近现代名家讲义丛刊

中国政治制度史纲

严耕望 撰

上海古籍出版社

目　录

绪论

一、释名

二、范围

三、中国制度史讲授的意义

四、官制演变的规则

五、讲述计划

第一编　上古政治制度

第一章　史前氏族联盟的部落国家前期

第二章　殷商政治制度——氏族联盟的部落国家后期、贵族统治的开始

一、殷商时代的氏族部落

二、盟主（王）继承制——子族兄终弟及制

三、官司组织

第三章　西周政治制度——宗法社会的封建国家周室统治广土众民之两大基本政策：封建与宗法

一、封建制度

二、宗法制度

三、宗庙与王政

四、王朝职官

五、世官

第四章　春秋列国政治制度

一、春秋政治状况

二、春秋列国职官制度

三、世官

第五章　战国政治制度
一、中国政制史之重要转变期
二、战国时代主要政治改革（变法）理论与实例
三、战国中央政府
四、郡县制度
五、封君制度
六、任用制度
第二编　秦汉时代
第一章　皇帝
一、皇帝制度之形成
二、皇帝位号
三、皇帝权力及其限制
四、皇位继承
五、后宫制度
六、因皇帝制度而产生之三种特殊势力
第二章　辅政制度
一、丞相制
二、三公制
三、内朝与尚书
第三章　中央政务分职机关——诸卿寺
第四章　地方行政制度
第五章　任用制度
一、秩禄与印绶
二、任用种类与任用限制（从略）
三、仕途
本编约述
附录：参考资料

第三编　魏晋南北朝时代
第一章　辅政制度——宰相
一、前代宰相之失权
二、尚书——录、令、仆
三、中书——监、令
四、门下——侍中
五、宰辅制度结论
第二章　中央政府分职机关——尚书诸部与九卿
一、魏晋南朝之九卿
二、魏晋南北朝尚书诸部曹
三、魏晋南朝尚书部曹下侵九卿职权，侍中亦侵诸卿之职
四、北魏尚书部曹与九卿
五、北齐三省与九卿
六、结论
第三章　地方行政制度
一、州郡之增置与整理
二、都督区与都督府
三、镇之起源与演变
四、州府僚佐组织
五、魏晋南北朝地方制度之结论——以地方政制度为例证，说明中国政制由“秦汉型”转变为“隋唐型”之过程
六、补北魏地方统治政策
第四章　人才选拔制度
一、九品中正制成立之背景
二、九品中正制之影响与时人对于此制度之态度
三、附录：州郡察举制度
第四编　隋唐五代

第一章　唐代前期中央政府组织概况——以开元时代为代表
一、三师　三公（虚尊之位）
二、中书门下（政事堂）（行政核心）
三、行政三省
四、侍从三省
五、一台
六、九寺（各置卿一人，少卿一二人）
七、诸监
八、诸卫
九、太子宫　亲王府
第二章　辅政制度——宰相
一、隋及唐代前期宰相制度
二、唐代后期宰相制度
三、结论
第三章　中央政务分职机关
一、前期（隋及唐安史之乱以前）
二、后期
三、总结——前期、后期制度比较
四、汉唐两代中央政务分职机关之比较
第四章　地方行政制度
一、前期之道与后期之方镇
二、州府
三、县（从名称与大小言，变动极小，尤以河南、河北为甚）
第五章　科举与铨选
上、科举
下、铨选
第五编　宋代

第一章　宰执制度
一、宰相名称之演变
二、相权之削弱
三、相权之分割
四、北宋中叶相权之渐重
五、北宋末及南宋权臣之出现
第二章　中央政务分职机关
第三章　地方行政制度
一、行政区划
二、路之置官
三、府州军监及县之置官
四、结论
第四章　科举
第六编　元代
第一章　辅政制度
一、中书省
二、枢密院
三、御史台
四、宣政院
第二章　中央政务分职机关——中书六部
一、吏部
二、户部
三、礼部
四、兵部（职实与军政无关，因权兵已为枢密院所夺）
五、刑部
六、工部
七、诸卿（职权已萎缩或相类诸机关）

第三章　地方行政制度
第四章　科举与用人
一、科举
二、用人
第七编　明代
第一章　中央政府组织概况
第二章　辅政制度——内阁
一、内阁制度形成之背景
二、内阁学士之名称与兼官
三、内阁之选任
四、内阁的职权与首辅
五、内阁之性质与缺点，及其与宦官擅权之关系
六、本章结论
第三章　中央政务分职机关
一、六部
二、大理寺
三、通政司
四、都察院
五、五军都督府
六、六科给事中
第四章　地方行政制度
第五章　仕途
一、三途并用
二、进士科第
三、任用
第八编　清代
第一章　中央政府组织概况

第二章　由亲王议政到专制极权
一、清初之合议政体与议政大臣
二、清代专制
第三章　军机处
第四章
第五章　地方行政制度
附　中国地方行政制度　第九节　约论
后记

注：文中出现的“□”同原版纸书

绪论

一、释名

人不能离开国体而生存。

有国体就必须有组织。

组织必赖有一定的规则，俾群众能遵行，以维护这些组织！

执行这些规则必有适当的机构。

国家是一个大人群，要有个大机构来管理；这类大机构称为政府。政府的组织及其职权的运用与人事安排，就是政治制度。

国家要有机构去管理，这是必然性；但称为“政治制度”则为偶然性。

中山先生曰“政”就是众人的事，“治”就是管理，管理众人的事，就是“政治”。但“政治”一词似乎比较后起，大约是日本人的译名，中国古人似乎名为“经济”，如称某人有经济之才，谓有经国济世之才。

“制度”一词在中国古籍中出现较早，如《易》云“节以制度”，其作用在“节”字，所以制度也可说是约束社会人群行动的共同规则。

二、范围

（1）广义的政治制度：国家体制、政府组织、人才任用，以及法律、教育、经济、财政、军政、社会等制度均可包括在内。

中国古代观念即如此，如《通典》所包括的范围。

（2）狭义的政治制度：只限于国家体制、政府组织与人才任用。中国历史上，国家制度变化较少，故可讲者也较少，目前一般注重在政府组织与人才任用。

三、中国制度史讲授的意义

自然科学——工程建设——方法可以向他人借取。

社会科学——社会建设，政治建设——方法比较难以移接借取。因为有自己的历史传统与地理环境等因素。

（1）要了解现在中国的政治制度，创造未来的政治制度，必先了解中国过去的政治制度。

（2）中国广土众民，历史悠久。其统治的制度又有所长，可以择善承传。

（3）帮助了解历史。

A.　中国史学传统，特重政治。一部《廿五史》大半为政治史。政治史包括政事与政制，政制即为政事演变之结晶。

B. 史书人名、官名最多，不能了解这些，无法看懂史文，其中尤以官制变化多，最难懂。

历代官制是一种极复杂的历史现象，要了解政治大事，必须了解官制的内容。

举“霍光为大司马大将军领尚书事”为例。

四、官制演变的规则

（1）小臣由亲近君主而掌权（由宫官到府官）→地位增高为大臣→大臣位高而疏远，因此渐渐失权。

（2）官与职的合一与分离。

（3）动词习久为名词：

宰　相　守　侍中　给事中　尚书　司马　通判　平章事

（4）组织名号，愈后愈复杂。

后代复杂，其故有二：

其一：事由简趋繁。

其二：旧官不废，新官滋生。

官、职、散官、勋、赐

例如：辅政大臣——（殷商）保傅→（西周）司徒、司马、司空→（秦汉）丞相、太尉、御史大夫→（隋唐）三省长官→（唐后期、两宋）同中书门下平章事

五、讲述计划

（1）以汉、唐两典型为中心。

（2）先秦略讲，注意政体演变与官制要点。

（3）魏晋南北朝注重于由秦汉型蜕变为隋唐典型之过程。

（4）两宋以下，不脱汉、唐两型，但亦各有特点：

宋代注重于中央政府、地方政府之组织原则——以下层分权之方式达成上层集权之目的。

（5）明、清制度唯一特点：君主独裁专制，为本时代讲述中心，其他组织运用原则不脱汉、唐、宋之旧轨。

（6）从政事看制度，不专着眼于死的规章。

第一编
上古政治制度

第一章　史前氏族联盟的部落国家前期

原始民主政体——尧、舜禅让。

尧的继承人是舜，不是尧子丹朱。

舜的继承人是禹，不是舜子商均。

儒家——以为尧、舜禅让是公天下，是让贤。按：此乃美化古人，以为托古之依据。

曹丕（法家？）——以为舜、禹篡夺，如曹氏篡刘。按：此乃丑化古人，为篡夺作解。

事实上此两种说法皆歪曲事实，尧、舜禅让可认为是一种原始民主制度。

（1）近代对于原始民族的社会调查，例如北美印第安人，见莫尔甘（L. H. MORGAN）《古代社会》（*Ancient Society*）。

（2）中国边疆民族史上之实例：

例一：乌丸

《三国志·乌丸传》裴注引《魏书》：

> 乌丸者东胡也……常推募勇健能理决斗讼相侵犯者为大人，邑

落各有小帅，不世继也。数百千落自为一部……

例二：契丹

《五代史记》卷七二《四夷附录》契丹目，略云：契丹部族本分八部，常推一大人建旗鼓以统八部。后八部众强，以旗鼓立其次而代之。久之（发现以次代，不得贤），八部选于众，以阿保机代之。阿保机有才略，多攻略汉人，依唐州县置城以居之。汉人教阿保机曰：“中国之王无代立者。”于是阿保机以威制诸部而不肯代。其立九年，诸部共责诮之。不得已传其旗鼓，但求自为一部治汉城，诸部许之。汉城地有盐铁之利，乃后魏滑盐县也，且可植五谷。阿保机告诸部曰，我有盐池，诸部所食。后诸部来会，阿保机伏兵尽杀诸部大人，遂自立不复代。

例三：蒙古

蒙古有“库利尔台”（Khuriltai）制度，议决国家重大事件：第一选举“合罕”，第二出征外国，第三颁布法令。成吉思汗（铁木真）前数世已见有此制。铁木真击败竞争者札木合之后，以选举形式即位，其后太宗、定宗、宪宗亦由此方式选举出来。自世祖忽必烈自立之后（也具大会形式）此制渐坏，但未废弃。

选举合罕，多由现任合罕指定一人或二三人之名（提名）再集会选举，所提名之人不一定为自己之子，但总为王族有力人员。

第二章　殷商政治制度
——氏族联盟的部落国家后期、贵族统治的开始

一、殷商时代的氏族部落

贵族统治应可说始自夏代，但无文字信史，今姑不论。

殷商仍非一个统一国家，大抵仍为氏族联盟制，但氏族联盟的盟长由殷族子姓一氏的子弟所承袭，称为王，王对于本盟中的氏族可命令指挥。《殷虚书契前编》曰：

> 令多子族众（及）犬侯寇周。

又：

> 今……从蒙侯虎伐鬼方。

此一联盟究有多少氏族自不可知，但为周氏族联盟所败之后，联盟瓦解，有些被周王命令迁徙到各地方，据《左传》定公四年条：

> 鲁公伯禽以殷民六族封于鲁：条氏、徐氏、萧氏、索氏、长勺氏、尾勺氏。

康叔以殷民七族封于殷墟：陶氏、施氏、繁氏、锜氏、樊氏、饥氏、终葵氏。

由此可知殷商联盟中的氏族必极多。

二、盟主（王）继承制——子族兄终弟及制

殷氏族重视横的世代层，同一世代层的兄弟身份相同，故祖辈诸祖均为祖，父辈诸父均为父，尚无伯叔之别，所以祭祀崇拜为祖先，诸祖诸父相同，不如后代重视直系的关系。

《殷墟书契后编》26：

祖辛一牛，祖甲一牛，祖丁一牛。

同上25：

父甲一牡，父庚一牡，父辛一牡。

此两条诸父完全一样，但保炭南仰出土三件兵器，其铭如下：

其一曰：

大祖曰己，祖曰乙，祖曰庚，祖曰丁，祖曰己，祖曰己。

其二曰：

祖曰乙，大父曰癸，大父曰癸，中父曰癸，父曰癸，父曰辛，父曰己。

其三曰：

大兄曰乙，兄曰戊，兄曰壬，兄曰癸，兄曰癸，兄曰丙。

（王国维《殷周制度论》引）

王氏以为：“无上下贵贱之别，但祖有大祖，父有大父中父，兄有大兄，是已有分别，当进一步讨论。”

重视横的世代层，故其继承制以“兄终弟及”为原则，无弟乃传子。王氏《殷周制度论》曰：

商之继统法，以弟为主，而以子继辅之。无弟然后传子……其以子继父者，亦非兄之子，而多为弟之子。（《观堂集林》卷一〇《史林》二）

此论甚是。然据《殷本纪》，自汤至武丁凡二十一传，其中传弟者十一，传子者六，传侄者四；武丁以后凡八传，其中传弟者二，传子者六，是最后五世（庚丁、武乙、太丁、帝乙、帝辛）皆父子相传，则殷代后期已渐形成父子继承制，传弟已成例外。

三、官司组织

（1）师保。

本为长老制度，对嗣王尽监护之职。后演成太保、太师、太傅三师官。

《商书·太甲》：

既往背师保之训。

《商书·微子》：

父师少师，殷其弗或乱正四方。

下文屡称父师、少师。

（2）卿士大夫。

卜辞中有“卿士寮”。

《竹书纪年》武丁元年：

命卿士甘盘。

《周书·牧誓》：

今商王受……乃惟四方之多罪逋逃是崇是长，是信是使，是以为大夫卿士。

称“寮”必不只一人。

（3）卜巫。

甲骨文中所见之卜人极多，如卜旅、卜游、卜即、卜黄……“巫”在卜辞中象舞蹈之形，殷代名臣，如巫咸、巫贤，都是大巫。

《周书·君奭》：

公曰：君奭！我闻在昔，成汤既受命，时则有若伊尹，格于皇天；在太甲，时则有若保衡；在太戊，时则有若伊陟、臣扈，格于上帝，巫咸乂王家；在祖乙，时则有若巫贤；在武丁，时则有若甘盘。率惟兹有陈保乂有殷，故殷礼陟配天，多历年所。

（4）冢宰。

《商书·伊训》：

惟元祀十有二月乙丑，伊尹祠于先王。奉嗣王，只见厥祖。侯甸群后咸在，百官总己以听冢宰。

又《周书·洪范》：

八政：一曰食，二曰货，三曰祀，四曰司空，五曰司徒，六曰司寇，七曰宾，八曰师。

按：《洪范》传为箕子所传，但卜辞中不见司徒、司空、司寇及宾之官。

（5）其他百官。

《伊尹》有“百官总己以听”之语。

《周书·酒诰》：

惟殷之迪诸臣百工（官）乃湎于酒。

是殷代已有百官之称，组织已相当繁复。

第三章　西周政治制度
——宗法社会的封建国家周室统治广土众民之两大基本政策：封建与宗法

一、封建制度

在西周以前有若干分封的情形，《诗·商颂·殷武》：“命于下国，封建厥福。”是殷已有封建。

（1）封建情形。

A. 分封对象——以封亲戚为主，承认土著为辅。

西周封建诸侯以姬姓为主，如鲁、卫、晋、虞、蔡、曹、滕、虢、祭、凡、邢、芮之类。

《左传》昭公二十八年：

> 武王克商，光有天下，其兄弟之国者十有五人，姬姓之国者四十人，皆举亲也。

《左传》僖公二十四年，襄王将以狄伐郑，富辰谏曰：“昔周公吊二叔之不咸，故封建亲戚以藩屏周：管、蔡、郕、霍、鲁、卫、毛、

聃、郜、雍、曹、滕、毕、原、酆、郇，文之昭也；邘、晋、应、韩，武之穆也；凡、蒋、邢、茅、胙、祭，周公之胤也。”

世婚之族次之。如齐、申、许。

B. 封建方法——锡之土地、人民及其地位，加以诰训，指导其统治之政策。

《左传》卷二七定公四年：

子鱼曰：“昔武王克商，成王定之，选建明德，以藩屏周。……分鲁公以大路、大旂，夏后氏之璜，封父之繁弱，殷民六族：条氏、徐氏、萧氏、索氏、长勺氏、尾勺氏，使率其宗氏，辑其分族，将其类丑，以法则周公。……分之土田陪敦，祝、宗、卜、史，备物、典策，官司、彝器，因商奄之民，命以《伯禽》，而封于少皞之虚。分康叔以大路、少帛、绪茷、旃旌、大吕，殷民七族：陶氏、施氏、繁氏、锜氏、樊氏、饥氏、终葵氏，封畛土略，自武父以南，及圃田之北竟，取于有阎之土，以共王职，取于相土之东都，以会王之东搜。聃季授土，陶叔授民，命以《康诰》，而封于殷虚，皆启以商政，疆以周索。分唐叔以大路、密须之鼓、阙巩、沽洗，怀姓九宗（杜注：唐之余民。即夏之余民），职官五正，命以《唐诰》，而封于夏虚，启以夏政，疆以戎索。”

《新中国的考古收获》所记《宜侯簋》内容，可与此条相印证。

C. 封国总数。

《盐铁论·轻重》：

御史曰：“周之建国也，盖千八百诸侯。”

《汉书·贾山传》：

昔者周千八百国。

《礼记·王制·正义》引《五经异义》公羊说：

殷三千诸侯，周千八百诸侯。

按：《孟子·滕文公篇上》：“今滕绝长补短，方五十里。”《吕览·慎势篇》：“海上有十里之诸侯。”各只是一小部落，故可千数百。

（2）王室与诸侯之关系。

A. 诸侯对于王室要朝觐纳贡。如齐桓公伐楚的口实为“苞茅不入，王祭不共，无以缩酒”。但远方来贡，王亦分之于诸侯（看顾颉刚《史林杂识》）。

B. 王得在诸侯国中设命卿——通说大国三人，中国二人，小国一人。

《王制》云：“大国三卿皆命于天子。……次国三卿，二卿命于天子，一卿命于其君。……小国二卿皆命于其君。”注云：“小国亦三卿，一卿命于天子，二卿命于其君。此文似脱误耳。”

按：《王制》又云：“小国之上卿，位当大国之下卿，中当其上大

夫，下当其下大夫。”则郑注之说是也（看吕思勉《先秦史》第十四章）。

《左传》卷一二成公二年，晋败齐：“晋侯使巩朔献齐捷于周……王……辞焉曰……今叔父克遂，有功于齐，而不使命卿镇抚王室，所使来抚余一人，而巩伯实来，未有职司于王室。”杜注：“巩朔，上军大夫非命卿，名位不达于王室。”

《左传》卷五僖公十二年：“齐侯使管夷吾平戎于王……王以上卿之礼飨管仲。管仲辞曰：臣贱有司也，有天子之二守国、高在。若节春秋，来承王命，何以礼焉？陪臣敢辞。……受下卿之礼而还。”

C. 诸侯若参政王室，可为卿士。

《左传》隐公三年：“郑武公、庄公为平王卿士。”又隐公八年：“夏，虢公忌父始作卿士于周。”又九年：“郑伯为王左卿士。”

同书卷一五襄公十年：“单靖公为卿士，以相王室。”

二、宗法制度

土地分封给诸侯，军事力量又寄之于部族，为了统制诸侯诸氏族，乃有所谓宗法之制。宗法就是利用血缘关系造成一种政治统制的系统。徐复观曰：“宗法本是以氏族社会为基础所发展起来的。”（参看徐复观《两汉思想史·西周政治社会的结构性格问题》）

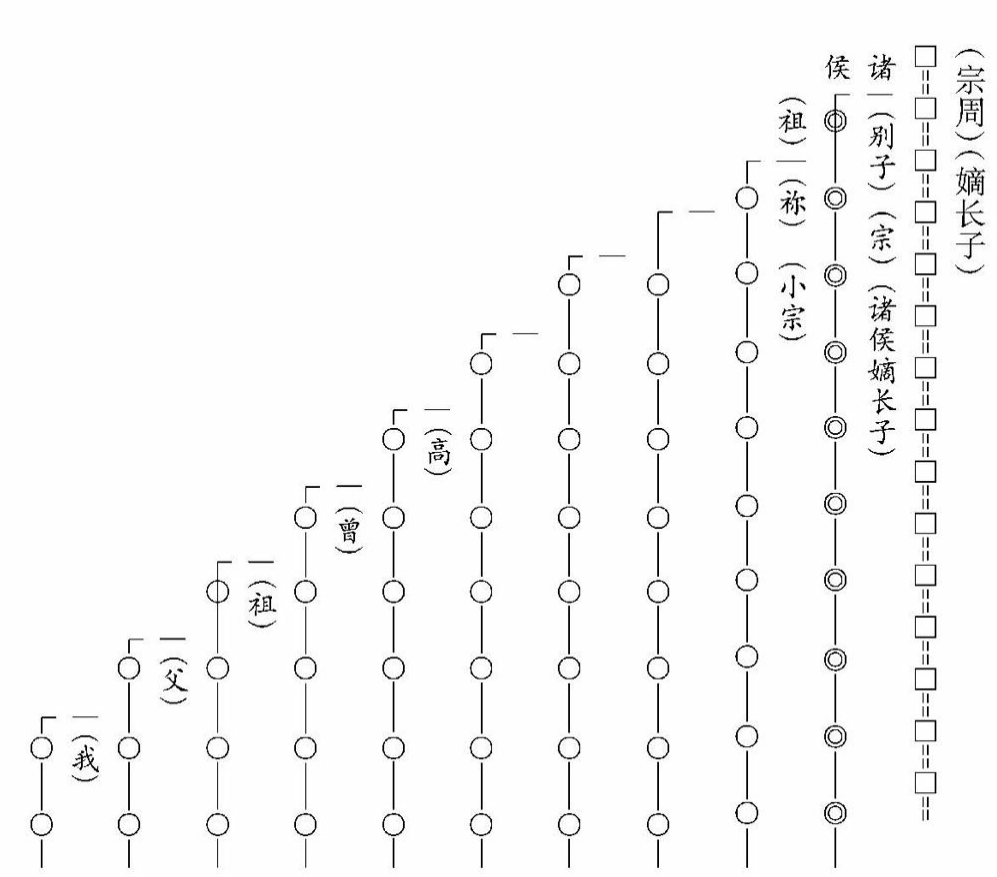
（1）嫡长继承制。

确定立嫡长制，立子以嫡不以长，立嫡以长不以贤。使继承次序有绝对客观标准，毫无疑问、无争议之余地。但在列国并不与周室相同，鲁一生一及，曹无定制，楚少子继承制，秦择勇猛者。

（2）大宗小宗统隶之关系。

《礼记》卷一〇《大传篇》云：（按：此处举诸侯为例）

> 别子为祖（注：别子谓公子，若始来在国者后世以为祖也），继别为宗（注：别子之世适也，族人尊之，谓之大宗，是宗子也），继祢者为小宗（注：父之适也，兄弟尊之，谓之小宗）。有百世不迁之宗，有五世则迁之宗。百世不迁者，别子之后也，宗其继别子之所自出者，百世不迁者也；宗其继高祖者，五世则迁者也（注：迁犹变易也。小宗四，与大宗凡五）。



此为宗法组织臆测图，各人当宗事五人，即本人高祖、曾祖、祖父，父亲之正嫡（嫡长子）与大宗之宗子。故谓小宗四，与大宗凡五。

总之，周王室为最大最基本之大宗，故称“宗周”。诸侯、卿大夫对上而言，各自为小宗；对下而言，则各自为大宗。如周公在鲁为大宗，在周则为小宗。

（3）宗周，谓宗主之周室也。天下之大宗，有宗主权。

此一名词常见于金文，如：

《周宝钟》：

王对作周宝钟。

《史颂鼎》：

王在宗周。

《献侯鼎》：

唯成王大𠬜在宗周。

（4）宗法在政治上之运用——利用血缘关系之宗法制度加强政治上的统治。大宗有维护小宗的责任，小宗有支持和听命于大宗的义务。

A. 军队以宗族为基础。各级贵族有由其宗族成员与私属人员所组成的军队。因为宗法关系，宗族军队须听命于宗主。

B. 讲究同姓同宗间之关系——宗族特权。

盟：“周之宗盟，异姓为后。”

丧：“凡诸侯之丧，异姓临于外，同姓于宗庙，同宗于祖庙，同族于祢庙。”

用人：以“亲亲”、“贵贵”为选任标准，与“用人唯才”完全相反，若“弃亲用羁”，则为宗族所不容。

C. 以宗法血缘关系推之于异姓血缘关系，因为“同姓不婚制”与“贵族内婚制”之影响，造成姬姓与诸异姓贵族皆有婚姻关系，故周天子称

同姓诸侯为伯父叔父，称异姓诸侯为伯舅叔舅。

在封建与宗法两种制度相结合的统治下，周民族虽然分散在广大区域，但能团结成为一贵族社会，这些贵族君临各地居民之上，用城邑控制散住在乡野的一般人民。

三、宗庙与王政

初民本重神机，一切大事皆取决于神。祖先崇拜尤为中国古代传统的基本信仰，周既以宗法制度作为维系政权的工具，所以宗庙尤见其重要性，同宗一切大事皆于宗庙行之。

（1）宗庙之意义。

《说文》：“宗，尊，祖庙也。从宀从示。”按：宀，象宗庙之形；示，象征所住神主。

《沈子簋》：“作于□周公宗。”此宗即庙。“庙”即“朝”，庙堂为举行大典之场所，与朝廷一般。

《趞鼎》：“王各于大朝。”按：各，格，感通也。此即祭于祖庙，而字作“朝”，知朝即庙。

（2）大政决定或颁行多在宗庙宣布。在庙中所进行的仪式如：

A. 册命。金文中常见。

B. 献俘受赏。《左传》襄公十年，晋侯以偪阳子归，献于武宫（武宫即晋始祖武公之庙）。国之大事在于祀与戎，如《虢季子白盘》所载。

C. 结盟。

D. 出师告庙。

E. 受命，授兵。帅师者受命于庙。郑伐许，授兵于大宫。故古代称战略为“庙算”、“庙谋”。

F. 其他。

古代常言“庙谋”、“庙算”，因战略等大事均在庙中谋划的。中古以后，太庙只是帝王祭祀之地而已，一切事不在庙中决定。

四、王朝职官

周王室已有相当完整的行政机构。《周书·蔡仲之命》曰：“惟周公位冢宰，正百工。”谓有冢宰统百官，百官名称《立政篇》所见最多。（《尚书》卷一〇）

（1）师保。

周公为太保，见《召诰》。《旅獒》曰：“太保乃作《旅獒》，用训于王。”《康诰》曰：“太保率西方诸侯入应门左。”“太公为太师”，“以表东海”。见《左传》襄公十四年。

（2）卿士。

见《周书·蔡仲之命》、《顾命》，《诗·常武》等。金文或作卿事。又如《令彝》有卿士寮；《毛公鼎》：“及兹卿士寮太史寮，于父即尹。”云寮，当非一人，《左传》隐公九年：“郑伯为王左卿士。”是有左右之分。卿为秩位，亦即职官，古代爵位与职官尚未分化。

（3）六官。

即隋、唐后之六部。《周礼》中有天、地、春、夏、秋、冬官，虽不太可信，但真有此官。

A. 冢宰、太宰。

《蔡仲之命》：“周公位冢宰，正百工。”《诗·十月之交》：“家伯冢宰。”《左传》昭公四年谓周公为太宰。金文中只称“宰”，不

冠“冢”、“太”字。

B. 宗伯。

见《孟姜壶》。而《周书·顾命篇》：“太保、太史、太宗皆麻冕彤裳。太保承介圭，上宗奉同瑁，由阼阶陔……上宗曰飨。”此即《周礼》宗伯掌礼之职。

C. 司徒。

常见典籍，如《周书·立政》有司徒、司马、司空。《牧誓》、《梓材》，亦有司徒、司马、司空三者并见。金文作“嗣土”。如《𢦏殷》：“王曰，𢦏，命汝嗣土，官嗣耤田。”《周礼》：“司徒掌邦教，敷五典，扰兆民。”

D. 司马。

典籍屡见。金文作“嗣马”。《周礼》云：“司马掌邦政，统六师，平邦国。”

按：司徒、司马之职掌常有关系，无大的分别，很难分清。

E. 司空。

典籍屡见。《周礼》云：“司空掌邦土，居四民，时地利。”

F. 司寇。

《周书·立政》：“周公若曰，太史、司寇苏公，式敬尔由狱……以列用中罚。”金文作“嗣寇”。《周礼》云：“司寇掌邦禁，诘奸慝，刑暴乱。”

（4）史。

有太史、内史、卜史之官，作册等，掌册命事。

（5）祝、卜。

（6）左右仆隶。

如膳夫（一作善夫，周王的厨师），侍御，群仆，仆有大正（在政治上发生作用）。《周书·冏命》：

> 穆王命伯冏为周太仆正，作《冏命》。……昔在文武，聪明齐圣……其侍御仆从罔非正人……今予命汝作大正，正于群仆侍御之臣。

（7）武卫。

《周书·立政》有虎贲。《师寰敦》：“今余命汝率齐师……及左右虎臣征淮夷。”

五、世官

西周居官世袭者不少。一个人做一生的官（封建时代时常有的特征），有的还传给儿子。

《舀鼎》：

王若曰，舀！命女更乃祖考嗣卜事。

《师虎𣪘》：

王若曰，𢦏！先王既命乃祖考事啻官，嗣左右戏、𣪊、荆。今余唯师先王命，命女更乃祖考官，嗣左右戏、𣪊、荆。

《左传》襄公十四年：

王使刘定公赐齐侯命曰：“世胙大师，以表东海。”

至春秋世仍有世官。中古后就没有了，为官有任期，若干年为一任。

第四章　春秋列国政治制度

一、春秋政治状况

（1）整个时代的一般状况

A.　　霸政与会盟　周王室衰微，政治、军事上有力之诸侯代之而起，但仍以尊周室为号召，成立联盟，即所谓霸政。霸政最大之作用在攘夷，因为其时北方之戎人，南方之楚人皆向中原进逼，中原华夏民族若不能组织起来共同抵御，即不能生存。霸政与会盟分不开，经传所见参与会盟之国凡三十四，如齐、晋、鲁、宋、卫、陈、蔡、郑、曹、许、杞、莒、纪、滕、薛、邾、邢、江、黄、燕、秦、楚、吴、邓等，绝大多数在黄河中下游。就《春秋》经文所记，前后会盟凡二百零六次，《左传》所记稍有出入。

B. 政权之逐步下移——由公族斗争至异姓卿大夫执政　诸侯之国本以公族为辅，与公室相依而存。此时宗法体系已不能维系，公族发展往往强过诸侯（公室），如鲁之三桓；或者诸侯灭去公族，但异姓卿大夫仍然发展为强大势力，如晋、齐，终至田氏篡齐，三家分晋。

总之，西周末至春秋前期，王室政权降落到强大诸侯；春秋后期，诸侯政权又降落到卿大夫之家（如鲁之降落到公族卿大夫，齐、晋降落到异姓卿大夫）。

（2）齐国

庄公以下凡十八传至平公，其传子者九，传弟者五，余为从兄弟或伯叔。其传弟或其他，皆经过斗争。因齐始终未建立起嫡长继承制，故常有内乱。陈国田敬仲奔齐，羁仕为卿大夫，渐渐乘机取得政燿，终至篡齐。

（3）晋国

晋国公室与公族（群公子）常因政争互相残杀，至献公八年“冬，晋侯尽杀群公子”（《左传》庄公二十五年），晋遂无公族。及成公即位，乃立卿（异姓卿）之“适子”、“余子”、“庶子”为“公族”、“余子”、“公行”（见《左传》宣公二年）。自此异姓公族日强，把持朝政，甚至晋侯废立亦操于卿大夫之手。《左传》昭公五年记楚薳启彊述晋之私家（异姓公族）状况云：

> 韩起之下，赵成、中行吴、魏舒、范鞅、知盈；羊舌肸之下，祁午、张趯、籍谈、女齐、梁丙、张骼、辅跞、苗贲皇：皆诸侯之选也。

当诸侯之公族尚弱时，公室（晋侯）尚能控制；公族呈均势时，公室尚能保持其地位；及公族势力不平衡时，公室统治之地位便难存在。以上诸公族相互并灭，如韩、赵、魏、中行、智、范六家；其后魏、赵二家共灭范氏、中行氏；魏、赵、韩三家又共灭智氏，形成三国鼎立，终至三家分晋。

（4）鲁国

《公羊》庄公三十二年：

叔牙曰：“一继一及，鲁之常也。”

此为一特别继承法，观鲁庄公以前世系，果然。鲁国政治多由三桓掌握（桓公为入春秋后第二君），三桓之中尤以季氏最常为正卿，主鲁政。公室（鲁侯）无实权。

（5）楚国

中原诸国大体趋向于长子制，而楚国则行少子继承制。

《左传》文公元年，子上曰：“楚国之举，恒在少者。”又昭公十三年，晋叔向曰：“羋姓有乱，必季实立，楚之常也。”

观《史记·楚世家》，果然。此为母系氏族社会之遗习。然楚国公族极强，令尹之官多以公子为之，或为王之同母兄弟或为庶兄弟，权力极大，故王权不强。

（6）秦国

秦国前期，“择勇猛者而立之”（何休说）。观《秦本纪》大体为父子世袭制，盖择诸子中之勇猛者，但庶长之职，权力极大。商鞅变法，改庶长为爵制（或许本为爵），宗室非有军功论不得属籍，而引用客卿主政，公族始衰，君权得以伸张。

二、春秋列国职官制度

华夏诸国（秦、楚除外）有通制，而大多数国家又各有特制。

通制：

有司徒、司马、司空、司寇，盖亦有宗伯；

有史、祝；

有师、傅；

命官多曰人、曰正。

此通制大体与周王朝之职官略同。或许列国初封皆承用王朝官制。

就鲁国而言有下列诸官：

司徒、司马、司空、司寇、宗伯；

太宰、左宰、右宰；

傅、太师（乐师之长）、少师；

太史、太祝；

司宫、司铎、司历；

马正、少正、燧正、工正、贾正；

卜人、府人、虞人、宰人、校人、饔人、圉人、行人等。

按：此与周王朝相同，亦大体为华夏诸国皆有之制。

其他华夏诸国，除通制外，又各有其特别官制，秦、楚更与华夏诸国不同。分述如下：

（1）齐国

齐之特别为相。《左传》僖公二十四年，晋寺人云，齐侯使管仲相。

《左传》襄公二十五年，崔杼立景公而相之，庆封为左相。

（2）晋国

晋文公以前盖略与周王朝同，如献公时士艻为大司空，实主国政。自文公被庐之搜以后（《左传》僖公二十七年）作中、上、下三军，各有将有佐，合为六卿。将中军者，常主国政，于是内政与军令合一，制度大变。其后增新中、上、下军，故有十二卿。

（3）郑国

《左传》襄公十年：

子驷当国，子国为司马，子耳为司空，子孔为司徒。

又云子孔当国。是三司之上置“当国”，为新制，又有为政、听政等名目。

（4）宋国

宋制有通制之司徒、司马、司城、司寇、左师、右师、太宰等官，皆为卿，可为政。但《左传》哀公二十六年云：

> 于是皇缓为右师，皇非我为大司马，皇怀为司徒，灵不缓为左师，乐茷为司城，乐朱钮为大司寇。六卿三族降听政（注：三族皇、灵、乐也；降，和同也），因大尹以达。大尹常不告，而以其欲称君命以令，国人恶之。

官名加“大”为称者，盖宋为商裔，特自尊之。三族居旧官，盖常与公室对立，公室为对抗公族，欲夺其权，故别置大尹主政，是新的特制也。谓之尹者，盖宋南近楚，受楚国影响。

（5）楚国

以尹名官，如令尹、左尹、右尹、沈尹、连尹、工尹、寝尹、卜尹、县尹等。令尹为上卿，主国政；大司马总军赋。又有左司马、右司马。官制与中原华夏诸国异。

（6）秦国

不甚详，以大庶长主政。

春秋列国官制总结：中原通制有司徒、司马、司空、司寇、史、祝、师、傅等官，命官多曰人。其特制：齐有相，晋有军将，宋有大尹，郑有当国，楚有令尹，秦有大庶长。

秦、楚两国盖自始与王朝异，与中原诸侯异。华夏诸国，其始大抵多相类，以司徒、司马、司空等为最高级官辅政。其后公室与公族斗争，公室欲夺公族之权，乃于司徒、司马、司空等之上别置名目以辅政，故各国不同。惟鲁国公室衰微，政在公族之三桓，三桓以旧制掌国政（如司徒、司马、司空），故一直维持旧制，未于旧制上另立新官。盖新官本为公室用之以夺公族之权者。

三、世官

春秋时代，官位世袭之旧制仍保存。

《左传》僖公二十年：

> 鱼氏世为左师。

《左传》襄公二十五年，鲁大夫崔杼弑庄公，太史书曰崔杼弑其君，崔子杀之。其弟嗣书而死者二人。其弟又书，乃舍之。

第五章　战国政治制度

一、中国政制史之重要转变期

（1）由贵族世官之封建国家过渡到官僚组织的集权国家——新型国家政府之成立。

新政府产生之方式有两种途径：

A.　公室衰微，卿大夫由执政而篡夺，成为新的国家与政府，如田氏篡齐与三家分晋。

B. 公室振作，引用非贵族之士人，消灭公族，成为新的君主集权政府，如秦之变法成功，燕之大量招用士人。楚悼王亦曾变法，图铲除公族，但失败了。

（2）由贵族成员之武士军队过渡到征兵制的农民军队。

古代只有贵族始有从军特权，战国征兵，论功行赏，不论身份。

春秋时代仍以贵族军为基础，如城濮之战，晋用中军公族；鄢陵之战，楚用中军王族。至赵简子誓众云：“克敌者，上大夫，受县；下大夫，受郡；士，田十万；庶人工商，遂；人臣隶圉，免（遂谓得士进，免谓去厮役）。”此已见军队分子较复杂，庶人、奴隶因用兵得鼓励与解放。贵族军队，规模必然小，故春秋大战，动员不过三、五万人，但战国战争动员通常皆数十万，多至百万。长平之战，秦俘赵卒即达四十万，此非募兵之农民军队不足应付。

（3）贵族特权之渐破除与保护平民之法制的建立。

春秋后期已因政治社会的不稳定，有建立法制的需要。

《左传》昭公六年，郑国执政子产“铸刑书”。

《左传》昭公二十九年，晋“铸刑鼎”。

《左传》定公九年，郑国邓析“作竹刑”。

封建时，礼不下庶人，刑不上大夫。贵族以礼治，对庶民始用刑，亦无成文条例，故贵族享有特权，可随意处罚平民。有了成文法律，既可加强最高统治者（君主）的地位，同时贵族不得随意压迫平民，亦即抬高平民地位，而削弱贵族地位。至战国，法律观念加强，魏李悝作《法经》，商鞅受之以相秦，其他各国亦多变法，目的皆在削弱贵族，图国家之富强。

二、战国时代主要政治改革（变法）理论与实例

中国法家之祖为战国之李悝，次为申不害。变法之实例最著者为商鞅相秦，其次如吴起相楚，燕国、齐国等亦有变法措施。

（1）魏国李悝（一云李克），子夏之弟子。相魏文侯。其主要政治措施虽无考，但其改革主张之要点为：

A. “为国之道，食有劳而禄有功，使有能，而赏必行，罚必当。”“夺淫民之禄，以来四方之士。”（《说苑·政理》）

B. “尽地力之教。”（《汉书·食货志》）

C. “籴甚贵伤民，甚贱伤农。民伤则离散，农伤则国贫。”故主张“平籴”以“收有余而补不足”。（《汉书·食货志》）

（2）郑人申不害相韩昭侯，其论点（见《韩非子·定法》）：

A. 人君“无为”，以免暴露智欲，为臣下所乘；而“独断”以考核臣下。

B. “因任而授官，循名而责实。操生杀之柄，课群臣之能。”

C. 人臣“治不踰官，虽知，弗言”。

此完全向往一个君主专制下之官僚组织政府。

（3）吴起，卫人，本儒家。相楚悼王，变法失败。吴起变法要点：

A. 封君子孙（贵族）三世而收其爵禄。

B. 省无能不急之官，以节余奉选练之士。

C. 令贵人徙实旷虚之地（取消贵族之特权）。

D. 整饬政风，使私不害公，谗不蔽忠，言不取苟合，行不取苟容，行义不顾毁誉。

吴起改革颇见功效，曾大败魏师，但悼王旋薨，公族贵臣共捉起，肢解之。变法失败，楚国政治始终为贵族所控制，致积弱不振，为秦所灭。

（4）商鞅，卫人，受李悝影响。相秦孝公，变法成功。

秦本为极落后之贵族国家，世官世禄，大庶长擅权，至可立国君，故国内屡乱，国势甚弱。孝公即位，感于“诸侯卑秦，丑莫大焉”。立意起用新人实行政治改革，卫鞅适时入秦，为孝公重用，实行政治改革，大获成功。商鞅变法内容，各书记之甚详，其要点不外：

A. 剥夺贵族特权，增强君主的领导地位。

B. 政治上爵禄尊卑之差，以军功大小为标准。

C. 按照因军功获得之爵位，分配经济利益。

D. 开裂阡陌（废井田制），提倡父子分居之小家制，使各自谋生，以提高生产率。

E. 编造户籍，普立县制，以加强政府之统制力，并建立大规模之首都于咸阳，以加强全国对中央政府之向心力。

综其中心目标，乃在通过军国主义与官僚组织，建立一个君主集权的富强国家。孝公在位甚久，故商鞅得到成功。孝公既殁，商鞅虽不免为贵族所怨毒而被车裂，但新制并未因人亡而息，奠定秦国富强之基础。

（5）燕国之改革意图。《左传》昭公四年：“燕简公多嬖宠，欲去诸大夫而立其宠人。”但失败奔齐。此亦为公室欲去公族而失败。战国世，燕王哙“苦身以忧民”、“勤身而忧世”，欲传位于子之，但为贵族所反对，拥太子起兵，并得齐宣王支援，至子之失败，此似亦一项改革意图。后昭王继位，仍大量招用士人，乐毅自魏往，邹衍自齐往，剧平自赵往，士争至燕，仍遵行废公族用士人之大趋势。

三、战国中央政府

春秋“尊王”，到战国时代诸国“争王”，已扬弃周室，故此所谓中央，乃七国政府。

战国时代诸国除少数之外（如楚），都是新兴的新型政府，各有一套官僚组织作为统治工具，其组织系统以相与将为首脑，中下层官吏亦有若下递变，与春秋时代不同，而下开秦、汉官制。

（1）相与将。

相为百官之长，春秋时代齐国始有此制。战国时除楚国外，六国皆有此职，为政府之首长。一称丞相，如《秦纪》武王置左右丞相；一称相国，而铜器铭文往往作“相邦”，盖传世古籍作相国者，皆汉代避高祖讳而改之耳。又有相室之名。

次论将。春秋时代卿大夫掌理政府行政，但各有其宗族私属的军队，故军政不分，将相亦不分。晋国以六军将佐为十二卿，将中军者即为正卿（等于首相），此最为显证。战国时代常备军规模庞大，用兵动辄数十万人，将兵指挥需具特别知识训练。基于此而有兵家之兴起，亦基于此，一般当政者不能兼任，故相之外另置大将。如魏文侯先后以魏成子、翟璜、李悝为相，而别任乐平、吴起、翟角为将。又如齐国有相，而田单为上将军。然将位在相之下，观廉颇、蔺相如之事可见。

楚国无相、将之名，但令尹为相位，柱国为将位。据《国策》，破军杀将者，官极上柱国。贵于柱国者，唯令尹耳，则位序亦与北方国之相、将同。

秦国置相后，而武职之最高位为大良造。有相另有将，实为秦汉丞相、太尉分立之渐。

（2）相将以下诸职官。（从略）

（3）七国中央官制概略：

A.　春秋时代之职官虽仍有甚多保存者，如司徒、司空（秦独无三公官）、师、傅之类，但负实际政治责任者多已另有一套官司组织，惟楚国颇多承春秋之旧。

B. 三晋及秦、齐、燕皆置相为百官之长，又别置将，位次丞相，以统军事。秦国则或以大良造为上将，三晋及秦有尉，或曰中尉，或曰国尉，佐上将掌武职选举事，即日后太尉职掌之一部分。秦统一后，太尉之职盖由前此之国尉演化而来。

C.　丞相主政，其下分职之可考者：齐有五官，曰大田、大行、大谏、大理、大司马；其下要职，则有掌书、执法、御史、谒者、郎中，亦有博士。三晋有内史、少府（此皆日后九卿之列）、主书、御史、郎中、博士、宦者令、中庶子等职。燕有御书，与齐之掌书、三晋之主书同其职掌。秦在统一前已有内史、廷尉、郎中令、卫尉、中大夫令（皆日后九卿）、执法、御史、谒者、郎中、中车府令、中庶子等职，大抵与三晋同一系统。秦汉时代之要职，战国时代已略备，惟赵有柱国，魏有犀首，秦有大良造，则殊特别，大抵皆为上将之任。

D.　楚制多承春秋，有令尹为之长，次有柱国、司马等职，柱国为新制。其余新制有廷理（即廷尉），郎中、谒者，则与三晋同制，惟可考者远不如旧官职名之多。

四、郡县制度

封建时代只有封君采邑制，尚无所谓地方行政。郡县为中国最早期之地方行政机构，萌芽于封建贵族制度逐渐崩溃之际。至战国时代，已形成为全新的地方官僚行政体系。

（1）县之始见。

《说文》：“县，系也。”此其本义，其后作为地方行政区之名称，乃借动词为名词之一例。

《秦纪》：武公“十年伐邽、冀戎，初县之。十一年，初县杜、郑”。是纪元前七世纪初已有县制。其后《左传》中极常见，如“楚子县陈”，晋“分祁氏之田为七县”，“韩赋七邑，皆成县也”，又云“十家九县”，“其余四十县”云云。皆其例。

（2）郡之始见。

《说文》：“郡，从邑，君声。”是其本义即为政区。

郡之称，《左传》、《国语》各仅一见，知其制之形成在县之后。至战国时则极常见，如《秦纪》：惠文君十年“魏纳上郡十五县”。大约除齐国外，诸国皆有郡制。

（3）郡统县。

《左传》哀公二年，赵简子曰：“克敌者，上大夫受县，下大夫受郡。”是纪元前五世纪初叶，县之地位较郡为高。而《甘茂传》茂谓秦

王曰：“宜阳大县，名曰县，其实郡也。”时在秦武王三年，是纪元前五世纪末年，县之地位已较郡为低。又前引《秦纪》：惠文王十年“魏纳上郡十五县”，《春申君传》请以淮北十二县置郡，是不但郡之地位较县为高，且每郡各统若干县。前后不过百余年，何以郡与县之地位升降如此之剧？通常皆以简子时县大郡小为释。而姚鼐释之曰：

> 郡之称盖始于秦、晋，以所得戎翟地远，使人守之，为戎翟民君长，故名曰郡……郡远而县近，县成聚富庶而郡荒陋，故以美恶异等，而非郡与县相统属也。

此谓春秋末年简子时之郡县也。观前引《左传》诸条，知其时县区甚小，不能大于秦、汉之县区。若郡较县为小，则乡之比矣。且若春秋末年郡小于县，数十年或百年后亦断不能驾凌县上而统辖之。故县大郡小之说绝不可信，而姚氏之说，于理为顺。战国时代竞争激烈，军国向外拓展，边郡日益增大而且繁荣，故郡之地位渐高，乃仿近地分置诸县，形成每郡统若干县之制度。

然战国时县非尽统于郡，大抵京畿之内县直隶中央政府（亦可能直隶国君），而畿外之县则统于郡。如李克为中山相，所统有县；而西门豹为邺令则直隶于魏君。又如秦国边郡皆领县，而畿内之县由内史领之，即直隶中央也。

（4）郡长官：郡守。

如吴起为魏武侯之西河守，赵奢为燕之上郡守，冯亭为韩之上党守，王稽为秦之河东守。

（5）县长官。

A. 春秋时，鲁、卫曰宰，楚曰尹，晋、齐曰大夫。

B. 战国时，楚曰公、曰尹；齐曰大夫；三晋及秦曰令，且有丞、尉以佐之。

C. 另置御史监县，如《韩策》安邑县有令，有御史、副御史。

（6）郡县上计。

《韩子·外储篇》：西门豹事魏文侯为邺令，期年上计，文侯收其玺；又期年上计，文侯迎而拜之。是县上计于国君也。《韩子·难篇》：李克治中山，苦陉令上计而多入。是县令上计于属所之封国也。《范雎传》：王稽为秦河东守，三年不上计。是郡守上计于国君也。

五、封君制度

战国列强虽已由封建组织时代进入官僚组织时代，但封建制度仍有若干残余，最显著之事例即郡县制度之外仍有封君封侯之制，此为古代封建制度之残存。

（1）齐有靖国君田婴，孟尝君田文，安平君田单，成侯邹忌，凡三君一侯可考。

（2）赵可考者有武安君李牧、信平君廉颇、望诸君乐毅、平原君赵胜等十七君，又有李侯一人。

（3）魏可考者有信陵君魏公子无忌等八君，宁侯庞涓一侯。

（4）韩无考。

（5）燕可考者有昌国君乐毅、奉阳君李克等三君。

（6）楚可考者有春申君黄歇、鄂君启等十君、三侯。

（7）秦可考者有商君卫鞅、严君椘里疾、武安君白起、刚成君蔡泽等十三君；穰侯魏冉、蜀侯通（惠王子）、应侯范雎、文信侯吕不韦、长信侯嫪毐等五侯。

（8）封君制度总论。（缺）

六、任用制度

（1）爵制。

战国时代除担任职务之官，又有爵以序位。所谓爵，在战国以前已有，但受爵者即当政如职官，非仅序位而已。

A. 古代五等爵之说。儒家论古代爵制有公、侯、伯、子、男五等之说。《孟子》称，尝闻周室颁爵之制："天子一位，公一位，侯一位，伯一位，子男同一位，凡五等也。"（《万章下》）

《礼记·王制》："王者之制，爵禄公、侯、伯、子、男凡五等。"

关于此五等名号之起源，传斯年先生曰：

> 公伯子男皆一家内所称名号，初义并非官爵，亦非班列；侯则武士之义。此两类皆宗法封建制度下之当然结果。盖封建宗法下之政治组织，制则家族，政则戎事……家族伦理即政治伦理，家族称谓即政治称谓。（《论所谓五等爵》）

由此言之，公伯皆父辈之称谓，子男为儿辈之称谓，加武士之侯（侯者，射也），成为五等称呼。族属间行辈之关系随时变更：某一人焉，长辈视之为子男辈，而晚辈视之为公伯，故称号亦因时而异，不能一定。规定为公侯伯子男五等亦只是春秋末年儒家理想，并非已行之史实，故古代诸侯称爵亦往往互异。（参看郭沫若《金文所无考》）

B. 战国爵制。

通侯、列侯——楚有通侯（《楚策》），赵有列侯（《赵策》）。

执珪——楚国最尊爵位（《东周策》、《齐策》）。

关内侯——齐、魏有之（分见《吕览》、《魏策》）。

上卿——魏（《吕览·下贤》）、卫（《韩子·外储》）。

上闻——周（《吕览·下贤》）。

五大夫——赵（《赵策》）、楚（《吕览·长见》）。

国大夫——魏（《韩子》）。

C. 秦爵制。商君为秦制爵二十等，以赏功劳（或本为旧官，转为虚衔之爵位）。

彻侯，二十（言爵位上通于天子，汉避讳为通侯）

关内侯，十九

大庶长，十八

驷车庶长，十七（言乘驷马之车为众之长也）

大上选，十六（即大良造）

少上选，十五

右更，十四（更言主领更卒）（按：秦尚左，何以右为高，疑此乃

汉制推归秦之耳。）

中更，十三

左更，十二

右庶长，十一

左庶长，十

五大夫，九

公乘，八（言得乘公家之车）

公大夫，七（即七大夫。公大夫以上，令丞与抗礼）

官大夫，六

大夫，五

不更，四（不预更卒之事）

簪袅，三

上造，二（造，成也，言有成命于上）

公士，一

（2）禄秩。

《管子·明法》：“其所任官大者，则爵尊而禄厚；其所任官小者，则爵卑而禄薄。爵禄者，人主之所以使吏治民也。”云爵之外又有禄，

此非古代封建贵族时代之制。《孟子·公孙丑》：“（齐）王欲中国而授孟子室，养弟子以万钟。”又《滕文公》章亦云齐有万钟之禄，盖极厚。《燕策》：“今王言属国子之，而吏无非太子人者，是名属子之而太子用事。王因收印，自三百石吏而效之子之。子之南面行王事。”（又见《韩子·外储》）三百石盖官之低者。且已开汉代以石论禄之制。

第二编
秦汉时代

第一章　皇帝

一、皇帝制度之形成

殷商部落联盟国家，周代封建国家，君主皆称为王，下统诸侯。东周王政已衰，诸侯力征，竞相称王，更进而称帝。

（1）列国称王。

春秋时代，诸侯列国争霸，尚以“尊王”为号召。盖其时诸侯国土仍小，力量不大，尚仰赖周王在名义上之支持，以便号令其他诸侯，而维持国际均势，故除南方蛮族之楚国外，尚无称王野心。经过两百多年之兼并斗争，存国盖少，诸侯益强，周王之地位益低，大家不但在事实上不尊重周王，即在心理上亦脱离周王为共主的观念。较强诸侯皆欲打破均势，吞并他国，统一天下，所以皆不再“尊王”，而有“称王”之野心。

但此种野心也是逐步表现出来，战国初年尚表面尊王，如三家分晋、田氏篡齐，尚须请求周王的承认。秦国变法图强，大败魏国，尚向周王献捷，受封为伯，又率诸侯朝天子于逢泽（今开封东南）。此尚见秦国仍欲利用周王以便号召他国。

齐国为东方大国。魏分晋得中部，自视为晋之正统，在战国初年，于三晋中亦最强，此时为秦所败，秦得称霸。魏乃联络东方强国之齐，会于徐州，互相承认为王（周烈王三十五年），使秦不能假借周王为号召。因此，秦国也只得称王（周烈王四十四年，秦惠王十三年）。两年后，魏国犀首约魏、赵、韩、燕、中山五国相王，于是中国境内除周王

外，秦、齐、楚、魏、赵、韩、燕、中山八国皆为王。

自后百年间为秦、齐、楚争天下之局，秦采连横的外交政策，齐、楚采合纵的外交政策；而一般人心理上也要求统一，各派思想家多有统一的理论，最著名的是阴阳家的“五德终始”说，作为天下统一换代的历史定命论。此本为齐国统一天下作宣传，受命告天的封禅说亦出于齐。封禅说特别推尊泰山，即隐寓齐国为受命中心之意。

（2）秦、齐称西、东帝。

战国后期，楚国渐衰，秦、齐并强，当时各国都已称王，故“王”号已不够响亮。秦、齐乃于周赧王二十七年相议称帝，秦昭襄王称“西帝”，齐湣王称“东帝”，欲以平分天下，旋仍复为王。大约因为既要统一，分帝仍是不通，且可能遭其他各国反对。

（3）帝秦议。

秦、齐称帝后二年，即周赧王二十九年，秦取魏安邑与河内，但齐国灭宋，声势更甚。又二年乐毅以燕、秦、赵、魏、韩之师入齐，至临淄，齐湣王东走莒（近海滨）。自此齐势大衰，不能与秦相抗，国际均势遂失。

周赧王五十五年，秦破赵于长平，坑赵卒四十五万，进围赵都邯郸，秦势大盛。时人拟议，东方放弃抵抗，向秦投降，三晋更自动尊秦为帝，但齐人鲁仲连强烈反对。大约齐国虽衰，尚未忘过去数百年之光荣历史，故不服气。

（4）秦国以武力统一。

秦国不获东方各国共尊为帝，乃继续以武力蚕食六国。至秦王政二

十六年尽灭六国，统一天下，遂自制名号为皇帝。汉承之迄清二千年不改。（参看雷海宗《皇帝制度之成立》，《清华学报》9卷4期；韩复智《中国通史论文选辑》上册）

二、皇帝位号

《史记·秦始皇纪》：

二十六年……秦初并天下，令丞相御史曰：“……天下大定。今名号不更，无以称成功，传后世。其议帝号。”丞相（王）绾、御史大夫（冯）劫、廷尉斯等皆曰：“昔者五帝地方千里，其外侯服夷服，诸侯或朝或否，天子不能制。今陛下……平定天下，海内为郡县，法令由一统，自上古以来未尝有，五帝所不及。臣等谨与博士议曰：‘古有天皇，有地皇，有泰皇，泰皇最贵。’臣等昧死上尊号，王为‘泰皇’。”……王曰：“去‘泰’著‘皇’，采上古帝位号，号曰‘皇帝’。”

按：蔡邕《独断》云，秦始皇以为德兼三皇、功过五帝，故并以为号。汉承之。《独断》云：

汉天子正号曰“皇帝”，自称曰“朕”，臣民称之曰“陛下”，其言曰“制诏”，史官记事曰“上”。车马衣服器械百物曰“乘舆”，其所在曰“行在所”，所居曰“禁中”，后曰“省中”。印曰“玺”。所至曰“幸”，所进曰“御”。其命令，一曰“策书”，二曰“制书”，三曰“诏书”，四曰“戒书”。

三、皇帝权力及其限制

行政、立法、司法、考选、监察之权集于一身。一个真正尽职之皇帝极为辛劳，如始皇本人。

传承既久，皇帝权力亦有相当限制，但为无形的，亦为相对的。

（1）前主所著为律，不得违；但非绝对限制性。

（2）朝议制度。此制对于皇权多少有一定的限制作用。召集权在皇帝或其他掌权者，如太后及其他内朝领袖。议事范围极广，例如：

A. 君主废立。

B. 大封拜。

C. 重大法案。

参议人员无固定限制，总由皇帝诏敕决定，或指定主持人。会议结果报呈皇帝选择决定。参议者可各抒所见，若与众不同，亦可就少数意见与多数意见一同奏上。故汉世朝议本身并不能有所决定，只是向皇帝提供意见，由君主或当权者选择决定，然而对于皇帝权力多少有些影响。

（3）天谴。

儒家所谓“屈民伸君，屈君伸天”，这是儒家欲以天意限制君权。儒家以为君主行政不对人民负责，但须对天负责；而“天视自我民视”，故

归根结底，行政善恶仍由人民的观感反应出来。天帝对君主行政的善恶，可以“祥瑞”与“灾异”分别表示赏罚。当人民遭遇困苦起而叛乱推翻君主，也是因为天看见皇帝终不改悟，而“不复谴告，更命有德”。

以灾异为君主之过失所致，此说最初倡言最力者为董仲舒，彼于武帝时对策说：

> 国家将有失道之败，而天乃先出灾害以谴告之，……以此见天心之仁爱人君而欲止其乱也。自非大亡（无）道之世者，天尽欲扶持而全安之。（本传）

此后持此说者甚多，宣帝也说：“皇天见异，以戒朕躬。”谷永更警告说：“终不改寤，恶洽变备，不复谴告，更命有德。”（本传）

皇帝为保全君位，避免灾异，惟有从勤政爱民着手。如有过失招致灾异，就当下诏罪己，举贤良，求改失，赦罪犯，免官吏，后来皇帝又把责任推到辅佐天子的三公身上，有灾异则免三公。

四、皇位继承

始皇未预立太子。汉代通常预立皇子为太子，以嫡长为原则。太子既立，不轻易更动，叔孙通曰：“太子天下之本，本一摇，天下震动。”太子居东宫，置官属师傅以下，组织颇庞大，如一小朝廷。

五、后宫制度

后宫与皇太后宫。

（1）太后宫。嫡长制有缺点，嫡长子死，则立长孙，但往往年幼，不能治事，则太后乘机揽权。

秦宣太后（昭王时代）；

汉吕太后；

后汉临朝者更多。《后汉书·皇后纪》：

> 皇统屡绝（无子也），权归女主，外立者四帝（注：安、质、桓、灵），临朝者六后（注：章帝窦太后、和帝邓太后、安帝阎太后、顺帝梁太后、桓帝窦太后、灵帝何太后）。

临朝听政仪式：帝与后同朝群臣，事实上全由太后作主。蔡邕《独断》云：

> 秦汉以来，少帝即位，后代而摄政，称皇太后诏，不言制。……后摄政，则后临前殿，朝群臣。后东面，少帝西面。群臣奏事上书，皆为两通，一诣太后，一诣少帝。

太后即使不临朝，亦颇干预政治。如《田蚡传》：景帝时，御史大

夫赵绾请毋奏事东宫（此时太后居东宫）。窦太后大怒，乃罢逐赵绾、王臧，而免丞相窦婴、太尉田蚡。

若皇帝崩而无嗣，太后更有策立皇帝之权。如废昌邑王，立宣帝，即由朝臣奏太后行之。安帝之立亦由太后策命。

太后宫名长信，或名长乐（长信宫是长乐宫内之一宫殿），宫置官，其长官原为詹事，后称少府；亦有卫尉。

（2）后宫。皇后、夫人以下甚多，并置官属。

六、因皇帝制度而产生之三种特殊势力

（1）宗室。

血缘关系亲近，而在实际政治上往往颇疏远。

A.　秦之先世，宗室（即前编所谓公族）势力本强，大庶长执政，往往废立君主。

B. 商鞅变法剥夺宗室特权，终秦之世，宗室无势力，皇室孤立无援而亡。

C. 汉初惩秦之弊，大封同姓，以藩汉室。但在中央仅初期得势，稍后并不得势。

D.　吴楚七国乱后，对于宗室限制益严。《光武十王传》称自汉兴以来宗室子弟无得在公卿位者。又宗室不得典三河。

（2）外戚。

因后宫、太后宫而产生两种人，第一是外戚，第二是宦官。外戚如秦之穰侯，汉初之诸吕，昭、宣之霍氏，西汉末年之王氏，西汉终亡于王氏。光武虽禁外戚，不得与政，然东汉仍有窦氏、梁氏等，外戚势力仍强。盖太后临朝，惟恃父兄辅政。

（3）宦官。

宦官为皇帝后妃之奴仆，出入禁中，最能与皇帝接近，故得用事。如秦之赵高，汉宣、元时中书令弘恭、石显，东汉宫中悉用宦者。自和帝时郑众等参议诛窦宪后，渐预政事，终至宦官擅权，有党锢之后，汉以衰亡。

东汉外戚、宦官之争，实际上即皇帝与太后之争，而基本原因是东汉皇帝多短寿，致多幼主与外立者。

第二章　辅政制度

一、丞相制

秦有丞相、太尉、御史大夫，或称三权分立，其实不然。太尉虽秦官，但实际职权无考，用人亦无考；以汉初例之，盖亦不是常置之官，不得与丞相并列。御史大夫则上卿之秩，号为丞相之副（此亦不妥），更不得与丞相比隆，故秦及西汉（至少前期）应称为丞相制时代。

（1）丞相之名称。

《秦纪》武王二年，初置丞相，左右各一人，但有时只一人。始皇时又为左右丞相。

如《始皇纪》：

> 三十七年十月癸丑，始皇出游，左丞相（李）斯从，右丞相（冯）去疾守。

《李斯传》：

> 二世拜赵高为中丞相。

《始皇纪》称高为丞相。盖一官，以其宦者，故加“中”为称。

汉初置丞相一人，掌承天子，助理万机，高祖十一年更名相国。

孝惠、高后时置右、左丞相，此可能与高祖临终时评论王陵、陈平之才性有关，以陈平辅助王陵。秦尚左，而汉尚右，右尊于左。

文帝时，右丞相周勃病免，陈平专为丞相，只一人。

武帝以刘屈氂为左丞相，分丞相府为二，以待天下远方之选，但终未除人。

（2）丞相之任用。

A. 秦用客卿为相。

B. 汉初丞相必以列侯为之。公孙弘非列侯，拜相即封为平津侯，“其以为故事”。东汉初年始不封侯。

C. 例由御史大夫迁任。哀帝时，朱博奏言：

> 故事，选郡国守相高第为中二千石，选中二千石为御史大夫，任职者为丞相。（《汉书·朱博传》）

（3）丞相职权。（看周道济《汉唐宰相制度》）

《汉书·百官表》：“丞相……金印紫绶，掌丞天子，助理万机。”此即无所不管。

《后汉书·杨秉传》：

汉世故事，三公之职无所不统。

《史记·范雎传》：

范雎既相秦……天下之事，皆决于相君。（见参考资料一）

《汉书·黄霸传》：

太尉官罢久矣，丞相兼之。

《后汉书·陈忠传》：

疏曰：“汉典旧事，丞相所请，靡有不听。”

A. 就权力行使之方式而言：

甲：朝议领导权。

乙：被咨询权。

丙：谏诤权。周亚夫谏封皇后兄王信事即为例。

丁：封驳权与不平署权。此皆较一般诤谏为积极有效。封驳权乃书面上之“作为”，如哀帝令益封董贤，丞相王嘉“封还诏书”。不平署乃书面上之“不作为”，如桓帝诏郡国逮捕党人，“案经三府，太尉陈蕃……不肯平署”，此当为西汉丞相之旧权。

戊：奉行权。其意发自君上，丞相承而行之。此观诏书下达之情

形，可知一切诏书皆由丞相奉而行之。（见参考资料二）

己：奏行权。其意发自臣下，君下“可”而行之。此权不待言，朝廷大事，群臣集体奏议，必以丞相领衔。例见《三王世家》。又《霍光传》，光定策废昌邑王，逼群臣从其议，但在正式奏上太后时，仍以丞相杨敞领衔，光次之，下为诸将军、御史大夫、列侯、诸卿。

B. 就权力所及之事项言：一切大政皆参决。特举其人事行政方面之权力。

甲：用人权——任命与推荐（后之吏部之权）。

《荀子·王霸》已言相职在度百官功过，行赏罚。陈平亦云宰相之职：“使卿大夫各得任其职焉。”

卫宏《汉旧仪》云：

> 旧制，令六百石以上尚书调拜迁；四百石长相，至二百石，丞相调除。

据此，可见中上级官吏皆由尚书（皇帝秘书处）任命，丞相能直接任命的权力很有限，但推荐权则甚大。如《田蚡传》：

> 当是时，丞相入奏事，坐语移日，所言皆听。荐人或起家至二千石，权移主上。上乃曰：“君除吏已尽未？吾亦欲除吏！”

乙：惩罚权。

一般而言，高级官吏有过，当先奏请，然后惩罚，但重大情节，可先罚后奏。如《刘屈氂传》：戾太子败出城，司直田仁部不闭城门，屈氂欲斩仁。御史大夫暴胜之谓丞相曰："司直吏二千石，当先请，奈何斩之！"上闻之，责大夫曰："司直纵反者，丞相斩之，法也，大夫何以擅止之！"胜之惶恐自杀。又《晁错传》：错为内史（九卿之一），有罪，丞相申屠嘉奏请诛之，未准。"罢朝，因怒谓长史曰，吾当先斩以闻。乃先请，固误"。《灌夫传》：丞相田蚡言："灌夫家颍川，横甚，民苦之，请案之。上曰，此丞相事，何请？"

丙：主计（记簿：户口、财政收支、囚犯、建筑等）考课权。

《张苍传》：

明习天下图书计籍，以列侯居相府，领主郡国上计者。

《丙吉传》：

岁竟，丞相课其殿最，奏行赏罚。

（4）丞相地位之尊崇。

A. 秩万石，金印紫绶。

太尉虽与丞相相同，但不常置。

御史大夫仅中二千石，银印青绶。

B. 位列侯。

C. 皇帝待以殊礼：在舆为下，御坐则起（皇帝遇到丞相时，乘车要下车，坐着要起立，以示对丞相敬礼）；疾病视之数，死则临吊之，废宗庙之祭，公卿以下皆会葬。

因为地位太崇，形成“将相不辱”、“不对理陈冤”之习惯。丞相不接受审判。若丞相真有罪，则会送丞相牛、酒，以示丞相应自杀。

（5）相府僚佐。

长史、司直以下诸曹掾属组织颇庞大，得开阁养士（还可招贤）。

（6）丞相制总论。

秦始皇时，“天下事无大小皆决于上，上至以衡石量书，日夜有呈，不中呈，不得休息”。可见一切政事由皇帝自行处理。

汉代前期则不然。汉代制度可称为“集权的信托制度”。皇帝虽掌握国家最高权力，但一般政务原则上完全交付丞相，由丞相全权处理；丞相又将地方政务交付郡国守相全权处理。此种信托制度，盖渊源于高祖之任萧何。高祖与何早有深刻的了解。高祖统兵征伐，何恒居守，支援前方，无不集权，而且忠诚可信。

高祖为雄才大略之主，对于琐务，可能也无兴趣，既有老朋友老僚属可以信任，所以一切委其集权。惠帝生性宽厚，更加信赖萧何。曹参继之，吕后、文、景，皆遵为章。其时黄老思想盛行，更不会有所更张。至武帝时，此制始改。此种制度似约与近代责任内阁制略相当，惟此制并无理论基础，更无法律基础，只是由于特殊关系而形成，遇到自己想管事的君主如武帝，便遭到破坏。（参看劳干《汉代政治组织的特质及其功能》）

二、三公制

（1）丞相制下之太尉与御史大夫。

秦及汉初，实无三公之制，惟古有三公，故得泛称丞相、太尉、御史大夫为三公。

A. 太尉。

秦世似称国尉，亦不常见。汉初置废不常。见置时间前后合计不过二十年。

高祖二年，卢绾为太尉。五年，为燕王，罢太尉官。（《汉书·百官公卿表》，下同）

高祖十一年，周勃为太尉，后官省。

高后四年，周勃为太尉。

孝文元年，勃为相，灌婴为太尉。

孝文三年，婴为丞相，罢太尉官。

孝景三年，置太尉官，中尉周亚夫为之。七年，迁为丞相，罢太尉官。

孝武建元元年，置太尉官，田蚡为之。二年免，罢太尉官。

以后不见置。

B. 御史大夫（实乃皇帝之秘书长，故奉皇帝之旨“下”丞相）。

《汉书·百官公卿表》：

御史大夫，秦官，位上卿，银印青绶，掌副丞相。

《朱博传》亦称御史大夫为上卿。应劭曰：“侍御史之率，故称大夫。”《茂陵传》谓秩中二千石。

可以考见西汉前期御史大夫之性质史料：

《高祖纪》十一年求贤诏：“御史大夫昌下相国，相国下诸侯王……”

《周昌传》高祖欲废太子立戚姬子如意，御史大夫周昌不奉诏：“臣期期不奉诏。”

《汉旧仪》：“御史、卫尉寺在宫中，御史大夫寺司马门内。”

《薛宣传》，谷永曰：“御史大夫，内承本朝之风化，外佐丞相，总理天下。”

《史记》褚补《三王世家》，元狩六年封王之制，诏书曰：“御史大夫汤下丞相，丞相下中二千石，二千石下郡太守诸侯相。”

《居延汉简》卷一：“□□（御史）大夫广明下丞相，承书从事下当用者，如诏书。”

综合所有史料看来，御史大夫实为皇帝的秘书长，犹稍后之尚书

令。（参看《中国地方行政制度史》甲部）

（2）三公制。

丞相制出自法家。西汉中叶儒家渐得势，好以古议今，改丞相制为三公制，亦儒家胜利之一端。

A. 成帝末绥和元年——丞相、大司马、大司空。

《朱博传》何武奏称：“古者民朴事约，国之辅佐必得贤圣，然犹则天三光，备三公官，各有分职。今末俗之弊，政事繁多，宰相之材不能及古，而丞相独兼三公之事，所以久废而不治也。宜建三公官，定卿大夫之任，分职授政，以考功效。”于是上赐曲阳侯王根大司马印绶，置官属（本有大司马，无印绶官属，为内朝官）；以御史大夫何武为大司空，封列侯，皆增秩与丞相相等，以备三公之官（可见之前无三公，皆托古也）。

B. 哀帝建平二年恢复丞相独相制。朱博等议，以为汉家自有制度，自天子之号下至佐吏皆非承袭古制，而独改三公，无益于治，故复旧制。

C. 元寿二年——大司马、大司徒、大司空。

D. 光武帝建武二十七年，大司徒、大司空两府皆去“大”字，又改大司马为太尉（以王莽由大司马篡位），三公并为宰相，而太尉为尊，并废封侯之制。

E. 献帝建安十三年罢三公官，复置丞相、御史大夫官，行丞相制，以便曹操专政。

（3）三公分职。

东汉三公分职：

《续百官志》注引《韩诗外传》：

司马主天，司空主土，司徒主人。

《续百官志》：

太尉公一人，掌四方兵事功课，岁尽即奏其殿最而行赏罚。……凡国有大造大疑，则与司徒司空通而论之。国有过事，则与二公通谏争之。（注引《汉官目录》：“太常、光禄、卫尉三卿，太尉所部。”）

又：

司徒公一人，掌人民事，凡教民孝悌、逊顺、谦俭、养生送死之事，则议其制，建其度，凡四方民事功课，岁尽则奏其殿最而行赏罚。……凡国有大疑大事，与太尉同。（注引《汉官目录》：“太仆、廷尉、大鸿胪三卿，司徒所部。”）

又：

司空公一人，掌水土事。凡营城起邑浚沟洫、修坟防之事，则议其利，建其功。凡四方水土功课，岁尽则奏其殿最而行赏罚。

……凡国有大造大疑，谏诤与太尉同。（注引《汉官目录》：“宗正、大司农、少府三卿，司空所部。”）

三、内朝与尚书

（1）内朝。

A. 内朝官及内外之别。

秦及汉初，无所谓“内朝”、“外朝”。有之自武帝始。自大司马、大将军、左右前后等将军、侍中、给事中、左右曹、（中）常侍、散骑、诸吏，皆为“中朝”，即“内朝”，多为加官；丞相以下诸卿、诸令丞皆为“外朝”。尚书在西汉亦为内朝，后渐变为外朝。“外朝”盖因“内朝”之名而相对称之。

B. 内朝官之起源与演变（内外朝之形成）。

武帝不甚任大臣而其时政事繁多，不能不召集一批人（顾问团）以自助，常议事于内廷，且以难外廷公卿，是为汉代内朝之开端。当时诸将军尚不得预闻政事；内朝官仅有侍中、常侍、左右曹、给事中、诸吏、尚书等职，而天子即为内朝之领袖。及武帝临崩，以外戚霍光为大司马大将军辅少主，遂成为内朝之领袖，于是前后左右将军、车骑骠骑将军、卫将军等，亦相继为内朝官之一分子。内朝系统形成后，汉代中央行政制度大变，内朝主决策，外朝主执行。丞相由全朝领袖，退居外朝领袖，丞相府由最高决策机关，退居最高执行机关。

此种转变当另有一背景，即汉初政治为功臣贵族集团所把持，丞相为这一集团之当然领袖。至武帝时代，这一班功臣已老死殆尽，这一集团之势力已削弱，丞相必由功臣列侯出任之传统已无法维持；而武帝又为一雄才大略之主，极欲打破丞相掌权之传统，遂乘机收揽政权。不意

临终立幼主，不得不付霍光以辅政大权，于是内朝之权凌驾外朝之上，终成王莽篡夺之谋。（见参考资料三）

东汉之制，大体承西汉之旧，所不同者，皇帝新立，例置太傅、录尚书事，薨则不复置。

西汉中期，中朝官大体已为外戚与宦官所把持；东汉尤甚，劳干云：

> 从西汉晚期开始直到东汉，都成为外戚及宦官专政局面，不论外戚或宦官，都是属于内朝。外戚当政，都加上将军的名义；宦官当政，也大都是中常侍。

C. 内朝官侵夺外朝官之权力。

内朝官对于外朝官，自始即是一种箝制力量，参考资料三所引《严助传》所记，不过其开始。自霍光秉政，更见内朝压制外朝，如昭帝元始中，廷尉少府治桑弘羊故吏吴反事，丞相田千秋召二千石博士会公车门，议问吴法。千秋封上众议，大将军霍光以千秋擅召中二千石以下，内外异言，遂下少府、廷尉狱。朝廷皆恐丞相坐之。（《杜延年传》。参见参考资料四）

又《王嘉传》，嘉为丞相，奏荐故廷尉梁相，尚书劾奏嘉迷国罔上，“下将军中朝者议”，皆以为嘉应迷国不道法。诏假谒者节，召丞相诣廷尉诏狱。

上列资料皆见外朝长官受制于内朝之证。及外朝由丞相制变为三公制，内外权力更失平衡。

（2）尚书。

A. 萌芽。战国时代有“掌书”、“主书”之职，盖即秦、汉尚书之任。

B. 秦及西汉尚书权力之发展。尚书本为少府小吏，在殿中主发书，故曰尚书，亦称中台，实亦中朝官之一种。

《汉官仪》：

> 秦代，少府遣吏四人在殿中，主发书，故号尚书，尚犹主也。汉因秦置之，故尚书为中台，谒者为外台，御史为宪台，谓之三台。

因为掌书与皇帝接近，易得皇帝信任，职权渐渐崇大，组织亦渐扩大而制度化，进而渐渐代替御史大夫为皇帝的秘书机关（三公制行后，御史大夫更为大司马，脱离皇帝秘书之地位，尚书更可乘机代替御史大夫成为皇帝秘书之职），故常代表皇帝行事。

天子责问丞相，则使尚书；丞相对诏，则尚书受辞。（《黄霸传》）

代皇帝选第二千石。（《冯野王传》）

地方官奏事，称为对尚书。（《陈遵传》）

“故事，诸上书者，皆为二封，署其一曰副。领尚书者，先发副封，所言不善，屏去不奏。”此更握先察奏章之权。“相复因许伯白，去副封防雍蔽。宣帝善之，诏相给事中，皆从其议。霍氏杀许后之谋始得上闻。”（《汉书·魏相传》）

元帝用宦者石显为中书令（中尚书令），以中人无外党，委以政事。“事无大小，因显白决，贵幸倾朝，百僚皆敬事显”。

C. 东汉事归台阁（台阁即指尚书台）。

仲长统《昌言》：

> 光武皇帝愠数世之失权，忿强臣之窃命，矫枉过直，政不任下，虽置三公，事归台阁。自此以来，三公之职，备员而已。

《后汉书·李固传》：

> 今陛下之有尚书，犹天之有北斗也。斗为天喉舌，尚书亦为陛下喉舌。……尚书出纳王命，赋政四海，权尊执重，责之所归。

所谓事归台阁，本指天子自理，但天子不能经常如光武之能干，故台阁中之尚书便能揽权，国事处理皆归尚书。尚书无宰相之名，而有宰相之实；三公有宰相之名，而无宰相之实。故《汉书解诂》云：“士之权贵，不过尚书。”

D. 四项重要权力。下列诸权，西汉之渐获得，东汉更制度化。

第一：颁下诏书，受百官奏章。石刻中屡见其例。

第二：审查奏章。明帝永平二年明诏某些奏章，尚书可抑而不省。（此可参看前引《魏相传》）

第三：选署官吏权。《陈宠传》：

今之三公，虽当其名，而无其实。选举诛赏，一由尚书。

第四：主大计。

E. 尚书组织之发展。

秦时只以少府四吏给事殿中。汉初当无大异。武帝正式置尚书四员，成帝加一为五员。

《汉旧仪》：

> 尚书四员，武帝置。成帝加一为五：侍曹尚书，主丞相御史事；二千石曹尚书，主刺史二千石事；民曹尚书，主庶民上书事；主客曹尚书，主外国四夷事；三公曹尚书（此成帝置），主断狱事。

东汉之制，据《续百官志》，只就前述之制分主客为南北二曹，共为六曹。而《晋书·职官志》述东汉事云：“光武以三公曹主岁尽考课诸州郡事；改常侍曹为吏部曹，主选举祠祀事；民曹，主缮修功作盐池园苑事；客曹，主护驾、羌胡朝贺事；二千石曹，主词讼事；中都官曹，主水火盗贼事。”此与《续百官志》大异，不知为何演变也。

而观《晋志》所记六曹分职与西汉分职大异。其主要不同，在分职之原则。《汉仪》、《续志》所显示之分职原则乃就奏事者之身份而分之；《晋志》所显示之分职原则乃就政事之类别而分之。而此种新分法又自成帝置“三公曹”始。尚书诸曹前后分职原则之差异，正显示尚书之职由掌受章奏进而掌理政事之过程。

尚书诸曹之上有尚书令为之长，仆射佐之，又有左右丞。其增置演变不详。令仆与六曹尚书，统称八座。西汉尚书令秩仅六百石；东汉，令千石。仆射尚书皆六百石，丞与郎则四百石。

F. 领尚书事。

尚书职亲近皇帝，但位不尊。西汉权臣利其权，故领其事，如霍光为大司马大将军辅政，而领尚书事，是也。其他内朝辅政诸臣亦类多“领”、“平”尚书事或曰“视”尚书事，何人任职亦无一定制度。至东汉渐制度化，每帝即位，辄置太傅录尚书事，薨辄省。又太尉常录尚书事，司徒偶录之。而最重要者，西汉领尚书事者多为内朝官，高级外朝官绝无领之者；东汉则皆由外朝官领录之。盖尚书台本为内朝机构，东汉尚书职在综理政务，实已宰相化，故转为外朝也。因此录尚书事者反不如西汉之重要矣。至曹操辅政加“录尚书事”，自此又成为权力的表征。如魏之曹爽、司马师、司马昭，蜀之诸葛亮、蒋琬、费祎、姜维，晋之贾充、东海王越、王导、桓温、谢安、刘裕等皆加“录尚书事”，以统政事。

第三章　中央政务分职机关——诸卿寺

汉代中央政务分行机关，通常称为“九卿”，按《周礼·考工记》匠人：“外有九室，九卿朝焉。”注：“六卿、三孤为九卿。”是古有“九卿”之称，即《周礼》六卿，加少师、少傅、少保为九卿也。而秦及汉初实无“九卿”之名。《朱买臣传》：“征入为主爵都尉，列于九卿。”时在武帝世。又《王尊传》，为京兆尹“备位九卿”。《朱博传》：“罢刺史更置州牧，秩真二千石，位次九卿。”是在武帝以后。大抵“九卿”之称，似武帝时及其以后始见史传。

西汉所谓“九卿”，为数实不止九，大约凡秩中二千石者皆卿也。“九”盖数之极，犹言“诸”耳。真正九卿制度盖与三公制同时成立。兹就秩中二千石，称为卿者，分列如下：

（1）太常。

位居诸卿之首，以列侯居之。其后渐卑。《汉书》卷一九上《百官公卿表》：

> 奉常，秦官。掌宗庙礼仪。有丞，景帝中六年更名太常。属官有太乐、太祝、太宰、太史、太卜、太医六令丞。又均官、都水两长丞，又诸庙寝园食官令长丞，有廱太宰、太祝、令丞，五畤各一尉。又博士及诸陵县皆属焉。（全部属员二千余人）

太常居九卿之首，而职掌宗庙礼仪，此仍为古代神权政治之延续，

另方面仍见其为家臣性质。古代教育学术本在卜祝之手，故此时教育学术官司亦统于太常。

（2）郎中令（为皇帝亲兵。源自战国，多为大臣子弟为之）→光禄勋。

郎中令即廊中令。武帝太初元年，更名光禄勋。掌宫殿掖门户。属官有大夫、郎、谒者、期门、羽林，皆无定员。此为皇帝的侍卫长，故居宫中，称为“内卿”。秦及汉代初年，此职在政治上极重要，后演变行政人员训练机关。故东汉郎中令之权不及西汉。

（3）卫尉。

景帝时曾更名中大夫令。掌宫门卫屯兵，故卫尉亦在宫内。属官有公车司马、卫士、旅贲三令、丞及其他屯卫官。卫尉专指未央宫卫尉，常置。其他宫不常置卫，且其卫尉官号书明宫名，如太后所居之长乐宫，有太后时置卫，官名长乐卫尉。

（4）太仆。

掌舆马，大驾则执驭。属官有车府令丞及大厩、未央、家马、骏马等六厩令丞，以及边郡六牧师苑令丞。西北边凡苑三十六所，养马三十万匹。此因掌天子车马而推及国家马政。

（5）廷尉。

廷尉，秦官，景帝更名大理，武帝建元四年复名廷尉，掌刑狱。凡郡国谳疑罪，皆处当（相当于某条法律）以报。廷尉为掌国政之官，然观其名称，本亦人主宫廷之职。廷尉执法为天下之平，已下廷尉，虽天子亦不当干涉。（见参考资料五）

廷尉犹今最高法院兼司法行政部，既掌司法行政，又就刑案作最后审判，然有时亦奏上皇帝亲决。特别大狱，又有会审之制。

（6）典客→大行令→大鸿胪。

典客，秦官，掌诸归义蛮夷及诸侯。景帝中六年更名大行令，武帝太初元年更名大鸿胪。属官有行人（太初元年更名大行令）、译官、别火三令丞，及郡邸长丞。

旧有典属国，后并职于大鸿胪。

（7）宗正。

秦官，掌皇帝亲属。序王国嫡庶之次及诸宗室亲属远近，例以宗正为之。

（8）治粟内史→大农令→大司农。

治粟内史，秦官。景帝后元年更名大农令，武帝太初元年更名大司农。掌诸钱谷金帛诸货币。郡国四时上月旦见钱谷簿，边郡诸官请调度者，皆为报给，损多益寡，取相给足。其职署如今之财政部、经济部。

其属官有太仓、均输、平准、都内（主钱财储备）、籍田、斡官、铁市，分置令或长。又郡国诸仓、农监、都水六十五官（盐官、铁官，当在内）各置长丞，皆属之。

（9）少府。

掌山海池泽之税及市租，以供皇室用度。

颜师古曰：“大司农供军国之用，少府以养天子。”此见汉宫中、府中之财政用度分得很清楚。

少府属官特多，诸凡宫中一切生活如食、衣、文书、娱乐、医药、奴婢、丧葬皆有专官掌理，归少府统辖，故少府实为皇室的管家，“少府”之名亦对“大府”而言。

以上九者东汉之九卿，盖西汉三公制实行后已如此。

（10）中尉→执金吾。

中尉，秦官，掌徼循（巡）京师（宫外）。武帝太初元年更名执金吾。吾犹御也。

应劭曰：“执金革以御非常。属官有武库等令丞。”

按：长安宫廷防卫森严，皇帝殿阁由郎中令防卫；殿外宫内，由卫尉防卫；宫外长安城，由执金吾防卫。

（11）内史。

后分为左、右内史，右内史更名京兆尹，左内史更名左冯翊。

（12）主爵都尉→右扶风。

内史掌京师畿内，主爵掌列侯，更名为京兆尹、左冯翊、右扶风之后，称为三辅，分掌畿内数十县，既为中央官，又为地方官，但皆位列于九卿。

（13）卿制总论。

A.　秦、汉之卿本多由君主家臣发展而来。即就所谓九卿者而论，除“廷尉”、“大司农”、“大鸿胪”所掌为国家政务外，其“太常”、“光禄勋”、“卫尉”、“太仆”、“宗正”、“少府”六卿皆天子家臣。有或兼长国政，有或演变为掌国政之职耳。

B. 汉代诸卿大多各统领若干署。署置令或长，故令之名为卿下之低级长官。然前列诸卿在秦及汉初亦往往称为“令”，如“光禄勋”曰“郎中令”；“卫尉”曰“中大夫令”；“大司农”曰“大农令”；“大鸿胪”曰“大行令”，则以“卿”统“令”之整齐制度当是较后之事制。按：中大夫令之定名卫尉在景帝世，而郎中、大农、大行三令之更名皆在武帝太初元年，则以“卿”统“令”之系统化，当是武帝末年事，而“卿”名确定亦在武帝末年。署名之确定及其隶属关系之确定，亦大抵如此。

C. 汉代前期虽已有“九卿”之名，然卿数实非为“九”。考之载籍，称为卿者至少十四个。大抵九卿制度正式成立当与“三公”制度同时。

D.　汉诸卿之职，上承君相分掌政务，诸凡政策之拟定与执行，皆是其职，故地位极崇，属官组织亦庞大。

第四章　地方行政制度

［详《中国地方行制度史》第一、二册《秦汉地方行政制度》］

注意要点：

（1）地方行政结构。

汉初制度一切承袭秦，惟统治地方的政策，为适应当时客观形势，采取郡县与封建双轨并行制度：



景帝、武帝以后，封建王国名存实亡，王国行政权全操于中央任命之国相，故名为封建王国，实与一般郡无异，故此时表面上仍为郡与国双轨制，实际上已为单轨制，与秦相同。

中央政府——郡（王国）——县

（2）汉代地方行政制度之优点：

A.　地方长官在其辖境有完整且强有力的军政权，可独断独行，不受任何牵制，故行政效率极高。且郡国一百有多，各郡国地方不大，其强固的军政权力不会形成对中央的威胁。

B. 郡、县长官一定要用他郡人，但其属吏一定要用本郡本县人，故长官对于属吏虽有绝对控制权，但不能任用私人，属吏虽自治本乡，但

须绝对服从长官命令。

C. 登仕之途径，主要的是由地方长官就属吏中或辖境之平民中选拔优秀分子，送到中央。只有在地方上表现其能力与德行，才能以求上进之机会，故人才得以分布在四方，地方行政亦得以办得好。不像后代，人才集中到中央，一为地方小吏，便无出路机会，行政办事亦没有积极性。

D. 地方自治的精神为历代所不及。

第五章　任用制度

一、秩禄与印绶

（1）秩禄表：

秩　位	重要职官	东汉月俸	附　注
万石	丞相、太尉、三公	350 斛	《外戚传》颜注：石即斛。
中二千石	诸卿	180 斛	
二千石	太子太傅、校尉、郡太守	120 斛	
比二千石	光禄大夫、中郎将、郡都尉	100 斛	
千石	诸卿丞大县令	80 斛	
比千石	太中大夫		《外戚传》补注引《汉纪》又有九百石、七百石。又东汉省八百石、比八百石秩。
八百石			
七八百石			
六百石	县令、刺史	70 斛	
比六百石	博士、中郎、谒者	50 斛	
五百石			东汉省
比五百石			
四百石	县长	45 斛	

（续表）

秩　位	重要职官	东汉月俸	附　注
比四百石	侍郎	40 斛	
三百石	县长	40 斛	
比三百石		37 斛	
二百石		30 斛	
比二百石		27 斛	
百石		16 斛	
斗食		11 斛	
佐吏		8 斛	
佐吏		8 斛	

汉吏禄甚薄，低级官员之俸禄，不足以给养妻子，详见崔寔《政论》。仲长统以为本秦之旧，薄吏禄以给军用。

（2）印绶。

天子用玺，传国玺以和氏璧为之。

金玺禄绶——诸侯国王。

金印紫绶——丞相（相国禄绶）、太尉、三公、上将军。

银印青绶——御史大夫以下至比二千石。

铜印墨绶——千石至比六百石。

铜印黄绶——五百石至比二百石

散官，加官，及大夫、博士、议郎、郎中等皆无印绶。

二、任用种类与任用限制（从略）

三、仕途

（1）荫任。

《汉旧仪》：“吏二千石以上视事满三年，得保同产（即兄弟）若（或）子一人为郎。”

《王吉传》疏称：“今使俗吏得任子弟，率多骄骜，不通古今……宜明选求贤，除任子之令。”

哀帝即位，除任子之令。其后虽有任子者，但硬性规定任子之权，已不复见。

（2）赀选。

《汉仪注》：“訾五百万，得常侍郎。”按：钱五百万即金五百斤，汉世十金为中家之产，故五百万极富有者。

（3）地方定期察举之一：郡国举孝廉。

A. 孝廉制之起源：《汉旧仪》：“高后选孝悌为郎。”此为选孝悌之始见。《循吏文翁传》：“以郡县察举，景帝末年为蜀郡守。……选郡县小吏开敏有材者，以为右职，用次察举，官有至郡守刺史者。”知汉初已有郡县察举之制。

B. 孝廉制之确立：盖于武帝建元元年。

《汉书·董仲舒传·对策》曰：

> 夫长吏多出于郎中、中郎。吏二千石子弟选郎吏，又以富訾，未必贤也。……臣愚以为使诸列侯、郡守、二千石各择其吏民之贤者，岁贡各二人，以给宿卫。且以观大臣之能，所贡贤者有赏，所贡不肖者有罚。夫如是，诸侯吏二千石皆尽心于求贤，天下之士可得而官使也。

数年以后，元光元年（武帝即位第七年）始诏郡国贡孝廉各一人。班固曰：“州郡举茂才孝廉，皆自仲舒发之。”

C. 孝廉制之内容：

甲：察举者之资格——郡守、王国相。顺帝诏曰：“其令郡国守相视事未满岁者，一切得举孝廉吏。”是强制，视事未满岁者不得举人。

乙：被举者之资格——前后标准有异。本为“孝”、“廉”两科。孝举民，廉察吏。后并为一科，兼察吏与民。东汉大约只察举吏，至和帝时，左雄又奏限年四十以上。

丙：察举人数——武帝元光元年诏，本为每郡国各一人，不知何时增为两人。东汉和帝以为不均，从丁鸿议，以户口为率，每二十万口举一人；不满二十万，二岁一人；不满十万，三岁一人。稍后边郡（幽、并、凉）例外，口十万以上，岁亦举一人；不满十万二岁一人；五万以下，三岁一人。

丁：除官——孝廉到中央，例除郎中，称为孝廉郎，碑刻中所见之郎，十之八九皆由孝廉出身。

（4）地方定期察举制之二：州举茂才。

武帝元封四年令诸州各举秀才一人，似为特举，非岁举。东汉避光武帝讳，改称茂才（魏复曰秀才），为岁举，即定期察举。地位较孝廉为高，多得为县令。

按：《续百官志》注引《汉官目录》所记光武帝建武十二年诏书，三公、九卿、军将与司隶州牧同得举茂才，且得举廉吏。因三公、九卿、军将人数不多，似亦非强制，故其察举不如郡国守相及州刺史察举之大有影响。

（5）博士弟子甲科：此为武帝时丞相公孙弘所奏定。

《史记·儒林传》：

> 弘奏曰：“为博士官置弟子五十人，复其身。太常择民年十八以上，仪状端正者，补博士弟子。郡国县道邑有好文学、敬长上、肃政教、顺乡里、出入不悖所闻者，令相长丞上属所二千石（郡守、国相），二千石谨察可者，当与计偕，诣太常，得受业如弟子。一岁皆辄试，能通一艺以上，补文学掌故缺；其高弟可以为郎中者，太常籍奏。”制曰：“可。”

《汉旧仪》云：

> 太常博士弟子试射策，中甲科补郎，中乙科补掌故。

（6）公府（相府）掾。

武帝时丞相公孙弘开东阁辟士，《汉旧仪》上云：

> 丞相设四科之辟，以博选异德名士，称才量能，不宜者还故官。第一科曰德行高妙，志节清白。二科曰学通行修，经中博士。三科曰明晓法令，足以决疑，能案章覆问，文中御史。四科曰刚毅多略，遭事不惑，明足以照奸，勇足以决断，才任三辅剧令。……第一科补西曹南阁祭酒，二科补议曹，三科补四辟八奏，四科补贼决。

按：所补皆为丞相府诸曹属吏，称为公府掾。府掾外放，或期月而掌州郡，或数岁而至公卿。此类人升官较快，因曾于丞相府办事，故此亦为一重要仕途。

（7）诏举：不定期选举。

由皇帝下诏举之，既无定期，亦无一定科目，何人有选举权亦随时不同，全由诏书随时决定。科目虽无一定，但多少可作归类，有：

A. 贤良方正，直言极谏。

B. 文学茂材。

C. 勇武知兵法。

D. 德行。

E. 其他——因事立名。

诏举多因灾异或因临时需要而下诏选举。选举者之资格，自丞相、御史大夫以下至州郡长官皆有之，或临时遣中央官吏出巡，因而选举人才，被举者到中央，或由皇帝亲自第试。

（8）结论。

汉代仕途，主要者不外上列七径。第一种“荫任”，盖为古代贵族制之遗存。第二种“赀选”，当为战国以来所兴起，可视为资产阶级、新兴贵族之特权。此二者便利达官富豪子弟之进身，自非合理之制度。“孝廉”、“茂才”、“射策甲科”、“公府”四途，则为一般文吏儒生努力进身之阶，而大抵皆创始于武帝之世。“诏举”，汉初已行之，其定制亦在武帝以后，为平民及低级官员仕进之显途。自此以后，“荫任”、“赀选”两途渐见衰替，而“孝廉”以下诸途，逐渐昌盛，遂使汉代政治本质起重大变化。

盖自战国以来，政权已逐渐开放，汉祖崛起草莽，政府阵容，可谓彻底平民化。此实旷古未有之新面。然彼辈既纯朴农工，于政治设施茫然不解，更无新理想可言，故一切法制，悉承秦旧，“荫任”、“赀选”盖其类耳。是以功臣封侯食采，子弟平流涌进，而不知随时向民间吸收新因素，增加新血轮，致政府与民间日逐悬隔，在上人材日稀，在下民情隔膜。上下不能连贯，有僵化为新贵族之趋向。逮“孝廉”、“茂才”、“射策”、“公府”之制行，遂使民间优秀分子有进身之阶，而政府亦可随时与民间接触，吸收新空气，增加新血轮，俾能新陈代谢，永远保持有朝气之新生命，而政府之社会基础，亦因之而巩固。此等制度，使文人主政之力，为他代所不能比。且“孝廉”、“茂才”来自四方，虽边远荒裔，皆可自达，观光京师，向心朝化。汉世始自列国归于一统，又复开拓疆土，倍于旧壤，皆赖此类制度，凝聚四方之向心力，增强国家统一基础，政府有纵的社会基础，有横的地理基础，汉世所以能统一控

制四百年，此为一重要因素；而中国二千年统一政府，亦于焉植基。

本编约述

（1）秦代政制大体为战国制度之集结，而作进一步之行政集中。可谓法家思想发挥到极高点。

（2）汉初政制除了适应客观环境实行郡县、封建双轨制之外，一切制度皆承秦之旧，惟政令则反秦之弊。因为政令反秦之弊，故制度形式虽与秦不异，但统治状况实甚松懈，此与当时社会情况，黄老思想，以及朝廷当政者之素质皆有关系。

（3）秦代实行中央集权，而中央权力又集中在皇帝。汉高祖统一天下不久即弃世，不及收揽政权，而功臣集团势力庞大，丞相为此集团之领袖，故对于国政有极大之处理权力。同时对于地方亦采取放任政策，封建王国固保持其半独立状态；即郡守亦多为功臣出任，对于郡政可自由处理，中央常不干涉。

（4）后来朝廷渐采集权政策，逐渐削弱地方行政权。到武帝时代，功臣集团之势力已衰，武帝又为雄才大略之主，遂得乘机收揽政权，在中央形成内朝，控制政府，使外朝丞相九卿渐退处于执行内朝所定政策之地位。在地方，建立刺史监察郡国之州制。这样又倾向于中央集权，且权力集中到皇帝，不在丞相。

（5）权力集中到皇帝，势必常常走上大权旁落之地步。武帝以后权力常掌握在内朝大臣之手，而有外戚、宦官之祸。

（6）武帝收揽政权，对于汉廷而言，可谓为一大失策，然武帝对于政制，亦有其重大优异之创建，最主要者为建立平民入仕之途径。汉

初，入仕之重要途径有二，一为荫任，二为贡选，这样长久下去，便会僵化为贵族政治。武帝创建郡察孝廉，州举茂才，及博士弟子射策甲科等制度，开平民知识分子入仕之坦途，因此促成社会之灵动性（social mobility）。后来隋唐进士科举亦是沿此方向发展，使中国社会不能产生固定的贵族阶级，此与印度、日本、欧洲社会大有不同。且孝廉、茂才皆地方推荐而来，全国百余郡国，无论其在中原或边疆，无论居民之为华夏民族，或边裔少数民族，亦无论其经济文化发展之高低，一律一视同仁，皆以户口多少为比例。推荐人才到中央为郎官，在首都观摩数年，然后分派在中央或地方（不到本籍）任职，这样增加了地方四裔对中央的向心力。秦汉时代中国第一次走上统一之途，能维持四百年之久，此一制度尽了相当的功能。中国经此长久的统一局面，已凝成为不可分之一体，自后政治上纵然时或有离心的叛乱出现，但最后终归统一，得此制度影响甚大。换言之，中国二千年来世界性国家之局面，为旷世所未有，此一具有阔大胸襟不分夷夏一视同仁之制度，实有其历史性的影响作用。

附录：参考资料

（一）《史记》卷五六《陈丞相世家》：

孝文帝乃以绛侯（周）勃为右丞相，位次第一；平徙为左丞相（原为右丞相），位次第二。……居顷之，孝文皇帝既益明习国家事，朝而问右丞相勃曰："天下一岁决狱几何？"勃谢曰："不知。"问："天下一岁钱谷出入几何？"勃又谢不知。汗出沾背，愧不能对。于是上亦问左丞相平。平曰："有主者。"上曰："主者谓谁？"平曰："陛下即问决狱，责廷尉；问钱谷，责治粟内史。"上曰："苟各有主者，而君所主何事也？"平谢曰："主臣！（张晏曰，若今人谢曰惶恐）陛下不知其驽下，使待罪宰相。宰相者，上佐天子理阴阳、顺四时，下育万物之宜；外镇抚四夷、诸侯，内亲附百姓，使卿大夫各得任其职焉。"孝文帝乃称善。右丞相大惭。出而让陈平曰："君独不素教我对！"陈平笑曰："君居其位，不知其任邪？且陛下即问长安中盗贼数，君欲彊对邪？"于是绛侯自知其能不如平远矣。居顷之，绛侯谢病请免相，陈平专为一丞相。

（二）褚补《三王世家》：

元狩六年封王之制："御史大夫汤下丞相，丞相下中二千石，二千石下（此下字衍）郡太守、诸侯相。"

居延简：

□□（御史）大夫广明下丞相，丞相义下中二千石、二千石、郡太守、诸侯相。

又简：

丞相相下车骑将军、将军、中二千石、二千石、郡太守、诸侯相。

《汉书》卷五九《张安世传》：宣帝时，安世拜大司马车骑将军，领尚书事。“职典枢机，以谨慎周密自著，外内无间。每定大政，已决，辄移病出。闻有诏令，乃惊，使吏之丞相府问焉。自朝廷大臣莫知其与议也”。

（三）《汉书》卷六四上《严助传》：

郡举贤良，对策百余人，武帝善助对，繇是独擢助为中大夫。后得朱买臣、吾丘寿王、司马相如、主父偃、徐乐、严安、东方朔、枚皋、胶仓、终军、严葱奇等，并在左右。是时征伐四夷，开置边郡，军旅数发，内改制度，朝廷多事，娄举贤良文学之士。公孙弘起徒步，数年至丞相，开东阁，延贤人与谋议，朝觐奏事，因言国家便宜。上令助等与大臣辩论，中外相应以义理之文，大臣数诎。

《汉书》卷七七《刘辅传》引孟康曰：

中朝，内朝也。大司马左右前后将军、侍中、常侍、散骑、诸吏为中朝。丞相以下至六百石为外朝也。

钱大昕《三史拾遗》：

《汉书》称中朝官或称中朝者，或称朝者，其文非一，惟孟康此注最为分明……给事中亦中朝官，孟康所举不无遗漏矣。（耕望按：左右曹亦中朝官下缺汉也在中朝官之列。）然中外朝之分，汉初盖未之有，武帝始以严助、主父偃辈入直承明，与参谋议，而秩尚卑。卫青、霍去病虽贵幸，亦未干丞相御史职事。至昭、宣之世，大将军权兼中外，又置前后左右将军，在内朝预闻政事，而由庶僚加侍中、给事中者，皆自托为腹心之臣矣。此西京朝局之变，史家未言明之，读者可推捡而得也。

（四）《汉书》卷六六《杨敞传》：

为丞相。……大将军（霍）光与车骑将军张安世谋欲废（昌邑）王更立。议既定，使大司农田延年报敞。敞惊惧，不知所言，汗出洽背，徒唯唯而已。延年起至更衣，敞夫人遽从东箱（厢）谓敞曰：“此国大事，今大将军议已定，使九卿来报君侯，君侯不疾应，与大将军同心，犹与无决，先事诛矣。”延年从更衣还，敞、夫人与延年参语许诺，请奉大将军教令，遂共废昌邑王。

（五）《汉书》卷五〇《张释之传》：

民惊乘舆，文帝以付廷尉论之，释之处以罚金。帝怒，释之曰：“法者，天子所与天下公共也。今法如是，更重之，是法不信于民也。且方其时，上使使诛之则已。今已下廷尉，廷尉，天下之平也，壹倾，天下用法者皆为之轻重，民安所错其手足？”释之曰法者天子所与天下公共也。

《汉书》卷二三《刑法志》：

高皇帝七年制诏御史：“狱之疑者，吏或不敢决。有罪者，久而不论；无罪者，久系不决。自今以来，县道官狱疑者，各谳所属二千石官（即指郡国长官）。二千石官以其罪名当，报之。所不能决者，皆移廷尉；廷尉亦当，报之。廷尉所不能决，谨具为奏，傅（附也）所当比律令，以闻。”

（六）《汉书》卷十九上《百官表》：

少府，属官有尚书、符节、太医（先属太常）、太官（主膳食）、汤官（主饼饵）、导官（择米）、乐府、若卢（主收藏兵器有狱）、考工室、左弋、居室（佐弋射）、甘泉居室、左右司空、东织、西织、东园匠十六官令丞。又胞人（庖人）、都水、均官（盖本主市价）三长丞，又上林中十池监，又中书谒者、黄门、钩盾（主园囿）、尚方（作禁器刀剑）、御府（主天子衣服）、永巷（主宫婢）、内者（禁中布张诸物）、宦者八官令丞。诸仆射、署

长、中黄门皆属焉。

第三编
魏晋南北朝时代

第一章　辅政制度——宰相

一、前代宰相之失权

魏仍置三公：太尉、司徒、司空，然皆不预朝政，故徐邈称“三公论道之官”（《魏志》本传）。高柔上疏云：

> 公辅之臣……置之三事，不使知政，遂各偃息养高，鲜有进纳。……自今之后，朝有疑议及刑狱大事，宜数以咨访三公。三公朝朔望之日，又可特延入，讲论得失……庶有裨起天听，弘益大化。（《魏书·高柔传》）

此亦仅备顾问而已，不复希望恢复旧制也。

晋初除三公外又有太宰、太傅、太保、大司马、大将军，八公并置，亦特顾以虚名而已。

汉末以降又有相国、丞相之官，魏武居之以篡汉，司马氏居之篡魏，其位尊崇，“多非人臣之职”，惟蜀汉诸葛亮等少数人为例外。北朝初期亦有丞相，后期为权臣之任，如尔朱荣、高欢、宇文泰、杨坚皆然，至唐高祖以大丞相之职篡位，为最后一次。

在这一时代，无论南北，三公丞相皆非宰相之任，宰相之任乃尚书、中书、门下之长官；然其权力，亦因时代因南北而不同。

二、尚书——录、令、仆

汉世，尚书台本为皇帝秘书机关，至魏有改变。《魏志·陈矫传》：

> 迁尚书令。明帝……车驾尝卒至尚书门，矫跪问曰："陛下欲何之？"帝曰："欲案行文书耳。"矫曰："此自臣职分，非陛下宜临也。若臣不称其职，则请就黜退，陛下宜还。"帝惭，回车而返。

此明为政府行政机关，非皇帝秘书之职。

大臣位尊者，则以他官录尚书事，最为重任。此通魏、蜀、吴、两晋及南北朝皆然，齐、梁录甚少见，惟权臣居之。令、仆亦渐优崇之职，不甚理政，至陈更甚。

《宋书·百官志》述录尚书之职云：

> 录尚书职无不总。王肃注《尚书》"纳于大麓"曰："尧纳舜于尊显之官，'使'大录万机之政也。"凡重号将军刺史，皆得命曹授用，唯不得施除及加节。

此见其权之重。《宋书·谢晦传》，文帝将即位，司空录尚书事徐羡之以荆州重地，恐文帝至或别用人，"乃亟以录命除晦行都督荆、湘等七州诸军事荆州刺史"。此其一例。然比之前代宰相，其权有分割有

削弱：

A. 录事往往数人分任，各录若干条事，如晋咸康中“分置三录，王导录其一”。又云每置二录，各掌六条事。（《宋书·百官志》）

B. 对于百官监督考课权之削弱。

C. “谏诤”、“被咨询”权自为门下之侍中所分。

三、中书——监、令

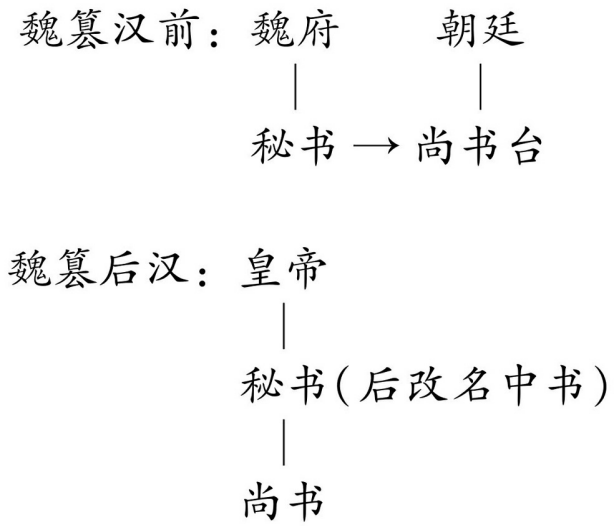
汉世尚书若以中人为之，则称中尚书，省称中书，故中书实即尚书。魏晋中书则别有来源。《晋书·职官志》云：

> 魏武帝为魏王，置秘书令，典尚书奏事。文帝黄初初，改为中书监令，以秘书左丞刘放为中书监，右丞孙资为中书令，监令盖自此始。

按：《初学记》卷一一引谢灵运《晋志》：“以其总掌禁中书记，谓之中书。”《御览》卷二二〇引《晋令》：“中书为诏令，记会将相事，作文书也。”则《晋志》中书之职不仅掌尚书奏事，亦“为诏令”“典作文书”也。再观刘放之见宠于魏帝，正为其善文词，则掌诏令起草，当自魏已然，不始于晋。

由此看来，尚书之外又有中书，是因为曹操以魏王而专朝政，故于王府置秘书令，以亲信为之，以典朝廷尚书台之奏事。及曹丕篡位，遂移秘书之职于朝廷，更名中书，遂夺尚书喉舌之任。《隋书·百官志》谓中书“管司王言”是也。

若以表列则可参下图：



《通典》卷二六云，西汉御史中丞居殿中，掌兰台秘书。桓帝始置秘书监一人，掌典阁书属太常，“以其掌阁图书秘记，故曰秘书”。此与中书之起源不相干。

《蜀志·郤正传》正为秘书令，“起草书诏”，此则与魏中书同职。

职司王言，故亲信有权势超过尚书。《晋书·荀勖传》：荀勖由中书令迁守尚书令，甚惘怅，有贺之者，曰：“夺我凤凰池，诸君贺我邪！”可见晋世士大夫已视尚书不如中书。至宋武帝世，傅亮为中书令，“任总国权”，每日车常数百辆，其权势可见。

南朝后期中书职重，然权又下移至中书舍人，而令监亦与尚书令仆同样失去权力。

《南齐书》卷五六《幸臣传序》云：

> 中书之职旧掌机务。汉元以令仆用事，魏明以监令专权。及在中朝（指西晋言）犹为重寄……晋令，舍人位居九品。江左置通事

郎管司诏诰……建武（齐明帝年号）世，诏命殆（百衲本作始）不关中书，专出舍人。省内舍人四人……莫非左右要密……万机严密，有如尚书。

《隋书》卷二六《百官志上》云：

陈……定令，尚书置五员，郎二十一员。……国之政事，并由中书省。有中书舍人五人，领主事十人，书吏二百人。……分掌二十一局事，各当尚书诸曹，并为上司，总国内机要，而尚书唯听受而已。

北朝中书权较轻。东魏时，高欢以儿子澄领中书令，“移门下机事，尽归中书”，此暂时事。可见北朝权不在中书。

四、门下——侍中

南朝权在尚书，北朝权在门下。侍中本侍从之职，且多为加官，然因在皇帝左右，故任遇渐重。晋武帝时任恺为侍中，“万机大小，多管综之”。是直如宰相。但在南朝尚不甚重。北朝则远较南朝为重，如元义以侍中执权，录尚书事者亦多为侍中。高阳王雍曰：“诏旨之行，一由门下。”雍亦“入居门下，参决尚书奏事”。孝静帝诏曰：“门下向背有祸福之机……轨物成务，咸必由之。”

侍中在西汉只掌乘舆服物（孔安国曾为侍中，只管“吐壶”即吐痰之事），可见西汉时侍中地位低，权力小；东汉掌侍左右，赞导众事。顾问应对，本在禁中，章帝以后，始居禁外；魏晋以下，更进而掌谏诤，备咨询，拾遗补阙，多种上下文书，皆得签署，其权益重。此仅就法制而言。事实上，侍中亲近皇帝，往往因咨询谏诤而参决大政，实分宰相之权。北朝侍中特重，参决大政，尚书省反变为承受执行机关。

五、宰辅制度结论

（1）三公为尊养之官，不负行政责任，故位尊而无职权。丞相相国除极少数外，多为权臣篡夺之阶。

（2）魏至宋、齐，宰相之任主要者为录尚书事及尚书令，录较令为尊重。齐孝武帝以后，不常置录，以令为主相。至陈则令亦无权任。

（3）魏、晋、南朝，中书监、中书令，及侍中亦参掌机密，但不能亲为正相。就中，中书监、令较侍中为权要。然末叶，中书省之权在舍人，不在监、令。

（4）北朝权在门下。北魏虽亦以尚书令录为宰相正官，然侍中亦为宰相之任，几与令录并牟，故有小宰相之称。其后侍中之权转重。至北齐，侍中之权更重，为正宰相，尚书令仆反受承行政而已。至于中书之权，则远较南朝为弱。

第二章　中央政府分职机关
——尚书诸部与九卿

一、魏晋南朝之九卿

（1）魏晋时代，九卿与汉略同。

（2）东晋以下常有省并，如光禄勋、卫尉、太仆、宗正等时省时置。惟太常、廷尉、大司农最经常置。桓温即谓“今事归内台，则九卿为虚设之位”，故主张省并九卿，诸卿省并多在温当政时期。

二、魏晋南北朝尚书诸部曹

尚书通常分为六部或五部。各统若干曹郎中，最多三十六曹，最少十五曹。

三、魏晋南朝尚书部曹下侵九卿职权，侍中亦侵诸卿之职

西晋荀勖已云：“九寺可并于尚书。”《御览》卷二〇三引《桓温集》，表云：

古以九卿综事，不专尚书，故重九棘也。今事归内台，则九卿为虚设之位；惟太常、廷尉，职不可阙。

东晋省并诸卿正在温当政时期。

按：汉代尚书仅四、五曹，最多六曹。魏晋南北朝时代尚书职权扩展，分为五、六部，分统十余曹，多至三十六曹，职务已繁琐。不但侵夺前代宰相之决策权，亦下侵九卿之执行权。

（1）宋、齐尚书部曹下侵九卿职权之显例：

武库令，本属执金吾，宋、齐隶尚书库部曹。

车府令，本属太仆，宋、齐隶尚书驾部曹。

上林令，本属少府，宋、齐隶尚书殿中曹。

材官将军，主工匠土木之事，本汉代左右校令之任，宋、齐隶尚书起部曹及领军。

公车令，本属卫尉；大官令，本属少府；太医令，本属少府或太

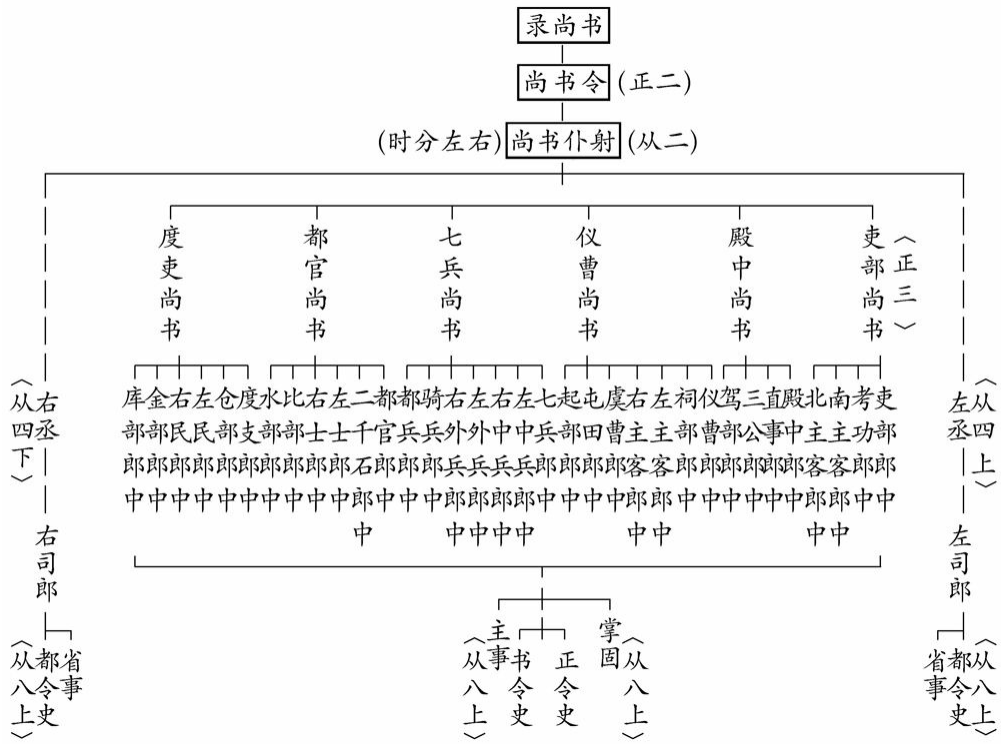
常；内外骅骝厩，本属太仆，宋皆改隶侍中，齐皆改隶尚书。

（2）梁代尚书复以部分卿属职权归还九卿，然车府署仍领于尚书驾部，南北武库仍领于库部，公车、太官、太医等署及骅骝厩则领于门下侍中。

四、北魏尚书部曹与九卿

北魏前期，尚书分部之可考者有殿中、太官（宰官）、南部、北部、西部、吏部、右民、仪曹、祠部、礼部、乐部、主客、驾部、库部、都牧（牧曹）、虞曹、都官、太仓、金部等尚书，各辖若干曹。

魏孝文帝改制以后，即北魏后期，令仆下有左右丞，辖六部三十六曹，其中二曹不可考（见下图示）。



观前期尚书各部之名称，即知其多不仅掌奏事与政策，亦掌事务之执行。如《魏书·伊馥传》：真君中，“转殿中尚书，常典宿卫”。《宋书·毛修之传》：“能为南人饮食，手自煎调……世祖亲待之，进太官尚书……常在太官，主进御膳。”此皆明属事务，非政务。《南齐书·魏虏

传》称其“殿中尚书知殿内兵马仓库”，“驾部尚书知牛马驴骡”，“乐部尚书知伎乐角史伍伯”。《通典》称：“后魏有左民右民尚书，多领工役。”皆属事务执行之任，于汉皆为九卿之职，而魏皆尚书下行之也。尚书诸曹郎为各部尚书之下属机关，自更多行九卿所属诸署之事。至于中书省之与九卿，例如太常卿仍沿汉制置博士，但魏之中书省领国学，有中书博士、助教，中书学生百余人，是亦太常之职。（关于尚书，详见《北魏尚书制度》，刊《严耕望史学论文集》上编；《北魏尚书制度考》，刊《史语所集刊》第18卷。）

五、北齐三省与九卿

北齐六部与九卿职权之干涉与划分，尚未详考。但门下省别领六局（左右局、尚食局、尚药局、主衣局、斋帅局、殿中局）皆为事务机关。中书省别领伶官数部，皆应属卿署之职。

六、结论

（1）汉代九卿之职，上与君相参定本卿分职之政策，即下本卿直属各业务机构（署）执行之，故其权极重，地位亦高。尚书只是皇帝秘书机关。东汉尚书虽已参与大政决定政策，但不管政策之执行，更不直接领辖事务机关。侍中只是侍从，亦绝不领任何事务机关。故尚书、侍中与九卿职权绝不相涉。

（2）魏晋南北朝时代，不但尚书省之长官（录、令）正式成为宰相正官，与皇帝决定大政方针；即其所属之各部尚书亦代替九卿，协助宰相，拟定政策，且或领辖若干原属九卿之事务机关。门下省亦常领辖若干事务机关。北朝之中书省亦有类似情形。因此，九卿不但丧失——至少削弱——其协助君相参订政策之权，即政策执行权亦有一部分被三省所剥夺，形成三省与九卿职权干涉混乱之局面。

（3）到隋唐时代，三省皆不领事务机关，尚书六部只协助宰相制定本部政策，除铨叙与科举等最重要事项外，皆下诸卿诸监执行之。至此，尚书六部与九卿之职权又能划清，但九卿诸监已失其上与君相参决政策之重要权力，故地位大不如前。（此点在第四编论之。）

（4）演变示意表

职权 时代	政策决定	政策参与	事务执行	
汉代	皇帝，丞相或其他辅政者	九卿	九卿	
魏晋南北朝	皇帝，三省长官	九卿 三省各部曹	三省各部曹	九卿
唐代（前期）	皇帝，三省长官（制命）	尚书六部（政令之拟定与颁发）	九卿，诸监（政令之执行）	

第三章　地方行政制度

魏晋南北朝之地方行政制度，因军政情势之演变而异于汉代者，有下列五事：（北魏特别，不计）

第一，州刺史之地方官化，形成州、郡、县三级制。

第二，都督制度之形成，都督府各统若干州，形成府、州、郡、县四级制。

第三，州府僚佐之府、州双轨制。（两个组织系统）

第四，长官拥带部曲制。

第五，地方豪族把持地方政治。

（看本书附录《中国地方行政制度史》第九节《约论》）

中国史上之行政制度有汉、唐两种重要典型。唐型制度与汉型制度虽差别极大，但唐型乃由汉型慢慢演化而来，此由前文所述论之辅政机构与中央政务分职机构两种制度之演变，已可作例证说明汉型制度演变为唐型制度之过程，但最好之例证仍为地方制度。地方行政制度已有《中国地方行政制度史》专书可看，兹仅就唐型系由汉型制度演化而来之一观点，列举数事如次。

一、州郡之增置与整理

汉行郡、县二级制，州仅为监察区。汉末大乱，适应军事上之需要，州演变为统郡地方行政区划，州刺史为地方最高行政官。及魏晋南北朝时代，又适应时势需要，州、郡增置日多：

	州　数	郡　　数	县/侯国数
西汉末	13	103	1585
东汉中叶	13	105	1150
西晋	19	173（注 1）	？
南北朝初期	38	313（加镇 20）（注 2）	？
南北朝末期	275	663（注 3）	1500 上下

注1：是汉代政治稳定时期，甚少变动。经三国至西晋，州增二分之一，郡增三分之一。

注2：是南北朝初期，视西晋州、郡各增一倍；末期视西晋，州为十四倍半，郡几四倍。

注3：南北朝末期，州为汉之二十一倍，郡为汉之六倍，县数则所增不多。如此增衍之故有二：其一分割酬庸，其二流民侨置。

州、郡增置太多，行政经费开支庞大，而行政效率反而低落。《北齐书·文宣帝纪》天保七年诏曰：“百室之邑，便立州名，三户之民，空张郡目。”遂一举“并省三州，一百五十三郡，五百八十九县，三镇二十六戍”。可谓气魄很大之一次改革。隋文帝继之，尽废诸郡以州统县，凡州二百九十七，县一千三百四十八，遂开唐制。

二、都督区与都督府

汉末为军事需要而置都督，各统若干州军事，后因统军而兼统民政、司法、财政，成为州以上之最高级行政长官。其督区至东晋亦制度化。

东晋、南朝前期通常有十余个都督府，北朝亦有十余个，后同称总管府。隋统一天下，经常建置之总管府三十个，此即唐以后府制之来源。唐代节度使制实亦来自于魏晋南北朝之都督制，并非一特别之制度。

三、镇之起源与演变

镇本为边疆民族进入中原后所兴起之军事镇摄制度，故可称为军镇。五胡乱华初期已有之。北魏之初，建置稍多。太武帝开拓疆土，遍置军镇，其辖境之西北部仅置军镇，不置州郡。东南华（汉）人区则镇、州兼置，而镇将或兼统若干州，故镇将地位权力在州刺史之上。孝文帝锐意华（汉）化，逐渐废除军镇，所保存者，地位亦渐低。其后渐与郡为比，又后而县之比。唐代之镇多统于县，是如乡之比而较重要耳，然仍为军事而设。因军镇而会市，故至宋以后，镇即乡聚之繁荣者耳。故镇常与市联称为“市镇”，与北朝本与军联称为“军镇”者大异。

四、州府僚佐组织

汉代州佐吏之重要者有主簿、别驾从事史、治中从事史、簿曹从事史、兵曹从事史、部郡国从事史等，皆由州刺史自由辟用本州之人为之。刺史本为丞相府派出之丞相史，故跟从刺史者，只能称“从事史”（亦有临时之意），然职名皆称从事史，成为一个组织系统，可称为“州吏”。

魏晋以下，州刺史往往加将军加都督，将军开府置佐，故此时诸州除没加将军都督的刺史，仍仅“州吏”系统之佐吏外，一般加将军都督之州刺史，其佐助吏皆有“州吏”与“府佐”（将军府佐）两个系统。至若州境有蛮夷者，刺史又带“蛮夷校尉”。如荆州刺史带南蛮校尉，雍州刺史带宁蛮校尉，宁州刺史带镇蛮校尉。凡带此校尉者，另置校尉府佐，称为小府，故此等州长官之佐吏有“州吏”、“将军府佐”、“校尉府佐”三个系统。例如：宋世爨龙颜为宁州刺史，加龙骧将军，领镇蛮校尉，今传世宁州刺史爨龙颜碑阴（《金石续编》卷一，《八琼室金石补正》卷一皆收此刻）僚佐题名分为三组：

（龙骧）府长史	镇蛮长史	（州）别驾（从事）
司马	司马	治中（从事）
录事参军	录事参军	主簿
功曹参军	功曹参军	西曹（书佐）
仓曹参军	仓曹参军	门下（曹）

户曹参军	户曹参军	录事
中兵参军	中兵参军	户曹（从事）
府功曹	蛮府功曹	记室（从事）
主簿	主簿	省事
朝直		
麾下都曹		
书佐		
干		

宁州为僻远小州，府州置佐皆简，上列员额可视为一般州府之最基本佐吏。府佐皆由中央除授，但长官有推荐权；凡州佐吏仍承汉制由长官自由辟用本籍人士为之。

军府始置，本理军务，地方行政仍归承汉来之州吏掌理。然积时既久，军府佐官渐夺州佐吏之行政权。至南北朝时代，地方行政（军事、民事）全归府佐，而自汉以来相承之州吏转处闲散，为地方人士禄养仕进之阶。此种转变，其原因有三：

第一，州佐吏虽承汉制由长官辟用本地人，然长官莅任人地生疏，兼以此时地方豪族势力强大，竞相推荐，故名虽自辟，而情实疏间，不能得到长官之信任。至于府佐，或由君主简派腹心，或由长官推荐亲信，挟除授之势，恃亲信之权，自较州佐吏为强。

第二，战事频繁，军事第一，府佐势必占优势。

第三，府主有缺，或因事他行，军府上佐之长史，地位远高于州吏之别驾，故为刺史之法定代行人，称为“行事”。加以宋、齐君主猜忌特甚，方镇之任（即州刺史）不任大臣，常以皇子领其名，而以长史为“行事”，实掌军政，与都督刺史无异。甚至亦不任上佐（长史），而以小吏典签，阴制州府之政令。长史、典签皆为府佐，则府佐一系之得势，自不待言。

如此一来，至南北朝末期，地方军民行政全由府佐处理，州佐吏等于虚设。因为他们为本籍人，故有“乡官”之称，隋文帝废乡官，即指此佐官而言。故隋唐时代州长官之佐官又只有一个系统如次：

长史、司马、录事参军、司功参军、司仓参军、司户参军、司兵参军、司法参军、司士参军、参军事……此类皆由中央除授，不一定为本籍人。此类职名与汉世州属吏全异；由中央除用，不限本地人，亦异。其交替演变全在魏晋南北朝时代，而由隋文帝整理完成之。

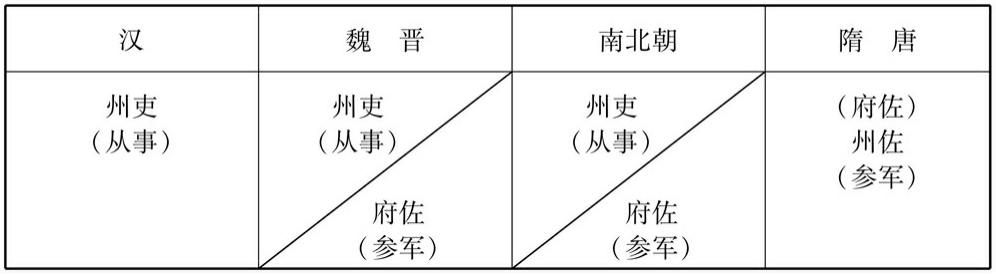
五、魏晋南北朝地方制度之结论——以地方改制度为例证，说明中国政制由“秦汉型”转变为“隋唐型”之过程

魏晋南北朝时代，因为政局过分动荡，影响各种制度不能成一定型。然中国政治制度上有两个最重要的典型制度——“秦汉型”与“隋唐型”。此两型制度完全不同，并非有一人革废汉制另创唐制，只是秦汉型制度因情势推移，逐渐变为完全不同之隋唐型。此种转变过程当于最纷乱之魏晋南北朝时代求之，而地方行政制度之演变尤其为标准之例证。

第一，最明显且为一般人所知者：汉行郡、县两级制，州为监察机构，为数只有十三个。唐世州代替汉代郡的地位，而为数多至三百余。此乃因魏晋南北朝时代为适应军事需要，州变为行政区。又以侨置、酬庸与开发之故，数目逐渐增多，致一州仅统数县，权任不及汉代之郡，而当时之郡吏卑微成为不必要之机构，故隋文帝废之，遂成以州统县之局。

第二，最能显示“秦汉型”与“隋唐型”交替变化者，当为州佐吏之组织与任用。汉代州吏称为“从事”，由刺史自由任用本州人为之；唐代州佐称为“参军”，由中央任用，不限本籍（大抵以外籍为原则），其转变亦在魏晋南北朝时代。魏晋之州本承汉制，置州吏诸从事。然刺史常加将军，故置长史、司马；中央又时遣员参其军事。至东晋始形成军府，

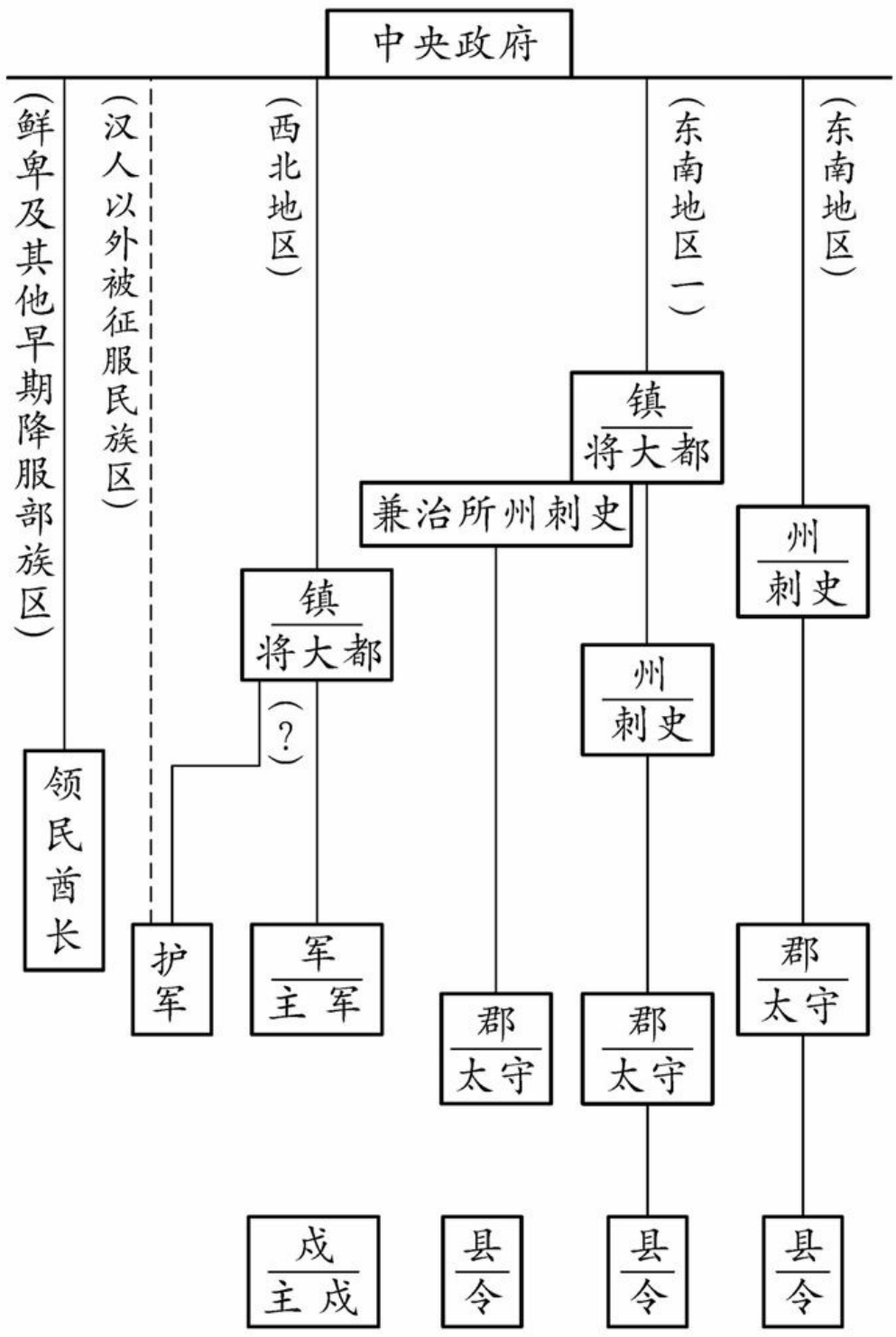
恒置长史、司马、诸曹参军。于是州将置佐，有“州吏”、“府佐”两系统，一治民事，一治军事。“州吏”仍承汉制，由刺史辟用本州人，而府佐则由中央任命，不限本州人。积时既久，“府佐”渐夺“州吏”治民之权，“州吏”遂转处闲散，为地方人士禄养仕进之阶。盖此时地方豪族方强，州长官虽自辟州吏，然多被动辟用，情实疏间，而府佐或由时君简派，或长官推荐亲信为之，挟除授之势，持亲信之权，以凌疏间之吏，则州吏一职，势必退处闲散。况战争频繁，军事第一，更予府佐侵权之机会。及隋文统一，不必顾虑地方豪族势力之反对，遂毅然废除无实际权责之州吏，仅存府佐诸参军一系统。此系统本由中央任命，故自隋以后，一命以上，皆由中央。非隋文特意作此集权式安排，实由历史演变之必然结果。交替状况可略示如下图：



第三，唐初都督府制本承南北朝而来，即中叶以下之节度使制，亦即承仿都督而来；唐代方镇拥带部曲在魏晋南北朝时代亦已早有先例。又如汉代县之下早有“乡”，而唐代县之下有“乡”、“镇”并列，镇亦由北魏特制之军镇制度逐渐转变而来。

六、补北魏地方统治政策

北魏疆域东至于海，西至天山南路，南抵淮水、汉水，北有内蒙草原，土地广大，民族复杂，若自和龙（今朝阳县）向西南，经平城（今大同市）、太原、龙门，横过渭北经天水至嘉陵江上源划一斜线，将北魏疆域划分东南与西北两区：东南区，大抵为华人区，非华人杂居者甚少；西北区大抵为非华人区，华人杂居其间者亦不算多。北魏（尤其前期）之统治方法，因地区、因民族而异。东南华人区，仍采取华人旧传统之州、郡、县制度。西北地区，其鲜卑聚居地，或早期降附诸部族聚居区，以“领民酋长制”统治之；其汉人以外之被征服民族聚居地则以“护军制度”统治之，但似非全部如此。而在全国遍置军镇，东南地区置镇若干，各统数州，如南朝之都督府。西北地区既不置州郡，故置军戍，参杂于“领民酋长”与“诸部护军”之间，其上亦置镇以统之，著名之北边六镇，即是此类。其统辖情形略如下图：


中央政府
（鲜卑及其他早期降服部族区）
（汉人以外被征服民族区）
（西北地区）
（东南地区一）
（东南地区）
领民酋长
护军
镇
将大都
（？）
军
主军
镇
将大都
兼治所州刺史
州
刺史
州
刺史
郡
太守
郡
太守
郡
太守
戍
主戍
县
令
县
令
县
令

第四章　人才选拔制度

一、九品中正制成立之背景

九品中正制度对于巩固门阀政治起了很大作用，但其建立之背景以及当时创立者之本意，却非为巩固门第。沈约《宋书·恩幸传》云：

> 汉末丧乱，魏武始基，军中仓卒，权立九品，盖以论人才优劣，非为世族高卑。因此相沿，遂为成法。自魏至晋，莫之能改，州都郡正，以才品人，而举世人才，升降盖寡。徒以冯藉世资，用相陵驾。

此论创立本意与结果适得其反，甚为肯綮。至于其产生之背景约有数端：

（1）兼顾乡举里选的旧传统与战乱中人士流移之新环境。此为过去一般的说法，《晋书》卷三六《卫瓘传·请废九品中正疏》云：“魏氏承颠覆之运，起丧乱之后，人士流移，考详无地，故立九品之制，粗具一时选用之本耳。”可为代表。

（2）汉末乡议已由少数人主持。东汉郡国察举虽由郡守国相选拔，但其选举标准已往往取决于地方上少数人的评议。如《郭太传》注引谢承书云：“泰之所名，人品乃定。”又如《许劭传》：与兄靖“俱有高名，好共核论乡党人物，每月辄更其品题，故汝南俗有月旦评焉”。又云：“天下之拔士者，咸称许、郭。”可见少数名士之评论对于察举制

度之影响。魏世设立中正只是此种情形之官式化。

（3）魏政府争取主动，将评议权由地方上之个人移归政府。乡闾清议与地方大族相结合助长大族声势。曹魏推行法家政治，欲建立中央集权政府，自不容有大族清议之存在。然乡闾评议已有长久历史，此种社会情势不易铲除，故率性将乡闾评议移归中央政府，既可显示对旧传统的社会风尚予以支持，又可藉此加以控制。《晋书·刘毅传》疏云："置州都者，取州里清议，咸所归服，将以镇异同，一言议。"意在统一清议，即寓控制之意。

（4）"九品"之名当本之于《汉书·古今人表》，但不知汉末郭、许等评题是否已分为九等。

二、九品中正制之影响与时人对于此制度之态度

此制度加速门阀社会、门阀政治之形成，并巩固大族对于政治社会之统治，自不待言。另外附带形成的官品制度，一直维持到清代。

当时人士对于此制度之态度前后颇异，在魏晋时代尚有很多人反对此种制度，如卫瓘、刘毅、段灼，皆见《晋书》。此因为当时世族统治尚未巩固。等到南北朝时代，世族统治门阀社会已完全巩固了，时人认为士庶之别为理所当然，所以就无人反对，如《梁书·杨公则传》云：

> 湘俗单家以赂求州职，公则至，悉断之，所辟引皆州郡著姓。高祖班下，诸州以为法。

此外，《魏书·刘昶传》孝文帝曰：

> 或言惟能是寄，不必拘门，朕以为不然……故令班镜九流，清一朝轨。

其本意只在提高鲜卑族在政治社会上之地位，实行鲜卑贵族与汉人高门对人民之联合统治。

三、附录：州郡察举制度

《宋书·百官志》下云：汉州举秀才，“后汉避光武讳，改茂才。魏复曰秀才。晋江左，扬州岁举二人，诸州举一人，或三岁一人，随州大小，并对策问”。

《晋令》云：“举秀才，必五策皆通，拜为郎中。一策不通，不得选。”

《晋书·华谭传》载，太康中，谭举秀才，至洛阳，武帝亲之。所问正是五策，皆为时务经国之计，与汉世策问贤良方正相类。又《晋书·孔坦传》谓太兴三年奏议云：“秀才虽以事策，亦汜问经义。”然东晋以下，其制渐弛。

《宋书·武帝纪》永初二年二月己丑，“车驾幸延贤堂，策试诸州郡秀才孝廉”。

《齐书·武帝纪》谓永明四年正月辛卯，“车驾幸中堂，举秀才”。

《隋书·经籍志四》集部有《宋元嘉策秀孝文》十卷、《梁孝秀对策》十二卷。

《周书·宣帝纪》宣政元年六月即位，八月诏制九条，宣下州郡，其八曰：“州举高才博学者为秀才，郡举经明行修者为孝廉，上州……下郡三岁一人。”

《魏书》卷六六《崔亮传》刘景安书规亮曰：“朝廷贡秀才，只求其文，不取其理；察孝廉唯论章句，不及治道；立中正不考人才行业，

空辨氏姓高下。”按：时在灵太后世，肃宗神龟二年。

《魏书》卷六五《邢峦传》：“有司奏策秀、孝，诏曰：秀、孝殊问，经权异策。邢峦才清，可令策秀。”按：此为孝文帝诏书，在迁都后。

《通典》卷一四述北齐策试之告：“课试之法，中书策秀才，集书策贡士（《隋书·礼仪志四》作“集书策考贡士”，盖“策孝……”之讹），考功郎中策廉良。天子常服，乘舆出，坐于朝堂中楹，秀孝各以班草对。字有脱误者，呼起立席后；书有滥劣者，饮墨水一升；文理孟浪者，夺席脱容刀。”

此由中书、集书、尚书分任其职，而《北齐书·文苑·樊逊传》谓梁州举秀才，天保三年正月，制诏策问“尚书擢第，以逊为当时天下第一”。

《隋书·李德林传》举秀才，“（杨）遵彦铨衡，深慎选举，秀才擢第，罕有甲科”。按：《北史》曰传时杨为尚书令，考德林为上策。

由上文可注意两点：

（1）南朝大族固有中正制为进身之阶，但地方豪族，似仍以秀、孝为进身之阶；但大族势力大，故秀、孝发展机会少，故其制似不重要。北朝秀、孝为汉人出身之阶，汉人渐得势，故此制显得比南朝重要。

（2）《北齐书·儒林·马敬德传》举孝廉不就，而自诣州，力求诏州特举秀才。“乃诣州，求举秀才。举秀才例取文士，州将以其纯儒，无意推荐。敬德请试方略，乃策问之，所答五条，皆有文理。乃欣然举送

至京。依秀才策问，唯得中第，乃请试经业，问十条，并通”。可见已有自求举送者，为隋唐制自进之先例。

第四编
隋唐五代

第一章　唐代前期中央政府组织概况
——以开元时代为代表

唐代前期官署称呼除三师三公及宰相政事堂（中书门下）外，有省、台、寺、监、卫、府六类。

一、三师　三公（虚尊之位）

（1）三师：太师、太傅、太保，各一人，正一品，无职掌。

（2）三公：太尉、司徒、司空，各一人，正一品，无职掌。

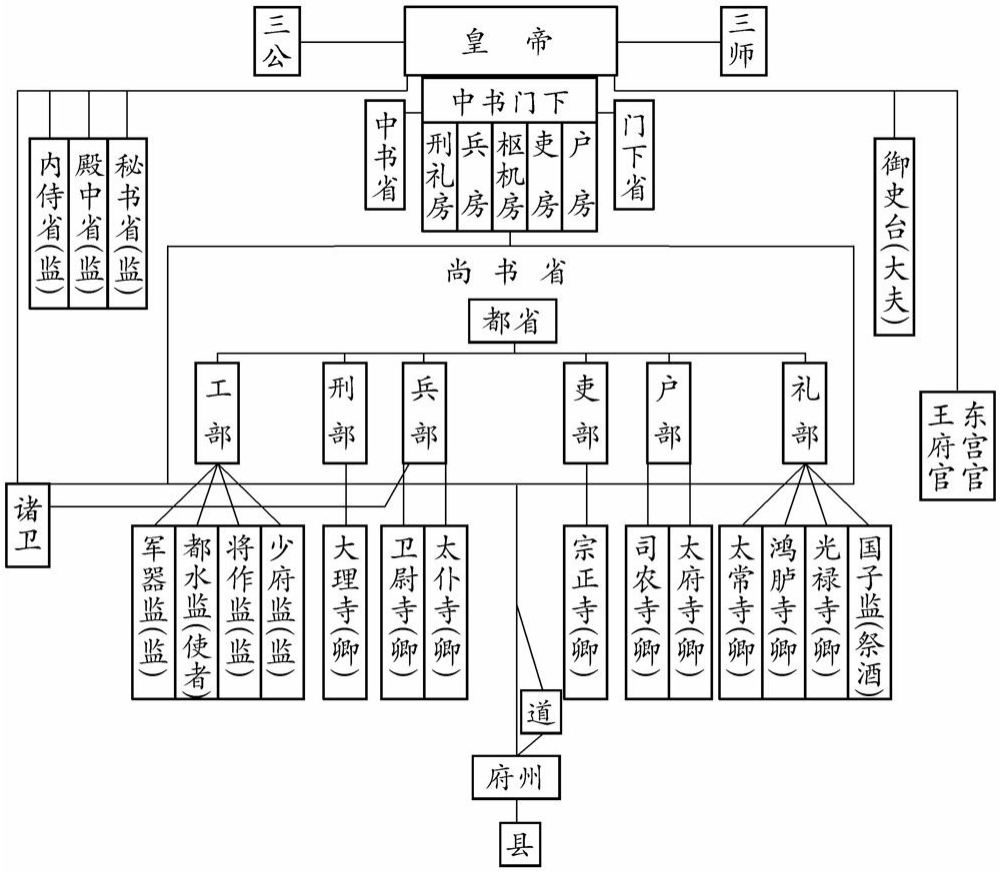
二、中书门下（政事堂）（行政核心）

宰相办公厅，本名政事堂。开元中，张说改名，列五房于其后，分曹主众务。宰相职无不统，其变化亦最大，下章专论之。

三、行政三省

（1）中书省（右省）——宰相本机关。

中书令二人，正三品，掌佐天子执大政，并总判省事。



开元时代政府组织系统示意图

（唐代前期之代表）

中书侍郎二人，正四品上，掌贰令之职，参议大政。

中书舍人（真正起草诏书、文才极佳者）六人，正五品上，分押尚书六部，佐宰相判案，起草诏书制敕。

右散骑常侍、右谏议大夫、右补阙、右拾遗等各若干人，职在诤谏。

附属机关：集贤殿书院、史馆、匦使院。

（2）门下省（左省）——宰相本机关。

侍中二人，正三品，与中书令参总大政，并总判省事，审署奏钞，驳正违失。

门下侍郎（黄门侍郎）二人，正四品上，掌贰侍中之职。

给事中（真正审查诏书者，为中级官位权力）四人，正五品上。“诏敕不便者，涂窜而奏还，谓之涂归”。故门下省对于诏敕之驳覆权，实由给事中行之。

左散骑常侍、左谏议大夫、左补阙、左拾遗等各若干人。

附属机关：城门郎、符玺郎、弘文馆校书郎等。

（3）尚书省——行政中枢。

A. 都省。本为最主要的宰相机关，开元中已非宰相机关。

尚书令一人，正二品，为尚书省长官，但不授人。

左、右丞相（左、右仆射）各一人，从二品，总领六官，纪纲百揆，劾御史纠不当者。

左、右丞各一人，管辖省事，正官僚之文法，劾御史举不当者。左丞总吏、户、礼三部，右丞总兵、刑、工三部。

左右司郎中、员外郎各一人。

B. 吏部。

尚书一人，正三品；侍郎二人，正四品上。掌天下官吏选授、勋封、考课之政令。

其属有四（四司）：一曰吏部，二曰司封，三曰司勋，四曰考功。尚书、侍郎总其职务而“奉行其制命”。

C. 户部。

尚书一人，正三品；侍郎二人，正四品下。掌天下户口、土地、钱谷之政令。

其属有四（四司）：一曰户部，二曰度支（度支国用），三曰金部（库藏出纳），四曰仓部。

D. 礼部。

尚书一人，侍郎一人（或二人），品同上。掌天下礼仪贡举之政令。

其属有四：一曰礼部，二曰祠部，三曰膳部，四曰主客。

E. 兵部。唐中叶以后，兵权落入宦官手，兵部失权。

尚书一人，侍郎二人，品同上。掌天下军卫武官选授之政令。

其属有四：一曰兵部，二曰职方（管地图、户籍版图），三曰驾部（交通），四曰库部（武库）。

F. 刑部。

尚书、侍郎各一人，品同上。掌天下刑法及徒隶、勾覆、关禁之政令。

其属有四：一曰刑部，二曰都官（隶簿系囚），三曰比部（勾稽俸料公廨），四曰四门。

G. 工部。

尚书、侍郎各一人，品同上。掌天下百工屯田山泽之政令。

其属有四：一曰工部，二曰屯田，三曰虞部（山泽），四曰水部。

四、侍从三省

（1）秘书省（皇帝图书馆）。

监一人，从三品；少监二人，从四品上。掌邦国经籍图书之事。

领著作、太史二局。

（2）殿中省（掌皇帝生活事）。

监、少监，同上。掌乘舆诸事。

总尚食（皇帝之食）、尚药、尚衣、尚乘、尚舍、尚辇六局。

（3）内侍省（宦官）。

内侍四人，从四品上；内常侍六人，正五品下，皆宦者为之。掌在内侍奉、出入宫掖、宣传制令。

总掖庭、宫闱、内仆等五局，各置令。

五、一台

御史台。汉有御史台、尚书台，唐只有御史台一台。

御史大夫一人，从三品；中丞二人，正五品。掌邦国刑宪，肃正朝列。

属官有三等御史：

侍御史——掌纠举百僚，推鞫狱讼。

殿中侍御史——掌殿廷供奉之仪式，及京城内不法事。

监察御史——掌分察百僚，巡按州县，纠视刑狱。

六、九寺（各置卿一人，少卿一二人）

（1）太常寺。

卿一人，正三品；少卿二人，正四品上。掌邦国礼乐郊庙社稷之事。以八署分理：一曰郊舍，二曰太庙，三曰诸陵，四曰太乐，五曰鼓吹，六曰太医，七曰太卜，八曰廪牺。太常卿总其官属，行其政令。署各置令。

（2）光禄寺。

卿一人，从三品；少卿二人，从四品上。掌邦国酒醴、膳羞之事。统四署。

（3）卫尉寺。

卿、少卿，同上。掌邦国器械（军械）、文物之事。总武库、守官等三署。

（4）宗正寺。

卿、少卿，同上。掌皇九族六亲之属籍，并领崇玄署。

（5）太仆寺。

卿、少卿，同上。掌厩牧、车舆。外领诸牧监。

（6）大理寺。

卿、少卿，同上。掌折狱、详刑之事。

（7）鸿胪寺。

卿、少卿，同上。掌宾客及凶仪之事。领二署。

（8）司农寺。

卿、少卿，同上。掌仓储委积。总上林（苑囿）、太仓（廪藏）、钩盾（薪畜）、导官（择米麦）四署及诸仓监、司竹监、温汤监、九成宫监。

（9）太府寺。

卿、少卿，同上。掌财货。总京都四市、平准、左右藏、常平八署。

七、诸监

（1）国子监。

祭酒一人，从三品；司业二人，从四品下。掌儒学训导。有六学：国子学、太学、四门学、律学、书学、算学。学各置博士。

（2）少府监。

监、少监与卿及少卿同。掌百工技巧（土木以外之工程）。总中尚、左尚、右尚、织染、掌冶五署。

（3）将作监。

大匠一人，从三品。掌土木工程。

（4）北都军器监。

监一人，正四品上；少监一人。缮造甲弩。

（5）都水监。

使者二人，正五品上。掌川泽津梁。总舟楫、河渠二署。

八、诸卫

（1）左右卫。大将军各一人，正三品；将军各二人，从三品。

（2）左右骁卫。大将军各一人，正三品；将军各二人，从三品。

（3）左右武卫。大将军各一人，正三品；将军各二人，从三品。

（4）左右威卫。大将军各一人，正三品；将军各二人，从三品。

（5）左右领军卫。大将军各一人，正三品；将军各二人，从三品。

（6）左右金吾卫。大将军各一人，正三品；将军各二人，从三品。

（7）左右监门卫。大将军各一人，正三品；将军各二人，从三品；中郎将各四人，正四品下。

（8）左右千牛卫。大将军各一人，正三品；将军各二人，从三品；中郎将各二人，正四品下。

（9）左右羽林军卫。大将军各一人，正三品；将军各二人，从三品。

（参看《旧唐书》卷四四《职官志三》）

九、太子宫　亲王府

（1）太子宫官（略如朝廷）。

（2）亲王府（为军府）。

第二章　辅政制度——宰相

一、隋及唐代前期宰相制度

（1）隋代宰相——三省长官。

前论南北朝，皆以三省长官为宰相之任。惟北周六官，是一项特别制度。隋文帝即位，恢复南北朝一般制度，仍以三省为宰相机关；惟其父名“忠”，故讳“中”字，改“中书”为“内史”，改“侍中”为“纳言”，三省长官皆为宰相。

尚书省——尚书令、仆射（二品）。

门下省——纳言（三品）。

内史省——内史监、内史令（三品）。

然尚书令甚少授人（惟炀帝以杨素特别勋劳，故授之），中书（内史）监寻亦废罢，故常置之宰相惟仆射、纳言、内史令而已，而仆射尤为宰相正官，可视为首相。

（2）唐代前期三省长官与三省分权。

A. 三省长官。

唐武德三年，改复纳言为侍中，内史省、内史令为中书省、中书令，与尚书省之尚书令、仆射皆为宰相。惟太宗由尚书令即帝位，其后人臣不居尚书令之位，故仆射遂为尚书省最高长官（左右各一人）。侍

中、中书令皆三品，仆射为二品，位尤尊，职尤重。

自高宗龙朔二年至肃宗至德二年九十余年间，名称屡有改易，但仍复旧号，且职权不因名称改易而有所轻重。

尚书省：有文昌台、中台等名称。仆射有左右匡政、左右丞相等名称。

中书省：有右台、凤阁、紫微等名称。中书令有右相、内史、紫微令等名称。

门下省：有左台、鸾台、黄门等名称。侍中有左相、纳言、黄门监等名称。

中宗以后，尚书仆射被摒于宰相之外，惟中书门下为宰相机关，中书令、侍中为宰相正官。

B. 三省分权。

《通鉴》卷一九二贞观元年：“上谓黄门侍郎王珪曰，国家本置中书、门下，以相检察，中书诏敕或有差失，则门下当行驳正。”胡注：“中书出命，门下审驳。按唐制，凡诏旨制敕、玺书册命，皆中书舍人起草进画。既下，则署行，而过门下省，有不便者，涂窜而奏还，谓之涂归。”

《朱子全书》卷六二《历代·二宋》：

唐初，每事先经由中书省，中书做定将上，得旨，再下中书，中书付门下。或有未当，则门下缴驳，又上中书，中书又将上，得

旨，再下中书，中书又下门下。若事可行，门下即下尚书省，尚书省但主书填奉行而已，故中书之权独重。本朝（宋朝）亦最重中书。盖以造命可否进退皆由之也。门下虽有缴驳，依旧经由中书，故中书权独重。及神宗仿《唐六典》，三省皆依此制，而事多稽滞。故渡江以来，执政事皆归一。独诸司吏曹（二十四曹）依旧分额各属，三省吏人自分所属，而其上之纲领则不分也。（旧时三省事各自由，不相侵越，不相闻知。中书自理会中书事，尚书自理会尚书事，门下自理会门下事。）如有除授，则宰执同共议定，当笔宰执判过，由中书吏人做上去，再下中书，中书下门下，门下下尚书。书行，给舍缴驳，犹州郡行下事，须幕职官签押，如有不是，得以论执。中书行下门下，皆用门下省官属签押。事有未当，则官属得以执奏。

C. 政事堂。

《新唐书·百官志序》：

初，三省长官议事于门下省之政事堂。其后裴炎自侍中迁中书令，乃徙政事堂于中书省。开元中，张说为相，又改政事堂号中书门下，列五房于其后。一曰吏房，二曰枢机房，三曰兵房，四曰户房，五曰刑礼房，分曹以主众务焉。

按：北朝门下省掌机要，为最主要之宰相机关。隋承北朝，故政事堂在门下省。唐代揆务中心实在中书，故迁于中书省。张说盖以其实为左右两省首长之联合会议处，故兼名之为“中书门下”也。而其后亦简称“中书”。

《旧唐书·百官志》门下省条注：

旧制，宰相常于门下省议事，谓之政事堂。永淳二年七月，中书令裴炎以中书执政事笔，遂移政事堂于中书省。开元十一年，中书令张说改政事堂为“中书门下”，其政事印改为“中书门下之印”也。

（3）各种参政名号。

古人称唐代宰相名号最为不正。此语诚然。自隋代以来，三省长官为宰相之任，然往往派遣其他官员参议朝政，为宰相。例如隋文帝末年，兵部尚书柳述以帝婿之宠“参掌机务”，为他官参政之最早见者。唐贞观中，更授其他高级官员以种种名义，便得参决朝政为宰相。例如：

参预朝政——贞观元年，杜淹检校吏部尚书“参预朝政”。三年，魏徵为秘书监“参预朝政”。

参议朝政——四年，萧瑀为御史大夫“参议朝政”。

尚有参掌机务、参知机务、参掌机密、知政事、参知政事、同掌机务、同中书门下三品、同中书门下平章事（简称同平章事）、朝章国典参议得失、同知军国政事、平章军国重事等名号。

总之，随事立名无一定制度，就中“同中书门下三品”与“同中书门下平章事”渐渐通用为经制。“同三品”盖始于贞观十七年。中书与门下两省长官位正三品，他官加此名号，即与中书门下长官同样有参决大政之权。同平章事始于高宗永淳元年，时武后当政，命四品之侍郎数人“与中书门下同承受进止平章事”。意在提高中级官员之职权，以分宰

相大臣之议政权。从而演成委员会式的多相制。

高宗以后，各种名号渐渐废弃，惟“同中书门下三品”、“同中书门下平章事”渐渐制度化。

《新唐书·百官志》云：

> 自高宗以后，为宰相者必加同中书门下三品，虽品高者亦然；惟三公、三师、中书令则否。

按：三师三公根本不是宰相，不知政事，若知政事，亦须加号。如神龙元年“安国相王为太尉、同凤阁鸾台平章事”是也。《新志》盖误。又据此文，虽仆射、侍中亦须加此名号。按：侍中为门下省长官，毋须加“同中书门下三品”之号，观《宰相表》自明。《新志》此条亦误。惟仆射须加同三品，最可注意。按：尚书左右仆射本为宰相正官，但贞观二十三年李勣为“左仆射同中书门下三品”，盖特重其任，使其综理三省事。其后，例皆加同三品之号。至中宗神龙元年豆卢钦望拜左仆射，不言同三品，遂不敢参议政事；数日后诏加知军国重事。至景云二年韦安石拜左仆射，不带同三品。自后仆射不带同三品者，即非宰相。故至开元中，宰相正官为侍中、中书令，同中书门下三品、同中书门下平章事亦为宰相之任。其时尚书左右仆射更名“尚书左右丞相”，虽有丞相之名而实非宰相。

（此节参看孙国栋《唐代三省制之发展研究》，刊《新亚学报》三卷一期）

二、唐代后期宰相制度

（1）平章事之制度化。

A. 名称之统一。安史乱后，“同中书门下三品”亦极少见，而以“同中书门下平章事”为宰相正称。其后更无同三品者。虽侍中、中书令亦非宰相，而“平章事”反为宰相正式名称。

B. 员额。前期无一定名额。武后时宰相正官及同三品、同平章事多至十余、二十余人，至谓宰相无坐处。后期员额由无定员固定为四员。至德二年，宰相分直主政事、执笔，每一人知十日。贞元十年，分每日一人执笔。（《唐会要》卷五一《中书令》）此恐亦随时而异。

C. 宰相底官（本官）。“同平章事”本身并非官名，只是职使，故无阶品，必须另有底官标其品位。其底官或为仆射、尚书，或为侍郎（中书侍郎、门下侍郎、六部尚书侍郎）及其他中上级官皆可。以中书侍郎、门下侍郎平章事者为正位，而门下侍郎平章事尤为首相之位。以两省侍郎同平章事者，又可加兼尚书、仆射及三公等官以崇其位。

D. 宰相之性质。唐宰相近于皇帝之幕僚长，与汉丞相不同。因为是幕僚长，故不必如汉代丞相有其客观之政治地位（封侯等），只要皇帝欣赏，虽中级官员亦可为宰相，故进士科第后有不到十年可位至宰相者。

（2）相权之重与相权被侵。

中国史上相权与君权之消长，恒成反比。唐代相权亦因时因皇帝而

不同。然此仅指强弱而言，其权涉及政治各方面则无异，尤要者为用人权。李绛云：

> 崔祐甫为宰相，不半岁，除吏八百人。德宗曰：“多公姻故，何耶？”祐甫曰：“所问当与不当耳。非臣亲旧，孰知其才？其不知者，安敢与官？”时亦为名言。（《新唐书·李绛传》）

可知用人权之大。

《唐会要》云：

> 自隋以降，职事五品以上官，中书门下访择奏闻，然后下制授之。（卷七四《论选事》）

其后宰相用人权下侵到六品七品，吏部选授之权愈来愈小。因为宰相任用权很大，所以在政治上为极有权势之人。唐人朋党倾轧，居相位者，往往以私人恩怨而贬斥异己，是亦宰相握有用人权之一证。范祖禹《唐鉴》卷一九：

> 宪宗平河南，开魏博，由宰相得其人也。穆宗拱手，而得幽镇，不唯不能有，而并魏博失之，由宰相非其才也。其得之以相，其失之也以相。相者，治乱之所系，岂不重欤！

大历五年，“（元）载有丈人自宣州来，从载求官。载度其人不足任事，但赠河北一书而遣之。丈人不悦，行至幽州，私发书视之，书无

一言，惟署名而已。丈人大怒，不得已，试谒院僚。判官闻有载书，大惊，立白节度使，遣大校以箱受书，馆之上舍，留宴数日。辞去，赠绢千匹。其威权动人如此！”（《通鉴》卷二二四）

但若皇帝躬亲庶政，则相权即轻。如德宗“躬亲庶政，不复委成宰相，庙堂备员行文者而已”。（《旧书·韦渠牟传》）然国家大政事繁，皇帝一人究不能全盘处理，不得不责成亲信之臣，此即翰林学士称为内相之背景。

唐中叶以后，侵削宰相之权者有二。其一翰林学士，其二宦官。

A. 翰林学士。宰相为皇帝宫外（政府）的秘书，而翰林学士为皇帝宫廷中的秘书（内相）。《新唐书·百官志》：“学士之职，本以文学言语被顾问，出入侍从，因得参谋议，纳诤谏，其礼尤宠。而翰林院者，待诏之所也。唐制，……文书诏令，则中书舍人掌之。自太宗时，名儒学士时时召以草制，然犹未有名号。干封以后，始号北门学士。玄宗初置翰林待诏，以张说、陆坚、张九龄等为之，掌四方表疏批答应和文章。既而，又以中书务剧，文书多壅滞，乃选文学之士，号翰林供奉，与集贤院学士分掌制诏书敕。开元二十六年，又改翰林供奉为学士，别置学士院，专掌内命，凡拜免将相，号令征伐，皆用白麻。其后选用益重而礼遇益亲，至号为内相，又以为天子私人。凡充其职者无定员，自诸曹尚书下至校书郎，皆得与选，……内宴则居宰相之下，一品之上。宪宗时又置学士承旨。唐之学士、弘文、集贤分隶中书门下省，而翰林学士独无所属。”而实直隶于皇帝。元稹《翰林承旨学士厅壁记》：“凡大诏令、大废置，丞相之密画（画谓计划），内外之密奏，上之所甚注意者，莫不专受专对，他人无得而参焉。”《新五代史》卷六三《前蜀世家》：“（王）建谓其左右曰，吾为神策军将时，宿卫禁中，见天子夜召学士，出入无间，恩礼亲厚如寮友，非将相可比

也。”足见其职为之亲信。

然其位究不尊，故居其任者多迁宰相。元稹《翰林承旨学士记》云：“宪宗章武皇帝以永贞元年即大位始命郑公（郑绚）为承旨学士，位在诸学士上。十七年间，由郑至杜（杜元颖）十一人，而九参大政。”谓拜相也。白居易诗亦云：“同时六学士，五相（五人已为相）一（指自己）渔翁。”

B. 宦官。玄宗已亲重宦官，官居三品者甚多，特或使统兵征伐。安史乱后，德宗不用大臣，一面亲任翰林学士，一面信用宦官。宦官中有两职最重要，其一枢密使，侍左右；其二护军中尉，掌禁军。大和九年十一月甘露之变后，温公曰：“自是天下事皆决于北司，宰相行文书而已。”（《通鉴》卷二四五）

其一，枢密使。“代宗永泰中，置内枢密使，始以宦官为之。初不置司局，但有屋三楹，贮文书而已。其职掌惟承受表奏，于内中进呈；若人主有所处分，则宣付中书门下施行而已。”（《通考》卷五八）

至宪宗时，已干预政事。《通鉴》二三七元和元年：“堂后主书滑涣久在中书，与知枢密使刘光琦相结。宰相议事有与光琦异者，令涣达意，常得所欲，杜佑、郑绚等皆低意善视之。”《旧书·裴垍传》：垍为宰相，与宪宗密谋去金吾大将军卢从史。“垍因请密其谋。宪宗曰，此唯李绛、梁守谦知之。时绛承旨翰林，守谦掌密命”。

敬宗时，朝廷有“枢密之权过宰相”之语。

咸通以下，其势益张，宰相（杜悰）至承认“宰相、枢密，共参国政”。（《通鉴》二五〇咸通二年条）后来昭宗诏敕且云：“近年宰相延英奏事，枢密使侍侧，争论纷然。既出，又称上旨未允，复有改易，挠

权乱政。”（同书卷二六二天复元年条）

《新唐书》卷一七七《高元裕传》：

敬宗视朝不时，稍稍决事禁中，宦竖恣放，大臣不得进见。元裕谏曰：“今西头势乃重南衙，枢密之权过宰相。”帝颇寤，而不能有所检制。

五代枢密使始以士人为之。后梁改名“崇政院”，以敬翔为使，“承上旨宣于宰相而行之。宰相非进对时有所奏请及已受旨应复请者，皆具记事，因崇政院以闻，得旨复宣于宰相。”（《通鉴》卷二六六）而中书宰相日见疏远。司马温公曰：“梁太祖以来，军国大政，天子多与崇政、枢密使议（后梁与崇政议，后唐与枢密议。后唐又改名枢密也），宰相受成命，行制敕，备典故，治文事而已。”（《通鉴》卷二八〇天福四年条）

其二，护军中尉。《新书·宦者传序》：“德宗惩艾泚贼，故以左右神策、天威等军委宦者主之，置护军中尉，中护军，分提禁兵，是以威柄下迁，政在宦人。”自后以宦官擅权者，左右护军中尉为多，其势又过枢密使。因为此职掌握禁卫军，不但侵夺宰相权力，皇帝亦受其控制，废立由之。

《唐语林》七《补遗》：

宣宗崩，内官定策立懿宗，入中书商议，命宰相署状。宰相将有不同者。夏侯孜曰：“三十年前，外大臣得与禁中事；三十年以来，外大臣固不得知，但是李氏子孙，内大臣定，外大臣即北面事

之，安有是非之说？”

按：三十年前，当指唐文宗太和五年贬宋申锡而言，或指九年甘露之变而言。

三、结论

（1）前期

A.　三省长官之相权。唐初，中书令定旨出令，侍中主诏令之审查与上行文书之审查。尚书长官本为宰相正官，无所不综，既参决大政并承诏令推行政务。

B. 中书门下联席会议。中书出令，门下审查，事常留滞，故三省长官开联席会议，以省时间并调和意见。会议处称为“政事堂”或“中书门下”。

C.　自太宗时（隋文帝时已有柳述一例）以他官参知机务，名目繁多，高宗时统一为“同中书门下三品”。末年又有“同中书门下平章事”。于是宰相名称除“侍中”、“中书令”以外，名号统一为“同三品”、“同平章事”两种。虽尚书仆射亦须加同三品始为宰相，但例加之。三公议政亦加“同三品”。

D.　中宗以后，仆射常不加同三品，遂被摒除，不在宰相之列，于是宰相之职惟中书令、侍中、同三品、同平章事。

（2）后期

A. 名称。惟“同平章事”为正宰相，虽侍中、中书令亦非宰相正官，同三品更不复见。如郭子仪为中书令，名为行宰相权，但实为名义之虚衔。

B.　员额有定。前期无定额，后期固定为四员，就中往往一人为首

相。

C. 宰相底官。平章事只是职不是官，故宰相皆必另有底官，底官或为三公、仆射、尚书、侍郎，或其他中上级官亦可，而以中书侍郎、门下侍郎平章事者位最尊，门下侍郎平章事尤有首相之称。

D.　性质。唐代首相已近于皇帝之幕僚长，与汉代丞相不同。汉丞相多年岁较大，地位亦极尊崇；唐宰相年纪可小，但地位则不及汉相之崇。

E. 宰相之权甚重，影响国政者甚大，惟后期相权已渐被侵夺。影响相权之机构有翰林学士院与宦官之护军中尉（监察军队）与枢密使。

第三章　中央政务分职机关

一、前期（隋及唐安史之乱以前）

汉代中央政务分职机关只有诸寺卿。唐代既有九卿诸监，又有尚书六部亦是政务分职机关，且六部与九卿诸监之职权粗看起来，似多混乱重复。例如户部掌财政经济，司农寺卿与太府寺卿亦管财政经济；又如刑部掌刑罚，大理寺卿（即汉之廷尉）亦管刑罚。所以前多认为六部与九卿诸监之职权重复，或者九卿诸监为闲司。其实不然，寺监非闲司，而与六部职权性质不同，六部与九卿诸监间有“下行”、“上承”之关系，兹说明如下：

尚书六部，官仅一百五十余员，吏仅一千余人，故组织较简单。九寺诸监官吏一万余人，组织极庞大。姑无论如此庞大组织之寺监不可能皆处闲散，而天下事殷，亦绝非组织简单之六部所能尽理，可证寺监绝非闲散无所事事之机关。然卿监官员从三品（少数正三品）与正三品之六部尚书官位略相当，但在政治社会上之地位，不但不如尚书，亦且不如尚书属官之五品郎中，何耶？

仔细研究此一问题，始可发现，六部为上级机关，政务机关；九寺诸监为下级机关，事务机关。其间有“下行”、“上承”之关系。证据如下：

第一，六部奉行制命，以掌政令；寺监奉行政令，以掌职事。

制命　→　政令　→　诸事

（皇帝宰相所下）　（六部掌之）　（九卿行之）

《六典》、《旧志》述六部之职多云“某某尚书侍郎之职，掌天下某某之政令，其属有四（四司）……尚书、侍郎总其职务而奉行其制命。凡中外百司由于所属皆质正焉”。

其述诸寺监之职多云“掌某某之事”。如太常寺之职，更云：“太常卿之职，掌邦国礼乐郊庙社稷之事，以八署分而理焉……（八署名称）……（卿）总其官属，行其政令。”

第二，尚书省下符于寺监。

《唐会要》卷二六：“上所及下，其制有六：天子曰制，曰敕，曰册；皇太子曰令；亲王公主曰教；尚书省下州，州下县，县下乡，皆曰符也。”

《日本公式令符式条集解》：“《唐令·符式》云，尚书省下诸寺。”

敦煌《开元公式令残卷》之《符式》：

尚书省为某事

某某寺主者云云。案主姓名，符到奉行……

在尚书省下符式……上官向下皆曰符……

第三，唐人议论。

陆贽（宰相）《论裴延龄奸党书》云：（裴延龄只懂为皇帝搜夺民财）

总制邦用，度支是司；出纳货财，太府攸职。凡是太府出纳，皆禀度支文符，太府依符以奉行，度支冯（凭）案以勘覆，互相关键，用绝奸欺。（《全唐文》卷四六六）

权德舆（宰相）《论度支疏》云：

判度支裴延龄……往者贰大农之卿（实太府少卿）长，司太仓出纳，号为称职，盖有恒规。陛下……切于赏善，权委邦赋（谓为判度支）。……度支所务，天下至重，量入为出，从古所难。……调其盈虚，制其损益。……苟非全才通识，则有所壅。……权其轻重（此云度支），固与守之之才（此云太农）不同。（《全唐文》卷四八六）

以上虽属后期史料，但所言度支司属前期事。

二、后期

（1）尚书与寺监之失权（及职）。

于邵《为赵侍郎陈情表》（赵为工部侍郎）：

属师旅（安史乱后）之后，庶政从权，会府（尚书省，政事所会之地）旧章，多所旷废。……一饭而归，竟日无事。（《全唐文》卷四二五）

陆长源《上宰相书》：

尚书六司（部），天下之理本（政本）：兵部无戎帐（兵籍），户部无版图（包括户籍），虞、水不管山川，金、仓不司钱谷，光禄不供酒，卫尉不供幕，秘书不校勘，著作不修撰。官曹虚设，禄俸枉请。计考（考绩，如三考即做官三年）者假而为资，养声者籍而为地。（《全唐文》卷五一〇）

常衮《授吕崇贲太府卿制》：

自顷艰阻，有司旷废，府寺寂寥，卿少虚设。（《全唐文》卷四一二）

《会要》卷五七：

自至德以来，诸司或以事简，或以餐钱不充，有间日视事者。尚书省皆以间日。

《长安志》卷七《唐皇城》条：

尚书省……当中有都堂，本尚书令厅事。……都堂呼为冰厅，言其清且冷也。

（2）行政职权大部分为诸使司所攘夺。

前期国家政事仅分六类，尚书六部各掌一类之政令，是为政务机关，而符下相关之寺监等事务机关去执行。即行政分为上下两橛。后期负责国家行政之重要机关为使司。使司之特点，是政务分类较细，但每一行政机构，即每一使司兼揽“政务”与“事务”两层职权。使司长官不但掌政令之制定与颁发，而且设置直属之业务机关，可以直接指挥监督，促使政策（政令）的实施能彻底。

简言之即六部为政务机关（政务官），九卿乃事务机关（事务官）。前期为上下分属负责，后期为纵向控制（直接管到下属），效率较前期大。

使司之重要者莫过于财政三司。前期国家财政经济之政令由户部一机关掌管，户部制定政令，颁之于司农、太府等财务机关去执行。但后期财政经济则分由三个使司管理：

判度支（使）——即判原户部四司（户部司、度支、金部及仓部）中之度支司事。（指主要政务而言，下同）

判户部（使）——即判原户部四司中之户部司事。

盐铁转运使——即判原户部四司中之金部、仓部司事。

此三司使各掌有政令（政务）与事务执行两重权力，各司组织皆很庞大，度支盐铁两使且于各州设巡院（各地方分院）。诸使自己制定政策即下自己直隶之事务机关去执行。可见后期政务分得较详细。

此时任用尚无规格，皇帝、宰相可随时加任一个司。其他方面之政事亦置很多使，有时名称不是“使”，而实际亦是使职，如“知贡举”、“护军中尉”（后期将兵部权力夺去，造成兵部连全国兵籍都不知）等。使职无一定员额，即分职机关不一定，活动性较大。文宗大和二年敕云：“设官有定额，不可增加；列职无常数，难兼命秩。”（《册府元龟》卷六三一）便见官与使置员之不同。

（3）六部职权所以为诸使司攘夺之故，详《论唐代尚书省之职权与地位》。

三、总结——前期、后期制度比较

（1）前、后期组织原则比较。

就官制表面而言，三省六部、九寺、诸监，无大差异；而实有大别，且组织原则根本不同：

前期原则：重在上下分层负责。“政务机关”与“事务机关”分开为两层或三层。

后期原则：重在纵的联系与纵的控制，政务分类较细，但每一行政机关兼有“政务”与“事务”两层职权。

（2）前期——如以开元时为代表，则行政分为三层：

上层：宰相机关（政事堂、中书门下）。协助皇帝决定大政方针，颁发制命于尚书省。

中层：尚书省。上承皇帝与宰相之制命，制为政令，符下于九寺诸监诸卫以及地方政府去执行，而自处于监督的地位。惟贡举、铨选由尚书省自办。可见古代对人事特别重视。

下层：九寺、诸监、诸卫与地方政府，承受尚书省颁下之政令，负实际执行之责。

此上中下三层之中上两层为政务机关，而下层为事务机关。其在隋及唐初（中宗以前）尚书令仆为宰相正官，故上中两层尚未分开，则“政务机关”与“事务机关”上下两层更为明显。

（3）后期——尚书六部与九寺、诸监多已失权（尚有少部分权力），代之而起执行政务者为诸使司。使之特点，政务分类较细，但每一行政机构（使）兼揽“政务”与“事务”两层职权，使司长官不但掌政令之制定与颁发，而且设置直属业务机关，可以直接指导监督，促令政策之实施能迅速且彻底。例如财政经济方面，前期归户部一机关，制定政令，颁发之于司农寺、太府寺等财务机关去执行。后期户部及司农太府寺多已失权，国家财政经济之政务，分由三个使司掌管，即“判度支”、“判户部”、“盐铁转运使”三司，三司长官拟定政策，即下自己所直接领属之事务机关去执行。

（4）前、后期组织利弊之比较。

前期组织精密，不易生弊端。然寺监非尚书六部之直属机关，长官品位又相若，故政令推行既缓滞且难贯彻。及仆射被摒于宰相之外，尚书六部更不能指挥裕如。后期行政组织，政令之推行能迅速能彻底，军事时期尤为便利，但其弊另生欺妄，甚至专擅。所以前、后期组织各有利弊。

四、汉唐两代中央政务分职机关之比较

（1）汉代诸卿上承君相之命，拟定政策，即由本寺（卿）直属机关之诸署执行之，故诸寺卿兼有政务、事务两层职权，是以诸寺组织庞大，卿之地位亦极为权要。

（2）唐代前期政务分行机关分为上下两层，尚书六部为政务机关，组织简单，而长官地位崇高，如汉之九卿。九寺、诸监为事务机关，上承六部之政令而执行之，故组织庞杂，但其长官（卿监）之地位，不逮汉世甚远。

（3）唐代后期之组织原则与汉代相同，但其长官（使）不是品官，只是使职，此不同者一。又汉代诸卿分职较为固定；唐代使职之分职地位，名称变动甚大，很难说政府行政究分多少部门，此不同者二。

（4）汉代诸寺卿所职大部分不脱封建家臣性质；唐代前后期之政务分行机关，大体皆为国家政事机关，皇室事务较少。可以说汉代是宫府一体，唐代则宫府分体，此为唐代制度一大进步现象。

第四章　地方行政制度

唐代前期，主要者为州、县（汉为郡、县）二级制，州之特别重要者称为府（只几个）。州上有道，非行政机构，如侯景为河南道行台，当时只管军事。唐初州之上承南北朝及隋制有都督府（通常约四十上下），然其对州之统制权力不强。后期为方镇、州府、县三级制，方镇亦称为道，统州府，如南北朝之都督府。

一、前期之道与后期之方镇

（1）前期之道。

唐初贞观十道，本为地理名词，非行政区划，亦非监察区划。故此时尚为州、县二级制。高宗、武后以后，渐成为监察区，仍非行政区划。至玄宗时代成为正式且经常置采访使之监察区，有十五道，多至十六七道。

（2）后期之方镇。

安史乱后，旧有之道大部分又只是地理名称；其与政治有关系者惟方镇而已，亦称为道，通常有三十余至四十个方镇。各统州府三、四个，多至十余个。方镇（道）统州府，州府统县，是为三级制。

（3）方镇使府之组织。

A.　　长官。方镇之道通常承前期置观察使，统军者加节度使（持节，地区全权归其所管），或防御使（地位稍差）、经略使等名目，因地区而异，权位亦有等差。

B. 佐官。有文武两系统：

甲，文职幕僚组织：观察使各置判官（府中最要者，可临时代行节度使权）、支使、推官、巡官、衙推等员。加节度使者，别置行军司马、副使、判官、掌书记、推官、巡官、衙推、法直官、要籍、逐要等各一员，馆驿巡官四人。加防御使、经略使者，置佐较简。

乙，武职军将组织，有三个系统：

兵马使系统：都知兵马使、左右厢兵马使、兵马使等，职主治兵作战，实掌兵权。叛变者多由此等人发起。

押衙系统：都押衙、左右厢都押衙、押衙，职在亲从侍卫。

虞候系统：都虞候、左右厢都虞候（如今之宪兵）、虞候，职在整军纪，刺奸滑。

此三者可谓一司外，一治内，一督察，三分其职，共治军务。其长官皆以都为称，可称三都，为使府重职。晚唐又置教练使、都教练使，与三都可谓军将四要职。（参看《唐代方镇使府僚佐考》，《唐史研究丛稿》）

（4）方镇使府之权力及其对于政治上之影响。

方镇之离叛者，其使府有独立性，自不待言。其非离叛者，亦享有极大权力。就用人权而言，使府僚佐名义上由中央任命而实际上皆出使府推荐。就军事而言，各拥有一支颇强大之军队，通常数千人至两三万人，多至十余万人。就财政而言，地方租税收入，平分为三分，一分留州，一分留使，一分送中央。然其往往少报户口以瞒税（如宣州五十万户，只报五万户），桀骜者更扣留送中央之一分，而州固在使府绝对控制之下。王栐《燕翼贻谋录》云：

> 唐末方镇，诸州听命帅府，如臣之事君，虽或因朝命除授，而事无巨细，皆取决于帅，与朝廷几于相忘。

此为无疑之事实。然唐末残局亦赖方镇势力而维持一段时期，张唐英《唐藩镇论》云：

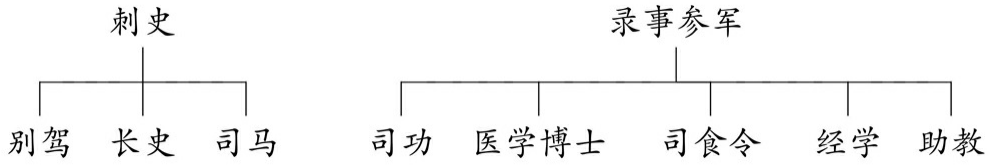
> 唐之治，由藩镇之未专地也；唐之弱，由藩镇之强盛也；唐之亡，由藩镇之削灭也。（《宋代蜀文辑存》卷一三引《名贤确论》九〇）

此亦有相当理据。

参看《新唐书》卷六四《方镇表序》及卷二一〇《藩镇列传序》，王寿南《唐代藩镇与中央关系之研究》。

二、州府

唐初太宗贞观十四年平高昌置西州、庭州，并内地计之，若凡三百六十正州。其后，大抵皆为三百数十州。就中地位特别重要者称为府，由中央政府所直统，如：京兆府（西京）、河南府（东都）、太原府（北都）、河中府、凤翔府、成都府、江陵府。府置尹（三品）为之长，少尹为之贰。州置刺史（三、四品），为隋以前之制。其佐官有别驾、长史、司马，是为上佐，但闲散无职事。实际执行政事者有录事参军，唐录事有如汉之主簿，亦如中央之宰相；下统司功（如吏部）、司食、司户、司兵、司法、司士（如工部）六曹，亦各置参军，如中央之六部。又有市令、经学、医学博士、助教等职。承魏晋南北朝之制，皆由中央除授，而由州府长官荐任之。（看《唐代州府僚佐考》，《唐史研究丛稿》）



三、县（从名称与大小言，变动极小，尤以河南、河北为甚）

州府统县，全国分县约在一千五百上下，皆置令为之长。置丞以贰之，多实权而实无职事。置主簿，略如秘书兼监察之任。置尉统理庶务，分判众曹。下有录事、司户佐、司法佐、典狱、市令博士等。

第五章　科举与铨选

唐代选拔人才，采公开选拔方式，而分“科举”与“铨选”两步骤进行。

上、科举

《新唐书·选举制》：

唐制取士之科多因隋旧。然其大要有三：（此就应举者之来路而言）由学馆者曰生徒，由州县者曰乡贡，皆升于有司而进退之。其科之目，有秀才，有明经，有俊士，有进士，有明法，有明字，有明算，有一史，有三史，有《开元礼》，有道举，有童子。而明经之别有五经，有三经，有二经，有学究一经，有三《礼》，有三《传》，有史科（此三字似当删）。此岁举之常选也。其天子自诏者曰制举，所以待非常之才焉。

是取士之途皆经考试，而此种分科举人考试，可分别为岁举与不定期举两种。制举不定期举行，而定期之岁举就其应考者之来源而言则有“学馆”与“乡贡”两途，故并制举为三途。

（一）岁举

（1）应考者之途径。

A. 学馆

甲，中央地方皆有学校。中央国子监有六学：国子学（三品以上子孙等），太学（五品以上子孙等），四门学（七品以上之子与庶人之俊异者），律学，书学，算学（八品以下之子及庶人之通其学者），崇玄学（开元二十九年置）。

乙，馆有二：门下省有宏文馆，东宫有崇文馆，皆贵族子弟。学馆生徒，每年仲冬，监（国子监）馆及州县举其成者送尚书省参加考试。初重学馆出身，其后贵族子弟亦入学馆。

B. 乡贡

全国人民皆得怀牒自列于州县，正常手续先向县政府报名，由县申州府，由州府申尚书礼部。州县考试只是形式。

（2）考试机关与时间。

A. 机关

开元二十四年前在吏部，以考功员外郎（从六品）主试。次年发生考生侮辱主考官事（因地位低），改由礼部侍郎主试（及至清朝亦然）。

B. 时间

冬十月开始举办，明年二月或三月放榜（叫春闱）。

（3）应举科目。

科目略见于前引《新唐志》。秀才极被重视，被举者若不中，则罚举者，故无敢举者，永徽二年停办。其余诸科目亦非自唐初已然，就中最重要之进士科则隋大业中所置。《唐志》所记诸科外，有武举，童子科，皆武后所置；医举，道举，皆玄宗开元后期所置。以明经、进士二科为最重要。

（4）试法。

先后亦有变动。明经最经常之方式：第一场帖经（填充），第二场口试（问经大意），第三场策论（考经策，后改试事务策）。进士最经常之方式，第一场帖经（较明经为少），第二场（最重要）诗、赋各一篇（调三年后），第三场事务策三条。

（5）录取人数。

每年应考人数一千人至数千人不等，李德裕以为太滥，故定各地方送考人数总共五百余人，然此种规定不能久行。录取人数则甚少，《通典》卷十五《选举三》：“其进士大抵千人，得第者百一二。明经倍之（谓二千人）得第者十一二。”今观《登科记》，每年录取大抵三十人上下，无定额。唐初进士录取多不过十余人；高宗咸亨元年（武后已当权）录取五十四人，始多；开元元年七十一人为最多。中叶以后通常二十余人或三十余人。第一名曰状元。

（6）进士科之特重。

本以秀才科特重，自废秀才而明经、进士为重。中叶以后，进士特重，明经远不及，俗称“三十老明经，五十少进士”（见考进士之难）。薛元超曰：“吾不才，富贵过人，平生有三恨，始不以进士擢第。”文宗自称乡贡进士李某（见进士为人所推重）。

《新唐书》卷一八二《李珏传》：

> 弱冠举明经，李绛为华州刺史，见之曰，日角珠廷，非庸人相，明经碌碌，非子所宜。乃更举进士高第。

《新唐书》卷一八三《崔彦昭传》：

与王凝外昆弟也。凝大中初先显，而彦昭未仕，尝见凝，凝倨不冠带，嫚言曰，不若从明经举。彦昭为憾。（见进士重于明经）

（7）贫士参政机会。

《唐诗纪事》卷四八李德裕条：

元和十一年，岁在丙申，李逢吉（主考官）下三十三人，皆取寒素。时有语曰：元和天子丙申年，三十三人皆得仙。袍似烂银文似锦，相将白日上青天。德裕颇为寒素开路，及谪官南去，或有诗曰：八百孤寒齐下泪，一时回首望崖州。

《唐诗纪事》卷五九汪遵条：

遵幼为吏，许棠应二十余举，遵犹在胥吏，善为绝句诗而深晦密。一旦辞役就贡，会棠送客至灞（长安著名送别之桥）、浐（潼）间，遇遵于途，讯曰何事至京？遵曰就贡，棠怒曰：小吏无礼！（见吏地位极低）后遵成名五年，棠始登第。

《全唐诗》十二函八册《谐谑》曰，太和十一年放榜，进士多贫士，无名氏诗云：“乞儿还有大通年，三十三人椀杖全。”

考试无民族之限制（有非汉人参加考试），如黄颇，宜春（今湖南）人，为一蛮子。外国人亦得参加考试，谓之宾贡，如新罗（今韩国）崔致远。

（8）及第后之得意相（见出考试之难）

章孝标《及第后寄广陵故人》：“及第全胜十政官，金鞍镀了出长安。马头渐入扬州郭，为报时人洗眼看。”

卢肇：“向道是龙君不信，果然夺得锦标归。”（以竞渡夺标喻，见及第之喜）

《唐摭言》卷三《散序》：

> 进士宴游之盛……渐加侈靡。……长安游手之民自相鸠集，目之为进士团……人数颇众。其有何士参者谓之酋帅，尤善主张筵席。凡今年才过关宴，士参已备来年游宴之费，由是四海之内水陆之珍，靡不毕备。……逼曲江大会，则先牒教坊请奏，上御紫云楼，垂帘观焉。……敕下后，人置被袋，例以图障、酒器、钱绢实其中，逢花即饮。故张籍诗云：无人不借花园宿，到处皆携酒器行。……曲江之宴，行市罗列，长安几于半空。公卿率以其日拣选东床，车马阗塞，莫可殚述。

（9）进士科出身。

进士乙第（州无甲第者）的从九品下之资格，经铨选后多得县尉。中叶以后，又多为地方使府之职。

（10）几个有关制度之故实。

A.　过堂——座主（知贡举，礼部侍郎）领新及第门生见宰相（见控制考试者为宰相）。

B. 公荐——看《唐摭言》卷六《公荐条》。

崔郾为礼部侍郎，于东都试举人，公卿祖饯于长乐（长乐坡），吴武陵荐杜牧。

韩愈、皇甫湜为牛僧孺吹嘘。（韩愈最热诚推荐后进，这令他出名之一因。）

C. 通榜——找人代评考。看《唐摭言》卷八。

权德舆主文，陆傪通榜，韩愈荐十人，凡三榜中六人，余四人于五年内登科。

郑颢主文，托崔雍为榜。放榜前夕，雍遣小僮传云，来早陈贺，但无榜文。夜艾，僮进蜡丸（字条以蜡封之，卷成丸状），即榜也，皆从之。

D. 自放状头

杜黄门（杜黄裳）主文，尹枢年七十余，自放状头。

（11）宾贡。

外国留学生另榜。以崔致远（著有《桂苑笔耕集》）为例。

（12）进士科之影响。

A.　政治的：有助统一政府之巩固与中央集权之加强。（不限汉人与非汉人，皆可举。）

（汉）州郡察举——权在地方官。

（魏晋）中正选举——权在地方豪族。

（隋唐）中央科举——权在中央。

B. 社会的：社会阶级之消融。（看孙国栋《唐宋之际社会门第之消融》，《新亚学报》四卷一期）

C. 文学的：文风盛，诗学发达。

唐代后期朝廷大臣绝大多数为进士出身，当时牛李党争虽有以门阀科举而分之论，但科举势力大，纵门阀之家亦多由科举出身。

中国历史上并无三世以上为将相者，故造成中国社会只有阶层，而无阶级。

（13）汉代察举制与唐代科举制之比较：

	汉察举制	唐科举制
内容	地方长官选拔，送到中央，后汉中叶有考试形式。 以地方均衡为原则。 重德行（孝），重事功（廉）。	个人自由向地方政府报名，送中央考试录取。 全凭个人才学自由竞争。 重才学，尤重诗文。
影响	人才分布四方，地方政治优良。 官与吏之仕途不分，行政经验丰富。（中央要人才必选吏，故随时可为官）吏（地方）→郎官（中央）→官（地方） 士风尚朴，务实。 经学（儒生），法律学（文吏）盛。 经学（自有家法）法学能世家，终形成门阀社会。	人才群趋中央，增加对中央之向心力。 加重官（由考试可录，不必经吏一途）与吏分为两途之趋势，官吏缺乏行政经验，形成吏员政治（胥吏政治、科员政治）。 士风尚华，务名，轻浮。 文学诗文盛。 文学靠天才性灵，不能世家，故家族地位之升降度极大，使社会富灵动性，不致形成固定阶级。

附：沈既济论贡举与人才

《通典》卷一五：

沈既济曰：“（武）太后颇涉文史，好雕虫之艺，永隆中，始以文章选士。及永淳之后，太后君临天下二十余年，当时公卿百辟无不以之章达。因循日久，浸以成风。至于开元、天宝之中，上承高祖、太宗之遗烈，下继四圣治平之化，贤人在朝，良将在边，家给口足，人无苦窳，四夷来同，海内晏然。虽有宏猷上略无所措，奇谋雄武无所奋。百余年间，生育长养，不知金鼓之声，烽燧之光，以至于老。故太平君子唯门调户选，征文射策，以取禄位，此行己立身之美者也。父教其子，兄教其弟，无所易业，大者登台阁，小者任郡县，资身奉家，各得其足，五尺童子，耻不言文墨焉。是以进士为士林华选，四方观听，希其风采。每岁得第之人，不浹辰而周闻天下，故忠贤儁彦，韫才毓行者，咸出于是，而桀奸无良者或有焉。故是非相陵，毁称相腾，或扇结钩党，私为盟歃，以取科第，而声名动天下；或钩摭隐匿，嘲为篇咏，以列于道路，迭相谈訾，无所不至焉。”

（二）制举

此为不定期之科举制，汉有诏举，魏、南北朝亦有之。隋炀帝大业三年诏十科举人。诏云：

夫孝悌有闻，人伦之本；德行敦厚，立身之基。或节义可称，或操履清洁，所以激贪厉俗，有益风化。强毅正直，执宪不挠，学业优敏，文才美秀，并为廊庙之用，实乃瑚琏之资。才堪将略则拔之以御侮，膂力骁壮则任之以爪牙。爰及一艺可取，亦宜采录；众

善毕举，与时无弃，以此求治，庶几非远。文武有职事者，五品以上宜依令十科举人。有一于此，不必求备。朕当待以不次，随才升擢。其见任九品已上官者，不在举送之限。

按：此诏开唐代制举之规模，大抵不外德行、政事、学业、将略武勇诸端。唐代制举科目无定，隋君主临时所欲下诏举人。《通典》卷一五《选举三》云：

其制诏举人不有常科，皆标其目而搜扬之。试之日或在殿庭，天子亲临观之。试已，糊其名于中考之。文策高者特授以美官，其次与出身（给一资格）。开元以后，四海宴清，士无贤不肖耻不以文章达，其应诏而举者多则二千人，少犹不减千人，所收百才有一。

唐中叶后制举渐衰。

关于科目，《云麓漫钞》卷六记唐代制举科名凡一百零八，大抵皆临时制词行文之异，实际类别并无如此之多。曾资生据《会要》及《纪·传》，列为八十科，亦有一定之科目。大抵仍不外“德行”、“政事”、“文学”、“军谋”之类。

制举所以异于岁举者有下列数端：

A. 岁举每年一次，制举不定期，或数年不举，或一年数举。

B. 岁举报名者以平民为限，制举可举有官位者。

C. 岁举由礼部主持，制举不由礼部，而由皇帝临时派人主持或皇帝

亲问。

D. 岁举登第后须经吏部铨选始得除官，制举登第即可任官。

下、铨选

“选举”一词在唐代实指“贡举”与“铨选”两事，此为绝不相同之两事，不可混为一谈。贡举由礼部主办，以考试方式选拔无官位人，录取者，予出身（任官资格）；铨选由吏部主办，以试选已有官位人（官位满期再欲为官者）或已有出身者（科举得出身者），录取后即可除官。

铨选有文武，文选吏部主之，武选兵部主之。武选报考者较少，主要者乃文选。吏部文选，主要者为常选。另有“科目选”与“宏词拔萃”，影响较小。今只述常选。

（1）主办时间：五月颁格于州县，十月（各地方于十月上计，故随之。秦时十月为岁首），选人会于吏部，次年三月尾毕事。

（2）参选资格：任官满限者（唐代四年一任，后为三年）及科举录取者，皆得报名。但事实上多在满限后若干年或中举后若干年。

（3）择人标准：有四，一曰身，体貌丰伟；二曰言，言辞辩正；三曰书（书法），楷法遒美。四曰判（写文章，判案子），文理优长。四事皆可取，则先德行。德均以才（德一样时以才能分之），才均以劳。

（4）铨选程序：

A.　选人应格者，至本属官厅或曾任官厅报名，取选解内旧罢免善恶之状。

B.　选院——十月选人会于吏部，部置选院（即南曹，由员外郎主

之）检核履历文书，合格者送三铨。

C. 三铨注拟（因人多，故分三部门，曾多至十铨）。尚书及二侍郎为三铨。唐制尚书掌六品、七品选，侍郎掌八品、九品选，其后三铨通掌之。

注拟之前，先试书判，已试而铨（面试），察其身言；已铨而注（派做何职官），询其便利而拟之；已注而唱，不愿就任者，得反通其辞要求另拟，三唱而仍不愿者，听下次再参选。

D.　吏部为总名册上仆射；再送门下省过官，给事中读之，侍郎省之，侍中审之；再上皇帝敕授（资料大臣备妥，皇帝诏授），给告身（任用状）。

（5）三品以上，册拜（皇帝亲授）；五品四品，制授；只由吏部检具资历，送君相授任，不经三铨注拟。

第五编
宋代

宋代制度几项特应注意之重要现象：

（1）各机关虽有正官，但多不治本机关事，而以他官主判，故时人不以官为荣，而以职使与差遣为重。此为唐代以来演变之趋势，至宋更甚。故多有官为南方州刺史，而其实际工作则在北方或在宫廷中任职。

（2）集权政策。以下层机构分权之方式，达成上层机构集权之目的——分割地方最高行政单位（路）之职权（分司分权，如路分四司：漕、仓、帅、宪。使地方权力分割了），又以中书、枢密院等机构分权（相权三分），达成皇帝集权。

（3）政治上皇帝虽集大权于一身，但皇帝与大小臣僚接近，有群臣轮对之制（轮流与皇帝讨论政事），群臣得尽所欲言，而祖训不杀谏言，不杀大臣，亦促使士气高涨，对皇权产生制衡作用。

第一章　宰执制度

一、宰相名称之演变

两宋时代宰相名称凡五变，前后可称为六期。

（1）神宗元丰以前：（相）平章事、（副）参知政事。

徐度《却扫编》云：

> 国朝中书宰相、参知政事，多不过五员，两相则三参，三相则两参。

（2）元丰新制：（相）左右仆射兼门下、中书侍郎，（副）中书侍郎、门下侍郎、左丞、右丞（左右丞，尚书省副长官）。

（3）徽宗政和中：（相）太宰、少宰，（副）中书侍郎、门下侍郎及左右丞。

（4）钦宗靖康中：（相）左仆射、右仆射，（副）中书侍郎、门下侍郎及左右丞。

（5）高宗建炎中至孝宗乾道：（相）左仆射平章事、右仆射平章事，（副）参知政事。

（6）孝宗乾道末至宋亡：（相）左丞相、右丞相，（副）参知政

事。

大体言之，平章事时间最长（一百二十余年），左右丞相次之（一百零数年）。

二、相权之削弱

（1）一切禀承皇帝意旨行事。

王曾《笔录》：

旧制：宰相上殿，命坐。有军国大事，则议之，常从容赐茶而罢。自余号令除拜，刑赏废置，事无巨细，熟状（定稿）拟定，进入。上于禁中亲览，批纸尾，用御宝，可其奏，谓之印画，降出（发出）奉行而已。由唐室历五代，不改其制。国初，范质、王溥、魏仁浦在相位，自以前朝相，且惮太祖英睿，请具札子，面取进止。朝退，各疏其所得圣旨，同署字以志之。尽禀承之方，免差误之失，帝从之。自是御奏浸多。……于今遂为定式。

按：王曾于仁宗朝为相，所言当可信。是宋代相权大弱，不如唐代远甚，而中央大权集于皇帝一身。唐代皇帝对宰相很尊敬，见到宰相，即使于马上或车上，亦下而见之。又唐代政事堂在中书省，宋代中书政事堂在禁中（宫中），与王曾《笔录》合而观之，宋代宰相绝对的只是皇帝秘书长之职。

（2）台（御史台）谏（谏官）官对于相权之箝制。

唐代，谏官本为宰相两府——中书省（右谏议）、门下省（左谏议）之属官（如门下省有左谏议大夫、左拾遗、左补阙，中书省有右谏议大夫、右拾遗、右补阙），职在谏阻皇帝，实为宰相用以代言阻挠皇帝之行事者。台官虽非宰相之属官，但亦由宰相任用或推荐，其职在监

察中下级官吏。

宋代台官谏官由皇帝任命，而且宰相不得推荐人选。谏官不谏皇帝，而箝制宰相；台官亦往往与宰相为敌，至谓“台谏所以纠大臣之越法者”。（章惇语，见《宋史·选举志》）形成台谏与宰相对立之形势。此辈多新进后生，地位不高，锐于言事，“以立异为心，以利口为能”。（《通考》卷五〇）

王岩叟居台谏官，司马光称其言事“至于再三，或累数十章，必行其言而后已”。（《王岩叟传》）

刘沆为相，慨然上言，“台谏官用事，朝廷命令之出，事无当否，悉论之，必胜而后已”。

“仁宗时，有宰相奉行台谏风旨之讥。”（《陈宓传》）

故北宋无权相，而南宋则有。

三、相权之分割

汉、唐时代宰相之权虽强弱因时不同，但民政、军政、财政及其他一切行政权，宰相无不综揽，故行政权力可谓很完整。至宋则不然，宰相之权至少分为三分，中书宰相主民政，枢密院主军政，三司主财政，几可谓三权分立制。

《宋史》卷一六一《职官志》一：“尚书、门下并列于外，又别置中书禁中，是为政事堂，与枢密对掌大政。天下财赋，内庭诸司，中外筦库，悉隶三司。”

《宋史》卷五《太宗纪》二，淳化元年十一月“辛酉，诏中外所上书疏及面奏制可者，并下中书、枢密、三司，申覆颁行”。

《宋史》卷一七九《食货志》，仁宗至和中，范镇言：“古者冢宰制国用。今中书主民，枢密主兵，三司主财，各不相知。故财已匮，而枢密益兵不已；民已困，而三司取财不已；中书视民之困，而不知使枢密减兵，三司宽财者，制国用之职不在中书也。”

下列为几个分割相权的机关：

（1）枢密院。

A. 渊源。承唐枢密使之制，本为宦官之职，梁改称“崇政院”，以士人为之。后唐复旧名。十国中如南唐、后蜀亦有此制。宋即承唐、五代而来。

B. 置使员额。宋初置枢密使及副使。后（约神宗时）或改置“知院

事”、“同知院事”，或同时并置。资浅者又有直学士及签书院事等名目。

C.　职权。唐后期已侵宰相之权。唐末杨复恭等已于宰相堂状后帖黄，指挥公事。五代士人为使，皆皇帝亲信，权过宰相。唐愍帝至目宰相为粥饭僧（无实权），无所用心。《王建立传》谓枢密使以头子易将相，足见威权之盛。至宋，则文、武分权，枢密使位在宰相下。

中书、枢密之职权关系或可作以下之臆测：

〔唐末〕：君旨→枢密→中书→

〔后唐（五代）〕：君旨↗枢密（宣下）→
　　↘中书（敕下）→
　　（可能亦为君旨→枢密→中书→）

〔宋代〕：君旨↗（文）中书→
　　↘（武）枢密→

D. 后期或使宰相通议兵事，或使宰相领枢密院。

《涑水记闻》卷一〇“丁度”条：

国朝故事，中书制民政，枢密专兵谋。及赵元昊逆命，朝廷事多。度建言，古之号令皆出于一。今二府分兵民之政，若措置异同，则下无适从，非为国体。于是始诏军旅重务，二府通议。

《宋史》卷一六二《职官志》：

宋初循唐五代之制，置枢密院，与中书对持文武二柄，号为二

府。……庆历中，二边用兵，知制诰富弼建言，边事系国安危，不当专委枢密。仁宗以为然，即诏中书同议。谏官张方平亦言中书宜知兵事，乃以宰相吕夷简、章得象并兼枢密使。熙宁初，滕甫言，中书、枢密议边事，多不合。赵明与西人战，中书赏功，而密院降约束；郭逵修堡栅，密院方诘之，而中书已下褒诏。愿大臣凡战守除帅，议同而后下。神宗善之。

又云：

元丰五年，降改官制（依《唐六典》为依归，将宋官制改为唐官制）。议者欲废枢密院归兵部。帝曰祖宗不以兵柄归有司，故专命官以统之，互相维制，何可废也。

又云：

绍兴七年，诏枢密本兵之地，事权宜重，可依故事置枢密使，以宰相张浚兼之。其后或兼或否。至开禧（宁宗）以宰臣兼使，遂为永制。

按：开禧下距宋亡尚七十余年。

（2）三司。

A. 渊源。唐代三司，判度支（运用税收）、判户部（管赋税）、盐铁转运使（管赋税以外之收入），为三个使司。唐末已偶委一人专制三司。梁又置建昌宫使、租庸使等名目，但非恒制。后唐长兴元年，以

张延郎充三司使，为宋制三司为一使之始。

B. 使额。置三司使一人，又有副使、盐铁使、度支使、户部使及三部副使。元丰官制行，“罢三司，并职户部”。

C. 三司职权。《宋史·职官志》：

天下财赋，内庭诸司，中外筦库，悉隶三司；中书但掌册文覆奏考帐。

三司之职，国初沿五代之制，置使以总国计。应四方贡赋之入，朝廷不预，一归三司，通管盐铁、度支、户部，号曰计省。位亚执政，号曰计相（财权方面的宰相）。其恩数廪禄（薪水）与参（参知政事）枢（枢密使）同。……掌邦国财用之大计，总盐铁户部度支之事，以经天下财赋，而均其出入焉。

（3）审官院、审刑院。

《涑水记闻》卷三：

李受曰，淳化中，赵韩王（赵普）出镇，太宗患中书权太重，且事众，宰相不能悉领理。向敏中时为谏官，上言，请分中书吏部置审官院，刑房置审刑院，初皆以两制重臣领之。”“大理寺常畏事审刑院小属吏。凡有事，审刑院用头子（本为枢密院下公文之公叫头子）下大理寺，大理寺申状。

《宋史》卷一六八《杨亿传》疏云：

若辨论官材归于相府，即审官之司可废矣。详评刑辟属于司寇，即审刑之署可去矣。

《宋朝事实》卷九《职官门》原注：

太宗用赵普议置考课院、审官院，以分中书之权。

按：元丰官制行，“铨注之法悉归选部，以审官东院为尚书左选，审官西院为尚书右选”。“罢审刑纠察归于刑部”。（《宋史》一五八《选举志》四）神宗元丰改制，把任用权、司法权、财权都归回宰相。

四、北宋中叶相权之渐重

神宗元丰改制，宰相之权渐重，此于上节已分别附见。今条其要点如下：

（1）三司所掌散于六部诸寺监，即仍归中书宰相统属。

（2）审官院归入吏部，即文武官吏任用权仍归吏部。

（3）罢审刑院，归其职于刑部。

（4）台谏演变为宰相对付政敌之工具。陈宓（宁宗时）云：“仁宗时有宰相奉行台谏风旨之讥，今又有台谏不敢违中书之诮。”（《宋史》卷四〇八本传）

（5）元丰改制惟兵权仍在枢密院，但每由宰相兼领枢使，南宋中叶则例由宰相兼领。

五、北宋末及南宋权臣之出现

《文献通考·职官》三：

自宋元祐（哲宗年号）以后，文潞公、吕申公相继以平章军国重事序宰臣上，而宰相之上复有贵官自此始。……文、吕以硕德老臣为之，宜也；自此例一开，于是蔡京、王黼相继以太师总知三省事，三日一朝，赴都堂治事。以至于韩侂胄、贾似道擅权专政之久者皆欲效之，盖卑宰相而不屑为，而必求加于相以自附于文、吕，则宋中叶以后所谓平章者如此。

李心传《建炎以来朝野杂记》甲集卷一〇《官制一》：

蔡京以太师总领三省，号公（此乃三公之公，见其地位高于一般宰相）相。

《宋会要辑稿》职官一之四三，李邦彦疏论云：“公相领三省，则权侔人主，非所当也。”宣和七年四月手诏废公相制云：“仰惟神考，正名百官，……眷言三省稽决政事，……凡命令之出，所以审议行者必由此焉。故尝有诏曰，中书揆而议之，门下审而覆之，尚书承而行之，有不当者，自可论奏。事无巨细遍经三省，无出一己，使擅其权。属政和初建议者，遂以尚书令仆之名易之公相，凡三省之务悉总治之，后复以公相厅为都厅而领三省，则初未之革。使神考垂裕不刊之典，夺于权臣自营之私。朕……尝谓……居三公论道之位而总领三省众务，使宰相承

弼殆成备员，殊失所以绍述宪章之意。可于尚书省复置尚书令，虚而不除，三公止系阶官，更不总领三省。……三省并依元丰成宪，毋复更紊。”

《宋史》四七四《韩侂胄传》，以知閤门事，协助赵汝愚立宁宗，以提举神祐观专国，累迁至太保太师。以童子师陈自强为相。“凡所欲为，宰执惕息，不敢为异，陈自强至印空名敕札授之，惟所欲用，三省不预知也。……开禧改元……除平章国事……三日一朝，因至都堂，序班丞相之上，三省印并纳其第。……自置机速房于私第，甚者假作御笔，升黜将帅，事关机要，未尝奏禀，人莫敢言”。

李心传《建炎以来朝野杂记》乙集一五《官制》一《平章军国事条》：

开禧元年初置，以命韩侂胄。边事起，尚书省印亦纳于其第，宰相仅比参知政事，不复知印矣。

《宋史·贾似道传》：

初太师平章军国重事。……吏于文书就第署，……宰执充位，署纸尾而已。

宰相：北宋初——极弱 / 南宋——极强 > 变化大

第二章　中央政务分职机关

卿监事权渐有归并入六部者，此开元代六部兼政务、事务两层职权之渐。兹据《宋史·职官志》所记并置情形如次；

光禄寺——中兴后废并入礼部。

卫尉寺——中兴后废并入工部。

太仆寺——中兴后废并入兵部。

鸿胪寺——中兴后废并入礼部。

司农寺——建炎三年废并入户部之仓部。绍兴四年复置。

太府寺——建炎中废并入户部之金部。绍兴四年复置。

国子监——建炎三年废并入礼部。绍兴十二年复置。

将作监——建炎三年废并入工部。绍兴十一年复置。其后复有变动。

军器监——建炎三年废并入工部，后有变动。

据此而言，惟太常寺、大理寺、崇政寺未尝并省入六部。

第三章　地方行政制度

宋代政治常以下层分权之方式，达成上层集权之目的，地方行政制即为一例。

一、行政区划

（1）宋初州、县二级制。

收节度使所领之支郡（即州）直隶中央，于是有节度州、刺史州之名，不相统属，故地方行政回复为州、县二级制。

（2）太宗末年以后，路、府州、县三级制。

太宗淳化四年始法唐制，分天下为十道，后四年改制为十五路，因转运使有路之名。神宗元丰间增分为二十三路。南宋保存十六路。

（3）军、监。

北朝已有军，为军事而设。唐代广置军名，只统兵不知民事。宋代承之，但治军事兼知民事，成为一地方行政单位，多领县如下州之比，亦偶有如县之比者。监为冶铁、冶铜、铸钱、煎盐等业务机关，而兼治附近民事，多属于州如县之比，亦偶有领县，如州之比者。

（4）府州、军、监、县之数额。

府州、军、监三百余，州最多军最少，监六十余，县一千二百余。

二、路之置官

宋代鉴于唐末、五代方镇之祸，故诸路不置元首性之长官而置数司分领众务。

（1）漕司（漕运）。

唐转运使非地方官。宋初置各路转运使掌本路漕运与财赋。太宗以后，凡一路之边防、盗贼、刑讼、钱谷、按察之任，无不综揽，俨然为一路之长官。后分其权置宪、仓两司，而财权亦为帅司所侵，故漕司之权大削。

（2）宪司。

刑狱本由转运使兼理。真宗置提点刑狱公事一职，别为一司，兼察官吏，旋又兼劝农使。凡钱谷、盗贼、保甲、军器、河渠诸务皆兼理之，权势益重，浸在漕司之上。

（3）仓司。

常平（平衡百姓生活，丰年积谷，灾时救之）、茶盐本亦由转运使兼理。神宗置提举常平司，掌常平、义仓、坊场（交易场所，政府抽税）、水利之法，兼察官吏贤否。又置提举茶盐司，专掌茶盐事。南宋高宗合二为一，谓之仓司。

（4）帅司。

北宋中叶以后，各路又置安抚使。河东、陕西、岭南诸路为经略安

抚使，兼马步军都总管；余路为安抚使兼都总管，或兼兵马钤辖等名目。初时其权不重，后兼知治所之府或州事，且兼掌一路之军民财刑诸政，侵漕、宪诸司之权，颇类唐之节度使。至南宋遂有帅司之称。

各所司职责分别不明显，故不易专权。大抵北宋路之诸司官与府州长官地位相去不远，故宰相罢任而外出典州府者犹不以诸司为长官。南宋不然，帅、漕、宪、仓四司渐为府州之长，而帅司地位特隆，有临驾漕、宪、仓三司而为一路长官之势。又或合数路为一道，置宣抚制置二使以统之，地方之权渐重，远非北宋之比。盖地方事权太分，则虚弱不能有为，外患日亟，势不能不有所更张也。

三、府州军监及县之置官

（1）府、州、军、监官佐：

A.　知事　诸府州虽有节度、刺史之官，以优勋臣军将，但留于京师，不理府州事；而另委中央文官权知府州事，称为知府事、知州事。军、监亦同（其本官高者则曰判府、州、军、监事）。该府、州、军、监之赋役、钱谷、刑讼之事，兵民之政皆总之。此即府、州、军、监之真正长官。

B. 通判　通判之制始于五代，宋代承之。普遍推行，盖恐知事之权太专，故置通判一员（大府州两员），与知事均礼，多由朝廷特命。凡兵、民、财、刑诸政，皆须通判签署方能行下，又有刺察官吏之权，故或称为监州。

C. 佐官　知事、通判以下有推官、判官（唐时多管财政）等幕职，又有录事、户曹、司法、司理等参军。录事总众务，纠诸曹；户曹掌户籍、赋税、仓储；司法掌议法、断刑；司理掌讼狱、勘鞫。又有教授掌教学官、诸生，巡检掌训治兵甲、巡捕盗贼。

（2）县官佐。

宋初，县置令。后亦以朝官京官权知县事，如府州之制，职与汉、唐县全同。其佐官，大县有丞、主簿、尉。事简者不置丞；大简者不置主簿，以尉兼之，亦有置巡检者。

四、结论

综上以观，宋代行政区划与唐无大差异，而行政组织与运用则大有不同。盖宋室君臣鉴于唐末、五代藩镇权重，故对于地方行政采取绝对控制政策。其方法：

（1）最高级地方行政区划之路，不置元首性之长官，而以帅、漕、宪、仓诸司，分掌众务，不相统属，且各司职掌之划分交互错杂不清晰，俾互相牵制不能自专。

（2）上自诸路使司，下至县知事，皆以中央文官（朝官、京官）权充，以便中央直接控制。

（3）犹惧知事官权太专，又置通判，以资牵制与监视。

由于以此控制，地方官绝对不能强梁为患，然就行政而言，实非一良好制度。盖互相牵制过甚，政事推行不易，只好因循苟且，不能有所建树。宋之积弱，此为一大原因。

第四章　科举

宋代科举大体仍承唐制，但亦颇有不同，兹择要条列如次。

（1）制科在宋不重要。因为进士科已是殿试，皇帝不须另举行制举取士。

（2）殿试。省（尚书省）试之后，再举行殿试。唐亦曾举行殿试，为武后载初元年二月，策问贡士于洛城殿数日方了，殿前试士自此始。然《通考》云：“武后所试诸路贡士，盖为后世之省试，非省试之外再有殿试也。”至宋开宝六年，李昉知贡举，时人以为不公。上乃召见下第之人，择其一百九十五人，与已录取者，亲试于讲武殿。自此，省试后举行殿试，遂为常制。

（3）严格考试，凭卷录取。故有糊名、誊录（卷子先找人誊写，再交评卷人评阅）等制，后世遵之。

《老学庵笔记》：“本朝进士，初亦如唐制，兼采时望。真宗时，周安惠公始建糊名法，一切以程文为去留。”

（4）举行年次：唐代原则上每年举行。宋代不然，往往三四年或五年一下诏贡举。仁宗以间隔太久，诏间岁一举，但解额减半。英宗诏三岁一举，天下解额取未行间岁之前四分之三。

（5）解额与录取人数。解额大增，录取人数亦远较唐代为多。

太宗太平兴国二年，诸道解送五千二百余人，取五百余人，十分取一。时上初即位，广仕进之路。

太宗淳化三年，贡士万七千余人，取进士三百余人，诸科八百余人。

真宗咸平元年，贡院言“自来两京及诸道州府解送举人将近二万”。

真宗咸平三年，亲试举人，得进士四百零九人，诸色四百三十余人。又试老于举场者九百余人（录取数），共一千八百余人。

仁宗世，定取四百人。

宁宗嘉泰二年，杨炳言：“四方士子云集京师。庆元二年之数二万八千余人。今岁三万九千余人。”

嘉定中，章颖疏：“诸路每三岁科举，大郡至万余人，小郡亦不下数千人。”

解额规定，各路府州不同。南宋末年解额，见日本棘栗蘅所藏《宋地理图》拓本。

（6）进士等第。太宗太平兴国八年试进士，始分三甲取人。真宗定进士条制，考第之制，凡五等（临轩唱第）。

第一第二等，赐进士及第。第三等，赐进士出身。第四第五等，赐同进士出身。但《梦粱录》卷三，谓第一名状元及第，第二名榜眼，第三名探花。状元以下，第一甲举人，赐进士及第；第二甲赐进士出身；第三至第五甲，并赐同进士出身。大约前后亦有更改。

（7）授官。唐中进士，只有出身，宋则即可授官。大抵初期授官甚高，可得通判及知县。后乃渐低，看《宋史·选举志》卷一。

（8）考试内容。

A.　北宋前期：四场：一诗赋，二论，三策，四帖经。分场考试，次第定去留，故诗赋最重。仁宗时，李淑以分考不能通加详校，甚不公平。请先策，次论，次诗赋，次帖经，并试四场，通校工拙。议未决。庆历中，欧阳修、范仲淹皆主先策论，后诗赋，然举不能易。

B. 神宗熙宁以后：熙宁二年议更贡举法。四年，罢诗赋、帖经，而以经义、策论试进士，此为王安石的主张。

王云：“少壮时正当讲求天下正理，乃闭门学作诗赋，及其入官，世事皆所不习，此乃科法败坏，致人才不及古。”

苏东坡谓：“自文章言之，则策论为有用，诗赋为无用；自政事言之，则诗赋、策论均无用。”

王安石颁其私人所著《三经新义》于学官（《周礼新义》为安石自著，《诗》、《书新义》为王雱、吕惠卿所著），以个人之章句立天下之轨范，束缚思想，大为时贤所不满。此后虽有改革，但经义为重则未改，惟社会重诗赋则如故。

C. 南宋时代：高宗建炎二年，复诗赋与经义并用之制，终宋之世未改。

宋代政治上人才大部分为科举所出（考试得来），时代愈后，平民经考试出身为政者愈多。

第六编
元代

第一章　辅政制度

金废中书、门下二省，惟置尚书省。尚书令，正一品，不常置。其下有：

左右丞相各一员，从一品
平章政事二员，　从一品　＞宰相

左右丞各一员，正二品
参知政事二员，从二品　＞执政

亦置枢密院，枢密使一员，从一品；副使一员，从二品；签书院事一员，正二品；同签书院事一员，正四品。

元置中书省，如金之尚书省，枢密院仍旧。《元史》卷八五《百官志》一云：

> 世祖即位……命刘秉忠、许衡，酌古今之重，定内外之官。其总政务者曰中书省，秉兵柄者曰枢密院，司黜陟者曰御史台。其次在内者（谓中央）则有寺，有监，有卫，有府；在外者则有行省，有行台，有宣慰司，有廉访司。其牧民者则曰路，曰府，曰州，曰县。官有常职，位有常员，其长则蒙古人为之，而汉人、南人贰焉。

此见中央辅政之政、军、监察三权分立。叶士奇《草木子》云：

世祖立中书省以总庶务，立枢密院以掌兵要，立御史台以纠弹百司。尝言，中书是朕左手，枢密朕右手，御史台是医朕两手的。

一、中书省

（1）总政务：统六部，实兼唐代中书、尚书两省之职。

《新元史》卷二一《文宗纪》，诏曰：

昔在世祖以及列圣临御，咸令中书省纲维百司，总裁庶政，凡钱谷、铨选、刑罚、兴造，罔不司之。自今除枢密院、御史台，其余诸司及左右近侍（皇帝近侍）敢有隔越中书奏请政务者，以违制论。

《大元圣政国朝典章·振朝纲条》：

除枢密院、御史台、徽政院、宣政院各遵旧制，其余各衙门及近侍人等，敢有擅自奏请中书庶务者，以违制论。

按：徽政院即詹事院，后又更名储政院。宣政院掌“释教僧徒，吐蕃诸族”。（《百官志》）

（2）置官：

A. 中书令（不常置），正一品。《蒙兀儿史记》卷四八《耶律楚材传》，太宗以耶律楚材为中书令，“仍敕今后凡事先白中书，然后奏闻”。

世祖以下，中书令以皇太子领之，实不与政。

B.　八府（一般分八个官）：《宰相表》世祖中书省“置左右丞相（正一品），平章事（二人，从一品），左右丞（正二品），参知政事（二人，从二品），凡四等。（以右为尊）”。“成宗定左右丞相以下，平章政事二员（或四员），左右丞各一员，参知政事（又称执政）二员，为八府（以右为尊）”。然宰相人数亦不固定，或多至十七人，二十一人，乃至三四十人。盖皇帝又往往任人“商议中书省事”，此为加官性质，世祖时已有之。其后“商议（示其地位与宰相平等）中书省事”多加于集贤学士或翰林学士。八府官亦往往兼知枢密院事。

八府之下有参议中书省事，正四品，为八府之首席幕僚。《新元史·百官志》云：“参议（示其地位与宰相有所不及）中书省事，左右司文牍，为六曹之管辖。”下有左右司郎中，员外郎。

二、枢密院

枢密使不常置，偶以太子领之。以知院（从一品，六员）、同知（正二品，四员）为之长。掌天下兵甲机密之务及宫禁宿卫、军官选授之政令。

三、御史台

大夫二员，从一品；中丞二员，正二品。掌纠察百官善恶、政治得失。

四、宣政院

此为元代所特有，置使若干人，从一品。“掌释教僧徒及吐蕃之境”。遇吐蕃有事，则为分院往镇。如大征伐，则会枢院议。其用人则自为选，军民僧俗通用。其行政实独立于中书省之外。其属甚繁，举其要者：

断事官，从三品。

客省使，从五品。

吐蕃等处宣慰司都元帅府，从三品。（包括西夏）

洮州元帅府，从三品。

积石州元帅府。

吐蕃等处招讨使司，正三品。

松潘、叠、宕、威、茂州等处军民安抚使司，正三品。

第二章　中央政务分职机关——中书六部

自南宋寺监之职往往归并于六部，元代六部更普遍兼有寺监之权如汉之九卿。

六部名称如唐宋之旧，各置尚书三员，正三品。下置侍郎、郎中、员外郎各若干人，向无固定分司之制。

一、吏部

《元史》卷八五《百官志》：“吏部……掌天下官吏选授之政令。凡职官铨综之典，吏员调补之格，封勋爵邑之制，考课殿最之法，悉以任之。”

二、户部

《元史》卷八五《百官志》：“户部……掌天下户口钱粮田土之政令。”

此本唐之旧职，但不分司，而其属下之业务机关则甚多，并举其要者如下：

都提举万亿宝源库，掌宝钞、玉器。

都提举万亿广源库，掌香药、纸札诸物。

都提举万亿绮源库，掌诸色段疋。

都提举万亿富源库，掌丝绵、布帛诸物。

四库照磨兼架阁库。

诸路宝钞提举司。

宝钞总库。

大都宣课提举司，领京城各市。

大都酒课提举司。

京畿都漕运使司。

都漕运使司。

檀景等处采金铁冶提举司。

大都河间等路都转运盐使司。

山东东路转运盐使司。

河东陕西等处转运盐使司。

按：此可代表元代六部组织职掌之性质，实与汉代之寺卿相类，与唐代之部不同。

三、礼部

《元史》卷八五《百官志》：“礼部……掌天下礼乐祭祀燕享贡举之政令。”

其属有：

侍仪司，正四品。掌凡朝会、即位、册后、建储、奉上尊号及外国朝觐之礼。

仪凤司，正四品。掌乐工、供奉、祭飨之事。其属有云和、安和、常和、天乐四署及广乐库。

教坊司，从五品。掌承应乐人及管领兴和等署。

会同馆，从四品。掌接伴引见诸番蛮夷峒官之来朝贡者。

白纸坊，从八品。掌造诏旨宣敕纸札。

掌薪司，正七品。

四、兵部（职实与军政无关，因权兵已为枢密院所夺）

《元史》卷八五《百官志》：“兵部……掌天下郡邑邮传、屯牧之政令。”

其属有：

大都陆运提举司，从五品。

管领随路打捕鹰房民匠总管府，从三品。

管领本投下大都等路打捕鹰房诸色人匠都总管府，正三品。

随路诸色民匠打捕鹰房等户都总管府，从三品。

五、刑部

《元史》卷八五《百官志》：“刑部……掌天下刑名法律之政令。”

其属有：司狱司及司籍司（本名大都等路断没提领所）。

六、工部

《元史》卷八五《百官志》：“工部……掌天下营造百工之政令。”

其属有：

左右部架阁库，正八品。“掌六部文卷、簿籍架阁之事。”（《元史》卷八五《百官志》）

诸色人匠总管府（属于官府工业），正三品。“掌百工之技艺”。（《元史》卷八五《百官志》）

梵像提举司，“董绘画佛像及土木刻削之工”。（《元史》卷八五《百官志》）

铸泻等铜局。

银局，掌金银之工。

镔铁局。玛瑙玉局。石局。木局。油漆局。

诸色局人匠总管府。

诸路杂造总管府。

七、诸卿（职权已萎缩或相类诸机关）

（1）大宗正府。以诸王为之长，从一品。理蒙古公事。

（2）大司农司。大司农四员，从一品；大司农卿，正二品。掌农桑水利学校饥荒之事。

（3）宣徽院。院使六员，从一品。掌供玉食。其属有：

光禄寺。卿四员，正三品。掌起运米曲诸事。

大都尚饮局、大都尚酝局。

上都尚饮局、上都尚酝局。

安丰怀远等处稻田提领所。

常湖等处茶园都提举司。

建宁北苑武夷茶场提领所。

（分布两都及四方之分支机构甚多，不详录。）

（4）大禧宗禋院，院使从一品。掌神御殿朔望岁时讳忌日辰禋享礼典。附属机构甚多。

（5）太常礼仪院，院使正三品。掌大礼乐祭享宗庙社稷封赠谥号等事。

（6）典瑞院，院使正二品。掌宝玺金银符牌。

（7）太史院，院使正二品。掌天文历数之事。

（8）太医院，院使十一员，正二品。掌医事。

（9）侍正府，侍正十四员，正一品。掌内庭近侍之事。

（10）将作院，院使七人。掌成造金玉珠翠犀象宝贝冠佩器皿，织造刺绣段疋纱罗异样百色造作。

（11）通政院，院使若干人，从二品。掌站驿以给使传。

（12）中政院，院使七人，正二品。掌中宫财赋营造供给并番卫之士汤沐之邑。管领两都四方附属机构甚多。

（13）太仆寺，卿二员，从二品。掌阿塔思马达受给之事。

（14）尚乘寺，卿四员。掌鞅辔造作事。

（15）太府监，卿六员，正三品。领左右藏等库，掌钱泉出纳之数。

（16）度支监，卿三员，正三品。掌给马驼刍粟。

（17）利用监，卿八员，正三品。掌出纳皮货衣物之事。

第三章　地方行政制度

元代中央最主要机关为中书省、枢密院、御史台，分掌政治、军事、监察，而于四方置行省、行院、行台，分佐其任。行枢密院因事而设，事毕则为非经常设机构。而行中书省、行御史台为常置机关，行省统地方行政，行台负监察之责。兹分述如下：

行省十一，曰岭北（外蒙古）、辽阳（东北三省及韩国北部）、河南江北、陕西、四川、甘肃、云南、江浙、江西、湖广、征东（韩国南部）。而今河北、山东，西及内蒙古则称为腹里，直辖于中央之中书省。

中书省直辖腹里三，路二十九，州八。行省各辖路一，府一，州各若干（河南、陕西、江浙、湖广），府州或有或无（辽阳、四川无州，甘肃、江西无府），偶有辖军者，而岭北、征东之制极简是特例也。

路辖录事司一、县若干，又领属府、属州各若干。属州几恒有，属府则常无。录事司者凡路之治所皆有之，掌城中民户，民户特少者不置。而杭州路先置四司，为左右两司，是特例。盖杭州为南宋国都，民户特多也。上都则为警巡院，大都有左右两院。

府及属府皆辖县，且有倚郭县，故府及属府皆非最低级之行政区，而亦有领属州。属州又有领县者，然不常见。腹里之属府亦有此类情形（上都路之顺宁府），尤为特例。

唐、宋之州皆有倚郭县，州官不亲民事。至元，州及属州有三种情形：一为最低级行政区，不别领县；二为最低级行政区而别领少数县；

三为辖县，且有倚郭县，但以州官兼领之，则州虽非最低级行政区而官实亲民。观此三种情形，元代州之名虽同唐、宋而实县之比耳。

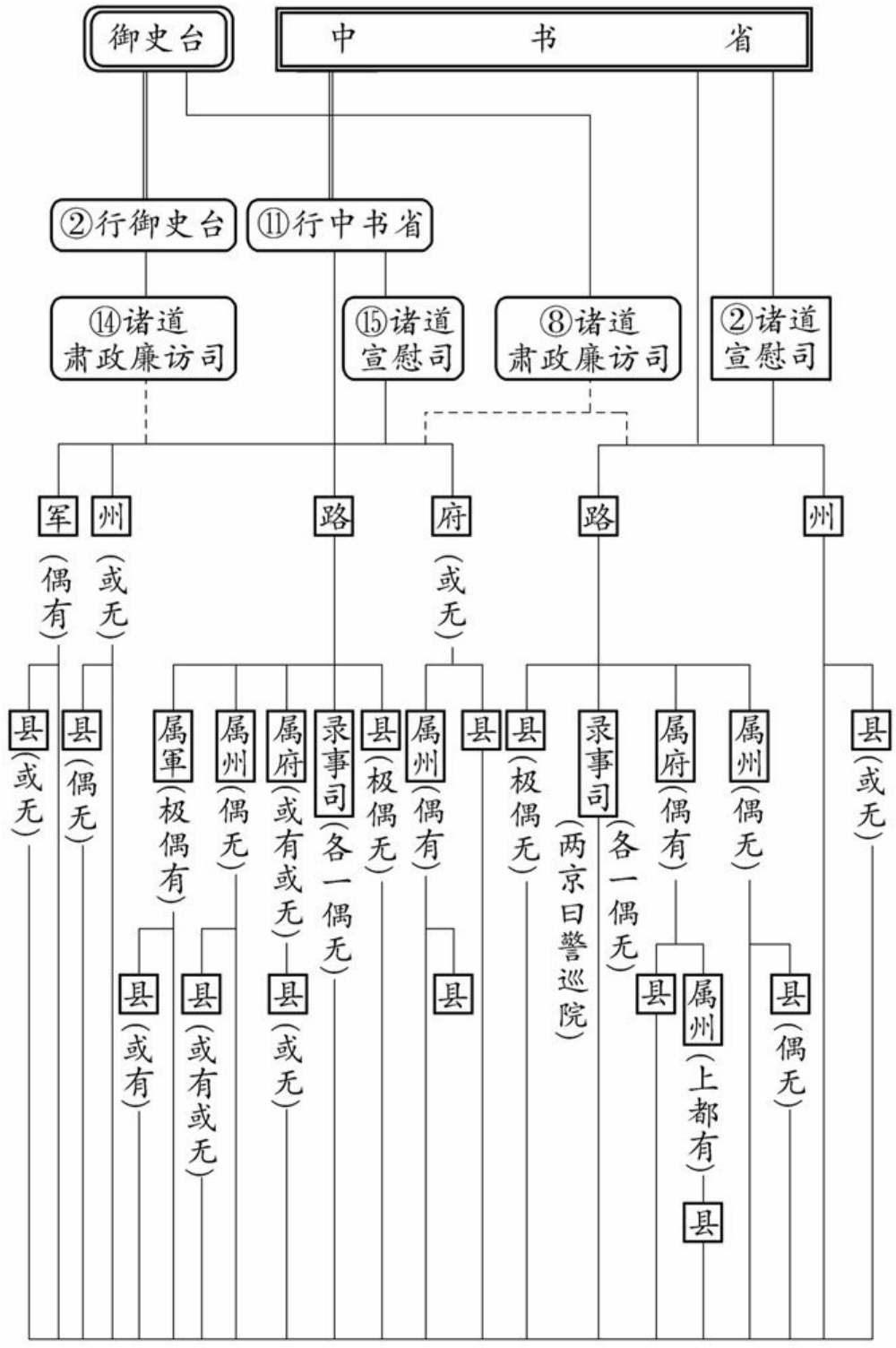
省多分道，置宣慰司，共十七道。盖各省地区广阔、其距省治较远之区，则分道置宣慰使司，以为省与本道所属之路、府、州间转达机关。如江浙行省之杭州路，而置浙东、福建两宣慰司，其浙江以西则不置也。湖南、四川、云南诸省又置安抚、宣抚诸司，以统蛮夷。其地位则比于路，或亦统路、府、州。元代地方行政区划组织大略如此。中书省及行省又或置分省，非经制也。

行御史台有二：曰江南、曰陕西，亦称南台、西台。元初承宋置诸道提刑按察司兼劝农事。世祖末改为肃政廉访司，共二十二道。内道八，直隶于御史台；江南十道，隶属于南台；陕西四道，隶属于西台，分察诸省、路之行政。元代地方行政区划、行政系统与监察机构甚复杂，兹图示如次：

详观此图，再就《地理志》统计其数字：为路一百八十五；府之隶于省者二十二，隶于路者十一；州之隶于省者六十二，隶于路者三百一十；县之隶于路者五百九十，隶于省辖之府州者九十八，隶于路辖之属府属州者四百二十五；路领之录事司一百零三。县与录事司为最低级之行政单位，州大半亦然。故元之地方行政区划与组织虽极复杂，但大体言之，要为省、路（府、州）、县（州、司）三级制，偶参以四级、二级耳。

元初，行省皆以中书省官出领其事。后别置官，有丞相一员，平章事二员，右左丞各一员，参知政事二员，略如中书省之制。丞相不常置，各以平章事为长官。其属有检校、照磨、理问等所。宣慰司分道掌

军民之务，行省有政令，则布于下；下有所请，则转达于省，又或兼管茶盐等有关财政诸务。司置使三员，同知、副使各一员，亦有经历、照磨之属。宣抚司、安抚司置官与宣慰司略同，而使上各置达鲁花赤一员。此外，省级之行政机关有儒学提举司，提举、副提举各一员，统诸路、府、州、县学校；而江浙、湖广、江西又各置蒙古提举学校官，河南、江浙、江西、湖广、陕西各置官医提举司。东南盐茶财富之区，又或置专司，隶于省，以掌之。



元代地方行政组织系统图

诸路总管府置达鲁花赤及总管各一员，并三品。其佐有同知、治

中、判官、推官等员。其属有儒学、蒙古、医学诸教授及司狱、平准、织染、府仓、税务、药局等职。

府置达鲁花赤一员，知府或府尹一员，秩皆四品。佐官有同知、判官等员。

州置达鲁花赤一员，州尹或知州一员，秩皆从四品至五品；佐官与府同。

县置达鲁花赤及尹各一员，秩皆六品。又置丞、簿、尉各一人，典史二人。中县以下不置丞。州县皆分区置巡检司。

录事司为元之特制，先置司候、判官之职，后置达鲁花赤、判官、典史各一员，以判官兼司候之任。两都警巡院之制稍崇。

自司路以下，皆以达鲁花赤为真正首长，以蒙古人为之，参用色目人。

御史两行台置官略如中央之御史台，有御史若干人，大夫为之长。肃政廉访司各置廉访使、副使各二员，佥事四员，亦有经历、照磨之属。

第四章　科举与用人

一、科举

辽亦有科举制，多分为诗赋、经义两科。圣宗时只以词赋、法律取士，词赋为正科，法律为杂科。考试程序，有乡试、府试、省试。乡试及格曰乡荐，府试及格曰府解，省试及格曰及第。开科时间不一定，或每年一科，或间年、或三数年一科。录取人数，初仅一二人或四五人；道宗以后多者百余人，少者七八十人，然参与政治之机会并不甚大。《金史》云，辽臣“致身所自进士才十之二三耳”。

“金设科皆因辽宋制，有词赋、经义、策试、律科、经童之制，……其试词赋、经义、策论中选者，谓之进士；律科、经义（？）中选者，谓之举人。”（《金史·选举志一》）

世宗大定十一年创女直进士科，初但试策，后增试论，所谓策论进士也。三年一开科。凡诸进士、举人，由乡至府，由府至省，及殿廷，凡四试。

元初屡议兴科举，但不果行。中叶仁宗皇庆中始颁条制，三年一开科。蒙古、色目人为一榜，汉人、南人为一榜，分别考试。蒙古、色目考经问、时务策两场；汉人、南人加考古赋、诏诰及章表一场。蒙古、色目人愿试汉人、南人科目，中选者加一等注授。

乡试：行省十一：河南、陕西、辽阳、四川、甘肃、云南、岭北、征东、江浙、江西、湖广；宣慰司二：河东、山东；直隶省部路分四：

真定、东平、大都、上都。

天下选合格者三百人赴会试，于内区中选者一百人，内蒙古、色目，汉人、南人，分卷考试，各二十五人。其赴会试之三百人名额分配如下表：

	蒙古人	色目人	汉　人	南　人	合　计
大 都	15	10	10		35
上 都	6	4	4		14
真 定	5	5	11		21
东 平	5	4	9		18
河 东	5	4	7		16
山 东	4	5	7		16
河 南	5	5	9	7	26
陕 西	5	3	5		13
甘 肃	3	2	2		7
四 川	1	3	5		8
云 南	1	2	2		5
岭 北	3	2	1		6
辽 阳	5	2	2		9
征 东	1	1	1		3
江 浙	5	10		28	44
江 西	3	6		22	31
湖 广	3	7		18	28
共 计	75	75	75	75	300

（据《元史·选举志》）

二、用人

（参看箭内互著，陈捷、陈清泉译《元代蒙汉色目待遇考》、《元朝怯薛及斡耳朵考》）

上节述科举取士，蒙古人、色目人、汉人、南人有差别待遇。至于官吏任人，更有差别待遇。《元史·百官志》云：“官有常职，位有常员。其长则蒙古人为之，而汉人、南人贰焉。”其散见于《元史》纪传者更随处可见：

故事，丞相必用蒙古勋臣。（《仁宗纪》）

平章之职，亚宰相也。承平之时，虽德望汉人抑而不与。（《成遵传》）

旧制枢府官从行（从车驾），岁留一员司本院事，汉人不得与。（《郑志宜传》）

故事，台端（御史台长官）非国姓不授。（《太平传》）

各道廉访司，必择蒙古人为使。或阙，则以色目世臣子孙为之。其次参以色目、汉人。（《成宗纪》）

至元二年二月……甲子，以蒙古人充各路达鲁花赤，汉人充总

管，回回人充同知，永为定制。……五年三月……丁丑，罢诸路女直、契丹、汉人为达鲁花赤者，回回、畏兀儿、乃蛮、唐古人仍旧。（《世祖纪》）

据《元史·宰相表》，自中统元年（忽必烈即位）至元末，左右丞相凡五十七人，蒙古人四十一，色目人十二，汉人四（就中之一为契丹人）。是则虽非全部用蒙古人，但蒙古人占绝大多数。

枢密院之枢密使与中书令同为皇太子之兼任官，或虚位不任人，故总院事者实为副使。其后以知枢密院事（知院）为长官，同知枢密院事（同知）与副使次之。此诸正、副长官中亦绝大多数为蒙古人，惟四人为色目人，二人为汉人。汉人即赵璧、史天泽，仅为副使。

御史台长官御史大夫之可考者，惟八人为色目人，汉人惟贺惟一一人，但仍赐蒙古姓，以符合传统之惯例。

箭内互考元代兵制，分内外两部。内为宿卫诸军，外为镇戍诸军。宿卫诸军中又分怯薛与各卫两种：前者之长曰怯薛长，直隶于皇帝；后者之长称为亲军都指挥使，亲军都指挥使与四方镇戍诸军同隶枢密院。怯薛长以蒙古元勋之子孙为之。亲军都指挥使，防卫近畿，除蒙古人外，元史可考者，有色目人二十三人，汉人十九人（包括契丹人）。

元代有一种官名达鲁花赤（Darukhuchi），意谓束缚之人，为掌印办事之长官。除最高级官衙，如中书省、行省，枢密院、行院，御史台、行台，六部及其他独立之高级官衙外，皆置此职，尤其地方行政官衙（如诸路总管府、府、州、县）及地方军衙（如万户府、千户所）皆置此职。投下（诸王、驸马、功臣等分地）亦必置之。乃为地方官衙之真正长官，皆用蒙古人，绝少例外。

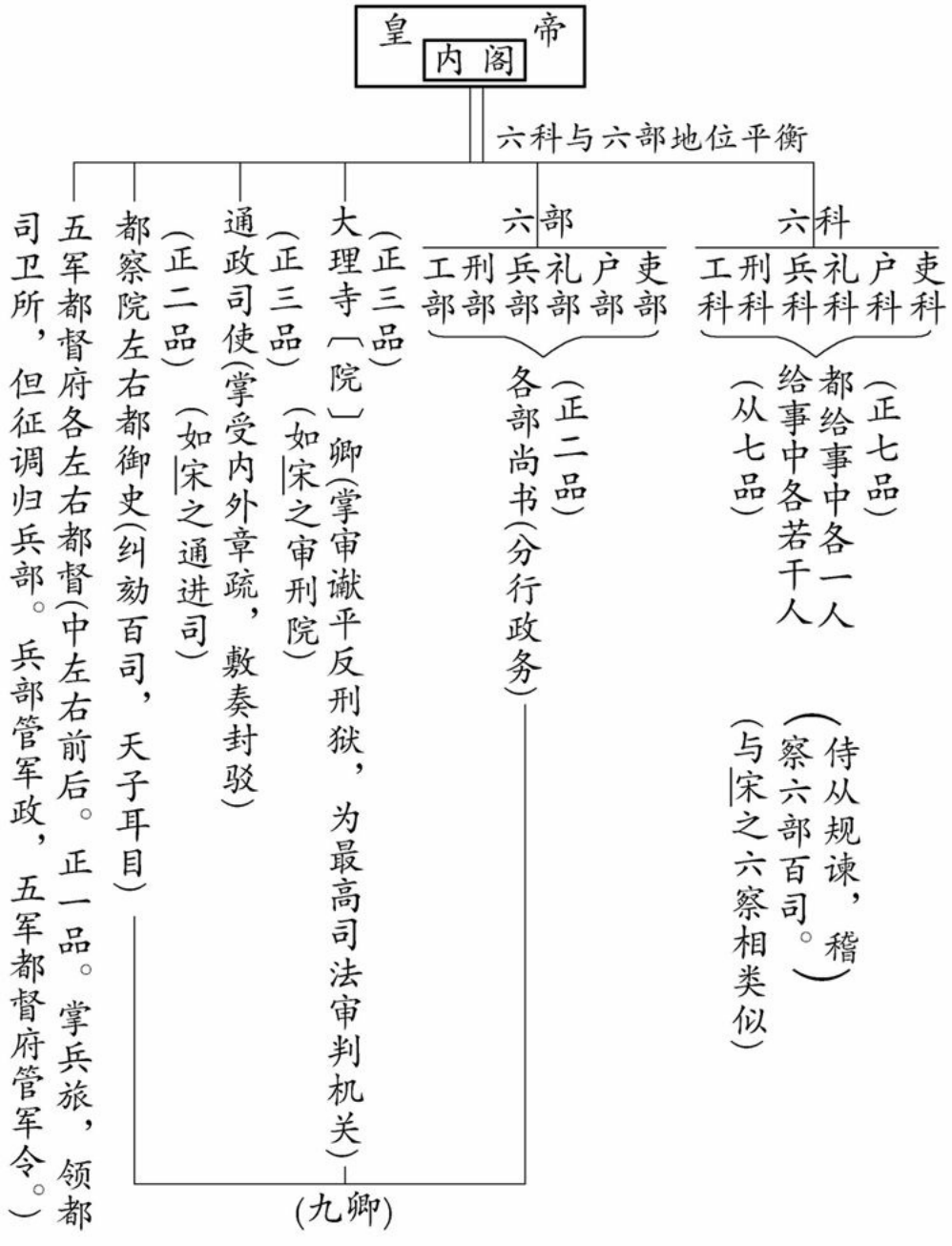
另外两点值得注意：

一、荫叙。诸品官荫叙，蒙古人、色目人特优一等。

二、怯薛。怯薛者，蒙古语Keshik之对音，有恩惠、宠爱之意，转而为“蒙天子恩宠”之意。怯薛为元代禁卫军中之核心组织，即为天子之最近身侍卫，皆蒙古勋臣子弟为之。怯薛兵称为怯薛歹（Keshiktei），定数为一万人，其长则以太祖四功臣之后裔世袭其职。怯薛常侍天子身边，掌天子之饮食、衣服、文书、府库、医药等生活诸事。世袭其职，故不发生宦官窃权现象。

第七编
明代

第一章　中央政府组织概况



《明史》卷七二《职官志序》：“自洪武十三年罢丞相不设，析中书省之政归六部，以尚书任天下事，侍郎贰之，而殿阁大学士只备顾

问。帝方自操威柄，学士鲜所参决。其纠劾则责之都察院，章奏则达之通政司，平反则参之大理寺，是亦汉九卿之遗意也。分大都督府为五，而征调隶于兵部。外设都、布、按三司，分隶兵、刑、钱谷，其考核则听于府、部。”

第二章　辅政制度——内阁

阁本古藏之所，其后广之为楼观之通名，如石渠、天一、麒麟之类，或以藏书，或以绘像，或以为登临之地。东汉官曹始有称台阁者（《日知录》卷二四阁下条）。宋代始以殿阁之名付予近侍。明初因之。成祖即位，始见有内阁之名。

一、内阁制度形成之背景

太祖为吴王时本如元制置中书省，以左右相国为之长，先尚右，后尚左。洪武元年改为左右丞相，或居内辅政，或统军征伐。其居内负行政责任者先后有李善长、汪广洋、胡惟庸三人，权利甚大。十三年正月诛胡惟庸后，“革去中书省，陞六部”，仿古六卿之制，俾各司所事。更置五军都督府，以分领军卫，使“权不专于一司”。并创为祖训云：

> 以后子孙做皇帝时，并不许立相。臣下敢有奏请设立者，文武群臣即时劾奏，将犯人凌迟，全家处死。

太祖废宰相的目的无非欲防止大臣专权，而自理万机，以期政治安定，但事实殊不可能。因为天下事太多，无法皆躬亲处理，《春秋梦余录》卷二五云：

> 洪武十七年九月，给事中张文辅言，自十四日至二一日，八日之间，内外诸司奏札，凡一千一百六十件，计三千二百九十一事。

如此繁多之事务，皇帝一人势必无法处理，必得有人帮助，有如后世之秘书。内阁犹如皇帝之秘书处，内阁学士就是皇帝的秘书。

二、内阁学士之名称与兼官

（1）名称。

内阁者，内庭殿阁之谓。洪武十五年，始仿宋制置殿阁大学士，有中极殿（旧名华盖殿）、建极殿（旧名谨身殿）、文华殿、武英殿、文渊阁、东阁诸名，置学士或大学士，以其皆内庭，故总称为内阁大学士、大学士。

（2）学士兼官。

大学士仅五品之职，地位甚卑，因为协助皇帝办事而职权渐重，遂加六部尚书、侍郎，高至三师。加侍郎为第三品，加尚书为第二品，加三师则为第一品，地位遂尊。朝会时，位在其他尚书之上。官衔既高，又常以经筵讲官为之，是帝师或太子师也。内阁之位乃既尊且亲。

三、内阁之选任

《明史·职官志序》：“天顺二年（英宗世）后，纂修专选进士。由是非进士不入翰林，非翰林不入内阁。……明代宰辅一百七十余人，由翰林者十九。”

是内阁有一定的资格，而其迁升亦稍有轨迹可寻。大抵明代中叶例以尚书侍郎升尚书入阁，但已任尚书之官，则少得入阁。正德初刘瑾用事，遂破例以尚书入阁，自后尚书入阁占明代大学士一百七十余人中之过半数。

至于任用之方式，明初多出特简，即由皇帝直接任命。成祖及宣、仁诸朝皆如此。中叶以后多由会推（一谓廷推），甚少例外，此为一好的制度。惟后来内阁中产生首辅掌握朝政大权，会推大学士徒具虚名，实由首辅以操纵，盖“主持者止一二人，余皆不敢言，言即取祸”。好的制度遂被破坏，熹宗天启以后魏忠贤窃权，会推之权又落入寺宦之手，其事更坏。崇祯帝又操“枚卜”方式，乃由大臣推荐内外候选人数员，皇帝向苍天焚香叩拜后，卜点得中者即任之，晚年又用考选之法，然不能持之以公，非有成见，即为人所利用。

四、内阁的职权与首辅

（1）职权。

内阁学士本备顾问而已，有时皇帝口授旨意命学士代笔起草文书。后来皇帝或年幼或无能，依赖日殷，其权渐重，尤要者为“票拟批答”权。凡大政事，皇帝在诸殿阁与大学士商议。而一般公文（奏章）则由大学士用纸条拟具意见，附贴在公文上，谓之票拟。公文连票拟送入宫中，由皇帝亲自审定。如同意票拟中之办法，即将纸条（朱批）撕去，亲用红笔照票拟意见批下，名为批红（亦称朱批）。批红发出即为谕旨。就票拟而言，异同于宋代宰相，但宋代皇帝不亲批，明代皇帝要亲批，就不一定与票拟意见完全相同。（票拟即为批答而设，沈任远《明清政治制度》分为两事，谓“票拟是草拟诏敕旨，批答是批答奏章”，显误。）

廖道南《殿阁词林记》：洪武中，革去中书省，分任“九卿衙门，中外章奏皆上彻御览。每断大事决大疑，臣下惟面奏取旨。……故洪武中批答，皆御前传旨当笔。……永乐、洪熙（仁宗）二朝，每召内阁造膝密议，人不得与闻，虽倚毗之意甚专，然批答出自御笔，未尝委之他人也。至宣德（宣宗）时，始令内阁杨士奇辈……于凡中外奏章，许用小票墨书贴各疏面而进，谓之条旨。中易红书批出，御笔亲书。及遇大事，犹命大臣面议。议既定，传旨处分，不待批答。自后始专命内阁条旨。然中每依违或径由中出。……及天顺（英宗）复辟，每事与内阁面议，然后批行。弘治（孝宗）末年总揽乾纲，内阁条旨，多孝庙御书。事涉重大者，厘宣问，几复国初之旧。……今之建议者徒知批答当依内阁所条，而不知有面议传旨故事”。

《春明梦余录》卷二三：

祖宗旧规，视朝回宫之后，即奏事一次；至申时，又奏一次。内侍官先设御案，请上文书，即退出门外。待御览毕，发内阁拟票，此其常也。……票后再行呈览，果系停当，然后发行。

大抵内阁权力与日俱增，成祖时，内阁不专制诸司，不侵犯六部职权，诸部司奏章，亦不相关白。“世宗中叶以后，夏言、严嵩迭相用事，遂赫然为真宰相，压制六卿”（《百官志》），“六卿皆禀受内阁风旨而后行”（《双溪杂记》）。张居正为首辅，更视六部为曹郎矣。

（2）首辅。

内阁学士甚多，职权无明确划分，亦无重轻之别。自宣德到正统初年三杨（杨士奇、杨荣、杨溥）同时执政，无所谓首辅。或称士奇为元辅，亦仅因其资历较深、地位较高而已，职权并无差别。明代首辅大抵始于天顺间之李贤，贤以吏部侍郎领吏部尚书，其后遂为首辅故事。吏部尚书于明称为冢宰，为六部之首，掌用人之权，地位又较其他阁臣为尊，遂为首辅专权之始。赵翼云：“大事皆首辅主持，此揆以下，不敢与较。”故权势迥然不侔，如夏言为首辅，严嵩至不敢与分席。迨嵩为首辅，徐阶所以事之者，亦如嵩之事言。至张居正为首辅，次辅吕调阳恂恂如属吏。居正以母丧，吏封章奏就第票拟。于是首辅俨然如古代之宰相。内阁研商政务，美其名曰取之公议，实则取决于首辅一人，余人唯唯，无敢可否。票拟之权唯首辅有之。

五、内阁之性质与缺点，及其与宦官擅权之关系

（1）内阁之性质。

就现代行政学言，所谓行政官署者，在一定之行政事务范围内，有其权限。在其权限内有决定之权，并有表示于外部之权（如今日之部长有此权，而次长则无此权）。明代内阁大学士不但地位不崇，不是当宰相之位，且其本职只是侍从备顾问而已。后来获取“票拟”之权，亦只是在幕后协助皇帝处理国政，本身不能有所决定，亦不能向外发布公文。故内阁不是行政官署，大学士亦非行政官，为百分之百的秘书之职，非宰相之职。赵尔巽云：“明内阁主拟旨，承旨撰敕，其在唐、宋，特‘知制诰’之职。以王命所出入，密勿献替，遂号为宰相。”（《清史稿·列传》卷八九传论）是也。

（2）缺点。

内阁既仅为真正之秘书机关，无宰相之名，亦无宰相之位，亦无宰相之责，但皇帝信任时，又确有宰相之权力。杨继盛疏曰：“（严）嵩无丞相之名，而有丞相之权；有丞相之权，而无丞相之责。”（《明史纪事本末》卷五四）可谓极为中肯。有宰相之权而无宰相之责，故事坏则诿过他人；无宰相之名位而有宰相之权，故朝臣不能信服，自己亦不能自安而须交结宦官以自固。

（3）内阁与宦官擅权之关系——内阁所窃夺之大权，又为内宦所窃夺。

前条已云内阁无宰相之名位，故必须结纳内宦以自固。不仅如此，内阁事实上亦无权决定政事，事事皆须皇帝负责批红。皇帝太忙，或太懒，有时也可能根本不想见大臣，常常多年不见群臣。

“帝（神宗）不见群臣二十有五年矣。”（《明史》卷二四四《王之寀传》）

大学士沈一贯奏云：“七载于兹，不睹天颜。”（《神宗实录》卷三五四）

所以内阁票拟也都经宦官传递，皇帝也常委宦官批红，能批红就无异于真皇帝，以故宦势大张，卒致政治黑暗为历代之最。万斯同曰：“明废中书而后无善政。”是也。

《明史·职官志序》：

> 内阁之拟票，不得不决于内监之批红，而相权转归之寺人。于是朝廷之纪纲，贤士大夫之进退，悉颠倒于其手，伴食者承意指之不暇，间有贤辅，卒蒿目而不能救。

《明史》卷一八一《李东阳传》，东阳为首辅，刘瑾诛，东阳上疏自列曰：“臣备员禁近，与瑾职掌相关。凡调旨撰敕，或被驳再三，或径自改窜，或持回私室，假手他人，或递出誊黄，逼令落款，真假混淆，无从别白。臣虽委曲匡持，期于少济，而因循隐忍，所损亦多。”

同卷《刘健传》，武宗时健为首辅，时中官用事，健疏云：“迩者旨从中下，略不与闻，有所拟议，竟从改易。”

六、本章结论

（1）内阁一词，顾名思义，即为内庭之职。盖太祖猜忌，不欲行政大权操于宰相，故废去丞相，自以皇帝身份直接统领政府各政务分行机关（如六部、都察院、大理寺、通政司等），是集自古以来皇权、相权于一身，其日常政务之繁可以想见。此则非超人之才能与非常之体力不能肩负。皇帝世袭，才能、体力大抵每况愈下，其势不能不毗倚近侍之臣为之代劳，于是而有内阁之擅专，更进而演为宦官之窃权。

（2）内阁者指内庭之殿阁学士而言，本为皇帝侍从，备顾问而已，其位本为五品小官。太祖、成祖等有为之君，于奏章有所制定后，口授学士笔书之，故职甚轻，略如唐代知制诰之职。其后毗倚之意渐浓。宣宗宣德间，始令内阁杨士奇等于中外奏章，用小纸墨书，贴于奏章，进呈皇帝，谓之条旨，一曰票拟。皇帝以朱笔批出，谓之朱批（批红），即为上谕。自此内阁有先草拟意见之权。皇帝既无能，又事繁，势必即多遵循票拟之意见，于是内阁之权始重。乃加兼侍郎、尚书等衔，以尊其位；又以皇室老师之经筵讲官为之，以亲其任。既尊且亲，又有票拟之权，遂俨然如前代宰相之位。及有首辅，内阁此项最重要之职权即为首辅所专有，次辅以下不能与，于是内阁之权又集中到首辅一人，权势极隆。

（3）真正宰相机关系行政官署，于政务有一定之决定权，并可发布之于外（对外行文）。而明代内阁，始终只是在幕后代皇帝私人出主意，一切公文都以皇帝名义发布出来，与内阁无关，故内阁只是政务之辅助机关。更具体地说，有如近代的秘书机关，不是主体的行政官署。内阁大学士绝对的只是皇帝秘书，不是行政首长的宰相。

（4）内阁只是秘书之职，无宰相之名与位，而窃宰相之权，故朝臣不能信服，内阁大学士为自固其权势，不能不内结宦官应其意旨。且内阁票拟，不必面见皇帝，皇帝偷懒，率性不朝百官，不见大臣，于是宦官居间，得上下其手，有时皇帝更叫他们代为批红。因为宦官不但控制内阁之票拟权，而且窃夺皇帝之权，宰制朝政。于是政治遂走上不可收拾之黑暗境地。

（5）黄宗羲《明夷待访录·置相篇》云：“有明之无善治，自高皇帝罢丞相始也。”此谓明代政治之败坏导源于太祖废宰相。万斯同亦有同样意见，是也。太祖废丞相，同时亦铸铁碑垂训，内臣不得读书，不得干政。后代遵训不置宰相，是过遵弊政不知改之失，而又不遵训抑制宦官，更加重此一弊政之恶劣影响，是注定要演为一大悲剧，造成中国史上最可怖之黑暗时代。

第三章　中央政务分职机关

就中央政务之分职而言，明代制度为又一型式。其特点有四：其一，六部兼具政务官、事务官两种性质，即拟定政策而执行之，略如汉之九卿，但仍有寺卿，承望于六部如唐制。惟此种情形，亦承南宋及元代演变而成熟。其二，司法审判独立，其大理寺为最高审判机关，不属于六部之刑部。其三，宋元丰改制，御史台察院，监察御史六人，分察六曹及百司之事，然其职不重，其效似未显。明置六科给事中，分察六部。虽承宋制遗意，然绩效大显，实前代所无。其四，宋置通进司、通进银台司，以司公文出纳，但地位不崇。明特置通政司，地位与六部、大理寺、都察院相等，专受章奏，此亦为前朝所无。兹就六部、大理寺、通政司、都察院及六科给事中，分述其制如次。

一、六部

（1）吏部。

尚书一人，正二品；左右侍郎各一人，正三品。掌天下官吏选授、封勋、考课之政令。其属有司务厅及文选、验封、稽勋、考功四清吏司，厅置司务二人，司各置郎中、员外郎、主事各一人。

吏部为六部之长，官升至吏部尚书已到顶点，顾宪成谓之：“内阁者，翰林之结局；冢宰者，各衙门之结局。”故“表率百僚，进退庶官”，“其礼数殊异，无与并者”。因而所选特慎。

（2）户部。

尚书、侍郎同吏部。掌天下户口、田赋之政令。其属有司务厅、照磨所及十三司（省）清吏司，每司置郎中、员外郎各一人，主事二人。其“十三司各掌其分省（司）之事，兼领所分两直隶贡赋及诸司卫所禄俸，边镇粮饷，并各仓场、盐课、钞关”。所辖有：宝钞提举司、抄纸局、印钞局、宝钞广会库、广积库、赃罚库、甲乙丙丁戊字五库、广盈库、承运库、外承运库等库仓。司置提举，库仓各置大使，品皆甚低。

按：各司清吏司，《志》云“条为四科，一曰民科，一曰度支，一曰金科，一曰仓科……”盖各清吏司皆分四科，则今日之“部”、“司”、“科”之组织系统已开始于明。

（3）礼部。

尚书、侍郎如吏部。掌天下礼仪、祭祀、宴飨、贡举之政令。其属

有司务厅及仪制、祠祭、主客、精膳四清吏司，各司亦置郎中、员外郎、主事等员。所辖有铸印局大使。

按：太常寺，卿一人，“掌祭祀礼仪之事，……以听于礼部”。光禄寺，“掌祭享、宴劳、酒醴、膳羞之事，……以听于礼部”。鸿胪寺，“掌朝会宾客吉凶仪礼之事”，盖要听于礼部也。

（4）兵部。

尚书、侍郎如吏部。掌天下武卫官军选授、简练之政令。其属有司务厅及武选、职方、车驾、武库四清吏司，各置郎中、员外郎及主事。所辖有：会同馆（邮传）、大通关大使。

按：太仆寺卿“掌牧马之政令，以听于兵部”。

（5）刑部。

尚书、侍郎如吏部。掌天下刑名及徒隶、勾覆、关禁之政令。其属有司务厅、照磨所、司狱司及十三司（省）清吏司。十三司各置郎中、员外郎，“各掌其分省（司）及兼领所分京府直隶之刑名”。

（6）工部。

尚书、侍郎同吏部。掌天下百官（工）、山泽之政令。其属有司务厅及营膳、虞衡、都水、屯田四清吏司，各置郎中、员外郎、主事等员。所辖有：营膳所、文思院、皮作局、鞍辔局、宝源局、颜料局、军器局、节慎库、织染所、杂造局及卢沟桥、通州、白河各抽分竹木局、柴炭局，局各置大使。

二、大理寺

卿一人（正三品），左右少卿各一人，左右寺丞各一人，其属有司务厅等。“卿掌审谳、平反、刑狱之政令”，“左右寺分理京畿及十三布政司刑名之事”。“凡刑部、都察院、五军断事官所推问狱讼，皆移案牍，引囚徒诣寺详谳”。“犹不惬，则请下九卿会讯，曰圆审。已评允而招由未明，移再讯，曰追驳。屡驳不合，则请旨发落，曰制决。凡狱既具，未经本寺评允，诸司毋得发遣”。

三、通政司

通政使一人（正三品），左右通政各一人。《明史》卷七三《职官志二》云：

> 通政司，掌受内外章疏敷奏、封驳之事。凡四方陈情建言，申诉冤滞，或告不法等事，于底簿内誊写诉告缘由，赍状奏闻。凡天下臣民实封入递，即于公厅启视，节写副本，然后奏闻。即五军、六部、都察院等衙门，有事关机密重大者，其入奏仍用本司印信。……凡在外之题本、奏本，在京之奏本，并受之，于早朝汇而进之。有径自封进者，则参驳。午朝则引奏臣民之言事者，有机密则不时入奏。有违误则籍而汇请。

按：通政使司，以洪武十年置，其谕曰：“壅蔽于言者，祸乱之萌。专恣于事者，权奸之渐。故必有喉舌之司，以通上下之情，以达天下之政……今以是职命卿等，官以通政为名，政犹水也，欲其常通无壅遏之患。卿其审命令以正百司，达幽隐以通庶务。当执奏者勿忌避，当驳正者勿阿随，当敷陈者勿隐蔽，当引见者勿留难。无巧言以取容，无苛察以邀功，无谗间以欺罔。”洪武十四年，又令：“本司职专出纳，与内外诸司俱无文移，有径行本司者以违制论。”二十六年又令：“凡有帝命，必当详审，覆奏允当，然后施行。”

《图书集成》卷三六五云：

> 洪武、永乐间，实封自御前开拆，故奸臣有事即露，无幸免

者。自天顺间有投匿名书言朝廷事者，于是始有关防。然其时但拘留进本人，在官候旨，旨出即纵之，未尝窥见其所奏事也。后不知始于何年，乃有拆封类进及副本备照之说。一有讦奏左右内臣及勋戚大臣者，本未进而机已泄，被奏者往往经营幸免，原奏者多以虚言受祸。祖宗关防奸党、通达下情之意，至是无复存矣，可胜叹哉！

是明初所有臣民奏章皆由通政司转呈，初步拆封，后乃于公厅启视，命写副本，然后奏闻。此一转变影响明代政治者极大。（参看陶希圣、沈任远《明清政治制度》P104引《清文献通考》卷八二）

四、都察院

置左右都御史各一人（正二品），左右副都御史各一人（正三品），左右佥都御史各一人（正四品）。后不全设，多以其名衔加于外出之御史。下设十三道监察御史一百一十人（正七品）。御史威权甚重，百官畏伏，其巡按各司，称为代天子巡狩。任用甚慎，犯罪加三等，有赃从重论。

五、五军都督府

大都督府本前代枢密院，初置大都督一人，吴元年，罢大都督，以左右都督为长官。洪武十三年改都督府为五军都督府，分领在京各卫所及在外各都司、卫所。五府者即左、右、中、前、后五军都督府，每府置左右都督各一人，正一品；都督同知、都督佥事各二人，从一品。《春明梦余录》云：

> 明以兵部掌兵政，而统军旅、专征伐，则归之五军都督府。兵部有出兵之令，而无统兵之权；五军有统兵之权，而无出兵之令。主将属于五府，而兵又总于兵营。合之则呼吸相通，分之则犬牙相制。

六、六科给事中

吏、户、礼、兵、刑、工六科各置都给事中一人（正七品），左右给事中各一人（从七品）。给事中各科员额不同（四人至十人不等），“六科掌侍从规谏、补阙、拾遗、稽察六部百司之事。凡制敕宣行，大事覆奏，小事署而颁之；有失，封还执奏”。其各科都给事中掌本科之印，故有掌科之称。

吏科：会吏部引选官员，参与内外官考绩。

户科：监光禄寺岁入金谷、甲字等十库钱钞杂物，纠田土隐占、侵夺诸事。

礼科：监订礼部仪制，核赠谥之典。

兵科：引选武官，如吏科之制。

刑科：查报罪囚数目，定期奏御。

工科：阅试军器局，与御史巡视节慎库，与各科稽查宝源局。

“凡大事廷议，大臣廷推，大狱廷鞫，六掌科皆预焉”。凡“内官传旨，必覆奏，复得旨而后行”。“主德阙违，朝政失得，百官贤佞，各科或单疏专达，或公疏联署奏闻”。

《日知录》九“封驳”条：

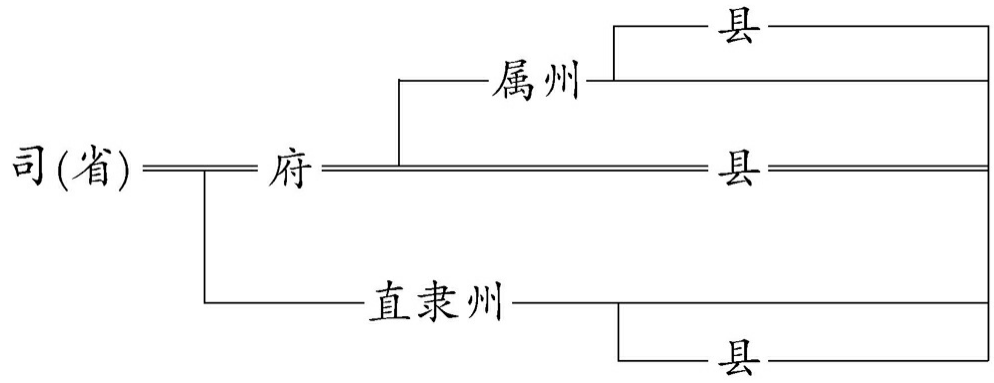
明代虽罢门下省长官，而独存六科给事中，以掌封驳之任。旨

必下科，其有不便，给事中驳正到部，谓之科参，（原注：若曰抄出驳之，抄出寝之，是也。）六部之官无敢抗科参而自行者，故给事中之品卑，而权特重。

按：六科略如中古时代之谏官，而兼有稽察之权，故其职掌与都察院御史颇相近似。沈任远曰：“给事中与御史均以谏诤监察为职。前者为科官、言官，后者为道官、察官，二者职务相类似，故常科道并称。御史偏重察事，以一般行政为对象；给事中以拾遗补阙、封驳奏章为主，偏重言事。”

第四章　地方行政制度

明代就元之行省稍有划分，京师（今河北、热河、察哈尔）与南京（今江苏、安徽）直隶于中央之六部成为北直隶、南直隶。两京之外，分为十三布政使司，通常亦称为省，曰山东、山西、河南、陕西（兼有今甘肃）、四川、江西、湖广（今两湖）、浙江、福建、广东、广西、云南、贵州，今之省区大略定于此时。以省（司）辖府，或兼辖少数直隶州；府辖县及属州。凡州皆无倚郭县，故亦为最低级之行政区划，惟或别领县或不领耳。而县又以府辖者为多，州辖者较少。故为省（司）、府（或直隶州）、县（或属州）三级制，虽参有二级、四级，而比例甚少。兹作简表如下：



明又于各府、州、县置卫及所，以统军；边疆或不置府、州、县，仅置卫、所，兼治民事，是亦变相之行政区划也。又西南各省有蛮夷处，置宣慰、安抚长官等司，统隶情形略与府、州、县为比。

明制以六部、五军都督府及都察院分掌政治、军事与监察，为中央政府最重要机关，京师、南京直隶属于中央，即由此三者管辖。其十三省（司）各置承宣布政使、都指挥使及提刑按察使，各为一司，合称三

司，以承望于中央之部、府、院。盖鉴于元代行省之权太大，故仿宋制，不置元首性之地方长官，而置三司并立，以分其任。但大事则三司会议以听于部（六部）、府（五军都督府）、院（都察院），故虽分职，而实相关通。

布政司，一称藩司。统府、州、县民、财二政，尤以财政为主。其官有左右布政使各一员，从二品；左右参政、参议，无定员。其属有经历司，收发文移；照磨所，磨勘（检核）卷宗；又有理问所、司狱司及仓库等职。此司始置，与六部均重，布政使入为尚书；侍郎、副都御史每出为布政使。宣德、正统年间犹然，自后无之。盖布政使司本为改行中书省而设，故初期司使地位甚隆也。

都指挥司，简称都司。统卫、所，掌军事，以隶于五府，而听于兵部。其官有都指挥使一员，正二品；同知二员，佥事四员。其属有经历司、断事司、司狱司及仓库、草场等职。十三省外，又置辽东、大宁、万全三都司；而陕西、山西、福建、湖广、四川又各置行都司，以分都司之职。

按察司，一称臬司。掌司法、驿所，兼监察之任。其官有按察使一员，正三品；副使、佥事无定员。其属有经历司、照磨所、司狱司。

布政司之参政、参议与按察司之副使、佥事，皆分司诸道。道有三类：一为掌全省（司）某一事项之道。如督粮道各一员，以参政或参议领之；如提督学道、清军道、驿传道皆各一员（或清军兼驿传），以副使或签事领之；又有屯田、水利、盐法、管河等道，或置或否。二为分区佐理之道。其由参政、参议领之，属布政司者，谓之守道；其由副使、签事领之，属按察司者，谓之巡道。每省（司）守道、巡道各若干。（守道、巡道区域或同或否。）代表本司长官监临本道区内之府

州。此实为布、按两司之分司，亦为司与府州间之承转机关。三为分区而专掌一事之道。此以整饬兵备道为最多，少如湖南仅辰沅一道，多如陕西十二道；或专立，或以守道、巡道兼充，无定制。京师、南京两直隶区，置道如十三省之制，然无布、按两司，故系卫于旁近诸省（司）之两司。

明代前期，两直隶　十三省（司）之行政机构大抵如上所述。按察司虽兼监察之任，然究以刑狱为重。中央对于地方之监察，则有都察院遣派于各省之巡抚御史，官位甚微，而职权极大，考察地方大臣及府、州、县官，而举劾之，大事奏裁，小事主断，时称其职位“代天子巡狩”。其制盖犹西汉中叶刺史，而权又过之。

中叶以后，又有督（总督）抚（巡抚）之制。总督之职偏于军事，且终明世未形成定制，今不论。巡抚先亦因事而设，且多以御史任之，故奉使之性质居多。其后渐地方官化，诸省（司）各置一员，（十三省外尚有十余员，辖区不及一省。）以御史衔兼提督（或赞理）军务，掌全省军民财刑诸政，三司行政皆报抚（巡抚）、按（巡按御史），于是巡抚俨然为都、布、按三司之长官。此与宋代制度演变之趋势略同。盖权分无力，突有事变不能应付，终不能不有一人总其成也。

府置知府一员（顺天、应天两京府之长官曰尹），掌统全府之政事。同知（两京府置府丞、治中）、通判无定员，分掌粮储、农田、水利、清军、巡捕、牧马诸事。推官一人掌司法。其属有经历司、照磨所、司狱司等职。

州置知州一员，掌统全州之政事。同知、判官无定员。其属有吏目一人。

县置知县一员，掌统全县之政事。县丞、主簿各一人（京县丞、簿名额稍多），分掌粮、马、巡捕事。其属有典史一人，典文移出纳，如无丞、簿则兼理之。

诸府、州、县又于关津要害处置巡检司，诘奸捕盗；置驿丞，掌邮传；又有税课、司局、仓库、医学等职。其儒学，则府有教授，州有学正，县有教谕，皆置训导以佐之。

第五章　仕途

一、三途并用

明人及《明史》皆称仕进三途并用。《明史》卷六九《选举志一》云：

> 选举之法，大略有四：曰学校，曰科目，曰荐举，曰铨选。学校以教育之，科目以登进之，荐举以旁招之，铨选以布列之，天下人才尽于是矣。明制，科目为盛，卿相皆由此出，学校则储才以应科目者也。其径由学校通籍者，亦科目之亚也，外此则杂流矣。然进士、举贡、杂流三途并用，虽有畸重，无偏废也。荐举盛于国初，后因专用科目而罢。铨选则入官之始，舍此蔑由焉。

是谓进士、举贡、杂流三途，而国初又有荐举一途也。同书卷七一《选举志三》云：

> 选人自进士、举人、贡生外，有官生、恩生、功生、监生、儒士，又有吏员、承差、知印、书算、篆书、译字、通事诸杂流。进士为一途，举贡等为一途，吏员等为一途，所谓三途并用也。

此所谓三途，与前条同，惟不叙国初荐举之制。

按：进士乃科举会试登第者；举人谓各省乡试录取送会试。落第而

留学国子监者，亦称举监；贡生乃府州选府州学生送国子监习业者，亦称贡监；官生乃高级官员荫任子弟为国子生；恩生因特恩为国子生。贡生以下大抵皆为国子监生，惟来源各异。吏员以下皆小吏杂流。据此而言，进士独为一途；举贡等乃兼括一切国子监生而言，即监生为一途；吏员兼括一切流杂而言，为一途。而荐举乃在三途之外。而《日知录》卷一五云：

> 国初之制谓之三途并用，荐举一途也，进士、监生一途也，吏员一途也。或以科（进士）与贡（贡生等，即指国子监生）为二途，非也。（此据沈任远《明清政治制度》所引，检顾书，未得此条。）

是谓明初之制，进士与国监生为一途，荐举、吏员各为一途。按：明初人才，以荐举入仕为盛。且尝罢科举，专用荐举。洪武十七年，“复行科举，而荐举之法并行不废”。“由布衣而登大僚者，不可胜数”。自当视为仕进之一途。吏员杂流亦颇能迁任高级官吏，其为一途亦自无疑。明初，国子监生出任高级官吏者极众：“洪武二十年，尽擢监生刘政、龙镡等六十四人为行省布政、按察两使及参政、参议、副使、佥事等官，其为四方大吏者盖无算也。”史称“其时，布列中外者，太学生最盛”。故此途之重要性决不在进士科目之下。且举、贡监生亦由考试而得，而进士亦多由学校出身，性质相近，故得合视为一途也。是以论明代初年，自当以顾说为正。其后进士科目日益重，举监、贡监日益轻，官生、恩生等更等而下之，吏员流杂亦然，而荐举一途更就废绝，故《选举志》以进士、监生、吏员为三途也。途虽有三，而进士科目几成独占之局。此种情形愈后而愈甚。《选举志一》云：

太祖虽间行科举（指进士），而监生与荐举人才参用者居多，故其时布列中外者，太学生最盛。一再传之后，进士日益重，荐举遂废，而举贡日益轻。……众情所趋向专在甲科（进士），宦途升沉，定于谒选之日。监生不获上第，即奋自镞砺，不能有成，积重之势然也。

此已见前后仕途盛衰之大略。兹续录数条如次：

叶向高曰：

国家取士之途，盖三变云。往在洪永间，天造草昧，士各以所长奋，毋问所从来。时盖有其人而无其格。宣、正、成、弘之世，文教大兴，士品乃定。诸服大僚备肺腑者，彬彬然多制科（进士）之选矣。而负奇蕴珍之失，亦间缘他途以起，上之人不为厄也。时盖有其格而未尝限其人。嘉、隆以来制科益盛，缙绅大夫十九其人。其以科贡外者，即有长材异能，多束于资，不得表现。时盖格愈严而人始病。（沈任远《明清政治制度》引）

《日知录》卷一六“科目”条注：

赵氏曰：有明一代最重进士，凡京朝官清要之职，举人皆不得与。即同一外选也，繁要之缺，必待甲科（进士），而乙科（举人）仅得遥远简小之缺。其升调之法，亦各不同。甲科为县令者，抚按之卓荐，部院之行取，必首及焉，不数年即得御史、部曹等职。而乙科沉沦外僚，但就常调而已。积习相沿，牢不可破……《明史》邱橓疏云：“今荐则先进士，而举监非有凭藉者不与焉。

劾则先举监，而进士纵有訾议者罕及焉。于是同一官也，不敢接席而坐，比肩而立。”贾三近疏言：“抚按诸臣遇州县长吏，率重甲科而轻乡举。同一宽也，在进士则为抚字，在举人则为姑息。同一严也，在进士则为精明，在举人则为苛戾。是以为举人者，非头童齿豁不就选。”此可以见当时风尚矣。

二、进士科第

（1）考试阶次：

A.　乡试：各省考试，子、卯、午、酉年八月举行，中者曰举人，第一名为解元。

B. 会试：明年，即丑、辰、未、戌年二月会集京师试之，第一名为会元。

C. 殿试：会试及格，三月由皇帝亲策于廷，及格者曰进士，分为三甲。

（2）进士三甲：

A. 一甲三人：状元、榜眼、探花，赐“进士及第”。

B. 二甲若干人：赐“进士出身”，第一名曰传胪。

C. 三甲若干人：赐“同进士出身”，第一名亦曰传胪。

（3）试题内容：专取朱注“四书”及《易》、《诗》、《书》、《春秋》、《礼记》“五经”命题。永乐间颁四书五经大全，废注疏不用。

答题者须代古人语气为之，体用排偶，谓之八股，通谓之制义。

（4）严格监试：此自宋以来，日见严格。弥封、誊录（墨卷即原考卷，书手誊录者曰朱卷）、搜检、监门、考官入院、锁门。每生有军

吏一人守之，谓之号军。每场以一日为度，晚未纳卷，给烛三枚。

（5）录取名额：

A. 乡试所取举人名额，各省有定限，看《续文献通考》卷三五。

B. 廷试录取进士名额，初无定数，少者三十二人，多至四百七十二人。

宪宗成化后率取三百名，得因特恩，增五十人或百人。

C. 南北名额人分配。《选举志二》：

> 洪熙元年，仁宗命杨士奇等定取士之额，南人十六，北人十四。宣德、正统间，分为南北中卷。以百人为率，则南取五十五名，北取三十五名，中取十名。南卷，应天及苏松诸府，浙江、江西、福建、湖广、广东；北卷，顺天、山东、山西、河南、陕西；中卷，四川、广西、云南、贵州及凤阳、庐州二府，滁、徐、和三州也。

（6）进士叙官：洪武十八年选进士入翰林院。在院曰庶吉士，在六部、都察院、通政司等衙门者曰观政进士。后来非进士不入翰林，非翰林不入内阁。

（7）科举之弊：

A.　考试内容限制太狭，使人囿于所习，多取腐儒，难得通才。且因太狭而易拟题传习，他书一切不观。（看《日知录》卷一六“拟题”条、“十八房”条。）

B. 八股文体用排偶，重形式无内容，如同文字游戏。首曰破题，次曰承题，次起讲、次领题，次提比，次中比，次束比，终落下或大结。

三、任用

（1）任用方式。

“任官之事，文归吏部，武归兵部，而吏部职掌尤重。吏部凡四司，而文选（司）掌铨选，考功（司）掌考察，其职尤要。”（《明史·选举志三》）

文选清吏司“掌官吏班秩迁升、改调之事。……凡文官之品九，品有正从，为级一十八，不及九品曰未入流。凡选，每岁有大选，有急选，有远方选，有岁贡就教选，间有拣选，有举人乞恩选。选人咸登资簿，厘其流品，平其铨注，而序迁之”。（《明史·职官志一》）

任用方式甚多，最要者有“特旨”“推升”“常选”。皇帝“特旨”多为高级大官；“推升”亦然；“常选”为中下级官吏。

A. 推升。

“内阁大学士、吏部尚书，由廷推，或奉特旨。侍郎以下及祭酒，吏部会同三品以上廷推。太常卿以下，部推。通参以下，吏部于弘政门会选。……在外官，惟督抚廷推，九卿共之，吏部主之。布按员缺，三品以上官会举，监司则序迁。”（《明史·选举志三》）

B. 常选。

“在外府、州、县正佐，在内大小九卿之属员，皆常选官。选授迁除，一由吏部。其初用拈阄法，至万历间变为掣签。”（同上）

（2）任用限制。

A.　前述进士、举贡前途，判若天渊，即资格限制显著。其后限格日严，只论资格，不论人才，流弊极大。

B. 籍贯限制：

甲，浙江、江西两省人，苏州、松江两府人，不得任户部官。

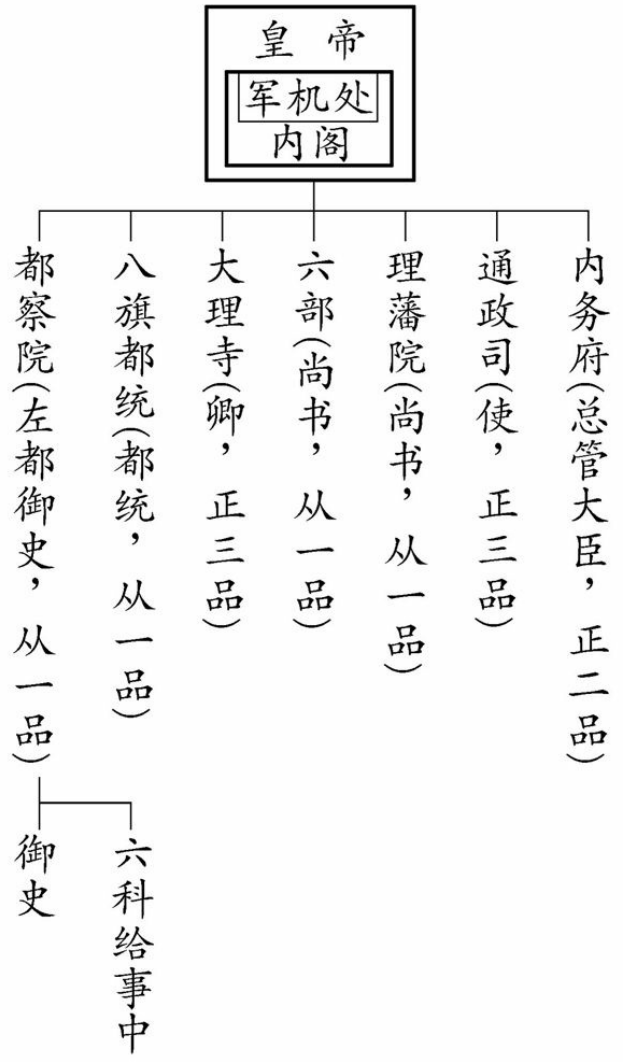
乙，同一籍贯往往不得在同一机关任职，此当指同机关之要缺而言。

丙，地方官自巡抚布按以下，乃至甚卑末之职，皆不用本籍人，惟学官例外。

沈任远《明清政治制度》：“万历时，高拱上疏：‘国家用人不得官于本省。惟有民社之任者则然耳，若夫学、仓、驿递、闸坝等官，其官甚卑，其家甚贫，一授远地，或弃官不赴，或去任而不能归，零丁万状，其情可矜。宜照教官例，酌量近地铨补。’《日知录》卷八载：‘今定令，教授等官不选本郡（府州），典史以上不选同省。’”

第八编
清代

第一章　中央政府组织概况



清初左都御史与六部合称七卿，加理藩院合称八衙门。大理卿与六部、通政司亦通称九卿。

清代中央政府组织上与明制不同处：

A. 形成军机处，为内阁核心机关。

B. 六科给事中移隶都察院。

C. 废五军都督府，以八旗都统统旗兵。

D. 增置理藩院。

E. 特置内务府。

用人特点：理藩院尚书皆以满人、蒙古人为之。其余各机关兵官除八旗都统外，皆满人、汉人各一员，属官亦满汉并列。

第二章　由亲王议政到专制极权

一、清初之合议政体与议政大臣

清初建国于关外，其政体本于八旗兵制。八旗兵制初设四旗，以旗色为别，曰黄，曰红，曰蓝，曰白；后增四旗，参用其色而镶之（幅之黄、白、蓝者，镶红缘；幅之红者，镶白缘），共为八旗。八旗旗主称为八固山王。大事由八固山王合议，故类似于合议政体。而推择一个有才德能受谏者为此合议组织之“主席”，即为汗。此本由部落社会推选部族酋长之制承袭而来。

太祖之世，八固山王中，其强者为四大贝勒，较弱者为四小贝勒。太宗皇太极即汗位时，大贝勒代善（帝长兄），二贝勒阿敏（帝叔舒尔哈齐之子，帝堂兄），三贝勒莽古尔泰（帝兄）参议政事。凡朝会，三个贝勒列坐左右。此正见四人联合统治，非定于一尊。后来太宗各个铲除，合议制度遂告解体。太宗始即帝位，国号大清。然部族势力仍极强。及顺治即位，多尔衮以摄政王当政，亲王权势之强可知。然多尔衮政治才能极高，致力集中政权之政策（如罢诸王贝勒管理部院事务），使后世皇帝专制得到不少便利。顺治亲政继续推行多尔衮政策，但亦有所改变，皇权得以更加巩固。顺治前议政大臣多选自武职，顺治时虽然仍有议政大臣，但自顺治始满蒙大学士及尚书等文臣亦得与议政大臣之选，且其任用权操之于君主，故与初期大不相同。至雍正创建军机处，皇帝权力更加集中，逐步推行其专制制度，达到中国历史上君主专制之最高点。

二、清代专制

明代废宰相，由皇帝兼任，直统诸政务分职机关，在制度上讲，仍可谓是正常的，只是皇帝兼宰相之任，精神体力不能负荷，发生很多毛病。清代则更进一步，表现在行政上有很多不合理不合法制的现象。

（1）皇帝“寄信上谕”由军机大臣承皇帝意旨拟定后，不经相关部、院大臣过目，直接送到受命人（其发出虽由兵部，但兵部不能看）。

（2）各部尚书满汉各一人，皆向皇帝论事，侍郎亦直接向皇帝论本部事，不受尚书节制。结果各部、院长官不能办事，一切听皇帝指挥。

（3）除中央之部、院长官与地方之督、抚、藩、臬外，他人不能专折言事，翰林院亦不例外，庶民更无上言之可能。以视明代之广开言路大不相同。

（4）任官引见——大臣任命由皇帝个人决定，吏部不知道，亦无“廷推”之制。下级官员由吏部授任，但须引见，表示出于皇恩授予。

（5）给事中虽有其官，但已无封驳权。

（6）府、州、县学明伦堂置卧碑，规定：

A. 生员不得言事；

B. 不得立盟结社；

C. 不得刊刻文字。

此即禁止言论自由、结社自由、出版自由。

乾隆《书程颐论经筵札子后》云：“使为宰相者居然以天下之治乱为己任而目无其君，此尤大不可也。”（此节取自钱穆先生《历代政治得失》）

第三章　军机处

沈任远曰：

满清入关后，仍以内阁总理政务。内阁大学士官至一品，位尊权重。自雍正七年（1729）设立军机房，后改为军机处，内阁大权渐为所夺，内阁虽仍掌票拟，但重要大事均由军机大臣承旨处理。在内阁、军机处之外，有时逢幼主即位，设置摄政王，如顺治时的多尔衮、宣统时的载沣；或者另选辅佐大臣，如顺治时的议政王大臣、康熙时的辅政大臣、乾隆时的总理王大臣、同治时的赞襄王大臣，权力均在内阁或军机处之上。不过这都是临时设置，不是常制。日常总理政务的，还是内阁与军机处，而军机处的地位尤为重要。

赵翼《军机处述》：

军机处本内阁之分局，国初如前明旧制，机务出纳悉关内阁。其军事付议政王大臣议奏。康熙中，谕旨或有令南书房翰林撰拟，是时南书房最为亲切地，如唐翰林学士掌内制也。雍正年间，用兵西北两路，以内阁在太和门外，僝直者多，虑漏泄事机，始设军需房于隆宗门内，选内阁中书之谨密者入直缮写。后名军机处。地近宫廷，便于宣召。为军机大臣者，皆亲信重臣，于是承旨出政皆于此矣。（《清朝续文献通考》卷一一八）

按：太和门为紫禁城内首重正门，门外非内庭深岩邃密之地。隆宗门位保和殿之后侧，乃城中禁门，非奏事人待旨及皇帝宣召，虽王公大臣不许私入。（傅宗懋书引《啸亭杂录》卷四）

《清史·列传》卷七五：雍正八年，大学士张廷玉直军机。“廷玉定规制，诸臣陈奏，常事用疏，自通政司上，下内阁拟旨。要事用折，自奏事处上，下军机处拟旨，亲御朱笔批发。自是内阁权移于军机处，大学士必充军机大臣始得预政事，日必召见，入对承旨平章政事，参与机密”。（沈任远《明清政治制度》P47引）

《清朝续文献通考》卷一一八：

世祖章皇帝视政之初，即日至票本房，大学士在御前票拟。康熙中，虽有南书房拟旨之例，乃机事仍属内阁。雍正以来，本章归内阁，机务及用兵，皆军机大臣承旨，天子无日不与大臣相见。

王昶《军机处题名记》：

其职掌在恭拟上谕，及内外臣工所奏有旨敕议者，审其可否以闻；又外臣章奏，书为副以藏之。盖本朝谕旨、诰命，其别有四：凡批内外臣工题本常事谓之旨；颁将军、总督、巡抚、学政、提督、总兵官、榷税使，谓之敕，皆由内阁拟撰以进。凡南、北郊时享、祝版，及祭告山川予大臣死事者祭葬之文，与夫后妃、宗室、王公封册，皆由翰林院撰拟以进。然惟军机处恭拟上谕为至要。上谕亦有二：巡幸、上陵、经筵、蠲赈，及内臣自侍郎以上，外臣自总兵、知府以上，黜陟、调补暨晓谕中外，谓之明发上谕（廷寄）。诰诫臣工，指授兵略，查核政事，责问刑罚之不当者，谓之

寄信上谕（廷寄）。明发交内阁，以次交于部科。寄信密封交兵部用马递。其内外臣工所奏事经军机大臣定议取旨，密封递送亦如之。然内而六部各卿寺暨九门提督、内务府太监之敬事房，外而十五省……迄于四裔诸属国，有事无不综汇。且内阁翰林院撰拟有弗当，又下军机处审定。故所任最为严密繁钜。（《清朝续文献通考》卷一一八）

按："明发上谕"、"寄信上谕"（又称"廷寄"），皆由军机处起草。后者事涉机密，未便公开，不但由军机处撰拟，且由军机处寄发。又参看同书同卷引赵翼《军机处述》"廷寄谕旨"事甚详。

清代各衙门皆有章则，惟军机处则无，盖皇帝之机要秘书处，一切奉命行事，无固定职掌也。军机处组织极简单，仅军机大臣及军机章京。军机大臣于满汉大学士、尚书、侍郎、京堂内特简，无定员，但要在三人至十人间，以四至七人为最经常。其用人，满汉虽有差别，但满多于汉的情形并不严重，但实权则多在满人。章京为大臣之部属，亦满汉各半。下级各职员亦多由内阁调充。

第四章

（本章因原稿本无，寻觅无着，暂付阙如。倘日后觅得，再行补入。见谅。）

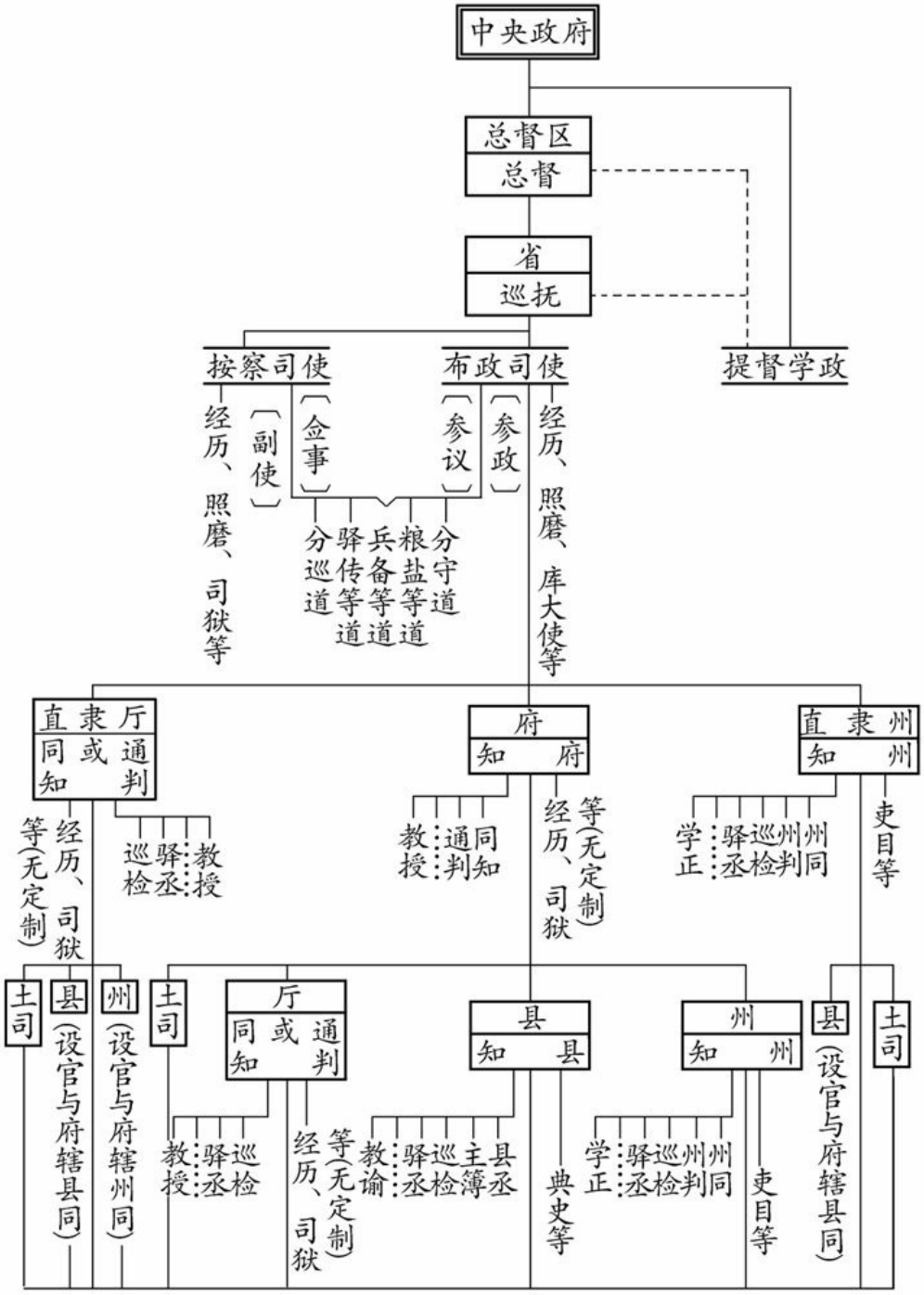
第五章　地方行政制度

清初的地方行政制度全承明制，其后稍有变革，然大体不失明代后期之体系。兹略述如次。

清初入关，省制皆因明旧，惟以直隶为省，又改南直隶为江南省。康熙初，割陕西置甘肃，分江南为江苏、安徽，分湖广为湖北、湖南，是为本部十八省。光绪间置新疆省，而东北三省亦改制如本部，凡二十二省。其他内外蒙古、西藏、青海皆为特别区。以省辖府及直隶州、直隶厅，府辖县及州、厅，直隶厅领县、州，直隶州亦领县。统隶情形亦与明略同，惟府属之州不别领县（末年府又无倚郭县），又有厅之名目耳。

省之设官，以巡抚统布、按两司，官员如明制。康熙帝损布政使一员，以一事权。布司之参政、参议与按司之副使、佥事本亦分领守道、巡道及粮盐、督学、驿传、兵备各道如明制，雍正间省督学道，置提督学政直属中央，以重学官。乾隆十八年省参政参议、副使佥事等衔，定诸道员为正四品，使专其任。巡抚在明末已地方官化，至清益成定制（非省区之巡抚并废不置），为行省之真正长官。然总督之制亦逐渐形成，其辖区多为两省，如闽浙、湖广、两广、云贵、陕甘（末叶兼辖新疆）五总督是也；有辖一省者，如直隶、四川两总督是也；有辖三省者，如两江、东三省两总督是也。辖一省者例兼巡抚，辖两省、三省者或兼所治省之巡抚，或不兼。总督本掌军事，而有节制巡抚之权；巡抚本掌吏治，而亦常兼提督军务，职权几不能分，结果总督所驻省之巡抚仅守虚名而无实权，即分省者，军民诸政亦听总督主裁。客观形势虽如此，然巡抚亦多不甘徒拥虚名，故中叶以后督、抚争权不和更时有之，

郭嵩焘、薛福成论其弊详矣。同治元年，始谕与总督分省之巡抚主裁军民诸政，而同省之督、抚仍权职不分，争端时起。自明初各省置布政司统府、州、县，其后置巡抚，而布司失权，除财政外几等于巡抚与府、州间之承转机关。清又以总督专制地方，巡抚亦失其权，徒使公文又多一层承转耳。



清代地方行政组织系统图

府置知府一员，从四品。其佐官有同知（正五品）、通判（正六品），或一两人、或三四人，亦有不置者，分掌粮运、捕盗、屯田、水利、江防、海防、清军、理事、治农、牧马诸事，因事立名，分驻佐

理，亦有与知府同治者，推其性质略如布政司之有参政、参议分守各道以佐布政使也。知府属官略同明制，惟无推官。

县有知县一员，正七品。其佐官有县丞（正八品）、主簿（正九品）各若干人，分驻各地，分掌粮马、征税、户籍、巡捕、河防诸事，比府之同知、通判。其属官有典史一人（未入流），掌稽检狱囚，如无丞簿，则兼领其事。有巡检，诘奸捕盗，凡关津要害皆置之。有驿丞，掌邮传迎送。有闸官掌潴泄，税课司典商税，河泊所收鱼税。知县、典史为常员，余视事之繁简而省置。

府之同知、通判有以抚民、理事为名专管一地区者称为厅（据《地志》多在边疆或有蛮夷之地），厅之地位与州、县同，然亦有直隶于省者，制同直隶州，称为直隶厅。凡厅亦量置经历、照磨、司狱、巡检一两员，亦有不置者。

直隶州知州一员，正五品，职与知府同，惟无倚郭县，故知州兼具知府、知县两重身份。其佐官有州同（从六品）、州判（从七品），其性质职掌如府之同知、通判。其属有吏目掌司奸盗、察狱囚、典簿录，又有巡检、驿丞等官。普通之州（属州）不领县，此大别于明制者。知州从五品，职与知县全同。佐官亦有州同、州判，职如县丞、主簿。属官亦有吏目，职如典史，巡检、驿丞以下并与县同。知州、吏目为常员，余亦省置如县。

凡府、州、县皆置儒学之官，并如明制，厅亦比府置教授、训导。其职盖亦隶府、州、县而听于提督学政。

清代地方行政组织为中国旧式制度之最后形式，兹亦作组织系统图如上。

光绪末至宣统年间，大改地方行政组织。清自中叶以后，布、按两司就法制言，虽仍直隶于中央，然事实上渐演变为督、抚之僚属，而督、抚又以事权冲突，争衡不睦。故此次改革即针对此种情形而加以调整：凡巡抚之与总督同省者裁之，俾总督专主省政；凡巡抚之与总督分省者仍主裁省政，所谓总督隶辖不过行文关白而已。于是主省政者非总督即巡抚，专权统一，免督、抚不和贻误政事之弊。又以法制承认督、抚为全省元首性之长官，诸司诸道皆其僚属。其时各省总督或巡抚最重要之直属机关为三司二道：曰布政使司，或称度支使司，掌财政；曰提学使司，改提督学政置之，掌教育；曰提法使司，改按察使司置之，掌司法行政，并监督各级审判厅、检察厅及监狱等。曰劝业道，掌农工商矿及驿传交通；曰巡警道，掌巡警保安。又或置民政使司、交涉使司，非通制也。司、道皆置公所，分若干科，置科长、科员分理众务。现在省制之规模实始于此。诸县知县以下置警务长及视学、劝业、典狱、主计等员各一人。府、州、厅之制其分职大略同于省、县。

附　中国地方行政制度　第九节　约论

中国历代地方行政区划与组织粗述如上。今略加议论，兼及秩禄与人才选用。

（一）行政区及行政权

综观上述历代地方行政区划有三点值得注意：

第一，历代多为三级制，或参以二级，或参以四级，有同时参以二级、四级者；惟秦汉为郡、县二级制，且无参差，区划等级最简明，上下行政易于贯彻，少承转之弊。

第二，无论等级与名称如何变动，但恒以县为最低级行政区，二千余年迄今不变，惟宋以后间参以军、监、州、厅之名而已。县之数额通常在一千至一千五六百之间，幅员大小亦少变动。

第三，县之幅员虽少变动，而上层区划则变动极大。少而大者如汉末之州、魏晋南北朝之都督区、宋之路、元明清之省，皆仅十余单位；多而小者如隋之州（郡）约近二百，唐前期之州（郡）数逾三百，惟汉代郡国通常在一百上下，最为得中，秦郡四十余亦未为太大。政区过小，则财薄力弱，不能保安兴业。政区过大，弊端尤显，若分其权任如宋制，则专权不一，政事留滞；若总其事权于一人，则易启跋扈之端，如汉之州牧、魏晋南北朝之都督、元之省平章事、清之督抚，皆其显

例。故合而观之，当以秦汉郡制最为得中。盖其时郡守之行政权最为完整，至有“州郡记如霹雳，得诏书但挂壁”之谚。事权统一，贤者能展其长才，无所牵制，故能有高度之行政效率；然亦惟郡区不太小，民力财力足供郡守运用以保安兴业，边郡遇有外忤且可独当一面。亦惟郡县不太大，故虽事权极专而不足为乱；迨州牧之制形成，而割据之患起矣。

（二）组织

历代各级地方政府大抵采取“元首性之长官制”，惟最高层地方政府偶有例外，如宋之路分漕、宪、仓、帅四司，明之省分都、布、按三司，是也。此非佳制，不足法式。至于佐官组织，汉代分职最细，唐代分职甚简，但皆属于分曹分职一类型，与现代行政组织为近。自唐中叶节度观察之制兴，其佐官有副使、支使、判官、推官等名目。两宋承之，以京朝官权知地方长官事，其属官亦为使职，权宜分判众务，而此等使职之名号与分判之职务无相当之联系性。其后因循，遂为定制，虽分职厘务，而组织机构则不分科曹，使人观其官名不能略知其职掌，此又一类型也（清代幕宾颇亦分科，然非正式组织）。此种无明确分科之组织，实为中国地方行政制度史上之一退化现象，清末改革，始稍事废革。

（三）秩禄

秦汉时代各级地方政府，上自首长下迄属佐小吏，皆有一定而正式之俸禄。其后制度日坏，至清代，除首长与有品级之主要佐官外，概无正式俸禄。以县为例，知县七品，每年奉银四十五两；主簿、巡检九品，每年奉银三十三两余；典史未入流，每年奉银三十一两余；此外一切役吏皆无正式俸禄，幕宾由知县私聘，更不待言。知县每年奉银四十五两，每两约合抗战前十二元，即每月四十五元，以付幕宾尚且不敷，

家用何以维持，且办公诸费、役使开支都无正式银款。在此种情形下，各县自辟财源，搜括民脂，成为公开之秘密。贤者不以为耻，贪者剥削无度，役吏更以敲诈为应有之权利，官吏均成豪富，平民不堪其苦。此为极大之弊政，亦中国地方行政制度史上之一退化现象也。

（四）人才运用

历代地方吏治当以两汉最为优良，此千古定论，无人否认者。余尝推求其故，除行政权完整、行政区得中及组织完备、俸禄有定等优点外，尤要者当为人才运用制度之优良。汉代人才运用制度之优良，可由官吏升迁之途径与地方官吏籍贯之限制两方面观察之。

先言升迁途径：汉代最重地方官，除少数特殊关系外，不经地方官吏，不能官至公卿。大抵士人必先仕于本郡、县为掾史小吏，获乡誉后，由郡国守相举为孝廉，或由州刺史举为茂才，皆至中央任郎吏，习律令，观国光，然后复出为县令、长、丞、尉。县令可直迁刺史守相，或再入为大夫、议郎、侍郎等职，再出为郡国守相，擢高第为九卿，亦有由守相直迁三公者。此种迁升制度有足称者：官吏任职，出入内外，外试庶政，熟察民情；内观国光，谙习制程。可使政令与民情之隔膜大为减少。又下吏与宰辅虽地位悬绝，而阶品不繁。庸才溺职无显著之成绩者不易幸进，而高才异等有显著之成绩者，迁升至速。多有郡县小吏举孝廉为郎吏，十余年间四五迁而至公卿执国政者，故贤者能尽其才，无下滞之弊。且下吏既为达官之初阶，是以乡亭小吏，倘能奋发，即有公卿之望，故有远志者必自近始，人才布于四方。群以绩效自见，品操自励。汉世啬夫亭长有治绩卓然远近称美，名显吏册者，不知凡几，其故在此。汉世地方吏治之优良亦以此为最大原因，非偶然也。后世达官与小吏为截然之两途，一为小吏，便为士大夫所不齿，且永沦下僚，罕有能升进者，故意志消沉，贪婪自弃；不仅小吏也，即州县长官亦几无

宦达柄政之希望。而达官皆自高级科第出身，对于政事民情毫无所知。且达官既必由科举出身，故贤士目光群聚中央，鄙夷乡里，地方根本无人才可用。在此种上暗下奸而地方又无人才之情形下，欲求吏治优良岂可得耶？

至于籍贯限制，考其法规可得四条：

（1）中央任命之各级长官、监察官不用本籍人（州刺史不用本州人；郡守国相等不用本郡国人；县令、长、丞、尉不但不用本县人，且不用本郡国人）。惟西汉之司隶校尉、京兆尹、长安令丞尉不在此限。

（2）后汉中叶以后，又有“不得相对监临法”及“三互法”。

（3）监官、长官自辟用之属吏必用本籍人。惟京畿郡县可例外。

（4）郡（国）督邮分部督察属县，用本郡（国）人，但不用所督诸县之人；州之部郡从事，用本州人，但不用所部之郡人。观此四条，一言以蔽之曰：长官、监察官必避本籍，属吏必用本籍，其他则由此推申耳，惟京畿不在此限。自武帝以后，此项法规执行极为严格，绝不通融，对于吏治之影响亦极大。盖人情比周，乡党尤然，当官择吏，每先乡里，此古今之同病也。今严制以来，使长官、监察官单车莅任，不能任用私人。然此犹消极者。常情自私好利，其次好名，既不能任用私人，则择吏较能有客观标准，乐选贤能，与共图治。而长官对于属吏有绝对任免权，故能绝对控制，决不因吏非亲信而有所掣肘。且郡县制度本为中央集权下之产物，长官由中央任命他郡之人，尤见中央集权之形式；然一府之吏数百人乃至千人皆本籍人，而能与长官合作无间，故长官得谙习物情，因地敷治，责绩下吏，垂拱总成，以中央集权之形式，宏地方自治之实效。凡此种种足以促成吏治之优良。南北朝以后，此种

良法美意完全破除，或由长官任用私人，或由中央一概任用他籍之人，对于本地政情毫不了解，此对于地方吏治势必有不良之影响，自不待言。凡此种种，皆足说明汉代地方吏治之优美所以卓绝千古，非偶然也。

（严耕望《中国地方行政制度》，

《中国政治思想与制度史论集》，一九五三）

后记

《中国政治制度史纲》，严师归田先生曩昔授课之讲义也。一九六四年，先生自台赴港，任教于香港中文大学新亚书院研究所，嗣后多以中国政治制度史及中国历史地理两门学科授课，此书即为多年来讲授国史政治制度之讲稿，乃先生手书编纂，上课时派予诸生之讲义者也。

先生治史严谨，夙为史学界所称述，此稿与其昔日之专篇考证文章或专著，固大异其趣，故多年来皆置诸笥篋，未曾出版。会上海古籍出版社拟出版先生著作，此稿亦为考虑之列，故余征诸廖伯源先生、谢兴周、官德祥、祁志伟诸兄，汇集成帙，由谷玉女史负责编辑。

初，伯源先生尝以此书乃授课讲稿，所述者或未曾细考，与归田师前此诸专著有异，出版以后，恐有损归田师清誉。虽然，余以此稿乃授课讲义，其于青年学子之认识国史政制，至为便捷；况前辈学人出版生前授课讲义，所在多有，故今日出版归田师《中国政治制度史纲》，虽不敢谓嘉惠学林，庶亦可视为反映先生生前著述之纪录也。

今人月旦前辈，每以后事论前事，取作者后期作品以论其学生时代少作。此稿既为先生生前著述纪录之反映，则篇内所述，容有异于今日学人所考论者，洵可作为先生治史经验之历程也。会谷玉女史寄来此稿排印样本，并求索出版后记，余以尘事鞅掌，兼时间逼迫，遽请得伯源先生校阅，又蒙嘱托，爰略述其出版缘由以为记。

二〇一三年十一月二十日凌晨

受业李启文谨识