

秦汉诏书与 中央集权研究

叶秋菊 著



中国社会科学出版社

秦汉诏书与 中央集权研究

叶秋菊 著



中国社会科学出版社

图书在版编目(CIP)数据

秦汉诏书与中央集权研究 / 叶秋菊著. —北京: 中国社会科学出版社,
2016. 6

ISBN 978 - 7 - 5161 - 8415 - 8

I. ①秦… II. ①叶… III. ①诏令—研究—中国—秦汉时代
②政治制度史—研究—中国—秦汉时代 IV. ①K232.065②D691.2

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2016)第 138275 号

出 版 人 赵剑英
责任编辑 孙铁楠
责任校对 林福国
责任印制 张雪娇

出 版 中国社会科学出版社
社 址 北京鼓楼西大街甲 158 号
邮 编 100720
网 址 <http://www.csspw.cn>
发 行 部 010 - 84083685
门 市 部 010 - 84029450
经 销 新华书店及其他书店

印 刷 北京明恒达印务有限公司
装 订 廊坊市广阳区广增装订厂
版 次 2016 年 6 月第 1 版
印 次 2016 年 6 月第 1 次印刷

开 本 710 × 1000 1/16
印 张 18.25
插 页 2
字 数 261 千字
定 价 68.00 元

凡购买中国社会科学出版社图书,如有质量问题请与本社营销中心联系调换
电话:010 - 84083683

版权所有 侵权必究

教育部人文社会科学青年基金项目“秦汉诏书研究”
(项目编号 14YJC770036) 成果

湖北省社会科学基金项目 (项目编号 2013185) 成果

序

在夏商周三代，国家最高统治者治理天下事务，时常向臣属、民众发号施令，以整合思想，行动一致。《尚书》中，保留了不少君王告谕臣民的文告，这应该就是诏书的早期形态。像《甘誓》、《汤誓》、《泰誓》以及《牧誓》，便是夏启、商汤、周武王在大规模军事行动之前的动员令，无不叙述出兵征战的正义性，阐明两军对垒的策略，语言精粹，鼓动性强。周初，告谕之文格外多，像《大诰》《康诰》《酒诰》《召诰》《洛诰》《康王之诰》是以“诰”名篇，《微子之命》《蔡仲之命》《顾命》《毕命》《冏命》《文侯之命》则以“命”名篇。还有一些篇章不用诰命之名，仍属告谕之令，如《武成》之作，是因“武王伐殷，往伐归兽，识其政事”，《多士》之作，是因“成周既成，迁殷顽民，周公以王命诰”，等等。

从文献学的角度看，诏书作为“王言之体”是颇有讲究的。东汉中期，担任过尚书仆射的胡广在《汉制度》中称：“帝之下书有四，一曰策书，二曰制书，三曰诏书，四曰诫敕”，并对四种下书文体作了具体解释，于诏书有云：“诏书者，诏，告也，其文曰告某官云云，如故事。”汉末，著名学者蔡邕著有《独断》，对帝王下书四体解说更细致，指出诏书有三品：“其文曰告某官，如故事，是为诏书。群臣有所奏请，尚书令奏之，下有‘制曰’，天子答之曰‘可’，若‘下某官’云云，亦曰诏书。群臣有所奏请，无‘尚书令奏’、‘制’之字，则答曰‘已奏如书’，本官下所当至，亦曰诏。”此外，诏书的起草与发布程序，诏书的格式与物质形态，都

在文献学的考索范围之内。

当然，更多的人关注的是诏书的内容与实施效果。秦汉是中国大一统社会的早期阶段，战国以前的那种诸侯林立局面结束，郡县制确立，中央集权体制逐渐完善。在这一过程中，国家的大政方针无一不反映在诏书中，或者说要通过诏书来贯彻执行。因此，以诏书为切入点探索中央集权制度的早期历程，是一个独特的视角。叶秋菊女士的《秦汉诏书与中央集权研究》（以下简称《研究》），就是基于这一思路的尝试之作。

秦汉诏书的作用首先体现在皇位传承上。为了顺利完成新旧皇帝之间的交接，皇室会颁布一系列诏书，以维持政局的稳定和统治的连续性。《研究》中列举了收揽人心的即位诏、确定继承人的立嗣诏、临朝称制的太后诏、稳定形势的遗诏、改朝换代的禅让诏，可见诏书在关键时刻出现的必要性和必然性。而在加强皇权方面，则有削夺诸侯王权的有限分封诏、削弱相权的策免三公诏、塑造皇权合法性的祥瑞诏，显示出中央集权建立之初的历史特点。在崭新的官僚体制建立与完善的过程中，秦汉发布了大量诏书。以汉代为例，大量求贤诏的发布，对选拔贤能人才充实各级政权机构，建立完整的治理体系确定了基本原则。又通过官吏的任免、考课与奖赏，使诏书成为帝王管理官吏、控制官吏的工具，促使官吏听命于中央，实现全国范围的有效治理。而在地方治理方面，督促地方官吏的劝诫诏、面向全国各地的劝农诏、缓和社会矛盾的灾异诏，以及处理周边民族事务的边事诏，则使各地声气相通，人人奉职，四方辐辏，形成稳固的社会根基。大量事实说明，“汉所以能御九州者，文书之力也。（汉）以文书御天下”。

在秦汉中央集权制度演进历程中，诏书的作用无处不在，无时不在，这是《研究》所呈现的当时景象。个中道理非常简明，不言而喻，但将其如此具体入微地展现出来，并在展现中揭示诏书与社会现状的内在联系，言人所未言，极为不易，对学术领域的拓展大有帮助，值得称道。当然，《研究》中尚有不小的提升空间，尤其是诏书与秦汉中央集权关系上还有一些问题值得探讨，以及《研

究》未涉及内容。不过我们不可因此而求全责备于一书，俟诸来日可也。

《研究》是秋菊在博士论文基础上修订而成。秋菊是河南南阳人，自1996年秋负笈武汉，在华中师范大学历史文化学院接连攻读学士、硕士、博士学位十余年。她天性善良真诚，勤奋苦读中仍能至孝笃亲，关爱家人。毕业留校后，秋菊从事中国古代史教学，投下大量心血，渡过教学关。随之在科研上发力，接连在教育部、湖北省项目申报中获得成功，结天道酬勤之硕果。著作出版之际，邀我作序。我禁不住追忆过往之事，感慨万千，遂略述《研究》撰作缘起、内容与价值，以表祝贺之意。惟愿秋菊保持目前良好的上升势头，凝神聚气，锲而不舍，在中国古代史研究领域不断推出新成果。

周国林

2016年5月31日于武昌桂子山

目 录

序	(1)
绪论	(1)
一 问题的提出	(1)
二 研究现状	(2)
三 研究方法与资料来源	(15)
第一章 秦汉诏书的源流和体式	(17)
第一节 秦汉诏书的流变	(17)
一 诏书的概念	(17)
二 诏书的渊源	(19)
三 诏书在汉代以后的流变	(24)
第二节 秦汉诏书的体式	(25)
一 诏书的格式	(25)
二 诏书的习用语	(38)
三 诏书的文体特点	(40)
第三节 秦汉诏书的流程	(50)
一 诏书的草拟	(50)
二 诏书的颁发	(57)
三 诏书的执行	(62)
四 诏书的管理	(71)

第二章 秦汉诏书与皇权的强化	(73)
第一节 皇帝制度的建立	(73)
第二节 秦汉诏书与皇位传承	(76)
一 收揽人心的即位诏	(76)
二 确立继承人的立嗣诏	(83)
三 临朝称制的太后诏	(91)
四 稳定形势的遗诏	(97)
五 改朝换代的禅让诏	(103)
第三节 诏书加强皇权的表现	(106)
一 削夺诸侯王权力的有限分封诏	(106)
二 削弱相权的策免三公诏	(128)
三 塑造皇权合法性的祥瑞诏	(133)
第三章 秦汉诏书与官僚体制的建立和完善	(148)
第一节 秦汉官僚制度的建立	(148)
第二节 求贤诏书与官吏的选拔和任用	(152)
一 两汉求贤诏的发展演变	(153)
二 汉代求贤诏的主要内容	(160)
三 汉代求贤诏的特点及影响	(164)
四 任免官吏的诏书与君主专制	(169)
第三节 诏书与官吏的考课和奖赏	(175)
一 颁发诏书督促考功和课殿最	(175)
二 颁布诏书奖赏有功官吏	(179)
第四节 诏书与汉代官吏的问责	(189)
一 从诏书分析汉代问责官吏的情况	(189)
二 汉代问责官吏的特点	(198)
第四章 秦汉诏书与地方治理	(200)
第一节 秦汉诏书与地方吏治	(200)
一 督促地方官吏尽职尽责	(201)

二 提倡廉洁清正	(206)
三 要求执法宽平	(208)
四 遣使监察地方官	(214)
第二节 面向全国的劝农诏	(216)
一 土地制度的重大变革	(217)
二 劝农诏的内容	(218)
三 劝农诏的影响	(227)
第三节 灾异诏书与汉代救灾	(229)
一 汉代灾异诏书的概况	(229)
二 朝廷应对灾异的措施	(232)
三 灾异诏书对汉代社会的影响	(234)
第四节 秦汉诏书与周边少数民族地区的治理	(236)
一 对北方匈奴的管理	(236)
二 对南越地区的治理	(253)
三 对西部羌族的管理	(258)
余论	(263)
参考文献	(269)

绪 论

一 问题的提出

公元前 221 年，秦始皇兼并六国，建立了中国历史上第一个大一统的专制主义中央集权的封建王朝。秦朝的政体即政权形式是专制主义中央集权制度，基本特征是把国家的一切政治权力，诸如行政权、司法权、财政权、监察权、选拔用人权、军权等高度集中到中央政府，最后集中到国家的最高统治者皇帝的手里，形成最高的、唯一的、没有限制的政治权力即皇权。皇帝任命各级官僚机构的人员，令他们秉承皇帝的旨意办理政事、统治人民。秦王朝开创的政治体制，经过汉王朝的进一步实践和完善，成为中国古代的基本政治体制，后代社会在政治体制的基本特征、模式等方面没有实质的变化，谭嗣同说过：“故当以为二千年来之政，秦政也。”这充分说明秦汉时期的政治体制对中国历史的重要影响。

诏书，也叫诏令，是指中国传统社会由皇帝或以皇帝名义制发的下行文书的统称，是皇帝对全国的政治、经济、文化、民族、法律等所有方面事务的旨意的具体体现，具有至高无上的权威，全体臣民必须遵守，是以皇帝为首的专制主义中央集权国家有效地进行行政管理、维系统治的重要工具。

诏书有广义和狭义之分。《后汉书·光武帝纪》注引《汉制度》云：“帝之下书有四：一曰策书，二曰制书，三曰诏书，四曰

诫敕……诏书者，诏，告也，其文曰告某官云[云]，如故事。”^①蔡邕《独断》云：“汉天子正号曰皇帝……其命令，一曰策书，二曰制书，三曰诏书，四曰戒书……诏书者，诏诰也，有三品：其文曰‘告某官某，如故事’，是为诏书……”^②有“告某官某，如故事”的固定用语而用作诏告的诏书是指狭义的诏书，而广义的诏书包括皇帝的全部专用文书，制、诏、策、戒书等是诏书的不同文体。本选题是以广义的诏书概念为出发点，探讨秦汉诏书的流变、格式、运作、特点及其对加强中央集权的意义。

秦汉时期是中央集权制度建立并逐步完善的重要时期，一套适合于集权制统治的施政手段逐渐完善，并贯穿于行政运作之中。其中，诏书是朝廷进行行政管理的一个极重要的手段。生活于东汉前期的王充曾说：“汉所以能御九州者，文书之力也。（汉）以文书御天下”^③，这充分概括了诏书在秦汉政令推行中所发挥的巨大作用。

从档案学角度考证秦汉时期诏书的流变、格式、运作、特点等情况，是了解秦汉时期行政官僚体制乃至整个政治制度一个不可或缺的中心环节；而诏书的内容涉及国家政治、经济、军事、文化、社会等各个方面的重要政策，因此诏书的内容又是研究历史问题的重要载体。司马迁和班固都认识到诏书的意义，在《史记》尤其是《汉书》中收录了大量的诏书。

二 研究现状

诏书研究对于历史研究具有非常重要的价值，中国学者对秦汉诏书研究的起步较早，最早对秦汉诏书进行研究的是东汉的蔡邕，

①（宋）范曄撰，（唐）李贤等注：《后汉书》，中华书局1965年标点本，第24页。以下所引均为此版本，不再说明，只出页码。

②（汉）蔡邕：《独断》卷上，中华书局1985年标点本，第1、4页。

③（汉）王充撰，黄晖校释：《论衡校释》卷十三《别通》，中华书局1990年标点本，第590页。

他在《独断》一书中，对自己见到的诏令文书进行了归纳总结，认为诏书分为策、制、诏、戒四类，这是目前所知对秦汉诏书从制度方面所做的最早的研究。

把诏书视为一种专门的文体始自南朝。刘勰的《文心雕龙》中有《诏策》一篇专门讨论诏书，对魏晋以前诏书的源流与文体特点进行了阐述。《文心雕龙》之后，梁昭明太子《文选》，分诗文为三十八体，“诏”“策”“令”都属于文体。此后，唐代的《古文苑》，宋代的《文苑英华》，明代吴讷的《文章辨体》、徐师曾的《文体明辨》，乃至清代姚鼐的《古文辞类纂》中，都有诏令这种文体。

史籍著录诏书始于《旧唐书·经籍志》，而把诏书辑为专集则始于北宋宋敏求编《唐大诏令集》，此后历代皆有诏令集。

在秦汉时期，由于纸尚未普遍使用，这导致后世保存的有关秦汉时期的文献资料非常匮乏，而诏书的实物资料几乎没有，因此，在蔡邕和刘勰之后，学者对秦汉诏书的研究仅限于收集整理，例如北宋林虑编《西汉诏令》十二卷，南宋楼昉又依其体例续编《东汉诏令》十一卷，清朝严可均编《全上古三代秦汉三国六朝文》，皆收录了秦汉时期的一些诏书。而这一时期，对诏书从制度、文体方面进行研究的都未超过蔡邕和刘勰。

20世纪初，敦煌、居延汉简的先后发掘出土，为深入研究诏书提供了较多的第一手资料，学术界对秦汉时期诏书的研究进入新的阶段。1913年底，王国维利用斯坦因在敦煌发现的汉简，在《屯戍丛残考释》一文里，把简牍和文献、碑刻等材料结合起来，对汉代诏书的程式、行下程序等问题都做了探讨。他提出“如诏书”“如律令”含义有别，“苟一事为律令所未具而以诏书定之者，则曰‘如诏书’，……苟为律令所已定而但以诏书督促之者，则曰‘如律令’”^①。这种“二重证据法”为后人开辟了新的研究道路，提供了新的研究方法。

^① 罗振玉、王国维：《流沙坠简》，中华书局1993年版，第107页。

1930年,万余枚居延汉简出土,其中含有元康五年诏书等有诏书内容的简牍。20世纪40年代至60年代,劳榘整理居延汉简,在《居延汉简考释·考证之部》一书和《居延汉简图版之部再版序》中对诏书向边塞地区的下发过程做了进一步的揭示,他认为下达诏书有几种不同的形式,第一,是从天子下到御史大夫,再由御史大夫下丞相,由丞相下中二千石、二千石,然后再转下去。第二,是从天子直下丞相或三公,而不是御史大夫下丞相或由司空下司徒。这种由丞相直下的方式到了东汉时就变成由司徒下郡国。第三,是由天子制诏直达郡守,不由丞相以及御史大夫来转。采用这种方式下达的诏书不外乎两种情况,一是由于情况紧急,二是诏书只下给某郡,不属通令性质的诏书。

20世纪60年代,陈梦家先生在参加武威汉简的整理研究工作之后,又对过去出土的汉简进行了整理研究,并对《汉简缀述》一书中的《西汉施行诏书目录》一文,考证了多条内容与诏书有关的汉简。

1972年至1976年,居延新简出土。其中《永始三年诏书册》是迄今少有的比较完整而且有确切年号的西汉时期的诏书册。薛英群在《居延汉简通论》^①一书中专门写了《官文书》一节,结合文献和出土简牍,认为诏书一般有三部分内容构成,第一部分称为“奏”,下诏的部门及主要官吏姓名;第二部分为诏书本文,也是诏书的主要内容,一般史书摘录的就是这一部分;第三部分是诏书下行于内外官署之例文,也就是下行文书。作者还对现有的居延汉简中内容为官府文书的汉简进行挑选、分类。该节后附有《永始三年诏书》,对《永始三年诏书》的出土简册进行了排序,对诏书的结构、下达程序进行了说明,对诏书的内容也进行了考证。

再后来发现的武威汉简、悬泉汉简和额济纳汉简中,都有关于诏书内容的简牍。

随着出土文献资料的增加和简牍文书学的发展,20世纪90年

^① 薛英群:《居延汉简通论》,甘肃教育出版社1991年版。

代,对秦汉时期的诏书研究获得了进一步发展。李均明、刘军合著的《简牍文书学》^①将简牍中的文书进行了详细的分类,对简牍中的诏书进行了初步探讨。李均明的《秦汉简牍文书分类辑解》^②一书则对秦汉简牍中的诏书进行了收集整理。汪桂海的《汉代官文书制度》^③是一部全面、系统论述汉代文书制度的著作。因诏令是文书的一种,因此该书对诏令的常见用语、撰写、审查、封印、收、发、启封与传递的一般情形都做了详尽的阐述。

在利用出土简牍资料研究汉代诏书方面,日本学者也取得了一些成绩。大庭脩在《居延出土的诏书册与诏书断简》^④一文中,利用8枚简复原了元康五年诏书册,推断了诏书自中央传达至地方基层的过程。《汉代制诏的形态》^⑤一文,则指出诏书的形式可分为三种:一是皇帝以独立意志下达命令,诏书中附有“布告天下使明知朕意”“以称朕意”等语;皇帝直接行使立法权则使用“著令”“著为令”等语。二是官僚在权限范围内提出奏请,其附有皇帝的“制曰可”。三是皇帝委托官僚立法,是第一与第二种形式的复合,其用语有“具为令”“议为令”“议著令”等。

这一时期,还有多篇研究诏书的论文发表。

第一,对于汉代诏书的分类问题,研究者大都遵循蔡邕的4类分法,把皇帝的诏令文书分为策书、制书、诏书和戒敕,但是对于这四类的用途、格式则争议较多。薛英群认为,制与诏的区别并不明显,难以划分,甚至制、诏通用或见于同一件文书。刘后滨在《从蔡邕〈独断〉看汉代公文形态与政治体制的变迁》^⑥一文中认

① 李均明、刘军:《简牍文书学》,广西师范大学出版社1999年版。

② 李均明:《秦汉简牍文书分类辑解》,文物出版社2009年版。

③ 汪桂海:《汉代官文书制度》,广西师范大学出版社1999年版。

④ [日]大庭脩:《居延出土的诏书册与诏书断简》,载中国社会科学院历史研究所战国秦汉史研究室编《简牍研究译丛》第二辑,中国社会科学出版社1987年版,第1页。

⑤ [日]大庭脩:《汉代制诏的形态》,载大庭脩《秦汉法制史研究》,林剑鸣等译,上海人民出版社1991年版,第165页。

⑥ 刘后滨:《从蔡邕〈独断〉看汉代公文形态与政治体制的变迁》《广东社会科学》2002年第4期。

为，诏令文书和奏章文书的形态随着时代的不同而不断变化，蔡邕的四分法是东汉中期以后的诏令文书的情况，西汉初期绝不是这样，这种分类方法不能代表整个汉朝时期的文书形态。对于策书，蔡邕认为主要用于除封、罢免及谏谥等事项，使用对象是诸侯王、三公。格式是起首为年、月、日，称“皇帝曰”。汪桂海认为蔡邕的话基本可信，但不完全。比如，对某些有特殊威望和功勋的人物，死后也赠谏策以示荣宠或勉励；对个别德行很高、为皇帝敬重的大臣，因老病而遣归休养，同样赐以策书，以示慰勉、赏赐和优待。对于制书，争议更多。蔡邕认为制书主要用于两个方面：一是下给三公，令三公向全国颁布的赦令、赎令；二是任免九卿或京师近臣。在格式上的标志是起首“制诏某官”。汪桂海认为从现存的制书来看，制书涉及的内容不仅有赦、赎令，还有任免令和其他诸事的指示命令。对于诏书，争论不多，蔡邕认为，诏书分三种情形：一是其文有“告某官……如故事”；二是“群臣有所奏请，下有司曰‘制’，天子签之曰‘可’，若‘下某官’云云”；三是“群臣有所奏请，无‘尚书令奏’、‘制’之字，则答曰‘已奏，如书’。本官下所当至。”对于戒敕，蔡邕认为是使用于刺史、太守及三边营官。汪桂海认为戒敕最大的特点是带有督责、敦促官员善守职事、遵纪循法的意旨，但是有时也可用于诸侯王，认为蔡邕的说法概括得不够全面。

第二，对于诏书的草拟者——尚书的研究非常多。汪桂海认为西汉前期是御史草拟诏书，从汉武帝开始由尚书郎草拟，尚书令缮写，再交由皇帝审核，皇帝批准的画朱勾予以施行。自然，汉代有些诏书是皇帝亲自写的。^①

汉武帝时，尚书的职权发生了变化，从负责传递文书转为草拟诏书，研究者大都认为尚书职责的变化反映出君权与相权的矛盾，君主为了限制相权、加强中央集权，所以用“位卑权重”的尚书限

^①（清）赵翼撰，王树民校证：《廿二史劄记校证》卷4《汉帝多自作诏》，中华书局1984年点校本。

制丞相。另外，黄留珠的《东汉尚书职权试说》^①认为东汉尚书地位明显提高，但还没有进入国家最高决策层。黄宛峰的《东汉三公、尚书职权辨析》^②则认为东汉的三公与尚书共行宰相职掌。

第三，对诏书的书写材料也有相关研究成果。陈静的《诏书的以纸代简过程——兼论“板诏书”的出现及应用》^③，论述了诏书以纸代简的过程及“板诏书”的产生和演变，认为诏书一直到汉末还在沿用简牍，而纸写的诏书最早出现在三国。丁春梅在《中国古代诏书纵横谈》^④中综述了从汉代到清朝诏书书写材料的变化过程。作者认为，秦汉时期的诏书写在竹简木牍上；三国时期的诏书是用素帛和木牍书写的；西晋用青纸诏；十六国时期，诏书上首次出现图案；明朝时，在国内发布的诏书使用黄纸，而发往国外的诏书则用金花纸；清朝时，诏书的颁发有一套严格的仪制，这反映了清朝中国的封建专制和皇权至上达到登峰造极的地步。

第四，对诏书的下发、传递程序方面，争论较多。薛英群认为两汉时下达诏书，其下行系统没有严格规定，而以诏书的内容及所涉及的部门等具体情况而定。高帝十一年二月诏书，是由御史大夫周昌下相国萧何，相国萧何下诸侯王，御史中执法下郡守。汉武帝元狩六年诏，是由御史下丞相，丞相下中二千石、二千石，下郡太守、诸侯相。《无极山碑》光和四年八月丁丑诏书，则由尚书令下太常，太常耽、丞敏下常山相，各不相同。汪桂海则提出了自己的见解，他认为高帝十一年诏书中“御史大夫昌下相国，相国酈侯下诸侯王，御史中执法下郡守”有误，汉代叫昌的御史大夫只有周昌，但是高帝十一年，周昌任职赵相，当时的御史大夫是赵尧，这与历史不符。另一方面，从现存的诏令简牍来看，下行文都在诏令正文的结尾，没有一个是下行文混在诏令正文中间的。从这两方面

① 黄留珠：《东汉尚书职权试说》《南都学坛》1990年第1期。

② 黄宛峰：《东汉三公、尚书职权辨析》，《南都学坛》1991年第8期。

③ 陈静：《诏书的以纸代简过程——兼论“板诏书”的出现及应用》，《济南大学学报》2000年第1期。

④ 丁春梅：《中国古代诏书纵横谈》，《档案学研究》2005年第1期。