

# 官僚科层制与中国秦汉时期的政治传播

潘祥辉<sup>1</sup>

(浙江传媒学院, 新闻与文化传播学院, 浙江, 杭州, 310018)

**摘要:** 秦汉是中国官僚政治制度全面展开的时期, 在这个以官僚科层制为核心的超稳定结构中, 政治传播系统与官僚科层制相互耦合、嵌套, 强化。科层官僚制使秦汉建立起统一的中央集权帝国, 统一的文字、发达的交通、邮驿系统以及政治文书系统维系着帝国的有效运转。但庞大的官僚科层体系与复杂的委托—代理链条使秦汉政治传播中的信息歪曲与失真不可避免。帝国治理的“效率悖论”由此形成: 若无独立的信息收集系统, 科层越严密, 则传播效率越低, 科层制负功能越明显。这是官僚科层制本身的内蕴特征。通过对秦汉帝国的组织结构分析, 我们看到的是官僚科层制与政治传播之间的内在关联。

**关键词:** 官僚 科层制 秦汉 政治传播

“Bureaucracy”一词最早是法国重农主义学者蒙西尔·德·古尔耐(Monsieur de Gournay)在1745年首先使用的, 指一种政治体制的类型。Monsieur de Gournay把既指办公室又指桌的“bureau”和一个来自希腊语的词汇“统治”to rule连在了一起, 合成“rule by the bureau”, 其字面的解释就是“官僚的统治”(戴维·毕瑟姆, 2005: 3)。在中文的语汇中, “Bureaucracy”一词有两种译法, 一种是“官僚制”, 一种叫“科层制”。前者带有一种否定性的价值判断, 让人联想到“官僚主义”, 后都则更多是一种价值中立的中性色彩, 即韦伯意义上的“官僚制”。19世纪中叶, 德国社会学家马克斯·韦伯对Bureaucracy的描述主要指一种以合理合法的权力为基础的有效率的组织管理形式。韦伯认为: “纯粹的官僚体制的行政管理, 即官僚体制集权主义的、采用档案制度的行政管理”(韦伯, 1997: 248)。尽管官僚制与科层制都是Bureaucracy的有效表述, 但在中国的语境下, 官僚制比科层制能够更好地描述古代政体的特征。王亚南先生在《中国官僚政治研究》一书中认为, 官僚政治曾在不同程度上, 存在并作用于一切国家的某一历史阶段。中国古代的官僚政治制度是由封建贵族制度向帝国皇权政治转化的产物。典型的官僚政治表现为政府权力握于官僚之手。讲形式, 打官腔, 遇事但求形式上能交待, 一味被动的刻板应付, 一味把责任向上或向下推诿……(王亚南, 1997: 20)为了综合韦伯意义上的科层制和中国传统意义上官僚制之间的张力, 本文用“官僚科层制”来指代“Bureaucracy”, 用它来描述中国传统政体的特征。因为这种政体既有官僚主义的特征, 又是由一个等级分明、分工有序的韦伯意义上的科层体制架构起来, “官僚科层制”一词最能够概括其特征与功能。

中国的官僚政治自秦代肇始, 自此之后的两千余年, “皆行秦政”。自秦开始, 中国封建社会确立了以郡县为全国行政区划、地方直接受控于中央政府的官僚体制, 并实行君权至上的中央集权。在这个依靠自上而下的一套科层体制维持的大一统帝国中, 信息传播尤其重要。中央政府控制官僚机构, 各级官僚机构将中央的号令、政策贯彻到所辖地区, 都需要依赖一套行为之有效的通讯系统以维持政权的稳定和运作(金观涛、刘青峰, 1992: 27—31)。那么, 在这样一个官僚科层体系中, 科层间的政治传播是如何进行的? 政治信息的传播与这套官僚体系之间存在着怎样的关联? 通过对秦汉帝国组织结构的分析, 我们或可看到官僚科层制与政治传播的内在关联。

<sup>1</sup> 作者简介: 潘祥辉, 男, 浙江传媒学院副教授, 浙江大学传播研究所博士后, 主要从事政治传播研究。

## 一、秦汉的官僚科层制与传播系统

在韦伯看来，官僚科层制不是指一种政府类型，而是指一种由训练有素的专业人员按照既定规则持续运作的行政管理体制。在韦伯看来，它有如下一些特征：（1）层级制。在一种层级划分的劳动分工中，每个官员都有明确界定的权限，并在履行职责时对其上级负责。

（2）连续性。借助于提供有规则的晋升机会的职业结构、公职成为一种专职的、领薪的职业；（3）非人格性。工作按照既定的规则进行，而不听任于任意和个人偏好，每一项事务都要被记录在案。（4）专业化。官员们根据实绩进行选拔，依据职责进行培训，通过存档的信息对他们进行控制。所有这些特征构成了韦伯官僚制的定义性模式。一种行政管理体制只有符合这些标准，才能被恰当地称之为官僚制。（毕瑟姆，2005：4）韦伯的官僚制描述的是一种“理想类型”，正如日本学者佐藤庆幸所说：“韦伯所描述的‘官僚制’的理念型，揭示了合法统治下的近代组织普遍的共通的基本原理。”（佐藤庆幸，2009：57）它既是一个近代的观念，同时又是一个历史概念。

中国的古代的官僚制既具韦伯所描述的科层制“理想类型”的特征，又具有一些自身的特点。中国的官僚制度始于秦朝。“秦始皇统一天下以后，政治事务自也随之复杂，为了适应这一需要，于是建百官之职。此为中国官僚政治之始。”（韦政通，2008：217）“秦制汉循而不革”，从秦汉建制开始，后世的官僚政治绵延不息。有人认为，秦汉帝国的官僚行政水平，远远超过了同期的罗马帝国，并已和近代的超级国家具有了可比性（H.G.Creel, 1964）。从官僚制度的建设而言，秦代创制有十大端：（一）并天下；（二）号皇帝；（三）自称朕；（四）命为制，令为诏；（五）尊父为太上皇；（六）天下皆为郡县，子弟无尺土之封；（七）夷三族之刑；（八）相国、丞相、太尉、御史大夫……郡守、郡尉，县令皆为秦官；（九）朝仪；（十）律。这十大措施，都是专制官僚政体的支柱，其中最关键则是“天下皆为郡县，子弟无尺土之封，有了这一根本决定，任何贵族就没有食土子民”的权能（王亚南，1989：38）。官僚成为帝国治理的核心力量。

汉承秦制，在职官上刘邦相继设立了丞相、太尉、御史大夫，九卿制也基本建立，，此外还设立有太仆、奉常、廷尉、卫尉、太常、郎中令、中尉、宗正、内史、治粟内史等，明显继承了秦制。在地方行政制度方面，汉高祖二年(公元前205年)，萧何在关中“为令约束”，立宗庙、社稷、宫室、县邑。立“县邑”为地方行政建制的开始。秦汉的地方政府设置分两级：郡和县。秦有三十六郡，汉代郡的数量增多，到汉孝平帝时已有103郡。郡的首长叫太守，于一郡之事，无所不统，不但掌管行政，司法、军权也不例外，所以太守又称郡将。郡下则设县，中国地方政府自有县起，始于秦代，一直延续到现在。汉高祖二年刘邦令“举民年五十以上，有修行，能帅众为善，置以为三老，乡一人。择乡三老一人为县三老，与县令丞尉以事相教，复勿徭戍。”这与秦代地方行政机构中的三老性质基本一致。

秦汉大一统帝国的形成，就是依靠这样一个自上而下的科层官僚体制维持。每一个层级是一套科层机构，并赋予占据这一职位的官僚以一定的职责和权力。在这其中，皇帝位于权力的最高层，其下是大臣和各级官吏，各有自己的角色和职能，形成了一个权力金字塔。居于最高位的是皇帝、其次是三公九卿，再下面是地方的郡守、县令，县以下则为乡老。如下图所示：

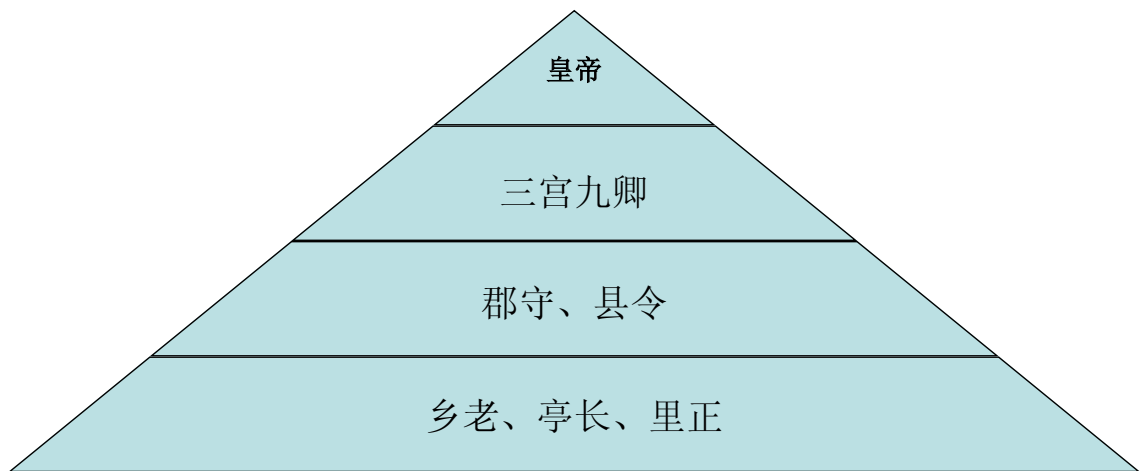


图 1: 秦汉官僚科层制的权力金字塔

帝国从上而下，主要依靠一群不同职责和角色功能的官吏统治，具备了官僚科层制的典型特征。就官僚数目而言，据学者统计，西汉时期的官员数是 132805 人，占全部西汉人口的 0.22%，东汉官员数为 152986 人，占全部人口的 0.27%（金观涛、刘青峰，1992：27）。尽管比例不高，但基数很大。在这个体制中，存在着从中央到地方的各种官僚的权力分工与精密合作，要顺利实现这种互动与合作，信息传播系统就显得十分重要。正如伊尼斯所言：在任何国家政治的组织和实施中，传播占有关键一席。尤其是“在广袤地域的组织工作中，传播占有极其重要的地位”（哈罗德·伊尼斯，2003：5）。传播系统确实是任何科层制组织运转所必须具备的条件。安东尼·唐斯（Anthony Downs）在《官僚制内幕》一书中指出的：在官僚组织中，信息的搜集与调查在制定决策和执行决策的过程中有着举足轻重的作用。决策者在决策形成过程中以及几个行动方案中选择最佳方案、评估下属执行情况时都需要大量的信息作为选择依据，同样，下属官员在执行过程中也依靠执行环境的信息来贯彻上级的命令，并根据其他信息对决策进行及时的反馈与调整（唐斯：2006：5）。可见，维持这样一个官僚体制的运行显然需要卓有成效的政治传播系统。

英国传播学者麦克奈尔将政治传播简洁地表述为“关于政治的有目的的传播”（麦克奈尔，2005：56）。秦汉时期还没有大众传媒，帝国的政治传播主要控制在官僚科层制内部，依赖于物质和制度等手段进行。在伊尼斯看来，帝国与传播本身是无法分开的，在伊尼斯的媒介理论体系中，他直接“把帝国的概念作为传播效果的指征”（伊尼斯，2005：7）。秦代以来实行“车同轨”、“书同文”，这是建立统一帝国的重要条件。

在交通方面，秦汉的交通与帝国的结构相同，覆盖全国，并有一个辐射的焦点。秦以前就沟通了黄河、长江、淮河三大水系，并建立了邮传系统。秦始皇统一六国后，又修筑了东起山东半岛、西至甘肃临洮、北抵辽东、南达湖北的宽五十步的驰道，“东穷燕齐、南极吴楚、江湖之上，濒海之观毕至”。（《汉书·贾山传》）。汉代在水路上广开河渠，最有名的有渭渠、阳渠和汴渠。秦汉时期主要的交通工具（也是传播工具）是舟车牛马。（白寿彝，2007：96）正在这些交通硬件设施的基础上秦汉完善了驿站和邮传系统，设置了一整套信息传播制度。

文字方面，秦始皇统一六国后，将六国文字统一为小篆，在全国通行。小篆比之六国文字，线条化更为明显，简化了很多。但随着秦汉的“官狱多事”，一种更为简便的字体逐渐代替小篆成为法定文字。这就是“隶书”，隶书故名思义是官府吏员使用的书写体，这种文字更利于书写，大大提高了信息传播的效率。在伊尼斯看来，一种基本的传播媒介对其所

在的文明具有决定性的影响，而文字是最为重要的传播媒介。“文字使小型社区成为长为大型国家，又使国家强化而为帝国。埃及和波斯的君主制度、罗马帝国以及城邦制，基本上是文字的产物。”（哈罗德·伊尼斯，2005：8）汉字在伊尼斯的传播体系中被归结为一种倚重于时间的媒介，这种媒介有利于帝国的传承。的确，汉语的许多方言不能共通，汉字的最大优势就在于它用一种巧妙的方法代表了不同方言共有的、最为普遍的形式和意义。

（Nicholas Ostler, 2009：145）传播学者施拉姆也认为，汉字虽难读难写，但吝于改变，成为社会稳定的要素（施拉姆，1994：96）。

秦汉时书写的载体已经更为多样，“简书”和“帛书”开始大量出现。清末以来发现的秦简和汉简证实了这点。简牍和帛书大大加快了政治传播的速度和效率，其上的文字以日常使用的文字书写，不像金文石字那样保守，更有利于帝国事务的处理。汉代蔡伦发明造纸术之后，植物纤维开始用于书写，由于价格远较帛为便宜，较简牍更为轻便，很快就将简牍挤出历史的舞台，成为主要的书写材料。（阴法鲁、许树安，1999：157）书写材料的革命带了官僚科层传播效率的提高，为秦汉帝国的稳定提供了条件。

与政治传播最为密切的是秦汉的邮驿系统，其邮驿系统可以分为亭、邮、驿、传。亭是供旅客止宿的地方，十里一亭；邮是传书的机关，汉代“五里一邮”，不只限于郡县各行政组织间的普通文书，上封事或奏疏也都是可以利用邮的。驿和邮相似，与邮的不同在于它只提供传书者以交通工具，且三十里才设一驿。传也是三十里一置，汉时的传，是用车，即在一定的距离供给交通工具的改换，以提高传播速度，其费用比驿大。（白寿彝，2007，87—95）秦汉时期逐渐形成了一套严密完善的邮驿管理系统。从中央的“典客”（后改称大鸿胪）、“行人”令和太尉府下的“法曹”，到郡国的“督邮”，再到每个驿站的“厩啬人”、“传舍啬人”、“邮书椽”等吏，构成了一个不同于地方行政系统的邮传管理系统。（高敏，1985）丞相府（东汉为尚书台）总领全国邮驿事务，典属国（汉成帝以后为大鸿胪）则负有实际管理的责任。地方邮驿事务寓于行政系统之中，各地的邮驿组织均接受所在郡县政府的管理；在边塞地区则实行郡府（太守、都尉）、候官、部、燧的分级管理体制。（高荣，2004）秦汉的邮书往来已形成较为严密完善的管理制度。邮书寄发前，要进行封缄、登记；在邮书运行期间，凡误期、封泥破损，都要追究责任；邮书送达目的地后，要签收登记；拆发邮书须作启封记录；邮书考核主要有收件者及上级部门的考核和各级邮驿组织的月报、年报考核两种形式；对邮书失期责任者的处罚，视其情节轻重而有不同（高荣，2002）。

总之，统一的文字、书写方式的进步、发达的交通系统和邮驿系统等都为秦汉时期的政治传播提供了条件和支撑，进而维系了帝国的稳固。而政治传播的主体，则是科层制权力金字塔内的各级官员。

## 二、官僚科层制下政治信息的传播和管理

邵培仁教授认为，政治是传播的主神经，传播是政治的控制器。政治传播即“政治传播者通过多通道、多媒体、多符号传播政治信息，以推动政治过程、影响受传者的态度与行为的一种对策”（邵培仁，1991：5）。由于没有大众传媒，中国古代的政治传播多限于科层内部，有着严密的制度和管理体系。孙旭培先生认为，中国古代政治传播有三个最具中国特色的环节，即朝廷决策传播，下情上达与监察信息的传播。（孙旭培，2007）这三个环节都限于秦汉的官僚科层制内部。政治传播的主要载体则是政治文书。秦汉时期的政治文书无论在类型、运转程序及制度规定上都为中国古代的政治传播奠定了基础，也对秦汉的官僚政治产生了重大影响。东汉王充曾说过：“汉所以能制九州者，文书之力也。（汉）以文书御天下”（《论衡·别通》），这即是对秦汉帝国以政治公文进行政治传播的高度概括。正是

借助制度化的政治公文往来，将上情下达，下情上达，建构了秦汉政治传播的基本体系。

有研究者指出，从政治文书的类型而言，秦汉公文大体有四种类型，即皇帝御用公文，官僚奏疏，官府行移公文，官府考绩、管理公文（卜宪群，1997）：

（一）御用文书。御用公文即皇帝专用公文。《后汉书·光武帝纪》注引《汉制度》说：“帝之下书有四：一曰策书，二曰制书，三曰诏书，四曰诫敕。”制、诏、策、敕为皇帝使用的主要公文形式。此外，玺书、征书也都是皇帝的专用文书。御用文书是帝国行政管理最重要的公文文书。这些文书一般是针对各级官府所发，如果结尾有“布告天下”，还要传达到普通百姓，如果署有“具为令”、“著于令”等语，就意味它成为法律，要相应地编入有关法律文本中。

（二）官僚奏疏。官僚奏疏是上行文书。据蔡邕的《独断》介绍，大体有章、奏、表、驳议几种。《史记·三王世家》、《汉书·霍光传》、《说文》卷15及居延汉简等都载有实例。

（三）官府行移公文。秦汉大量的官府行移公文是地方与中央，地方与地方政务联系、行政管理的必要手段。从内容和形式上大体可分为檄书、牒书、府书、记、爰书、变事书、奔命书、报书、举书、劾状、奏献书、应书、遣书等，为各级官府常用的行政运作公文。

（四）考绩管理公文。各级官府为自身管理需要或定期向上汇报，还制作有大量的考绩管理公文。如吏卒名籍、病卒名籍、日迹簿、功劳簿、受俸名籍、钱谷出入簿、文书收发记录、财物登录簿等。新发现的尹湾汉简证明，边郡和内郡都实行着大体相同的公文制度。这种考绩管理公文每年由乡、县汇集于郡国，再由郡国向中央呈送，这就是上计制度。

从政治传播的层次来看，秦汉时期的政治传播大体围绕着中央政府、州郡和县乡三个层次运转。其核心环节主要有“公文转呈”、“公文下达”和“公文批复”三个。秦汉帝国对官僚科层国家的管理也主要通过这三个环节表现出来。

1. 中央政府的公文运转。中央在整个公文运转程序中处于核心层和决策层，拥有对上行公文批复和发布下行公文实施统治的高度集权。中央政府对上行公文的批复有三个层次，即皇帝批复、公府批复和九卿批复。一般来说皇帝批复公文的常用形式之一是将公文内容向某一部分或全体朝官公布，令其会议，皇帝根据自己的意愿从中选择作为批复，也就是说批复的内容由臣下议定，而批复的形式是以皇帝的名义；皇帝批复的形式之二是根据公文的不同性质转发给中央有关机构具体处理，皇帝让哪个机构来处理，固然大体与该机构的职能有关，但绝非严格制度化的。皇帝批复公文的形式之三是根据臣下拟定的有关制度决议，皇帝本人不提具体建议，仅加“制曰可”三字，作为诏书下达；还有的皇帝根据上书内容及上书者本人的状况，用较多的文字表述自己的看法，近似于皇帝给上书者本人的回信。秦汉的丞相府、太尉府、御史大夫府，后又演化为三公府，是皇权之下最重要的权力中枢之一，也拥有对公文的独立审批权。

秦汉官僚科层统治的重要手段之一，是依靠下达政治公文以实施国家管理。在中央政府里，诏书是最重要的公文，其下达除表示皇帝本人对帝国统治的宏观认识外，还有许多是中央各部门将有关事务呈报给皇帝，再以诏书的形式下发。此类公文虽然名义上是皇帝的诏书，但实际内容是中央各主管部门的具体事务。根据诏书的不同性质和内容，下达的范围也不一样，有的是逐级下达，也有的是针对不同部门和个人而发，有的是公开的，有的是秘密的，涉及到一般民众之事，还要传达到普通百姓，这就演变成了政府的“新闻发布”了。《汉书·贾山传》说：“臣闻山东吏布诏令，民虽老羸癯疾，扶杖而往听之”，就是一个具体的例子。

2. 州郡公文运转。州设于汉武帝时，本为监察机构，不干预地方行政。但西汉后期州刺史由监察官、中央特派官向行政官、地方官转化，成为一级正式的公文转发、下达机构。但就职能而言，它的作用还主要是考课和监督，它的行政管理作用远不如郡。那是秦汉地方

公文运转最重要的环节。中央公文往往由郡直接派人下达，下级收到公文后不仅要立即回文，而且要将执行状况汇报给郡。郡与郡系平级机构，因此别郡不能直接向它郡所辖机构下文，而须由它郡太守、都尉府转发。郡的意义不仅在于它是一级重要的公文转承机构，更重要的是郡也为发布地方公文的重要机构，这些公文史书上常称为“条教”、“记”等，细致而具体地指导属下的行政管理。《汉书·王尊传》说安定太守王尊：“到官，出教告属县曰”；《冯奉世传》说太守冯立“好为条款”；《后汉书·王景传》说庐江太守王景：“遂铭石刻誓，令民知常禁。又训令蚕织，为作法制，皆著于乡亭，庐江传其文辞。”凡此种种，说明郡下达的公文非常繁琐、具体，涉及政事的各个方面。

3. 县乡的公文运转。县是中央、州、郡公文的执行机构。凡与县政有关的诏书照例要发到县一级。但县里大量的公文往来还主要是与郡之间，这是由于郡在地方行政中的特殊地位决定的。汉代人说：“州郡记，如霹雳；得诏书，但挂壁”，就是指县长吏从不敢忽视州郡公文文书。汉简反映郡所下公文，县（侯官）不仅要在收到时即刻回禀，而且要在严格规定的时间内处理完毕。县除了执行上级公文指令外，也要在所辖境内发布公文实施行政管理，如“记”、“科”、“制”、“条章”之类。县要处理在本县内的大量法律文书，也要处理其下属机构乡的上行公文。乡也是公文运转的重要一环，无论中央、州、郡、县的公文，有的需要乡执行，有的需要乡公布到全体居民，凡此种种乡啬夫都要具体办理（卜宪群，1997）。

秦汉官僚科层制就是依靠这样一个自下而上的政治文书系统维持运作的，官僚科层制保证了政治传播的通畅，政治传播的设置也反过来巩固了科层官僚制的存在。如果从秦汉政治文书运行的程序来看，我们就可以发现两者之间的内在关联。秦汉政治文书的传播主要有如下规则：

第一，传播的次序遵循官僚等级制度。秦汉文书逐级下达和上呈，无论御用公文还是各级官府文书，都是一级一级的向下转发，汉简中有“承书从事下当用者”就是这个意思。上行公文也是逐级上报，一般不越级，如遇突发事件，也可用变事书、奔命书等形式直呈中央。显然，这套官僚科层制即具刚性，又不失灵活性。

第二，公文的主发与签署有严格的等级限制。各级官府行移公文由该官府长官主发。如果长官不在署，则以“近次”兼行长官职权主发文书，汉简中常见。兼行者用自己的“小官印”或“私印”来主发文书，表明兼行者对所发文书负有责任。公文结尾照例有经手人签名，他们一般为属吏，如掾、令史、书佐等。

第三，行书记录与回文有严格的规定。秦汉公文有不同的传送方式。近距离传送往往派走得快的人，称为“轻足”、“传行”或“行者”；远距离传送则由邮驿担任。《汉官仪》说：“奉玺书使者乘驰传，其驿骑也，三骑行，昼夜千里为程。”秦汉邮驿分段管理，公文行程有严格的时间规定，各段负责传送的人均有完整的收发文记录，称为“邮书刺”和“过书刺”，以便发生问题时查证。如果不能按时送达或滞留文书，皆以法论处。（卜宪群，1997）

种类繁多的公文、严格的行文程序构成了秦汉政治传播的主要内容，这种政治传播巩固了秦汉帝国的官僚科层制。除了官僚科层内部的传播外，秦汉时期也有针对民间的政治传播活动。方汉奇先生认为，秦代就出现了书面信息传播的萌芽，而严格意义上以书面形式传播官方新闻是从汉代开始的，但那时还没有专门的新闻传播的工具，官方新闻主要利用诏书传播，影响可达全国。以诏书的形式向民众发布官方新闻的最早记载是公元前125年左右汉武帝为晋封萧庆而向全国发布的公告（方汉奇，1996：24）。此外，宫门双阙上悬挂政府公告的办法汉代的官方政治传播中也有运用。但这种官方对民间的宣传不是秦汉政治传播的主流，其主要的传播活动还是限制在行政体系内部。

与后世的官僚科层制相比，秦汉时期的这种政治传播有一定的灵活性和民主性，这可能与其官僚科层制度尚未定型和以及秦汉社会去上古不远有关。如秦汉时期的公文运转比较

有灵活，效率较高。中央公文主要由皇帝与三公直接处理，不必经九卿绕行，而九卿在其职权范围内也可以独立处理公文。皇帝与三公九卿之间的关系还不似后世那样壁垒森严。文书格式比较简单，内容比较直截了当，下情上达给皇帝的章奏除“昧死言”外，客套虚语不多。下行文书往往径言“告某某”，简洁明了。最为重要的是政治决策还保持着一定的“民主”色彩。尽管自秦始皇开始“天下事无大小皆决于上”，但中央层面的“廷议”、“期会”等形式还是保留下来。秦汉时期的廷议参加者主要包括以下几类人：首先是丞相、御史大夫和中二千石诸卿，他们是行政首长和主要政务官，参与朝政很正常。还有将军，其军政权势决定了政治地位；还有列侯，其议政资格来自其崇高的爵位；还有一类由士人担任的大夫、博士、议郎等等，因其文化修养而被赋予朝议资格。在朝议时，参加的官员可以发表不同的意见，但不能做出任何决定，决定权只属于皇帝。西汉前期，由于担任丞相的都是功臣，经朝议奏请的事，皇帝一般都得听从(吴宗国，2004：24)。在地方政府也有“期会”、“兼行”等方式来民主决策，一定程度上避免官僚等级体制下的独裁。

但秦汉帝国的这种依靠皇帝决策的“卡里斯型官僚制”毕竟不同于“法理型的官僚制”，由于缺乏制度性的权力制衡，这种决策不足以抵消帝国官僚的僵化性。在帝国到官僚控制的情形下，皇帝的理性也是有限的，凭一人之力无法做耳聪目明。官僚可以通过垄断信息或歪曲信息来扩张自身的利益。这种“官僚理性”正如威廉·尼斯卡宁(william Niskanen)所指出的，典型的官僚体系就是一套“具有获取性和扩张性的组织”(B·Guy Peters, 2006: 14)。他们会利用对信息的控制以及自己的能力掩盖实际情况，使帝国的政治传播发生扭曲进而威胁到帝国的政治运转。这一点在秦汉的官僚科层制中同样难以避免。

### 三、官僚科层制下政治传播的扭曲与失真

官僚科层体制有着层级分明，分工明确的特点，但亦有着其无法克服的缺陷。秦汉的官吏众多，科层严密，这就更增加信息收集的难度。据《汉书地理志》载，西汉在元封年间有一百零三郡，下辖“县、道、国、邑，千五百八十七”；王莽时，全国125郡，国下领县、邑2203个。东汉永和五年时，全国105个郡，国下辖“县、邑、道、侯国千一百八十”。这么多个层级的机关和官僚，其信息最后需要汇总到朝廷决策中心，其难度可想而知。尽管严密的科层制保证了信息传播本身的效率，但这套官僚科层制最大的难处在于无法收集到真实的信息以供决策。在层级体系下，各级官吏也缺乏足够的激励提供上级所需的全面而真实的信息，因此必然发生政治传播的扭曲与失真现象。而这一点秦汉的官僚科层制亦无法避免。其信息传播上的扭曲首先表现在官僚科层制中的信息垄断的形成。

在官僚科层体系下，处于信息核心的官吏或部门似乎天然具有了某种“特权”。在中国古代的官僚政治中，与皇帝决策越近的机构越容易膨胀这几乎是官僚科层体制的一个规律。例如尚书这一官职，在秦代尚书属于少府，掌通章奏，最初只是文书小吏而已。但就由于其是一个政治信息的枢纽，因而在政治决策中的作用日益重要。汉代以后尚书的作用与地位就明显增强。汉廷的文书入宫后先交御史中丞审查，再由尚书上达皇帝审批，在用玺、登录之后，回达到御史大夫和丞相之手。汉武帝后尚书机构的权力与日俱增，逐渐能够劾奏朝臣、参与选官了。《唐六典》说：“光武帝亲总吏职，天下事皆上尚书，(尚书)与人主参决，乃下三府。”汉元帝尚书已经号称“百官之本，国家枢机”。尚书从一个掌管传送文书的小吏，演变为君主和臣民之间公文往来的必经机构，并且可处理、下发公文，这是一个巨大的变化。正是这种信息接近权使其地位日益显要，在这种情况下，要么认可其权力的扩充，要么只能任其滥用权力。尚书的兴起显示了一个规律，就是在科层官僚体制下，垄断的信息地位决定了其在科层中的实际权力的大小。但这显然是一种“越俎代庖”的不正常现象。而这正好印

证官僚制内在的规律。如 B·Guy Peters 在《官僚政治》中所说：任何官僚体制都具有自我膨胀的趋势，全职文官通过控制信息、政策提案和有关可行性的知识的能力，即便他不是决策部门，也绝对有能力影响政治，可以通过控制上面的政治首脑来做出决定。（B·Guy Peters, 2006: 25）秦汉的政治传播依赖于官吏，也无法避免这种官吏的操纵与蒙蔽，这增加了决策的复杂性，不同官吏围绕权力资源的竞争使信息失真的风险加大。正如论者所言，秦汉帝国的政治决策并不复杂，真正复杂多变的是君臣间及各种官僚机构、各种势力之间的权势争夺。（吴宗国，2004：24）

官僚科层制下政治传播的扭曲更多地表现为“效率低下”和“欺上瞒下”。如“文书盈于几阁，典者不能遍睹”，政治文书之多已干扰了正常的官僚体制的运作。更为严重的是，一些官僚机构用文书来欺上瞒下，信息失真严重。如《汉书·楚元王传》说一些官吏“缘饰文字，巧言丑诋”；《宣帝纪》说：“上计簿，具文而已，务为欺漫，以避其课。”而荒怠职事的情况也屡有发生。《朱买臣传》说“诣阙上书，书久不报”；《中论·遣交篇》评东汉末的政治情况是“文书委于官曹，系囚积于圜圜，而不遑省也”，均说明当时政务壅滞，效率低下的状况（卜宪群，2002）。正是由于有严密的科层制，所以中央的信息下达很难，而下面的信息上达也会很难。科层制中的委托代理链条过长使信息失真成为可能。实际上，古代的政治传播很多时候就是以一种失真的状态出现的。

科层制可以看作是一种委托代理链，秦汉金字塔形的权力设置使其信息传播的层级过多，如果没有一种去科层化的信息传播机制（如大众传媒的无远弗届），那么这种传播难免失真。吴思先生在《潜规则》一书中说：古代的政治传播(政治沟通)有七个层级，老百姓和皇帝之间隔着七道信息关卡：直接接触老百姓的是衙役，这是第一关。衙役要向书吏汇报，这是第二关；书吏再向州县官员汇报，这是第三关；州县官员向府一级的官员汇报，这是第四关；府级向省级官员汇报，这是第五关。各省向中央各部汇报，这是第六关。中央各部向内阁(皇上的秘书班子)汇报，这是第七关。信息到达终点站皇上面前的时候，已经是第八站了。这还没有算府、省、中央各部的科处、局和秘书们。即使在最理想的状态下，也不能指望信息经过这许多层的传递仍不失真。尽管在权力大小方面，皇上处于优势，官僚处于劣势。但是在信息方面，官吏集团却处于绝对优势。封锁和扭曲信息是他们在官场谋生的战略武器（吴思，2009：78—79）。吴思讲的虽然并非指秦汉时期的状况，但这种情况自秦的中央官僚制度建立以来，一直都存在。在确，在那样一个等级森严的行政体制下，信息的传递经过无数层级和政府官员的把关，在作任何一个环节，信息都可能被扭曲或篡改，而在官员理性人的驱动下，“报喜不报忧”、“夸大其辞”或“隐瞒不报”必然成为其最佳选择，一切以官员自身的利益为标准，而不是以国家或朝廷或天下百姓的利益为重。由于信息传递的层级太多，链条太长。中央政府的监管缺乏信息优势，这种情况下，地方官员的理性就会损害中央的利益。

在官僚科层体制中，垂直传播比水平传播的信息更容易扭曲。安东尼·唐斯和塔洛克等研究了官僚部门层级的信息传递后认为，在科层制内的信息垂直流动中，每个信息的平均歪曲程度，要比水平传播中的歪曲程度大的多。前者涉及上司-下属关系，后者则常涉及同事或同僚之间的关系。为了说明科层制内的信息歪曲程度，他们构建了一个包含七个级别的权力层级体系，下图展示了这个层级体系的一部分：

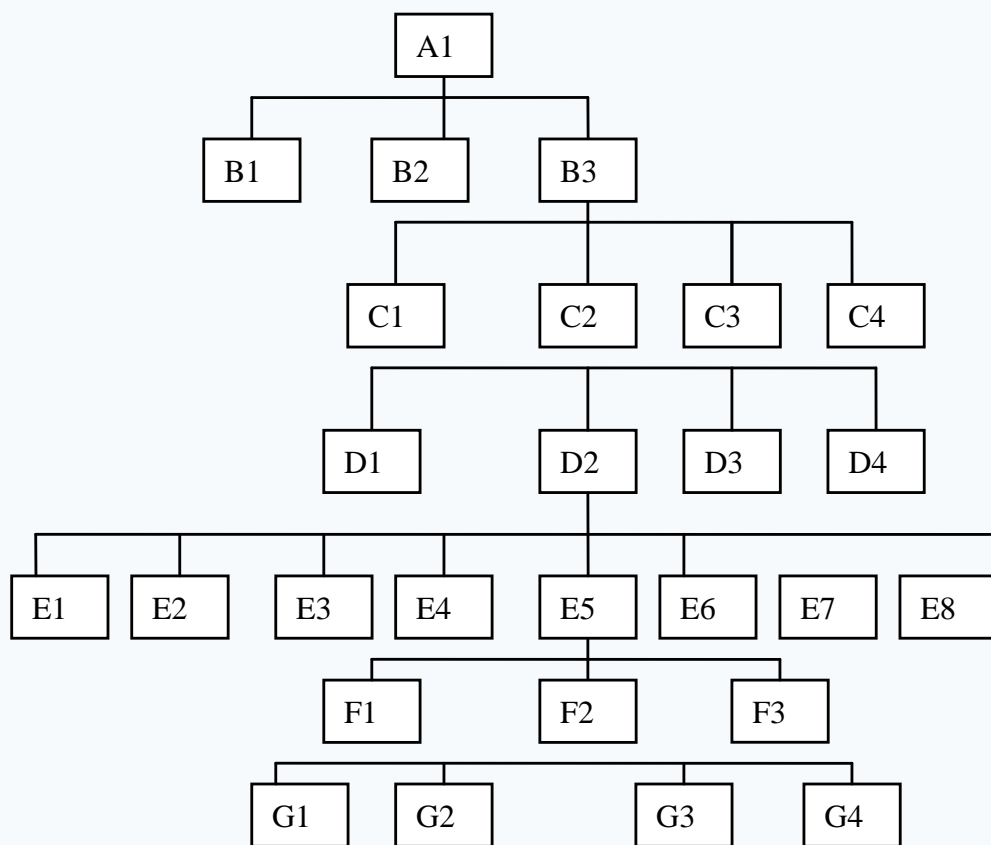


图 2: 官僚科层制中信息传递的等级模式(唐斯, 2005)

假定在最低(G)层级中的官员都要依赖于 G 层级官员送来的第二手信息。这样获得的所有信息,最后会被送到他们的 F 层级的上司,这个层级的上司接着对信息再进行筛选,并进一步转送到 D 层级的官员,依次继续向上传递。信息经过六次筛选之后,到达层级体系顶层的那个人(唐斯, 2005: 125)。在秦汉的官僚科层制中,这个人无疑就是皇帝。那么我们接下来分析其信息是如何被歪曲的。首先,在唐斯看来,缩减信息是官僚部门信息沟程序中的核心部分,假设 G 层级中的每个官员,在一个时期内收集的信息可以平均设置为 1 个单位的数据,如果官僚部门中的平均控制跨度是 4,那么 G 层级就有 4096 个官员,这意味着每个时期会有 4096 个单位的信息被收集,而实际到达 A 层级的数量,取决于每个层级筛选信息中被省略的百分比。如果平均每个官员对其下属给予他的信息只筛选一半,那么 A 层级总共收到的信息就是所有信息的 1/64 个单位的信息,筛选程序将会省略最初收集到的信息量的 98.4%。其次, A 层级最终收到的信息数量将很有可能与由最低层级进入信息沟通系统的那些原始信息有很大的不同。A 层级以下的官员决定哪些信息需要上报,哪些不上报,这些原则与 A 层级自身的原则不一样,自利动机将驱使他们追求与 A 层级不同的目标或者投 A 层级所好,有意歪曲信息。A 层级以下的每一个层级都有歪曲信息的驱动力,其所选择信息的原则与上一个层级会有所不一样。这样层层上递,最后到达 A 层级的信息经过如此过滤之后会与真实信息相去甚远。如果每次信息筛选会破坏真实信息量的 10%,那么通过六层过滤之后,就只有大概 53%的信息反映 A 自己可以观察到环境的真实情况。如果假设还有传送过程的失误,以及低层次官员素质低下造成的另外 5%的信息歪曲,那么到达 A 那里的真实信息就只有 38%。(唐斯, 2005: 125)为什么在科层系统内部会发生这种信息歪曲现象呢?塔洛克和唐斯在研

究后认为，这是由于沟通网络中的权力攀登者(climbers)所引发的，出于官僚理性，他们往往会在上司面前说一些取悦上司的事情，以便得到晋升。其次还可能因为官僚出于部门利益会寻求扩张部门的权力，因而倾向于通过歪曲信息来说明该部门需要更多资源的理由（唐斯，2007：127）。

可见，由于官僚自利理性的存在，科层制系统内部的信息沟通其遗漏是非常巨大的。这也就是“皇帝为什么常常闭目塞听”的道理。在这种体制下，我们经常可以看到皇帝为佞臣所欺骗，忠臣被冤，小人得志之事，原因也在于官僚在自利理性的驱使下利用这种信息不对称欺上瞒下导致。而这种欺骗在官僚科层制内部很难克服。从功能主义的角度看，官僚制科层制具有正反两个方面的功能：其正功能表现为组织有效率，其反功能则表现为缺乏适应性和灵活性（王春娟，2006）。由于官僚科层制依赖稳定的规章制度来运作，在官僚科层制中的职位占有者具有非人格化的理性特征，信息的扭曲或失真就是其负功能的表现。

#### 四、秦汉官僚科层制下“反信息歪曲”诸措施

安东尼·唐斯认为，官僚组织的信息沟通有信息歪曲的特征和原因，官员因此需要采取一些措施来降低信息的失真度，如重复和核查报告、反向偏见措施、消除中层人数、发展出能够查出信息歪曲的证据等措施（唐斯：2005：5）。特别是组织足够复杂的时候。秦汉郡县的机构庞大，管理范围涉及民政、财政、司法、教育、选举、监督等诸多方面。郡国成了贯彻政务的重心。郡作为秦汉地方行政的中心枢纽，其长官郡守的地位是不言而喻的，如何防范郡守贪贿不法和不执行中央政令或欺上瞒下？这是秦汉官僚科层制要解决的大问题。而要解决这个问题，就需要克服政治传播中的“信息不对称”现象。

为了克服“信息劣势”，特别是地方官吏的欺上瞒下，在秦汉的官僚科层制的内部也有一些制度设置来防止和克服这种信息歪曲。最主要的制度措施就是监察制度与巡视制度。监察制度与巡视制度既是对地方官吏的监督，也是让皇帝或朝廷的耳目直达地方基层，有效地发现和甄别真实信息的一种制度设置。

秦对地方的监察主要是通过严格实行监郡御史制度来实现的。在秦汉时期乃至整个中国古代，并没有独立的民间媒体来行使这种监督权力。对政府官员权力的监督更多地来自自上而下的监督，负责这一工作的，就是御史。《史记·秦始皇本纪》载：“分天下为三十六郡，郡置守，尉，监。”秦于每郡皆置一监郡御史。不时向朝廷汇报情况，使朝廷对该郡的情况了如指掌。秦代建立了从中央到地方的监察网。居于这张网的中心就是皇帝，御史，监郡御史等则是他的主要耳目。在郡县内部，还建立了监察和考核制度。监督官员履行职责的情况。（柴荣，2005：8）

除了不定期的派员巡视外，对地方行政的日常监察，是通过刺史完成的。刺史成为搜集地方官员行政信息的重要政治传播渠道。秦代已设有郡监，亦即监御史，掌监郡县。武帝分天下为豫、冀、兖等13个州部，各置刺史，秩六百石。刺史职责是以六条问事，其一针对强宗豪右，其五针对郡守二千石，监察其是否不奉行诏书，不恤疑狱、选署不平，子弟恃怙劳势，违比下公等。藩国也是刺史重点防禁对象。顾炎武对刺史制度颇有赞语：“夫秩卑而命之尊，官小而权之重，此小大相制，内外相维之意也。”（顾炎武，1990：407）汉武帝国健全了监察机构，分全国为十三州（部），每部设刺史一人。刺史于每年八月巡视所部郡国，“省察治状，黜陟能否，断治冤狱，以六条问事。”（《汉书·百官公卿表》注引《汉官典职仪》）刺史作为中央派出的检察官，不仅设有固定的治所，便于就地监察和吏民检举告发，而且定期巡回所部郡国，实地考察郡国守相政治业绩，广泛接触吏民百姓。到民间了解实情，目的就在于防止地方官的欺上瞒下，纠正科层制下政治传播中的信息不对称现象。

但秦汉的监察制度总体效果却差强人意。尤其在汉武帝朝，居然出现了“天下郡太守多为奸利”的危险局面。从元、成两朝开始，西汉官吏的贪贿风气就愈演愈烈。监察制度基本处于“失灵”状态。究其原因：第一，监察机构的独立性有限，不仅因为它必须听命于皇帝这个最高集权者，还因为在郡县等地方权力机构中，监察权和行政权是纠缠在一起的，如郡守既是一郡的最高行政长官，又是一郡的最高监察长官。督邮虽然是专职的监察官，但其顶头上司郡守却不是单纯的监察官，而是一郡的行政主管。第二，监察官的权力有限，不仅皇帝始终凌驾于任何监察法规之上，即便是对皇亲国戚，达官显贵的贪赃枉法也往往无能为力。汉代元、成、哀帝，不分是非，庇护贪官污吏，还迫害正直监察官的反贪行为，对监察官员是个沉重打击，导致很多监察官员都不敢依法行事。第三，监察官员通常会和地方官吏勾结或被其收买，导致监察有名无实。桓、灵帝时，监察官员为宦官所控制，监察机构更加衰落、混乱。东汉末年著名的“党锢之乱”，可以说是监察机构完全溃败的主要标志（柴荣，2005：35）。

更为重要的原因是，监察机构和监察者本身也是这个官僚科层体制中一个组成部分，其很难超脱自身的局限与利益，因此官僚科层制中的信息失真难以靠监察制度得到纠正。而民间舆论本可以发挥一定作用，但这种途径却被严格控制了。秦朝建立后，除沿用战国时期的法律条文外，又有以诏令的形式发布的新律。新律的主要内容是为了维护绝对的皇权而加强对思想言论罪的惩罚。如“有敢偶语诗书，弃市，以古非今者，族”；“敢有挟书者，族”；“诽谤者族”。对诽谤与妖言的打压尤甚，但究竟什么是诽谤，什么是妖言，往往由当权者说了算。正当的劝谏，议论也被当作诽谤。正如汉代路温舒所说：“贱仁义之士，贵治狱之吏，正言者谓之诽谤，过计者谓之妖言。”（《汉书·路温舒传》）《史记·秦始皇本纪》也有这样的记述：二世用赵高言，诛大臣及诸公子，宗室振恐，群臣谏者以为诽谤。秦始皇三十五年，东郡发现一块陨石附近刻有“始皇死而地分”六个字，秦始皇没有查出刻字的人，把居住在陨石附近的人全部杀死了。为了防范人民的不满和反抗，皇帝派出大批耳目，监视臣民，还鼓励人民互相检举告发（左言东，2009：108）。这更加加剧了官僚科层制的信息歪曲与失真。

除了中央和地方的两套监察制度外，秦汉还存在着“谏诤制度”来保持政治传播中的平衡和透明。谏的意思是以言正人，诤的意思则是辩论是非曲直。诤谏作为古代政治过程中的一种决策辅助手段和民意收集方式，可以追溯到上古三代。中国古代没有发达的传播系统，君王要体察下情，很多时候是通过一些特别的管道探求民意，早在三代便有许多这样的记载，如《尚书·虞书·舜典》：“询于四岳，辟四门，明四目，达四聪。”《管子·桓公问》：“黄帝立于之议者，上观于贤也；尧有衢室之问者，下听于人也；舜有告善之旌，而主不蔽也；禹立谏鼓于朝，而备讯喉；汤有总街之庭，以观人之诽也，武王有灵台之复，而贤者近也。”此外周代之诵诗纳谏、徇路观风，其功能也在于让“王者所以观风俗、知得失、自考正”。（《汉书·艺文志》）这种诤谏传统始于上古，一直延续至后代。它是中国民本思想及帝制政治文化下的产物，后来更演变为制度化的御史制度。这一时期约在汉代。司马光在《谏院题名记》中说：“古者谏无官，自宫卿大夫至于工商，无不得谏者。汉兴以来，始设官。夫以天下之政，四海之众，得失利弊，萃于一官，使言之，其为任亦重矣。居是官者，当志其大，舍其细，先其急，后其缓；专利国家，而不为身谋……”论者认为，自汉代设为官的御史制度为中国所独有，其内涵及对国运休咎朝代兴替作用甚大，这种功能忠告功能相当于后世的新闻业之功能。现代新闻业的告之（to inform）、教育（to educate）、建议（advice）、乃至影响（to influence）及鼓吹（to advocate），多具忠告之性质，与中国古代的诤谏传统有着内在的一性（王洪均，1998:28—29）。

秦汉时期，御史制度开始完备化。由于这时距上古不久，还保留了很历史遗风。汉设谏议之官及博士，主要职责就在建言或评论国事或者举荐人才。据考证，两汉察举贤良诏令共四十二次，其中提到直言极谏的，多达二十一次。（朱传誉，1974:98）东汉的谏官仍像西汉

那样设在光禄勋之下，官员主要有光禄大夫、太中大夫、谏议大夫、议郎等。谏官一般无固定人数凡治国指导思想、职守设置、政治经济政策、选举、治狱、外戚、宦官擅权等，都是谏这谏争的重要内容(柴荣，2005：34)。御史制度及诤谏精神是我国历史中最独具特色的创具，它的存在弥补了朝廷决策的封闭化，对官僚科层制天生的信息失灵系统是一个补救。但这种效果显然有限，原因很简单：缺少制度性的保障。在一个没有制度保障的极权环境下，诤谏之效果全有赖于皇帝一人，或有出言不慎，就会惹来杀身之祸，因而这种制度的民意收集与表达的功能逐渐丧失。东汉时期的太学生运动无疑是一种可贵的诤谏传统，他们通过“歌谣”、“联名上书和公务奏章”以及他们自己所掌握的官方权力与宦官作斗争，希望通过这种诤谏和舆论改变政局，但由于得不到朝廷制度性的保护，这种道德勇气在迫害、监禁与死亡面前，只能显示出悲壮的色彩，却很少能够发挥真正的作用。正如林语堂所说：“除非士子与文人获得制度性的保护，否则就不可能有常规化的、稳定的舆论力量。”(林语堂，2008：32)诤谏制度随着官僚科层制的膨胀，到了后代逐渐失去了其存在的意义。

### 小结

王亚南认为，中国的官僚政治具有三种性格：一是延续性，二是包容性，三是贯彻性。(王亚南，1989：38)其历时之长，范围之广，影响之大，远甚于世界其他国家。秦汉时期作为中国官僚政治制度全面展开的时期，影响了整个中国两千多年的政治格局，形成了一种“超稳定结构”(金观涛、刘青峰，1994)。在这个超稳定结构中，政治传播系统与官僚科层制互相耦合、嵌套，相互强化。一方面，科层官僚制使秦汉建立起统一的中央集权帝国，统一的文字、发达的交通系统和邮驿系统以及政治文书系统，维系着帝国的有效运转。但另一方面，由于官僚体系的庞大，科层的复杂，委托—代理链条过长，秦汉政治传播中的信息歪曲与失真不可避免。尽管官僚科层制内部通过监察、诤谏等制度来克服官僚体制的信息失真，但由于缺少独立的监督机制和信息收集机制，政治信息无法在官僚科层制国家内自由和真实地流通唐斯所发现的，任何官僚组织内部控制都存在着三大定律：不完全控制律，即没有人能够完全控制一个大型组织的行为；控制递减定律，即组织规模越大，顶层官员对组织行为的控制力越弱；协调递减定律，即组织规模越大，协调行动越困难(唐斯：2005：5)。在这一规律的作用用，科层官僚制形成了一个治理上的效率悖论：由于没有独立的信息收集机构，科层越严密，则信息风险越大，传播效率越低。这一悖论正是官僚科层制本身的内在特点决定的。为了克服官僚科层制的上述缺点或者说“负功能”，运用“反信息扭曲机制”如独立的监督机构或信息采集机制以获得组织效率就显得十分必要。

### [参考文献]

- [1]H.G.Creel:The Beginning of Bureaucracy in China:The Origin of Hsien,Journal of Asian Studies,XXXII,1964.
- [2]邵培仁(1991).政治传播学.南京：江苏人民出版社.[ShaoPeiren(1991).Political Communication.NanJing:JiangSuRenMin Press]
- [3]戴维·毕瑟姆(2005).官僚制.吉林：吉林人民出版社.[David Beetham.Bureaucracy.JiLin:JiLinRenMin Press.]
- [4]韦伯(1997).经济与社会.北京：商务印书馆.[Weber(1997).Economy and society. Beijing: Commercial Press.]
- [5]王洪钧(1998).新闻理论的中国历史观.台北：远流出版公司.[Wang Hongjun(1998).Journalism theory in the context of Chinese History.TaiBei:YuanLiu Publishing Company]
- [6]白寿彝(2007).中国交通史.北京：团结出版社.[Bai Shouyi(2007).The History of Chinese Communication.BeiJing:TuanJie Press.]

- [7]高敏(1985).秦汉邮传制度考略.历史研究(3).[GaoMin(1985) Research of the Postal system in QinHan Dynasty. Historical Research.NO.3]
- [8]安东尼·唐斯(2006).官僚制内幕.北京:中国人民大学出版社.[Anthony Downs.Inside Bureaucracy.BeiJing:Chinese people University Press.]
- [9]吴宗国(2004).中国古代官僚政治制度研究.北京:北京大学出版社.[WuZongguo(2004). The Reasearch of Bureaucratic system inancient China. Beijing: Beijing University Press.]
- [10]孙旭培(2006).中国古代的政治传播.传播学论坛 <http://www.chuanboxue.net/list.asp?unid=690>[SunXupei(2006).Political communication in ancient China.<http://www.chuanboxue.net/list.asp?unid=690>]
- [11]朱传誉(1974).中国民意与新闻自由发展史.台北:正中书局.[ZhuChanyu(1974). History of public opinion and press freedom in China.Taipei:Zhongzhong Press]
- [12]哈罗德·伊尼斯(2005).帝国与传播.北京:中国人民大学出版社.[Harold A.Innis(2005).Empire and Communications.BeiJing:Chinese People University Press.]
- [13]佐藤庆幸(2009).官僚制社会学.北京:生活·读书·新知三联书店.[SATOU YOSIYUKI(2009).Kanryousei No Syakaigaku.BeiJing:SanLian Press.]
- [14]柴荣(2005).风雨如晦,鸡鸣不已——中国监察机构小史.兰州:兰州大学出版社 [CaiRong(2005). Storms such as dark, endless cock - A Short History of Chinese regulators. Lanzhou: Lanzhou University Press.]
- [15]左言东(2009).中国政治制度史.杭州:浙江大学出版社.[ZuoYandong(2009). History of the Chinese political system. Hangzhou: Zhejiang University Press.]
- [16]金观涛、刘青峰(1992).兴盛与危机:中国社会的超稳定结构.香港:香港中文大学出版社.[Jin Guantao, Liu Qingfeng (1992). Prosperity and Crisis: The super-stable structure of Chinese society. Hong Kong: Chinese University Press.]
- [17]高荣(2004).秦汉邮驿的管理系统.西北师大学报(4).[GaoRong(2004). Management System of PostStation in Qin&Han Dynaties.JournalofNorthwestNormalUniversity .vol41.No.4]
- [18]高荣(2002).秦汉邮书管理制度初探.人文杂志(2).[GaoRong(2002). management system of the Post-book in Qin&Han Dynaties.The Journal of Humanities(Bimonthly)NO.2]
- [19]威尔伯·施拉姆(1994).人类传播史.台北:远流出版公司.[Wilbur Wchramm(1994).The story of Human Communication.Taipei:YuanLiu Publish Corporation.]
- [20]尼古拉斯·奥斯特勒(2009).语言与帝国——世界语言史.上海:上海人民出版社.[Nicholas Ostler(2009). Empires of Word A Language History of the World. Shanghai: Shanghai People Press.]
- [21]卜宪群(2002).秦汉官僚制度.北京:社会科学文献出版社.[Bu Xuanqun(2002).Bureaucracy system in Qin&Han Dynaties . Beijing: Social Sciences Academic Press]
- [22]卜宪群(1997).秦汉公文文书与官僚行政管理.历史研究(4).[Bu Xuanqun(1997). Official documents and Bureaucratic Administration in Qin &Han Dynaties.Historical Reearch.No4.]
- [23]顾炎武(1990).日知录.石家庄:花山文艺出版社.[GuYanwu (1990). Rizhilu. Shijiazhuang: Huashan Literature & Art Press.]
- [24]B.彼德·盖伊(2006).官僚政治.北京:中国人民大学出版社.[B·Guy Peters(2006).The Politics of Bureaucracy.BeiJing:Chinese People University Press.]
- [25]吴思(2009).潜规则:中国历史中的真实游戏.上海:复旦大学出版社.[Wusi(2009)Hidden rules:the real game in Chinese history. Shanghai: Fudan University Press.]
- [26]王亚南(1989).中国官僚政治研究.北京:中国社会科学出版社.[WangYanan (1989). Chinese Bureaucratic politics in China. Beijing: China Social Sciences Press.]

- [27]布莱恩·麦克奈尔(2005).政治传播学引论.北京:新华出版社.[Brian McNair(2005).An Introduction To Political Communication.BeiJing:XinHua Press.]
- [28]阴法鲁、许树安(1999).中国古代文化史.北京:北京大学出版社.[ Yin Falu 、 Xu Shu an (1999). China's ancient cultural history. Beijing: Beijing University Press.]
- [29]方汉奇(1996).中国新闻事业通史.北京:中国人民大学出版社.[ Fang Hanqi (1996). History of Chinese Journalism. Beijing: China Renmin University Press]
- [30]王春娟(2006).科层制的涵义及结构特征分析——兼评韦伯的科层制理论.学术交流(5)  
[Wang Chunjuan(2006) The Analysis of Meaning and Structural Characteristics of Bureaucracy —Concurrently on Marx Webber!s Bureaucracy Theory.Academic Exchange Serial No.146 No.5]
- [31]韦政通(2008).中国文化概论.吉林:吉林出版集团.[ Wei Zhengtong (2008). Introduction to Chinese Culture. Jilin: Jilin Publishing Group.]

### **Bureaucracy and Political Communication in the Qin & Han Dynasty**

Pan Xiang-hui

(Zhejiang University of Media and Communication, Department of Journalism and Culture  
Communication,ZhengJiang, Hangzhou,310018)

**Abstract:** Qin&Han Dynasty is the the period that bureaucratic system is fully launched.In the the super-stable structure formed by the bureaucracy, the political communication system and the bureaucratic hierarchy of mutual coupling, nesting and strengthen. Bureaucracy to establish a unified centralized empire.Unified writing, advanced transportation ,postal system and official document to maintain the empire effective operation. But the huge and complex system of bureaucracy and the principal - agent chain made the distortion of information Inevitably in the Qin & Han Dynasty.It lead to "efficiency paradox" of Imperial governance: If there are't independent systems of information collection,then, the hierarchy more rigorous,the communication efficiency is lower,and the more obvious negative features. This is also the the intrinsic characteristics of the bureaucracy system.By analysis of the organizational structure of Qin&Han empire, we can discover the internal relationship between political communication and the bureaucratic hierarchy.

**Key words:** Bureaucracy political communication Qin&Han Dynasty

——载于《中国传媒报告》(China Media Reports) 2010年第2期