

王明蓀主編

古代歷史文化

研究
輯刊

三編 第十六冊

北宋前期文官考銓制度之研究

雷家聖著

南宋中興名相——張浚的政治生涯

蔡哲修著

花木蘭文化出版社

古代應史文仁

研究
輯刊

三 編

王 明 蓀 主編

第 16 冊

北宋前期文官考銓制度之研究

雷 家 聖 著

南宋中興名相

——張浚的政治生涯

蔡 哲 修 著



國家圖書館出版品預行編目資料

北宋前期文官考銓制度之研究 雷家聖 著／南宋中興名相——張浚的政治生涯 蔡哲修 著——初版——台北縣永和市：花木蘭文化出版社，2010〔民99〕

目 2+94 面＋目 2+114 面：19×26 公分

（古代歷史文化研究輯刊 三編；第16冊）

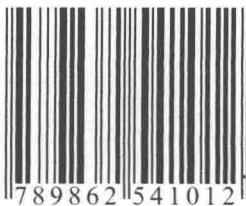
ISBN：978-986-254-101-2（精裝）

1.（宋）張浚 2.文官制度 3.考銓制度 4.傳記 5.宋代

573.415

99001270

ISBN - 978-986-2541-01-2



古代歷史文化研究輯刊

三 編 第十六冊

ISBN：978-986-254-101-2

北宋前期文官考銓制度之研究
南宋中興名相——張浚的政治生涯

作 者 雷家聖／蔡哲修

主 編 王明蓀

總 編 輯 杜潔祥

出 版 花木蘭文化出版社

發 行 所 花木蘭文化出版社

發 行 人 高小娟

聯絡地址 台北縣永和中正路五九五號七樓之三

電話：02-2923-1455／傳真：02-2923-1452

網 址 <http://www.huamulan.tw> 信箱 sut81518@ms59.hinet.net

印 刷 普羅文化出版廣告事業

初 版 2010年3月

定 價 三編 30冊（精裝）新台幣 46,000 元

版權所有・請勿翻印

北宋前期文官考銓制度之研究

雷家聖 著

作者簡介

雷家聖，民國 59 年 5 月生，國立中興大學學士、碩士，國立台灣師範大學博士。現為玄奘大學歷史學系兼任助理教授。主要研究領域為宋代政治與制度，另外對中國歷代貨幣史、中國近代史也有相當深入的接觸。除了碩士論文〈北宋前期文官考銓制度之研究〉（1999）、博士論文〈宋代監當官體系之研究〉（2004）外，另曾出版學術專書《力挽狂瀾：戊戌政變新探》（2004），以及發表學術論文、書評十餘篇。

提 要

本文除第一章「緒論」、第六章「結論」之外，共分為四章。

北宋前期的政治制度，雖然有因襲隋唐五代之處，但亦有變革創新的地方。本文第二章「北宋初期文官考銓制度之奠立」，即介紹北宋前期政治制度的一個特色，就是「寄祿官」、「差遣」分立制度。此外，也敘述由唐代到宋初文官考銓制度之流變，並介紹在宋太宗時期新設的考銓機構，也就是審官院與流內銓。

第三章「北宋前期的文官及其考銓機構」，敘述北宋前期的文官分成兩類：一為京朝官，是以唐代三省六部諸寺監的官職名稱作為寄祿官階，其實際職務則由「差遣」決定，而京朝官的磨勘即由審官院負責。另一類為幕職州縣官（選人），是基層的地方文官，其磨勘則由流內銓負責。這兩個考銓機構都具有相當的自主性。此外，在仁宗時期，另設了「磨勘諸路提點刑獄司」，後改稱「考校轉運使副提點刑獄課績院」（簡稱考課院），負責考課地方諸路之長官乃至知州、知縣的政績。

第四章「北宋前期文官考銓制度之運作」，敘述官吏入仕之後，必先擔任幕職州縣官，按出身之不同，有不同的任期規定，任與任之間上必須隔若干選（年），因此幕職州縣官的仕途是相當漫長的。但若有舉主保薦，則可以在擔任幕職州縣官四至六年之後，升為京朝官。此外，通過「試判」，幕職州縣官更可以在任官三年之後，即升為京朝官。升為京朝官之後，大致每三年升一階（英宗時改為四年），升遷的方式則依出身之不同而遲速有異。但是，在「差遣」的除授上，則另有一套不同的管理制度，稱為「資序」。資序分為初任、再任監當官，初任、再任知縣，初任、再任通判，初任、再任知州，初任、再任提點刑獄，初任、再任轉運使，三路使，三司副使等階層。必須擔任滿某一階層的差遣，才能「理」更高一階層的資序，得到擔任更高一階層差遣的機會。舉主制度使得賢者不致長期沈淪下僚，資序制度則保證官員不致驟進，兩者相輔相成。

第五章「變法改制與考銓制度」，敘述范仲淹慶曆變法時，主張以嚴格的保舉制度來代替三年遷一官的資格制度，但因反對者太多而失敗。王安石熙寧變法時，則為了便於推行新政，打破資序體制，拔擢小官以膺大任。元豐制度改革時，更將審官院與流內銓裁併入吏部，成為宰相的下級機構，使考銓制度失去其自主性。

北宋前期由於考銓機構具自主性，使得宰相不致過分任用私人，朝廷中的黨爭也甚少影響到吏治的根本。而舉主制度與資序制度的配合，也使得官吏的升遷管道富有彈性，賢者在基層經過一番歷練之後，得以脫穎而出，故北宋前期吏治尚稱清明，名臣堪稱輩出。但王安石打破資序制度在前，元豐改制使考銓機構喪失自主性在後，使得宰相得以任用私人，蔡京、秦檜、韓侂胄、賈似道等人，遂得專權擅政。黃宗羲所言：「有治法而後有治人。」（《明夷待訪錄·原法》）豈不善哉？



目

次

第一章 緒 論	1
第二章 北宋初期文官考銓制度之奠立	9
第一節 宋初中央政制與「寄祿官」、「差遣」 分立制度之形成	9
第二節 宋初文官考銓制度之沿革	15
第三節 新考銓機構的設置	22
第三章 北宋前期的文官及其考銓機構	25
第一節 京朝官與審官院	25
第二節 選人與吏部流內銓	34
第三節 考校轉運使副提點刑獄課績院	43
第四章 北宋前期文官考銓制度之運作	49
第一節 寄祿官的磨勘	49
一、選人的循資	50
二、選人改京官	52
三、京朝官的遷轉	54
四、考試遷官法	56
第二節 資序的磨勘	58
第三節 考課政績與授予差遣	65
第五章 變法改制與考銓制度	71
第一節 慶曆變法對考銓制度的影響	71
第二節 熙寧變法對考銓制度的影響	77
第三節 元豐改制對考銓機構的裁併	80
第六章 結 論	85
徵引書目	89
附 表	
表一：京朝官序遷之表	26
表二：審官院（含磨勘京朝官院）歷任長官表	31
表三：幕職州縣官（選人）序遷之表	35
表四：吏部流內銓歷任判銓官表	36
表五：磨勘諸路提點刑獄司，考校轉運使副提點刑獄 課績院歷任長官表	47
表六：元豐前後兩宋文官（朝官、京官、選人）寄祿 官階對照表	83

第一章 緒 論

政治制度爲立國之本，亦爲研究歷史者不可疏忽之處。政治制度的好壞攸關民生利病，治史者如不能對政治制度有相當的理解，則其對歷史的探討必然無法深入。在中國歷代政治制度中，宋代政治制度是相當複雜混亂的。因此，儘管宋代政治制度研究的專書與論文已經不少，但宋代政治制度之中仍有一些地方尚待深入探討。此外，一些課題雖已被廣泛討論，但仍可由不同的角度切入，而得到新的發現與收穫。例如，我們在討論北宋時期政治的時候，「冗官」的問題是常常談到的。但到底宋朝政府是如何管理這一個龐大的官僚體系呢？數量龐大的宋朝士大夫們如何在政府有限的職官名額中升遷調動呢？政府又要如何來考課、銓選這批爲數眾多的官僚呢？這是一個非常值得探討的問題。在我們一般的印象中，宋代，尤其是北宋，是名臣輩出的時代。如范仲淹、歐陽修、包拯、富弼、文彥博、韓琦、司馬光、王安石等，這些都是我們耳熟能詳的人物。由此可見，北宋時期在官員的選拔與培植方面，是有相當不錯的成果的。因此，宋代官吏的考核與銓選制度，是有深入研究的價值與必要的。

雖然，如上所述，宋代官吏的考核與銓選制度有其深入研究的價值與必要，但是近代學者對此所做的探討似乎不多。在台灣方面，對這一方面較少論及，一些在宋代考銓制度中常用的詞彙，如「資序」、「磨勘」等，在台灣方面都不常見。台灣方面對宋代考銓制度認識較多者爲北宋前期的幾個考銓機構，如「審官院」、「考課院」、「三班院」等等，而且並不是著重於這幾個機構的職掌，而是偏重於這幾個機構與宰相權力之間的關係，也就是所謂「相權的分割」的觀念。在討論宋代政治制度時，最常被提到的一個觀念就是「相

權的分割」，錢穆《中國歷代政治得失》一書中論之甚詳。書中提到宋代宰相的權力遠較唐代為小，上有君權侵攬，旁有樞密院分其兵柄，三司使分其財政權。而在官吏考銓的權力方面，則謂：

向來政府用人，本該隸屬宰相職權之下。什麼人該用，什麼官該升，這是宰相下面尚書吏部的事，宋代卻又另設一個考課院，考課就等於銓敘，後來改名審官院。又把審官院分東西兩院，東院主文選，西院主武選，又別置三班院，來銓衡一輩內廷供奉與殿直官。如此用人之權，全不在宰相。〔註1〕

在這一段話中，不但十分籠統，而且其中有錯誤和易生誤會之處。事實上，審官院與考課院是在宋太宗淳化四年同時設立的，前者負責京朝官的考課，後者負責幕職州縣官的考課，並不是由考課院改為審官院（見本文第二章第三節）。而且當時負責幕職州縣官的磨勘與銓選者，尚有吏部流內銓，考課院不久便被合併入吏部流內銓之中。而錢穆所謂三班院管轄的內廷供奉與殿直官，實際名稱是三班使臣，在北宋前期的制度中指的是低階武官。而審官院改為審官東院，另設審官西院負責中級武官的磨勘銓選，這是神宗熙寧年間之事。至神宗元豐官制改革時，審官東、西院、流內銓、三班院皆被裁廢，職權併入吏部四選。故北宋晚期乃至南宋，官吏考銓機構與北宋前期完全不同。錢穆的說法，可能是沿襲馬端臨《文獻通考》一書而來的。《文獻通考·職官六》記載：

太平興國六年，命郭贊考京朝官課。淳化二年置磨勘京朝官院，又以興國中所置差遣院併入，號磨勘差遣院，亦名考課院。淳化四年以考課京朝官院為審官院。〔註2〕

由於馬端臨係南宋末年之學者，故對於北宋前期的制度可能有疏誤之處，故誤認為審官院係由考課院改名而來。而錢穆遂沿襲其誤。然而現今我們對宋代考銓機構的認識，大體上仍是以錢穆上述那段話為主，沒有太大的超越。

楊樹藩《宋代文官制度之研究》一書，是台灣地區少見的專門針對宋代文官制度的論述，此書係以現代行政學的架構為主，而以《宋史》為主要參考資料。這種作法會產生問題。首先，《宋史》的〈職官志〉、〈選舉志〉等篇，

〔註1〕 錢穆《中國歷代政治得失》（台北：東大圖書公司，民國66年），頁73。

〔註2〕 馬端臨《文獻通考》（台北：台灣商務印書館，民國76年），〈職官六〉，頁476中。

多為史料的堆砌，缺乏解釋與整理，其中亦不乏缺漏與錯誤之處，例如《宋史》之中即未曾論及資序制度。故引用《宋史》時應審慎，尤其應該多參考其他史料。此外，楊書因以現代行政學的架構為主，故其討論的問題亦以現代行政學的問題取向為主，因此較不能反映宋代制度的特色。例如楊書書中雖曾談及寄祿官、館職、差遣分立制度，但全未提及資序制度，而資序制度，是宋代官吏考銓制度中相當重要的項目。

在大陸學者的研究成果方面，近年來已有不少關於宋代考銓制度的專書問世。在這方面的代表學者有曾小華、苗書梅、鄧小南等人。曾小華曾撰有〈宋朝考課制度述略〉、〈論宋代的資格法（兼論中國古代任官資格制度）〉、〈宋代磨勘制度研究〉等論文，其後將研究成果集結，成《中國古代任官資格制度與官僚政治》一書。書中討論宋代的考銓制度時，說道：

因為宋代差遣為職事官，凡文武官員之常規銓選、注缺、晉遷等，皆視資序而定，所以宋代資格法應視為以「資序」為其核心。但同時又因為有一個完整的階官系統存在，其循資遷轉，皆按磨勘而定，所以磨勘也可以視為宋代資格制度中最主要的内容。總之，宋代資格制度體系，是以出身為憑據，年資為基礎，資序為核心整合而成的。〔註3〕

曾氏對於資格制度「論資排輩」的原則，是採取同情的理解，雖然此一制度會造成「賢不肖並進」，而失「選賢與能」之實，但「天下賢智之士常少而中人與愚不肖者常多，故不可無資格。」〔註4〕

苗書梅曾撰有〈宋代黜降官敘復之法〉、〈宋代地方官任期制度初論〉、〈宋代官員考試任用法初論〉、〈宋代武官選任制度初探〉、〈宋代任官制度中的薦舉保任法〉等論文，後整理匯集而成《宋代官員選任與管理制度》一書。書中談到在選拔官吏方面，有科舉、學校、恩蔭、軍功、攝官（臨時官）、流外入仕等途徑；在官員除授制度方面，則有皇帝特旨、宰相堂除、吏部差除、諸司奏辟、定差法、權攝法、破格差注等方式；任用官員的原則有考試任用法、定期輪任制度、薦舉保任制度、迴避制度等；官員管理制度方面，則有考課、磨勘、敘遷、黜降、俸給、致仕等制度。內容十分豐富。尤其此書將

〔註3〕 曾小華《中國古代任官資格制度與官僚政治》（杭州：杭州大學出版社，1997年），頁96。

〔註4〕 同註3，頁3。

磨勘與考課加以分別，認為考課是考核官員的課績，磨勘則是「注重階官的任官時限，重在依資敘遷」〔註5〕。這兩種制度雖同由審官院、流內銓負責，但內容實有區別，加以清楚的區分是十分必要的。

鄧小南曾撰有〈北宋文官考課制度考述〉、〈北宋文官磨勘制度初探〉、〈北宋的循資原則及其普遍作用〉、〈試論宋代資序體制的形成及其運作〉、〈試論北宋前期任官制度的形成〉、〈宋代文官差遣除授制度研究〉、〈略談宋代的「堂除」〉等多篇論文，後整理成《宋代文官選任制度諸層面》一書。書中敘述了宋代官、職、差遣分立制度，介紹了負責銓選的部門，討論了考課政績在宋代流於計算年資，並分析了「資」（寄祿官）、「資序」（差遣）兩系統並立的情形，此外，還對薦舉制度、磨勘的程序、差遣除授等方面有深入的介紹。

以上三位學者的研究，雖說對宋代的考銓制度有了詳盡的介紹，但仍有下列幾項值得商榷之處：（一）將宋代視為制度上未曾變動的一個整體，從而忽視了前期制度與後期制度的差別。（二）論述內容繁雜，使讀者不易釐清其中條理。（三）對於若干詞彙的解釋不清楚。如「資序」一詞，曾小華認為「是一種實在可見、確實可行的『平流進遷』的計資標準。是以考為基數，以任為單位的差遣資格系列，即可以用於實際外任差遣職務的授受，又可以用作官員任用時『理資序』之參考尺度。」〔註6〕苗書梅則說：「資序，又稱資歷、資任、資敘等，簡稱資。資序主要依據差遣職務的類別而定。官員擔任了一定的差遣，累積了規定的任數和考數，加以舉主，方可升遷高一等差遣。」〔註7〕鄧小南則認為：「資序，即資任、資歷，是資格的主要體現。其內容包括差遣職務的高低與任數。」〔註8〕三者的說法都不夠清楚明白。實際上，資序是累積了某一差遣的考數與任數，而獲得的更高一級差遣的候選人資格。如擔任兩任通判，經磨勘即可「理知州資序」。但此人若想擔任知州，尚須經過銓司注擬、「待闕」（等待現任官任滿）等程序。其他重要詞彙的解釋，有待商榷之處亦不少，需重新加以仔細討論。

其他大陸學者的研究成果方面，金圓〈宋代州縣守令的考核制度〉是針

〔註5〕 苗書梅《宋代官員選任與管理制度》（開封：河南大學出版社，1996年），頁384。

〔註6〕 曾小華《中國古代任官資格制度與官僚政治》，頁96。

〔註7〕 苗書梅《宋代官員選任與管理制度》，頁453。

〔註8〕 鄧小南《宋代文官選任制度諸層面》（石家莊：河北教育出版社，1993年），頁101。

對地方官的考核制度加以討論，值得參考。蕭建新〈論宋朝審官院之演變〉一文中並未探討審官院的組織與執掌，反而偏重於討論相權分割的問題。龔延明對宋代官制的研究，雖不專注於考銓制度，但其《宋史職官志補正》、《宋代官制詞典》二書，則對筆者有甚大之助益。郭東旭《宋代法制研究》、張希清《宋朝典制》等書之中，也有部份內容談及官吏的升遷、考課與任用，可以參考。

在日本學者的研究成果方面，古垣光一〈宋眞宗時代磨勘の制の成立について〉一文認為在宋太祖太宗時代，官吏的升遷採取郊祀時加恩遷官，至眞宗時官吏磨勘制度才真正確立。梅原郁《宋代官僚制度研究》一書，對考銓制度也有詳細的敘述。尤其對於宋代官員因「有出身」、「無出身」的差別，「館職」的有無，在寄祿官的升遷路徑上有不同的方式，有詳盡的分析。但其缺點，除前述曾小華、苗書梅、鄧小南三者所不足之處，此書亦不可免之外，梅原氏對中文史料的掌握與理解似更不如前三者。故而將「京官」當作是「位於從九品到從八品之間，高等官最下層的等級」〔註9〕而把京官之下的幕職州縣官（選人）當成了流外官〔註10〕。事實上，我們只要知道幕職州縣官要接受「流內銓」的磨勘與銓注，就可知此絕非流外官。

在西方學者的研究成果方面，Edward A. Kracke, Jr.（柯睿格）曾撰有 *Civil Service in Early Sung China (960~1067)* 一書，該書談到了寄祿官、館職、差遣分立制度，也談到了「磨勘」一詞與四時（季）放選的制度，但都流於簡略，且未談及資序制度，其參考資料似乎也是僅以《宋史》為主。由於此書作者不是中國人，又以英文寫作，故對於此一充滿專門名詞的領域，難以深入，這是可以理解與原諒的。

由上可知，前人的研究成果雖已不少，但仍有繼續深入探討的空間，本論文即希望站在前人的研究成果上，作更進一步的研究。

本文之研究，首重史料之發掘，故筆者應先廣泛蒐集相關史料，加以歸納分析。不過，關於北宋前期考銓制度的史料，十分有限。前述馬端臨《文獻通考》一書對北宋前期制度的記載便甚為簡略，且有錯誤。其他如王應麟《玉海》、孫逢吉《職官分紀》、章如愚《山堂先生群書考索》等書，相關內容亦有限。一些原始資料如《吏部條法殘本》、《慶元條法事類》等書，僅記

〔註9〕梅原郁《宋代官僚制度研究》（日本京都：同朋舍，1985年），頁38。

〔註10〕同註9，頁12。

載南宋的部份；《宋大詔令集》卷一七六〈政事二十九〉之下有〈銓選〉、〈考課〉兩項，共蒐集詔令十五篇，但此卷已經亡佚，僅存篇目，由篇目觀之，這十五篇詔令也相當瑣碎而缺乏系統，參考價值似不大。因此，筆者必須由李燾《續資治通鑑長編》之中，爬梳史料。清代徐松所輯《宋會要輯稿》，其中〈職官〉、〈選舉〉兩門亦有相當的參考價值。另外，近年大陸四川大學古籍整理研究所所編的《全宋文》，雖未出齊，但在第一冊至第四十冊之中，已蒐羅了北宋前期的絕大多數的文獻文集，而且對其文字異同加以考訂，對筆者蒐集資料而言十分便利。

在研究理論與方法方面，政治學與行政學的理論與方法也需加以利用，如此或可補史料不足之處，並有助於建立完整的觀念與歷史的解釋。例如，對於「相權的分割」的觀念，一般都抱持著負面的看法，認為是皇權擴張、君主集權的象徵。但是細究這種說法，它是以唐代的三省六部制度為基準，比較之下，則宋代宰相的權力的確變小了。然而唐代的三省制度真的可以作為完美制度的典範嗎？宋代的宰相制度真的一無是處嗎？宰相的權力究竟應該如何分配才算合理呢？唐代的宰相，有許敬宗、李林甫、楊國忠等人專權擅政，又有李德裕、牛僧孺兩黨互爭之禍。比較之下，北宋前期雖亦不乏黨爭之事、弄權之臣，但在王安石變法之前，朝廷中的鬥爭甚少影響到國家的根本。如此，是否應該是唐代宰相權力過大，宋代宰相制度反倒是比較合理的呢？可見，利用政治學與行政學的理論，也許可以使我們對宋代政治制度產生一番新評價。

此外，現代行政學對於考銓制度的研究，範圍相當廣泛。包含了考銓機構、考試、任用升遷、俸給、考績、獎懲、保險、進修訓練、退休、撫卹等方面〔註 11〕。由於時代背景的不同與本文篇幅所限，本文僅就宋代官吏考銓制度中的負責機構、考績方式、任用升遷等方面，加以分析探討。同時因為本論文篇幅的限制，時間斷限以神宗元豐改制前的北宋前期為主，研究對象也僅限於文官的範圍。至於北宋晚期至南宋的考銓制度，以及武官的考銓，和其他與考銓制度相關者，如薪俸、退休致仕等部份，只能俟之來日。目前僅能就北宋前期的文官考銓制度部份，加以探討。未來如能完成一部《宋代

〔註 11〕 可參考侯暢《中國考銓制度》（台北：黎明文化事業公司，民國 62 年）；李華民《現行考銓制度》（台北：五南圖書公司，民國 85 年）；徐有守《考銓制度》（台北：台灣商務印書館，民國 86 年）等書。

官吏考銓制度研究》，希望能彌補宋代制度研究中不足之處。

本論文除首章緒論與末章結論之外，共分為四章。第二章「北宋初期文官考銓制度之奠立」，將討論宋建國之初官吏考銓的架構及其問題，並述及太宗時期考銓機構的設置與調整。第三章「北宋前期的文官及其考銓機構」，則討論吏部流內銓負責幕職州縣官的磨勘銓注，審官院負責常調京朝官的磨勘銓注；另外，仁宗時設置的「磨勘諸路提點刑獄司」，後改為「考校轉運使副提點刑獄課績院」，負責考核各路監司乃至知州、知縣的政績。第四章「北宋前期文官考銓制度的運作」，則討論官員考核與升遷的過程，大致可分為磨勘寄祿官、磨勘資序、考課政績與授予差遣等部份。最後，本論文不只站在制度史的層面論政治制度，更希望能進一步探討制度與政局、政治理念的互動關係，第五章「變法改制與考銓制度」即為此而設。在該章中，討論到了范仲淹「明黜陟」、「擇官長」的主張，王安石打破資序體制任用小官，以及元豐改制時，考銓之權收歸吏部，造成日後蔡京的專權。希望透過以上的研究，能夠更徹底、更全面的瞭解宋代考銓制度，並進而由官吏考銓的角度，探討北宋由文治走向覆亡的因素。

第二章 北宋初期文官考銓制度之奠立

第一節 宋初中央政制與「寄祿官」、「差遣」分立制度之形成

當我們要對宋代的文官考銓制度進行討論時，我們必須先對宋代「寄祿官」與「差遣」分立的制度有所認識。因為這種特殊的制度直接影響了文官考銓制度，必須針對「寄祿官」、「差遣」兩個不同系統而有不同的升遷方式。而這種制度的形成，與唐代到宋初中央政治制度的變化息息相關。

唐代政治制度是以三省六部為其主要架構。其中，中書省的長官中書令、中書侍郎與門下省的長官侍中、門下侍郎皆為宰相之選，其他官員如有「同中書門下三品」、「同中書門下平章事」等銜者亦預宰相之列。中書省之下設有中書舍人六人，「掌侍奉進奏，參議表章。凡詔旨制敕及璽書冊命，皆按典故起草進畫。」〔註1〕負責出納王命。門下省之下有給事中四人，「凡百司奏抄，侍中審定，則先讀而署之，以駁正違失；凡制敕宣行，……覆奏而請施行。」〔註2〕此則為審核封駁之機構。尚書省的長官為左右僕射，下設吏、戶、禮、兵、刑、工六部，各有尚書、侍郎為其長貳，此為執行政令之機構。然而在實際上，宰相辦公之處位於皇城之中，名「政事堂」，玄宗開元年間改稱「中書門下」〔註3〕，此為唐代前期的權力核心機構。中書舍人與門下省給事

〔註1〕李隆基撰，李林甫註《大唐六典》（日本廣池本，西安：三秦出版社，1991年），卷9～15a。

〔註2〕同註1，卷8～14a。

〔註3〕馬端臨《文獻通考·職官考四》，頁455中。

中則在皇城之外辦公，稱為「中書外省」與「門下外省」。^{〔註4〕}

不過，到了唐代中期以後，政治結構逐漸發生變化。首先是唐玄宗時設置了「翰林學士院」。據《新唐書·百官志一》所載：

開元二十六年，又改翰林供奉為學士，別置學士院，專掌內命。凡拜免將相，號令征伐，皆用白麻。其後選用益重而禮遇益親，至號為「內相」。^{〔註5〕}

翰林學士的出現，使得在「中書門下」之外又多了一個可參議朝政的機構。其次，是宦官權勢的提高。安史之亂爆發後，宦官李輔國扶立肅宗有功，遂擅朝政。「侍直帷幄，宣傳詔命，四方文奏，寶印符契，晨夕軍號，一以委之。及還京師，專掌禁兵，常居內宅，制敕必經輔國押署，然後施行。」^{〔註6〕}宦官的權勢大為提高，但是到了代宗時，誅李輔國，又將專擅的宦官如程元振、魚朝恩等加以罷免或誅殺，宦官專權暫告落幕。後至德宗時，又開始重用宦官，使典禁兵。據《舊唐書·德宗本紀下》所載：

（貞元十二年六月）乙丑，初置左右護軍中尉監、中護軍監，以授宦官。以左右神策軍使竇文場、霍仙鳴為左右神策護軍中尉監，以左右神威軍使張尚進、焦希望為左右神威中護軍監。^{〔註7〕}

此後宦官即掌握了禁軍的指揮權。此外，正當宦官逐步掌控禁軍之際，宦官的勢力也向參預政事這一方面延伸，其管道則是透過「樞密使」一職。據《文獻通考·職官考十二》所載：

唐代宗永泰中，置內樞密使，始以宦者為之。初不置司局，但有屋三楹，貯文書而已。其職掌惟承受表奏，於內中進呈。若人主有所處分，則宣付中書門下施行而已。永泰中，宦官董延秀參掌樞密事。^{〔註8〕}

又云：

按樞密之名，始於唐代宗寵任宦者，故置內樞密使，使之掌機密文

〔註4〕 參考馬得志、楊鴻勳〈關於長安東宮範圍問題的研究〉（《考古》，1978年第一期）所附圖一。

〔註5〕 歐陽修《新唐書·百官志一》（北京：中華書局，1975年初版），頁1183～1184。

〔註6〕 司馬光《資治通鑑》（台北：世界書局，民國63年六版），卷二二一，頁7073。

〔註7〕 劉昫《舊唐書·德宗本紀下》（北京：中華書局，1975年初版），頁383～384。

〔註8〕 馬端臨《文獻通考·職官考十二》，頁523上。

書，如漢之中書謁者令是也。若內中處分，則令內樞密使宣付中書門下施行，則其權任已侔宰相。〔註9〕

到了憲宗元和年間，以劉光琦、梁守謙爲樞密使〔註10〕。此後左右神策護軍中尉與樞密使二人被合稱爲「四貴」〔註11〕，宦官集團既掌握了兵權，又握有宣達政令的相權（故稱權侔宰相），故能權傾朝野，操控政局，甚至廢立皇帝。傅樂成先生更認爲：唐代節度使之選派，除少數強藩不由中央節制之外，大多數皆由神策軍將領與朝中文士出任。前者本爲宦官之黨羽，後者亦多與宦官合作，故唐室之所以維持不墜者，實賴宦官尚能夠掌握全國大部分地區之兵權故也。〔註12〕

在前面的引文中，我們看到了「令內樞密使宣付中書門下施行」之語，而翰林學士又「專掌內命。凡拜免將相，號令征伐，皆用白麻。」於是唐代前期的三省體制，至唐代中後期已有相當大的轉變。原先出納王命的中書省，其職權讓給了「專掌內命」的翰林學士；「制敕宣行，……覆奏而施行」的門下省，其職權讓給了「宣付中書門下施行」的樞密使；而原先執行政令的尚書省，也變成了「中書門下施行」。大陸學者袁剛在《隋唐中樞體制的發展演變》一書中即認爲：唐代中樞體制是由前期的三省演變爲後期的「新三頭」——即翰林學士、樞密使與中書門下。〔註13〕

至於唐代的尚書省，其變化又如何？前面提到，唐代的尚書省以左右僕射爲長官，其下設吏、戶、禮、兵、刑、工六部，每部皆有尚書、侍郎爲長貳。而各部之下，又分置四司，以郎中主其事。這六部二十四司，便負責綜理全國之政務。不過到了唐代中期之後，左右僕射與吏部、兵部尚書多加「平章事」銜而爲宰相，不理本部之職務。《文獻通考·職官考六》記載：

開元以來，宰相員少，資地崇高，又以兵吏尚書權位尤美，而宰臣多兼領之，但從容衡軸，不自銓綜，其選試之任，皆侍郎專之，尚書通署而已，遂爲故事。〔註14〕

〔註9〕 同註8，頁523下。

〔註10〕 同註8，頁523上。

〔註11〕 孫逢吉《職官分紀》（北京：中華書局，1988年），卷12～1a。

〔註12〕 傅樂成〈唐代宦官與藩鎮的關係〉，收入氏著《漢唐史論集》（台北：聯經出版公司，民國66年），頁191～208。

〔註13〕 參閱袁剛《隋唐中樞體制的發展演變》（台北：文津出版社，民國83年），頁196。

〔註14〕 馬端臨《文獻通考·職官考六》，頁475下～476上。