首都师范大学学报(社会科学版)
Journal of Capital Normal University
(Social Sciences Edition)
2017 年第 1 期 (总第 234 期)
古代史研究

# 汉代御史中丞的职能、设立时间、原因新探

翟金明

**摘 要:** 学界对《汉书·百官公卿表上》关于御史大夫属官御史中丞的相关记载,存在误解,"一曰"不应作列举之意。"在殿中兰台"应作"在殿中,掌兰台",为东汉御史中丞属官兰台令史的职能。对两汉御史中丞应区别分析:西汉有"兰台"一说应存疑。西汉御史中丞设立于汉武帝时,之后发生变化,是设官过程中建立"汉道","更化"的政治变革的一部分,体现了汉朝从"内外相维"到"以内制外"的统治策略与权变的实用政治考量。

**关键词:** 御史中丞;殿中;兰台;汉道;更化;以内制外;权变
**中图分类号:**K234 **文献标识码:**A **文章编号:**1004 - 9142(2017)01 - 0021 - 09

《汉书·百官公卿表上》(以下简称《百官表》)载:"御史大夫,秦官,位上卿,银印青绶,掌副丞相。有两丞,秩千石。一曰中丞,在殿中兰台,掌图籍秘书,外督部刺史,内领侍御史员十五人,受公卿奏事,举劾按章。"① 这段对于御史大夫属官的记载,仅及中丞,对另外一丞未作说明,历来引起一些不同解释。本文通过对相关文本的考察,认为这段记载或有错简,历来学者对此也有误解。

## 一、御史中丞相关记载辩证

### (一)"一曰"非表"列举"

《百官表》记载某官下有令、丞,大多作"有几丞",并不列举相关官职,仅在御史大夫条下有"一曰"云云。一般来说,"一曰"接"二曰"等,表示列举,此处仅有"一曰",似有缺载。也许因为这段文字表达不清,后人对这段话有不同解释,造成了一些误解。如《晋书》以"一曰"作列举之意,对《百官表》的记载进行发挥:

> 御史中丞,本秦官也。秦时,御史大夫有二丞,其一御史丞,其一为中丞。中丞外督部刺史,内领侍御史,受公卿奏事,举劾案章。汉因之,及成帝绥和元年,更名御史大夫为大

收稿日期:2014 - 05 - 02
作者简介:翟金明,男,山东淄博人,中国社会科学院研究生院博士研究生。(北京 102488)
① 《汉书》卷 19 上《百官公卿表上》,北京:中华书局,1962 年版,第 725 页。

司空，置长史，而中丞官职如故。①

《晋书》把御史中丞当作秦官，对御史大夫两丞，认为是御史丞及御史中丞。这种说法影响了后来文献及学者。

御史中丞并非秦官，而且《百官表》的文本来源是有关汉代官制的各类文献，“纤悉自有官仪，史祇综其纲要，乃体宜然，非漏也”②，像御史大夫属官缺载其中一丞的情况，应不会出现。《汉语大词典》引清俞樾《古书疑义举例·两义传疑而并存例》：“凡著书者，博采异文，附之简策。如《管子·法法篇》之‘一曰’，《大匡篇》之‘或曰’，皆为管氏学者传闻不同而并记之也。”③古书中以“一曰”表示疑义并存，其意同“一说”、“或曰”。所以，御史大夫的两丞应均指御史丞。④ 至于“一曰中丞”，当特指御史中丞的情况。

（二）西汉“兰台”并不存在

颜注《叙例》称《百官表》“诸表列位，虽有科条，文字繁多，遂至舛杂”。⑤ 又《汉书》八表为班昭补撰，故《百官表》所述汉代官制，比较简略，或许对于史料选择不慎，也出现一些问题，影响了后世学者。如御史中丞“在殿中兰台，掌图籍秘书”，《宋书·百官志》作：“殿中兰台秘书图籍在焉，而中丞居之。”这种说法又为《通典》《通志》《文献通考》等延续，不过其史料来源均据《百官表》。现代学者也以御史中丞掌在殿中兰台，管图籍秘书为其职能之一。⑥

御史中丞“在殿中兰台”的说法，为后世相关记载和研究所沿袭、发挥，似乎已成为史实。⑦ 然而，这一说法仅见于《百官表》，与《汉书》其他相关记载有差异。如《汉书·陈咸传》《薛宣传》提及御史中丞时，仅作“执法殿中”，不及“兰台”。《后汉书·百官志三》云：“本注曰：御史大夫之丞也。旧别监御史在殿中，密举非法。”前引《晋书》，也没有“殿中兰台”的说法。

与此同时，《史记》《汉书》中涉及兰台的记载，都表明“兰台”在西汉并不存在。《史记》中仅有楚王“王绡缴兰台”，《集解》徐广曰：“兰台，桓山之别名也。”⑧《汉书》中提及兰台者，除《百官表》之外，另有三处：其一，《汉书·艺文志》：“又以六体试之，课最者以为尚书御史史书令史。”韦昭注：“若今尚书兰台令史也。”指的是东汉兰台令史。其二，《车千秋传》武帝答车千秋，有“今丞相亲掘兰台蛊验，所明知也”一说⑨。这与《江充传》“充既知上意，因言宫中有蛊气，先治后宫希幸夫人，以次及皇后，遂掘蛊于太子宫，得桐木人”对照，文中兰台似指太子宫。而且，此处言江充掘蛊，前文又说丞相车千秋亲掘，前后矛盾，于史无征。其三，《王莽传上》：“甘忠可、夏贺良谶书臧兰台。”师古注“兰台，掌图籍之所”，似乎有兰台藏书的例证。然甘忠可、夏贺良造谶书一事，《哀帝纪》及《李寻传》记载最详，最终哀帝把贺良等下狱，令“光禄勋平当、光禄大夫莫如与御史中丞、廷尉杂治”。所以，若兰台为御史中丞所在，或因“谶书臧兰台”受牵连，这里却由御史中丞等杂治。且哀帝诏书不言此事，王莽以“案其本事”提出，就让人颇有疑问。

张衡《西京赋》曰“兰台金马，递宿迭居”，但《六臣注文选》作“内有常侍谒者奉命当御，外有兰台金马递宿迭居”，明言兰台在殿外，注云：“兰台，台名，校书处。”⑩兰台作为校书处在东汉。⑪

① 《晋书》卷24《职官志》，北京：中华书局，1974年版，第738页。

② 刘咸炘：《推十书》丙辑第1册《〈汉书〉知意·表》，上海：上海科学技术文献出版社，2009年版，第185页。

③ 汉语大词典编辑委员会、汉语大词典编纂处：《汉语大词典》，上海：上海辞书出版社，1986年版，第14页。

④ 汉印封泥中有“御史府印”，没有御史丞的印章，或如阎步克先生所说“有行政职掌者有印，散官无印”，有事则以钤官署印。

⑤ 王先谦：《汉书补注》第1册，上海：上海古籍出版社，2008年版，第3页。

⑥ 如《北堂书钞》卷62，天津：天津古籍出版社，1988年版，第247页。魏向东《西汉御史大夫二丞考辨》称有五种，《徐州师范学院学报》（哲学社会科学版），1988年第3期。熊铁基《秦汉官制史稿》亦对原文所列四项职能进行考订，济南：齐鲁书社，2007年版，第54－56页。

⑦ 《后汉书》卷27《宣秉传》注、《宋书》、《隋书》均从此说。

⑧ 《史记》修订本卷40《楚世家》，北京：中华书局，2013年版，第2048页。

⑨ 王先谦《汉书补注》卷66《田千秋传》补注：“《百官表》御史中丞在殿门兰台，掌图籍秘书，据此兰台在殿门外。”第9册。

⑩ 《六臣注文选》卷1《赋甲·京都上》，北京：中华书局，1987年版，第14页。

⑪ 《后汉书》卷80《文苑传上·傅毅传》：“建初中，肃宗博召文学之士，以毅为兰台令史，拜郎中，与班固、贾逵共典校书。”

班固《两都赋序》则云："内设金马石渠之署，外兴乐府协律之事。"①又《西都赋》："又有天禄、石渠典籍之府"，"又有承明、金马著作之庭"。②《汉书·扬雄传》又云："时雄校书天禄阁上。"故西汉校书处有石渠、天禄。班固为兰台令史，对兰台等西汉校书机构比较熟悉，但不言西都兰台。扬雄与班固的说法，应较为可信。又司马相如《长门赋》："登兰台而遥望兮，神怳怳而外淫。""下兰台而周览兮，步从容于深宫。"③注：兰台，台名。

至于庾信《汉武帝聚书赞》中说"坐观风俗，不出兰台"，学者多引后二句证明西汉兰台，然此前有"献书路广，藏书府开。秦儒出谷，汉简吹灰。芝泥即土，玉匣封来"。④似是对阮孝绪《七录序》中两汉书籍收藏亡佚情况的概括。阮序云：

> 至汉惠四年，始除挟书之律。其后，外有太常、太史、博士之藏，内有延阁、广内、秘室之府，开献书之路，置写书之官。至孝成之世，颇有亡逸，乃使谒者陈农求遗书于天下。命光禄大夫刘向及子俊、歆等雠校篇籍，每一篇已，辄录而奏之。会向亡，哀帝使歆嗣其前业。乃徙温室中书于天禄阁上。歆遂总括群篇，奏其《七略》。及后汉兰台，犹为书部，又于东观及仁寿阁撰集新记，校书郎班固、傅毅，并典秘笈。固乃因《七略》之辞，为《汉书·艺文志》。⑤

故"坐观风俗，不出兰台"，当指后汉兰台。在汉赋之类文学作品中，为了文学描写或者语言形式上的需要，对相关文字进行加工，使之更加有文采。这样就会把一些不相关的词语或史实混用，故利用此类文学作品论证，应更为审慎。

至于《焦氏易林》说："典策法书，藏在兰台。虽遭乱溃，独不遇灾。"⑥尚秉和先生解释说："伏坤为文，故曰典册法书。巽为伏，为香，故曰藏在兰台。艮为台也。坤为乱溃，为灾，乾福，故无灾。全用旁通象。"⑦故此处的兰台或另有专指。《焦氏易林》的作者焦赣虽为西汉人，⑧但今本《易林》的内容或有后代窜入，也应该注意。⑨

"在殿中兰台"的说法与汉代台的功能相悖。西汉的台是一种很重要且普遍存在于宫城内外的建筑，与殿并存。如长安的台，有在城中北关，如柏梁台，有的在池中，如渐台，均在宫内殿外。台大多用于登高观赏，故多高大，如神明台有五十丈。若殿中有台，其登高望远的功能即无法实现，故"殿中兰台"一说，与实际不符。至于《类编长安志》中提及汉代诸台榭之一的兰台，⑩并不见于《三辅黄图》，且其引用的资料也是来源于《百官表》。

关于西汉藏书机构，《史记》《汉书》中明确提及的，有"外则有太常、太史、博士之藏，内则有延阁、广内、秘室之府"⑪。《高祖纪下》云有"金匮、石室"，但金匮、石室应是藏书的设施，并非藏书机构。另有石渠⑫、天禄⑬。对于东汉藏书机构，《后汉书·儒林传上》明确指出有"辟雍、东观、兰台、石室、宣明、鸿都"等。《后汉书·五行志二》言及南宫云台灾，"其日烧尽，延及白虎、威兴门、尚书、符节、兰台"。《汉书》纪、传、志中提及汉代藏书机构，均不言兰台，却在《百官志》中涉及。且

① 《六臣注文选》卷1《赋甲·京都上》，北京：中华书局，1987年版，第23页。
② 《六臣注文选》卷1《赋甲·京都上》，北京：中华书局，1987年版，第30页。
③ 《六臣注文选》卷16《哀伤·长门赋》，北京：中华书局，1987年版，第294页。
④ 《太平御览》卷88《皇王部十三·孝武皇帝》，石家庄：河北教育出版社，1994年版，第774页。
⑤ 任莉莉：《七录辑证》，上海：上海古籍出版社，2011年版，第1－2页。
⑥ 见《坤之大畜》、《大有之恒》、《豫之蒙》、《大过之大过》、《中孚之恒》、《巽之明夷》，文字稍异。
⑦ 尚秉和：《焦氏易林注》，北京：中国大百科全书出版社，2005年版，第28页。清人丁晏《易林释文》卷1解释此句，亦引《百官表》。
⑧ 《焦氏易林》的作者历来多有疑问，有焦赣、崔篆、许峻、东汉后期人（顾炎武说）等说法。据马新欣《〈焦氏易林〉作者与版本考》（福建师范大学2005年博士论文）论证，作者当为焦赣无疑。但今本内容多有后于焦赣者，故已非原本。
⑨ 题明乔中和补《大易通变》中，即没有关于"兰台"各句。
⑩ 西汉长安的台，据《类编长安志》（北京：中华书局，1990年版，第88－92页）卷3"台榭"记载，有兰台等。《三辅黄图》卷5所载比《长安志》要多，然不言兰台。
⑪ 《汉书》卷30《艺文志》如淳注引刘向《七略》。
⑫ 《三辅黄图校注》卷6。西安：陕西人民出版社，1980年版，第131页。
⑬ 《汉书》卷87下《扬雄传》。

较早记载汉长安的《三辅黄图》，亦均未提及兰台。

后世关于兰台的记载，大致分两种情况：一说在西汉兰台，如《宋书·百官志下》仍作“殿中兰台秘书图籍在焉，而中丞居之。”后《通典》《资治通鉴》《文献通考》《日知录》也持此说，[①]其资料来源均本于《百官表》。一说后汉始有兰台，如《大唐新语》云：“前汉有金马、石渠，后汉有兰台、东观，宋有总明，陈有德教，周则兽门、麟址，北齐有仁寿、文林，虽载在前书，而事皆琐细。”[②]故而，《百官表》中记载御史中丞入侍兰台，掌图书秘籍，或为东汉时才有的情况。由此可见，汉代文献关于西汉“兰台”的相关记载，或者明确指东汉时期，或者文本存在疑问，对于证明西汉“兰台”的存在，并没有足够的说服力。

或许兰台在此处并不实指某种建筑，而是指官署名。不过，在《百官表》中却没有“兰台”这一官职。按照《后汉书·百官志三》的记载，御史中丞在东汉时掌兰台，属官有兰台令史，“掌奏及印工文书”。[③] 兰台在此时才作为藏书机构，如蔡邕校订五经之前，诸博士为争甲乙科高下，甚至有“行赂定兰台漆书经字”[④]者。又“前汉郡国计书，先上太史，副上丞相。后汉公卿所撰，始集公府，乃上兰台”[⑤]。王充云：“或曰：‘通人之官，兰台令史，职校书定字，比夫太史、太祝，职在文书，无典民之用，不可施设。’是以兰台之史，班固、贾逵、杨终、傅毅之徒，名香文美，委积不绌，〔无〕大用于世。”[⑥]在东汉时，兰台令史的职掌包括典籍、文书等，有文名，类似于秘书，并不具有行政功能。所谓御史中丞“掌图籍秘书”的说法，应当由此而来，但均在东汉。汉初萧何收“秦丞相御史律令图书”，张良“秦时为御史，主柱下方书”等，均指御史有收藏典籍图书的职能。相关记载或许把秦御史与东汉兰台令史的职能与御史中丞联系起来。

（三）在“殿中兰台”应作“在殿中，掌兰台”

班昭撰八表，应当参考之前有关汉代官制的文献，如辑本《汉官六种》等。这些文献记载御史中丞，均与《百官表》有别。如清纪昀辑《汉旧仪》卷上云：“御史，员四十五人，皆六百石。其十五人衣绛，给事殿中为侍御史。宿庐在（左右）〔在石〕渠门外。〔八〕二人尚玺，四人持书给事，二人侍〔前〕，中丞一人领。余三十人留寺，理百官事也。”[⑦]《汉旧仪补遗》卷上：“御史中丞，两梁冠，秩千石。内掌兰台，〔外〕督诸州刺史，纠察百寮。”[⑧]而《汉官解诂》“御史”条，云：“建武以来，省御史大夫官属，入侍兰台。兰台有十五人，特置中丞一人以总之。此官得举非官，其权次尚书。”[⑨]明确为东汉时情况。又《汉官仪》卷上：“御史中丞二人，本御史大夫之丞。其一别在殿中，兼典兰台秘书。外督部刺史，内领侍御史，受公卿章奏，纠察百寮。”[⑩]《汉官典职仪式选用》：“中丞掌兰台”，“丞，故二千石为之，或迁侍御史高第，执宪中司，朝会独坐，内掌兰台，〔外〕督诸州刺史，纠察百寮，出为二千石”。[⑪] 所以，《百官表》云“在殿中兰台”，不见于有关西汉官制的《汉旧仪》中，而关于后汉官制的《汉官仪》等多作“在殿中，内掌兰台”。故“在殿中兰台”或为“在殿中”“掌兰台”的误书，且应为东汉时期的情况。

后世关于西汉兰台的资料，以《百官表》为最原始，其内容在传写过程中，或有改动。但由于我

① 分见《通典》卷24职官六，《资治通鉴》卷158，《文献通考》卷56《职官考十》，《日知录》卷80。《日知录》卷24“阁下”条又说：今代以文渊阁藏书，而大学士主之，故谓之阁老。盖亦论经石渠，校书天禄之遗意尔。然西京但有阁，而未以为官曹之称，至后汉始谓之台阁。

② 《大唐新语》卷1，北京：中华书局，1984年版，第11－12页。

③ 《后汉书》卷40下《班固传》注：“兰台令史六人，秩百石，掌书劾奏。”卷47《班超传》云：“《续汉志》曰：‘兰台令史六人，秩百石，掌书劾奏及印主文书。’”

④ 《后汉书》卷78《宦者传·吕强传》，北京：中华书局，1965年版，第2533页。

⑤ 《唐会要》卷64，北京：中华书局，1955年版，第1106－1107页。

⑥ 黄晖：《论衡校释》卷13《别通篇》，北京：中华书局，1990年版，第603－604页。

⑦ 纪昀辑：《汉官旧仪》卷上，《汉官六种》，周天游校注，北京：中华书局，1990年版，第32页。孙星衍辑本与此同，仅从《萧望之传》补“皆冠法冠”四字。且两辑本序均称《汉旧仪》载西京旧（纪辑本作杂）事，故此条为西汉时情况。

⑧ 孙星衍辑：《汉官旧仪补遗》卷上，《汉官六种》，周天游校注，北京：中华书局，1990年版，第88页。此条与“御史中丞朝会独坐。出讨奸猾，内与尚书令、司隶校尉会同，皆专席，京师号之〔曰〕‘三独坐’者也”，并为东汉事。

⑨ 孙星衍：《汉官解诂》，《汉官六种》，周天游校注，北京：中华书局，1990年版，第16页。

⑩ 孙星衍辑：《汉官仪》卷上，《汉官六种》，周天游校注，北京：中华书局，1990年版，第144页。

⑪ 《汉官六种》，周天游校注，北京：中华书局，1990年版，第207页。《后汉书》卷116《百官志三》注引与此稍异。

们无法见到更多《汉书》早期文本，只能通过一些相关记载进行探讨。清人赵翼在《陔馀丛考》中提到了“汉书古本”的说法，认为：“《汉书》尚有古本，今所传非其旧也……今本即曹大家所定无疑也。”①而《北堂书钞》记御史中丞“掌图籍，受章奏”，②其注也说当时《百官表》文字或有改动：

> 《汉书·百官公卿表》云：御史大夫有两丞，秩比千石。一曰中丞，秩中二千石。兰台掌图籍秘书，外督部刺史，内受公卿章奏事，所举劾按章。《环济要略》云：御史中丞有石室，以藏秘书图谶之属也。今案《汉书》十九上“秩中二千石”句作“在殿中”三字。“奏”上无“章”字，余同。《环济》以下《初学记》十二引同。陈本已从今本《汉书》改，然“殿”误作“杀”。又注内作“受奏”，与标目作“受章奏”又自歧出，抑谬矣。

这说明，《百官表》关于御史中丞的记载，其文字应在某个时期传写讹误。我们虽不能找到唐宋以前《百官表》的文本来对照，但今本《汉书》记载应该是有疑问的。

后世也许是已经意识到相关记载不确切，也有对此折中的说法，如宋人程大昌《雍录》以《百官表》及张衡《西京赋》为资料，说明兰台在殿中。附“说”，论汉代“藏书延儒之所”，涉及石渠、天禄、承明、金马等，末云“此汉制之凡也”，却不及兰台。又称：“若夫著书之所，则不一其地矣。即时事而占，寄委之轻重，则兰台之比诸阁，又为亲近也。盖兰台正在殿中，而诸阁皆在殿外也。”③正是受《百官表》的影响，认为西汉有兰台，但又在相关记载中找不到证据，故有这番比附。

西汉时御史中丞的情况，如《汉旧仪》所载：“御史，员四十五人，皆六百石。其十五人衣绛，给事殿中为侍御史。宿庐（左右）〔在石〕渠（门）〔阁〕外。④〔八〕（二）人尚玺，四人持书给事，二人侍〔前〕，中丞一人领。余三十人留寺，⑤理百官也。”⑥西汉御史中丞应当是这样的设置：汉初，御史大夫官署在司马门，其属官为侍御史。后御史中丞领侍御史，共十五人，⑦住宿在石渠（门）〔阁〕外。相对于司马门为宫之外门，⑧石渠阁在未央宫殿北，御史中丞宿庐在此之外，离未央宫很近，或许是为了其在殿中任事的方便。到了东汉，御史中丞掌兰台，属官有兰台令史，掌图书秘籍，及明法律，察举非法。

## 二、御史中丞设立时间再探

御史大夫两丞为御史丞及中丞的说法，为后世很多文献沿用，且有学者专文论及，⑨近于定论。然而，通过我们以上的考察，御史大夫两丞最初均是御史丞，御史中丞是后来才出现的。御史中丞“在殿中，掌兰台”是东汉御史中丞属官兰台令史出现后具备的职能。目前，学者关于汉代御史中丞的研究，比较充分，但关于其设立的时间，仍有一些疑问。

一般说汉承秦制，官制是重要的一方面。但御史中丞并非承秦制，而是汉代的首创。御史中丞何时出现，史书中并没有明确的记载。张家山汉简《二年律令·秩律》有“御史，丞相、相国长史，各千石”，学者或以御史为御史丞。⑩有学者认为御史中丞在景帝时已有，⑪但这处记载很有问题。首先，与《汉书》的记载并不一致。《汉书》称：“三年冬十一月，罢诸侯御史大夫官。”清人梁玉绳认

① 赵翼：《陔余丛考》卷5“汉书古本”条，石家庄：河北人民出版社，2007年版，第105页。
② 《北堂书钞》卷62《设官部十四》，天津：天津古籍出版社，1988年版，第247页。
③ （宋）程大昌：《雍录》卷2，北京：中华书局，2002年版，第34－35页。
④ 按，汉长安城无石渠门，当为石渠阁之误。
⑤ 原注：按，寺，御史署也，在司马门内。
⑥ 纪昀辑：《汉官旧仪》卷上，《汉官六种》，周天游校注，北京：中华书局，1990年版，第32页。
⑦ 正与《百官表》所称“领侍御史员十五人”相合。
⑧ 《汉书》卷9《元帝纪》颜注：“司马门者，宫之外门也。卫尉有八屯，卫候司马主卫士徼巡宿卫。每面各二司马，故谓宫之外门为司马门。”
⑨ 魏向东：《西汉御史大夫二丞考辨》，《徐州师范学院学报》（哲学社会科学版），1988年第3期。熊铁基：《秦汉官制史稿》，济南：齐鲁书社，2007年版，第54－56页。
⑩ 周波、彭浩等以为是御史丞，陈治国认为是御史长史。朱红林：《张家山汉简〈二年律令〉集释》，北京：社会科学文献出版社，2005年版，第259页。
⑪ 见《史记》修订本卷11《孝景本纪》（第565页），称：“中三年冬，罢诸侯御史中丞。”

为："《百官表》省诸侯王御史大夫与改丞相为相，并在中五年。此与汉纪书于中三年，未知孰是。而中丞之称则误也，中丞乃御史大夫之属。"①所罢非御史中丞是确定的。其次，按照规定，汉初诸侯王官制中的各官，"王国置太傅、相、中尉各一人，秩二千石，以辅王。仆一人，秩千石。郎中令，秩六百石，置官如汉官官吏。郎、大夫、四百石以下自调除。国中汉置内史一人，秩二千石，治国如郡太守、都尉职事，调除吏属。相、中尉、傅不得与国政，辅王而已"②。这是基本情况。而清人周寿昌所辑王国官有51种，要远多于《汉书》的记载，并不见御史中丞。③另外，从学者对西汉诸侯王国官制的研究来看，也没有御史中丞。④

文献关于汉初诸侯官制的叙述，如"宫室百官同制京师"（《诸侯王表》），"群卿大夫都官如汉朝"（《百官公卿表》）等，并非二者在官制上没有差别。而是说在汉初，诸侯王可以自己任命官吏，其官制结构与中央相似。另外，由于王国官制并非如中央那样完备，有些官吏的隶属关系也不同于中央，如"齐钟官长"，隶于少府。而中央则先归少府，武帝元鼎二年以后，归水衡都尉。中央官与王国官在官制名称上也有区别，如王国群卿属吏称长不称令。⑤因此，汉初诸侯王国官制与中央官既有相似性，又有差别。事实上诸侯王国不仅没有御史中丞，而且从中央与诸侯的关系上来说，诸侯王也不可能照搬所有官职。这不仅存在违制，也会使诸侯王俨然一国，不利于中央政府，还会造成冗员，给国家带来沉重负担。

故汉初没有御史中丞，后文景武诸帝均致力于削减诸侯国官，亦不可能再增加御史中丞。并且，从《汉书》中记载的御史中丞事迹来看，其职能并不适用于诸侯王。所以，诸侯王属官仅是从形式上根据内政需要设置，在惠帝时就开始逐渐省减，如御史中丞这种有实际作用的官职，并不会在诸侯王国设置。

御史中丞的设立，必须在一定历史条件下，伴随着汉代政治变革而产生。在经历了汉初平定天下，诸吕乱政之后，自文帝开始，都致力于摆脱秦政的影响，建立起"汉道"，⑥但这并非一蹴而就。正如李贽所说："汉兴，至文帝而天下大定。贾谊请改正朔、易服色、定官名、兴礼乐，斯其时矣。鲁两生百年而后兴之说谬矣。虽然，抑岂如谊之请遽兴之而遂足以兴邪？"⑦这些均是建立"汉道"内容，确非一朝一夕能成功。贾谊"乃悉草具其事仪法，色尚黄，数用五，为官名，悉更秦之法"⑧。重点还是在于摆脱秦制。贾谊不久被黜，但他的主张还是得到了景帝、武帝的接受。景帝时，对于官制的变革，一是改官名，如中三年冬十一月，罢诸侯御史大夫。中五年，更名诸侯"丞相"为"相"。⑨中六年十二月，改诸官名。据《百官表》所记，景帝时改名的官职有奉常、太祝、卫尉、廷尉、典客、治粟内史、将作少府、长信詹事、将行、内史、郡守、郡尉等。二是收夺诸侯置吏权。如中五年，令诸侯王不得复治国，天子为置吏。武帝时，明确提出"汉亦一家之事，典法不传，谓子孙何？"于是"乃以太初之元改正朔，易服色，封太山，定宗庙百官之仪，以为典常，垂之于后云"⑩。此时官制的变革，一方面不限于改官名，一方面武帝时"诸侯惟得衣食税租，不与政事"，⑪来自诸侯的压力几于不存，此时的官制变革转向完善统治、加强中央集权。

故无论从相关史实，还是从汉代政治思想发

① 《汉书》卷19上《百官公卿表上》称："景帝中五年，令诸侯王不得复治国，天子为置吏，改丞相曰相，省御史大夫、廷尉、少府、宗正、博士官，大夫、谒者、郎诸官长丞皆损其员。"故以中五年为是。

② 孙星衍辑：《汉旧仪》卷下，《汉官六种》，周天游校注，北京：中华书局，1990年版，第80页。

③ 周寿昌：《汉书注校补》卷11，《二十四史研究资料汇编·两汉书》第5册，北京：人民出版社，2014年版，第405页。

④ 吴荣曾：《西汉王国官制考实》，《北京大学学报》（哲学社会科学版），1990年第3期，引王献唐《临淄封泥文字叙目》与陈直《汉书新证》探讨西汉齐国官制，并不言御史中丞。

⑤ 赵平安：《秦西汉印章研究》，上海：上海古籍出版社，2012年版，第18－21页。

⑥ "汉道"这一说法，参考陈苏镇《〈春秋〉与"汉道"——两汉政治与政治文化研究》前言，北京：中华书局，2011年版。

⑦ 李贽：《读通鉴论》卷2，北京：中华书局，2013年版，第25页。

⑧ 《史记》修订本卷84《屈原贾生列传》，北京：中华书局，2013年版，第3021页。

⑨ 师古曰："亦所以抑黜之，令异于汉朝。"

⑩ 《史记》修订本卷23《礼书》，北京：中华书局，2013年版，第1375页。董仲舒的对策中也有类似的观点。

⑪ 《汉书》卷14《诸侯王表》，北京：中华书局，1962年版，第395页。

展的路径来看，御史中丞应该是武帝时才有的官职。《茂陵书》云："中丞别居殿内，举劾按章，故曰中丞。"[①]这也与前引《汉旧仪》卷上云"御史，员四十五人"诸文相对应。《百官功卿表》所说的"外督部刺史"，也是武帝时才可能具有的职能。

## 三、汉代设官过程中的政治考量

秦以监御史监郡，汉初以丞相史（秩五百石）代替，其后也以御史察郡县。[②] 武帝时，连续设立了一些监察机构：元狩五年（前118），置丞相司直，秩比二千石。元封五年（前106），置十三州部刺史。征和四年（前89），置司隶校尉。御史中丞设立的具体时间不详，不过应该与前三者间隔不远。有学者研究，司隶校尉与御史府也有关系，[③]故御史中丞与司隶校尉的关系，也有渊源。《汉旧仪》卷上："武帝时，御史中丞督司隶，司隶督司直，司直督刺史二千石以下至墨绶。"御史中丞与司隶校尉、丞相司直均有监察的职能，而且三者也可以互相纠察，不过职能各有侧重，主要是监察的地域和人员不同。[④] 而御史中丞督司隶以下，清人王鸣盛以为"刺史权重矣，而又内隶于御史中丞，使内外相维"[⑤]。为什么武帝在位时，对于监察机构的设置如此频繁？其原因首先应当原于自文景以来，汉朝皇帝对加强国家控制的不断深入。文帝时，晁错上书言：

> 人主所以尊显功名扬于万世之后者，以知术数也。故人主知所以临制臣下而治其众，则群臣畏服矣；知所以听言受事，则不欺蔽矣；知所以安利万民，则海内必从矣；知所以忠孝事上，则臣子之行备矣。[⑥]

这不仅是文景时期削弱诸侯的思想根据，也成为武帝设官任职，进一步加强控制的指导思想。武帝即位不久，即招贤良，于是"董仲舒，公孙弘等出焉"。二人分别以"经术"、"儒术"上书武帝，如董仲舒提到为政当"更化"，任官需"称职"，"择吏民之贤者"，"以观大臣之能"，在上需"持一统"，公孙弘更是直接提出了"术"在统治中国重要作用：

> 擅杀生之柄，通壅塞之涂，权轻重之数，论得失之道，使远近情伪必见于上，谓之术：凡此四者，治之本，道之用也，皆当设施，不可废也。得其要，则天下安乐，法设而不用。不得其术，则主蔽于上，官乱于下。此事之情，属统垂业之本也。[⑦]

在这种思想指导下，武帝对于加强监察的重视，前所未有。御史中丞只是其中一种，听命于皇帝，其职责则有关"省中"，并且要严格保密，否则下狱治罪。[⑧]

除此之外，以亲近官吏监察大臣，小吏监察长官，也是重要的方面。比如武帝时期对丞相的压制，对丞相制度的破坏。[⑨] 武帝在丞相下设立司直，以侦伺丞相阴私。以刺史替代丞相史，并且把丞相司直也置于御史中丞的督责之下，实际是对丞相职权的压制。

武帝时不断强化的全面监察，似乎可以说明徐复观先生所说汉代官制的一般特性，即"以官

---

① 洪颐煊：《经典集林》卷11，问经堂丛书本。从现存佚文来看，《茂陵书》主要包括两方面内容，一是郡县封国道里等地理问题，二是秩禄等职官类问题，涉及的时段，为汉武帝中后期。见辛德勇《谈历史上首次出土的简牍文献——〈茂陵书〉》，《文史哲》，2012年第4期。

② 《汉官解诂》："惠帝三年，相国奏遣御史监三辅。"《汉官六种》，周天游校注，北京：中华书局，1990年版，第16页。有学者以杜佑《通典》"惠帝初，遣御史监三辅郡。其后又置监御史"为根据，认为汉代并没有取消监御史。按《百官公卿表》御史中丞的属官有侍御史，不见有监御史，故汉代有一段时间以御史监郡，后以丞相史代替，并没有恢复秦监御史。

③ 朱绍侯先生认为司隶校尉始于征和二年（前91），并认为源自绣衣直指。见朱绍侯：《浅议司隶校尉初设之迷》，《学术研究》，1994年第1期。《晋书·应詹传》（第1860页）："汉朝使刺史行部，乘传奏事，犹恐不足以辨彰幽明，弘宣政道，故复有绣衣直指。"

④ 祝总斌：《两汉魏晋南北朝宰相制度研究》，北京：中国社会科学出版社，1990年版，第46－47页。

⑤ （清）王鸣盛撰，黄曙辉点校：《十七史商榷》卷14，上海：上海古籍出版社，2013年版，第157－158页。

⑥ 《汉书》卷49《晁错传》（第2277页）。

⑦ 《汉书》卷58《公孙弘传》，北京：中华书局，1962年版，第2616页。

⑧ 《汉书》卷83《朱博传》（第3398页）："而陈咸为御史中丞，坐漏泄省中语下狱。"

⑨ 徐复观：《两汉思想史》，北京：九州出版社，2014年版，第202－208页。

制中的大部分来表现并维护皇帝的绝对身份，而非出自客观政治治理上的需要”。[①] 故而会有以千石的御史中丞督比二千石司隶校尉，司隶校尉又督二千石司直的局面。并且，司直督刺史，以中央官督地方官，除了刺史与丞相史的渊源关系之外，更多是因为司直代表皇帝。而刺史督二千石以下至黑绶，也是因为代表皇帝。这就形成了中央监察地方，卑官监察尊官的多元化监察机构设置。[②] 这种多元化的监察方式，在维护皇权的同时，也造成了一定程度上的混乱。正如仲长统所说：“夫任一人则政专，任数人则相倚。政专则和谐，相倚则违戾。”[③]

> 中丞之权既分，则内而侍御史，外而部刺史，其职皆弛而不振。是以武帝末年，公卿守令，多为奸猾，而皆不能制。于是，内置司直司隶，外置绣衣直指，皆厚其禄，重其权，使之持节击断于中都郡县之间，犹不能胜。盖不知中丞之职废，而刺史奏尚书事多群蔽，故侍御史、部刺史皆不得举其职耳。[④]

御史中丞的设立，只是武帝时期官制变革中比较重要的例子。以至于《后汉书·百官志序》说《百官公卿表》“皆孝武奢广之事，又职分未悉”。官制变革也只是武帝更化的一方面。征和二年（前91），武帝对大将军卫青说：“朕不变更制度，后世无法。”[⑤]这段话当出于司马光的演绎，但其思想与武帝的一贯做法是一致的。武帝既是对自己所作所为的辩解，也透着一股自负的意思，至于反省却也说得非常隐讳。

武帝对于官制的变革，以及其他制度的更化，其思想理论当来源于贾谊、董仲舒、公孙弘等人。而贾谊治《左氏》，董仲舒、公孙弘治《公羊》，武帝的这些做法，其思想的经典来源，就是《春秋》，而尤以公羊学为主。《春秋公羊传》在汉代政治思想中的指导作用是显而易见的，以至于有王充有“《春秋》为汉制法”[⑥]的论断。关于这一点，陈苏镇先生在其著作中已经论述精辟，不再赘言。

从御史中丞在西汉的事例来看，在武帝至成帝时，御史中丞尚有较大的权力。[⑦] 但武帝以后，御史中丞的职权进一步被削弱。武帝末，御史中丞面临的竞争更为激烈。首先是中书的设立：

> 武帝以中丞之官不甚周密，于是始置中书，居中受事。（后百官志及石显传）又置诸吏居中举不法。（百官表）又每诏下，自两府下九卿，自九卿下郡国，而不由中丞。于是中丞之官不得居中制事，特不过为掌治刑狱等官而已。[⑧]

这条材料为宋人的记载，但结合相关文献，应该符合事实。其中所说的“中书”，即汉武帝时的“中书谒者令”[⑨]，初以阉人担任。中书领尚书事。中书的设置，也符合武帝一贯的设官思想，就是用最亲近的人来作为皇权的执行者。正如钱穆先生云武帝“其意欲大有所作为，而颇不便于外廷丞相大臣相诘难。乃始贵幸常侍，使得与闻朝政”。[⑩] 御史中丞与中书的竞争，渐渐处于下风。如元帝时，中书令石显用事，御史中丞陈咸因为“颇言显短”，被石显以“漏泄省中语”的罪名下狱掠治，落得“减死，髡为城旦，因废”。

然而，中书又面临着尚书的竞争。尚书的崛起，与霍光密不可分。武帝崩，昭帝即位，“大将军光秉政，领尚书事，车骑将军金日磾、左将军上

① 徐复观：《两汉思想史》，北京：九州出版社，2014年版，第194页。
② 南玉泉：《两汉御史中丞的设立及其与司直、司隶校尉的关系》，《中国政法大学学报》，2011年第5期。
③ 孙启治：《昌言校注·法诫篇》，北京：中华书局，2012年版，第308页。
④ 《群书考索续集》卷36“台谏”，明慎独斋刊本，第5页。
⑤ 《资治通鉴》卷22《汉纪十四·世宗孝武皇帝下之下》征和二年，北京：中华书局，2013年版，第746页。
⑥ 黄晖：《论衡校释》卷20，北京：中华书局，2012年版，第857页。
⑦ 杜宝：《汉代御史中丞的监察职能探讨》，吉林大学2013年硕士学位论文，第62－64页。
⑧ 《山堂考索续集》卷36“台谏”，明正德慎独斋刊本，第5页。关于御史中丞留中还是出外的问题，祝总斌认为二者相反，以出外说为正。见《材不材文集——祝总斌学术研究论文集》，西安：三秦出版社，2006年版，第172－176页。但御史中丞的出外与留中，是不同历史时段的不同情形，而并非同一时期有两种分歧。御史中丞的由内转外，当在两汉之际。
⑨ 中书谒者最初为宦官担任。成帝四年，罢宦官用士人，置尚书员五人。
⑩ 钱穆：《秦汉史》，北京：九州出版社，2011年版，第261页。

官桀副焉”①。霍光死后，其子霍山以奉车都尉领尚书事。宣帝为了夺权并削弱霍氏，“令吏民得奏封事，不关尚书，群臣进见独往来。于是霍氏甚恶之”②。成帝建始四年（前29），更名中书谒者令为中谒者令，改用士人，初置尚书。尚书的职权很大很广，“尚书四人为四曹：常侍尚书主丞相御史事，二千石尚书主刺史二千石事，户曹尚书主庶人上书事，主客尚书主外国事。成帝置五人，有三公曹，主断狱事”③。东汉时，尚书“掌凡选署及奏下尚书曹文书众事”，原来由御史中丞负责的“受公卿奏事，举劾案章”，由尚书所取代。

宣帝曾想恢复这种以内制外的方式，如五凤四年四月“以前使使者问民所疾苦，复遣丞相、御史掾二十四人循行天下，举冤狱，察擅为苛禁深刻不改者”④。这仅是一时的权宜之计。因此，御史中丞设立之初，尚能够“外督部刺史，内领侍御史员十五人，受公卿奏事，举劾按章”，并与司隶、司直、刺史互相制衡，从而“内外相维”，最终目标还是为了实现皇帝的“以内制外”。后来，御史中丞又面临着中书、尚书等的竞争，中书与尚书之间也存在着竞争，这也是皇权不断加强的趋势下，对统治方式的变革。这种做法也与汉代统治思想一脉相承，正如陆贾所说：“制事者因其则，服药者因其良，书不必起仲尼之门，药不必出扁鹊之方，合之者善，可以为法，因世而权行。”⑤武帝所谓的“罢黜百家，表章《六经》”，并非是想崇儒，而仅是因为此时的儒家对于统治具有实用性。汉宣帝所说“本以霸王道杂之”，任官“多文法吏，以刑名绳下”，注：“刑名者，以名责实，尊君卑臣，崇上抑下。”这种权变的实用主义思想，正是汉代设官的思想基础。

不仅如此，东汉时御史中丞的地位也低于尚书，⑥如“御史中丞遇尚书丞、郎，避车执板住揖，丞、郎坐车举手礼之，车过远乃去”⑦。按，东汉御史中丞为千石，而尚书令属官丞、郎均不过四百石，可见出外之后的御史中丞，其地位一落千丈。尚书令“主赞奏，总典纲纪，无所不统”⑧。刺史在西汉末及东汉初完成了向地方官的转化，⑨也就与作为监察机构的御史台，脱离了督属关系。御史中丞此时仅作为“执宪奉法”的监察官，如陈谦⑩、傅贤⑪、马严⑫。

东汉时御史中丞与司隶校尉的轻重，可以通过这样一个例子来体现。东汉鲁峻曾任御史中丞，但其碑志中仅提及官称，并不作详述。而提到其任司隶校尉时，则大书特书：

> 延熹七年二月丁卯，拜司隶校尉，董督京辇，掌察群僚，蠲细举大，榷然疏发。不为小威，以济其仁；弼中独断，以效其节。案奏□公，弹纠五卿，华夏祗肃，佞秽者远。⑬

在汉末至东汉，御史大夫转为大司空，御史中丞出为御史台率，御史中丞由原来的兼有内外，变成仅具监察职能。这也表明汉代官制比起前代，更加专门化。汉代设官过程中，一旦官职由内转外，其地位将会降低，而职权也大大缩水。这也体现了汉代设官以内治外的政治考量。

（责任编辑：仲　平）

---

① 《汉书》卷7《昭帝纪》，北京：中华书局，1974年版，第217页。

② 《汉书》卷86《霍光传》，北京：中华书局，1974年版，第2951页。

③ 《汉书》卷10《成帝纪》师古曰：“《汉旧仪》云。”北京：中华书局，1974年版，第308页。又见《汉官旧仪》卷上，《汉官六种》，周天游校注，北京：中华书局，1990年版，第32页。

④ 《汉书》卷8《宣帝纪》，北京：中华书局，1962年版，第268页。

⑤ 王利器：《新语校注》卷上《术事第二》，北京：中华书局，1986年版，第44页。

⑥ 《汉官解诂》御史：“此官（中丞）得举非官，其权次尚书。”《汉官六种》，周天游校注，北京：中华书局，1990年版，第16页。

⑦ 《汉官典职仪式选用》，《汉官六种》，周天游校注，北京：中华书局，1990年版，第207页。

⑧ 《汉官典职仪式选用》，《汉官六种》，周天游校注，北京：中华书局，1990年版，第204页。

⑨ 史云贵：《汉代刺史制度述论》，《人文杂志》，2003年第2期。

⑩ 《谢承后汉书》卷6，周天游辑注《八家后汉书辑注》，上海：上海古籍出版社，1986年版，第217页。

⑪ 《谢承后汉书》卷7，周天游辑注《八家后汉书辑注》，上海：上海古籍出版社，1986年版，第242页。

⑫ 《司马彪续汉书》卷2，周天游辑注《八家后汉书辑注》，上海：上海古籍出版社，1986年版，第358页。

⑬ 《鲁峻碑》，高文：《汉碑集释》，郑州：河南大学出版社，1997年版，第391页。