

西漢時期監察與行政系統的職能相參現象分析 ——以西漢時期的御史大夫的職能為中心

吳旺宗

(中國人民大學歷史系)

秦王朝建立了統一的中央集權國家之後，建立了一套完整的專制制度體系，尤其是設立了行政、軍事、監察相並列的中央官僚制度模式，對以後歷代的制度建設都有著非同一般的影響，這一套完整的制度體系在運行過程中的得與失，對今天的制度建設仍有著積極的借鑒意義。近年來，關於在這套制度體系運行過程中丞相和御史大夫的關係問題，又成為秦漢史研究的熱點。許多史學工作者圍繞“御史大夫，秦官，位上卿，銀印青綬，掌副丞相”^[1]這句話，對秦漢時期御史大夫與丞相的關係問題從不同的角度進行了不同的分析和評價，對御史大夫在制度運行中的地位有了更明確的認識。

長期以來，傳統的史學研究者大多認為“掌副丞相”亦即御史大夫是作為丞相的副職來設置，是丞相的助手。錢穆先生的一段論述集中代表了這個觀點。他說：

“……秦漢時代的宰相，不但要管國家政務，還要管及皇帝的家務，……但現在的宰相，他既要掌管國家政務的一切事情，他再也沒有功夫去管皇帝的家事，於是在御史大夫之下，即副丞相之下，設有一個御史中丞，他便是御史大夫的副，這個人便住在皇宮裏，……皇帝的一切事情，照例都歸御史中丞管。御史中丞隸屬御史大夫，御史大夫隸屬宰相，如是則皇室的一切事仍由宰相管。”^[2]

錢穆先生所說的宰相亦即丞相，他認為“御史大夫掌監察，輔助丞相來監察一切行政設施，他是副丞相。”完全把御史大夫放在了丞相的勢力範圍內來考察，御史中丞作為御史大夫監察系統中最重要屬官，也認為是為了分擔丞相的事務而設，御史大夫的職責是輔助丞相來監察，將監察系統也作為丞相的管轄範圍之內。

安作璋先生在論及御史大夫的設置時亦認為御史大夫是侍御史之率，由皇帝在親信左右中選拔，作為丞相副職而設置，但是他進一步指出：“御史大夫既然是天子左右的親信發展起來，所以他雖然是‘貳於丞相’，是副職，但是他和皇帝的關係更密切些。”安作璋先生認為“御史大夫的官位雖比丞相低，……但地位卻十分重要”，“在法定制度上，他有著特殊的地位”，並“握有攻課、監察和彈劾百官之權，這種權利有時甚至超過丞相”。他在論述御史大夫的地位時已不僅僅認為御史大夫為丞相的助手了。^[3]

其實早在八十年代初，林劍鳴先生在論及御史大夫與丞相的關係時就認為，御史大夫是丞相的副職是後人對秦漢政治制度的誤解，從御史大夫這一官職設置的初衷來看，其決不應該是丞相的助手，他進一步指出：“御史大夫掌副丞相的‘副’字，在古代有剖開、分割之意，御史大夫之設本非協助丞相，而為率制丞相所置。將‘副丞相’視為丞相助手，乃後人之誤解。”^[4]這一解釋似乎更進一步窺探了當時官制體系的奧妙之處。但說御史大夫之“副”為剖開之意，似乎有點牽強。

近年來關於御史大夫和丞相在秦漢官制體系中的作用問題，很多學者從二者的職能的角度進

行了大量的探討。例如王勇華先生通過對御史大夫職能的評析，得出“實際上，御史大夫在秦漢是副丞相，而不是最高監察官”的結論，認為監察本是丞相之權的應有之義，御史大夫的這種權力是在丞相的領導之下執行^[5]。歷史的研究經過了一個迴圈反復，又回到了錢穆先生的起點上。

但是這裏仍舊有兩個矛盾沒有解開。1、如果御史大夫這一官職的確是作為宰相的副貳來設置的，御史大夫應為在丞相的行政系統以內的屬官，其權力與職能的行使應該受到丞相的直接管轄，但從御史大夫的設置情況來看，其權力的運行機制是自成體系且直屬皇帝的領導的。2、自秦朝設立丞相制度以來，並無所謂副丞相一職。即使是設立副職，也不是用“副丞相”來表述，而是稱之為“左”、“右”丞相。例如，秦武王時期，“樗里子、甘茂為左右丞相”。“惠王卒，武王立……蜀侯輝、相壯反，秦使甘茂定蜀。還，而以甘茂為左丞相，以樗里子為右丞相。”^[6]結合秦國尚左之風尚，甘茂是以平叛有功而升為左丞相。武王之後，有時也單獨稱甘茂為丞相，“卒使丞相甘茂將兵伐宜陽”（同上）。而史籍中稱樗里子只有右丞相，亦即副丞相。秦始皇時期，丞相仍有左右之分，“始皇出遊，左丞相斯從，右丞相去疾守。”^[7]漢承秦制，有時亦有左右丞相之設，“孝文乃以絳侯勃為右丞相，位次第一。平徙為左丞相，位次第二。”^[8]漢初以右為尊，右丞相為正職。正副職分明矣，如何又以御史大夫為“副丞相”？

筆者認為，御史大夫“掌副丞相”，恰恰反映了秦漢制度體系中的一個重要特徵，即監察系統與行政系統在體制運行中的互相參與的運行模式。

御史大夫分管監察，是符合歷史事實的歷史現象，雖然分管監察的具體的運行模式是在丞相的領導之下還是獨立執行還存在爭議。御史大夫是在制度建設中作為一個以“二丞相”位置的設置的重要的中央官職，從它的設置開始，就擔負著皇權所賦予的行政職能，這也是不爭的史實。在專制主義的皇權制度下，尤其是在制度體系不是很完備的情況下，行政權力被視為最核心的權力，其他各種權力的權威性往往依附於它而產生，御史大夫作為“銀印青綬”的二千石官位，其位卑權重的歷史地位除了與監察工作的特殊性相關外，其擔負著核心的行政權力無疑也是重要的因素。御史大夫參與中央行政工作，在秦漢兩代的具體的制度環境中也被視為正常現象。

具體來講，御史大夫在中央行政系統中的職權以及運行機制見諸史籍的包含有如下內容：

一、總領百官，表率眾僚。御史大夫和丞相一樣具有“總領百官”的職責，《漢書·朱博傳》中朱博言：“……御史大夫，位次丞相，……總領百官，上下相監臨。”^[9]說明御史大夫的職位中蘊含百官領袖之義。御史大夫也常常以百官之長自居。公孫弘為御史大夫，被汲黯指責為“位在三公，奉祿甚多，然為布被，此詐也。”

“上問弘，弘謝曰：‘有之，夫九卿與臣善者無過黯，然今日庭詰弘，誠中弘之病，夫以三公為布被，誠飾詐欲以釣名。且臣聞管仲相齊，有三歸，侈擬於君，桓公以霸，亦上僭於君。晏嬰相景公，食不重肉，妾不衣絲，齊國亦治，亦下比於民。今臣弘位為御史大夫，為布被，自九卿以下至於小吏無差，誠如黯言。且無黯，陛下安聞此言？’上以為有讓，愈益賢之。”^[10]

公孫弘將自己與管仲，晏嬰相比，亦即視自己的職位起著同“相”一樣的百官表率作用。

二、參與重大行政事務的決策。漢代許多行政事務是丞相與御史大夫共同處理的。一般重大的行政事務需要上報皇帝的，多由丞相、御史大夫聯合上奏。對有的行政事務，御史大夫的參與起到了決定性的作用，如“元鼎中，徵式代石慶為御史大夫，式既在位，言郡國不便鹽鐵而船有算，可罷。”^[11]至於特殊時期，甚至出現御史大夫行政權力超出丞相的現象。例如張湯為御史大夫時格外受重視，“湯每朝奏事，語國家用。日旰，天子忘食，丞相取充位，天下事皆決湯。”^[12]桑弘羊為御史大夫時更是把持朝廷經濟管理大權，制定經濟政策，“御史大夫桑弘羊建造酒榷鹽鐵，為國興利。”^[13]相反，應該負責行政工作的丞相車千秋則未見建樹。

三、參與各級官吏的選拔任用與攷課。在中央集權的國家體制下，官吏的任用權無疑有著舉足輕重的地位，掌握了官吏的任免權，也就掌握了行政工作的核心。從史料上看，御史大夫在漢初一直參與著行政系統官吏的舉薦和任用工作。《通典·選舉一》卷十三記載：

“漢高祖初，未遑立制。至十一年，乃下詔曰：‘賢士大夫既與我定天下，而與我共安利之，可乎？有肯從我遊者，吾能尊榮之。以佈告天下。其有稱明德者，御史、中執法、郡守必身勸勉，違詣相府，署其行、義及年，有其人而不言者，免官。’”^[14]

明確指出御史大夫具備“勸勉明德”之職責。到了武帝元年，御史大夫的察舉之權進一步擴大，“令郡國舉孝廉各一人，詣御史舉試，拜為郎中。”^[15]同時，御史大夫可以對百官政績進行攷察，如對上計的攷察，“御史察計簿，疑非實者，按之，使真偽毋相亂。”^[16]即對政府官員進行攷課或審計，並以之為政績優劣之依據，作為升黜之標準。

那麼，作為“掌丞天子，助理萬機”的丞相，是全國的行政首腦，是否對御史監察系統毫無干涉呢？丞相在漢時“以德輔翼國家，典領百僚，協和萬國”“統理海內，共承宗廟”^[17]，在國家政體中佔據“一人之下，萬人之上”的領袖地位，具有參與國家大政方針制定，選拔任用官吏，劾案百官，執行誅罰，掌郡國上計與攷課，總領百官朝議與奏事，封駁諫諍等諸職權，是行政首腦的同時亦干預著監察。如《漢書·陸兩夏侯京翼李傳》中記載：

“於是丞相義、御史大夫廣明劾奏勝非議詔書，毀先帝，不道，及丞相長史黃霸阿縱勝，不舉劾，俱下獄，有司遂請尊孝武帝廟為世宗廟，奏盛德。文始、五行之舞，天下世世獻納，以明盛德。”^[18]

丞相與御史大夫一樣具有糾察“不道”的職責。而下一段記載也說明監察是丞相的職責之一：

“中書謁者令石顯貴幸，專權為奸邪。丞相匡衡，御史大夫張譚皆阿附畏事顯，不敢言。久之，元帝崩，成帝初即位，顯徙為中太仆，不復典權，乃奏顯舊惡，請免顯等。尊於是劾奏：‘丞相衡，御史大夫譚位三公典五常九德，以總方略，壹統類，廣教化，美風俗為職。知中書謁者令顯等專權擅勢，大作威福，縱恣不制，無所畏，為海內患害，不以時白奏自罰，而阿諛曲從，附下罔上，懷邪迷國，無大臣輔政之義，皆不道，在赦令前’”^[19]。

這是王尊彈劾丞相匡衡和御史大夫張譚對中朝官員監察不利的奏摺，可以推斷，監察不利，丞相亦應負相應責任。

最能體現丞相監察職能的是在漢武帝時司直系統在丞相行政體系中的建立。“武帝元狩五年，初置司直，秩比二千石，掌佐丞相，舉不法”^[20]司直作為丞相的最高官屬，自設立之時起就有著很高的品秩，其地位職能可與御史大夫相比肩，“掌佐丞相”，主監察檢舉，“故事州郡所舉上奏，司直察能否以懲虛實。”^[21]司直“助督錄諸州事”的職責和御史大夫監察系統中的御史中丞“督諸州”職責相同，顯然是二者在權力的運行機制上存在著職能的重疊。

通過以上對史實的分析，或許能夠從另一個角度分析御史大夫和副丞相的關係問題。一方面御史大夫作為監察系統的長官設立，其主管應為典正法度之監察權，但是從其設立之時便同時擁有參與行政事務的權力，這也被時人所公認：“高皇帝以聖德受命，建立宏業，置御史大夫，位次丞相，以職相參，總領百官，上下監臨，歷二百年，天下安寧。”^[22]“御史大夫內承本朝之風化，外佐丞相通理天下，任職重大，非庸才所能堪。”^[23]御史大夫在行政系統中的地位是“佐丞相通理天下”，單從行政工作的角度來看，其在行政事務中確實承擔著佐丞相的職責。另一方面，由於御史大夫在國家行政系統中“位次丞相”，地位特殊，如《漢書·朱雲傳》所言：“御史之冠，宰相之副，九卿之右，不可不選。”^[24]漢代常常將御史大夫作為丞相的後備，“漢儀御史大夫掌副丞相，以備其缺，參維國綱。”^[25]正如時人稱儲君為“副主”一樣，稱御史大夫為“副丞相”就更不足為怪了。

漢初中央專制集權制度下監察與行政兩個系統職權運行上的相互交叉，從長遠的角度看，的確蘊含著許多的弊端。從職能配置和運行機制上說，設置御史大夫官職，統治者的本意是為了加強對整個官僚系統的監督，保證整個中央專制制度的正常運轉。然而御史大夫監察系統的地位和權力，卻在很大程度上依附於行政系統的權威，監察制度在設立之初便受到行政制度的干擾，兩種制度之間職能的相互滲透和相互交錯，混淆了主體與客體的區別，作為制度而言，其作用不會是相互加強，只會削弱其在運行過程中的職能的發揮；從制度的總體的組織結構來分析，漢代監察制度與行政制度在組織結構上存在混亂現象。尤其是漢武帝時，設置司隸校尉和司直，同時作為監察機構與御史系統並存，其本意是內部監督和外部監督相結合，對官僚體制進行多層次、多維度的監察，從而達到互相牽制、內外相維之目的，但這種制度上的重復設置，不可避免的造成機構重疊、職責混亂的弊端；從運行的效果來看，兩個系統職責的不清與職權的滲透，不但限制了監察機關的職能發揮，同時也影響和限制了政府行政機制的正常運轉，同時，中央機構的職能的錯雜相參，必定影響到地方監察與行政運行機制的正常運行，長期以來，中央設置在地方實施監察職能的職官參與行政，並逐漸掌握地方行政實權的現象在歷朝屢有發生，不能不說是這種體制的流弊所致。

註釋：

- [1]《漢書》卷 19 上《百官公卿表》，第 725 頁。
- [2]錢穆：《中國歷代政治得失》，第 6 頁。
- [3]安作璋：《秦漢官制史稿》，第 47—54 頁。
- [4]林劍鳴，《秦漢時代的丞相與御史》，《蘭州大學學報》，1983(3)。
- [5]王勇華，《秦漢御史大夫的職能》，《首都師範大學學報》，1995(1)。
- [6]《史記》卷 71《樗里子甘茂列傳》，第 2311 頁。
- [7]《史記》卷 6《秦始皇本紀》，第 260 頁。
- [8]《史記》卷 56《陳丞相世家》，第 2061 頁。
- [9]《漢書》卷 83《薛宣朱博傳》，第 3405 頁。
- [10]《漢書》卷 58《公孫弘卜式兒寬列傳》，第 2619 頁。
- [11]《漢書》卷 58《公孫弘卜式兒寬列傳》，第 2628 頁。
- [12]《漢書》卷 59《張湯傳》，第 2641 頁。
- [13]《漢書》卷 68《霍光金日磾傳》，第 2935 頁。
- [14]《通典·選舉一》。
- [15]《漢書》卷 6《武帝紀》，第 160 頁。
- [16]《漢書》卷 8《宣帝紀》，第 273 頁。
- [17]《漢書》卷 81《匡張孔馬傳》，第 3357 頁。
- [18]《漢書》卷 75《睦兩夏侯京翼李傳》，第 3157 頁。
- [19]《漢書》卷 76《趙尹韓張兩王傳》，第 3231 頁。
- [20]《史記》卷 104《田叔列傳》，第 2778 頁。
- [21]《後漢書》卷 24《馬援列傳》，第 860 頁。
- [22]《漢書》卷 83《薛宣朱博傳》，第 3405 頁。
- [23]《漢書》卷 83《薛宣朱博傳》，第 3391 頁。
- [24]《漢書》卷 67《楊胡朱梅云傳》，第 2913 頁。
- [25]李華，《御史中丞廳壁記》。