

2016年度宁波市社会科学学术著作出版资助项目

团队与统筹

李宜春 著

古代内辅体制研究



团队与统筹：古代内辅体制研究

李宜春 著



ZHEJIANG UNIVERSITY PRESS
浙江大学出版社

图书在版编目(CIP)数据

团队与统筹:古代内辅体制研究 / 李宜春著. —
杭州:浙江大学出版社,2016.12
ISBN 978-7-308-16338-5

I. ①团… II. ①李… III. ①政治制度—研究—中国—古代 IV. ①D691.2

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2016)第 252483 号

团队与统筹:古代内辅体制研究

李宜春 著

责任编辑 杨利军
文字编辑 王荣鑫
责任校对 丁沛岚 李增基
封面设计 木夕
出版发行 浙江大学出版社
(杭州市天目山路148号 邮政编码310007)
(网址: <http://www.zjupress.com>)
排 版 浙江时代出版服务有限公司
印 刷 杭州杭新印务有限公司
开 本 710mm×1000mm 1/16
印 张 25
字 数 422 千
版 次 2016年12月第1版 2016年12月第1次印刷
书 号 ISBN 978-7-308-16338-5
定 价 98.00元

版权所有 翻印必究 印装差错 负责调换

浙江大学出版社发行中心联系方式 (0571)88925591; <http://zjdxcbss.tmall.com>

序 言

本著旨在探讨中国古代内辅体制的团队型、扁平化和统筹性特征,揭示这类统筹机构古今中外的普适性,分析其对当前政治、行政体制改革的借鉴意义。

对政治行政制度进行历史性、系统性思考,并对现实起到资治作用,是中国治史的一个优良传统。如司马迁主张“通古今之变”。刘勰说:“变则其久,通则不乏。趋时必果,乘机无怯。望今制奇,参古定法。”钱穆说:“通人之学尤其重要。”严耕望说:“盖余为学,既详征史料作深入研究,又期广被于面,严密组织,成其系统”;“聚集许多不相干的琐碎材料、琐小事例,加以整理、组织,使其系统化,讲出一个大问题、大结论”。现代著名史学家蒙文通也主张“通观达识,明其流变”。

政治和行政制度研究是治史的重要领域之一。中国古代悠久、丰富、纷繁的政治和行政制度,历来是治史者关注的重点之一,二十四史几乎都有官制专述或重要官职年表等。而对于中央决策和管理中枢体制的专注,自然又是重点,如二十四史及清史中《宰相表》《宰辅表》《大学士表》《军机大臣年表》等;历代治世者在这方面有许多优秀的研究成果。而现、当代李俊《中国宰相制度》、祝总斌《两汉魏晋南北朝宰相制度》、王素《三省制略论》、袁刚《唐代中枢体制的发展演变》、诸葛忆兵《宋代宰辅制度研究》、王其榘《明代内阁制度史》、谭天星《明代内阁政治》、凌林煌《清代内阁制度》等,更是这一领域的力作。

我硕士阶段所攻是中国古代史专业的秦汉史方向,由于兴趣所好,对制度、体制、官制颇感兴趣;博士阶段所攻是政治学理论专业的中国政党与政

府方向,不自觉中研究领域侧重到了“中朝”、“内朝”这样的中央中枢决策体制上来。后来,我曾在地方政府工作,工作的内容与行政管理、体制改革等密切相关,以前研究的侧重点没有中断。再后来调到高校工作,研究领域是行政管理,一股冲动萌生,开始系统梳理多年来对于体制的一些思考。

这种系统思考的过程想必是许多研究者都经历过的,一时是对某一问题有了论断的欣喜,一时又是自我怀疑乃至否定、产生逻辑滞碍的不适。我曾持久思考这么几个关键问题:

一是当代管理理念已较古大异,基于君主专制主义的古代政治、行政体制在当代视野下还有无合理内核和启发意义。

二是台湾著名学者许倬云先生曾论断中国古代历代都有内朝,这是否符合史实;对于史家所谓的内朝,如何界定它的内涵;与内朝官类似的称谓,有宰相、辅政、宰辅、内辅等多种,究竟哪个更具有普适性。

三是不少论者认为唐朝是三省制即三省负责制,“中书取旨、门下审核、尚书执行”,并认定它具有开明、进步的意义,但实际究竟是怎么回事;等等。

在近年来的研究中,我逐渐形成了关于“统筹体制”的一些观点,认为在管理中,职能部门相互隔阂、各自为政、形成壁垒、遇事推诿、效率低下,形不成有效的协调配合机制,是常见的一个问题。因此,有必要设置超越于职能部门的具有综合统筹协调职责的机构,或者是形成部门之间有效协调的机制,这就是统筹体制;统筹体制是相对于职能部门在决策、运行中发挥主导作用的“(职能)部门制”而言。经过不断的探索,我对古代中央中枢决策体制、管理体制这一重要话题,有了一个较为清晰、完整的把握,初步形成了如下一些观点。

一是中国古代历朝都存在着辅助皇帝决策乃至管理的中央中枢机构。它们更为便捷地接近皇帝,在西汉被称为内朝、中朝,后来又有宰相、辅政、宰辅、内辅等多种称谓,这些称谓多是笼统的、宽泛的,没有精确界定;而纵观历史,称为“内辅”较为合适。这样的内辅机构在东汉是尚书台,在魏晋南北朝主要是中书、门下、尚书三省,唐代主要是政事堂、中书门下,宋代主要是中书门下、枢密院,明代为内阁,清代为军机处。与之对应地,一般都存在一个形态不尽相同的外朝,负责执行或管理次要事务,甚至几近徒具形式。如西汉中后期和东汉的三公、诸卿,魏晋南北朝的诸公、诸卿等,唐宋的尚书省、寺监,明代的六部、寺监,清代的部院、寺监。

二是三省和统筹机构的发展变化是认识内辅体制的关键。尚书、中书、门下系统在两汉都已有萌芽、发展。西汉尚书系统成为内辅体制中核心的

一环,尚书是“百官之本,国家枢机”,而东汉“政归台阁”,尚书是“文昌天府,众务渊藪”。两汉的门下、中书系统尚不发达,内辅作用不强。三国两晋南北朝、隋朝时期,三省竞相发达,尚书系统一直是“枢机是司”、“出纳王命”,兼具内辅职能又具外朝秉钧执政职能;而魏晋的“政归中书”、北魏的“政归门下”,则是对不同时期中书、门下系统内辅色彩各异的精确概括。另外,这一时期三省官职经常互兼,则是解决三省分立带来的信息隔阂、决策迟滞、推诿塞责、过度牵制等弊端的历史必然选择。隋朝则把三省正长官和一些加特定内辅头衔如“参掌朝政”者都称为宰相,把宰相一词的基本含义统一到辅佐皇帝统筹决策即具备内朝、内辅职能上来。唐虽设立三省作为中央核心机关,但始终存在一个高于三省的统筹、内辅机构,前期是政事堂,中后期是中书门下,中书门下更是兼具内辅职能又具外朝秉钧执政职能。而“中书取旨、门下审核、尚书执行”这样的三省体均、并重的体制,在唐代没有完全实施;就大政所在而言,三省的地位是无法与政事堂、中书门下相提并论的。宋的宰执制度大体效仿唐宰相制度,最大差异是另设执掌兵政的枢密院,三省境况大体如同唐朝。而从宋神宗改制、三省并重实践的失败,从三司制度的兴废,从宋宰相对枢密院的统筹这一总趋势,更可看出宋代宰相统筹大政的必然趋势,以及统筹机构存在的必要性。元代基本是设中书一省,实行一省制,正是鉴于“多官”、“有壅”的历史教训。明初朱元璋废三省,而以皇帝直接管理六部,是既要废除内辅,也要废除秉钧执政者;后来的内阁也没有明确具有政务统筹的内辅作用,但内阁职权不断变化、扩张的史实,再次证明行政运行的惯性需要一个统筹机构的存在;虽然内阁经常受到朝野对它“不尊祖制”、越位的抨击,它却负重运行。清代皇帝也不再设三省,实行君主个人独裁,军机处又侵夺内阁职权,具备一定的内辅色彩。

在谈及制度时,我们经常说“××制”,指的就是“××负责制”。如我们所说的“党委制”,即是党委发挥领导核心作用。但并不是有党委的单位、部门都是实行党委制,如现在的中小学有党委,却实行校长制,即校长负责制。从大政所在来看,西汉前期是三公制,内朝出现后是内朝—三公制,中朝主要协助皇帝决策。东汉是尚书台制,尚书台既是内辅又秉钧执政,而公、卿职责削弱。三国两晋南北朝、隋朝是三省制,中书、门下是内辅,主要协助皇帝决策,尚书省既是内辅又秉钧执政,而公、卿几近徒具形式,此间又常有三省官职互兼的情况。唐是政事堂/中书门下体制,前期的政事堂主要发挥内辅作用,中后期的中书门下则既是内辅又秉钧执政,而三省六部、诸寺监职责因之削弱。宋为二府制,中书与枢密院对柄大政,而三省六部、诸寺监仅

例行公事。明为阁部制,内阁为内辅,六部九卿为外朝,阁部相持。清朝为皇帝—军机处制,皇帝施行个人独裁,军机处为全国“行政总汇”、“隐然政府”,具备一定的内辅色彩,辅佐皇帝决策,而内阁仅辅佐决策次要政务。

三是古代内辅体制具备团队型、扁平化、统筹性三个现代管理学意义上的重要特征,这些特征具有古今中外的普适性,对目前行政体制改革具有重要的启发意义。

历代内辅多有团队管理的特征,即多由皇帝从正常官僚体系中抽调一些人员组成临时性团队,多为差遣型,无定额编制,无机构品级,内辅的品秩多以本官,多数并非最高级别的,许多内辅成员具有管理和文学方面的独特才华;这体现了出入开放、动态等团队管理的重要特征,有利于打造精英团队,提高辅助决策、管理的水平。

而这与学习型组织、扁平化组织、网络组织、有机适应性组织、倒金字塔组织等新型组织理论所包含的统筹、扁平化、参与、合作、柔性、信任等理念是符合的。因为由团队化、扁平化的统筹机构来辅助最高决策或日常管理,可以说是行政管理运行的惯性使然,是克服部门分割、本位主义、协调配合机制不畅、遇事推诿、效率低下、因循僵化等官僚体系常有弊端的必然选择,它的存在具有古今中外的普适性,日本的首相官邸体制、美国的总统办事机构体制、中国的中共中央书记处体制(1956年—1966年)即是典型例证。

目前,综合性统筹协调机构的合理设置,对于我们解决政治、行政管理中存在着的一些问题,如部门之间协调配合机制不够健全,部门壁垒,遇事推诿,缺乏全局观念,本位主义意识严重,决策效率、效能较低,缺乏进取意识和创新精神等,都具有重要的启发意义。

而如何以当代先进管理理念的视野,发掘古代内辅体制的合理内核并加以借鉴、吸收,对当前政治、行政体制改革有所裨益,正是本著的基本意图。

本书的基本逻辑框架是:第一章是对历代内辅体制的概述,介绍它的缘起、基本特征和历代型态,第二至八章是分别论述西汉、东汉、三国两晋南北朝与隋朝、唐朝、宋朝、明朝、清朝的内辅体制,第九章是论述内辅体制统筹理念的普适性及现实启示。

古代制度的演变是一个复杂的过程,文献瀚如烟海。由于我研究水平、研究时间的局限,本著难免有不尽人意之处,一些地方有浅尝辄止之嫌,如对历代内辅机构的具体运行,以及多个内辅机构之间的权责分配,对内辅与外朝的关系,都应该把握得更精确、具体一些;对古代官制、人事制度对于内

辅制度的影响论述得应该更充分一些;对于五代十国和辽、金、夏、元等朝代的内辅制度,目前失之简略,应该适当增加着墨;还有在当前行政体制中如何科学合理设置统筹机构;等等。这将是今后研究时所要着重的。

述宰相之史,这显然是一个很大的工程。这部著作是在古代宰相与中央中枢机构史、古代官制史乃至古代政治行政制度史研究领域的一次努力探索。在写作过程中,我曾遇到很多困惑。宁波是浙东学派的重镇,素有历史研究的优良传统。浙东学派一些先贤的影响,对我大有鼓励;中学课文中黄宗羲的《明夷待访录·原君》、全祖望的《梅花岭记》等,至今犹是朗朗上口;而大学期间阅读过的王阳明、章学诚等人的论述,也是历历在目。宁波白云庄,曾是黄宗羲创办的“甬上证人书院”所在地,也曾是其讲学处。我有一首2016年春天游览白云庄的小诗,算是与古贤的一次神交吧。诗曰:管江春水幽且碧,白云庄里多绿树。梨洲曳杖仆仆来,八龙诸贤皆侍坐。慷慨高昂复低沉,平生意气激风雷。东林家翁称忠烈,戴山恩师殉社稷。攘袂锥刺许显纯,痛击直取贼人须。复社仗剑曾游侠,留都防揭阮大铖。神州陆沉谁拯救,树帜猎猎遍四明。博学鸿词乃牢笼,不事异族终布衣。讲学著述甘寂寞,明夷待访当有时。原君本为天下公,何为多是寇与贼?置相兴校成制衡,启蒙发昧最有声。六经皆史重躬行,学派卓然曰浙东。莫叹衣冠今尘埃,沧海桑田谷为陵。

感谢我的硕士研究生导师、中国人民大学历史学院孙家洲教授。他是我历史学研究的领路人。感谢我的博士研究生导师、北京大学政府管理学院丁则勤教授、国家行政学院许耀桐教授。感谢中国人民大学农村发展研究院唐忠教授、历史学院毛佩琦教授和叶凤美教授,北京大学政府管理学院宁骚教授、金安平教授,合肥工业大学管理学院杨善林教授,重庆文理学院教工部宋凡金教授、政法学院于洪卫教授等。感谢宁波工程学院党委陈方猛副书记。

感谢给予我大力支持的许多学长与同学,他(她)们是:黄均儒(贵州省社科院)、姜之茂(北京市档案局)、杨雪冬(中共中央编译局)、王振海(中共青岛市委党校)、胡友鸣(《文史知识》杂志社)、尹选波(《新华文摘》杂志社)、高寿仙(中共北京市委党校)、胡仙芝(国家行政学院)、张英聘(中国地方志指导小组办公室)、丁开杰(《经济社会体制比较》杂志社)等。

感谢给予我大力支持的那些在学术刊物工作的朋友:季正聚(《当代世界与社会主义》)、索晓霞(《贵州社会科学》)、马亮宽(《聊城大学学报》)、彭卫(《中国史研究》)、智效民(《晋阳学刊》)、郑强胜(《中州学刊》)、洪煜(《史

学月刊》)、王义(《中共青岛市委党校·青岛行政学院学报》)、张维新(《长江大学学报》)等。感谢中国人民大学书报资料中心多年来的鼓励。

感谢宁波市社科院(社科联)将专著列入2016年度宁波市社会科学学术著作出版资助项目;感谢院长(主席)王海娟、副院长(副主席)陈利权教授。感谢市社科联秘书长俞建文研究员、市社科院科研处王仕龙老师。

最后,感谢浙江大学出版社的有关负责同志,包括吴伟伟、杨利军和王荣鑫编辑。

宁波工程学院中国东海研究院常务副院长
宁波市基层社会治理研究基地首席专家

李宜春教授

2016年10月

目 录

第一章 历代内辅体制综论	(1)
第一节 内辅机构综述	(1)
第二节 内辅机构基本特征	(6)
第二章 西汉内辅体制	(16)
第一节 中央官制概况	(16)
第二节 汉武帝与内辅体制	(19)
第三节 西汉内辅官员类别	(23)
第四节 内辅与外朝关系	(32)
第五节 西汉内辅大事年表	(37)
第三章 东汉内辅体制	(42)
第一节 中央官制概况	(42)
第二节 尚书内辅地位的确立	(43)
第三节 尚书系统内辅职能	(48)
第四节 将军、侍中的内辅职能	(57)
第五节 东汉内辅大事年表	(58)
第四章 三国两晋南北朝和隋朝内辅体制	(63)
第一节 内辅体制概述	(63)
第二节 三国内辅体制	(65)

第三节	两晋内辅体制	(74)
第四节	南朝内辅体制	(88)
第五节	北朝内辅体制	(95)
第六节	隋朝内辅体制	(106)
第七节	顾命与三省官职互兼	(111)
第五章	唐朝内辅体制	(118)
第一节	中央官制与宰相制度概况	(118)
第二节	三省长官与宰相关系	(123)
第三节	加衔宰相	(131)
第四节	政事堂/中书门下制	(142)
第五节	唐宰相政治地位	(151)
第六节	翰林学士内辅色彩	(158)
第七节	皇权、宦权对宰相内辅职能的制约与破坏	(164)
第六章	宋朝内辅体制	(172)
第一节	中央官制与内辅制度概述	(172)
第二节	宰执团队组成的制衡原则	(184)
第三节	宰执职责与地位	(194)
第四节	三省分合与宰相统筹“二府”“三司”	(212)
第五节	侍从、两制的内辅职能	(227)
第六节	宰执成员的任用	(235)
第七节	皇帝对宰执权力的制约与影响	(248)
第七章	明朝内辅体制	(263)
第一节	朱元璋君主个人专制主义与内阁的出现	(263)
第二节	阁臣任用与内阁职责	(277)
第三节	阁部相持	(290)
第四节	言谏对阁臣的牵制	(298)
第五节	皇权、宦权对阁权的破坏	(309)
第六节	内阁性质与地位	(314)

第八章 清朝内辅体制	(326)
第一节 清代中央官职概况与皇帝专制	(326)
第二节 内阁较淡的内辅色彩	(339)
第三节 南书房	(349)
第四节 军机处—“隐然政府”	(352)
第五节 军机大臣任用与几次“易枢”案例分析	(362)
第九章 内辅体制统筹理念的普适性及启示	(373)
第一节 新型组织理论与统筹理念	(373)
第二节 统筹理念的普适性及启示	(378)
参考文献	(384)

第一章 历代内辅体制综论

本章主要是探讨内辅体制的缘起、基本特征,及其历代形态和重要的统筹色彩。

第一节 内辅机构综述

西汉昭帝即位,霍光以大司马、大将军领尚书事,这是整个内辅体制发展过程中具有里程碑意义的事件。

1. 汉武帝托孤与霍光辅政

西汉征和二年(公元前91),汉武帝的太子刘据因巫蛊之祸被逼自杀,武帝遂属意于幼子弗陵,“欲以大臣辅之,察群臣,唯奉车都尉、光禄大夫霍光,忠厚可任大事,上乃使黄门画周公负成王朝诸侯以赐光”。遂将弗陵母亲钩弋夫人处死,以绝母后专权之患。后元二年(公元前87),武帝走到生命的尽头,临终前,霍光涕泣问:“如有不讳,谁当嗣者?”武帝说:

君未谕前画意邪?立少子,君行周公之事。

遂立时年八岁的弗陵为皇太子,以奉车都尉、光禄大夫霍光为大司马、大将军,侍中、驸马都尉、光禄大夫金日磾为车骑将军,太仆上官桀为左将军,又以搜粟都尉桑弘羊为御史大夫,与丞相田千秋皆拜卧内床下,受遗诏辅少主。弗陵即位,是为汉昭帝,大司马、大将军霍光加领尚书事之衔,车骑将军金日磾副之,与左将军上官桀,御史大夫桑弘羊四人共同组成内辅

机构。

霍光辅政之时，汉朝本有一套成熟的中央行政管理制度，即以丞相为首的三公九卿制度。汉初丞相是百官之首，威势很盛，总百官，平庶政，事无不统。而霍光任领尚书事后，朝廷的重大决策中心由外朝的领袖丞相那里转移到中朝或曰内朝，“帝年八岁，政事一决于光”。丞相田千秋谨厚有重德，每公卿朝会，霍光对田千秋说：

始与君侯俱受先帝遗诏，今光治内，君侯治外，宜有以教督，使光毋负天下。

田千秋推辞说：“唯将军留意，即天下幸甚。”终不肯有所言。^①

霍光辅政，中国历史上一个新型的政治制度正式出现了，这就是内辅制度；清代学者钱大昕认为，“此西京朝局之变”。其实，这个“西京朝局之变”，影响的不仅仅是西汉，还有后世；西汉以后历代中央政治制度的一个基本特征，就是内辅机构的存在。台湾著名学者许倬云《西周史》指出：

中国历史上内朝与外朝的区分，列朝都有之。整个中国政府制度演变的趋势，常由内朝逐渐夺取了外朝的权力。

内辅的主要职责即是统筹，协助皇帝决策，具体为处枢机、掌机要、备咨询、初决策、代王言等，有的则还对全国行政事务统筹管理。与之并存的，则总有一个形态不尽相同的外朝，主要担负常规性的管理职能，或者职能被内辅侵夺而近乎虚设。

值得一提的，史上有“中朝”“内朝”的许多提法，含义并不统一，有时指相对于地方而言的中央；有时指能影响皇帝决策的外戚、宦官势力等；晋室南渡后建立东晋，称西晋为中朝；又有依皇帝议政地点而来的称谓。^②但这些都妨碍我们从大政所在的角度界定内朝以及上述关于内朝、外朝的论点。

2. 内辅机构综述

从大政所在来看，西汉前期是三公制，内朝出现后是内朝—三公制，内

① 《汉书·霍光传》。

② 如元人陈澧注《礼记集说·玉藻》说：“天子、诸侯皆三朝，外朝在库门之外，治朝在路门之外，内朝在路门之内，亦曰燕朝也。”认为这是汉代以前的情况。唐代以承天门为外朝，太极殿为中朝，两仪殿为内朝。据宋敏求《春明退朝录》，宋代“文德殿曰外朝”，“垂拱殿曰内朝”。

朝主要是协助皇帝决策,内朝官、中朝官就是内辅。秦朝和汉朝初期,作为百官之长的丞相位高权重,总百官,平庶政,事无不统。汉武帝开始设立内辅机构来制衡以丞相为首的官僚体制。形态完备的内朝出现于霍光以大司马大将军领尚书事的昭帝时代。具体而言,凡大将军、骠骑将军、车骑将军、卫将军、前后左右将军都具备内朝官资格;凡加官大司马或官居大司马者,都具内朝官资格,且为内朝首领。凡加给事中或诸吏者都具备内朝官资格。而加侍中或散骑、(中)常侍、左右曹者,有些具备,有些则不然。而光禄勋、诸大夫、博士等常通过加官而具内朝官资格。

西汉尚书关通内外信息,居国家政务核心,萧望之说:“尚书,百官之本,国家枢机。”^①孙宝称尚书是“禁门内枢机近臣”。^②加领(或平、视)尚书事者,则是内朝官首领,而大司马常兼领尚书事。

东汉是尚书台制,尚书台既是内辅又秉钧执政,而公卿职责削弱。东汉尚书台作为中央枢机的地位更加重要。西汉的领尚书事和东汉的录尚书事者都被称为“辅政”“内辅”“宰辅”“冢宰”。西汉领尚书事者常居尚书办公;东汉的录尚书事虽然名誉较之西汉更为崇高,录者基本是“五府”,即太傅(上公)、太尉、司徒、司空(合称三公)和大将军,品秩最高,但由于录者不是常居尚书台办公,不常居中央枢机,故其内辅作用不如西汉。许多东汉名臣是以尚书台官员如尚书令、尚书仆射、尚书的身份发挥内辅作用并名垂青史的。

三国两晋南北朝、隋朝是三省制,中书省、门下省是内辅,主要负责决策,尚书省既是内辅又秉钧执政,而公卿几近徒具形式;此间又常有三省官职互兼的情况。魏晋以后,皇帝常对中书系统的官员委以机要,经常授以草诏、顾问等重大职责,东晋多以诸公兼领,属官有中书侍郎、中书舍人等。晋把汉代的侍中改为门下省,长官为侍中。到南北朝时,凡属重要政令多征求侍中意见,经常赋予审诏、顾问等重大职责。侍中的属官有给事黄门侍郎、给事中等。这样,很多门下省、中书省的官员以及近侍皇帝的将军等成为内辅。而尚书系统虽仍有内辅职能,但已有所削弱,主要承担着日常管理和决策执行的职能。如西晋荀勖由守中书监迁守尚书令,《晋书·荀勖传》记载:

勖久在中书,专管机事,及失之,甚罔罔怅怅。或有贺之者,勖曰:

① 《汉书·萧望之传》。

② 《汉书·孙宝传》。

夺我凤凰池，诸君贺我邪！

这说明当时中书的内辅作用、在朝政中的核心作用比尚书大。南朝周舍为侍中，“常留内，罕得休下。国史诏诰，仪体法律，军旅谋谟，皆兼掌之。日夜侍上，预机密二十余年，未尝离左右”。^①

也有一些官员通过加领(录)尚书事衔成为内辅。三省机构的日益繁密和权力扩大，使得传统的中央九卿职权多被侵夺。如，“魏初，三公无事，又希与朝政”。^② 这一时期也有很多特定安排的“辅政”体制。

唐是政事堂/中书门下体制，前期的政事堂主要发挥辅助决策的内辅作用，中后期的中书门下则既是内辅又秉钧执政，而三省六部、寺监职责因之削弱。

唐代的内辅制度即宰相制度。唐朝中书省、门下省在宫中，尚书省在宫外。唐初，中书、门下长官中书令、侍中为宰相团队主要成员，在开元十四年(726)张说单任仆射罢政事之前，尚书省的实际长官仆射基本上都不用加衔，或通过加衔，或通过兼任中书令、侍中而加入宰相团队。开元十四年(726)以后，有的仆射通过加衔成为宰相，有的不加则不是宰相；侍中、中书令则罕授，授亦多给节将，多不在朝，仅具备宰相资格。唐代宰相“品位既崇，不欲轻以授人，故常以他官居宰相职，而假以他名”。^③ 这样的“他名”即是宰相加衔，前期主要有“知政事”“参预朝政”“参与机务”“同中书门下三品”等，中后期则基本统一为“同中书门下平章事”。皇帝可以从五品以上职事官中对其加衔任命为宰相。唐中后期充任宰相者多为中书、门下侍郎，其次多为尚书左右仆射、尚书左右丞、六部尚书和侍郎等。

开始，宰相团队在政事堂综理政务，唐初设在门下省，唐永淳二年(683)后迁到中书省。唐开元十一年(723)，中书令张说改政事堂为“中书门下”，列吏房、机务房、兵房、户房、刑礼房五房于后，“分曹以主众务”，后也仍称为中书政事堂或中书都堂。此后“宰臣数少，始崇其任，不归本司”“不复视本司事矣”，宰相成为专任，中书政事堂遂成为协助皇帝的决策机关、内辅机关，同时也是对政府百司有领导权的最高行政管理机关。唐太宗多次称政事堂为“机要之司”，中书门下官员被视为内臣，如萧瑀曾向唐太宗说：“玄龄

① 《南史·周舍传》。

② 《三国志·高柔传》。《晋书·荀勖传》。

③ 《新唐书·百官志》。

以下同中书门下内臣,悉皆朋党比周。”^①

唐代翰林学士也是内辅。翰林院设于内廷,翰林学士号为“内相”“天子私人”,剥离了中书门下一些决策大权。

宋为二府制,中书与枢密院对柄大政,而三省六部、寺监等仅例行公事。宋代的内辅制度即其“宰执制度”,以同中书门下平章事为宰相,另外增加副宰相之职—参知政事;还有枢密院,“枢密本兵,与中书对掌机务”。^②神宗改制前,宫中设“中书门下”为宰相治事之所,又称“政事堂”,题榜曰“中书”。宫外则另设有尚书、中书、门下三省。中书门下与枢密院并称“二府”,同平章事是宰相,也称“宰臣”,参知政事和枢密院正副长官通称为“执政”,宰相与“执政”合称“宰执”“宰辅”等。宰相、副宰相名称多有变化。元丰改制后,神宗在宫中建尚书新省,作为宰相办公处所,但扭转不了长期以来中书独重的倾向。另外,宋代翰林学士、侍从两制官员,也具备较浓厚的内辅色彩。

明为阁部制,内阁为内辅,六部九卿、寺监为外朝,阁部相持。朱元璋置华盖殿、武英殿、文渊阁、东阁“大学士”作为顾问。明成祖正式设置内阁,参与机务。仁宗继位后,内阁职权渐重,以翰林院官员、六部尚书或侍郎等入阁,兼任殿阁大学士。按规定,内阁职责是“掌献替可否,奉陈规诲,点检题奏,票拟批答,以平允庶政”,内阁与六部没有隶属关系,所以阁部相持、阁部钳制成为明政治的一个基本特色。虽然没有明确内阁的统筹与秉钧执政职责,但行政运作的惯性驱使它在“文墨议论”与“隐然相职”的职能之间变化,并以后者为主,与以吏部为首的外朝相争不止。一部明史简直就是关于阁权的争论史。

清朝为皇帝—军机处制,军机处为全国“行政总汇”“隐然政府”,具备统筹、内辅职责,辅佐皇帝施行个人独裁,而内阁仅辅佐决策次要政务,部院、寺监则为例行公事。军机大臣主要由皇帝从大学士、尚书、侍郎等官员内特选,军机处主要职掌是:撰写谕旨,廷寄上谕,参赞军国机务等。上报皇帝的文书,凡重大事情以折奏“请旨”者归军机处,一般事务的常规管理则归内阁。军机处号称“丝纶出纳,职居密勿”,有一定的内辅色彩,并剥夺了内阁之权。但清朝皇帝多独裁、猜忌大臣,军机处内辅色彩不如明之内阁,更不如唐宋之中书门下。

综上所述,内辅机构的主要职责是辅佐皇帝统筹大政并行使最高的决

^① 《旧唐书·萧瑀传》。

^② 《宋史·职官志》。