序一

王永興

袁剛君以其新著《隋唐中樞體制的發展演變》見示，其內容論及唐代前後期政治制度的不同。拜讀之後，頗受教益。

關於唐代前期的政治制度（包括官制），從中樞決策機構到地方基層官府，從上自侍中、中書令下至州縣官，在《唐六典》《通典》兩書中均有基本完全和系統的記載，使我們可以比較正確地理解唐代前期的政治制度；雖然其中一些疑難問題，還有待於進一步探討。

唐代後期的政治制度如何以及這一制度從前期如何演變形成的過程，《新唐書》《唐會要》《冊府元龜》諸書雖有記載，但都零散和無系統。依據這些記載，很難理解唐代後期的政治制度和它的形成過程。

理解唐代後期的政治制度是理解唐代後期歷史的重要方面，據此才可能使我們理解全部唐代歷史。但其重要意義不僅此也，還可使我們理解我國中世紀後期的歷史。陳寅恪先生在《論韓愈》（《金明館叢稿初編》）中說：

> 綜括言之，唐代之史可分前後兩期，前期結束南北朝相承之舊局面，後期開啟趙宋以降之新局面，關於政治社會經濟者如此，關於學術文化者亦莫不如此。

唐代後期乃我國中世紀史後期的開始階段，此開始階段的政治制度以及全面情況如何，對於理解我國中世紀史後期的重要性，可想見也。

關於唐代後期政治制度的研究，我認為應注意通識，所謂通識，其一即從史料和歷史事例的分析入手。真實可據的史料有兩類，一為表現個性真實者，一為表現通性真實者。以少數個性真實的史料，可解決一人一事

一地的問題，但不能解決屬於制度的問題；因制度的內涵，在時間上空間上都具有普遍性質，需要用通性真實的史料，考核論述。如果使用個性真實的史料，就必須是大量的無遺漏的，使其從個性真實變為通性真實的史料。這就要求研究者，以巨大精力，花較長時間，不憚煩地分析大量以至完全無遺漏的歷史事例，從中得出結論。這是一件十分艱巨的任務。

袁剛君這一著作應是完成此艱巨任務的一次嘗試，拜讀之後，深感其功力頗深，提出一些切中要害的問題，提出一些創新見解，獲得可喜成果。願唐史學界出現更多的這種嘗試，則此亟待深入細緻研究的重大課題，完成有日。余將拭目以待之。

1993 年 6 月於北京大學蔚秀園

序二

黃樸民

隋唐是中國歷史上的一個重要時期。隋唐的政治制度同當時社會的經濟、政治、軍事、文化諸狀況以及變化相適應，也呈現出自己獨特的面貌，並對後世封建政治制度的遞嬗產生過深遠影響。自著名歷史學家陳寅恪先生《隋唐制度淵源略論稿》面世以來，學術界在隋唐政治制度史的研究方面做了大量工作，取得了相當的成績。但是，這些研究大多集中於隋及唐代前期制度（如三省制等），而對整個政治制度的發展演變，尤其是對唐代後期中樞體制的研究，則顯得非常薄弱，尚缺乏一部全面、深刻論述整個隋唐中樞體制全貌以及發展演變規律的專著。袁剛博士撰著的《隋唐中樞體制的發展演變》的面世，很好地填補了這方面的學術空白，有助於隋唐中樞體制以及整個封建社會政治制度研究的深化。通觀全書，其主要的特色和突出的優點，大致集中體現在以下三個方面。

第一，論述系統，主綫清晰，內容豐富，重點突出。全面反映了隋唐中樞體制的發展全貌，揭示和總結了隋唐中樞體制演變中一些帶有規律性的問題，具有强烈的理論思辨色彩和顯著的系統完整特徵。

全書約 22 萬餘字；由「隋唐中樞體制的建立與禁省制度」、「三省的職能與結構」、「宰相制度與政事堂」、「內朝新機構的設置與《唐六典》的編纂」、「三省體制的崩潰與內朝事權的擴展」、「唐後期新中樞的建立」、「新中樞體制的結構和特點」、「延英奏對制度和翰林草麻制度」等八章組成。勾勒出廣隋唐中樞體制確立、發展、變化、再造的全部過程，所探討的問題具有系統性。

本書在勾勒隋唐中樞體制發展綫索的同時，注重探討隋唐不同階段中樞體制的具體內容。舉凡三省的性質、三省的運作程序和衙署建制、隋

唐宰相制度的特點、中書門下、翰林學士院及樞密使院三位一體的新中樞體制的職能結構、「南衙」與「北司」的關係以及唐後期最重要的決策形式——延英奏對制度和翰林學士草詔工作制度等等，都有深入的闡述，因而使全書顯示出內容豐富、論述縝密、全面的特色。

當然，如果僅僅具備系統性和全面性，那還不足以使一部學術專著進入優秀之作的行列。本書的可貴之處，是作者將論述的內容始終圍繞隋唐政治、經濟、文化發展大勢這一主綫而展開。作者在研究中跳出了靜態考證的圈子，而能够站在辯證分析的高度，運用動態研究的方法，深入考察隋唐中樞體制沿革變化的種種表現。從而揭示出隋唐中樞體制中一些具有時代意義的轉折和帶有規律性的特點，並以此為參照係數，剖析隋唐中樞體制嬗變的脉絡，從根本上把握住整個隋唐中樞體制的面貌。使全書論點的闡述、史料的剪裁、結構的安排，無不在一條鮮明的主綫貫穿下進行。這就使本書避免了一般史著容易發生的簡單排比史實的缺憾，富有學術創見性，自成一家之言。

第二，不囿成說、考辯翔實、迭呈灼見，多有創獲。作者對前人在隋唐中樞體制研究上的通行觀點，未嘗依附盲從，而是能够本着實事求是的態度，依據史實，加以審析。正確者虛心汲取，謬誤者則詳加辯駁。在此基礎上，對隋唐中樞體制中的不少學術問題，提出了自己的看法。學術研究的生命力貴在創新，本書很好地實現了這個宗旨，這是它獲得重大成功的又一個顯著標誌。

關於隋唐的三省制度，學術界曾有過相當多的研究，對其運作程序和性質，傳統的觀點是「三省並重」、「三權分立」。作者通過縝密細緻的考證，對此提出了質疑。指出三省分權有兩個層次。首先還是漢魏以來根據內外朝劃分而區分的決策與行政的分職，這才是最本質的分權分職，其次才是決策權內中書草詔制令和門下審議封駁的分職。兩省職事成為輔政決策的兩道程序。指出不問決策與行政分職的內在實質，而籠統地把三省分權說成是三權分立，是曲解了三省制的本來涵義。應該說，作者這一見解是頗具新意的。又如，此前學者多將隋唐時期的宰相制說成為「三省首長宰相制」，作者經過深入的研究，認為這一成說同樣不符合實際情況。指出隋唐實行決策機構宰相制和集體宰相制，地處宮禁的中書省和門下省就是輔政決策的宰相機構，同時宰相也不僅僅限於三省首長（尚書僕射、中書令、侍中）等少數幾人，而應包括那些加「參預朝政」、「參掌機密」等差遣銜的他官，是為集體宰相制。他們都得入設於禁內門下內省的政事堂議政，成為決策者群體。在此基礎上，作者進而論斷：政事堂會議和三省運轉密切配合，成為整個決策程序中的重要一環，而實行集體決策和有程序的決策，乃是隋唐中樞優於前代制度的重要標誌，也是隋唐宰相制度的重要特色。這同樣是言之有據的新見。

本書還就某些前人未嘗深人的問題進行了探討，系統闡述了自己的意見。這無疑是隋唐中樞體制研究上更有意義的開拓。對中樞體制在唐中葉發生的重大轉折的考察和對唐後期新的中樞體制全貌的復原，就是這方面最重大的收穫。長期以來，學術界對唐後期政治中樞體制的研究是比較單薄的。只是簡單地認為，三省體制雖在唐後期遭到了巨大的破壞，卻仍然與整個王朝相始終，而未能真正揭示當時存在着一個新型的政治中樞體制這一事實。作者指出，這實際上乃是用僵化、靜止的方法考察問題而陷入的誤區。因為「在整個社會內部無論是經濟基礎，還是上層建築都發生劃時代轉折之際，中樞體制這一最敏感地反映着社會變遷的政治制度，不發生相應的變化是不可能的」。從這一邏輯思路出發，作者爬梳了大量史料，經過翔實考證，得出了合符實際的結論，即中唐以後「一個由翰林、樞密、中書門下共同組成的新中樞完全取代了以中書、門下、尚書三省組成的舊中樞，三省雖有名號，卻唯剩軀殼，實際上已不發揮作用」。

作者以敏銳的目光注意到武則天為后時將朝會正衙由太極宮遷至大明宮，認為「移宮」是武則天收奪被關隴勛貴所把持的宰相權力的一次政治措施。中書、門下兩省自此被攆出禁宮，而居於外朝。禁省制度的這一微妙變化引起中樞體制的重要變遷，武則天利用南衙系統之外的「北門學士」議論決策。到唐玄宗開元二十六年（738）終於在大明宮設置了一個新的

內朝機構——翰林學士院，「內參謀猷」。宰相集會的政事堂則光宅元年（684）遷於已處外朝的中書省，至開元十一年（723）改為中書門下，成為外朝實體機構，而逐漸喪失輔政決策事權，淪為行政總樞。到唐後期，以中書門下（政事堂）為中心，滙聚了三省官和各種使職，在外朝形成一個新的極為龐雜的行政系統，「中書門下」完全成了新的行政總樞，內朝樞密使院、翰林院則成了新的輔政決策機構。作者對唐代中樞體制這一沿革變化歷史的考辨論析，實係非常精當的獨到見解。

作者還具體分析了新中樞的工作程序。指出翰林的基本職責是草詔，大致相當於舊中書省的地位；樞密掌「出納帝命」，後來又發展到對詔制「堂狀而貼黃」，相當於舊門下省的職權；中書門下居外奉行，宰相實際上成了執行官，約相當於原來的尚書省。和舊三省一樣，翰林、樞密、中書門下三者各以其草詔、出納、奉行的職能合成為一個完整的施政程序，相集為一個完整的中樞施政系統。作者又考證並在附圖中繪製了大明宮新中樞衙署建築佈局。指出新中樞不僅分權程序結構與舊三省極為相似，衙署建制也與太極宮舊三省大體相同。主持行政事務的中書門下居大明宮皇城，稱「南衙」，相當於舊「南省」（尚書省）主機要決策的翰林、樞密居北面宮城，稱「北司」，相當於所謂「北省」（中書、門下兩省）。而北司兩院一東一西的位置亦類似於舊中書、門下兩省。可見「新三頭」正是依據舊三省劃分為宮內外兩重層次的施政程序和權力結構而規劃設置的，反映了結構與功能的統一。

作者進而分析指出，與舊中樞三省首長大都由門閥勛貴把持的情況不同，唐後期新中樞首腦則不問出身，寒素者甚至於家奴均可入居高位，執掌大政，這正是中世紀社會階級關係的重大變化在制度上的反映，說明隋唐中樞體制的演變是和隋唐社會政治、經濟發展大勢相同步的。這樣，作者不但深刻揭櫫了唐後期中樞體制的真相，而且也在方法論意義上，為如何更好地研究政治制度史演變的內在規律提供廣富有啓迪意義的範例，充分反映了作者卓犖的史識和可貴的創新精神。

第三，旁徵博引，學貴篤實，厚積薄發，論從史出。本書有體系，有

創見，然而體系的形成和創見的提出，則是建立在堅實的史實徵引和分析的基礎之上的。作者具有扎實的學術根基，在探討隋唐中樞體制具體問題的過程中，始終注重對史料的搜集和辨折，既堅定立足於新舊《唐書》、《唐六典》、《唐會要》、《通典》、《文獻通考》等基本文獻資料，又充分重視對有關筆記、文集等材料的利用，可謂是窮本溯源，多多益善。這種堅持從史實出發，決不輒下己意的做法，使其書所得之結論，大多言之有據，有很强的説服力。本書對唐後期中樞體制本相之所以長期被湮沒原因的探討，就充分反映了這一特色。作者認為唐後期新型中樞體制本相長期被湮沒的原因，在於舊史記載的缺陷。這主要表現為，《唐六典》編纂於唐玄宗開元年間，記載的是唐代前期制度，而新、舊《唐書》「職官志」的編寫者沒有對整個唐代官制作認真的總結，而是盲目依從《唐六典》所載的中樞官制。至於《通典》職官部分也是按舊的三省六部九寺諸監的體系編纂。由於這個緣故，翰林學士、樞密使等一些後起重要職官或沒有記載，或記載得十分簡略。而後人研究隋唐官制所依據的史料則主要為《唐六典》、《通典》、《隋書》、兩《唐書》職官志等，這樣就自然而然導致了把隋唐中樞體制前後不同面貌與特徵混為一體的結果，使這一問題的研究長期未能有真正的突破。作者這一分析，證據充分，論證縝密，堪稱為隋唐中樞體制研究中的一個創造性的收穫。

毋庸諱言，由於研究課題本身的艱巨性，本書也並非完美無闕。如對舊中樞向新中樞演變過程的揭示尚略嫌粗疏，對晚唐時期資料的徵引仍有待進一步加强，對翰林學士和樞密使職能高低估計的分寸掌握上，亦存在着可供斟酌之處。另外象唐憲宗調整翰林學士制度的舉措及其影響等問題，同樣值得展開更為深入的探討。然而瑕不掩瑜，本書的確是一部體系完備、論述詳贍、新意迭呈的學術專著。

前　言

中樞體制，指的是國家最高權力的組織體制及其運行機制。它不僅關係到國家的治亂興衰，而且它的構成也反映整個社會政治制度、經濟制度和階級關係的變遷。因此，深入研究隋唐中樞體制的發展演變，無疑具有重要意義。

隋唐王朝是我國封建社會的盛世，又是封建社會內部發生重大轉折的歷史時期。王朝盛時，不惟國力強大，經濟發達，典章制度亦蔚然存備，成為後世的楷模。就中樞政治制度而言，兩代統治者多有創革，人們廣為稱頌的三省制度，此時已發展得相當完備，它和均田、租庸調、府兵等制一樣，被認為是封建盛世賴以建立的基礎。然而，中唐之際，這些制度都發生了顯著變化，到唐後期，大土地所有制取代了均田制，兩稅法取代了租庸調，募兵制取代了府兵制，南北朝以來強固的人身依附關係也漸趨鬆弛，總之，整個社會的經濟、政治以及階級關係等各方面都呈現出明顯的轉折。對此，學術界從各個不同角度，進行了大量研究，人們逐漸認識到，中唐發生的一系列變革所體現的社會轉折，比單純的皇朝更替更富有劃時代的意義。

史學界對隋唐時期的土地制度、賦稅制度和階級關係等進行了相當充分的研究，獲得了令人信服的成果。而相比之下，對中樞體制發展演變的研究就顯得很薄弱。當然，關於隋唐中樞政治制度的研究也有一些論著，但大都集中於三省制度方面[1]，而對整個中樞的發展演變，特別是對唐後期中樞體制研究的文章，就極為罕見。有的學者論述了中唐時期大量出現的差遣使職，注意到了當時行政制度變革的某些方面[1]，但未能從中樞體制的角度立論，沒有對整個中樞體制的發展演變作全面的考察，中樞體制的重大轉折以及唐後期的新中樞實際上一直沒有真正被揭示[2]。時至今日，學術界還普遍認為：三省體制雖在唐後期遭到了巨大破壞，卻仍然與整個王朝相始終，這顯然與整個大變革的時代潮流不相稱。在整個社會內部無論是經濟基礎，還是上層建築都發生劃時代的轉折之際，中樞體制，這一最敏感地反映着社會變遷的政治制度，不發生相應的變化是不可能的。本書即試圖順着隋唐社會歷史發展的脈絡，對隋唐中樞體制的發展演變作一較全面的考察，希望能揭示這個重大轉折以及產生這個轉折的歷史背景。

我們認為，隋唐中樞體制在中唐以後也發生了巨大的變化，一個由「新三頭」——翰林、樞密、「中書門下」共同組成的新中樞完全取代了以中書、門下、尚書三省組成的舊中樞，三省雖存名號卻唯剩軀殼，實際上已不發揮作用。長期以來，人們對三省制讚譽過多，分析不中肯，對活躍在唐後期政治舞台上，發揮着巨大作用的翰林學士、樞密使等職官注意甚少[3]，更沒有注意到以他們為核心組成的唐後期新中樞。這種狀況的產生，舊史記載的缺陷是一大因素。人們研究隋唐官制所依據的史料主要為《大唐六典》（以下簡稱《唐六典》或《六典》）、《通典》、《隋書》和兩《唐書》

1　論述三省制度的論文數量很多，可參見本書《參考文獻》部分。論述隋唐中樞政治制度的專著主要有（一）楊樹藩《唐代政制史》，（二）沈任遠《隋唐政治制度》，（三）築山治三郎《唐代政治制度之研究》，（四）王素《三省制略論》，（五）周道濟《漢唐宰相制度》，（六）孫國棟《唐代三省制之發展研究》，（七）曾資生《中國政治制度史》第四冊，（八）李俊《中國宰相制度》等，所論基本上都是三省制度。

1　陳仲安《唐代的使職差遣制》；礪波護《唐代政治社會史研究》。

2　賈憲保《論中晚唐的中樞體制》（載《陝西師大學報》一九八五年第四期）提出唐後期形成了一個由皇帝、宰相、翰林學士、神策軍中尉和樞密使構成的新中樞體制，但文章過於簡略，雖提出了觀點，對整個中樞體制的發展演變，特別是唐後期新中樞的職能、結構、特點等許多問題都未加展開，還未能揭示中樞體制的重大轉折。但是，提出唐後期有一個新中樞體制，其首創之功不可沒。拙文《唐代的翰林學士》（論文提要見《文史哲》一九八五年第六期）提出唐後期以「新三頭」翰林、樞密、「中書門下」構成的新中樞取代了三省舊體制，但文章惟對翰林學士有詳細的論考，整個中樞體制的發展演變和重大轉折亦未詳作論述。

3　論述翰林學士、樞密使的文章雖也有一些，但較之論述三省制度的文章要少得多，參見文後附錄。

官志等，《大唐六典》編纂於玄宗開元之時，記載的是唐代前期的制度，不幸的是，新、舊《唐書》職官志的編寫者沒有對整個唐代官制作認真的總結，而是盲目依從《六典》所載中樞官制，《舊唐書》基本上是抄襲《六典》原文，《新唐書》除有少許增補，文句上有些更動外，也多是照抄《六典》。宋人陳振孫《直齋書錄解題》卷六《唐六典三十卷》條云：「案《新（唐）書．百官志》皆取此書，即太宗貞觀六年（632）所定官令也。」趙彥衛《雲麓漫鈔》卷五亦云：「本朝（宋）修《唐書》……今觀《百官志》，乃《唐六典》。」兩《唐書》所載中樞官體系，完全是依照《唐六典》三省六部九寺諸監的體系排列，《通典》職官部分也是按照舊的體系編纂。因此，翰林學士、樞密使等一些後起重要職官或沒有記載（《六典》《通典》），或記載得十分簡略（兩《唐書》），論者若不加詳審，就會將《六典》所載三省六部九寺諸監系統，誤作為整個唐代的中央職官。後人有關隋唐官制的論著，大都沒有擺脫《唐六典》的窠臼。如楊樹藩、沈任遠諸先生論述隋唐政制的長篇專著，對唐後期的翰林學士、樞密使等重要職官就很少提及。因此，唐代整個中樞的重大轉折以及唐後期的中樞新體制，至今仍曖昧不明，這不能不說是隋唐史研究中的一大缺陷。

本書既旨在揭示隋唐中樞體制的轉折，就必須做溯源析流的工作。但鑒於學術界對三省制度已有大量的研究，許多問題無需我們詳論，所以本書對三省制不作面面俱到的敘述，而是力求抓住三省體制的實質，抓住制度的特點，勾畫出制度發展演變的軌跡，並分析體制轉變的內在原因。對唐後期新中樞體制，則儘量作詳細的考論，以補舊史記載的缺陷。我們努力蒐集了散見於舊史紀傳、筆記及各類文集中的史料，對「新三頭」的建置、沿革、特點、職能和結構、工作制度等問題進行多方面考證，希望能將被長期遮掩的新中樞體制揭示於學術界。但由於論題較大，牽涉面廣，問題複雜，本文疏漏錯訛之處必定很多，懇請專家學者不吝指正。

目　錄

序一 / 王永興 …… i

序二 / 黃樸民 …… iii

前　言 …… viii

第一章　隋唐中樞體制的建立與禁省制度 …… 001

第二章　三省的職能與結構 …… 014

第三章　宰相制度與政事堂 …… 037

第一節　宰相職與政事堂　/ 037

第二節　決策機構的變化與宰相制度的發展　/ 053

第四章　內朝新機構的設置與《大唐六典》的編纂 …… 096

第一節　內朝新機構 —— 翰林學士院的設置　/ 096

第二節　《大唐六典》的編纂與差遣使職的盛行　/ 104

第五章　三省體制的崩潰與內朝事權的擴展 …… 117

第六章　唐後期新中樞體制的建立 …… 133

第一節　翰林學士院的調整　/ 134

第二節　樞密使的設置與宦官專政　/ 144

第七章 新中樞體制的結構和特點 …… 160
第一節 新中樞體制的結構和建制 / 161
第二節 新中樞體制的特點和唐後期中樞政治鬥爭 / 172

第八章 延英奏對制度和翰林草麻制度 …… 189
第一節 延英奏對制度 / 189
第二節 翰林草麻制度 / 204

結束語 …… 216

附錄 …… 219
一、隋朝監察制度述論 / 219
二、唐朝的五花判事和六押制度 / 233
三、科舉文官支撐唐中宗、睿宗朝政治亂而不墜 / 244

參考文獻 …… 247

初版後記 …… 257

第一章
隋唐中樞體制的建立與禁省制度

眾所周知，秦漢以三公九卿為中央政府，隋唐以三省六部為政務中樞，兩種體制的演變交替，歷時千載，古今中外學者雖多有論述，但問題仍然很多。本章着重從三省體制的形成特點及與之關係極大的禁省制度入手，對這個問題作進一步探索。

我們知道，不論是三公九卿職官系統，還是三省六部職官系統，都是專制皇權支配下的封建統治機構，其性質沒有變化，但是，組織和運行機制卻有了很大發展。隋唐三省中樞體制區別於秦漢三公九卿制度的最大特點是：決策機構的設置以及決策與行政的分職。這一特點，不僅是秦漢千年來中樞政治制度，而且也是隋唐中樞體制發展演變不可忽視的問題。

在封建專制制度下，國家最高權力屬於君主，宮廷成了國家政治生活的中心。君主權力的核心是決策，「天下之事無小大皆決於上」[1]，國家大政必須通過皇帝的裁決，才能實施。但是，皇帝畢竟不能包攬天下事，且皇位繼承制度決定「明君聖主」極少，於是，作為君主決策的補充，宰相謀臣的輔佐和參與策劃就成為不可缺少的了。唐太宗說：「帝王之為國也，必藉匡輔之資。」[2] 又說：「一朝忽無良相，如失兩手。」[3] 清人黃宗羲亦曰：「天子之子不皆賢，尚賴宰相傳賢足相補救。」[4] 因此，歷朝都有少數大臣作為

1 《史記》卷六《秦始皇本紀》。
2 《帝範．求賢第三》。
3 《貞觀政要》卷二《任賢第三》。
4 《明夷待訪錄》。

「匡輔」，和皇帝一起構成統治階級的最高權力核心，即所謂政治中樞。

秦漢之際，丞相曾擁有很大的權力。其「掌丞天子，助理萬機」[1]的特殊地位，可以說是一人之下，萬人之上。《唐六典》卷一《尚書令》條曰：「秦變周法，天下之事皆決丞相府。」丞相不僅協助皇帝決策，而且奉旨執行。由於事繁權重，由丞相自行辟除掾屬的丞相府幕僚日益膨脹。衛宏《漢舊儀》卷上曰：「丞相典天下誅討賜奪，吏勞職煩，故吏眾。」相府分曹辦事，逐漸構成一個完整的行政網，使其一度成為既參掌決策，又執掌行政的權力機關。

決策權既與皇權密不可分，丞相權力的擴大必然為皇權所不容，為了加強對決策權的直接控制，皇帝逐漸把決策權轉移於內廷宮禁，以御用的宮廷祕書來「代擬王言」，取代三公之一的丞相來協助決策。從漢武帝重用尚書官始，國家的大政方針往往決定於禁苑，丞相府只負責行政，以致決策與行政逐漸分職，形成內重外輕之勢。在原三公九卿系統之外，新興的中朝官系統在禁內逐漸操持國柄。自是內廷外朝的界限逐漸分明，朝中大事直接謀之於內廷親信，外朝公卿長久未能進入政權核心，只負責日常行政事務。經過東漢、魏晉南北朝的發展，起先是尚書台，爾後是中書省和門下省，依次由宮廷御用侍從組織發展為國家的決策出令機關，其官員亦都由卑賤的宮職演變成正式的朝官，這是秦漢至隋唐千年來中樞最引人注目的變化。

君主決策權的運用，一般採用頒發詔書的形式。詔書是皇帝利用文書頒佈的命令，古時因寫在絲綸之上，又稱「綸命」；隋唐時用麻紙書寫，故稱「麻制」。劉知幾曰：「詔命，皆人主所為。」[2]只有皇帝的命令才能稱之為「詔」，所謂「王言所敷，惟詔令耳」[3]，它集中表達了皇帝的意志，具

1 《漢書》卷十九上《百官公卿表第七上》。

2 《史通》卷五《載文》。

3 《四庫提要．詔令奏議類．敍》。

有無上的威嚴。南朝人劉勰曰：「皇帝御宇，其言也神。」[1]唐人趙蕤曰：「帝者，體天則地，有言有令，而天下太平。」[2]但是，詔命所繫，雖事關重大，帝王卻並不親自書詔，歷代皆有所謂「司言」之官。先秦司言之任多由「史官」，有所謂左史、右史、內史、外史，秦及西漢初則專任御史。由於這時還沒有發生決策與行政分權，這類史官雖掌王言，卻不謀議，所以除秦漢的御史大夫外，職都不顯，在中樞中也無甚地位。但漢武帝以後情況就大不一樣了，由於決策權移入內廷宮禁，掌司王言的宮官已不是單純地草詔，而是直接或間接地參與決策，參掌機衡，代表皇帝發佈命令，其地位日益顯著。尚書、中書、侍中等官，就都是通過掌司王言、出納詔命而致身通顯的。

尚書原為少府屬官，起初不過是主管收發文書的小吏。《唐六典》卷一《尚書令》條載，秦「置尚書於禁中，有令丞，掌通章奏而已」。由於漢武帝後尚書參議表奏，出納王命，其身份迅即發生變化。漢成帝建始四年（前29），尚書分曹辦事[3]，其組織和機構也迅速發展，成為御用的內廷機關。至東漢初，「光武親總吏職，天下事皆上尚書，與人主參決，乃下三（公）府」[4]，其決策事權逐漸固定，同時，尚書稱台，其台、曹、郎曹三級組織也已具體化，成為事實上的國家施政機關。關於兩漢尚書職事，《北堂書鈔》卷五九《尚書總》條遍引諸書，條列云：「典機密」「典樞機」「參機衡」「總萬機」。又引《漢官解詁》云：「機事所總，號令攸發。出納詔命，齊眾喉舌。」所謂「機事」「機密」「機衡」「樞機」「萬機」等，其實就是指決策事務，即在內廷宮禁機要之地參與國家大政的決策，其具體形式即所謂「出納詔命」。《北堂書鈔》卷五一引《漢舊儀》云：「尚書令兼掌詔奏。」《文心雕龍．詔策第十九》曰：「兩漢詔誥，職在尚書。」《藝

1 《文心雕龍．詔策第十九》。

2 《長短經》。

3 《通典》卷二二《職官四．尚書省》條：「置尚書五人，一人為僕射，四人分為四曹。」

4 《唐六典》卷一《尚書令》條。

文類聚》卷四八《職官四．尚書》條引漢明帝詔曰：「尚書，蓋古之納言，出納朕命，機事不密則害成，可不慎歟？」說明出納詔命事關重大，是軍國大計之所繫，而被視為皇帝的「喉舌」。又《通典》卷二二《職官四．尚書省》述東漢尚書台：

> 出納王命，敷奏萬機，蓋政令之所由宣，選舉之所由定，罪賞之所由正。斯乃文昌天府，眾務淵藪，內外所折衷，遠近所稟仰。

就其職事性質來說，尚書已成為國家最高決策機構是無可置疑的。皇帝利用尚書宮官，把決策大權逐漸引渡到自己的卧室，終於實現了決策權與行政權的分離。

決策機構的設置，使漢代中樞體制發生了巨大變化，早在西漢昭帝時，霍光以大司馬大將軍錄尚書事，「政事一決於光[1]。自後匡輔之臣只有加錄尚書事銜，和決策機構結合，才能參預決策，算是真宰相；反之，則徒有宰相之名，卻無宰相之實。東漢時，「眾務悉歸尚書，三公但受成事而已」[2]。

魏晉南北朝時期，決策機構又發生了新的變化。《困學記聞》卷十三《考史》條云：

> 漢政歸尚書，魏晉政歸中書，後魏政歸門下，於是三省分矣。

這裏所謂「政」，即指的「出納詔命」，典掌機密，也就是決策事務。就是說，尚書的決策地位被新的決策機構取代，出現了新的分權分職。如果把兩漢尚書取代三公看成是我國中樞政制發展史上決策與行政的第一次分職，那麼，魏晉南北朝時期中書、門下取代尚書決策則是第二次。尚書

1 《漢書》卷六八《霍光傳》。

2 《通典》卷二二《職官四．尚書令》。

決策權被剝奪的原因與三公之一的丞相有關。東漢末，尚書稱省[1]，有令、僕、六尚，合稱「八座」，郎曹組織多達三十六個，不僅侵奪三公事權，也掠取九卿職事，幾乎包攬了一切政務，而不限於決策。但其所掌事務越多，相去權力核心也就越遠。其組織機構越龐大，皇帝的禁宮就越無法容納，最後也就走到了窮途末路，以致被攆出禁宮，不再擔當機衡之任，而失去決策權，成為執行官。魏文帝黃初（220—226）初，將前王國祕書改為中書，置監、令，代尚書典出納詔命，史稱曹魏中書監、令「內握機柄」，「典綜機密」[2]，「號為專任」[3]。西晉承曹魏，中書職任貴重尤甚，被稱為「鳳凰池」。[4]同時，門下省也參與出納詔命，與中書分權，地位扶搖直上。《晉書》卷四五《任愷傳》載：任愷為侍中，「總門下樞要」，「萬機大小，多管綜之」。尚書省已完全成為執行機構了，中書省和門下省交替掌機衡，成了新的決策機關。

中書、門下之成為決策機構，也完全是通過起草詔書、出納王命這一階梯。《冊府元龜》卷五五〇《詞臣部．總序》曰：「魏制，中書監、令並管機密，掌贊詔命，典作文書。屬官通事郎，掌草詔，即漢尚書郎之任。」而尚書省決策權的喪失，正是由於被剝奪了詔書起草出納的職事。《通典》卷二二《職官四．尚書省》載：「自魏晉重中書之官，居喉舌之任，則尚書之職，稍以疏遠；至梁陳，舉國機要，悉在中書，獻納之任，又歸門下，而尚書但聽命受事而已。」由於匡輔之臣必須與決策機構結合才真正有權，這時，三公必須兼中書令、侍中才是真宰相，甚至出現了乾脆就以中書令、侍中當宰輔之任的情況。《初學記》卷十一註：「古者宰相本是三公，至魏晉中書令掌王言，才望既重，多以諸公兼之，近世以來，若三公無其

1 《初學記》卷十一引《續漢官志》有尚書省名。

2 《三國志．魏書》卷九《夏侯玄傳》。

3 《三國志．魏書》卷十四《蔣濟傳》。

4 《晉書》卷三九《荀勖傳》載：勖以中書監改「守尚書令。勖久在中書，專管機事，及失之，甚罔罔悵恨。或有賀之者，勖曰：『奪我鳳凰池，諸君賀我邪？』」。

人則闕，而中書令當宰輔之任。」可見，決策機構的變動牽動着相職的轉移，出納詔命，典掌機密成了宰相職權的標誌。

東晉南北朝時，由於詔命所寄時有變更，使決策機構動盪游移，樞密之任或分於散騎、集書[1]，或政歸舍人省[2]，或權在內祕書[3]。但是，中書、門下兩省的決策地位仍在不斷發展、鞏固，大致說來，南朝政歸中書，北朝「尤重門下」[4]，尚書省掌執行，則自魏晉以來歷朝不變，業已固定化，「於是，三省分矣」。

隋朝集漢魏以來制度變化之大成，在總結經驗的基礎上，對中樞機構進行了全面的釐整。文帝初即位，即採取了兩項重大措施：其一為徹底廢除三公府及其僚屬。《舊唐書》卷四三《職官二．中書令》註：「隋文帝廢三公府僚，令中書令（內史令）與侍中（納言）知政事，遂為宰相之職。」其二為廢除凌駕於三省之上的錄尚書事。《通典》卷二二《職官四．錄尚書》載：「自魏晉以後，亦公卿權重者為之，職無不總。……自隋而無。」這兩項措施推掉了壓在三省頭上的兩頂磨，使宰相名號直接和決策機構掛上了鈎，三省作為政務中樞的地位終於突出起來，成為名副其實的最高政務機關。隋還對三省內部機構進行了調整。隋以前，尚書、中書兩省機構發展得比較完備，文帝對前代規制名號加以總結，使之定職、定編、定

1 《通典》卷二一《職官三．散騎常侍》條：「東晉……中書職入散騎省，故散騎亦掌表詔焉。……宋置（散騎常侍）四人，屬集書省。……梁謂之散騎省……常侍亦四人，功高者一人為祭酒，與侍中高功者一人對掌禁令……」

2 《南齊書》卷五六《倖臣傳．序》：「建武世，詔命殆不關中書，專出舍人。」又《通典》卷二一《職官三．中書舍人》條：「齊永平初，中書通事舍人四員，各住一省，時謂『四戶』，權傾天下。」致有舍人省（《隋書》卷二七《百官中》）之稱號，出現了「寒人掌機要」的局面。

3 《資治通鑒》卷一二六宋文帝元嘉二十九年記「宗愛為宰相，錄三省」，胡三省註：「魏蓋以尚書、侍中、中祕書為三省。」中祕書又稱「內祕書」。同書卷一三六南齊永明四年記北魏「內祕書令李沖」，胡三省註曰：「祕書省在禁中，故謂之內祕書令，亦謂之中祕。」其職掌據《魏書》卷三六《李敷傳》為：「內參機密，出入詔令。」蓋中書之任也。

4 《通典》卷二一《職官三．宰相》。

名，機構更加完善化了。至煬帝時，又對門下機構進行了調整，大業三年（607），煬帝「分門下、太僕二司，取殿內監名，以為殿內省」，將原屬門下省的帶有宮廷服務性質的尚食、尚藥、禦府等局分出，使門下省成為單純的政務機關。又「移吏部給事郎名為門下之職，位次黃門下，置四人，從五品，省讀奏案」[1]。完善了門下省直屬三級官體制。門下機構的完善，標誌着三省機構的最後成型。隋文帝還「廢（內史）監，置令二人」[2]。歷代相沿的內史（中書）監（從二品）自此不再置。同時，尚書省的尚書令（正二品）也不常置。於是，尚書僕射二人、內史令二人、納言二人成為三省首長，他們各領本省庶政，又同為法定宰相。三省各為獨立機構，各有所職，互相配合，相持平衡，共執國柄，隋唐以三省為政務中樞的體制正式建立了。

隋唐中樞體制建立後，史學界一般認為：三省已「完全脫離了內朝官的地位」[3]，「一變漢代內外朝為渾一政府」[4];其官「先後由宮官轉變為朝官」[5]，似乎此時內外朝界限已涇渭分明，內廷僅有宦官，三省則皆為外朝官。徵諸史籍，我們發現事實並非如此，澄清這一點，對於我們了解隋唐中樞體制的特點及決策機構的性質，是極為重要的。

我們知道，三省皆起於宮禁。蔡邕《獨斷》曰：「禁中者，門戶有禁，非侍御者不得入，故曰禁中。孝元皇后父大司馬陽平侯名禁，當時避之，故曰省中。」又顏師古釋「省」曰：「省，察也。言入此中皆當察視，不可妄也。」[6] 由於尚書、中書、門下皆出自禁省，遂得以「省」為官署名。然而隨着決策權的喪失，尚書省早在魏晉時已被攆出宮禁，中書、門下兩

1 《隋書》卷二八《百官下》。

2 《隋書》卷二八《百官下》。

3 魏俊超《試論中國封建社會相職的演變》。

4 孫國棟《唐代三省制之發展研究》卷一《引論》。

5 王素《三省制略論》第六章第四節。

6 《漢書》卷七《昭帝紀》顏師古註。

省至隋唐時雖也在禁外設立了衙署，但仍有一部設在禁內。《唐六典》卷七《工部尚書》條註：

> 按，中書、門下，凡有三所，並在宮城之內。

參閱歷代相傳的隋大興宮（即唐太極宮）圖[1]，可知中書、門下兩省各分二部，一部居禁內，稱「內省」；一部居禁外，稱「外省」。查文獻：《資治通鑒》卷一八七武德二年有「門下內省」的記載；《貞觀政要》卷一《政體第二》有「中書內省」的記載，元人戈直註曰：「唐制，中書內省，在禁中。」又《舊唐書》卷八二《許敬宗傳》：「乾封初，以敬宗年老，不能行步，特令與司空李績每朝日各乘小馬入禁門至內省。」按，此處內省當係門下內省，許敬宗、李績時皆宰相，入設於門下內省的政事堂議政也。由此可以確知隋唐中樞決策機構的中書省和門下省並沒有被攆出宮禁，二者皆有內省在禁中，以掌機衡之任。

把決策機構分為內外兩部，並非始於隋唐，北魏前期掌詔令的祕書省就有內外之分。[2] 又據《北齊書》卷四二《崔劼傳》：

> 天保初，以議禪代，除給事黃門侍郎，加國子祭酒，直內省，典機密。

是北齊決策機構也有內外之分，而且以內省典機密。由此可知，自漢武帝把決策大權移入宮禁，直到隋唐，歷代機密決策出令都固定在禁內，國家最高權力的中心一直就沒有離開過皇帝的住地，這是三省中樞體制形成的一個重要特點。

禁省制度是皇帝制度的一個重要部分，禁省的設置，不僅是為了保衛

1 見《長安圖志》卷上。

2 參見陳琳國《北魏前期中央官制述略》。

皇帝的安全，也在於維護皇帝的特權。由於宮內嬪妃很多，大臣朝士不便擅入，東漢時，禁中「悉用閹人，不復雜調他士」[1]。宦官把持宮禁，曾一度造成宦官擅政，對中樞政局造成了很大影響。所以，顧炎武說：「宦官之盛，繇於宮嬪之多，而人主不欲近刑人，則當以遠色為本。」[2] 漢魏以來宮禁制度雖嚴，但禁內也有某些地域准許朝士出入，並設有辦事機構，這一地域即所謂「中朝」，其官謂「中朝官」。葉夢得《石林燕語》卷二載：

> 古者天子三朝：外朝、內朝（即中朝）、燕朝。

所謂「朝」，指朝會，即皇帝依據政務和朝儀的區別，在皇宮的三個不同地點坐朝聽政，舉行典禮，因此皇宮也就劃分為三重。程大昌《雍錄》卷三曰：

> 隋大興宮為唐太極宮，圖載西內（即太極宮）有外朝、中朝、內朝（即燕朝）三重。

可見，隋唐沿襲漢魏，也有三朝的建制，也就是說，仍然存在所謂中朝和中朝官。

太極宮初名大興宮，始建於隋文帝時，是隋和唐初的皇宮和政治中樞所在地。太極宮分南北二部，南面稱皇城，北面為宮城，因城門有禁，又稱宮禁。宮城內西有妃嬪居住的掖庭宮和宦官所居的內侍省，東有太子所居的東宮，北有玄武門；宮內主體由北而南分為兩重，即所謂燕朝和中朝，出禁外，即是外朝。《唐六典》卷七《工部尚書》條記載其三朝建制曰：

> 宮城在皇城之北，南面三門，中曰承天，東曰長樂，西曰永

1 《後漢書》卷七八《宦者傳．序》。

2 《日知錄》卷九。

安。若元正冬至，大陳設燕會，赦過宥罪，除舊布新，受萬國之朝貢、四夷之賓客，則御承天門以聽政。（原註：蓋古之外朝也。）

其北曰太極門，其內曰太極殿，朔望則坐而視朝焉。（原註：蓋古之中朝也。）

次北曰朱明門……又北曰兩儀門，其內曰兩儀殿，常日聽政而視事焉。［原註：蓋古之內（燕）朝也。］（參見圖一）

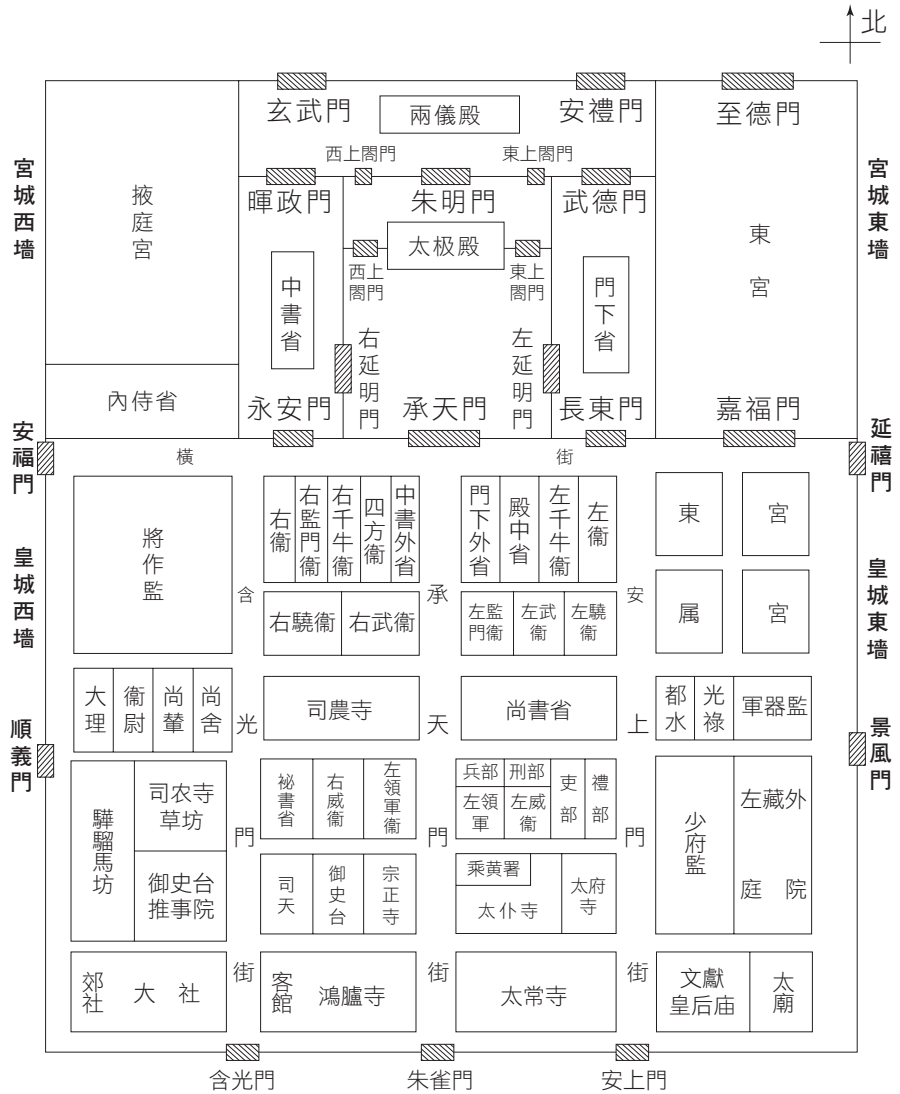
據此，太極宮以承天門、太極殿、兩儀殿為中心，劃分為三重，承天門外是外朝，即禁外。禁內最深處是以兩儀殿為中心的燕朝，亦謂之「後宮」，是皇帝、皇后常居之處，皇帝常日坐兩儀殿視事，只有少數大臣可以應召入內和皇帝商討軍國大事。中朝以太極殿為中心，在兩儀殿前兩儀門外，和後宮有一道牆相隔，由於皇帝經常至此與宰相論政，其實際政務活動最為頻繁。唐高祖李淵的登基大典即在此殿舉行，並將殿名「大興」改為「太極」。[1] 大殿前左右兩廊外是中書內省和門下內省，中書居西，門下居東，另有文屬於兩省的弘文館和史館機構。由於決策機構集中於此，所以中朝地域成了隋唐政治的實際中心，匯集了巨大的權力。

中書、門下兩省在禁中有辦事機構，其官員可以經常出入宮禁，侍奉皇帝，因此被稱為「供奉官」[2]。供奉官在中朝辦事，可以隨時面見皇帝，其政治地位顯然較一般大臣更為優越，類似於兩漢的中朝官。另一方面，中書、門下兩省在禁外又設「外省」機構，有相當人員是在外省，即外朝辦事，或輪流入值內省辦公，說明他們又具有朝官身份，也可以視為外朝官。這種建制便於溝通內外，密切決策機構與執行機構的聯繫。這說明隋唐供奉官又不完全同於兩漢的中朝官。

中書、門下外省所在的禁外皇城，亦稱子午城。皇城以尚書省為中

1 《舊唐書》卷一《高祖紀》。

2 《資治通鑒》卷二一五唐玄宗天寶四載載：「諸楊日夜譽兼瓊，且言（楊）釗善樗蒲，引之見上，得隨供奉官出入禁中。」胡三省註：「唐制，中書、門下省官皆供奉官也。」



本圖參考：
① 馬得志、楊鴻勛《關於長安東宮範圍問題的研究》所附圖一。（載《考古》一九八七、一）
② 平岡武夫《長安與洛陽》附圖十二、十三。
③ 徐松《唐兩京城坊考》。
④ 李好文《長安志圖》。

圖一：唐太極宮衙署建制圖