

D691.2

T45

陶希圣  
沈巨尘  
著

小史  
丛书  
地  
秦  
汉  
政  
治  
制  
度

商务印书馆发行



沈陶  
巨希聖  
塵著

史地叢書  
秦漢政治制度

商務印書館發行

## 序

一九三五年秋季，北京大學政治系初開「中國政府」一課。這門課程在大學裏開班，還是初創，因為沒有適當的人來擔任這個講座，希聖便自告奮勇。希聖是富於歷史的興趣的，這個講座因而很注重沿革的部分。自這時起，我們講授和聽講的人們有一計畫，這便是把歷代的政治制度重新研究，作成比較完備的中國政治制度史。這本小書便是第一年講習的成績的一部分。

這年的秋季，希聖任爲北平大學法學院政治系設計。次年的秋季，清華大學政治系始設「中國政府」講座，由陳之邁沈乃正兩先生主講。陳沈兩先生注重於現行制度的部分。今年秋季以後，北京大學政治系將分這一課程爲沿革與現制兩目，沿革部分仍由希聖主講。中國政治既漸占大學政治系主課的地位，這類成績一定是很多的。不過這本小書卻是最初的一頁。

這本小書的設計和主要的論點是我們二人隨時討論成就的。初稿的寫作是巨廬的工作。細目的改定又經二人的討論。文字的潤色是同學曾憲先生的努力。書的成就會經過兩年的時間。其中

仍然有不少需要討論和補充的處所。我們希望各大學政治系的更大的貢獻。我們希望專家和同志的批評。

陶希聖 沈巨應 一九三六年七月二十二日 北平

# 目錄

## 序

### 第一章 緒論

#### 第一節 敍說

#### 第二節 秦漢的統一國家

#### 第三節 秦漢政制的特點

### 第二章 中央政府

#### 第一節 皇帝

#### 第二節 上公——太傅與將軍

## 目錄

一

一

四

一〇

一三

一三

四五

第三節	三公	五七
第四節	九卿	一一六
第五節	列卿	一三五
第六節	尚書臺	一三九
<b>第三章</b>	<b>司隸與刺史</b>	<b>一五四</b>
第一節	司隸校尉	一五四
第二節	刺史——州牧	一五八
<b>第四章</b>	<b>地方政府</b>	<b>一六九</b>
第一節	國	一六九
第二節	郡	一七四
第三節	縣	一八七

第五章 文官制度……………一九三

第一節 仕途……………一九三

第二節 任用……………二一三

第三節 升降賞罰……………二二一

第四節 休假考績……………二二九

第五節 府封秩俸……………二三五

第六節 加官與散官……………二五一

# 秦漢政治制度

## 第一章 緒論

### 第一節 敘說

「人存政舉，人亡政息」是過去論政的哲理。在此種見解下便演成「有治人無治法」的理論。所謂治人，係指從政的個人而言，所謂治法，便是現在所說的政治制度。中國人歷來講人治，講德治，而忽略政制的效能。其實政治制度與人類社會整個歷史的發展具有極嚴密的依存關係。我們與其注重治人，倒不如重視治法——政治制度。——因而就整個政治制度的發展過程，估定出某一時代的治人在這過程中的地位。我們固不輕視治人，事更重視治法即制度。因制度較有長久性。



而治人與治法又好比發明家與機器。發明家難得，而發明家所創製的機器，稍有某種智識的人即可運用。制度也是如此，逐漸積成的制度，纔能不如治人的人即可運用裕如。所以有人說，「有治法而後有治人」，不無道理。歷史上每逢亂世，都有改制運動。這就證明了治人難得，還是良好的制度可以適應着時地長久的使用。如王莽改制，王安石變法，歷代末期多有重視制度的改制運動。因為重視制度的興革，當然須知道制度的來去。因此制度的歷史追求，對現在或將來也是不無補益的。

關於中國政治制度的變遷與發展，有最顯明的一個根本法則：即是君主的近臣，此起彼伏的迭相形成政治的重要執政者。如戰國時的秦每多重用客卿，排斥公族，即是因為客卿是君主個人的私人，而公族則否。秦及西漢的丞相，初不過侍候君主的腹心家臣，國家成立了，他便成爲總理國務的大臣。他如東漢的尚書，魏以後的中書，南北朝的門下，明朝的內閣，晚清的軍機處，全是政府的首腦。但究其原始，無不是從職卑俸微的小官，侍候君主左右的近臣，蛻變而來。兩漢時爲皇帝守尉的光祿勳，衛尉，及管理王產的少府，極易升官，也因為他們是侍候皇帝的近臣的緣故。此外皇室與政府的逐漸分離也是政治制度史上的顯著事實。當統一國家成立的初期，統治者的家室與管理

國家的政府，組織上大多混同，皇帝的奴僕與政府的官吏區分不明。如秦漢的少府本是政府的九卿之一，但是宮中的宦者，及皇帝個人的財貨出入全由少府掌管。即是代管皇帝印璽、文件的符璽令、尚書令也全是少府的直屬官吏。這種宮中府中混合的現象，或是氏族社會的遺跡。因在氏族社會中處理衆事的首長，沒有特殊的身份，或與氏族對立的組織。而秦漢是初期的統一國家，皇帝的宮室與國家的政府，仍未顯明分立，或可證明是氏族社會的遺跡仍在。直至三國時代，諸葛亮仍說「宮中府中俱爲一體」，宮中的事也要諮詢政府的大臣。等到國家的組織再進展，宮中府中的分立顯明了，於是宮中不復有府官，所剩的只是皇帝的家室與奴僕。秦漢時皇帝有私產的現象也不存在了。整個國家成爲皇帝的財產，由這一事實——皇帝有私產到無私產與宮中府中漸次分別顯明——去看國家的進化是很有意義的。復次，是中國官制的歷史，雖然是新舊交替的向前進展，但在官制的名謂方面，舊官制的名謂每不因新官制產生而立即廢除。如漢朝的公卿，全是古名，而實質已異。東漢的丞相，其職權已爲尚書代替，而三公的空名仍存，直至明初丞相官職名實俱廢了。在官制的演變上，此類事例多不勝舉。所以我們不要爲官名因襲相同而炫惑，我們要注意的是官

史的實質變遷。

## 第二節 秦漢的統一國家

秦帝國建立於西元前二二一年，始皇二十六年，建都咸陽。至西元前二〇七年，子嬰降漢，凡傳三帝，共十五年。秦漢之際，戰亂八載。（二〇九——二〇二）西元前二〇二年，漢高祖五年，劉邦稱帝，都於長安，是爲漢西京。西元八年，王莽代漢，凡傳十四主，共二一〇年。王莽稱帝，國號新，都長安，凡十五年而亡。西元二五年，劉秀稱帝，都雒陽，是爲漢東京。至西元二二〇年，曹魏代立，凡傳十四主，共一九五年。東漢末年，董卓會遷獻帝於長安，後返雒陽，曹操復遷獻帝於許昌。

秦是歷史上第一個統一集權的帝國。前此的所謂國家，不過是部落的分立，中央對於各國只有上卿的任命權，周天子沒有統治各地方的權力。所有人民區分成竇塔式的等級，逐層相治，所謂「王臣公，公臣大夫，大夫臣士，士臣阜，阜臣輿，輿臣隸，隸臣僚，僚臣僕，僕臣臺。」（註一）而分立的國家，「當春秋時尙有千二百國，二百四十二年之中……諸侯奔走，不得保社稷者不可勝數。至於戰國

存者十餘。……周之列國唯有燕、衛、秦、楚而已。齊及三晉皆以篡亂南面稱王。衛雖得存不絕若綫。」（註二）復經戰國的互相侵伐，遂使秦始皇「吞二周而亡諸侯，履至尊而制六合。」（註三）統一的秦帝國遂出現了。

秦所以能兼併六國，完成統一局面的原因，要爲其財力與人力的優越所致。自戰國以來，農業技術已有顯著的進步，當時多以牛犂耕田，河水灌溉。而商業的發達，緊密了各地經濟的相互依賴關係，形成統一國家的經濟基礎。加之游俠、辯士的往來，客卿的任用，舊有的公族墜疊破壞了，這樣各地的習俗語言、文字、制度，以及各地的生活也就相隨而有統一的趨勢。更加戰國末年的一班學者，因應時勢，鼓吹統一，高唱「定於一」、「王天下」的言論，在社會意識上撒播下統一的種子。而秦國被山帶河，久稱天府之國，又善使用地利，掘渠引涇水，「渠就用注漢淤之水，灌澤浦之地，田萬餘頃，收皆畝一鐘。於是關中爲沃野，無凶年，秦以富強。」（註四）秦又利用政治力量，加速土地制度的變革，廢井田，阡陌，使民靜其業，一其志，經濟優勢遠駕他國以上。更以軍功爵級的賞晉，以鼓動人民參加侵略的戰爭。官戰士尊功臣，斬一甲首賜爵一級。爵至四級爲不更，即可免負國家的徭

役。再得高爵，則全家的徭役皆可豁免，或得封戶食租，故人民皆勇於戰爭。戰爭的勝利的進展，促成了國家的統一，於是秦的統一帝國便在上述各種優勢下，由秦始皇完成了。

秦的政權，是建立於擁有貨幣的商人及占有土地的地主基礎之上的。地主，商人向殘餘的貴族革命，秦的統一成功。商人希望統一，地主的目的在占有農民與土地。而且此時地租地稅已分離，有閒暇的地主，可以衣租食稅，不必裂土封國。故秦得因應時宜，依隨戰國以來發展的集權趨勢，罷侯置守，集大權於中央。此種「中央權力乃是小農及奴隸之上的地主商人政權。換句話說，是地主與商人的均衡之上的絕對王權。」（註五）及漢代秦稱帝，制度上多因循未改，漢初政權的性質，雖然有中央與地方分化的現象，但自西漢中葉以後，絕對的王權又再度的強化了。劉秀滅王莽成立東漢，中央集權仍是一貫的發展。蓋因「奴隸生產及商業資本所造成的政治組織，是中央集權的統一國家。自西漢中葉以後，這種政制漸次發達……劉秀稱帝以後，仍集大權於王室。」（註六）

秦漢的政權性質及政治制度雖大體相同，但政治思想及統治方法，則頗有差異。秦重法治，西漢初期重黃老之術，中葉以後，儒術漸重。紀元前三世紀以來，秦為裁抑貴族，鞭策農民起見，即勵行

法治，如商鞅、李斯皆以重法治在政治上建立功業。卽至秦末，李斯猶說：「重申韓之術，明商鞅之法，君主獨斷則可處位久長。」（註七）秦時法網之密，犯罪之多，至於「赭衣塞路，圜圻成市，天下愁怨，潰而叛之。」（註八）漢代秦爲皇帝，適當大亂之後，民窮財盡，「米石萬錢，馬至匹百金。」故漢初的政治，以休養生息爲本。「而相國蕭曹以寬厚清靜爲天下帥，民作畫一之歌。」（註九）亦因「當孝惠高后時，百姓新免毒蠶。」故「蕭曹爲相，填以無爲，而刑罰用稀。」（註一〇）加之高帝以馬上得天下，不重豎儒，故在西漢初期法治與儒術皆未在政治上得勢，執政者所固守的是黃老的無爲政治。歷文景兩朝，無爲的政治思想仍未變更。「文帝本修黃老之言，不甚好儒術，其治尚清靜無爲。」（註一一）「及至孝景不任儒，竇太后又好黃老術，故諸博士具官待問無有進者。」（註一二）所以在文帝時大儒如賈誼之流，亦謫居外藩，不見重用。文景以後便不同了。「自武帝初立，隸其武安爲相而隆儒矣。」（註一三）甚至擢用治春秋的儒者公孫弘爲丞相。但武帝後的宣帝仍是雜糅之術並用。元帝後儒者一尊的風氣始成。直至東漢末年，陰陽五行及老莊的學說，雖然興盛，而儒術在政治的統治上仍佔主要的位置。

秦初并天下，有三十六郡，後增置至四十餘郡。據史記秦本紀所載當時的疆域，「東至海，暨朝鮮，西至臨洮，羌中，南至北鬻戶，北據河爲塞，並陰山至遼東。」漢初承襲了秦時的疆域，將秦郡重新劃分。至武帝好大喜功，南滅百粵，北伐匈奴，東侵朝鮮，西服大宛，統治的領域愈益廣大。據續漢志卷二二三所載，西漢平帝時，所統治的領土，區分爲郡國一〇三，縣、邑、道、侯國一五八七。東漢光武帝將郡縣合并了四百餘所，後帝稍有增置，至順帝時統治的郡國一〇五，縣、邑、道、侯國一一八〇。至於人民戶口的多少，秦已無確數可考，但據各書所載，秦人口較漢初爲多。如漢書陳平傳所載曲逆一縣的人口，秦時有三萬多戶，漢高帝七年不過五千多戶。以常理推之，秦漢之間經過十年左右的大戰，人民因戰爭及饑荒而死亡者當不在少數。所以續漢志卷一九注說，漢初人口，「方之六國五損其二。」經過孝惠至文景六十多年的休養生息，國家富庶，人口滋多。後雖有武帝的兵役，然人口損失較少，易爲增補。據漢書地理志所載西漢人口在平帝元始二年（西元二年）有民戶一千二百三十三萬二千六十二口，五千九百五十九萬四千九百七十八人。光武中興，人口大減，較之西漢十有二存。續漢志卷一九注載光武中元二年（西元五七）有民戶四百二十七萬千六百三十四口。

二千一百萬七千八百二十人。漢末桓帝永壽二年（西元一五六）有民戶一千六百七萬九百零六口，五千六萬六千八百五十六人。

（註一）左傳昭公十年。

（註二）續漢志卷一九注。

（註三）賈誼過秦論。

（註四）史記河渠書。

（註五）陶希聖中國政治思想史第二冊頁五。

（註六）前傳第三冊頁八。

（註七）全唐文李斯文。

（註八）漢野食貨志。

（註九）漢書地理志。

（註十）漢書刑法志。

（註十一）風俗通卷二。

（註十二）漢書儒林傳。

（註十三）漢書董仲舒傳。



(附註)本節大意可參賈陶希聖中國社會史研究講義。

### 第三節 秦漢政制的特點

秦漢都是集權的君主政體，皇帝是惟一的統治者。皇帝之上，便無任何人或法可對專制的王權加以限制。但在實際上英主雖有獨攬一切的能力，權力的行使雖較充分，王權也能呈顯出有力的姿態。然一遇庸主便不同了，每多受權臣的挾制或壓迫，王權在實際上因之縮小。又自西漢中葉以後，儒者得勢「屈民中君，屈君中天」的學說大行，以為君主的作為，上天可加以賞罰，因此在意識上王權有了無形的限制，皇帝也要受治於較高的上天了。

秦漢的政治制度多相同，惟東西漢之交王莽篡古改制，政制名謂上有些更改，光武中興，一切又復舊觀。故王莽所立官名凡與所述秦漢政制無關係者即不加敘述。

在秦及西漢的皇帝之下，有為皇帝輔佐的丞相總攬國務。東漢改丞相制為三公制，於是一人總攬政務的制度變為三人分權共負政治責任的制度了。在三公制施行的期間，尙書臺暗中滋長，

漸次代替了秦及西漢的丞相地位，三公乃成坐而論道之官，毫無實權了。

秦的地方政府爲兩級制，中央政府之下有郡，有縣。監察地方的有御史。西漢改御史爲刺史。東漢末刺史復變爲州牧，地方政府便成三級制了。中央政府之下有州，有郡，有縣。又漢的政治組織有異於秦者，卽是秦爲純粹的郡縣制，而漢則於郡縣制以外另有封君制。「秦以爲周制微弱，終爲諸侯所喪，故不立尺土之封，分天下爲郡縣。」（註一）漢「懲戒亡秦孤立之敗，於是割裂疆土，立二等之爵。功臣侯者百有餘邑，尊王子弟大啓九國。」（註二）這在經濟上的原因，是漢之所以有封君制的存在者，「祇因土地兼併暫時分解，商業資本暫受打擊，奴隸經濟暫失進展，現物經濟暫時回復，纔容許封君制度的存在。」（註三）然而漢的封建並不是秦以前的封建。秦以前的封建爲分土，漢則爲分民封戶。漢初封國之大者至七十餘城，小者亦五六百戶。中央所轄不過十餘郡而且「公主列侯頗邑其中。」其後戶口繁殖，封君富庶，中央思加裁制，引起七國之亂。武帝以分封方法，減削封君權力，自此以後王侯的封國日益減小了。至東漢時所封的人數及戶口皆少於西漢。東漢末年封君制已漸消滅，幾成爲純粹的郡縣制了。

漢高政治制度

(註一)漢書地理志。

(註二)漢書昭侯王表序。

(註三)陶希聖中國政治思想史第二卷頁四參照。

## 第二章 中央政府

### 第一節 皇帝

#### 一 皇帝及皇室

秦以前的君主有皇、有帝、有王。周天子稱王，諸侯僭號亦稱王。始皇統一六國，以王號不足稱成功，於是另建皇帝之號，合皇與帝而為一。史記秦始皇紀說：

始皇二十六年（紀元前二二一）秦初并天下，令丞相御史曰……天下大定，今名號不更，無以稱成功，傳後世，其議帝號。丞相（王）綰，御史大夫（馮）綰，廷尉（李）斯等皆曰……今陛下興義兵，誅殘賊，平定天下，海內為郡縣，法令由一統，自上古以來未嘗有五帝不能及，臣等謹與博士議曰：古有天皇，有地皇，有泰皇。泰皇最貴，臣等昧死上尊號，王為秦皇。命為制，令為詔。天子自稱曰朕。王

曰去泰著臯，采上古帝位號，號曰皇帝。他如織。

始皇自以爲功德空前，古無倫比，故特立皇帝之號，以彰成功。漢因而用之。蔡邕獨斷卷一說：

秦承周末，爲漢驅除，自以德兼三皇，功包五帝，故并以爲號。漢高祖受命，功德宜之，因而不改也。皇帝之本義如何呢？前書說：

皇帝至尊之稱。皇者煌也。盛德煌煌，無所不照。帝者前也，能行天道，事天審諦，故稱皇帝。

師古曰：皇君也。天子之父故號曰皇，不豫治國，故不言帝也。又引蔡邕曰：不言帝非天子也。（日知錄

卷一三漢人追尊之禮柱）

由此看來，皇帝不僅是一種尊號，又有象徵其爲天之子而治理國家之意。故高帝父稱太上皇，戾太子稱悼皇考，皆因其不治國，只稱皇而不言帝。帝又是賢者的稱號，如高帝五年羣臣請漢王稱帝，漢王曰：吾聞帝賢者有也，空言虛語非所守也。吾不敢當帝位。（史記高帝紀）

皇帝在萬民中爲至尊，其所以如此者，因其由天立，爲天地之子，乃代天治理萬民。

天生蒸民，不能相治，爲立王者以統理之。（漢書谷永傳）

蓋聞天生蒸民，不能相理，爲之立君使司牧之。（漢書高帝紀）

君既由天立，故上爲天子，下爲民父母，代天治萬民。漢書鮑宣傳說：

天下迺皇天之天下也。陛下上爲皇天子，下爲黎庶父母，爲天牧養元元。

白虎通卷一班固也說：

王者父天母地，爲天子之子也。

天之子只有一個，皇帝只有一人。人主乃獨一無二，至高無上的。故史記高帝紀說：

天無二日，土無二王。

惟因如此，塵世上只能有一個皇帝，人民只許有一個君主，始可以達到「溥天之下莫非王土，率土之賓莫非王臣」的目的。所以皇帝爲人中至尊，其衣食起居言行全有特別而獨有的稱號，蔡邕說：漢天子正號曰皇帝，自稱曰朕。臣民稱之曰陛下。其言曰制詔。史官記事曰上。車馬衣服器械百物曰乘輿。所在曰行在所。所進曰御。其命令一曰策書，二曰制書，三曰詔書，四曰戒書。（國朝卷一）

皇位是世襲的，由同一家族的男系子孫相傳。除非立君的上天，可以因君主的罪惡，更命有德

者繼位，其他人爲的方法，搶奪皇位全是不正當的。皇位雖由男子繼承，但不一定立長男。如漢武帝是景帝的中子，昭帝是武帝的少子。東漢明帝乃光武第四子，章帝又是明帝第五子。其所以如此者，因循春秋之義「立嫡以長不以賢，立子以貴不以長」故東漢光武帝詔曰：

春秋之義，立子以貴……東海王陽，皇后之子，宜承大統。

（後漢書光武帝紀）

當承繼皇位的皇子，預立爲太子。此種制度在漢時已成定例，每帝初立，必須預立太子，否則非重宗廟之意。故文帝卽位數月，羣臣固請立太子，文帝不納，有司遂謂：

「豫建太子所以重宗廟社稷不忘天下也。」

（漢書文帝紀）

卒使文帝迫於衆議而立太子。但在秦朝豫立太子制尚未形成，故秦始皇臨危賜其長子書，史記稱謂「乃爲覆書賜公子扶蘇」而不稱太子，即係未曾預立的原故。而前此亦不聞羣臣有所爭議，可見豫立太子制在秦時尚未形成。

叔孫通因而視此爲秦滅亡的一個原因。

（漢書叔孫通傳）

秦以不早定扶蘇，胡亥詐立，自使滅祀。

至漢則君位繼承。大都以子。漢書文帝紀曰：

立嗣必以子，所從來遠矣。

所以景帝欲傳位於其弟梁孝王，其臣下極力反對：

（實）嬰引卮酒進上曰：天下者高祖之天下，父子相傳漢之約也。上何以得傳梁王？（漢書梁孝王傳）

但如皇帝無後，則可選宗室子之可爲後者使之嗣位。如哀帝即以元帝庶孫，而繼成帝即帝位。又有時大臣亦勸無後之王立弟，如：

成帝之議立太子也，御史大夫孔光，以爲尚書有股及王，兄終弟及，中山王元帝之子宜爲後。（漢書

中山孝王傳）

然成帝不納，因此時兄終弟及之制已成禁例。又如選立的嗣君，其位爲諸侯王時，則可徵入直即帝位。西漢文帝即以代王嗣立，東漢桓靈二帝亦皆以侯徵入爲帝。但如宣帝起於閭閻無封爵，則皇太后先封以陽武侯，然後使即帝位，東漢的實帝也是如此。

太子既是國之儲君與未來的至尊，故立太子時儀式很隆重。皇帝臨殿，百官大會，謁者引太子



至，司空讀策，中常侍授璽，「太子再拜三稽首」隨着就有如下的儀法：

「三公升階，上殿賀壽萬歲，因大報天下。」（續漢志卷五）

經過了這樣隆重的典禮立定的太子，不能輕易廢立。否則便是搖動國本了。叔孫通說：

太子天下本。本壹搖，天下震動。（漢書叔孫通傳）

又袁宏論曰：夫建太子所以重宗統，一民心也。非有大惡於天下，不可移也。（東漢會要卷二）

故終兩漢之世，除景帝光武帝曾廢太子以外，其事罕觀。

皇帝之母稱皇太后，因與皇帝有母子關係，故常可左右朝政，誅貶大臣。漢書鮑宣傳說：

丞相孔光，大司空師丹何武，大司馬傅喜始執正義，失傳太后指皆免官。

皇帝在漢初須向太后奏事，國家大事多聽命於太后。文帝時有人盜高廟器物，帝欲族之，廷尉奏當棄市。

文帝與太后言之，乃許廷尉。（漢書張敖之傳）

漢書田蚡傳景帝時

御史大夫趙綰請毋奏事東宮。竇太后大怒曰：「此欲復爲新垣平也。」遂罷逐趙綰、王臧，而免丞相（實）嬰、太尉綰。

太后的威權，平時如此，如遇皇帝死而無嗣，更有決定繼位者的權力，如文帝安帝等。繼位者以太后策命任免。後漢書安帝紀：皇太后策安帝曰：

今以侯嗣孝和皇帝後，其審君漢國，允執其中。一人有慶，萬民頌之。皇帝其勉之哉。

西漢昌邑王嗣立而復廢，也是羣臣奏請太后免之。有時幼主即位，太后多臨朝攝政。蔡邕獨斷說：

秦漢以來，少帝即位，后代而攝政，稱皇太后。詔不言制……后攝政則后臨前殿朝羣臣，后東而少帝西而羣臣奏事上書皆爲兩通，一詣太后，一詣少帝。

秦未統一前有宣太后攝政，西漢女主則有呂后，元帝王皇后，及至後漢，則

東京皇統屢絕，權歸女主，外立四帝，臨朝者六后。（後漢書皇后紀）

太后如皇帝一樣，也是至尊。漢書師丹傳說：

皇太后至尊之號，天下一統。

關於皇帝之妻妾，則有后妃之制，適稱皇后，妾稱夫人。秦始皇窮奢極欲，妃嬪無數，漢因秦制，後宮制亦極驕淫，如下列記載有云：

秦并天下，多自驕大，宮備七國，爵列九品。（後漢齊皇后紀）

漢興因秦之稱號……適稱皇后，妾皆稱夫人。又有美人、良人、八子、七子、長使、少使之號焉。（漢書外

戚傳）

自武元之後，世增淫費，至乃掖庭三千，增級十四。（後漢書皇后紀）

所謂十四等之次序，前後漢書所載不同，今依漢書外戚傳列其爵位等次，及與朝官之比視如下：

名稱	位	視	爵	比
昭儀	丞	相	諸侯王	
婕妤	上	卿	列侯	
嬪娥	中	二千石	關內侯	
倍華	具	二千石	大上造	

美人	二千石	少上造
八子	千石	中更
充依	千石	左更
七子	八百石	右庶長
良人	八百石	左庶長
長使	六百石	五大夫
少使	四百石	公乘
五官	三百石	
順常	二百石	
無涓	其和	
娛鑿	保林	
良娣	使夜者	
	百石	

此外另有「上家人中家人子視有秩斗食。」至東漢光武後減損後宮，嬪妃較少。後漢書皇后紀：及光武中興，斷彫爲朴，六宮稱號唯皇后，貴人，貴人金印紫綬，奉不過粟數十斛，又置美人，宮人，采女三等並無爵秩，歲時賞賜充給而已。

漢書百官表言皇太后，皇后皆有食邑，皇后秩比國王。皇帝卽位不論年齡大小，立皇后亦然。西漢會要卷二載昭帝妻年六歲立爲皇后，年十四五時卽爲皇太后了。

選后之法最著者有兩種，一是每年八月使相工就洛陽鄉中揀選童女年十三以上，二十以下有姿色者合法相者，載還宮中。一是大臣自進生女，由相工簡其可否。詳見後漢書皇后紀。

## 二 職權

皇帝的權力甚大，上自立法、任官、賜爵、赦罪，下至人民的生活、禮儀皆可以詔策規定，國家政事皆賴以取決。如史記始皇帝紀說：

天下之事無小大皆決於上。上至以衡石量書，日夜有呈，不中呈不得休息。

漢高帝以平民爲帝，民政、軍事皆常親躬，至使大臣常排闥入奏事，及至後世，帝皇亦常以時臨朝聽

政。

(文帝)在時平常聽政宣室。(風俗通卷二)

(宣帝)五日一聽事，自丞相已下，各奉職而進。(漢書循吏傳)

(光武)每旦視朝，日側乃罷。數引公卿郎將講論經理，夜分乃罷。(後漢書光武紀)

除上述臨朝聽政事外，有些精明的皇帝并親受計簿及考察地方官吏，如漢書武帝紀元封五年

(紀元前二〇六)還至泰山，

因朝諸侯王，列侯受郡國計。

(宣帝)常幸宣室，齋居而決事，獄刑號爲平矣。(漢書刑法志)

(宣帝)拜刺史守相，輒親問，觀其所繇，退而考察所行，以質其實。有名實不相應，必知其所以然。

(漢書循吏傳)

後漢書循吏傳記光武帝常自書詔命，賜地方官吏：

「其以手迹賜方國者皆一札十行，細書成文，勸約之風行於上下。數引公卿郎將列於禁坐，廣求

民瘼，觀納風謠，故能內外匪懈，百姓寬息。」

及至明帝封爵皇子，亦觀按地圖，後漢書皇后紀說：

「明帝按地圖將封諸子悉半諸國。」

其勤謹更可想見。有時皇帝側有權臣，雖欲理政亦不可能。那又是例外了。

事朝以外又有賀朝，乃祖傳成法，循例舉行。兩漢以十月爲定秦之日，且爲歲首，故以朔日舉行大朝。後雖易正朔，十月朔日猶舉行朝賀宴饗大典。漢朝賀大禮，以叔孫通所定朝儀爲準。每至朝日，郎中夾陛陳者數百人，武官東向，文官西向。然後皇帝登出，諸侯王至，吏六百石以次奉賀，君賜法酒，羣臣上壽。另有御史糾察失禮者。其朝日爲

每月朔歲首爲大朝受賀。其儀夜漏未盡七刻鐘鳴受賀及饗……百官賀正月，二千石以上，上殿稱萬歲……百官受賜宴饗大作樂。其每朔唯十月且從故事者。高祖定秦之月元年歲首也。（續漢

志卷五）

胡廣曰舊儀公卿以下每月常朝，先帝以其煩故省。唯六月十月朔朝。後復以六月朔盛暑省之。

正月賀朝，百官外尚有胡光使臣及郡上計吏，宗室諸劉，人數在萬人以上。（續漢志卷五注）至於事朝以此推之，大概是由皇帝自定時日，參加者多是負國政的公卿，至多也不過加上郎將、議郎、大夫而已。公卿以下的官吏或須詔令，纔可以參加事朝也未可知。又漢書嚴望之傳記朔朝外另有望朝：

「其賜望之爵關內侯，食邑六百戶，給事中，朝朔望。」

皇帝有發佈命令及廢除或頒佈律法之權。高帝約法三章，蕭何作律九章是其著者。文帝欲除同產相坐法，大臣以爲由來已久，不當廢除，再三諫阻，文帝不從。卒使丞相陳平等奉詔遵行。

臣等謹奉詔盡除收律相坐法。（漢書刑法志）

漢書元帝紀初元五年（紀元前四一年）亦曾省改法令：

省刑爵七十餘事，除光祿大夫以下至郎中保父母同產之令。

又宣帝紀元康四年（紀元前二八二年）詔曰：



自今以來，諸年八十以上，非誣告殺傷人，佗皆勿坐。

上述事例不勝枚舉，但其律令所及，有時須受祖宗成法的限制。漢書周勃傳景帝欲封外戚爲王。

亞夫誡阻云：

高帝約非劉氏不得王，非有功不得侯。不如約，天下共擊之。今（王）信雖皇后兄，無功侯之，非約也。上默然而阻。

又漢書東方朔傳記武帝說

法令者先帝所造也。用弟故而誣先帝之法，吾何面目入高廟乎？

但如後主堅持己意，亦可破先帝成法，而另立新制。所以杜周說：

前主所是著爲律，後主所是疏爲令，當時爲之何古之法乎？（漢書本傳）

除祖宗成法外，皇帝的權力，有時在法庭判決及軍令行使方面，不得伸張。漢書張釋之傳記文帝欲族盜宗廟器物者，廷尉張釋之判當棄市，文帝大怒，釋之乃免冠頓首謝曰：

「法如是足也。」

卒使文帝從之。至於將在外不受君命，幾成習慣法。這是因爲軍令須行之以權，主帥獨主軍令以便宣行事，故法律默許，所以趙充國

以爲將任兵在外，便宜有守，以安國家。（漢書本傳）

漢書周勃傳說：

都尉曰：軍中聞將軍之令，不聞天子之詔。

前書景帝時周亞夫以太尉領兵，

景帝使救梁，亞夫不奉詔。

大赦權亦爲皇帝獨有。凡國家遇有喜慶大典如立太子，立皇后，新君登位，以及災異祥瑞，水旱變亂等，常舉行大赦。平帝詔曰：

夫赦令者，將與天下更始，誠欲令百姓改行繫己全其性命也。（漢書平帝紀）

故遇有任何變異如日蝕，山崩，地震，水旱，災荒皆是照例的舉行大赦，無代無之。特赦權也是皇帝獨有，不煩贅述。

朝議制度秦漢皆有，此或因去古未遠，氏族民主制的遺跡仍存。故會議制度盛行，中央有朝議，地方有議民。章太炎檢論七說漢時，

其縣邑猶有議舍，裏長……議民者，域外以為議員，良奧通達之士，以公民參知縣政者也。

至於軍中的議郎，郡守的議曹，乃專司謀議的官吏，類似現有的參議制度。

會議制中最重要而頻行的是中央的朝議。朝議的招集權在皇帝，議事的範圍很廣，君主廢立，官爵封贈，立法，議罪皆可議及，簡舉數例於下：

高后四年詔曰：皇帝疾久不已，不可屬天下，其議代之。（四漢會要卷四十）

元平元年（紀元前七四年）詔：帝崩亡嗣，羣臣議所立。（同上）

號尊不稱，其議尊號。（同上）

哀帝即位，詔曰：諸侯王、列侯、公主、吏二千石及豪富民多蓄奴婢田宅亡限，其議限制。（同上卷四一）

（高帝）詔諸侯王議可立為燕王者。（同上卷四十）

（成帝詔曰）其與中二千石、二千石、博士及明習律令者議減死刑，及可蠲除約省者。（漢書刑法志）

建武二年（西元二六）詔……其與中二千石、諸大夫博士議郎議省刑法。（後漢書光武帝紀）

冀帝崩大將軍梁冀召三公、中二千石、列侯、大夫議所立。（東漢書卷三二）

明帝欲置常平倉，公卿議者多以爲便。（同上）

元嘉元年桓帝欲褒崇大將軍梁冀使中朝，二千石以上會議。（同上）

由上所述可見議事的範圍廣大。不過牠的議事範圍，參議人員，全無固定的法律限制，統由皇帝詔敕決定。詔策敕明參加人員，所議事項，甚至會議地點及主持會議之人，非詔所允的人不得參議，非詔所定的事不得亂議。所議結果，呈皇帝選擇決定。凡參議者皆可發抒自己的意見，如與衆意相合，即可聯署上奏，否則自陳已見上奏。漢書龔勝傳云：

勝獨書議……左將軍祿問勝君議無所據，今奏當上，宜何從？

龔勝卒與衆議並上。所以會議本身並不能有何決定，完全是意見的供獻。更無多數決或全體一致的原則，全以皇帝個人的選擇爲定。皇帝同意的意見，有時是一人或少數人的，便是一人或少數人的意見，勝過多數人的。反之如同意多數人的意見，便是多數人勝利。議事者對所議之事無決定權。

決定權在皇帝一人手中。

朝議的召集權本爲皇帝所有。有時政在權臣，則權臣也可以召集朝議。如西漢的霍光，東漢的梁冀，董卓皆曾自召集朝議。漢書霍光傳：

（光）遂召丞相、御史、將軍、列侯，中二千石、博士會議未央宮。

後漢書李固傳：

（梁）冀得書乃召三公、二千石、列侯、大議。

董卓欲廢少帝之先，也曾擅召朝議謀廢立。但朝議如非位高權重之人所召集即爲違法。如漢書杜周傳記丞相車千秋「即召中二千石、博士會公車門議問吳法。」大將軍霍光便因其擅召朝議，欲治之罪。可見依習慣法官爲丞相總理萬機，仍不得擅召朝議，可見召議之權獨在君上。權臣召朝議，乃是不多見之例外耳。權臣又多劫持會議，致使與議者惟權臣之馬首是瞻，不敢披陳己見。此種現象亦屬例外，秦漢兩朝只數人而已。

會議時有主議人與監議人。凡是廷議多由皇帝主議。如係依詔所集，即由參議人中的最高官

員主議。會議時由他發問，上呈時則依職列銜。漢書霍光傳：

光坐庭中會丞相以下議所立。

又如龔勝傳記會議時左將軍公孫祿的爵位最高，故由祿主議發問，有時由皇帝派人監議。後漢書陳球傳：

詔公卿大會朝堂，令中常侍趙忠監議。

會議時參議者得返復辯論。會議又得接續舉行。漢書龔勝傳：  
日暮議者罷，明日復會。

至於參加會議的人數雖有詔旨指定，其指定的範圍，大概不外諸侯王、宗室、公卿、將軍、中二千石、二千石、諸大夫、博士、議郎。有時令專門技術人才參加，如讓曆議鹽鐵等事。參加人數，明文所記，有多至百餘人者。漢書韋玄成傳載有：

平帝元始中大司馬王莽與大司徒晏等百四十七人議。

上述會議制案已有之。如議帝號，議封建等是。西漢盛行，傳至東漢已因光武帝之輕視，公議的

精神漸衰。後漢書曹褒傳：

褒請定漢禮。班固以爲宜廣集諸儒，共議得失。光武帝曰：「韜云：作舍道邊，三年不成，議禮之家，名爲聚訟。」

自此之後，朝議的價值漸低，然仍存而未廢者，以此制度確有助於君權之擴張。蓋君主一面可以操縱會議，一面則藉召議可以推諉責任。如所議見諸實行，其善者名歸君主，其不善者，則議事者亦得分負其責。哀帝時丞相王嘉說的好，

暴平其事，必有言當封者，在陛下所從。天下雖不說，咎有所分，不獨在陛下。

故朝議在代君分咎上，大有利於君權的行使。更因會議，只發議論，不作決定，呈奏時井上所有意見，使皇帝自己抉擇。皇帝當然不肯擇有礙於己者。此種會議制度的性質，乃是君主的諮詢機關，名義上可代君主分咎任勞，事實上助長君權之擴張。雖然在另一面看來，皇帝由會議供獻的意見中，選擇合意的議定，似乎皇帝的意志受到所呈意見的拘束與限制，君權因之也受到阻礙而會議倒可限制君權，但還在實際上不過對庸主能偶然發生效力而已。

皇帝又有遣派使臣之權。秦漢的使者恰似現行的外交代表制的初期，使者不是代表國家或政府，而是代表皇帝個人。並且使者的職權與出使的方式，全由皇帝詔書決定。又使者爲一種臨時的官職，逢事派遣，不常設。至於使者所應到的地方，全有明文規定，如漢書成帝紀，河平四年（紀元前二五年）

遣光祿大夫博士嘉等十一人，行舉潁河之郡。水所毀傷困乏不能自存者，財振貸，其爲水所流壓死不能自葬，令郡國給椁權葬埋。已葬者與人二千，避水它郡國，在所冗食之。謹遇以文理，無令失職。舉惇厚有行能直言之士。

此例將使者應行的郡國，應作的事項完全由詔令明定。使者不僅可以處理行政，還可以處罰考察地方官吏，這當然也是詔令賦與的威權。後漢書周舉傳：

時詔遣人使巡行風俗，皆選素有威名者……其刺史二千石有威罪顯明者，驛馬上之。墨綬以下，便輒收舉。其有清忠惠利爲百姓所安宜表異者，皆以狀上。

所以使者既非定官，也無定職，詔書給以何等職權，使者使有何等職權。詔遣以外，又有臨遣，臨遣意



同而論，即是除詔令外，更由皇帝面授訓詞，乃遣出。漢書元帝紀初元五年（紀元前四四年）

臨遣光祿大夫褒等十二人。（原注：自臨面約束乃遣之。）

使者出行時有的微服，有的耀武揚威的明往。有時正使外另有副使，間有持節信臨郡國者。後漢書

李命傳：

和帝卽位分遣使者皆微服單行各至州縣，觀探風謠。

漢書平帝紀：

遣太僕王憚等八人置副假節分行天下。

使者出行的人數也以詔書規定，多少不等。有多至四十餘人，同時行郡者。漢書平帝紀元始二年

（紀元二年）

使謁者大司馬掾四十四人持節行邊兵。

使職乃他官臨時調任，間有隨事招募，自願爲使者。

孝武建元中月氏怨匈奴，漢乃募能使者。張騫以郎應募使月氏。（西漢會要卷三八）

再如出使匈奴的蘇武，本傳載彼出使時「武與副中郎將張勝及假吏蔣士斥侯百餘人俱。」亦可見隨員的衆多了。

使者職權如前所言，雖有詔書規定，但並不因此失掉使者代表皇帝的資格。所以他賦有帝王的威儀，可代君主發言行事。如司馬相如以比二千石的中郎將建節通西南夷，而其威權極盛：

至蜀太守（二千石）以下郊迎，縣令負弩先驅。（漢書本傳）

相如使蜀，檄告太守，代傳皇帝意旨，

檄到函下縣道，諭陛下意毋忘。（同上）

再就使者任職的程序看來，又可知使者直接受制於皇帝，不受皇帝以下任何公卿的節制。漢書卜式傳式願輸財助邊，武帝使使者詢問理由及欲求。

使者以聞，上以語丞相（公孫弘）。弘曰……願陛下勿許，上不報。

可見丞相雖百官首腦，使者所奏，如不由皇帝轉告，彼亦不得而知，其他官吏更不用說了。所以使者直接受皇帝的節制，除非詔書命令他應對某事報告給某官以外其他皆直接上聞。如武帝於元狩

六年（西元前一一七）遣博士褚大等使行天下，詔中曾規定，令使者將

郡國有所以爲使者，上丞相御史以聞。（漢書武帝紀）

這是經詔令規定，使者始得與丞相御史發生關係。

皇帝行使職權的信號爲符、璽、節、詔，四者皆可表示權威或指定職務，故亦應於此加以簡單的敘述。

秦漢的傳國璽爲制相同，秦璽以和氏璧造成，刻文爲李斯所撰，據全秦文所載，詞句共三種，字異義同，其辭如下：

受天之命，皇帝壽昌。

受天之命，既壽永昌。

受命於天，既壽永昌。

高祖入關，子嬰將璽獻於高帝，漢世竟成爲傳國寶，即帝位者必先受此璽。高帝後又於此璽外加上高帝斬蛇劍，成爲帝位相傳的信物。西京雜記卷一劉歆說：

漢帝相傳以秦王子嬰所奉白玉璽，高帝斬白蛇劍。

據史記所載「玉璽方四寸，上勾交五龍。」漢時皇帝公文所用，則另有印璽。漢書靈光傳注：孟康曰漢初有三璽，天子之璽自佩，行禮，信璽在符節臺。

所謂「天子之璽」或即是傳國的玉璽。

節也是一種信號，以毛爲之，狀如竹節，受命者持以爲憑證。節因此可代替皇帝的命令，如周勃欲入北軍，襄平侯紀通尙符節，乃令持節矯內勃北軍。（西漢書卷三九）

少帝令謁者持節勞劉章……章乃與載因節信，馳斬長樂衛尉呂更始。（同上）

如沒有節信周勃便難入北軍，劉章也不易殺官吏，可見持節即如同奉有皇帝命令一般。

符乃文帝所興。史記文帝紀文帝三年（紀元前一七七）

初與郡國守相爲銅虎符，竹使符。（原注：銅虎符發兵，長六寸。竹使符出入徵發。）

秦時詔書，（命爲制，令爲詔。）至漢朝種類漸多。後漢書光武帝紀注所記共有四種。

漢制曰帝之下書有四，一曰策書，二曰制書，三曰詔書，四曰敕敕，策書者……以命諸侯王。三公

以罪免亦賜策……制書者帝者制度之命……詔書者詔告也。誡敕者謂敕刺史太守。

武帝封王諸子初作誥。玉海卷六四漢詔令總敘所載種類更多，上述四種又因其方式或性質各分若干類。加策則有制策，詔策，敕復，有密敕，璽敕等。外復有諭有令，因事而異，不贅述。

### 三 天命與王權

秦漢的皇帝，獨攬一切政權。他是立法者，也是權威的保有者。國中沒有任何人或法能限制他的最高無上的王權。這時的政治思想，主要的是儒家，屈民伸君，屈君伸天的思想，以為皇帝由天立，「爲天牧養元元」一切作爲意識上對天負責，而不對人民負責。天對皇帝所爲善惡，亦可償以「休祥」，「爵以咎徵」。至於人民對於君主的善惡得失，概無權過問。即令人民有時羣起叛亂，用革命的方式改朝換帝也以為不是人民暴力的結果，而是因爲上天看皇帝「終不改竊」。於是始「不復隨告，更命有德」。〔漢書谷永傳〕

這種天降價爵的天命論，實際是儒者企圖遏抑無限制的而有時易流於暴虐的王權的一種政治思想。

但是儒者的天命論，自西漢中葉以後始盛，秦至漢初，儒者無權。天命論對王權的影響甚少。秦始皇僅曾以五德終始說，定立制度，其時儒者的天命論並不能給以影響。他從未認天災妖異，是天對人主的譴責。史記始皇帝紀，所記災異甚多，但始皇並無罪己的詔書。如史記始皇本紀記二十八年（紀元前二一九）登泰山，封禪時猝遇風雨事云：

立石封祠祀下，風雨暴至，休於樹下，因封其樹為五大夫。

這樣的封禪大典，而突遭暴風雨的不幸，如在兩漢時不知要認為是什麼吉凶。然秦始皇卻一毫不響，反封其蔽雨的大樹以高爵。可證「功過五帝，德侔三皇」的始皇到底是重法治，講功利的人，未受儒者天命說的愚弄。漢高祖馬上得天下，不重儒者，嘗為豎儒。當孝惠高后時……蕭曹為相，填以無為。（漢書刑法志）文帝本修黃老言，不甚好儒術。（風俗通卷二）「及至孝景不任儒，竇太后又好

黃老術。」（漢書儒林傳）在這時期內，儒說不昌，自武帝即位罷黜百家，尊崇儒術，儒者漸尊，公孫弘

竟以十人至宰相。元帝幼即好儒術。自此後，儒者得權勢者日衆，天命論隨之俱興，災異的懲罰學說也日益增強。所以在西漢初葉，治重無為的時候，天命說未行，雖有災異尚不明認為僭附。史記高后

紀、高后六年，

日食晝晦，太后惡之，心不樂。乃謂左右曰：此爲我也。

高后見日蝕，只是向左右私語，其不樂便了，並不張大其詞的。下詔罪己，公言「罪在我呂后。」惠文景三朝皆有些日蝕、星孛、山崩、水出，他們也不逢事罪己。就是文帝時已有大儒賈誼出山，文帝也不過利用天災，遣列侯之國，鞏固了王權，並無罪己詔書。武帝隆儒以後，災異對君主的影响漸大。此後皇帝幾乎逢災異必有罪己之詔，東漢時更厲害，罪己外且有策免三公之事了。

皇帝既由天立，天象的變化便是對君主的警告或鼓勵。董仲舒對武帝說：

國家將有失道之敗，而天適先出災害以譴告之。向不知變而傷敗乃至。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。（漢書本傳）

天既愛人君，而又有災害爲何呢？董仲舒說：

及至後世……廢德教而任刑罰，刑罰不中則生邪氣。邪氣積於下，怨惡蓄於上。上下不和，則陰陽繆戾，而妖孽生矣。此災異因之而起。（同上）

漢書匡衡傳匡衡也說：

臣聞天人之際，精稜有以相叢，善惡有以相推。事作乎下者象動乎上。陰陽之理，各應其感。陰變則靜者動，陽蔽則明者晦。水旱之災，隨類而至。

下所作之事，即是政事，即是君道，成帝詔書講的明白，

君道得，則草木昆蟲咸得其所。人君不德，謫見天地，災異屢發，以告不治。（漢書成帝紀）

後漢書桓帝紀，桓帝建和三年（西元一四九）詔：

君道得於下，則休祥著乎上。庶事失其序，則咎徵見乎象。

所以天有日蝕，則爲君德衰徵所致。因

日者衆陽之宗，人君之表，至尊之象。君德衰徵，陰道盛彌，侵蔽陽明，則日蝕應之。（漢書孔光傳）

天既現出咎徵，即是皇帝「治有大虧」，上天示以警告，使知所改竅。否則撤除其皇帝之任，另換有德者充任。谷永說：

終不改寤，惡治礪備，不復譴告，更命有德。（漢書本傳）



孔光也認災異是一種警告，是初步的善意的懲罰。

天石與王者，故災異數見以譴告之，欲其改更。若不畏懼，有以塞除，而輕忽簡諍，則凶罰加焉，其至可必。（漢書本傳）

皇帝欲保全王位，避免災異，惟有從勤政愛民着手。鮑宣說：

天人同心，人心說則天意解矣。（漢書鮑宣傳）

董仲舒也說君正則邪氣不生。

故爲人君者，正以正朝廷，正朝廷以正百官，正百官以正萬民，正萬民以正四方，四方正，遠近莫敢不登於正，而無有邪氣奸其間者。（漢書本傳）

人君自正悔過的辦法，自武帝後多是下詔罪己，舉賢良，求過失，赦罪，免官等。詔書中完全承認陰陽不和，咎在皇帝一人。宣帝五鳳四年（紀元前五四年）日蝕詔曰：

皇天見異，以戒朕躬，是朕之不逮，吏之不稱也。（漢書宣帝紀）

光武帝建武二十二年（西元四六）地震詔曰：

夫地者任物至重，靜而不動者也，而今震裂，咎在君上。

（後漢書光武帝紀）

此種例示甚多，不贅述。甚至或帝無子也說「不蒙天祐，至今未有繼嗣。」

（成帝紀）

如災異爲日蝕。

暴卒，無論皇帝是否自認過失，民人受害較少。如係水旱荒年，皇帝雖自認是譴告他的災異，受害者仍是人民。哀帝時地震，水流，他毫不隱諱的承認人民的受害，與他自己的恐懼。

朕之不德，民反蒙辜，朕甚懼焉。

（後漢書光武帝紀）

這種足使皇帝害怕的災異，自東漢安帝後即西元一一〇年後，由皇帝內心的恐懼轉成爲政治上三公的撤職。所有災異，不是「咎由朕躬」，乃是「吏政不勤」。吏政不是皇帝一人的責任，佐理皇帝的三公當負有重大責任，故災異至則三公撤職。安帝前此制尙未行，故明帝時日蝕三公免冠自劾。

制曰冠履勿劾。災異屢見，咎在朕躬。

（後漢書明帝紀）

安帝時徐防爲太尉。

其年以災異寇賊策免就國，凡三公以災異策免，始自防也。

（後漢書徐防傳）

順帝陽嘉元年（西元一三二）的詔書，很乾脆的將災異之來委責於三公的失職。漢書順帝紀：「吏政不勤，故災咎屢臻……官非其人，天心未得，人情多怨。」

漢帝也說「且災異應政而至。」政既有失，當然因官非其人，所以官吏須受免職的處分。

由上所述，儒者的天命論在秦時漢初，尚未得勢。及至儒者取得政權，天命論跟着興盛起來，上一步的發展在思想上一層限制，皇帝懼怕天災了。由皇帝的懼怕到三公的免職，王權又形成進一步的發展。但是總而言之，天命論所以有利於君主者，在於以為「君由天立，非人力所能改變。所以無利於君主者在皇帝須向上天負責，災異乃是「應政而至」的。雖然因災異而策免三公，可使皇帝卸除責任。但三公為皇帝所任，最後的責任仍不能推諉，同時天命論消極的限制了王權的發展，積極的提高了民氣。因為人民可由天象占知皇帝或其政治的得失。因此使人民的革命行動得到理論的根據，使人民的意識上種下敢於改朝換帝的「神力。」這種普遍的敢於行動的意識，每每給革命披上宗教的衣裳，使所謂神聖的王權，不能永遠為一家或一「夫」所把持，以此論之，儒者的天命論就當時的社會政治而言，實具極重要的意義。

## 第二節 上公——太傅與將軍

太傅在制度上定爲上公，將軍則隨封而異。爵以將軍，封以「位在公上」，卽與上公同列，二者位高爵顯，自皇帝以下，臣僚無出其上者。居無常職，不負責實際政務。但以其優越的地位，任何事皆可過問，類似皇帝的幕賓，政府的高等顧問。雖有機關掾屬，名義上不負責實際政事，職權重在輔導皇帝個人。將軍中有位在公下，而權勢重者，亦附述於此。

### 一 太傅

太傅古官，秦制無之。史記商君傳所說的「刑其傅，鯨其師」的師傅，是太子的教師，上公的太傅乃皇帝的導師，漢初所置。漢書百官表說：

太傅古官，高后元年（西元前一八七）初置，金印紫綬，後省。八年（西元前一八〇）復置，後省。哀帝元壽二年（西元前一年）復置，位在三公上。

西漢末年平帝時太傅成爲四輔之一。文獻通考卷四八三公總敘載

王莽居攝，置四輔官。（原註以太師、太傅、國師、國將爲四輔位上公。）

王莽傳與通考同。漢書平帝紀註則以太傅、太師、太保、少傅爲四輔。四輔位皆上公。及至東漢，太傅官仍存，尊榮遠過西漢。自光武以下每帝卽位，皆置太傅一人。續漢志卷二四百官志說：

太傅上公一人……世祖以卓茂爲太傅，堯因省。其後每帝卽位，輒置太傅錄尚書事，堯輒省。（原注案靈帝之初以陳蕃爲太傅，蕃誅以胡廣代，始不止一人也。）

東漢惟桓帝一朝未置太傅，通考卷四八說：

桓帝踐祚，已加元服，不復傅置。但令太尉胡廣司徒趙戒領尚書事。

太傅在王莽時爲四輔之一，平帝時則與太師、太保列爲三師。秦及漢初皆無太師、太保，東漢亦然。四輔官爲王莽所置，亦隨莽滅而廢。據漢書百官表所載：

太師太保皆古官。平帝元始元年（西元一年）皆初置，金印紫綬。太師位在太傅上，太保次太傅。

漢東京又廢，獻帝初董卓爲太師，卓誅又廢。（通考卷四八）

董卓爲漢末權臣，視皇帝如傀儡，太師乃係自爲。後漢書董卓傳。

卓胤朝廷使光祿勳宜璠持節拜卓爲太師，位在諸侯王上。

通考也說「董卓盜爲太師，非漢本制。」太保制在東漢踪跡滅絕，永未復設。

所謂三師或四輔皆類似官官。三公則爲府官。宮官居宮廷，是皇帝個人的輔導。三公負政治責任，爲政府要職。所以稱入爲四輔，出備三公。漢書馬宮傳：

伏自惟念，入稱四輔，出備三公，爵爲列侯，誠無顏復望闕廷。無心復居官府，無宜復食國邑。願上太師、大司徒、印綬避賢路。

可見四輔的太師居闕廷，三公的大司徒居官府，列侯則食國邑。太師當是輔導皇帝個人的了。輔導皇帝的三師的責任甚繁重，多是有關皇帝私人的品行，不涉政事。賈誼說：

天子不喻於前聖之德，不知君民之道，不見禮義之正，詩書無宗，學業不法，太師之責也。古者齊太公職之。天子不惠於庶民，不禮於大臣，不中於折獄，無經於百官，不哀於喪，不敬於祭，不誠不信，太傅之責也。古者周公職之。天子處位不端，受業不敬，言語不敍，音聲不中，進退升降不以禮，俯仰周旋不以節，此太保之責也。古者燕召公職之。（漢書賈誼傳）

由賈誼所述，更可見所有三師的職務全是關於皇帝的品行言動，不擔負實際政治責任。所以西式疏曰：

漢督故事惟太尉、大司馬執兵。太傅、太保，父兄之官，論道之職。（晉書注李雄傳）

然兩漢太傅多錄尚書事，因此太傅於論道之外，尚負有政事的責任。

漢初的太傅，本是居崇高的爵位而沒有實權的顯官，爲之者多元老重臣，無力問政事者，則任以太傅，坐享尊榮。或是皇帝嫌重臣防己，又不便於撤職，便升之爲太傅。其實便是剝奪他的實權。漢書王陵傳，陵爲丞相，阻呂后封王諸呂，高后大怒：

適陽遷爲帝太傅，實奪之權。陵怒謝病。

位居上公的太傅，倒不及丞相權重，可見太傅也只是虛銜，而非實官。續漢志卷二四也說：

太傅上公一人。本注曰掌以善導，無常職。

無常職，便是無正事。什麼都掌管，什麼也不一定須掌管。即是施用四輔制的平帝也不過說：

下君章有司，皆以爲四輔之職。爲國維綱。（漢書馬宮傳）

太傅在西漢職在「維綱」，維綱的職事當又是空洞而無實際，不外論道而已。職責雖然空洞，尊榮卻是優越。如平帝時。

徙光爲帝太傅，位四輔，給事中，領宿衛，供養行內，署門戶省，服御食物。（漢書孔光傳）

及至東漢，太傅的尊榮日加，而仍無實際職權，後漢書鄧禹傳。

顯宗（明帝）即位，以禹先帝元功，拜爲太傅，進見東向，甚見尊寵。

據本注解釋，臣僚見君當北面，東而乃尊敬賓客的禮節。太傅「進見東向」，便是皇帝以賓客視之，超出臣僚以上了。有時太傅因錄尚書事，出入禁內，則決定政事的權力甚大，奉養亦甚尊。後漢書張

禹傳，張禹於

延平元年（西元一〇六）遷太傅錄尚書事。鄧太后以禹帝初育，欲令重臣居禁內，乃詔禹舍宮中，給帷帳牀褥。太官朝夕進食。五日一歸府。

居府沒有在宮中的時候多，更可見太傅在本質上便是居宮中輔導皇帝的內官。令張禹居禁內，也不過を除每日往返家中的麻煩，而太傅在禁中辦公則是絕無疑義之事。所以後漢文卷九，桓思



實后說：

太傅陳蕃，輔弼先帝，出內累年。

更證明了太傅是宮官，在禁內辦公。但在制度上看來，絕不負政治責任。因東漢災異策免三公，而不聞策免上公太傅。本來太傅無常職，當無固定的責任。「災異應政而生」，任政事的三公當受撤職處分。換句話說，不任政事的官吏，使不受撤職處分。是無常職的太傅，實是不任政事的顯官了。

太傅多由望高德劭的重臣充任，如西漢的王莽，封安漢公，官居大司馬，兼任太傅之職。東漢則多以三公中的德望素著者升任。間有非公卿而任太傅者。

和帝即位，幼弱，以鄧彪有高名，海內歸仁，徵為太傅。百官總已以聽之。恩寵之異，莫與為比。（通鑑卷四八注）

太傅再進一步可升為太師。全後漢文卷三四應劭漢官儀說曰：

平帝元年孔光以太傅見授詔太師，無朝。十日一賜餐，賜靈壽杖，省中施坐露几。太師省中用杖，自是而□。

東漢無太師，官職中只有太傅最尊。董卓弗爲，而自任太師，位太傅上。

太傅的官屬，漢書未詳。通考卷四八所載西漢的太保太師皆不見官屬；惟東漢太傅有官屬。

漢有三師而不見官屬……後漢初唯置太傅，有長史一人，掾屬十人，御屬一人。後置太師，董卓嘗居之，蓋自爲也，而不見官屬。

又據續漢志卷二四注所記太傅官，則與此不同，茲並錄之於下：

漢官云太傅長史一人，秩千石，掾屬二十四人，令史御屬二十二人。

荀綽晉百官表注曰漢太傅置掾屬十人，御屬一人，令史十二人。置長史與漢異。

## 二 將軍

將軍官的種類甚多，由來頗久。通考卷五八說：

魏獻子衛文子始有將軍之稱。自戰國置大將軍，周末又置前後左右將軍。秦因之，位上卿。

將軍之官，漢不常置，或有前後，或有左右。（漢書百官表）

至於比公或上公的將軍雖爲兩漢創制，然非定法。遇有功高望重的將軍，皇帝特加策封，令其位比

公或在公上。此種位居上公的將軍，其名稱亦不沿用舊有的前後左右將軍。至兩漢則另立大將軍，驃騎將軍，車騎將軍等新制。然亦不常設。高帝曾以韓信爲大將軍，武帝復置，並冠以大司馬名號。通考卷五九說：

初武帝以衛青數征伐有功，以爲大將軍，欲尊寵之，故置大司馬官號以冠之。

衛青所居的將軍，高於上卿，在公以上。前書注云：

天子使使者持大將軍印，因軍中拜青爲大將軍，位在公上，卿以下皆拜。

與大將軍享有同等秩祿者，又有驃騎將軍。漢書霍去病傳武帝元狩年間。

適置大司馬位，大將軍，驃騎將軍皆爲大司馬，定令令驃騎將軍秩祿與大將軍等。

武帝卒，霍光爲大司馬大將軍受遺詔輔少主。（昭帝紀）漢書霍光傳：

（昭）帝年八歲，政事一決於光。

是霍光權威至重，至於可以廢立君主，使丞相以下唯命是從，可謂權極人臣了。但在名義上仍不能高於丞相。所以合奏各事，皆是丞相居首，大將軍次之。如賈昌邑王奏疏云：

丞相臣楊敞，大司馬大將軍臣光。（漢書·霍光傳）

至張安世，以大司馬車騎將軍代霍光秉政，然其決定大政，常取如下的方式：

「每定大政，已決輒移病出，聞有詔令乃驚使吏之丞相府問焉。自朝廷大臣莫知其與議也。」（漢書·

張安世傳）

張安世之所以如此，無非因丞相爲皇帝下最高而合法的總理國政的官，大將軍在名義上不得超越，所以蔡質漢書說：

「漢興置大將軍，驃騎位次丞相。」（續漢志卷二四注）

武帝以大將軍衛青位在公上事，通志亦載之。至成帝建三公官，罷將軍立大司馬。東漢復立將軍，初皆在公下。續漢志卷二四說：

成帝綏和元年（西元前八年）賜大司馬印綬，罷將軍官。世祖中興，吳漢以大將軍爲大司馬。景丹爲驃騎大將軍位在公下……明帝初卽位以弟東平王，莽有賢才，以爲驃騎將軍，以王故位在公上，數年後罷。章帝卽位，西羌反，故以舅馬防行車騎將軍征之，還復罷。和帝卽位以舅竇憲爲尚

奴位在公下，還復有功，遷大將軍位在公上。復征西羌，還免官罷。安帝卽位，西羌寇亂，復以舅郭舉爲車騎將軍征之，還遷大將軍。位如舊，數年復罷。自安帝政治衰缺，始以嬖舅耿寶爲大將軍，常在京都。順帝卽位，又以皇后父兄相繼爲大將軍，如三公焉。

漢末猶在公上。（原注：魏武爲大將軍，袁紹爲太尉，紹恥班在下，魏武乃固以大將軍讓紹。）（通考卷五九）

總之兩漢將軍之官，皆非常職，有事卽設，事畢卽罷。其位或在卿上，或比公或在公上，全因封贈而異。東平王蒼因爵爲王爲將軍，故得在公上。而馬防爲車騎將軍，位不過上卿，朝會絕席而已。（通考卷五九）竇憲初不過比公，後因權威隆重，乃得位上公。後漢書竇融傳說：

舊大將軍，位在三公下，置官屬依太尉。憲威權震朝廷，公卿希旨奏憲位次太傅下，三公上。

大將軍爲上公，至漢末始成定制，前此皆因封而異，與東漢太傅在制度上卽定爲上公者不同。至於其他將軍名號複雜繁多不贅述。

將軍的職權，顧名思義，原屬軍職，百官表謂將軍「皆掌兵及四夷。」續漢志亦謂將軍「掌征

伏背叛。」不過自武帝後，大將軍由軍職而變為政務官，由外職而變為內職。晉書 李雄傳說：「秦置丞相，總領萬機，漢武之末，越以大將軍統政。」

通考卷五九也說：

按兩漢以來，大將軍內秉國政，外則仗鉞專征，其權任出宰相之右。

然在西漢時，大將軍權雖在丞相上，因領尚書事為宮官而非府官，為內職而非外職。所以霍光謂丞相車千秋說：

始與君侯俱受遺詔。今光治內，君侯治外，宜有以教督，使光毋負天下。（漢書車千秋傳）

治內當然指在宮中決事。即前例所舉的張安世，亦係在宮內定大政者，而政府中的首腦仍是丞相。可見大將軍等官雖是朝廷官吏，因領錄尚書事，始多在宮中辦事，所以西漢將軍之官不見官屬百表所載將軍只有秩千石的長史一人。東漢員屬稍增，據續漢志卷二四所載如下：

官名	數目	秩	職權
長史	一人	千石	

司馬 一人 千石 主兵如太尉

從事中郎 二人 六百石 職參謀議

掾屬 二十九人 (府員職)

令史 三十一人 (府員職)

官騎 三十人

鼓吹(非常員) 二十人

舍人 十人

中護軍 一人 (出征時置)

若有功德優異者，皇帝特令多置員屬。如東平憲王蒼爲驃騎將軍。

置長史掾吏員四十人。位在三公上。(後漢書光武十王)

更有增員屬秩者，如竇憲爲大將軍。

長史司馬秩中二千石，從事中郎二人六百石，自下各有增。(後漢書竇融傳)

大將軍所領軍，分爲部曲等類。續漢志卷二四說：

其領軍皆有部曲。部下有曲，曲有軍候一人，比六百石。曲下有屯，屯長一人，比二百石。其不置校尉，部但軍司馬一人。又有軍假司馬，假侯皆爲副貳。其別營領屬爲別部司馬。其兵多少各隨時宜。門有門侯。

大將軍又可舉人，開府，有殊勳者其尊榮尤非三公所能及。後漢書梁統傳記梁冀爲大將軍時的狀況說：

建和元年（西元一四七）益封冀萬三千戶，增大將軍府，舉高第茂才，官屬倍三公。

於是有司奏冀入朝不趨，劍履上殿，謁贊不名，禮儀比蕭何……以殊元勳每朝會與三公絕席，十日一人不尙書事。宣布天下，爲萬世法。  
觀此，可知道時大將軍的勢位之隆了。

### 第三節 三公



## 一 總敘

三公乃古官名，周以太師、太傅、太保爲三公。秦無三公名稱（嘗按秦時亦有三公之稱，國策策：「謂應侯曰：趙亡秦王武安君爲三公。」是秦有三公，特其制無可考耳。）中央官職最高者爲丞相、太尉、御史大夫。太尉主五兵，丞相總百揆，又置御史大夫以貳於相。（通典卷十九）漢初因之，故太尉爲大司馬，初無三公之名。通典所謂「漢以丞相、大司馬、御史大夫爲三公」，乃係西漢末所定。漢初只有丞相，無三公之名，不過一般人多沿襲舊號，稱政府的最高官吏爲公。如公孫弘以白衣爲相，史記則謂公孫弘以春秋白衣爲天子三公。可見三公雖非法定的官名，因古有是官，習慣上仍多沿用，故史記亦明稱丞相爲三公。三公成爲法定的官名，乃係成帝時事。漢書朱博傳：「何武爲九卿建官。」

古者民懷事約，國之輔佐，必得賢聖。然猶則天三光，備三公官，各有分職。今末俗文弊，政事煩多，宰相之材，不能及古，而丞相獨兼三公之事，所以久廢而不治也。宜建三公官，定九卿大夫之任，分職授政，以考功效。……於是上（成帝）賜曲陽侯（王）根大司馬印綬，置官屬，罷驃騎將軍官。以

御史大夫何武爲大司空，封列侯。皆增奉如丞相以備三公官也。

漢書何武傳也說：

成帝欲修辟雍通三公官，卽改御史大夫爲大司空。

後哀帝以

議者多以爲古今異制，漢自天子之號下至佐史皆不同於古，而獨改三公職事難分明，無益於治亂。（漢書朱博傳）

遂罷大司空，復御史大夫官。後四歲又更之，復建三公官。

哀帝遂改丞相爲大司徒，復置大司空、大司馬焉。（同上）

漢書哀帝紀亦記元壽二年。（西元前二年）

正三公官分職：大司馬衛將軍董賢爲大司馬，丞相孔光爲大司徒，御史大夫彭宣爲大司空。及至東漢三公制確立，然已漸變爲論道備員之官了。通典卷十九說：

光武中興……廢丞相與御史大夫，而以三司總理衆務。泊於叔世，事歸臺閣，論道之官，備員而已。

但東漢三公官名與西漢不同，朱祐奏「宜令三公並去大名以法經典」，建武二十七年詔曰：

昔契作司徒，禹作司空，皆無大名，其令二府去大。又改大司馬爲太尉。（後漢書光武紀）

漢帝復設大司馬官與太尉並置。至獻帝建安十三年。（西元二〇八）又

罷三公官，置丞相、御史大夫。

三公官與非三公官在制度上的差異甚大。非三公制時，丞相總百揆，御史大夫爲丞相副貳。丞相爲政府中最高行政官吏，單獨的負一切政治責任。所以丞相在西漢爵爲列侯，秩食萬石，奉錢月六萬，而御史大夫不過秩中二千石而已。（漢書卷一九注謂御史大夫秩中二千石）及至丞相變爲三公一丞相改爲三丞相。一人單獨的責任制，改爲三人聯同的責任制，制度上起一大變化。通典卷十九說：

成帝改御史大夫爲司空，與大司馬、丞相是爲三公。皆宰相也。哀帝改丞相爲大司徒，亦爲宰相。

於是宰相一人的職權分而爲三，三公職權相等，而爵、秩、奉祿亦不得平等。故成帝綏和元年（西元前八年）改定

御史大夫爲大司空封爲列侯，益大司馬大司空奉如丞相。（漢書成帝紀）

爵皆列侯，奉皆月錢六萬。三公秩年皆萬石（按三公制的官屬亦異於丞相制詳後述。）東漢三公又分部九卿，每公轄隸三卿。

太尉公主天。（部太常、衛尉、光祿勳。）司徒公主人。（部太僕、鴻臚、廷尉。）司空公主地（部宗正、少府、司農。）而分部九卿（通典卷二〇）

但在未建三公制以前，如西漢初年，丞相總領政務，太尉主兵，二者尊榮相等唯職責不同。漢書田蚡傳說：

魏其（竇嬰）爲相，將軍必爲太尉。太尉相等尊耳。

所以在西漢太尉與丞相的秩皆超過中二千石的御史大夫。而實際政務則由丞相及其副手御史大夫共同掌理。無論選舉、按吏、捕盜賊，全是二府共管。如京兆尹趙廣漢有罪。

事下丞相，御史案驗甚急。（漢書趙廣漢傳）

廣漢郡盜賊羣起，丞相、御史遺掾史逐捕不能克。（漢書薛宣傳）

宜考績功課簡在兩府（丞相、御史大夫）（同上）

至西漢末年哀帝時，丞相、御史仍是執政大臣，全漢文卷五五字尋說：

傳曰：歲月日之中，則正卿受之……正卿謂執政大臣也。宜退丞相御史以應天變。

及建三公官，九卿猶不分隸。而三公分轄九卿，實係東漢制度。然東漢的三公位爵雖尊，而實際政權甚少。國事多由皇帝的近臣尚書辦理，三公備員而已。仲長統說：

光武皇帝……矯枉過直，政不任下，雖置三公，事歸臺閣，自此以來，三公之職備員而已。（後漢書本傳）

後漢書陳寵傳也說：

漢典舊事，丞相所請靡有不聽。今之三公雖當其名，而無其實，選舉誅賞一由尚書。尚書見任重於三公，陵遲以來，其漸久矣。

可見三公的實權在東漢漸歸尚書所有。但是在名義上三公仍是「職無不統」，如成、哀二帝是建立漢朝三公官的皇帝，哀帝詔書所認定三公的職權如下：

夫三公者，朕之腹心也，輔善相過，匡率百僚，和合天下者也。（漢書師丹傳）

桓帝時楊震仍說：

漢世故事，三公之職，無所不統。（續漢書本傳）

所謂無所不統，即是通典說的太尉主天，司徒主人，司空主地。天地人所有的事，便是三公的職權範圍。韓詩外傳說得明白：

夫三公之得者何？曰司馬、司空、司徒也。司馬主天，司空主土，司徒主人。故陰陽不和，四時不節，星辰失度，災變非常，則責之司馬。山陵崩弛，川谷不通，五穀不植，草木不茂，則責之司空。人道不和，饑多盜賊，民怨其上，則責之司徒。故三公典其職，憂其分，舉其辦，明其得，此之謂三公之事。（續漢志卷二四注）

因爲三公的職權廣泛而無固定的職守，故實際上只是坐而論道，空談無權。但表面上尊榮煥赫，天子亦加敬禮，朝臣見三公皆拜。通考卷四八說：

漢制三公不與盜賊，若領兵入見皆交戟，頭而前。朝臣見三公皆拜。天子御坐即起，在輿爲下。凡

拜公天子臨軒，六百石以上悉會，直事卿贊拜。御史授印綬。公三讓然後受。

後漢書仲雍傳說：

故三公稱曰冢宰，王者待以殊敬，在輿爲下，御坐爲起。入見參對而議政事，出則監察而董是非。

三公的權貴相等，對國事負共同的責任，遇有大事則合議行之。通考卷四八說：

凡國有大造大疑，（太尉）則與司徒司空通而論之。國有遇事與二公通諫諍之。

三公會議，三府掾屬亦可參加。後漢書何顯傳。

顯辟司空府，每三府會議，莫不推顯之長。

三公多由九卿升任。遇有災變，負共同責任的三公，同時策免。通考卷四八說：

（三公）蓋多以九卿爲之，若天地災變，則皆策免，自太尉徐防始焉。

災異策免大臣，本不始於徐防。徐防爲安帝太尉，策免時在西元一〇七年。前此成帝時已有因天地

災變策免三公之事，通考謂始自徐防或因此後災變策免三公，始成定制而云然耳。如漢書成帝紀

始四年（西元前一九年）

御史大夫尹忠以河決不憂職自殺。

王莽時吳變免三公之事更多見，但東漢初年卻未仿行，至安帝後漸成定制了。

由丞相一人負政治責任的制度，改爲三公三人共同責任的制度，是一個改變。其事在政治上的優劣如何，漢人已多論及。如西漢朱博等對於徒依古制而改建的三公制度，即大加駁斥。認爲古今異制，「而獨改三公，職事難分明，無益於治亂。」東漢仲長統在昌言中對於丞相制與三公制的得失更說的痛快淋漓。他說：

夫任一人則政專，任數人則相倚。政專則和諧，相倚則違戾。和諧則太平之所興也。違戾則荒亂之所起也。……未若置丞相以總之。若委三公，則宜分任責成。……或曰政在一人，權甚重也。人實難得，何重之嫌？

## 二 丞相

丞相的制度，來源很久，春秋時已萌了芽，經過二三百年的滋長，至西元前二世紀，隨着統一的秦帝國的產生而完成。丞相制是單一的集權的責任制度，恰合統一帝國的需要。所以丞相制能成



爲一種劃時的政治制度。所有秦朝以前的相的制度，全與秦漢的丞相不同。春秋以前史書所記的相，如左傳說的舜舉十六相，仲虺爲湯左相，孟子說的舜相堯禹相舜，通典說的黃帝六相堯十六相，都非丞相之相，亦非官名。顧炎武說：

杜氏通典曰黃帝六相，堯十六相，爲之輔相，不必名官。是則三代之時，言相者皆非官名。（日知錄卷二四）

以相名官，其事或始於春秋時的齊國。史記齊太公世家說：

景公立，以崔杼爲右相，慶封爲左相……慶封爲相國專權。

景公立時乃魯襄公二十五年，當西元前五四八年，是則在西元前六世紀，齊已以相名官了。（日知錄卷二四說）

惟襄公二十五年崔杼立景公而相之，慶封爲左相則似異以相名官者。

但是以相爲官名，在當時仍未通行，即在齊國亦未形成定制。所以在春秋戰國時史書所說的相，含意甚雜，皆非官名。有領相的相，有輔佐的相，有類似外交代表的相。如史記孔子世家所記的齊魯夾

谷之會，（西元前五〇〇）

魯定公且以乘車好往，孔子攝相事。

這裏所說的相即是賓相的相，幫助主人行禮處事。此種相誠如章太炎先生所說：

相者賓贊之官，岐在人主左右。（禮論七）

日知錄卷二四也說：

定公十年公會齊侯於夾谷，孔丘相。杜氏解曰相會儀也。

儻相以外，仍有輔政的相，如孔子世家所載。

定公十四年，孔子年五十六，由大司寇攝行相事……於是誅魯大夫亂政者少正卯，與聞國政。

可見孔子不攝行相事，不能誅亂政的大夫，也不能「與聞國政。」當然這次所攝行相事的相，擁有政權，而非徒爲王左右贊禮的人了。所以能於攝相事的三月中，使魯國大治，齊國恐懼，要是沒有實權則決不能致此。經過戰國的发展，此種輔政的相已在各國通行，至戰國末年（西元前三世紀中葉）攬握實權的相制已漸確立。朱英對春申君說：

君相楚二十餘年矣，雖名相國實楚王也。（史記春申君列傳）

相權的發展於此可見。而且相的位置已高於上卿，爵爲列侯了。史記范雎列傳、侯嬴、信陵君說：夫虞卿躡躡躡登，一見趙王，賜白璧一雙，黃金百鎰。再見拜爲上卿。三見卒受相印，封萬戶侯。范雎也說：

今臣官至於相，爵在列侯。

即在此種輔政的相發展的時候，仍有外交代表性質的相制存在着。史記張儀列傳說：

秦欲伐齊，齊楚從親，於是張儀往相楚……儀說楚王曰……楚王大說而許之……乃以相印授張儀，厚賂之。（遣人隨儀入秦）

此處的相乃是外交代表，蘇秦、佩六國相印亦係此種性質。所以名相，乃表示代表，係王的親信。故楚王爲表示信任張儀起見，即授以相印，使彼代表楚國講話，有了相印即可證明他是王的親信人。秦漢執政的宰相即由君主親信的近臣發展而來。所以章太炎說：

吾中國專制之世，宰相則用近臣。（章氏遺著文錄二）

王權發展了，王的私人漸變爲執政的大臣，秦朝名爲丞相，以丞相二字名執政的官，卽始於此。  
〔審按丞相之官，燕趙亦均有之。〕（見燕世家與國策趙策）其事殆非始於秦者。〔史記秦本紀秦武王二年（西元前三〇九）

初置丞相，樞里疾、甘茂爲左右丞相。

左右丞相的制度，非定制，有時只設一丞相。但是秦始皇統一中國的初年，則設二丞相。如全秦文卷一所載各種刻石，多列有「丞相隗林，丞相王綰」或「丞相臣斯，臣去疾，御史大夫臣德」。始皇初立時，又設相國，以丞相呂不韋充任。（史記呂不韋傳）通典卷一九謂相國制度創始於秦始皇。  
秦悼武王始置左右丞相，始皇又始置相國。

應劭漢官儀則謂相國亦戰國時官，

相國丞相皆六國時官。（全後漢文卷三四）

至秦二世立，趙高代李斯爲相，名爲中丞相，通考誤認中丞相爲左右丞相外的另一官名。以爲有左有右，必有中，卽認中丞相爲一官名。通考卷四九說：

秦初有左右（丞相）至二世復有中丞相。

更有說中丞相爲中丞之誤，否則中字當衍。其實中丞相乃一特殊稱號，非新官名，中字亦非衍文。因秦漢官名稱中者多係宦者爲之。如尚書令本秦置漢因，「武帝用宦者，更爲中書謁者令，」中書名當係因宦者爲尚書始有，而非官制。故前後漢書百官表皆不特著此官，似已明認爲非定制，特宦者爲之始冠一中字耳。趙高既是宦者，又爲丞相，故有中丞相之號。全秦文卷一

（趙）高趙疏屬爲宦者，始臬舉爲中車府令，後兼行符璽令事。二世卽位遷郎中令，拜中丞相。史記李斯列傳也說：

李斯已死，二世拜高爲中丞相，事無大小，輒決於高。

但在秦二世皇帝紀則稱趙高爲丞相，蓋丞相與中丞相本爲一官，欲明其爲宦者始冠一中，否則便直稱丞相了。

漢初高帝時設丞相一人。高帝十一年（西元前一九六）更名爲相國。惠帝設丞相二人，文帝二年（西元前一七八）右丞相病免，不復設置，丞相又成爲一人。漢書陳平傳

屏頭之（右丞相周）物謝病請免相，而平顯爲丞相。

武帝時曾一度欲置左右二丞相，然右丞相始終沒有任命，故丞相名雖有左右，而實則僅左丞相一人。漢書劉屈氂傳武帝征和二年（西元前九一年）詔曰：

其以涿郡太守屈氂爲左丞相，分丞相長史爲兩府，以待天下遠方之選。

成帝建三公官制，丞相官名仍舊。哀帝元壽二年（西元前一年）改丞相爲大司徒，光武帝去大只稱司徒。獻帝初卽位，董卓由太尉進爲相國，而司徒官職並存不廢。獻帝建安十三年（西元二〇八）復置丞相，以曹操任之，通典卷十九敘述兩漢丞相的變遷說：

漢置丞相，舊置相國，或左右丞相，尋復舊。成帝改御史大夫爲司空，與大司馬、丞相是爲三公，皆宰相也。哀帝改丞相爲大司徒，亦爲宰相。後漢以太尉、司徒、司空爲宰相，獻帝復置丞相。

秦漢雖同有左右丞相，班位並不相等。「秦以左爲上，漢以右爲尊。」（玉海卷二二〇注）漢書陳平傳也明言右爲第一：

於是適以太尉（周勃）爲右丞相，位第一。平徒爲左丞相，位第二。

兩漢的丞相多以列侯爲之，西漢爲丞相者必封侯。武帝時公孫弘以白衣爲相，卽封列侯。漢書公孫弘傳

其以高成之平津鄉戶六百五十封丞相弘爲平津侯，其後以爲故事。至丞相封，自弘始也。

但早丞相封侯例不過千戶。漢書朱博傳哀帝時

博爲相封陽鄉侯，食邑二千戶。博上書讓曰：故事封丞相不滿千戶，而獨臣過制，誠慚懼。願還千戶，上許焉。

及至東漢初年，此制仍存。丞相改爲三公，三公便不一定封侯了。東漢會要卷十七袁夢說：

漢初丞相選用列侯。至武帝用公孫弘起。自疏遠，未有爵邑，於是封平津侯。丞相封侯自此始。光武中興，仍前制，伏漢代鄧禹爲大司徒，封陽都侯。漢免以侯爵代之，止封關內侯，凡歷九年而絕。帝始下詔曰：漢家舊制，丞相拜日，封爲列侯……因追封霸爲則鄉侯，其比西京之制。雖未鑿削，亦淹緩矣。自是之後，位三公者皆不復有茅土之封。惟靈帝初陳蕃爲太傅，錄尚書事，竇太后優詔封爲高鄉侯，蕃固辭不受。自是丞相封侯之制遂廢。

漢時丞相封侯，猶如未有爵位者繼承皇位，必先封侯一樣。所封的侯爵不僅表示尊榮，更表示受封者與王室的關係。爵非列侯的公孫弘爲丞相，史稱「起自疏遠」，但加封爲侯，便不疏遠了。所以西漢丞相封侯乃表示丞相與皇室的關係。因丞相本由君主的私人發展而成，疏遠的人當然不能爲丞相，故特封侯，以示親近。猶存原始的遺意。至東漢去古較遠，丞相改稱司徒，已成定制，遂不必封侯。相的原始遺跡泯滅無復存留，而丞相也被疏遠不復能總國政了。

西漢的丞相即東漢的司徒，爲便利計，統以丞相名之。在西漢御史大夫爲丞相副貳，丞相出缺多由御史大夫遞補。東漢雖改三公制，三公名位相等而實仍有軒輊。三公中太尉最高，丞相即司徒次之，司空即御史大夫又次之，九卿升三公，三公又以次遞升太尉升太傅，丞相升太尉，司空升丞相。這是兩漢的一般情形。（例外也很多。見附表。）

丞相的職權，東西漢差異甚大。西漢的丞相位極尊隆，爲人臣中的最高官吏。總領百僚，協理萬機，國事皆可統轄。東漢的丞相就不同了，三公有同等的尊榮與權限，分掌國事，丞相不過三公之一，所掌管的是天地人三者中的人事，所以漢書百官表說丞相「掌丞天子，助理萬機。」但續漢志卷



二四所說爲三公之一的丞相（司徒）職權，則與此不同了。

司徒公一人。本注曰掌人民事。凡教民孝悌，遜順謙讓，養送死之事，則議其制。凡四方民事功課歲盡則奏其殿最，而行賞罰。……凡國有大疑大事與太尉同。

所謂「助理萬機，」「掌人民事」的含義及實事，當時有各種不同的解釋，擇要述於下。

漢書王陵傳陳平說：  
宰相者，上佐天子，理陰陽，順四時，下遂萬物之宜，外鎮撫四夷諸侯，內親附百姓，使卿大夫各得任其職也。

漢書丙吉傳，丙吉說：  
宰相不親小事……三公典調和陰陽。

漢書黃霸傳宣帝說：  
夫宜明教化，通達幽隱，使獄無冤刑，邑無盜賊，君（丞相）之職也。

漢書王商傳成帝詔曰：

蓋丞相以德輔翼國家，典領百寮，協和萬國爲職，任莫重焉。

又漢書孔光傳，光爲丞相，因事撤職，就哀帝策免詔書中所述，則上自天時，下至人事，皆是丞相職事。丞相者，朕之股肱，所與共承宗廟，統理海內，輔朕之不逮，以治天下也。朕既不明，災異重仍，日月無光。山崩河決，五星失行，是章朕之不德，而股肱之不良也。……陰陽錯謬，歲比不登，天下空虛，百姓饑饉，父子分散，流離道路以十萬。而百官羣職曠廢，姦軌放縱，盜賊並起，或攻官寺，殺長吏，數以問君。君無誠傷憂懼之意，對毋能爲。是以羣卿大夫咸惰說，莫以爲意，咎由君焉。君秉社稷之重，總百僚之任，上無以匡朕之闕，下不能綏安百姓。

由上文看來，丞相的職權真是無所不統，無所不包。他不但是國家的最高官吏，而且是輔佐皇帝補其闕的惟一人臣。凡皇帝應負的責任，丞相亦當負擔。所以宣帝策任丙吉爲丞相時，就這樣說：

於戲丞相，其帥意無怠，以補朕闕。……天下之衆，受制於朕，丞相可不慎歟？於戲君其戒之。（全漢文卷六）

全後漢文卷四四，崔駰的司徒箴更表現出丞相主人事佐天子的本質。

天監在下，仁德是興，乃立司徒。亂茲黎蒸，芒芒庶城，率土祁祁，人具爾瞻，四方是維……恪恭爾職，以勤王機。敬敷五教，九德咸事。嗇民用章，黔卺是富。無曰余忤，忘於爾輔。無曰余聖，以忽執政。匪用其良，乃荒厥命。庶績不怡，疚於爾祿……徒臣司乘，敢告執善。

顯爲司徒掌理的民事、政務較繁，決定國事的機會與權力較多。故每遇大事，皇帝常親至就商。司徒府又特設百官議事殿。續漢志卷二四注說：

丞相舊位在長安時，有四出門，隨時聽事。明帝東京本欲依之，迫於太尉、司空，但爲東西門耳。每國有大事，天子車駕親幸其殿。殿西王侯以下，更衣併存。

周禮有外朝，于寶注曰：禮司徒府中有百官朝會殿。天子與丞相決大事，是外朝之存者。

上述一切丞相的職權，如上佐天子、調和陰陽、統百官、鎮四夷、安百姓，要不外是些抽象的原則。在實際處理政務時，丞相有任命官吏、封駁詔書、受理地方計簿，等大權，茲逐一述之於次。

丞相得封駁詔令，諫阻皇帝的設施。漢書周勃景帝欲封皇后兄王信爲列侯，乃與丞相周亞夫商議。

亞夫曰：高帝約非劉氏不得王，非有功不得侯，不如約天下共擊之。今信雖皇后兄，無功侯之非約也。上默然而沮。

周亞夫爲此，還是根據成法，事前諫阻。哀帝時丞相王嘉竟將皇帝已下的命令封還不行。漢書王嘉傳。

（哀帝）下丞相御史益封（董）賢二千戶，及賜孔鄉侯，汝昌侯，陽新侯國。嘉封還詔書。

哀帝大怒，曾召丞相王嘉詣尙書切責。但是責問的不是封還詔書的罪，乃借他事實之，發洩憤怒而已。丞相到底是責任制，如果諫阻不聽，或所議不行，便是丞相失掉皇帝的信任，丞相便須因政策不行，掛冠求去。漢書周勃傳：景帝欲封匈奴降者徐盧等五人爲侯，丞相周亞夫又加諫阻。

上曰：丞相議不可用，迺悉封徐盧等爲列侯。亞夫因謝病免相。

丞相有薦任官吏權。公孫弘爲丞相，董仲舒致書說：

以爲扶良止姦，本在吏耳。宜一考察天下領民之吏，留心畧置，以明消滅邪枉之迹，使百姓各安其產業。（全漢文卷二八）

這樣看來，丞相當然有署置官吏權，否則董仲舒也不能請他「留心署置了。」漢書田蚡傳也說丞相可除吏。

當是時丞相入奏事，語移日，所言皆聽，萬人或起家至二千石，權移主上。上適曰君除吏盡未？吾亦欲除吏。

惟因丞相有任命官吏權，求官者多趨其門，丞相也可大招賢士，隨時呈薦。全漢文卷二八董仲舒勸丞相公孫弘說：

仲舒竊見宰職任天下之重，羣心所歸，惟須賢佐以成聖化。願君侯大開蕭相國求賢之路，廣選舉之門。既得其人，接以周公下士之意。即奇偉隱世異倫之人，各思竭愚歸往聖德，英俊滿朝，百能備具，即君侯大立，則道德弘通，化流四極。

這可證明丞相能養賢，且有能力薦賢任職，使「英俊滿朝」了。劉歆西京雜記卷四也說：

平津侯（公孫弘）自以布衣為宰相，乃開東閣營客館以報天下之士。

丞相案事得不請，誅殺犯官可後奏。漢書灌夫傳

(丞相田蚡)言灌夫家額川橫甚。民苦之，請案之。上曰：此丞相事，何請？  
漢書遺傳丞相中屠嘉因內史遷錯有罪，奏誅未准。

罷朝因怒爲長史曰：吾當先斬以聞，迺先請固誤。

丞相總領國家計簿，所有戶口、地勢圖畫等皆在丞相府。史記蕭相國世家沛公至咸陽。

何獨先入收秦丞相御史律令圖籍藏之……漢王所以具知天下阨塞、戶口多少、強弱之處，民所疾苦者，以何具得秦圖畫也。

漢仍遵行此制，相府設專人掌郡國計簿。漢書張蒼傳

(張蒼)明習天下圖書計籍，又善用算律歷，故令蒼以列侯居相府，領主郡國上計者。

因蒼以列侯居相府，時號計相。受計是丞相的重要職務，藉此可知國家情形。有時還可派人代受計簿，詢問地方情形。

(丞相)衛位三公，輔國政，領計簿，知郡實，正國界。(漢書匡衡傳)

竊見丞相請中二千石、博士、雜問郡國上計長吏守丞爲民興利除害成大化，條其對。(漢書黃霸傳)

是時司徒袁逢受計，計吏數百人皆拜伏庭中，莫敢仰視。(後漢書禮志傳)

丞相又是京畿各郡的上訴機關。地方郡守令長的考績也由丞相擔任，因此丞相推薦官吏，有所依據。(漢書薛宣傳)

(宣)爲左馮翊……姦軌絕息，辭訟者歷年不至丞相府。

宣考績功課，簡在兩府。(丞相御史大夫兩府)

除這些例行的政務以外，丞相可對於自己的職責有所增減。如魏相爲丞相，常敕掾吏便中考察地方情形。丙吉爲相，創不按吏之例。薛宣設辭訟條例，多成習慣法，爲後人遵用。

相救掾史案事郡國及休告從家，還至相府輒白四方異聞，或有逆賊風雨災變，郡不上，相輒奏言之。(漢書魏相傳)

吉曰：夫以三公之府有案吏之名，吾竊陋焉。後人代吉因爲故事。公府不案吏自吉始。(後漢書丙吉傳)  
宣爲相府辭訟例不滿乃錢，不爲移齊。後皆遵用薛侯故事。然官屬譏其煩碎，無大體，不稱賢也。

(漢書薛宣傳)

辭宜所爲，事已不當，丙吉不案吏，後人亦不贊同。後漢書馬援傳馬嚴說：

舊丞相，御史親治職事。唯丙吉以年老停游，不案吏罪，於是宰府習爲常俗。更共罔淫以崇虛名，或未曉其職，便復遷徙。誠非建官賦祿之意。

丞相雖可考察官吏，保薦官吏，但只限於三公以下。丞相無權保薦三公，否則爲越職。漢書黃霸傳霸爲相，薦史高爲太尉，宣帝使尚書責云：

將相之官，朕之任也。侍中樂陵侯（史）高帷幄近臣，朕之所親，君何越職而舉之。

丞相的職權已如上述，其事繁重，當非丞相一人所能掌理，所以丞相不過總領業務，實際辦事是由屬吏分司。相府中最高的屬吏爲司直，乃武帝所置。漢書百官表：

武帝元狩五年（西元前一八）初置司直，秩比二千石，掌佐丞相舉不法。

據續漢志卷二四百官志所載司直的變化如下：

世祖卽位以武帝故事置司直居丞相府，助督錄諸州。建武十八年（西元四二）省也。（按通考言十一年省）



獻帝起居注曰：建安八年（西元二〇三）十二月復置司直，不屬司徒，掌督中都官，不領諸州。九年十二月詔司直比司隸校尉，坐同席，在上假傳，置從事三人，書佐四人。（同上注）

司直的責任即在掌佐丞相，督察京官及地方官。漢書鮑宣傳說：

嬰勝爲司直，郡國皆慎選舉，三輔委輸，官不敢爲姦。

司直以外又有長史。百官表說：「有兩長史，秩千石。」漢書張湯傳則謂丞相有三長史，有一人非正員。東漢「長史一人千石。」（據漢志）長史類似相府的總務。通考卷四九說長史

蓋諸史之長也，職無不暨。

又漢書田蚡傳云：

召長史曰：今日召宗室有詔，勅灌夫罵坐不敬。

是彈劾奏章長史雖未必親草，但似有受命轉飾主管者辦理之責了。

相府分曹理事，有西曹大概主府史的刑罰任用。有東曹主郡國官吏。有集曹主地界事，又有奏曹及主簿如：

取吏著酒數通簿書從吉出醉臥丞相車上。西曹主吏白欲休之。(漢書四吉傳)

因曰恐虜所入邊郡二千石長吏有病不任兵馬者宜可豫視。吉善其言，召東曹案邊長吏瑣科條其人。(同上)

衡謂所親吏趙般曰，主簿陸賜故居奏，曹習事曉知國界，署集曹掾，明治計時。衡問般國界事，(集)曹欲奈何。(漢書匡衡傳)

凡丞相職事，多由諸曹及長史分別掌管，丞相總其成。漢書爰盎傳

丞相曰使君所言公事之曹與長史掾議之，吾且奏之。

西曹於漢末廢除。通考卷四九

舊有東西曹，自魏武大軍還鄴，乃省西曹。

此外相府的員吏，據漢書翟方進傳載全府有三百餘人。據續漢志卷二四所載有掾屬三十一人，一說三十人，令史及御屬三十六人。光武帝紀注言掾屬秩千石。據漢書昭帝紀又有丞相徵事比六百石，丞相少史秩四百石。通考言漢末魏武爲丞相置徵事二人。後漢書第五倫傳說三公府有清詔員。

以承詔使。

(第五種) 水滸中以司徒掾清詔使冀州賑濟災害，舉奏刺史二千石以下，所刑免甚衆。

丞相職繁權重，禮遇亦甚優越。漢書翟方進傳。

丞相進見，聖主御主爲起，在別爲下。

丞相有疾，皇帝法駕親至問疾，從西門入，卽薨移居第中，車駕往弔，贈棺，棺斂具，賜錢葬地。葬日公卿以下會葬焉。(一)

也許是丞相太尊顯了，秦時已是將相不辱。(史記二世皇帝紀)西漢末年習慣上也形成「將相不對理陳冤。」凡是詔召丞相詣廷尉詔獄，不論有罪與否，丞相受詔卽須自殺，不得出庭受審問。哀帝時丞相王嘉不遵慣例，受詔卽往廷尉獄。

上聞嘉生自詣吏大怒，使將軍以下與五二千石雜治。(漢書王嘉傳)

西漢末年大臣遇有災變，卽須受懲罰。如災變太重則丞相當代受咎災而死。皇帝不明令斬殺，只遣使賜酒十斛，牛一頭，受賜的丞相便須自殺。所賜之物是令丞相死的儀式。漢書翟方進傳

使尚書令賜君上尊酒十石，養牛一，君審處焉。（丞相）方進即日自殺。

依理，吳變本當歸過於帝王，但帝王卻可移過於下，結果當然是拿總領百官的丞相做犧牲品來代受咎戾了。

### 三 太尉

太尉乃秦官，職掌武事。西漢初期，時置時廢。在丞相單獨總攬政務時，太尉主兵，與丞相尊貴相等。武帝廢太尉置大司馬以冠將軍之號，實質上代替了太尉，名義上將軍沒有大司馬的印綬與官屬，直至成帝建三公以前太尉職，實由丞相兼任，漢書黃霸傳

天子（宣帝）使尚書召問霸，太尉官罷久矣，丞相兼之，所以假武與文也。

哀帝建三公官，賜大司馬印綬官屬，位尊於司徒，職仍主兵。東漢初改名太尉。通考卷四八說：

太尉秦官，漢因之，金印紫綬，掌武事。漢文三年（西元前一七七）省。景帝三年（西元前一五四）復置，其符與丞相等。五年又省。武帝元狩四年（西元前一一九）更名大司馬。後漢建武二十七年（西元五一）復舊名為太尉公。每帝初即位，多與太傅同錄尚書事……靈帝末以劉虞為大

司馬而太尉如故。自此而太尉與大司馬始並置矣。

據漢書百官表所載，武帝以大司馬代太尉。大司馬的變遷如下：

武帝建元二年（西元前一三九）省（太尉）。元狩四年初置大司馬以冠將軍之號。宣帝地節三年（西元前六七年）置大司馬，不冠將軍，亦無印綬官屬。成帝綏和元年（西元前八年）初賜大司馬金印紫綬，置官屬，祿比丞相去將軍。哀帝建平二年（西元前五年）復去大司馬印綬官屬，冠將軍如故。元壽二年（西元前一年）復賜大司馬印綬置官屬去將軍，位在司徒上。

武帝置大司馬乃是效法周制應劭漢官儀述其變化說：

武帝元狩六年（志言四年）罷太尉，法周制置司馬。時議者以為漢軍有官侯，千人，司馬故加大為大司馬，所以別異大小司馬之號。（全漢文卷三四）

三司之職，司馬主兵。漢承秦曰太尉。武帝改曰大司馬無印綬官，兼加而已。世祖改曰太尉。（同上）

太尉公主天，在三公中職位最尊，東漢多由司徒司空升任，常兼尚書事。但其主要職務仍為兵事，雖改為三公首官，太尉主兵的原職仍保存。百官表說，太尉「掌武事」續漢志卷二四所載三公

的太尉職責如下：

掌四方兵事功課，盡則奏其殿最，而行賞罰。……凡國有大造大疑，則與司徒司空通而論之。國有過事，則與二公通諫諍之。

全後漢文卷四四崔駰的太尉議也充分的表現出太尉的職務與地位。

天官冢宰，庶寮之率。……爰叶台極，爰平國域。制軍詰禁，王旅惟式。九州用綏，羣公咸治。干戈載戢，宿衛其紀。……無曰我強，莫余敢喪。無曰我大，輕戰好殺。紂師百萬，卒以不艾。宰臣司馬，敢告在際。由上述各文看來，無論是丞相制的太尉，三公制的太尉，皆以執掌兵事，平叛亂，弭盜賊為主要職責。如

皇帝（文帝）欲入未央宮，有謁者十人持戟衛殿門，曰：「天子在也，足下何為者不得入。」太尉往諭，乃引兵去，皇帝遂入。（漢書周勃傳）

是時絳侯（周勃）為太尉，本兵柄，弗能正。……太尉主兵，適會其成功。（漢書爰盎傳）

臣聞台輔之位，實和陰陽，璇璣不平，寇賊姦軌，則責在太尉。（後漢書李固傳）

但是三公制的太尉，尊於丞相制的太尉。三公中太尉最尊，次司徒，次司空，太尉出缺，則依次上升。漢書和紀

太尉張禹爲太傅，司徒徐防爲太尉參錄尚書事，百官總已以聽。

太尉位在司徒上，續漢志已明言。章帝時因太尉與司空班次的關係，中間隔以屏風，成爲習慣法。後漢書鄭弘傳：

（弘）爲太尉，時舉將第五倫爲司空，班次在下。每正朔朝見，弘曲躬而自卑。帝問知其故，遂聽置雲母屏風，以爲故事。

太尉本京官，漢末綱紀失墜，權臣可在外遙領。後漢書董卓傳

中平三年（西元一八六）春遣使持節就長安拜張溫爲太尉。三公在外，始之於溫。

西漢太尉的屬員，據百官表所載只有一長史秩千石一員數未定。東漢三公的太尉，官屬就多了。續漢志卷二四說：有長史一人千石，署諸曹事。掾史屬二十四人，分東西各曹。正名掾，副名屬。東西曹掾秩比四百石，其他掾秩比三百石。屬比二百石。漢初掾史辟皆上言之。故有秩比命士。其所不

曹則爲百石屬。其後皆自辟除。故通爲百石云。」其所有各曹名目職務如下：

西曹主府史署用。

東曹主二千石長吏遷除及軍吏。

戶曹主民戶、祠祀、農桑。

奏曹主奏議。

辭曹主辭訟事。

法曹主郵驛科程事。

尉曹主卒徒轉運事。

賊曹主盜賊事。

決曹主罪法事。

兵曹主兵事。

金曹主貨幣鹽鐵事。



倉曹主倉穀事。

黃閣主簿錄省衆事。

又有令史及御屬二十三人。令史在西漢秩四百石，東漢沒有記載。御屬主爲公御，一說職如錄事。又有官騎三十人。其令史職責如左：

閣下令史主閣下威儀事。

記室令史主上章表報書。

記門令史主府門。

其餘令史各典曹文書。

光武帝時又多以三府掾懸領河隄謁者，極易升遷。而且三府長史職責甚重，乃三公的佐助。應劭漢

官儀說：

太尉、司徒、司空長史秩比千石，號爲毗佐三公，功成鼎味。（全後漢文卷三四）

全後漢文卷四六，崔寔政論說：

三府據爵位卑職重，及其取官又多超卓，或期月而長州郡，或數年而至公卿。

#### 四 御史大夫

秦漢的御史大夫，發源於戰國時的御史。戰國時的御史職掌文書及記事。史記闕相如傳秦昭王與趙惠文王會於渾池（西元前二七九）

趙王鼓瑟，秦御史前書曰某年月日秦王與趙王會飲，令趙王鼓瑟……於是秦王不憚爲一擊紙。相如顧召趙御史書曰某年月日秦王爲趙王擊紙。

此種記事掌文書的御史，秦趙以外，韓國齊國皆有。史記張儀傳張儀說韓說趙皆說獻書大王御史。可見御史職掌文書，爲王的親近官吏。秦始皇統一六國，御史除政務外，仍職掌文書。如張蒼爲御史主柱下方書，蕭何入御史府便可搜得些圖書冊籍。不過因爲御史也是皇帝的親近私人，漸由執掌文書，進而參加國政，又作皇帝在外的耳目而有監察的職務。所以秦的御史大夫是副丞相，便是國政的副總理。又有監察御史巡行郡縣，便是中央派到地方的耳目，職司監察，有彈劾的職務。至兩漢御史的職務仍是循此路線往上發展。既監察官吏，與掌理文件，復幫助丞相處理國政。

御史大夫本秦官名，至兩漢略有更改。漢書百官表說：

御史大夫秦官位上卿，銀印青綬，掌副丞相。……成帝綏和元年（西元前八年）更名大司空，金印紫綬，祿比丞相。……哀帝建平二年（西元前五年）復爲御史大夫。元壽二年（西元前一年）復爲大司空。

又據續漢志卷二四，東漢光武帝建武二十七年大司空更名司空。「獻帝建安十三年又罷司空置御史大夫。御史大夫鄒慮。慮免不得補。」每次御史大夫官名的更改，其本身的秩俸，屬員皆有變更。如御史大夫本來秩中二千石，月俸四萬錢，改爲司空則與丞相同爲秩萬石，月俸六萬錢。至於屬員的改易更多。其所以改御史大夫爲大司空者，亦係倣效周制。應劭漢官儀說：

綏和元年罷御史大夫官，法制初置司空。議者又以縣道官獄司空。故覆加大爲大司空，亦所以別大小之文。（全漢文卷三四）

御史大夫爲副丞相，故其職權甚廣大。上佐皇帝，下綏百姓。而主要職務則是執法。全漢文卷六宣帝策命杜延年爲御史大夫說：

畫思百姓未能綏。於戲御史大夫其帥意盡心，以補朕闕。於戲九卿羣大夫百官慎哉。不助於職，厥有常辟。……天下之衆受制於朕，以法爲命，可不慎歟。於戲御史大夫其誠之。

御史大夫變爲三公的司空，成爲主土的地官。續漢志卷二四說：

司空公一人。本注曰掌水土事。凡營城起邑，浚溝瀆，修墳坊之事，則議其利，建其功。凡四方水土功，課歲盡則奏其殿最，而行賞罰。……凡國有大造大疑，諫爭與太尉同。

全後漢文卷四四崔駰的司空議也是說司空司土。

昔彼坤靈，侔天作則，分制五服，畫爲萬國，乃立地官，空惟是職。……空臣司土，敢告在側。

漢朝名臣所言御史大夫的職務，更詳細明白。漢書薛宣傳，谷永說：

御史大夫內承本朝之風化，外佐丞相總理天下，任重職大非庸材所能堪。今當選於羣卿以充其缺，得其人則萬姓欣喜，百僚說服，不得其人則大職墮斃，王功不興。

漢書朱博傳說：

高皇帝以聖德受命建立鴻業，置御史大夫，位次丞相典正法度，以職相參。總領百官，上下相監臨，

歷載二百年，天下安寧，今更爲大司空，未獲嘉祐。

朱博不僅說出御史大夫的主要職務，更說明一國三公，使丞相權分，政治效力減低。哀帝聽從其言，又從新恢復了御史大夫的制度，不過四年後司空制又復活了。

御史大夫由御史發展而來。御史的職務其初不過掌文書、記大事，再進而有了監察的職務，秦漢又成了國政的副總理。現在再依照御史職務增易的次序，以實際例證說明御史大夫的職務，

秦的御史掌管圖書文件。史記蕭相國世家說：

何獨先入收秦丞相、御史律令圖書藏之。

全後漢文卷三四應劭也說：

張蒼秦時爲御史主柱下方書，侍御史之任也。

至西漢掌管圖書的責任仍是御史，皇帝策詔多由御史轉下各官。茲舉數例於下：

高皇帝七年制詔御史。（漢書刑法志）

願問御史曲逆戶口幾何……於是召御史更封平爲曲逆侯。（漢書陳平傳）

御史大夫（周）昌下丞相。丞相下中二千石。二千石下郡大守、諸侯丞相、書從事下當用者如律令。（史記三王世家）

御史奏輿地圖。（同上）

（宣帝）制詔御史其以賢良高第揚州刺史。霸爲潁川太守。（漢書黃霸傳）

除承轉保管文書外，還有執法監察百官的職務。

秦御史監郡者。（漢書蕭何傳）

上使御史案其事。（御史大夫）湯欲致其文，丞相見知，丞相患之。（漢書張湯傳）

事下公卿皆以延壽前既無狀，後復誣譴典法大臣（御史大夫）欲以解罪，狡猾不道，天下惡之。（漢書延壽傳）

御史大夫既是職在典法，皇帝令做的事，當然要案問調查，沒有皇帝的命令，他也可以案問調查。漢書延壽傳，蕭望之爲御史大夫。

侍謁者爲望之道延壽在東郡時放散官錢千餘萬，望之與丞相丙吉議，吉以爲更大赦，不須考會。

御史當問事東部，望之因合并問之。

這是丞相「以爲不須考」的事，皇帝又無命令，御史大夫卻有權案問，便因爲監察百官是他的職責。至於御史大夫的行政職權更是法所允許。他的本職即是「掌副丞相」、「總領百官」所以西漢一朝，凡國家大事，多下丞相御史大夫。對於考課地方官吏，受領計簿，也是丞相與御史大夫共之。

漢書宣帝紀。

其令郡國歲上繫囚以掠笞若瘐死者所坐名縣爵里，丞相、御史課殿最以聞。更有能幹的御史大夫，處斷國政的力量，超過丞相。漢書張湯傳湯爲御史大夫。

湯每奏事，語國家用，日旰，天子忘食。丞相充位，天下事皆決湯。

御史大夫改爲三公的司空，與太尉丞相同負國政的責任，合議國家大事，鼎足承君。只是員屬減少些，俸秩卻提高很多，行政職權也增加了。在三公制中的實際地位也與丞相制中差不多。司空可升司徒，西漢的御史大夫本就是丞相的候補者。漢書朱博傳。

故事選郡國守相高第爲中二千石。中二千石爲御史大夫，任職者爲丞相。

前面已經說過，御史大夫改爲司空，官屬減少很多。據續漢志卷二四所載司徒有長史一人，秩千石，掾尉二十九人，（一說二十四人），令史及御屬二十四人。西漢三公的司空，官屬與東漢不同。百官表所載成帝改御史大夫爲大司空，祿比丞相，置長史如中丞，「官職如故。」哀帝所改的大司空，「御史中丞更名御史長史。」仍有侍御史。至東漢末年獻帝所恢復的御史大夫又與西漢不同，職如司空，不領侍御史，及中丞，置長史一人。（通考卷五三）

御史中丞是御史大夫下最重要的官吏，爲後代御史臺的起源。百官表說御史大夫有兩丞，秩皆千石。

一曰中丞，在殿中蘭臺掌圖籍祕書，外督部刺史，內領侍御史，員十五人，受公卿奏事，舉劾按章。其他一丞，據通考卷五三所載則名爲御史丞。

初漢御史大夫有兩丞，一曰御史丞，一曰中丞，亦附中丞謂御史中執法……及御史大夫轉爲大司空，而中丞出外爲御史台率，即今御史大夫任也……哀帝元壽二年御史中丞更名御史長史，至後漢光武復改爲中丞。



後漢的御史中丞不屬於三公的司空，中丞及中丞以下的侍御史等官，皆改屬少府。今依西漢制仍於御史大夫下述之。

御史中丞的主要職守，是糾察百官，可說是真正的監察官。凡有疑案重獄，皆是中丞判理。所以中丞及其下的屬員，須明習律令制度，纔可以依法督察及審問。兩漢中丞率多以明習法令，有聲望者充任。部刺史同他督察，地方守相他可以奏免。如

（御史中丞）宣數言政事，便宜舉奏，部刺史，郡國二千石所貶退稱准，白黑分明，縣是知名。（漢書  
御史傳）

（宣）以明習文法詔補御史中丞。是時成帝初即位，宣爲中丞，執法殿中，外總部刺史。（同上）

和帝即位，太傅鄧彪奏（御史中丞）紆任任過酷，不宜典司京輦。（後漢書周勃傳）

中丞常奉命督州郡補盜賊。西漢末年及東漢此種事例特多。西漢中丞所督察的官吏，據通考卷五三所載。

武帝時以中丞督司隸，司隸督丞相。丞相督司直。司直督刺史。刺史督二千石下至黑綬。

自東漢光武帝後，御史中丞專席獨坐爲京師顯官。後漢書宣秉傳

光武特詔御史中丞與司隸校尉，尚書令會同並專席坐。故京師號曰三獨坐。

御史中丞原領侍御史十五人。東漢又有治書侍御史二人。續漢志卷二六說：

治書侍御史二人六百石。本注曰：掌選明法律者爲之。凡天下諸獻疑事，掌以法律當其是非。侍御史十五人，六百石。本注曰：掌察舉非法受公卿羣吏奏事，有違失舉劾之。凡郊廟之祠及大朝會，大封拜，則二人監威儀，有違失則劾奏。

侍御史常奉命出巡各地查災害督察官吏。成績優異者可升中丞。中丞外調即可爲二千石。侍御史出缺則由公府掾屬高第者升補。「初稱守滿歲拜真。」「出治劇爲刺史二千石，平遷補令。」治書侍御史一說，起始於宣帝。後別置與符璽郎「共平廷尉奏事，罪當輕重。」（同上）但據通考卷五三注所載漢因秦所置的侍御史，一說，非十五人。

漢舊儀曰：漢御史四十五人，皆六百石。其十五人依給事殿中爲侍御史……二人尚璽，四人持書給事，二人侍前。中丞一人領錄二十人留事理百官事。

西漢惠帝時即以侍御史監察三輔郡。前書又說：

二漢侍御史所掌凡有五曹。一曰令曹（掌律令）二曰印曹（掌刻印）三曰供曹（掌齋祀）四曰尉馬曹（掌廐馬）五曰乘曹（掌車駕）。

此外御史大夫的屬官尚有繡衣直指。漢書百官表說：

有繡衣直指，出討姦猾治大獄，武帝所制，不常置。

更有御史掾及御史屬。漢書杜延年傳：

延年少學法律丞相府，歸爲郡吏，以選除補御史掾。

御史屬外又有御史中丞從事，監軍御史，主簿，符璽御史，少史等員吏。（西漢會要卷三十一）王莽時又將

秦改名御史的柱下史，恢復舊名。漢書王莽傳上說：

置柱下五史秩如御史。聽政事侍旁記疏言行。

此表根據漢書卷一九百官公卿表作成。該表雖少有遺誤，依之組成此表，猶可指示西漢三公升遷的一斑。即丞相多由其副手御史大夫升補，而御史大夫多由九卿或郡國守相升補。



		景 帝					文 帝						
二	建元元年	後元年	中三	七	四	三	二年	後二年	一六	七	四	三	元年
一三九	一四〇	一四三	一四七	一五〇	一五三	一五四	一五五	一六二	一六四	一七三	一七六	一七七	一七九
許昌太常	寶嬰列侯	衛綰御史大夫	劉舍御史大夫	周亞夫太尉			陶青御史大夫	申屠嘉御史大夫			張蒼御史大夫	灌嬰太尉	周勃右太尉
	田蚡列侯				周亞夫中尉								灌嬰將軍
	牛抵王國相	直不疑衛尉	衛綰太子太傅	劉舍太僕	介		晁錯左內史	申屠嘉太守		馮敬典客	關		
二年省太尉							五年省太尉					二年廢太尉官	

太初二年	元封元年	元 五	元 二	元 二	元 二	元狩元年	元 五	元 三	元光四年	六	四
一〇三	一一〇	一一二	一一五	一一一	一一二	一二二	一二四	一二六	一一一	一三五	一三七
公孫賀	石 慶	石 慶	周 太子太傅	李 蔡	李 蔡	公孫弘	公孫弘	公孫弘	澤	田 蚡	田 蚡
太 僕	御史大夫	御史大夫	太子少傅	御史大夫	御史大夫	御史大夫	御史大夫	御史大夫	侯	太 尉	太 尉
	兒 寬	卜 式	石 慶	張 滿	李 蔡	番 係	公孫弘	公孫弘	張 歐	韓 安國	嚴 青
	左 內史	王 國相	太子太傅	廷 尉	侯	太 守	左 內史	左 內史	中 尉	大 農令	列 侯

・自元狩四年

置大司馬冠將

軍之號因類似

太尉故於太尉

中途之

宣		昭				帝					
地節三年	本始三年	元平元年	六	四	元鳳元年	熹元二年	四	二	征和元年	太始三年	天漢元年
六七	七一	七四	七五	七七	八〇	八七	八九	九一	九二	九四	九八
魏	章	恭	楊	王			田千秋	劉屈氂			
相	賢	義	敞	新			大鴻臚	太守			
御史大夫	長信少府	御史大夫	御史大夫	御史大夫							
霍	張					霍					
高	安					光					
右	世					奉					
將	車					車					
軍	騎	田	蔡	楊	王	弘			南	杜	王
	丙	廣	義	敞	新	羊			丘	周	太
	吉	明	少	大	右	搜			成	執	守
	太子	左	府	司	扶	粟			大	金	
	太傅	馮		農	風	都			鴻	吾	
		翊				尉			臚		
									臚		
									臚		
									臚		





成		帝	
建始三年	三〇		
四	二九	王	商右將軍
河平四年	二五	張	禹光祿大夫
陽朔二年	二三		
三	二二	王	音御史大夫
鴻嘉元年	二〇	竇	宜御史大夫
永始元年	一六		
		孔	方進京兆尹
			光祿勳
		王	商列侯
元延元年	一一	王	商列侯
		王	根光祿勳
綏和元年	八	王	根驃騎將軍
		王	莽驃都尉
		王	武廷尉
二	七	孔	光祿大夫
			左將軍
		王	丹左將軍
		王	丹大司馬
			名大司空

◎設大司馬官

不復冠將軍號

◎改御史大夫

名大司空





和			章				明						
六	五	永元四年	章和元年	元和三年	六年	建初	一七	一六	一四	一二	八	四	永平三年
九四	九三	九二	八七	八六	八一		七四	七三	七一	六九	六五	六一	六〇
太常		宗正	光祿勳	太僕		太守				大司農			
張新		劉方	任陵	宣安		第五倫				牟融		伏恭	
司空		太僕					太守	大司農	太守		太尉		左馮翊
劉方		丁誦					鮑昱	王敏	邢穆		虞延	范滂	郭丹
	太僕	大司農		大司農							衛尉		太守
	張璠	尹睦		宋縣	鄧彪						桓虞		虞延

安						高帝	帝					
二	元初元年	六	五	三	永初元年	延平	十六	十四	十三	十二	十	九
一一五	一一四	一一二	一一一	一〇九	一〇七	一〇六	一〇四	一〇二	一〇一	一〇〇	九八	九七
光祿勳		太常			太常	太常	大鴻臚	大司農			太常	太僕
憲		劉凱			周奉	尹勳	陳寵	徐防			張堪	韓峻
敝					長樂衛尉	光祿勳	光祿勳	光祿勳				光祿勳
司空				大鴻臚	夏勳	徐防	張隨		魯滸			呂壹
劉凱					魯滸	司徒						
太僕	大司農		光祿勳		太傅	徐防				大司農		
馬英	司馬苞		李修		張禹					張禹		

順						帝						
四	三	陽嘉二年	四	二年	水建元年		四	三	二	延光元年	永康元年	四
一三五	一三四	一三三	一二九	一二七	一二六		一二五	一二四	一二三	一二二	一一〇	一一七
	光祿勳	太常	太常		廷尉	少府				宗正	衛尉	太常
	王卓	孔光	王嬰		張皓	陶穀				劉攽	陳寔	李命
	大司農		宗正	光祿勳		長樂少府			光祿勳		太常	
	黃尚		劉峙	許敬		朱俱			劉憲		楊震	
(前)太尉		大鴻臚	大鴻臚	太常		大鴻臚	司徒	大將軍	光祿勳	司徒	光祿勳	
劉		施	劉	劉		朱	劉	耿	馮	楊	馮	
參		延	參	光		寵	憲	寶	石	震	石	

桓		質帝	冲帝	帝								
永興元年	二	和乎元年	二	建和元年	建和元年	永初元年	漢安元年	六	五	三	二	永和元年
一五三	一五一	一五〇	一四八	一四七	一四七	一四五	一四二	一四一	一四〇	一三八	一三七	一三六
光祿勳	〔特選〕	太常		前太尉	太僕			太僕			光祿勳	
瓦	趙	黃瓊		胡廣	袁滿			趙			郭虔	
植	戎	光祿勳	大司農	司空	司空		大司農	戎		光祿勳		
太僕		吳雄	張歆	袁滿	趙戎		胡廣			劉壽		
黃瓊			司徒	大司農	司徒	大司農	司徒校尉		太常			(前)司空
胡廣		袁滿	趙戎	杜喬	胡廣	李固	趙峻		桓			王
		馮	戎	喬	廣	固	峻		焉			駿

帝

起寧元年	九	八	六	五	四	三	二	延惠元年	三	永壽元年	二
一六八	一六六	一六五	一六三	一六二	一六一	一六〇	一五九	一五八	一五七	一五五	一五四
宗正劉寵	長樂衛尉王暢	光祿勳宜都太常胡廣	衛尉周景	大鴻臚劉寵	前太尉黃瓊	太常虞放	大鴻臚盛允	太常孫郎	太常孫郎	太常韓純	光祿勳尹頌
司空劉寵	司空	太常胡廣	衛尉許朝	司空	大司農神鼎	司空盛允	光祿大夫祝恬	司空韓瑛	司空	司空	司徒黃琦
	太中大夫劉矩	太中大夫周景	太常楊榮	太常楊榮	太常劉矩	大司農黃瓊	太常胡廣				





帝

光緒元年	一七八	太常	來黜	光緒勳	袁涉	太常	張頤
		屯騎校尉	袁蓬			太常	陳球
二	一七九	太常	張濟	大鴻臚	劉命	光祿大夫	橋玄
				光祿勳	楊賜	太中大夫	段熲
四	一八一			太常	陳耽	衛尉	劉寬
				太常	陳耽	衛尉	劉寬
五	一八二			太常	袁隗	太常	楊賜
中平元年	一八四	大司農	張溫			太常	郭舉
二年	一八五	「特選」	楊賜	廷尉	崔烈	太僕	張珣
		光祿大夫	許相				
三	一八六					車騎將軍	張溫
四	一八七	光祿勳	丁宮			司徒	張珣
						大司徒	曹嵩
五	一八八					永樂少府	樊陵

帝		獻		光祿勳		太中大夫		光祿勳		太中大夫		光祿勳		太中大夫	
一三	建安元年	興平元年	四	三	二	初平元年	六	光祿勳	劉弘	司空	丁宮	射擊校尉	馬日磾	光祿勳	劉虞
二〇八	一九六	一九四	一九二	一九二	一九一	一九〇	一八九	(白爲)	董卓	司空	丁宮	射擊校尉	馬日磾	光祿勳	劉虞
廢	(白爲)		衛尉	太常	光祿大夫	光祿大夫	太中大夫	光祿勳	荀爽	司空	楊彪	豫州牧	黃琬	太中大夫	董卓
三公	曹操	衛尉	張喜	趙溫	楊彪	種拂	楊彪	司空	楊彪	司空	楊彪	司空	黃琬	司空	黃琬
官		衛尉		趙溫	淳于嘉	王允	王允	司空	楊彪	司空	楊彪	司空	黃琬	司空	黃琬
		太常	太僕	太僕	光祿大夫	車騎將軍	太常	光祿勳	司徒	司徒	司徒	司徒	司徒	司徒	司徒
	楊彪		朱鶴	周忠	周忠	皇甫嵩	馬日磾	趙豫	黃琬	黃琬	黃琬	黃琬	黃琬	黃琬	黃琬

第四節 九卿

九卿是古官名。秦有卿官，沒有九卿的總名。西漢制度亦沒有九卿總名，不過行文說話多用舊名稱爲卿者爲九卿，亦與漢初稱丞相爲三公相同，是相沿的一種習慣。至於九卿官職的來源與丞相相同，但低於丞相，故變爲九卿，也在丞相管理下。丞相與御史由君主左右有學識的近臣發展而來，九卿乃由君主的僕役發展而成。故陶希聖先生說「相與史由家臣發展爲執政，九卿也是由王的僕役發展來的。」在根源上說僕役即低於家臣，發展爲官吏的九卿也低於三公，受三公的統轄。在秦漢九卿的職務上，仍可見出爲僕役的遺跡，如守門、掌車馬等是。兩漢九卿的官名，通考卷五五說：

漢以太常、光祿勳、衛尉、太僕、廷尉、大鴻臚、宗正、大司農、少府謂之九寺。大卿。後漢九卿而分屬三司。所謂九卿分屬三司，即太尉統轄太常、光祿勳、衛尉。司徒統轄太僕、廷尉、大鴻臚。司空統轄宗正、大司農、少府。九卿秩皆中二千石。茲分別簡述九卿的變遷及其職權員吏於下：

（附註）本節及第五節所述九卿列屬的變遷區域，屬員多依據漢書及百官表。爲節省篇幅起見不復注明出處。如依據他書，則隨文附註。

(一) 太常 太常是秦官的奉常，秦始皇中六年（西元前一四四）改名太常。王莽改太常爲秩宗，東漢復名太常。據通考所載，漢初卽名太常。奉常爲惠帝所改，景帝復名太常。建安中復爲奉常。太常，秩中二千石。主要的職務，爲掌宗廟禮儀。續漢志說的很明白。

掌禮儀祭祀。每祭祀先奏其禮儀及行市，常贊天子。每選試博士，奏其能否。大射、養老、大喪皆奏其禮儀。每月前晦察行陵廟。

全漢文卷五四揚雄的太常箴，更充分指明太常是掌宗廟禮儀的官。

翼翼太常，實爲宗伯。穆穆靈祇，寢廟奕奕……常臣司宗，敢告執書。

據師古所言，則太常本是掌王旌旗的官。

太常，王者旌旗也。畫日月焉。王有大事，則建以行禮。官主奉持之，故曰奉常也。後改曰太常，尊大之儀也。（百官表注）

王者執掌旌旗的僕役，成爲皇帝的大卿。在漢初陵廟所在的地方，全屬太常掌管。元帝永光四年（西元前四〇年）此制始廢。漢書元帝紀

以三輔、太常、郡、國、公、田、及苑可省者，振業貧民。

諸陵分屬三輔。（原注：先是諸陵總屬太常，今各以其地界屬三輔。）

太常又主持考試。漢書公孫弘傳

時對者百餘人，太常奏弘第居下，策奏天子，擢弘對爲第一，召弘入見，容貌甚麗，拜爲博士。

太常掌管宗廟。古宗廟乃星、相、卜、筮等學問的集散地。秦漢此跡仍存，地方求學者多去京師詣太常受業。漢書蕭望之傳注說：

令郡國官有好文學、敏長、肅政教者，二千石奏上與計偕，詣太常受業如弟子也。

太常出缺多由大臣舉忠敬者充任。如

漢書常以列侯、忠敬孝慎者居之。（太常）（通考卷五五）

後有詔舉太常（王莽私從前將軍）武求舉。武不敢舉。（漢書何武傳）

總之太常的主要職務仍是宗廟祭祀，至有一年三百五十九日爲齋的諺語。全漢文卷三四漢官儀諺曰：居世不諱爲太常妻。一歲三百六十日，三百五十九日齋。一日不齋，醉如泥。既作事，復低迷。

太常的屬官，有太樂、太祝、太宰、太史、太卜、太醫等六令丞。太史令卽司馬遷所做的太史公，後改爲令，掌記天時、星曆、瑞應、災異等事。劉歆西京雜記卷六說：

漢承周史官，至武帝改爲太史公。太史公司馬談世爲太史……談死子遷以世官，復爲太史公，位在丞相下。天下上計，先上太史公，嗣上丞相……宣帝以其官爲令，行太史公文書事而已。不復用其子孫。

六令丞外又有長史二人，均官長史。主山陵上奏輸入。都水長史，治渠隄水門。五時各有一尉。有博士諸廟園陵各有令長。太卜爲武帝所置。太祝景帝更名祠祀，武帝名廟祀。東漢太常卿的員吏，續漢志所載更詳。太常有丞一人，秩千石。有贊饗一人，秩六百石。有員史八十五人，秩皆百石上下。其他令丞的屬員更多。

太史令秩六百石。有待詔三十七人，分掌星曆、龜筮、請雨諸事。有丞一人，明堂及鑿臺丞一人，秩皆六百石。鑿臺待詔四十二人。

博士祭酒一人，秩六百石。博士十四人，秩皆比四百石。國有疑事，掌丞問對。秦有博士七十餘人。王莽

時博士增至三十人

太祝令一人，秩六百石，祭祀時掌讀祝及迎送神。有丞一人。員吏四十一人。祝人百五十人，宰人二百四十二人，屠者六十人。

太宰令一人，六百石，掌陳饌具。有丞一人。又有明堂丞一人，員吏四十二人，有宰二百四十二人，屠者七十三人，衛士十五人。

太子樂令一人，六百石，祭祀時奏樂。有丞一人。員吏二十五人。樂人、八佾舞三百八十人。

高廟令一人，六百石，員吏四人，衛士十五人。

世祖廟令一人，六百石，員吏六人，衛士二十人。

其他各帝皆有陵園令，食官令，及丞，員吏多人。  
總之太常卿一人所屬員吏可考者已在二千人左右，亦可見東漢九卿機關的龐大了，故特詳錄之，藉示一斑。

(二) 光祿勳 光祿勳奏名郎中令，統轄郎內諸官。武帝太初元年（西元前一〇四）改名



光祿勳。王莽改名司中，後漢復名光祿勳。建安末復改光祿勳爲郎中令。光祿勳居禁中，宮外有屬獄名光祿外部。(通考五五)

光祿勳的職務是「掌殿掖門戶」，秦漢皆是如此。勳關古音同，光祿勳實卽由古代君主守門的關者，發展而來。所以如淳說：

勳之言關也。關者古主門官也。光祿主宮門。(百官表注)

全漢文卷五四揚雄的光祿勳議也指明職爲禁衛宮殿。

經兆宮室，畫爲中外，廊殿門闕，限以禁衛……德人立朝，義士充庭。祿臣司光，敢告執經。  
近代的章太炎也有此種見解。

下尋漢世，光祿勳掌宮殿門戶。勳者關也……及漢爲天子，守門者仍稱光祿。(禮記七)

光祿勳因爲掌守宮門，極易接近宮庭，故光祿勳及其所屬的光祿大夫，多策加「給事中」，成爲皇帝近臣。如

賜光東帛，拜爲光祿大夫，秩中二千石，給事中，位次丞相。(漢書孔光傳)

復以光祿大夫給事中，由是爲少府、光祿勳侍中，甚見尊重。（漢書師丹傳）

光祿勳的屬員更多，統轄諸大夫、三署郎、謁者。凡郎官皆主更直執戟，宿衛諸殿門，出充車騎。郎又是官吏的候選者。因郎極易接近皇帝，所掌乃衛士職務，升遷卽爲官吏。故由郎出身的官吏在兩漢甚多，因此郎亦是仕途之一。大夫議郎「皆掌顧問應對，無常事，唯詔命所使。」大夫的種類甚多，有太中大夫、中大夫、諫大夫，均無定額，多至數十人。諫大夫爲武帝元狩五年（西元前一八）所置，秩比八百石。太初元年更名中大夫爲光祿大夫，秩比二千石。太中大夫秩仍千石。郎有中郎，秩比六百石，侍郎比四百石，郎中比三百石。中郎又有三將，名五官中郎將，左中郎將，右中郎將，秩皆比二千石。郎中有車戶騎三將，秩皆比千石。有謁者七十人，秩比六百石。謁者有僕射一人，秩比千石。東漢光祿勳卿的員吏，有爲百官表所未載者，擇要搜舉於下：

光祿勳有丞一人，秩比千石，員吏四十四人。

五官中郎將所轄的五官中郎，年皆在五十以上，秩比六百石。五官侍郎秩比四百石。五官郎中秩比三百石，皆無定額。

左中郎將主左署郎，其中的中郎、侍郎，郎中秩與上同無定額。

右中郎將主右署郎，郎的等級，秩與上同，無定額。

虎賁中郎將秩比二千石，掌虎賁宿衛。有左右僕射，左右陸長各一人，秩比六百石。所屬郎有四等，虎賁中郎比六百石，侍郎比四百石，郎中比三百石，節從虎賁比二百石。

羽林中郎將比二千石，主羽林郎。羽林郎比三百石，與虎賁郎皆無定額。

光祿大夫三人，太中大夫二十人，秩比二千石。

中散大夫秩六百石。一說三十人，秩比二千石。諫議大夫，議郎皆六百石，員無定額。

西漢有謁者七十人，東漢三十人。謁者中有常侍謁者五人，秩皆六百石。給事謁者四百石，其他三百石。

又有奉車都尉，駙馬都尉，騎都尉皆秩比二千石。又有羽林左監一人，右監一人，秩六百石，皆有丞一人。

(三) 衛尉 衛尉乃秦官，景帝更名中大夫令，後元年（西元前一四三）復名衛尉。王莽改

名太尉，東漢復名衛尉。秦漢皆「掌宮門衛士，宮中微循事。」揚雄衛尉箴說：

尉臣是衛，敢告執維。（全漢文卷五四）

衛尉的職務不外統轄衛士，衛護宮門內。衛尉寺即在宮內。

衛尉的屬官，有丞一人。又有公車司馬、衛士、旅賁三令丞，秩皆六百石。此外尚有衛士三丞，及諸屯衛侯、司馬二十二官。東漢的衛尉卿，有丞一人比千石，員吏四十一人。其他官職如下：公車司馬令「掌宮南闕門，凡吏民上章四方貢獻及徵詣公車者。」又有丞、尉各一人。

南宮衛士令一人秩六百石，丞一人。員吏九十五人，衛士五百三十七人。

北宮衛士令一人，秩同上。丞一人，員吏七十二人，衛士四百七十二人。

左右都侯各一人，秩六百石。主劍戟士，微循宮及天子所收考。右都侯員吏二十二，衛士四百一十六人。左都侯二十八人，衛士三百八十三人。各有丞一人。

宮掖門共七門，各門有司馬一人秩比千石，各司馬有員吏十人左右，衛士數十人，數百人不等。凡居宮中者皆有符以憑出入。外人入宮，則由宮內長史傳之。

(四) 太僕 太僕古官，秦漢皆有。王莽更名太御，東漢復名太僕。

太僕掌管皇帝的車馬，王莽名太御可謂名符其實。東漢「天子每出奏駕上鹵簿，用大駕，則執馭。」實際就是皇帝的馬夫、車夫。揚雄的太僕箴，形容的好。

肅肅太僕，車馬是供。……僕臣司駕，取告執阜。(全漢文卷五四)

他的職務在養馬，使車。漢時皇帝養馬多至數十萬匹。如

漢儀注太僕牧師諸苑三十六所，分布北邊西邊，以郎爲苑監，官奴婢三萬人，養馬三十萬匹。(漢書

景帝紀注)

(元帝) 迺下詔令太僕減食穀馬。(漢書景帝紀)

天子葬，太僕駕四輪轎爲賓車。(後漢書獻帝紀注)

石慶爲太僕，御出，上問車中幾馬。慶以策數馬，畢曰六馬。(通鑑卷五六注)

西漢太僕有兩丞，有大厩、未央、家馬、三令，各有五丞、一尉。又有車府、騎馬、駿馬、路軫四令丞。有龍馬等五監，有長丞。邊郡有六牧師苑令，各有三丞，尙有其他令丞。東漢與此稍異。太僕有一丞，秩比千

石，員吏七十人。有考工令一人六百石，主作兵器，屬有左右丞各一人，員吏百九人。車府令一人，六百石，丞一人，員吏二十四人。厩令減少很多，只有未央厩令一人六百石，員吏七十人，卒騶二十人。又有長樂厩丞，有員吏十五，卒騶二十人。

(五) 廷尉 廷尉本秦官，景帝中六年（西元前一四四）更名大理，武帝建元四年（西元前一三七）復名廷尉。王莽改名作士，通考言建安中復爲大理。

廷尉掌刑辟，又是地方的上訴機關，續漢志則謂「掌平獄奏當所應，凡郡國獄疑罪皆處當以報。」總之廷尉卿是政府的司法機關，由它的命名及各種箴言，更可顯明他的性質。如

應劭曰聽訟必質諸朝廷與衆共之。兵獄同刑，故稱廷尉。（百官表注）

全漢文卷五四揚雄廷尉箴：

天降五刑，維夏之績……般以刑巔，秦以酷敗，獄臣司理，敢告執謁。

全後漢文卷四四崔駰大理箴說：

嗟茲大理，慎于爾官，賞不可不思，斷不可不虔……莫遂爾情，是裁是刑，無遂爾志，以速以亟……

理臣司律，敢告執獄。

廷尉執法判罪，雖皇帝亦得聽從。漢書張釋之傳記文帝因民人驚其乘馬，廷尉釋之處以罰金，文帝怒，釋之曰：

「法者天子所與天下公共也。今法如是足也，更重之，是法不信於民也。且方其時，上使使誅之則已。今已下廷尉，廷尉天下之平也，豈傾天下用法皆爲之輕重，民安所錯其手足。」

文帝卒從廷尉所判。可見皇帝雖可作任何直接處罰，但一經移交廷尉，便須聽從廷尉的依法判決。廷尉又是地方的上訴機關，判例可作成法律，遇有重獄，皇帝則臨時派人與廷尉會審。如

博遷廷尉典決疑當讞平天下獄。（漢書朱博傳）

自今以來，縣道官獄疑者各讞所屬二千石官。二千石官以其罪名當報之，所不能決者皆移廷尉。廷尉亦當報之。廷尉所不能決，謹具爲奏，傳所當比律令以聞。（漢書刑法志）

初廷尉梁相與丞相長史、御史中丞及五二千石雜治東平王雲獄。（漢書王嘉傳）

廷尉職司訴訟，故有監獄，漢時「召致廷尉」卽爲下獄。（漢書之傳）西漢屬官有正監、左監、右

監秩皆千石。宣帝增置廷尉平四人秩六百石。（宣帝紀）東漢省右監，有左平一人秩六百石。有員吏一百四十人。西漢武帝時，有中都官獄二十六所。東漢只有廷尉及雒陽詔獄。西漢廷尉尚有奏曹，奏讞等掾史。（西漢會要卷三一）

（六）大鴻臚 大鴻臚秦名典客。景帝中六年更名大行令。武帝太初元年（西元前一〇四）更名大鴻臚。王莽改名典樂，東漢復名大鴻臚。成帝河平元年（西元前二八年）曾將典屬國歸并大鴻臚。典屬國爲秦官掌管蠻夷降者，漢武時蘇武曾爲此官。自成帝廢除後，卽不復置。

大鴻臚類似禮官，外交官，掌管歸降的蠻夷。續漢志則謂「掌諸侯及四方歸義蠻夷，其郊廟行禮贊導請行事，旣可以命羣司。諸王入朝當郊迎，典其禮儀，及郡國上計匡四方來亦屬焉。皇子拜王，贊授印綬，及拜諸侯，諸侯嗣子及四方夷狄封者，台下鴻臚召拜之。王薨則使弔之，及拜王嗣。」揚雄的大鴻臚箴也說鴻臚掌封爵，特別與四鄰有關。

鴻臚司爵，敢告在鄰。（全漢文卷五四）

大鴻臚有丞，有行人，譯官，別火三令丞。武帝改行人爲大行令。有郡國邸長丞，至管郡國在京師



的郎。東漢丞一人，秩千石，員吏五十五人。大行令一人，丞一人，員吏四十人，治禮郎四十七人。其他皆廢。西漢也有大行、治禮丞官。（西漢會要卷三）

（七）宗正 宗正秦官。平帝元始四年（西元四年）更名宗伯。王莽并宗伯於秩宗（太常）。東漢復名宗正。

宗正是管理皇族皇親的官。續漢志謂「尊序錄王國嫡庶之次，及諸宗室親屬遠近。郡國歲因計上宗室名籍，若有犯法當髡以上，先上諸宗正。宗正以聞，乃報決。」凡外戚及皇族的宮籍，皆歸宗正管理。如

（順帝）乃詔宗正復大將軍鄧騭宗親內外朝見皆如故事。（後漢書鄧騭傳）  
全漢文卷五四揚雄宗伯議也說：

巍巍帝堯，欽親九族……伯正司宗，敢告執事。

宗正及宗正丞皆以皇族充任。通考卷五五說：

（宗正）兩漢皆以皇族爲之，不以他族。

(後漢劉軫)爲宗正卒官，遂世掌焉。(同上注)

丞漢亦用皇族。(同上)

西漢宗正有丞，又有都司空、丞及內官長、丞等官。諸公主家令、門尉亦屬之。東漢廢都司空，宗正有丞一人，秩比千石，員吏四十一人。每公主有家令一人，秩六百石。丞一人，三百石，有員吏多人。

(八)大司農 大司農秦名治粟內史，景帝後元年(西元前一四三)更名大農令。武帝太初元年更名大司農。王莽改名羲和，又改爲納言。東漢復爲大司農。

大司農是政府的財政官，掌管錢貨、糧穀。續漢志說「掌諸錢穀金帛諸貨幣。郡國四時上月且見錢穀簿，其通未舉各具別之。邊郡諸官請調度者，皆爲報給損多益寡，取相給足。」故凡徵發錢糧，蠲免租稅，及國家償賜皆由大司農掌管。如云

其令大司農絕今歲調度徵求及前年所調未舉者勿復收。責其災旱盜賊之郡勿收租，餘郡悉半入。(後漢書桓帝紀)

時詔賜降胡子縑，尚書案事，誤以十爲百，帝見司農上簿大怒。（後漢書羅暉傳）  
 全漢文揚維大農箴也以主管金穀爲說：

時維大農，爰司金穀……農臣司均，敢告執綏。

西漢大司農有兩丞。又有太倉、均輸、平準、都內、籍田五令丞。幹官、鐵市兩長丞。統轄郡國諸倉、鹽、鹽、都水等六十五官長丞。鹽粟都尉爲軍職不常置。東漢的大司農有丞一人秩比千石。都丞一人秩六百石，員吏一百六十四人。又有太倉、平準、導官令各一人，秩皆六百石，各有丞一人，員吏百人左右。其餘皆廢除，郡國鹽鐵官則改屬郡縣。據西漢會要卷三一所載，西漢尙有大司農部丞數十人，有農官、鹽官、治粟都尉等官。

（九）少府 少府秦官，兩漢皆仍舊名，王莽改名共工。與大司農同爲財政官，不過大司農所管者爲國家財貨，少府所管者供給皇帝個人的奉養。師古說：

大司農供軍國之用，少府以養天子也。

百官表說少府「掌山海池澤之稅，以給共養。」續漢志說「掌中服御諸物，衣服寶貨珍膳之屬。」

少府所有完全是皇帝御用的東西。全漢文揚雄少府議說：

實實少府，奉養是供……府臣司共，敢告執軀。

少府所管的是些山海湖澤。如

大農上鹽鐵丞孔僅咸陽言山海天地之藏，宜屬少府。陛下弗私，以屬大農。（漢書食貨志）

江海陂湖園池屬少府者以假貧民，勿租賦。（漢書元帝紀）

元帝儉約，賞賜節省，至少府存錢十八萬萬。（王嘉傳）西漢少府有皇帝私人的監獄，主鞠大臣。東漢

初無此制。至和帝永元九年（西元九七）復置，後漢書和帝紀：

復置若盧獄官。（原注：若盧獄屬少府。漢舊儀曰：主鞠將相大臣也。）

兩漢少府最重要的屬官是尚書。尚書在東漢發展成實際的丞相，仍是少府屬官，待後述之。東漢少府另一重要屬官，是御史中丞，已在御史大夫節述及，亦不贅。此外少府的重要屬官，西漢有六丞，有尚書、符節、太醫、若盧等十六官令、丞、胞人等三丞、長。他如中書謁者、宦者等官亦是屬官。此外官職仍多，統不外為皇帝的衣食、住、娛樂、辦公等服役。據西漢會要所載有尚書、尚書御史、符籙等可助

皇帝理政事。織室可供皇帝衣服。食丞、太官供吃飯。樂府、音監、均監、馬監、牛官、可供娛樂。又果丞、海丞、採珠玉等官，可供玩好。太醫可爲皇帝治病，他不贅述。

東漢少府的職權較西漢尤大，御史中丞已屬少府，西漢水衡都尉的職務也爲少府所有。水衡都尉亦皇帝個人的財政官，武帝所置秩比二千石，有五丞，其他官屬甚多，掌管上林苑，有鑄官、（主鑄）鑄銅、均輸等官，又有養馬的技師。王莽改名予虞，光武廢之，職務歸少府掌管。東漢的少府丞較西漢減五員，只有一丞，秩比千石，有員吏三十四人。有符節、闕台、太醫、太官等令秩皆六百石。黃門侍郎、小黃門，秩皆六百石，無定員。其他雜官甚多，最要者爲侍中、中常侍。侍中在西漢爲加官，無定員。東漢則成爲少府屬官，秩比二千石，亦無定員。「掌侍左右、贊導衆事、顧問應對。法駕出則多識者一人參乘，餘皆騎在乘輿車後。」有僕一人。東漢改爲祭酒，不常置。中常侍西漢亦爲加官，東漢爲少府屬官。以宦者爲之，秩千石，後增爲二千石。侍候皇帝左右，應對給事。西漢侍中、中常侍俱可止宿禁中，自武帝後侍中出禁外。王莽秉政，侍中復止禁中，西漢章帝後侍中復出外，東漢的中常侍爲宦者當然止禁中了。

## 第五節 列卿

秦漢中央的官吏，除上述的三公九卿以外，其下則有執金吾，將作大匠，及其他宮官。宮官的員吏甚多，職權甚大，就其所職，可以考見秦漢皇室的規模。當時所謂宮中與府中，即皇室與政府的分離尚未顯明，皇帝有個人的私廬，有許多府官管理宮中的事。其後皇室與政府漸次分立，於是皇室的組織縮小了，府官大員兼管宮事的也少了。

(一) 執金吾 執金吾秦名中尉，武帝太初元年（西元前一〇四）更名執金吾。王莽改名奮武，東漢復名執金吾。主要職務，爲徵循京師。東漢專徵巡宮外，宮內則由衛尉巡守。通考卷五八說：舊掌京師盜賊，考按疑事。後漢掌宮外，戒司非常水火之事，月三繞行宮外及主兵器。自中興但專徵循不與他政。魏武秉政復爲中尉。

全漢文卷五四揚雄執金吾箴說的明白。

張設武官，以御寇賊，如虎有牙，如鷹有爪。國以自固，獸以自保。……吾臣司金，敢告執珮。

執金吾職在衛戍京師，每出巡行，儀仗甚盛，光武帝曾歎爲人臣榮職。

（漢官曰執金吾）緹騎二百人，五百二十人輿服導從，光滿道路羣僚之中，斯最壯矣。（續漢志卷二七注）

執金吾車駕出從六百騎，走六千二百人也。（全後漢文卷三四應劭文）

（光武）後至長安，見執金吾車騎甚盛。因歎曰：仕宦當作執金吾。（後漢書皇后紀）

執金吾還可逮捕罪犯。漢書禮樂志傳說：

乃使中尉召錯。

東漢光武帝時，執金吾尚循行郡縣。後漢書寇恂傳

執金吾賈復在汝南部將殺人於潁川……執金吾軍入（潁川）界，一人皆兼二人之饜。

兩漢執金吾秩皆中二千石，有中壘、寺互、武庫、都船四令丞。都船、武庫有三丞。中壘有兩尉。又統轄左右京輔都尉等官。東漢有丞一人秩比千石，有員吏二十九人，緹騎二百人。武庫令一人秩六百石，丞一人，他官皆廢除。

(二) 將作大匠 將作大匠，秦名將作少府，景帝中六年（西元前一四四）改名將作大匠，掌治宮室。續漢志說：「掌修作宗廟、路寢、宮室、陵園、木土之功，并樹桐梓之類，列于道側。」所以凡有土木工程，皆由將作大匠辦理。全漢文揚雄將作大匠箴說：

侃侃將作，經構宮室。輪以禦風，宇以蔽日。……作臣司匠，敢告執事。

哀帝欲爲董賢修居室，特命將作大匠營造。漢書董賢傳

詔將作大匠爲賢起大第北闕下。

又令將作爲賢起家登義陵旁。

將作大匠，有兩丞及左右中候。又有石庫、東園主章、左右前後中校七令丞。東園主章掌管材木，武帝改名木工。有長丞。咸帝廢中候及左右前後中校五丞。兩漢秩皆二千石，東漢的將作大匠位次河南尹，有丞一人，六百石。有左右校令各一人，主左右工，秩皆六百石，有丞各一人。

(三) 宮官 宮官重要者爲太子官與皇后官。太子官有太子太傅，太子少傅，本是方官，秦亦有之。如史記商君列傳「刑其傅，鯨其師」是太子已有師傅，漢初高帝曾以叔孫通爲太子太傅，張



良爲少傅。漢書張良傳：

上謂子房雖疾，強臥傳太子。是時叔孫通已爲太傅，良行少傅事。

通考卷六〇記西漢太傅位次太常，東漢太傅禮遇甚尊。

後漢太傅禮如師，不領官屬，而少傅主太子官屬。漢魏故事，太子於二傅執弟子禮，皆爲書，不曰令。少傅稱臣，而太傅不臣。

太傅與少傅的職務是教導輔助太子行事。

西漢太子太傅、少傅秩皆二千石，其官屬有太子門大夫五人，秩皆二百石。庶子五人，秩皆六十石。先馬員十六人。又有舍人。東漢太子太傅秩中二千石，少傅秩二千石，有員吏十三人。所有官屬除仍存西漢者外，新加者甚多。有太子率更令、太子家令、太子僕各一人，秩皆千石。太子庶子四百石，員無定額。太子中庶子秩六百石，五人。此外尚有食官，既長等職甚多。若無太子，太子官屬皆罷，唯舍人存留歸少府。

皇后官名大長秋，秦名將行，景帝中元六年更名大長秋，或用士人或用宦者。中興常用宦者，

職掌事宜中宮命。凡給賜宗親及宗親當謁見者，關通之中宮，出則從。」（漢志卷二七）因專管皇后的事，故亦名爲「皇后卿」。秦時尚有皇后詹事，太子詹事位在長秋上，成帝廢詹事，遺職歸入大長秋。兩漢大長秋秩皆二千石，有丞一人，秩六百石。東漢屬官甚多，官名皆冠以「中宮」二字，全以宦者充任。有中宮僕一人秩千石，中宮謁者令一人，中宮尙書五人，中宮私府一人秩皆六百石。其他如藥長等官尙多，不贅述。

## 第六節 尙書臺

### 一 起源及發展

尙書在東漢及東漢以後漸成爲中央的重要官職。其初不過是君主左右掌管文書，傳達詔令的僕役，漸變而總理國政。也如丞相，御史的發展相似，全是由君主的私人——家臣或奴僕漸變而成爲政府的重要官職。秦漢的尙書，士人多以臺官稱之，應劭漢官儀說：

漢因秦置之（尙書），故尙書謂中臺，謁者謂外臺，御史謂憲臺，謂之三臺。（金樓漢文卷三四）

是尚書統稱爲臺官。初任尚書事，名爲入臺。通考卷五一也說「總謂之尚書臺，亦謂之中臺。」故本節亦以尚書臺標目。

尚書在秦漢皆屬少府，初不過少府屬吏在皇帝左右掌文書。武帝以宦者充之，名爲中書謁者令，後復舊名，職權漸重。至東漢遂成爲總理國政的機關，代替了秦朝漢初的丞相職權。通考卷五一說：

秦時少府遺吏四人在殿中主法書，故謂之尚書。尚猶主也。漢承秦置，及武帝遊宴後庭，始用宦者主中書，以司馬遷爲之，中間遂罷其官，以爲中書之職。至成帝建始四年（西元前二九年）罷中書官者，又置尚書五人。一人爲僕射，四人分四曹，通掌圖書、祕記、章奏之事，及封奏、宣示內外而已。其任猶輕。至後漢則爲優重，出納王命，敷奏萬機，蓋政令之所由宣，選舉之所由定，罪賞之所由正。斯乃文昌天府，衆務淵藪，內外所折衷，遠近所稟仰。

其實尚書的職權，西漢中葉後已漸重大，如元帝時石顯爲中書令，

（元帝）以顯久典事，中人無外黨，精專可信任，遂委以政。事無大小，因顯自決。貴幸傾朝，百僚皆

原书缺页

嚴考尙書條說：

尙書本秦少府之屬，在內掌文書者，漢因之。武帝增用宦者爲中書謁者令，於是尙書與中書職事多相連。

其實漢武帝乃以尙書職務改由宦者任之，因名中書謁者令，所掌仍是士人所任的尙書職權。士人充任則名尙書，宦者充任則名中書。中卽是宦者的代用字。趙翼認改官名爲增官職，明係誤解。通考說：

然中書、尙書之名始於通典，言漢武帝遊宴後庭始令宦者典事尙書，謂之中書謁者，則中書、尙書只是一所。（卷四九）

其所置中書之名，因漢武帝遊宴後庭始以宦者典事尙書，謂之中書謁者，蓋令僕射。（卷五一）  
有時省文只稱中書，不說謁者。這樣很明白的西漢的中書，乃係尙書的改名，並非另設的新官。官名不同只因任職者爲士人與宦者而異。宦者任尙書便名中書。應劭也說：

漢置中書官領尙書事。（漢官儀）

續漢志卷二六也可證明西漢中書乃尚書的改名。

尚書令一人千石，本注曰承秦所置。武帝用宦者更爲中書謁者令，成帝用士人復故。

所以自成帝復用士人爲尚書後，便沒有中書官名。陔餘叢考中書條說：

成帝紀罷中書宦者……自是以訖東漢皆無中書之官。

因爲西漢的尚書中書係異名同事，故史書稱此官職時，兩名多互用，如

中書令弘恭石顯久典樞機，明習文法……望之以爲中書政本，宜以賢明之選。自武帝游宴後庭，

故用宦者，非國舊制。又遠古不近刑人之義，白欲更置士人。（漢書蕭望之傳）

（蕭）望之領尚書事，知顯專權邪辟。建白以爲尚書百官之本，國家樞機，宜以通明公正處之。武帝

游宴後庭，故用宦者，非古制也。宜罷中書宦者，應古不近刑人。（漢書石顯傳）

兩段文字在同書中，敍說一事，且同在西漢元帝時，而中書與尚書的官稱互用，可證確是同實異名。

兩漢執政大臣多有領尚書事，錄尚書事，或平尚書事的職銜。所謂領、錄、平等職，多係公卿兼任，

並不是公卿真充尚書官職。乃因尚書所有職務須與皇帝參決，而有時皇帝年幼或因其他特殊關

係，自己決定不了尚書的呈奏，於是便命德高望重的大臣領錄尚書事，使大臣藉此特權參與尚書的職務，幫助皇帝行事。這種領錄尚書事的官職，類似皇帝的高等顧問，或代理人，同時尚書臺的一切官職，也不因有領錄的大臣，有所廢除，牠依舊存在。所以一面有領錄尚書事的大臣，一面仍有尚書令或中書令等職。如漢書霍光傳光以大將軍領尚書事，而尚書令依然存在。漢書說：

光與羣臣選名奏（昌邑）王尚書令讀奏……

此時昭帝新崩，去武帝定中書謁者的官名未久，而有尚書令。蓋其時或係士人充任，非宦者，故不名中書謁者令（中書令）及至霍山領尚書事，山說：

後上書者益黠，盡奏封事，輒使中書令出取之，不關尚書。

此時當係宦帝任用宦者，故有中書令。霍山所說的尚書，係指尚書職務而言，然通考竟據以為係分指中書與尚書二官，故云：

而（霍）光夫人及禹、山、雲等言上書者益黠，盡奏封事，輒下中書令出取之，不關尚書。則其時中書、尚書似已分而為二。（通考卷四九）

這又是誤解爲兩官了。總之自武帝以宦者主尚書事改名中書謁者。成帝復用士人主尚書事復尚書舊名，廢除中書官名。此期間尚書臺的官員或係宦者士人兼用。士人爲尚書令時，所屬員吏若有宦者，則名中書謁者。如尚書令係宦者充任則名中書謁者令，簡稱中書令。所屬官吏如有士人爲尚書，則仍稱尚書。

## 二 職權

尚書的職務是出納王命，輔佐天子，批閱章奏，任署官吏，乃皇帝喉舌之官。所以說：

掌凡選舉及奏下尚書文書衆事。（續漢志卷二六）

尚書蓋古之納言，出納朕命。機事不密則害成，可不慎歟。（全後漢文卷三明帝詔）

今陛下之有尚書，猶天之有北斗也。斗爲天喉舌，尚書亦爲陛下喉舌……尚書出納王命，賦政四海。權尊執重，責之所歸。（後漢書李固傳）

全漢文卷五四揚雄尚書箴所說尚書的職務更完密。

是機是密，出入王命。王之喉舌，獻善宜美，而譏說是折。



章太炎先生也說。

尚書、中書者，漢時贊作詔版之官。尚書猶主書，中書乃以宦者爲之。（據論七）

這些全是尚書職權的總括，茲再以尚書的實際行政加以說明，當更可明瞭尚書職權的實質。

尚書可以拆發章奏。臺中留有詔令底本。羣臣奏章由尚書閱讀。如

故事諸上書者，皆爲二封，署其一曰副。領尚書者先發副封，所言不善屏去不奏。（漢書魏相傳）

吏民上封事官，官左右開發，尚書不得知。（漢書王莽傳中）

而聞者章奏頗多浮詞，自今若有過稱虛譽，尚書皆宜抑而不省。（後漢明帝紀）

孝景時嬰嘗受遺詔曰：事有不便，以便宜論上……書奏，案尚書大行無遺詔。（漢書漻夫傳）

光與羣臣連名奏王，尚書令讀奏……（漢書霍光傳）

尚書爲皇帝近臣。

尚書職在機衡，宮禁嚴密，私曲之意，羌不得通，偏黨之恩，或無所用。（後漢書鄭眾傳）

順帝卽皇帝位，年十一。近臣尚書以下從輩到南宮，登雲臺，召百官。（後漢書順帝紀）

因係近臣，故羣臣奏事，尙書可侍候皇帝左右旁聽。

（鄭）明出揚言曰：我見言前將軍（望之）小過五，大罪一。中書令在旁，知我言狀。（漢書望之傳）

無論他說的是真是假，中書令在旁當是法所允許。尙書可以質問大臣，並可因大臣所言不善，加以彈劾。

上（哀帝）知傅太后素常怨（傅）嘉，疑（丞相）博、（御史大夫）玄承指，即召玄詣尙書問狀。

（漢書朱博傳）

丞相王嘉薦故廷尉梁相等。尙書劾奏嘉言事恣意，迷國罔上不道。下將軍中朝者議。（漢書王嘉傳）

有時尙書不直接質問尊顯的大臣，而質問其僚屬。

太尉楊秉參宦者……尙書召對秉掾屬曰……秉使對曰……（後漢書楊秉傳）

所謂尙書主選者即是掌任命、典選舉。

吏追捕有功，上名尙書，調補縣令者數十人。（後漢書張敏傳）

明年有廣陵孝廉徐淑年未及舉，（尙書）臺疑而詰之。對曰……（尙書）郎不能屈。（尙書令）

雄詰之曰……淑無以對，乃謫卻郡。（漢書左雄傳）

皇帝詔令由尚書轉發，但尚書很少，直接向地方下詔令。

上（元帝）乃可其奏。（中書令石）顯等封以付謁者，敕令召望之手付。（漢書顯望之傳）

故事尚書希下章，爲煩擾百姓。（漢書王尊傳）

尚書下詔令，審閱章奏，須依據法令及故事，故爲尚書者多明習法令。

（弘）恭明習法令故事，善爲請奏，能稱其職。恭爲（中書）令，顯爲僕射。（漢書石顯傳）

漢大臣議天子少弱，未能治天下，以爲我知文法，建欲使我輔佐天子。我見尚書晨夜極苦，使我爲之不能也。（漢書東平思王字博）

光久典尚書練法令，號稱詳平。（漢書孔光傳）

因尚書須明習法令，故尚書臺存有圖籍律令。東漢缺少藏籍，便須搜輯遺文，使尚書有所遵從。

光武徵勦拜尚書令，時無故典，朝廷又少舊臣。勦明習故事，收錄遺文，條奏前世善政法度有益於時者，皆施行之。（續漢書侯霸傳）

後乃除爲郎中，給事尚書，以圖議軍權在事精勤……由是使典諸侯封事，勳差量功次輕重，國土遠近，地勢豐薄，不相踰越，莫不厭服焉。（後漢書或勳傳）

尚書有這些職權，故爲尚書令者易作威福，在西漢已有時可以壓伏丞相。漢書王尊傳

初中書謁者令石顯貴專權，爲姦邪。丞相匡衡御史大夫張譚皆阿附畏事，顯不敢言。

東漢實行三公制，各不相統，更使尚書權重。東漢的尚書臺卽是秦朝漢初的丞相，權勢重於三公。後漢書陳寵傳

今之三公雖當其名，而無其實。選舉誅賞一由尚書，尚書見任，重於三公。

尚書的威儀亦甚盛。公卿行路遇尚書官須讓路。晉朝以後便演成尚書上朝回府清道禁行的特殊尊榮。全後漢文卷三四，應劭漢官儀說：

其三公、九卿、將、五營校尉行複道中，遇尚書僕射，左右丞皆迴車豫避。衛士傳不得紆臺官，臺官過乃得去。

朝會時尚書令與御史中丞、司隸校尉皆係專席獨坐。「京師號曰三獨坐，言其尊重如此。」（同上）

三 組織

尚書臺的組織初甚簡單，職權漸重，組織亦漸大，東漢規模漸備，尚書的六曹爲後日六部的起源。今依據續漢志卷二六百官志及通考卷五一簡述其組織於下：

尚書令奏官，武帝用宦者更名中書謁者令，成帝用士人復舊名。秩千石。「掌選署及奏下尚書文書衆事。」若公充任，則增秩進位。應劭漢官儀說：

尚書令主贊奏，總典紀綱，無所不統，秩千石。故公爲之，朝會不陞奏事，增秩二千石。

有時皇帝特恩，非公亦增秩。後漢書黃香傳

（章）帝亦惜香幹用，久習舊事，復留爲尚書令，增秩二千石。

尚書僕射一人秩六百石，亦是奏官。漢書百官表

僕射奏官，自侍中、尚書、博士、郎皆有。

成帝置尚書五人，有一人爲僕射。「署尚書事，令不在則奏下衆事。」至獻帝建安四年（西元一九九）分僕射爲左右二人。後漢書獻帝紀

是歲初置尚書左右僕射。

應劭漢官儀也說：

獻帝建安四年始置左右僕射。

僕射秩本六百石，若公充任，則加秩。

僕射秩六百石，公爲之加至二千石。(同上)

此外尚書的屬員，兩漢微有不同，所分曹名及數目，各書記載亦異。應劭漢官儀說西漢尚書有五曹。尚書四員武帝置，(依秦制)。成帝加一爲五。有侍曹尚書主丞相御史專。二千石尚書主刺史二千石事。戶曹尚書主人庶上書事。主客尚書主外國四夷事。成帝加三公尚書主斷獄事。  
續漢志卷二二八所載與此不同。

成帝初置尚書四人，分爲四曹：常侍曹主公卿事，(世祖改名吏曹)二千石曹主郡二千石事，民曹尚書主凡吏上書事，客曹尚書主外國夷狄事。世祖承遺後，分二千石曹又分客曹爲南主客曹北主客曹，凡六曹。

原书空白

應劭漢官儀說：

尚書令、左丞、總領綱紀，無所不統。僕射、右丞掌廩假錢穀。

左右丞秩各四百石，遷刺史。

左右丞、久次郎補也。

尚書郎西漢置四人。應劭漢官儀說：

尚書郎四人，一人主匈奴單于營部，一人主羌夷吏民，一人主天下戶口，土田墾作，一人主錢帛貢獻委輸。

東漢有尚書侍郎三十六人。秩各四百石，每曹六人，主作文書起草。初入臺只稱尚書郎。應劭漢官儀說：

尚書郎初上詣臺稱守尚書郎，滿歲稱尚書郎中，三年稱侍郎。

郎以孝廉年末五十先試箋奏。初上稱郎中，滿歲爲侍郎。

令史十八人，秩皆二百石，每曹三人。後增刺曹三人，共爲二十一人。



### 第三章 司隸與刺史

#### 第一節 司隸校尉

司隸校尉與刺史同是地方的監察官，監領一州，而又是中央的要職，有監察公卿的權利。秦無此官。武帝始置，初是中央官，後兼察郡縣。漢書百官表說：

司隸校尉周官，武帝征和四年（西元前八九年）初置持節，從中都官徒千二百人，捕巫蠱，督大姦猾。後罷其兵，察三輔、三河弘農。元帝初元四年（西元前四五年）去節。成帝元延四年（西元前九年）省。綏和二年（西元前七年）哀帝復置。但爲司隸……屬大司空比司直。

光武帝復名司隸校尉，亦監察七郡。

司隸因征和中巫蠱事而設，故其職在鎮壓京師，又可以監察京師諸官及京畿各郡。蔡質漢儀

說：

（司隸校尉）職在典京師，外部諸郡，無所不糾，封侯、外戚、三公以下無尊卑，入宮闈中道稱使者，每會後到先去。（續漢志卷二六注）

（司隸校尉）持節掌察舉百官以下及京師近郡犯法者。（續漢志卷二六）

全後漢文卷四五崔瑗司隸校尉箴說：

江充作亂，辱于戾園，率隸掘壘，以詰其姦。既定既寧，爰遂其官，俾督京甸……使臣司隸，敢告執役。漢初司隸雖尊於中二千石，但受丞相、御史大夫的節制。漢書崔方進傳：

故事司隸校尉位在司直下，初除闕兩府（丞相、御史大夫）其有所會居中二千石前與司直並通丞相御史。

成帝時丞相掾屬始不能督促司隸。

議者以爲丞相掾不宜移書督趣司隸。（同上）

司隸校尉可以彈劾三公：

司隸校尉奏丞相衡位三公，領計簿而專地盜土。(漢書匡衡傳)

是時三公之中，(太尉)參名忠直……以所舉用忤帝旨，司隸乘風案之。(後漢書趙壹傳)

丞相孔光四時行闕陵，官屬以令行闕道中。(司隸)宣出逢之，使吏鈞止丞相掾史，沒入其車馬，摧辱宰相，事下御史中丞，侍御史至司隸門欲捕從事，閉門不肯內，宣坐距閉使者亡人臣禮，大不敬，不道，下廷尉獄。(漢書鮑宣傳)

司隸鮑宣雖獲罪下獄，乃因其距閉王使，並非因其摧辱丞相，這是司隸可以監察三公，所以司隸上察百僚，下察郡守，如

(牟融)為司隸校尉，多所舉正，百僚敬懼之。(後漢書牟融傳)

二千石益輕賤，吏民慢易之，或持其微過，增加成辜，言於刺史司隸，或至上書奏下。(漢書王嘉傳)  
司隸可以奉詔捕殺罪犯，逮捕公卿，即外戚亦受其監察。

詔司隸校尉推(車騎將軍) 閭顯、江宗近親，當伏辜，其餘務崇寬貸。(後漢書順帝紀)

(桓)帝御前殿，詔司隸校尉張彪將兵圍(梁) 冀第，收大將軍印綬。(後漢書順帝紀)

鄧太后詔告司隸校尉、河南尹、南陽太守曰……今車騎將軍（鄧）騭等雖懷敬順之志，而宗門廣大，綱威不少，賓客姦猾，多干禁憲，其明加檢勅，勿相容護。（後漢書皇后紀）

司隸本是京師重官，漢末綱紀廢弛，權臣多自兼，如「鎮東將軍曹操自領司隸校尉」。（獻帝紀）更有遠在他郡而稱兼司隸，如袁紹爲司隸校尉，其後出奔他郡爲渤海太守「猶稱兼司隸」。（袁紹傳）這全是超越法令，非常制。

司隸校尉監察京兆尹、左馮翊、右扶風（三輔）、河南郡、河東郡、河內郡（三河）及弘農等七郡。東漢都雒陽，河南置尹，稱河南尹。據續漢志卷二六所載，司隸校尉秩比二千石（通考說二千石）有從事史十二人。

都官從事主察舉百官犯法者。

功曹從事主州選舉及衆事。

別駕從事校尉行部則牽引錄衆事。

簿曹從事主財穀簿書。

兵曹從事主兵事（有軍事則置。）

郡國從事，主督促文書，察舉非法。每郡國一人。

從事皆由司隸任免，秩百石。應劭漢官儀說：

司隸都官從事，主洛陽百官朝會，與三府接同。

司隸功曹，即治中也。

又有假佐二十五人，內有典郡書佐，主部文書。每郡一人，由郡吏充任，每歲一更。其餘假佐，則分主律令，祠祀，文書，選用等事。

## 第二節 刺史——州牧

秦的監御史和兩漢的刺史都是常設的地方監察官。此外又有隨時的監察官，便是皇帝的使臣。它的職權由詔令臨時規定，有時純粹監察官的刺史也受臨時監察官，使臣的監察。後漢書周舉傳記刺史受使臣的監察事云：

時詔遣八使巡行風俗……其刺史二千石有威罪顯明者，驛馬上之，墨綬以下，便輒收舉，  
這種使臣的監察制，原非固定的制度，一切由詔令臨時規定，故不贅述。常設的刺史制在兩漢政制  
中確具特色。惟時設時廢，變化甚多。通考卷六一述其發展說：

秦置監御史，漢興省之。至惠帝三年（西元前一九二）又置御史監三輔郡，察詞訟。所察之事凡  
九條，監者二歲更之，常以十月奏事，十二月還監。其後諸州復置監察御史。文帝十三年（西元前  
一六七）以御史不奉法，下失其職，乃遣丞相出刺并督察監察御史。武帝元封元年（西元前  
一一〇）御史止不復監，五年（西元前一〇六）乃置都刺史，掌奉詔六條，察州凡十二焉。居部  
九歲舉爲守相。成帝綏和元年（西元前八年）以爲刺史，（秩六百石）位下大夫，而臨二千石，  
乃更爲州牧，秩真二千石，位次九卿，九卿缺以高第補。哀帝建平二年（西元前五年）復爲刺史。  
元始二年（西元二年）復爲牧。後漢光武建武十八年復爲刺史。（著者按後漢書光武帝紀注  
云：建武元年置牧，今改置刺史。）外十二州各有一人，其一州屬司隸校尉……靈帝中平五年  
（西元一八八）改刺史惟置牧。

秦的監御史，其詳細職權已不可考。惟依漢書蕭何傳監御史只有考察權沒有任命權。

何適給泗卒史，事第一。秦御史欲人言徵何，何因請得毋行。

日知錄卷九說秦監御史與郡縣制同時設置。

本自秦時遣御史出監諸郡。史記言秦始皇分天下以爲三十六郡，郡置守尉監。蓋罷侯置守之初而已設此制矣。

漢初的監御史，則以九條監察三輔。玉海卷六五所載的九條如下：

唐六典惠帝三年相國奏御史監三輔不法事、詞訟、盜賊、鑄僞錢、獄不直、繇賦不平、吏不廉、苛刻險修、及弩力十石以上，作非常服，凡九條。

漢刺史則以六條監察各郡，非條所令卽不察。

刺史班宣，周行郡國，省察治狀，黜陟能否，斷治冤獄，以六條問事，非條所問卽不省。「一條」強宗豪右，田宅踰制，以強凌弱，以衆暴寡。「二條」二千石不奉詔書，違承典制，倍公向私，旁詔守利，侵漁百姓，聚斂爲姦。「三條」二千石不卹疑獄，風厲殺人，怒則任刑，喜則淫賞，煩擾刻暴，剝截黎元，

爲百姓所疾。山崩石裂，妖祥說言。「四條」二千石遷署不平，苟阿所愛，蔽賢寵頑。「五條」二千石子弟，恃怙榮勢，請託所監。「六條」二千石違公下比，阿附豪強，通行貨賂，割損正令。〔漢書百官〕

刺史不察二千石以下的黃綬丞尉。〔漢書朱博傳〕

民欲言縣丞尉者，刺史不察黃綬，各自詣郡。欲言二千石墨綬長吏者，使者行部，還詣治所。其民爲吏所寃，反言盜賊辭訟，事各使屬其部從事。

唐李景伯議曰：漢刺史掌察墨綬已上，其黃綬已下，則不察，所以行不擾之政。〔唐書卷一三二〕

丞相司直郭欽奏（刺史）宜舉錯煩苛，代二千石署吏，聽訟，所察過詔條。行部乘傳去法駕，偃一馬舍宿鄉亭，爲衆所非。宜坐免。〔漢書循吏傳〕

臣竊伏思其一端，殆吏多苛政，政教煩碎。大率，各在部、刺史、或不循守條職，舉錯各以其意。〔漢書薛宣傳〕



刺史至郡可以考試儒生。漢書何武傳武爲刺史。

行部先即學官，見諸生，試其誦論，問以得失，然後入傳舍，出記問舉田頃畝，五穀美惡，已乃見二千石。

諸侯王也受刺史的督察。

(昌邑王)賀就國數年，揚州刺史柯奏賀與故太守卒史孫萬世交通。(漢書昌邑王傳)

甚到國數月，驕淫不法，衍過累積。冀州刺史與國相舉奏甚罪至不道。(後漢書明帝八王傳)

據陔餘叢考卷一六所載，刺史可專殺罪人，犯官毋用事前上奏。刺史監臨一州，每年巡行各郡，年終

入京奏事。

諸州常以八月巡行所部郡，國錄囚徒。初歲盡詣京都奏事，中興但因計吏。(續漢志卷二八)

刺史初無固定治所，其有治所，自東漢始。通考卷六一：

漢刺史乘傳周行郡國，無適所治，中興所治有定處。

此外兩漢刺史又有不同者，卽

舊制州牧奏二千石長吏不任職者，事皆先下三公，遣掾吏案驗，然後黜退。光武不復委任三府，而權歸刺史。（核驗考卷二六）

西漢的刺史受治於御史中丞。漢書薛宣傳

宣爲中丞，執法殿中，外總部刺史。

西漢末年王莽曾置執法左右刺姦，職權亦如漢刺史。（王莽傳下）刺史秩本六百石，而監察二千石

官，位卑權重，確是極有意義的制度。所謂「秩卑而賞厚，成勸功樂進。」（漢書朱博傳）日知錄卷九

注也說「秩卑則其人激昂，權重則能行志。」故刺史職司監察，守令專理民政，法良制美。

刺史的員吏與司隸略同。不監察百官故沒有都官從事。刺史的功曹從事爲治中從事。從事秩

皆百石。應劭漢官儀說：

元帝時丞相于定國條州大小爲設吏員，治中、別駕、諸部從事秩皆百石，同諸郡從事。

刺史得擇所部二千卒史與從事。（漢書王尊傳注）

刺史各監察一州。兩漢皆有十三州，惟王莽改置十二州。（王莽傳）漢末獻帝建安十八年（西元二

一三）改爲九州。（嚴帝紀）時已改刺史爲州牧，州非監察區故不敘。兩漢十三州中，可隸部一州。所餘十二州，十二刺史各部一州。清漢志地理志所載如下：

冀州刺史部郡國九，縣邑侯國一〇〇。

豫州刺史部郡國六，縣邑侯國九九。

兗州刺史部郡國八，縣邑公侯國八〇。

徐州刺史部郡國五，縣邑侯國六二。

青州刺史部郡國六，縣六五。

荊州刺史部郡七，縣邑侯一一七。

揚州刺史部郡六，縣邑侯國九二。

益州刺史部郡國一二，縣道一一八。

涼州刺史部郡一二，縣道侯官九八。

并州刺史部郡九，縣邑侯國九八。

幽州刺史部郡國二，縣邑侯國九。

交州刺史部郡七，縣五六。

兩漢的刺史與州牧迭互更置，至漢末靈帝中平五年（西元一八八）州牧制始確立，刺史制廢除。改制的原由，爲的黃巾亂起，加重牧伯權力，督剿賊寇。改制的結果，中央監察地方的刺史廢除了，州牧成了地方的行政官，郡縣二級制的地方政治組織，成爲州、郡、縣三級制度。

刺史到州牧是逐漸變成的，刺史本是純粹的監察官，其後漸增行政上的職務。於是發展而爲總攬地方的行政官吏了。如下列諸條云：

（建光元年西元一二一）幽州刺史馮煥率二郡太守討高句驪，驪不克。（後漢書安帝紀）

詔益州刺史罷子午道通褒斜路。（後漢書順帝紀）

（永建元年西元一二六）告幽州刺史，其令緣邊郡增置步兵，列屯塞下，調五營營師，郡舉五人，令教習戰射。（同上）

（建和二年西元一四八）白馬羌寇廣漢，國殺長吏，益州刺史率板楯蠻破之。（後漢書桓帝紀）

(光和二年西元一七九)巴郡板橋蠻叛，遣御史中丞蕭瓌督益州刺史討之。(前漢書紀)

(中平三年西元一八六)荆州刺史王敏討趙慈斬之。(同上)

(中平五年西元一八八)是歲改刺史，新置牧。(同上)

刺史就這樣由監察官，進而漸有行政事務，統領郡兵，作中央與地方的承轉機關。結果刺史本身成了行政官了，中平年的改制不過給既成的事實以法律的承認而已。後漢書劉焉傳說：

時漢帝政化衰缺，四方兵寇。焉以為刺史威輕，既不能禁，且用非其人，輒增暴亂。乃建議改置牧伯，鎮安方夏，請選重臣以居其任。……故焉議得用出（太常）焉為監軍使者領益州牧。太僕黃琬為豫州牧，宗正劉虞為幽州牧，皆以本秩（中二千石）居職，州任之重，自此而始。

刺史與州牧之分在有無行政職權，前已言之，茲再引晉武帝詔重加證明。續漢志卷二八注說：

上古及中代或置州牧，或置刺史，置監御史皆總綱紀而已，而不賦政。治民之事，任之諸侯郡守。昔漢末四海分崩，因以吳蜀自擅，自是刺史內親民事，外領兵馬，此一時之宜爾。

刺史改為州牧已如上述，其得失如何呢？西漢以為春秋之義用貴治賤，不以卑臨尊。刺史位下大

夫而臨二千石，輕重不相準，失位次之序，臣（何武覆方進）請罷刺史更置州牧，以應古制。（漢書朱博傳）

部刺史奉使典州督察郡國，吏民安寧，故事居部九歲舉爲守相。其有異材功效著者輒登擢，秩卑而賞厚，咸勸功樂進。前丞相（翟）方進奏罷刺史，更置州牧，秩與二千石，位次九卿。九卿缺以高第補。其中材則苟自守而已。恐功效陵夷，姦軌不禁，臣（朱博）請罷州史如故。（同上）

這兩段引文皆是論刺史與州牧制的優劣，一在成帝促成州牧制時，一在哀帝復興刺史制時。前後所見不同，而後人則多同意於朱博的論斷。如

蓋方伯（指州牧）權重則易專，大夫（指刺史）位卑則不敢肆。此大小相維，內外相統之微意也，何病其輕重不相準乎。（日知錄卷九）

（刺史）蓋取其官輕而權重。官輕則愛惜身家之念輕，權重則整飭吏治之威重。（後漢書卷二六）更有以爲東漢亡於地方權力過重者，此亦確有道理。蓋西漢以郡爲單位，以一郡之力，而欲抗拒中央，其勢難能。故王莽篡漢立新，並非崛起於地方區域之中，而係藉自己爲中央權臣的地位，始得移

漢祚。至於東漢的滅亡，便不同了。東漢州牧制已施行，州牧地廣人衆，居牧職者有所憑藉，故雖與中央政令違抗，中央亦難加撻伐。更有兼領二州以上者，外重內輕，幹弱枝強，極易演成割據局勢，結果遂形成漢末的三國鼎立。故東漢的滅亡之所以異於西漢者，實言之，即是一亡於中央權臣，一亡於地方州牧。劉昭論刺史改制的得失，頗多可取，茲錄之於下：

孝武之末，始置刺史，監糾非法，不過六條。傳車流行，匪有定鎮。秩裁數百，威望輕寡，得有察舉之勳，未生陵犯之釁。成帝改牧，其萌始大。既非誡治之主，故無取焉耳。世祖中興，監乎政本，復約其職，還遵舊制。斷親奏事，省入情煩，漸得自重之路。因茲以降，彌於歲年。母后當朝，多以弱守……而八方不能內侵，諸侯莫敢入伐，豈非幹強枝弱，控制素重之所制乎？至孝靈在位，橫流既及，劉焉微僞，自爲身謀……盛稱以重牧伯，謂足鎮壓萬里……因大建尊州之規，竟無一日之治。故焉牧益土，造帝限于岷峨。袁紹取冀，下制書於燕朔。劉表制南，郊天祀地。魏祖據兗，遂構臬業。漢之殄滅，禍原乎此。（續漢志卷二十八注）

觀此，可知漢末州牧制發展的大概與由中央集權分解到地方割據的狀況了。

## 第四章 地方政府

### 第一節 國

秦漢的地方政府都是郡縣二級制，東漢末年刺史改爲州牧，州治確立，於是郡縣上又增加了一級，此於上章業已略述。秦初有郡三十六，末年增至四十餘郡。西漢平帝時（西元一——五）有郡國一〇三。東漢順帝時（西元一二六——一四四）有郡國一〇五。國是兩漢獨有的地方組織，等級與郡相同，制度官吏與郡略異。

「皇子封王其郡爲國。」（續漢志二八）所封之王名諸侯王，爲高帝所創置。漢初封地大者，有七十餘城。後諸侯漸強大，景帝大加限制，削地減官。武帝又行分封制，王國的疆域漸小。東漢封地愈小，權力愈弱。和帝後「雖有封爵之名，而實無所謂土地租食矣。」（通考卷九）封王者，只限於劉姓。



王陵曰：高帝刑白馬盟，非劉氏而王，天下共擊之。（漢書呂后紀）

諸侯王是世襲制，父死子繼，兄終弟及，同產子也可以嗣爵。漢書平帝紀

又令諸侯王、公、列侯、關內侯、亡子而有孫若子同產者皆得以爲嗣。

無嗣除國，有時特加恩賞，封國仍在。後漢書宗室四王三侯傳

（北海王）基立十四年，薨，無子。肅宗（章帝）憐之，不除其國。

諸侯王在國內衣食租稅，對皇帝的貢納，有獻費，有酎金。

（高帝）十一年（西元前一九六）令諸侯王、通侯常以十月朝獻及郡各以其口數，人歲六十

三錢以給獻費。（漢書高帝紀）

酎金律文帝所加。以正月且作酒，八月成，名酎酒。因令諸侯助祭資金……列侯各以民口數率千

口率金四兩。奇不滿千口至五百口亦四兩皆會酎。（續漢志禮儀志）

繳納酎金不如法，武帝時免爵者一〇六人。國家有軍事，列侯封君還須服軍役。

王國官屬，漢初有太傅、輔導王，職如師。有內史、治國民。中尉掌武職。丞相總統衆官。其他卿、大夫

皆如中央。景帝令諸侯王不得治國，王國官吏改由中央派遣。省御史大夫、廷尉等職，裁減其他員數。武帝改太僕爲僕，秩千石，郎中令秩亦千石。成帝廢內史，以相治民，職如太守。中尉如郡都尉。太傅改名傅，相秩皆二千石，相有長史。漢初相位高於太守，元帝初元三年（西元前四六）改居郡守下。

春令諸侯相位在郡守下。

相係中央任命，不受王命，還監察王的行爲。又是王與中央的聯繫者。

王請相，相不聽。（漢景帝王安傳）

冀州刺史與國相舉（樂成王）獲罪至不道。（漢漢書明帝八王傳）

詔令天下死罪皆入緩贖。（楚王）英遣郎中令奉黃縑白紵三十四詣國相曰……奉送緩帛，以贖行辜。國相以聞。（漢漢書光武十五傳）

中尉秩比二千石，主盜賊。郎中令如中央的光祿勳，掌大夫、郎中、宿衛及少府所屬各事。僕如太僕主車及馭。大夫秩六百石無定員，職爲出使中央及諸國。治書秩六百石，職如尚書。謁者十六人，後減秩。

各比四百石。此外有禮樂長、衛士長、醫工長、永巷長（宦者）祠祀長，秩皆比四百石。郎中秩比二百石，無定員。西漢尚置有宗師官。

自太上皇以來族親各以世民郡國置宗師以糾之，致教訓焉……宗師得因郵亭書言宗伯請以聞。（漢書平帝紀）

據西漢會要卷三三所載王國官職尚多，最要者如相掾、內史、丞、內史掾、侍御史郎等。宮內官則有夫人、美人、人子、材人，秩皆比六百石。外此尚有孺子、家人子等。

王國重要官吏皆由中央任命，但經皇帝特許，則可自置。

「法二千石缺輒言漢補。大王逐漢所置而請自置相二千石，皇帝（文帝）執天下正法而許大王甚厚。」（漢書淮南厲王傳）

鄧太后特聽清河王置中尉、內史。（後漢書章帝八王傳）

王國官吏四百石以下得由王任免。

漢儀注吏四百石以下自除國中。（漢書劉山王傳注）

若王有罪，則減其官職員數，以示懲罰。

（長山定王發）以棄市罪，削八縣，罷中尉官。（漢書景十三王傳）

有司請遠治衡山王。上不許，爲置吏二百石以上。（漢書衡山王傳）

東觀漢記曰：其紹封削繡者，中尉、內史官屬示以率減。（續漢志卷二八注）

王國的二千石可以朝皇帝，郡太守則不能。

對曰：令諸侯王朝得從其國二千石，傅相、中尉皆二千石，故從之。（漢書武帝紀）

諸侯王所食郡爲王國，「列侯所食縣爲侯國」。王國與郡相等，同受刺史的監察，侯國與縣相等，受郡守尉的節制。侯國有相一人，主治民，領所封縣令、長秩。對列侯不稱臣，但將其應得戶租，呈繳列侯。列侯有家臣，名家丞，庶子各一人，掌管列侯家事。又有行人、洗馬、門大夫三官。西漢規定須食邑滿千戶以上，始可置家丞、庶子各一人。不滿千戶，不置家丞，其他官皆廢。列侯在縣（侯國）受守、尉監督。如絳侯周勃罷官回國，漢書周勃傳說：

每河東守尉行縣至絳。

可見侯國受郡守、尉的督察。侯只食租稅，不得治政。此外皇女封縣與公主或長公主所食湯沐亦名國，西漢則名邑。公主的封國可由其子變爲列侯。公主屬官有家令、門尉，東漢只有家令一人。（百官表漢會要）

## 第二節 郡

史稱秦始皇罷侯置守，廢封建而立郡縣。其實郡縣之置，不惟秦。言秦者事有所止以歸獄也。

（日知錄卷三注）

據日知錄卷二二所考，魯僖公三十三年（西元前六二七）「晉襄公以再命，命先茅之縣賞胥臣。」魯宣公十一年（西元前五九八）楚子縣陳。侯後滅國多置縣，「則當春秋之世，滅人國者固已爲縣矣。」郡則起於戰國。「史記吳王發九郡兵伐齊……則當七國之世固已有郡矣。」或說春秋以前已有郡縣，縣大而郡小。左傳有「上大夫受縣，下大夫受郡」，（按按逸周書：千里百縣，縣有四郡。）至戰國時則郡已轄縣，秦始皇分天下爲三十六郡，其制遂遍行中國。

郡縣制既不始於秦，郡守、縣令亦非至秦始有。戰國之世，如李錕爲上地守，吳起爲西河守，西門豹爲鄴令。蘇代請以千戶封縣令，「是自六國之末以入於秦，而固已爲守令長矣。」不過自秦統一後，郡縣守令制始普遍推行，謂其制始於秦者，蓋皆指秦集郡縣制之大成而言耳。

郡有守，秦所置，爲治郡的最高官吏，秩二千石。景帝中二年（西元前一四八）更名郡守爲太守。

（漢書百官表）  
王莽改太守爲大尹，東漢復名太守。王莽時太守更名很多，大尹不過其中之一。如

連率，亦太守也。并法典郡者，公爲牧，侯稱卒正，伯稱連率，其無封爵者爲尹也。（漢書馬援傳注）

郡太守外有都尉，秦名郡尉。百官表說。景帝中二年更名都尉「掌佐守典武職甲卒，秩比二千石。有丞秩皆六百石。」都尉與太守等尊，一主軍事，一主民政。有時守尉可互兼，如吾丘壽王爲東郡都尉兼太守事，秩四千石。翟義爲南陽太守行太守事。秦漢太守多兼都尉職，使郡權易於統一行使。（通考卷六三按語）東漢則廢除各郡都尉。續漢志卷二八說：

景帝更名都尉，武帝又置三輔都尉各一人，讓出入邊郡，置農都尉主屯田殖穀。又置屬國都尉主

蠻夷降者。中興建武六年（西元三〇）省諸郡都尉，并職太守，無都試之役。（原注：應劭曰：每有劇賊，郡臨時置都尉，事訖罷之。）省關都尉，唯邊郡往往置都尉及屬國都尉，稍有分縣治民比郡。安帝以羌犯三輔，有陵園之守，乃復置右扶風都尉，京兆虎牙都尉。

郡是中央與縣的聯絡機關，執行中央律令，監督所屬各縣。

凡郡國皆掌治民，進賢勸功，決訟檢姦，常以春行所主縣，勸民農桑，振救乏絕，秋冬遣無害吏案訊諸囚，平其辜法，論課殿最。歲盡遣吏上計，并舉孝廉，郡口二十萬舉一人，典兵禁備盜賊。（同上）郡守也可以因地因時自設教條。如

（蜀太守文翁）乃選郡縣小吏開敏有材者張叔等十餘人，親自飭厲，遣詣京師受業，博士或學律令，減省少府用度，買刀布蜀物，齎計吏以遺博士。（漢書文翁傳）

又修起學官於成都市中，招下縣子弟以爲學官子弟，爲除更錢，高者以補郡縣吏，次爲孝弟力田。（同上）

（太守）忠以丹陽越俗不好學，嫁娖，禮義衰於中國，乃爲起學校，習禮容，春秋鄉飲，選用明經：

…三公奏課爲天下第一。（後漢書李忠傳）

上述如省公費，除更縣，事關國帑及法令，太守竟可自爲更改，至於太守任免所屬掾吏，更是秦漢制度的特點。

蓋其（漢）時惟守相命於朝廷，而自曹掾以下，無非本郡之人……其辟用之者，卽出於守相，而不似後代之官，一命以上，皆由於吏部……而鮑宣爲豫州牧，郭欽奏其舉錯煩苛，代二千石署吏。是知署吏乃二千石（太守）之職，州牧代之尙爲煩苛。（日知錄卷八）

漢氏因之。太守上與天子剖符，（著者按：漢書文帝紀文帝二年初與郡守爲銅虎符，竹使節。）而下得刑賞辟除。一郡之吏，無慮千人，皆承流修職，故舉事易而循吏多。（後漢書）

太守有殺人權。如

（王宏）初爲弘農太守，考案郡中有事宦官買爵位者，雖位至二千石，皆掠考收捕，遂殺數十人。（後漢書王允傳）

據陳餘考刺史守令殺人不得奏條，漢的郡守縣令皆有專殺權。有時郡守過於濫設法令，中央亦



加限制。如宣帝時張敞奏請

郡事皆以議法令檢式，毋得擅爲教條。敢挾詐僞以好名譽者，必先受戮。（漢書張敞傳）

太守處理政事，得有特定日期。

宗均爲九江守，五日一聽事，夏以旦，冬以中。（全後漢文卷八九）

√太守不得擅自離郡，不得朝見天子。

掾吏止章曰二千石行不得出界，兵不得擅發。（原注：前書杜欽奏記王鳳曰二千石守千里之地，

任兵馬之重，不宜去郡也。（後漢書李暉傳）

黜棄逐居郡，（淮陽太守）不得與朝廷議矣。（漢書汲黯傳）

臣爲刺史，又當奏事，而議者不悅，乃以臣爲太守，所以隔絕臣。（漢書京房傳）

太守得到皇帝的特許，可以朝見皇帝，並可一切不受丞相御史大夫的拘束。

京房爲魏郡太守，自請歲覲乘傳奏事，天子許焉。（西漢會要卷三六）

臣（渤海太守龔遂）願丞相御史且無拘臣以文法，得一切便宜從事，上許焉。（漢書龔遂傳）

可見丞相御史是直接管轄郡守的官員。丞相、御史大夫還考察郡守歲終的計簿，有時天子親見上計者。東漢則由司徒受計。如

御史察計簿疑非實者案之，使真偽毋相亂。（漢書宣帝紀）

竊見丞相請中二千石博士雜問郡國上計長吏，守丞爲民興利除害成大化，條其對。（漢書黃霸傳）

臣天麟按武帝每因封禪泰山即受計於甘泉。通典云漢制郡守歲盡遣上計掾史各一人，條上郡內衆事，謂之計簿。嚴助傳助守會稽願奉三年計最。如淳謂舊法當使丞奉計，今助躬自願奉也……

西都天子親受計，而所謂計帳則計相（丞相屬官）上之。東京但使司徒受計。（西漢會要卷三三）

東漢上計吏可補郎官。（和帝紀）桓帝時廢此制。（後漢書）西漢京中有郡邸，郡上計吏可以宿止。東

漢和帝時應順上書請給計吏舍館，或是東漢京都無郡邸了。

懷其印綬步歸郡邸。（漢書朱買臣傳）

百郡計吏觀國之光，而舍逆旅，崎嶇私館，直裝衣物弊朽暴露，朝會遠遠，事不肅給。（全後漢文卷三三）

兩漢皆重視太守官職，政績良好者輒升任公卿。如

(宣帝時) 刺史守相，輒親引見，考察言行，信賞必罰……其有政理者，輒以覆書勉勵，增秩，賜金或爵至關內侯。公卿缺則以次用之。(漢書左列傳)

後漢亦重其(太守)任，或以尚書令、僕射爲郡守。或自郡守入爲三公。(通考卷六三)

漢人重視太守的原因，誠以爲國家有急取辦於二千石。二千石尊重難危，適能使下。(漢書王嘉傳) 所以宣帝說：

庶民所以安其田里，而亡歎息愁恨之心者，政平訟理也。與我共此者，其唯二千石乎？(漢書循吏傳)

郡守的屬官甚多有輔佐太守的丞，邊郡又有長史，掌兵馬。有諸曹掾吏多人。續漢志卷二八說：有「功曹史」主選署功勞。有「五官掾」署功曹及諸曹事。其監屬縣有五部「督郵」曹掾一人。正門有「亭長」一人。「主記室史」主錄記書催期會。無令史。閣下及諸曹各有書佐幹主文書。

功曹大概主太守屬吏的任免、賞罰等。如

騎吏一人後至，敕功曹議罰白。(漢書韓延壽傳)

功曹以爲此吏僂敢不遜。(漢書尹翁歸傳)

上遣使者徵遂（太守）議曹王生願從。功曹以爲王生素者酒亡節度，不可使。(漢書田延年傳)

臣任功曹王渙以簡賢選能。主簿鐔顯拾遺補闕。(後漢并王渙傳)

功曹外有主簿，主拾遺補闕，議曹類是參議之職。漢書朱博傳

博尤不愛諸生，所至郡輒罷去議曹。曰：豈可復置謀曹也？

這又是太守尙有變更郡組織的權利。督郵是監察屬縣官，分部不同，續漢志說，有五部督郵，其他有分兩部者。

督郵漢有之，掌監屬縣有東西南北中部謂之五部督郵也。故督郵功曹之極位。(通考卷六三)

會田延年爲河東太守……河東二十八縣分爲兩部。閔備部汾北，翁歸部汾南。所舉應法，得其罪辜。(漢書尹翁歸傳)

急罷三部督郵。（原注：監屬縣有三部。每部督郵書掾一人。）(後漢書高遵傳)

續漢志卷二八注漢官說，河南尹有四部督郵。劾部不同，督郵的官數亦不同。大概一郡的督察區由

太守自割，所以多少不等。督郵又可以封還太守的命令。

少爲郡督郵，時郡縣亭長有受人酒禮者，（太守）府下記，案考之，意封還記。（後漢書禮志傳）

督郵外，郡掾也。監察尉縣。後漢書馮異傳

漢兵起，異以郡掾監五縣，與父城長、苗、共、城、守……異間出行尉縣。

所謂郡掾或即是督郵之職。因有稱督郵爲督郵掾。

漢書志曰：郡監縣有五部，部有督郵掾，爲察諸縣也。（後漢書卓茂傳注）

郡有決曹，大概主罪罰刑獄事。

父爲郡決曹掾。（原注：漢官儀決曹主罪法事。）（後漢書王霸傳）

復召署治獄爲郡決曹史。（漢書王尊傳）

郡有文學博士，有郡三老。

臣少嘗學問，可郡文學。（後漢書馬武傳）

父闕爲郡三老。（後漢書王景傳）

郡有少府，有戶曹，倉曹。

（太守文翁）減省少府用度，買刀布蜀物，齎計吏以遺博士。（原注：少府師古曰：郡掌財物之府，以供太守者也。）（漢書文翁傳）

（戴就）仕郡倉曹掾。（後漢書戴就傳）

（太守）召署戶曹史。（後漢書李鄴傳）

此外太守的屬官仍多，其重要者如

別駕（以下四漢會要卷三三）

書佐（十人）

賊曹掾（主刑罰）

賊捕掾

門下掾

郡文學史

學經師

舍人

太守卒史（比百石以下補太守卒史）

五經百石卒史

直符史

郡掾祭酒

獄史。

督郵書掾。

東漢太守亦有賊曹掾，儀曹掾等官（東漢會要卷二十）太守又可以招聘名士，參與郡政。如

（岑熙）遷魏郡太守，招聘隱逸，與參政事。（後漢書岑彭傳）

所聘隱逸，大概類似幕友。又依各地的出產不同，設有鹽鐵官，齊三服官，工官、金官、馬官等。（西漢會要

畿郡又有內郡外郡的區別，外郡有長史官，內郡不置。內郡外郡的工作有時也不相同。

師古曰中國爲內郡，邊緣有夷狄障塞者爲外郡。成帝時內郡舉方正，北邊二十二郡舉勇猛士，

(漢書宣帝紀注)

內郡中有京都爲皇帝所在地，其郡守的職權員吏則異於他郡。秦都咸陽，西漢都長安，東漢都雒陽。秦治京師的官名內史，西漢則有三輔官治京師附近三郡。東漢治京師者爲河南尹。通考卷六三說：

周官有內史，秦因之掌治京師。漢景帝二年（西元前一五五）分置左右內史。武帝太初元年（西元前一〇四）更名右內史爲京兆尹，更名左內史爲左馮翊。初秦官有主爵中尉掌列侯。漢景帝中元六年（西元前一四四）更名都尉。武帝太初元年更名右扶風，與左馮翊，京兆尹是爲三輔治長安城中……後漢都雒陽置河南尹以三輔陵廟所在，不改其號，但減其秩與太守同。（減中二千石爲二千石）

西漢的京兆尹，內史，及東漢的河南尹皆可朝見皇帝。



以錯爲內史。錯數請開言事，輒聽，幸傾九卿。法令多所更立。（漢書編年傳）

做爲京兆尹，朝廷每有大議，引古今處便宜，公卿皆服，天子數從之。（漢書張敞傳）

河南尹一人，主京都，特奉朝請。（續漢志卷二八）

京兆尹管轄京師，公卿的京邸亦受其管理。如

（京兆尹）廣漢心知徵指發長安吏自將與俱至，覆光子博陸侯禹館，直突入其門，廢索私屠，酤推破盧器，斧斬其門闕而去。（漢書趙廣漢傳）

三、輔官皆秩中二千石，多由郡國二千石成績優異者入補。如張敞爲京兆尹，尹翁歸爲右扶風，韓延壽爲左馮翊，皆是以郡守高第升入。（俱見漢書各本傳）通典又說三輔特異他郡，掾吏得用他郡人，而其掾吏秩亦高於他郡。漢書張敞傳敞爲膠東相，曾奏事云：

吏追捕有功者，願得壹切比三輔尤異。（原注：趙廣漢奏請令長安游徼，獄史秩百石，又循吏傳左馮翊有二百石卒史，此之謂尤異。）

西漢的三輔尉官，京兆尹有長安市尉，兩令丞，有都水、鐵官兩長丞。左馮翊有廩犧令、丞尉，又有左都

水、鐵官等四長丞。右扶風有掌書令、丞、有都水、鐵官等。三輔皆有兩丞。（漢書百官表）河南尹秩二千石，有丞一人，其他掾屬如各郡共有員吏九二七人。（續漢書百官表）西漢三輔亦有督郵及各曹掾，如他郡。（漢書韓延壽傳）

### 第三節 縣

縣治亦完成於秦，漢因之。兩漢的縣又分多種。

列侯所食縣曰國。皇太后、皇后、公主所食曰邑，有蠻夷曰道。（漢書百官表）

東漢惟將公主所食湯沐改名國。侯國與邑已附屬於王國一節。西漢至平帝時（西元一——五）共有縣、道、國、邑、一五八七。東漢順帝時（西元一二六——一四四）有縣、邑、道、侯國一一八〇。

秦漢的縣或置令，或置長，漢侯國則置相。漢書百官表說：

縣令、長皆秦官，掌治其縣，萬戶以上爲令，秩千石至六百石。減萬戶爲長，秩五百石至三百石。皆有丞尉，秩四百石至二百石，是爲長吏。百石以下有斗食、佐史之秩，是爲少吏。

縣大率方百里，其民稠則減，稀則曠，鄉、亭亦如之，皆秦制也。

東漢縣治與西漢同，令長所屬的丞尉，其秩次不一：

每縣邑道大者置令一人千石，其次置長四百石，小者置長三百石，侯國之相秩次亦如之，本注曰皆掌治民顯善、勸饒、禁姦、罰惡、理訟、平賊、恤民時務，秋冬集課上計於所屬郡國。（續漢志卷二八）

縣萬戶以上爲令，不滿爲長，侯國爲相皆秦制也。丞各一人，尉大縣二人，小縣一人。本注曰丞署文書典知倉獄，尉主盜賊。（續漢志卷二八）

王莽曾改縣令長名宰，縣受郡的指揮與監督，太守每秋巡縣課吏。（漢書尹翁歸傳）春行各縣勸農桑。

（漢書韓延壽傳）

縣組織下爲鄉、亭，西漢有鄉六六二三，亭二九六三五。（百官表）東漢桓帝永興元年（西元一五三）有鄉三六八一，亭一二四四三。（續漢志卷二三注）而鄉則大於亭。

大率十里一亭，亭有長，十亭一鄉，鄉有三老，有秩、嗇夫、游徼。三老掌教化，嗇夫職聽訟，收賦稅，游徼徼循禁賊盜。（漢書百官表）

有秩郡所署，秩六百石（原注：漢官曰：鄉戶五千則置有秩。）掌一鄉人。其鄉小者，縣置嗇夫一人，皆主知民善惡，爲役先後，知民貧富，爲賦多少，平其差品。三老掌教化，凡有孝子、順孫、貞女、義婦、讓財、救患及學士爲民法式者，皆扁表其門以興善行。游徼掌徼循禁司姦盜。又有鄉佐屬鄉主民收賦稅。（續漢志卷二八）

亭有亭長，以禁盜賊。本注曰：亭長主求捕盜賊，承望都尉。（同上）

里有里魁，民有什伍善惡以告。本注曰：里魁掌一里百家。什主十家，伍主五家，以相檢察，民有善事惡事，以告監官。（同上）

伍有伍長（漢書黃霸傳）主十家的大概名什長。可見秦漢地方政府的縣的組織嚴密而有序次，成爲寶塔式的結構以表示之如下：

的	鄉	里	什	伍	十	家
十	十	十	十	十	十	十
百	十	十	十	十	十	十
千	十	十	十	十	十	十
萬	十	十	十	十	十	十

據日知錄卷二二所考，亭不僅有亭舍，尚有堡壘，可資防衛，有居民，如封亭侯。亭是行旅的止宿地，又是解決鄉民爭訟的公所。應劭風俗通義說：

漢家因秦大率十里一亭。亭留也。今語有亭待，蓋行旅宿食之所館也。亭亦平也，訟諍吏留辦處勿失其正也。亭吏舊名負弩，改爲亭長或亭父。（全後漢文卷三七）

據續漢志卷二八注說十里一亭，「五里一郵，郵間相去二里半司姦盜。」這樣亭又按地域距離劃分，不純是人口的組織。亭長多以「材官、樓船（水兵）」年五十六歲乃得免爲民就田，應台選爲亭長。」又漢書高帝紀注說亭有兩卒。

應劭曰舊時亭有兩卒，一爲亭父掌開閉掃除，一爲求盜掌逐捕盜賊。

至於三老爲高帝所置，孝悌力田呂后所置，文帝始置常員。漢書文帝紀文帝詔曰：

孝悌天下之大順也，力田爲生之本也，三老衆民之師也……而以戶口率置三老孝悌力田常員，令各率其意，以道民焉。

三老孝悌力田皆是鄉官，職在教誨人民。如

讓三老孝弟以不教誨之過。(漢書司馬相如傳)

(章帝詔)三老尊年也。孝悌淑行也。力田勤勞也。(後漢書章帝紀)

鄉官的秩祿皆取給於民。(後漢書左雄傳)

鄉官部吏，職斯(賤)祿薄，車馬衣服，一出於民，廉者取足，貪者充家。

三老官不備縣有，郡有，亦有國三老。(後漢書李充傳)

(李充)左遷中郎將，年八十八以爲國三老。安帝常特進見，賜以几杖。

國三老須男女俱備。鄉三老則須品行端好。

漢官儀曰，三老五更，皆取有首妻男女全具者。(後漢書明帝紀注)

有遵奉教化者，擢爲鄉三老。(後漢書秦彭傳)

此外縣令長的屬官尙有自署的曹掾史。(續漢志卷二八)

諸曹略四郡員。五官爲廷掾，監鄉五部。春夏爲勸農掾，秋冬爲制度掾。

西漢會要卷三三所載的縣屬掾史，重要者爲門下掾，戶曹掾史，縣史、令史、獄史、外史、閭師(閭師外

史平帝所置，皆秩六百石。）功曹、鄉吏、里正、校經師等，如縣有鐵多者則置鐵官，工多者置工官，魚利多者置水官，出鹽多者置鹽官，各以地而定。（續漢志卷二八）

## 第五章 文官制度

### 第一節 仕途

兩漢用人任官，多由察舉及徵辟二途。察舉是由地方向中央貢獻人才，徵辟是皇帝或官吏特召某人。徵辟制盛行於東漢，此外西漢尚有由吏爲官的一法。通考說：

今按西郡公卿大夫或出於文學，或出於吏道。亦由上之人並開二途以取人……故下之人亦隨遇以進身（卷三六）

東漢時選舉辟召皆可以入仕，以鄉舉里選循序而進者選舉也。以高才重名躡等而升者辟召也。（卷二八）

所以蔡邕說「夫求賢之道未必一途，或以德斷，或以名揚。」（後漢書本傳）但實際所謂求賢非一



途而或以德顯或以名揚，仍不脫察舉與徵召二途。此二者係選賢任能的主要方法。此外尚有考試、蔭襲諸制。茲分述於次：

(一) 察舉 秦的察舉制不甚明瞭，漢則始於高祖十一年（西元前一九六）的詔舉。漢書高帝紀說：

其有稱明法者，御史中執法下郡守，必身勸勉，道詣丞相府，署其行義及年，有其人而不言者免官。此後察舉制度盛行，惟貢舉何種人才無定律，由詔令臨時規定。常行的郡國歲舉制，則起於武帝時董仲舒的建議。

臣愚以為使諸列侯郡守二千石，各擇其吏民之賢者歲貢各二人。（漢書董仲舒傳）

至於何種官吏能有貢舉的地位。何種人才纔有應舉，或被舉的資格。亦全由詔令規定，今搜舉數種實例於下：

（孝惠四年西元前一九一）舉民孝悌力田者復其身。（漢書惠帝紀）

（文帝十二年西元前一六七）詔以戶口率置三老孝悌力田常員。（漢書文帝紀）

武帝初即位招賢良文學士。(漢書公孫弘傳)

詔丞相、御史舉質樸、敦厚、遜讓、有行者。(元帝紀)

丞相、御史、中二千石舉茂材異等直言極諫之士。(同上)

丞相、御史舉天下明陰陽災異者各三人。(同上)

詔丞相、御史、列侯、中二千石、二千石、諸侯相舉賢良方正直言極諫之士。(武帝紀)

全三輔、太常、內郡國舉賢良方正各一人。(宣帝紀)

令郡國舉賢良方正可親民者。(同上)

詔內郡國舉文學高第各一人。(同上)

其博舉吏民厥身修正、通文學、明於先王之術、宜究其意者各二人，中二千石各一人。(同上)

遣大中大夫、疆等循行天下……舉茂材異倫之士。(同上)

丞相、御史與將軍、列侯、中二千石及內郡國舉賢良方正能直言極諫者一人。(成帝紀)

臨遣太中大夫嘉等循行天下……其與部刺史舉……(同上)

北邊二十二郡舉勇猛知兵法者各一人。(同上)

其與大司馬、列侯、將軍、中二千石、州牧、守、相舉孝悌敦厚能直言通政事，延於側陋，可親民者各一人。(宣帝紀)

詔將軍、中二千石舉明兵法有大慮者。(同上)

其令三公、特進侯、中二千石、二千石、郡守、諸侯相舉賢良方正有道術，達於政化，能直言極諫之士各一人，及至孝與衆卓異者，并遣詣公車。(後漢書安帝紀)

詔三府選擇屬高第能惠利牧養者各五人。(同上)

詔三公、特進侯、卿、校尉舉武猛堪將帥者各五人。(同上)

令大將軍、三公各舉故刺史、二千石及見令、長、郎、謁者、四府掾屬，剛毅武猛有謀諷，任將帥者各二人，特進、卿、校尉各一人。(順帝紀)

詔大將軍、公、卿、郡國舉至孝篤行之士各一人。(順帝紀)

詔三公舉至孝二人，九卿、校尉、郡國守、相各一人。(獻帝紀)

由這些事例，可以窺見兩漢察舉制的一斑，除歲舉外，特舉的舉者與被舉者的地位資格，全由詔令預爲規定。特舉的舉行常常有災異、禍亂或有喜慶大典之時。若選舉不實，「有非其人，臨計過署，不便習官，書疏不端正不如詔書，有司奏罪名，并正舉者。」（續漢志卷二四注）又有貢舉地位的官吏均於須任職滿歲後始可舉人。此制至順帝時曾有改革。

令郡國守、相視事未滿歲者一切得舉孝廉吏。（後漢書順帝紀）

被舉者初次不中詔旨，可再被舉。如公孫弘年六十，初舉賢良爲博士免歸，後又被舉。（漢書本傳）又被舉者尙有年齡與身體的限制，身有傷痕，卽無被舉的資格。

前郡守以（王）青有金夷（傷也）竟不能舉。（後漢書張輔傳）

（陽嘉元年西元一三二）初令郡國舉孝廉限年四十以上，諸生通章句，文吏能牋奏乃得應選。其有茂才異行若顏淵子奇，（年十八爲阿縣長）不拘年齒。（後漢書順帝紀）

歲舉或特舉時，公卿應貢舉幾人亦多由詔令規定，地方應出人數則以人口爲準。

舉孝廉郡口二十萬舉一人。（續漢志卷二八）

(元和二年西元八五)令郡國上明經者。口十萬以上五人，不滿十萬三人。(《東帝紀》)

鴻與司空劉方上言……自今郡國率二十萬口歲舉孝廉一人，四十萬二人，六十萬三人，八十萬四人，百萬五人，百二十萬六人。不滿二十萬二歲一人，不滿十萬三歲一人。(和)帝從之。(《後漢書丁鴻傳》)

(永元十三年西元一〇一)其令緣邊郡口十萬以上舉孝廉一人，不滿十萬二歲舉一人，五萬以下三歲舉一人。(和)帝從之。

歲舉的孝廉有年齡與人口的限制。特舉的一切限制皆在詔書規定。但無論特舉或歲舉，年歲的限制不甚重要，如公孫弘以六十歲舉為賢良，戴嵩以十六歲被舉明經。然兩漢的察舉制度，至漢末已流弊百出。因舉人沒有客觀的標準，全以舉者的意志而定。選舉多不以才能，側重閥閱，造成日後士族門閥之分。加之被舉者對舉者有報恩的惡習，如荀爽竟為其舉主袁逢持服三年。察舉至此已成私恩而非公意，甚至有矯揉造作，騙得選舉者，如

(許)武太守第五倫舉為孝廉。武以二弟晏、普未顯，欲令成名……於是共割財產以為三分，武自

取肥田廣宅，奴婢強者，二弟所得，並悉劣少。鄉人皆稱弟克讓，而鄙武貪婪。倭等以此並得選舉，武乃會宗親泣曰：吾爲兄不肯盜聲竊位。二弟年長，未豫榮祿，所以求得分財，自取大譏。今理產所增，三倍於前，悉以推二弟，一無所留，於是郡中翕然遠近稱之。（後漢書許列傳）

所以王符潛夫論卷二痛罵漢末的選舉，不爲無因。他說：

「役舉士者，或以頑魯應茂才，以桀逆應至孝，以貪饕應廉吏，以狡獪應方正，以諛諂應直言，以輕薄應敦厚，以空虛應有道，以闇闇應明經，以殘酷應寬博，以怯弱應武猛，以頑愚應治劇。名實不相副，求貢不相稱。富者乘其財力，貴者阻其勢要。以錢多爲賢，以剛強爲上。凡在位所以多非其人，而官聽所以數亂荒也。」

郡國所舉之人，初歸丞相司直考察是否得當。漢書載龔勝爲司直，郡國皆慎選舉。自丞相制改爲三公制，考察所舉者的權亦歸三公。東漢尚書漸握實權，則尚書又專典選舉了。（玉海卷一一七）

（二）徵辟 徵辟是對特定人用的任命方式。皇帝用徵、公、卿、大臣用辟召。辟召制東漢頗盛行。徵任制則早在行於西漢。漢齊龔勝傳說：

勝薦龔舍及亢父寧壽濟陰侯嘉，有詔皆殺。

處士應徵命，自給車馬去中央。

陛下過意徵臣，臣賣田百畝以供車馬。（漢書賈禹傳）

勝薦龔舍及元父寧壽濟陰侯嘉，有詔皆徵。勝曰：竊見國家徵巫醫常爲厲，徵賢者宜駕。上曰：大夫乘私車來也。（時勝新徵爲官）勝曰：唯。有詔爲駕。（漢書龔舍傳）

若有才名特高者，政府以公車特徵，被徵者稱徵君。東漢徵君特多。自光武帝獎勵氣節以來，上行下效，稍有才學者多不肯爲官，故意隱居巖穴以示清高。甚至利用此種方法，博取虛聲高名，冀得官爵。在上者亦以徵辟清高者，以誇耀自重。上下交相利用，徵君因之愈多。徵召時爲表示尊重徵君，或因被徵者的年歲關係，多用安車，公車或蒲輪往徵。

武帝卽位，枚乘年老，迺以安車蒲輪徵乘。（西漢會要卷四四）

（鄭均）不應州郡辟召……公車特徵。（後漢書鄭均傳）

（韓康）博士公車，連徵不至。桓帝乃備玄纁之禮，以安車聘之……亭長以韓徵君當過，方發人

牛修道橋。(後漢書韓馥傳)

徵君所過之地，官吏須送迎修道路，徵君的榮耀於此可見了。特徵既係尊優，所以後漢書郎顛傳說：天之生李，固必爲聖漢，宜蒙特徵，宣示四方。

徵來的人可以不加任用卽遣之歸郡。被徵的人也可不受詔命，不應徵召。卽如此也沒有違抗詔令的罪罰。

自昭帝時，涿郡韓福以德行徵至京師，賜策東帛遣歸。(後漢書郎顛傳)

(周) 舉廉賢、良方正。特徵皆以疾辭。延光二年（西元一二三）安帝以玄纁羔幣聘變。(後漢書周舉傳)

(徐) 辟公府不起……後舉有道，家拜太原太守皆不就……桓帝乃以安車玄纁備禮徵之，並不至……靈帝初欲以蒲輪聘榭，會卒。時年七十二。(後漢書徐榭傳)

徐榭以垂死之人，年七十有二，猶蒙皇帝徵聘。由此可推想只要有聲望，不問年齡大小皆可爲徵君。但是事實上徵君多是以官顯德揚的人，年歲多高大。有時徵君不應命，皇帝可令官吏就近催促，後



漢書楊厚傳

(楊厚)不應州郡三公之命，方正有道，公車特徵皆不就……順帝特徵，詔告郡縣督促發遣。厚不得已行。

若過遠君命可以不敬論罪，如黃瓊以公車徵，

(瓊)稱疾不進，有司勅不敬，詔下縣以禮慰遣，遂不得已。(後漢書黃瓊傳)

辟召是官員用人的方法。被辟的人或是平民，或是小吏，或是州郡所舉者。如

(陳禪)察孝廉，州辟治中從事……車騎將軍鄧騭聞其名而辟焉，舉茂才。(後漢書陳禪傳)

這是被舉後又被辟爲吏，爲吏後再被辟召，又被選舉。有時職任縣令長，亦可加以辟召。(後漢書葛

嬰傳)

(嬰)拜湯陰令，辟太尉府病不就。

如聲望尚不足朝廷特徵，皇帝可敕令公卿辟召任用。

如朝廷欲令三府辟召，故宜有尙書敕。(後漢書楊厚傳)

(章)帝至梁召見郎，詔三府爲辟首，由是辟司徒府。(後漢書孝廉傳)

被辟召者可不應命，雖威力不能加以強迫。

(黃瓊)五府俱辟，連年不應。(後漢書黃瓊傳)

梁冀貴盛，被其徵命者，莫敢不應，惟龔前後三辟竟不能屈。(後漢書周舉傳)

若以強權威逼被召者應命，爲輿論所不許。事實上徵辟類似對賓客的禮節，強加暴力，與原意不符如

(姜歧)名聞西州，(太守)玄召以爲吏，稱疾不就。玄怒，勸督郵尹益逼致之，曰：歧若不至，趣嫁其母。益固爭不能得，遽曉督歧。歧堅臥不起。郡內士大夫亦競往諫玄，乃止。時頗以爲讖。(後漢書龔玄傳)

辟召須加錄用，若不錄用，被召者可拂袖而去。後漢書閔仲叔傳

(閔仲叔)建武中應司徒侯霸之辟。既至，霸不及政事，徒勞苦而已。仲叔恨曰：始蒙嘉命，且喜且懼。今見明公，喜懼皆去。以仲叔不足問邪，不當辟也。辟而不問，是失人也。遂辭出投劾而去。

(三) 考試 考試多是對有特定資格的人行之，不是任何人皆可應考。有爲郡國所察舉者，朝廷重加策試。如

詔諸侯、王公、郡守舉賢良能直言極諫者，上親策之，傳以納言。(漢書文帝紀)

郡舉賢良對策者百餘人，武帝善助對。繇是獨擢助爲中大夫。(漢書忠助傳)

太僕王音舉武賢良方正，徵對策，拜爲諫大夫。(漢書何武傳)

策問可重複舉行。通考卷三三

武帝即位，舉賢良文學之士，前後百數。而董仲舒以賢良對策，天子覽其對而異焉。乃復策之。對畢，復策之，遂以爲江都相。

策試舉士以外，還考試博士弟子及學僮。博士弟子爲武帝所置，員五十人。其選擇與考試方法如下：博士官置弟子五十人，復其身。太常擇民年十八以上，儀狀端正者，補博士弟子。郡國縣官有好文學，敬長上，肅政教，順鄉里，出入不悖所聞，令相、長、丞上所屬二千石，二千石謹察可者，常與計偕，詣

太常受業如弟子。(漢書儒林傳序)

昭帝時博士弟子員滿百人，宣帝末增加一倍。元帝設員千人。成帝時有三千人。（同上）每年加以考試。

一歲皆輟課，能通一藝以上補文學掌故缺。其高第可以爲郎中。太常藉奏，卽有秀才異等，輒以名聞。其不事學若下材及不能通一藝，輒罷之。而請諸能稱者。（同上）

漢興蕭何草律曰：太史試學童，能諷書九千字以上，乃得爲史。又以六體試之，課最者以爲尙書御史，史書令史。（漢書藝文志）

其他考試，有官吏出缺以考試填補者，有特考者。

時尙書有缺，詔將大夫六百石以上試對政事，天文道術，以高第者補之……由是（侍中）補對第一拜尙書。（後漢書顧翽傳）

試儒生四十餘人，上第賜位郎中，次太子舍人，下第者罷之。（前書獻帝紀）

試明經下第者補弟子。（前書順帝紀）

成帝時考試博士弟子分三等，甲科四十人爲郎中，乙科二十人爲太子舍人，丙科二十人補掌故。

（漢書儒林傳序）順帝增甲乙科各十人。考試的方法有對策與射策。對策是出題明對。射策則分若干等，令應試者暗擇。

師古曰，射策者，謂爲難問題義，書之於策，量其大小，署爲甲乙之科，列而置之，不使彰顯。有欲射者，隨其所取得而釋之，以知優劣。射之言投射也。對策者，顧問以經義，令各對之而觀其文辭定高下也。（漢書儒林傳注）

射策可以降科錄取，如匡衡「射策甲科以不應令，除爲太常掌故」。（漢書匡衡傳）

師古曰，投射得甲科之策，而所對文指不應令條也。儒林傳說歲課甲科爲郎中，乙科爲太子舍人，丙課補文學掌故。今不應令是不中甲科之令，所以止爲掌故。（同上注）

（四）蔭襲、賜贈。蔭襲是藉父兄的餘蔭或承繼先人的爵位而得官職。亦間有因子死國事，而賜贈官位及於其父者。如

周鯨以父任爲郎。（後漢書周舉傳）

（明）帝每巡行郡國及幸宮觀，（執金吾）乘常領禁兵，宿衛左右，除三子爲郎。（後漢書執金吾傳）

(伏湛)成帝時，以父任爲博士弟子。(後漢書伏湛傳)

後瓊爲司徒，琬(瓊孫)以公孫拜童子郎。(前漢書瓊傳)

現任官吏固可蔭其子孫，死亡的官吏也可蔭後，更有本非官吏，因有義行，也可蔭其子孫，得官。

(景帝)封楚趙傅、相、內史前死事者四人之子皆爲列侯。(漢書景帝紀)

(順帝詔)故將軍馬賢前伐西夷，剋敵深入，父子三人同命。其以漢中南鄭之武陽亭封賢孫爲武陽亭侯，食祖稅。(全後漢文卷七)

朝廷嚴授等死節(戰死)，詔書褒歎，厚加賞賜，各除子一人爲郎中。(後漢書劉茂傳)

(吏所輔代縣令死賊)詔書追傷之，賜錢二十萬，除父奉爲郎中。(同上)

(索盧放有義行)除子爲太子中庶子。(後漢書索盧放傳)

但這種制度，宣帝時王吉曾加以反對。他說：

今使俗吏得任子弟，率多驕黷不通古今，至於積功治民亡益於民……宜明選求賢，除任子之令。

(漢書王吉傳)

至哀帝時遂廢任子之令。(哀帝紀)

1102

襲是承襲爵位。官職中有太史公是世官在漢初可以承襲。爵位多是「父死子繼，兄終弟及」的傳襲。無親屬有養子疏族也可以繼位。如

永建四年（西元一二九）詔宦官養子悉聽爲後。襲封爵定著乎令。(後漢書孫期傳)

又養其疏屬或乞嗣異姓或買并頭爲子並以傳國襲封。(前書單傳)

承襲爵的爵位，據史書所載多是王爵與侯爵的傳襲，其他爵位是否可以傳襲，沒有顯明的例證。如以賜爵的限制推想，則侯以下的爵位似不能傳襲。兩漢多賜爲父後者爵位，所賜頻繁，每賜或一級、二級、三級，若無限制則爵級累進的結果，即可爲侯食邑了。故兩漢賜爵多規定不得過八級的公乘，若超過此數得移轉或外賣。後漢書明帝紀說：

爵過公乘得移與子若同產同產子。(原注：漢制賜爵自公士已上，不得過公乘，故過者得移授也。)由此可知王侯爵以下的爵，是不可傳襲的了。

賜贈官爵是兩漢例行的事。每逢立漢社稷、即皇帝位、立太子、王皇子、皇太子冠、改元、征伐、力役、

郊祀，祥瑞，帝加元服，災異，尊廟號，褒吏治，匈奴朝等皆賜民爲父後者爵位。（西漢會要卷三五）女子則

賜牛，賜酒，賜帛，爵雖非官，有爵易於爲官，如武帝時除千夫，五大夫爵爲吏。（漢書食貨志）更有爲先

代後即可得封爵者。如封周後爲周承休公，殷後爲殷紹嘉公，位皆在三公上。（續漢志卷二八）有時爲

儒者及宜陵孝子亦得爲官。如

除京師者儒年六十以上，四十八人補郎舍人及諸王國郎。（後漢書順帝紀）

（獻帝詔）今者儒年雖六十……永絕榮望，朕甚愍焉。其依科罷第者，聽爲太子舍人。（前書獻帝紀）

據後漢書蔡邕傳說，宜陵孝子皆得爲太子舍子，後降爲承尉，亦是封贈官爵的一種。靈帝時爲鴻都

門學的生徒即可爲官。後漢書蔡邕傳說：

光和元年（西元一七八）遂置鴻都門學，畫孔子及七十二弟子像，其諸生皆敕州郡三公舉用

辟召，或出爲刺史太守，入爲尙書侍中，乃有封侯賜爵者，君子皆恥與爲列焉。

（五）以貨補官 以財貨買官的制度秦漢皆有，東漢更甚，靈帝時上至三公皆可以錢買。秦

漢每逢興兵或災荒多舉賣官爵以增加政府的收入。如秦因蝗災令人民納粟拜爵，武帝開疆擴土



「府庫並虛，酒募民能入奴婢得以終身復，爲郎增秩，及入羊爲郎。」（漢書食貨志）惟漢末大舉賣官，不在應國家急用，而在自己積財。因漢帝「本侯家宿費，每歎桓帝不能作家居，故聚爲私藏。」（後漢書張滂傳）甚至三公高官，亦可以錢買得，杜途濫污莫此爲甚了。史記始皇本紀始皇四年（西元前二四三）因蝗疫，令

百姓納粟千石，拜爵一級。

兩漢賣官，似始於文帝，以後逐漸推行。

於是文帝從（壘）錯之言，令民入粟邊六百石爵上造，稍增至四千石爲五大夫，萬二千石爲大庶長，各以多少級數有差。（漢書食貨志）

這不過是明令賣爵。文帝時更可以賣買官。如張釋之「以貨爲騎郎」便是以貨五百萬得爲常騎郎。（漢書張釋之傳）自此無論官爵皆可以錢取得。如

（武帝元鼎二年西元前一五）始令吏得入穀補官，郎至六百石。（漢書食貨志）

（桑弘羊）又請令民得入粟補吏。（同上）

(成帝)令吏民得買爵，買級千錢。(漢書成帝紀)

吏民以義收食貧民，入穀物助縣官振贖者，已賜直。其百萬以上加賜爵右更，欲爲吏補三百石，其吏也遷二等。三十萬以上賜爵五大夫，吏亦遷二等，民補郎。(同上)

(王莽)令民入米六百斛爲郎，其郎吏增秩賜爵至附城。(漢書王莽傳)

東漢所賣的官爵皆高於西漢，爵至關內侯，官至三公皆可以錢買得。

(安帝時)三公以國用不足，奏令吏人入錢穀得爲關內侯、虎賁羽林郎、五大夫、官府史、緹騎，營士各有差。(後漢書安帝紀)

(靈帝)私令左右賣公卿，公千萬，卿五百萬。(前書靈帝紀)

山陽公記曰：時賣官二千石二千萬，四百石四百萬。其以德次應選者半之，或三分之一。(同上注)

靈帝所賣的官爵，「其富者則先入錢，貧者到官而後倍輸。」(後漢書靈帝紀)「有錢不舉者，或至自殺，其守清者，乞不之官，皆迫遣之。」(前書漢書)

官制濫污如此，東漢的滅亡此亦有力。但兩漢雖有賣官制，以此途入官，世人多不齒。如黃霸「入穀沈黎郡，補左馮翊二百石卒史，馮翊以霸入財爲官，

不署右職。」（漢書黃霸傳）

（六）其他 有以技能爲官者。如

龔遂以明經爲官。（西漢書龔遂傳四四）

薛宣以明習文法詔補御史中丞。（同上）

何並陳遵皆舉能治劇爲令。（同上）

鄧通以灌船爲黃頭郎。（同上卷四五）

武帝時虞初以方士侍祠。（同上）

有以爲吏從軍補官者。

尹賞以郡吏桑廉爲樓煩長。（同上）

陳萬年爲郡吏察舉至縣令。（同上）

王新以郡縣吏積功稍遷爲被陽令。（同上）

傅介子北地人以從軍爲官。（同上）

西漢時天水等六郡良家子可以從軍，可以爲官。

漢興六郡良家子選給羽林、期門，以材力爲官，名將多出焉。（漢書地理志）

馮奉世上黨人以良家子選爲郎。（漢書馮奉世傳）

平民直接向皇帝上書，亦可得官。

朔初入長安至公車上書凡用三千牘……（武帝）讀之二月乃盡。詔拜以爲郎。（漢書東方朔傳）

終軍至長安上書言事，武帝異其文，拜爲謁者給事中。（漢書終軍傳）

東漢郡國上計吏可補郎官，後廢此制，明帝復行。

（永元十四年西元一〇一）初復郡國上計補郎官。（後漢書明帝紀）

桓帝時楊秉上言宜絕橫拜，上計吏不復留拜爲郎。（後漢書楊秉傳）

## 第二節 任用

任用可分任用的種類，任用的限制及任期三種，逐一述之。

(一) 任用除真除實授以外，尚有多種任用方式。如

一、守 守任以一年爲期，期內乃試署性質。稱職者即可真除。陔餘叢考卷二六假守條說：

(秦漢時) 其官吏試職者則曰守……凡試職皆曰守。

如淳曰：諸官初除皆試守一歲，乃爲真。食全俸。(漢書平帝紀注)

前書音義曰：試守者，試守一歲，乃爲真，正其全体。(後漢書馬援傳注)

漢書隸延壽傳說：

(延壽) 入守左馮翊，滿歲稱職爲真。

若以他職遷守職，一年內不稱職，仍可罷歸原職。漢書張敞傳

是時潁川太守黃霸以治行第一入守京兆尹，霸視事數月不稱，罷歸潁川。

守又有攝的意義，或是原官外另加輔佐人，或是暫行攝職行事。陔餘叢考卷二六說：

卓茂初爲密令，郡太守以其不能，乃爲置守令。所爲守令者，亦即攝事之令也。

衛宏漢官舊儀丞相史物故調御史少史守。若御史少史以事他調，御史少史屬守。此皆攝事稱守。

之證。

守已非真職，又可兼任他官。如

〔王尊爲陳大夫守京輔都尉，行京兆尹事。〕（漢書王尊傳）

兩漢任何官職皆可守任。如「朱雲以六百石試守御史大夫，」「執金吾任宏守大鴻臚」等。（漢書）

（漢書卷三六）「馮異守征虜將軍，」「王允守尚書令」等。（參東漢書卷二二）

二、假 假有攝的意義。陔餘叢考卷二六說：

秦漢時官吏攝事者皆曰假，蓋言借也。史記秦王政十六年發卒受地於韓南陽假守騰。

他如項羽爲假上將軍，韓信爲假齊王，王莽稱假皇帝「此皆言攝也，非真假之假也。」（同上）兩漢

假任甚多，如漢二年拜曹參爲假左丞相。（漢書曹參傳）趙充國以假司馬從貳師將軍，西域假司馬

班超等是。

三、行 行任多是卑官行尊官的事。如張湯韓安國並以御史大夫行丞相事。太僕臣貳行御史大夫

事等。東漢有衛尉趙熹行太尉事，寇恂拜河內太守行大將軍事等。

四、領任類似兼任。如桑弘羊爲治粟都尉領大農，鍾元爲尙書令領廷尉。東漢如王丹領左馮翊。再如西漢的大將軍東漢的太傅多領尙書事，即是不爲其官而行使其職權。

五、平任也是攝行助理的意思，以此官助理彼官職事，如于定國以光祿大夫平尙書事，張敞以中大夫平尙書事。

六、兼任是一人任二官以上。如張安世車騎將軍兼光祿勳。趙充國爲後將軍兼水衡都尉。

七、待詔 待詔是候補。待詔有數種，有待詔公車，待詔金馬門，待詔丞相府，待詔宦者署。待詔何地即是在何處候補。待詔有俸祿。俸祿的大小因所待詔的機關而不同。如漢書東方朔傳，方朔初待詔公車，俸祿微薄，乃升爲待詔金馬門，俸祿稍增。

註 本段參考漢書要略二六。東漢會要卷二一。

(二) 任命的限制，東漢較嚴於西漢。西漢籍貫的限制較少，本地人即可爲本地官，如朱買臣以會稽人爲會稽太守。東漢籍貫的限制則甚嚴。西漢初年有職業的限制，商人不得爲官吏。武帝時此制始廢。如

天下已平，高祖乃令買人不得衣絲乘車，重租稅以困辱之。孝惠高后時爲天下初定，復弛商賈之律，然市井子孫亦不得宦爲吏。（漢書食貨志）

孝文帝時……買人贅婿及吏坐贓者皆禁錮不得爲吏。（漢書賈風傳）

（武帝時）除故鹽鐵家富者爲吏，吏多買人矣。（漢書食貨志）

西漢時，惠帝弛禁後，商賈仍不得爲官吏，恐怕商賈不得爲官吏的限制，不始於漢，秦已存在了。職業限制外，又有財產的限制。如

（韓信）始爲布衣，時貧無行，不得推擇爲吏。（史記淮陰侯傳）

（王遵）安帝時家貧不得仕。（王嘉拾遺記卷六）

漢初王國人不得供職中央居京師。如

而勝爲郡吏三舉孝廉以王國人不得宿衛補吏。（漢書龔勝傳）

繇是入爲右扶風，遷廷尉以王國人出爲太原太守。（漢書彭宣傳）

（哀帝詔）有司數奏言諸侯國人不得宿衛，將軍不得典兵馬處大位。（時宣爲左將軍）朕唯



將軍任漢將之重，而子又前取淮陽王女，婚姻不絕，非國之制……其上將軍印綬以關內侯歸家。

(同上)

皇族、皇戚及中臣子弟爲官亦有限制。

成帝立有司奏馮野王王舅，不宜備九卿（時爲大鴻臚）以秩出爲上郡太守。（漢書馮奉世傳）

（東平憲王蒼辭疏云）自漢興以來，宗室子弟，無得在公位者。（後漢書光武十王）

（明）帝選奉建武制度，無敢違者，後宮之家，不得封侯與政。（後漢書明帝紀）

又詔書所以禁侍中、尚書、中臣子弟不得爲吏察孝廉者，以其乘威權，容請託故也。而中常侍在日

月之側……今可爲設常禁同之中臣。（順帝納之）（後漢書李固傳）

舊典中官子弟，不得爲牧人職。

（後漢書馮異傳）

籍貫的限制，西漢較寬，太守、縣令皆可用本地人。郡守的掾屬用本地人又爲國家法定，不得稍變。日

知錄卷五掾屬條說：

京房傳房爲魏郡太守自請得除用他郡人。因此知漢時掾屬無不用本郡人者。房之此請乃是破

格。杜氏通典言漢縣有丞、尉及諸曹掾多以本郡人爲之，三輔縣則兼用他郡。

東漢則有三互法以爲籍貫的限制。

三互謂婚姻之家，及兩州人不得交互爲官也。謝承書曰：史弼遷山陽太守，其妻鉅野薛氏女，以三互自上，轉拜平原相也。（後漢書蔡邕傳注）

（蔡邕上書）初朝議以州郡相黨，人情比周，乃制婚姻之家及兩州人士不得對相監臨，至是復有三互法。禁忌轉密，選用艱難。幽冀二州，久缺不補。（同上）

伏見幽冀……闕職經時，吏人延屬，而三府選舉歲月不定。臣經怪其事。而論者云避三五十一州有禁，當取二州而已。……愚以爲三互之禁，禁之薄者……昔韓安國起自徒中，朱買臣出於幽賤，並以才宜，還守本邦。又張敞亡命，擢授劇州，豈復顧循三互繼以末制乎？（同上）

此外如非「劉氏不得王，非有功不得侯」（漢書周勃傳）等皆是些消極的限制。積極的限制如爲亭長，必須從軍至五十六歲，衰老免歸始有資格。又如「漢武帝從公孫宏之議，下至郡太守卒史皆用通一藝以上者」（日知錄卷十七）都是任用的積極條件，已散見上述各節，不贅述。

(三) 任期沒有一定的規定，但兩漢皆重久任。因過易遷徙，「送迎煩費，損政傷民」。(後漢書左傳) 故秦漢論政者皆讚美久任制。皇帝敏於政事者，亦多獎勵久任。

孝文時吏居官者或長子孫，以官爲氏。倉氏庫氏則倉庫吏之後也。(漢書王嘉傳)

兩漢爲鼓勵官吏久任起見，其政績良好者，多就原官增秩、加俸，不輕移動。崔寔政論說：

宣帝時王成爲膠東相，黃霸爲潁川太守皆且十年，但就增秩、賜金、封關內侯，以次入爲公卿……及中興後上官象爲并州刺史，祭彤爲遼東太守視事各十八年，皆增秩中二千石。建初中南陽陰熹以詔除郎爲饒陽令，視事二十三年。遷壽陽令又十八年。

又據西漢會要卷四二所載久任官吏甚多。蕭何、曹參、公孫賀皆爲丞相十三年。于定國爲廷尉十七年，徐自爲爲光祿勳二十六年等。東漢會要卷二一載馮魴爲魏郡太守二十七年。漢末政亂治衰，久任制破壞。崔寔政論說：

近日所見或一期之中，郡主易數二千石。雲擾波轉，潰潰紛紛，吏民疑惑，不知所謂。及公卿尚書，亦復如此。

兩漢久定制確係良好制度，循吏輩出，大都爲此制之結果。

永久則相習，上下無所竄情。加以心堅意轉，安官樂職，闔閭久長，而無苟且之政。吏民供奉，亦竭忠盡節，而無壹切之計，故能君臣和睦，百姓康樂。（同上）

崔寔所言，要當爲實況了。

### 第三節 升降賞罰

兩漢官吏的升遷有平升有巨升。平升是循序上升，巨升是躡等而進。二者都沒有詳明的規定。不過由各相事例中可看出升降的趨勢。如西漢的丞相多由御史大夫升補，而中央官吏多由地方官吏升任。更有在將俾以公卿之職之先，特令出長州郡，以增加行政經驗者。如：

故事選郡國守相高第爲中二千石，選中三千石爲御史大夫。任職者爲丞相……今中二千石未更御史大夫而爲丞相，權輕非所以重國政也。（漢書·朱博傳）

故事（刺史）居部九歲舉爲守相。其有異材功效著者輒登擢，秩卑而賞厚，成勳功樂進。（同上）

(丞相司直)方遘部掾史覆案發大盜贓數千萬。上(成帝)以爲任公卿，欲試以治民，徙方進爲京兆尹……遷御史大夫……遂擢方進爲丞相。(漢書方進傳)

(望之)徵入守少府。宣帝察望之，經明持重，論議有餘，材任宰相，欲詳試其政事，復以爲左馮翊。

望之從少府出爲左遷。(漢書馮翊之傳)

兩漢外職多內升，中央小官如郎多調補縣令長。如

(潁川太守黃霸)戶口歲增治爲天下第一，徵守京兆尹秩中二千石。(漢書黃霸傳)

朱邑爲北海太守以治行第一入爲大司農。(四漢會要卷三九)

河南守吳公治平爲天下第一，徵以爲廷尉。(同上)

(和帝)初令郎官詔除者，得占丞尉以比秩爲真。(原注：漢官儀曰羽林郎出補三百石丞尉，自占丞尉，小縣丞尉，三百石，其次四百，比秩爲真皆所以優之。)(後漢書和帝紀)

舊河隄謁者，世祖以三府掾尉爲謁者領之，遷超御史中丞，刺史或爲小郡監察。(續漢志卷二四注)

無顯功者則以任職久暫定升遷。

舊制光祿舉三署郎以高功久次才德尤異者爲茂才四行。(後漢書黃瓚傳)

(雄)除爲郎給事黃門……而雄三世不徙官，以耆老久次補大夫。(後漢書楊賜傳)

兩漢三署郎無定員，多至數千人，本在侍衛皇帝，故雖食祿而無實職，多以久次升遷地方官。武帝時董仲舒對此累日遷官之制，曾加以非議，他說：

累日以取貴，積久以致官。是以廉恥質亂，賢不肯渾，愚未得其真。(漢書董仲舒傳)

兩漢的巨遷亦甚多，乃是以才能爲差，不依時日。如馬援說：

車丞相高祖聞寢郎，一月九遷爲丞相者。(全後漢文卷一七)

王莽時置西海郡，令其吏督百石，視事一日爲四百石，二歲而遷補。(同上卷一四桓譚文)

昔魏尚坐事繫，文帝……遣使持節赦其罪，拜爲雲中太守……武帝擢韓安國於徒中，拜爲梁內

史……張敞爲京兆尹……會免，亡命數十日，宣帝徵敞拜爲冀州刺史。(漢書上卷傳)

邕不得已到署祭酒，甚見敬重。舉高第補侍御史，又轉持書御史，遷尚書，三日之間歷三臺。(後漢書)

(察以傳)

（荀爽被徵）因復就拜平原相。行至宛陵，追爲光祿勳。視事三日，遣拜司空。爽自被徵，命及登臺，  
司九十五日。（後漢書荀淑傳）

升官是獎功的一法，此外又有賞賜以獎有功。秦漢每遇大典或妖祥多頒賞賜，如當皇帝卽位，立太子，以及改元之時，則或賜官爵或賞錢帛。這係皇帝的恩賞，前已論及。茲所欲述及者，則爲因論功行賞而有封秩，賜爵之事，如：

（宣帝時二千石）其有政理者，輒以遷秩，勉勵增秩，賜金或爵至關內侯。公卿缺則以次用之。  
（後漢書左雄傳）

潁川太守（秩二千石）黃霸以治行尤異，秩中二千石，賜爵關內侯，黃金百斤。（後漢書宣帝紀）

今明東相成勞來不怠，流民自占八萬餘口，治有異等之效，其賜成爵關內侯，秩中二千石。（後漢書王成傳）

除增秩賜爵的賞賜外，又有禮遇上的優待。如蕭何賜劍履上殿，入朝不趨，奏事不名。（後漢書本傳）周  
繡則賜入殿門不趨，殺人不死。（後漢書本傳）蘇武以著節老臣，尊號祭酒。（後漢書本傳）更有不時賜公

卿、金帛、牛酒、甲第、奴婢、冢地等。可參看西漢會要卷四二。東漢皇子死則有購錢。始封者購錢三千萬，布三萬匹，銅王購錢千萬，布萬匹。後漢數類。或在王公死時給以特禮，派官致祭。（案東漢會要卷十八。記官庖死亡亦有購贈。『舊典二千石卒官則購百萬。』）（後漢書羊續傳）又西漢公卿死亡多贈印綬，東漢則贈官。（袁夢賦說）

漢自公薨，或追爵，或賜諡，或贈之印綬，以示褒寵之恩，未有以官追贈之……（逮桓靈之世，劉寬以太尉薨，袁逢以司空薨，皆贈車騎將軍印綬，加號特進……悉非先朝舊典。）（東漢會要卷二五）公卿每逢臘日，立春皆有賜贈，亦是正俸外的增秩。（漢官舊儀說）

臘賜大將軍三公錢各二十萬，牛肉二百斤，硬米二百斛，特遣侯十五萬，卿十萬，校尉五萬，尚書三萬，侍中將大夫各二萬，千石六百石各七千，虎賁羽林郎二人共三千，以爲祀門戶直已上。（後漢書何敞傳注）

立春之日，遣使者賜文官司徒司空帛三十四，九卿十五匹，武官太尉大將軍各六十四，執金吾校尉各三十四，武官倍文官。獻帝建安八年（西元二〇三）頒賜三公以下金帛。由是三年一賜，以



爲常制。(通考卷六五)

官吏有功升賞，有過則降免處罰。順帝時左雄上書以整頓吏治須加重賞罰。

臣愚以爲守相長吏惠和有顯效者，可就增秩，勿使移遷，非父母喪不得去官。其不從法禁，不式王命，鋼之終身。雖會赦令，不得齒列。若被勅奏，亡不就法者，徙家邊郡，以懲其後。(後漢書左雄傳)

但在秦漢王權時代，賞罰多由皇帝私意，詔令明定者甚少。至於黜罰則有降職，有罰俸，重者且須治罪。如

漢法免罷守令，自非詔徵，不得妄到京師。(後漢書蘇業傳)

〔永初元年西元一〇七〕詔自今長吏被考竟未報，自非父母喪無故輒去職者，劇縣十歲，平縣五歲以上，乃得次用。(後漢書安帝紀)

〔文帝十三年西元前一六七〕定律曰：吏坐受賕枉法守縣官財物而卽盜之，已論命復有筭罪者，皆棄市。(四漢會要卷四三)

〔景帝〕詔曰：吏發民若取庸采黃金珠玉者，坐威爲盜，二千石聽者與同罪。(同上)

(建和元年西元一四七詔)長吏威滿三十萬而不糾舉者，刺史二千石以縱避爲罪。若有擅相假印授者與殺人同棄市論。(後漢書桓帝紀)

史記陸吏傅武帝作沈命法曰：羣盜起不發覺，發覺而捕非滿品者，二千石以下至小吏主者皆死。(日知錄卷二二)

(建武十六年西元四〇)郡國羣盜處處並起……吏或逗留故縱者皆勿問，聽以禽討爲效。其牧、守、令、長坐界內盜賊而不收捕者，及以畏懼捐城委守者，皆不以爲負。但取獲賊多爲殿最……唯蔽匿者乃罪之。(同上)

是時西羌反叛，黃巾作難，制諸府掾屬不得妄有去就。(後漢書范滂傳)

上述乃一般的規定，更就行使職權上，官吏所得的降免懲罰，略示數例，以見一斑。

(司隸)宜坐距閉使者，亡人臣禮，大不敬、不道，下廷尉獄。(漢書鮑宣傳)

(黃霸爲京兆尹因過)連貶秩，有詔歸潁川太守官(秩二千石)以八百石居。(漢書黃霸傳)

會琅邪太守以視事久病滿三月免。(漢書嚴延年傳)

(大司空)弘在位五年，坐考上黨太守無所據，免歸第。(後漢書宋弘傳)

(司徒郭丹)坐考隨西太守鄧融事，無所據，策免。(後漢書郭丹傳)

(楊倫)爲清河王傅，是歲安帝崩，倫輒乘官奔喪，號泣闕下，不絕聲。閔太后以其專任去職坐抵罪。(後漢書楊倫傳)

兩漢公卿少加刑罰，如

(武帝)是時九卿死即死，少被刑。(漢書霍成傳)

惟上首九卿位亞三司，班在大臣……孝明皇帝始有撲罰，皆非古典。(順)帝從而改之。其後九卿無復捶撻者。(後漢書左傳)

但小吏犯罪，任何刑罰皆可用。章太炎說：

漢時官吏有耐爲隸臣者，杖笞請刑復何論。(大典文編卷二)

綜前所述，已可概見兩漢對於官吏升黜賞罰之一斑。

#### 第四節 休假考績

休假之制，可分例假，事假，此外有年老退休者，則爲致仕。其休假名稱如下：

李斐曰：休謁之名，吉曰告，凶曰事。（漢書高帝紀注）

孟康曰：古者名吏休假曰告。漢律吏二千石有子告，有賜告。子告者，在官有功最，法所當得也。賜告者，病滿三月當免，天子優賜其告，賜得帶綬印將官則歸家治病。至成帝時，郡國二千石賜告不得歸家，至和帝時子賜皆絕。（同上）

病假本得歸家休養，成帝時另創新例，病假遂不得歸家。漢書馮奉世傳

於是（太守馮）野王懼不自安，遂病。滿三月，賜告與妻子歸杜陵就醫藥。大將軍（王）鳳風御車中，悉勅野王賜告養病，而私自便持虎符出界歸家，卒詔不敬……竟免野王，郡上二千石病賜告不得歸家自此始。

因病免官的甚多。病假本可保持原職，多賜告即准予續假。更有病免此官，而以他官賜歸田里者。如：

汲黯爲主爵都尉多病。病且滿三月，上常賜告者數。最後嚴助爲請告。（四漢會要卷一四二）

故事公卿病輒賜告。谷永爲大司農，病三月，有司奏請免。獨即時免。（同上）

哀帝初卽位，令博士弟子父母死，予寧三年。（同上）

博士弟子非有實職，故得在父母喪時，賜假三年。其他公卿大臣雖有父母喪，亦難得去職。據陳餘考卷一六漢時大臣不服父母喪所考，「漢自孝文帝遺詔以日易月，遂著爲令，凡公卿大臣皆不行父母喪……其有欲行喪者，則必須奏請。」所以丞相翟方進只爲母行喪三十六日，卽起視事。趙嘉上書乞爲母行喪，明帝不許。鄧騭連上章奏，始得允假爲母持服。直至安帝元初三年（西元一二六）始準公卿刺史二千石爲父母行喪三年。長史以下，不爲親行服者，不得典城選舉。至此行喪始爲官吏的例假。惟自安帝後，大臣爲親行喪之制，時興時廢，迄無定制。終兩漢之世，大臣行喪制迄未成爲固定的例假。兩漢官吏的固定例假是爲五日一沐，及冬夏至日休吏。

孝景時，爲太子舍人，每五日洗沐。（漢書鄭當時傳）

初學記，漢律，吏五日得一下沐。（玉海卷六五）

師古曰冬夏之日至，不省官事，故休吏。（漢書薛宣傳注）

休假以外，有年老告歸，名爲致仕。致仕後，雖不再在仕途事者，然間有蒙皇帝特恩，致仕後，尙得年俸者如：

萬石君（石）舊以上大夫祿歸老於家。（西漢會要卷四二）

周仁病免，以二千石祿歸老。（同上）

（孝平元始元年西元一年令）天下吏比二千石以上年老致仕者，三分故祿以一與之，終其身。

（漢平帝紀）

尚書鄭均……以病致仕，賜穀千斛，常以八月長吏存問賜羊酒。明年賜尚書祿以終其身。（東漢會要卷二五）

（要卷二五）

太尉鄧彪以疾乞骸骨……贈錢三十萬，所在以二千石俸終其身。又詔太常四時致宗廟之胙。河  
南尹遺丞存問。常以八月旦奉羊酒。（同上）

賜俸附錢以外，有的賜安車駟馬，布帛等。任何官吏皆可告老致仕。東漢三公可致仕，西漢的丞相亦

可致仕。如韋賢以丞相致仕。漢書韋賢傳說「丞相致仕自賢始。」致仕即是去官，當不能再食官秩，故須有明令賜食俸若干，始可享受若干俸，至於官以外的爵，當不因休官而削爵。因此依爵所食的戶租，依然享受，不受致仕的影響。致仕本是罷朝休養，有些功高望重的老臣，致仕後仍可依時朝見皇帝。後漢書李通傳，通爲大司空，謝病乞骸骨，「聽上大司空印綬，以特進奉朝請。」此種例示甚多，不贅述。

秦漢皆以「上計」爲考績課功的唯一方法。每年於上計時，依據計簿，中央課郡守，郡守考縣令長，決定升降賞罰。漢末此制漸廢，王符大爲嘆惜。潛夫論卷二說：

今則不然，令長守相，不思立功……州司不治……尙書不以責三公，三公不以讓州郡，州郡不以討縣邑。是以凶惡狡獪易相寬也。

漢初常法，每年考課，三年大考課。元帝時京房奏用「考功課吏法」，曾在一郡試用。

漢法亦三年壹考察治狀，舉孝廉，尤異。（全後漢文卷四六崔寔政論）

房奏考功課吏法。上令公卿朝臣與房會議溫室，皆以爲房言煩碎，令上下相司，不可許。上意鄉之。

時部刺史奏事京師。上召見諸刺史令房曉以事，刺史復以爲不可行……元帝于是以房爲魏郡太守，秩八百名，居得以考功法治郡。房自請願無屈刺史，得除用他郡人，自第吏千石以下，歲章乘傳奏事，天子許焉。（漢書京房傳）

京房蒙這樣的特殊優待，也不知試驗的結果如何，無文可考。據管灼注「考功課吏法」如下：  
管灼曰，令丞尉理一縣，崇教化亡犯法者輒遷，有盜賊滿三日不覺者尉事也。令覺之自除，二尉負其罪，率相推如此法也。

考功法未能推行，兩漢仍以核食郡國計簿爲考績法。（玉海卷六五所載漢上計律云：周禮典路注鄭司農云漢朝上計律陳馬車於庭……或曰齋計吏。小宰注使齋歲盡文書來，若今上計。宰夫注治要者歲計治凡若月治日，若今日計也。衛宏漢舊儀曰，朝會上計律，常以正月旦受宰臣朝賀。）

上計時皇帝遣丞相（司徒）與御史大夫（司空）出庭讀敕，訓諭上計吏，歸告郡守，並列舉事實令逐條答對。據續漢志卷二四注漢舊儀所載司徒讀傳的敕旨，則有吏無苛暴，去殘賊，擇良吏，勸農



桑，決獄須平，崇節儉，繕修官舍鄉亭，不稱者將加劾奏等。其御史大夫所讀的教旨如下：

詔書殿下布告郡國。臣下承宣無狀，多不究。百姓不蒙恩被化，守長史到郡與二千石同力爲民興利除害，務有以安之，稱詔書。郡國有茂才不顯者言。殘民貪污煩擾之吏，百姓所苦，務勿任用。方察不稱者，刑罰務於得中。惡惡止其身選舉，民奢過度務有以化之。問今歲善惡孰與往年對上。問今年盜賊孰與往年，得無有羣輩大賊對上。

至於中央考察地方的政務範圍，包括租稅、盜賊、斷獄、災害以及農桑、戶口、道路諸事（其詳可參西漢會要卷三九）。郡守考察縣令，也是以將漕殿最通事多少、盜賊有無爲標準。（參上書）太守多以秋冬時課吏。又須每年巡查各縣。（漢書尹翁歸傳）以上所述皆係常課。又貢舉得人與否也是考察地方行政的標準。漢書董仲舒傳

臣愚以爲使諸列侯、郡守、二千石各擇其吏民之賢者，歲貢各二人，以給宿衛，且以觀大臣之能。所貢賢者有賞，所貢不肖者有罰。

更有於常課之外，舉行特別考績者，此則多由皇帝詔令規定。

(安帝延光元年西元一二二)詔三公、中二千石、舉刺史、二千石、令長相視事一歲以上至十歲，清白愛利，能勸身率下防姦理煩有益於人者，無拘官簿。(原注：謂超遷之不拘常牒也。)刺史舉所部郡國、太守、相舉墨綬，隱親悉心，勿取浮華。(後漢書安帝紀)

### 第五節 爵封秩俸

爵表示身份的高下，封是因爵所得的實利——土地或人民。秦爵共分二十等，係商鞅所制。

爵(一)級曰公士。(言有爵命異於士卒)(二)上造(言有成命於上)(三)簪舄(以組帶飾馬)(四)不更(不豫更卒之事)(五)大夫(六)官大夫(七)公大夫(八)公乘。(言得乘公家車)(九)五大夫(十)左庶長(十一)右庶長(言爲衆列之長)(十二)左更(十三)中更(十四)右更(更言主領更卒部其役使)(十五)少上造(十六)大上造(言皆主上造之士)(十七)駟車庶長(言乘駟馬車爲衆之長)(十八)大庶長(十九)關內侯(二十)徹侯。(漢書百官表)

案秦爵上造本作良造，史記不誤，存世秦器有大良造、鞅、量、大良造、鞅、戟、銘、爵、皆、作、大良造，與史記孝公以鞅爲大良造之說合。是上造本當作良造，少上造大上造本當作少良造，大良造矣。

漢仍用秦爵二十等。惟又增置諸侯王號，且改徹侯爲通侯。

諸侯王高帝初置。金印紫綬，掌治其國。（同上）

徹侯金印紫綬，避武帝諱曰通侯，或曰列侯。（同上）

秦二十等爵雖成於商鞅，然其爵名多沿自前代，春秋時已有數種在各國施行。玉海卷一三四注說：

左傳正義云：成十三年（西元前五七八）有不更女父。襄十一年（西元前五六二）有庶長、施。

庶長、武，春秋元始已有此名。蓋後世以漸增之。商君定爲二十非是。商君蓋新作也。（按商鞅變法

定爵，始於秦孝公三年，西元前三五九年。）

（劉劭爵制曰）商君爲政，修其法爲十八級，合關內侯，列侯凡二十等，其制因古義。

漢典增諸侯王一等爲二十一級。史記卷一七云：「漢興序二等。」又漢書卷一四云：「漢興之初：

於是割裂疆土立二等之爵。」（按此所謂二等非如通典卷三一所說「漢興設爵二等曰王曰

「侯」的意義。通典所云：蓋謂漢又設新爵二等。其實所謂「漢興序二等」乃指漢興「剖裂疆土」封爵皇子及功臣，爲異於秦的新制。裂土分民皆以「諸侯王」及「列侯」二等分別名之。列侯是舊爵名，諸侯王乃係新加的一級新制。列侯中又有諸侯與列侯之別。蔡邕獨斷說：

漢制皇子封爲王者，其實古諸侯也。周末諸侯或稱王，而漢天子自以皇帝爲稱，故以王號加之，總名諸侯王。子弟封爲侯者謂之諸侯。羣臣異姓有功封者謂之徹侯。後避武帝諱改曰通侯，法律家皆曰列侯。

通典崔蔡氏說，故卷三一云：「王子封爲侯者，謂之諸侯。羣臣異姓以功封者，謂之徹侯。」其實在侯的一級中並無諸侯與徹侯之別，統名之謂列侯。考兩漢史籍絕不見「諸侯」與「徹侯」或「通侯」。「列侯」並稱，並稱者爲諸侯王與列侯。可見侯爵中並無諸侯、列侯之分。續漢志卷二八說的明白。

列侯所食縣爲侯國。本注曰，承秦爵二十等爲徹侯。金印紫綬，以賞有功。功大者食縣，小者食鄉亭，得臣其所食吏民。後避武帝諱爲列侯。武帝元朔二年（西元前一二七）令諸侯王得推恩分衆

子士，國家爲封，亦爲列侯。舊列侯奉朝請在長安者位次三公。中興以來，唯有功德賜位「特進」者次車騎將軍。賜位「朝侯」次五校尉。賜位「侍祠侯」次大夫。其餘以肺腑及公主子孫奉墳墓於京都者亦隨時見會，位在博士議郎下。（原注：胡廣制度曰是爲親諸侯。）

所以秦爵爲二十等。漢初加諸侯王則爲二十一等。次於諸侯王者爲列侯，侯本沿用舊名。又次於侯者爲關內侯，此亦係舊制。章太炎封論考說：

關內侯其制亦倣於周。管子小匡曰魯二君弑死，桓公使高子存之。執玉以見請爲關內之侯，而桓公不使也。……墨子號令曰勝圍城周里以上，封城將三十里地爲關內侯。此則關內侯不始秦制。……本制起於附庸之君，在封疆之中故曰關內。猶有君長之位故謂之侯。

上述二十等爵及諸侯王乃係秦漢法定的爵制。惟在漢初，則除用秦制外，尙多沿用六國遺制，據西漢會要卷三五所載：

樊噲自公大夫賜上閉爵。（周天子賞魏文侯以上聞。）

曹參自五大夫封執帛號建成君。（執帛楚爵。）

曹參封執帛遷爲執珪，封建成侯。（執珪亦楚爵。）

至武帝時因伐匈奴，府庫空竭，乃置賞官，名「武功爵」，其名如下：

一級曰造士。二級曰閑輿衛。三級曰良士。四級曰元戎士。五級曰官首。六級曰乘錫。七級曰千夫。八級曰樂卿。九級曰執戎。十級曰左庶長。十一級曰軍衛。（史記平準傳注）

武功爵或賣與人民，或以賞戰士，得爵者且可爲吏。如

議令民得買爵及贖禁錮，免減罪。請置賞官，命曰武功爵。級十七萬，凡直三十餘萬金。諸買武功爵官首者，試補吏，先除千夫，如五大夫。其有罪，又減二等，爵得至樂卿，以顯軍功。（史記平準傳）

（武帝）於是除千夫，五大夫爲吏。（漢書食貨志）

武帝的武功爵以外，成帝綏和元年（西元前八年）又倣古制立公爵，以封殷周後代。東漢亦有此制。

昔成湯受命，列爲三代而祭祀廢絕。考求其後，莫正孔吉。其封吉爲殷紹嘉侯。三月進爵爲公。及周承休侯（元帝封）皆爲公。（漢書成帝紀）

建武二年（西元二六）封周後姬常爲周承休公。五年封殷後孔安爲殷紹嘉公。十四年改常爲衛公。安爲宋公。以爲漢賓，在三公上。（續漢志卷二八）

漢末獻帝時又立「六等爵。」一說此六等爵爲魏所立。玉海卷一三四說：

魏志漢建安十二年（西元二〇七）二月大封功臣二十餘人皆爲列侯。建安二十年冬十月始置名號侯爵十八級。關中侯爵十七級，皆金印紫綬。置關內外侯十六級，銅印，龜紐，墨綬。五大夫十五級，銅印，環紐，墨綬，皆不食租。與舊列侯、關內侯凡六等以賞軍功。

自漢初舊爵至漢末的六等爵，皆是法定二十級爵以外的特設爵制，依爵可以得封，最初制爵，本在尊寵戰士，如商君制爵，意即在此。秦爵有功者始授之。商鞅立法的原意即是獎勵人民戰爭。漢書百官表說：

商君爲法於秦，戰斬一首，賜爵一級。欲爲官者五千石。

然有時無功亦可授爵，這是皇帝的賞賜。如史記載始皇二十七年，三十六年皆曾賜民爵一級。兩漢賜爵，幾成定法，每代皇帝，殆皆行之。少者一次，多者有十四次如宣帝。（詳玉海一三四）賜爵之外，

爵位又可繼承或買賣，大抵王侯一類高爵，常有某種限制，又丞相高官，亦常得封爵。王符潛夫論卷四說：

高祖定漢與羣臣約，自非劉氏不得王。非有武功不得侯。孝文皇帝始封外祖，因為典式，行之至今，孝武皇帝封爵丞相，以褒有德，後亦襲，建武乃絕。

漢之皇族、外戚、西漢的丞相，例須封爵。至於因爵所得的封，秦漢不甚類同。

秦漢以前爵皆分土封國，漢朝則分民封戶。秦在未統一六國以前，所封的爵封包含土地戶口，史記衛商封於商受十五邑。呂不韋封為文信侯，食河南洛陽十萬戶。可見秦在未統一以前封爵已由分土漸變而為分民封戶。秦始皇建立起統一的帝國，罷侯置守，廢封建，立郡縣，而二十等爵仍存而未廢。如史記秦始皇帝紀所載琅琊臺石刻，有下列爵位。

列侯武城侯王離、列侯通武侯王賁、倫侯建成侯趙亥、倫侯昌武侯戊、倫侯武信侯馮毋擇……

（倫侯）索隱曰，爵卑於列侯無封邑者，倫類也。亦列侯之類。（注）

由這些侯爵看來，武城侯的武城似乎係一地名。如此則王離係以地名侯，如漢之絳侯、酈侯是。但以



其他紀載證明，秦始皇絕不分土。史記李斯列傳說：

（李斯）使秦無尺土之封，不立子弟爲王，功臣爲侯者，使後無戰攻之患。

秦既不分土，而爵制仍行，如李斯也說：「上擢爲丞相，封爲通侯。」及秦始皇屢次賜爵，皆可證明爵制未廢。然考史記秦始皇紀與二世皇帝紀，皆不見秦統一後仍有分土或封戶的記載。是秦始皇二十六年（西元前二二一）罷侯置守後，雖有爵位，但已不加封土地或人民了。史記有如次的記載：

二世曰，吾願得一郡爲王（閻樂）弗許。又曰願爲萬戶侯，弗許。曰願與妻子爲黔首，比諸公子。

（史記二世皇帝紀）

依此看來，秦諸公子與黔首相等，是皇族諸公子皆無封土封戶，公卿諸臣當亦無分土或封戶的可能。又史記趙高也說：

今陛下已立爲帝，而丞相（李斯）貴不益此，其意亦望裂地而王矣。（李斯列傳）

可見李斯當時官居丞相，爵爲通侯，又有定立胡亥的大功，然尙未得裂土之封。由此可證秦的爵

制，最初雖是封土封戶。但自秦始皇統一六國後，封土封戶之制，卻已廢除了。

漢興裂地分封，諸侯王封地依戶食租稅，且可臣其吏民，但不實際治民。列侯封戶，以戶數多少定封之大小。漢初封侯者一百四五十人。「時以大城名都，民人散亡，戶口可得而數裁什二三。是以大侯不過萬家，小者五六百戶。」（漢書卷一六）而諸侯王得地者，齊王七十餘城，楚王四十餘城，吳王五十餘城。（史記吳王傳）後以削奪及分封，王地漸小。東漢封戶甚少，皇子封王不過十數萬戶。如（明）帝曰：我子豈宜與先帝子等乎，歲給二十萬足矣。（後漢書皇后紀）

明帝本以光武所封國之半數封皇子，令每年可得二十萬。以一戶二百錢計算，則不過十萬戶，光武所封不過二十萬戶。「其列侯雖鄧寇之勳，所食不過四縣爲侯國。」（通典卷三一）西漢列侯封多者至數萬戶，如霍去病衛青皆封一萬二千餘戶，霍光封兩萬多戶。東漢末陳蕃以太傅封高陽侯，食邑不過三百戶。而東漢更有鄉侯、亭侯之封，可見侯封之小。（參看日知錄卷二二）列侯之下，則爲第十九級的關內侯，侯號居京畿而無國邑。（續漢志卷二八說）

關內侯承秦賜爵十九等爲關內侯，無土寄食在所縣，民租多少，各有戶數爲限。

如淳曰列侯出關就國。(關內)侯但爵其身。其有家累者與之關內之邑，食其租稅也。(注)

古令注曰，建武六年，初令關內侯食邑者俸月二十五斛。(注)

遺標是列侯有國食縣，關內侯無國，但食租稅於關內。亦有關內侯，封戶甚多者。漢書裴啟傳  
灑封敬二千戶爲關內侯，號建信侯。

本來關內侯無土地戶口，今特封給戶口乃是特恩。史記呂后紀注說：

關內侯但爵其身，有加異者，與關內之邑食其租稅也。

凡食邑的諸侯王、列侯，及有特封的關內侯，皆食其封內的租稅。每戶抽租二百錢。玉海一三四說：

貨殖傳秦漢之制列侯封君食租稅，歲率戶二百。千戶之君則二十萬。朝覲聘享出其中。  
列侯食戶租之外，還可積治產業。通考卷六九說：

漢列侯封君食租稅，歲率戶二百。如千戶之君則二十萬，可謂富矣。而復效富人廣畜田園，如田園  
以外成爲相，率邑鄒食收多，而且治宅田、諸第、田園，極膏腴之類是也。漢時亦未爲之制。

但是封君除朝覲聘享外，最大的負擔即是「酎金」，前已言之。每民千口奉金四兩，不滿千口亦四

兩。（後漢書禮儀志）

武帝時且有因此失爵者。除列侯，及特封的關內侯可食邑封戶外，下餘十八等爵皆不能食戶租。但有特封者亦可食邑。如

（高祖詔）其七大夫以上皆令食邑。非七大夫以下皆復其身及戶勿事。（漢書高帝紀）

食邑本是第二十級的列侯應享，今因特令第七級的大夫便可食邑了。若無特令，仍不能食邑。大抵爵可以贖罪，可以賣錢，可以轉讓。漢時賜爵甚繁，至第八級的公乘即須轉讓。否則賜爵積累的結果，將使爵級大賤，所以有下述的規定。

賜爵者有罪得贖。貧者得買與人。（後漢書明帝紀注）

漢制賜爵自公士已上，不得過公乘。故過者得移授也。（同上）

可移授與人或同產子。更有一種特典，即是有爵者的嫡子，可舞宗廟之酎。官吏自二千石至六百石及關內侯至五大夫的嫡子皆可舞酎。（禮儀志卷二五注）賜爵不給女子，封爵則不限男女，如公主及皇帝保母皆可受爵。

秩俸皆是官吏的祿薪。爵表示身分的貴賤，秩俸則指示官階的高下。秩俸的多少就是官吏等

級的尊卑，有幾等秩卽是有幾級官。如西漢秩爲十六等，卽是官有十六級。秦也是以秩幾石定官級。但秩石之制，並非自秦始。章太炎檢論七說：

周官三百餘名，其階曰卿、大夫、士。逮秦去其虛號以一歲制祿別之，自中二千石以下是也。始自墨子，在商鞅前其言吏有二百石、三百石名。而燕噲亦收吏疆三百石以上，效之子之，蓋旁達七國者。史記秦始皇帝紀亦有斗食、六百石以上，五百石以下，等記載。秦的秩祿差次，已不可考。關於兩漢的秩俸，則前後所差甚微，依劉昭續漢志卷二八所載如下：

百官受奉例：大將軍三公，奉月三百五十斛。中二千石，奉月百八十斛。二千石，奉月百二十斛。比二千石，奉月百斛。千石，奉月八十斛。六百石，奉月七十斛。比六百石，奉月五十斛。四百石，奉月四十五斛。比四百石，奉月四十斛。三百石，奉月四十斛。比三百石，奉月三十七斛。二百石，奉月三十斛。比二百石，奉月二十七斛。一百石，奉月十六斛。斗食，奉月十一斛。佐史，奉月八斛。凡諸受奉皆半錢半穀。

上表係光武帝所定的奉例，較之西漢略有出入。後漢書光武帝紀

建武二十六年（西元五〇）春正月，詔有司增百官奉。其千石以上減於西京舊制，六百石已下增於舊秩。

在未經光武帝增減前的西漢秩俸，據漢書百官表師古注則「漢制三公號稱萬石，月各三百五十斛。」以下其他秩俸或爲東漢所廢，或與東漢互有增減。今表列如下：

等級

西漢（每月奉數）

東漢（每月奉數）

千石

九十斛

八十斛

比千石

八十斛

廢

比六百石

六十斛

五十斛

四百石

五十斛

四十五斛

比四百石

四十五斛

四十斛

依師古注，是東漢六百石以下的秩俸，實未較西漢有何增加。與建武詔書「增於舊秩說不合，所以王鳴盛辯證兩漢的官俸說：

西京官奉之例，前書不見。而顏師古注，乃於百官公卿表題下，該述其制。今以李賢所引續漢志細校之內，惟比六百石，顏云六十斛，李賢云五十五斛，此爲小異，而其餘則一概相同。夫顏師古所云前漢制也；李賢所引，後漢制也，何相同乃爾？且光武紀文於增百官奉下，卽繼云：其千石以上，減於西京舊制，六百石以下，增於舊秩。今以校顏注，則是千石以上，建武固毫無所增，而六百石以下，僅有比六百石一條不同。而如顏說，則建武反減於西京五斛，何云增乎？此必師古失記建武增奉之事，直取續漢志以注百官表，以待漢制當前漢制也。要之，顏與李賢同時所見續漢志本，與劉昭所據之本傳錄參差，未知孰是，而西京官奉之制，則已無可考。（十七史劄記卷三四官俸條）

西漢官俸雖不可考，但兩漢秩次的數目則不相同。西漢成帝以前尙有八百石與五百石兩級。

成帝陽朔二年（西元前二三年）除八百石、五百石秩。（漢書百官表）

兩漢秩俸給予，多係錢穀兩給之制。如

如淳曰：律：丞相、大司馬、大將軍，奉錢月六萬，御史大夫奉月四萬也。（漢書成帝紀注）

（賈禹說）至拜爲諫大夫，秩八百石，奉錢月九千二百，廩食太官；又蒙償賜四時雜繒絺絮衣服

酒肉諸果物……又拜爲光祿大夫，秩二千石，奉錢月一萬二千，祿賜愈多。（漢書賈馮傳）

卽以候補的待詔而論，亦是錢穀兩給。據漢書東方朔傳所載，方期待詔公車時，奉一囊粟，錢二百四。東漢則明定，「凡諸受俸，皆半錢半穀。」漢帝延平中（西元一〇六）的官吏秩俸如下：

中二千石，奉錢九千，米七十二斛。真二千石月錢六千五百，米三十六斛。比二千石月錢五千，米三十四斛。一千石月錢四千，米二十斛。六百石月錢三千五百，米二十一斛。四百石月錢二千五百，米十五斛。三百石月錢二千，米十二斛。二百石月錢一千，米九斛。百石月錢八百，米四斛八斗。（續漢志卷二十八注）

半錢半穀的數目因時代而不同。十七史商榷卷三四官俸條說：

秦既錢穀各半，而劉昭又引荀綽晉百官注，備陳漢延平，自中二千石，下至百石，錢米之數。以續志並李賢顏師古二條細參，乃知各條所說數，皆是立法如此，臨時尙須案照當時穀價之貴賤，以錢代給其半也。

官吏除常俸外，尙有臘賜及特賜。（參看升平實罰詔）平時中央官員的衣食大概亦由政府供給。如賈



禹傳所說的「廩食太官」，下述引文，則又給官吏冬衣。

自此（明帝）詔太官賜尚書以下朝夕餐，給帷被皂袍及侍史二人。（後漢并續應帝傳）

（延熹五年西元一六二）詔減虎賁、羽林住寺不任事者米奉，勿與冬衣。其公卿以下給冬衣之半。（後漢并續應帝紀）

官吏的常俸，又不時增加或減少。有時政府還借官吏的秩俸。

（宣帝神爵三年西元前五九年詔）其益吏百石以上奉十五。（漢并宣帝紀）

（安帝永初四年西元一一〇）詔減百官及州郡縣奉，各有差。（後漢書安帝紀）

延熹中連歲征伐，府帑空虛，適假百官奉祿，王侯租稅。

（宦者侯）覽亦上縑五千匹賜爵關內侯。（後漢書侯覽傳）

王莽時支付官吏俸祿則用布帛。有時公侯不能食邑者則給錢代祿，公每歲八十萬，侯伯四十萬，子男二十萬。莽又改漢秩爲十五等。漢書王莽傳說：

其以六月朔庚寅始賦吏祿皆如制度。四輔、公卿、大夫、士下至輿僚凡十五等。僚祿一歲六十六斛，

稍以差增，上至四輔而爲萬斛。

漢時下級官吏的俸祿過少，常不足供衣被，與迎致父母妻子，所以崔寔政論說：

昔在暴秦，反道違經，厚自封寵，而虜遇臣下。漢興因循未改其制。夫百里長吏，荷諸侯之任，而食鹽門之祿，請舉一隅，以率其餘。一月之祿得粟二十斛，錢二千。長吏雖欲崇約，猶當有從者一人。假令無奴，當復取客。客庸一月千，芻、膏、肉、五百，薪炭、鹽菜、又五百，二人食粟六斛。其餘財足給馬，豈能供冬、夏衣被，四時祠祀，賓客斗酒之費乎？況復迎父母致妻子哉？（全後漢文卷四六）

## 第六節 加官與散官

加官是在原官上特加某種榮銜，以便行使某種權利。所加的官只是虛銜，沒有秩俸。散官是有官有俸，而無實職的，遇缺外放，類似今時見習或候差的性質。下述的郎可說是散官，其他「特進」、「奉朝請」等是加官。漢書百官表所載的加官，大抵如下：

侍中、左右曹、諸吏、散騎，中常侍皆加官。所加或列侯、將軍、卿、大夫、將、都尉、尚書、太醫、太官、令、至郎中，

亡員，多至數十人。侍中、中常侍，得入禁中。諸曹受尚書事。諸吏得舉法。散騎騎並乘輿車。

給事中亦加官，所加或大夫、博士、議郎，掌顧問應對，位次中常侍。

所謂加官，秦漢皆有。史記李斯傳，趙高爲郎中令，常侍中用事，便是「給事中」的意思。兩漢的給事中多由儒者充任。徐天麟說：

漢世給事中必用儒學之臣，此意甚美。後世雖以名官而其職乃在外庭，非復東都之本意也。（東漢會要卷三二）

給事中外有「特進」亦係加官。漢官儀曰：

諸侯功德優盛，朝廷所敬異者，賜位特進在三公下。（後漢書和帝紀注引）

特進的權勢甚盛。漢書張禹傳：

（丞相張禹）罷就第，以列侯朝朔望，位特進。見禮如丞相，置從事史五人，益封四百戶。

禹雖家居以特進爲天子師，國家每有大政必與定議。

奉朝請亦係加官，所加的員額與特進相同，皆沒有定數。後漢書和帝紀注說：

奉朝請無員，三公、外戚、宗室、諸侯多奉朝請。漢律春曰朝，秋曰請。

朝請固是王侯公卿應行的禮，有時加給罷官的人，便可參與朝事了。後漢書鄧禹傳

及服闋詔喻還輔朝政，更授前封。隨等叩頭固讓乃止。於是竝奉朝請。位次在三公下，特進、侯上。其有大議乃詣朝堂與公卿參決。

凡加侍中，給事中的官多爲中朝官，卽常在宮中者，其他爲外朝官。孟康說：

大司馬左右前後將軍、侍中、常侍、散騎、諸吏則爲中朝。丞相以下至六百石等則爲外朝。漢書注兩漢又有一種儀同三司等通考列爲散官，依性質說應當是加官，所加只是一種職銜。通考卷六四說：

漢文帝元年始用宋昌爲衛將軍位亞三司。後漢章帝建初三年始使卓騎將軍馬防班同三司。……漢帝延平元年鄧禹爲車騎將軍儀同三司。（獻帝曾以伏完爲輔國將軍儀比三司。）

如前所述，郎有見習與候差的性質，故當視爲散官。秦漢皆有郎職，隸屬光祿勳。光祿勳下有五官中郎將，左右中郎將等三將，皆是郎的首官。所屬的郎有郎中、侍郎、中郎等三種。其秩在漢分爲六

百石、四百石、三百石，皆無定額，多至數千人。據漢書儒林傳注載秦始皇時有郎七百餘人。郎雖有秩祿，並無定職，平常在中央供皇帝的宿衛，遇缺可外放縣令長，或升任其他官職。故有人視兩漢的郎與吏同爲升官入仕的途徑，所以董仲舒說：

夫長吏多出於郎中、中郎、吏。(漢書董仲舒傳)

東漢明帝等亦說郎是候差的人。

(明帝)謂郡臣曰：郎官上應列宿，出宰百里，有非其人，則民受其殃，是以難之。(後漢書明帝紀)

期又上言：臺郎顯職，仕之通階。今或一郡七八，或一州無人，宜令均平，以厭天下之望。(後漢書虞翻傳)

臣聞先王建國，順天制官，太微積星，名爲郎位，入奉宿衛，出牧百姓。(後漢書楊震傳)

由上述可知牧宰百里的儲才，在京不過供宿衛，外放纔可治民而爲實職。所以虞翻認爲「仕之通階」，仲舒以郎與吏爲長吏的源泉。很明白的郎在中央有秩無職，不過是見習的候補官。因郎與皇帝接近，又無職事，而極易升遷，遂成爲求官的捷徑，故一般人多願爲郎。爲郎即在求仕，不得則爲不達。如

(張釋之)以賢爲騎郎，事文帝十年不得調。亡所知名。釋之曰：久官減仲之產，不遂欲免歸。(漢書張釋之傳)

每有官吏缺出，多由郎中選補。

有司詳選郎官寬博有謀，才任典城者三十人。既而悉以所選郎出補長相。(縣)(後漢書和帝紀)

引三署郎，召見禁中，選除七十五人，補謁者、長相。(同上)

更有超遷者，由郎初拜卽爲太守。(漢書李廣傳)廣子椒爲郎，初拜卽爲代郡太守。爲郎的途徑甚多，入財可以補郎。(漢書食貨志)武帝令上計吏補郎，後廢，東漢和帝復行武帝制。(和帝紀)以技能也可

以爲郎，如司馬相如以子虛賦得爲郎。(鄧通以灑船爲郎)(俱見本傳)此外皇帝可以詔令除郎。最大

的來源是因父或兄爲大官，可蔭其子弟爲郎。是爲任子令。凡二千石以上的官吏，視事滿三年，皆得

任同產若子一人爲郎。此制哀帝廢之。(哀帝紀)又郎的衣冠華麗，惠帝時多傅脂粉。常侍皇帝左右，

出入禁中。明帝時藥崧爲郎，因過，明帝自起以杖撞之。藥崧順口吟道：

天子穆穆，諸侯皇皇，未聞人君，自起撞郎。

此亦可見邸與皇帝親狎之一斑了。