

博雅

吴宗国 主编

中国古代
官僚政治制度
研究



北京大学出版社
Peking University Press

八五哲学社会科学国家重点研究课题

吴宗国 主编

中国古代 官僚政治制度 研究

◎ 北京大学出版社
北京

图书在版编目(CIP)数据

中国古代官僚政治制度研究/吴宗国主编. —北京:北京大学出版社,
2004.11

ISBN 7-301-07803-X

I. 中… II. 吴… III. 政治制度-研究-中国-古代 IV. D691.2

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2004)第 090581 号

书 名: 中国古代官僚政治制度研究

著作责任者: 吴宗国 主编

责任编辑: 刘 方

标准书号: ISBN 7-301-07803-X/K·0349

出版发行: 北京大学出版社

地 址: 北京市海淀区中关村北京大学校内 100871

网 址: <http://cbs.pku.edu.cn> 电子信箱: zpup@pup.pku.edu.cn

电 话: 邮购部 62752015 发行部 62750672 编辑部 62752025

排 版 者: 北京军峰公司

印 刷 者: 三河新世纪印务有限公司

经 销 者: 新华书店

650mm×980mm 16开本 34.5印张 520千字

2004年11月第1版 2005年3月第2次印刷

定 价: 40.00元

未经许可,不得以任何方式复制或抄袭本书之部分或全部内容。

版权所有,翻版必究

目 录

绪论	吴宗国(1)
一 官僚政治制度的发展历程	(1)
二 中央政治体制的演变	(6)
1 行政、决策合理化的过程(6)	
2 唐宋以后官僚政治体制的变化(8)	
三 中央与地方的关系	(12)
四 官僚构成与用人体制	(14)
五 政治体制的演进和调整	(15)
帝国开端时期的官僚政治制度——秦汉	阎步克(19)
一 官僚帝国体制的奠基	(19)
1. 皇帝-官僚统治阶级的形成(19)	
2. 中枢权势的分割与争夺(24)	
3. 中央行政的结构合理化(29)	
4. 地方与编户的控制(33)	
二 文吏体制和律令秩序	(37)
1. 文吏体制(38)	
2. 论功升进和以能取人(41)	
3. 律令秩序(44)	
4. 文书制度(48)	
三 尊儒改制与儒、吏分合	(52)
1. 法术、道术与儒术(52)	
2. “改制”运动与王莽变法(57)	
3. 儒、法合流与儒、吏合流(61)	
4. 从“四科辟士”到“经学为先”(65)	
四 官僚阶级的士族化	(70)
1. 乡里豪右与官场官族(70)	
2. 士林与士族(76)	
3. 早期官僚政治的不成熟性与士族问题(80)	
变态与融合——魏晋南北朝	阎步克(86)
一 变态与萎靡	(86)
1. 专制皇权的沉浮(86)	
2. 士族门阀的政治特权(91)	
3. 官僚政治的变态和扭曲(97)	

二	专制官僚政治的维系和进展·····	(102)
	1. 皇权的自我维护(102)	2. 不绝如缕的专制官僚政治论说(107)
	3. 冰层下的潜流:政治制度的进展(111)	
三	胡汉融合与历史出口·····	(116)
	1. 胡汉杂糅(116)	2. 皇权、国人与军功贵族(119)
	3. 北朝:帝国重振的历史出口(125)	
从三省体制到中书门下体制——隋唐五代·····		刘后滨(133)
一	隋唐之际中央集权的加强和三省制的确立·····	(133)
	1. 西魏、北周的六官制度与隋唐政治体制的形成(133)	
	2. 中央集权的加强与尚书行政体制的完善(141)	
	3. 隋唐之际三省制的确立(143)	4. 三省制下的政务裁决机制(150)
二	使职体系的发展与中书门下体制的建立·····	(158)
	1. 唐前期使职差遣的发展(158)	2. 中书门下体制的建立(165)
	3. 安史之乱前后使职体系的初步形成(171)	
	4. 中书门下体制下宰相制度的演进(178)	
三	中书门下体制的结构与运作·····	(184)
	1. 使职行政体系的确立(184)	
	2. 中书门下与三省、使职和地方的关系(192)	
	3. 翰林学士与枢密使(200)	
四	选官制度的发展变化·····	(206)
	1. 从门第到才学(206)	2. 从“长名榜”到“循资格”(213)
“祖宗之法”与官僚政治制度——宋·····		邓小南(222)
一	宋代的“祖宗之法”及其深刻影响——宋代官僚政治与 制度述略·····	(222)
	1. 事为之防,曲为之制(223)	2. 与士大夫治天下(228)
二	理性政治倾向与专制主义中央集权制度的加强·····	(240)
	1. 统一的政治局面之形成(240)	2. 北宋前期的中枢权力机构(243)
	3. 元丰官制改革(251)	4. 宋代的地方行政制度(256)
三	连接中央与地方的信息渠道·····	(259)
四	宋代的官僚管理制度·····	(266)
	1. 特色突出的设官分职制度(266)	2. 影响深远的资格之法(268)
	3. “擢才校功,限年乃迁”的磨勘之法(276)	
	4. 考察:课绩与监察的结合(280)	

回归与创新——金元	张 帆(289)
一 贵族政治回归与皇权的膨胀	(290)
1. 金初的贵族政治(290) 2. 金朝皇权的上升(293)	
3. 大蒙古国的汗权与家臣政治(297)	
4. 元王朝的皇权与家臣政治(302)	
5. 余论(307)	
二 以一省制为核心的中央官制	(310)
1. 一省制的确立(310) 2. 宰相及其僚属(315)	
3. 六部与寺监(326) 4. 一省制下的枢密院与御史台(340)	
三 地方行政制度的变化	(349)
1. 金朝的路制(349) 2. 路在元朝的变化(362)	
3. 行省的出现与定型(370)	
分化与重组——明	何朝晖(386)
一 中央决策机制中诸因素的演变与作用	(387)
1. 宰相制的终结(387) 2. 内阁制的确立(389) 3. 司礼监(392)	
4. 九卿和科道(395) 5. 皇帝(400)	
6. 中央决策机制中诸因素之地位与关系分析(403)	
二 明代的六部——中央行政体制的主体	(411)
1. 明代六部的地位与权力(411) 2. 阁部之争(417)	
三 地方行政体制中的分化与整合	(420)
1. “三司六道”(420) 2. 巡抚与总督(423)	
四 繁密的多重监察体制	(425)
1. 科道(425) 2. 巡按与按察司(427) 3. 抚按之争(429)	
五 明代的官僚士大夫	(431)
1. 专制皇权与官僚士大夫(431) 2. 学校、科举与选官制度(433)	
3. 绅士阶层(438)	
帝国终结时期的官僚政治体制与运作系统——清	郭润涛(443)
一 绪论	(443)
二 中枢机构	(448)
1. 内阁和军机处(448) 2. 翰林院、南书房及詹事府(454)	
3. 通政使司和奏事处(458) 4. 中书科(461)	
三 中央政务部门	(461)
1. 行政：“六部”(462) 2. 管理周边民族：理藩院(468)	

4 中国古代官僚政治制度研究

3. 外交:礼部会同四译馆和总理各国事务衙门(469)	
4. 监察:大理寺和都察院(470)	
四 地方行政·····	(480)
1. 地方行政体制(481)	
2. 督抚制度(488)	
3. “道”的体制与运作(499)	
4. 学政制度(503)	
5. 特别行政管理(509)	
五 理事衙门·····	(512)
1. 盐政衙门(512)	
2. 河道衙门(515)	
3. 漕运衙门(519)	
4. 税关(520)	
六 清末改制·····	(523)
1. 中央政务制度(525)	
2. 地方制度(532)	
后 记·····	(545)

绪 论

吴宗国

中国古代官僚政治制度是中国传统政治文化的组成部分,凝聚了中国人几千年的政治智慧,留下了丰富的经验和教训。

对官僚政治与制度的界定,分歧较大。国外主要由德国社会学家马克斯·韦伯提出的“官僚政治”或“官僚制”概念,从法律规章、职业分工、权力分层、专职化与人事任用上的考核任免与薪俸等方面,对官僚政治制度做了若干较为严格的界定。不过,中国学者更愿意从较为宽泛的意义上理解与使用官僚政治制度等概念。而对中国古代官僚政治制度的研究,同样也深化了对官僚政治制度这一范畴的认识。

中国古代官僚政治制度源远流长,古代贵族政治中其实已经孕育演出官僚政治制度的若干因素。但一般而言,官僚政治更是由封建贵族政治向帝国皇权政治转化的产物,是皇权政治赖以运行的基本政治体制。

构成官僚政治主要有三个要素,一是政治体制和官僚机构,亦即本书主要加以论述的官僚政治制度。二是官僚机构的运行机制,这将由祝总斌教授所撰《中国古代官僚机器运行机制研究》加以论述。三是官僚,本书将适当加以论述。

一 官僚政治制度的发展历程

中国古代政治具有早熟性。三代政治社会中已经初备官僚制度的早期发展模式,尽管它们与后代官僚制度差异明显,但商周政治体制中的若干制度因素,其实已开中国古代官僚制度的先声。

春秋战国的社会变革,使早期官僚制度渐渐脱离了贵族政治的纠缠,在国家体制发展进入一个新阶段后,全新意义上的官僚体制也得以

逐步建立。伴随着封建制和世卿世禄制度的衰落,出现了郡县制、客卿制度,这些变革对新型官僚制度的确立至关重要。所以,不妨把战国时代视为官僚政治制度真正的产生时期。

封建贵族政治是基于宗法血缘关系的,通过层层分封,权力分散在各级贵族当中,并且世袭享有这种特权。因此,战国时代李悝和吴起变法,都企图削弱贵族的世袭特权。秦国的军功爵,其目的更是要取消世卿世禄制度。强调军功而淡化世袭身份,是后来一些民族由贵族制向官僚制转化时常用的一种手段。

秦汉是官僚政治制度全面展开的时期,官僚政治的各个要素都发展到了相当的高度。

秦始皇统一全国,建立皇帝制度,国家的决策权、行政权以及军权、财权和司法权都集中在皇帝一人之手。地方上实行郡县制,国家通过郡县对百姓实行最直接的统治和调发,对民力的调发可以达到无以复加的程度。

西汉初年,地方郡国并行,中央则是以功臣列侯为相。一直到汉武帝元朔五年前,担任丞相仍是由功臣子弟袭任的列侯的特权。郡国并行表面上是吸取秦朝孤立、二世而亡的教训,而实际上则是因为当时中央无力对全国实行直接有效的控制。西晋大封诸王,隋文帝、唐高祖之以亲王为总管出镇地方,实际上也是分封的一种变形。出发点都是为了加强中央对地方的控制。屏藩王室,封建子孙之议一直到唐朝中叶才基本解决。柳宗元的《封建论》对此作了相当深刻的总结。而列侯为相则是皇帝与功臣集团共掌政权。汉武帝任用布衣公孙弘为相,东汉光武帝、曹操努力摆脱功臣、豪强的控制,虽在当时收到成效,但都未能持续下去,最终都没有成功。皇权始终依托于当时最有势力的集团或阶层,总是要依靠他们来进行统治,让他们担任宰相和高官;皇帝总是要和当时最有势力、最有影响的贵族集团或豪强大族联姻,以加强皇权和他们的联系。皇后的废立成为国家大事。外戚干政也是在这样的背景下产生的。这种情况随着江南士族、山东士族和关陇集团的先后衰落,在南北朝时已发生变化。但直到唐高宗听从了李勣的意见,把皇后废立作为皇帝“家事”处理,废王皇后,立武则天为皇后,并贬黜其舅父长孙无忌,才基本上告一段落。

从形式上看,分封和依靠某个集团或阶层,都具有封建贵族政治残

余的色彩。若从政府机构来看,秦和汉初中央政府中皇家事务与国家事务尚未分离,九卿不仅从职掌上来说是皇帝家务与国家政务没有分离,而且“卿”这个称呼本身即带有家臣意味,宰相和百官也是具有浓厚的为皇帝个人服务的色彩。国家还保持了古老的家国不分、家国一体的传统和形式。

汉武帝时设立中朝官,汉初以来丞相奏请皇帝批准出诏的简单做法行不通了。许多事务和文书需皇帝亲自处理。于是出现了顾问性质的中朝官和属于皇帝秘书处性质的尚书。

秦汉还逐步建立起一套从中央到地方的政务运行系统,并逐步形成一套严密的法律、法规作为政务运行的准则。政务的运行通过文书运行来进行操作,有严格的文书编制运用和保管(档案)制度。受过法律和文书训练的文法吏构成帝国的行政骨干。

东汉至魏晋,官僚政治制度的发展进入了一个特殊的新的阶段。

东汉豪强大族逐步控制了从地方到中央的行政大权。地方佐官由豪强大族担任,四世三公、外戚专权,乃至察举只看门第,这些都是豪强大族在发展过程中利用原有制度实现的,并没有形成制度,更没有取得法律上的认可。

西晋时九品中正制为豪强士族所利用,门阀制度开始形成。至东晋达到高潮,出现了典型的门阀政治。

但门阀不同于上古的贵族,门阀政治不同于上古的贵族政治。贵族政治来源于氏族贵族转化为国家贵族,而门阀政治则来源于豪强士族,形成了稳定的、强大的经济势力和政治势力。门阀政治实际上仍然是官僚政治的变形。尽管门第逐步形成了做官的前提条件,但构成门第、门阀等级的最基本因素还是当朝和累世冠冕。东汉就经历了由豪右而学门,由学门而官族的发展进程。豪强大族正是利用由经济实力而形成的文化优势,利用官僚政治发展的不完备、不成熟,利用官僚政治制度中的某些环节来达到自己的目的。

在门阀政治下仍然存在着官僚体系,其特点是清而不要,要而不清。政务官由门阀把持,负责具体事务处理的事务官则由“寒门”担任。而新的官僚机构则发展起来。

北朝在官僚政治制度发展上是一个不可忽略的阶段。

士族门阀开始衰落。鲜卑族建立的北魏王朝统一北方,更加速了

士族衰落并使之失去了政权的庇护,而只能成为新王朝的依附者并走向官僚化。北魏孝文帝改革标志着北魏已越过了早期家长贵族体制而进入皇帝-官僚政治时期,也反映了民族融合和士族的地位都进入了一个新的阶段。官僚政治在北朝强劲发展。值得注意的是,参加北魏政权的汉族士族成为许多重大改革的推动者,而这些改革都是针对原来士族门阀的。北朝强调军功以抗衡贵族,军功吏治取向成为官僚政治复兴的动力和起点,支撑官僚政治的各种制度,如官僚的考选、考课、学校、法律等制度在北朝都有较大发展。

南朝寒人掌握政权其实也是通过军功这一道路。南朝在新的官僚政治制度的形式上作出了自己独特的贡献。

隋文帝废三公府僚,令中书令和侍中知政事,隋炀帝又把司进御之职的五局移出门下省。原来在禁中协助皇帝决策和行政的秘书咨询机构移出禁中,侍御和皇家事务则归入殿中省和寺监,隋代终于最后摆脱了家国一体的体制,在外朝形成了与皇家事务彻底分离的,以处理国家事务为主的,包括决策、审议和行政机构在内的政权机关,皇帝成为政府的最高负责人。

隋代出现的指派一些官员共掌朝政的做法,到唐初发展为知政事官制度。侍中、中书令、仆射等三省长官及以他官参知政事者,这些知政事官构成一个法定的决策群体,也就是一般所说的宰相。他们在政事堂议事、论决军国之务是一个法定的决策程序,这固然扩大了参与决策的人数,但其意义主要还在于把决策工作由禁中(内廷)移到外朝,使之成为政权机构工作的一部分。同时,这样也就最终摆脱了“前主所是著为律,后主所是疏为令”(《汉书》卷六十《杜周传》)的原始做法。立法和决策需经过一定的机构和程序,最后由皇帝批准执行。从隋文帝到唐太宗可以看到这个转变过程。

但从政治制度发展的历史来看,隋和唐初的制度毕竟还是一种过渡,是帝制从前期向后期的—种过渡。尽管从精神上、实质上来看是属于后代的,但形式上是对前代制度的总结和扬弃,即《隋书·百官志》下所云,“高祖既受命,改周之六官。其所制名,多依前代之法。”是官的名称沿用前代,而不是照搬前代机构,不是复归。因此,政治体制、政治制度的不断调整成为唐朝政治制度的一个显著特点。

唐代虽属过渡,但为后代官僚政治制度奠定了基础,规划了基本的

构架和运行模式。而其核心内容则为政府机构按职能分工而不断加以调整,政务处理的程式化,四等官制的确立(后代虽无此提法,但长官、通判、判官、主典的模式则没有变化),吏的系统的建立,以及各种制度和法令的规范。

宋代官僚政治制度从体制上看,最重要的变革是军政和行政的分离,财政使司的设立以及宰相被定位为行政首脑,而包括枢密使、副使在内的宰执则构成中央决策群体。盛唐以来的各个使职在北宋按职能被规整为若干使职系统,其行政权的扩大和处理政事的灵活性为元丰改制后重新设立六部奠定了基础。唐朝后期地方上条块结合的组织形式,在宋代也逐步规整。

祖宗之法是北宋政治和政治制度中的一个突出特点。对祖宗之法不能只做消极理解。防弊只是一种现象,实质上大有创新。解决了一些过去没有解决的问题,在体制上更加科学一些。首先是军事指挥系统的建立和独立。其次是财政系统的独立和突出。最后是政务、事务机关进入同一使职系统,为二者合一创造了条件。

从官僚本身来看,士大夫复合型官僚的形成和与这个群体血肉相连的士人家族的出现,其范围远远超出唐朝后期的举人层,而向着明代绅士发展,从而使官僚政治建立在一个更深、更广的土壤之上。

金元作为少数民族建立的政权,其政治制度有一个从原始状态、低级状态向高级状态发展的过程。在一定意义上可以说是前代制度发展过程的浓缩。尽管就国家体制而言,元代始终还停留在以家臣政治为主要表现的阶段,但是仍经历了从早期的家长制贵族制到家国一体的官僚政治的发展历程。这样理解,可能更便于我们把握整个制度发展的脉络。

元代制度对明代影响最大的莫过于行省制度。汉、唐、宋一直未能跨越的地方三级制在明代终于成为现实。而明初的中书省和丞相并非直接继承元制,而是由吴的行中书省发展起来的。

明代,历来都是强调其皇权的强大、皇帝的专制独裁,其实,过分强调皇权的强大未必合乎明朝的实际。

明代的特点与其说是集权,不如说是分权,是中央决策群体的扩大、行政权的进一步增大和政务处理的高度程式化。正因为这样,才可以取消宰相并把权力集中到皇帝手中。皇帝几十年不见大臣,这在过

去是不可想像的,而在明代却成为一个现实。在日常政务处理中,皇帝似乎可以不必亲自出面,似乎是形成了一个可以没有皇帝的政务运行系统。其原因就在于六部行政权的增大和政务处理的高度程式化。除了制度变革、长官任免和一些重大情况需要皇帝当面决断,许多事务均可按一定的程式处理。而这本身又反映,至少明中叶以后,制度的变革,新情况、新问题的解决都停滞下来了。朝廷除了维持正常运转,已失去前进的活力。

清代是中国古代官僚政治制度的终结时期。一方面,官僚制度继续沿着宋元以来的方向向前发展。另一方面,满族以少数民族成为最高统治者,也给新的制度以深刻影响,注入了新的活力。清朝初期政治制度的贵族制特色是一个自然发展过程,而对传统的官僚政治制度来说,这是一种回归。伴随着清朝统治的稳定,皇帝作为最高统治者和政府首脑的地位空前加强。清朝皇帝都亲理朝政,这在历代最高统治者中也是少有的。地方上,随着督抚完成地方化,省一级有了统一的军政首长,省成为名副其实的一级地方政权机关。而各级地方官的师爷和豪绅官僚家族又成为影响地方政治的两个严重因素。

二 中央政治体制的演变

1. 行政、决策合理化的过程

商周政治社会中王权已有相当发展,经历了春秋战国社会变革,新型君主集权体制重新得以确立。秦始皇时“天下事无大小皆决于上”,进一步奠定君主拥有国家最高权力的基础。祝总斌先生在《两汉魏晋南北朝宰相制度研究》一书“简短的结论”中指出:“君主握有对一切政务的最后决定权和否决权,但一般不直接统领百官,处理政务;宰相负责直接统领百官,处理政务,然而原则上只能‘助理万机’,并无最后决定权和否决权。”

“助理万机”,是说宰相还只是皇帝的助理,宰相不通过皇帝,没有皇帝的批准,是不能处理和决定任何国家大事的。这就是说,宰相没有决策权,行政权也是不完整的,行政权还没有完全从君权中分离出来。正因为如此,君主直接处理政务,取代宰相执行最高行政机关职能的事时有发生。

随着社会进步,统治事务越来越繁杂。适应新的形势,西汉的中朝官与尚书,东汉的尚书诸官,魏晋南北朝的门下省与中书省等皇帝的秘书咨询机构建立并发展起来。它们是弥补宰相缺陷的一些重要机构,与宰相是相互配合、并行不悖的。君相之争是这类机构建立、发展的一个原因,但决非主流。

试看尚书机构的发展。

祝总斌先生在同书中指出,秦和汉初,尚书的任务仅为传递文书,武帝时增加保管文书的职能。西汉末年领尚书事权力扩大,尚书任务亦开始增多,机构也相应扩大。

东汉时出于行使君权的需要,尚书机构继续发展,天下文书皆上尚书,诏书起草、下达之权也由御史大夫转归尚书。尚书形成集议制度、谏诤制度和劾奏制度。

值得注意的是,尚书的职掌开始一般是按上奏文书者的身份加以分工的,如吏曹主公卿事、二千石曹主郡国二千石事等,到东汉中后期,逐步转向按任务的性质分工,如吏曹主选举、斋祀。

宰相名义上“助理万机”,但实际上只是一种笼统的说法,除了谋议、选举这些职掌比较固定,并没有规定其他具体任务。而诸卿只有太常、卫尉和少府等是有关国家政务的。这样在政务处理上便留下了许多空白。随着社会的发展,新出现的问题便通过公卿、二千石和庶民上书禁中到皇帝。原来负责传递文书的尚书便逐步发展为协助皇帝处理文书的机构,任务分工逐步明确。其中,吏曹主选举、斋祀,民曹主缮治、功作、盐铁,二千石曹主辞讼,客曹主外国四夷事,而三公曹主岁尽课州郡事。他们的这些任务,多属行政范围,其中大部分原来是没有官员和机构掌管的。

由此可见,尚书台之逐步转向行政是原来从宰相到诸卿的行政系统不足以应付新的社会事务的结果,它们的职掌不是从宰相和诸卿那里转移来的。它不是取代原有的丞相诸卿,而是为了弥补他们原有职掌的不足,是为了填补政务中出现的空白。

总之,西汉尚书的发展,东汉尚书权力的扩大,到魏晋时成为宰相机构,反映了政务范围的扩大和行政机构的逐步合理化。

祝总斌先生还指出,尚书长官成为宰相后,随着社会进步,各地交通联系进一步加强,全国统治事务更加复杂,君主在审批尚书奏请时,

为了保证质量和效率,不得不在更接近自己的禁中,设立更高档次的秘书、咨询机构——门下与中书。与尚书主要是协助皇帝处理行政政务不同,门下与中书更多的是协助皇帝审批决策。

尚书、门下、中书三省发展到隋朝,最后形成了三省体制,并在唐初得到了完善。三省体制不仅是三省发展的产物,更重要的是作为宰相机构尚书省职能的分化和皇帝权力的分化的产物。门下和中书由皇帝身边走了出来,同时也把原来属于皇帝的一部分决策权力带出,成为政权机关中书省和门下省的权力。南北朝时期的尚书省分为上省和下省。隋以后,尚书上省的谋议权或决策权转移到门下省、中书省和政事堂。下省的行政权保留下来,尚书省向职能化方向发展。

三省体制的形成,反映了决策合理化的进程。在三省体制下,决策不再是单纯的皇帝个人行为,皇帝的最后决定权包含在政务运行的程式中。原来宰相的谋议也演变为议决而不仅是皇帝决策时的参考。决策也根据性质和重要性的不同,分化为若干层次,分别由皇帝、宰相和各级机构来完成。

2. 唐宋以后官僚政治体制的变化

唐初的三省有别于南北朝三省,是一个完整的体系,但仍然是一种过渡。第一,唐初的三省是建立在广大小农基础之上的,随着小农的分化,自然不再适应了。第二,设官分职,职掌固定。这种制度只适用于经济不很发达,小农占多数的时期。第三,尚书各部掌政令,是以唐初所定令式为依据,也不适应急速变化的经济、政治和军事形势。问题越来越多,其中有些问题需要通过制度和法令的改变来解决,有些则是需要通过行政手段去解决,因而出现了有些事情无令式可循、无部门去管的情况。因此,武则天以后出现了越来越多的临时差遣,以及为了解决具体问题而颁发的制敕。作为临时差遣的使职发展为固定的使职,制敕中指明“以为永式”的成为令式的一部分。而三省的权力则逐步向政事堂靠拢集中。尚书、门下地位不断下降,并逐步丧失部分职权。

在行政事务不断增多的情况下:第一,政事堂改为中书门下。一般都认为这是实现了决策与行政合一。但这只是表面的,其实质是行政权的扩大。第二,宰相往往兼任仆射和六部尚书职务,宰相实际上成为行政首脑。第三,宰相人数减少。人多,着重于政务的议决;人少,则重

在政务的处理,也就是审议、裁决和施行合一。第四,中书门下设房,处理庶政。第五,使职系统开始发展,财政使职开始突出。

唐宋以后官僚政治体制重大变化之一是行政权的扩大和分化。从形式上看,唐宋的皇帝由后台走上前台,成为政府的负责人,皇帝的集权越来越严重,而实际上却是权力的层层下放。这是因为事情越来越多,日常事务只能分层负责并依靠程式化的方式处理。

(1) 唐以前,不论是宰相(行政首脑)还是最高行政机构的行政权都是不完整,不充分的。他们不能独立做出直接发往下级的决定。所有的下行文书都必须以皇帝制敕的方式发出。祝总斌先生所说的宰相有谋议权正是这个意思。

《旧唐书·姚崇传》记载,姚崇对玄宗说:“此事请不烦出敕,乞容臣出牒处分。”说明宰相已具有直接发令权,这是一个具有划时代意义的变化,说明皇帝权力的进一步分化。

(2) 在宰相的行政权扩大的同时,宰相的事权开始下移。决策层次增多,分层决策进一步发展。

封建前期,国家的事务不断向宰相集中。唐宋以后,宰相的相权不断向行政系统转移。唐的三使司开其端,唐后期宰相兵权有所扩大,而宋朝使职系统化以后,宰相的财权、兵权分别转移到三司和枢密院。元丰改制以后,六部权力比唐朝扩大许多,但仍保留枢密院。明太祖洪武十三年废中书省,六部直属皇帝,皇帝“总理庶务”(《典故纪闻》卷四),“自是中书之政,分于六部”(《万历会典》卷二),六部分割了原来属于宰相的相权,六部权力比宋更大。至清朝六部仍具有“大事上奏,小事便决”的权力。

(3) 宰相权力的下移不是单纯的权力转移,而是财政、军事这两大部门事务增加,职掌扩大的结果。他们在行政系统中越来越处于突出的地位,到宋代终于独立出来,形成了中书门下、枢密院和三司并存的体制。

(4) 行政系统权力(行政权)扩大的结果,宰相所需要决定的事情,只剩下军国大事、高级官吏的任免和新出现的重大事务,而这些都是需要经过皇帝批准的,宰相逐渐变得多余。因此,明初取消宰相,表面上是宰相权力太大,而实际上是宰相事权下移,行政各部门权力扩大的必然结果。唐宋以后,皇帝权力越来越集中,相权日益削弱,最后乃至

被取消的秘密就在于此。

唐宋以后官僚政治体制变化之二是中央决策、立法群体的扩大和决策立法的外廷化、制度化。

汉代的廷议由皇帝临时决定召开,人员不固定,时间不固定,所议仅供皇帝参考,还只是一种习惯性的做法,而不是一种法定的程序。魏晋南北朝时期逐步形成了中书草诏,门下审署下达的制度,但还是作为皇帝秘书咨询机关来进行活动。

隋时知政事官的制度逐步形成,至唐而完善。知政事官在政事堂议决军国之务,成为决策过程中的一个必须经过的程序。除了皇帝最后批准颁行这一程序,其余工作都是在外廷按照一定程序完成的。《贞观政要》卷一记载了唐太宗的一段话:“以天下之广,四海之众,千端万绪,须合变通,皆委百司商量,宰相筹画,于事稳便,方可奏行。”在这个问题上已经有了很明确的认识,做出了理论性的概括。这样就摆脱了内廷决策,外廷执行的传统模式。

北宋宰相、执政议决大政,中书舍人院草诏、审议,基本上是沿着唐代的程式发展。而宰执包括平章政事、参知政事和枢密使、副,人员比起唐朝后期的宰相扩大了。

明代朝议制度仍是沿着唐代政事堂议决军国之务、宋代宰执议政的路子发展。参加者范围进一步扩大,人数增加,也是决策过程中一个法定的不可缺少的程序。皇帝虽然成为决策和行政的最高负责人,但其决策都是建立在集体讨论、决议的基础之上的。

变化之三是在行政权力扩大的同时,国家对行政的监察也逐步加强。独立的国家监察机构魏晋时虽然已经设立,但其作用时高时低,还不稳定。隋唐时它才完善起来并持续发展下去。唐御史台不仅对中央和地方的官员进行监察,还对礼仪、尚书各部和司农寺、太府寺等进行监察。武则天设立拾遗、补阙后,谏官也不单是对皇帝个人进行谏净,而是以整个朝廷作为谏议的对象。而到宋台谏都负有监察朝廷的职能。

明代从中央到地方都有两套监察体系并行,在中央是科、道并行,地方是监察御史与按察司,巡抚与巡按并存。

变化之四是地方政府职能的转变。

地方政府的基本职能是控制人口,主要是控制农民与土地,保证国