

漢代使者考論之二——使者與行政

官員之間關係及使者演變為行政官員的一些跡象

廖 伯 源

東吳大學歷史系

一、引論

皇朝時期官制演變的原則之一是「君主近臣，代起執政；品位既高，退居閒曹。」¹意謂皇帝不滿意官僚制度，乃派遣近臣干預官員的行政運作。宰相為官僚系統的首領，故皇帝對官僚制度的不滿往往以宰相為直接發洩的對象，造成皇權與相權的衝突；結果是皇帝近臣逐漸侵蝕宰相等官員的職權，架空宰相，成為新的宰相官。原來的宰相官雖然品位崇高，但已實際上沒有政治與行政責任，亦無權力，即所謂「退居閒曹」；新宰相官實際負責政務，責任漸大，品位漸高而庶務纏身，漸與皇帝疏遠而有隔膜；皇帝又會對其有所疑忌、不滿而派遣近臣干預，則前述官制演變又會不斷地重複發生。

此官制演變之原則，章太炎首先指出²，至今關於中國官制之研究對其說均無異言，而支持者則不少³；對官制之所以如此演變的原因，且有新的

1 李俊以此十六字為中國宰相制度演變之法則，作為其書之結論。見氏著中國宰相制度（上海：商務印書館，民國36年初版，民國55年臺1版）239頁。

2 章太炎，檢論，卷7「官統上」，收入章氏叢書，民國13年，浙江圖書館校刊本。

3 前引李俊撰中國宰相制度完全贊同章太炎的看法，並在其結論中引用章太炎的說法以解釋中國宰相制度演變的法則（239—240頁）。日本學者和田清撰「支那官制發達史上的三特色」一文（收入東亞史論叢，東京：生活社，1942年），謂中國官制的第一個特色是「波紋的循環發生」：君主近臣出為政府大臣，一波一波的後者取代前者，如拋石於池中，落水處不斷發生波紋向外擴散（159—162頁）。和田清的看法與章太炎的說法相同。勞榦（「論漢代的內朝與外朝」，史語所集刊13本，民國37年，267頁）與徐復觀（「漢代一人專制政治下的官制演變」，初刊於大陸雜誌38卷12期，臺北，民國58年，收入周秦漢政治社會結構之研

解釋。章太炎曾簡單地謂原因爲「人主之狎近幸，而憎尊望者之逼已。」⁴ 余英時從皇朝時期之政治格局是「君尊臣卑」着眼，謂皇帝擁有絕對的權力，可以按照自己的意志去修改官僚制度；另一方面，官僚制度本身有自主性，要求建立並維持若干普遍性的法度，而且官員往往自視爲國家社會的公僕，不認爲自己只是統治者的私臣。在皇帝要破壞法度時，官員會盡量抗拒，因此皇權與官僚團體常會發生磨擦；當官僚制度發展得不符合「君尊臣卑」的要求時，皇帝便調整官僚制度。宰相是官僚團體的首領，皇帝調整官僚制度，自然地就會改革宰相制度，所以宮庭內官一波一波地相繼取代爲宰相⁵。

儘管此官制演變的理論已爲史家普遍地接受，認爲確是皇朝時期官制演變的一項特色；而且其所以如此演變的原因也有言之成理、令人信服的解釋。但是，關於此官制演變理論本身一即此官制演變的過程一的研究，至今尙付闕如。章太炎的文章千字上下，僅觀察到同一官名在前一朝代爲皇帝近臣的官銜，到後一朝代却成爲宰相官銜的現象立論，僅有結論，而缺乏論證⁶。日本學者和田清所撰的「支那官制發達史上の三特色」，稱此官制演變的特色爲「波紋的循環發生」，與章太炎的文章相同，僅有觀察與結論⁷。至余英時撰「『君尊臣卑』下的君權與相權」，雖對此官制演變的原因提出新解釋，但其文章旨在闡明皇帝制度下君權與相權的關係，僅利用此官制演變的原則解釋皇權與官僚制度不斷發生磨擦，進而調整官僚制度的原因⁸；對

究，香港：新亞研究所，1972年，268—271頁）亦均持類似看法。十餘年前余英時撰寫「『君尊臣卑』下的君權與相權」（收入歷史與思想，臺北：聯經出版事業公司，民國65年初版），不但詳細說明章太炎此一官制演變的理論，解釋其如此演變的原因，並運用此理論去解釋皇朝時期君權與相權的關係（50—61頁）。最近鄭欽仁撰「帝國遺規兩千年——中國政治制度的特色」（收入中國文化新論制度篇，立國的宏規，臺北：聯經，民國71年）採取和田清的說法（14—18頁）。又林麗月撰「王者佐·社稷器——宰相制度」（收入前引立國的宏規）亦引用李俊、余英時的說法（116—117，127頁）。

4 前引章太炎，「宮統上」。

5 前引余英時撰，「『君尊臣卑』下的君權與相權」，50—61頁。關於官僚制度的自主性，余氏引用 S. N. Eisenstadt, *The Political Systems of Empires* (The Press of Glencoe, 1963) 274—275頁。

6 前引章太炎，「宮統上」。

7 前引和田清，「支那官制發達史上の三特色」，159—162頁。

8 前引余英時，「『君尊臣卑』下的君權與相權」，47—75頁。

於皇權調整官僚制度的過程，即此官制演變的過程，並不在意。當然，此官制演變理論在時間上涵蓋整個皇朝時期⁹，其演變的過程無疑是極為複雜的，是制度史家所當致力的大問題之一。

至此為止，對此官制演變理論的說明與解釋，都集中在君主近臣演變成為宰相¹⁰。其實此官制演變理論所包含的範圍，應擴大為涵蓋君主近臣可能演變成為任何行政官員。李俊所謂中國宰相制度演變的法則：「君主近臣，代起執政；品位既高，退居閒曹」，只是此官制演變的一部份。君主近臣不斷出而代替的，不但有執政的宰相，也有其他中央政府官員，甚至有些是地方政府的官員。

至於君主近臣如何不斷起而代替政府官員，則大致上可分為二種途徑。一種途徑是皇帝有意的調整改革官制：即皇帝不滿意官僚制度，明令把某些政府行政官員的某些職權，轉移給親信近臣。這種有意的改革，其轉變明確而時間短，史書多有記載。第二種途徑是自然的演變：即沒有明令的改革，而是在歷史環境、政治形勢下，官制逐漸自然調整轉變。其轉變的時間長，其甚者拖經幾個朝代才完成轉變，轉變的過程也隱晦不明，史書又無明確記載，要蒐集排比史例，經歸納分析綜合功夫，才能摸清來龍去脈。當然，官制演變的複雜遠非此簡單的分類所能規範，某些職權的轉移演變可能經過此二種途徑的多重交互過程。而且此二種官制變化途徑又各包含多種不同的類型；其細分與說明當要就個案的研究才可以做。就第二種途徑：官制的自然演變而言，其中一重要的類型是皇帝的使者為官制演變的媒介。使者是皇帝的代表，出而監督、指導各級行政官員，或越過行政系統直接執行皇帝的命令，都會侵奪行政官員的職權，部份使者甚至演變成為行政官員。這種現象凡是在君主專制之下都會發生，在漢代自不例外。以前撰「政治制度與西漢中期的權力鬭爭」¹¹和「漢代監軍制度試釋」¹²，都曾論及皇帝之使者及其性格，唯該二文皆另有主題，對使者未遑深論。今蒐集兩漢有關使者之史料

9 甚至還包括戰國時期，因為戰國時期所形成的新軍國在政治制度的型態上與秦漢以下的帝國是同類的。

10 前引章太炎、和田清、李俊、勞榦、徐復觀、余英時、鄭欽仁、林麗月諸文。

11 Liu Pak-Yuen, *Les Institutions politiques et la lutte pour le pouvoir au milieu de la dynastie des Han Antérieurs* (Paris: Institut des Hautes Études Chinoises, Collèges de France, 1983), pp.218-260, 337-339.

12 廖伯源，「漢代監軍制度試釋」，大陸雜誌70卷3期（臺北，民國74年3月），15—30頁。

，歸納使者執行之任務，分析使者之權力及其與行政官員之關係，並論使者轉變為行政官員之過程，希望經此討論，能對兩漢時期皇帝近臣出為行政官員的事實有較廣泛深入的了解，以印證上述官制演變的理論。此外，使者是皇帝的代表，干預政治及行政運作，其影響不容忽視。對兩漢使者的全面研究，當有助於了解漢代的政治史，亦有助於了解漢代乃至皇朝時期政權之性格。

整個研究篇幅甚大，本篇僅討論漢代使者與行政官員之關係及使者演變為行政官員的一些跡象。

二、使者與行政官員之關係

皇帝居於深宮之中，極少外出；對天下事情之消息掌握，除通過官員的行政報告外，又常遣使視察，以為耳目。使者視察之範圍甚廣，亦涉及官員及其才行吏治，而視察完畢覆命上奏，常與官員的利益、宦途有關。如史記卷一百八韓長孺列傳曰：韓安國「為御史大夫四歲餘，丞相田蚡死，安國行丞相事。奉引墮車，蹇。天子議置丞相，欲用安國，使使視之，蹇甚，乃更以平棘侯薛澤為丞相，安國病免。」使者覆命上奏，影響丞相之任命。又後漢書卷六十四盧植傳：植為北中郎將擊黃巾。「連戰破賊帥張角……帝遣小黃門左豐詣軍觀賊形勢。或勸植以賂送豐，植不肯。豐還言於帝曰：『廣宗賊易破耳，盧中郎固壘息軍，以待天誅。』帝怒，遂檻車徵植，減死一等。」是使者索賂不成，於覆命時中傷領兵主帥，至使其下獄。往視韓安國疾之使者或為實言；左豐則惡意誹謗。無論如何，皇帝通過使者了解官員及其治績，若聽信一面之詞，則官員之功過皆決於使者之口。

漢代有遣使者巡行天下，是遣使者若干人各往使命所指定的地方視察，為使者視察的型式之一¹³。既然是視察地方，故巡行天下使者之使命多有觀察吏治得失，奏劾不法官吏一項。即使詔命不載此項，但使者出使，凡有可以利國家，郡國以為便者，皆可上奏。地方長吏統治一方，其良窳影響至巨，奏免苛殘不法之守相令長，其效果比救濟孤寡，獎勵三老、孝弟，舉人才¹⁴

13 使者巡行天下，考詳另文之「巡行天下」節。

14 此數項常為巡行天下使者之使命。

等項爲大，且容易樹立聲譽。故使者巡行天下，常以對地方官之褒貶舉劾爲事。如漢書卷七十七寬饒傳曰：宣帝時，「寬饒爲太中大夫，使行風俗，多所稱舉貶黜，奉使稱意。」蓋宣帝重視地方吏治¹⁵，使者有關地方官吏之報告爲宣帝所關心。又漢書卷七十六王尊傳：尊爲益州刺史，「博士鄭寬中使行風俗，舉奏尊治狀，遷爲東平相。」及至東漢中葉以後，清濁之壁壘日益分明，士風激昂，清流士人之爲使者巡行天下更以監察地方吏治爲首務。如後漢書卷八十一雷義傳：義順帝時「守灌謁者，使持節督郡國行風俗，太守令長坐者凡七十人。」又如順帝紀：漢安元年，「遣侍中杜喬、光祿大夫周舉、守光祿大夫郭遵、馮羨、樂巴、張綱、周栩、劉班等八人分行州郡，班宣風化，舉質臧否。」卷六十一周舉傳謂此八使之使命爲「分行天下，其刺史二千石有臧罪顯明者驛馬上之，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。」而周舉「於是劾奏貪猾，表薦公清，朝廷稱之。」卷六十三杜喬傳則謂喬「使徇察兗州，表奏太山太守李固政爲天下第一；陳留太守梁讓、濟陰太守氾宮、濟北相崔琰等臧罪千萬以上。」卷五十六張綱傳則謂綱拜八使之一，「埋其車輪於洛陽都亭，曰：『豺狼當路，安問狐狸。』遂奏曰：『大將軍（梁）冀、河南尹（梁）不疑蒙外戚之援……甘心好貨，縱恣無底，多樹諂諛，以害忠良……』」又後漢書卷四十一第五種傳：種永壽中，以司徒掾清詔，使冀州廉察災害，舉奏刺史二千石以下刑免甚衆，棄官奔走者數十人。還，以奉使稱職。」又卷六十七黨錮范滂傳：滂爲清詔，使案察冀州，「滂……慨然有澄清天下之志，及至州境，守令自知臧污，望風解印綬去。」使者表彰，彈劾地方長吏，造成威勢，使地方長吏對使者言聽令從，後文再論。

又有某些使者，其使命專爲監督官員。監督官員分爲監察官員之行爲吏治和督促官員辦事。先言監察官員之例。史記卷八十七李斯列傳：「李斯子由爲三川守，羣盜吳廣等西略地，過去弗能禁……使者覆案三川相屬。」使者相屬而至，查察三川守李由是否失職。又漢書卷三十七田叔傳：田仁「後使刺三河」。史記卷一百四田叔列傳褚先生補曰：「仁已刺三河，三河太守皆下吏誅死。」是田仁爲使者刺察三河，彈劾失職爲姦利之太守也。又後漢書卷六十五張奐傳，延熹中，奐爲使匈奴中郎將「督幽、并、涼三州及度遼、烏桓營，並察刺史、二千石能否。」使匈奴中郎將爲使者，詳後文，是亦

15 詳見漢書卷89循吏傳。

使者監察地方長吏之例。

使者出使，其使命又有督促官員辦事。如督促官員搜捕人犯。史記卷一百八韓長孺列傳：公孫詭、羊勝說梁孝王干求繼承大統，又使謀殺漢大臣袁盎。「景帝遂聞詭、勝等計劃，乃遣使捕詭、勝，必得。漢使十輩至梁，相以下舉國大索。」至詭、勝自殺，漢使乃還報。是漢使者督促梁國相以下官員索捕人犯。類似例子如漢書卷四十五江充傳：江充告趙太子丹姦亂不法，「天子怒，遣使者詔郡發吏卒圍趙王宮收捕太子丹。」使者傳詔令，令地方長吏發兵逮捕趙太子，亦可謂是使者督促官員搜捕人犯。

使者督促地方官逐捕盜賊及造反者，其例甚多。如漢書卷十成帝紀：永始三年，山陽鐵官徒蘇令等反，經歷郡國十九，殺太守都尉。「遣丞相長史、御史中丞持節督趣逐捕，汝南太守嚴訢捕斬令等。」丞相長史、御史中丞持節，皆爲使者，督促地方長吏領兵擊捕叛逆。按使者督地方長吏討賊，自武帝至西漢末，多次遣繡衣直指爲之，地方長吏逐捕盜賊不力，繡衣直指且以軍興法從事，誅千石以下，奏誅二千石。及至東漢，朝廷遣謁者、侍御史、御史中丞或中郎將爲使者督州郡擊盜賊或作亂之蠻夷，幾成習慣¹⁶。

又有使者出督州郡繳輸糧食物資，如後漢書卷三十五張純傳；純於建武五年「拜太中大夫，使將潁川突騎，安集荆、徐、揚部，督委輸，監諸將營。」太中大夫本宮庭冗散官，使安集地方，督委輸、監軍營，純爲使者無疑。又卷六十四趙政傳：獻帝當還洛陽，衛將軍董承「表遣政使荊州，督租糧。政至，劉表卽遣兵詣洛陽助修宮室，軍資委輸，前後不絕。」是趙政爲使者，督促荊州刺史劉表運輸糧食物資到京城。

後漢書卷八十七西羌傳：順帝永建四年，尚書僕射虞諤上疏請復置朔方、西河、上郡。「書奏，帝乃復三郡，使謁者郭璜督促徙者各歸舊縣，繕城郭、置候驛，既而激河浚渠爲屯田。」三郡初復，諸事殷繁，故特遣使者督促地方長吏安置前此流徙之人民，修置城郭、驛站、候障、屯田。

使者又有出使徵發官署。皇帝日常需要之物品，由少府等官署供給，皇帝本不必自行徵發。但有特別情形，或皇帝一時興起，需要一些額外之物資，皇帝可遣使到官署徵發。如漢書卷六十八霍光傳，光廢昌邑王賀，譴責王之罪狀有「受璽以來二十七日，使者旁午持節詔諸官署徵發凡一千二百二十七事。」時昌邑王爲皇帝，興作太多，有違賢君無爲之旨，故光以此爲其罪狀

16 詳見前引「漢代監軍制度試釋」，22—26頁。

之一。但皇帝有權遣使者到官署徵發，則不必疑問。漢書卷九十三石顯傳曰：顯爲中書令，「顯嘗使至諸官有所徵發。」又卷七十七母將隆傳曰：隆爲執金吾，「時侍中董賢方貴，上使中黃門發武庫兵前後十輩送董賢及上乳母王阿舍。」皆是使者徵發官署之例。母將隆就此事諫諍：「武庫兵器天下公用，國家武備繕治造作，皆度大司農錢，大司農錢自乘輿不以給共養。共養勞賜壹出少府，蓋不以本減給末用，不以民力供浮費，別公私、示正路也。」此謂政府之支出由大司農統籌，而皇室宮庭之花消則出自少府¹⁷。然此僅爲原則。皇帝不遵守原則，徵發政府官署之財物，以作私人之使用賞賜，官府亦得聽命。母將隆所諫哀帝徵發武庫兵器賜董賢等人是其例。母將隆之諫書僅謂武庫兵器乃國家武備，不宜賜予弄臣之私家。並不否定使者徵發其事，亦不彈劾武庫官員失職。蓋使者奉使徵發，武庫官員聽從使者所傳之詔旨辦事，皆無誤失，其錯唯在哀帝濫用權力。就此例而言，使者奉使命得徵發官署之物品，官署主事不論使者所傳之詔命是否合理，皆得遵從¹⁸。使者徵發官署亦是使者督促行政官員辦事的型式之一。

上引使者督促官員辦事諸例，其涉及的事項有搜捕人犯、逐捕盜賊、討伐造反之蠻夷、繳送糧食物資、郡縣之重建及徵發官署等項；理論上應是無所不包，蓋皇帝欲辦何事，皆可遣使者督促官員辦理之。

上文爲行文方便，先討論使者監察官員，次論述使者督促官員辦事。其實使者在同一次出使中，往往同時督促官員辦事及監察官員，即所謂監督官員。蓋使者督趣官員辦事的過程中，對官員的辦事態度、能力，自然會有所認識，對該官員之才行更治，亦自然會有所見聞，因而彈劾或褒揚該官員，是即監察。如漢書卷七十一雋不疑傳：不疑爲郡文學，「武帝末，郡國盜賊羣起，暴勝之爲直指使者，衣繡衣持斧逐捕盜賊，督課郡國，東至海。以軍興誅不從命者，威振州郡。勝之聞不疑賢……遂表薦不疑。」暴勝之督郡國長吏逐捕盜賊，順便監察官員，表薦雋不疑。此二項使命如此相近，故有使者同時領有之。如漢書卷四十五江充傳：武帝「拜（充）爲直指繡衣使者，

17 大司農負責國家財政，而少府主帝室宮廷財政，考詳加藤繁「漢代國家財政和帝室財政的區別以及帝室財政的一考」，中國經濟史考證（臺北：華世出版社，民國65年中譯本），26—134頁。

18 使者傳詔命，官員必得服從執行。故有遣僞使者往徵發官署者。如漢書卷66劉屈釐傳：衛太子反，「太子亦遣使者矯制……發武庫兵。」往徵發官署而必遣僞使者，蓋使者徵發官署已成慣例。

督三輔盜賊，禁踰侈。貴戚近臣多奢僭，充皆舉劾奏請沒入車馬，令身待北軍擊匈奴，奏可。」江充督三輔盜賊，是督促三輔長吏逐捕盜賊；而禁踰侈，則是監察京畿奢侈僭越過度之官員貴戚。又如前引後漢書張奐傳：奐爲護匈奴中郎將，督幽、并、涼三州，並察刺史二千石能否，是同時督導官員辦事及監察官員。

使者出使，凡所以利國家百姓者，使者有自作主張指揮官員辦理之。如史記卷一百二十汲鄭列傳，「黯爲謁者……河內失火，延燒千餘家，上使黯往視之。還報曰：『……臣過河南，河南貧人傷水旱萬餘家，或父子相食，臣謹以便宜，持節發河南倉粟以振貧民……』」又如漢書卷六十四下終軍傳曰：「元鼎中，博士徐偃使行風俗，偃矯制使膠東、魯國鼓鑄鹽鐵。」二例皆使者自作主張，指揮官員辦理其使命以外的事。其行為是否有罪，另文再論。此二例顯示使者可以向地方官員發號施令，而地方官員聽從使者的命令而執行之。汲黯傳謂黯「持節發河南倉粟」，蓋以節表示其使者之身份，而向河南太守發布命令，令其開倉振濟災民。節是皇帝授予權力的信物¹⁹，持節使者擁有皇帝授予的權力，百官得服從其命令。史記一一四東越列傳：「建元三年，閩越發兵圍東甌……上曰：『……吾初卽位，不欲出虎符發兵郡國。』乃遣莊助以節發兵會稽，會稽太守欲距不發兵，助乃斬一司馬，諭意指，遂發兵浮海救東甌。」正常的手續，發兵須使者持虎符至郡國齒符，符合乃得發兵²⁰。武帝不欲按正常程序出虎符發兵²¹，而遣使至會稽郡以節發

19 節爲八尺長之竹桿，飾以三層鶡牛尾。初漢節純赤，及衛太子反，亦持赤節，「故更爲黃旄，加以相別」（漢書卷66劉屈羣傳）。及王莽篡漢，易服色，「使節之旄旛皆純黃，其署曰新使五威節」（卷99上王莽傳）節爲皇帝授予權力之信物，持節者得指揮官員，考詳另文之「使者信物」節。

20 漢代之虎符，以銅爲之，故又稱銅虎符，爲六寸長的銅制虎形物，中間剖開爲二，右邊留在京師，左邊頒予郡國守相。使者奉使到郡國發兵，皇帝必賜使者右邊虎符；使者至郡國，與守相所持之左邊虎符齒合，符合無誤，守相才聽命使者發兵。考詳另文之「使者信物」節。

21 武帝不出虎符發兵，而令莊助以節發兵會稽郡，是欲予人印象以爲是莊助出使，見便宜以節令會稽太守發兵。何以武帝捨正常之程序而用權宜之辦法。或是武帝恐予人濶武之印象。或其時武帝之祖母竇太后尙在，干預政治。「竇太后好黃帝、老子言，（景）帝及太子諸竇不得不讀黃帝老子，尊其術。」（史記卷49外戚世家）武帝初年用竇嬰爲丞相，田蚡爲太尉，趙綰爲御史大夫，王臧爲郎中令，迎魯申公興儒術。趙綰等又奏請不必再奏事竇太后。竇太后大怒，竇嬰、田蚡免官，趙綰、王臧下獄死（史記 107 魏其武安侯列傳，漢書卷 6 武帝紀）。是武帝初年，竇太后在政治上權威甚大，武帝不敢明日張膽地出虎符發兵，可能是恐竇

兵，蓋固知持節使者之命令常爲地方官員所服從。會稽太守以手續不合，欲拒絕發兵，使者莊助以節斬一司馬；司馬爲中級武官，無罪而爲使者立威之犧牲品，會稽太守亦爲威嚇而不得不聽從命令。使者對官員之威勢可見。

上引文謂使者斬一司馬，使者似有專誅殺官員之權力；其實不然，使者似只有在用軍興法時，方得專誅殺。前引漢書雋不疑傳：武帝末，「暴勝之爲直指使者，衣繡衣持斧逐捕盜賊，督課郡國，東至海，以軍興誅不從命者，威振郡國。」暴勝之等持斧出使，與一般使者有異，恐出使時就賦予專誅殺之權，故得以軍興法誅不從命者。而卷九十八元后傳謂暴勝之等「奏殺二千石，誅千石以下。」注師古曰：「二千石奏而殺之，其千石以下則得專誅。」是即使以軍興法行事，其專誅的權力亦有限制。謹得專殺千石以下的官員，至二千石及以上的高官，則要上奏請示²²。上引史記東越列傳，使者莊助以節斬一司馬。既然莊助是在武帝授意下往發兵，爲達到發兵的目的，莊助或是引用軍興法，以不從命罪誅一司馬。郡府之司馬，秩在千石或千石以下²³，使者得用軍興法專誅之。又史記卷一百六吳王濞列傳：吳楚七國反，吳王客「周丘得節，夜馳入下邳……至傳舍，召令，令入戶，使從者以罪斬令。」周丘冒充使者，召下邳令而斬之。據漢書百官公卿表，縣令秩千石至六百石。其時有兵事，僞使者若以軍興法斬縣令，與上文所謂使者以軍興法得專誅千石以下，並不衝突。故周丘得順利斬下邳令。而後漢書卷一上光武帝紀曰：建武四年八月，「太中大夫徐惲擅殺臨淮太守劉度，惲坐誅。」太中大夫本宮庭冗散官，徐惲得誅臨淮太守，當是使者。其時天下未定，惲或得引用軍興法，然太守乃二千石官，使者若以其有罪，當先奏請，惲不奏而殺之，故坐誅。

雖然使者在利用軍興法才能專誅殺千石以下的官員，在正常情形下，使者無專殺的權力。但使者爲皇帝的代表，官員得聽其命令，受其指揮，乃至

太后責難干預。

22 漢書卷66王訢傳謂「暴勝之持斧逐捕盜賊，以軍興從事，誅二千石以下。」與元后傳所謂「奏殺二千石，誅千石以下」有異。元后傳所言較爲清楚，似當從之。然有矛盾之例子。後漢書卷81索盧放傳：放爲東郡門下掾。「更始時使者督行郡國，太守有事當就斬刑。」放說使者赦免太守。太守爲二千石官，是此例之使者得專誅二千石。此或特例！資料太少，且有矛盾，難作確定之斷語。

23 後漢書續志24續百官志謂將軍之屬吏曰：「長史、司馬皆一人，千石。」郡府司馬之地位不會比將軍府之司馬爲高，故郡府之司馬秩最高爲千石。

其下令誅殺，官員亦不敢反抗，只得順從就死。以上引諸例見之，莊助誅會稽郡之司馬，並無詔令，僅以節指揮誅殺。吳王濞傳，周丘召斬下邳令，雖有政變之性質，但冒充使者到下邳而能殺其令，當賴使者對官員之權威。至光武紀徐惲出使到臨淮郡，擅殺其太守，無論是否引用軍興法，都是違法，但仍能殺臨淮太守者，亦當賴使者對官員的權威。蓋使者是否違法，只有在其覆命後，皇帝及監察之官員在審查其出使時行爲是否有乖使命，才能確定。官員面對使者，只能服從其命令，不得反抗。此所以使者可以自作主張，指揮官員倣其使命以外的事，乃至能擅殺官員。

另文論使者之使命，有「迫令自殺」節，謂有使者出使持詔書迫令宗室大臣自殺。又史記卷五十六陳丞相世家：樊噲以相國將兵伐燕王盧綰，人有譖樊噲者，高帝怒，召陳平、周勃曰：「『陳平亟馳傳載勃代噲將，平至軍中即斬噲頭。』」陳平出使，其使命之一是斬領兵征伐的將軍；與使者奉詔迫令大臣自殺類似。其事雖與上文所述使者擅殺官員不同，但使者奉詔往誅殺大臣，必然提高使者之權威，久而久之，使者擅令誅官員亦爲官吏視爲當然之事而不敢抗拒其命令。

使者爲皇帝之代表，奉詔出使，或監察官員，或向官員傳達命令，乃至干預行政事務，往往使官員窮以應付，以使者之來臨爲苦事。史記卷五十三蕭相國世家曰：「漢三年，漢王與項羽相距京索之間，上數使使勞苦丞相。」所謂「數使使勞苦丞相」，蓋高祖征戰在外，丞相蕭何統治後方，高祖恐何生異心，乃頻頻遣使者監察干預丞相之職事，蕭何深以爲苦。及人說蕭何悉遣其家族能勝兵者隨高祖出征，高祖才放心，不復頻遣使者，則丞相以安。又漢書卷六十九趙充國傳：宣帝時，後將軍趙充國領兵平羌，宣帝璽書促充國急擊羌，充國則主屯田以待羌敵，有違上意，充國子中郎將卬懼，「使客諫充國曰：『……一旦不合上意，遣繡衣來責將軍，將軍之身不能自保，何國家之安？』」繡衣卽上文之繡衣直指使者，其奉詔來責將軍，可使將軍之身不保。上引陳丞相世家謂高祖遣陳平往斬領兵征伐之樊噲。陳平恐得罪高后及高祖後悔，不斬噲而召捕之，檻車送京師。又史記卷一一五朝鮮列傳：左將軍荀彘與樓船將軍楊僕各領兵擊朝鮮，二將軍不合，天子使濟南太守公孫遂往正之。遂至，「而以節召樓船將軍入左將軍營計事，卽命左將軍麾下執捕樓船將軍，幷其軍。以報天子，天子誅遂。」此二事可爲趙充國傳客所云云之例證。使者不但可依上意斥責將軍，且得奉詔誅殺逮捕將軍，甚至可以自作主張逮捕將軍。則使者之來臨，必對官員造成壓力。漢書卷九十九

下王莽傳：田況上書諫莽曰：「『……盜賊……延曼連州，乃遣將率多發使者傳相監趣，郡縣力事上官，應塞詰對，共酒食，具資用，以救斷斬（注師古曰：交懼斬死之刑也），不給（注師古曰：給，暇也）復憂盜賊，治官事……宜盡徵還乘傳諸使者，以休息郡縣……』」使者所至，當地之官員恐其彈劾，或戰戰兢兢，不敢稍爲輕慢；其下者或專以供奉侍候使者爲務。而不肖之使者，或藉勢對官員予取予求。上文引後漢書盧植傳謂小黃門左豐使觀察北中郎將盧植擊黃巾之形勢，索賂不成，乃誣陷植。可以爲證。

使者既爲皇帝之代表，故官員對其特別禮敬。史記一一七司馬相如列傳曰：「天子……乃拜相如爲中郎將，建節往使……因巴、蜀吏幣物以賂西夷。至蜀，蜀太守以下郊迎，縣令負弩矢先驅。」若使者傳宣詔令，接受詔令之官員需跪拜。如漢書卷八十六王嘉傳：哀帝「有詔假謁者節，召丞相詣廷尉詔獄。使者既到府……嘉遂裝出，見使者再拜受詔，乘吏小車去蓋不冠，隨使者詣廷尉。」而卷七十八蕭望之傳曰：望之爲御史大夫，丞相司直奏劾望之曰：「『侍中謁者良使丞制詔望之，望之再拜已；良與望之言，望之不起，因故下手，而謂御史曰良禮不備……』」於是策望之曰：『有司奏君責使者禮……』」。丞相王嘉與御史大夫蕭望之接詔時都再拜。按此二例之使者皆謁者，其一加官侍中。謁者爲光祿勳之屬官，秩僅比六百石，御史大夫中二千石，位九卿之右，丞相則萬石，爲西漢最高級的官員，然接受使者所傳之詔書時，仍要跪拜，是臣下跪拜接受詔書，乃是常制，使者宣讀授予詔書，亦因此連帶而得受接旨者之跪拜大禮。又蕭望之傳謂使者禮有所缺，望之伏地不起；後又對其屬下之御史謂使者禮不備。此爲其所受彈劾的罪狀之一。觀宣帝之策，亦以望之責使者禮不備爲有罪。是不論官員之秩位是否比使者之本官高，皆當對使者禮敬有加，稍有怠慢，即受彈劾，而使者之禮貌不周，官員亦不得私下批評，否則有罪。

三、使者演變為行政官員的一些跡象

使者演變爲行政官員的過程，史書並無明言，其事隱晦，又演變的過程往往經歷數百年乃至數個朝代，其演變途徑複雜，詳考不易，歸納其演變途徑之模式更難，下文所述，不敢謂是使者演變爲行政官員之途徑，或可說是其中的一些跡象而已。空言難明，不如實例解釋之易曉，僅以若干個案爲

例，以說明之。

(一) 臨時差遣之使命轉變為某官職之固定職掌

使者奉詔出使，執行某一使命，本為臨時差遣，使命完成，其使者之身份就結束。但有某種使命，習慣性常遣某一官職之官員出使執行，久而久之，該使命漸變成該官職之固定職掌，下列個案可見之。

1. 謁者召致廷尉

對於犯法或得罪之官員，皇帝可下令由司法機關逮捕，或派遣使者往收捕人犯²⁴。但對某些受尊重之大臣，不欲公開收縛，皇帝派遣使者，召其自動下獄。在西漢晚期，習慣上派遣謁者召犯官致廷尉，即為下獄。漢書卷七十八蕭望之傳：宦官弘恭、石顯譖誣大臣蕭望之、周堪、劉更生等，「請謁者召致廷尉。即上初即位，不省謁者召致廷尉為下獄也，可其奏。後上召堪、更生，曰『繫獄』。上大驚曰：『非但廷尉問邪？』」謁者召某人致廷尉，與下某人獄同義，此當是在宣帝時或以前就已形成的慣例。元帝初即位，不知「謁者召致廷尉」之含義，當是在為太子時不預庶事，對朝廷之故事不熟習。但宮內或政府之官員則知之，故召官員下獄必遣謁者。如蕭望之傳又曰：弘恭、石顯等後又譖望之，請下獄。「上乃可其奏。顯等封以付謁者，敕令召望之手付。因令太常急發執金吾車騎馳圍其第。使者至，召望之。」封以付謁者令其手付望之者，是下望之獄的詔書，雖同時令太常圍堵，但往宣讀詔令者，乃是謁者。而奏請下某人獄，其奏章亦謂請遣謁者召某人詣廷尉獄。如漢書卷八十五朱博傳：左將軍彭宣等劾奏丞相朱博、御史大夫趙玄及傳晏曰：「『……臣請詔謁者召博、玄、晏詣廷尉詔獄』……假謁者節召丞相詣廷尉詔獄。」又如卷八十六王嘉傳：丞相王嘉得罪，哀帝怒，下中朝者議，光祿大夫孔光等「請謁者召嘉詣廷尉詔獄……有詔假謁者節，召丞相詣廷尉詔獄。使者既到府……嘉遂裝出，見使者再拜受詔……隨使者詣廷尉。」奏請逮捕某人，何以在奏章中指明要遣謁者往召之？此蓋如上所言，遣謁者往召犯官下獄，已成慣例²⁵。故奏請者心中所想的是逮捕某大臣，自然

24 考詳另文之使者「干預司法」節。

25 此類例子尚有：(1)漢書卷82王商傳：左將軍史丹等奏丞相王商「『……不尊法度……臣請詔謁者召商詣若盧詔獄。』」(2)漢書卷79馮奉世傳：奉世子參以列侯奉朝請。參姊中山王太后為傅太后所陷。「參以同產相坐，謁者承制召參詣廷尉。」(3)漢書卷68金日磾傳：金欽有罪，「謁者召欽詣詔獄。」

就寫出當時習慣逮捕大臣之方法。

謁者爲光祿勳之屬官，漢書卷十九上百官公卿表曰：「謁者掌賓贊受事，員七十人，秩比六百石，有僕射。」後漢書續志卷二十五續百官志曰：「常侍謁者五人……本注曰：主殿上時節威儀。謁者三十人……本注曰：掌賓贊受事及上章報問。將大夫以下之喪，掌使弔。」後漢書卷四十七梁懂得傳謂何熙爲謁者，「善爲威容，贊拜殿中，音動左右。」注引漢舊儀曰：「謁者缺，選郎中美鬚大聲者以補之。」蓋謁者掌主殿中之禮儀秩序，迎賓及宣呼來賓之官爵姓名，又往來傳達，故需要儀容佳，聲音大者爲之。

往召犯官詣廷尉獄非謁者本職，初爲臨時差遣，至西漢晚期成爲慣例如上述，是使者臨時差遣之使命漸成爲某官職的固定職掌之一事例。

2. 侍中臨飭上計吏

郡國上計京師，上計吏的職責之一是「承中央詔勅，宣達於守相，以爲行爲之準則。」²⁶勅令上計吏者，除中央治計、察計主管丞相、御史大夫外²⁷，皇帝亦遣近臣。如侍中奉詔往臨飭上計吏，其事蓋肇端於宣帝時。漢書卷八十九循吏黃霸傳曰：

「（京兆尹張敞奏曰）：『……（丞相黃霸）欲在法令之外，加定條例，以次第郡國之高下。恐上計吏畏丞相指歸，舍法令各爲私數，務相增加，澆淳散樸，並行僞貌，有名無實……漢家……律令，所以勸善禁姦，條貫詳備，不可復加。宜令貴臣明飭長吏守丞歸告二千石，舉三老、孝弟、力田、孝廉、廉吏務得其人，郡事皆以義法令檢式，毋得擅爲條數，敢挾詐僞以奸名譽者必先受戮，以正明好惡。』天子嘉納敞言，召上計吏，使侍中臨飭如敞指意。」

是侍中奉使臨飭上計吏，起因於宣帝不滿意丞相訓令上計吏之內容。按侍中於西漢爲加官，加侍中者得入禁中（漢書卷十九上百官公卿表），乃皇帝之親近。以近臣出對上計吏宣詔諭意，是皇帝近臣干涉侵蝕行政官職權之一例。其事以後成爲制度，至魏晉南北朝仍有其事。黃霸傳補注引沈欽韓曰：

「晉書王渾傳：武帝訪渾元會問郡國計吏方俗之宜。渾奏曰：舊三朝元會前，計吏詣軒下，侍中讀詔，計吏跪受。隋書禮儀志：梁元會尚書駒騎引計吏郡國各一人皆跪受詔，侍中讀五條詔，計吏每應諾訖。然其制蓋始於宣帝。」

26 見嚴耕望師，秦漢地方行政制度（中國地方行政制度史上編、卷上，臺北：史語所專刊之45，民國63年再版），264頁。又秦漢上計制度詳見該書第8章，257—268頁。

27 其例如後漢書續志24續百官志司徒、司空條注引漢舊儀丞相、御史大夫勅郡國上計吏文。又參見前引秦漢地方行政制度，265頁。

核之晉書卷四十二王渾傳，沈氏所引不誤。按王渾說此語時在西晉初年，其所謂「舊三朝」者，乃西漢、東漢及曹魏三朝。是宣帝以後，成爲習慣，經西漢後期、東漢、曹魏，侍中奉詔勅令上計吏不改。上引王渾奏言下句曰：「『臣以詔文相承已久，無他新聲，非陛下留心方國之意也。可令中書指宣明詔，問方土異同，賢才秀異，風俗好尚，農桑本務，刑獄得無冤濫，守長得無侵虐……以明聖指垂心四遠，不復因循常辭……』帝然之。」謂侍中對上計吏所宣之詔文舊辭相承，了無新意；似其時西晉仍有使侍中詔飭上計吏之制。王渾既對之不滿，乃建議「令中書指宣明詔」，問上計吏各地之地理風俗、人才、刑獄及吏治。「帝然之」。然是否有依其所議推行，而此後侍中在西晉是否仍然臨飭上計吏，則不得而知。

上引黃霸傳補注引沈欽韓曰又云隋書禮儀志紀梁朝仍於元會時使侍中詔勅上計吏。查之於隋書卷九禮儀志，其所引不差。唯禮儀志所言，尚不止此。禮儀志於述梁元會之禮後，又曰：「陳制……自餘亦多依梁禮云。」則陳制元會之禮或亦有使侍中詔勅上計吏。隋書卷九禮儀志又曰：

「後齊正日……計會日，侍中依儀勞郡國計吏，問刺史太守安不，及穀價麥苗善惡，人間疾苦。又班五條詔書於諸州郡國使人……正會日，侍中黃門宣詔勞諸郡上計。」

是在北齊亦有類似侍中臨飭上計吏之制。

總結上述，自漢宣帝使侍中奉詔臨飭上計吏，歷西漢東漢魏晉南北朝，臨飭上計吏成爲侍中之固定職掌之一。侍中在西漢爲宮內加官，奉詔臨飭上計吏，乃是使者之臨時使命。南北朝時，侍中已成政府大官，仍保有此一職掌。因詔勅上計吏必須宣詔，宣詔者爲使者，故雖經歷數朝代，侍中仍是以使者之身份臨飭上計吏。盡管如此，因詔勅上計吏已習慣上甚至制度上規定由侍中執行，此條仍是臨時差遣之使命轉變爲官員之固定職掌之佳例。此例侍中最後仍是以使者身份執行此固定之職掌，就演變程度言，不夠徹底，但此正可見不同官職之轉變途徑有異，顯示官制演變的多樣性與複雜性。

(二)使者之使命轉變為行政官員的官職

官制演變之一現象是有些官職之出現，先有其職務之事實，然後才設置該官職，故其官名是從動詞轉變而來。使者之使命轉變爲行政官員之官職，亦屬此類。使者之使命本臨時差遣之任務，若某一任務經常遣使執行，日久，執行該任務成爲一新官職之職掌，而該新官職之官名就以執行該任務之動

詞轉變而成。漢代使者督州郡兵討伐之使命，發展至魏晉南北朝成爲「都督諸軍事」、「監諸軍事」、「督諸軍事」，是一佳例²⁸。

使者持節發州郡兵討伐，西漢武帝時已有其事。建元三年，閩越圍東甌，武帝使莊助以節發兵會稽郡往救東甌（已見前引史記東越列傳）。其後武帝派遣繡衣直指使者督州郡討賊，持節、斧、虎符發兵，以軍興法從事，奏殺二千石，誅千石以下。武帝以後，間中有遣繡衣直指，至王莽時仍有其事。及至東漢，朝廷派遣使者持節監督州郡兵擊盜賊或作亂之蠻夷，幾成習慣；自光武以來其例甚多。所遣使者爲謁者、侍御史、御史中丞或中郎將。茲各舉一、二例如下以見其事。

後漢書卷三十八張宗傳曰：

「後青、冀盜賊屯聚山澤，宗以謁者督諸郡兵討平之。（建武）十六年，琅邪、北海盜賊復起，宗督二郡兵討之。」

卷五安帝紀：

「元初三年春正月……蒼梧、鬱林、合浦蠻夷反叛。二月，遣侍御史任遠督州郡兵討之。」

卷三十八滕撫傳曰：

「（順帝）建康元年，九江范容、周生等相聚反亂，屯據歷陽，爲江淮巨患。遣御史中丞馮緹將兵督揚州刺史尹燿、九江太守鄧顯討之。燿、顯軍敗爲賊所殺……三公舉撫有文武才，拜九江都尉，與中郎將趙序助馮緹合州郡兵數萬人共討之。」

同卷馮緹傳曰：

「徵拜御史中丞，順帝末以緹持節督揚州諸郡軍事。」

同卷滕撫傳又曰：

質帝時，「拜撫中郎將，督揚、徐二州事，撫復進擊廣陵賊張嬰等，平之。」

因侍御史及御史中丞督州郡兵作戰，故有稱爲「督軍御史」者。如後漢書卷八十下高彪傳：靈帝時，「京兆第五永爲督軍御史，使督幽州。」是第五永爲御史而出督幽州軍事也。亦有省書督軍使者之官銜，僅謂使者督州郡兵討賊。如卷八十六南蠻西南夷列傳：「和帝永元十三年，巫蠻許聖等……反叛。明年夏，遣使者督荊州諸郡兵萬餘人討之。」（參見卷四和帝紀）

28 漢代使者督州郡兵討伐之使命發展至魏晉南北朝成爲「都督諸軍事」、「監諸軍事」、「督諸軍事」，其事已在前引拙著「漢代監軍制度試釋」之「督州郡兵討伐之使者」節論之（22—26頁）。今僅取其論證之節要及結論，作爲使者之使命轉變爲行政官員之官職的例證。

朝廷派遣使者監督州郡討賊，蓋地方性的叛亂或盜賊，朝廷希望就地解決，不欲派兵遣將，驚動全國，煩擾百姓。遣使者監督州郡討賊，其作用有二：一是使者監督，則地方長吏不得畏縮不前，虛偽應付；而朝廷更可經由使者之報告，瞭解掌握軍事情狀與當地地方長官的才能行為。二是蠻夷盜賊攻擊流竄波及數郡乃至二州以上，諸州郡長吏討賊各自為政，自掃門前雪，難以見效；朝廷派遣使者，督令州郡互相配合，協力致勝，較易見功。既然使者令諸州郡互相配合，協力擊賊，則監督州郡軍事之使者實統籌該地方軍事之全局。上文所引謂謁者、侍御史、御史中丞、中郎將「督」州郡兵或刺史、太守討賊，實有指揮刺史、太守、州郡兵之意。此所以史文間中謂使者「領」州郡兵。如「遣謁者張鴻領諸郡兵擊之。」「侍御史唐喜領諸郡兵討破之。」（俱見卷八十七西羌傳）更有明確謂使者將兵。如卷八十二下趙彥傳：「朝廷以南陽宗資為討寇中郎將，杖鉞將兵督州郡合討」賊。又如上引滕撫傳：「遣御史中丞馮緗將兵督揚州刺史尹燁、九江太守鄧顯討之。」其後又拜滕撫為九江都尉，「與中郎將趙序助馮緗合州郡兵數萬人共討之。」滕撫、趙序等助馮緗，則緗「督揚州諸郡軍事」實是為統帥，指揮諸郡兵。又卷六十五皇甫規傳：規「為中郎將持節監關西兵討零吾等，破之……先零諸種羌慕規威信，相勸降者十餘萬。」皇甫規若非領兵主帥，而僅有監軍權，則叛羌豈會慕其威信而降，是規監關西兵，實是指揮關西兵。

魏晉南北朝之方面大員為「都督諸軍事」、「監諸軍事」、「督諸軍事」，其制實起源於漢代督州郡兵討賊之使者。

宋書卷三十九百官志曰：

「持節都督，無定員。前漢遣使始有持節。光武建武初，征伐四方，始權時置督軍御史²⁹，事竟罷。」

南齊書卷十六百官志曰：

「魏晉世州牧隆重，刺史任重者為使持節都督、輕者為持節督。起漢從帝（註：子顯避諱改，作順。）時御史中丞馮赦³⁰討九江賊，督揚、徐二州軍事。而何、徐宋

29 光武時督軍御史無考。東漢督軍御史僅二例，皆東漢末桓、靈時事，見後漢書卷65皇甫規傳及卷80下高彪傳。

30 疆耕望師引後漢書馮緗傳及宋書「車騎將軍馮緗碑」，謂馮赦當作馮緗，（見魏晉南北朝地方行政制度（中國地方行政制度史上編，卷中，臺北，史語所專刊之45，民國52年）87—88頁）是也。蓋後漢書卷61順帝紀建康元年近北事作馮赦，南齊書引抄而隨之錯誤。後漢書集解惠棟謂袁宏後漢紀作馮放，并誤。惠棟引後漢書滕撫傳，謂當作馮緗。

志云起魏武遣諸州將督軍，王珪之職儀云起光武，並非也。」

據此二志，則都督之起源有三說：起光武時³¹，起順帝時，起魏武時。第三說起魏武時，太遲，可不置論；今論前二說。後漢書卷三十八馮緗傳：徵緗「拜御史中丞，順帝末，以緗持節督揚州諸郡軍事。」隸釋「車騎將軍馮緗碑」：緗爲「御史中丞督使徐、揚二州討賊。」（隸釋卷七）傳作「督揚州諸郡軍事」，碑作「督使徐、揚二州討賊」。按「督州郡諸軍事」爲魏晉南北朝時常見，漢代則極少見³²。馮緗傳所謂「督揚州諸郡軍事」當是范曄不慎，誤以南朝習慣用語寫漢事。漢碑爲漢人手筆，保留漢人之習慣用語，當從碑。後漢書滕撫傳述馮緗事：順帝建康元年，「遣御史中丞馮緗將兵督揚州刺史尹彞、九江太守鄧顯討之。」後又拜撫「九江都尉，與中郎將趙序助馮緗合州郡兵數萬人共討之。」是馮緗之督徐、揚二州討賊，乃督州刺史、郡太守及州郡兵討賊。東漢督州刺史、郡太守及州郡兵討賊之使者，不始於馮緗。卷三十八張宗傳：張宗「以謁者督諸郡兵討平青、冀二州盜賊。其後，建武十六年，「琅邪、北海盜賊復起，宗督二郡兵討之。」爲光武時事。卷八十六南蠻列傳：「遣使者督荊州諸郡兵萬餘人討」巫蠻，時在和帝永元十四年夏。卷三十八法雄傳：「遣侍御史龐雄督州郡兵擊」海賊張伯路等，時在安帝永初三年。卷五安帝紀：元初三年二月，「遣侍御史任連督州郡兵討」蒼梧、鬱林、合浦蠻夷。其事皆早於順帝末年馮緗之督揚、徐二州討賊。是魏晉南北朝都督州郡諸軍事之起源，如不算漢武帝所遣之繡衣直指，最遲亦不得遲過光武時。

魏晉南北朝之統軍加節制甚爲複雜。統軍有「都督」、「監」、「督」三級；加節亦有「使持節」、「持節」、「假節」三級；互相配合，凡九種方式：「都督諸軍事+使持節」、「都督諸軍事+持節」、「都督諸軍事+假節」、「監諸軍事+使持節」、「監諸軍事+持節」、「監諸軍事+假節」、「督諸軍事+使持節」、「督諸軍事+持節」、「督諸軍事+假節」³³

31 通典卷32職官十四都督條及通志略職官第六都督條言都督之起源，皆上溯至東漢光武建武初之督軍御史。文字相同，詳顯錄自宋書百官志。

32 似僅上引馮緗傳一例。另後漢書卷38滕撫傳作「拜撫中郎將，督揚、徐二州事」。又卷七十三劉虞傳：獻帝遣使者「督虞封邑，督六州事。」皆少一「軍」字，勉強可算二例。則漢代之「督州郡軍事」勉強算有三例。

33 見前引魏晉南北朝地方行政制度上冊，87—102頁；下冊，518—529頁。

。而東漢使者監督州郡軍事，有「督」州郡兵、「督」州郡或「督」州郡長吏。如上引張宗傳：「宗以謁者督諸郡兵」。卷三十八度尚傳：「遣謁者馬陸督荊州刺史劉度擊之。」卷五安帝紀：「遣侍御史任違督州郡兵討之」。上引滕撫傳：「拜撫中郎將，督揚、徐二州事。」卷七桓帝紀：「遣御史中丞盛修督州郡討之。」卷六十五張奐傳：「奐以九卿秩督幽、并、涼三州及度遼、烏桓營。」上引南蠻西南夷列傳：「遣使者督荊州諸郡兵萬餘人討之」。不盡舉。有「監」州郡兵，如卷六十五皇甫規傳：「規爲中郎將持節監關西兵討零吾等」。至於「都督」州郡，則不見³⁴。

前所舉「督」州郡兵、「督」州郡長吏、「督」州郡及「監」州郡兵者，皆是使者，及至漢末，則有非使者而督州郡。如後漢書卷七十三劉虞傳：初平四年，「天子遣使者段訓增虞封邑，督六州事。拜（公孫）瓚前將軍，封易侯，假節，督幽、并、青、冀。」又如卷七十四上袁紹傳：建安二年，「使將作大匠孔融持節拜紹大將軍，錫弓矢節鉞，虎賁百人；兼督冀、青、幽、并四州。」從使者督州郡到漢末割據地方之長吏加督若干州，再到魏晉南北朝之督諸州郡軍事，可以明顯看出其發展。

東漢使者監督州郡軍事加節者，有「持節」，如上引皇甫規「持節監關西兵」。又卷三十八法雄傳：「遣御史中丞王宗持節發幽、冀諸郡兵合數萬人。」卷七桓帝紀：「遣御史中丞趙某（注：史闕其名）持節督州郡討之」。而漢末割據地方之長吏有「假節」，如卷七十四下劉表傳：「荊州刺史劉表平定荊州，李傕等入長安，「以表爲鎮南將軍，荊州牧，封成武侯，假節，以爲己援。」又卷七十三劉虞傳：「天子遣使者段訓……拜公孫瓚前將軍，封易侯，假節，督幽、并、青、冀。」唯不見使者督州郡軍事「使持節」³⁵

34 後漢書卷74袁紹傳：「紹割據，領冀州牧，以沮授爲監軍，後聽譖而「分授所統爲三都督，使授及郭圖、淳于瓊各典一軍。」袁紹所部有都督，此爲都督於後漢書之僅見者，但不是都督州郡軍事。

35 兩漢不見有使者督州郡討賊而「使持節」者，唯單就「使持節」而言，則已有之。漢書卷10成帝紀：綏和元年冬十一月，「廷尉孔光使持節賜貴人許氏藥，飲藥死。」卷12平帝紀：「元壽二年六月，哀帝崩……秋七月，遣車騎將軍王舜、大鴻臚左咸使持節迎中山王。」注師古曰：「爲使而持節也。」若依師古注，則西漢「使持節」尙未成官名，僅是爲使者而持節之意而已。唯據王莽末戰亂時之例，其時「使持節」似已成加銜。後漢書卷14宗室四王三侯列傳：「劉賜，更始都長安，封襄王，拜前大司馬使持節領撫關東。」卷36鄭興傳：「鄭興諱辟，昌黎人也。……夫中郎將、太中大夫、使持節官皆王者之器，非人臣所當制也。」據鄭興

。按兩漢有些使者持節，節是皇帝權威的信物之一，使者持節，表示其是皇帝之代表，大小官員皆得服從其命令。兩漢有些使者持節，是一事實，謂其持有節而已，本非官銜。持節、假節成爲加銜，恐是後來之發展。上引文謂劉表、公孫瓚假節，二事皆在獻帝時，已在漢末。二例之「假節」有二種可能的意義，或是「假」字作動詞，「假節」意謂「假」與使者所持之節；或者「假節」是官銜，即加銜「假節」。劉表、公孫瓚爲地方長吏割據，朝廷當政者爲牢攏之，假節與之，無論是「假與使者所持之節」或是加銜「假節」，皆是非常之舉。

東漢使者監督州郡軍事，曰「督州郡」、「督州郡兵」、「督州郡長吏」、「監州郡兵」，其爲魏晉南北朝之軍事方面大員「都督諸軍事」、「監諸軍事」、「督諸軍事」制度之起源，似可斷言。東漢監督州郡討賊之使者皆有官銜，如謁者、侍御史、御史中丞、中郎將等，「督州郡」、「監州郡」討賊只是其使命。演變至魏晉南北朝，「都督諸軍事」、「監諸軍事」、「督諸軍事」已成爲官名，而上文謂由持有節的事實到「持節」、「假節」的加銜，皆是官制演變中官名由動詞演變而成，即先有職務之事實而後設置其官的例子。

東漢以使者監督州郡軍事，使者持節，至魏晉南北朝之「都督諸軍事」、「監諸軍事」、「督諸軍事」已成爲行政系統的正式官員，不復臨時之使者，但仍沿承使者持節之習慣，擁節；而以其地位之高下分別加銜「使持節」、「持節」、「假節」。此爲顯示使者演變爲行政官員之佳例。

(三)專職的使者——長期擁有使者身份的官員

秩位低的官員監察秩位高的官員或內屬之蠻夷君長，爲使其能順利執行其職務，皇帝或賜予使者之身份，使其擁有皇帝代表之權力，這些長期擁有使者身份與權力的官員，是使者中之特異者。蓋典型之使者爲臨時差遣，事畢即罷。這些使者不復臨時差遣，而是有固定的職掌，可稱爲專職之使者。

所言，「使持節」已成官名，以無疑義。東漢亦有「使持節」。後漢書卷15鄧晨傳：鄧晨「建武三年……拜光祿大夫使持節監金吾賈復等擊平邵陵、新息賊。」卷81雷義傳：順帝時，「義遂爲守灌謁者使持節督齊郡國，行風俗。」續志卷23下續郡國志注王範交廣春秋曰：「(交州刺史)建安十五年治番禺，詔書以州邊遠，使持節。」「使持節」在東漢是否加官之加銜，尙難言之。

其中監察秩位比其高者有刺史、司隸校尉等，而監臨內屬之蠻夷君長者則有使匈奴中郎將、西域都護³⁶等。下文僅以刺史、司隸校尉及使匈奴中郎將為例以論之。

1. 刺史、司隸校尉

刺史職監郡國，司隸校尉為刺史之特制，監三輔三河弘農，兼察京師百官，其制度之詳考，已見勞榦兩漢刺史制度考及嚴耕望秦漢地方行政制度第九章「監察」，於此僅考論刺史與司隸校尉之使者身份。

據秦漢地方行政制度之考證，漢初省秦御史監郡之制，惠帝三年，始遣御史監察京畿內史諸郡，後普及天下郡國。及文帝十三年，又遣丞相東曹史出刺州，並督察御史；此武帝元封五年置部刺史前之監察制度。御史、丞相史並出，「事權不一，又屬重牀疊架」；且御史、丞相史皆別有職掌，「察郡國皆非專任，易致苟且」³⁷，實有改革之需要。勞榦兩漢刺史制度考則謂武帝常遣特使巡察地方，又親自巡郡國，「太守不盡職，監御史亦不舉奏，天子自出方才知道。」故於元封元年罷監郡御史，元封五年初制刺史。又曰：「所以刺史之設置……也可以說一部份的原因是得臨時的謁者博士，改為永久性之刺史。」³⁸勞氏所謂臨時的謁者博士，是指巡察地方之特使，也就是本文前節的巡行天下之使者。綜二家之說，武帝創制刺史制度的原因之一是原有之監察制度有缺陷³⁹。刺史制度設置之前，監察郡國之官員有丞相史、御史及巡行天下之使者，其時地方政府直轄於丞相府，丞相史出監地方，是上級機關之小吏監察下級機關之長官，出監郡之丞相史是否使者，不能確定。勞榦謂「丞相史刺州之制和特使之制是有點相類似，因為都是有事始出，而事已即罷。」⁴⁰嚴耕望亦以刺史「本由丞相史出使之制演變而來，故有使者之稱。」（見下引文）皆謂丞相史出刺州有使者之性格。御史大夫在西漢中葉以前之職掌如東漢之尚書令，御史大夫寺且在宮中，故其時御史大夫及其下之御史是宮官⁴¹。御史以宮官出監地方長吏，是皇帝控制郡國之措

36 西域都護制度職掌之詳考，見張維華「西漢都護通考」，收入氏著漢史論集（齊魯書社出版發行，1980年第1版），245—308頁。

37 見前引秦漢地方行政制度，274—275頁。

38 勞榦「兩漢刺史制度考」，文津所集刊第11本，31—35頁。

39 武帝設置刺史制度尚有其他原因（見秦漢地方行政制度，275—276頁及兩漢刺史制度考，31—35頁），唯與本文無涉，不具論。

40 上引兩漢刺史制度考，31頁。

施，以宮官而以小監大，其使者之性格明顯。至於巡行天下之使者，其使者之身份更不必懷疑。丞相史、御史、特使並出，「事權不一，又屬重牀疊架」；且其「察郡國皆非專任，易致苟且。」武帝乃改革爲專職監察固定州郡之刺史。此一演變，有臨時差遣之使者轉變爲職掌固定的官員之味道。

漢書卷十九上百官公卿表曰：「武帝元封五年，初置部刺史，掌奉詔條察州，秩六百石，員十三人。」後漢書續志二十八續百官志曰：「外十有二州，每州刺史一人，六百石。」是刺史在兩漢皆爲政府編制內之官員。而刺史亦有使者之身份。秦漢地方行政制度曰：

「漢書朱博傳：爲冀州刺史，自稱『使臣』。又陳萬年傳：成帝初，子成爲冀州刺史，『奉使稱意，徵爲諫大夫。』亦以其本自丞相史出使之制演變而來，故有使者之稱……刺史初制，既本使至性質，奉詔按事，不得踰越。」

刺史爲使者之例證尚多，如漢書卷七十六張敞傳：張敞「拜冀州刺史，數起亡命，復奉使典州。」卷八十三朱博傳：大司空朱博奏曰：「『……部刺史奉使典州，督察郡國……』」或刺史自稱爲使者，或大臣奏事稱刺史奉使，或史書謂刺史爲奉使，皆可證西漢刺史爲使者。東漢刺史的使者身份不變。後漢書卷三十三朱浮傳：浮於光武帝時上疏諫曰：「『……陛下以使者爲腹心，而使者以從事爲耳目……』」注曰：「使者，刺史也。」續漢志曰：每州有從事，秩百石。」從事爲州刺史屬吏，朱浮疏中之使者指刺史無疑。

其次，刺史奉詔監察，亦是其爲使者之證據。漢書卷十九上百官公卿表曰：「部刺史，掌奉詔條察州。」師古注引漢官典職儀及後漢書續百官志劉昭注引蔡質漢儀均載詔條。其內容爲規定刺史察州之方式及所察之範圍，範圍之外，「非條所問，即不省」。使者出使，必奉詔書，書明其使命；刺史所奉之詔條即其出使之詔書。

司隸校尉爲刺史之特異。漢書卷十九上百官公卿表曰：「司隸校尉……武帝征和四年初置，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，去節。成帝元延四年省，綏和二年，哀帝復置，但爲司隸……屬大司空比司直。」司隸校尉爲武帝晚年衛太子巫蠱事後而置，督捕巫蠱造反者，故持節領兵。「事後不廢，但罷其兵，而使督察京師百官貴戚豪強。」及西漢末年，遂兼察三輔三河弘農七郡如刺史之察州。東漢仍西漢末之制⁴²。

41 考見上引秦漢地方行政制度，270—271頁。

司隸校尉之使者身份亦非常明顯，漢書卷七十七孫寶傳：孫寶爲司隸校尉。「寶上書曰：『……臣幸得銜命奉使，職在刺舉……』」卷八十四翟方進傳：方進爲丞相司直，與司隸校尉陳慶不平。「方進於是舉劾慶曰：『……案慶奉使刺舉大臣……』」翟方進傳又述涓勳事：勳爲司隸校尉，上疏自謂爲「天子奉使命大夫」。後漢書卷二十九鮑永傳：永爲更始舊臣，及更始亡，乃事光武帝。建武十一年，永爲司隸校尉，行縣而哭拜更始之墓。「帝聞之，意不平，問公卿曰：『奉使如此何如？』」又卷四十五張酺傳：張酺在和帝時爲太尉，與司隸校尉晏稱結怨，酺廷叱稱。事下公卿博士朝臣會議。「司徒呂蓋奏酺位居三司，知公門有儀……反作色大言，怨讓使臣。」上述前三例言西漢事，後二例述東漢事，是兩漢司隸校尉皆皇帝之使者，可以無疑。

更有進者，司隸校尉初置時持節，至元帝初元四年乃去節。其事見漢書卷七十七諸葛豐傳：豐於元帝時爲司隸校尉，舉劾外戚許章。「於是收豐節，司隸去節自豐始。」其後司隸校尉不持節，持節者爲特異。如後漢書卷六十九何進傳：袁紹爲大將軍何進謀劃誅宦官，「進於是以紹爲司隸校尉，假節，專命擊斷。」何進以袁紹爲輔佐，假與其節，蓋欲提高其權威。爲司隸校尉而假節，明顯謂司隸校尉官不持節，否則不必再假節。司隸校尉是否持節，並不影響其使者之身份。蓋持節並非使者之必須條件⁴³。前引謂司隸校尉爲使者之五例，其時間皆在司隸校尉去節之後，不持節之司隸校尉仍是使者。

刺史、司隸校尉爲政府編制內之官員，有固定職掌，非臨時差遣，但其長期擁有使者之身份，可謂是專職之使者。專職之使者或是臨時差遣之使者轉變爲行政官員之一中間階段的型態，因此，或可說專職使者亦爲使者轉變爲行政官員的跡象之一。

2. 使匈奴中郎將

使匈奴中郎將亦是專職使者，由中郎將出使發展而成。

郎將在西漢分中郎將及郎中將，乃光祿勳（郎中令）之屬官。郎將之職掌，上承光祿勳，下轄諸郎，宿衛宮闈，在皇帝出宮時，又領諸郎爲護從。此光祿勳及其屬下最初亦最基本之職掌。其次，自漢初以來，政府官員多由

42 參見上引秦漢地方行政制度，297—305頁。

43 考詳另文之「使者信物」節。

諸郎昇任，而諸郎之功過才行之考核，由光祿勳及郎將主其事，故光祿勳及諸郎將實際擔任政府行政官員候選人之遴選工作。

武帝又置期門、羽林。期門後演變改名爲虎賁郎，東漢且置虎賁中郎將以領之；羽林則改稱羽林郎，以羽林中郎將爲其長官。自期門（虎賁）、羽林出現之後，中郎、郎中宿衛護從之職漸爲所奪。東漢省郎中將，以五官、左、右中郎將分領五官署、左署、右署等所謂三署，皆轄有侍郎、中郎及郎中，並在光祿勳領導之下選舉三署郎出補政府之行政官職。三署郎輪值執戟宿衛侍從之職轉輕，漸成冗散，等候出補官職⁴⁴。

中郎將既是宮庭禁衛軍之將領，爲親信近臣，故常以受親信而外遣爲使者幹事。其使命包含甚廣，於此僅專論其出使匈奴之使命，蓋此與使匈奴中郎將之設置有密切之關係。

匈奴爲西漢一朝最大的邊患，亦是漢政府交往最頻繁之外族；從漢初始，雙方使節交會道路。而自成帝以來，常以中郎將爲使匈奴之使者。又單于入朝，使中郎將往迎，單于歸國，使中郎將護送，單于死，使中郎將往弔；又有使中郎將向單于傳達詔令；匈奴有違漢約束，遣中郎將爲使以糾正之，乃至有拜立單于者（例證見附表一：漢代中郎將出使匈奴事例表）。由於出使匈奴者多爲中郎將，甚至有稱爲「匈奴中郎將」者：漢書卷六十八金日磾傳附金參事曰：「參使匈奴，匈奴中郎將。」注師古曰：「以其出使匈奴，故拜爲匈奴中郎將也。」補注周壽昌曰：「使匈奴下應有拜字，各本俱脫，惟凌本有，宜從之。」金參使匈奴當在成帝、哀帝時，此時「匈奴中郎將」是否正式官名，難以確言。及至東漢和帝永元初，大將軍竇憲擊北匈奴，北單于請入朝天子。憲上書請以大將軍中護軍班固「行中郎將事，將數百騎與虜使俱出居延塞迎之。」派遣其他官員辦理匈奴事務，必先令其「行中郎將事」，可見辦理匈奴事務已是中郎將之職責。

西漢末中郎將出使匈奴，有副校尉爲其副貳。漢書卷七十八蕭望之傳曰：「望之子育，爲「使匈奴副校尉」。補注沈欽韓曰：「此專設之官，爲使匈奴中郎將之副。」按其時「使匈奴中郎將」尚未設置，其意當是使匈奴之中郎將以副校尉爲副貳。其例如綏和元年，中郎將夏侯藩、副校尉韓容使匈奴。哀帝時，中郎將丁野林、副校尉公乘音使匈奴。平帝時，中郎將韓隆、王昌，副校尉甄阜使匈奴；後又遣中郎將王駿、王昌，副校尉甄阜、王尋使匈

44 考詳嚴耕望「秦漢郎將制度考」，史語所集刊第23本上冊（1951），89—143頁。

奴。及王莽篡位，與匈奴失和，遣中郎將藺包、副校尉戴級將兵萬騎誘招立單于（參見附表一：漢代中郎將出使匈奴事例表）。是在西漢末葉，已漸成習慣，出使匈奴之使者常爲中郎將，以副校尉爲副使。東漢建武中，南匈奴內附，漢遣中郎將、副校尉爲使，往安置之，因留駐單于庭，設官府從事掾史，成爲永久性的正式官職「使匈奴中郎將」，茲據後漢書卷八十九南匈奴傳以述其設置之經過。

建武二十三年，匈奴右薁鞬日逐王比，呼韓邪單于之孫，求內附。及事覺，比領其南邊八部反叛單于。二十四年春，「八部大人共議立比爲呼韓邪單于，以其祖父嘗依漢得安，故欲襲其號。於是款五原塞，願永爲藩蔽，扞禦北虜。帝用五官中郎將耿國議⁴⁵，乃許之。」於是匈奴始分南北，各有單于。二十五年，「南單于復遣使詣闕奉藩稱臣，獻國珍寶，求使者監護，遣侍子，修舊約。」二十六年，遣中郎將段郴、副校尉王郁使南單于，立其庭去五原西部塞八十里。單于乃延迎使者……郴等反命，詔乃聽南單于入居雲中……令中郎將置安集掾史將弛刑五十人（集解先謙曰：官本作千）持兵弩隨單于所處。」冬，南單于與北匈奴戰，不利，「於是復詔單于徙居西河美稷，因使中郎將段郴及副校尉王郁留西河擁護之，爲設官府從事掾史，令西河長史歲將騎二千，弛刑五百人助中郎將衛護單于。多屯夏籠，自後以爲常。」是使匈奴中郎將之設置在建武二十六年。其年秋天僅令中郎將置安集掾領兵隨單于居雲中，及冬，以南匈奴兵敗，乃遷南單于庭至西河美稷，並使中郎將及副校尉留駐護衛，以後恒居此地。故後漢書卷一下光武紀集解引漢官儀曰：「使匈奴中郎將屯西河美稷縣。」

後漢書續志二十八續百官志曰：

「使匈奴中郎將一人，比二千石。本注曰：主護南單于，置從事二人，有事隨事增之，據隨事爲員。」

又光武紀注引漢官儀曰：

「使匈奴中郎將，擁節，秩比二千石。」

使匈奴中郎將又稱「護匈奴中郎將」，蓋以其主護南單于，故名。史家往往互用兩名。如卷六十五張奐傳：奐以桓帝永壽元年「遷使匈奴中郎將」後以梁冀故吏免官。延熹九年，「復拜奐爲護匈奴中郎將」，是其顯例。使匈奴中郎將持節，蓋其爲皇帝之使者，代表皇帝，保護南匈奴單于。此點後文再

45 耿國所議詳後漢書卷19耿國傳。

詳論。今先言使匈奴中郎將之屬吏。

使匈奴中郎將本來有副校尉爲副貳，此蓋在西漢後期已形成如下的慣例：遣中郎將爲出使匈奴之使者，而以副校尉爲其副貳。及以出使匈奴之中郎將留駐單于庭爲使匈奴中郎將，其副貳亦自然隨之留駐。後漢書卷八十九南匈奴傳曰：二十六年冬，徙南單于於西河美稷，「因使中郎將段郴及副校尉王郁留西河擁護之，爲設官府從事掾史。」後省副校尉，置從事二人，有事隨事增其員額。其例如永元二年，漢大發兵擊北匈奴，「南部連剋獲，納降黨衆最盛，領戶三萬四千，口二十三萬七千三百，勝兵五萬一百七十，故（從）⁴⁶事中郎將置從事二人；耿譚以新降者多，上增從事十二人。」（卷八十九南匈奴列傳）是隨南匈奴之人口增多，使匈奴中郎將之從事亦增加員額。

其他掾史亦隨事增減員額。唯使匈奴中郎將屬吏之其他掾史可考者僅有安集掾史。上引南匈奴傳謂初置使匈奴中郎將，「令中郎將置安集掾史。」又永元六年，亭獨尸逐侯鞮單于師子立，降胡五六百人夜襲師子，安集掾王恬將衛護士與戰，破之。」集解引通鑑胡注曰：「使匈奴中郎將置掾隨事爲員，安集掾以安集匈奴爲稱也。」

使匈奴中郎將的職掌爲護南單于⁴⁷，蓋匈奴分爲南北部，互相戰爭，南部內屬稱臣，漢立南單于，乃以夷制夷，以南匈奴牽制北匈奴，使不能爲患中國。此袁安所謂「欲安南定北之策……故匈奴遂分，邊境無患。」（卷四十五袁安傳）然爲維持此一親附中國之力量，則在其衰弱時須扶持之。故在初立南單于，即徙之於雲中郡，其地在長城以南，黃河以北，已是塞內。其年冬（建武二十六年），南匈奴爲北匈奴所敗，又徙南單于於西河郡之美稷縣，其地在黃河以南。以後又每年供給財物糧食，凡歲值一億九十餘萬（卷四十五袁安傳袁安上書和帝所言）。國家花費如此之大，當然要使南匈奴對中國北邊的安定能有所助力。使匈奴中郎將即是爲此目的而設置。一方面在南單于與北匈奴對敵時，給予軍事支援，另方面監察約束南單于，使其作爲

46 後漢書卷89南匈奴列傳集解劉注以此「從」字衍。

47 使匈奴中郎將掌護南單于。北匈奴不內屬，不在使匈奴中郎將保護之內。唯竇憲勢盛時曾專置中郎將領護北匈奴單于如南單于故事。事見後漢書卷89南匈奴傳、卷19耿夔傳、卷45袁安傳。竇憲以永元四年立北匈奴右谷蠡王於除鞬爲北單于，使中郎將耿夔奉立並持節護之，後又遣中郎將任尚代耿夔。永元五年，於除鞬叛去，爲任尚等追斬。

符合中國的利益。南單于是外國君主，故護南單于者必須爲皇帝之持節使者，才能約束指揮南單于。所以使匈奴中郎將是正式的官員，有固定之職掌，而非臨時差遣，却一直保持使者身份，即本節所謂的專職之使者。

使匈奴中郎將既是皇帝的使者，故能指揮南單于，其甚者乃至逼迫南單于自殺，或擅誅殺南單于。南匈奴傳曰：

「（永和五年夏，南匈奴左部句龍王吾斯、車紐等背叛，攻寇郡縣，圍美稷。使匈奴中郎將梁竝等發邊兵及烏桓、鮮卑、羌胡擊之。吾斯、車紐等轉寇他處。）天子遣使責讓單于，開以恩義，令相招降。單于本不豫謀，乃脫帽避帳，詣竝謝罪。竝以病徵。五原太守陳龜代爲中郎將，龜以單于不能制下，逼迫之，單于及其弟左賢王皆自殺……龜又欲徙單于近親於內郡。（後龜坐免下獄）」（又見卷五十一陳龜傳）

「（靈帝光和二年）中郎將張修與單于不相能，修擅斬之，更立右賢王羌渠爲單于。修以不先請而擅誅殺，槛車徵詣廷尉，抵罪。（下獄，死。）」

可見使匈奴中郎將在單于庭的權威甚重，有類太上單于。下例亦類似：桓帝
延熹元年，南匈奴諸部叛，以張奐爲北中郎將討之，悉降。「奐以單于不能統理國事，乃拘之。」上書請另立單于。（卷八十九南匈奴傳）據卷六十五張奐傳，奐於延熹元年爲使匈奴中郎將，姑不論其是否使匈奴中郎將。其北伐反叛之南匈奴諸部，其與南單于之關係，當與使匈奴中郎將類似。

單于對使匈奴中郎將不滿，可以上書告之。然上書之途徑大概只有二條。一爲由使匈奴中郎將代上，其次是由邊郡太守代上。使匈奴中郎將有利用其權力阻斷單于上書：和帝永元間，「時單于與中郎將杜崇不相平，乃上書告崇。崇諷西河太守，令斷單于章無由自聞。」後杜崇以失胡和，又禁其上書，下獄死（南匈奴傳）。

使匈奴中郎將在南單于庭權勢如此重大，除其爲皇帝之使者，代表皇帝外，其置府於南單于庭，干預控制南匈奴內部之事務，亦有關係。上文引南匈奴傳及續百官志謂使匈奴中郎將從事二人，有事隨事增其從事之員額。永元二年南匈奴擄獲北匈奴人衆甚多，乃增加從事至十二人。從事管轄匈奴人民之事。南匈奴列傳又曰：元和元年，漢許北匈奴與漢賈客交易，南單于遣騎出塞遮掠生口牛馬。北匈奴謂漢欺之。朝廷爲慰其意，乃下詔曰：「『……敕度遼及領中郎將龐奮信履南部所得生口以還北虜，其南部斬首獲生計功受賞如常科……』」以此推測，一般南匈奴爲安定中國北疆戰爭之斬首擄獲等軍功，由使匈奴中郎將之從事負責計算，並按功依朝廷之法令給予賞賜。

又使匈奴中郎將初置時，「令中郎將置安集掾……隨單于所處，參辭訟，察動靜。」（南匈奴傳）所謂「參辭訟，察動靜」，明顯爲使匈奴中郎將干預匈奴社會之司法，偵察其內部之動態。南匈奴既入居塞內，每年又仰給漢政府之糧食物資供應，又有使者領兵在單于庭監察督促，故南單于受制於使匈奴中郎將。

使匈奴中郎將最主要的職掌是軍事的。前引續百官志本注謂其「主護南單于。」南匈奴傳則謂其麾下之「安集掾史將弛刑五〔千〕（十）人持兵弩隨單于所處」；南單于徙居西河美稷後，「又令西河長史歲將騎二千，弛刑五百助中郎將衛護單于，多屯夏籠，自後以爲常。」此七千五百人當是使匈奴中郎將指揮的基本武力；至有危急，另可就近調邊郡之軍隊或向朝廷請派軍隊或徵發內附之蠻夷。護南單于之工作除平常之屯護外，遇南匈奴諸部有反叛不服，使匈奴中郎將領兵擊討之。此外，使匈奴中郎將之設置是爲執行以夷制夷，「安南定北」之政策，故對寇邊之北方民族如北匈奴、烏桓、鮮卑等，使匈奴中郎將或親自率領，或派遣從事率領南單于及南匈奴諸部往討伐（事例詳附表二：使匈奴中郎將表）。使匈奴中郎將可謂是東漢帝國北邊固定設置的軍事將領，監護指揮南匈奴，捍衛北方邊境。

上文考使匈奴中郎將之設置及其職掌制度。西漢後期，漢廷常遣中郎將爲使者往處理與匈奴有關之事務，漸成習慣。及光武建武中，南匈奴內屬，必須經常有皇帝之全權代表監護指揮南單于及其部衆，乃把前此臨事而遣之中郎將留駐在南單于庭，使匈奴中郎將之新官職於然產生。使者經常出使處理某項事務，日久成習慣，最後，臨時差遣之使者以該項事務爲固定的職掌而轉變爲正式官職的官員，納入正式的官僚系統中。使匈奴中郎將之設置爲此官制演變途徑之一顯例。

使匈奴中郎將是政府編制內的正式官員，有俸祿官屬治所，其職掌監護南匈奴單于。南匈奴雖內屬，南單于仍是一國之君主。爲了使匈奴中郎將能有效監察約束指揮南單于及其部衆，在使匈奴中郎將創制時，仍保留其前身持節使者之身份與權力。故使匈奴中郎將既是正式的官員，亦同時是皇帝之使者；即本節所謂專職之使者。典型的使者是臨時差遣，事畢即罷；使匈奴中郎將永久性地保持使者之身份，可謂是使者之變態。此變態顯示使者轉變爲行政官員過程中之某一階段。假如使者轉變爲行政官員之一途徑是：使者轉變爲有固定職掌之專職使者，再轉變爲完全沒有使者性格的行政官員。則專職使者可謂是此轉變過程尚未完成的型態。因其尚未完成轉變，故仍保留

若干使者之性格，為說明使者轉變為正式官員過程之佳例。

(四) 專職監察之使者轉變為行政官員

前述使者與行政官員之關係，謂使者常監察官員；因此，使者往往能干預官員之職事，甚至侵奪官員之職權。典型之使者為臨事差遣，事畢即罷，在其短期的差遣期間，雖然可能侵奪官員之職權，但不旋踵其使命完成，其人亦返京覆命，則臨時差遣之使者因侵奪官員之職權而直接地轉變成為行政官員在實際上為不可能。必須經歷若干中間階段的演變，間接地最後演變成為行政官員。此所謂中間階段的演變，前述有固定職掌而長期擁有使者身份與權力的專職使者，或可說是此中間階段演變之一型態。

專職使者演變為行政官員，漢代之刺史為一佳例。前文已證刺史為專職監察之使者，而刺史職掌制度在兩漢之演變，考詳嚴耕望師撰秦漢地方行政制度，其文曰：

「刺史初制，既本使臣性質，奉詔按事，不得踰越，（傳車周流，匪有定鎮。）故此一時期刺史為標準之監察官，與行政無涉。」發展至西漢末，「刺史既有治所，而其職權又擴展至軍、政、民、刑、貢土各方面，是即與行政官無異。地方官化之程度既深，成帝綏和元年（西前八年）乃有『更名牧，秩二千石』之詔。然為時甚暫，旋於『哀帝建平二年（西前五年）復為刺史。』……然刺史事實上已行政官化，非徒監察而已。故哀帝元壽二年（西前一年）仍復牧伯之稱。事見百官表。王莽承之。於是地方行政變二級為三級，州為最高之地方行政單位，州牧為名副其實之地方最高行政官矣……東漢刺史制度所以異於西漢者：一、終年在州，不親入京奏事。二、事逕奏行，三府不得撓其權。三、督察對象普及州境任何高低級官員。四、推薦親賢假攝守令。五、每年舉茂才似亦始於東漢。六、民刑諸政，無不綜攬。七、州境軍事，負責指揮……東漢州刺史事實上已為最高級之地方行政官。」⁴⁸

是刺史以專職監察之使者，監察威臨地方長吏，干預攘奪郡國守相之職權，最後事實上成為一州之最高行政官。漢末之割據一方者領州牧或刺史，派任其下屬為郡太守。刺史以專職監察之使者演變為地方行政長官，在東漢就已實際上完成其轉變之過程，但東漢刺史仍有使者之身份。經歷魏晉南北朝至隋唐，刺史漸失去使者身份，不復持有使者之信物，隋唐之州刺史，為純粹的地方行政長官，其演變過程才算徹底完成。

48 前引秦漢地方行政制度，275—292頁。

四、結論

爲統治天下，皇帝組織政府，建立官僚制度而委任官員。而爲加強對官員之督導與控制，使其確實地執行政策與命令，皇帝又派遣使者奉詔監察官員，督促官員辦事。此外，使者出使，不論其使命爲何，就其所見所聞，凡有可以利國家百姓，郡國以爲便者，皆可上奏。奏免苛殘不法之官員不但對國家百姓有利，而奏劾者又容易因此樹立聲譽，官員之才行吏治自然爲使者上奏的重點之一。故所有使者事實上均可監察官員。而持節使者擁有皇帝賜予的全權，百官皆得服從其命令。在軍興之際，使者用軍興法且可「奏殺二千石，誅千石以下」。使者以其皇帝代表之威勢，常可干預行政事務，乃至攘奪官員的行政職權，故使者之來臨，往往使官員窮以應付，不但對其特別禮敬，而下焉者或專以供奉侍候使者爲務。

典型的使者是臨事奉詔出使，使命完成覆命，其使者的身份即罷。但有某種使命，習慣性常遣某一官職之官員出使執行，久而久之，該使命轉爲該官職之固定職掌，如謁者召致廷尉，侍中臨飭上計吏。或者使者之使命成爲一新官職之職掌，而該新官職之官名就以執行該使命之動詞轉變而成。如漢代使者督州郡討伐之使命，發展至魏晉南北朝成爲「都督諸軍事」、「監諸軍事」、「督諸軍事」等方面大員之官銜。又有某些官員往監臨秩位比其高的官員或內屬蠻夷君長，爲使其得順利執行其職權，故皇帝賜予使者之身份及信物，這些長期擁有使者身份之官員，非臨時之差遣，可稱爲專職之使者，如刺史、司隸校尉及使匈奴中郎將等。專職之使者或可說是使者演變爲行政官員之一中間階段的型態。某些專職使者，如專職監察之使者，秉其皇帝代表之權勢，監察行政官員，乃至干預行政官員之職務，侵奪行政官員之職權，有些甚至轉變爲正式的行政官員，如州刺史。

上述是本文所考論使者轉變爲行政官員的四種跡象。官制演變之過程極爲複雜，其途徑甚多，其中只有小部份關涉使者，而上述的四種跡象決非涉及使者的官制演變之全部，只可說是其中的一些跡象而已。

使者演變爲行政官員之過程，史書並無明言，其事隱晦，演變的過程又往往經歷數十百年乃至數個朝代，演變的過程又常中斷、重複。就漢代而言，少有完成演變的例子。勉強可舉州刺史爲例：刺史制度設置以前，朝廷以

御史、丞相史及巡行天下的使者監察郡國，「有事始出而事已卽罷」。武帝置刺史，掌奉詔條察州，可謂是臨時差遣之使者轉變爲專職之使者。刺史以專職監察之使者，監察威臨地方長吏，干預攘奪郡國守相之職權，又從「傳車周流」到有固定之治所，又漸在一州的範圍內有治民、統軍、司法、選舉等職權，事實上成爲一州的最高行政官。刺史以專職監察之使者轉變爲地方行政長官，在東漢就已實際上完成其轉變的過程。

刺史之設置與轉變是使者轉變爲行政官員之顯例，但決不可以其轉變途徑爲適合所有使者轉變之唯一模式，轉變途徑以不同的官職而有異。歸納出其共同的轉變模式是研究者的希望，但多從個案的探討似更能了解歷史的真象。

附表一 漢代中郎將出使匈奴事例表

本表僅列漢代中郎將使匈奴之事例。使匈奴中郎將設置後，專職負責南匈奴事務，不復臨時差遣，別詳「使匈奴中郎將表」。

本表所列資料出處之頁碼，據藝文印書館印行二十五史之漢書補注及後漢書集解本。

時 間	使 者 之 姓 名 官 銜 及 隨 徒 人 員	出 使 之 原 因 及 使 命	出 處
武帝天漢元年	中郎將蘇武持節 副中郎將張勝及假吏常惠等 募士斥候百餘人。	匈奴歸前所扣留漢使者，來獻 送匈奴使者留在漢者，厚幣賂遺單于	54/16-17 a 94上/24 a
成帝時	中郎將蕭育	使匈奴	78/12 b
成帝河平元年	中郎將王舜	單于使者右臯林王伊邪莫演來朝，欲降不 歸，公卿議論不決。往問降狀（按此條非 使匈奴，而是在長安問匈奴使者之欲降狀 。亦屬處理匈奴事務，附於此）	94下/10 a
河平中	侍中中郎將王舜	單于來朝，迎護單于	100上/2 b
成帝鴻嘉元年	中郎將楊輿	單于雕陶莫皋死，使弔	26/58 a
成帝綏和元年	中郎將夏侯蕃 副校尉韓容	使匈奴	94下/10 b

哀帝建平 2 年	中郎將丁野林 副校尉公乘音	匈奴受烏孫質子，以狀聞。責讓單于，告令還歸質子（單于受詔，遣歸）	94下/11 b
哀帝元壽 2 年	中郎將韓況	單于來朝，還。送單于	94下/15 a
哀帝時	匈奴中郎將金參	（其時無使匈奴中郎將，當是爲中郎將使匈奴，故名）使匈奴	68/21 b
平帝時	中郎將韓隆、王昌、 副校尉甄阜、侍中謁者 帛敏、長水校尉王欽	單于受西域車師後王句姑、去胡來王唐兜降。告單于：西域內屬，不得受（單于叩頭謝罪，執二西域王付使者）	94下/15
平帝時	中郎將王駿、王昌、 副校尉甄阜、王尋	頒四條約束與單于，因收故宣帝所爲約束封函還	94下/15 b
王莽時	中郎將蘭包 副校尉戴級將兵萬騎	（莽大分匈奴爲十五單于） 多齎珍寶至雲中塞下招誘呼韓邪單于諸子，欲以次拜之	94下/18 a
更始 2 年	中郎將歸德侯劉颯 大司馬護軍陳達	使匈奴，授單于漢舊璽綬王侯以下印綬	94下/22 a
建武 6 年	中郎將韓統	匈奴遣使來獻，報命、賂道金帛，以通舊好	後漢書 89/1 b
建武 14 年	中郎將劉襄	匈奴遣使來獻，報命	1下/3 a
建武 22 年	中郎將李茂	匈奴遣使來和親，報命	89/3 a
建武 26 年	中郎將段郴 副校尉王郁	立單于還去五原西部塞八十里， 段郴等返命，詔乃聽南單于入居雲中	89/3-5
建武 26 年冬	中郎將段郴 副校尉王郁	詔單于徙居西河美稷， 留撫遺單于爲設官府從事掾史（是爲使匈奴中郎將設置）	89/5
和帝永元初	大將軍中護軍行主郎將 事班固將數百騎	與北匈奴使者俱出居延塞，迎北單于入朝（以言匈奴破北匈奴而罷）	40下/15 b
和帝永元 4 年	中郎將耿夔持節	北單于逃亡不知所在，其弟於除鞬自立爲單于，遣使款塞	19/13 a
		授璽綬、護衛之如南單子故事	89/12
和帝 永元 5 年	中郎將任尚持節	護衛北單于於除鞬屯伊吾， 於除鞬叛去，任尚追斬之	89/12

附表二 使匈奴中郎將表

此表所列使匈奴中郎將，皆後漢書明言其官職。凡不明言其爲使匈奴中郎將（或護匈奴中郎將）者，雖跡其行事，當是使匈奴中郎將；但爲審慎計，皆不收入。如後漢書南匈奴傳曰：「（和帝永元二年）南單于復上求滅北庭，於是遣左右谷蠡王師子等將左右部八千騎出鶻鹿塞，中郎將耿譚遣從事將護之至涿邪山。」此中郎將耿譚遣從事將護南單于軍隊往擊北匈奴，前文考使匈奴中郎將屬吏謂有從事二人，且可隨事增員額。而宮庭之中郎將，其屬吏無從事之名。耿譚當是使匈奴中郎將。又如卷九十鮮卑傳曰：「（安帝元初六年）鮮卑入馬城塞殺長吏，度遼將軍鄧遵發積射士三千人，及中郎將馬續率南單于與遼西、右北平兵馬會，出塞追擊鮮卑，大破之。」漢發北邊各路軍隊合擊鮮卑，中郎將馬續率南單于部與其事。此中郎將馬續當是使匈奴中郎將。但因史無明文謂耿譚、馬續是使匈奴中郎將，故不收入本表。

本表所列資料出處之頁碼，據藝文印書館印行二十五史之後漢書集解本。

姓 名	時 間	事	跡	出 處
1 段 邦	建武26年	留屯西河美稷護南單于，設官府從事掾史 (始置使 <u>匈奴中郎將</u>)		1下/19 b 89/4a-5 b
2 郭 丹	建武末·永平初	遷左馮翊		27/9 a
3 杜 崇	和帝永元6年 7年	討匈奴 下獄死		4/8 志11/5 a
4 耿 种	安帝永初3年	南單于叛，圍耿種於美稷		5/7 a 89/14 b
5 鄭 瞪	安帝永初中	(作「匈奴中郎將」，當脫「使」字)		19/13 b
6 馬 翼	安帝延光3年	討破反叛之南匈奴左日逐王		5/18 a 89/15 b
7 張 國	順帝永建2年	遣從事將南單于兵擊鮮卑		90/7 b 志11/10 b
8 趙 稠	順帝陽嘉2年春	遣從事將南匈奴骨都侯夫沈等出塞擊鮮卑 (作「匈奴中郎將」，當脫「使」字)		90/7 b
9 王 稠	順帝陽嘉2年3月	率匈奴左骨都侯等擊鮮卑		6/8 a
10 梁 立	順帝永和5年	發邊兵及烏桓鮮卑羌胡擊南匈奴左部反者		89/16 a

11陳 龜	順帝永和 5 年 5 月	以五原太守爲使匈奴中郎將 逼迫南單于自殺	6/11 a 89/16 a 51/7 b
12張 耷	順帝永和 5 年 11 月 永和 6 年 5 月	擊破南匈奴左部反者車紐等 大破烏桓羌胡於天山	6/11 a 90/4 a 6/12 a
13馬 實	順帝漢安 2 年 建康元年	使人刺殺匈奴叛者句龍吾斯 擊南匈奴左部，破之，羌胡烏桓悉詣實降	6/13 b 89/17
14張 契	桓帝永壽中 延熹元年	擊朔方烏桓 率南單于擊鮮卑	90/4 a 65/8 a 7/8 b 90/8 b
15皇甫規	桓帝延熹 4 年 5 年 延熹中	擊羌，破之 持節監關西兵討零吾 爲度遼將軍	7/10 b 87/22 65/3 65/5 b
16燕 環	桓帝延熹中		54/10 b
17張 契	桓帝延熹 9 年 永康元年 桓帝末 靈帝建寧元年	復拜爲護匈奴中郎將，以九卿秩督幽、并、涼三州及度遼、烏桓營，兼察刺史二千石能否 擊破寇三輔之諸羌 擊漢陽叛羌 率五營士討竇武等	65/8 b 7/14 b 7/15 b 87/22 72/1 a 69/4 b
18臧 暨	靈帝熹平 6 年	率南單于擊鮮卑	8/6 b 58/13 b 89/18 b 90/11 a 志 15/8 b
19張 修	靈帝光和 2 年	以擅斬南單于，徵下獄	8/8 b 89/18 b
20王 柔			68/5 b

A Study on the Imperial Envoys in Han China Part II

The relation between the imperial envoys and the administrative officers and some traces leaving from the process of transformation of imperial envoys into administrative officers

PAK-YUEN LIU

In order to control the bureaucracy, emperor sent imperial envoys, who were a kind of his ruling tools, to oversee the administrative officers. As the representatives of emperor, the imperial envoys, who could command the officers of all ranks, always interfered in the administrative affairs, even deprived the administrative officers of their duties and powers. As a result, some imperial envoys were transformed gradually by this way into the administrative officers.

Imperial envoys transformed into administrative officers is one of the forms of bureaucratic changes under the imperial system. With the intention of proving this statement, we discuss in this article several phenomena concerning the transformation of imperial envoys into administrative officers: 1. Some temporary missions of imperial envoys became the constant duties of some certain administrative officers. 2. Some missions of imperial envoys became the new posts in the government. 3. Some administrative officers who possessed the position and the right of imperial envoys for a long term. 4. Some imperial envoys, who inspected the bureaucracy, changed progressively into administrative officers. These phenomena are the traces leaving from the process of transformation of imperial envoys into administrative officers.