

我国御史制度及其历史作用

桂 宇 石

我国封建社会的御史制度,是世界各国古未有之的一项特殊的政治法律制度。设立御史职官,不理庶政,专督各级官吏,“察纠内外百司之官邪,”实为我国封建专制中央集权官僚政治的一大特色。可是,建国三十多年来,论及这一问题的文章、著述甚少,涉及御史制度历史作用的论述更可谓凤毛麟角。笔者认为,研究御史制度的利弊与作用,对于研究封建社会政治制度及其法制,有不可低估的意义。本文试就御史和御史制度形成的原因及其历史作用作一简单论述,以期引起进一步探讨。

一 御史和御史制度

史籍上有关御史名称的记载,最早的散见于周代及春秋战国。战国时,献书多曰:“献书于大王御史。”秦赵会于渑池,亦令御史书事。淳于髡曾云:“御史在后,执法在傍。”那时的御史,多是掌记事的文书一类的小臣,与后代御史的职任迥然有异。

《周礼·天官》对御史职掌的记载,有“小宰之职,掌建邦之官刑,以治王宫之政令”之说。以小宰之职,(中下士者为之)掌王宫纠禁,颇似汉代御史中丞居殿中兰台,察举非法。故《历代职官表》卷十八有云:“汉御史中丞执法殿中,与周官小宰掌官刑以宪禁于王宫者相近”,“内外百官悉当受成法于御史,实后世司宪之职所由出。”由此看来,周官小宰虽为官掖小吏,职任与后代御史亦有所不同,但他们掌治令,授成法,俨然应属司宪之官。据此,笔者大胆地认为:后代掌纠弹之任的御史便渊源于此。

掌纠察职任的御史的确立,时在初秦。当时的御史,尚未独专纠察,还要兼理庶政。杜佑《通典》云:“御史,秦官也。”“秦置御史大夫,以贰于相。”而且,“凡丞相有阙,则御史大夫以次序迁,乃三公之任。”《历代职官表》据《前汉百官表》中记载,四十九个丞相里头,由御史升任的便有二十三个。御史位上卿,印银质,绶青色,秩二千石,由郡国守相高第选任。此时的御史,已非往日之中下士者能为之。这是官居中央的御史大夫。

在地方,秦始皇一统六国,罢侯置郡后,疆土广大,官员日多,为加强对官吏的控制、整肃吏治,秦始皇令御史出监诸郡,名为“监御史”。(杜佑《通典》)此乃汉时部刺史以及后代御史奉命出巡的渊源,后代之系统完善的地方监察制度的演成,便由此而始。

御史制度,作为一项政治法律制度的正式确立,则在汉时。其重要标志有二:一,“御史台”的建立;二,一整套固定的地方监察机构告成。

汉初御史大夫为三公之一。汉代三公,一曰太尉(汉武帝元狩四年改名大司马),掌军马;一曰丞相,(汉哀帝元寿二年罢丞相置大司徒)掌行政;一曰御史大夫,(汉成帝绥和元年改名大司空)掌监察。此时的御史大夫,仍有辅助丞相的职责,还未独专纠察。

汉成帝绥和元年,御史大夫何武建议:设三公官,分职授政。故汉成帝把御史大夫改作

大司空，分行丞相的职务。御史大夫的监察职责，悉数交给御史中丞。此后，御史中丞一跃成为一切御史的长官，权势日益尊重。御史中丞办公的地方——“御史台”，遂成为独立的监察机关。御史中丞掌“御史台”，中丞制完成，时在汉光武帝时代。

御史中丞原本是位列三公的御史大夫的副贰，主持御史府务。中丞作为御史大夫的属员，分正丞和副丞，秩各千石，简称中丞。因他常住殿中主持法纪，故又称“中执法”。中丞既可外督各部刺史，内领侍御史，亦可接受公卿奏事举劾案章，就是廷尉办的狱词，也要送给他过目。中丞领下的“御史台”，职责数来有十数种之多，诸如察举非法，典法度，掌律令，理大狱，治疑案，监理诸郡，禁察险侈，安抚属国，护从巡幸等等。

御史中丞之下，尚有侍御史、治书侍御史、符玺御史，监军御史，绣衣直指御史等台臣。侍御史是御史台职员，任职既多且重；治书侍御史由精通法律的高第御史充任，挟持书籍立帝王之傍，“凡天下诸谏事，掌以法律，当其是非。”绣衣直指御史，身着锦袍，以示尊荣，直指即指定一事叫他去干，是临时的特派员。监军御史指派到军中监旅，督运军粮的派员。

以上为中央“御史台”概述。关于地方监察机关，前面曾述，为加强中央对地方官吏的监督，秦时曾在各郡设有常驻的“监御史”一人，负责监察郡内工作。到了汉初，废除“监御史”，改由丞相随时派出“丞相史”监察数郡。至汉武帝时，厉行强化中央集权的政策，划全国为十三部，作为监察区，各派刺史一人作为固定的监察官。京师附近地区设司隶校尉执掌监察。各部刺史属中央御史中丞领导，他们根据汉武帝手订的“六条”察州督郡国。

西汉各部刺史除根据“六条”行使监察权外，还有一条不成文的规定：即考察王国诸王，如有罪状，及时上奏皇帝。由于各部刺史是皇帝设在地方上的耳目，并代表中央监察地方，因而随皇权的不断加强，他们的实际权力也不断地发展。至西汉末，各部刺史已是“任重职大”，拥有“选第大吏，所荐位高至九卿，所恶立退”的大权。《汉书·朱博传》与此同时，还建立了由皇帝直接掌握的监察京师与周围州郡的官吏，以及朝廷三公以下百官的独立监察官吏——司隶校尉。司隶校尉的职权和地位与御史中丞相仿，每逢朝会，独据一席，与尚书令、御史中丞一起被称为“三独坐”，受到皇帝的特殊重视。

西汉中央监察机关“御史台”的建立和地方固定的监察官刺史的设置，标志着封建御史监察制度的确立与制度化。这是封建君主专制加强的必然结果。此后，监察机关便成为封建官僚机构中一个重要组成部分。为历代封建王朝重视和继承。其间，御史名称虽多有变更，但专司纠弹、劾举的官吏却不曾废弃，御史制度历二千多年不衰并愈演愈完备。

二 御史制度形成的原因

我国封建社会的御史制度溯源于秦汉之际，有其经济、政治、思想文化诸方面的原因。以井田制为主干的奴隶制土地所有关系，被封建土地所有制逐步取代后，新兴地主阶级要求在政治上实行专制主义中央集权，随着“世卿世禄”制土崩瓦解，代之以封建的职业官僚制度，为“长治久安”，地主阶级鉴于历史教训，对“治民先治吏”尤感痛切和必须。

御史制度，是建立在封建土地所有制基础上的官僚政治制度的重要组成部分，它的产生、发展和完善，是地主阶级整肃吏治，巩固皇权统治的需要。秦统一后，首先废除了奴隶制时代“受民受疆土”，“分邦而治，分地而食”的采邑制度，划天下为三十六郡，建立了以秦始皇为头子的“海内为郡县，法令由一统”的专制主义中央集权的政治制度。秦朝确立的皇帝独裁制度，由于符合地主阶级统治农民阶级的需要，因而一直为后世的封建王朝所沿袭。皇帝以下，从中央三公九卿至地方基层组织的一整套行政机构，自秦始不再由固定的世袭贵族垄

断，而由皇帝或主管机关任命的地主阶级的大小官吏掌握。这些人只领俸禄，不享有封邑，是一群庞大的职业官吏。封建皇帝就是通过这群庞大的职业官吏，对广大劳动人民进行统治和镇压。然而，对官僚们的控制和官僚的忠君程度，乃是皇权统治是否稳固的重要环节。封建王朝历来是“家天下”，专制皇帝是决不允许官僚植党，危及皇权的，也不会允许官僚自行其政，破坏封建统治的统一。因而，封建皇帝在通过官吏治民的同时，治吏的矛盾尤为突出。例如：为了达到治吏的目的，汉代的中枢机关产生了一系列变化，一方面是削弱丞相的行政权力，以加强皇权；另一方面是加强监察机构，对官吏进行严密的控制和监督。

汉袭秦制，汉初朝廷中的庶政由丞相总领。随三公制演成三司制，三司（后复改为三公）地位平等，互不统属而总隶于皇帝。丞相的权力受到严重削弱，皇权进一步巩固加强。汉成帝时御史大夫何武所说“分职授政，以考功效”，正是顺应加强皇权统治而提出和付诸实施的。而且，西汉国家机构的演变，有一明显特征：宫廷机关组织逐渐扩大和掌握了国家实权。从汉武帝时始，拔擢了许多所谓贤良士大夫充当侍中、给事中、尚书等高级侍从官职。他们出入禁闕，有参加议论国家政事的方便条件，因而逐渐地形成了“中朝”和“外朝”之分。这是因为在封建时代掌握国家最高权力而又深居宫廷之内的皇帝，除运用政府机构进行统治外，又通过更接近他的宫廷机构进行统治，这样更便于皇帝控制。随着皇权的发展，由侍从皇帝的宫廷机构组织构成的“中朝”，日渐掌握了决策国家政务的实权，以丞相为首的中央政府所构成的“外朝”，逐渐退居到仅只执行政务的地位。由此可以看到，原侍从帝王左右的书史小臣——御史，能够从官掖小吏逐渐演进成帝王耳目，监察大吏，绝非偶然。

御史监察制度，也随着皇权的发展不断得到加强，组织机构日趋扩大完善。汉时“御史台”名义上归九卿之一的少府管辖，但实际活动是独立的。御史们执掌弹劾大权，纠察百官，肃正纪纲，监督官吏，检查会计，受理狱讼，注销案卷，权势显赫；而且，“御史台”虽由中丞总管，但在执行奏劾职务时，各御史各自为之，不受长官指挥命令。与此同时，皇帝的另一支监察力量，即督京城与周围州郡以及朝内三公之下百官的司隶校尉，职权也炙手可热。司隶校尉不仅可以奏劾弹事，还拥有逮捕治狱的大权。概言之，溯源于秦汉的御史制度，旨在通过对各级官吏的监督，强化整个封建国家机器的统治职能。监察机关作为皇帝的耳目，它的一切活动都在封建皇帝的直接控制之下，御史制度是维护、发展封建专制统治的有力工具。御史制度的建立、发展以至完善，与皇权的不断膨胀息息相关，是封建君主专制的产物。

三 御史制度的历史作用

秦时的御史，汉时的“御史台”，乃至明、清的都察院，二千多年来，御史制度历代封建王朝皆施行如故，此制在封建社会历史中作用究竟如何？概括起来说：

第一，封建皇帝通过御史制度控制各级官吏，防止削弱、分散君权，有力地维护了封建皇帝专制的中央集权；御史举劾朝野百官，能够有效地防范地方割据，危害中央集权统治；

第二，御史制度调节了各级封建官僚机构之间互相配合又互相牵制的关系，使文武百官尽忠职守，充分发挥封建官僚机器的统治效能，防止因官吏的个人行为危及地主阶级的整体利益，从而更有效地对劳动人民实行统治和镇压；

第三，御史制度的施行，使中央的法律、政令得以顺利地贯彻执行，能够防止各级官吏擅权越纪，使封建“吏治”控制在统治者规定的范围内，从而维护封建统治的“长治久安”。

上述数点，客观上对维护封建社会的安定，发展生产力，“吏治清明”等，有它应该肯定的历史作用。下面分而述之。

封建社会前期，中央集权制是适应地主阶级经济发展需要而产生的一种封建政权形式。通过这种制度下的庞大官僚系统，往往能够将封建国家小农经济分散的物力和人力集中起来，形成强大的军事力量和经济力量，这对炎黄子孙的生存，中华民族的发展，无疑是有益的。而且，君权集中曾经是实现和巩固国家统一的必要条件，削弱君权，权力分散，往往酿成地方割据之患，导致地方势力危害中央集权，破坏国家的统一。在加强和巩固封建皇帝专制集权的一系列制度和措施中，御史制度是通过御史纠弹百官而不直接针对黎民百姓这一独具的特点，为封建皇帝牢牢地控制住庞大的官僚群，从而有效地对劳动人民实行政治统治和经济剥削的。这一作用，有力地维护了封建皇帝的专制权威。御史察官之举，史不绝书，《汉书·列传》里说：“张禹为御史大夫，每朝奏事口吁，天子忘食，丞相充位而已。”可见张禹每日朝会，滔滔不绝地行使弹劾之职，弄得皇帝不能吃午饭，丞相一傍缄口；还有峻厉的，如江充任绣衣直指，贵戚重臣，奢侈踰度，车马便被没收，本身还要充戍。搞得贵臣畏惧，要求罚款赎罪的至积数千万元，彭宣为侍御史，执正不阿，马官畏忌，瞧见他的驄马，就先跑开。一时京师有“行行且止避驄马”之谣，被人传为佳话；更有那晋代刘暉做御史中丞时，打破可纠皇太子而不能弹三公的惯例，以卑临尊，奏免弹劾了尚书、仆射犯法的十多人。凡此种种，无一不说明御史制度是封建皇帝控制官僚、巩固集权统治的有力手段和工具。

由于地方监察制度的固定化、制度化，封建皇帝的耳目、触须伸到全国的每一个角落，使得海内一统、号令划一成为名符其实。朝外地方势力、藩镇无一不在中央的监察范围之内。如前所述的各部刺史“任重职大”，拥有“选第大吏，所荐位高至九卿，所恶立退”的作用。可见御史制度对防止藩镇割据，地方势力危害中央的专制集权统治，是很重要的。

封建皇帝专制制度的基本特征是国家权力集中于君主个人。皇帝以下，三公九卿各自分职授政，各系统间互不隶属。但是，各官僚机构在执行国家庶政时，相互配合，相互牵制又必不可少。如设置三公，各司其职，以御史大夫掌监察，旨在制衡三公间的关系，督察官僚是否尽忠职守，充分发挥封建官僚机器的统治效能。为了达到各部门既互相配合又互相制约的目的，防止因某司独专或失职，破坏地主阶级的整体利益，封建皇帝施行分而治之的统治手段，允许御史互相纠弹。如：刘肃的《大唐新语》上说：“李承嘉为御史大夫，谓诸御史曰：‘公等奏事须报承嘉，不然毋妄闻也。’诸御史悉不禀之。承嘉厉而复言，监察肖至忠徐进曰：‘御史人君耳目，俱握雄权，岂有奏事先落大夫？台无此例。设弹中丞大夫，岂得奉谏耶？’承嘉无以对。”这便是“御史台”虽由中丞总领，但在执行奏劾职务时，诸御史只对皇帝负责的成例。

又如：宋神宗时，一反过去御史只受皇帝统制，其它机关不得问津的惯例，在尚书省里，设立都司御史房，专事弹劾御史按察失职事件。这样的规定，改变了唐以来御史可以“风闻弹事”的做法，即无论风闻有无实据，皆不深究御史之责。从而提高了御史监察的质量。

总之，“御史台”各御史独立行使弹劾权，互不隶属但又互相牵制，以及宋时行政部门享有纠察御史失职权的规定，说明封建皇帝在运用御史监官的同时，又重视和加强了对御史的监督，使之既可独立行使弹劾权，又保证监察质量，御史制度因之日益缜密，制度化。

历代封建王朝都十分重视“吏治”，“治民先治吏”，封建皇帝是极为重视的。封建统治者深知对劳动人民压迫愈烈，反抗愈烈的道理。隋朝的百万军队和庞大的国家机构，在短短三个月内，被农民起义军摧枯拉朽般捣得荡然无存，就曾使唐初封建统治者“惕然震惧”。太宗李世民经常对臣下说：“天子者，有道则人推而尊之，无道则人弃而不用，诚可畏也。”《贞观政要》在封建统治者看来，社会安定，封建统治阶级能够“长治久安”，“吏治清明”乃是一个

关键的因素。因此，历代封建统治者都极力使“吏治”控制在封建统治者规定的范围内。

一般地说，封建皇帝“整肃吏治”有三个途径。一是皇帝亲自过问官吏的选拔和任用，如“殿试”制度；二是重视对官吏的考核，严格执行考核制度，根据考核结果确定官吏的升、降和处罚；三是加强监察制度的运用，严密控制文武百官，使其认真贯彻执行中央的政令，严禁各级官吏擅权越纪，超出封建统治阶级规定的范围。史载：魏肃宗正光以后，天下多事，在任群臣，廉洁之辈甚少。后齐王宣澄奏用崔暹为中尉，纠劾权豪，风俗一新。这样的吏治措施，在客观上对约束百僚，维护社会安定，其历史作用应该肯定。

但是，中国封建皇帝专制制度的最基本特征是，国家的一切权力，包括立法权、司法权、政权、财权和军权，全部掌握在封建皇帝手中，凡事一断于上，封建国家是皇帝及其家族的私有物。因此，伴随权力集中与个人专断的是“人存政举，人亡政息”。作为封建皇帝专制产物的御史制度，也不能离此方园。如：“甄琛领中尉，俛眉畏避，不能绳纠贵游，凡所劾沿率为下吏。”这叫做皇帝纵容权贵，御史也只能专拍苍蝇不敢打老虎。

相反在武后时代，来俊臣为御史中丞，大开告密之门，弄得朝士骚然，刑狱冤滥；

长寿元年，严善为御史，覆案罗织之狱至于引虚伏罪者八百五十余人；

明成祖时，御史陈瑛劾治建文，死难臣士，株连数百余家，至两列御史皆为掩泣，而陈却说：“不治此狱，则吾辈无名。”其残酷程度可想而知。

御史们如此纠劾，固然可以赢得封建皇帝的青睐，但从客观效果上看，实在是滥诛无辜，弄得朝野震动，人心哗然，政局动荡，人人自危，监察意义何在？结果只能是适得其反。这不能不说明御史制度在某些历史条件下，又是一种致乱因素。

综上所述，我国封建社会的御史职官始立于秦，制度化于汉，“御史台”建立后，监察权独立，部刺史的出现，随之演成固定的地方监察机关。岁月荏苒二千余载，御史制度历久不衰。御史制度的历史作用究竟何如？笔者以为应该有一个比较明确的评价。那就是：御史制度在历史上，曾经对张扬封建法制，巩固和加强封建专制主义中央集权，起过它应有的作用。御史制度的出现，是有其特定的历史原因的。然而“徒法不能以自行”，在漫长的黑暗腐败的封建统治历史中，御史制度经常成为黑暗的封建政治的重要内容，是腐败的统治阶级手中的重要工具和手段。这就是我们的结论。