

隋唐官制

王颖楼 著

四川大学出版社



隋 唐 官 制

(公元 581—907 年)

王颖楼 著

四川 大学 出版社

1995 年 · 成都

(川)新登字 014 号

特约编辑:罗新本

封面设计:唐利民

技术设计:陈建明

隋 唐 官 制

(公元 581—907 年)

王颖楼 著

四川大学出版社出版发行 (成都市望江路 29 号)

成都五洲彩印厂印刷

850×1168mm32 开本 12.25 印张 2 插页 300 千字

1995 年 9 月第一版

1995 年 9 月第一次印刷

印数:1—2500 册

ISBN7—5614—1223—1/K·131 定价:18.00 元

前 言

世界上一切事物中，人是最活跃的因素。恩格斯说：“有了人，我们就开始有了历史。”^① 官制主要是用人的制度，一是用什么样的人？这就是对官吏的培养、考试、选拔、任命；二是如何用人？这就是对官吏的使用、考课、监察、黜陟、待遇、退休等。可以这样说，官吏队伍的整体素质如何，用人制度的管理完善与否，是决定该政权能否有效地管理国家，是国势强弱、人民能否安居乐业、生产力能否正常发展、该政权寿命长短的重要因素。

隋唐，是中国封建社会中的一段重要时期。隋文帝废除六官，还依汉魏官制，建立起以“三省一台”为核心的新官制。它集汉魏以来官制变化之大成。唐因隋制。隋唐政权合计共达三百二十六年之久；特别是唐帝国国势强盛，与两汉比美，史称“汉唐盛世”，其原因何在？在诸多因素中，人的因素，制度的因素应是主要的。同时，制度不是万能的，否则，隋唐同是一种官制，为什么唐王朝统治较长，隋王朝寿命短暂呢？清代学者王夫之说：“法者非必治，治者，其人也；然法之不善，虽得其人而无所适守，抑未由以得理，况乎未得其人耶！”^② 从两代的行政实践中可以找出不少值得借鉴的经验教训。

我国的封建社会长达二千余年，往往是权大于法。这种历史现象贯串于整个封建社会之中，在很大程度上影响了社会秩序的

^① 恩格斯《自然辩证法》。

^② 王夫之《读通鉴论》卷十九。

AAK 78/12

稳定，阻碍生产力的发展。“以铜为鉴，可以正衣冠；以人为鉴，可以明得失；以史为鉴，可以明治乱。”当前，中国在改革开放的过程中，正努力加强政治体制改革和法制建设。笔者不揣浅陋，试写此书，希望能在政治体制改革、干部队伍建设中，起一点鉴古资治的作用。同时，也向广大读者特别是青年读者介绍一些历史知识。错谬之处，敬祈方家指正。

作者

1995年5月

目 录

前 言

隋唐官制概述..... (1)

第一章 中央决策机构：宰相、中书省、门下省..... (7)

附：翰林院、枢密使..... (7)

第一节 宰相..... (7)

一、宰相制度概述 (7) 二、宰相的职能及办事机构：政事堂、
中书门下 (12) 三、隋唐宰相班子建设及施政之得失
(15)

第二节 中书省 (26)

一、中书令、中书侍郎 (27) 二、中书舍人 (28) 三、谒
者台、通事舍人及其他 (32)

第三节 门下省 (33)

一、侍中、门下侍郎 (34) 二、给事中 (36) 三、侍从官、
谏官及其他 (38)

附：翰林院与枢密使 (44)

第二章 行政中枢：尚书都省 (司) (51)

第一节 都省 (司) 机构设置 (52)

第二节 职掌 (53)

一、尚书令 (53) 二、尚书左右仆射 (53) 三、尚书左右
丞、左右司郎中、员外郎 (56) 四、都事、主事及令史
(59)

第三章 人事机构：吏部	(61)
第一节 机构设置	(61)
第二节 隋唐铨选	(63)
一、概述 (63) 二、铨选制度 (67) 三、其他铨选 (78)	
四、隋唐铨选利弊 (86)	
第三节 文散官阶、勋官与封爵	(93)
一、文散官阶品 (94) 二、勋官 (99) 三、封爵及府、国官 (103)	
第四节 职官考课与致仕休假	(110)
一、隋代考课情况简述 (110) 二、唐代考课 (111) 三、官吏致仕制度 (117) 四、休假制度 (119)	
第五节 隋唐职官俸禄制度	(120)
附：百官俸禄表 (121)	
第四章 民政财政机构：户部及太府寺、司农寺、两税、 转运、盐铁、铸钱等使	(128)
第一节 户部本司及户口、租庸、两税等使	(129)
一、户籍及户口使 (129) 二、租庸使 (131) 三、两税使 (131)	
第二节 度支司及度支、盐铁转运等使	(132)
一、度支司及度支使 (132) 二、盐铁转运使及运使 (134)	
第三节 金部司及太府寺、铸钱等使监、互市监	(145)
一、金部 (145) 二、太府寺及出纳使、延资库使 (146)	
三、左藏署、右藏署、常平署及常平使 (149) 四、两京诸市署、平准署、四方馆、互市监及官市使 (152) 五、铸钱监与铸钱使 (155)	
第四节 仓部司与司农寺、太仓等使	(157)
一、仓部司 (157) 二、司农寺及太仓使、木炭使 (158)	
三、出纳使 (163)	
第五章 礼仪教育机构：礼部及太常寺、鸿胪寺、光禄	

寺、国子监、祠祭使、礼仪使·····	(164)
第一节 礼部本司及国子监、礼仪使·····	(165)
一、礼部本司及礼仪使 (165) 二、国子监及学校、弘文馆生、 崇文馆生、地方学校 (168) 三、唐代教育简论 (176)	
第二节 隋唐贡举·····	(180)
一、隋唐贡举概述 (180) 二、贡举科目 (183) 三、略论 科举制的利弊 (191)	
第三节 祠部司及太常寺、太常礼院·····	(199)
一、祠部司 (199) 二、太常寺与太常礼院 (200) 三、东 西京郊社署 (203) 四、太乐署、鼓吹署 (204) 五、太 医署 (206) 六、太卜署、廋牺署、汾祠署, 三皇五帝以 前帝王庙, 三皇五帝庙, 周文王、周武王、汉高祖、两京 武成王庙 (207)	
第四节 膳部司及光禄寺·····	(209)
一、膳部司 (209) 二、光禄寺 (209)	
第五节 主客司及鸿胪寺、礼宾院·····	(212)
一、主客司 (212) 二、鸿胪寺与礼宾院 (213) 三、典客 署、司仪署 (215) 附: 四方馆 (属中书省) (215)	
第六章 军事机构: 兵部及太仆寺、卫尉寺、军器监、军 器使、内外军官·····	(217)
第一节 兵部本司·····	(218)
一、武选 (218) 二、武铨 (220) 三、武散官阶 (220) 四、命将 (222) 五、军籍管理 (223)	
第二节 职方司·····	(223)
第三节 驾部司及太仆寺、群牧使、诸牧监·····	(224)
一、驾部司 (224) 二、太仆寺及群牧使、牧监 (226)	
第四节 库部司与军器监、卫尉寺、军监使·····	(231)
一、库部司 (231) 二、卫尉寺 (231) 三、军器监与军器 使 (233)	

第五节 内外军官…………… (235)

- 一、隋唐军制概述 (235) 二、京城诸卫及三卫五府 (239)
三、禁军十军：左右羽林军、左右龙武军、左右神武军、左右神策军、左右神威军 (245) 附：神策军沿革 (248)
四、折冲府兵 (251) 五、元帅、副元帅、都统、副都统、招讨使、行军总管 (252) 六、大总管、大都督、都督及节度使、方镇兵 (255)

第七章 司法监察机构：刑部、大理寺、御史台（司隶、谒者台）及诸关…………… (260)

第一节 刑部…………… (260)

- 一、刑部本司 (261) 二、都官司 (265) 三、比部司 (266) 四、司门司及诸关 (267)

第二节 大理寺…………… (269)

- 一、寺官 (269) 二、审讯和判决 (271) 三、死刑之处决 (272) 四、赦宥及赎罪 (272) 五、守正及峻酷 (274)

第三节 御史台、司隶台、谒者台及诸使…………… (276)

- 一、隋御史台 (276) 二、隋司隶台 (277) 三、隋谒者台 (278) 四、唐御史台 (279) 五、隋唐监察制度、措施得失述略 (292)

第八章 实业管理机构：工部及将作监、少府

监、都水监…………… (299)

第一节 工部…………… (299)

- 一、工部本司 (300) 二、屯田司 (300) 三、虞部司及长春宫使 (301) 四、水部司及都水监 (302)

第二节 将作监（寺）…………… (305)

第三节 少府监…………… (307)

- 一、中尚署 (308) 二、左尚署 (309) 三、右尚署 (309) 四、织染署 (309) 五、掌冶署 (309) 六、诸冶监

(310) 七、铸钱使及诸铸钱监 (310) 八、互市监及四方馆 (310)

第九章 学术科技机构：秘书省、宏文馆、集贤殿书院、

崇文馆、史馆、司经局、司天台…………… (311)

第一节 秘书省…………… (311)

一、省(监)官 (312) 二、图书的收藏 (313) 三、著作局、太史局 (313)

第二节 宏文馆(隶门下省)…………… (314)

第三节 集贤殿书院(隶中书省)…………… (316)

第四节 史馆(隶中书省)…………… (317)

第五节 崇文馆、司经局(隶东宫)…………… (318)

一、崇文馆 (318) 二、司经局 (319)

第六节 司天台…………… (320)

第十章 皇族及宫廷机构：宗正寺、殿中省、内侍

省、东宫官…………… (323)

第一节 宗正寺…………… (323)

第二节 殿中省…………… (324)

第三节 内侍省…………… (327)

一、隋内侍省 (327) 二、唐内侍省 (328)

第四节 东宫官…………… (330)

一、辅导官：三师、三少、宾客、侍读 (331) 二、左、右春坊(典书、门下坊) (332) 三、詹事府、三寺及卫兵十率 (334)

第十一章 地方政权：行台、道、府、州、县、县以下组

织、少数民族地区都护、都督、羁縻州…………… (341)

第一节 隋唐地方官制概述…………… (341)

第二节 行台尚书省、道…………… (344)

一、行台尚书省 (344) 二、道 (345)

第三节 三都牧、尹.....	(346)
一、西京（雍州、京兆郡）（346） 二、东都（洛州、河南府）（349） 三、北都（太原府）（350）	
第四节 诸都督府.....	(350)
一、大、上都督府（351） 二、中都督府（354） 三、下都督府（352） 四、都督府职责考（353）	
第五节 府、州、县及县以下行政组织.....	(354)
一、诸府（355） 二、诸州、郡（355） 三、诸县（359） 四、县以下行政组织（364）	
第六节 沿边及少数民族聚居区：都护、都督府、羁縻州.....	(366)
一、都护府（兼述羁縻州）（366） 二、沿边诸都督府（372）	
第十二章 三师、三公加衔及其他.....	(374)
第一节 三师.....	(374)
第二节 三公.....	(375)
第三节 尚父、摄冢宰.....	(375)
结束语.....	(377)

隋唐官制概述

秦始皇统一中国，废《周官》，另立新官制，置丞相，总领政务；太尉主五兵；御史大夫为丞相副职兼掌监察。其下：奉常、郎中令、廷尉、卫尉、宗正、治粟内史、少府、太仆为九卿，分掌庶政。前汉因秦制而略有变更。武帝时，改少府属官尚书令为中书谒者令，又置仆射，以宦者为之。成帝废中书谒者令，仍置尚书令，改用士人。置尚书五人，其中一人为仆射，余四人分：常侍、二千石、民、客四曹；后加三公曹。后汉初，立太傅一人为上公，置太尉、司徒、司空为三公，综理众务为宰相。后来，光武帝吸取王莽篡国的教训，由尚书掌机衡之任，起草诏旨。此时的尚书类似后世的中书职务。又有侍中寺，掌侍从献纳之任。三国时，曹魏另置中书监、令并掌机密，尚书出为行政官。其后，两晋、南北朝大体沿魏制，而代有变易。^①

隋文帝废除北周官制，还依汉魏。置内史省掌制令；门下省掌封驳及司进御之职；尚书省总理行政；御史台纠弹非违。以尚书、内史、门下三省长官为宰相，共议国政。其他官员，如：高颎以尚书左仆射、杨素以右仆射共掌国政；柳述以兵部尚书参掌机密，也是宰相。炀帝另立殿内省司进御之职，门下省专掌封驳。尚书省辖：吏、度支、礼、兵、都官、工六部，各置尚书为长官。吏部领吏部，掌官吏铨衡；主爵掌封爵；司勋掌勋官；考功掌官

^① 《文献通考·职官一》、《职官六》、《史记·秦始皇纪》、《汉书·百官公卿表》。

吏考课及贡举。度支领度支，掌财赋；户部掌户籍、婚姻、土地、贡献；金部掌珠宝、钱货；仓部掌粮谷出纳。礼部领礼部掌礼仪；祠部掌祭祀；主客掌宾客及附属国；膳部掌供祭品及百官宴会饮膳。兵部领兵部，掌军籍及武官选授、考课；职方掌山川关隘津桥图籍；驾部掌车马、畜牧；库部掌武库。都官领都官，掌俘虏及奴隶；刑部掌律令、刑狱；比部掌审计、赃赎、奴隶劳作课程；司门掌门关。工部领工部，掌工程程式；屯田掌屯垦及管理职田；虞部掌山川池泽物产水利；水部掌津桥河渠。尚书二十四司各置侍郎为主管。与前代相比，隋尚书诸司与部的领属关系较为合理。如驾部、库部均为军需，南齐、北齐、北魏皆不属五兵尚书，办起事来，必然不便。隋文帝使之皆属兵部，此一模式，历唐、宋、元、明、清不变。大业间，又以侍郎一人为本部次官，诸司侍郎落‘侍’字，直称××郎。又置九寺：太常掌祭祀、礼乐；卫尉掌宫门屯兵及武库；宗正掌皇族；太仆掌车马及畜牧；大理掌刑狱；鸿胪掌宾客、宗教；光禄掌酒醴、膳羞；司农掌钱谷、屯田、物价；太府掌钱货、廩藏。五监：国子掌学校；少府掌手工业品制造；将作掌营建工程；军器掌制造铠甲、弓弩、器仗；都水掌河渠、津渡、水利。寺、监与部司无明确的行政隶属关系，但业务皆受有关部、司指挥。^①

唐因隋制，改内史省为中书省，纳言为侍中，尚书都省改名都司，又分左、右，置左、右丞及左、右司郎中、员外郎，各主三部事。都司之下，有吏、户、礼、兵、刑、工六部，各辖四司与隋制同。唐前期，仍以尚书、中书、门下三省长官为宰相。至神龙初，尚书仆射需加同三品或同平章事衔，始为宰相。开元以后，仆射例不加同平章事衔，正式被挤出宰相行列。其他官员，各以本官加同平章事、同三品、参知政事、参预机务等头衔参加宰

^① 《后汉书·百官志》、《隋书·百官志下》。

相班子。实行宰相议事制度，宰相们先是在门下省后迁至中书省议事。上午在政事堂议事，下午各回本司执行本官职务。开元间，张说为相奏改政事堂为中书门下，堂后置吏、兵、户、刑礼、枢机五房，与尚书六部对口办理政务，成为宰相的办事机构。中书省在决策、制令时，实行中书舍人‘五花判事’制度，舍人们各抒己见，集思益广，佐宰相判案。门下省的给事中审核诏令又平阅尚书奏事。若认为诏敕不便，可封还之；认为尚书奏事有错，驳回之，合称封驳。尚书丞接到诏敕后，可以根据实际情况认定其是否可行，认为不便，可以“详定制敕”，封还诏书；认为可行，即组织实施。这些办法，可使诏书慎重，减少失误。御史台有权监督一切行政、司法、财经、军事等方面，组建起一套严密的监察网络。同时，又规定尚书左仆射有权纠正御史弹劾之不当者，对御史台实行反监督。

唐代中后期，决策层中又有翰林学士和枢密使参预。开元初，玄宗始以张说、张九龄等人为翰林待诏，后因中书省文书积压，与集贤书院学士分掌制诰起草事，遂分中书之职。中书省只起草一般诏敕，称为“外制”；而翰林学士起草由皇帝或宰相亲授词句的重要诏敕，称为“内制”。德宗时，泾原兵途经长安时哗变，在危难之际，翰林学士陆贄为德宗出谋划策，甚为得力。德宗大小事必与陆贄谋议，以至于号称“内相”。永贞间，王叔文改革弊政，政绩斐然。也是以翰林学士身份进行的。

开元间，玄宗始以高力士掌枢密。其后，枢密例由宦者为之。其职责是接受臣下章奏，封呈皇帝批阅，皇帝有旨意，则宣付中书门下实行。敬宗时，正式置枢密使二人。此时，枢密使不仅能进退宰相，且杀死敬宗，废立皇帝，宰相只能服从而已。翰林学士号称“天子私臣”，枢密使是皇帝的家奴，是因任人唯亲而产生的官制变异。

唐初，有因临时政务需要而设置的各种使职，事毕即罢。开

元以后，在经济领域使职渐多，有户口、度支、盐铁、转运、常平……等使，发挥着日益重要的作用。后来，使职固定化，日益取代正式职官的职能，且颇有建树。如裴耀卿、第五伦、刘晏、杨炎等，都有突出的贡献。裴耀卿革新转运办法，第五伦创立《盐法》，杨炎创立《两税法》。特别是刘晏，精力充沛，勤劳政事，改变运输路线，建立运输组织，节约费用又保证运输安全，充分供应京师。他的理财思想是“养民为先”，密切关注各地气候，发现灾情苗头，不等州县申请，主动奏请赈灾。唐代是因政治、经济形势的发展，而产生使职，也是中国官制的新发展。其后，又影响宋代官制。

隋唐军制是京卫与府兵相结合。西魏籍六等之民为兵，民十八岁受田，二十岁为兵，六十岁退役。为兵后，尽免租调负担，由刺史在农闲时教演战阵。全国置兵府一百，各置郎将、副郎将、坊主、团主等军官层层相制。隋因北周制，改名鹰扬府，各置鹰扬郎将统之。在京师置左右十二卫，炀帝改置十六卫，每卫置大将军、将军等员，分统鹰扬府兵。一旦国家有事，遣将带兵出征，由兵部下符契征兵，兵府与刺史勘合符契后发兵。班师回朝后，兵归于府，将还于卫。诸州刺史，加总管、使特节衔兼管军民，边境要塞，置上、中、下三等镇，各置将军、副将镇守边防。炀帝另置都尉、副都尉带兵，与太守不相关。唐因隋制，京师置十六卫，每卫置上将军、大将军、将军等员，改鹰扬府为折冲府，每府置折冲、果毅都尉带兵。诸兵府分属十六卫及东宫六率府。龙朔以后，又置左右羽林、左右神策等禁军十军，受宦者节制，与政府领导的十六卫形成南北军相制局面，有防止兵变的作用。开元以后，府兵废弛，乃至无兵可交，政府不得已，改用库钱募兵代替府兵充宿卫。

唐初，边防置总管统兵。武德间，改总管为都督，领十州者为大都督。永徽以后，都督加“使持节”即称节度使。景云间，贺

拔延嗣除凉州都督充河西节度使。自此，始以节度使入衔。节度使所领之兵称方镇兵，府兵废弛后，方镇兵即成为全国主要军事力量。安史之乱后，方镇遍列于内地，不服从中央，唐朝廷日益衰微，终于灭亡。

地方官制，后汉末、魏晋、南北朝皆为州、郡、县三级，各分上上至下下九等。隋文帝归并州、郡、县，又罢郡以州统县，成为二级地方政权，仍分九等。炀帝时，改州为郡，改刺史为太守，又另置都尉领兵，太守专管民政。唐因之，又改郡为州，太守改刺史，县分赤、畿、上、中上、中、中下、下下七等。各置县令。

隋唐初期，皆置行台尚书省，由亲王任尚书令专制方面。寻省。唐分全国为十道，后又分为十五道，由朝廷派遣巡察等使，监察州县，是监察区。开元后期，每道置采访使，乾元间改名观察使。采访使驻地固定，建立官署，渐成道级政权。在沿边少数民族聚居区，置都护、都督等官对少数民族实行羁縻、监护。又以部落为单位，大者置州，小者置县，给予部落酋长以刺史、都督、都护、县令等官号，治理本部落，统为羁縻州、县。

曹魏始行“九品官人法”，其特点是以门第高低，区别人才高下，分为上上至下下九品。吏部根据各地中正官品评的等第而授予相应的官职。隋文帝废除“九品官人法”，以秀才等科目考试举士。大业间，始立进士科，确立通过考试识别人才的原则。唐设置的考试科目更多，明经、进士等正式科目之外，又举行“文艺优长”等制举考试，录取特殊人才。吏部铨选六品以下官吏时，又举行书判考试。以考试之法取人，贯串于官制之中。

隋初，铨选官吏，先重德行，后考文才。由吏部尚书铨选较高的官职，侍郎铨选卑官，六品以下，皆吏部所掌。至唐，即为尚书铨和侍郎铨。每年冬集铨选，吏部依据选人的任内考课等第、年资、书判考试成绩，拟定其新任官职，报门下省过官，又报中书门下复审，奏请皇帝批准施行。

隋唐皆以考功司办理考课，由上级考核下级，诸司、州、县长官考核属员，对被考人员写出考词。考课时，皇帝指派大臣为校考使，再派中书舍人、给事中、监察御史为监考使。评定考课等第后，张榜公布，被考人若对等第不服，有权申诉。经复查若申诉有理，予以改正；若属无理取闹，即降一等考第，以示惩罚。每年考绩，记入本人档案（甲历），三年奖惩黜陟兑现。

隋唐皆置御史台纠劾非违。炀帝还另立司隶、谒者台，三台共同执掌监察权，以防壅蔽。唐御史台内分台、殿、察三院，各专其职。侍御史随仗入阁，监中书门下及三品以上奏事；又分察尚书六部、监太仓、左藏出纳，监贡举、铨选、考课、司法、军事。全国诸道各派巡按御史，以六条察州县。对官吏的权力，实行严密的监督，抑制腐败。中唐以后，因皇帝的包庇、纵容，宦官专权、藩镇跋扈，监察机构倍受摧残，乃至空移文牒，不敢执行监察任务。唐帝国纲纪败坏，直至灭亡。^①

^① 《隋书·百官志下》、《新唐书百官志》、《兵志》、《唐会要·节度使》、《唐会要·刺史上》。