

中國歷史

五

教師用書

譚松壽 徐民強 陳志華
黃家樑 羅國潤 編著

現代教育研究社

朱子治家格言

黎明即起，灑掃庭除。

要內外整潔，言便。

關鎖門戶，

一粥一飯，

半絲半

宜未

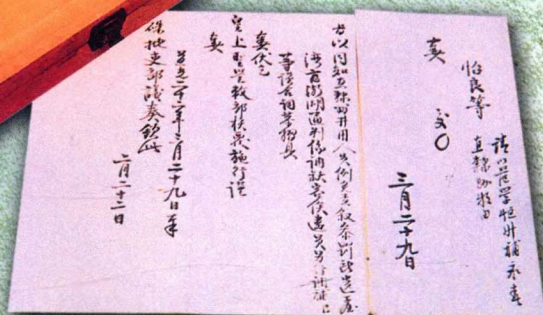
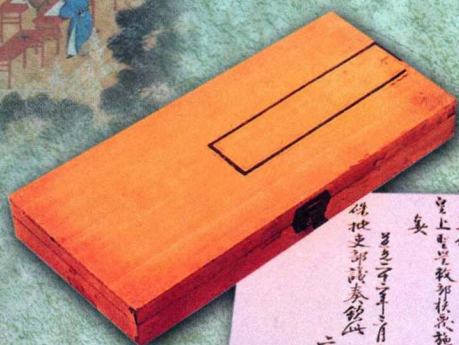
自奉必須

器具質而潔



單元一

重要制度



第一章

秦漢之宰輔制度



- ◎認識秦漢宰輔制度的內容。
- ◎探討秦漢宰輔制度的特色。

概覽

秦代三公九卿制的內容

- 丞相：處理全國政務。
- 太尉：總領全國軍務。
- 御史大夫：協助丞相，監督、考課和彈劾百官。
- 九卿：分掌國家政務及皇室事務。



漢初三公九卿制的內容

- 丞相：行政長官，輔助皇帝總理全國政務。
- 太尉：掌管全國軍事，但無權調發軍隊。
- 御史大夫：監察、檢舉及彈劾百官，輔助丞相處理政務。
- 九卿：掌管國家及皇室事務，是漢朝中樞行政組織的骨幹。



秦代及漢初三公九卿制的特色

- 確立皇權：朝臣全由皇帝任免，集權中央。
- 三權分立：行政效率提高，且互相制衡，減少大臣弄權的機會。
- 開新官僚體制：全部以政府官員身分出任，並非傳統的家臣模式。
- 丞相位高權重：丞相地位僅次天子，位高權重。



細閱以下資料，回答有關問題：

由上言之，是在秦漢時代，一方君主有個很大的權力，他方丞相亦有一個很大的權力。這兩個權力的關係如何？《前漢書·百官公卿表》說：「丞相掌承天子，助理萬機。」但這也不過止於說明相權的地位與性質是從屬於君主的權力而已。然而不曾說明在於何種情形之下，然後君權不至妨礙相權，而同時相權也不至於壓倒君權……秦漢時代對於君權和相權，就有恰好至當的配合……

秦漢時代在於通常情形之下，丞相不論辦理何事，均須首先奏請天子核准，假如係以便宜施行，亦須隨時奏請天子追認。秦漢時代，「屈君伸臣」，何以天子既將國家一切大權交與丞相，而丞相辦事仍須事事經過奏請？原來上文已經言及秦漢丞相所處的地位，乃是天子的幕僚長的地位。其權力係一切來自天子，天子才是國家真正的最高主宰者。天子將一切大權付與丞相，其目的即在使丞相有充分的權利，以為國家興利除弊。至於丞相辦事之所以必須事事奏請天子，則是說丞相所辦之事，必須經過天子之審查，以取得天子之同意為前提，其目的是在於防止君主大權之旁落。

曾繁康《中國政治制度史》

1. 秦漢時期，丞相的職責是甚麼？

輔助天子，管理全國政務。

2. 作者認為秦漢時君權和相權是否配合？為甚麼？

配合。秦漢時代，天子既將國家一切大權交與丞相，而丞相辦事仍須事事經過奏請。丞相有權辦事，但君權不會旁落。

3. 你同意作者的說法嗎？為甚麼？

學生根據史事作答。

引入課題

分析周朝封建制度崩潰後，昔日以貴族為主導的政府漸漸消失，君主極需要賢臣輔助，中央宰輔制度也日益重要。教師宜引導學生思考宰相與君主的關係。

本章導讀

秦始皇統一天下後，建立了歷史上第一個中央統一管理全國的政府。中央王朝「日理萬機」，只靠皇帝一人，自然難以處理全部繁複的政務，必須選拔一些人才來輔助他，像宰相等大臣。這些宰相和輔弼重臣的設置和運用，就是我國重要的宰輔制度。

從黃帝到周朝末年，政治制度上還未有出現周密的宰輔制度。秦代建立的三公九卿制，可以說是一套相當完善的宰輔制度。漢初因襲秦代的官制，雖然有些三公九卿的名稱略有不同，實際上並沒有多大改變。其後歷代的發展和演進，差不多都以秦代確立的制度為藍本。

【丞相的起源】 春秋及戰國初期的丞相是指主持禮儀的賓相，負責於諸侯朝聘宴享時引導行禮，並非官名，地位不高。

【丞相】 「丞」與「承」通，有承受之意，「相」的意思是輔助。據《漢書·百官公卿表》：「相國、丞相，皆秦官，金印紫綬，掌丞天子助理萬機。」

【太尉】 起源於戰國時期，初只為皇帝的侍衛，後來演變為國家的軍官。據《漢書·百官公卿表》：「太尉，秦官，金印紫綬，掌武事。」

【御史大夫】 御史原為皇帝近臣，掌記事之職；戰國時君主用以監察百官，以為耳目。據《漢書·百官公卿表》：「御史大夫，秦官，位上卿，銀印青綬，掌副丞相。有兩丞，秩千石。」

課堂活動

講述三公制的特點是三權分立，引導學生思考此制的優點。最後，讓學生繪畫圖表，以表達三權分立的概念。

第一節 秦代三公九卿制之內容

秦始皇建立了一套以皇帝為中心的政治制度。在皇帝之下有丞相、太尉和御史大夫，合稱「三公」，他們的職權如下：

- (1) 丞相 他是皇帝的助手，輔助皇帝處理全國的政務。
- (2) 太尉 總領全國軍務，是國家的最高軍事長官。
- (3) 御史大夫 他是副丞相，協助丞相處理政務；由於他是皇帝的近臣，握有監督、考課和彈劾百官的權力。



△陽陵虎符

虎符是皇帝調動軍隊的憑證。秦代政制，太尉為國家的最高軍事長官，但沒有兵權，須得皇帝的虎符方可發兵。虎符分為兩片，左半由將領保管，右半在皇帝手中。發兵時，驗合虎符，才能生效。

在三公之下有「九卿」。九卿的官名和職責如下：

- (1) 奉常 掌管宗廟禮儀。
- (2) 郎中令 掌管宮殿門戶，並統領在殿中侍衛諸郎官。
- (3) 廷衛 掌管刑獄。
- (4) 治粟內史 掌管國家財政。
- (5) 典客 掌管各族來朝時的禮儀。
- (6) 宗正 掌管宗室事務。
- (7) 衛尉 掌管宮門警衛。
- (8) 太僕 掌管皇室輿馬。
- (9) 少府 掌管山海池澤的稅收，以供皇室的需用。

九卿之中，只有廷尉、治粟內史、典客這三卿負責的是國家政務，其餘六卿主管的都是皇室的事務。

第二節 漢初三公九卿制之內容

西漢初年，基本上是沿襲秦制，只是因應時代的需要而略有變更。皇帝之下仍設三公，分別掌管民政、軍事和監察大權：

- (1) **丞相** 在三公中，丞相特別重要，只有丞相才是真正的行政長官。他統領百官，輔助皇帝總理全國政務。漢高祖即位後，以蕭何為丞相，末年改丞相為相國。惠帝時，曹參繼任相國，曹參死後，漢朝取消相國，改置左右丞相，地位右尊於左^①。文帝時，撤銷左右丞相，只置丞相一人。
- (2) **太尉** 漢初仍設太尉，掌管武事。他雖是全國最高的軍事長官，但無權調發軍隊，實際權力不大，因此時設時罷^②。大抵這視軍事需要而定：有軍事則置，事畢即廢，不置時其職事併入丞相府。
- (3) **御史大夫** 職權和秦代的一樣，負責監察、檢舉及彈劾百官，並輔助丞相處理政務，相當於副丞相。丞相缺，由御史大夫遞補。

【其他官職】 秦漢時期，「九卿」之外尚有將軍，負責領兵作戰；博士則掌管圖書文籍，並備顧問；中尉，掌徵循京師（漢武帝改名為「執金吾」）。另有將作少府（漢景帝更名為「將作大匠」），詹事、將行（漢景帝更名為「大長秋」），典屬國等。統計秦朝內外官員自佐吏至丞相，共120 285人。

【丞相的權力】 漢時丞相權力益大，有選用官吏、執行誅罰、總領百官奏事等權力。據《史記·陳丞相世家》：「宰相者，上佐天子理陰陽，順四時，下育萬物之宜，外鎮撫四夷諸侯，內親附百姓，使卿大夫各得任其職焉。」

【左右丞相】 秦代除丞相外，並有左、右丞相各一員。據《史記·秦本紀》，秦武王一年，「初置丞相，樗里疾、甘茂為左右丞相。」

【東漢的太尉】 東漢光武帝時加重太尉職權，除為軍事顧問外，並總理軍政，在三公中地位最尊，屬官也較前增多。

【互相制衡】 御史大夫既是丞相副職，而丞相位高權重，皇帝不便隨時差使，或甚不願差使；所以有些重大政事，就往往直接交予御史大夫處理。這種情況自秦至西漢，一直存在。漢代後期，御史大夫權力很大，皇帝的詔書先下御史大夫，然後才轉丞相。丞相上書也由他轉達，所以對丞相有監視和制衡的作用。

① 秦代時設一員稱丞相，設二員稱左、右丞相，而左丞相尊於右丞相。漢惠帝時，曹參死後，廢相國而立左、右丞相，地位右尊於左。

② 漢初，高祖設置太尉，後廢除。惠帝時復以周勃為太尉，文帝三年又罷。景帝時七國之亂，以周亞夫為太尉討平亂事。景帝七年周亞夫為丞相，復罷太尉官，武帝建元元年再置，一年後又廢，此後不復置。

秦朝創立九卿的制度，漢增損秦制，除保留九卿外，還設有執金吾、將作大匠、水衡都尉等^③，合稱列卿，是漢朝中樞行政組織的骨幹。漢代九卿的職責大致如下：

【太常為諸卿之首】 古代以血緣關係為紐帶，祭祀和軍國大政的活動均集於宗廟。後來朝廟雖分家，但宗廟祭祀仍是國家頭等大事，所以主持宗廟祭祀禮儀的太常，被列為諸卿之首。

【光祿勳】 光祿勳在秦時名郎中令，為宮內總管，因其居於禁宮，接近皇帝，故多由天子親信擔任。秦二世時的趙高便是郎中令。漢文帝立為皇帝後，夕入未央宮，當夜即拜其親信張武為郎中令，巡行殿中，以防有變，可見此官的重要。只是後來朝中官吏增多，光祿勳的地位和實權才逐漸下降。

【衛尉】 衛尉與光祿勳比較，光祿勳所領的郎官是皇帝的近身侍衛隊，而衛尉所領的衛士，則是外圍警備部隊。

【廷尉】 廷尉的職掌是管理刑獄，依法判罪是他的職責。如果法無名文，廷尉的判例就成為「故事」，可以比作法律。地方上解決不了的案件，要上報廷尉，如果廷尉也不能解決，就要呈報皇帝親決。如遇重大案件，由皇帝派人參與廷尉會審，名曰「雜治」。

【宗正】 漢朝時，皇族外戚均有名籍，藏於宗正府。假如宗親犯罪當髡刑以上者，先報宗正，宗正再申報皇帝，始能處置，一般司法機關不能過問。宗正既掌皇帝宗親事務，所以任此職者不但皆為皇族，且往往是皇族中德高望重者。

【大司農】 大司農掌理國家的財務及支出。漢武帝時，國家支出浩繁，大司農便通過各種方法，搜括錢財，增加收入，對漢武帝的文治武功，起了很大作用。

(1) **太常** 由秦代的奉常發展而來^④，掌管的事務包括：宗廟朝廷的祭祀禮儀、陵邑的行政、教育文化。由此可見它的職權是相當繁重的。

(2) **光祿勳** 由秦代的郎中令發展而來^⑤，由於他與天子特別親近，掌管的事務十分重要，大致可以分為三項：(一)掌宮殿門戶；(二)統領所有郎官，為天子的武衛；(三)侍從天子，參與謀議。

(3) **衛尉** 曾經改名為中大夫令，不久恢復舊名^⑥。職掌「宮門衛屯兵」，就是守衛宮殿。

(4) **太僕** 曾經更名太尉，其後又恢復舊名^⑦。職掌「輿馬」，就是主管天子私用的以及軍用之馬的馬政。

(5) **廷尉** 曾經改名大理，後又復稱廷尉^⑧。職掌刑法，類似現今最高法院的院長。

(6) **大鴻臚** 由秦代的典客發展而來^⑨，掌管「歸義蠻夷」，就是負責招待少數民族來朝的官吏。

(7) **宗正** 漢平帝時將它改為「宗伯」，管理皇族有關事務。

(8) **大司農** 在秦代為治粟內史^⑩，是古代的理財機關。凡國家的財政收入與支出，例如：田賦、貨幣、鹽鐵專賣、平準均輸以及軍國的支出，都是大司農的管轄範圍。

③ 執金吾是漢代禁衛軍北軍的首長，職責是徼循京師，保衛京都；將作大匠管建宮室；水衡都尉掌上林苑。

④ 太常在秦時稱奉常，漢景帝中平六年更名太常，王莽改太常為秩宗。

⑤ 光祿勳在秦時稱郎中令，漢武帝太元初，更名為光祿勳。王莽時改為司中，東漢則復名稱光祿勳。

⑥ 漢初沿襲秦制設衛尉，景帝初年更名為中大夫令，不久復舊名。王莽時改稱太尉，東漢以後，一直叫做衛尉。

⑦ 太僕也是秦官，王莽時改為太尉，東漢又復太僕之名。

⑧ 廷尉也是秦官，景帝時更名大理，武帝時又復稱廷尉。

⑨ 大鴻臚在秦時稱典客，景帝時更名為大行令，武帝太初元年，改稱大鴻臚。

⑩ 大司農在秦時稱治粟內史，景帝時更名大農令，武帝太初元年，改稱大司農。

- (9) **少府** 王莽時曾將它改名共工，掌管「山海池澤之稅，以給供養」。少府是負責天子私人供養事務的官員，可以說是宮廷的總務官。

【大司農與少府】 與少府比較，大司農是國家財政總管，收百姓租賦以供國家費用；而少府則是皇室的財政總管，收山海池澤稅、經營園林手工業等，以供皇室消費。

秦漢三公九卿職權簡表

總 稱	官 名		職 掌
	秦代	漢初	
三 公	丞 相		政 務
	太 尉		軍 務
	御史大夫		監 察
九 卿	奉 常	太 常	宗廟禮儀
	郎中令	光祿勳	宮殿門戶
	廷 尉		刑 法
	治粟內史	大司農	財 政
	典 客	大鴻臚	外 交
	宗 正		宗室事務
	衛 尉		宮門警衛
	太 僕		皇室輿馬
	少 府		山海池澤稅收

圖表說明

利用「秦漢三公九卿職權簡表」，綜述秦漢三公九卿名稱的改變及其職掌。

第三節 秦代及漢初三公九卿制之特色

秦漢採用的三公九卿制，奠定我國宰輔制度之雛型，影響是既深且遠。三公九卿制的特色約有下面幾點：

- (1) **確立皇權** 三公九卿制取代了周代及以前的世卿世祿制，這些朝廷重臣全部由皇帝任免，只能領取俸祿，不得世襲。這種中央政制賦予皇帝至高無上的權力，確立了皇帝的權力。
- (2) **三權分立** 三公中丞相主管民政，太尉職掌軍事，御史大夫負責監察，這樣三權分立，行政效率自然提高。

資料整理

讓學生將三公九卿制的特色歸納為優點和缺點。

(3) **開新官僚體制** 三公九卿制是由封建時期的制度演變而來，部分還有一些封建時代的色彩。像九卿中廷尉、治粟內史和典客主管的是國家事務，而其他六卿卻是負責皇家事務，但他們已不是傳統的家臣模式，是以政府官員出任，開始了新的官僚體制。

【相權低落】 漢武帝雄才大略，獨攬大權，又寵任外戚近臣處理政事，逐漸形成了「內朝」，削弱了以丞相為首的「外朝」的權力，丞相只能奉行「內朝」的既定政策。東漢光武帝即位後，擴大尚書機構，使其總理國政，於是丞相有名無實，權力進一步下降。

(4) **丞相位高權重** 秦漢去古未遠，君主集權的程度尚淺，宰輔大臣負責「掌丞天子，助理萬機」，權力相當強大。就像漢初的丞相總領百官，丞相府組織龐大，職權幾乎無所不包^①。丞相的地位僅次於天子，位高而權重，受到君主的禮遇也是歷史上少見的^②。

全章總結

提問：假設你是秦漢君主，你會採用三公九卿制嗎？為甚麼？引導學生從多方面思考三公九卿制的利弊。

參考答案

開明：從理想的層面來說，秦漢的宰輔制取代了周代及以前的世卿世祿制，朝廷重臣全部由皇帝選拔一些賢才來擔任，不得世襲。宰輔由賢能的大臣擔任，以輔助國君，而宰相位高權重也對君主產生制衡的作用，對國家有很大的益處。再者，三公中丞相主管民政，太尉職掌軍事，御史大夫負責監察，這樣三權分立，可提高行政效率，又可互相制衡，減少決策出錯和大臣弄權的機會。

專制：秦漢的宰輔制在現實上仍不離獨裁和專制的色彩。朝廷重臣全由皇帝任免，皇帝擁有至高無上的權力，造成集權中央和皇帝專權獨裁的局面。再者，在這制度下，家國不分，皇帝往往將天下視作個人的私產，將大臣當作僕役般看待。更重要的是，宰輔由國君選拔，最終要聽命君主，遇上專權的皇帝，宰相實難以發揮制衡的作用，皇權也必侵奪相權。

思維訓練

有人認為秦漢的宰輔制是一種開明的中央制度，但也有人認為這制度不離獨裁和專制的色彩。試抒發你的意見。

思考指引：

1. 審題時要注意問題的重點是分析秦漢的宰輔制是開明還是專制。
2. 作答時應先簡略敘述秦漢三公九卿制的內容，再分析這制度的特色；最後分別指出，從甚麼角度看，秦漢的宰輔制是開明的；從甚麼角度看，秦漢的宰輔制是專制的。
3. 思考時可以考慮以下問題：
 - (1) 宰輔之職由誰人擔任？宰輔在皇帝決策國家大事時可發揮甚麼作用？
 - (2) 三公分工合作、互相制衡有甚麼好處？
 - (3) 皇帝和宰相是否處於平衡的地位？皇權和相權會因甚麼因素而有所消長？
 - (4) 秦漢的宰輔的理想和現實上的運作有沒有不同？

① 漢初丞相的權力很大，包括：（一）總領百官朝議與奏事；（二）主管郡國上計與考課；（三）掌管政府官員的薦舉、委任與獎罰；（四）對皇帝詔令的封駁與諫諍。同時，丞相府組織龐大，分十三曹，總管天下大事。

② 秦始皇雖然是著名的專制皇帝，但一切大事多是經過廷議才正式施行。秦二世時，趙高專權，竟然可以指鹿為馬。漢代時，三公的地位更加尊貴，其他大臣見三公都要參拜。丞相進朝，天子在御座上也要站起來；在乘輿轎時，遇到丞相也要下轎。丞相患病，皇帝多親自到丞相府問候。

習題

- (1) 秦漢時代，中央政府實行三公九卿制。這個制度是在哪一位君主在位時建立的？(1分) 當時的官員是由誰人任免的？(1分)
- (2) 秦代的「三公」分別負責甚麼職務？(3分)
- (3) 試述三公九卿制的特色。(12分)
- (4) 你認為三公九卿制是一種分權制還是一種集權制？試抒發你的意見。(4分)

會考試題

漢代推行三公九卿的宰輔制度。試解答下列兩項：

- (1) 漢代三公的職權；
- (2) 三公九卿宰輔制度的特色。

參考答案

- (1) 秦始皇(1分)；皇帝(1分)。
- (2) 丞相：輔助皇帝處理全國的政務。(1分)
太尉：總領全國軍務。(1分)
御史大夫：協助丞相處理政務，監督、考課和彈劾百官。(1分)
- (3) 答案詳見課文頁7-8，每項3分，四項共12分。
- (4) 學生根據史事自由發揮。

分權制：在三公九卿制中，三公中丞相主管民政，太尉職掌軍事，御史大夫負責監察，明顯將民政、軍事和監察三種權力分立。再者，丞相雖然位高權重，總領百官，丞相府組織龐大，職權幾乎無所不包，地位僅次於天子，但仍然要受到御史大夫的監察、制衡。至於三公之下的九卿，與三公相若，各有司職，分掌國家事務及皇家事務，在這職責分明的情況下，大臣弄權的機會自然減少。由此可見，三公九卿制是一種相權分割的分權制度。(4分)或：

集權制：在三公九卿制中，朝廷重臣的任免權力全操於皇帝一人之手，皇帝才是權力的中心，也是最高的決策者。這種中央政制賦予皇帝至高無上的權力，造成集權中央、由皇帝專權獨裁的局面。由此可見，三公九卿制是一種集權中央的制度。(4分)

(9分)

(12分)

(1997年)

第二章

唐宋明清之中央政制



◎認識唐宋明清的中央政制內容。

◎了解唐宋明清的中央政制特色，從而探討各種政制對當代政局的影響。



唐代三省制內容

- 中書省：掌管機要、草擬詔書、發布政令。
- 門下省：審查封駁中書省擬定的政令詔旨。
- 尚書省：負責執行政務，下統吏、戶、禮、兵、刑、工六部。
- 政事堂：為三省長官聯席會議的機關。



三省制的特色

- 三權分立：相權三分，互相制衡，分工合作，提高行政效率。
- 集思廣益：羣相集體負責制可以集思廣益，提高決策效率。
- 職掌分明：各部管轄範圍明確劃分，使皇家事務和國家政務分開。
- 節制君權：天子政令須得政事堂通過，才可施行，以相權節制君權。

宋代二府三司制內容

- 二府：中書省專掌政務；樞密院專掌軍事政令，調動禁軍。
- 三司：戶部、度支、鹽鐵，總管四方貢賦和國家財政。
- 御史臺及諫院：分別負責監察百官和諫諍君主。

宋代中央制度的流弊

- 相權低落：宰相喪失軍事、財政和用人之權，還受臺諫掣肘。
- 政出多門：缺乏溝通，無法協調，行政效率降低。
- 因循保守：御史臺和諫院彈劾大臣，大臣多不思進取。

明代內閣制度的形成及發展

- 太祖廢相後，置殿閣大學士協助，備顧問。
- 成祖選拔儒臣入文淵閣辦事，始有「內閣」之名。
- 仁宗以後，大學士專任票擬，職位漸崇。
- 世宗以後，內閣朝位班次列六部以上，首領稱「首輔」，品位尊崇。

明代內閣制度的影響

- 君主極權：內閣大學士只為皇帝顧問，有名無實權，形成君主極權。
- 宦官為禍：宦官傳達命令文書，乘機竊取君權，釀成慘烈宦禍。
- 國無善政：宦官竊政，閣臣爭權，使明中葉以後政治日趨腐敗。

清代內閣

- 滿漢官員並置，滿人掌握實權。
- 負責贊理機務，表率百僚，主要工作是起草詔令、票擬批答、典掌奏章、撰擬謚號。

清代軍機處

- 設軍機大臣處理軍國要務，對各部門及地方官員發布指示。
- 起草詔旨，可不經內閣。
- 地位凌駕內閣及六部。





細閱以下資料，回答有關問題：

判斷宰相的標準在於是否擁有宰相權力，宰相權力主要有兩項，第一是參謀最高決策權，第二項是總領最高行政權。

皇帝親掌皇朝最高決策權，主要是親掌決斷最高決策權，對皇朝最高決策做出最後決斷。宰相擁有參謀最高決策權，對皇朝最高決策進行參預謀議。決斷最高決策權就是對皇朝最高決策做出最後決斷的權力，參謀最高決策權就是對皇朝最高決策進行參預謀議的權力。一般說來，皇朝最高決策是宰相謀議，皇帝決斷的結果……

執行皇朝最高決策的是皇朝最高行政，總領最高行政權就是總領皇朝最高決策的貫徹執行的權力。宰相運用他所統轄的中央行政機構及其隸屬的地方各級行政機構，對皇朝最高決策組織實施。宰相擁有總領最高行政權，這是從總體上說的，並不是所有宰相都擁有總領最高行政權。

奇秀《中華古典行政機構設置體制》

1. 根據上文中宰相的定義，填寫右表：

朝代	擁有總領最高行政權者
唐	三省首長
宋	同中書門下平章事
明	內閣大學士
清	軍機大臣

2. 上文作者指出，判斷宰相是否擁有宰相權力有甚麼標準？

第一是參謀最高決策權，第二是總領最高行政權。

3. 根據以上標準，你認為哪一朝的宰相最不稱職，擁有最少權力？

學生根據史事作答。（明代。內閣大學士沒有總領最高行政權。）

引入課題

提問：在我國歷史發展中，君主權力是愈來愈大，還是愈來愈小？宰相又是怎樣？引導學生思考歷代中央政制的變化。

本章導讀

我國的中央政制，在秦漢時已經奠定了基礎，經魏晉南北朝的演變和發展，於是出現了唐代的三省制。唐代的三省下設六部，總管國家事務，制度嚴謹，對後世的中央制度影響至鉅。宋代以中書主政，樞密掌軍，三司理財，用意是分割相權，以抬高君權。明太祖廢宰相，天子直領六部，而成祖以後，置內閣大學士輔政，於是有內閣制度的產生。由於國無輔宰，遂演變成君主極權的局面。滿清入關後，初期亦沿用明制，設置內閣；其後雍正用兵西北，特設軍機處參贊軍務，逐漸發展而成定制，而內閣已名存實亡。由於軍機處完全由皇帝一人控制，所以清代的君主獨裁，比明代更甚。

【唐之官制】 據《新唐書·百官志》：「唐之官制，其名號祿秩雖因時增損，而大抵皆沿隋故……其為法則精而密，其施於事則簡而易行，所以然者，由職有常守，而位有常員也。方唐之盛時，其制如此。」

【中書省】 中書省在唐時又稱「紫微省」。由於起草詔令事關重大，不僅需要文學才能，也要有政治才幹，因此唐代十分重視中書舍人一職，它被視為文學之士擔任的最高職務。

【門下省】 在唐代一度被稱為東臺、鸞臺和黃門省，擁有封還皇帝詔書和駁回臣下章奏的權力。如唐玄宗時，李義府任門下省侍郎，多所駁正，對中書省詔令的頒布有一定的牽制作用。

【尚書省】 唐代的最高行政機關。尚書原是秦代九卿中少府的屬官，為皇帝私人秘書。東漢時擴大機構為尚書臺，總管全國政務，行真宰相之職。曹魏時脫離少府獨立。魏晉以後，參預政事之權漸轉移到中書及門下省，尚書僅執行政務而已。

【政制進步】 漢代九卿，就名義論，只是辦理皇室庶務的家務官，但唐代六部各有職掌，顯然成為國家政府的機構，不再是皇帝侍從。例如漢代的光祿勳，唐代正名為吏部；漢代的衛尉，唐時正名為兵部。

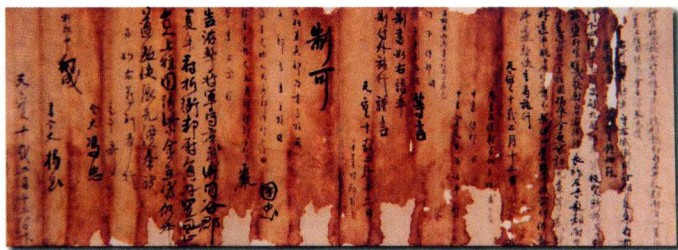
【政事堂】 政事堂不僅是中書門下議事和決策的機構，也是各省重要官員參與朝政的機構。由於三省六部以及御史臺等高級官員都會參加政事堂的討論，問題就可以慎重而迅速的解決，從而使中央政權機構的工作效率大大提高。

【政事堂的會議】 政事堂組織分為正堂、後院兩部分，正堂為宰相辦公及會議室，後院則相當於秘書處。會議時，中書、門下兩省長官均須出席，尚書省長官左右僕射須加「同中書門下平章事」、「參知機務」等銜，方為真宰相，出席政事堂。其他品級較低官員，加授上述名號後，亦可同居宰相之列。因此在睿宗時，參加政事堂會議的宰相，多達17人。

第一節 唐代三省制之內容及特色

三省制的內容 唐代的三省制，是沿襲隋朝時建立的內史、門下、尚書三省制度。三省是中央最高行政機構，它的職權、組織和運作如下：

- (1) **中書省** 這是掌管機要、草擬詔書、發布政令的機構。長官是中書令，其下設中書侍郎、中書舍人等官員。凡國家大事、官員任免等詔旨，都是由中書省根據皇帝的意旨起草，然後交門下省審核、副署，並由尚書省執行。
- (2) **門下省** 門下省是一個與中書省同掌機要，共議國政的機構。它的長官是侍中，其下有門下侍郎、給事中等官員。凡中書省擬定的政令詔旨，先送交門下省審查，如不同意，可將原旨批駁封還，中書省必須重新擬定，再經門下省同意並加副署，才正式生效。
- (3) **尚書省** 這是負責執行行政務的中央最高機構。尚書省的長官原為尚書令，由於高祖在位時，太宗曾為尚書令，以後無人敢任此職，所以左右僕射變成尚書省最高長官，下統吏、戶、禮、兵、刑、工六部，各部長官稱尚書，其下設侍郎。



◁張無價告身

公元1973年在新疆吐魯番阿斯塔那506號墓出土。告身是古時授官的憑信。圖中是張無價於天寶十年所得的授官文件，其中出現了「中書侍郎」、「尚書」、「門下侍郎」等名稱；從這張告身中可窺見唐代三省制的規模。

- (4) **政事堂** 唐初，中書省擬定政令詔旨後，先呈皇帝畫敕^①，再經門下省審核。由於中書和門下的意見不同，常生爭執。太宗為補救這個流弊，也為提高行政效率，於是設立了「政事堂」，作為三省長官聯席會議的機關^②。

① **畫敕**：敕是皇帝的詔令。皇帝看過中書省呈上來草擬好的詔書，如果同意，便在上面寫個「敕」字，這就是畫敕。

② 唐太宗本意是如此，但由於貞觀年代開始，尚書令虛設，尚書省再無官員入「政事堂」議政。

政事堂最初設在門下省，高宗時遷到中書省，玄宗時改稱「中書門下」。除了中書、門下省長官，其他的官員如取得「參議朝政」、「同中書門下平章事」等銜頭^③，都可以到政事堂議政，成為實際的宰相。

三省制的特色 隋唐的三省六部制，取代了秦漢的三公九卿制，成為我國歷史上流行較久的中央政制，它的特色有下列幾點：

- (1) **相權三分** 三省的職權在隋代還未明確劃分，直到唐太宗時才正式確定：中書省制定法令，門下省審核法令，尚書省執行法令。這樣，把古代的相權三分，可以互相制衡，也能分工合作，從而提高了行政的效率。
- (2) **集思廣益** 政事堂成了中央最高權力機構，而參與會議的，除了三省長官，還有其他有關的重要官員，而且都成了實際的宰相，因此唐代宰相數目之多，為歷代所少見^④。唐代的羣相集體負責制取代了秦漢的丞相單獨負責制，不但可以集思廣益，也提高決策的效率。
- (3) **職掌分明** 三省制清楚界定三省的職權，而三省下的六部二十四司的管轄範圍也有明確的劃分。此外，更設立九寺^⑤，使皇家事務和國家政務分開，這比秦漢九卿制度的家國不分，實在邁進了一大步。
- (4) **節制君權** 政事堂不僅是三省長官議政的地方，也是審核皇帝詔書的最高機構。凡天子頒發的政令，必須得到政事堂的通過，才可施行。這樣，以相權節制君權，可補君主才幹的不足，在三省制未受到破壞以前，確實發揮了積極的作用^⑥。

③ 除了「參議朝政」、「同中書門下平章事」外，還有「同中書門下三品」、「平章軍國重事」、「參預朝政」、「參掌機密」等銜頭。

④ 西漢二百年間，宰相只有四十五位，而唐代二百九十年間，宰相竟多至三百六十九位。

⑤ **九寺**：光祿寺、太常寺、衛尉寺、宗正寺、太僕寺、大理寺、司農寺、鴻臚寺和太府寺，都是主管與皇家有關的事務。

⑥ 三省制最初受到破壞，一般的說法是在武則天的時候。由於她對舊有制度蓄意破壞，更不信任宰相，在她執政的二十一年間，共用了七十八個宰相。

圖表說明

利用圖表分析三省制的優點。



【宰相數目眾多】 唐代三省首長以外的官員可以參與政事堂，因此宰相數目之多，為歷代所少見。其中宰相數目最多的時期，為武后、中宗、睿宗三朝。武后時，宰相同列者常7、8人，中宗朝達十餘人，而睿宗時，一度至18人。宰相數目既多，其權力也因而削弱，所以唐代宰相，一般不如西漢的權重。

【三省制受破壞】 中書省的職權首先遭到破壞。唐玄宗時，中書省設有六名中書舍人，他們不但負責制誥的起草，且可對國家政事條陳意見。及安史亂起，一切務從權便，舍人乃變成純粹的文翰之臣，不再參預機務。門下省也跟着變質。門下省的首長有時獨主大政，中書省的官員有時又可在門下省兼職。兩省職掌日趨紊亂，完全失去原來的立法意義。此外，政事堂的制度也發生變化。政事堂原為宰相議政之處，但自開元末至天寶，李林甫、楊國忠相繼擅權，改於私家處決機務，政事堂之制盡廢。

圖表說明

利用圖表說明宋代的中央政制。



【三省長官不與朝政】宋代官制大抵承襲唐代，但由於宋朝厲行中央集權政策，與唐制不能完全配合。例如三省是唐代最高行政機關，長官同授宰相之職。到了宋代，三省卻設於宮廷之外，無法預政。據馬端臨《文獻通考·官制總序》：「宋朝設官之制，名號、品秩一切襲用唐舊。然三師、三公不常置，宰相不專用三省長官。中書、門下並列於外，又別置中書於禁中，是謂政事堂，與樞密院對掌大政。天下財賦，內庭諸中外筭庫，悉隸三司。中書省但掌冊文，覆奏考帳；門下省主乘與八寶，朝會版位；流外較考，諸司附奏挾名而已。臺、省、寺、監，官無定員，無專職，悉皆出入分庶務。故三省、六曹、二十四司，互以他官典領，雖有正官，非別敕不治本司事。事之所寄，十亡二三。故中書令、侍中、尚書令，不與朝政。」

【樞密院】宋代最高軍事機構。宋初，其長官為樞密使；或為知樞密院事；副長官為樞密副使，或為同知樞密院事。常以文臣充任，統轄三衙，以文制武。

【三司】北宋最高的財政機關，號稱「計省」，五代後唐始設戶部、鹽鐵及度支「三司」，宋代沿襲此制。三司的長官為三司使，稱「計相」，副長官為三司副使。三司中戶部掌戶口、二稅、酒稅等事；度支管財賦之數；鹽鐵管全國礦冶、茶、鹽、商稅、河渠及軍器等事。北宋初期，全國財政支出大部分由三司負責，取代了尚書省的許多職務。元豐年間，廢三司，大部分事務併歸戶部。

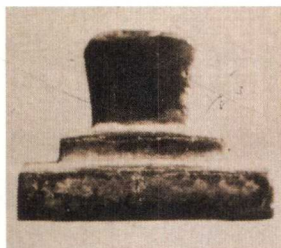
【平章軍國重事】從北宋末年起，宰相之上又設有「平章軍國重事」。這個職銜特為榮寵老臣碩德而設。例如哲宗時，太師文彥博、司空呂公著相繼為「平章軍國重事」，位列宰相之上，但並無實權。寧宗時，韓侂胄獲得這種頭銜，改稱「平章軍國事」，從此「平章軍國事」成為權臣所必加的頭銜。自韓侂胄起，史彌遠、賈似道，莫不擁此稱號而專政，丞相竟變成他們的僚屬。

【宋朝監察機關】唐代諫官的主要任務為糾正皇帝的過失，及至宋朝，臺諫以宰相為主要的諫諍對象，遂使監察權力超過相權，宰相受言官牽制，不能有所作為。

第二節 宋代中央制度之特色及其流弊

中央政府組織 宋代的中央政府表面上是沿用唐代的三省六部制，保有中書、門下、尚書三省和吏、戶、禮、兵、刑、工等六部。不過，宋初的宰相全稱「中書門下」，簡稱「中書」，獨留禁中，單獨取旨。原來的中書、門下、尚書三省都列於外朝，未得預聞朝政。此外，又設立樞密院掌管軍政，三司主理財政。所以宋代的中央制度可以叫做「二府三司制」。以下是宋代中央政府的主要組織：

- (1) **中書** 宋代只有中書獨留禁中，稱政事堂，是宰相辦公的地方。宋初，以「同中書門下平章事」為宰相，並另設「參知政事」為副相⑦。



△宋代中書門下之印章和拓本

- (2) **樞密院** 宋初，將五代時的樞密院改為專掌軍事的機關⑧。最高長官是樞密使，專掌軍事政令，調動禁軍，與宰相分文武並立。樞密院簡稱「樞府」，與中書(政府)合稱「二府」。

- (3) **三司** 三司就是戶部司、度支司、鹽鐵司的合稱，是總管四方貢賦和國家財政的機關。它的長官是三司使，地位僅次於宰相，又稱為「計相」。

- (4) **御史臺及諫院** 除「二府三司」外，宋代亦有監察機關。御史臺負責監察百官，整頓朝綱，設有侍御史和監察御史等官；諫院則負責諫諍君主，但亦監察官員，設有司諫、正言等官；兩者合稱「臺諫」。

⑦ 這是宋初太祖的定制，但其後有多次變更。例如神宗時，廢同平章事和參知政事，而以尚書的左右僕射為宰相，復置中書門下侍郎、尚書左右丞，以代參知政事。

⑧ 五代時，樞密院的權力很大，樞密使的職責甚至重於宰相，所以朝廷時常任命宰相兼領樞密使。像後漢時，郭威任樞密使，手握大權，幾乎與君主無異。

中央制度特色 宋代二府三司制的特色是把相權分割，將民政、軍政、財政分由中書、樞密院、三司掌管，彼此互不統屬，甚至規定宰相與樞密使分別朝奏，彼此不相知。皇帝得以分別控制了政權和軍權，從此君權愈強，而相權愈弱了。

中央制度的流弊 宋代的二府三司制確能達到強幹弱枝的目的，但這並非一般的中央集權，「幹」不僅是中央政府，更是君主權力。它的流弊如下：

(1) **相權低落** 唐代的相權由三省分享，比起秦漢的獨相已頗不如；而宋代的相權，更遠不如唐代。宰相不但喪失原來的過問軍事、節制財政和用人之權^⑨，還要受到臺諫的掣肘^⑩，宰相權力的低落，實在是前所未有。

【其他中央行政機關】 除三省及監察機構外，宋朝還有寺和監。寺有太常、宗正、光祿、衛尉、太僕、大理、鴻臚、司農、太府九寺；監有國子、少府、將作、軍器、都水五監。它們職掌的範圍與唐代相同，但其中不少機關的職權，為三司所剝奪。

課堂報告

讓學生配合甲部單元四「宋初之中央集權政策」一章課文，分組討論二府三司制的流弊，然後作口頭報告。

思維訓練

有人認為唐朝因推行三省制而政治修明，宋朝則因推行二府三司制而政風因循。試分別引例說明。

思考指引：

- 審題時要注意問題的重點是分別說明唐宋的中央政制對政治所帶來的影響。
- 作答時應先簡略敘述唐代三省制和宋代二府三司制的内容，再分析兩種制度的特點，然後說明兩種制度對當時政局的影響；最後作出結論，點明唐朝因推行三省制而政治修明，宋朝則因推行二府三司制而政風因循。
- 思考時可以考慮以下問題：
 - (1) 三省制怎樣運作？它的運作方式有甚麼好處？
 - (2) 宋代的二府三司制和唐代的三省制有甚麼分別？
 - (3) 在二府三司制下，宰相的權力有甚麼變化？這對當時的政局有甚麼影響？

參考答案

唐朝政治修明：唐代採用三省制，規定由中書省制定法令，門下省審核法令，尚書省執行法令，把古代的相權三分。三省既互相制衡，也分工合作，從而提高了行政的效率，防止大臣弄權。再者，三省長官與其他有關的重要官員在政事堂議政，形成集體負責制，不但可以集思廣益，也增加決策的效率。此外，政事堂也審核皇帝詔書，凡天子頒發的政令，必須得到政事堂的通過，才可施行，以相權節制君權。所以，在三省制下，唐朝政治清明，國勢興盛。

宋朝政風因循：宋代表面上仍沿用唐代的三省，但三省列於外朝，未得預聞政事，只有中書設於禁中，單獨取旨。此外，宋代又設立樞密院掌管軍政，三司主理財政，把民政、軍政、財政分由中書、樞密院、三司掌管，形成「二府三司」的架構，彼此互不統屬，從而削弱相權。它們之間缺乏溝通，無法協調，形成政出多門之弊，行政效率大大降低了。最後，宋太祖為防止大臣擅權，鼓勵臺諫官員彈劾大臣，臺省相爭的事件常有發生，大臣大多不思進取，造成政治上一片因循保守的風氣。

⑨ 唐代宰相原有考課官吏和用人之權，如五品以上的官員由吏部提名，宰相決定。但宋代另設考課院，負責銓敘工作，宰相用人的權力也就喪失了。

⑩ 臺諫的官員常常彈劾執政的大臣，令政風因循苟且，所以蘇軾曾說：「宰相但奉行臺諫風旨。」

【官職與差遣】 宋代的政治制度還有一種怪現象，即官職之外，另有所謂「差遣」。即有官職者未必有權，必須由皇帝別敕「差遣」，才能治其職掌範圍以內的事。因此許多官職只是坐擁虛名，徒耗國家的俸祿。

思考 分析

讓學生比較宋代二府三司制與唐代三省制，分析哪一種制度較為優勝，並指出原因。

(2) 政出多門 宋代為求達到分割相權的目的，令中書專理民政，樞密院主管軍政，三司負責財政。由於彼此間缺乏溝通，無法協調。國庫已經不足，而樞密院還在增加冗兵；民生已經困苦不堪，而三司還在加稅。這樣政出多門，不但平白多了許多冗員，行政效率也降低了。

(3) 因循保守 宋代負責監察的機關是御史臺和諫院，合稱「臺諫」。宋太祖為防止大臣擅權，所以鼓勵臺諫官員彈劾大臣，臺省相爭的事件常有發生。大臣為求明哲保身，大多不思進取，造成政治上一片因循保守的風氣。

課堂 報告

配合甲部單元四「明之君主集權」一章課文，分組討論內閣制的產生是否太祖的原意，然後作口頭報告。

【內閣制度的特點】

1. 變動性：內閣的組織、權責、大學士數額多寡不定，權力也隨皇帝寵信程度增減，極易變動。
2. 附屬性：內閣的票擬批答、起草詔令、立法、用人之權，皆由皇帝授予，不得獨立行使，故內閣實為皇帝的附屬機構。
3. 個別性：大學士雖由皇帝任免，但各自獨立，責任亦不連帶，只是個別向皇帝負責。

【明太祖置殿閣大學士】 公元1382年（洪武十五年），明太祖設殿閣大學士，以禮部尚書劉仲質為華蓋殿大學士，翰林學士宋訥為文淵閣大學士，檢討吳伯宗為武英殿大學士，典籍吳沉為東閣大學士，均為皇帝的侍從文臣，兼備諮詢。

【明成祖選拔儒臣】 明成祖揀選侍讀解縉、胡廣，編修黃淮、修撰楊榮、編修楊士奇，檢討金幼孜、胡儼等入值文淵閣，成為皇帝的參謀。此後，閣臣的設置成為常例。

【首輔】 內閣中資歷最深，深受皇帝信任的閣臣，稱為首輔；其餘的閣臣則稱次輔、羣輔。仁宗、宣宗以後，首輔秉筆票擬，與次輔、羣輔差別更大。

【司禮監】 包括提督、掌印、秉筆、隨堂等太監。凡皇帝口述命令，按例由秉筆太監以硃筆記錄，再交內閣撰擬詔諭頒發。

第三節 明代內閣制度之形成及其對明代政治之影響

內閣制的萌芽 明初，用元舊制，以中書省總理政務，由左右丞相主持，下統六部。公元1380年太祖廢相後，罷中書省，由天子親領六部，但一人難以日理萬機，於是設置殿閣大學士協助，備顧問而已^①。成祖即位，開始選拔儒臣數人入值文淵閣，參預機務，因在內廷殿閣辦事，於是有「內閣」之名，而當時的大學士只能遵照皇帝的意旨辦事。

內閣的發展 仁宗以後，大學士專任票擬^②，職位漸崇。宣宗時，內閣大學士楊士奇、楊榮、楊溥兼領尚書，內閣的地位大大提高。世宗以後，內閣的朝位班次，俱列六部以上。內閣大學士有多人，其中一人為首領，稱「首輔」，品位尊崇。神宗萬曆年間，首輔張居正由於取得司禮監太監的合作，凡事獨斷專行，視六部及閣臣為下屬，儼然漢唐的宰輔。可是內閣大學士的品秩止於正五品，權位雖重，卻沒有昔日丞相的名正言順，尤其是當司禮監權力日大，凌駕內閣之上時。大學士既然要聽命於宦官，與真正的宰輔，相差甚遠。

① 明初所設的大學士，多出身於翰林院官，也有以碩德宿儒充任。但他們的地位不高，品秩不過正五品，只是隨侍皇帝左右，以備顧問罷了。

② 票擬：所有上呈的奏章經皇帝閱覽後，先發給內閣大臣檢閱內容，並以小紙條擬具辦法意見，貼在奏章上面，再呈皇帝，叫做「票擬」。