

漢代政治組織的特質及其功能

勞 榦

(1) 緒 論

漢代的政治組織，是中國最早被記載下來的實際政治組織，而且曾經作過許多時代的模範的。在漢代以前，周禮雖然是很重要一部書，到現在仍然存在著，可是這部書只能當作一部戰國時代某一個學人的理想著述。其書根據的只是戰國的初年的古代知識，再配合上當時的環境，成為一部建國的理想方案，卻不是一部曾經實行的書。因此漢書百官表和續漢書百官志便成為中國政治組織上的最重要記述了。

當秦始皇統一了中國，實行郡縣制度，給予中國歷史上很深遠的影響，漢代是一個較長的朝代，漢代一切模仿秦制，給予二千年以後的也就是從秦制下來的規範。

秦代的制度確實比上代變動很大。拿左傳中表現出的列國制度來看，比較周禮中的組織還稍為接近一點，距離秦代的制度更遠。這就顯示秦代制度對古代的遺留修改的很大。顯然的秦制和周禮制度是走向兩個極端：秦制是極端的走向現實；周禮的制度是極端的走向理想。

秦制最重要的特徵，第一點可以說是最簡單而明白的，第二點可以說是集權的信託制度。就第一點來說，因為制度簡單，執行的官吏才不多，據漢書百官公卿表說，西漢的吏員自佐史至丞相一共十二萬二百八十五人，比後代任何一代都少。就第二點來說，秦漢的皇帝誠然掌握著國家最高的權力，但一般政務還是在原則上完全交給丞相去辦，皇帝只是責成丞相。再由丞相把地方的政務信託給郡太守，由太守全權處理郡內的事。

但是這種簡明的監督辦法，只有在幾種特殊情形之下的君主才能適應得好：(1) 草創時代的君主，如同漢高帝；(2) 不願多事更張的君主，如同呂后時代的呂后；(3) 非常守法的君主，如同漢文帝。如其不屬於這幾種情形，如同很有才華但是非常不

能守法的漢武帝，這就會把這種“信託”式的機構整個破壞。漢代到了武帝以後，雖然可以說還是信託式的傳統，可是被擾亂的不純。等到東漢時代就更進一步的破壞，一直到晚清尚不能恢復舊時的原則。

推求這種委託制度的逐漸崩潰，主因還是由於這種制度的創立，受實際政治的原因大，受政治理論指導的原因小。法家和道家的所謂無為，所謂君人南面之術，只是申明一項原則，並不曾說明君相間委託關係的重要。在諸子百家中，只有人說國君無為是對的，卻從未曾有人說過國君侵奪宰相之權是不對的。所以文景之世，天子尊重宰相固然很好，武宣之世天子侵奪相權，也沒有什麼不好。依照田蚡傳¹中武帝對於田蚡說“君署吏竟未？吾亦欲署吏。”史漢之中都沒有對於田蚡同情的表示。其實這件事正是武帝侵奪相權的一個開始，也是這種委託制度破壞的開始。

這種“君相委託制度”的方式，很有不少歷史學家討論著，稱為“君權”及“相權”的問題。不過分君權及相權為兩項，似乎受到了近世政治學理論上立法權及行政權對立的關係，而拿來比附。如其拿來適應國君和宰相間權力的問題，那就仍會遇見困難。因為立法權和行政權的區分，是法定的，是憲法根據三權分立的理論來訂立的。至於君權和相權之間，就從來未曾有法律來保障，也未曾有政治理論來指導。只是當時因為這種的歷史因素形成了一時的君相委託制度，一直到近代的歷史學家才覺得這種君相分權分事比較最為合理。這是參酌西方的責任內閣制度才有這種觀念。我們固然覺得這種君相委託制度是比較好的制度，卻是也要知道二千年來的古人未曾有一點自覺，認為這是好的制度。如其古代的君相分權論能夠正式形成，那就決不會等到明代還演變到那樣極端，以及明太祖正式宣布永遠廢除宰相那樣的荒謬主張，而結果使明朝一代司禮監才是真宰相，以致於明代政治的黑暗到了一個不可挽救的地步。

如其宰相能夠事權專一，有效的推行職責，被稱為委託制度的原因，就是因為宰相權力的來源純粹由天子所授予。而天子之權力，除去可認為上帝授予以外，在過去的理论上，並不認為任何人可以給予或剝奪天子的權力。天子是“富有四海”的，在四海之內，土地和人民都是天子私有的，只有天子有充分的權力可以處分，如同一個富翁有權充分的處分他自己的財產一樣。宰相的地位和一個富翁的財產經理(manager)也完全相同。經理只向富翁一個人負責，富翁卻不必對於任何人

負責。依此例來推，宰相只向天子一個人負責，天子就不需對世界上任何一個人負責。天子對於全國人民的養育培護，只是道義上的責任，並無絲毫法律上的責任。所謂“天生民而立之君”²只是哲學上及宗教上的意義，並不是法律上的意義。所以君權是無限的，相權卻是有限的，所謂相權只是國君給予或委託的，相權的大小完全由國君任意來決定。決不可能把君權及相權放在同等地位之上。

秦代天子和丞相的關係究竟怎樣，現在因為史料實在不夠，詳細情形不能完全斷定。不過從下列幾點來看，秦代的宰相也是很受牽掣，不能放手去做事的：(1)秦代曾設左右兩丞相，這就表示秦代並不專任一人，到兩人意見不同時，只有由天子作最後決定。(2)御史大夫之職秦代已有，漢代詔書先下御史大夫，再下丞相，當係沿秦舊制。御史大夫一方面副丞相，另一方面還是天子的秘書長，對於決定政策時，有很大的作用（到了漢代御史疏遠了，才有尚書來做秦御史的事）。(3)秦始皇的“衡石量書”³故事，就證明了天子是要管事的，並非“垂拱而治”的。

漢代初年，在漢高帝和漢惠帝時期，蕭何這個相國，確實不同凡響，他是非常有權，而且非常獲得信任的。在他當政的時期，在實質上和責任內閣制度不同，可是在功能方面卻和責任內閣有相似之處。這一個傳統延伸到漢武帝時期方才改換，這不能不說是漢代政治的一個巨大的幸運，更不能不說是中國政治史上一個奇蹟。但這是許多因素湊成的，並非君相之間有這種必然的現象。

就漢代開國時的情況來說，劉邦和蕭何之間早就有不平凡的了解。劉邦出身武吏，對於政事本來不會太了解。蕭何卻在作縣吏的時期就已成為出眾的人才，這在當時劉邦早對於蕭何的能力不僅有所認識，而且還一定是欽佩的。到了後來劉邦領兵在外，蕭何居守，後方的民政，完全委託給蕭何，而蕭何也著實表現的忠實可靠而且成績優異。到了天下平定，內外無虞，蕭何的事權，漢高帝當然沒有更張的必要。等到漢高帝死後，孝惠是一個寬厚的人，不再更換蕭何。後來曹參繼任，也一仍舊貫。至於當政的君主如呂后、文帝、景帝，也都順應著從前的“故事”。尤其文景也都受到黃老影響，主張無為，使宰相之權不再減削。這才鋪定了漢興六十餘年安定的政治軌道。

但是這種形式的政治軌道，不論是如何成功，或如何合理。究竟是一種偶合的現象，卻不容易正常的存在下去。因為天子既然在法律上具有全能的地位，除非他

是一個虔誠的道家無為主義的信仰者，決不會安於做一個端拱的偶像。等到出了一個想做事而客觀條件下又要他做事的君主。那麼這種委託制度就一定被破壞了。

再就那種委託制度來說，實際上也是一個不完全的委託制度，更談不上君相分權或責任內閣的制度。如其可以稱做相權，那麼相權應當覆蓋整個的行政系統，才算合理。可是漢代丞相管理下的行政系統，並不是那樣。丞相的正式屬員，只有丞相府內的僚屬由丞相辟署。郡太守和王國相，就行政系統來說，大致還可以算丞相的屬員。至於九卿的地位，雖然在丞相領導的系統以內，天子的詔書是由丞相下九卿，但九卿的任命還是多出自天子意旨，不由丞相保薦，而且九卿以管理天子的私事居多，這就是九卿制度和內閣閣員的制度有一個極大的區別，不能相提並論。至於御史大夫，那是天子用來監察丞相的副丞相，不僅不在丞相府之內，並且行政系統也和丞相屬部完全獨立，是直接天子另外一支官屬。更與丞相無關了。

九卿的職守，多半是為天子服務的，為國家服務的不多。只有廷尉，大司農是主要為國家服務的。其九卿的權限與丞相的權限接觸時，權限怎樣畫分，現在因為漢令遺失，不能完全知道。不過大致都是根據“故事”，即習慣法來處理的。因為九卿都是天子親任，雖然丞相可以表示意見，卻沒有最後決定之權。那麼九卿和丞相的關係，就決定在丞相個人的背景，而不決定在法律的系統。因此，九卿掌握下的職守，就有很多非丞相所能完全決定的，也就是漢代天子對於丞相的委託，實在是很不完整的了。

就這一個不完整的委託來說，也只能有效的維持到高、惠、呂后、文景五個時代，到了漢武帝以後，就把丞相的事權相當減削，還對於丞相的監視，相當嚴厲。昭宣以後，對於丞相的確較武帝時客氣些，可是丞相的事權卻是在定制下的減損。而尚書（或中尚書）正式的代表了丞相的最後決定權。

這個趨勢演變下去，代表的是宰相制度的混亂，甚至可以說是宰相制度的毀滅。起先是成帝時代盲目的復古，把宰相制改為三公制。經過了幾番的演變就成為光武帝時代以後的三公制，名義上是三公，實際上是把宰相之權分為尚書令和三公（太尉、司徒、司空）互相牽制的制度。這當然是宰相制度的消失。東漢後期的政治始終是外戚宦官互相消長的局面，雖然由於君主的短命，⁴而宰相制度已經消失，政治失了中心，未嘗不是其中原因之一。

(2) 天子的地位

天子是中國各邦共主的特稱，這個名稱可以溯至周初，到了秦代再加上了皇帝一個名稱，但是在秦漢時期，天子和皇帝可以互用的。秦漢皇帝六靈，其中三靈稱皇帝，是用在秦帝國境之內的，另外三靈稱天子，是大率用在秦帝國國境之外。

皇帝一個名稱是秦始皇在統一全中國以後，自己加上新的稱號，意思是德過三皇，功高五帝。帝字在甲骨文已有，這是一個假借字，從原義花蒂借用作為一種祭祀，然後再用作過去有功和有德的共主（王）。皇字卻是一個形聲字，從王聲，加上一個放光的太陽（即楷書的“白”字部分），來表示輝煌的意思，再引中用做古代想像中帝王，“三皇”⁵。把這兩字合併來用是秦代新的設計。而皇帝這兩個字的連用，也就表示開始了一個新的制度。

從商代以來（夏代也許已有王這個名稱，不過現在所能找到的當時紀錄是從商代開始），中國的共主，已經稱王。不過當時王的地位究竟怎樣，和當時“諸侯”的關係究竟怎樣，現在尚不能做詳明的解答。到了周代，王的地位總算比較清楚。王已經成為封建國家中的正式領袖，王在許多封建國家之中，的確有他的固定的法律地位。但是到了春秋時代，邊遠的國家楚國以及吳國和越國都曾經稱王，到了戰國時代，中原的大國也先後稱王，使得王不再成為全中國共主的稱號。

但是戰國時期全國的人士還是想到將來還會有一個共主出現。這一個共主（也就是天子）是不能再用王字來稱呼的，因此就想到一個“帝”字。最先當齊秦兩國勢力平衡之時曾想到互尊為帝，齊稱東帝，秦稱西帝。後來各自取銷。等到秦國在長平之戰以後，也有人計畫尊秦為帝，⁶不過還未曾實現，秦即被信陵攻敗。等到秦統一天下，秦始皇就詔朝臣“議帝號”這裏所說的“帝”正表示當時已認為“帝”就是天下的共主，只是秦始皇認為他自己很不平凡，需要更尊顯些的稱號罷了。其後“皇帝”一個稱號，實際上還是合併博士所提議“天皇”，“地皇”及“秦皇”所共有的“皇”字，再把“帝”字加上去的。

所以皇帝仍是特出的王，或者是特出的天子，他的基本地位仍然是天子。這也就是秦漢皇帝六靈，皇帝和天子是互稱的。天子所以稱為天之子，是因為天子為天的代表。換言之，只有誰能掌握全國，誰才有資格來代表上天。除非一個人真能用

武力推翻前朝，或者被天子指定他是繼承人，他才有代表上天的地位。依照歷朝習慣的繼承法，只有天子的嫡子長子，才有資格來做合理的繼承人。在立長條件之下，所有嫡子之中，只有最長的才合資格，最長的有了問題才依次及其次子。在立嫡條件之下，長而非嫡之子就不在選擇之內。庶子為兄嫡子為弟也應當以嫡為優先。這種繼承法是周代實行的。⁷漢代依然循著這種規例。

為著避免爭執，縱然要立嫡立長，在任何一個皇帝未死之前，如其已有子嗣，就先立太子，以防不測。只有秦始皇是一個特殊的例子。依照立嫡立長的成例，秦始皇的嫡長子扶蘇早應立為太子，但是扶蘇卻未被立為太子，⁸以致引起秦代後來的繼承問題，而形成了趙高的陰謀事件，成為秦朝亡國的總原因。

天子既然是天的代表，當然權力的授予以是從上天而來的，不是代表某一部分或全部分的人民。他和人民的關係，是因為人民是屬於天的，天授予他以權力，來管理天所領有的人民。天子所以專有祭天的權，其他任何人都無權祭天，就因為只有天子才是天的代表，才有資格直接與天交通。其他任何人都是需要天子的轉達。照此推演，天子的權力是天授予的，⁹其他大小官吏都是天子獲得天所授的管理權以後，再授予相當的權給予各個階級的官吏。在這個原則之下，官吏都是為天服務，而不是為民服務。官吏都是民的主人而不是民的雇傭。這是天子、百官、人民相互的基本關係，所有一切法律制定的基本原則，都可以從這裏得到解釋。

因為天子本人是一切權力的基本來源，所以天子本人也就是最高的立法者。史記杜周傳有一段說的很清楚：¹⁰

客有讓周曰“君為天下決平，不循三尺法，專以人主意指為獄，獄者固如是乎？”周曰“三尺法安出哉？前主所是，著為律；後主所是，疏為令。當時為是，何古之法乎？”

在這裏司馬遷是不同情杜周的。但是他引據杜周的話，用來分析杜周的立場也是相當有道理的。因為三尺的成文法，是由天子創制，也是由天子修改。在定“律”著“令”方面，只有天子才是權威。執行的人，也只有隨著天子的意向去做，才算合法，此外也別無辦法。張湯、杜周、趙禹一類的人，司馬遷列入酷吏，實際也只是執行的人，這般人如其在文帝時期，也會依照文帝的意旨去做的。張安世，杜延年屬於酷吏的第二代，性情也轉為寬厚，但他們的基本認識還是一樣的，他們都是律

學專家，深知法律的最後統治權所在，來做處理上的適應辦法。

因為天子是最高的權威，他有權可以任意處置的。但是為了國家的前途設想，天子在某種場合之下，是應當對於權力的行使，有自行節制的必要，所以講理的君主有時會採納臣下的忠言，範圍他自己的權力，來做合理的使用。例如史記張釋之傳說：¹¹

其後拜釋之為廷尉。頃之，上行出中渭橋，有一人從橋下走出，乘輿馬驚，於是使騎捕，屬之廷尉。釋之治問曰“縣人來，聞蹕，匿橋下，久之，以為行已過，即出，見乘輿車騎即走耳。”廷尉奏當，一人犯蹕，當罰金。文帝怒曰“此人親驚吾馬，吾馬賴柔和，今他馬，固不敗傷我乎？而廷尉乃當之罰金？”釋之曰“法者天子所與天下公共也，今法如此而更重之，是法不信於民也。且方其時，上使立誅之則已，今既下廷尉，廷尉天下之平也。一傾而天下用法皆為輕重，民安所錯其手足，唯陛下察之。”良久，上曰：“廷尉當是也。”其後有人盜高廟坐前玉環，捕得。文帝怒下廷尉治，釋之案律盜宗廟服御物者為奏，當棄市。上大怒曰：“人之無道，乃盜先帝廟器，吾屬廷尉者欲致族之，而君以法奏之，非吾所以共承宗廟意也。”釋之免冠頓首謝曰：“法如是定也，且罪等。然以逆順為差，今盜宗廟器而族之，有如萬分之一假令愚民取長陵一抔土，陛下何以加其法乎？”久之文帝與太后言之，乃許廷尉。

這一段是有其代表性。照張釋之的奏言，是承認天子對於法律有最後的決斷權的。三尺法由天子訂立，廷尉也只對天子負責。不過廷尉的職守是嚴格的執行法律，法律卻不應隨時變動，換言之即法律是不溯既往的，任何一種案件，只能依照現行法律來判決。即令新頒布的法，凡在事件以後頒布的，也不適用。這是為著把國家安定下去，有其必要。天子當然有權隨意處置，不過法官亦自有其立場，法官有義務陳明其立場，使天子了解。所以就事論事，張釋之確實是一個公正的法官。但他的觀點卻顯然的還是法家的觀點，而且只有漢文帝那樣賢明的皇帝才能接受他那種以法為主的意見。

漢文帝守法而謹慎的作風雖然對限制天子濫用權力而言，確實可以說是創業傳統的良規，但就當時代表當時青年學者思想的賈誼來看，就認為是可以“痛哭流涕”而需要加以改革的事。¹² 漢武帝就是賈誼理想的實行者，對匈奴加以討伐，對

諸侯王加以控制，對豪彊加以壓抑，因此就不能不加強天子統治的權力，而對漢家的成法就不免破壞。這一次破壞的結果，漢初因為偶然機會形成的丞相委託制度也就不再容易的實現了。

自從漢代經漢武帝把守法的傳統攪亂了以後，後世的儒生很少再痛哭流涕，而是想如何去限制天子的權力，這就是“祖宗之法”在後來，尤其在宋代以後，被人強調的原因。因為天子也具有“人”的身分，天子也應當孝。天子誠然有權，但卻不可以隨便冒犯祖宗。這種限制雖然仍舊沒有法律上的地位，但卻強有力的具有道德上及風俗習慣上的地位，也可以發生一些作用。不過同時卻有很大的流弊。就是凡是祖宗成法都是古老的，甚至失了時效的，過分強調祖宗成法，就不免陷於過分守舊的困境，使得一個朝代不能應付變動的局面。晚清的衰亡，是一個最顯明的例子。

中國天子無限的威權，追溯到最後，只有發展出“君權天授論。”從“君權天授論”出發自然會引申出“符應說”和“災異論”。符應一點是帝王方面極力希求的來證明他位置的合理，而災異一點卻是有思想的臣下推演出來希望限制帝王的濫作威福。這兩件事實在是一件事的兩面，而為西漢的儒生尤其是西漢晚期的儒生最流行的學問。

符瑞和災異牽涉到原始信仰。但在戰國時期鄒衍已經有計畫的整理和擴大。秦始皇自命以水德王，凡數用六為節，顯然用了鄒衍遺說，漢初對於水德和土德的爭執，也是一樣出自鄒衍。到了漢武帝元光元年，漢武帝策賢良，明稱三代受命，其符安在，災異之變，何緣而起。”董仲舒的對策，正答覆了這個問題，¹³他說：

臣謹案，春秋之中，視前世已行之事，以觀天人相與之際，甚可畏也。國家將有失道之敗，而天迺先出災害譴告之。不知自省，又出怪異以警懼之，尚不知變而傷敗迺至，以此見天心之仁愛人君而欲止其亂也。自非大亡道之世者，天盡欲扶持而全安之，事在彊勉而已矣。…臣聞天之所大奉使之王者，必有非人力所能致而自至者，此受命之符也。天下之人，同心歸之，若歸父母，故天瑞應誠而至，書曰“白魚入于王舟，有火復于王屋，流為烏，”¹⁴此蓋受命之符也。

在這裏漢武帝和董仲舒都是相信符應和災異的，漢武帝來問，董仲舒也用這個範圍

來答。董仲舒的意思，也未嘗不想用災異論來控制帝王的行動。但是董仲舒這種想法是極難發生效力的，因為對於災異問題，必需要有權威的解釋，才能發生效力。中國教會和教士的勢力，從來不曾樹立起來，這項權威性解釋就無從找出。即令發生了所謂災異，解釋也不會一致的。一經爭論，控制的力量就全部消失了。董仲舒傳就這樣說：¹⁵

先是遼東高廟，長陵高園災，仲舒居家推說其意，草藁未上。主父偃候仲舒，私見嫉之，竊其書而奏焉。上召視諸儒，仲舒弟子呂步舒，不知其師書，以為大愚，於是下仲舒吏當死，詔赦之。仲舒遂不敢復言災異。

這就是災異的提示不能發生效力的事實，因為災異的解釋並無固定的方式，漢書五行志引的洪範五行傳可以說是集災異論的大成，假如推溯每一個解釋的理由，都可以找到另外幾個不同甚至相反的解釋。漢代儒生的嘗試失敗也是一種當然的結果。對於君主的控制，仍是毫無辦法的。

關於封駁詔書的事，漢代也曾經有過，一次是哀帝下詔增封董賢，並賜傅太后家人侯國食邑，丞相王嘉封還詔書，但次年王嘉免相賜死，而增封董賢諸事，仍然貫徹下去。另一次是東漢桓帝時宦官指使人上書告李膺等共為部黨，桓帝下詔逮捕黨人，太尉陳蕃不肯連署下郡國，但陳蕃也被免職，並未能壓下這一番事實。至於天子用人，有時被丞相御史大夫所控制，如成帝想用劉向為九卿，屢次都被外戚王氏當政將軍及丞相御史所阻，因而不能得大位，這也是成帝用劉向並不十分堅決，他要和王家各將軍及丞相御史商量的原故。成帝並未曾充分的使用皇帝的權力，如果成帝一定非用劉向不可，那是任何人不能抑制住的。所以依照上述幾個例子，並不能證明丞相可以有獨持主張的權力，這也就成為西漢時代災異之說被一切儒生接受，而想來利用的原因。到了東漢災異說已變為無效，儒生才走到黨人的路，到三國時黨人的路也證明走不通，於是才會走上消極的清談的路，來逃避現實了。

(3) 內朝和州制的建立

依照秦漢時代的中央制度，參考傳統政府的源流，秦漢丞相的權位，還算不了一個正式的內閣 (cabinet)，但從漢高帝到漢景帝，這時丞相的功用的確已和正式的內閣很為接近。從皇帝來說要把一切政治行動，都通過了這個近似的內閣下達全

國，是非常不方便的。文景時代天子事務不繁，有這樣一個綜持政務的丞相，已經相當夠用。到了武帝時代，他自己要做事。自己要多作主張，丞相的主要功用是在執行決策和承轉詔書方面，其中最高的決策，卻另有一部分天子的近臣，天子的賓客，以及天子的顧問，這些人就成為一個顧問的機構，這就是所謂“內朝”。丞相御史大夫以及九卿都不在“內朝”之列。丞相照例一直不入內朝的，但昭宣以後，九卿有時加上某些名義，可以算做內朝的分分子。

這一個變革，雖然在功能上是天子減削了丞相之權，使丞相變成了一個常務官，國家主要的政務，由另外一個團體去決定。但從另一方面看，還有一個複雜的政治背景。在漢代初年，不僅丞相的權很大，並且丞相在慣例上一定在各通侯中選擇。這些通侯多數是高帝時立功的功臣的後裔。因此，功臣後裔就自然形成了一個貴族的團體。依照漢初情況來說，這些功臣是幫助漢高帝定天下的，高帝崩後，他們還擁有一部分實力，呂后對他們也不能怎樣。呂后死後，大臣誅諸呂之事，就是這些功臣聯合發動的，所以漢文帝到長安，還要考慮再考慮，不能無所顧忌。文帝時代的最大成就，就是把京師的兵權逐漸的轉移到文帝親信之手。然後景帝方才收回諸侯王國的權柄。但是不論文帝或者景帝，在政治上還是依照著過去的成規，不曾輕易變動。因此丞相一職就成了貴族集團的代表人，因而貴族政治的氣味非常濃厚，漢初“文景之治”也就是從這一點出發的。

到了武帝立為天子，他是一個雄才大略的君主，他不願受到一般習慣法的拘束，同時他要用另外一般自己的智囊團不願和一般拘束成法的九卿二千石來商談國家大計，他的左右賓客，甚至於他親近的宦官，就形成了另外一羣人（並且他還有意的把丞相擯除在這一羣人之外），這一羣人就形成了所謂“內朝”和國家正式（formal）的朝廷中，用丞相來領銜的百官的相對。因而以丞相為領袖的就被叫做“外朝”。演變結果，內朝是主決策的，外朝是主執行的。

關於內朝的解釋，是根據漢書劉輔傳顏注引孟康的話：¹⁶

“中朝，內朝也。大司馬，左右前後將軍、侍中、常侍、散騎、諸吏為中朝；丞相以下至六百名為外朝。”

錢大昕在他的三史拾遺有一個更詳的說明是：

“漢書稱中朝官或稱中朝者，其文非一，惟孟康此注最為分明……給事中亦

中朝官，孟康所舉不無遺漏矣。然中外朝之分，漢初蓋未之有，武帝始以嚴助，主父偃輩入直承明，與參謀議，而其秩尚卑。衛青霍去病雖貴幸，亦未干丞相御史職事，至昭宣之世，大將軍權兼中外，又置前後左右將軍，在內朝預聞政事，而由庶僚加侍中給事中者，皆自託為腹心之臣矣。此西京朝局之變，史家未明言之，讀者可推驗而得也。”

但是內朝（或中朝）的制度，據孟康所說，再由錢大昕所補充，就知道西漢末年的制度，不是漢武帝時當時的情況。內朝的官職也是後來逐漸增多，而內朝的習慣法也是後來逐漸完備，在漢武帝時候還是相當的草創，和後來不盡相同的，漢書嚴助傳說：¹⁷

繇是獨擢助為中大夫，後得朱買臣、吾丘壽王、司馬相如、主父偃、徐樂、嚴安、東方朔、枚臯、膠倉、終軍、嚴葱奇等，並在左右。是時征伐四夷，開置邊郡，軍旅數發，內改制度，朝廷多事。婁舉賢良文學之士，公孫弘起徒步，數年至丞相；開東閣，延賢人與謀議，朝覲奏事，因言國家便宜。上令助等與大臣辨論，中外相應以義理之文，大臣數誦（注師古曰：中謂天子之賓客，若嚴助之輩也，外謂公卿大夫也。）

在這裏可以看出漢武帝時候內朝已經開始形成，其中成分卻還簡單，其中天子賓客，如嚴助、朱買臣、主父偃、東方朔、徐樂都是中大夫，吾丘壽王是光祿大夫侍中，只有司馬相如因為不肯參與公卿國家之事，他的名義是郎，未加上大夫的名號。至於後來內朝最重要的成分，將軍；在漢武帝時衛青及霍去病都是絕對不與聞政務，不在內朝之列。其在武帝時代，“更進用事”的九卿，及御史大夫張湯，也都仍是外朝的官吏，未曾加上內朝的什麼名義。這種情形還是漢初的傳統，武帝把這傳統擴大了些罷了。因為在文帝時候，賈誼已經是中大夫，在天子左右，有不少的建議，因此才引起周勃和灌嬰（周勃封絳侯與灌嬰並稱絳灌）的不滿。文帝為調協起見，才把賈誼送出去，作王國的大傅。這一件事正可以證明內朝外朝的衝突，在漢文帝時已具有雛形，而賈誼所要做的，和漢武帝的主張也非常接近，只是文帝能夠謙讓未遑，把漢初制度延長了一個時候。

在內朝中，照一般的看法，是不把尚書算在內的。依照漢書劉輔傳師古注引孟康的說法，就未將尚書算在內。但是尚書的功能方面卻顯然是內朝的樞紐，談內朝

的職事，不能把尚書除外。其所以孟康不把尚書當作內朝官的，大約有幾個原因：一、尚書職守自西漢以後時在變化，尚書雖然在內朝中甚為重要，但就外朝來說，尚書也要參與的，所以列入外朝也不算全錯。尚書要主持天子的詔令，在西漢時已算做“三獨坐”之一，到東漢時更為重要，他的權會超過宰相。就體制來看，而不就功能來看，尚書就更像純外朝的官。二、孟康是三國時人，三國時承東漢之後，和西漢距離更遠，而況三國時中書也都任用士人算做外朝的一部分了，他當然更會受當時制度的影響，把尚書不放在內朝之內。三、內朝和外朝的分別，實際上也只照習慣上的分法，若按照國家成文定制，尚書令不僅無三獨坐的明文，而且還是少府的部屬。既無定制的明文，所以列入內朝的官職，會有些出入。但這只是就表面而言，若追溯權力的來源，那就顯然的尚書是參與內朝，執行內朝的決定，再到外朝去做形式上的傳達者。依照漢書張安世傳，說安世領尚書事，“職典樞機”，以謹慎周密自著，“外”“內”無間，每定大政已決，輒移病“出”，聞有詔令，乃驚吏之丞相府問。這就表示內朝的政務，是比較秘密的，尚書雖然是其中的關鍵，卻不大容易被人注意，只看到尚書在外朝宣布詔令，便以為尚書的職守在外朝。但就實際性質來說尚書列在外朝，真不過只是一個內朝的代表罷了。

因為尚書是詔令必經的機構，所以西漢的元輔重臣，會加上領尚書事，平尚書事，視尚書事等名義。到了東漢就一律用錄尚書事的名義。其中最重要的還是霍光的“領尚書事”，因為領尚書事，就是管制詔令的事，也就是可以有權指揮尚書令及尚書。這種權力實際上就是攝政，而金日磾和上官桀不過是霍光的副手，後來到宣帝初年，于定國為光祿大夫平尚書事，也一樣不過是霍光的助理，比金日磾及上官桀還差一點。至於成帝時孔光和張禹的領尚書事，雖然也稱做領，因為客觀環境不同，和當時薛宣的視尚書事，都不過只是加入內朝的官銜罷了。到了東漢尚書令的權更大，“雖置三公，事歸臺閣。”²⁰ 領、平、視等等的名義不再適用，只可用錄尚書事，錄就是錄省，指可以過問的意思，並非尚書令的上司。也就是這些元老大臣在內朝中，有他的一個地位。其中如太傅，太尉，司徒和司空，都可以加上“錄尚書事”的名義。這和西漢時期純粹外朝長官如丞相，御史大夫、大司馬、大司徒、大司空等從不加領尚書事平尚書事等名義的完全不同。這也就表示著尚書已有內朝轉成外朝的趨勢，而尚書令的職權漸漸的宰相化了。“錄尚書事”一職，在東漢

時期本是安置元老的，後來建安時曹操輔政，加上了“錄尚書事”的頭銜，從此錄尚書事一個頭銜，就成為權力的代表。後來曹爽、司馬師、司馬昭都加了“錄尚書事”，而在蜀漢，諸葛亮、姜維、費禕也都加“錄尚書事”。到兩晉時期，如賈充、梁王彤、東海王越、王導、桓溫、謝安、會稽王道子、劉裕等都加錄尚書事，也就表示錄尚書事權責的重要。

再就內朝的情形來說，將軍要算內朝的核心，而常侍則為內朝的重要結構，這兩種職務，就是東漢外戚宦官能夠相代執政的憑藉。常侍或中常侍都是從侍中一職轉變而成的，而將軍在武帝時不屬於內朝範圍而是霍光輔政時才以大將軍的身分加入內朝，金日磾及上官桀也各以將軍的身分加入內朝。這件事是否漢武帝的遺意，在漢書中字裏行間頗有疑問，不過不論是否漢武帝的意思，其將軍一職在霍光輔政加入內朝顯然是內朝性質有一個畫時代的改變。而西漢後期外戚的權柄從這一個組織開始，東漢從外戚當政演變為宦官當政而形成了權臣篡奪，和這個制度的形成有密切的關係，也是一個不容否定的事實。

(4) 漢代的人事和選舉問題

在漢代政治活動的場所上，有幾種不同的人物在那裏消長，其中有功臣（其後成為新貴族）、有宗室、有外戚、有宦官、有文吏、有儒生，各人有各人不同的背景，就形成了消長和爭執的局面。

當着漢朝開始的時候，蕭何和曹參秉政，他們在當時行政中樞，並未曾受到任何的牽制。當時代表的政權，可以說是文吏的政權，蕭曹政權可以說是一種現實傾向的政權，他們這些文吏，並無什麼深遠的理想，他們只希望樹立一個清明，有效而安定的政權，來維持現狀就夠了。他們鑒於秦代政治的失敗，他們知道秦朝的失敗是由於煩擾，即政府管事太多，而實際上推行時又不能免除弊病，所以他們推行的是一種無為而治的政策。雖然秦代的法律還是一直保存著，只是執行的態度有一個極端的轉變，這就樹立了漢代初年的長期太平。而這種過分消極態度，也就為儒生所不滿。

蕭曹都是功臣而兼文吏的，他們的身分是功臣，他們的作風是文吏，等到蕭曹死後，繼承他們當政的人，便都是功臣身分，其作風雖然繼承蕭曹的舊貫，但卻是

盲目的繼承，比蕭曹本人們更少了一番了解。所以把這些人歸類，只能歸入到功臣一組，不過他們所任用的人，除去功臣子弟任子為郎的以外，還以文吏出身為主，所以漢朝初期，還是文吏當政的時代。

到了漢武帝即位，用人不拘一格，除去貴族和文吏以外，儒生也開始抬頭。罷黜百家表章儒術原則也開始實行了。可是他也並不完全信任儒生，時常也用文吏來牽制。並且除去儒生文吏以外，武人也有時加入任用的班次。他對於丞相始終是防範而壓制，以致丞相隨時都戰戰兢兢的來過日子，同時又把原來丞相史刺州之權，收歸天子變成刺史的官職。所以這個時期可以說是天子專斷的時期。不論那種背景的人臣，都是平列的在天子管制之下。

天子從宰相方面收回了更多的權力，天子直接的權力增大了，天子處理的事務增多了，天子更需要更多的助手。過去和天子接近的只有郎和大夫，大夫由他官遷補人數有限，郎的選任都是有任子，算貲以及少數的六郡良家子，學識和經驗都有限，不足應付當前的重大需要，所以為了徵集人才，才有了新的選舉制度，這種新的設計，從漢武帝即位時期已經開始，可知武帝在即位前已經有這種設計了。

這種舉賢良的制度，提拔出來的當然是集中於兩種人，第一種是儒生，第二種是文吏，儒生是從學問的造詣來選拔，文吏是從服務的成績來選拔。這兩種人數的比例增加了，一方面改變了漢代官吏的素質，另一方面也增加了工作的效能。這和漢武帝時對四方征伐開闢疆土，國家支出迅速增加，但尚能維持下去，這與漢武帝任用人才，也並非沒有關係。

當然，這種任用賢才的創意，還是要溯源到漢高帝，然後惠帝四年、文帝二年、十五年、都頒發過類似的詔書，而這一類型的詔書，正是要徵集賢才。高帝十一年詔書，是：²¹

蓋聞王者莫高於周文，伯者莫高於齊桓，皆待賢人而成名。今天下賢者智能豈特古之人乎？患在人主不交故也，士奚由進？今吾以天之靈，賢士大夫，定有天下以為一家，欲其長久世世奉宗廟亡絕也。賢人已與我共平之矣。而不與吾共安利之可乎？賢士大夫有肯從我游者，吾能尊顯之。布告天下，使明知朕意，御史大夫昌下相國，相國鄭侯下諸侯王，御史中執法下郡守。其有意稱明德者，必身勸，為之駕，遣詣相國府，署行義年，有而弗言者免。年老癯病

勿遺。

這種舉賢的觀念，顯然的，還是戰國時代尊重賢士的觀念延長下來的，尤其漢高帝生平最佩服的是信陵君，而信陵君正是號為尊賢下士的人。

孝惠時期只置“孝弟力田”員額，免去賦稅，並非擔任公職，稍稍不同一些。到了文帝時期，又和高帝時有點類似了，其中是：²²

文帝二年詔曰：乃十一月晦，日有食之，[二三執政]舉賢良方正能直言極諫者以匡朕之不逮。”

文帝十五年，詔“諸侯王、公卿、郡守、舉賢良能直言極諫者。”

十五年的策問，並且見於漢書鼂錯傳。²³但是舉的次數還是較少，而且公卿大臣也並不見一定舉人。到漢武帝時雖然有建元元年及元光元年兩次著名的策問賢良，而成為定制的還是元朔元年的詔書：²⁴

公卿大夫所使總方略，壹統類，廣教化，美風俗也。夫本仁祖義，褒德祿賢，勸善刑暴，五帝三王所繇昌也。朕夙興夜寐，嘉與宇內之士，臻於斯路，故旅耆老，復孝敬，選豪俊，講文學，稽參政事，祈進民心，深詔執事與廉舉孝，庶幾成風，紹休聖緒。夫十室之邑，必有忠信，三人並行，厥有我師。今或至閭郡而不薦一人，是化不下究而積行之君子雍於上聞也。二千石長官紀綱人倫，將何以佐朕，燭幽隱，勸元元，厲蒸庶，崇鄉黨之訓哉？…有司奏議曰…今詔書昭帝聖緒，令二千石舉孝廉，所以化元元，移風易俗也。不舉孝，不奉詔，當以不敬論，不察廉，不勝任也，當免。奏可。”

從此以後，察舉的規模從此大定，西漢末年雖然比武帝時察舉的次數更為頻繁，東漢時更嚴格規定了每年察舉，但正式規模卻是從武帝時奠定下的，東漢時期進一步的辦法，是從文帝及武帝以來，只有對策。到了東漢順帝時，更清楚定明“諸生試家法，文吏試章奏，”²⁵就和隋唐時代以後的科舉辦法有些近似了。

察舉制度奠定了考試制度的基礎，對於中國人事上的貢獻（甚至於可以說對於人類人事制度上的貢獻），是不容忽視的。察舉及考試制度對於政治上和社會上的影響是顯明的，將貴族制度下所壓抑下的平民階級的人才，給與提升的機會，使得政治機構隨時有新的細胞加入，不至於腐化太速；並且對於社會上也造成了社會轉換（social mobility）的機會，使得國家政治比較上接近於全民社會的，而不屬於

某一階級所專斷（中國歷史上確有不少出身寒賤的人才，從考試制度中得到政治和社會地位。有些西方學者認為考試制度對於選拔寒微並無用處，這一點是不能同意的）。這也造成了中國的社會不僅和印度的社會全然不同，而且比較歐洲及日本的封建社會也很不一樣，這可能說是漢代以後察舉及考試制度的貢獻。雖然如此，假如就認為這就是“中國式的民主政治”如同有些中外學者主張的，那也失之於籠統，把兩種全然不同性質的辭意，混作一談。民主是指政府受人民的控制，政府的權力來源是人民所授與，政府只向人民負責的而言。至於薦舉，科舉等等考試制度，只是在任何政府（包括立憲政體及專制政體）之下，所採取的一種人事制度的方式，與民主政治的原則本來不在一個層次上。在民主政治原則之下，凡是公民都有同等的權利和義務，都對於政府有同等服務的機會，不應當有世襲身分的限制，這就使得邊遠和貧窮的人有到政府成為負責人之一的可能。在薦舉以至科舉的制度下，也曾提拔了不少巖穴之士，成為白屋公卿，使得世族政治失去一些效用，但仍然和民主政治有極大的區別。就二者顯明的區別來論計有：(1)從孝廉進士到公卿，還要經過一個長時期的升轉，從未聞直接考公卿，更不曾直接考天子，民主政治卻直接選出多數黨領袖成為責任內閣，並且還可以民選總統。(2)民主政治不僅要人民選舉行政首長，更重要的還是立法權及代議制，薦舉及科舉卻從來與立法權不曾涉及。所以民主政治和薦舉及科舉制度雖然在減損世族勢力這一點上互相重合，但民主政治卻還有它特有的更大範圍。因此民主政治和薦舉與科舉制度還是兩回事，不必相提並論。

再就察舉制度來說，對於兩漢時代的人事方面，的確有其功效。尤其對於儒生服務的機會方面，薦舉制度的幫助甚大。但這種功效也不能持久不變。因為(1)從光武以至明章，雖然不能信託某一個宰相，而且也未嘗信託尚書及尚書令。不過這些擔任要務的重臣都還是儒生出身的。到了和帝以後情形就轉變了。最先外戚擅權，以後宦官執政，都是利用過去內朝的權力，而儒生就不再能占重要的決定位置。(2)就以察舉本身來說，也是漸漸的變質，在各郡之中還是世家大族，更占上風。世家大族利用察舉上優先的機會，使得世家大族的地位更形穩固。這就形成了準貴族政治。等到曹魏實行九品中正法，薦舉的決定，即在京師，當選的人更限於在京師的豪族，而外郡的豪族又畫出到範圍之外，這樣具有優先地位的家族，就更大為減少，

選舉的方面就更為狹小，魏晉的世族政治才更進一步的形成。不過依照東漢晚期察舉的形勢來看，也會一步一步演成世族政治，只是九品中正的辦法更加速世族政治的實現罷了。

註

- 1 漢書五十二，田蚡傳，藝文本 933 頁。
- 2 左傳襄十四年藝文十三經注疏本卷32，562頁。
- 3 史記六，秦始皇本紀，藝文本 126 頁。
- 4 見趙翼廿二史劄記。
- 5 三皇在漢代為天皇、地皇，及人皇。惟此見於秦始皇本紀的作秦皇，並且說秦皇最尊，此秦皇當非人皇而當屬楚辭中天皇泰一之別稱。
- 6 見戰國策趙策所言新垣衍的建議。
- 7 周人立嫡立長的制度，見王國維殷周制度論。
- 8 秦始皇不立太子的原因，可從史記秦始皇本紀中看出，因為秦始皇諱言死，認為立太子是一個不吉之事。
- 9 例如論語稱“堯曰舜，天之歷數在爾躬，”孟子說“天與之。”以及秦靈的“受命于天，既壽永昌，”都是“天授”的觀念。
- 10 見史記一二二，1287頁，漢書六十，1035頁。
- 11 見史記一〇二，1122頁，漢書五十，908頁。
- 12 見漢書四十八賈誼傳。
- 13 見漢書五十六，979頁。
- 14 此引今文尚書泰誓，不見於現存本尚書。
- 15 漢書五十六，988頁。這個意見曾經由胡適之先生在北京大學中國哲學史講堂中提示過。
- 16 漢書七十七，1260頁。內朝制度參看勞幹論漢代的內朝與外朝，中央研究院史語集刊第十三本。
- 17 漢書六十四上，1078頁。
- 18 漢書六十二，1059頁，司馬遷為中書令，尊寵任職。中書令即中書謁者令，又稱中尚書令，宣帝時弘恭石顯俱曾做過，中書令即尚書令之職，以士人為之，稱尚書令。以宦者為之稱中書令。至曹魏時始並置尚書令，中書監及中書令，俱用士人。

- 19 續漢書百官志尚書令，注引蔡質漢儀曰“故公為之者，朝會不下陛奏事，增秩二千石。”（下字原衍，據惠棟注補）後漢書三十六，339頁。
- 20 後漢書七十九，801頁，仲長統傳。索仲長統昌言理亂篇言獨相之重要，可謂古今至論。清沈欽韓博極羣書，於此竟不能了達，足見知言之不易。又漢代尚書制度參見陳樹鏞漢官答問（卷一pp. 9—11）（振緒堂叢書本）及周道濟“秦漢政治之研究”（pp. 49—65）（五十七年刊本）。
- 21 漢書一下，39—40頁。
- 22 漢書四，56—57頁及60頁。
- 23 漢書四十九，900頁。
- 24 漢書六，74—75頁，又此詔殘簡，亦見於居延漢簡偶有異文，可資參校。
- 25 後漢書九十一，927頁。

SOME CHARACTERISTICS OF THE POLITICAL ORGANIZATION OF THE HAN DYNASTY

LAO KAN

The political organization of the Han dynasty differed considerably from that of the pre-Ch'in era, as reflected in the *Tso-chuan*, the *Chou li*, and the “Wang-chih” (“Royal Institutions”) in the *Li chi*. Throughout the imperial era, Chinese government followed more or less the Han pattern, which was characterized by being both simple and effective.

One of the most important features of the Han system was the delegation of high authority to the chancellor, an institution which was formed perhaps largely by accidental historical circumstances but brought over sixty years of peace and prosperity to the people. This institution was not identical with the responsible cabinet of the West but there are functional similarities. The trouble was that the Chinese system was at best a customary law. The emperor, being the highest law-maker and law-breaker, was always to exercise his power. Under emperors Wen and Ching, who favored in general a laissez-faire policy, this custom was maintained. Han Wu-ti, who believed in a different political philosophy, however, made it impossible for this institution to continue. After the reform of Wu-ti, the course of development in Chinese history was mainly for those who were close to the emperor to encroach on the power of the chancellor and to promote themselves to take his place. In turn, gradually, there would be others who were

still closer to the throne to encroach on the power held by these people and to promote themselves. In a similar manner, supervisory and censorial officials encroached on the power of executive officials, and this often led to the creation of new supervisory and censorial officials to supersede the old. This made the whole system of central, regional, and local governments highly complicated and clumsy—a situation that lasted until the end of the Manchu Ch'ing dynasty.

Of course, the position of the emperor was extremely important in imperial China. Religiously, he was the only son-of-Heaven. In society he was the only super-man, all powerful and highest in status. Trying to provide a checking force, ancient intellectuals promoted a theory that the emperor derived his power and authority from Heaven. Han philosophers in particular stressed that the theory on mutual response between Heaven and man (*t'ien-jen kan-ying* 天人感應), and that of calamities and abnormalities (*tsai-i* 災異), which Heaven sent as warnings to the ruler. These theories, however, were difficult to verify, and people's faith in them declined already from the later part of Han times.

The development of imperial authority reached a climax under Wu-ti. By that time, the so-called kingdoms or principalities were actually governed by state-chancellors (*kuo-hsiang* 國相) appointed by the emperor. The various nobles enjoyed only revenues from their "enfeoffed" territories but exercised no political authority over the land or the people. Many of the marquises were even obliged to stay and live at the capital. The military aristocrats at the beginning of the dynasty had become powerless. The political power and authority had been centralized. Combining Confucian and Legalist schools of thought, Wu-ti had a new political philosophy and was successful in both internal control and external expansion, particularly in his wars against the Hsiung-nu. As a price for this protection and expansion, the people's burden in taxes and corvée were increased, but their livelihood seems to have had little improvement.

Two major institutions developed under Wu-ti, namely the innercourt (*nei-ch'ao* 內朝) and the regional supervisory system. The former led to the creation of such posts as *shang-shu* 尚書 and *shih-chung* 侍中 in later times, whose holders tended to usurp the power of the chancellor. Coming down to the Ming dynasty, the founder even abolished the chancellorship and sometimes real power was in the hands of certain grand eunuchs. The latter initiated superviareas called *chou* 州 or province, which was placed over and above local governments on the prefecture (or commandary, *chün* 郡) and district (*hsien* 縣) levels. Eventually, this developed into the four-or-five level regional and local governmental system of Ming and Ch'ing.

The origin of the inner court was Wu-ti's use of literary attendants and brilliant intellectuals as special advisors on government policies. This group greatly limited the voice of the chancellor. Later, when Huo Kuang served as

generalissimo and regent, he became the leader of the inner court. These practices became patterns for many people to rise to power under later dynasties. The *shang-shu* were originally keepers of imperial stationary and documents, but they became very powerful under the Later Han.

The creation of the province (*chou*) began in Ch'in times when imperial secretaries (*yü-shih* 御史) were despatched to supervise the prefectures or commandaries (*chün*). Kao-tsu, founder of Han, trusted his chancellor Hsiao Ho and allowed him to send his own secretaries (*ch'eng-hsiang shih* 丞相史) as supervisors. Wu-ti in his process of political centralization, despatched regional supervisors, *tz'u-shih* 刺史 to areas called province. Coming down to Later Han, regional supervisors often led troops and the province became an important level between the central and local governments.

Another important Han institution was the recommendation of talented and worthy people to the government and the accompanied examination system. It eventually developed into the celebrated *k'c-chü* 科舉 system from Sui and T'ang times. This system was undoubtedly influential and contributed to a degree to social mobility in later imperial China. But, in the author's opinion, it hardly deserves the title of "democracy in Chinese style" as attributed by some writers. Such a title can be highly misleading.