

中國政治制度通史

第五卷 隋唐五代

俞鹿年 著

白鋼 主編

人民出版社

中國政治制度通史

第五卷 隋唐五代

俞鹿年 著

白钢 主编

人民出版社

2010/15

前 言

《中国政治制度通史》(1—10卷),是中国社会科学院政治学研究所承担的国家社会科学基金重点项目,由白钢主编。本卷是全书的第五卷,撰写的是隋唐五代的政治制度,约请俞鹿年教授执笔。

本书的学术思想体系和总体结构的设计,旨在突出对历代的皇帝制度、中央决策体制及政体运行机制的探索,并以此为轴心,铺陈各单项政治制度,力求能比较贴近政治学的规范;同时,要求在充分发挥各执笔专家的学术优势和广泛参考学术界已有研究成果的基础上,进一步向内容的广度和深度开拓,争取在高起点上推进中国政治制度史的研究。

隋唐五代是中国宗法封建君主制的巩固时期,各项政治制度日臻完善。首先,皇帝制度比秦汉时期更趋于复杂化,不仅通过皇帝生前上尊号,死后加谥号、庙号,以及封禅、祭祀、宗庙、陵寝与舆服制度的健全来加强皇帝至高无上的神圣性,而且还通过都城和宫室的规制、宫廷组织的系统化、东宫制度的定型化等手段来加强皇家的特权地位和皇位继承的不可转让性,从而使秦始皇创立的皇帝制度发展到一个新的阶段。

其次,这一时期的中央决策体制及其运行机制,随着三省制的完善而成为中国封建时代的最佳时期。三省制萌芽于东汉;曹魏时出现了三省初步分立的形式;北魏孝文帝改革才建立起早期的三省制。不过那时的三省制比较紊乱,连三省的名称、职掌都不划一。隋朝结束了汉末以来

360多年的分裂与争斗，统一全国，厘整了三省机构，确立内史（中书）掌出令、门下掌封驳、尚书掌执行的三省分立体制，其长官并列为宰相。三公不再开府，不置僚属，无合适人选则阙，成为真正的荣誉职衔。唐朝后期及五代、北宋前期，三省制又演变为使职差遣制。隋唐时期，三省长官并参以加有“参预朝政”、“参议得失”、“参知政事”、“参知机务”等名目的他官，形成一个以皇帝为中心的决策集团，通过制定和颁布各种以皇帝名义发布的诏令，指挥整个国家机器的运转。这一时期的中央决策活动，由于参与决策的成员的地位不同，因而形成不同的决策层次。皇帝与各级官吏的决策行为主要取决于其自身的主观意志，而较少受到法律的约束和限制，人治原则得以普遍贯彻，于是对决策产生了强烈的人治效应，造成了决策机制的不稳定性和整个政治体系中层层相隶的人身依附关系的进一步加强，从而赋予这一时期的决策活动以鲜明的时代局限性。

第三，隋唐五代时期的中央行政体制的最突出特点，是确立了尚书省为全国政务中枢。秦与西汉，以九卿行使中央政务；东汉以后，尚书台正式成了总理国家政务的机构。然而，就官制体系而言，此时的尚书台仍然“文属少府”，也就是名义上属于少府，没有完全摆脱官官的性质。三国时期尚书台始正式成为外廷机构。南朝梁，始定制称省。南北朝时代九卿没落，其职多为尚书省所侵夺，在中央行政体制中造成许多缭绕不清的现象。隋唐对这种紊乱现象进行改革，确定尚书省在三省中居于执行机构，而成为全国的政务中枢。在中央行政体系中，尚书省六部为政令机关，九寺五监为事务机关，分别接受尚书六部的政令而运转。

第四，隋唐五代时期的地方行政体制的最重要变化，是从隋及唐前期的州县二级制，变为唐后期的道州县三级制。道，在唐初，或作行台省统领的区域、或作行军线路、或作监察区、或作军事防御区域出现的。前两种道在唐初以

后不久就废弃了。后两种道，即作为监察区的道和作为军事防御区域的道，各自划分，不相统属，造成监察权与军权的分离，便于中央对地方的控制。中唐以后，作为监察区的道与作为军事防御区域的道相互结合，军政长官合一，形成了“藩镇”时，道就变成了行政实体，成为介于中央与州（郡）之间的一级行政机构，地方行政体制也由州县二级制演变为道州县三级制。不过，道的军民两系职官均不在正规职官之列，而都是使职差遣。

第五，隋唐五代时期的司法制度较之前代，也有较大的发展。在刑制方面，废除了前代的鞭刑、枭首、轘裂等酷刑与拏戮相坐之法，确定笞、杖、徒、流、死新的五刑制，为其后的各代封建王朝所沿用；危害封建统治最严重的“十恶”，以及贵族、官僚等享受减免刑罚特权的“八议”，都比前代有更细密的规定；《唐律》条文精简，量刑适中，对后世或域外都有深远的影响。在司法机关的设置方面，大理寺属于法院性质，专掌审判，刑部为司法行政机关，御史台为监察机关而兼具司法职能，三者各有专职，且互相配合。三大机关的长官共同审理重大案件，称为三司推事，明清时代的三法司会审及九卿会审都是此制的沿用与发展。

第六，在隋唐五代时期的人事管理制度方面，最值得称道的是科举考试制度的创立与完善。科举考试制度，是一种允许士人自愿向官府报名，经过分科考试，根据成绩从中选拔人才，分别任官的新制度。它创始于隋，完成于唐。隋文帝废除九品中正制，打破士族对选举制度的垄断，采用荐举的方法来选拔人才。隋炀帝时创立进士科，以策问取士。一般均以此作为科举制度产生的标志。科举制度采用分科考试以选拔人才，在形式上与察举制度下的分科考试相似，但二者有着本质的不同。其区别在于察举制度下的被选者是出于官府推荐；而科举制度下参加考试的士

子是自愿报名。这就形成了竞争机制，使广大中小地主阶级出身的士子，通过考试竞争而登上政治舞台，从而扩大了封建王朝的统治基础。从唐代开始，科举分为常科和制举两种：常科的科目繁多，唯进士一科最受重视；制举则是由皇帝临时设置的考试科目，名目也十分庞杂。科举制度在历史上实行了将近1300年，并对域外也产生了影响，足见其在当时的先进性。

此外，隋唐五代时期的军事制度、监察制度、财政管理制度等等，也都发生了较前代不同的新变化并形成自己的特点。值得庆幸的是，本卷作者在详稽正史、博参群籍的基础上，对于隋唐五代政治制度的演变轨迹，分析序说，简明精审，揭示了这一历史时期政治制度的基本特征，特别是结合人物、事件来写制度，从而把传统的静态缕述，推向动态研究，较成功地体现了我们的编纂意图。这是与作者怀铅握槧，精进不休，既有钩深致远，参伍比较，考其异同，辨其因革的耐心，又有深历浅揭，随时为义，戛戛独造，语不犹人的功力分不开的。

本卷初稿完成后，主编对全卷作了统一修订。叶维钧、张昌东先生参加了本课题的研究，并协助主编做了大量学术组织工作。人民出版社张秀平女士为本书的出版付出了辛勤的劳动。著名书法家、学者启功教授于百忙之中，拨冗为本书题签。在本书付梓之际，谨向关心和支持本书的编写与出版并作出贡献的朋友们致以衷心的感谢！

依靠不同学科的专家的学术专长，协同从事跨学科的课题研究，我们还缺乏经验，本书本卷若有参考未备，论证不当或其它缺陷，还望学术界的师友们及广大读者匡正。

白 钢

1993年9月18日

目 录

前 言	(1)
第一章 绪论	(1)
第一节 隋唐五代社会政治面貌的主要变化	(1)
一 隋唐社会统一的契机	(1)
二 隋及唐前期的政治革新	(6)
三 以藩镇割据为主要政治特征的中晚唐社会	(11)
四 五代十国时期政权分立与绝对君权的酝酿	(20)
第二节 隋唐五代政治制度的演进	(27)
一 中央行政体制的演进	(27)
二 地方行政体制的演进	(37)
第二章 隋唐五代的皇帝制度	(49)
第一节 皇帝	(49)
一 皇帝的名号、职权与辅弼	(49)
二 强化皇权的各项制度	(56)
三 后宫与女官制度	(69)
四 殿中省与内侍省(长秋监)	(72)
五 皇权与外戚	(75)
六 皇权与宦官	(80)
第二节 东宫制	(83)
一 皇位继承与太子	(83)
二 东宫组织	(86)
第三节 公主及其邑司	(89)

第四节	宗室	(90)
一	亲王和王府组织	(90)
二	宗正寺	(91)
第三章	隋唐五代的中央决策机构及其 运行机制	(94)
第一节	中央决策体系的结构与机制	(94)
一	最高层次决策——御前决策会议	(96)
二	中书门下两省的决策机制	(103)
第二节	宰相会议的决策机制	(112)
一	政事堂与中书、门下两省的关系	(112)
二	宰相名称及其职权的演变	(115)
三	宰相会议的决策方式	(120)
四	扩大参与的百官决策会议	(124)
第三节	决策机构逐步多元化	(126)
一	宦官参与决策	(126)
二	学士的设立和翰林学士职权的扩大	(130)
三	唐末、五代枢密院的设置及其演变	(136)
第四节	决策的程序与方式	(138)
一	诏令的颁行程序	(138)
二	战略性决策与行政性决策	(144)
第五节	决策的依据与信息传递渠道	(147)
一	地方奏报与大臣章疏	(147)
二	皇帝巡行与遣使出巡	(152)
三	广开言路	(155)
四	决策与信息的关系	(157)
第六节	中央决策的特点与效应	(159)
一	人治原则与人治效应	(159)
二	决策实施程度的变化与历史局限性	(162)
第四章	隋唐五代的中央行政体制	(165)
第一节	尚书省	(165)

一	尚书省的职掌	(166)
二	尚书省的主要官员	(167)
三	尚书省长官之失权	(168)
第二节	六部二十四司——政务官署	(169)
一	六部组织	(169)
二	六部主要官员	(170)
三	二十四司	(171)
第三节	九寺五监——事务官署	(174)
一	九寺	(174)
二	五监	(178)
三	秘书省	(181)
第四节	宗教事务管理制度	(183)
一	佛教管理制度	(183)
二	道教管理制度	(186)
三	袄教管理制度	(188)
第五节	使职差遣制	(189)
一	使职差遣的产生及其制度化	(189)
二	财政诸使	(193)
三	翰林学士与枢密使、宣徽使	(201)
四	内诸司使	(206)
第六节	行政效率的保持与波动	(213)
一	行政效率的保持	(213)
二	行政效率的波动	(219)
第五章	隋唐五代的地方行政体制	(224)
第一节	道及其机制转换	(224)
一	唐代前期监察性“道”	(224)
二	中唐后地方行政实体性“道”	(227)
三	五代时期的“道”	(239)
第二节	府州(郡)县行政机构	(240)
一	都督府	(241)

二	府州(郡)行政机构	(244)
三	县行政机构	(249)
四	乡、里组织	(251)
三	民族地区政权组织	(252)
一	都护府	(252)
二	羁縻府州	(256)
四	地方行政体制的特点	(259)
一	两种分级制度的并存	(259)
二	以强化户口管理为中心任务	(260)
三	地方割据势力的兴起与边疆地区特殊政权 机构的出现	(263)
六	隋唐五代的监察制度	(265)
一	御史台与尚书左右丞	(265)
一	御史台的建置及其职掌	(265)
二	御史台的员吏设置及其分职	(271)
三	尚书左右丞的监察职能	(276)
二	谏官	(277)
一	谏官的设置	(277)
二	谏官的作用	(280)
三	谏官的兴衰	(282)
三	地方监察制度	(284)
一	隋的司隶、谒者二台对地方的监察	(284)
二	唐代前期的使职监察与后期的巡院监察	(286)
三	监察御史对地方的监察	(288)
七	隋唐五代的司法制度	(290)
一	法律形式与刑罚制	(290)
一	隋律、唐律与刑统	(290)
二	诉讼程序	(295)
三	“十恶”、“八议”	(296)
四	五刑	(300)

五	禁贻误军机、违犯军令和逃逸·····	(301)
六	官吏失职、违纪、贪污、擅权的惩处·····	(305)
七	加强控制编户·····	(310)
第二节	审判机关·····	(311)
一	大理寺及其职权·····	(311)
二	参酌院·····	(315)
三	三司会审·····	(315)
四	地方官兼理司法及其有关僚佐·····	(317)
第三节	审判制度·····	(319)
一	审判管辖·····	(319)
二	审判的监督与法官的责任·····	(322)
三	审判过程中的强制处分·····	(323)
四	起诉·····	(325)
五	审讯与判决·····	(328)
六	上诉·····	(331)
七	覆审与覆核·····	(333)
八	审判中的证据·····	(334)
九	判决的执行与诉讼的注销·····	(335)
第八章	隋唐五代的军事制度·····	(337)
第一节	高度集权的领兵体制·····	(337)
一	皇帝是最高军权的掌握者·····	(337)
二	协助皇帝处理军政事务的机关·····	(338)
三	军队统领系统·····	(339)
第二节	隋和唐前期的府兵制·····	(347)
一	府兵建制·····	(347)
二	折冲府组织与兵源·····	(351)
三	隋十二卫、唐十六卫与东宫六率府·····	(356)
四	御史监军·····	(361)
五	府兵与地方军、边防军的关系·····	(364)
六	弘骑、团结兵与官健的崛起·····	(366)

第三节	中唐以后至五代的军制	(368)
一	禁兵六军与神策军	(368)
二	宦官监军与皇权削弱	(370)
三	藩镇兵	(373)
四	团结兵	(376)
五	五代的侍卫亲军与乡兵	(378)
第九章	隋唐五代的财政管理制度	(384)
第一节	隋唐五代理财机构与职掌	(384)
一	隋与唐代前期的财政管理机构	(384)
二	中唐以后财政管理机构的变化	(388)
三	三司使的建立	(392)
第二节	库仓储备制度	(396)
一	库藏制度	(396)
二	仓廩制度	(405)
第三节	财政预算与收支分配	(409)
一	预算制度	(409)
二	收支分配	(411)
第四节	唐代的财务勾检制度及其实施情况 ..	(416)
一	唐代的财务勾检制度	(416)
二	财务系统勾检制的实行情况	(418)
第十章	隋唐五代的人事管理制度	(422)
第一节	教育与仕途	(422)
一	学校教育	(422)
二	科举制	(425)
三	制举与辟召	(430)
四	荐举与门荫	(436)
五	铨选制度	(442)
第二节	官员任用	(447)
一	任用类别	(447)
二	告身	(450)

三	任期	(451)
四	位、品、爵、勋、阶	(451)
五	散官、勋官、员外官	(453)
六	品官俸禄与食实封	(457)
第三节	官员考核及其他	(461)
一	考课制	(461)
二	任用限制	(469)
三	迁转、升降与赏罚	(472)
四	公文格式、称谓与礼仪	(474)
五	衣冠服饰等级制	(478)
六	休假	(481)
七	致仕	(483)
八	赠赙与溢称	(483)
第四节	吏员胥史	(484)
一	吏胥的类别与职掌	(485)
二	吏胥的来源与待遇	(492)
三	吏胥的政治地位与作用	(495)
第五节	唐王朝的行政法规	(498)
一	令、格、式	(498)
二	《唐六典》	(499)
第十一章	隋唐五代时期的少数民族政权	(501)
第一节	突厥	(501)
一	突厥的兴起及其与中原王朝的关系	(501)
二	突厥的官制	(505)
第二节	回鹘	(508)
一	回鹘的兴起及其与中原王朝的关系	(508)
二	回鹘的政治制度	(509)
第三节	吐蕃	(513)
一	吐蕃的兴起及其与中原王朝的关系	(513)
二	吐蕃的政治制度	(514)

第四节	南诏	.....	(519)
一	南诏的兴起及其与中原王朝的关系	.....	(519)
二	南诏的政治制度	.....	(521)
第五节	渤海	.....	(525)
一	渤海的兴起及其与中原王朝的关系	.....	(525)
二	渤海的政治制度	.....	(527)
结 语	.....		(533)
一	隋唐五代政治制度的利弊得失	.....	(533)
二	隋唐五代政治制度对邻国的影响	.....	(538)
三	隋唐五代政治制度的历史地位	.....	(538)

第一章 绪 论

第一节 隋唐五代社会政治面貌的主要变化

一 隋唐社会统一的契机

南北朝相互对峙绵延了 162 年，究其原因，是在于南朝与北朝各有其内部的矛盾与冲突存在，因而维持其均势状态。当北魏初期入主中原，承十六国残破之后，整个社会经济尚未复苏。而其本族的社会政治经济以至文化各个方面的组织与生活方式都在迅速变化之中，未能建立坚强的政治、军事力量来作为南北方统一的基础。北魏末期，又有边塞鲜卑与汉族的混合集团的兴起，尔朱荣是六镇军阀中最有势力的一个。而高欢与宇文泰是六镇集团中后来涌现出来的两个枭雄。经过激烈的斗争之后，尔朱荣的势力归于消灭，北魏分裂为东西两个政权，高欢和宇文泰分别成为东西魏的执政者。其后高氏代东魏而为北齐，宇文氏代西魏而为北周，北周又灭北齐，从而打破了南北朝力量的均衡，为隋的统一打下了基础，故隋唐社会的统一，其契机实在于宇文泰的经营关陇。

南北朝时期社会政治的主要特点是门阀政治。自曹魏实行九品中正制度以后，门阀世家把持着政治实权。这个时期存在着两种门阀：一种是士族的门阀，家族、祖、父世袭保有其官资品第；一种是军人的门阀，家族、祖、父

世袭保有其勋阶爵级。这两种势力相互冲突，或彼此合作，军人经常利用军事的势力取得政权，但不能不引用士族。因此两种门阀都有其主导的地位。宇文泰就是以军人门阀的地位拥立北魏皇族而建立西魏的。他对于关陇的经营，主要在下列几个方面：

首先，在军事方面，宇文泰于西魏大统年间（535～551年）创立了统一指挥、统一训练的军队。此种统一指挥、统一训练的军事制度，就是府兵的前期制度。北魏时最高的军职是柱国，设于孝庄帝时。其时帝以尔朱荣有翊戴之功，拜为此职，位在丞相上。尔朱荣被诛以后，此官遂废。府兵初建，仿照鲜卑八个部落的旧传统，设置了八个柱国大将军，宇文泰自己亦为柱国大将军之一，却以“都督中外诸军事”的名义，总领本军，地位在其他柱国之上；其中又有一名柱国大将军则由西魏宗室元欣担任，比拟“八部”时期献文帝本支自领一部的体制。但宇文泰又不想由西魏宗室实际掌握兵权，故不使领兵，“从容禁闕而已”^①。实际掌兵者为六柱国（宇文泰又以《周礼》中天子有六军的制度附会之）。每个柱国大将军统领两个大将军，每个大将军统领两个开府将军，一个开府将军所统为一军，约2000人。开府以下有（军）团、团、旅、队的组织，分别由若干仪同将军、大都督、帅都督、都督统领。从柱国大将军到都督，构成了一个完整的指挥系统。军官和士兵分别居住在城坊和城郊的乡团，“十五日上，则门栏陛戟，警昼巡夜；十五日下，则教旗习战。”^②宇文泰在关陇地区完成了军事力量的统一，在历史上是一个进步。但是这种统一还不完全，六个柱国大将军对于他们的部属可以“自相

① 《通典》卷28《职官》16“勋官”条。

② 《北史》卷60。

督率”，^① 战士的武器和粮饷也由六柱国供给。说明这时期府兵六个柱国大将军对于朝廷还有一定的独立性。宇文泰于是又利用以前血缘部落就是一个生产单位和战斗单位的古制来团结府兵将领和战士。因为北魏建立之初，统部落三十六，氏族九十九，其后多归灭绝。宇文泰“以诸将功高者为三十六国（部落）后，次功者为九十九姓（氏族）后，所统军人亦改从其姓。”^② 这样一来，使许多本来姓氏不同的将卒得以重新团结，并厘整其系列，以强化他们作战的精神。西魏大统九年（543年）以后，宇文泰又广募关陇豪右以扩充府兵队伍。从此分散的乡兵逐步纳入了朝廷的军事系统，成了朝廷统一武装力量的一个组成部分。地方豪强武装力量的首领，成了朝廷的军官，一般都能得到都督、帅都督、大都督的官号。此项广募豪右以扩充府兵队伍的政策，无疑是府兵发展史上的一件大事。

其次是改造诸氏族的郡望。一是把那些随从西迁有功的汉将本属山东郡望的，都改为关中郡望。“后魏迁洛，有八氏十姓，世为部落大人者并为河南洛阳人，其中国人士则第其门阀，有四海大姓郡县姓。及周太祖（宇文泰）入关，诸姓子孙有功者并令为其宗长，仍撰谱录，纪其所承，又以关内诸州为其本望。”^③ 二是把胡人中在北魏孝文帝迁洛之后系属于河南郡望的，也改为京兆郡望。如北周明帝二年（558年）三月庚申下诏说：“三十六国九十九姓，自魏氏南迁，皆称河南之民，今周室既都关中，宜改称京兆人。”^④ 这个政策的目的是与上述军人复姓改姓的政策相同。一方面是从精神和感情上，使随迁入关的胡汉人士与关

① 《周书》卷2《文帝纪下》。

② 同上。

③ 《隋书》卷33《经籍志》。

④ 《周书》卷4《明帝纪》。