

文津出版

文史哲大系二〇二

廖伯源◎著

使者 與 官制 演變

秦漢皇帝使者考論



使者與官制演變

秦漢皇帝使者考論

文史哲大系 202
廖伯源 著

天津出版社
印行

使者與官制演變：秦漢皇帝使者考論 / 廖伯源
著。-- 初版。-- 臺北市：文津，2006[民
95]

面；公分。-- (文史哲大系；202)

參考書目：面

ISBN 978-957-668-796-9(平裝)

1. 人事制度 - 中國 - 秦(公元前 221-207)
2. 人事制度 - 中國 - 漢(公元前 202-公元 220)

573. 411

95014867

文史哲大系 ②②

使者與官制演變

秦漢皇帝使者考論

著 作 者：廖 伯 源

發 行 人：邱 家 敬

出 版 者：文 津 出 版 社 有 限 公 司

地 址：台 北 市 106 建 國 南 路 二 段 294 巷 1 號

E-mail：twenchin@ms16.hinet.net

http://www.wenchin.com.tw

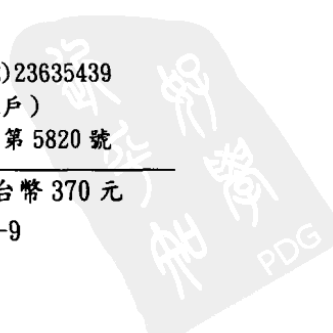
電 話：(02)23636464 傳 真：(02)23635439

郵政劃撥：00160840 (文津出版社帳戶)

登 記 證：行 政 院 新 聞 局 局 版 台 業 字 第 5820 號

初版：2006年8月一刷 新台幣370元

ISBN 978-957-668-796-9



目 錄

卷一 導論	1
上編：使命考論	11
卷二 干預司法、治獄誅殺	13
一、調查案件	13
二、收捕、召下獄	16
三、治獄	19
四、釋囚	24
五、理囚	26
六、誅殺	28
卷三 封爵拜官、貶免賞罰	35
一、封爵	35
二、拜官	42
三、免奪貶官爵	50
四、賞賜慰勞	54
五、使護喪事	58
卷四 溝通上下、徵召說降	67
一、諭意	67
二、辨論政策	77
三、受上言	80
四、責問官員	87
五、徵召	93
六、游說招降	98

(2) 使者與官制演變

卷五 視察救災、監督官吏	105
一、視察	105
二、循行天下	108
三、救災	116
四、行河治水	124
五、監督官吏	127
卷六 發兵監軍、領護外族	133
一、發兵	133
二、監軍領兵	139
三、領護外族	158
卷七 出使外國、祭神求書	163
一、出使外國	163
二、祭神祀祖	171
三、其他使命	176
下編：使者考論	181
卷八 使者之信物、服飾與官銜	183
一、使者之信物	183
二、使者之服飾車騎	199
三、使者之官銜	202
卷九 使者之權限與特徵	215
一、使者與行政官員之關係	215
二、使者之權限	221
三、使者之特徵	228
卷十 使者與官制演變之一：臨時差遣之使命轉變為 固定職掌及新官職	235
一、謁者召致廷尉	235
二、侍中臨飭上計吏	238

三、郎將出使匈奴	240
四、郎將領兵征伐	252
五、監督州郡軍事之使命演變為 「都督諸軍事」等新官職	265
卷十一 使者與官制演變之二：專職使者—長期擁有 使者身份之官員	273
一、刺史、司隸校尉	273
二、河堤使者	278
三、使匈奴中郎將	281
四、護羌校尉	291
五、護烏桓校尉	302
六、西域都護	309
七、專職之使者轉變為行政官員	316
卷十二 約論與餘論	321
一、約論	321
二、餘論	329
徵引文獻目錄	333
後記	343

卷一

導 論

一

凡是受某人委派爲其代表，以其名義幹事，皆可稱爲某人之使者。故使者之範圍非常廣泛，任何稍爲複雜之人類社會，皆有使者之存在；所以使者之起源，可不予討論。本書之對象，僅爲皇帝之使者：即受皇帝委派爲其代表，以皇帝名義幹事者。自從有皇帝，即有皇帝之使者，爲皇帝之耳目爪牙，統治帝國的工具之一。

皇帝之使者是由皇帝派遣。在政治變態時期，亦有例外。如在皇帝幼弱，太后臨朝或權臣秉政時，太后、權臣以皇帝的名義派遣使者，這些使者亦可視爲皇帝之使者。就以兩漢而言，呂太后以少帝名義，霍光以昭帝名義，王莽以平帝名義，鄧太后以安

帝名義，梁太后、梁冀以質帝、桓帝名義，董卓、曹操以獻帝名義所派出之使者皆屬之。此外，亦有大臣執行皇帝之命令而派遣皇帝之使者。如《後漢書·隗囂傳》曰：「建武二年，大司徒鄧禹西擊赤眉…禹承制遣使持節命囂爲西州大將軍，得專制涼州、朔方事。」（13／522）時鄧禹在關中，光武帝命禹就近遣使者往使隗囂。禹所遣使者持節，拜囂爲西州大將軍，得專制涼、朔，則禹所遣明顯是皇帝之使者。所有上述他人以皇帝名義所派遣的使者，皆包括在本書討論範圍之內。本書所討論者，除少數爲先秦時代國君之使者外，幾全是皇帝的使者；後文爲行文之方便，皆簡稱之爲使者。

就出使之地點分，使者可分爲出使外國之使者與出使國內之使者二類。春秋戰國時代，列國並峙，各國之間聘享、盟會、和戰頻繁，故出使外國之使者極爲活躍，《左傳》、《戰國策》中有關各國聘使往來交涉之事例充盈卷冊，縱橫家皆以出使外國來成就其功業。而其時預備出仕之士人，其教育包含作使者之訓練。《論語》〈子路〉篇曰：「子曰：『誦詩三百，授之以政，不達；使於四方，不能專對；雖多亦奚以爲。』」¹ 意謂學習詩之主要目的是爲政與出使，若二者皆不能勝任，則誦詩再多亦無用。而孔子在答覆子貢問如何可謂是士時，把士分成三等，最上等的是「行己有恥，使於四方，不辱君命，可謂士矣。」² 能夠

¹ 台北藝文印書館印行《十三經注疏》本《論語注疏》，13／3b-4a。

² 前引《論語注疏》，13／7b-8a。

作為成功之使者，才是第一等的士；則出使是當時宦途中重要的工作之一，甚為明顯。³ 但天下一統之後，形勢大變，秦漢帝國之外國，皆文化較漢遠為落後之邊荒蠻夷之國，國力亦弱，除西漢前期之匈奴外，皆不構成對中國之威脅，漢朝或以藩屬視之。故出使此類外國之使者，其重要性及其出使對政治之影響，皆遠不及先秦時代列國互使之使者。

秦漢統一之後，出使國內之使者無論數量與重要性都大為增加。先秦時代國小，且君主專制尙在形成階段，政府官員為國君家臣之性格尙重，國君與政府官員之關係較為密切，不必動輒派遣使者指示監督行政官員，故其時出使國內之使者數量較少，影響亦相對為小。至秦漢統一中國，皇帝君臨天下，掌握帝國政事之最後決策權。但皇帝居於深宮之中，與各級行政官員，尤其是郡國官員甚少見面之機會，上下隔膜，不能親臨指導。為加強對

³ 既然出使外國是春秋戰國時期宦途的重要工作，出使時應持何種態度和應遵守那些原則，為當時士人所關心探討。劉向《說苑》〈奉使〉篇曰：

「《春秋》之辭，有相反者四：既曰大夫無違事，不得擅生事矣；又曰出境，可以安社稷，利國家者，則專之可也。既曰大夫以君命出，進退在大夫矣；又曰以君命出，聞喪徐行而不返者，何也？曰：此四者各止其科不轉移也。不得擅生事，謂平生常經也。專之可也，謂救危除患也。進退在大夫者，謂將帥用兵也。徐行而不反者，謂出使，道聞君親之喪也…故君有危而不專救，是不忠也，君無危而擅生事，是不臣也。」（《說苑》12 / 1）

「專之可也」與「擅生事」之間，其分寸如何拿捏，是使者成功與否之關鍵，亦是出任者關心的問題，故自春秋以來，就有人討論。

4 使者與官制演變

各級政府官員之領導控制，以使其確實執行政策與詔令，故皇帝常常派出使者，向各級官員傳達皇帝之旨意，或調查其執行政策之情形，或觀察其治跡，或探探民隱。或有某些特殊之事件，為便於控制，貫徹其個人之意志，皇帝不欲行政機關插手，而特遣使者辦理。是皆皇帝防閒政府官員，集中權力，加強其個人統治之手段。皇帝猜疑心越大，權力慾越高，派遣出去的使者就越多。使者為皇帝之代表，可以指揮各級官員，間中不免會干預政府官員之行政，影響政府行政之運作；而且使者為皇帝之耳目，故有相當程度影響決策。可以說，在皇帝制度下，出使國內之使者之重要性及其對政治之影響遠超過出使外國之使者。但是，可能是出使外國者的使者身分較為明顯，所以歷來講使者的文章，多集中講出使外國之使者，對出使國內之使者則不甚注意。⁴ 本書全面研究漢代之使者，尤其著重出使國內之使者。

⁴ 《說苑校證》〈奉使〉篇，所舉諸例及論奉使應有之行為，完全是關於出使外國。（12/292-310）其中有爭辨的只有漢高祖使陸賈往使南越王尉佗一例（此例亦是〈奉使〉篇唯一漢代的例子）。其時南越獨立，陸賈雖說服南越王尉佗稱臣於漢，但漢朝廷的統治力量並不能到達南越。（《史記·南越列傳》，113/2967-2969）陸賈出使南越歸類為出使外國，似較近事實。又《北堂書鈔》〈奉使〉篇中，雖有「採代方言，遺輜軒之使」，「循行風俗，循行州郡」，「衣繡持斧」，「發倉粟賑貧民」等說明出使國內之語句，但其全文之內容仍以出使外國為主。（40/1-9）

二

皇朝時期⁵ 官制演變的原則之一是「君主近臣，代起執政，品位已高，退居閒曹」。⁶ 意謂皇帝不滿意官僚制度之功能，乃派遣身邊近臣干預官僚系統之行政運作。宰相為官僚系統之首領，故皇帝對官僚制度之不滿往往以宰相為直接發洩之對象，造成王權與相權之沖突，結果是皇帝近臣逐漸侵蝕宰相等官員之職掌權力，架空宰相，成為新的宰相官。原來之宰相官雖然品位崇高，但已喪失政治與行政責任，亦無權力，即所謂「退居閒曹」。新宰相實際負責政務，責任漸大，品位漸高而庶務纏身，漸與皇帝疏遠而有隔膜，皇帝又會對其有所疑忌、不滿而派遣近臣干預，則前述官制演變又會不斷地重複發生。

此官制演變之原則，章太炎首先指出，⁷ 至今關於中國官制

⁵ 以政治制度之觀點言，中國歷史大致可分為四期：西周三百餘年最大的特色是封建，政權分散，社會階級分明而嚴密，可稱為封建時期。秦漢以下至清代，雖然改朝換代十數，但政治制度基本相同，最大的特點是有皇帝，皇帝擁有國家大事之最後決策權，行郡縣制，社會階級不分明，此時期可名之為皇朝時期。位於封建時期與皇朝時期中間之春秋戰國則是大變革時代，從封建制度轉變為皇朝制度，可謂是轉變時期。至商朝及以前，制度難稽，無以名之；但此期歷史文化之研究仰賴考古發現者實多，或可稱之為考古時期。

⁶ 李俊以此四句十六字為中國宰相制度演變之法則，作為其書之結論。見氏著《中國宰相制度》，頁239。

⁷ 章太炎：《檢論》〈官統〉上（7/10-11）。

之研究對其說均無異言，而支持者則不少；⁸ 對官制之所以如此演變之原因，且有新的解釋。章太炎曾簡單地謂原因為「人主之狎近幸，而憎尊望者之逼己」。⁹ 余英時從皇朝時期政治格局是「君尊臣卑」著眼，謂皇帝擁有絕對權力，可以按照自己的意志去修改官僚制度。另一方面，官僚制度本身有自主性，要求建立並維持若干普遍性的法度，而且官員往往自視為國家社會的公僕，不認為自己只是統治者的私臣，在皇帝要破壞法度時，官僚制度會盡量加以抗拒。因此，皇權與官僚制度常會發生磨擦，當官僚制度發展得不符合「君尊臣卑」的要求時，皇帝便調整官僚制度。宰相是官僚團體之首領，皇帝調整官僚制度，自然會改革

⁸ 前引李俊：《中國宰相制度》完全贊同章太炎的看法，並在其結論中引用章氏的說法以解釋中國宰相制度演變的法則（頁239-240）。日本學者和田清撰〈支那官制發達史上之三特色〉一文（收入《東亞史論叢》），謂中國官制的第一個特色是「波紋的循環發生」：君主近臣出為政府大臣，一波一波的後者取代前者，如拋石於池中，落石處不斷發生波紋向外擴散（頁159-162）。和田清之說法與章太炎之理論無歧異。勞榘〈論漢代的內朝與外朝〉，《史語所集刊》十三本，頁267）與徐復觀〈漢代一人專制政治下的官制演變〉，《周秦漢政治社會結構之研究》，頁268-271）均持類似的看法。二十餘年前余英時撰〈「君尊臣卑」下的君權與相權〉（收入《歷史與思想》），不但詳細說明章太炎此一官制演變的理論，解釋其如此演變之原因，並運用此理論去解說皇朝時期君權與相權的關係（頁50-61）。十餘年前鄭欽仁撰〈帝國遺規兩千年——中國政治制度的特色〉（收入中國文化新論制度篇：《立國的宏規》），採取和田清的說法（頁14-18）。又林麗月撰〈王者佐·社稷器——宰相制度〉（收入前引《立國的宏規》），亦引用李俊、余英時的說法（頁116-117, 127）。

⁹ 前引章太炎〈官統〉上，《檢論》7/11a。

宰相制度，所以宮庭內官一波波地相繼取代宰相。¹⁰

儘管此官制演變的理論已為史家普遍地接受，認為確是皇朝時期官制演變的一項特色；而且其所以如此演變的原因也有言之成理、令人信服的解釋。但是，關於此官制演變理論本身之研究，即此官制演變過程之研究，至今尚付闕如。章太炎的文章千字上下，僅觀察到同一官名在前一朝代為皇帝近臣之官銜，到後一朝代卻成為宰相官銜的現象而下結論，僅有結論而缺乏論證。和田清所撰的〈支那官制發達史上之三特色〉稱此官制演變為「波紋的循環發生」，與章太炎的文章相同，亦僅有觀察與結論。至余英時撰〈「君尊臣卑」下的君權與相權〉，雖然對此官制演變的原因提出新解釋，但其文章旨在闡明皇帝制度下君權與相權之關係，僅利用此官制演變之原則解釋皇帝與官僚制度不斷發生磨擦，進而調整官僚制度之原因，¹¹ 對於皇權調整官僚制度之過程——即是此官制演變之過程——並不在意。當然，此官制演變理論所涉及史事之時間涵蓋整個皇朝時期，¹² 其演變過程無

10 前引余英時撰〈「君尊臣卑」下的君權與相權〉，關於官僚制度的自主性（頁50-61），余氏引用S.N.Eisenstadt, *The Political Systems of Empire*, (The Press of Glencoe, 1963) pp.274-275。本書參考S.N.Eisenstadt此書，和田清所撰〈支那官制發達史上之三特色〉，及章太炎《檢論》，皆先見於余英時〈「君尊臣卑」下的君權與相權〉文中所引，因求索其原文作參考。

11 前引余英時，〈「君尊臣卑」下的君權與相權〉，頁47-75。

12 甚至包括戰國時期，蓋戰國時期所形成之新軍國，其政治制度型態與秦漢以下之帝國同類。

疑極為複雜，是制度史家所當致力的大問題之一。

至此為止，對此官制演變理論的說明與解釋，都集中在君主近臣演變成爲宰相。¹³ 其實此理論涵蓋之範圍應當擴大爲君主近臣演變成爲各級政府官員。李俊所謂中國宰相制度演變之法則：「君主近臣，代起執政，品位既高，退居閒曹」，只是此官制演變之一部分。君主近臣不斷起而代取的，不但有執政的宰相，也有其他中央政府官員，甚至有些是地方政府之官員。

至於君主近臣如何不斷起而代替政府官員，大致上可分爲二種途徑。一種途徑是皇帝有意的調整改革官制：即皇帝不滿意官僚制度，明令把某些政府行政官員之某些職權轉移給宮庭之親近臣。這種有意的改革，其轉變的時間短，轉變的過程明確，史書多有記載。第二種途徑是自然的演變：即沒有明令的改革，而是在歷史環境、政治形勢之下，官制逐漸自然調整轉變，其轉變的時間長，其甚者拖經幾個朝代才完成轉變，轉變之過程也隱晦不明，史書無明顯的記載，要蒐集排比史例，經歸納分析綜合之功，才能摸清楚來龍去脈。當然，官制演變的複雜遠非此簡單的分類所能規範。某些職權的轉移演變可能經過此二種途徑的多重交互過程，轉變又可能中止或重複，而且此二種官制變化的途徑又可能各包含多種不同的類型，其細分與說明，當要先積累相當多的

個案研究，才可能進行。就第二種途徑，官制的自然演變而言，其中一重要的類型是皇帝之使者為官制演變之媒介。使者是皇帝的代表，出而監督、指導各級行政官員，或越過行政系統直接執行皇帝的命令，都會侵蝕行政官員的職權，某些使者甚至長期代替行政官員行使職權，而終於演變為行政官員：漢代的刺史、使匈奴中郎將，唐代的度支使、鹽鐵使、節度使均為顯例。這種現象凡是在君主專制之下都可能發生，漢代自不例外。以前撰《政治制度與西漢中期的權力鬥爭》¹⁴ 曾論及皇帝使者及其性格，唯該文另有主題，對使者未遑深論。今蒐集兩漢有關使者之史料，歸納使者執行之任務（使命），分析使者之權力及其與行政官員之關係，並論使者轉變為行政官員的過程。希望經此研究，能對兩漢時期皇帝近臣出為行政系統官員的事實有較廣泛深入之了解。更希望此書能有引玉之效，引起魏晉以下各朝制度史學者的興趣，各就所專精的時代之官制演變作研究，¹⁵ 則上文所述

13 前引章太炎、和田清、李俊、余英時、鄭欽仁、林麗月諸文。

14 LIU, Pak-Yuen. *Les Institutions Politiques et la Lutte Pour le Pouvoir au Milieu de la Dynastie des Han Anterieurs*, (Institut des Hautes Etudes Chinoises, College de France, Paris, 1983) pp.218-260, 337-339。

15 近代學者對唐代使職之研究，多側重在單一使職或數使職之探討，少綜合之宏觀考察。「就研究的廣度而言，迄今探討過的使職僅有節度使、鎮遏使、轉運使、莊宅使、樞密使、朝集使、功德使、宣徽使、戶部

皇朝時期官制演變的理論與歷史事實是否一致，當會有較明白的答案。此外，皇帝使者是皇帝之代表，干預、參與政治及行政運作，其功能影響不容忽視，對兩漢使者之全面研究當有助於了解漢代政治史，亦有助於了解漢代乃至皇朝時期政權之性格。

使、度支使、支度使、市舶使、招討使等十多種，其餘絕大多數使職則研究甚少，有的根本無人涉足…特別是缺乏全面、系統研究唐代使職的專著問世。」（寧志新：《隋唐使職制度研究（農牧工商編）》，頁85-87）唐代使職之數量太多，多至三百五十有餘，在各使職之單一研究完成前，欲作綜合之考察不易，利用唐代使職之研究成果討論官制演變，今尚未見。

上 編

使 命 考 論