

# 封建與郡縣

廖伯源

## 提要

秦始皇為天子，子弟為匹夫，十五年而亡。高帝以為鑒戒，分天下之半大封諸子為王，王國跨州兼郡，連城數十，百官同制京師。王自治其國，除丞相外，自置百官，又自徵賦稅。蓋以諸侯王為天子之藩輔，故強大其國。

諸侯王力量強大，令後世之皇帝不得安枕。文帝、景帝二朝之最重大政事，乃如何削弱諸侯王。文帝謹慎，不觸怒諸侯王而盡可能分裂齊國、趙國。景帝大膽，削諸侯王國郡縣，吳、楚七國因此而反。七國敗亡，景帝乃大改諸侯王國制度，廢除諸侯王之統治權、用人權，削王國官之員額。此後朝廷任用之王國官員治理王國，監視王之行為。班固謂此後諸侯王「與富室亡異」。實則王受監視，動輒得咎，見錮於國內，嚴禁與大臣交通，其景況不及富室多矣。景帝以後之諸侯王，已無力為天子之藩輔矣。

諸侯王無復藩輔，武帝崩，昭帝七歲登基，霍光以宮內臣一決天下之事。昭帝崩後，光又立帝廢帝，把持皇帝權力二十年。蓋諸侯王無藩輔之力，則權臣可以為所欲為。

西漢元帝以下，外戚用事。成帝以其母而信及諸舅，王氏十侯五大司馬，相繼秉政，至王莽卒移漢祚。宗室無藩輔之力，外戚乘隙而起，故宜也。

東漢章帝以後，天子春秋過短，繼嗣年幼，外戚宦官，交互執政弄權，諸侯王亦完全無藩輔之作用。

皇帝制度下是否應封建宗室以為藩輔，甚不易言。宗室諸王權勢過大，必威脅天子，乃至造反奪權。管制諸王過緊，則權臣無所顧忌，外戚與宦官亂政，卒移國祚。此為歷代有國者之難題。

封建與郡縣，皆是為解決疆土過大，不能直接統治之措施。封建君主分封子弟功臣，使其獨立成國，造成宗主國與附庸皆力量薄弱。春秋後期，列國爭霸，各國都要富國強兵以適應形勢，以求自保，進而爭霸。故各國先後放棄令國家力量削弱之封建制，而劃分國土為若干政區，派遣官員治理之。此所謂政區即是郡縣。故廢封建置郡縣，其實是為解決同一問題，是一事之二面。

及秦始皇統一天下，明令廢封建，諸公子及功臣但以「公賦稅重賞賜之，甚足易制」。全國置郡縣，由中央政府任命郡太守縣令長以治之，中央集權之政府制度乃完全代替封建分權之制度。〈史記·秦始皇本紀〉曰：

「（始皇二十六年，初并天下，）丞相（王）綰等言：『諸侯初破，燕、齊、荆地遠，不為置王，無以填之。請立諸子，唯上幸許。』始皇下其議於群臣，群臣皆以為便。廷尉李斯議曰：『周文武所封子弟同姓甚眾，然後屬疏遠，相攻擊如仇讎，諸侯更相誅伐，周天子弗能禁止。今海內賴陛下神靈一統，皆為郡縣，諸子功臣以公賦稅重賞賜之，其足易制。天下無異意，則安寧之術也。置諸侯不便。』始皇曰：『天下共苦戰鬥不休，以有侯王。賴宗廟，天下初定，又復立國，是樹兵也。而求其寧息，豈不難哉！廷尉議是。』分天下以為三十六郡，郡置守、尉、監。」  
(6/238-239)

秦統一後，天下全為郡縣，不復封建。其事經朝廷百官大議，多以為邊遠之地應仍行封建，唯李斯持天下盡行郡縣之議，合始皇意，始皇乃全廢封建，分天下為郡縣。封建派與郡縣派所持理由，可歸納如下：

封建派：（1）國土過大，邊遠地方難以統治，宜立王以鎮壓之。丞相所言而多數官員同意者是也。

（2）封建之諸侯國可為皇帝朝廷之藩輔，於朝廷出現權臣專制，威脅政權時，可以救助天子。始皇三十四年，博士淳于越所言可為代表：

「臣聞殷周之王千餘歲，封子弟功臣，自為枝輔。今陛下有海內，而子弟為匹夫，卒有田常、六卿之臣，無輔拂，何以相救哉？」<sup>1</sup>（《史記》6

<sup>1</sup>又淳于越引用殷周故事批評始皇之制度，以古非今，引起李斯焚書之議。於此不贅。

／254)

此項理由亦是漢高祖採行封建郡縣雙軌制之理由。今推論如始皇亦採行封建制，必採郡縣與封建雙軌制，不可能盡行封建制。

郡縣派：(1) 分封諸侯，初封是子弟，但幾代之後，當時之天子與諸侯及諸侯與諸侯之關係都變成疏遠之親戚。親親之意薄而利益沖突多，相爭誅伐，戰爭不息，又復為戰國之局。廷尉李斯所議可為代表。三十四年，僕射周青臣頌始皇曰：「以諸侯為郡縣，人人自安樂，無戰爭之患，傳之萬世。」亦為此派之意見。始皇謂「又復立國，是樹兵也」，是其同意李斯之言。

(2) 自春秋中葉郡縣出現以來，郡縣之設置在各國與時俱進，結果為各國內之封建日削，貴族特權日消，用人唯才漸取代世官制，國家可運用之資源日廣，國君之專制權力亦日大，皆有利於富國強兵，保國爭霸。至戰國晚期，各大國內，郡縣多於封邑。戰國七雄，皆於封建轉變為郡縣過程中成為強大之新軍國，七國之強大獲益於郡縣制之推行。至秦統一天下，郡縣制度之實施已有數百年，為政者多知其功效：郡縣制比較封建制更為有效地統治廣土眾民之國家。

(3) 專制君主，不想分權，不欲有與己相匹者，此為始皇之心理，亦為後代皇帝之心理。在始皇令群臣議封建與郡縣時，此項理由雖僅始皇一人有之，然始皇亦是唯一可作決定者。

李斯之建議為始皇所接受，原因有三：

(1) 始皇為英明霸道之君主，自不想分權。

(2) 秦及六國在戰國之世之政策皆是解除封建束縛，建立中央集權。秦以行之最為徹底，故得敗六國，定天下。郡縣制度之功效，始皇知之甚詳。且此為商鞅變法以來百餘年秦國傳統政策之繼續。

(3) 始皇不欲再有戰爭，故不復封建，其謂封建為「樹兵」是也。統一前之戰爭經驗，始皇親政以來，經十餘年之戰爭苦鬥，終於滅六國而統一天下。始皇及其同時代人，憑其歷史經驗，解釋戰爭之所以發生，歸因於同時有二個以上相互獨立之國家存在。二國相互獨立，互不臣服，有利益沖突即起戰爭。天下一統，不復封建，天下僅有一政權，自不復有戰爭。

經過數世紀之戰爭後，人人心思和平，如何確保以後不復發生戰爭，此為秦始皇統一天下後，最為關心之問題。始皇、李斯等人就其歷史知識，認為分封建國，乃是戰爭之根源，故不復封建。天下僅一政權，既無敵國，則根絕戰爭。此後既不復有戰爭，則秦帝國自然萬世長存；故始皇自稱始皇帝，繼嗣為二世，再傳三世，至於萬世。

始皇統一天下後，其立國之目標為國祚長久而天下太平。其歷史知識既令其認為不行封建制將根絕戰爭，故其以天下為郡縣，蓋以此為達成其立國之目標。

秦始皇於二十六年（-221）統一天下，三十七年七月崩。其明年，二世皇帝元年七月，陳勝、吳廣起事，天下群雄隨之而起反秦，於二世三年（-207）亡秦。秦祚僅一十五年。

秦之亡，項羽及劉邦之功為多。群雄既集咸陽，時項羽最強，羽遂封群雄為諸王，而自為西楚霸王。項羽不乘勢一統天下，而自為王與諸王等，蓋項羽之思想尚停留於封建時代，欲為春秋五霸型之諸侯領袖，不知為專制天下之皇帝。項羽分封諸王削弱己力，此項羽敗亡之根本原因。

項羽封劉邦為漢王，王巴蜀漢中。漢王不甘坐困一隅，不旋踵即回師關中，定三秦，繼而東向與羽爭天下。漢五年，與羽決戰垓下，大敗之。項羽自殺，漢王乃即皇帝位。

由高祖五年即位至十二年崩，七年之間，高祖致力於剿滅異姓諸侯王。此異姓諸侯王皆已成勢力，部份且是項羽所封，高祖於爭天下時不得拉攏承認之，並利用聯合之以圍滅項羽。高祖蓋從無誠意封異姓諸侯王。（盧縮除外，蓋有視之為兄弟之意）及項羽已除，乃努力消滅異姓諸侯王。高祖蓋有明顯之企圖建立劉氏之家天下。《史記·呂太后本紀》王陵曰：「高帝刑白馬盟曰：『非劉氏而王，天下共擊之。』」（9／400）

漢高祖已定天下，當然想其子孫長久保有之。實行何種國家之體制，最能達成長治久安？此乃為其時高祖優先考慮之最重要問題。國家體制為封建或郡縣，又不能不有所決定。

人之本性，權力總是越大越好。既然成為皇帝，自然不想分割自己之疆土與權力。但秦行中央集權之郡縣制於天下，二世十餘年即亡。（以現代之眼光看，秦非亡於行郡縣制，而別有原因。漢高祖當時人則以中央集權為秦亡之最重要原因。）高祖及其多數謀臣皆以為全國行郡縣制，權集中央，其弊在無親人之諸侯國為朝廷之藩輔，皇帝孤立無援，政權容易覆滅。周朝封建而國祚長久，顯示封建之功效。另一方面，漢初之政治環境，即邊遠之地，「毋以填之」，（始皇丞相王綰及群臣請立封建之理由）也迫使高祖利用封建以鞏固邊遠之地區。徐復觀先生之〈漢代專制政治下的封建問題〉曰：

「（同姓諸侯王的封建）是劉邦根據他政權的現實需要，有計劃的建立起來的。因為劉邦直接兵力所及，大體不出今日隴海鐵路河南段的沿線左近。除關中外，廣大的地區，一開始便都直接控制在異姓的諸侯王手上。一旦憑『皇帝』的政治絕對優越性，以運用其詐術，很快地便把異姓的諸侯王翦滅掉了。每翦滅一處，即形成統治上的虛脫地帶…郡縣的地方制度雖然尚在維持，但其守長的統治威望尚未能建立。換言之，朝廷的神經中樞還沒有把它的神經末梢伸到全國，這不能不使劉邦內心有由虛脫而來的恐懼；其封同姓時封域之所以特大，並給予朝廷相同的制度，也是為了填補此種廣大的政治虛脫地域而來。《史記》卷十七〈漢興以來諸侯王年表〉謂『天下初定，骨肉同姓少，故廣疆庶孽，以鎮撫四海，用承衛天子也。』…《史記》卷五十一〈荊燕世家〉贊，說明劉賈之封為荊王，乃是為了『填江淮之間』。卷一百六〈吳王濞列傳〉謂『上患吳會稽輕悍，無壯王以填之，諸子少，乃立濞於沛為吳王』，即其顯證。」（頁168-169）緣於上述原因，漢高祖乃折衷而採行郡縣與封建雙軌制：約西半部之國土採行郡縣制，朝廷直接控制郡縣。東半部之國土則分為九大王國，分封諸子一弟（楚元王交）一姪（吳王濞）。另長沙王吳芮國在邊荒，國貧力弱而順，無威脅，高祖亦任之。《漢書·諸侯王年表》曰：

「昔周監於二代，三聖制法，立爵五等，封國八百…歷載八百餘年…秦…盪滅古法，竊自號為皇帝，而子弟為匹夫。內亡骨肉本根之輔，外亡尺土藩翼之衛。陳吳奮其白挺，劉項隨而斃之。故曰：周過其曆，秦不及期，國勢然也。漢興之初，海內新定，同姓寡少，懲戒亡秦孤立之敗，

於是割裂疆土…尊王子弟，大啟九國。自雁門以東，盡遼陽，為燕、代。常山以南，太行左轉，度河、濟，漸于海，為齊、趙。穀、泗以往，奄有□、蒙，為梁、楚。東帶江湖，薄會稽，為荊、吳。北界淮瀕，略廬、衡，為淮南。波漢之陽，互九嶷，為長沙。諸侯比境，周匝三垂，外接胡越。天子自有三河、東郡、潁川、南陽，自江陵以西至巴蜀，北自雲中至隴西，與京師內史凡十五郡，公主、列侯頗邑其中。而藩國大者夸州兼郡，連城數十，宮室百官同制京師，可謂矯枉過其正矣。」（14／393-394）

班固謂高祖之封建政策矯枉過正，蓋的評。漢初諸侯王，不但擁有統治權，自治其國，除丞相由中央派任外，其他百官由諸侯王自除，且諸侯王國之官制與漢朝廷相同。諸侯王亦自收稅，擁有其國之賦稅財政權。《漢書·百官公卿表》曰：

「諸侯王，高帝初置，金璽蓋綬，掌治其國，有太傅輔王，內史治民，中尉掌武職，丞相統眾官，群卿大夫都官如漢朝。」（19上／741）

《史記·五宗世家》曰：

「太史公曰：『高祖時諸侯皆賦【《集解》徐廣曰：國所出有皆入於王也。】得自除內史以下。漢獨為置丞相，黃金印。諸侯自除御史、廷尉正、博士，擬於天子。』」（59／2104）

更有甚者，漢初諸侯王國之疆土廣大，多連城數十，「跨州兼郡」。諸侯王國疆土之總和，大於朝廷直接統治之郡縣總面積。請見下列資料：

《史記·齊悼惠王世家》曰：「齊悼惠王劉肥者，高祖長庶男也…高祖六年，立肥為齊王，食七十城，諸民能齊言者皆予齊王。」（52／1999）

《史記·荊燕世家》曰：「荊王劉賈者，諸劉，不知其所屬…漢六年…立劉賈為荊王，王淮東五十二城。高祖弟交為楚王，王淮西三十六城。」（51／1994）

《漢書·高帝紀》曰：「六年…春正月丙午，韓王信等奏請以故東陽郡、鄆郡、吳郡五十三縣立劉賈為荊王，以碭郡、薛郡、郟郡三十六縣立弟文信君交為楚王。壬子，以雲中、鴈門、代郡五十三縣立兄宜信侯喜為

代王，以膠東、膠西、臨淄、濟北、博陽、城陽郡七十三縣立子肥為齊王。」（1下／61）

《漢書·吳王濞傳》曰：「吳王濞，高帝兄仲之子也…荊王劉賈為（黥）布所殺，無後。上患吳、會稽輕悍，無壯王填之，諸子少，乃立濞於沛，為吳王，王三郡五十三城。」（35／1905）

漢初諸侯王擁有巨大之政治勢力，對欲建立中央集權君主專制制度之皇帝，構成重大威脅，亦為建立中央集權君主專制制度之主要障礙。更有甚者，諸侯王世襲，幾代之後，諸侯王都成為當時皇帝之疏遠親戚，親屬關係極薄而擁大權廣土，自非皇帝所能安心容忍者。所以自文帝朝開始，皇帝即進行削弱諸侯王之力量。此一中央集權之政策為文帝至武帝中期朝廷之最主要政策，包含二大措施。

一、改革諸侯王國制度，以削弱諸侯王之權力，加強朝廷對王國之控制。

漢初諸侯王國之百官，除丞相由天子所置外，皆王自置。然在高后時已有若干改變，朝廷對某較軟弱之諸侯王，為置二千石官。《漢書·淮南厲王長傳》曰：

「（厲王高祖幼子，文帝幼弟，驕恣不用漢法，文帝使其舅將軍薄昭書諫厲王曰：）『…漢法，二千石缺，輒言漢輔。大王逐漢所置，而請自置丞相、二千石。皇帝飭天下正法而許大王，甚厚。』」（44／2137）

淮南厲王於文帝六年免，後死。薄昭書諫厲王事應在文帝元年至六年之間。據薄昭諫厲王之語，文帝初年諸侯王國之二千石已漢為置。然此恐僅是習慣，且僅對部份王國施行，不及吳、楚等國。七國之亂後，七國敗廢，朝廷之力量大大超越諸侯王國，景帝乃明令公布改革諸侯王國之制度。

《漢書·百官公卿表》曰：「景帝中五年，令諸侯王不得復治國，天子為置吏。改丞相曰相，省御史大夫、廷尉、少府、宗正、博士官，大夫、謁者、郎諸官長丞皆損其員。武帝改漢內史為京兆尹，中尉為執金吾，郎中令為光祿勳；故王國如故。損其郎中令秩千石，改太僕曰僕，秩亦千石。成帝綏和元年省內史，更令相治民如郡太守，中尉如郡都尉。」（19上／741）

《漢書·元帝紀》：「（初元）三年春，令諸侯相位在郡守下。」（9／

283)

自景帝中五年令下後，諸侯王之權力與地位大變；「不得復治國」是奪其統治權；「天子為置吏」是收其任命官員之權。朝廷派遣之官員治理諸侯王國，並監視諸侯王。景帝、武帝及以後諸帝改革諸侯王國官制，其目的是矮化諸侯王國之官僚組織，擴大朝廷官制與王國官制之距離。其實際措施可以分為三類：一是廢除若干諸侯王國之官職，如景帝「省御史大夫、廷尉、少府、宗正、博士官」。二是削減若干諸侯王國官職之員額，如「大夫、謁者、郎諸官長丞皆損其員」。三是改變漢廷若干官員或諸侯王國若干官員之名稱，使漢廷與王國官員之官名不復相同，並降低王國官員之秩級，使其地位低於漢廷官員。如景帝改王國丞相曰相，「武帝改漢內史為京兆尹，中尉為執金吾，郎中令為光祿勳；故王國如故。損其郎中令秩千石，改太僕曰僕，秩亦千石。」武帝晚年，諸侯王國變成特別之郡。後代皇帝又有種種措施，使諸侯王國之特殊化越來越少，最後與郡無大異，且地位低於郡。

## 二、削減諸侯王國之領土。

文帝即位後二年，分齊國為數國。齊國為高祖所封諸侯王國之最大者，其始封者齊悼惠王肥，高祖庶長子。<sup>2</sup> 肥子章、興居於誅諸呂之役有功，文帝裂齊之二郡封章及興居為王，名為賞有功，實則分齊以弱之。

《史記·齊悼惠王世家》：「孝文二年，以齊之城陽郡立章為城陽王…以齊之濟北郡立興居為濟北王。」（52/2009-5100）

又高祖子趙王友為呂后所誅，文帝即位，重建秩序，立友長子遂為趙王。文帝二年，又以遂弟辟彊誅諸呂時有功，「於是取趙之河間立辟彊，是為河間文王。」（《漢書》38/1990）

藉口賞有功，文帝分齊為三，分趙為二。

<sup>2</sup> 齊悼惠王肥，高祖六年封，惠帝六年薨。其子襄嗣，惠帝七年，王襄元年，哀王襄於文帝元年薨。子則嗣，文帝二年，王則元年。齊王則新立而弱，文帝分其國以封其叔父章及興居。



諸侯王之疆土權勢過大，威脅天子，當時之政論家已感覺此問題非解決不可。賈誼上書文帝曰：

「臣請試言其（諸侯王之）親者，假令悼惠王王齊，元王王楚，中子王趙，幽王王淮陽，共王王梁，靈王王燕，厲王王淮南，六七貴人皆亡恙，當是時陛下即位，能為治庠？臣又知陛下之不能也。若此諸王，雖名為臣，實皆有布衣昆弟之心，慮亡不帝制而天子自為者，擅爵人，赦死罪，甚者或戴黃屋。漢法令非行也，雖行不軌如厲王者，令之不肯聽，召之安可致乎！幸而來至，法安可得加！動一親戚，天下圍視而起，陛下之臣雖有悍如馮敬者，適啟其口，匕首已陷其匈矣。陛下雖賢，誰與領此…明帝處之尚不能以安，後世將如之何！」（《漢書·賈誼傳》48/2234）

賈誼於上引文所舉諸王，除楚元王是文帝之叔父，其他皆是文帝兄弟，且全已死去；賈誼假設其人尚在世，在親戚強王環繞之下，皇帝之權難伸。為天下及後代皇帝計，此種形勢必須改變。賈誼為文帝籌劃：

「臣竊跡前事，大抵彊者先反…欲天下之治安，莫若眾建諸侯而少其力。力少則易使以義，國小則亡邪心…割地定制，令齊、趙、楚各為若干國，使悼惠王、幽王、元王之子孫畢以次各受祖之分地，地盡而止，及燕、梁它國皆然。其分地眾而子孫少者，建以為國，空而置之，須其子孫生者，舉使君之。」（《漢書·賈誼傳》48/2237）

是為所謂「眾建諸侯而少其力」之策，強制分割諸侯王國為若干固定大小之小王國。其法過於激烈，易引起諸侯王之反抗，故文帝不敢採用。

一計不行，賈誼又提出第二策：為制衡已成疏屬之諸侯王，文帝應封其子以大國。當時文帝除太子外，尚有二子：武為淮陽王，參為代王（王文帝為代王時之故地）。賈誼又曰：

「陛下所以為蕃扞及皇太子之所恃者，唯淮陽、代二國耳。代北邊匈奴，與彊敵為鄰，能自完則足矣。而淮陽之比大諸侯，塵如黑子之著面…臣之愚計，願舉淮南地以益淮陽，而為梁王立後，割淮陽北邊二三列城與東郡以益梁；不可者，可徙代王而都睢陽。梁起於新鄭以北著之河，淮陽包陳以南捷之江，則大諸侯之有異心者，破膽而不敢謀，梁足以扞齊、

趙，淮陽足以禁吳、楚，陛下高枕，終亡山東之憂矣，此二世之利也…文帝於是從誼計，乃徙淮陽王武為梁王，北界泰山，西至高陽，得大縣四十餘城。」（《漢書·賈誼傳》48/2260-2263）

封帝子以大國，制衡已成疏遠親戚之諸侯王，不能根治諸侯王威脅皇帝之問題。蓋二三世代之後，文帝子之後代又成為當時皇帝之疏遠親戚。是制衡之策，治標而不治本。文帝不敢採行急進之改革，然其知賈誼之建議有助於改善形勢，故其於不引起諸侯王眾怒之範圍內，盡量分解降低諸侯王之力量。《漢書·賈誼傳》又曰：

「後四歲，齊文王薨，亡子。文帝思賈生之言，乃分齊為六國，盡立悼惠王子六人為王；又遷淮南王喜於城陽，而分淮南為三國，盡立厲王三子以王之。」（48/2264）

以王薨無子而分其國，蓋眾建諸侯而少其力之修改。按封建世襲，傳之無窮；王薨無子應以近親為嗣繼承。漢文帝為削弱諸侯王之力量，乃以王薨無子為廢王國之籍口，日後形成漢代之制度。而王薨無子國除制之形成，亦有曲折，初不敢直接施行，乃分王國為若干國，分王前王之兄弟，上引文所言者是也。

文帝削藩政策謹慎小心，恐引起諸侯王之不滿反彈。景帝相反，大膽改革，用鼂錯之策，大削諸侯王領土，引起七國之亂。

鼂錯在文帝時已上言請削諸侯事，文帝不用其言，以為太子家令。錯得幸於太子，太子家號曰「智囊」。景帝即位，以錯為內史，「遷為御史大夫，請諸侯之罪過，削其支郡。奏上，上令公卿列侯宗室雜議，莫敢難。獨竇嬰爭之，繇此與錯有隙。」（《漢書·鼂錯傳》49/2300）錯請削藩之言，請見《史記·吳王濞列傳》：

「（錯）說上曰：『昔高帝初定天下，昆弟少，諸子弱，大封同姓。故王孽子悼惠王王齊七十餘城，庶弟元王王楚四十餘城，兄子濞王吳五十餘城，封三庶孽，分天下半。今吳王…乃益驕溢，即山鑄錢，煮海水為鹽，誘天下亡人，謀作亂。今削之亦反，不削亦反。削之，其反亟，禍小；不削，反遲，禍大。』三年冬，楚王朝，朝錯因言楚王戊往年為薄太后服，私姦服舍，請誅之。詔赦，罰削東海郡。因削吳之豫章郡、會

稽郡。及前二年趙王有罪，削其河間郡。<sup>3</sup>膠西王卬以賣爵有姦，削其六縣。漢廷臣方議削吳，吳王濞恐削地無已，因此發謀，欲舉事。」（106／2825）

諸侯王權力、疆土過大，既富且強。漢皇帝為鞏固中央集權之君主專政，勢必削弱諸侯王國。景帝施行此政策過急，諸侯王領土被削，「恐削地無已」，是為七國之亂之原因。吳王乃先聯絡各國，然後起兵，各國響應。《史記·吳王濞列傳》曰：

「諸侯既新削罰，振恐…多怨朝錯。及削吳會稽、豫章郡書至，則吳王先起兵。膠西王正月丙午誅漢吏二千石以下，膠東、菑川、濟南、楚、趙亦然，遂發兵而西。齊王後悔，飲藥自殺，畔約。濟北王城壞未完，其郎中令劫守其王，不得發兵。膠西為渠率，膠東、菑川、濟南共攻臨菑。趙王亦反，陰使匈奴與連兵。」（106／2827）

吳楚七國反，以誅鼂錯為名。景帝問計於故吳相爰盎。盎對曰：「吳楚相遺書，曰高帝王子弟各有分地，今賊臣鼂錯擅適過諸侯，削奪之地，故以反為名，西共誅鼂錯，復故地而罷。方今計獨斬鼂錯，發使赦吳楚七國，復其故削地，則兵可無血刃而俱罷。」（《史記·吳王濞列傳》106／2830-2831）

景帝乃斬鼂錯，而拜盎為太常，密裝治行，欲其七國妥協講和。吳楚繼續進兵，景帝無所抉擇，只好出兵與戰。

吳楚七國之亂發生於景帝三年，為時僅三月，諸王失敗身死，國除為漢郡。漢朝廷之力量與諸侯王力量對比，大為增加，前此最強之二諸侯王國，吳國、楚國俱廢除，皇帝從此可為所欲為，不必顧忌諸侯王。所以數年後，景帝徹底改革諸侯王國制度，剝奪諸侯王對其國之統治權。（見前）諸侯王國由朝廷委派之官員治理與監察。王國官員只對漢朝廷及皇帝負責，其人雖在諸侯王國為官，但在行政上並不是諸侯王之下屬，蓋王無行政權。王國官員且監察諸侯王之行為。

皇帝之子除繼承皇位者外，皆封諸侯王。但自景帝以後，初封諸侯王之封國都不

<sup>3</sup>《索隱》案：《漢書》作「常山郡」也。（106／2825）《漢書》見〈濞傳〉。（35／1906）按河間時為河間文王封國。文王，趙幽王友子，趙王遂弟。

超過十餘縣，漢初之大諸侯王國已不復見。文帝前封其子武為梁王，梁「北界泰山，西至高陽，得大縣四十餘城。」梁孝王於七國之亂時為漢之藩輔，擋吳楚軍西進，甚有功效。景帝中六年，「夏四月，梁王薨。分梁為五國，立孝王子五人皆為王。」（《漢書·景帝紀》5/149）是景帝對親弟之國亦分割為小國。諸侯王國勢力過大威脅漢朝廷之問題，景帝基本已解決。武帝用主父偃之策，更縮小諸侯王國小至數縣。

主父偃為武帝之謀士，說武帝行推恩分封之策。《史記·平津主父列傳》曰：

「偃說上曰：『…今諸侯子弟或十數，而適嗣代立，餘雖骨肉，無尺寸地封，則仁孝之道不宣。願陛下令諸侯得推恩分子弟，以地侯之，彼人人喜得所願，上以德施，實分其國，不削而稍弱矣。』於是上從其計。」（112/2961）

推恩分封政策內容細節，請見下列資料：

《史記·建元已來王子侯者年表》曰：「制詔御史：『諸侯王或欲推私恩分子弟邑者，令各條上。朕且臨定其號名。』」（21/1071）

《漢書·武帝紀》曰：「元朔二年春正月，詔曰：『梁王、城陽王親慈同生，願以邑分弟，其許之。諸侯王請與子弟邑者，朕將親覽，使有列位焉。』於是藩國始分，而子弟畢侯矣。」（6/170）

武帝實行主父偃設計之推恩分封之策，不強迫諸侯王分其國土予其子弟，而由諸侯王自願主動請求。推恩分封之策受到歡迎，蓋諸侯王可以傳大部份國土與王位予其繼承人，又可給予其他兒子每人一小縣為侯國，使其受封為列侯，故皆大歡喜。（大概只有繼承人之利益受損，然為孝悌之名聲，繼承人不敢反對）

諸侯欲分其國土之部份予其弟或其子，可上書請求，皇帝乃決定新封列侯之號名。蓋封侯為皇帝之特權。

推恩分封之策所以有效地分割諸侯王之領土，蓋不知何時始，王國內已無侯國。侯國如縣一般，為郡太守治下之下一級行政區劃。當諸侯分其一縣作為其子之侯國，此新侯國即不復隸屬於王國，而在行政上別屬於旁邊一郡。《漢書·景十三王傳·中山靖王勝傳》曰：

「其後更用主父偃謀，令諸侯以私恩自裂地分其子弟，而漢為定制封號，輒別屬漢郡。」（53/2425）

據漢代之爵位制度，列侯無權統治其侯國，而由漢朝廷任命之侯國相治理侯國，一如縣令長之治理其縣。侯國相亦如縣令長，只對漢朝廷及其縣所隸屬之郡府負責，與列侯則無行政上之隸屬關係。侯國與縣之不同是縣之財政收入為朝廷所有，侯國之賦稅則由侯國相徵收後交付列侯，為列侯之收入。王國之一縣變為侯國，此新侯國即脫離王國，成為漢朝廷統治郡縣之一部份。

主父偃推恩分封之策於元朔二年（-127）開始實施，漸進地削減諸侯王國之領土，至西漢末，諸侯王國多小至數縣。清代學者錢大昕有清楚之說明。《漢書·景十三王傳·中山靖王勝傳》補注引錢大昕曰：

「按〈地理志〉諸侯王國二十，如趙、真定、河間、廣陽、城陽、廣陵皆止四縣，菑川、泗水止三縣，高密、六安皆五縣，魯六縣，東平、楚皆七縣。竊疑漢初大封同姓，幾據天下之半。文、景以後稍有裁制，然諸侯王始封，往往兼二三郡之地，其以罪削地者，史亦不多見，何至封域若此之小。及讀〈勝傳〉始悟諸侯王國所以日削者，由王子侯國之多。以〈表〉徵之，城陽五十四人，趙三十五人，河間二十三人，菑川二十一人，魯二十人。王國之食邑皆入於漢，無怪封圻之日蹙矣。郡領縣多者，無過於琅邪、東海。琅邪縣五十一，東海縣三十八。琅邪與城陽、菑川、膠東、高密四國鄰。東海與魯、泗水、楚、城陽諸國鄰。侯國之析置者，多屬焉。此所領之所以多於它郡也。」（53/12a）

錢大昕從數不同角度說明推恩分封之結果，其統計方法極有用，唯不全面，今依其方法，據《漢書·王子侯表》之資料，統計自元朔二年，即推恩分封政策施行之首年，至西漢末王子侯之數目。<sup>4</sup>

元朔二年（-127）至元始五年（5）王子侯數目表

諸侯王國名	武帝所封	昭帝及以後諸帝所封	總數
梁	1	16	17
菑川	17	4	21

<sup>4</sup>學生作業：據《漢書·王子侯》（卷十五上下）統計各王國分封之王子侯數目。

城陽	33	21	54
趙	24	12	36
中山	20	3	23
廣川	8	8	16
河間	11	12	23
濟北	11		11
代	9		9
齊	11		11
魯	5	15	20
長沙	11	9	20
衡山	1		1
膠東	3	19	22
六安		4	4
清河		7	7
廣陵		6	6
燕		2	2
平干		9	9
真定		2	2
高密		7	7
廣陽		9	9
泗水		3	3
楚		20	20
淮陽		4	4
東平		29	29
總數	165	221	386

據此統計，武帝封165王子侯，昭帝及以後諸帝封221王子侯。自推恩分封之策實

施至西漢末，凡封386王子侯。換言之，共有386侯國脫離諸侯王國而別屬漢郡。推恩分封之策可謂徹底解決諸侯王國疆土過大之問題。

文、景、武三朝努力削弱諸侯王國之力量，至景帝七國之亂後，改革諸侯王國制度，諸侯王喪失政治權力，不能治理其國。漢朝廷派遣之官員治理諸侯王國且監察諸侯王之行為。再者，諸侯王國疆土日削，越來越小，武帝時之諸侯王已不能影響漢朝廷之政治。

或問：高帝封建諸侯王，影響漢初政治極大，削弱諸侯王國力量為文、景二朝之最主要政治措施，武帝初期仍致力於此。封建諸侯王與皇帝專制之沖突如此，何以文、景、武及以後諸帝仍分封其子為諸侯王？

按文帝封二子大國，為制衡已成疏遠親戚之諸侯王。此前文已言。景武及以後仍分封皇子為諸侯王，則是皇帝之虛榮心及其事已成慣例。徐復觀之〈漢代專制政治下的封建問題〉曰：

「但至武帝，再沒有客觀的形勢，要求他封子為王；而他仍須封子為王，乃出於為了維護皇帝絕對崇高的身份地位…遂構成爾後專制政治的節目中永不可缺的部份」（《周秦漢政治社會結構之研究》（香港，新亞研究所，1972年）頁172。）

又曰：

「而皇帝的身份是『至尊』的這一觀念，在專制政治中，是一個非常重要的基本要求。為了維護皇帝『至尊』的身份，便非把皇帝的子弟封為諸侯王不可，並將此觀念，上推及於高祖之封建，遂使爾後皇子封王，成為專制政治為了將皇帝身份加以絕對化的不可缺少的重大條件之一。」（頁173）

皇子封王才顯出皇帝身份的崇高。到東漢也是因此種心理封建。

光武中興，東漢制度大體仍西京之舊，其封建亦然，沿襲武帝以後之制，僅為崇高皇帝之至尊身份，使皇子封王，然僅豐其衣食，無復藩輔之意矣。

東漢封建詳嚴耕望《秦漢地方行政制度》頁28-29。下文據之簡述：

胡廣《漢官解詁》云：「光武封諸子各四縣。」（《北堂書鈔·設官部》引）是

即度西漢末年最小之封國而置制也。而《後漢書·孝明八王傳》論曰：

「明帝封諸子，租歲不過二千萬。」注引《東觀記》云：「皇子封皆減舊制。嘗案輿地圖，皇后在旁，言鉅鹿、樂成、廣平各數縣，租穀百萬，帝令滿二千萬止。（曰）諸小王皆當略與楚、淮陽相比減三四，我子不當與先帝子等也。」（50/1679）

又〈陳敬王羨傳〉云：

「建初三年，有司奏遣羨與鉅鹿王恭、樂成王黨俱就國…明，案輿地圖，令諸國戶口皆等，租入歲各八千萬。」（50/1667）

是明、章二帝封國更明以錢穀為準。<sup>5</sup>換言之，但豐其衣食，無復藩輔之意義矣。

前述西周封建，有政權分散、社會階級嚴密、土地公有三特點。經春秋戰國之演變，秦漢之社會無貴族平民之別，百姓皆為編戶齊民。土地私有，自由買賣。漢初封建仍有政權分散之效。然經文帝、景帝、武帝之削藩，諸王喪失統治權、用人權，且受朝廷派遣官員之監視，「與富室亡異」，王國之領土亦大幅縮小。西漢中葉以後之封建，與西周封建比較，僅名稱相同，實質全異，僅餘分封建國之表象。

### 餘論

秦始皇為天子，子弟為匹夫，十五年而亡。高帝以為鑒戒，分天下之半大封諸子為王，王國跨州兼郡，連城數十，百官同制京師。王自治其國，除丞相外，自置百官，又自徵賦稅。蓋以諸侯王為天子之藩輔，故強大其國。

諸侯王力量強大，令後世之皇帝不得安枕。文帝、景帝二朝之最重大政事，乃如何削弱諸侯王。文帝謹慎，不觸怒諸侯王而盡可能分裂齊國、趙國。景帝大膽，削諸侯王國郡縣，吳、楚七國因此而反。七國敗亡，景帝乃大改諸侯王國制度，廢除諸侯王之統治權、用人權，削王國官之員額。此後朝廷任用之王國官員治理王國，監視王

---

<sup>5</sup>作業：收集東漢諸侯王國疆土大小之資料。令學生自閱《後漢書》卷十四〈宗至四王三侯列傳〉、卷四十二〈光武十王列傳〉、卷五十〈孝明八王傳〉、卷五十五〈章帝八王傳〉，收集相關資料，並作編輯，評論。



之行為。班固謂此後諸侯王「與富室亡異」。實則王受監視，動輒得咎，見錮於國內，嚴禁與大臣交通，其景況不及富室多矣。景帝以後之諸侯王，已無力為天子之藩輔矣。

諸侯王無復藩輔，武帝崩，昭帝七歲登基，霍光以宮內臣一決天下之事。昭帝崩後，光又立帝廢帝，把持皇帝權力二十年。蓋諸侯王無藩輔之力，則權臣可以為所欲為。

西漢元帝以下，外戚用事。成帝以其母而信及諸舅，王氏十侯五大司馬，相繼秉政，至王莽卒移漢祚。宗室無藩輔之力，外戚乘隙而起，故宜也。

東漢章帝以後，天子春秋過短，繼嗣年幼，外戚宦官，交互執政弄權，諸侯王亦完全無藩輔之作用。

曹魏之封建沿襲東漢而更為嚴格限制諸侯王之行動，且常徙封，不欲諸王久居一地而生勢力。曹植與其弟白馬王彪以入朝得見面，欲於京師逗留稍久以敘兄弟之情，不為其兄文帝所許，兄弟哀戚而別，可見植之「贈白馬王彪詩」。及司馬氏掌權，齊王芳、高貴鄉公髦、元帝之處境，一如曹操下之漢獻帝，時人已有謂曹氏之失權，蓋由宗室諸王之制度太苛，致諸王不能為藩輔。

晉武帝移魏祚，戒魏之失，大封子弟為王，且使諸王為州刺史，蓋欲諸王為朝廷之藩輔。然惠帝下愚，皇后跋扈，乃有八王之亂，卒至晉室東遷。明太祖為防蒙古之餘孽，以皇四子棣為燕王以鎮北方。及皇太孫繼統，棣興兵反，攻京師，取天下。

皇帝制度下是否應封建宗室以為藩輔，甚不易言。宗室諸王權勢過大，必威脅天子，乃至造反奪權。管制諸王過緊，則權臣無所顧忌，外戚與宦官亂政，卒移國祚。此為歷代有國者之難題。

