

诸葛忆兵 著

宋代 宰辅 制度 研究



中国社会科学出版社

诸葛忆兵 著



宋代 宰辅 制度 研究



中国社会科学出版社

FFA/08

图书在版编目(CIP)数据

宋代宰辅制度研究/诸葛忆兵著. —北京:中国社会科学出版社,2000.7

ISBN 7-5004-2731-X

I. 宋… II. 诸… III. 政治制度-研究-中国-宋代
IV. D691.2

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2000) 第 20179 号

中国社会科学出版社出版发行

(北京鼓楼西大街甲 158 号 邮编:100720)

北京新魏印刷厂印刷 丰华装订厂装订

新华书店经销

2000 年 7 月第 1 版 2000 年 7 月第 1 次印刷

开本:850×1168 毫米 1/32 印张:11.25 插页:2

字数:283 千字 印数:1—1500 册

定价:20.00 元

责任编辑 史慕鸿
责任校对 尹 力
封面设计 王 华
版式设计 李 建

目 录

引言	(1)
第一章 宰辅制度的沿革与宋代宰辅制度	(4)
第一节 汉唐宰辅制度之沿革	(4)
一、宰相	(5)
二、三公制	(6)
三、三省制	(7)
尚书省(8) 门下省(9) 中书省(10) 三省制的建立(11)	
第二节 两宋宰相制度的演变	(12)
一、唐五代宰相制度的演变	(12)
二、宋代宰辅制度的沿革	(13)
宰相制度沿革(14) 平章军国事(19) 执政(20)	
第三节 元明清宰相制度的演变	(20)
一、元代宰相制度	(20)
二、明清内阁制度	(21)
明代内阁制的形成(21) 清代内阁制度(22)	
第二章 宋代的三省制	(23)
第一节 中书门下	(23)
一、“政事堂”制度的沿革	(23)
二、北宋前期的中书门下	(26)
第二节 三省的建构	(26)

一、中书省	(27)
职掌和职官 (27) 机构设置 (28) 中书省独尊的地位 (28)	
二、门下省	(29)
职掌和职官 (31) 机构设置 (32)	
三、尚书省	(33)
恢复尚书省的要求及付诸实践 (33) 职掌和职官 (35) 机构设置 (36)	
第三节 三省的再度趋同	(36)
一、三省制的不合理性	(37)
二、三省的趋同演变	(39)
三、三省演变的原因	(45)
第三章 宋代相权强化之原因	(47)
第一节 与士大夫治天下	(49)
一、历史的反思和重文轻武的基本国策	(50)
以文抑武 (50) 崇文措施 (52) 以文为贵 (53)	
二、权力收纵自如, 无尾大不掉之虞	(54)
出身孤寒, 依附皇权 (54) “看不见篡夺”的时代 (58)	
第二节 对后妃、外戚、宗室、宦官的抑制	(60)
一、对后妃的抑制	(61)
后妃的权力欲望 (62) 皇帝对后妃的抑制 (63) 士大夫势力对后妃的抑制 (64) 后妃的自我抑制 (68)	
二、对外戚的抑制	(69)
对外戚使用的限制 (70) 后妃对外戚的抑制 (73) 外戚的士大夫化 (74) 南宋两例外戚擅权之剖析 (75)	
三、对宗室的抑制	(77)
四、对宦官的抑制	(78)
第三节 地方权力收归中央	(83)

一、地方行政建制与官员的任命	(84)
二、中央政府对地方财政的控制	(85)
三、地方兵权归上	(86)
第四节 相权短暂的萎缩	(87)
一、太宗登基的特殊背景	(87)
二、太宗的疑忌心态	(88)
三、相权的萎缩	(89)
第五节 宰辅集体领导制	(91)
一、集体领导制的重建和完善	(91)
二、宰辅人数	(92)
三、宰相的任期	(93)
四、集体领导制中“和而不同”的原则	(97)
五、宰辅之间的回避制度	(99)
六、集体领导制的破坏	(100)
七、集体领导制下易出平庸之辈	(103)
第四章 宋代宰相的职权	(105)
第一节 议政权	(108)
一、御前讨论	(108)
御前会议 (108) 留身独对 (113)	
二、二府议定上奏	(116)
二府各自议事 (116) 宰辅聚议 (117) 议定上奏举 例 (118)	
三、个人疏奏议事	(119)
四、审核和监督之议政	(120)
宰辅当面或上书谏诤 (120) 缴还词头和封驳 (121)	
第二节 施政权	(121)
一、颁布诏令	(122)
二、处理政务和监督执行	(123)
第三节 代行决策权	(128)

一、皇帝的最高决策权·····	(129)
二、宰相代使决策权·····	(130)
三、临时设置的行政机构·····	(134)
第四节 宰相代行用人权·····	(135)
一、皇帝控制用人权·····	(136)
高层或要害部门官员的任命 (136) 其他官员的任命	
(137) 皇帝用人决策时与宰辅的合作 (139)	
二、宰相的用人权·····	(142)
“堂除”范围的膨胀 (143) 宰辅以用人为己任 (145)	
宰辅插手高层和要害部门官员的任用 (146)	
三、中下层官员的任用·····	(150)
四、皇帝和宰辅之间用人权的相互控制·····	(152)
皇帝对宰辅用人权的控制 (152) 宰辅对皇帝用人的	
谏诤 (155)	
第五节 宋代尊崇宰辅的措施·····	(156)
一、拜相之前·····	(156)
郊迎之礼 (156) 入宫恭谢及赏赐 (157)	
二、任相期间·····	(157)
宰相序位和班位 (157) 俸禄 (158) 赏赐 (159)	
役使杂务军士 (160) 官职升迁 (160) 荫补制度	
(161) 允许骑马入禁中 (162) 追封祖先 (163)	
三、去职之后·····	(163)
赏官爵 (163) 授旄钺、赐御诗 (164) 赏赐、录子	
弟 (164) 同议军国大事 (165) 陪祀大礼 (165)	
厚赐丧葬 (165)	
第五章 参知政事·····	(167)
第一节 参知政事的设立·····	(167)
一、宋初宰相人选的过渡·····	(167)
二、参知政事的设立·····	(168)
三、参知政事官称之沿革·····	(171)

四、参知政事的员数·····	(171)
第二节 参知政事职权的演变·····	(172)
一、皇帝特诏带来的改变·····	(172)
开宝六年(973)的改变(172) 至道元年(995)的改变(173)	
二、参知政事对宰相职权的侵夺·····	(175)
三、代理行使宰相职权·····	(178)
第三节 与宰相的关系·····	(179)
一、宰相对参知政事的控制·····	(180)
参知政事的任命(180) 参知政事的任期(182) 参知政事被排除在议政之外(184)	
二、参知政事与宰相的相互制衡·····	(185)
参知政事的参政、议政要求(185) 参知政事驳议宰相(186) 参知政事调和政府矛盾(187) 参知政事参与策划的政变(188) “和而不同”关系的实现(189)	
第六章 枢密院·····	(191)
第一节 枢密院机构和职权·····	(191)
一、枢密院沿革·····	(191)
枢密院之前的军政管理(192) 枢密院之沿革(193)	
二、宋代枢密院的机构和职能·····	(195)
分房(195) 职权(196) 官职设置(196)	
三、重文轻武的枢密院班子结构·····	(197)
第二节 二府之间的矛盾·····	(201)
一、二府分权与争权·····	(201)
二、二府的位置及关系·····	(202)
三、二府矛盾的协调·····	(204)
第三节 宰相对枢密院军政的节制·····	(206)
一、宋代宰相之职权：事无不统·····	(208)
二、重大军事决策涉及众多方面，必须二府协调·····	(209)

三、日常性事务，二府不通声气，容易政出多门， 无所适从·····	(211)
第四节 枢密院参预军政以外的政务 ·····	(212)
一、从枢密院的职官渊源来看·····	(214)
二、五代枢密院权力膨胀的沿袭·····	(218)
三、个人因素的作用·····	(220)
第五节 二府趋同的走势 ·····	(223)
一、取消枢密院，恢复旧制的要求·····	(223)
二、二府“聚议”与同进呈制度的确立·····	(226)
三、中书或三省对枢密院领导地位的确立·····	(229)
第七章 宋代宰相与三司的关系 ·····	(237)
第一节 三司制度的建立和演变 ·····	(238)
一、唐以前三司制度的渊源·····	(238)
二、三司制度的出现和确立·····	(239)
三、宋代三司制度·····	(240)
第二节 三司归属中书领导 ·····	(243)
一、三司的人事任命权操纵在中书手中·····	(244)
三司使的任命 (245) 三司的其他官吏之任免 (247)	
二、中书及二府对三司负领导责任·····	(248)
三司的财政立法权听命于二府 (248) 中书宰相是三 司的行政上级 (251) 中书节制三司事务 (252)	
三、对三司独立倾向的矫正·····	(255)
第八章 宰辅与台谏的关系 ·····	(257)
第一节 台谏的渊源和建制 ·····	(257)
一、隋唐以前的监察官吏·····	(258)
二、隋唐台谏官体系·····	(259)
三、宋代的御史台和谏院的设置·····	(260)
御史台 (260) 谏院 (261) 台谏合一 (261) 台谏 作用的恢复和完善 (262)	

第二节 台谏对宰辅的制衡关系·····	(264)
一、宰辅不可插手台谏的任免·····	(264)
台谏官的荐举 (265) 宰辅不可为台谏官举主 (266)	
宰辅不可罢免台谏官 (268) 皇帝对台谏官任免权的控制 (268) 宰辅与台谏之间的回避制度 (270)	
二、台谏对宰辅势力的遏制·····	(272)
第三节 宰辅对台谏的控制·····	(273)
一、台谏所处的不利位置·····	(274)
二、执政插手台谏官的荐举·····	(275)
三、台谏为宰相所用·····	(276)
参考文献·····	(281)
附录：宰辅拜罢表·····	(287)
后记·····	(348)

引 言

历代职官制度，可分为中央和地方两大组成部分，而以中央职官制度居首要地位。在中央职官制度中，宰辅制度是其枢纽核心。中央政府的各种机关之设立和体制之设定，都是围绕着宰辅制度而一一展开。了解一个朝代宰辅制度的概貌，就能大致明了这一朝代的职官体制之设置，乃至基本国策、施政纲领和措施等，并进而把握这一朝代的政治概貌，做到提纲挈领，纲举目张。所以，宰辅制度研究一直是史学界研究的一个重点，是政治制度史研究中的“重头戏”。有关历代宰相制度研究，从秦汉至清代，大都有详尽的论著问世，如祝总斌的《两汉魏晋南北朝宰相制度研究》、袁刚的《隋唐中枢体制的发展演变》、张帆的《元代宰相制度研究》、谭天星的《明代内阁政治》等等，惟独宋代是一个空白点。

宋代宰辅制度与宰辅机构的设置十分复杂。首先，它的范围包括二府机构，与前代相比，多了枢密院的建制；其次，由于官与差遣的分离，许多机构或该机构的部分职能被虚化，机构设置重叠，如吏部之外有审官院、刑部之外有审刑院等；其三，经神宗改革，机构的职能又发生不少变化，而后，北宋末年徽宗勇于改作，南宋期间高宗等又不得不改作，机构的重叠设置与不断改变之中贯彻着各个皇帝的不同意志；其四，宋代宰辅权力的流动性极大，处于不断变化的阶段。后人的零星研究，往往抓住一点、不及其余，尤其很少从机构的实际运作和权力具体表现的过

程中去梳理所有的史料，得出比较深入的、全面的结论。而且，宋代流传至今的史料庞杂繁多，今人未来得及对它们做出全面的梳理，所以，宋代的宰辅制度到今天仍然如同一团迷雾，扑朔迷离，对同一史实学者常常得出两种截然相反的意见。

面对这一学术研究空白，本书详尽地研究了宋代宰辅制度的演变、发展过程及其历史意义，阐述了相权的演化轨迹，以及宰辅内部权力之流动、宰辅与三司之关系、宰辅与台谏之关系等多方面内容，从而得出以下结论：宋代宰辅制度正处在从三省制向一省制转化的衰变阶段，其间经过恢复三省制的尝试，最终完成了从三省制到一省制的转变；在宋代宰辅集体领导制中宰相个人权力在不断膨胀，这是由宋代帝王“与士大夫治天下”的决策所决定了的，到了南宋大致进入权相时期；宋代参知政事是宰相的行政助手，偶尔发挥牵制宰相的作用，然多数时间受控于宰相；宋代二府关系中宰相处主导地位，且逐渐吞并枢密院权职，最终两套班子合并为一；宋代三司有一定的独立性，但始终隶属于宰辅领导，元丰改制后就融入尚书省，完全成为宰辅的下属机构；宋代台谏最初尚能发挥对宰辅的监察作用，神宗以后逐步为宰辅所用，徽宗以来最终为宰辅所控制；宋代宰辅的职权完全是在宰辅们之间流动，即在宰相、参知政事、枢密院正副长官之间流动，此长彼消，这与三省制建立过程中，宰辅职权外流到当时仍非宰相机构的尚书台、中书省不一样。本课题研究注重以下三点：其一，以能够收集到的、流传至今的宋代第一手史料的全面梳理为研究的基础；其二，重视机构和权力的实际运作过程，着重于动态的过程研究，而不停留于正史《职官志》之类的已成模式化的固定材料；其三，在材料梳理和研究的基础上得出结论，力求贴近或“还原”历史。

值得注意的是，在“人治”的社会里，国家和朝廷的每一项规章制度都是没有根基于“法”的意义上的保障，国家虽然有基本可遵循的法规制度，但永远要视独裁者的兴趣而定、而转移，

每一项制度必然都有例外。所以，每一位宰辅的职能和职权，既要依据制度之规定，又往往因帝王的喜好而改变，宋代也不例外。这是必须引起研究者重视的一个问题。研究者需要澄清制度，辨别例外，既不因固定的制度而舍弃例外，又不因个别例外而否定制度。同时还必须辨明：这些例外是短期非正常态行为，在两宋历史流程中偶尔存在；或是不断地重复出现，以至成为惯例而实际上替代了制度。也就是说，在历史的演变过程中，制度有可能逐渐被例外所替代，成为新的制度。对宋代宰辅制度的某些侧面，不同学者得出完全不同的结论，往往是因为侧重的史料不同，没有很好地将制度与例外区分开来。本书所坚持的“动态”研究立场，就是注重了这些区别。

此外，在宰辅制度的讨论过程中，宰相所处的位置当然最为显眼突出，他们是宰辅机构中日常工作的主持者与决策者，在宋代相权强化过程中他们的作用越来越变得举足轻重。自始至终，他们是宰辅机构中的主体成分与主流倾向。本书的研究也是以宋代宰相制度研究为核心的，带动其他宰辅制度研究的展开。力图形成主次分明、轻重突出的网状结构研究模式。

第一章

宰辅制度的沿革与宋代宰辅制度

宰辅是历代帝王治理国家的辅佐大臣，在古代政治体制中发挥着举足轻重的主导作用。从先秦汉唐，一直绵延到宋代，宰辅制度有一个漫长的历史发展过程。当研究者的眼光定格在某一特定“时段”时，首先应该追溯这一制度的历史演变过程。

第一节 汉唐宰辅制度之沿革

中国古代宰相制度，经历了“三公制”、“三省制”、“内阁制”之三个阶段变化，从两汉至隋唐，正处于前两个阶段的演变转化过程之中。司马光等曾简单回顾两汉魏晋南北朝的宰相制度发展历程，说：

西汉以丞相总百官，而九卿分治天下之事。光武中兴，身亲庶务，事归台阁，尚书始重，而西汉公卿稍已失职矣。及魏佐汉，初建魏国，置秘书令，典尚书奏事。文帝受禅，改秘书为中书，有令、有监，而亦不废尚书。然中书亲近，而尚书疏外矣。东晋以后，天子以待中常在左右，多与之议政事，不专任中书，于是又有门下，而中书权始分矣。降及南北朝，大抵皆循此制。（《长编》卷四三一）

如果要透彻地理解两宋的宰相制度，就必须对这一段历史有

个简单回顾。

一、宰相

宰与相原来不是一个固定词组，先秦时它们分别独立使用。

“宰”，在先秦血缘氏族社会中，最初是指掌管家事的总管，《韩非子·说难》云：“伊尹为宰，百里奚为虏……此二人者，皆圣人也，然犹不能无役身以进，如此其汙也。”春秋时期，家就是国，家臣就是国家官员，所以，“宰”就成为官吏的通称，如冢宰、内宰、里宰等等。其中，“冢宰掌邦治，统百官，均四海”^①，为六卿之一，位置已相当于后代的宰相。冢宰又被称为“大宰”、“太宰”，简称“宰”。

“相”，原有“辅助、扶助”之义，后用作官称。春秋战国时期，“相”的含义比较宽泛，大约指辅佐君王之责的大臣^②。其后，“相”义渐趋明朗，其义与统领百官的“冢宰”相同。《吕氏春秋·举难》称：“相也者，百官之长也。”《左传》襄公二十五年载：“庆封为左相”。在这个意义上，“宰”与“相”是同义词。后人也将天子的辅佐之臣通称为“相”，《晋书·职官志》说：“成汤居亳，初置二相，以伊尹、仲虺为之。”《管子》称“黄帝得六相而天地治”，《路史》称“舜得十六相而天地治”，等等。

“宰相”一词连称大约是在战国时期。《庄子·盗跖》“今谓宰相”句所指的是一般的贵人。《韩非子·显学》称：“故明主之吏，宰相必起于州部，猛将必起于卒伍。”这里的“宰相”所指的还只是与武将对称的文臣。《吕氏春秋·制乐》说：“祸当于君，虽然，可移于宰相。”将“宰相”与“君”对举，含义已接近于后人所理解的。此后，历代一直沿用。

中国古代，“宰相”仅仅是一个通称或俗称，除了辽代以外，

① 《尚书·周官》。

② 详见晁福林《论战国相权》，《中国社会科学》1998年第5期。

“宰相”从来不是正式官名（辽国官职分南北院，有北宰相府、南宰相府，各有左右宰相）。所谓的“宰相”，是指历代辅佐皇帝处理国家政务、行使中央职权的官员，其职权特点是统领百官、总揽政务。“宰辅”则是指宰相和他的副手组成的一个核心领导机构。宰相副手的官称繁多，如西汉的“御史大夫”、宋代的“参知政事”等等，某些朝代将他们合称为“执政”。所以，“宰辅”也可称为“宰执”，都是指宰相和他的副手们。

二、三公制

中国古代大一统的王朝是秦朝开始建立的，其中央官职中设“丞相”之职。《史记·秦本纪》载：秦武王二年（前309）“初置丞相，樗里疾、甘茂为左右丞相”。秦始皇统一全国，沿袭前制，设左右丞相。但秦朝寿命短暂，而且资料匮乏。代之而起的西汉，最初沿袭了秦朝官职。所以，秦朝的宰辅制度可以略而不提，直接从西汉谈起。

西汉前期沿用秦制，以丞相、御史大夫、太尉为宰相，习惯上被称为三公。

丞相：又名相国，“掌丞天子，助理万机”（《汉书·百官公卿表》），事无不统，集政权、军权、财权于一身。《唐六典》卷一说：“秦变周法，天下之事皆决丞相府。……汉初因之。”置两员时分左右，以左丞相为首相。或更名为相国。秦始皇尊吕不韦，特置相国，故丞相与相国虽说是一官异名，然以相国为尊，如曹魏时司马师兄弟为相国即此意。汉文帝时周勃罢，以陈平为左丞相，后遂专置一相。

御史大夫：“掌副丞相”（《汉书·百官公卿表》）。丞相独置一员时，御史大夫其实就是次相。《汉书·朱博传》说汉高祖“置御史大夫，位次丞相……总领百官”。

太尉：“掌武事”（《汉书·百官公卿表》），与丞相地位相等。西汉时丞相权力极大，武事亦属其职掌范围，故往往侵夺太尉的