

萬有文庫

第一集一千種


王雲五主編

中國內閣制度的沿革

高一涵著

商務印書館發行





中國內閣制度的沿革

高一涵著

國學叢書

萬有文庫

第一集一千種

總編纂者

王雲五

商務印書館發行

編主五雲王
慮文有萬
種千一集一第

革沿的度制閣內國中

究必印翻有所權版

中華民國十九年四月初版
中華民國二十三年七月再版

著 者 高 一 涵

印 發 者 兼 商 務 印 書 館
上海河南路

發 行 所 商 務 印 書 館
上海及各埠

*B四四七三

自序

我於民國十四年十月間，曾寫成一本中國御史制度的沿革，由商務印書館收入國學小叢書中，已於十五年六月出版。這一本中國內閣制度的沿革，是十五年一月寫成的，曾在北京大學社會科學季刊上發表過。因為這兩種小品，體裁大致一樣，都是從歷史上和法制上去研究中國的政治制度，作成一個有系統的敘述。所採取的材料雖然不甚完全，但是變遷沿革的概要，卻已詳敘無遺。或者可供研究這個問題的人一點半點參考，也未可知。因北京大學社會科學季刊銷行不多，傳布不能普遍，故再交給商務印書館，收入國學小叢書。茲當付印之初，記其顛末如此。

中華民國十七年三月二十日高一涵識。

中國內閣制度的沿革

目錄

自序	一
第一章 導言	一
第二章 自秦到六朝的宰相制度	七
第三章 自隋到宋的三省制度	一三
第四章 金元的單省制度	二一
第五章 明清兩代的內閣制度	二四
第六章 內閣的職權	三〇

中國內閣制度的沿革

第一章 導言

中國古代並沒有內閣的名稱，凡國家大政均歸宰相掌管，直到明代成祖的時候，纔創下這內閣的名號。但是秦漢諸朝的宰相，和明清兩朝的內閣，雖然都是君主的輔弼，但宰相事無不統，很和近代歐洲各國的內閣職掌相似，而明清的內閣，專司票擬，卻和近代許多機關中祕書廳的職掌相似。因為秦漢的宰相，輔助天子，贊理萬幾，自錢穀兵刑以至長吏的遷除，皆歸宰相綜核，六曹百官皆歸宰相統率。到了明洪武年間，廢除宰相制度，把國務分歸六部管理，內閣的關員祇備顧問，重大的職掌在司票擬，彷彿如知制誥的翰林。由此看來，當那沒有內閣制度的時代，倒反有實行內閣職權的宰相；到了有內閣制度的時代，卻祇有起草文書的祕書廳。故明清兩代內閣的職掌，不但與近代立憲國家的內閣的職掌不同，並且與中國古代的宰相的職掌也不同。簡單的說，沒有內閣名號的

時代，反有事實上的內閣，有了內閣名號的時代，反祇有名義上的內閣。這是中國內閣制度的一種特色。

中國的中樞之任，既不必一定要由法定機關執掌，也不必一定要由法定官吏執行，究竟誰秉國鈞，可由君主隨時決定。往往行使宰相實權的，不一定要居宰相的官位；居宰相官位的，又不一定能行使宰相的實權。例如漢代以三公爲宰相，至後漢三公雖在，但尙書卻實行宰相的職權；至曹魏以後，三公更變成具員，而宰相的實權又歸中書監令。唐初以尙書中書門下三省爲政治中樞，後來各省長官如不帶「同中書門下三品」或「同平章事」的頭銜，便成爲本省的事務官，一概不得預聞機密。至於「知政事」「參議朝政」「參預朝政」「參知政事」「參知機務」……等官，就是不爲三省長官，卻反可以任宰相之任。再如明代的內閣，起初不過辦理制誥等事，到了仁宣以後，大學士往往因爲得到保傅的榮任，地位越高，閣權越大，君主反而言聽計從。由此看來，中國的內閣既沒有一定的組織，也沒有一定的職權，有時可以把內閣的職務委託那非閣員執掌，有時又可以因爲人的關係，把閣權隨便縮小或擴張。這樣無定制無定員無定職的中樞制度，又可算是中國

內閣的一種特色。

近代各國的內閣地位和職權固然是各有不同，可是最不同的，要算是英美兩國。英國的君主在事實上並不是行政元首，事實上的行政元首便是內閣總理。美國的內閣祇算大總統的僕役，故內閣的行爲，從法律上說，皆是大總統的行爲。因此，英國的君主事實上有服從內閣的習慣；美國的內閣，卻有服從大總統的義務。中國無論是宰相，是內閣，皆不過是君主的僕役，皆一概服從君主。就這一點說，中國的內閣地位和權限與美國相似，與英國的內閣在實際上爲行政元首者不同。美國的閣員由大總統任免，閣員「除與大總統會議機密外，與他官吏無異。」（註一）中國的閣員任免權也由君主自由行使，宰相或閣員，除參預機密外，也和他種官吏一樣。丞相的名稱始於秦代，應劭說：「丞者承也，相者助也。」通典亦說：「相國丞相皆秦官，掌丞天子，助理萬幾。」由此可見中國的宰相或閣員都不過是天子的僕役，他們所做的行政事務都是天子的行政事務，不是自己的行政事務，因此，便不能像英國的閣員享有特殊的地位。

再英國的內閣爲合議制的團體，閣員對於政策負有連帶的責任。「美國政府無全體之行動，

其實則美國政府本無所謂全體，各自隸屬於大總統之下，人人對於大總統負責任，內閣員與內閣員之間無共同之政略，亦不負連帶之責任。」（註二）中國的宰相或大學士也和美國的閣員一樣，有時幾個人同爲宰相或大學士，這幾個人都是各自獨立的，各以獨立的見解輔助君主，絕不負什麼連帶的責任。雖然在漢代以後，國家有大造大疑，由三公通而論之，國家有過事，由三公通諫爭之；（註三）明清兩代，國家有大事，交內閣九卿會議；可是三公或閣員不一定要一致的議決，仍然可以獨立的意見上奏。就是首相，也沒有統一全體閣員意見的責任，因此，也沒有連帶辭職的必要。就這一點說，中國的內閣，又很和美國的內閣相似。

凡是行內閣制的國家，總把閣員的行爲看作自己的行爲，並不把他看作君主或大總統的行爲。因此，內閣對於職權的行使，負有無條件的責任。又因爲內閣負有無條件的責任，所以對於君主或大總統的違法的或不利益的命令，可以拒絕執行或拒絕副署。中國的宰相或大學士祇是君主的輔弼，甚至於祇備君主的顧問，所有行爲都是君主的行爲，故充其量祇可以「獻替可否，奉承規誨。」（註四）在法律上絕沒有拒絕執行或拒絕副署的特權。近代立憲國家，凡君主或大總統的行

爲，如果不經閣員參與，便不能發生效力；中國的閣員行爲因爲皆是君主的行爲，所以沒有這一層的限制。因爲這樣，所以立憲國家的閣員祇是對於自己行爲不行爲負責，並不是代人負責；中國的閣員本來祇是君主的僕役，如果負責，便是代君主負責，並不是對於自己行爲不行爲負責，因爲他們自己沒有獨立的行爲不行爲的特權。

再近代的閣議多屬公開性質；中國閣員的參贊機密事務，多屬祕密性質。因此，凡是宰相，特殊的職務就在參預機密，反過來說，凡是參預機密的官員，皆可以稱爲宰相。後漢時尙書掌機衡之任，故尙書變成宰相；曹魏時中書監令預開機密，故中書監令變成宰相；元魏時使門下省的侍中掌樞密之任，故侍中變成宰相。清代當西北用兵時，怕內閣洩漏機密，特設軍需房，後來改爲軍機處，專辦機密事件，故軍機處又變成真正的內閣。由此看來，中國的內閣乃是參與機要的一種祕密機關。

把上述的各點綜括起來，可以說中國的內閣乃是受君主隨意委任，祕密幫助君主做事，專對於君主負責的顧問的或輔弼的機關。再專就明清兩代的內閣說，中國的內閣乃是點檢題奏，票擬批答，起草詔令，兼備諮詢的祕書廳。

本篇以敘述民國以前的內閣制度爲限，民國的內閣制度是摹仿歐洲的，和中國舊有的內閣制度沒有什麼沿革的關係。可是要想敘述明清兩代的內閣制度，便不得不先敘述明代以前的宰相制度；要想敘述明代以前的宰相制度，便不得不劃分時代。現在且把他分作四期敘述，自秦到六朝爲一期，自隋到宋爲一期，自金到元爲一期，自明到清爲一期。前三期是行宰相制度或省的制度的時代，後一期是行內閣制度的時代。

(註一) 蒲徠士平民政治第九章

(註二) 蒲徠士平民政治第九章

(註三) 後漢書百官志

(註四) 明史職官志

第二章 自秦到六朝的宰相制度

三代時候，已經有「相」的名稱，例如晉書職官志說：「成湯居亳，初置二相，以伊尹仲虺爲之。」又尚書說命說：「爰立作相，王置諸其左右。」皆是。但據歷代職官表說：「三代置相，雖本左右輔相之義，非設有是官，」可見設相爲官，乃是秦代的事。且看史記秦本紀說：

武王二年，初置丞相，樗里疾、甘茂爲左右丞相。

杜佑通典也說：

始皇尊立呂不韋爲相國，則相國丞相皆秦官也。金印紫綬。掌丞天子，助理萬幾。

由此看來，相國在秦代是最尊重的官位，班次在丞相之上；到了漢代，相國和丞相通同是一樣的官職，所以有時置相國便不置丞相，或置丞相便不置相國。自成帝以後，退立三公，分行丞相的職權，於是三公皆變成宰相。且看通典說：

成帝綏和元年，御史大夫何武建言，古者民謹事約，國之輔佐，必得聖賢，然猶則天三光，備三

公官，各有分職。今末俗之弊，政事煩多，宰相之才，不能及古，而今丞相獨兼三公之事，所以大化久未洽也。宜建三公官，定卿大夫之任，分職授政，以考功效。於是上拜曲陽侯王根爲大司馬，而何武自御史大夫改爲大司空，皆金印紫綬，比丞相，則三公俱爲宰相。

經過這一次改革，不但把宰相的人數加多，並且把宰相的職掌分開，使他們各有各的專職。古代稱『三公論道經邦，變理陰陽』（註一）可見三公並沒有專職。故通典又說：『三公無官，參職天子，何官之稱。』就是漢初的丞相，也是沒有專職的，且看史記陳丞相世家上說：

孝文皇帝問右丞相勃曰：『天下一歲決獄幾何？』勃謝曰：『不知。』問：『天下一歲錢穀出入幾何？』勃又謝不知，汗出沾背，愧不能對。於是上亦問左丞相平，平曰：『有主者。』上曰：『主者謂誰？』平曰：『陛下卽問決獄，責廷尉；問錢穀，責治粟內史。』上曰：『苟各有主者，而君所主者何事也？』平曰：『宰相者，上佐天子理陰陽，順四時，下育萬物之宜，外鎮撫四夷諸侯，內親附百姓，使卿大夫各得任其職焉。』

由此可見秦漢的宰相，事無不統，並不專司一職，祇是政務官，不同時兼做事務官。至後漢太尉

(卽大司馬)司徒司空纔各有分職，且看後漢書百官志上說：

太尉公一人，掌四方兵事，功課，歲盡卽奏其殿最而行賞罰。凡郊祀之事，掌亞獻。凡國有大造大疑，則與司徒司空通而論之；國有過事，則與二公通諫爭之。

司徒公一人，掌人民事，凡教民孝悌遜順謙儉養生送死之事，則議其制，建其度。凡四方民事功課，歲盡則奏其殿最而行賞罰。凡郊祀之事，掌省牲，視濯。凡國有大疑大事，與太尉同。

司空公一人，掌水土事，凡營城起邑，浚溝洫，修墳防之事，則議其利，建其功。凡四方水土功課，歲盡則奏其殿最而行賞罰。凡郊祀之事，掌掃除樂器。凡國有大造大疑，諫爭與太尉同。

大概宰相制度到了後漢，很有一點和近代的內閣制度相似。就是一方面分管國政，一方面又合議國政，幾乎和近代的國務員同時兼各部總長相彷彿。三公通論大造大疑，可當得近代的國務會議，諫爭過事，可當得近代的拒絕副署，不過在法律上的效果不同罷了。自漢代以後，無論宰相制度怎樣變更，但六曹總歸宰相統率；自兵刑錢穀以至長吏遷除，皆由宰相總轄。到了唐代，尙書都省之左右司，宋代中書門下之八房五房，亦皆總管庶務。由此可見從前漢到後漢，宰相所管的職務，已

經有這樣的變遷了。

自光武以後，政事又不任三公，盡歸尚書管理，且看後漢書仲長統傳說：

光武矯枉過直，政不任下，雖置三公，事歸臺閣。（章懷太子注，臺閣謂尚書也。）自此以來，三公之官，備員而已。

但是光武以後，雖然把政權交給尚書，却沒有盡奪三公的職權。故馬端臨文獻通考說：「自後漢時雖置三公，而事歸臺閣，尚書始爲機衡之任，然當時尚書不過預聞國政，未嘗盡奪三公之權也。」（註二）自明帝有錄尚書事的制度，三公纔不預事；故凡做三公的，如果不錄尚書事，便不得預聞國政。此後，楊秉劾侯覽，尚書說他越奏，於是三公纔不得劾近臣；呂強請選舉，但任尚書，於是三公纔不預聞選事。所以自後漢而後，尚書便變成『總典紀綱，無所不統』（註三）『出納王命，敷奏萬幾』（註四）『政令之所由宣，選舉之所由定，罪賞之所由正，……內外所折衷，遠近所稟仰』（註五）的中樞機關了。

自魏文帝後，又設下中書監和中書令，並管機密事務，此後中書又變成政治中樞。這時的尚書

令和中書監，如荀彧、荀攸、華歆、劉放、孫資等，皆是曹氏的私人，如賈充、荀勗、鍾會等，皆是司馬氏的私人，因親信而掌機密，因掌機密而奪取相權；而三公却是一班『備員高位，畏權遠勢之人』（註六）故政權漸爲中書一省所獨攬。到六朝時代，門下省的侍中又掌詔令機密；後魏時『猶重門下官，多以侍中輔政，則侍中爲樞密之任』（註七）王應麟玉海說：

政歸尙書，漢事也；歸中書，魏事也；元魏時，歸門下，世謂侍中黃門爲小宰相。

到了後周，仿照周禮設官，故以大冢宰爲丞相之任。『大冢宰卿一人，掌邦治，以建邦之六典，佐皇帝治邦國』（註八）我們現在且把這一個時期的宰相制度綜括起來說，就是秦漢以相國丞相或三公掌內閣的職務；後漢以尙書掌內閣的職務；魏晉以中書掌內閣的職務；後魏以門下掌內閣的職務；後周以大冢宰掌內閣的職務。這是第一期宰相制度的變遷。

（註一）尙書周官

（註二）文獻通考職官考三

（註三）永樂大典

第二章 自秦到六朝的宰相制度