

第一章 誓書之背景、締結與履行

第一節 北宋前期對遼政策

承續唐末到五代時期的邊疆民族和漢民族之間的矛盾衝突，如何處理與北方外族的關係，是困擾兩宋時代的重大難題。本文焦點係分析自澶淵之盟後，「誓書」對於北宋對遼政策的影響，然澶淵之盟訂定前的宋遼關係，亦有必要作一釐清，以求觀察制度變遷的意義與途徑。

一、太祖時期

後周恭帝元年（960），殿前都點檢趙匡胤以抵禦北漢與契丹軍事進攻，名率軍出征，至陳橋發動兵變，廢周自立。趙匡胤稱帝後，與趙普討論確定了先南後北的國家統一策略，促使其對遼軍採取以守勢為主⁶⁷的因應之道。從幾個面向可以觀察太祖時期的北方政策。第一在太祖時期，趙匡胤將主要的軍力放在消滅南方諸國，相繼平定荊湖、蜀、南漢、南唐等國。在這期間，宋朝與北漢不斷發生軍事衝突，開寶元年（968），北漢主劉鈞死，爆發內亂。趙匡胤認有機可乘，親征太原，圍城數十日。契丹接到警報，分兵來援，兼之宋軍隊爆發流行時疫，太祖只得撤軍。

第二則是遼與北漢不時向北宋邊境挑釁時，北宋的軍隊雖有能力予以還擊，並且擊退、招降來兵，但軍事行動仍以守禦為主，並不因軍事行動得利，而向北方冒進。自太祖建隆年間始（960），契丹與北漢即不時南犯，如：建隆二年北漢寇麟州、建隆三年北漢寇潞、晉二州、乾德元年北漢與契丹聯手攻平晉軍、開寶三年契丹發騎兵至定州、開寶五年北漢寇方山、雅爾兩寨……這些軍事活動，都是遼或北漢先進犯北宋邊境，繼而才有兩軍交戰的情況出現。值得注意的是，

⁶⁷ 參見李華瑞《關於宋初先南後北統一方針討論中的幾個問題》，《宋史論集》，保定：河北大學出版社，2001年8月第1版。

太祖時期雖然以防守作 北方政策的基調，但是上述的主要軍事活動，宋人多占上風，且《長編》中多處記載北人來歸、接受招降或是擊退遼軍、北漢軍的紀錄⁶⁸。

第三由於缺乏燕雲十六州屏障的北方疆界（後晉時期石敬瑭已割讓與契丹），故太祖採取積極防禦的作法，除派遣 多將領駐守邊關外，努力於邊防工事的修築，使國境免於遭到侵犯。太祖 求邊境能夠有效防禦，分別在西北地區以趙贊屯延州、姚內斌守慶州、董尊誨屯環州、王彥升守原州、馮繼業鎮靈武，對付遼國則以李漢超屯關南、馬仁瑀守瀛州、韓令坤鎮常山、賀維忠守易州、何繼筠領棣州，防守北漢則以郭進控西山、武守琪戍晉州、李遷溥守隰州、李繼勳鎮昭義⁶⁹。除了派遣將領鎮守邊關外，太祖針對缺乏山險屏障的邊境，採取挖築水塘、縱深河渠、建城寨等作法，例如：開寶二年，在鎮、潞等州遷百姓以建城寨，並發給閑田鼓勵農耕，既可防契丹兵，又可綏靖邊境⁷⁰。

第四是開寶七年以後出現的外交活動。開寶七年（974），契丹涿州刺史耶律琮致書雄州知州孫全興，提出兩國互派使者，改善兩國關係的建議。十一月二十七日，太祖命孫全興答書修好⁷¹。接下來宋遼兩國，出現奉書來聘、互賀正旦、賀春節等外交活動⁷²。太祖去世後，契丹立即派遣「鞍轡庫使蕭蒲骨只來修贖

⁶⁸ 有關北人來降的紀錄詳見《長編》卷二，建隆二年九月甲子，頁 53-54；《長編》卷三，建隆三年四月壬寅，頁 66；《長編》卷四，乾德元年八月丙申、己亥，頁 104；《長編》卷五，乾德三月乙未，頁 124；《長編》卷六，乾德三年三月乙未，頁 149-150；六月庚戌，頁 155；《長編》卷七，乾德四年四月丁巳，頁 169；六月甲寅，頁 173；《長編》卷八，乾德五年三月丙辰，頁 192；五月乙巳，頁 194；《長編》卷十，開寶二年九月庚申，頁 232；《長編》卷十三，開寶五年十二月乙卯，頁 292；《長編》卷十五，開寶七年八月丙子，頁 322。

⁶⁹ 相關軍事佈置見《長編》卷一，建隆元年四月丁丑，頁 13；《長編》卷三，建隆三年十月戊子，頁 73；《長編》卷四，乾德元年七月丁巳，頁 97；《長編》卷十一，開寶三年八月庚寅，頁 248-249；《長編》卷十二，開寶四年六月丙子，頁 266。

⁷⁰ 《長編》卷十，開寶二年閏五月己未，頁 225。

⁷¹ 《長編》卷十五，開寶七年十一月辛丑，頁 328；《宋會要輯稿》蕃夷一之二。按《遼史》卷八，〈景宗紀〉載：「宋遣使請和，以涿州刺史耶律昌術加侍中，與宋議和」。似宋方先提出議和要求，此姑存之。

⁷² 《長編》卷十六，開寶八年三月己亥，頁 337。

禮」⁷³ 太平興國二年遼遣使賀太宗登基；同年宋亦派起居舍人辛仲甫出使契丹⁷⁴。

整體而言，從立國之初以武力解決兩國邊境衝突，直至太祖後期，雙方達成以外交手段表達善意的作法，突顯了經過十餘年試探，宋遼之間軍事力量較勁的結果，雙方接受當時均勢狀況下，必須減少軍事衝突的共識。亦即北人多次試圖進攻邊境地區，宋人能予以有效還擊，而宋人亦未因小規模衝突的勝利，即揮軍北上，反而以達成防守目的；這樣的態勢逐漸使雙方瞭解勢均力敵的情況，軍事行動無法為國家帶來更多利益。

但是，宋遼之間還有一個非常關鍵的一環不能被忽略，即北漢問題。宋對北漢與對遼有著不同的戰略考慮，北漢與宋消滅的南方諸國一樣，是宋統一計劃的一部分。而北漢一直對後周滅後漢而偏於一隅耿耿於懷，企圖重回中原，恢復舊業。在趙匡胤稱帝後，舉兵支援後周舊將李筠叛宋，與宋勢不兩立。然北漢國力微弱，恃契丹援手，太祖親征北漢時，契丹便數路增援。因此，在開寶七年宋與契丹交好以後，對於宋來說，北漢的問題被暫時擱置起來。而對於契丹來說，希望保持北漢的現有地位，既不允許宋進攻北漢，也不贊成北漢攻打北宋⁷⁵。事實證明，太祖後期建立的宋遼和平關係便隨著太宗攻打北漢和契丹而破壞，雙方進入了長久的軍事敵對狀態。

二、太宗時期

太宗即位後，于太平興國三年（998）逼迫平海節度使陳洪進和吳越王錢俶獻出他們管轄的土地，至此，南方土地盡入宋之版圖。其實陳洪進和錢俶早在宋的掌握之中，納地只是遲早的事情。對宋太宗要建立功業而言，他最先考慮的是

⁷³ 《長編》卷十七，太平興國元年十二月戊午，頁 387。

⁷⁴ 《長編》卷十八，太平興國二年二月甲午，頁 397；五月庚午，頁 405。

⁷⁵ 《長編》卷十五，開寶七年十二月丙寅，頁 330；載：「契丹將通好於我，遣使諭北漢主以強弱勢異，無妄侵伐。北漢主聞命慟哭，謀出兵攻契丹，宣徽使馬峰固諫，乃止」。

消滅北漢，在其即位之初，便對齊王趙廷美說：「太原我必取之」。陳洪進和錢俶納土之後，太宗便徵詢樞密使曹彬對攻打北漢的意見，曹彬認以國家現在的軍事實力，滅北漢毫無問題。曹彬是從純粹的軍事角度分析戰爭的勝算，而宰相薛居正等人從其他方面考慮，認當前情勢是北漢「危困已甚。得之不足以辟土，舍之不足以患」，屬於可打可不打的情況，建議太宗深思熟慮⁷⁶。但是太宗決意攻打北漢，其後果即是率先打破太祖以來建立的宋遼和平關係。

太平興國四年正月決策後，二月，太宗親征北漢。契丹聞知後，遣使塔瑪長問宋興師之故，太宗答復：「河東逆命，所當問罪，若北朝不援，和約如舊，不然則戰。」⁷⁷契丹當然不會坐視不問，隨即派兵援助北漢，但援軍卻遭宋軍擊潰。太原在被圍攻數月後，孤城援絕，北漢主劉繼元只得投降⁷⁸。太宗平北漢之後，亟欲繼續揮軍北上收復燕雲舊地，而多數將領心中不願卻不敢表示反對，只有殿前都虞候崔翰獨贊其議⁷⁹。太平興國四年六月，太宗親征契丹。七月即遭遇遼將耶律休哥等部，大敗於高粱河⁸⁰。五年十一月，太宗再次發兵親征。此次出征，太宗的信心不足，命宰相詢問翰林學士李昉等人的意見，李昉委婉地表示反對。十二月，太宗班師回京⁸¹。此時，仍有許多人鼓吹北伐之議，然兩年後，休養生息之說逐漸成主流。經過幾年養精蓄銳之後，雍熙三年（986），太宗又思北伐，並重用熟知邊境事物人士；惟戰事進行不順，至端拱二年宋軍接連戰敗，使國家元氣大傷。雍熙北伐失利後，宋、遼均勢情況已遭破壞，遼軍多次南下侵擾邊境，宋軍僅能勉強支撐。

從太祖開寶七年一直到太宗太平興國四年，這段期間宋遼之間基本上維持外

⁷⁶ 《長編》卷二十，太平興國四年正月丁亥，頁442。

⁷⁷ 《遼史》卷九，景宗紀二。

⁷⁸ 《長編》卷二十，太平興國四年二月辛亥至五月甲申，頁444-451。

⁷⁹ 《長編》卷二十，太平興國四年五月丁未，頁454。

⁸⁰ 詳見《長編》卷二十、《遼史》卷八十三，耶律休哥傳中有關宋遼高粱河戰役紀錄。

⁸¹ 《長編》卷二十一，太平興國五年十二月丁丑，頁482-483。

交往來關係。交好的景況一直到太宗出兵北漢，方才停止。也就是說，從太祖晚期到太宗前期，兩國曾有過一段維持和平外交的時期，和平的 生肇因於雙方體認到彼此在軍事攻擊尚未能有更進一步的好處，外交手段能 宋、遼兩國皆帶來益處。⁸² 然而和平關係數年即告終，最終仍歸結於北漢問題。太祖、太宗的統一計劃中，北方以消滅北漢為主，至於收復燕雲十六州等地，則是另外的考慮。⁸³ 太宗決策攻打北漢時，並非不知一旦戰事打響，契丹必定出兵支援，兩國的外交關係將因而斷絕。儘管宋人認 契丹出兵是「渝盟」，首先就破壞了雙方關係⁸⁴，但這只不過是宋人一廂情願的看法。宋太宗一心消滅北漢，其決策時也僅著眼於攻打北漢的軍事行動，並未做長遠考慮。當消滅北漢後，才帶著勝利的喜悅和幻想匆忙制定攻打契丹的計劃。

太宗主動以軍事行動處理對遼關係，一旦失敗，再試圖修復原來的關係便困難重重。當高粱河等役大敗，據《遼史》記載，太宗曾向遼國表示希望修好之議，但是遼國卻不 所動，拒絕恢復過去和平外交的關係⁸⁵。和議失敗之後，才有之後的雍熙北伐。雍熙北伐失敗後，據載太宗晚期尚有兩次求和之議，卻皆遭遼聖宗拒絕⁸⁶。

太宗雍熙北伐失利後，契丹不時發動攻勢，如何加強邊防建設，成 朝廷的重要課題。端拱二年（989）太宗下詔文武官員討論邊塞防禦的辦法，集思廣益的結果主要仍集中在幾個部分。人事方面，將帥應該權責分明、潰散軍心應予以重整，以及軍力調配不宜過於疏散，否則無法抵抗遼國大軍。邊防建設方面，緣邊地區應建大鎮，環鎮建寨以囤兵、邊疆居民受兵困之苦，並從稅收、耕作方面

⁸² 陶晉生，《宋遼關係史研究》，頁 19。

⁸³ 參見李華瑞，前引文，頁 57-63。

⁸⁴ 《長編》卷二十七，雍熙三年正月戊寅，頁 602。

⁸⁵ 見《遼史》卷十，〈聖宗紀一〉，乾亨四年十二月辛酉。記載「南京留守 王道隱奏，宋遣使獻犀帶請和，詔以無書 之」。

⁸⁶ 見《遼史》卷十三， 聖宗紀四，統和十二年八月乙酉、九月辛酉條。

加強安撫，以收人心。內政方面，過於重文輕武容易造成武備渙散，並應裁減冗官，厚實國庫財力⁸⁷。

太宗打破了太祖時期建立的宋遼外交關係，著眼於消滅北漢，進一步收復燕雲。當戰事不利時，太宗亦曾試圖重新恢復外交關係以免戰禍。可以說體現了某種「務實性」。比如雍熙三年（986），太宗發動第二次對遼戰爭，以高麗與契丹接壤，是牽制契丹一股重要力量。於是派監察御史韓國華出使高麗，敦促其發兵，「疊相犄角、協比鄰國，同力蕩平」⁸⁸。然而高麗國王遷延不發兵。淳化四年（993），契丹大舉入侵高麗。次年六月，高麗派元郁赴宋請援，太宗以「北邊甫寧，不可輕動干戈」由拒絕了高麗的請求⁸⁹。高麗勢所迫，不得不接受契丹的冊封，尊奉其宗主國，並斷絕了與宋的外交關係。這段史實一方面展現當時國際關係的「實力」原則，另一方面也顯現出宋人在進退之間的務實作法。

三、真宗時期（澶淵之盟訂立前）

真宗在呂端、李沆等人扶持下，以黃老之治休養生息，澶淵戰役發生以前，國家內部政治情勢趨於穩定。然而國內局勢的穩定，並無法緩解邊防困境。自從太宗雍熙北伐失敗後，遼人洞悉北宋戰力，致使宋之北方疆界頻遭遼人攻擊。這種情況延續到真宗即位（998），宋遼之間衝突不斷，宋軍屢嘗敗績，西北李繼遷的叛變更使得局勢雪上加霜。直至景德元年（澶淵之戰前夕）李繼遷身死，西北邊患才告暫緩。⁹⁰

澶淵之戰發生以前，真宗的對遼政策基本上以防禦為主，加強戰備，增加防務能力。雖然宋軍在邊境衝突上多居下風，但是真宗初期的邊防建設，卻較太宗

⁸⁷ 《長編》卷三十，端拱二年正月癸巳，頁 666-678。

⁸⁸ 《宋史》卷四百八十七，〈高麗傳〉。

⁸⁹ 《長編》卷三十六，淳化五年六月庚戌，頁 789。

⁹⁰ 詳見《宋史》卷四八五，〈夏國傳〉。

時期更形完備。《長編》中多處記載咸平元年至六年間，邊境囤兵、修城、築寨、種樹、峻河、營田等工事，在既有基礎上，加強北邊及西北邊的防務。例如峻河塞⁹¹、在易州、定州以西建城⁹²、以囤田戍衛西北邊塞重鎮⁹³、修西北邊塞堡壘，⁹⁴並在咸平六年間佈置重兵于唐河、立樹柵以防守契丹。⁹⁵另外並加強塘泊的修繕，由東向西發展，大規模的加強太宗時期的設置，並引水開壕塹，且屯駐兵馬以保護工程進行⁹⁶。

真宗即位之初，曾一度有過修好的念頭，賜與雄州知州何承矩詔曰：

「朕嗣守鴻業，惟懷永固，思與華夷共臻富壽。而契丹自太祖在位之日，先帝繼統之初，和好往來，禮幣不絕。其後克復汾、晉，疆臣貪地，國生事，信好不通。今者聖考上仙，禮當訃告。汝任居邊要，洞曉詩書，凡有事機，必能詳究，輕重之際，務在得中。」⁹⁷

何承矩致書契丹，表達此意，然未得到積極回應⁹⁸。咸平二年三月，京西轉運副使朱台符也上疏，請真宗派遣使臣赴契丹宣佈修好之意。雖然在其奏疏裏朱台符使用了諸如「赦契丹之罪」、「必歡悅慕義，遣使朝貢」等等的動聽言辭，其建議的內容實質是「與之盡棄前惡，復尋舊盟，利以貨財，許以關市，如太祖故事，結之以恩，彼必思之」⁹⁹。曹彬臨終前也向真宗說明他預料能與契丹和好的結果，真宗則表示：「此事朕當屈節 天下蒼生，然須執綱紀，存大體，即久遠之利也」

⁹¹ 《長編》卷四十七，咸平三年十一月丙子，頁 1031。

⁹² 《長編》卷五十，咸平四年十一月己卯，頁 1085-1087。

⁹³ 《長編》卷五十，咸平四年十二月壬戌，頁 1093-1094。

⁹⁴ 《長編》卷五十二，咸平五年九月己亥，頁 1151。

⁹⁵ 《長編》卷五十四，咸平六年六月己未，頁 1195。

⁹⁶ 柳立言，宋遼澶淵之盟新探，載《中央研究院歷史語言研究所集刊》第六十一本，第三分，頁 724-725。

⁹⁷ 《宋史》卷二百七十三，何承矩傳。

⁹⁸ 澶淵之盟前夕，真宗與輔臣討論王繼忠的奏狀時說：「朕念往昔全盛之世，亦以和戎 利。朕初即位，呂端等建議，欲因太宗上僊，命使告訃。次則何承矩請因轉戰之後，達意邊臣。」《長編》卷五十七，景德元年閏九月乙亥，頁 1268。

⁹⁹ 《長編》卷四十四，咸平二年三月癸亥，頁 932。

¹⁰⁰。無論如何，在澶淵之盟前，真宗和一些大臣已有議和的傾向，以及如何和好的大概模式。然而真宗在沒有得到遼國任何回應的情況下，仍積極備戰，在邊關地區實施交通貿易等禁令¹⁰¹。

澶淵之役開戰前，外交關係遲遲無法獲得突破，宋的對遼政策主要是循著積極備戰的路線。同時契丹累積數年軍事優勢的情況，雖未能大面積的攻佔宋國邊關地區，但以武力換取更多利益的基本策略，亦較太平興國四年（太宗高粱河之役）以前更鞏固。宋、遼雙方皆以軍事行動作互動基礎的氣氛，正是澶淵之役開戰前的形勢。

¹⁰⁰ 《長編》卷四十四，咸平二年五月乙巳，頁 945。

¹⁰¹ 《長編》卷四十四，咸平二年五月乙巳，頁 945。

第二節 澶淵之盟

一、戰事經過

澶淵之戰發生在景德元年（1004），開戰前夕，宋、遼兩國的局勢發生一些變化。經過近十年的休養生息，宋朝在戰備、邊防及國家財政方面都有了相當之準備。彼時除了宋廷內部實力增強，西北之患則因李繼遷在景德元年元月死亡而暫緩，繼遷之子李德明當時年幼，真宗認可改採安撫政策¹⁰²，從而西北邊患趨緩，國家大患頓時減輕。而遼國雖然在咸平年間「南牧」行動中多有斬獲，但是多局部性攻城掠地，並未有範圍的突破。國內政局不穩定¹⁰³，經濟狀況亦不佳，且面對宋方不斷加強的防禦措施，以及西夏李繼遷死亡造成的新局勢，對契丹皆形成了相當的壓力¹⁰⁴，相繼促成契丹希望運用軍事武力突破宋遼僵局。至景德元年，這種僵局終於在大環境變動下，有了新的發展。

戰爭主要是從景德元年閏九月開始，八月間宋邊將已探知遼國大軍集結的狀況，真宗開始調動軍隊至定州。閏九月八日契丹進兵南伐。戰爭一開始，遼軍就兵分東西兩路，西路軍隊受阻于宋之岢嵐軍，東路軍隊先包圍關南一帶，力圖打下關南重鎮瀛州。但是瀛州之戰遼軍未能取勝，而宋軍則堅守幾個戰略要地，其他城市也堅壁自守。在此種情況之下，遼軍不顧後方有宋軍包抄之虞，繞過諸多城池，冒險南下，逼近澶州一帶。當八月真宗得知戰爭警報時，便與宰執畢士安、寇 等定策，欲親征至澶淵。寇 欲真宗立即動身，而畢士安則建議仲冬時分出發，真宗採納了畢士安的意見¹⁰⁵。十一月下旬，真宗至澶州南城，在寇 的督促下渡過黃河，抵達戰事前線，宋軍士氣大振。適逢遼軍大將蕭撻攬中箭身亡，戰況又 之一變。

¹⁰² 《長編》卷五十六，景德元年二月丁巳，頁 1228。

¹⁰³ 張其凡，《宋初政治探研》，頁 164-166。謂當時契丹國內政局不穩，投誠宋朝的遼人增多，反觀宋朝則未聞有投遼者。

¹⁰⁴ 柳立言，前揭文，頁 693-747。該文認為真宗時期戰備提升及戰力加強，以及西夏款附宋朝等情況，皆令契丹感受到壓力，促使景德年間遼國大舉南攻的行動發生。

¹⁰⁵ 周寶瑞，淺論「澶淵之盟」的決策人物之一畢士安，《河南大學學報》，1988 年第 1 期。

在戰爭進行的同時，和議的溝通其實並未停止。從閏九月戰爭發動之初，宋軍降將王繼忠即代表契丹上書，希望宋廷能遣使求和，真宗表示可以談判但不接受割讓關南地。隨著遼軍步步進逼，繼忠繼續上奏希望真宗先遣使來談，由於當時交通不便，真宗等人不知瀛州實際戰況如何，只得允派使臣前往交涉。遼軍由於深入南方，戰事雖時有小捷傳出，但前後方都有宋軍集結，遼人亦擔心會重蹈咸平二年莫州中伏的覆轍。另一方面遼軍聲勢驚人，僅距宋京開封三百餘里，宋雖在軍事行動上未見弱勢，但亦擔憂過去契丹滅後晉的情況會再次重演，也對真宗親征造成莫大壓力¹⁰⁶。因此當戰事進行至十一月底時，宋遼雙方在新的形勢下，和議有了進一步的發展。從十一月中旬至十二月初，宋遼互遣使節談判，最後達成盟約，十二月九日契丹大軍北返，真宗亦班師，並昭告盟約于河北諸州¹⁰⁷。

二、訂盟之原因與意義

澶淵之盟能夠成功簽訂的原因，歷來研究者眾¹⁰⁸。這些為數甚多的討論中，主要意見可分為幾種，有的研究指出遼國一開始即存著「和戰互用」或「以戰逼和」的兩手策略，或分析遼國蕭太后親漢的傾向是導致遼人願意謀和之主因；亦有研究認為其實宋朝自太宗高粱河大敗後，根本無力再戰，因此真宗僅是執行和議的延續政策；也有看法表示宋軍錯估敵我實力，簽訂喪權辱國的條約；而對於擔任宋遼兩國和議傳話的北宋降將王繼忠之角色亦有相關分析。由於問題切入點不同，看法自然各異。本文不擬一一回應這些看法，嘗試提供另一種觀點分析澶淵之盟簽訂和議的原因，以及訂盟背後代表的意義。

¹⁰⁶ 參見柳立言，前揭文，頁 736。

¹⁰⁷ 景德澶淵之戰前後三個月的經過，詳見《長編》卷五十六至五十八，頁 1224-1301。

¹⁰⁸ 主要著作有姚從吾，遼宋間的澶淵盟約，陶晉生編《姚從吾先生全集》，第二集，頁 88-98。王民信，遼宋澶淵之盟締結的背景，《書目季刊》，第二期，頁 35-47；第三期，頁 45-46；第四期，頁 53-64。王熙華、金永高，宋遼和戰關係中的幾個問題，《文史》，第九輯，頁 83-114。陶晉生，“From War to Peace: The treaty of Shan-yuan of 1005”，Chapter Two of *Two Sons of Heaven: Studies in Sung-Liao Relations*, Tucson: The University of Arizona Press, 1988.

（一）訂盟之原因—次佳選擇、最大利益

歷史事件總是透過許多複雜之因素交織而成，本文以為澶淵誓書誕生，亦非單一因素即可造就。除了過去研究訂盟之背景因素之外，本文則從「新制度論」的角度，提供另一思考的方向。「新制度論」對於「制度」的起源存有數種觀點，其中一項指涉的意涵即是制度與人的行、動機有著密切的內在聯繫，制度的生與制度之變遷，與人類追求自身利益的過程息息相關¹⁰⁹。如果任一集體中的個體，都僅僅從自身利益出發，追求自身利益最大化，彼此不合作的結果將是導致集體非理性，衝突增加造成誰也不能獲得最大利益¹¹⁰。當不同成員能夠達成共識，獲致比制度產生前更大的利益時，則新制度極可能在此時出現。

透過這個觀點來檢視「澶淵之盟」的出現，可以看到宋遼兩國選擇合作進而建立「誓書」之原因。宋遼雙方當然希望自己國家能獲取最大的利益¹¹¹，這種利益我們假設是能夠獲得更多的土地、財貨，為了達成這個目的，戰爭是最原始的解決方式。但是不斷戰爭的後果，卻沒有如預期地 國家帶來更大的利益，戰爭所需的軍費，人員的死傷，國家局勢因而動盪不安等等的因素，使得發動戰爭反而未如想象中獲取了最多的利益。但是兩國之間又長期存在邊境問題，任何一方都擔心對方會發動戰爭來犯，不主動應戰可能會給予敵人占得便宜，應戰又未必能替國家帶來更多的利益，這種兩難正恰如囚徒困境中顯現的模式。

雙方可以選擇繼續交戰或是合作建立和平兩種策略。當時兩國之間的互動到達某種臨界點，為了戰爭都耗費相當多的人力、物力、財力，雙方亦大致清楚敵我的軍事實力，亦即透過多年交戰經驗，並沒有哪一方獲得絕對優勢。因此可以推論宋、遼的決策者，衡量長期互動情勢、國家可獲取之利益、戰爭的代價以及

¹⁰⁹ 參考 North, D.C., 《制度、制度變遷與經濟成就》，第三章〈制度理論的行為假設〉，頁 28-35 及頁 114-116。

¹¹⁰ 有關「非合作博弈」之定義，請參見本文〈緒論〉，頁 6-7，有關研究方法的討論。

¹¹¹ 有關敵對兩國考量應否合作之主要因素，請參見前文註 14。

對方合作的意願後，接受「合作」能令雙方皆獲得更大的利益，「誓書」的成立也就勢所必然了。「澶淵之盟」就是塑造「合作」的「理性」解決辦法，它令交戰兩國不再一味地追求以武力擴張自己最大利益（戰爭），以和平外交方式，訂定替代辦法（歲幣、緣邊活動的管制措施），從而使兩國的利益都增加了（兩國只要遵守制度，可以避免兵戎相見，大大減少了戰爭帶來的損失）。從本節最末的圖表（圖 1-1）中，清楚地展現這種次佳選擇反而達成更大利益的作法。當時宋人決議訂盟時，對於給予契丹歲幣三十萬，認為並非最佳選擇，也不被廣泛認同：

「曹利用使於兵間議和事，遣敵銀絹三十萬，朝論皆以過，（畢）士安曰：『不如此，敵所顧不重，和事恐不能久。』未 然也。然自景 以來，百有餘年，自古和好所未嘗有，議者以士安之言 得焉。」¹¹²

但是隨後兩國進入良性互動階段，維持了長久的和平局面，顯示了誓書帶來的好處超過了歲幣，更遠勝戰爭的代價，宋人遂逐漸意識到誓書的重要性並進而維護它。

（二）長期互動結果對訂盟之影響

宋遼雙方經過「利益」計算選擇簽訂「澶淵誓書」以外，另外一個不應忽略影響決策之因素，即是雙方經過太祖以來長期互動，雙方一直未能突破均勢僵局之情況，對於決策者考量應否訂盟時應產生相當影響。克服個體理性間的衝突，正是需要經過多次相互交易、接觸中，當追求個體最大利益不斷碰壁的情況下，逐漸體會到「制度」對規範個體互動的重要性，制度能夠有效地降低互動時之不確定性¹¹³。仔細分析從太祖建國一直到真宗澶淵之役四十餘年間的變化，從太祖立國之初兩國即時有軍事衝突，契丹未能佔便宜，宋也無力進一步攻擊。太宗初期不顧過去的外交默契，期以軍事行動獲取更大的利益，雖然收復北漢，但卻與

¹¹² 王稱，《東都事略》卷四十一，畢士安傳。

¹¹³ North, D.C., 《制度、制度變遷與經濟成就》，第三章〈制度理論的行為假設〉，頁 28-35。

契丹正面交鋒，幾次北伐都無功而返。到了真宗時期，契丹南牧的次數增加，勝負互見的情況下，也未能攻略更多的城池。幾十年間，除了太祖末期到太宗初期有數年交好的情況，其餘時間雙方皆花費了 多人力、物力於國防建設和軍備開銷（圖 1-2）。

因此「澶淵之盟」不應視作單一戰役後的 物，這個新制度的出現，是之前四十餘年雙方互動的一個結果，在無數次的大小戰役中，兩國逐漸瞭解到，軍事力量無法滿足國家最大利益的要求，激烈的衝突並未替本國帶來更多的收穫。過去曾有過和平修好的外交紀錄，但是單憑默契並不足以令雙方解決軍事競賽，如果景德元年十二月達成的僅是雙方各自偃兵息武，則兩國的問題依舊沒有根本解決，各自的國家利益也沒有增加之可能。所以新型態的制度有其需要，以明文規定的條約形式展現，較過去外交默契是一更 清楚明瞭的方式。遼得金帛以濟其所需，宋享關南地以保安全，雙方互市增進經濟交流，使得雙方各有所得，增加了彼此的利益；更重要的是，盟約規範了緣邊活動應如何限制，以避免未來再次衝突的可能性。因此「澶淵之盟」是在歷經多次磨和過程後，雙方共同能夠接受的一個新制度，透過制度建立的「合作」關係，可以解決由來已久的衝突，替兩國同時帶來更多的利益。

但是，時勢環境不是一成不變的，利益的追求者（博弈局中人） 了更大的利益，也會隨著時勢的變遷而改變制度。澶淵盟約在倉促的環境下制訂的，本身存在極大的疏漏，雖然它規範了兩國的互動模式，但能否有效實施仍待時間考驗。當曹利用與韓杞到澶州議和時，宰相寇 不欲倉促議和，

「且畫策以進，曰：『如此，可保百年無事。不然，數十歲後，戎且生心矣。』」

上曰：『數十年後，當有能扞禦之者。吾不忍生靈重困，姑聽其和也』」。

寇 是想利用當時契丹急於求和的心理，逼迫契丹多做讓步。可是真宗更急於求和，打著「不忍生靈重困」的旗號，只圖儘快脫困。果然，寇 的預料不幸應驗，

數十年後，發生了仁宗朝的慶曆再盟和神宗朝的河東劃界事件。而澶淵之盟後以誓書規範之外交關係，以及受限於此體制的國防建設，後來皆直接影響了北宋的滅亡與南宋對金的關係。李燾在《述寇 畫策》後的注文引證道：

「……寇 之功不在於主親征之說，而在於當時畫策欲百年無事之計。向使其言獲用，不惟無慶曆之悔，亦無靖康之禍矣。我宋之安，景德之役也。靖康之役，亦景德之役誤之也。…… 之言，至是驗矣」。¹¹⁴

（三）盟約之意義—承認現狀、規範互動

「新制度論」認為制度是具有延續性的物，即便是人強制性造成的新制度，假以時日，也會遭受各種力量修正，成一個務實、可操作性高的制度。制度通常是逐步演進地改變，而非以不連續的方式改變。即使是不連續的改變也絕非完全不連續，制度的演變係經由習慣、行準則、社會規範，乃至成文法、非成文法及個人契約來達成。另外就是制度能增強人們互動的穩定性，透過制度的設計來降低不確定性¹¹⁵。因此制度是活的，它和大環境間的互動，既受環境影響，也同時改變環境。

雖然歷史上對於「澶淵之盟」的評價不一，有以中國中心主義的道德觀來評價該盟約，有從軍事實力的角度來分析盟約。從「新制度論」的角度來檢視「澶淵之盟」代表的意義，則可以發現幾個現象。首先，澶淵之盟訂定之前，中國並沒有類似形式的外交條約出現，這樣一個新形式的外交關係，可視作一個新制度的生。其次，這個新的誓書制度，卻非僅是因戰爭等強力因素即可造成，它的出現，其實是反映了當時長期存在的客觀現實，為現狀的延伸。燕雲以及關南地這兩處要地，在宋立國之前，即分屬契丹與後周；宋立國後，繼承了後周的範圍。因此雖然有的研究指出「澶淵之盟」等同宋朝承認契丹擁有燕雲的合法性，

¹¹⁴ 《長編》卷五十八，景德元年十二月戊戌李燾注，頁 1298。

¹¹⁵ Douglass C. North，《制度、制度變遷與經濟成就》，頁 10。

然而事實上，這只是反映了原已存在的政治現實—遼占燕雲、宋據關南。

盟約中另外三項主要的規定：一、沿邊州軍各守疆界，兩地人戶，不得入侵；二、或有盜賊逋逃，彼此無令停匿；三、所有兩朝城池，並可依舊存守，溝壕完葺，一切如常，即不得創築城隍，開拔河道。這三項規定適足以說明，盟約反映了緣邊地區兩國長期互動的結果。第一點凸顯了藉由誓書釐清兩國固有疆域的明確性需求；二、三兩點則是反映當時緣邊地區活動的現況，兩國邊界常有叛逃投降人士，各自在邊界地區建築工事以國防建設，這些情形都是自太祖立國後即長期存在的情況。因此條約正是因應了這些既存事實而生，將現狀真實的反應在誓書中，並且針對現狀生的問題，提出相應解決辦法。從反應政治現實、解決當時邊界問題的角度來看，戰爭也許促成了盟約簽訂的時機，但非盟約出現的主因，更多反映在盟約內容上的是政治現實所需，這正是「制度」出現不無因的表現。

制度能夠提供雙方穩定互動的模式，澶淵之盟最特別之處乃以當時所未有的條約模式表現出來。過去宋遼外交通好時期，雖然兩國有往來的外交禮儀，但是彼此互動仍是以外交默契的狀態進行；雙方互賀正旦、賀各種節慶等禮儀形式，從未明文書寫在約束雙方的任何正式的條約規範內。因此以成文形式出現的「誓書」，對於明確雙方的關係及互動模式，有不同於以往默契通好的效果，應可提升雙方交流的穩定性。另一方面，盟約載有規範雙方互動細節的內容，這些長期引起邊界不安的活動，一直缺乏明確規範的方式，姑不論這些規範對於日後宋朝北方政策的影響，就當時情況而言，的確能令雙方有所依據來處理問題。因此透過「誓書」所帶來一個較穩定的互動結構，是可以預期的。

三、決策過程之檢討

(一) 和談準備不足

澶淵戰役之前宋遼雖曾有短暫和平外交時期，但彼此之間並無任何條約形式的外交關係，這種情況可以上溯至五代時期。景德元年戰爭爆發後，和議與戰爭可說是同時進行，兩者或因戰事進行的順利與否，而呈現交互影響的情況。宋廷對於和戰與否，皆曾出現過相關討論。但是似乎真宗及大臣們對於軍事部署和行動用心甚深，相較之下，對於以和議解決兩國衝突的方式，雖是宋廷思考處理宋遼關係的解決方式之一，但具體的因應之道似乎不足。有關宋廷軍事策略之評估，過去研究或有認 真宗過於輕敵，或有認 真宗懼戰不前，此處本文不予以評價。本文關注影響日後甚鉅的「誓書」，其簽訂前夕宋廷決策者因應不及的情況，及其造成之負面影響。

戰事爆發後不久，王繼忠通過前線的莫州部署石普上書，代表遼太后表達和議之意。真宗對遼國求和的態度表示懷疑，而宰相畢士安依情勢判斷，認 繼忠所奏應非妄言，可以加以考慮：

「臣嘗聞契丹歸 之人，皆言其國聚謀，以陛下精于求理，軍國雄富，常慮一旦舉兵，復燕境，今既來寇封 ， 氣屢挫，雖欲罷去，且恥於無名，故茲勤請，諒非妄也。繼忠之奏，臣請任之。」¹¹⁶

而真宗認 與契丹定盟不是無條件的，如果能夠以金錢換來和平固然最好，但是如果契丹以索要關南地 條件，那只有兵戎相見了。於是下手詔給王繼忠，讓他告知遼主宋朝有和議的意向，若遼方果有誠意，再通過邊臣上報，同時，真宗拒絕了王繼忠要宋朝先派使者前往談判的要求¹¹⁷。這是雙方最初的試探性外交接觸

¹¹⁶ 畢仲游，《西臺集》 十六，丞相文簡公行狀；參見《宋史》卷二百八十一，畢士安傳。

¹¹⁷ 《長編》卷五十七，景德元年閏九月乙亥，頁1268-1269。真宗賜王繼忠的詔書，《長編》與《遼史》卷八十一 王繼忠傳 所載多有異同，《長編》載：「朕丕承大 ，撫育 民，常思息戰以安人，豈欲窮兵而黷武。今覽封疏，深嘉懇誠。朕富有寰區，為人父母，儻諧偃革，亦協素懷。詔到日，卿可 達茲意，共議事宜，果有審實之言，即附邊臣聞奏。」王繼忠傳 載：「自臨大位，愛養黎元，豈欲窮兵，惟思息戰，每敕 事，嚴諭守臣，至於北界人

從閏九月下旬一直到十月下旬，一個月之間真宗完成多項軍事部署，宋遼雙方也各有勝負，但是對於外交和議這部分，朝野內外似無任何的討論。可以說明真宗一開始即專注於軍事行動，雖有和議打算，卻無完整的規劃。是時契丹軍隊猛攻瀛州，王繼忠再度通過石普轉達書奏，指出瀛州情勢危急，宋應早派使臣前往談判。真宗雖認瀛州無慮，但由於戰爭情勢不明，遂改變了前此不先遣使的主張，命樞密院擇人前往談判。知樞密院事王繼英表示殿直曹利用自請赴前線談判，真宗遂嘉許「小臣聞命請行，斯可嘉也」，並授利用閤門祇候、假崇儀副使，前往契丹談判¹¹⁸。也就是說，直到十月下旬，當遼兵壓境，情勢吃緊時刻，宋廷才意識到派遣使臣進行和談可能不失解決衝突的辦法，大臣之間也無先予以充分討論準備，僅臨時決定派遣一低級官員擔當和談重任，也可視為另一個決策倉促的表現。對於未來和議的方向及內容，真宗等人並無太多準備，復加上和談層次不高，宋朝廷對於議和的重視程度也值得懷疑。

曹利用往北期間，中央決策出現混亂的情況。他到達天雄軍時，因對遼軍動態不清，天雄守臣王欽若等人將其留下，遂使和談尚未開始便遭中斷。維戰事進展並不順利，契丹遂又希望與宋談判，王繼忠即通過宋軍駕前東面排陣副使葛霸上奏真宗，聲明契丹請和之意。真宗似乎並不知道利用停留在天雄的情況，待繼忠奏後，下詔催促利用繼續北行。後王繼忠也聽說曹利用停留天雄不前，故希望真宗從澶州另派別人來進行和談，以免耽誤時機。真宗表示派遣利用即可，並又下詔催促其儘快北行。在這段期間，契丹截獲了石普派出送信的部下張皓，命其前往天雄軍催促曹利用，但是王欽若等人仍不相信，不敢遣送。於是契丹主及太

民，不令小有侵擾，所具悉，爾亦備知。向以知雄州何承矩已布此懇，自後杳無所聞，汝可密言，如許通和，即當別使往請。」兩份詔書在語氣、態度上有明顯差異，特別是一稱「即附邊臣聞奏」，一「即當別使往請」，但是即使真宗有議和的意圖，面對契丹大軍壓境，當時真宗首要考慮的仍是積極應戰。

¹¹⁸ 《長編》卷五十八，景德元年十月乙巳，頁 1278-1279。

后命張皓赴澶州，請真宗別派使臣。真宗唯恐王欽若繼續留曹利用不遣，不僅下詔，而且又令參知政事王旦給王欽若寫信，說明利害，命張皓持赴天雄，督促曹利用前往談判¹¹⁹。

從十月下旬到十一月下旬，曹利用北使這段期間，宋朝中央決策陷於一種困境：一方面契丹軍隊發起猛烈進攻，先是圍攻瀛州，進攻天雄軍，繼又陷德清軍，另方面又向宋朝揮動橄欖枝，請求和談。那 宋朝到底是戰是和，採用何種策略，恐怕連真宗也把握不定。在戰事加劇的情況下，宋人雖然準備和議，但是注意力仍主要置於軍事行動上，顯示外交和談未引起足夠重視，及決策輕忽和談的重要性。從前線守臣、邊將的態度上，也可以觀察出，宋人對和談莫衷一是的一面。越往前線，感受戰爭的壓力越大，對於和談的信心越低，判天雄軍王欽若、守將駕前東面排陣都鈐轄孫全照面對契丹的大舉進攻，當然懷疑其議和的誠意，遂擅留曹利用不遣，從而出現真宗再三催促方出使契丹的情況。另外，當契丹已公開宣示修好意願後，真宗下詔督促王欽若遣曹利用，同時又言：

「彼雖有善意，國家以安民息戰為念，固許之矣。然彼尚率 兵深入吾土，又河冰且合，戎馬可渡，亦宜過為之防。朕已決成算，親勵全師，若盟約之際，別有邀求，當決一戰，剪滅此寇。上天景靈，諒必助順。可再督諸將帥，整飭戎容，以便宜從事。」¹²⁰

可以看出，即使真宗開始重視和議的重要性，但是對盟約能否達成尚無成算，因此仍以備戰 主。十一月二十七日，契丹軍隊攻擊澶州，宋軍早有準備，其統帥蕭撻攬中伏弩，意外身亡，加速了宋遼和談的進程。

（二）盟約內容欠缺周延考量

曹利用到達契丹營寨後，與國主及群臣相見，商議和好事宜。因契丹前此僅

¹¹⁹ 《長編》卷五十八，景德元年十一月庚午—甲戌，頁 1283-1286。

¹²⁰ 《長編》卷五十八，景德元年十一月甲戌，頁 1286。

提出兩國議和，沒有開列談判條件，曹利用此行也未帶來任何可供選擇的實際方案，故談判沒有結果。契丹便派其左龍飛使韓杞持其國主致真宗書信，與曹利用回澶州再議。

十二月一日，真宗在澶州行宮接見韓杞，韓杞呈遞其國主書。果然不出真宗所料，契丹提出宋朝交還關南故地 談判條件。真宗與輔臣討論應如何處理，人表示關南地久屬宋朝，不應割與契丹，作 交換條件，可「歲以金帛濟其不足」，至此，宋廷方才確定了以金錢換土地的和談基調。真宗讓曹利用和韓杞將宋朝的談判條件口頭轉達於遼主。同時，真宗面諭曹利用以「地必不可得」，即領土問題不容商議。利用則報告，從側面消息顯示，遼人對澶州宋軍 生了畏懼之心，如果和議不成，必請決戰¹²¹。

議定當天，曹利用即與韓杞返回契丹營寨，再次談判。契丹方面不甘心放棄關南地，仍舊提出宋朝歸還土地的要求。曹利用 態度明確地予以拒絕，表示關南地問題不容商量，契丹只能在金帛與戰爭二者選其一，否則不僅地不可得，戰爭亦無法平息。最後契丹終於接受宋朝每年交付絹二十萬匹、銀十萬兩的協定。然而隨後契丹又讓王繼忠和曹利用見面，提出契丹主「願兄事南朝」，擔心日後宋朝在緣邊地區「開移河道、廣峻壕塹，別有舉動之意」，要求真宗以「誓書」形式相互交換訂約¹²²。十二月五日，契丹派姚柬之持國主書與曹利用返回澶州，第二日真宗接見，其國主書表示利用所言未能滿足王繼忠前議要求，希望真宗能進一步允諾遼之要求。七日，姚柬之辭行，真宗命李繼昌持「誓書」一份與柬之同往，誓書所載「金帛之數，如利用所許，其他亦依繼忠所奏。」¹²³

¹²¹ 《長編》卷五十八，景德元年十二月庚辰，頁 1288。

¹²² 《長編》卷五十八，景德元年十二月癸未，頁 1290-1291。

¹²³ 《長編》卷五十八，景德元年十二月丙戌，頁 1291。

從十二月一日至七日，宋遼兩國在短短的七天時間內達成和議協定，簽訂了誓書。但是在此過程中，也曝露出宋朝決策圈於倉卒之際考慮欠周詳。實際上，十二月一日真宗與大臣們僅是確定了和談的方向，對於盟約的內容細節沒有認真準備。比如既確定給予契丹金錢以換取契丹不再要求關南地，那 給予多少金錢雙方才會接受，真宗與大臣皆未詳細商討。當日派遣曹利用再次前往談判前，曹利用當面請示真宗可以應允的金帛數目時，真宗只是大致說：「必不得已，雖百萬亦可。」但宰相寇 卻單獨諭知曹利用，僅能以三十萬成約而還，否則以有辱使命殺之。事實上，當曹利用最後以三十萬兩談判成功時，南返面奏真宗，真宗正在用餐，命內侍先問利用到底和談數額 何，內侍誤以 是三百萬而轉告真宗，當時真宗驚呼「太多」，但旋即自語到「姑了事，亦可耳」。因此當真宗知道僅以三十萬即完成任務時，歡喜異常，特別厚賞曹利用¹²⁴。不論是真宗開出百萬歲幣的底價，還是寇 提出三十萬的數目，都未經過決策層具體討論，因此曹利用以三十萬成約後，許多人仍以 許諾太過。¹²⁵

與從皇帝到宰執、邊將等在軍事行動上詳加籌畫的情況相對比，宋廷在外交決策方面幾乎呈現中空狀態。對於盟約內的金帛數目，儘管日後曾有研究指出，這些歲幣支出相較軍費而言，對宋廷負擔甚輕¹²⁶；然而事關兩國和平久遠的盟約內容，未聞朝中輔臣精算利弊得失，只見匆促決策，不惜萬金但求一和的情況。而對於契丹透過王繼忠提出的其他盟約內容，真宗幾乎未經思慮即予以同意，朝中大臣似乎也無人提出異議。一個關乎國家存亡、影響日後百餘年的條約，竟在如此混亂的情形中草率完成，顯示以真宗 首的宋朝決策體系，一開始即對外交和議途徑未曾詳加思索，而這種輕忽，造成盟約問題叢生更不自知。

¹²⁴ 《長編》卷五十八，景德元年十二月丁亥，頁 1293。

¹²⁵ 《宋史》卷二百八十一，畢士安傳。

¹²⁶ 相關研究見張亮采，宋遼間的權場貿易，《遼金史論文集》，瀋陽：遼寧人民出版社，1985，頁 211-226。Wang Hon-chiu, "Government Expenditures in Northern Sung China(960-1227)", Ph D.diss., University of Pennsylvania, 1975.

(圖 1-1) 澶淵之盟以前宋遼和戰策略及其影響

宋 遼	和 (雙方議和, 簽訂盟約)	戰 (出兵攻打契丹)
和 (雙方議和, 簽訂盟約)	簽訂盟約, 宋人付出歲幣, 得到關南地並偃兵息武; 遼人得到歲幣有利經濟發展, 無法再要求宋割讓關南地	宋人發動戰爭, 欲收回燕雲舊地, 遼人應戰, 雙方無壓倒性優勢出現
戰 (出兵攻打北宋)	遼人發動南牧行動, 間歇可從宋邊境地區獲取財貨, 惟軍事傷亡難定, 且無法制服宋人反擊	雙方皆有應戰準備, 勝負難料, 且戰爭代價甚高

(圖 1-2) 景德以前宋遼和戰態度及結果一覽表

宋 遼	希望和平外交	主動發動戰爭
希望和平外交	和平外交時期(太祖開寶七年 太宗太平興國四年)	1. 太宗出兵攻打北漢 2. 太宗雍熙北伐
主動發動戰爭	1. 太宗雍熙北伐後契丹發動南牧 2. 真宗咸平年間契丹發動南牧	真宗澶淵之役(景德元年閏九月 到十二月)

第三節 真宗朝誓書的履行

澶淵之盟後，宋朝方面謹守盟約的規定，設置了一些專門負責契丹事宜的機構，還以「誓書」為基礎發展出一套處理與契丹關係的原則性框架。

雄州前名瓦橋關，五代後周世宗收復之後，改名雄州，地當要衝，是宋朝與契丹對峙最前沿。澶淵之盟簽訂後，規定兩國以拒馬河為界，宋朝每年給予契丹的歲幣，要搬運到雄州的白溝，然後向對方交割。景德三年（1006）四月，宋朝在雄州設置河北緣邊安撫司，內設使、副使、都監，首「命雄州團練使何承矩、西上閤門使李允則、樞密副使楊保用為之，並兼提點諸州軍榷場」¹²⁷。內部機構有處理對遼事務的國信司，在戰前原為主管軍事機密事宜的機宜司，因兩國定盟而更名¹²⁸。

宋遼雙方在宋方的雄州和契丹的涿州之間建立了資訊溝通渠道，舉凡兩國大事的通報、使節出入的迎送等，皆透過兩州互通消息。例如遼使進入宋境前，須先向雄州通報日期及使臣名單，雄州上報中央，中央再派出館伴使至雄州迎候，並陪伴入京。宋使赴遼之手續大致如此。景德四年八月，在首都設置管勾往來國信司，以內侍閤承翰主管負責與契丹遣使交聘事宜¹²⁹。凡是接待契丹使臣等的條例，由樞密院修改增訂¹³⁰。

真宗為了達到邊疆安定的目的，要求邊臣謹守誓書¹³¹。景德二年正月，詔諭

¹²⁷ 《長編》卷六十二，景德三年四月乙酉，頁1394。

¹²⁸ 《宋會要輯稿》兵二七之一四；《長編》卷六十四，景德三年十二月戊子，頁1437。

¹²⁹ 《長編》卷六十六，景德四年八月己亥，頁1478。

¹³⁰ 《長編》卷七十三，大中祥符三年正月，頁1653。

¹³¹ 《長編》卷五十九，景德二年二月甲辰，頁1320。瀛州知州李允則對真宗說：「朝廷不欲困軍民，故屈己議和，雖國費甚多，較之用兵，其利固不侔也。但擇邊將謹守誓約，有言和好非利者，請一切罷去。」真宗完全同意李允則的說法，說：「茲朕意也，邊將皆如是，朕豈

緣邊諸州軍各遵守契丹誓約，不得輒與境外往還，規求財利¹³²。三月，嚴禁邊民入敵界掠奪貨畜，犯者捕系，罪至死者論如法，流以下部送赴闕¹³³。十月，有使臣從雄州入奏，提到契丹國主弟隆慶說與中朝結好，事同一家，會永遠和平下去。真宗對輔臣說：「蕃戎之情，茲亦可見，然更宜慎擇疆吏，謹守詔條也」¹³⁴。景德三年九月，因契丹擒獲由宋方進入北界的盜賊並交付給宋邊將，這也是盟約中規定的內容，真宗亦下詔凡「北界盜賊亡命至緣邊州軍者，所在即捕送之」¹³⁵。

同時，真宗密切關注契丹方面有無違反誓約的舉動，一有發現，即命邊臣根據誓約加以制止，以免拖延時日，漸成困循。景德三年十月，河北轉運使盧琬報告說契丹諸族酋長欲緣界河放獵，及借西山草地打圍。真宗認契丹從簽訂誓約以來未曾有所毀約的行爲，這個消息可能是誤報，但仍然不能掉以輕心，於是命緣邊州軍調查，如果情況屬實，便照會契丹方面，讓其依照誓約行事。真實情況報告回來，契丹的確並未違約，而且在部族出獵時屢次派人告誡其不得越境¹³⁶。大中祥符二年十月，雄州報告契丹改築新城，真宗對輔臣說：「景德誓書有無創修城池之約，今此何也」？陳堯叟說：「彼先違誓修城，亦此之利也」。真宗說：「豈若遭利而敦信乎？且以此始，是當有漸。宜令邊臣詰其違約，止之則撫馭遠俗，不失其歡心矣」¹³⁷。五年七月，知雄州李允則偵知契丹要修築武清、安次和涿州州城，真宗說：「是正違誓約」。命李允則向契丹交涉，契丹果然停止了修建工程

¹³⁸。

景德四年時，兩國和好已近三年，雙方也都按照誓約的規定行事，邊疆安定，

復有北顧之憂乎。」

¹³² 《長編》卷五十九，景德二年正月丙辰，頁1309。

¹³³ 《長編》卷五十九，景德二年三月庚申，頁1324。

¹³⁴ 《長編》卷六十一，景德二年十月甲午，頁1371。

¹³⁵ 《長編》卷六十四，景德三年九月丙寅，頁1371。

¹³⁶ 《長編》卷六十四，景德三年十月癸未，頁1429-1430。

¹³⁷ 《長編》卷七十二，大中祥符二年十月癸未，頁1635-1636。

¹³⁸ 《長編》卷七十八，大中祥符五年七月壬申，頁1775。

使得真宗認 與契丹簽訂誓約是正確的，而在以前許多武將都表示不能與契丹議和，事實表明他們的看法是錯誤的。王旦也說不僅武將，在儒臣當中也有這種論調。但是從國家與契丹講和的三年來看，除了停止戰爭消耗國家財用的好處之外，河北的人民得以休養生息，不再受徵發勞役之苦。馮拯認 武臣喜歡造成邊疆不寧的局面，以便利用這種局面謀取個人利益。真宗表示：

「國家雖懷柔示信，亦不廢戎事，彼亦安敢渝盟？但當清淨致治，以安吾民也」¹³⁹。

了不給契丹造成口實，作 破壞盟約的藉口，宋朝政府將國內舉行的重大活動通報契丹方面，以避免契丹懷疑¹⁴⁰，契丹賀承天節使臣耶律元每天在賓館聽到鼓聲，詢問宋方接待人員是否在進行軍事演習，接待人員編造一些理由搪塞，真宗聽到後，對宰相說：「不若以實諭之。諸軍比無征戰，閱習武藝，亦國家常事耳，且可以示無間於彼也」¹⁴¹。真宗始終對於盟約堅信不疑，大中祥符三年（1010）真宗得到契丹大臣韓德讓的死訊，王欽若對遼聖宗主政後兩國能否維持和好關係表示擔憂，真宗則充滿信心表示：「朝廷始終待以誠信，彼之部族，亦當順從也」¹⁴²。

在國際外交方面，宋朝 了信守誓約，不發展與契丹敵對國家的關係。高麗不甘於被契丹統治，利用契丹進攻宋朝期間，加強戰備，同時重新恢復與宋中斷的外交關係，希望與宋結盟共同對抗契丹。咸平六年（1003），高麗派戶部侍郎李宣古來，李表示：

「晉割幽薊以屬契丹，遂直趨玄菟，屢來攻伐，求取無厭，乞王師屯境上

¹³⁹ 《長編》卷六十七，景德四年十二月戊辰，頁 1514。

¹⁴⁰ 真宗將封禪泰山，調動部隊隨行，擔心此舉令契丹疑 對其發動戰爭，特派都官員外郎孫奭至契丹邊境傳達消息，這種主動向對方釋疑的舉措，實際上使契丹相信宋朝固守誓約的誠意，同時也希望契丹能夠同樣如此。參見《長編》卷六十九，大中祥符元年六月甲午，頁 1548。亦參同書卷七十三，大中祥符三年正月丁巳，頁 1650；卷九十，天禧元年十一月壬子，頁 2086-2087。

¹⁴¹ 《長編》卷六十七，景德四年十一月辛卯，頁 1509。

¹⁴² 《長編》卷七十三，大中祥符三年丁巳，頁 1650。

之牽制」。¹⁴³

高麗的行動早被契丹偵知，遼聖宗統合二十八年（1010）以康光君契機，遼聖宗親征高麗，問罪書中有一條稱「東結構於女真，西往來于宋國，是欲何謀？」¹⁴⁴ 足見契丹對宋麗交通的重視。契丹同時把征高麗的消息通報宋朝¹⁴⁵，宋朝此時謹守盟約，不願介入其間，真宗對宰相王旦等說：

「契丹伐高麗，萬一高麗窮蹙，或歸於我，或來乞師，何以處之」？

旦曰：「當顧其大者，契丹方固盟好，高麗貢奉累數歲不至」。

真宗曰：「然。可諭登州侍其旭，如高麗有使來乞師，即語以累年貢奉不入，不敢以達於朝廷，如有歸投者，第存撫之，不須以聞」¹⁴⁶

契丹與高麗的戰爭以契丹的失敗而告終，但是形勢依然對高麗不利。大中祥符七年（1014），高麗又派遣內史舍人尹徽古至宋，再次「請歸附如舊」¹⁴⁷。次年，再遣民官侍郎郭元來求援，言「言契丹於其國西鴨綠江頭創浮橋，又于江東築寨，欲發兵焚毀，則慮寡不敵，邊民殊不安」¹⁴⁸，希望宋「或至傾危之際，預垂救急之恩」¹⁴⁹ 更於下一年恢復使用大中祥符年號¹⁵⁰。宋朝最終沒有同意高麗的請求，而高麗則在遼聖宗開泰七年（1018）第三次入侵之後，向契丹稱藩納貢。

終真宗之世，宋遼兩國經由多年的磨合，逐步適應了「誓書」建構的良性互動模式。

¹⁴³ 《長編》卷五十五，咸平六年八月丙戌，頁1211。

¹⁴⁴ 《高麗史》卷八，頁115。

¹⁴⁵ 《長編》卷七十四，大中祥符三年十月辛亥，頁1691。

¹⁴⁶ 《長編》卷七十四，大中祥符三年十一月壬辰，頁1695。

¹⁴⁷ 《高麗史》卷四，頁57。

¹⁴⁸ 《長編》卷八十五，大中祥符八年十一月癸酉，頁1957。

¹⁴⁹ 《高麗史》卷四，頁58。

¹⁵⁰ 《高麗史》卷四，頁59。

第四節 制度與政策

《長編》所載宋、遼兩國經過三個多月往返協議後擬定的盟約全文如下：

維景德元年，歲次甲辰，十二月庚辰朔，七日丙戌，大宋皇帝謹致誓書於大契丹皇帝闕下：共遵誠信，虔奉歡盟，以風土之宜，助軍旅之費，每歲以絹二十萬匹，銀一十萬兩，更不差使臣專往北朝，只令三司差人般送至雄州交割。沿邊州軍，各守疆界，兩地人戶，不得交侵。或有盜賊逋逃，彼此無令停匿。至於隴畝稼穡，南北勿縱驚騷。所有兩朝城池，並可依舊存守，洵壕完葺，一切如常，即不得創築城隍，開拔河道。誓書之外，各無所求。必務協同，庶存悠久。自此保安黎獻，慎守封陲。直於天地神祇，告於宗廟社稷，子孫共守，傳之無窮。有渝此盟，不克享國。昭昭天監，當共殛之。遠具批陳，專俟報復，不宣，謹白。¹⁵¹

澶淵之盟訂定後，對於宋朝對遼軍事外交政策，皆發生舉足輕重的影響。下面藉由「歷史制度論」揭櫫的幾個觀點，來貫穿分析「澶淵之盟」所建構之制度與政策間的互動關係，並藉以探討北宋對遼政策諸面向。

一、澶淵盟約建立之兩國互動模式

澶淵盟約最大的特色，是將宋遼兩國往來關係制度化，除了針對原本邊境地區頻起衝突之問題，提出具體解決辦法，相關規定亦奠定日後雙方互動的基礎。這個制度大體上分為三個部分：

（一）物資供給之規定：

即一般所稱「歲幣」，載明宋每年給予契丹銀十萬兩及布匹二十萬匹，為一單向供給，契丹並不需要供給任何物資予宋。這個看似不平等的規定常為後人認為開喪權辱國之濫觴，然而事實上宋遼兩國國家境況大不相同，財貨物資對於物產富饒的宋而言，並非特有稀罕之物，但對於契丹卻大有幫助；而宋最需要的是

¹⁵¹ 《長編》卷五十八，景德元年十二月辛丑，頁 1299。

確保邊境安寧，這點契丹卻僅需減少軍事行動即可達成，因此整體說來，雙方是互惠互利的情况，如前文（圖 1-1）所討論，奠定盟約存在的基礎。

（二）邊境互動之規定：

針對雙方日後如何維持邊境和平，盟約基本上有兩大規定，一是規定人，二是規定物。人的部分，包括邊境居民不得相互侵擾、互不收留對方叛逃人員。物則是要求雙方僅能維持現有的國防工事，新的壕溝、河道、城壘皆不得修造。這個看似雙方都需遵守的公平規定，卻隱藏著條約文字上所看不見的不平等性，過去已有研究指出，這些相關的國防建設，對於半農半牧的契丹而言，本就非他們慣常採取的防禦措施，但卻是宋一貫採取的邊塞防衛作法，因此僅能維持現狀而不能加強國防安全設備，對於宋的邊境保安影響遠大於對遼之影響。

（三）條約執行之規定：

徒法不能自行，盟約的有效性有賴雙方能遵守規定而成，然當時並無任何第三國或其他國際組織，能加以監督仲裁雙方是否遵守規定，因此條文中僅能載明「昭昭天監」，由「天」來作為制度執行的監督者。這種缺乏公證力的仲裁方式，雖然是彼時不得不為的一個說法，但也突顯出制度在執行時缺乏監督第三者的困境。現代社會中，無論一般私領域制度的實施或是國際條約之履行，往往都需要有公正之第三勢力作為監督仲裁機構，以確保制度的有效實行，例如：政府監督商業界的交易行為，聯合國可以制裁違背條約規定之國家。但在一千年前的宋、遼時代，如何確保這種條約能夠發生效力？

兩個角度解釋這個條約能被執行的可能性，第一，前面論及這個盟約的建立，並非單一戰爭的產物，係經過幾十年雙方互動，認清彼此實力後，才達成的一個協定。因此若沒有其他因素出現，單方面毀約將造成重蹈覆轍的情況出現，對於任一國皆沒有更大的利益，因此這個盟約才有被實現的可能性。第二，雙方

為了降低無公正第三方存在所造成訊息不流通之情況，開始派遣「國信使」往來兩國，這個措置可以適度降低雙方因訊息不流通所帶來的誤解，有助於穩定兩國共同遵守約定。

二、制度對政策之影響

討論制度如何對政策產生影響所涉及的面向甚廣，從「決策」的角度而言，同為「新制度論」中的兩大理論，「理性抉擇論」主張行動者出於個人利益極大化的觀點，以此為基礎以做出決策；「歷史制度論」則強調行動者本身利益與制度結構相結合，制度限制了部分行動，行動者的決策是處於制度限制下，反映出最大利益的結果¹⁵²。本文從後者的定義，認為出於理性計算的原則，制度對於任何決策者都會產生結構性的影響，制度對於行動者的限制將影響行動者對於利益的評估，因此決策者僅能在制度的框架下，尋求利益最適切的反應，從而做成決策。下面據此從四個方面深入解析制度如何影響政策。

（一）制度的運作

歷史制度論對於政治制度主要有兩種界定方式。一種是以 Theda Skocpol 為代表的「組織實存論」(organizational realist) 的觀點，將制度視為「溝通與活動的模式，而不是把它們當作是價值、規範、理念或正式規則」¹⁵³；另一種則以 Ellen Immergut 為代表，從決策場域的「正式規則」來界定政治制度¹⁵⁴。從「組織實存」的角度來界定政治制度，主要是將國家決策產出過程中，所牽涉到的各項因素皆包含在內，分析歷史的因緣際會中，各種因素如何影響政策的產出。因此包括各種政治勢力、社會階級、文化、意識型態等各面向，皆可透過此種分析模式加以詮釋其在某一政策上扮演之角色。從「正式規則」的角度來界定政治制

¹⁵² Theda Skocpol, "Protect Soldiers and Mother: The Political Origins Social Policy in the United States" Cambridge, Mass.: The Belknap Press of Harvard University Press, pp.1-62,1992.

¹⁵³ Ellen M. Immergut, "The Theoretical Core of the New Institutionalism", *Politics and Society*26, pp.5-34, 1998.

¹⁵⁴ 同前註。

度，相形之下定義明確許多，即分析各式明文規定的正式制度如何影響決策之過程。

一般歷史制度論者討論制度對政策之影響大致採取上述兩種模式，由於本文討論的時間段甚長，且觸及北宋對遼政策的不同層面，因此在政治制度界定上，以後者的定義——即採取「正式規則」作為分析政策產出之基礎——討論「誓書」在不同層面上對政策產生之影響，其他諸如政治勢力等其他因素對政策之影響，不作整體結構式之分析，僅於部分相關主題討論時再加以陳述。

澶淵戰役之後簽訂的「誓書」乃一「正式規則」，此規則扮演著制度框架之角色。西元一〇〇四年簽訂的「澶淵之盟」不只是一紙單純的停戰協議，而是對於日後兩國交往之具體的規定。這些規定如前文所述，是一個可供操作的制度，也就是說，誓書並非一象徵性的和平宣言，而是宋遼兩國的互動基礎。兩國維持和平的互動關係看似單純，然而實際政治的複雜性卻非「誓書」短短兩百餘字所能概括，制度規範了兩國必須遵守的規定，也限制了「利益」之順序，故制度影響了行動者之決策過程，從而也影響了政策結果，透過制度的實際運作，分析北宋在邊境衝突以及軍政措施兩方面的政策，才能深刻揭示在制度限制之下所產生的種種政策影響。

（二）訊息不流通之影響

新制度論者一般認為訊息流通程度，直接影響制度實施成本的高低；人與人之間存著訊息不對稱的情況，當一方比另一方多知道某些價值的特性，就可能因隱匿這些訊息得以坐享其利¹⁵⁵。經濟學透過對財產權劃分的認定，作為降低制度成本中「訊息不對稱」狀況之標準。也就是說一個物體，如果能透過制度使其產

¹⁵⁵ D. North, 《制度、制度變遷、與經濟成就》，頁 39~49。

權擁有者的界定明確，造成一種「眾所周知」的情況，則該制度即可有效滿足「資訊流通」之情況，從而使得制度之效率提升¹⁵⁶。「誓書」實際運作時，此制度受限於訊息不流通的情況甚為嚴重，往往主導了國防與軍事決策過程的方向。

由於缺乏第三者中立機構擔任監督「誓書」運作的角色，宋、遼兩國雖然對於諸多事項進行了規定，但實施時中間模糊地帶甚廣，也無仲裁機構可以評斷雙方是否出現違約的情形。復加上彼時通訊條件的限制，雙方在邊界地帶的行動缺乏即時通報對方的機制，雙重的限制都使得彼此之間訊息傳達不易。然而誓書之所以能夠運作成功，卻必須建構在雙方互信以及彼此自製的基礎上，此時訊息不流通的影響，即大幅動搖了雙方互信基礎。這個問題可以從之後北宋邊境國防工事發展上，北宋中央擔憂若因訊息不流通，進而造成契丹誤解之可能性，故而在國防建設上躊躇不前的情況，得到相當之印證。

三、制度的「脈絡性」

歷史制度論解釋制度運作時，強調「脈絡性」的重要，認為既有的政策可以透過四種方式影響後來的政策發展。第一，制度規則分配社會群體的資源，影響團體的活動、組成和接近決策過程的權力；第二，政策誘導行動者形成行為的慣習，投入時間與資源來從事特定的活動，使得個人的行為被推向難以逆轉的路徑，試圖改變和翻轉行為慣習的政策變遷將遇到頑固的抗拒，這就是所謂的「鎖入效果」(lock-in effects)；第三，對決策菁英來說，過去的政策產生學習效果(learning effects)，塑造決策者的認知架構，影響他們對問題的界定和可行的政策變動方案的評估；第四，對比較廣大的公眾或試圖影響政策的政治行動者來說，過去的政策產生訊息效果(information effects)，影響他們對自身利益、聯

¹⁵⁶ 干學平、黃春興，制衡或權能區分？，《中央研究院經濟研究所經濟論文》，第二十五卷，第三期，頁 378-379。

盟對象和有效策略的認知。¹⁵⁷也就是說，任何制度的產生都有其緣由，舊制度會影響新制度，舊制度下的思考模式亦會影響新制度。

進一步探討制度如何影響行為這個問題，歷史制度論認為主要有兩個取向，一是計算的取向（calculus approach），制度規則提供行動的脈絡，讓人們策略性地計算以何種路徑來滿足效用，這是理性選擇的觀點；一是文化的取向（cultural approach），制度提供行為依據，這是組織理論的新制度論的觀點¹⁵⁸。歷史制度論選擇中間立場，認為一開始策略性的行動，久而久之，即形成例行的習慣。有時甚至勉強改變制度，也無法扭轉行為慣性與思考習慣。

透過上述對於「脈絡性」的界定，適足以供本文觀察制度變化及政策產出過程中，誓書如何一次又一次地發揮影響力。從外交政策上誓書變遷的經過，乃至軍事政策上邊境衝突如何解決，國防工程興建與否，這些對遼政策的主要內容，都可以看到過去決策所留下的影響；政治菁英思考模式、評估標準，在在都與制度脈絡性高度相關。

四、「機遇」對制度的影響

最後一個影響制度的主要因素，即是歷史發展中的機遇問題。從長時段的大歷史角度觀之，事件發生的時間與境況之機遇性，往往是歷史中最令人難以琢磨的奧妙。「命運的詭譎使得一些因素偶然地結合在一起，卻產生持續性的效果」；這種機遇性的發展（contingent development），「站在邏輯之外，必須經由歷史分析才能掌握」¹⁵⁹。儘管重視制度「脈絡性」的影響，因緣際會的機遇，往往會

¹⁵⁷ 有關政策脈絡性討論參見 Paul Pierson, *Dismantling the Welfare State? Reagan, Thatcher, and the Politics of Retrenchment*. New York: Cambridge University Press, 1995.

¹⁵⁸ Peter A. Hall and C. R. Taylor, "Political Sciences and the Three Institutionalisms." *Political Studies*, 1996, 44: 936-957.

¹⁵⁹ Ellen M. Immergut, "The Theoretical Core of the New Institutionalism." *Politics & Society*, 1998, vol. 26(1): 19.

將各種因素作一特殊之組合，從而影響制度的改變。若僅單純從制度慣性層面來思考制度變動，容易出現缺乏對於突發事件或特殊狀況的評估。

澶淵之盟之後的北宋對遼政策，從真宗至徽宗一百餘年的時段，「誓書」扮演著影響決策之關鍵角色。但是誓書並非一成不變，制度仍在不同時期發生變化，尤其到了徽宗時期，一舉推翻盟約的行動，更是徹底結束誓書底定的雙方互動架構。事實上過去誓書所建立的兩國交往穩定關係，本身並沒有太多改變的因素，然而由於新興勢力女真的出現，卻明顯影響了北宋對遼政策之轉變。因此，誓書發生變動時，機遇因素的考量，將成為解釋穩定結構產生變化的要素之一。

整體而言，透過上述層面分析北宋對遼之外交與國防政策。外交政策方面，兩國處理誓書修改的經過，制度調整的過程同時反映出外交政策的改變，其中制度的不平等的權力關係、制度脈絡性以及特殊機遇三大因素，對制度變化及決策都有相當之影響。國防政策方面，研究北宋在誓書架構下處理邊境衝突的規則，以及防禦措施如何受限於制度及其產生之影響。