

# 漢代尚書的職任及其和內朝的關係

勞

榦

一、尚書與中書的關係  
二、尚書與內朝的關係

三、從辦公地點來說明內  
朝外朝的關係和區別

## 一、尚書與中書的關係

尚書這一個職務，在西漢時代，逐漸演變，到東漢時代，尚書臺就變成事實上的宰相府。在各種官制書當中，只表示尚書一職每次演變的結果，却把演變的原動力分析的不够。不錯，尚書令及尚書都不是高官，只因為被天子重用才逐漸的把重要性昇格上去。但在滿朝臣列之中，和尚書令同等的『令』，還有很多。為什麼尚書一職，獨得機緣？當然還可以作進一步的解釋，尚書是近臣。但這種『近臣』原來近到甚麼程度？和天子的關係究竟是怎樣的？這又是一個值得討論的問題。還有更重要的，尚書和中書的關係及其分合究竟是怎樣的，以及尚書究屬於內朝還是屬於外朝？這都形成了爭論，而應當加以澄清的。

尚書問題在兩漢時代不僅是一個重要問題，而且是一個複雜問題。因為是一個重要問題，所以牽涉到對於兩漢的政治事件，而必需做到正確的了解。因為是一個複雜的問題，所以必需把這些糾結之點，加以疏解。最先，要討論的還是一個相沿不斷的疑問，尚書和中書的同異以及分合的問題。

對於這一個問題，歷來討論的確實不少。現在以陳樹鏞的『漢官答問』作代表，把他的意見引證如下：

成帝紀云：『建始四年，罷中書宦官，初置尚書員五人』（按以前尚書只有四人），百官公卿表云『建始四年，更名中書謁者令為中謁者令，初置尚書員五人』，通典因之，遂（以）為『漢承秦置尚書，武帝遊宴後庭，始用宦者，為中

書之職。成帝罷中書宦官，置尚書五人』，又云，『成帝去中書；更以士人爲尚書』。一似武帝時有中書，無尚書，成帝時去中書，乃置尚書。又似成帝以前尚書卽中書，用閹人爲之，成帝乃用士人。考史記三王世家有『守尚書令丞』之文，司馬相如傳有『尚書給筆札』之語，則武帝時已有尚書，不得云成帝時初置矣。霍光傳云上書者益黠，盡奏封事。輒使中書令出取之，不關尚書。是尚書中書本二官，不得合爲一矣。霍光于昭宣之世領尚書，張安世宣帝時領尚書，張敞、于定國宣帝時平尚書，蕭望之、史高元帝時領尚書，則武昭宣元四朝未嘗無尚書矣，然猶可曰武帝時更以閹人爲之。考張安世武帝時爲尚書令，賈捐之傳，五鹿充宗爲尚書令，賈捐之亦欲爲之，則元帝時尚書非閹人，不得云，『成帝時乃用士人』，明矣。

成帝紀注引漢舊儀云『尚書四人爲四曹，成帝置五人，有三公曹。』此甚分明，蓋成帝罷中書而加一尚書，非罷中書始置尚書也（陳氏自注，劉向傳云，『石顯幹尚書』，尚書五人皆其黨，此元帝時不當有五人，蓋四人之誤。）然則漢初有尚書，武帝有尚書又有中書，中書是宦者，尚書是士人，昭宣元因之，成帝乃罷中書獨有尚書。尚書在省中，較丞相爲近天子，故領尚書者奪丞相權。中書是宦者，得出入臥內，較尚書又近，故宣帝使中書出取尚書章，以奪霍氏權。元帝時石顯以中書令而制尚書之蕭望之也。

然倭倖傳云，『望之以尚書爲百官本，宜以通明公正處之，武帝遊宴後庭，故用宦者，非古制。宜罷中書宦官』。蕭望之傳以爲『中書政本宜以賢明之選。自武乃用宦者，非國舊制，白欲更置士人』。一言尚書，一言中書，又似尚書卽中書。考此二文本同一事，不當有異。班氏兩錄其文，而又譌誤，遂使讀者不能明矣。蓋尚書政事之本，以士人爲之。武帝以士人不可出入後庭，乃以宦者爲中書，出取尚書章奏。元帝之世至以中書令而幹尚書。望之之意以爲尚書政事之本不可使宦者干預，宜罷中書。倭倖傳所載是也，望之傳所云則誤矣。

中書前所未有，武帝始置卽以宦者爲之，何得云『武帝乃用宦者，非舊制』乎？武帝之置中書，以其可以出入臥內耳，何得謂之爲『政本』乎？倭倖

傳言，欲去中書可也，去中書則專用尚書也。此言白欲更置士人。夫中書本以宦者可出入後庭，更用士人爲中書何爲乎？觀此文知成帝紀及表所謂成帝初置尚書者，班氏蓋以爲武帝以宦者爲中書，成帝廢中書初置尚書，而蕭望之當元帝時欲去中書宦者改用士人也。誤矣。幸有佞倖傳足以證望之傳之誤，不然，以爲出於望之之口，無從辨之矣。（註一）

又王國維的太史公行年考說：

案漢書本傳『遷既被刑之後，爲中書令，尊寵任職事』，當在此數年中（太始元年前後）。鹽鐵論周秦篇；『今無行之人，一旦下蠶室，創未愈，宿衛人主，出入宮殿，得由受奉祿食太官享賜，身以尊榮，妻子獲其饒』云云。是當時下蠶室者，刑竟即任以事。史公父子素以文學登用，奉使扈從，光寵有加。一旦以言獲罪，帝未嘗不惜其才。中書令一官設於武帝，或竟自公始任此官，未可知也。

又案漢書百官公卿表，少府屬有中書謁者、黃門、鉤盾、尚方、御史、永巷、內者、宦者、八官令丞。中書令卽中書謁者令之略也。漢舊儀（大唐六典卷九引）中書令領贊尚書出入奏事，秩千石。漢書佞倖傳『蕭望之建白，以爲尚書百官之本，國家樞機，宜以通明公正處之，武帝遊宴後庭，始用宦者，非古制也，宜罷中書宦官。元帝不聽』。成帝紀：『建始四年春，罷中書宦官，置尚書員五人』。續漢書百官志：『尚書令一人，承秦所置，武帝用宦者，更爲中書謁者令，成帝用士人，復故』。據此，似武帝改尚書爲中書，復改士人用宦者。成帝復故。

然漢書張安世傳：『安世武帝末爲尚書令』。霍光傳：『尚書令讀奏』。諸葛豐傳有尚書令堯。京房傳：『中書令石顯顯權，顯友人五鹿充宗爲尚書令』事皆在武帝之後，成帝建始之前。是武帝雖置中書，不廢尚書，特於尚書外增一中書令，使之出受尚書事入奏於帝耳。故蓋寬饒傳與佞倖傳亦謂之中尚書，蓋謂中官之幹尚書事者，以別於尚書令以下士人也。漢舊儀（北堂書鈔卷五十七引）：『尚書令並掌詔奏』，既置中書，詔誥答表，皆機密之事。蓋武帝親攬大

（註一）漢官答問卷一，第十一頁上、下，振綺堂叢書本。

權，丞相自公孫弘以後，爲李蔡、莊青翟、趙周、石慶、公孫賀等，皆以中材備員，而政事一歸尚書。霍光以後，凡秉政者無不領尚書事。尚書爲國政樞機，中書令又爲尚書之樞機，本傳所謂尊寵任職者，由是故也。（註二）

以上兩節對於中書與尚書的分析都是很精粹的，其中許多重要問題還是成爲懸案，一直到目前還需要做進一步明確的勘定。在陳樹鏞及王國維兩節意見，的確給我們許多啓示（這也就是本篇中不將這兩節加以刪節的原因。）但若干關鍵問題，尚留給我們，不曾加以解決。其中的問題，如：（一）中書令是否即是宦官做了尚書令，就改稱爲中書令？（二）中書令、中尚書令、中書謁者令是否爲一個職務的異稱，如其是一個職務的異稱，那就那一個應當算正式的名稱？（三）中書令和尚書令職司上究竟有無相異之處，如其職司相同，那就中書令和尚書令的關係究竟是一個什麼關係？（四）中書令以下是否別有部屬，如同『中書』之類，如其別無部屬那就尚書是否也算中書令的部屬。這些問題才是和漢代中樞政治有關，而需要加以澄清的。

關於第一項，自秦代即是這樣的。在太僕以下有車府令，但趙高任車府令，即稱爲中車府令，甚至代李斯爲丞相也稱爲中丞相。所以士人的官職，不屬於後宮系統的，如其改任宦官去做，就要在上面加一個中字作爲識別。尚書令本來是士人的職務，但漢武帝任司馬遷去做，當然也要加上一個中字。也就牽涉到第二項的問題，宦官去做尚書令，正式的名稱應當是『中尚書令』，中書令只是中尚書令的簡稱。至於中書謁者令那又是中書令再兼上中謁者令的職稱，兩職合併就稱爲中書謁者令。實際上應當是中尚書令兼中謁者令。當然這個職名就嫌太繁了。中書謁者令一稱，見於漢書百官公卿表，少府屬官有『中書謁者令丞。又北堂書鈔設官部引漢舊儀：

尚書令主贊奏下書，僕射主閉封，丞二人主報上書者，兼領財用、火燭、食厨。漢置中書，領尚書事，中書謁者令一人。成帝建始四年罷中書官，以中書爲中謁者令。（註三）

這裏中書謁者令的名稱，起原不會太早。據漢書六十二司馬遷傳，司馬遷的職務只是

（註二）藝文影印密均樓觀堂集林，第130頁。

（註三）四部備要，漢官六種本，漢舊儀頁二下。

中書令，並非中書謁者令(註四)。元帝紀初元二年『中書令弘恭、石顯譖(蕭)望之等，令自殺』。又漢書七十八蕭望之傳：『初宣帝不甚從儒術，任用法，而中書宦官用事。中書令弘恭、石顯久典樞機，明習文法，亦與車騎將軍高為表裏，論議常獨持故事，不從望之等』。又『(鄭)朋出揚言曰，我見，言前將軍小過五，大罪一。中書令在旁知我言狀』。又漢書六十三佞倖傳『宣帝時任中書官，(弘)恭明習法令故事，善為請奏，能稱其職。恭為令，(石)顯為僕射。元帝即位數年，恭死，顯代為中書令』。這裏說的都是中書令，並無中書謁者令。那就顯出來中書謁者令是成帝初年所改，將中書和謁者合併，正表示著準備罷中書，使中書令兼理謁者事務作為過渡，然後再罷中書謁者令的中書方面的職務去掉，就專為中謁令了。所以中尚書令與中書令是同一的官職，而中書謁者令又是後期的發展。

第三項和第四項也是具有相互的關係的。據漢書七十八蕭望之傳稱為『中書政本，此宜以賢明之選，……白欲更置士人』而九十三佞倖石顯傳，則為『以為尚書百官之本，國家樞機，宜以通明公正處之』，並且還說『語見望之傳』，可見班氏作

(註四) 中書謁者令的名稱見於續漢書百官志：『尚書令一人，千石，本註曰承秦所置，武帝用宦者，更為中書謁者令，成帝用士人，復故。掌凡選舉及奏下尚書曹文書眾事』。漢舊儀說：『漢置中書令領尚書事，中書謁者令一人，成帝建始四年罷中書官，以中書為中謁者令』。照續漢書說，中書謁者令是武帝時置，但拿漢舊儀來校，顯然此說出於漢舊儀（衛宏作漢舊儀是東漢時人，司馬彪作續漢書是西晉時人）。在武帝和元帝時都只有中書令，可見中書謁者令是成帝初年所改，再第二步改為中謁者令。這一點司馬彪可能有所誤會。

當然除了以上的解釋以外，還有別的解釋，這種解釋卻是不對的。這種解釋以為中書謁者令在武帝時已是這樣，不過中書令為本職，謁者令是一個不太重要的兼職，所以一般只說中書令，其中謁者兩個字就被省略了。他們以為原來尚書要奏事上去，由左右曹及諸吏兩種加官的重臣接受的，到武帝時重用中書，中書為宦官，不必再要左右曹及諸吏奏尚書奏議，所以就由他加一個諸者令的職務來搞收尚書的奏議，這就是中書令兼謁者令，總稱為中書謁者令的由來。這個假設看起來好像沒有問題，其實仍然是不可信據的。

要把這一個假設的缺失說明白，第一步是把(1)左右曹及諸吏(2)謁者，兩種職務加以澄清，知道這兩個職務絕對不相干，不能互相替代。那就知道縱使把中書加上謁者的名義，也不是為代替左右曹及諸吏的職務而加上的。

謁者在漢書百官公卿表說：『謁者常賓贊受事，員七十人，秩比六百石，為僕射』。續漢書百官志說：後漢『常侍謁者五人，比六百石。本注曰：主殿上時節威儀。謁者三十人，其給事謁者四百石，其灌謁者郎中，比三百石。本注曰：常賓贊受事及上章報問。將、大夫以下之喪，掌使弔。本員七十人，中興但三十人，初為灌謁者，滿歲為給事謁者。』又『謁者僕射一人，比千石。本注曰：為謁者臺率，主謁者，天子出，奉引』。可見謁者的職任，只以未央前殿朝會及官外事務為限。尚書侍中一類近臣與天子之間，用不著謁者來參加服務。更不能代替比較地位高的如左右曹及諸吏的地位。因而有些人猜想為增加宦官的作用，把中書令給予一個謁者令的地位，是根據不夠的。

兩篇列傳的時候，曾互相關照過，不宜有誤。那就在東漢時期，據班固所了解的，就是中書的含義和尚書是相通的，陳樹鏞以爲蕭望之傳有誤，這種意見實在證據不足。但是如其承認班固的了解是對的，中書令所負的責任也在尚書方面，那就在武帝以後成帝以前，至少有一些時期還有尚書令，如王國維所舉出的，張安世傳，安世武帝末爲尚書令，霍光傳在廢昌邑王時由尚書令讀奏，諸葛豐傳在元帝即位後，曾由尚書令下司隸校尉諸葛豐書，密房傳元帝時石顯專權，五鹿充宗爲尚書令，都顯示著昭宣之際及元帝時確有尚書令一官。就這一點來說，又必需把置尚書令一事，在可能範圍內的不同情形加以分析。

這是毫無疑問的，既已設置中書令就具有尚書令的實質。如其沒有尚書令，那中書令就是尚書令；如其當保存了尚書令所處理的是屬於政策上的，而尚書令不過是一個傳達的工具。所以在武帝晚期以後，到成帝初年以前，只有兩種可能，第一，中書令就是尚書令，所以並無一定要設尚書令的必要，只有在某種特殊狀況之下，才會中書令和尚書令並設，第二是尚書令只算中書令屬下一個管經常事務的官。所以在設中書令的時候，尚書令一職還保留著。這仍然不妨害尚書和中書屬於同一種樞機職務的原則。現在史料不夠，無法決定那一種可能性是對的，但是無論如何，就尚書的行政功能來說，只要有中書令，中書令就是尚書機構的正式主官，不管有沒有尚書令，都是一樣的。

在這一個分析之下，第三項和第四項的問題也就很容易來答覆。即中書與尚書的任務並沒有什麼不同，只是只要有中書，中書便是尚書方面的主管。至於中書令的部屬，也很容易指出，中書令的部屬就是尚書臺中所有的官吏。如其在中書令以下還設有中書僕射，（石顯傳，弘恭爲中書令時，石顯爲中書僕射，弘恭死，石顯遷爲中書令），那麼中書僕射應當是一個尚書僕射的缺，撥歸中書僕射，其地位在尚書令之下，事實上是中書令的副貳。如其此時有尚書令，中書僕射的實權，應當在尚書令之上的。至於西漢時代全尚書臺都在中書令（以及中書僕射）指揮之下，除去他們是宦官得入天子臥內以外，其他諸人都是在尚書機構中辦公的。這一點就和曹魏的中書，雖然名稱相同，實際上並沒有任何相承的系統。

再看一看中書令的設置，就現存的史料來看，似乎只是武帝晚年有過，宣帝親政

以後及元帝時期有置，到成帝初年廢止。其中昭帝時代以及宣帝初年，似乎就沒有中書令的痕跡。非常可能在昭帝時代及宣帝初年霍光攝政時期，根本就沒有中書令。因為中書令是由天子重用宦官的而產生的。在昭帝時代及宣帝初年都是由霍光當政，也就不需要宦官，到宣帝親政時爲著和霍氏的勢力對立，又要利用宦官來保持秘密，就把武帝晚期的中書令制恢復了。這就表示從武帝到成帝，中書令一職並非一直繼承下去，而是其中還有一些存廢的經過在內的。

## 二、尚書與內朝的關係

尚書的職務和西漢時代所謂『內朝』，或所謂『中朝』，是無法分開的。本來『內朝』並非一個合法的組織。天子的『朝』向來就只有一個，從商代以來，就是這樣。依照金文中的記錄，天子朝會羣臣，也一直就是這樣。其中並無『中』『外』之分。這種情形，再到漢代的高、惠、文、景。除去了例行扈從天子的郎及大夫等以外，並無其他的特殊人物從朝臣中指定出來，作爲天子的賓客，再間接干涉丞相御史的政治。直到武帝時代這種情形才逐漸變更。形成了外戚干政以及權臣干政的現成憑藉。這就是所謂『內朝』，和由宰相率領的九卿各署的『外朝』形成了對立的形勢。這是由逐漸變成的，在正式的職官系統上，却沒有合法的地位存在著。但因為權之所在，不能不承認這個事實。

內朝究竟是那一些官？漢書劉輔傳，師古注引孟康舊注說(註五)，『中朝，內朝也。大司馬、左右前後將軍、侍中、常侍、散騎，諸吏爲中朝，丞相以下至六百石爲外朝也』。這裏對於內朝的分別，解釋的比較清楚，一般講內朝的都根據此則。只是對於內朝官職，舉出的很不完全，當然就要引起一些爭論。他敘述的本意，只是用舉例的方法，來說明內朝、外朝的不同，對於什麼是內朝和什麼是外朝，並不會給予一個定義。這種解釋的方法是可能引起後人的誤解的。但是非常可惜，除去這一段孟康的解釋以外，再找不到其他的舊注。也就使內朝的意義，仍然含糊不清，以致有進一步澄清的必要。

(註五) 藝文類聚，頁 1430，孟康所舉的官名不够，錢大昕已指出（並見補註）。

再就孟康注所舉的內朝官來說，他原意只是舉例來說明內朝，並非意在把內朝所有的職官全舉出來。因而漏掉一些是不足為異的。其中至少把同樣性質的給事中和左右曹都漏掉了。據漢書百官公卿表說：

侍中、左右曹、諸吏、散騎、中常侍皆加官。所加或列侯、將軍、卿大夫、將、都尉、尚書、太醫、太官令，至郎中、亡員。多至數十人。侍中、中常侍得入禁中，諸曹受尚書事，諸吏得舉法，散騎騎並乘輿車。給事中亦加官，所加或大夫、博士、議郎，掌顧問應對，位次中常侍。中黃門有給事黃門，位從將大夫。皆秦制。（註六）

此處的加官都是表示天子的親近之臣，屬於宮中的官職。其中的左右曹和給事中都是孟康所不曾說過的。在這裏也可以看出來，在漢代的『禁中』、『宮中』（或省中）與一般朝會所在是有些不同的。一般朝會在未央宮的前殿，百官在六百石以上的，以丞相為首，可以在此朝會。但前殿以內和前殿兩旁都不能進去的，『殿中侍御史』可以到達的範圍，也以此為限。漢書百官公卿表指出來的，內朝官職也有不同的限制，侍中、中常侍得入禁中，別的加官却不能（註七）。這是說即使可以入宮門（不以前殿為限），在宮門以內，還有一個禁中，而禁中就更為嚴密些。若用後代的例子來說，清代大臣例行入朝，以及引見一般官吏都是在乾清宮，但上書房以及軍機處却在宮中前部，另有其地。入直軍機的人能夠到的，還是以此為限。軍機處在宮中，天子可以時常臨幸，但入直軍機的人，宮中許多地方仍不能去。這些人只是得見天子的時候多些，比平常官吏多到一處宮廷，並不代表可以在宮中行動自由。這種情況的申述，也許可以更幫助對於漢代內朝的了解。

但是無論如何，內朝的官吏與外朝的官吏還是有一個極大的區別，內朝官吏的辦公地點就在宮中，天子可以隨時到來，隨時指示，和外朝官吏的辦公地點在宮外，只有在前殿正式朝會之時，才可以看到天子，完全不同。從另一方面來看，內朝的官吏是隨時可以召見，他們的意見如被接納，再由天子下詔給丞相九卿，和外朝官吏如有

（註六）藝文本漢書，309頁。

（註七）但是一般內朝各臣，進入時仍要通報，只有宦官不要通報。此外一般內朝臣不能入天子臥內（臥室），只有宦官可以。除非在一種特殊狀況下，例如漢武帝病篤，大臣接遺詔時，在天子臥內。

意見，只能用書面上奏天子，再由天子下詔來答覆的，完全不同。換句話說，內朝的作用是制詔的擬定，外朝的作用是制詔的執行，其中關鍵就在制詔擬定的人，若沒有制詔擬定這一回事，內朝就無存在的必要。

所以若要追索內朝的權力所在，第一步就需要追索章奏在天子宮中由什麼人收受保管，第二步還要追索天子的制詔由什麼人來擬寫，如其這些人是什麼人追索不到，那就談內朝的政治就只是一些空話；如其這些人追索到了而不在左右曹、諸吏、給事中任務之內，那當然要把尚書的地位注意到的。不論尚書為內朝的主體或者是內朝的附屬，尚書與外朝的關係當然遠遜於內朝的關係，尚書對於天子的關係，也當然超過了丞相的關係。尚書之附於少府之下，不過僅僅只是一個『以文屬焉』的關係。不論在東漢時期尚書令少府管不著，即是在西漢時期尚書令也是少府管不著的。決不允許用這一個邏輯，認為尚書令是屬於少府，少府屬於外朝，所以尚書令也屬於外朝。就政治的功能來說，尚書令早已超過了少府所管的範圍。在事實上，尚書令不僅不是少府的屬員，而且當尚書令具有宰相的權力時，尚書令還是少府的主管了。

### 三、從辦公地點來說明內朝外朝的關係和區別

漢代職官之中，至少應當有兩種不同的區別，一種是列於朝籍的，另一種是不列於朝籍的。漢代定制只有在六百石以上的官才能列於朝籍，其六百石以下的官都是不能列入朝籍的。當然這些列於朝籍的官也還是以在京師的官吏，能經常入朝的為限，其京師以外的官吏即使是地方首長，太守及王國相，除去被召入京，有資格入朝以外，在平常時期，事實上因為不在京城也無法參與朝會。依照漢初定制，朝就只有一個朝，本無內外之分；把丞相以下分為外朝，當然在一個事實上的內朝（並非法律上的內朝）創立了以後的事。

既然被稱為『朝』，那就一定有一個朝的地點。外朝，毫無疑問的，就是未央前殿。天子的正式朝會那裏，而丞相也根據那裏的決定，開始發揮權責。如其內朝既然也具有了朝的功用，那就內朝也是要和外朝具有類似的組織，而不是一盤散沙。這一個機構的樞紐在那一處？才是真正的基本問題所在。

武帝的作風，和高惠文景都不相同。高帝時雖曾一度對於蕭何有點懷疑，但這是

由於誤會蕭何有貪污的疑案，而非想把宰相之權，完全收歸君主之手。到了武帝在元光時代和田蚡的衝突，由於權勢之爭，就非常明顯。首先他對田蚡說：『君署吏竟未？吾亦欲署吏』。以後到了田蚡死後，還對田蚡有深刻的批評，這是文景時代所未曾有的。

文景時代的宰相權責，是春秋戰國以來習慣上的成規，並且也經過了道法兩家設計之下，形成一種行政的軌道，不必由君主多為費力。到了武帝時代開始，他不滿過去的官僚政治，一定要創出一個新局面來，這種新局面執行的方向，並無過去的經驗來指示，更無成規可循，因此武帝就採用一個盡量裁抑丞相的辦法。漢書六十六公孫劉田王楊蔡陳鄭傳說：（註八）

公孫賀……遂代石慶為丞相，封葛繹侯。時朝廷多事，督責大臣。自公孫弘後，丞相李蔡、嚴青翟、趙周三人比坐事死。石慶雖以謹得終，然數被譴。初賀引拜為丞相，不受印綬。頓首涕泣曰：『臣本邊鄙，以鞍馬騎射為官，材誠不任宰相。』上與左右見賀悲哀，感動下泣曰：『扶起丞相。』賀不肯起，上乃起去，賀不得已拜。出，左右問其故，賀曰：『主上賢明，臣不足以稱，恐負重責，從是殆矣。』

其後公孫賀果坐罪死。又漢書四十六，萬石衛直周張傳說：（註九）

（石）慶為丞相，封牧丘侯。是時漢方南誅兩越，東擊朝鮮，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。嘗欲請治上近臣所忠，九卿咸宣，不能服，反受其過，贖罪。元封四年，關東流民二百萬口，無名數者四十萬。公卿議欲徙流民於邊以適之。上以為慶老謹，不能與其議，乃賜丞相告歸，而案御史大夫以下議為請者。慶慙不任職，上書曰：『臣幸得待罪丞相，疲駑無以輔治，城郭倉廩空虛，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』。上報曰：『聞者河水滔陸，泛濫十餘郡，隄防勤之。是

（註八）藝文本，頁1306。

（註九）藝文本，頁1054。

勞，弗能墜塞，朕甚憂故巡方州，禮嵩嶽，通八神以合宜房，濟淮江，歷山濱海，問百年民所疾苦。惟吏多私，徵求無已，去者便，居者擾，故爲流民法以禁重賦。乃者封泰山，皇天嘉況，神物並見。朕方蒼氣應，未能承意，是以切比閭里，知吏姦邪。委任有司，然則官曠民愁，盜賊公行，往年觀明堂，赦殊死，無禁錮，咸自新，與更始。今流民愈多，計文不改，君不繩責長吏，而請以興徙四十萬口，搖蕩百姓。孤兒幼年未滿十年，無罪而坐率，朕失望焉。今君上書言倉庫城郭不充實，民多貧，盜賊衆，請入粟爲庶人。夫懷知民貧而請益賦，動危之而辭位，欲安歸難乎？君其返室』。(註十) 慶素質，見詔報反室，自以爲得許，欲上印綬。掾史以爲見責甚深，而終以反室者，醜惡之辭也。或勸慶宜引決，慶甚懼，不知所出，遂復起視事。慶爲丞相，文深審謹，無他大略。後三歲餘薨，謚曰恬侯。

從上兩則看來，漢武帝對於丞相的控制，可以說已經發展到極端的程度。他的目的，是收歸全國政務的決定入於天子之手，而把丞相變成爲一個純事務性質的官吏。他所用人，李蔡和公孫弘都是武人，而石慶是一個樸質的人，還出身於以樸質謹厚傳家的石氏，都不是由幹練明達的文吏出身的。至於在此以前的公孫弘，雖然稍稍不同，但公孫弘也是一個自甘做傀儡的人。何焯義門談書記說：『淮南輕弘，至有發蒙振落之語，當日治其獄，無有不聞於上者，皇恐避位，蓋亦非得已也』。這確也是實情。據公孫弘傳稱『上乃使朱買臣等難弘，發十策，弘不得一』。史記集解引韋昭曰『弘才非不能得一，不敢逆上耳』。這也確得其情實。因爲公孫弘能够在要緊關頭顯示拙，所以後來漢武帝居然使他代薛澤爲丞相。並且打破了漢代以列侯爲丞相的慣例，以無爵的人封爲平津侯。這也是漢武帝一方面裁抑列侯，另一方面又裁抑丞相，一個『一箭雙雕』的辦法。

公孫弘是一個天資相當高的人，他深知漢武帝的企圖是怎樣的，因而他應付得宜，以高年終於相位。後來的李蔡趙周輩都不合標準，直等到武帝選上了石慶。武帝

(註十) 漢武詔書中多漢令習慣用法，不易解釋。其中如『氛應』指雲氣和瑞應，『然則』此處言雖然『知吏姦邪』而信託委任諸者級吏員，『但』仍然『官曠民愁』，不臻理想。『計文』指每年上計文書中所列的數字(與實際不符)。『君其返室』指『你應當回去想一想』。即不許之意。所以石慶再視事，武帝也就聽任他了。

對於石慶的辦法以及對於石慶的態度完全和對於公孫弘不同。武帝知道公孫弘是怎樣一回事，公孫弘也知道武帝是怎樣一回事，彼此間相照不宜。一個安心要控制，一個甘心受利用，這就成為最好的搭檔。武帝自然不願公孫弘去職，但大致還是客氣的。到了石慶，武帝明瞭石慶，可是石慶並不太了解武帝。武帝以奴隸畜石慶，其辦法是一方面給吃飽，一方面却用鞭撻。石慶累得嚴謹，並不代表武帝要放棄他，而是覺著石慶雖然聽話，但也要加以相當的鉗制，然後這個奴隸才能服服帖帖的，戰戰兢兢的做下去。後來石慶辭位的奏，正表示石慶不够精明，沒有猜準武帝的意思。武帝在重大事件中不找石慶，並不代表武帝要廢棄石慶，而是武帝正要用這一個伴食宰相。石慶如能安之若素，那當然可以平安無咎。無奈石慶却藉此上辭呈，武帝當然會大怒的。等到詔書下來，受到深責。在無辦法中找到再起視事，一個無辦法中的冒險辦法。後來石慶居然可以做下去，就不難看出武帝的意思了。當然這種特別貶抑丞相，控制丞相，即使仿效武帝作風的宣帝，也不再採用下去，因為控制丞相的軌道已經成熟，有一個成形的內朝可以充分利用了。

當石慶為相時，『九卿更進用事』，這是非常值得注意的。這些『更進用事』的九卿們，決不止是在未央前殿天子朝見羣臣們才有機會見面。而是除去正式朝會以外，天子可以特召入宮會見的。據漢書四十八賈誼傳：『後歲餘，文帝思誼，徵之。至入見，上方受釐，坐宣室，上因感鬼神之事，而問鬼神之本。誼具道以所以然之故。至夜半，文帝前席，既罷，曰吾久不見賈生，自以為過之，今不及也』。這是漢代徵郡國二千石入京的故事。這種情形尚有特召見長談之事，那就天子用事的九卿，更不必說一定有長談的事了。宣室的座落，據漢書注：蘇林曰『宣室，未央前正室也』。應劭曰『釐，祭餘肉也。漢儀注祭天地五時，皇帝不自行，詞還致福』。史記索隱引三輔故事云，『宣室在未央殿北』。蘇林和司馬貞二說表面上雖然不同，其實二說並不衝突。古時前堂後室，未央前殿南向，所以前殿在南。而前殿所附的室在正殿的北部，這個部分，正應當是天子齋戒所居，所以受釐也在此處。皇帝接見應召的官員，似乎是依照天子的方便而臨時決定，並無一個固定的處所。所能知道的，就是未央前殿只是一個供大規模朝會的大禮堂，平時接見應召的臣工，並不像正式朝會那樣拘於形式，而是皇帝及接見的官員，都可以暢所欲言，不受時間的限制。賈誼與文帝時代，

只是一個偶見的召見，並且是天子和郡國二千石直接談話，其中並無丞相參與其間，至於武帝時代，『九卿更進用事』，這些用事的九卿，其由天子隨時特召，和天子直接商國家大計，應當和這個特殊召見的情形，相差不會太遠，即(1)接見的地方，一定在宮內，不會在宮外，在宮內的某一便殿，不會在未央前殿正式的會所。(2)接見的時間不會固定的，也不會有任何的限制。——所不同的，可能從郡國召來的高級官吏，其入宮的名籍(註十一)是臨時性的，而『更進用事』的九卿，因為經常要入宮和天子商酌國本，那就有一種較為長期性的特別名籍了。

又漢書五十張馮汲鄭傳：

(汲黯)……召爲主爵都尉，列於九卿。……上方招文學儒者，上曰吾欲云云，黯對曰『陛下內多欲，而外施仁義，奈何欲效唐虞之治乎』？上怒變色而罷朝，公卿皆爲黯懼。上退，謂人曰『甚矣，汲黯之戇也』。……大將軍青侍中，上踞廁視之。丞相弘宴見，上或時不冠。至如見黯，不冠不見也。上嘗坐武帳，黯前奏事，上不冠，望見黯，避帷中，使人可其奏。其見敬禮如此。(註十二)

就以上所引的來看，汲黯傳指出來的，顯然是兩種情況，一種是正式的朝會，一種是朝會以外的召見。

其中最值得注意的，是『大將軍青侍中』(註十三)這一句。據衛青本傳，衛青未曾加上這『侍中』的名義。這裏稱爲侍中的，當然有兩種可能，第一、是衛青只是以大將軍名義入宮，只有侍中的任務，並未加侍中的名義。第二、是衛青以大將軍加侍中，只是本傳中漏掉未提。在這個兩個可能中，第一可能應當是正確的，第二個可能却不太合理。雖然第二個可能說明了衛青曾爲建章監加侍中，後來爲大將軍，只要未出征時，侍中的名義仍然存在。但是證據並不够充實。如其採用第一個可能，即衛青

(註十一) 漢書五十二竇嬰傳：『孝景即位爲詹事。帝弟梁孝王朝，因燕昆弟飲。是時上未立太子，酒酣，上從容曰，千秋萬歲後傳王。太后驩。嬰引卮酒進上，曰，天下者高祖天下，父子相傳，漢之約也，上何以得傳梁王。太后由此憎嬰，嬰亦薄其官。因病免。太后除嬰門籍，不得朝請，資治通鑑胡注『門籍，出入宮殿之籍也』。案竇嬰病免。因係外戚，當有門籍。

(註十二) 藝文本漢書，頁 1099。

(註十三) 者曾任侍中者，往往受他職時，如其當需在天子左右，侍中之加官不予解去漢書六十八霍光傳：『任光爲郎，稍遷諸曹，侍中……爲秦車都尉，光祿大夫。……上以光爲大司馬大將軍，日磾爲車騎將軍，及太僕上官桀爲左將軍，披粟都感桑弘羊爲御史大夫，皆拜臥內牀下，受遺詔輔少主』。也可能霍光爲光祿大夫時仍加侍中，不過還需要證明。爲簡接起見，所以在此不支持此一可能。

是天子的親信，等他以大將軍立功邊境以後，在他不出征的時候，他雖然不必再加『侍中』的名義，仍然可以以大將軍的身分，奉陪武帝，而在事實上等於具有侍中的職務。這樣在漢代就成為『故事』，凡是大將軍，都可以獲得入宮的許可。等到武帝崩逝以前，以霍光為大司馬大將軍(註十四)，金日磾為車騎大將軍，上官桀為左將軍，又是從這一件『故事』引申而來。過去霍光本來有宮門門籍，而按照過去衛青的成例，大將軍也當然有資格進入宮內。其輔少主行使職權也當然應在宮門之內了。又據霍光傳『光時休沐出，桀輒入代光決事』。此段證明了光是在宮中決事，光的『出』，是指『出宮』，而上官桀的『入』是指『入宮』。這和丞相府在宮外，丞相在宮外決事，是不相同的。

據漢書六十六公孫劉田王蔡陳鄭傳：田千秋代劉屈氂為丞相『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

(註十四) 關於武帝遺詔中輔政治大臣，漢書中本紀及列傳中是互有出入的。昭帝紀作『大將軍光秉政，領尚書事，車騎將軍金日磾、左將軍上官桀副焉』。田千秋傳作『後歲餘，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』，霍光傳：『後元二年春，上游五柞宮，病篤，……上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，皆拜臥內牀下，受遺詔，輔少主。明日，武帝崩，太子襲尊號，是為孝昭皇帝』，(藝文本1323頁) 這三段對於受遺詔的人數，互有詳略。昭帝紀中漏掉田千秋桑弘羊，田千秋傳漏掉上官桀，霍光傳漏掉田千秋，只有霍光、金日磾，在各紀傳中未曾漏包。總計受遺詔的，應當是霍光，金日磾，上官桀，田千秋和桑弘羊五人。後來田千秋因為自己是丞相，對樞機事不願過問，其政局更迭，多與田千秋無關，所以一般不再提田千秋，只有在田千秋本傳中却非提到他不可。但本傳既然說到他，當然他是受過遺詔的一個人，這是史書中的詳略問題，決不可以全憑臆斷，說田千秋本傳不可信據的。至於田千秋傳中所說的次系，田千秋當在御史大夫桑弘羊之後，那是因為田千秋是傳主，而他的重要性又的確不及其他為人，為敘述方便，當然放在最後。再就漢代傳統，詔書是先下御史大夫後下丞相，詔書丞相在後也不是一個特殊的事。此外漢書六十二司馬遷傳，報任安書云『僕亦掌厠下大夫之列，陪外廷末議，不以此時引維綱，盡思慮，今已虧形，為掃除之隸，在闕茸之中，乃欲叩首信眉，論列是非，不亦輕朝廷，羞當世之士？』(藝文本 1254 頁) 此處的『參外廷末議』，語意明白，是指未受刑以前，作太史令時，太史令六百石，故能參與朝議。此處正可以證明太史令是外朝官，中書令雖然『尊範任職』却不能參外廷末議，若只拈出『陪外廷末議』幾個字認為是司馬遷為中書令時的事，這就錯了。(不過中書令不專外廷事，是因為中書令是宦官的原用。若就尚書令及尚書而言，尚書令千石，尚書六百石，雖然其工作仍在內廷，若為士人而非宦官，但就其千石及六百石的身分來說，應當是可以參加外廷朝會，不因為工作在宮中而受影響。) 不僅如此，『陪外廷末議』一語，決不是對於『尚書為中朝官』一事的不利證據，而且還是一個有利的證據。因為按全文來說，司馬遷參加外廷，是做太史令時事，到了任中書令即不能再參加外廷。中書令的工作即然限於內廷，而中書又是和尚書共同工作的，那就顯然的，無疑的尚書的工作，也是內廷的工作了。

受遺詔輔道少主。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，始與君侯俱受先帝遺詔，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，光以此重之』。(註十五)此處霍光對千秋說，『光治內，君侯治外』，這是毫無問題的，『光休沐出，桀輒入代決事』所出入的內，是一回事，也就是後來所謂內朝和外朝。這裏既然說『決事』那就一定有一個辦公廳，其中有辦公的僚屬，而不是霍光或上官桀唱獨腳戲。同時既然稱『決事』也必有文書，才能發生效用，而這些文書又是些什麼文書？如這些問題不能解決，那就『決事』、『治內』等等的名稱，就毫無意義。

據漢舊儀（六典本）說：『丞相典天下誅討賜奪，吏勞戰煩，故吏衆』。(註十六)我們看到漢書百官表及漢舊儀，就知道丞相府確實是有組織的。但在田千秋傳却說『光治內，君侯治外』。如其內和外在同等權量之下，辦公行文，但『外』有組織，而『內』無組織，是不可能的。在丞相府中，其僚屬組織，在記載中是很清楚的，反之，在宮中辦公行文的組織，也是很清楚的。宮中辦公行文的組織，不是別的，只有『尚書』臺才合格，只有『尚書』才是真正的辦公行文的僚屬。若天子需要治事，需要行文，這都是尚書的事，不屬於別人的任務。當霍光輔政時，昭帝尚幼，不能親自批答奏章，霍光治內決事，有時上官桀代為決事，所決的一定是奏章上的，發出的也一定是由昭帝具名，由尚書擬定，再經霍光以及上官桀核定後的制詔。如其不在尚書辦公地點來決事，那就實際上是無處可辦。這是事實上的問題，非這樣不可。

如其把尚書算做外朝官，那就漢書已說明了田千秋治外，尚書當然要算田千秋的屬下，如其尚書管接收奏章和發出制詔，那就是漢代的奏章不是上天子，而是上丞相；制詔也是由丞相發出，不是由天子發出；不是由宮內發出，而是由丞相府發出。這個結論，就成了一個驚人的結論。在此不必多為舉證，就看漢代的制詔，都寫明了是奏未央宮，然後詔書下御史大夫，御史大夫下丞相，丞相下中二千石，二千石。表明了丞相無權發制詔，制詔還是先經御史大夫，再下丞相(註十七)。當西漢時代，宮中

(註十五) 藝文本 1308 頁。

(註十六) 四部備要，漢及六種，漢舊儀上，第六頁。

(註十七) 見史記六十三王世家(藝文複印本 818, 819 頁)及敦煌漢簡及居延漢簡。

和府中，職責分明。丞相府和尚書所發的文書，絕對不是同一的類型。這是一個不容混淆的事。

內是宮中，外是宮外，在宮中辦事的，就是內朝的官，在宮外辦事的，就屬於外朝的官，據漢舊儀：（註十八）

尚書四人，爲四曹，常侍曹尚書，主丞相御史事（按尚書主丞相御史事，所以丞相管轄不了尚書的工作），二千石曹尚書主刺史二千石事，民曹尚書主庶民上書事，主客曹尚書主外國四夷事。

尚書令主贊奏封，下書；僕射主閉封；丞二人主報上書者，兼領財用，火燭、食厨。漢置中書官，領尚書事，中書謁者令一人。成帝建始四年，罷中書官，以中書爲中謁者令。

中臣在省中皆白請，其宦者不白請。尚書，郎宿留臺中，官給青縑白綾被，或錦被，帷帳，氍毹，通中枕。太官供食，湯官供餅餌，果實，下天子一等。給尚書，郎，伯二人，女侍史二人，皆選端正者。從直，伯送至止車門還，女侍史執香爐燒薰從入臺護衣。

五官屬光祿勳，不得上朝謁，兼左右曹諸吏得上朝謁。

漢舊儀補遺：

中書令領贊尚書出入奏事，秩千石。

中書掌詔誥答表，皆機密之事。

漢官儀：

初秦代少府遣吏四，一在殿中，主發書，故號尚書，尚猶主也。漢因秦置之，故尚書爲中臺，謁者爲外臺，御史爲憲臺，謂之三臺。

左右曹受尚書事，前世文士以中書在右，因謂中書爲右曹，又稱西掖。

尚書郎主作文書起草，夜更直五日，于建禮門內。

尚書郎給青縑白綾被，以錦被（以字前肱一或字），帷帳、氍毹，通中枕。太官供餅餌。五熟果實，下天子一等。給尚書史二人，女侍史二人（漢舊作尚書郎，抄寫致誤，當以此爲正）皆選端正，從直女侍執香爐燒從入臺護衣，奏事

（註十八） 四部備要漢官六種，漢舊儀上，第2頁；漢舊儀補遺上第3頁下；漢官儀上第14頁下。

明光殿省，皆胡粉塗，畫古賢人，烈女。

漢舊儀及漢官儀一類職官的書因為累經反覆抄寫，未曾好好的來校對，因而其中脫落和錯誤很多，漢舊儀和漢官儀的裏面也有不少相同的地方，現在看到其中異文，也可以大致找出來一點抄寫的錯誤。不過無論如何，尚書以及替尚書辦事的尚書郎，其辦公地點，毫無問題的是在宮中而不是宮外。從天子到丞相，是先經過尚書再到丞相，決不是由天子先下丞相再從丞相到尚書。那麼依照霍光所說，霍光治內而丞相田千秋治外，尚書當然在屬於『內』的機構以內，決不可能尚書是由丞相領導之下辦事，而是一個屬於『外』的機構。

據漢書八十一孔光傳：

是時博士選三科，高第爲尚書，次爲刺史，其不通政事，以久次補諸侯太傅。光以高第爲尚書，觀故事、品式，數歲明習漢制及法令，上甚信任之。轉爲僕射、尚書令。有詔，光周密謹慎，未嘗有過，加諸吏官。（按漢舊儀『左曹日上朝謁，秩二千石，右曹上朝謁，秩二千石』又『五官屬，光祿勳，不得上朝，兼左右曹，右曹諸吏，得上朝謁』是諸吏與左右曹相類似，尚書令本千石，加諸吏當可秩至二千石）。以子男放爲侍郎給事黃門。數年，遷諸吏光祿大夫，秩中二千石，給事中，賜黃金百斤，領尚書事，後爲光祿勳，復領尚書事，諸吏給事中如故。凡典樞機十餘年，守法度，修故事，上有所問，據經法，以心所安而對，不希指苟合。如或不從，不敢強諫爭，以是久而安。時有所言，輒削草藁。……沐日歸休，兄弟妻子燕語，終不及朝省事。或問光溫室省中樹皆何木也？光嘿不應，更答以它語，其不泄如是。（註十九）

這一處非常明顯，指出孔光從博士調任尚書以後，就一直在尚書臺服務，從尚書做到尚書僕射、尚書令，再用『諸吏』銜加秩，然後再轉爲光祿大夫、給事中，加秩到二千石，用領尚書事以名義來在尚書臺服務，再轉爲光祿勳，正式列於九卿，但保留『諸吏』的名義得入內朝，就便做『領尚書事』的工作。所謂『典樞機十餘年』就是尚書臺服務十餘年。尚書臺是在宮中而不在宮外，因而他爲了對於國家的機要，保持絕對的秘密，他就不僅對於國家的大政，絕對不談，甚至於有人問到溫室省中的樹是

（註十九）藝文本漢書，第1462頁。

些什麼樹，他都不加答覆。從孔光傳來看，尚書的辦公處所是在宮中，這是一點疑問也沒有的。如其尚書辦公是在宮中，所做的事是國家的機密，並且是政務的機樞，是向天子直接負責，就近負責，而為內朝機構的中心，若將尚書認為『外朝』的官，那就當然與漢代的情況不合了。

現在的疑問是漢書七十七劉輔傳注引孟康曰『中朝，內朝也，大司馬、左右前後將軍、侍中、常侍、散騎、諸吏為中朝，丞相以下至六百石為外朝』其中並未提到尚書。但是這點並不足為尚書不在內朝的證據，因為其中確實屬於內朝的官職，如同車騎將軍，左右曹，給事中，在孟康所說的都未曾提到，就不能據這一段話來否認掉。孟康的目的，只是為了解釋內朝的性質，隨手就便舉了幾個例子，原來意思並非做內朝官職的通盤敘述，只能根據他所舉的說是內朝官，却不可以認為他所未舉到的就不是內朝官。

自然，孔光傳所記雖然非常明白，也許有人還可以說孔光屬於西漢晚期，不能完全證明武帝昭帝的事。但漢官儀已經說明了，尚書在秦代已在殿中發書，從秦代到西漢晚期，不僅尚書沒有在宮中以外任事的證據，而且也沒有在宮中以外任事的可能。那就孔光傳所說的情實原是西漢的傳統，只是孔光傳更格外強調一下，這是不應該有什麼疑問的。漢官儀說『漢明帝詔曰，尚書蓋古之納言，出納朕命，機事不密則害成，可不慎歟(註二十)?』正顯明的表示着，到了東漢明帝時期，尚書還是一個最高的機密處所，如其要說是屬於外朝，對於天子而言，較為疏遠，恐怕是不合事實的。

不錯，內朝的重要性在昭帝時代才特別顯現出來，但不能說昭帝以前沒有內朝，更不能說內朝的機構是霍光一個人的創制。霍光、金日磾和上官桀的輔政，事從中起，以致可能引起虛無的揣測（如同衛尉王莽的兒子說：『羣兒自相貴耳』，便是一種妒忌性的誹謗，）此種安排，確是漢武帝早就準備過的。鉤弋夫人的賜死，誠然不合情理，而且這種壞影響還會波及到拓跋魏；但這一點確是漢武帝準備造成一個『貴族團體』來做政治中樞的初步。漢武帝既然將母后當政的可能堵塞掉，又絲毫沒有讓劉氏宗室輔政的跡像，當然會走到一個貴族集體輔政的路上去。漢武帝所安排的是霍光、金日磾、上官桀三個絕對出身不同的人組成了一個三人小組，然後再把丞相田千

(註二十) 四部備要本漢官儀卷上，頁十四。

秋和御史大夫桑弘羊也加上作為牽制。並無霍光一人專斷的意思。所以這個平衡局面不能持續的原因，是金日磾的早逝，在三個主要人物之中，只剩下霍光和上官桀，失掉了折中調解的因素。再加上上官桀是一個有野心的人物，聯合了桑弘羊和燕王旦，首先發難來排斥霍光。幸得昭帝的明察，把這場政變壓下去，而不幸昭帝又早逝。霍光的權力是這樣客觀局勢，一步一步造成的。其中金日磾及昭帝的早逝，決非武帝所及料。這種安排就不可以認為只是霍光一手造成，和武帝沒有什麼關係。

漢代政治是一種重視成法的政治，若有人想把成法加以改變，非常困難。在漢代制度之中，『故事』是被人特別重視的，『明習故事』是服務政府的一個非常重要的條件。從文景以來，天子想做一點改革，都持重不願輕易改動。直到武帝那樣一個才氣縱橫的天子，方始慢慢的做些改革的工夫。武帝逝世以後，昭帝年幼，幾個輔政大臣，只是臨時據遺詔當政。他們只能利用舊的現成機構，他們決無此權力創造一個新的『內朝』制度出來。如其武帝時並無內廷外廷的分別，而政事一律託於丞相，那麼霍光的『光治內，君侯治外』，這句話根本無從說起。在此可以得着一個結論，即，霍光當政，其中也有許多曲折，決不簡單。他在當時，一直是利用舊有的政治機構，而決不可能創立新的制度。如其當時的政治機構不是那樣，那他要利用的方式，也就完全不同，而昭宣一段的歷史也當然完全不同了。