其位正五品。龙朔二年（662年）改为东台舍人，咸亨年间复旧名。给事中掌陪侍皇帝左右，判门下省事、政府诸司的奏抄。凡制敕有不便于时者，可以封还制敕重拟，可以驳正百司奏抄公文。天下冤滞案件，可与御史、中书舍人组成三司共同审理，有司选补不当者，得与侍中裁退之。给事中作为谏官，掌封驳是其最重要的职责和进谏形式。

起居郎、起居舍人 古代天子左右有记言、记事的职官左史、右史，记录天子的言论行动，修起居注。隋置起居舍人2人，唐初因置，贞观时移其职于门下省，改名起居郎。高宗显庆三年（658年），复于中书省置起居舍人2人，与门下省的起居郎对置之，都定为从六品上阶。起居郎掌录天子动作法度，修记事之史；起居舍人掌修天子言语命敕，修记言之史，季终将所记授之于国史。起居郎及起居舍人通过记事、记言对皇帝进行监督

和进谏。^①

唐代以上各种谏官分别隶属于中书、门下两省，既是政府的正式职官，也是专职的谏官。唐代的谏官组织和谏官制度已相当完备。

宋代，言谏系统按言谏、审驳两大职权分设谏院和门下后省两大相对独立的部门。

谏院，以谏议大夫为长官，属官有司谏、正言，员额6人。司谏和正言系由唐之补阙和拾遗改名而来。谏院的职权有二：一为司掌对皇帝的尽规献纳，谏正违失；一为掌管对大臣至百官的谏诤。凡是朝政阙失，大臣至百官任用不当，三省至各官署事有违失，都可以谏正。

门下后省，由给事中任长官，分治六房，即吏、户、礼、兵、刑、工六房，专司审驳事宜。^②

元代不设门下省，仍保留给事中的职官，但不事言谏封驳的职责，而是兼修起居注。另设“参议中书省事”和“商议中书省事”两个言谏机关。“参议中书省事”掌尽规谏正、封驳诏书等权责，“商议中书省事”为加官，参议国家大事的商议，起集思广益，参商政事，防止军国大事在决策方面的失误的作用。^③

明代的言谏机构有通政使司和六科给事中。洪武十年（1377年），置通政使司，设通政使1人，正三品；左、右通政各1人，正四品；左、右参议各1人，正五品，其属有经历司，设经历1人，正七品；知事1人，正八品。通政使司的职权为“出纳帝命、通达下情，关防诸司出入公文，奏报四方章

① 《旧唐书》卷43《职官志二》。

② 《宋史》卷161《职官志》。

③ 《元史》卷85《百官志一》。

奏实封建言，陈情伸诉及军情声息，灾异等事”。^① 凡皇帝谕旨、敕命，内阁起草后，要交通政司详审，再呈报天子“批红”，转诸司施行。票拟诏令如有不妥，通政司有权驳还内阁重拟。所有臣民的章奏，都要由通政使司呈转奏闻。之后，将皇帝旨意批写在书状上，递送有关各部给事中，再转令该部衙门受理。

通政使司的最主要职责就是掌出纳帝命，掌内外章疏敷奏之事。这有利于皇帝了解下情，听取各种意见和建言。

明代中叶，由于宦官专权，通政使的职权逐渐为宦官所侵。武宗时，四方臣民章奏都由司礼监宦官刘瑾裁决，通政使司出纳帝命的职权完全丧失。明神宗万历时，形同虚设的通政司被废除。

明洪武六年（1373年），设六科给事中。六科指吏、户、礼、兵、刑、工六科，各科设给事中2人，计12人，秩正七品。六科给事中掌侍从、规谏、补阙、拾遗、稽察六部百司及封驳违误之事。“凡制敕宣行，大事复奏，小事署而颁之；有失，封还执奏。凡内外所上章疏下，分类抄出；参署、付部，驳正其违误”^②。主要任务有三项：一为侍从规谏，即可向皇帝进言；二为稽查六部百司之事；三为封驳奏章。六科给事中独立于一署，直属于皇帝，与都察院并列。

清代初年因袭明制，言谏机关仍为通政使司和六科给事中。通政使司置通政使、副使、参议，满、汉官员各1人。其属员有经历司经历，正七品；知事，正七品，满、汉各1人。通政使司专掌受理奏章、狱讼，驳正违失，与明朝的通政使司职权相仿，位尊权重。

六科给事中在清初设立，六科独立，自为一署，各科设都给

^① 《大明会典》卷220。

^② 《明史》卷74《职官志三》。

事中，左、右给事中，皆满汉各1人。六科给事中仍以规谏和封驳为己任。雍正元年（1723年），六科归并到都察院^①，从此，台、谏合而为一，历来以谏天子、正朝廷为己任的谏职和以纠察百官为职责的御史台统归属于都察院，专掌风宪，以整饬纲纪为职责。中国的言谏制度至此走完了自己的历程。

中国的谏官和言事谏诤制度，为使封建王朝政治生活有序进行发挥了重要的作用。

首先，它可以匡正人主的过失，纠正最高决策者的决策失误，避免因决策失误而导致政治生活的无序和混乱。中国自国家形成之日起，首先确立的是独尊的专制王权。在专制集权统治下，王权、皇权高于一切，最高统治者“口含天宪”，其言行就是法律，他的一举一动，一言一行，都对国家的决策有极大的影响。在贤明、能自律的君主统治时期，君主的主张、国家的决策也会有失误，何况大多数的君主为守成君主和平庸君主，在他们的统治时期，就更需要有敢于言事谏诤的谏官和大臣，对君主的错误提出批评和匡正的意见。

其次，谏官的言事谏诤，可以辨明时政的得失，纠正政策的违误，集思广益，使决策能更广泛地代表统治阶级的整体意志和长远利益。最高统治集团的决策经常会有偏差以至于失误，通过谏官的言事谏诤，可以使下情得以上达，使最高统治集团的错误决策得以纠正，正确决策得以更臻完善，从而维护统治阶级的长远利益。

最后一点，谏官的言事谏诤，能反映统治阶级内部不同层次官僚、不同利益集团的利益，以缓和统治阶级的内部矛盾。同时，言事谏诤有时也在一定程度上反映被统治阶级的愿望和利益，这有利于缓和阶级矛盾，有利于统治政权的长治久安，避免

^① 《清史稿》卷115《职官志十二》。

因阶级矛盾和统治阶级内部的矛盾激化而导致政权的崩溃。

二、御史

我国监察制度的另一主要组成部分是御史制度。

御史之名，始见于商朝的甲骨文。殷墟发现的甲骨卜辞中已有“朕御史”、“北御史”、“我御史”的记载。那时的御史作为史官，也掌祭祀，是上天神灵与人世之间联系的媒介。

西周时期，御史一职是春官宗伯的属官。据《周礼》记载，御史“掌邦国都鄙及万民之治令，以赞冢宰。凡治者受法令焉，掌赞书凡数从政者。”^①即为天子书写记事，起草法令，向各级官吏解释并负责保管这些文书法令。可知西周时期的御史主要是掌书写记事和传达法令。

春秋战国时，御史作为国君的近臣，主要仍掌文书和记事。

公元前279年，秦昭王与赵惠文王会于渑池（今河南渑池西）。秦昭王饮酒尽兴，请赵惠文王为之鼓瑟，之后，秦御史上前写道：“某年月日，秦王与赵王会饮，令赵王鼓瑟。”随同赵王赴会的赵国上大夫蔺相如复请秦王击缶，秦王不肯，蔺相如以“颈血溅大王”相胁迫，在秦王无奈为之击缶之后，相如也顾召赵御史书写道：“某年月日，秦王为赵王击缶。”^②从这里可以看出，御史主要掌文书和记事。

除了执掌文书之外，这时的御史有时还掌礼仪方面的监察。据《史记·滑稽列传》记载，淳于髡对齐王说：因“执法在旁，御史在后”，故不敢放量饮酒，怕酒后失礼被纠。御史和执法联系在一起，两者一旁一后，相辅相成，构成威权的象征，实为后来监察纠弹之职的滥觞。

^① 《周礼注疏》。

^② 《史记》卷81《廉颇蔺相如列传》。

战国时，御史不仅掌文书、诏令，与执法相联系，而且在实际上也发挥监察的职能。《韩非子·内储说上》记载这么一件事：卜皮为县令，其御史污秽，而有爱妾，卜皮乃使少庶子假装爱之，以了解御史的阴情。可知御史乃是国王派出监察县令的官吏，由于御史违法，反而引起县令不满，故有反对监察官的斗争。

公元前223年，秦灭楚，秦朝统治者将楚王的獬豸冠赐予秦御史。獬豸是古代传说中的独角神兽，能辨曲直，见人争斗，即以角触不直者。楚王曾经获之，故以为冠。秦朝统治者将楚王的冠服赐执法近臣御史服之，取神兽能触不直之意，具有执法的象征。獬豸冠又称法冠，只有执法官才能佩戴，也表明其工作特点和权威性。可知秦的御史，执法已成为其主要职责。

秦始皇统一中国，建立封建专制主义中央集权的政治制度。皇帝是国家的最高统治者，集立法、行政、司法、军事、监察等所有大权于一身。皇帝下面设丞相作为助手，总领奉常、郎中令等十几个行政部门；设太尉管全国的军事；设御史大夫，统领御史中丞、侍御史、监御史等组成的监察机关，用以纠察百官，振刷纪纲。

秦朝是我国封建监察制度的确立时期，作为监察制度的主体——御史监察机构已经从封建国家行政机关分离出来，监察系统初具规模。秦朝的监察机关以御史大夫为首长，御史大夫位秩仅次于丞相，位上卿，银印青绶，掌辅佐丞相之责；同时掌管典正法度，举劾非法，纠察百官。御史大夫下设御史中丞、侍御史或柱下御史等佐官，掌中央的监察、执法等权。对地方，秦设监御史，掌监郡，由中央御史机关派遣御史巡察诸郡。秦代御史监察制度的形成，不仅在当时具有重要的进步意义，而且对后代产生巨大而深远的影响。

汉承秦制，置御史大夫，掌副丞相，兼管监察，其作用与秦

大致相同,御史大夫下设御史中丞和御史丞,察举非法,外督部刺史,内领侍御史 15 人,受公卿奏事,举劾案章,监察百僚。西汉成帝绥和元年(公元前 8 年),御史大夫改名为大司空,位同丞相,与丞相(改为大司徒)、太尉(改为大司马)为三公,脱离御史府,御史中丞便代替御史大夫成为御史府的长官。东汉改御史府为御史台,以御史中丞为台长,专掌监察。从此以后,御史台便成为专掌监察的、独立的中央监察机构,御史中丞便成为专司监察的、中央监察机构的长官。

两汉除了御史台外,中央还另外创设司隶校尉和丞相司直两大监察机构,以加强对百官和全国的监察。司隶校尉负责察举京城及三辅(京兆尹、左冯翊、右扶风)、三河(河内、河东、河南三郡)、弘农郡七郡各地官民的违法行为,中央各级官员也都在其监察之列。司隶校尉直属皇帝管辖,为皇帝特设的监察官员。丞相司直是丞相直接领导下、行使监察职权的监察官,是丞相府中的最高属官,辅佐丞相,主管监察纠举,代表丞相对行政系统的官吏实施监察。

魏晋南北朝时期,御史台基本承袭两汉。曹魏的御史台,仍以御史中丞为最高长官,下设治书执法、侍御史、殿中侍御史等属官。除此之外,在中央还沿袭汉代设立司隶校尉,掌京城内外的纠察。两晋南北朝的监察制度因袭汉魏,中央设御史台,除下属官吏略有变化外,其他没有大的变化。

隋唐时代,设御史台为全国最高监察机关,隋设御史大夫 1 人,秩位从三品;治书侍御史 2 人,为台主副贰,秩位从五品,属员有侍御史、殿内侍御史、监察御史等,皆有定员。

唐代的御史台,机构更为健全。御史台长官为御史大夫,从三品;副长官为御史中丞,从五品上。大夫和中丞掌持邦国刑宪典章,以肃正朝廷。下设台、殿、察三院。台院置侍御史 4 人,从六品下,掌奏弹、推鞠、公廨、知杂诸事;殿院置殿中侍御史

6 人,从七品下,掌殿廷供奉之仪式,纠察非违;察院置监察御史 10 人,正八品上,掌分察百僚,巡按郡县、纠视刑狱、肃整朝仪等。此外,还有监南选、监决囚徒、监祭祀、监习射、分察尚书六司、知太府、司农出纳等各种职掌。^①

唐代御史台的职权较前代有新的扩大,在监察权方面,加强了对六部的监察。^②在司法权方面,取得了部分的司法审判权。^③对财政经济活动也建立了监督权。^④

宋代也设御史台,为中央最高监察机关,以御史中丞为台长,下属台、殿、察三院,但人员大为减少,如台院仅设侍御史 1 人,无属员。宋代各官多用他官兼领,御史中丞和三院御史也都如此。

宋以前御史与言谏分立,一掌纠弹百僚,一掌言事谏诤,纠弹之权归御史台,言谏之权归门下省。宋真宗天禧元年(1017 年),新创置言事御史,御史可兼言谏之职权。这样,言谏之权开始由门下省的谏院转移至御史台,台、谏遂有合一的趋势,但是由于谏官不能行使御史的纠弹权,故仅可认为是开台、谏合一之端。

元代提高御史台的地位,御史台与最高行政机关中书省、最高军事机关枢密院三权分制,形成监察、行政、军事三权并立的格局。元世祖忽必烈曾经说过:“中书省是朕的左手,枢密院是朕的右手,御史台是为朕医治左右两手的。”^⑤可见元朝统治者

① 《唐六典》卷 13《御史台》。

② 详见拙著《唐代御史制度研究》,天津出版社 1993 年版。

③ 详见拙文《唐代御史台司法审判权的获得》,载《厦门大学学报》,1989 年第 3 期。

④ 详见拙文《唐代御史台对财政经济工作的监督》,载《中国社会经济史研究》1989 年第 4 期。

⑤ 叶子奇:《草木子》。

十分重视御史台的地位和作用,把它作为能够制衡文武百官的关键力量,以巩固中央集权。

元代御史台设御史大夫2人,从一品,御史中丞2人,正二品,侍御史2人,从二品;治书侍御史2人,正三品,品秩均极高。下设殿中司、察院等机构。殿中司有殿中侍御史2人,正四品;察院有监察御史32人,正七品。元代将全国划分为22道监察区,在22道监察区之上设行御史台,作为御史台的派出机构,以加强对地方的监察。

明代御史制度较前代有更大的发展,组织机构更为严密而完备。

明初沿袭元朝行监察、民政、军事三权分立之制,置御史台,与中书省、大都督并列为最高政府机关。

洪武十三年(1380年)撤销御史台,洪武十五年(1382年)改置都察院,都即首领、头目之意,都察院即察院之首,最高监察机构的意思。都察院的长官为左、右都御史,各设1人,均为正二品的高官,副长官为左、右副都御史各1人,正三品。协助都御史工作的还有左、右僉都御史各2人,皆为正四品。

都察院的职权为纠劾百司,辨明冤枉,提督各道,为天子耳目风纪之司,有纠弹权、监试权、司法权以及各种因事而特设的权力,职权之广为前代所不及。

都察院除设院务官外,还下设十三道监察御史以监察地方。各道置御史3至5人不等,秩正七品,品卑权重,可独立行事,有事可单独进奏天子。另外,随时还有总督、巡抚、巡按等临时的派遣,监察网络上下交错,纵横捭阖,监察制度趋于严密完备。

清代因袭明制,设都察院为风宪之司,掌纠察之职。都察院设左都御史,满、汉各1人,正三品,掌院事,为都察院最高长官。设左副都御史为都察院副长官,协助左都御史工作,满、汉

各2人。另设右都御史和右副都御史为地方督、抚兼衔,并不在京任职。

都察院辖六科十五道,科设给事中掌谏言,道设监察御史掌纠举,即所谓的“科道”之制。六科给事中原独立于一署,直属于皇帝,不受都察院管辖,而与之并列。清世宗雍正元年(1723年),实行科、道合并,将六科给事中归属于都察院,与十五道监察御史合并起来,统一受都察院领导,言谏和纠举二职至此完全合二而一。清代的台、谏合一,使监察机构避免了重叠和牵制,更加精干而有效率。然而,由于掌言谏的六科给事中归入都察院,表明自魏晋以来独立一署的言谏机关被吞噬。中国古代监察制度谏君和纠官的两种职能实际上已变为一种职能,即纠举百官。

清代科道官弹劾的主要对象是各级大大小小的官吏,而对皇帝的谏诤和封驳之职也就在无形中被取消,科道监察官全部成了皇帝的耳目和喉舌。清代台谏合一的都察院制度,是皇权绝对化、君主专制中央集权发展到顶峰的体现。然而,由于封建社会内部的矛盾运动和资本主义萌芽的增长,封建统治危机四伏,随着帝国主义列强对中国的侵略,中国遂逐渐沦为半殖民地半封建社会,清王朝也终于被送进历史博物馆。

尽管如此,中国御史监察制度为维护封建政治生活的有序性所发挥的重大作用却是不可低估的。

首先,御史作为皇帝的耳目,“雕鹗鹰鹯”,它是皇帝用以控制百官、巩固皇权的得力工具。皇帝通过御史制度,严密监督、控制全国的大小官吏,及时消弭各种削弱、分散皇权的隐患和现象,有利于皇权的巩固,有利于中央集权的加强,有利于封建政治生活的“有序”。

其次,御史监察制度,职在纠官,皇帝通过御史制度,调节各级官僚机构之间相互联系又相互制约的关系,使各级官吏能够

恪尽职守,防止各种腐败因素的产生,整肃吏治,这有利于封建统治阶级的整体利益和封建王朝的长治久安。

最后一点,皇帝通过御史监察制度,把自己的触须伸到全国各地,由于加强从中央到地方的监察,可以有效地防范地方割据,维护国家统一。中国历史上很多封建王朝之所以会强盛,都与它们所建立的一套严密而行之有效的监察制度有密切的联系。

中国的谏官言谏和御史监察制度是历代封建统治者维护封建统治秩序、控制臣民的御用工具。它实际上是一把双刃剑,一方面使皇权更加集中,使帝王能够通过这一制度更好地集权。封建皇帝对监察官员进行控制,也是对宰相、外戚、宦官、百官及地方政权的监察,使他的权力渗透到每一处。另一方面,它的出现也在一定程度上使封建专制主义的皇权受到制约,是使政治生活无序到有序的一个重要环节,尤其是政治生活正常的情况下,它对封建皇权的制约作用就更大。

第三章 监察的职权

封建帝王建立监察制度是为了强化自己的集权,通过监察机构匡正决策的失误,加强对朝廷政局的控制,加强对百官和全国的控制,使政治生活由无序变为有序。因此,自从秦始皇建立大一统的封建帝国、设置中央监察机构和职官以来,监察机构被赋予各种职权,而且职权不断发展和变化,成熟和完善。总的来看,主要有言事谏诤权、封驳诏书权、弹劾官吏权、司法监察权、司法审判权、财政经济监督权、监察礼仪权、监军权等多种职权。

一、言事谏诤权

谏是规劝,诤是直言,言事谏诤就是对帝王或上司提出规劝性的意见。正如王夫之在《读通鉴论》卷20中所说:“夫谏官职在谏矣。谏者,谏君者也。征声逐色,奖谏斥忠,好利喜功,狎小人,耽逸豫,一有其几而必犯颜以诤;大臣不道,误国妨贤,导主贼民,而君偏任之,则直纠之而无隐。”规谏、纠正帝王和最高统治集团的失误,是监察机关的一项主要职责。

在君主专制的封建社会里,皇帝的诏令、谕旨就是法令、法规,因此,言事谏诤权是以皇帝为对象的监督。

秦汉设谏官,向帝王奉献谏言,在帝王谕旨诏令未付诸实施之前行使尽规谏言之权。有时谕旨诏令已草拟而尚未付诸实施,监察机构可行使驳正违失之权。对于各级行政机构和官吏奏请的政务对策、施政方案,监察机构有权审核可否,然后奏闻皇帝批准。

言事谏诤权的核心是监察、审核皇帝谕旨诏令的违失,其方式是规谏性、言论性的。言事谏诤将皇帝的言行、诏令列入谏诤范围,通过对皇权的某些制约,尽量减少皇帝决策的失误,以保证封建统治的秩序的稳定。

秦汉行使言事谏诤权的职官主要有谏议大夫、给事中等,此外,还有兼行谏职的官员,如公卿以上职官均负有“导善”、“论道”的职责。

秦代的言事谏诤,主要通过朝议、书奏、面奏等方式进行。

秦始皇统一天下后,把推行封国建藩还是推行郡县制的重大国策交给群臣朝议。丞相王绾等人提出:“诸侯初破,燕、齐、荆等地遥远,如果不置王,则无法镇之,请赐封诸皇子到这些地方为王。”这个意见得到朝廷群臣的赞同。廷尉李斯则提出不同意见,他说:“周文王、周武王所封的同姓子弟很多,然而到他们的后代便相互疏远了,互相攻击如仇敌,诸侯之间互相诛伐,连周天子也无法禁止。现在天下统一,应全面推行郡县制,对皇子、功臣只在物质上给予优厚的待遇就行,不必册封为王。这样,天下臣民对皇帝没有二心,这才是求安宁的策略。赐土地、封诸侯对国家安定不利。”两种意见截然不同,一种是推行复古的分封诸侯制,一种是推行封建制的郡县制。秦始皇在充分听取大家意见、权衡利弊得失之后,选择了后者。他说:“天下共苦战斗不休,是因为有诸侯王,现在天下初定,又准备复立诸侯国,这是给自己树敌,这怎么能使天下安宁呢。”秦始皇采纳了李斯的意见。^①李斯的这一谏诤使得秦王朝的中央集权封建官僚管理体制得以确立,这是一次成功的谏诤。

汉朝统治者重视言事谏诤权的行使,经常下求言之诏和求直言极谏之诏。根据《汉书》各帝《本纪》的记载,早在文帝前元

^① 《史记》卷6《秦始皇本纪》。

二年(公元前178年)十一月,统治者就下诏举贤良方正、能直言极谏者,前元十五年(公元前165年)又下诏诸侯王、公卿、郡守举贤良能直言极谏者;汉武帝建元元年(公元前140年)冬十月,“诏丞相、御史、列侯、中二千石、二千石、诸侯相,举贤良方正、直言极谏之士”。就连有名的奢侈、荒淫皇帝汉成帝也在建始三年(公元前30年)下诏,要求“丞相、御史与将军、列侯、中二千石及内郡国,举贤良方正、能直言极谏之士”,公家派遣车马,将这些应举之士送往京城。哀帝元寿元年(公元前2年)正月,也下诏要求公卿大夫悉心陈言皇帝过失,又令公卿大夫、博士议郎与内郡国举贤良方正、能直言者各一人。西汉皇帝下诏求言史不绝书。

西汉统治者不仅能够下诏求言求直谏之士,而且能够经常接受臣下的直言极谏。汉代的谏官一般也都能忠于职守,敢于犯颜谏诤。

汉武帝时,谏官汲黯直言敢谏,常常廷诤面折武帝。有一次,他当着众大臣的面指出汉武帝尊儒的虚伪,说:“陛下内心里实际上是多欲,而对外却要假惺惺地施以仁义,这怎么能效法唐尧、虞舜时代的至治盛世呢?”武帝见他揭了自己的短,十分恼火,但又不便发作。汲黯的忠直敢言,尽管触到武帝痛处,使武帝一时下不了台,但武帝还是能容忍他。武帝对汲黯始终十分尊重,甚至每次见面前都要认真穿戴好,以免受到批评。^①

汉成帝生活奢侈腐化,大兴土木,修造宫殿、陵寝,肆意增加徭役赋敛,还纵容、支持官僚贵戚抢夺民田。谏臣谷永谏诤道:由于陛下轻夺民田,不爱民力,以至造成“公家无一年之储备,百姓无旬日之积蓄,上下俱匮,无以相救”的危险局面,要

^① 《汉书》卷50《汲黯传》。