

沈任遠著

隋唐政治制度

臺灣商務印書館發行

陶序

國立北京大學同學沈任遠君新著隋唐政治制度一書，出版問世，請爲之序。我伸紙執筆，回想往事，感慨良多。

北伐完成後，文化界有一時期對於中國社會的本質與形態，發生爭論。我是研究民法的，因家族與婚姻制度的歷史探討，自然涉及中國社會史的研究。民國十七年至十九年，參加中國社會史論戰。民國二十年，我任教北京大學，青年學子群起相從，致力於中國史籍的研究與整理。自此以後，我們陸續印行了幾本有關中國政治經濟的小書，如唐代經濟史、兩宋田賦制度、秦漢政治制度等。更編行食貨半月刊，爲中國社會史專攻的園地。復在北大設立中國經濟史研究室，編成唐代經濟史彙編八冊。抗戰軍興，食貨半月刊停刊，唐代經濟史彙編淪沒其五，蒐集的資料散佚。嗣後還有二三同學，利用劫餘的資料，從事撰述，沈任遠君其一也。

任遠研究中國政治制度有年，他的秦漢政治制度，是第一本有關中國政治制度的著作，出版迄今已四十餘年。他的魏晉南北朝政治制度稿，在重慶燬於火。唐宋政治制度部份書稿及資料，亦全部失落。但是他鏗而不捨，再接再勵，稿子毀了再寫，資料丟了再找，四十年如一日。

隋唐政治制度是任遠的第四本書了。他出版了這本書之後，還要寫兩宋政治制度，以完成中國政治制度史的著作，我深願早觀其成。

陶希聖 六五·七·一·臺北

李序

沈任遠先生著隋唐政治制度，洋洋二十餘萬言，付梓之前，余得先讀爲快，誠幸事也。

我國歷代文治、武功蔚然可觀者，首推漢唐，而唐又爲後來居上。其所以能致此之由：高祖之寬仁容衆，太宗之聰明神武，固均有關；而制度之優良尤爲主要而直接之原因。例如：政治中樞之三省制，中書主出命，門下主封駁，尚書主奉行，意義即在將漢代丞相獨攬之權，分屬於職位平等之三省，使之相互檢察以收制衡之效，而使行政得達至善之境。又如科舉制度，係以應試人之考試成績作標準，而不論其身分之高下，客觀而切實；較之東晉以來「上品無寒門，下品無世族」之現象，公平合理。在此制度下，政府網羅全國之優秀人才，既可鼓勵各階層之努力向上，亦可到全國人士之擁護與愛戴。對唐帝國之強盛，大有助益。制度與國家關係之密切，由此可見一斑。

學以致用爲古今不爭之論。各種學科固然各有其重要性，而與國家強盛有直接關係之政治制度，無論在何時代，均將不失爲最重要學科之一，是可以斷言者。吾人對之所以必須努力研究者，蓋爲此也。

任遠先生從事於中國政治制度之研究四十餘年，現已出版者，有秦漢政治制度，魏晉南北朝政治制度、明清政治制度、茲將隋唐政治制度付梓，將來再完成兩宋政治制度，則中國政治制度史，即可完整無缺。

任遠先生治學謹嚴，參考資料宏富，敘述詳盡，見解深刻，曾讀其秦漢、明清政治制度等著作，當已早有認識，勿待贅述。

余於民國十五年，在荷澤山東省立第六中學始與任遠先生同班，十八年同考入國立北京大學預科，開學後，同分入乙組A班，而且在教室座位並肩。來臺後，余任教於師範大學，任遠先生任教育部秘書，相交計已滿五十年矣。任遠先生於辦公之暇，從事著述，數十年如一日。治學之勤，研究之精，余均知之甚詳，故樂爲之序。

中華民國六十五年七月李樹桐序於臺北國立師範大學

自序

這本書——隋唐政治制度，原定於民國六十三年寫完。嗣因六十二年秋，奉命助編第四次中華民國教育年鑑，公務缺掌，復加此項編纂工作，實無暇繼續寫作。六十四年春，教育年鑑稿方告殺青，二月初，年甫歲半之孫兒澄宇又罹燙傷，醫護半載，始得痊癒。心力交瘁，難以握管。本書之寫作，數經延誤，迄六十五年夏幸得竣事。

這本書敘述隋唐的政治制度，其重心則在宰相與科舉制度。兩代均無宰相之官名，而却有多人行使宰相職權。其用意無非避免培植權臣，以免危及皇祚。隋唐的開基者，一任大丞相，一任相國，其實均係宰相而躋身皇位。他們居安思危，不得不堵絕仿效的人，因此不置丞相。但總理政務不能無人，於是便令許多人共掌相職，假以事權，而不付與重名。故任宰相之職者甚衆，而有宰相之名者絕無。隋以參預朝政爲宰相，唐以同中書門下三品執相權。唐代無論所任官品的高低，如參預機務，都是同中書門下三品，使皇帝之下，無一人總攬政權，統率百僚，亦無一人官高位尊，威脅皇祚。及至唐末，朱全忠已爲梁王，尙須進位相國，使百官總已而聽，始篡唐而爲帝。在他以前，有許多節度使自立爲王，而不能躡登九五，因只有兵權而無相權故也。朱全忠既握重兵，又膺相國而掌相權，便順理成章進而爲帝，唐遂亡矣。

科舉制度始於隋，盛於唐，但二者微有不同。隋係考用合一，即考即用。唐則考用分離，科舉中式，

再經吏部考取，始可任官。所以隋之王貞，「開皇初舉秀才，授縣尉。」（隋書王貞傳）唐「韓文公第進士，三試於吏部無成，則十年猶布衣」也。（文獻通考卷二十九）唐以科舉為庶民入仕之途，其辦法不僅異於隋，亦不同於昔時。「按古人之取士，蓋將以官之，然則舉士之與舉官，非二途也。三代之時，法制雖簡，而考核本明，毀譽既公，而賢愚自判，往往當時士之被舉，未有不入官者也。降及後世，巧僞日甚，而法令亦滋多，遂以科目為舉士之途，銓選為舉官之途，二者各自為防閑檢校之法。至唐則以試士屬之禮部，試吏屬之吏部，於是科目之法，銓選之法，日新月異，不相為謀。蓋有舉於禮部而不得官者，不舉於禮部而得官者，則士所以進身之途，亦復不一，不可比而同也。」（同上卷三十六）

自拙著「明清政治制度」及「魏晉南北朝政治制度」相繼問世後，因其中未叙及皇帝職權，蒙友好及讀者諸君紛紛詢問，此二書之編著體例，為何異於「秦漢政治制度」？我藉這個機會，作一解答。當民國二十四年，我寫第一本有關中國政治制度的書——秦漢政治制度，苦無前例可循，如何確定編著體例，頗費躊躇。曾與吾師陶希聖先生研商再三，始確立如秦漢政治制度之編著體例，後即為撰著此類書者視為圭臬。該書所以列皇帝一章者，因秦係中國第一個統一帝國，皇帝的名稱也是秦始皇所創立。他自「以為德兼三皇，功包五帝，故并以為號。」（獨斷）是以群臣上尊號為秦皇，他「采上古帝位號，號曰皇帝。」（史記秦始皇本紀）自此確立至高的統治者為皇帝。皇帝的職權，受自上天，無所不總，亦無所不包。加以皇帝一辭係屬初創，不得不詳予說明。秦以後的皇帝，蕭規曹隨，專制的性質相同，職權亦無變更，用不着再逐一列舉。故後二書均未循前例，闕錄皇帝一章，本書亦如此。

本書之後，尚有兩宋政治制度一書，正在撰述中。如能完成，中國政治制度史可算勉強湊成，也達成

了我多年的志願。

本書蒙吾師陶希聖先生、摯友李樹桐教授賜作序文，謹誌謝忱。

沈任遠
臺北 六十五年七月

隋唐政治制度目錄

第一章 總論	一
第一節 隋代的情勢	一
一、隋代興亡	一
二、治績與疆域	六
第二節 唐代的情勢	一〇
一、唐代興亡	一〇
二、經濟概況	一七
三、唐代的內憂	一九
四、唐代的外患	二三
五、戶口及疆域	二五
第三節 本期政治制度的特質	二八
第二章 中央政府	四一
第一節 宰相	四一

一、概說	四一
二、隋代宰相與其職權	四八
三、唐代宰相	五一
四、唐代宰相之職權	六一
五、冢宰——宰相中之宰相	七四
第二節 三師、三公	七六
第三節 省	七八
一、尚書省	七八
二、門下省	一〇四
三、中書省	一一三
四、秘書省	一二六
五、殿內省、殿中省	一二九
六、內侍省	一三二
第四節 御史臺	一三五
第五節 寺	一四一
第六節 諸卿	一五五
第三章 地方政府	一六三

第一節 節度使·····	一六三
第二節 州、郡·····	一七三
一、隋州、郡制·····	一七三
二、唐州、郡制·····	一七九
第三節 縣·····	一八八
第四節 其他行政機構·····	一九二
第四章 文官制度·····	一九七
第一節 學·····	一九七
第二節 科舉·····	二〇六
一、概說·····	二〇六
二、隋代科舉·····	二一一
三、唐代科舉·····	二二三
四、考試的各種規定·····	二三〇
五、科舉制度的優劣·····	二四二
第三節 制舉與武舉·····	二四六
一、制舉·····	二四六
二、武舉·····	二五七

第四節 任用	二五九
一、任用的程序	二五九
二、任用的種類	二六四
三、任用的限制	二七三
第五節 廢襲	二八〇
第六節 考覈	二八三
第七節 升賞	二九〇
第八節 懲罰	二九六
第九節 品階	三〇二
第十節 封爵	三〇五
第十一節 津祿	三一五
第十二節 休假與致仕	三二七

第一章 總論

第一節 隋代的情勢

一 隋代興亡

楊堅於北周靜帝大象三年（西元五八一年）受禪卽位，改國號爲隋，建元開皇，是爲文帝，卽隋高祖。他在北周任職相國，且係靜帝外祖，當政八月卽躋身帝位，得國頗易。卽位後憑藉北方的統一基礎，開皇七年（西元五八七年）消滅盤據江陵的後梁，九年吞併佔領東南的陳，使分裂多年的中國復歸一統。計自晉惠帝永寧元年（西元三〇一年）李特竊據成都，幅圓分裂，至此已二八九年。如自匈奴族劉淵稱王起（西元三〇四年），亦有二八六年之久。誠如文帝仁壽四年（西元六〇四年）詔說：「自昔晉室播遷，天下喪亂，四海不一，以至周、齊戰爭相尋，年將三百。故割疆土者非一所，稱帝王者非一人。」（隋書高祖紀）

文帝在位二十四年，傳位次子楊廣，是爲煬帝。煬帝以巧詐奪得太子位，又害死其父文帝，繼承皇統，改元大業，在位十四年。大業十二年（西元六一六年）煬帝幸江都，十三年五月李淵起兵於太原，十一

月進佔長安，立煬帝孫代王侑爲帝，是爲恭帝，改元義寧。次年三月煬帝被弑，五月恭帝禪位於李淵，隋代遂亡。此外尚有宇文文化及在江都立的秦王浩、偕至河北被殺，王世充在洛陽立的越王侗，殘喘未滿一年亦被殺。隋代如以越王侗在內，共傳四代，計三十九年。隋祚雖短，但爲唐代奠立興盛的基礎，如同秦爲西漢作開路先鋒相似。

文帝勵精圖治，節用愛民，食不過一肉，後宮服沅濯之衣。隋書高祖紀載：「詔犬馬器玩口味不得獻上。」「帝既躬履儉約，六宮咸服澣濯之衣，乘輿供御有故敝者，隨令供用，皆不改作。非享燕之事，所食不過一肉而已。」「每旦聽朝，日昃忘倦，居處服翫務存節儉，令行禁止，上下化之。開皇、仁壽之間，丈夫不衣綾綺，而無金玉之飾，常服率多布帛，裝帶不過以銅鐵骨角而已。雖齎於財，至於賞賜有功，亦無所愛惜。」「乘輿四出，路逢上表者，則駐馬親自臨問，或潛遣行人探聽風俗吏治得失，人間疾苦無不留意。嘗遇關中饑，遣左右視百姓所食，有得豆屑雜糠而奏之者，上流涕以示群臣，深自咎責，爲之撤膳不御酒肉者將一朞。」仁壽三年（西元六〇三年）詔曰：「是以小心勵己，日慎一日，以黎元在念，憂兆庶未康，以庶政爲懷，慮一物失所。」四年又詔：「所以昧且臨朝，不敢逸豫，一日萬機，留心親覽。晦明寒暑，不憚劬勞，匪曰朕躬，蓋爲百姓故也。」文帝詔書所言，並非官樣文章，眞能做到節儉愛民。開皇十三年（西元五九三年）命楊素營造仁壽宮，「素遂夷山墮谷，營構觀宇，崇臺累榭，宛轉相屬。」（隋書食貨志）「隋文帝至宮，所見制度奢侈，大怒曰：楊素爲不誠矣。殫百姓之力，雕飾離宮，爲吾結怨於天下。」（隋書封倫傳）

文帝勤於治事，跡近煩碎，有失天子穆穆，諸侯皇皇之古訓。治書侍御史柳或上疏諫曰：「比見四海

一家，萬機務廣，事無大小，咸關聖聽。陛下留心治道，無憚疲勞，亦由群臣懼罪，不能自決。取判天旨，聞奏過多。乃至營造細小之事，出給輕微之物，一日之內酬答百司。至乃日旰忘食，夜分未寢，動以文簿憂勞聖躬。伏願思臣至言，少減煩務，以怡神爲意，以養性爲懷。思武王安樂之義，念文王勤憂之理。若其經國大事非臣下裁斷者，伏願詳決，自餘細務責成所司。」（隋書柳彧傳）或者由於文帝太勞苦了，開皇五年（西元五八五年），有洛陽男子上書，請他傳位太子，「上曰：朕承天命，日旰孜孜，猶恐不逮，豈學近代帝王，事不師古，傳位於子，自求逸樂者哉。」（隋書高祖紀）

文帝當政二十四年，做到了民富國強。隋書高祖紀載：「開皇十七年戶口滋盛，中外倉庫無不盈積。」隋書食貨志載：「時百姓承平日久，數遭水旱而戶口歲增。諸州調物每歲河南自潼關、河北自蒲坂達于京師，相屬於路、晝夜不絕者數月。」故史稱「開皇之初，議者以比漢代文景，有粟陳實朽之積。」馬端臨亦說：「古稱國計之富者，莫如隋。」

文帝性情偏急，過於殺戮，晚年廢長立幼，尤爲世所詬病，已伏亂亡之源。但大體論之，則功多於過。隋書高祖紀，史臣評曰：「自強不息，朝夕孜孜。人庶殷繁，帑藏充實，雖未能臻於至治，亦足稱近代之良主。然天性沉猜，素無學術，好爲小數，不達大體，故忠臣義士莫得盡心竭辭。其草創元勳及有功諸將，誅夷罪退，罕有存者。又不悅詩書，廢除學校，唯婦言是用，廢黜諸子。逮于暮年，持法尤峻，喜怒無常，過於殺戮。」

文帝時，曾任司隸刺史的房彥謙論文帝說：「主上性吝忌，不納諫諍。太子卑弱，諸王擅威。在朝唯行苛酷之政，未施弘大之體，天下雖安，方憂危亂。」（隋書房彥謙傳）

唐太宗嘗論文帝曰：「此人性至察而心不明，夫心暗則照有不通，至察則多疑於物。自以欺孤寡得之，謂群臣不可信任。事皆自決，雖勞神苦形，未能盡合於理。朝臣既知上意，亦復不敢直言，宰相已下承受而已。」（唐書太宗紀）房玄齡在文帝時遊覽京師，曾說：「隋帝本無功德，但誑惑黔黎，不為後嗣長計。混諸嫡庶，使相傾奪，諸后藩枝競崇淫侈，終當內相誅夷，不足保全國家。今雖清平，其亡可翹足而待。」（唐書房玄齡傳）後來他對唐太宗說，隋文帝「雖非性體仁明、亦勵精之主也。」（唐書太宗紀）

煬帝即位後，奢侈浪費，縱欲無度，好大喜功，致使民窮財盡。隋書煬帝紀載：「自高祖大漸暨諒闇之中，悉淫無度。山陵始就，即事巡遊。以天下承平日久，士馬全盛，慨然慕秦皇、漢武之事，乃盛治宮室，窮極侈靡。……森吏侵漁，內外虛竭，頭會箕斂，民不聊生。」唐書食貨志亦載：「煬帝即位，大縱奢靡。……數年之間，公私罄竭，財力既殫，國遂亡矣。」

煬帝即位後營建東都，「又於阜澗營顯仁宮，苑囿連接，北至新安，南及飛山，西至澗池，周圍數百里。」「又興衆數百萬，北築長城，西距榆林，東至紫河，綿亘千餘里，死者大半。」（隋書食貨志）這是為的北禦突厥，文帝時已興修自今陝北至寧夏一段，煬帝又由陝北修至綏遠。西征吐谷渾，南平林邑，東伐高麗，北抗突厥，用兵連年，征戰不息，使「居者失業，行者不歸。」又開運河，造龍舟，擊疏求，通西域，府庫為虛，民窮財盡，使「疆者聚而為盜，弱者自賣為奴。」更掘長塹，防衛山、陝、河南一帶。隋書煬帝紀載：「發丁男數十萬掘塹，自龍門東接長平、汲郡，抵臨清關廢河至浚儀襄城，達於上濟，以置關防。」煬帝東滅吐谷渾，「蠻夷納貢，諸蕃懾服，相繼來庭。雖拓地數千里，而役戍委輸之費，歲巨萬計，中國騷動焉。」（隋書裴矩傳）煬帝三伐高麗，勞師動衆而無功，天下騷然。大業八年第二次征伐

高麗，動員一百一十三萬三千八百人，號稱二百萬，餽運者倍之。一旌旗亘千里，近古出師之盛未之有也。」（隋書煬帝紀）

煬帝的胡作非爲，使民不聊生。大業九年第二次用兵遼東，楊文感起兵於黎陽，他致書民部尚書樊子蓋說：「今上篡承寶曆，宜固洪基，乃自絕於民。殄民敗德，頻年肆眚，盜賊於是滋多。所在修治，民生爲之凋盡。荒淫酒色，子女必被其侵。魃泛鷹犬，禽獸皆罹其毒。朋黨相扇，貨賄公行，納邪佞之言，杜正直之口。加以轉輸不息，淫役無期，士卒填溝壑，骸骨蔽原野。黃河之北則千里無烟，江淮之間則鞠爲茂草。」（隋書楊玄感傳）

祖君彥爲李密所作的討楊氏檄文，列舉十大罪狀，說的更明白。檄文說：「父母不保其赤子，夫妻相棄於匡林。萬戶則城郭空虛，千里則烟火斷滅。……年年歷覽，處處登臨。從臣疲弊，供頓辛苦。……遂令君子結舌，賢人緘口。……遂使舞倫攸斃，政以賄成。君子在野，小人在位。……罄南山之竹，書罪未窮。揚東海之波，滌惡難盡。……百姓殲亡，殆無遺類，十分爲計，纔一而已。」（唐書李密傳）

隋書食貨志亦載：「人愁不堪，離棄室宇。長吏扣扉而達曙，猛犬迎吠而終夕。自燕趙跨於齊韓，江淮入於襄鄧，東周洛邑之地，西秦隴山之右，僭僞交侵，盜賊充斥。官觀鞠爲茂草，鄉亭絕其烟火。人相啖食，十而四五。」

自楊文感起兵後，盜賊蓬起，劉文靜對李世民說：「今李密長圍洛邑，主上流播淮南，大賊連州郡，小賊阻山澤者萬數矣。」（唐書劉文靜傳）

隋書煬帝紀亦載：「于時軍國多務，帝方驕怠，惡聞政事，冤屈不治，奏請罕決。又猜忌臣下，無所專任，朝臣有不合意者，必構其罪而族滅之。……政刑弛紊，賄貨公行，莫敢正言，道路以目。六軍不息而役繁興，行者不歸，居者失業，人饑相食，邑落爲墟，上不知恤也。東西遊幸，靡有定所，每以供費不

給，逆收數年之賦。……區域之內盜賊蜂起，劫掠從官，屠陷城邑。……上下相蒙，每出師徒，敗亡相繼。戰士盡力必不加賞，百姓無辜，咸受屠戮，黎庶憤怨，天下土崩，至於就擒，猶不之悟也。」結果，「普天之下莫匪仇讎，左右之人皆爲敵國。終然不悟，同彼望夷。遂以萬乘之尊，死於一夫之手。億兆靡感恩之士，九牧無勤王之師。子弟同就誅夷，骸骨棄而莫掩，社稷顛隕，本枝殄絕。自秦書契以迄于茲，宇宙崩離，生靈塗炭，喪身滅國，未有若斯之甚也。」

二 治績與疆域

關中爲秦及西漢建都之地，阻山帶河，形勢險要，水利、農業均頗爲發達，秦因之以吞併六國，漢賴之以完成統一。但自西漢中葉以後，關中因人口增加，已須仰賴東南的供給。復經末年的變亂，水利失修，人口逃亡，出產更不足供應軍需民食。所以東漢的光武帝改都洛陽，此亦爲其原因之一。後經西晉以來近三百年的紛亂，關中經濟益趨萎縮。新唐書食貨志卷四十三載：「唐都長安，而關中號稱沃野。然其土地狹，所出不足以給京師，備水旱，故常轉運東南之粟。」唐開元時的裴耀卿亦說：「但爲秦中地狹，收粟不多，倘遇水旱，便即匱乏。」（唐書裴耀卿傳）以上引各文而論，關中即在平時也因地狹粟少，不足自給，不得不由東南運輸財貨。因此建都關中的政府，一方面要興修關中水利，以發展農業，同時要暢通東南運輸，以轉運食糧，隋代即係如此。以運輸的利益而言，陸路的轉運較水運所費爲多，故必須暢通水運。

建都關中的政府都注意疏濬河流，以廣灌溉，如北周「武帝保定二年（西元五六二年）正初於蒲州開