

盛唐

吴宗国主编

政治制度研究

SHENGTANG ZHENGZHI ZHIDU YANJIU

北京大学
盛唐研究
丛书

BEIJING DAXUE
SHENGTANG
YANJIU
CONGSHU



上海辞书出版社

盛唐

政治制度研究

北京大学
盛唐研究
丛书



BEIJING DAXUE
SHENG TANG YANJIU
CONGSHU
SHENG TANG
ZHENGZHI ZHIDU
YANJIU

吴宗国主编
刘后滨副主编
上海辞书出版社

图书在版编目(CIP)数据

盛唐政治制度研究/吴宗国主编. —上海:上海辞书出版社,
2003. 8

(北京大学盛唐研究丛书)

ISBN 7-5326-1278-3

I. 盛... II. 吴... III. 政治制度—研究—中国—唐代
IV. D691.2

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2003)第 048762 号

责任编辑 解永健
装帧设计 姜 明

盛唐政治制度研究

上海辞书出版社出版 出版人 李伟国

(上海陕西北路 457 号 邮政编码 200040)

上海辞书出版社发行所发行 上海江杨印刷装订厂印刷

开本 890×1240 1/32 印张 12.25 插页 5 字数 340 000

2003 年 8 月第 1 版 2003 年 8 月第 1 次印刷

印数 1—4 100

ISBN 7-5326-1278-3/K·211

定价: 36.00 元

本课题的研究
得到北京大学“创建世界一流大学计划”和
教育部人文社会科学重点研究基地
基金资助

北京大学盛唐研究丛书

总序

盛唐，是中国历史上空前繁荣昌盛、辉煌壮丽的时代。盛唐为何兴盛？盛唐的兴盛局面表现在哪些方面？盛唐时期的社会、经济、文化、对外交往、人民生活等方面的情况如何？盛唐的辉煌对后世有何深远的影响？等等，这一系列问题都有待于进一步深入探讨。

北京大学在唐代的研究方面曾经取得过卓越的成就，如向达、汪篈、邓广铭、周一良、王永兴、张广达、吴宗国等先生，都作出了富有开拓意义的贡献，目前也有一批中青年学者在从历史学、历史地理学、考古学、社会学等角度从事唐代的政治、法律、地理、经济、文学、艺术、思想、宗教等方面的研究。在北京大学“创建世界一流大学计划”和教育部人文社会科学重点研究基地基金的支持下，以北京大学中国古代史研究中心这一教育部人文社会科学重点研究基地为依托，我们邀请了一批校内外、海内外在唐代研究领域颇有成就的学者，共同来参与实施“盛唐研究计划”，共同探讨这一伟大的时代，把这个时代的真实面貌展现给世人，把这个时代的政治、经济、社会、思想文化、民族、对外关系等方面的研究进一步深化，并希望在取得学术研究的进展的同时，也通过对盛唐经验教训的总结，给我们今天提供一些教益和启迪。

现在，经过三年的不懈努力，“盛唐研究计划”的第一批成果，即吴宗国教授主编的《盛唐政治制度研究》、李孝聪教授主编的《唐代地域结构与运作空间》、王小甫教授主编的《盛唐时代与东北亚政局》、邓小南教授



总序

主编的《唐宋女性与社会》(上、下册)、荣新江教授主编的《唐代宗教信仰与社会》,共计五种六册,作为《北京大学盛唐研究丛书》第一辑,将由上海辞书出版社隆重推出。

这一批集体研究成果,从政治制度之整合、国际关系之协调、国家运作之效率、社会风貌之丰富多彩等方面,进行了比较全面的探讨,并对盛唐缘何而盛给予了有力的说明,在一些国内研究比较薄弱的领域,如女性与社会、宗教信仰与社会、地域与空间等方面,也做出了一些综合性的研究和总结。

我们希望以此为肇端,把《北京大学盛唐研究丛书》继续编纂出版下去。

这项研究计划从启动到第一批研究成果出版,得到了多方面的支持和帮助,在此,我谨代表本《丛书》的各位主编,向提供大作的各位学者表示感谢,没有他们的积极参与和学术贡献,也就没有这项集体研究成果的集中展现;我们也特别要感谢北京大学领导以及中国古代史研究中心和历史学系的领导从道义到资金上的指导和大力支持,没有他们对这项研究计划的关怀和支持,我们也无法完成这项事业;我们还要感谢随叫随到的北京大学历史学系中国古代史专业的研究生们,他们在学术上和事务上所提供的无偿劳动,不仅使我们举办的国际学术会议深受国内外学者称道,而且使我们的《丛书》编辑工作的质量得到切实的保证;最后,我们向我国最大的工具书出版基地——上海辞书出版社的李伟国社长和历史地理编辑室的许仲毅、余岚、张敏、王圣良、解永健等各位责任编辑表示衷心的感谢,他们不计成本,以推动学术研究、弘扬中华文化为己任,是他们,最后以辛勤的劳动,把这套《丛书》奉献给了读者。

荣新江

2003年2月14日于北京大学朗润园

绪 论

吴宗国

(北京大学历史系)

盛唐在中国历史上是一个有着无穷魅力的时期。

成就盛唐之盛的,原因很多,诸如天时、地利、人和等因素。而唐初以来政治制度的不断调整,也是一个重要的条件。因此,研究唐朝前期政治制度的演变和盛唐时期政治制度的实际情况,对于理解盛唐这样一个神秘而迷人的时代,是很有意思的。

第一节 唐代政治制度的历史特点

唐朝政治制度不仅为唐代社会、经济和文化的发展提供了制度上的保障,而且对唐以后各朝的政治制度也有着深远的影响。如果从中国古代政治制度发展的角度来观察,唐朝政治制度有以下几个特点:

一、唐朝最终结束了家国一体和贵族门阀政治的国家体制,开启了皇帝—官僚政治体制。

秦汉以来皇帝也要依靠官僚来进行统治,但是在中央政府中,皇家事务和国家事务还没有分开。汉代九卿中,太常、光禄、卫尉、太仆等寺都是掌管皇帝或皇家事务的。国家还保持了古老的家国不分、家国一体的传统。皇权本身,也始终依托于当时最有势力的集团或阶层。西汉初年是功臣集团,西汉末年外戚,再后就是世家大族和士族门阀。皇帝总是要依靠他们来进行统治,让他们担任宰相和高级官吏。西汉初年,以功臣列



侯为相。这种情况，一直持续到汉武帝元朔五年（前124）以布衣公孙弘为相。刘秀依靠豪强大族建立东汉后，虽然还可以不用功臣，但度田也实行不起来。此后，随着豪强大族势力越来越大，他们世代担任中央高官和地方佐官，并且把持察举。但是这些都还没有形成制度。直到魏晋之际，世家大族利用九品中正制才完成了门阀制度，并在东晋形成了典型的门阀政治。除了让世家大族世代担任高官，皇帝也总是要和当时最有势力最有影响的豪强大族或贵族联姻，以加强皇权和他们的联系。皇后废立也就成了一件重要的国家大事。

这些情况在南北朝时期开始发生变化。江南士族、山东士族和关陇贵族先后开始衰落，从隋朝开始，到唐朝初年全都退出了历史舞台。

隋文帝开皇初年采取了两项重大举措：一是取消九品中正制，地方佐官改由中央任免；二是府兵制实行君主直辖化即禁卫军化，征召扩大化即兵农合一化。前者抽去了山东士族最后赖以苟延残喘的依靠，后者则挖了关陇贵族存在的基础。隋炀帝进一步取消了关陇贵族的特权。门阀政治终于在隋朝结束。

从政治体制来看，中书省和门下省发展到南北朝，中书草诏敕，门下审署下达，已逐步形成制度。但两省仍在禁中，因此这些做法，仍然可以看作是皇帝个人行为的延伸。在这个时期，作为宰相机构的尚书省已经是一个严密的政权机关，但是中书省和门下省在性质上仍然是皇帝的秘书、咨询和侍从机构，还没有形成一个独立于皇权之外的决策、发令和政务处理系统。

中书省、门下省要和尚书省一样都成为国家政权机关，需要几个前提：第一，三省中各省必须是有长官负责，有下级属官的严密机构，而不是一个高级官员各司其职，与中下级官员在工作上没有严格的上下级隶属关系的松散系统。第二，三省中各省必须是单纯的政权机关，而不是皇帝的个人附属机构。第三，在政务处理上，三省有明确的分工和紧密的联系，是一个按照一定程序运行、相互之间有着依存关系的有机整体。在这些前提形成的过程中，以下几方面的发展依次起了关键性的作用：一是

原来宰相机关尚书省职掌和权力的分化。尚书上省的决策权转移到中书省和门下省，下省的行政权保留下来，尚书省向职能化方向发展。这个过程在南朝的梁、陈表现得尤为明显。二是皇帝权力的分化。隋文帝令中书令与侍中知政事，使中书令和侍中摆脱了皇帝秘书、侍从的身份，从禁中走了出来，成为政事的参与者。以郡县佐官由中央任免为起点，地方权力向中央集中，尚书省六部的工作内容随之发生了变化，工作量大为增加。由于政务的决定、审议和批准尚未形成一种分层负责，各有权限，并按一定程序运行的制度，隋文帝时大事小事，甚至营造细小之事，出给轻微之物，也要向皇帝奏报。隋炀帝把司进御的五局移出门下省，在门下省设立给事郎，“省读奏案”。这样以分层决策为特征的政务运行模式终于完成，而门下省也终于摆脱了皇帝侍从、秘书和顾问机关的性质，成为在外廷独立处理政务的国家政权机关。尽管它所处理的政务过去在禁中也曾处理过，但并未制度化，而且是以皇帝秘书、顾问的身份去协助皇帝个人处理这些政事的。而现在则是以国家政权机关官员的身份，作为政务运行中的一个程序，一个必不可少的环节去处理有关政务。这样，在隋文帝和隋炀帝时期，中书省、门下省摆脱了皇帝秘书咨询机关的性质，从内廷走了出来。中书省、门下省和尚书省一起，并列为国家政权机关。皇帝则成为国家的最高领导人。

与这些变化相适应，关于皇帝在国家中地位的观念也发生了变化。西汉初年，天下是皇帝的天下，从观念上来说，还是朕即国家。而从北齐到隋，则形成了“以一人主天下，而不以天下奉一人”这样的观念。皇帝和国家不再划等号，皇帝是国家的最高主持者。而“朝廷”不像秦那样，最初只是宫殿的别称，也不像西汉初年那样，往往作为皇帝的同意语，而是作为国家或政府的同意词更加普遍地加以使用。“国家”在唐朝前期还如同“朝廷”在西汉那样偶或用之，到唐朝后期也普遍使用了，并且被赋予更广泛的意义。

隋代还确立了尚书省的最高行政机关的地位。寺监也不再是国家行政机关,而成为掌管各种事务,包括皇帝和皇家事务的机关。

这样,隋朝就最后完成了国家政务与皇家事务的分离。中国古代国家形态已经摆脱了家国一体、贵族政治、门阀政治等早期形态。但直到唐朝初年,前一时期的残余和影响仍然存在,直到唐高宗废王立武才基本告一段落。废王皇后,立武则天为皇后,这件事不仅标志着关陇贵族的最后退出历史舞台和门阀贵族政治残余的最后扫除,也是从南北朝开始的、隋代基本实现的国家体制从皇帝贵族体制到皇帝官僚体制过渡的最后完成。

二、唐朝政治体制的基本格局,奠定了后代官僚政治制度的基本框架和运行模式。

隋和唐初所确立的体制及其他相关制度虽然具有很大的开创性,开启了此后一千多年官僚政治制度的基本模式,诸如各级政府都由官吏负责运转,官吏按才学标准并通过考试由中央任免等。但它仍然具有很大的过渡性。这是因为,隋和唐初的制度和法令都是建立在经济不很发达,小农占居多数的基础之上的,职掌固定,少有弹性。尚书各部也是据令式以掌政令,行政事务的处理以唐初制定的令式为依据。这样,就不能适应急速变化的社会政治经济形势。有些需要通过行政手段解决的问题没有部门过问,因为各行政部门均无此职掌;也没有法令可循,因为法令制定时还没有这些情况。如果说,隋朝是以地方事务向中央集中为契机,初步完成了国家体制和政治体制的变革;那么,唐朝则是随着社会的发展,国家政务和事务的不断增长,推动了政治体制的不断革新。

唐代政治体制变革的核心内容,就是政府机构在按职能分工的基础上,不断加以调整。政府机构按职能分工,不论是尚书、门下、中书三省,还是尚书省六部和寺监,都是如此。这是南北朝以来不断变革的总结。而在此基础上的不断调整,不论是对原有机构的微调,还是从临时差遣到固定使职,到逐步形成军事的、财政的和和其他使职系统,则是根据现实情况的不断变化,对原有制度的修改和补充。使职和使职系统为政治制度

的不断调整提供了一种灵活的形式,并使一些制度增加了弹性,更能适应日益加快的社会变化。唐朝后期的三司使,北宋枢密使、三司和监司的发展变化,都显出了它的生命力。

唐朝初年运用制度和法律来保证政府机构的正常运转,以及由令式所规定的政务处理的高度程式化,在中国古代政治制度史上是很突出的。各种制度和令式,规范了各级政府的组织机构和职掌,明确规定了官员组成及其职责范围;规定了公文处理的程序和程限,使政务的处理形成了一整套严密的程序;四等官制按政务处理程序把官吏分为长官、通判官、判官和主典,明确了各级官吏在公文处理过程中的地位和责任。律令和各种制度,包括勾检制度、监察制度、谏议制度、考课制度,规定了各种监督百官执行的制度。对官吏失职、违法乱纪、贪赃枉法,也从法律上规定了具体的处分办法。这些做法基本上为以后各朝所承袭。

三、唐朝各级官吏的任用都必须经过考试,官僚形态呈现出新的特征。

在中书省和门下省都成为国家机关的同时,科举制在隋炀帝时也从古老的察举制中脱颖而出。北朝的强调军功,南朝的重视文才,都是和门第相对立的。才学的标准虽然已在实际中运用,但在选举制度上并没有完全否定门第。隋初废除了九品中正制,最终从制度上结束了按门第选官的做法。科举制是不论门第的。门荫虽然也是给予高级官吏的一种政治特权,但其标准是当朝的官品,也与传统意义上的门第无关。而且不论是门荫、杂色入流(包括流外入流、勋官、品子等)或科举入仕,都需要经过出身考试和入仕考试。科举制的建立,以及不论何种出身均需经过考试、考试合格方能做官的机制,使中国古代官僚形态进入了一个新的阶段。

唐朝在选举制度上强调才学的标准。但在不同时期,根据当时的需要和人才的实际情况,都有一些不同的做法。即使在人才辈出的武则天



时期和开元天宝时期,对于一般人才和具有特别才能的所谓优异之士,也都制定了相应的制度和政策,既保证了官僚机器的正常运转,又保证了优秀才能脱颖而出。

随着科举出身者在官员中、特别是高级官员中的比例不断增加,且因科举及第者多为馆学生徒,于是官员的思想修养和地方工作经验越来越受到重视。职在亲民的刺史、县令被认为是治理之本。是否担任过县令、刺史,有没有地方政务实践,逐步成为选拔三省、御史台高级官员的先决条件,即所谓“凡官不历州县者不拟台省”。

四、唐代政治制度一直随着社会形势的不断变化而调整,体现出较强的自我完善的机制。

贞观初唐太宗说过,“以天下之广,四海之众,千端万绪,须合变通”^①。这虽然是有关政事的处理原则,但制度的调整也是政事的重要内容。因此,唐太宗的这段话为政治制度的及时调整奠定了思想基础和理论基础。对制度进行必要的调整,在唐朝被看作是很正常的事。而“变通”二字也往往成为制度调整时的依据。这样在制度的调整和革新上,唐朝前期在思想上的阻力要比其他朝代,特别是唐以后的朝代小得多。

唐朝前期除了通过制敕对制度进行及时的调整,还对规定各种制度包括政治制度在内的令、式进行过几次大规模的修订。由于社会经济的迅猛发展,唐初所制定的律令格式已经不能适应日益复杂的社会需要,而随时发布的制敕则因其灵活性而在政治生活中发挥越来越大的作用,并终于超越了唐初由令式来规定各种制度的律令体系,制敕取代律令在法律体系中居于首要地位。原来的格是用来“编录当时制敕,永为法则,以为故事”的,是律令格式法令体系中的一种,随着制敕在法律体系中地位的变化,格便很自然的用来编录这些制敕,成为适应形势变化的主要的法令形式。律令不再修订,新格应运而生,格随之发生了质的变化。开元以后,格也不能适应日益加快的社会变化,格后所颁布的制敕往往与格发生矛盾,于是又出现了格后常行敕和格后敕,制敕实际上成为日常行用的法律文书。而唐朝也找到了制度调整和归整的良好手段。政治制

度的及时调整,是政治活力的表现。唐代社会之所以能生机勃勃地向前发展,政治制度的高度自我完善机制是一个重要原因。

五、在政治制度的运行中,原则性与灵活性的结合。

《唐律》中的许多规定是具有灵活性的,一些在原则上一般禁止的行为,在特定条件下又成了必须的做法。对于律令不便于时者,在《唐律》中也规定了进行修改的程序。选举制度中,贡举有常科和制科,以常举选拔平常之士,以制举选拔卓越之士。开元时适应参选人员的不断增加,设立了循资格,但同时也设立了科目选。以循资格选拔一般的官吏,以科目选拔擢杰出的人才。而在对待逃户问题的处理上,不论是武则天末年,还是玄宗开元年间,都采取了变通的做法以保证户令继续实行。

第二节 《唐六典》与唐前期政治制度

《唐六典》是唐前期政治制度的总结,具有重要史料价值,在唐代政治制度史和法制史的研究上,具有无可替代的意义。我们在阅读和研究《唐六典》过程中,对唐朝前期制度发展变化与《唐六典》的关系有了一些新的认识。《唐六典》不仅是对开元时期制度的静态记录,也体现了整个唐前期制度的变化。

唐初各种制度,包括官僚政治制度都是由令来加以规定的,所谓“令以设范立制”。但是,唐代制度是不断发展变化的。有的发展到一定阶段,条件成熟,著为令。有的还处在发展过程中,已成为实际运行的制度,但还没有以法律的形式肯定下来。特别是开元时令的规定和实际情况的差距越来越大。正如《通典》卷二《食货·田制》下开元二十五年(737)田令后的注文所云:“虽有此制,开元之季,天宝以来,法令弛坏,兼并之弊,有逾于汉成哀之间。”在这种情况下,朝廷基本上放弃了修订令的努力,而是通过制敕乃至敕文对原有的制度进行一些修订。在政治制度上的基本做



法是，一方面是设立新的使职，作为对原有制度的补充。另一方面是对原有职官制度进行小修小补，或使原有职事官使职化。而在其他一些制度上，有宣布停止使用的，如府兵番上戍边，不仅由敕文作了规定，而且在《唐六典》卷五《尚书兵部》“凡兵士隶卫，各有其名”条中由注文作了说明。有修改原有制度而使其发生质的变化的，如改变地税征收的标准和办法。《唐六典》卷三《尚书户部》“凡赋役之制有四”条不仅对此未作说明，连地税也没有提及。不论是由注文作了说明，或者没有说明，根据《唐六典》“以令式分入六司”的编撰原则，这些变化既然没有在正文中叙述，因此，都没有进入令式。

但是，唐朝毕竟是一个具有法治传统的王朝，它努力采取一些措施，使实际运行中已经发生变化的政治制度，尽量符合原来的法律规定，即令所规定的制度。这些措施包括若干方面，其一，通过官员职务和人事调整，增加原有制度的弹性。如在中书门下体制形成后，中书门下成为最高决策兼最高行政机关，作为中书门下最高长官的侍中、中书令便经常兼任尚书仆射或六部尚书等行政职务，三省格局在制度上依然保持，但通过兼职又体现了运作中制度的变化。其二，在修撰《唐六典》时，把一些制度上的重大变动，以正文叙述、注文说明等方式写进去，使得《唐六典》既反映了律令规定的制度，又体现了制度发生的实际变化。虽然《唐六典》不是法典，但由于《唐六典》是皇帝敕令修定，并题名御撰，因此不论编撰者是否意识到，这样做的结果，都是使一些实际运行的重要制度借此取得了一种法律上的依据。卷一“尚书令”条所云“其国政枢密，皆委中书，八座之官但受其成事而已”，便是其中最重要的一条。中书门下体制由此得到了法律的肯定。这种做法，实际上突破了唐初由令来规定各种制度的体系，而在建立新的法律体系方面迈出了极为重要的一步。

《旧唐书》卷二六《礼仪志》六载大和六年（832）太常博士顾德章议，其中所引《定开元六典敕》曰：“听政之暇，错综古今，法以《周官》，作为《唐典》。览其本末，千载一朝。《春秋》谓考古之法也，行之可久，不曰然

欤?”所以陈寅恪先生认为：“唐玄宗欲依周礼太宰六典之文，成唐六官之典，以文饰太平。”^②

《唐六典》修撰任务下达后，受命编撰的徐坚无从下手，最后决定“以令式分入六司，以今朝六典象周官之制”^③，也就是模仿周礼六官来叙述现行官制，将令式按内容分类系在有关职官之下。经过十余年的编撰，终于在开元二十六年完成，由时任中书令的李林甫领衔奏上。尽管唐朝后期一些官吏曾引用《唐六典》的条文，但是，《唐六典》毕竟不是作为一部法典来编撰的。就在《唐六典》编撰的后期，在中书令李林甫的主持下，删辑旧格式律令及敕，对原有的法律进行了唐代最后一次大规模的整理和修订，“又撰《格式律令事类》四十卷，以类相从，便于省览”。新定令、式、格及事类于《唐六典》完成前，在开元二十五年九月壬申颁于天下^④。这个事实说明，《唐六典》虽然包含了正在变化中的各种制度，但不是作为当时政治运作遵循的法典。

基于以上对于《唐六典》和唐朝前朝制度关系的认识，有一些问题必须重新思考。

第一，《唐六典》所述制度到底是什么时候的制度？“以令式分入六司”的这些令式都是什么时候的令式？学者一般认为是开元时期的，也有认为是开元二十五年的，如日本学者编著的《唐令拾遗》等。但是，开元时期制度变动很大，律令格式就经过了开元六、七年和二十二年至二十五年两次修订。这种变动，给《唐六典》也打下了深深的烙印，给人们留下了一连串的混乱。不能笼统地说凡是《唐六典》上的规定就是开元二十五年的制度。

就总体而言，《唐六典》所述制度主要是开元二十五年正在行用的制度，其中吏部、兵部表现得尤为明显。对于开元时正在变化的制度，在正文中都按变化后的加以叙述。其中开元二十四年、二十五年的变化，都已经写进了正文，并以注文形式加以说明，使人一目了然，知道这是改变后

的或新设立的制度。如卷二尚书吏部郎中条“凡天下官吏各有常员”条小注。又如卷八《门下省》录事条：“主事四人，从八品下”注：“旧令从九品上，开元二十四年，敕加入从八品下。”但是，这种情况主要用于人员的增减和官品的升降，而开元以前和开元前期新实行的一些制度，其变化则有些有交代，有些没交代。有交代的如集贤院等一些机构和拾遗、补阙等一些官职设立的时间。没有交代的（不论是正文还是注文），如节度使、军、镇、弓骑这些在武则天以后以至开元时设立的制度。这就容易让人误认为唐初以来一直如此。

第二，《唐六典》的体例特点问题。就《唐六典》的正文而言，基本上是当时正在行用的制度。但这些制度，有的是唐初以来一直实行的，有的则是逐步形成的。因此，情况比较复杂。我们碰到了以下一些情况：

其一，在一句话或一段话中概括了不同时期的情况，反映了制度在不同时期的发展。但在行文中往往没有交待，或表述得很不准确。如不仔细考证每一句话所表述的确切时间和准确含义，就会在理解上发生混乱。如“尚书令”条所述“皇朝武德中，太宗初为秦王，尝亲其职，自是阙不复置”。阙不复置，自是事实，但当时并没有从制度上废除尚书令。而其后一句“其国政枢密，皆委中书，八座之官但受其成事而已”，则更让人摸不着头脑。这段话对于开元时的中书门下体制来说，是非常确切的，“中书”所指为由政事堂改称而来的“中书门下”。但行文中紧接太宗“尝亲其职，自是阙不复置”，给人的印象自然是武德、贞观之际太宗不任尚书令后就是如此。事实上，这段话包含了唐朝前期政治体制的最主要的变化，即从三省制到中书门下体制，而这个变化经过若干阶段的发展，经历了整整一个多世纪。如果不仔细了解每句话甚至每句话中各个部分的确切时间和真实含义，就不能真正理解这句话所反映的制度状况。

有的只载录制度的始与终两个时间点，省略了中间的变化环节，很容易使人忽略其间的变化，进而产生误解。如尚书左右丞相（左右仆射）条所谓“以贰令之职，今则专统焉”。以贰令之职，这是唐初设有尚书令时的制度。今则专统焉，则是指《唐六典》修撰时的制度。实际上，仆射领导

尚书省自永徽二年(651)废尚书令已经开始,距《唐六典》修撰时已近百年。对这百年仆射的地位,《唐六典》并没有说明。

还有一些制度起始时间未作交代。有的正文中叙述的制度,是当时行用的制度,但又不是唐初以来一直实行的制度,而是后来某一时间新设的制度。如卷五《尚书兵部》“凡关内团结兵”条。团结兵非唐初制度,源于武则天时期,玄宗初年才正式成为制度。而《唐六典》对此就没有交待。

其二,有同一事而分记在两处的。如贡举,考功员外郎和礼部侍郎职掌下均有记载。唐代贡举的主持机关先后由两个部门承担,开元二十四年以前以考功员外郎掌贡举,开元二十五年以后改以礼部侍郎掌贡举。这是贡举制度两个不同时期的变化。此事在考功“员外郎,掌天下贡举之职”后,有小注标明“然以旧职故,复叙于此云”。如果阅读时不注意这个小注,也很容易把两个记载混淆起来。这样,就容易忽略其间的差别。

其三,机构名称或官职名称相同而分见于同卷不同之处或不同卷中。如卷三〇《三府督护州县官吏》中有镇,设镇将、镇副,官品为六、七品,“掌镇捍防守,总判镇事”。这也就是卷五《尚书兵部》“职方郎中”条中所说的“凡天下之上镇二十,中镇九十,下镇一百三十有五”之镇。而在《尚书兵部》“兵部郎中”条“凡天下之节度使有八”之下又有“凡镇皆有使一人,副使一人,万人已上置司马、仓曹、兵曹参军各一人”。镇兵可达万人以上,镇使一般由三品以上大员担任的情况,与由六、七品官担任镇将、镇副的镇显然不是一回事。这实际上是在不同时期设立的两种不同的镇。至于它们设立的时间,《唐六典》也都没有交待。

其四,正文叙述的制度是开元二十五年前原有的制度,这些制度在开元二十五年有了改变,这种改变在注文中加以说明。如卷五《尚书兵部》凡兵士隶卫条“天下诸军有健儿”后的注文。

第三,《唐六典》注文的内容和性质问题。《唐六典》的注文有以下几种不同的情况: