

读史札记之一

中国古代的权力结构

国风 著

山西人民出版社



读史札记之一

中国古代的权力结构

国风 著

山西人民出版社



读史札记
PDG

图书在版编目 (CIP) 数据

中国古代的权力结构：读史札记之一/国风著. —太原：
山西人民出版社，2006.9

ISBN 7-203-05593-0

I. 权... II. 国... III. 政治制度-研究-中国-
古代 IV. D691

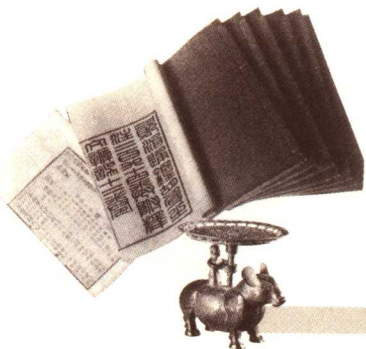
中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2006) 第 044850 号

中国古代的权力结构

读史札记之一

著 者：国 风	经 销 者：新华书店
责任编辑：秦继华	承 印 者：山西新华印业有限公司
出 版 者：山西人民出版社	新华印刷分公司
地 址：太原市建设南路 15 号	开 本：960mm×787mm 1/16
邮 编：030012	印 张：13.75
电 话：0351-4922220 (发行中心)	字 数：157 千字
0351-4922217 (综合办)	印 数：1-5 000 册
E-mail: Fxzx@sxskcb.com (发行中心)	版 次：2006 年 9 月第 1 版
Web@sxskcb.com (信息室)	印 次：2006 年 9 月第 1 次印刷
网 址：www.sxskcb.com	定 价：24.50 元

版权所有 侵权必究 印装差错 负责调换



前 记

秦之统一是中国历史上一大变局,至前清之亡又是一大变局,期间历2000多年(前221年~1911年)的政治体制为王朝帝国体制,与秦之前的西周宗族封建制截然不同。由西周以迄春秋、战国时代,这种封建制逐渐崩溃,君主专制的王国日渐形成,官僚制也随之日渐发达,至秦之统一,中国的政治制度已有相当的规模,帝国的运作有赖于此。

本篇所要讨论的是秦汉以来至民国以前2000多年间政治制度的特色,其中多为过去硕学之士所论及,今综合略述如次。

首先,中国官制的发生,往往是由天子私人的、侧近的微臣逐渐获得宠信,最后被委以要职,成为正式的政府官员;中国的宰相就是在这样螺旋式循环发展下起伏转易。秦汉时代以宰相总庶政,成为宰相或相国;到汉武帝时原属少府机构而掌图书、秘籍、章奏的尚书渐受重用,“外朝”(政府)的丞相、太尉(武帝废太尉另设大司马)、御史大夫——三者分别为全国最高的行政、军事、监察首长,但以丞相总其事的权力日削;武帝的遗诏竟以霍光“领尚书事”辅政,这时领尚书事应是天子的私臣,“中朝”(宫廷)的属官。到了成帝的时候,尚书台已因设官、分职而

权力的结构

中国古代官制的发生，往往是由天子私人的、侧近的微臣逐渐获得宠信，最后被委以要职，成为正式的政府官员；中国的宰相就是在这样螺旋式循环发展下起伏转易。



有四个分支机构(曹)出现，称为“四曹”，是为后世尚书省的滥觞。

其后随着皇权的日渐高涨，尚书逐渐侵蚀宰相职权。原来的丞相、太尉、御史大夫在西汉末已蜕变成大司徒、大司马、大司空的“三公制”，但三公的地位平等，互不统属而总隶于皇帝。这表示相权一方面走向分化，一方面被尚书机构所取代，而尚书令、仆射成为真正的宰相，尚书省即为相府。

尚书省的起源如此，中书省、门下省的长官也不例外，莫不起自天子的侧近，假而设官分职，成为省级政治机构。首先，说明中书省的情形。秦至西汉初期，尚书的官名和人数犹未确定，有时以御史掌呈章奏成为尚书御史，以宦者掌呈章奏则谓之中书谒者令，简称为中书令，所以中书仍起自皇帝侧近。但到了魏晋时代，中书已发展成掌诏令的枢要机构，不复昔日宦者所任之官。中书省成为重要机构后，到南北朝后期其属官中书舍人掌诏诰，又渐剥夺中书省的职权，中书省中遂别有舍人省的成立，称为中书舍人省。当然，这是在门阀社会之下，君主引侧近的寒门掌诏诰以抑制高门而造成的结果。

其次，关于门下省的情形，门下省的侍中、散骑常侍、给事中原为天子左右的侍者。尚书、中书渐成为外朝正式的中央政



府机构之后,侍中因常在天子左右,地位日渐重要。到了北魏后期,侍中以下的次官黄门侍郎就有“小宰相”之称。总之,在南北朝时尚书、中书、门下已并列为三省。

唐初三省的职权划分最为清楚,中书省起草诏书,门下省掌封驳,尚书省管执行,之所以如此,无非是隋唐帝国的人口比过去多,版图比过去大,政务比过去繁,官僚机构遂不能不大幅膨胀,设官分职的结果导致中枢政务机构的多元化,于是当时三省的长官同为宰相。而天子以其亲信加同中书门下三品或同中书门下平章事的头衔参议朝政,也都成为宰相(宋代的宰相同平章事)实出于此。这种制度是一种集体参与的合议制,也是防止相权独大的一种办法。

在合议制之下,宰相的会议地点设于门下省的政事堂。唐高宗弘道元年(683年),中书令裴炎建议移到中书省;玄宗开元十一年(723年)张说上奏,改政事堂为中书门下;初唐时为正宰相的尚书仆射职权日削。这一连串的动向表示侧近草诏的中书,以及原有侍臣性质的门下日益重要,凌驾于尚书省之上。但是中书门下的职权也同时逐渐移转,诏书渐由学士院的学士代为起草。开元年间已有集贤院学士;“安史之乱”之后,尤以翰林院最为重要。加有翰林学士知制诰头衔者取代中书舍人起草诏书。翰林学士本事一般行政系统以外的差遣,兼有顾问性质,起自玄宗,至德宗以后日趋重要。盖唐末多事,四方表奏重繁,以天子顾问翰林学士参与其事,遂分原来宰相(即同中书门下平章事)之权,而有“内相”之称。另一方面,内廷的宦官也利用侧近天子的地位揽夺政权,中央政府的决策权又被瓜分了一部分。这些都是专制君主统治下官僚制的特征,即天子侧近的私臣逐渐掌握权力,成为公开的、正式的政府官僚现象之一。

在此需附带说明,唐代差遣诸使的出现不止以上所提的情



▲李隆基像

形。由于唐末军事与财政上的问题严重，差遣诸使愈显重要。例如节度使掌数州兵权，采访使（后改名观察使）掌数州民政，两者均属外官，不在中央；财经方面又有度支、盐铁、转运、租庸、铸钱诸使。天宝末年，拥有实权的宰相竟身兼40种使职。五代及宋，使职仍旧重要，而三司使

（户部、度支、盐铁使）实源于此。由此可见，宋代政出多门的现象，已在唐代后期的制度中看出端绪。宋代鉴于唐末五代以来的变乱，承袭后周世宗以来的路线，强化君权，独裁制在宋太祖、太宗时代大体完成。唐以前君主的独裁大致上依靠个人的能力，但宋以后却有一个完整的制度出现。即使君主个人没什么能力，单凭独裁的制度和组织仍能实施其独裁统治。

宋代的政府机构承袭唐制，仍设立三省。以同中书门下平章事（简称同平章事）为宰相，为防止篡权，宰相不止一人，又设参知政事为副相以分其权，员额亦多。以上多人宰相构成内阁，即中书省。另有枢密院掌军事，设有枢密使和副使，枢密院与中书省为国家最高决策机构，合称“二府”。此外，又有前文所说的三司掌全国财政，其长官三司使和副使的地位与“二府”长官相同，故称计相。宋代政出多门的情形由此可见。

元朝中央机构有中书省，长官有左右丞相、平章、参知政事等官，中书省以下又有管理具体事项的各部。元朝在地方设有行中书省，简称行省，是代表中央的驻外机构。另外监察机关在



中央与地方也同样设有御史台(简称行台)。当然,这时的宰相是中书省的左右丞相,但是行省、行台的设置,表示中央更直接地控制地方之用意。明朝初年[洪武元年(1368年)至十三年(1380年)]承袭元朝的制度,设中书省、行中书省,洪武十三年(1380年)因胡惟庸案罢废宰相,取消中书省,由天子直统中书省以下的六部(吏、户、礼、兵、刑、工),故君权与相权合一,中央集权愈加强化。如此一来,皇帝以一人之身掌握全国的政事,自是不胜负荷,御史以大学士在内廷办事,襄助皇帝处理奏章文牍,称为内阁大学士。当时六部的尚书政事为二品官,而内阁大学士只是五品官,但因身为天子顾问,渐掌实权,以后就成为实质的宰相,内阁也成为正式的行政机构。

清朝的内阁制度完全承袭明朝,后来为防止机要泄露,从阁臣中选拔人物为军机处大臣,军机处设在北京龙宗门内,其形成的过程又与明代内阁形成的经过相似。

以上是中央权力机构由天子侧近演变为正式国家机构的情形。至于地方政府的情形也有相似之处,如两汉时代监察郡的部刺史后来成为地方行政机构的州牧。魏晋南北朝时代的持节都督及隋唐宋诸朝的诸使之产生,及明清时代的总督巡抚的情形,也都如出一辙,皆是中央派遣的临时官员演变成地方长官。换句话说,都是天子的亲信逐渐掌握实权,说明了在专制君主政体的统治下,愈接近权力核心愈能掌握实权。

中国官制的第二种特色是官制的重复而有叠床架屋之弊。从上文所论可知,新官常起自近幸以取代正位居体之臣,但新官与新机构设立之后,旧的仍然存而不废。例如尚书令主政后,丞相存而不废;中书省、门下省发生后仍与尚书省并列;军机处设立后,内阁仍旧存在。据和田清博士之研究,地方政府也有类似的情形。

官制之重复,最显著的例子莫过于尚书之六部与九寺。汉时中央有丞相府总理万机,其下有九寺分担政务:如太常掌礼仪祭祀,光禄掌天子侍卫,卫尉掌皇城守卫,太仆掌舆马,大理(有时称廷尉)掌刑法,大鸿胪掌外国关系(外夷朝贡),大司农掌财政(食货),少府掌帝室御用。以上是九寺的职掌。其首长称卿,副称少卿,其机构名称曰寺,故称作“九寺”,通常称呼不冠寺仍用以指机构之名,如太常指太常寺,即是其例。历代通称九寺、九卿,有时其数超过九,仍以九称之。到了后代,由于尚书省的发达而有分支机构——曹,再将这些分支机构的曹统归于吏(选)、户(户口财政)、礼(礼仪祭祀)、兵(军事)、刑(司法)、工(土木)六部。六部之职掌大抵与九寺重复,已属累赘,而六部九寺以外所发展之诸官署更是并列骈出。唐代杜佑有感于此,故以上古职官为准则,痛抵唐代一职分为二,由六部与九寺分掌之情形。《通典》卷四十《职官典》云:



昔皋做士,正五行,今刑部尚书、大理卿是二皋也。垂作共工,利器用,今工部尚书、将作是二垂也。契作司徒,敷五教,今司徒、户部尚书是二契也。伯夷秩宗典邦礼,今礼部尚书、礼仪使是二伯夷也。伯益作虞,掌山泽,今虞部郎中、都水使者,是二伯益也。伯冏太仆掌车马,今太仆卿、驾部郎中、尚辇奉御、闲廐使者,是四伯冏也。古者天子有六军,汉家前、后、左、右将军四人,今则十二卫神策等八军,凡有将军六十人也。历代增益,以至于是。旧名不废,新职日加。

上文所论不只是六部九寺问题,军职也是一样,故杜佑评之:旧名不废,新职日加。外官方面仍不例外。今不一一据引,但引杜佑之评,曰:“官名职务,迁易不同,空存虚构,皆无事实。”历



代设官往往新职既设而旧制不废,不免有叠床架屋之弊。故论职官之职权不能拘泥于官名,而需深究各代实况,汉代有尚书,清代也有尚书,但其职权已不能同日而语。然时代相隔2000多年而旧名仍存,固无不令人有惊讶之处,论者或以为出于中国人之保守,过于重视传统,使自然发生之官不断积累。冗员既多,官制之破坏自在预料之中。

官制的第三种特色是受学术思想的影响。秦汉以后的官制,实际上是春秋战国以来逐渐发展的官制的延续。这种官制是自然发展的产物,在制度上应是相连贯的,但同时也受到学术思想的影响。

汉承秦末战乱之局,日渐步入安定,秦以来被禁止或逸失的经典逐渐被发现,汉武帝又实行独尊儒术、罢黜百家的政策,造成儒家的兴隆和两汉经学时代的来临。因此儒家对官制的影响日益深刻。西汉的三公九卿、大夫、司隶、虎贲等仅见于儒家经典的官名,也就相继出现了。

西汉末年王莽当权,探历史上的典故,合周公(太宰)、伊尹(阿衡)之号,自称宰衡。篡位之后,改国号曰新,于始建国元年(9年)仿周礼置官,置大司马允、大司徒直、大司空岩,位皆孤卿。更名大司农曰羲和,后更为纳言。大理曰作士,太常曰秩宗,

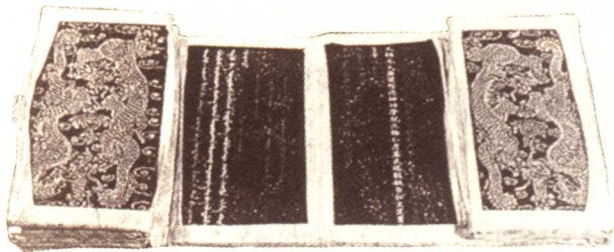
大鸿胪曰典乐,少府曰共工,水衡都尉曰予虞,于三公司卿凡九卿,分属三公。每一卿置大夫三人,一大夫置元士三人,凡二十七大夫、八十一元士,分主中都官诸职。

这是中央政府的情形,地方官方面改太守曰大尹,县令曰宰,也都是遵循古典所记官制。

王莽政权不久即告倾覆,东汉政权建立后,三公分统九卿之制仍旧存在。东汉更受经学影响,首设三老五更之官,其后在曹魏、元魏、宇文周诸朝仍加沿用。地方制度方面,州牧及十三州之名,也都是出自典籍。

其后的魏晋南北朝时代,虽称经学衰落,玄学兴隆,但古典经学对官制的影响仍旧存在。例如,晋武帝即位,为了酬劳功勋,依周礼设置三公,即太宰、太傅、太保,与原有之司徒等官合称八公。再如北魏中期均田制之设立,即蕴涵井田之理想。与均田制实施有密切关系的闾里制度,更是受经训影响而设。降及北周,除了命名曰周之外,其官品亦仿周礼命数,即由三公之九命至下士之一命,以命数分别官位高下。

然以周礼改制之最要者,不在形式上官名的变革,而在国家的体制。这个问题并不始于北周,而可以上溯至五胡。五胡时代前赵和后赵政权,其君主一方面称大单于,一方面称天王,在两种称号下有胡汉两种体系的职官,分别统治胡汉社会。单于是继承北族匈奴的称号,天王是由三代的周天子之称呼而来的。在分封制度下,天王是表示周王地位的用语,周王受诸侯力量的掣肘,还不是专制政治所能贯彻的时代。五胡君主之自比周王而用天王称号,是由于军权还处于北族式的封建分权制的阶段,北族社会在部族联盟首长的统治下,各部族皆有相当的权力,显示封建式的分权,所以不用代表国家统一和中央集权的皇帝称号。前、后赵用大单于与天王的称号以统治胡汉两系

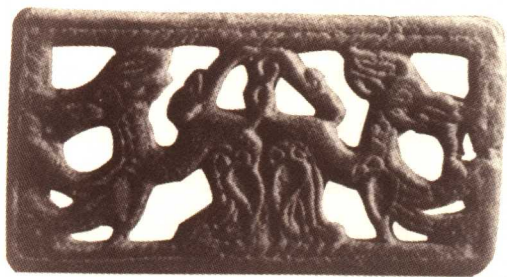
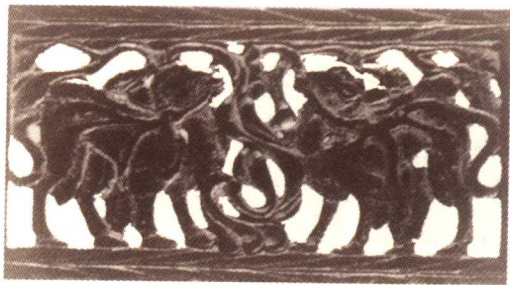


的民族,就是五胡时代的二元体制。

然而,二元体制在以后的北魏时代是否曾经出现?二元体制见于北魏者,目前所存史料虽不见君主之称号,但在管制上仍有胡汉两系的职官并存,其中曾采周礼之大夫、元士、令、长官等官纳入尚书省中,与原来尚书省之职官构成二元体制(所以采周礼大夫等官者,恐是假借周官名目以表现胡系之职官)。但这种二元体制到孝文帝采行汉化政策后终告结束而趋于一元化。

北魏分裂之后,为宇文氏所建立的西魏、北周系政权,因苏绰的建议用周礼为蓝本,将君主称号改制天王,官制多用周官,盖以其所居关陇地带原为周文化发祥地,借此作为号召,以对抗北齐、南梁的政权。北魏、北周的改革,似乎以先进的民族前阶段的文化用在开发阶段的民族身上。也就是说,西周时代具有氏族性质的封建社会产物因略似其社会机构而加以套用。从这一点看来,北周推行改革的崔玄伯和提倡改制的苏绰,无疑是一代杰出的人物,以上是六朝时代用周礼改制的情形。

其后隋唐时代的制度大体承袭北朝,盖隋唐帝国的统治阶级承袭西魏、北周一系的关陇集团。唐玄宗时曾下令撰修大唐六典,六典之分法无疑是仿周礼六官之制。但是时变世迁,仿周官之分类不免引起修撰上的困难,因为制度本是反映时代的产物。



武曌建国曰周，篡夺李唐的天下。她用和尚伪造《大云经》证明女子可以当皇帝。但其国号曰周，又以周礼改革，其用意只是以周礼来粉饰，或是以此说明她也是继承关陇集团的，借以一时敷衍承袭关陇集团而来的唐帝国的功臣

元勋。武曌以周礼改革，主要在改官名，实质上没有大的变动。

以周礼为蓝本的改革，其次则为宋代的王安石。王安石在上奏皇帝的万言书中大谈改革，以为改革必须法先王之道，但法先王不是在于一一抄袭古代，而是在法其意而已。王安石的新法此处不拟赘述，然据和田清博士的看法，宋明以后制度已定型，要推行更大规模的儒教化是困难的，只能在细部加以粉饰。和田清博士又称：由王安石改革之例仍可窥见一国的学术如何在指导一个时代，而学术思想又如何影响实际政治之运作。这种评估是适当的。

总之，思想方面之影响官制从以上所论述亦可见其大略。但官僚机构的运作好似一部大机器，掌实务之官的产生是由时代自然需要而来；因思想之影响所设立的官自然也须具备实际的功用，所以常有实际上与名目上的差别。由此看来，因思想方面所设立的官以荣宠的高官（如三老五更之例）或冗官，以及散官、勋官、学官等不掌枢机之职较多，也较适当。





官制的第四种特色,据和田清博士的看法,即虽然中国自古以来是统一的国家,但中央集权的力量薄弱,地方分权的趋势很强。关于这一点,有人以为中国近代各省常保持半独立的状态,不仅彼此缺乏密切的联络,也往往不服从中央的命令。和田清博士则以为:中央政府的统辖止于粗枝大叶,许多事情都要委诸地方,让其自由裁量。这固然是由于古时交通未发达而又要支配如此庞大的领土,权力无法渗透到每一个角落。另一方面则是由于君主畏惧臣下专权,恐怕权力集中于一人之手,故不以上官监督下官,而使其彼此独立,总隶天子,因此得到的反效果。

中国官制的特色,最后所要提的是“官随人转”的情形。这种情形常见于历史上权臣所建立的霸府。也就是说,当权力集中在某一个人身上时,彼居甲官则甲官之职重要,居乙官则乙官之职重要,笔者称之为官随人转。但此种情形不限于王朝时代,为任何时代官僚制破坏时均可能出现的现象之一,其详论,则有待于将来。



目录

[CONTENTS]

前记 001

1. 皇帝制度的出现 001
2. 天下为家 013
3. 皇权的运作 017
4. 皇权的继承与转移 023
5. 皇帝制度的发展 029
6. 皇帝与中国社会 035
7. 皇帝制度的结束及其余波 042

8. 宰相制度的起源 045
9. 三公制的演变 047
10. 三省制的发展 052
11. 内阁制的演进 060
12. 相权的消长 065
13. 宰相制度的精神 072
14. 宰相制度的特色 081



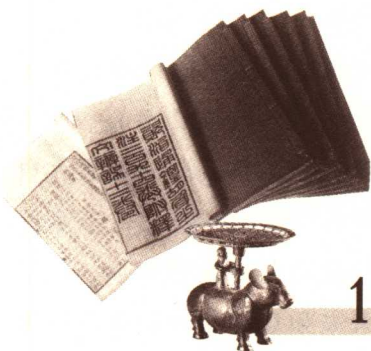
15. 两汉“乡举里选”的形成	084
16. 两汉官吏任用的方式	087
17. 选举科目与汉代思想背景	091
18. 选举动机与汉代思想背景	094
19. 两汉选举制度的崩溃	097

20. 正名是把握观念的先决条件	102
21. 制度是时代背景的产物	106
22. 阶梯式选举机构的运作	111
23. 选举制中的几种基本法规	125
24. “九品官人法”的流弊与影响	132

25. 考试制度的基础与起源	135
26. 隋唐的考试制度	142
27. 考试制度的确立	147
28. 入侵王朝的考试制度	155
29. 明清的考试制度	158
30. 科举的结束	168

31. 监察制度的起源与发展	171
32. 古代监察制度的组织与权限	173
33. 御史的监察功能	187
34. 御史的遴选与考核	192
35. 御史的地位	197





1. 皇帝制度的出现

中国的皇帝制度,大概是世界上除了古埃及的法老制度之外,延续最久的一种君主制度。从秦朝到清朝,中国有整整2132年(前221~1911年)的时间是在皇帝的统治之下。在此期间,除了窃号自娱的,名正言顺的皇帝就有350位以上。这些“奉天承运”的真命天子高居中国政治社会的顶端,以天赋的威权君临天下。所谓“天降下民,作之君,作之师”,他们不但是政治上治之的帝王,更是道德上教之化之的表率。三代以降,国化为家,皇帝又俨然是天下的家长、养育万民的父母。尽管历史上真正爱民如子的皇帝寥寥可数,可是围绕皇帝而发展出来的制度和理念,长久以来已经成为传统政治、社会 and 道德文化各方面统合的焦点。民初革命取消帝制,不仅导致政治体制的改变,也促使封建社会失去重心,趋于崩解。帝制可于一夜之间灰飞烟灭,但两千年来深入人心的帝王理念却余波荡漾。欲了解传统中国的真貌,就不能不一探传统社会纽带所系的皇帝制度。

皇帝制度像历史上许多其他的制度一样,既非突然出现,亦非一人所能独创。司马迁曾以十分戏剧化的手法记述皇帝制度的建立。我们不妨即从这戏剧性的一幕说起,再追寻它的来