

論漢朝「相權」之演變

邵維慶

國立宜蘭技術學院 人文及科學教育中心助教

摘 要

漢朝自一統天下後，建立一個毫無疑問是當時世界上最龐大的帝國。因此，皇帝實在沒有能力獨自完成治國的任務，他需要以丞相為首的官僚體系協助始能成事。是以，「丞相制度」的建立對漢朝的政治運作非常重要。

雖然皇帝是國家唯一的領袖，但是實際政權則並不在皇帝而在「政府」，代表政府是宰相，而皇帝卻擁有任免宰相的權力。觀察皇帝用相，即可了解其治國的理念、政策及性格。所以，由漢朝「相權」之演變便可了解漢朝政治的變化，而從漢朝政治的變化，我們可以了解中國人在脫離封建後，走上中央集權之政治運作，如何在「皇權」與以「相權」為首的官僚制度中取得平衡。

近代，建立民主共和之憲政政府，是國人的共識。然「民主」、「憲政」…等等諸多觀念與制度，並非我國所故有。因而，師法歐美民主先進國家之政治運作，乃為必然。但是，從立國至今九十餘年，政治一直未能上軌道。究其故，蓋中國雖走向現代化之路，但傳統的思維是無法說斷根就斷根的。任何不根著於傳統的改革，會離成功的道路愈來愈遠，政治運作尤其明顯。是以，有必要重新檢視中國傳統政治之治國方法與理念，並從中學習，以補今日之缺失。無疑的，漢朝「相權」之演變是一個相當符合這樣想法之有價值的研究課題。

關鍵詞：漢朝、皇權、相權

The Change of the Prime Minister's Power of Han Dynasty

Wei-ching Shaw

Teaching assistant, Center for Liberal Arts and Science Education
National Ilan Institute of Technology

Abstract

To engaging as such a huge empire as Han that the emperor needs the help of a capable prime minister to rule the bureaucracy skillfully. The system of the prime minister was therefore established.

As the emperor is the chief of the empire, the prime minister is the representative of the government. He was chosen by the emperor to rule the government and supported all the administrative responsibility. This is the way that the power of the charisma and the prime minister to keep in balance. When we realized how the emperor chosen his prime minister and gave him how much power, we will know the reason why the empire was strong or not.

It had been a long way of China in political revolution. However, it seems not much successful in democracy. Surveying its reason, withdrew from Chinese tradition almost completely maybe is the main one. How to absorb the elite of the west democracy and assimilate our traditional thoughts to establish a new political mode of our own will be the most suitable way to resolve our political debates nowadays.

Key words : Han dynasty, power of the charisma, power of prime minister

一、前言

漢朝在中國政治制度之演化上，居於關鍵的地位。由商朝的部落原始城邦政治，¹周代的封建屏藩制度，經春秋戰國時代舊邦國的崩解，新王國的出現，²到秦始皇一統天下（西元前 221 年），中國政治「統一大帝國的模式」自此開端。³然而，秦朝國祚太短（西元前 221—206 年），用法太急，統一大帝國的政治模式的穩定與開展，實有賴漢朝君臣努力下，始得確立。

由於漢興之初，連年戰事，高祖劉邦每每御駕親征，終高祖之年，無歲無之。⁴因此，實無法於政治佈局上，多作更張，只能因襲秦制，設丞相，置百官來治理國家，如《漢書·百官公卿表七上》所說：

自周衰，官失而自職亂，戰國並爭各變異，秦兼天下，連皇帝之號，立百官之職，漢因循而不革，明簡易隨時宜也。

所以，雖然皇帝是國家唯一的領袖，但是實際政權則不在皇帝而在政府，代表政府是宰相，換言之，皇帝是國家的元首，象徵此國家之統一，宰相是政府的領袖，負政治上一切實際的責任。⁵實際上統率百官治理國家的人，是宰相而非皇帝，宰相助理萬機，是政治的總樞紐，如漢、陳平所言：

宰相者，上佐天子，理陰陽，順四時，下育萬物之宜，外鎮撫四夷諸侯，內親附百姓，使卿大夫各得任其職焉。（《史記·陳丞相世家第二十六》）

但是，皇帝擁有任免宰相的權力。因此，觀察皇帝用相，即可了解其治國的理念、政策及性格。⁶所以，由「漢朝相權之演變」可以了解漢朝政治的變化。從漢朝政治的變化，我們可以了解中國人在脫離封建，走上中央集權之政治制度後，如何在「皇權」與以「相權」為首的官僚制度中取得平衡。

當然，漢朝自一統天下後，形成一以農立國，廣土眾民的國家，而且毫無疑問是當時世界上最龐大的帝國。⁷因此，皇帝實在沒有能力獨自完成治國的任務，他需要以丞相為首的官僚體系的協助始能成事。是以，丞相制度的建立對漢朝的政治運作是非常重要的。

漢朝立國之初，高祖任命蕭何為「丞相」、「相國」，政事大小全委諸於他。

¹ 孫廣德、朱浚源編著，《中國政治思想史》（台北：國立空中大學，2001 年），頁 28。

² 同上書，頁 75。

³ 同上書，頁 163。

⁴ 司馬遷撰，瀧川龜太郎考證，《史記會注考證》（台北：洪氏出版社，1977 年），高祖本紀第八，頁 164～180。

⁵ 錢穆，《中國歷代政治得失》（台北：東大圖書公司，2002 年），頁 5。

⁶ 吳儀鳳，〈漢初至武帝時用相背景分析〉，《中國文化月刊》，213 期，1997 年，頁 33。

⁷ 孫廣德、朱浚源編著，前揭書，頁 185。

蕭何也確實能夠盡忠職守，從入咸陽「盡收秦丞相府圖籍文書」開始，到高祖與項羽於滎陽相拒，其後連年征戰，討平諸侯等等，後方補給實有賴蕭相國主持大計，高祖方能無後顧之憂。⁸漢朝丞相制度之確立，也自高祖開始，其後「蕭規曹隨」遂成慣例，漢初政局的穩定，實有賴於斯。因此，可以從丞相名位之更迭，職權之消長及演變，就可看出漢朝政治是否良善、沒落，甚至於滅亡，其指標性作用，不言可喻。

當然，「漢朝相權之演變」在倡導現代化的今日，是否仍有其價值呢？這是吾人首先要釐清的。自從 國父孫中山先生倡導革命以來，建立民主共和之憲政政府，是國人的共識，然「民主」、「憲政」等等諸多觀念與制度，並非我國所故有，因而，師法歐美民主先進國家之政治運作，乃為必然。但是，從開國至今九十餘年，立憲迄今亦逾五十年，政局未見穩定，反而更加紛擾，一次又一次的修憲，不但未能解決問題，反而製造更多問題。政治領袖一上台，強人政治及集權形式一再出現，好像非如是，不足以治國。觀之海峽兩岸，莫不如此。這不免令人深思，橘過淮為枳，制度是否只能生長，而不能移植。中國傳統政治的精神與內涵，並不因為制度的更張，而會完全改變。是以，有必要重新檢視中國傳統政治之治國方式與理念，並從中吸取故有的養分，以補今日政治之缺失與不足。無疑的，「漢朝相權之演變」的研究是一個相當符合這樣想法之有價值的研究課題。

今擬採用權力的觀點，⁹來研究此課題。即藉由政治制度中之權力更迭現象，來了解漢朝丞相權力的變化。再透過漢朝丞相權力的變化，或更進一步說是皇帝授權丞相權力之多寡，來了解漢代政治運作之變化，以及時政之良窳，並試圖從中尋求有益現今我們政治制度之成份。

二、相制的緣起與演變

「相」於古義，原有輔助之義，是以古者輔助瞽者之人稱相。¹⁰

師冕見，及階，子曰：階也。及席，子曰：席也。皆坐，子告之曰，某在斯，某在斯。師冕出。子張問曰：與師言之道與？子曰：然，固相之道也。（《論語·衛靈公篇》）

其次，在宗廟中輔導禮儀之進行者，稱相。¹¹

⁸ 司馬遷撰，瀧川龜太郎考證，《史記會注考證》，蕭相國世家第二十三，頁 795。

⁹ Harold D. Lasswell 曾指出：「權力也許是政治學中最基本的概念，政治的過程乃是權力的形成，分配與運用。」引自呂亞力，《政治學》（台北：三民書局，1995 年），頁 2。

¹⁰ 曾繁康，《中國政治制度史》（台北：中國文化大學，1988 年），頁 33。

¹¹ 同上註。

相維辟公，天子穆穆。（《詩經·周頌雍篇》）

宗廟之事，如會同，端章甫，願為小相焉。（《論語·八佾篇》）

再次，諸侯朝聘燕享會盟協助贊導禮儀者，稱相。¹²

晉卻如楚聘，楚子享之，子反相，為地室而縣焉。（《左傳·成公十二年》）

子產相鄭伯以如楚。（《左傳·襄公二十八年》）

公會齊候于祝其，實夾谷。孔丘相。（《左傳·定公十年》）

其後，引申為只要在君王左右輔佐國政，管理國家事務者，稱相¹³。

召公為保，周公為師，相成王，為左右。（《尚書·君奭篇》）

管夷吾治於高傒，使相可也。（《左傳·莊公九年》）

吾觀晉公子之從者，皆足以相國。（《左傳·僖公二十二年》）

然則，凡此「相」皆為動詞，輔佐幫助的意思，非官名也，¹⁴也就是說，春秋戰國前，「相」尚不為官職之專稱。¹⁵至於「丞相」為何又稱「宰相」，錢賓四先生說得很清楚：

丞相依照文學原義，丞是副貳之意。所謂相，也是副。就如現俗稱嬪相，這是新郎新娘的副，新郎新娘不能做的事，由嬪相代理來做。所以，丞是副，相也是副，正名定義，丞相就是一個副官。是什麼人的副官呢？他該就是皇帝的副官。皇帝實際上不能管理一切事，所以由宰相來代表。事情管得好與壞，責任在宰相，皇帝可以不負責任。為什麼又叫宰相呢？在封建時代，貴族家庭最重要的事在祭祀。祭祀時最重要事在宰殺牲牛。象徵這一意義，當時替天子諸侯乃及一切貴族公卿管家的都稱宰。到了秦、漢統一，由封建轉為郡縣，古人稱「化家為國」，一切貴族家庭都倒下了，祇有一家卻變成了國家。於是他家裏的家宰，也就成了國家的政治領袖，本來封建時代，在內管家稱宰，出外作副官稱相，所以照歷史傳統講，宰相本來祇是封建時代貴族私官之遺蛻。¹⁶

至秦武王二年，初置丞相，樗里疾，甘茂為左右丞相。¹⁷是故，丞相作為官

¹² 沈任遠，《歷代政治制度要略》（台北：洪範書局，1988年），頁24。

¹³ 同註10。

¹⁴ 沈任遠，前揭書，頁25。

¹⁵ 李俊，《中國宰相制度》（台北：臺灣商務印書館，1989年），頁35。

¹⁶ 錢穆，前揭書，頁7~8。

¹⁷ 司馬遷撰，瀧川龜太郎考證，《史記會注考證》，秦本紀第五，頁104。

名，以丞相為執政之官者，自秦開始。昭襄王十二年命穰侯魏冉為相。¹⁸莊襄王元年尊呂不韋為「相國」，¹⁹始皇亦尊呂不韋為「相國」，²⁰相國與丞相一官異名，地位較尊而已。呂不韋後，始皇又恢復左右丞相之設置，並為常設之官。初併天下時，任王綰為丞相，二十八年，任隗狀，王綰為左右丞相，²¹後又任李斯、馮去疾為左右丞相。²²秦二世時拜趙高為相，號「中丞相」。因為趙高是中人故，事見《史記·李斯傳第二十七》記載：

李斯已死，二世拜趙高為中丞相，事無大小，輒決於高。

漢高祖立國之初，即置丞相，以蕭何任之。十一年，更進而號「相國」。呂后，惠帝時蕭何薨，以曹參為丞相。參薨後，復置左右丞相，但與秦制不同者，秦尚左，以左為尊，漢則以右為尊。右丞相位在左丞相之上。文帝二年，復置一丞相，經景帝、武帝、昭帝、宣帝及元帝諸帝不變，為定例。²³

成帝時，採九卿何武之建議，建三公官，分丞相之權：

成帝時，何武為九卿，建言：「古者民樸事約，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，定卿大夫之任，分職授政，以考功效。」其後，上以問師安昌侯張禹，禹以為然。於是上賜曲陽侯根大司馬印綬，置官屬，罷票騎將軍官，以御史大夫何武為大司空，封列侯，皆增奉如丞相，以備三公官也。」（《漢書·朱博傳第五十三》）

哀帝時，大司空朱博因「御史府吏百餘區井水皆竭，又其府中列柏樹，常有野鳥數千棲宿其上，晨去暮來，號曰朝夕鳥。鳥去不來者數月，長老異之。」又「議者多以為，古今異制，漢自天子之號下至佐吏皆不同於古，而獨改三公，職事難分明，無益於治亂。」《漢書·朱博傳第五十三》上書奏請罷三公號，恢復舊制，哀帝從之。四年後，哀帝元壽二年，復建三公官，並把「丞相」名號改為「大司徒」，與大司空，大司馬，合為三公：

元壽二年，五月正三公官分職，大司馬衛將軍董賢為大司馬，丞相孔光為大司徒，御史大夫彭宣為大司空。（《漢書·哀帝紀第十一》）

¹⁸ 同上文，頁 105。

¹⁹ 同上文，頁 109。

²⁰ 司馬遷撰，瀧川龜太郎考證，《史記會注考證》，秦始皇本紀第六，頁 111。

²¹ 同上文，頁 120。

²² 同上文，頁 122。

²³ 班固撰，顏師古注，王先謙補注，《漢書補注一》（台北：藝文印書館，1996 年），百官公卿表七上，頁 299。

其後，終西漢之世，丞相之名不復置。王莽以「大司馬大將軍」名號總攬朝政，終至篡漢。

光武中興初，帝承西漢制度，復置三公為大司徒、大司空及大司馬：

建武元年，七月辛未拜前將軍鄧禹為大司徒，王梁大司空，大將軍吳漢為大司馬。（《後漢書·光武帝紀第一上》）

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』。又改大司馬為太尉。」（《後漢書·光武帝紀第一上》）以司徒、司空與太尉為三公。和帝以後，多幼帝即位，外戚桓以「錄尚書事，百官總已以聽。」（《後漢書·孝和孝殤帝紀第四》）總攬朝政，三公無權。少帝初，董卓以司空名，廢少帝，立獻帝。旋又自為太尉，進而為「相國」，總理朝政（《後漢書·孝獻帝第九》）。後來，曹操「挾天子以令諸侯」，亦由「丞相」，進而「相國」。此時，丞相或相國名號，已成非常人臣之任。其後下逮六朝，莫不如是。所以通志總括其事說：「自魏以來，相國丞相，多非尋常人臣之職。」²⁴

宰相制度，至東漢時，「因事歸臺閣，已經尊而不親，徒擁虛位，備員而已。」（《後漢書·仲長統傳第三十九》）至權相出現，不但秦漢丞相制度，遭根本破壞，更令後世之君望而生畏，不敢輕於嘗試此種制度。²⁵

三、漢朝丞相職權

漢朝丞相之職，在西漢中期前位高權重，丞相府之組織也相當龐大，是當時政治體系中運作的樞紐。依漢制：丞相為丞相府首長，萬石，掌丞天子助理萬機。重要幕僚有司直，一人，比二千石，掌佐丞相舉不法。長史，二人，千石，諸史之長，職無不監。其下分十三曹辦事：

一、西曹，主府史署用。二、東曹，主二千石長吏遷除，並包軍吏在內。二千石是當時最大的官，以年俸有兩千石穀得名。可見朝廷一切官吏任免升降，都要經宰相的祕書處。三、戶曹，主祭祀農桑。四、奏曹，管理政府一切章奏，略如唐代的樞密院，明代的通政司。五、詞曹，主詞訟，此屬法律民事部分。六、法曹，掌郵驛科程，這像現在的交通部，科程是指一切交通方面之時限及量限。七、尉曹，主卒曹轉運，是管運輸的，略如清代之有漕運總督。八、賊曹，管盜賊。九、決曹，主罪法。此兩曹所管屬於法律之刑事方面。十、兵曹，管兵役。十一、金曹，管貨幣鹽鐵。十

²⁴ 曾繁康，前揭書，頁48。

²⁵ 同上書，頁49。

二、倉曹，管倉穀。十三、黃閣，主簿錄眾事，這是宰相府秘書處的總務主任。²⁶

武帝時，丞相吏員已多達三百六十二人。²⁷丞相府於長安街上，四邊開門，夜不閉戶，隨時接受四方奏事，國家有大事，皇帝親臨丞相府議事，以示尊重：

丞相舊位在長安時，府有四出門，隨時聽事。國每有大事，天子車駕親幸其殿。殿西侯王以下，更衣併存。（《後漢書·百官志第二十四應劭注》）

由此觀之，漢丞相擁有完整的行政與決策能力，是政府實際的領袖。²⁸他不只「上佐天子理陰陽，順四時，下遂萬物之宜，使卿大夫各得任其職焉。」《史記·陳丞相世家第二十六》或者「不親細事，典調和陰陽。」（《漢書·丙吉傳第四十四》）而已，而是有真正的職權的。今將其主要職權歸納如下：

〔一〕主持外朝

漢朝朝議，承秦制有「內朝」、「外朝」之分。內朝備皇帝顧問，由皇帝身邊的人參加；丞相以下，九卿至六百石官以上，參加外朝，由丞相主持。《漢書·劉輔傳第四十七》注引孟康云：

中朝，內朝也，大司馬，左右前後將軍、待中、常侍、散騎，諸吏為中朝；丞相以下至六百石為外朝也。

國家庶政均在外朝決定，國有大事，天子亦駕臨丞相府議事。甚至到西漢末期，權歸內朝，仍對丞相有一定的禮貌「有詔令，使吏往丞相府問焉」《漢書·張湯傳第二十九》。所以，丞相有決定政策的權力，是外朝百官朝會時的主要領導決策者。

〔二〕領袖群倫

由於丞相為百官之首，百官如有奏事上聞，均須經丞相府後上奏：

丞相初置吏員十五人，皆六百石，分為東西曹。西曹六人，其五人往來白事東廂，為待中；一人留府曰西曹，領百官奏事。（衛宏，《漢舊儀》）

國家大事，議決後亦由丞相領銜上奏：

諸呂謀欲為亂，劉氏、丞相陳平其誅之，謀立代王，大臣遂使人迎代王，閏月己酉入代邸，群臣從至，上議曰：「丞相臣平，太尉臣勃，大將軍臣武、御史大夫臣蒼，再拜言大王足下，大王高皇帝子，宜為嗣，願大王即天子位。（《漢書·文帝紀第四》）」

²⁶ 錢穆，前揭書，頁 6。

²⁷ 姜文奎，《中國歷代政治考》（台北：國立編譯館，1987 年），頁 66。

²⁸ 同註 26。

（霍）光即與群臣俱見白太后，具陳昌邑王，不可以承宗廟狀，皇太后迺車駕幸未央承明殿，召昌邑王伏前聽詔，光與群臣連名奏王，尚書令請奏曰：「丞相敞，大司馬大將軍臣光，昧死言皇太后階下，臣敞等頓首死罪，臣敞等議禮曰。（《漢書·霍光傳第三十八》）」

雖然，霍光以大司馬大將軍掌國政，令莫不從其出。但遇大事，還是要由丞相領銜上奏，終西漢之世，莫不如此。

〔三封駁詔書，諫正補闕〕

漢制，皇帝下詔書，慣例下丞相及御史大夫，太尉因廢置無常，因事而置，事畢即省，時或併入丞相。²⁹故置時，詔亦同下，廢則省：

武帝元狩六年詔，御史大夫湯下丞相，丞相下中二千石，二千石下郡大守，諸侯相。（《史記·三王世家第三十》）

皇帝即日夕入未央官，下詔曰：「制詔丞相、太尉、御史大夫，間者諸呂用事擅權，謀為大逆，。」（《漢書·文帝紀第四》）

皇帝詔書雖下三公，但執行者丞相也。丞相府有轉行詔令之責。不管詔令下達或百官上奏全須經丞相府。因之，丞相對於天子所發布之詔令，假如同意，自應「謹奉詔」而予以執行。反之，若不同意，或認其詔令有不合律或非制者，便可「不奉詔」，不奉詔者乃封還詔書，此即丞相封駁詔書之權，並由是而有諫諍君主闕失之責。³⁰見周亞夫及王嘉為相時之故事，即可知之：

（周亞夫）遷為丞相，竇太后曰：「皇后兄王信可侯也。」上（景帝）讓曰：「始南皮及章武，先帝不侯，及臣即位，迺侯之，信未得封也。」竇太后曰：「人生各以時行耳，竇長君在時竟不得封侯，死後迺其子彭祖顧得侯，吾甚恨之，帝趣侯信也。」上曰：「請得與丞相計之。」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。（《漢書·張陳王周傳第十》）

傅太后薨，上（哀帝）因託傅太后詔，令成帝母王太后下丞相御史。益封（董）賢二千戶及賜孔鄉侯、汝昌侯、陽新侯國，嘉（時為丞相）封還詔書，因奏封事諫上及太后曰：「臣聞爵祿土地，天之有也，書云：『天命有德，五服五章哉。』王者代天爵人，尤宜慎之，裂地而封，不得其宜則眾庶不服。高安侯賢，佞幸之臣，陛下傾爵位以貴之，單貨財以富之，

²⁹ 姜文奎，前揭書，頁76。

³⁰ 同上書，頁72。

損至尊以寵之，主威已黜，府藏已竭。 臣謹封上詔書，唯陛下省察。

（《漢書·王嘉傳第五十六》）

〔 四拔卓人材，薦舉百官〕

漢代官吏的任免，或是人材選拔，丞相有很大的權力。首先，皇上往往要求丞相選拔人材，以備國家之用：

建元六年冬十月，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。（《漢書·武帝紀第六》）

時上（宣帝）初即位，思進賢良，多上書言便宜，輒下望之問狀，高者請丞相御史，次者中二千石試事，滿歲以狀聞，下者報聞或罷歸田里，所白處奏曰可。（《漢書·蕭望之傳第四十八》）

（元帝）初元三年六月，詔曰：「蓋聞安民之道本由陰陽，丞相御史舉天下明陰陽災異者各三人。」於是言事者眾或進擢召見，人人自以得上意。（《漢書·元帝紀第九》）

（元帝）永光六年二月，詔丞相御史舉質樸敦厚遜讓有行者，光祿歲以此科第郎從官。（《漢書·元帝紀第九》）

至於四百石以下之官員，不論中都官或郡國官，丞相有權自由任用之：

舊制：令六百石以上，尚書調拜遷，四百石長相至二百石，丞相調除，中都官百石大鴻臚調，郡國百石二千石調。（衛宏，《漢舊儀》）

甚至，四百石以上之高官，丞相亦有建議權，而丞相舉薦者，皇帝往往加以重用：

（公孫）弘為丞相，迺言上曰：「右內史界部中多貴人宗室，難治，非素重臣弗能任，請徒黯為右內史。（補注先謙曰右內史即京兆尹，至太初元年乃更名）數歲，官事不廢。」（《漢書·汲黯傳第二十》）

五鳳三年春，（丙）吉病篤，上自臨問吉，曰：「君即有不諱，誰可以自代者？」吉辭謝曰：「群臣行能，明正所知，愚臣無所能識。」上固問，吉頓首曰：「西河太守杜延年，明于法度，曉國家故事，前為九卿十餘年，今在郡治有能名；廷尉于定國執憲詳平，天下自以不冤；太僕陳萬年事後母孝，醇厚備于行止，此三人能皆在臣右，唯上察之。」上以吉言皆是而許焉。及吉薨，御史大夫黃霸為丞相，徵西河太守杜延年為御史大夫，會其年老乞骸骨病免，以廷尉于定國為御史大夫，黃霸薨，而定國為丞相，

太僕陳萬年代定國為御史大夫，居位皆稱職，上稱吉為知人。（《漢書·丙吉傳第四十四》）

若是丞相認為不適任，即使皇上推薦，也無法任其官。

馮野王，年十八，上書願試守長安令，宣帝奇其志，問丞相魏相，相以為不可許，後以功次補當陽長。（《漢書·馮奉世傳第四十九》）

（劉）向每召見，數言公族者，國之枝葉，向自見得信於上，故常顯訟宗室，譏刺王氏及在位大臣，其言多痛切，發於至誠，上數欲用向為九卿，輒不為王氏居位者及丞相御史所持，故終不遷，居列大夫官，前後三十餘年。（《漢書·楚元王傳第六》）

到了東漢，即使三公無權，事歸閣臺，但朝廷選拔人材，仍常下詔令三公舉薦，其時三公對官吏之舉薦，仍有一定的影響力：³¹

建武六年冬十月，詔敕公卿舉賢良方正各一人。七年夏四月詔曰：「公卿可隸州牧舉賢良方正各一人，遺詣公車，朕將覽試焉。」（《後漢書·光武紀第一下》）

建初元年三月，詔曰：「其令太傅、三公、中二千石、二千石、郡國守相舉賢良方正能直言極諫之士各一人。」（《後漢書·章帝紀第三》）

永元六年，詔令三公、中二千石、二千石、內郡守相舉良方正能直言極諫之士各一人。（《後漢書·和帝紀第四》）

（王）渙為洛陽令，元興元年病卒，百姓市道，莫不咨嗟。自渙卒後，連詔三公特選洛陽令，皆不稱職。（《後漢書·循吏王渙傳第六十六》）

建寧三年，（玄）遷司空，轉司徒，素與南陽太守陳球有隙，及在公位，而薦球為廷尉。（《後漢書·橋玄傳第四十一》）

可見，東漢三公，雖然徒具虛名，皇帝對其之推薦，仍有一定的尊重。

〔五〕考課百官綱

秦時天下律令圖書戶口計籍，四方公文書等，總歸丞相及御史兩府，高祖入關時，諸將爭取金帛財物，獨蕭何入秦丞相及御史兩府收一切律令圖書藏之。後來高祖能拒項羽於京索間，以及定天下後典章制度悉承秦制，均與蕭何之遠見，有莫大關係。

³¹ 周道濟，《漢唐宰相制度》（台北，大化書局，1978年），頁114。

沛公至咸陽，諸將皆爭走金帛財物之府，分之。何獨入收秦丞相、御史律令圖書藏之。沛公具知天下阨塞戶口多少疆弱處，民所疾苦者，以何得秦圖書也。（《漢書·蕭何傳第九》）

因此，漢興以後，因秦之制，令郡國守相應將其政績於每歲末時，上計於丞相、御史兩府，而由丞相總其成，御史大夫察其實，然後，由丞相課其殿最，奏行賞罰。而中二千石考課亦由丞相主持，因此，丞相擁有考核百官與總領郡國上計之權：³²

蕭何為相國而（張）蒼迺自秦時為柱下御史，明習天下圖書計籍，又善用算律曆，故令蒼以列侯居相府，領主郡國上計者。（《漢書·張倉傳第十二》）

（黃）霸曰：「竊見丞相請與中二千石，博士雜問郡國上計，長史守丞，為民興利除害，成大化，條其對。」（《漢書·循吏傳第五十九》）

地節四年，（宣帝）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。（《漢書·宣帝紀第八》）

（丙）吉又嘗出逢清道，群鬥者死傷橫道，吉過之不問，掾史獨怪之，吉曰民鬥相殺傷，長安令京兆尹，職所當禁，備逐捕。歲竟，丞相課其殿最，奏行賞罰而已。（《漢書·丙吉傳第四十四》）

依漢朝制度，每年一小考，三年一大考，郡國守相，先考課其屬縣，再上計丞相御史兩府，各公卿守相又自考課其掾史屬官，中央九卿也自考課其下屬，再上報於丞相御史，中二千石由丞相直接考課。西漢之世，政治清明運作順遂，跟丞相能夠掌握郡國上計、考課百官、監督不法，而使上下相安，不敢苟且，有莫大關係：³³

（宣帝）地節二年五月，上始親政事，而令群臣得奏封事，以知下情，五日一聽事，自丞相以下，各奉職奏事，以傳奏其言，考試功能，樞機周密，品式備具，上下相安，莫有苟且之意也。（《漢書·宣帝紀第八》）

元康二年，（京兆尹）廣漢疑其邑子榮畜教令，後以它法論殺，畜人上書言之事，下丞相御史案驗甚急。（《漢書·趙廣漢傳第四十六》）

（成帝初）丞相御史奏湯惑眾不道，妄稱詐，歸異于上，非所直言，大不敬。（《漢書·陳湯傳第四十》）

³² 姜文奎，前揭書，頁 74。

³³ 周道濟，前揭書，頁 121~122。

漢朝丞相，從領袖群倫，主持外朝，到舉薦百官，總領郡國上計，最後考課百官殿最，奏行賞罰。在在顯示其無所不包，無所不察的完整權力，朝政良窳與否，與其絕對有密切關係。

四、漢朝相權的演變對政局之影響

漢因秦制，因此，開國之典章制度，與秦朝少有不同。但是，若從權力的角度來觀察，可以知道漢朝實際政治之運作的內涵，與秦朝是大不相同的。

所謂「權力」，就是影響力與控制力的大小。³⁴而政治運作的過程乃是權力的形成、分配與運用。³⁵若就這個概念來說，我們可以從漢朝丞相政治權力的大小，也就是漢朝丞相對政治事務的影響力與控制力的大小，來瞭解漢朝政治之變化。當然，中國傳統政治上，自秦朝大一統以來，最高的政治權力，最後的仲裁者，非皇帝莫屬，漢朝當然也不例外。但由皇帝願意主動釋出權力，與丞相共享；演變至，皇帝權力愈來愈大，而丞相權力卻愈來愈小，終至無權。是怎樣的情況造成這樣的情勢呢？而這樣的情勢對漢朝當時有什麼影響？對後世有什麼影響？可以給我們怎麼的啟示？皆是本節討論之重點，茲依時代先後分段觀察之。

〔一高祖開國至景帝時期：

漢朝開國之初，高祖與項羽相爭至漢興五年冬乃止，隨後為平服各地叛亂，連歲爭伐，幾無寧日，治國庶政一決於相國蕭何：

（蕭）何以丞相留收巴蜀，填撫諭告，使給軍食，漢二年，漢王與諸侯擊楚，何守關中，侍太子治櫟陽為令，約束立宗廟、社稷、宮室、縣邑，輒奏上可，許以從事。即不及奏，輒以便宜施行。上來以聞，計戶轉漕給軍。漢王數失軍遽去，何常與關中卒輒補缺，上以此剽屬任何關中事。（《漢書·蕭何傳第九》）

及高祖病危時，呂后問其蕭何之繼任人選時，高祖明白指出曹參可繼之。曹參後，王陵可繼之，陳平可輔助之，然陳平難以獨任，周勃可相助也。高祖對其下屬，可謂知人。及高祖崩後，呂后果然依詔而行。

十二年三月，上擊布時為流矢所中，行道疾甚，呂后迎良醫，遂不使治，呂后問曰：「陛下百歲後，蕭相國既死，誰代之？」上曰：「曹參可。」問其次，曰：「王陵可，然少慧，陳平可助之，陳平知有餘，然難獨任，周勃重厚少文，然安劉氏者，必勃也，可令為太尉。」呂后復問其次。上曰：「此後亦非乃所知也。」（《漢書·高帝紀第一下》）

³⁴ Alan C. Isaak, 朱堅章等譯，《政治學的範圍與方法》（台北：幼獅文化事業公司，1983年），頁299。

³⁵ 呂亞力，《政治學》，頁2。

高祖遺詔，對後世君王，當然有一定的拘束力，這種由開國之君立法垂統，既是所謂「祖法」，對本朝的君權自然有示範意義。³⁶這種「祖宗家法」，從惠帝與曹參之故事，就可見一斑：

蕭何薨，參聞之，告舍人趣治行，吾且入相。居無何，使者果召參。參去，屬其後相。參代何為相國，舉事無所變更，壹遵何之約束，日夜飲酒，惠帝怪相國不治事，以為豈少朕與。至朝時，帝讓參，參免冠謝曰：「陛下自察聖武孰與高皇帝？」上曰：「朕乃安敢望先帝。」參曰：「陛下觀參孰與蕭何賢？」上曰：「君似不及也。」參曰：「陛下言之是也。且高皇帝與蕭何定天下法令既明，陛下垂拱，參等守職遵而勿失，不亦可乎。」惠帝曰：「善，君休矣。」（《漢書·曹參傳第九》）

從曹參得知蕭何薨後，自知必入相，再加上惠帝贊成其「蕭規曹隨」的態度，可見「祖宗家法」之觀念確實深入漢初君臣腦海中，而他們也確確實實的遵行。這就可以解釋漢初與高祖一起從淮泗地區起義的基本幹部們，如蕭何、曹參、周勃、灌嬰、樊噲、王陵等等，即所謂的「淮泗集團」除蕭、曹二人外，都是不折不扣的老粗。³⁷但是他們在高祖、惠帝、高后及文帝之初年均均在政治舞台上扮演重要角色，掌握一定之政治權力。有的是領兵的將領，有的是政府高級文官之主要人選。他們大都聚居京師，或外派各郡國守相。尤其丞相一職，更是淮泗功臣集團成員輪流的終身職，這個死了，那個補上去，除周勃被中途免相外，其他那一個不是頭頂著「丞相」的名號進棺材的，直到景帝，還有功臣集團中人任為丞相。³⁸也就是說，與高祖一起打天下的這批老幹部，他們的汗馬功勞，使他們不但個個封侯，而且在實際的政治舞台上，不但掌握軍權，也掌握政權，連呂后都要對他們有所顧忌。由《漢書·高帝紀一下》一段記載，就可清楚得知：

十二年夏四月甲辰，帝崩于長樂宮，呂后與審食其謀曰：「諸將故與帝為編戶民，北面為臣，心常鞅鞅。今乃事少主，非盡族是，天下不安。」以故不發喪，人或聞以語酈商。酈商見審食其曰：「聞帝已崩，四日不發喪，欲誅諸將，誠如此，天下危矣！陳平、灌嬰將十萬守滎陽，樊噲、周勃將二十萬定燕代。此聞帝崩，諸將皆誅，必連兵還鄉以攻關中，大臣內畔，諸將外反，亡可躄足待也。」審食其入言之，乃以丁未發喪，大赦天下。

尤其，在呂后死後，諸大臣連手在外劉氏王侯，一起誅殺呂氏一門，又恐報

³⁶ 余英時，《歷史與思想》（台北：聯經出版事業公司，1984年），頁51。

³⁷ 傅樂成，《漢唐史論集》（台北：聯經出版事業公司，1977年），頁3。

³⁸ 同上書，頁11。

復，不承認惠帝子孫，另迎代王即位為文帝：

或言：「齊悼惠王高帝長子，今其適子為齊王，推本言之，高帝適長孫，可立也。」大臣皆曰：「呂氏以外家惡幾危宗廟，亂功臣；令齊王母家駟，駟鈞，惡人也；即立齊王，則後為呂氏。」欲立淮南王，以為少，母家又惡。迺曰：「代王方今高帝見子，最長，仁孝寬厚。太后家薄氏謹良，且立長故順，以仁孝聞於天下，便。」迺相與共陰使人召代王。（《史記·呂后本紀第九》）

文帝既為高祖功臣們所迎立，當然對高祖功臣們表示尊重，由功臣們所擔任之「丞相」，權力自然不容小覷，「所請，靡有不聽」（《漢書·陳忠傳第三十九》）了。即以文帝在位時最後一任丞相申屠嘉為例。高祖時其僅為小功臣，以「材官蹶張從高帝擊項籍，遷為隊率。」（《漢書·申屠嘉傳第十二》）本來文帝在張蒼免相後，以皇后弟弟竇廣國賢有行，想要任用之，後來仍作罷。雖認為「高帝時大臣餘見無可者」，仍勉強找出申屠嘉而用之，可見對「祖法」之尊重。而申屠嘉為相時，與文帝佞臣鄧通一段故事，可見丞相在當時是如何受皇帝敬重，權威是如何之大了：

嘉入朝，而（鄧）通居上旁，有怠慢之禮。嘉奏事畢，因言：「陛下幸愛群臣則富貴之，至於朝廷之禮不可以不肅。」上曰：「君勿言，吾私之。」罷朝坐府中，嘉為檄，召通詣丞相府，不來且斬通。通恐入言上，上曰：「汝弟往，吾使人召若。」通至詣丞相府，免冠徒跣，頓首謝嘉。上度丞相已困通，使使持節召通而謝丞相：「此吾弄臣，君釋之。」鄧通既至，為上泣曰：「丞相幾殺臣。」（《漢書·申屠嘉傳第十二》）

小功臣申屠嘉為相，權力就如此，其他之大功臣們為相，就更可見一斑了。景帝時，申屠嘉死後，陶青、周亞夫、劉舍、衛綰等相繼為相，不是功臣之子，就是平七國之亂有功諸將領。丞相之權威，仍然受到一定的尊重，丞相人選之選擇，仍謹守著祖宗家法。

所以，在這一個時期，丞相的權力之所以可以與帝王並駕其驅，有其時空背景等諸多因素交錯影響所致。考其要者，高祖遺詔，形成之「祖宗家法」對呂后、惠帝是最重要的決定因素。「蕭規曹隨」即是這種精神之表現。曹參尚不敢自比蕭何，王陵、周勃、陳平、灌嬰 等等，除陳平稍有見識外，其餘諸人又那裏敢望曹參之項背，更遑論蕭何了。所以，蕭規曹隨，曹規王隨，王規陳隨，就成了漢初各任丞相的施政最高指導原則。再加上天下是高祖與功臣們一起打下來的，高祖以下各帝，對這些叔叔伯伯們，大概也只有敬重一途了。這樣的情況到

了景帝後，功臣第一代結束了，才有改善。至於真正讓皇帝可以大展鴻圖，不必在乎丞相之反應，那是武帝朝以後的事了。

其次，文帝入繼大統，全賴諸大臣之選擇與擁立。原因是「文帝仁孝寬厚，太后家薄氏謹良」。換言之，即文帝恭謹寬厚待人，其母薄氏娘家無人，不致重演「呂后之故事」，這完全是高祖建國功臣們要找一個勢力小，好駕馭的皇帝，才不致影響他們的既有政治利益罷了。這樣他們就可以以丞相的身份，總攬朝政安渡餘年了。文帝得立，對其來說，事之偶然，猶如中彩，³⁹對於擁立之高祖建國功臣們，當然極是禮遇，多所賞賜了：

孝文元年下詔：「列侯從高帝入蜀，漢中者六十八人皆益封各三百戶，故吏二千石以上從高帝穎川守尊者等十人食邑六百戶，淮陽守申屠嘉等十人五百戶，衛尉定等十人四百戶。」（《漢書·文帝紀第四》）

文帝時，賈誼上書建言「改正朔」、「易服色」、「法制度」、「定官名」、「興禮樂」（《史記·賈生傳第四十八》）。文帝欲以賈誼任公卿位，以從事改革。但是「絳灌、東陽侯、馮敬之之屬盡害之，乃短賈生曰：『洛陽之人，年少初學，專欲擅權，紛亂諸事。』於是天子後亦疏之，不用其議」（同上）可見文帝對功臣們的意見，還是列為優先考慮，不敢有太多的變革。

漢初四朝，從高祖到景帝，基本上皇帝對丞相，表現了相當敬重與克制。丞相的政治權力之大，是歷朝歷代在正常時期居相職者所不敢想像的。皇帝居內朝，丞相主外朝。丞相定期入宮向皇帝報告政事，幾乎是有「所請，靡有不聽」。除景帝時丞相周亞夫因匈奴王五人降漢欲封列侯事，與皇帝意見相左，謝病免相外，幾乎沒有例外。遇國有大事，皇帝且親臨相府議事，表示尊重。皇帝雖然擁有國家最高及最後的權力，但在這個時期，卻表現了非常的自我克制及約束。即使如前分析，這種現象有其時空背景，但擁有最高權力者，卻願意如此自我節制，即使在號稱「民主」的今日也是不容易的。漢初政治清明，政局趨穩，百姓安和樂利，國力日益強大。此與皇帝能充分授權，丞相能統一事權，令出一門，有很大的關係。所以，「丞相制度」優點的充分發揮，是漢初「文景之治」成功的最重要關鍵了。⁴⁰

〔二〕武帝

武帝在位五十四年，是西漢在位最久的君王。由於他的主張及率意而為，讓漢朝的中央政治制度產生革命性的改變。因此武帝在位時期，可以單獨成一個單元來作討論。

³⁹ 傅樂成，前揭書，頁9。

⁴⁰ 錢穆，《秦漢史》（台北：東大圖書公司，1985年），頁62~63。

武帝即位前，景帝已替他把尾大不掉的諸侯問題解決了。七國之亂的平定，諸侯問題告一個段落。高祖遺留下來的功臣們，也死亡殆盡。甚至，他們的第二及第三代，不是獲罪遭陵平，就是遠離政治舞台，沒有影響力了。再加上「文景之治」留下的雄厚國力，武帝這個以十六歲即位的年輕皇帝，充滿著改革的熱情，雄才大略，要有一番有別於其父、祖的作為。在這個情況下，武帝當然不甘於被動的政治角色，把政治運作的主導權交給丞相的這種政治模式。所以，武帝在其一生，充分的掌握權力，把政策的主控權從丞相的手中拿回來。丞相府成為行政的轉陳機關。武帝用人，有個特點，就是他所任命的軍政最高首長，不問能力，也不問出身，專找最聽話最可靠的人來充任。所以武帝的十三丞相。有外戚，有儒生，有列侯，有退伍軍人，有宗室，品類雖雜，而無一不是庸才，所謂「齷齪廉謹，為丞相備員而已」。⁴¹《漢書·申屠嘉傳第十二》亦云：

自嘉死後，武帝時柏至侯許昌、平棘侯薛澤、武彊侯莊青翟、商陵侯趙周，皆以列侯繼踵，齷齪廉謹，為丞相備員而已，無所能發明功名著於世者。

武帝親自掌權，自然不須要能力高強的丞相，又不好廢祖宗家法，只好找一些聽話的庸材來「備位」，聊充一格，也就不奇怪了。甚至這些庸材丞相，必須在其不當政策後當代罪羔羊，也是很正常的，從丞相石慶為例，即可看出這種情形：

石慶為丞相，是時，漢方南誅兩越，夷擊朝鮮，北逐匈奴，西伐大宛，中國多事。天子巡狩海內，修古神祠、封禪、興禮樂，公家用少。桑弘羊等致利，王溫舒之屬峻法，兒寬等推文學，九卿更進用事，事不關決於慶，慶醇謹而已。在位九歲，無能有所匡言。嘗欲治上近臣所忠、九卿咸宣罪，不能服，反受其過，贖罪。元封四年，關東流民二百萬，無名數者四十萬，公卿議欲請徙流民於邊以適之。上以為丞相老謹，不能與其議，乃賜丞相告歸，而案御史大夫以下議為請者。丞相慚不任職，乃上書曰：「慶幸得待罪丞相，罷驚以輔治，城郭倉庫空虛，民多流亡，罪當伏斧質，上不忍致法，願歸丞相侯印，乞骸骨歸，避賢者路。」（《漢書·萬石君奮傳第十六》）

如果說石慶是無能之輩，不足與議，根本就不應該任用之。但是，石慶在武帝任用諸相中，還算是稍有賢名者，其出任齊相時，「舉齊國皆慕其家行，不言而齊國大治，為立石相祠。」《同上》可見問題是出在武帝身上，他特立獨行，

⁴¹ 傅樂成，前揭書，頁 21。

不依常制，以一己之好惡用人任事有關，此由張湯例子即可見之：

（張湯為御史大夫）每朝奏事，語國家用，日旰，天子忘食。丞相取充位，天下事皆決湯。湯嘗病，上自至舍視，其隆貴如此。（《漢書·張湯傳第二十九》）

在武帝的默許下，寵臣每每逾權用事，丞相自然只能「取充位」、「備員而已」了。

漢朝相權到了武帝朝，發生了重大的變革，丞相不再是「掌丞天子，助理萬機」了，加上內朝「尚書」、「將軍」用事，丞相幾乎無權與聞重大決策，這與漢初丞相權重，天子禮遇，有天壤之別，錢大昕謂此為「西京朝局之變」。⁴²是故，漢朝相權之破壞，自武帝開始。

〔三〕 昭帝至王莽

武帝朝有兩樣措施，對相權的剝奪有很大的關係：一是尚書的抬頭，二是將軍們的參與朝政。其影響昭帝以後，丞相地位更形低落，幾乎退出政治權力核心，徒擁有「百僚之長」之虛名而已。而在這個時期，帝王外戚以「大司馬大將軍錄尚書事」主持中朝（內朝也），總攬朝政，成為朝廷中第一號人物，甚至操廢立之權，終至王莽以權臣篡漢。

首先武帝親掌政權後，處理政務之日常工作，遂由外朝丞相府，漸漸移入皇帝身邊尚書了。尚書本是隸屬少府之小官，位卑職低，是皇帝身邊「六尚」（尚冠、尚衣、尚食、尚浴、尚席、尚書）之一，掌文書收發。武帝後，始登上歷史舞台。

案尚書本漢承秦置。及武帝遊宴後廷，始用宦者主中書，以司馬遷為之。中間遂罷其官，以為中書之職。（《晉書·職官志第二十四》）

案漢武帝遊宴後廷，始使宦者典事尚書，謂之中書謁者，置令、僕射。成帝改中書謁者令曰中謁者令，罷僕射。（同上）

由於尚書（由宦者從事者，稱中書）掌皇帝文書，可預知機密，參與決策。大司馬大將軍只要錄尚書事，就可以明正言順的參與朝廷決策。而「尚書職權的伸張，即是相權的被剝奪」⁴³因此尚書在武帝以後，遂漸掌握到政治的樞要，而丞相在此時相對的遂漸遠離權力核心。

其次，武帝在位甚久，又屢屢破壞祖制。但他在臨死時，卻立下新的「家法」，讓昭帝後整個政治生態起了革命性的變化，漢朝前朝以丞相為主軸的中央政治制

⁴² 《漢書·劉輔傳第四十七》，王先謙補注引錢大昕曰，頁 1430。

⁴³ 徐復觀，《兩漢思想史》（台北：台灣學生書局，1999年），卷一，頁 233。

度，自此不存了。

是時上（武帝）年老，寵姬鉤弋趙婕妤有男，上心欲以為嗣，命大臣輔之。察群臣唯（霍）光任大重，可屬社稷。上乃使黃門畫者畫周公負成王朝諸侯以賜光。後元二年春，上遊五柞宮，病篤，光涕泣問曰：「如有不諱，誰當嗣者？」上曰：「君未諭前畫意邪？立少子君行周公之事。」以光為大司馬大將軍，日磾為車騎將軍，及太僕上官桀為左將軍，搜粟都尉桑弘羊為御史大夫，皆拜臥內床下，受遺詔輔少主。明日武帝崩，太子上尊號，是為孝昭皇帝。帝年八歲，政事壹決於光。（《漢書·霍光傳第三十八》）

霍光得到武帝遺詔「行周公之事」後，他另立中朝，政事壹決於他。武帝遺詔就成了他的護身符，甚至形成日後同樣故事的典範，例如王鳳以元帝王皇后之兄，成帝之母舅任大司馬大將軍錄尚書事，專國政。自此後大將軍一職成了王氏一門之專利，雖在哀帝朝稍有收斂外，其後諸帝仍不敵其勢力，遂給了王莽奪走江山的好機會，這不能不說是從武帝「新家法」- 令「外戚霍光以大司馬大將軍的身分行周公之事」的影響了。

丞相在這種情勢下，處境更為艱難了。此從霍光與丞相車千秋一段對話，便可知其梗概：

武帝崩，昭帝初即位，未任聽政，政事壹決大將軍光，千秋居丞相位，謹厚有重德，每公卿朝會，光謂千秋曰：「始與君侯俱先帝遺詔，今光治內，君侯治外，宜有以教督，使光毋負天下。」千秋曰：「唯將軍留意，即天下幸甚。」終不肯有所言。（《漢書·田千秋傳第三十六》）

及霍光廢昌邑王，立宣帝，丞相楊敞更無緣與聞決策。在霍光與車騎將軍張安世之連手下，丞相只是在廢立詔書上名義上領銜而已。

光乃引延年給事中，陰與車騎將軍張安世圖計，遂召丞相御史將軍列侯中二千石大夫博士會議未央宮。曰：「昌邑王行昏亂，恐危社稷，如何？」群臣皆驚鄂失色，莫敢發言，但唯唯而已。田延年前離席接劍曰：「先帝屬將軍以幼孤，寄將軍以天下，以將軍忠賢能安劉氏也，如令漢家絕祀，將軍雖死，何面目見先帝于地下乎！」於是議者皆叩頭曰：「萬姓之命，在於將軍，唯大將軍令。」光與群臣連名奏王，尚書令請奏曰：「丞相臣敞、大司馬大將軍臣光。」（《漢書·霍光傳第三十八》）

霍光打著先帝遺詔，進而操廢立之實，中朝掌握一切；外朝丞相，權力盡失，備位而已。丞相府成了行政轉陳機關耳。

成帝時，依何武之議，建三公官，分丞相之權。以後除哀帝時短暫恢復舊制，其餘時間，不復聞「丞相」名號。以大司馬、大司徒及大司空並為三公。名義上，三者均為相，但此時除了外戚以大司馬大將軍之名號總攬朝政外，三公皆諾諾，例如王莽當權，大司馬孔光之流，除了「持祿保位被阿諛」外，均不能對朝政有所助益，又那能阻王莽篡漢之野心。與漢初丞相一人之下，萬人之上，掌丞夫子，助理萬機，為百僚之長，國家倚重之所在，實是不可同日而語。

由此可知，西漢之所以興，任丞相專權一人而興，蕭何是也。西漢所以亡，以丞相喪權開始，直至三公分權，更形見絀，制度毀壞，終不能阻權臣之篡奪。仲長統在其《昌言·法誠篇》所說之言，蓋可以說明此箇中之理：

周禮六典，冢宰貳王而理天下。春秋之時，諸侯明德者皆一卿為政。爰及戰國，皆亦然也。秦兼天下，則置丞相而貳之以御史大夫。自高帝逮於孝成，因而不改，多終其身；漢之隆盛，是惟在焉。夫任一人則政專，任數人則相倚。政專則和諾，相倚則違戾。和諧則太平之所興也，違戾則荒亂之所起也。（《後漢書·仲長統傳第三十九》）

〔 四 〕 東 漢

光武帝即位後，為了以明正統，打著恢復漢室之旗號。因此，在典章制度上一如西漢。仍置三公官為國家最高首長，即大司徒、大司馬及大司空。建武二十七年依朱祐之議，下詔去三公官之「大」字，成司徒、司空及太尉。其中「大司馬」改「太尉」，蓋前朝王莽以「大司馬大將軍」篡漢，不願復置之故。⁴⁴但由於前朝權臣篡奪江山，讓光武帝有非常大的戒心，三公官只是名義上之榮銜而已，享有國家之榮耀榮典，在政治上是沒有真實權力的。由皇帝親自指導國家政事，行政事務則由尚書總攬，尚書一躍成為政治之新樞紐：

光武皇帝愠數世之失權，念疆臣之竊命，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·仲長統傳第三十九》）

明帝，章帝仍延續光武帝的政策，新典範之「祖法」又告誕生。延至安帝永初六年九月，因災異下詔策免太尉徐防，以後成為定例。從此，三公官就成了朝廷因應災異變故之最佳代罪羔羊了。在這種無權有責的情況下，已經談不上什麼「丞相制度」了，充其量，三公官只能說是帝王眷養的一群可憐蟲罷了。

安帝延光三年，尚書令陳忠上疏，亟言此事之不妥：

⁴⁴ 徐復觀，前揭書，頁 264。

時三府任輕，機事專委尚書。而災眚變咎，輒切免公臺。（陳）忠以為非國舊體，上疏諫曰：「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。今者災異，復欲切讓三公。昔孝成皇帝，以妖星守心，移咎丞相，卒不蒙上天之福，徒乖宋景之誠，故知是非之分，較然有歸矣。（《後漢書·陳忠傳第三十六》）」

尤其是章帝以後，諸帝莫不是年少即位。

和帝即位時年十歲，殤帝生百餘日，安帝即位時年十三歲，順帝即位時年十一歲，沖帝時年二歲，質帝時年八歲，桓帝即位時年十五歲，靈帝即位時年十二歲，獻帝即位時年九歲。先不問這些皇帝的智愚賢不肖，只問在年齡上，由外戚宦官所安排的這些兒皇帝，不先後由外戚宦官專權，還有其他的路可走嗎？所以，由安帝到桓帝延熹二年（西元一五九年），一直是外戚專政。延熹二年以後，便一直是宦官專政。⁴⁵

而在其中外戚與宦官互相傾軋殺戮，更是史不絕書。最後，東漢的國祚就在宦官張讓與大將軍何進之亂事中走向敗亡。范曄評之「智不足而權有餘」（《後漢書·何進傳第五十九》）。其實，會導至此，與其批評「智不足」，不如說是制度使然。國無重臣一、二人以為倚賴，只與左右近臣為謀，不是宦官就是外戚，此輩見識不足，不以國事為念，多為不法之事，久而久之，國家機器自然毀壞殆盡。

然東漢吏治不如西漢清明，尤其中後期外戚宦官專權更是東漢敗亡的主因。究其因，可以說從光武帝「政不任下，雖置三公，事歸臺閣」開始。明帝（年卅歲即位）及章帝（年十九歲即位）在位時，尚有主政之能力。和帝以後，幼弱或沖齡即位，外戚重演西漢末故事以「大將軍錄尚書事」總攬朝政，幼帝及長又令宦官用事，丞相三公，尸位而已，沒有制衡的權力可供發揮，怎能不敗亡！西漢文帝、景帝時未嘗無外戚、佞臣。但文帝、景帝對丞相之尊重，讓丞相之志得以伸張，「屈君以伸臣」千古傳為佳話，國家得以圖治，今再引仲長統《昌言·法誠篇》之言，以說明此理：

光武皇帝愠敷數世之失權，忿彊臣之竊命，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。然政有不理，猶如譴責。而權移外戚之家，寵被近習之豎，怨氣並作，陰陽失和，此皆戚宦之臣所致然也。反以責讓三公，至於死免，乃足為叫呼蒼天，號咷泣血者也。又中世之選三公也，務於清慤謹慎，循常習故者，是婦女之檢柙，鄉曲之常

⁴⁵ 同上書，頁 266。

人耳，惡足以居斯位耶？昔文帝之於鄧通，可謂至愛，而猶展申屠嘉之志。夫見任如此，則何患於左右小臣哉。光武奪三公之重，至今而加甚；不假后黨以權，敷世而不行，蓋親疏之勢異也。或曰，政在一人，權甚重也。曰，人實難得，何重之嫌。今夫國家漏神明於媠近，輸權重於婦黨，不此之罪而彼之疑，何其詭耶！（《後漢書·仲長統傳第三十九》）

從西漢前期皇權對相權的十分尊重與禮遇，到武帝對相權的不尊重，以及昭宣以後相權退居二線，重要決策不得與聞，西漢的政治逐漸走上衰敗之路，終至權臣篡位。這適足以說明相權在西漢政治變化上之重要：相權得伸張，政治清明，人民安和樂利；相權不張，制度不明，內臣用事，政治就混亂。到了東漢光武帝，見前朝權臣之失，不肯任下，三公徒俱虛名榮銜而已。安帝以後，三公更成為有責無權之災異替罪羔羊，實在是荒謬。所以，東漢嚴格來說，是沒有「丞相制度」的，因此也談不上相不相權了。及至東漢末年又有「丞相」、「相國」之名號出現，但那是權臣玩的政治遊戲，實不足以道之。因此，瞭解東西漢之政治運作情況後，「丞相制度」似乎扮演著相當重要及關鍵的角色，既然帝王無法以一人治國，需要官僚體系之輔助，只要設計得法，又何慮丞相之權重，仲長統之言是值得深思的。

五、結 論

漢朝在中國歷史上，上承封建之餘緒，下開二千年專制王朝之局，有其關鍵的地位，雖說漢承秦制，但歷經秦末大戰及漢初削平諸雄，漢王朝在政治的內涵及實際運作上，等於開創新局，重新來過。其中，最令人稱頌，影響後世甚為深遠者，就是其「丞相制度」。西漢前期「丞相制度」之運作，是西漢政治清明的主因之一。其所蘊涵的憲政原則，暗含「分權」之原理，放諸今日，亦不多讓。

漢朝的丞相，在西漢前期甚有實權，但是，整體來說，表現還算不錯，很少有貪污腐敗，把國家帶入危亡的這種人物存在。中期以後內朝用事，丞相也還能謹守本分。到後來王莽專政，大司徒孔光，雖被譏為尸位，但個人操守都還不錯。整體來說，西漢皇帝在用丞相時，是有一定的標準的。西漢的文治武功在歷史上有水準以上的表現，與此大有關係。⁴⁶

由此可以瞭解，丞相制度的成功運作，在西漢的前期有賴帝王的尊重，信賴與自我克制。擁有最後決策權的帝王們，如不能抑制自己掌權的慾望，充分的讓相權有所發揮 - 「屈己伸相」，丞相又如何能夠統率百僚，為國盡力呢？武帝時期，諸相表現諾諾，即為明證。強勢的君王，臣下自然就羸弱了，自保尚且不暇，

⁴⁶ 傅樂成，前揭書，頁3。

又那能為國謀劃，不過備員而已。

昭宣以後，政歸中朝，以丞相為首的國家正式政治機器，一夕變色。這種令出偏門，內臣用事，是導至西漢中葉以後，政治遂漸走上衰亡的主因之一。帝王為便宜行事，為所欲為，不願讓權力受到阻遏。結果，任由國家正式的官僚體系毀壞，一旦權臣篡奪，就沒有足以制衡的力量，輕易地讓社稷神器為人所盜走，怎能不令人嘆息呢！

東漢光武帝即位後，不思走向國家長治久安之道，又恐權臣再現，遂集權於手中，三公成為榮銜，沒有政治實權。章帝以後，幼帝即位，外戚弄權，又重演西漢末之故事，再加上宦官用事，政事走向毀敗，只是遲早之事。

由「漢朝相權之演變」所帶來的教訓，可以令我們瞭解政治大事，非帝王一人所能為是，而須與群臣百官齊心努力方可得治。而「中興以人材為本」，禮賢下士得一人才，委以重任，授以權力，帝王可垂拱而天下治。反之，攬權自用，親為細事，不肯任下，縱使天縱英才，也無法取代國家機器、官僚體系的。一旦幼帝即位，無可避免地國家會迅速走向敗亡。而新興的朝代還是因需要仍會出現不同型式的「相制」。但縱觀我國二千年之各種相制，不論尚書、中書、三省制、加銜制、內閣制及軍機大臣等等，在官僚體系中，鮮少比得上西漢中期前「丞相制度」之責任明確，統一事權，井然有序而有效率之優點。後世之不敢用之，完全是帝王私心怕權力分享之故，實為遺憾。然而，只要制度設計得當，那裏怕丞相獨攬大權呢？漢代之御史大夫對丞相制度面之制衡，可說是相當巧妙之設計，可惜後世君王無法體會其中奧妙之精髓。

而漢朝相權之演變，以現代政治權力的角度觀之，我們可以知道，正確制度的建立與運作是國家長治久安的保證與百姓生活安和樂利的根源。只要制度設計得當，是不怕權力過大的。經由良好制度的運作，權力是會自然取得一定的平衡，西漢前期即為明證。當然這也必須擁有最後權力者願意自我克制，不濫用權力始能為之。因為自我克制是良好政治制度運作的最佳保證。例如：唐代三省制，在「以史為鏡」的太宗時，運作良好，後世就不行了。因為，太宗能自我克制，「不殺田舍翁」之故也。一旦最高權力掌握者，以為其權力無限，可以超越制度及官僚體系，猶如艾克頓爵士（Lord Acton 1834~1904）之名言：「權力使人腐化，絕對的權力則使人絕對的腐化。」（power tends to corrupt, and absolute power corrupts absolutely）。歷史很快便會淘汰「腐化的權力」，東漢中期以後，即為明證。而見諸史籍中古今中外不勝枚舉，足令當權者戒。

因此「漢朝相權之演變」雖是舊題，今以新的角度及方法研究之，對於現今政治運作是有其正面的意義。蓋中國雖走向現代化之路，但傳統的思維是無法說斷根就斷根的。任何不根著於傳統的改革，會離成功的道路愈來愈遠，政治運作

尤其明顯。畢竟，要結合傳統的精神與現代化的制度是不容易的。因此，以新的眼光回過頭去整理省思「國故」，⁴⁷是走向現代化道路非常重要的一步。我們還有很長的路要走，筆者以為研究「漢代相權之演變」的重要價值就在這裏。

參考文獻

- 1、司馬遷撰，瀧川龜太郎會考注，《史記會注考證》（台北：洪氏出版社，1977年）。
- 2、班固撰，顏師古注，王先謙補注，《漢書補注》[一]、[二]（台北：藝文印書館，1996年）。
- 3、范曄撰，顏師古注，王先謙補注，《後漢書集解》[一]、[二]（台北：藝文印書館，1996年）。
- 4、衛宏著，孫星衍輯，《漢舊儀》二卷（台北：藝文印書館，「百部叢書集成初編影印本」，1968年）。
- 5、房玄齡等撰，《晉書》（台北：鼎文書局，1980年）。
- 6、杜預注，孔穎達疏，《左傳釋義》（台北：廣文書局，1977年）。
- 7、朱熹，《四書集注》（台北：世界書局，1976年）。
- 8、屈萬里，《詩經釋義》（台北：華岡出版有限公司，1977年）。
- 9、屈萬里，《尚書釋義》（台北：中國文化大學，1980年）。
- 10、孫廣德、朱浚源編著，《中國政治思想史》（台北：國立空中大學，2001年）。
- 11、錢穆，《中國歷代政治得失》（台北：東大圖書公司，2002年）。
- 12、錢穆，《國史新論》（台北：東大圖書公司，1989年）。
- 13、錢穆，《秦漢史》（台北：東大圖書公司，1985年）。
- 14、呂亞力，《政治學》（台北：三民書局，1995年）。
- 15、曾繁康，《中國政治制度史》（台北：中國文化大學，1988年）。
- 16、沈任遠，《歷代政治制度要略》（台北：洪範書局，1988年）。
- 17、李俊，《中國宰相制度》（台北：臺灣商務印書館，1989年）。
- 18、姜文奎，《中國歷代政治考》（台北：國立編譯館，1987年）。
- 19、周道濟，《漢唐宰相制度》（台北，大化書局，1978年）。
- 20、Alan C. Isaak，朱堅章等譯，《政治學的範圍與方法》（台北：幼獅文化事業公司，1983年）。
- 21、余英時，《歷史與思想》（台北：聯經出版事業公司，1984年）。
- 22、余英時，《中國思想傳統的現代詮釋》（台北：聯經出版事業公司，1993年）。

⁴⁷ 余英時，《中國思想傳統的現代詮釋》（台北：聯經出版事業公司，1993年），頁529。

- 23、傅樂成，《漢唐史論集》（台北：聯經出版事業公司，1977年）。
- 24、徐復觀，《兩漢思想史》（台北：台灣學生書局，1999年），卷一。
- 25、Andrew Heywood 著，楊日青等譯，《政治學新論》（台北：韋伯文化出版社，1999年）。
- 26、張金鑑，《中國政治制度史》（台北：三民書局，1991年）。
- 27、楊樹藩，《中國文官制度史》[上]、[下]（台北：黎明文化出版公司，1986年）。
- 28、廖伯源，試論漢初功臣列侯及昭宣以後諸將軍之政治地位，收錄於：徐復觀先生紀念論文集編輯委員會編，《文史研究論集》（台北：台灣學生書局，1986年）。
- 29、吳儀鳳，漢初至武帝時用相背景分析，《中國文化月刊》，213期，1997年。
- 30、Harold D. Lasswell，鯨鯤，和敏譯，《政治：論權勢人物的成長，時機和方法》（台北：時報文化出版企業有限公司，1992年）。