

政治制度史與政治史

廖伯源

大綱

政治史為政治活動之歷史。政治制度史為政府組織演變之歷史。政治活動在政治制度之規範下進行，政治活動牽動政治制度之發展，而政治制度之變化亦會改變政治活動之運作。政治史與政治制度史互相影響，治政治史不能不了解政治制度之背境，治政治制度史亦不得不以政治史為基礎。空言無益，謹以漢代史為例略作說明。

武帝崩，昭帝立，帝年八歲。武帝遺詔大司馬大將軍霍光、車騎將軍金日磾、左將軍上官桀、丞相車千秋、御史大夫桑弘羊輔導少主。結果是霍光取得權力，專政。《漢書·霍光傳》曰：「帝年八歲，政事壹決於光。」（68/2932）昭帝未親政而崩，無嗣。議所當立，群臣咸持武帝子廣陵王，時廣陵王年已過五十。霍光以己意立武帝孫昌邑王賀，二十八天之後，又以昌邑王賀「行淫亂」而廢之，別立已淪為平民之武帝曾孫、衛太子孫病已，是為宣帝。宣帝初，仍是霍光專政，〈霍光傳〉曰：「諸事皆先關白光，然後奏御天子」。（68/2948）霍光於地節二年春病死，前後秉政凡二十年。

奉武帝遺詔輔導昭帝者凡五人，其中霍光取得權力之控制。其原因蓋霍光自領尚書事。

景、武之世，尚書漸漸代替御史，成為皇帝之祕書。尚書審核批注天下之上書及行政公文，然後上呈皇帝，皇帝作決策後，命令尚書起草詔書。武帝崩，昭帝即位，年方八歲，霍光輔導少主，領尚書事，代替昭帝批閱尚書呈上之文書，作決策。領尚書事自霍光始，近人李源澄謂武帝遺詔無使霍光領尚書事之文，乃霍光自領之。¹對國家大事作決策是皇帝的權力，霍光領尚書事，所行使者實皇帝之權。

¹李源澄：《秦漢史》，頁56，台灣商務印書館人文庫本，民國六十六年四月三版，自序撰於民國三十五年三月，四川灌縣。

霍光自領尚書事，先有領尚書事之事實，而後有領尚書事之官職。霍光去世之後，宣帝親政，領尚書事之名不廢，惟性質有變。因為宣帝親政，決策權在宣帝，領尚書事退居參謀之地位；指導尚書處理行政公文之工作，並在皇帝決策時參與謀議。總而言之，領尚書事之職權隨政治環境之不同而有變化，在皇帝不能或不欲理政時，領尚書事受親信者可以行使皇帝之權力，如霍光、王鳳、董賢、王莽等。在皇帝親政時，領尚書事侍從左右，參與謀議。然加官領尚書事者俱皇帝之親信寵臣，其對決策之影響，超越丞相，成為皇帝主要之參謀。《漢書·張安世傳》曰：張安世在宮內參與謀議，佐助宣帝決定大政，丞相等朝廷大臣皆不知。（參考引文3）蓋丞相亦不與議也。又《張禹傳》曰：張禹與王鳳共領尚書事不自安，後為丞相，（參考引文4）反得自安。「這是因為丞相此時已有名無實，所以與王鳳可不發生權力上的矛盾。」²張禹為領尚書事成帝語曰「委國政」，則領尚書事於國事之權力可見。

霍光以宮廷官員操縱皇帝之權力，為確保權力，非掌握京師與宮廷之武力不可。霍光為大將軍，緊握此武力，稍後其所任用之親信，亦為將軍以分擔責任。霍光專政，改革將軍制度。前此之將軍是有軍事臨時委任，事畢即罷，任期短，且多是職業軍人，不與政治。霍光專政以來，經常委任二三位以上之將軍在京師領兵及於宮中參與謀議，將軍任期長，多為皇帝之親信。此制度之改變，有助於形成日後外戚參政與弄權之局。

西漢將軍金印紫綬，地位與丞相等，為將軍亦可提高身份地位。將軍而領尚書事既掌武力，地位高，又可在宮中親近皇帝。西漢後期之外戚多欲求為將軍領尚書事，與前期外戚求為丞相、太尉不同。《史記·魏其武安侯列傳》曰：武帝初，丞相衛綰免，武帝舅田蚡謀求為太尉。（參考引文5）數年後，田蚡為丞相，四年，薨。（《漢書·百官公卿表》19下／769-770）是外戚田蚡求為太尉、丞相。

²徐復觀：〈漢代一人專制政治下的官制演變〉，載《周秦漢政治社會結構之研究》，頁257-8，新亞研究所，香港，1972年。

丞相等為行政機關之重要官員，有職掌，不能久侍帝側。且其以維持行政管理之法度，與皇帝可能有矛盾。如田蚡為丞相，多所薦人。武帝曰：「君除吏盡未？吾亦欲除吏。」（參考引文6）是丞相行使職權，武帝視為與其爭權。皇帝與丞相有間，外戚若為行政官員，亦易與皇帝有間，皇帝因此對其信任降低，不敢給予全權。

宣帝以來，外戚輔政者多冠大司馬諸將軍領尚書事，領京師及宮廷之武力，又在宮內參與政事。輔佐決策，且在皇帝不理事時代行皇帝之權。此為制度改革後形成之局勢，方便外戚發展權勢。此所以西漢後期外戚權勢大盛，終成王莽以外戚篡漢之局。

綜上所述，武帝崩後，霍光以宮官專政，乃改革政治制度，創制領尚書事官，改變諸將軍之職權地位。武帝崩前，丞相、御史大夫、九卿等行政官員為皇帝作決策主要之輔佐，霍光專政以後，諸將軍領尚書事對國家大事決策之影響，超越丞相，成為皇帝最主要之參謀。西漢之政治史，可以武帝崩分為前後二期，前後期之政治格局大異。為適應武帝崩後之政治形勢，霍光改革政治制度。而霍光專政對政治制度之改革，又引起西漢政治史之演變。政治史與政治制度史互相影響，互為因果。

1、《漢書·霍光傳》曰：「上以光為大司馬大將軍、（金）日磾為車騎將軍、及太僕上官桀為左將軍、□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，太子襲尊號，是為孝昭皇帝。帝年八歲，政事壹決於光。」（68/2932）

1a、《漢書·車千秋傳》曰：「武帝疾，立皇子鉤弋夫人男為太子，拜大將軍霍光、車騎將軍金日磾、御史大夫桑弘羊及丞相千秋，並受遺詔，輔道少主。」（66/2886）

2、《霍光傳》曰：「光自後元秉持萬機，及上即位，乃歸政，上謙讓不受，諸事皆先關白光，然後奏御天子。光每朝見，上虛己斂容，禮下之已甚。光秉政前後二十年。」（68/2948）

3、《漢書·張安世傳》曰：「（張安世爲大司馬衛將軍領尚書事，）職典樞機，以謹慎周密自著，外內無間。每定大政，已決，輒移病出，聞有詔令，乃驚，使吏之丞相府問焉，自朝廷大臣莫知其與議也。」（59／2649）

4、《張禹傳》曰：「（張禹是成帝師。官）諸吏光祿大夫，秩中二千，給事中領尚書事。是時帝舅陽平侯王鳳爲大將軍輔政專權…而禹與鳳并領尚書事，內不自安，數病，上書乞骸骨，欲退避鳳。上報曰：『…君以道德爲師，故委國政…』…河平四年代王商爲丞相，封安昌侯，爲相六歲。」（81／3348-9）

5、《史記·魏其武安侯列傳》「建元元年，丞相綰病免。上議置丞相、太尉。籍福說武安侯曰：『魏其貴久矣，天下士素歸之。今將軍初興，未如魏其，即上以將軍爲丞相，必讓魏其。魏其爲丞相，將軍必爲太尉，太尉、丞相尊等耳，又有讓賢名。』武安侯乃微言太后風上，於是乃以魏其侯爲丞相，武安侯爲太尉。」（107／2842）

6、《史記·魏其武安侯列傳》曰：武安侯田蚡爲丞相。「當是時，丞相入奏事，坐語移日，所言皆聽。薦人或起家至二千石，權移主上。上乃曰：『君除吏盡未？吾亦欲除吏。』」（107／2844）