

# “御史监察”的历史构造与 运转实效

明 辉\*

---

**内容提要：**在古代中国，“御史监察”既是政制构造的一个重要部分，反映了政府权力的划分和制衡，又是政制运作的一个关键环节，隐含着帝王对政府权力的控制和利用。御史的创置及其监察职责的设定，恰是这种权力控制理论的重要制度体现。历史上，“政制”包括静态意义上的构造和动态意义上的运作。如果说，从静态的视角看，御史的选任及其职守，构成了一个重要的人的因素；巡察制度的因革、监察区域与层级的划分，构成了一个主要的制度性因素；那么，从动态的视角看，御史的弹劾及其实效、御史监察的独立性及其限度，就构成了一个不可或缺的实践性因素。后者融洽地整合了前两者，促进了御史监察制度的有效运转，进而对于古代政制构造与运作的平衡和政治秩序的维系，发挥了不可或缺的作用。

**关键词：**御史 巡回监察 弹劾实效 监察程序

---

## 引 言

古代中国政治文明成熟甚早，不仅多元地展现在政治、法律、伦理以及深受彼此关系影响的实践领域，而且异常清晰地体现在政制——特别是作为其中一个重要构成的监察制度——的建构与运作之中。在古代中国政制的构造及实际运作中，“御史”始终是一个非常独特的要素，它不仅反映了古代政制的基本性质、运作形态以及帝王对国家权力的控制和利用，也体现了权力的划分、监察的功用与限度以及权力在相互制约中的实际运作。这些问题，对于认识和理解古代中国的政治文明与法律文化至关重要。而从历史材料中寻找、发现“御史”，进而对古代监察、政制的构造与运作加深理解和重述，或不失为一条可以尝试的路径。

然而，“历史材料”总归是由那些我们无法亲眼目睹的事实构成的，所谓的“历史研

---

\* 北京航空航天大学法学院副教授。

本文是北京市社会科学基金项目“中国古代监察法制研究”（19FXB006）的研究成果。

究”就是对于过去的猜测性重构。<sup>〔1〕</sup>基于这样的考量，本文不打算仅依循时序从典籍文献中梳理“御史”或者监察制度的沿革过程，在这一传统领域，前辈学者已经取得了诸多丰硕的成果。<sup>〔2〕</sup>本文尝试从一个现实主义的视角，在既有历史材料的基础上寻找、假设和复写“御史”及其“监察”职能与实效。首先，将在古代官制中梳理“御史”及其法定职责，同时归纳分析古代监察官员的任职资格、条件以及选任问题；接着，将检讨古代御史巡察制度的逐步构建以及变革完善的情况，从实践层面探究御史监察制度的运作及其实效，并探讨御史监察的独立性及其限度问题；最后，在前述分析研究的基础上，尝试对古代御史监察制度有所理解和评判。

## 一、“御史”与古代监察官的选任

讨论展开之前，须厘清两个问题：除了“青天”“神探”“铁面无私”等文学形象<sup>〔3〕</sup>之外，在古代中国的政制及其实践中，“御史”究竟是些什么样的人，这些人是做什么的，他们在古代监察及政制构造中真的重要吗？如果重要的话，什么样的人，具备什么样的条件，才有可能成为“御史”，进而推动监察制度的运转？一般而言，前一个问题大体上决定了“御史”的法律地位和制度属性，而后一个问题则在很大程度上限定或影响着“御史”职责的履行及其在古代政制实践中发挥的作用。

### （一）古代官制中的“御史”

根据文献记载，大体可以将早期中国官制的形成分为四期：夏商时期，无所传闻；西周时期，官制详备，可谓“夏殷亡闻焉，周官则备矣”；春秋战国时期，“官失而百职乱”，各有流变，呈现诸国官制各异而并行的样态；至秦嬴统一天下，“建皇帝之号，立百官之职”，汉承秦制，“因循不革”，随时损益。<sup>〔4〕</sup>而“御史”，作为古代官制的一个重要构成，

〔1〕 参见〔英〕柯林武德：《历史的观念》，何兆武等译，北京大学出版社2010年版，第249页，第278页（“历史学家必须在他自己的心灵中重演过去”）；〔美〕杰罗姆·弗兰克：《初审法院——美国司法中的神话与现实》，赵承寿译，中国政法大学出版社2007年版，第40页以下。

〔2〕 关于中国古代“御史”及监察制度的法律史研究，中外学者多有探讨，如高一涵：《中国御史制度的沿革》，载曾宪义主编：《法律文化研究》第3辑，中国人民大学出版社2007年版，第572页以下；〔日〕增渊龙夫：《中国古代的社会与国家》，吕静译，上海古籍出版社2017年版，第206页以下；桂宇石：《我国御史制度及其历史作用》，《武汉大学学报（社会科学版）》1982年第6期，第77页以下；龙大轩：《唐代的御史推弹制度》，《西南师范大学学报（哲学社会科学版）》1988年第5期，第33页以下；龚延明、季盛清：《宋代御史台述略》，《文献》1990年第1期，第110页以下；张晋藩：《中国古代监察法的历史价值——中华法系的一个视角》，《政法论坛》2005年第6期，第84页以下；明辉：《综论元代监察法律制度》，《法学杂志》2009年第1期，第112页以下；张生：《中国古代监察制度的演变：从复合性体系到单一性体系》，《行政法研究》2017年第4期，第21页以下；张晋藩：《中国监察法制史》，商务印书馆2019年版，第21页以下。

〔3〕 参见京剧《四进士》（又名《节义廉明》）里宋士杰眼中的都察院巡按御史毛朋；〔荷〕高罗佩：《大唐狄公案》第1辑、第2辑，张凌译，上海译文出版社2019年版、2020年版。又如，在《红楼梦》第四十五卷，大观园众姐妹筹办诗社，借探春之口邀请王熙凤：“我们起了个诗社，头一社就不齐全，众人脸软，所以就乱了例了。我想必得你去做个‘监社御史’，铁面无私才好”，“你只监察着我们里头有偷安怠惰的，该怎么样罚他就是了。”王熙凤笑道：“你们别哄我，我猜着了：那里是请我做‘监察御史’！分明是叫我做个进钱的‘铜商’。”参见（清）曹雪芹、高鹗：《红楼梦》，中华书局2014年版，第606页。

〔4〕 参见（汉）班固：《汉书》，中华书局1999年版，第609页以下。当然，此处仅仅是《汉书》中的记载，近年来，已有学者根据甲骨文、青铜器等出土文物考证商周时期官制，并在此基础上尝试校正古籍文献中的相关记载，多有创见。

似无法摆脱这样的政治环境与历史命运。

历史上,若就官署称谓而言,“御史之名,《周官》有之”,东周列国沿用其名,至秦并六国,与丞相、太尉并置御史大夫之职,“所居之署,汉谓之御史府,亦谓之御史大夫寺,亦谓之宪台”。〔5〕自东汉至唐初,官署名谓多变,抑或一时并称,有“御史台”“兰台寺”“南台”“司宪”“宪台”“肃政台”等,至唐神龙元年(705年)复称“御史台”,宋元因循未改。明初“罢御史台”(1380年),“更置都察院”以为“御史府”(1382年),清代承袭之,亦设“都察院”(1636年)。〔6〕

若就官员职守而言,也经历了一个因革渐变的过程。例如,据《周官》记载,御史“掌赞书而授法令”,战国时则属“记事之职”,实际上还负有制定律令、诏书草案,保管律令和监督律令的执行等职责。〔7〕自秦汉始,方有“纠察之任”,大体上确立了其在古代政制中以监察职能为主的法律地位,历代沿袭以至明清。然而,从一个大历史的视角来看,名为“御史”的机构或者职官在不同时期,职责划分不尽相同,多有流变,需要对汉代御史台之构成,〔8〕唐代御史台之构成,〔9〕清代都察院之构成,〔10〕及具体职责做进一步的比较和分析。

如果从职官的称谓和范围上讲,“御史”至少包括御史大夫、御史中丞、都御史、副都御史、侍御史、绣衣御史、监察御史等。但是,在参阅典籍文献时,会发现古代文本常将“御史”与“丞相”并列,那么,此时的“御史”似乎又专指“御史大夫”或者“御史中丞”。〔11〕如果从官员职守上讲,一般而言,“御史”的法定职责至少包括:职掌宪章政令,参议朝廷政事,纠劾监察中央朝廷与地方政府官吏,独自或者会同其他法司审理重大或疑

〔5〕 汉绥和元年(公元前8年)，“罢御史大夫官，法周制，初置司空。议者又以县道官狱司空，故覆加‘大’，为大司空，亦所以别大小之文”。参见（清）孙星衍等辑：《汉官六种》，中华书局1990年版，第124页。

〔6〕 参见（唐）杜佑：《通典》，中华书局1988年版，第658页以下；（唐）魏徵：《隋书》，中华书局1973年版，第723页；（宋）王溥：《唐会要》，中华书局1960年版，第1041页；（宋）李昉：《太平御览》，河北教育出版社1994年版，第159页以下；（明）宋濂：《元史》，中华书局1976年版，第2177页以下；（清）张廷玉等：《明史》，中华书局1974年版，第35页，第40页；赵尔巽：《清史稿》，中华书局1976年版，第56页，第3301页以下。

〔7〕 参见〔日〕大庭脩：《元康五年（前61年）诏书册的复原和御史大夫的业务》，林苏译，《齐鲁学刊》1988年第2期；侯旭东：《西汉御史大夫寺位置的变迁：兼论御史大夫的职掌》，《中华文史论丛》2015年第1期。

〔8〕 参见前引〔4〕，班固书，第612页；（宋）范曄：《后汉书》，中华书局1999年版，第2455页，第2469页；前引〔5〕，孙星衍等辑书，第63页，第88页，第144页以下，第207页。

〔9〕 参见（唐）李林甫等：《唐六典》，中华书局2014年版，第377页以下；（宋）欧阳修、宋祁：《新唐书》，中华书局1975年版，第1235页以下；前引〔6〕，王溥书，第1053页。另据会昌二年（842年）十二月敕载，御史“中丞为大夫之贰，缘大夫秩崇，官不常置，中丞为宪台长。今九寺少卿及诸少监、国子司业、京兆少尹，并府寺省监之贰，皆为四品，唯中丞官重，品秩未崇，可升为正四品下，与丞郎出入选用，著之于令”。参见（后晋）刘昫等：《旧唐书》，中华书局1975年版，第1862页。

〔10〕 参见前引〔6〕，赵尔巽书，第3301页以下。在都察院常规职官之外，自顺治初年以降，又先后分别依据监察地域，设置巡察各省或者特定地方的巡按御史或者巡察御史；依据监察事项，设置巡盐御史、巡漕御史、巡仓御史、巡视屯田御史、督理茶马御史、巡视工务御史、巡农御史等等。此类监察官员的设置，时停时复，或者事结而省。

〔11〕 在本文中，为了避免出现概念上的混淆，明确“御史”这一概念的具体用法：在一般情况下，“御史”意指较宽泛意义上的监察官员，包括隶属于监察机构、具有监察职责的主职官吏；在专指最高监察官时，尽量明确使用“御史大夫”“御史中丞”“左都御史”等称谓，如果因语境或其他原因未能使用这些特定称谓的，则以加括号方式注明。

难案件,以及其他相关法政要务。<sup>[12]</sup> 综上所述,自秦汉迄至明清,作为职官的“御史”,享有包括“监察”在内的多项法定职能,是古代政制或者官制体系中的一个重要组成部分;作为政制职能的“监察”,则是古代政制得以有效运转、政治秩序得以合理维系的一项重要制度保障;因而,“御史监察”既是“御史”享有的一项重要职能,也是整个古代监察体系及其运转的核心要素之一。

如果仅从“御史”的监察中央朝廷和地方政府官吏职责来看监察制度的创设与运作,一方面,它既是帝王据以维护政治秩序和保障行政顺利运转的重要手段,也是政制得以维系和平衡的重要机制;另一方面,也突显诸多涉及国家事务的权力集于一府一台的现象,这自然会牵涉到监察官员的选任问题。无论从制度设计,还是从实际运作角度讲,都势必要从官员的选任、职权的范围、制度的运作等方面给予认真对待。

## (二) 清要之官:<sup>[13]</sup> 监察官的选任

监察官的选任,从总体上讲,因职责所系极受朝廷重视;但从具体制度与实践来看,不同历史时期又呈现不同的特征。其中,既有决策者理性(或非理性)的选择,也有社会现实的迫切需求,形成了一个制度与实践相互博弈、不断整合的渐变过程。为了进一步厘清古代监察官员的属性、监察职能及其在政制的构造与运作中的功用和意义,首先应在古代中国的社会与政治秩序中,面对一些预设性问题,尝试予以解答。

为了更清晰地呈现与古代监察官员有关的问题,附表1选列了二十位汉代名臣,选择的标准是他们在各自职业生涯中或长或短地担任过“御史”之职。关于此类名为“御史”的监察官员,第一个问题是,他们的出身或者教育背景是什么,是单一的,还是多元的?这样的出身或背景对其后来的任职产生了怎样的影响?

从附表1所列信息来看,汉代常有两种情形:一是部分官员受家学影响或者个人偏好所致,早年学习法律,后来又专治经学;二是部分官员早年即从博士受业,专治经学,后来长期履行与法律或司法相关的职务。因此,无论从知识背景还是从职业实践上看,这些官员都有儒法兼备的治国理念与实践经验。此外,还有另一种比较特殊的情况,所涉人数较少,不足以构成一种可与前述两种情况并行的跻身“御史”的路径。以桑弘羊为例,从不多的史料记载中看,他似乎并未专门研习过法律或经学,而是“洛阳贾人之子,以心计

[12] 如果仅从职责的形式和类型上看,“监察”只是御史的诸多职责之一,“监察官员”一词似乎不能成为准确描述御史的称谓。但若具体分析来看,如果缺少其他职责的配合或落实,第1项就仅仅是一种仪式性职责;假如将“参议朝政”理解为一种集体决议机制的话,那么第2项职责就使“御史”失去了可资区别于其他职官的专有特征;第5项(其他职责)多半属于针对特定事项的临时性事务(如率军征战、赈济灾区等),无法据以制作一条展示“御史”常规性职责的标签;与前三项职责不同,第4项“鞫狱定讞”属于“御史”的一项实质性(非仪式性)的、相对专有的、常规性的重要职责,但在古代政制构造中,还存在一个同样具有“鞫狱定讞”职责、却比其更具有专门性的职官——廷尉(秦汉)、大理寺(隋唐)或刑部(明清),因而该项职责也不足以成为“御史”的标志性特征。综上所述,第3项“监察”自然成为足以标明“御史”职责的典型特征,在这个意义上,“监察官员”或许是比较适合用以描述“御史”的称谓。值得注意的是,在古代政制构造中,除了御史之外,还有其他一些具有一定“监察”职责的职官。例如,尚书省左右仆射、左右丞掌“劾御史纠(举)不当者”,太子内坊局“掌宫内仪式导引,通传劳问,纠劾非违”,詹事府司直“掌纠劾官寮及率府之兵”。诸如上述一些特定职官,虽负有某种“监察”职责,但其职责所针对的多半是特定的职官或者职事,远不及御史所享有的宽泛而权威的监察权限。

[13] 据载,唐武德四年(621年),李素立为监察御史,丁忧。高祖令所司夺情,授一清要官。所司拟雍州司录参军,上曰“此官要而不清”。又拟秘书郎,上曰“此官清而不要”。遂授侍御史。参见前引[6],王溥书,第1053页。

附表1 汉代监察官任职例表〔14〕

姓名	教育品行	先任官职	监察官职	续任官职
晁错	学申商刑名，以文学与太常掌故，受《尚书》	太常掌故、太子家令、中大夫、内史	御史大夫	太常
公孙弘	少时为狱吏，学《春秋》杂说，举贤良	博士、待诏金马门、左内史	御史大夫	丞相
张汤	父为长安丞，使书狱	长安吏、茂陵尉、丞相史、太中大夫、廷尉	侍御史 御史大夫	
杜周	少言迟重，而内深次骨	廷尉史、廷尉丞、廷尉、执金吾	御史大夫	
桑弘羊	洛阳贾人之子	侍中、大司农中丞、治粟都尉	御史大夫	
贡禹	明经，传《齐论语》	博士、凉州刺史、河南令、谏大夫、光禄大夫、长信少府	御史大夫	
于定国	少学法于父	狱史、郡决曹、廷尉史、侍御史、光禄大夫、水衡都尉、廷尉	御史中丞 御史大夫	
翟方进	家世微贱，读经博士，受《谷梁春秋》，然好《左氏传》、天文星历，经学明习	射策甲科为郎、议郎、博士、朔方刺史、丞相司直、京兆尹	御史大夫	执金吾 丞相
何武	诣博士受业，治《易》，举贤良方正	射策甲科为郎、鄂令、谏大夫、扬州刺史、丞相司直、清河太守、兖州刺史、司隶校尉、京兆尹、楚内史、沛郡太守、廷尉	御史大夫 (大司空)	
黄霸	少学律令，喜为吏；入财为官；后从胜受《尚书》，举贤良	侍郎谒者、左冯翊卒史、河东均输长、河南太守丞、廷尉正、丞相长史、扬州刺史、颍州太守、京兆尹、太子太傅	御史大夫	丞相
马严	从平原杨太伯讲学，专心坟典，能通《春秋左氏》，因览百家群言，京师大人咸器异之	郡督邮、将军长史	侍御史	太中大夫 将作大匠
鲁恭	居太学，习《鲁诗》；专以德化为理，不任刑罚	郡吏、中牟令、《鲁诗》博士	侍御史	议郎 司徒
杜林	少好学沈深，从竦受学，博洽多闻，时称“通儒”	初为郡吏、持书〔平〕	侍御史	大司徒司直 大司空
桓典	传其家业，以《尚书》教授颍川，门徒数百人	举孝廉为郎、羽林中郎将	侍御史 御史中丞	光禄勋
冯緄	少学《春秋》《司马兵法》；举孝廉；所在立威刑；性烈直，不行贿赂	广汉属国都尉	御史中丞	司隶校尉 廷尉
何敞	性公正，通经传；在职以宽和为政；举冤狱，以《春秋》义断之	辟太尉府	侍御史	汝南太守 五官中郎将

〔14〕 本表主要依据《史记》《汉书》《后汉书》等“列传”部分。

(续附表1)

姓名	教育品行	前任官职	监察官职	续任官职
杨秉	少传父业，兼明《京氏易》，博通书传，常隐居教授；以明《尚书》征入劝讲；所在以淳白称	应司空辟，拜侍御史，刺史	侍御史	尚书太尉
王涣	敦儒学，习《尚书》，读律令，略举大义；举茂才；以平正居身，得宽猛之宜	功曹、温令、兖州刺史	侍御史	洛阳令
李章	习《严氏春秋》，经明教授	州郡吏、大司马、阳平令、千乘太守	侍御史	琅邪太守
孙堪	明经学，有志操，清白贞正，以节介气勇自行；公正廉洁	仕郡县、县令、左冯翊	侍御史	尚书令 侍中骑都尉

年十三侍中”，“幸得宿卫，给事辇毂之下”，经推举而入仕；又因“善心计”和“言利事”而任大司农中丞、治粟都尉等职，终至御史大夫，甚至以一人之力在“盐铁会议”上与贤良文学展开驳辩。<sup>[15]</sup>

第二个问题是，这些监察官员，最初经由怎样的路径步入仕途，或者说，经由怎样的方式才有机会成为监察官员或者其候选人？根据附表1归纳来看，至少包括以下几条路径：（1）举贤良，为博士或太常掌故，如晁错、公孙弘等；（2）父子相承，始于吏曹，如张汤、于定国等；（3）入财为官，如卜式、黄霸等；（4）射策甲科为郎，如翟方进、何武等。前三项较易理解，不复赘言，但第（4）项“射策甲科为郎”是什么意思呢？

据载，“射策”始兴于西汉，文帝十五年（前165年）“诏举天下贤良俊士，使之射策”；武帝“立五经博士，开弟子员”，始立“射策之科”；章帝建初八年（83年）下诏，申明“辟士四科”之“故事”。从制度形式内容看，朝廷科选出来、以备将来堪用的人才，至少要能“明国家之大体”“通人事之始终”“通正言直谏”。然而，从制度实施效果看，似未尽如人意，“二千石曾不承奉，恣心从好，司隶刺史乞无纠察”，“在位不以选举为忧，督察不以发觉为负”，因而，至永元五年（93年），和帝下诏重申“先帝明勅”，强调“后有犯者，显明其罚”。<sup>[16]</sup>

从汉代“四科取士”<sup>[17]</sup>的形式上看“御史”的任职条件，具体包括要“明达法令”或“明晓法律”，足以“决狱”，且能“案章覆问”。以皇帝诏敕的形式，既要求该任官员精通法律，相当于堪任监察职责的专业知识条件；同时，又要求该任官员能够依法裁判和审核案件，应属于保障职责履行的任职能力条件。这大体上创设了选任监察官吏的基本条件，对后世监察制度的建构与运作产生了相当影响。

唐睿宗时，左仆射窦怀贞督造金仙观、玉真观，将作大匠尹思贞节减工匠，因得罪窦

[15] 参见前引[4]，班固书，第975页以下；王利器：《盐铁论校注》，中华书局2015年版。无论是从出身或教育背景还是从政治实践而言，在儒法两途之间另辟蹊径，以治“经济”或“言利事”而跻身公卿之列，与桑弘羊类似的，还有卜式。关于卜式的出身、入仕等具体情况，可以参见前引[4]，班固书，第1992页以下。

[16] 参见前引[8]，范晔书，第120页。

[17] 参见前引[5]，孙星衍等辑书，第125页；（汉）崔寔：《政论校注》，孙启治校注，中华书局2012年版，第187页；以及前引[8]，范晔书，中华书局1999年版，第120页。

怀贞而常被诘责。尹思贞以“受小人之谮，轻辱朝臣”，负气辞官。至窦怀贞因罪伏诛，睿宗始颁发制书宣称：“国之副相，位亚中台，自匪邦直，孰司天宪？将作大匠尹思贞，（1）贤良方正，硕儒耆德，（2）刚不护缺，清而畏知，（3）简言易从，庄色难犯。（4）征先王之体要，敷衽必陈；（5）折佞臣之怙权，拂衣而谢。故以事闻海内，名动京师，鹰隼是击，豺狼自远。（6）必能条理前弊，发挥旧章，宜承弄印之荣，式允登车之志。可御史大夫。”〔18〕

之所以任命尹思贞为御史大夫，如果从制书文本来看，是因为其符合就任“御史”的一系列条件。其中，第（1）至（3）项属于个人道德品格方面的先决条件，第（4）、（5）项属于处理政事的基本原则，第（6）项则属于任职的具体要求。此外，唐代专设“考功郎中”及“考功员外郎”之职，“掌内外文武官吏之考课”，具体而言，就是根据法定标准考课官吏。其中，既有普遍适用于所有官吏的标准“四善”，包括“一曰德义有闻，二曰清慎明著，三曰公平可称，四曰恪勤匪懈”；同时，还有针对特定官吏的标准“二十七最”，例如，针对司法官的“推鞠得情，处断平允，为法官之最”，以及针对监察官的“访察精审，弹举必当，为纠正之最”。〔19〕

综上所述，古代“御史”职掌宪章政令，参议朝廷政事，劾察中央朝廷与地方官吏，独自或者会同其他法司审理重大或疑难案件，常常事关国家政要，故而在选任标准方面也显得更为严格。〔20〕“御史”的选任，至少要符合以下三方面条件：在道德品格方面，应当“贤良方正”“德义有闻”；在为官处事方面，应当“公平可称”“恪勤匪懈”；在职业能力方面，应当“明达法令”“察举精当”“能按章覆问”。只有满足这些条件的要求，才有可能就任“御史”之职。然而，如果想满足上述条件，至少要具备与之相当的教育背景和实践经历。前者修养道德品格，习得专业技艺；后者锻炼职业能力，积累政务经验。在古代中国，君臣关系是政制的重要经纬之一，因而在帝王与作为重臣的监察官员之间，必然存在着极其微妙的公私关系。在古代中国的政制构造中，有所谓“设官分职，各有司存，……王者司契，义属于兹”，〔21〕大体上也适用于帝王与监察官员的基本关系。

## 二、“器周于用，力济于时”：巡察制度的因袭与变革

如前文所述，御史的首要职责在于“监察”，具体表现为“察举非法，举劾违失”，“分察百僚，巡按郡县”，或者“察覈官常，弹举官邪”。〔22〕接下来，有待进一步在历史中考察御史监察职责的形式、方法及相应的制度安排。从秦汉政制构造的角度来看，在中央朝廷层面，丞相、太尉、御史大夫分别执掌国家的政务、军务和监察事务；在地方政府层

〔18〕 前引〔9〕，刘昫等书，第3110页。序号为作者所加。

〔19〕 同上书，第1823页。

〔20〕 除了选任标准之外，还有其他一些涉及御史职责行使的重要制度，例如任期、考迁等问题，限于篇幅而未及深考。例如，自肃宗、代宗以后，“天下多故，官员益滥，而铨法无可道者”，以致“考限迁除之法浸坏”。至宪宗时，宰相李吉甫定“考迁之格”，规定“侍御史十三月，殿中侍御史十八月，监察御史二十五月”，以及“台省官皆三考”。参见前引〔9〕，欧阳修等书，第1178页以下。

〔21〕 前引〔9〕，刘昫等书，第2701页。

〔22〕 参见《汉书》卷十九《百官公卿表》、《后汉书》卷一百十六《百官志》、《唐六典》卷十三《御史台》以及《清史稿》卷一百十五《职官志》等。

面，通常由朝廷派出专职官员，按照划定区域履行监察职责。至唐初期，大体沿用了秦汉以来的基本政制模式，但在一些具体制度——例如，右御史台及监察制度——设计方面，多有尝试性变革。为了加强对地方官吏政事得失的监察，光宅元年（684年）“初置右肃政御史台官员”，<sup>[23]</sup> 巡按天下。相对于原有的御史台（肃政台）而言，左右台分置<sup>[24]</sup> 或许隐含着帝王对平衡与控制监察权力的某种制度考量。对于这一制度变革，曾任监察御史的李峤根据自己的观察及实践经验，向武则天提出了极具针对性的改革建议——可称“李峤上御史巡察疏”（以下简称“巡察疏”）。<sup>[25]</sup>

一般而言，制度的变革，既会保留先前制度中具有较强实用性的部分，又会随时代与社会的变迁而做极具现实性的损益。在“巡察疏”中至少可以反映出唐代地方巡察制度大体上承袭了汉代“六条问事”制度，同时也蕴含着一些适应当时现实需求的新的制度变革需求。此外，在制度变革中逐渐形成的唐代地方监察的理念与实践，也对后世地方监察制度及运作产生了深远影响。

### （一）巡察传统的承袭

自汉代“六条问事”至曹魏“六条察吏”，复经隋代“六察”至唐代“六察法”<sup>[26]</sup>（参见附表2），从整体上看，在古代中国的政制实践中形成了一个持续承袭的地方监察传统，进而在这一传统中逐渐塑造出一套愈益有效而实用的地方监察制度体系。

曹魏承袭汉制，保有“六条察吏”之续风。文帝时，因“天下初复，州郡多不摄”，以致“长吏慢法，盗贼公行”。豫州刺史贾逵严守“御史出监诸郡”之职，以“六条诏书”督察长吏，“考竟二千石以下阿纵不如法者，皆举奏免之”，故而树为典范，“布告天下”。<sup>[27]</sup>或许，亦可反证作为制度的“六察”在当时可能多半未得贯彻通行。至晋太康九年（288年），诏称“二千石长吏不能勤恤人隐，而轻挟私故，兴长刑狱，又多贪浊，烦挠百姓。其

[23] 参见前引[9]，刘昫等书，第117页。迄至神龙元年（705年），李显即皇帝位，复国号“唐”，始“改左右肃政台为左右御史台”。景云三年（712年），“废右御史官员”。先天二年（713年），复置“右御史台”，尔后又废。参见前引[9]，刘昫等书，第136页，第159页，第171页。

[24] 光宅元年（684年），“分台为左右，号曰左右肃政台。左台专知京百司，右台按察诸州”。同上书，第1861页。

[25] 李峤奏称：“陛下创置右台，分巡天下，察吏人善恶，观风俗得失，斯政途之纲纪，礼法之准绳，无以加也。然犹有未折衷者，臣请试论之。夫禁纲尚疏，法令宜简，简则法易行而不烦杂，疏则所罗广而无苛碎。窃见垂拱二年诸道巡察使所奏科目，凡有四十四件，至于别准格敕令察访者，又有三十余条。而巡察使率是三月已后出都，十一月终奏事，时限迫促，簿书填委，昼夜奔逐，以赴限期。而每道所察文武官，多至二千余人，少者一千已下，皆须品量才行，褒贬得失，欲令曲尽行能，则皆不暇。此非敢堕于职而慢于官也，实才有限而力不及耳。臣望量其功程，与其节制，使器周于用，力济于时，然后进退可以责成，得失可以精覈矣。”“今之所察，但准汉之六条，推而广之，则无不包矣。无为多张科目，空费簿书。且朝廷万机，非无事也，机事之动，恒在四方，是故冠盖相望，邮驿继踵。今巡使既出，其他外州之事，悉当委之，则传驿大减矣。然则御史之职，故不可得闲，自非分州统理，无由济其繁务。请大小相兼，率十州置御史一人，以周年为限，使其亲至属县，或入闾里，督察奸讹，观采风俗，然后可以求其实效，课其成功。若此法果行，必大裨政化。且御史出持霜简，入奏天阙，其于励已自修，奉职存宪，比于他吏，可相百也。若其按劾奸邪，纠擿欺隐，比于他吏，可相十也。陛下试用臣言，妙择贤能，委之心膂，假温言以制之，陈赏罚以劝之，则莫不尽力而效死矣。何政事之不理，何禁令之不行，何妖孽之敢兴？”同上书，第2993页以下。

[26] 参见前引[4]，班固书，第623页以下；前引[5]，孙星衍等辑书，第208页以下；（梁）萧统编：《文选》，沈休文《齐故安陆昭王碑文》注引《汉书音义》，中华书局1977年版，第819页；前引[6]，魏徵书，第541页；前引[9]，欧阳修等书，第1240页。

[27] 参见（晋）陈寿：《三国志》，中华书局1959年版，第482页。

附表2 古代“六条监察”制度沿革

汉代	曹魏	隋代	唐代
强宗豪右田宅逾制，以强凌弱，以众暴寡。	察民疾苦，冤失职者。	品官以上理政能不。	察官人善恶。
二千石不奉诏书遵承典制，倍公向私，旁诏守利，侵渔百姓，聚敛为奸。	察墨绶长吏以上居官政状。	官人贪残害政。	察户口流散，籍帐隐没，赋役不均。
二千石不恤疑狱，风厉杀人，怒则任刑，喜则淫赏，烦扰刻暴，剥截黎元，为百姓所疾，山崩石裂，祲祥讹言。	察盗贼为民之害，及大奸猾者。	豪强奸猾，侵害下人，及田宅逾制，官司不能禁止者。	察农桑不勤，仓库减耗。
二千石选署不平，苟阿所爱，蔽贤宠顽。	察犯田律四时禁者。	水旱虫灾，不以实言，枉征赋役，及无灾妄蠲免者。	察妖猾盗贼，不事生业，为私蠹害。
二千石子弟恃怙荣势，请托所监。	察民有孝悌、廉洁、行修、正茂、才异等者。	部内贼盗，不能穷逐，隐而不申者。	察德行孝悌，茂才异等，藏器晦迹，应时用者。
二千[石]违公下比，阿附豪强，通行货赂，割损正令。	察吏不簿入、钱谷放散者。	德行孝悌，茂才异行，隐不贡者。	察黠吏豪宗兼并纵暴，贫弱冤苦不能自申者。

敕刺史二千石纠其秽浊，举其公清，有司议其黜陟”。<sup>[28]</sup>自北齐天保元年（550年）至皇建元年（560年）十年间，皇帝多次下诏，派遣使者巡省四方，观察风俗，问民疾苦，严勒长吏，搜访贤良，考政得失。如果遇到“法有不便于时，政有未尽于事者，具条得失，还以闻奏”。<sup>[29]</sup>可见，自西晋至北朝近三百年间，历代多以诏令形式派遣“御史巡察”，旨在约束官员，肃清吏治。

至武则天时“初置右御史台”，李峤上疏“陈其得失”，有针对性地提出了制度改革建议，被武则天采纳，于是“下制分天下为二十道，简择堪为使者”，“巡按天下”。<sup>[30]</sup>这实际上既是对汉魏以来“巡察”制度的经验承袭，也是针对7世纪后期的吏治现状而采取的改革措施，因而，这些措施实际上是由帝王在融合传统和经验的基础上自上而下推行的。例如，景云初年，“诏用汉故事，设刺史监郡，于天下剧州置都督，选素威重者授之”。<sup>[31]</sup>这也从另外一个侧面反映出，治国者在面临现实问题时，尽管也会采取有针对性的权宜措施，但更多地仍是从制度传统中寻找兼顾合理性与正当性的治理经验，抑或在既有制度的基础上予以实用性调整。

## （二）巡察制度的变迁

从监察的实践层面看，唐初承袭了汉魏以来御史巡察地方的实践传统。例如，贞观二

[28] 参见（唐）房玄龄等：《晋书》，中华书局1974年版，第78页。

[29] 参见（唐）李百药：《北齐书》，中华书局1972年版，第51页，第74页，第82页。

[30] 参见前引〔9〕，刘昫等书，第2993页以下。

[31] 参见前引〔9〕，欧阳修等书，第4464页。

年（628年）三月，“遣御史大夫杜淹巡关内诸州”。<sup>[32]</sup>然而，从制度构造层面看，似乎缺乏清晰有效的制度化安排。武则天时，尚书侍郎韦方质奉旨修订监察州县的四十八法，在适用十年后因难于执行而终止。可见，简单地依赖传统制度是不够的，治国者仍然需要针对具体问题，提出更有效的制度变革方案，以满足治理国家的现实需求。

或许正是基于这样的考量，李峤在“巡察疏”中，形式上虽然是在褒扬创设“右御史台”之利，但重点却在分析制度变革中存在的不当之处。例如，根据垂拱三年（686年）诸道巡察使所奏科目，以及其他依据格敕令进行察访的对象，合计约80件/条，内容琐碎而繁杂。又如，巡察使自“出都”至“终奏”虽有九个月时间，但每道所需按察的官员人数从几百人至二千多人不等。此外，巡察内容还要包括官吏“品量才行，褒贬得失”。因此，无论从工作时间、对象数量还是从具体内容上看，巡察使都会因“才有限”或“力不及”，而很难按期严格完成如此繁重的监察工作。

于是，在前述分析的基础上，李峤提出了一套清晰而有效的制度改革方案，具体包括：“分州统理”，以“大小相兼”为原则，划每十州为一“道”，相应设置一名御史；巡察期限为一年；御史职司“督察奸讹，观采风俗”；御史下可亲至县里，上可直奏朝廷，不受其他任何干预。对这一改革方案，武则天很满意，下令将全国分为二十道，选择可堪受命者担任御史，行使巡行监察之权。然而，在由众多官员构成的既有利益与保守力量的阻挠之下，李峤的这一改革方案在当时未能得以有效推行。<sup>[33]</sup>

历史上，变革的思想往往先于制度的实践，就在李峤上“巡察疏”后二十七年——景云二年（711年），开始设置“十道按察使”，<sup>[34]</sup>逐步形成一套由监察御史“掌分察百寮，巡按州县”，依地域划分“十道巡按，以判官二人为佐，务繁则有支使”的监察体系。<sup>[35]</sup>这实际上正是李峤“巡察疏”拟提的改革方案的真正实现，并在随后的实践中得到进一步完善。例如，开元十三年（725年）正月，“分遣御史中丞蒋钦绪等往十道疏决囚徒”。天宝五年（746年）正月，“遣礼部尚书席豫、左丞崔翹、御史中丞王鉷等七人分行天下，黜陟官吏”。<sup>[36]</sup>

此种分道巡按式的监察制度，不仅有唐一代在督察地方官吏、稳定社会秩序方面发挥了重要作用，而且从制度史的角度来看，还对后世监察体系的进一步制度化及其合理运作产生了深远影响。至元十三年（1276年），监察御史田滋建言，因“江南新附，民情未安，加以官吏侵渔”，故应“立行御史以镇之”。<sup>[37]</sup>元世祖采纳了田滋的建议，次年即在扬州设置“江南诸道行御史台”，亦称“南台”，辖制东南十道；至元二十七年（1290年），设置“云南诸路行御史台”，大德元年（1297年），将“云南台”移至京兆，改设“陕西诸道行御史台”，亦称“西台”，辖制西南四道。至成宗时，将全国划分成二十二“道”，也就是

[32] 参见前引〔9〕，刘昫等书，第33页。

[33] 同上书，第2993页以下。

[34] 同上书，第157页。

[35] 参见前引〔9〕，欧阳修等书，第1239页以下。

[36] 参见前引〔9〕，刘昫等书，第187页，第219页。

[37] 参见前引〔6〕，宋濂书，第4359页。田滋，开封人，曾任汴州路总管府知事、御史台掾，自至元十二年（1275年）先后任监察御史、侍御史、两淮盐运使、河南路总管、浙西廉访使、济南路总管、陕西行省参知政事等。

二十二个监察区：中央御史台直辖八道，称“内八道”；江南行台辖十道，称“江南十道”；以及陕西行台辖四道，称“西四道”。〔38〕

为了强化对地方各级官吏的监察，元代统治者在全国范围内按地域划分了三大监察区及若干次级监察区，相应设置了行御史台和诸道司，从而由中央御史台、行御史台、诸道提刑按察司（肃政廉访司）的三级监察机构建构起一个完整缜密的监察体系。〔39〕这一渐趋完备的监察体系，不仅为明清时期监察制度的完善提供了蓝本，而且还在古代政制结构内形成了一种独特的内在张力。

### 三、“设官司存，王者司契”：御史监察的运作及实效

御史监察制度既被视为古代政制的重要构成之一，就不得不细察该制度的现实运作及其实效。具体而言，至少涉及两个方面的问题：其一，御史监察的程序问题，即御史经由怎样的程序行使监察权，进而实现监察的目的；其二，御史监察的实效问题，即御史在启动监察程序后，是否或者在何种程度上达到预期的效果，以及有没有例外情况，该情况对御史监察有何影响。

#### （一）御史监察的法律程序

检视各种史料，很难找到直接规定御史监察程序的文字记述，因而只能通过梳理涉及监察案件的典籍史料（见附表3），尝试探索归纳隐藏其间的制度性安排。

附表3 监察案件的法律程序（以唐代为例）

时间	案例	处罚	出处
景龙二年 (708年)	监察御史崔琬劾奏楚客等曰：“……〔宗〕楚客、〔纪〕处讷、晋卿等骄恣跋扈，人神同疾，不加天诛，诘清王度。并请收禁，差三司推鞠。”	中宗竟不能穷核其事，遽令琬与楚客等结为义兄弟以和解之	《旧唐书·宗楚客传》卷九十二
开元六年 (718年)	有人告张嘉贞在并州任天兵军使时“奢僭及赃贿”，御史大夫王峻据而上奏弹劾，结果却是“按验无状，上将加告者反坐之罪”。张嘉贞建言“特望免此罪，以广谤诵之道”。	遂令减死	《旧唐书·张嘉贞传》卷九十九
开元十四年 (726年)	宇文融与崔隐甫、李林甫共劾张说“引术士王庆则夜祠祷解，而奏表其闻。引僧道岸窥调时事，冒署右职。所亲吏张观、范尧臣依据说势，市权招赂，擅给太原九姓羊钱千万”。……帝怒，诏源乾曜、崔隐甫、韦抗即尚书省鞠之。〔40〕	停〔张〕说中书令〔罢政事〕，诛〔王〕庆则等，坐者犹十余人	《新唐书·张说传》卷一百二十五

〔38〕 参见前引〔6〕，宋濂书，第2181页以下。

〔39〕 同上书，第2177页以下；前引〔2〕，明辉文，第113页。元初，设立“提刑按察司”，逐年增置，或有废复。至元二十八年（1291年），改按察司为“肃政廉访司”。

〔40〕 在“张说案”中，宇文融官任御史中丞，崔隐甫任御史大夫，李林甫任御史中丞，张说任尚书右丞相兼中书令，源乾曜任尚书左丞相兼侍中，韦抗任刑部尚书。在该案中，弹劾张说的官员是御史大夫、中丞；受命主审的机构是尚书省；皇帝诏命审理该案的官员则包括尚书左丞相（兼侍中）、御史大夫、刑部尚书（其中没有大理寺官员）。

(续附表3)

时间	案例	处罚	出处
贞元年间	将作监元巨当摄太尉享昭德皇后庙，以“私忌日不受誓诫”而受到御史弹劾，皇帝诏命“尚书省与礼官、法官集议”。唐礼对此虽无明文规定，但尚书右丞卢迈却依“春秋之义”主张“不以家事辞王事”。	罚俸	《旧唐书·卢迈传》卷一百三十六
贞元十二年(796年)	侍御史卢南史坐事贬信州员外司马，“以官闲冗，放吏归，纳其纸笔钱六十余千”。刺史姚骥以此弹劾卢南史“以为赃”，并“买铅烧黄丹”。于是，唐德宗“遣监察御史郑楚相、刑部员外郎裴漈、大理评事陈正仪充三司使，同往按鞫”。	不至深罪	《旧唐书·卢南史传》卷一百三十七
元和四年(809年)	严绶入拜尚书右仆射。“尝预百僚廊下食，上令中使马江朝赐樱桃。绶居两班之首，在方镇时识江朝，叙语次，不觉屈膝而拜，御史大夫高郢亦从而拜。是日，为御史所劾”。	严绶待罪于朝，命释之；责江朝，降官一等	《旧唐书·严绶传》卷一百四十六
	杨凭拜京兆尹，御史中丞李夷简劾奏杨凭“前为江西观察使赃罪及他不法事，敕付御史台覆按，刑部尚书李鄘、大理卿赵昌同鞫问台中”。	诏贬贺州临贺县尉	《旧唐书·杨凭传》卷一百四十六
宝历元年(825年)	御史萧澈弹京兆尹、兼御史大夫崔元略违诏征畿内所放钱万七千贯，付三司勘鞫不虚。	敕削元略兼御史大夫	《旧唐书·敬宗本纪》卷十七
	[崔元略]复为京兆尹，寻兼御史大夫。以误征畿甸经赦免放缗钱万七千贯，为侍御史萧澈弹劾。有诏刑部郎中赵元亮、大理正元从质、侍御史温造充三司覆理。	元略有中助，止于削兼大夫	《旧唐书·崔元略传》卷一百六十三
唐文宗时	江西观察使吴士矩加给其军，擅用上供钱数十万。[御史中丞狄]兼谟劾奏“观察使……与夺由己，贻弊一方，为诸道缺望，请付有司治罪”。	士矩繇是贬蔡州别驾	《新唐书·狄兼谟传》卷一百一十五

综合附表3所列案例的相关信息，可以推论认为，唐代对于“御史监察案件”的处理，一般情况下，至少需要经过以下程序：

第一步，启动监察的基本方式：包括“依职权”和“依申告”。前者主要是由御史依据法定职权，主动调查某官员的违法行为；后者则是有人对某官员的违法行为提出申告。

第二步，根据上述调查或申告，御史针对特定违法行为向皇帝弹劾某官员。<sup>[41]</sup>

第三步，根据不同的案情或者案件类型，将案件及涉案官员移交司法机关审理。具体

[41] 在此，若就御史台内部机制而言，自然会涉及御史与御史大夫或中丞的职务关系问题：一方面，是监察机构长官与普通监察官员的上下级关系；另一方面，是普通监察官员在行使监察职权时的独立及其程度问题。据载，“凡中外百僚之事，应弹劾者，御史言于大夫。大事则方幅奏弹之，小事则署名而已”，或者“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”（《旧唐书》卷四十四《职官志》）。如果仅由此条记载来看，侍御史或监察御史在提出正式弹劾之前，因监察机构内部的层级关系，必须“言于大夫”或由“大夫、中丞押奏”，然而，在实践中，御史往往为了坚守其监察的独立性而拒绝“关白”大夫或中丞，以至于皇帝最终以诏令形式赋予御史以相当独立的监察权限（具体讨论，参见后文第四节）。

而言,依据案情或违法行为,可以分为普通刑案和特殊刑案(如涉嫌违礼的案件);一般而言,普通刑案移送某一司法机关(大理寺或御史台),或者由三司会同审理;特殊刑案移送相应职权机关(如尚书省、礼官等)与司法官员会同审理。<sup>[42]</sup>

第四步,根据司法机关或相应职权机关对案件的审查,分别情况处置:如果查证属实,则由皇帝以“敕”“诏”形式施以处罚;如果“按验无状”,则“加告者反坐之罪”。此外,在特定情况下,皇帝也可以“赦”或者其他形式对涉案官员免于或减轻处罚。<sup>[43]</sup>

就监察案件而言,上述过程仅为一般情况下遵循的法律程序,此外,还有其他一些特殊情况,并没有严格遵守上述程序。例如,从案情角度看,对某些情节相对简单清晰的案件(如违失朝仪班次等),通常命涉案官员“待罪于朝”,由皇帝临朝决断,或罪之,或释之。又如,从弹劾的具体形式看,依据唐代旧制,“大臣有被御史对仗劾弹者,即俯偻趋出,立于朝堂待罪”,<sup>[44]</sup>也就是说,如果有御史当朝弹劾某官员,则该涉案官员应当于“朝堂待罪”。或许,可以将这样的处置理解为针对特定事项的简易监察程序。

除了监察案件应当遵循的程序之外,在涉及御史监察的实际运作中,还有一个至关重要的因素,即作为监察官员的御史与作为监察对象的官员之间在官秩品级上的差距在制度运作层面对御史监察的影响。例如,宋璟任左台御史中丞,与张昌宗、张易之等贵宠不和。某日,会宴朝堂,“二张列卿三品,璟阶六品,居下坐”。<sup>[45]</sup>以位阶普遍较低的御史来“监察”居高阶的官员,客观上势必造成诸多制度性的阻碍,因而,在实践中必然会出现对此一制度设计的实用性矫正。下面,以“合台参官制”引发的争议为例,进一步探讨古代监察制度的运作现实及其实用性调整。

唐太和九年(835年)八月,据御史台上奏:“京兆尹及少尹两县令,合台参官等,旧例:‘新除大夫、中丞,府县官自京兆尹以下,并就台参见。’其新除三院御史,并不到台参见,亦不于廊下参见。此为阙礼尤甚。伏请自今以后,应三院有新除御史等,并请勅京兆尹及少尹两县令,就廊下参见,冀使禀奉之礼不亏,临制之仪可守。”<sup>[46]</sup>

在唐代,京兆府虽设牧(从二品)、尹(从三品)及少尹(从四品下)诸官,但实际上,常以亲王任府牧,又因“或不出阁”而以府尹“专总府事”。<sup>[47]</sup>在此,暂且将由京兆牧、尹、少尹等构成的职官系统称为“京畿行政系统”,同时也将由御史大夫(从三品)、中丞(正五品)、侍御史(从六品)、殿中侍御史(从七品)、监察御史(正八品)等构成的职官系统称为“国家监察系统”。除京兆尹与御史大夫同品秩外,从整体上看,“京畿行政系统”的地位显然高于“国家监察系统”。在一个等级分明的官僚体系中,不难想见“监察系统”在履行监察职责时可能遇到的困难与阻碍。或许,正是基于这样的制度安排和现

[42] 此处所谓的“三司”,从机构讲,通常指御史台、刑部和大理寺;从职官上讲,实践中则包括不同组合:例如,御史中丞、刑部尚书/侍郎和大理卿,侍御史、刑部郎中和大理司直,以及监察御史、刑部员外郎和大理评事。有时,也不完全依循上述规定,例如,在附表3的第3例中,即以“尚书左丞相”替代“大理卿”。

[43] 在此,皇帝的赦免宥减,主要是针对已查证属实的被弹劾官员,当然有时也适用于诬告者(如果对所弹劾的罪行无法查证核实,该举告有时会被视为“诬告”,那么,诬告者当被追究“反坐”之罪责),例如附表3所列的第2例。

[44] 参见前引[9],刘昫等书,第2973页。

[45] 参见前引[9],欧阳修等书,第4389页以下。

[46] 前引[6],王溥书,第1046页。

[47] 参见前引[9],刘昫等书,第1916页。

实状况，御史台才提出上述奏议，希望通过改革“合台参官”之旧例，在不对既有官制作较大调整的前提下，尽可能从其他制度或惯例方面提升御史“监察系统”的权威，保障监察职责的正当行使。

(二) 御史监察的法律效果

古代“御史”的法律地位，自唐代至明清时期，至少从官制形式上看呈现出一种逐步上升的态势。<sup>[48]</sup>这一御史品秩渐趋上升的态势，在古代政制结构未出现较大变动的情况下，一方面，反映了皇帝或朝廷对御史监察愈益重视的态度变化，意图通过提升“御史监察”的权重来维护君权的至上权威，加强对中央和地方各级官员的控制；另一方面，也透露出皇帝或朝廷意识到固有制度无法满足不断变化的治国需求，意图通过“制度微调”来弥合两者之间的脱耦，从而维持政制的稳定及正常运作。正是在这样的历史背景下，或许可以通过对御史弹劾案件的梳理，观察分析御史监察制度运转的实际效果（参见附表4），以期进一步加深对“御史”以及古代监察制度的认识和理解。

附表4 御史弹劾案件及法律效果

御史	被劾官员	被劾行为	法律效果	出处
治书侍御史权万纪	大理丞张蕴古	[按问诏狱]情在阿纵，奏事不实	斩于东市	《旧唐书·刑法志》
				《旧唐书·张蕴古传》
御史	民部尚书唐俭	托盐州刺史张臣合收其私羊	以旧恩免罪，贬官	《旧唐书·唐俭传》
御史	华州刺史李君羨	与妖（狂）人潜相交结，谋不轨	下诏诛之	《旧唐书·李君羨传》
侍御史柳范	吴王李恪	好畋猎，损居人		《旧唐书·柳范传》
御史大夫李乾祐	蜀王李愔	畋猎无度，侵扰黎庶（不避禾稼），县令、典军无罪被罚	贬为黄州刺史	《旧唐书·蜀王愔传》
御史	中书舍人许敬宗	率更令欧阳询状貌丑异，众或指之，[许]敬宗见而大笑	左授洪州都督府司马	《旧唐书·许敬宗传》
[有司]	礼部尚书许敬宗	嫁女与蛮酋冯盎之子，多纳金宝	左授郑州刺史	
监察御史韦思谦	中书令诸遂良	市地不如直（贱市）	罢为同州刺史	《新唐书·韦思谦传》
[宪司]	司农卿韦机	仪凤中，坐家人犯盗	免官	《旧唐书·韦机传》
侍御史狄仁杰		续造恭陵玄宫太过	坐免官	《旧唐书·狄仁杰传》
	左司郎中王本立	恃宠用事，朝廷畏惧	抵罪	《新唐书·狄仁杰传》
御史中丞狄兼谟	江西观察使吴士矩	违额加给军士，破官钱数十万计	坐贬蔡州别驾	《旧唐书·狄兼谟传》
御史李尚隐	中书侍郎、检校吏部侍郎崔湜	坐赃（纳赂遗），铨品无序（倾附势要，逆用三年员阙）	贬襄州刺史	《旧唐书·中宗本纪》 《旧唐书·宋璟传》
	太常少卿、检校吏部侍郎郑愔		贬江州司马	《旧唐书·李尚隐传》 《旧唐书·崔湜传》

[48] 关于御史在古代官制中的地位，可以尝试比较分析唐、明、清三代御史的品秩等级及其变化。参见《旧唐书》卷四十四《职官志》、《唐六典》卷十三《御史台》、《明史》卷七十三《职官志》以及《清史稿》卷一百十五《职官志》等。

(续附表4)

御史	被劾官员	被劾行为	法律效果	出处
御史中丞 宋浑	吏部侍郎李彭年	赃污	长流岭南临 贺郡	《旧唐书·李彭年传》
御史李如璧	京兆尹崔日知	坐赃, 贪暴犯法	左迁(贬)	《旧唐书·崔日知传》
侍御史杨誾			歙县丞	《旧唐书·杨誾传》
监察御史马 怀素	夏官侍郎 李迥秀	恃张易之之势, 受纳货贿	罢知政事	《旧唐书·马怀素传》
殿中侍御史 邹儒立	太子詹事苏弁	初入朝, 班位失序; 造朝, 辄 就旧著, 复旧班(引旧班制立)	有诏原罪	《旧唐书·苏弁传》 《新唐书·苏弁传》
御史元稹	兴元尹、山南西 道节度使、观察 使严砺	在任日赃罪数十万	诏征其赃, 已 死, 恕其罪	《旧唐书·严砺传》
御史大夫颜 真卿	中书舍人兼吏部 侍郎崔漪	带酒容入朝	贬为右庶子	《旧唐书·颜真卿传》
	谏议大夫李何忌	在班不肃	贬为西平郡 司马	
[御史台]	刑部尚书刘滋	前在吏部选人逾滥	诏夺金紫阶	《旧唐书·刘滋传》
御史大夫李 栖筠	吏部侍郎、集贤 殿学士徐浩	以妾弟冒选, 托侍郎薛邕注授 京尉	贬明州别驾	《旧唐书·徐浩传》
监察御史张著	御史中丞严郢	浚阳渠匿诏不行	削官	《旧唐书·德宗本纪》
御史中丞李 夷简	京兆尹杨凭	前为江西观察使赃罪及他不 法事	贬贺州临贺 县尉	《旧唐书·顺宗本纪》 《旧唐书·王仲舒传》
[御史台]	国子司业、兼集贤 学士归崇敬	国学胥吏以餐钱差舛	贬饶州司马	《旧唐书·归崇敬传》
御史中丞归融	湖南观察使卢周仁	违敕进羨余钱十万贯	所进于河阴院收 贮, 以备水旱	《旧唐书·归融传》
	金部员外郎韩益	子弟受人赂三千余贯, 半是拟赃	贬梧州司户	
侍御史萧澈	京兆尹、兼御史 大夫崔元略	误征畿甸经赦免放缗钱万七 千贯	削兼[御史] 大夫	《旧唐书·崔元略传》
侍御史温造	左金吾卫大将军 李祐	违制(敕)进马一 (二)百五十四	诏宥之	《旧唐书·温造传》 《旧唐书·敬宗本纪》
御史元稹	检校工部尚书柳晟	违诏进奉	诏宥之	《旧唐书·柳晟传》
[宪司]	凤阁侍郎、同凤阁 鸾台三品苏味道	侵毁乡人墓田, 役使过度	左授坊州刺史	《旧唐书·苏味道传》
御史中丞萧 至忠	刑部、礼部尚书, 兼修国史祝钦明	匿亲忌日	贬申州刺史	《新唐书·祝钦明传》 《旧唐书·祝钦明传》
侍御史倪若水	国子祭酒祝钦明	腐儒无行, 以谄佞乱常改作	贬饶州刺史	
	国子司业郭山惲		贬括州刺史	
御史中丞杨 茂谦	尚书右仆射 韦安石	妻薛氏怨媚婢, 笞杀之	下迁蒲州刺史	《新唐书·韦安石传》

(续附表4)

御史	被劾官员	被劾行为	法律效果	出处
监察御史齐澣	刑部尚书裴谈	告神慢，事主不忠，家不治	下除汾州刺史	《新唐书·齐澣传》
[御史台]	义成军节度使韦让	于怀真坊侵街造屋九间	令毁拆	《旧唐书·宣宗本纪》
[御史台]	侍郎裴谄	试宏词举人，漏泄题目	改国子监祭酒	《旧唐书·宣宗本纪》
	郎中周敬		罚两月俸料	
	考试官刑部郎中唐枝		出为处州刺史	
	监察御史冯颀		罚一月俸料	
[宪司]	国子祭酒韦嗣立	宗楚客、韦温等改削藁草，嗣立时在政事府，不能正之	左迁岳州别驾	《旧唐书·韦嗣立传》

前文依据各类职官书，从官名、职守、选任等方面概述了“御史”与监察在制度层面上的基本形态，同时也介绍了御史巡察制度的承袭与变革。然而，御史究竟是如何行使监察权的？御史与被弹劾者的关系如何？通常有什么样的官员因何种行为而被御史弹劾？御史弹劾的法律效果如何？概言之，古代御史监察的实际状况究竟是什么样的。下面，将通过逐一分析附表4列举的数据信息——主要包括从相关史料中筛选出来的38个案例，涉及43位（次）被御史弹劾的官员以及被弹劾的行为与后果——尝试从以下三个维度分析并回答上述问题。

其一，从弹劾者与被弹劾者的关系来看，一方面，弹劾者主要包括御史大夫、御史中丞、侍御史、殿中侍御史、监察御史等，基本上涵盖了唐代御史台中享有独立监察权的全部核心组成人员。换句话说，在御史台的构成中，无论品秩高低，几乎没有任一虚职或闲职，都是负担监察职责的实职官员。<sup>[49]</sup>另一方面，被弹劾者则遍布中央和地方政府官员，既有省部官员，也有监寺官员，还有州府官员，甚至包括军事和监察官员。同时，涉案官员的品秩从正八品到正二品不同，既有低品级的大理丞、监察御史，也有高品级的中书令、尚书仆射及各部尚书，足见御史弹劾的范围是相当宽泛的。值得注意的是，在28件可供比较官品的案例中，弹劾者的品秩低于被弹劾者的有24件，可以说，至少在唐代，御史所欲弹劾的官员的品秩，多数情况下都是比自己高的。

其二，从御史弹劾的违法行为来看，涉及诸多方面，重者如“与妖人交结，谋不轨”，轻者如“违诏（敕）进奉”。如果依据不太严格的标准，大致可以划分为以下类型：谋危社稷，属于“十恶”重罪，有1件；违反职制，如阿纵罪囚、贪赃纳贿、违失仪制等，有32件；斗讼，如主杀奴婢等，有1件；杂犯，如侵占巷街、误毁稼穡等，有8件。在御史据以弹劾官员的违法行为中，虽然也有“十恶”重罪、斗讼、杂犯等类型，但更多的仍然是官员违反职制的犯罪，或许这也正是御史监察案件的一个典型特征。

其三，从御史弹劾的法律后果来看，根据附表4列举的数据，除了未记载结果的1件之外，在有结果的37件案例中，有3件明确得到皇帝诏书的原宥；有2件虽以特殊原因免（恕）罪，但仍被处以“贬官”和“征赃”；在其余的案例中，被弹劾的官员都得到了相应

[49] 如果从作为职官的御史的变迁沿革来看，在某些特定历史时期（例如宋代初期），御史大夫通常仅仅属于一种荣衔，而不是享有独立监察及其他职能的实职官员。

的处罚,具体包括:死刑、流刑、抵罪、免官、贬官、夺阶、罚俸、征赃等。如果将“左授”“罢为”“左(下)迁”“下除”等都视同“贬官”的话,那么在前列受到弹劾的官员中,有23位被“贬官”,在有结果的案例中约占59%,在承担罪责的案例中约占64%;如果再加上被“免官”“夺阶”“罚俸”“征赃”的案例,那么,所占比例就分别为74%和81%。可见,在御史弹劾案件中,直接适用正刑(如死刑、流刑)的情况较少,更多的是适用从刑,特别是贬官、免官等。

综合上述分析结果发现,在御史弹劾案件中,虽然有御史与被弹劾官员之间的品秩逆差形成的可能阻碍,但在实践中,御史经由弹劾而展开的监察是卓有成效的,御史监察的范围虽然宽泛(涉及官员的各类行为),但主要仍然集中在官员违反职制的行为方面,在刑罚的适用上,也就更多地采用了诸如贬官、免官等从刑,而不是正刑。这一法律现象与古代法典(特别是《唐律疏议》中“职制律”)规定的大量徒杖刑的适用,存在一定的差距。<sup>[50]</sup>

当然,并不是所有御史弹劾案件都会直接导致被弹劾者承担相应罪责,实际上,在相当情况下,由于某些特定原因——诸如依凭权势、因功恃宠等,或者被弹劾者本身即为皇亲国戚——使得本应受到处罚的被弹劾者免于或逃避法律的制裁,甚至作为弹劾者的御史反遭构陷而被责罚。例如,唐景云年间,“时僧惠范恃太平公主权势,逼夺百姓店肆,州县不能理”,御史大夫薛登和殿中侍御史慕容珣上奏弹劾惠范,结果“反为太平公主所构,出为歧州刺史”。<sup>[51]</sup>又如,至德初年,“属朝廷右武,勋臣恃宠,多不知礼”,大将管崇嗣“于行在朝堂背阙而坐,言笑自若”,监察御史李勉据以弹劾,并且将其“拘于有司”,结果却被唐肃宗“特原之”。<sup>[52]</sup>再如,唐高宗时,司农武惟良(武后之族兄)“擅用并州赋二百万缗”,监察御史韩思彦“劾处死”,不仅武惟良因“武后为请而免”,并且韩思彦还遭到中书令李义府“与诸武共谮”,而“出为山阳丞”。<sup>[53]</sup>

虽然在实践中,也会以皇帝宠信或者权臣势重等原因而赦免被弹劾者的特殊情况,但若从常规的或者制度化的角度来看,普通官员对于御史的监察弹劾还是很重视甚至非常畏惧的。唐敬宗时,夏州节度使李祐“违制进马一百五十匹”,侍御史温造上奏“正衙弹劾”,李祐被吓得“股战汗流”,乃至私下对人说“今日胆落于温御史。吁,可畏哉”。<sup>[54]</sup>

#### 四、“风霜之任,固当独立”:御史监察的独立性及其局限

相对于其他职官而言,监察官员因其职责而显得与众不同,即“御史”必须保持一种与各方利益无涉的独立地位,从而保障其举劾、裁判的公正性和权威性。

##### (一) 宪司“固当独立”

现实中,御史在履行监察职能时总要面对品秩高于己、权势重于己的朝廷重臣和封疆

[50] 关于唐代“职制律”规定的刑罚类型,可参见钱大群:《唐律疏议新注》,南京师范大学出版社2007年版,第292页以下。《唐律疏议》文本与唐代涉及官员违反职制律的刑罚适用之间的关系,或者说,唐代涉及职官犯罪的法律条文与法律实践之间的关系,或许是一个很值得深入商讨的问题,但限于本文主题与篇幅,暂不展开。

[51] 参见前引[9],刘昉等书,第3141页。

[52] 同上书,第3633页。

[53] 参见前引[9],欧阳修等书,第4163页以下。

[54] 参见前引[9],刘昉等书,第4315页以下。

大吏。尽管如此，御史监察依然卓有成效，在古代政制构造中，形成了一种足以维持和平衡官僚结构体系的制约力量。那么，仅仅依靠前文提及的御史选任、巡察制度等因素，就可以达到这样的实际效果吗？有没有其他一些重要的因素在其中起作用？一般而言，一国治理的优劣与否，常常取决于设计优良的制度以及确保制度得以有效运作的人。诚如荀子所言，“有君子则法虽省，足以遍矣；无君子则法虽具，失先后之施，不能应事之变，足以乱矣”。<sup>[55]</sup>

就治国而言，如果说荀子在强调“君子”方面是合理的，那么，他在轻视“法制”方面或许是有失偏颇的。在一个愈益庞大而繁杂的国家政制中，仅仅依靠君子“修身”来实现治理，已被历史证明是不切实际的，必须要有合理的制度与“君子”相辅相成，方有可能维持一个有序的官僚结构和社会秩序。东汉以降，“三独坐”<sup>[56]</sup>制度及其惯例，在制度建构上，开始尝试将“御史独坐”设计成一种“君子”与“监察”圆融和洽的制度模式，并且在实践中一直影响到隋唐时期御史监察职能的独立行使。

仅就御史监察而言，除了优选的御史和合理的制度之外，究竟是什么因素能将两者有效地整合在监察实践中呢？唐高宗时，御史大夫韦思谦“在宪司，每见王公，未尝行拜礼”，有人劝他，他却回答说“雕鹗鹰鹯，岂众禽之偶，奈何设拜以狎之？且耳目之官，固当独立也”。光宅元年（684年），分置左、右肃政台，以韦思谦任右肃政台大夫。在当时的朝政实践中，朝廷大夫时常“与御史抗礼”，而韦思谦却“独坐受其拜”，以致“振举纲目，朝廷肃然”。<sup>[57]</sup>或许，韦思谦是因其宪司“固当独立”之个人行止，而在纷乱的朝局中为“御史”赢得了权威与尊重。

然而，事实上，与其说“御史独坐”是官员个人行止之结果，勿宁说是政制构造与实践中的习惯共同作用的产物。例如广德二年（764年），颜真卿在《与郭仆射书》中对尚书右仆射郭英义的朝廷班位安排提出了质疑：“……朝廷列位，自有次序。但以功绩既高，恩泽莫二，出入王命，众人不敢为比，不可令居本位，须别示有尊崇，只可于宰相师保座南，横安一位，如御史台众尊知杂事御史，别置一榻，使百寮共得瞻仰，不亦可乎？”<sup>[58]</sup>在讨论某人因“功绩既高”而“须别示有尊崇”时，颜真卿专门列举了“知杂事御史”之例，足见在当时的朝廷班位序列中，自东汉以来的“御史独坐”已经成为一种基本法政习惯了。

御史监察的独立性，除了与其他政府机构及其官员的关系之外，还涉及监察机构内部的职务关系。例如，长安四年（704年），监察御史萧至忠弹劾宰相苏味道“赃污，贬官”。对于这一事件，御史大夫李承嘉召集御史，公开责问“近日弹事，不咨大夫，礼乎”，萧至忠据引唐“故事”——“台中无长官”，声称“御史，人君耳目，比肩事主，得各弹事，不相关白。若先白大夫，而许弹则可，如不许弹，则如之何，大夫不知白谁也”。<sup>[59]</sup>在此，萧至忠援引“故事”来强调御史在行使监察权时的独立性，甚至无需经由御史台长官的批准，即可径行启动监察程序。

[55] 参见（清）王先谦：《荀子集解》，中华书局1988年版，第230页。

[56] 据《后汉书》记载，“御史大夫、尚书令、司录校尉，皆专席，号‘三独坐’”，“光武特诏御史中丞与司隶校尉、尚书令会同并专席而坐，故京师号曰‘三独坐’”。参见前引〔8〕，范晔书，第387页，第619页。

[57] 参见前引〔9〕，刘昫等书，第2862页。

[58] （清）董浩等编：《全唐文》，中华书局1983年版，第3411页。

[59] 参见前引〔6〕，王溥书，第1069页；参见前引〔9〕，欧阳修等书，第4371页。

然而，在政制的实践中，权力之间的博弈常常会在制度定型之前往复呈现，或者可以称之为“对权力界线的尝试性划定”。例如，针对“台中无长官”的“故事”，开元年间，“宰相以御史权重，建议弹奏先白中丞、大夫，复通状中书、门下，然后得奏”，结果导致“自是御史之任轻矣”。<sup>[60]</sup>经过几十年的实践尝试，决断者不得不在“权重”与“任轻”之间做出选择。至德元年（756年）九月十日诏“御史弹事，自今以后，不须取大夫同署”；乾元二年（759年）四月六日勅“御史台，所欲弹事，不须先进状”；建中元年（780年）三月，“令御史得专弹劾，不复关白于中丞、大夫”，<sup>[61]</sup>终以皇帝诏令的形式，授权御史“专弹劾”，从而在监察机构内部实现了“御史独立监察”的制度化。

此外，御史的独立性还体现在不应有过多的兼职，以免影响监察职责本身的切实履行。例如，大中二年（848年），唐宣宗欲令御史中丞魏謩“兼户部侍郎，判本司事”，也就是以兼职之身份，同时履行财政与监察职责。然而，魏謩却奏称“御史台”当属“纪纲之地，不宜与泉吏杂处，乞罢中司，专综户部公事”。<sup>[62]</sup>虽然魏謩选择就任户部，但其言词之间反映出来的，却是对御史监察之独立性的尊崇和维系。

御史监察的“独立性”在现实中总是充满了曲折。除了官品逆差造成的可能阻碍之外，还有各种力量权势不断挑战着御史（监察）的独立性和权威。开元四年（716年）春正月，发生了一起殴击御史案。皇后妹婿尚衣奉御长孙昕“素恶杰”或“以细故与御史大夫李杰不协”，自恃“玄宗娅婿”，与其妹夫杨仙玉于里巷“遇”或“伺”李杰而“殴击”或“殴辱”之。<sup>[63]</sup>案情本身似乎很简单，但该案中有一些值得注意的细节：无论是“素恶”，还是“细故”，都是一些琐事，不应构成伤人的理由；长孙昕官任尚衣奉御，依唐制属从五品，而御史大夫则是正三品；如果是“遇”，具有偶然性，恶意较轻；如果是“伺”，就属于“谋”，恶意较重；如果是“殴击”，就仅仅是一个行为；如果是“殴辱”，就包含了“殴击”和“污辱”两个行为。

比照相关几则史料，再结合李杰的诉词和玄宗的敕令，大致可以推断，在该案中，长孙昕与杨仙玉自恃皇亲姻戚，于里巷中无故殴辱御史大夫李杰。玄宗为之大怒，而欲“令朝堂斩昕以谢百官”，即使面对群官“累表陈情”，仍然敕命“杖杀之”。<sup>[64]</sup>

根据唐律规定，职事官三品以下，散官二品以上及爵一品者，均属于“议贵”之范围；有执掌者为职事官，无执掌者为散官；诸斗殴人者笞四十，伤及以他物殴人者杖六十，伤及拔发方寸以上，杖八十，若血从耳目出及内损吐血者，各加二等；诸流内九品以上殴议贵者，徒一年。伤重及殴伤五品以上，若五品以上殴伤议贵，各加凡斗伤二等。<sup>[65]</sup>

在本案中，御史大夫李杰为正三品职事官，当属“议贵”，而尚衣奉御长孙昕位列从五品，符合“若五品以上殴伤议贵”之规定，因而判罚需“加凡斗伤二等”。相关史料并未明

[60] 参见前引〔9〕，欧阳修等书，第1238页。

[61] 参见前引〔6〕，王溥书，第1066页，第1071页。

[62] 参见前引〔9〕，刘昫等书，第4570页。

[63] 关于该案的记载，可以参见《旧唐书》卷八《玄宗本纪》、《旧唐书》卷一百《李杰传》、《新唐书》卷一百二十八《李杰传》、《资治通鉴》卷二百一十一《唐纪》等。此外，还有一起较为典型的殴击御史案，即垂拱初年，薛怀义“恃恩狂蹶，其下犯法，人不敢言。右台御史冯思屈屡以法劾之，怀义遇屈于途，令从者殴之，几死”。参见前引〔9〕，刘昫等书，第4741页。

[64] 同上书，第176页。

[65] 参见前引〔50〕，钱大群书，第44页以下，第659页以下，第693页。

确记载李杰的伤情，假如以“发肤见毁”为准，那么，根据唐律，至多处长孙昕杖一百或徒一年半。裁处结果却并非如律文所载，既然案情与律文俱在，为何裁处却不同呢？唯一可能的就是对案情和律文有另外的理解和解释。

李杰的诉词：“发肤见毁，虽则痛身，冠冕被陵，诚为辱国。”〔66〕

玄宗的敕令：“夫为令者自近而及远，行罚者先亲而后疏。长孙昕、杨仙玉等凭恃姻戚，恣行凶险，轻侮常宪，损辱大臣，情特难容，故令斩决。今群官等累陈表疏，固有诚请，以阳和之节，非肃杀之时，援引古今，词义恳切。朕志从深谏，情亦惜法，宜宽异门之罚，听从枯木之斃。即宜决杀，以谢百僚。”〔67〕

在李杰看来，长孙昕、杨仙玉的殴辱行为，不仅毁伤了自己的身体，更重要的是陵辱了御史大夫及其所表征的国家和法律。显然，玄宗接受了这样的解读，认为长孙昕、杨仙玉的行为是在“轻侮常宪，损辱大臣”，而隐于“常宪”和“大臣”背后的正是皇帝本人，所以“情特难容”。因此，在本案中，将长孙昕、杨仙玉从普通的“殴伤议贵”导向“杖杀”的关键要素在于，李杰从“御史被殴”中演绎出一个“冠冕被陵”的意味，从而使该行为等同于“亏损名教，毁裂冠冕”的“十恶”之行，那么，玄宗敕命“朝堂杖杀”就是法律推理的必然结果了。这一“朝堂杖杀”，不仅惩罚了殴伤议贵的皇亲，还巩固了御史在百官中的独立地位与尊严，更重要的是，维护了皇帝不容侵犯的至上权威。

据前述韦思谦、颜真卿、萧至忠、李杰之例可见，在监察官员个人的“修身”与合理的监察“制度”之间，还需要在官僚体制内形成一种御史监察——既包括作为个体的监察官员，也包括监察职责的履行——的独立性观念，以及有国家（帝王）强力为后盾的、使监察独立观念得以实现的制度性保障。也只有通过监察独立性观念的树立以及相应的制度性保障，才有可能将“御史”（人的因素）与“监察”（制度性因素）有效整合在古代政制的运作实践中。

## （二）御史监察的限度

正如上节所述，御史的独立性有助于监察的谐洽运作，但从法理上讲，如果缺少了必要的限度，也会很容易走向权力滥用的泥潭。那么，就古代监察而言，究竟有哪些边界，是御史所不能逾越的呢？此类边界能否构成具有一定逻辑关系的制度设置，或者仅仅是一些零散的、孤立的历史事件？下面，从史籍记载的几则具体事例（参见附表5）出发，予以分析，并尝试回答前述问题。

根据附表5所列数据，在案例1中，监察御史蒋挺因“监决杖刑稍轻”，而被敕命于“朝堂杖之”。依唐制，除了“分察百僚，巡按郡县”和“肃整朝仪”之外，“纠视刑狱”“监决囚徒”也是监察御史的重要职责。〔68〕故而，蒋挺监刑不当属失职，也要承担失职之责。对于此一廷杖御史之罚，虽然黄门侍郎张廷珪奏言“御史宪司，清望耳目之官，有犯当杀即杀，当流即流，不可决杖。士可杀，不可辱也”，并得到当时诸多议者的附和，〔69〕但也仅仅是对具体的责任形式（廷杖）表示异议，并没有质疑蒋挺的失职之责。此外，在

〔66〕（宋）司马光：《资治通鉴》，中华书局2009年版，第2593页。

〔67〕前引〔9〕，刘昫等书，第3111页。

〔68〕同上书，第1863页；前引〔9〕，欧阳修等书，第1239页以下；前引〔9〕，李林甫等书，第381页以下。据载，监察御史“凡决囚徒，则与中书舍人、金吾将军监之”。

〔69〕参见前引〔9〕，刘昫等书，第3153页。

案例5、案例6、案例7中,如果从具体行为上看,崔涣、赵计属于职务履行不当,杨护则属于消极履行职务,均在御史失职的范畴之内。

附表5 唐代御史的行为限度及法律责任

	涉案人	职务	时间	行为	法律后果	出处
1	蒋挺	监察御史	开元年间	监决杖刑稍轻	于朝堂杖之	《旧唐书·张廷珪传》
2	周子谅	监察御史	开元年间	妄陈休咎	于朝堂决配流 瀼州	《旧唐书·张九龄传》
				劾奏仙客,其语援 讖书		杖于朝堂,流 瀼州,死于道
3	宋浑	御史中丞	天宝九年	坐赃及奸	长流高要郡	《旧唐书·玄宗本纪》
4	王鉷	御史大夫	天宝十一年	坐弟錡与凶人邢縡谋逆	赐死	
5	崔涣	御史大夫	大历三年	为税地青苗钱使,给 百官俸钱不平	贬为道州刺史	《旧唐书·代宗本纪》
6	杨护	殿中侍御史	大历八年	抑郁谩而不上闻	贬官	《旧唐书·代宗本纪》
7	赵计	御史	大历十二年	检田而不以实上闻	贬官	《旧唐书·代宗本纪》

与前述案件性质不同,案例3、案例4体现出来的是御史的另外一种违法情形。这两起案件均发生在天宝年间,一是御史中丞宋浑因“坐赃及奸”而被“长流高要郡”,二是御史大夫王鉷因“坐弟錡与凶人邢縡谋逆”而被“赐死”。<sup>[70]</sup>可见,在这两起案例中,都是因御史本人或家人违反法律,而承担相应罪责,未必与履行职务有直接的法律关系。

在案例2中,监察御史周子谅因“妄陈休咎”,而致皇帝“亲加诘问,令于朝堂决杀之”。<sup>[71]</sup>据记载,此处所谓“妄陈休咎”,有两种可能的解释:一是周子谅私下评论工部尚书牛仙客“不才,滥登相位”,“非宰相器”,结果被御史大夫李适之揭发;<sup>[72]</sup>二是周子谅在弹劾牛仙客时“语援讖书”。<sup>[73]</sup>无论怎样,在这里,“妄陈休咎”似乎构成了对御史监察职责的一个重要限制,然而,处罚结果却异常严厉。要么“于朝堂决杀”,要么“于朝堂决配流”。显然,在其背后一定隐含着某种重要的利害关系。究其原因,或许以下几种可能性:牛仙客位高权重,皇帝所倚,不得不作权宜之选;下官非议上官,于科层制的官僚体系有损;周子谅身为监察御史,负有弹劾百僚之责,位卑而权重,理当谨言慎行,不该妄下臆断之评。如果是第一种情况的话,或已超出法律规范与考量的范畴;如果第二、三种可能性成立的话,那么,结合起来,或许有助于在制度层面上理解对御史监察的约束和限制。

另外值得注意的是,无论从职权的配置,还是从职权行使的程序上,都对“御史监察”施予相当的限制和监督,旨在实现不同职官之间的相互制衡。例如,唐太宗时,御史大夫杜淹建议“诸司文按稽期,请以御史检促”,但仆射封伦却认为“设官各以其事治”,御史

[70] 参见前引〔9〕,刘昫等书,第224页,第226页。

[71] 同上书,第3099页。

[72] 同上书,第3196页,第3237页。

[73] 参见前引〔9〕,欧阳修等书,第4429页。

职在“劾不法”，而“索按求疵，是太苛，且侵官”。〔74〕因此，即便“御史权重”，也应在政制设置的范围之内，不能超越必要的限度。在案例5中，大历三年（768年）八月，御史大夫崔涣“为税地青苗钱使，给百官俸钱不平”，于是，皇帝诏命尚书左丞蒋涣“按鞫”，结果“贬崔涣为道州刺史”。〔75〕据唐代官制，尚书省置左右仆射、左右丞，若“御史纠劾不当，兼得弹之”。〔76〕据此，或可推论认为，在古代政制结构中，御史作为监察官员，职司监察朝廷和地方官员，但当御史失职或违法时，则赋予尚书省官员“按鞫”或“弹劾”御史的权力，从而在一定程度上达到政制结构的基本平衡。

当然，也有一些朝廷官员的行为，从表面上看似仍在制度范围之内，但实际上却构成了对御史监察的不当干预。例如，唐睿宗时，检校御史中丞崔沔举劾按验监察御史宋宣远和光禄少卿姚彝“犯法”，“通宾客”及“纳贿赂”，结果却是“姚、卢时在政事，遽荐沔有史才，转为著作郎”，〔77〕实际上是以明转实免的方式解除了崔沔的监察权。

结合附表5与此前所述可知，御史尽管在监察实践中具有相当的权威与独立性，但其监察权的行使以及自身的言行仍然受到诸多方面的限制和约束。从行为的性质上看，无论是违法或不当的职务行为，还是非职务性的个人（甚至家人）违法行为，都会导致御史承担相应的罪责；从行为的表现上看，违法或不当的职务行为，既可以是积极的作为，也可以是消极的不作为；从责任的形式上看，在失职或者违法时，御史至少有可能要被处以决杖、配流、死刑和贬官，责任的具体形式要视具体案情而定；从权力的分配和程序上看，御史的监察权也要受到其他机构（主要是尚书省）的制约和监督。这四个方面的归纳可以大致勾勒出御史在履行监察职责时的基本行为边界。更重要的是，虽然无法从既有律典中找到这些行为限定的制度性安排，但从御史的监察实践中，可以察觉到它们彼此之间的逻辑关联，以及这些具有逻辑关联的行为限制对御史监察的实际制约和影响。

## 结 语

就古代中国而言，在政制的构造（静态）中，御史（台）是一个在整个官僚体系中并不那么显赫的组成部分，它分享着国家的重要权力，但品秩位阶始终无法与其职权相匹配，可谓“位卑权重”；在政制的运作（动态）中，御史（台）却是一个至关重要的平衡枢纽，它凭借独特的制度设置，通过“察举百僚，巡按郡县”，平衡并维系着国家机器基本正常的运转。

从历史上看，无论是宪台的置废嬗革，还是御史的职司品秩，都经历了一个漫长的发展演化过程，渐趋合理与完善。从官员选任上看，作为“清要之官”的御史，既要具备

〔74〕 参见前引〔9〕，欧阳修等书，第3861页。

〔75〕 参见前引〔9〕，刘昫等书，第290页。

〔76〕 同上书，第1816页。另外，据《旧唐书》载，“凡天下冤滞未申及官吏刻害者”，给事中“必听其讼，与御史、中书舍人同计其事宜，而申理之”，或者“三司鞫其事”。此处所谓的“三司会审”，或许也在一定程度上涉及对“御史监察”的限制问题，限于篇幅，此处不展开。

〔77〕 参见前引〔9〕，刘昫等书，第4928页。在该案中，被弹劾的监察御史宋宣远是卢怀慎之亲，光禄少卿姚彝是姚崇之子。唐睿宗时，姚崇先后任兵部尚书、中书令，卢怀慎先后任兵部侍郎、黄门侍郎，均属朝廷枢机之任。

“克己修身”的道德品格素养,以满足“清”的需求;又要具有专门的职业技能或者经验,以符合“要”的条件。从监察制度的运作上看,经过较长时期的沿革,逐步形成了一个由中央朝廷、大监察区与次级监察区构成的、以“朝廷分察,地方巡察”为基本运作模式的三级监察体系。因此,无论是从历史的视角,还是从制度的视角上看,古代御史监察制度独具特色,是源于中国历史和本土的智慧结晶。

更重要的是,从现实主义的视角看,在古代中国的监察实践中,御史监察取得了许多重要的成就,也积累了许多成功的经验。首先,御史不仅实际履行着“察举百僚,巡按郡县”的职责,发挥着专有的监察职能以及对皇权的制约作用,并且还取得了显著的监察实效。其次,御史监察的独立性——在观念上的意识培养,在实施时的权力保障——有助于将“君子”与“律典”整合协洽,从而使监察制度得以有效运转。第三,对御史监察的适度限制,有助于进一步规范御史监察活动,避免监察权无节制的滥用。

然而,通过对御史监察实践的分析,也折射出一些潜在的问题,例如,御史监察在正常情况下可以有效发挥功用,但在特殊情况下——例如,遇有被弹劾者位高权重,或者受到皇帝偏倚等——却常常徒劳无功;在御史弹劾案中,对被弹劾官员的实际处置与律典的文本规定存在一定偏差;御史“位卑权重”的制度设计的合理性与实用性在监察实践中受到了相当的挑战等等。在中国五千年未曾中断的法制历史中,代有兴革、纵向传承的法文化发展过程有其内在关联,<sup>[78]</sup>研究监察法制时,此类问题理应得到重视,并亟待进一步的研究和探讨。

---

**Abstract:** In ancient China, the “censor’s supervision” system was not only an important part of the political system that reflected the allocation and the counter-balance of government powers, but also a significant link in the operation of the political system that embodied the emperor’s control and use on government powers. The creation of censors and their supervisory function were exactly the important institutional embodiment of the power-control theory. Historically, the “political system” consisted of both static structure and dynamic operation. If it can be said that, from the static point of view, the appointment and the functions of censors constituted an important human element, the evolution of the circuit supervision system and the classification of supervision districts and levels constituted a main institutional element of the “censor’s supervision” system, then, from the dynamic point of view, the impeachment of censors and its substantial results, and the independence and the limits of censor’s supervision, constituted a necessary practical element of this system. The latter one integrated the former two in a harmonious way and promoted the effective operation of the censor’s supervision system, thus playing an indispensable role in maintaining the balance of the structure and operation of the political system and upholding the political order in ancient China.

**Key Words:** censor, circuit supervision, results of impeachment, supervising procedure

---

[78] 参见张晋藩:《弘扬中华法文化,构建新时代的中华法系》,《当代法学》2020年第3期,第151页以下。