

秦漢朝廷之論議制度

廖伯源

中央研究院歷史語言研究所

國家之統治，主國事者與參與決策及輔助決策之官員必須經常開會集議，研究討論處理國事之最佳而可行之辦法，制定政策與命令，然後頒下行政機關執行。秦漢時期之政治運作亦是如此。皇帝經常召集羣臣會議，令其就討論之問題各抒己見，集思廣益，以輔助決策。朝廷之論議，史書或稱「朝議」，或稱「廷議」，或稱「朝廷議」，三詞意義之異同，今已難於考究。¹本文討論朝廷之論議，為免誤解，故擬此三詞不用，而別以文字說明各種形式之論議。

1 楊樹藩謂漢代之議事制度，分為「廷議」、「朝議」與「中朝官議」三種形式。其定義「廷議」曰：

「廷議」在兩漢時，為外朝官對國政之會議。在原則上天子不出席，但也有例外，由天子親自召集。茲就原則方面言之，「廷議」所討論事項，多屬軍國要務，並由天子交下，然後公卿始得會議。

而定義「朝議」則曰：

「朝議」是當天子臨朝御殿時之會議。與「廷議」的最大不同點，就是「朝議」之際，天子必定在場。討論問題，由天子直接採擇。（參見楊樹藩《兩漢中央政治制度與法儒思想》，《人人文庫》本，臺北：臺灣商務印書館，民國五十六年（1967），頁192—199）

楊氏以天子是否親臨為分別「廷議」與「朝議」的條件之一，然又謂有例外，則例外之廷議與朝議有何分別？其說之不夠周延，至為明顯。《後漢書·方術傳上·郭憲》曰：

時匈奴數犯塞，帝患之，乃召百僚廷議。憲以為天下疲敝，不宜動衆。諫爭不合，乃伏地稱眩督，不復言。帝令兩郎扶下殿，憲亦不拜。（82上/2709。本文徵引正史，除特別書明者外，俱引北京中華書局點校本）

此是皇帝親臨廷議之例。則以天子是否親臨為條件，並不能清楚分別「廷議」與「朝議」。至於楊氏謂討論事項，「廷議」多屬軍國要務，「朝議」則是討論問題，亦不能分別二者之不同，蓋二者之討論事項俱是國家大事，亦俱是天子所指定議論者。今列舉「朝議」與「廷議」之事例各若干例以見之。「朝議」之例如下：

(續注1)

孝景時每朝議大事，條侯、魏其侯，諸列侯莫敢與亢禮。(《史記·魏其武安侯列傳》，107/2840)

[永平中，北單于使者至京師。]朝議復欲遣使報之。(《後漢書·鄭眾傳》，36/1224)
論曰：……自西戎作逆……朝議憚兵力之損，情存苟安。或以邊州難援，宜見捐棄。(《後漢書·西羌傳》，87/2899—2900)

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。(《後漢書·蔡邕傳下》，60下/1990)

時皇后父大將軍竇武拔立靈帝，初秉機政，朝議欲加封爵。(《後漢書·盧植傳》，64/2113)
靈帝熹平五年，諸夷反叛，執(益州郡)太守雍陟……朝議以為郡在邊外，蠻夷喜叛，勞師遠役，不如棄之。(《後漢書·西南夷傳》，86/2847)

[靈帝中，鮮卑頻寇邊，]帝乃拜(田)晏為破鮮卑中郎將。大臣多有不同，乃召百官議朝堂。議郎蔡邕議曰：……眾所謂危，聖人不任，朝議有嫌，明主不行也。(《後漢書·鮮卑傳》，90/2990—2992)

「廷議」之例如下：

[珠崖叛，賈捐之奏請棄珠崖。]上以問丞相御史。御史大夫陳萬年以為當擊；丞相于定國以為「……捐之議是。」上乃從之。遂下詔曰：「珠崖虜殺吏民，背畔為逆，今廷議者或言可擊，或言可守，或欲棄之，其指各殊……」(《漢書·賈捐之傳》，64下/2835)

[王莽遣大司馬嚴尤伐匈奴，尤數諫，不從。]及當出。廷議，尤固言匈奴可且以為後，先憂山東盜賊。(《漢書·王莽傳下》，99下/4156)

[建武]二十七年，北單于遂遣使詣武威求和親，天子召公卿廷議，不決。(《後漢書·南匈奴列傳》，89/2945)

[順帝時，]以焉前廷議守正，封陽平侯，固讓不受。(《後漢書·桓焉傳》，37/1257)

[建武]二十八年，大會百官，詔問誰可傅太子者，羣臣承望上意，皆言太子舅執金吾原鹿侯陰識可。博士張佚正色曰：「……宜用天下之賢才。」……論曰：……而佚廷議戚援，自居全德。(《後漢書·桓榮傳》，37/1251—1254)

司隸詣臺廷議，處九卿上。(《後漢書·續百官志》注引蔡質《漢儀》，志27/3614)

「朝廷議」之例如下：

[武帝拜汲黯為淮陽太守。]黯既辭行，過大行李息，曰：「黯弃居郡，不得與朝廷議也。」(《史記·汲黯傳》，120/3110)

比較上列資料，不敢斷言謂「朝議」與「廷議」有何不同。「朝議」與「廷議」兩詞是漢人用語，兩者是否有別，已難考證，似不宜用以分別朝廷之不同議論形式。

石渠閣會議、白虎觀會議、論鹽鐵專賣是漢代著名的大論議。前二者論五經異同，皇帝親稱制臨決。(石渠閣會議事見《漢書·宣帝紀》[8/272]，白虎觀會議事見《後漢書·章帝紀》[3/138]。)西漢桓寬編次《鹽鐵論》，蓋為昭帝始元六年(前81)討論鹽鐵專賣政策之發言紀錄。此次論議乃詔書使丞相、御史向新選舉之賢良、文學問民間疾苦，文學發言謂鹽鐵專賣之弊端，引起御史大夫桑弘羊與賢良、文學之辯論(《鹽鐵論·本議第一》，見馬非百注釋《鹽鐵論簡注》，北京：中華書局，1984年，頁1)。此三次大論議，二次經學會議是皇帝臨時召集某些官員會議，論鹽鐵專賣則可歸類於使者聽取吏民之言論。

皇帝親臨之論議

本節所討論者，為皇帝出席與羣臣共議事，聽取羣臣之意見，共同決策或以為其單獨決策之參考。皇帝親臨之論議大致可分為二類，其一是定期朝羣臣，議國事；其二是臨時召集某些官員會議。今請次第言之。

皇帝定期朝會羣臣之論議

皇帝定期朝會羣臣，除履行君臣之禮儀外，裁決政事、討論國事之疑難問題，當為其主要之目的。朝會之中，百官各就所掌，奏事皇帝，事能決即決，有所疑，皇帝乃諮詢參與朝會之羣臣，羣臣得各言其見解。《史記·秦始皇本紀》曰：

〔秦始皇〕聽事，羣臣受決事，悉於咸陽宮。(6/257)

又曰：

趙高說二世曰：「先帝臨制天下久，故羣臣不敢為非，進邪說。今陛下富於春秋，初即位，奈何與公卿廷決事？事即有誤，示羣臣短也……」於是二世常居禁中，與高決諸事。其後公卿希得朝見。(6/271)

所謂「羣臣受決事」，蓋羣臣各就其所掌，經過研究規劃，擬定結論向始皇報告，得始皇之同意，成為政策或命令，頒下執行。在始皇裁決前，或諮詢羣臣之意見，或朝會之官員主動提出不同之看法，其議論都是始皇決策之參考。

由於國事複雜，非三言兩語可了，報告之官員可能就該問題與其屬官經過詳細之研究規劃，始上奏皇帝。則皇帝之定期朝羣臣聽事，當在事先就安排好所聽之議題；而負責報告之官員，當在朝會之前若干日就上奏書面報告，並附上各種相關之資料，以便皇帝了解情況。皇帝對其報告有疑義，則質疑，並聽取官員之解釋，與會之其他官員亦可提出意見，然後決策。可以說，皇帝朝會羣臣，議論政事，是其執掌權力，統治國家的重要方式之一。而朝會亦是百官朝見皇帝之正常機會。二世皇帝受趙高愚弄，不復朝見羣臣，獨與趙高決事於禁中，蓋辱主之愚行，甚失「兼聽」之旨。

當然，除事先安排好之議題外，與會之官員亦有可能臨時提出某些問題，請求討論或裁決。《後漢書·陳元傳》曰：建武中，立《左氏春秋》博士。「於是諸儒以《左氏》之立，論議謹譁，自公卿以下，數廷爭之」(36/1233)。《左氏春秋》是否應立學官，自西漢中葉以下，漢儒辯論數十百年。光武立《左氏春秋》，又引起爭議。時公卿以下，多是儒生，有在朝會中提出此問題，不同意見者即起爭辯，如是者數次。又《後漢書·牟融傳》曰：牟融為大司農。「是時顯宗方勤萬機，公卿數朝會，每輒延謀政事，判折獄訟。融經明才高，善論議，朝廷皆服其能」(26/916)。明帝常朝會大臣，不但在朝會中討論政事，而且「判折獄訟」，此蓋朝會之中，有與會者提出獄訟之問題，只要皇帝不反對，即可進行論議。《後漢

書·陳蕃傳》曰：桓帝延熹中，「大司農劉祐、廷尉馮緄、河南尹李膺，皆以忤旨，爲之抵罪。〔太尉陳〕蕃因朝會，固理膺等，請加原有，升之爵任。言及反覆，誠辭懇切。帝不聽，因流涕而起」(68/2163)。陳蕃所言，也是有關刑獄，爲對桓帝處罰劉祐等人之諫諍，在朝會中之諫諍，亦爲朝會論議之一種形式。而陳蕃諫諍之內容顯然不是朝會事先安排好之議題。

亦有利用朝會之機會，在皇帝面前，攻擊外戚權臣。如《後漢書·邳壽傳》曰：和帝初，「是時〔竇〕憲征匈奴……壽以府臧空虛，軍旅未休，遂因朝會譏刺憲等，厲音正色，辭旨甚切」(29/1033)。按邳壽時爲尚書僕射，當是以皇太后不受彈劾其外家之諫諍，故在朝會中公開攻擊竇憲兄弟，欲引起朝廷之正義以規範外戚之行爲。致壽攻擊外戚不可能是朝會事先安排好之議題。

皇帝定期朝羣臣議事決策，不同之皇帝當有不同之做法。《漢書·循吏傳》謂宣帝「厲精爲治，五日一聽事，自丞相已下各奉職而進」(89/3624)。漢代是否以「五日一聽事」爲常制，無考。²而《史記·秦始皇本紀》謂方士「侯生、盧生相與謀曰：『……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……』」(6/258)，則始皇聽事或較宣帝頻繁。始皇既死，趙高、李斯等祕其事，棺載輜涼車中，「百官奏事如故，宦者輒從輜涼車中可其奏事」(6/264)。則始皇巡狩在外，亦聽事議政如故。而又有皇帝不理政事，舉措失常者，則「公卿希得朝見」，上文所引謂二世皇帝是也。又《漢書·佞幸傳·石顯》曰：「元帝被疾，不親政事，方隆好於音樂。」信任宦官石顯。「事無小大，因顯白決，貴幸傾朝，百僚皆敬事顯」(93/3726)。百官奏事，得「因顯白決」，官員無對元帝直接解釋之機會，則其時朝會之功能不彰可知。宦官居於皇帝與百官中間，因得竊弄權力。

參與朝會之官員爲在京師任職之中都官。當以各部門之長官爲主，而大夫、博士、議郎等以「言語爲職，諫諍爲官」³之言官亦得參與。漢初，列侯亦得參與朝會，高后二年(前186)下詔使列侯以功次議定列侯之朝位(《漢書》，3/96)。然自文帝二年(前178)使列侯之國，至武帝時列侯大致俱居其封國，唯加特進、奉朝請者得留於京師，參與朝會。⁴應朝請者，除病假外，皆得與會。《史記·魏其武安侯列傳》曰：魏其侯竇嬰爲太子太傅，「孝

2 《漢書·張禹傳》曰：張禹免相，「以列侯朝朔望」(81/3349)。《漢書·孔光傳》曰：平帝時，光爲太師。「光常稱疾，不敢與〔王〕莽並。有詔朝朔望」(81/3363)。「朝朔望」是每月初一、十五朝見皇帝，此爲朝廷對張禹、孔光之優待，顯示漢代之朝會必比每月二次爲頻繁。

3 《潛夫論》原文謂「侍中、大夫、博士、議郎以言語爲職，諫諍爲官」(《王子潛夫論·考績第七》，《中國子學名著集成珍本初編》影印明萬曆十年〔1582〕餘姚胡維新刊兩京遺編本。臺北：中國子學名著集成編印基金會印行，2/23a)。

4 參見廖伯源《試論西漢時期列侯與政治之關係》，《新亞學報》，第十四卷，1984年，頁139-140。

景七年，栗太子廢，魏其數爭不能得。魏其謝病，不朝數月，人說以利害，「魏其侯然之，乃遂起，朝請如故」(107/2840)

史書記載兩漢諸帝與大臣議事之事例不少，茲錄若干例以見其事：

[劉敬說高祖遷都關中，]高帝問羣臣，羣臣皆山東人，爭言周王數百年，秦二世即亡，不如都周。上疑未能決。及留侯明言入關便，即日車駕西都關中。(《史記·劉敬傳》，99/2715-2717)

孝景時每朝議大事，條侯、魏其侯，諸列侯莫敢與亢禮。(《史記·魏其侯列傳》，107/2840)

[公孫弘為博士，]每朝會議，開陳其端，令人主自擇，不肯面折庭爭。(《史記·平津侯列傳》，112/2950)

[元帝時，朱雲為槐里令，]有司考雲，疑風吏殺人。羣臣朝見，上問丞相以雲治行。丞相玄成言雲暴虐無狀。(《漢書·朱雲傳》，67/2914)

及獻帝都許，徵融為將作大匠，遷少府。每朝會訪對，融輒引正定議，公卿大夫皆隸名而已。(《後漢書·孔融傳》，70/2264)

皇帝朝見羣臣，論議政事，羣臣可各抒己見，但最後之裁決權則在皇帝。遇有羣臣與皇帝之意見相反，皇帝亦有以理論之者。如《史記·蕭相國世家》謂高祖以蕭何功最高，功臣多不服，高祖乃以功人功狗之喻說之，又謂蕭何舉宗數十人從龍，羣臣乃不敢言(53/2015)。又如《漢書·嚴助傳》，公孫弘等大臣反對武帝開邊，武帝使嚴助、朱買臣等人難詰大臣，使其服從武帝之旨意。⁵皇帝以理說服意見不同之大臣，其動機或各有不同。⁶要者，皆不欲一意孤行而引起某些官員之激烈諫諍。大臣又有相約共同說服皇帝者，如《史記·平津侯列傳》，公孫弘「嘗與主爵都尉汲黯請閒，汲黯先發之，弘推其後，天子常說，所言皆聽，以此日益親貴。嘗與公卿約議，至上前，皆倍其約以順上旨」(112/2950)。蓋朝議之際，羣臣雖可各陳所見，然決定則在天子一人。順上意者往往能取悅之，公孫弘性格乖巧，上引文謂其「每朝會議，開陳其端，令人主自擇，不肯面折庭爭」。數年之間，白衣徒步至丞相。汲黯方正，好強諫，武帝忌之，且欲誅之以事。⁷

5 武帝遣使者說服大臣，考詳下文「使者聽取吏民之言論」節。

6 高祖違多數功臣之意，以蕭何功第一，而又反覆與大臣說明所以然之理由。蓋高祖與諸功臣起自貧賤，共事日久，少隔膜，功臣敢爭功；而功臣集團為漢初最大的政治勢力，是漢皇朝之支柱，以理說服使功臣團結，有利於朝廷。至武帝使親信說服大臣，使大臣不敢公然反對其政策，又免專制不聽諫之名。

7 《史記·汲黯列傳》曰：「[黯]亦以數直諫，不得久居位。」又曰：「唯天子亦不說也，欲誅之以事。」(120/3106-3108)

總而言之，皇帝與羣臣議事，雖有博採衆議之功能，然並無現代之所謂民主精神。

皇帝臨時召集某些官員會議

有重大緊急或不欲公開於朝會中討論之問題，皇帝臨時召集官員討論。臨時會議之參與者不必是經常朝會之全體官員，當是以皇帝徵召者為限，甚至有僅召問一人者。《史記·叔孫通列傳》曰：

陳勝起山東，使者以聞，二世召博士諸儒生問曰：「楚戍卒攻蘄入陳，於公如何？」博士諸生三十餘人前曰……於是二世令御史案諸生言反者下吏，非所宜言。諸言盜者皆罷之。(99/2720-2721)

博士儒生博聞多識。博士之職「掌通古今」，為君主之顧問。二世聽出使山東之使者報告，謂陳勝等起兵反秦，乃召博士諸生會議，問其意見。此例為秦時皇帝就某事召問某些官吏。漢代召問之事例甚多，如有重大緊急之事，皇帝召大臣入議對策：

[匈奴入雲中、代郡。]詔召丞相、御史，問以虜所入郡吏，[丞相丙]吉具對。御史大夫卒遽不能詳知，以得譴讓。而吉見謂憂邊思職。(《漢書·丙吉傳》，74/3146)
永光二年秋，隴西羌多姐旁種反，詔召丞相韋玄成、御史大夫鄭弘、大司馬車騎將軍王接、左將軍許嘉、右將軍奉世入議。(《漢書·馮奉世傳》，79/3296)
[楊賜為太尉。]中平元年，黃巾賊起，賜被召會議詣省閣，切諫忤旨，因以寇賊免。(《後漢書·楊賜傳》，54/1784)

又有事不欲公開於朝會中討論，皇帝召某些官員入議，其例如：

[竇太后促景帝侯皇后兄王信。]景帝曰：「請得與丞相議之。」丞相(周亞夫)議之，亞夫曰：「高皇帝約『……非有功不得侯……』。今信雖皇后兄，無功，侯之，非約也。」景帝默然而止。(《史記·絳侯周勃世家》，57/2077)
[禹授成帝《論語》，後為丞相，以老病免就第。]禹雖家居，以特進為天子師，國家每有大政，必與定議。永始、元延之間，日蝕地震尤數，吏民多上書言災異之應，譏切王氏專政所致。上懼變異數見，意頗然之，未有以明見，乃車駕至禹弟，辟左右，親問禹以天變，因用吏民所言王氏事示禹[……禹謂天變與王氏無涉]上雅信愛禹，由此不疑王氏。(《漢書·張禹傳》，81/3351)
綏和中，上即位二十五年，無繼嗣……上於是召丞相翟方進、御史大夫光、右將軍廉褒、後將軍朱博，皆引入禁中，議中山、定陶王誰宜為嗣者……光以議不中意，左遷廷尉。(《漢書·孔光傳》，81/3354-3355)
[師丹為大司空，直諫，不合哀帝意。]人上書告丹上封事行道入偏持其書。上以問

將軍中朝臣，皆對曰：「忠臣不顯諫，大臣奏事不宜漏泄……宜下廷尉治。」（《漢書·師丹傳》，86/3506—3507）

肅宗欲制定禮樂……知羣僚拘攣……詔召玄武司馬班固，問改定禮制之宜。固曰：「京師諸儒，多能說禮，宜廣招集，共議得失。」帝曰：「諺言『作舍道邊，三年不成』。會禮之家，名為聚訟，互生疑異，筆不得下。昔堯作《大章》，一夔足矣。」（《後漢書·曹褒傳》，35/1202—1203）

是否當封皇后兄王信為列侯，天變災異是否為太后兄弟王氏專政之故，成帝議立嗣，大司空師丹洩露其諫書等問題，不欲太多人知其事，乃召集最受尊重，或最親近，或地位最高之少數大臣會議，問其意見以決疑。又章帝召班固「問改定禮制之宜」，其事不必保密，但因章帝認為羣議意見太多，有如聚訟，不易決定，故僅召問班固一人。或某些官員有特殊才能經驗，足以諮議者，皇帝乃召其入宮與議，如：

〔袁盎前為吳相，及吳楚反，袁盎見竇嬰〕為言吳所以反者，願至上前口對狀。竇嬰入言上，上乃召袁盎入見……袁盎具言吳所以反狀。（《史記·袁盎列傳》，101/2742）

〔建武〕八年，帝自西征〔隗〕囂，至漆，諸將多以王師之重，不宜遠入險阻，計先豫未決。會召援，夜至，帝大喜，引入，具以羣議質之。援因說隗囂將帥有土崩之勢，兵進有必破之狀。又於帝前聚米為山谷，指畫形勢，開示衆軍所從道徑往來，分析曲折，昭然可曉。帝曰：「虜在吾目中矣。」明旦，遂進軍至第一，囂衆大潰。（《後漢書·馬援傳》，24/834）

永平十二年，議修汴渠，乃引見景，問以理水形便。景陳其利害，應對敏給，帝善之。（《後漢書·循吏列傳·王景》，76/2465）

袁盎前為吳相，熟知吳事，吳王反，景帝召問之。而光武帝召馬援問討伐隗囂之軍事，以馬援曾從囂游，知西方之軍事。又明帝召王景問治汴渠事，以王景為知名之水利專家。

皇帝臨時召集之論議，與議者視皇帝之徵召而定，少至一人，如上引丞相周亞夫、故吳相袁盎、故丞相張禹、馬援、王景、班固等是其例。或二人，如上引《丙吉傳》，宣帝僅召問丞相及御史大夫。或召數人乃至衆多之官員，有多至數十人者。如《後漢書·周舉傳》曰：

永和元年，災異數見，省內惡之，詔召公、卿、中二千石、尚書詣顯親殿，問曰：「……北鄉侯親為天子而葬以王禮，故數有災異，宜加尊諡，列於昭穆。」羣臣議者多謂宜如詔旨，舉獨對曰：「……北鄉侯本非正統，茲臣所立，立不踰歲，年號未改，皇天不祐，大命夭昏……今北鄉侯無它功德，以王禮葬之，於事已崇，不宜稱諡。災眚之來，弗由此也。」於是司徒黃尚、太常桓焉等七十人同舉議，帝從之。（61/2027）

此次會議之與議者至少有七十餘人。又有同一人經常見召入議，如《後漢書·張純傳》曰：「建武初，舊章多闕，每有疑議，輒以訪純……數被引見，一日或至數四。」(35/1193—1194)

西漢之丞相、御史大夫、東漢之三公是朝廷最高級之官員，且監督政務之推行，又是皇帝最主要之參謀。九卿則是中央政府各分職機關之長官，負責政務之施行。公卿熟識政事，行政經驗豐富，又明習故事法令，當是皇帝最常召見與議者。天子召公卿議請見下例：

[武帝時，財用急窘。]於是天子與公卿議，更錢造幣以贍用，而摧浮淫并兼之徒。
(《史記·平準書》，30/1425)

建始三年秋，京師民無故相驚，言大水至，百姓奔走相蹂躪，老弱號呼，長安中大亂。天子親御前殿，召公卿議。大將軍鳳以為太后與上及後宮可御船，令吏民上長安城以避水。羣臣皆從鳳議。左將軍商獨曰：「……此必訛言也，不宜令上城，重驚百姓。」上乃止。(《漢書·王商傳》，82/3370)

元嘉元年，帝以冀有援立之功，欲崇殊典，乃大會公卿，共議其禮。(《後漢書·梁冀傳》，34/1183)

皇帝臨時召集會議之地點當以在皇宮天子聽事之所為主，但亦有入議禁中者，又有皇帝親至大臣之家而諮問之。則皇帝臨時召集之論議，其參與之人員，會議之地點、形式俱視皇帝之意而改變，並非固定。

皇帝臨時召集之論議與定期朝會之論議相同者，是皇帝親臨，與議羣臣各進所見，取捨接受之權則在天子。因為皇帝親臨，故往往皇帝當場裁決。此與皇帝不參與之論議，必須記錄議論之內容上奏，以供皇帝裁決者不同。

皇帝不在場之論議

皇帝親臨之論議時間難於長久，不易暢所欲言。且朝會禮儀嚴重，發言有序，秩位低者難有發言之機會。而朝會時臨時引起之議題，議者多無準備，甚難深入討論。故朝會之際，多是批准已議定之政事。至政事之討論，必須研究衆多之檔案、行政公文、調查報告等文件，才可切實解決問題，而不流於空言高論。故皇帝在決策之前，往往下其事，指定某些職務相關之官員調查、商議，然後將結果上奏。又有皇帝遣使者往聽取某些官員之言論，再代為上奏。亦有使京師羣臣俱得與議之大議論。下文以次述此三類皇帝不在場之論議。

事下某些官員籌議

政事複雜多樣，在決定如何處理之前，應研究各種不同之意見，詳細分析其利弊，以

方便決策。所以皇帝對某事作決策之前，常下其事公府（西漢之丞相、御史，東漢之三公）及相關之主管官員，使其籌議解決之辦法，然後上奏。《漢書·杜延年傳》謂太僕右曹給事中杜延年為霍光所重。「吏民上書言便宜，有異，輒下延年平處復奏。言可官試者，至為縣令，或丞相、御史除用，滿歲以狀聞，或抵其罪法。常與兩府及廷尉分章」（60/2662—2664）。所謂「平處復奏」，是驗案其事，評其虛實可否，擬定解決之辦法，然後上奏。在正常情形下，西漢皇帝處理政事，奏章關於用人者多下丞相、御史大夫平處，關於刑法者則又下廷尉。此例所述，蓋其時昭帝年幼，霍光秉政，行皇帝之權。霍光信任杜延年，故使關於用人之章奏除下丞相、御史外，亦下杜延年；關於刑法者則同下丞相、御史大夫、廷尉與杜延年，故謂「與兩府及廷尉分章」。分章平處，使各言其所以為然，然後上奏，供霍光代昭帝採擇決策。此類下有關官員籌議之事例於《史記》、兩漢書中多見。請見下列。

〔元年〕秋七月，詔曰：「吏受所監臨，以飲食免，重；受財物，賤買貴賣，論輕。廷尉與丞相更議著令。」廷尉信謹與丞相議曰：「吏及諸有秩受其官屬所監、所治、所行、所將，其與飲食計償費，勿論。它物，若買故賤，賣故貴，皆坐臧為盜，沒入臧縣官。吏遷徙免罷，受其故官屬所將監治送財物，奪爵為士伍，免之。無爵，罰金二斤，令沒入所受。有能捕告，畀其所受臧。」（《漢書·景帝紀》，5/140）

〔建武末〕博士桓榮上言宜立辟雍、明堂，章下三公、太常，而〔司空張〕純議同榮，帝乃許之。（《後漢書·張純傳》，35/1196）

〔建武中，梁統為太中大夫，〕以為法令既輕……宜重刑罰……乃上疏……事下三公、廷尉。議者以為隆刑峻法，非明王急務……統今所定，不宜開可。（《後漢書·梁統傳》，34/1166—1168）

景帝以律罰官吏受臧輕重失其平，使廷尉與丞相商議修改之，以廷尉職掌司法。《張純傳》事下三公、太常，《梁統傳》事下三公、廷尉，是皆事下有關之官員論議，然後始據其報告作決策。《後漢書·續律曆志中》謂太史推計月蝕之術不準。光和三年，「詔書下太常：『其詳案注記，平議術之要，效驗虛實。』太常就耽上選侍中韓說、博士蔡較、穀城門候劉洪、右郎中陳調於太常府，覆校注記，平議難問」（續志2/3041）。按太常之屬官太史令「掌天時、星曆」（《後漢書·續百官志》，續志25/3572）。故下太常主持論議推計月蝕之術。由於不易決定之事常下職掌相關之官員籌議，故有上書者恐其建言不見採，乃在奏章中請求其建言交付職掌相關之官員論議。如《後漢書·張敏傳》曰：

建初中，有人侮辱人父者，而其子殺之，肅宗賞其死刑而降宥之，自後因以為比。是時遂定其議，以為《輕侮法》。〔尚書張〕敏駁議曰：「……建初詔書，有改於古者，可下三公、廷尉蠲除其敝。」（44/1502—1503）

版權為香港中文大學
中國文化研究所所有
未經批准 不得翻印

張敏蓋恐其駁議不見接受，故請下三公，廷尉議，使其建言得以詳細討論。

西漢丞相「掌承天子，助理萬機」，御史大夫掌副丞相，俱是職無不監，又熟悉政事；東漢三公之職，「無所不統」。⁸故朝廷疑難不決之事，西漢常事下丞相、御史，東漢則常事下三公，使其詳細討論，籌議處理之辦法。故西漢有「丞相議」、「丞相御史議」，東漢有「三公議」，或稱「公府議」。

西漢前期丞相權大，皇帝有事難決常逕下丞相，丞相籌議上奏。請見下例：

至孝文時，魯人公孫臣以終始五德上書，言「漢得土德，宜更元，改正朔，易服色……」事下丞相張蒼，張蒼亦學律曆，以為非是，罷之。（《史記·曆書》，26/1260）〔延年為大司農，〕上簿詐增僦直車二千，凡六千萬，盜取其半。焦、賈兩家告其事，下丞相府。丞相議奏延年「主守盜三千萬，不道」。（《漢書·田延年傳》，90/3665-3666）

丞相在籌議時，不必單獨一人思考，當召集其府之掾屬，甚至其他政府官員參與討論，查驗相關之資料，分析不同方案之得失利弊，定出最好之辦法，然後上奏皇帝。

西漢又有丞相御史議，事同時下丞相、御史大夫，使之各表示意見。《漢書·于定國傳》曰：于定國為丞相，陳萬年為御史大夫。「並位八年，論議無所拂。後貢禹代為御史大夫，數處駁議，定國明習政事，率常丞相議可」（71/3043）。是丞相、御史大夫討論政事，各言己見，于定國與陳萬年所見皆同，「論議無所拂」。及貢禹代為御史大夫，其議數與丞相異，元帝常以丞相于定國議可行而採納之。事下丞相御史議亦見下例：

〔尊〕補遼西鹽官長。數上書言便宜事，事下丞相御史。（《漢書·王尊傳》，76/3227）

成帝初，清河都尉馮遂奏言〔……請浚屯氏河及豫修治黃河。〕事下丞相、御史。（《漢書·溝洫志》，29/1687-1688）

所謂「事下丞相、御史」，即事情交付丞相與御史大夫籌議，丞相與御史大夫可以各先與其屬吏討論，對事情有一定之看法，再共同籌議。若丞相與御史大夫之意見不同，不同的意見都上奏皇帝，由皇帝作決定。

8 語見《後漢書·楊秉傳》(54/1774)。按漢末仲長統撰《昌言》，其《法誠篇》曰：「光武皇帝……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》，49/1657）此說對於東漢三公與尚書權力之轉移，過於誇張，實則東漢之三公仍是宰相之職。詳細論證請見祝總斌《兩漢魏晉南北朝宰相制度研究》，北京：中國社會科學出版社，1990年，頁61-74，101-126。

至於有皇帝之詔令往往只言其政策之方向、大要之目的，而不詳述其施行之細節，則丞相、御史大夫有職責領導職掌相關之官員議定其細節，奏請皇帝頒下施行。如《漢書·刑法志》謂文帝十三年下詔除肉刑，丞相張蒼、御史大夫馮敬乃議定奏請除肉刑後，犯法者之處罰條例曰：

臣謹議請定律曰：「……當劓者，笞三百；當斬左止者，笞五百；當斬右止，及殺人先自告，及吏坐受賕枉法，守縣官財物而即盜之，已論命復有笞罪者，皆棄市……」制曰：「可。」(23/1097-1099)

又景帝元年，下詔使定箠令。《漢書·刑法志》曰：

丞相劉舍、御史大夫衛綰請：「笞者，箠長五尺，其本大一寸，其竹也，末薄半寸，皆平其節。當笞者笞臀。毋得更人，畢一罪乃更人。」(23/1100)

文帝除肉刑，本欲減受刑人之殘廢，使有自新之可能；但丞相、御史議定之細節或改肉刑為笞刑，或改作棄市。棄市為死刑，笞刑者又多死，以至當時已有「外有輕刑之名，內實殺人」(23/1099)之譏。又箠令定後，「自是笞者得全」(23/1100)。是丞相、御史商議法令之細節，往往影響甚大，或使皇帝之詔令更為嚴密，又或有效果與皇帝詔令之原意完全相反者。雖然丞相、御史議定之細節須奏請皇帝批准後始成法令，但皇帝對於刑罰之執行毫無實際經驗，故往往大臣之奏議即為皇帝之決定。以此推想其他政治事務，大臣之諮議對實際政治之影響極為巨大。

東漢之宰相為太尉、司徒、司空，合稱三公，官署稱三府。東漢間或置太傅錄尚書事，又間或拜任職於京師之中朝將軍。「太傅、中朝將軍與三公同參政事；太傅府、中朝將軍之幕府與三公府之職司類同，其職權所涉及之事項亦同樣『無所不統』，故合稱為『四府』、『五府』」。太傅與中朝將軍俱在稱五府，缺其一則稱四府。⁹朝廷有事，常下三公議，或謂下三府議；若其時有四府或五府，則謂下四府議、下五府議，今稱此類論議為「公府議」。

公府議可僅是諸公會議，諸公亦可令其府中之掾屬若干人自隨，一同參與會議。《後漢書·南匈奴傳》曰：建武二十八年，北匈奴遣使貢獻，乞和親。「帝下三府議酬答之宜。司徒掾班彪奏曰」云云(89/2946)。班彪當是隨司徒與議，其所奏言，或是其於會議中所言，或是會議之後，以言有未盡，別上書詳之。公府掾屬參與公府會議，何顯事最為清

9 參見廖伯源《東漢將軍制度之演變》，《中央研究院歷史語言研究所集刊》，六十本一分，1989年，頁163-167。

楚。《後漢書·黨錮列傳·何顛》曰：「及黨錮解，顛辟司空府。每三府會議，莫不推顛之長。」(67/2218)蓋顛以司空屬吏參與三府會議，議論最為切實可行，常為與會者所推崇。又《後漢書·應劭傳》曰：

[中平二年，遣左車騎將軍皇甫嵩西征邊章等寇亂。]嵩請發烏桓三千人。北軍中候鄒靖上言：「烏桓衆弱，宜開募鮮卑。」事下四府，大將軍掾韓卓議，以為「……募鮮卑輕騎五千，必有破敵之效」。劭駁之曰：……韓卓復與劭相難反覆。(48/1609—1610)

應劭在公府會議中與大將軍掾韓卓反覆辯論，韓卓蓋中朝將軍之屬吏隨將軍參與公府會議。其時應劭之官職無考。¹⁰公府議不但有公府掾屬參與，且間或有公府外之人士與議。如《後漢書·劉陶傳》曰：桓帝時，陶游太學，時有上書謂「宜改鑄大錢。事下四府羣僚及太學能言之士。陶上議」(57/1845)。陶蓋以太學生參與公府議。又《後漢書·續律曆志中》曰：靈帝熹平四年，有上書謂「曆元不正」，「詔書下三府，與儒林明道者詳議，務得道真。以羣臣會司徒府議」(志2/3037)。是此次公府議之參與者，除公府人員外，有所謂「儒林明道者」，當是討論的問題為曆法，官吏知者不多，故請學者專家與議。又據此條所言，公府會議當在司徒府舉行。

《後漢書·馬援傳》曰：

初，援在隴西上書，言宜如舊鑄五銖錢。事下三府，三府奏以為未可許，事遂寢。及援還，從公府求得前奏，難十餘條，乃隨牒解釋，更具表言。帝從之。(24/837)

皇帝令事下公府議，若事為奏章所言，當抄錄奏章副本發公府，以作為論議之對象，針對奏章所言，論其可否；議畢上奏，言是否同意，條列其理由，供皇帝決策之參考。三公為行政官員之階級最高者，多是為官數十年，嫻習法令故事，明於政事，又有眾多之屬吏為之考覈案驗，獻策與議。故公府議決者，皇帝多會照准如擬，除非皇帝對其事早有成見或有他說中皇帝之意。若諸公之意見不一，不能妥協，當諸說一並陳奏。《後漢書·劉愷傳》曰：

10 按此事時在中平二年(185)三月，見《後漢書·靈帝紀》(8/351—352)。《後漢書·應劭傳》曰：「劭……靈帝時學孝廉，辟車騎將軍何苗掾。中平二年[下述應劭與大將軍掾韓卓論議是否當徵發鮮卑事]。」(48/1609—1610)似謂中平二年三月此論議時，應劭為車騎將軍何苗掾。然何苗拜車騎將軍在中平四年(187)三月(見前引《東漢將軍制度之演變》之附表一「東漢將軍年表」，頁191)，應劭不可能在中平二年為車騎將軍何苗之掾，其時應劭之官職無考。

[愷爲司徒。安帝元初中，]征西校尉任尚以姦利被徵抵罪。尚曾副大將軍鄧騭，騭黨護之，而太尉馬英、司空李郃承望騭旨，不復先請，即獨解尚臧錮，愷不肯與議。後尚書案其事，二府並受譴咎，朝廷以此稱之。(39/1308)

大將軍與三公四府議，時鄧太后臨朝，外戚大將軍鄧騭有權勢，太尉馬英、司空李郃阿從鄧騭，議解任尚之禁錮。司徒劉愷「不肯與議」，有二解，一是未議之前已知鄧騭之意，不肯違法阿旨，乃藉故不參與會議。二是愷與會，但不肯聯署決議，此所以日後「朝廷以此稱之」。又此例之決議「不復先請」，即付之施行。顯示公府議決之事，較爲次要者，可逕付有司施行，不必請准。唯會議記錄仍當上奏，由尚書收文入檔，尚書且可查案其事。

又據上引《後漢書·馬援傳》，公府議決上奏後，論議之文件及所論之內容，詳細記錄，亦於公府中存檔，以方便他日之查覈。此所以馬援可以從公府中求得其前奏及公府難其建言之十餘條理由。

公府議多聽詔令召開，間或亦有三公以事有需要，召集公府會議。《後漢書·虞詡傳》曰：「永初四年，羌胡反亂……大將軍鄧騭……欲棄涼州……乃會公卿集議……議者咸同。[郎中虞]詡聞之，乃說[太尉]李脩……脩善其言，更集四府，皆從詡議。」(58/1866)太尉李脩「更集四府」議，似無請旨。然某公主動召集公府議，其事必不可數，蓋三公地位平行，無統隸之關係，若屢主動相召，似有專擅之嫌。公府議當以遵詔開議爲常態。

總而言之，公卿議當遵詔召開。公府議開會之前，諸公當各與其屬吏查考討論，對問題已有了解，始集會商議。諸公可獨自密議，亦可各領屬吏若干人與會，間或且有邀公府外之人士與會。與會者可在會中反覆辯論，言有未盡，又可別上書詳之。公府議畢，諸公聯署會議記錄上奏皇帝，供皇帝決策之參考。公府議決之事項，亦上奏請准施行。較爲次要之事項，公府議決可逕付有司執行，唯仍當上奏備查。

兩漢又有公卿議，蓋諸公(西漢丞相、御史大夫，東漢三公)與朝廷各政務分職機關之長官(九卿)集議。其例甚多，西漢之例如《漢書·外戚傳》曰：宣帝初立，「公卿議更立皇后」(97上/3965)。《漢書·蕭望之傳》曰：「匈奴呼韓邪單于來朝，詔公卿議其儀。」(78/3282)《漢書·韓延壽傳》曰：有奏劾左馮翊韓延壽。「事下公卿，皆以延壽……誣愬典法大臣……狡猾不道」(76/3215—3216)。東漢之例如《後漢書·徐防傳》曰：和帝時，司空徐防上疏。「以五經久遠，聖意難明，宜爲章句……詔書下公卿，皆從防言」(44/1500—1501)。《後漢書·周舉傳》曰：梁太后臨朝，以殤帝、順帝廟次難定，「詔下公卿」議(61/2029—30)。又《後漢書·應奉傳》曰：桓帝時，「武陵蠻詹山等四千餘人反叛，執縣令，屯結連年。詔下公卿議」(48/1608)。《後漢書·續五行志》曰：「延光四年冬，京都大疫。」注謂明年張衡上封事，言大疫之原因，乃請「臣愚以爲可使公卿處議」(志17/3350)。官員言事，自請下其事公卿議。可見公卿議在當時甚爲平常。

公卿議是公卿奉詔集議，上引諸例謂「詔公卿議」、「詔下公卿議」、「事下公卿」可見；

版權為香港中文大學
中國文化研究所所有
未經批准 不得翻印

非奉詔令，似不得召集公卿議事。《後漢書·朱儁傳》曰：「董卓擅政，以儁宿將，外甚親納而心實忌之。及關東兵盛，卓懼，數請公卿會議，徙都長安，儁輒止之。」(71/2311)按時董卓專擅朝政，雖可任意召公卿會議，但表面仍按照規矩，先請旨而後召議。可見須有詔令，乃得召集公卿議。

公卿議之與議者十餘人，若意見不一，應在上奏之會議記錄中，書明各人之意見。《後漢書·袁安傳》曰：

[和帝初，竇太后臨朝。]北單于爲耿夔所破，遁走……餘部不知所屬[……后兄車騎將軍憲]乃上立降者左鹿蠡王阿僇爲北單于，置中郎將領護，如南單于故事。事下公卿議，太尉宋由、太常丁鴻、光祿勳耿秉等十人議可許。[司徒袁]安與[司空]任隗奏，以爲「……今朔漠既定，宜令南單于反其北庭，并領降衆，無緣復更立阿僇，以增國費」。宗正劉方、大司農尹睦同安議。事奏，未以時定。(45/1520)

對於是否更立北單于，有正反兩種意見，兩種意見皆書寫上奏，以供決策之參考。時和帝年幼，竇太后臨朝稱制，決策者爲竇太后。此議「事奏，未以時定」，蓋竇太后爲某種原因延遲決策。

公卿議之與議者是朝廷實際負責政務之最高級官員，兩漢之「公」爲宰相，「卿」爲中央政府各政務分職機關之首長，有類今日之各部部長。就與會者之官職階級而言，公卿議與今日之內閣部長會議類似。唯公卿議非定時召開，而是奉旨開議，而且沒有決策權，其所議之意見書寫上奏，供皇帝決策之參考。公卿議之與議者人數不多，僅十餘人，容易各陳己見，對問題作充分之討論；而且各與議者熟識政事，明習法令故事，故公卿議之意見，當最受皇帝之重視。除非皇帝別有成見，一般都會採納公卿議之意見。可以說，公卿議當是漢代較常召開之朝廷論議，亦當是漢代政治中影響較大之朝廷論議。

兩漢又有親近臣議。皇帝之某些親信臣僚，經常侍從左右，得在宮內參與機密，輔佐決策，又常爲皇帝顧問之對象。有不欲公開之問題，皇帝常交付親近臣論議。上文「皇帝臨時召集某些官員會議」一節，謂有不欲在朝會公開之問題，皇帝召集某些親近之官員會議，此與本節「親近臣議」所述，大致類似。所不同者，上文之論議是皇帝親臨參與，或親自召問某些官員；本節所述者則皇帝不參與，僅聽取議論之結果。《漢書·韋玄成傳》曰：

[元帝已毀親盡宜毀之宗廟，後有疾，又夢祖宗譴責。]上詔問[丞相匡]衡，議欲復之，衡深言不可。上疾久不平，衡惶恐……告謝毀廟曰：「……皇帝願復修承祀，臣衡等咸以爲……罪盡在臣衡等，當受其咎。今皇帝尚未平，詔中朝臣具復毀廟之文。臣衡中朝臣咸復以爲天子之祀義有所斷……」(73/3121-3123)

元帝欲修復已毀之宗廟，丞相匡衡等議以爲不可。元帝又詔中朝臣議復，中朝臣爲皇帝最親近之臣僚。又《漢書·翟方進傳》曰：

版權為香港中文大學
中國文化研究所所有
未經批准 不得翻印

丞相、御史請遣掾史與司隸校尉、部刺史并力逐捕[浩商兄弟賓客]，察無狀者，奏可。司隸校尉涓勳奏言：「……臣幸得奉使，以督察公卿以下為職，今丞相[薛]宣請遣掾史，以宰士督察天子奉使命大夫，甚諱逆順之理……願下中朝特進列侯、將軍以下，正國法度。」議者以為丞相掾不宜移書督趣司隸。(84/3413)

大臣以年老罷官後，爵列侯而特別尊重者加號「特進」，稱為特進列侯。¹¹西漢後期在朝廷之將軍任期長，領京師之武力，在宮內參與政事，且多出身於外戚。¹²所謂「中朝特進列侯、將軍以下」，在西漢後期是皇帝之親近臣。此例是丞相、御史請遣掾史督司隸校尉、部刺史辦事，司隸校尉涓勳則自以為是天子之使者，若受制於丞相之掾史，於理不順，請下其事與皇帝之親近臣討論，以定是非，正法度。此事是當事之官員自請親近臣論議其事，則親近臣之論議在當時應非鮮見陌生之事。再者，此事牽涉丞相之權力，涓勳請下其事親近臣議，亦有利用皇帝之親近臣論議以影響皇帝，限制丞相權力之意。而皇帝欲懲罰丞相，在其事交下羣臣大議之前，或先付親近臣議論。《漢書·王嘉傳》曰：

[王嘉為丞相。]嘉封還益董賢戶事，上乃發怒，召嘉詣尚書……嘉免冠謝罪。事下將軍中朝者。光祿大夫孔光、左將軍公孫祿、右將軍王安、光祿勳馬宮、光祿大夫龔勝劾嘉迷國罔上不道，請與廷尉雜治……遂可光等奏……制曰：「票騎將軍、御史大夫、中二千石、二千石、諸大夫、博士、議郎議。」衛尉雲等五十人以為「如光等言可許」。議郎龔等以為「嘉言事前後相違，無所執守，不任宰相之職，宜奪爵土，免為庶人。」永信少府猛等十人以為「……宜示天下以寬和……」有詔假謁者節，召丞相詣廷尉詔獄。(86/3500—3501)

哀帝寵愛董賢，封賞過例，丞相王嘉守正諫諍而得罪，哀帝藉王嘉訟前廷尉梁相等人事，欲誅嘉。然誅無罪之大臣，恐羣臣抗議，乃先下其事親近臣議，親近臣知哀帝旨，阿旨羅織王嘉之罪名，然後再交付此案與羣臣大議，使羣臣確定親近臣所議之結果。此皇帝利用親近臣議以操縱輿論，而付羣臣大議又可推卸誅殺無罪大臣之責任。後節「羣臣大議」引《漢書·朱博傳》，謂哀帝定丞相朱博、御史大夫趙玄罪，先使中朝者雜問，議定罪名，再交付羣臣大議。王嘉案與朱博案可相互參考。

東漢有所謂尚書議。《後漢書·朱暉傳》曰：

11 參見廖伯源《漢代爵位制度試釋》，《新亞學報》，十卷一期(下)，1973年，頁111—121。

12 參見廖伯源《試論漢初功臣列侯及昭宣以後諸將軍之政治地位》，載《徐復觀先生紀念論文集》，臺北：臺灣學生書局，1986年，頁139—158。

[章帝時，]尚書張林上言：「〔……鹽利歸官及行均輸之法〕」於是詔諸尚書通議。
[尚書僕射朱]暉奏據林言不可施行，事遂寢。(43/1460)

所謂諸尚書通議，是諸尚書皆得參與，詳議其事。又《後漢書·胡廣傳》曰：

[順帝]時尚書令左雄議改察舉之制，限年四十以上，儒者試經學，文吏試章奏。
[胡]廣復與[史]敞、[郭]虔上書駁之，曰：「……竊見尚書令左雄議……明詔既許，復令臣等得與相參。竊惟王命之重，載在篇典……今以一臣之言，剗戾舊章，便利未明，衆心不厭……臣愚以爲可宣下百官，參其同異，然後覽擇勝否……」帝不從。(44/1506—1507)

按時胡廣爲尚書僕射，史敞、郭虔爲尚書，是順帝既許尚書令左雄改善察舉孝廉制，又令諸尚書「相參」左雄改革之內容。蓋原則上許可左雄之建議，其細節交尚書議，胡廣等不同意左雄之言，請下羣臣大議，帝不從。蓋帝以左雄之建議爲佳，不欲下羣臣議，橫生枝節。尚書爲樞機近臣，尚書議亦可謂是親近臣議。

事下官員商議、擬定處理之辦法，然後上奏供皇帝決策之參考，是官員助理皇帝統治國家之重要方式之一；而丞相、御史大夫及東漢之三公參與籌議之機會在百官中爲最多，影響決策之可能也最大。

使者聽取吏之言論

皇帝欲聽取某人之意見，除召之入宮內，親與討論外，¹³皇帝亦常派遣使者往聽取其議論，然後上奏。蓋皇帝不可能親自召見所有有意見之吏民，尤其是地方官員及庶民百姓。使者聽取吏民言論之例如下：

[劭於建安元年上書曰：]「……董仲舒老病致仕，朝廷每有政議，數遣廷尉張湯親至陋巷，問其得失……」(《後漢書·應劭傳》，48/1612—1613)

[永]爲涼州刺史。奏事京師訖，當之部，時有黑龍見東萊，上使尚書問永，受所欲言……元延元年，爲北地太守。時災異尤數，永當之官，上使衛尉淳于長受永所欲言。(《漢書·谷永傳》，85/3458—3465)

哀帝初即位，召尋待詔黃門，使侍中衛尉傅喜問尋曰：「間者水出地動，日月失度，星辰亂行，災異仍重，極言毋有所諱。」(《漢書·李尋傳》，75/3183)

[章帝初，]朝廷每有疑政，輒驛使諮問。蒼悉心以對，皆見納用。(《後漢書·東平憲王蒼傳》，42/1438)

13 對於某些尊重大臣，皇帝亦有駕臨其宅，親自諮詢者。如《漢書·張禹傳》：禹爲成帝師，年老罷相。上書者多言災異之應爲外戚王氏專政，成帝幸禹第，親問禹以天變(81/3351)。

上例俱是皇帝主動遣使者向人諮詢。受諮詢者或為皇帝所尊重之親戚長輩，如東平憲王蒼，或為某方面之專家，如谷永與李尋是陰陽災異之專家。又《漢書·蕭望之傳》曰：「天子〔宣帝〕拜望之為謁者。時上初即位，思進賢良，多上書言便宜，輒下望之問狀。」(78/3273)或是上書者之奏章言之不詳，宣帝使望之往問其詳；或是上書者於奏章中自請親見口陳或願對近臣。自請親見口陳如蕭望之前此見識於宣帝：

〔蕭望之為大行治禮丞，〕地節三年夏，京師雨雹，望之因是上疏，願賜清閒之宴，口陳災異之意。宣帝自在民間聞望之名，曰：「此東海蕭生邪？下少府宋畸問狀，無有所諱。」望之對……對奏，天子拜望之為謁者。(《漢書·蕭望之傳》，78/3273)〔建武中，梁統為太中大夫，〕以為法令既輕……宜重刑罰……乃上疏……事下三公、廷尉，議者以為……統今所定，不宜開可。統復上言曰：「有可以臣今所言，不可施行……願得召見，若對尚書近臣，口陳其要。」帝令尚書問狀，統對曰……議上，遂寢不報。(《後漢書·梁統傳》，34/1166—1169)

請求親見口陳是登龍捷徑，當不在少數。皇帝對此類請求，不可能俱親自召見，遣使者受所欲言是處理辦法之一。乃有上書者知皇帝親自召見之機會不太，退而求其次，請求願對近臣，以使自己之意見得上達天聽。上引《後漢書·梁統傳》謂梁統自請「願得召見，若對尚書近臣，口陳其要」，即是要求親見口陳或者對近臣。又《漢書·王商傳》謂「日有蝕之，太中大夫蜀郡張匡……上書願對近臣陳日蝕咎。下朝者左將軍丹等問匡」(82/3372)。張匡自請對近臣。《谷永傳》謂永上言，自請「願具書所言，因侍中奏陛下」(85/3454)。請使侍中轉奏其言，亦有自請對近臣之意。上書者自請願對近臣，據此推論，當時皇帝使近臣聽取吏民之言論並非特例，而是相當普通，為吏民意見上達皇帝之一途徑。

若皇帝對某事已有成見，而大臣仍諫諍不斷，喋喋不休，皇帝亦有遣使者往聽取其言論，實則與大臣辯論，說服大臣，使之不反對皇帝之政策。《漢書·嚴助傳》謂武帝「擢助為中大夫。後得朱買臣、吾丘壽王、司馬相如、主父偃、徐樂、嚴安、東方朔、枚皋、膠倉、終軍、嚴葱奇等，並在左右。是時征伐四夷，開置邊郡，軍旅數發，內改制度，朝廷多事……上令助等與大臣辯論，中外相應以義理之文，大臣數詘」(64上/2775)。是武帝以莊助¹⁴等言詞便給之輩為左右近臣，專為其政策辯護。其例如《史記·平津侯主父列傳》曰：

元朔三年……以〔公孫〕弘為御史大夫。是時通西南夷，東置滄海，北築朔方之郡。弘數諫，以為罷敝中國以奉無用之地，願罷之。於是天子乃使朱買臣等難弘置朔方

14 莊助，《史記》作莊助，《漢書》避漢明帝諱，作嚴助

之便。發十策，弘不得一。弘迺謝曰：「山東鄙人，不知其便若是，願罷西南夷、滄海而專奉朔方。」上乃許之。(112/2950)

開邊為武帝欲施行之政策，御史大夫公孫弘諫諍不斷，若不加以說服，則政策之正確性似有疑問，且有礙政策施行細節之制定及執行。武帝使朱買臣等人難弘，蓋排除其政策推行之阻力。所謂朱買臣等「發十策，弘不得一」，顏師古注《漢書》曰：「言其利害十條，弘無以應之。」(58/2620)當是謂朱買臣等言置朔方郡之利益有十項，公孫弘無一能反駁。公孫弘起白衣，數年而至公卿，何以「不堪」若此？蓋此乃其為官之道，韋昭言之甚明。《史記集解》引韋昭曰：「以弘之才，非不能得一也，以為不可，不敢逆上耳。」(112/2950)上引《史記·平津侯主父列傳》謂弘「每朝會議，開陳其端，令人主自擇，不肯面折庭爭」。又謂弘「嘗與公卿約議，至上前，皆倍其約以順上旨」(112/2950)。是韋昭所言，不得謂之無據。其次，使者秉君命往說服大臣，既知上意，可以順旨空言高論，不必顧忌該政策之施行是否合宜。如《史記·東越列傳》曰：「建元三年，閩越發兵圍東甌。東甌……告急天子。天子問太尉田蚡，蚡對曰：『越人相攻擊，固其常，又數反覆，不足以煩中國往救也。自秦時棄弗屬。』於是中大夫莊助詰蚡曰：『特患力弗能救，德弗能覆；誠能，何故棄之？且秦學咸陽而棄之，何乃越也！今小國以窮困來告急天子，天子弗振……又何以子萬國乎？』上曰：『太尉未足與計……』」(114/2980)莊助所言，俱是高調之空言，完全不顧及舉兵干預是否對國計民生有害。上引《漢書·嚴助傳》謂助等與大臣辯論，「大臣數詘」。蓋莊助等使者議論陳義甚高，不切實際，引經據典似乎甚有理由。與使者相反，大臣既在其位，執行政策，處理實際事務，其諫諍必須考慮周全，顧及國家百姓之利益與政策施行之困難，依實而言，不得隨意空論。

有諫諍者不在京師，武帝甚至遣使者往說服之。如《漢書·嚴助傳》曰：

〔建元六年，〕閩越復與兵擊南越〔……漢〕遣兩將軍將兵誅閩越。淮南王安上書諫……是時，漢兵遂出……閩越王弟餘善殺王以降。漢兵罷。上……諭淮南曰：「皇帝問淮南王……使中大夫助諭朕意，告王越事。」助諭意曰：「今者大王以發屯臨越事上書，陛下故遣臣助告王其事……於是王謝曰：『雖湯伐桀，文王伐崇，誠不過此。臣安妄以愚意狂言，階下不忍加誅，使使者臨詔臣安以所不聞，臣不勝厚幸！』」(64上/2777-2789)

15 建元二年(前139)十月，「太尉蚡免，官省」(《漢書·百官公卿表》，19下/767)。建元三年(前138)時，田蚡不為太尉，蓋以武帝舅，親幸，得言事。稱為太尉者，以其前任太尉，而其時太尉官省，無為太尉者，故得仍其舊稱。考詳王先謙《補注》引諸家之說(《漢書補注》，64上/1b。本文所引《漢書補注》為臺北藝文印書館景印光緒二十六年庚子(1900)長沙王氏校刊本)。

淮南王安之諫書與嚴助諭意所言均長篇大論，不錄。淮南王安上書諫諍時在漢廷發兵之後。16武帝在征閩越之役結束後，仍遣中大夫嚴助往諭意，說服淮南王安承認其諫諍之誤。蓋武帝為其政策之正確性辯護，亦外示其尊重臣下之議論。

羣臣大議

有重大而牽涉甚廣之事項，非倉促間可得結論，皇帝欲廣徵眾議，以便「兼聽」，往往下其事，令羣臣討論。與議者可各持己見，議論之內容記錄上奏，供皇帝決策之採擇。《史記·秦始皇本紀》曰：

〔始皇二十六年，丞相王綰等請封建諸皇子為王以填天下。〕始皇下其議於羣臣，羣臣皆以為便。廷尉李斯議曰：「〔……以為當廢封建，行郡縣制〕」始皇曰：「……廷尉議是。」分天下以為三十六郡。(6/238-239)

秦始皇已併天下，行郡縣制或封建制，其事關涉建國方略，當非在朝會中短時的議論所能決。羣臣皆是封建，當有長篇大論以立其說，反對者亦當有針對其說之反駁。竊以為此事之論議或集會多次，延長若干時日，最後上奏二派不同之意見，供始皇決策之參考。其他秦代下羣臣議之例，如始皇二十六年(前221)羣臣議帝號(《史記》，6/235-236)。又如三十四年(前213)因封建郡縣之爭議而惹起焚書令等(《史記》，6/254-255)。

漢代下羣臣議之例多不勝舉。漢代羣臣大議之與議者常數十至百餘人，下文所引《漢書·韋玄成傳》議宗廟事，與議者凡九十二人；《後漢書·續律曆志》延光論改曆，與議者至少一百二十七人。至於與議者之身分，散見下文所引各例：諸侯王、丞相、列侯、諸將軍、御史大夫、九卿、諸大夫、博士、議郎皆得與議。又《漢書·匈奴傳上》曰：「〔漢武帝時，二大將軍伐匈奴，匈奴大困。〕遣使好辭請和親。天子下其議，或言和親，或言遂臣之。丞相長史任敞曰：『匈奴新困，宜使為外臣，朝請於邊。』」(94上/3771)是丞相長史得與議。

《漢書·夏侯勝傳》曰：宣帝下羣臣議武帝廟樂，長信少府夏侯勝謂武帝窮兵贖武，無德於民，不宜立廟樂。「於是丞相〔祭〕義、御史大夫〔田〕廣明劾奏勝非議詔書，毀先帝，不道，及丞相長史黃霸阿縱勝，不舉劾，俱下獄」(75/3156-3157)。按其時羣臣大議，與議者丞相、御史以下數十人，皆親聞勝議，何以獨劾丞相長史黃霸「阿縱勝，不舉劾」之罪？疑羣臣大議在西漢由丞相主持，丞相長史則於大議中維持紀律，故有議不宜言者乃獨劾丞相長史不舉劾之罪。皇帝不與議，與議諸官以丞相地位最高，丞相主持羣臣大議亦甚

16 漢廷發兵擊閩越之前，當經過會議討論。政策決定後，乃籌備發兵。淮南王安居於藩國，不與會議。其諫書謂「今聞有司舉兵將以誅越」(64上/2777)，則其諫諍之時間，當在發兵之後。

為合理。《漢書·杜延年傳》曰：廷尉王平與少府徐仁治御史大夫桑弘羊反獄過輕，侍御史劾之。「少府徐仁即丞相車千秋女婿也，故千秋數為……言，恐[霍]光不聽，千秋即召中二千石、博士會公車門，議問……議者知大將軍指……明日，千秋封上衆議，光於是以前千秋擅召中二千石以下，外內異言」(60/2662-2663)。丞相車千秋召中二千石、博士集議，又由丞相封上衆議，可證西漢羣臣議由丞相召集主持。至霍光以千秋擅召中二千石以下，亦有其理。蓋羣臣議是遵照皇帝之命令舉行，詔令並指明所議事項。今車千秋並無受詔使議，而是為其女婿事自召中二千石以下議事，於法有所不合，故杜延年雖為車千秋開解，亦謂其「擅召中二千石，甚無狀」(60/2663)。

《後漢書·吳良傳》曰：吳良於明帝時「遷司徒長史。每處大議，輒據經典，不希旨偶俗，以徼時譽」(27/944)。是東漢之司徒長史參與羣臣大議。哀帝行三公制，丞相更名為大司徒。東漢亦行三公制，司徒是否沿西漢之舊，主持羣臣大議，其長史亦於大議之中維持紀律？無考。下文引《後漢書·班勇傳》謂太尉屬毛軫參與大議，推想東漢三公屬吏有一部分得隨三公參與羣臣大議。

羣臣會議之舉行地點，上引《漢書·杜延年傳》謂「千秋即召中二千石、博士會公車門，議問」。按公車門為皇宮之外牆門，此次會議或在公車門之門廳舉行。丞相府又有議事殿，丞相得在其地召集百官會議。¹⁷西漢羣臣大議之地點當無規定，應最常在丞相府之議事殿舉行。及至東漢，羣臣大議有在「朝堂」召開，如下文所引《後漢書·袁安傳》謂「詔百官議朝堂」，《後漢書·班勇傳》謂「召勇詣朝堂會議」，《後漢書·陳球傳》謂「大會朝堂」。此朝堂當是宮中皇帝朝見羣臣之殿堂，皇帝雖不出席，羣臣亦可在此朝堂中會議。羣臣大議亦有在司徒府中之議事殿舉行。《後漢書·續律曆志》曰：

靈帝熹平四年，五官郎中馮光、沛相上計掾陳晃言：「曆元不正……」乙卯，詔書下三府，與儒林明道者詳議，務得道真。以羣臣會司徒府議。(志2/3037)

《蔡邕集》記載此次會議中與議者之座位。《後漢書·續律曆志》注曰：

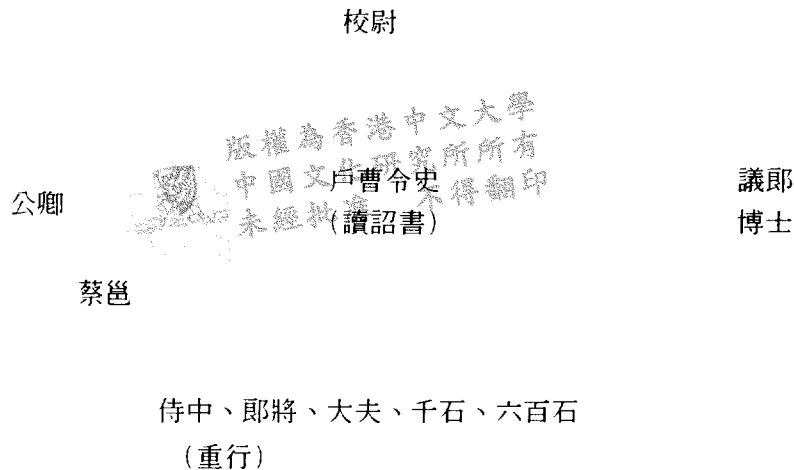
17 劉敦楨謂西漢丞相府「有百官朝會殿，國每有大事，天子車駕親幸其殿，與丞相百官決事」。並自注其所據為《後漢書·續百官志》「司徒」條(參見劉敦楨《大壯室筆記》中「兩漢官署」一節，《中國營造學社彙刊》，三卷三期，民國二十一年[1932]，頁137)。《後漢書·續百官志》注引應劭曰：「〔……丞相府舊在長安，有四出門，東漢三公同制，司徒府但有東西兩門。〕國每有大事，天子車駕親幸其殿。殿西王侯以下更衣併存……」(志24/3560)丞相於其府中大殿與百官議事，其例見《漢書·循吏傳·黃霸》：

〔霸為丞相〕時京兆尹張敞舍鸚雀飛集丞相府……敞奏霸曰：「竊見丞相請與中二千石博士雜問郡國上計長吏守丞……臣敞舍有鸚雀飛止丞相府屋上，丞相以下見者數百人……」(89/3632)

丞相與百官議事，最常集會之地點當是丞相府之議事殿。

《蔡邕集》載：「三月九日，百官會府，公殿下，東面，校尉南面，侍中、郎將、大夫、千石、六百石重行北面，議郎、博士西面。戶曹令史當坐中而讀詔書，公議。蔡邕前坐侍中西北，近公卿，與光、晃相難問是非焉。」(志2/3037)

謂蔡邕「與光、晃相難問是非」，光即上引《後漢書·續律曆志》之五官郎中馮光，晃即沛上計掾陳晃。此次論曆，由此二人提出，故此二人為問難之對象。此引文不提及九卿之座位，然文中有「蔡邕前坐侍中西北，近公卿」，推知九卿與三公同是在「殿下東面」。中坐讀詔書之戶曹令史是司徒之屬吏。今據上引文繪出「東漢司徒府羣臣大議座位圖」如下：



羣臣大議之議題，有議天子之廢立、18太子之廢立、19諸侯王之封建與廢奪、20皇帝

- 18 高后欲廢少帝，先使羣臣議(《漢書·高后紀》，3/98)。既誅諸呂，羣臣議立天子，事見《史記·呂太后本紀》(9/411)。又昭帝崩，亡嗣，羣臣議所立，立昌邑王，事見《漢書·霍光傳》(68/2937)。及昌邑王立二十七日，羣臣議廢之，亦見《霍光傳》(68/2937-2938)。《後漢書·李固傳》載質帝崩，羣臣爭議立清河王蒜抑立蠡吾侯志(後之桓帝)(63/2085-2086)。俱是羣臣大議皇帝廢立之例。
- 19 《後漢書·來歷傳》載安帝召公卿以下議廢立太子(15/590-591)。
- 20 議立燕王盧綰事見《史記·盧綰列傳》(93/2637)。議立代王恆事見《漢書·高帝紀》(1下/70)。議立吳王濞、燕王建事亦見《漢書·高帝紀》(1下/76-77)。漢武帝立三子為齊王、燕王、廣陵王，下羣臣議，其事詳於《史記·三王世家》(60/2105-2110)。光武帝詔羣臣議封其子，事見《後漢書·光武帝紀下》(1下/64-65)。羣臣議諸侯王罪惡，除正文已引錄者外，尚可見議廢廣川王去(《漢書·景十三王傳》，53/2432)及燕王定國(《史記·荆燕世家》，51/1997)。

之服飾、21宗廟禮儀、22郊祠之事、23封禪之儀式、24曆法之正誤、25皇室長者之尊號、26列侯之封建、27大臣之功罪賞罰及致仕、28政策之制定、29法令之制定與更改、30延長地方長吏之任期、31端正郡國之選舉、32占田、奴婢之限額、33還徙者，罷邊屯、34出兵平

- 21 高祖使大臣議皇帝服飾，事見《漢書·魏相傳》相奏疏(74/3140)。
- 22 《漢書·景帝紀》，使羣臣議文帝廟禮儀(5/137-138)。又正文引《漢書·韋玄成傳》有羣臣大議宗廟禮儀事。《後漢書·續祭祀志下》載建武十九年(43)，下羣臣議「先帝四廟當代親廟者及皇考廟事」(志9/3193-3194)。
- 23 《史記·武帝紀》載下公卿議郊祠鼓舞之樂(12/472)。《後漢書·續祭祀志上》載建武七年(31)，「詔三公曰：『漢當郊禘。其與卿大夫、博士議。』」(志7/3160)。
- 24 武帝與公卿諸生議封禪，事見《史記·武帝紀》(12/473)。
- 25 安帝延光元年(122)，詔「公卿百寮參議正處」曆法。順帝漢安二年(143)，詔三公百官雜議曆法。俱見《後漢書·續律曆志中》(志2/3035-3039)。
- 26 高后七年(前181)夏五月，使羣臣議太上皇妃昭靈夫人、高帝兄武哀侯伯、高帝姊宣夫人之尊號，事見《漢書·高后紀》(3/99-100)。又哀帝時，定陶傅太后欲稱尊號，亦使羣臣議，事詳《漢書·孔光傳》(81/3357)、《漢書·平帝紀》(12/349)及《漢書·鮑宣傳》(72/3087)。
- 27 高后下詔使議定列侯之朝位，事見《漢書·高后紀》(3/96)。宣帝時，下議封馮奉世，事見《漢書·馮奉世傳》(79/3294)。成帝下羣臣議封淳于長，事見《漢書·平當傳》(71/3050)。又哀帝欲封侯董賢，丞相王嘉上封事請「延問公卿大夫博士議郎，考合古今，明正其義，然後乃加爵土」(《漢書·王嘉傳》，86/3492)。
- 28 羣臣議丞相王嘉之罪名，見《漢書·王嘉傳》(86/3500-3501)。議金欽罪名見《漢書·金日磾傳》(68/2965)。議罰蓋寬饒見本傳(77/3247)。青州刺史王望專命開倉救災，「事畢上言，帝以望不先表請，章示百官，詳議其罪」。見《後漢書·劉平傳》附王望事(39/1297)。又和帝時，太尉張酺廷叱司隸校尉晏稱，見劾。帝以酺先帝師，詔羣臣議其罪。事見酺本傳(45/1533)。建武六年(30)，前將軍李通「以病上書乞身。詔下公卿羣臣議」。事見《後漢書·李通傳》(15/576)。
- 29 秦始皇下羣臣議封建郡縣，事見正文所引。
- 30 《漢書·刑法志》載孝文二年(前178)，詔羣臣議除相坐法(23/1104-1105)。武帝元朔元年(前128)，使羣臣議不舉賢良方正者應如何處罰，事見《漢書·武帝紀》(6/166-167)。《後漢書·光武紀上》載建武二年(26)三月，詔令「其與中二千石、諸大夫、博士、議郎議省刑法」(1上/29)。《後漢書·魯恭傳》載鄧太后詔公卿以下議斷獄之時間(25/881)。
- 31 《後漢書·朱浮傳》載建武六年，執金吾朱浮上疏請久任地方長吏，「帝下其議，羣臣多同於浮」(33/1141-1142)。
- 32 章帝建初中，「是時陳事者，多言郡國貢舉率非功次，故守職益懈而吏事覆疏，咎在州郡。有詔下公卿朝臣議」(《後漢書·章帝紀》，26/917)。
- 33 哀帝下羣臣議佔田與奴婢之限額，事見《漢書·食貨志上》(24上/1142-1143)。
- 34 章帝建初元年(76)，校書郎楊終上書請罷邊屯，聽徙邊之罪人歸其故鄉，帝下羣臣議(48/1597-1598)。

亂，戰爭之方略、³⁵棄邊郡、³⁶與邊疆民族之關係³⁷等等，舉凡國家應處理之事項，莫不可付諸羣臣大議。

羣臣大議之際，與議羣臣得各言其意見。不同之意見分別記錄，會議完畢由主持論議者奏上皇帝或由與議者聯署上奏。請見下列。

[淮南王安反事起。]天子曰：「……與諸侯王列侯會肆丞相諸侯議。」趙王彭祖、列侯臣讓等四十三人議，皆曰：「淮南王安甚大逆無道，謀反明白，當伏誅。」膠西王臣端議曰：「淮南王安廢法行邪，懷詐僞心，以亂天下……甚大逆無道，當伏其法。而論國吏二百石以上及比者，宗室近幸臣不在法中者，不能相教，當皆免官削爵爲士伍，毋得宦爲吏。其非吏，他贖死金二斤八兩……」丞相弘、廷尉湯等以聞。(《史記·淮南衡山列傳》，118/3094)

[元帝永光四年，下詔議罷郡國廟。]後月餘，復下詔曰：「……其與將軍、列侯、中二千石、二千石、諸大夫、博士議。」[丞相]玄成等四十四人奏議曰：「《禮》，王者始受命，諸侯始封之君，皆爲太祖……臣愚以爲高帝受命定天下，宜爲帝者太祖之廟，世世不毀，承後屬盡者宜毀……太上皇、孝惠、孝文、孝景廟皆親盡宜毀，皇考廟親未盡，如故。」[注引張晏曰：「悼皇考於元帝，祖也。']]大司馬車騎將軍許嘉等二十九人以爲孝文皇帝……德厚侔天地，利澤施四海，宜爲帝者太宗之廟。廷尉忠以爲孝武皇帝……宜爲世宗之廟。諫大夫尹更始等十八人以爲皇考廟……宜毀。(《漢書·韋玄成傳》，73/3116-3118)

[傅太后使孔鄉侯傅晏風丞相朱博、御史大夫趙玄奏免高武侯傅喜爲庶人。事發覺，有罪。哀帝使左將軍彭宣與中朝者雜問，以爲博不道，玄大不敬，晏不敬，俱當下詔獄。]制曰：「將軍、中二千石、二千石、諸大夫、博士、議郎議。」右將軍蠡望等四十四人以爲「如宣等言，可許。」諫大夫龔勝等十四人以爲「……晏……宜與博、玄同罪，罪皆不道。」(《漢書·朱博傳》，83/3407-3408)

安帝延光二年……詔書下公卿詳議[曆法]。太尉愷等上侍中施延等議：「……甲寅元與天相應……可施行。」博士黃廣、大行令任僉議，如《九道》。河南尹祉、太子舍人李泓等四十人議：「……《四分曆》……最得其正，不宜易。」愷等八十四人議，

35 《漢書·趙充國傳》載下羣臣議充國平羌之方略(69/2978, 2991)。《後漢書·南蠻傳》載順帝永和二年(137)，日南、象林蠻夷反。「明年，召公卿百官及四府掾屬，問其方略」(86/2837-2838)。又《皇甫嵩傳》載靈帝召羣臣會議，籌策討黃巾(71/2300)。

36 《後漢書·馬援傳》載建武十一年(35)，朝臣議欲棄金城破羌之西(24/835)。

37 武帝時，匈奴請和親，羣臣議許和親，或議遂臣之，事見《漢書·匈奴傳上》(94上/3771)。

宜從《太初》。尚書令忠上奏：「……不可任疑從虛，以非爲是。」上納其言，遂寢改曆事。（《後漢書·續律曆志中》，志2/3034—3035）

羣臣大議中，與議官員之意見當皆詳細分別記錄，各署議者之官職（或爵號）姓名。論議結束之後，主持論議之官員整理記錄，集中意見相同者爲一類：某官某人等若干人持何論議，如「諫大夫龔勝等十四人以爲……」云云。各種不同之意見分別臚列，即使某項意見僅一人所提，亦不忽略，寫成奏章，³⁸上奏皇帝。若一人上奏，上奏者當是主持論議者，如《杜延年傳》謂丞相「千秋封上衆議」。西漢時，丞相之官職最高，正常的狀況下當是由丞相主持羣臣大議及上奏論議之結果。間或亦有由與議者聯署上奏，如上引《淮南衡山列傳》謂「丞相弘、廷尉湯等以聞」。東漢三公俱是宰相，當是三公聯署上奏，如延光論改曆法，「太尉愷等上」奏。

大議之中，若有人提出較爲明確之意見，與議者又可就其意見反覆問難，以決定是否支持此方案。《後漢書·班勇傳》曰：

[安帝]元初六年，敦煌太守曹宗……請出兵五千人擊匈奴……因復取西域。鄧太后召勇詣朝堂會議。先是公卿多以爲宜閉玉門關，遂棄西域。勇上議曰：「……今曹宗徒恥於前負，欲報雪匈奴……臣愚以爲不可許也。舊敦煌郡有營兵三百人，今宜復之，復置護西域副校尉，居於敦煌，如永元故事。又宜遣西域長史將五百人屯樓蘭，西當焉耆、龜茲徑路，南疆鄯善、于闐心膽，北扞匈奴，東近敦煌。如此誠便。」尚書問勇曰：「今立副校尉，何以爲便？又置長史屯樓蘭，利害云何？」勇對曰：「……既爲胡虜節度，又禁漢人不得有所侵擾。故外夷歸心，匈奴畏威……若出屯樓蘭，足以招附其〔按指鄯善王〕心，愚以爲便。」長樂衛尉鐔顯、廷尉綦母參、司隸校尉崔據難曰：「朝廷前所以棄西域者，以其無益於中國而費難供也。今車師已屬匈奴，鄯善不可保信，一旦反覆，班將能保北虜不爲邊害乎？」勇對曰：「今中國置州牧者，以禁郡縣姦猾盜賊也。若州牧能保盜賊不起者，臣亦願以要斬保匈奴之不爲邊害也……今置校尉以扞撫西域，設長史以招懷諸國，若棄而不立，則西域望絕。望絕之後，屈就北虜，緣邊之郡將受困害，恐河西城門必復有晝閉之儆矣。今不廓開朝廷之德，而拘屯戍之費，若北虜遂熾，豈安邊久長之策哉！」太尉屬毛軫難曰：「今若置校尉，則西域駱驛遣使，求索無厭，與之則費難供，不與則失其心。一旦爲匈奴所迫，當復求救，則爲役大矣。」勇對曰：「……置校尉者，

38 今於史書中所見之羣臣論議結果之奏章，當經史家刪削修飾，非復奏章之原本。如謂某官某人等若干人持何論議，當不如史書之僅舉一人之官職（或爵號）姓名，而是所有持此意見者之官職（或爵號）姓名皆臚列清楚。

宣威布德，以繫諸國內向之心，以疑匈奴覬覦之情，而無財費耗國之慮也。且西域之人無它求索，其來入者，不過粟食而已。今若拒絕，執歸北屬，夷虜并力以寇并、涼，則中國之費不止千億。置之誠使。」於是從勇議，復敦煌郡營兵三百人，置西域副校尉居敦煌。雖復羈縻西域，然亦未能出屯。（《後漢書·班勇傳》，47/1587—1589）

班勇之議最為具體實在，故與議者就其方案問難討論，以決定是否支持也。史文雖云「從勇議」，實則僅從其議之部分。此例可見羣臣大議之際，討論情形之一斑。此例之討論尚算溫和，又有大議時，「廷爭連日，異同紛回」者；³⁹亦有大臣「各作色變容」，厲言相向者。請見下例：

〔章帝〕元和二年，武威太守孟雲上書：「北虜既已和親，而南部復往抄掠，北單于謂漢欺之，謀欲犯邊。宜還其生口，以安慰之。」詔百官議朝堂。公卿皆言……不可開許。〔太僕袁〕安獨曰：「北虜遣使奉獻和親，有得邊生口者，輒以歸漢，此明其畏威，而非先違約也。雲以大臣典邊，不宜負信於戎狄，還之足示中國優貸，而使邊人得安，誠便。」司徒桓虞改議從安。太尉鄭弘、司空第五倫皆恨之。弘因大言激勸虞曰：「諸言當還生口者，皆為不忠。」虞廷叱之，倫及大鴻臚韋彪各作色變容，司隸校尉舉奏，安等皆上印綬謝。肅宗詔報曰：「久議沈滯，各有所志。蓋事以議從，策由衆定，閭閻衍衍，得禮之容，寢嘿抑心，更非朝廷之福。君何尤而深謝？其各冠履。」帝竟從安議。（《後漢書·袁安傳》，45/1518—1519）

後〔傅燮〕拜議郎。會西羌反，邊章、韓遂作亂隴右，徵發天下，役賦無已。司徒崔烈以為宜棄涼州。詔會公卿百官，烈堅執先議。燮厲言曰：「斬司徒，天下乃安。」尚書郎楊贊奏燮廷辱大臣。帝以問燮〔……燮解釋有理〕（《後漢書·傅燮傳》，58/1875—1876）

與議者言詞容色過於激烈，辱及他人者，即見奏劾，得解釋或上印綬謝。是大議之中，此種情緒失控之場面當極罕見。東漢後期，外戚宦官權傾朝廷，亦有在大議中「意氣凶凶」者。如《後漢書·李固傳》曰：

〔外戚大將軍梁冀弑質帝，〕因議立嗣……乃召三公、中二千石、列侯大議所立。〔太尉李〕固、〔司徒胡〕廣、〔司空趙〕戒及大鴻臚杜喬皆以為清河王蒜明德著聞，又屬最尊親，宜立為嗣。先是蠡吾侯志當取冀妹，時在京師，冀欲立之。衆論既異，憤憤不得意，而未有以相奪。中常侍曹騰等聞而夜往說冀曰：「……清河王嚴明，

39 此語為班固言永平八年(65)議通北單于事，見《後漢書·班彪列傳下》(40下/1374)。

若果立，則將軍受禍不久矣。不如立蠡吾侯，富貴可長保也。」冀然其言。明日重會公卿，冀意氣凶凶，而言辭激切。自胡廣、趙戒以下，莫不懾憚之。皆曰：「惟大將軍令。」而固獨與社喬堅守本議。冀厲聲曰：「罷會。」……竟立蠡吾侯，是為桓帝。〔63/2085—2086〕

時梁冀妹梁太后臨朝稱制，冀權勢最盛，以大將軍主持大議，對於異議，反應激切，厲聲相向，使司徒、司空以下，均懾憚而附和之。此議選立天子，梁冀為維護其權勢，不顧禮儀風度。其事亦當不常見。東漢末之朝廷大議，有使宦官監議者。《陳球傳》曰：

熹平元年，竇太后崩……宦者積怨竇氏……欲別葬太后，而以馮貴人配祔。詔公卿大會朝堂，令中常侍趙忠監議……既議，坐者數百人，各瞻望中官，良久莫肯先言。趙忠曰：「議當時定。」怪公卿以下各相顧望。〔廷尉陳〕球曰：「皇太后以盛德良家，母臨天下，宜配先帝，是無所疑。」忠笑而言曰：「陳廷尉宜便操筆。」球即下議曰：「皇太后……按立聖明，承繼宗廟，功烈至重。先帝晏駕，因遇大獄……家雖獲罪，事非太后。今若別葬，誠失天下之望……」忠省球議，作色俛仰，蚩球曰：「陳廷尉建此議甚健！」球曰：「陳、竇既冤，皇太后無故幽閉，臣常痛心，天下憤歎。今日言之，退而受罪，宿昔之願。」公卿以下，皆從球議。（56/1832—1833）

宦官趙忠監議，態度輕佻。按靈帝初，太后父竇武欲去宦官之權勢，反為宦官所誅，太后見遷南宮雲臺。時靈帝年幼，宦官操縱朝政。此所以趙忠在羣臣大議中，隨便言笑作色。以宦官監議，亦非朝廷論議之常態。

羣臣論議之意見，僅供皇帝作決策之參考，接受與否，全在皇帝之裁決。上引秦始皇使羣臣議封建、郡縣孰可，羣臣皆是封建，獨廷尉李斯持郡縣制，與始皇欲集權中央之意合，始皇即採李斯之議，羣臣多數是封建制對始皇之決定並無影響。羣臣大議之奏章雖明言持各種意見者各若干人，但皇帝並不一定以持論者之多寡為取捨之考慮，而往往以合意為接受之條件。40《漢書·馮奉世傳》曰：

40 《漢書·霍光傳》曰：「元平元年，昭帝崩，亡嗣。武帝六男獨有廣陵王胥在，羣臣議所立，咸持廣陵王……光內不自安，郎有上書言「……唯在所宜，雖廢長立少可也。廣陵王不可以丞宗廟。」言合光意。光以其書視丞相〔楊〕敞等……即日承皇太后詔……迎昌邑王賀。」（68/2937）按皇太后即昭帝上官皇后，為霍光之外孫女，時年十四、五歲。昭帝時及宣帝初，霍光輔政，行皇帝之權。羣臣議立廣陵王，不合光意，光不取其議，猶豫不決者一月有餘。及有郎上書謂可廢長立幼，光乃意決，捨廣陵王而立昌邑王（參見Liu Pak-Yuen, *Les institutions politiques et la lutte pour le pouvoir au milieu de la dynastie des Han Anterieurs* [Paris: Institut des Hautes Etudes Chinoises, College de France, 1983], pp. 106—108）。霍光不是皇帝，只是輔政之權臣，就可以己意取捨羣臣議論之意見，則皇帝有此權力，至為明顯。

[奉世以衛候使西域，擅發諸國兵誅莎車王，定西域。]還，上甚說，下議封奉世。丞相、將軍皆曰：「……宜加爵土之賞。」少府蕭望之獨以奉世奉使有指，而擅矯制違命……不可以為後世法……奉世不宜受封。上善望之議，以奉世為光祿大夫、水衡都尉。(79/3294—3295)

按此事在宣帝時。議封馮奉世，有二派意見，少府蕭望之一人獨持不宜封，其他議者自丞相、將軍以下俱謂當封，宣帝以蕭望之所言合意，遂捨羣臣之言而採望之之議。又《漢書·賈捐之傳》曰：

[元帝]下詔曰：「珠崖虜殺吏民，背畔為逆，今廷議者或言可擊，或言可守，或欲棄之，其指各殊……今關東大困，倉庫空虛，無以相贍，又以動兵，非特勞民，凶年隨之。其罷珠崖郡……」(64下/2835)

棄珠崖郡之議，出自賈捐之。朝廷大議，意見有三，或攻或守或棄。丞相于定國是捐之，以為搖動百姓，煩擾中國，以克服邊遠之珠崖，甚為無謂，當棄珠崖郡。此言合元帝之意。遂棄珠崖郡。

甚至羣臣之議論無一合意，皇帝不採羣臣之議，而別下詔令。《史記·淮南衡山列傳》曰：

[淮南王長反事覺，召王至長安。丞相等奏：]「丞相臣張倉、典客臣馮敬行御史大夫事、宗正臣逸、廷尉臣賀、備盜賊中尉臣福昧死言……長當弃市，臣請論如法。」制曰：「朕不忍致法於王，其與列侯二千石議。」「臣倉、臣敬、臣逸、臣福、臣賀昧死言：臣謹與列侯吏二千石臣嬰等四十三人議，皆曰：『長不奉法度……』臣等議論如法。」制曰：「朕不忍致法於王，其赦長死罪，廢勿王。」(118/3077—3079)

淮南厲王長反案，長為文帝弟，故特別慎重，不輕付法曹，而下羣臣議。與議之大臣共有四十三人，俱同意依法懲罰，但文帝不接受羣臣所議之結論，而別以己意處置。顯示羣臣議只能提供意見，是否接受，仍在皇帝之獨裁。

不但羣臣議論之取捨權在皇帝，更有甚者，有議論不如上意，竟以直言得罪者。如上引《漢書·夏侯勝傳》載，勝於羣臣論議中直言武帝窮兵贖武，以至國困民貧，得罪下獄。連累丞相長史黃霸，以「不舉劾」夏侯勝，亦下獄(75/3156—3157)。下例亦可見之。

[宣為諫大夫。]是時帝祖母傅太后欲與成帝母俱稱尊號，封爵親屬，丞相孔光、大司空師丹、何武、大司馬傅喜始執正議，失傅太后指，皆免官。(《漢書·鮑宣傳》，72/3087)

版權為香港中文大學
中國文化研究所所有
未經批准 不得翻印

皇帝以納諫為美德，故大臣以議論不合意而得罪，當是少數之特異，非一般之情形。就以上例而言，夏侯勝嚴厲批評武帝，《鮑宣傳》之大臣反對哀帝祖母稱「太皇太后」，俱是得罪皇帝或其長輩親戚，以此而左遷、免官乃至下獄。其事已非單純之國家行政事務，而滲雜入皇室之人事關係，引起皇帝或皇室有力人士之不滿。大臣一般不會以議論受罰。

東漢後期外戚權臣專政，對於大議中持反對意見者，有罷免之者。如質帝既崩，議立嗣，外戚大將軍梁冀意在蠡吾侯，太尉李固、大鴻臚杜喬堅持當立清河王蒜，冀大怒罷議。固又「以書勸冀。冀愈激怒，乃說太后先策免固，竟立蠡吾侯，是為桓帝」（《後漢書·李固傳》，63/2085—2086）。又如《後漢書·盧植傳》曰：董卓入京，「陵虐朝廷，乃大會百官於朝堂，議欲廢立。羣僚無敢言，植獨抗議不同。卓怒罷會，將誅植……蔡邕……時見親於卓，故往請植事。又議郎彭伯諫卓曰：『盧尚書海內大儒，人之望也……』卓乃止，但免植官而已」（64/2119）。此是權臣排除異己，建立權威之作爲，非漢代朝廷論議之常態。

若大臣議論前後意見不同，皇帝或會詰問其前後變計之理由。41《漢書·趙充國傳》曰：「〔充國領兵伐羌。〕充國奏每上，輒下公卿議臣。初是充國計者什三，中什五，最後什八。有詔詰前言不便者，皆頓首服。」（69/2991）大臣承認前議錯誤，其事即了，不致因此受罰。

又有皇帝心懷成見，然恐見譏專斷，不欲貿然行之，乃先使羣臣議其事。羣臣議不合意，又使再議，至合意乃止。《漢書·刑法志》曰：

孝文二年〔……詔議廢相坐法〕左右丞相周勃、陳平奏言：「父母妻子同產相坐及收，所以累其心，使重犯法也……如其故便。」文帝復曰：「……朕未見其便，宜孰計之。」平、勃乃曰：「……臣等謹奉詔，盡除收律、相坐法。」（23/1104—1105）

此例雖僅言左右丞相奏言，當是羣臣議畢由丞相上奏其結果。此皇帝利用羣臣之議論，以支持其成見。就此例而言，君臣俱為治國安民，僅是其始意見不同，終以大臣放棄己見，以合皇帝之意。皇帝必欲大臣之議與其意合，除不欲有專斷之名外，亦對重大決策有分擔責任之企圖。此可謂皇帝利用羣臣之論議以實現其想法。西漢後期有皇帝利用衆議以行其私慾，王嘉、賈延所言最為清楚。《漢書·王嘉傳》曰：

41 《漢書·翟方進傳》曰：「〔方進為丞相，有天變災異，或言大臣宜當之。〕上遂賜冊曰：『皇帝問丞相：……君……一聽羣下言，用度不足，奏請一切增賦……變更無常。朕既不明，隨奏許可，後議者以為不便，制詔下君，君云賣酒醪。後請止，未盡月復奏議令賣酒醪……』」（84/3421—3423）此為成帝責翟方進之奏議前後變計，以致政令更改，當負責任。然成帝下冊丞相方進，有令丞相自殺以塞天變之意，其事不便明言。冊文所言，深文羅織，故奏議前後不同，亦成大罪。似不可以此例而謂大臣之議論，前後意見不同為罪惡。

〔丞相王嘉、御史大夫賈延諫哀帝封侯董賢，謂宜〕「……延問公卿大夫博士議郎，考合古今，明正其義，然後乃加爵士；不然，恐大失衆心，海內引領而議。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。前定陵侯淳于長初封，其事亦議。大司農谷永以長當封，衆人歸咎於永，先帝不獨蒙其譏……」(86/3492)

皇帝利用羣臣衆議以推卸責任，蓋必欲行其私慾而又無獨斷之勇氣，則羣臣大議已失其廣集衆計之長之本意矣。

在權臣秉政時，有在羣臣大議中威嚇與議者支持權臣之作爲，如《漢書·霍光傳》曰：

〔霍光欲廢昌邑王賀，〕遂召丞相、御史、將軍、列侯、中二千石、大夫、博士會議未央宮。光曰：「昌邑王行昏亂，恐危社稷，如何？」羣臣皆驚鄂失色，莫敢發言，但唯唯而已。田延年前，離席按劍，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。今羣下鼎沸，社稷將傾，且漢之傳諡常爲孝者，以長有天下，令宗廟血食也。如今漢家絕祀，將軍雖死，何面目見先帝於地下乎？今日之議，不得旋踵。羣臣後應者，臣請劍斬之。」光謝曰：「九卿責光是也。天下匈匈不安，光當受難。」於是議者皆叩頭，曰：「萬姓之命在於將軍，唯大將軍令。」(68/2937-2938)

田延年爲霍光之親近故吏，時爲大司農，前此曾以伊尹廢太甲事鼓勵霍光廢昌邑王。在羣臣大議中按劍威嚇與議者，蓋霍光操縱論議之手段。上文引《後漢書·李固傳》謂質帝崩後，議立新君，外戚梁冀「意氣凶凶，言辭激切」，亦是欲操縱論議。又漢末董卓專政，廢帝立帝，遷都長安，都曾召集羣臣大議。議有異言，董卓作色惡言，「奮首」大怒，以至「坐者震動」。⁴²董卓強迫羣臣同意其所欲爲，其人粗暴，作法甚爲難看。此數例亦可見權臣利用羣臣大議以推卸責任。

版權為香港中文大學
中國文化研究所所有
未經批准 結 論 不得翻印

本文分秦漢朝廷之論議爲皇帝親臨與否兩大類，皇帝親臨之論議有「定期朝會羣臣之論議」與「臨時召集某些官員會議」兩種形式，皇帝不參與之論議則分爲「事下某些官員籌議」、「使者聽取吏民之言論」、「羣臣大議」等三種形式，其中事下某些官員籌議，除事下該討論事項之專家與主管官員外，在西漢又有丞相議、丞相御史議，東漢有公府議、尚書議，至於公卿議與親近臣議則是兩漢均有。各種形式之論議並非各自獨立運作，而常是交

42 事見《後漢書·董卓傳》(72/2323-2324)、《楊彪傳》(54/1786-1787)及《盧植傳》(64/2119)。

版權為香港中文大學
中國文化研究所所有
未經批准 不得翻印

互作用，同一事件常先後經數種形式之論議。比如有官員奏上某事，皇帝或下其事公卿議，再使丞相御史議，然後在朝會中公開討論，有不能決，又交下羣臣大議，議不合意，可使再議，或交下親近大臣議。各種論議之先後並無一定之規定，但視事情之需要及皇帝之旨意而行。

《史記·三王世家》記載武帝三子策封為諸侯王，保留若干論議策封文書之原始形式及詳細記述文書上下之程序，其中可見朝廷論議策封事及決策之過程。初是大司馬霍去病奏請立皇子為諸侯王，此為事情之發起。⁴³御史光守尚書令收到霍去病之奏章後，於元狩六年(前117)三月二十八日乙亥奏上未央宮。武帝為示慎重，於同一日下其事御史，御史下丞相等大臣，使考論其事是否可行。丞相與中二千石、二千石大臣議，議畢，丞相、御史大夫、太常、大行令、太子少傅行宗正事領銜上奏，請立皇子閔、旦、胥為諸侯王，並「請所立國名」。按丞相「掌丞天子，助理萬機」，御史大夫職無不問，太常掌禮儀，大行令(即大鴻臚)掌諸侯王事，太子少傅職掌輔導皇太子，主太子官屬，⁴⁴亦當兼掌諸皇子事，宗正主宗室事，其職掌皆與策封皇子為諸侯王事有關，故由此數官領銜上奏。武帝收到奏章後，下制書謙讓，令「其更議以列侯家之」。是為再下其事，使羣臣大議，並提出議封皇子為列侯是否可行。丞相、御史大夫「與列侯臣嬰齊、中二千石、二千石臣賀、諫大夫、博士臣安等議」，以為諸侯王子封為列侯。若家皇子為列侯，則失尊卑之序，仍請立三位皇子為諸侯王，於三月二十九日丙子，奏上未央宮。武帝再下制書謙讓，仍謂「家以列侯可」。是第三次令羣臣議其事。丞相、御史大夫又與「列侯、吏二千石、諫大夫、博士臣慶等議」，仍以為當封三位皇子為諸侯王。其議於「四月癸未[六日]，奏未央宮，留中不下」。⁴⁵丞相、太僕行御史大夫事、太常、⁴⁶太子少傅行宗正事又上奏，謂「與列侯臣壽成

43 按大司馬霍去病奏請立皇子為諸侯王，似是策封皇子事之發起人。今以武帝之性格及武帝與去病之關係推測，霍去病之建議當是受意於武帝；或去病體會武帝之意，乃提出此建議。

44 《漢書·百官公卿表上》曰：「太子太傅、少傅，古官。屬官有太子門大夫、庶子、先馬、舍人。」(19上/733)不言太子太傅與少傅之職掌及其差別。《後漢書·續百官志》曰：「太子太傅一人，中二千石。本注曰：職掌輔導太子。禮如師，不領官屬。」又曰：「太子少傅，二千石。本注曰：亦以輔導為職，悉主太子官屬。」(志27/3606, 3608)是東漢之太子太傅職如太子之師傅，輔導太子，不領行政。太子少傅則以管領太子家之官屬為主要職掌。其制當沿襲西漢。

45 《史記·三王世家》記載武帝再命家三位皇子為列侯之「制」後，有「四月戊寅，奏未央宮」一句。緊接著是一篇丞相、御史大夫領銜之奏章，內容是回覆武帝之制，說明封皇子為列侯是尊卑失序，破壞體制，再請封三皇子為諸侯王。奏章之後，緊接著又有「四月癸未，奏未央宮，留中不下」一句。癸未所奏而「留中不下」者，當是前所述丞相、御史大夫領銜之奏章。然則戊寅所奏者為何，史文並無明言，是《三王世家》記載奏章制詔上下之程序，仍有刪削闕漏。

46 點校本《史記·三王世家》曰：「『丞相臣青翟、太僕臣賀、行御史大夫事太常臣充、太子少傅臣安行宗正事昧死言：……』」(60/2110)按此句之標點錯誤，當作「丞相臣青翟、太僕臣賀行御史大夫事、太常臣充、太子少傅臣安行宗正事昧死言：……」蓋太僕之排名不得在「行御史大夫事」之前。而《三王世家》之同一頁又有「『太僕臣賀行御史大夫事昧死言：太常臣充言……』」。

等二十七人議」，皆以為當立皇子為諸侯王，「……請令史官擇吉日，具禮儀上，御史奏輿地圖，他皆如前故事。」制曰：「可。」四月十九日丙申，太僕行御史大夫事上奏，謂太常使屬官卜，四月二十八日乙巳吉日，可立諸侯王。因奏上輿地圖，請所立國名。武帝乃「制曰：『立皇子閔為齊王，旦為燕王，胥為廣陵王。』」四月二十日丁酉，又奏未央宮，史不言所奏者何。四月二十六日癸卯，下封三位皇子為諸侯王之詔令，定四月二十八日乙巳策封(60/2105-2111)。

就以此事而言，先有大臣上奏，引起其事，下羣臣大議凡三次，第三次請封之奏章「留中不下」。所謂留中不下者，一般之解釋是皇帝對奏議尚未決定或不欲決定，而武帝在此例中所顯示者，是心欲為之而故示不欲。丞相等二十七位大臣又主動集議，然後上奏，仍持前議，並請擇吉日，具禮儀，奏輿地圖以封皇子為王，武帝乃可其事。前後經過四次羣臣大議乃決定其事。以時間言，從三月二十八日乙亥，守尚書令奏上大司馬之奏章始，至四月六日癸未，羣臣第三次議奏，留中不下，前後凡九日；至四月十九日丙申，行御史大夫事上奏策封之吉日，並奏輿地圖，請立國名，前後凡二十二日；至四月二十六日癸卯，下詔策封，前後凡二十九日。

今所以不厭其煩，詳細引述此事，非欲彰武帝虛偽做作，乃欲明漢廷之決策，往往反覆討論；而皇帝諮詢，羣臣論議之形式，常因人因事而變化運用。臣下得以各進其言，奏上供皇帝採擇。皇帝之決策能取衆智之長，此為皇帝專制政治下之一些合理成分。然臣下之論議決不可視為民主之議事制度，蓋議定之意見只提供皇帝決策之參考，合意者，皇帝採用之；若不合意，雖羣臣皆議是，皇帝則以為非而不取。臣下且有以議不合意而得罪下獄乃至喪命者。因此，在皇朝時期，朝廷論議之功能，往往視皇帝之不同而異。若皇帝以國家為念，以百姓利益為重，虛心納諫，則其選取之決定常為最合理有效者，朝廷論議之功用乃顯。若皇帝逞私慾，行邪僻，則可使親近臣阿旨論議，影響羣臣大議，其甚者令羣臣多次論議，至合意稱旨乃止，以達到操縱輿論之目的，並利用羣臣之論議以分擔其獨裁之責任。則朝廷論議成為皇帝行惡之工具矣。

本文所論之朝廷論議，與大臣之奏請有相同之處，又有不同之處而相輔相成。其相同者，蓋二者皆是臣下向皇帝貢獻意見，輔助皇帝決策。其不同者，蓋奏請為臣下主動向皇帝獻議、諫諍，所言事項無所限制。朝廷之論議則是皇帝主動下事羣臣，令其論議所下之問題，故論題明確。臣下之奏請，常下羣臣論議，議定之各種意見，又奏請皇帝裁決。奏請與朝廷之論議，為皇帝決策之二道重要程序。

Ways of Imperial Consultation and Court Deliberation in the Qin and Han Dynasties

(A Summary)

Liu Pak-Yuen

There were two ways of imperial consultation in the Qin and Han dynasties. First, when metropolitan officials held an audience with the emperor, the emperor would discuss political and administrative matters with them; second, the emperor would summon some officials to the court and asked their opinion on certain subjects. Court deliberation took three forms: first, deliberations in which members were confined to a few appointed officials; second, deliberations in which the imperial envoys played a key role; and third, the “grand deliberation”, in which the most important officials of the central government took part.

The above-mentioned ways of consultation and deliberation were not unrelated. Governmental matters were always discussed again and again in different ways. It seems that governmental decision-making in the Qin and Han dynasties was conducted in a very careful manner, and opposite opinions were respected in the debate. This is the rational aspect of the imperial system of ancient China. However, these features cannot be regarded as democratic because the opinions of officials were not binding on the emperor. We can find many examples that the emperor used these forms of deliberation and consultation to shift his political responsibility onto the officials in the historical records.

版權為香港中文大學
中國文化研究所所有
未經批准 不得翻印

版權為香港中文大學
中國文化研究所所有
未經批准 不得翻印