

中國政治制度通史

第五卷 隋唐五代

俞鹿年 著

白鋼 主編

人民出版社

97134

第五卷 隋唐五代

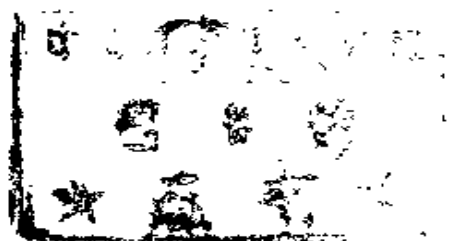
白钢 主编



200151959

俞鹿年 著

中國政治制度通史



人民出版社

24107/15

前 言

《中国政治制度通史》(1—10卷),是中国社会科学院政治学研究所承担的国家社会科学基金重点项目,由白钢主编。本卷是全书的第五卷,撰写的是隋唐五代的政治制度,约请俞鹿年教授执笔。

本书的学术思想体系和总体结构的设计,旨在突出对历代的皇帝制度、中央决策体制及政体运行机制的探索,并以此为轴心,铺陈各单项政治制度,力求能比较贴近政治学的规范;同时,要求在充分发挥各执笔专家的学术优势和广泛参考学术界已有研究成果的基础上,进一步向内容的广度和深度开拓,争取在高起点上推进中国政治制度史的研究。

隋唐五代是中国宗法封建君主制的巩固时期,各项政治制度日臻完善。首先,皇帝制度比秦汉时期更趋于复杂化,不仅通过皇帝生前上尊号,死后加谥号、庙号,以及封禅、祭祀、宗庙、陵寝与舆服制度的健全来加强皇帝至高无上的神圣性,而且还通过都城和宫室的规制、宫廷组织的系统化、东宫制度的定型化等手段来加强皇家的特权地位和皇位继承的不可转让性,从而使秦始皇创立的皇帝制度发展到一个新的阶段。

其次,这一时期的中央决策体制及其运行机制,随着三省制的完善而成为中国封建时代的最佳时期。三省制萌芽于东汉;曹魏时出现了三省初步分立的形式;北魏孝文帝改革才建立起早期的三省制。不过那时的三省制比较紊乱,连三省的名称、职掌都不划一。隋朝结束了汉末以来

360多年的分裂与争斗，统一全国，厘整了三省机构，确立为史（中书）掌出令、门下掌封驳、尚书掌执行的三省分立体制，其长官并列为宰相。三公不再开府，不置僚属，无合适人选则阙，成为真正的荣誉职衔。唐朝后期及五代、北宋前期，三省制又演变为使职差遣制。隋唐时期，三省长官并参以加有“参预朝政”、“参议得失”、“参知政事”、“参知机务”等名目的他官，形成一个以皇帝为中心的决策集团，通过制定和颁布各种以皇帝名义发布的诏令，指挥整个国家机器的运转。这一时期的中央决策活动，由于参与决策的成员的地位不同，因而形成不同的决策层次。皇帝与各级官吏的决策行为主要取决于其自身的主观意志，而较少受到法律的约束和限制，人治原则得以普遍贯彻，于是对决策产生了强烈的人治效应，造成了决策机制的不稳定性和整个政治体系中层层相束的人身依附关系的进一步加强，从而赋予这一时期的决策活动以鲜明的时代局限性。

第三，隋唐五代时期的中央行政体制的最突出特点，是确立了尚书省为全国政务中枢。秦与西汉，以九卿行使中央政务；东汉以后，尚书台正式成了总理国家政务的机构。然而，就官制体系而言，此时的尚书台仍然“文属少府”，也就是名义上属于少府，没有完全摆脱官官的性质。三国时期尚书台始正式成为外廷机构。南朝梁，始定制称省。南北朝时代九卿没落，其职多为尚书省所侵夺，在中央行政体制中造成许多缭绕不清的现象。隋唐对这种紊乱现象进行改革，确定尚书省在三省中居于执行机构，而成为全国的政务中枢。在中央行政体系中，尚书省六部为政令机关，九寺五监为事务机关，分别接受尚书六部的政令而运转。

第四，隋唐五代时期的地方行政体制的最重要变化，是从隋及唐前期的州县二级制，变为唐后期的道州县三级制。道，在唐初，或作行台省统领的区域、或作行军线路、或作监察区、或作军事防御区域出现的。前两种道在唐初以

后不久就废弃了。后两种道，即作为监察区的道和作为军事防御区域的道，各自划分，不相统属，造成监察权与军权的分离，便于中央对地方的控制。中唐以后，作为监察区的道与作为军事防御区域的道相互结合，军政长官合一，形成了“藩镇”时，道就变成了行政实体，成为介于中央与州（郡）之间的一级行政机构，地方行政体制也由州县二级制演变为道州县三级制。不过，道的军民两系职官均不在正规职官之列，而都是使职差遣。

第五，隋唐五代时期的司法制度较之前代，也有较大的发展。在刑制方面，废除了前代的鞭刑、枭首、轘裂等酷刑与拏戮相坐之法，确定笞、杖、徒、流、死新的五刑制，为其后的各代封建王朝所沿用；危害封建统治最严重的“十恶”，以及贵族、官僚等享受减免刑罚特权的“八议”，都比前代有更细密的规定；《唐律》条文精简，量刑适中，对后世或域外都有深远的影响。在司法机关的设置方面，大理寺属于法院性质，专掌审判，刑部为司法行政机关，御史台为监察机关而兼具司法职能，三者各有专职，且互相配合。三大机关的长官共同审理重大案件，称为三司推事，明清时代的三法司会审及九卿会审都是此制的沿用与发展。

第六，在隋唐五代时期的人事管理制度方面，最值得称道的是科举考试制度的创立与完善。科举考试制度，是一种允许士人自愿向官府报名，经过分科考试，根据成绩从中选拔人才，分别任官的新制度。它创始于隋，完成于唐。隋文帝废除九品中正制，打破士族对选举制度的垄断，采用荐举的方法来选拔人才。隋炀帝时创立进士科，以策问取士。一般均以此作为科举制度产生的标志。科举制度采用分科考试以选拔人才，在形式上与察举制度下的分科考试相似，但二者有着本质的不同。其区别在于察举制度下的被选者是出于官府推荐；而科举制度下参加考试的士

子是自愿报名。这就形成了竞争机制，使广大中小地主阶级出身的士子，通过考试竞争而登上政治舞台，从而扩大了封建王朝的统治基础。从唐代开始，科举分为常科和制举两种：常科的科目繁多，唯进士一科最受重视；制举则是由皇帝临时设置的考试科目，名目也十分庞杂。科举制度在历史上实行了将近1300年，并对域外也产生了影响，足见其在当时的先进性。

此外，隋唐五代时期的军事制度、监察制度、财政管理制度等等，也都发生了较前代不同的新变化并形成自己的特点。值得庆幸的是，本卷作者在详稽正史、博参群籍的基础上，对于隋唐五代政治制度的演变轨迹，分析序说，简明精审，揭示了这一历史时期政治制度的基本特征，特别是结合人物、事件来写制度，从而把传统的静态缕述，推向动态研究，较成功地体现了我们的编纂意图。这是与作者怀铅握槧，精进不休，既有钩深致远，参伍比较，考其异同，辨其因革的耐心，又有深历浅揭，随时为义，戛戛独造，语不犹人的功力分不开的。

本卷初稿完成后，主编对全卷作了统一修订。叶维钧、张昌东先生参加了本课题的研究，并协助主编做了大量学术组织工作。人民出版社张秀平女士为本书的出版付出了辛勤的劳动。著名书法家、学者启功教授于百忙之中，拨冗为本书题签。在本书付梓之际，谨向关心和支持本书的编写与出版并作出贡献的朋友们致以衷心的感谢！

依靠不同学科的专家的学术专长，协同从事跨学科的课题研究，我们还缺乏经验，本书本卷若有参考未备，论证不当或其它缺陷，还望学术界的师友们及广大读者匡正。

白 钢

1993年9月18日

目 录

前 言	(1)
第一章 绪论	(1)
第一节 隋唐五代社会政治面貌的主要变化	(1)
一 隋唐社会统一的契机	(1)
二 隋及唐前期的政治革新	(6)
三 以藩镇割据为主要政治特征的中晚唐社会	(11)
四 五代十国时期政权分立与绝对君权的酝酿	(20)
第二节 隋唐五代政治制度的演进	(27)
一 中央行政体制的演进	(27)
二 地方行政体制的演进	(37)
第二章 隋唐五代的皇帝制度	(49)
第一节 皇帝	(49)
一 皇帝的名号、职权与辅弼	(49)
二 强化皇权的各项制度	(56)
三 后宫与女官制度	(69)
四 殿中省与内侍省(长秋监)	(72)
五 皇权与外戚	(75)
六 皇权与宦官	(80)
第二节 东宫制	(83)
一 皇位继承与太子	(83)
二 东宫组织	(86)
第三节 公主及其邑司	(89)

第四节	宗室	(90)
一	亲王和王府组织	(90)
二	宗正寺	(91)
第三章	隋唐五代的中央决策机构及其 运行机制	(94)
第一节	中央决策体系的结构与机制	(94)
一	最高层次决策——御前决策会议	(96)
二	中书门下两省的决策机制	(103)
第二节	宰相会议的决策机制	(112)
一	政事堂与中书、门下两省的关系	(112)
二	宰相名称及其职权的演变	(115)
三	宰相会议的决策方式	(120)
四	扩大参与的百官决策会议	(124)
第三节	决策机构逐步多元化	(126)
一	宦官参与决策	(126)
二	学士的设立和翰林学士职权的扩大	(130)
三	唐末、五代枢密院的设置及其演变	(136)
第四节	决策的程序与方式	(138)
一	诏令的颁行程序	(138)
二	战略性决策与行政性决策	(144)
第五节	决策的依据与信息传递渠道	(147)
一	地方奏报与大臣章疏	(147)
二	皇帝巡行与遣使出巡	(152)
三	广开言路	(155)
四	决策与信息的关系	(157)
第六节	中央决策的特点与效应	(159)
一	人治原则与人治效应	(159)
二	决策实施程度的变化与历史局限性	(162)
第四章	隋唐五代的中央行政体制	(165)
第一节	尚书省	(165)

一	尚书省的职掌	(166)
二	尚书省的主要官员	(167)
三	尚书省长官之失权	(168)
第二节	六部二十四司——政务官署	(169)
一	六部组织	(169)
二	六部主要官员	(170)
三	二十四司	(171)
第三节	九寺五监——事务官署	(174)
一	九寺	(174)
二	五监	(178)
三	秘书省	(181)
第四节	宗教事务管理制度	(183)
一	佛教管理制度	(183)
二	道教管理制度	(186)
三	袄教管理制度	(188)
第五节	使职差遣制	(189)
一	使职差遣的产生及其制度化	(189)
二	财政诸使	(193)
三	翰林学士与枢密使、宣徽使	(201)
四	内诸司使	(206)
第六节	行政效率的保持与波动	(213)
一	行政效率的保持	(213)
二	行政效率的波动	(219)
第五章	隋唐五代的地方行政体制	(224)
第一节	道及其机制转换	(224)
一	唐代前期监察性“道”	(224)
二	中唐后地方行政实体性“道”	(227)
三	五代时期的“道”	(239)
第二节	府州(郡)县行政机构	(240)
一	都督府	(241)

二	府州(郡)行政机构	(244)
三	县行政机构	(249)
四	乡、里组织	(251)
第三节	民族地区政权组织	(252)
一	都护府	(252)
二	羁縻府州	(256)
第四节	地方行政体制的特点	(259)
一	两种分级制度的并存	(259)
二	以强化户口管理为中心任务	(260)
三	地方割据势力的兴起与边疆地区特殊政权 机构的出现	(263)
第六章	隋唐五代的监察制度	(265)
第一节	御史台与尚书左右丞	(265)
一	御史台的建置及其职掌	(265)
二	御史台的员吏设置及其分职	(271)
三	尚书左右丞的监察职能	(276)
第二节	谏官	(277)
一	谏官的设置	(277)
二	谏官的作用	(280)
三	谏官的兴衰	(282)
第三节	地方监察制度	(284)
一	隋的司隶、谒者二台对地方的监察	(284)
二	唐代前期的使职监察与后期的巡院监察	(286)
三	监察御史对地方的监察	(288)
第七章	隋唐五代的司法制度	(290)
第一节	法律形式与刑罚制	(290)
一	隋律、唐律与刑统	(290)
二	诉讼程序	(295)
三	“十恶”、“八议”	(296)
四	五刑	(300)

五	禁贻误军机、违犯军令和逃逸	(301)
六	官吏失职、违纪、贪污、擅权的惩处	(305)
七	加强控制编户	(310)
第二节	审判机关	(311)
一	大理寺及其职权	(311)
二	参酌院	(315)
三	三司会审	(315)
四	地方官兼理司法及其有关僚佐	(317)
第三节	审判制度	(319)
一	审判管辖	(319)
二	审判的监督与法官的责任	(322)
三	审判过程中的强制处分	(323)
四	起诉	(325)
五	审讯与判决	(328)
六	上诉	(331)
七	覆审与覆核	(333)
八	审判中的证据	(334)
九	判决的执行与诉讼的注销	(335)
第八章	隋唐五代的军事制度	(337)
第一节	高度集权的领兵体制	(337)
一	皇帝是最高军权的掌握者	(337)
二	协助皇帝处理军政事务的机关	(338)
三	军队统领系统	(339)
第二节	隋和唐前期的府兵制	(347)
一	府兵建制	(347)
二	折冲府组织与兵源	(351)
三	隋十二卫、唐十六卫与东宫六率府	(356)
四	御史监军	(361)
五	府兵与地方军、边防军的关系	(364)
六	弘骑、团结兵与官健的崛起	(366)

第三节	中唐以后至五代的军制	(368)
一	禁兵六军与神策军	(368)
二	宦官监军与皇权削弱	(370)
三	藩镇兵	(373)
四	团结兵	(376)
五	五代的侍卫亲军与乡兵	(378)
第九章	隋唐五代的财政管理制度	(384)
第一节	隋唐五代理财机构与职掌	(384)
一	隋与唐代前期的财政管理机构	(384)
二	中唐以后财政管理机构的变化	(388)
三	三司使的建立	(392)
第二节	库仓储备制度	(396)
一	库藏制度	(396)
二	仓廩制度	(405)
第三节	财政预算与收支分配	(409)
一	预算制度	(409)
二	收支分配	(411)
第四节	唐代的财务勾检制度及其实施情况	(416)
一	唐代的财务勾检制度	(416)
二	财务系统勾检制的实行情况	(418)
第十章	隋唐五代的人事管理制度	(422)
第一节	教育与仕途	(422)
一	学校教育	(422)
二	科举制	(425)
三	制举与辟召	(430)
四	荐举与门荫	(436)
五	铨选制度	(442)
第二节	官员任用	(447)
一	任用类别	(447)
二	告身	(450)

三	任期	(451)
四	位、品、爵、勋、阶	(451)
五	散官、勋官、员外官	(453)
六	品官俸禄与食实封	(457)
第三节	官员考核及其他	(461)
一	考课制	(461)
二	任用限制	(469)
三	迁转、升降与赏罚	(472)
四	公文格式、称谓与礼仪	(474)
五	衣冠服饰等级制	(478)
六	休假	(481)
七	致仕	(483)
八	赠谥与溢称	(483)
第四节	吏员胥史	(484)
一	吏胥的类别与职掌	(485)
二	吏胥的来源与待遇	(492)
三	吏胥的政治地位与作用	(495)
第五节	唐王朝的行政法规	(498)
一	令、格、式	(498)
二	《唐六典》	(499)
第十一章	隋唐五代时期的少数民族政权	(501)
第一节	突厥	(501)
一	突厥的兴起及其与中原王朝的关系	(501)
二	突厥的官制	(505)
第二节	回鹘	(508)
一	回鹘的兴起及其与中原王朝的关系	(508)
二	回鹘的政治制度	(509)
第三节	吐蕃	(513)
一	吐蕃的兴起及其与中原王朝的关系	(513)
二	吐蕃的政治制度	(514)

第四节	南诏	.....	(519)
一	南诏的兴起及其与中原王朝的关系	.....	(519)
二	南诏的政治制度	.....	(521)
第五节	渤海	.....	(525)
一	渤海的兴起及其与中原王朝的关系	.....	(525)
二	渤海的政治制度	.....	(527)
结语	.....		(533)
一	隋唐五代政治制度的利弊得失	.....	(533)
二	隋唐五代政治制度对邻国的影响	.....	(538)
三	隋唐五代政治制度的历史地位	.....	(538)

第一章 绪 论

第一节 隋唐五代社会政治面貌的主要变化

一 隋唐社会统一的契机

南北朝相互对峙绵延了 162 年，究其原因，是在于南朝与北朝各有其内部的矛盾与冲突存在，因而维持其均势状态。当北魏初期入主中原，承十六国残破之后，整个社会经济尚未复苏。而其本族的社会政治经济以至文化各个方面的组织与生活方式都在迅速变化之中，未能建立坚强的政治、军事力量来作为南北方统一的基础。北魏末期，又有边塞鲜卑与汉族的混合集团的兴起，尔朱荣是六镇军阀中最有势力的一个。而高欢与宇文泰是六镇集团中后来涌现出来的两个枭雄。经过激烈的斗争之后，尔朱荣的势力归于消灭，北魏分裂为东西两个政权，高欢和宇文泰分别成为东西魏的执政者。其后高氏代东魏而为北齐，宇文氏代西魏而为北周，北周又灭北齐，从而打破了南北朝力量的均衡，为隋的统一打下了基础，故隋唐社会的统一，其契机实在于宇文泰的经营关陇。

南北朝时期社会政治的主要特点是门阀政治。自曹魏实行九品中正制度以后，门阀世家把持着政治实权。这个时期存在着两种门阀：一种是士族的门阀，家族、祖、父世袭保有其官资品第；一种是军人的门阀，家族、祖、父

世袭保有其勋阶爵级。这两种势力相互冲突，或彼此合作，军人经常利用军事的势力取得政权，但不能不引用士族。因此两种门阀都有其主导的地位。宇文泰就是以军人门阀的地位拥立北魏皇族而建立西魏的。他对于关陇的经营，主要在下列几个方面：

首先，在军事方面，宇文泰于西魏大统年间（535～551年）创立了统一指挥、统一训练的军队。此种统一指挥、统一训练的军事制度，就是府兵的前期制度。北魏时最高的军职是柱国，设于孝庄帝时。其时帝以尔朱荣有翊戴之功，拜为此职，位在丞相上。尔朱荣被诛以后，此官遂废。府兵初建，仿照鲜卑八个部落的旧传统，设置了八个柱国大将军，宇文泰自己亦为柱国大将军之一，却以“都督中外诸军事”的名义，总领本军，地位在其他柱国之上；其中又有一名柱国大将军则由西魏宗室元欣担任，比拟“八部”时期献文帝本支自领一部的体制。但宇文泰又不想由西魏宗室实际掌握兵权，故不使领兵，“从容禁闕而已”^①。实际掌兵者为六柱国（宇文泰又以《周礼》中天子有六军的制度附会之）。每个柱国大将军统领两个大将军，每个大将军统领两个开府将军，一个开府将军所统为一军，约2000人。开府以下有（军）团、团、旅、队的组织，分别由若干仪同将军、大都督、帅都督、都督统领。从柱国大将军到都督，构成了一个完整的指挥系统。军官和士兵分别居住在城坊和城郊的乡团，“十五日上，则门栏陞戟，警昼巡夜；十五日下，则教旗习战。”^②宇文泰在关陇地区完成了军事力量的统一，在历史上是一个进步。但是这种统一还不完全，六个柱国大将军对于他们的部属可以“自相

① 《通典》卷28《职官》16“勋官”条。

② 《北史》卷60。

督率”，^① 战士的武器和粮饷也由六柱国供给。说明这时期府兵六个柱国大将军对于朝廷还有一定的独立性。宇文泰于是又利用以前血缘部落就是一个生产单位和战斗单位的古制来团结府兵将领和战士。因为北魏建立之初，统部落三十六，氏族九十九，其后多归灭绝。宇文泰“以诸将功高者为三十六国（部落）后，次功者为九十九姓（氏族）后，所统军人亦改从其姓。”^② 这样一来，使许多本来姓氏不同的将卒得以重新团结，并厘整其系列，以强化他们作战的精神。西魏大统九年（543年）以后，宇文泰又广募关陇豪右以扩充府兵队伍。从此分散的乡兵逐步纳入了朝廷的军事系统，成了朝廷统一武装力量的一个组成部分。地方豪强武装力量的首领，成了朝廷的军官，一般都能得到都督、帅都督、大都督的官号。此项广募豪右以扩充府兵队伍的政策，无疑是府兵发展史上的一件大事。

其次是改造诸氏族的郡望。一是把那些随从西迁有功的汉将本属山东郡望的，都改为关中郡望。“后魏迁洛，有八氏十姓，世为部落大人者并为河南洛阳人，其中国人士则第其门阀，有四海大姓郡县姓。及周太祖（宇文泰）入关，诸姓子孙有功者并令为其宗长，仍撰谱录，纪其所承，又以关内诸州为其本望。”^③ 二是把胡人中在北魏孝文帝迁洛之后系属于河南郡望的，也改为京兆郡望。如北周明帝二年（558年）三月庚申下诏说：“三十六国九十九姓，自魏氏南迁，皆称河南之民，今周室既都关中，宜改称京兆人。”^④ 这个政策的目的是与上述军人复姓改姓的政策相同。一方面是从精神和感情上，使随迁入关的胡汉人士与关

① 《周书》卷2《文帝纪下》。

② 同上。

③ 《隋书》卷33《经籍志》。

④ 《周书》卷4《明帝纪》。

中区域的观念相融合，使其不再有关东之念；另一方面，便是在与东魏抗衡的过程中，争取元魏的正统地位。

第三是在中央官制中改行六官之制。宇文泰为了标榜西魏的正统与东魏相抗衡，因关陇是姬周旧地，于是采用苏绰的建议，在中央行政系统中，仿行《周礼》之制，实行六官制度，于西魏恭帝三年（556年）实施。此年三月宇文泰病死，翌年，西魏为北周所代，宇文泰子孝闵帝宇文觉即位，延用六官制度，一直到隋文帝取代北周称帝，前后行用了25年。其实西魏和北周的统治者并没有把《周礼》原封不动地照搬过来，他们知道照搬过来是行不通的，故仅仅行施于中央行政系统之中，府兵制度和地方官制仍旧没有改动。中央行政制度改行六官制度，也仅仅是一种用来标榜正统的一种形式，倒是裁革了汉魏以来的许多冗官。北周初年，宇文护任太师、大冢宰，政务由宇文护主持。这时行用的是五府总于天官的制度，实权在大冢宰。但大冢宰之所以能统辖其他五府，是出于皇帝的授权。所以宇文护伏诛以后，北周皇帝亲政，五官不总于天官，大冢宰没有实权，在六官体制的形式下，仍是魏晋以来三省制度在起作用。正如王仲荦所指出：在皇帝亲政的情况下，“固然，日常性的政务工作，仍可以由六官来处理，但大事决策，必须要和皇帝很接近的官僚才能胜任。这样，天官的御正大夫，‘任总丝纶’，就成为中书监、令之任了。纳言大夫，出入侍从，就成为门下侍中之任了。春官的内史，由于‘朝政机密，并得参详’，地位非常重要了。用六官来比拟尚书八座，用御正、纳言来比拟中书、门下。北周后期，在中央政府组织形式方面，表面上尽管是《周礼》的一套六官制度，实际却还是依靠着魏晋以来所形成的三省制度在发挥封建地主阶级专政的作用。”^①

^① 见王仲荦著《北周六典·前言》。

第四是引用关陇士族，革新政治。关陇地区的士族自十六国以来屡次受到摧残，关陇各族人民起义更给他们以沉重的打击。他们渴望建立封建秩序，重整家园。宇文泰所统领的入据关陇的北镇军人集团，和高欢相比，力量比较薄弱。因此，关陇士族和宇文泰军人集团互相需要支持，双方易于结合。宇文泰在关陇，以北镇军人为核心，不断吸收汉族士族参政，实行了一系列的改革政策。在西魏建立之初，便颁布二十四条新制，后来增加内容，又扩大为三十六条，称为“中兴永式”。其内容主要是严禁贪污、裁减官员、设立正长（正指间正、族正，长指保长）、实行屯田、规定计帐法（预计次年赋役的概数）和户籍法等。关中大士族出身的政治家苏绰又为宇文泰总结六条统治经验，以《六条诏书》的形式颁告天下，成为西魏和北周的施政纲领。其内容是：一清心，二敦教化，三尽地理，四擢贤良，五恤狱讼，六均赋役。宇文泰要求百官必须熟识《六条诏书》的内容，还专门设立学校，选派中下级官吏夜间到学校学习，凡不通晓此项诏书的人，不许任官。《六条诏书》中擢贤良一条，提出任用官吏以品德居首位，不限门第。这是打破门阀观念的一种新的官吏任用标准，开隋唐科举取士的先声，反映了北朝士族的没落，也反映了鲜卑族汉化进入了一个新的阶段。以品德为首要条件的选官政策，任用贤能者为地方官，巩固了宇文泰的统治基础。

宇文泰的政策，在利用北魏初期氏族部落旧传统以标榜其正统方面与高欢是一致的。其明显优于高欢之处在于府兵制的创建，有利于中央集权；在团结汉族士族、革新政治方面也明显优于高欢，遂使西魏、北周逐渐转弱为强。宇文泰的第四子北周武帝宇文邕，在军事和政治制度改革上有进一步的推进：在府兵制度方面，建德二年（573年）北周武帝下令改“军士”为侍官，所有士兵都直属于皇帝，府兵成了皇帝的禁卫军，六柱国自相督率的现象不复存在；

又规定凡是设置军府的州郡，府兵就从均田户中征发，并规定了若干优待贫下户的办法。这是对于府兵制度的一个巨大推进。不过此时府兵还没有做到兵农合一。这一点，要到隋统一后才告完成。在政制革新方面，从保定五年（565年）起便开始释放奴婢和杂户为平民；灭北齐后，把原北齐境内的杂户一律放免。这些杂户，从他们的祖先在北魏开始被奴役算起，已经历了一百三四十年的苦难。接着北周武帝又宣布放免自西魏成立前一年（534年）以来，在与北齐和南朝作战中被掠为奴婢的人。这是对久被束缚的生产力的一种解放，在历史上是一项进步的措施。不久，北周武帝又颁布《刑书要制》，规定正、长隐没户口五户和十丁以上或土地三顷以上者处死刑。改变了东魏、北齐时“富者连畛亘陌，贫者无立锥之地”，均田令成为一纸空文的状态，使均田制得以继续推行。这些改革，为隋的统一、结束南北朝的分裂奠定了基础。

二 隋及唐前期的政治革新

隋文帝以北周大丞相的身份取代北周以后，于开皇九年（589年）灭陈，结束了南北朝的局面，使中国复归于统一。隋文帝建国之初，首先整顿国家机构，废除了北周的六官制度，恢复汉魏以来的三省制度，并对诸寺诸监加以调整。在地方政制中，撤销郡一级建制，改为州县两级制。其次，继续推行均田制和府兵制，在军事组织方面创建了十二卫。炀帝继位，在政制方面续有变革，首先是推行科举取士，打破了在用人制度中的门第限制；其次是运河的开通，对于输入江南财赋于关陇，起了重要作用。为隋唐时期实行以关陇为本位政策提供了重要的物质保证。但是隋炀帝自恃富强，穷奢极欲，穷兵黩武，各地农民起义风起云涌，以李渊父子为首的贵族集团看清了隋阼必亡的趋势，乘机打起了反隋的旗号，攻占都城长安，夺取了农民

起义的胜利果实，建立了唐朝。唐承隋制，许多制度都是由隋代创立，唐代沿用并加以完善。如三省六部制即始于隋而确立于唐；均田制和府兵制的实行，隋唐均因于北魏、西魏而有所变化；推行科举制度以限制门阀的势力与以关陇为本位，也是隋唐共同的政策。不过唐初统治者看到沉重的赋税、无休止的徭役，是激起隋末农民起义的主要原因，相对地减轻人民的负担，在均田制的基础上实行租庸调法，不再取妇人课役，并废除了奴隶和部曲的课役，对农业生产起着积极的推动作用，带来了盛唐的经济繁荣。均田制基础上的府兵制，使唐朝能够控制强大的兵力，造成内重外轻之势，在国防上也显出了它的威力。唐代前期是当时世界上最强盛的国家。

关于门阀势力的衰落。隋及唐初承北朝门阀社会的余绪，社会政治、军事各方面有优越地位的人物大都出身于北朝门阀之中。其后士族门阀势力的衰落，其原因有下列数项：一是氏族门阀本身的日趋腐败。在南北朝时，士族门阀之家往往家传某种学问，或累世为官，积累了一定的从政才能。隋唐时废除九品制，取消了士族门阀世代为官的政治特权，一些士族子弟不学无术，但仍自夸门第，逐渐丧失其社会经济的真实基础和本身的学识才能。二是政治力量的裁抑。唐太宗鉴于旧门第的虚夸腐败，特用政治力量抑低其政治地位，令高士廉等厘定《氏族谱》，以当朝冠冕代替旧族，合 293 姓，1651 家，分为九等。在实际的婚姻中，王子取配、公主择婿，都在新起的勋贵门第中求得，不取旧族。至显庆四年（659 年）唐高宗又诏改《氏族志》为《姓氏录》。此次改定变化更多，进一步将各姓氏族的支属限制缩小，将晋升士流的范围扩大，勋官与品官同时收录，各以品位为等第，共分九等。因此旧士族多耻于被甄录，都称此书为“勋格”。此后于神龙元年（705 年）、先天二年（713 年）、乾元元年（758 年）都曾重定氏族之

谱。这样经常地剥夺旧士族的社会政治地位，确立新的士族的地位，随着时间的推移，新陈代谢，于是所有的士族门阀都不能有固定不变的社会政治身份了。特别是隋唐实行科举制度，永隆（680年）以后已成为入仕的主要途径，以前的门资退居与武功、艺术、胥吏等途并列，成为杂色入仕的途径之一。于是士族门阀逐渐为新兴的衣冠户所代替。

关陇本位政策的确立对于隋唐政制的影响。隋唐统治者都源出于关陇贵族集团，所以继承宇文泰以关陇为本位的政策。这种关陇本位政策，造成隋唐政制中的下列特点：一是以关陇为政治军事中心。早在北周灭北齐之后，北周即以洛阳为东都。隋唐两代，继续以长安为京师，以洛阳为东都的体制。府兵的军府，主要也分布在关中地区，形成居中御外之势。在军事防御上，也是以西北边境为边防的首要地区，唐玄宗时更锐意于西北边境的防御。其时全国设十节度使以备边，在西北边境上设有安西、北庭、河西、朔方四节度使，占全国防边力量的很大比重。二是国家政治军事中心依赖于东南财赋的支持。魏晋以来至于南北朝，由于北方累遭战乱的缘故，经济重心逐渐南移。到隋唐时期，江淮一带更加富庶，“鱼盐之殷，舳舻之富，海陵所入也。齿革羽毛，玄纁玃组，东南所育也。”^①关陇地区在隋唐时虽亦号称富有，但是在经济力量上支持不了作为全国政治军事中心的财政支出，于是形成了作为国家政治军事中心的关陇必须依赖于东南财赋中心的支持的局面。

由于政治军事中心与经济中心相分离，必须要用纽带把它们联系起来。这个联系的纽带，便是贯通南北的运河，

^① 《文苑英华》卷720，贾至《送蒋十九丈奏事毕正拜殿中归淮南幕府序》。

故隋炀帝开凿运河，其主要原因是在于政治军事上的需要，炀帝个人的享乐欲望是其次要原因。没有隋炀帝，运河还是会由别的人来开凿的。隋唐的政治军事中心必须仰给于江南经济中心的形势，是王朝许多经济政策制定的依据。而通过运河来实施的漕运制度，更是国家重要的经济制度，与王朝兴亡密切相关。这一点，在唐代表现得最为充分。下面略作具体说明：

唐初，由于政府机构精简，府兵又自备衣粮，所以漕运的任务不重。“高祖、太宗之时，用物有节而赡，水陆漕运，岁不过二十万石，故漕事简。”^①大约自开元后期至安史之乱前，由于关中人口增加，耕田减耗，所产不能满足当地和京师长安的需要，因此，每年必须从江淮等地输入大量的粟米和其他物资来接济。同时，由于国家机构渐趋庞大，官吏人数日益增加，政府开支加大；再加上自中宗、睿宗以后，府兵制破坏，由府兵制改为募兵制，又有军队的给养问题。这些都需要加重漕运的负担。唐政府解决给养的办法有二：一是就食洛阳。由于江淮漕运物资要经过漫长的艰难的水路才能到达长安，特别是洛阳至长安间的运道特别艰难，漕运直接到长安是很费力的，而由江淮到洛阳，相对地运输要便捷一些。玄宗于开元十二年（724年）、十九年（731年）直到二十二年（734年）都曾率百官幸东都逐粮。这是个消极的办法。二是改革漕运，这是积极的办法。开元二十一年（733年）玄宗任裴耀卿为宰相，兼江淮河南转运都使，负责解决漕运问题。他总结了前人的经验，实行分段运输的办法，使漕运中的转搬法与仓储制度相配合的方法进一步改善。在年漕运量稳定增加的情况下，关中粮食充裕，人民生活安定。正当这时，关中一带谷物的收成也很好。这样，粮食供过于求，价格下跌。为

^① 《新唐书》卷53《食货志三》。

免除谷贱伤农的弊病和充实国家的仓储，唐政府遂于开元二十五年（737年）起推行三项经济政策：一是让百姓以米代绢来缴纳庸调资课；二是在关中一带增价收买粮食，即“和籴”；三是停运江淮租米，而改运布来代租。经过这次改革，克服了过去洛阳至长安间交通困难的问题，改变了江淮、山东物资多半集中于洛阳，而难于大量运到关中的局面。此后山东、江淮物资可以不在洛阳停留，由河阴仓直接运往长安，朝廷可以不必就食东都。漕运的数量和品类也比过去大幅度增加，政治军事中心的关中和江淮经济中心连结成一体，使唐王朝成为一个坚强的整体。这时期唐王朝政治修明、国力强盛，达到了鼎盛时期。

安史之乱使唐王朝从鼎盛走向了衰落。北方由于战乱经济遭受严重破坏，其时“东周之地，久陷贼中，宫室焚烧，十不存一。百曹荒废，曾无尺椽，中间畿内，不满千户。井邑榛棘，豺狼所嗥。……东至郑、汴，达于徐方，北自覃怀，经于相土，人烟断绝，千里萧条。”^①此后唐朝廷的经济来源只有依靠经济中心的江淮了。可是安史之乱后的东南系统运河，由于战争影响和藩镇的阻挠，已经不能完全发挥其联结南北的作用。漕运不通给唐朝廷造成严重的威胁，必须予以解决。宝应元年（762年）代宗遂以通州刺史刘晏为户部侍郎兼京兆尹，充度支、转运、盐铁、铸钱等使，命其筹划恢复漕运。刘晏对漕运的改革，主要是疏浚河道，以食盐专卖的利润来雇用民夫；合理地组织航运，在分段运输法的基础上又作了进一步的改革，实行按江、汴、河、渭不同水势而分段组纲的纲运法；改善运输工具，因水力及运输的不同而训练各种能适应水势和船只类型的船工水手，使人人熟识水流险阻情况；又设置巡院，挑选能吏主持，掌握经济情报，传递商业信息；为确保漕

^① 《旧唐书》卷120《郭子仪传》。

运安全通行，并在运河两岸设置警卫。经过此次改革，漕运又得到了恢复。可是年运量却比开元天宝时期减少了很多，几乎只达到那时的半数。刘晏的漕运改革方案虽然完备，但由于战后形势的特殊影响，对于沿河藩镇武力阻挠运河交通的问题，实际上颇难解决。从代宗贞元年间开始，在徐州和汴州这个运河的交通要冲，常常受到藩镇武力的阻挠而几乎使河运断绝。宪宗即位以后，在某种程度上改革了内政，他注意纳谏，任用裴度、李愬等贤才，采取强硬的削藩政策，同时整顿漕运，削平了运河沿岸的藩镇割据势力，使漕运恢复，又以漕运来的物资支援削藩，使漕运与削藩互为依托，最后出现了一个短暂的全国统一局面。宪宗死，穆宗继位之次年即长庆二年（822年），漕运咽喉之地的汴州就发生军乱，藩镇武力阻挠漕运之事又起。在其影响下徐州军队也发生兵乱，劫夺漕运物资。这样，自文宗大和至宣宗大中（827～859年）年间，运河漕运量逐年减少。到唐懿宗咸通（860～874年）年间，运河漕粮年运量又复锐减。其原因一是由于漕船脆薄易坏，减低了运输能力，二是调去戍守西南的徐州兵发生叛乱，回戈徐州，并派兵攻陷了南北交通的要冲都梁城，使江淮物资不能由运河运往关中。黄巢起义平定以后，藩镇割据之势再次形成。从此长安遂与江淮经济中心隔绝，唐王朝失去了经济上的支持，便迅速走向崩溃。

三 以藩镇割据为主要政治特征的中晚唐社会

隋及唐初的中央集权的政治体制，是在北朝末年世族地主受到农民起义不断冲击，农民对于世族地主的依附关系渐趋减轻，导致世族特权的削弱，世族地主为巩固自己的经济利益而要求强化国家权力的情况下建立起来的，代表着以关陇贵族集团为中心的新的世族地主的统治。唐初以来，随着生产力的发展，社会财富的积累，皇室和贵族、

官僚生活的日趋奢侈，对农民的剥削也越来越加重。其次由于玄宗后期大事拓边，引起赋税和兵役的日益加重。这些负担都集中在作为课丁的农民身上，造成自耕农大量破产逃亡。逃户成为唐代严重的社会问题。由于农民的逃亡，府兵来源不足，导致了府兵制的瓦解。特别是大量农户逃入地主庄园，使封建国家和大土地占有者争夺劳动人手的矛盾日趋激烈。但是当时兼并之风已盛，很难禁止。大土地占有者向国家争夺来土地与农户以后，往往采用庄园制的办法来经营土地和使用劳动人手。武后、中宗以后，庄园制经济日益发展，存在不少规模很大的庄园。园内有住宅、碾磑、店铺、车坊、园林等，形成一定程度的分工分业，贵族、官僚的大庄墅，还设有庄吏或别墅吏来管理。在均田制下，自耕农民都以家庭为生产单位，是极其零碎的私有经济，与庄园制相比，是较为落后的。所以从武后以后，唐朝廷也在国家控制的土地内积极推行庄园制，设置住宅使和内住宅使，分别管理两京地区的官府庄园和皇室庄园。庄园制发展到国有土地的领域，表明均田制已名存实亡。因此国家对农民的授田方式也改变了，一般以永业或己业来授给民田。由于土地关系的变化，地租也由力役地租形态过渡到实物地租形态，建中元年（780年）颁行两税令，实行两税法。这样，农民的人身依附关系进一步有所减弱，唐以前那种世族豪强稳固地在大地产生土役属部曲、佃客的情况已成为历史的陈迹。私家佃农依附关系进一步减弱，正标志着世族地主所有制向庶族地主所有制的转化；与世族地主所有制平行的均田制的瓦解，标志着国家佃农的依附关系也由强化而转向减弱；府兵制的瓦解，使国家佃农从此摆脱兵役，也是国家佃农依附关系减弱的一种标志；这些都是生产力发展带来的结果。此后庶族地主取代了世族地主，社会政治形态便完全摆脱了中古型。表现在政治上便是由门阀政治转变为官僚政治。而两税法与科举

制度便是支持官僚政治的经济的和政治的“两大杠杆”^①。

由于庶族地主取代了世族地主，体现世族门阀土地所有权属性的政治的与军事的特权也随着消失。中唐以后的社会本应该形成一个以庶族地主阶级土地所有制为经济基础的强有力的中央集权的政治社会，但是事实上却出现了一个藩镇割据的局面。这是由于当时特殊的社会政治状态这个偶然原因造成的。^②具体地说，就是天宝以来至安史之乱平定前后各种复杂的政治、军事形势和矛盾相互作用的结果。

首先是由于府兵制的破坏，使军事力量形成内轻外重之势。在府兵制时期，朝廷可以征发五六十万壮丁，作为卫士来轮流宿卫京师。由于府兵是自备粮食的，京师虽驻重兵，却不必出养兵之费。而朝廷凭藉关中强大的府兵，居中御外，在军事力量上形成内重外轻之势。府兵制废弛以后，义务兵制改为募兵制，如果再招募五六十万人来充宿卫，就需要支付一笔很大的军费，为了减少军费支出，所以只能招募 13 万士兵来充宿卫，称之为彍骑。后来彍骑由于“征戍耗亡而不复补”^③，至天宝八年（750 年）也至无兵可交，所以京师的宿卫兵甚为寡弱。而天宝以后，由于边防的需要，边兵在不断扩充招募，边防的军事力量已远远超出中央禁兵的力量，军事力量的对比，已成为外重内轻之势。第二，是由于最高统治者对边防事务的处置失当，造成安史之乱。《资治通鉴》卷 216《唐纪三十二》“玄宗天宝六载”条说：

① 参见王亚南《中国官僚政治研究》第八、九两篇，中国社会科学出版社 1981 年 6 月第 1 版。

② 参见金宝祥《关于隋唐中央集权政权的形成和强化问题》，载其所著《唐史论文集》，甘肃人民出版社 1982 年 8 月第 1 版。

③ 《玉海》卷 138 注文。

“自唐兴以来，边帅皆用忠厚名臣，不久任，不遥领，不兼统，功名著者往往入为宰相。其四夷之将，虽才略如阿史那社尔、契苾何力犹不专大将之任，皆以大臣为使以制之。及开元中，天子有吞四夷之志，为边将者十余年不易，始久任矣；皇子则庆、忠诸王，宰相则萧嵩、牛仙客，始遥领矣；盖嘉运、王忠嗣专制数道，始兼统矣。李林甫欲杜边帅入相之路，以胡人不知书，乃奏言：‘义臣为将，佞当矢石，不若用寒畯胡人；胡人则勇决习战，寒族则孤立无党，陛下诚以恩洽其心，彼必能为朝廷尽死。’上悦其言，始用安禄山。至是，诸道节度尽用胡人，精兵咸戍北边，天下之势偏重，卒使禄山倾覆天下，皆出于李林甫专宠固位之谋也。”

《资治通鉴》着重指出玄宗时破坏了唐初边帅不久任、不遥领、不兼统，以及边帅必用忠厚名臣，其功业著者可以入为宰相的制度，专以胡人为帅，且使久握兵权，卒至叛乱。其分析是很中肯的。不过其中虽有李林甫“专宠固位”的奸谋，唐玄宗有轻信谗言的错误之外，主要还是在于唐玄宗过于自信，对边防事务处置失当所造成的。第三，普遍设立藩镇是安史之乱以后朝廷解决各种矛盾的一项处置。早在安禄山叛乱时，玄宗在逃往四川途中就曾下诏准许在 frontline 抵抗叛军的朔方军与扼守要冲的各节帅得自募军队，自调兵食，自署官吏；^① 在战争期间并停废了采访处置使。不久又改设观察处置使，由节度使或都团练使、都防御史兼任。这种合军政长官为一体的措施，目的在于加强所在作战将领的应变能力。不过朝廷对于这些集军事、行政权于一身的平叛将领并不是很放心的，一方面频繁地更换平叛战争的统帅，一方面又大力扶植宦官的势力来与之抗衡；结果使平叛力量大为削弱。而当宦官势力膨胀到威胁皇权时，又须凭借朝臣的力量来诛灭它。此外，战乱期间西北部的军队勤王，边防空虚，吐蕃、党项乘机内犯，又须分

① 《全唐文》卷366，贾至《玄宗幸普安郡制》。

兵力防守。在这几种矛盾交错之中，唐朝廷在安、史相继死去以后，对其残余势力采取了“悉原其罪，一切不问”^①的安抚政策。鉴于对于河朔地区安史旧部的受降，和西北边境地区的防守都需要屯驻重兵，于是本来属于战时临时措置的合军政长官为一体的藩镇制度被保留下来，并普遍推行于全国，成为中央与州政府之间的一个行政实体。

唐代的藩镇，在安史之乱以后至黄巢起义爆发以前，大致稳定在四五十个。就其对于朝廷的关系来看，可以分为四种类型，即割据型、防遏型、御边型与财源型。^② 割据型藩镇主要是安史残余势力，其节帅不由朝廷派遣，而由本镇拥立，拥兵自擅，赋税不上供中央。防遏型藩镇是战乱中新兴的中原藩镇，屯驻重兵以防遏河北诸镇，在政治上听命于中央，赋税不上供中央或稍有上供。御边型藩镇是开元天宝时缘边节镇的沿设，屯驻重兵以防守边疆，在政治上听命于中央，在财政上由度支补贴或对中央稍有上供。财源型是东南的节镇，节帅是以采访使而兼防御使或团练使，在政治上听命于中央，驻兵少，仅作防盗贼之用，赋税上供于朝廷，朝廷财政赖以支持。总起来看，藩镇都是唐朝廷管辖下的一级地方政权，因为节帅辖境广大，兼掌军民两政，且有财政支配权，所谓“既有其土地，又有其人民，又有其甲兵，又有其财赋”^③，分割了中央许多权力，是中唐以后行政的重心所在。而藩镇的割据与动乱，又影响于唐代的政治至巨。下面对此略作分析。

所谓藩镇割据，与反叛不同，是指一部分藩镇节帅出于父子世袭、或是由镇内军士拥立，最后在形式上仍由朝廷承认，赐予旌节，所以割据型的藩镇仍是唐朝廷管辖下

① 《资治通鉴》卷222《唐纪三十八》“宝应元年”条。

② 参见张国刚《唐代藩镇研究》，湖南教育出版社1987年12月第1版。

③ 赵翼《廿二史札记》卷20“唐节度使之祸”条。

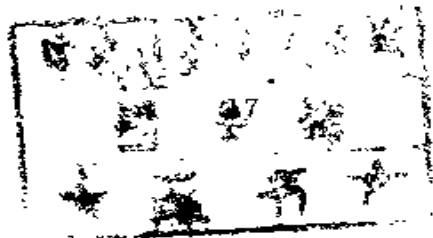
的一级地方政府。它们虽然拥兵自擅，赋税不上供于中央，但节帅由朝廷承认，朝廷亦派有监军驻在藩镇，唐朝廷的政令在其境内也一定程度内得到贯彻。所以唐朝廷在其军力不足以平定它们的情况下，只好采取姑息政策，容忍这些藩镇的节帅自立，拥兵自擅和赋税不上供的情况。这种在政治上与中央相游离的地方政府，为数虽然不多，但是它们冲击了中央政权，在政治、经济、军事诸方面都削弱了朝廷的力量，使唐代的国势日渐走向衰弱。宪宗时朝廷力量较强，就大力削藩。次第削平了西川、夏绥、镇海、成德、淮西、平卢诸镇，自仆固怀恩于代宗时奏请薛嵩留后，两河诸镇割据将近60年，至此悉予削平。可惜宪宗早逝，继起之君无削藩的志向与才能，藩镇割据之势又起。此后唐室就日趋衰弱，对割据的藩镇只有采取容忍的态度了。

藩镇的危害，除割据之外，还有动乱。藩镇的动乱对中央政权起破坏作用的是一镇或数镇的联合反叛。这种动乱是朝廷的心腹之患，朝廷必然要采取征讨的政策。如果是藩镇之间互相攻杀而并不反叛朝廷，则朝廷往往采取姑息政策，承认其兼并的结果。有时是藩镇内部动乱，如部下将校或战士杀帅、易帅，朝廷亦常采取姑息政策，承认其结果。这种藩镇内部的杀帅、易帅的动乱，在藩镇动乱中居于多数，且常出于藩镇豢养的骄兵之所为。任何割据政权的支柱都是军队，但唐代藩镇的骄兵却具有不同的历史特点，它们是雇佣的职业兵，视当兵为职业，由此取得廩给以养家糊口。一旦有人损害他们的利益，便会起而抗争甚至犯上作乱。不过这些骄兵虽有为了自身利益而犯上作乱的行为，却没有推翻朝廷的要求。相反地，节帅的好战，反倒会使军士厌恶而遭到反对，这就是藩镇职业兵犯上作乱只限制在藩镇内部的原因。这种职业兵，他们对主帅的关系带有契约性，不像南北朝时期的部曲家兵那样具有很强的依附性，他们敢于犯上，正说明这时一般士卒的

身份有所提高。藩镇的镇兵中，尤以牙兵为藩帅统治的支柱，但牙兵的身份比一般士卒更形复杂，他们集中了雇佣兵和游民无产者一切惰性和破坏性，他们的存在，本身就是一种不安定因素。他们变易主帅如同儿戏，是藩镇内部动乱的主要根源。这种藩镇的内部动乱，不但割据型的藩镇中时有发生，其他类型的藩镇中也有发生。藩镇动乱是藩镇存在时期的一种政治现象，除一镇或数镇之间的联合反叛外，藩镇内部的动乱对中央政权的冲击性是不大的。而藩镇之间联合反叛的情况是不容易发生的。因为割据型藩镇与防遏型藩镇存在着相持的关系，防遏型藩镇与御边型藩镇维持着内外平衡的关系，防遏型藩镇与财源型藩镇同朝廷在武力和财力又有着相互依赖的关系。这样使唐王朝与各类藩镇之间形成密切联系而又互相制约的结构。因此，尽管唐朝廷没有足够的力量来削平所有割据的藩镇，这些藩镇之间的相互制约关系及其各自力量的对比，却使任何藩镇都不敢轻举妄动，就连与朝廷离心力最大的割据型的藩镇也不能完全摆脱与朝廷的联系。安史之乱以后，唐朝廷就是在这种相互制约的结构中维持了150年。正如宋人尹源所说：“弱唐者，诸侯也，既弱唐而久不亡者，诸侯维之也”。^①

经济基础决定上层建筑。中唐以后形成的庶族地主所有制的经济基础，必然会促进国家政权强化的规律，在藩镇割据这个历史时期中，是怎样地表现出来的呢？那就是中央政府虽由于藩镇割据而未能集权，而作为地方最高一级政权的藩镇，却是在庶族地主所有制形成以后所建立起来的政权形式，集权的倾向就曲折地表现在这一级政权之中。藩镇政权从一开始建立，就在管辖区域内享有军、民、财的支配权。藩镇对朝廷来说是一级分权分治的地方政府，

^① 《宋史》卷442《尹源传》。



但在藩镇辖区之内，藩帅却是元首式的长官，集大权于一身。《资治通鉴》卷241《唐纪五十七》“宪宗元和十四年三月”条说：

“河朔藩镇所以能旅拒朝命六十余年者，由诸州县各置镇将领事，收刺史、县令之权，自作威福。”

河朔藩帅自派镇将至州县，“收刺史、县令之权，自作威福”，正好说明节帅对所属的州县是采用集权的办法进行统治的。上引的材料还只是属于割据型的藩镇，就是听命于朝廷的其他藩镇，在其境内也都是集权的。宋人王楙说：“唐末藩镇诸州，听命帅府，如臣之事君，虽或因朝命除授，而事无巨细，皆取决于帅，与朝廷几于相忘。”^①可见从藩镇设置以来发展到唐末，藩镇政权已俨然成为自己的小朝廷，甚至连朝廷任命的官员也只知有节帅而不知有朝廷了。这说明当时作为最高一级地方政府的藩镇已经成为政治的重心。所以说以庶族地主所有制为经济基础会促进国家政权强化这个必然趋势，已曲折地在藩镇这一级政权中体现出来。

唐代后期，朝廷对于割据的河北三镇放弃了恢复统一的愿望，朝廷与藩镇之间的矛盾已退居次要矛盾，其主要矛盾则是朝廷内部的朋党之争与宦官专权。朋党主要是朝官之间因政见不同而结成的派别。相同出身的朝官易于结成同一派别和相同的政见。隋唐时期由于科举制度的推行，促使座主与门生、举主与被举者以及同年之间常以私恩而结合，是造成朋党的原因之一；而门荫出身的朝官则往往认为进士浮躁，主张废止进士科，在公卿子弟中选择朝官。这部分人也易于形成朋党。如果朋党简单地分别由这两部分朝官结合而成，那明显地是门阀残余势力和庶族地主阶

^① 见王楙《燕翼贻谋录》卷1“藩镇属州直隶京师”条。

级斗争的反映。实际上唐代不同派别朋党的组成并不是如此，其首领出身门荫的也容纳进士，首领出身进士的各个朋党，互相间也同样仇视。这说明朋党之争其真实原因实由于政见的不同。从唐代朋党之争的实际情况来看，其斗争的目的出于争夺官位者为一类，此类党争便无是非之可言。有不少则是纯粹出于政见的不同。此类竞争，便有是非之分、进步与落后之分。凡是促成政治革新的，便属于是，属于进步；反之亦然。持续 39 年的牛李党争，就是永贞改革与反改革斗争的继续。因为唐代统治阶级日益腐朽，所以改革活动相继失败。唐代的党争，又常与藩镇势力相结合，其间颇有互相凭藉的作用。如李林甫与张九龄互相倾轧时，李林甫与朔方节度使相交通；安禄山所以能在河北形成割据势力，与在朝当政的杨国忠也有密切的关系。另外，宦官势力也颇能影响党派间的力量。宦官中的党派，与朝中党派互相呼应援引，势力互相消长。唐代宦官专权，始于监军并统治禁军。中唐以后典领禁军之权大都转归宦官，势力遂大，形成北司宦官的专权乱政及其与南衙朝臣间的冲突。宦官往往利用手中军权随意进退朝官，操纵外朝党派。太和以后，此类事实最为显著，朝臣的进退，多由宦官上下其手。宦官势力的进一步发展，又引起与君主之间的冲突。宦官常用其所掌握的禁兵包围君主，专擅废立毒弑，危及君主的生命；其次是隔绝外朝，使君主成为宦官的傀儡。所以稍有作为的君主对此都不能忍受，常常借用外臣的力量来诛戮宦官，然而积弊已深，终唐之世，君主无不在典兵的宦官包围之中。

唐末黄巢、朱全忠领导的军事集团，针对唐代后期土地高度集中和赋役负担严重不均的局面，在我国农民反封建斗争史上首先提出了“平均”的要求。这是一股新兴的社会政治和军事势力。它结束了唐代的统治，同时也结束了唐代的宦官专权与顽固的党争；并且在它的冲击下，将

士族门阀的残余势力扫除殆尽。

四 五代十国时期政权分立与绝对君权的酝酿

唐亡以后，中原地区出现了后梁、后唐、后晋、后汉、后周五个朝代的嬗替。在江淮以南，与后梁同时并存的有吴、吴越、前蜀、南汉、楚、闽、荆南七国；后晋时前蜀已灭，后蜀代兴，同时吴为南唐所代；后周时又有立国河东的北汉。前后共有十个小国，史称十国。五代十国时期政权分立，是中唐以来藩镇割据局面的继续。不过这个时期较为稳定的割据状态，比起唐末的一大片混乱来，是一种进步。就各国统治范围来看，作为主体政权的五代，其统治范围只及于黄河流域。而十国的范围，除北汉偏于今山西一隅外，其他九国东起淮南，南达两广，西至四川，其总面积不比中原朝廷的辖区小。九国之所以能够存在，关键在于淮南地区吴国的建立，阻断了中原战乱向淮南蔓延，使南方经济免遭战争的破坏，而且南方诸国有吴国做屏障，才得各自据地建立政权。南方诸国在较小的版图内能够支持一个小朝廷的存在，也是五代十国时期南方经济繁荣的反映。南方诸小国建立之后，多采用“保境安民”的政策，总的看来，战祸比北方为少，人民生活比北方安定，因此经济发展也比北方为快。从此以后，南方人口超过北方，经济和文化重心也移到了长江流域。正是由于南方诸小国的存在，使南方人民免于战争之苦，生活相对安定，经济得到长足发展，这就是诸国能够暂时存在的理由。它们完成了地区性的统一，为南北统一提供了便利的条件。至于北汉，则情况不同，它是从中原地区的一部分分裂出去的一个割据小国，并且联合辽国破坏中原的统一。从历史发展的角度看，这个政权的存在是没有进步意义的。

五代十国时期社会的结构发生了变化：第一是衣冠户

继续存在与发展。衣冠户是在唐代后期形成的。它们是出身科举或以军功显贵的庶族地主和尚能保持较高政治地位世族的和混合体。衣冠户的上层，即五品以上之家，便是当时的世官阶层。唐末农民起义之时，这些缙绅衣冠四处逃散，有不少显贵遭到杀身灭族。五代时他们虽已衰落，但南北统治阶级对他们仍加礼遇，对其中有文名者尤加优礼。这就是入宋以后封建文化颇见发达的原因。这种衣冠户到宋代被称为官户。第二是形势户的发展。形势户的产生在衣冠户之前。他们是一批担任诸色职掌的胥吏和各地有权势的人户，可以恣意虐害百姓乃至庇护富户，官吏不敢过问。入宋以后形势户更有发展。

从政治上看，五代十国时期仍是藩镇专权的时代。除由藩镇创立的五代、十国之外，仍有许多藩镇在各地拥有独立的统治权。但是五代的藩镇与唐代有所不同，总的趋势是逐渐趋于削弱。其所以如此，主要在于下述两个原因：

首先，五代的嬗替，使中原的强藩大镇由割据力量转化为统一的力量。唐僖宗中和三年（883年）三月，朱全忠任宣武军节度使，在四面都是强藩割据的环境中，由于勇于作战，又长于谋略，逐渐由弱变强。到哀帝天祐二年（905年）已拥有关中和关东广大地区，成为最大的强藩，终于取代了唐王朝而建立后梁。代后梁而起的后唐庄宗李存勖，其养父李克用为唐末河东节度使，后封晋王，以太原为中心积极参预割据战争，唐亡后与梁对抗，仍用天祐年号。李存勖自后梁开平二年（908年）继晋王位起即与后梁争夺统治权，经过激烈的战争，于后唐同光元年（923年）灭梁，建立了后唐。在与后梁作战过程中，李存勖消灭了中唐以来的河北三个割据藩镇，最后合并唐梁为一个国家，此后又更进一步地统一了黄河流域。取代后唐的后晋太祖石敬瑭原是后唐的太原尹、北京留守、河东节度使，取代

后晋的后汉高祖刘知远原是后汉的北京留守、河东节度使，取代后汉的后周太祖郭威，也是后汉的某军的将领兼节度使，受军士拥立而称帝的，这些都是由强藩而取得帝位，也是由割据力量转化为统一力量的例子。一些最强大的藩镇就在这种转化过程中消失了。

其次是由于五代的大力削藩。正是由于五代的开国皇帝都是由强藩而夺得帝位的，因此即位以后为了不使自己重蹈前朝覆辙，都采取削藩的政策。通过五代各统治者的努力，藩镇割据的势力逐渐被削平。五代各朝削藩的总策略就是强本弱末。

所谓强本，就是加强禁军的力量，以作为推行削藩政策的坚强后盾。后梁建国之初，禁军有左右龙虎、左右羽林、左右神武、左右龙骧、左右天兴、左右广胜诸军，又置侍卫亲军，作为禁军中的一支。后唐的禁军设置沿袭唐制，有六军与诸卫。至晋，始以侍卫亲军作为全体禁军的编制形式。后汉、后周承之。比起唐代中后期来，五代各朝均注意加强禁卫军，使之成为维护国家统一的支柱，从根本上改变了中唐以后那种内轻外重的局面。五代时期虽然藩镇力量还很强，但是藩镇的叛乱却很少能够成功。例如后唐时定州王都，后晋时魏博范延光、镇州安重荣、襄州安从进、青州杨光远，后汉时魏博杜重威、河中李守贞，他们的叛乱，都是以失败而告终。其根本原因就在于朝廷有一支强大的禁卫军。

所谓弱末，就是削弱藩镇的力量。五代各朝对削藩都有许多具体措施，逐渐剥夺了方镇赖以存在的条件^①。措施之一，是建立军队的屯戍制度。五代各朝在禁军和州镇兵中均推行此种制度。《资治通鉴》卷267“后梁太祖开平三年十一月”条记邺王罗绍威在奏章中提到“魏故大镇，多

^① 参见李昌宪《五代削藩制置初探》，载《中国史研究》1982年第3期。

外兵”的情况。魏博是当时保持割据状态为时最久的雄藩大镇，尚且驻有外兵，则其时在其他藩镇中无疑地也是有驻屯兵的。五代的屯戍，大体可分为几种类型，或以禁军进驻地方，或以藩镇之兵遣屯外镇，或以禁军与藩镇兵同驻一地，或以一军分屯数地。此种屯戍制度，其用意在于牵制和削弱藩镇的力量。比如以禁军驻屯藩镇，制度上规定应受驻在地藩帅的指挥，但藩帅指挥禁军总不如指挥本镇兵来得顺手，其行动也不得不有所顾忌。又如以本镇兵、外镇兵、禁兵同驻一地，因为系统不一，利益各殊，更形成了互相牵制之势。至于以一军分屯数地，实际上就是削弱藩镇兵力的措施，施之于不大可靠的藩镇，常能免除反叛的隐患。措施之二，是由诸道选募骁勇以补充禁军。其办法有两种：一种是在藩镇兵中招募，后唐清泰元年（934年）曾“诏诸道选骁果以实禁卫”^①，即属于此类。一种是在民间招募，如后周世宗“以骁勇之士多为外诸侯所占，于是诏募天下豪杰，不以草泽为阻，进于阙下，躬亲试阅，进武艺超绝及有身首者，分署为殿前诸班”^②，即属于此类。措施之三，是移易藩帅。五代诸朝，藩帅都是出于朝廷的任命，而且不使久任，移易极为频繁，在镇时间长则四五年，一般一二年，短则数月，且常带军职，任政事，从征伐，不莅镇。唐代那种藩帅或父子世袭，或由军士拥立的现象已不复存在。措施之四，是分割藩镇辖区与支郡“直属京”制度。五代时为削弱藩镇的力量，常将一个藩镇分为两个或数个。比如护国军是唐代末年的一个重镇，辖有河中、晋、绛、慈、隰等州府。后梁开平四年（910年）四月，升晋州“为定昌军节度，以绛、沁二州隶之”^③，就是把护国军一分

① 《旧五代史》卷124。

② 《五代会要》卷12《京城诸军》。

③ 《五代会要》卷24“诸道节度使军额”条。

为二。后唐时又再次分割护国军，“同光元年（923年），庄宗灭梁，友谦覲于洛阳，……既归藩，请割慈、隰二郡，依旧隶河中，不许，诏以绛州隶之”^①。至此，护国军辖境仅有河中、绛州二地。又有所谓“直属京”的办法，即分割藩镇属州直属京师。如华州重镇“至周显德元年（954年）八月，降为刺史州，直属京”^②。上述分割藩镇辖区的办法，在推行过程中常遇到藩镇的坚决反抗。东川董璋起兵反叛后唐，其原因之一就是分割其支郡。措施之五，是毁城隍，撤武备。后唐同光二年（924年），因“潞州小校杨立据城反”，庄宗遂“诏天下收拆防城之具，不得修濬池隍。”^③在潞州叛乱平定之后，又再一次下诏，命诸方藩镇撤除防城之备。但是拆毁城池的诏命，五代时各地多未认真执行。不过宋初统治者沿用了这个措施，在削平北汉后，即“毁太原旧城”^④，后又“令江淮诸郡，毁城隍、收兵甲、撤武备”^⑤。此种措施，一直推行到北宋末年都无变化，起到了铲除地方割据的隐患、加强中央集权的作用。措施之六，是对藩镇在荐举人才、辟除僚属和州县行政方面作了若干限制。在限制藩镇向朝廷荐举州县官的人数方面，后唐庄宗在同光二年（924年）三月规定：“自今后大镇节度使，管三州以上者，每年许奏管内三人；如管三州以下者，许奏管内二人。”^⑥后汉亦有同样的规定。在举荐奏辟僚属方面，后唐同光二年（924年）八月诏“今后诸道除节度副使、两使判官外，其余职员并诸州军事判官，各任本处奏辟”^⑦；天

① 《旧五代史》卷63。

② 《五代会要》卷24“诸道节度使军额”条。

③ 《旧五代史》卷32。

④ 《续资治通鉴长编》卷20“宋太宗太平兴国五年夏四月”条。

⑤ 《续资治通鉴长编》卷47“宋真宗咸平二年十二月”条。

⑥ 《旧五代史》卷149《职官志》“厘革”条。

⑦ 《旧五代史》卷32。

成四年（929年）又进一步规定，“藩镇所请宾幕及主事亲从者，悉以名闻”^①。后汉与后周两朝在这方面有更为详细的规定。这些措施，其用意当是在于限制藩镇利用举荐官员辟除僚属来结党营私，以削弱其力量。在改革州县行政方面，一是提高县令的地位，如后梁开平四年（910年）“敕天下镇使，官秩无高卑，位在邑令下”^②；二是规定刺史可以直接向朝廷奏事，如后梁规定“刺史得以专达”。^③这些举措，改变了中唐以来藩镇收刺史、县令之权的情况，提高了中央在地方的权威。五代的藩镇，在上述种种削藩措施的打击下，至后周时，除夏州外，在不同程度上都为朝廷所控制乃至消灭。

五代的削藩过程，实际上也就是绝对君权逐渐酝酿的过程。五代时削藩的各种措施，同时也就是加强中央集权的措施。宋初赖以建立绝对君权的各种制度，就是吸收了五代的许多削藩经验而来的。例如加强禁兵的强本弱末政策以及禁兵的编制，都沿自五代。而禁军的更戍法、内外相维的原则，也是在五代屯戍制度上发展而成的。在五代的移易藩帅等措施上，宋代制定了以朝官知州县的制度，节度使不莅任，成了高级武官的虚衔。路一级（相当于唐代的道）的机构，不再设置元首式的长官，分设帅漕宪仓四司分领军民刑财诸政，以集权于中央。

另一方面，物极必反，在五代藩镇横暴无忌的动乱中，也促使着绝对君权的产生。五代藩镇将帅，作为嗜利性很强的军阀，受其贪欲的驱使，已发展到公开劫夺的地步。“五代之乱，朝廷威令不行；藩帅劫财之风，甚于盗贼；强夺枉杀，无复人理。李匡侔为晋军所败，遁沧州，随行辎

① 《旧五代史》卷40。

② 《旧五代史》卷5。

③ 《旧五代史》卷149《职官志》“杂录”条。

重妓妾奴仆甚众，沧州卢彦威杀之于景州，尽取其货。……成德节度使董温其为契丹所掳，其牙将祕琼杀其家而取其货。琼为济州防御使，道出于魏，范延光伏兵杀之，以戍卒误杀闻。后延光叛而又降，挈其帛归河阳，杨光远使子承勋推之堕水死，尽取其货。杨光远后亦叛而复降，其故吏悉取其宝货名姬善马献李守贞”。^① 以上所引为藩帅之间、藩帅与其部下之间互相劫杀的例子，其残酷凶狠真是到了“无复人理”的地步。可以想见，藩帅及其部下对一般人民和商旅的劫夺，更是无以数记了。更有甚者，五代时牙兵跋扈，承中唐以来军士擅自废立藩帅之风，往往害一帅、立一帅如同儿戏，其手段亦极为凶恶。发展到后来，竟至利用兵变而拥立皇帝。终五代之世，军士拥立皇帝之事，时有发生。除拥立石敬瑭、杨光远、符彦饶 3 人没有成功外，获得成功的有下列几起：第一起是后梁禁军杀朱友珪，迎立朱友贞为帝；第二起是邺都兵变，唐明宗李嗣源被拥立；第三起为后唐废帝李从轍被拥立；第四起是后周太祖郭威被拥立；算上陈桥兵变，宋太祖赵匡胤被拥立，共计发生五起。在这种劫杀成风，易帝如同儿戏的动乱状态下，人民苦难深重，迫切盼望有一个统一安定的政治环境自不必说，就连那些身居高位的藩帅，也有朝不保夕之感。这也是后来石守信等能够轻易地就向宋太祖交出兵权自愿去做空头节度使的原因。总之，在五代极度动荡的社会中，人心思治，绝对君权的出现，是社会发展的必然趋势。

后周自太祖至世宗，锐意改革政治，整顿兵制，已渐有统一南北两方的趋势。可惜世宗逝世太早，统一的大业就由继起的赵匡胤来完成了。此后长达 900 年的绝对君主的专制统治，便由北宋开其端。

^① 赵翼《二十二史札记》“五代藩帅劫财”条。

第二节 隋唐五代政治制度的演进

一 中央行政体制的演进

第一，三省制的厘正与六部的确立。

三省指尚书省、中书省与门下省，原为君主用以限制相权而次第出现的，至南北朝演变成联合的宰相机构。尚书省在东汉时称为尚书台，是当时决策和号令的机关。三国时又成立中书省，执掌机要，于是以尚书省的长官尚书令及左右仆射与中书省的监或令共同负责最高政务。晋代仍以中书省执掌机要，因中书称省，尚书台也改称尚书省。虽然尚书省是政务机关，但当时人们已把中书省看作是“凤凰池”，比尚书省的权位更高。由于中书省权势日大，君主不放心，所以南北朝时又产生了用门下省来牵制中书省的办法，形成了三省制。南北朝时期，尚书、中书、门下三省，都算是宰相机构。三省的长官，只要事实上为君主所倚重，都可以算是宰相。南朝之政多出于中书，北朝之政多出于门下。这是三省分工不够明确的表现。隋代建立以后，文帝首先确立了内史省（中书省的改名）取旨、门下省审核、尚书省执行的三省分权制度。同时，对于尚书省的曹司也进行了调整。南朝时尚书省有吏部、祠部、度支、左民、都官、五兵、起部七曹，北齐尚书省有殿中、吏部、祠部、度支、都官、五兵六曹。其分曹虽有不同，但尚书所掌总的政务是相同的。南朝与北齐尚书诸曹，其职掌有如下的对应关系，南朝吏部之职，在北齐分掌于吏部、殿中与都官三曹；南朝祠部之职，在北齐分掌于祠部与殿中二曹；南朝的度支之职，在北齐分掌于度支、祠部二曹；南朝的左民之职，在北齐分掌于度支、殿中二曹；南朝的

都官之职，在北齐分掌于都官、度支二曹；南朝的五兵与北齐的五兵职掌相同；南朝有起部之设，北齐并其职于祠部。说明南北朝尚书诸曹的设置，源出于同一系统。而北周六官制度中也有六部中大夫之设，即吏部中大夫（夏官），礼部中大夫（春官），兵部中大夫（夏官），刑部中大夫（秋官），民部中大夫（地官），工部中大夫（冬官）。隋代尚书省六部就是以北齐尚书分曹与北周六部大夫的分部基础上进行调整的：取消北齐殿中尚书，其职掌分别并入礼部、兵部与都官；取消北齐祠部，其职掌分别并入礼部与工部；吏部之职与北齐同，为北齐吏部的沿设；度支为北齐度支的沿设，惟将其部分职掌并入兵部；都官为北齐都官的沿设，惟将其部分职掌分别并入礼部和工部，另将北齐殿中尚书的部分职掌并入；改北齐五兵为兵部，并将北齐度支和殿中一部分职掌并入；新设的部有礼部和工部。礼部为取北齐殿中、祠部、都官三曹的部分职掌组建而成；工部为取北齐祠部与都官二曹的部分职掌组建而成。调整后计有吏部、礼部、兵部、都官、度支、工部六部。其部名除度支与都官之外，均与北周同。不久又依北周之制，改度支为民部，都官为刑部。部下的各司亦作了调整：《三国会要》记魏初有二十三曹，后增为二十五曹。晋初有三十四曹，后又增为三十五曹。东晋时有所省并，后定为二十曹。每曹并不是都有一个尚书郎去主管，例如西晋，分尚书郎曹为三十五曹，而尚书郎只设 23 名。一人或统一曹，或兼统二曹，并且时有更改。魏晋至南北朝，各尚书分管哪些曹，也无记载，可能如东汉的“合署”制度。至南齐方明确规定每一尚书分辖若干曹，行“分领”之制，每曹也有固定的郎办事。据《南齐书·百官志》载，南齐尚书令总领尚书省二十曹（包括不分曹的二尚书）：左仆射领殿中、主客二曹；吏部尚书领吏部、删定、三公、比部四曹；度支尚书领度支、金部、仓部、起部四曹；左民尚书领左

民、驾部二曹；都官尚书领都官、水部、库部、功论四曹；五兵尚书领中兵、外兵二曹。祠部尚书与右仆射通职，不分曹，起部尚书兴建宫庙时权置，不分曹。梁的分曹，据《隋书·百官志上》所载，有吏部、删定、三公、比部、祠部、仪曹、虞曹、主客、度支、殿中、金部、仓部、左户、驾部、起部、屯田、都官、水部、库部、功论、中兵、外兵、骑兵等郎 23 人。他们与各尚书的领属关系不详。《通典》记陈为二十一曹，省梁二曹，惟不知是何曹。北魏尚书共有三十六曹。北齐尚书与诸曹郎也有固定的领属关系，据《隋书·百官志中》记载，吏部统吏部、考功、主爵三曹；殿中统殿中、仪曹、三公、驾部四曹；祠部统祠部、主客、虞曹、屯田、起部五曹；五兵统左右中兵、左右外兵、都兵五曹；都官统都官、二千石、比部、水部、膳部五曹；度支统度支、仓部、左户、右户、金部、库部六曹。共计二十八曹。隋文帝加以厘正，尚书省共设二十四司，每部分领四司。部司的设官，又经隋炀帝的整理，各部均设尚书 1 人，以侍郎为尚书的副职，各司设郎中、员外郎、主事以分领其职。唐因之，惟改民部为户部。分行次第渐确定为吏、户、礼、兵、刑、工，各部所辖四司，均以与部名相同之司为头司，其余为子司。自此以后，以迄明清，六部、二十四司体制没有太大的变化。

除六部、二十四司之外，对于分行中央政务的寺监等机构也作了调整。在南北朝时，尚书诸曹多侵夺了卿寺的职权。如度支尚书的职权，汉代在大司农，随着台省的发展，逐渐转移到尚书省。秦汉土木修建之职本在将作大匠，随着台省的发展，其职亦渐转归尚书。东汉光武帝改民曹主缮修功作盐池园苑，至魏则置左民尚书，亦领其职。还有尚书与卿寺的职权重复的，如九卿有太常，尚书又置祠部；九卿有太仆，尚书又置驾部，其机构设置重床叠架，职掌缭绕不清。门下省也侵夺了九卿不少的职权，如光禄勋

所领的散骑常侍、驸马都尉等侍从武官，太仆所领的公车、驸骝等令，少府所属的御府、太官、左右尚方、太医、尚食等署，逐渐转隶门下而由侍中总领，成为门下省的机构。隋代对于寺监机构，也进行了整理。自汉代以来，学官都隶属于太常，至北齐始独立设国子寺，隋初又改为国子监，我国教育行政机构脱离管理宗庙礼仪的机构而独立发展就是从那时开始的。北齐有太府而无少府，隋炀帝时又分析太府寺的部分职掌设立少府监，寺监并设，也是从那时开始的。门下省本为侍御的职掌发展而来，所以隋初门下省还设置殿中局，掌内廷供奉之事。炀帝时始将殿中局从门下省分出，扩大为殿内省，门下省始成为纯粹的审议机关。其余卿寺诸职，在南北朝时代与尚书、门下两省职权缭绕不清的，隋文帝时均予以厘正，炀帝时及唐初继续加以调整，因此隋唐至五代寺监的职掌较为固定。

经过调整，隋唐时确定六部为发布政令的机关，寺监为执行具体政务的机关，两者有下行上承的关系。其对应关系如下：宗正寺承接吏部的政令；司农寺、太府寺承接户部的政令；太常、鸿臚、光禄三寺，国子监与秘书省，承接礼部的政令；太仆寺、卫尉寺与军器监承接兵部的政令；大理寺承接刑部的政令；少府监、将作监、都水监承接工部的政令。^① 上述体制，五代时沿行不改。

第二，新的君主幕僚制度的发展，导致宰相制度的变化。

隋初，虽确定以三省长官为正式宰相，但已有以他官参与其事。如“柳述为兵部尚书，参掌机事；又杨素为右仆射与高颎专掌朝政。”^② 炀帝时裴矩、裴蘊也都“知政

^① 参见严耕望《唐仆尚丞郎表》卷1《述制》，中华书局1986年10月第1版。

^② 《通典》卷21《职官三》。

事”^①。至唐代，以他官参知政事之制更形发展，且与政事堂制度的建立有密切关系。“唐初，宰相常于门下省议事”^②，其议事之处称为政事堂。本来，三省的分权制度，门下省的封驳权，有制约皇权不致危害整个统治阶级利益的意图，是魏晋南北朝时期世族干预皇权制度在隋唐的延续。唐初经常举行宰相议事会，并令他官参与其间，起到协调中书、门下两省意见的作用，便于政令的贯彻。但是此时的政事堂，仅作为宰相的议事处所，不是作为一个机构存在，对决策的协调作用不是很强。三省分权，中书、门下两省是决策机构。但是这两个机构在运作中配合得不是很好，一种情况是“中书出诏令，门下掌封驳，日有争论，纷云不决”^③。另一种情况是中书、门下两省官员“阿旨顺情，唯唯苟过”^④，不认真履行职务。太宗对上述情况很是不满，《贞观政要》卷1《政体》记贞观四年（630年）唐太宗曾对萧瑀说：

“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。岂得以一日万机，独断一人之虑也。且日断十事，五条不中，中者信善，其如不中者何？以日继月，乃至累年，乖谬既多，不亡何待？岂如广任贤良，高居深视，法令严肃，谁敢为非？”

这是唐太宗强调在决策过程中选择贤良之臣集体议政的重要性。集体议政，既可防止君主一人独断之失，也是消除中书、门下两个决策机构在决策过程中上述两种弊端的最好办法。于是太宗命令诸司，若诏敕颁下有不妥当之处，必须据实上奏。在贞观十六年（642年）前后，又将政事堂作

① 见《初学记》。

② 《册府元龟》卷308《宰辅部·总序》。

③ 《文献通考》卷50《门下省》。

④ 《贞观政要》卷1《政体》。

为宰相议政之处改变为集议政务的正式国务机关，^① 其地位在三省之上。到政事堂集议的官员，除三省长官外，皇帝还可以命其他官员参与其间，形成一种新的君主幕僚班子，遂使宰相制度发生质变。

在唐初宰相子门下省议政时期以及政事堂作为国家国务议决机关之初的贞观时期，三省长官作为真宰相，都可以参与议政。以他官参与其间者，其名称临时随敕而定，员额亦无定制。如杜淹以御史大夫检校吏部尚书参预朝政；魏征以秘书监参预朝政，后罢参预朝政，又以特进知门下事，朝章国典，参议得失；萧瑀以御史大夫参议朝政，后以太子太傅加特进、太常卿、河南道巡省大使参预政事，又以太子太保同中书门下三品；戴胄以民部尚书检校吏部尚书参预朝政；侯君集以兵部尚书参预朝政；李靖以检校特进就第，三两日一至中书门下平章政事；岑文本、崔仁师以中书侍郎或专典机密或参知机务；李勣以特进、太子詹事同中书门下三品，又与高士廉以开府仪同三司或同中书门下参掌机务，或同中书门下三品平章政事；张亮以刑部尚书参预朝政；许敬宗以太子左庶子、高季辅以太子右庶子、张行成以少詹事同掌机务，名目甚多。其后，一部分常用的称呼如平章事、同平章事、同中书门下三品、知政事、参知政事等，已渐趋于固定，员额也随着有固定的编制。高宗以后，又有一个变化，就是为宰相者，必加同中书门下三品，虽然其本官高于三品也是如此（只有三师、三公与中书令除外）^②。这样一来，就出现了一个新的现象，三省长官除中书令外若不加同中书门下三品，也不算是宰相，只是作为管理本省事务的长官而已。如神龙初年，豆卢钦望

^① 参见陈振《〈政事堂制度辨证〉质疑》，载《中国史研究》1985年第1期。

^② 见《新唐书》卷46《百官志一》。

被任命为尚书仆射时不帶同中书门下三品，于是就不敢到政事堂议政，直至数日后加知军国重事，始赴政事堂议事。这说明新的君主幕僚制度发展到一定程度，使得原为真宰相的三省长官只能主管本省事务而失去参预机密的地位。另外，参预机密的君主幕僚中，既然并不一定是三省长官，自然有一个或数个主要幕僚，这就是真正的宰相。《通典》卷21《职官三》说：

“但加同中书门下三品，及平章事、知政事、参知机务、参与政事及平章军国重事之名者，并为宰相，亦汉行丞相之例也。自先天之前，其品颇多；景龙中，至十余人，开元以来，常以二人为限，或多则三人。天宝十五年（756年）之后，天下多难，勋贤并建，故备位者众。然其秉钧持衡，亦一、二人而已。”

唐代君主幕僚制度的发展使宰相制度发生质变的情况已如上述。这种君主幕职同时都是政事堂决策会议的成员，那末政事堂的变迁，自然可以看作是此种幕僚制度发展变化的过程。政事堂先是作为宰相议事决策的处所设在门下省，这可以看作是政出门下的北朝政制的延续。贞观中政事堂发展成为宰相决策机关之后续有变化，“永淳三年（683年）七月，中书令裴炎，以中书执政事笔，其政事堂合在中书，遂移在中书省。”^①这个事实反映了自贞观中期以来中书地位日重，门下权势日削的趋势。上面提到过中书令在高宗以后仍然是当然宰相，而三省其他长官必须加“同中书门下三品”衔，才能参与机务，也说明中书的地位在继续提高。政事堂迁至中书省后，在制度上也有所变化，规定了宰相在政事堂会议决策时，有轮流“秉笔”（或称执笔）的制度。秉笔的宰相在秉笔之日入值政事堂，决策时主持会议，会议之后总其记录。至开元十一年（723年）中书令张说改政事堂为中书门下，其政事印，改为“中书门

^① 《唐会要》卷51《官号》“中书令”条。

下之印”，并在堂后设吏、枢机、兵、户、刑五房，设置吏员，作为新的秘书机构。这时政事堂已正式成为宰相的决策机构，作为君主幕僚的三省长官，已脱离三省，其他参与机务者也已脱离本司，成为专职的宰相。而君主幕僚之在政事堂“秉笔”者，即是主持国家日常机务的宰相。中唐以后，带同中书门下平章事的宰相，员额常为4人，且常以1人为首相。自宫殿、馆、院诸内职发达之后，又有首相带太清宫使，次三相依次带宏文馆大学士、监修国史与集贤殿大学士的制度。唐代的宰相是集体而不是个人，比起秦汉的丞相来，权力已不那么集中。以幕僚代替正规的宰相是君主进一步分割相权的措施，等到首席幕僚同中书门下平章事成为真宰相且成为定制之后，自然又有新的官职——翰林学士和枢密使来分割其权，以防止宰相的专擅。五代沿唐制，以同中书门下平章事为宰相，间以枢密使典领中枢政务，其权力与宰相相等。

第三，诸院与诸馆的发展。

诸院指翰林院、枢密院、宣徽院；诸馆指史馆、弘文馆与集贤院。其初都是唐代在正规官以外的内职，侍奉皇帝左右或供差遣。这些非正式机构，由于亲近皇帝的关系逐渐在政治上取得重要地位。中唐以后，诸院与诸馆的职权和组织日趋庞大，成为中央官制中的重要组成部分，对后世政制有深刻的影响。兹略述其发展的情况如下。

翰林院，唐开元初始设于内廷，为各种艺能技术内廷供奉之处，待命供奉内廷的人称为待诏，分别给以粮米，其中有医官、药童、阴阳相士之类，有画待诏、医待诏等名。文学亦为技艺之一，故文士亦待诏于此。玄宗初年置翰林待诏，掌管表疏批签与应和文章。后因中书省事务繁剧，文书雍塞，乃选文学之士协助集贤院学士分掌制诰书敕，称为翰林供奉。开元二十六年（738年）改翰林供奉为翰林学士，另设学士院，命翰林学士供职其中，直属皇帝。专掌

任免将相与号令征伐等机密诏令的起草，成为皇帝的机要秘书，无固定员额。宪宗时又置学士承旨。自唐至五代，学士院逐渐成为君主的参议机关，制敕、诏诰的制作地，同时也是高级政务人才的贮备地。自宋至明清均沿置之。

枢密院原是宦官在禁中典军机文书之所。唐代自天宝以后，宦官之权始大，领禁军，典兵机文书。《旧唐书·杨复恭传》载有崔胤的奏文，文中说：

“高祖、太宗承平时，无内官典军旅。自天宝以后，宦官寔盛。贞元、元和分羽林卫为左右神策军，以使卫从，令宦者主之，唯以二十人为定制。自是参掌枢密。由是内务百司，皆归宦者。”

其时典领机密的宦官或称典枢密，或称掌枢密，或称知枢密，并无定称，其所掌略如汉武帝时主呈递文书章奏的中书宦者。代宗时始定枢密使之名，但仍无公署，惟掌收受章奏，传达皇帝旨意命中书门下施行而已。掌权的宦官常以枢密使的名义削夺宰相职权而干预朝政，甚至参与包括宰相在内的大臣的任命。后来发展到与宰相共参政事，有时还以贴黄的形式来更改诏敕，甚至君主的废立亦由其主张。昭宗借朱温之力尽诛宦官，始以士人任枢密使。后梁开平元年（907年）改枢密院为崇政院，枢密使为崇政使，改用士人，备皇帝顾问，其地位相当于宰相。后唐同光元年（923年）又改崇政院为枢密院。郭崇韬、安重海曾先后充任枢密使。从此枢密院之名不再更改。其后虽曾一度罢废，旋又恢复。到后周时，枢密院的职掌逐渐趋于专管军事。欧阳修在《新五代史·郭崇韬安重海传赞》中说：

“梁之崇政使乃唐枢密之职，盖出纳之任也。唐常以宦官为之。至梁，戒其祸，始更用士人，其备顾问、参谋议于中则有之，未始专行事于外也。至崇韬、重海为之，始复唐枢密之名，然权侔于宰相矣。后世因之，遂分而为二，文事任宰相，武事任枢密。枢密之任既重，而宰相自此失其职也。”

这段话概括地说明了枢密使在五代时期的变化，并指出其对宋制的影响。宋代以枢密院为最高军事机关，掌军国机务、兵防、边备、军马等政令，与中书对掌文武二柄，合称“二府”。就是对五代的政制的继承和发展，其后辽、西夏、金、元诸代均有枢密院以掌军事。

宣徽院本是用于宣达特殊懿旨与主掌禁中财物的机构。唐代后期，宦官用事，始有枢密使、宣徽使之设以宠任之。宣徽使其始可能就是宣达特殊懿旨的宦官。其后分设宣徽南院使与宣徽北院使并有副使。其充使者如立嗣之事亦得在内承命。宣徽使出派则可兼军民财诸政。五代后梁沿置。后唐省副使，以宣徽使裁遣全国财谷簿书，号称内勾，实是唐制以宣徽使掌财权之制的发展。因五代时枢密使已不为内官，渐变为与宰相地位相等的实际负责政务者，所以宣徽使独成为宫廷中的要职。其后宋、辽、西夏、金、元均有宣徽院的设置，其职任渐轻，多为掌朝会、宴飨、礼仪、祭祀及御前祇应之事。明洪武元年（1368年）始废，并其职于光禄寺。

史馆、弘文馆与集贤院均为文士汇集之所。史馆为官修史书的机构，始设于北齐，以宰相领之，称为监修国史，下设著作郎、著作佐郎担任修史之事。隋沿置。唐贞观初移史馆于禁中，仍以宰相监修国史，他官兼领史职者称史馆修撰。弘文馆，其初是皇帝的书斋或侍读处。唐武德四年（621年）沿北齐文林馆、北周麟趾学之制，置修文馆于门下省，以安置文学之士，典司书籍。太宗即位改为弘文馆，聚书20余万卷。弘文馆属门下省，设馆主1人，总领馆务；判馆事1人，管理日常事务。学士无员限，掌校正图籍，教授生徒，并参议政事；均以他官兼领。馆内有学生，定额30人，从学士受经史书法，均选自皇族、贵戚及高级京官子弟。自设集贤院后，弘文馆的职任渐轻。集贤院，其性质与弘文馆同。唐开元七年（719年）玄宗幸东都，

于丽正殿置修书使，称丽正书院。十三年（725年）改名集贤殿书院，简称集贤院，掌撰集文章，校理经籍，属中书省。选五品以上官为学士，六品以下官为直学士，宰相1人为学士知院事。至德二年（757年）置大学士。五代时史馆与集贤殿书院属中书省，弘文馆（后唐时改称崇文馆）属门下省。宋代沿置上述三机构，惟改弘文馆为昭文馆，合称三馆。唐代崇尚馆职，首相以下的三相，依次带弘文馆大学士、监修国史及集贤殿大学士之职。宋沿其制，以首相兼领昭文馆大学士，次二相依次为兼领监修国史与带集贤殿大学士衔，后者俗称为集贤相。

五代时诸殿学士之职又有发展。后梁建国后加崇政使敬翔以金鸾（鸾）殿大学士衔，后唐时罢废。明宗时安重诲为枢密使，不晓文义，于是仿唐代侍讲的名号，创立端明殿学士之名，以赵凤、冯道任其职，读讲公文，拟写文告。稍后，并加平章事。五代时十国之一的南唐，亦置勤政殿学士，光政殿学士承旨，清辉殿学士、直学士之名；十国中的前蜀亦设文思殿大学士。学士加以宫殿之名，是文人地位提高的标志。因为学士能够参与机要，备顾问，草诏令，属于皇帝私人秘书的性质，提高学士的地位，也是皇权加强的另一种表现。宋代除沿唐五代之制，设置诸殿学士外，又创设秘阁和收藏宋代诸帝御集的诸阁，均设学士，诸殿阁学士遂为文臣之清选，地位崇高。明清内阁之制即起源于此。

二 地方行政体制的演进

第一，二级制地方行政层级的恢复及其新的特点。

郡县二级制的地方行政层级实行于秦汉。秦代始在全国普遍推行郡县制，初设36郡，后增至48郡（不包括内史），设县则在1000左右。平均每郡统县在20个左右，其层级和管理幅度都比较合理。汉代郡数约为100左右，县

数在 1500 多个。平均每郡辖 15 个县，郡县的比例还算适宜。但是中央直接管理一百个郡，其幅度显得过大，不得不在郡上另设州一级作为监察区。至汉末，监察区形成为行政实体，地方行政层级演变为三级制。魏晋南北朝时期始正式实行州、郡、县三级制。三级制实行初期的魏和西晋，州、郡、县三级层次与管理幅度相称。以西晋前期为例，19 个州，统辖 172 个郡国，1232 个县，平均每州管辖八九个郡，每郡管辖七八个县，比例较为适当，州、郡、县三级都能发挥作用。东晋以后，在南北分裂的局面下，一方面由于北方士族南下，多侨置州郡；又由于以刺史、郡守褒赏军功的需要，于是把州郡的区划分割得越来越小。这种分割州县的趋势，到南朝梁时，情况还不算严重，天监元年（502 年）共有州 23，郡 326，县 1300，然而不到半个世纪，至中大同元年（546 年）已有州 104，郡 586。同年，北朝的东西魏也共有州 116，郡 413。南北合计，共有州 220，郡 999，与西晋时期相比，州数扩大为 11 倍，郡数扩大为 10 倍。对于这种“牧守令长，虚增其数；……百室之邑，便立州名；三户之民，空张郡目”^①的情况，北齐文宣帝时曾着手改革，省并了部分州郡和半数的县。但是取代西魏的北周，其州、郡、县层级不合理的情况并未得到改善。大象二年（580 年），共有州 211，郡 508，县 1124。平均每州只辖两郡，每郡只辖 3 个县。在这种层级比例下，郡一级建置已属疣赘。于是隋文帝取代北周之后，听从杨尚希的建议，毅然废除了郡一级建置，改地方行政层级为州、县两级。隋初有州 300 多，炀帝时又一次省并州县，并改州为郡。省并之后，全国有郡 190，县 1255，每郡统辖 6 至 7 县，层级比较合理，又仿汉制置司隶刺史，以监察州郡。唐初又将郡的名称改称为州。又因隋唐之间的战争，为

^① 《北齐书》卷 4《文宣帝纪》。

了褒赏军功，又增设了许多州县，特别是在今广西、湖南、四川一带少数民族地区所设的羁縻州为数更多。其后唐太宗在贞观元年（627年）作了调整后，全国仍有州358，县1551。此后唐代的州数就稳定在300多个。唐玄宗时又一度改州为郡，那只不过是一种名称的改变，而且不久又复称为州。从秦汉的郡县两级制，到隋唐的州县两级制，在中国古代行政区划的变迁上是一个大的循环^①。以唐代的州县两级制与汉代的郡县两级制，在形式上是相似的，但在其行政特点上各有不同。其不同之处，约有以下几点。

一是唐代州的政区较汉代的郡为小，刺史的权力也比汉代的郡守有所削弱。汉代时全国郡数约为100，郡守是一种元首型的长官，总揽民、刑、财、军诸权。郡作为一个分治单位，其财力足以自给，其军力足以维持治安，郡守权力之重，以之推行政务则有余，凭以反叛朝廷则不足。中央直接管理100个郡，虽然也不是很方便，但是比起唐代300多个州来，难度还是小一些。所以当时郡的划分，与唐代相比，还是比较适宜的。唐代州的政区比汉代的郡要小得多，刺史虽与汉代的太守同为元首型的长官，但其权力没有汉代的郡守那么集中。州的财权由中央的户部度支司统一节制，军权主要由府兵的折冲府执掌，边防地区则由都督府执掌兵权。而且由中央直接管理300个州，显然难度很大。首先朝廷要挑选300个合格的刺史人选就不好办；对于300个刺史治绩的优劣，朝廷要清楚地掌握也是不容易的。所以唐太宗在位时曾把都督、刺史的名字写在屏风上，以便随时了解、考察他们。由于随时直接了解300个州的情况并非易事，于是不时派出专使进行考察，后来不

^① 参见周振鹤《中国历代行政区划的变迁》，中共中央党校出版社1991年11月第1版。

得不在州之上设立监察区。唐代的州数为汉代的郡数的3倍，监察区的长官地方官化的趋势自然比汉代为强烈，是后来地方政制形成变相的三级制的原因之一。

二是汉代郡府、县廷的组织与公府同型，其分职较繁，隋唐州县的组织则与六部同型，其分职较简。汉代郡府分曹治事，其制略如公府。如公府有户曹，主民户、祠祀、农桑事；郡府亦有比曹，掌与公府户曹同。西汉时太常、司农、少府、水衡都尉等均有都水一官，东汉开始改属郡国，有都水掾，或置都水曹，有掾有史，职主兴修水利。汉代公府有仓曹，主仓谷事；郡府仓曹所掌同。汉代公府有金曹，主货币盐铁事；郡府亦置金曹，不管盐，但主钱布。汉代丞相府有集曹掾，主管郡国上计；郡府亦置集曹，主管各县上计。汉代公府有法曹，主邮驿科程事，与后世掌司法的法曹性质不同；郡府亦置法曹，掌与公府同。汉代公府有兵曹，主兵事；郡府亦置兵曹或兵马掾、监军掾，掌与公府同。汉代公府有尉曹，主卒徒转运事；郡府亦有尉曹，掌与公府同。汉代公府有贼曹，主盗贼事；郡府亦置贼曹，掌与公府同。汉代公府有辞曹，主辞讼事；郡府亦置辞曹，掌与公府同。汉代公府有决曹，主罪法事；郡府亦置决曹，主决狱。汉代县廷分曹略如郡府，惟规模较小。可见汉代郡县分曹是仿照公府而设置的。隋唐的情况则与汉代不同，以唐代为例，诸州分曹诸职唯有司功、司仓、司户、司兵、司法、司士诸参军1至2人；其下设佐3至4人，史6至7人；其体制略如尚书省六部之制。唐代县的组织，京县有司功、司仓、司户、司兵、司法、司士六司，各置佐史，亦略如中央六部之制。畿县减司兵，上县以下惟置司户、司法两司，司户佐掌田、户赋役，司法佐掌刑法。

三是汉代郡府、县廷的属官出于府主自辟，隋唐州县佐吏出于中央任命，府主与僚属的关系不同。汉代郡县的

属吏由郡县府主自辟，府主与佐吏的关系犹如君臣。佐吏对府主有效忠的义务，郡县府主对于佐吏以及郡守对属县的控制，往往具有绝对性的权力。当时民间有“州郡记，如霹雳；得诏书，但挂壁”^①的谚语，可见府主推行政务的权威性。而隋唐州县属吏均由中央任命，府主与佐吏之间只存在统属关系，并不存在君臣名分。这是行政制度发展史上的一种进步现象，其间有着一个演变的过程：自东汉以来，州刺史已有固定治所，渐有地方官的倾向。至东汉末，刺史演变成为州牧，成为大行政区的军政长官。魏晋时为削弱州牧之权，改称为刺史，刺史于是正式成了地方行政长官，形成了地方的州、郡、县三级制。当时正是军事扰攘之时，刺史多带持节都督之职，往往兼督若干州军事。此种都督刺史，其官属就有两个系统，一个是州的行政系统，其设官仍沿汉代之旧，佐吏亦仍由府主自辟；另一个系统是军事系统，置有军府。军府的佐吏，依将军开府的规制，亦即沿汉代以来公府规制设置，有长史、司马、咨议参军、从事中郎、掾属、主簿、录事、功曹、记室、户曹、金曹、中兵、外兵、骑兵、长流、城局、刑狱等参军事、东西閤祭酒及参军事，法、墨、田、水、铠、集、士等曹行参军，兼左户右户行参军，长兼行参军、参军、督护等员。在实际行政活动中，军府系统的佐吏逐渐侵夺了州行政系统佐吏的职权。到南北朝的末期，州行政系统的佐吏已形同虚设，至隋初径直以“乡官”来称呼他们。这样称呼是因为州行政系统佐吏由府主自辟专用本地人而又闲散无事的缘故。故到隋文帝取消郡一级建制以州直接统县时，把州府两系佐吏亦改为一系，废除了汉以来由州自辟的佐吏这一系，直接以原来军府系统的佐吏作为州的行政佐吏。县的佐吏亦作相应的改变。于是隋唐的州县佐吏遂与两汉时期

^① 严可均《全上古秦汉三国六朝文》。

完全不同。两汉时期的公府佐吏如长史、司马、诸曹参军、行参军等到隋唐成了地方佐吏的名称。由于原来军府一系的佐吏都由中央任命，“自是海内一命以上之官，州郡无复辟署矣。”^①这是隋文帝对地方政制的重大改革，至唐和五代遵行不改。

第二，王国不再是地方行政组织的一部分。

王国在汉至南北朝原是地方政权组织形式之一，相当于郡。至隋唐而此种行政组织消失，其间自然有一个发展变化的过程。《史记·张仪传》记秦惠王起兵伐蜀，定蜀以后，封蜀君为侯，置相以治理其地，此实为汉代王国组织的滥觞。秦王政八年（前239年）又以河西太原郡为嫪毐国，毐伏诛后不复置国。汉代地方政制采取郡国双轨制。汉初王国主要是异姓王，其后皇室依次翦灭异姓诸王而代之以同姓子弟，分立燕、代、齐、赵、梁、楚、吴、淮南、长沙九国，朝廷直辖者仅十五郡。其时王国大者辖五六郡。王国内的政务全由诸王自己管理。设太傅辅导王，内史治民，中尉掌武职，丞相统众官，群卿、大夫其设置均如朝廷。分封诸王的目的自然是为了拱卫皇室，汉初的安定局面以及平定诸吕之难，实在也有赖于同姓诸王的力量。不过封国本身包含着分裂割据的因素，随着时间的推移，诸侯王势力迅速发展，至文帝时已成尾大不掉之势。景帝时采用了晁错的削藩政策，先后削去了楚国的东海郡，吴国的豫章郡、会稽郡，赵国的河间郡以及胶西六县归朝廷直接管辖。此后王国的疆域一般均比郡为小，不再领郡而直接统县。王国的官制也相应有所调整。景帝中元五年（前145年）令诸侯王不得复治国，王国之官均由朝廷任命，改丞相为相，省御史大夫、廷尉、少府、宗正、博士诸官，大夫、谒者、郎、诸官长丞，皆减少其员额。诸王不甘心于自己的被削

^① 《通典》卷14《选举二》。

弱，爆发了吴、楚等七国之乱。叛乱平定以后，景帝将几个叛王的国土分封给许多皇子，对国土已被削减或新封的诸侯王则加强了控制。武帝时继续推行削弱诸侯王的政策，颁布推恩令，诸侯王除了以嫡长子继承王位之外，还可以推恩将自己的封地分给其他子弟，由皇帝制定封号，另行划属于朝廷管辖的郡。这样，从王国里不断分出许多小的侯国，王国的封地就越来越小，势力也越来越弱。在王国官制方面，武帝降郎中令之秩为千石，改太仆为仆，秩亦为千石。成帝绥和元年（前8年）改太傅为傅，省内史，改由相治民，职如郡太守，中尉如郡都尉。此后郡与国为平行的行政单位，其属吏亦相同。至西汉末年，王国愈益衰弱，政权完全集中于朝廷。但集权之后，大权又落到外戚王氏手中，形成了王莽篡汉的局面。光武中兴，鉴于西汉诸侯王的叛乱与外戚篡权，一方面禁止后宫之家干政，一方面也限制诸侯王的权势，所以东汉诸王的封地比西汉小得多。明帝时更明确地提出封国以租税多少为准，而不以封地的大小来衡量，已渐无封土之实。东汉抑制了诸侯王，但为了加强对地方的控制，又不得不提高州郡牧守之权。随着牧守权力的日益增大，又演变为末年地方割据的局面。魏晋至南北朝，诸王逐渐成为虚封，仅有名义上的封国，不得过问封国政事，仅食租税而已。只有权臣、军阀的封国，其王国内的军民财政均由王国独立行使，在地方上形成一种特殊的体制，禅代之际，即以王国的组织取代中央，自曹丕代汉到隋文帝的取代北周莫不如此。可以看作是政权转移之际的一种典型形态。魏晋以后王国之官大体沿袭汉制而略有增损。南朝宋时王子王弟虽非都督亦置记室参军，自此以后，诸王既置国官又别置府官。据《隋书·百官志上》记载，梁皇弟皇子国官有郎中令、将军、常侍官。又置典祠令、庙长、陵长、典医丞、典府丞、典书令、学官令、食官长、中尉、侍郎、执事中尉、司马、谒者、典卫

令、舍人、中大夫、大农等官。隋建国后，诸王完全是虚封，连名义上的封国也没有，所封国名均系历史上的地名，虚封中所食实封户数的租调均由国库支給。此后王国遂与地方政制无涉。不过隋代的王国仍是国官与府官并置。至唐代，诸王出閤，仍置国官。自玄宗以后，诸王多不出閤，国官亦渐废除。自宋以后，诸王唯置府官不置国官。

第三，道一级行政实体的建立使地方制度变质。

唐初地方政制实行州县两级制，中央与州之间设置监察区的道作为中央分治区域；并设置都督府作为军卫区域，这些都不能看作是地方区域。不过作为监察区的长官采访使，在开元时期已有固定治所，并有处置地方行政之权，有演变为地方行政长官的趋势。至安史乱起以后，地方政制又有一个重要的变化：就是将监察区域与军卫区域合而为一，其区域称为方镇，亦称为道（比原来作为监察区的十五道为小），其数多至数十。此种方镇（道）是一个集权分治区域，合军政长官为一体，是一种行政实体。至此，隋文帝以来的州县二级制又变为道、州、县三级制。不过此种作为集权分治区域的道，在理论上仍不作为法定的一级地方区域，其辖区常有所变动。其长官或为节度使或为观察使，均可称之为藩帅，在形式上均由中央官兼充，仍属中央分镇制度，不是真正的地方官，故确切地说是变相的三级制。这一改变，使唐代地方行政体制发生了质的变化。其引起的结果如下：

一是使唐代的行政重心由内重外轻变为内轻外重。造成此种情况自然有若干原因，首先从内外官俸禄的变化看：唐代官员的俸禄包括土地、禄米和俸料三部分。土地主要是职分田，按品授给，内外官相同。禄米，武德初定京官给禄米，外官不给；贞观时始规定外官亦给禄米，但降京官一等。俸料钱则因职事官别及其闲剧而定，不过京官俸料钱较稳定，外官俸料钱不固定。但至开元天宝年间外官

俸料钱已有高于京官的趋势。唐代前期士宦者钦羨京官，大多并非为求俸禄优厚的经济原因，而政治原因则是主要的。因为当时社会安定，京师是政治、文化中心，人文荟萃，做京官有声望，故风会所向，趋之若鹜。班景倩由扬州采访使入为大理少卿，倪若水羨之若登仙。安史之乱以后情况有所变化，在中央政权削弱地方政权强大的形势下，朝廷不得不对内外官俸料钱作出调整，承认安史之乱以后外官俸厚的既成事实，所定外官俸钱和兼职俸大都高于京官，且有不少超过定额的俸钱收入。由于“京兆俸薄，多不自贍”^①。朝廷若遇财政困难，京官还得减俸，如永泰元年（765年）十月“回纥胡禄都督等二百余人入见，前后赠赉缯帛十万匹；府藏空竭，税百官俸以给之。”^②而且在社会不安定的情况下，“长安百物贵，居大不易”^③。故士宦的风气为之一变，士人为求利多愿意出任外职。如白居易在元和初被召入翰林为学士，寻迁为左拾遗，五年（810年）当改官，“帝以资浅，且家素贫，听自择官。居易请如姜公辅以学士兼京兆户曹参军，以便养，诏可。”^④此种因士人为求利而出为外官，往往很少以政绩行于当世，故地方吏治不能上及两汉。从人仕途径看：唐代规定，科举及第不能直接入仕，一律要经过吏部的铨选考试，合格者由吏部统一任命，始能为官。唐代的吏部考试依身、言、书、判的刻板规程进行。此种铨试，其弊端正如开元时张九龄所批评的“方以一诗一判，定其是非，适使贤人君子，从此遗逸，此明代之阙政也。”^⑤铨选的这种弊端其后并未改进，如元和以前，韩愈三试于吏部而不中选。其间除考试方法的

① 《册府元龟》卷484《邦计部·经费》。

② 《资治通鉴》卷223《唐纪三十九》“代宗永泰元年十月”条。

③ 《唐摭言》卷7《知己》。

④ 《新唐书》卷119《白居易传》。

⑤ 《新唐书》卷126《张九龄传》。

问题外，自然还存在着请托盛行、寒素被摈的现象。中唐以后，由于藩镇统州县，地方官吏任用之权，几乎全归藩镇，吏部的铨选，徒存虚名而已。而藩镇的幕僚辟置制度，使士人有了新的入仕之路。未经吏部试的进士和没有功名的布衣都可被藩帅延聘为幕职，如韩愈进士及第后应吏部试三次未中而释褐于徐州、宣武幕府^①；崔懽“以布衣入魏博田弘正幕府。”^②任藩镇幕职至一定年限，均可由藩帅推荐至中央任官。所以出任藩镇幕职亦为入仕的一条途径。唐代后期的宰相有2/3是曾任过藩镇幕职的。藩镇幕职的辟署制度是朝廷在复杂的政治经济形势下对藩镇责以事权、专其职权的一种措施，有其存在的客观必要性。所以后梁时虽一度废除，使府幕职改由中央除授，却使使府难于得到合适的人选。至后唐时此制又重行恢复。从藩镇对州县行政的控制看：唐初诸州行政直接由中央控制。中唐以后藩帅成为道的军政长官，除直接兼任治所的州刺史之外，其余属州并归其节制，称为支郡。有时藩帅直接派遣其军事系统的属官兼任州县长官，更是直接控制了州县行政。以上诸端正足以说明道一级行政实体的出现，是造成行政重心由内重外轻转变为外重内轻的原因。

二是藩镇幕职设置模式对后世地方佐吏的设置产生深刻的影响。自两汉以来，地方政府的佐吏采取分曹办事之制。如《隶释》卷5载东汉中平五年（188年）所立《巴郡太守张纳碑》，其碑阴题名为一郡之吏，其中：

行丞事从掾位一人；

主簿一人；

主记掾、录事掾、上计掾各1人；

文学主事掾、文学主事史各1人；

^① 《旧唐书》卷160《韩愈传》。

^② 《全唐文》卷692田弘正《谢授节钺表》。

从掾位 4 人；
文学掾 2 人，文学史 1 人；
议曹掾 5 人；
法曹、比曹掾、史各 1 人；
金曹、漕曹掾各 1 人；
左金曹史、右金曹史各 1 人；
左漕曹史、右漕曹史各 1 人；
集曹掾一人，右集曹史一人；
兵曹掾一人，右兵曹史一人；
尉曹掾 1 人；
待事掾 6 人；
功曹、献曹、辞曹、左仓曹、右仓曹史各 1 人；
奏曹、决曹史各 2 人；
户曹史 3 人；
户令史 1 人；
贼曹史 4 人；
右贼曹史 1 人；
中部、南部督邮各 1 人；
监市掾各 1 人；
中部案狱 1 人；
府后督盗贼 1 人；
守属 8 人。

上述郡吏，掾为曹长，史为其副。所记为巴郡分曹诸吏，由此可见汉代郡府组织的大概。县府分职略如郡府而置吏较少。南北朝时期又有州、郡军府，其分曹则略如公府之制，设有各曹参军。而唐代节度使、观察使的佐官则与前代不同。副使、支使、判官、推官等名目亦为使职，他们佐助节度使、观察使分判各种事务，而并无曹司分职之制，使职名号与所分判的职务无相当的联系性。两宋相承，沿至明清。这种地方行政机构不分曹的情况，比起两汉与南北

朝来是一种退化现象。追溯其源，实由唐代藩镇幕职制度始开其端的。

三是割据型藩镇的存在，形成中央与地方政权之间的特殊关系。唐代藩镇，按其各自特点，可分为防遏型、御边型、财源型和割据型四类。各种类型的藩镇都是唐代地方行政系统的组成部分。前三种类型的藩镇听命于中央，作为唐代地方行政系统的组成部分自不必说，即使是割据型的藩镇也不例外。但其情况特殊，试作说明如下：因为割据型的藩镇与完全独立的政权不同，它不能完全摆脱中央而独立，但也不完全听命于中央，对中央政权既有游离性，也有依附性。其游离性表现在藩帅不由中央派遣，而由本镇拥立，赋税不上供于中央。其依附性则表现在他们没有完全独立的能力，必须打着朝廷的旗号才能维持其统治。因此，拥立的藩帅必须得到朝廷的承认，以朝廷赐予的旌节作为其统治权力来源的象征，在其辖区内唐朝廷的政策法令只要不损害藩镇的利益，也照样行施。例如河北地区的州县行政区划的改易和废置，官吏员额的增减，都是以朝廷的敕令为依据，有一定程度的贯彻；河朔士人也照例参加朝廷的科举；中央与地方官员互相调任在河北也有实行的例子。但是割据型的藩帅一般都是终身不朝觐的，朝廷也不能对其直接发号施令。朝廷与割据型藩镇之间的联系只依赖于设在方镇的监军院与设在京师的进奏院。监军院设监军使，由朝廷派遣，一般由宦官充任。进奏院由藩帅派驻进奏官，负传递中央文书、公函之责，并在朝廷礼仪上虚应故事，以象征其服属于中央^①。

^① 参见张国刚《唐代藩镇研究》5《唐代藩镇类型分析》。

第二章 隋唐五代的皇帝制度

第一节 皇帝

一 皇帝的名号、职权与辅弼

1. 名号

封建君主自秦汉以来均以皇帝为称，隋唐五代亦沿其制。惟唐代君主除称皇帝之外，对于西北少数民族君长则称“皇帝天可汗”。天可汗之称，出于西北少数民族君长的尊上。《唐会要》卷100《杂录》有下述记载：

“贞观四年（630年）三月，诸蕃君长诣阙，请太宗为天可汗。乃下制，今后玺书赐西域北荒之君长皆称‘皇帝天可汗’。诸蕃渠帅有死亡者，必下诏册立其后嗣焉。统制四夷，自此始也。”

此外，南唐末年在北宋的压力下，后主李煜去帝号，降格称南唐国主。

除皇帝的称号之外，封建君主自秦汉以来又有庙号和谥号，隋唐五代一仍其制。一般地说，开国皇帝的庙号均以“祖”为称，如隋唐的开国皇帝杨坚与李渊其庙号均称高祖，五代开国皇帝的庙号，后梁的朱温、后周的郭威均称太祖，后晋的石敬瑭、后汉的刘知远均称高祖，惟后唐李存勖称庄宗（尊其父李克用为太祖）。十国的创建者，吴杨行密在唐末受封为吴王。其子杨隆演称帝，庙号高祖；南

唐李昞称烈祖；前蜀王建、后蜀孟知祥、南汉刘龑均称高祖；北汉刘旻称世祖；惟闽王审知在后梁时称闽王，其次子王璘称帝，庙号惠宗，尊其父王审知为太祖。楚、吴越、荆南三国之君只称王不称帝。其开国之君，楚马殷称武穆王，吴越钱鏐称武肃王，荆南刘季兴称武信王。隋唐五代的继位皇帝一般都称“宗”，如唐太宗、后唐明宗等是。谥号在皇帝死后由群臣议定。一般地说，不管皇帝生前行为的好坏，臣下都只能给予美谥，惟亡国之君由新代给谥的，情况就不同了。如隋帝杨广在江都被杀，“凶问至东都，戊辰，留守官奉越王即皇帝位，大赦，改元皇泰。……追谥大行曰明皇帝，庙号世祖。”^①而唐朝廷于武德二年（619年）九月另给杨广一个谥号——“炀”^②。依照《谥法解》，“好内远礼曰炀；去礼远众曰炀；逆天虐民曰炀。”这是唐初群臣对杨广一生行事的定评。

皇帝在生前和死后又都可以加尊号。如唐玄宗在开元时加尊号为“开元圣文神武皇帝”，属于生前并且是在位期间所加的尊号。而天宝十三载（754年）二月六日加尊唐高宗为“天皇大圣大宏孝皇帝”则属于死后所加的尊号。

2. 职权

皇帝拥有立法、司法与行政的最高权力，隋唐五代亦是如此。兹分述如下：

第一，立法权。凡法律的制定和颁行都是由君主进行组织并以君主名义颁行的。隋文帝即位之初，在开皇元年（581年）便命高颎、郑译、杨素等人上采魏晋刑典，下至齐梁，沿革轻重，取其折衷，制定为律。开皇三年（583年）又以律条严密，多陷人于罪，特命苏威、牛弘等人更定新律，删去死罪11条，流罪154条，徒枷等罪一千余条，

^① 《资治通鉴》卷185《唐纪一》“高祖武德元年五月”条。

^② 见《资治通鉴》卷186《唐纪二》“高祖武德二年九月”条。

删定后颁行，此即《开皇律》。其后又颁布《开皇令》。炀帝即位后重新颁定律令，称为《大业律》和《大业令》。其刑律在表面上有所减轻，但在隋末农民大起义的形势下，又实行严刑峻罚。唐高祖即位后，除隋苛法，与民“约法十二条，唯制杀人、劫盗、背军、叛逆者死，余并蠲除之。”^①随后在武德元年（618年）六月，又“诏刘文静与当朝通识之士，用隋开皇律令而损益之，遂制为五十三条。……其年十一月四日颁下。”^②高宗永徽二年（651年）闰九月“上新删定律、令、格、式。”^③此后律令格式成为唐代的主要法律形式，其时所颁布的《永徽律》，便是历史上有名的唐律。五代基本沿用唐律，但除后汉外，君主在立国之初都要进行一次颁律活动，以起到与人耳目一新的作用。

第二，司法权。皇帝拥有最高的司法权，体现在以下几个方面：

一是死刑的最后批准权在皇帝。《新唐书》卷2《太宗纪》记太宗时规定：“决死刑，京师五复奏，诸州三复奏。”五复奏是指京师地区在决囚前二日奏报二次，决囚之日，奏报三次，共五次复奏。三复奏是指诸州囚犯在死刑执行前，也要三次奏报皇帝，请皇帝最后决定。对于不执行三复奏制度的官员，要处以刑罚。《唐律疏议》卷30规定：“诸死罪囚，不待复奏报下而决者，流二千里。即奏报应决者，听三日乃行刑。若限未滿而行刑者，徒一年。即过限违一日杖一百，二日加一等。”

二是皇帝的诏敕具有法律效力。皇帝以诏敕的形式来发布命令，处分具体事情都具有法律的效力。不过在隋唐时代，从理论上说，还是“律优于敕”的，因为律是永久

① 《唐会要》卷39《定格令》。

② 同上。

③ 同上。

性的法典，诏敕不过是一种临时性的例外措施而已。随着君主专制权力的增强，至五代时，皇帝诏敕的汇编——编敕，如后唐的《清泰编敕》、后晋的《天福编敕》、后周的《大周续编敕》，已作为正规法律使用。发展到宋代，神宗时规定“凡律所不载者，一断以敕”^①，两者的关系，在事实上已经变为敕优于律了。这说明自五代至宋，皇权又有所增强。

三是皇帝对判刑确定的人犯有赦免权。此种赦免权又可分为大赦和特赦两种。大赦是普遍地对罪犯予以赦免，往往是在战争胜利、立太子、皇太子加元服、皇帝即位等朝廷重大庆典时举行。如《新唐书》卷1《高祖纪》记武德四年（621年）“七月甲子，秦王世民俘王世充以献，丙寅窦建德伏诛，丁卯大赦，复天下一年。”同书卷3《高宗纪》记上元二年（675年）“六月戊寅，立雍王贤为皇太子，大赦。”大赦时对犯上作乱等危害国家安全和严重破坏封建伦常的罪犯不在赦免之列，即所谓为常赦所不免。如果在赦书中注明“免常赦所不免”者，则对上述罪犯一律赦免。特赦是对特定地区或特定案件内的人犯予以赦免，如《新唐书》卷1《高祖纪》记武德四年（621年）“五月壬戌，秦王世民败窦建德于虎牢，执之。乙丑，赦山东为建德所诬误者。”

第三，行政权。皇帝是国家的行政首脑，中枢机构中书、门下、尚书三省长官均对皇帝负责，宰相的决策只有经过皇帝的认可，以皇帝制敕的名义颁行，才能发生效力。皇帝经常通过常朝议政、入阁议政和在延英殿召对的形式和朝臣、宰相们议政、决策。日常以降颁诏册制敕的形式处理国家一切政务。具体地说，隋唐五代皇帝行使的行政权，约有下列数端：

^① 《宋史》卷199《刑法志一》。

一是官制创设与调整权。如《资治通鉴》卷 212《唐纪二十八》载：“上置丽正书院，聚文学之士秘书监徐坚、太常博士会稽贺知章、监察御史鼓城赵冬曦等，或修书，或侍讲；以张说为修书使以总之。”《新唐书》卷 5《玄宗纪》记天宝九年（750 年）二月，“改侍中为左相，中书令为右相。……州为郡，刺史为太守。”

二是官员任免升降权。如《资治通鉴》卷 210《唐纪二十六》记唐代制度：“三品以上官册授，五品以上制授，六品以下敕授。”《唐大诏令集》记述任免升降将相大臣的制敕，在集中占很大篇幅。

三是官俸的订定与变更权。如《新唐书》卷 2《太宗纪》记“贞观二年（628 年）……二月戊戌，外官上考者给禄三月”。同书卷 3《高宗纪》记龙朔三年（663 年）“二月，减百官一月俸。”

四是爵勋的授予与削夺权。如《唐大诏令集》卷 65 所载《长孙无忌等九人各封一子郡县公诏》：“无忌、玄龄、如晦、敬德各封一子郡公，士廉、君集、士及、叔宝、知节各封一子县公”，就是封及功臣之子的例子。唐代还有对庶民赐予占爵的例子，如《新唐书》卷 3《高宗纪》记乾封元年（666 年）“赐……民……七十以上至八十赐古爵一级。”古爵当指秦汉时代二十等爵的民爵部分。又《新唐书》卷 2《太宗纪》记“贞观二年（628 年）……六月……辰州刺史裴虔通，以弑隋炀帝削爵，流驩州。”这是削夺封爵的例子。

五是赋役减免权。如《新唐书》卷 2《太宗纪》记高祖武德“九年（626 年）六月……乃以太宗为皇太子。八月申子即皇帝位于东宫显德殿。……免关内及蒲、芮、虞、泰、陕、鼎六州二岁租。”

六是建元与改元权。如《新唐书》卷 81《懿德太子传》记“懿德太子……生东宫，高宗喜甚，乳月满，为大

赦天下，改元永淳。”

此外，有关皇室事务的，如太子与后妃的立与废，宗室属籍的予夺，均以皇帝的诏令行之。其中太子、后妃的废立，史书记载俯拾即是，无须举例。下面对宗室属籍的予夺略作说明：皇帝可赐功臣以国姓，并入籍宗正。如《唐大诏令集》卷64《大臣·附属籍》载有《燕公艺赐姓上籍宗正诏》，其中说：“使持节幽州总管、上柱国、燕公艺……可赐姓李氏，上籍宗正，封燕郡王，食五千户。”皇帝也可以将宗室成员除绝属籍，如《新唐书》卷79《隐太子传》记“秦王射建成即死……立（秦王）为太子……诏除建成、元吉属籍。”

以上是隋唐五代时期皇帝的职权。与秦汉以来皇帝的职权，基本上是相同的。不过，皇帝作为统治阶级的最高代表，是否能够真正取得统治权力，不但和皇帝个人是否有政治才能有关，而且还决定于整个统治阶级的力量的对比。在南北朝时代，门阀势力膨胀，皇帝的权力是颇受门阀势力的制约的。隋及唐初，承南北朝政制的遗规，门下省复议与封驳之权颇大；另外，官吏除授必须通过吏部始为正规的任命。这些都是限制君权的措施。自中唐以后，社会政治急剧变化，士族门阀日趋衰落，门下省复议、封驳的职权逐渐失实；官吏的除授出于吏部者少，出于君主别敕任命的多。虽然唐末藩镇之乱使中央政权瓦解，但君权却在社会政治矛盾之中逐渐有发展的趋势。唐亡以后，继之以五代的纷乱。这纷乱的五代，却正是绝对君权的酝酿时期。

3. 辅弼

隋唐五代君主的实际上的辅弼之臣是决策集团中的宰相集体，将在下章中枢决策机构中详论。历史上的三师、三公，到隋唐五代虽然已经成为加官或赠官，但在名义上三师仍是皇帝的师傅，三公仍被规定为具有近似宰相的职务，

故将三师、三公作为皇帝的“辅弼”，附述于皇帝的职权之后。

三师指太师、太傅、太保，在商周时为辅弼国君之官。太师始见于商代，箕子曾为纣王之师。西周武王时太公望为师，又置太傅与太保，以周公与召公分别充任。春秋战国时有太师、太傅而无太保之职。春秋时，晋国有太师、太傅，楚、蔡有太师，特示尊重，不预政事。战国时魏有师、傅，齐有师与太傅，赵有师，均备君主顾问。至西汉，复设太师、太傅、太保之职，备君主顾问。东汉唯置一太傅。三国时以太傅、太保与丞相合称三公。晋与南朝时太师、太傅、太保均为优礼大臣的虚号。北魏、北齐以太师、太傅、太保合称三师，以有勋德者充任，掌以美德劝导君主，无实际职务。北周复以太师、太傅、太保为三公，特示尊重，无职事。隋唐五代三公之官为沿北齐之制而来，在名义上，如《旧唐书》卷43《职官志二》所说：“三师，训导之官，天子所师法。”但实际上“无所统职”，亦不设府僚，成为一种尊礼大臣的加官或赠官。如隋文帝杨坚即位后，拜前朝元老李穆为太师，享受赞拜不名的殊荣而无实权。故《唐六典》卷1《三师》说“三师……非道德崇重则不居其位，无其人则阙之。故近代以来多为赠官，皇朝因之。其或亲王拜者，但存其名位耳。”

三公亦是从执政官发展而来。秦与西汉以丞相掌政务，太尉掌军事，御史大夫掌监察，合称三公。东汉时以太尉、司徒、司空合称三公，但实权掌握在尚书台，三公仅为宣美教化，典调阴阳，坐而论道之官。两汉三公均开府置僚属。三国时以太尉典兵狱，司徒主民事，司空掌水土，其衙署称府，与大司马、大将军合称五府。晋与南朝以太尉、司徒、司空为优礼大臣的虚号，与其他优礼大臣的虚号合称诸公官。北魏、北齐复以太尉、司徒、司空为三公，与南朝一样为优礼大臣的虚号。隋唐五代沿北齐之制以太尉、

司徒、司空为三公，因为三公在隋以前很长一段时期内都是宰相的称号，所以《旧唐书》卷43《职官志二》记述三公的职掌时仍有“佐天子理阴阳，平邦国，无所不统”的说法，但无府亦不设僚属，置公则坐于尚书都省，无合适人选则阙。通常用作宰相的加官，亲王拜三公者亦不预政事，甚至他们在祭祀时应有的职位也由摄其事者代行。^①五代后唐时冯道罢同州入朝，拜司空，被认为是“不练故事，率意行之”，以致“言议纷然”。^②后来司空一职遂成为五代时安排元老大臣的职位。三公的地位以太尉为最高，作为三公之一的太尉本在三师之下，可是由于唐末五代重武之风日炽，其地位已超越傅、保之上，仅次于太师。在五代时太尉往往为节度使的加官，节度使们由检校太傅升太尉，再由太尉迁太师已成为惯例。

二 强化皇权的各项制度

1. 都城与宫殿

都城是王朝中央各衙署的所在地，是王朝的政治中心；宫殿是皇帝处理政事的地方。它们都是皇权的象征。

隋唐定都长安。隋文帝即位之初，继北周以汉长安旧城为国都。因其規制狭小，于开皇二年（582年）六月，下诏在城南21里龙首川处，创建新都，名大兴城。宫城居城北正中，皇城（又称子城）在官城之南。宫城与皇城之间有一条东西向的横街。皇城东西5里余，南北3里余，南面3门，东西各2门。皇城之内并列衙署，不使民人居住。这一方面固然是为了便于统治阶级，另一方面确亦便于城中居民的生活。宫城南门外的南北大街称为承天门大街，东西宽百步，把皇城分成东西两部分。外郭城东西18里余，

① 《唐六典》卷1《三公》。

② 《旧五代史》卷149《职官志》。

南北 15 里余，周长 67 里，高 1.8 丈。有城门 12 座，东南西北每面各 3 座门。当皇城正南朱雀门的南北大街，称朱雀大街，与承天门大街相连接，东西宽亦为百步。这条大街纵贯外郭城的南北，把大兴城分为东西对称的两部分，分别受大兴县和长安县管辖。皇城南门外的东西横街是整个长安城东西向的主要干道，与朱雀门大街十字交叉处是全城中心。皇城的東西面到東西城郭之間，分为三纵三列，每列置 13 坊，象征闰年之有 13 月。共计 78 坊，除去两市为 74 坊。每坊开 4 个门，有十字街，四出向门。皇城之南，东西共分四纵列，以象四季。南北均置 9 坊，取法《周礼》王城九逵之制，共 36 坊。其坊只开东西两门，中有横街。不开南北门，为的是不使其冲城阙。外郭城内有东西二市，东面的称“都会市”（至唐径称东市），西面的称“利人市”（至唐径称西市），各占二坊之地，方 600 步，每面各 2 门，把市场划成井字形的 9 个方块，四面 8 个方块都是贸易之所，中间 1 个方块设置市署以管市场。唐改隋大兴城之名为长安，宫朝城市，均沿隋旧，惟易以新名。称宫城为西内，正门为承天门，“元正、冬至大陈设，燕会，赦过宥罪，除旧布新，受外国之朝贡，四夷之宾客，则御承天门以听政。盖古之外朝也。”^①承天门之北为太极门，其内为太极宫，原是隋代的大兴宫，北靠龙首原，坐落在承天门大街中轴线的北端，象征着皇权的至高无上。宫中有 16 座大殿和许多楼阁亭榭。正殿太极殿为朔望视朝之处，相当于古代的中朝。太极殿之北为两仪门，其内为两仪殿，为日常听朝和处理政务之所，相当于古代的内朝。贞观八年（634 年）太宗于宫城北墙外侧的龙首原上建立永安宫，为太上皇李渊避暑之用。高宗龙朔二年（662 年）改名为大明宫，因其位于太极宫的东北方，故又称“东内”，以后政

^① 《唐六典》卷 7《尚书工部》。

治中心即移到这里。大明宫的南半部有大朝含元殿、日朝宣政殿、常朝紫宸殿。后部为帝后居住和游宴的内廷。宫的北部凿有太液池，池中建蓬莱山，为大明宫的园林区。开元二年（714年），唐玄宗又兴建兴庆宫。兴庆宫位于长安城内的兴庆坊（遗址在今陕西西安市兴庆公园），原是玄宗即位前的旧居，即位后改建为皇帝起居听政的正式宫殿。其形制是南北长、东西窄的长方形，因以离宫改建，其正门开于西端北部，朝向为西面。位于宫内北部的兴庆殿、大同殿及南薰殿等也不是建筑在同一条中轴线上，且都是楼房建筑。宫城西南面还有勤政务本楼、花萼相辉楼等，其建筑的豪华更过于太极宫与大明宫。宫内牡丹花种类繁多，唐玄宗曾与杨贵妃长住于此，优游宴饮，沉湎于声色之中。大明宫、兴庆宫顺外郭城东墙建有夹城复道，与城东南的风景区曲江相连。夹城全长79750米，皇帝与妃嫔们常由夹城潜行往返于皇宫与曲江之间。唐玄宗又在骊山下扩建华清宫，作为冬春间游幸的离宫。此外，唐代还有三座避暑的夏宫，一是以隋代仁寿宫为基础扩展的九成宫，位于长安城西北的天台山上；二是翠华宫，在长安城南终南山山上；三是玉华宫，在长安城北玉华山上。这三座夏宫，九成宫使用的时间最长，近半个世纪；翠华宫使用的时间最短，仅使用了几十年。关于宗庙和百官衙署的布列，唐代亦沿隋制。皇城中以承天门大街为纵轴线，左列宗庙，右列社稷；中央机构的各官署包括六省、九寺、一台、四监、十六卫、左右羽林军等分别在东西两边，体现皇城是全国的政治中心。承天门大街在唐时又称天街，两旁槐树成荫，分布在这里的百官衙署亦被称为“槐衙”。唐末，长安城几经兵火，“宫室麁闾，鞠为灰烬”^①。昭宗天祐元年（914年）佑国军节度使韩建为了适应经战乱破坏后的长安城在军事上

^① 《旧唐书》卷20上《昭宗纪》。

防守的需要，放弃了破败不堪的外郭城和宫城，重修皇城，称为“新城”，即五代至宋元的长安城，已失去政治中心的地位。

隋唐时除京师长安外，又以洛阳为东都。因为洛阳居天下之中，各地交纳赋税输入洛阳比输入京师方便。东都的营建主要是为了赋税转输之便和对于东南经济发达地区的控制。隋东都城有外郭城、皇城与宫城。外郭城北依邙山，南对伊阙，又称大城或罗城。城周 52 里，有城门 10 座，东南两面各 3 门，西北两面各 2 门。外郭城是官吏的住宅区和居民区。皇城位于城西北部，称为太微城，外形为东西宽而南北窄的长方形，周长 13 里又 250 步。南面正中有端门，东西两边为左右掖门，东面有宾耀门，西面有宣辉门。皇城是王公宅第和百官衙署之所在。宫城位于皇城的北端，称为紫微城，外形近正方，其遗址据现代测量，东西长约 1400 米，南北宽约 1270 米。南面正中有应天门，东面为明德门，西面为长乐门。宫城内最大的宫殿为乾阳殿，基高 9 丈，总高 17 丈，殿内的柱子大的有 24 围。宫城的东部为东宫。宫城东面的宫墙外又有东城，东城之北为含嘉仓城。宫城北面的宫墙外有曜仪城，曜仪城北有圆壁城。它们都是宫城的附郭。宫城的中央各殿面对正南的应天门，与皇城的正门端门、外城的建国门形成全城的中轴线，面对伊阙。气势十分雄伟。东都外城的西郊建有西苑，周长 200 里，苑内有海，周长 10 余里，有蓬莱、方丈、瀛洲诸山，殿堂楼观，穷极华丽。东都城内有纵横 10 条大街，103 个里坊，3 市，分布在洛水两岸的皇城东南两面。3 市一为大同市，因其在西城的西南部，又称“南市”；二为通远市，因其在洛水之北，又称“北市”；三是丰都市，因其在洛水之南偏东处，又称“东市”。唐东都城垣因隋之旧，除外郭 10 门中改易了部分城门名称并改大同市为西市，丰都市为南市外，其余均无所变动。不过唐代宫殿建筑的华丽远过

于隋代。唐高宗时所建的上阳宫，宫城横跨于涧河之上，宫内殿亭楼阁极其华丽。武则天时建造的明堂，被称为“万象神宫”。此外在万安山造万安宫，在北邙山建避暑宫，并重建了隋代的西苑，改名为禁苑，周长 126 里。

五代时后梁都于汴，建为开封府，号为东都。以唐东都洛阳为陪都，建为河南府，号为西都。后唐时复都洛阳，号为东都，以长安为西京京兆府。后晋、后汉、后周相继都开封，定洛阳为陪都，号为西京。因此，五代除后唐之外，均以开封为政治中心。其中后梁、后晋、后汉三代对都城均无所建树。后周世宗于显德三年（956 年）在原来汴州城外增筑外城，划定街道、仓库、营房，街道改直展宽，干道宽至 30 步，使大车能顺利通行。城周 48 里又 233 步，奠定了北宋时东京城的规模。十国的都城，以南唐的西都江宁府与吴越的西府杭州较具规模。南唐的江宁府城周 35 里，城墙高 2.5 丈，有 8 座城门。秦淮河沿岸的街市和西北的石头城都被围入城内，与六朝时的建业和建康城相比，其范围大而偏南。在都城中央，利用吴国时期金陵府的府治建为宫城，城周长 4 里，东南西三面各开一门。南出宫门前的虹桥至都城南门、长干桥的中轴线，仍因六朝御街之旧，诸司衙门分列于御街的两侧。吴越的西府在钱镠立国之前已开始扩建，早在唐末，于昭宗大顺元年（890 年）“筑新夹城，环包氏山，洎秦望山而回，凡五十余里，皆穿林架险而版筑焉。”^① 因其系依附旧城而修筑，故名“新夹城”，设有城门 6 座。其后在昭宗景福二年（893 年）钱镠又“率十三都兵洎役徒二十万余众，新筑罗城。”^② 新建的罗城与新夹城相连接，两城合计 10 门，周长 70 里，形似

① 《吴越备史》卷 1《武肃王》。

② 《十国春秋》卷 77《吴越》。

腰鼓，因称“腰鼓城”^①。钱镠立国之初，又以凤凰山下隋唐州城为基础建造子城，作为皇宫所在地。至此，都城内有子城，外有夹城和罗城，规模宏伟。南宋的都城临安城就是在吴越的西府城基础上建成的。

2. 皇帝的舆服

隋文帝即位之初，认为自北魏北周以来，舆服制度多不合古制。因为北魏天兴年间道武帝对前朝的舆服制度重新加以改革拟定，但是他制定的车舆、冠服制度，大多参融了胡戎之制。而北周帝王的冕服增加到十二个等次，与三代时仅分冕服为六等的古礼也不一样。同时，北周以服色与“五行”相应，也不合古代的礼仪制度。其中车舆制度，让有关部门按令全部废除，在衣冠服饰方面则基本上承袭了北齐的制度。

隋文帝开皇元年（581年）内史令李德林以北魏北周以来舆辇不合古制，奏请废毁，得到了隋文帝的批准。隋初依古制规定皇帝的车舆主要有玉辂、金辂、象辂、革辂、木辂五种，合称五辂。其次又有安车与四望车两种。据《隋书》卷10《礼仪志五》记载，其形制和用途如下：

“玉辂，青质，以玉饰诸末。重箱盘舆，左青龙，右白虎，金凤翅，画虞文鸟兽。黄屋左纛，金凤在轼前，八鸾在衡，二铃在轼。……驾苍龙。……祭祀、纳后则供之。金辂，赤质，以金饰诸末。左建旗，右建闾戟。（旗画鸟隼。）余与玉辂同。驾赤骝。朝觐、会同、飨射、饮至则供之。象辂，黄质，以象饰诸末。左建旗，右建闾戟。（旗画黄麟。）驾黄骝。行道则供之。革辂，白质，挽之以革。左建旗，右建闾戟。（画以白兽。）驾白骝。巡守临兵事则供之。木辂，漆之。左建旗，右建闾戟。（旗画龟蛇。）驾黑骝。田猎则供之。五辂之盖，旌旗之质，及鞶纓，皆从辂之色。盖之里，俱用黄。其镂钗，五辂同。安车，

① 《吴越备史》卷1《武肃王》。

饰重輿，曲壁，紫油纁朱里，通幌，朱丝络网，朱鞶纓，朱覆发，具络。驾赤骊。临幸则供之。四望车，（制同接车。）金饰，青油纁朱里，通幌。拜陵临吊则供之。”

隋炀帝大业中，更制车鞶，五辂之外，设副车。据《隋书》卷10《礼仪志五》载：

“副车，案蔡邕《独断》，五辂之外，乃复设五色安车，立车各一乘，其驾四马，是为五时副车。俗人名曰五帝车者，盖副车也。故张良狙击秦皇帝，误中副车。汉家制度，亦备副车。司马彪云：‘德车驾六，后驾四，是为副车。’《魏志》亦云：‘天子命太祖驾金根六马，设五时副车。’江左乃阙，至梁始备。开皇中，不置副车，平陈得之，毁而弗用。至是复并设之。副玉辂，色及旗章，一同正辂，唯降二等。驾用四马，馭上二十四人。余四副准此。”

唐制，皇帝车輿沿袭隋开皇之制，惟在五辂之外，增加耕根车（举行籍礼时用之）、安车（临幸时用之）、四望车（拜陵时用之），共为八等。自唐高宗以后，不喜乘辂，每有大礼，则乘鞶以往来。自武后以后，遂以为常。唐玄宗又以鞶不合古礼，又废而不用。开元十一年（723年）冬举行南郊祀典，乘辂而往，礼毕，骑马而还。自此以后，行幸及郊祀等事，不论远近，均骑于仪卫之内。五辂及其他车輿，惟陈列在仪仗之中。

在皇帝冠服制度方面，隋文帝时规定皇帝有六种冠服：

一是袞冕。袞冕为古代祭服六冕之一，三代时六冕各有所用，至秦废而不用，东汉明帝时恢复，计有大裘冕、袞冕、鷩冕、毳冕、绣冕、玄冕。但实际服用的亦仅袞冕一种。隋文帝崇尚节俭，且承南北朝之乱世，礼仪尚不健全，因此六冕中亦仅用袞冕一种。冕冠顶板前后各垂挂十二条白玉珠。冕冠的丝带是用各种颜色的丝绦编组而成的，颜色同绶一样。与袞冕相配的是玄色的上衣，纁色的下裳。上

衣绘有山、龙、华虫（雉）、火、宗彝（宗庙祭器）五种图案，下裳绣有藻（水草）、粉米、黼（斧）、黻（“亞”形）四种图案。在衣的袖端和领上的纁边均织有“升龙”的纹饰图案；上衣内衬穿用白纱制成的单衣，单衣领上纁边有黼（斧形）纹装饰。单衣的袖端、底边、前襟均用深蓝色纁边镶饰。袖端纁边还织有各种纹饰图案。与衣裳相配的有革带与大带。革带即皮革制的腰带，上有十三块玉板，并饰有金环和玉制的带钩。大带为白色，粉红色里，带的表面镶饰有缘边，上缘为朱红色，下缘为绿色。另外还有一种蔽膝，称作“鞞”，与裳同为纁色，上有龙、火、山三种图案。佩带物有鹿卢玉具剑，剑首以玉作辘轳形，上刻木作山形，剑鞘末端饰以火珠（玻璃）。冕服另有白玉大珮装饰，珮有玄色的丝编组而成的两条“组”，分别垂挂在左右腰旁。绶亦有大小两种，大绶两条，用玄、黄、赤、白、缥（淡青）、绿六采。小绶亦有两条，是系印纽的丝带，较短，色同大绶，其间还系有玉环以为饰。袜子用红色；舄（专用于祭服或朝服的一种鞋）红色，上加金饰，其底为重底，以木为之，浸涂以蜡。上述冕服制，其适用的场合是：祀圆丘（祀天）、方泽（祀地）、感帝（祀五帝）、明堂（祀五方上帝）、五郊（在立春、立夏、季秋、立秋、立冬之日分别到都城东南中西北举行迎气典礼）、雩（为求雨而举行的祭祀）、蜡（每年十二月祭祀百神的仪式）、封禅（在泰山上祀天）、朝日（每年春分日祀日）、夕月（每年秋分时祭月）、宗庙、社稷（社与稷为土与谷的代表，祭之以示重民生）、籍田（每年春耕前，天子亲耕典礼）、庙遣上将（在皇宫前殿举行的命帅拜将出征典礼）、饮至（将帅征讨得胜回来举行的饮酒庆典）、元服（古帝王有未成年即位者成年举行加冠典礼，“元服”即冠）、纳后（聘娶皇后）、正月受朝、临轩拜王公（在前殿册拜王公）。

二是通天冠。东汉之制，通天冠是皇帝的常服，呈筒

状。冠高九寸，正面直竖，冠顶略向后倾斜；冠内的前方有金属骨架支立；冠前有一金“山”形饰物。隋采汉晋之制，似当亦为此形制。隋制通天冠有蝉形的饰物十二（以蝉为饰是取其清高，饮露而不食之意），又有珍珠和翠鸟的羽毛。衬于通天冠下的帻为黑色长耳的帻，称为黑介帻。又有簪与导。簪为玉制的大型长针，用以固定通天冠；导用以固定发髻形状，其制比簪短小，与通天冠相配的是绛纱袍，即大红的纱制袍服，是上衣下裳相连的式样（称为深衣）。白纱内禅的领、袖口、底边、前襟，均用黑色的缁边镶饰。又有红纱制成的长方形蔽膝，白大带，以及衬于衣服中的一种领子，称为“方心白领”，其革带、剑、珮、绶、乌与袞冕服制同。如果天子未成年而即位，那么头梳双童髻，通天冠内衬空顶黑介帻，用两支玉簪导，上加珠玉饰物。通天冠服制适用的场合是朔日受朝、元日及冬至朝会、各种祭祀完毕则去冕服而著通天冠服而还。

三是武弁。武弁即武弁大冠，又称武冠、“赵惠文冠”，东汉时为武官之服。隋依汉魏之旧制，有黄金制成的蝉形纹饰，冠下衬平巾帻。皇帝服用此种服制的场合是讲武（讲述武事）、出征（为讨伐出师而举行的一种典礼）、四时蒐狩（皇帝每季一次的围猎活动）、大射（古代射礼的一种，是在举行祭祀大典前举行的一种选择陪祭之臣的礼仪）、禘（《礼记·王制》郑玄注：“禘，师祭也。”即国家的军队于出征前举行的祭祀）、类（《尚书·舜典》：“肆类于上帝。”类亦为出师前所举行的祭祀仪式，亦谓祭天）、宜社（古代帝王或诸侯于发兵出征前，要先至社神所在之处进行祷祝以祈平安；即是所谓“宜社”）、赏祖（颁赏出征将士。祖指宗庙）、罚社（古代帝王讨伐叛逆，发兵之前在神社举行的祷祝仪式）、纂严（戒严）。

四是黑介帻。帻，自汉文帝以来，上下君臣贵贱皆服之。但帝王百官戴帻均将其衬于冠下。冠用黑介帻时，衣

用白色纱裁制的禅衣，为长袍形式，履用黑皮制成，浅底，高头。在皇帝拜谒庙陵时服用之。

五是白纱帽。纱帽，是一种两巾脚折上的幞头形式，因为有软胎，可以随时摘戴。配用的衣服为熟绢裁制的有里子的上衣下裳。皇帝在临朝听政、与臣下议论国事或处理重大案情（如反叛、逆臣等）、宴会、接见外来使者时服用之。

六是白帽。帽，是拟古皮弁式样，以缣帛裁制而成的一种高顶尖帽。三国时曹操“时或冠帽以见宾客”^①，为当时士人所戴的一种帽子。白帽为丧服，隋唐时期仍沿用。白帽帽配以白纱单衣，乌皮履，皇帝在参加大臣的丧礼时服用之。

隋代的衣冠制度至炀帝时始完备，“自天子逮于胥皂，服章皆有等差。”^② 皇帝冠服，经吏部尚书严弘等议定，共分大裘冕、衮冕、通天冠、远游冠、武弁、弁、白纱高屋帽、黑介帻八等，另有一种举哀临丧之服称为“白帽”。新增的是大裘冕、远游冠、弁，改白纱帽为白纱高屋帽。大裘冕为古帝王六种冕服之一，六冕中惟大裘冕无旒，为天子祭祀昊天上帝及五帝之服，因此为六冕之首。远游冠为汉晋时诸王冠服，隋文帝时未用，炀帝以之为皇帝、太子、亲王、宗室诸王拜山陵之服。冠依汉制，形制如通天冠，有梁，皇帝五梁，太子以下三梁。远游服为白纱单衣，深衣制；外著裙襦，足著乌皮履。弁，炀帝时上下通用，以白纱制成，涂以乌漆，高五寸，前后以玉珠饰之，并以玉珠的多少而区分品级。天子的弁有象牙簪导。白纱高屋帽即白纱高顶帽，原为南朝宋齐帝王私服。隋开皇中，文帝常著乌纱帽视朝，君臣通用，自朝贵以下至卑官冗吏，通著

① 《三国志》卷1《魏书·武帝纪》裴松之注引《曹瞒传》。

② 《隋书》卷12《礼仪志七》。

入朝。炀帝时复制白纱高屋帽，其服，练裙襦，乌皮履。宴接宾客时服之。

至唐代，皇帝的冠服等级有所增加。据《旧唐书》卷45《舆服志》的记载，共分为十二等，分别用于不同的场合。一为大裘冕，祀天神、地祇时服之；二为衮冕，诸祭祀、飨庙、遣将、征还、饮至、践阼、加元服、纳后及元日受朝时服之；三为鷩冕，有事远主时服之；四为毳冕，祭四海、岳渎时服之；五为绣冕，祭社稷、帝社时服之；六为玄冕，蜡祭百神、朝日、夕月时服之；七为通天冠，诸祭还及冬至、朔日受朝、临轩拜王公、元会、冬会时服之；八为武弁，讲武、出征、四时蒐狩、大射、禘、类、宜社、赏祖、纂严时服之，以鹿皮制成的弁服则于朔日受朝时服之；九为黑介帻，拜陵时服之；十为白纱帽，视朝、听讼及宴见宾客时服之；十一为平巾帻，乘马时服之；十二为白蛤，临大臣之丧时服之。

此外，唐太宗又制翼善冠，朔望视朝，以常服及帛练裙襦通著之。若服袴褶，又与平巾帻通用，均在《衣服令》中有规定。皇帝常服，用赤黄袍衫，折上头巾，九环带，六合靴，其制皆起于北魏、北周，便于军事。自贞观以后，除非元日、冬至受朝及大祭礼，皇帝均服用常服。

皇帝的车舆与冠服制度在整个封建时代的各级舆服制度中是最隆重的，它是皇权物化与神化的表现，意在突出皇帝地位的至高无上。五代时皇帝的舆服之制，大体上沿袭唐制。

3. 封禅与祭礼

在夏商西周的分封制时代，神权发达，由氏族公社时代司符咒魔术者发展而来的卜筮之官，在统治集团中居于重要地位。祭祀也就成了与战争同样重要的国家大事，所

谓“国之大事，在祀与戎。”^①至春秋时代神权衰落，一般的卜筮之官已经式微，但是祭祀作为重要的礼仪制度，在秦汉以后的封建王朝中仍被保留下来，作为维护皇权的一种重要手段。

在封建社会中，皇帝自命为天子，祭祀天地是他的特权。最隆重的祭祀天地的仪式是“封禅”。由皇帝亲自率领大队臣僚到泰山，在泰山上筑土为坛祭天，报天之功，称为“封”；在泰山下梁父山上辟场祭地，报地之功，称为“禅”。秦汉以来，历代封建帝王都把封禅作为夸耀自己功业的举动。不过这种封禅活动要耗费巨大的财力，只有在国家财力充裕的时代而君主又萌生夸耀功业的想法时，才进行此项活动。如秦始皇和汉武帝时就举行过隆重的封禅大典。魏晋南北朝时代因常有战乱，封禅大典往往受条件限制而不便举行。

隋开皇十四年（594年）群臣请求封禅，文帝不予采纳。晋王杨广又率领百僚再三请求，文帝乃命有关官署草拟封禅仪注。于是牛弘等创定其礼上奏。文帝仍有犹豫，说：“此事体大，朕何德以堪之。但当东狩，因拜岱山耳。”^②次年春行幸兖州，于是就到泰山，筑坛祭天，如南郊之礼。隋文帝称其在泰山的祭祀活动为“拜岱山”，是因其便道往祭而不是真正的封禅活动，这是隋文帝为了节省民力的缘故。

唐高祖时兖州刺史薛胄，以天下太平，请求封禅，高祖谦让不许。太宗时民力渐裕，夸耀功业之心萌生，惟以隋亡为戒，不敢贸然有封禅之举。后来在群臣的怂恿下终于同意了，并命秘书少监颜师古撰定封禅的礼书，正式举行封禅大典。这说明唐太宗事实上也好大喜名，在封禅这件事上不及隋文帝。其后唐代诸帝亦屡有封禅的活动。如

① 《左传·成公十三年》。

② 《隋书》卷7《礼仪志二》。

《唐会要》卷7《封禅》记述乾封元年（666年）高宗的一次封禅：

“乾封元年正月，帝亲享昊天上帝于山下封祀之坛，如圜丘之仪。祭讫，亲封玉策、置石礧，聚五色土封之。圜径一丈二尺，高九尺。其日，帝率侍臣以下升泰山。翌日，就山上登封之坛，封玉策讫，复还山下之斋宫。其明日，亲祀皇地祇于社首山上降禅之坛，如方丘之仪。皇后为亚献，越国太妃燕氏为终献。翌日，上御朝觐坛，以朝群臣，如元日之仪。礼毕，文武百寮，大赦改元。”

从这段记载中可以看出封禅活动的整个过程。武则天称帝时又有封嵩山的活动：证圣元年（695年），武则天遣使于嵩山致祭，下制号嵩山为神岳，尊嵩山神为天中王，夫人为灵姬。天册万岁二年（696年）武则天亲行登封之礼，大赦，改元万岁登封。禅于少室山，于朝觐坛朝会群臣。开元十三年（725年），玄宗亦封禅于泰山，制《纪泰山铭》，书写刻于山顶壁上。中书令张说撰《封祝坛颂》，侍中源乾曜撰《社首坛颂》，礼部尚书苏頲撰《朝觐坛颂》。

封建王朝礼仪中次于封禅的祭祀，是经常举行的祀典，依其重要程度的不同可划分为若干类。唐开元七年（719年）《祀令》中规定：

“国有大祀、中祀、小祀。昊天上帝、五方上帝、皇地祇、神州、宗庙，皆为大祀；日月、星辰、社稷、先代帝王、岳镇、海渚、帝社、先蚕、孔宣父、齐太公、诸太子庙并为中祀；司中、司命、风师、雨师、灵星、山林、川泽等并为小祀。州县社稷、释奠及诸神祠，亦准小祀之例。”

其中属于大祀一类的祭祀，都由皇帝亲自主祭，是强化皇权的措施之一。唐代在武德初并具体规定，每年冬至祀昊天上帝于圜丘，以景帝（高祖之祖李虎）配祀；夏至祭皇地祇于方丘，亦以景帝配祀；孟春辛日，祀感帝于南郊，以元帝（高祖之父李昉）配祀；孟夏之月，雩祀昊天上帝于

圆丘，以景帝配祀，五方上帝、五人帝、五官从祀；季秋，祀五方上帝于明堂，元帝配祀，五人帝、五官并从祀；孟冬，祭神州于北郊，元帝配祀。以祖先配祀天地，是皇权崇高的象征。

三 后宫与女官制度

自汉以后，后宫设置诸内职，包括皇帝、太子的妻妾和宫中女官，各有名号，形成后宫制度。隋唐五代诸内职自皇后以下（不包括皇后）有两个系统，一是妃嫔等内命妇系统；二是宫中女官系统。皇后为天下母仪，与皇帝在仪制上是相对的，不在内职之列。临轩册命皇后，有严格的制度规定^①，也与皇帝一样有谥号。下面分述内命妇与女官之制。

1. 内命妇

隋开皇二年（619年）独孤皇后歿，文帝有宣华、容华二夫人。又置嫔9人，掌教四德，视正三品；世妇9人，掌宾客祭祀，视正五品；女御38人，掌女工丝枲，视正七品。此外又设贵人等关掌宫闱事务，六尚以下女官皆隶属之。炀帝时后妃嫔御无职事，唯端坐丽饰，陪从燕游而已。其时设三夫人、九嫔、世妇与女御。三夫人指贵妃、淑妃、德妃，秩正一品。九嫔指顺仪、顺容、顺华、修仪、修容、修华、充仪、充容、充华，秩正二品。世妇包括婕妤12人，秩正三品；美人与才人共15人，秩正四品。女御包括宝林24人，秩正五品；御女24人，秩正六品；采女37人，秩正七品。唐代妃嫔之制有贵妃、淑妃、德妃、贤妃，合称四夫人。昭仪、昭容、昭媛、修仪、修容、修媛、充仪、充容、充媛，合称9嫔。婕妤、美人、才人各9人，是为27世妇。宝林、御女、采女各27人，是为81御妻。开元时，

^① 见《新唐书》卷18《礼乐志八》“册后”条。

以后下复有 4 妃，不合古仪，乃置惠、丽、华 3 妃，6 芳仪，4 美人，7 才人。

太子系统的内命妇，唐制有良娣，2 人，正三品，其地位仅次于太子妃；其下又有良媛 6 人，正四品；承徽 10 人，正五品；昭训 16 人，正七品；奉仪 24 人，正九品。

2. 宫中女官

隋初置内官尚官、尚仪、尚服、尚食、尚寝、尚工，合称六尚，秩从九品，分司官中事务。炀帝时仿外官尚书省之制，将六尚建为六局，主官仍称尚官、尚仪、尚服、尚食、尚寝、尚工，提高其品秩为从五品。各局分设四司，六尚共二十四司。其分工如下：

尚宫，掌导引皇后及闺阁廩赐，管司令 3 人，掌图籍法式，纠察宣奏；典琮 3 人，掌琮玺器玩。炀帝时为尚宫局的主官，辖司言，掌宣传奏启；司簿，掌名录计度；司正，掌格式推罚；司闱，掌门阁管钥。

尚仪，掌礼仪教学，管司乐 3 人，掌音律之事；典赞 3 人，掌导引内外命妇朝见。炀帝时为尚仪局的主官，辖司籍，掌经史教学，纸笔几案；司乐，掌音律；司宾，掌宾客；司赞，掌礼仪赞相导引。

尚服，掌服章宝藏，管司饰 3 人，掌簪珥花严；典栉 3 人，掌巾栉膏沐。炀帝时为尚服局的主官，辖司玺，掌琮玺符节；司衣，掌衣服；司饰，掌汤沐巾栉玩弄；司仗，掌仗卫戎器。

尚食，掌进膳先尝，管司医 3 人，掌方药卜筮；典器 3 人，掌樽彝器皿。炀帝时为尚食局主官，辖司膳，掌膳羞；司酝，掌酒醴醢醢；司药，掌医巫药剂；司饔，掌廩饩柴炭。

尚寝，掌帟帐床褥，管司筵 3 人，掌铺设洒扫；典执 3 人，掌扇伞灯烛。炀帝时为尚寝局主官，辖司设，掌床席帷帐，铺设洒扫；司輿，掌輿攀伞扇，执持羽仪；司苑，掌

园御种植，蔬菜瓜果；司灯，掌火烛。

尚工，掌营造百役，管司制 3 人，掌衣服裁缝；典会 3 人，掌财帛出入。炀帝时为尚工局的主官，辖司制，掌营造裁缝；司宝，掌金玉珠玕钱货；司彩，掌缯帛；司织，掌织染。

炀帝时六尚局所属二十四司，除以司为称的从六品女官外，每司又置典（从七品）及掌（从九品）为其副职，如司簿之下有副职典簿、掌簿，余类推。各司因其事务繁简，置女史（流外），无固定员额，多者 10 人以下。

唐代沿隋制置六尚局，据《新唐书》卷 47《百官志二》记载，其职掌如下：

尚宫局置尚宫 2 人，正五品（六尚均同），掌引导中宫，总司记、司言、司簿、司阍。凡六尚事物出纳文簿，皆莅其印署。司记掌宫内文簿入出，录为抄目，审付施行。牒状无误，然后加印。司言掌承敕宣付，别钞以授司阍传外。司簿掌女史以上名簿，廩赐则品别条录为等。司阍掌诸阁管钥。

尚仪局置尚仪 2 人，掌礼仪起居，总司籍、司乐、司宾、司赞。司籍掌供御经籍。司乐掌宫县及诸乐陈布之仪，莅其阅习。司宾掌宾客朝见，受名奏闻；宴会则具品数以授尚食；有赐物，与尚功位给。司赞掌宾客朝见、宴食，赞相导引。

尚服局置尚服 2 人，掌供服用采章之数，总司宝、司衣、司饰、司仗。司宝掌神宝、受命宝、六宝及符契，皆识其行用，记以文簿。司衣掌宫内御服、首饰整比，以时进奉。司饰掌汤沐、巾栉。司仗掌仗卫之器。

尚食局置尚食 2 人，掌供膳羞品齐。总司膳、司酝、司药、司饔。司膳掌烹煎及膳羞、米面、薪炭。司酝掌酒醴醢饮，以时进御。司药掌医方。司饔掌给宫人飧食、薪炭，皆有等级，受付则旬别案记。

尚寝局置尚寝 2 人，掌燕见进御之次叙，总司设、司舆、司苑、司灯。司设掌床帷茵席铺设，久故者以状闻。司舆掌舆辇、伞扇、文物、羽旄，以时暴凉。司苑掌园苑蒔植蔬果。司灯掌门阁灯烛。

尚功局置尚功 2 人，掌女功之程，总司制、司珍、司彩、司计。司制掌供御衣服裁缝。司珍掌珠珍、钱货。司彩掌锦彩、缣帛、丝絮。司计给衣服、饮食、薪炭。

六尚二十四司，其主官以司为称，秩正六品；其副职有典，正七品；掌，正八品。如司记之下有典记、掌记，余类推。此外唐制又有宫正 1 人，正五品，掌戒令、纠禁、谪罚之事。其副有司正 2 人，正六品；典正 2 人，正七品。

唐制太子另有内官系统：司闺 2 人，从六品（三司均同），掌导引妃及宫人名簿，总掌正、掌书、掌筵。掌正掌文书出入、管钥、纠察推罚。掌书掌符契、经籍、宣传、启奏、教学、廩赐、纸笔。掌筵掌幄帘、床褥、几案、舆伞、汛扫、铺设。司则 2 人，掌礼仪参见，总掌严、掌缝、掌藏。掌严掌首饰、衣服、巾栉、膏沐、服玩、仗卫。掌缝掌裁纫、织绩。掌藏掌财货、珠宝、缣彩。司僕 2 人，掌进食先尝，总掌食、掌医、掌园。掌食掌膳羞、酒醴、灯烛、薪炭、器皿。掌医掌方药、优乐。掌园掌种植蔬果。三司在以掌为称的女官之下又各有女史数人以佐之。

四 殿中省与内侍省（长秋监）

1. 殿中省

殿中省是为皇帝衣食住行服务的机构，所谓“掌天子服御之事”^①。隋承北齐之制于门下省置殿内监。大业三年（607 年）分门下省尚食、尚药、御府、殿内诸局和太仆寺的车府、骅骝两署建殿内省，掌诸供奉。设殿内监、少监、

^① 《新唐书》卷 17《百官志二》。

丞各 1 人，奉车都尉 12 人，统尚食、尚药、尚衣、尚舍、尚乘、尚辇等六局。唐武德元年（618 年）改称殿中省，设殿中监 1 人，从三品；少监 2 人，从四品上；丞 2 人，从七品上；主事 2 人，从九品上；属吏有令史、亭长、掌故；领尚食、尚药、尚衣、尚舍、尚乘、尚辇六局。龙朔中改殿中省为中御府，殿中监改称中御大监，丞为中御大夫。咸亨初复旧。

隋唐时期殿中省六局的设置沿革及其职掌如下：

尚食局。隋初沿北齐之制置，属门下省，设典御 2 人，直长 4 人，食医 4 人。炀帝时隶殿内省，置奉御 2 人，正五品（各局同）；直长 6 人，正七品（各局同）；所属有食医。唐属殿中省，掌供应皇帝的常膳。设奉御 2 人，正五品下（各局同）；直长 5 人，正七品上（各局同）；食医 8 人；属吏有书令史、书吏、主食、主膳、掌固。龙朔中改尚食局为奉膳局，奉御为大夫。咸亨初复旧。

尚药局。隋初沿北齐之制置，属门下省，设典御 2 人，侍御医、直长各 4 人，医师 40 人。炀帝时隶殿内省，置奉御 2 人，直长 4 人，所属有侍御医、司医、医佐。唐属殿中省，掌和合御药及诊候方脉之事。设奉御 2 人，直长 2 人，侍御医 4 人，司医 5 人，医佐 10 人，按摩师 4 人，咒禁师 4 人。所属有书令史、书吏、主药、药童、合口脂匠、掌固。龙朔中改尚药局为奉医局，奉御改为大夫。咸亨初复旧。

尚衣局。隋大业三年（607 年），炀帝改门下省御府局置，属殿内省。置奉御 4 人，直长 4 人。唐属殿中省，掌皇帝服冕，详其制度名物。设奉御 2 人，直长 4 人；属吏有书令史、书吏、主衣、掌固。龙朔中改尚衣局为奉冕局，奉御为大夫。咸亨初复旧。

尚舍局。隋大业三年（607 年），炀帝改门下省殿内局置，属殿内省，置奉御 2 人，直长 8 人。唐属殿中省，掌殿庭祭祀张设、汤沐、灯烛、洒扫。设奉御 2 人，直长 6 人；

所属有书令史、书吏、掌固、幕士、给使。龙朔中改尚舍局为奉宸局，奉御为大夫。咸亨中复旧。

尚乘局。隋炀帝始置，属殿中省。设奉御 2 人，直长 14 人，奉乘 10 人，领左右六闲。六闲分别以左右飞黄闲、左右吉良闲、左右龙媒闲、左右骊骀闲、左右驮骝闲、左右天苑闲为名。唐属殿中省，掌宫廷所属内外厩之马，辨其粗良，而率其习驭。置奉御 2 人，直长 10 人，进马 5 人，司廩、司库各 1 人，奉乘 18 人，属吏有书令史、书吏、直官、习驭、掌闲、典事、兽医、掌固，所属左右六闲同隋。开元初以尚乘局隶闲厩使。殿中省遂无尚乘局。

尚辇局。隋炀帝始置，属殿内省。设奉御 2 人，直长 4 人，掌辇 6 人。唐属殿中省，掌舆辇，分其次序而辨其名数。置奉御 2 人，直长 4 人，尚辇 2 人，属吏有书令史、书吏、主辇、掌扇、掌翰、掌辇、奉舆、掌固。龙朔中改尚辇局为奉舆局，奉御为大夫。咸亨初复旧。

五代沿设殿中省，见《五代会要》卷 16《殿中省》，惟员职无考。

2. 内侍省（长秋监）

北齐置中侍中省，隋初改为内侍省，是专掌宫廷内部事务的宦官机构。设内侍 2 人，内掌侍 2 人，内给事 4 人，内谒者监 6 人，内侍伯 2 人，内谒者 12 人，寺人 6 人，伺非 8 人，全由宦者充任；领内尚食、掖庭、宫闈、奚官、内仆、内府等六局。炀帝时改内侍省为长秋监，置令、少令等员，并用士人，所属官员额数减少，领掖庭、宫闈、奚官等三署。唐初复为内侍省，设监 2 人，从三品，掌内侍奉，宣制令；少监 2 人，内侍 4 人，皆从四品上，为监的副职；内常侍 6 人，正五品下，通判省事；内给事 10 人，从五品下，掌承旨劳问，分判省事；内谒者监 10 人，正六品下，掌仪法、宣奏、承敕令及外命妇的名帐；内谒者 12 人，从八品下，掌诸亲命妇朝集班会，分莅诸门；内侍伯

6人，正七品下，掌纠察宫内不法，岁俸则菴出入；寺人6人，从七品下，掌皇后出入执御刀冗从；所属有掖庭、宫闈、奚官、内仆、内府五局。

隋唐时内侍诸局的设置情况及其职掌如下：内尚食局，隋初置于内侍省，掌中宫膳食之事，置典御及丞各2人。炀帝时省。掖庭局，隋初置于内侍省，有令及丞。炀帝改为掖庭署，属长秋监，参用士人。唐复为掖庭局，属内侍省，掌宫人簿籍。设令、丞、宫教博士、监作，属吏有书令史、书吏、计史、典事、掌固。宫闈局，隋置于内侍省，有令及丞。炀帝改为宫闈署，属长秋监，参用士人。唐复为宫闈局，属内侍省，掌宫内门禁，领无品宦官侍奉内廷。有令及丞，属吏有书令史、书吏、内闈史、内掌扇、内给使、小给使学生、掌固。奚官局，隋初置于内侍省，有令及丞。炀帝改为奚官署，属长秋监，参用士人。唐复为奚官局，属内侍省，掌奚隶工役、宫官品令与宫人疾病治疗与丧葬之事。有令及丞，属吏有书令史、书吏、典事、药童、掌固。内仆局，隋初置于内侍省，有令及丞。炀帝时省。唐复置于内侍省，掌中宫车乘出入，有令及丞，属吏有书令史、书吏、驾士、典事、掌固。内府局，隋置于内侍省，有令及丞。炀帝时省。唐复置于内侍省，主中藏宝货出纳之数及宫中灯烛、汤沐、张设之事，有令及丞，属吏有书令史、书吏、典史、掌固、典事。

五代沿置内侍省。后唐同光元年（923年）十一月，以左监门将军判内侍省李宏兼内勾^①。

五 皇权与外戚

外戚是指皇帝的母族和妻族，以及公主的夫家。他们是通过婚姻关系而形成的，是皇帝制度的必然产物。外戚

^① 见《五代会要》卷16《内侍省》。

由于是椒房之亲，常能对于政治产生很大的影响。太后临朝，常依靠娘家人，是外戚擅权的一个重要原因。

首先，外戚常能凭借辅政的地位行禅代之事。隋文帝杨坚就是凭着外戚的身份以功为北周大丞相，后来取代北周而建立隋王朝的。《隋书》卷1《高祖纪上》载：

“大象二年（580年）五月……乙未，帝崩。时静帝幼冲，未能亲理政事。内史上大夫郑译、御正大夫刘昉以高祖皇后之父，众望所归，遂矫诏引高祖入总朝政，都督内外诸军事。……丁未，发表。庚戌，周帝拜高祖假黄钺、左大丞相，百官总己而听焉。”

旋又进位上柱国，封隋王，“冕十有二旒，建天子旌旗”，王妃为王后，长子为太子。到了这个地步，北周皇帝只好下诏禅位于隋王。隋王杨坚在“三让”之后，受了周禅，改国号为隋，建元开皇。

其次，由于北朝以来女权的强大，母后与母舅在隋至唐初曾对政局产生过巨大的影响。北朝时，邺下风俗，专由妇人主持门户，诉讼争曲直，请托工逢迎，坐着车子满街走，带着礼物送官府，代儿子求官，替丈夫叫屈。另外，北方士人多靠妇人管家，精美的衣服、贵重的首饰不可缺少，男人只有瘦马、老奴供驱使。夫妇之间，你我相呼，不讲究妇人敬夫的礼节^①。这是由于当时北方受鲜卑族统治的影响，礼法束缚比较微弱，妇人有更多的机会来发挥她们的才能。至隋及唐前期，此种风气犹存。隋文帝时，独孤皇后颇参与政事，“上每临朝，后辄与上方辇而进，至阁乃止。使宦官伺上，政有所失，随则匡谏，多所弘益。……后每与上言及政事，往任意合，宫中称为二圣。”武则天则是在此种风气下由辅政的皇后发展到自立为帝，成为中国历史上唯一的女皇帝，对唐代前期的政局影响至巨。

^① 见《颜氏家训·治家篇》。

武则天本是太宗的幼妾，通文史，又多权谋，颇得太子李治的好感。太宗殁后，武则天入尼寺。高宗即位后于永徽四年（654年）取武则天入宫，颇加宠爱。次年即废皇后王氏，立武则天为皇后。唐高宗是一个庸懦的君主，常不能自己裁决政事，只能委政于大臣。永徽六年（655年）以前，政权掌握在以长孙无忌为首的贞观老臣之手。永徽六年，武则天黜逐褚遂良，开始参与朝政。显庆四年（659年）又逼迫长孙无忌自杀，黜逐长孙无忌支持者20余人。次年高宗即委托武则天处理朝政，从此政权逐渐为武则天所掌握，群臣并称帝后为二圣，如隋文帝时故事。武则天为了使自己长期掌权，曾鸩死太子李弘，放逐了比较能干的次子李贤。永淳三年（683年）高宗殁，三子李显继位，是为中宗，武则天临朝称制，次年又废帝为庐陵王，立第四子李旦为皇帝，旋又自立为女皇帝，改元光宅，降李旦为皇嗣，自此，武则天一直执政至长安四年（704年）。并自天授元年（690年）起改唐为周。改唐为周，对唐代皇室来说是一次篡夺行为，此后李唐皇室遭杀戮和贬斥的人数不少。为了巩固其统治，又大开告密之门，造成了不少冤假错案。不过从整体上看，在武则天统治时期，善于选拔人才，委以重任，并能听谏，前后任用一些贤相，使得国家在政治上仍能保持稳定。武则天晚年，皇位继承问题成了大难题，作为武周的天下，武家子弟应该继位，作为女皇，武则天的女儿也想作皇太女，以继位为女皇。但是侄子在血统上不如儿子近，女儿继位又不合传统，于是在圣历元年（698年）复立中宗为太子，取消李旦皇嗣的名号。临死前，遗制去帝号，称则天大圣皇后。其实武则天改唐为周一事，朝臣们并不认真看待，他们一直把武则天看作是李唐皇朝的太后，女皇帝只是能干的太后的一种特殊的称号，那些黜唐颂周的礼仪上的把戏也只不过是太后演出的一出闹剧而已。而且由武则天的执政，避免了因高宗的

庸懦而可能带给唐王朝统治的消极影响，也不属于后妃擅权乱政的情况。所以武则天的称帝，实质上是属于太后临朝称制的一个特殊的例子。

由于女权的强大，在唐初，母舅常能影响于太子的废立。如《旧唐书》卷65《长孙无忌传》有下述记载：

“太子承乾得罪，太宗欲立晋王，而限以非次，回惑不决。御两仪殿，群臣尽出，独留无忌及司空房玄龄、兵部尚书李勣，谓曰：‘我三子一弟，所为如此，我心无慊。’因自投于床，抽佩刀欲自刺。无忌等惊惧，争前扶抱，取佩刀以授晋王。无忌等请太宗所欲，报曰：‘我欲立晋王。’无忌曰：‘谨奉诏。有异议者，臣请斩之。’太宗谓晋王曰：‘汝舅许汝，宜拜谢。’晋王因下拜。太宗谓无忌等曰：‘公等既符我意，未知物论如何？’无忌曰：‘晋王仁孝，天下属心久矣。伏乞召问百僚，必无异辞。若不蹈舞同音，臣负陛下万死。’于是建立遂定，因加授无忌太子太师。寻而太宗又欲立吴王恪，无忌密争之，其事遂辍。”

从这段记载中，可以看出高宗李治得立为太宗的太子，全赖其母舅长孙无忌的力争。

复次，后妃公主的干政与外戚擅权，是皇帝制度对政治带来的消极作用。后妃公主的干政，最典型的例子是在唐中宗至玄宗时期。神龙元年（705年）唐中宗在张柬之等唐旧臣拥护下恢复了帝位，但是他并不信任这些唐旧臣而是专信韦皇后。韦后与武三思勾结，武韦两家外戚联合驱逐张柬之等出朝廷，控制了全部政权。他们肆无忌惮，大卖官职，不论什么人，只要出钱若干万，就给官做，由内廷直接降墨敕，斜封以交中书执行，根本不通过吏部，时人称之为“斜封官”，人数多至数千人。出钱少的人可以到吏部候选，一年有数万人。景龙四年（710年），前许州司兵参军燕钦融上书指责韦后淫乱，干预国政，又与安乐公主、武延秀、宗楚客等同危宗社。唐中宗召燕钦融当面诘问，韦家党徒喝令卫士打杀燕钦融，中宗不悛。事后韦后

颇不自安，安乐公主亦想由韦后临朝，自己好做皇太女，遂合谋毒杀唐中宗。此年六月中宗被害，李隆基讨平韦后，太平公主拥立睿宗，结束了韦后和安乐公主的干政。但睿宗时太平公主倚仗长公主的身份又擅权乱政，欲废太子李隆基。李隆基即位后杀了太平公主，才使唐朝的政局稳定下来。但在玄宗后期又宠幸杨贵妃。杨贵妃是一个能歌善舞的尤物，没有政治野心，一般不干预朝政，但在涉及杨家安危时也偶有干政的活动。《新唐书》卷206《外戚传》记“禄山反，以诛国忠为名，帝欲自将而东，使皇太子监国，谓左右曰：‘我欲行一事。’国忠揣帝且禅太子，归谓女弟等曰：‘太子监国，吾属诛矣。’因聚泣，入诉于贵妃，妃以死邀帝，遂寝。”

外戚擅权，在唐代比较典型的例子是武则天时武三思等诸武和玄宗时的杨国忠。武则天称帝后，封武氏多人为王，以武则天异母兄子魏王武承嗣权势最大，“垂拱初，以春官尚书同凤阁鸾台平章事，改纳言，代苏良嗣为文昌左相，性暴轻忍祸，闻左司郎中乔知之婢窈娘美，且善歌，夺取之，知之作《绿珠篇》以讽，婢得诗恨死。承嗣怒，告酷吏杀之，残其家。”^①武则天另一个异母兄子梁王武三思亦奸乱窃国，时人比之为司马懿。杨国忠为玄宗杨贵妃的从兄，善于迎合皇帝意旨，又长子搜括民财充实国库，因此颇得玄宗信任。李林甫死后，国忠继任宰相，一身兼任四十余使，“性疏倪捷给，兢兢处决枢务，自任不疑，盛气骄愎，百僚莫敢相可否，官属悉苛督句剥相甚。又便佞，专徇帝嗜欲，不顾天下成败。……它年，大雨败稼，帝忧之，国忠择善禾以进，曰：‘雨不为灾。’扶风太守房瑄上郡灾，国忠怒，遣御史按之。后乃无敢以水旱闻，皆前伺国忠意

① 《新唐书》卷206《外戚传》。

乃敢启。”^①其专权蒙上如此。五代时亦有外戚干政之事，如后梁太祖时驸马赵岩屡历近侍之职，长期典领禁军，参与诛杀朱友珪，为末帝所宠用，任租庸使时，“以勋戚自负，货赂公行，天下之贿，半入其门。……权势薰灼，人皆阿附。”^②又如太祖宠臣敬翔之妻原是太祖的嬖幸，与敬翔结婚后仍与太祖有瓜葛，仗势“交结藩镇，……权贵皆相附丽，宠信言事，不下于翔。”^③

六 皇权与宦官

宦官是服役于后宫与宫殿间的阉人，也是皇帝制度的产物。由于宦官与帝后接近，每能得到信任而用事干政，如汉代即有宦官擅权之祸。南北朝时代，因为门阀势力强大，政权为各级门阀所控制，皇权衰弱，宦官亦不起作用。隋唐时门阀势力渐趋衰落，皇权复张，宦官亦逐渐参预政事。惟鉴于宦官干政之祸，至唐初仍采取限制宦官权力的政策，明确规定宦官不能享有政治权力，更不能任以政事，他们的职责只是“门闾守御，廷内扫除，廩食而已。”^④同时规定“内侍省不立三品官，以内侍为之长，阶第四。”^⑤自太宗贞观初至高宗永淳末，“权未假于内官。”^⑥到唐中宗复位之后，由于后宫人数的增加，宦官也随之增加，其数已达三千，而且逐渐官僚化，其中授给七品以上员外官的就有一千多人。此外中宗还允许内侍官五品以上者得养一子。养子制度的确立，为宦官们扩大势力、培植党羽开了方便之门。唐中宗以后，皇后、皇子和公主都想夺取皇位，他们

① 同上。

② 《旧五代史》卷14《梁书·赵贽附子岩传》。

③ 《旧五代史》卷18《梁书·敬翔传》。

④ 《新唐书》卷207《宦官传》。

⑤ 同上。

⑥ 《旧唐书》卷184《宦官传》。

各自勾结大批官吏，互相倾轧，从神龙初至开元初，为时不过八年半，却发生了七次政变，四次更换皇帝。这种极度动荡的政治局面，为宦官势力的发展提供了有利条件，唐玄宗就是在统治集团内部互相倾轧的剧烈斗争中取得皇位的，虽然他取得皇位曾得到宦官的帮助，但姚崇提出“宦竖不预政”^①等十项建议为玄宗所采纳，宦官势力的发展受到一定的压抑。玄宗后期，开始起用最亲信的宦官高力士作为处理军国大事的助手，“每四方进奏，必先呈高力士，然后进御，小事便决之。玄宗常曰：‘力士当上，我寝则稳。’故常止于宫中，稀出外宅。”^②玄宗为了防范诸王子势力的发展，置十王宅，并以宦官充十宅使以监视之。《新唐书》卷146《李栖筠附李吉甫传》说：“十宅诸王既不出阁，诸女嫁不时，而选尚皆由中人，厚为财谢乃得遣。”可见宦官对诸王子的监视是十分严格的。对于某些位高权重的大臣也派宦官加以监视。《新唐书》卷225中《朱泚传》就有“还泚京师，加实封千户，不朝请，中人监第”的记载。可见到唐玄宗时，宦官已秉承皇帝的意旨参与着一定的政治活动。

安史之乱以后，由于维护皇权的需要，进一步授予宦官以更大的权力。首先是派遣宦官监军。监军有两种，一种是以皇帝使职的身份派驻方镇，称为监军使，以抑制藩镇的势力；一种是临时设置在出征将帅之上，称为观军容使，以督领诸将。在禁军中原来也设监军使，后来改监军使为左右神策中尉，成为禁军的统兵将领，以加强皇帝对禁军的控制。其次，为了抑制外朝相权的膨胀，又以宦官为枢密使，使其参预中枢决策，以牵制宰相。于是在唐代后期，宦官的权力与前期相比，大为扩大。特别是神策军

① 《全唐文》卷206姚崇《大事要说》。

② 《旧唐书》卷184《高力士传》。

左右二中尉与有内相之称的枢密两院使共为宦官的首领，合称四贵。

从历史上的通例看，宦官势力与皇权既相互依赖，又存在矛盾。皇帝用宦官来控制臣下，宦官恃皇权而取得权势，是其依赖的一面；宦官势力膨胀之后，又往往侵蚀皇权，甚至任意废立皇帝，是其矛盾的一面。唐代后期宦官势力扩大之后，这两方面都有充分的体现。从维护皇权方面来说，宦官作为皇帝心腹，对监视朝臣、控制藩镇、抵御少数民族侵扰、维护中央政权，曾起过重大作用，例如以宦官统领的神策军，增强了朝廷的军事力量，有利于防遏少数民族侵扰和抑制地方藩镇；宦官监军，可以直接对藩镇“监视刑赏，奏察违谬”^①。以枢密使参与决策则是以中朝牵制外朝。宦官参预军事、政治活动可以说是皇权的延伸。不过在宦官势力膨胀之后，往往擅权干政，就要侵蚀乃至危害皇权，造成政治上的严重后果。归纳起来，约有下列数端：一是恃权横行，祸国殃民。例如当安禄山驱兵进入中原时，唐玄宗临时招募兵士11万人，任李琬为征讨元帅，高仙芝为副，宦官边令诚监军，屯守陕州。东都守将封常清战败，退入陕州，与高仙芝商议，退守潼关，保卫西京。这本是极重要的军事措施，可是边令诚不懂军事，反而向玄宗进谗言，诬陷封常清夸大敌情，动摇军心，高仙芝放弃陕州数百里，还克扣军饷，玄宗听信谗言，命边令诚在军中杀死二将。后来哥舒翰被玄宗委为兵马副元帅，抱病率军镇守潼关，唐玄宗又连续派遣宦官催促进军，结果是灵宝一战，全军覆没，叛军直入西京，人民惨遭掠夺和杀戮。二是排除异己，操纵党争。如有平叛人功的郭子仪即被宦官鱼朝恩、程元振在肃宗前进谗言而罢去兵权。此外，朝官中的朋党之争，在一定意义上说，其实就是宦官

^① 《唐会要》卷72《京城诸军》。

利用一部分投靠他们的朝官对另一部分朝官进行的斗争，以使他们在各派政治力量之间居于支配地位。三是巧取豪夺，霸占民财。宦官集团霸占田园，抢夺财物，广收贿赂，无恶不作。四是任意废立皇帝。肃宗以后，只要皇帝不能代表宦官集团意旨的，就会很快地被推下宝座，轻则监禁废置，重则遭到杀害，危及到皇帝自身。

唐末崔胤、朱温诛杀宦官，是对宦官势力的一次重大打击。但唐政权完全受制于强藩朱温，旋即被其篡夺。五代时除后梁不设宦官之外，复有宦官专擅之弊。如《旧五代史》卷31《后唐庄宗纪》说：“帝潜龙时，寺人数已及五百，至是诸道赴阙者，约千余人，皆给赐优贍，服玩华侈，委之事务，付以腹心。”于是宦官又开始弄权干政。十国中以吴越、南汉和前后蜀的宦官势力最为强大。宋人欧阳修说：“是时方镇僭拟，悉以宦官给事，而吴越最多。”^①南汉后主刘铤时，“委政于宦官龚澄枢、陈延寿及才人卢琼仙等，台省官仅充员而已，机密事多不与。”^②前后蜀时有宦官唐文晟、王承休、宋光嗣等人把持军政，蠹国害民，为害甚烈。

第二节 东宫制

一 皇位继承与太子

皇位是封建社会中行使国家最高权力的职位。皇朝的嬗代，是用暴力或政变的办法取得。隋文帝以北周皇后父亲的身份，废北周皇帝自立；唐高祖本是贵族，夺取了隋代的统治。后梁太祖朱温则是以强藩篡夺了唐代的中央政

^① 《新五代史》卷38《宦者传论》。

^② 《十国春秋》卷60《南汉后主传》。

权。此后的后唐、后晋、后汉、后周都是以武力取得帝位的。皇朝建立以后的皇位继承，自汉以来一般都用册立太子的办法来确定继承人。封建宗法制度规定的继承方法是嫡长子继承制，但君统和宗统不同，君位继承人并不一定是嫡长子，继位人选系于皇帝的取舍和各派政治力量的对比与斗争的结果。不过，隋唐时期影响皇位继承的，不同时期都有其主导的政治力量。

自隋至中唐，主要是母后与母舅的权力影响于皇储的废立与皇位的继承。隋文帝即位后，立杨勇为太子。杨勇初立，军国政事及尚书奏死罪以下，均令其参决。后因冬至日太子受百官朝贺，恩宠始衰。杨勇多内宠，尤其嬖幸云昭训，独孤后代选的元氏妃又暴卒，更招母后之忌。晋王杨广见有机可乘，便精心伪装简朴，临还扬州，入宫辞母后，自称恐被杨勇暗算，后信以为真，对杨勇更加厌恶。杨广又联络杨素，使其对文帝施加影响。开皇二十年（600年）遂废杨勇为庶人，改立晋王杨广为太子。可见杨广太子地位的取得主要来自独孤后的影响。至唐代，长孙无忌之所以能够左右太子承乾、晋王李治、吴王李恪的废立，则是因为具有母舅资格的缘故。武则天时，太子废立均出于其手。甚至唐中宗在即位后还被武则天废为庐陵王。武则天称帝后，又降皇帝李旦（睿宗）为皇嗣。景龙四年（710年）中宗崩后，韦后立皇太子重茂为帝。韦氏败，在太平公主的主张下，重茂逊位于相王李旦（即睿宗），这次是属于以叔继侄。睿宗的嫡长子成器，在睿宗为武则天皇嗣时曾被封为皇太孙，重新登上皇位的睿宗没有立嫡长子成器而是立其庶弟隆基为皇太子，这是因为李隆基有讨平韦氏之功的缘故。总起来看，这一时期除由于特殊事件（如太宗之由于玄武门之变，玄宗由于讨平韦氏）之外，皇储的废立主要取决于母后或母舅的意向。

自玄宗以后，左右皇储和皇帝废立的，主要是宦官的

势力。宦官高力士曾对玄宗立储起过决定性影响。《新唐书》卷207《高力士传》载：

“初，太子瑛废，武惠妃方嬖，李林甫等皆属寿王，帝以肃宗长，意未决，居忽忽不食。力士曰：‘大家不食，亦膳羞不具耶？’帝曰：‘尔，我家老，揣我何为而然？’力士曰：‘嗣君未定耶？推长而立，孰敢争？’帝曰：‘尔言是也。’储位遂定。”

肃宗虽立为皇太子，但其即位是在玄宗幸蜀，肃宗以太子身份领兵在灵武，由宦官李辅国等策动之下而实行的，与皇帝内禅的情况不同。本来唐代皇位继承等宫廷变故，常以北衙禁军的向背为其决定因素。自上元（760年）以后，宦官渐次统领禁军，贞元中又特设神策护军中尉，以宦官专任。宦官既掌禁军，势力遂大。故自李辅国策立肃宗之后，其后各种废立与皇位之争的事变，其间固然有君主的爱憎、后妃的谗构、外臣援引甚至宦官亦有党派的各种复杂关系，但主动与决定的力量，均操于典领禁军的宦官之手。如《旧唐书》卷11《代宗纪》载：

“代宗睿文孝武皇帝讳豫，肃宗长子，……乾元元年（758年）三月改封成王，四月庚寅立为皇太子……宝应元年（762年）肃宗大渐，所幸张皇后无子。后惧上功高难制，阴引越王系于宫中，将图废立。乙丑，皇后矫召太子，中官李辅国、程元振素知之，乃勒兵于凌霄门，俟太子至即卫从太子入飞龙厩以俟其变。是夕勒兵于三殿，收捕越王系及内官朱光辉、马英俊等禁锢之，幽后于别殿。丁卯，肃宗崩，元振等始迎上于九仙门，见群臣行监国之礼。己巳，即皇帝位于柩前。”

唐代皇储废立，前期主要决定于母后或母舅，后期主要决定于宦官，朝廷大臣很少参与其间。这主要是受到当时社会风气的影响。其时大臣们一般都认为皇储的废立只是皇帝的家事，外臣不宜干预。如开元二十五年（737年）杨洵向惠妃进谗言，声称太子瑛兄弟3人与太子妃兄薛钊有异谋，玄宗遽召宰相商议，以废立之事相征询，李林甫

说：“此盖陛下家事，臣不合参知。”^① 此种风气可以说是北朝少数民族氏族社会的遗风。

五代诸代年代短促，杀夺相寻，其时皇位的继承，所可注意的是有以异姓养子相继承的事例。如后周太祖郭威歿后，由其义子（皇后柴氏之侄）柴荣继位。

二 东宫组织

东宫为太子所居之宫，太子属官自成一套体系，比附皇朝的中央官制而成，称为东宫制度。自汉以来，东宫官属逐渐庞大。隋唐的东宫机构沿袭前代而有所变化，其组织如下：

1. 师傅与宾客

隋唐东宫置太子师傅 6 人：太子太师、太子太傅、太子太保各 1 人，隋制正二品，唐升为从一品；太子少师、太子少傅、太子少保各 1 人，隋制正三品，唐升为从二品。掌辅导太子，“官不必备，唯其人，无其人则阙。”^② 唐制又有太子宾客 4 人，显庆元年（656 年）始置，正三品，掌侍从规谏，赞相礼仪。以上诸职地位崇高，但并不执掌具体政务，故常用以安置罢退大臣。

2. 詹事府

隋开皇二年（582 年）置太子詹事 1 人，次年罢废。唐置詹事府，比拟宰相府兼尚书省。设太子詹事 1 人，正三品；少詹事 1 人，正四品上。相当于尚书令与仆射之职。龙朔中改詹事府为端尹府，詹事为端尹，少詹事为少尹。光宅初又改端尹府为宫尹府，詹事为宫尹，少詹事为少尹。神龙初复为詹事府、詹事与少詹事。“统东宫三寺、十率府之

^① 《旧唐书》卷 107《玄宗诸子·庶人瑛传》。

^② 《唐六典》卷 26《太子三师、三少》。

政令，举其纲纪而修其职务。”^① 凡敕令及尚书省、左右春坊符牒下东宫诸司者，均由詹事府转发。詹事府所属还有太子司直 2 人，职比侍御史，掌弹劾宫府僚佐。

3. 左右春坊

隋因北齐之制，置门下坊与典书坊，唐初沿置，龙朔二年（662 年）改称左右春坊，其制比拟门下、中书两省。

隋制门下坊设左庶子 2 人，内舍人 4 人，录事 2 人，主事令史 4 人；统司经、宫门、内直、典膳、药藏、斋帅等六局。司经局置洗马 4 人，校书 6 人，正字 2 人。宫门局置大夫 2 人。内直局置监、副监各 2 人，监殿舍人 4 人。典膳局、药藏局均置监、丞各 2 人。药藏局又有侍医 4 人。斋帅局置斋帅 4 人，掌铺设洒扫之事。唐改门下坊为左春坊，制比门下省。设左庶子 2 人，正四品上；中允 2 人，正五品下。掌侍从赞相，驳正启奏。司议郎 2 人，正六品上，掌侍从规谏，驳正启奏。以上诸职相当于门下省的侍中、门下侍郎与给事中。左谕德一人，正四品下，掌谕太子以道德，随事讽赞。左赞善大夫 5 人，掌传令，讽过失，赞礼仪，以经教授郡王。以上二职相当于门下省左散骑常侍与左谏议大夫。下辖崇文馆及司经、典膳、药藏、内直、典设、宫门六局。崇文馆相当于门下省的弘文馆，设学士 2 人，掌图书经籍，教授学生；校书郎 2 人，从九品下，掌校理书籍。司经局相当于秘书省，有洗马 2 人，从五品下，掌东宫图书；文学 2 人，正六品下，分知经籍，侍奉文章；校书 4 人，正九品下；正字 2 人，从九品上，掌校刊经史。典膳以下四局，大致相当于殿中省的职掌。典膳局相当于尚食局，掌进膳、尝食；药藏局相当于尚药局，掌医药诊候；内直局相当于尚衣局与尚辇局兼符玺郎（隋为符玺局，属

^① 《唐六典》卷 26《詹事府》。

门下省)，掌衣服、伞扇、符玺；典设局相当于尚舍局，掌汤沐、铺设、洒扫；宫门局相当于城门郎（隋为城门局，属门下省），掌东宫诸门管钥。典膳、药藏、内直、典设、宫门五局各设郎 2 至 4 人，从六品下；丞 2 人，正八品上至正八品下。

隋制典书坊设右庶子 2 人，舍人、通事舍人各 8 人，录事 2 人，主事令史 4 人，内坊典内及丞各 2 人，丞直 4 人，录事 1 人。内厩置尉 2 人，掌内车舆之事。唐改典书坊为右春坊，制比中书省。设右庶子 2 人，正四品下；中舍人 2 人，正五品下。掌侍从、献纳、启奏。以上二职分别相当于中书令与中书侍郎。太子舍人 4 人，正六品上，掌行令书、表启。通事舍人 8 人，掌导官臣辞见，承令劳问。以上二职分别相当于中书舍人和中书通事舍人。右谕德 1 人，右赞善大夫 1 人，其职掌、品秩与左谕德、左赞善大夫同。以上二职分别相当于右散骑常侍与右谏议大夫。

4. 三寺、十率府

东宫三寺为家令寺、率更寺、仆寺，比拟九寺五监。

隋制，家令寺掌刑法、食膳、仓库、什物、奴婢等事。置家令、寺丞、录事各 2 人。下辖食官、典仓、司藏三署，各署令 1 人，丞 1 至 3 人。唐制，家令寺掌饮食仓储。置太子家令 1 人，从四品上；丞 2 人，从七品下；主簿一人，正九品下。下辖三署：食官署，掌饮食酒醴；典仓署，掌衣粮、器皿出纳；司藏署掌财货出纳与营缮。每署各设令及丞，品秩分别为从八品下与从九品下。本寺制比光禄、司农、太府三寺。

隋制，率更寺掌伎乐漏刻。设率更令、寺丞、录事各 1 人。唐制，率更寺掌宗族、礼乐、刑罚及漏刻。设太子率更令 1 人，从四品上；丞 1 人，从七品上；主簿 1 人，正九品下。本寺制比宗正、太常、大理三寺及司天台。

隋制，仆寺掌宗族亲疏，车舆骑乘。置太子仆、寺丞、

录事各 1 人。下辖厩牧令 1 人。唐制仆寺掌车舆、乘骑、仪仗、丧葬。设太子仆 1 人，从四品上；丞 1 人，从七品上；主簿 1 人，正九品下。下辖厩牧署，掌车马、闲厩、牧畜，置令 1 人，从八品下；丞 2 人，从九品下。本寺之职，相当于太仆寺兼殿中省尚乘局及卫尉、鸿胪寺部分职掌。

太子十率府为东宫护卫机构，比拟十六卫。详见第八章《隋唐五代军事制度》。

五代战乱，东宫之制不详。唯《五代会要》卷 4《皇太子亲王见三师礼》记后唐时有太子三师、太子三少、左庶子、通事舍人诸职。

第三节 公主及其邑司

汉制，皇帝的女儿称公主，姊妹称长公主，姑称大长公主。公主家事有专设的管理机构，以家令为主官以管理之。历代多沿其制。

隋制，大长公主、长公主、公主并置家令、丞各 1 人，主簿、谒者、舍人各 2 人。

唐代的公主家事管理机构称为“公主邑司”，据《旧唐书》卷 44《职官志三》记载，设令 1 人，从七品下；丞 1 人，从八品下；录事 1 人，从九品下。主簿 2 人，谒者 2 人，舍人 2 人，家史^① 2 人。诸官分掌公主家财货出人，田园征封之事。公主邑司归宗正寺管辖，若公主出降，则邑司撤销。

五代之制不详。

^① 《旧唐书》本作“家吏”，据《唐六典》卷 29《新唐书》卷 49 下《百官志四下》改。

第四节 宗室

一 亲王和王府组织

隋制以皇帝伯叔、昆弟、皇子为亲王，其属官有府官与国官两个系统。府官有师、友、文学各2人，掌辅导王；长史、司马、咨议参军、掾、属各1人；主簿2人；录事，功曹，记室，户、仓、兵等曹，骑兵、城局等参军事，东西閤祭酒各1人；参军事4人；法、田、水、铠、士等曹行参军各1人；行参军6人；长兼行参军8人；典签2人。嗣王、郡王无师、友、主簿、录事参军、东西閤祭酒、长兼行参军等员。国官有国令、大农各1人，尉2人，掌王国之事。所属有典卫8人；常侍2人；侍郎4人；庙长、学官长各1人；食官，厩牧长、丞，各1人；典府长、丞，各1人；舍人4人。炀帝大业时，“王府诸司参军更名诸司书佐，属参军则直以属为名。改国令为家令。自余以国为名者，皆去之。”^①

唐制以皇帝兄弟、皇子为亲王，属官亦分府官与国官两系。亲王府官有傅1人，从三品，掌辅正过失；咨议参军1人，正五品上，掌参谋议事；友1人，从五品下，掌侍游处，规讽道义；文学2人，从六品上，掌校典籍，侍从文章；东西閤祭酒各1人，从七品上，掌礼贤良，导宾客；又有长史，司马，掾，属，主簿，史，记室参军事，录事参军事，录事，功、仓、户、兵、骑、法、士等七曹参军事，参军事，行参事，典签。长史、司马统领府僚，纪纲职务。掾统判七曹参军事。主簿掌覆省王教。记室掌表

^① 《隋书》卷28《百官志下》。

启书疏。录事参军事掌审阅案卷，摘由编目。录事掌登记收发文书的日期。七曹参军各督本曹事，出使检校。典签宣传教命。亲王又有亲王亲事府与亲王帐内府两个护卫机构，各以典军与副典军为正副主官，分别为正五品与从五品，掌率校尉以下守卫陪从之事。亲事府所属有执仗亲事 16 人，执乘亲事 16 人，亲事 350 人，校尉、旅帅、队正、队副准部内人数多少设置。亲事帐内府属官与亲事府同，辖帐内 667 人。亲王国官有国令 1 人（从七品下）、大农 2 人（从八品下），掌通判国事；国尉（正九品下）、国丞（从九品下）、掌判国司，勾稽监印事。又有录事，典卫，舍人，学官长、丞，食官长、丞，典府长、丞。典卫守居宅。舍人掌引纳。学官教授内人。

五代王府组织不详。《五代会要》卷 17《王府官》记后唐长兴四年（933 年）四月，以秘书监刘赞为秦王傅，前忠武军节度判官苏瓚为秦王友，前襄州观察支使鱼崇远为秦王府记室参军。可见五代后唐时王府有傅、友、记室参军等的设置。

二 宗正寺

宗正寺掌皇帝九族六亲属籍（包括皇族和外戚）。隋制置卿、少卿各 1 人，丞、主簿、录事各 2 人，不统署。唐制，皇帝的亲属有五等，先定于吏部的司封司，而掌于宗正寺。宗正寺在唐代曾有几处改名，龙朔中改为司宗寺，卿与少卿改为司宗寺正卿与司宗寺大夫，咸亨初复旧；光宅初复改为司属寺，主官仍称卿与少卿。神龙初复旧。设卿、少卿各 1 人为正副主官，品秩分别为从三品与从四品。其下有丞、主簿、录事、府、史、亭长、掌固。又有主图谱官（掌纂修皇族的族谱、图谱）、修玉牒官（掌纂修皇族的玉牒）、知宗子表疏官。所辖机构有诸陵台、诸太子庙、诸太子陵、公主邑司及崇玄署。武德二年（619 年）诸州各设

宗师 1 人，管理在诸州的皇族，属宗正寺。后省。

皇帝的墓葬，因其形制高大，称为陵。秦汉时陵在平地起造，呈覆斗形。墓室在地下，称为玄宫。陵园之中供祭享用的建筑称为寝。寝的建筑，在秦与西汉时分为便殿与寝两部分。至东汉，分为寝殿、便殿与寝三部分。寝殿是寝的主要部分，供上陵朝拜或举行重要祭献典礼之用；便殿在寝殿旁侧，供墓主灵魂游乐之用，寝亦称正寝，是供墓主灵魂饮食起居生活的处所以及宫人、官吏留守的地方。皇帝的陵寝制度至此确立。唐代的陵寝与汉不同之处在于其陵依山建造，故称山陵；寝的建筑分设于三处，分别称为献殿、神游殿与寝宫。以太宗的昭陵为例，其建筑用魏晋和南朝流行的办法在半山腰穿凿而成，没有起筑坟丘。玄宫深达 75 丈。陵园周围筑方形陵墙，四面辟门，四角建楼。北门为玄武门，门内有祭坛，14 尊少数民族酋长的石像列于北门内的九峻山之阴，著名的昭陵六骏浮雕在陵后。昭陵的南门为朱雀门，门内有献殿正当陵墓之前，相当于东汉的寝殿。在半山腰墓门顶上筑有神游殿，相当于东汉的便殿。寝宫原是建在山上的，后因山上缺水发生火灾烧毁，而改建于陵西山下瑶台寺的旁边，故亦称“下宫”，相当于东汉的正寝。陵墙四门外设石狮；陵前神道顺着坡势向南伸展，石人、石兽雕像分列于两侧，长达千余米。隋唐时期关于皇帝陵寝的管理机构，在隋有诸陵署，置令、丞各 1 人（属太常寺）。唐沿置，诸陵署令，秩从五品上，丞为之贰。所属有录事、府、史、主衣、主辇、主药、典事、掌固。陵户，乾、桥、昭三陵 400 人，献、定、恭三陵 300 人。开元二十五年（737 年）以陵寝管理之职归宗正寺，诸令署改称陵台。

皇帝祭祀祖宗之处称为宗庙，隋置太庙署（属太常寺），设令及丞，又有阴室丞，掌守护阴室。唐于武德初始立四庙，贞观中沿南朝之制立六庙。中宗时始立三昭三穆，

并太祖为七庙。东都洛阳亦建太庙。开元中创立太庙九室之制，分别祭祀献祖、懿祖、太祖、世祖、高祖、太宗、高宗、中宗、睿宗。自此以后，太庙以九室为常制。太庙管理沿隋制置太庙署，以令为主官。开元二十四年（736年）以宗庙不可以称署，废太庙署，以太常寺奉宗庙，由少卿一人知太庙事。次年又以其职归宗正寺。

诸太子的陵庙，其初亦属太常寺，后改隶宗正寺。诸太子陵置令、丞各一人，其秩分别为从八品下与从九品下，所属有录事、典事及护陵的陵户。太子庙亦置令及丞各1人，其秩分别为从八品上与正九品下，掌洒扫开阖及四时享祭，所属有录事、典事等。

宗正寺所属的公主邑司已见前，还有崇玄署，掌京都诸观名数与道士帐籍、斋醮之事。又有功德使，分宗正寺之权，会昌后总掌佛教和道教的管理，代替了前此的崇玄署。详见第四章第四节宗教事务管理制度。

五代亦置宗正寺，后梁有宗正寺卿，余官并停。后周宗正寺有斋郎、室长等职；诸坛庙祭祀之事亦为宗正寺所掌。

综合以上所述，可以看到隋唐五代的皇帝制度比秦汉时期更趋复杂化。不仅通过皇帝生前上尊号，死后加谥号、庙号，以及封禅、祭祀、宗庙、陵寝与舆服制度的健全来加强皇帝至高无上的神圣性，而且还通过都城和官室的规制、宫廷组织的系统化、东宫制度的定型化等手段来加强皇家的特权地位，从而使秦始皇创立的皇帝制度发展到一个新的阶段。

第三章 隋唐五代的中央决策机构及其运行机制^①

第一节 中央决策体系的结构与机制

隋唐时确立以中书出诏令、门下掌封驳、尚书掌执行的三省制度，三省长官并为宰相，并以他官参杂其间，形成了一个以皇帝为中心的决策集团。中央决策集团中的成员，按其不同的作用，可以分为四个层次：皇帝拥有最高的统治权力，在决策集团中自然居于首脑地位，属于第一个层次；皇帝以发布诏令的形式，指挥国家机器的运行，诏令的制定和颁布的过程，就是中央政权的决策活动，所以那些直接参与诏令的提出、讨论和颁布的人员就属于第二个层次；而参与诏令的审定和封驳的门下省人员构成为第三个层次；那些在整个决策过程中参与诏令的记录、传达和颁布的人员，则构成了第四个层次。由于在决策集团中各种成员的地位不同，因此，决策活动也形成为不同的几个层次：中央最高层次的决策是御前决策会议，这是由皇帝亲自主持的决策活动；其次是政事堂会议，这是宰相的集体决策活动，其议定结果须报请皇帝批准，属于第二层次；中书、门下两省的活动分别是发布诏令和审查、封驳，

^① 本章原为简本《中国政治制度史》“隋唐五代政治制度”章中的一节，由谢元鲁同志执笔，今体例仍旧，并参考其博士论文《唐代中央政权决策研究》（台北文津出版社1992年3月初版）。

属于第三层次。

由于皇帝是决策活动的首脑，所以皇帝个人政治素质的好坏，对决策活动的影响至巨。《贞观政要》卷1《政体》中记有唐太宗和萧瑀的一段对话：

“贞观四年（630年）太宗问萧瑀曰：‘隋文帝何如主也？’对曰：‘克己复礼，勤劳思政，每一坐朝，或至日昃，五品以上，引坐论事，宿卫之士，传餐而食，虽性非仁明，亦是励精之主。’太宗曰：‘公知其一，未知其二。此人性至察而心不明。夫心暗则照有不通，至察则多疑于物。又欺孤儿寡妇以得天下，恒恐群臣内怀不服，不肯信任百司，每事皆自决断，虽则劳神苦形未能尽合于理。朝臣既知其意，亦不敢直言。宰相以下，惟即承顺而已。朕意则不然，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，于是稳便，方可奏行。岂得以一日万机，独断一人之虑也。且日断十事，五条不中，中者信善，其如不中者何？以日继月，乃至累年，乖谬既多，不亡何待？岂如广任贤良，高居深视，法令严肃，谁敢为非？’”

上面这一段对话，就是论述皇帝个人的政治素质对于决策的影响的。隋唐两代的决策机构是相同的，但决策机制运行的情况不同，便产生不同的结果。隋文帝心暗而性至察，使得他在决策过程中喜欢独断，不能正常发挥集体决策的作用，常造成决策的失误。炀帝文过拒谏，独断专行，更甚于文帝，遂使隋代二世而亡。唐太宗以隋为鉴，明白靠皇帝一个人的智力和精力是治理不了天下的，必须发挥决策集团中每个成员的积极性，而且皇帝必须善于识别决策中的正确意见加以采用，才能取得决策的积极效果。唐代前期所以能有贞观之治和开元盛世，其原因正在于皇帝把品质和政治才能比较好的人吸收到决策集团中来，发挥他们的积极性，善于集中其中正确的意见而造成的；唐代能维持近300年的统治，也跟唐代中期以后的君主大体上能够正常发挥决策集团的积极作用有关。中唐以后，由于政

治经济形势的变化，决策机构也随之有所变化。一是决策的逐渐多元化，翰林学士和枢密使也分得了决策的一部分权力；二是宦官专权，逐渐侵夺了皇帝的权力，使皇权发生异化，终于导致了唐代的灭亡。五代诸君多出身军阀，多喜独断，不大发挥决策集团的作用。只有后周世宗，十国中的南唐，注意发挥决策集团的作用，国家得到了较好的治理。

一 最高层次决策——御前决策会议

隋唐五代的皇帝经常以不同的方式会见大臣，会见的时间、场所和参加的人员都有所不同。在这些会见中，除某些礼仪性质的朝会以外，通常都要讨论政事和进行决策。由于这些会见都由皇帝亲自主持，因此可总称为御前决策会议。

隋唐时最隆重的朝会是每年正月初一朝见群臣，称为元正朝会。隋制规定皇帝在当天服用最隆重的礼服。“高祖元正朝会方御通天服”^①，唐制则“大陈设于太极殿”^②。但此日朝会仅是一种仪式，其主要内容是群臣依职位高低顺次向皇帝祝寿。此种仪式有时也在冬至举行。唐德宗时又曾规定于每年五月初一在宣政殿举行会见群臣的仪式，宪宗时因其为“术数之说，礼经不载”^③而罢废。元日、冬至的礼节性朝会，至五代仍沿行。

每月初一、十五日谓之朔望，也要举行较大的朝会，凡九品以上在京文武职事官均赴朝参，唐制“朔望日，御宣政殿见群臣，谓之大朝。”^④在朝会上群臣可以向皇帝奏事。

① 《隋书》卷12《礼仪志七》。

② 《唐六典》卷4《尚书礼部》。

③ 《唐会要》卷24《受朝贺》。

④ 《唐会要》卷24《朔望朝参》。

后来玄宗认为朔望为太庙荐食之日，正衙御朝有失思敬之心，于是改在便殿——紫宸殿举行，并规定朔望日百官不奏事，于是朔望朝参便成为礼仪性的朝会了。因为紫宸殿在宣政殿之后，百官上殿须从闾门进入，故又称“朔望朝参”为“入闾”。但是在紫宸殿举行的朝会，并非九品以上官全能进入正殿，《石林燕语》卷2说：“唐正衙日见群臣，……其后不御正衙，紫宸所见惟大臣及内诸司。”可见入闾者只有高级官员和宦官。元和九年（814年）以后，一度在朔望朝参时召见“刑部侍郎、郎中、员外，大理卿、少卿及中丞一人时对。其日，宰臣并次对。”^①太和初，朔望朝参时又允许宰相在百官退出后奏事。“凡紫宸坐朝，众寮既退，宰臣复进奏事。”^②可见朔望朝参有时亦有部分决策会议的功能。五代亦沿行朔望朝参之制，如后晋仍有“凡京百司文武职事，九品以上每朔望朝参”^③的规定。

隋唐时正式的御前决策会议称为正衙朝参，亦称常参。除隋文帝、唐高祖、唐太宗前期和唐玄宗时大致每日上朝外，其余皇帝往往是隔日或数日一朝。唐制，常参的地点在宣政殿或含元殿，参加的官员为文武五品以上职事官，以及两省供奉官^④、监察御史、员外郎、太常博士，称为常参官。常参会议时主要是就军国政事和百官奏议进行决策，举凡施政方针、太子废立及皇帝行止等事，均可涉及。常参会议在朝廷决策过程中曾发挥过巨大的作用，如唐朝前期并州大总管府长史窦静屡次上书请求在太原设置屯田，朝廷“征静入朝，与裴寂、萧瑀、封德彝等争论于殿庭，寂等不能屈，竟从静议。”^⑤为了避免在常参会议召开过程中

① 《唐会要》卷24《朔望朝参》。

② 《唐会要》卷53《杂录》“太和元年”条。

③ 《五代会要》卷5《朔望朝参》。

④ 两省供奉官指起居舍人、起居郎和左右补阙、左右拾遗。

⑤ 《旧唐书》卷61《窦静传》。

可能出现拖沓冗长等现象，唐代采取了若干措施：首先是在会议举行之前作好必要的准备工作。臣下若准备上奏的事务头绪较多，事先要把上奏的内容写成书面奏状，送入宫中，以使皇帝预先对所要讨论的内容有所了解，节省在会议上再加以说明的时间。文宗时规定进状的截止日期为常参会议召开前的一天，而臣下则请求把截止期限延长到会议召开之前一个时辰左右，这样可以把临时需要向会议提出的政事及时向皇帝上奏，文宗同意了此项请求。其次是在常参会议进行过程中，大臣陈奏情况的发言须简明扼要，《唐六典》卷13《御史台》规定：“每日，侍御史一人承制，诸奏事者并监而进退之。若所论繁细，不宜奏陈，则随事奏而罢之。”不过，虽有上述关于提高常参会议效率的规定，常参会议还是存在若干缺点：首先是常因各种原因不能按时举行而辍朝。最常见的辍朝原因是皇帝的亲属或大臣的丧事。如唐开元时左丞相燕国公张说薨，辍朝五日，废元日朝会；宁王宪薨，辍朝十日。会昌中规定，凡皇帝亲属及三品以上官员之丧，一般辍朝一至二日^①。天变和灾异，也是辍朝的原因之一，如“隋制，诸岳崩竭，天子素服，避正寝，撤膳三日。”^②唐“开元五年（717年）正月二日太庙四室崩，上素服避正殿。”^③有时因皇帝沉湎后宫而致辍朝，如唐玄宗得杨贵妃，“春宵苦短日高起，从此君王不早朝”。^④其次是常参会议虽然只限于五品以上的官员参加，但人数仍是很多，虽然有殿中侍御史安排奏事的先后并维持会议的秩序，不遵守秩序者得受到纠弹，但还是经常出现纪律松弛的现象。为不使朝会的时间拖得过长，

① 见《唐会要》卷25《辍朝》。

② 《隋书》卷8《礼仪志三》。

③ 《唐会要》卷17《庙灾变》。

④ 白居易《长恨歌》。

唐高宗时“临朝不决事，有司所奏，辞见而已。”^① 代宗时更规定“紫宸听朝，常限三人奏事。”^② 再次，常参会议人员多，保密性差也是显而易见的。由于存在着上述缺点，至贞元十八年（802年），德宗一度废除了常参会议。^③ 此后虽然恢复，但已蜕变为一种礼仪性的朝会了。到唐代后期，朝参会议实际上已不常举行。但朝参制度至五代时仍存在，“五品以上及供奉官、员外郎、监察御史、太常博士每日朝参。”^④ 可见常参会议作为基本的朝会制度，五代时仍沿行。

为了提高决策的效能，保持重大决策的秘密性，唐代在常参会议之外，又产生了一种新的御前决策会议——仗下后会议。唐制，在常参会议百官奏事完毕，陈列于朝堂的仪仗队即先行撤走，随后百官鱼贯退出殿庭。《新唐书》卷47《百官志二》“门下省”条说：“每仗下，议政事。”即是指朝参会议结束百官随仪仗队退出殿庭后，皇帝再与宰相及有关大臣议决军国大事。记注官作为记录人员亦得参加。正因为仗下后决策会议的参加者限于宰相及有关大臣，人数可多可少，比常参会议灵活得多，决策效率和保密性也比常参会议为高。因此在高宗以后，逐渐代替了常参会议。但是此种以宰相和有关大臣单独会见皇帝的方式，也存在着弊病：主要是某些官员利用单独奏事的机会，攻击他人和提出一些非分的要求。于是睿宗时就对仗下后会议的方式作了一些改变。规定奏事时宰相必须参加，取消了单独奏事的方式^⑤。到玄宗时进一步规定，除非确有机密事务可在仗下后奏陈之外，其余事务均应在常参会议中上

① 《旧唐书》卷47《职官志二》“门下省”条。

② 陆贽《陆宣公翰苑集》卷12《奉天论前所答奏未施行状》。

③ 《资治通鉴》卷236《唐纪五十二》“德宗贞元十八年七月”条。

④ 《五代会要》卷5《朔望朝参》。

⑤ 见《唐大诏令集》卷110《不许群臣干请诏》。

奏^①。不过由于常参会议存在的决策方式的弱点，这一规定未能完全实现。仗下后会议另一不足之处是此种会议都在常参会议后举行，遇有须要立即议决的军国大事，往往要被耽误。所以这一决策方式仍显得不够灵活。于是又有一种新的适应需要的御前会议——延英殿决策会议应运而生。

延英殿决策会议是皇帝与宰相于延英殿进行决策的会议，产生在唐代宗大历以后。宋白说：“唐制，内中有公事商量，即降宣头付阁门开延英，阁门翻宣申中书并榜正衙门。如中书有公事敷奏，即宰臣入榜子奏开延英，只是宰臣赴对。”^②可见延英殿决策会议的召开，可以由皇帝召对宰相，也可以出于宰相奏开延英，所以延英殿决策会议是一种灵活性很强的御前决策形式。初期是根据需要而不定期地召开，后来逐渐向常设性的会议发展。昭宗天祐二年（905年）十二月敕文说：“今后每月只许一、五、九日开延英，计九度，其入阁日，仍于延英一度指挥。如有大段公事，中书门下具榜子奏开延英，不拘日数。”^③可见延英会议在唐后期已成为经制，且有取代仗下后会议的趋势。延英会议的参加者，主要是皇帝和宰相。为了避免仗下后会议中允许大臣单独向皇帝奏事而出现的弊病，规定举行延英会议时宰相必须集体面见皇帝而不能单独奏事。有时也允许决策集团中的其他成员参加。大历时已有中书舍人入延英殿论事，代宗时则在延英殿分批会见中书舍人和谏官。此后朝廷其他高级官员也逐渐被吸收参加。宰相以外的其他高级官员，一般是在皇帝与宰相议政完毕以后，才

① 见《唐会要》卷25《百官奏事》“开元五年九月”条。

② 《资治通鉴》卷233《唐纪四十九》“德宗贞元三年八月”条胡三省注引。

③ 《唐会要》卷24《朔望朝参》。

得进入延英殿会见皇帝，所以又被总称为次对官。他们只能各自奏陈自己职权范围内的公事，未经皇帝许可，一般不能主动讨论政事。《唐会要》卷 26《待制官》“元和元年四月”条载：

“御史中丞武元衡奏：‘……伏请自今以后，兼以中书门下省、御史台、拾遗、监察御史，及尚书省六品、诸司四品以上职事官、东宫师傅、宾客、詹事及王府诸傅等，每坐日两人待制。正衙退后，令于延英候对，以为常式。’敕：‘中书省、御史台官，故事并不待制，如要论奏，但于延英候对。余依。’”

此后次对官参加延英会议遂成为一种制度，在唐代中期以后复杂多变的政治环境中，能够集思广益，加强决策的可行性。另外，随着宦官势力的发展，早在文宗大和九年（835 年）甘露事变以后，宦官就已一度参加延英议政；到僖宗时，观军容使等宦官首领即经常参加延英会议；至昭宗时，枢密使出席延英会议已成为惯例，加强了对中央决策系统的控制。

延英会议由皇帝亲自主持，部分议题也由皇帝提出，会议的决策等当然以此为转移。不过在多数情况下都是由宰相提出议案，经过讨论得到皇帝口头批准，再由宰相拟具具体执行办法进状，由皇帝最后书面批准，即成为确定的决策。这是延英会议的一种常用的决策程序。延英会议与常参会议相比，除具有高度的灵活性之外，还有两个明显的优越性：一是保密性高。《唐语林》卷 3“方正”条说：

“（德宗时）韩太保擢为御史中丞、京兆尹。常有所陈，必于紫宸殿对百寮而请，未尝诣便殿。上谓之曰：‘我与卿言于此不尽，可来延英，访及大政，多所匡益。’或谓擢曰：‘自乾元以来，群臣启事，皆诣延英得尽。公何独于外庭对众官以陈之，尤乃失于慎密乎？’”

二是议题广泛，论辩深入。延英会议中除讨论军国大事之外，对讨论内容不加限制。宪宗时，“延英奏对，公事毕，

辄言私情。”^① 讨论时宰相亦可就所讨论的事与皇帝辩论。如德宗时宰相杨炎、崔祐甫等，经常在延英会议上与德宗辩论军国大事，有时甚至到了“无复君臣之礼”^②的地步。而对于不能对政事反复论辩的宰相，不但要受到舆论的责难，甚至还会被认为“循默”^③而免职。由于延英会议具有上述优越性，便成为唐代中期以后最重要的御前决策会议。

五代亦以延英会议为最高的决策会议，《五代会要》卷6《开延英仪》便是对那时延英会议的会议顺序的记录。

唐代中期以后，除延英会议之外，皇帝还不定期地在偏殿召见翰林学士商议政事，可称之为学士召对会议，也是一种重要的御前会议。《资治通鉴》卷238《唐纪五十四》“宪宗元和五年六月”条载：

“是时，上每有军国大事，必与诸学士谋之；尝逾月不见学士，李绛等上言：‘臣等饱食不言，其自为计则得矣，如陛下何！陛下询访理道，开纳直言，实天下之幸，岂臣等之幸！’上遽令：‘明日三殿对来。’”

胡三省注：“三殿，麟德殿也；殿有三面，故曰三殿。三殿之西即翰林学士院。”唐代皇帝召见学士多在偏殿，除麟德殿外，宪宗又曾在浴堂北廊（大明宫内殿）召对学士李绛，文宗则曾在思政殿（也在大明宫内）召对翰林学士。皇帝之所以常在偏殿召见翰林学士，当是因翰林学士本是内官，翰林学士院在宫中的缘故。

总之，隋唐五代的御前决策会议可以分为若干种，其中常参会议、朔望朝参会议是诸代共有的。唐代前期有仗下后会议，到中期发展为延英会议。而学士召对会议也是唐代后期重要的御前决策会议。这个时期御前决策会议发

① 《全唐文》卷512李吉甫《让平章事第二表》。

② 《资治通鉴》卷233《唐纪四十九》“德宗贞元四年三月”条。

③ 《册府元龟》卷335《宰辅部·窃位》。

展的总的特点是逐步由固定到灵活，由规模较大到规模较小，由低层次向高层次转变。

二 中书门下两省的决策机制

中书、门下两省是隋唐五代分掌草拟诏令和审议、封驳的决策机构，两省的长官在隋及唐初都是“佐天子而统大政”^①的宰相，其间虽有非两省系统的其他高级官员被任命为相，以及政事堂的设立，有合中书、门下两省为一的趋势，但是中书省的草拟诏令和门下省的审议、封驳的职能始终分别存在，成为中央决策过程中的不可缺少的环节，所以中书、门下两省不但仍有其独立存在的理由，并且在中央决策系统中居于重要的地位。

1. 中书省的决策机制

中书省始置于三国魏。曹丕篡汉，废秘书令设中书省，置中书监、令，独立为署，典掌机密，撰拟诏敕。晋代时因中书省执掌机要，人们已经把它看作是“凤凰池”^②。南北朝时期中书均掌机要之任，但兼有修国史、掌礼乐、析疑狱等职任，其官署仍设于内廷，中书省诸官作为宫廷侍从的色彩仍十分明显。隋初改称内史省，炀帝时复称内书省，废中书监，置令二人，并把原来一些职掌划出，如史职归于秘书省，礼乐归于太常寺，兼理疑狱之任归于大理寺，从而使内史（内书）省成为职掌比较集中的诏令制作机关。唐武德初复为内史省，三年（620年）改为中书省。龙朔中改称西台，光宅初改为凤阁，开元初更名为紫微省，旋复称中书省。唐制，在中书省增设谏职，并分中书省为内外两省。设在宫内者称为中书内省，位于宣政殿西侧；设

① 《唐六典》卷8《门下省》、卷9《中书省》。

② 《晋书》卷39《荀勖传》记荀勖由中书令迁尚书令，人们来作贺，勖甚为懊恼，说：“夺我凤凰池，诸君贺我邪？”

在外朝者称为中书外省，位于横街南侧和承天门街西侧的交汇处。五代沿唐制均有中书省的设置，周边十国中的吴、南唐、前蜀、后蜀、南汉、楚、吴越亦均设置中书省。后来南唐贬制，改中书省为内史府。

中书省的长官在隋初为内史监、令，员额各 1 人，旋废监，置令 2 人；炀帝时称为内书令，员额 1 人。唐武德初复为内史令，三年（620 年）改称中书令。龙朔中改称西台右相，光宅初改称内史令，开元初改称紫微令，旋均复旧。此后至五代未变。副长官在隋初为内史侍郎，员额 4 人，炀帝时减为 2 员，改称内书侍郎。唐武德初复为内史侍郎，三年（620 年）始称中书侍郎。光宅初改为凤阁侍郎，开元初改为紫微侍郎，旋均复旧。此后至五代未变。

唐制，中书令秩正三品，尊称为令公，“总判省事”^①，即对本省的工作负总的责任。中书令为当然的相职，主要的工作是在于辅佐皇帝决策。因此中书省实际的负责者是中书侍郎。不过，唐代的宰相决策机构——政事堂就设在中书省，中书令恐怕仍得过问一部分本省事务。另一方面，由于中书令的地位崇高，经常阙而不除，中书侍郎一般都被任命为宰相，成为名副其实的实际长官。

隋唐五代时中书省的主要工作是草拟诏令。具体负责起草工作的，主要是中书舍人。隋唐两代偶然也有命中书省的副长官侍郎草拟诏令的例子^②。中书舍人在隋初称内史舍人，炀帝时改称内书舍人。唐武德初复为内史舍人，三年（620 年）改为中书舍人。其后在龙朔初改称西台舍人，光宅初改称凤阁舍人，开元初改称紫微舍人，旋均复旧。此后至五代未变。十国中的吴、南唐、后蜀、南汉、闽、北汉亦置中书舍人。唐制，中书舍人员额 6 人，秩正五品上。

① 《新唐书》卷 47《百官志二》“中书省”条。

② 见《隋书》卷 57《薛道衡传》及《唐会要》卷 54《中书侍郎》。

6人中一般以年资较高者1人判本省杂事，称为“阁老”；负责草诏进画的1人，称为知制诰。知制诰可以列席宰相会议，给食于政事堂。若以他官掌制诰策命，则称“兼知制诰”。为了能够及时执行草诏任务，中书舍人须在中书门下值班。开元二十年（732年）九月二十一日中书舍人梁昇卿与给事中元彦冲因故都未能在中书门下值班，“其夜，有中使赍黄敕，见直官不见，回奏。上大怒，出彦冲为邠州刺史，……出昇卿为莫州刺史。”^①在起草过程中并有若干纪律的规定：一是不得泄漏，二是不得稽缓，三是不得违失，四是不得忘误。违反上述规定者得受到处罚。还有，中书舍人虽然具体负责起草诏令，但并不是每一件诏令都完全出自中书舍人之手，有时由中书舍人口述或写底稿，书写则让主书等人代笔。中书舍人之下有若干佐官和工匠，都与草诏工作有关，如设有蕃书译语10人，大概是担任域外少数民族语言翻译工作的，主书、能书是掌抄写的，传制是传递诏令的，装制敕匠、修补制敕匠等都是装裱修补制敕的工匠。

除起草诏令之外，唐代中书舍人还有参议表章、佐宰相判案的责任。中书舍人参议政事是按尚书省六部而分工，6位舍人各押一部，也就是所谓分押尚书六曹，或平尚书省奏报。因为百司章表都是分别由尚书省奏上的，故参议表章须按尚书省六部来分工。这种制度起源很早，在魏晋时代就已命中书省典尚书奏事；南朝梁陈时有中书舍人5人，分领尚书二十一局，为二十一局的上司，其任职相当于尚书诸曹。^②唐制由中书舍人分判六部，即由此发展而成。每位中书舍人除对所判之部可以对政事提出意见之外，对其他五部的政务也可提出自己的看法并署上自己的姓名。中

^① 《唐会要》卷82《当直》。

^② 见《通典》卷21《百官志三》“中书省”条。

书舍人的此种职任，被称为“五花判事”^①。各位中书舍人的意见由宰相加以集中向皇帝奏报，并将原状及中书舍人商量状一并呈上。

中书舍人还有其他职务：

“大朝会，诸方起居，则受其表状；大捷、祥瑞，百僚表贺，亦如之。册命大臣，则使持节读册命；将帅有功及大宾客，则劳问。与给事中及御史三司鞫冤滞。”^②

安史之乱以后，中书舍人参议政事之事颇有废阙，且自翰林学士掌领“内命”之后，而“外命”又往往为他官知制造所掌，政事堂五房官吏也剥夺了中书舍人之权。不过正拜中书舍人仍不失为官员跃居台省长贰以至入相的一个阶梯。

2. 门下省的决策机制

“门下”原意为黄门之下，黄门为宫殿内殿之门。汉代少府所属有侍从皇帝的散职如侍中、散骑、中常侍、黄门侍郎、给事黄门、给事中等，总称为门下之官。这些官又可作为加官，有了上述加官头衔的文武官员，即可出入禁中办理皇帝委派的事务。汉武帝以后，侍中等侍从皇帝的官员其地位逐渐提高。东汉末始置侍中寺，管殿内门下诸事。三国沿其制，由侍中管领近侍诸官。晋始称门下省。南北朝时，为了限制中书省的权力，凡中书省所发出的重要诏令，皇帝都要听取侍中的意见，为隋唐中书、门下两省职权划分的滥觞。晋与南朝宋时，九卿卑落，九卿的属官如少府的尚方、卫尉的公车、太仆的骅骝廐、宗正的太医等均改属门下，于是门下省除出纳王言之外，并兼领部分宫廷事务。隋初门下省所领宫廷事务分统于所属殿内、御府、尚食、尚药等局，炀帝时将吏部所属的给事郎移至门

^① 《资治通鉴》卷193《唐纪九》“太宗贞观三年四月”条。

^② 《新唐书》卷47《百官志二》。

下，掌审读奏案，将殿内、御府、尚食、尚药四局移出，与太仆寺的骅骝署合并成立殿内省，门下省至此才成为纯粹的掌封驳的机构。唐代沿置，龙朔中改称东台，光宅初改称鸾台，开元初改称黄门省，旋均复旧。唐制分门下省为内外两省。门下内省位于宣政殿东侧，门下外省在横街南侧与承天门东侧相交处。五代沿唐制均置门下省，周边十国中吴、南唐、前蜀、后蜀、南汉、楚、吴越、闽亦均置门下省，其后南唐贬制，改门下省为左内史府。

门下省长官在隋为纳言，员额 2 人，大业十二年（616 年）又改为侍内。唐武德初复改为纳言，员额仍为 2 人。四年（621 年）改为侍中。其后龙朔中改称东台左相，光宅初改称纳言，开元初改称黄门监，天宝初改称左相，旋均复旧。自此至五代未变。副长官隋初称给事黄门侍郎，员额 6 人。炀帝减 2 人，去给事之名而称黄门侍郎。唐初沿置，其后龙朔中改称东台侍郎，咸亨初复为黄门侍郎；垂拱初改称鸾台侍郎，龙朔初复为黄门侍郎，天宝中改为门下侍郎，乾元初复为黄门侍郎；大历中又改为门下侍郎，此后相沿至五代未变。唐制侍中秩正三品，“掌出纳帝命，缉熙皇极，总典吏职，赞相礼仪，以和万邦，以弼庶务，所谓佐天子而统大政者也。”^①所谓“出纳帝命，缉熙皇极”，是指皇帝的诏令由门下省转下，臣下的章奏由门下省送达皇帝，从而使上下通达而使皇权发挥最大限度的作用。所谓“总典吏职，赞相礼仪”，是指侍中在重大典礼中率领百官辅助皇帝主持各种礼仪；所谓“以和万邦，以弼庶务”，是指侍中具有宰相身份，辅佐天子进行决策。大历二年（606 年）侍中升为正二品，通常很少任命，故门下省的实际长官为侍郎，原来秩为正四品上，此时亦升为正三品。在贞观以后侍中也常被任为宰相，直接参与核心决策。

^① 《唐六典》卷 8《门下省》“侍中”条。

门下省在决策系统中的主要工作是审议与封驳。“封”指封还皇帝的诏书，“驳”指驳正臣下的章奏。给事中具体掌握封驳事务，是门下省参与决策的重要官员。隋初于吏部置给事郎8人，炀帝时移为门下之职，减员额为4人。唐武德中改称给事中。龙朔中又改称西台舍人，旋复旧。唐代给事中秩从五品上，员额亦为4人，佐属有录事、主事、令史、书令史、甲库令史以及传制、亭长、掌固、修补制敕匠等。五代沿置给事中，周边十国中吴、南唐、前蜀、后蜀、南汉、楚、吴越、闽、北汉亦均置之。

唐制，给事中的封驳工作，一是审核诏敕，认为有不利于施行的，可以封还重拟，甚至可以直接在上面涂改而奏还，称为“涂归”。李藩为给事中，见制敕不便施行，就在敕尾批上意见，吏大惊，请以它纸联之，李藩却说：联纸是牒，哪里还叫敕耶？开成三年（838年）并规定每季须将封驳制敕的事目向皇帝奏报（未封驳的也要报告）；二是可以驳正百司奏抄公文，如贞观十六年（642年）刑部奏请反叛者兄弟并缘坐，给事中崔仁反驳道：诛其父子，足警其心，倘父子受诛而无动于衷，株连兄弟又有什么用呢？此议遂告寝息^①。除封驳之外，给事中还有部分司法权和人事审查权。有关司法权方面，给事中可以援引法律或案例就司法部门审判不当之事予以裁正，也可以与中书舍人、御史组成三司，在朝廷受理天下冤案，称为“三司受事”。关于人事审查权方面，给事中可以审查六品以下文武官员的授任。由于给事中具有谏官、宪官与法官的某些特征，朝廷十分注意其人选。论其地位，给事中与中书省的中书舍人相同，但后来中书舍人之权被他官加知制诰所侵夺，而给事者在门下省正副长官阙除时“厘门下省务”^②，因而地

① 见《唐会要》卷54《给事中》。

② 《旧唐书》卷43《职官志二》。

位反见提高。

3. 两省谏官、记注官及附属机构在决策中的作用

在两省中分设谏官是唐代的创制。谏官有散骑常侍和谏议大夫、补阙、拾遗，都是分为左右两职，左隶门下省，右隶中书省。

唐初以散骑常侍为从三品散官。贞观十七年（643年）改为职事官，员额2人，隶门下省。显庆二年（657年）分为左右两职，各2人，左隶门下省，右隶中书省。龙朔中曾改称左右侍极，旋复旧。广德中升为正三品，员额左右各4人，在两省供奉官中其地位仅次于侍中、中书令。散骑常侍的职掌是侍从规谏，备顾问应对。不过在实际政治生活中，多数时候还是用来安排元老及罢政大臣，其侍奉之职多于规讽。真正的谏职是谏议大夫和补阙、拾遗。

谏议大夫从唐初以来就是最重要的谏职。贞观时“中书门下三品以上入内平章国事，必使谏官随人，得闻政事。有所开说，太宗必虚己纳之。”^① 五代沿置。周边十国中南唐、前蜀、后蜀、北汉亦均置左右谏议大夫。

补阙与拾遗，在垂拱元年（685年）创设。补阙左右各2人，秩从七品；拾遗左右各2人，秩从八品上。天授二年（691年）二月各加置3人，连前共为5人。大历四年（769年）十二月补阙、拾遗各置内供奉2人。七年（772年）又加置补阙、拾遗各2人。五代沿置补阙、拾遗。周边十国中南唐、前蜀、后蜀均置左右补阙，南唐并有左右拾遗。

谏官参与朝廷决策的方式，一是廷议，即当面直言得失，二是上封事，即书面陈述为政得失。谏官可以就某些具体问题向皇帝提意见，也可以就时政指陈宰相的过失。魏征任谏议大夫时善于直谏，为朝廷决策起过重要作用。唐制规定宰相之子不得为谏官。因为“父为宰相，而子为谏

^① 《唐会要》卷55《谏议大夫》。

官，若政有得失，不可使子论父。”^① 并规定谏官不得由宰相推荐，以防止宰相对于谏官的控制。为了让谏官之间独立行使职权，防止谏官之间结党之弊，贞元元年（785年）三月“宰相召谏官、御史宣谕帝旨曰：自今上封与弹劾，宜人人自陈论，不得群署章奏，若涉朋党。”^② 这个规定后来可能没有认真执行，因此在会昌四年（844年）六月，武宗又重申：“谏官论事，所见不同，连状署名，事同纠率。此后凡论公事，各随己见，不得连署姓名，如有大政奏论，即可连署。”^③ 另外，为促使谏官行使职权，又规定谏官必须经常上封事。乾元二年（759年）规定：“两省谏官十日一上封事，直论得失。”^④ 其后又屡次重申，如上元二年（761年）规定：“谏官令每月一上封事，指陈时政得失，若不举职事，当别有处分。”^⑤ 广德元年（763年）又规定：“谏官每月一上封事，无所回避。”^⑥ 正因为谏官的设置能在一定程度上发挥对决策的审议、批评和订正作用，使朝廷得以避免许多决策的失误。

皇帝的记注之官也分设于两省，在门下省设起居郎，中书省设起居舍人。起居郎在隋代称起居舍人，员额2人，设在内书省。唐初沿置，贞观时移其职于门下省，改称起居郎。显庆中复于中书省置起居舍人2人，与门下省的起居郎对置，其秩均为从六品上。龙朔中与天授初曾两度改起居郎为左史、起居舍人为右史，旋均复旧。五代时沿置，周边十国中南唐亦置之。

记注官在唐代前期负责在御前决策会议中担任记录。

① 《唐会要》卷55《谏议大夫》。

② 《册府元龟》卷64《帝王部·发号令三》。

③ 《旧唐书》卷18上《武宗纪》。

④ 《通典》卷21《职官三》。

⑤ 《全唐文》卷42，肃宗《去上元年号大赦文》。

⑥ 《唐大诏令集》卷9《广德元年册尊号赦》。

《新唐书》卷47《职官志二》载：

“天子御正殿，则郎居左，舍人居右。有命，俯陛以听，退而书之，季终以授史官。贞观初，给事中、谏议大夫兼知起居注，或知起居事。每仗下，议政事，起居郎一人执笔记录于前，史官随之。其后，复置起居舍人，分侍左右，秉笔随宰相入殿；若仗在紫宸内阁，则夹香案分立殿下，直第二螭首，和墨濡笔，皆即坳处，时号螭头。”

此外，门下省设有掌管各种印鉴、符节之官。隋初门下省置符玺局，有监2人，大业中废局改置符玺郎。唐沿置，员额4人，其后改称符宝郎。唐制皇帝有八种印玺，各有用途；并有各种符节，它们都是一定的权力和命令的象征。符宝郎的职掌是“辨其所用。有事则请于内，既事则奉而藏之。”^① 五代沿置。中书省有通事舍人，隋初属内书省，炀帝设谒者台，遂改中书舍人为通事谒者。唐初废谒者台，复于中书省设通事舍人，员额16人，秩从六品上，掌朝见引纳、殿廷通奏之事。五代沿置，周边十国中南唐与吴亦置之。以上都是中书、门下两省服务于决策工作的事务官。

两省还有若干直辖机构。唐制，门下省有弘文馆、中书省有集贤院和史馆。这些机构中的官员总称为馆职。史馆为修国史之所，以宰相为监修；弘文馆与集贤书院具有内廷图书馆的性质，其藏书是为了供朝廷检讨旧事、参议制度因革时参考之用。正因为是弘文馆与集贤院的图书是作为决策时的参考之用，其政治色彩比较浓，所以才有“宰相四人，首相为太清宫使，次三相皆带馆职弘文馆大学士、监修国史、集贤殿大学士，依次为相。”^② 五代及周边十国中如南唐、后蜀等均沿置馆职，为文士清贵之选。

① 《旧唐书》卷43《职官志二》。

② 宋敏求《春明退朝录》上卷。

第二节 宰相会议的决策机制

一 政事堂与中书、门下两省的关系

隋唐五代的宰相都是由若干人组成的一个班子，他们需要在一起商议参决。宰相们商议参决国事的地方，在隋代未有定名，唐初始有政事堂之称。李华《中书政事堂记》说：自武德以来，“常于门下省议政，即以议政之所谓之政事堂。”^①从北朝重门下省^②和唐初政事堂设在门下省的事实推测隋代宰相们议事之处应亦在门下省。唐初宰相会议的职能在于参议国事，所谓“天下事皆先平章，谓之平章事。”^③中央的决策往往是由皇帝自己或御前决策会议中决定。其时中书、门下两省对皇帝的诏令主要起检勘违失和宣行的作用，至唐太宗初年一直如此。其后太宗鉴于隋代速亡的教训，认识到君主不责成臣下，事事亲决，“虽复劳神苦形，岂能一一中理”，于是提出“百司商量，宰相筹画，于事稳便，方可奏行”的处理国家政事的思想，贞观十一年（637年）以后，在朝廷决策工作中，把宰相参议朝政改为由宰相议定朝政，然后奏闻，皇帝行使批准权。建立起皇帝专制——三省分权——政事堂集议三者相结合的新的中央集权的体制。政事堂集议也就是宰相决策会议，成了御前决策会议之外的另一个高层次的决策会议。此种宰相决策会议既以“议定朝政”为职任，显然与武德年间宰

^① 《全唐文》卷316。

^② 《魏书》卷21上《高阳王雍传》：“诏旨之行，一由门下。”同书卷21下《彭城王勰传》：“参决军国大政，万机之事，无不预焉。”

^③ 《旧唐书》卷173《李珣传》。

相们在门下省“参议朝政”的情况不同，它可以充分发挥作为皇帝幕僚的集体宰相的作用，并对三省分权制具有协调的功能，克服了前此存在的由于中书省与门下省分掌出令和封驳以致造成各持己见争论不休或者相互依违知非不举的弊端。此时政事堂的地位已明显提高。

贞观以后，随着由宰相决策会议议定朝政制度的建立，政事堂由宰相会议之所逐渐向专门的宰相决策机构演变。这主要是经过下述两次改革完成的。

第一次改革是在武后执政之初，秉笔宰相裴炎迁政事堂于中书省。由于宰相决策会议发展的需要，武后执政之初已有宰相秉笔（或称执笔）的制度。秉笔宰相在秉笔之日入值政事堂，为宰相决策会议的主持者，会后并总其记录。李华《中书政事堂记》说：“光宅元年（684年）裴炎自侍中除中书令，执事宰相笔，乃迁政事堂于中书省。”^①政事堂从门下省迁至中书省，这不仅仅是一个宰相议政地点的变化，也不是出于中书令裴炎个人的私意，乃是作为君主幕僚的宰相们权力日益提高的反映。因为中书令在唐代具有宰相会议当然成员的身份，而草拟诏令之责又在中书省，为便于决策之尽快形成诏令，自然是将政事堂迁至中书省为宜。不过在玄宗以前，宰相例为兼职，他们在午前要参加两日一次的常参会议和出席朔望日的朝参，午后又在本司理政，专门在政事堂议决政务的时间较少。作为政事堂会议秘书的中书舍人也同样兼有其他职务。所以此时政事堂还仅仅是一个宰相会议之所。

第二次改革是开元中宰相张说改政事堂为中书门下，并改组了宰相会议的秘书机构。《新唐书》卷46《百官志一》说：“开元中张说为相，又改政事堂号‘中书门下’，列五房于其后：一曰吏房，二曰枢机房，三曰兵房，四曰户

^① 《全唐文》卷316。

房，五曰刑礼房，分曹以主众务焉。”政事堂改称中书门下，这是正式在宰相决策这个层次上，将中书、门下两省联合为一体，五房则是新设的宰相会议的秘书机构。这次改革是在宰相决策权力进一步提高的基础上完成的。在唐代前期，皇帝的诏令和尚书省各部的奏议文书，在送交宰相正式讨论之前，均须交由中书舍人讨论初步意见。有关军国大事，由6位中书舍人连署以上宰相；6位中书舍人并分押尚书六曹文书，佐宰相判案。中书舍人的六押制度，实际上就是玄宗以前宰相会议的秘书制度。故当时中书舍人又被称为“宰相判官”。其时由中书舍人署名进呈宰相的各种决策方案，往往即为宰相会议的议题，宰相就此方案讨论决策后再上奏皇帝。中书舍人并拥有连署权。因此，中书舍人对于宰相决策会议存在着巨大的影响力。宰相们也常就具体政事向中书舍人征求意见。因此，中书舍人实际上又往往成为宰相的顾问。中书舍人拥有的权力过大，影响了相权的行使，宰相们又要设法加以限制。开元二年（714年）宰相姚崇首先奏请废除中书舍人连署进状的制度：

“中书舍人六员，每一人商量事，诸舍人同押连署状进说，凡事有是非，理均予夺，人心既异，所见或殊，抑使雷同，情有不尽。臣令商量，其大事执见不同者，望请便作商量状，连本状同进，若状语交互，恐烦圣思，臣既是官长，望于两状后略言二理优劣，奏听进止，则人各尽能，官无留事。”^①

姚崇的上奏得到了皇帝的批准。可知在开元以前，宰相会议对于中书舍人拟定的决策方案，如果是6个舍人意见一致，同署拟进的，只能就所拟方案进行审核，作出是否上奏皇帝的决定，无法就更多的方案作出抉择，使宰相会议的讨论缺乏回旋的余地。取消了中书舍人的连署权，无疑地就是去除了中书舍人对宰相会议的制约能力，增强了宰

^① 《唐会要》卷55《中书舍人》。

相的决策权。

开元十一年(723年)张说为进一步提高宰相会议的决策效能,除了改政事堂为中书门下,使两省的领导层合为一体外,并废弃了中书舍人作为宰相会议的秘书的制度(惟中书舍人兼“知制诰”者仍为起草诏令之职),以政事堂后新设的五房取代之。不过五房的职权仍是仿效中书舍人分押尚书六曹的方式,与尚书各部分别对口负责,只是根据实际事务的繁简略作调整。五房职事人员除主书为从七品官外,其余均为吏员,只办理文书事务,而无奏状连署权,完全受宰相控制。

开元以后,宰相员数较少,已成为专任。宰相们即以中书门下为其办公处所,不再回其本司。此后中书门下就成了宰相的决策机构,相沿至五代,其制未变。

二 宰相名称及其职权的演变

隋及唐初,以三省长官尚书令、中书令(隋为内史令)、侍中(隋为纳言)并为宰相,惟尚书令以秩高罕除,遂以尚书省的副长官左右仆射为宰相之任。而中书、门下两省的副长官中书侍郎、门下侍郎及其他官员参议国政为宰相会议成员者,须由皇帝临时加以名号。此种临时性的名号甚多,隋代仁寿中,柳述以兵部尚书加“参掌机事”,高颎与左右仆射杨素共同“专掌朝政”,苏威以太子太保兼纳言、民部尚书与高颎“参掌朝政”;炀帝时裴矩、裴蕴为黄门侍郎,均加“知政事”。至唐代,其名称转多,如高祖武德元年(618年)以右仆射裴寂知政事。太宗贞观元年(627年)以检校吏部尚书杜淹加“参预朝政”,贞观四年(630年)以御史大夫萧瑀加“参议朝政”,贞观十年(636年)以特进魏征知门下省事,朝章国政“参议得失”,贞观十三年(639年)以黄门侍郎刘洎加“参知政事”,贞观十六年(642年)以中书侍郎岑文本加“专典机密”,贞观十

九年（645年）以太子太傅高士廉等加“同掌机务”，贞观二十二年（648年）以中书侍郎崔仁师加“参知政务”。唐太宗时又以“平章事”或“同三品”的名号加给一些元老重臣。如贞观八年（634年）李靖以足疾请求提前退休，太宗诏其“每三两日至门下中书平章政事”^①，所谓平章政事就是共议军国政事的意思。贞观十七年（643年）太宗初立晋王治为太子，诏以元老萧瑀为太子太保，李勣为特进、太子詹事“并同中书门下三品”。从官品来说，太子太保为从一品，詹事正三品，都已经是三品以上官，这里所谓“同中书门下三品”，意思是说可以与两省三品官中书令与侍中“同知政事”^②。类似的名称有“同中书门下三品平章事”，贞观十七年（643年）以开府仪同三司高士廉加此号：“同中书门下参掌机务”，贞观二十三年（649年）以开府仪同三司李勣加此号。

唐高宗以后，以他官参与机务者，其名号又有所变化。高宗时新的君主幕僚制度已经形成，除中书令、侍中有当然宰相的资格外，以他官参赞机务者，必须由皇帝另加名号，即使作为尚书省的长官尚书仆射也不例外。此时带挂参知政事、参预朝政等名号已逐渐减少，而“同中书门下三品”与“同中书门下平章事”已成为宰相的正式名号，用得最多。《新唐书》卷46《百官志一》说：

“张文瓘以东台侍郎同东西台三品，‘同三品’入衔，自文瓘始。永淳元年（682年），以黄门侍郎郭待举、兵部侍郎岑长倩等同中书门下平章事，‘平章事’入衔自待举等始。”

“同中书门下平章事”多授于职事四品以下之官，其地位低于“同中书门下三品”。因为“同中书门下三品”是指同中书、门下省的长官共同参议政事，其身份已等同于三品。高

^① 《旧唐书》卷67《李靖传》。

^② 《旧唐书》卷43《职官志二》。

宗时的“同东西台三品”，武后时的“同凤阁鸾台三品”，玄宗时的“同紫微黄门三品”，都是“同中书门下三品”的改名，均行用不久而复旧称。自高宗至玄宗以前，“同中书门下三品”与“同中书门下平章事”地位虽略有高低，但均为以他官而参与宰相会议者所常带的衔称，已成为宰相的同义语。为宰相者，除中书令、侍中之外，一般均须加上上述二衔之一。通常加此衔的官员，有中书、门下两省侍郎、尚书省左右仆射、尚书、侍郎、御史大夫、中丞、太子宾客、太子左庶子、九卿等。因此加有此种加衔者亦不全是四品以下官员。至于何人宜加“同中书门下三品”，何人宜加“同中书门下平章事”，则由敕旨临时指定。玄宗以后则以“同中书门下平章事”为宰相的正式衔称，而废“同中书门下三品”之名。宰相来源的广泛化及其衔称的固定化，有利于加强皇权，分散相权，以建立更为灵活的幕僚化的决策系统，其制沿至五代未变。不过自唐高宗以后以迄唐末，参与决策的官员仍偶有用其他名号的，如“知军国政事”，唐高宗麟德元年（664年）以西台侍郎孙处约等加此号；“参谋政事”，中宗景龙四年（710年）以相王旦加此号；“知军国重事”，玄宗开元元年（713年）刘幽求为尚书右仆射加此号；“五日一人中书”，文宗开成三年（838年）以太子太师郑覃加此号。

隋唐时代虽然实行集体宰相制度，但是就其职权来说，仍然存在着不平衡。隋及唐初虽以三省长官并为宰相，但以尚书省长官品秩既高（正二品），又总揽行政而兼掌决策，往往被看作是首席宰相，所以尚书省的长官尚书令在隋代就很少任命，只有杨素一人曾任此职，在职时间不满一年。唐初秦王李世民曾任尚书令，即位后臣下避而不敢任此职，所以尚书省的实际长官是左右仆射。仆射虽为尚书省的副长官，其品秩（从二品）仍高于侍中、中书令（正三品），在隋代即以首席首相来看待。如《隋书》卷52《贺若弼

传》载：

“弼自谓功名出朝臣之右，每以宰相自许。既而杨素为右仆射，弼仍将军（当时任右武侯大将军），甚不平，形于颜色，由是免官。后数年下弼狱，上谓之曰：‘我以高颀、杨素为宰相，汝每昌言云，此二人惟啗饭耳，是何意也？’弼曰：‘颀臣之故人，素臣之舅子，臣并知其为人，诚有此语。’公卿奏弼怨望，罪当死。上惜其功名，于是除名为民。”

唐初沿隋制，左右仆射在宰相集体中仍是位望最高，权力最大，对皇权存在着潜在的威胁。因此，如何改变宰相之间的权力配置，便成为唐代前期政治改革的重要课题。高宗即位后，便提出了一条规定：“为宰相者必加‘同中书门下三品’，虽官高者亦然；惟三公、三师、中书令则否。”^①按照这个规定，左右仆射虽为从二品官，但如不加“同中书门下三品”衔，便不算是宰相决策会议的成员（但中书令却仍是宰相决策会议的当然成员，侍中亦与中书令同，因秩高罕除，所以这里没有提及）。此后，单任仆射就仅仅是尚书省的长官而不是宰相决策会议的成员，即使加了“同中书门下三品”，也只是以三品的资格参加宰相会议而不论其原品了。所以长安、神龙之际，豆卢卿望单拜仆射，便不敢参议政事。数日后加“知军国重事”衔，始取得参加宰相决策会议的资格。高宗时的这个规定妥善地解决了宰相之间权力失衡的问题。

但是，宰相既为集体，就需选出其中一人主持常务和担任会议的主席，于是又产生了宰相秉笔的制度。所谓秉笔，即“执政事笔”，如武后时裴炎曾以中书令执政事笔。秉笔宰相具有首席宰相的身份，唐玄宗时李林甫、杨国忠之所以能专权用事，一个重要的原因就在于他们长期地担任秉笔宰相的缘故。为了防止秉笔宰相的擅权，至德二年

^① 《新唐书》卷46《百官志一》。

(757年)肃宗便“令宰相分直政事笔、承旨，旬日而更。”即规定宰相十日一秉笔。到贞元十年(794年)又改为每日一人轮流秉笔。^①但是首席宰相轮流执笔的制度事实上很难坚持，穆宗和敬宗朝的宰相李逢吉、武宗朝的宰相李德裕又都长期秉笔，便说明这个问题。秉笔宰相担任宰相决策会议的主席，承接诏旨，直宿于政事堂，处理中书门下的日常政务。宰相在政事堂处理日常事务，有“堂帖”与“堂案”两种形式。李肇《唐国史补》下卷说：“宰相判四方之事有堂案，处分百司有堂帖。”也就是说，中书门下处理地方公事的公文称为堂帖。但这两种文书也可笼统地称之为堂帖。如沈括《梦溪笔谈》卷1《故事》说：“唐中书指挥公事，谓之堂帖子。曾见唐人堂帖，宰相签押，格如今(指宋人)之堂札也。”堂后五房主书等发遣的堂帖等文书，必须由秉笔宰相签署，宰相决策会议的其他成员同署。《唐国史补》下卷说，宰相“不次押名曰花押”。《金石萃编》卷95《会善寺戒坛碑》收有一份由宰相元载等签署的文书：

中书门下 牒 牒奉 敕宜依，牒至
准 敕故牒

大历二年十月十三日牒

中书侍郎平章事元 载
黄门侍郎平章事杜鸿渐
黄门侍郎平章事王 缙
兵部尚书平章事李 使
检校侍中 李 使
中书令 李 使

这通文书，其名为牒。“牒”与“帖”通，疑即“堂帖”，属于宰相指挥公事的文书。录之如上，以供参考。

另外，唐代自中期以后，由于中央决策集团向多元化

^① 《唐会要》卷53《杂录》。

方向发展，宦官、翰林学士等决策系统分割了宰相之权，在宰相决策权被削弱的同时，其行政事务倒越益具体，“时方用兵，则为节度使；时崇儒学，则为大学士；时急财用，则为盐铁转运使，又其甚则为延资库使。至于国史、太清之类，其名颇多。”^① 到德宗时，竟至让宰相们分工判尚书六部事。这是唐代宰相职权衰落的表现。中唐以后除以宰相而兼节度使之外，中兴名将则多以节度使而带平章事，号称“使相”。其后，节度使多带平章事衔，他们虽非真正宰相，却有时可以利用此种头衔干预朝政。

五代时宰相更见失势。后梁用唐旧相张文蔚等人为平章事，后唐用旧族豆卢革、韦说与士人冯道、赵凤为平章事，均无实权，惟听命于枢密使（在后梁为崇政使）。终五代之世，宰相已降为枢密使的附庸，只有以枢密使带平章事才算是具有实权的真宰相。十国的情况略有不同，吴国在杨隆演即吴王位时即置大丞相，徐温以大丞相而兼中书令，颇有实权，这是自唐以来没有先例的。南汉宰相中有女侍中一职，乾和八年（950年）“以官人卢琼仙、黄琼芝为女侍中，朝服冠带，参决政事。”^② 此制为各国所无。又宰相的官品原为正三品，后晋天福五年（940年）升为二品，同时以中书门下侍郎为清望正三品。

三 宰相会议的决策方式

隋代以他官与三省长官共同参议政事，即为宰相会议。唐初建立政事堂，自此以迄五代，宰相会议始有制度化的决策方式。宰相会议的内容十分广泛，举凡军国事务，都可以进行讨论。会议中讨论的内容，以其来源划分，可以分成三类。第一类是皇帝直接下达的旨令，如唐武后时

^① 《新唐书》卷46《百官志一》。

^② 《资治通鉴》卷289《后汉纪四》“隐帝乾祐三年”条。

“来俊臣弃故妻，奏娶太原王庆浼女，侯思正亦奏娶赵郡李自挹女，敕政事商量。”^① 这是皇帝直接指令宰相会议讨论大臣的婚事。又如唐代宗大历十二年（777年）四月下诏说：“自顷军严未解，政或随时，多逐权宜，未归理本。宜委中书门下即与诸司长官，各举所司内外遗阙，商量厘革处置，作条件闻奏。”^② 这是皇帝在诏令中要求宰相会议商量对政事的改革方案。对于皇帝的错误指令，宰相会议也可予以拒绝。如唐宪宗元和初，“河东节度使王鐔用钱数千万赂遗权幸，求兼宰相。（李）藩与权德輿在中书，有密旨曰：‘王鐔可兼宰相，宜即拟来。’藩遂以笔涂‘兼相’字，却奏上云：‘不可’。”^③ 这是唐宪宗下达密旨要宰相草拟成正式诏令而遭到宰相拒绝的事例。第二类是臣下的奏疏，由皇帝发交宰相会议讨论决策。如《册府元龟》卷501《邦计部·钱币三》载：

“唐玄宗先天元年（712年）九月，谏议大夫杨虚受以京中用钱恶，货物踊贵，上疏曰：‘……臣望官为博取（恶钱），纳铸钱州，京城并以好钱为用。’书奏，付中书门下详议，以为扰政，不行。”

中央各机构向皇帝所上奏状中也可以主动要求转发宰相会议讨论通过。尚书省诸司的某些奏状也可以直接上报宰相会议处理。第三类是宰相自己认为有必要讨论的政事。如唐武宗时回鹘余部逼近河套天德军一带，边境地区军事形势骤显紧张，宰相会议即就此事进行讨论，拟定了十一条边防措施。宰相会议对于各种政事在讨论后所作出的决策，一般即以中书门下奏状的方式上报皇帝批准后，作为与诏令具有同等法律效力的文件颁布，或者转交中书舍人或翰

① 《大唐新语》卷3《公直》。

② 《册府元龟》卷64《帝王部·发号令三》。

③ 《旧唐书》卷148《李藩传》。

林学士起草正式诏令颁发。如果皇帝对于中书门下的奏状不予批准，则其所议即作罢论。反之，皇帝的诏令，在一般情况下也要经过宰相会议讨论通过，并加盖“中书门下之印”始正式生效。这是皇权与相权在最高决策层次上的互相制约，以维护统治阶级的整体利益。

在唐五代中央决策系统中，宰相会议是低于御前会议的一个决策层次。两者各有其作用而又互相关联。御前会议所讨论的是最重要的军国大事，而其余较次要的日常政事，便在宰相会议上讨论决定，皇帝只是对于宰相会议的奏状行使批准权。因此，宰相会议须每天举行，而御前会议可以隔日一次举行，或有必要时召开。另外，在御前会议中，对一般政事只讨论其处理的原则，宰相会议则是根据御前会议所确定的处理原则议定其具体实施的方案。如果御前会议上所作出的决策不适当，宰相会议还可以提出自己的修正方案，以使决策更形完善。所以，宰相会议还对御前会议的决策起着补充、完善和修正的作用。

参加宰相会议的人数，与决策效率有一定的关系，人数太少固然不利于深入讨论；人数过多，也容易导致意见分歧，议而不决。唐代同时担任宰相的，一般在2人到4人之间。只有武后到中宗、睿宗时期宰相人数过多，例如中宗景龙中多至10余人，造成当时“政出多门，滥官充溢，人以为三无坐处，谓宰相、御史及员外官也。”^①唐代中期以后，逐渐形成一定的制度，宋人宋敏求《春明退朝录》卷上说：“唐制，宰相四人，首相为太清宫使，次三相皆带馆职：弘文馆大学士、监修国史、集贤殿大学士，以此为序。”五代时宰相人数大体沿唐后期之制，如后梁、后唐均以中书门下两侍郎及同中书门下平章事为宰相，员额数名而已。

唐五代时，在宰相决策会议中实行集体决策的制度。在

^① 《资治通鉴》卷209《唐纪二十五》“中宗景龙三年三月”条。

政事的讨论过程中出现不同意见时，不是以少数服从多数的方式通过，而是采用协商一致的原则。对于议定的决策向皇帝上奏状时还必须要有全体宰相的联合署名。如果某一宰相拒绝在奏状上署名，则此状即为废状。如果宰相意见未取得一致，各以己见上奏，则属于违反联署制度，往往要被解除职务。《资治通鉴》卷 213《唐纪二十九》载：

宰相“李元纁、杜暹议事多异同，遂有隙，更相奏列。上不悦，六月，甲戌，贬黄门侍郎、同平章事杜暹荆州长史，中书侍郎、同平章事李元纁曹州刺史。”

正因为联署制度不允许破坏，所以即使权相当政，在形式上奏状也都是由全体宰相联署的。如李林甫专权时，“文书填凑，坐家裁决。既成，敕吏持案诣左相陈希烈联署，左相不敢诘，署惟谨。”^①

在唐肃宗和代宗时又一度实行过值班宰相代署制。因当时“天下事殷，而宰相不减三四员，更直掌事。若体沐各在第，有诏旨出入，非大事不欲历抵诸第，许令直事者一人假署同列之名以进，遂以为故事。”^②此种代署制度，虽只限于一般政事（大事不能代署），又能提高办事效率，但极易造成宰相弄权，弊端甚多。故在唐德宗时即停废此制，恢复联署制度。不过在特殊情况下，如果某一宰相必须马上作出决定而来不及与其他宰相商议，亦可不联署，但须在奏状中说明原因。如唐武宗时，宰相李德裕在《太原状》中说：“以前件，臣缘假日，兵机切速，不暇与李绅参议，谨密状以闻。”^③

唐五代宰相会议采用集体决策制度，从制度上看，宰相之间是平等的，但实际上，由于受到皇帝信任的程度不

① 《新唐书》卷 206《杨国忠传》。

② 《旧唐书》卷 119《崔祐甫传》。

③ 《全唐文》卷 702。

同，个人能力的差异，宰相之中又往往形成某一权相专断的局面，造成对于集体决策制度的破坏。这时如果专权的宰相政治品质好，又具有较高的政治才能，如唐代的姚崇和李德裕等，也能够作出许多好的决策；如果奸相当权，专为巩固自己的权势着力，如唐代的李林甫和杨国忠等，往往造成决策的错误，甚至使整个皇朝发生危机。此外，宰相会议的决策权力，在唐代中期以后，由于翰林学士和宦官逐步进入中央决策系统而有所减弱。

四 扩大参与的百官决策会议

隋唐五代继承汉魏以来的廷议制度，在遇到特别重大和复杂的军国大事，御前决策会议和宰相决策会议都难以作出正确判断时，为了广泛听取和集中统治集团的意见，常由皇帝指令或宰相请求而召开百官决策会议。会议的场所通常都在尚书省。出席百官决策会议的成员，一般都是临时指定，其范围可大可小。较小的百官会议仅由部分高中级官员参加，如唐贞观十四年（640年）太史令傅仁均更改历法，诏下公卿八座详议，实际参加者为“国子祭酒孔颖达等十一人及尚书八座。”^①较大的百官会议可以包括整个中央九品以上官员。如唐肃宗乾元三年（760年）因铸大钱引起物价上涨，对于是否继续使用新钱，“令文武百官九品以上并于尚书省集议”^②，便是这种规模的百官会议。会议的主持者和讨论记录的整理汇报者，除宰相外，也可由中央其他高级官员担任。

百官会议是低于宰相会议的又一中央决策层次。它通常受到宰相的控制。从是否召开、开会时间、议题、议程一直到对其议状的分析评价，宰相都拥有较大的决定权。即

① 《唐会要》卷42《历》。

② 《旧唐书》卷48《食货上》。

使由皇帝直接下达诏敕，命令召开百官会议，也是由宰相具体执行。所以在一般情况下宰相是百官会议的组织者与评价者，而皇帝是批准者。唐制，百官会议讨论的结果，用书面议状的方式向宰相和皇帝上报。其议状的递进，依据具体情况又分别采取会议参加者联署进状或者独立进状的方式。之所以有百官分别进状的规定，是因为有些议题其内容复杂，不是百官集议一两次就能得出一致意见的。于是有时候也就把这两种进状的方式统一起来。这样，既可使大多数人的意见得到统一，又可以保证少数持不同意见者得以各抒己见。

百官决策会议在一定情况下能对中央决策产生重大的影响。如唐玄宗开元二十二年（734年）拟实行货币私铸，因百官会议的一致反对而作罢。因此可以说，如果皇帝和宰相在决策过程中没有形成确定的意见的情况下，百官会议的意见往往可以成为朝廷的最后决策。但是，由于百官会议属于中央决策过程中的最低层次，所以当宰相和皇帝的主张与百官会议不同时，百官会议对最后的决策就难以发挥作用。而在宰相和皇帝意见相异时，百官就只能在宰相和皇帝的意见中同意其中的一个。在这种情况下召开的百官会议，与其说是寻求决策的参考意见，不如说是宰相和皇帝分别在百官中寻求对自己政策的支持和参与。另外，某些时候百官为迎合皇帝的倾向性意见或者是皇帝宠臣的主张，往往对他们随意附和；在权相的权势高出皇帝的时候又随意附和权相的意见。这样的百官会议就失去了作用，所形成的多数人的意见是不真实的，往往也不会正确。所以总起来看，百官会议这个决策层次，因其不常举行，而且所发挥的作用也不大，只能看作是宰相会议的一个补充形式。

五代时沿行百官会议。如后晋天福二年（937年）正月，中书门下奏请立宗庙，二月，太常博士段颢、左仆射刘昫、

御史中丞张昭远等均有奏议，遂“敕：宜令尚书省集百官，将前状与张昭远所陈速定夺闻奏。”^①

第三节 决策机构逐步多元化

唐代中期以后，中央决策机构逐步多元化趋势的形成，其首要原因是皇帝不断地加强自己决策权力的趋向，使皇帝一方面不断地夺取和分割决策核心集团一部分成员的权力，一方面又把这些权力交给自己所信任的另一些亲信，使他们成为决策核心集团的新成员，从而造成了决策机构的逐步多元化。另一个原因是隋及唐初建立的形式整齐的三省六部制已不能适应社会经济发展变化而出现的新情况，导致行政系统以外的使职差遣越设越多。唐中期以来出现的中央决策集团中的新成员——枢密使和翰林学士便是当时大量出现的使职中的两个，它们是唐代前期各种社会矛盾发展变化的产物。中唐以后的中央核心决策集团中在宰相系统之外又形成了两个系统——即宦官系统（其首脑为神策中尉和枢密使）和翰林学士系统。五代时期，枢密使改由士人充任，枢密院的权力在宰相之上，并逐渐变成为军事方面的决策机构，至宋代便形成中书门下与枢密院分掌文武二柄的中枢体制。

一 宦官参与决策

唐代自玄宗时起，宦官的势力不断发展，逐步进入决策核心集团，成为与宰相、翰林学士相抗衡的另一系统。宦官参与核心决策，始于玄宗时的高力士。他得幸于玄宗，权倾天下，“四方奏请，皆先省后进，小事即专决，虽洗沐未

^① 《旧五代史》卷142《礼志上》。

尝出，眠息殿帷中，徼幸者愿一见如天人然。”^①到了肃宗朝，宦官参与决策的情况进一步发展。李辅国因为辅佐肃宗有功，肃宗以心腹视之，“四方奏事，御前符印军号，一以委之。……宰臣百司，不时奏事，皆因辅国上决。……府县按鞠，三司置狱，必诣辅国取决，随意区分，皆称制敕，无敢异议者。”^②其时李辅国既掌兵权，又主宰了中央决策权，其权势之大是前此没有的。此后，随着宦官势力的发展，他们凭借着掌握禁军和掌管传达皇帝诏令的方便条件，逐渐进入了中央决策系统。这两部分宦官的首领，分别是神策护军中尉和枢密使。

唐代宗永泰元年（765年）吐蕃犯京畿，宦官鱼朝恩以神策兵屯于禁中。自此，神策军恒以宦官为统帅。贞元九年（793年），德宗正式任命宦官窦文场、霍仙鸣为神策军左右护军中尉。由此直至唐亡，以宦官典掌禁军成为一种制度。神策护军中尉因掌握禁军，其权势最盛。正如刘蕡所说：“自元和末，阉寺权盛，握兵宫闱，横制天下，天子废立，由其可否，干挠庶政。”^③在形成了“万机之与夺任情，九重之废立由己”^④的权威之后，护军中尉为了巩固其权势，往往拥立他们认为易于控制的皇帝，结果皇帝往往成了由他们摆布的傀儡。如宦官杨复恭以拥立昭宗李晔有功，居然自称为“定策国老”，骂昭宗是“负心门生天子”^⑤。神策中尉在某些情况下还控制着最高决策权。如左右中尉仇士良和鱼弘志，在大和九年（835年）甘露之变后，“时数日之间，杀生除拜，皆决于两中尉。上不豫知。……自

① 《新唐书》卷207《高力士传》。

② 《旧唐书》卷184《李辅国传》。

③ 《旧唐书》卷190下《刘蕡传》。

④ 《旧唐书》卷184《宦官传序》。

⑤ 《旧唐书》卷184《杨复恭传》。

是天下事皆决于北司，宰相行文书而已。”^① 文宗曾对翰林学士哭诉说：“赧、献受制于强诸侯，今朕受制于家奴，以此言之，朕殆不如！”^② 僖宗时的神策中尉田令孜更是长期专权，经常参加延英会议，成为实际上的决策集团的首脑，甚至挟持皇帝，使僖宗丧失了决策权力。

对中央日常决策干预较多的是枢密使。枢密使在唐代全由宦官充任，故亦称内枢密使。其设置亦始于代宗时。《文献通考》卷 58《职官十二》说：

“唐代宗永泰中，置内枢密使，始以宦者为之。初不置司局，但有屋三楹，贮文书而已。其职掌惟承受表奏于内中进呈；若人主有所处分，则宣付中书门下施行而已。”

这是代宗撇开了门下省，由亲信的宦官来传宣诏令，承受表奏。宰相们对于此种传宣诏令的宦官，接待当然也特别恭敬。代宗时“宰相元载等见中官传诏命至中书者，引之升政事堂，仍置榻待之。”^③ 不过其时内枢密使并未参加议政。至宪宗朝，与翰林学士院被确立为内廷决策机构的同时，又正式设立了由宦官充任的枢密使，员额 2 人，首任其职的是刘光琦、梁守谦。枢密使作为决策核心集团中的又一成员，是翰林学士之外的又一“内相”，与外朝宰相分别构成了三个决策系统。枢密使承上传下，介于皇帝与宰相之间，随时可以己意修正宰相的政策，如首任枢密使刘光琦，凡宰相议事与其有异同者，刘光琦就通过中书小吏表达己意，宰相未尝有持异议的。宰相还常邀请枢密使议事，如武宗即位之初，欲处死旧相杨嗣复与李珣，宰相李德裕等思解救此二人“与崔珙、崔郾、陈夷行三上奏，又

① 《资治通鉴》卷 245《唐纪六十一》“文宗大和九年”条。

② 《资治通鉴》卷 246《唐纪六十二》“文宗开成四年”条。

③ 《旧唐书》卷 112《李峴传》。

邀枢密使至中书，使入奏”^①。不仅宰相可以邀请枢密使参加议政，枢密使也可以主动到中书门下与宰相议事。《资治通鉴》卷 250《唐纪六十六》载：

“一日，两枢密使诣中书，宣徽使杨公庆继至，三相起……避之西轩，公庆出斜封文书以授（杜）惊。……公庆去，惊复与两枢密坐，谓曰：‘内外之臣，事犹一体，宰相、枢密共参国政’。”

昭宗时，枢密使出席延英会议更成为惯例。天复元年（901年）昭宗复位后下诏说：“近年宰臣延英奏事，枢密使侍侧，争论纷然。既出，又称上旨未允，复有改易，挠权乱政。自今并依大中旧制，俟宰臣奏事毕，方得升殿，承受公事。”^②此外，在僖宗、昭宗两朝，宦官更加骄横，杨复恭、西门季元欲夺相权，乃于堂状后贴黄，指挥公事，宰相只能俯首听命。宦官除了直接参政外，还间接对决策施加影响。唐中叶以后，通过与宦官交结而获得相位的情况屡见不鲜。早在玄宗时期，宇文融、李林甫、杨国忠就因宦官高力士援引而得相位。肃宗时，元载与宦官李辅国交好，因其援引而得任相，“辅国死，载复结内侍董秀，多与之金帛，委主书卓英倩潜通密旨。以是上有所属，载必先知之，承意探微，言必玄合，上益信任之。”^③宪宗以后，宦官预知对宰相的任命，成为惯例，因此与宦官相结交而取得相位者日益增多。这些与宦官交结而登相位者，在他们任相期间，自然听从宦官的意旨。这样，宦官就间接地对决策施加了影响。

宦官所任左右枢密使，与神策左右护军中尉合称“四贵”，成为中央决策集团中的重要成员。枢密使在唐代后期

① 《资治通鉴》卷 246《唐纪六十二》“武宗会昌元年三月”条。

② 《资治通鉴》卷 262《唐纪七十八》“天复元年正月”条。

③ 《旧唐书》卷 118《元载传》。

不仅在实际权力上，而且在任命方式上也与宰相相同。如僖宗广明元年（880年）五月，任命枢密使西门恭为凤翔监军，宣徽使李顺融为枢密使，“皆降白麻于阁门出案，与将相同。”^①枢密使与神策中尉虽然在某些情况下也会产生矛盾，但在涉及宦官利益时又会一致行动，所以在决策集团中同属于宦官系统。至昭宗时，昭宗听从宰相崔胤的建议，借朱全忠之力尽诛宦官，是对开元天宝以来形成的宦官势力的一次重大打击。此后枢密使虽仍设置，但已改任士人，其职掌逐渐向军事决策方面发展。

五代时后梁不设宦官。后唐时宦官势力死灰复燃，庄宗“诏天下访求故唐时宦者悉送京师，得数百人，宦者遂复用事。”^②当时宦官干政，唆使庄宗杀害枢密使、侍中郭崇韬。庄宗死后，明宗曾诏诛宦官。但在明宗晚年及闵帝时，宦官孟汉琼复起，“尤持恩宠”^③，当时孟汉琼、王淑妃、朱弘昭、冯斌4人掌握机务，权倾一时。十国中的宦官势力，则以吴越、南汉和前后蜀最为猖獗。

二 学士的设立和翰林学士职权的扩大

唐代在高祖、太宗时，即已设立文学馆、弘文馆学士，经常与君主议论政治。《唐会要》卷64《宏文馆》载：

“武德四年（621年）正月，于门下省置修文馆，至九年（626年）三月，改为宏文馆。至其年九月，太宗初即位，大阐文教，于宏文殿聚四部群书二十余万卷，于殿侧置宏文馆，精选天下贤良文学之士虞世南、褚遂良、姚思廉、欧阳询、蔡允恭、萧德言等，以本官兼学士，令更宿直，听朝之隙，引入内殿，讲论文义，商量政事，或至夜分方罢。令褚遂良检校馆务，号为馆主。”

① 《资治通鉴》卷253《唐纪六十九》“僖宗广明元年五月”条。

② 《新五代史》卷38《宦者传论》。

③ 《旧五代史》卷72《孟汉琼传》。

这时的学士的主要作用还在于备皇帝的顾问。随着君主为加强自己的权力以及分割决策系统内宰相和中书舍人权力的需要，学士的作用越来越大。高宗乾封、上元年间，刘懿之、刘祎之兄弟，周思茂、元万顷、范履冰皆以文词召入待诏，常于北门候进止，时号北门学士。“朝廷疑议及百司表疏，皆密令万顷等参决，以分宰相之权。”^①中宗朝，上官婉儿亦用事禁中，“独当书诏之任。”^②玄宗即位以后，又经常引弘文馆学士和集贤殿学士入宫草诏。《册府元龟》卷550《词臣部·总序》说：“中宗朝，制诏多出宫中。明皇始置丽正殿学士，又改为集仙、集贤，以典治书籍，然亦别草诏书。”随着内朝事权的扩大以及朝廷内政外交事务的繁复，宫廷内的各种文书渐增，临时差遣弘文、集贤学士兼任已不敷需要，于是适应新的需要为皇帝起草内命及处理各种文书的机构——翰林学士院就在开元中产生了。《资治通鉴》卷217《唐纪三十三》胡三省注：

“唐，天子在大明宫，翰林院在右银台门内；在兴庆宫，院在金明门内；若在西内，院在显福门内；若在东都及华清宫，皆有待诏之所。其待诏者，有词学、经术、合练、僧道、卜祝、术艺、书弈，各别院以廩之，日晚而退；其所重者词学。帝即位以来，张说、陆坚、张九龄、徐安贞、张洎等召入禁中，谓之翰林待诏。”

翰林待诏的职掌是掌表疏批答与应和文章，为文学侍从之臣。旋因中书省事务繁剧，乃改翰林待诏为翰林供奉，协助集贤院学士分掌制诰书敕，“时中书舍人张九龄、中书侍郎徐安贞迭居其职，皆被恩遇。”^③不过，此时仍属临时性质。开元二十六年（738年）另建学士院，改翰林供奉为翰

① 《旧唐书》卷190中《元万顷传》。

② 《旧唐书》卷43《职官志二》。

③ 韦执谊《翰林院故事》。

林学士，专掌内命。翰林学士院设立以后，诸伎术杂流逐渐退居次要地位。翰林的含义与以前已大不相同，其时人称翰林或翰林院者，多指学士或学士所居之处，翰林成了翰林学士院或翰林学士的简称。不过此时翰林学士虽已成为常设官职，但学士院内部组织和各项制度并不健全，既无定制，亦无定员，直接草诏也没有经常化。

翰林学士权力的扩展和草诏权的真正获得，乃是在安史之乱以后。由于战乱，旧的中枢机构遭到严重破坏，政事堂议政制度此时已失去决策意义。在外朝宰相机构遭到巨大破坏的情况下，内朝事权便迅速发展。翰林学士因草诏之事渐多，其政治地位已超过中书舍人。翰林学士权力的大扩展，是在德宗时期。德宗对翰林院机构进行了改革：第一是设置翰林学士承旨。这是一项既确定翰林学士院的法定职权又调整其内部组织的重大措施。翰林学士承旨的地位高于翰林学士，其任职不是单纯的草诏，而是在禁中专典机密。当时翰林学士承旨有“内相”之称，原因就在于它已成为决策集团中的法定成员。同时并规定翰林学士院内部的编制，学士承旨员额1人，其办公处在学士院北厅“东第一阁”^①，因其位在诸学士之上，故又称院长，是学士院的领班。学士之下有翰林学士，又有侍讲、侍书、侍读学士及翰林待诏等。侍讲、侍书、侍读学士专备侍从顾问，虽不直接草诏，由于能接近皇帝，亦为要职。第二，是把翰林学士和中书舍人分为两制，于翰林院置书诏印，确立了翰林学士的草诏权。《册府元龟》卷550《词臣部·总序》说：

“元和初，学士院别置书诏印，凡赦书、德音、立后、建储、大诛讨、拜免三公将相曰‘制’，百官班于宣政殿而听之。赐与征召、宣索处分之诏、慰抚军旅之书、祠餽道释之文、陵寝荐

^① 《文献通考》卷54《职官八》“学士院”条引致堂胡氏语。

献之表、答奏疏、赐军号，皆学士院主之；余则中书舍人主之。其翰林学士、中书舍人分为两制，各置六员。梁因之。”

赵昇《朝野类要》卷2亦说：“翰林学士官谓之内制，掌王言，大制诰、诏令、赦文之类；中书舍人谓之外制，亦掌王言，凡诰词之类。”这说明唐宪宗不但确定内制归翰林学士，外制归中书舍人，实行分工，两者不相混淆；而且从诏制的内容上看，内制比外制重要得多，这说明此时翰林学士的地位已比中书舍人高出很多。另外，由于翰林院本身有印，诏书可由翰林院直接盖印颁发，自此朝廷“大事直出中禁，不由两省。”^①为了随时承应草诏的任务，翰林学士有值班的制度，李肇《翰林志》说：

“凡当直之次，自给、舍、丞、郎人者，三直无僦；自起居御史、郎官入，五直一僦，其余杂入者，十直三僦；新迁者一直。凡交值，候内朝之退，不过辰巳，人者先之，出者后之。”

“僦”，其意为连直。唐代对翰林学士的值班，是按其本官的不同，分别作了规定。第三，设置由宦官充任的翰林院使和院吏，掌管院内传达和勤杂事务。翰林院地处北衙宫禁，与宫妃相往复，为了“谨闾门之禁，通内外之言”^②，宪宗始以宦官入院参掌院事，设置翰林院使2人，简称院使、翰林使或学士使。其职掌一方面是传达皇帝的旨意给学士以为学士草诏的依据；另一方面是诏书草好后由其送呈皇帝，这两方面的任务合起来也就是所谓“通内外之言”。院使之下有若干院吏，因其地位较低，又称小使，李肇《翰林志》记翰林院有小使“衣绿、黄、青者逮至十人。”他们居住在院内，轮流在各曹“分主案牒、诏草、纸笔之类”，为学士草诏提供服务。在院使和院吏之间另外设有“判官”，协助院使处理院务。值得注意的一点是翰林院院使常

^① 李肇《翰林志》。

^② 《资治通鉴》卷263《唐纪七十九》“昭宗天复三年”条。

由宦官中的重要的人物担任，明显地具有监视翰林学士的用意，是唐宪宗将翰林学士院固定为内廷中枢机构的一个辅助性措施。

翰林学士由于居于禁中，与皇帝的关系十分密切，除起草诏敕之外，并参与了核心决策的全部过程，与外朝的宰相渐有分庭抗礼之势，《旧唐书》卷139《陆贽传》说：

“贽初入翰林，特承德宗异顾，歌诗戏狎，朝夕陪游。及出居艰阻之中，虽有宰臣，而谋猷参决，多出于贽，故当时日为‘内相’。”

翰林学士在唐中期以后，“大诏令，大废置，丞相之密画，内外之密奏，上之所甚注意者，莫不专对，他人无得而参”^①，已成为中央决策集团的一个独立系统。在某些特殊情况下，翰林学士的决策权力甚至超过宰相，如顺宗即位后，因病不能处理政事，翰林学士王叔文实际掌握了最高决策权，“每事先下翰林，使叔文可否，然后宣于中书，（宰相）韦执谊承而行之。”^②

五代十国时，沿唐制置翰林学士。后梁的翰林学士制度与唐代相比，略有变化：一是将翰林承旨改为翰林奉旨，以避太祖朱温父的名讳；二是特许宰相亲属入翰林，如贞明四年（918年）以宰相萧顷的女婿窦专为翰林学士，末帝向中书省征询意见，中书奏请：“宰相亲情，不居清显，避嫌之道，虽著旧规，若蒙特恩，亦有近例，固不妨事。”^③此外，后梁还特设金銮殿大学士^④。后唐初年，翰林学士制度多不合常例，李存勖即位前曾置护銮书制学士，以尚书仓部员外郎赵凤为之，即位后任命赵凤为中书舍人；同光元

① 《元稹集》卷51《翰林承旨学士记》。

② 《资治通鉴》卷236《唐纪五十二》“顺宗永贞元年正月”条。

③ 《旧五代史》卷9后梁《末帝纪中》。

④ 《五代会要》卷13《金銮殿学士》。

年（923年）四月，以卢质、冯道、赵凤等人为尚书、侍郎或中书舍人充翰林学士。次年七月复“以内侍省给事杨彦珞充学士院使。其年八月，赐翰林学士承旨、户部尚书卢质论思匡佐功臣，非常例也。”^①明宗即位，又以冯道、赵凤两翰林学士充任端明殿学士。《资治通鉴》卷275记其事说：

“帝日不知书，四方奏事皆令安重诲读之，重诲亦不能尽通，乃奏称：‘臣徒以忠实之心事陛下，得典枢机，今事粗能晓知，至于古事，非臣所及。愿仿前朝侍讲、侍读，近代直崇政、枢密院，选文学之臣与之共事，以备应对。’乃置端明殿学士，乙亥，以翰林学士冯道、赵凤为之。”

端明殿学士的职任是备顾问应对，与翰林学士的部分职责相同。它与宰相、翰林学士等官僚组成中央决策系统中的文士集团，是皇帝不可缺少的统治力量。后晋之初仍设翰林学士，“草制书则以学士承旨。”^②天福五年（940年）八月废翰林学士院，其职掌并归中书舍人^③；开运元年（944年）复置。后周显德时，学士不再与常参官一起五日一起居，而是逐日起居，“其当直学士，仍赴晚朝”^④，加强了翰林学士的顾问作用。十国的文士作用也很突出，如南唐后主时，“更置澄心堂于内苑，引能文士及徐元楫、元机、元榆、元枢兄弟居其间，中旨由之而出，中书、密院乃同散地。”^⑤

总之，在五代十国，翰林学士的地位提高，除草诏之外，并能参与机要，备顾问，握有实权，在中央决策过程中发挥着特殊作用。特别是翰林学士承旨，是由皇帝点选

① 《五代会要》卷13《翰林院》。

② 《五代会要》卷24《诸使杂录》。

③ 《旧五代史》卷79后晋《高祖纪第五》。

④ 《五代会要》卷13《翰林院》。

⑤ 《十国春秋》卷17南唐《后主本纪》。

的，其重要性更不待言。与翰林学士职任相近的诸殿学士，如后梁的金銮殿大学士，位次与三馆大学士同；后唐的端明殿大学士，其任职者赵凤、冯道稍后并加同平章事。明代以殿阁大学士组成内阁成为实际上的宰相，其源盖出于此。

三 唐末、五代枢密院的设置及其演变

据《东观奏记》卷中记载，在唐末宣宗时已有枢密院的设置。到僖宗、昭宗朝，随着宦官势力的发展，宦官首领之一的枢密使，其权力不断扩大，枢密院逐渐演变成为中央决策系统中新的机构。不过随着昭宗时宦官被诛灭后，枢密院由宦官控制的局面也就结束了。朱温诛灭宦官之后控制了唐中央政权，即以其心腹蒋玄晖任枢密使，监视宫廷，不与朝政。不久，朱温怒蒋玄晖办事不力，诬以与何太后私通，捕而杀之，于是枢密使之职亦废。

后梁建国，改枢密院为崇政院，以知院事为主官，其职掌是“备顾问，参谋议于禁中，承上旨，宣于宰相而行之；宰相非进时有所奏请及已受旨应复请者，皆具记事因崇政院以闻，得旨则复宣于宰相。”^①因此，崇政使具有皇帝与宰相之间联络官的性质。后梁首任知崇政院事以朱温在节度使任上的馆驿巡官、掌书记敬翔为之，并加金銮殿大学士衔。《旧五代史》卷18《敬翔传》说：“前朝因金銮殿以为门名，与翰林院相接，故得为学士者称‘金銮’以类之，今殿名‘金銮’，从嘉名也。”枢密院原有判官，改崇政院后，判官罢废，改设副使1人；开平二年（908年）又置崇政院直学士2人，选有政术文学者为之。其后，复改称直崇政院。于是崇政院既有公署又有属官，实际上成为决策机关，其权力大于宰相。

^① 《资治通鉴》卷266《后梁纪一》“太祖开平元年”条。

后唐时废崇政院，恢复枢密院名号，此后枢密院之名一直未变。后唐的枢密院，其职权仍重于宰相。首任的枢密使郭崇韬颇具才干，早年时曾历任参赞机要的中门副使和中门使，为庄宗所亲信。任枢密使之后，曾代理宰相，旋又加侍中，权兼内外。明宗时任枢密使的也是他的中门使安重海。枢密使一职，上承皇帝，下制宰相，使内职与外廷之间权力界限不清。郭崇韬以枢密而兼宰相，是一种以枢代政的现象；后晋时又出现桑维翰、李崧以宰相而兼枢密使的情况，这是宰相与枢密使权力界限不清的另一种表现。基于此种情况，天福四年（939年）遂裁撤了枢密院。但是，“勋臣近习不知大体，习于故事，每欲复之。”^①于是在开运元年（944年）恢复了枢密院的建制，以桑维翰为中书令兼枢密使。此次桑维翰的重新起用，是由于抵御契丹、稳定政局的需要。此后，枢密院的职任遂转向以主持征伐和作出军事方面决策为主。

本来枢密使作为决策集团的成员，在唐和五代前期都是兼管军事和政治两方面决策的，而专主征伐则是在桑维翰兼任枢密使之后。后汉时郭威以邺都留守兼枢密使，主持征伐，并赋予便宜从事之权，结果军权为其所夺。宋代以枢密使为最高军事长官的制度即源出于此。

总之枢密使在五代时期的发展，可用宋人欧阳修下述一段话来概括：

“……梁之崇政使乃唐枢密之职，盖出纳之任也。唐常以宦官为之，至梁，戒其祸，始更用士人，其备顾问、参谋议则有之，未始专行事于外也。至崇韬、重海为之，始复唐枢密之名，然权侔于宰相矣。后世因之，遂分为二，文事任宰相，武事任枢密。枢密之任既重，而宰相自此失其职也。”^②

^① 《资治通鉴》卷282《后晋纪二》“高祖天福四年”条。

^② 《新五代史》卷24《郭崇韬、安重海传赞》。

十国中的枢密使，有的以士人充任，有的仍沿唐制以宦官充任。吴置内枢密使，首任此职者为宦官王令谋。南唐的枢密使，由士人充任，枢密使查文徽即曾为南唐主策划伐闽并统率伐闽战争的军队，但因其只好言兵而本无谋略，终至失败。南唐后主时以军事繁兴，朝廷政事往往归枢密院统一指挥。南唐烈祖以枢密院隶东省（即中书省），可能就是后来在军事时期由枢密院兼管政事的原因。前蜀枢密院先是专用士人，后恐幼主难于控制，复改由宦官充任。后蜀“后主以枢密使权重难制”^①，仍奏置通奏使，以茶酒库使王昭远为通奏使、知枢密院事。这说明当时枢密院在整个决策集团中具有举足轻重的力量。

第四节 决策的程序与方式

一 诏令的颁行程序

封建王朝中央政权的决策活动，主要是通过以皇帝名义发布各种诏令来进行的，隋唐五代当然也是如此。唐制，诏令分为册书、制书、慰劳制书、发日敕、敕旨、论事敕书、敕牒七种形式。《唐六典》卷9《中书省》“中书令”条注释各种诏令的内容说：

册书，“立后建嫡，封树藩屏，宠命尊贤，临轩备礼则用之。”

制书，“行大赏罚，授大官爵，厘革旧政，赦宥降虜则用之。”

慰劳制书，“褒赞贤能，劝勉勤劳则用之。”

发日敕，“增减官员，废置州县，征发兵马，免除官爵，授六品以下官，处流以上罪，用库物五百段、钱二百千、食粮五百石、奴婢二十人、马五十匹、牛五十头、羊五百口以上则用

^① 《十国春秋》卷57《王昭远传》。

之。”

敕旨，“谓百司承旨而为程式，奏事请施行者。”

论事敕书，“慰谕公卿，诫约臣下则用之。”

敕牒，“随事承旨，不易旧典则用之。”

在上述七种诏令中，册书是最隆重的一种，唐时仍用竹简书写，保存了周代册命制度的老习惯。此类册文，很多保存在《唐大诏令集》中。制书本称诏书，武后时改。慰劳制书是制书的一种。发日敕又称手诏，是使用最多的一种诏令形式。上述四种诏令都是用黄麻纸书写的。叶梦得《石林燕语》卷3说：“纸以麻为上，藤次之。用此为轻重之辨。”说明上述四种形式是最重要的诏令。敕旨多是承旨批转臣下建议性的奏章，使百司依此而执行者，其后多有“敕旨依奏”等字样。敕牒也是承旨而发出的公文，叶梦得认为“敕牒乃尚书省牒”^①，很可能就是尚书省根据制书精神而制成的政令，而不是出于中书省的草拟。论事敕书则是作慰谕或诫敕臣下之用，相当于汉代的戒敕。上述三种诏令，其重要性稍逊，一般不用黄麻纸书写。至唐高宗上元二年（675年），“以制敕施行，既为永式，用白纸多为虫蛀，自今已后，尚书省颁下诸州诸县，并用黄纸。敕用黄纸，自高宗始也。”^② 玄宗时颁下敕书又改用黄绢。^③

中书省草拟的诏令大体上可以分为“制”和“敕”两类。前者是较重要的诏令，后者则是对于百司奏抄的批复。中书省草拟的这两种诏令，均以一本留档，一本宣行。宣行的诏令就送到门下省“宣署申覆而施行焉”^④。此种经过中书、门下两省，有底本留在中书省的宣命是正规的宣命，称之为“正宣”。肃宗时，宦官李辅国擅权，据《资治通

① 《石林燕语》卷3。

② 高承《事物纪原》卷2“黄敕”条。

③ 见《唐六典》卷9《中书省》。

④ 同上。

鉴》卷 221《唐纪三十七》载，其时“事无大小辅国口为制敕，付外施行”，至李峴为相，“于上前叩头，论制敕应由中书出”，上感悟，遂下制命：自今“如非正宣，并不得行。”

具体负责诏令起草工作的，主要是中书舍人中的 1 人，唐玄宗时开始称为“知制诰”。中书舍人起草诏书，有些时候是被传宣入宫起草，但更多的时候则是皇帝派宦官将要草拟的诏令宣付中书，这个传宣之命便是由枢密使担任的。中书省得到宣命之后便在簿籍上记载下来，称为宣底。中书舍人就凭此起草、进画。除由皇帝直接降宣之外，有时是宰相把诏令要点——“词头”交给中书舍人，中书舍人根据此种词头来起草诏令，若中书舍人认为词头不合适还可以“封还”。白居易任中书舍人时就曾封还过词头。白居易《论左降官独孤朗等状》说：

“右今日宰相送词头，左降前件官如前，令臣撰词者。臣伏以李景等因饮酒醉，诋忤宰相，既以远贬，已是深文，其同饮四人，又一例左降。臣有所见，不敢不陈。……其独孤朗等出官词头，臣已封讫，未敢撰进，伏待圣旨。”

可见封还“词头”不是封还给宰相，而是直接把“词头”封还给皇帝，应否据“词头”拟旨待皇帝决定。各种诏令的制作，中书舍人承皇帝宣命或宰相的词头起草之后，要呈送皇帝签署意见——称为“进画”。皇帝对于中书舍人起草的诏令如果认可，其事关重大者，通常画“可”，对臣下奏抄的批复，一般画“闻”字。中书省接到皇帝认可的批复，即可在诏令上署上中书令臣某宣、中书侍郎臣某奉、中书舍人臣某行等字样，送往门下省进行审核。具体的审核工作由给事中执行，侍中掌复核。如果发现制敕有错失，可以封还，由皇帝命中书省重新起草或作废。审核后无错失的制敕即可颁行。

门下省颁行制敕，有一定的程序和格式。《唐六典》卷 8《门下省》“给事中”条说：“凡制敕宣行，大事则称扬德

泽，褒美功业，复奏而施行之；小事则署而颁之。”经门下省审核、签署后的制书具有以下形式^①：

门下：云云。主者施行
年月日
中书令具官封姓名 宣
中书侍郎具官封姓名 奉
中书舍人具官封姓名 行
侍中具官封臣名
黄门侍郎具官封臣名
给事中具官封臣名等言
制书如右，请奉
制付外施行。谨言。

因为制书都是由门下省颁行的，所以在开头有“门下”两字，意思是交给门下省再去发表。“云云”就是由中书省以皇帝名义草拟的制书文字。正文后有“主者施行”四字，意为制书的内容将由主管衙门实施。“年月日”是制书由中书省发往门下省的日期。日期下面有中书省正副长官和中书舍人的签名，并分别写上“奉”、“宣”、“行”字样。中书省的长官阙除时其签名行亦空阙。门下省在审核制书内容认为无缺失时，则在中书省正副长官和中书舍人签名之后的上方签上门下省正副长官和给事中的姓名。签名后的“等言”两字后面即是门下省臣在重要的制书中所写的一段颂扬皇帝的话（即所谓“大事则称扬德泽，褒美功业），一般性的制书（即其内容非关国家大事者，如对于五品以下官员的任用），则无颂扬语，“等言”两字之后径直写上“制书如右，请奉制付外施行。谨言”即可。

《唐大诏令集》卷 30 载有《肃宗命皇太子监国制》，正

^① 载《唐令拾遗·公式令第二十一》。制敕的书写均为竖行，现改为横行。

好与上述格式相符合，录之以供参考。

门下：天下之本，属于元良，四方之明，资其继照。是有传归之义，必膺监抚之重，克广前烈，与人守邦。非君父之独亲，俾生灵之同载。朕号慕弓剑，寢居絜经，顷以疾苦，未能康宁；残寇犹虞，中原多垒，军国大务，理须参决。乃眷匕鬯，共承宗祧。皇太子豫，天纵聪明，日跻圣德，中兴缔构，已有大功；问安内寝，知九国之梦，制胜戎阃，高五官之才；时方艰难，礼在谅暗，日以庶政，委之元子。宜令权监国。又上天降宝，献白楚州，神明告历数之符，金璧定妖灾之气；总集瑞命，祗承鸿休，因以体元，叶于五纪。其元年宜改为宝应元年。建巳月改为四月，其余月并依常数。仍旧以正月一日为岁首。受兹福应，仁以升平，因日月之重光，布云雷之溥泽。其天下见禁囚徒，罪无轻重，并已发觉、未发觉，已结正、未结正，四月十五日昧爽以前，一切放免；左降官宜即量移近处；流人即一切放回。有司更不得辄有类例条件。其楚州刺史并出宝县官及进宝官等，量与进改；随进宝官典倅等，各量与一官。宣示中外，咸知朕意。主者施行。

司徒兼中书令（下阙）

户部侍郎、同中书门下平章事兼知中书事臣元载
宣德郎、检校中书舍人臣杨绾奉行

特进、行侍中、上柱国、韩国公臣晋卿

银青光禄大夫、行黄门侍郎、同中书门下平章事臣遵庆

朝请大夫、守给事中臣液等言：

臣闻明两作离，所以照天下，洊雷为震，所以贞万邦，故《书》美元良，《易》昭匕鬯。伏维皇帝陛下，玄德广被，仁风大洽，匡复宗社，弘济艰难；孝道纯深，圣怀罔极，居忧致毁，恭默何言。伏维皇太子，承累圣之资，禀自天之训。问安有礼，无阙三朝；保大成功，已申七德。是命守邦之重，允彰知子之明，况神其告符，天不秘宝，克昌景命，必静妖氛，岂谢金縢启翌日之期、玄符告彝伦之叙？是故纪元立极，复旧惟新，因瑞以表年，顺人而定嗣；宥过无大，囹圄皆空，俾人迁善，遐荒必被；休征昭其灵贶，官吏沐其鸿私。臣等叨侍轩墀，恭承典礼，感戴之极，倍万恒情，无任恳款之至，请奉旨付外施行。

谨言。

经门下省审核署名后的制书，须再呈送皇帝书面批准。已批准的制书又送往门下省，正本存档，另抄一份副本注明“制可”，加盖骑缝印，再送交尚书省施行。

唐玄宗以后，由于翰林学士逐步参与中央决策，诏令的颁行程序发生了一些变化，诏令被分为内命与外命两种。内命属于重要的中央决策，如拜授将相、德音、赦宥等军国重事由皇帝直接指令翰林学士起草；宰相会议的决定，以中书门下奏状的形式上报皇帝，经皇帝批准后，也可转交翰林学士草诏。内命诏令由禁中直接发出。外命属一般性决策，仍由中书舍人起草后交门下省审查后颁发。唐玄宗以后诏令颁发程序的变化，是中央决策系统内部多元化趋势的反映。

此外，唐代中期以后，中央决策还经常采用皇帝对宰相或中央各部门奏状的批转形式。唐制，臣下的上书，其形式有六种，即奏抄、奏弹、露布、议、表、状。前五种文书是专门上达皇帝的，据《唐六典》卷8《门下省》“侍中”条注，其功用如下：

奏抄，“谓祭祀、支度国用，授六品以下官，断流以上罪及除、免、官当者，并为奏抄。”

奏弹，“谓御史纠劾百司不法之事。”

露布，“谓诸军破贼，申尚书兵部而闻奏焉。”

议，“谓朝之疑事，下公卿议，理有异同，奏而裁之。”

表，“上言‘臣某言’，下言‘臣某诚惶诚恐，顿首顿首，死罪死罪’，左下方附口‘某官某甲上’以诣尚书通者也。”

状，《唐六典》卷1《尚书都省》说：“表上于天子，其近臣亦为状。”

表与状都是以下达上的一种文书，两者类似，故《唐六典》“侍中”条注对“状”未作专门诠释。两者的区别在于：表只能上于天子，状则适用于其他上下级关系。唯近亦可

以“状”的形式上达皇帝，如举人自代状、论事状之类。上述六种上达皇帝的公文，其中奏抄、弹奏、露布三种，须先由给事中驳正，侍中审定；经审核认可的公文，报送皇帝画“可”批准。其余议、表、状三种，门下省不须审核，需由中书门下上报皇帝，往往还要经过御前会议或转发给宰相会议讨论，由皇帝画“可”批准。那些经皇帝批准后发下门下的文书，原本留门下省存档，另抄一份，由侍中写上“制可”两字，加盖骑缝印，送尚书省颁下施行，也具有与诏令同等的法律效力。此种由皇帝批转臣下奏状的决策程序，反映出唐代中叶以后中央决策权力由集中变为分散的趋势。

唐代还有一种不经过中书门下盖印而颁行的诏令，称为墨敕，是皇帝本人直接行使决策权力的方式。“中宗时，韦后及太平、安乐公主等用事，于侧门降墨敕斜封授官，号‘斜封官’，凡数千员。”^①这是韦后等利用皇权把宰相和吏部的部分人事决策权攘为己有的行为。玄宗以后，墨敕的行用虽未能止绝，但一般限于对臣下的问候、赐物及一些琐事的办理。到唐代末年，僖宗在农民起义的冲击下把墨敕除官权交与诸道藩镇，这是在人事决策权力方面中央与地方进行的一次再分配，是中央掌握的人事决策权力急剧减少而大量转移到地方藩帅手中的表现。后来僖宗虽然废止了诸道的墨敕除官权，但这种名义上的废除，并不能改变中央的大部分人事决策权已经转移到地方藩帅之手的既成事实。发展到后来，连宰相的进退也要受到藩镇的影响，唐代的人事分级决策制度也就完全破坏了。

二 战略性决策与行政性决策

隋唐五代时，皇朝的中枢决策，就其类型不同，又可

^① 《新唐书》卷45《选举志下》。

划分为战略性决策和行政性决策两类。战略性决策是一种影响较为长远的决策。此类决策往往是在缺少充分信息和周密分析的情况下，由皇帝和宰相依靠其自身的政治素质和政治经验直接作出的决策。因此，皇帝本人和宰相所具备的政治素质和政治经验如何，极大地影响着决策的效果。

从总体上看，隋唐两朝前期，其战略性决策是比较成功的。如在政治方面确立三省六部制和科举制，在经济方面推行均田法和租庸调制，在军事方面实行府兵制。这些正确决策是隋唐时期经济、文化的繁荣，对外经济和文化交流的发展，国力长时期地保持强盛的保证。在隋唐前期，特别是唐代前期，之所以能作出比较成功的决策，主要是在于建立了一套行之有效的决策制约机制——通过谏官的进谏和封驳，宰相和百官的集体决策，较充分地调动了整个统治集团的经验和智慧，尽可能地减少了决策中的失误。例如景云二年（711年）七月，睿宗下诏在全国设立二十四个都督府，“议者以为权重难制，所授多非精选，请罢之。诏令九品以上议其事。”^①二十四都督府的设置，不仅是地方行政区划的一次变更，更重要的是赋予了都督在其作为大行政区的都督区内拥有兼统军民的权力，睿宗的这个决策显然对中央集权不利。于是谏官们就向睿宗进行谏止，于是睿宗就下诏交由九品以上官员集议后取消了这一措施。这是一次百官会议纠正皇帝个人决策错误的一个著名的例子。其实，唐代前期凡是关系到典章制度改革方面的决策，是经常召集百官会议以广泛征求意见的。如武宗会昌二年（842年）因为提升谏议大夫的品秩为正四品下一事，宰相李德裕等进奏状说：“臣等商量，缘事关朝廷典制，须行之可久，必在博尽群议，询谋佥同。望令两省、御史台五品以上，尚书省四品以上，太子太保、太常卿参议闻奏，未

^① 《唐会要》卷68《都督府》。

审可否？”^①武宗同意其议，经百官集议，结果一致赞同，上奏皇帝批准，遂为定制。至唐代后期，随着统治集团的日益腐朽，面对发展了的社会政治情况，战略决策中的盲目性和错失也不断增加。例如玄宗后期时盲目地扩边，导致边防兵力配置大于朝廷的兵力；让节度使握有兼统军民的双重权力，导致了藩镇割据局面的产生。然而在安史之乱以后，唐朝廷依然维持了150多年的统治，其中有不少战略性决策还是正确的。例如自开元、天宝以来，租庸调制已逐渐崩溃，至安史之乱以后，更是赋役大增，人口流散，国家财政收入急剧减少。面对这样情况，宰相杨炎在延英决策会议奏对时，“恳言其弊，乃请作两税法，以一其名。……德宗善而行之，诏谕中外”。^②两税法的出现，不但使唐代后期的财经得以维持，而且成了支持此后数百年长期的官僚政治的“第一大杠杆”^③。

行政性决策，是有关朝廷百司日常工作的大量程式性决策。此类日常的行政决策，处理大量的具体事务，需要有确切的信息作为其分析和决断的依据，按其性质而论，属于信息性决策。由于行政性决策是大量的和重复性的，因此它不同于需要经过宰相会议和御前会议反复讨论的战略性决策，它可以由百司按律、令、格、式决定，上报皇帝批准即可。也就是说，它可以用定型化和程序化的方式来处理。《唐大诏令集》是宋人宋敏求编集的唐代诏令总集，其中属于战略性决策的诏令仅是少数，大量的诏令都是属于行政性决策。其中关于皇室和宰相、大臣等中央政权内部成员以及对地方藩镇等的地位变动和关系的调整的，占

① 《全唐文》卷706李德裕《请增谏议大夫等品秩状》。

② 《旧唐书》卷118《杨炎传》。

③ 见王亚南《中国官僚政治》第八篇，中国社会科学出版社1981年6月第1版。

诏令总件数将近 2/3；如果再加上为巩固皇权而经常举行的关于封禅、南郊、朝贺等各种典礼的诏令，在诏令总件数中就占有将近 3/4 的份量。这反映了唐代的中央决策，把很大的注意力集中在对于封建统治集团内部各级成员不断地进行地位和权力的调整。也就是说，运用行政性决策的手段来达到对统治集团内部占有的权力和财富进行再分配和使皇权永保的目的。

第五节 决策的依据与信息传递渠道

中央决策集团要作出正确可行的决策，必须随时了解各地的情况，掌握准确的多方面的信息。隋唐五代各封建王朝建立了多种不同来源的信息和渠道，以保证朝廷能及时地作出可行的决策。

一 地方奏报与大臣章疏

隋唐五代的各种上达中央的信息渠道中，最重要的是各地行政机构的情况上报制度。地方上报制度可以分为两大类，第一类是定期的常规性汇报，即诸道州县在固定的时间，按照规定的项目向朝廷上报本地经济的和政治的情况。经济方面的基本项目包括户籍、田地、赋役等内容。因为户籍、田地和赋役是关系到王朝的财政收入和兵源的大事，涉及国家统治机构的维持和国防的安危。隋代已有严密的计帐和户籍制度。户籍和计帐须定期向朝廷上报。《隋书》卷 24《食货志》载：

“开皇三年（580 年）正月，帝入新宫。初令军人以二十一成丁。……是时，山东尚承齐俗，机巧奸伪，避役惰游者十六七，四方疲人，或诈老诈小，规免租赋。高祖令州、县大索貌阅，户口不实者，正长远配，而又开相纠之科。大功以下，兼

令析籍，各为户头，以防容隐。于是计帐进口十四万三千丁，新附一百六十四万一千五百口。”

唐代进一步规定：“凡里有手实，岁终具民之年与地之阔狭，为乡帐。乡成于县，县成于州，州成于户部。又有计帐，具来岁课役以报度支。”^① 唐代前期，朝廷对于地方州县按期报送籍帐的制度，控制是很严密的。对于分布在各地的官府职田和公廨田的每年收入，地方也必须定期上报。唐制，“内外文武官职田及公廨田，准式，州县每年六月三十日勘造白簿申省，与诸司文解勘会，至十月三十日征收，给付本官。”^② 关于政治方面的情况，主要是地方须定期向朝廷上报吏治的情况。唐玄宗在《整饬吏治诏》中规定：

“每年十月，委当道按察使较量理行殿最，从第一等至五等奏闻较考，仍使吏部长官总详复。诸州亦比类定为五等奏闻，……县令每年选举人内准前条访择补置。”^③

各地上报的吏治情况，是考核地方官吏优劣的依据。此外，州县的施政情况也是各地必须按期上报的内容，宣宗大中六年（852年）十二月，中书门下奏：

“诸州刺史，仰到任后一季以来，寻访凋瘵之由，搜求疾苦之本，两季以后，可以周知。伏以古之报政，备在典章，后代因循，曾无实效。今请观察使、刺史到任一年，即悉具厘革制置诸色公事，逐件分析闻奏，并申中书门下，视其所司，真伪自分。”^④

上述地方上报制度，在唐代前期一般都能严格执行。其后由于均田制的破坏，和安史之乱以后地方割据势力的兴起，朝廷控制力下降，唐代前期规定的一些项目如关于户籍和

① 《唐会要》卷85《籍帐》。

② 《全唐文》卷54，德宗《勘造簿籍敕》。

③ 《全唐文》卷27。

④ 《唐会要》卷69《刺史下》。

田地的情况，逐渐成为空文。唐中期以后，朝廷和地方争夺赋税的斗争十分尖锐，因此朝廷又把各地州府的财政收支情况列为必须定期上报的项目。穆宗长庆元年（821年）六月，比部奏：

“准制，……其诸州府，仍请各委录事参军，每年据留州定额钱物数，破使去处，及支使外余剩见在钱物，各具色目，分明造帐，依格限申比部。准常限，每限五月三十日都结奏，旨下之后，更送户部。若违限及隐漏不申，录事参军及本判官，并牒吏部使阙。”^①

第二类的地方上报是不定期上报。隋唐五代在皇帝即位、改元、郊祀等大典时发布的赦书中，往往要求地方汇报民间情况。如唐中宗《即位赦文》中说：“缘百姓间有不稳便者，并委州府具状奏闻，朕当亲览，即为厘革。”^② 朝廷认为有必要时还可针对当时出现的具体问题，临时要求各地据实奏闻。如唐代宗时地方官吏不称职者甚众，为整饬吏治，特降《诫别驾县令录事参军诏》，其中说：

“自今后，别驾、县令、录事参军有犯赃私，并暗弱老耄疾患不称其职，户口流散者，并委观察、节度等与本州刺史计会访察，闻奏与替。其犯赃私者，并禁身推问，具状闻奏。”^③

如地方发生灾害，也须及时上报朝廷。唐德宗在《恤水灾诏》中说：“其诸道应遭水损州县，令委本道观察使速具条疏闻奏，当有处分。”^④ 有时朝廷因政治上革新除弊的需要而临时要地方汇报政情及吏治情况，如唐宣宗大中四年（850年）正月诏：

“应天下州县，或上风各异，或物产不同，或制置乖宜，或

① 《唐会要》卷59《比部员外郎》。

② 《全唐文》卷17。

③ 《唐大诏令集》卷101。

④ 《全唐文》卷53。

章条舛谬，或云施之岁久，或缘碍于敕文，有利于人而可举行者，有害于物而可革去者，并委所任县令、录事参军备论列于刺史，具以上闻。”^①

关于信息的传递，隋至唐前期，有由各州府派出专使或通过邮驿传递的两种方式。地方州府在“有军务要速或追征报告，如此之类，遣专使乘驿，赍送文书。”^②专使专递的可靠性高，所以地方州府有重要情况和文书的上报，均采用此种形式。在专使中，最重要的一种是朝集使。朝集使是由两汉上计吏的职掌发展而来，在隋代即已设置。胡三省说：“朝集使，自隋以来有之。”^③至唐代，朝集使以诸州长官或上佐为之，每年年初亲奉贡物入京师朝觐皇帝并谒见宰相报告政务及岁计出入。朝集使的汇报，是中央决策的重要参考和依据，如开元七年（719年）十月二日玄宗在《处分朝集使敕》中说：“不知卿等从州来日，百姓间得以安稳否？其间阁未便、敕令有阙，具以陈闻，副我深寄。”^④不过朝集使制度就其传递信息方面来说，存在着许多不足之处，首先是入京时间固定在每年十月，若临时有事上报，便不能等待。其次是，依据唐制，并不是每个州府都可以派遣朝集使，岭南五府所辖32个州，灵州、凉州等59个边州以及扬州、兰州等12个要州都不在朝集之列。^⑤还有，朝集使的派出还须报经朝廷批准。^⑥因此，通过朝集使向朝廷传递地方信息，存在着很大的局限性。安史乱起以后，各州府往京师派遣朝集使的制度无形中罢废。此后在德宗时

① 《册府元龟》卷155《帝王部·督吏》。

② 《唐律疏议》卷10《职制律》。

③ 《资治通鉴》卷197《唐纪十三》“太宗贞观十七年”条。

④ 《唐大诏令集》卷103。

⑤ 见《唐会要》卷24《诸侯朝集》条所载开元十四年二月敕及开元十八年十一月敕。

⑥ 见《全唐文》卷261李邕《谢人朝表》。

虽曾一度恢复，但因安史之乱以后地方割据势力日益强大，朝集使作为上报地方情况的专使其意义已大为减少，因此时复时废，到贞元五年（789年）以后便实际上停废了。

由于朝集使传递信息的局限性，唐代地方州府在必要时就临时派遣专使向朝廷上报各种文书。如宪宗时，刘禹锡在夔州刺史任上，“准敕上利害及当州公务，各具别状奏闻……谨差当州军事衙官守易州安义府别将员外置同正员云骑尉冯随”^①送京。遇有方便，某些表状也有请其他专使顺便携带入京的，如唐玄宗时张说任河北道按察使，其所上《请置屯田表》即“附贺正使随军前曹州考城县尉同希”^②送京。

安史之乱以后，藩镇成为行政实体。藩镇仿汉代郡邸之制，在京师设有进奏院，成为朝廷和藩镇之间联系的桥梁。其职能除备藩帅入朝或奏事官进京作居留处所外，主要是掌章奏、诏命以及各种文书的投递承转；承办上交贡赋、经营汇兑、进奉贿赂及本镇交办的各种杂务。因此，从朝廷角度看，进奏院替代了前此朝集使的作用；从藩镇的角度看，通过进奏院可随时了解朝廷及他镇的动向向本镇报告，具有情报所的作用。五代时沿置进奏院。

隋唐五代时应用最广泛的传递信息的途径是邮驿。唐承隋制，每30里置一驿，若地势险阻及须依水草，则硬性规定为30里。在唐玄宗开元年间，全国有驿站“凡一千六百三十有九所，二百六十所水驿，一千二百五十七所陆驿，八十六所水陆相兼。”^③唐代《公式令》规定：“在京诸司有事须乘驿，及诸州有急速大事，皆合遣驿。”^④所以邮

① 《全唐文》卷602，刘禹锡《夔州论利害第一表》。

② 《全唐文》卷223。

③ 《唐六典》卷5《尚书兵部》“驾部郎中”条。

④ 《唐律疏议》卷10《职制律》引。

驿系统的主要任务就是传递中央和各地之间的往来人员和信息。唐制，地方文书，一般都是利用邮驿传递到朝廷。玄宗天宝十载（751年）十一月五日下午下敕说：

“比来牧守初上，准式附表申谢，或因便使，或有差官，事颇劳烦，亦资取置，自今以后，诸郡太守等谢上表，宜并附驿递进，务从省便。”^①

安史之乱以后，刘晏为解决财政困难，在东南地区创立了巡院制度，自江淮以北设置13个巡院，负责盐铁专卖和财赋转运等事务，后来逐渐发展到全国。《旧唐书》卷123《刘晏传》说：

“自诸道巡院距京师，重价募疾足，置递相望，四方物价之上下，虽极远不四五日知，故食货之重轻，尽权在掌握，朝廷获美利而天下无甚贵甚贱之忧。……其部吏居数千里之外，奉教令如在目前，虽寝兴宴语，而无欺给，四方动静，莫不先知，事有可贺者，必先上章奏。”

巡院在了解和传递各地信息方面显示出较多的优越性，因而在其创设不久，就成为朝廷据以了解各地信息的重要渠道，如文宗在《大和三年南郊赦》中说：“天下除两税外，辄不得科配，其擅加杂榷率，一切宜停，仍令御史台及出使郎官御史，并所在巡院，严加访察。”^②可见到唐代后期巡院已发展到与御史台并列，成为了解与监察地方的两大系统。

二 皇帝巡行与遣使出巡

隋唐五代时期还通过皇帝巡行与遣使出巡的方式来获取决策的信息。

^① 《唐会要》卷26《笺表例》。

^② 《唐大诏令集》卷71。

关于皇帝巡行，如隋文帝就曾亲自巡行地方，“乘舆四出，路逢上表者，则驻马亲自临问。”^①唐太宗亦常巡行，贞观二十年（646年）正月，幸并州，同年八月又巡行灵州，“九月甲辰，铁勒诸部落俟斤、颉利发等遣使相继而至灵州者数千人，来贡方物，因请置吏，咸称至尊为可汗。”^②

有时皇帝为了解地方情况，特临时遣使出巡，如《隋书》卷1《高祖纪上》记隋文帝于开皇元年（581年）二月，“遣八使巡省风俗”，三年（582年）十一月又“发使巡省风俗”，六年（586年）“遣民部尚书苏威巡省山东”。唐太宗时，沿隋制常发遣观风俗使、巡察使、按察使、巡抚使等巡行天下，“观风俗之得失，察政刑之苛弊”^③，以作为朝廷决策的参考。

经常出巡的是御史。御史出巡各地所要了解的情况，主要有以下六条：

“其一，察官人善恶；其二，察户口流散，籍帐隐没，赋役不均；其三，察农桑不勤，仓库减耗；其四，察妖猾盗贼，不事生业，为私蠹害；其五，察德行孝悌，茂才异等，藏器晦迹，应时用者；其六，察黠吏豪宗兼并纵暴，贫弱冤苦不能自申者。”^④

以上是御史出巡所要了解的常规项目。如有需要，皇帝还可随时赋予御史以了解其他方面情况的任务，如水旱灾时派御史了解民情，并让其在职权范围内处理一些地方政事。唐玄宗时又曾派御史检查了解两京邮驿发生的问题。唐代中期以后，朝廷为加强对地方政府的控制，派遣御史出巡更为频繁，其检查了解情况的重点也转向财政方面。唐代

① 《隋书》卷2《高祖纪下》。

② 《旧唐书》卷3《太宗纪下》。

③ 《文献通考》卷61《职官十五》“观风俗使”条。

④ 《新唐书》卷48《职官志三》“御史台”条。

后期朝廷为严格控制财政支配权，对地方财政情况也加强检查，常令御史和巡院官一起了解上报地方官吏截留财赋的情况，以便朝廷对违反财政纪律者加以惩处。御史出使各地，是朝廷得以直接了解地方情况的一条重要途径。所以朝廷对其奏报的效率和反映情况的真实程度都有严格的要求，宪宗元和七年（812年）闰七月下敕说：

“今后应出使郎官御史，所历州县，其长吏政俗，闾阎疾苦，水旱灾伤，并一一条录奏闻。郎官宜委左右丞勾当，并限朝见后五日内闻奏，并申中书门下。如所奏不实，必议惩责。”^①

也就是说，御史如果拖延上报或者所报不实者，都要受到处分。御史出巡制度虽能为朝廷的决策提供一定的依据，但是由于御史人数较少，出使时间亦较短，而察访的范围又过广，往往力不从心，所了解的情况难免失实或所知有限。为弥补此类缺点，唐代前期即曾增置御史里行和内供奉等职衔。唐中期以后，御史职衔有逐渐向地方扩散的趋势，御史的衔称多成为地方官吏的加官和兼衔，而御史的职能反因此有所下降。朝廷未能对这一信息渠道加强控制，反而成为地方割据势力借以扩张权力的手段。于是朝廷为了加强对地方的控制，又陆续以各种名义向地方派遣使臣，作为了解各地情况的一条途径。如代宗时，派刘晏出使诸道了解民间疾苦，随时掌握各地真实信息，以便朝廷作出正确的决策。

唐自玄宗以后，宦官出使诸道监军，成为朝廷控制藩镇和了解藩镇的重要方式。不过监军报告的情况也不一定可靠；因为监军可以因私憾而诬陷地方官员，甚至阻塞和歪曲军情上报。唐代君主想以宦官作为耳目，结果往往被其妄报情况所欺蒙。唐代宦官系统所反映的信息，其可靠

^① 《唐会要》卷62《出使》。

性最差。因此，对唐代后期中央决策起了不少不良作用。

三 广开言路

在封建社会，统治者为了更广泛地了解统治集团内外以至于民间的各种信息和意见，以作为决策时的参考，往往采用广开言路的办法。隋唐五代的统治者当然也不例外。此种广开言路的做法，往往在某些特定的时候实行。首先是遇到水旱灾时，往往下诏求言。如唐“高宗永徽五年（654年）正月，以时旱，手诏京文武九品以上及朝集使各进封事，极言厥咎。”^①其次是在皇帝即位时，如唐穆宗在《登极德音》中说：“内外文武官及诸色人等，任上封事，极言时政得失，才有可观，别为甄奖，应流外色役人等，赐勋有差。”^②或因改元，如唐文宗在《改元开成敕》中说：“内外文武官及诸色人，任上封事，极言得失，有补时政者，必加升擢，待以不次。”^③或因祭祀大典，如唐肃宗在《乾元元年南郊赦文》中说：“京官九品以上，许上封事，极言时政得失，朕将亲览，用佇嘉谋，才有可观，别当甄录。”^④此外，也有并无具体大事，而是纯粹为了解外界动态和朝廷决策效果而下诏求贤的，如唐玄宗在《听百寮进状及廷争敕》中说：

“朕以薄德……恐人或未安，政有不便，乃令外司置匭，听侧门进状。封章论事，靡所不达。……自今已后，制敕有不便于时，及除授有不称于职，或内怀奸慝，或外损公私，并听进状，具陈得失。”^⑤

① 《册府元龟》卷102《帝王部·诏谏一》。

② 《全唐文》卷66。

③ 《唐大诏令集》卷5。

④ 《全唐文》卷45。

⑤ 《唐大诏令集》卷105。

以上所举是唐代在若干特种情况下下诏求言的例子。所谓“求言”，就是要求臣下直接向皇帝上封事。两汉时已有“上封事”的制度，唐代的封事，主要包括表和状等。上封事者的资格并无一定的限制，而是每次下诏时临时规定，有时限于五品以上高级官员，有时包括九品以上甚至扩大到一般平民。通过下诏求言这个方式，皇帝可以直接了解多方面的信息，以及统治集团内部各层次对朝廷决策的反应，而减少通常进状过程中可能发生的干扰。

唐武后因鱼保宗的请求，于垂拱二年（680年）又创设了匭函制度，这是求言与上书的一种新的方式。其制是置匭四只，共为一室，列于庙堂，分四门以受四方所上之书。“匭”以铜铸成，是投放上书的匣子，四匭分别涂以象征方位的颜色。东面的涂以青色，叫“延恩”匭，事关养民劝农者投之；南面的涂以红色，叫“招谏”匭，论时政得失者投之；西面的涂以白色，叫“申冤”匭，陈诉冤屈者投之；北面的涂以黑色，叫“通玄”匭，告天文密策者投之。其后因匭制太大，分四门投书，不便往来，于是合为一匭，四面仍饰以四色。因为铜匭的设置，名义上是广开言路的一种措施，因此以谏议大夫、补阙、拾遗中1人为知匭使，侍御史1人为理匭使，共掌其事；后来也曾命中书门下择正直清白官1人知匭，以给事中、中书舍人中1人为理匭使，其办公处称为匭使院。知匭使专知受状，每日所有投书，至暮开匭进上。事关紧要者当时处断，一般情况则出付中书及理匭使据状申奏。为了防止伪滥，匿名状需先具本由知匭使检查，发现诈伪，则不予受理。如元和六年（811年），李涉为巴结宦官，投匭疏论神策中尉吐突承璀不当外斥为淮南监军，谏议大夫知匭使孔戣览其副章即不予受理。开成三年（838年）知匭使李中敏以为检验副封非所以开言路理冤屈，乃奏罢验副封之制。

不过对于求言与上书制度的效果，不能作过高的估计。

开元时，吴兢《上玄宗皇帝纳谏疏》中说：

“比见上封事者，言有可采，但赐束帛而已，未尝蒙召见，被拔擢。其忤旨，则朝堂决杖，传送本州，或死于流贬，由是臣下不敢进谏。……使所言是，有益于国；使所言非，无累于朝，陛下何遽加斥逐，以塞直言。”^①

在唐代开元年间政治比较清明的时期尚且在因上封事受到忽视甚至被惩罚的现象，则其他时期上书言事到底能取得什么效果便可想而知。至于武则天时期设立的匭函制度，则明显地主要是为告密的需要而设，其目的在于消灭政敌。但是，上书言事作为一种信息反映的渠道，如果皇帝能正确对待，还是能对决策起一定作用的。甚至武则天出于个人动机而创设的匭函制度，作为一个信息渠道，自有其便捷的作用，所以在武则天以后仍被保留下来，至五代仍沿用。

四 决策与信息的关系

要能够及时地作出正确的决策，朝廷必须随时了解全面的和可靠的信息。隋唐王朝有作为的君臣，对这个问题都有清醒的认识。例如《贞观政要》卷1《君道》载：

“贞观二年（628年），太宗问魏征曰：‘何谓明君暗君？’征曰：‘君之所以明者，兼听也；其所以暗者，偏信也。……秦二世则隐藏其身，捐隔疏贱而偏信赵高，及天下溃叛，不得闻也。梁武帝偏信朱异，而侯景举兵向阙，竟不得知也。隋炀帝偏信虞世基，而诸贼攻城剽邑，亦不得知也。是故人君兼听纳下，则贵臣不得壅蔽，而下情必得上通也。’太宗甚善其言。”

这里魏征向唐太宗提出的作为明君的一个重要标准是兼听臣下的意见，也就是在决策过程中要了解全面的和可靠的信息。唐太宗本身也认识到，王朝的兴衰与君主是否被蒙

^① 《全唐文》卷298。

蔽耳目有极大的关系。贞观六年（632年）他对侍臣说：

“看古之帝王，有兴有衰，犹朝之有暮，皆为蔽其耳目，不知时政得失，忠正者不言，邪谄者日进，既不见过，所以至于灭亡。朕既在九重，不能尽见天下事，故布之卿等，以为朕之耳目。莫以天下无事，四海安宁，便不存意。”^①

因此，隋唐统治者不仅经常在诏令中强调信息的重要性，而且还用法律保证信息的畅通。《唐律疏议》卷13《户婚律》中规定：

“诸部内有旱涝霜雹虫蝗为害之处，主司应言而不言及妄言者，杖七十。覆检不以实者，与同罪。”

同书卷16《擅兴律》中也规定：

“诸有所兴造，应言上而不言上，应待报而不待报，各计庸，坐赃论减一等。”

以上是对于具体政事的上报规定。对于通过各种途径上报朝廷的信息不实者，其处罚则更重。同书卷25《诈伪律》中规定：

“诸对制及奏事、上书，诈不以实者，徒二年；非密而妄言有密者，加一等。（原注：对制，谓亲见被问。奏事，谓面陈，若附奏亦是。上书，谓书奏特达。诈，谓知而隐欺及有所求避之类。）”

隋唐两代在其前期，由于信息渠道较为畅通，上意能够下宣，下情能够上达，朝廷决策建立在较为可靠的基础上。这就是隋代前期所以能取得开皇之治，唐代前期之所以能取得贞观之治、开元之治的原因之一。隋炀帝饰非拒谏，任用奸佞，君臣上下互相蒙蔽，以至身死国灭；而唐玄宗后期，倦于政事，偏听偏信，造成决策上的很多错误，又是由开元之治向安史之乱转化的原因之一。

^① 《贞观政要》卷1《政体》。

安史之乱以后，随着唐王朝中央决策集团内部多元化进程的加速，统治集团内部为控制信息渠道而进行的斗争也发展到一个新的阶段。由于宦官程元振对代宗封锁军情，使朝廷无法对吐蕃组织有效的军事防御，导致长安陷没，代宗狼狈出逃，唐王朝几乎颠覆。不仅是专权的宦官，宰相和其他权臣为了获得更大的权力和巩固自己的地位，也在着力控制信息渠道。中央决策集团中各系统因自身利益而蒙蔽皇帝，常使朝廷作出错误的决策。皇帝在此种情况下，有时反其道而行之，不相信任何信息，这样又出现了盲目性决策。而且由于藩镇割据的存在，一些藩镇对中央常封锁信息。因此，中央与各地藩镇之间对于信息封锁与反封锁的斗争也日趋激烈。斗争的结果是朝廷对于信息渠道日益失去控制，上下相蒙的现象日益严重，朝廷决策错误的情况也日益增加，是造成唐王朝走向灭亡的重要原因。

五代时期，由于绝对君权的逐渐酝酿，君权提高，宦官被排除在决策系统之外，枢密院逐渐偏重于军事决策。中央决策集团各系统都重新统一在皇权支配下运作，一般都能够集中各种有用的信息而使决策的正确率提高。

第六节 中央决策的特点与效应

一 人治原则与人治效应

隋唐五代各王朝与中国历史上其他封建王朝一样，中央决策的主要特点是实行“人治原则”。皇帝与各级官吏的决策行为主要取决于其自身的主观意志，而较少受到法律的约束和限制。人治原则的采用，对决策产生了强烈的人治效应。它主要从以下两个方面表现出来：

首先，是造成了中央决策机制的不稳定性。由于皇帝

和决策集团其他成员本身政治素质和才能的优劣，对中央决策起着决定性的影响。

以隋代而言，隋文帝是一个贤君，在他主持下的中央决策，能够注意节省民力，与民休养生息，所以国力强盛。炀帝继位，由于偏听偏信和盲目自尊，在他主持下的中央决策就带有很大的随意性和盲目性。如任意逸游和盲目征伐辽东，导致了隋代的灭亡。

唐代比较注意决策集团中的人员质量。在唐代前期特重宰相人选，出现了房玄龄、杜如晦、姚崇、宋璟等一批贤相。整个唐代都注意通过科举制度和铨选制度，考选地主阶级中有较高文化水平和较强决策能力以及具有较丰富的社会和从政经验的人员进入中央决策集团和各级官僚机构。唐代享国久长，其原因之一就在于中央决策正确程度高。正因为如此，也形成了不同于其他封建王朝的决策特点。唐代决策的第一个特点是它的开放性。唐王朝建立之初，在决定基本国策时就已显示出这一特点。唐太宗曾对长孙无忌等说：

“朕即位之初，有上书者非一，或言人主必须威权独任，不得委任群下；或欲耀兵振武，慑服四夷。惟魏征劝朕‘偃革兴文，布德施惠，中国既安，远人自服。’朕从此语，天下大宁，绝域君长，皆来朝贡，九夷重译，相望于道。”^①

唐代的开放国策，表现在以下几个方面，第一是人员的频繁来往和交流。允许大量的外国人和沿边各少数民族入境和长期居住，并且给予他们以平等的待遇，他们可以同唐人一样参加科举、任官、经商和从事各种宗教和艺术活动。第二是对传入唐王朝的各种少数民族和外域文化采取兼收并蓄的方针。第三，在经济方面，也采取开放政策。西汉

^① 《贞观政要》卷5《诚信》。

时开辟的由长安通往西域的商道——丝绸之路，到唐代更加繁荣，阿拉伯商人和波斯商人从海陆两路来到长安进行贸易活动。唐代决策的第二个特点是它的变革性。从唐代中期开始，中国封建社会的面貌出现了很大的变化。这种变化的发生既是社会生产力的不断发展和唐代社会各种矛盾的产物，也是唐王朝中央决策的变革反作用于社会政治经济结构的结果。唐代决策的第三个特点，就在于唐王朝从高宗以后，逐渐把三省并相的中枢机构分离为决策和执行两部分，即以中书门下担任决策，把尚书省长官排除在宰相集体之外，使尚书省成为纯粹的执行机关。这是唐代从行政法的角度对中枢机构的重大改革，在政治制度史上具有重要的意义。以上是就唐代决策成功的一面来看的。由于玄宗后期倦于政事，耽于声色，造成中央决策的许多错误，终至酿成安史之乱。此后由于决策系统向多元化方向发展，决策集团中各系统分别为私利而争夺决策权，造成皇权衰落，中央决策的正确程度越来越降低，终于导致唐代的覆亡。

五代诸国的兴亡，亦与中央决策是否成功有密切的关系。后周世宗时由于皇帝自身政治素质好，故而决策正确率高，为宋代的统一全国打下了坚实的基础。

总之，由于人治原则的贯彻，中央决策集团的成员，特别是作为决策集团核心的皇帝个人政治素质的好坏，是决策成功与否的关键，也是国家安危之所系。

其次，人治原则造成了封建王朝统治系统中层层相隶的人身依附关系。因为每一个官吏的实际权力和地位，主要不是取决于法律，而是由上级官吏或皇帝个人的好恶来决定。这就使各级官吏的决策并不一定是从封建国家的整体利益出发，往往以上级官员或是皇帝的意旨为转移。此外，在人身依附关系存在的情况下，最高决策者所作出的决策，即使有错误，也很难受到抵制。隋炀帝征伐辽东和

后晋石敬瑭割让燕云十六州给契丹的错误决策所以能够实行，原因就在于此。最高层的错误决策，由下级层层执行，就会造成错误的放大效应，其后果是很严重的，往往会造成王朝的政治危机，特别严重时就会导致王朝的覆亡。

二 决策实施程度的变化与历史局限性

隋唐五代时期，中央决策与实施之间的距离，是始终存在的。因为中央决策最后是以诏令形式颁下的，各级政府机关的决策是以文书形式下达的。诏令和政府文书的内容只有在下级执行之后才会产生效用。事实上，由于下级自身的利益和对于诏令、文书的要求的理解不同，往往影响诏令、文书的正确贯彻。事实上，诏令、文书的内容要求与实际行施，总存在着或大或小的差距，即使在号称“贞观之治”的唐太宗时期，也存在着“律合颁行，积有岁时，内外群官，多不寻究，所行之事，动乖文旨”^①的现象。

决策的得不到很好实施，除了存在着下级不愿执行或理解不够的原因之外，有时还由于决策本身存在着矛盾之处，或者是决策的变动过于频繁，使下级无法执行。在隋唐两代的前期，由于中央能实行强有力的统治，决策的错误较少，前后较为一贯，所以决策和实施之间的差距还不至于太大。隋代后期，由于炀帝的荒淫无道，朝廷的决策实际上大多无法实施，整个王朝也就很快崩溃了。唐代自安史之乱以后，中央统治力量减弱，宦官进入决策集团。因为宦官出身低微，并且多来自边远之地，本身缺少文化，加以幼年入宫，长期与外部社会隔绝，他们所作决策常有短视性和较多的失误。另外，继位的君主，有的没有政治经验，加上决策集团中各系统之间的封锁信息，决策工作中常出现盲目性、随意性以及不考虑客观情况改变的经验主

^① 《唐大诏令集》卷 82 太宗《纠劾违律行事诏》。

义，导致决策的错误。如《旧唐书》卷172《萧俛传》载：

“穆宗乘章武恢复之余，即位之始，两河廓定，四鄙无虞。而俛与段文昌屡献太平之策，以为兵以静乱，时已治矣，不宜黩武，劝穆宗休兵偃武。又以兵不可顿去，请密诏天下军镇有兵处，每年百人之中，限八人逃死，谓之‘消兵’。帝既荒纵，不能深料，遂诏天下，如其策而行之。而藩籍之卒，合而为盗，伏于山林。明年，朱克融、王廷凑复乱河朔，一呼而遗卒皆至。朝廷方征兵诸藩，籍既不充，寻行招募，乌合之徒，动为贼败，由是复失河朔，盖‘消兵’之失也。”

这个错误决策就是在宰相萧俛、段文昌与穆宗对当时社会情况并无深切了解，对消兵的成败利弊未作周密考虑，只盲目地以为消兵就可以消除藩镇割据的武力的情况下作出的。同时由于唐代中期以后地方割据势力的存在，也使决策的实施程度不断下降。到后期，终于形成“救命不行，因循成俗，诞告四方为虚设，开施庶政为空文”^①的局面。唐王朝到了政令不行的地步，离覆亡也就不远了。

此外，隋唐五代时期的中央决策，还存在着历史局限性。例如唐代，是一个商品经济有所发展的时代，尤其是在中期以后，手工业和商业的繁荣，都市的兴起，经济作物如茶的普遍种植等，都显示出这一特点。但是唐王朝决策集团在决策中限制了商品经济的发展，如再三下令禁止“飞钱”这个便于兑换的汇兑方式，不利于商业经济的发展；至元和七年（812年）始解除禁令。对京城和一些商业都市出现的夜市也作了禁止，如文宗开成五年（840年）即下诏说：“京夜市宜令禁断。”^②此外，对于私人制茶业采取打击政策，实行茶的国家专卖。大和九年（835年）籍没民间茶园为官营，由官府雇工采摘焙制，把私人茶山上的茶树移

^① 《唐大诏令集》卷70，敬宗《宝历元年正月南郊赦》。

^② 《唐会要》卷86《市》。

裁到官场中，焚烧民间积贮的茶叶。对于此种举措，当时朝臣中有不少人表示反对。令狐楚就有《请罢榷茶使奏》^①，虽然这个政策施行不久，因甘露之变的发生而停止，不过已对茶业中的商业因素的发展产生了严重的阻碍作用。这些都是因为唐代决策集团看不到社会经济已经发展变化，囿于过去政治经验而作出的错误决策。与此相反，五代时期周边十国的决策者们倒是比较顺应历史的发展，作出不少有利于经济恢复和发展的决策，相对地说，他们的历史局限性就少些。

^① 见《全唐文》卷541。

第四章 隋唐五代的中央行政体制

秦与西汉时以九卿行使中央政务，东汉以后，尚书台正式成了总理国家政务的中枢。但就官制体系而言，此时尚书台仍然“文属少府”，也就是名义上属于少府，没有完全摆脱宫官的性质。三国时尚书台始正式成为外廷机构。南朝梁，始定制称省。南北朝时代九卿没落，其职多为尚书省所侵夺，在中央行政体制中造成了许多缭绕不清的现象。隋唐时对此种现象加以厘正，确定尚书省在中枢三省中的地位属于执行机构，国家一切重大方针、政策、法令，经决策机关——中书、门下两省议决之后，必须由尚书省贯彻执行。也就是说，尚书省是全国政务中枢。在中央行政系统中，尚书省六部是政令机关，九寺、五监是事务机关，分别接受尚书六部的政令。唐制除中枢三省之外，另有殿中省、内侍省与秘书省，但其地位低于中枢三省，其长官都称为监，实际上与五监的地位相似。其中殿中省与内侍省属于皇室服务机构，而秘书省则是中央的文教机构，也属于中央行政系统之中。

第一节 尚书省

隋沿南北朝之制置内书省，为中枢三省之一。唐沿置，其官署位于长安皇城中央贯通南北的承天门大街东侧，中书、门下两省之南，故别称南省。尚书省在唐代曾有几名称改易：龙朔中曾改称中台，咸亨初复旧；光宅初又改

称文昌台，旋又称都台；长安中又改称中台，神龙初复为尚书省。五代时沿置。十国中如吴、南唐、前后蜀、南汉、吴越、闽与北汉亦均有尚书省的设置。其后南唐贬制，改尚书省为司会府。

一 尚书省的职掌

尚书省是隋唐五代的中枢行政机关。中书门下发出的制敕，均由本省转发到中央各官署及地方州县衙门，或根据制敕精神制成政令，交有关官署执行。中央卿监百司下达给地方州县的符、移、关、牒等各种公文，均由本省转发；地方给朝廷的章奏文表也要经过本省转上。尚书省还要根据制敕制定具体施政的方案，其方式主要有三种：一是根据中书门下通过的法令拟具实施细节；二是对于中书门下难于作出具体判断而交由尚书省有关部门商量的军国政事，商量后将具体意见写成“商量状”，附于原敕后进呈；三是对于中央各官署及地方府州有所奏请并获得敕准施行的事项进行“评定”，也就是根据现行格例与实际审查各该事项实施的可能性，认为有不当的，奏报皇帝批准后再施行。尚书省还可以根据行政法规节制中央各官署和地方州县的一般行政事务。

尚书省采取合署办公的制度。尚书都省居省内中心，为尚书令、仆射、左右丞办公之处，称为都堂（故都堂亦可借指尚书省）并设左右司，作为六部的管理机构。都堂之东有吏部、户部、礼部三行，左司统之；都堂之右有兵部、刑部、工部三行，右司统之。都省的日常工作一是勾稽文书。对于各类文书的签发与检核都有日程的规定：“凡内外百司所受之事，皆印其发日为之程限，一日受，二日报，小事五日，中事十日，大事二十日，狱案三十日，其务急者不与焉。”^① 二是

^① 《唐六典》卷1《尚书都省》。

转发文书。尚书省六部诸司的文案都必须由都省转下,其他官署上行下行的文书也必须由都省转发。三是对于本省的文书档案进行检核。“凡文案既成,勾司行朱讫,皆书其上端,记年月日,纳诸库。凡施行公文应印者,监印之官考其事目无或差缪,然后印之,必书于历,每月终纳诸库。”^①

此外,尚书都省又是最高的中央勾检机构,“勾检全国各级行政管理官府的官文书(同时也勾检与文书有关的各级官吏)是尚书都省的主要职能之一,这又分为两种情况:一为内外诸司应出文书皆须送尚书都省勾检,其稽失者的负责官吏要受到行政处分甚至刑事处罚。二为全国内外诸司的已处理完毕的官文书(亦即档案)必须送纳尚书都省覆校。其方法是:京师诸司每年四月一日送纳,尚书都省的都事集诸司令史对校;诸州府每年十月二十五日送纳,可能是尚书省都事与朝集使对校。”^②

二 尚书省的主要官员

尚书省的长官是尚书令。隋制尚书令1人,总领众务。唐因之,秩正二品,掌典领百官。太宗李世民于武德初为秦王时曾任此职,此后不再授人。龙朔二年(662年)遂废其官。雍王李适为天下兵马元帅,以收复东都功,代宗于广德元年(763年)特授其为尚书令。建中二年(781年)德宗以尚书令授郭子仪,因郭子仪恳让而罢。五代亦置尚书令,《五代会要》卷14《尚书令》有梁开平三年(909年)升尚书令为正一品的记载,十国中的南唐亦曾设置尚书令,其后又设置过“参判尚书都省”与“知尚书省事”两职,其职相当于尚书令。

左右仆射是尚书省的副长官,隋沿北齐旧制置。开皇

① 《唐六典》卷1《尚书都省》。

② 王永兴《唐勾检制研究》,上海古籍出版社1991年5月第1版。

三年(583年)定左右仆射之秩为从二品。左仆射主判吏部、礼部、兵部三部事，兼纠弹御史台纠弹不当之事；右仆射主判都官、度支、工部三部事，并主诸用度杂物，唯不纠弹。唐沿置左右仆射，品秩同隋。贞观二年(628年)敕：“尚书细务属左右丞，惟大事应奏者乃关左右仆射。”^①自尚书令废阙，左右仆射遂成为尚书省的长官，称为端揆。龙朔中改左右仆射为左右匡政，咸亨初复旧；光宅初又改左右仆射为文昌左右相；长安中又称中台左右相，神龙初复为左右仆射。开元初复改左右仆射为左右丞相，天宝初复旧。五代因唐制仍置左右仆射。十国中唯楚亦置仆射。

左右仆射之下有左右丞。隋制左右丞大体因北齐之旧，分司尚书诸司纠驳。唐初沿置，左丞正四品上，右丞正四品下。龙朔中改左右丞为左右肃机，咸亨初复旧。左右丞分别总领尚书省六部事务。左丞领吏、户、礼三部，右丞领兵、刑、工三部。此外左右丞可以纠弹御史纠劾不当之事，可以行使封还诏书之权，还可以决定郎官的进用。自贞观二年(628年)太宗令左右仆射不亲领尚书细务以后，左右丞实际上成了尚书省政务的主持者。五代后梁开平二年(908年)，改左右丞为左右司侍郎，后唐同光元年(923年)复改为左右丞。左右丞之下有左右司郎中、员外郎以任监督稽核之职。左右司郎中的地位与六部侍郎相等，其班序在侍郎之前。

三 尚书省长官之失权

隋至唐初为三省长官并相时期，尚书省的长官尚书令、仆射并为真宰相之职，且其品秩比中书、门下两省长官的品秩略高。后以唐太宗曾任尚书令之故，人臣避不敢居此职，遂以仆射为尚书省长官，开元年间，径称左右丞相。贞

^① 《文苑英华》卷385《左右仆射授任制书》。

观二十三年（649年）九月，李勣由开府仪同三司同中书门下三品拜仆射，是为仆射加同中书门下三品之始。神龙元年（705年）五月，“豆卢钦望自开府仪同三司拜左仆射，既不言同中书门下三品，不敢参议政事堂，数日后始有诏加‘知军国重事’。至景云二年（711年）十月，韦安石除左仆射、东都留守，不带同三品。自后空除仆射，不是宰相，遂为故事。”^①从制度的发展上看，中书省与门下省共掌决策与诏令制作。他们合为一职，自是自然的事。尚书省主要是推行政令，其长官被排除在宰相行列之外，也不足为怪。仆射自贞观二年（628年）太宗诏令不使亲领尚书细务之后，主要是以宰相身份参决机务，自从被挤出宰相行列，在本省又不管具体政务，便成为优礼退职宰相和其他大臣的闲职了。

第二节 六部二十四司——政务官署

一 六部组织

隋代尚书省沿北周六官之制，定型为六部，在尚书都省管辖之下已自成为独立机构，不再如南北朝时代尚书各曹仅为尚书省本身机构的一部分。六部的名称为吏部、礼部、兵部、都官、度支、工部，不久又改度支为民部，都官为刑部，每部各辖四司，共二十四司。唐武德初，定六部的次序为吏、礼、兵、民、刑、工，贞观中又改以吏、礼、民、兵、刑、工为次序。高宗时避太宗讳改民部为户部。光宅元年（684年）武则天按《周礼》六官改定六部的次序为吏、户、礼、兵、刑、工，此后一直到清代，相沿不改。

^① 《唐会要》卷57《左右仆射》。

唐制，六部主要的工作是执掌政令，但是也管理部分实际事务。吏部在龙朔中改为司列，咸亨初复旧。光宅初改为天官，神龙初复旧。天宝中改为文部，至德中复旧。掌文官的铨选、考课、封爵、勋级之事。开元以前，科举考试亦由吏部主持，开元二十四年（736年）移归礼部。吏部的正副主官尚书、侍郎除了领导本部行政工作之外，还亲自掌管一部分铨选工作，尚书掌六七品官的铨选，侍郎统掌八品以下官的选任。户部在显庆中改称度支，龙朔中又改称司元，咸亨初复旧；光宅初又改称地官，神龙初复旧。掌全国户口、田赋、仓储等民政、财政方面的政令。礼部在龙朔中改称司礼，咸亨初复旧。光宅初改称春官，神龙初复旧。掌全国礼仪、祭祀、教育、科举等政令。礼部侍郎是法定的知贡举官。兵部在龙朔中曾改称司戎，咸亨初复旧。光宅初改称夏官，神龙初复旧。天宝中又改称武部，至德中复旧。掌全国军事政令，管理军籍、武官铨选、军训讲武等。刑部在龙朔中改称司刑，咸亨初复旧。光宅初改称秋官，神龙中复旧。天宝中又改称宪部，至德中复旧。掌全国刑法及徒隶、勾覆、关禁的政令。刑部长官还与大理寺及御史台长官共同参加“三司”推鞠。工部在龙朔中改称司事，咸亨初复旧。光宅初又改称冬官，神龙初复旧。掌土木、水利工程及国家农、林、牧（军马除外）、渔业的政令。

二 六部主要官员

隋初六部以尚书为长官，分统二十四司，各司以侍郎为主官，员额1至2人，共36侍郎，分司曹务，直宿禁省，如汉代之制。炀帝即位，改诸曹侍郎为郎，升侍郎为六部尚书的副职，每部各1人。唐初因隋旧制，龙朔中改尚书为太常伯，侍郎为少常伯。咸亨初复旧。尚书秩正三品，侍郎除吏部侍郎为正四品上外，其余五部侍郎均为正四品下。

唐初以来，尚书的地位很高，特别是吏兵两部尚书，常为宰相兼领之职，渐渐不理本部事务。中唐以后六部尚书成为文武大臣迁转之资，侍郎反成为六部掌握实权的长官。尚书的升迁不是按部的序列升迁，而是按行升迁。唐代六部按其在尚书省中的排列，分为三行，吏兵是前行，户、刑是中行，礼、工是后行。不仅是尚书，各部官员的迁转都是按照这个次序，由后而中而前的。所以担任某部的官职并不一定熟识这一部的职务，而只表明其资格。因此，六部尚书以下的官称，只代表官员的身份而不一定代表所任职务。这就是宋初六部等于虚设，而以其他机构代替六部的由来。

三 二十四司

六部各四司，分掌本部政务。各部的第一司，其名称与部名同，称为子司，又称头司或本司。诸司的正副长官隋初为侍郎与员外郎，炀帝时改诸司侍郎为郎，改员外郎为承务郎。唐初改郎为郎中，承务郎复为员外郎。龙朔中又改郎中为大夫，各司名称也有改易，神龙初复旧。唐制，郎中秩从五品上，员外郎秩从六品上。其下有主事、令史、书令史、掌固等员。各司职掌如下：

吏部四司，以吏部司为子司，隋炀帝时改称选部，唐武德中复为吏部司，有郎中2人，1人掌文官阶品、朝集、禄赐，给其告身假使；1人掌选补流外官。员外郎2人，1人掌选院，即检勘选人文书，因其地在选曹之南，又称“判南曹”；1人处理本司日常公务，又称“判曹务”。司封司，在隋及唐初为主爵，龙朔中改称司封，咸亨中又称主爵，垂拱初复为司封；神龙初又改称主爵，开元中复为司封，此后不改。主封爵之事。司勋司，掌文官勋级之事。考功司，唐龙朔中改称司绩，咸亨初复旧。掌考核文武百官的功过善恶及其行状。

户部四司，其名称为户部、度支、金部与仓部。唐龙朔中改度支为司度，金部为司珍，仓部为司庾，咸亨初复旧。天宝中改金部为司金，仓部为司储，至德中复旧。其职责详见第九章第一节隋唐五代理财机构与职掌。

礼部四司，以礼部司为子司，隋炀帝时改称仪曹，唐武德中复为礼部司。助理尚书、侍郎掌礼乐、学校、衣冠、符印、表疏、图书、册命、祥瑞、铺设，及百官、官人丧葬赠赙之数。祠部司，唐龙朔中改称司禋，咸亨初复旧。掌祠祀、享祭、天文、漏刻、国忌、庙讳、卜筮、医药、僧尼之政令。膳部司，唐龙朔中改称司膳，咸亨初复旧。掌陵庙祭品与祭具的规格制度与诸王以下常食、小食及蕃客在馆者食料的供给制度。主客司，唐龙朔中改称司蕃，咸亨初复旧。掌前朝后裔（隋室杨氏封酈公，北周宇文氏封介公）及各藩属国朝聘、接待、给赐之政令。

兵部四司，以兵部司为子司，隋炀帝时改称兵曹，唐武德中复为兵部司。有郎中2人，1人掌兵马名籍、武官阶品及选授；1人掌军戎调遣。员外郎2人，1人掌武举；1人掌判南曹，主审核选人的资历档案。职方司，唐龙朔中改称司域，咸亨初复旧。掌地图、城隍、镇戍、烽候、防人道路的远近及周边少数民族归化之事。驾部司，唐龙朔中改称司舆，咸亨初复旧。掌舆辇、驿传、马牛、杂畜等的簿籍，掌其政令。库部司，唐龙朔中改称司库，咸亨初复旧。掌兵器、卤簿、仪仗之政令。

刑部四司，以刑部司为子司，隋炀帝时改称宪部司，唐武德中复为刑部司。掌辅佐尚书、侍郎掌律法及按覆大理寺及全国判决案。都官司，唐龙朔中改称司仆，咸亨初复旧。掌俘隶簿录，给衣粮医药，而理其诉免。凡叛逆相坐，没其家口为官奴婢。一免者，一年三番役；再免为杂户，亦称官户，二年五番役，每番时间为一月；三免为良人。比部司，实际上是全国最高审计机关，但因审计的结果往往

伴有行政处分，故隶属于刑部，其职掌见第九章第一节隋唐五代理财机构与职掌。司门司，唐龙朔中改称司关，咸亨初复旧。凡门关的政令，早晚启闭，发钥纳锁之事，掌于皇城司；道路、津梁掌于州县；本司仅掌门关出入之籍及阑遗之物。

工部四司，以工部司为子司，隋炀帝时曾改为起部曹，唐武德中复为工部司。龙朔中改称司平，咸亨初复旧。佐助工部尚书、侍郎掌城池土木的工役程式。若京都有营缮之事，则由少府监与将作监任其事。屯田司，唐龙朔中改称司田，咸亨初复旧。掌全国屯田及在京文武官的职田及公廨田。但屯田久已有名无实，其在军事区域兴修屯田者，都由各地长官主持。虞部司，唐龙朔中改称司虞，咸亨初复旧。掌京都衢巷、苑囿、山泽、草木及百官、蕃客时蔬薪炭供顿、畋猎之事。水部司，唐龙朔中改称司川，掌渡口、船舫、桥梁、堤堰、沟洫、渔捕、运漕、碾硃之事。

唐中叶以后，六部诸司的权力往往被使职所侵夺。如选补使、监选使和监考使，分割了吏部的一部分权力。

选补使。掌江淮以南、岭南、黔中诸地官吏的选补之事，常以郎官及御史出任。《新唐书》卷45《选举志下》载：“高宗上元二年（675年）以岭南五界、黔中都督府得即任土人，而官非其才，乃遣郎官、御史为选补使，谓之‘南选’。”

监选使。掌监督南选之事。《旧唐书》卷84《玄宗纪》上记开元二年（714年）十二月，“时右威中郎将周庆立为安南市舶使，与波斯僧广造奇器，将以进内。监选使、殿中侍御史柳泽上书谏，上嘉纳之。”

监考使。掌审核官吏考绩之事。唐制，由吏部考功郎中、员外郎定期对官吏的治绩行能进行考课，按考核成绩分为九等。又置校考使，审核考簿定等之事。《新唐书》卷46《百官志一》说：“贞观初，岁定京官望高者二人，分校

京官，外官考，给事中、中书舍人各一人莅之，号监中外官考使。考功郎中判京官考，员外郎判外官考。其后屡置监考、校考、知考使”。

户部的职权则完全被度支、户部与盐铁转运使所代替，详见本章第五节第二目财政诸使。

第三节 九寺五监——事务官署

唐代以尚书省的六部执掌政令，九寺、五监掌管中央政府管辖的具体事务，它们对六部虽无隶属关系，但须仰承六部的政令，接受其节制督责。据严耕望的研究，其对应的关系为：吏部节制宗正寺，户部节制司农、太府二寺，礼部节制太常、鸿臚、光禄三寺和国子监，兵部节制太仆、卫尉二寺，刑部节大理寺，工部节制少府、将作二监^①，还有都水、军器两监未提及，似亦应受工部节制。此外，秘书监为文教机构，似亦应受礼部节制。

一 九寺

隋置太常、光禄、卫尉、宗正、太仆、大理、鸿臚、司农、太府九寺，以卿与少卿为正副长官。唐沿置，除太常寺卿为正三品外，其余八寺卿均为从三品；少卿除太常少卿为正四品上外，其余八寺少卿均为从四品上。九寺属官有丞及主簿、录事。丞掌判本寺日常事务，太常寺丞从五品下，其余八寺丞从六品上，员额为2至6人。九寺主簿均为从七品上，掌守护印信，审阅案卷，摘由编目，检查文书簿籍的违制失误。九寺录事均为从九品上，协助主簿

^① 见严耕望《唐仆尚丞郎表》卷1《述制》，中华书局1986年10月第1版。

监督本寺应办事务，在尚书省政令限定日程之内完成。九寺除大理之外均辖有“署”级机构。隋唐时署分上、中、下三级，以令、丞为正副主官。唐制，上署令从七品下，丞从八品下；中署令正八品上，丞正九品上；下署令正八品下，丞正九品下。五代沿唐制亦置九寺，但除寺卿外，余官常缺。下面分述各寺：

太常寺，隋沿北齐之制置，唐龙朔中改为奉常寺，卿与少卿改为奉常寺正卿与奉常寺大夫，咸亨初复旧。光宅初改为司礼寺，主官仍称卿与少卿，神龙初复为太常寺，掌礼乐、郊庙、社稷之事。主要职官有太常博士、太祝、协律郎、奉礼郎。太常博士4人，从七品上，掌礼制，根据功过善恶给王公及三品以上官议定谥号；朝廷举行大礼时则辅助太常卿掌导引。太祝6人，正九品上，掌出纳神主及跪读祝文等事。协律郎2人，正九品上，掌监调律吕音乐。奉礼郎2人，从九品上，掌朝会、祭礼时君臣版位之次及赞导跪拜之节。辖六署：郊社署掌五郊、社稷、明堂之位；太乐署，掌祭祀、宴享之音乐；鼓吹署，掌鼓角音乐；太医署为政府医疗机关；太卜署掌卜筮之法及其传习；廩牺署掌祭祀的牺牲粢盛。每署各置令及丞为正副主官。五代沿置，后唐同光中置官有太常寺卿、丞，太常博士，其余属官俱省。

唐代又有祠祭使，分割了太常寺的部分职权。唐玄宗崇尚道教，亦好神仙之事，故特设祠祭使作为祭祀老子及诸神仙的专官。遇祀青帝、太一时，详定仪式，准备法物，焚化纸钱，祈祷福佑，所掌近于巫覡。肃宗时沿设，其后废。

光禄寺，在汉本为光禄勋，掌守卫宫殿门户。北齐置光禄寺，掌膳食、帐幕、器物、宫殿门户等事。其主要职掌已为掌膳，然其时属官尚有守宫、供府、华林等署，兼司宫殿门户等事。隋唐沿置，始专掌邦国酒醴膳羞之事，成

为掌膳的机构。龙朔中改为司宰寺，主官卿与少卿改为司宰寺正卿与司宰寺大夫，咸亨初复旧。光宅初又改为司膳寺，主官仍称卿与少卿，神龙初复为光禄寺。辖四署：太官署，掌供膳食；珍羞署，隋至唐初称肴藏署，掌供祭祀、朝会、宾客的各种珍羞；良酝署，掌供酒醴；掌醢署，掌盐醋等醢醢之物。各置令及丞为正副主官。五代沿置光禄寺，有光禄寺卿，余官多省。

唐代又有光禄使与监食使，分割了光禄寺的部分职权。

光禄使。《旧唐书》184《鱼朝恩传》有“加判国子监事，光禄、鸿胪礼宾、内飞龙、闲厩等使”的记载。光禄使为宦官鱼朝恩所带诸使之一，实为夺光禄寺之权。

监食使。《唐会要》卷93《诸司诸色本钱上》记德宗贞元十二年（796年）御史中丞王颜奏勘各色衙署的食利本钱，有监食使名目，其任职似为监饮食之事。

卫尉寺，在汉代称卫尉，掌宫门卫屯兵。魏晋以后，宫卫之职专归武卫将军，但南朝卫尉八屯仍有警昼巡夜之责。北朝自府兵制实行以后，卫尉逐渐变成掌仪卫兵仗的机关。隋唐沿置。唐龙朔中改称司卫寺，主官卿与少卿改为司卫寺正卿与司卫寺大夫，咸亨初复旧；光宅初复称司卫寺，主官仍称卿与少卿，神龙初复旧。掌器械、仪仗的收藏。辖三署：武库署掌兵械收藏，以供国用（实际上仅供仪仗之用）；武器署，掌在外使用兵器，供祭祀、朝会、巡幸及公卿婚丧卤簿之用；守宫署，掌铺设帐幕、毡褥、床荐、几席之事。各署置令及丞为正副主官。五代沿置卫尉寺，置卿，余官多省。

宗正寺。掌皇帝族亲属籍，见第二章第四节第二目。

太仆寺。隋沿北齐置，唐龙朔中改为司驭寺，主官卿与少卿改为司驭寺正卿与司驭寺大夫，咸亨初复旧。光宅初改为司仆寺，主官仍称卿与少卿，神龙初复旧。掌厩牧舆辇之事。辖四署：乘黄署，掌皇帝车辂及其训练之事；典

厩署，掌马牛杂畜的饲养；典牧署，掌诸牧杂畜给纳及酥酪脯腊之事；车府署掌王公以下车乘及其训练。各署置令及丞为正副主官。五代沿唐制亦置太仆寺，其官可考者有少卿与丞。

唐代又有马坊使、监牧使、群牧使、闲厩使、监牧都使，分太仆寺之权。

马坊使。唐自贞观至麟德年间，马蕃息及 70 万匹，分为 8 坊 48 监。麟德中置 8 使分领监坊。南使有监 15，西使有监 16，北使有监 7，盐州使有监 8，岚州使有监 2，自京师西属陇右有 7 马坊，置陇右 3 使以领之。

监牧使。唐高宗时以若干牧监置监牧使 1 人以领之。

群牧使。唐高宗上元、仪凤年间始置左右群牧使，监陇右（治所在今青海乐都）等地诸牧场，每年秋季，将诸牧场养牧情况上报于太仆寺。

闲厩使。武则天圣历中始置，以殿中监承恩遇者为之，分领殿中省与太仆寺之事，专掌舆辇牛马。开元初，闲厩马至万余匹，并畜养骆驼、巨象。以驼、马隶闲厩使，省尚乘局，其左右六闲及局官并为闲厩使所领；并以闲厩使兼管雕、鹞、鹳、鹰、狗 5 坊，以供皇帝狩猎时需用。

监牧都使。《资治通鉴》卷 213《唐纪二十九》“玄宗开元十八年”条记此年以霍国公王毛仲为内外闲厩监牧都使。胡三省注：“内外十二闲、八坊、四十八监及沙苑等监及诸牧，皆属之，故曰都使。”

大理寺，隋唐五代沿北齐之制置，为中央最高审判机关。详见第七章隋唐五代司法制度。

鸿臚寺，隋沿北齐之制置，唐龙朔中改称司文寺，主官卿与少卿改为司文寺正卿与司文寺大夫，咸亨初复旧。光宅初又改称司宾寺，主官仍称卿与少卿，神龙初复旧。掌少数民族朝会与丧礼吊祭之事。辖二署：典客署，隋炀帝时曾改称典蕃署，旋复旧。唐制掌二王后裔介公、郾公的

版籍及四边少数民族内附为蕃属者的名数。他们的朝贡、宴享、送迎等事均由典客署具体管理，所属有掌客 15 人，与礼部的主客司仅掌政令者不同；司仪署，掌高级官员死于京师者丧礼仪式及丧葬之具。五代沿置鸿胪寺，后唐同光中惟置大卿，余官俱停。

唐代又有鸿胪礼宾使与客省使，分鸿胪寺之权。见本章第五节第四目内诸司使。

司农寺与太府寺，前者掌仓库、苑囿、屯田等事，后者掌财货贸易之事，均为隋唐五代时期管理财政事务的机构，详见第九章第一节隋唐五代理财机构与职掌。

二 五监

隋炀帝分太府寺设少府监，改内侍省为长秋监，国子寺为国子监，将作寺为将作监，加上都水监，总称为五监。唐复改长秋监为内侍省，增置军器监，亦为五监，为教学、器物造作与水利管理诸机构。其中国子、少府、将作三监的地位较高，略同于九寺。各设正副主官（国子监为国子祭酒、司业；少府监为监与少监，将作监为将作大监、少监），分别为从三品与从四品下。其下有丞，从六品下；主簿，从七品下；录事，从九品上（惟国子监录事为从九品下）。军器、都水二监的地位较低，军器监以监为主官，正四品上；都水监以使者为主官，正五品上，并以丞为次官，不设副职。五监各辖若干署或其他同级机构。署各置令及丞。五代诸监，见于记载的仅有国子、少府二监。

国子监。《周礼·师氏》：“以三德教国子”。郑玄注：“国子，公卿大夫之子弟。”晋武帝时，根据此语设立国子学，或称国学，与太学同隶太常。北齐时国子学脱离太常寺，独立成署，称为国子寺。主官为祭酒，专门管理学校教学工作。领国子、太学、四门学诸博士。至此，中央教育行政遂脱离宗庙而独立发展。隋初国子寺统五学，即国

子、太学、四门、书、算学，各置博士。炀帝时改称国子监，作为全国管理学校的最高机构。唐沿置，龙朔中改为司成馆，咸亨初复旧。光宅初又改为成均监，神龙初复旧。置祭酒 1 人，司业 2 人，以官而兼师。龙朔中改祭酒为大司成，司业为小司成，咸亨初复旧。领国子、太学、广文、四门、律、书、算七学，各置博士及助教。五代沿置国子监，亦有祭酒、司业、博士、助教诸员职。

少府监。战国时即有少府之设，秦汉时少府掌山海池泽，供养国君，是宫廷的总务机构。魏晋以后其职务大部分转属殿中省与门下省，逐渐演变成为管理皇室制作工场的官署。北魏太和末年改少府为太府，北齐因之置太监事，少府遂废。隋炀帝又分太府寺置少府监，以监及少府为正副主官，复辖尚方、织染等署。唐代因之。龙朔中改称内府监，咸亨初复旧。光宅初改为尚方监，神龙初复旧。掌百工技巧之事。辖五署及诸监：中尚署掌供郊祀所用圭璧、皇帝器玩、后妃佩饰等；左尚署掌车乘装备的配制；右尚署掌鞍辔、兵器、甲冑、纸笔、茵席、鞋履制作；织染署掌冠冕、组冕、组绶及织衽、染色；掌冶署掌金属器物与玉器制作；诸冶监，为掌冶署所属机构，亦为官名，掌铸铜铁之事，以供少府；铸钱监，既是机构名，亦是官名。初有七监，后又有增减，掌铸钱之事；互市监，既是机构名，又是官名。掌与少数民族交易之事。五代亦置少府监，其员职无考。

唐代又有铸钱使、内作使分少府监之权。分别见本章第五节第二目财政诸使及第四目内诸司使。又有勾当少府、殿中二监都使，肃宗时宦官李辅国曾任此职，少府监与殿中省的事务均受其节制。《旧唐书》卷 184《李辅国传》说：“肃宗还，拜殿中监，闲厩、五坊、宫苑、营田、栽接、总监等使，又兼陇右牧、京畿铸钱、长春官等使，勾当少府殿中二监都使。”

将作监。隋初沿北周之制称将作寺，开皇二十年（600年）改为将作监，以大匠为大监，加置副监。炀帝时曾改为令与少令。唐初沿置将作监，主官复为大匠、少匠。龙朔中改称缮工监，主官复为大监、少监，咸亨初复旧。光宅中改称营缮监，神龙初复为将作监。天宝十一载（752年）改大匠为大监，少匠为少监。掌土木工程营建之事。辖四署：左校署，掌木器制作，以供宫室、乐悬、器械及丧葬所需；右校署掌版筑、涂泥、粉刷之事，以供营建；中校署掌竹葛等杂制作，以供舟车、兵仗、厩牧、杂作器用之事；甄官署，掌供砖石陶土之事；又有百工、就谷、库谷、斜石、太阴、伊阳诸监（监既为官署名，又为官名），掌采伐木材。

唐代又有督作使、修奉太庙使与修复宫阙使，分将作监之权。

督作使。武则天时置，《资治通鉴》卷205《唐纪二十一》“则天后延载元年”条记“武三思帅四夷酋长请铜铁为天枢，立于端门外，铭记功德，黜唐颂周，以姚珣为督作使。”其后修明堂，亦以督作使领之。

修奉太庙使。昭宗时置，掌太庙的修缮工作。《旧唐书》卷20上《昭宗纪》记“乾宁二年（895年）九月癸亥，司空、门下侍郎、平章事，太清宫、修奉太庙等使，弘文馆大学士，延资库使，上柱国、鲁国公孔纬卒。”

修复宫阙使。昭宗时置，掌修复宫阙。《旧唐书》卷20上《昭宗纪》记“乾宁三年（896年）九月，制以镇国军节度使韩建检校太尉，充修复宫阙等使”。

军器监。唐武德初有武器监1人，掌兵仗、厩牧。贞观中废。开元以前，军器均出右尚署，开元三年（715年）置军器监，十一年（723年）废，复为甲弩坊，隶少府。十六年（728年）复为军器监，迁监址于北都太原，故又称北都军器监。掌修治甲弩，按时输入武库。辖二署：弩坊署，

掌出纳矛稍、弓矢、排弩、刃铍、杂作及工匠；甲坊署，掌出纳甲冑、绁绳、筋角、杂作及工匠。

唐代又有军器使，分军器监之权。见本章第五节第四目内诸司使。

都水监。隋初因北齐之制为都水台，置使者。仁寿中改台为监，使者亦改名为监，增置少监。炀帝时又改监与少监为令与少令。唐武德初废都水监为署，隶将作监。贞观中复为监，改令为使者。龙朔中改称司津监，咸亨初复为都水监。垂拱中改都水监为水衡监，神龙初复旧。掌川泽、津梁、渠堰、陂池之政。辖舟楫、河渠二署及诸津。舟楫署，掌公私舟船及运漕之事；河渠署，掌修补堤堰、渔钓、川泽、渔醢之事；诸津，掌检查出入行旅及所携货物，收其课税。

唐代又有治河使与造水使，分都水监之权。

治河使。玄宗开元十六年（728年），以魏州刺史宇文融检校汴州刺史，充河南河北沟渠堤堰决九河使。九河，指《禹贡》九河故道。

造水使。掌水利之事。《唐会要》卷79《诸使下·诸使杂录下》记太和五年（831年）十月“敕楼烦监牧及造水等使，宜共置判官一员、巡官一员。”

三 秘书省

东汉桓帝延熹中置秘书监，掌典图书、古今文字，考核异同，属太常。因其执掌禁中图书秘记，故称秘书，后省。曹操为魏王时置秘书令，典尚书奏事，兼掌图书秘记。魏文帝黄初中改为中书令，任掌机要，故复置秘书监，以掌艺文图书之事，其职任与隋唐的秘书监相近。隋初秘书省置秘书监、丞各1人。秘书监，隋初为正三品，炀帝时降为从三品，增置少监一入，后又改监、少监为令、少令。唐龙朔中改为兰台，秘书监改称兰台太史，少监为兰台侍

郎。咸亨初复旧名。光宅初改为麟台，监等都随机构之名改易。神龙初复为秘书省如旧。设监、少监、丞，掌经籍图书，监修国史，所属有秘书郎 4 人（开元中减为三人），从六品上，掌经史子集四部图书的抄写与贮藏；校书郎 10 人（前后略有增减），正字 4 人，正九品下，掌典籍的校勘与刊布。直辖机构有著作、太史二局。后来太史局独立为司天台。另外，自史馆移于门下省后，著作局的著作郎不实任撰史之职，故秘书省的职任卑落，仅主书写、勘校之事而已。五代时秘书省的职任亦主书写、勘校。

著作局，隋初为秘书省的著作曹，掌修史之事。唐初改为著作局，龙朔中又改为司文局，咸亨初复旧。有著作郎 2 人，掌修史；又有著作佐郎、校书郎与正字、楷书手、掌固等。修史本属著作局，贞观中移史馆于门下省，由宰臣监修。此后著作郎徒有撰史之名，而无其实。五代时即不置著作局。

太史局，隋初为秘书省的太史曹，置令、丞各 2 人。炀帝改太史曹为太史监，令、丞之名不改。唐初沿称太史监，武德中复为太史局。龙朔中改太史局为秘书阁局，令改称秘书阁郎中，咸亨初复旧。光宅初与久视中又先后改称浑天监与浑仪监，脱离秘书省为独立机构。其后又有改复。天宝初改为太史监，自此不隶秘书省。乾元初又改称司天台。司天台置监、少监、丞、主簿。还有技术官正、副正、保章正、监候、司历、灵台郎、挈壶正、司辰等。这些技术官在乾元元年（758 年）都冠以五官（春官、夏官、秋官、冬官、中官）为名，掌测验天文、考定历法，每季向朝廷报告所测日月星辰、风云、气候、祥眚。每年制订历法，呈报皇帝后颁布。选择祭祀、冠婚及其他重大典礼日期。五代时改司天台为司天监，仍为独立机构。

唐代又有乾元院使、修书使、图书使，分割了一部分秘书省的权力。

乾元院使。玄宗开元五年(717年)于乾元殿写四部书,置乾元院使,有刊正官4人,知书官8人,分掌四库书。六年(718年)乾元院更号丽正书院,使名亦改。

修书使。《资治通鉴》卷212《唐纪二十八》载:“七置丽正书院,聚文学之士秘书监徐坚、太常博士会稽贺知章、监察御史彭城赵冬曦等,或修书,或侍讲,以张说为修书使以总之。”

图书使。《唐会要》卷78《诸使中·诸使杂录上》记天宝十二载(753年)“十二月二十二日,左相陈希烈充秘书省图书使。”修书之职本在秘书省,以宰相领图书使,实为分秘书省之权。

第四节 宗教事务管理制度

一 佛教管理制度

从东汉以来,佛教传入中国。由于佛教的教义在于以生为苦空,以涅槃(死)为解脱,讲究苦行禁欲,戒律烦苛,符合统治阶级麻醉人民、缓和阶级矛盾的要求,有利于封建统治的巩固,所以经历魏晋南北朝,传播发展很快。随着佛教发展规模的扩大,宗教事务管理制度亦随之产生。北魏置监福曹以统辖全国僧尼;北齐置昭元寺,掌管佛教与道教,置大统1人,都维那1人,又有主簿、功曹等员,以管理州沙门统与郡县维那。北齐又于鸿胪寺置典寺署,有令及丞,又有僧祇部丞1人。北周置司寂上士、中士,掌佛教之政。

由于佛教的蓬勃发展,佛教的弊病也就明显地显露出来了。首先,至北朝后期,北齐与北周的僧尼,各占全国人口1/10(不包括部曲和客女),大小寺院占有不少庄园,

对国家却不负担赋役的义务。寺院经济的恶性膨胀，日益造成了对政府的威胁和民生的蠹害；其次，佛教自成体系，不敬王者，不拜父母等行为又与儒家讲究忠孝的传统伦理观念相悖。因此，统治阶级中很多有识之士不断提出抑佛的主张，于是在北魏和北周就有两次使僧侣还归编户、寺院皆为俗宅的灭佛事件的发生。隋文帝杨坚在北周大象二年（577年）夺取北周的政治权力，不久就下令恢复佛教。在佛教恢复传播之后，还利用政权的力量兴建寺院，营立庄田，于开皇十三年（593年）下诏于诸州名山之下各置僧寺一所，并赐庄田。由于帝王的提倡，佛教又很快地发展起来。隋初管理佛教的机构是鸿胪寺所属的崇玄署，设令、丞为正副主官，管理佛教与道教事务。炀帝时改佛寺为道场，各置监、丞，属鸿胪寺。

唐代统治者自认为老子李耳之后，崇尚道教，在武德八年（625年）规定道教的序次在佛教之前。其时沿隋制于鸿胪寺置崇玄署，掌管佛教与道教，每寺、观各置监1人。贞观中废寺观监。武则天革唐命，以周代唐，罢玄元皇帝为老君，而以佛经作为女主受命符讖，“以释教开革命之阶，升于道教之上”^①，采取了抑道崇佛的政策。延载元年（694年）又敕全国僧尼隶祠部，不属司宾（即鸿胪寺）。中宗复位后又恢复崇道抑佛的政策，道教的序次又改在佛教之前，而管理机构未变，玄宗时一度又改属鸿胪寺，不久又隶属祠部。《通典》卷23《职官五》“祠部郎中”条谓其“掌祠祀、天文、漏刻、国忌、庙讳、卜祝、医药等及僧尼簿籍。”管理僧尼簿籍是祠部职掌的一部分。德宗时又置左右街功德使与东都功德使、修功德使，管理僧尼和修建官寺。不过僧尼的度牒仍由礼部的祠部司掌管。宪宗时又在左右街功德使之下分设左右街僧录。元和二年（807年）并以道士、

^① 《资治通鉴》卷204《唐纪二十》“则天后天授二年”条。

女冠隶属于左右街功德使。其后除会昌二年至六年（842～846年）以僧尼隶属于主客之外，功德使总掌佛教和道教的管理，代替了前此的崇玄署。五代时亦大体沿用此制。

关于佛经的翻译，在隋炀帝时于西京、东都均设有翻译馆，唐高祖在长安大兴善寺设翻经院，均以梵僧充任译主。自从玄奘留学印度回国后主持政府举办的译场以来，佛经翻译工作始以汉僧为主。玄奘及其后义净所主持的译场，其组织大体如下：译主，由汉僧充任，执本宣译；笔受，由汉僧将佛经由梵文译为汉文，亦称“缀文”；证梵本，由胡僧、梵客用梵本把译文进行校正；证梵文，由胡僧、梵客把译出的汉文和梵文所载佛教教义对证是否密合；证梵语梵文，用汉僧或梵僧对校译名是否妥切；证义，由汉僧严格审查译出的文字与内容是否妥切；润色，由政府特派词学之臣润色译文；总勘，由汉僧在最后定稿时校勘对译文一遍，以减少错失；监护，在译场成立时，由朝廷派大臣监护。此种监护译场的大臣，至宋代称为译经润文使，成为宰相的一种加衔。

至于寺院的内部组织，在《唐律疏议》中有所谓三纲，即上座、寺主与都维那。寺僧于三纲有犯，与俗人犯期亲以上尊长和部曲犯主人之罪相同。记载寺院组织较详细的有《百丈清规》一书，根据此书记载，僧寺的负责僧职有三，即《唐律疏议》中的三纲：一是住持，即《唐律疏议》中的上座；二是监寺，即《唐律疏议》中的寺主，掌管僧寺的总务，“早暮勤事香火，应接官员施主，会计簿书，出纳钱谷”、“差设庄库职务”；三是维那，“纲维众僧，曲尽调摄。堂僧挂搭，辨度牒真伪”，“戒腊（受戒年数）资次，床历图帐，凡僧寺内外，无不掌之”。以上三职之外又有副监寺，亦称库头或柜头，“掌常住金谷钱帛米麦出入，随时上历（帐簿）收管支用”。其下又设有库子，由廉谨能书算的人来充任。有典座，“职掌大众斋粥”。有直岁，“职

掌一切作务”，如殿堂寮舍，遇有损漏，由其负责人修葺；田园庄舍、碾磨碓坊、头匹舟车，均由其管理。此外还有寮元，“掌众寮之经文什物，茶汤柴炭，请给供需，洒扫浣濯，净发梳巾之类”。其下每寮有寮主、寮副（室长）各1人，十日一替。有延寿堂主，掌管病僧医药饮食事项。有净头，掌管打扫厕所。有园主，掌管“栽种菜蔬，及时灌溉，供给堂厨，毋使缺乏”。有磨主，“兼主碓坊米面”。有水头，供汤水。有炭头，“预备柴炭以御寒”。有庄主，“视田界至，修理庄舍，提督农务，抚安庄佃”。一个大的僧寺，其僧职设置即如上述。规模小的僧寺，其员职酌减。

二 道教管理制度

道教自汉末起于民间，南北朝时期开始趋于成熟，初步建立起自己的理论体系，在仪式、组织方面也初具规模。由于道教以神仙方术、炉鼎丹药为其特征，以生为乐事，而且以长生不老为最高理想，这正好投了统治者的所好。因此道教也就为官方、贵族服务，道士中的上层经常出入宫内与达官贵人家。北魏、北周时，道教还曾因朝廷的崇奉而显赫一时。北周武帝灭佛，同时也灭道。隋文帝取得政权，恢复佛教，同时也恢复了道教。关于道教的管理机构，北魏天兴中置仙人博士，掌煮炼百药。北齐以昭元寺总掌佛、道二教。炀帝时改道观为玄壇，各置监、丞，属鸿胪寺。唐代崇尚道教，武德八年（625年）国学释奠，还规定儒释道三教的先后，道为先，儒次之，佛在后。贞观十一年（637年）太宗又下敕说：“老子是朕祖宗名位称号，宜在佛先。”^①其管理机构沿隋制以鸿胪寺的崇玄署总掌佛道二教，每寺、观置监各1人。贞观中废寺、观监。武则天时抑道崇佛，改道教的序次在佛教之后。到唐中宗复位，

^① 《大慈恩寺三藏法师传》卷9。

道教的序次又复列在佛教之前。开元二十五年（737年）诏道士、女冠隶属宗正寺；旋即以崇玄署改隶宗正寺，专掌京都诸观名数与道士帐籍、斋醮之事。天宝二年（743年）又“敕道士、女冠，宜令司封检讨，不须更隶宗正寺，其崇玄署并停。”^①元和二年（807年）宪宗以道士、女冠隶左右街功德使，于是左右街功德使复兼管佛、道二教，此后一直到五代，均沿袭此制。

玄宗好神仙之事，又特设祠祭使作为祭祀老子及诸神仙的专官。遇祀青帝、太一时，评定仪式，准备法物，焚化纸钱，祈祷福祐，所掌近于巫覡。肃宗时沿设，其后废。

玄宗时期大兴道教，有许多公主做了女道士。如武则天之女太平公主，睿宗女金仙公主、玉真公主，玄宗女万安公主、新昌公主均曾为女道士。朝臣中也有弃官入道的，如秘书监贺知章即曾弃官为道士，并舍会稽宅为千秋观。道教地位的提高，除了利用道、佛两家的对立来抑制过分膨胀的佛教之外，还成了重兴唐朝、否定武韦时代的一种巧妙而有力的政治手段。唐玄宗还进一步发挥道教中的无为而治的哲学思想，用来改变武韦外戚干政时期所造成的政治动荡、经济凋敝的局面，于是又设置了崇玄学。《新唐书》卷48《百官志三》记其事说：

“开元二十五年（737年），置崇玄学于玄元皇帝庙。天宝元年（742年），两京置博士、助教各一员，学生百人，每祠享，以学生为斋郎。二载（743年）改崇玄学曰崇玄馆，博士曰学士，助教曰直学士，置大学士一人，以宰相为之，领两京玄元宫及道院，改天下崇玄学为通道馆，博士曰道德博士，未几而罢。宝应、永泰间，学生存者亡几。大历三年（768年）复增至百人。……贞元四年（788年）崇玄馆罢大学士。……会昌二年（842年）太清宫置玄元馆亦有学士，至六年（846年）废。”

^① 《唐会要》卷65《宗正寺》。

因为道教以老子为教主，以道家思想作为理论渊源，道教除了以追求长生久视、全性养心的宗教思想之外，还包含有以自然无为为宗旨的治国安民之方，而作为道教理论基础的老庄之学更纯粹是一种政治学说。崇玄学所学有玄宗亲自注释的《道德经》以总结和阐发他自己钻研老子思想并以之治国的心得体会。并把《庄子》一书改称《南华真经》，《列子》一书改为《冲虚真经》，《文子》一书改为《通元真经》，都作为崇玄学所学的经典。科举的常科考试，有道举一科，即考试上述经典，其目的是培养具有老庄哲学思想的统治人才。

道教寺院，在唐代称为观。开元时“凡天下观，总一千六百八十七所。每观观主一人，上座一人，监斋一人，共纲纪众事。而道士修行有三号，其一曰法师，其二曰威仪师，其三曰律师。其德高思精，谓之炼师。”^①

三 祆教管理制度

琐罗亚斯德教，南北朝与隋唐时译为“祆教”，是流行于古代波斯、中亚等地的宗教。主张善恶二元论。认为火、光明、清净、创造、生是善端；黑暗、恶浊、不净、破坏、死是恶端。要求教徒通过专门仪式，礼拜“圣火”。“祆”就是光明的意思。南北朝时传入中国，西域的焉耆、康国、疏勒、于阗等均信祆教；北魏、北齐、北周的皇帝都曾带头奉祀。隋唐时东西两京均有祆祠，当时信奉祆教者多为侨居中国的外国人。隋唐时期政府均设专官以管理祆教。

隋代在鸿胪寺典客署置京邑萨甫（流内视从七品）2人，诸州萨甫（流内视正九品）一人，是管理祆教徒的祀官。唐改译作萨宝，成立萨宝府作为管理祆教的专门机构，隶属于尚书省礼部的祀部司。设官有萨宝，视正五品；祆

^① 《唐六典》卷4《祠部郎中》。

正，视从七品；萨宝府祓祝，视流外勋品；萨宝府率，视流外四品；萨宝府史，视流外五品。以上都是祆教的祀官。祆教既是外国人崇奉的宗教，所以唐代政府禁止内地百姓祈祭。

第五节 使职差遣制

一 使职差遣的产生及其制度化

唐初为了解民情和考察官吏的需要，不时遣使巡行地方。贞观初年派遣大使 13 人巡省地方，其时犹未有使名。贞观八年（634 年）分遣萧瑀等巡省地方，始假以观风俗使之名，同年又发十道黜陟大使，黜陟官吏；贞观二十年（646 年）又置巡察使。另外为了军事上的需要，高祖武德元年（618 年）曾沿隋制设安抚大使，节制诸军；贞观二年（663 年）又置经略使以防边，高宗仪凤中又在地方上设置军使。此外，高宗时为封禅大典，还曾临时设置过封禅使。

武则天执政时期，使职差遣制度有所发展。首先是由于政治形势的变化，出现一些原有职官管理范围以外的事务，需要新设官员执掌。如武则天改唐为周，为了镇压反对派，有直接接受民人告密的需要，于是设立了匭函制度，设知匭使和理匭使来掌管。匭函制设立之后，终唐之世不废，这是因为匭函可以作为一种直诉的工具，被继起的统治者所沿用。另外，以周代唐需要制造舆论以转变人们的宗唐思想，于是便想出一个铸铜铁为天枢的办法，用以“铭记功德，黜唐颂周”^①。但管理建筑事务的将作监官员只

^① 《资治通鉴》卷 205《唐纪二十一》“延载元年八月”条。

管土木建筑，没有经营铜铁铸作的官员，于是专门委派姚琇为督作使，后来重建明堂，虽属土木建筑，亦归其掌管。

其次，随着社会经济的发展，原来那套法典化了的职官制度已逐渐不能适应现实政务的要求。例如当时由于均田制的破坏，财政来源不足，于是就设立营田使，娄师德以检校丰州都督知营田事，颇见成效，于是在延载元年（694年）便以娄师德为河源、积石、怀远等军及河兰鄯廓等州检校营田大使，以应付军防的粮食不足。由于均田制的破坏，又引起府兵制的崩溃，边地屯戍制度以及都督、镇将、戍主的职事，都必然随着兵源缺乏而废弛。武则天在此种情况下并没有从改革军事制度方面着手，以适应新形势的需要，而是消极应付，除了增设安抚使、经略使、军使之外，又新设防御史、招讨使等。武则天时期庄园制经济已很发展，皇室庄田也采用了庄园制的经营方式，特设园苑使、庄宅使以管理之。为畜养御马，又设置了闲厩使和飞龙使。在对地方巡察方面，除继续出派巡察使、巡抚使外，又新设了存抚使、采访使。在军事方面，除继续派遣安抚大使之外，在高宗时设经略使的基础上，为防止岭南僚人掠边又设桂、永等州经略大使。

武则天时期使职差遣的较多设置，给唐初以来定型化的职官制度注入了新的活力。这表现在以下几个方面：一是新的使职的设置，代替了旧的废弛了的职官。如新设的防御使与原设的都督职任相同，之所以撇开都督而另设职任相同的防御使，就是为了原设的都督其职任已经废弛，其职任需由新设的防御使来完成。二是原官地位较低，另设使职以提高其地位。如御马本来是由殿中省的尚乘局管理，另设“以殿中监承恩遇者为之”^①的闲厩使和由宦官充任的

^① 《新唐书》卷47《百官志二》“殿中省”条。

飞龙使，就是为了提高主管御马的官员的地位。三是原设官员定额不足以完成政务，须设使以补充之。如唐代的监察御史额定编制为15人，却负有“分察百僚，巡按州县，狱讼、军戎、祭祀、营作、太庙、出纳皆莅焉”^①的任务，显然是定员不敷使用。于是巡按州县之事，从唐初就另派别的官员以特遣使的身份来完成。贞观中设置的黜陟使、龙朔中设置的按察使以及武则天时新设的采访使，就具有补充监察御史不足的性质。四是定额内的职官其任职都有一定的资格规定，使职差遣则不拘资格，使有才能而资历浅的官员易于升迁。不过，不适应政务的机构和官员不予调整裁撤，另外派遣很多使职，也易造成官吏的冗滥。

安史之乱以后，随着政治、经济形势的发展，使职差遣形成了三个系统：一是朝廷对于庞大军费开支的需求，逐渐形成了以度支、户部、盐铁三使为中心的财政诸使，二是由于监察性的道转变为行政实体性的道，形成了以节度使和观察使为中心的两个使职体系，由于这些使职都不是正规的职官，所以唐代中期以后地方政制的道州县三级是变相的三级制。三是由于宦官势力的膨胀，形成了一个完全由宦官充任的使职系统，包括宦官监军系统和以枢密使、宣徽使为首的内诸司使系统。上述三类是比较固定的使职差遣系统。此外，自唐初以来，中央和地方仍有若干临时特遣使。在中央的，主要是一些礼仪性的使职，一是皇帝举行典礼时临时设置的使职，有封禅使、九鼎使与册礼使等。封禅使是在皇帝进行封禅大典时特设。九鼎使为武则天万岁登封元年（696年）所置，其时重建明堂成，铸九州铜鼎列于明堂之庭，以司农寺卿宗晋卿为九鼎使。册礼使在举行册封典礼时设置。二是皇帝出行时临时设置的使职，有鹵簿使、道桥使、知顿使、顿递使。鹵簿是指皇帝出行

^① 《新唐书》卷48《百官志三》。

时车驾的次第。顿，即宿食之所。《隋书》卷4《炀帝纪下》谓炀帝“每之一所，辄数道置顿。”三是在皇帝葬礼时临时设置的使职，有礼仪使、山陵使、按行使、陵下使、应接使^①。唐昭宣帝禅位于后梁时又特遣押传国宝使、押金宝使^②。其名目较多。此外，唐代皇帝奉李耳为圣祖玄元皇帝，其庙在长安者称太清宫，在洛阳者称太微宫，皇帝在祀天前必先谒圣祖庙，并常以宰相兼太清宫使或太微宫使，实为闲职。

使职差遣制的发展和定型化，侵夺了中央事务机关——诸寺与诸监的不少职权。例如祠祭使分太常寺之职；光禄使、监食使分光禄寺之权；功德使分宗正寺之职；马坊使、监牧使、闲厩使、监牧都使、群牧使分太仆寺之权；知匭使、理匭使、覆囚使、疏决囚徒使分大理寺之职；鸿臚礼宾使、客省使分鸿臚寺之权；木炭使、监太仓使、如京使、宫苑使、内园使、栽接使分司农寺之职；出纳使分太府、司农两寺之权；监左藏库使分太府寺之职；铸钱使、内作使分少府监之权；督作使、修奉太庙使、修复宫阙使分将作监之职；军器使分军器监之权；治河使、造水使分都水监之职；乾元院使、修书使、图书使分秘书省之权。上述使职由于他们受命于君相，不受六部的节制。因此，不仅一些寺监机构几成闲曹，而且六部本身的职权也被侵夺。例如户部的职权几乎全被度支、户部与盐铁转运使所代替。三省亦有部分职权被侵夺，如阁门使分中书省中书舍人之职；选补使、监选使与校考使也分割了吏部之权。地方军事与行政之权则全部控制在以节度使和观察使为中心的使

^① 唐代册礼使、卤簿使、道桥使、顿递使与山陵使、按行使、陵下使、应接使均见《旧唐书》卷20下《哀帝纪》。礼仪使见于《资治通鉴》卷210《唐纪二十六》“睿宗景云元年”条，胡三省注：“唐世凡有国恤，皆以宰相为礼仪使，掌山陵、祔庙等事。”

^② 见《资治通鉴》卷266《后梁纪一》“太祖开平元年”条。

职系统之中。于是在唐代中期以后便逐渐形成了由中书门下直接统领诸使的行政体制。

下面对于唐代财政诸使和内诸司使的发展变化加以叙述。另外，翰林学士与枢密使也是重要的差遣与使职，翰林学士与枢密使都参与中枢决策，被看作是两个内相。宣徽使总管内诸司使事务，其地位仅次于枢密使。故将上述三职作为一类予以介绍。宦官监军系统另在第八章军事制度中叙述。至于以节度、观察使为中心的使职系统，也就是道的民政和军事诸使，亦均属使职差遣性质，不在正规职官之列，详见第五章第一节道及其机制转换。

二 财政诸使

唐代的财政诸使，是随着社会经济的发展而随时因事设置，逐渐削夺了尚书省户部对财务行政的领导职能。到唐代中期以后，尚书省户部已成为闲曹，而财政诸使则形成以度支、户部、盐铁转运三使为中心的体制。下面将唐代所设各种财政专使分类介绍如下。

掌户口、租庸事务的有：

蠲使。《新唐书》卷 51《食货志一》说：“玄宗初立求治，蠲徭役者给蠲符，以流外及九品京官为蠲使，岁再遣之。”

户口使。《文献通考》卷 61《职官十五》记开元十二年（724 年）宇文融迁御史中丞充诸色安辑户口使，检括逃户，清查隐漏土地。天宝四载（745 年）又以户部郎中王钁加勾当户口色役使，按户口旧册追收租庸。

租庸使。《文献通考》卷 61《职官十五》记开元十一年（723 年）以宇文融为勾当租庸地税使，是为设租庸使之始。天宝二年（743 年），韦坚以陕郡太守兼知勾当租庸使；六载（747 年），以杨慎矜为诸郡租庸使；至德元年（756 年），以第五琦为江淮租庸使，专事聚敛。德宗以后因租庸

调制改为两税法，租庸使停废。后因镇压黄巢起义，又一次任命租庸使，征收军用资粮。

青苗使。唐自肃宗以来，连年用兵，百官俸钱不足。代宗广德二年（764年）始加收田税，亩收十五文，市轻货以给百官俸料。因需用急迫，此项地亩附加税在谷物未熟时即行征收，故名青苗钱，于诸道设青苗使以总其事。《册府元龟》卷483《邦计部·总序》记大历五年（770年）后刘晏与韩滉分领关内、河东、山南、剑南租庸青苗使。两税法施行后，青苗钱不废，仍以夏秋两季征收之。贞元八年（792年）京师每亩还增征3文。

税地钱使。亦称税地钱物使，唐永泰二年（766年）置，掌收地头钱。地头钱为地亩附加税，每亩征收20文。《旧唐书》卷48《食货志上》记永泰“二年五月，诸道税地钱使、殿中侍御史韦光裔等自诸道使还，得钱四百九十万贯”。其数甚为可观。大历五年（770年）京兆府地头钱与青苗钱合征，每亩共征三十五文，统称青苗钱，八年（773年）仍依诸州例分别征收。

掌屯田、庄宅与宫苑事务的有：

营田使。《册府元龟》卷503《邦计部·屯田》记延载元年（694年）置河源、积石、怀远等军及河、兰、鄯、廓等州营田大使，主管屯田事务。其后诸道各置一人。安史之乱后，宦官李辅国亦曾兼任此职。

苑内营田使。《资治通鉴》卷212《唐纪二十八》“玄宗开元七年”条：“三月，乙卯，以武卫大将军、检校内外闲廐使、苑内营田使王毛仲行太仆卿。”胡三省注：“苑内诸监本隶司农寺，今亦隶苑内营田使。”

庄宅使。武则天时置，掌两京官府的庄田、磨坊、店铺、菜园、车坊等产业。设在京师长安的称庄宅使，设在东都洛阳的称东都庄宅使。见《事物纪原》卷6引《百司举要》。

长春宫使。开元八年（720年）以同州刺史姜师度兼营田长春宫使；开元时先后敕同、蒲、绛、河东西并沙苑新旧注田蒲萑、新丰朝邑屯田，皆命长春宫使检校；大历以后例以同州刺史兼长春宫使。

九成宫使。隋文帝建仁寿宫，唐改称九成宫。宫监隶司农寺，掌修完宫苑，供进炼饵之药。《唐会要》卷78《诸使中》记“天宝七载（784年）十一月，给事中杨钊充九成宫使。”原注：“其使及木炭使，并是岐州刺史勾当。至是，钊欲移夺大权，遂兼监仓、司农出纳钱物、召募剑南健儿、两京太仓含嘉仓出纳、召募河西陇右健儿、催诸道租庸等使。”

监库仓出纳的有：

出纳使。唐置于太府寺或司农寺，掌财物的出纳。开元二十六年（738年）以侍御史杨慎矜充太府出纳使；天宝二年（743年）六月以殿中侍御史充太府出纳使；天宝四载（745年）八月以殿中侍御史杨国忠充司农出纳钱物使；六载（747年）三月，杨慎矜改户部侍郎，充两京含嘉仓出纳使；同年复由杨国忠充其职；乾元元年（758年）以第五琦充两京司农太府出纳使。

检阅使。检查阅视库藏的使职。《资治通鉴》卷235《唐纪五十一》“德宗贞元十年”条记其年九月“延龄奏：‘左藏库司多有失落，近因检阅使置簿书，乃于粪土之中得银十三万两，其匹段杂货百万有余。’”

监太仓使。太仓为隋唐时期的国家粮仓。唐开元以来常以御史为监太仓使，以按时监察太仓的出纳。《新唐书》卷48《百官志三》说：“开元十九年（731年）以监察御史二人莅太仓、左藏库。……其后，以殿中侍御史上一人为监太仓使，第二人为监左藏库使。”

监左藏库使。左藏为国库之一，两晋南北朝时已设。唐左藏属太府寺，开元以后常以监察御史为监左藏库使，按时监察左藏财物的出纳。后又以殿中侍御史充任此职。见

《新唐书》卷48《百官志三》。

延资库使。唐武宗时建备边库，由度支、户部、盐铁转运三司拨出钱币，特别储存。宣宗时改称延资库，主官为延资库使，由宰相充任。每年户部司交钱二十万，度支、盐铁转运二使共交钱三十万。此外诸道进奉的助军钱亦收藏于此。

诸州库使。《唐会要》卷88“仓及常平仓”条载：“广德二年（764年）正月二十五日，第五琦奏，每州置常平仓及库使，每库量置本钱，随当处米物时价，贱则加价收采，贵则减价棗卖。”

掌物资供应的有：

粮料使。唐置，掌监领粮料以供军队之需。元和四年（809年）以宦官曹进玉、刘国珍、马江朝等分任河北行营粮料、馆驿等使。元和十三年（818年）七月，以宣歙观察使王遂为淄青四面行营诸军粮料使，以聚敛财赋。昭宗乾宁间以河中节度使李克用为邠宁西面行营供军粮料使。

供军使。《旧唐书》卷48《食货志上》载：“胡落池在丰州界，河东供军使收管。每年采盐约14000余石，供振武、天德两军及营田水运官健。自大中四年（850年）党项叛扰，馈运不通，供军使请权市河东、白池盐供食。其白池属河东节度使，不系度支。”

支度使。唐设于诸边军。《旧唐书》卷43《职官志二》载：“凡天下边军有支度使，以计军资粮仗之用。每岁所费，皆审度支会计，以长行旨为准。”

木炭使。唐天宝五载（746年）始置，以待御史杨国忠充任，掌两京木炭采造之事。永泰元年（765年）以京兆尹黎幹充木炭使，自此京兆尹常带木炭使之职，大历中停。贞元十一年（795年）以户部侍郎裴延龄充京西木炭采造使，次年停。

掌两税与榷茶事务的有：

两税使。唐建中元年（780年），德宗以杨炎为相，颁布两税令：各地州县官按旧征户税数，照丁、产定户等，分夏秋两次征税；租、庸、调折合钱价并入两税征收，地税与青苗钱等仍按大历十四年（779年）耕田额重新摊征，于夏秋两季完纳。于诸道置两税使以主其事。其后或由盐铁使兼任两税使。

税钱使。《资治通鉴》卷223《唐纪三十九》“代宗广德二年”条：“夏，四月，丁丑，命御史大夫王翊充诸道税钱使。”同书卷227《唐纪四十三》“德宗建中三年”条：“淮南节度使陈少游奏，本道税钱每千请增二百”。胡三省注：“税钱，谓田税及商税钱也。”

榷茶使。《册府元龟》卷483《邦计部·总序》记贞元九年（793年）张滂创立税茶法，“郡国有茶山及商贾以茶为利者，委院司分置诸场”，以征收茶税。穆宗时始置榷茶使，以王涯为之，掌茶税的征收。

掌铸钱与贸易事务的有：

铸钱使。唐开元二十五年（737年）以监察御史罗文信为诸道铸钱使，掌铸造货币。其后杨慎矜、杨国忠、第五琦、刘晏等财计之臣和宦官李辅国等都曾充任诸道铸钱使或某地区铸钱使，少府铸钱之职遂废。

市舶使。唐置于广州，掌外来船舶税收贸易事务。当时由海道来华贸易的国家或地区很多，互市较繁的有日本、新罗、南海诸岛国、印度、斯里兰卡、波斯、大食（阿拉伯）等，其中尤以阿拉伯为最重要。市舶使往往通过与外商贸易，搜求珍宝，以满足皇帝和后妃的奢侈需要。至于商税，当时称为“舶脚”，是政府财政收入的大宗，中唐以后，在财政收入上已占极重要地位，几乎与两税相埒。

和籴使。北魏始有和籴之制。《魏书》卷110《食货志》谓“收内郡兵资，与民和籴，积为边备。”即官府出钱购买民粮，以供军用，名义上双方议价交易，称为和籴。唐

元和十五年（820年）曾命宦官五人为京西和籾使。《新唐书》卷53《食货志三》谓“当时府县配户督限，有稽违则迫蹙鞭撻，甚于赋税，号为和籾，其实害民。”

掌统筹财政与管理财赋的有：

度支使。唐中期以后，特派大臣以度支使或知度支事、勾当度支使的名义主判度支司，统筹财政。僚属由使职选用，亦为差遣。原度支司郎中与员外郎此时成为闲职，另有差遣或选用为本司判案官。度支使的职任在肃宗永泰二年（766年）以前，主要是负责京畿财务，贞元四年（788年）以后与盐铁转运使、户部使分掌全国财赋，其中度支使所掌为两税、榷酒及西部的盐池、盐井等收入。度支使常兼任其他理财使职。肃宗乾元二年（759年）以兵部侍郎同中书门下平章事吕禔充勾当度支使并转运使。上元元年（760年）户部侍郎勾当度支刘晏又充勾当铸钱、盐铁等使；同年建子月以户部侍郎勾当度支元载充江淮转运及盐铁使。宝应元年（762年）以通州刺史刘晏为户部侍郎、京兆尹、勾当度支并转运使，兼充勾当铸钱使，度支盐铁兼漕运自晏始。贞元十二年（796年）户部尚书裴延龄判度支，又以仓部郎中判度支案苏弁除度支郎中兼御史中丞副知度支事，立位于正郎之首，度支有“副知”自弁始。

户部使。唐自开元天宝以来，由于各种财政使职的派遣，尚书省户部除度支设使之外，余司职权亦相继为财政使职所侵夺，其职掌近于瘫痪。以后又经过一番分化组织，户部各司中有一部分职掌在贞元四年（788年）以后重新汇集于“户部”的名义下，形成为户部使司。僚属由使职选用，亦为差遣。原户部司郎中与员外郎此时则成闲职，常差任别职或被选用为本司判案官。户部司若由户部以外的官主判，称为“判户部事”；若由户部侍郎主判，则称“判

本司事”；开成以后亦称户部使^①。其职任一是一是掌度支、盐铁转运使掌管范围之外的经费，也就是户部司别库岁贮钱物，以作为京官俸料及和余的经费；二是掌管两税籍帐、赋役蠲免及袭封事宜；此外并掌诸州常平义仓以备荒。户部使在“元和后，选委华重，宰相多由此进。”^②

掌盐铁与转运事务的有：

盐池使。唐景云中以蒲州刺史充关内盐池使；玄宗先天二年（713年）九月，以幽州刺史强循充盐池使（此池即盐州池）；开元十五年（727年）以兵部尚书萧嵩为关内盐池使。以后常以朔方节度使兼盐池使，又以郎官出派而为税盐使或榷盐使，对于盐池管制颇严。

税盐使。《册府元龟》卷483《邦计部·总序》记唐宪宗元和十四年（819年）改河北税盐使为榷盐使。可见此前掌河北盐务者为税盐使。

榷盐使。唐贞元十六年（800年）置，掌安邑、解县两盐池事务。《旧唐书》卷48《食货志上》说：“先是，两池盐务隶度支，其职视诸道巡院。贞元十六年，史牟以金部郎中主池务，聪同诸院，遂奏置使额。”贞元二十一年（805年）盐铁、度支合为一使，以杜佑兼领。杜佑以度支既称使，其所管不宜更有使名，遂罢榷盐使，以巡院官主两池盐务。元和三年（808年）判度支裴均以两池事务繁剧，复以留后为榷盐使。元和十四年（819年）又改河北税盐使为榷盐使。

榷税使。《旧唐书》卷48《食货志上》载：“乌池在盐州，旧置榷税使。长庆元年（821年）三月，敕乌池每年榷盐收博榷米，以一十五万石为定额。温池，大中四年（850年）三月因收复河陇，敕令度支收管；温池盐仍差灵州分

① 见《旧唐书》卷17《文宗纪》所载开成二年十月甲寅敕。

② 《新唐书》卷160《孟简传》

巡院官勾当。至六年（852年）三月，敕令割属威州，置榷税使。缘新制置，未立榷课定额”。

盐铁使。唐中期以后特设，以管理食盐的专卖为主，兼掌金银铜铁的采冶，特派大臣充任，多与转运使联为一职，如李巽、王涯、卢坦、柳公绰、崔珙等均为盐铁转运使；亦有兼其他职务者，如包佶为汴东水陆运两税盐铁使，令狐楚为盐铁兼榷茶使，元琇为盐铁兼榷酒使等。

水运使。《唐会要》卷78《诸使中》“节度使”条记开元二十九年（741年）王忠嗣为宁朔大使，加水运使。

海运使。《唐会要》卷78《诸使中》“节度使”条记开元二十七年（739年）二月除李适之为范阳节度使，加河北海运使。天宝元年（742年）十月，除裴宽为范阳节度使、经略河北支度营田河北海运使，以后遂为定额。

水陆运使。唐玄宗先天二年（713年）李杰为刺史，充水陆运使，水陆运设使自此始。此后常以刺史兼此职，掌洛阳、长安间的粮食运送事务。开元中，河南、陕西两使，每年常运米一百八十万石送京师。开元十三年（725年）五月，敕陕州水陆运使令别自置印。建中二年（781年）十二月，停江淮水陆运使，转运事务委度支处置。次年八月分置汴东西水陆运使，贞元三年（787年）正月，诸道水陆运使并停。

转运使。唐开元末改水陆运使置，用善于理财之臣为江南淮南转运使，掌东南各道米粮、钱币、货物的水陆转运，以供京师皇室、百官及军民之需；又设诸道转运使，掌全国谷物财货的转运与出纳。代宗以后，多与盐铁使并为一职，称为盐铁转运使。贞元四年（788年）以后，度支、盐铁转运与户部三使分掌国家财赋，其中盐铁转运使掌管东南盐铁，亦即国家盐利的大部以及榷茶等税。其转运中心在扬州。

发运使。唐末，江淮节度副大使高骈兼任盐铁转运使

时有扬子院留后，以盐铁转运副使充任。广明中高骈奏改为发运使。

催促诸道纲运使。掌催促纲运事宜。《旧唐书》卷 205《昭宗纪》记乾宁三年（896 年）九月，“制以镇国军节度使韩建检校太尉，兼中书令，充……催促诸道纲运等使。”

以上所述是唐代开元天宝以来所设的各种财政使职的情况。不过，直到德宗贞元年间，虽然形成了以度支、盐铁转运与户部三使为中心，并实行三司的财赋分掌制，但这时期的财政使职多为皇帝直接派遣。作为皇权的产物，使职常脱离宰相的控制而与宰相发生矛盾，并造成了朝廷内部的统治危机的发生。顺宗即位后至宪宗元和初，朝廷对经济政策进行调整，三司机构逐渐减少了作为皇权工具所产生的弊病，经过不断完善，最终形成为在宰相领导下步调协调，分工合理，财赋统一而又自成体系的财政三司系统。至唐昭宗时，曾任命朱全忠为三司都制置使，使三使合为一职，虽然当时朱全忠篡唐心切，并未接受此职，不过可以说明发展至唐末，财政三使已经联合成为一个整体，正式向中央职官转化。三司正式合为一职是在后唐庄宗时。此后三司使一直作为国家财政系统的最高长官，至宋初号为计相。

三 翰林学士与枢密使、宣徽使

1. 翰林学士

唐置翰林院，为文艺、技术之士待诏之所。《旧唐书》卷 43《职官志二》“翰林院”条注：

“其待诏者，有词学、经术、合练、僧道、卜祝、术艺、书弈，各别院以廩之，日晚而退。其所重者词学。武德、贞观时有温大雅、魏征、李百药、岑文本、许敬宗、褚遂良。永徽后，有许敬宗、上官仪，皆召入禁中驱使，未有名目。乾封中，刘懿之刘祎之兄弟、周思茂、元万顷、范履冰皆以文词召入待诏，

常于北门候进止，时号北门学士。天后时，苏味道、韦承庆，皆待诏禁中。……玄宗即位，张说、陆坚、张九龄、徐安贞、张垙等召入禁中，谓之翰林待诏。王者尊极，一日万机，四方进奏，中外表疏批答，或诏从中出。宸翰所挥，亦资其检讨，谓之视草。”

开元二十六年（738年）又改翰林待诏为翰林学士，另建学士院以居之。翰林学士参掌机务，有内相之称。《新唐书》卷157《陆贄传》载：“始贄入翰林，年尚少，以材幸，天子尝以辈行呼而不名。在奉天朝夕进见。……虽外有宰相主大议，而贄常居中参裁可否，时号内相。”其后又以翰林学士兼知制诰，掌皇帝的特殊诏命的起草，“至德以后，天下用兵，军国多务，深谋密诏，皆从中出。”^①因为翰林学士与中书舍人分掌内外诏命，故依中书舍人之例设置6人，并择其中年深德重者1人为学士承旨，承应皇帝的召对，参与中枢决策。故得为翰林学士者，其后多至宰相。

在唐代后期，弘文、集贤两院分隶中书、门下，而翰林学士作为皇帝私人独无所属，他们参与机要，备顾问，草诏令，握有实权，这是皇权得到加强的一种表现。因为翰林学士一般都是选择文化知识和教养比较高的文士充任，其间虽有谄媚贪浊、奸邪之辈，但多数都是以天下为己任的有志之士，他们在复杂的政治斗争中发挥着很大的作用，特别是在反对宦官专权的斗争中成为皇帝所依靠的主力。在宦官对皇帝进行废立之际，翰林学士作为唯一能出入宫禁的大臣，能及时观察到内廷动静，出来与之抗争。弥留之际的皇帝也往往召翰林学士起草遗诏，付以辅弼重任。此外，反对宦官专权的重要斗争都是以翰林学士为核心而发动的。因为宦官亦常把翰林学士看作他们的反对派，由宦官充任的翰林院使在唐代后期成了监视翰林学士与皇帝之

^① 《新唐书》卷43《职官志二》。

间的动静的人物。

五代时沿置翰林学士，后唐时为翰林学士者又另加殿阁学士之号，如天成元年（926年）五月敕：“翰林学士、尚书户部侍郎、知制诰冯道，翰林学士、中书舍人赵凤，俱以本官充端明殿学士。”^①这说明翰林学士的地位在五代时又有所提高。十国中吴、南汉、闽、北汉亦均置翰林学士，南唐称翰林院学士。后改翰林院为文馆，又称文馆学士。

2. 枢密使

在枢密使设置之前，中书门下堂后有掌枢密之吏。《资治通鉴》卷272胡三省注引项安世说：“唐于政事堂后列五房，有枢密房（即枢机房）以主曹务，则枢密之要，宰相主之，未之他付；其后宠任宦人，始以枢密归之内侍。”《文献通考》卷58《职官考十二》关于枢密使有下述记载：

“唐代宗永泰中，置内枢密使，始以宦者为之，初不置司局，但有屋三楹，贮文书而已。其职掌惟承受表奏于内中进呈；若人主有所处分，则宣付中书门下施行而已。”

以宦官掌枢密，是皇帝针对相权的膨胀而采取的措施之一，但其时并未制度化。宪宗即位，于“元和中，始置枢密使二人，刘光琦、梁守谦皆为之。”^②从此，枢密使的设置开始制度化，并在中晚唐的政治中发生重要作用。首先，枢密使凭借其承宣传达的有利条件，往往将皇帝的意旨依据自己的好恶，掺入个人的意见倾向。在反映外廷将相大臣的意见时，枢密使又可以打着群臣的愿望要挟皇帝，甚至以“矫诏”的方式下达命令。枢密使有时还勾结外廷大臣互相利用。这样就使得宦官参与的宫廷政变屡次得手，特别是对皇帝、太子的废立发挥着特殊的作用。其次，枢密使参与任命或惩处宰相大臣的重大事件。如武宗会昌三年

^① 《五代会要》卷13《端明殿学士》。

^② 《册府元龟》卷665《内臣部·总序》。

(843年)任命翰林学士承旨崔铉为中书侍郎同平章事，“召学士韦琮以铉名授之，令草制，宰相、枢密皆不之知。时枢密使刘行琛、杨钦义皆愿愬，不敢预事，老宦者尤之曰：‘此由刘、杨儒怯，堕败旧风故也’。”^①可见在此之前对宰相大臣的任命或惩处，枢密使都是参与其事的。复次，枢密使可以作为中枢决策集团的成员参加宰相决策会议，宰相集体议政的政事堂会议和由皇帝召集宰相议政的延英会议都可出席，被看作是翰林学士之外的又一个“内相”。枢密使作为宦官势力的重要构成部分，宦官二中尉与二枢密使合称“四贵”，在抗衡相权和维护皇权的活动中起过作用；但是宦官势力又是封建政治体制中的消极因素，枢密使交结外廷官员，加剧了中唐以来的朋党之争，在交结过程中往往收受贿赂，替外廷官员求为将相大臣，是造成中晚唐政治腐败的主要原因。

唐昭宗天祐元年(904年)，朱温尽诛宦官，以其心腹蒋玄晖为枢密使，枢密使始由士人充任。蒋玄晖任枢密使，其任务是监视朝廷，不预政事。不久蒋玄晖因办事不力被朱温诛杀，枢密使也随之罢废。后梁建国后改枢密院为崇政院，“以宣武掌书记太府卿敬翔知崇政院事，以备顾问，参谋议于禁中，承上旨，宣于宰相而行之；宰相非进时有所奏请及已受旨应复请者，皆具记事因崇政院以闻，得旨则复宣于宰相。”^②枢密院起初有判官1人，改崇政院后不设判官，另置副使1人。开平二年(908年)又设崇政院直学士2人，选有政术文学者为之，其后又改直学士为直崇政院。崇政院有官署和属官，名为出纳王命，实际上已成为决策机关，以在藩时的幕僚中门使郭崇韬与宦官监军使张居翰为之。灭梁后崇政院即行罢废。枢密院之名此后不

^① 《资治通鉴》卷247《唐纪六十三》“武宗会昌三年五月”条。

^② 《文献通考》卷58《职官考十二》“枢密使”条。

复更改。郭崇韬任枢密使时敢于任事，宰相韦说唯俯首听命。后晋时桑维翰任枢密使，宰相亦止拱手而已。后汉时郭威以枢密使衔出镇邺都，手握强兵，以外制内，遥控朝廷，其势无比。最后起兵邺都灭后汉，建立后周。后周时枢密院已偏于掌武事，至宋代遂形成宰相与枢密院对掌文武二柄的格局。后梁的崇政院及后唐以后的枢密院，都是中枢决策机关，其使除后唐杂用宦官外，均任用士人。崇政使和枢密使的权力超过宰相，郭威甚至由于出任枢密使而取得帝位。但是郭威称帝后枢密使之职不废，其原因实在于枢密使是皇帝用来牵制宰相的工具，它的设置是皇权强化的表现形式之一。至宋初，枢密使虽掌军事，却改由文臣充任，其牵制相权的用意更为明显。

3. 宣徽使

唐代后期因宠任宦官，特设宣徽使之官，掌宣达皇帝特殊徽旨及恩赐等事。《金石续编》卷10《宫闱令西门珍墓志铭》称：“大历之末，擢居宣徽”，设使时间与枢密使设置的时间大略相同。中唐以后，因职司繁重，分置宣徽南院使与宣徽北院使。宋人徐度《却扫编》记述宋代宣徽使的职掌说：

“宣徽使本唐宦者之官，其所掌皆琐细之事。本朝更用士人，品秩亚二府，有南、北院，南院比北院资望尤优。然其职犹多因唐之旧：赐群臣新火，及诸司使至崇班内侍供奉、诸司工匠、兵卒名籍及三班以下迁补、假故、鞫劾；春秋及圣节大宴，节度迎接恩命，上元张灯，四时祠祭，契丹朝贡，内廷学士赶上，督其供张；内外进奉名物，教坊伶人岁给衣带，郊，御殿朝谒圣容，赐酺，国忌；诸司使下别籍分产，诸司工匠休假之类。”

宋代宣徽使的职掌似即继承唐代，由此可知唐代宣徽使所掌也都是些具体事项，主要部分为对诸司使所属吏兵、工匠的管理，其典礼、宴会等供张也涉及诸司使。职司虽然

琐碎，却并非限于一个机构，而是通管北衙诸司。此外，宣徽使在一定程度上可以参预中枢机要事务。枢密副使可以兼领宣徽使，而宣徽南北院使“亦有兼枢密副使签书院事者。”^①可见宣徽使的地位仅次于枢密使而居于内诸司使之上。

五代时宣徽使改由士人充任，且又派知地方军政、财政，已由内官变成了外官。后梁沿唐置宣徽院使，贞明四年（918年）四月以宣徽院使、右卫上将军赵殷权知青州军事，以宣徽院副使韦坚权知本院事。后唐时又分设宣徽南院使与宣徽北院使，庄宗以李绍宏为宣徽南院使，兼掌内勾，天下财谷悉委裁遣。至宋初，复依唐制以宣徽使通管诸司使，惟改由士人充任。

四 内诸司使

唐代后期设内诸司使，由宦官充任。《宋史》卷168《职官志十一》记宋真宗时王旦的一段话说：

“唐设内诸使，参议尚书省：如京，仓部也；庄宅，屯田也；皇城，司门也；礼宾，主客也；品虽可效，而事任不同。唐朝诸司所领，惟京邑内外耳。”

唐代的内诸司使，唐人通称为二十四使，但使名却难以确指，据文献资料查考，其先后设置者有四十余个，按其所管事务的不同，可以分为下述几类。

掌皇室庄田、园苑的有：

内庄宅使。唐武后时始置庄宅使，由宦官充任，专管皇室庄田及其他产业。后来改称内庄宅使，以与外廷管理两京地区的庄宅使相区别。

宫苑使。唐玄宗开元十九年（731年）始设，以近臣为

^① 《文献通考》卷58《职官十二》。

之。《旧唐书》卷148《李辅国传》记肃宗时宦官李辅国曾以殿中监带闲厩、五坊、宫苑、营田、总监等使。宝应二年（763年）与五坊使合并为五坊宫苑使。开成五年（840年）敕：“总监宜令内官司管，仍别置使，其总监及丞簿共4员，宜并停。”可见以前宫苑使之职尚未成定制，此后便专以宦官充任宫苑使，掌管京师地区宫苑及宫苑所属的庄田管理事务。另外，据唐长孺的研究，肃宗时李辅国所带总监一职，未必有使名：^①

五坊宫苑使。唐代雕、鹞、鹰、鹞、狗五坊，旧置一使掌管，自宝应二年（763年）后，五坊使入隶宫苑使，称五坊宫苑使。

内苑使、内园使。内园指宫禁中的园庭，唐武后时曾置园苑使，后改称内园使，掌率内园小儿修葺宫馆、苑池，并种植蔬菜瓜果，以供宫内尝新。

栽接使。唐肃宗时宦官李辅国曾带此职，见《旧唐书》卷148《李辅国传》。其任职似为专掌宫苑内花木栽接之事者。

洛苑使。唐武德九年（626年）置洛阳宫监，显庆二年（657年）废洛阳总监，改为东都苑四面监，管理洛阳诸园苑。开成五年（840年）置洛苑使，即东都宫苑使，其职掌与宫苑使同。

掌声色玩好的有：

教坊使。唐武德以来，置内教坊于禁中，按习雅乐，以宦官充使。武后时改为云韶府，神龙初复为教坊。玄宗开元二年（715年）置内教坊于蓬莱宫侧，有音声博士、第一曹博士、第二曹博士。又将太常寺所属俳優杂技从太常寺中分出，另行组成京都左右教坊，以左骁卫将军范安及为教坊使，掌教习俳優杂技和伶人的考核。此后凡祭祀朝

^① 见《唐代的内诸司使》（上），载《魏晋南北朝隋唐史资料》第5期。

会用太常雅乐，岁时宴飨则用教坊俗乐。中期以后，内教坊似已不置，教坊使改由宦官充任，其副使间有以伶人充任者。

梨园使。《南部新书·丙集》载：唐“咸通中，俳优恃恩，咸为都知，一日乐喧哗。上召都知止之，三十人并进。上曰‘止召都知，何为毕至？’梨园使奏曰：‘三十人皆都知。’乃命李可及为都都知。”

五坊使。唐开元年间于宫中置雕、鹞、鷂、鹰、狗诸坊，合称五坊，设五坊使，由宦官充任，专掌鹰犬的饲养，以备田猎。五坊使及其所属五坊小儿，常以搜寻珍鸟名犬之名，四处勒索，为害民间。

掌宫廷作坊的有：

中尚使。唐开元以后于中尚署之外，另设中尚使（使名见《唐会要》卷66），掌检校进奉杂作及供祭祀的圭璧、乘輿器玩、中宫服饰等。多以少府监及诸司品高者充任，权任在中尚署之上。

内作使。《文苑英华》所载唐大和三年（829年）与大中元年（847年）的《南郊赦书》，均提到内作使之名。唐制少府监有内作，掌纺织，置内作使绫匠及内作巧儿；将作监也有内作，掌宫禁内大明、兴庆、上阳宫和中书门下、六军仗舍、闲厩等处营造修缮事务，玄宗时称内八作使。内作使以宦官为之，可能是并掌少府与将作二监的内作。

文思使。唐代在宫廷中置文思院，为工艺品制造工场之一，以宦官为文思使主管其事。

毡坊使、毯坊使。唐置毡坊与毯坊，由宦官充任毡坊使与毯坊使，分掌官中使用的毡、毯制作之事。

染坊使。唐制少府监所属有织染署，掌织造练染之事。另有宦官充任的染坊使，掌管染坊之事。《旧唐书》卷17上《敬宗纪》“长庆四年四月”条有染坊使之名。

掌内廷膳食与酿酒事务的有：

进食使。唐玄宗时，贵宠们讲究给皇帝进献食品，以宦官充检校进食使，评比各家食品的精美程度。每一次进食就有许多盘，一盘之价往往值十个中等人家的财产。

尚食使（御食使）。唐后期置尚食使，《旧唐书》卷20下《哀帝纪》有尚食使朱建武。尚食使亦称御食使，《资治通鉴》卷263《唐纪七十九》“昭宗天复三年”条记“御食使第五可范为左军中尉”。胡三省注：“御食使，掌御膳，亦唐末所置内诸司使之一也。”

御厨使。唐后期置，以宦官充任，掌御膳烹调之事。

酒坊使。唐后期置，以宦官充任，掌内廷用酒的酿造。
掌军器幕帐的有：

军器使。唐代有军器监，为五监之一，掌兵甲器械的收藏。但自武德至天宝，军器监屡废屡复。开元三年（715年）改军器使为军器监，可见在此之前已有军器使之名，不过不知是否由宦官充任。至乾元元年（758年）六月“敕军器监改为军器使，大使一员，副使二员，判官二员，其使以宦官为之。”^①《旧唐书》卷184《吐突承璀传》记宪宗时吐突承璀由神策中尉降为军器使，可见军器使所任不轻。唐后期废武库，其所掌兵仗器械亦改隶军器使。

弓箭库使。唐置，亦称内弓箭库使，由宦官充任，掌弓箭等武器的收藏。《册府元龟》卷667《内臣部·将兵》记“魏弘简为内弓箭库，宝历二年（826年）迁右神策军护军中尉。”可见弓箭库使在内诸司使中的地位甚高。

营幕使、同和院使。唐后期置营幕使，由宦官充任，掌供应皇帝祭祀、朝会、巡幸、宴享和内廷需用的幕帘、帷帐以及有关陈设之物。后改称同和院使。

掌仓库事务的有：

如京使。《资治通鉴》卷246《唐纪六十二》“文宗开成

^① 《唐会要》卷66“军器监”条。

三年八月”条有如京使王少华。胡三省注“唐置如京使，以武臣为之，内职也。”如京使取《诗经·小雅·甫田》“如砥如京”之意，其职任相当于仓监督，主管直属内廷的仓廩俸食。

大盈库使。唐玄宗时置大盈库，为内廷库藏之一，以宦官充使以管理之，主钱帛。《隋唐石刻拾遗》记大中五年（851年）刘尊礼曾任大盈库使。

琼林库使。唐玄宗时置琼林库，为内廷库藏之一，以宦官充使以管理之，主宝物。《旧唐书》卷153《薛存诚传》有关于“琼林库使奏占工徒太广，存诚以为此皆奸人窜名以避征役，不可许”的记载。

丰德库使。《唐会要》卷79所引天祐元年（904年）四月敕中有丰德库使之名。可能丰德库为内廷库藏之一，以宦官充使以管理之。

掌御厩的有：

飞龙使。唐武后万岁通天元年（690年）置仗内六闲，亦称六厩，专掌御马。六厩之一为飞龙厩，以宦官为飞龙使，故亦称内飞龙使。其职掌是掌管内厩马匹，领有大量养马、调马等人员。自程元振、鱼朝恩为内飞龙厩使，其地位开始提高。唐中期以后京师内诸官署马匹均归其所掌，权任颇重。唐末马存亮、杨复恭都曾以神策中尉退为飞龙使，其地位高于其他诸使。飞龙使有副职，称为飞龙副使。

小马坊使。唐自贞观至麟德年间，置马坊以养国马。唐后期置小马坊，为御马诸厩之一，以小马坊使主管之。

主管客省、阁门与礼宾事务的有：

客省使。唐后期置，《唐会要》卷79《诸使下》所引天祐元年（904年）四月敕中有客省使之名，以宦官为之，掌外邦使臣朝觐、进奉、辞还、宴赐之事。

阁门使。《资治通鉴》卷250《唐纪六十六》“懿宗咸通

四年”条记此年八月“敕以阁门使吴德应等为馆驿使。”胡三省注：“唐中世置阁门使，以宦官为之，掌供奉朝会，赞引亲王、宰相、蕃客朝见，辞；唐初中书通事舍人之职也。”

鸿臚礼宾使。唐制，设礼宾院，掌国内少数民族和外国君长、使节的接待事务。《唐会要》卷66“鸿臚寺”条说：“天宝十三载（754年）二月二十七日，礼宾院自今后宜令鸿臚勾当检校，应缘供拟一物以上，并令鸿臚勾当。”可知此前已有礼宾院的设置，此年始归隶鸿臚寺。至代宗时，始以宦官鱼朝恩带鸿臚礼宾使之职，主管礼宾院事务。

掌皇帝与翰林院、学士院之间联系事务的有：

翰林使。《册府元龟》卷669《内臣部·谴责》载：“吕如金，宪宗时为翰林使，元和四年（809）杖四十，配恭陵，行至阆乡而卒。如金以密书请托于盐铁使李巽，故有此责。”唐代的翰林院是文艺、技术诸家待诏之所，翰林使的职任是为管理翰林院中各种有技艺者的名籍和安排待诏事务。

学士使。翰林学士与皇帝之间的联系专使，由宦官充任。《文苑英华》卷797杜元颖《翰林院学士使厅壁记》谓其“进则承睿旨而宣于下，退则受嘉谟而进于上。”《金石萃编》卷118《内枢密使吴承泌墓志》记宦官吴承泌曾任此职。

掌太子及诸王子宅院事务的有：

少阳院使。唐代诸宫院多设使以主其事。《旧唐书》卷175《庄恪太子传》记宦官张克己、柏常心曾任少阳院使。少阳在大明宫内，常为太子所居。

十王宅使、六宅使。唐开元后，以皇子渐长成年，不便居住宫内，就在京城安国寺东附苑城建大宅，玄宗之子十余人在此分院居住，举其成数，号为十王宅。以宦官管理诸皇子日常起居，号称十王宅使，其后沿设。《金石萃编》卷10《宫闈令西门珍墓志铭》记宦官西门珍在宪宗元

和年间曾任十王宅使。后期皇子增多，居处改称十六宅，使名亦改称十六宅使，省称六宅使。武宗李瀛、宣宗李忱都是从十六宅中迎立为帝的。昭宗乾宁四年（897年）七月，韩建与宦官刘季术发兵围十六宅，尽杀诸王，其使亦废。

会仙院使。上述《宫闱令西门珍墓志铭》记西门珍在就任十王宅使之前，于永贞元年（805年）曾任会仙院使，可知会仙院亦为皇子居住的宫院之一，置使以管理之。

掌采办宫廷需用物品的有：

宫市使。唐玄宗时杨国忠所领四十余使，其中有宫市使。德宗时宫市使由宦官充任，掌按照时价到民市采购宫中所需之物。贞元末，宦官到民市强行采买，付价甚少，或竟不付价，是当时一大弊政。白居易《长庆集》中《新乐府·卖炭翁》题序称“苦宫市也”，即指此事。

市鸟兽使。《新唐书》卷184《高力士传》记唐代常以宦官充使，“修功德、市鸟兽，皆为之使。使还，所哀获，动巨万计。”市鸟兽当是为宫廷采办珍禽异兽的临时差遣，不常设。

掌皇城门钥的有：

皇城使。《资治通鉴》卷210《唐纪二十六》“睿宗景云元年”条有皇城使之名，胡三省注：皇城，“东都皇城也”。《旧唐书》卷20上《昭宗纪》记天复三年（903年）十二月，“汴州扈驾指挥使朱友谅杀胤及元规、皇城使王建勋……。”皇城使以宦官充任，掌宫城门钥启闭及防御之事。

掌管陵园的有：

桥陵使。《资治通鉴》卷252《唐纪六十八》“懿宗咸通十三年五月”条记宦官田献铎因得罪郭淑妃，由冢门使“夺紫，改桥陵使”。桥陵是唐睿宗的陵寝，可见唐代后期有设使管理陵寝的制度。

为处理特殊事务而临时设置的有：

三宫检责使。《新唐书》卷184《鱼朝恩传》记鱼朝恩

在安史之乱基本平息后曾任三宫检责使，负责京城收复后皇宫的清查检责事务。

五代后梁沿唐盛时之制，设客省、飞龙、庄宅、左藏库、丰德库、五坊、尚食、如京、闲厩、宫苑、洛苑、翰林、教坊、弓箭库诸使；改御厨使为司膳使，小马坊使为天驷使，文思院使为乾文院使，同和院使为仪鸾使；合内园、栽接为一使；分閤门使为东西上閤门二使，皇城使为大内皇城使、西京大内皇城使；新设武备库使、大和库使、引进使。后唐时又改飞龙使为左飞龙使，小马坊使为右飞龙使。后晋与后汉时又有鞍辔库使、毡毯使（合唐毡坊使与毯坊使为一）、翰林医官使、作坊使。后周时又有法酒库使。宋沿唐五代诸司使之制，经过增废和改置，设立了横班和东西班诸使，在宋初犹有职掌，后渐变为阶官，除特殊情形之外，仅作为武臣迁转之阶而无实际职务。

第六节 行政效率的保持与波动

一 行政效率的保持

国家政令须及时得到贯彻，才能避免决策和实施的过程落后于实际情况的变化，行政效率才得以体现。隋唐五代时期，中央政府制定了一系列的制度来保证行政的高效率。首先是保持政令传递的高速度，这是保持行政高效率的主要关键。其次，政事处理的程限规定和官吏出勤率的维持，以及勾检制度的实行，文书的整理与简化，也都是保持行政高效率的有效措施。

1. 保持政令传递的高速度

封建社会中最重要政令就是皇帝的诏令。为了保证诏令在颁发过程中具有较高的速度，唐代规定：

“凡尚书施行制敕，案成则给程以钞之，通计符、移、关、牒，二百纸已下限二日。过此以往，每二百纸已上加二日，所加多者不得过五日，若军务急速者，不出其日。”^①

若官吏延缓诏令颁发，按情节轻重，要受到不同的处分。《唐律疏议》卷9《职制律》规定：

“诸稽缓制书者，一日笞五十（原注：眷制、敕、符、移之类皆是），一日加一等，十日徒一年。”“疏议曰：制书，在令无有程限，成案皆云：‘即日行下’，称即日者，谓百刻内也。……成案及计纸程外仍停者，是为‘稽缓’，一日笞五十。注云：‘眷制、敕、符、移之类’，谓奉正制、敕，更眷已出，符、移、关、解、刺、牒皆是，故言‘之类’。一日加一等，计六日杖一百，十日徒一年，即是罪止。”

为了使各种政令及时传达，对邮驿的程期也作了规定。唐制，皇帝的敕书下达到各地的程期是“日行五百里”^②。按《元和郡县志》所载，唐代最南部的安南都护府治所交州，距长安6445里；西部的安西都护府治所西州，距长安5030里，也均可分别在13天或11天内接到朝廷颁发的敕书。敕书关系到人命，是特急文书，其速度要求最高。唐代依据诏令文书的等级，规定了不同的传递速度。在一般的情况下，“乘传者日四驿，乘驿者六驿。”^③唐制，每驿间的平均距离是30里。因此，普通诏令文书的传递，使者乘传时每日可行120里，乘驿时每日可行180里，据此速度，由安西都护府到长安，需时约在54天到36天，由安南都护府到长安需时约在42天到28天。可见唐代一般的信息传递速度是相当高的。如果驿使无故稽延时日，则须受到不同的惩罚。《唐律疏议》卷10《职制律》规定：

① 《唐六典》卷1《尚书都省》。

② 见《唐大诏令集》卷4《改元载初敕》。

③ 《新唐书》卷46《百官志一》“尚书礼部”条。

“诸驿使稽程者，一日杖八十，二日加一等，罪止徒二年。”
“疏议曰：依令，‘给驿者，给铜龙传符；无传符处，为纸券。’
量事缓急，注驿数于符契上，据此驿数以为行程。”

“若军务要速，加三等；有所废阙者，违一日，加役流；以故陷败户口、军人、城戍者，绞。”

2. 政事处理的程限规定

尚书省是执行中央决策以及处理常规政事的总汇。因此唐代对于尚书省诸司常规性政事的处理，也按其轻重缓急，有不同的程限规定：

“凡内外百司所受之事，皆印其发日，为之程限。一日受，二日报。（其事速及送囚徒，随至即付。）小事五日（谓不须检覆者），中事十日（谓须检覆前案及有所勘问者），大事二十日（谓计算大簿帐及须咨询者），狱案三十日（谓徒以上辨定须断结者），其急务者不与焉。小事判勾经三人已下者给一日，四人已上给二日；中事，每经一人给二日；大事各加一日。内外诸司咸率此。（若有事速，及限内可了者，不在此例。其文书受付日及讯囚徒，并不在程限。）”^①

地方向中央上报情况的制度，直接关系到中央对各地信息的了解和决策的进行。唐代对于上报情况过程中耗用的时间也有严格的规定。如代宗广德二年（764年）下敕规定：“诸州府及县令，今后每有阙官，宜委本州府当日牒报本道观察、节度及租庸使，使司具阙由，附便使牒中书门下，送吏部依阙准式处分。”^②这是要求在地方官员出缺时，应以最快速度向中央报告，以便重新委任。又如唐代中期以后，财务行政成为中央行政的重点，德宗建中元年（780年）四月比部奏请：

“天下诸州及军府赴勾帐等格，每日诸色勾征，令所由长官

^① 《唐六典》卷1《尚书都省》。

^② 《册府元龟》卷630《铨选部·条制》。

录事参军、本判官据案状仔细勾会，其一年勾获数，及勾当名品，申比部。一千里以下，正月到；二千里以下，二月到，余尽三月到尽。省司检勘，续下州知，都至六月内结，数关度支，便入其年支用。旨下之后，限当年十二月三日内纳足者，诸军支使亦准此。”^①

这是有关地方诸州府对于财务情况的检查结果，必须在限定时间内上报中央的规定。对于地方有违反上报程限规定者，唐制亦依据情节轻重而有处罚的规定。德宗贞元五年（789年）左司郎中严浞奏：

“按《公式令》，应受事，据文案大小，道路远近，皆有程期。如或稽违，日短少差，加罪。今请程式：常务计违一月以上，要务违十五日以上不报，按典请决二十，判官请夺见给一季料钱，便牒户部收管。符牒再下犹不报，常务通计违五十日以上，要务通计违二十五日以上，按典请决四十，判官夺料外，仍牒考功与下考。如符牒至三度，固违不报，常务通计违八十日以上，要务通计违四十日以上，按典请决六十，判官请吏部用阙，长官及勾官，既三度不存勾当，五品以上，请牒上中书门下殿罚。六品以下，亦称牒吏部用阙。”^②

3. 官员出勤率的维持

维持官员的出勤率，首先是要有周密的上班和值班制度。《旧唐书》卷43《职官志二》记唐代对官员的上班和值班规定如下：

“凡尚书省官，每日一人宿直。都司执直簿，转以为次。凡内外百僚，日出而视事，既午而退，有事则直官省之。其务繁不在此例。”

对于不遵守上班和值班制度的官员，唐代也规定了不同的处分办法。对于高级官员，一般采用罚俸的办法。对于中

^① 《唐会要》卷59《尚书省诸司下》“比部员外郎”条。

^② 《唐会要》卷58《尚书省诸司中》“左右司郎中”条。

下级官员，其处罚更严。《唐律疏议》卷9《职制律》规定：“诸官人无故不上及当番不到，若因暇而违者，一日笞二十，三日加一等；过杖一百，十日加一等，罪至徒一年半。边要之官，加一等。”这是对于违反上班制度的处罚。“诸在官应直不直，应宿不宿，各笞二十；通昼夜者，笞二十。”这是对于违反值宿制度的处罚规定。

其次，各级官员的休假和请假制度是否严格执行，也关系到政府的行政效率。唐制规定，常参官请事假每月不得超过3天。如未经请假而不上朝，则依其次数的多寡，按规定给以扣发俸禄的处分。情节严重的，并须开具其姓名、官衔奏报皇帝。如因丧事或疾病等请假的，时间可以长一些，但一次不得超过百日。过期者要解除其官职。如“崔从为太子宾客，分司东都。文宗太和四年（830年）三月甲申，留守崔弘礼奏从请假一百日，准式停官。”^①高级官员在假满恢复朝参和上班时还须向皇帝奏报销假。如《唐会要》卷60《御史台上》“侍御史”条记贞元二十年（796年）六月侍御史窦群奏：

“常参官假满，惟三品官至王府傅以上，即于正衙参假。其余不在此限。……臣今请尚书省四品官、御史台五品官、中书门下五品官请假，并同三品例参假。旷废必知，勤惰无隐。臣职当弹举，辄陈事宜。”

文宗批准了这道奏章。

4. 勾检制度的实行

唐代在中央和地方各级执行机构中普遍实行勾检制度。勾检的职能有三：一是“勾检稽失，即检查文案中所处理的事件是否延期或有失误；二是“省署抄目”，即审阅案卷，摘由编目；三是“受事发辰”，即登记收发文书的日

^① 《册府元龟》卷906《总录部·假告》。

期。不过最主要的职能是“勾检稽失”。因为把国家交办的事情延误和把事情办错，都对行政效率有很大的损害，都是国家所不允许的，均应由勾检官稽察出来。勾检官简称勾官，根据王永兴的考证，唐代各衙门中勾检官的设置情况如下：尚书都省及尚书省六部为左右丞、左右司郎中员外郎、都事；秘书省为主事；殿中省为殿中丞和主事；内侍省为主事、司记、典记、掌记；御史台为主簿；九寺五监为主簿和录事（《旧唐书·职官志》与《新唐书·百官志》均载都水监有录事，但无勾检职能）；十六卫与六军为录事参军；左右神策军为判官与勾覆官；折冲府为兵曹参军；詹事府为主簿和录事；东宫三寺为主簿；东宫十率府为录事参军（左右卫率府、左右司御率府、左右清道率府之下的亲、勋、翊三府的勾检官是兵曹参军）；亲王府为录事参军；亲王国为国丞；京兆河南太原三府为司录参军；都护府都督府及州为录事参军；县为主簿和录事；上镇为录事和仓曹参军；中下镇为录事；上关中关为丞和录事。^①

上述勾检官，除尚书省的官员品级较高外，其余中央和地方各级机构的勾检官，其品级最高者为正七品上，最低者无品，均属于低级官员。勾检官并不是唐代职官的正式官称，而只是执行同一类职权官吏的总称，其情形与御史台官员总称为宪官相同。勾检制度是为保证政令执行过程中的高效率和质量而建立的，所以仅在中央和地方各级执行机构中设立，而在中枢决策机构——中书、门下两省不设勾检官，太子左右春坊职比中书、门下两省，也不设勾检官。此外，负责财务勾检事务的是尚书省比部，专门管辖国家财政全部收支的勾检工作，详见第九章隋唐五代的财政管理制度。

5. 文书的整理与简化

^① 见王永兴《唐勾检制研究》，上海古籍出版社1991年5月第1版。

为提高行政效率，唐代中央政府还着力于对各种繁冗的文书进行整理与简化。《新唐书》卷51《食货志一》载：

（玄宗时）“中书令李林甫以租庸、丁防、和籴、春彩、税草无定法，岁为旨符，遣使一告，费纸五十余万。条目既多，覆问逾年，乃与采访、朝集使议革之，为长行旨以授朝集使及送旨符使，岁有所支，进画附驿以达，每州不过二纸。”

这样就把繁冗的财务文书简化为简易明了的长行旨的形式，不但减轻了中央和地方有关部门的工作负担，也使行政效率大为提高。

二 行政效率的波动

中央和地方各级机构能够保持较高的行政效率，是隋唐两代能够成为中国历史上强盛的封建王朝的主要原因之一。不过，此种较高的行政效率，并不是能够长期保持的。总的说来，在隋代前期与唐代的前期与中期，除出现较短暂的波动外，行政效率是比较高的。在此以后，行政效率逐渐下降，王朝也就走向衰亡。

隋朝前期，由于实行一系列政治改革，如废弃北周的六官制度，恢复汉魏以来行之有效的三省制度，并加以改进，建立了分工较为明确的三省六部制；废去郡一级行政建制，以州统县，并大力省并地方州县，裁汰冗官。这些都有利于行政效率的提高，开皇时期的治绩是显著的。炀帝继位后，由于奢侈心的膨胀，在经济上横征暴敛，在政治上实行残暴统治，加上连年远征高丽，民不聊生，最后引发了大规模的农民起义，使地方行政机构迅速瓦解。在中央的统治集团中，由于隋代实行抑制门阀的政策，许多贵族都不支持皇室，于是隋代最高统治者来不及调整政策，便在农民起义的浪潮中灭亡了。

李渊父子以隋代贵族的身份，趁着隋末大乱的机会起兵晋阳，夺取了农民起义的胜利果实，建立了唐朝。唐初

统治者深以隋亡为戒，尽量减轻剥削，舒缓民力，以缓和与农民的矛盾。在提高行政效率的措施上，唐太宗以为中央政府官员额数的精简，是提高决策和行政效率的重要途径。贞观元年（627年）他曾对房玄龄等说：“政治之本，惟在于审，量才授职，务省官员。”^① 在太宗的指示下，房玄龄等把中央机构的官员总额定为640员，仅相当于隋代的1/4强，而且这些官员都是经过挑选的，能力较强。中央官员的少而精，使决策和行政机构分工清楚，职权明确，再加上各种制度的逐渐制定和完善，贞观时期的行政效率是比较高的。唐代在行政体制上仍沿用隋代的三省六部制，这个体制与唐代前期的经济基础仍是适应的，唐太宗能够认识到在这一时期影响行政效率的主导因素是政府机构的膨胀或收缩，是非常英明的。

贞观以后，唐代政府机构官员的额数又迅速增加。高宗显庆时，黄门侍郎刘祥道上疏说：当时“内外文武官一品以下九品以上一万三千四百六十五员，举大数当一万四千人。”^② 已超过了隋代官员名额的总数。武则天统治时期到中宗、睿宗时期，官员额数的膨胀更见严重。武则天时，“举人无贤愚，咸加擢用。高者试凤阁侍郎、给事中，次或试员外郎、侍御史、补阙、拾遗、校书郎，当时颇为滥杂，著于谣诵。谣曰：‘补阙连车载，拾遗平斗量，杷推侍御史，腕脱校书郎’。”^③ 中宗“神龙以来，复置员外官二千余人，兼超授阙官为员外官者又千余人。时中官用事，恩泽横出，除官有不由宰司，特敕斜封便拜。于是内外盈溢，居无靡署。”^④ 机构的过度膨胀，必然导致处理政事时互相推诿责

① 《贞观政要》卷3《择官》。

② 《唐会要》卷74《选部上·论选事》。

③ 《通典》卷21《职官三》。

④ 《通典》卷15《选举三》。

任和拖延时日，使决策和行政效率下降。

玄宗即位以后，开始着手解决冗官问题。开元二年（714年）下诏淘汰员外官，并严格限制其授予^①。同时对正额官员的选授也特别重视其才能。“虽资高考深而非才实者并罢选，当时选者十不收一，由是吏曹之职复理矣。”^②开元时期玄宗还进行过机构的精简，“开元二十三年（735年）敕，以为诸色补署，颇多繁冗，停废诸司、监、署、府十余所，减冗散官三百余员。”^③庞杂的政府机构的停废合并、冗官的大量减少，以及官员选授质量的有所提高，使贞观以后的政府机构的膨胀趋势得到抑制。其次，玄宗对于旷废政事的官员，常给以诫劝或惩罚。如开元五年（717年）四月，因吏部员外郎褚璆等10名尚书省各司主管官员玩忽职守和案牒稽迟被发觉，下敕说：“尚书郎皆是妙选，须称职司，焉可尸禄悠悠，曾无断决。”^④在刑狱的处理方面，如果迟延不决，也要受到处罚，“委御史采访奏闻，长官已下，节级量贬。”^⑤再次，从开元十一年（723年）起，玄宗命集贤院学士对唐初以来的职官制度和行政制度进行总结，以宰相知学士院事者领衔主修，撰成《唐六典》一书，于开元二十七年（739年）奏上。《唐六典》对唐初至玄宗时期各级决策和行政机构的组织职权作出明确的规定，并对诏令和文书执行处理的效率也特别予以重视。所以《唐六典》一书可说是唐代前期统治经验的总结，对唐代前期行之有效的职官制度和行政制度加以法典化。

由于唐玄宗基本解决了政府机构的恶性膨胀问题，唐中期以后主要是各种制度的改革和调整，成为影响中枢决

① 见《全唐文》卷26玄宗《量减员外官诏》。

② 《通典》卷15《选举三》。

③ 《唐六典》卷2《尚书吏部》。

④ 《唐会要》卷58《左右司员外郎》。

⑤ 《全唐文》卷27玄宗《申禁刑狱诏》。

策和行政效率提高的主要因素。由于唐代中期以后，社会经济基础有了很大的变化，特别是安史之乱以后，社会的各种矛盾开始激化，唐朝廷为提高决策和行政的效率，主要有以下几个方面的改革：一是中枢决策方式的改变。唐代前期，御前决策会议以常参会议和杖下后会议为主，安史之乱以后，改为以延英会议和学士召对会议为主，避免了前期的繁琐仪式，参加的成员也更为精干，讨论的范围也灵活多样。而宰相轮流秉笔制度和值班宰相代署制度在肃代时期的一度采用，其主要目的也在于减少政事无人负责和相互推诿的低效率现象。在诏令起草方面，玄宗时起以翰林学士代替中书舍人起草密命，其主要原因也在于此种起草诏命的效率高，能适应安史之乱前后复杂多变的形势的缘故。二是财政体制的改革。唐代前期以户部掌管全国财政，安史之乱以后，以财政诸使分掌国家财政，其主要原因也在于新的体制具有更高的效率，能够满足安史之乱以后政府的浩繁的财政支出。特别是盐铁转运使下设立的巡院制度，在了解上报各地情况方面的效率，远远高出于唐代前期所建立的信息渠道的效率。因此唐代中央政府常以诸道巡院作为搜求信息的网络。另外，诸道进奏院的设立，也是中央与藩镇之间交流信息的渠道之一。

至宪宗时期，安史之乱前后开始的国家机构运行制度的改革基本完成，同时也继续注意抑制政府机构的过度膨胀。所以其时行政还能维持较高的效率。至唐代后期，行政效率又开始降低。究其原因，一是政府机构又有所膨胀；二是中央政权日益腐朽，主要表现为皇帝耽于逸乐，把政事委于宦官，高级官员也经常旷废政事；三是决策集团内部各种势力之间的矛盾也经常激化。由于上述诸原因，导致了决策和行政效率的降低，不但信息传递速度减慢，重要的军国大事迟延不决，日常政务处理更谈不上效率，至文宗时刑狱案件处理的迟缓已成为严重的问题。此种行政

效率低下的情况一直沿续至唐亡。

五代时期各朝年代短促，后梁、后唐、后晋、后汉各朝，大致在各朝前期，其行政效率较高，后期行政效率逐渐降低。后周的情况有所不同，由于周世宗的励精图治，一直保持较高的行政效率。十国中的南唐与吴越，由于实行保境安民的政策，获得较长的安定时期，其行政效率也相应地得到保持。

第五章 隋唐五代的地方行政体制

第一节 道及其机制转换

唐初，道作为一种区域，有几种不同的划分。一是行台省统领的区域，这是沿北朝之制，如武德年间有陕东道大行台，兰州道、襄州道等行台；二是作为行军线路的道，如引月道、定襄道、金牙道，大体按行军方位、作战地点命名，长官称为某道行军总管；第三是作为监察区的道；第四是作为军事防御区域，武德中分关中为十二道，置十二军。开元间在边境置八道节度使也是这种道。上述几种道，其划分区域都不尽相同。前两种道唐初以后不久就不用了。后两种道即监察区域的道与军事区域的道各自划分，使监察权与军权相分离，便于唐朝廷对地方的控制。中唐以后，监察区域的道与军事区域的道相互结合，军政长官合一，形成了所谓藩镇时，道就成了行政实体，是中央与州（郡）之间的一级行政组织，地方政制也由州县两级制演变为道、州、县变相的三级制。之所以称为变相的三级制，是因为道的军民两系职官均为使职差遣，不在正规职官之内。

一 唐代前期监察性“道”

1. 唐初巡察诸使

唐承隋制，分地方为州（郡）、县两级。贞观初，因天下民少官多，于是省并州县，因山河形势，分全国为关内、河南、河东、河北、山南、陇右、淮南、江南、剑南、岭

南十道，其初仅作为地理区域，监察使臣的派遣并不以此十道分发。唐初曾以下列诸使巡察地方：

观风俗使。《唐会要》卷 77《诸使上》记贞观八年（634 年）分遣萧瑀等 13 人分巡天下，延问疾苦，“观风俗之得失，察刑政之苛弊。”自此年以后不复遣此使。

黜陟使，掌进退和升降州县官吏。《唐会要》卷 78《诸使中》记贞观八年（634 年），发遣十六道黜陟大使，其中畿内黜陟大使以李靖充任。此为设置黜陟使之始。其后续有派遣，开元二十一年（735 年）以席豫等任使；至德二载（757 年）以虢王等任使；建中元年（780 年）以庾何等任使。自建中以后罢省。

巡察使。《唐会要》卷 77《诸使上》记贞观“二十年（646 年）正月，遣大理卿孙伏伽等二十二人，以六条巡察四方，多所贬黜举奏。太宗命褚遂良一其类，具状以闻。”此为设置巡察使之始。高宗时仍不定期地派遣巡察使巡行州县。《新唐书》卷 112《冯元常传》记冯元常曾为剑南巡察使，“兴利除害，蜀人顺赖。”《新唐书》卷 94《李峤传》记武则天时也曾派遣诸道巡察使，三月出发，十一月终奏事。《资治通鉴》卷 208《唐纪三十四》“中宗神龙二年”条记此年选左右御史台及内外五品以上官二十人为十道巡察使，“委之察吏抚人，荐贤直狱，二年一代，考其功罪而进退之。”此即明代巡按御史的滥觞。开元三年（715 年）改按察使为巡察使，《唐会要》卷 77《诸使上》记此年三月敕：“巡察使出，宜察官人善恶，其有户口流散、籍帐隐没、赋役不均者，不务农桑、仓库减耗者，妖讹宿宵、奸猾盗贼、不事生产、为公私蠹害者，德行孝弟、茂才异等、藏器晦迹、堪应时用者，并访察闻奏。”开元八年（720 年）复改巡察使为按察使。

按察使。《新唐书》卷 3《高宗纪》记龙朔三年（663 年）八月，“遣按察大使于十道”。此为按察使设置之始。玄

宗即位后以按察使之职与右御史台职掌重复，于先天二年（713年）九月停差诸道按察使。同年十月又恢复按察使而废右御史台。开元三年（715年）改按察使为巡察使；二十一年（733年）又改称采访使。

巡抚使。掌巡察和安抚州县。《旧唐书》卷5《高宗纪下》记仪凤元年（676年）十二月遣使分道巡抚。此为巡抚使设置之始。其后武则天在垂拱年间又曾两次出派巡抚使。《旧唐书》卷900《王及善传》记“垂拱中……时山东饥，及善为巡抚赈给使。”《资治通鉴》卷204《唐纪二十》“则天后垂拱四年”条记“江南道巡抚大使、冬官侍郎狄仁杰以吴楚多淫祠，奏焚其一千七百余所，独留夏禹、吴太伯、季札、伍员四祠。”

存抚使。掌慰安存问，视察政治、民风，不常置。《文献通考》卷61《职官十五》说：“唐贞观初遣大使十三人巡省天下。”原注：“诸州水旱，则有巡察、安抚、存抚之名。”太宗时任存抚使之职者，未见实例。其后高宗仪凤二年（677年）派遣御史中丞崔谧等，分道存问赈给河南河北旱灾；武则天天授二年（691年）派遣十道存抚使，以右肃政御史中丞知大夫事李嗣真等为之。

2. 监察性使职向行政长官的转变

唐初虽屡派使臣出使地方，但是这些使臣往来中央与地方之间，并未对地方行政起什么促进作用，反而有骚扰地方之弊，为改变此种状况，景云二年（711年）唐朝廷拟设立二十四都督府，令都督纠察所管州刺史以下官吏善恶，制下不久，议者以权重难制而罢。于是仍置十道按察使。但当时土地兼并、官吏贪酷、人口逃亡等社会问题都要求加强地方统治。开元二十一年（733年）在原来十道的基础上分为十五道，分山南、江南为东西，增置黔中、京畿、都畿为十五道，各置采访处置使，简称采访使，其主要职权为监察，如汉刺史之职。采访使作为使职，或由中

央官兼任，或由刺史（改州为郡时则为太守）兼任。《唐会要》卷78《诸使中》载：开元二十五年（737年）十二月，“命诸道采访使考课官人善绩，三年一奏，永为常式。”开元二十九年（741年）七月，又“敕采访等使，所资按部，恤隐求瘼，巡抚处多，事须周细，不可匆遽，徒有往来。”此时采访使已较固定地留在任上，并可依地方长官例入奏。开元末又兼黜陟使，许其“专停刺史务，废置由己”，权任甚重。采访使有判官2人，分判尚书省诸司及州郡簿书；支使2人，分使出人，其任职如节度使的随军；推官1人，掌推鞠狱讼。岁时遣朝集使朝觐皇帝，并向中书门下报告政务及岁计出入，实际上已成为道的行政长官。

二 中唐后地方行政实体性“道”

1. 节度使的设置与藩镇的形成

唐初总辖地方军民两政的长官本为都督刺史。不过其时都督刺史在军事上仅掌诸州兵马、甲械、城隍、镇戍、粮廩之事，在行政上仅管辖一州，与南北朝时期的都督相比，其权已轻。都督之带“使持节”者，始有节度使之称。睿宗景云二年（711年）以贺拔延嗣为凉州都督，充河西节度使，自此始有节度使的称号。开元中因防边的需要，就沿边及沿海的重要地区设置安西、北庭、河西、朔方、河东、范阳、平卢、陇右、剑南九个节度使，赐有旌节，专制一方，较都督之权尤重。安史之乱以后，军事纷起，内地亦相继设立节度使，且使之与行政督察权相结合，兼任本道的观察使及安抚、支度、营田、招讨、经略等使，总掌管内诸州的军事、行政与财政支配权，其辖区事实上成了中央与州之间的一级行政实体，称为藩镇，节度使也就成了地方高级军政长官。

德宗以后，全国有藩镇50余个，其所辖之地即成为州以上的行政区域。据《读史方輿纪要》等史料记载，按贞

观初期所划分的 10 道范围，诸道所设节度使大体如下：

关内道先后有节度使 9：（1）邠宁（静难军）节度使，驻邠州；（2）泾原节度使，驻泾州；（3）渭北（保大军）节度使，驻坊州；（4）凤翔（兴平军）节度使，驻凤翔府；（5）振武军节度使，驻单于都护府；（6）朔方军（灵武）节度使，驻灵州；（7）定难军（盐夏）节度使，驻夏州；（8）匡国军（同华）节度使，驻同州；（9）镇国军节度使，驻华州，后并入匡国军节度使。

河南道先后有节度使 9：（1）宣武军（汴宋）节度使，驻汴州；（2）永平军（义成军）节度使，驻滑州；（3）平卢军（淄青）节度使，驻青州；（4）兖海（泰宁军）节度使，驻兖州；（5）天平军节度使，驻郓州；（6）忠武军节度使，驻陈州；（7）武宁军节度使，驻徐州；（8）彰义军节度使，驻蔡州（即前淮西、淮宁军节度使，贞元中改称。元和十二年复为淮西节度使，次年废。其后蔡州置防御使，旋升为奉国军节度使）；（9）陕虢（保义军）节度使，驻陕州。

河东道先后有节度使 6：（1）河东节度使，驻太原府；（2）河阳军节度使，驻河阳城；（3）昭义军（泽潞）节度使，驻潞州；（4）河中（护国军）节度使，驻蒲州；（5）大同军节度使，驻云州；（6）代北（雁门）节度使，驻代州。

河北道先后有节度使 5：（1）幽州（又名范阳，兼领卢龙军）节度使，驻幽州；（2）魏博（天雄军）节度使，驻魏州；（3）成德军（恒冀）节度使，驻恒州；（4）义武军节度使，驻定州；（5）横海军（沧景）节度使，驻沧州。

山南道先后有节度使 8：（1）山南东道节度使，驻襄州；（2）昭信军（戎昭军）节度使，驻金州；（3）山南西道节度使，驻兴元府；（4）感义军（昭武军）节度使，驻凤州；（5）武定军节度使，驻洋州；（6）龙剑节度使，驻龙州；（7）荆南节度使，驻荆州；（8）夔峡（镇江军）节度使，驻

夔州。

陇右道先后有节度使 7：（1）陇右节度使，驻鄯州；（2）河西节度使，驻凉州；（3）北庭节度使，驻庭州；（4）安西节度使，驻龟兹。后均陷于吐蕃。河湟复，复置秦州、凉州、归义军 3 节度使，分别驻秦州、凉州与沙州。

淮南道先后有节度使 2：（1）淮南节度使，驻扬州；（2）安黄（奉义军）节度使，驻安州。

江南道先后有节度使 8：（1）镇海军节度使，初驻润州，后迁杭州；（2）镇南军节度使，驻洪州；（3）义胜军（威胜军）节度使，驻越州；（4）宁国军节度使，驻宣州；（5）威武军节度使，驻福州；（6）武昌军节度使，驻鄂州；（7）钦化军节度使，驻潭州；（8）黔中（武泰军）节度使，驻黔州。

剑南道先后有节度使 5：（1）剑南东川节度使，驻梓州；（2）武信军节度使，驻遂州；（3）剑南西川节度使，驻成都府；（4）威戎军节度使，驻彭州；（5）永平军节度使，驻邛州。

岭南道先后有节度使 5：（1）岭南（后改岭南东道，号清海军）节度使，驻广州；（2）岭南西道节度使，驻邕州；（3）宁远军节度使，驻容州；（4）静江军节度使，驻桂州；（5）静海军节度使，驻交州（今越南民主共和国河内市）。

节度使所辖之地往往赐以军号，系于节度使之上。而所兼观察使则是以节度使所辖诸州系衔。如《旧唐书》卷 15《宪宗纪下》有“以荆南节度使袁滋为唐州刺史彰义军节度使，申、光、唐、蔡、随、邓州观察使，权以唐州为理所”一例，袁滋任节度使时驻在唐州，故以唐州刺史为其兼职，彰义为其辖区的军号，申、光等六州是其所辖之州，系于观察使之上，表明其有兼管此六州民事之权。若以亲王遥领节度使，则称某某道节度大使，而以副大使知节度事代行节度使的职务。又唐代出派到地方的使职，必

以中央官为之，节度使属于此类使职，故亦有中央官称为其兼衔。节度使兼衔的最高一级为“同平章事”，原为宰相出任节度使而设，其后节度使虽非旧相亦往往加“同平章事”作为荣称，名为使相；次一级的兼衔有“检校三公”、“检校尚书仆射”、“检校御史大夫”、“检校六部尚书”等；再次一级的兼衔则是“散骑常侍”，加给节度使中资历最浅者。明清两代总督、巡抚例兼尚书、侍郎与都察院右都御史、右副都御史之衔，其源即出于此。

节度使在其驻地的州城之内，均筑有牙（衙）城一重，作为治所，其前为节堂，以安置所赐旌节，设有厅，备张设宴席之用。因节度使兼观察使及本州刺史，一身而带三职，故在其办公之堂分设节度厅、观察厅与刺史厅，分别治事，相当于后世的合署办公。牙城的最后为节度使的私第，称为使宅。节度使的属官有行军司马、副使、判官、支使、掌书记、推官、巡官、衙推各 1 人，同节度副使 10 人，馆驿巡官 4 人，府院法直官、要籍、逐要亲事各 1 人，随军 4 人。节度使封郡王，则有奏记一人；兼观察使，又有判官、支使、推官、衙推各 1 人，又兼安抚使，则有副使、判官各 1 人；兼支度、营田、招讨、经略使，则有副使、判官各 1 人；支度使复有遣运判官、巡官各 1 人。其中比较重要的是行军司马与节度副使，二者之中必有 1 人为节度使的助手，能总揽全军的政令，一旦节度使有事故，即代行其职权。掌书记往往以有名的文人充任，日后往往人为朝官，渐至将相高位。如李德裕、令狐楚等都是如此。判官与掌书记的地位亦大体相同。支度使一职，掌军资粮仗节度，节度使兼此职后，可以自由支配本道财赋。此外又有“留后”一职，是正任节度使缺位时暂以某某军留后的名义代行节度使的职权。

节度使作为使职，不在正规官之列，所以节度使的属官也都属于差遣性的官，且多由节度使自己署用。其属官

中以使为名的武职有下述几种：

兵马使。《资治通鉴》卷 215《唐纪三十一》记其年十月以“李光弼为河西兵马使，充赤水军使。”胡三省注：“兵马使，节度衙前军职也，总兵权，任甚重。至德以后，都知兵马使率为藩镇储帅。”节度使所属又有刀斧兵马使，掌领所部刀斧手；行营兵马使，掌节度使出征兵马。节度使之外的统兵之官，其所属也都有兵马使之职，如禁军有六军兵马使，神策军两翼兵马使；行在有都知兵马使；又有天下兵马使，则是总领中外兵马的统兵官。此外，《资治通鉴》卷 240《唐纪五十六》又有散兵马使之名，胡三省注：“散员兵马使，未得统兵。”

都教练使。掌军事教练。见严耕望《唐代方镇使府僚佐考》，载《唐史研究丛稿》。

都指挥使。都指挥使为晚唐常见的武职，掌领兵征讨，其职与都知兵马使相同。晚唐时都知兵马使之名已不多见，可能即为都指挥使所代替。

牙内指挥使。唐时节度使保护牙城者为自募的亲兵，号称牙兵，亦作“衙兵”，为最亲近的卫兵。其统领之官称为牙内指挥使，多由节度使子弟充任。故至宋代民间犹习称大官的子弟为衙内。

亲从指挥使。唐末节度使所属亲兵将领。《资治通鉴》卷 263《唐纪七十九》“昭宗天复二年”条记其时朱全忠所属即有此职。

先锋使。为节度使所属先锋军的将领。《资治通鉴》卷 213《唐纪二十九》“玄宗开元十八年”条说：“可突干寇平卢，先锋使张掖乌承玘破之于捺祿山。”《新唐书》卷 184《乌承玘传》亦记：“承玘，开元中与族兄承恩皆为平卢先锋，沈勇而决，号辕门二龙。”

武锋使。节度使所属统兵将领。《资治通鉴》卷 220《唐纪三十六》“肃宗乾元元年”条记其年八月“回纥遣其

臣骨啜特勒及帝德将骁骑三千助讨安庆绪，上命朔方左武锋使仆固怀恩领之。”

开道指挥使。唐末节度使所属将领。《资治通鉴》卷263《唐纪七十九》“昭宗天复二年”条记其时朱全忠所属即有左开道指挥使。

排阵使。唐末朝廷遣宦官监镇兵征讨之职。《旧唐书》卷184《杨复光传》记“乾符中贼渠黄巢之犯江西，复光为排阵使，遣判官吴彦弘入城谕朝旨，巢即令其将尚君长奉表归国。”

此外，唐代藩镇仿汉代郡邸之制，在京师置邸，称上都留后院，设上都留后以主之，为临时性质的机构。大历十二年（777年）改为上都知进奏院，以都知进奏官为主官，始成为正式机构。进奏院是朝廷和藩镇之间联系的桥梁，其职能除备藩帅入朝或奏事官进京作居留处所外，主要是掌章奏、诏命以及各种文书的投递承转；承办上交贡赋、经营汇兑、进奉贿赂及本镇交办的各种杂务。此外并随时了解朝廷及他镇的动向向本镇通报，具有情报所的作用。五代沿置之。

2. 诸道掌军事防守的使职

防御使。全称为防御守捉使，分为州防御使与都防御使两种。武则天圣历元年（698年）以夏州都督领盐州防御使，州防御使之名自此始。玄宗开元二年（714年）又授薛纳为陇右防御使。天宝十四载（755年）安禄山叛乱，诏诸州地当要冲者均置防御使。次年正月以许远为睢阳郡太守兼防御使；随后在河南、河北、河东、关内、山南、剑南等地设置。肃宗宝应元年（762年）五月，诏停诸州防御使。代宗时复置，此后一直延续到唐末，一般均为州刺史的兼职。都防御使管辖数州军事，常为观察使的兼职，其地位低于节度使，但与节度使、都团练使不并置。唐代后期也有以都防御使升任节度使或观察使的。

团练使。全称为团练守捉使。有州团练使与都团练使两种。州团练使最早见于岱岳观碑所载圣历元年(698年)兖州团练使。安史之乱以后,州团练使在一部分州设置。代宗时宰相元载令诸州团练使悉由刺史兼任。大历十二年(777年)五月,诏停诸州团练使,旋又部分恢复。此后至唐末均有设置。都团练使自肃宗乾元元年(758年)起,陆续在江西、宣歙、浙东、福建、湖南、黔中那些不设节度使与都防御使的地区设置,所辖州数多寡不一,其地位低于节度使而与都防御使相仿。唐末都团练使有升为节度使的。

经略使。太宗贞观二年(628年)始置于沿边重要地区,掌边地军队。武则天时因岭南僚人掠边曾置桂、永等州经略大使。玄宗开元三年(715年)七月,以左羽林大将军郭虔瓘兼安西大都护、四镇经略大使。玄宗时又有岭南五府经略使,地位与安西、北庭、河西、朔方、河东、范阳、平卢、陇右、剑南九节度使相等。安史之乱以后,节度使成为诸道军政长官,经略使遂为节度使的兼职。

镇遏使。《资治通鉴》卷235《唐纪五十一》“德宗贞元十四年”条载:“彰武节度使吴少诚遣兵掠寿州霍山,杀镇遏使谢详,侵地五十余里,置兵镇守。”胡三省注:“宋白曰:贞元六年(790年),初置蓝田、渭桥等镇遏使”。镇遏使又见同书卷240《唐纪五十六》“宪宗元和十二年”条:“五月……丁丑,李愬遣方城镇遏使李荣宗击青喜城,拔之。”

宁朔大使。《唐会要》卷78《诸使中》“节度使”条记“贞观十四年(640年)三月十五日置宁朔大使,以护突厥。”原注:“即旧朔方节度使之号。”

五府大使。为节制广、桂、邕、容、琼五都督府的军事使职。《资治通鉴》卷208《唐纪二十四》“中宗神龙二年”条载:“加(刘)仁轨镇国大将军充五府大使。”胡三省注:“唐武散官无镇国大将军,盖中宗创置以宠仁轨也。”

镇守使。掌镇守边防重地,官位高者称镇守大使。《旧

《唐书》卷 84《刘仁轨传》记高宗“仪凤二年（677 年）以吐蕃入寇，命仁轨为洮河道行军镇守大使。”

京城把截使。掌守卫京城。《旧唐书》卷 20 上《昭宗纪》记乾宁三年（896 年）“十一月丁丑朔，以韩建兼领京兆尹、京城把截使。”

京城四面催阵使。掌督催战阵。《旧唐书》卷 19 下《僖宗纪》记中和元年（881 年）九月，“制以京城四面催阵使、守兵部尚书王徽检校左仆射，兼潞州大都督府长史，昭义节度、潞邢洛磁观察等使。”

防城使。掌城防事务。《新唐书》卷 155《浑瑊传》记“瑊前与防城使侯仲庄揣云梁所道，掘大隧，积马矢及薪燃之。”

巡边使。《唐会要》卷 78《诸使中·诸使杂录上》记元和十四年（819 年）六月因程异之请，宪宗下制：以左金吾卫大将军胡证充京西京北巡边使。所经过州镇与节度防御使、刺史审量利害，具事实奏闻。

押蕃使。全称为押诸蕃部落使，掌安抚边地少数民族，常由节度使兼任。《唐会要》卷 78《诸使中·节度使》记开元二十年（732 年）以牛仙客为朔方节度使，加押诸蕃部落使。《旧唐书》卷 20 上《昭宗纪》记龙纪元年（889 年）十月，以太子少师崔安潜为“青州刺史、平卢军节度观察、押新罗渤海两蕃等使。”

3. 道的行政长官

肃宗乾元元年（758 年）改采访处置使为观察处置使，简称为观察使。安史之乱以前，采访使虽为监察使职，但事实上已成为道的行政长官，与道的军事长官——节度使并行，各自行使职权，不相统属。安史之乱后，因为节度使与采访使并置的二元体制已不适应当时形势的需要，于是改成观察使，在军事地区以节度使兼观察使，这就形成了军事指挥权与行政督察权相结合的藩镇。在非军事的重

要地区，未设节度使的，就以观察使为行政长官而兼管军事，与节度使同为藩镇。在唐代中期，河南北与关中均已设节度使，惟江南地区，如宣歙、江西、福建、鄂岳、湖南、黔中均只设观察使，岭南西道的桂管、容管、邕管亦设观察使，至后期则相继多改为节度使并加军号。节度使有旌节，观察使没有旌节，故观察使的地位略低于节度使，其情况与清代的总督与巡抚的地位区别相类似，节度使可兼观察使，亦犹总督之可兼巡抚。观察使作为使职，由检校朝官充任，所带之衔自御史中丞至六部尚书不等，其辖领二州以上的地区，例兼一道治州的刺史并带都防御使或都团练使衔，凡兵甲、财赋、民俗之事无所不领。府署称为都府，得自辟僚佐，有副使1人，判官2人（后减为1人），支使、推官、巡官各1人，转运巡官人数不详，衙推1人，参谋人数不详。

4. 诸道临时特遣使

宣慰使。掌传宣朝廷旨意以安抚地方。武德九年（626年）遣谏议大夫魏征宣慰山东，听以便宜从事。开元十年（722年）遣河南尹王怡赴京师，按问宣慰。高宗时以员半千为宣慰吐蕃使。元和十四年（819年）平淄青节度留后李道，分其地为三镇，以杨於陵充淄青十二州宣慰使。永贞元年（805年）以江淮数道水灾，令度支及诸道盐铁转运户部侍郎兼御史大夫潘孟阳专往宣谕慰安疲甿，询访便益，蠲除疾苦。

宣谕使。掌奉使宣谕之事。《册府元龟》卷509《邦计部·鬻爵赎罪》有关于“唐肃宗至德二年（757年）七月，宣谕使、侍御史郑叔清奏承前使下召纳钱物多给空告身”的记载。

慰谕使。掌奉使慰谕之事。《资治通鉴》卷192《唐纪八》“太宗贞观元年”条记此年十月，遣员外散骑侍郎李公掩持节慰谕岭南酋长冯盎，盎遣其子知戴随使者入朝。

宣抚使。掌奉使巡视灾区或战乱地区。《资治通鉴》卷213《唐纪二十九》“玄宗开元十六年”条记此年春以宇文融充河北道宣抚使。胡三省注：“宣抚使始此。”贞元八年（792年）八月诏谕诸道，以江淮荆襄陈宋河朔水灾，遣中书舍人奚陟等分别宣抚诸州。诸州百姓因水灾不能自存者，委宣抚使赈给，死者由官府收理瘞埋；有关田苗所损，委宣抚使与所在长吏迅速具奏，并均平赋役，疏决囚系。有时亦称宣慰安抚使，如德宗兴元元年（784年），诏令中书门下平章事萧复充山南东西、荆南、湖南、淮南、江西、鄂岳、浙江东西、福建、岭南等道宣慰安抚使，遇事可根据具体情况全权处理。

简点使。《唐会要》卷78《诸使中·诸使杂录上》记贞观元年（627年）四月曾派遣诸道简点使。咸亨三年（672年）十二月唐朝廷亦曾颁下《简点格》，但其文已佚，故简点使所掌未详。

计会使。计会指“思虑”，因而有统筹处理之意。《唐会要》卷78《诸使中·诸使杂录上》记元和十四年（819年）八月以内侍省姚文寿充京西京兆行营宣慰计会使。行营宣慰计会使，意即统筹行营宣慰事务之使。《册府元龟》卷653《奉使部·称旨》记“于颀以司门员外郎兼侍御史充西蕃计会使，将命称旨，时论有出疆专对之能。”奉使入蕃，须思辩敏捷，故以“计会”名使。

祭祀使。《资治通鉴》卷219《唐纪三十五》“肃宗至德二载”条，记此年太上皇李隆基思张九龄预见安禄山必反，遣中使至曲江祭之。

劝农使。掌稽核田亩，搜括逃户，以增加租税收入。开元九年（721年）以宇文融为覆田劝农使，勾稽帐符，得伪勋亡丁甚众，融乃奏置二十九人为劝农判官、摄御史，分按州县，括正丘亩。开元十二年（724年）复以宇文融为劝农使，《资治通鉴》卷212《唐纪二十八》“玄宗开元十二

年”条记其时“融乘驿周流天下，事无大小，诸州先牒上劝农使，后申中书，省司亦待融指撻，然后处决。时上将大攘四夷，急于用途，州县畏融，多张虚数，凡得客户八十余万，田亦称是。”劝农使有时兼宣慰地方，则称劝农宣慰使，如代宗广德二年（764年）九月，以太子詹事李岷为江南东西及福建等道劝农宣慰使。

捕蝗使。唐玄宗开元三年（715年）山东有蝗灾，宰相姚崇遣御史督州县捕而埋之；次年山东复发生大蝗灾，姚崇又命捕之，因敕使者察捕蝗者勤惰，上报朝廷。

招募使。唐高宗仪凤三年（678年）正月，遣左金吾将军曹怀舜、李知十等，分别往河南、河北招募猛士；咸通九年（868年）十二月敕司农寺丞薛琮充滁庐寿等州招募乡兵使。

和解使。《资治通鉴》卷227《唐纪四十三》“德宗建中三年”条，记此年讨田悦，领兵将领李抱真、马燧以事素有嫌隙，因此诸军逗留观望，久无战功，德宗遣中使和解之。

招谕使。唐高祖武德元年（618年）遣太仆寺卿宇文文明达招谕山东。天宝元年（742年）玄宗遣使至乌苏，令其内附，乌苏不从。建中二年（781年），徐州刺史李洧以州降，唐朝廷以洧为招谕使。

抚慰使。唐高祖武德元年（618年）五月，山南抚慰使马元规击朱粲于冠军，破之。武德四年（621年）以太子左庶子郑善果为山东道抚慰大使，以李靖为岭南道抚慰大使。

通和使。《资治通鉴》卷223《唐纪三十九》“代宗广德二年”条记此年九月“辛亥，以郭子仪充北道邠宁、泾原、河西以来通和吐蕃使，以陈郑梁潞节度使李抱玉充南道和蕃使。”胡三省注：“托通和以缓吐蕃之兵。”

和好使。《新唐书》卷216《吐蕃传下》记穆宗即位，遣秘书少监田洎往告吐蕃，吐蕃犯边，欲与唐会盟长武，洎

含糊应之。后吐蕃以会盟为借口发兵逼泾州。穆宗贬洎为郴州司户参军，以太府寺少卿邵同持节为和好使。

和蕃使。《册府元龟》卷 654《奉使部·恩奖》记“崔汉衡为检校礼部员外郎，大历六年（721 年）为和吐蕃副使还，迁右司郎中。德宗建中二年（781 年）吐蕃请盟，诏除殿中少监兼御史大夫为和吐蕃使。……樊泽贞元中为都官员外郎充吐蕃和好使。”

入蕃使。《册府元龟》卷 653《奉使部·称旨》记“于颀以栎阳主簿摄监察御史充入蕃使判官。”既有入蕃使判官，当有入蕃使之设。

许婚使。《资治通鉴》卷 191《唐纪七》“高祖武德七年”条记其年西突厥统叶可汗遣使请婚，高祖遣高平王道立至西突厥许婚。”

和亲使。《资治通鉴》卷 214《唐纪三十》“玄宗开元二十四年”条，记其年三月“宰干尝负官债亡入奚中，为奚游弈所得，欲杀之；宰干给曰：‘我唐之和亲使也，汝杀我，祸且及汝国。’游弈信之。”

吊祭使。掌奉使吊祭周边少数民族或藩属国首领。《旧唐书》卷 195《回纥传》记乾元二年（759 年）四月，回纥毗伽阙可汗死，少子立为登里可汗。六月，“肃宗以左金吾卫将军李通为试鸿臚卿、摄御史中丞充吊祭回纥使。”

册封使。掌奉使册封周边少数民族中藩属国首领。《资治通鉴》卷 190《唐纪六》“高祖武德七年”条记其年二月“高丽王建武遣使来请班历。（高祖）遣使册建武为辽东郡王、高丽王。”

册赠使。掌奉使册赠周边少数民族或藩属国首领。武宗会昌中薛宜僚曾任新罗册赠使，见宋钱易《南部新书·庚》。

迎接使。《资治通鉴》卷 193《唐纪九》“太宗贞观四年”条记其年“十二月甲辰，高昌王麴文泰入朝，西域诸

国欲因文泰遣使入贡，上遣文泰之臣怛纥干往迎之。”

侦察使。《资治通鉴》卷196《唐纪十二》“太宗贞观十五年”条，记此年遣职方郎中陈大德使高丽，大德出使还，因侦察所及向太宗议及征辽东及高丽之事。

纳降使。《资治通鉴》卷198《唐纪十四》“太宗贞观二十年”条，记此年八月回纥等十一姓各遣使归命，乞置官司。“上大喜。辛未，诏回纥等使者宴乐，分赉拜官，赐其酋长玺书，遣右领军中郎将安永寿报使。”

征兵使。《资治通鉴》卷222《唐纪三十八》“肃宗宝应元年”条，记此年代宗即位后遣刘清潭使回纥修旧好，且征兵讨史朝义。

会盟使（盟会使）。《资治通鉴》卷233《唐纪四十八》“德宗贞元三年”条，记此年五月以浑瑊为清水会盟使，与吐蕃会盟。己丑，瑊率二万余人赴盟所。会盟使又称盟会使，《新唐书》卷216《吐蕃传下》记穆宗长庆元年（821年）以大理寺卿刘元鼎为盟会使，与吐蕃使者论讷罗盟于京师西郊。

三 五代时期的“道”

五代承唐制，道仍为中央与州之间的一级行政实体，节度使的制置，亦或并或分，或升或降，至为纷繁。诸道节度使均建有军额。

五代时常以亲王遥领节度使和管内诸使。如：

“后唐清泰元年（934年）六月，以皇子重美遥领成德军节度，镇冀深赵等州观察、处置、北面水陆转运、制置等使，兼河南尹。晋天福八年（934年）二月，以皇弟重睿为开封尹，充管内河堤使。开运二年（945年）五月，又遥领雄武军节度，秦阶成等州观察、处置、押蕃落、管内营田、制置等使。至三年（946年）正月，改领忠武军节度，许蔡申等州观察、处置使。三年（946年）三月，以皇子延煦遥领镇宁军节度，澶相等州观察、

处置、管内河堤使，至其年十一月，改领保义军节度，陕虢等州观察、处置等使。汉乾祐元年（948年）六月，以皇弟勋领山南西道节度、管内观察、处置等使，兴元尹。”^①

又有以宰相遥领节度使和管内诸使的，如：

“后唐同光元年（923年）十月，以侍中、监修国史郭崇韬兼领成德军节度，镇冀深赵等州观察、处置等使，真定尹。”^②

从上引例子中可见，五代时由节度使兼领的有观察、处置、北面水陆转运、制置、河堤、押蕃落、管内营田等使。此外诸道又有防御使、团练使、招讨使等^③，又有临时特遣使，如安南送旌节官告使、仪仗法物使、三川搜访图籍使。^④不过在五代时期设于诸道和临时特遣诸使，远比唐代为少。

五代时节度使、防御史也可以向朝廷推荐官员。如后唐同光二年（924年）二月，中书门下奏：“今后大镇节度使管三州已上者，每年许奏管内官三人。管三州以下者，许奏管内官二人。仍须有课绩尤异，方得上闻。……其防御使每年只许奏一人，若无尤异，不得奏荐。”^⑤

第二节 府州（郡）县行政机构

隋唐五代地方行政体制采取州（郡）县两级制。府是州的特例，按其性质不同，可分为三类：一是都督府，建于国内重要地区，是掌理一州政务兼督数州防务的军政机关；二是都护府，设于沿边重镇，管理内附的少数民族；三

① 《五代会要》卷24《亲王遥领节度使》。

② 《五代会要》卷24《宰相遥领节度使》。

③ 见新旧五代史诸本纪、《资治通鉴》五代诸卷。

④ 见《五代会要》卷24《诸使杂录》。

⑤ 《旧五代史》卷149《职官志·厘革》。

是京都及皇帝曾经驻蹕之州，特建为府。县以下的组织为乡里。唐代中期以后道形成为中央与州之间的行政实体，府州成为道的下属机构。节度使往往兼任驻在地的州刺史，治所为府者亦常兼府尹，如凤翔节度使兼凤翔府尹，河东节度使兼太原府尹。治所之州为都督府者亦兼都督，为大都督府者，则兼长史。治所为都护府者，其情况与都督府同。

一 都督府

都督之职，在南北朝时期为大行政区的军政长官，全称为都督某某等州诸军事。北周时改称总管。隋沿北周之制，以总管一州之政而兼督诸州军事，并加使持节之号。州置总管者分为上中下三等，而并、益、扬、荆四州则置大总管。《隋书》卷47《韦世康传》记世康“出拜荆州总管，时天下置四大总管，并、益、扬三州，并亲王临统，唯荆州委于世康，时论以为美。”隋时以都督为府兵军官的名号，有大都督、帅都督、都督之称，已成为低级武官的称号。炀帝时又改大都督为校尉，帅都督为旅帅，都督为队正，则是连都督之名亦摒弃而不用。唐初沿隋制，仍以总管总领一州而兼督数州军事，亦加使持节之号。一般置于“缘边及襟带之地”^①。武德五年（622年），以洛、荆、并、幽、交五州为大总管府。七年（624年）改大总管府为大都督府，总管府为都督府。管十州以上为上都督府，不满十州者为都督府。武德、贞观时期，都督府的建置颇多，《括地志》一书，记贞观十三年（639年）时全国有都督府41，除京畿九州之外，全国358个州分别统辖于各都督府。睿宗景云二年（711年）六月省并都督府，敕天下分置大中下24都督府，其中扬、益、并、荆四州为大都督府；汴、兖、魏、博、冀、蒲、绵、秦、洪、越十州为中都督府；齐、郾、泾、

^① 《旧唐书》卷38《地理志一》。

襄、安、潭、遂、通、梁、岐十州为下都督府。令都督纠察所管州刺史以下官吏善恶。此种都督府实际上是州县以上的监察机构，与上述置于国内要地“以总军戎”^①的都督府不同。制敕下达后不久，议者以权重难制而罢。开元元年（713年）著令，户满二万以上者为中都督府，不满二万者为下都督府。以扬、益、并、荆为大都督府，汴、兖、魏、冀、蒲、绵、秦、洪、润、越为中都督府，齐、郾、泾、襄、安、覃、遂、通、梁、夔为下都督府。至开元十七年（729年）又加潞州为大都督府，更定上中下都督府之制。开元时除有并州、益州、荆州、扬州、潞州五大都督府之外，另有5个上都督府，13个中都督府，16个下都督府^②。其后制置改易无恒，依照《新唐书》卷37至43上《地理志》所载，灵、陕、潞、魏、镇、幽、扬七州为大都督府；营、洪二州为上都督府；原、庆、延、夏、登、代、秦、渭、凉、西、寿、安、越、福、潭、辰、雋、戎、遂、龙、广、桂22州为中都督府；盐、麟、胜、丰、兖、云、夔、利、鄯、临、沙、瓜、黔、雅、黎、茂、松、昌、泸、琼、邕、容、峰、驩24州为下都督府。

开元以后，都督府的职任仍为统筹数州镇防行政事务，即“掌督诸州兵马、甲械、城隍、镇戍、粮廩”^③等事；而其所兼治所州刺史的职务，则与府州行政机关所掌完全相同。都督府的组织如下：

都督，员额1人，大都督府秩从二品，中都督府秩正三品；下都督府秩从三品。大都督往往由亲王遥领，不莅任，而由长史主持府事。

都督之下的上佐是别驾、长史与司马。别驾只设于中、

① 《旧唐书》卷38《地理志》。

② 见《通典》卷32《职官十四》“都督”条。

③ 《新唐书》卷49下《百官志四下》。

下都督府，员额各 1 人，品秩分别为正四品下与从四品下，长史，员额 1 人，大都督府秩从三品，中都督府秩正五品下，下都督府秩从五品上。司马，大都督府员额 2 人，分左右，秩从四品下；中都督府 1 人，秩正五品下；下都督府 1 人，秩从五品下。以上三职“掌贰府州之事，以纲纪众务，通判列曹，岁终则更入奏记。”^①

录事参军事，员额 1 人，大都督府秩正七品上，中都督府秩正七品下，下都督府秩从七品上。“掌正违失，莅符印。”^②

功、仓、户、田、兵、法、士七曹参军事，员额各 1 人，上都督府秩正七品下，中都督府秩从七品上，下都督府秩从七品下。功曹参军事，“掌考课、假使、祭祀、学校、表疏、书启、禄食、祥异、医药、卜筮、陈设、丧葬。”^③仓曹参军事，“掌租调、公廩、庖厨、仓库、市肆。”^④户曹参军事，“掌户籍、计帐、道路、过所、蠲符、杂徭、逋负、良贱、刍藁、逆旅、婚姻、田讼、旌别孝悌。”^⑤田曹参军事，“掌园宅、口分、永业及荫田。”^⑥兵曹参军士，“掌武官选、兵甲、器仗、门禁、管钥、军防、烽候、传驿、畋猎。”^⑦法曹参军事，“掌鞠狱丽法、督盗贼，知赃贿没入。”^⑧士曹参军事，“掌津梁、舟车、舍宅、工艺。”^⑨

参军事，是不署曹的参军，大都督府员额 5 人，秩正八品下；中都督府 4 人，秩从八品上；下都督府 3 人，秩从八品下。“掌出使、赞导。”^⑩

市令，大、中都督府员额各 1 人，品秩分别为从九品上与从九品下。（下都督府不设。）“掌交易，禁奸非，通判市事。”^⑪

① 《旧唐书》卷 44 《职官志三》。

② 《新唐书》卷 49 下《百官志四下》。

③ ④ 同上。

经学博士（唐德宗时改称文学），员额 1 人，大都督府秩正八品下，中都督府秩从八品上，下都督府秩从八品下。“掌以五经教授诸生。”^①

医学博士，员额 1 人，大都督府秩从八品上，中、下都督府秩正九品上。“掌疗民疾。”^②

此外，大、中都督府的录事参军之下分别有录事 2 人为之佐。诸曹参军之下各有府、史数人为之佐。参军事之下有执刀（掌执刀随从）、典狱（掌防守囚系）、问事（掌执行刑罚）、白直（供传呼役使）若干人。市令之下各有市丞 1 人，佐 1 人，史 2 人，帅 3 人，分行检察；仓督 2 人，专莅出纳；史 2 人。经学博士之下有助教 1 人，学生 50 至 40 人。医学博士之下有助教 1 人，学生 15 至 12 人。都督府还辖有诸镇戍，掌防捍守御，每镇置镇将、镇副及仓曹、兵曹参军事；诸戍则置戍主、戍副。

五代沿置都督府，《五代会要》卷 19《都督府》记“后唐长兴三年（931 年）四月，中书门下奏：‘天下旧有八大都督府，按《十道图》，以灵州为首，陕、幽、扬、潞、镇、徐等州为次。其魏镇已升为七府兼具员内。越、杭、福、潭等州，亦相次升为都督府。望以十大都督府为额，仍据升降次第，以陕为首，余依旧制。’从之。周广顺三年（953 年）正月四日敕：‘……其郎州宜升为大都督府，在潭、桂之上。’”

二 府州（郡）行政机构

1. 三京府及依京府建置的六府

唐初，将京都所在地的州特别隆重其体制，建为府。西京与东都、北都合称三京府。其后又陆续将皇帝曾经驻蹕或有重要军事意义之州，依京府之例改建为府，计有凤翔、

^① 《新唐书》卷 49 下《百官志四下》。

^② 同上。

成都、江陵、兴德、兴元、河中 6 府。府的组织机构与都督府略同。

京府置牧 1 人，分别称西都牧、东都牧与北都牧，秩从二品，一般由亲王遥领而不莅任。改三府别驾为京兆尹、河南尹、太原尹，员额各 1 人，秩从三品；司马为少尹，员额 2 人，秩从四品下。其余六府不置牧，惟置尹 1 人及少尹 2 人，其秩与京府同。九府均以尹与少尹主持政务。“掌宣德化，岁巡属县，观风俗、录囚、恤鰥寡。”^① 少尹“掌贰府州之事，岁终则更次入计。”^② 九府各置司录参军，三府各 2 人，六府各 1 人，秩正七品上，职掌与都督府的录事参军同。九府又各设功曹、仓曹、户曹、田曹、兵曹、法曹、士曹参军事，三府各 2 人，六府各 1 人，秩正七品下；参军事，三府各 6 人，六府各 5 人，秩正八品下；经学博士各 1 人，秩从八品上；医学博士各 1 人，秩从九品下。其下佐属及职掌均与都督府同。京都的市署归太府寺管辖，故京府不设市令。

五代时仍有府的设置，《五代会要》卷 19《诸府》载：“后唐长兴三年（932 年）四月，中书门下奏：‘按《十道图》，以关内道为上，遂以凤翔为首，河中、成都、江陵、兴元为次。中兴初，升魏州为兴唐府，镇州为真定府，皆是创业兴王之地。请升二府于五府之上，合为七府。仍以兴唐为首，真定、凤翔、成都、江陵、兴元为次。’从之。”府内组织与唐代同，惟员额减省。

十国的都城也都改建为府。吴有江都府，本为扬州，吴改府建都，南唐时建为东都。吴又有金陵府，本为昇州，吴为府；南唐改称江宁府，建为西都。南唐又以洪州为南昌府，建为南都。楚有长沙府，本为潭州，楚建为府。前蜀、

① 《新唐书》卷 49 下《百官志四下》。

② 同上。

后蜀有成都府，本为益州，蜀改为府。南汉有兴王府，本为广州，南汉改府。吴越有西府，本为杭州，吴越改府；并以越州为东府。闽有长乐府，本为福州，闽改为府，建为南都（一作东都）。荆南有江陵府，本为荆州，荆南改。北汉有太原府，本为并州，北汉改。

2. 州（郡）

州为县以上的一级行政区划。隋初承北齐之制，分州的等级自上上以至下下，共为九等。开皇十四年（594年）废九等分级之制，惟分上、中、中下、下四等。至于州府的组织，据《隋书》卷28《百官志下》所载，隋初之制如下：

“上上州，置刺史，长史，司马，录事参军事，功曹，户、兵等曹参军事，法、士曹等行参军，行参军，典签，州都，光初主簿，郡正，主簿，西曹书佐，祭酒从事，部郡从事，仓督，市令、丞等员。并佐史，合三百二十三人。上中州，减上上州吏属十二人。上下州，减上中州十六人。中上州减上下州二十九人。中中州，减中上州二十人。中下州，减中中州二十人。下上州，减中下州三十二人。下中州，减下上州十五人。下下州，减下中州二十人。”

上面所列是开皇十五年（595年）罢废州县乡官之前的州府组织情况。可以看出，当时州的职官设置，是混合了南北朝时期府官和州官两个系统的。上面引述的州的职官中，典签以上是府官，由朝廷任命，州都以下是刺史自辟的州官。其中作为府官的长史、司马，在隋初本为别驾、赞务。从开皇三年（583年）罢郡以州直接统县，到十五年（595年）罢废乡官，州府组织有重大的改变。《隋书》卷28《百官志下》记其事说：

“（开皇）三年（583年）四月……罢郡，以州统县，改别驾、赞务以为长史、司马。旧周、齐州郡县职，自州都、郡县正已下，皆州郡将县令至而调用，理时事，至是不知时事，直谓之乡官。别置品官，皆吏部除授，每岁考殿最，刺史、县令，

三年一迁，佐官四年一迁。佐官以曹为名者，并改为司。……十五年（595年）罢州县乡官。”

从上述可以看出，自开皇三年（583年）以州直接统县起，州府自州都以下至部郡从事诸职虽仍设置，但已不让管理政务，由于他们都是由本州人充任，故称之为“乡官”。到开皇十五年（595年）这些官就被废止了，于是南北朝时期的军府系统的职官完全变成了州官，这是隋代在地方政制上摆脱南北朝时期的影响的重大举措。炀帝即位后又有所改革，《隋书》卷28《百官志下》记其事说：

“炀帝即位……罢州置郡，郡置太守。上郡从三品，中郡正四品，下郡从四品。京兆、河南则俱为尹，并正三品。罢长史、司马，置赞务一人以贰之。次置东西曹掾，主簿，司功、仓、户、兵、法、士曹等书佐，各因郡之大小而为增减。改行参军为行书佐。旧有兵处，则刺史带诸军事以统之，至是别置都尉、副都尉。……其后诸郡各加置通守一人，位次太守，京兆、河南，则谓之内史。又改郡赞务为丞，位在通守之下。”

这时郡府的组织已很整齐：郡府以太守为主官，通守与丞为上佐，东西曹掾与主簿为阁内之职，分职诸曹有功、仓、户、兵、法、士六曹，各设书佐，以承接尚书省六部之政事。仓督主仓库，市令主市场交易。唐代的州府组织即承此发展而成。

唐初又改郡为州，州的分级，据《通典》卷33《职官十五》“郡太守”条载：“开元中定天下府州，自京都及都督、都护府之外，以近畿之州为四辅，其余为六雄、十望、十紧及上、中、下之差。”原注：“同、华、岐、蒲四州谓之四辅；郑、陕、汴、绛、怀、魏六州为六雄；宋、亳、滑、许、汝、曹、洛、虢、卫、相十州为望；初有十紧州，后入紧者甚多，不复具列。”

唐制，州的行政长官为刺史，职掌与府尹同。“亲王典

州，则岁以上佐巡县。”^① 主要僚属有上佐、判司和录事参军。上佐指别驾（或长史）、司马，上州别驾从四品下，余均为五品。他们掌贰州事，在刺史阙位或由亲王兼领时，上佐可代主州政。但是唐代的别驾与司马，实际上并不管政事，只是用以安置贬退大臣和宗室武将。中宗时，诸州别驾皆以宗室为之，玄宗就是由潞州别驾入定内乱而取得帝位的。判司指司功、司仓、司户、司田、司兵、司法、司士参军事，每司一般均为1人（上州司户、司法参军事置2人，下州不全置），上州从七品下，中州正八品下，下州从八品下，分掌州政。司功以下诸曹参军所掌与都督府及京府等九府诸曹参军同。司田参军事有时不设，则由司户参军事兼掌田宅之事。录事参军事上州从七品下，中州正八品上，下州从八品上，地位略高于判司。其职掌是分派吏员的工作，检察吏员经办的文书、簿籍；审阅案卷，摘由编目；对吏员经办文书的违制，失误加以纠正。此外属官还有参军事，秩九品，掌随长官出巡，赞导礼仪及考核属吏的勤惰；经学博士，八至九品；医学博士，九品；市令，上州从九品上，中、下州为流外。此外还有佐、史、执刀、典狱、问事、白直等胥史之职，所掌均与都督府及京府等九府同。

五代时州府组织沿袭唐代，惟员额减省。据《五代会要》卷20《中外加减官》所载，后梁开平二年（908年）省诸道府州六曹掾属，存户曹参军一员，通判六曹。后唐同光二年（924年）三铨奏：“准本朝故事，州有录事参军外，亦置六曹。……自后除两京外，都督府及诸州，各置户曹一员，余四员并省。……州官事简，掾曹请依旧只置两员，……除四京外，其判司只置司户、司法两员。”此道奏议得到皇帝的批准。后周显德五年（958年）亦下敕：“两京五

① 《新唐书》卷49下《百官志四下》。

府……六曹判司内，只置户曹、法曹各一员；其余曹官及诸州观察支使、两蕃判官，并宜省废。”

唐代在玄宗天宝初又改州为郡，刺史为太守。《通典》说：“自是州郡更相为名，其实一也。”^①也就是说，自此以后，州与郡是互名，刺史与太守也是互名，并无什么实质上的差异，其府内组织并无变动。

三 县行政机构

县是隋唐五代府州以下的行政区划。隋初因北齐之制，县的等级自上至下分为九等，均以所管闲剧及冲要程度以为等级。开皇十四年（594年）改九等县为上、中、中下、下四等。至炀帝时又以大兴、长安、河南、洛阳四县为京县。唐制以京都为中心，京都城内的县称为赤县，有万年、长安、河南、洛阳、太原、晋阳诸县；其次为畿县，是三京郊区的县；其下又有望县、紧县，则系根据地望美恶而定。此外又按户口多寡分为上、中、中下、下四等。凡列为赤、畿、望、紧者，不限户数，均为上县。五代沿袭唐制，但在军事、政治纷乱之际，依户口和地理而定的县的等级，增损不一，升降频繁，已形零乱。

隋代的县一律置令，而废汉魏以来依县的人口多寡分别设县令、县长的制度。隋代县的行政组织，据《隋书》卷28《百官志下》所载，情况如下：

“县（上上）置令，丞，尉，正，光初功曹，光初主簿，功曹，主簿，西曹，金、户、兵、法、士等曹佐，及市令等员。合九十九人。上中县，减上上县吏属四人。上下县，减上中县五人。中上县，减上下县十人。中中县，减中上县五人。中下县，减中中县五人。下上县，减中下县十二人。下中县，减下上县六人。下下县，减下中县五人。”

^① 《通典》卷33《职官十五》“郡太守”条。

上面所载是隋初之制。开皇三年（583年）起，自正以下诸职俱不治事，谓之乡官。十五年（595年）罢。炀帝即位后又有所调整，《隋书》卷28《百官志下》记其事说：

“炀帝即位，……大兴、长安、河南、洛阳四县令，并增为正五品。诸县皆以所管闲剧及冲要以为等级。丞、主簿如故。……县尉为县正，寻改正为户曹、法曹，分司以承郡之六司。河南、洛阳、长安、大兴则加置功曹，而为三司，司各二人。”

由上述可知，隋县本置县尉，至炀帝时始改为正，因为文帝在开皇十五年（595年）罢州县乡官的缘故，县府由府主自辟之属官悉行罢废，至炀帝时惟留丞、尉、主簿等员，故炀帝改尉为正，由专理武事改为助理政事，后又因设正1人，还是显得人力不足，于是又改设司户佐、司法佐各1人；在京县则设司户佐、司法佐、司功佐各2人，与郡的六司对口，以承接政务。县的市令是管理市场交易的，似仍设置。所以炀帝时县职中“正”的一职与隋初作为乡官的“正”名同实异。另外，隋的废止“乡官”的措施使州县佐属之官大为精简，是隋唐时期政治制度中的一件大事。唐代县府设官的精简，就是承隋制而来的。

唐制，京府的县令正五品上，其余为六至七品，掌劝课农桑，征督赋税，编造户籍，并得躬亲狱讼，分派差役，是所谓“亲民之官”。佐官有丞、主簿、尉各1人。县丞是令的副职；主簿掌检查文书簿籍的违制、失误，并加以纠正；县尉分判众曹，催征课税，追捕盗贼。其内部组织京县有司功、司仓、司户、司兵、司法、司土六司，与中央的六部相对应，各置佐、史。畿县减司兵，上县以下惟置司户、司法两司；司户佐掌田、户、赋役；司法佐掌刑法。其机构之精简职掌之明确，为汉魏南北朝以来所未见。此外，凡县均有经学博士、助教各1人，掌教育；京县置学生50人，畿县40人，中县以下各25人。县的机构还有市令和仓督，县仓受纳正租，是唐王朝财政经济体系的重要

组成部分；市令掌市场交易，禁斥非违，这正表明唐代随着经济的发展，中小城市开始兴起；县城商业已很繁荣，有必要设一套班子来管理经济贸易。

五代县亦置令，县的行政组织沿袭唐代。唐制非有资望者不得居京县令，而县主簿及县尉虽为卑官，进士出身者多先授此官使之历练民事方能入为朝官，京畿簿尉，尤为清贵。五代虽有沿唐制之名，但对县令入选极不重视，凡官吏之龌龊无能的，才注为县令，于是县政大都腐败。唐代县令必待吏部注授，故遇缺员，往往即由节度、观察在幕僚中差往暂代，五代亦是如此，此即为宋制渐废县令而代之以知县的由来。

四 乡、里组织

县以下的行政组织，隋初以五家为保，五保为闾；四闾为族，均置“正”。畿外置里正，比闾正；党长比族正，以相检察。开皇九年（589年）准苏威之奏，改定百家为里，设长1人，500家为乡，设正1人，处理本乡诉讼争议。后以乡正专理词讼，不便于民，且有党与爱憎，公行货贿之事实，遂罢此制。唐代在县以下实行乡里制。“贞观九年（635年）每乡置长一人，佐二人，在十五年（641年）省。”^①废去了乡长和乡佐以后，乡只设耆老，无具体职权的规定，可能如汉代的三老，掌管教化之事。乡司无实际主管行政工作的人员，里正就成了乡里基层政权的实际管理者。这也就是唐代很多以乡为中心制作或申报的簿籍文书，其署名往往只是该乡的几个里正，而无乡司主管人员的原因。里正的职掌，一是查核户口，加强对入民的控制；二是收受田地，监督农业生产；三是管理里中的治安工作；四是征收赋役。

^① 《通典》卷33《职官十五·州郡乡官》。

除了乡里组织之外，隋唐在城中还有坊的组织。坊在北魏始成为城中居民聚居区域之名。隋代每坊置坊主1人，佐3人，与乡里的行政组织不相混杂。至炀帝大业三年（607年），京都的坊均改为里，由尚书省任命里司官以管理之。至唐代，于两京及州县之廓内分为坊，在里正之外另设坊正，掌坊门管钥，督察奸非，可免除其本身课役，地位在里正之下。隋唐时坊的四周有围墙，墙上有大门，一里人均居住在坊内，与外面相隔绝，商业贸易限在“市”的区域之内。唐制长安共有一百零八坊，东西两市各占两坊的面积。两京及州县的郊外为村，村设村正，职掌同坊正。坊正、村正由里中居民推荐，里正选用。

五代时有村长、耆长的设置。后唐长兴二年（931年）六月敕诸道观察使，命在其属县中于每村选定有力人户充当村长。后周显德时下令诸道州府团并乡村，大体上以百户为一团，选三大户为耆长，稽察奸盗，均平田谷收成的丰歉。耆长选举，每隔3年举行一次。

第三节 民族地区政权组织

一 都护府

唐代前期于边疆地区设置都护府，作为周边少数民族事务的管理机构。贞观以后至武则天时期共设置六个都护府。六个都护府的设置经过及其以后的变化情况，略述如下：

安东都护府。唐总章初平高丽置，治所在平壤（今朝鲜民主主义人民共和国平壤市），属河北道。统高丽、百济、新罗及靺鞨诸部属府州，辖境相当于今辽宁、吉林通化及朝鲜半岛北部一带。仪凤初，大同江南岸为新罗所有，松

花江、鸭绿江上游以东一带为渤海所据，移治于辽东故城（今辽宁省辽阳市），又迁新城（今抚顺市北）。圣历初罢为安东都督府，神龙初复旧。开元初移治平州（今河北卢龙县），天宝二年（743年）又移治辽西故郡（今辽宁义县东南大凌河东岸）。开元七年（719年）起安东都护例由平卢节度使兼任。上元二年（761年）平卢节度使治所南迁淄青，安东都护府遂废。

安南都护府。唐调露元年（679年）改交州都督府置，治所在宋平（今越南民主共和国河内市），由交州刺史充任都护，属岭南道。统海南诸国及境内诸羁縻州。至德二年（757年）改称镇南都护府，大历三年（768年）复旧。宪宗元和二年（807年）李吉甫上《元和郡县图志》，其时安南都护府管州13（朝贡之州6，附贡之州7），州属之县39，羁縻州34（驩州兼管羁縻州6，峰州兼管羁縻州28），安南都护的地位相当于节度使，故亦称安南都护节度使。咸通元年（861年）一月，府治为南诏攻陷，未几收复。四年（863年）再陷，寄治海门镇（今广西合浦县西南）。七年（866年）收复旧治置静海军节度使，由节度使兼领都护。五代初节度使由当地首领充任，臣属于南汉，后晋天福四年（939年）吴权起兵击败南汉后废。

安西都护府。唐贞观十四年（640年）灭高昌国（今新疆吐鲁番地区），置安西都护府，治所在西州（今新疆吐鲁番县东高昌故城），属陇右道。显庆、龙朔中平定西突厥并招抚原西突厥诸部落、属国后移治龟兹（今新疆库车县），统龟兹、焉耆、于阗、疏勒四镇，分西突厥地为蒙池、昆陵二都护府。咸亨元年（670年）四镇为吐蕃攻陷后，安西都护府移治碎叶，长寿元年（692年）收复四镇，安西都护府又迁回龟兹。开元中安西都护常为安西节度使所兼任。至德以后改称镇西都护府，后复旧。德宗以后，没于吐蕃。

安北都护府。唐贞观二十年（646年）灭薛延陀，漠北

铁勒诸部降服。次年置燕然都护府以统之，治所在西受降城（今内蒙古杭锦后旗乌加河北岸）东南40里。龙朔三年（663年），燕然都护府与瀚海都护府合并，仍称瀚海都护府，统一管理碛北铁勒、突厥诸部落羁縻府州，治所设在漠北回纥牙帐（今蒙古国乌兰巴托市西400公里，哈尔滨西北）。总章二年（669年）改称安北大都护府，治所在金山（今蒙古国科布多境），属关内道。垂拱二年（686年）移治漠南，治所屡迁。至德中改名镇北都护府，后复旧。天宝初隶属于朔方节度使。建中时废。

单于都护府。唐永徽元年（650年）破东突厥，分其地置单于、瀚海二都护府。瀚海统漠北，单于统漠南。单于都护府治所在云中（今内蒙古呼和浩特市南和林格尔）。龙朔三年（663年），统辖漠北铁勒诸部的燕然都护府与瀚海都护府合并，仍以瀚海都护府为称；而以云中为治所的单于都护府则更名为云中都护府。以碛石为界，碛北隶瀚海，碛南隶云中。麟德元年（664年）复改云中都护府为单于大都护府，属河东道。统碛南突厥部落诸羁縻府州。垂拱初罢为镇守使。圣历元年（698年）并入安北都护府，安北都护府遂移治云中。开元八年（720年）复分二府，安北都护府移治中受降城（今内蒙古包头市西），单于都护府仍以云中为治所。天宝初隶属于朔方节度使。元和中为振武节度使所辖。会昌五年（854年）又改名安北都护府（此时原安北都护府已不存在）。五代初（916年）其地为契丹攻陷，安北都护府遂废。

北庭都护府。唐长安二年（702年）分安西都护府天山以北地区置，治所在庭州（今新疆吉木萨尔县北破城子），属陇右道。统辖突厥十姓、突骑施、葛逻禄等部。其时蒙池、昆陵二都护府已废，其所辖西突厥诸部羁縻州亦改隶北庭都护府。开元中，北庭都护之职多为北庭节度使所兼。安史之乱以后，地入回纥、葛逻禄，至贞元六年（790年）

府治亦为吐蕃所攻占。

都护府分为大都护府与上都护府两等。六个都护府中，安西、安北、单于为大都护府；北庭、安东、安南为上都护府。“掌抚慰诸蕃，辑宁外寇，覘候奸谲，征讨携贰。”^①所谓诸蕃，就是指归附的少数民族。大都护府设大都护 1 人，秩从二品，一般均由亲王遥领；副大都护 1 人，秩从三品；副都护 2 人，秩从四品上。府内属官及其职掌如下：长史 1 人，秩正五品上，辅助都护处理行政管理事务；司马 1 人，秩正五品下，佐助都护处理事务。录事参军事 1 人，秩正七品上，功、仓、户、兵、法诸曹参军事，秩正七品下，所掌均与都督府同。诸曹参军事之下各有府、史以佐之；户曹又有帐史。此外还有参军事 3 人，秩正八品下，掌同都督府。上都护府置都护 1 人，秩正三品；副都护 2 人，秩从四品上，属官同大都护府（惟无法曹），其品秩略低，录事参军事为正七品下，诸曹参军为从七品上，参军事为从八品上。

五代时仍有都护府的设置，《五代会要》卷 24《都护府》载：

“后唐长兴三年（932 年）四月，中书门下奏：‘据《十道图》，有大都护，除单于、北庭等府久不置外，今具员内，节度使中见有两员外守安北都护、安东都护，今请只以四大都护为定额，仍以安东大都护为首’。奉敕：‘宜依。其安南大都护、安西大都护、安北大都护次之’。”

① 《旧唐书》卷 44《职官三》。

二 羁縻府州

都护府统领边疆少数民族，主要是通过羁縻府州来进行的。上述都护府所属的府州都是羁縻府州。有的羁縻府州不在都护府统辖的范围之内，则统属于都督府。据《新唐书》卷43下《地理志七下》记载，唐代都护府及都督府所统羁縻府州的情况如下：

道别	都护府或都督府名	治所今地	所统羁縻府州	备注
关内道	夏州都督府	今内蒙古乌审旗南白城子	突厥州 4, 府 1 回纥州 5, 府 4	诸道羁縻州有隶于羁縻府者，有不隶于羁縻府者。羁縻州一般不领县，部分羁縻州亦有领羁縻县者。
	单于都督府	云中(今内蒙古和林格尔县土城子)	突厥州 13, 府 3	
	安北都督府	金山(今蒙古国科布多境)	突厥州 3, 府 1 回纥州 7, 府 5	
	灵州都督府	今宁夏灵武县西南	回纥州 6 党项州 28, 府 12	
	庆州都督府	今甘肃庆阳县	党项州 23, 府 3	
	延州都督府	今陕西延安市	土谷浑州 2	
河北道	营州都督府	今辽宁辽阳市	突厥州 2	左列二州初隶营州都督府，李尽忠陷营州，有所改属。神龙初皆隶幽州都督府，开元二年又来属。
	幽州都督府	今北京市	奚州 9, 府 1 契丹州 17, 府 1 靺鞨州 3, 府 3 降胡州 1	左列府州初皆隶营州都督府，营州陷后，有所改属。神龙二年皆隶幽州都督府。

(续表)

道别	都护府或都督府名	治所今地	所统羁縻府州	备注
河北道	安东都护府	平壤(今朝鲜民主主义人民共和国平壤市)	高丽降户州 14, 府 9	
陇右道	凉州都督府	今辽宁朝阳县	突厥州 1, 府 1 回纥州 3, 府 1 党项州 81, 府 1	左列府州初隶燕然都护府, 总章二年隶属。
	北庭都护府	庭州(今新疆吉木萨尔县破城子)	突厥州 2, 府 25	
	秦州都督府	今甘肃天水县	党项州 1	
	临州都督府	今甘肃临洮县	党项州 1	
	洮州	今甘肃临潭县	党项县 1	以內地州领羁縻县, 为一特例。
	安西都护府	龟兹(今新疆库车县)	四镇州 34, 府 4 河西内属诸胡州 12, 府 2, 西域州 72, 府 16	
	剑南道	松州都督府	今四川松潘县	诸羌州 4
茂州都督府		今四川茂汶羌族自治县	诸羌州 39	
嵩州都督府		今四川西昌县	诸羌州 16	
雅州都督府		今四川雅安县	诸羌州 57	
黎州都督府		今四川汉源县北	诸羌州 52	
戎州都督府		今四川宜宾市	诸蛮州 64	《新唐书》卷 43 下《地理志七下》记左列三都督府领诸蛮州 92, 实际上所列仅有 91。
姚州都督府		今云南姚安县	诸蛮州 13	
泸州都督府		今四川泸州市	诸蛮州 14	

(续表)

道别	都护府或都督府名	治所今地	所统羁縻府州	备注
江南道	黔州都督府	今四川彭水县	诸蛮州 51	
岭南道	桂州都督府	今广西桂林市	诸蛮州 7	
	邕州都督府	今广西南宁市南	诸蛮州 26	
	安南都护府	宋平(今越南民主共和国河内市)	诸蛮州 41	
	峰州都督府	今越南民主共和国河西省山西西北	蜀獯蛮州 18	

羁縻州是唐初以来在周边少数民族聚居地区设置的行政单位，小者为州，大者为都督府（与建于内地重要地区的都督府名同实异），以本族首领为都督、刺史，并得世袭。羁縻府州的机构大致有三种情况：一是保留原有的统治机构。即原有的行政机构和政治制度都保留不变，从长官到僚属都由本族人充任；并允许其在本族内部称“国”，其酋领君长亦可保留“王”与“可汗”的称号。唐代对大多数民族地区都采用此种办法。二是以汉官参治。即派遣汉官充任羁縻州的部分官员，组成联合统治机构。对于社会经济形态与中原基本相同的民族地区，如辽东一带采用此种办法。三是监临制。即在保留原有的组织机构承认其酋领的统治地位的同时，唐朝廷派遣政治代表进行监视督导。如唐朝廷对黑水靺鞨地区，“置长史就其部监领之。”^①

^① 《唐会要》卷 96 《靺鞨》。

唐朝廷对羁縻府州的管辖权主要表现为下列几个方面：第一，贯彻政令。各羁縻府州的都督、刺史须经朝廷册命，各府州必须执行中央的政令，各府州间发生纷争，中央可以直接干预。第二，实施法律。对于破坏国家统一的反叛活动，得依法律严肃处理。至于各族内部的刑事诉讼，则允许按各族传统法律处理。《唐律疏议》卷6《名例律》“化外人相犯”条规定：“诸化外人同类（同族）自相犯者，各依本俗法，异类（不同族）相犯者以法律论。”第三，征调兵马。唐朝廷允许羁縻府州保留兵马，也不限制数量。但须听朝廷调遣。皇帝制有“天子信宝”，专门用来征调蕃国之兵。第四，收取贡赋。唐朝廷不直接向羁縻府州征收赋税，而是由各族统治者按旧有剥削方式自行征取，但须向朝廷呈报“版籍”，定期上交“贡赋”。

羁縻州是我国多民族国家历史发展的产物。它的建立，加深了民族地区与中原的政治关系，促进了民族地区经济、文化的发展，巩固和发展了民族之间的融合。

第四节 地方行政体制的特点

一 两种分级制度的并存

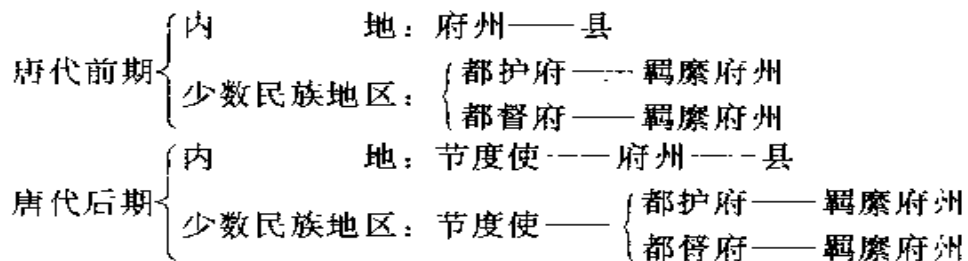
唐代地方行政层级，内地与边疆地区不同。在内地，唐代前期分为州县两级。后期在中央与州之间出现道一级行政实体。因为道的职官均属使职差遣，不在正规官制之内，故唐代后期内地的地方行政层级实为变相的三级制。

边疆地区的行政层级与内地有所不同。《新唐书》卷43下《地理志七下·羁縻州》说：

“唐兴，初未暇于四夷，自太宗平突厥，西北诸蕃及蛮夷稍稍内属，即其部落列置州县，其大者为都督府，以其首领为都

督、刺史，皆得世袭。虽贡赋版籍，多不上户部，然声教所暨，皆边州都督、都护所领，著于令式。……大凡府州八百五十六，号为羁縻云。”

由上述可知，唐代对于内附的少数民族，保留他们原来居住的地方和政权的形式，封其首领为都督、刺史。这种都督、刺史在名义上是与内地的都督、刺史同为皇帝所任命，在品级上是相同的。但实际上，这些少数民族首领充任的都督、刺史是归都护府或边州的都督府所管辖，羁縻州的级别仅相当于内地的县。因为羁縻州之下并无县一级组织，所以个别的羁縻州也有以县为称的。而有都督府称号的，其地区较大，往往领有若干州，如边州都督府之制。举例来说，内附的突厥族，在关内道置有五府、十九州。其中定襄都督府领州四，隶夏州都督府；云中都督府领州五，桑干都督府领州四，呼延都督府领州三，均隶属于单于都护府；新黎州、浑河州、狼山州为三个独立的州，与坚昆都督府（不领州）同属安北都护府。以县为称的羁縻州是指由内地的州管辖的少数民族聚居地。如党项族有一部分居住在洮州（今甘肃临潭），即置为密恭县，属洮州管辖。唐代羁縻州以县为称者仅此一例。至唐代后期，因都护府与都督府的建制，实际上均为节度使所代替，羁縻州即由节度使直接统属。上述两种不同分级可由下表示之：



二 以强化户口管理为中心任务

封建社会的经济以农业为主，而把农民固着在土地上

是维持农业生产和保证国家赋役来源的首要手段，所以封建社会的地方政府无不以强化户口管理为其中心任务，隋唐五代时期亦是如此。隋与唐代前期实行均田制度，计丁授田，所以户籍管理是否成功，也关系着均田制度的成败，隋时即有貌阅、析籍、检察之制以核实户口。貌阅、析籍之法见于《隋书》卷24《食货志》：

“开皇三年（583年）正月……是时，山东尚承齐俗，机巧奸伪，避役惰游者十六七，四方疲人，或诈老诈小，规免租赋。高祖令州县大索貌阅（由县司会同乡里阅定形貌）。户口不实者，正长远配，而又开相纠之科。大功已下，兼令析籍，各为户头，以防容隐。于是计帐进四十四万三千丁，新附一百六十四万一千五百口。”

又《隋书》卷56《令狐熙传》记令狐熙“拜沧州刺史。时山东承齐之弊，户口簿籍类不以实，熙晓谕之，令自归首，至者一万户。”检察之法见于《通典》卷3《食货三·乡党》：“隋文帝受禅，颁新令，五家为保，保五为间，间四为族，皆有正。畿外置里正，比间正；党长比族正，以相检察。”

至唐代，户籍管理有更严密的措施。《唐会要》卷85《籍帐》载：

“开元十八年（730年）十一月敕：诸户籍三年一造。起正月上旬，县司责手实、计帐，赴州依式勘造。乡别为卷，总写三通，其缝皆注州某县〔某乡〕某年籍。州名用州印，县名用县印。三月三十日内讫，并装潢。一通送尚书省，州县各留一通。”

上述《敕令》明确规定户籍编造的时间是三年一次，负责编定的衙门是州，户籍的编排是以县下的乡为单位。编好以后，缮写一式三份，州、县各留一份，报送尚书省一份。编制户籍以手实和计帐为依据。在州衙门编定户籍之前，各县在每年年底，命里中的居民自报年龄及田地面积，编成

籍册，名为计帐。计帐每年一造，造时要进行团貌，其办法如《唐会要》卷85《团貌》所说：“诸户口计年将人丁、老疾、应免课役及侍者，皆县亲貌形状，以为定簿。一定以后，不得更貌。疑有奸欺者，听随时貌定，以付手实。”手实是牒状一类的文书，用于下呈上。《团貌》中所指的手实，是民户申报户口的文书，有如下规定：一是民户在申报手实时要注明户主，并且都要以户主的名义呈报；二是手实的主要内容为家口、年龄、田地；三是户主在手实上要保证所报内容属实。出土的贞观、载初年间的手实记载，末尾大都写有保证词，如“若后虚妄，求受重罪”，“如后有人纠告，隐漏一口，求受违敕之罪”之类。这反映唐时有允许纠告手实不实之事。手实在团貌之后编成，依据手实，编造成计帐。户籍中须注明户等，其目的除了定差科先后之外，还作为担负某些税额高低的依据。评定户等也是一项重要的民政工作。唐代的户等共分上上、上中、上下、中上、中中、中下、下上、下中、下下九等，由县令与城乡父老一起评定，再由县司制成九等定簿，上报于州，经州司覆准认可，注明在翌年编造的一式三份的户籍上。评定户等的时间，据《唐六典》卷3《尚书户部》“户部郎中员外郎”条的规定，“每定户以仲年子、卯、午、酉，造籍以季年丑、辰、未、戌。”与编造户籍的时间一样，也是三年一次，不过定户等要比编造户籍早一年。评定户等的依据有两个，一是资财，二是丁口，土地仅仅是作为资财的内容之一。户籍是根据手实、计帐和户等定簿而制定的。其内容首列户主姓名，次列男女人口、姓名、年龄，与户主关系。各男口下须注明是丁还是中、小、黄。女口上注明是丁妻还是寡妻妾。在户主名下注明户等，是否课户及现时是否在负担课役。丁口之后还载明应受田若干，已受田若干，其中口分、永业、园宅各若干。均田制崩溃以后，唐代政府还允许自耕农向国家请田，国家往往以逃户田及荒

田等，以永业名义授给农民，但此时授给农民上地的性质已与均田制时代不同，所以户籍中已没有黄、中、丁、老、课户与不课户之分。

五代时管理户籍沿用唐制，《册府元龟》卷486《邦计部·户籍》说：

“梁太祖开平三年（909年）中书侍郎同平章事判户部事于兢奏，伏乞降诏，天下州府各准旧章，申送户口籍帐，允之。晋少帝开运元年（944年）八月敕，夏秋征科为帐籍，一季一奏。周世宗显德五年（958年），……又诏诸道州府，令团并乡村。大率以百户为团，每团选三大户为耆老。凡大家之有奸盗者，三大户察之；民田之有耗登者，三大户均之。仍每及三载即一如是。”

三 地方割据势力的兴起与边疆地区特殊政权机构的出现

唐代在安史之乱以后出现了藩镇割据的局面。安史之乱形成的主要原因，是内附诸少数民族结合成反唐力量。唐代允许内附的少数民族大量迁到边境内居住，太宗时内附的突厥人即迁居到幽州至灵州一带，至玄宗时，沿边诸州均有内附的少数民族居住。其时府兵制已经破坏，为防边的需要，边防军却需要扩大，于是就改行募兵制。在边镇军队中，内附人占有很大的比重，而且不少人被提升为将领。这些内附的少数民族，由于和汉族融合程度不同，其内附的程度也不相同。河朔三镇的内附少数民族与汉族的融合程度较浅，有野心的内附少数民族将领安禄山等即以他们为依托而形成割据的力量。安史乱平以后，河朔地区的魏博、成德、幽州三镇表面上虽为朝廷所收复，而安史残余势力仍盘据在三镇，他们拥兵自重，赋税不上供中央，形成一种割据的势力。以朝廷的兵力，此时已经不能消灭此种割据势力，于是在全国普遍推行节度使制度，以

中原诸节镇防遏河朔诸镇，西北边疆与西南边疆诸镇以防边为主，东南为财赋所出之地，常以文臣为藩帅，统领少量兵力维持治安。这样的布局，其目的是使各类藩镇之间的军事力量维持平衡，使割据势力不致蔓延。安史之乱以后，朝廷就是依靠此种藩镇之间的军事力量的均衡状态来维持其统治的。但是节度使既集军政大权于一身，最易造成对于朝廷的离心力量。一旦时机成熟，新的割据势力又会萌生。在唐末黄巢起义之后，起义力量虽被朝廷镇压下去，但朝廷已没有力量来维持各类藩镇之间的军事力量的平衡，他们纷纷互相攻杀，据地自雄，最后形成了李克用（晋国）、朱全忠（梁国）、杨行密（吴国）、王建（前蜀国）、钱镠（吴越国）、马殷（楚国）、刘隐（南汉国）、王审知（闽国）八个割据势力。其中以北方梁、晋两国最强。两国势力相当，梁被晋牵制，不敢全力攻吴，才使吴国及其国以南的其他五国得以保全。五代十国就是由上述八个割据势力发展而成的。

另外，魏晋与南朝在边疆地区本有一些特殊的行政组织，如戊己校尉、护羌校尉、西域校尉、宁蛮校尉、镇蛮护军、安远护军等的设置，其职掌在于保护少数民族。北魏在代都时代，京畿以南汉人地区设州县治之，如南朝之制；京畿以北为鲜卑及其所征服役属诸民族区，以部落酋长治理之，并分置诸镇以加强统治。这些都是唐以前在少数民族地区设置行政机构的尝试。唐代吸取南北朝的经验，在边疆少数民族地区创建都护府与羁縻州，根据少数民族的不同情况，因俗而治，作为边疆地区特殊的行政机构，这是唐代对于地方政制的创新。明清的土司制度即渊源于此。

第六章 隋唐五代的监察制度

封建社会监察机构的特点是独立于行政机构之外。隋唐五代的监察制度实行台谏制，台指御史台，是用来解决统治阶级内部矛盾的，谏官是作为君主专制的调节器而存在，合称台谏。

第一节 御史台与尚书左右丞

一 御史台的建置及其职掌

隋承北齐之制置御史台。御史台在曹魏以后已脱离少府，成为独立的中央监察机构。但北魏有侍御史和殿中侍御史“昼则外台受事，夜则番直内台”^①的制度。隋初犹沿其制，大业三年（607年）以后，隋炀帝废除了御史直宿禁中的旧例，使其专隶于外台。从此，御史逐渐远离宫禁，不再是皇帝的近侍之臣，这就进一步增强了监察机构的独立性。同年，炀帝又在御史台之外分设司隶、谒者两台，三台共同分掌监察事务：御史台掌纠察中央百官；司隶台监察京畿和郡县地方官员；谒者台掌奉诏出使，持节按察。不久罢废司隶台。唐代以御史台总掌隋时三台职务。龙朔中改御史台为宪台，咸亨初复旧。武则天执政时期，为了加强对文武百官和军队的监督，于光宅元年（684年）改御史

^① 《文献通考》卷53《职官七》。

台为左肃政台，并增设右肃政台，设官同左肃政台。左右两肃政台的分工是：左台专察京师百官及军旅，右台专察京师以外文武百官，其分工颇似大业时期的御史、司隶两台。初时两台各司其职，相辅相成。《通典》卷24《职官六》说：“左以察朝廷，右以澄郡县，时议以右多名流，左多寒刻。其迁登南省者，右殆倍焉，以其不陵朝贵故也。”中宗神龙初复改肃政台为御史台，后来两台兼知京师和州县的监察，权限不很分明，而御史中又多相互倾轧。睿宗景云三年（712年）下诏说：“二台并察京师，资位既等，竟为弹劾，百僚被察，殆不堪命。”^①这表明睿宗有对御史台的机构进行调整的意图，太极元年（712年）遂废右台。此年五月改元延和，复设右御史台，但尚书事务归入左台，右台不服，要求两台权力平等，于是左台大夫窦怀贞奏请依旧制裁撤右台，把人员并入左台。先天二年（713年）九月复置右台，至十月又罢废，左台去“左”字称御史台。唐代在高宗、武后、中宗、睿宗时期，御史台建置屡有变革，说明此一时期政局不稳定，最高统治者企图利用增设监察机构的办法来加强对政治上反对派的监督，以巩固其统治。玄宗即位以后，进入了唐代的全盛时期，故自先天二年（713年）十月废右台后，御史台机构和官吏的设置基本上固定下来，并确立了台院、殿院、察院三院治事的制度。另外，唐玄宗时还在东都洛阳设置东都留台。因为高宗、武则天以及玄宗初年经常留居东都，在长安的百司均随皇帝东迁。玄宗及其后诸帝定居长安，百司迁回长安，唯东都仍保留御史若干名，以御史中丞1人为主官，成为御史台在东都的分司机构，称为留台。五代沿唐制置御史台，不过处在干戈扰攘、武臣跋扈的年代里，监察机构的作用显得软弱无力。

^① 《通典》卷24《职官六》。

御史台以按朝廷法规监察百官为职，其主要的职任在于弹劾百官的非法行为。隋代御史的弹劾活动多见于史传，如《隋书》卷38《刘昉传》记文帝时京师闹粮荒，诏令禁酒，但舒国公使其妾租屋当垆卖酒，此事被治书侍御史梁毗所弹劾。同书卷41《苏威传》记尚书右仆射苏威数次被弹劾：一次是因不理政事，为御史弹劾；一次是苏威在高阳典选，滥授人官，被御史大夫裴蘊弹劾；再一次是侍御史梁毗“以威领五职，安繁恋剧，无举贤自代之心”，抗表弹劾之。至唐代，由于立国时间长，有若干段政治清明的时期，御史台的弹劾职能得到了较好的运用。其弹劾的对象广泛，从一般官吏到宰相，从朝廷的命官到亲王、外戚，从宦官到内常侍，从官吏个人到政府机构，从中央到地方，官吏不论已故或尚存，均无例外。御史台本身的官员，如御史中丞、监察御史也在被弹劾之列。唐代御史台对百官的弹劾，其程序屡有改变，有时可以独立弹劾，有时须关白御史大夫。在唐初是允许御史独立弹劾的。如《新唐书》卷123《萧至忠传》说：

“（萧至忠）为御史，而李承嘉为大夫，尝让诸御史曰：‘弹事有不咨大夫可乎？’众不敢对。至忠独曰：‘故事，台无长官，御史天子耳目也，其所请奏当专达，若大夫许而后论，即劾大夫，又谁白哉？承嘉惭。’”

萧至忠为御史是在中宗时，其所谓“故事”，当是指高宗以前的旧制。自景云三年（712年）起，御史弹奏“皆先进状，许即奏，不许即止”^①，始开御史弹奏须关白大夫之例。至玄宗时崔隐甫为御史大夫，更为变本加厉，“一切督责，事无大小，悉令咨决。”^②此种做法自然削弱了御史台的监察作用。因此，肃宗于“乾元二年（759年）四月六日，敕御

① 《唐会要》卷61《弹劾》。

② 《旧唐书》卷185下《崔隐甫传》。

史台所欲弹事，不须先进状。”^①到了德宗建中元年（780年）监察御史张著又请循旧制，“令御史得专弹劾，不复关白于中丞、大夫。”^②御史对于百官的弹劾，按照百官所在衙门的权任和官员的品级，分为书面进奏与专行推劾两种形式。如《唐会要》卷60《御史台》说：“故事，其百寮有奸诈隐伏，得专推劾。若中书门下五品以上，尚书省四品以上，诸司三品以上则书而进之，并送中书门下。”御史有重大弹劾事件则戴法冠，穿朱衣、纁裳（浅绛色下衣）、白纱中单（白纱做的内衣），以示严肃威重；小事则常服即可。御史弹奏，多为仗弹，即天子坐朝时，御史对仪仗宣读弹文，被劾官员必须趋出立于朝堂待罪^③。如《唐会要》卷61《弹劾》记显庆元年（656年）侍御史王义方劾奏中书侍郎李义府逼杀大理寺官，“对仗叱义府下，义府顾望不退，义方三叱。上既无言，义府趋出。”但也有被劾官员并不趋出待罪而于朝班中审辩之事。如《旧唐书》卷92《宗楚客传》记中宗时监察御史崔琬劾奏宗楚客等，“楚客更咤鰓作色而进，自言执性忠鲠，被琬诬奏。中宗竟不能核其事，遽令琬与楚客结为兄弟以和解之。”御史台弹劾身份最高的官员，且案情重大者，常连名劾奏。不过御史台连名劾奏，在劾奏者方面固然是表示慎重，但是在君主看来，未免有朋党的嫌疑。如玄宗时“张说当国，隐甫素恶之，乃与中丞宇文融、李林甫暴其过，不宜处位，说赐罢，然帝嫉朋党免其官。”^④至贞元元年（785年）三月“宰相召谏官、御史宣谕上旨，自今上封弹劾，宜入自陈论，不得群署章奏，若涉朋党。”^⑤也就是说，德宗为了避免朋党阿附，废除了连

① 《唐会要》卷61《弹劾》。

② 同上。

③ 见《新唐书》卷92《宗楚客传》。

④ 《新唐书》卷130《崔隐甫传》。

⑤ 《唐会要》卷61《弹劾》。

名劾奏制度。五代时亦重视御史的弹劾权，《五代会要》卷17《杂录》记后汉乾祐三年（948年）五月，殿中侍御史窦文靖奏：“台中纠弹过失，旧有十六愆事，节次不举明。臣访闻朝官有便服徒步城市者，既通闺籍，实污朝风。”隐帝敕令：“宜令御史台常加察访，具以名闻，当行遣逐。隐而不言，与之同罪。”

御史台与谏官一样，也有言事谏诤之权。如隋文帝在位时常随心所欲地决罚官民，御史刘行本、柳彧等屡行谏止^①。炀帝时治书侍御史陆知命曾奏劾炀帝次子齐王、河南尹杨暕“颇骄纵，昵近小人。”^②炀帝遂穷治杨暕之罪，百官震栗。唐代御史常对君主的过失进行规谏，对国家决策提出意见。但是御史和谏官在权限和进谏方式上不完全一样，御史既有弹劾权又有谏诤权，其谏诤往往在过失铸成之后；谏官没有弹劾权，只有谏诤权，其谏诤一般在错误造成之前。唐太宗善于采纳臣下正确的意见，御史亦常向太宗进谏。如《贞观政要》卷3《择官》载：

“贞观十一年（637年）侍御史马周上疏曰：‘治理天下者以人为本。欲令百姓安乐，惟在刺史、县令。……自古郡守、县令，皆妙选贤德，欲有迁擢为将相，必先试以临人，或从二千石人为丞相及司徒、太尉者。朝廷必不可独重内臣，外刺史、县令，遂轻其选，所以百姓未安，殆由于此。’太宗因谓侍臣曰：‘刺史朕当自简择，县令诏京官五品已上，各举一人。’”

自唐初至代宗，常有御史对君主进行规谏，懿宗以后，御史进谏的事例就很少见到了。

御史台又有监督礼仪之权。《隋书》卷40《虞庆则传》记隋文帝平陈之后，置酒会群臣，时杨素与虞庆则互比功过长短，“御史欲弹之。”可知隋代即以御史负监督礼仪之

① 见《隋书》卷62《赵绰传》，卷25《刑法志》。

② 《隋书》卷66《陆知命传》。

责。唐制御史台在监察礼仪方面，主要是知班和监督祭祀。知班就是主持百官上殿的序列和班次。其纠弹的内容包括“或纵观敕目，或旁阅制词，或交首乱言，或越班问事，或私申庆吊，或公诵诗篇，或笑语喧喧，或行立怠惰”^①等违礼行为，由殿中侍御史主其事。监督祭祀的职任由监察御史执行，“凡冬至祀圜丘，夏至祭方丘，孟春祈谷，季春祀明堂，孟冬祭神州，五郊迎气及享太庙，则二人共监之。若朝日夕月及祭社稷孔宣父齐太公蜡百神，则一人率其官属，阅其牲牢，省其器服，辨其轻重，有不修不敬，则劾之。”^②

御史台又有部分的司法审判权和司法监督权。御史台具有部分的司法监察权，是秦汉以来就具有的。唐代以前御史台对司法机关的监督较为微弱，主要体现在对于法律、法令的监督。唐代规定御史台对于大理寺、刑部判刑不当的，可以提出异议，就是皇帝亲自处理的案件，如果御史台认为不合法律规定，也可以进谏。这就加强了对于司法的监督。唐代又赋予御史台以部分的司法审判权。在唐初，御史原不理词讼，通词的人须在台外等候，御史按时在门外收状，认为其事牵涉官员应该弹劾的，就具情状上奏，但对通词者的姓名加以保密，托言风闻访知，这便是所谓“风闻论事”。但御史中疾恶如仇者少，因循敷衍的多，渐使“通状”雍滞，或竟至御史无人上劾状。永徽年间崔义玄为御史大夫，便开“受事”之例，由御史1人轮直，接受状词。劾状中亦得叙述告人姓名。开元以后，遂为定制。御史台本不设监狱，至贞观二十二年（648年）始置御史台狱。《唐会要》卷60《御史台上》记其事说：

“故事，台中无狱，须留问，寄系于大理寺。至贞观二十二

^① 《唐会要》卷62《御史台下·知班》。

^② 《唐六典》卷13《御史台》。

年（648年）二月，李乾祐为大夫，别置台狱，由是大夫而下，已各自禁人。至开元十四年（726年）崔隐甫为大夫，引故事奏掘去之。以后，恐罪人于大理寺隔街来往，致有漏泄狱情，遂于台中诸院寄禁，至今不改。”

御史台设置监狱，为其获得更多的司法权提供了条件。以前犯人寄系于大理寺，御史台案事入法，多为大理寺所推翻，自从设置台狱以后，随时可以提审犯人，从而保障了御史台司法审判权的实施，这是唐代御史制度的一个发展。御史台鞫审狱讼的形式有东推、西推和三司会审三种。东推掌推鞫京城百官的违法失职案件；西推掌推鞫各地方州县官吏的违法行为，分别由东、西推御史主持，是御史台独家鞫审的诏狱；三司会审是由刑部、大理寺和御史台官员组成三司，共同鞫审大狱。御史台是由于职掌弹劾而取得司法职能的，在很多场合下是直接受皇帝的旨令进行鞫审的，所以与纯粹的司法机关是有所区别的。

此外，御史台尚有各种专门监察之权。隋末唐初以御史为监军，至武后垂拱中停废。唐代又以御史监太仓和左藏，称为监太仓使和监左藏使；以御史分察京城不法之事，称为知左右巡；以御史分巡天下黜陟官吏，称为黜陟使；以御史巡查馆驿，称为馆驿使；以御史监考，称为监考使；以御史监百官退朝后廊下就餐，称为廊下食使。此外，唐代的察院还有各种杂差，如监决囚徒及罪人之笞于朝者；战时大克掌数俘奏功；国忌日与殿中侍御史分巡寺观；宴飨、习射，纠察不如仪者；蒐狩，监察断绝失禽。五代时不以琐细之事差御史外出，故御史任使甚少。限制台臣外出，旨在整饬台纲，防止有失风宪之事的发生。

二 御史台的员吏设置及其分职

隋唐五代御史台的长官为御史大夫，号称台主，其副职为御史中丞。秦及西汉之制，本以御史大夫领监察之责，

东汉时御史大夫转为司空，遂脱离御史台，而以中丞为御史台主。沿至魏晋南北朝，例以御史中丞为御史台的主官。至隋，因讳“忠”字，复改御史中丞为御史大夫，员额1人，秩正三品；炀帝时降为从四品，专掌纠弹，不预政事。御史中丞之名既废，增治书侍御史之秩为正五品，后又改为从五品，员额2人，为御史台的副长官，专管台内簿书。唐制，御史大夫1人，秩从三品；龙朔中曾改称大司宪，咸亨初复旧，会昌三年（843年）升为正三品。唐初沿置治书侍御史，贞观二十三年（649年）避高宗讳，改为御史中丞，秩正五品上。龙朔中改称司宪大夫，咸亨初复为御史中丞，员额2人。据《新唐书》卷48《百官志三》的记载，御史大夫与御史中丞的具体职掌是：第一，御史大夫会同中书省、门下省的长官审理民人向皇帝上表申诉案件，叫做三司受事，一般由侍御史与给事中、中书舍人受表、鞠审，称为小三司。大事须奏请皇帝裁决，小事则自行决断。第二，管理御史弹奏之事。御史号称“人君耳目”，唐初御史执行弹奏的职务是各自独立的，不受长官的指挥。后来有所变更，御史有弹奏之事须告知御史大夫或中丞，大事由御史大夫或中丞专折上奏皇帝，小事则由御史弹奏，其奏状须由御史大夫或中丞署名。第三，若皇帝派遣大使覆查囚徒，则由御史大夫或中丞会同刑部尚书参与甄别。第四，国家举行大典礼时，御史大夫与中丞乘辂车为先导。中唐以后，以御史大夫望重秩高，往往用作兼官而不实授，故御史中丞实际上就是御史台的长官。唐制，御史中丞2人，1人在东都，负责东都留台事务。开元二十二年（735年）以后，京畿采访使与都畿河南采访使例以二御史中丞分任。五代仍唐制，御史台亦以御史大夫和御史中丞为正副长官，唯御史大夫沿中唐以来之旧往往只用作兼官，不单授。在后梁时期一度改御史大夫为御史司宪，大概在末帝时又恢复旧称。后晋时升中丞之秩为正四品。五代时期御史大夫和

中丞的职权虽仍如唐旧，但威望已大为下降，后唐时御史台吏乔德威曾说：

“朝廷在长安日，进奏官见大夫、中丞，如胥吏见长官之礼。及梁代将革命，本朝微弱，诸藩强据，人主大臣姑息邸吏，时中丞上事，邸吏虽至，皆于客次传语，竟不相见，自经兵乱，便以为常。”^①

藩邸之吏敢于轻慢御史中丞，可见其威望下降已甚。

御史大夫、御史中丞之下有御史。隋置侍御史、殿内侍御史与监察御史三种。唐五代时三种御史分院治事，侍御史所在称为台院，殿中侍御史所在称为殿院，监察御史所在称为察院。

侍御史，隋置 8 人，掌侍从纠察。唐制台院有侍御史 6 人，秩从六品下，分掌推、弹、公廨、杂事。推是鞠审案件；弹是弹劾官吏；公廨指衙门；杂事指一切庶务。其中知杂侍御史 1 人，以年资最久者充任，协助台主掌御史提名改迁及评定令史考课等第，以及台内一切事务，号称台端或杂端^②。知公廨侍御史 1 人，常居御史台内，处理本台日常事务。知弹侍御史 1 人，协助台主管理弹劾之事。知推侍御史 2 人，分知东、西推。东推掌推鞠京城百官的违法失职事件，西推掌推鞠地方州县官吏的违法失职事件。知西推侍御史 1 人，掌西推及赃赎事务，代表御史台参加三司受事。号称副端。知东推侍御史 1 人，掌东推及理匭等事务。凡有制敕交付御史台鞠审的案件，审问完毕须据实奏闻；若是寻常案狱，御史台审问后即可交大理寺断案。分司东都留台侍御史 1 人，分主东都留台之事。五代沿置侍御史。后梁与后唐时，知杂侍御史多由省郎兼任。后晋时鉴于御史职司受省郎侵夺，天福四年（939 年）御史台奏请：

^① 《旧五代史》卷 149《职官志》。

^② 见《通典》卷 24《职官六》。

“按《六典》，侍御史纠举百僚，推鞠狱讼，居上者判台、知公廨杂事，次知西推、赃赎、三司受事，次知东推、理匭，伏乞今后准故事施行。”^①高祖下诏恢复唐代旧制，改变后梁以来由省郎兼知杂御史的制度，复以侍御史之资深者判台，知公廨杂事。

殿中侍御史，隋代称殿内侍御史，员额 12 人，炀帝时省。唐制，殿院有殿中侍御史 9 人，秩从七品下，掌纠察殿廷各种仪式和分知京城内的左右巡。其分工为：同知东推 1 人，协助知东推侍御史工作，并监太仓粟米出纳，单日在台院受事，双日到殿院受事。同知西推 1 人，协助知西推侍御史工作，并监左藏钱帛、杂彩的出纳。其单双日的分配与同知东推同。（知东推、同知东推、知西推、同知西推合称四推御史。元和中命四推御史受事，周而复始，罢东西分日之限。）廊下食使 2 人，于朝官就食廊下时出监。分知左右巡 2 人，分察京城之内不法之事。内供奉 3 人，掌监殿廷供奉仪式。五代时沿设殿中侍御史，其职任仍为纠察百官上殿的序列与班次。后唐“天成二年（927 年）御史台奏：‘每遇入阁日……依常朝例，差殿中侍御史二员，于钟鼓楼位，各缀供奉官班出入，所事共为纠察。’从之。”^②

监察御史，源于秦代监理诸郡的监御史，汉代罢废。晋与北魏、北齐置检校御史，专掌出外巡察。隋初改为监察御史，员额 12 人。唐制察院有监察御史 15 人，秩正八品上。其职掌为监察百官，分巡郡县，并纠察狱讼、军戎、祭祀、营作等。分察百官就是分察尚书省六部。《新唐书》卷 48《百官志三》说：“监察御史分察尚书省六司，繇下第一人为始，出使亦然。”其第一人、第二人的次第是指入察院

① 《五代会要》卷 17《侍御史》。

② 《五代会要》卷 17《殿中侍御史》。

的先后而言。兴元元年(784年)以监察御史第一人察吏部、礼部，兼监察使；第二人察兵部、工部，兼馆驿使；第三人察户部、刑部。元和中，以监察御史之新任者不出使无以观察其能否胜任，乃命专察尚书省六部，号称“六察官”。分巡郡县是属于地方监察事务，将在下节叙述。纠察狱讼方面，唐代规定京兆、河南府处决死刑囚犯，必须由监察御史临场监决，而且在监决前由监察御史在京兆府或河南府引问一次，给囚犯最后一次申冤的机会。监察军戎方面，隋有监军御史，唐初沿置，垂拱中以御史监军为“以卑制尊且非委任专征之道，”^①此制遂停。监察祭祀方面，凡郊祀等大祭礼均由御史监之，称为监祭使，有不如仪者即举劾奏闻。在监视营作方面，凡屯田、铸钱，亦视其功过纠察。此外还监察馆驿。开元时始以监察御史兼巡传驿，后改兼巡为检校；大历中，两京以御史1人知馆驿，称为馆驿使。唐代的“六察御史”制在唐末至后梁旷废。后唐同光二年(924年)恢复六察御史，《五代会要》卷17《监察御史》记其时六察的内容如下：

“吏察，应吏部南北两曹磨勘选人，各具驳放判成人名衔，牒报分察使，及三铨应锁铨注官后，具前衔名，拟报分察使点检。若有逾盗，即察使举追本行人推鞠。户察，应户部司诸州户帐贡物，出给蠲符，具事件合报察使。兵察，应兵部公事，一一合报察使。刑察，应刑部法律、赦书、德音、流贬、量移、断罪轻重，合报察使。礼察，应礼部司补转铸印、诸祠祭料法物，合报察使。工察，应工部司工役，合报察使。”

后唐的六察制度虽亦是由御史台派遣御史6人分察六部，而主要是由六部主动向六察使分别汇报本部工作情况，接受六察使的检查监督，是一种自报和监督相结合的监察方式，与唐制有所不同。

^① 《通典》卷24《监察御史》。

三院御史除了正员之外，还有员外、试、里行^①及内供奉等员，均无固定员额。惟里行与内供奉一般规定不得超过正员之半。上述名目大都是在武则天执政时增设的。神龙元年（705年）罢员外及试官，而里行及内供奉不废。唐制，东都留台有御史中丞1人，其下设侍御史1人，殿中侍御史2人，监察御史3人。至于御史台的其他员吏，隋大业初始置主簿、录事各2人。唐制有主簿1人，秩从七品下，“掌印，受事发辰，核台务，主公廨及户奴婢、勋散官之职。”^②录事2人，秩从九品下。此外侍御史有主事、令史、书令史之属，殿中侍御史亦有令史、书令史之属。五代时御史台亦置主簿、主事、孔目官等。^③

三 尚书左右丞的监察职能

唐代尚书左右丞是尚书省的实际主持者。《旧唐书》卷43《职官志二》记左右丞之职时说：“御史有纠劾不当，兼得弹之。”这就是说，唐代以监察机构监察百官，复以行政长官来监督监察权的行施，使监察制度臻于完善。其制为沿袭前代而来。魏晋时尚书省内部即设有左右丞。其中尚书左丞掌监尚书“八座”。北魏、北齐沿袭其制，以尚书左丞掌监察，职任较魏晋尤重，其监察范围已超越“八座”之外。如北魏孝明帝时，相州刺史奚康生违制加征百姓赋调，被尚书左丞卢同举案。东魏时，尚书左丞宋游道“劾太师咸阳王坦、太保孙腾、司徒高隆之、司空侯景、录尚书元弼、尚书令司马子如。”^④其监察范围已扩展到尚书省以外。北朝时，除尚书左丞之外，尚书令亦掌监察。《通典》卷22

① 里行为官员任用类别之一。唐贞观中，马周以布衣供职御史台，太宗未授其为正名监察御史，而授以监察御史里行，里行之名始此。

② 《新唐书》卷48《百官志三》。

③ 见《五代会要》卷17《御史台主簿》。

④ 《北齐书》卷47《酷吏·宋游道传》。

《职官四》记尚书令之职说：“后魏、北齐掌弹纠见事，与御史中丞更相廉察。”此外，在北朝，尚书左仆射也掌监察，《隋书》卷27《百官志中》记北齐之制说：“仆射 职为执法，置二则为左右仆射，掌与令同。左纠弹而右不纠弹。”这些记载表明了北朝为加强行政监察，在尚书省内增加了监察官员。隋代似与北齐之制同，隋文帝时有尚书左丞元寿纠弹御史违失之事：

“开府萧摩诃妻患病且死，奏请遣子向江南收其家产，御史见而不言。寿奏劾之曰：‘……御史之官义存纠察，直绳莫举，宪典谁寄？……摩诃远念资产，近亡匹好。又命其子舍危偃之母，为聚敛之行。一言才发，名教顿尽。而兼殿内侍御史臣韩微之等亲所闻见，竟不弹纠。若知非不举，事涉阿纵；如不以为非，岂关理识？谨案仪同三司、太子左庶子、检校治书侍御史刘行本出入官省，备蒙任遇，摄职宪台，时月稍久，庶能整肃纓冕，澄清风教。而在法司亏失宪体，瓶罄罍耻，何所逃衍！臣谬膺朝寄，忝居左辖，无容寝默，谨以状闻。其行本、微之请付大理。’上嘉纳之。”^①

唐制为承隋制而来，惟隋承北朝之制，以左丞主弹纠，唐则以左右丞共同弹纠。《新唐书》卷48《百官志一》记“左丞一人，正四品上；右丞一人，正四品下。掌辨六官之仪，纠正省内，劾御史举不当者。”五代之制同唐。

第二节 谏官

一 谏官的设置

隋初谏官有散骑常侍与谏议大夫，置于门下省。唐制，

^① 《隋书》卷63《元寿传》。

散骑常侍与谏议大夫分为左右两职，并增置左右补阙与左右拾遗。上述诸官，左隶门下省，右隶中书省，形成了谏官集体。李肇在《唐国史补》卷下说：“谏院以章疏之故，忧患略同，台中则务苛礼，省中多事，旨趣不一，故言‘遗补相惜，御史相憎，郎官相轻’。”李肇为唐代人，可见唐人已以谏院指称谏官组织，说明当时谏官组织已粗具规模，具有一定的独立性。但当时谏官都是左右分设的，一个统一组织的谏院并不存在。——谏院作为一个独立的机构，直至宋代才始形成。自隋以至五代，谏官设置的沿革如下：

左右散骑常侍。魏晋置散骑常侍、侍郎，与侍中、黄门侍郎共平尚书奏事。其后用人渐杂，东晋南朝不重此官，或置或省。隋初置散骑常侍4人，秩从三品。其下有散骑侍郎4人，员外散骑常侍6人，通直散骑侍郎4人，员外散骑侍郎20人。散骑诸职掌侍从朝直，炀帝时俱省。唐武德初以散骑常侍为加官，至贞观十七年（643年）始为正官，置散骑常侍2人，隶门下省。显庆二年（657年）又置2人，隶中书省，始有左右之号，并金蝉珥貂。左散骑常侍与侍中左貂，右散骑常侍与中书令右貂，时称“八貂”。龙朔中改左右散骑常侍为左右侍极，咸亨初复旧。广德二年（764年）五月升为正三品，加置4人。兴元初左右散骑常侍各加置1人。至贞元四年（788年）依旧定额为4人。宝应二年（763年）敕左右散骑常侍各置参官2人，令自拣择闻奏，参典亦置2人，后省。散骑常侍掌侍奉规谏，备顾问应对，是中书、门下两省品秩最高的谏官。但其侍奉多于规谏。此官在唐代一般用来安置元老及罢政大臣，很少起到进谏的作用。正如穆宗时谏议大夫李勃上奏所说：“据《六典》常侍掌规讽，其官久不举职，习以成例，若设官不责其事，不如罢之，以省其费。”五代沿置散骑常侍，后晋天福七年（942年）定其班位在门下侍郎之上。

左右谏议大夫。秦与西汉称为谏大夫，东汉光武帝加“议”字。隋于门下省置谏议大夫7人，秩从四品下，掌献纳朝政得失，驳正君主违失，炀帝时省。唐武德中复置，员额4人，秩正五品上。龙朔中改称正谏大夫，神龙初复旧。大历七年（772年）三月规定，谏议大夫额定为4人，内供奉不得过正员数。贞元四年（788年）分置左右谏议大夫，员额8人。其中左谏议大夫4人隶门下省，右谏议大夫4人隶中书省。大历二年（767年）升谏议大夫之秩为正四品下。左右谏议大夫掌侍从赞相，规谏讽谕，是中书、门下两省的重要谏官。其后与丞郎出人选用，以重其选。五代沿置，后晋天福五年（940年）以左右谏议大夫为清望正四品；后周显德五年（958年）定其秩仍为正五品上，班位在给事中之下。

左右补阙与左右拾遗。古无此官，武则天时始置。垂拱元年（685年）二月二十九日下敕说：

“记言书事，每切于旁求；补阙拾遗，未弘于注选。瞻言共理，必籍众才，寄以登贤，期之进善。宜置左右补阙各二员，从七品上；左右拾遗各二员，从八品上。”^①

天授二年（691年）二月增设3人，连前共5人。大历四年（769年）补阙、拾遗各置内供奉2人。七年（772年）二月规定补阙与拾遗的名额各为2人。补阙与拾遗的品秩虽不高，但其谏诤的职任却不轻，“掌供奉讽谏，扈从乘舆。凡发令举事，有不便于时，不合于道，大则廷议，小则上封。若贤良之遗滞于下，忠孝之不闻于上，则条其事状而荐言之。”^②白居易也曾说：“朝廷得失无不察，天下利病无不言，此国朝置拾遗之本意也。”^③五代亦有补阙、拾遗之官，各分左右。左隶门下，右隶中书，其制如唐。

① 《旧唐书》卷43《职官志二》。

② 同上。

③ 《旧唐书》卷166《白居易传》。

唐五代时期，掌封驳的谏官有给事中，已详本书第三章第一节第二目。

二 谏官的作用

谏官之职在于向皇帝进谏，以规正最高统治者损害整个统治阶级利益的言行。正如王夫之所说：

“谏官职在谏矣，谏者，谏君也。征声逐色、奖谏斥忠、好利喜功、押小人耽逸豫，一有其几，而必犯颜以诤。大臣不道，误国妨贤，导主贼民，而君偏信之，则直纠之而无隐。”^①

至于谏官向皇帝进行规谏的途径，隋代因年代短促，未有一定制度可言。唐初君主以隋亡为鉴，颇重谏官，给谏官的进谏创造了一定的合适环境。其主要的措施有三：

一是允许谏官随宰相入阁议事，参与决策。贞观元年（627年）唐太宗下诏说：“自今中书门下及三品以上入阁议事，皆命谏官随之，有失辄谏。”^②因此自贞观初年开始，每当宰相及大臣入阁议政，都有谏官随着参加，遇有失误，即行论谏。而对谏官们的“有所开说，太宗必虚己纳之。”^③允许谏官参与朝廷决策会议，说明了谏官地位的提高，也有利于避免决策的失误。王夫之对于此项措施评价很高，他说：“太宗制谏官随宰相入阁议事，故当时言无不尽，而治得其理。”^④

二是以谏官知匭事。武则天执政时期为广开言路和告密的需要，设置匭院，以谏官知匭事。《新唐书》卷47《百官志二》记其制说：

“武后垂拱二年（686年）有鱼保宗者，上书请置匭以受四

① 王夫子《读通鉴论》卷20《唐太宗》。

② 《资治通鉴》卷192《唐纪八》“太宗贞观元年”条。

③ 《贞观政要》卷2《求谏》。

④ 王夫之《读通鉴论》卷20《唐太宗》。

方之书，……以谏议大夫、补阙、拾遗一人充使，知匭事；御史中丞、侍御史一人为理匭使。……宝应元年（762年）命中书门下择正直清白官一人知匭，以给事中、中书舍人为理匭使。建中二年（781年），以御史中丞为理匭使，谏议大夫一人为知匭使；投匭者，使先验副本。开成三年（838年），知匭使李中敏以为非所以广聪明而虑幽枉也，乃奏罢验副封。”

知匭使与理匭使的职掌有所不同，前者专知受状，以达其事于上，以谏官为之；后者是据状申奏，以宪官为之。

三是允许谏官随时进封事，独立进行谏诤。开元十二年（724年）四月，唐玄宗下敕令说：

“自今以后，谏官所献封事，不限旦晚，任封状进来，所由门司不得有停滞。如须侧门论事，亦任随状而面奏，即便令引对。如有除拜不称于职，诏令不便于时，法禁乖宜，刑赏未当，征求无节，冤抑在人，并极论失，无所回避，以称朕意。”^①

这是允许谏官可以随时进封事。肃宗至德元年（756年），“敕谏议大夫论事，自今后不须令宰相先知。”^②这是允许谏官有独立谏诤的权利。乾元二年（759年）又规定“两省谏官十日一上封事。”^③这是规定谏官每月至少向皇帝进谏三次。

唐代谏官言事的制度化，使谏官起到了良好的作用。谏官们在以下几个方面规正了皇帝的言行：一是规谏官员除授不当。如唐德宗想用不得人心的裴延龄任宰相，谏议大夫阳城犯颜直谏说：“白麻若出，吾必裂之而死。”^④结果使德宗不敢贸然宣布此项任命。二是规谏穷兵黩武。如贞观初年，岭南诸州奏高州酋帅冯盎、谈殿阻兵反叛，唐太宗

① 《唐会要》卷55《谏议大夫》。

② 同上。

③ 同上。

④ 李肇《唐国史补》卷上。

下诏派将军蔺瞽发江、岭数十州兵进行讨伐，经过魏征再三谏诤，终于停止了南征之举^①。由于魏征的谏诤使太宗放弃了对岭南各少数民族的黩武政策，使唐与岭南各少数民族得以长期保持和好的关系。三是规谏穷奢极欲。如魏征以隋亡为戒向唐太宗进言说，隋炀帝“驱天下以从欲，罄万物以自奉，采域中之子女，求远方之奇异。宫宇是饰，台榭是崇。徭役无时，……人不堪命，率土分析。”^②从而一定程度地抑制了唐太宗的奢侈心。四是规谏滥施刑罚。如唐文宗时郑注构陷宰相宋申锡，无辜被逮，天下震骇。左散骑常侍崔玄亮、谏议大夫王质等众官到延英殿苦谏，终于阻止了文宗的滥施刑罚。^③由于谏官从各个方面对皇帝不利于整个统治阶级的言行进行了规谏，使阶级矛盾和统治阶级内部矛盾都得到了一定程度的缓和，有利于整个封建统治秩序的稳定。

三 谏官的兴衰

谏官的谏诤必须在被皇帝接受之后才能起到作用。所以，谏诤的能否收效，在很大程度上取决于皇帝纳谏的态度。隋代在文帝时谏官能起到一定的作用。到炀帝时就不同了，他是历史上有名的暴君，饰非拒谏，即位以后，索性连谏官都被取消了。唐初统治者深以隋亡为戒，懂得纳谏的重要性。武德元年（618年），万年县法曹孙伏伽向唐高祖上奏说：

“臣闻天子有诤臣，虽无道不失其天下。……隋后主所以失天下者何也？止为不闻其过。当时非无直言之士，由君不受谏，自谓德盛唐尧，功过夏禹，穷侈极欲，以咨其心。天下之上，肝

① 见《贞观政要》卷9《征伐》。

② 《旧唐书》卷91《魏征传》。

③ 见《旧唐书》卷153《宋申锡传》。

脑涂地，户口减耗，盗贼日滋，而不觉知者，皆由朝臣不敢告之也。”^①

唐高祖览奏章后甚喜，赞扬孙伏伽“至诚慷慨，词义恳切，指陈得失，无所回避。”^②次年，高祖又对尚书仆射裴寂说：

“隋末无道，上下相蒙，主则骄矜，臣惟谄佞。上不闻过，下不尽忠，至使社稷倾危，身死匹夫之手。朕拨乱反正，志在安人，平乱任武臣，守成委文吏，庶得各展器能，以匡不逮。比每虚心接待，冀闻说言。”^③

可见唐代统治者从一开国就重视纳谏的重要性。唐太宗时对谏官更加尊重和信任。他曾对大臣们说：“每思臣下有谏言直谏，可以施于政教者，当拭目以师友待之。”^④由于唐初统治者注意采纳臣下正确的意见，使国家很快从乱到治，并且出现了贞观之治。高宗时，褚遂良与韩瑗因谏废王皇后被贬死，从此“中外以言为讳，无敢逆意直谏，几二十年。”^⑤武则天在滥用酷刑时，狄仁杰多少还起了一点谏官的作用。由于谏官作用的削弱，这时的国家就没有能够取得贞观时期那样的治绩。唐玄宗在开元时期任用姚崇、宋璟等贤相，勤于政事，“励精听纳”^⑥，又出现了开元盛世。开元之末至天宝年间玄宗宠用李林甫、杨国忠等奸相后，谏诤的道路又被堵死了。林甫曾公然威胁谏官说：“今明主在上，群臣将顺之不暇，乌用多言！诸君不见立仗马乎？食三品料，一鸣辄斥去，悔之何及！”^⑦由于忠言被蔽塞，政治很快就走下坡路，从开元之治很快走向了全国性的动乱。

① 《旧唐书》卷75《孙伏伽传》。

② 同上。

③ 同上。

④ 《贞观政要》卷1《政体》。

⑤ 《资治通鉴》卷203《唐纪十九》“高宗永淳元年”条。

⑥ 《新唐书》卷152《李绛传》。

⑦ 《资治通鉴》卷214《唐纪三十》“玄宗开元二十四年”条。

德宗时，虽曾一度革除旧弊，开谏诤之路，但是成效不大。晚年“政出多门，宰相不专机务，宫市之弊，谏官论之不听。”^① 宪宗时谏官已完全不起作用，“大不得豫召见，次不得参时政，排行就列，朝谒而已。”^② 谏官不起作用，反映了统治的日趋腐败，唐朝的统治至此每况愈下。僖宗时“左拾遗侯昌业以盗贼满关东，而上不亲正事，专务游戏，赏赐无度”^③，而上疏极谏，僖宗公然拒谏，盛怒之下，将侯昌业召至内侍省赐死。不久，唐朝也就灭亡了。五代时政治动荡，谏官的作用仍显得很微弱。可见是否纳谏与王朝的盛衰有着密切的关系。谏官可以说是王朝盛衰的测试表，谏官受到重视，王朝就兴盛；谏官受到排斥，政治必然黑暗；谏官受到迫害，王朝离灭亡也就不远了。

第三节 地方监察制度

一 隋的司隶、谒者二台对地方的监察

隋代置司隶、谒者二台，属于中央机构，与御史台合称三台。惟司隶与谒者二台，其职掌均为监察地方，故放在地方监察制度中叙述之。

隋大业初，炀帝罢州置郡，仿汉刺史之制，置司隶台。设大夫1人，秩正四品，掌诸巡察。别驾2人，秩从五品，分察畿内，1人察东都，1人察京师。刺史14人，秩正六品，巡察畿外诸郡。从事40人，辅佐刺史巡察。其下又置丞（从六品）、主簿（从八品）、录事（从九品）各1人。其

① 《旧唐书》卷160《韩愈传》。

② 《资治通鉴》卷237《唐纪五十三》“宪宗元和元年”条。

③ 《资治通鉴》卷253《唐纪六十九》“僖宗广明元年”条。

后又罢司隶台，而留司隶从事之名，不为常员，临时选京官清明者，权摄以行。

隋代刺史巡察，仿汉制以六条刺察郡县：

“一察品官以上理政能不。二察官人贪残害政。三察豪强奸猾，侵害下人，及田宅逾制，官司不能禁止者。四察水旱虫灾，不以实言，枉征赋役，及无灾妄蠲免者。五察部内贼盗，不能穷逐，隐而不申者。六察德行孝悌，茂材异等，隐不贡者。每年二月，乘轺巡郡县，十月入奏。”^①

隋代的六条刺察，其内容与汉代的六条有所不同：一是监察的范围比汉代扩大。汉代六条规定的监察范围是强宗豪右，二千石地方官员及其子弟；隋的六条监察，其范围已扩大到品官以上。二是监察的重点有所不同。汉代六条监察的重点是豪强的兼并和地方官是否阿附豪强；隋的六条监察的重点在于考察品官理政能力和纠察贪酷害政，而把刺察豪强奸猾放在其次的地位，反映了隋代最高统治者对地方官能力与品德两方面考核的重视。三是考察官吏行为的着重点不同。汉代六条着重于考察地方官不奉诏书、违背典制、滥施刑罚、不遵法纪、依附豪强、蔽贤宠顽；隋的六条着重考察地方官镇压盗贼、申报灾荒、征收赋役及荐举人才方面的成绩。总的看来，隋代的六条刺察，其内容比汉代要广泛，是唐代六条察法的蓝本。

与司隶台建立的同时，隋炀帝又置谒者台。设大夫 1 人，为司隶台的主官，秩从四品，大业五年（609 年）改为正四品，“掌受诏劳问，出使慰抚，持节察授及受冤枉而申奏之。驾出，对御史引驾。”^② 又设司朝谒者 2 人，为大夫的副职。属官有丞 1 人，主簿、录事各 1 人。又有通事谒者 20 人，秩从六品，即内史通事舍人之职。议郎 24 人，通

^① 《隋书》卷 28《百官志下》。

^② 同上。

直 36 人，将事谒者 30 人，谒者 70 人，皆掌出使。其后废议郎、通直、将事谒者、谒者等，而设员外郎 80 人。旋诏门下、内史、御史、司隶、谒者五司监受表章，不再由谒者台专司此事。不久又设散骑郎（从五品）20 人，承议郎（正六品）、通直郎（从六品）各 36 人；宣德郎（正七品）、宣义郎（从七品）各 40 人；征事郎（正八品）、将士郎（从八品）、常从郎（正九品）、奉信郎（从九品）各 50 人。以上为定额内的官员，按品得禄。又各有散员郎，无固定员额，亦无俸禄。后又改常从郎为登仕郎，奉信郎为散从郎。“自散骑以下，皆主出使，量事大小，据品以发之。”^①南北朝的谒者掌引见臣下，传达使命，而隋的谒者台所掌为出使劳问，受理申奏冤枉等事项，具有对地方的监察权。谒者台的设置，使秦汉以后临时性的遣使巡察更加制度化。

二 唐代前期的使职监察与 后期的巡院监察

唐代不设司隶、谒者二台。前期仍以出派监察使职的方法监察地方。这些监察性使职有观风俗使、黜陟使、巡察使、按察使、巡抚使、存抚使、采访使等^②。上述监察诸使在唐代前期与监察御史的巡视地方同时并存，不过两者之间有着明显的区别^③：第一，监察御史出巡州县，按处地方违法犯罪的官吏，其按处的是已经暴露而需要由中央直接干预的案件。如高宗时，桂、广、交、黔等都督府在注拟土人为官方面简择不精，仪凤元年（676 年）八月，朝廷决定派遣南选使去经办此事，同时令监察御使同往监临。可

① 《隋书》卷 28《百官志下》。

② 详见本书第五章第一节第一目。

③ 参见何汝泉《唐代前期的地方监察制度》，载《中国史研究》1989 年第 2 期。

是监察使职巡行州县则并无预定的具体目标，常常是责成使职去发现违法犯纪的官员然后加以按处。如贞观八年（634年）分遣萧瑀、李靖等13人巡行天下，是让他们去观察风俗得失和政刑苛弊的。贞观二十年（646年）遣孙伏伽等以六条巡察四方，其职任在于澄清吏治，如发现地方官员有犯法等情，可以贬黜举奏。第二，武则天执政时，曾命御史中丞宋璟去扬州、幽州推问案件，宋璟不肯前去；旋又命宋璟作李峤的副手去安抚陇蜀，也不肯去。宋璟申明他不敢奉使的理由是：“故事，州县官有罪，品高则侍御史、卑则监察御史按之，中丞非军国大事，不当出使。今陇蜀无变，不识陛下遣臣出外何也？臣皆不敢奉制。”^①这说明在唐初，御史出派推问案件要依事件的大小依次派遣御史中丞、侍御史和监察御史，君主也不能无视此项规定。而派遣使职巡按地方，则被派官员并无级别的限制。第三，由于监察使职可由君主的意志选择，其人选往往比较精干。如贞观八年（634年）选派诸道监察使职时，“畿内未有其人，上问房玄龄：‘此道事最重，谁可充使？’尚书右仆射李靖曰：‘畿内事大，非魏征莫可。’上曰：‘朕今欲向九成宫，事亦不小，朕每行不欲与其相离者，乃为其见朕是非得失，必无所隐。’乃命李靖充使。”^②总之，御史与监察使职是唐代前期两种既有分工，又有交叉，大体并存的地方监察官。两者相比，尤以监察使职更为重要。延载以后，御史不定期出使，地方监察任务多由监察使职承担。此一时期地方监察使职之所以有生命力，关键便在于选任精审。

唐代后期，地方政制演变成为方镇与州县的变相三级制，前期的监察区已经变成为行政区，作为监察使职的观

^① 《资治通鉴》卷207《唐纪二十三》“则天后长安四年十二月”条。

^② 《唐会要》卷78《诸使中·黜陟使》。

察使也演变成为道的行政长官，其地位仅次于节度使。节度使与观察使通常兼带御史台官。至德以后，诸道使府参佐多以省郎及御史充任，谓之外台。而节度使又例兼本道观察使。因此，中央监察州县之权尽为藩镇所夺。中叶以后，朝廷只好另辟监察途径，利用盐铁转运使设在诸道的巡院来实施对地方的监察。巡院初设时以管理财政事务为主，并未明文规定其监察职能。但财政使职本身负有监察官吏的职责，其所属巡院在其管辖范围内自然也有了部分的监察任务。初期主要是监察官员的是否贪赃枉法，随着财政使职权限的逐步扩大，巡院的监察职能也逐渐扩大，不仅总理地方财政，还担负起全面按察辖区内官吏的责任。宪宗很注意发挥巡院的监察职能，曾在置两税使诏中说：“今度支盐铁，泉货是司，各有分巡，置于都会。爰命帖职，周视四方，简而易从，庶叶权便，政有所弊，事有所宜，皆得举闻，副我忧寄。”^① 宪宗以后，举凡地方官吏施行诏敕情况、承制勤恳之状、政绩善恶等，均须访察上奏。上至藩帅、刺史，下至掾曹吏职，都在访察之列，并经常会同御史台、出使郎官等共同负责。巡院对地方的监察制度化以后，便成为中央监察地方官吏的重要机构。

三 监察御史对地方的监察

隋代已有监察御史掌出使检校的记载，但情况不详。唐太宗在贞观十七年（643年），曾命监察御史汲师往州县巡狱。武则天在光宅元年（684年）临朝称制，改御史台为左肃政台，增置右肃政台专门按察地方，每年春秋两季发使，春季称风俗使，秋天称廉察使，以韦方质删定的四十八条科目察州县官吏。玄宗以后废右肃政台恢复御史台旧制，以监察御史巡按州县。监察御史出使巡按州县，一般是指地

^① 《全唐文》卷60。

方有重大刑事案件和官吏贪赃不法等事，需要派遣御史作为中央的特使“奉制巡按”、“持有制命”，^① 前往地方处理有关问题。监察御史在奉使巡按时还可举劾官吏，如《新唐书》卷123《颜真卿传》记颜真卿“再迁监察御史，使河陇时，五原有冤狱，久不决，天且旱，真卿辨狱而雨，郡人呼为御史雨。复使河东，劾奏朔方令郑延祚母死不葬三十年，有诏终身不齿，闻者耸然。”同书卷174《元稹传》记元稹“拜监察御史，按狱东川，因劾奏节度使严砺违诏过赋数百万，没入涂山甫等八十余家田产奴婢，时砺已死，七刺史皆夺俸。”唐代的监察御史分道巡按州县，在举劾官吏时有六条标准。《新唐书》卷48《百官志三》说：

“凡十道巡按，以判官二人为佐，务繁则有支使。其一，察官人善恶；其二，察户口流散，籍帐隐没，赋役不均；其三，察农桑不勤，仓库减耗；其四，察妖猾盗贼，不事生产，为私蠹害；其五，察德行孝悌，茂材异等，藏器晦迹，应时用者；其六，察黠吏豪宗兼并纵暴，贫弱冤苦不能自申者。”

唐代的巡察六条是御史和监察使职共同适用的举劾官吏的标准，系继承隋的六条而来。不过唐代的六条以惩治贪官污吏、察举为官优劣作为总则，以官吏的品德、政绩、文才作为监察文官的基本要求，以户口、赋役、农桑、库存作为监察的重要经济标准，无疑比隋的六条更为具体而明确。至于武则天时实行的风俗廉察四十八条，因条文过于烦琐，执行不易，至延载年间已停止执行，故仅为一时之制。

^① 《唐会要》卷60《御史台上·监察御史》。

第七章 隋唐五代的司法制度

隋唐五代的司法制度，与前代相比有新的发展。首先，在刑制上废除了前代的鞭刑、枭首、轘裂等酷刑与笞戮相坐之法，确定笞、杖、徒、流、死新的五刑制，为其后的各封建王朝所沿用；危害封建统治最严重的“十恶”，以及贵族、官僚等享受减免刑罚特权的“八议”，都比前代有更详密的规定；《唐律》条文精简，量刑适中，对后世及域外都有深远的影响。其次，在司法机关的设置方面，大理寺属于法院性质，专掌审判，刑部为司法行政机关，御史台为监察机关而兼具司法职能，三者各有专职，且互相配合。三机关的长官共同审理重大案件，称为三司推事，明清时代的三法司会审及九卿会审即是此制的沿用和发展。另外，地方司法工作仍由地方官兼理，但府、州、县均设有分管刑事案件和民事案件的僚属。

第一节 法律形式与刑罚制

一 隋律、唐律与刑统

隋开皇元年（581年）文帝命高颉、郑译等上采魏晋刑律，下至齐梁，斟酌轻重，取其折衷，制定新律。为什么隋文帝一即位马上就制定新律呢？这是因为隋文帝的帝位是从北周宇文氏的手中夺取来的，而北周灭亡的原因之一正是由于刑法的苛刻。隋文帝就是在“刑政苛刻，群心崩

骇”^①的情况下，利用入宫辅政的机会，使“法令清简”、“天下悦之”^②，从而夺得帝位的，所以一即位就制定新律，以表示新朝要改变刑政苛酷的决心取得使人耳目一新的效果。开皇三年（583年）又因律尚严酷，多陷人于罪，命苏威、牛弘等更定新律，删繁就简，删去死罪81条，流罪154条，徒枷等罪1000余条，共留500余条，计分名例、卫禁、职制、户婚、厩库、擅兴、贼盗、斗讼、诈伪、杂律、捕亡和断狱，共12篇。律文中更定刑名为笞、杖、徒、流、死5种，废除前代的鞭刑、枭首、轘裂等酷刑与拏、戮相坐之法，并规定讯囚行杖不得过200，执行杖刑的中间不得易人；又规定“八议”之制，以维护贵族与官僚的特权；更定北齐的“重罪十条”为“十恶”大罪，对破坏封建统治秩序的行为加强镇压。这就是《开皇律》。开皇律的律条虽比前代轻简，但隋文帝“性猜忌，……既任智而获大位，因以文法自矜，明察临下，恒令左右规视内外，有小过失，而加重罪，又患令史赃污，因私使以钱帛遗之，得犯立斩。”^③后来竟至“盗一钱以上皆弃市……四人共盗一榱桶，三人同窃一瓜，事发即时行决。”^④炀帝继位以后，对《开皇律》进行修订，于大业三年（607年）颁行，计18篇，共500条，称为《大业律》，其中刑罚规定较《开皇律》为轻。但是随着大规模农民起义的爆发，《大业律》的刑罚制度不但没有遵行，而且恢复了磔、轘裂、枭首、夷九族等酷刑。

唐高祖李渊在夺取政权以前，即打着“除隋苛法”的旗号以争取人心，曾与民约法十二条，除杀人、劫盗、背

① 《隋书》卷6《高祖纪上》。

② 同上。

③ 《隋书》卷25《刑法志》。

④ 同上。

军、叛逆者处死外，余均蠲除。建国后，鉴于隋末滥施刑罚、任意废法的弊政所造成的严重后果，主张立法宽简，保持稳定，命裴寂、萧瑀等人参照隋《开皇律》制定《武德律》12篇，500条。唐太宗也特别重视立法的简约，他认为“国家法令，惟须简约，不可一罪作数种条。格式既多，官人不能尽记，更生奸诈，若欲出罪，即引轻条；若欲入罪，即引重条。”^①因此在即位后便命房玄龄、长孙无忌等修改《武德律》，自贞观元年至十年（627～636年），历时10年，修成了《贞观律》，仍为12篇，500条。与隋律相比，《贞观律》中死罪减少92条，改流罪为徒罪71条，并删去“兄弟连坐俱死”之法，“自是比古死刑，殆除其半。”^②“凡削烦去蠹，变重为轻者，不可胜纪。”^③唐高宗时又命长孙无忌、李勣、于志宁等以武德、贞观两律为基础，编纂成《永徽律》12篇，502条，于永徽二年（651年）颁行。为了阐明《永徽律》的精神实质，并对律文进行统一的解释，又命长孙无忌等对《永徽律》逐条逐句进行解释，叫做“律疏”。律疏经皇帝批准，于永徽四年（653年）颁行，附于律文之下，与律文具有同等的效力，疏与律统称为《永徽律疏》，后世称之为《唐律疏议》。唐玄宗时根据当时的现行令式，对《永徽律》又作了一些文字上的订正，称为《开元律》，内容与《永徽律》相同。

唐律12篇的篇名与隋《开皇律》相同，各篇的内容如下：第一篇《名例》，57条，内容包括五刑、十恶、八议、请、减赎、官当、免，此外还规定了犯罪行为、责任能力、时效、刑罚的适用（过失、错误、自首、累犯、合并论罪、减免、类推、同居相容隐、外国人犯罪处理原则）和法律

① 《贞观政要》卷8《赦令》。

② 《旧唐书》卷50《刑法志》。

③ 同上。

用语的解释等，属于刑法总则的范畴。第二篇《卫禁律》，23条，是关于违反皇帝宫殿庙苑的警卫和州镇城戍、关津要塞以及边防、国防的保卫等方面的制度的刑事处分规定，是为了保护皇帝的安全和国家的主权而订立的。第三篇《职制律》，59条，是关于官吏的设置、失职、贪赃枉法和违反交通、驿传方面的刑事处分规定，主要是为了加强国家机构的统治效能，对文武百官严加控制而制订的。第四篇《户婚律》，46条，是关于户籍、赋税、田宅、婚姻家庭方面违法的刑事处分规定。是为了巩固封建土地所有制、控制劳动人手，保证兵役、赋税来源以及保护封建婚姻、父权家长制而订立的。第五篇《厩库律》，28条，是关于违反养护公私牲畜、仓库管理、官物出纳等方面行政法律的刑事处罚的规定。第六篇《擅兴律》，24条，是关于军队的征调、指挥、行军出征和兴建工程不如法的刑事处罚规定。第七篇《贼盗律》，54条，分为“贼”和“盗”两部分。所谓“贼”，指“狡竖凶徒，谋危社稷”，即颠覆朝廷；所谓“盗”，指“以威若力而取其财”，即侵犯私人财产。《贼盗律》就是关于侵犯封建政权和地主阶级人身与财产方面的刑事处分规定。第八篇《斗讼律》，59条，包括斗殴和告诉两个方面，前者是有关斗殴的刑事处分规定；后者是属于刑事诉讼方面的规定。第九篇《诈伪律》，27条，是关于诈欺和伪造方面的刑事处罚的规定。第十篇《杂律》，62条，《疏议》说：“诸篇罪名，各有条例，此篇拾遗补缺，错综成文，斑杂不同。”它是把不能归纳于某一类的犯罪行为，汇集在一起，所以范围广泛。如国忌作乐、私铸钱币、奸非、失火、赌博、犯夜、私造度量衡，以及关于借贷和雇佣契约、商品价格、市场管理、商品质量检查、医疗事故、堤坊、水运、城市交通、公共安全、清洁卫生等方面违反法律的刑事处罚规定。第十一篇《捕亡律》，18条，是关于官吏和其他人追捕“囚与未囚”凡因犯罪事发而逃亡的罪

人，以及惩罚各种逃亡者的法律规定，包括两个方面的内容，一是追捕者和主守者的法律责任，二是对各种逃亡者的刑罚规定。第十二篇《断狱律》，34条，是关于审讯、判决、囚禁、执行等方面的法律规定。属于诉讼法、监狱法、司法官惩戒法规以及刑法分则的范围。

唐代统治者在司法实践中提倡明法慎刑，防止枉纵。提倡最力最有代表性的君主是唐太宗。首先，他对死刑的处决持慎重态度。规定“自今以后大辟罪皆令中书门下四品以上及尚书九卿议之。”^①死刑在执行前实行三覆奏的覆核程序。后又因三次覆奏的时间相隔太短，实际上来不及仔细思考，因此又改为五覆奏。^②以上是关于慎刑的措施。与慎刑思想相表里的，就是严禁官吏断案枉纵。“断狱而失于出入者，以其罪罪之。失入者，各减三等；失出者，各减五等。”^③唐太宗“深恶官吏贪浊，有枉法受财者，必无赦免。”^④对于证据不足者，则不轻易作出判决。如刑部尚书张亮揭发侯君集约他谋反，太宗以“君集独以语卿，无人闻见，若以属吏，君集必言无此，两人相证，事未可知”^⑤，仍待君集如初。直到侯君集谋反的事实暴露以后才斩之而籍其家。一些经过查勘确实属于冤案的，也认真予以平反昭雪。如因得罪唐高祖的幸臣裴寂而被诬致死的开国元勋刘文静，尽管高祖尚在，唐太宗也为其昭雪，“追复官爵，以子树义袭封鲁国公，许尚公主。”^⑥由于“明法慎刑，防止枉纵”原则的推行，在司法实践中，法律得到了较好的贯彻。太宗时期出现的贞观之治和玄宗时取得的开

① 《贞观政要》卷8《刑法》。

② 见《新唐书》卷46《刑法志》。

③ 《旧唐书》卷50《刑法志》。

④ 《贞观政要》卷1《政体》。

⑤ 《旧唐书》卷69《侯君集传》。

⑥ 《旧唐书》卷57《刘文静传》。

元之治，都是法律贯彻比较好的时期，或者说是法制化程度比较高的时期。

五代的法律形式有刑统。“刑统”原称“刑律统类”，起源于唐代。唐大中七年（853年）时曾颁布过《大中刑律统类》12卷。后唐时仿《大中刑律统类》颁行《同光刑律统类》，后周显德四年（957年）因当时的律令文辞古质，格敕条目繁多，不便使用，且易生弊端，命侍御史知杂事张湜等人编集刑书，于次年成书，共21卷，定名为《大周刑统》，颁行全国，成为《唐律》以后的一部重要律书。其内容以律为主，“式令之有附近者次之，格敕之有废置者又次之。事有不便于今该说未尽者，另立新条于本条之下，其有文理深古虑人疑惑者，别以朱字训释。至于朝廷之禁令，州县之常科，各以类分，悉令编附。”^①

二 诉讼程序

隋代诉讼以县为第一审，州为第二审，死刑再送大理寺覆审，然后送尚书省奏请皇帝裁决。至于上诉程序，据《隋书》卷25《刑法志》所记，文帝时曾诏令全国“有枉屈县不理者，令以次经郡及州，至省仍不理，乃诣阙申诉。有所未愜，听挝登闻鼓，有司录状奏之。”

唐代地方诉讼第一审为县，杖以下罪县司即为终审，徒以上罪，则为初审；第二审是州（或郡），徒以下即为终审，流刑与死刑须报尚书省覆核，死刑还须覆奏三次，皇帝批准后，再经过3天才能执行。诸州遇有疑案，须申报大理寺覆审，再上报尚书省。京师的诉讼程序，凡杖以下罪长安、万年两县及中央政府各衙门都可决定执行，徒刑以上须由大理寺或京府审理，对于徒刑，虽可判决，但须经刑部覆核，流刑与死刑须报尚书省覆核，死刑须经皇帝批准，

^① 《旧五代史》卷147《刑法志》。

并于执行前须覆奏五次。至于上诉程序，据《唐六典》卷6《尚书刑部》“刑部郎中员外郎”条记载，其制如下：

“凡有冤滞不申欲诉理者，先由本司、本贯；或路远而踬碍者，随近官司断决之。即不服，当请给不理状，至尚书省，左、右丞为申详之。又不服，复给不理状，经三司陈诉。又不服者，上表。受表者又不达，听挝登闻鼓。若悖、独、老、幼不能自申者，乃立肺石之下。（原注：若身在禁系者，亲、识代立焉。立于石者，左监门卫奏闻。挝于鼓者，右监门卫奏闻。）”

五代的诉讼程序，以后周的规定最为明确，《五代会要》卷17《御史台》说：

“周广顺二年（952年）十月敕，今后凡有百姓诉论，及言灾沴，先诉于县；县如不治，即诉于州；州治不平，诉于观察使；观察使断遣不当，即可诣台省申诉；如或越次诉论，所司不得呈接；如有诋犯，准律科惩。”

三 “十恶”、“八议”

1. “十恶”

隋唐五代刑律中规定的十恶，是指触犯封建统治阶级根本利益，是为“常赦所不原”的十种犯罪。十恶罪是在西汉的“大逆无道”、“大不敬”罪的基础上发展起来的，魏晋南北朝时期此类罪名继续沿袭下来，北齐律中有“十条重罪”，标志着其时“十恶”罪名已经形成。《隋书》卷25《刑法志》载：北齐河清三年（564年），尚书令、赵郡王叡等奏上齐律十二篇，“又列重罪十条：一曰反逆，二曰大逆，三曰叛，四曰降，五曰恶逆，六曰不道，七曰不敬，八曰不孝，九曰不义，十曰内乱。其犯此十者，不在八议论赎之限。”北周刑名上不立十恶之目。隋开皇时更定新律，“又置十恶之条，多采后齐之制，而颇有损益。一曰谋反，二曰谋大逆，三曰谋叛，四曰恶逆，五曰不道，六曰大不

敬，七曰不孝，八曰不睦，九曰不义，十曰内乱。犯十恶及故杀人狱成者，虽会赦，犹除名。”^① 隋代所定十恶罪名，由唐宋而迄于明清，一直为各封建王朝的刑律所沿用。

《唐律疏议》在卷1《名例》中对十恶罪名作了解释，其内容如下：

一是谋反。原注说：“谓谋危社稷。”社稷是指以君主为代表的封建专制政权。所谓“谋危社稷”就是指预谋反对皇帝和推翻封建政权的行动，在封建社会中被认为是最严重的犯罪行为，列为十恶之首。之所以如此，《疏议》解释说：

“案《公羊传》云：‘君亲无将，将而必诛’。谓将有逆心害于君父者，则必诛之。《左传》云：‘天反时为灾，人反德为乱’。然王者居宸极之至尊，奉上天之宝命，同二仪之覆载，作兆民之父母，为子为臣，惟忠惟孝。乃敢包藏凶慝，将起逆心，规反天常，悖逆人伦，故曰谋反。”

谋反罪的构成，不仅以行动为依据，只要有了某种不满的言论，不论是否有真实的计划或付诸行动，都以谋反论处。

二是谋大逆。原注说：“谓毁宗庙、山陵及宫阙。”即谋毁皇家的宗庙、陵墓及宫殿，是严重侵犯皇帝尊严的行为。《疏议》说：“此条之人，干纪犯顺，违道悖德，逆莫大焉。”因此把上述行为列为十恶的第二种。

三是谋叛。原注说：“谓谋背国从伪。”指的是背叛朝廷、私通和投降敌伪政权的行为。谋叛罪的主要打击对象，一是叛国的民族败类和反对中央政权的地方割据势力，二是支援农民起义而进行武装反抗的官兵。

四是恶逆。原注说：“谓殴及谋杀祖父母、父母，杀伯叔父母、姑、兄、姊、外祖父母、夫、夫之祖父母、父母者。”《疏议》说：“父母之恩，昊天罔极。嗣续妣祖，承奉

^① 《隋书》卷25《刑法志》。

不轻。泉镜其心，爱敬同尽。五服至亲，自相屠戮，穷恶尽逆，绝弃人理，故曰恶逆。”其立法目的是为了维护以父权为中心的封建家族关系。其论罪的规定也因亲属关系的亲密程度的不同而有所差异。若对祖父母、父母有殴击的行为，不必造成伤害，或者有谋杀的计划而不必开始行动，就已构成犯罪。对伯叔以下，则必须有实际的行动才构成犯罪。

五是不道。不道指违背正道，原注说：“谓杀一家非死罪三人，及肢解人，造畜蛊毒、厌魅。”此条罪名起源很早，《疏议》说：“汉制九章，虽并湮没，其不道不敬之目见存，原夫厥初，益起诸汉。”唐律之所以要把杀一家非死罪3人和肢解人等行为列入十恶大罪，从表面上看来是为了保护人身的安全，防止各种残暴杀人的行为，真正的立法目的，主要还是为了防止受压迫的阶级对封建统治阶级的报复行为。至于造畜蛊毒和厌魅，是指用蛊毒、厌魅的方法致人以死。其实这两种行为并不能给人造成伤害，是一种迷信。

六是大不敬。指对皇帝的不尊敬，如盗取皇帝祭祀用品或皇帝日常穿戴物品；盗取或伪造皇帝的玺印；为皇帝配制药物题封有误；为皇帝烹调膳食误犯食禁；为皇帝制造舟船误不牢固；诽谤皇帝；无礼对待皇帝派遣的使者。其立法的目的是为了维护皇帝的尊严和安全，凡不利于君主尊严和安全的、即使是一些细小的过误行为也要被列入大罪。

七是不孝。指对直系尊亲属有忤逆行为，如控告或咒骂祖父母、父母；祖父母、父母在时分居独立门户；对祖父母、父母供养有缺；居父母丧时嫁娶作乐，改着吉服；闻祖父母、父母丧匿不举哀；诈称祖父母、父母死亡。其立法目的在于维护封建礼教，以巩固封建政权及其统治秩序。

八是不睦。指谋杀及出卖缌麻以上亲属；殴打或控告

丈夫及大功以上尊长和小功尊亲属。其立法目的是为了禁止亲属间的相互侵犯。

九是不义。指杀害本属府主、刺史、县令、现受业师；吏卒杀害本部五品以上官长；闻夫丧匿不举哀，作乐，改着吉服出嫁。其立法目的在于维护尊卑之间的义务关系。

十是内乱。指奸污小功以上亲属；强奸及和奸父祖之妾。其立法目的在于禁止亲属之间不正当的性关系的发生，以维护封建伦理道德。

2. “八议”

规定十恶罪，主要是维护封建皇帝的专制统治和君臣、父子、尊卑、上下的封建伦常关系。隋唐五代刑律中在规定的同时，特别规定对贵族、官僚的庇护，有所谓“八议”，即议亲、议故、议贤、议能、议功、议贵、议勤、议宾的制度。所议八种人在犯罪时须经特别审议，并享受减免刑罚的待遇。根据《唐律疏议》卷1《名例》中规定，“亲”指一定范围内的皇室成员或外戚。一是皇帝袒免以上亲，包括皇帝的高祖兄弟、曾祖从父兄弟、祖再从兄弟、父三从兄弟、自身之四从兄弟；二是太皇太后、皇太后缙麻以上亲，包括曾祖兄弟、祖从兄弟、父再从兄弟、自身之四从兄弟；三是皇后小功以上亲，包括祖之兄弟、父之从兄弟、自身之再从兄弟。“故”指长期侍奉皇帝的故旧。“贤”指“有大德行”^①者，实际上是地主阶级中的知名人士。“能”指“有大才艺”^②者，即封建统治阶级中能够治军治国的杰出人才。“功”指“有大功勋”^③者，即为封建国家建立过卓越功勋的人。“贵”指“职事官三品以上，散

① 《唐律疏议》卷1《名例》。

② 同上。

③ 同上。

官二品以上及爵一品”^①者，即封建贵族和大官僚。“勤”指“有大勤劳”^②者，即为封建国家服务勤劳的人。“宾”指“承先代之后为国宾者”^③，即前朝退位者的后裔。这八种人犯了死罪，官府不能直接定罪判刑，而要将他们的犯罪情况和特殊身份报告朝廷，由负责的官员集体审议，提出意见，奏请皇帝裁决；若是犯了流以下罪，都可减一等论处；但是如果犯了十恶罪，则不适用上述规定。

四 五刑

先秦时期有墨、劓、剕、宫、大辟五种刑罚，最早见于《尚书》，合称五刑，大概在西周时期已经实行。西汉文帝顺应了历史发展的趋势，曾宣布废除肉刑，以笞、杖来代替。虽然终汉之世肉刑并未真正废除，但西周以来的传统五刑制度已开始发生了变化。历经南北朝，不断有关于除、复肉刑之议，对原有的五刑屡加更定：三国魏以死刑、髡刑、完作、赎刑、罚金为五刑；西晋时以死刑、徒刑、笞刑、罚金、赎刑为五刑，其中以死刑、徒刑、赎刑为主要刑种；南朝宋齐与晋制基本相同；南朝梁以死刑、徒刑、笞刑、罚金、赎刑为五刑；北魏确定以死、流、徒、鞭、杖为五刑；北齐以死、流、耐、鞭、杖为五刑；北周以杖、鞭、徒、流、死为五刑。隋统一之后，对刑罚制度进行了重要的改革，据《隋书》卷25《刑法志》记载，《开皇律》彻底废了肉刑以及前代枭首、车裂等酷刑，而且还把流徒罪的判刑幅度大为减轻。是自汉文帝废除肉刑以来对刑罚制度的又一次重要改革。唐代的五刑完全继承隋制，说明新的五刑制度在隋唐时已经定型，也标志着中国古代刑罚制度

① 《唐律疏议》卷1《名例》。

② 同上。

③ 同上。

至隋唐已进入较为文明的阶段。新的五刑制度一直沿用到明清。至于隋唐时期五刑的具体制度，其规定如下：

笞刑。隋代始设，为五刑中的最轻刑。定为10、20、30、40、50，凡五等。都可以用铜来赎刑。唐沿其制，决笞者，腿部与臀部分受，如愿背、腿分受者，亦听其便。

杖刑。隋废鞭刑，以杖刑代之，另立笞刑，以代替原来的杖刑。隋分杖刑为五等：60、70、80、90、100。所犯重于50笞者则入于杖刑。唐制与隋同。

徒刑。隋唐时，分为五等，其刑期较前代有所缩短，最低为1年，最高为3年，每等之间相差半年，且不附加笞刑和杖刑，并准许以铜赎刑。唐制，凡判处徒刑者，“著钳若校，京师隶将作，女子隶少府缝作。”^①

流刑。隋代流刑分为1000里、1500里、2000里三等，合称“三流”。应配者分别居作2年、2.5年、3年。应住居作者，“三流”均服役3年。唐制流刑亦分为三等，其路程比隋代各加1000里，其居作期限则都缩短为1年。役满就在流放之地为编户，称为“常流”。此外贞观中又设加役流，服役期为3年，以代替原来的断趾之刑。唐代流刑可用铜赎，2000里赎铜80斤，2500里赎铜90斤，3000里赎铜100斤。

死刑。隋唐时死刑分为斩与绞两种，斩是使犯入身首异处的死刑，在汉代称为“殊死”；绞是用帛、绳等勒死或用绞刑架绞死。绞可保留全尸，较斩为轻。

五 禁贻误军机、违犯军令和逃逸

历代的封建统治者都十分重视军队在政权中的作用，唐律规定凡是贻误军机、违犯军令和将士逃逸等都是严重犯罪，要重加惩处。

^① 《新唐书》卷56《刑法志》。

1. 贻误军机行为

一是乏军兴。不及时供应军需或不及时应征作战以及充使命报告军期而违限废事者，都是贻误军机，唐律中均称之为乏军兴，犯者处以斩刑。因为乏军兴事关重大，虽由于过失所致，亦不减罪。^①

二是大集校阅违期。凡应参加大集校阅而违期不到的，杖100，3日加一等；主帅违期不到的，加二等处罚；如属派遣跟随的人违期不到，则减一等论处。^②

三是调发杂物有违。凡征用随军所用战具等杂物（包括从私人处征收来作军用的物品），均须先行上报，得到批复始得调发。违者处徒刑1年。给与的，比调发的减一等处罚。若军情紧急，应就便调拨，并立即向上报告。此时不调发和不拨给的。也处徒刑1年。调发后不立即向上报告的，各减一等论处。^③

四是应给发兵符而不给。凡是应给发兵符而不发给，应下达发兵符而不下达，或者下符违反令、式，以及不依符合执行命令或发现符不合不立即向上报告的，各处徒刑2年；若过期不交还兵符，处徒刑1年。其他的符有类似情况的减二等论处。^④

五是应派遣番代违限。凡镇戍防守兵士均应定期轮替。过期不派遣番代的，1天杖100，3天加一等，罪止徒刑2年。若替代者已到而不放期满者离开的，减不派替班之罪一等。若镇、戍主管官员役使防守兵士违反规定，以致防守兵士逃逸的，1人杖60，5人加一等，罪止徒刑1.5年。^⑤

2. 违犯军令行为

① 见《唐律疏议》卷16《擅兴》“乏军兴”条。

② 见《唐律疏议》卷16《擅兴》“校阅违期”条。

③ 见《唐律疏议》卷16《擅兴》“调发供给军事违法”条。

④ 见《唐律疏议》卷16《擅兴》“应给发兵符不给”条。

⑤ 见《唐律疏议》卷16《擅兴》“遣番代违限”条。

一是擅发兵。为了维护皇帝对军队的最高指挥权和防止兵变、篡夺，唐律禁止擅发兵。擅发兵指无紧急情况而又不先上报上级而擅自发兵的行为，或者虽然上报而不待批准，仍属擅自发兵，只要文书施行即为犯罪成立，不必真正得兵。擅发兵 10 人以上处徒刑 1 年，百人处徒刑 1.5 年，每 100 人加一等论处；700 人以上流 3000 里，达到千人处绞刑。不过在紧急情况下，应发兵而不发者，与擅发兵同罪。所以擅发兵罪实际上包含着擅发兵和应发兵而不发两种行为。这样，最高统治者既控制了军权，又可发挥统兵将领的主动精神。^①

二是资敌情报。资敌情报罪包括征讨而告贼消息和作间谍两种情况。凡有秘密征讨而泄漏消息给敌人的，处斩，妻、子流 2000 里。至于间谍罪，不论外国人入境作间谍，或外国入给国内人传递情报书信，国内人接受外国人的书信或知情而收留外国间谍的，并处绞刑。^②

三是烽候不警。凡烽火不报警，以致敌寇侵犯边境及应点放烽烟而不放，应多放而少放的，各处徒刑 3 年。若烽烟已点放完毕，不见前站的烽烟响应，而不立即前往通知的，按同样处罚。因不点放烽烟以致居民、军人、城戍遭敌人攻陷或虏掠破坏的，处绞刑。^③

四是奸人出入不觉。凡边境的城戍，有外国的奸细入境或内奸出境，而侦察瞭望的人没有发觉，处徒刑 1.5 年；主管官员处徒刑 1 年。若出入的内外奸徒是本城戍力量所不能捕逐的，须派人告知邻近的城戍。若有所稽留而没有捕捉到奸徒的，也照没有发觉奸徒一样论处。^④

① 见《唐律疏议》卷 16《擅兴》“擅发兵”条。

② 见《唐律疏议》卷 16《擅兴》“征讨告贼消息”条。

③ 见《唐律疏议》卷 8《卫禁》“烽候不警”条。

④ 见《唐律疏议》卷 8《卫禁》“缘边城戍不觉奸人出入”条。

五是私役丁夫杂匠及兵防。凡服役的丁夫和各种工匠，在服役期内被具体管理的官吏私自役使，或者主管官员在职权所及的地方私自役使兵士和防人，各自算工值按盗罪论处；如因私自役使而让兵士、防人走出城镇防区的，则加一等论处。^①

六是私留和私发兵器。凡领取军用的兵器军事结束后稽留不还的，10日杖60，10日加一等。100天处徒刑1年。超过100天的按私有兵器罪减二等论处；有丢弃毁坏的，依盗窃禁兵器罪论处。如果属遗失及过误损坏的，按程度不同处以杖刑。^②凡军用兵器，不是按公文、令符发放而擅自发放的，主管官员处徒刑2年。即使有公文、令符应该发放，但未经核准而发放的，处杖刑100。属于仪仗的，各减三等论罪。^③

3. 亡失与逃逸行为

一是私放征防人还。凡在行军路上或镇戍防地，私自放征人、防人回家的，各自以征人、镇人逃亡罪论处；若私放军人擅自离开军镇驻地的，各减二等论罪。若放人多的，每放1人以逃亡1天论；人放走日子多的，每1天以逃亡1人论。在军队将对敌作战时放走人的，处斩。被放的人减一等论处。亡失行为处罚的主体在主将，故主将罪重，被放者罪轻。^④

二是役使防人逃走。如果镇、戍主管官员役使防守士兵违反规定，以致防守兵士逃走的，逃走1人，杖责60，5人加一等，罪止徒刑1.5年。镇戍官员非理役使防人而防人并未逃走的，则依违令罪处罚官员。^⑤

① 见《唐律疏议》卷16《擅兴》“私使丁夫杂匠”条。

② 见《唐律疏议》卷27《杂律》“停留请受军器”条。

③ 见《唐律疏议》卷16《擅兴》“非公文出给兵杖”条。

④ 见《唐律疏议》卷16《擅兴》“镇所私放征防人还”条。

⑤ 见《唐律疏议》卷16《擅兴》“遣番代违限”条。

三是在防逃亡。凡防人开赴防区或在防区服役未滿期而逃走，逃离1天杖30，3日加一等（此项规定也适用于镇戍的服役人员）。统军主将知情放纵者，与同罪。^①

四是从军逃亡。凡已确定征召或随军出发参战而逃亡的，逃离1天处徒刑1年，多1天加一等，满15天处绞刑；在同敌人对阵时逃亡的，处斩。主管官员知情放纵者，与同罪。^②

六 官吏失职、违纪、贪污、擅权的惩处

官吏是国家机器中的工作人员，为了加强君主专制的中央集权和封建国家机器的统治效能，唐律对于官吏的失职、违纪、贪污、擅权等行为都有惩处的规定。此外，对官吏犯法，早在秦律中已划分“公罪”与“私罪”。《唐律疏议》在《名例》中进一步明确规定：公罪指官吏“缘公事犯罪而无私曲者”，私罪则是官吏“不缘公事，私自犯者”，或“虽缘公事，意涉阿曲”，“受请枉法”者。无论“公罪”和“私罪”，都可以官当罪，并且“犯公罪者，各加一年当。”此种区分，目的在于庇护在职官吏因执行公务而犯的罪，以维护封建统治者的尊严。

1. 失职行为

一是贡举非其人。所谓“非其人”，是指被荐举人的品行同荐举文书所说的不符合。凡属荐举文书与被荐举人情况有出入，及应贡举而不贡举的，有1人就处荐举人徒刑1年，2人加一等，罪止徒刑3年。如果考核在职官员，省试分科考试不实及选用官员同荐举评语不符，而致官员任职不当的，比较贡举不实减一等论处。因过失而犯以上各罪的，各减故意的三等。在贡举过程中对别人贡举不实的

① 见《唐律疏议》卷28《捕亡》“防人向防及在防亡”条。

② 见《唐律疏议》卷28《捕亡》“从军征讨亡”条。

行为未觉察，只是上报送达不实的结论而不是本人有不实行为的，又比过失犯罪再减一等；若知情不举而听其犯罪的，与犯罪者同样处罚。^①

二是稽缓制书及官文书。凡稽缓制书送达的，稽缓1天笞50，每增1天加一等，10天处徒刑1年。誊写制书、敕令、符移之类稽缓的均按此处理。至于稽缓官文书，则其罪略轻：稽误1天笞10下，3天加一等，罪止杖80。^②

三是违背制书。凡是皇帝的制书要求实施某种行为而违反的，处徒刑2年，因过失而执行有差错的，杖100。^③

四是受制书忘误。凡接受皇帝的制命后，因遗忘而稽缓执行及书写制书有误，尚未使公事有很大失错的，笞50，已经产生使公事造成失错的，杖70。不是亲自承接制命而是从别处转接后而发生遗忘或写错的，比亲自承接而失错的减一等论处。^④

五是制书有误擅改。凡是发现制书有误，不立即奏请就擅自改动的，杖80；如果官文书有误，不请示有关官员而擅自改动的，杖40。知道制书或官文书有错而不覆奏、不请示就执行，也得按以上规定处罚。擅自对制书或官文书作文字上修饰的，减二等论处。^⑤

六是上书奏事有误。凡是给皇帝上书或奏事文书有误的，杖60；口误的，减二等论罪。呈报给尚书省的文书有误，笞40。其他文书有误的，笞30。所谓“误”，是指脱漏或增加文字及有差错的情况。^⑥

七是事应奏不奏。凡事情应奏请而不奏请、不该奏请

① 见《唐律疏议》卷9《职制》“贡举非其人”条。

② 见《唐律疏议》卷9《职制》“稽缓制书官文书”条。

③ 见《唐律疏议》卷9《职制》“被制书施行有违”条。

④ 见《唐律疏议》卷9《职制》“受制忘误”条。

⑤ 见《唐律疏议》卷10《职制》“制书官文书误辄改定”条。

⑥ 见《唐律疏议》卷10《职制》“上书奏事误”条。

而奏请的，杖责 80。应该向上呈报而不呈报，不该向上呈报反而呈报，以及不属于自己所管而越权呈报，应该对下发文而不发和不应发下反而发下的，各杖责 60。^①

八是贻误公事。凡公事应处理而稽留以及事情须按时汇集而违期的，迟缓 1 日答责 30，3 日加一等，超过杖责 100 则 10 日加一等，罪止徒刑 1.5 年。若公事有程期，而主管官员下符违期的，也按照规定处罚。^②

2. 违纪行为

一是泄漏机密。泄漏机密是指官吏泄漏国家机密（如秘密计划对谋叛出逃进行讨伐及捕捉等事）的行为，不论是故意或过失，不论是否造成后果，都得处绞刑。泄漏应该保守的“非大事”的机密的，处徒刑 1.5 年。如果泄漏给外国使节的，加一等论处。此项罪人，以最初泄密的人为主犯，以泄漏给谋叛者或外国使节的人为从犯。^③

二是私发官文书。凡私自开拆有封印的官文书且偷看的，杖责 60；开拆并且偷看制书的，杖责 80。如其内容属于机密事情，分别按漏泄机密大事罪减二等论处。如因过误而开拆：看了内容的比较上项刑罚减二等论处；未看内容的，无罪。^④

三是旷职。凡在职官员应值班而不值、应直宿而不宿，无故不上班、赴任限满不赴、从驾稽违及从而先还者，各处以笞刑，其笞数视情况的不同而有等差。^⑤

四是出界。凡是刺史、县令、折冲果毅等官员，私自

① 见《唐律疏议》卷 10《职制》“事应奏不奏”条。

② 见《唐律疏议》卷 10《职制》“公事应行稽留”条。

③ 见《唐律疏议》卷 9《职制》“漏泄大事”条。

④ 见《唐律疏议》卷 27《杂律》“私发制书官文书印封”条。

⑤ 见《唐律疏议》卷 9《职制》“在官应直不直”、“官人无故不上”、“之官限满不赴”、“官人从驾稽留”条

出界的，杖责 100。在界外过一夜罪行即成立。^①

五是逃亡。凡在职官员无故逃亡的，逃离 1 天答责 50，3 天加一等。超过杖责 100 的，5 天加一等。边防紧要地区的官员逃亡，加一等论处。^②

六是弃毁符节制书。凡抛弃、毁损符节、印信及城门钥匙的，分别处以盗窃各该物品的刑罚；遗失或因过失损毁的，分别依弃毁各该物品罪减二等论处。^③

3. 贪污行为

一是受财请求。凡是接受他人财物而代为请求的，按坐赃罪加二等论处；主管官员和居于势要地位的人受财代为请求，依受财枉法罪论处。给财物者依坐赃罪减三等论处。如果官员把所接受财物分给其他官员而行请求，最初受财的官员计总赃论处，其余各官各以所得额数论罪。^④

二是受所监临财物。凡负有监督管辖责任的官员接受被监临人财物的，价值 1 尺答责 40，满 1 匹加一等，8 匹处徒刑 1 年；每增 8 匹加一等，至 50 匹流 2000 里。给财物的被监临人减五等论处，罪止杖责 100。监临官主动讨取的，加一等论处；强讨的，依受财枉法罪论处。^⑤

三是其他贪赃受贿行为。受旧属财物，各减在官时三等论处；因官挟势乞索财物，坐赃论减一等；坐赃致罪者，1 尺答责 20，1 匹加一等，10 匹处徒刑 1 年，罪止徒刑 3 年。一般官吏因事而接受他人财物的，一律按坐赃罪处理。^⑥

① 见《唐律疏议》卷 9《职制》“刺史县令等私出界”条。

② 见《唐律疏议》卷 28《捕亡》“在官无故亡”条。

③ 见《唐律疏议》卷 27《杂律》“弃毁亡失符节印”条。

④ 见《唐律疏议》卷 11《职制》“受人财为请求”条。

⑤ 见《唐律疏议》卷 11《职制》“受所监临财物”条。

⑥ 见《唐律疏议》卷 11《职制》“去官受旧官属士庶馈与”条、“挟势乞索”条与卷 26《杂律》“坐赃致罪”条。

4. 擅权行为

一是署置过限。凡官员编制员额均有规定，署置过限额及不该设置而设置，杖责 100，满 10 人处徒刑 2 年，后任官员知情而听任的，减一等论处。谋求通过超编得官的人以超编罪的从犯论处，被征召补官者无罪。若是因军情紧急而临时任命代理官职，则不适用此律。^①

二是擅自兴造及非法兴造。凡有工程兴建，应当上报而不报，应当等待批准而不等待批准就动工，分别计算工程价值按坐赃罪减一等论处。凡非法兴建或役使人夫，计值在 10 个工以上的，按坐赃罪论处。^②

三是非法赋敛。凡派征赋税徭役违反规定及不均平者，杖责 60。若不按规定而擅自征收赋税及在应征赋税中擅自额外加征，非法所征财物归公的，计算其擅自征收的额数依坐赃罪论处；不归公的，以受财枉法论处。^③

四是擅自奏改律、令、式。凡是认为律、令、式中有不适用之处的，都必须呈报尚书省议定修改方案上奏。若不申报拟定上奏，就擅自奏请改变的，处徒刑 2 年。若到朝廷上表论说要改变的道理的，则不科罪。^④

五是出使辄干他事。凡奉制命出使，不及时返回复命，擅自干预其他事务的，处徒刑 1.5 年；因此而对政事有损害的，处徒刑 3 年。其他派出官吏妄自干预其他事务者，杖责 90，因而有损于政事的，处徒刑 1 年。超越管辖权限侵犯其他官署职权的，杖责 70。^⑤

六是代署代判。凡是官文书有指令根据，事情明确而代为主管官员签署者，杖责 80；代为审断的，处徒刑 1 年。

① 见《唐律疏议》卷 9《职制》“置官过限及不应置而置”条。

② 见《唐律疏议》卷 16《擅兴》“兴造不言上待报”与“非法兴造”条。

③ 见《唐律疏议》卷 13《户婚》“差科赋役违法”条。

④ 见《唐律疏议》卷 11《职制》“律令式不便辄奏改行”条。

⑤ 见《唐律疏议》卷 10《职制》“受制出使辄干他事”条。

丢失指令而代为签署或审断的，各加一等论处。^①

七 加强控制编户

租赋是封建国家主要的财政来源和赖以生存的经济命脉，丁户则是征收租赋和徭役的对象，因此历代封建王朝都竭力争取直接控制自耕农户严格管理户口。唐律中对此也有具体的规定。

1. 禁止漏报户口

凡是整户脱漏户籍登记的，家长处徒刑 3 年；其中属无赋税徭役的户头，减二等论处；纯女性户，又再减三等论处。脱漏户籍登记的人和登记时增减年龄以求免除赋税徭役的，脱漏 1 口处徒刑 1 年，2 口加一等，罪止徒刑 3 年。若增减年龄并不产生免除赋税徭役的后果，以及无赋税徭役的人脱漏登记的，每 4 口折算成 1 口来处罚，罪止徒刑 1.5 年。若不满 4 口，则杖责 60。^②里正没有察觉有脱漏户口及增减年龄等情况的，有 1 口笞责 40，满 3 口加一等，过杖责 100 后，满 10 口加一等，罪止徒 3 年。州县整户脱漏的也可依人口脱漏的办法处罚州县官员。^③凡里正和官员，非法通过脱漏户口及增减人口年龄来增减赋税徭役的，有一口处徒刑 1 年，二口加一等。^④

2. 禁止逃避赋役

第一种措施是禁止私人道。凡非法私自出家及其促使者，杖责 100；已经注销户口的，处徒刑 1 年，其户籍所属州县的主管官吏和道观、寺院中的主持人等知情的，与非法出家之人同罪。若僧道犯法，则应该还俗。而判决不还

① 见《唐律疏议》卷 10《职制》“事直代判署”条。

② 见《唐律疏议》卷 12《户婚》“脱漏户口增减年状”条。

③ 见《唐律疏议》卷 12《户婚》“里正不觉脱漏增减”条。

④ 见《唐律疏议》卷 12《户婚》“里正官司妄脱漏增减”条。

俗的，依非法私自度人出家罪论处。如果负有监督管辖责任的官员非法擅自度人出家的，有1人即杖责100，2人加一等。^①第二种措施是禁止相冒合户，课丁不得利用疏亲的关系把户口报入免役户中去，以逃避赋税，犯者处徒刑2年。^②第三种措施是限制析户分居。由于丁、产的多少是决定户等高低的依据，人们就用分户异居的办法来分散财产和丁口以降低户等减轻赋役负担。唐律对分户有所限制，^③表面上是为了维护孝道，敦厚风俗，实际上是为了多征赋税。所以对于要求分户而自愿不降低户等的可以允许。

第二节 审判机关

一 大理寺及其职权

隋沿北齐之制置大理寺，为中央审判机关，以卿与少卿为正副主官，掌依法鞠狱。《隋书》卷56《杨汪传》记“炀帝即位，守大理卿。汪视事二日，帝将亲省囚徒。其时系囚二百余人，汪通宵究审，诘朝而奏，曲尽事情，一无遗误，帝甚嘉之。”赵绰在隋文帝时为大理寺少卿，执法不阿，连皇帝的旨意也不能通融。《隋书》卷62《赵绰传》记其事说：

“迁大理少卿。故陈将萧摩诃，其子世略在江南作乱，摩诃当从坐。上口：‘世略年未二十，亦何能为！以其名将之子，为人所逼耳。’因赦摩诃。绰固谏不可，上不能夺，欲绰去而赦之，因命绰退食。绰曰：‘臣奏狱未决，不敢退朝。’上曰：‘大理其

① 见《唐律疏议》卷12《户婚》“私入道”条。

② 见《唐律疏议》卷12《户婚》“相冒合户”条。

③ 见《唐律疏议》卷12《户婚》“子孙别籍异财”条。

为朕特赦摩诃也。’因命左右释之。刑部侍郎辛亶，尝衣绯袴，俗云利于官，上以为厌蛊，将斩之。绰曰：‘据法不当死，臣不敢奉诏。’上怒甚，谓绰曰：‘卿惜辛亶而不自惜也？’命左仆射高颎将绰斩之，绰曰：‘陛下宁可杀臣，不得杀辛亶。’至朝堂，解衣当斩，上使人谓绰曰：‘竟何如？’对曰：‘执法一心，不敢惜死。’上拂衣而入，良久乃释之。明日，谢绰，劳勉之，赐物三百段。”

卿、少卿之下有正、监、评各 1 人，又有律博士、明法、狱掾。大理寺正、监、评之职在汉为廷尉正、监、平，初期只有正及左右监，宣帝始增置廷尉左右平。东汉省右平，惟置左平 1 人，与廷尉正、廷尉监共掌平决诏狱。据《南史》卷 33《裴子野传》，正、监、平三官在公牒上必须联署，可见汉代增设左右平之意为防正、监之有偏私。魏晋以后，不分左右，并改平为评，称廷尉评，品秩与正、监同。南朝宋齐梁陈及北魏沿置。北齐改廷尉为大理寺，遂改称大理正、监、评。隋制沿自北齐。律博士，在汉本为教官，掌以法律教授生徒。魏明帝时，用律博士训练地方上管理狱讼的官吏。晋属廷尉，始成为司法官，掌依法定刑。南北朝沿置，北齐属大理寺，员额 4 人。隋初员额 8 人，开皇三年（583 年）罢。（唐代设于国子监，是一种教职而不是司法官。）明法沿自北齐。北齐于大理寺置明法 10 人，与明法掾、律博士同掌依法定刑。隋制员额 20 人。狱掾为大理寺吏员，北齐在狱丞之下置狱掾 2 人；隋无狱丞，置狱掾 8 人，掌管理监狱事务。

唐沿置大理寺，龙朔中改为详刑寺，卿与少卿改称详刑寺正卿与详刑寺大夫，咸亨初复旧。光宅初改为司刑寺，主官仍称卿与少卿，神龙初复旧。唐代大理寺之职，掌中央百官犯罪及京师徒刑以上案件的审理。根据唐《狱官令》的规定，大理寺及京兆府判决的徒刑案件，要申报尚书省的刑部覆核批准，发现有不当之处可以驳正。大理寺

及各州所判流刑以上的罪，或者要对官员附加撤去官职处分的，也要申报尚书省覆核。其中死刑要奏报皇帝裁决。大理寺还得覆审诸州府上报的疑案及刑部转来的死刑案件。唐制大理寺卿 1 人，秩从三品，少卿 2 人，秩从五品下。凡是重大疑狱，一般均由大理寺卿或少卿亲自审讯；凡中外官吏犯罪判决后仍然称冤者，亦由卿与少卿亲审。唐太宗时大理寺少卿戴胄执法公正，《新唐书》卷 99《戴胄传》记其事说：

“戴胄……性坚正……大理少卿缺，太宗曰：‘大理，人命所系，胄清直，其人哉。’即日命胄。长孙无忌被召，不解佩刀入东上闕。尚书右仆射封德彝论监门校尉不觉，罪当死；无忌媿。胄曰：‘校尉与无忌罪均；臣子于尊极不称误。法著：御汤剂、饮食、舟船，虽误皆死。陛下录无忌功，原之可也。若罚无忌，杀校尉，不可谓刑。’帝曰：‘法为天下公，朕安得阿亲戚！’诏复议，德彝固执，帝将可。胄曰：‘不然。校尉缘无忌以致罪，法当轻；若皆误，不得独死。’由是与校尉皆免。”

卿与少卿之下有正、丞、司直、评事等，号称法官。大理寺正 2 人，秩从五品下，地位在丞之上，掌参议刑辟，详正科条之事，凡六丞断罪不当，则以法正之。由外官及爵五品以上犯当斩首者，由大理正监决。丞 6 人，秩从六品上，掌分判寺事，一般分别受理尚书省六部所领诸司及州府案件；其中判刑部丞兼掌押狱。每 1 丞断案定罪完毕，由其余 5 丞同署，有不同意见的，可以写上。判处徒以上罪则须通知犯人家属，不服者还可以上诉。司直 6 人，秩从六品上；评事 12 人，秩从八品下；均掌出使推按，受理府州疑狱。不出使时，大理评寺可以参议寺内疑狱。狱丞 2 人，秩从九品下，掌率狱史，管理监狱。此外又有问事 100 人，为杂任职，掌执行刑罚。凡监禁的囚徒，分别贵贱，男女异狱，五品以上犯人每月沐浴一次，暑天给饮料；囚犯有病的给医药，病重者脱械锁，听家人侍。又有录囚之制，

“若禁囚有推决未尽留系者，五日一虑。”^①也就是向囚犯讯察决狱情况，以了解其是否有冤屈。唐代大理寺除审判之外，还有监督州县狱案是否稽滞。如：

“贞元四年（788年），大理卿于颀奏：‘……（狱案）每失程期，稽滞既多，冤滥难息。……许本寺差官累路勘覆，如所稽迟，处分州县本判官，请书下考；诸司使本推官，夺一季俸料。’敕旨依奏。”^②

五代沿置大理寺。《旧五代史》卷149“增减”条记后唐同光元年（923年）十一月大理寺置大卿1人，丞1人。此外，后唐继承唐代咸通年间的制度，在大理寺设置“议狱堂”。《五代会要》卷16《大理寺》记其事说：

“长兴四年（933年）二月大理正张瑒奏曰：‘臣伏见咸通十年（869年）二月二十九日大理少卿刘庆初奏，请于法寺置议狱堂，每寺丞详断刑狱毕，集大卿、二少卿、二正、六丞、四司直、八评事、十司，于议狱堂参详，令依典式。其法官中能辨雪冤狱、迹状尤异者，二人已上者请书上下考，三人、四人已上者超资与官。今欲望依庆初所奏，法寺置议狱堂，凡断公事，并集法官详议，然后连署奏闻。’……敕：‘法寺议狱，宜且于寺卿厅内；法官赏罚，宜依所奏’。”

《五代会要》卷16又有关于后晋大理寺审理案件条例的记载：

“晋天福五年（940年）六月二十七日，大理寺申：‘当寺自前每月公案一道，除断状外须全写三本：内一本申奏，一本送刑部，一本下本道者。伏缘近年诸处公案并多，寺司常虑淹延，况所行断遣案文，此谓举明条法，况本道已有元推公案，固不烦备录施行。今欲祇录断状，连敕颁宣，亦不碍于规矩。况刑部、大理寺亦是已有具案。元只以断覆词降劾归司，其诸道元

① 《唐六典》卷18《大理寺》。

② 《唐会要》卷66《大理寺》。

推司，今欲乞准刑部例，只降断状，连敕施行，所贵将来免滞刑狱。’从之。”

二 参酌院

唐穆宗时一度令中书舍人 1 人参断司法机关所鞠审的重大案件，号称参酌院。参酌院的特点在于以中枢机构的官员干预司法事务，其后由于大理寺的反对而罢废。《新唐书》卷 56《刑法志》记其经过说：

“穆宗童昏，然颇知慎刑法，每有司断大狱，令中书舍人参酌而轻重之，号参酌院。大理少卿崔杞奏曰：‘国家法度高祖、太宗置二百余年矣。……大理寺陛下守法之司也。今别设参酌之官，有司定罪，乃议其出入，是与夺系于人情而法官不得守其职；昔子路问政，孔子曰：必也正名乎？臣以为参酌之名不正，宜废。’乃罢之。”

三 三司会审

《唐律疏议》卷 24《斗讼》“越诉”条问答说：“依令：‘尚书省诉不得理者，听上表。’受表恒有中书舍人、给事中、御史三司监受。若不于此三司上表，而因公事得人殿庭而诉，是名越诉。”又《通典》卷 24《侍御史》述唐代侍御史之职时说：“又分直朝堂，与给事中、中书舍人，同受表理冤讼，迭知一日，谓之三司受事。其事有大者，则诏下尚书刑部、御史台、大理寺同案之，亦谓此为三司推事。”三司受事亦称三司理事，《唐六典》卷 13《御史台》“侍御史”条说：“凡三司理事，则与给事中、中书舍人更直于朝堂受表。”原注：“三司更直，每日一司正受，两司副押，更递如此。其鞠狱亦同。”据此可知，唐代的三司会审，有两种不同的含义，一指三司推事，一指三司受事，都具有临时法院的性质。兹分述如下：

三司会审的第一种形式称为“三司推事”。三司指大理

寺、刑部和御史台。大理寺为审判机关；刑部为司法行政机关，负责覆核大理寺及府州上报的案件；御史台以监察机关而兼有部分司法职能，在司法职能方面主要负责监督大理寺和刑部的司法审判活动，遇有重大疑案，也参与审判或受理有关行政诉讼的案件。唐代对于重大案件和上诉要案，由大理寺卿会同刑部尚书（或侍郎）、御史中丞共同审理，称为“三司推事”，是一种特别法庭，其组成人员称为三司使，因其审理的均属重要案件，故又称大三司。如《续通志》卷257《于颀传》记颀子敏“诱（梁）正言家奴肢解之弃溷中，家童上诉，诏捕颀吏沈璧及他奴送御史狱，命中丞薛存诚、刑部侍郎王播、大理卿武少仪杂问之。颀贬为恩王傅；子敏，窜雷州。”三司会审时有时还派遣别的官员协助。如德宗贞元中郑余庆为工部侍郎知吏部选事，其时有僧人法凑还俗后又复为僧，“诏御史中丞宇文邈、刑部侍郎张彧、大理卿郑云逵为三司与功德使判官诸葛述参按。述，故史也，余庆劾述猥贱，不宜与三司杂治，时韪其言。”^①对于地方未解至中央的重大案件，则派遣监察御史、刑部员外郎、大理评事充三司使，前去审理。如德宗时信州员外司马卢南史买铅烧黄丹，为刺史姚骥劾奏，德宗即派监察御史、刑部员外郎与大理评事充三司使前去鞫审，因刑部员外郎裴漉的进谏而罢行。《唐会要》卷59“刑部员外郎”条记其事说：

“（德宗）令监察御史郑楚相、刑部员外郎裴漉、大理评事陈正仪充三司使，同往覆按之。将行，并召于延英，上谓曰：‘卿等必须详审推按，无令漏罪衔冤。’三人将退，裴漉独留，奏曰：‘……烧铅为黄丹，格令不禁，姚骥所奏，准天宝十载（751年）敕，铅铜锡不许私家买卖贸易，盖防私铸钱，本文亦不言不许烧黄丹。然南史违敕买铅，不得无罪。伏以陛下自登宝位，

① 《新唐书》卷165《郑余庆传》。

及天宝、大历以来，未曾降三司使至江南，今忽缘此小事，令三司使往，非唯损耗州县，亦恐远处闻之各怀忧惧。……今姚骥所奏，事既无多，臣若堪此行，即请独往，恐不要令三司尽行。上曰：‘卿言是也。……着一人往按问即得，卿可宣付宰臣’。”

三司会审的第二种形式称为“三司受事”，亦称“三司理事”。这时的三司是指御史台和中书、门下两省。其组成人员为侍御史、给事中与中书舍人。理事的内容是在朝堂接受民人向皇帝呈递的诉状并且审理其中一部分次要的案件。因其组成人员不是三省的长官，审理的案件不如“三司推事”的重要，故称为“小三司”。如大历十四年（779年）六月三日“敕御史中丞董晋、中书舍人薛蕃、给事中刘迺，宜充三司使，仍取右金吾厅一所充使院，并于西朝堂置幕屋，收词讼。”^①

四 地方官兼理司法及其有关僚佐

封建时代地方行政体制，是司法与行政合一的，地方行政长官也就是司法长官，而且司法工作的好坏是考核地方行政长官政绩的重要内容之一。兹分道、府（州）、县各级叙述之。

第一，唐代前期诸道司法特遣使。唐咸亨二年（671年）高宗以州县诸囚未断，甚废田作，特遣邵师德充关内道覆囚使。开元十年（722年）十月，玄宗又以殿中侍御史宇文融充覆囚使。“覆”是审察之意，覆囚使掌审察诸州刑狱，审决囚犯。其后又有疏决囚徒使。《唐会要》卷79《诸使下·诸使杂录下》记太和四年（830年）五月敕置，以御史清强者2人为之，使疏决处分京城诸司现禁囚徒，并分别轻重情况奏闻。

^① 《唐会要》卷78《诸使杂录上》。

第二，府尹、都督、州刺史及其司法僚佐。府为州的特例，始置于唐。唐有三京府与援三京府而置的六府，均置尹及少尹（在隋惟于京兆、河南置尹）；都督府（在隋为总管府），以都督（在隋为总管）为主官；州以刺史（改州为郡时为太守）为主官。他们都是兼理司法的地方长官，《唐六典》卷 30 记述他们的职掌说：

“京兆、河南、太原牧（府尹同）及都督、刺史……每岁一巡属县，……录囚徒；……有不孝悌，悖礼乱常，不奉法令者，纠而绳之。……若狱讼之枉疑……亦以上闻。”

在这些主管官员之下都有负责司法工作的佐属。府尹、都督之下有法曹参军事与户曹参军事；刺史之下有司法参军事与司户参军事。《唐六典》卷 30 记述他们的职掌说：

“户曹、司户参军事……剖断人之诉竞，凡男女婚姻之合，必辨其族姓，以举其违；凡井田利害之宜，必止其争讼，以从其顺。……法曹、司法参军事掌律令格式，鞠狱定刑，督捕盗贼，纠遂奸非之事，以究其情伪而制其文法，赦从重而罚从轻，使人知所避而迁善远罪。”

从上述职掌来看，户曹、司户参军所掌为民事审判工作，颇似近代的民事法庭；法曹、司法参军所掌为刑事审判工作，颇似近代的刑事法庭，对徒刑有完全的決定权。府州设置监狱，由参军事主管，以拘系该管地方一切刑事诉讼人犯。

第三，都护及其司法佐属。唐代于少数民族地区设立都护府，以都护与副都护为正副主官，《唐六典》卷 30 说：“都护、副都护之职掌……覘候奸譎，……诸曹如州府之职。”其司法佐属与都督府同。

第四，县令长及其司法佐属。自战国实行郡县制度起，县的行政长官自来都躬亲司法。隋唐时期县的行政长官为令（汉以来县长一职其时已废），“京畿及天下诸县令之职……审察冤屈，躬亲狱讼，务知百姓之疾苦。……诉讼之

而直必尽其情理。”^①佐助司法的属吏有司户佐、司法佐。司户佐佐理民事案件，司法佐佐理刑事案件。县设有监狱，县狱为拘系县辖境内一切诉讼案件的人犯。

此外，唐代执行司法事务的杂任职有典狱和问事。典狱掌防守囚系，其员额三京府各 18 人，大都督府 16 人，中都督府、上州、京县各 14 人，下都督府、中州各 12 人，下州、中县各 8 人，中下县、下县各 6 人。《吐鲁番文书》说郡县典狱均由白丁充任。问事掌执行刑罚，其员额三京府各 12 人，大都督府各 10 人，中都督府、上州各 8 人，下都督府、中州各 6 人，下州 4 人。

五代时兼理司法的地方官员及其佐属如唐后期之制。惟五代时诸州均置马步狱，以牙校充任“马步都虞候”，掌刑法，称为马步院。实质上是地方军阀侵犯各州司法参军职权而特别设立的一种私人衙门。

第三节 审判制度

一 审判管辖

1. 事务管辖

事务管辖是指审判机关就审判事务，依案件的轻重（按笞、杖、徒、流、死划分）和犯罪者的不同身份，根据权限分配的原则，确定审判权（即定案权）分属于各级审判机关。事务管辖又可分三种情况：一是初级审判管辖。《通典》卷 168《刑法六·考讯》说：

“诸犯罪在市，杖以下，市决之。应合荫赎及徒以上，送县。其在京市，非京兆府，并送大理寺。”

^① 《唐六典》卷 30《三府督护州县官吏》。

又《唐六典》卷6《尚书刑部》“刑部郎中员外郎”条说：

“凡有犯罪者……在京诸司，则徒以上送大理，杖以下当司决之。若金吾纠获，亦送大理。”

可见唐代无论中央或地方，徒以上罪均须由正式司法机关管辖，而杖以下罪方可由地方的“市”或京师诸司鞠审之。二是覆审管辖。唐代虽规定下级审判机关对于轻罪有定案权，但仍因被告的上诉而受上级机关的覆审。其较重的犯罪，下级只有定拟权而无完案权，案件自动地受上级的覆审（亦称转审），因而上级司法机关行使的覆审权可以分为上控的覆审和审转的覆审两种。三是专门管辖。凡是属于“八议”范围的贵族、官员犯死罪时，先奏请，依《令》于都堂议定，然后奏裁。这简直就是以尚书省作为第一审机关，而其所以如此规定，无非是入于“八议”者的身份高贵，享受特权而已。

2. 地域管辖

地域管辖是从犯罪的事发地点以定司法机关的管辖权，主要是对地方审判机关而言的。地方各级审判机关，以所辖行政区域为其司法管辖的区域。因为在通常的情况下，地方行政长官即为审判官，并无审判机关的特别管辖。京师的情况略有不同。徒以上及金吾纠获的罪犯送大理寺，杖以下则由“市”及诸司断之。

3. 关提

有时一个案件的犯人分处异地，而其案发，可能只在一处，也可能两地先后同发。这就产生了牵连案件的管辖问题，需要把相关的犯人关会拘提到一处，称为关提。《唐律疏议》卷29《断狱》对上述两种情况下的人犯关提，分别作了规定，一是“鞠狱官停囚待对”条：

“诸鞠狱官，停囚待问者，虽职不相管，皆听直牒追摄。”

也就是说，囚徒的同案犯现在他处，须由他处官府来追传

对问的，与对方官府虽无领属关系，都要依追传人犯的直达公文行事；即使是下属机关追传，也要依行文办理。这是关于事发于一地的牵连案件的管理办法，由案发处的官府来关提人犯。如果公文到而不及时遣送人犯者，官员须受到处分。二是“囚徒伴移送并论”条：

“诸鞠狱官，囚徒伴在他所者，听移送先系处并论之。（原注：谓轻从重。若轻重等，少从多。多少等，后从先。若禁处相去百里外者，各从事发处断之。）”

这是关于事发于两地的牵连案件的规定。其原则于注文中见之。

有时利用“关提”的规定，使某一本无地域管辖权的案件得以受理。如《折狱龟鉴》卷7《钩慝》“赵和断钱”条载：

“唐江阴令赵和，咸通初，以折狱著声。淮阴有二农夫，比庄通家。东邻尝以庄契于西邻，后当取赎，先送八百千，自恃密熟，不取文证，再赍余镪至，西邻遂不认。东邻诉于县，又诉于州，皆不获伸理，遂来诉于江阴。和曰：‘县政甚卑，何以奉雪？’东邻泣曰：‘至此不得理，则无处伸诉矣。’问：‘尔果不妄否？’曰：‘焉敢厚诬！’乃召捕贼之干者，赍牒淮阴，云有劫江贼，案劾已具，其同恶在某处，姓名、状貌悉以西邻指之，请梏付差去人。西邻自恃无迹，初不甚惧，至则械于廷，和厉声诘之，因泣诉其枉。和曰：‘事迹甚明，尚敢抵讳！所劫之物，藏汝庄中，皆可推验，汝具籍资产以辨之。’因不虞东邻之越诉，乃供‘折谷若干，庄客某人者；细绢若干，家机所出者；钱若干，东邻赎契者。’和复审问，乃谓之曰：‘汝非劫江贼，何得隐讳东邻赎契钱八百千？’遂引其人，使之对证，于是惭惧服罪，梏回本县，检付契书，置之于法。”

这是法官利用“关提”的规定，巧妙地过问了一件地域管辖权以外的民事案件。

4. 军府官员不得受理自首案件

《唐律疏议》卷 24《斗讼》“犯罪皆经所在官司首”条说：

“诸犯罪欲自陈首告，皆经所在官司申牒，军府之官不得辄受。其谋叛以上及盗者，听受，即送随近官司。若受经一日不送及越览余事者，各减本罪三等。”

也就是说，凡犯罪的人要自首的，都应到各自所在地的有关官署去陈说交代，军府的官员不得擅自受理自首。属于谋叛以上罪及盗罪的，允许军府接受，但应立即交随近有关官署。军府接受之后，经过一天不转送及越权包揽事情的，按所审理的案犯之罪减三等处罚。此项规定当是由于军府职在领兵，不使其过多地过问司法事务。

二 审判的监督与法官的责任

唐代对司法的监督，一是行政长官的监督：如府尹、都督、州刺史每岁一巡属县，观风俗、问百姓、录囚徒。二是中央审判机关对审判事务的监督：大理寺卿的职掌，依《唐六典》载，“若禁囚有推决未尽，留系未结者，五日一虑。若淹延久系，不被推诘，或其状可知，而推证未尽，或讼一人数事，及被讼人有数事，重事实而轻事未决者，咸虑而决之。”又朝廷特派覆囚使，分道稽核囚徒所犯，以状申奏。三是监察机构的监督：御史台负责监督大理寺和刑部的司法审判活动。有时还与大理寺和刑部以“三司推事”的形式组成临时审判机关，审判重要案件。四是审判官审结案件的期限有明确的规定。唐制，办理公事，根据公事的大、中、小，各定有程限，而狱案的程限是 30 日。所谓狱案，即是指徒刑已辨定须断结者。四是对审案的结果有册报制度。唐《狱官令》的规定：“诸断决讫，各依本犯，具发处日月，年别总作一帐，附朝集使，申刑部。”

此外，唐代对于法官的责任，有如下的规定：首先是审判不当须受处分。《唐律疏议》卷 30《断狱》“官司出入

人罪”条说：

“诸官司入人罪者（原注：谓故增减情状足以动事者，若闻知有恩赦而故论决，及示导令失实辞之类），若入全罪，以全罪论；从轻入重，以所剩论；刑名易者：从笞入杖、从徒入流亦以所剩论；从笞杖入徒流、从徒流入死罪，亦以全罪论。其出罪者，各如之。即断罪失于入者，各减三等；失于出者，各减五等。若未决故及放而还获，若囚自死，各听减一等。……虽有出入，于决罚不异者，勿论。”

其次是实行回避制度。唐《狱官令》规定，鞠狱官与被鞠人之间有五服内亲及大功以上婚姻之家，或曾为受业师，或曾为本部都督、刺史、县令（曾经为府佐、国官，于府主亦同），以及有仇嫌者，均须声称回避，以防止审判官员的徇私舞弊。

三 审判过程中的强制处分

1. 搜检

唐制，审判机关有搜检之权，但散见于律内各条。《唐律疏议》卷29《断狱》“依告状鞠狱”条《疏议》在阐述不得于状外别求他罪之后说：“若因其告状，或应掩捕、搜检，因而检得别罪者，亦得推之。”此外，《唐律疏议》卷23《斗讼》“告小事虚”条《疏议》也说：“此条为依告状检赃生文，不同狱官状外求罪之例。”这些都是肯定审判机关有搜检权的规定。

2. 追捕

追捕逃亡的犯人是保证法律实施的重要手段。《唐律疏议》卷28《捕亡》对于逃亡罪犯的追捕、追捕者和罪犯看守者的法律责任都有明确的规定。至于追捕的对象，据唐《捕亡令》所列举，主要有以下两类人：一类是在逃的应征服役的人和防戍边疆的军人。他们是因逃亡而构成犯罪；一类是在逃的犯人，包括囚犯、被处流刑的罪犯以及因罪

不准在本乡居住必须迁移远乡的人。此外，发生下述情况的也须追捕：一是遇有侵犯的寇贼，二是发现有盗贼作案，三是强盗杀伤人。这是对现行犯的追求。《捕亡律》规定，凡因犯罪事发而逃亡，不管是否已经囚禁，必须追捕。奉命追捕的文武官吏不立即行动及故意回避、逗留或诈称有病不去，故意留放便给逃亡者，或者虽已出发，与逃亡者相遇，人和武器的力量与被追捕者相当，不斗而退者，各减罪人罪一等论处（如罪人应得死罪，则将吏就应处流三千里）；斗而退者，减二等论罪（若罪人应处死，将吏得徒三年）；如遇贼多兵少，或武器敌不过对方时，不斗而退者，减三等论罪（若罪人应处死，将吏得徒2.5年）；斗而退者，不坐罪。此外，追捕罪人时道路行人能协助而不相助者，邻里被盗不救者，均得受处罚。又殴人折伤以上、盗及强奸，虽旁人亦得捕系；余犯则否。对于将吏的追捕人犯，并有期限的规定。

3. 羈押

审判机关有羈押诉讼当事人之权。羈押分为被告的羈押与原告的羈押两种。被告的羈押又因被告的身份及其犯罪的情况而有带械与不带械之分，前者称为械禁，后者称为散禁。对于一般无官爵的人，死罪用枷、杻（男夫）；妇人（死罪）及流罪以下（指流、徒、男女均同）去杻。杖罪散禁（笞罪不禁）。年80以上与10岁以下以及怀孕、侏儒之类，虽犯死罪，亦散禁。犯徒罪以上，无官而应赎者，枷禁。对于官员、贵族则因地位的不同又可分为两种情况。第一种情况：应议、请、减者犯流罪以上，以及应免除、官当者犯徒以下罪，并镣禁。公坐流、私罪徒（均指非官当者）责保参对（保释而应讯）。第二种情况：九品以上（指八品、九品）及无官（70以上80岁未满、15至11岁、过失杀伤及疑罪），应赎者犯徒以上（私罪），以及可除免、官当者（八九品所犯虽是杖罪，但应除免者），枷禁；公罪徒，

并散禁，不脱巾带。第三种情况：职事官五品以上、散官二品以上犯罪（死罪除外）应囚禁的，在京者皆先奏；若犯死罪及在外者（不限于死罪），先禁后奏。职事官及散官三品以上有罪，敕令囚禁者，均先覆奏，然后囚禁、鞠审。至于对原告的羈押，也是出于审判的需要。如果被告应该羈押，原告亦须羈押（其收禁方法应同被告），辨定之后则放免。如原告是被害人的邻伍，有死罪、流，原告散禁；流罪以下，责保参对。

四 起诉

1. 告诉

由被害人方面提起诉讼，称为告诉。《唐律疏议》卷24《斗讼》“强盗杀人不告主司”条规定：

“诸强盗及杀人贼发，被害之家及同伍，即告其主司。若家人、同伍单弱，比伍为告。当告而不告，一日杖六十。主司不即言上，一日杖八十，三日杖一百。官司不即检校、捕逐及有所推避者，一日徒一年。窃盗，各减二等。”

可知被害之家，当告诉而不告诉，主管的官司不即据告诉而开始侦查、审判的程序者，均为律所不许。如果期亲以上的亲属被杀而不告诉，则其罪更大。《唐律疏议》卷17《贼盗》“亲属为人杀私和”条说：

“诸祖父母、父母及夫为人所杀，私和者，流二千里；期亲，徒二年半；大功以下，递减一等。受财重者，各准盗论。虽不私和，知杀期以上亲，经三十日不告者，各减二等。”

被害人提出的告诉，一般并不能指出被告，审判机关亦得受理。如《折狱龟鉴》卷7《迹盗》载：

“唐张鷟为河阳尉，有客驴缢断，并鞍失之，三日访不获，诣县告。鷟推穷甚急，乃夜放驴出而藏其鞍，鷟曰：‘此可知也。’遂令不秣饲驴，去辔放之，驴寻向昨夜喂处，乃搜索其家，于

草积下得之。人服其智。”

这是县令破获不知被告的案件的例子。

2. 首告

指陈别人犯罪的事实提起诉讼，称为首告，亦称告发或举劾。唐代规定，凡监临主司及同户之人知别人有犯法之事，必须告发。如《唐律疏议》卷24《斗讼》“监临知犯法不举劾”条说：

“诸监临主司知所部有犯法不举劾者，减罪人罪三等。纠弹之官，减二等。”《疏议》说：“‘监临’，谓统摄之官。‘主司’谓掌领之事及里正、村正、坊正以上。知所部之人有犯法令格式之事，不举劾者，‘减罪人罪三等’，假有人犯徒一年，不举劾者，得杖八十之类。‘纠弹之官，唯减二等’，谓职当纠弹者。其金吾当检校之处，知有犯法不举劾者亦同减罪人罪二等。”

本条又说：

“即同伍保内，在家有犯，知而不纠者，死罪，徒一年；流罪，杖一百；徒罪，杖七十。其家唯有妇女及男年十五以下者，勿论。”《疏议》说：“‘即同伍保内’，谓依令‘伍家相保’之内，在家有犯，知死罪不纠，得徒一年；知流罪不纠，杖一百；知徒罪不纠，杖七十；犯百杖以下，保人不纠，无罪。其伍保之家，唯有妇女及男年十五以下，不堪告事，虽知不纠，亦皆勿论。虽是伍保之内，所犯不在家中，知而不纠，不合科罪。”

而对于谋反大逆，尤有告发的义务。《唐律疏议》卷23《斗讼》“知谋反逆叛不告”条说：

“诸知谋反及大逆者密告随近官司，不告者，绞。知谋大逆、谋叛，不告者，流二千里，知指斥乘舆及妖言，不告者，各减本罪五等；官司承告，不即掩捕，经半日者，各与不告罪同。若事须经略，而违时限者，不坐。”

唐律对于告发别人犯罪亦有一定的限制，禁止告发的约有如下几种情况：(1)五服之内亲属禁止相告。因为亲属

之间唐律有相互容隐的规定,若有告言者,则予处罚;被告者,同自首之法。惟谋反、大逆、谋叛罪,嫡、继、慈母杀其父,养父母杀其本生父母,侵害财物、身体而自理诉者,则不在此限。(2)部曲、奴婢禁止告主及其五服内亲属。被告者,同自首法。惟谋反、大逆、谋叛、主已放其为良而仍压为贱者,则不在此限。(3)囚犯不得告举他事。但受狱官虐待者,不在此限。(4)年 80 以上、10 岁以下及笃疾者,不得告人。但谋反、大逆、谋叛、子孙不孝及同居人为他人侵犯者,不在此限。(5)不得以赦前之事相告言。违者反坐。此外,唐代还禁止以匿名的形式告发他人。《唐律疏议》卷 24《斗讼》“投匿名书告人罪”条规定:

“诸投匿名书告人罪者,流二千里。(原注:谓绝匿姓名及假人姓名以避己作者。弃置、悬之俱是。)得书者,皆即焚之,若将送官司者,徒一年,官司受而为理者,加二等。被告者,不坐。辄上闻者,徒三年。”

唐代为防止滥诉,对于告发他人,告发人得对其所告事实负责。告人罪,皆须明注年月,指陈实事,不得称疑。^①被告应羁押者,告发人亦同样羁押,辨定之后始放免。被告拷问限满时仍不招供时,得拷问告发人。^②诬告得反坐。^③

3. 自首

犯人向官府自告犯罪的事实,汉律称为自告,魏晋以后称为自首。《唐律疏议》卷 5《名例》“犯罪未发自首”条说:

“诸犯罪未发而自首者,原其罪。(原注:正赃犹征如法。)其轻罪虽发,因首重罪者,免其重罪。即因问所劾之事而别言余罪者,亦如之。即遣人代首,若于法得相容隐者为首及相告

① 见《唐律疏议》卷 24《斗讼》“告人罪须明注年月”条。

② 见《唐律疏议》卷 29《断狱》“考囚限满不首”条。

③ 见《唐律疏议》卷 23《斗讼》“诬告反坐”条。

言者，各听如罪人身自首法；（原注：缘坐之罪及谋叛以上本服期，虽捕告，俱同自首例。）其闻首告，被追不赴者，不得原罪。（原注：谓止坐不赴者身。）”

由上述规定可知：自首原则上可免其刑，但有时只能减刑。自首不实或不尽者，仍予处罚；共犯罪人中没有自首的，仍予处罚；遣人代首，相容隐者为罪人首罪或告官，而犯人不赴官受审，则不予免刑或减刑。

4. 纠弹

由掌监察之官提起公诉，称为纠弹。御史是最主要的纠弹之官，其职掌偏重在检举官员的犯罪和过失，其弹文即相当于起诉书。根据御史的纠弹，如果对百官须要审问，即由皇帝指定官员组成临时审判机关审理。此类机关通常便是由御史台和其他机关组成的三司。

5. 纠问

审判机关不待被害人或他人控告自动进行的传讯，称为纠问。如《折狱龟鉴》卷7《察贼》“吕元膺搜舆”条载：

“唐吕元膺镇岳阳，因出游览，有丧舆驻道左，男子五人，衰服随之。元膺曰：‘远葬则汰，近葬则简，此必诈也。’亟令左右搜索棺中，皆兵刃，乃擒之。诘其情，对曰：‘欲过江劫掠，故假为丧舆，使渡者不疑。又有同党数辈，已在彼岸期集。’悉捕获以付法。”

这便是主管官员察觉有可疑之人自动传讯的例子。

五 审讯与判决

1. 诉状的受理

各级司法机关，按照事务管辖与地域管辖的规定受理各种案件，对起诉人来说，无论是告诉或自首，一般均至第一审的审判机关起诉。如果当事人对判决不服，可按照审级逐级向上级审判机关上诉。凡告言别人犯罪者，非谋

叛以上者，均须三审。承审的官府均得告知原告：凡告人之罪不实，则要反坐。审判是在受理诉状之后安排日子审讯。若事情重大，如杀人、强盗、逃亡、强奸良人及其他须急速处理的案件，不在此限。审判机关对于下列情形不得受理，违者要受到处罚：一是投匿名信告人罪者；二是囚人告举他事及老小笃疾告人罪者；三是告发赦前事者；四是告人罪称疑者（但被杀、被盗及水火损败，虽告虚亦不反坐）；五是越诉案件。此外，关于田宅、婚姻、债务等民事案件，一般只在农闲时始得受理，其受理时间规定自十月一日至二月三十日。但先有文案与别的案件牵连的，不在此限。审判机关应受理而不受理的，也得受到处罚。

2. 审讯

审讯要按原告的诉状内容进行，诉状内容以外的事不得追究，采取“不告不理”的原则。《唐律疏议》卷29《断狱》“依告状鞠狱”条规定：“诸鞠狱者，皆使依所告状鞠之，若于本状之外，别求他罪者，以故入人罪论”。《疏议》解释说：“若因其告状，或应掩捕搜检，因而检得别罪者，亦得推之。”此外，唐制虽无告状，仍可依访闻而推鞠。故在实际审判工作中并非完全贯彻不告不理的原则。

唐代采取两造审理的原则，对被告和原告两造都进行审问。对被告的审问，在于发现实情，不在于迫使被告招供。关于审问的技术，有所谓“五听”的原则。《唐律疏议》卷29《断狱》“讯囚察辞理”条说：“诸应讯囚者，必先以情，审察辞理，反覆参验，犹未能决，事须讯问者，立案同判，然后拷讯，违者杖六十。”《疏议》说：“依《狱官令》案狱之官，先备五听，又验诸征信、事状、疑似，犹不首实者，然后考核。”五听之法，源于《周礼·秋官·小司寇》：

“以五声听狱讼，求民情。一曰辞听（观其出言，不直则烦）；二曰色听（观其颜色，不直则赧）；三曰气听（观其气息，

不直则喑)；四曰耳听(观其听聆，不直则惑)；五曰目听(观其眸子视，不直则眊然)。”^①

在审问中，口供是判决的基本依据，为取得口供，拷讯是合法的，在以“五听”审察辞理，反覆参验以及所谓“立案同判”(就是疑案由承审官会同现任长官同判)之后，如仍不解决问题，则允许拷讯犯人。不过唐律规定不能对犯人无限制地用刑，《唐律疏议》卷29《断狱》“拷囚不得过三度”条规定：

“诸拷囚不得过三度，数总不得过二百，杖罪以下不得过所犯之数。拷满不承，取保放之。”《疏议》说：“依《狱官令》，拷囚‘每讯相去二十日，若讯未毕，更移他司，仍欲拷鞠，即通计前讯，以充三度。’故此条拷囚不得过三度，杖数总不得过二百。”

拷囚适用于一般犯人，属特殊情况则另作处理。一是属于“议、请、减”的人员，以及年70年以上、15岁以下及废疾者，均不得拷讯，其定罪唯依证据；二是病囚未愈前、孕妇产后100日内，各缓行拷讯。

唐制，原告与被告在审判上处于平等的地位。原告亦须接受审判机关的审问，以明其所告是否虚诬。《唐律疏议》卷29《断狱》“拷囚限满不首”条规定：

“诸拷囚限满而不首者，反拷告人。其被杀、被盗家人及亲属告者，不反拷。拷满不首，取保并放。”《疏议》说：“囚拷经三度，杖数满二百而不首，‘反拷告人’谓还准前人(被告)拷数，反拷告人。拷满复不首(诬告)，取保释放。”

至于被杀、被盗家人及亲属告者不拷，其理由据《疏议》所说是“以杀、盗事重，例多隐匿，反拷告者，或不敢言。”

3. 判决

^① 括号内的文字系郑玄注。

审判官员依据被告和原告两造的口供,以及人证物证,即可对案件依法律作出判决。唐律规定,官吏必须依法定罪、判刑,所谓“诸断罪皆须具引律、令、格、式正文,违者笞三十”^①，“诸制敕断罪,临时处分,不为永格者,不得引为后比”^②,就是唐代审判制度中的一个很重要的原则。依法判决后,还须经过一道“服辩”的手续,即询问犯人对判决服不服,不服者允许其上诉。《唐律疏议》卷30《断狱律》“狱竟取服辩”条规定:

“诸狱结竟,徒以上,各呼囚及其家属,具告罪名,仍取囚服辩。若不服者,听其自理,更为审详。”《疏议》说:“‘狱结竟’,谓徒以上刑名,长官同断案已判讞,徒、流及死罪,各呼囚及其家属,具告所断之罪名,仍取囚服辩。其家人、亲属,唯止告示罪名,不须问其服否。囚若不服,听其自理,依不服之状,更为审详。”

五代后唐时,诸府州审问完毕后,又有录问之制,犯人若有不服,即移司别勘,与唐代由被告自己上诉之制不同。《宋刑统》卷29《断狱》引后唐天成三年(928年)七月十七日敕节文说:

“诸道州府凡有推鞠囚狱,案成后,逐处委观察、防御、团练军事判官,引所勘囚人面前录问,如有异同,即移司别勘。若见本情,前推勘官吏,量罪科贲。如无异同,即于案后别连一状,云所录问囚人与案款同,转上本处观察、团练、刺史。如有案牒未经录问过,不得便令详断。”

宋代审判制度中“翻异别勘”之制,即源于后唐。

六 上诉

上诉分为通常程序与非常程序两种。唐制,依罪之轻

① 《唐律疏议》卷30《断狱》“断罪不具引律令格式”条。

② 《唐律疏议》卷30《断狱》“辄引制敕断罪”条。

重，下级审判机关对于轻案可以自行判决；重案则须申解于上级审判机关覆审。下级审判机关自行判决的案件，犯人如果不服，须再予审详。仍不服者，则给以“不理状”，上诉人持此“不理状”，可再上诉于上级审判机关。地方审判机关不理者，依同一程序，可再上诉于京师审判机关。由尚书左右丞而三司（中书省、门下省、御史台的官员组成的临时法院）。以上是通常程序的上诉。非常程序的上诉是指直接向皇帝上诉，称为直诉。直诉制度起源于《周礼》所载的路鼓及肺石。汉代以来，历代均有此类制度。在唐代，直诉的方式有邀车驾、挝登闻鼓与上书言事（通过匭函）三种。《唐律疏议》卷24《斗讼》“邀车驾挝鼓诉事不实”条规定：

“诸邀车驾及挝登闻鼓，若上表，以身自理诉，而不实者，杖八十”。（原注：即故增减情状，有所隐避诈妄者，以上书诈不实论。）《疏议》说：“车驾行幸，在路邀驾申诉，及于魏阙之下，挝鼓以求上闻；及上表披陈身事；此三等，如有不实者，各合杖八十。注云‘即故增减情状，有所隐避诈妄者，从上书诈不实论’，谓上文以理诉不实，得杖八十，若其不实之中，有故增减情状，有所隐避诈妄者，即从‘上书诈不实’论，处徒二年。”

上述两种上诉，都是被允许的、合法的。但是唐代不允许越诉。《唐律疏议》卷24《斗讼》“越诉”条规定：

“诸越诉及受者，各笞四十。若应合为受，推抑而不受者笞五十，三条加一等，十条杖九十。即邀车驾及挝登闻鼓，若上表诉，主司不即受者，加罪一等。其邀车驾诉，而入部伍内，杖六十。（原注：部伍，谓入导驾仪仗中者。）”

唐代统治者之所以禁止越诉，原因是在于防止诉讼人对下级审判机关的蔑视。因为未经初审，何由知其判决之不直？而且越诉还会造成审判工作的混乱和易被讼棍钻空子。所以只允许在请得“不理状”之后，才准许向上一级审判机

关上诉，否则均被认为是非法。但直诉实际上亦是越诉的一种，为什么会被允许？其原因在于皇帝可以通过此种形式表示其对民瘼的关切，而对司法机关又可起到一定的警戒作用。

七 覆审与覆核

唐制，覆审为第二审级以上的审判机关的审判，可以分为两种类型。一种是由下级审判机关申报来的徒以上案件的覆审，按照审级的规定，有的覆审为终审，有的案件覆审后仍需上报上级覆核。如州一级审判机关——州衙门，由县申解来的徒罪，及流罪而应加杖或应赎者，由州衙自行审决发配、征赎；真流、死罪及应除免、官当者，则州衙断定后还得申报刑部覆核。第二种是对前一审不服的狱案的覆审，是属于上诉的案件。此类案件对于持有下级审判机关“不理状”的，可以受理。如果是属于越诉的案件，则不得受理。如果接受了越诉案件，则上诉人和审判官均得受到处罚。但是上级审判机关所作出的判决还是有效的。

唐代对于审判机关判决的覆核权，主要由刑部、尚书左右丞和皇帝行使。

刑部掌覆核诸州及大理寺、京兆府、河南府申报的案件。因案件轻重的不同，其处理方法亦不同。《唐六典》卷6《尚书刑部》“刑部郎中员外郎”条“凡有犯罪者，皆从所发州县而断之……”注文说：

“大理寺及京兆、河南府断徒及官人罪，并后有雪减并申省司。审详无失，乃覆下之；如有不当者亦随时驳正。”

这是对于大理寺及京兆、河南两府所申报的徒刑案件及官员犯罪后又雪减的案件的覆核。其处理办法或为批准或为驳正。《唐六典》卷6同条注文又说：

“若大理及诸州断流以上，若除免官当者，皆连写案状，申

省按覆。若按覆事有不尽，在外者遣使就覆；在京者，追就刑部覆以定之。”

这是对于大理寺和诸州所报流刑以上案件及享有免除官当特权的官员案件的覆核。因其案件较重要，申报的方式也较慎重，要连名上报。覆核结果，如果案件无问题，即可奏报皇帝，如果发现案件处理有不妥的，对于外地案件，派出使臣再去覆审；在京案件则由刑部追传案件的当事人重审定案。

尚书左右丞是尚书省的实际长官，尚书省对审判案件的覆核，具体由刑部执行，左右丞对刑部覆核的结果行使勾检权，认为处理不妥，可以驳正。

皇帝对于审判结果有最高的覆核权。唐制，流罪与死罪由刑部覆核后，申奏，听候皇帝裁决。死刑在执行之前还需覆奏。唐《狱官令》规定：“决大辟罪，在京者，行决之司五覆奏；在外者，刑部三覆奏。若犯恶逆以上及部曲、奴婢杀主者，唯一覆奏。”奏讫报下，应行决者，须以符到3日始得行刑。“凡决囚之日，尚食蔬食，内教坊及太常皆撤乐”^①，以表示皇帝的慎刑。

八 审判中的证据

1. 证人

为使案情清楚，知情人都可作为证人。但某些具有特殊身份的人不得作为证人：凡属于相隐容的大功以上亲及母党、妻党亲属，年80以上、10岁以下之人及笃疾者。相隐容者之间有罪允许互相隐容不告发，故亦不能作证人。唐代对于证人的证言亦得拷讯以求之，老幼笃疾者之不能作证人，在于他们不堪加刑。证人在作证时如果不据实作证要受到处罚。

^① 《唐六典》卷6《尚书刑部》“刑部郎中员外郎”条。

2. 物证

《唐律疏议》卷26《杂律》“负债违契”条说：“诸负债违契不偿，一匹以上，违二十日，答二十……各令备偿。”又同律“负债强牵掣畜产”条说：“诸负债不告官司，而强牵财物，过本契者，坐赃论。”根据上面两条律文中所说的“违契不偿”和“过本契者坐赃论”，可知当时审判机关是以契约作为审判债务案件的物证的。此外，凶器和血衣往往是命案中的物证，赃物往往是盗窃案件的物证。司法机关对于物证须加以鉴定，《折狱龟鉴》卷3《辨诬》“张楚金解字”条有关于唐代司法机关鉴定伪证之一例：

“唐垂拱年，罗织事起。湖州佐史江琛，取刺史裴光判书，割取其字，辘合成文，以为与徐敬业反书，告之。则天差御史往推。光款云：‘书是光书，语非光语。’前后三使，皆不能决。或荐张楚金能推事，乃令再劾，又不移前款。楚金忧闷，假卧窗边，日光穿透，因取反书向日看之，乃见书字补葺而成，平看则不觉，向日则皆见。遂集州县官吏，索水一盆，令琛以书投水中，字字解散。琛叩头服罪。敕决一百，然后斩之。”

3. 检验

对于尸体和伤势的检验，也是审判案件中的重要证据。《疑狱集·韩滉听哭》一文就记载了唐代司法机关运用尸体检验的办法，检验出死者被人以铁钉钉入头部，从而破获了一起刑事案件。

九 判决的执行与诉讼的注销

关于判决的执行，《唐律疏议》中规定，对于徒、流罪犯应送往发配之所，如果稽留不予送达，一日答30，3日加一等。^①对于死刑的执行，须在覆奏皇帝后执行，不待覆

^① 见《唐律疏议》卷30《断狱》“徒流送配稽留”条。

奏批复的下达而行刑者，流 2000 里。^① 执行死刑时，如果应绞而斩，或应斩而绞者，徒一年。^② 死刑执行的时间规定在每年的秋分以后至立春之前，如在立春至秋分这段万物孕育生长期间执行死刑，被认为有伤天和，执行者得徒一年（但对于犯恶逆以上及奴婢、部曲杀主者；便不拘此限）。^③ 此外，对孕妇犯死罪者的执行，规定应在产后 100 日，若未产而行刑，执行者徒 2 年。产讫限未滿而行刑，执行者徒 1 年。^④

判决的执行是案件处理的终了。有些案件不待判决而自行和解，其诉讼即予注销。《唐律疏议》中禁止亲属被杀而私和，违者处罚。其他案件则无禁止的条文。而审判机关亦得主动为诉讼两造进行和解而注销诉讼。如《续通志》卷 530《循吏·韦景骏传》载：

“（景骏）开元中为贵乡令，有母子相讼者，景骏曰：‘令少孤，常自痛，尔幸有亲，何得如此！教子不孚，令之罪也。’因呜咽流涕，付授孝经，使习大义。于是母子感悟，请自新，遂称慈孝。”

这是县令感之以情，使母子和好而诉讼注销。

① 见《唐律疏议》卷 30《断狱》“死囚覆奏报决”条。

② 见《唐律疏议》卷 30《断狱》“断罪应斩而绞”条。

③ 见《唐律疏议》卷 30《断狱》“立春后秋分前不决死刑”条。

④ 见《唐律疏议》卷 30《断狱》“拷决孕妇”条。

第八章 隋唐五代的军事制度

隋及唐前期实行府兵制度，府兵作为中央直接控制的军事力量，组成诸卫，平时警卫京师和宫廷，战时调遣作战。府兵的军府多数集中在关中，便于府兵上番，以造成居中御外的形势。唐制中央禁卫军分为南衙与北衙两个系统，南衙就是府兵十六卫，北衙由募兵组成，初期有羽林等军，后来发展为六军。南北衙禁军交错宿卫，互相牵制，不让臣下有同时指挥南北衙禁卫军的权力，以保证皇帝对军权的控制。中唐以后，府兵制破坏，南衙十六卫仅作仪饰之用，唐朝廷依恃的是北衙禁军。唐前期在边防设有边防军，后来加重其权力，改为节度使。安史之乱以后，节度使遍及全国，拥兵割据，终于瓦解了唐代中央政权。五代诸中央政权都由藩镇演变而成，他们的禁卫军由旧日藩镇兵演变而成，称为侍卫亲军，设侍卫亲军都指挥使以指挥之，下分侍卫马军与侍卫步军。六军诸卫的名号直至后晋时才予废除，所有中央军队统一于侍卫亲军系统。后周时，中央军队又分成殿前司军和侍卫司军两支，至北宋初即发展为“禁军三衙”的体制。

第一节 高度集权的领兵体制

一 皇帝是最高军权的掌握者

在封建社会，皇帝作为最高统治者，掌握着最高的军

事权力。隋唐五代时期情况也是如此，兵权集中在朝廷，军队基本上由皇帝亲自统御。首先，皇帝有兵制决定权。举凡军队的建立、变革、废除，各级将领都无权过问，由皇帝的意旨决定。如隋文帝时府兵十二卫府的建立，炀帝时卫府的扩建，骁果兵的招募组建，唐高祖时府兵的重建，太宗贞观时对兵制的整顿，武则天时期在沿边地区设置团结兵，玄宗天宝八年（749年）停止府兵上番，多次征发兵募，都是以敕书通令全国实行的，唐代后期除割据型的藩镇之外，各地藩镇兵额仍由朝廷控制，没有朝廷的敕书，不得擅自招募或裁减兵员。其次，有将帅的任免权。隋唐时期府兵各卫将领以及禁军的将领无不由皇帝任免，领兵作战的统帅也由皇帝最后决定。再次是宣战权。举凡重大的战争行动都由皇帝决定，不论是进行国内统一的战争，如隋文帝时平陈之役；或者是对外用兵，如隋炀帝与唐太宗时对高丽的战争；或者是讨伐叛乱战争，如讨伐叛乱的将帅，镇压农民起义，都由皇帝最后决定并由敕书行之。又次是军队的调遣权。举凡军队调遣均须奉皇帝的敕命。唐律规定，凡发兵10人、马10匹以上，由尚书省的兵部奉皇帝之命下达敕书、鱼符，经州刺史与折冲都尉核实后才能发兵。在军情紧急的情况下，一时来不及奏闻的，也必须在发兵之后立即向朝廷报告。若违反规定，按情节轻重处罚，擅发兵至千人者即处绞刑。

二 协助皇帝处理军政事务的机关

隋唐时期协助皇帝处理军政事务的最高机关，在唐代是宰相决策会议。宰相是决策集团中的核心，是协助皇帝作出军事方面决策的主要人员。唐代还规定南衙十六卫由文臣主持兵事，宰相可以奉敕调遣十六卫的将领和军队。在五代时是枢密院。五代时枢密院（后梁时改称崇政院）是决策机构，枢密使多由皇帝的亲信充任，其权力甚至超过

了宰相。后唐时枢密使郭崇韬参决国家机要，处理军政大事，负责调动军队，并亲自统兵征伐前蜀。后汉时枢密使郭威不仅统率大军讨伐河中、永兴、凤翔三处叛乱，在他建立后周政权后，也曾任命武将王峻和郑仁海为枢密使与副使。由于自后唐开始，枢密使侧重于协助皇帝掌握军机、军政指挥和调动军旅方面，至宋代遂形成宰相与枢密使对掌文武二柄的制度。其次，尚书省的兵部是皇帝在军事方面的办事机构，处理军事行政事务。主要的任务有二，一是管理兵籍。凡各种武装力量的编制及其审定，军队人员编制的增减，兵马的征发，均由兵部奉皇帝敕令，下达到有关军事机构，各军事机构必须定期向兵部报告敕令的执行情况。如唐代前期各地折冲府须在每年十一月将府兵籍册上报兵部，唐代后期各藩镇须在每年秋末冬初向兵部报告本镇兵员数额。至于兵马调发，须待兵部下达敕书、文符后方得办理，未下敕书和文符，不得擅自调动军队、马匹和兵器。二是选授武官。《唐六典》卷5《尚书兵部》“兵部尚书”条说：

“凡选授之制，每岁孟冬，以三旬会其人；去王城五百里，集于上旬，千里之内，集于中旬，千里之外，集于下旬。以三铨领其事，一曰尚书铨，二曰东铨，三曰西铨。以五等阅其人，一曰长朵，二曰马射，三曰马枪，四曰步射，五曰应时。以三奇拔其选：一曰骁勇，二曰材艺，三曰可为统领之用。其尤异者，登而任之，否则量以退焉。”

又以兵部员外郎1人掌武举之事。武举起于武则天时，亦是为国家选拔军事人才途径之一。唐代名将郭子仪就是应试武举及第而从军的。

三 军队统领系统

隋唐五代的军队，有中外军之分，也就是区分为中央军队与地方军队。因此其统领系统也不同。

1. 中央军队统领系统

中央军队，也就是皇帝直辖的禁卫军。隋代的禁卫军是由府兵与招募来的禁兵混合组成的。文帝时组成十二卫府，即左右卫府、左右武卫府、左右武侯府、左右领军府、左右领左右府、左右监门府。十二卫府是继西魏、北周的制度而形成的。谷霁光说：

“十二府的来源有二：一是西魏、北周的禁兵系统，原属宫伯、武伯职掌范围之内，这里有如左右卫的直寝、直斋、左右领的千牛备身、备身左右等。一是西魏、北周的府兵系统，原来司武、司卫等名号已改为左右卫、左右武卫、左右武侯等，而左右卫、左右武卫、左右武侯、左右领军都领骠骑府、车骑府，即是府兵，两者结合在一起，成为十二府，法律上称之为‘禁卫’，是两种禁卫军队的综合组织。”^①

其时十二府军人总名侍官，十二府大将军直属皇帝。炀帝把十二府扩大为十六府，其名称为左右卫（或称左右翊卫）、左右武卫、左右候卫、左右屯卫（亦名左右领军卫）、左右御卫、左右骁卫、左右备身、左右监门。其中领府兵的各以卫为称，其所领府兵统称卫士，代替了以前侍官的名称。其中左右备身、左右监门分别掌侍卫左右和门禁守卫，不领府兵，其所属的兵仍属原来传统的禁军系统，使府兵与禁兵相互维系，其制较开皇时完善。此种府兵与禁兵既相互维系，又相互制约。大业初炀帝巡行江都时所从行的警卫部队以府兵为主，卫大将军又常奉命出征，在禁卫力量中便有府兵独重之嫌，于是在大业八年（612年）又募民为骁果，组建成骁果军，上属于左右备身府，于是骁果又成了皇帝的亲兵。大业十二、三年（616~617年）巡行江都时，随行的又以骁果军为主了，宇文文化及便是利用

^① 谷霁光《府兵制度考释》，第108页，上海人民出版社1962年7月第1版。

骁果军发动政变的。由于在江都府兵寡弱，而骁果军驻在城中达万人，使政变者得以利用。这说明在禁卫组合之中，相互维持之际，各种势力间总是存在着利害冲突，一旦打破平衡便易导致政变的发生。

唐代的禁卫军也分为府兵与禁兵两种，但与隋制不同，不混合编组而是各成系统。在统领关系上，十六卫受宰相节制，而禁军以武臣统领，直辖于皇帝。十六卫是府兵系统的禁卫军，其名称在高宗、武后时曾数度改易，最后定名为：左右卫、左右骁卫、左右武卫、左右威卫、左右领军卫、左右金吾卫（以上十二卫各领府兵），左右监门卫、左右千牛卫（以上四卫不领府兵）。禁兵是招募的雇佣军，龙朔二年（662年）置左右羽林军，其后又续置左右龙武军、左右神武军、左右神策军、左右神威军，合称北衙十军，而羽林、龙武、神武诸军又合称为六军。十六卫屯于宫南，在长安太极宫前朱雀门内，故称南衙；禁兵屯驻苑内，故称北衙。南北衙禁军的宿卫任务相互交叉，兵将相互渗透，使他们互相牵制，以维持平衡，以利于皇帝的控驭。关于宿卫任务的交叉，左右羽林军“大朝会则执仗以卫阶陛，行幸则夹驰道为内仗，”^①与卫府的内仗交错在一起。而且北衙的禁兵也可以掺杂到南衙中去上番，像隶属于北衙的飞骑，通过敕书也可直宿南衙。“其飞骑仗有敕上南衙者，则大将军、将军承墨敕，白移于金吾引驾仗，引驾仗官与监门奏覆，又降墨敕，后得入。”^②至于南北衙将领之间的相互渗透其例子更多。卫府将领兼禁兵之职者，如韦待价以右武卫将军兼检校右羽林军事；张延师以左右卫将军典羽林屯兵前后达30多年。^③中下级军官的相互渗透情况更

① 《新唐书》卷50《兵志》。

② 《唐六典》卷25《诸卫府》“左右羽林军”条。

③ 见《旧唐书》卷77《韦挺附子待价传》；卷83《张俭附弟延师传》。

多：“薛仁贵以云泉府果毅，奉令北门长上；毛盛为游击将军、北门长上，领开福府果毅；马延徽为东宫鹤台府右果毅，右羽林军长上；张希古为尚德府折冲，左龙武军宿卫。”^①兵将的相互渗透和牵制，固然对南北衙相互维系有一定作用，而南北衙严格区别系统，不让臣下有同时指挥南北衙禁军的权力，则是维护皇权的最重要措施。因为在南北衙禁卫军都有实力的时候，任何一方没有对方的支持，要想挟持宫廷是不可能的。到南衙十六卫削弱，失去了南北衙禁军力量的平衡，北衙禁军又归宦官掌握之时，就出现了宦官挟持君主的局面。

京师城门，在汉代是有屯兵的，以城门校尉统领。至北魏、北齐犹沿其制，隋唐改设城门郎，属门下省。其职为“掌京城、皇城、宫殿诸门启闭之节，奉出纳管钥。”^②

五代唐末之制，南衙诸卫的上将军、大将军皆为武臣的官阶，用以酬赏功臣，而禁军则是王朝武装力量的核心。后梁禁军分为六军与侍卫亲军两个系统，由皇帝直辖。六军总的统帅有六军马步都指挥使、六军马步都虞候、六军押牙，六军各军的统帅称为统军或军使。侍卫亲军总的统帅为侍卫亲军都指挥使或侍卫诸军使，所属侍卫各军各置军使。后唐禁军亦分六军与侍卫亲军两个部分，六军总的统帅为判六军诸卫事、六军诸卫副使；侍卫亲军的统帅称侍卫亲军马步都指挥使。后晋开国，以侍卫亲军为禁军的总称，有侍卫马步军都虞候与殿前散指挥等殿前侍卫诸职，不再用六军诸卫的旧制。后周时有侍卫马军都指挥使、侍卫步军都指挥使，分统侍卫马军与侍卫步军；另设殿前都指挥使，总殿前诸班。宋代禁军领导机构的三衙实渊源

① 见谷霁光《府兵制度考释》，第171页，上海人民出版社1962年7月第1版。

② 《旧唐书》卷43《职官志二》。

于此。

十国的禁军，也仿唐南北衙而设置。仿南衙之制而设的，如南唐、后蜀、吴越等有南衙诸卫；有些国家，如南汉与前蜀有上将军、将军等武职而未分设诸卫。仿北衙之制而设的，如南唐有左右羽林大将军，吴有左右龙武大将军，前蜀有判六军，后蜀有判六军诸卫、六军副使，闽有判六军诸卫事等职。此外，也有继续沿用方镇的牙兵侍卫制度的，如吴设左右牙都指挥使、左右牙指挥使、拔山都指挥使、黑云都指挥使；也有仿效五代各朝的禁军制度的，如吴设内外马步军都指挥使、副指挥使，后蜀置左右匡圣马步都指挥使。

2. 地方军队统领系统

主持一方军事的武官有下述诸职：

都尉。隋大业二年（606年）置都尉、副都尉，专典一郡兵马，都尉的品级高于府兵的鹰扬郎将，鹰扬府“领兵与郡不相知”^①，以此来分割地方军权。不过这样一来，军事指挥上就不易协调，因此在大业七年（611年）又“敕都尉、鹰扬与郡县相知追捕。”^②

总管、都督。隋因北周之制，在沿边军事重地设置镇、戍，其上设有总管，统辖数州以至十余州的军队，为边防地区的军事统帅。唐初沿用隋制，在国内及边境重要地区设置总管，兼负一个方面军的管理责任。武德七年（624年）改总管为都督，凡统10州以上的设大都督府，其时设大都督府的有洛、荆、并、幽、交5州，其次分设中都督府与下都督府。至贞观十三年（679年）都督府增至41个。全国358个州，除近畿诸州外，均分属于41个都督府。都督主要负责地方军的统御，边防地区的军、镇、城戍都归

① 《隋书》卷3《杨帝纪》。

② 《隋书》卷28《百官志下》。

都督府节制，对所在地区的军府，有督导的责任，但无隶属关系。

节度使。安史之乱以后，节度使所统之兵成为唐代军队的主要力量，除割据的藩镇之外，都是拱卫唐王朝的军事力量。节度使也是其辖区内最高军事统帅，统辖其属下各级军官。五代时犹仍其制。

都护。唐于边疆置都护府，分大都护府与上都护府两等。《旧唐书》卷44《职官志三》记其职掌为“抚慰诸蕃，缉宁外寇，觐候奸僭，征讨携贰”，是辖区内最高军事长官。五代时沿置。

领兵作战的帅臣有下述诸职：

行台尚书令。尚书行台是在地方有军事征讨时临时设置的机构，其设置目的是随着军事的进展而总理军民事务。魏晋以来即有此制。隋承北齐之制称行台省。开皇二年（582年）正月于并州置河北道行台尚书省，于洛州置河南道行台尚书省，于益州置西南道行台尚书省。平陈战争时，以晋王杨广为淮南道行台尚书令，统一指挥军事。行台的组织机构，据《隋书》卷28《百官志下》所记，设尚书令，仆射（左右任置），兵部（兼吏部、礼部）、度支（兼都官、工部）尚书及丞（左右任置）各1人，都事4人，有考功（兼吏部、爵部、司勋）、礼部（兼祠部、主客）、膳部、兵部（兼职方）、驾部、库部、刑部（兼都官、司门）、度支（兼仓部）、户部（兼比部）、金部、工部、屯田（兼水部、虞部）侍郎各1人。每行台置食货（掌膳羞财物宾客铺设音乐医药等事），农圃（掌仓廩、园圃、柴炭、刍藁运漕之事）、武器（掌兵仗厩牧之事）、百工（掌舟车及营造杂作之事）诸监，每监各置监、副监与丞等员。唐承隋制，在初期军事统一时期亦置行台尚书令，如秦王李世民曾任陕东道大行台尚书令，其行台组织较隋时更为庞大。

元帅。隋置行军元帅，平陈战争时曾以杨广、杨俊、杨

素为之。唐初置左右元帅、太原道行军元帅、西讨元帅等。天宝末又置天下兵马元帅。大历八年（773年）废。会昌中置灵夏六道元帅；天复三年（938年）置诸道兵马元帅，旋又改称天下兵马元帅。唐制，元帅之职均于用兵时设置，为领兵之职，事已即罢。初期均由亲王充任，后来资望高深的武臣亦得充任。元帅的副职为副元帅，常以有威望的大臣充任。

都统使。据《唐会要》卷78《诸使中》“都统”条记载，肃宗乾元元年（758年）十二月，户部尚书李岷，除都统淮南江东江西节度宣慰观察处置等使，都统之号始于此。上元二年（761年）八月，李若幽除户部尚书充朔方镇西北庭兴平陈郑等九节度行营兵马及河中节度都统处置使，都统使之官始于此。建中元年（780年）十二月，以汴州节度使李勉，充河南汴州宋滑亳河阳等道都统使。大中五年（851年）五月，以特进守司空兼门下侍郎平章事白敏中，充邠宁节度使招讨南山平夏党项兵马都统处置等使。唐制都统使之职为统领数道兵马，或五道或三道，兵罢则省，虽总诸道兵马，不赐旌节。

讨击使。唐武则天时始置，掌领兵征战。《新唐书》卷207《高力士传》记圣历初有岭南讨击使李千里。官位高者称讨击大使。《资治通鉴》卷212《唐纪二十八》“玄宗开元六年”条记此年二月“移蔚州横野军于山北，屯兵三万，为九姓之援；以拔曳固都督颀质略、同罗都督毗伽末啜、霫都督比言、回纥都督夷健颀利发、仆固都督曳勒歌等各出骑兵为前、后、左、右军讨击大使，皆受天兵军节度。”有时与御使合为一使称防御讨击大使。如《资治通鉴》卷212《唐纪二十八》“玄宗开元九年”条记其年四月“以太仆卿王毛仲为朔方道防御讨击大使，与王峻及天兵军节度大使张说相知讨康待宾。”

招讨使。唐贞元末始置，掌招抚讨伐，事毕即罢。此

职多由将帅或节度使兼任。《旧唐书》卷20上《昭宗纪》记乾宁三年（896年）十月，以兵部侍郎、平章事孙偓为中书侍郎，充凤翔行营招讨使。《新唐书》卷49下《百官志四下》说：“节度使……兼支度、营田、招讨、经略使，则有副使、判官各一人。”唐代后期按照行军情况又分设南面、东面、西南面等招讨使。

制置使。唐代后期在用兵前后为控制地方秩序，始置制置使。宣宗大中五年（885年）以白敏中充招讨党项行营都统制置等使，制置使之名始此。昭宗乾宁三年（896年）十月以镇国军节度使韩建检校太尉兼中书令充京畿制置使。有时与安抚使合为一使，称安抚制置使。如《资治通鉴》卷254《唐纪七十》“僖宗中和二年”条记此年以王徽为京畿安抚制置使，乾宁三年（896年）徐彦若为京畿安抚制置使。

安抚使。隋代曾设安抚大使，唐高祖武德元年（618年）十月诏令翊卫大将军淮安王神通为山东道安抚大使，山东诸军均受其节度。武则天时为了防备东突厥、契丹，或抚慰战后百姓，曾五次派遣安抚大使。中叶以后，诸道均设节度使及观察使，不再有安抚使之名。

应援使。掌统率军队，配合主力军作战。《新唐书》卷7《德宗纪》记建中四年（783年）“四月庚申，李勉为淮西招讨处置使，哥舒曜副之；张伯仪为淮西应援招讨使，贾耽、江南道节度使嗣曹王皋副之。”

都部署。五代后唐始设。《资治通鉴》卷213《后唐纪二》“庄宗同光二年”条：“诏以天平节度使李嗣源为招讨使，武宁节度使李绍荣为部署。”胡三省注：“部署之官始见于《通鉴》，本在招讨使之下；其后有都部署，遂为专任主帅之任。”

第二节 隋和唐前期的府兵制

一 府兵建制

府兵制创始于西魏，隋唐时继续沿行，是一种建立在均田制基础之上封建性的兵农合一、寓兵于农的制度。不过这主要是指府兵制成熟的隋唐时期，在府兵制形成时期的西魏、北周，府兵并不从事耕作，府兵制并未寓兵于农，而是军民分籍的。西魏时期的府兵，兵士不但隶名军籍，世代为兵，而且兵士改从将领的姓氏，带有浓重的部属私兵的性质。《周书》卷5《武帝纪上》记武帝时“筑武功、郿、斜谷、武都、留谷、津坑诸城，以置军人。”说明其时在渭河上游筑城安置府兵及其家属，府兵集中居住在城坊，仍与民籍相分离，不过北周时已开始吸收在均田制下的农民来充当府兵，标志着府兵已和均田制联系在一起；与此同时又改军士为侍官，表明府兵已逐渐脱除了部属和私兵的性质，向国家直辖军队的方向迈进了一步。军民分籍的情况一直延续到隋初。隋初的府兵，一部分居住在京师的军坊中，设坊主以检察户口；一部分居住在州郡，设团主以检察户口、劝课农桑。府兵的兵籍及其召集、训练和上番宿卫，则由军府主管。到开皇十年（590年）隋文帝下令，“凡是军人，可悉属州县，垦田籍帐，一与民同；军府统领，宜依旧式。”^①从这时开始，实行了军民同籍，均田制才与府兵制完全结合起来了。军民既已同籍，原来管理军人的军坊、乡团系统即不复存在，军人就地安家，一律划归民户中的坊里组织之内。不过管理军籍的军府仍然存在，称

^① 《隋书》卷2《高祖纪下》。

为骠骑府，炀帝时改为鹰扬府，管理兵役的征集，府兵的训练和上番，并以兵役的征集区域为其辖区。在军民分籍的时候，军户世代为兵，实行世兵制；军民同籍之后，兵役即在实行均田制地区的农民中征集。隋代规定20岁成丁，即为应征的年龄，至60岁放免。军人可以受田而不纳租赋，这是有军名的民户与一般民户区别之所在。府兵平时在家耕种，农闲由军府统领进行教练。平日番上宿卫，称为卫士。“若四方有事，则命将以出，事解则罢，兵散于府，将归于朝，故士（府兵）不失业，而将帅无握兵之重。”^①由于隋代实行了兵农合一的府兵制，兵役出自国家的编户，消灭了南北朝以来兵为将有的部曲私兵之制，而且府兵制主要在关中地区实行，使中央的军事力量大为增强，造成了内重外轻之势，强化了皇权。但是隋代后期在炀帝穷兵黩武发动征高丽战争时，“增置军府，扫地为兵”^②，后来在农民起义的打击下，府兵全部瓦解。

唐代初年面临着一个重建府兵的问题。唐高祖入长安建立政权之初，即恢复隋代的十二卫，任命“元从功臣”和招降的车将为卫大将军、将军。不过其时十二卫所属的领兵官——骠骑将军和车骑将军事事实上多隶属于建成、世民和元吉，其时中央军队尚未纳入十二卫的系统。十二卫大将军一般只作为一种尊宠武臣的名号。另外，唐高祖在建国前后统一关中时，曾先后收编了二十余万军队。为使改编的军队逐步纳入府兵的组织系统，于武德二年（619年）分关中为十二道，置十二军。十二军各立军号，以万年道为参旗军，长安道为鼓旗军，富平道为玄戈军，醴泉道为井钺军，同州道为羽林军，华州道为骑官军，宁州道为折威军，岐州道为平道军，豳州道为招摇军，西麟州道为苑

① 李繁《郾侯家传》。

② 《隋书》卷24《食货志》。

游军，泾州道为天纪军，宜州道为天节军。十二军各以军将、军副为主官，军下有坊，设坊主1人，“以检察户口，劝课农桑”^①，可见这些都是驻屯的军队。驻屯部队包括军户在内，集中居住在城坊，于其中选择五品勋官以上者1人为坊主。所以唐代的府兵从一开始就建立在均田制的基础之上。十二道之下又列置军府，以骠骑将军、车骑将军为正副主官，军府称为骠骑府。有些地方只以车骑将军统率军府，则称车骑府。这些以骠骑府与车骑府命名的军府分隶于十二道的十二军。十二军与十二卫的关系是十二卫将军高于十二军军将一级，两者可以互兼。武德六年（623年），其时国内已经平定，于是下令废关中十二军。一年多以后，因突厥入侵，又恢复十二军。武德八年（625年）又罢十二军，而以军府改隶十二卫，军府的长官改称统军，军府改称为统军府；太宗贞观十年（636年）又改统军为折冲将军。军府亦改为折冲府。

唐制，府兵每3年挑选一次，称为“拣点”。拣点之法，据《旧唐书》卷42《职官志一》载，“皆取六品以下子孙及白丁无职役者点充。”六品以下子孙到白丁无职役者，既包括地主阶级，也包括农民及手工业者，具体拣点的办法，据《唐律疏议》卷16《擅兴》“拣点卫士征人”条疏议说：“财均者取强，力均者取富，财力又均，先取多丁。”可知唐代拣点府兵的标准，首先考虑资财，其次是材力强弱，第三是丁口多寡。其年龄要求与隋同，即21岁入役，至60岁退役。负责拣点卫士者如果取舍不平，要受到处罚。《唐律疏议》卷16《擅兴》“拣点卫士征人不平”条规定，凡拣点卫士（包括征人）取舍不平者，有1人即杖责70，满3人加一等，罪止处徒刑3年。入伍的府兵仍有受田的权利，并免除其本身徭役。不过府兵入伍须自备某些武器和粮食。每

① 《新唐书》卷50《兵志》。

1队（50人）必须合备“火钻一，胸马绳一，首羈、足绊皆三”；每1伙（10人）除了共“备六驮马”以外，还必须合备“乌布幕、铁马盂（即铁锅）、布槽、鍤、耬、耨、碓、筐、斧、钳、锯皆一，甲床二，镰二”；每人还须自备“弓一，矢三十，胡禄（箭囊）、横刀、砺石、大觶（古代解结的用具）、毡帽、行膝（绑腿）皆一，麦饭九斗、米二斗”。^①《唐律疏议》卷16《擅兴》“乏军兴”条规定：“不忧军事者，杖一百。”所谓“不忧军事”，据《疏议》解释，指府兵“随身七事及火幕行具细小之物，监军征讨，有所阙乏，一事不充，即杖一百。”可见规定由府兵自备的东西，如果不齐备的话是要受到处罚的。府兵入伍以后，他们的军籍属于折冲府，户籍仍属于州县。平时家居耕作，每年冬季十一月，由折冲府召集“教其军阵、战斗之法”^②。除在训练的时候离开家乡外，此外就是到京师上番宿卫、去镇戍防守或出征时才会使他们离开家乡。去京师上番宿卫是府兵最主要的任务。《新唐书》卷50《兵志》说：“凡当宿卫番上，兵部以远近给番，五百里为五番，千里七番，一千五百里八番。二千里十番，外为十二番，皆一月上。若简留直卫者，五百里为七番，千里八番，二千里十番，外为十二番，亦月上。”研究府兵番第，一般以千里内的规定作为计算的基础。五番是指一个折冲府的士兵分作五组，轮流上番；七番则分作七组，轮流上番。每次上番的期限均为1个月。府兵虽然以军府远近而定番，但路远的府兵每年上番的天数和化费在路上的天数合计起来看，要比路近的府兵天数和路上费用为多，所以唐代规定，在近畿地区须亲身上番。远处可以纳资代番：“凡诸卫及率府三卫，贯京兆、河南、蒲、同、华、岐、陕、怀、汝、郑等州，皆令

① 《新唐书》卷50《兵志》。

② 《旧唐书》卷44《职官志三》。

番上，余州纳资而已。”^①这一规定，照顾了距京师路远的府兵的实际困难。关于府兵的调遣，其法是由兵部下符契，州刺史和折冲都尉勘契相合，然后发兵。全府调发，自折冲都尉以下一起出发；较少，由果毅都尉率领；再少，则由别将带领。唐代府兵制再建，与隋代一样，给唐王朝造成居中御外的形势，加强了中央的统治力量。由于土地兼并的加剧，导致均田制的崩溃，到了玄宗天宝六年（747年）停府兵上番。府兵制也随之瓦解了。府兵制瓦解以后，唐王朝失去了内重外轻的军事形势，逐渐造成了藩镇割据的局面。

二 折冲府组织与兵源

府兵的基层组织是军府，在隋代称为骠骑府，其组织系由西魏、北周的府兵组织系统发展而来。西魏大统年间（535～551年）北周太祖宇文泰为西魏丞相时，采用苏绰的建议，仿《周礼》六军之制，在都督中外诸军事之下设六个柱国大将军（正九命），每一柱国大将军之下辖二个大将军（正九命），每一大将军之下辖两个开府将军（九命），以每个开府将军所统为一军，共二十四军。开府将军的佐官为仪同将军（九命），其下又设大都督（八命）、帅都督（正七命）、都督（七命）以分级统领军士。隋代骠骑府的正副长官为骠骑将军（正四品）与车骑将军（正五品），即为开府将军与仪同将军的改称。车骑将军之下，隋初仍沿设大都督（正六品）、帅都督（从六品）、都督（正七品），与北周之制相比，品秩降低不少。隋初统治者的用意就在于降低府兵军将的名位，以分散其实权。

炀帝大业三年（607年）改骠骑府为鹰扬府，以鹰扬郎将、鹰扬副郎将为其正副主官。旋又改鹰扬副郎将为鹰击

^① 《唐六典》卷5《尚书兵部》“兵部郎中”条。

郎将。鹰扬郎将秩正五品，鹰击郎将秩从五品，与骠骑将军（正四品）和车骑将军（正五品）相比，品级又有所下降。其下级大都督改称校尉，帅都督改称旅帅，都督改称队正。从此，将军与都督的名号均予取消，代之以较低级的郎将、校尉、队正等名号，整个府兵军职的地位又有所降低。鹰扬府建立后又逐渐冠以地名，标志着军府地着性的加强。十六府的成立和十二卫分领府兵的制度也比较固定下来。十二卫所领府兵通称为卫士，代替了侍官的称号。各卫所领卫士又各加以美称，左右卫所领的府兵称为骁骑，左右武卫所领的称为熊渠，左右候卫所领的称为饮飞，左右御卫所领的称为射声，左右屯卫所领的称为羽林，左右骁卫所领的称为豹骑。

唐初将隋代的鹰扬郎将、鹰击郎将改为军头、府副。为了以名位笼络将领，随后又改军头为骠骑将军，府副为车骑将军。武德六年（623年），以天下已定，又贬骠骑将军为统军，车骑将军为别将。到太宗时，对府兵的组织与名号重加厘定：贞观十年（636年）改统军为折冲都尉，别将为果毅都尉，把军府的长官降为将军以下的尉一级军官，即地方军官一级，其品秩低于刺史。诸军府总名为折冲府，折冲府分布在各地，以所在地区的地名定具体的折冲府府名。如京兆府云阳县有甘泉山，为汉甘泉宫所在，该地所设折冲府即名甘泉府；长安城内的永乐坊也设有折冲府，就名为永乐府。甘泉府、永乐府则是各地方折冲府的专称和简称。诸道折冲府是府兵的基层单位，分为上中下三等，上府1200人，中府1000人，下府800人。诸折冲府设官如下：每府折冲都尉1人，上府正四品上，中府从四品下，下府正五品下；左右果毅都尉各1人，上府从五品下，中府正六品上，下府正六品下。左右果毅都尉各1人，上府从五品下，中府正六品上，下府从六品下。以上为正副长官。所属有别将各1人，上府正七品下，中府从七品上，下府

从七品下。长史各 1 人，上府正七品下，中府从七品上，下府从七品下。兵曹参军事各 1 人，上府正八品下，中府正九品下，下府从九品下。兵士的编组，以 300 人为团，团有校尉（从七品下）；100 人为旅，旅有旅帅（从八品上）；50 人为队，队有队正（正九品下）、副队正（从九品下）；10 人为火，火有火长。各个折冲府的兵役地域和军人家室居处有一定范围，称为“地段”，地段的大小与州县的疆界并不一致，要看折冲府分布的疏密和兵役轻重的情況而定。无军州府就不存在折冲府的地段。凡兵役重、兵源多的，折冲府设置就多，地段区域就小；反之地段的区域就大。《唐律疏议》卷 9《职制》规定：“州县有境界，折冲府有地段，不因公事，私自出境者，杖一百。”关于折冲府的分布情况，据谷霁光的统计，关内道共 288 府，河东道共 164 府，陇右道共 37 府，河南道共 74 府，河北道共 46 府，山南道共 14 府，剑南道共 13 府，淮南道共 10 府，岭南道共 6 府，江南道共 5 府。^①全国总计有折冲府 657 个，其中关内、陇右、河东三道合起来有 489 府，占全国折冲府总数 3/4 强，这是因为隋唐以关陇为本位，是属于兵役重、兵源多的地域。

各地折冲府分别隶属于十二卫和东宫六率，其隶属关系如下：左右卫，领武成、武安等 50 府，府兵名号为“骁骑卫士”；左右骁卫领永固等 49 府，府兵名号为“豹骑卫士”；左右武卫领凤亭等 49 府，府兵名号为“熊渠卫士”；左右威卫领宜阳等 50 府，府兵名号为“羽林卫士”；左右领军卫领万敌、万年等 60 府，府兵名号为“射声卫士”；左右金吾卫领同轨、宝图等 50 府，府兵名号为“饮飞卫士”。以上为十二卫所属（十六卫中左右监门卫、左右千牛卫不领府兵）。东宫率府所属为：左右卫率领广济等 5 府，府兵

^① 见谷霁光《府兵制度考释》，第 154 页，上海人民出版社 1962 年 7 月第 1 版。

名号为“超乘卫士”；左右司御率领郊城等3府，府兵名号为“旅賁卫士”；左右清道率领绛邑等3府，府兵名号为“直荡卫士。”^①

隋唐时期的府兵，主要来源于均田制下的农民。均田制的扩大，也就是府兵基础的扩大和府兵兵源的增多。府兵在西魏之初，不满5万。到开皇九年（589年）隋文帝伐陈时，有兵518000人，其中固然包括为数众多的州郡之兵和募士，但府兵的数量无论如何比起西魏初期不满5万的数字来，已经大为增加了。这是北周以来在均田制下的农民中征集府兵的积极效果。到了开皇十年（590年），兵民同籍，府兵制进一步与均田制结合起来，府兵的数额就更为增加。到大业八年（612年）隋炀帝进攻高丽时，“扫地为兵”^②，动员府兵与募士总数达130万人以上，其中府兵的人数当不会少于募士。这正好说明均田制的发展给府兵制提供了广大的兵源。唐代的军府众多，都设置在实行均田制的地区内。唐盛时有府兵60万，担任着繁重的宿卫、征战与镇戍的任务，其兵源主要都是来自均田制下的农民。自然，唐代还在地主阶级中征集府兵，特别是亲卫、勋卫、翊卫三卫中的卫士，须由品官子弟担任。“其资荫高者为亲卫，取三品以上子、二品已上孙为之。其次者为勋卫，……四品子、五品孙、二品以上之曾孙为之。又次者为翊卫，……四品孙、五品子孙、三品曾孙、若勋官三品有封者及国公之子为之”^③，他们都是勋贵势要子弟。左右卫各有亲卫府、勋卫一府、勋卫二府、翊卫一府、翊位二府等五府，其余十卫各有翊卫府，每府都有卫士千人左右。他们充任皇帝

^① 关于十二卫和六率府所领折冲府数字，研究者说法不一，此据谷霁光《府兵制度考释》，上海人民出版社1962年7月第1版。

^② 《隋书》卷24《食货志》。

^③ 《唐六典》卷5《尚书兵部》“兵部郎中”条。

上朝时的仪仗队，升迁很快，所以是一种特殊的卫士。他们以充当卫士为进身之阶，很快就会被提拔成高级军官。

府兵制是建立在均田制基础之上的，它以做官、授勋以及多占田地来吸引地主和农民当兵。初期因军功授勋官的人为数不多，勋官还可以按规定受田。后来勋官一多，不用说土地也有限，没有势力的勋官照样得不到勋田，空有勋官之名，仍须“每年纳课，亦分番于兵部……。身应役使，有类僮仆。据令乃与公卿齐班，论实在于胥吏之下，盖以其猥多，又出自兵卒，所以然也。”^①这说明府兵制度发展到一定时期，对于地主阶级，已经没有了做官的吸引力；对于农民来说，当兵受勋以后，本身不免“身应役使，有类僮仆”，家庭也不能免除杂徭剥削。武则天当政时对应征士兵更是勋赏不行，唐人魏元忠说：“人间议者，皆言近日征行，虚有赏格而无其事。……黔首虽微，不可欺以得志；瞻望恩泽，必因事而生心。”^②已反映出人民普遍对于兵役的反抗。李繁《邺侯家传》也说：

“时承平既久，诸卫将军自武太后之代，多以外戚无能者及降虏处之。而卫佐之官，以为番上府兵有权，朝要子弟解褐及次任之美官，又多不旋踵而据要津，将军畏其父兄之势，恣其所为。自置府以其番上宿卫，礼之，谓之‘侍官’，言侍卫天子也。至是，卫佐悉以借姻戚之家为僮仆执役，京师人相诋訾者，即呼为‘侍官’。时关东富实，人尤上气，乃耻之，至有鬻手足以避府兵者，番上者贫羸受雇而来，由是府兵始弱矣。”

上述这段话又反映出武则天当政以后府兵有下述变化：第一是将军任用非人，将领不能称职，少数人却借着军职的权势作为进身的阶梯；第二是府兵卫士被驱使到权势之家执僮仆之役，失去了侍卫宫廷的严肃身份，造成人们轻视

① 《旧唐书》卷42《职官志一》。

② 《旧唐书》卷92《魏元忠传》。

的心理。富人们规避兵役，雇人代番，使府兵拣点标准不能维持，卫士补充发生困难；第三是权要子弟仗势欺凌将军，将军畏其父兄权势，任他们胡作非为。将领不能指挥部属，这是统治秩序日趋不稳的反映。总之，由于地主与农民的反抗兵役，使府兵征调制度难以维持；任用非人和权要子弟仗势欺凌将军，使府兵组织遭到破坏，原来要求府兵成为军队的核心，已不可能实现。

玄宗时，由于府兵制赖以生存的经济基础——均田制的破坏，农民大量逃亡，富户规避兵役，“诸府士益多不补，折冲将又积岁不得迁，士人皆耻为之。”^① 每年简阅训练的制度也不能执行，至开元六年（718年）不得不命折冲府每6年一简，折冲府渐至无兵可交。天宝八载（749年）停止折冲府上下鱼书，府兵的上番和发兵活动就完全停止。折冲府的活动停止以后，折冲府的机构、官吏、兵额，在名义上、形式上还保留了相当长的时期，其目的则是利用府兵的军职，作为将军升转的一种依据。

三 隋十二卫、唐十六卫与东宫六率府

隋开皇中置左右卫府、左右武卫府、左右武侯府、左右领左右府、左右监门府与左右领军府，共十二府，为府兵与禁兵混合编组的机关。开皇十八年（598年）又置备身府。炀帝时改左右卫为左右翊卫，左右备身为左右骁卫，左右武卫依旧名，改领军为左右屯卫，加置左右御卫，改左右武侯为左右候卫，是为十二卫，各领府兵。又改领左右府为左右备身府，左右监门府依旧名，以上四府不领府兵。

十二卫各置大将军（正三品）、将军（从三品），所属有长史，司马，录事，功、仓、兵、骑等曹参军，法曹、铠曹行参军，不署曹行参军等员。左右翊卫（本名左右卫，炀

^① 《新唐书》卷50《兵志》。

帝改)，掌鹰扬府的骁骑卫士宿卫，领亲、勋、武三侍（本称三卫）。左右骁卫（本名左右备身府，炀帝改），掌领鹰扬府的豹骑卫士宿卫。左右武卫，掌领鹰扬府的熊渠卫士宿卫。左右屯卫（本名领军府，炀帝改），领鹰扬府的羽林卫士宿卫。左右御卫（炀帝置），领鹰扬府的射声卫士宿卫。左右候卫（本名武候，炀帝改），掌车驾出，先驱后殿，昼夜巡察，执捕奸非，领鹰扬府饮飞卫士；并有察非掾。

左右备身府置备身郎将（正四品下），直斋（从五品下），掌翊卫出入。其属有长史，录事参军，司兵、仓、骑参军等员，统千牛左右、司射左右及折冲郎将、果毅郎将、左右雄武郎将、武勇郎将。左右监门府置监门郎将（正四品下）、直閤（从四品下），掌宫殿门禁及守卫事，属官同备身府，又增置左右门尉、门候。

唐沿隋后期府兵十二卫、四府之制，设左右卫、左右骁卫、左右武卫、左右威卫、左右领军卫、左右金吾卫，各领府兵，改隋的左右监门府为左右监门卫，左右备身府为左右千牛卫，仍不领府兵，合称十六卫。各卫的组织及职掌如下：

左右卫。置上将军各1人，从二品（诸卫品均同）；大将军各1人，正三品（诸卫品均同）；将军各2人，从三品（诸卫品均同），掌宫禁宿卫。其在宿卫仪仗中的分工是正殿诸门及内厢宿卫仗，非上朝之日，亦由将军一人押仗，将军缺则由中郎将代之。府属各有长史、录事参军，仓曹、兵曹、骑曹参军，司阶、中候、司戈、执戟、长上等员，又领奉车都尉、驸马都尉。长史掌判诸曹，每年秋季佐助大将军考课；仓曹参军掌俸禄、公廩、田园、食料等事；兵曹参军掌士兵番上等事；骑曹参军掌外府杂畜簿帐、养牧之事；胄曹参军掌兵器等事。左右卫除作为外府的领导机构之外，还有直属的“五府三卫”，称为内府。五府为亲府、勋一府、勋二府、翊一府、翊二府，每府各置中郎将、左

右郎将、录事、兵曹参军事、校尉、旅帅、队正、副队正。中郎将秩正四品下，掌领校尉以下宿卫，总制府事，左右郎将副之。凡五府卫士上番，由该中郎将送名簿至大将军处。

左右骁卫。光宅初改为左右武威卫，神龙初复旧。设上将军各1人，大将军各1人，凡翊府的翊卫、外府豹骑番上者，分配之。大朝会在正殿之前，则列黄旗队及胡禄队，坐于东西廊下；君主坐正殿，则以其队仗依次站在左右卫之下。分兵守诸门，在皇城四面、宫城内外，则与左右卫分知助铺。府属各有长史，录事参军事，仓曹、兵曹、骑曹、胄曹等参军事，司阶、中候、司戈、执戟，掌同左右卫。左右翊府各有中郎将、左右郎将、兵曹参军事、校尉、旅帅、队正、副队正，掌同左右卫中的亲府。

左右武卫。光宅初改为左右鹰扬卫，神龙初复旧。有上将军各1人，大将军各1人，将军各2人，掌同左右卫。凡翊府之翊卫、外府熊渠番上者，分配之。大朝会时，穿白色铠甲，执器楯及旗等，为左右厢仪仗；在正殿前，其队排列在骁卫之下。府属同左右骁卫。

左右威卫。隋有左右屯卫，唐因之。龙朔中改为左右威卫，咸亨初复旧。光宅初改左右威卫为左右豹韬卫，神龙初复旧。后又改为左右屯卫，景云中复旧。有上将军各1人，大将军各1人，将军各2人，掌同左右卫。凡翊府之翊卫，外府羽林番上者，分配之。大朝会时穿黑色甲铠，执弓、箭、刀、楯、旗等，分为左右厢队，排列在武卫之下。分兵主守，则知皇城东面助铺。府属同左右骁卫。

左右领军卫。龙朔中改为左右戎卫，咸亨初复旧。光宅初改为左右玉铃卫，神龙初复旧。有上将军各1人，大将军各1人，将军各2人，掌同左右卫。凡翊府之翊卫、外府射声番上者，分配之。大朝会时穿青色甲铠，执弓、箭、刀、楯、旗等，分为左右厢仪仗，次立威卫之下。分兵主

守，则知皇城西面助铺及京城、苑城诸门。府属同左右骁卫。

左右金吾卫。唐初沿隋置左右候卫，龙朔中改为左右金吾卫。有上将军各1人，大将军各1人，将军各2人。掌宫中、京城巡警，烽候、道路、水草之宜。凡翊府之翊卫及外府依番上，皆分配之。皇帝出师或田猎，则掌左右营之禁卫，南衙宿卫官将军以下及千牛番上者，均分配其职务。其在宿卫仪仗中的职务是：君主车驾出人时，统率所属组成清游队，建白泽、朱雀等旗队为先驱，又以玄武队建玄武旗以殿后。府属同左右骁卫。其左右翊府中郎将掌领府属，督京城左右六街铺巡警，以果毅2人助巡探。入闕日，中郎将1人升殿受状，卫士600人为大角手，六番阅习，吹大角为节奏，诸营垒依节奏而进退。

左右监门卫。唐初因隋制置左右监门府，龙朔中改为左右监门卫。有上将军各1人，大将军各1人，将军各2人，品秩同左右卫。掌宫禁门籍之法。凡京师应入宫殿门者均有门籍，左监门将军判入，右监门将军判出，门籍每月更换一次。在君主出行时，统率所属，在牙门之下，以为监守。府属有长史，录事参军事，兵曹、胄曹参军事。长史掌判诸曹及禁门，巡视出入，掌管门籍。兵曹参军事兼掌仓曹，胄曹参军事兼掌骑曹。又有监门校尉、监门直长、长人长上、直长长上等员。左右翊府置中郎将4人，掌莅宫殿城门；左翊中郎将判入，右翊中郎将判出。

左右千牛卫。唐初沿隋置左右备身府，武德五年（622年）改为左右领左右府。显庆五年（660年）始改为左右千牛卫。龙朔中改为左右奉宸卫，咸亨中复为左右千牛卫。有上将军各1人，大将军各1人，将军各2人，品秩同左右卫。掌宫殿侍卫与供御仪仗。府属有长史、录事参军事，兵曹、胄曹录事参军事，司阶、中候、司戈、执戟，掌如左右卫；又有千牛备身、备身左右、备身、主仗等员。左右

翊府置中郎将各 2 人，掌供奉侍卫。凡千牛及备身左右以御刀仗升殿供奉者，皆由上将军统领之，中郎将佐其职。君主上朝之日，千牛将军率领所部跟随。中郎将在君主升殿时担任侍候的职务，其责任是禁止有人横过君主的坐前，禁止侍卫人员对话以及俯身与阶下人说话，禁止摇头、举手互相打招呼。若君主有口头敕言，通事舍人向阶下口头传达而听不见时，由中郎将口宣之。

隋唐时置东宫十率府，为东宫护卫机构。隋制有左右卫率、左右宗卫率、左右虞候率、左右内率、左右监门率十府；唐改左右宗卫率府为左右司御率府，左右虞候率府为左右清道率府，其余仍旧。唐代十率府以左右卫、左右司御、左右清道六率府兼领府兵，与十二卫同为府兵的领导机关。其制如下：

左右卫率府。秦汉有卫率，晋分置左右二卫率，北齐置左右卫坊，至隋改为左右卫率府，掌东宫禁卫，职拟左右卫。唐沿置，掌东宫兵仗羽卫的政令。主官为左右卫率，各 1 人，正四品上（诸率府品同），副率各 1 人佐之，从四品上（诸率府品同）；下设长史、录事参军事各 1 人，仓曹（掌文官簿书）、兵曹（掌武官簿书）、胄曹（掌器械、公廩营缮）参军事各 1 人，又有司阶、中候、司戈、执戟诸职，所辖有亲府、勋府、翊府及外府广济等五折冲府的超乘卫士。亲府、勋府、翊府置中郎将各 1 人，左右郎将各 1 人，录事、兵曹参军事各 1 人，又有校尉、旅帅、队正、副队正之属。

左右司御率府。隋文帝置左右宗卫率各一人，各置府。掌领宗人侍卫，职拟左右领军将军，炀帝改为左右武侍率，唐复为左右宗卫，龙朔中改为左右司御卫率府，神龙初又为宗卫，开元初复为左右司御率府。置率各 1 人，副率各 2 人，掌同左右卫率。所属长史、录事参军事、仓兵胄三曹参军、司阶、中候、司戈、执戟诸员职，掌如左右卫率府。

每月领所属外府郊城等三折冲府旅贲卫士上番。

左右清道率府。隋文帝置左右虞候府，各开府 1 人，掌斥候非违，职拟左右金吾将军。炀帝改为左右御候率，各置府。唐因之，龙朔中改为左右清道卫，神龙初改为虞候率府，开元初复为清道率府。置率各 1 人，副率各 2 人，掌东宫内外昼夜巡警之法，所属长史、录事参军事、仓兵胄三曹参军事与司阶、中候、司戈、执戟诸员职，掌如左右卫率府。每月领外府绛邑等三折冲府直荡卫士分番上值，皇太子出入，则以清游队为先导，后拒队殿后。

左右监门率府。隋文帝置，有左右监门率各 1 人，掌诸门禁，职拟左右监门将军。炀帝改为左右宫门将，府名随改。唐初复为左右监门率府，龙朔中改为左右崇掖卫，咸亨初复旧。垂拱中改为左右鹤禁卫，神龙初复旧。掌东宫诸门警卫。凡财物、器用、人员出入，都有门籍，其法如左右监门卫。设率各 1 人，副率各 2 人，所属长史、录事参军事、兵曹（兼仓曹）、胄曹参军事，员额各 1 人，掌同左右卫率府，又有监门直长 76 人。

左右内率府。隋文帝置，有左右内率各 1 人，领东宫千牛、备身禁内侍卫，供奉兵仗，职拟千牛将军。唐沿置，龙朔中改为左右奉裕率，神龙初复旧。以率与副率各 1 人为正副主官，所属有长史、录事参军事、兵曹（兼仓曹）、胄曹参军事，员额各 1 人，掌同左右卫率府；又有千牛、备身、主杖等员。皇太子坐日，领千牛上殿护卫；皇太子到箭宫射箭，则千牛与率、副率备弓矢侍候。

四 御史监军

监军之名，始见于春秋末年齐景公使司马穰且将兵捍燕景之师。《史记》卷 64《司马穰且传》记当时司马穰且对齐景公说：

“臣素卑贱，君擢之闾伍之中，加之大夫之上，七卒未附，

百姓不信，人微权轻，愿得君之宠臣，国之所尊以监军，乃可”。

这是领兵将领为提高自己的威望而要求国君为自己派监军。其后则出现了国君主动派遣皇子、近臣以监视武臣的监军。如秦始皇“使扶苏北监蒙恬于上郡”^①，西汉武帝时有“监北军使者任安”^②，东汉灵帝时以刘焉为“监军使者，领益州牧”^③，三国“魏时司马文王征寿春，石苞为监军。钟会伐蜀，卫瓘为监军，晋孟康持节监石苞诸军事。”^④ 三国时期的军师，亦职司监军，如“魏荀攸为军师，军国选举及刑狱法制皆使决焉。又梁义为左军师，吴朱然为右军师。蜀以诸葛亮为军师将军。”^⑤ 晋时避司马师之讳，改军师为军司，置于诸军，为常设之官，而太尉军司，其职尤重。南朝宋齐不设军司。梁大通中，元法僧北伐，又以羊侃为大军司。后代多不置此官。总之，隋唐以前监军之职，在春秋至魏晋，设置不常，其间又有军师及军司之设，亦具有监军的职能；南朝宋齐以后，此职颇废。

至隋末唐开元间，又出现了以御史监军之制。《通典》卷29《职官十一》“监军”条说：

“至隋末，或以御史监军事。大唐亦然，时有其职，非常官也。开元二十年（732年）以后，并以中官为之，谓之监军使。”

以御史监军，这是监察制度发展的结果。因为在南北朝时，御史已有多方面的监察职能，所以隋代以御史监军，是监军向制度化的发展，也是御史制度发展的必然结果。《隋书》卷67《裴蕴传》记炀帝采纳虞世基的奏请，增置御史

① 《史记》卷6《秦始皇本纪》。

② 《汉书》卷66《刘屈氂传》。

③ 《后汉书》卷75《刘焉传》。

④ 《通典》卷29《职官十一》“监军”条注文。

⑤ 同上。

百余人，凡出兵征讨，即派遣御史监阵。这是隋代以御史监军的开始。孔绍安与夏侯端在大业末曾为李渊的监军，《新唐书》卷199《孔若思传》记其事说：“祖绍安……隋大业末为监察御史。高祖讨贼河东，绍安与夏侯端同监军，礼遇尤密。”唐初亦常派遣御史监军，如《新唐书》卷123《李峤传》记李峤“授监察御史。高宗击邕岩三州叛徒，诏监其军。”武则天执政时改唐为周，为了防止臣下的反对，增强了监察机构，将御史台一分为二，称为左右肃政台，并特别重视对于军旅的监察。她在文明元年（684年）九月下诏将“旧御史台改左肃政台，专知在京有司及监诸军旅，并出使。”^①此时对御史监军已有明文规定，台中侍御史、殿中侍御史与监察御史均可充任监军。如：

“（张仁愿）武后时累迁殿中侍御史……王孝杰为吐刺军总管，与吐蕃战不利，仁愿监其军，因入言状，孝杰坐免。擢仁愿侍御史。”^②

“万岁通天二年（697年）监察御史孙丞景监清边军。战还，画战图以奏，每阵必画丞景躬当矢石，先锋御贼之状。则天叹曰：‘御史乃能竭诚如此！’擢拜右肃政台中丞。”^③

· 监军之事为朝廷所重视，说明当时朝廷与武将之间的矛盾有所发展。有时武则天为了表示对出征将帅的信任，出征时也有不派遣监军的。如：

“垂拱三年（687年）十一月，凤阁侍郎韦方质言：‘旧制有御史监军，今未差遣，恐亏失节度。’武太后曰：‘将出师，君授之以斧钺，阃外之事，皆使裁之。始闻比来御史监军，乃有控制，军中大小之事，皆须承禀，非所以委专征也。以卑制尊，

① 《全唐文》卷96，武皇后《改元光宅赦》。

② 《新唐书》卷111《张仁愿传》。

③ 《册府元龟》卷520上《宪官部·弹劾三上》。

理便不可。’不许。”^①

总起来看，武则天时虽还不是每次出师都派有监军，但已趋向于制度化。不过御史终究只是八九品官，又不是皇帝的亲信，所以御史监军的作用并不是很大。在开元二十年（724年）以后，便改由宦官监军。开元天宝间，唐代的军事制度发生了重大变化，普遍募兵已取代征发府兵而推行全国，各地节度使不再是临时派遣的统兵将领。因此，原先临时派遣御史监军的制度显然不能适应朝廷控制藩帅的需要，从中唐以后，宦官监军遂成为制度。

五 府兵与地方军、边防军的关系

隋唐时在府兵之外，各地另有地方军与边防军。自西魏实行府兵制以来，地方州郡兵并未削弱，隋炀帝置都尉与郡太守分掌军、政两权，如汉之制。唐制各州均有一定兵额，以刺史领之；都督府有常备兵，另有镇戍兵，在边疆地区更置有军、镇、城、守捉等。据《新唐书》卷50《兵志》的记载，自武德至天宝前，边防军事部署的情况为：平卢道军一，守捉十一；范阳道军十六；河东道军四，守捉五；关内道军九，守捉一，城九；河西道军十四，守捉十四；北庭道军三，守捉十；安西道军一，守捉八；陇右道军十八，守捉三；剑南道军十，守捉十五，城三十二，镇三十八；岭南道军六；江南道军一；河南道军一，守捉二，镇一。其军、镇、城、守捉等皆有使，而隶于本道大都督府。临时出征的行军元帅、行军总管又有招募兵，无固定员额。在边疆地区又有少数民族人组成的蕃兵。

天宝初又设十节度、经略使以备边，各统军、镇、城、守捉之兵。据《资治通鉴》卷215《唐纪三十一》“玄宗天宝元年”条记载，其任务及兵力配置如下：

^① 《通典》卷24《职官六》“监察御史”条杜佑自注。

(1) 安西节度使，“抚宁西域”，统龟兹、焉耆、于阗、疏勒四镇，治所在龟兹城，兵 24000。(2) 北庭节度使，“防制突骑施、坚昆”，统瀚海、天山、伊吾三军，屯伊、西二州之境，治所在北庭都护府，兵 2 万人。(3) 河西节度使，“断隔吐蕃、突厥”，统赤水、大斗、建康、宁寇、玉门、墨离、豆卢、新泉八军，张掖、交城、白亭三守捉，屯凉、肃、瓜、沙、会五州之境，治所在凉州，兵 73000 人。(4) 朔方节度使，“捍御突厥”，统经略、丰安、定远三军，三受降城，安北、单于二都护府，屯灵、夏、丰三州之境，治所在灵州，兵 64700 人。(5) 河东节度使，“与朔方掎角以御突厥”，统天兵、大同、横野、崑崙四军，云中守捉，屯太原府忻、代、崑崙三州之境，治所在太原府，兵 55000 人。(6) 范阳节度使，“临制奚、契丹”，统经略、威武、清夷、静塞、恒阳、北平、高阳、唐兴、横海九军，屯幽、蓟、妫、檀、易、恒、定、漠、沧九州之境，治所在幽州，兵 91400 人。(7) 平卢节度使，“镇抚室韦、靺鞨”，统平卢、卢龙二军，榆关守捉，安东都护府，屯营、平二州之境，治所在营州，兵 37500 人。(8) 陇右节度使，“备御吐蕃”，统临洮、河源、白水、安人、振威、威戎、漠门、宁塞、积石、镇西十军，绥和、合川、平夷三守捉，屯鄯、廓、洮、河之境，治所在鄯州，兵 75000 人。(9) 剑南节度使，“西抗吐蕃，南抚蛮獠”，统天宝、平戎、昆明、宁远、澄川、南江六军，屯益、翼、茂、当、嵩、柘、松、维、恭、雅、黎、姚、悉十三州之境，治所在益州，兵 30900 人。(10) 岭南五府经略使，“绥静夷、獠”，统经略、清海二军，桂、容、邕、交四管，治所在广州，兵 15400 人。此外又有长乐经略，福州刺史领之，兵 1500 人。东莱守捉，莱州刺史领之；东牟守捉，登州刺史领之；兵各 1000 人。总计镇兵 49 万人，马 8 万余匹。

府兵不是地方军队，与地方官无隶属关系，不受地方

官统领、调遣。不过折冲府有关发兵、练兵等事务，须由州刺史监督检查或会同办理。其将校兵卒平时作为编户，也须接受地方官的管辖，地方官虽不能干预兵权，但对军事行政有一定监督和检查之权。这样互相制约，使地方军权更有效地集中于朝廷。府兵的主要任务虽为宿卫京师，但与地方军、边防军都有一定的关系。一般说来，地方上有战事时，府兵常与地方兵、边防兵、临时招募兵以至蕃兵结合在一起，而以府兵为中坚力量。贞观初年，李靖在碛口袭击突厥，即以匡道府折冲苏定方的骑兵 200 为前锋，获得了胜利。府兵还担负着边疆或内地的特殊任务，由指定的折冲府分番服役。如贞观十年（636 年）以游击将军守左领军长春府别将王神庆留守永丰仓^①；仪凤二年（677 年）以兴国府右果毅乙速孤行俨守护定州河阳桥；垂拱二年（686 年）以黄城府左果毅守护浊河桥。^② 守仓、守桥的府兵虽有专责，但仍须会同地方兵驻屯于府辖境之内。府兵还配合边防军担任戍边，如李信在显庆年间为隆政府卫士，循例往朔州赴番^③；唐玄宗时于河北诸州增置府兵番上以备两蕃。担任戍边的府兵数额不多，却是边戍中的重要力量。

六 弓骑、团结兵与官健的崛起

玄宗时，由于府兵制经济基础——均田制的破坏，农民大量逃亡，府兵制度便逐渐废弛。不过十二卫名号在唐代一直没有废除，在府兵上番不足，但尚未废除上番制度期间，因府兵番役多不能按时到达，朝廷不得不采纳宰相张说的建议招募破产的流民当兵。开元十一年（723 年）简取京兆、蒲、同、岐等州府兵和白丁，加上潞州的长从兵

① 见《续古文苑》卷 17《王神庆碑铭》。

② 见《金石萃编》卷 75《乙速孤行俨碑》。

③ 见《法苑珠林》卷 65《眷属篇·离着部》引《冥报拾遗》。

(募兵)，号“长从宿卫”，每年宿卫二番，即二月役。命尚书左丞萧嵩与州吏共选之。十二年（724年）更名为弓骑，共12万人，分隶十二卫，每卫万人。各地简取的弓骑都是壮士，其员额京兆66000，华州6000，同州9000，蒲州12300，绛州3600，晋州1500，岐州6000，河南府3000，陕、虢、汝、郑、怀、汴六州各600，内弩手6000。其拣选办法，据《新唐书》卷50《兵志》所说是“择下户白丁、宗丁、品子强壮五尺七寸以上，不足则兼以户八等五尺以上。”实际上是“不问色役”，^①也就是说只要材力符合标准，什么人都可以入选。入选之后，免除出征、镇守和赋役负担，而且“优为之制”，^②也就是官府还有一些赐予。每年宿卫两番。平时近营为棚，练习弓弩。10人为火，五火为团，择材勇者为番头，率领习射和上番。弓骑成立之后，一度号称强盛，天宝以后又渐成空名。此后宿卫重任，主要归于禁兵。十二卫除左右金吾卫、左右千牛卫尚有其实职外，其他都是保留机构、官职，很少兵员，实际上已从宿卫军降为仅供君主仪饰之用。诸卫大将军亦仅作为优宠大臣的虚名。

府兵废弛之后，地方上有团结兵的崛起。团结兵的始置年代不详，武则天时始广泛设置。高宗上元二年（675年）武则天摄政之初，在黎、雅、邛、翼、茂五州募镇防团结兵，设团练副使为帅。万岁通天元年（696年）为防止奚、契丹，于河北各州也置有团结兵。同年又在山东近边诸州设“武骑团兵”。开元八年（720年）团结兵发展到关内道，朝廷派人就两京及其附近各州拣取，诏书规定只求骁勇，不限蕃汉，免去一切番役和征赋，平时在家练习弓矢，按时集中阅试。其时关内团结兵的额数“京兆府六千

① 《资治通鉴》卷212《唐纪二十八》“玄宗开元十年”条。

② 同上。

三百二十七人，同州六千七百三十六人，华州五千二百二十三人，蒲州二千七百三十五人。”^①安史之乱以后，朝廷于诸州设有团练使、防御使、镇遏使等，以训练和统率地方团结兵。

府兵废弛以后，在边境的戍兵中，防人演变成了官健。唐制，凡军、镇、城、守捉，均有额定的防人或戍卒，由府兵充任，番役期限一般是3年一代。后以府兵无力自备武器资粮，于是逐渐定给身粮、家粮或其他赐予的办法，如在防人中募能更住3年者，赐物20段。《唐六典》卷5《尚书兵部》“兵部郎中”条注文记开元二十五年（737年）始有关于诸军镇招募长期戍守的军防健儿的规定：“诸军镇量闲剧、利害置兵防健儿，于诸色行人内及客户中招募，取丁壮情愿充健儿长住边军者听，至军州各给田地屋宅”。此后，代替防人的健儿成为长期从役的职业兵，亦称“长征兵”或“长征健儿”。以后发展到所有军队都招募健儿，由官给家粮和春冬衣，故称之为官健，成为军镇和有关州府的常备军。

总之，在府兵制废弛过程中出现的弓骑、团结兵和官健，都是介于府兵与募兵之间的兵。三者都是官给身粮、家粮或其他赐予，都趋向于长期从军。其征取方式，弓骑是简点与招募并行，团结兵采用差点之法，官健则系招募。

第三节 中唐以后至五代的军制

一 禁兵六军与神策军

禁兵为皇帝的亲军，称为北衙，与南衙十六卫共同组

^① 《唐六典》卷5《尚书兵部》“兵部郎中”条。

成宿卫军。唐代北衙禁军先后废置颇多，经常设置的有左右羽林军、左右龙武军与左右神武军，合称北衙六军。

左右羽林军。龙朔二年（662年）高宗在玄武门左右屯营的基础上，加上选取的府兵越骑、步射组建而成。其职官的设置与诸卫相似，有大将军各1人，正三品；将军各3人，从三品。掌统北衙禁兵，督摄左右厢飞骑仪仗。府属有长史，录事参军事。仓曹、兵曹（兼骑曹事）、胄曹参军事，司阶、中候、司戈、执戟，长上。左右翊卫府中郎将、左右中郎、左右郎将、兵曹参军事、校尉、旅帅、队正、副队正等员，品秩、人数同诸卫。高宗建立羽林军后，已把它看作是一支最亲信的军队。武则天时，为排斥异己力量，杀了不少卫大将军、将军，废中宗时以羽林将军程务挺、张虔勳勒兵入宫，羽林军的地位更显重要。武则天和韦后当政时期，都任命亲信充任左右羽林大将军，其地位比十六卫大将军更为突出。神龙元年（705年）张柬之等推翻武周政权，到以后临淄王李隆基的废杀韦后，都是以得到羽林军的支持而获得成功的，羽林军成了一支举足轻重的禁兵。

左右龙武军。贞观初，太宗在“元从禁军”中选择精于骑射者100人，分为两组，长期在北门分番上值，叫做百骑。武则天时扩充百骑为千骑，睿宗又扩充千骑为万骑，分为左右营。玄宗又把万骑改组成左右龙武军，都用功臣子弟，设官与羽林军同。

左右神武军。肃宗至德二年（757年）置，以灵武元从军士及扈从官子弟组成，亦号神武天骑，设官与羽林军同。

除六军外，北衙禁军后来又有左右神策军，为唐代后期最主要的禁军。天宝十三载（754年），陇右节度使哥舒翰在临洮设神策军，以成如缪为军使。安禄山之乱，如缪使其将卫伯玉率兵千余人入卫，屯于陕州。当时神策故地沦陷，因号伯玉所领之军为神策军。代宗时以宦官鱼朝恩统领此军。永泰元年（765年）吐蕃入寇，朝恩以神策军屯

苑中，由此列为禁兵。贞元初，德宗分神策军为左右厢，旋又扩展左右厢为左右神策军。仿北衙六军置大将军各2人、将军各2人为统帅。贞元十二年（796年）又置左右护军中尉，以宦官为之。从此左右中尉便成为权势最大的宦官。中尉之下又有中护军各1人，判官3人，还有都勾判官、勾覆官、表奏官、支计官、孔目官、驱使官等。以上为宦官监军系统之官。府属则自长史以下，员数如六军。

此外又有左右神威军。肃宗时选精于骑射者置衙前射生手，分左右厢，号称左右英武军。代宗曾以“射生军”入宫平乱，故又称宝应军。德宗贞元二年（786年）九月改称殿前射生军，次年四月改为左右神威军。设大将军、将军各2人为统帅，品秩、属官与六军同。

六军与左右神策军、左右神威军合称北衙十军。兴元元年（784年）正月敕，左右羽林军、左右龙武军、左右神武军各置统军1人，秩从二品。“六军统军视六尚书，以处节度使罢镇者。”^①六军又有辟仗使，由宦官充任，北衙六军之权就掌握在这些宦官手中，统军、大将军、将军等并无实权，与南衙诸卫将军一样成了优宠勋臣的闲职。贞元十四年（798年）援六军之例，神策军亦置统军。六军与神策军统军，都用来授予罢任的藩帅。唐代后期，北衙诸军将领，只有加“知军事”者才得以实主军政。^②

二 宦官监军与皇权削弱

隋及唐初以御史监军，开元二十年（732年）以后，改派宦官监军，谓之监军使。开元天宝间由宦官充任监军使的例子并不多见，较早的有天宝六载（747年）高仙芝攻小

^① 《资治通鉴》卷253《唐纪五十一》“德宗贞元十二年”条。

^② 代宗时即有张惟岳以左羽林将军知军事一例，见《八琼室金石补正》卷66《开府仪同文安王张惟岳碑》。

勃律，由宦官边令诚为监军。至天宝末年，宦官出任监军已渐增多，但尚未普遍设立。此时监军的职任只是在将帅出征时随军监察而已，事毕即罢。安史之乱以后，由于全国普遍设立节度使，藩镇之兵强盛，唐朝廷如果不能有效地控制绝大多数藩镇，是难以存在下去的，于是便把宦官监军制度加以推广，在节度使的驻地普遍地设立监军使院。贞元十一年（795年），朝廷普遍颁给监军使院印信。由宦官充任的监军使是监军使院的主官，其职任是代表皇帝“监视刑赏，奏察违谬”^①。是朝廷控制藩镇的有力工具。监军使有时亦称监军，是否带“使”字，由出任监军的宦官的品秩高下而定。胡三省说：“唐中人出监方镇，品秩高者为监军使，其下为监军。”^② 监军之下有副使，亦称副监。所属有判官若干人，分掌各项具体事务；又有小使若干人供差遣驱使；同时还有自己的军队。如《旧唐书》卷153《卢坦传》记义成军“节度使李复病笃，监军薛勇珍虑变，遽封府库，入其麾下五百人于使牙。”可能各支郡镇兵，另有品秩较低的属员监临。出军作战时，偏将所领军队中设监阵；如果调诸道兵进行大会战，则在任命都统、都都统等统兵官的同时，也派出都监、都都监等监军宦官。监军使任期一般为3年，由皇帝特敕，则可提前调动或继续留任。唐代的宦官监军制度一直维持到唐末。据《旧唐书》卷177《崔慎由附胤传》记载，“天复三年（903年）诸道监军使、副监、判官并停。”

监督出征将帅的特别使职，也由宦官充任，称为“观军容使”。据《资治通鉴》卷220《唐纪三十六》“肃宗乾元元年”条记此年命九节度使统兵讨伐安庆绪，其时因诸将地位相当，相互间难相统属，故不设主帅，而由宦官鱼朝

① 《唐会要》卷72《京城诸军》。

② 《资治通鉴》卷221《唐纪三十七》“肃宗上元元年十一月”条胡注。

恩为观军容宣慰处置使，实行监督，此为观军容使设置之始。代宗广德元年（763年）又更名为天下观军容宣慰处置使。复以鱼朝恩为之。咸通时黄巢起义军进攻长安，朝廷以神策军中尉田令孜为天下观军容处置使，专制中外。可见观军容使之职由监军使发展而来，但其名分、职权均高于一般的监军使。

宦官不但监临外军，也出监禁军。监北衙六军的宦官，称为左右三军辟仗使，简称辟仗使，见《册府元龟》卷665《内臣部·总序》。德宗贞元十二年（796年）六月改左右神策监军使为左右神策中尉，成为神策军的统帅。于是另以辟仗使名义作为不由宦官统领的禁军监军之名。三军辟仗使之职在于监左右龙武、左右神武、左右羽林诸军，与方镇的监军使职任相同。其初无印信，《资治通鉴》卷240《唐纪五十六》“宪宗元和十三年”条记其年“始赐印，得纠绳军政，事任专达矣。”

宦官以监军之重，进一步发展到直接统领军队。宦官领兵之职，最主要的是左右神策军中尉。在唐代后期，神策军是禁军的主力，自德宗贞元时由宦官窦文场、王希迁分统，宦官领神策军遂成为定制。神策军供给优厚，异于他军。其时边兵衣粮供应很不足，而亲卫临时外出驻防的，颁赐特丰，于是诸边将往往自请遥隶神策，其众遂至15万。宦官统领神策军所用的名义是左右中尉，员额各1人，分领左右神策。在中尉之下又设有中护军等一套直属的监军系统之官，直接为其服务。因为中尉控制着禁军，成为宦官中最权要的人物。

此外，宦官领军还有以“使”为称的：

一是内射生使。唐置殿前射生军，《资治通鉴》卷222《唐纪三十八》“肃宗宝应元年”条有“内射生使三原程元振”。胡三省注：“以宦官领射生手，故曰射生使。”又《新唐书》卷207《程元振传》记宦官程元振“少以宦人直内侍

省，迁内射生使、飞龙厩副使。”从程元振升迁的顺序来看，内射生使的地位低于内飞龙使。

二是护驾使。是临时差派宦官充任的军事使职。《新唐书》卷208《田令孜传》记宦官田令孜拥持唐僖宗仓皇西逃时，僖宗以田令孜为“十军十二卫观军容制置左右神策护驾使。”

唐代的宦官监军制度是在募兵制代替了府兵制的过程中，中央与藩镇的矛盾斗争中发展起来的，是新形势下中央控制地方军政的一项措施。由于监军作为皇帝特派员的身份长驻藩镇，在组织上又自成系统，不隶属于使府，其监视藩镇不仅在军事上，还可以及于司法及行政各个方面。作为皇权的延伸，监军对于加强朝廷对藩镇的控制，起了积极的作用。不过宦官势力与中央皇权既相互依赖，又存在矛盾。皇帝借宦官来控制臣下，宦官恃皇权以自作威福，是其依赖的一面；宦官的势力膨胀后，又往往侵蚀皇权，是其矛盾的一面。唐代以宦官出监藩镇，虽然有宦官在所驻的藩镇中擅作威福之弊，但一般不与皇权发生尖锐的对立，唐朝中央在跋扈藩镇中派驻的监军使，是在特殊条件下施行中央统治的象征，起着中央与藩镇之间的桥梁作用。对于听命于朝廷的藩镇，则其所起的监督作用更大。问题在于以宦官来监视中央禁军——六军，特别是把中央最主要的禁军——神策军的指挥权交给宦官，而且是在失去了南北衙禁军相互制约的情况下实施的，这无异于倒持太阿，授人以柄，其危害性是不言而喻的。在掌握神策军兵权的宦官野心膨胀之后，就必然要专擅朝政和操纵君主的废立，唐代后期发生的正是这么一种后果。为加强皇权而设置的宦官监军、统军制度，结果反而削弱了皇权。

三 藩镇兵

唐代后期的藩镇兵，一般都由藩帅招募，因其衣粮全

部由国家供给，故称官健。根据所屯驻地点、担负军事任务的不同，可以分为牙兵、后院兵、牙外兵、外镇兵与州兵五种。

牙兵。是专门保卫牙城、衙门的军队，亦称牙军。多宿于主帅牙城内，地位宠异，势力强悍，与主帅结成某种特殊关系。唐末魏博牙军尤为骄横。《旧唐书》卷181《罗弘信附威传》载：

“魏之牙中军者，自至德中，田承嗣盗居相，魏、澶、博、卫、贝等六州，招募军中子弟置之部下，遂以为号，皆丰给厚赐，不胜骄宠。年代寝远，父子相袭，亲党胶固，其凶戾者，强贾豪夺，逾法犯令，长吏不能禁。变易主帅，有同儿戏，……优奖小不如意，则举族被害。”

当时民间谚语所谓“长安天子、魏博牙军”，以天子与牙兵平列，正是对牙兵骄横跋扈的最好写照。牙兵的统领者称牙内兵马使或牙内都知兵马使。唐代后期有不少藩帅即由牙兵统领者升任。

后院兵。是藩帅的贴身亲兵。《资治通鉴》卷257《唐纪七十三》“僖宗文德元年二月”条载：

“魏博节度使乐彦祯，骄泰不法，发六州民，人苦其役；其子从训，尤凶险；既杀王铎，魏人皆恶之。从训聚亡命五百余人，为亲兵，谓之子将。牙兵疑之，籍籍不安。”胡三省注：“魏博牙兵始于田承嗣，废主帅率由之。今乐从训复置亲兵，牙兵疑其见图，故不安。”

可见所以要置亲兵是为了制约牙兵。这些亲兵宿卫于内宅，常出入卧内，故又称后院兵。统兵者称宅内兵马使或后院兵马使，如义武节度使有后院都知兵马使王处直。^①藩帅亲兵亦有称后楼兵的，如“镇海节度使周保募亲军千人，号

^① 见《资治通鉴》卷262《唐纪七十八》“昭宗光化三年十月”条。

后楼兵，廩给倍于镇海军；镇海军皆怨，而后楼兵浸骄不可制。”^①

牙外兵。指屯驻在藩镇治所牙城之外的子城（罗城）的军队。早在天宝初年沿边诸节度使中，常以 1/3 的兵力屯驻在治所，如范阳节度使有兵 91000 人，在治所就有经略军 3 万人，其中大部分是牙外兵。牙外兵是用来监临各州或随时调遣以应付军事上的急需。

外镇兵。指置于藩镇治所之外各州县的直属于藩帅的军队。外镇兵统领者以军使、镇将、镇遏使、镇遏兵马使为称，屯驻于州县，与当地州刺史或县令无隶属关系。外镇兵的兵额并无一定，李德裕《论幽州事宜状》说：“臣伏见报状，见幽州雄武军使张仲武已将兵马赴幽州……雄武只有兵士八百人在，此外更有土团子弟五百人。”^② 会昌二年（842 年）四月，天德军使田牟奏：“以回鹘犯界，出军三千人拒之。”中书条奏称：“田牟都似不晓兵机，据奏状已出三千人，必是全军尽出。”^③ 可见外镇兵的数额多则数千少则数百，有的外镇兵中还招有土团子弟。

州兵。指藩镇属下州刺史所属的军队。州兵的统领者是刺史，有些刺史还带团练使、防御使、镇遏使等名号。刺史统领本州兵马，其下另有专职副使 1 员。大历十二年（777 年）代宗“又定诸州兵，皆有常数。”^④ 可见对于藩镇的支郡军队设置及其员额，都是由唐朝廷所控制的，如和州有兵 1000 人，洛州有兵 5000 人，濠州有兵 3000 人，其额数均由朝廷规定。州兵的将领有都将、兵马大将等名目。

① 《资治通鉴》卷 256《唐纪七十二》“僖宗光启三年七月”条。

② 《全唐文》卷 702。

③ 《册府元龟》卷 994《总录部三·备御七》。

④ 《资治通鉴》卷 225《唐纪四十一》“代宗大历十二年五月”条。

五代时各地的节度使、都防御使、都团练使等藩帅都统领着藩镇兵。朝廷有所征讨常征发藩镇之兵，如唐代制度。由于藩帅专兵，五代时牙兵在一段时期内仍骄横难制，为害地方甚烈。河北诸镇的牙兵历史最久，魏博自田承嗣以来，150余年，牙兵跋扈，主帅、长史均不能禁。虽然在唐末罗绍威为节度使时，率奴客数百与朱全忠的军队里应外合将魏州城内的牙兵7000余人尽行杀戮，但是到后梁末年，杨师厚为魏州节度使“置银枪效节军凡数千人，皆选摘骁锐，纵恣豢养，复故时牙军之态”^①，多次挑起动乱，反抗梁、唐、晋的直接控制。后唐时安义（即昭义）军兵马留后李继韬亦有牙兵数千，原为其父李嗣昭所豢养。不过由于五代诸王朝不断增强禁军的力量，削减藩镇军队，五代藩镇军队逐渐衰落。历时悠久的魏博牙兵的势力也在后晋时被全部消灭。

四 团结兵

安史之乱以后，军队地方化的趋势更加严重，团结兵设置增多，分散在各地，名目不一，有团结军、团结、团练兵、团练、团练子弟、土团、土军团练、土团练、雄边子弟、土团子弟、百姓子弟、子弟军、坛丁子弟、土团白条军、义营乡团、泽潞节度使乡兵等等。他们不登入官健军籍，一般不脱离生产，服役期间还发给口粮和酱菜。大历十二年（777年）唐朝廷对此种“差点土人，春夏归农，秋冬追集，给身粮酱菜者”，统称之为“团结兵”。^②唐代后期的团结兵可以分为三种类型：

一是农忙务农、农闲训练的“乡兵”型。

《旧唐书》卷132《李抱真传》载：

① 《旧五代史》卷22《杨师厚传》。

② 《资治通鉴》卷225下《唐纪四十一》“代宗大历十二年五月”条。

“（泽潞节度使李抱真）密揣山东当有变，上党且当兵冲，是时乘战余之地，上瘠赋重，人益困，无以养军士。籍户丁男，三选其一，有材力者免其租徭，给弓矢，令之曰：‘农之隙，则分曹角射；岁终，吾当会试。’及期，按簿而征之，都试以示赏罚，复命之如初。比三年，则皆善射，抱真曰：‘军可用矣。’于是举部内乡兵，得成卒二万，前既不廩费，府库益实，乃缮甲兵，为战具，遂雄视山东。”

上述泽潞节度使乡兵，经过3年训练就征发为官健，原先训练团结兵的活动也就结束了。

德宗时，浙江东西道节度使韩滉“置子弟军，大州一千，小州八百，强者习弓弩，弱者习排枪；缓者修农，急者为兵。”^①可见此种子弟军亦属乡兵型的团结兵。韩滉死后，两浙即不见有此类团结兵的记载。

文宗大和四年（830年）西川节度使李德裕为防御吐蕃的进犯“率户二百取一人，使习战，贷勿事，缓则农，急则战，谓之雄边子弟。”^②此种团结兵后来也没有保存下来。

二是因战事急需而征发的“团练军”型。

安史之乱以后，唐朝廷到处征发民人为团练，杜甫诗《三吏》、《三别》就充分揭露了兵役扰民的情况。所以安史之乱结束后不久，朝廷即下诏：“如地非要害，无所防虞，其团练人等并放营农休息。”^③不过在遇到紧急情况时仍临时征集团练兵。如水泰元年（765年）吐蕃10万大军进逼奉天（今陕西省乾县），代宗“欲自讨贼，下诏大搜马，京师始置团练。”^④藩镇在与朝廷相对抗时也常征发团练军，

① 《玉海》卷138《兵制》。

② 《新唐书》卷180《李德裕传》。

③ 《唐大诏令集》卷69《广德二年南郊赦》。

④ 《新唐书》卷216《吐蕃传》。

如会昌时刘稹叛乱，就曾征集不少“土军团练”，离沁州城不远的青龙寨叛军约1500人，其中“土军团练”就有500人。^①刘稹之乱平定以后即下诏：“用兵已来，刘稹所招收团练、官健，放归营生。”^②当农民起义时，藩镇亦征集团练军，用以围剿起义军。如咸通元年（860年）裘甫起义时，浙东观察使王式即征发土团几千人配合诸道藩镇兵共同围剿起义军。

三是地主豪强所组织的“土团军”型。

安史乱起以后，唐朝廷号召各地地主豪强组织武装以相抵抗。《唐大诏令集》卷120《讨草贼诏》说：“应乡县田园之内，有材杰敢勇之人，若能纠率丁夫，捍御寇贼，……委所在长吏速具闻奏，亦与官职优赏。”杭州临安董昌“始籍土团军，以功擢累石镜镇将。”^③后来董昌又征发杭州八都土团武装击败浙东刘汉宏，升为义胜军节度使。唐末时杭州钱镠亦“大散家财，广招勇士”^④，组织“乡兵”^⑤。其后依靠杭州八都战胜董昌，建立吴越国。《新五代史》卷41《雷满传》记“广明中，湖南饥，盗贼起，满与同里人区景思、周岳等聚诸蛮数千，猎于大泽中，乃击鲜醑酒，择坐中豪者，补置伍长，号土团军，诸蛮从之，推满为帅。”后来唐昭宗便授雷满为武贞军节度使。

五 五代的侍卫亲军与乡兵

五代时期，中央禁军由六军与侍卫亲军混合编组发展到以侍卫亲军作为唯一的禁军编制。后梁建国，沿唐禁军之制，置龙虎、羽林、神武、天武、英武、天威诸军，合

① 《全唐文》卷703李德裕《续得高文端贼中事宜四状》。

② 《唐大诏令集》卷125《平潞州德音》。

③ 《新唐书》卷225下《董昌传》。

④ 《全唐文》卷898皮光业《吴越国武肃王庙碑铭》。

⑤ 《全唐文》卷854李恽《徙封越王钱镠为吴王敕》。

称六军，由六军马步军都指挥使、六军押牙、六军都虞候等统领之。以上是总领六军的统兵官，其统领一军的，则称统军或军使。侍卫亲军有龙骧、天兴（控鹤）、神捷（拱宸）、广胜（神威）四军，由原来任藩帅时的牙兵改组而成。其中龙骧军为马军，其余三军为步军，总称侍卫亲军，其统兵将领称为侍卫亲军都指挥使，后梁太祖朱温任命其外甥袁象先为之，总领侍卫四军，亦称侍卫诸军都指挥使，开平三年（909年）曾以康怀英任之。后唐禁军亦分六军与侍卫亲军两个系统。庄宗时六军的名号为龙武、羽林、神武、天武、英武、天威，以蕃汉总管、蕃汉副总管、判六军诸卫事为总统六军的长官。明宗与末帝时又以控鹤军为专任守卫宫阙的军队，其性质与六军相近。侍卫亲军系统的军队，其名号甚多，如效节，即魏博的银枪效节都；从马直，为李存勖与梁军战于河北时所置；前直，领御前直卫之兵；突骑，是马军的一种；匡霸，李克用时即已建立，天祐八年（911年）后梁的黎阳都将张从楚等3000人来降，立其军名为左右匡霸；捧日，《旧五代史》卷74《康延孝传》记同光元年（923年）八月，率百骑自奔唐，以为捧日军使兼南面招讨指挥使；金枪，《资治通鉴》卷274《后唐纪三》“明宗天成元年三月”条记李嗣源长子从审为金枪指挥使，胡三省注：“庄宗得魏，因魏银枪军置帐前银花都，后又置金枪都”；马前直，《宋史》卷254《侯益传》记侯益“从庄宗攻大名，先登，擒军校，擢为马前直副兵马使，迁马前直指挥使。”从上述诸军号看来，庄宗时期的侍卫亲军只是把从李克用时期以来所建立的和在战争中收编的各种侍卫军全都兼收并蓄地保留着，未加整理，显得甚为杂乱。至明宗时，始对侍卫亲军的编制整理简化，建为侍卫马军与侍卫步军两军，侍卫马军下辖捧圣左右军，侍卫步军下辖严卫左右军。末帝时又把捧圣军改为彰圣军，严卫军改为宁卫军。各以都指挥使为统兵官。后晋时，六军诸卫的制

度始完全废除，所有皇帝控制的中央军队，统一于侍卫亲军系统之中，设侍卫马步军都指挥使、侍卫马步军都虞候共同统率。这时侍卫亲军的性质已由皇帝私兵发展为中央禁军。至后周时，中央禁军又分成殿前司和侍卫司两支。广顺二年（952年）周太祖命其外甥李重进担任殿前都指挥使，总领殿前诸班直。周太祖临终时，以樊爱能与何徽分别充任侍卫马军和侍卫步军都指挥使，分统侍卫马军和侍卫步军。显德初，后周与北汉战于高平，侍卫亲军几至丧败，据史籍记载，周世宗因此“慨然有惩革之意。”^① 决意扩大殿前诸班直的军力，招募天下豪杰，“不以草泽为阻，进于阙下，躬亲试阅，选武艺超绝及有身首者，分署为殿前诸班。”^② 显德三年（956年）世宗命张永德为殿前都点检^③，其地位虽略次于侍卫亲军马步都指挥使，但军力过之。后来赵匡胤取代张永德任殿前都点检，凭藉殿前司的精锐兵卒，终于取代后周而建立北宋政权。

十国的禁卫军，有仿唐南北衙之制设立的，有沿用方镇牙兵侍卫制的，有仿五代各朝的侍卫诸军设置的，比较杂乱，没有形成自己的系统。

乡兵的建置，也是五代军制的一个特点。统治者为了维持地方治安和应付战争时兵力不足的困难，就组织乡兵。张全义在唐末五代之际为河南尹时，值洛阳残破，张全义在组织洛阳地区的居民恢复生产之后，又把丁夫组织起来教以弓矢枪剑，以防盗贼。《旧五代史》卷63《张全义传》注引《齐王外传》说：

“王命农隙，每选丁夫教以弓矢枪剑，为起坐进退之法。行之一二年，每屯增户，大者六七千，次者四千，下之三二千，共

① 《五代会要》卷12《京城诸军》。

② 同上。

③ 《旧五代史》卷116《周世宗纪》。

得丁夫闲弓矢者、枪剑者二万余人，有贼盗即时擒捕之。”

这是地方官聚教丁夫组为乡兵的一个例子。后唐末帝于清泰三年（936年）亦发民为义兵：

“冬十月，壬戌，诏大括天下将吏及民间马；又发民为兵，每七户出征夫一人（《考异》曰：《薛史》云十户，今从《废帝实录》）。自备铠仗，谓之‘义卒’，期以十一月俱集，命陈州刺史朗万金教以战阵，用张延朗之谋也。凡得马二千余匹，征夫五千人，实无益于用，而民间大扰。”^①

此种义兵，即为乡兵之一种。后晋时期有乡社兵，在反抗契丹的寇掠中起过不少自卫作用。“乡社兵，民兵也。时契丹寇掠，缘河之民自备兵械，各随其乡，团结为社，以自保卫。”^②开运元年（994年）四月，缘河巡检使梁进，即以乡社兵收复德州。而后晋统治者已于同年三月着手编组乡兵为正规军，后因乡兵不熟悉军旅而失败。《五代会要》卷12《军杂录》记其事说：

“开运元年（944年）三月，命诸道州府县点集乡兵，率以税户七家共出一卒，兵仗器械共力营之。至五月，敕诸道新点乡兵，宜以武定为名。至三年（946年）正月改武定为天威军。寻命放散。”

天威军被遣散以后，“但令七户输钱十千，其铠仗悉输官。而无赖子弟，不复肯复农业，山林之盗，自是而繁。”^③

十国中也有抽点乡兵的制度，南唐之制，据《十国春秋》卷17《南唐三·本纪》说：

“初烈祖有国，凡民产二千以上出一卒，号义军，分籍者又

① 《资治通鉴》卷280《后晋纪一》“高祖天福元年十月”条。

② 《资治通鉴》卷284《后晋纪五》“齐王开运元年”条：“夏四月，丁未，缘河巡检使梁进以乡社兵复取德州”注文。

③ 《资治通鉴》卷286《后汉纪一》“高祖天福十二年”条。

出一卒，号新拟生军；新置户亦出一卒，号新拟军；客户有三丁者出一卒，谓之团军，后作拔山军。保大中，许郡县村社竞渡，每岁重午日，官阅试之，胜者给彩帛、银碗，谓之打标，至是尽蒐为兵，号凌波军。又率民间佣奴赘婿，号义勇军；募豪民以私财招聚无赖亡命，号自在军。又太括境内，自老弱外皆募为卒，号排门军。民间又有自相率拒敌，积纸为甲，农器为兵，号白甲军。凡十三等，皆使捍御，然实不可用，奔溃相踵。”

北汉以乡兵与正规军协同作战。高平战役中，后周击败北汉军，北汉军中有数千人投降，世宗至，“诏赐河东降军二千余人各绢二匹，并给其衣装；乡兵各给一匹，放还本部。”^①周世宗对降服的军人和乡兵分别给赐，给赐后乡兵遣散，军人未说明处理办法，可能是被收编为后周的军队了。十国中的楚，也曾将乡兵编组为静江军，如《十国春秋》卷69《楚废王世家》记“（范）希萼悉调郎州丁壮为兵，号静江军。”

五代时军队的编制单位有厢、军、指挥、都。

厢。军队分为左右厢，原是左右翼的意思。自唐中叶以后，厢用作固定的军事编制单位，却仍保持了左右翼的原意，如至德二年（757年）唐肃宗择善骑射者千人为殿前射生军，分左右厢，号英武军。五代时，厢已作为高级军事编制单位，其时诸军均分左右厢，各以都指挥使为主帅，如后周殿前司的铁骑、控鹤和侍卫司的龙捷、虎捷诸军均分左右厢。

军。五代时多在厢下设军，其统兵官有都指挥使和都虞候。军和厢的都指挥使又多称“军主”和“厢主”。后汉时曹英曾任奉国军主，后又升为本军厢主；后周高平之战后，将校晋升者达数十人，有士卒因战功直接升任军和厢的都指挥使的。厢和军的都指挥使有称都校的，如后周时

^① 《旧五代史》卷114《后周世宗纪》。

王审琦以“铁骑都虞候转本军右第二军都校”^①，后又“转控鹤右厢都校。”^②

指挥。五代时后唐已有指挥的编制，也就是营的组织。其时有羽林四十指挥^③，也就是羽林军四十营的意思。庄宗置亲兵从马直，共有四指挥^④。后周显德四年（957年）四月，“以先降到江南兵士，分为六军，共三十指挥，号为怀德军。”^⑤

都。唐末，在军之下有都的设置。昭宗时警卫皇帝的将领有捧日、扈蹕、耀德、宣威四都头。《资治通鉴》卷259《唐纪七十五》“昭宗景福二年”条，记是年四都头均出为节度使，并同平章事。“上以武臣难制，故四人皆加恩，解兵柄，令赴镇”。胡三省注：“耀德、宣威，亦皆神策五十二都之数。”唐末五代之际诸藩镇所设的特种兵和牙兵中也有燕子都、落燕都、厅子都等名。五代时形成为指挥以下的军事编制单位。《旧五代史》卷4《梁太祖纪》记后梁开平二年（908年），“以右天武都头韩瑋为神捷军指挥使，左天武第三都头胡赏为右神捷指挥使。”都头在指挥使之下，表明了都已成为指挥使之下的军事编制单位。

① 《宋史》卷250《王审琦传》。

② 《宋史》卷250《王审琦传》。

③ 《五代会要》卷12《京城诸军》。

④ 《资治通鉴》卷274《后唐纪三》“明宗天成元年三月”条。

⑤ 《五代会要》卷12《京城诸军》。

第九章 隋唐五代的财政管理制度

第一节 隋唐五代理财机构与职掌

一 隋与唐代前期的财政管理机构

1. 统计、会计与核计机关——户部

户部在隋初称度支部，主官为度支尚书，开皇三年（583年）改称民部，下辖度支、户部、金部及仓部四司。度支掌会计、课役及粮库等事务，为会计核算的主管机构；户部掌全国计帐、户籍及公私田宅租调，具有统计方面的职能；金部掌度量衡和诸库（主要储藏钱帛等物）财物出入以及会计核算之事；仓部掌诸仓（主要储藏粮食）财物出入及会计核算之事。上述四司的主官称为侍郎，其员额度支、户部二司各2人，金部、仓部二司各1人。炀帝时改诸司侍郎为郎，副职为承务郎。唐初承隋制置民部，高宗即位避太宗讳称户部，掌全国财务行政之政令，下辖四司，各以郎中、员外郎为正副主官。户部司掌天下入户、田土、贡赋之事；度支司掌全国的财政预算和会计核算，是唐代会计的最高主管机关；金部司掌钱帛出纳的政令；仓部司掌粮谷出纳的政令。度支司与金部、仓部二司之间虽无上下级关系，但在会计核算方面却受其节制，凡一年财物收支及结存情况，金、仓二司必须按时向度支司上报，由度支司统核一岁的出入。

2. 审计机关——刑部的比部司

三国魏尚书有比部曹，晋因之。南朝宋时比部主法制。齐梁陈均有比部曹，北魏亦然。北齐比部掌诏书、律令、勾检等事。北周天官府有计部中大夫，相当于比部之职。隋比部以侍郎为主官，属都官尚书。唐比部以郎中、员外郎为正副主官，属刑部。龙朔中改比部为司计，郎中为大夫，咸亨初复旧。天宝时复改为司计，至德时复旧。“掌勾会内外赋敛、经费、俸禄、公廩、勋赐、赃赎、徒役、课程、逋欠之物，及军资、械器、和籴、屯收所入”^①，是中央财务审计机关。据建中元年（780年）四月比部奏状称，各地州府每年应将其经费勾征总数和勾当名品，在三月份以前申报比部，由比部审查检勘，在六月以前结束，关知度支，“便入其年支用。”^②太和四年（830年）比部又奏请：“天下州府两税，占留支用有定额，其残欠羨余钱物，并合明立条件，散下诸州府者。”^③可见不仅正额收支，而且诸州羨余用途，比部也要“明立条件”，加以管理。此外，比部作为财务审计（勾稽）系统的中央领导机构，还要制定有关财务勾稽制度，在全国实行。

3. 财政事务机关——司农寺与太府寺

司农寺与太府寺为财政事务机关，分别承受户部的仓部司与金部司的政令，兹分述于下：

司农寺，隋沿北齐置，以卿与少卿为正副主官，其组织如下：

“统太仓、典农、平准、廩市、钩盾、华林、上林、导官等署，各置令（二人。钩盾、上林则加至三人，华林惟置一人）。太仓又有米廩督（二人）、谷仓督（四人）、盐仓督（二人），京

^① 《新唐书》卷46《百官志一》。

^② 《唐会要》卷59《尚书省诸司下》“比部员外郎”条。

^③ 同上。

市有肆长（四十人），导官有御细仓督（二人）、麴面有仓督（二人）等员。”^①

炀帝时“司农但统上林、太仓、钩盾、导官四署，罢典农、华林二署，而以平准、京市隶太府。”^②唐沿置司农寺，龙朔中改称司稼寺，主官卿与少卿改为司稼寺正卿与司稼寺大夫，咸亨初复旧。掌仓储委积之事。有寺丞6人，总判寺事。下辖四署：上林署，掌苑囿、园池，植果蔬，以供朝会、祭祀及尚食、诸司常料；太仓署，掌国家粮食管理；钩盾署，掌供薪炭、鹅鸭、蒲蔺、陂池泽藪，以供祭祀、朝会、飨燕所需；导官署，掌导择米麦，制作干粮、麴蘖、粉类与油脂等以供宫廷所需。此外又辖下列机构：太原、永丰、龙门仓，掌仓廩储积，凡出纳籍帐，年终上于寺；司竹监，掌植竹苇，供宫中百司簾筐之属，每年以笋供尚食；庆善、石门、温泉汤监，唐人谓温泉为汤，上述诸监掌汤池宫禁防偃，及储粟刍脩调度，以备供奉，王公以下汤馆，视贵贱为差；京都诸宫苑总监，掌苑内宫馆园池禽鱼果木；京都诸园苑监、苑四面监，掌完葺苑面宫馆园池与种蒔蕃养六畜之事；九成宫总监，掌修完宫苑、供进鍊餌之事；诸盐池监，掌盐功簿帐；诸屯（国家屯田）监，掌营种屯田，勾当功课畜产等事。司农寺所属各机构的正副主官，诸署为令、丞，诸仓为监、丞，诸监为监、副监。

太府寺，北魏太和中改少府置，掌财物库藏。北齐太府寺有卿、少卿各1人，兼掌造器物。北周于天官府置太府中大夫，掌贡赋货贿以资国用。隋沿北齐之制置太府寺，以卿与少卿为主官，其组织如下：

“统左藏、左尚方、内尚方、司染、右藏、黄藏、掌冶、甄官等署，各置令（二人。左右尚方则加至三人，黄藏则惟置一

① 《隋书》卷28《百官志下》。

② 同上。

人)、丞(四人。左尚则八人，右尚则四人，黄藏则一人)等员。”^①

炀帝大业三年(607年)分太府寺为少府监，太府寺“但管京都市五署及平准、左右藏等凡八署。京师东市曰都会，西市曰利人；东都东市曰丰都，南市曰大同，北市曰通远。及改诸令为监，惟市署曰令。”^②可见炀帝时太府寺已不再掌皇室私用，而变成为国家金帛的保管出纳机构。唐沿置，龙朔中改称外府寺，主官卿与少卿改为外府寺正卿与外府寺大夫，咸亨初复旧；光宅初改为司府寺，主官仍称卿与少卿，掌财货廩藏与贸易。其下有寺丞4人，掌判寺事，凡元日冬至方物陈于庭者，受而进之；会赐及别敕赐赉六品以下，即于朝堂给之；以1人主左右藏署帐，凡在署为簿，在寺为帐，三月一报金部。主簿2人，掌印，省钞目，勾检稽失，平权衡度量，每年以八月印署然后用之。所辖机构如下：两京诸市署，京师有东西两市，东都洛阳有南北二市，各置市署，管理银钱货物交易，鉴定度量器物的真假轻重，规划市场的铺房，要求整齐，不得参差，每个营业单位都发给标牌，题写行名，并划定占地范围，禁止扰乱物价和垄断买卖等非法获利行为，日中击鼓三百下，市场开业，日落前七刻敲钲三百下，散市，有果毅巡查市场；平准署，掌供应官府市易之事，凡百官衙门不用之物，则随时出售，没入之物亦如此；左藏署，掌钱帛杂彩，天下赋调，寺卿及御史监阅；右藏署，掌金玉珠宝铜铁骨角、齿毛彩画；常平署，掌平糴，仓储出纳。诸署各以令、丞为主官。

① 《隋书》卷28《百官志下》。

② 同上。

二 中唐以后财政管理机构的变化

第一，户部与度支两司职事轻重易位，金部与仓部两司成为闲曹。唐代前期国家财政收入主要靠租庸调，全国计帐、户籍、均田收授、贡赋课役，以及官吏的职分田、俸禄、食封之类的事务统归户部司掌管，户部司事务繁冗；而掌管全国财政预算和核算的度支司则事简。自开元九年（721年）以后宇文融以兵部侍郎兼侍御史，相继兼租地安辑户口、租庸地税、劝农等使“括逃移户口及籍外田”^①以来，诸如户口、均田之事便已逐渐脱离了户部司而权移他官。裴耀卿改革漕运以后，唐代经济因此获得重大的发展，征调财赋之任委之于转运使。开元二十二年（734年）设立“江淮河南转运都使”，^②负责江南到长安的全线运输，由于漕运畅通，财富增加，使计划出纳财赋的度支一司任务转重，次年即改以他官专判，称为判度支或度支使。因此，度支司作为度支使支配下的机构与户部司繁简互调。至建中年间，对于两司官员的设置也作了调整：

“建中三年（782年）正月，户部侍郎判度支杜佑奏：‘天宝以前，户部事繁，所以郎中、员外各二人判署。自兵兴以后，户部事简，度支事繁，度支郎中、员外各一人，请回辍户部郎中、员外各一人分判度支案，待天下兵革息却归本曹。’”^③

因此德宗贞元初陆长源《上宰相书》说到当时“户部无版图”、“金仓不司钱谷”、“官曹虚设、俸禄妄请”的情况，正是尚书省户部除度支一司之外职权衰落的写照。

第二，盐铁使的创设以及按地域划分的财赋分掌制的建立。榷盐是第五琦创立的，安史之乱以后，盐利成为战

① 《资治通鉴》卷212《唐纪二十八》“玄宗开元九年”条。

② 《旧唐书》卷49《食货志下》。

③ 《册府元龟》卷483《邦计部·总序》。

争中的主要财源而维持了军国用途。乾元元年（758年）第五琦为盐铁使，“盐铁名使，自琦始。”^①宝应元年（762年）“以通州刺史刘晏为户部侍郎、京兆尹、度支盐铁转运使，盐铁兼漕运，自晏始也。”^②次年，“晏始以盐利为漕佣”^③，使漕运工作和盐铁专卖都取得了进一步的发展。盐铁转运使（仍得简称为盐铁使）成了与度支使同样重要的统筹财政的使职。其后又分盐铁使为东西两使。《唐会要》卷88《盐铁使》说：

“永泰元年（765年）正月，刘晏充东都、淮南、浙江东西、湖南、山南东道盐铁使；第五琦充京畿、关内、河东、剑南、山南西道盐铁使。”

盐铁一职分置二使，一是适应食盐生产因地制宜的特点，以便于管理；一是不使权力过分集中，以防止使臣跋扈难制。大历元年（765年）正月代宗正式规定东西两区财赋分掌制：

“以户部尚书刘晏充东都京畿、河南、淮南、江南东西道、湖南、荆南、山南东道转运、常平、铸钱、盐铁等使，以户部侍郎第五琦充京畿、关内、河东、剑南西道转运、常平、铸钱、盐铁等使，至是天下财赋始分理焉。”^④

其时第五琦是以户部侍郎判度支的身份而总判西区财赋的，大历六年（711年）韩滉仍以此身份继判西区财赋，故西区的专判财赋的使职称谓逐渐变为度支使，而东区仍称盐铁使，故形成了盐铁使与度支使分领东西财赋之制。此外，由于财赋分掌制的实行，使原来临时设置的诸如租庸、青苗、铸钱等使的权力逐渐统一于度支及盐铁转运两大系

① 《旧唐书》卷123《第五琦传》。

② 《旧唐书》卷49《食货志下》。

③ 同上。

④ 《旧唐书》卷11《代宗纪》。

统。

盐铁使的直属机构有巡院。巡院由刘晏首创，他在任盐铁使时，设有 13 个巡院，遍布于淮南道、河南道及江南道，都是全国财赋重地，从而控制了南方的经济发展与往来。转运粮赋的通道是唐代的经济命脉，为此，除了扬州巡院外，他还在扬子县境内，同具扼关之险的白沙设一巡院。贞元时田悦与李纳反叛，扼守涡口使漕运断绝，杜佑提出仍可由白沙作转运点而趋关东送京城，正好道出了刘晏为保证转运成功的良苦用心。此外甬桥院为南方赋税由淮水运入汴水的必经之地，郑渭巡院北可扼制魏博，西可通函洛，为梁宋交界之处。巡院有巡丁武装，远不止可以巡盐，它作为中央直属的机构驻扎在地方，可以掌握其地的经济变化，又护卫了中央的经济来源，切实地增强了对地方财政的控制能力。到了唐代后期，巡院遍于诸道，称为“诸道巡院”。巡院在经济方面的事务主要为了解四方物价低昂，流通货物。晏任转运使时，“常以厚直募善走者，置递相望，覘报四方物价。虽远方，不数日皆达使司。食货轻重之权悉制在掌握，国家获利而天下无甚贵贱之忧。”^①此外巡院收榷各种商税、储积转运粮赋、管理地方的盐茶事务及漕运事务，负责军粮供应及报告灾情等。巡院中官吏的设置，一般包括监院官、知院官（带郎官、御史衔）、留后、巡官、推官等。在行政系统以外成为转运使的专业系统，与地方行政官起交叉作用。如刘晏任转运使时“知院官始见不稔之端，先申至某月须如干蠲免，某月须如干救助。及期晏不俟州县申请，即奏行之，应民之急未尝失时。”^②东西两使分理制实行以后，分领西部财赋的度支使的属下当亦有巡院的组织。

^① 《资治通鉴》卷 226《唐纪四十二》“德宗建中元年”条。

^② 同上。

第三，判户部一职的出现以及度支、盐铁、户部三司职掌的划分。安史之乱以后，尚书省户部之职近于瘫痪。德宗贞元四年（788年）以后，一部分职务重新汇集于“户部”名义之下，形成为户部使司，户部使司虽由原尚书省户部的户部司发展而成，但其设官与职掌很不相同，所以判使案者亦有“左户”^①之称。户部使司以判户部为主官，其后亦称户部使。其任职一是掌度支、盐铁转运使掌管范围之外的经费，即户部别贮钱，以作为京官俸料及和籴的经费；二是掌管两税籍帐、赋役蠲免及袭封事宜；此外并掌诸州常平义仓以备荒。户部司之下不设巡院，所属有巡官2人。其职掌是对本司财物的征收使用进行巡视监督，此外还被派遣主持和籴和巢等事务。其时度支、盐铁二使与户部使有明确的分工，度支使所掌为两税、榷酒及西部的盐池盐井等收入；盐铁使所掌为东南盐铁以及榷茶等税。在财政使职制度逐渐巩固的情况下，尚书省户部虽仍存其名，但实际上已附属于使职。户部的长官尚书、侍郎往往成为使职叙进、寄禄的官职，其所属四司人员亦属闲员，有的被用作三司在京机构的判案人员。

第四，司农、太府二寺职权被削夺与国库制度的变化。唐自开元、天宝以后，因事设使，有木炭使、监太仓使、如京使、宫苑使、内园使、栽接使、司农出纳使等分割了司农寺很大一部分权力；太府出纳使、监左藏库使则分割了太府寺之权。不过二寺机构直至五代还是存在着，惟员额有所减省。此外，唐初以来，国家财赋都纳于左藏库，库藏情况由太府寺四季奏报皇帝，并由刑部比部司覆核其出纳。安史兵兴，第五琦为度支盐铁使，京师豪将求取无节，第五琦不能禁，乃移财赋于禁中大盈库。这样一来，方便

^① 《新唐书》卷160《孟简传》说：“户部〔侍郎〕有二员，判使案者居别一署，谓之‘左户’。”

了皇室支用，此后 20 年，一直以皇帝私库作为国库。杨炎为相，才奏请将财赋复归左藏库。每年拨给大盈库一定数额经费，以充皇室开支。会昌五年（845 年）宰相李德裕奏请设置备边库，收纳度支、户部、盐铁三司钱物为特别储存。大中三年（849 年）改为延资库，每年户部交钱 20 万，度支、盐铁交 30 万，诸道进奉助军钱亦收储于此。置延资库使以领其事，使职以宰相充任。

三 三司使的建立

唐代后期，最终以度支、盐铁与户部三司取代了原有的财政机构。三司都是使职，使职理财有其自己的特点，唐代在最后确立相互协调的三司机构由中枢机构统一领导之前，财政使职多由皇帝直接任命，以皇帝特派员的身份，只对皇帝负责，不受宰相节制。他们可以不受任何财政机构的牵制，同时也可置旧有的律令格式于不顾，具有直接、简易、且从中央直贯地方的特色，其效率比原有尚书省户部的效率要高。但是同时也存在着使职失去行政中枢控制的弊病。而作为行政首脑的宰相，总想把财权置于行政中枢控制之下。于是在大历初确定盐铁使与度支使的财赋东西分掌制之后，又有大历五年（770 年），建中元年（780 年）与贞元二年（786 年）三次罢使活动，但不久均恢复了财赋分掌制。此后盐铁使与度支使作为东西两路使职的名称最后固定下来。^①

三次罢使的原因，是在于宰相要把财政收归户部而纳入宰相的控制之下，但三次都没有成功。这说明使职理财制度适应变化了的中唐社会，自有其存在的理由。但是自开元、天宝以来，财政使职都是由皇帝选用的亲信，只对

^① 参见吴丽娱《论唐代财政三司的形成发展及其与中央集权制的关系》，载《中华文史论丛》1986 年第 1 辑。

皇帝负责，具有皇帝私人的性质，这样就必然有其弊病。首先是国家收入由度支使、盐铁使支配而无法严格管理，而且由于财政使职权力过重，自刘晏以后，财政使职多有专权的情况，所以在德宗贞元后期，皇帝所任用的财政诸使与宰相的矛盾重又出现。《旧唐书》卷15《宪宗纪》末史臣蒋系说：

“自贞元十年（794年）已后，朝廷威福日削，方镇权重。德宗不委政宰相，人间细务，多自临决。奸佞之臣，如裴延龄辈数人，得以钱谷数术进，宰相备位而已。”

德宗除任用数术之臣外，又性喜聚敛，于是节度使、刺史、判官纷纷向皇帝进奉以“市恩”。《资治通鉴》卷235《唐纪五十一》“德宗贞元十二年”条说：

“初，上以奉天窘乏，故还宫以来，尤专意聚敛，藩镇多以进奉市恩，皆云‘税外方圆’，亦云‘用途羨余’，其实或刻留常赋，或增敛百姓，或减刻吏禄，或败鬻蔬果，往往私自入，所进才什一二。李兼在江西有月进，韦皋在西川有日进。其后常州刺史济源裴肃以进奉迁浙东观察使，刺史进奉自肃始。及刘贇卒，判官严绶掌留务，竭府库以进奉，征为刑部员外郎，幕僚进奉自绶始。”

这样一来，使得朝廷对于来自地方的两税等赋入根本无法控制，藩镇却因此加强了实力，形成朝廷长期受制于藩镇的局面。

在地方进奉之外，还有财政使职本身的进奉。裴延龄任度支使时，曾奏请“于左藏库中分置别库：欠、负、耗、剩等库及季库、月库，纳诸色钱物。”^① 其时陆贄秉政，曾在延英会议时向德宗指出裴延龄此种做法“意在别贮赢余，以奉人主之私欲。……是必巧诈以变移官物，暴法以刻削

^① 《旧唐书》卷135《裴延龄传》。

私财，舍此二途，其将安取？”^①但裴延龄终究以此开度支进奉之端。此外盐铁使的进奉，则比度支要来得经常。因为盐铁使掌握盐利，更可任意“方圆”。贞元末，盐铁使常以羨余巧为进献，羨余既多，经入益少，而且此时盐铁使以润州刺史李錡兼任，使院即在润州。他就利用了这一治所在江外的便利，采取了瞒上欺下的做法，盐铁转运机构成了他培植私人势力阴谋对抗朝廷的工具了。总之，德宗后期使职机构和财赋不统一，财政大权不能归总于宰相而导致严重的问题，已经到了非解决不可的地步了。

德宗末年之所以造成财政混乱，是皇帝独断专行与对藩镇实行姑息政策的结果。顺宗、宪宗相继即位，由于皇帝和将相大臣均主张加强中央集权和裁抑藩镇的政策，财政方面也随之发生了相应的变化。此一时期财政和财政机构的统一，是经过一系列的努力来实现的。顺宗即位后即取消了进奉，以宰相杜佑代李錡领盐铁使，并将盐铁使的治所移到京师长安。这一措施改变了盐铁使在江外中央势力达不到的状况，从而加强了对盐铁使其系统的直接控制。宪宗即位后，在削藩的宗旨之下，皇帝与宰相的关系得到了改善，宰相杜佑在永贞内禅之初即取消了自裴延龄开始建立的左藏别库，由此铲除了度支使进奉的根基。其次，对度支使的权限重新作了调整，“佑始奏营缮归之将作，木炭归之司农，染练归之少府，纲条颇整，公议多之，朝廷允其议。”^②

元和二年（807年）李巽代杜佑任度支盐铁转运使，继续进行盐法和漕运的改革。此项改革在取消盐铁进奉等基础上进行，主要是针对李錡把持盐铁、漕运的情况而提出

① 《旧唐书》卷135《裴延龄传》

② 《旧唐书》卷147《杜佑传》。

的。李巽规定：“盐铁使煮盐，利系度支。”^① 这是在承认使职分掌制前提下实现盐铁财赋归于中央的一个最为合理的办法。这样一来，不仅盐铁使本人专有盐利的特权和独立性被取消，而且盐铁使作为皇帝私人而为皇帝个人服务的性质也改变了。盐铁转运系统作为中央财政机构的意义也突出了。

元和四年（809年）宰相裴垍亲自主持改革两税法。两税是由地方机构征送而为度支使所经营的一项国家主要经费。由于德宗后期的姑息政策，使得朝廷对于两税的控制极为不力。基于此种情况，两税法改革在取消藩镇进献的基础上进行，其中规定节度属州钱不再经过使府而直接送度支使。这一措施是在进一步裁抑藩镇财政的同时，加强了朝廷对于两税乃至地方财政的直接控制，是实行财赋统一和财政一体化的一个重要方面。

经过上述改革以后，原来财赋分掌而各自为政的度支、盐铁与户部三使，这时已经联结为一个财政体系：即它们虽然有各自领属的一套组织系统，但步调统一，同属于行政中枢直接指挥下的财政部门。元和七年（812年）在盐铁转运使王播等人关于飞钱的奏章中已经第一次出现了作为三使统一名称的“三司”一词。此后，中央有关财政方面的政令也往往同时向三司发布。不过三司在唐代始终没有合成为一个机构。三使在中央的使司或使院各设判案官（简称判官）、巡官和推官，以办理事务。唐亡前夕，昭宣帝任朱全忠“为盐铁、度支、户部三司都制置使，三司之名始于此。”^② 朱全忠只想篡位，并未接受此职。

后梁建国后，以建昌宫使掌国家财政，后唐以租庸使掌理财政，盐铁、度支、户部三司并隶租庸使。明宗时废

^① 《唐会要》卷 87《转运盐铁总叙》。

^② 《资治通鉴》卷 265《唐纪八十一》“昭宣帝天祐三年”条。

租庸院名额，依旧为盐铁、户部、度支三司，以宰相一人专判三司。长兴元年（930年）“以许州节度使张延明行工部尚书充三司使，班在宣徽之下，三司置使自延明始也。”^①从此三司之名相沿不改，至北宋初与中书门下、枢密院分掌财、政、军三权，号为计相。

第二节 库仓储备制度

《旧唐书》卷48《食货志上》说：“大抵有唐之御天下也，有两税焉，有盐铁焉，有漕运焉，有仓廩焉，有杂税焉。”所谓两税、盐铁、杂税是指各种税源，入于国家库藏。漕运是指上供赋税的运输。仓廩则同财赋的聚敛、储运、分配有关；仓廩的赈贷、平糴、平糶活动还是维持劳动人手保障社会生产的一种手段。所以库藏与仓廩是收贮和保存国家财赋、参与重要经济活动的两个部门，在隋唐五代的财政制度中占有重要的地位。

一 库藏制度

1. 左藏与右藏

正库即国库，中央的国库有左藏与右藏。

晋始置左右藏，属少府。东晋时置外左库与内左库。南朝宋文帝时省外左库，而左库去“内”字，直称左库。齐梁陈均有右藏库而无左藏库。北齐置左右藏，属太府寺。隋唐沿置。唐制，左藏有东库、西库、朝堂库以及东都库和东都朝堂库，掌全国赋调租税收入的金钱、帛丝等，即全国正额赋调钱物；右藏有内库、外库和东都库，掌诸道州县常贡的金玉珠宝等，即所谓“邦国宝货”。左右藏署各设

^① 《册府元龟》卷482《邦计部·总序》。

有令、丞、监事等，左藏有 63 人，右藏有 42 人。左藏是太常寺所属的最主要机构，其职能除支付官俸、军费和供给宫廷三项，还掌管扣罚朝官俸钱、负担蕃客费用、出借百司本钱、支給封家租调、易换收回恶钱、发放祭典布绢、筹集和余费用、没收违例进奉财物、收储减俸钱物等事务。右藏库除纳“邦国宝货”之外，还收储各地上贡的杂物土产，有玉、银、苏木、象牙、零陵香、沉香、霍香、熏陆鸡舌等香、艾纳香、紫草、空青、石碌、朱砂、白粉、雌雄黄、墨、梔子、黄檗、矾石、大小黄、百日油、兔皮、狸皮、蜡、毡、胶、席、麻、竹器和各种纸张等。^①左右藏收纳财物时有官监临，既验数量，又查质量，检验无误，方履行入库登记手续。“凡天下赋调，先于输场筒合其尺度、斤两者，卿及御史监阅然后纳于库藏，皆题以州县、年月，所以别粗良，辨新旧也。”^②类似符牒之类的支付命令，经太府寺检核无误，方发给领取钱物的木契。太府寺主簿“管木契七十只，十只与左藏东库合，十只与左藏西库合，十只与右藏内库合，十只与右藏外库合，又十只与东都左藏库合，十只与东都右藏库合，各九雄一雌。九雄，太府寺主簿掌；一雌，库官掌。又，五只与左藏朝堂库合，五只与东都左藏朝堂库合，各四雄一雌。其契以次行用。”^③左右藏出纳的帐目，每季和年终向太府寺递交报告，由太府寺全面勾考季、年的财物收支及结存情况，再由太府寺向金部报告。

天宝年间，皇帝为直接控制左右藏，以便从中央国库中随意支用财物，减少调拨层次，另设专使负责出纳。杨国忠就曾出任过左藏出纳使。唐中叶以后，度支使也主管

① 见《唐六典》卷 20《太府寺》“右藏署”条注文。

② 《唐六典》卷 20《太府寺》“左藏署”条注文。

③ 《唐六典》卷 20《太府寺》“主簿二人，从七品上”注文。

左右藏。如“（刘）晏自天宝末掌出纳，监岁运，知左右藏，主财谷三十余年矣。”^①《唐语林》卷3《夙慧篇》说，开元初“入河湟之赋税满右藏。东纳河北诸道租庸，充满左藏。”可见其时以左右藏分别征纳长安以东和以西地区赋税，两者性质一致，与制度上规定的职掌不同。而顺宗《即位赦文》说：“常贡外不得别进钱物、金银器皿、奇文异锦、雕文刻镂之类，若已发上路者，并纳左藏库。”^②此时宝货的收藏也全归左藏。可能是中唐以后，右藏已与由宦官主管出纳的内库合一了。由于唐代后期长期没有右藏的活动，影响所及，五代和宋的国库机构也都只有左藏而无右藏，直到金元时代才又恢复了右藏。

2. 地方正库

地方正库指各州、县的正库。州库是国库的分库，县库则是国库的支库。各种赋税收入的额数与日期，均以缴入州县库为正式入库。

唐制，每个州县都有正库。全国州县因人口不同而分为三等，再加上经济情况的差异，征收赋税的额数不一，支出需求不同，因而正库的规模也有所不同。至于正库的管理，州库由司仓参军事管辖（府库则由曹仓参军事主管），《旧唐书》卷44《职官志二》说：“仓曹、司仓掌公廩、度量、庖厨、仓库、租赋、征收、田园、市肆之事。”县库的管理，由县尉判催征租赋，主籍掌文书簿计；有时还选择通敏廉勤之士担任“专知官”，以便具体负责库藏事宜。《新唐书》卷173《裴度传》中曾提到“武德县主藏史盗钱亡命捕不得”的情况，可知有的县库是以主藏史来具体负责的。刺史、县令对于州县正库分别处于总领与督察的地位，正库管理的好坏，是考课他们政绩的主要指标之一。在

^① 《新唐书》卷53《食货志三》。

^② 《全唐文》卷55。

边疆地区由都督府或都护府管辖的羁縻府州，由于“贡赋版籍多不上户部，然声教所暨，皆边州都督、都护所领”^①，也就是中央不向他们征收贡赋，以扶植边疆地区的开发，其库藏主要由当地组织管理，另成一套系统。中唐以后，道演变成为行政实体，负责方镇内府库征纳储存的官员，是节度使幕职中的判官。他们“掌判仓、兵、骑、胄事”^②，也就是说，节度使是把钱谷支计之事委之于判官的。《唐西州都督府诸司厅、仓、库等配役名籍》中记当地的正库内是分设为功曹库、仓曹库、桃库、油库等的。^③正库内分设若干子库，是为了分类收储财物。库的吏役当是分配在各个具体的子库的。正库设门夫，以轮番守护正库。《唐六典》卷5《尚书兵部》“职方郎中”条说：“凡州县城门及仓库门，须守当者，取中男及残疾人，均为番第以充而免其徭赋焉。”《通典》卷35《职官十七》“禄秩”条说得更具体：“诸州县不配防人处，城及仓库门各二人。须守护者，取年十八以上中男及残疾，据见在数，均为番地，勿得偏并。每番一旬，每城门各四人，仓库门各二人。”门夫不上番者可以纳资，以便另雇人守库。

正库的职能主要有下述三项：一是收纳钱货。唐代的正税在前期是租庸调，后期是两税，其中庸调所输大量的绢绵布和两税纳的钱等都是由州县正库收纳的。正库还收纳各类常贡物品，按令文准绢为价折算。县库征收赋税后，要及时通过州库统计上报并解送中央国库。唐中期以后的两税，采用“上供、送使、留州”的分成留解的制度，很多地方还在州库之外专门设立“上供库”、“甲仗库”^④等，

① 《新唐书》卷43《地理志七下》。

② 《通典》卷32《职官十四》。

③ 见《吐鲁番出土文书》第6册，第92页。

④ 见《全唐文》卷876刘仁贍《袁州厅壁记》。

以作分成储备之用。二是运送税物。赋税收纳后，由县库统一集中于州库，在规定程限之内向京师运送，并由正库专知官负担押送。运送货物的费用，如车辆、包装、递夫工值等均由地方正库负担。三是出给钱料。此项支付既包括在州县任职的官吏的俸钱和防阁、庶仆等服役人员以及手力杂给钱，也包括拨付公廩本钱。除上述职能外，正库还依照朝廷和官府的规定支付和雇钱物，赈济贫穷百姓，支付各种杂费。

正库的财务管理另有四项制度：一是申报制。州府正库的给付，要申报中央的比部和金部，比部勾覆以后才能发放和领取。州府要明了正库税钱数额以便申报。对各级正库的申报，由刑部的比部司统一勾覆稽查。《全唐文》卷965载长庆元年（821年）六月比部《请命诸道年终勾帐奏》中说：“每年据留州定额钱物数破使去处及支使外，余剩见在钱物，各具色目，分明造帐，依格限申。”地方正库除向刑部的比部司申报外，也接受地方州府的勾覆，执行勾覆任务者为司仓参军事或仓曹参军事，“校缙阅帑藏，发廩欣斯箱。”^①二是帐簿制。州县正库均备有案历，库官、司仓或仓曹、主簿、录事等按钱物种类、数额，通押签署。帐目纳送完毕，合订成簿历，以印钤帐尾。未缝相连，以便呈送上司。此种帐历上分别有总帐、支帐和余额三栏，是出纳的明细帐。三是受纳制。按照唐初《赋役令》的规定，租庸调所纳的物品，租应是粟，调应是绫绢绝、绵或布、麻，庸则应是绫绢绝或布。正库在具体受纳过程中，三者均可用其他物品折纳。此种折纳是根据各地区物产的不同和官府需要的不同而定，所以正库受纳税物是一项繁重的任务。四是出货制。唐制允许正库将征纳留存的钱物，出货给百姓以收取利息，是为出货制。若因出货而造成亏欠，则须

^① 《全唐诗》卷211高适《单父逢邓司仓覆仓库因而有赠》。

受法律的制裁。

3. 转运库

隋唐时期各地上供国库的钱帛，大都需经过长途运输才能到达两京库藏。为了加快运输和减轻费用，在交通要道上往往设置了不少转运库。

唐代前期最大的转运库是清河库，号称“天下北库”。清河位于河北道贝州城附近，地处大运河北段永济渠边，是河北道南路中心地区，拱抱东都，北控幽燕，其转运效率较高。据《颜鲁公文集》附段亮所作《真卿行状》，记天宝十五载（756年）平原太守颜真卿起兵讨安禄山时论及清河库可资讨贼之用，文中说：

“国家旧制，江淮租布贮于清河，以备北军费用，为日久矣，相传〔谓〕之天下北库。今所贮者，有江东布三百余万匹，河北租调绢七十余万匹，当郡綵绫十余万，累年税钱三十余万，〔仓〕粮三十万。时讨默啜，甲仗藏于库内五十余万。编户七十万，见丁十余万，计其实，足以三平原之富，料其卒，足以二平原之强。”

从上述文字中可以看到，清河库中有储存粮食的粮仓，也有存放甲仗的武库，是一个仓与库相混合、财物库与武器库相混合的大型综合库。其中所储财物数额巨大，共有布绢綵绫 380 余万，税钱 30 余万，足供边防军费之用。而且还有编户 70 万，现丁 10 万供此库服役和保卫之用。所以清河库对于维持唐代前期政局稳定，巩固北方边疆起了重要的作用。就国库系统中的作用而言，它调节着中央国库与地方正库之间的分割关系，对节省运费和协调财物调拨也起着重要作用。

在唐代后期，最重要的转运库是河阴院。河阴院原是开元二十二年（734年）八月在黄河与汴河交会处新设的河阴仓，并因建仓而设置河阴县。河阴仓取代了汴河口西原有的隋虎牢仓，避开了不安全的汴口激流，提高了向京师

的转运能力。贞元年间移转运汴州院于河阴以后，河阴仓成了具有储存、转运财物的转运库的作用。元和中增建仓屋150间，遂成为唐代后期最大的转运库。唐代转运仓与转运库往往合为一体，清河库中贮有仓粮，同样，河阴仓中也存有钱帛。河阴院既是运河重镇，也是京都通往河北、江淮的叉口。其地北邻河北，东接淄青，南近淮西，具有重要的战略意义。元和九年（814年）十月朝廷讨伐淮西吴元济，淄青节度使李师道为支援吴元济，于次年三月派人烧毁河阴院钱粮，“凡烧钱帛二十万贯，米二万四千八百石，仓室五十五间。”^①河阴院虽然损失较大，但江淮财赋调运不断，在平定淄蔡战事中继续发挥着巨大的作用。

4. 专库

专库的设置是维持国库（正库）的财政收入、调剂国家经济活动的重要手段。唐代专库的设置如下：

一是军资库。它是唐代各地驻军的军用物资贮备库。开元以前，军资库的贮备来源有府兵自备武器，纳资代番的绢，州县供给粮糈之物、衣资之费，国库给予拨付补贴。天宝以后，军资库的钱物统由国库调拨支付。

二是延资库。唐武宗即位后，为防御周边侵入，加强边疆防务，调度军费，于会昌五年（845年）九月建立备边库，“收纳度支、户部、盐铁三司钱物。”^②宣宗大中三年（849年）十月改称延资库，已由备边库发展为贮备全国军费开支的专库。主官称延资库使，由宰相充任。每年户部交钱20万，度支、盐铁共交钱30万。此外诸道进奉的助军钱亦收藏于此。

三是少府监库。少府所属有中尚、左尚、右尚、织染、掌冶五署，组织各类精巧手工业产品的生产。各署之下又

① 《旧唐书》卷15《宪宗纪下》。

② 《唐会要》卷59《延资库使》。

管辖许多作坊，其生产原料绝大部分是由州县贡赋的形式交纳的。由于贮放产品原料和成品的需要，因此少府监设有专库，五署均有库房，分别贮放各署的原料和成品。少府监以成品提供给宫廷和百官消费时，由太府寺主管调节分配。少府监支出成品，要以太府寺的木契为凭信。太府寺“置木契九十五只，二十五只与少府、将作、苑总监合，七十只与库官合。十五只刻少府监字，十四只雄付少府监，……皆因素物，雌留太府寺。”^①因此少府监库作为国库的一个分支机构的性质是十分明显的。

四是和籴库。设于诸州，专门收储和籴用的钱帛。和籴专款不得移作他用，故设专库以储藏之。诸州和籴事务由支度使负责计划，使司令勾覆使详核，和籴库只管具体的出纳、会计，而由州仓收纳和保管和籴粮食。和籴库的作用在于它可以用专储的和籴钱大量和籴粮食，丰年避免谷贱伤农，灾年适时糴谷赈贷，以减轻国库的财政压力。

五是常平库。唐后期由于国库困乏，无力下拨常平本钱，广德二年（764年）令诸州建立常平库，由州府自筹常平本钱，还可以在籴粟进出之间以取得利润。常平库每年须将本利及存粮情况申报朝廷，利润一部分自留为本，一部分上交国库。但许多州府无法筹集此项本钱，仍需由正库支拨。

六是青苗钱库。“代宗广德二年（764年）正月，以百官俸料不足，税天下地亩青苗钱，给百官俸料。”^②同时设青苗钱库于长安，以便专款专用，保证百官俸料不缺。青苗钱的收入一度相当可观，永泰二年（766年）“税青苗得钱四百九十万贯”^③，约占当时赋税收入的4/10。青苗钱的

① 《唐六典》卷20《太府寺》。

② 《册府元龟》卷506《邦计部·俸禄二》。

③ 见《旧唐书》卷11《代宗本纪》。

征收持续到穆宗长庆以后，因此青苗库的设置也相应维持到长庆以后。

七是公廩钱库。唐代的公廩本钱，作为国家经营的借贷事业，给国库收入开辟了新的渠道。但在唐初常选择高户或品官子弟经营此项事务，号称捉钱户。由于他们可免徭役，纳利年满即可授官，还有私放高利贷之便，于是乘机为奸，“贫者破产甚众。”^①于是元和十三年（818年）成立专门的公廩钱库，由官府统一经营，不但控制了捉钱户的活动，而且为国库收入提供了专业储备保证。

八是内库。即由宦官管理的皇室财政库藏。内库始设于武则天征圣初，其具体管理由内侍省的内府局和宫闱局负责：内府局管理内库的出纳，宫闱局掌出入管钥，内给使掌诸门进物出纳之历，玄宗时分内库为大盈、琼琳两库。肃宗和代宗时期，大盈、琼琳两库一度曾代替左右藏而担负起中央国库的职能。唐代后期，内库由专门的使职管理，称为大盈库使和琼琳库使。后来又有丰德库使，丰德库可能也是内库的一种。内库收入的来源有国库支拨、税外进奉、宫市抢掠和皇庄园苑的经营收入。其消费支出有宫廷消费、补充军费、社会赈济、补充国用等项目。德宗、宪宗时，经常由内库来支付国家的开支。

九是宣徽库。由宦官宣徽使主管，主要收藏内外进奉名物。包括金银器物和钱财布帛。此库一直延续至唐末。

十是九成宫库。九成宫为皇室庄园，因此设有九成宫库以收纳租税。唐后期九成宫由内庄宅使管辖，九成宫库成为内库的一个支库。

十一是维城库。唐代太子家令寺有司藏署，掌东宫库藏、财货、营缮之事。太宗时曾下诏规定国库向东宫库藏提供财物没有数量限制。玄宗时，因皇帝子孙众多，持设

^① 《新唐书》卷35《食货志五》。

“维城库”，除了提供专门经费供消费外，主要是为了控制靡费开支。

十二是神策库。神策军由宦官统率，待遇十分优厚，“元和中，讨王承宗有功，诏藏所获铠仗于神策库以旌之。”^①神策库收贮兵器，自然因为它是神策军所属之库。但神策库收贮的不仅是武器，也收贮统军宦官所使用的器物。

二 仓廩制度

1. 太仓与转运仓

太仓是由司农寺直接管理的国家粮仓。隋唐在长安均设有太仓。唐代太仓设在宫城内；另外位于万年县北 50 里灞渭二水交会处的东渭桥仓也是太仓的一部分。东渭桥太仓包括输场和仓室两部分，其仓室部分亦称北仓，即北太仓。东渭桥输场受纳的税谷由北仓和宫城内的太仓分别收贮。北仓所贮供百司诸卫，转输诸军以及备荒之用；太仓所贮供皇室食用和百官俸禄之用。东都洛阳城内设含嘉仓。含嘉仓城建于隋大业九年（613 年），唐沿置，目的是为了供给居住东都的皇室和东都各官衙需用的粮食，其职掌与太仓同。武则天时称为“大仓”或“神都大仓”。太仓由司农寺的太仓署管理，设太仓令 3 人，东都则称含嘉仓令。东渭桥仓另设有掌管仓粮出纳的给纳使。太仓收受的粟米来源于州县正仓经转运仓上供的正租，也收受京官职田的地租，某些时期和余粟也输纳于太仓。太仓税谷的分配，一是供皇室需用；二是供京官俸禄及付给京官职田的地租；三是供给京官常餐的需用和在官府劳作的诸色人的粮食；四是供军饷之需；五是作出赈贷之用。太仓（包括含嘉仓）收支粮食时，由司农寺、监门卫、御史台三方面配合，

^① 《玉海》卷 138《兵部》。

共同管理。当州县纲、典^①护送租船到仓后，由太仓官员与禁卫（一般是监门校尉）、台司（一般为殿中侍御史）一道受纳。本仓官员负责检验、函量、计筹、记录、入窖等事；监门负责纠察保卫；台司负责监督；司农卿最后签署。关于太仓谷物的出给，须由司农寺木契的勘合。司农寺“凡置木契二十只，应须出给与署合之。”注文说：“十只与太仓署令，十只与导官署令，皆九雄一雌。雄，主簿掌；雌，留署。勘然后出给。”^②根据“京师仓库，三月一比”^③的规定，太仓还要每季一勾会，参加勾会者除本仓、司农寺官员外，还有尚书刑部、御史台、京兆府等官员。

转运仓也是司农寺直属的粮仓，“本为关津处停米易舟而设。”^④漕运途中所以要“停米易舟”，是因为各段漕路水性不同，须用性能不同的各种漕船；也是为了错开各地税粮运太仓的时间以便受纳。秦代都关中，统一六国后即已用漕运转输粮食，并在河南荥阳北的敖山设转运仓，名为敖仓。隋开皇三年（583年）“以京师仓廩尚虚，……于卫州置黎阳仓，洛州置河阳仓，陕州置常平仓，华州置广通仓，转相灌注。漕关东及汾、晋之粟，以给京师。”^⑤秦汉时期的河渭转运线基本上得到了恢复。唐承隋末大乱之后，贞观初年河渭漕运已在运转，高宗时在东都外围重建河阳仓，新置柏崖仓，长安附近置渭南仓；重新启用隋虎牢仓、洛口仓、太原仓、永丰仓，形成了以东都为中心的河渭转运路线。以后对河渭转运线作了几次调整：玄宗开元中作第一次调整，以河阴、太原、永丰仓为枢纽，河渭并重，以

① 纲和典是州府或县衙差遣护送“官物”者的官称，纲为首，典为从。纲与典须共同执行任务，不得自相放代。

② 《唐六典》卷19《司农寺》。

③ 《新唐书》卷48《百官志一》“比部郎中员外郎”条。

④ 《永乐大典》卷07515《仓·转般仓》引南宋《黄氏日抄》。

⑤ 《隋书》卷24《食货志》。

提高向关中的运输能力。安史乱后，各地叛乱相继发生，阻断漕路；肃宗至德中对漕运线路又作第二次调整，开通江汉转运线，以襄州为枢纽，增设了几处转运仓场，河汴通则由河汴转运；河汴不通则由江汉转运，增强了朝廷对漕运的控制。宪宗元和时期，藩镇割据之势已成，“法令不能制者河南北五十余州。”^①为供应讨藩所需兵饷，整个转运线的重心由河汴、江汉移至淮南，在淮南淮西还新设了一些转运仓或转运场，著名的有都梁山仓、郾城输场、庐州棠皋仓等。

2. 正仓与义仓

隋唐沿两晋南北朝之制，以正仓受纳正租。正仓为县仓和州仓（在隋炀帝和唐玄宗时称为郡仓），所以正仓是县仓和州（郡）仓的通称。正仓主要的职掌是受纳租税，出给禄廩与递粮。其所受的租税，主要是正租和地税两项。此外官府出佃的土地的地租也由正仓收纳，其中包括外官职田的地租；地方公廩田、宴设田的地子；逃人田的地租。正仓所出给的禄廩包括外官俸禄和以正仓粟米代给职田地子。正仓出给的递粮，是指供给驿递运输丁夫的口粮。此外正仓还办理和籴，补给军饷，供应公厨粮（外官常餐费用），在某些时期还向寺院颁给佛食。遇到饥荒时也办理赈济、出货、出糶事宜。管理正仓的职官，在州为司仓参军事（府称仓曹参军事），在县为司仓佐、史，具体管理正仓事务的为仓督及仓史。与正仓事务有关的州县佐官，在府州为长史、司马，在县为尉与录事。这些州县佐官和仓司在办理州县正仓事务的文牒上都是要分别签字的。州县正仓的服役人员有门夫（其来源与正库的门夫同）和仓子。仓子是在官仓中搬贮受纳粮物的役夫，与门夫同属色役。此外，唐代还实行勾覆制，刑部的比部司负责对州（郡）仓

^① 《资治通鉴》卷 238《唐纪五十四》“宪宗元和七年三月”条。

的勾覆。“凡仓库出纳、和籴、屯收，亦勾覆之。”^①对于县仓的勾覆则由州仓进行之。

军仓设置在戍边兵驻防处或屯田处，是供应戍兵军粮的专门粮仓。军仓贮粮的来源可能有下列三种：一是正租，二是和籴，三是往年屯田收获的积存。军仓按其隶属的不同，分为三级：一是军镇仓。军镇是戍兵的驻防中心之地，高宗与武则天时期，朝廷在军镇处设置屯田甚多，所以军镇仓的规模也最大，属于大型军仓。二是镇戍仓，设在置镇或置戍之处，是唐代最早的军仓，就其规模来说属于中型军仓。唐代前期的镇戍兵为上番府兵，称为防人，其时规定：“卫士防人以上，征行若在镇……并给身粮。”^②身粮就是防人的口粮，由镇戍仓供给。唐代前期诸镇均设有仓官，上镇有仓曹参军事、仓曹佐、仓督各1人；中镇、下镇不设仓曹，其事由兵曹兼掌，具体管理军仓的有仓督各1人。上中下戍不设仓曹，亦无仓吏。三是烽铺粮储。它是一种小型的军仓。因为唐代后期烽铺有副田，其垦种规模虽比镇戍营田小得多，但能就地贮粮，以供边地烽燧守护者所需。

3. 常平仓与义仓

隋唐置常平仓与义仓。

常平仓始置于汉，隋置于陕州，唐贞观中令在洛、相、幽、徐、齐、并、秦、蒲八州置常平仓，开元、天宝时又有较大的发展。常平仓在唐代前期隶属于太府寺的常平署，后来归常平仓所在的道管辖，再后来又归州管辖。其职能是谷贱时用较高价籴入，谷贵时减价粳出。中唐以后常平活动已主要被用于筹集国家经费，纳入了国家敛财的轨道，不过平籴平粳的调节职能仍然存在。

① 《唐六典》卷6《尚书刑部》“比部郎中员外郎”条。

② 《唐六典》卷3《尚书户部》“仓部郎中员外郎”条。

义仓始置于隋。所谓义仓，就是“令民间每秋家出粟麦一石已下，贫富差等，储之闾巷，以备凶年，名曰义仓。”^①隋以后普及于各州县，常平仓与义仓的职能不同，但在社会生产过程中的作用是相同的，即以稳定自耕农民的手段来调节和维持封建经济中农业、手工业和商业三个部门之间的平衡，使社会再生产得以维持其连续性。

第三节 财政预算与收支分配

一 预算制度

隋唐时期，预算编制和预算管理都有了加强。唐代发展了北周与隋以来的计帐、户籍制度，已有了一整套户籍制度与检括户口的办法。计帐与户籍都自下而上逐级编制，逐级汇编上报，最后由户部在各州所送帐籍基础上分类汇总，编制出全国的计帐、户籍。计帐是根据户籍资料和国家规定的收入项目进行归类计算而编制的，是一种具有预算性质的经济帐目。它是会计资料与统计资料相结合的一种经济报告，是检查和落实各项赋役收入的重要依据。

唐初，朝廷从管理全国财政收支出发，每年对州县另有编制预算的要求。当时实行“量入为出”的原则，所以预算的重点仍放在赋税收入方面。开元二十四年（736年）户部尚书李林甫奏请颁发《长行旨条》5卷，将赋税收入细目、税率及征收放免办法，形成条文，从原则上将有关规定明确下来。于是《长行旨条》便成为各州县编造和审查预算的准则。《长行旨条》的出现，标志着我国预算制度早期形态的确立。

^① 《隋书》卷46《长孙平传》。

德宗采纳杨炎的建议，废止租庸调，实行两税法。在税制上，改变了前期的单一农业税收结构，采用以两税为代表的农业税与以榷盐为代表的商品税并重。这是在均田制废弛和商品经济日趋繁荣的社会经济情况之下所制定的新的税收制度，唐朝廷把统一规定的税种，划分为中央直接受益税（如青苗钱、榷盐、酒税、茶税等）和中央与地方共享税（即两税）两种。随之在财政预算管理制度上，亦采用以中央、方镇与州三级构成的两税预算定额管理的体制。^① 预算的确定，采用“量出以制入，定额以给资”的方法，也就是今天所说的以收定支。《元稹集》卷34《钱货议状》中说：

“自国家置两税以来，天下之财，限为三品，一曰上供，二曰留使，三曰留州，皆量出以制入，定额以给资。”

也就是说，在确定两税上供额、留州额与留使额的同时，也就限定了中央财政应承担的支出项目和州、使两级各应承担的支出范围。定额管理有利于唐朝廷掌握预算的决策权，行使对执行预算的监察权，从宏观上控制地方预算的收支范围与规模。对唐后期维持中央政权的权力，遏制藩镇的势力，在财政方面发挥了积极的作用。两税定额管理初行时，把以前一切赋税都合并到两税中，并规定地方不得法外征税，有利于劳动人民摆脱安史之乱以后苛捐杂税的危害。但是到后来，两税预算定额管理体制也带来了一些弊病：一是基本稳定的两税定额，在钱重货轻急剧变化的经济形势下，由于制度的僵滞，极大地加重了劳动人民的实际纳税负担。二是由于初定两税定额制度时没有规定对逃户欠税问题的解决办法，是唐代后期地方政府把逃户欠税分摊给现在户的做法的制度上的根源，使劳动人民的负担

^① 参见陈明光《论唐朝两税预算的定额管理体制》，载《中国史研究》1989年第1期。

越来越大。三是地方擅自扩大财权，使“上供既有定数，余利并入使司”^①，定额管理使中央财政减少了回旋的余地，加剧了中央预算中入不敷出的现象。四是在两税定额管理体制下，州县长官拥有检括户口和垦田、评定户等高低、将当州两税钱米预算定额分摊给两税户之权，朝廷却缺乏有效的监督，使社会的动荡日趋严重。

唐朝廷对地方预算支出的监督与干预，在法制上集中在比部勾覆制度与御史的监察制度。建中元年（780年）实行两税法时，比部就拟定了“天下诸州及军府赴勾帐等格”^②。此项年终上报勾帐的制度，是按照预算对地方使用留州、留使定额钱物的勾覆。长庆年间常有刺史因支用留州额的结余而“每被举按，即以坐赃论。”^③至于御史对两税预算的监察，在唐代后期常有御史弹劾藩帅擅自提高供军标准的行为，如文宗开成二年（837年）御史中丞狄兼谟上疏弹劾江西观察使吴士矩在任时“应军中诸色加给，并给钱八万八千贯，米一万六千三百石”^④；其目的在于抑制方镇专擅财权、扩大自己的势力。当然，朝廷监察藩镇预算使用的效果，实际上取决于朝廷与藩镇力量的对比状况。宪宗朝成效较著，到武宗以后就收效甚微。

二 收支分配

1. 隋代的收支分配

收入部分：

（1）租调收入：其征调对象为18至60岁的男女劳动者。开皇三年（583年）改为21岁成丁；炀帝时因户口增

① 《元稹集》卷36《中书省议赋税及铸钱等状》。

② 《唐会要》卷59《尚书省诸司下》“比部员外郎”条。

③ 见《全唐文》卷75《长庆四年二月三日制》。

④ 《册府元龟》卷220下《宪官部·弹劾下》。

加，府库充裕，又改为男子 22 岁成丁，并免除妇人及奴婢、部曲之课。

租：丁，粟三石；单丁及仆隶，依丁男所课之额减半；未受地者，不征租调；有品爵者，免征。

调：蚕桑地区，绢或丝 1 匹，绵 3 两；产麻地区，布 1 端，麻 3 斤。

(2) 徭役：隋初规定，男丁每人每年服役 30 天，工匠每人每年服役 60 天。开皇三年（583 年）一般劳役改为 20 天。服役的年龄，初为 16 至 60 岁，开皇三年（583 年）改为 21 岁至 60 岁。文帝时徭役不算太重，炀帝时大兴土木，擅兴征伐，民怨沸腾。

(3) 杂税：隋代无盐税。隋初曾置酒坊收利，开皇三年（583 年）罢酒坊，酒亦无税。隋代有贡献之制，规定各地州县都要向皇帝纳贡。炀帝时此种贡纳十分苛重，炀帝巡幸江都，所过州县 500 里外都要献水陆珍奇产品，到江都后，还命江淮郡官送礼。

支出部分：

(1) 皇室费用：包括营造宫殿支出，游幸支出。文帝时尚能节俭，皇室支出不算糜费。炀帝即位后营建东都，历时 1 年，每月动用民工 200 万，因驱使过急，死者近半数，又往江南采大木，2000 人拽一柱，所经州县挨次运送，耗费巨大。炀帝又性好游幸，大业元年（605 年）游幸江都时备船数千艘，随员众多，内外百官供奉的物品也随船同往，牵挽船只的达 8 万余人。“东西游幸，糜有定居，每以供费不给，逆收数年之赋。”^①

(2) 军事支出：隋代实行府兵制，以农养兵。但因战事较多，故军费开支不少。开皇八年（588 年）伐陈，动用兵力 51 万余，犒赏凯旋之师就费 300 余万段；炀帝时又多

^① 《册府元龟》卷 510《邦计部·重敛》。

次对外用兵，费用更多。三次远征高丽，调用上百万兵力，军费支出每年达几百万段。^①

(3) 俸禄支出：隋初机构层次多，官员也多，史载达12 000余人。后虽裁并机构，官员数额仍多。官员共分九品，每品又分正、从，京官正一品，禄900石；至从八品禄50石，九品以下不给禄。禄米分夏、秋两季颁发。除俸禄之外，还有公廩钱和职分田的收入。亦按品级而有等差。

(4) 建筑工程费用：包括筑长城、开运河、修驰道等工程费用，大业初连续两次调发丁男修筑长城。第一次即调动民夫100多万，累死过半。^②开凿运河则更是每次动用几十万、上百万劳动力。炀帝为了政治军事目的数次修筑驰道，大业三年（607年）六月那一次即自榆林北境东到蓟县，修了一条长3000里宽100步的御道。^③

(5) 社会救济支出：隋文帝统治时期，对于遭受军事或灾荒地区，都有减免租调或徭役的措施。开皇九年（589年）平陈战争结束，免除当年租税^④。开皇十二年（592年）诏令河北、河东田租三分减一，调全免。十四年（594年）兴中地区大旱诏令按人口赈给^⑤。

2. 唐代的收支分配

根据《通典·食货典》与《新唐书·食货志》等经济史资料，可将唐代的财政收支项目作如下划分：

岁入部分：

(1) 租庸调：据《通典》卷6《食货六》记载，天宝中据天下计帐，有户约890余万，租庸调各色收入如下：

户税：约得200余万贯。

① 《通典》卷5《食货五·赋税中》。

② 《隋书》卷24《食货志》。

③ 见《资治通鉴》卷180《隋纪四》“炀帝大业三年”条。

④ 见《隋书》卷24《食货志》。

⑤ 见《文献通考》卷23《国用一》。

地税：约得 1240 余万石。

其租庸调按课丁征收，全国有课丁 820 余万。其中出丝绵郡县计 370 余万丁，出布郡县计 450 余万丁，分别征收：

〔出丝绵郡县〕

租粟：740 万石（每丁两石）。

庸调输绢：约 740 余万匹（每丁计两匹）。

庸调输绵：约 185 万余屯（每丁 3 两，6 两为屯，即两丁合成 1 屯）。

〔出布郡县〕

租：江南郡县折纳布 570 余万端（计 190 余万丁，每丁 3 端）。

江北郡县纳粟约 520 余万石（计 260 余万丁）。

庸调输布：约 1035 万余端（每丁两端又一丈五尺，10 丁为 23 端）。

建中元年（780 年）废租庸调改行两税法后，用“量出制入”制定预算，据《新唐书》卷 52《食货志二》的记载，其预算的分配是：

京外：钱 2 050 余万缗，米 405 斛。

京师：钱 950 余万缗，米 1600 余万斛。

（2）盐铁、榷酤、茶税等收入：据《新唐书》卷 54《食货志四》的记载，大历末，岁收盐利 600 余万缗；大和中岁收榷酤之利约 150 余万缗；德宗时岁收茶税约 40 万缗。铁冶等矿税资料，据《新唐书》卷 179《王涯传》记载，太和中山东“岁收冶赋百万”。

（3）关市税收：唐代在边境置互市监，两京设诸市，国内水陆要冲设各关，收取对外贸易税和国内关市税。这些税收，全国范围的统计目前尚不可得。

（4）屯田收入：据《通典》卷 2《食货二》记载，天宝八年（749 年）全国屯田总收入为 1 913 960 石。

（5）上贡收入：此项指诸州每年上贡之物，一般为绢

帛及其他贵重物品。《通典》卷6《食货六》“赋税”部分对此有详细记载。

(6) 卖官鬻爵及度僧道：据《新唐书》卷51《食货志一》记载：肃宗即位之次年，“以天下用度不充，诸道得召人纳钱，给空名告身，授官勋邑号；度道士僧尼不可胜计；纳钱百千，赐明经出身。……及两京平，又于关辅诸州，纳钱度道士僧尼万人。”

(7) 其他收入：唐代岁入除上述诸项外，还有畜牧收入、公廨收入、高利贷收入、司法收入等。

岁出部分：

(1) 军费：据《通典》卷6《食货六》记载：“自开元中及于天宝……每岁军用日增其费，余米粟则三百六十万疋段，给衣则五百三十万，别支计则二百一十万，馈军食则一百九十万石，大凡一千二百六十万，而赐赉之费，此不予焉。”

(2) 国家行政费：此类支出包括俸禄、公共工程支出、外交费及其他杂费。其中以俸禄支出为最大项，据新、旧《唐书》记载，京官除职田、禄米之外，高宗以前每年约5万余贯，代宗时为26万贯，德宗时上升到61万余贯。

(3) 皇室费用：此类支出包括宫内各项享用支出、赏赐，以及修建宫殿、陵寝等支出。

(4) 其他支出：包括祭礼、宗教活动支出、公廨支出、屯田支出、交通费用及其他杂支等。

3. 五代的收支分配

五代时财政收入项目如下：(1) 田赋和田赋附加税，其附加的名目有农器钱、曲钱、牛皮税等；(2) 盐税和食盐专卖；(3) 酒税；(4) 其他杂征，多巧立名目，如后晋宋州节度使赵在礼，在州多行不法，民受其苦，在他调职时百姓相贺说，此人调离是拔去了眼中钉。后来他调职未成仍回原任，便转向宋州人民征收“拔钉钱”。其时财政支出

项目可分为军费支出、皇室费用、宗教费用和水利灌溉事业等项。其中水利灌溉事业的支出是五代时财政支出的一个特点。因为自唐末以来，黄河连年有水患，破坏了人民的生产和生活。后周在显德元年（954年）即发丁夫6万人进行修浚。其后又几次修筑河堤，减轻了黄河水灾。此外，后周还疏通泾水灌溉农田，疏通漕渠，使江淮漕运又直接达到开封。南方诸国，对水利灌溉也普遍重视：南唐境内寿州的安丰塘可溉田万顷。吴越兴修水利最多，杭州的捍海石塘，为杭州的繁荣作出了贡献。鄞县的东钱湖，方圆800顷，可灌溉良田50万亩。水利事业的发达，增加了农业收入，使南方诸小国得以自立。

第四节 唐代的财务勾检制度及其实施情况

一 唐代的财务勾检制度

隋唐时期户部的度支司掌握国家全部经济收支，对全国财政收支作计划分配。而对于计划分配的实际执行情况的检查之权，则操之于刑部的比部司。比部的检查方法就是“勾检”，勾指勾会，也就是核对帐历；检是检查“稽失”，稽指办事逾限，失指失误，也就是审查是否按照令式所规定办事以及是否按规定时限把事情办完。比部官员在对度支司文籍（帐目也是文籍的一种）的审查过程中，凡没有错失和逾限的，即逐项在文籍中用朱笔加批，整个文籍无错失和逾限的，则在文籍上端用朱笔签署意见，表示通过，并记上年月日，可以归档。也就是所谓“文案既成，勾司行朱讫，皆书其上端，纪年月日，纳诸库。”^① 如果度

^① 《唐六典》卷1《尚书都省》“左右司郎中员外郎”条。

支司办事有错失或逾限，或者既有错失又且逾限，则比部不予“行朱”，度支司官员从长官到主典都要受到处分。比部不但要勾检度支司的预算及其执行情况，对于京师百司及地方财政收支也要进行勾检。

从全国整个财务系统来说，勾检分为自勾和逐级勾两种。自勾是由本机关的勾官勾检本机关的财务帐历。如敦煌文书中有唐天宝四载（745年）河西豆卢军和余事上河西支度使牒，记豆卢军支度使勾检豆卢军和余帐；逐级勾，是指尚书省刑部的比部司勾检诸州府财务帐历、诸州府勾检诸县财务帐历。这里所谓逐级勾，不是指上级勾官直接到下级去勾检，而是由下级将已经自勾的帐历和其他有关财务文书向上级申报，由上级勾司再行勾检。如上面提到的豆卢军的和余帐自勾之后，还须上报尚书省刑部的比部司勾覆。这是财务勾检的普遍制度。

比部对于赋敛的勾检，称为“勾征”。因为赋敛是封建国家的主要财政来源，因此“勾征”是比部保证国家财政来源的重要手段。与普遍的财务勾检一样，比部勾检赋敛，并不是比部官吏到各地去进行勾检，而是由地方各级勾官，如州的录事参军事、县的主簿、录事去直接勾检，比部只是制定有关勾检的政令，并具体勾检州府的帐历而已。比部勾检州府帐历一年一次，州府申报比部以来年三月为最迟期限。建中元年（780年）四月，比部奏状称：

“天下诸州及军府赴勾帐等格，每日（月）诸色勾征，令所由长官录事参军、本判官，据案状仔细勾会。其一年勾获数及勾当名品，申比部。一千里已下，正月到。二千里已下，二月到。余尽三月到尽。省司检勘，续下州知，都至六月内结。数关度支，便入其年支用。旨下之后，限当年十二月三〔十〕日内纳足者。诸军支〔度〕使亦准此。”^①

^① 《唐会要》卷59《尚书省诸司下》“比部员外郎”条。

诸州府的财务历在限期内申报比部勾检，没有按限期申比部者，委黜陟使与观察使计会勾当，按期申报尚书省。建中元年（780年）四月比部的奏状又称：

“准大历十二年（777年）六月十五日敕，诸州府请委当道观察判官一人，每年专按覆迄，准限〔申〕比部曹。自去年以来，诸州多有不到。今请其不到州府，委黜陟使同观察使计会勾当，发遣申省，庶皆齐一，法得必行。”^①

上述比部的两条奏状，都得到了皇帝的批准。

唐代后期实行两税定额分配，留州、送使与上供各有份额。在财务勾检制度上也有相应的变化。其时留州勾帐从年终勾帐中分离出来，比部不仅要勾检年终勾帐，也要勾检留州勾帐。留州勾帐上报的时间以五月三十日为限（州勾县可能是两季一勾或一季一勾）。《唐会要》卷59《尚书省诸司下》“比部员外郎”条记长庆元年（821年）六月比部奏：

“准制，诸道年终勾帐，宜依承前敕例。如闻近日刺史留州数内，妄有减削，非理破使者，委观察使风闻按举，必重加科贬，以诚削减者。其诸州府，仍请各委录事参军，每年据留州定额钱物数，破使去处及支使外，余剩见在钱物，各具色目，分明造帐，依格限申比部。准常限，每限（年）五月三十日都结奏。旨下之后，更送户部。若违限及隐漏不申，录事参军及本判官，并牒吏部使阙。”

上述比部奏状得到了皇帝的批准。

二 财务系统勾检制的实行情况

财务行政系统勾检制的实行情况，可以从勾帐式的实行情况和财务行政勾检的实例两个方面进行观察。

第一，关于勾帐式的实行情况。

^① 《唐会要》卷59《尚书省诸司下》“比部员外郎”条。

勾帐式是唐政府关于实行财务行政勾检制度方面的法律程式，其制定始于武则天垂拱初。《唐会要》卷 39《定格令》说：“至垂拱元年（685 年）三月二十六日，删改格式，加计帐式及勾帐式。”《唐会要》卷 59《尚书刑部》“比部郎中员外郎”条提到“建中元年（780 年）四月比部状称，天下诸州及军府赴勾帐等格”，可见此种法律程式至唐代后期仍在实行。另外，《资治通鉴》卷 212《唐纪二十九》“玄宗开元二十一年”条也有关于勾帐式实行的记载：

“太府卿杨崇礼，政道之子也，在太府二十余年，前后为太府者莫能及。时承平日久，财货山积，尝经杨卿者，无不精美；每岁勾驳省便，出钱数百万缗。”胡三省注：“勾者，勾考其出入或多或少。驳者，按文籍有并缘欺弊则驳异之。”

王永兴指出：“此处的勾考，应是勾考帐簿，故能知其出入或多或少，而‘按文籍’驳异，文籍也应是帐簿，按帐籍故能知其欺弊。这就是勾帐式的应用实行。”^①

第二，财务勾检的实例。

下面引述吐蕃贵族统治沙州时期财务文书一例，即《吐蕃辰年（788 年）沙州仓曹会计历》（伯二七六三背〔一〕）^②

（前 缺）

.....谦（背缝）

	同	同
1		伍硕叁斗白皮醋。叁硕燠麦。
		同
2	贰硕肆斗壹胜柒合陆勺馱	
	同	四升

^① 王永兴《唐勾检制研究》，第 92 页，上海古籍出版社 1991 年 5 月第 1 版。

^② 转引自王永兴《唐勾检制研究》，第 92—94 页，原为竖行。

- 3 肆拾叁硕玖肆肆合叁勺草子。
同
- 4 壹阡壹伯陆拾玖贯柒伯叁拾文钱。
会案同，谦
- 5 壹拾玖硕肆肆，诸人贷便应在。
同 同
- 6 壹拾柒硕肆肆麦。贰硕粟。
会案同，谦
- 7 贰硕麦，十月廿三日牒，贷吐蕃监使软勃訶强
准前同，谦
- 8 捌硕肆肆麦，十一月七日，贷监部使名悉思恭。
准前同，谦
- 9 肆硕，十一月廿四日牒，贷何庭等二人各贰硕。
同 同
- 10 贰硕麦。贰硕粟。
准前同，谦
- 11 壹硕麦，十二月一日判，贷曹俊之。
准前同，谦
- 12 壹硕麦，十二月三日牒，贷译语舍人樊明
俊。
准前同，谦
- 13 壹硕麦，十二月廿八日牒，贷董英朝。
- 14 贰硕麦，十二月卅日牒，张齐荣便。
-谦（背缝）

（后 缺）

上面所引录的是一份经过勾官杨恒谦勾检以后的会计历。“会案同，谦”四字写在“壹拾玖硕肆肆，诸人贷便应在”一行上侧，“会案同”的意思是指会计历上这笔帐与有关文案上的记载计算比核（也就是勾检），结果两者相同，“谦”是勾官杨恒谦的署名，表示此笔帐已经勾检，无误。

文书中第六行两笔帐上侧所书“同”字，都是“会案同，谦”的省文。此外，在第八、九、十一、十二、十三、十四行六笔帐的上侧书有“准前同，谦”，其意思与“会案同”相同，“准前”是指按前一笔帐已会案了。第十行两笔帐上侧的“同”字，即第九行“准前同”的省文。文书开头四行五笔帐上侧的五个“同”字，应是承接上文（已残缺）“会案同，谦”或“准前同，谦”一类文字的省文。另外，应该注意的是第三行“肆拾叁硕玖肆肆合叁勺草子”一句中在“肆”、“肆”两字之间上侧有“四升”二字，当是勾官所加。是勾官与有关文案比核，查出“玖肆”下“肆合”上脱漏了“四升”二字，予以补上。文书中凡勾官所加的字均用朱笔所书，以与文书的原文相区别。文书的背缝，亦应有勾官的签名。这份文书中两处背缝中签名不清晰，根据其他文书体例来推测，应是“谦”字。总之，这份文书正是《唐六典》卷1《尚书都省》所说的“凡文案既成，勾司行朱迄”的勾检完了的财务文书。

第十章 隋唐五代的人事管理制度

第一节 教育与仕途

一 学校教育

隋唐时期国家设立的学校有下列几种类型：

第一类是国子监所属以儒学为主的学校。隋有国子、太学、四门、书、算五学，唐有国子、太学、广文、四门、律、书、算七学。兹分述如下：

国子学。隋初国子学置博士 5 人，助教 5 人，学生 140 人。仁寿元年（601 年）罢国子学。炀帝时复置，有博士、助教各 1 人，学生无固定员额。唐制，国子学置博士、助教各 5 人，直讲 4 人，五经博士各 2 人。龙朔中改国子博士为司成宣业，咸亨初复旧。学生 300 人，招收三品以上官的子孙入学。

太学。隋初太学置博士 5 人，助教 5 人，学生 360 人。仁寿元年（601 年）罢国子等学，惟立太学一所，置博士 5 人，学生 72 人。炀帝时置太学博士、助教各 2 人，学生 500 人。唐制，太学置博士、助教各 6 人，学生 500 人，招收五品以上官的子孙入学。

四门学。隋初四门学置博士 5 人，助教 5 人，学生 360 人。仁寿初罢废。唐复置，设博士、助教各 6 人，掌教七品以上、侯伯子男之子为学生，兼收庶人子弟中的俊秀者。

律学。隋初置律博士 8 人，属大理寺，掌依法定刑，是一种司法官不是教官。开皇五年（585 年）废。唐始置律学，置博士 3 人，助教 1 人，招收八品以下及庶人子弟为学生，以律令为专业，兼习格式法例。

书学。隋初书学置博士 2 人，助教 2 人，学生 40 人，仁寿初罢废。唐复置书学，置博士 2 人，助教 1 人，招收八品以下及庶人子弟为学生，名额 30 人，以《石经》、《说文》、《字林》为专业课程，兼习其他字书。

算学。隋初算学置博士、助教各 2 人，学生 80 人，仁寿初罢废。唐复置，设博士 2 人，助教 1 人，招收八品以下及庶人子弟为学生，员额 30 人，以《九章》、《海岛》、《孙子》、《五曹》、《张丘建》、《夏侯阳》、《周髀》、《五经算》、《缀术》、《缉古》为专业教材，兼习《记遗》、《三等数》。

广文馆。唐天宝九年（750 年）置，附设于国子学内。有博士 4 人，助教 2 人，掌领以报考进士为专业的国子学生，名额 60 人。至德后废。

第二类是中央机构中附设的技术学校。隋分医学、按摩、祝禁学三专业。设置的情况如下：

太常寺太医署所属有医学。置医博士、助教各 2 人，按摩博士、祝禁博士各 2 人。至唐分为医学、针学、按摩学、咒禁学四种专业。医学设医学博士、助教各 1 人，学生 20 人；针学设针学博士、助教各 1 人，学生 20 人；按摩学设按摩师 1 人，学生 15 人；咒禁学设咒禁博士 1 人，学生 10 人。唐的咒禁学即隋的祝禁学，学生以咒禁驱除一切邪恶鬼魅。实际上是一种迷信。

太常寺太卜署所属有卜学。隋分占卜与相学两个专业。占卜设太卜博士、助教各 2 人；相学置相博士、助教各 1 人。唐制仅设卜筮一个专业，设卜博士 2 人，卜助教 2 人，教授卜筮生 45 人。

太仆寺所属有兽医学。隋置兽医博士 120 人（其员额与唐制相去悬殊，似有误）。唐制设兽医博士 4 人，教授学生 100 人。

司天台所属有司天台学。司天台在隋为秘书省的太史局，其历、天文、漏刻、视祲各有博士及生员。历博士掌教历算技术；天文博士掌教天文气色；漏刻博士掌教漏刻之节；视祲博士掌教观察特殊天文现象，以占吉凶。唐制有天文博士 2 人，历博士 1 人，漏刻博士 6 人，教授天文观生 90 人、天文生 50 人；历生 55 人，漏刻生 40 人。

第三类是贵族学校。

唐代门下省所属的弘文馆，附设学生 30 人，东宫所属的崇文馆附设学生 20 人，以皇帝缙麻以上亲，皇太后、皇后大功以上亲，宰相及散官一品、功臣身食实封者、京官职事从三品、中书黄门侍郎之子为之。弘文馆的作用在于招收才学之士，讲论文义，商量政事，并辅助君主私人进修；崇文馆为模仿弘文馆而设置的。所以在两馆中简选学生加以教育，显然是具有在贵族阶层中培养统治人才的意图。

隋唐时期在州县均置儒学。隋文帝开皇三年（583 年）“诏天下劝学行礼”^①，令州县普遍设立学校，礼祀孔子。但是当时学校办理不善，未能满足其政治要求。开皇九年（589 年）夏四月，隋文帝曾下了一道诏书，表示对学校教育状况的不满。诏书说：“……京邑庠序，爰及州县，生徒受业，升进于朝，未有灼然明经高第。此则教训不笃，课未精。”^②其后在仁寿元年（601 年）六月便下诏简省国子学生员额，并废止太学、四门学及州县学。直至炀帝即位，郡县之学才又恢复。《隋书》卷 75《儒林传序》说：“炀帝

^① 《隋书》卷 1《高祖纪上》。

^② 《隋书》卷 2《高祖纪下》。

即位，复开庠序，国子、郡县之学，盛于开皇之初。征辟儒生，远近毕至，使相与讲论得失于东都之下……。”但后来炀帝对外征战频繁，逸游不息，使海内骚乱，民不聊生，郡县之学亦多因师徒离散而停办。唐代的地方学校比较发达。京都学有学生 80 人；都督府学，大、中都督府有学生各 60 人，下都督府学生 50 人；州学，上州有学生 60 人，中州有学生 50 人，下州有学生 40 人；县学，京县有学生 50 人；上县有学生 40 人；中县、中下县有学生各 35 人；下县有学生 20 人。州县学生由州县长官选送入学。教材以经学为主。至于地方学官，府州之学，“武德初，置经学博士、助教……德宗即位，改博士为文学。……京兆等三府，助教二人。……大都督府、上州，各助教一人”^①。至于县学，“凡县皆有经学博士、助教各一人。”^②唐代的地方学校中还有专科性质的医学：

“贞观三年（629 年）置医学，有医药博士及医生。开元元年（713 年）改医药博士为医学博士，诸州置助教，写《本草》、《百一集验方》藏之。未几，医学博士、学生皆省，僻州少医药者如故。二十七年（739 年）复置医学生，掌州境巡疗。永泰元年（765 年）复置医学博士。三都、都督府、上州、中州各有助教一人。三都学生二十人，都督府、上州二十人，中州、下州十人。”^③

在地方设立专科性质的医学，这是唐制的特点。唐代设置地方医学的作用有二：一是疗民疾，二是培养医生。

二 科举制

科举制是一种允许士人自愿向官府报名，经过分科考

① 《新唐书》卷 49 下《百官志四下》。

② 同上。

③ 同上。

试，根据成绩从中选取人才、分别任官的制度。此制创始于隋，到唐始臻于完善。隋文帝废除九品中正制，打破士族对选举的垄断，采用荐举的方法来选拔人才。炀帝时创设进士科，以策问取士。一般均以此作为科举制度产生的标志。科举采用分科考试以选拔人才，在形式上与察举制度下的分科考试相似。但两者有着本质的不同。其区别在于察举制度下被举者是出于官府推荐，科举制度下参加考试的人是自愿报名。这样使士人有一个入仕的竞争机会，使中小地主阶层能较为顺利地登上政治舞台，从而扩大了封建王朝的统治基础。自唐代开始，科举分为常科和制举两种。唐代的常科，其科目繁多，有秀才、明经、进士、明法、明字、明算，又有一史、三史、开元礼、道举、童子；而明经又分五经、三经、二经、学究一经、三礼、三传等。科目虽多，其中唯进士一科独受重视。考生的来源有两种：一是生徒，包括国子监六学、弘文馆、崇文馆、崇玄学的学生，他们在学校内考试合格后便可直接参加尚书省礼部举行的考试，称为省试；二是乡贡，凡是不属于上述诸学的其他考生，须先持身份、履历证书向州县报名，经县与州逐级对他们进行考试，合格者被传送到京城参加省试。科举考试有程式的规定，凡关于经史的有帖文、口义、墨义三种程式；关于时务的，用“策试”的方法；关于文艺的，用诗赋、杂文两种文体。所谓杂文，是指箴、论、表、赞这几种文体，以后又单立一格，叫做“议论”。大体上说，唐制诸科，帖文、经义、策论三者并试；进士一科，其初只试策，后乃帖经兼试杂文，开元以后并增诗赋。唐代在科举防弊方面也有若干项措施：一是试卷糊名制，为后世弥封制的起源；二是监试制，后世御史监试起源于此；三是避亲移试，是一种回避制度，后代皆用之；四是扃闱制，分为封锁试官（即后世的人闱制）与关闭应试举子（即后世的锁院制）。五代科举之制沿袭唐代，新增设的科目有九

经科，为明经中的一科。

隋唐五代时期科举常科的具体设置情况如下：

进士科。是科举中的最主要科目，始置于隋炀帝大业二年（606年），此一科目的建立，开启了后世的科举制度。炀帝创设此科的原因是出于政治上的需要，以征录为官治事的人才为其宗旨。而当时所有的科目，如明经、秀才、孝悌等，仍沿汉以来察举之旧，都不足以达到此项目的，于是就有了设立新科的必要。“进士”一名，始见于《礼记·王制》，按《王制》所记，进士的培养，其受教育分成两个阶段，先是在乡学受教育，以乡老为教师；然后在大学受教育，先是由司徒教以三物，其次是大乐正教以四才（诗、书、礼、乐）。受考试分为三个阶段：首先是受考于乡大夫，其次是受考于司徒，最后受考于大乐正。合格者始成为候补官员。进士经过多次的训练与选拔，自然是为官治事的理想人才。受到《礼记》的启发，炀帝就以进士科作为新设科目的科名。这是设立进士科的第一个原因。其次，当时的学校教学衰落，不足以培植适当的人才，所以不得不另建新的以报名考试的方法来发现人才，于是进士科就此应运而生。炀帝时进士科只用“试策”取士。唐制以明娴时务、精熟一经者为进士，每年考试一次，分为甲、乙科，但自武德以来，实际上只有乙科。考试初只试策，后乃帖经兼试杂文，开元以后并增诗赋。后又规定诗赋为第一场，论为第二场，策为第三场。唐代最重进士，被看作是仕途中的正途。进士们从政，操纵了唐代部分政治，除宦官系统和地方军阀系统以外，他们垄断了省、部、寺、台（御史台）、府（京兆、河南府）各中央机构，以及中央所能控制的州县刺史、县令、参军、丞尉、主簿等官职，在政治上形成了一个进士集团。五代时进士科仍是最主要的科目。

秀才科。自汉代至南北朝，秀才为察举的科目之一。隋代以秀才为最高科目，《旧唐书》卷70《杜正伦传》说：

“隋仁寿中与兄正玄、正藏俱以秀才擢第。隋代举秀才止十余人，正伦家有三秀才，甚为当时称美。”唐以秀才科为科举的常科，以博识高才，强学待问，无失俊逸者为秀才，要求高于明经和进士。秀才科试方略策五道，以文理优劣分为上上、上中、上下、中上，凡四等。贞观中，凡被推荐应试而没有取中者，处分其州长。于是秀才科遂至无人敢应试而趋于废绝。故唐代取中秀才总共才十余人。唐以后不复设置。

明经科。自汉代至南北朝，明经为察举的科目之一，隋亦以明经举士，如韦云起开皇中举明经，授符玺直长，孔颖达大业初举明经，授河内郡博士。唐以明经为科举的常科，明经中又析为五经、三经、学究一经、三礼、三传等。唐代把《礼记》、《春秋左传》作为大经，《诗经》、《周礼》、《仪礼》作为中经，《易经》、《尚书》、《春秋公羊传》、《春秋谷梁传》作为小经，而《孝经》与《论语》则是参加科举考试的人均须熟习。凡通三经以上者为明经，其要求低于秀才而高于进士。明经考试，先帖经然后口试（经问经义十条），答时务策三道，分为甲乙丙丁四等录取。但自武德以后，明经惟有丁第。五代时沿设。

明法科。汉代以明法为察举的科目之一，唐以明法为科举的常科，属于法律科目。试律七条，令三条，全通为甲第，通八为乙第。五代时亦有明法，惟或停或复。

明算科。唐代设置，据《通典》卷15《选举三》记载，考明算科者须通《九章》、《海岛》、《孙子》、《五曹》、《孙丘建》、《夏侯阳》、《周髀》、《五经》、《缀术》、《缉古》诸经，以帖经的方式考试，《九章》三帖，《五经》等七部各一帖，《缀经》六帖，《缉古》四帖；兼试问大义，皆通者为及第。五代沿唐制或置或罢。

史科。唐穆宗时始置，分为一史与三史两科，一史为《史记》，三史为《史记》、《汉书》、《后汉书》，每史问大义

百条，策三道。义通七十、策通二道以上为及第。五代时沿设。

开元礼科。唐德宗贞元年间设置，考唐玄宗开元中制定的礼仪制度。通大义百条、策三道者，超资与官；义通七十、策通二道者，为及格，以下为不及格。

道举。唐玄宗时设置，据《通典》卷15《选举三》记载，开元“二十九年（741年）始于京师置崇玄馆，诸州置道学。其生徒应举，谓之道举。举送、课试与明经同。应道举者试《老子》、《庄子》、《文子》、《列子》，及第待遇同明经。

童子科。秦有童子仕，汉有学童试，并以待童子之俊异者。唐亦以童子科为科举常科之一。凡童子10岁以下，能通一经，及《孝经》、《论语》，每卷诵文十道全通者，予官；通七者，予出身。五代沿唐制或置或罢。

九经科。五代后唐始置，属于明经中的一科。九经指《周易》、《尚书》、《诗经》、《礼记》、《周礼》、《仪礼》、《春秋左传》、《春秋公羊传》、《春秋谷梁传》。应试者须帖经一百二十条，试墨义六十条。

此外，武则天在长安二年（702年）又创立专为选拔武官而设的科目，称为武科，亦称武举，由兵部主持。考试的内容有长垛、马射、步射、平射、筒射，又有马枪、翘关、负重、身材之选。自此以后，常以文、武举并称。地方州县，每年依照举明经、进士的办法，对于诸州初选合格者行乡饮酒礼，送于兵部参加全国考试。武科亦如文士科举有高下的等第，唐代名将郭子仪曾以武科中高第，补左卫长史。唐代的武科曾有一度中断。贞元十四年（798年）谏议大夫田登奏言：“兵部武科举人，持弓挟矢，数千百人入皇城，恐非所宜。”^①德宗闻之骇然，乃命停武科。至

^① 《旧唐书》卷13《德宗纪下》。

元和三年（808年）五月，兵部请复武科，宪宗从之。其中停武科约10年之久，此后即常举行。惟自唐末以至五代均以军卒为将，武科之制又长期废弛。

三 制举与辟召

1. 制举

科举制度中，除经制的科目之外，还有由皇帝临时设置的考试科目，称为制科或制举。其制源于汉代察举中的特科。隋炀帝在设立进士科的同时，于大业三年（607年）四月甲午，又下诏以孝悌有闻、德行敦厚、节义可称、操履清洁、强毅正直、执宪不挠、学业优敏、文才秀美、才堪将略、膂力骁壮十科选拔人才。五年（609年）又诏举学业该通才艺优洽、膂力骁壮超绝等伦、在官勤慎堪理人事、立性正直不避强御四种。此种制科的特点就在于它是出于皇帝的特诏，由皇帝自定科目，亲临策试，用以搜罗各项人才。制科的科目至唐代日趋繁多，据《唐会要》卷76《贡举中·制科举》所载，已多达七十余科，大致可归纳为文词、军武、吏治、长才、不遇、儒学、贤良忠直七科。

属于“文词”类科目的有：

辞殚文律科，上元二年（675年）诏举，崔融等及第。

辞标文苑科，垂拱四年（688年）诏举，房晋等3人及第。

蓄文藻之思科，永昌元年（689年）诏举，彭景直及第。

文以经国科，景云二年（711年）诏举，袁晖等2人及第。

文经邦国科，先天元年（712年）诏举，韩休及第。

藻思清萃科，先天元年（712年）诏举，赵冬曦及第。

手笔俊拔超越辈流科，先天元年（712年）诏举，杜昱等7人及第。

文史兼优科，开元二年（714年）诏举，李昇期等3人

及第。

文辞雅丽科，开元七年（719年）诏举，邢巨等4人及第。

博学宏词科，开元十九年（731年）诏举，郑昉等2人及第。

文辞秀逸科，天宝元年（742年）诏举，崔明允等2人及第。

辞藻宏丽科，天宝十三年（754年）诏举，杨綰及第。

讽谏主文科，大历六年（767年）诏举，郑珣瑜等人及第。

文辞清丽科，建中元年（780年）诏举，奚涉等6人及第。

属于“军武”类科目的有：

将帅科，开元十二年（724年）诏举，裴敦复等2人及第。

武足安边科，开元十五年（727年）诏举，郑防等2人及第。

智谋将帅科，开元二十三年（735年）诏举，张重光等3人及第。

军谋越众科，建中元年（780年）诏举，夏侯审等6人及第。

识洞韬略堪任将帅科，贞元元年（785年）诏举，许贤及第。

军谋宏远材任将帅科，元和三年（808年）诏举，樊宗师及第；长庆元年（821年）诏举，吴思等2人及第。

军谋宏远堪任将帅科，太和二年（828年）诏举，郑冠等2人及第。

属于“吏治”类科目的有：

龚黄科，长安二年（702年）诏举，马克庵及第。

才膺管乐科，神龙二年（706年）诏举，张大求等9人

及第。

才堪经邦科，神龙三年（707年）诏举，张九龄等2人及第。

寄以宣风则能兴化变俗科，先天元年（712年）诏举，郭邻之及第。

道侔伊吕科，先天元年（712年）诏举，张九龄及第。

王霸科，开元二十三年（735年）诏举，刘璠等2人及第。

清廉守节政术可称堪任县令科，贞元四年（788年）诏举，李巽及第。

详明政术可以理人科，贞元十年（794年）诏举，张平权等2人及第；长庆元年（821年）诏举，崔郢及第。

才识兼茂明于体用科，元和元年（806年）诏举，元稹等16人及第。

达于吏理可使从政科，元和元年（806年）诏举，陈蛄及第；元和三年（808年）诏举，萧睦及第。

详明吏理达于教化科，宝历元年（825年）诏举，韦正贯及第；太和二年（828年）诏举，宋昆及第。

属于“长才”类科目的有：

文艺优长科，万岁通天元年（696年）诏举，韩琬及第。

绝伦科，神功元年（697年）诏举，苏颋等7人及第。

拔萃科，大足元年（701年）诏举，崔翹等2人及第。

茂才异等科，景龙三年（709年）诏举，王敬从等2人及第。

多才科，开元二十一年（733年）诏举，李史鱼及第。

属于“不遇”类科目的有：

幽素科，乾封元年（666年）诏举，苏环等7人及第。

长才广度沉迹下僚科，证圣元年（695年）诏举，张漪及第。

才高位下科，神龙二年（706年）诏举，冯万石等3人

及第。

抱器怀能科，景龙三年（709年）诏举，夏侯铈及第。

藏名负俗科，景云二年（711年）诏举，李俊之及第。

高才沉沦草泽自举科，开元十五年（727年）诏举，邓景山及第。

高才未达沉迹下僚科，开元十七年（729年）诏举，吴玠及第。

乐道安贫科，大历二年（767年）诏举，杨膺及第。

高蹈丘园科，建中元年（780年）诏举，张绅等3人及第。

属于“儒学”类科目的有：

抱儒素之业科，永昌元年（689年）诏举，李之愿及第。

文儒异等科，开元二年（714年）诏举，崔侃等2人及第。

博学通艺科，开元六年（718年）诏举，郑少微等2人及第。

风雅古调科，天宝六年（747年）诏举，孙玘等3人及第。

博通坟典达于教化科，贞元元年（785年）诏举，熊执易等2人及第；贞元十年（794年）诏举，朱颖及第；元和三年（808年）诏举，冯巷等2人及第；长庆元年（821年）诏举，李思元及第。

属于“贤良忠直”类科目的有：

志烈秋霜科，显庆二年（657年）诏举，韩思彦及第。

临难不顾徇节宁邦科，长寿三年（684年）诏举，苏稷等2人及第。

疾恶科，大足元年（701年）诏举，冯万石等及第。

贤良方正科，神龙三年（707年）诏举，苏晋等5人及第。

直言极谏科，开元二年（714年）诏举，梁昇卿等2人

及第。

哲人奇士逸伦屠钓科，开元二年（714年）诏举，孙逖及第。

良才异等科，开元二年（714年）诏举，邵闰之等2人及第。

贤良方正能直言极谏科，建中元年（780年）诏举，姜公辅等4人及第；贞元元年（785年）诏举，韦执谊等14人及第；贞元四年（788年）诏举，崔元翰等15人及第；贞元十年（794年）诏举，裴垕等14人及第；元和二年（807年）诏举，牛僧孺等11人及第；长庆元年（821年）诏举，庞严等11人及第；宝历元年（825年）诏举，唐伸等16人及第；大和二年（828年）诏举，李邵等19人及第。

力田闻于乡闾科，建中元年（780年）诏举，郭黄中等3人及第。

孝悌力田闻于乡闾科，贞元四年（788年）诏举，张浩及第。

关于制科的考试办法以及取中者的待遇，据《通典》卷15《选举三》说：唐时“其制诏举人……试之日或在殿廷，天子亲临观之。试已，糊其名于中考之文，策高第者特授以美官，其次则予出身。”

自唐末以至五代，制科渐趋废弛。后周世宗复重制举，《旧五代史》卷117《周本纪》说：

“显德四年（957年）八月，兵部尚书张昭上疏望准唐朝故事，置制举以罩英才，帝览而善之，因命昭具制举合行事件，条奏以闻。……辛未，诏在朝武班各举武勇胆力堪为军职者一人。……冬十月……戊午诏悬制科凡三：其一曰贤良方正能直言极谏科，其二曰经学优深可为师法科，其三曰详闲吏理达于教化科。不限前资现任职官，黄衣草泽并许应诏。”

2. 辟召

辟召是朝廷对于有特殊才学或有德之士的一种特殊取

用方式，不须经过考试。如唐卢藏用“少以辞学著称，初举进士，不调，乃著《芳草赋》以见意，寻隐居终南山，学辟谷、练气之术。长安中辟为左拾遗。”^①又“元让，雍州武功人，擢明经，以母病不肯调，侍膳不出闾数十年。……中宗在东宫，召拜司议郎，入谒，武后望谓曰：‘卿孝于家，必能忠于国，宜以治道辅吾子’。”^②开元中征隐士张果入朝，后授“银青光禄大夫，号称通玄先生。其年请入恒山，赐以衣服及杂綵等，便放归山。”^③“德宗即位，选堪使绝域者，征（韦）伦拜太常少卿兼御史中丞，持节充通和吐蕃使。”^④从以上数例看来，辟召都是可以不循一般仕途常规的。被征者有时可以不赴召，如李渤在元和初，“户部侍郎盐铁转运使李巽、谏议大夫韦况更荐之，以山人征为左拾遗。渤托疾不赴。”^⑤有时虽赴召而可不守常制。如贞元四年（630年）六月，征夏县处士、先已除著作郎者阳城为右谏议大夫，“遣长安尉杨宁赍束帛诣其家。城褐衣到阙下辞让，帝遣中人持绋衣衣之，召见，赐帛五十匹。……及受命，它谏官论事苛细纷纷，帝厌苦，而城寢闻得失且孰，犹未肯言，韩愈作《争臣论》讥切之，城不屑。方与二弟延宾客，日夜放饮，客欲谏止者，城揣知其情，强饮客，客辞，即引满，客不得已，与酬酢，或醉仆席上，城或先醉卧客怀中，不能听客语，无得关言。常以木枕布衾质钱，人重其贤，争售之。”^⑥

五代仍有辟召之制，后周太祖于广顺元年（951年）二月亦下诏，明确规定应征者不受一般任用制度的限制。诏

① 《旧唐书》卷94《卢藏用传》。

② 《新唐书》卷195《元让传》。

③ 《新唐书》卷191《张果传》。

④ 《旧唐书》卷138《韦伦传》。

⑤ 《旧唐书》卷171《李渤传》。

⑥ 《新唐书》卷194《阳城传》。

书说：

“应诸道州府有前资朝官居住，如未赴京，不得发遣，其行军副使已下幕职，州县等得替求官，自有年限，年月未滿，一听外居，如非时诏征，不在此限。”^①

其他如来朝时由政府提供公车费用，不愿为官时仍以礼遣归故里诸事，大致仍如唐代之旧。

四 荐举与门荫

1. 荐举

荐举制度自春秋战国以来历代有之。隋初荐举，仍依九品中正之制，魏晋以后，诸州均置大中正，以甄别流品，隋因避杨忠讳，均称州都，而去中正之名。隋文帝于开皇十八年（598年）又诏京官五品以上，总管、刺史以“志行修谨”、“清平干济”两科来荐举士人。唐代前期有春秋荐官之制，皇帝常下诏要求臣下荐举人才。至贞元五年（789年）改为每年冬季一度闻荐，故称冬荐。冬荐制度规定，常参官、外官五品以上正员及罢使郎官御史，考满后必须由常参官和五品以上官推荐，中书门下才予以改转除授。贞元八年（792年）由于举人太多，限定中书门下两省御史台五品以上、尚书省四品以上、诸司三品以上所举不得过两人，余官不得过一人。次年又作出了冬荐要考试的规定：

“每年冬荐官吏，吏部准式检勘或成者，宜令诸司尚书、左右丞、本司侍郎引试都堂，访以理术，兼商量时务状，考其理识通者及考第事迹，定为三等，并举主姓名录奏。试日仍令御史一人监试。”^②

使府幕职带检校、试官在五品以上者，通常亦须冬荐。贞

^① 《旧五代史》卷111《后周太祖纪二》

^② 《唐会要》卷82《冬荐》。

元九年（793年）十二月制：

“自今已后，应诸色使府行军司马、判官、掌书记、参谋、支使、推官等，使罢者如是检校试五品已上，不合于吏部选集，并任准罢使郎官御史例，冬季闻奏。”^①

唐代实行举主与被荐者连坐的制度，即荐举得人与否，荐主与被荐者同其赏罚。此制为承秦汉而来，其例甚多。如开元二十五年（737年）四月，监察御史周子谅上书忤旨，扑之殿庭朝堂，决杖死之，尚书右丞张九龄以曾荐引子谅，左授荆州长史。又如大和五年（831年）九月，翰林学士薛廷老、李让夷皆罢职守本官，廷老在翰林终日酣醉无仪检，故罢；让夷尝推荐廷老，故连坐而罢职。荐举之后，有时被荐者直接予以任用，有时须通过考试以观其能否，以防止荐主中可能存在的不审慎之弊。如《旧唐书》卷82《李义府传》记“贞观八年（634年）剑南道巡察大使李大亮以义府善属文，表荐之，对策擢第，补门下省典仪。”由于实行负责荐举的制度，往往造成举主与被荐者的私恩结合。唐代虽然没有如汉代的为举主服丧的风气，但被荐者照例有向举主谢恩的习惯。《旧唐书》卷148《李藩传》记李藩曾祖至远，天后时李昭德荐为天官侍郎，不诣昭德谢恩，昭德怒，奏黜为壁州刺史。”

唐末五代，荐举制度淫滥，《旧五代史》卷59《袁象先传》说：

“初，梁祖领四镇，……关东藩守，皆其将吏，方面补授，由其保荐，四方輿金辇璧，骏奔结辙，纳赂于其庭，如是者十余年，浸成风俗。藩候牧守，下隶群吏，率皆陪敛剥下，以事权门。”

不过在制度上，五代时仍实行举主与被荐者连坐之制。如

^① 《唐会要》卷75《选部下·杂处置》。

后唐天成二年（927年）六月，户部尚书李麟上言请朝班自四品以上官各许荐令录2人，五品官各荐簿尉2人，功过赏罚与举者同之，诏从之。其连坐的实例，如后周显德六年（959年）二月即有右补阙王德成坐举人不当而谪授右赞善大夫一例。

2. 门荫

门荫之制始于汉，其时有任子之令。隋唐门荫之制仍然未衰，唐初，房玄龄、杜如晦、尉迟敬德以元勋各封一子为郡公。这是汉代任子制度在唐初社会下的一种特殊表现，尚未成为一般制度。其后定制，无论宗室皇亲，不拘勋封职事，均按品阶以荫其子孙，其事掌于吏部。据《旧唐书》卷42《职官志一》所载，唐代门荫的具体规定如下：

“以门资出身补者，诸嗣王郡王出身从四品下，亲王诸子封郡公者从五品上，国公正六品上，郡公正六品下，县公从六品上，侯正七品上，伯正七品下，子从七品上，男从七品下。皇帝缙麻以上亲、皇太后周亲出身六品上。皇太后大功亲、皇后周亲从六品上。皇帝袒免亲、皇太后小功缙麻亲、皇后大功亲正七品上。皇后小功缙麻亲、皇太子妃周亲从七品上。其外戚各依属降宗亲二阶叙。诸娶郡主者出身六品上。娶县主者正七品上。郡主子出身从七品上。县主子从八品上。一品子正七品上，二品子正七品下，三品子从七品上，从三品子从七品下，正四品子正八品上，从四品子正八品下，正五品子从八品上，从五品及国公子从八品下。三品以上荫曾孙，五品以上荫孙，孙降子一等。曾孙降孙一等。”

上面是对子高爵、皇亲与高级品官所荫子孙的规定。凡是有门荫资格的人，不是都能直接到吏部参加铨选的，其直接到吏部参选的须有名额的规定。其有门荫资格而未能直接参选者，可以通过以下途径获得官职：

一是在三卫中充任卫士。《新唐书》卷49上《百官志四上》说：

“二品、三品子，补亲卫；二品曾孙、三品孙、四品子、职事官五品子若孙，勋官三品以上有封及国公子，补勋卫及率府亲卫；四品孙、五品及上柱国子，补翊卫及率府勋卫；勋官二品及县男以上、散官五品以上子若孙，补诸卫及率府翊卫。”

亲卫、勋卫和翊卫的卫士，经过一定番期的服役，随文武散官参加本部的简试，合格后再作为门荫入仕的有出身人参加吏兵两部的铨选。

二是充任千牛备身、备身左右、太子千牛和进马等职。《唐六典》卷5《尚书兵部》“兵部郎中”条说：“凡千牛备身、备身左右及太子千牛皆取三品以上职事官子孙、四品清官子仪容端正、武艺可称者充。五考，本司随文武简试，听选。”又说：“凡殿中省进马，取左右卫高荫，简仪容可观者补充，分为三番上下，考第简试同千牛例。仆寺进马亦如之。”

三是充任斋郎、挽郎等。唐制于太庙、太常寺郊社署、鸿臚寺司仪署及岳渎等处置斋郎，办理祭祀事务。“太庙斋郎……取五品以上子孙、六品清资常参官子补充，郊社斋郎用祖荫官阶，并须五品以上，用父荫，须六品以上常参官”^①，选取其粗通文义而仪容端正者。太庙斋郎经六考、郊社斋郎经八考均于礼部简试，及第者注散官，任职时间较长者，太庙斋郎、郊庙斋郎可分别补室长、掌座，前者任职十年、后者任职十二年，可获得吏部参选资格即“黄衣选人”^②。又唐代以挽郎给皇帝后妃灵柩发丧时唱挽歌，一般以贵族官僚子弟充任，并以此作为入仕途径。

四是品子通过纳课，可以取得文武散官。《新唐书》卷45《选举志下》说：“凡纳课品子，岁取文武六品以下、勋官三品以下五品以上子，年十八以上，每州为解上兵部，纳

^① 《唐会要》卷59《尚书省诸司下·太庙斋郎》。

^② 《事物纪原》卷5《九寺卿少部》。

课十三岁而试，第一等送吏部，第二等留本司，第三等纳赏二岁，第四等纳三岁；纳已，复试，量文武授散官。”有些品子通过捉钱——放高利贷的差使，为官府创造收入，称为捉钱品子，亦可由此获得散官。捉钱品子每年“无违负满二百日，本属附朝集使，上于考功、兵部。满十岁量文武授散官。”^①此外品子任亲王的护卫——亲事和帐内等，也都是通过番上或纳资获得散官。品子获得散官后，四品以下须再通过番上或纳赏以取得参选资格。

此外，高级贵族官僚子弟可以通过进贵族学校，即在弘文馆和崇文馆接受培养，学习期满，参加省试合格即取得出身，其省试要求比一般应试者低。“依国子监学生例帖试，明经、进士帖经并减半，杂文及策，皆须粗通。”^②在吏部铨选合格后，其初仕的官阶却因有荫高的作用，要比其他进士初任官阶为高。

由门荫而直接授官的，则须有皇帝的诏旨。如《册府元龟》卷130《帝王部·延赏一》载总章元年（668年）三月诏：房、杜等34人“并立为第一等功臣，其家见在朝无五品以上官者，子孙及曾孙一人授五品官……。”又天宝十三年（754年）二月玄宗下诏说：

“武德功臣及贞观初宰辅等缅想忠义，感会风云，用集大勋，肇兴王业，其有子孙零落，冠冕陵夷，无任官守者，宜令所司勘责，依资与一人京官。唐初功臣绩参缔构，录劳念旧，每置于怀，普恩之外，宜放一子出身，如已有出身，所司依资与一官。”^③

除高爵、皇亲与高级品官外，散官、勋官也有门荫。《唐会要》卷81《用荫》说：

① 《新唐书》卷45《选举志下》。

② 《唐会要》卷77《贡举下》“宏文崇文生举”条。

③ 《册府元龟》卷131《帝王部·延赏二》。

“散官同职事，若三品带勋官者即依勋官荫，四品降一等，五品降二等（原注：四品五品带勋官者，不在荫曾孙之限），郡县公子准从五品荫，县男已上降一等，勋官二品子又降一等。”

赠官及前朝官也有门荫。关于赠官有荫，见于《唐会要》卷21《诸僭号陵》：“准令：赠官用荫各减正官一等。”关于前朝官有荫，见于《唐律疏议》卷25《诈伪律》：“依式，周隋官亦听成荫。”荫先朝官僚子孙，其用意不仅仅是在泽及前官，主要是用以激励本朝文武官员对王朝的效忠。由于赠官及前朝官都有门荫，自然现任官死后其门荫也依旧存在，《唐律疏议》卷2《名例》中正式规定，“用荫者存亡同。”《疏议》说：“亲虽死亡，皆同存日，故曰存亡同。”

五代时门荫之制仍旧存在。《旧五代史》卷42《后唐明宗纪八》载长兴二年（931年）十月诏：

“封妻荫子，准格合得者亦与施行。外官曾任朝班，据在朝品秩格例，……其补荫，按资荫合得者，先受官者先与收补，后受官者据月日次第施行。”

这是后唐时关于门荫的规定。《旧五代史》卷149《职官志》有关于后晋及后周门荫制度的记载，后梁时规定：“内外臣僚官阶及五品以上者即与封妻荫子，固不分于清浊，但只言其品秩。”后周世宗时规定：“致仕官历任中曾任在朝文武三品、武班二品及丞郎给舍以上，金吾大将军、节度、防御、团练、留后者，方得荫补。”

总之，隋唐五代的门荫制度，保证了当朝权贵子弟以较高的起点进入仕途，从而扩大了统治的中下层基础。门荫与南北朝时期的门阀世族世袭高位的制度相比，其不同之处在于它在选举体系中世袭的重心下降，避免了世袭制可能导致的高层权力多元化而使皇权削弱的弊端，所以隋唐五代的门荫制度一方面是南北朝时期的世袭特权制的继续，一方面又是对此种特权制的否定。至唐代中期以后，门

荫始形衰落。由于科举制的发展，以及荐举制与使府辟署制的兴盛，门荫与上述三种仕途相比，更显出其落后性。再加上假市门资的现象愈来愈严重，大批伪冒者混入其中，门荫出身的地位下降，并在舆论上受到轻视，人们普遍认为“弘文、崇贤之生，千牛、鞦韆之徒，课试既浅，艺能亦薄。”^①隋唐五代是身份性社会向非身份性社会的转化时期，开元以后，独重科举，“进士尤为贵，其得人亦最盛焉”。^②在这种形势下，门荫的衰落是历史发展的必然趋势。

五 铨选制度

1. 选人资格

铨选是指量材授官，被铨选的人称为选人。唐代选人的资格包括前资官和有出身人。前资官指以前曾充任过某种职事官，因考满或其他原因停官而待选者。主要根据其任职期间的“功果善恶”而决定其升迁。有出身人不仅限于科举出身一种，杜佑在《通典》卷18《选举六》中指出：“我开元天宝之中，一岁贡举凡有数千，而门资、武功、艺术、胥吏，百户千途，入为仕者，不可胜记。”杜佑在科举出身之外，又举出四种选人资格，与科举出身者共为五种。下面依次略予说明：

一是科举出身者。凡科举被录取，即是有了出身——即做官的资格。但在唐代还不能立即授官，必须再经过吏部的考试，合格以后才可授予官职，因此此种吏部考试亦被称之为“释褐试”。对于科举出身者授官的情况，《新唐书》卷45《选举志下》记载如下：

“凡秀才，上上第，正八品上；上中第，正八品下；上下第，从八品上；中上第，从八品下。明经，上上第，从八品下；上

^① 《通典》卷17《选举五·杂议论中》。

^② 《新唐书》卷44《选举志上》。

中第，正九品上；上下第，正九品下；中上第，从九品下。进士、明法，甲第，从九品下；乙第，从九品下。弘文、崇文馆生及第，亦如之。应入五品者，以闻。书、算学生，从九品下叙。”

可见唐代科举出身者授官的品级是很低的，最高不过正八品上，一般都是九品。崇文学生一般都是贵族子弟，他们都有门荫，起家的官阶高，但要一下子任为五品，也须皇帝的批准。

二是门荫出身者。唐代门荫之制非常普遍，凡高爵、皇亲及高级品官均可荫其子孙，但不是每个具有门荫资格的人均可到吏兵二部参选，须有员额的限制。《新唐书》卷45《选举志下》说：

“皇缙麻以上亲，皇太后、皇后大功以上亲，一家听二人选。职事二品以上、散官一品、中书门下正三品同三品、六尚书等子孙并侄，功臣身食实封者子孙，一荫听二人选。京官职事正三品、同中书门下平章事、供奉官三品子孙，京官职事从三品、中书黄门侍郎并供奉三品官、带四品五品散官子，一荫一人。”

其他具有门荫资格而未能直接参选者，可以通过充任三卫卫士、千牛备身、备身左右、太子千牛和进马等职，以及斋郎、挽郎等职，或通过纳课先取得武散官，再经过一定年限上番纳资以取得参选资格；高级贵族与品官子弟更可以通过选入贵族学校，为弘文馆生或崇文馆生，毕业以后也可以参加科举而取得出身，经过吏部铨试合格，其初授官的官阶因为有荫高的作用，可以比一般科举出身者要高。

三是勋官出身者。勋官是授与有军功者的官号。勋官的获得者，有的本来就是流内官；不是流内官的，须番上兵部，宿卫京师，经过四五年后，经吏部考试合格，可以升为流内官。

四是技术出身者。技术指专门知识和技能，如医药、阴阳、卜筮、图画、工巧、造食、音声、天文、译语等。具

有上述技能的人一般都是流外官，在官府任职若干年后，经过吏部考试可以入流。但他们不能作政务官，只能在本专业内作技术工作，而且升迁有一定的限制。

五是流外出身者。流外官也分九品，但每品之中不分上下阶。在唐代国家机关的工作人员中流外官占有很大的比重，他们在衙门中办理各种具体事务。任职满年限后，经吏部考选，可以升为流内官，叫做“入流”。不过因为流外官不算正途出身，一般只能任低级的流内官，其升迁有所限制。

2. 铨选程序

六品以下的官员由尚书省吏、兵二部对于有任官资格的人员按一定标准量材授用。由吏部主持的铨选称为文选，由兵部主持的铨选称为武选。文武选一般都在京师长安或东都洛阳进行，东都进行的铨选称为东选。岭南、黔中等地因距京师遥远，由朝廷派官到当地主持选官，称为南选。相对于南选来说，京师与东都进行的铨选便称为北选。按选授对象的不同，铨选又可分为流内铨与流外铨：任命职事官九品以上的官员称为流内铨；任命未入流的吏职称为流外铨。

吏兵两部的铨选工作，一般从头年十月开始至次年三月结束，称为“选限”。但在“选限”之前的头年五月，便须向各州县下达本届选人资格范围，即所谓“选格”。符合选格规定的选人报名后，州府对选人出具解送状文，称为“选解”或“解状”。选解送达尚书都省后，分别转给吏、兵二部。选人最迟亦得于十月份集于京师，称为“冬集”。并须以京官5人为保，1人为识，向吏部或兵部通送“铨状”。分别由吏兵二部派专人对选人资格进行审查，开元十二年（724年）定制以员外郎2人判此事，称为判南曹。南曹又称为“选院”，专掌检勘选入出身、课绩以及是否符合当年的选格等。经南曹检勘合格的选入便可参加吏部或兵部主

持的铨试。选人被分为三组，称为“三铨”。旧制尚书 1 人主持六、七品选，称为尚书铨；侍郎 2 人分为两组，主持八、九品选，分别称为中铨和东铨。景云以后始通其品而铨之，也不一定由尚书、侍郎主持，常临时由他官兼判。唐制文官铨试内容有身（取其体貌丰伟）、言（取其词顺言正）、书（取其楷法遒美）、判（取其文理优长）四项，武官铨试“以五等阅其人，一曰长垛，二曰马射，三曰马枪，四曰步射，五曰应对。以三奇拔其选：一曰骁勇，二曰材艺，三曰可为统领之用，其尤异者，登而任之，否则量以退焉。”^① 三铨以后定出留、放人名，向选人公布，称为“长名”，又称“长榜”、“长名榜”。得留者便依铨注期限注官唱名。注拟时还得回避亲族。选人如不同意所注拟官职，可以要求重新注拟，经三次注官唱名仍不同意时，可以等候下届冬集，届时可以免试书判，只需检旧判注拟。注唱完毕，还得经过几道审查手续：首先是吏兵两部将所拟官以类相从，编为甲历，称为“团甲”，送尚书都省审核；都省审查以后将选人注拟名单送门下省覆审，称为“过官”。过官以后，便由中书省的中书舍人起草任命状——告身。这一切工作要在三月底以前完成。四月份便须编定新的选格以便五月份下达州府，开始下一年的铨选工作。

五品以上官的选授由中书门下办理，皇帝任命。任命时不须经过铨试的程序。《通典》卷 17《选举五》说：“四品、五品官不复试判者，以其历任既久，经试故多，且官班已崇，人所知识，不复为伪滥耳。”建中三年（782 年）中书门下奏称：“准贞观故事，京常参官及外官五品以上，每有除拜，中书门下皆主簿书，谓之‘具员’，取其年课，以为迁授，此国之大经也。”具员簿记载官员的功过、考绩之外，还有乡贯、历任、官讳等内容，也就是五品以上官的

^① 《唐会要》卷 5《兵部尚书》。

档案材料，由中书门下掌握。五品以上官考满以后，也得待选授官。待选期间，由所在州府或京兆尹每两月向中书门下申报一次，有员阙时依“具员簿”授官，而应入三品或尚书省四品官者，还得临时由皇帝裁定。

3. 科目选、非时选与使府辟署

科目选、非时选与使府辟署，是为了适应政治形势的变化，对于一般铨选工作的补充规定。

科目选是一种打破年限制而选拔人才的办法。其科目主要有开元礼、学究一经、三礼、三传、一史、三史、明习律令等，与科举的科目相同。科目选由吏部主持，应试者必须是有出身或前资官，不限选数。考试合格即予拔擢升迁。

非时选是一种对于有特殊功绩官员的铨选。参加非时选的官员都是有政绩的官员，如《唐会要》卷74《论选事》所载太和七年（833年）五月敕节文所说：“县令、录事参军，如在任绩效明著，兼得上下考及清白状，陟状者，许非时放选，仍优予处分。”

使府辟署指由节度使府自行辟署僚属，既是一种铨选方式，也是一条仕进之路。隋初罢州郡辟署，目的在于防止地方权力过重。但是从整个封建统治的效率看，又必须赋予地方以一定的自主权。唐代自太宗时起派遣使职巡察地方，逐渐地形成了以使职节制地方的制度。因为使职是临时派出的官员，作为中央的代表节制地方，可免专擅之弊，故赋予他们以自辟属员的便利。这一方面固然是因为使职不在正规官制之内，无固定编制；另一方面也是由于朝廷责成使职以事功，赋予他们以一定的自主权，以取得更好的统治效果。即使是唐代中期以后普遍设立的节度使，也是作为中央在地方的代表，为“责其成效，专其事权”^①，

^① 《唐会要》卷79《诸使杂录下》。

仍然允许其自行辟署僚属。因为隋唐是实行科举制度的初期，当时科举取士名额少，考试时作弊多，而且录取后还得经过吏部考试，才能充任八、九品小官，所以科举一途，对于士人来说，并不是一条理想的仕进之路。而且科举以固定程式取士，难免使很多有才能的士人落选。长才如韩愈，“四举于礼部方一得，三选于吏部卒无成。”^①使府辟署制度在一定程度上弥补了上述缺陷。由于入幕者“或以白丁命官，或自下僚擢进”，“惟其才能，不问所从来，”^②可以给困于场屋的士子们多一条仕进之路。如房仁宝“始以文进，不得其志”，后来“以笺奏符檄之才，职居藩服”，^③后任节度掌书记而检校礼部尚书。即使取得科举出身，而吏部试通不过，也不能做官。韩愈“三选于吏部卒无成”，后来还是通过任幕职而做到大官的。使府辟署制度给士人在科举之外另辟了一条仕进之路，对于唐政府获得统治人才起了很大的作用。唐代后期，藩镇幕职荐举给朝廷后，有不少做到了宰相的。五代后梁时一度废除了使府辟署制度，其效果并不好，于是在后唐时又予以恢复。

第二节 官员任用

一 任用类别

隋唐五代官员的任用方式有下列多种：

(1) 正。亦作真，秦汉制度，试守一岁称职为真。魏

① 王鸣盛《十七史商榷》卷81。

② 曹彦约《经幢管见》卷4；李堪《阅史鄙视》卷4。

③ 《文苑英华》卷412《授保大军节度掌书记检校散骑常侍房仁宝检校礼部尚书制》。

晋南北朝亦有由守即真之制，隋代即沿用此制。唐代的正授有由知或以权知而正授者；有由改转充职之后而正授者；有由权郡正授者；有由辟召而正授者；有已出身及前资官而即加正授者。自中唐以至五代，地方藩镇专擅，诸道节度使往往由留后而加正授，其间有军人自行推举者，有父子世袭及兄弟相及者，朝廷不过加以承认而已。

(2) 守。在前代本为试署的意思。隋炀帝时由守即真，为期一年。唐《贞观令》以所任职事高于本品者为守。如永淳二年（683年）以守中书侍郎柳奭为中书侍郎，此又为以守即真之例。

(3) 行。唐《贞观令》以所任职事官低于本品者为行。如张琮于贞观“十年（636年）授银青光禄大夫，行睦州刺史。”^①

(4) 兼。兼任自古有之，隋唐五代亦有此制。如唐代岭南节度使常兼五管经略使。至杜佑充岭南节度使时，制命中不兼五管经略使，其后五管始不属岭南。

(5) 带。带与兼类似而又不同。带为本官品之外兼带其他官品。如唐贞观二十三年（649年）八月以开府仪同三司英国公李勣为尚书左仆射同中书门下三品，仆射始带同中书门下。

(6) 领。领与兼带之意相近。如唐太和七年（833年）七月以金紫光禄大夫守尚书左仆射诸道盐铁转运使上柱国代郡公食邑二千户王涯为中书门下平章事领使如故。此外又有遥领之制。诸王多遥领大都督和大都护。如唐神龙元年（705年）以卫王重俊为左卫大将军遥领扬州大都督。

(7) 试。试是正命之外的一种任用。《通典》卷19《职官一》说：“天授二年（公元692年），凡举人无贤不肖咸加擢拜，大置试官以处之，试官盖起于此也。”原注：“试

^① 《金石萃编》卷45《张琮碑》。

者未为正命。”唐代有由试官不必正授而又迁试官之例，如房琯于天宝三年（744年）迁试主客郎中，五年（746年）正月擢试给事中，其间并未经过正授。

（8）摄。指暂摄职事，前代即有此制。唐制摄任出于御旨，可不根据资历出身，且不经过吏部铨选的手续，故与由吏部正授者不同。摄官的任命既由敕旨，其后参选亦须由敕旨规定其资格和选限。摄官除由御旨差摄之外，也有由省司和诸道长官差摄的，无一定制度，五代时对摄官的资历、出身、才学、任用、考限、年俸等各方面加以限制，始渐入规范。

（9）知。也是一种由敕旨所规定的任用。汉代有知尚书事，南北朝有知、参知之名，都是由敕旨特别委任的。隋时以他官加知政事的名义，就得以他官而兼有宰相的事任。唐制有知省事、知台事、知制诰、知贡举、知杂、知州事、知府事、知军州事等，均随敕而定。

（10）同。魏晋以后有仪同三司之制，指的是“加其仪制同于三司”。唐贞观中有同中书门下三品，其后为真宰相者必加此衔。永徽以后又有“同正”之制。《旧唐书》卷4《高宗纪上》记永徽六年（655年）八月“尚药奉御蒋孝璋员外特置，仍同正。员外同正，自蒋孝璋始也。”同正官的待遇介于正员与员外之间，加“同正员”者，唯不给职田，其禄俸赐予与正员同，单称员外者，则俸禄减正员之半。

（11）判。《通典》卷19《职官一》原注：“判者，云判其官事。”与检校、试、摄、知均非正命。所谓“判”，大抵与主决文书有关。“判某官事”，当是指判某官经行的文书簿籍。

（12）权。权为暂代之意。知、判、兼等类的任用，往往冠以“权”字，称为权知、权判、权兼，以表示其为暂任。

（13）检校。唐制检校官的含义有二：一指代理某官，如贞观六年（632年）魏征为检校侍中，次年乃正授侍中；

一指地方使职带的台省官衔，由于使职本身没有阶品，检校官衔就用来表示其地位。

(14) 版授。版授之制沿袭于南北朝。隋唐以至五代多用以除授年高者。含有养老、优恤之意。如《隋书》卷3《炀帝纪上》记大业七年(611年)诏令河北诸郡、山西、山东年90已上者版授太守，80者版授县令。

(15) 勾当。勾当意指勾检充当其职。如《旧唐书》卷10《肃宗纪》记乾元三年(760年)五月以河南尹刘晏为户部侍郎、勾当支度铸币盐铁等使。

(16) 充。充即充任之意，非正授，而是近乎一种特派式的任用，开元以后多用之。如开元中遣侍中裴耀卿充江淮河南转运使。

(17) 斜封墨敕。唐中宗时有一种不由正式敕旨的斜封墨敕官，睿宗即位，停废此制。《旧唐书》卷7《睿宗纪》说：“先是，中宗时官爵渝滥，因依妃、主墨敕而授官者，谓之斜封，至是并令罢免。”但次年又诏中宗时已经任命的官并许依旧任职。

二 告身

告身是任用官职的文凭，始于北朝。《北齐书》卷41《傅伏传》说：“周克并州，遣韦孝宽与其子世宽来招伏，……授上大将军武乡郡开国公，即给告身。”南朝称除身。隋唐沿北朝之制称告身。唐制凡任命官员，不论流内、视品及流外，均给以告身。告身一般由中书舍人起草，填写后盖上吏部的告身专用印信，文为“尚书吏部告身之印”。武官则用兵部印。天宝十三载(754年)曾诏取蜀郡大麻纸写告身，被任命者要交一笔官告费。唐中叶以后，官爵冗滥，各有空白的告身，随时可填写人名。

三 任期

隋初中央官任职期限不详。开皇三年（583年）罢郡，以州统县，定刺史、县令3年一迁，佐官4年一迁。至开皇十四年（594年）改定州县佐吏3年一代，不得重任。次年又诏文武官以四考交代，也就是以4年为一任。诏令中泛举文武官，如果包括地方官的话，则对上文3年一任之制又有所改易了。

唐制，据《通典》卷19《职官一》所载，“开元二十五年（737年）刊定职次，著为格令，自六品以下，率由曹选，居官者以五岁为限，于是百司具举，庶绩咸理，亦一代之制焉。”原注：“一岁为一考，四考有替，则为满，若无替，则五考而罢。……至广德以来，仍立制限，……官以三考而代，无替则四考而去。”是开元至广德之际，任期已缩短一年。其后内外官员的任期与改转的期限，常见于诏令与敕文之中。如德宗贞元六年（790年）诏令今后刺史、县令以四考为限。宪宗元和七年（812年）八月制诸使府参佐检校官从原授官月日计，如果是五品以上官及台省官经30个月外任即改转；余官经36个月奏转改。如未经考核及停替官，本限之外更加10个月，即任申奏。文宗时外官亦实行3年一任之制。五代后唐天成三年（928年）又诏州县官以30个月为考限，刺史以25个月为限，以到任日为始。后周显德五年（958年）诏诸道幕职州县官并以3周年为考限，闰月不计算在内。

四 位、品、爵、勋、阶

位指朝会时的班序。隋制朝班以官品的高低为序列。品同则以省府为前后，省府同则以局署为前后。唐制同隋，并补充规定，官同者先爵，爵同者按年齿。但是兼加检校常参官则错杂于本品之间，因而使由本品而定的班序常有所

升降，这是变例。

品指官员的品级。隋制分九品，每品各有正从。自四品以下，每品又分为上下阶，自一品至从九品共为三十阶，称为流内。又定流内视品，起自正二品，至于九品，各分正从，共为十六等，谓之视流内。又有流外勋品，自二品至于九品，共八等。又有视流外勋品，自视二品至视九品，共分八等。唐承隋制，流内分正从九品，自四品以下又各分上下阶。视流内自五品至九品，各分正、从。开元初罢废视流内之制，唯留萨宝（视正五品）、祿正（视从七品）两官。流外自勋品（相当于一品）以至九品，以为诸司令史、赞者、典谒、亭长、掌固等品。视流外亦自勋品至九品，开元初唯留萨宝府祿祝（勋品）、萨宝府率（四品）、萨宝府史（五品），其余亦罢废。

爵指封爵。隋制有国王、郡王、国公、郡公、县公、侯、伯、子、男，凡九等。炀帝时并废，唯留王、公、侯三等。唐制封爵分九等：一等为王，食邑万户，正一品；二等为嗣王、郡王，食邑五千户，从一品；三等为国公，食邑三千户，从一品；四等为开国郡公，食邑二千户，正二品；五等为开国县公，食邑一千五百户，从二品；六等为开国县侯，食邑一千户，从三品；七等为开国县伯，食邑七百户，正四品上；八等为开国县子，食邑五百户，正五品上；九等为开国县男，食邑三百户，从五品上。

勋指勋官等级。隋文帝采北周之制，置上柱国、柱国、上大将军、大将军、上开府仪同三司、开府仪同三司、上仪同三司、仪同三司、大都督、帅都督、都督，其品起自正二品至于七品，共分十一等，用以褒赏军功。唐承隋制，分勋官为十二转，转数高者为贵。十二转为上柱国，视正二品；十一转为柱国，视从二品；十转为上护军，视正三品；九转为护军，视从三品；八转为上轻车都尉，视正四品；七转为轻车都尉，视从四品；六转为上骑都尉，视正

五品；五转为骑都尉，视从五品；四转为骁骑尉，视正六品；三转为飞骑尉，视从六品；二转为云骑尉，视正七品；一转为武骑尉，视从七品。

阶指官品之间的分级，包括正官与散官。此制始于南北朝时期，至隋开皇中，流内正从九品自正四品以下每品各分上下阶；六品以下散官，并以郎为上阶，尉为下阶。大业三年（607年）改为自一品至于九品，唯分正、从，不分上下阶。唐制文官九品复分正、从，自正四品以下有上下阶，共分三十等，其制与隋初同。唐散阶以郎与尉分别文武，而其立制之意则与隋无殊。文武散官自从一品至从九品共二十九阶。

五 散官、勋官、员外官

散官是无实际职务的官员的总称，亦称阶官。北周仿《周礼》之制设置六府，改易百官之名，然自汉魏以来的侍中、散骑常侍、光禄大夫、太中大夫、中散大夫等仍然设置，但无实际职掌，其中侍中、散骑常侍为加官，不著品；其余自正八命以下至一命，依次而定其阶。隋初散官，正二品有特进与左右光禄大夫，从二品为金紫光禄大夫，正三品为银青光禄大夫，从三品为朝议大夫，正四品为朝散大夫，以上诸散官授给有声望的文武官员；正六品上为朝议郎，下为武骑尉；从六品上为通议郎，下为屯骑郎；正七品上为朝议郎，下为骁骑尉；从七品上为朝散郎，下为游骑尉；正八品上为给事郎，下为飞骑尉；从八品上为承务郎，下为旅骑尉；正九品上为儒林郎，下为云骑尉，从九品上为文林郎，下为羽骑尉。

唐代以散官定官员班位，而以职事官定其职守。文散官自开府仪同三司至将上郎共二十九阶，武散官自骠骑大将军至陪戎副尉共四十五阶。散官与职事官的品级不一定一致。有低级散官而任较高级职事官者称“守某官”，有高

级散官而任较低级职事官者称“行某官”，待遇则按其散官的品级。散官按资历升迁，而职事官则由君主量才使用。所以常有任重要职事官而其本官阶——散官仍较低的情况，在当时不无慎重“名器”之意，但至唐末散官已极贱滥，低级武官常带高级武散官，与初期情形正好相反。

唐文散官表

官 称	阶 品	官 称	阶 品
开府仪同三司	从一品	奉议郎	从六品上
特进	正二品	通直郎	从六品下
光禄大夫	从二品	朝请郎	正七品上
金紫光禄大夫	正三品	宣德郎	正七品下
银青光禄大夫	从三品	朝散郎	从七品上
正议大夫 ^①	正四品上	宣义郎	从七品下
通议大夫	正四品下	给事郎	正八品上
太中大夫	从四品上	征事郎	正八品下
中大夫	从四品下	承奉郎	从八品上
中散大夫	正五品上	承务郎	从八品下
朝议大夫	正五品下	儒林郎	正九品上
朝请大夫	从五品上	登仕郎	正九品下
朝散大夫	从五品下	文林郎	从九品上
朝议郎	正六品上	将仕郎	从九品下
承议郎	正六品下		

① 自四品以下均须到吏部番上。

唐文散官表

官 称	阶 品	官 称	阶 品
骠骑大将军	从一品	怀化司阶	正六品下
辅国大将军	正二品	振武校尉	从六品上
镇军大将军	从二品	振威副尉	从六品下
冠军大将军	正三品上	归德司阶	从六品下
怀化大将军 ^①	正三品上	致果校尉	正七品上
怀化将军	正三品下	致果副尉	正七品下
云麾将军	从三品上	怀化中候	正七品下
归德大将军	从三品上	翊麾校尉	从七品上
归德将军	从三品下	翊麾副尉	从七品下
忠武将军 ^②	正四品上	归德中候	从七品下
壮武将军	正四品下	宣节校尉	正八品上
怀化中郎将	正四品下	宣节副尉	正八品下
宣威将军	从四品上	怀化司戈	正八品下
明威将军	从四品下	御侮校尉	从八品上
归德中郎将	从四品下	御侮副尉	从八品下
定远将军	正五品上	归德司戈	从八品下
宁远将军	正五品下	仁勇校尉	正九品上
怀化郎将	正五品下	仁勇副尉	正九品下
游骑将军	从五品上	怀化执戟长上	正九品下
游击将军	从五品下	陪戎校尉	从九品上
归德郎将	从五品下	陪戎副尉	从九品下
昭武校尉	正六品上	归德执戟长上	从九品下
昭武副尉	正六品下		

① 凡官名中有“怀化”、“归德”二字的，专授给少数民族首领。

② 自四品以下均须到兵部番上。

勋官，产生于北周，用于奖励作战有功的战士，后渐及于朝官，在官阶、封爵之外，又多了一种表示等级的制度。隋唐沿置，唐初有勋官九百人，其官品在正二品至从七品之间，实际上是一种计算官资的方法。自咸亨五年（674年）以后，战士授勋动辄万余人，不仅不能同职事官、散官相比，论实际还在吏胥之下。他们每年纳课，或者在兵部和本郡上番，就像僮仆一样被役使。《唐六典》卷5《尚书兵部》载其番第的规定为：

“五百里内五番，一千里内七番。……每上，分配诸司。上州及都督府，番别各听留六十人，中州四十五人，下州三十五人。分配监当城门、仓库，亦量于数内，通融配给。当州人少者，任取五十已上五十九以下及轻疾丁充。并五番，上皆一月。”

五品以上者，番上4年，六品以下番上5年，可以被简选授予散官；简选不及第者，五品以上与六品以下分别再得番上4年与5年；再简选时没有选中的，12年者再番上6年，8年者再番上4年。没有取得散官的勋官，仅仅比平民的身份略高一点，犹如汉代的取得军功爵。勋官与平民不同之处一是勋官依令由政府授给勋田。但实际上所授土地与白丁并无多大区别；二是在刑法上，勋官和职事官、散官的待遇一样，其祖父母、父母、兄弟、姊妹、妻、子孙犯流罪以下，可以减一等。三是有充任吏胥的资格。勋官五品以上者，可以任州镇仓督、州县市令、录事等，六品以下可充任里正；四是有免除征役的特权，但须按规定到兵部和州县上番；五是法律上禁止白丁重婚，勋官则可以娶妾。

员外指正官以外的官员。东晋南北朝时始有员外郎，以别于郎中。唐初规定内外百司，杂任以上在令各有员数，署置过限及不应置而置，1人杖责100，3人加一等，10人处徒刑2年。中宗时始在正官之外置员外之官。《资治通鉴》卷208《唐纪二十四》“中宗神龙二年”条记其时“大置员

外官，自京师及诸州凡二千余人，宦官超迁七品以上员外官者，又将千人。”《旧唐书》卷94《李峤传》亦记李峤“为吏部时，志欲曲行私惠，奏置员外官数千人。”此类额外官，大都是倚权纳贿所置，与正式的部曹官不同，其俸给为正员官的额数之半。另外，官吏犯了公罪，多半被贬到远方作州县以下的官，称为左降官，虽有官名不许任职的名为员外，置同正员，其实只能领取少数的生活费。

六 品官俸禄与食实封

1. 俸禄

魏晋南北朝时期俸禄以土地与实物为主，宋以后则用货币支給的形式，而隋唐则兼采土地、实物及货币三项构成官俸，而俸钱的筹措，常划定特别的税源以支付，这是隋唐俸给制度的特点。隋制，京官俸禄，高级官员高于外官，低级官员则低于外官。京官正一品，禄900石，至正四品为300石，从四品250石，其下每以50石为差，至正六品为100石。从六品90石，以下每以10石为差，至从八品为50石。食封及官不判事者及九品以下均不给禄。州按大中小分为九等，大州620石，其下每以40石为差，至于下下则300石。大郡340石，其下每以30石为差，至于下下，则100石。大县140石，其下每以10石为差，至于下下，则60石。其禄唯及刺史、上佐及郡守、县令。除官俸外，各级官员都分给永业田。文帝定令，自诸王以下至于都督，均依品位给永业田，多者至百顷，少者为30顷。永业田的所有权归为私家，可以传给子孙。内外官又各给职分田，京官一品者给田5顷，每品以50亩为级差，至九品为1顷。外官也有职分田。职分田所有权属于公家，官员以其职位得享用其收益。另有“公廩本钱”的设置，周转取息，以供官署办公费用和没有俸禄的官吏生活费用支付之用。开皇十四年（584年）曾一度禁止官厅以公廩本钱

从事商业高利贷活动，改给公廩田，但至十七年（597年）又恢复了公廩本钱，在市场上倒卖货物，只是禁止放高利贷。

唐武德初，文武官给禄较隋制为减。京官给禄米，外官只有职分田。京师及州县无俸禄的官吏及办公费用均仰给于公廩田，以田租收入供公私费用。其后因公廩田的收入太少，官吏不能按时领得生活费用，于是改为官员给以俸赐，办公费用则设置“公廩本钱”，贸易取利，以给公用，计员多少，按月发给。贞观时期，禄米地租收入按春秋两季发给，外官也定禄米制，但其标准比京官低一等，无米时则以盐发给。在均田制恢复的情况下，职事官、散官、封爵、勋官等可以按品受永业田。职事官还可从职分田中取得收益，京官职分田，贞观时因有侵渔百姓的弊端，一度废除，旋又恢复。公廩本钱亦于贞观十二年（638年）后屡有改变：或废此制以课税收入给予，或设“捉钱令史”专营。永徽元年（650年）又废公廩本钱，京官俸料，专以税钱给之。所谓俸料，包括甚多，厨食料如薪炭，衣服料如丝绢，办公料如纸笔，侍役料如防阁、庶仆、仗身、白直、手力等。开元二十四年（736年）始将百官料钱合为一色，以月俸为名，各据本官随月给付。天宝十四载（755年）诏百官每月给俸食料、杂用、防阁等宜十分率加二分，永为常式。肃宗至德二年（757年）以大乱之后国库空虚，内外官并不给料钱。乾元初外官给半料，京官根据事务闲剧分给手力课。大历中加给百司官员料钱自10贯至120贯不等。建中三年（782年）依中书门下奏，百官每月料钱百贯以上者减1/3，80贯以上者减1/5，60贯以上者减1/7，40贯以上减1/10，30贯以下者不减。兴元初诏百官俸料，准原数支給。

2. 食实封

隋唐封爵制度虽有食邑若干户的规定，如唐制亲王食

邑1万户，郡王食邑5000户，国公食邑3000户，依次递减，至男爵食邑300户，但是并无其实，称为虚封，只有加上“食实封”若干户之类的名号才能享有相应的封户租税。正如《唐六典》卷2《尚书吏部》“司封郎中”条所说：“隋氏始立王、公、侯以下制度，皇朝因之。然户邑率多虚名，其言食实封者，乃得真户。”

唐代的食实封之家，一是亲王。唐制，皇帝的兄弟为亲王，亲王食实封起于贞观年间，以贞观六年（632年）赐徐王元礼、韩王元嘉实封最早，其封户一般是800户。高宗朝将亲王实封户数普遍增加到千户，有的达到1500户，如荆王元景。^①二是王子。他们一方面可以从封王的父辈那里继承实封，也可以获得新的封赐。如武则天长安中，相王李旦子成器兄弟5人均封郡王，并赐实封300户，中宗神龙初成器赐实封通前700户。三是公主。她们也因与皇帝的血缘关系而享有实封。太宗时公主实封300户，长公主600户。高宗时因太平公主是武后所生，食封逾制。垂拱中太平公主食实封1500户，圣历初为3000户，长安中至5000户。四是功臣。唐制，文臣武将中功高勋著者均可获得实封。如裴寂、李靖都是创业的元老，房玄龄、杜如晦等是安定皇位的功臣，李勣、苏定方、哥舒翰、郭子仪等都是战功卓著的武将，他们都食实封；中唐以后，节度使也有食实封的。就史籍所见，功臣食实封最高者为2000户，如郭子仪、李光弼；最低的是50户，如郭暖。五是外戚、恩泽。外戚食实封以显庆四年（659年）七月追赐武士彠实封1000户为最早。^②恩泽是指因皇帝私恩而受封，如中宗时杨再思以曾任太子宫僚而赐实封。^③六是宦官。唐代有宦

① 见《旧唐书》卷64《高祖二十二子传》。

② 见《旧唐书》卷18《武士彠传》。

③ 见《旧唐书》卷90《杨再思传》。

官受实封者，但其数甚少，仅有高力士、李辅国、鱼朝恩 3 人。

关于食邑租税的收取，据《通典》卷 31《职官十三·历代王侯封爵》说：

“凡诸王及公主以下所食封邑，皆以课户充。州县与国官、邑官共执文帐，准其户数，收其租调，均为三分，其一入官，其二入国。公所食邑，则全给焉。”

《唐会要》卷 90《食实封数》也说：

“旧例，凡有功之臣，赐实封者，皆以课户充，准户数，州县与国官、邑官执帐供其租调，各准配租调远近，州县官司，收其脚直，然后付国、邑官司。其下亦准此。入国、邑者，收其庸。”

从上述文献所记看来，封户租调的征收系由地方州县官吏会同诸王的国官和公主邑司的邑官依据簿帐，共同向封户收取。封家向封户收取的是租和调，庸由州县官收取，作为国家的税入。封户除向封家交纳租调外，还得向州县官交纳运费，即所谓“收其脚直”。

中宗时封家数目急剧增加，食实封者有 140 余家，封家的实封户数多逾制，课户选择了多的，并在土地肥沃处选择。这样一来，一个封家的封户有分处于若干州县的。由于封家有直接向封户收取租庸之权，他们残酷地敲诈掠夺封户，常有额外索取。玄宗时鉴于中宗以来的食封问题严重，对食实封的制度进行了改革，首先是取消了封家直接向封户征收租调的权力，所有封户的租调都要送到太府寺，然后再支付给封家。其次是制定了实封的最高额以 3000 户为限。皇家的实封户数更加以限制，开元初，规定公主仅食实封 500 户；至开元十年（722 年）始增至千户。皇子封王者赐封 2000 户，长公主 2000 户，并规定封户之家以 3 丁为限，不得超过 3 丁。再次是修改了实封的继承法。原来

的食封继承法，在受封者死后，其封户由继承人分食，但到封家玄孙一代，则又全归回玄孙中的承嫡房，从长期来看，封家封户的总数不会减少。玄宗时制定封家自始封至玄孙的一个继承周期中，其承嫡房的封户数较始封时减少1/3。不过此时玄孙代承嫡房的户数仍比封家嫡男所食封户数额为多，所以天宝四载（745年）户部又建议到玄孙一代，只有承嫡房的封户可以继续依法承袭，非承嫡房全部停止，并不须归入承嫡房。这样，在继承过程中封家的封户则会更快地衰减，使封家不再成为直接干预社会经济生活的势力。

第三节 官员考核及其他

一 考课制

隋唐时考课的政令掌于尚书省的吏部，吏部尚书、侍郎“掌天下官吏选授、勋封、考课之政令”^①，由考功司具体负责对官吏的考课。至于高级官员的考课，则由皇帝亲自掌握。

1. 考课的标准

唐制，官员考课标准分为品德和业务两个标准，即所谓“四善”和“二十七最”。

四善指“德义有闻”、“清慎明著”、“公平可称”、“恪勤匪懈”，^②是对官员个人政治素养和一般品质的共同要求，适用于从九品至正一品的全体流内官员。

二十七最是把政治、经济、司法、军事、文化、宗教

^① 《旧唐书》卷43《职官志二》。

^② 《新唐书》卷46《百官志一》。

等各方面的职官分为二十七类，而订出业务上的二十七种考课标准。根据《新唐书》卷46《百官志一》的记载，其内容如下：

(1) “献可替否，拾遗补缺，为近侍之最。”中书、门下两省官员适用此条。

(2) “铨衡人物，擢尽才良，为选司之最。”吏兵两部中掌管铨选的官员适用此条。

(3) “扬清激浊，褒贬必当，为考校之最。”中央与地方主管考校的官员适用此条。

(4) “礼制仪式，动合经典，为礼官之最。”太常官员和鸿胪寺部分官员适用此条。

(5) “音律克谐，不失节奏，为乐官之最。”太常寺掌乐律之官适用此条。

(6) “决断不滞，与夺合理，为判事之最。”九寺、五监的丞为本机关的事务长官，适用此条。

(7) “部统有方，警守无失，为宿卫之最。”

(8) “兵士调习，戎装充备，为督领之最。”

(9) “推鞠得情，处断平允，为法官之最。”

(10) “讎校精审，明于刊定，为校正之最。”

(11) “承旨敷奏，吐纳明敏，为宣纳之最。”

(12) “训导有方，生徒充业，为学官之最。”

(13) “赏罚严明，攻战必胜，为军将之最。”

(14) “礼义兴行，肃清所部，为政教之最。”

(15) “详录典正，词理兼举，为文史之最。”

(16) “访察精审，弹举必当，为纠正之最。”

(17) “明于勘覆，稽失无隐，为勾稽之最。”

(18) “职事修理，供承强济，为监掌之最。”

(19) “功课皆充，丁匠无怨，为役使之最。”

(20) “耕耨以时，收获成课，为屯官之最。”

(21) “谨于盖藏，明于出纳，为仓库之最。”

(22) “推步盈虚，究理精密，为历官之最。”

(23) “占候医卜，效验多者，为方术之最。”

(24) “检察有方，行旅无壅，为关津之最。”

(25) “市廛弗扰，奸滥不行，为市司之最。”

(26) “牧养肥硕，蕃息孳多，为牧官之最。”

(27) “边境清肃，城隍修理，为镇防之最。”

对于官员的考核评定的等第，是以品德与业务两方面结合起来衡量的，共分九等：

“一最四善为上上，一最三善为上中，一最二善为上下；无最而有二善为中上，无最而有一善为中中，职事粗理，善最不闻为中下；爱憎任情，处断乖理，为下上；背公向私，职务废阙，为下中；居官谄诈，贪浊有状，为下下。”^①

善最之外，对于某些官员的考课还有一些具体规定，如根据地方州县官在户口增长、劝课农桑方面的政绩好坏另有升降的标准：

“抚育有方、户口增益者，各准见户为十分论，每加一分，刺史县令各进考一等。……抚育乖方，户口减损者，各准增户法，每减一分降一等。其劝课农田能使丰殖者，亦课见地为十分论，每加二分进考一等，其有不加劝课以致减损者，每损一分降考一等。”^②

中唐以后，地方上普遍设置了节度、观察、团练、防御、经略等使职，又规定对各使的具体考课标准：

“岁以八月考其（节度使）治否，销兵为上考，足食为中考，边功为下考。观察使以丰稔为上考，省刑为中考，办税为下考。团练使以安民为上考，惩奸为中考，得情为下考。防御史以无虞为上考，清苦为中考，政成为下考。经略使以计度为上考，集

① 《新唐书》卷46《百官志》。

② 《通典》卷15《选举三·考绩》。

事为中考，修造为下考。”^①

为亲勋翊三卫将士考课又加专门规定：

“专勤谨慎，宿卫如法，便习弓马者为上；番期不违，职掌无失，虽解弓马，非是灼然者为中；违番不上，数有犯失，好请私假，不习弓马者为下。”^②

对国子监的学官也另有补充的考核标准：“每岁终，考其学官训导功业之多少，为之殿最。”^③

此外，朝廷还常常根据当时政治经济形势的需要，临时规定一些考课标准，如安史之乱以后人口减少，田地荒芜，代宗两次下诏：“其刺史县令宜以招缉户口，垦田多少，用为殿最。”^④

对于流外官，另有考课的标准，“以行能功过为四等；清谨勤公为上，执事无私为中，不勤其职为下，贪浊有状为下下。”^⑤

2. 考课的方式

唐制，对官员的考课，一般每年进行一次，称为小考，三至四年举行一次大考。小考只定等第，记入考状备案。大考是综合几年来小考的等第来确定等第，以决定对官吏的赏罚黜陟。

考课由下而上分两个步骤进行。第一步，先由中央各官署和地方长官对所属官吏进行考核，《唐六典》卷2《尚书吏部》“考功郎中”条说：“凡应考之官，皆具录当年功过行能，本司及本州长官对众宣读，议其优劣，定为九等考第。”也就是说，每届考课，一般由应考者本人写出自我

① 《新唐书》卷49下《百官志四下》。

② 《唐六典》卷2《尚书吏部》“考功郎中”条。

③ 《旧唐书》卷44《职官志三》

④ 《册府元龟》卷635《铨选部·考课一》

⑤ 《新唐书》卷46《百官志一》。

鉴定（即所谓“具录当年功过行能”），然后由本部门或州府长官对众宣读，议其优劣，定出考课等第。如果被考者有异议，可以提出重新覆核。

在由本人写出的“当年功过行能”，到由长官对众宣读，中间有一个环节，就是须由书考官写出考状。本部门或州府长官对众宣读的是考状。书考官由各官府中的主管考课人员充任，如地方州府由司功参军事或功曹参军事掌考课，各王府亦以功曹参军事掌文书考课，东宫左右率府由长史掌考课，御史台则以知杂事的侍御史掌考课，上述主管考课之官，当然也是本部门或地方州府的书考官。书考官对于考状的内容须直言无虚，如书写不实，则要受到处分。如：

“（元和）十四年（819年）十二月考功奏：‘自今以后，应注考状，但直言某色行能，某色异政，某色树置，某色劳效，推断某色狱，纠举某色事，便书善恶，不得更有虚美闲言。其中以下考，亦各言事状，然注考并不得失于褒贬。如违，据所失轻重，准令降书考官考。’”^①

至于考课工作的程限，京师各部门一般须在当年九月底以前结束，于同年十月一日前将考课簿报送尚书省。地方官的考课簿则在年底随朝集使人京述职时携带进京，称为“考解”。朝集使因而又称之为“考使”。一般在十月二十五日以前须将考簿送达尚书省。

为防止京师各部门和地方州府报送于尚书省的考状有失实之处，故又设按察司，分京内外为两区，察京区者会同御史台分察使，察京外者会同诸道观察使，访察官吏善恶，限日具报考功司，以备校考时作为参证资料。如：

“（宝应）二年（763年）正月，考功奏：‘请立京、外接察司，京察连御史台分察使；外察连诸道观察使，各访察官吏善

^① 《唐会要》卷81《考上》。

恶，其功过稍大，事当奏者，使司案成便奏，每年九月三十日以前，具状报考功。其功过虽小，理堪惩劝者，按成即报考功，至校考日参事迹以为殿最。”^①

考核工作的第二步是由尚书省吏部的考功司覆核各地上报的四品以下官吏考状，由考功郎中判京官考，员外郎判外官考。为了使考功覆核考状不至于失于偏颇，“贞观初，岁定京官望高者二人，分校京官、外官考，给事中、中书舍人各一人莅之，号监中外官考使。”^②贞观以后仍行其制，如文宗太和九年（835年）九月“以吏部尚书令狐楚为校内官考使，中书舍人崔郾为监内官考使；以兵部尚书王起为校外官考使，以给事中高铁为监外官考使，行旧典也。”^③尚书省汇集考簿后，由校考、监考官与考功郎中、员外郎向朝集使和中央各官署长官了解情况并参考监察官访察官吏政绩提供的情况，覆考内外四品以下官员的等第。然后京官则集应考人对读注定，外官则由朝集使注定。覆考中如发现等第评定不当，掌考官可以驳回或改定。覆考结果须奏报皇帝，其考状则由吏部存档，以作为官吏升降任免的依据。

以上是对于四品以下吏的考课，其考状定于诸司长官，由考功司覆核。对于三品以上官员以及平章事、亲王、大都督以及作为藩帅的节度使、观察使等的考课，则不属于考功司，须奏请天子亲裁，称为内校。如贞元七年（791年）十二月校考外官使奏：

“准《考课令》，三品以上及同中书门下平章事，并奏取裁。注云：亲王及大都督亦同。伏详此文，则职位崇重，考职褒贬，有司皆合上奏，今缘诸州刺史、大都督府长史，及上中下都督、

① 《唐会要》卷81《考上》。

② 《新唐书》卷46《百官志一》。

③ 《册府元龟》卷636《铨选部·考课二》。

都护等有带节度、观察使者，方镇既崇，名礼常异，每岁考绩，亦请奏裁。其非节度、观察，州府长官有带台省官者，请不在此限。”^①

皇帝批准了这道奏章。此后不带节度、观察使的刺史的考课，由观察使行之。

此外，对于翰林学士、谏官、御史等官员的考课，情况比较特殊。因为翰林学士居于翰林院，地处禁苑，常与皇帝参议机要，起草敕旨；谏官处于中书、门下两省，地处内廷；殿中侍御史掌殿庭供奉之仪，名义上虽隶属于御史台，职务处所却在殿庭之内。对于上述诸官，考功无法详细了解情况，这些官员虽然品级不高，考功也不便专判，便拟定一个较高的等第，请皇帝核定。如元和十五年（820年），刑部郎中权判考功冯宿奏：“宰相及三品已上官，故事内校，遂别封以进。翰林学士职居内署，事莫能知，请依前书上考，谏官、御史，亦请仍旧，并书中上考。”^②

3. 考课的效果

考课的等第与增减俸禄、晋升阶品和是否解任联系在一起：

“凡考，中上以上，每进一等，加禄一季；中中，守本禄；中下以下，每退一等，夺禄一季。中品以下，四考皆中中者，进一阶；一中上考，复进一阶，一上下考，进二阶；计当进而参有下考者，以一中上覆一中下，以一上下覆二中下。上中以上，虽有下考，从上第。有下下考者，解任。”^③

皇帝也常以年终进考、降考作为一种奖惩的方法。如内外掌制敕的官吏发现制敕不便执奏者，可以进考^④荐举

^① 《册府元龟》卷636《铨选部·考课二》。

^② 《唐会要》卷81《考上》。

^③ 见《新唐书》卷46《百官志一》。

^④ 同上。

官员，如被荐者有政绩，举主可以进考；反之，举主降考^①。有时官吏有特殊功绩或善行，皇帝也用“赐考”的办法进行勉励。如睿宗时李朝隐“为长安令，有宦官诣县请托，朝隐命拽出之，睿宗闻而嘉叹……特赐中上考。”^②德宗建中元年（780年），兴、凤两州团练使严震“现行为山南第一，特赐上下考。”^③

唐代各朝政治情况不同，考课的效果也各不相同，大体上说，前期考课制度执行较好，确实起到了黜恶陟贤的效果。如太宗贞观三年（629年）大考之后，原为秦王府僚属的濮州刺史庞相寿，因贪污被解任，太宗念及旧情，有怜悯意，也只是赐帛遣之，并未让其复职。^④贞观二十年（646年）遣使巡察，进奏地方官考后，太宗亲自决定“以能进擢者二十人，以罪死者七人，流以下免除者数百人”^⑤中期以后，由于考课制度行施日久，渐生弊端。一是定考不认真，不公平，除在大功大过者外，其余往往不分贤愚优劣，一律以官职高卑进考。朝官、大官易得上第，外官、小官难得上考。二是掌考官不严格执行定考标准，往往以一己之见和个人好恶随意取舍升降。三是官吏作弊，弄虚作假。咸通十四年（873年）“考功员外郎王徽，以旧例考簿上中下字朱书，吏缘为奸，多由楷改，请以墨书”^⑥，可见当时作弊甚多。由于存在上述诸弊，使考课成了例行公事，年考成了资历，考数越多，资历越深，劳考成了官员积累资历的手段，造成奖励不明、黜陟不当的情况，考课对官吏的督责作用也就破坏了。

① 见《唐大诏令集》卷104《政事按察下》。

② 《旧唐书》卷100《李朝隐传》。

③ 《旧唐书》卷117《严震传》。

④ 见《资治通鉴》卷193《唐纪九》“太宗贞观三年”条。

⑤ 《资治通鉴》卷198《唐纪十四》“太宗贞观二十年”条。

⑥ 《唐会要》卷82《考下》。

二 任用限制

隋唐五代对于官吏任用的限制，有下列若干方面：

(1) 出身与流品的限制。魏晋南北朝实行门阀制度，出身的高低与清浊与整个的选格相关，可说是一种普遍的任用限制。其时贵族子弟入仕的年龄低，初任的官职高；寒门入仕的年龄高，而且只能升至一定官阶。官员的任用，根据不同的身份与流品，都有具体的限制规定。至隋唐五代，此种限制仍明显存在。如《唐会要》卷75《选部下·杂处置》记神功元年（697年）闰十月二十五日敕：

“八寺丞，九寺主簿，诸监丞、簿，城门，符宝郎，通事舍人，大理寺司直、评事，左右卫、千牛卫、金吾卫、左右率府、羽林卫长史，太子通事舍人，亲王掾属、判司、参军，京兆、河南、太原判司，赤县簿、尉，御史台主簿，校书，正字，詹事府主簿，协律郎，奉礼，太祝等，出身入仕既有殊途，望秩常班，须从甄异。其有从流外及视品出身者，不得任前官。其中书主书、门下录事、尚书都事七品官中，亦为紧要。一例不许，颇乖劝奖，其考词有清干景行，吏用文理者，选日简择，取历十六考以上者，听量拟左右金吾长史及寺监丞。”

五代时对寺监摄官亦有出身的限制。《旧五代史》卷113《周太祖纪四》记显德元年（954年）正月诏：“寺监摄官七周年以上者，同明经出身，今后诸寺监不得以白身署摄。”

(2) 年龄的限制。汉代任用官吏在年龄上限制不严。南朝宋齐以后，规定甲族以20登仕，寒门则30试吏。唐代任官，前期年龄限制较严，后期较松，而以开元二十一年（733年）六月为界。在此以前，依《循资格》的规定，年30始可出身，40乃得从事；在此以后规定，凡有才优业异操行可明者，任吏部临时擢用。另外，对于莅民之官有一定的年龄限制：凡要官儿子，年少未经事者，不得作县官亲民。五代时亦有此制，后汉乾祐二年（949年），右拾遣

高守琼上言，建议仕官年未三十，请不除授县令。遂诏天下“今后诸色选人年及七十者，宜注优散官；年少未历资考者，不得任注县令。”^①

(3) 职业限制。汉初规定商人及其子孙不得入仕，隋唐时仍禁止工商为官。隋文帝开皇七年（587年）规定工商不得入仕。唐初犹沿隋制，限制工商杂色之流的入仕。但中唐以后，此种限制已废弛，杂流入仕已相沿成风，至唐末尤甚，如懿宗以伶官李可及为威卫将军，即为显例。

(4) 经历限制。唐制，一些官职不得由年少初仕者充任，如“要官儿子，年少未经事者，不得作县官亲民。”^②一些官须担任过县令才能充任，“凡官不历州县者不拟台省。”^③还有一些官职任职者未滿一定期限不得改任他官，如“进士及第后三年任选，委吏部依资尽补州府参军、紧县簿尉，官满之后，来年许选，三考后听诸使府奏用便入。协律郎、四卫佐，未滿三考，不在奏改限。”^④

(5) 专门学识的限制。唐代对于司法官员的人选，要求熟法理者充任。开元十四年（726年）十二月二十五日敕：“比来所拟注官，多不慎择，或以资授，或未适才，宜令吏部每年先于选人内精加简试，灼然明闲理法者略拟。其评事以上，仍令大理长官相加简择。”^⑤对于秘书省、弘文馆、崇文馆、左右春坊、司经局、校书郎、正字诸官，亦要求精通专业。元和三年（808年）三月敕，上述诸官“宜委吏部，自今平流选中，择取志行贞进艺学精通者注拟。”^⑥

(6) 对技术官任用的限制。所谓技术官，指的是掌理

① 《五代会要》卷22《杂处置》。

② 《册府元龟》卷630《铨选部·条制二》。

③ 《文献通考》卷37《选举十》。

④ 《册府元龟》卷641《贡举部·条制三》。

⑤ 《唐会要》卷75《选部下·杂处置》。

⑥ 同上。

天文、音乐、医药等专门知识的官员。唐代规定他们只能在本司任用，除非在职年久，否则不得外迁。技术官外迁他官，被认为是“器用纰缪，职务乖违，不合礼经。”^①

(7) 对于犯罪官员再任的限制。《唐律疏议》卷2《名例》中规定，凡是除名的，官职和爵位全都免除，六年之后，依照除名官吏的任用办法，并照出身资格重新任用。开元中诏：“内外官有犯赃至解免以上，纵逢赦免，并终身勿齿。”^②

(8) 对于有政治嫌隙者及其家属的限制。唐武后圣历三年（700年）七月诏：“其杨素及兄弟子孙已下，并不得令任京官及侍卫。”^③

(9) 亲属回避。汉代任官即有亲属回避之制。唐制，凡职责相连或监临检察的官职，亲族内需要回避。如宰相之子不能任谏官，兄弟不可在同省任职。

(10) 籍贯限制。唐制，官吏不得在本籍及其邻近州县任职。咸亨三年（672年）特许雍洛两州人任京兆、河南府官，可知在此之前，雍州人是不得任京兆府官、洛州人是不得任河南府官的。

(11) 居父母丧及亲丧未葬均不得为官。唐制，父母之丧以27个月为期，在居丧期间禁止任官，违反此项规定要处以徒刑。此外，亲丧守制之期虽满，不葬而出仕者，例黜其官。颜真卿曾劾奏朔方令郑延祚母死不葬30年，有诏终身不齿。至五代后周广顺中始正式下诏亲丧未葬者不许入仕。

(12) 名讳限制。唐代重视避讳，《唐律疏议》卷10《职制》中规定，凡是官署或官职名称犯父、祖名讳而贪图

① 《唐人诏令集》卷100《厘革技术官制》。

② 《旧唐书》卷8《玄宗纪》。

③ 《旧唐书》卷6《则天皇后纪》。

荣耀犯讳去担任那里的官职，处徒刑1年。

三 迁转、升降与赏罚

1. 升赏

隋唐五代升赏官员的方式有升迁、叙勋、增秩、赐金、增资、荫子、赐姓、赐紫、赐绯、赐紫金鱼袋，以及赉赠、抚恤、赐美谥、图影凌烟阁等。其中最主要的方式是升迁。

正规而经常的升迁是按照考课的成绩进行的。如隋时赵绰、令狐熙均以考绩连最升迁；唐代崔沔为魏州刺史奏课第一，征还朝廷，分掌吏部铨事。此外并有超迁之例，如唐代刘师立于太宗初以功超迁左卫率，姚崇于武则天时以综理兵机有功，超迁夏官侍郎；玄宗时张说从驾封禅，加阶超入五品；肃宗初，吕禔以有才见知，超拜御史中丞；五代后唐长兴元年（930年）制州县官僚能宽狱活人生命者，许非时选，得加阶超资注官；后周世宗即位，以李彦颙有旧，超授内客省使。

升迁和超迁之外，比较重要或有特色的方式是加秩、赐姓和图影凌烟阁。有时为了使地方莅民之官久于其任以使其更著治绩，就采用加秩的办法。如唐孟简“元和中拜谏议大夫，……出为常州刺史。州有孟渎，久淤闕，简治导，溉田凡四千顷，以劳赐金紫。”^①孟简因为有政声，按察使将其治绩上报，故有赐金紫之命。后唐天成元年（926年）“礼部侍郎裴晷上言：‘建议诸州刺史经三考方请替移。’诏曰：‘有政声者，就加恩泽，无课最者即便替移。’”^②表达了明宗留任有政绩的地方官的意图。赐姓是唐代升赏的特殊方式之一，如太宗时徐勣赐姓李，改名李勣；德宗时骆元光赐姓李，改名元谅；表示皇帝以同族人看待，是一种极高

^① 《新唐书》卷160《孟简传》。

^② 《旧五代史》卷37《唐明宗纪三》。

的荣誉。唐代还在凌烟阁上绘制功臣图像以示荣誉奖励。杜甫《丹青引》诗形容曹霸画的凌烟功臣的图像说：“良相头上进贤冠，猛将腰间大羽箭，褒公鄂公毛发动，英姿飒爽来酣战。”

2. 降罚

隋唐五代对官员的降罚方式有左迁、贬爵、罚俸、停任、改姓、贬低服色、赐予恶谥之类，其中最主要的方式是左迁，亦称左降、左转、左贬或左授。

秦汉时有贬谪之制，魏晋则有左降之律。隋唐时，情节较轻的左降，仅贬低其官品而已，任中央官者仍得为中央官。如隋时许善心为御史所劾，左迁给事中，降二等。^①左迁官情节严重者有流配发边的。对于流配边疆之官，唐代有如下的规定^②：一是仍授以边远之官。如垂拱四年（688年）十一月敕：犯罪之色，授以远官。其置同正员，或置同员外；其知事或不知事，均随敕而定。二是左降官的发遣，有条例的限制，亦随敕而定。如长寿三年（694年）五月敕：贬降官并令于朝堂谢，仍容三五日装束。天宝五载（746年）七月敕：应流贬之人，皆负谴罪，如闻在路多作逗留，郡县阿容，许其停滞，自今以后，左降官量情状稍重者，日驰十驿以上赴任。如更因循，所由官当别有处分。三是左降官在任，受格令的一定限制。如贞元十二年（796年）四月敕：应降官流人，不得补职及留连宴会，如擅离州县，具名闻奏。左降官遭父母丧时朝廷有时特敕放归或准先奏听进止。四是左降之后，仍可量移升迁使用。其量移多于恩赦时行之。改姓是唐代特殊惩罚方式之一，《旧唐书》卷6《则天皇后纪》记“纪王慎被诬告谋反，载以槛车，

^① 《隋书》卷58《许善心传》。

^② 参见曾资生《中国政治制度史》第四册，第489～491页，重庆建设出版社1944年11月出版。

流于巴州，改姓虺氏。”

四 公文格式、称谓与礼仪

1. 公文格式及称谓

唐制对于下行、上行及旁转等公文体式有统一的规定。

下行公文，其形式有七种：

(1) 制。原称“诏”，唐避武后讳，改称为制，为皇帝诏令之一，用于大赏罚、大除授、改革旧政、宽赦降虏。

(2) 敕。为皇帝诏令之一，有发敕、敕旨、敕书、敕牒诸形式。凡废除或设置州县，增减官吏，发兵，任免五品以上官职，皆用发敕；凡百官奏请朝廷施行的政务，皇帝批答用敕旨；凡慰谕公卿，诫约朝臣者称敕书；凡由政事堂草拟文书，经中书舍人进奏画敕字，然后政事堂出公牒布于外的称敕牒。

(3) 册。皇帝诏令之一，凡立皇后，立太子，封王尊贤等用之。

(4) 德音。皇帝诏令之一，凡颁降恩惠用之，旨在戒励风俗。

(5) 令。为皇太子所发的命令。

(6) 教。为亲王、公主所发的命令。

(7) 符。为尚书省下达州，州下达县，县下达乡的书。

上行公文，其形式有十种：

(1) 表。汉代始用于陈情，唐制用于陈谢、庆贺、进献。

(2) 状。创始于汉，分条列举事实，上言于皇帝。唐代近臣上书言事用表，有时亦用状，其区别在于前者讲究文采，后者较为质俗。

(3) 笺。东汉时，上书皇后、太子、诸王多用笺记。魏晋以后只称笺，至唐犹沿用。

(4) 启。晋代用作上言于元首的文书名称，如山涛《举崔谅等可补吏部郎启》，唐制是指言事于太子、诸王的文书。

(5) 辞。一般指狱讼招供的文书。唐制为上行文书之一，不管是否为诉讼文书，都可称为辞。

(6) 牒。唐制，有品秩的官府其向上级报送的文书都可称为牒。

(7) 议。犹如现代的意见书。

(8) 奏抄。《新唐书》卷47《百官志二》说：“奏抄以支度国用、授六品以下官，断流以下罪及除免官用之。”送达皇帝之前须经门下省审核。

(9) 奏弹。即向皇帝弹劾官员的文书，送达皇帝之前须由门下省审核。

(10) 露布。自北魏至唐，用兵获胜向上奏捷的文书称为露布，送达皇帝之前须由门下省审核。

平行的文书有三种：

(1) 关。其本义指由此达彼。唐制，诸司之间自相质问所用的公文称为关。

(2) 刺。其本义为“达”。唐代为诸司相质的文书之一，其程式无考。

(3) 移。春秋时官吏互通书函往来，称为遗书，又称为贴书，后转作移书。魏晋以来单称为移。唐用于诸司自相质问。

唐制，用于公文中的各种上下称谓也都有明令规定，据开元二十三年（735年）八月的《仪制令》，对君主的称谓有皇帝、天子（夷夏通称），陛下（对策上表通称），乘舆（服饰所称），车驾（行幸所称）等。百官自称为臣。百官上疏于太皇太后、皇太后称殿下，自称为臣。百官及东宫官属对皇太子都称殿下（上启表同），百官自称名，宫官自称臣。这些都是秦汉以后相沿遵行的制度。

2. 礼仪

唐贞观初，诏房玄龄、魏征著吉礼、兵礼、军礼、嘉礼、凶礼、国恤礼，总计138篇，七年（633年）下诏行用。开元二十年（732年）修新五礼，凡100卷。五礼的内容，据《新唐书》卷11至20所载，分述如下：

吉礼。为祀神致福之礼，其仪制有55种：（1）冬至祀昊天于圜丘；（2）正月上辛祈谷于圜丘；（3）孟夏雩祀于圜丘；（4）季秋大享于明堂；（5）立春祀青帝于东郊；（6）立夏祀赤帝于南郊；（7）季夏祀黄帝于南郊；（8）立秋祀白帝于西郊；（9）立冬祀黑帝于北郊；（10）腊日祀百神于南郊；（11）春分祀朝日于东郊；（12）秋分祀夕月于西郊；（13）祀风师、雨师、灵星、司中、司命、司人、司禄；（14）夏至祭皇地祇于方丘；（15）孟冬祭神州于北郊；（16）仲春上戊祭太社、太稷；（17）祭五岳、四镇；（18）祭四海、四渎；（19）时享太庙；（20）禘享太庙；（21）禘享太庙；（22）拜陵；（23）太常卿行诸陵；（24）孟春吉亥享先农，耕籍；（25）皇后季春吉巳享先蚕，亲桑；（26）有司享先代帝王；（27）荐新于太庙，季夏祭中霱于太庙；（28）孟冬祭司寒，纳冰；（29）兴庆宫祭五龙坛；（30）皇帝视学；（31）皇帝、太子释奠于孔宣父；（32）国学释奠于孔宣父；（33）仲秋释奠于齐太公；（34）巡狩告圜丘；（35）巡狩告社稷；（36）巡守告宗庙；（37）皇帝巡狩；（38）封祀于泰山；（39）时旱祈太庙；（40）时旱祈太社；（41）时旱祈岳镇以下于北郊；（42）就祈岳镇海渎；（43）诸州祭社稷；（44）诸州释奠于孔宣父；（45）诸州祈社稷；（46）诸县诸里祭社稷；（47）诸县释奠于孔宣父；（48）诸县祈社稷及诸神；（49）诸太子庙时享；（50）三品以上时享其庙；（51）三品以上禘享其庙；（52）三品以上禘享其庙；（53）四品五品时享其庙；（54）六品以上春祠；（55）王公以下拜扫寒食。

宾礼。为皇帝接待四夷君长及其使者之礼。其仪制有 6 种：(1) 蕃国主来朝；(2) 戒蕃国主见日；(3) 蕃主奉见；(4) 受蕃主表及币；(5) 宴蕃国主；(6) 宴蕃国使。

军礼。为军旅之礼，其仪制有 23 种：(1) 亲征类于上帝；(2) 宜于太社；(3) 告于太庙；(4) 禡于所征之地；(5) 辕于国门；(6) 告所过山川；(7) 宣露布；(8) 劳军将；(9) 讲武；(10) 田狩；(11) 射宫；(12) 观射；(13) 遣将出征宜于太社；(14) 遣将告太庙；(15) 遣将告齐太公庙；(16) 祀马祖；(17) 享先牧；(18) 祭马社；(19) 祭马步；(20) 合朔伐鼓；(21) 合朔诸州伐鼓；(22) 大雉；(23) 诸州县雉。

嘉礼。指冠婚、燕飧、乡食、宾射、脰膳、贺庆之礼，其仪制有 50 种：(1) 皇帝加元服；(2) 纳后；(3) 皇帝正至受皇太子朝贺；(4) 皇后受太子朝贺；(5) 皇帝正至受皇太子妃朝贺；(6) 皇后正至受皇太子妃朝贺；(7) 皇帝正至受群臣朝贺；(8) 皇帝千秋节受群臣朝贺；(9) 皇后正至受群臣朝贺；(10) 皇后受外命妇朝贺；(11) 皇帝于明堂读春令；(12) 读夏令；(13) 读秋令；(14) 读冬令；(15) 于太极殿读五时令；(16) 养老于太学；(17) 临轩册皇后；(18) 临轩册皇太子；(19) 内册皇太子；(20) 临轩册王公；(21) 朝堂册诸臣；(22) 册内命妇；(23) 遣使册授官爵；(24) 朔日受朝；(25) 朝集使辞见；(26) 皇太子加元服；(27) 皇太子纳妃；(28) 皇太子正至受群臣贺；(29) 皇太子受宫臣朝贺；(30) 皇太子与师傅保相见；(31) 皇太子受朝集使参辞；(32) 亲王冠；(33) 亲王纳妃；(34) 公主降嫁；(35) 三品以上子冠；(36) 五品以上子冠；(37) 六品以下子冠；(38) 三品以上婚；(39) 四品以下婚；(40) 朝集使礼见；(41) 任官初上；(42) 乡饮酒；(43) 正齿位；(44) 宣赦书；(45) 群臣诣阙上表；(46) 群臣起居；(47) 遣使慰劳诸蕃；(48) 遣使宣抚诸州；(49) 遣使诸州

宣制；(50) 遣使诸州宣赦书。

凶礼。指丧葬之礼，其仪制有 18 种：(1) 凶年赈抚；(2) 劳问疾患；(3) 中宫劳问；(4) 皇太子劳问；(5) 五服制度；(6) 皇帝为小功以上举哀；(7) 敕使吊；(8) 会丧；(9) 册赠；(10) 会葬；(11) 致奠；(12) 皇后举哀吊祭；(13) 皇太子举哀吊祭；(14) 皇太子妃举哀吊祭；(15) 三品以上丧；(16) 五品以上丧；(17) 六品以下丧；(18) 王公以下丧。

五 衣冠服饰等级制

隋大业初，炀帝始照古制定章服制度，令五品以上通服朱紫，六品以下兼用绯绿，胥吏用青色^①。唐代官员的服色依散官的高低而定，武德四年（621 年）八月敕：

“三品以上，大科绸绫及罗，其色紫，饰用玉。五品以上，小科绸绫及罗，其色朱，饰用金。六品以上，服丝布，杂小绫，交梭，双绉，其色黄。六品、七品饰银。八品、九品输石。流外及庶人服绸、绳、布，其色通用黄，饰用铜铁。”^②

贞观四年（662 年）又令三品以上服紫，五品以下服绯，六品、七品服绿。八品、九品服青。中央高级职事官其散官不及三品的可以赐紫，不及五品的可以赐绯。地方的都督、刺史，其散官不及五品的可以借绯，离任时则停。

龙朔二年（662 年）司礼少常伯奏称：“旧令六品、七品着绿，八品、九品着青，深青乱紫，非卑品所服。望请改八品、九品着碧，朝参之处，听兼服黄。”^③ 皇帝听从了他的主张。总章元年（668 年）始诏一切官员不许着黄。上元元年（761 年）又下诏：“文武三品以上服紫，金玉带。四

^① 《隋书》卷 12《礼仪志》。

^② 《旧唐书》卷 45《舆服志》。

^③ 同上。

品服深绯，五品服浅绯，并金带。六品服深绿，并银带。八品服深青，九品服浅青，并输石带。”^①

百官冠冕之制，隋制据《隋书》卷12《礼仪志七》所记为：（1）衮冕，九旒，三公助祭及王、国公、开国公初受册，执贄，入朝，祭，亲迎用之；（2）鷩冕，侯八旒，伯七旒。侯伯初受册，执贄，入朝，祭，亲迎用之；（3）毳冕，子六旒，男五旒。子男初受册，执贄，入朝，祭，亲迎用之；（4）襴冕，三品七旒，四品六旒，五品五旒。正三品已下，从五品已上助祭用之；（5）爵弁，无旒。从九品已上助祭用之；（6）武弁，平巾幘，诸武臣及侍臣通用之；（7）远游三梁冠，黑介幘，诸王用之；（8）进贤冠，黑介幘，文官用之。从三品已上三梁，从五品已上两梁，流内九品以上一梁；（9）法冠，一名獬豸冠，法官用之；（10）高山冠，谒者用之；（11）却非冠，门者及禁防伺非用之；（12）黑介幘，上下通用，庖入则绿幘；（13）白帟，上下通用；（14）委貌冠，国子太学四门生用之。唐制据《新唐书》卷24《车服志》所记，其制如下：（1）衮冕，九旒，一品官用之；（2）鷩冕，八旒，二品官用之；（3）毳冕，七旒，三品官用之；（4）絺冕，六旒，四品官用之；（5）玄冕，五旒，五品官用之；（6）平冕，郊庙武舞郎用之；（7）爵弁，无旒，六品以下九品以上从祀用之；（8）武弁，武官朝参、殿庭武舞郎、堂下鼓人、鼓吹按工用之；（9）弁服，文官九品公事用之；（10）进贤冠，文官朝参时用之；（11）远游冠，亲王用之；（12）法冠，御史大夫、中丞、御史用之；（13）高山冠，内侍省内谒者、亲王司阁、谒者用之；（14）委貌冠，郊庙文舞郎用之；（15）却非冠，亭长、门仆用之；（16）平巾幘，武官、卫官公事用之；（17）黑介幘，国官视品、府佐谒府、国子太学四门生、俊

^① 《唐会要》卷31《舆服上·章服品第》。

士参见用之；(18)介帻，流外官、行署三品以下、登歌工人用之；(19)平巾绿帻，尚食局主膳，典膳局典食，太官署食官署供膳、奉觶用之。

唐代高级官员又有佩饰鱼符之制。《新唐书》卷24《车服志》说：

“随身鱼符者以明贵贱，应召命，左二右一，左者进内，右者随身。皇太子以玉契召，勘合乃赴。亲王以金，庶官以铜，皆题某位姓名。官有贰者加左右，皆盛以鱼袋，三品以上饰以金，五品以上饰以银。刻姓名者，去官纳之。不刻者传佩相付。”

三品以上鱼袋饰以金，称为金鱼袋；五品以上鱼袋饰以银，称为银鱼袋。武则天时一度改鱼为龟，中宗时复改为鱼。由于赐紫、赐绯者例赐鱼袋，故常以赐绯紫、鱼袋表示对官员的宠异。在军队中赏金银鱼袋者，离开军队时不得佩用。开元时，常以金银鱼袋数十枚付军将，对有军功者赐以鱼袋。安史之乱以后，武人得鱼袋人数更多，章服赐借制度更形贱滥。

唐代官员又有鞬鞞七事：

“初，职事官三品以上赐金装刀、砺石，一品以下则有手中、算袋、佩刀、砺石。至睿宗时，罢佩刀、砺石，而武官五品以上佩鞬鞞七事，佩刀、刀子、砺石、契必真、哆厥、针筒、火石是也。”^①

隋唐五代又沿南北朝之制，官员上朝均执笏。汉魏以来，一般称笏为手板或手版，官员相会时均用手板，插于绅间，惟晋代尚书八座所执者仍称之为笏。《晋书》卷25《舆服志》说：

“笏，古者贵贱皆执笏，其有事则播之于腰带，所谓播绅之士者，播笏而垂绅带也。绅垂长三尺。笏者，有事则书之，故

^① 《新唐书》卷24《车服志》。

常簪笔，今之白笔是其遗象。三台五省二品文官簪之，王、公、侯、伯、子、男，卿尹及武官不簪，加内侍位者乃簪之。手版即古笏矣。尚书令、仆射、尚书手版头复有白笔，以紫皮裹之，名曰笏。”

北周保定四年（564年）复定百官执笏。唐初规定，五品以上用象牙为之，六品以下用竹木。开元八年（720年）九月敕：“诸笏，三品以上，前屈后直；五品以上，前屈后挫；并用象；九品以上，竹木，上挫下方。男以上听依品执笏，假版官亦依例。”^① 五代因之。

六 休假

隋唐五代时期官吏的休假，有许多种类：

（1）例假。隋唐时规定，官员和学生例假大体上是每旬休假1天。天宝五年（746年）五月敕：“今后每至旬节休假，中书门下及百官并不须入朝，亦不须衙集。”^② 此为唐代关于假日官员不理公务的规定。

（2）节假。唐制节假有千秋节（指皇帝的生日，群臣休假3日，宝应初改为天长节）、寒食、清明、端午、中和（本为正月晦日，贞元中改为二月初一）、七夕、重阳、冬至诸节及各种诞辰忌日。每逢上述节假日，均有休假，并依节日的性质，按当时的礼俗而有一定仪式。

（3）事故假。唐代称官员的事假为事故假，对此种假，有许多具体的条规规定，如不遵守，须受到罚俸的处罚。

（4）病假。三国魏时规定台官请病假以百日为限。隋唐沿其制，官员请病假超过100天者须停职。

（5）田假。由于官员多为地主，自晋与南朝宋以来，有农忙时给官员田假的规定，令其回家处理农事。唐代规定

① 《唐会要》卷32《舆服下·笏》。

② 《唐会要》卷82《休假》。

内外官五月给田假 15 天。

(6) 授衣假。自晋与南朝以来，有给官员授衣假的规定，以让其准备衣服以适应季节变化。唐代规定内外官每年九月给授衣假 15 天。

(7) 私家祔庙假。祔为祭名，即新死者与祖先合享之祭。于止哭之次日举行，奉死者的神主而祭于祖庙。祔祭毕，仍奉神主还家，至大祥（死后两周年）后，始迁入庙。唐制，凡品官私家祔庙，给假 5 日，程期除外。

(8) 四时祭礼假。晋与南朝宋以来，有给官员四时祭礼假的规定。唐制四时祭礼各给假 4 日，程期除外。

(9) 定省假。晋与南朝以来，官员有探视父母的休假，称为定省假。唐制，凡文武官自流外以上，父母在，3 年一给定省假，假期 30 日，程期除外。

(10) 拜墓假。晋与南朝以来，有给官员拜墓假的规定，一般每 5 年给假一次。唐制，500 里 5 年给一次扫墓假，假期 15 天，程期除外。

(11) 亲冠假。晋与南朝宋以来有因亲属行冠礼而给假的规定。唐制直系亲属冠礼给假 1 日，不给程期。

(12) 婚假。晋与南朝宋以来，有给官员婚假的规定。唐制，官员本人结婚，给假 9 日，程期另计。周亲婚嫁给假 5 日，大功亲 3 日，小功以下亲 1 日，不给程期。

(13) 丧假。汉代称丧假为“宁”，其时官员守制或终或断，由诏令规定。晋太康十年（289 年）始规定官员服父母丧居丧 3 年（实际上为守满 27 个月）。历代均沿其制。除父母之丧给假外，唐制规定齐衰、周亲之丧给假 30 日，葬 3 日，除服 2 日，小功亲给假 15 日，葬 1 日，除服 1 日。缌麻亲给假 10 日，葬及除服皆 1 日。周亲以上均给程期。

七 致仕

隋唐五代规定，官员年满70退休，称为“致仕”。若精力未衰，虽满70亦可留任。也允许提前致仕。提前致仕有几种不同的情况，有的是因身体有病，有的是因为不乐意仕途，有的是因为有过失或犯罪而由朝廷特令致仕的。凡请求致仕，五品以上须奏请皇帝批准，六品以下由尚书省按规定统一办理。

官员致仕时给予一定待遇，有的可以提升一级，有的可变更官称而不改品秩。三品以上官可参加朔望朝参，其班位在现任官之上。在经济待遇方面，五品以上官员致仕后终身享受半俸，个别的还可以给予全俸。如玄宗时“三入冢司”的宰相宋璟，致仕后“仍令全给禄俸。”^①文宗大和元年(827年)四月，杨於陵“以左仆射致仕，诏给全俸。”^②六品以下官，致仕后的头4年给予半俸，天宝后亦改为终身给半俸。致仕官还有其他各种礼遇：如允许致仕官终身佩带鱼袋；三品以上官朔望听朝参，其班位在本品现任官之上；致仕官还乡，有时由政府特备车马。此类待遇，有的有成例可循，有的随时随敕而定。

八 赠赙与谥称

赠赙本是指以财物助丧仪。《仪礼注疏》卷39《既夕礼》说：“知死者赠，知生者赙。”《周书》卷45《卢光传》记卢光于“天和二年(567年)卒，时年六十二。高祖(宇文邕)少时尝受业于光，故赠赙有加恒典。”唐制，对于官员的赠赙，有赠官、赠俸料、赠布帛谷物、给东园秘器(棺木)、给丧葬仪仗之类，有的系依官品而有令式的规定，

^① 《旧唐书》卷96《宋璟传》。

^② 《旧唐书》卷164《杨於陵传》。

有的随具体情况临时而定。如永徽中公孙武卒，赠荆州都督，给东园秘器。又贞元十年（794年）二月诏：“应文武朝臣薨卒者，其月俸、料宜全给，仍更准本官一月俸、料，以为赙赠。”^①

谥起于先秦，西周春秋时代王公卿大夫均有谥，秦汉时帝王与列侯大臣亦有谥。唐制，职事官三品以上、散官二品以上身亡者，均给谥。谥分为美谥与恶谥两种，是对于官员品行功业的一种论定。定谥的步骤，是依据官员的一生功业事迹由礼官提出，并由朝议来评定，有某种功业事迹即赐以某种相应的谥号，有多种功业事迹，则加以复谥。不过此种制度的实行必须在政治清明时期尚能名实相副，谥号得中；中唐以后，朋党之风盛行，往往虽有恶行，反加美谥，所谓谥法，反成了达官贵人们饰非的工具。

第四节 吏员胥史

隋唐政府机关工作人员中，除了品官以外，在隋代有内外职掌；至唐代，则在内外职掌之外复有流外官的设置。流外官也就是吏员，其地位低于品官；职掌又称为杂任职，也就是胥史，实际上是在政府中为公家驱使的各种色役，与其他色役不同之处就是他们在政府机构中都有职掌，所以在《通典》中分别称在中央官署和地方官署中任职的杂任职为内外职掌。吏员胥史与品官一样有员额的规定。《唐律疏议》卷9《职制》“诸官有员数”条疏议说：“官有员数，谓内外百司杂任以上，在令各有员数。”在唐代政府机关工作人员中，吏员胥史占很大的比重，据《通典》卷40《职官二十二》的统计，玄宗时期总计有349 800余人，在品官

^① 《旧唐书》卷13《德宗纪下》。

以外自成 一个系统。

一 吏胥的类别与职掌

1. 流外官——属于吏的一类

唐制吏员亦分品级，因其上均冠有“流外”二字，故称吏员为“流外”。据《通典》卷40《职官二十二》记载，唐流外官从勋品（相当于一品）至九品，共分九等；又有视流外，从视勋品至视九品；开元以后视流外唯留勋品、四品、五品三等。流外官设置最普遍的有录事、令史、书令史、府、史、典事、亭长、掌固诸职：

录事。掌登记收发文书的日期，考核、检查文书簿籍的有无漏失错误。其品级既有流内，又有流外，也就是录事有官和吏两种。门下省录事，从七品上；詹事府录事，正九品下；九寺、少府将作二监，从九品上；三京府、大中下都督府、大都护府、上中州录事，从九品上；军器、国子二监、御史台、詹事府、亲王府、公主邑司录事，从九品下；下州、京县录事，从九品下；以上为品官。都水监、羽林军、太子内坊、三寺、诸率府录事，流外勋品；宫苑总监、亲勋翊卫府录事，流外二品；京都市署、平准署、诸陵署、诸牧园苑、诸仓监、诸关津、太子亲勋翊卫府、诸王府国司录事，流外三品；以上为流外官。

令史与书令史。令史之职，在隋代为流内官，唐降为流外。成为三省、六部、秘书、殿中、内侍省、御史台、詹事府、左右春坊的流外官员。《新唐书》卷46《百官志一》记其职掌为“署复文案，出符目。”也就是掌文书之事。令史之品在流外勋品至四品；书令史之品在流外二品至五品。

府与史。《周礼正义》卷1《天官·叙官》说：“凡财物之藏，并谓之府，因之凡治藏之吏，亦通谓之府也。……史本记事之官，因之凡掌治文书之吏，亦通谓之史也。”唐代仿《周礼》之制，在内外各衙门中亦多置府、史。府为

流外三至六品官，职掌是保管书契和器物；史为流外四至七品官，负责文书的草拟。其地位在令史、书令史之下。

典事。在北魏为官名，相当于尚书省主事之职。唐降为流外五品，普遍设于各种官署，掌本官署所属的事务。如殿中省尚乘局置5人，掌六闲刍粟；各关津，上关置6人，中关置4人，下关置2人，掌巡薶及杂当。

亭长与掌固。分别为流外六品与流外七品官。《新唐书》卷46《百官志一》说：“以亭长启闭、传禁约；以掌固守当仓库及陈设。诸司皆如之。”

此外，分设在不同官署的流外官，可按其职掌划分如下。

掌抄写及簿书事务的有：(1) 诸楷书手，流外勋品，中书省史馆置25人；中书省起居舍人所属有4人；东宫所属崇文馆置10人。(2) 典书，鸿臚寺司仪署典书为流外勋品；门下省弘文馆置2人，中书省史馆置2人，秘书省置4人，光禄寺珍羞署置8人，太仆寺车府署置4人，东宫崇文馆置2人，司经局置4人，品不详。

掌宫内事务及导引的有：(1) 内典引，流外三品。唐废内谒者局，于内侍省置内典引18人，掌诸亲命妇朝参出入导引。(2) 女史，流外三品，宫官六局二十四司均置，掌执文书；宫正所属中有女史，太子内官中亦置。(3) 内帅，流外四品，《新唐书》卷47《百官志二》记内侍省太子内坊局置6人，掌帅阁人、内给使以供其事（《通典》卷40《职官二十二》作内郎）。(4) 内阁人，流外六品，太子内坊局置8人，掌承诸门出人管钥、内伞扇、灯烛。(5) 内掌扇，流外五品，内侍省宫闱局置16人，掌中宫伞扇。(6) 传令，亦作传令史，流外五品，太子左右春坊各置4人。

掌祭祀与卜祝事务的有：(1) 谒者，太常寺谒者为流外勋品。公主邑司亦置2人，品不详。(2) 赞引，流外三品，太常寺置20人。(3) 祝史，流外二品，太常寺置6人。

(4) 庙干，流外九品，太常寺汾祠署置 2 人，三皇五帝以前帝王、三皇、五帝、周文王、周武王、汉高祖、两京武成王庙各置 2 人，国子学置 2 人。(5) 主辇，流外九品，殿中省尚辇局置。七辇主辇各 6 人；宗正寺诸陵台置 4 人。(6) 卜助教，流外二品，太常寺太卜署置 2 人。(7) 卜师，流外三品，太常寺太卜署置 20 人。

掌礼仪事务的有：(1) 掌仪，流外二品，太子左春坊置 2 人。(2) 典客，流外二品，鸿胪寺典客署置 13 人。(3) 导客舍人，流外五品，内侍省太子内坊局置 6 人，掌序导宾客。

掌医药事务的有：(1) 医师，流外勋品，太常寺太医署置 20 人。(2) 医工，流外三品，太常寺太医署置 100 人。(3) 针工，流外三品，太常寺太医署置 20 人。(4) 按摩师，流外三品，殿中省尚药局置 4 人。(5) 咒禁师，流外三品，殿中省尚药局置 4 人，太常寺太医署置 2 人。(6) 主医，流外四品，太常寺太医署置 8 人。(7) 按摩工，流外四品，太常寺太医署置 56 人。(8) 咒禁工，流外四品，太常寺太医署置 8 人。(9) 药园师，流外六品，太常寺太医署置 2 人。

掌饮食事务的有：(1) 主食，尚食局主食，流外二品；左春坊典膳局置 6 人，流外四品。(2) 掌醢，流外五品，光禄寺良醢署置 20 人。(3) 主醢，流外五品，光禄寺良醢署置 10 人。(4) 监膳史，流外五品，光禄寺太官署置 15 人。

掌天文气象事务的有：(1) 漏刻博士，流外三品，太子率更寺置 3 人，掌教漏刻。(2) 掌漏，流外四品，太子率更寺置 6 人。

掌符节事务的有：(1) 主宝，流外四品，门下省符宝郎所属 2 人。(2) 主符，流外四品，门下省符宝郎所属 4 人。(3) 主节，流外七品，门下省符宝郎所属 4 人。

掌会计事务的有：(1) 诸计史，流外三品，户部四司各置 1 人，刑部的比部司置 1 人，内侍省掖庭局置 2 人，御

史台察院置 34 人，司农寺置 3 人，太府寺置 4 人，少府监置 3 人，将作监置 3 人，太子家令寺司藏署置 4 人。(2) 诸仓计史，流外七品。

掌司法事务的有：(1) 司直史，流外五品，大理寺置 12 人。(2) 评事史，流外五品，大理寺置 24 人。(3) 狱史，流外五品，大理寺置 6 人。

掌军中事务的有典军下史，流外七品，亲王府置，员额不详。

掌陈设事务的有掌设，流外八品，卫尉寺守宫署置 6 人；鸿胪寺司仪署置 18 人，品不详。

掌水利事务的有河堤谒者，流外勋品，都水监河渠署置 6 人，掌修补堤堰渔钓之事。

掌车乘事务的有厩尉，流外二品，太子内坊局置 2 人。

掌种植事务的有园史，流外六品，太子家令寺食官署置 2 人。

掌传递制命的有传制，流外四品，门下省置 2 人，中书省置 10 人。

属于专业学生的有：(1) 历生，流外七品，太史监置 55 人。(2) 天文观生，流外七品，太史监置 90 人，另有天文生 50 人。(3) 漏刻生，太史监置 40 人。(4) 医生，太常寺太医署置 40 人。(5) 药园生，太常寺太医署置 8 人。(6) 针生，太常寺太医署置 20 人。(7) 按摩生，太常寺太医署置 15 人。(8) 咒禁生，太常寺太医署置 15 人。卜筮生，太常寺太卜署置 45 人。自天文生以下不著流外几品，但他们与历生、天文观生同为专业学生，当亦属于吏的一类。

2. 内职掌——中央官署中的杂任职

隋代的内职掌，据《通典》卷 39《职官二十一》记载，有医师、卜师、巫覡、掌醢、兽医博士、京市长、麴仓督及太学生、刻漏生、千牛、门尉、门候之事令史。唐代的

内职掌，据《通典》卷40《职官二十二》所记，有斋郎、府、史、亭长、掌固、主膳、幕士、习驭、驾士、陵户、乐工、供膳、兽医、执御（执驭）、问事、学生、俊士、渔师、监门校尉、直屯、备身、主仗、典食、监门直长、亲事、帐内等（上述各职，其中府、史、亭长、掌固是流外官，不是杂职掌）。这当然只是举其大概，新旧《唐书》与《唐六典》中有较详细的记载。下面按《通典》所述诸职，可依其职掌归纳如下：

掌祭祀执事的有斋郎（太常寺两京郊社署置110人，宗正寺京、都太庙各置130人，诸太子陵置24人，鸿胪寺典客署置30人）；掌膳食之事的有主膳（殿中省尚食局置840人），供膳（光禄寺太官署置2400人，太子家令寺食官署置140人），典食（左春坊典膳局置200人）；掌监门事务的有监门校尉（左右监门卫置320人），直长（左右监门卫置680人），门仆（两京郊社署置8人，两京齐太公署置8人，宗正寺京、都太庙各置33人，左春坊宫门局置100人）；掌设帐幕的有幕士（殿中省尚舍局置8000人，卫尉寺守宫署置1600人，鸿胪寺司仪署置60人，太子典设局置600人）；掌守陵事务的有陵户（乾陵、桥陵、昭陵各400人，献陵、定陵、泰陵各300人，合计2100人）；掌音乐事务的有乐工（太常寺太乐署置散乐382人，仗内散乐1000人，音声人12017人）；掌调六闲之马的有习驭（殿中省尚乘局置500人）；掌驾驭车舆之事的有驾士（内侍省内仆局置140人，太子内坊局置30人，太仆寺乘黄署置140人，典厩署置800人，典牧署置160人，太子仆寺厩牧署置15人），执驭（太仆寺典厩署置100人）；掌兽医事务的有兽医（殿中省尚乘局置70人，太仆寺置600人，太子仆寺厩牧署置10人）；对犯人执行刑罚的有问事（大理寺置100人，即狱卒）；掌捕鱼事务的有渔师（都水监河渠署有长上渔师10人，短番渔师、明资渔师各120人）；学生

(国子监、宏文馆、崇文馆等诸学学生均免除课役，属内职掌之一)；掌屯田事务的有直屯(司农寺所属诸屯，每屯置屯主、屯副各1人)；掌宿卫侍从的有备身(左右千牛卫置100人，太子左右内率府置28人)；掌供御兵仗的有主仗(左右千牛卫置150人，太子左右内率府置60人)；掌王府护卫的有亲事(亲王亲事府置330人)，帐内(帐内府置667人)。

3. 外职掌——地方官署中的杂任职

隋代的外职掌，据《通典》卷39《职官二十一》的记载有郡县佐史、族正、里正等。唐代的外职掌，据《通典》卷40《职官二十二》所记，有州县仓督，录事，佐、史，府、史，典狱，问事，执刀，白直，市令，市丞，助教，津吏，里正及岳庙斋郎，并折冲府旅帅、队正、队副等。见于《新唐书》的还有岳渎祝史、津尉、津长、帐史、知籍等，见于敦煌出土的唐天宝差科簿中还有军典、平水、渠长、斗门长等。较为重要的有州县及镇仓督，州县录事，佐、史，府、史，中下州及县市令，府州经学、医学助教，县博士、助教，岳渎祝史。

州县及镇仓督。大中下都督府，上中下州，上中下镇，诸州上、中、中下、下县所属的仓督均为品外，《新唐书》卷49下《百官志四下》说：“颛莅出纳。”

州县录事。地方官署中的录事，在三京府、大中下都督府、大都护府、上中州秩从九品上，在下州、京县，秩从九品下，均为品官。而中都护府，上中下镇，畿县及诸州上、中、中下、下县所属的录事均为流外。职掌与中央官署中的录事相同。

佐、史。隋代定制郡县佐史为杂任职，唐沿其制，均为流外，分设于诸曹，佐理政务。诸州在诸曹参军事之下设置佐、史，京县、畿县、诸州属县与上中下镇所属诸曹，以佐为主管，其下置史；大中下都督府、上中下州在市令、

丞之下设置佐、史。

府、史。唐制以府为州的特制，改州的佐、史为府、史，仍为杂任职（都护府的府、史为流外四品和五品，是一个特例），掌佐理政务。

中下州及县市令。大中下都督府与上州所属市令秩从九品上，均为品官。中、下州市令，品级未定；县市令为流外。掌市场管理。

府州经学、医学助教。三京府、大中下都督府所设的经学博士与医学博士均为品官，而助教均为流外。

县博士、助教。京县、畿县、诸州上、中、中下、下县的经学博士与助教均为流外。

岳读祝史。五岳、四读各置3人，均属流外。

其他杂任诸职，掌防守囚系的有典狱（大都督府置18人，中府、上州各14人，下府、中州各12人，下州置8人）；对犯人执行刑罚的有问事（大都督府置12人，中府、上州各置8人，下府、中州各6人，下州置4人）；掌执刀随从的有执刀（大都督府、上州置15人，中州以下置10人）；在官署值班供传呼役使的有白直（大都督府置24人，中府、上州各20人，下府、中州、下州各16人）；佐助市令的有市丞、市帅（大中下都督府、三京府、上中下州在市令之下各置丞1人，市帅3人。市帅掌分行检察，在吐鲁番文书中称为市壁师）；掌津渡之事的有津尉、津吏、津长（唐初上津置尉1人、津长4人，下津置尉1人、津长2人，永徽中废津尉，上关置津吏8人，中关6人，下关4人）；折冲府旅帅、队正、副队正（一般折冲府的旅帅、队正、副队正都是品官，可能有些小府其旅帅、队正、副队正为流外）；掌基层行政事务的有里正（每乡置5人）；府州县学生（医学生：三京府、都督府、上州各20人，中、下州各10人；儒学生：三京府各80人，大、中都督府各60人，下都督府50人，上州60人，中州50人，下州40

人，京县 50 人，畿县 40 人，中县以下各 20 人。因为学生都是免除赋役的，也属于杂任职之一）。掌岳渎祭祀事务的有斋郎（五岳、四渎各 30 人）；掌计帐事务的有帐史（属司户参军，大都督府置 2 人，中府、下府、上中下州、都护府各 1 人）；掌按帐目捉钱的有知籍（为三京府户曹参军所属）；军典（《册府元龟》卷 100《帝王部·听纳门》“贞元十二年”条说：“信州刺史姚骥举员外司马卢南史，准例配得有典一人，每月请纸笔一千文。”敦煌出土的唐天宝差科簿中有军典一职，可能就是军镇中的典）；掌水利事务的有：（1）平水（唐天宝差科簿中有平水一职，为县所属胥史。平水意为平均用水，主其事者即以平水为名）；（2）渠长、斗门长（《新唐书》卷 46《百官志一》说：“京畿有渠长、斗门长。”唐天宝差科簿中亦有渠头、斗门之名）。

二 吏胥的来源与待遇

唐代吏胥的来源，第一是前任官。《唐六典》卷 30 说：“州镇仓督，州县市令，取勋官五品以上及职资九品者。”所谓“职资九品”，即曾任流内九品官。第二是勋官。《旧唐书》卷 43《职官志一》说勋官“据令乃与公卿齐班，论实在于胥吏之下，盖以其猥多，又出身兵卒，所以然也。”开元时，勋官地位已很卑下，他们不但不能与职事官和散官相比，而且还得定期到兵部和本郡服役，像僮仆那样被使唤。他们仅只具备了被选补为吏胥的资格：五品以上的勋官可以被选充州镇仓督、州县市令、县录事，其中县录事限以本县内的勋官充任；六品以下的勋官可以被选充里正、京畿渠长或斗门长。若五品以上勋官无合适的人选时，六品以下的勋官亦可充任州镇仓督、州县市令与县录事。第三是品官之子。五品以上子可补太庙斋郎，六品以下子可被选为亲事、帐内等，亦可被选任为县录事及州县的佐、史。第四是平民，当时称为白丁。白丁清平强干者可被选任为

里正，其次为坊正、村正。村正无合适的人选时亦可选用18岁以上的中男或白丁残疾者充任。州县的佐、史如六品以下子无合适人选时，亦可由白丁充任。州县典狱，亦须由白丁中身强力壮者充任。另外，乡的耆老则须由耆年平谨者来充当。第五是工乐户。如少府的工匠与太常寺的乐工、太常音声人等都来自工乐户。《唐律疏议·名例三》说：“工乐者，工属少府，乐属太常。”他们户贯不录州县，唯属本司，是低于平民的官贱民。少府所属工匠中有短番匠5029人，绫锦坊巧儿365人，内作使绫匠83人，掖庭绫匠150人，内作巧儿42人。太常寺太乐署有文武舞郎140人，散乐382人，仗内散乐1000人，音声人12017人。第六是特殊户。例如陵户，依其身份，可分为三种：一是类似奴婢、官户，身份很低，《唐人诏令集》卷77《谒五陵赦》中所说的“陵户并放从良”，就是指这类陵户；二是与一般农民身份相同的陵户，蠲除徭役，轮番守视修葺陵墓；三是陵园所在地区的农户，以其租税徭役供给陵园，《旧唐书》卷8《玄宗纪上》所说：“制奉先县同赤县，以所管万三百户供陵寝”，就是这类陵户。

吏与胥史的任用办法是不同的，吏作为流外官，由吏部的流外铨选补，亦谓之小铨。以郎中1人主其事，其校试铨注与流内铨略同。参加流外铨的人选是“六品以下九品以上子及州县佐史，若庶人参流外选者，本州量其所堪送尚书省者。”^①流外官的选拔标准有三：“一曰书，二曰计，三曰时务。其工书工计者，虽时务非所长亦叙限，三事以下则无取。”^②胥史的选用，在中央部门由各官署自行选用；在地方较为重要诸职皆由本州选用，并有一定任期。《唐六典》卷30说：“凡州县及镇仓督，县博士、助教，中、下

^① 《唐六典》卷2《尚书吏部》。

^② 同上。

州市令及县市令，岳渚祝史，并州选，各四周而代（即四年一任）。”并有任用资格的规定：“州镇仓督、州县市令，取勋官五品以上及职资九品者。若无，通取勋官六品以下。……县录事通取部内勋官五品以上，若无堪任者并佐史通取六品以下子及白丁充之。”还有若干任用限制：仓督取家世重大者为之，州市令不得用本市内人，县市令不得用当县人。博士、助教部内无者，得于旁州通取。上述诸职的任用资格与流外铨相同，其地位应与流外官大体相当。其他属于职役性质的胥史，则与征用各种色役的办法相同。

关于待遇，吏与胥史也是不同的。吏作为流外官，有一定的经济待遇。隋制京官九品外官自刺史、郡守、县令以下均无俸给。流外官自隋炀帝时始给廩。《隋书》卷75《刘炫传》说：“炀帝即位，牛弘引炫修律令。……诸郡置学官，及流外给廩，皆发自于炫。”唐武德初京师及州县无俸禄官吏的报酬以及办公费用，都以公廩田的田子收入提供。给流外官的廩米，大概就是从公廩田收入中支出的。孙逢吉《职官分纪》卷8“令史书令史”条引《唐六典》说：“尚书都省令史书令史……食著米菜料日四十钱，给三口粮。”唐制地方流外官又给白直。《通典》卷35《职官十七》“禄秩”条说：“诸州县之官，流外九品以上皆给白直。”员数不详，流内二品为40人，至九品递减为4人，流外官的白直当少于4人。白直不服役者纳课，每番2500文。至于内外杂任职，隋唐均无俸给。例如少府监和将作监役使的大批工匠，都属于内职掌，他们都是从诸州能工巧匠中征发来的，被征之后，就“以州县为团，五人为伙，伙置长一人”。^①也就是说，工匠服役时的组织是依照府兵制度编制的。府兵照例要自备粮食和其他用品，唐制规定课户岁役20日，工匠轮番服役时除路上的“程粮”由政府提供

^① 《新唐书》卷46《百官志一》。

外，须自带 20 日的粮食，与府兵上番相同。只有 20 日以外留役者，才由政府给公粮。杂任职只能享受复除权，即免除徭役及赋税。唐《赋役令》规定：“诸内外六品以下及京司诸色职掌人，合免课役。”又开元七年（719 年）《唐户令》规定里正是免除课役的。里正既然可以免除课役，其他外职掌自然也在免除课役之列。唐制规定各色人都有对政府服役的义务，称为色役，杂任职作为一种职役，也是色役的一种，是对国家的一种义务。勋官和品官子弟担任内外杂任职一定年限以后可以取得升任流外官与品官的资格。

三 吏胥的政治地位与作用

吏的地位在品官与胥吏之间，他们可以升任流内官。由流外升任流内，也是仕进的途径之一。比起由科举出身的官员来，其升迁有一定的限制，被看成是仕进的杂途。《唐会要》卷 75 载神功元年（公元 697 年）闰十月二十五日敕：“八寺丞、九寺主簿，诸监丞簿，城门、符宝郎，通事舍人，大理司直、评事，左右卫、千牛卫、金吾卫、左右率府、羽林卫长史，太子通事舍人，亲王掾属、判司、参军，京兆、河南、大原判司，赤县尉簿，御史台主簿，校书、正字，詹事府主簿，协律郎，奉礼（郎），太祝等，出身入仕，既有殊途，望秩常班，须从甄异。其有从流外及视品官出身者，不得任前官。其中书主书、门下录事、尚书都事七品官中，亦为紧要，一例不许，颇乖劝奖，其考词有清干景行、吏用文理者，选日简择，取历十六考已上者，听量拟左右金吾长史及寺监丞。”这是由于自南北朝至隋唐，出身的高低清浊与整个的选格相关，可以说是一种普遍的任用限制。至于杂任职的地位，《唐律疏议》卷 11《职制》“役使所监临”条疏议说：“杂任，谓在官供事，无流外品，为其合在公家驱使，故得罪轻于凡人。”这说明法令规定杂任职的政

治地位不高，他们没有俸禄，仅在任职期间享有复除权。解除杂任后仍须承担赋役。唐令规定他们在解任后要把解任的时间如实在户籍上登记。其地位介于吏民之间。《唐大诏令集》卷100《减励吏部礼部掌选知举官敕》说：“胥史之徒，虽则微贱，仕进之路，终为厥初。”道出了胥史处于吏民之间的情况。

唐代吏胥制度的作用，可以从以下若干方面来观察：

第一，减少了政府开支。汉魏以来由于中央和地方官署均可自辟僚属，政府机构往往很庞大，特别是南北朝时期由于刺史常带军职，州郡地方政府往往形成军府与州郡两套僚属并存，造成政府机构的臃肿。隋文帝废除郡一级建制，并且裁撤了汉魏以来由长官自辟的州县佐史，保留南北朝时期以来军府较为精简的僚属系统作为州县的僚属，这就使政府机构大为精简。唐代在经过隋末大乱之后建国，不得不紧缩国家机构，但是由于品官编制过少，大量行政工作便无法完成，于是与在军事制度上推行府兵制一样，在文官制度上采用吏胥制度，使得在政府人员编制中占很大比重的吏胥，不需要政府的俸给，这就最大限度地缩减了国家的财政支出，使唐初的经济恢复得到了保证。

第二，担负了政府机关中的大量具体工作。吏胥作为各级官署和地方基层的办理日常事务的人员，官署中的具体政务多由他们处理。吏胥中有一部分是专门技艺人才，如秘书省和集贤院的楷书手，太史监的天文博士，各部门的工匠和太常音声人等，都是完成本部门业务工作的专业人员。所以吏胥是推行政务不可缺少的一支力量。

第三，充任吏胥是入仕的一条途径。流外官可以升任流内。例如亭长与掌固经若干考以后可以转入府、史，充任府、史一定年限后再转为令史。自唐初以来，为令史者

“其叙次六七年有至本司主事及上县县尉者。”^① 主事与县尉都是流内官。流外官自身升迁只须试判，而从流外入流则还得试一经一史。进入流内以后，其管理与迁升，自按流内官办理。地方杂任职也有一部分能入选为京司的流外职，从而获得入流的机会。杂任职也是品官荫子入仕的初阶。例如太庙斋郎一般取五品以上官子孙，郊社斋郎取六品官子，皆须文义粗通、仪容端正。太庙斋郎经六考，郊社斋郎经八考于礼部简试，中第者可于吏部注冬集散官。不第者番上如初，再经六次考而仍不第者亦可酌量注散官。任斋郎久者，太庙斋郎可补室长，郊庙斋郎可补掌座，室长任职10年，掌座任职12年，便可至吏部参选，称为黄衣选人。

第四，官户充任杂职掌是取得平民资格的一条途径。低于平民的官户是需到官府上番的番户的总称。如《唐六典》卷14《太常寺》“太乐署”条说：“凡乐人及音声人应教习，皆著簿籍，核其名数，而分番上下。”他们服役一定年限，遇有机会可望取得平民资格。如《唐大诏令集》卷81载武德二年（619年）八月有《太常乐人蠲除一同民例诏》，同书卷77《谒陵赦》也有“陵户并放从良”之语。

第五，吏胥制度的弊端。凡事有利必有弊，隋唐吏胥无俸，固可节省国家财政开支，但隋初即有刀笔吏夤缘为奸之事。《隋书》卷75《刘炫传》说：“高祖之世，以刀笔吏类多小人，年久长奸，势使然也，于是立法：州县佐史，三年而代。”但是没有俸给，难望其廉洁，宋代司马光说：“府史胥徒之属，居无廩禄，进无荣望，皆以啖民为生者也。上自公府省寺、诸路监司、州县乡村仓场库务之吏，词讼追呼，租税繇役，出纳会计，凡有毫厘之事关其手者，非赂遗则不行，是以破家坏产者，非县官赋役独能使之然也，

^① 《唐六典》卷1《尚书都省》。

大半尽于吏家矣。此民之所以重困者也。”^①吏胥舞文弄墨，贪污受贿，包揽词讼，危害人民之事至宋犹然，可见是封建社会中长期不能解决的问题。

第五节 唐王朝的行政法规

唐代的法律形式有律、令、格、式四种形式，律是刑事法规，令、格、式都是行政法规。

一 令、格、式

令是国家政治法律制度的设立、废更的诏令。武德中裴寂等在修纂《唐律》的时候，同时也修纂《唐令》。至贞观初，又令房玄龄等刊定《唐令》。此后麟德中源直心，仪凤中刘仁轨，垂拱初裴居道，神龙初苏环，大极初岑羲，开元初姚崇，四年（716年）宋璟，都曾对《唐令》进行过刊定。《唐令》30卷，共27个目，分为（1）官品；（2）三师、三公、台省职员；（3）寺监职员；（4）卫府职员；（5）东宫、王府职员；（6）州县、镇戍、岳渎、关津职员；（7）内外命妇职员；（8）祠；（9）户；（10）选举；（11）考课；（12）宫卫；（13）军防；（14）衣服；（15）仪制；（16）鹵簿；（17）公式；（18）田；（19）赋役；（20）仓库；（21）厩牧；（22）关市；（23）医疾；（24）狱官；（25）营缮；（26）丧葬；（27）杂令；共计1546条。

格是皇帝对国家机关分别颁行的、以及因人因事随时发布的敕，经过整理汇编的法规，故又称敕格。唐代先后编定的格有：《贞观格》18卷，房玄龄等删定；《永徽留司格》18卷，《散颁格》7卷，由长孙无忌等删定，永徽中又

^① 《续资治通鉴长编》卷196“嘉祐七年五月丁未朔”条。

令源直心等删定，唯改易官号、曹局之名，不改篇目次第；《永徽留司格后本》，刘仁轨等删定；《垂拱留司格》6卷、《散颁格》2卷，由裴居道删定；《太极格》10卷，岑羲等删定；《开元前格》10卷，姚崇等删定。所谓《留司格》是中央行政机关六部二十四司各自的日常办事规章，《散颁格》是全国通用的官吏办事规章，均以尚书省二十四司为篇名。

式是国家机关的公文程式和活动细则。唐代有《永徽式》14卷，垂拱、神龙、开元《式》并20卷，其删定人与删定格、令的人员相同。《唐式》20卷亦以尚书省列曹以及秘书、太常、司农、光禄、太仆、太府、少府、监门、宿卫、计帐为其篇目，计33篇。

二 《唐六典》

《唐六典》是一部以官制为纲而编成的一部唐代行政法规汇编。其正文是开元时期中央和地方国家机关的机构、编制、职掌、员额、品秩、待遇等，已自属于行政法的范畴，除注文中是叙述官制的历史沿革之外，在各机构之下汇集了各机构管理范围内的现行令式。《唐令》30卷，《唐式》20卷，合起来共50卷，而《唐六典》的篇幅也有30卷，估计收入《六典》中的令式约占全部令式的1/2以上。所以《唐六典》可以说是一部很有系统的唐代行政法规的汇编。由于唐代的令、格、式的全文今已亡佚，所以《唐六典》又成为我们今天研究唐代令式的主要典籍。

《唐六典》30卷的内容如下：卷1为三公、尚书都省；卷2至卷7，分别为尚书吏部、尚书户部、尚书礼部、尚书兵部、尚书刑部、尚书工部；卷8为门下省；卷9为中书省、集贤院、史馆、匭使院；卷10为秘书省；卷11为殿中省；卷12为内官、宫官、内侍省；卷13为御史台；卷14为太常寺；卷15为光禄寺；卷16为卫尉、宗正寺；卷

17 为太仆寺；卷 18 为大理、鸿胪寺；卷 19 为司农寺；卷 20 为太府寺；卷 21 为国子监；卷 22 为少府、北都军器监；卷 23 为将作、都水监；卷 24 为左右卫、左右骁卫、左右武卫、左右威卫、左右领军卫；卷 25 为左右金吾卫、左右监门卫、左右千牛卫、左右羽林军、诸卫折冲都尉府；卷 26 为太子三师、三少、太子宾客、詹事府、太子司直、左右春坊、太子内坊、太子内官；卷 27 为太子家令、率更、仆寺；卷 28 为东宫诸率府；卷 29 为亲王府、亲王国、公主邑司；卷 30 为三府、都督、都护、州县、镇戍、岳渎、关津官吏。

《唐六典》题为唐玄宗御撰，李林甫奉敕注。据《直斋书录解题》引韦述《集贤记》注，开元十年（722 年），起居舍人陆坚奉旨修此书，玄宗命按《周礼》分为理典、教典、礼典、政典、刑典、事典六个部分，故以《六典》名书。后来宰相张说以其事委徐坚。因唐代官制与《周礼》中的官制大不相同，徐坚思考经年未能下笔。后又把撰书之事委毋暉、徐钦、韦述等，始采取以六部比拟《周礼》六官的办法，把令式分别编入六部之中，官制沿革以注的形式说明。全书完成历时十余年，中间多次换人，最后经宰相李林甫进奏皇帝。关于《唐六典》是否颁布施行的问题，历代学者颇有异论。今人岑仲勉的意见颇为中肯，他认为此书未经颁行是可以肯定的，但《六典》是排比当时现行令式编成的。现行令式本来就是行政法规，自然为人们所遵行。不过有一部分令式“成书前已改章而《六典》尚记旧制”或“成书后不久便改章而与《六典》相违”，或“拟加修改而未经明诏施行者”，^①由此编入《六典》的令式，自然不能事事遵用。

^① 岑仲勉《隋唐史》唐史第 53 节《职官概论》，中华书局 1982 年 5 月新 1 版。

第十一章 隋唐五代时期的少数民族政权

隋唐五代时期的少数民族政权，一般均具有两重性，既是中原王朝的羁縻府州，又在其国内另有一套君长制度，如突厥、回鹘与前期的渤海；有的是受册封的藩属国，如南诏和后期的渤海；只有吐蕃在此时期未受羁縻和藩封。

第一节 突厥

一 突厥的兴起及其与中原王朝的关系

突厥人起源于准噶尔盆地之北，大约在今叶尼塞河的上游，是一个以狼为图腾包括 10 个氏族的部落。“所生子皆以母族为姓”。^① 后来迁居高昌（今新疆吐鲁番）的北山（今博格多山），人口繁衍，生产发展，男子逐渐成为从事生产劳动的主要力量，突厥也从母系社会逐渐转变为父系社会。公元 5 世纪中叶，另一少数民族柔然征服了高昌，突厥成了柔然的种族奴隶，被迫迁居于金山（今阿尔泰山）南麓，从事锻冶生产，被称为“锻奴”。“居金山之阳，为茹茹铁工。金山形似兜鍪，其俗谓兜鍪为‘突厥’，遂因以为号焉。”^② 突厥各部落在柔然政权奴役下不断反抗和逃亡，其中铁勒副伏罗部从漠北迁到吐鲁番盆地，脱离了柔然的

① 《周书》卷 50《突厥传》。

② 同上。

统治，建立了高车王国。西魏大统八年至十二年（542～546年）突厥首领阿史那土门合并了铁勒各部五万余户，并逐渐与中原王朝有了联系：“部落稍盛，始至塞上市缯絮，愿通中国。”^①大统十一年（545年）西魏文帝派遣酒泉胡人安诺槃陀到突厥，开始了友好交往。突厥一面断绝了与柔然的关系，一面向西魏求婚，大统十七年（551年）西魏长乐公主嫁给土门。西魏废帝元年（552年）正月，土门发兵大败柔然，柔然可汗阿那瑰自杀。土门遂以漠北为中心建立起一个以畜牧业为主的突厥汗国，自称伊利可汗。土门死，其子科罗立，不久又死，其弟燕都立，号木杆可汗，牙帐（汗庭）设于都斤山（今鄂尔浑河上游杭爱山之北山）。其时正当中原王朝西魏及北周时期，突厥强盛，其地“东自辽海（指辽河上游濒海之地）以西，西至西海（即里海）万里，南自河潢以北，北至北海（今贝加尔湖），五、六千里皆属焉。”^②

突厥政权建立（552年）不久，土门弟室点密统领十大首领，领兵10万人，攻占了西域各地，于北周保定二年（562年）自立为可汗，号称“十姓部落”^③，建牙帐于鹰娑川（今新疆库车县西北），是为冬都（南牙），其后又于碎叶河流域的千泉（今哈萨克共和国楚河西岸）建立牙帐，是为夏都（北牙）。这样，西突厥便形成了一种半独立的势力。在东部，木杆可汗及其弟它钵可汗，分封他们的弟、侄以各种可汗的称号，让他们分管一部分地区。在北周至隋初，沙钵略可汗有骑兵40万，号称强盛。隋开皇三年（583年）漠北沙钵略可汗为隋文帝所破，此后东西突厥正式分裂，东部为东突厥汗国，西部为西突厥汗国。东突厥汗国

^① 《周书》卷50《突厥传》。

^② 同上。

^③ 《旧唐书》卷194下《突厥传下》。

臣服于隋，西突厥则拥兵自重。

隋末大乱时，东突厥复盛：

“始毕可汗咄吉者，启民可汗子也。隋大业中嗣位，值天下大乱，中国人奔之者众。其族东自契丹、室韦，西尽吐谷浑、高昌诸国皆臣属焉。控弦百万。……高视阴山，有轻中夏之志。”^①

唐高祖起义时，遣“刘文静聘于始毕可汗，引以为援，始毕遣其特勤康稍利等，献马千匹，会于绛郡，又遣二千骑助军。”^②唐既借其兵力，亦向突厥称臣。“高祖即位，前后赏赐不可胜纪，始毕自恃其功，益骄踞，每遣使者至长安，颇多横恣。高祖以中原未定，每优容之。”^③自此以后，突厥常为边患。至颉利可汗时，侵扰尤甚，唐高祖竟至想迁都以避其锋，幸亏由于次子李世民的谏阻而罢。李世民继位，是为太宗，对东突厥先行反间之计以削弱其势力，俟其内部分裂，始命李靖率兵10万出击，遂战胜之，生擒颉利可汗送于京师，太宗授颉利以右卫大将军之职。

颉利灭亡，其部下或走薛延陀，或入西域，而未降者犹有10余万，如何处理投降的东突厥部众，当时太宗曾诏臣下集议，最后采纳了中书令温彦博的主张，“自幽州至灵州，置顺、祐、化、长四州都督府，又分颉利之地六州，左置定襄都督府，右置云中都督府，以统其部众。”^④不过，“自结社率之反也，太宗始患之，上书者多云处突厥于中国殊谓非便，乃徙于河北，立右武侯大将军、化州都督、怀化郡王思摩为乙弥泥孰俟利苾可汗，赐姓李氏，率所部建

① 《旧唐书》卷194上《突厥传上》。

② 同上。

③ 同上。

④ 同上。

牙于河北。”^①

颉利灭亡以后，铁勒部中继起者有薛延陀，于贞观三年（629年）在漠北自称可汗。《旧唐书》卷3《太宗纪下》说：

“贞观十五年（641年）十一月……薛延陀以同逻、仆骨、回纥、靺鞨、霫之众，度漠屯于白道川。命营州都督张俭统所部压其东境；兵部尚书李勣为朔方行军总管，右卫大将军李大亮为灵州道行军总管，凉州都督李袭誉为凉州道行军总管，分道以御之。十二月……李勣及薛延陀战于诺真水，大破之。……薛延陀跳身而遁。”

薛延陀之后又有车鼻可汗之兴。车鼻为突厥别部，亦属阿史那之族，世代为小可汗，设牙帐于金山之北。薛延陀为可汗时，车鼻投奔他，后遭薛延陀的猜忌，遂脱离薛延陀而归旧所，自称车鼻可汗。高宗时俘获车鼻可汗，拜左武卫将军，赐居第。东突厥既平，即其地建为羁縻府州。

“始置单于都护府领狼山、云中、桑干三都督、苏农等二十四州。瀚海都护府领金微、新黎等七都督、仙萼、贺兰等八州。即擢领酋为都督、刺史。麟德初，改燕然为瀚海都护府，领回纥；徙故瀚海都护府于古云中城，号云中都护府。碛以北蕃州悉隶瀚海，南隶云中。”^②

自东突厥颉利可汗政权灭亡，唐王朝遂乘胜进攻西突厥，先取伊吾七城，置伊州。贞观十四年（640年）复取高昌，设西州及安西都护府；同时又取可汗浮图城（今新疆吉木萨尔县），置庭州。自贞观十六年至二十年（642~648年），唐王朝先后占领天山北麓各地以及焉耆、龟兹，在西域地区设置了龟兹（今新疆库车县）、疏勒（今新疆喀什市）、于阗（今新疆和田县）、碎叶（今吉尔吉斯共和国北

^① 《旧唐书》卷194《突厥传上》。

^② 《新唐书》卷215上《突厥传上》。

部托克马克城附近)四镇后移安西都护府于焉耆,统辖四镇,故四镇亦称“安西四镇”。至此,西突厥东部辖境已有一半归属于唐。高宗永徽二年至显庆二年(651~657年)唐王朝对西突厥屡次用兵,俘获了沙钵可汗。显庆四年(659年)唐击灭西突厥政权,遂分西突厥之地置昆陵、濠池二都护府,昆陵都护府在碎叶川之东,濠池都护府在碎叶川之西。以突厥贵族阿史那弥射为左卫大将军、昆陵都护、兴昔亡可汗,管领咄陆五部;阿史那步真为右卫大将军、濠池都护、继往绝可汗,管领弩失毕五部。此后,西突厥臣服于唐。

唐高宗永淳元年(682年),云中都督舍利元英部酋阿史那骨咄禄据黑沙城(今内蒙古呼和浩特北)叛唐,用谋臣曷欲谷之计,东破契丹,北取九姓铁勒,复立牙帐于都斤山,重建东突厥汗国,史称后突厥。后突厥自阿史那骨咄禄,八传至白眉可汗,于唐天宝四年(745年)为回纥怀仁可汗骨力裴罗击杀,后突厥亡。

突厥自阿史那土门建立汗国至白眉可汗灭于回纥,历经西魏、北周、隋、唐四个朝代,历时达200年之久。

二 突厥的官制

突厥的国家性质,属于建立在游牧经济基础之上的奴隶制国家。突厥贵族是统治阶级,奴隶、黑民(战争中的归附者)和普通牧民是被统治和被剥削的阶级。突厥的政治制度与部族制度合为一体,最高的首领称为可汗,既是突厥政权组织中的首脑,也是突厥部族的最高首领。《周书》卷50《突厥传》说:“可汗,犹古之单于也。”可汗与匈奴的单于相当,可分封其子弟或近亲为小可汗,故可汗也可以称为“大可汗”。另外,管理东部的可汗常冠以“特利”之名,有时也有例外,如有称尔伏可汗的;管理西部的可汗常冠以叶护之名。可汗之妻称为“可贺敦”,相当于

匈奴的“闾氏”。可汗的子弟一般称为特勤。如后突厥有《阙特勤碑》，阙为后突厥的创建者骨咄禄之子。特勤汉文有时又作“地勤”，如《北史》卷99《突厥传》记伊利可汗的从弟名地勤察，地勤当即是特勤，仅是突厥语汉译的不同，其实是一回事。可见可汗的从弟也可称特勤。另外，《阙特勤碑》的作者是可汗的外甥也里特勤，可见可汗的外甥亦得称“特勤”。

突厥初期官号共有十等：（1）始波罗或莫贺弗，意为勇健；（2）大罗便，此官特贵重，惟其子弟为之；（3）哥利达官，“哥利”意为“老”。（4）苏尼，为掌兵之官；（5）珂罗啜，“珂罗便”意为黑色，故有珂罗啜，其官甚高，常以耆年者为之；（6）吐屯，为州郡官；（7）热汗，掌监察非违，厘整班次；（8）其尼，掌家事如国官；（9）附邻可汗，“附邻”意为狼，取其狠。（10）遗可汗，居家大户有相呼为遗可汗者，“遗”其意为“屋”^①，遗可汗亦即家可汗之意。

东突厥汗国建立后，其设官共有二十八等，可考者如下：

（1）设。突厥政权将其所统治的地区划分为东西两大部分，管辖的官员称为设，亦作“察”或“杀”，既是典兵的武官，可以领兵驻扎，也是所统辖的东部或西部的地方长官，可以专制一方。“设”之上常冠以“突利”和“达头”之名。突利设常管理东部，达头设常管理西部（但也有达利设管理西部的，管理东部的设也有称步利设或泥步设的），因此突厥史上常有“突利设”与“达头设”之名。东部突利“设”的牙帐在幽州（今北京市）之北，西部达头“设”的牙帐在五原（今内蒙古自治区五原县）之北。东西两部之间是可汗的庭帐所在。

^① 见《通典》卷197《边防十三·突厥上》。

(2) 叶护。其地位在“汗”与“设”之间，相当于可汗的储副。管理西部的可汗常以叶护为名。叶护又有大叶护、统叶护、肆叶护等称。

(3) 啜与俟斤。二者地位相当，均在设之下，为突厥部落的最高长官。突厥分裂为东西之后，西突厥所统辖的十个部落也划分为两大部分，一部分称为五咄陆，其各部统领官称为“啜”；一部分称为五弩失毕，其各部统领官称为俟斤。《唐会要》卷94载：

“（贞观）十二年（638年）十二月，（初），西突厥分为十部，每部酋长各赐一箭，谓之十箭。又分左右厢：左厢号五咄陆部，置五大啜；右厢号五弩失毕部，置五大俟斤；通谓之十姓部落。”

(4) 失毕、达干、梅录。上述三者均为贵官，地位与啜、俟斤相当。失毕与典兵官“杀”有关，可能“失毕”的含义即是“副杀”。达干意为酋帅，掌统兵马之事。梅录，史文称之为大臣，可能是总理政事之官。

(5) 俟利发和阎洪达。上述二官经常参与政权首脑的决策和处理政务，特别在西突厥的职掌是如此。如《隋书》卷84《西突厥传》说：“官有俟〔利〕发、阎洪达，以评议国事，自余与东国（东突厥）同。”

(6) 吐屯。是专门驻扎在被征服的外族或外国，以监领该族或该国。如西突厥统叶护可汗统一西域之后“其西域诸国王悉授颉利发，并遣吐屯一人监统之，督其征赋。”^①

(7) 蓝突厥。汉文又作青突厥，意为“青天大人”，即各氏族、各部落的大小匐（即伯克，也就是牧主贵族），以及由大小匐担任的各级官员。他们都属于统治阶级。可汗、

^① 《旧唐书》卷194下《突厥传下》。

贵族和各级大小匐组成贵族会议，以决定和与战、可汗继位人选以及其他重大问题。不过此种会议的权力，随着汗权的扩大而不断缩小。

第二节 回 鹘

一 回鹘的兴起及其与中原王朝的关系

回鹘是北魏时期高车或敕勒诸部之一的袁纥氏的后裔，亦称乌护、乌纥，至隋称韦纥，唐初称回纥。唐宪宗元和四年（809年）回纥首领蔼道曷里禄设弭施合昆迦可汗遣使请求唐王朝允许其改为回鹘，取义为“回旋轻捷如鹘。”《新唐书》卷217上《回鹘传上》说：

“回纥，其先匈奴也，其俗多乘高轮车。元魏时，亦号高车部，或曰敕勒，讹为铁勒。其部落……凡十有五种，皆散处碛北。”

隋唐之际，回纥部势力逐渐强盛，《新唐书》卷217上《回鹘传上》说：

“（袁纥）至隋曰韦纥，其人骁强，初无酋长，逐水草转徙，善骑射，喜盗钞，臣于突厥。突厥资其财力雄北荒。大业中，处罗可汗攻胁铁勒部。……韦纥乃并仆骨、回罗、拔野古叛去，自为俟斤，称回纥。……有时健俟斤者，众始推为君长，子曰菩萨，材勇有谋，嗜猎射，战必身先，所向辄摧破，故下皆畏附。……时健死，部人贤菩萨，立之。母曰乌罗浑，性严明，能决平部事。回纥由是浸盛。与薛延陀共攻突厥北边。颉利遣……骑十万讨之，菩萨……破之马鬣山，……大俘其部人，声震北方。由是附薛延陀，相唇齿，号活颉利发，树牙独乐水上。……突厥已亡，惟回纥与薛延陀为最雄强。”

回纥等部自脱离突厥统治之后，酋长都自称俟斤。自隋末

回纥君长时健俟斤死，子菩萨被推为继承人，酋长世袭制开始出现。菩萨死后，回纥君长吐迷度与铁勒诸部于唐贞观二十年（646年）协助唐王朝攻杀薛延陀多弥可汗，兼并薛延陀诸属部，奄有其地，成为漠北唯一强部，并请归附唐朝。唐王朝遂在回纥诸部所在地设置羁縻府州，漠北置六府七州。下列六部置为六府：回纥部为瀚海府（中心地区在今蒙古国鄂尔浑河上游）；仆骨（亦称仆固）部为金微府（中心地区在今蒙古国鄂嫩河上游）；多览葛部为燕然府（在今蒙古国乌兰巴托附近）；拔野古部为幽陵府（约在今内蒙古呼伦贝尔盟至蒙古国东方省一带）；同罗部为龟林府（约在今蒙古国通格勒河畔）；思结部为卢山府（约在今蒙古国杭爱山脉之南）。下列七部置为七州：浑部为皋兰州（初置于独京河东）；斛萨部为高阙州（在今内蒙古杭锦后旗东北）；阿跌部为鸡田州（约在鄂尔浑河东边，浑部东北）；契苾部为榆溪州（在今蒙古国乌兰巴托南）；跌结部为鸡鹿州（其地东靠近石勒喀河上游）；阿布思部为驊林州（在今甘肃秦安东北）；白霫部为闾颜州（约在哈拉哈河之西）。六府的都督和七州的刺史均由酋长充任，其下均置长史、司马以下官属。六府七州隶属于燕然都护府（治所在今蒙古国哈拉和林旧城，鄂尔浑河上游）。唐王朝任命都护统管诸部，诸部酋长尊奉唐太宗为“天可汗”，经唐朝廷允许在回纥以南、突厥以北开设通往长安的驿道，称为“参天可汗道”，沿途分设68驿，各驿站备有马匹和食物供往来贡使使用。

二 回鹘的政治制度

这一时期回鹘政权具有两重性：一方面，回鹘首领吐迷度受唐之封为怀化大将军兼瀚海都督，但在部族内部，已

自称可汗，“署官号皆如突厥故事”^①，事实上建立了回鹘汗国的政权。回鹘汗国自吐迷度正式建国至十世骨力裴罗于唐玄宗天宝六年（747年）受唐王朝之封为怀仁可汗，徙牙帐于乌德鞑山（今内蒙古鄂尔河上游杭爱山东支），国势强盛，极盛时其领土东接室韦，西抵金山，南跨大漠，尽有突厥故地。回鹘汗国于公元840年廋馥可汗在位时亡国，正式立国达百年之久。

回鹘汗国的政权组织，以可汗为最高首领，统治阶层由贵族和官吏两部分构成。贵族一系的等级依次为特勤（亲王）、叶护（副王）、设（别部统兵者）、俟斤、俟利发。特勤、设分别由可汗的子弟及其宗室充任，他们享有崇高的荣誉和特权，但却很少负有行政责任。官吏的一系吸收了突厥的官制和中原王朝的官制，采用突厥官制而设置的官职有阿波，为统兵之官；阎洪达，为评议国事之官；达干，为统兵马之官；梅禄，为皇室总管，掌兵者。此外还有俟斤、俟利发，为部落首领的称号。采用中原王朝官制而设置的有内外宰相及都督、将军、司马等。《新唐书》卷217上《回鹘传上》说，回鹘“有外宰相六，内宰相三，又有都督、将军、司马之号。”至于这些官员的具体职掌，则史文阙载。此外，回鹘又称掌印官为塔木葛支，似为汉官名的回鹘语音译。

回鹘汗国的政权，与北方草原上其他游牧部落的政权一样，其性质是一种部落联盟。回鹘的联盟部族有内九族与外九部之分。内九族是组成回纥部落的各氏族，其名称为药罗葛、胡咄葛、咄罗勿、貂歌息讫、阿勿喃、葛萨、斛嗛索、药勿葛、奚耶勿，这九个铁勒氏族通常也称为内九姓。其中以药罗葛为首，是回鹘可汗的亲族，后来回鹘各代可汗多数出于这一氏族。外九部是当时漠北地区在反抗

^① 《旧唐书》卷195《回纥传》。

突厥统治斗争中形成的组成回鹘汗国的九个部落，以回纥部为核心，其他依次为仆骨（仆固）、浑、拔野古、同罗、思结、契苾、阿布思、骨仑屋骨思等八部。外九部也称为“外九姓”。除上述铁勒九部之外，回鹘也把被它击破的拔悉密、葛罗禄纳入外诸部，并常以此两部为先锋，号称十一部。内九族和外九部组成了回鹘的基本疆域，由汗国实行直接统治，向这些氏族集团派遣拥有行政权力的都督，都督既是行政首脑，也负责为国库征税。外九部作为回纥部落联盟的成员，汗庭与他们彼此有多方面的联系，但具有很大的独立性。各部落向来拥有自己的武装力量和势力范围，汗国授予这些部落酋长以俟斤、叶护、俟利发等贵族称号，委托他们在各自的范围内实施统治。这些部落酋长，在政治上对汗国可汗负有服从其领导的义务；在经济上负有按时向国库交纳贡赋的义务；在军事上负有提供军队、协同作战的义务。外九部在稳定汗国政治局势方面是一支不可缺少的力量。回鹘汗国的边远地区，是一些不定的游离于各敌对势力之间的游牧部族，回鹘汗国对其服属或靠拢的部族，如东北的奚、契丹等，向他们派驻“监使”，在政治上对部落的上层活动进行监督，在经济上“岁督其贡赋”^①，相当于突厥在西域各部族所设置的吐屯。回鹘汗国就是依靠上述多层次的管理，维持了一百年的统治。

公元840年前后（唐文宗开成末、武宗会昌初）回鹘可汗被黠戛斯所杀，汗国崩溃，诸部离散。除近庭帐的十三部，以特勤乌介为可汗，南下边塞降唐外，其余大部分回鹘部落向西迁移：一支迁到葱岭以西，一支迁到河西走廊，一支迁到西州（今新疆吐鲁番盆地一带）。迁到葱岭以西的回鹘人，在公元10世纪中叶至12世纪期间，在葱岭西部建立了一个强大的哈喇汗朝，辖境包括我国今新疆地

^① 《资治通鉴》卷246《唐纪六十二》“武宗会昌二年九月”条。

区的疏勒、莎车、于田、和田等县一带，都城在八拉沙衮城（在今中亚巴尔喀什湖南吹河源西南）。迁到河西走廊的回鹘部落其牙帐设在甘州（今甘肃张掖县），其初因河西、陇右地区全由吐蕃控制，故河西回鹘均依附于吐蕃。后来河西地方首领张义潮以伊、沙、瓜、肃等十一州（今新疆哈密县，甘肃安西、酒泉县一带）归附唐朝廷，河西回鹘亦归附于张义潮。至10世纪中叶，吐蕃势力衰落，回鹘逐渐强盛，进一步控制了河、兰两州（均在今甘肃兰州一带），扼制着西域与内地交通的孔道；随后又打败了瓜、沙等州的地方势力张奉、曹义金，使瓜、沙二州实际上成为回鹘所控制的地区，以致张奉、曹义金都只好通过回鹘与后唐交往。迁到西州的回鹘部落，以高昌（今新疆吐鲁番县）为中心，不久向西发展，至公元10世纪末叶，已分布到龟兹（今新疆库车县），其控制的范围，西接葱岭，东到甘、肃二州，北界天山，南越戈壁。高昌回鹘政权的都城建在麹氏高昌王国的故城（今吐鲁番东的喀刺和卓）。高昌回鹘自公元9世纪50年代建立后，历经五代、北宋、西辽、元，至14世纪50年代止，前后存在500年之久。高昌回鹘王朝的政治制度，最高统治者称为“亦都护”（意为最幸福的君主），自称为“阿厮兰汗”（意即狮子王）。亦都护之下，在龟兹回鹘政权中有九宰相和枢密使。亦都护视事时旁边有许多侍者和节磬，前者掌随侍应对，后者掌诸臣拜舞的节奏。在唐五代时期，高昌回鹘王朝与中原王朝关系密切，唐末仆固俊斩杀吐蕃大将尚巩热后，传首于长安；五代时回鹘常向中原王朝进贡方物；高昌回鹘商人并在洛阳、开封两地经营马的贸易。从后唐同光二年（924年）至后汉乾祐元年（942年）的25年间，共计有十一次把马、驼以及马匹上用的鞍、辔等备品运到洛阳、开封进行贸易。从后晋天福三年至七年（938~948年）间，回鹘商人运进内地的马匹凡四次，共计1300匹。高昌回鹘人对内地的支援

是很大的。

第三节 吐蕃

一 吐蕃的兴起及其与中原王朝的关系

吐蕃本为西羌族属，在青藏高原上分为许多部落，从事畜牧，也经营农业。约在隋时，雅隆部落联盟（居今西藏山南地区）发展成为奴隶制政权，其君称赞普，相称大论、小论。势力发展到拉萨河流域。唐太宗贞观三年（629年），松赞干布继赞普位，承袭父祖的基业，征服苏毗（即孙波）、羊同等部落，统一青藏高原，建都逻些（今西藏拉萨），建立了一个以赞普（君主）为中心的奴隶制中央集权国家。吐蕃王朝从第32世赞普松赞干布继位正式建国（629年），到唐武宗会昌六年（846年）最后一世赞普朗达玛死，王室分裂，传位九代，立国凡218年。

吐蕃王朝在隋唐五代时期作为中原王朝周边的一个少数民族王朝，与中原王朝的关系是和战并存，两国作为与国关系始终未受羁縻。

从战争关系上看，吐蕃曾经是唐王朝最大的边患。唐高宗咸亨元年（670年）吐蕃攻取西域十八州，唐王朝丧失了安西四镇，被吐蕃占领。咸亨三年（672年）吐蕃又灭吐谷浑（今青海），阻断了唐王朝通往西域的道路。武则天如意元年（692年），派遣唐休璟、王孝直、阿史那忠节等率兵大破吐蕃兵，收复四镇，于龟兹复设安西大都护府，屯兵镇守。武则天万岁登封元年（696年），王孝直在素罗汗山被吐蕃战败。圣历二年（699年）吐蕃发生变乱，赞普杀死论钦陵的徒党2000余人，论钦陵自杀。其弟论赞婆，时镇守吐谷浑，遂率部降唐。唐的西部边境暂时得到了安静。

唐中宗时，吐蕃又在西域和青海地区对唐朝进行战争。开元、天宝时期是唐王朝最强盛的时期，其时吐蕃仍屯驻 45 万大军在今青海、甘肃两省的边境，威胁着唐王朝的关陇地区。玄宗季年，以河西、陇右、剑南三节度使，统率重兵以防御吐蕃。天宝十四年（755 年）安史之乱起，唐王朝从朔方、河西、陇右三镇抽调兵力平叛，西边军事力量削弱，吐蕃又在代宗宝应元年（762 年）攻陷唐王朝的秦、成等州，次年，又陷兰、河、鄯、洮等州，陇坂以西之地，多为吐蕃所破。吐蕃乘胜又攻下泾州，连迫奉天、武功，兵锋直指长安。代宗仓惶放弃长安，逃往陕州，吐蕃占领长安。代宗以皇子雍王适为元帅，郭子仪为副元帅，动员关中军民全力抵抗，才收复长安。

唐王朝与吐蕃王朝的关系除战争之外也有和好的一面。松赞干布崇尚中原文化的博大精深，于唐贞观八年（634 年）遣使来唐，唐太宗也派遣使臣向吐蕃通好。松赞干布又要求与唐联姻，唐太宗以文成公主嫁给了松赞干布。唐蕃和亲促进了吐蕃与中原地区经济和文化的交流。唐王朝为寻求与吐蕃的长久友好，又屡次与吐蕃会盟。唐开元二年（714 年），与吐蕃会盟定界。德宗时又与吐蕃定清水之盟，以后又有多次会盟。现在西藏自治区拉萨市尚存唐蕃会盟碑，盟辞及双方参与会盟的官员用唐蕃两种文字分别刻于石碑的两面。唐蕃在政治上的会盟以及在经济文化上的交流，标志着唐蕃两地人民在共同创造着祖国的文明史。

二 吐蕃的政治制度

吐蕃奴隶制政权建立之初，其性质属于部落联盟。一切重大事情，是在各部落集议后，由部落联盟议事会议作最后的决定。《通典》卷 190《边防六·吐蕃》所谓“议事则自下而起，因人所利而行之”，故“用法严整”，意旨统

一，“能强且久”。官吏由氏族和部落首领充任，父子世代承袭，各自治理所部民人。君主赞普也只直接管理所属的部落。到松赞干布正式建立集权制的奴隶制王朝时，据《新唐书》卷216上《吐蕃传上》记载，对君主的称呼和王庭职官设置，略述如下：

(1) 赞普。沿袭前期以赞普称君长。“其俗谓强雄曰赞，丈夫曰普，故号君长曰赞普。”

(2) 末蒙。“赞普妻曰末蒙。”

(3) 论苩。“大相曰论苩。”员额1人，亦称“大论”。

(4) 论苩扈莽。“副相曰论苩扈莽”，员额1人，亦称“小论”。

(5) 悉编掣逋。“都护一人，曰悉编掣逋。”

(6) 曩论掣逋。“内大相曰曩论掣逋，亦曰论莽热。”员额1人。

(7) 曩论觅零逋。“副相曰曩论觅零逋。”员额1人。

(8) 曩论充。“小相曰曩论充。”员额1人。

(9) 喻寒波掣逋。“整事大相曰喻寒波掣逋。”

(10) 喻寒觅零逋。“副整事曰喻寒觅零逋。”

(11) 喻寒波充。“小整事曰喻寒波充。”

(12) 尚论掣逋突瞿。喻寒波掣逋、喻寒觅零逋与喻寒波充“皆任国事，总号曰尚论掣逋突瞿。”

自论苩以下诸大臣均由王族和外戚充任。和以前一样，都是世袭的，“父死子代，绝嗣，则近亲袭焉。”^①另外，吐蕃王朝以章饰区别官阶，共分六等，分别是瑟瑟（翡翠）、金、银镀金、银、铜、铁。章饰钉在方圆三寸的粗毛布上，悬于臂前。

吐蕃的地方官制是与军事编制合一的，实行军事、行政和生产三位一体的制度，以军队编制的形式把百姓组织

^① 《通典》卷190《边防六·吐蕃》。

在一起。因此，行政和生产都在军事建制下进行。早期，吐蕃军政实行“茹”和“东岱”两级结构。“茹”意为“翼”，全吐蕃军队起先分为四个翼，即首翼（伍茹）、腰翼（天茹）、右翼（叶茹）和左翼（云茹）。而左翼又常被称为“支茹”，即小翼。组成军队的四个茹，在作战时集中，平时分散在各自所在的地区驻屯。前两茹驻屯在称为“卫”的地区（即前藏），后两茹驻屯在称为“藏”的地区（即后藏）。后来，约在公元6世纪末、7世纪初，吐蕃吞并了孙波（苏毗）部落以后，把孙波地方编成一个“茹”，称为孙波茹。合以前的四茹，总称吐蕃五茹。“茹”设茹本，为一个方面军的最高指挥官，平时也是该地最高的行政长官，例由当地最大的氏族贵族充任。下设副职及文书。每茹分布地区四至均有明确规定，不得侵越。“东岱”意为千户，即“千人之队”。每一茹分为十个东岱，其中包括一个直属东岱（又称禁卫军东岱）和一个小东岱。这两个东岱可能都是较为机动的队伍，时常被吐蕃王廷征发，离开茹的编伍，参加卫护和特别的军事行动。按照吐蕃的军事编制，每一茹分为10个东岱。伍茹、腰茹、叶茹、云茹每茹各10个东岱，合起来共有40个东岱。另外，在吐蕃与突厥毗连之境（被称为羊同上部）有5个东岱；在吐蕃与苏毗（孙波）毗连之境（被称为羊同下部）亦有5个东岱，合为10个东岱。孙波被抚服后在孙波原地也设置了10个东岱；再加上一个包括汉户在内的通类东岱，总共有61个东岱。所以吐蕃军队编制可概括地称为“五茹六十一东岱。”在61东岱中，羊同的10个东岱，始终没有建立茹一级的统领机构，可能是直接辖于王廷的。每茹所属的东岱各有不同的名称，平时也就是该地基层的政权。其统属关系如下：

伍茹，统岛岱、岱村、局巴、支村、叶若卜、球村、章村、畿堆、畿买九个东岱和一个东侧禁卫队。

腰茹，统雅蓉、秦蓉、达保、尼牙聂、洛若、雅村、玉

邦、聂、洛扎九个东岱和一个北侧禁卫队。

叶茹，统东钦、象钦、辗噶尔、章村、郎迷、帕噶尔、保若、松岱、象九个东岱和一个西侧禁卫队。

云茹，统芒噶、墀彭木、娘若、墀塘、错俄、枕巴、拉孜、康萨、改呈木九个东岱和一个南侧禁卫队。

孙波茹，统则屯、帕屯、桂仓上、桂仓下、窘上、窘下、哲上、哲下、喀若、喀桑、那雪十一个东岱。

羊同，上部有火州、芒玛、尼玛、且末、巴噶五个东岱，下部有吉格、交拉、计藏、雅藏、即岱五个东岱。

领导东岱的指挥官称为东本，即千夫长，也是所辖地区的行政长官，均由氏族显贵世袭。东岱中的成员分为桂和庸两部分，“桂”是参加作战的武士，“庸”是随军的后勤人员。吐蕃在占领沙、瓜、河湟一带以后，在东岱（部落）之下还分为若干“将”，将设将头，每一部落左右各10将。若以每一将为50至500人，则20将为1000至1万人。军队编制的最小单位为“组”，由4人组成，组长称“组本”，副组长称“俄本”；另有“直普”（即炊事员）和“真约”（即仆役）各1人。兵制以二五进位，两“组”为“十”，加十长、副长共10人。

《新唐书》卷216上《吐蕃传上》说吐蕃有“胜兵数十万”，从史籍中记载吐蕃动辄出兵十几万、20万、甚至40万的情况看，《新唐书》所记并非过甚其词。其统兵之制，是在各“茹”之上设都元帅和副都元帅，其上就是直接受命于赞普指挥军事的大相。出兵时赞普派遣监军使监视元帅和大将的行动，直接向赞普报告情况。军队的调动以赞普的金箭为凭。吐蕃之所以有那么多的兵力，原因就在于它是把军事、行政、生产密切地结合在一起的。氏族成员作战时都是军人，平时又都是生产者。上面所列各茹的东岱其名称各不相同，就是反映他们的驻地各不相同，这说明军队是按地域分布的。那么在各个地域上的军队是由各

氏族的人混合组成的还是分别由各氏族成员组成呢？这从吐蕃文献《贤者喜宴》中所记载的“十八采邑”中所居住的多是完整的氏族的情况来推断，各东岱都是由同一个氏族组成的。这就清楚地证明当时吐蕃的地方政治组织是军事、行政与生产三位一体的。^①

吐蕃王朝建立以后，仍保留部落联盟时期以来传统的盟会制度。“赞普与其臣岁一小盟，用羊、犬、猴为牲；三岁一大盟，夜肴诸壇，用人、马、牛、鬲为牲。凡牲必折足裂肠陈于前，使巫告神曰：‘渝盟者有如牲’。”^② 后来此种盟会制度从初期向赞普效忠的盟誓形式逐渐演变为召集大臣及地方官员、将领分别参加议政的“御前会议”，并将决议内容以赞普的诏命发布全境。

为了通过法律来保护吐蕃贵族奴隶主的特权和加强对平民和奴隶的统治，松赞干布时期即已制订了法律 12 章，这是吐蕃最早的成文法。“其刑，虽小罪必抉目，或刖、劓，以皮为鞭扶之，从喜怒，无常选。其狱，窟地深数丈，内囚于中，二三岁乃出。”^③ 法律还规定：杀人者死；伤人者依伤之轻重科罪；窃盗得罚偿 8 倍；并原赃 9 倍；奸淫者断其四肢之一。

吐蕃其初有原始宗教，名为钵教，但史书上对此记载很少，其情况已不详。大约在松赞干布时期还制订了十善律，主要包括要虔信钵教，孝顺父母，勿忤尊长，对贤流贵胄要顺从而行，目的是保护奴隶主贵族之利益，有利于对平民及奴隶的统治。在敦煌石窟的慧超《往五天竺传》的残卷中记载：“吐蕃国纯往冰山川谷之间，以毡帐而居，无

① 参见王尧、陈践《吐蕃兵制考略——军事部落联盟制剖析》，《中国史研究》1986 年第 1 期。

② 《新唐书》卷 216 上《吐蕃传上》。

③ 同上。

有城郭屋舍处所。……国王百姓总不识佛法，无有寺舍。”根据残卷所载，慧超是开元十五年（727年）回到龟兹的，所记吐蕃之事，当在此年之前。可见吐蕃在唐开元时期佛教尚未兴盛，吐蕃佛教之兴，是在弃松德赞（即乞立赞）赞普在位（755～797年）之时，其时大兴佛法，寺院林立。佛教兴盛以后，钵教自然衰落。从此佛教僧侣在吐蕃政权里开始占有地位，“国之大事，必以桑门（僧侣）参决。”^①此即后世西藏政教合一的由来。

第四节 南 诏

一 南诏的兴起及其与中原王朝的关系

南诏出自乌蛮族。隋末唐初，在今云南大理的洱海周围及哀牢山、无量山以北地区居住着乌蛮和白蛮众多部族和部落。其中有六个势力最大的乌蛮部落，史称“六诏”。六诏的名称及其部落所在地如下：越析诏在今宾川县境；浪穹诏在今洱源县境；邆睢诏在今剑川县境；施浪诏在今洱源县东；蒙巂诏在今巍山彝族回族自治县北境；蒙舍诏在公巍山彝族回族自治县南境。其中蒙舍诏地处各诏之南，故又称南诏。唐贞观二十三年（649年），蒙舍诏首领细奴逻建立“大蒙国”，自称“奇嘉王”，臣服于唐。唐玄宗时，南诏在唐的扶持下统一六诏。《旧唐书》卷197《南诏传》记其事说：

“皮逻阁立，开元二十六年（738年）诏授特进，封越国公，赐名曰归义。其后破洱河蛮，以功策授云南王。归义渐强盛，余五诏浸弱。先是剑南节度使王昱，受归义赂，奏六国合为一诏。

^① 《新唐书》卷216上《吐蕃传上》。

归义既并五诏，服群蛮，破吐蕃之众兵，日以骄大。……二十七年（739年）徙居大和城（今云南大理南太和村）。天宝……七年（748年）归义卒，诏立子阁罗凤袭云南王。”

六诏统一以后，总名南诏，即以洱海地区为中心在境内发展生产，沟通本地区及中南亚与中原文化的联系，在历史上起着积极的作用。其后因唐剑南节度使与云南太守对南诏的关系处置失当，导致南诏与吐蕃相结合。《旧唐书》卷197《南诏传》说：

“无何，鲜于仲通为剑南节度使，张虔陀为云南太守。仲通褊急寡谋，虔陀矫诈，待之（指南诏）不以为礼。……有所征求，阁罗凤多不应。虔陀遣人骂辱之，仍密奏其罪恶。阁罗凤忿怨，因发兵反。……明年（751年）仲通率兵……逼大和城，为南诏所败。自是阁罗凤北臣吐蕃。吐蕃令阁罗凤为赞普钟，号口东帝，给以金印。蛮谓弟为钟。时天宝十一年（752年）也。”

南诏既附吐蕃，西南边境从此多事。杨国忠为相时兼任剑南节度使，遣留后、侍御史李宓领兵十万征伐南诏，“犍餉者在外，涉海瘴死者相属于路，天下始骚然苦之。宓复败于大和城北，死者十八九。”^①安史之乱以后，南诏又乘机侵扰西川，“至德元载（756年）九月，……南诏乘乱，陷越嵩会同军，据清溪关。”^②不过南诏自归附吐蕃后，赋役甚重，颇以为苦，于是又重新归附唐王朝，合力攻破吐蕃，西川的边患始行平息。唐宣宗懿宗之际，南诏酋长酋龙又兴兵进攻岭南，陷安南都护府。咸通时高骈为静海军节度使始击败南诏，安南始获平静。酋龙又攻西川，连陷诸州，唐廷复调高骈往讨，始击败南诏兵。至酋龙卒，南诏势力衰落，复向唐求和，自此南诏与唐复又和好。自唐于开元二十六年（738年）封南诏王皮罗阁为“云南王”，至唐昭

^① 《旧唐书》卷197《南诏传》。

^② 《资治通鉴》卷218《唐纪三十四》“肃宗至德元载”条。

宗天复二年(902年)郑氏建立大长和国,南诏在西南地区立国凡160余年。

二 南诏的政治制度

南诏王是最高的奴隶主,也是南诏国的最高统治者,有“诏”、“元”、“骠信”、“赞普钟”、“摩诃罗嵯”等多种专称。“诏”是王的意思,是臣下和百姓对王的称呼。南诏王自称为“元”,王坐西向东,称诸臣为“昶”,大臣见王自称官衔不称臣。《新唐书》卷222上《南诏传上》说:“王自称‘元’,犹朕也。谓其下曰昶,犹卿尔也。”“骠信”也是南诏王的自称,《新唐书》卷222中《南诏传下》说:“元和三年(808年),异牟寻死,寻阁劝立,自称骠信,夷语君也。”“赞普钟”意为赞普之弟,是吐蕃赞普赐给南诏王的称号。“摩诃罗嵯”是印度语“大王”之意,说明南诏当时已受到印度文化的影响。南诏王实行父子连名之制,如细奴逻之子称为逻盛,逻盛之子称为盛罗皮,盛罗皮之子称为皮罗阁。在名字之前则冠以“蒙”字,即帝位出自蒙舍诏之意。此种表示辈份秩序和父子关系的命名方式,“确定了南诏王位的世袭承继次第和蒙氏家族在南诏政权中的统治地位。”^①此外,南诏王称妻妾为诏佐,称子女为王子和公主,并有特殊饰服和烦琐的出巡仪式。

南诏的中央职官,最重要的是清平官和大军将,在他们中间选择出内外算官,作为决策的核心成员。中央政务机构前期有六曹,后期有九爽、三托等。兹分述如下:

(1)清平官。为南诏王的辅臣,其员额一般为六人,有时亦有七人。由于国王信任的关系,大概其中有一个清平官为宰相(即内算官之职)。如异牟寻时以郑回为清平官,

^① 管彦波《试论南诏官制》,载《中国民族史研究》(三),中央民族学院出版社1993年4月版。

“事皆资之，秉政用事。余清平官五人，事回卑谨。或有过，回辄撻之。”^① 随着南诏官制的成熟，清平官后来也有所分工，且有等级的区别。辅臣各有分工，又互相牵制，从而避免了首相专擅之弊。

(2) 大军将。与清平官同列，每日见南诏王议事，出则管领要害城镇，称节度使。有事迹、功劳者，得补清平官。可见大军将虽可参议国事，其未授节度使与清平官者，不为实职，故《新唐书》卷 222 上《南诏传上》说：“曰酋望、曰正酋望、曰员外酋望、曰大军将、曰员外，犹试官也。”不过南诏的大军将虽为试官性质，但在朝中可以参议军国大事，外出可统兵或当方面之任，仍不失是一种要职。

(3) 内算官与外算官。他们是南诏王左右参与决策的核心人物。内算官员额 1 人，由清平官中 1 人充任，其职相当于唐制的中书令，即宰相之职，代南诏王起草诏书，判押处置文书，主持召开议政会议。内算官有副职 2 人，协助内算官参掌机密。外算官员额 2 人，从清平官或大军将中选任。《新唐书》卷 222 上《南诏传上》说：“外算官记王所处分，以付六曹。”其任职犹如唐制的尚书仆射，掌统兵、户、客、刑、士、仓六曹，负责各项政令的具体施实。不过，南诏的外算官的权力比唐代尚书省的仆射为大，他们作为决策集团的成员，可以直接参与制定南诏军国大事。

(4) 同伦判官。为南诏高级官员，员额二人，为国王亲信，负责向六曹传达王的指令。

(5) 六曹。六曹是南诏前期的政务机关，其职掌是具体执行朝廷决策。六曹为兵、户、客、刑、士、仓，各置长 1 人，由清平官、大军将兼任。兵曹掌军事，户曹掌户籍，客曹掌礼仪外交，刑曹掌刑法，士曹掌官吏调派，仓曹掌财政。其分工与唐王朝内地府州的六曹分工相同。

^① 《旧唐书》卷 197《南诏传》。

(6) 九爽。南诏在公元 9 世纪以后，随着政制的发展，将六曹改为九爽、三托。“爽”是唐代“省”的译音。九爽的分工如下：

“幕爽主兵，琮爽主户籍，慈爽主礼，罚爽主刑，劝爽主官人，厥爽主工作，万爽主财用，引爽主客，禾爽主商贾，皆清平官、酋望、大军将兼之。”^①

九爽中幕爽、琮爽、罚爽、劝爽、引爽分别与原六曹中的兵曹、户曹、引曹、刑曹、士曹的职掌相同外，其余四爽为新设机构。

(6) 三托。是南诏在公元 9 世纪以后设立的政务机关。《新唐书》卷 222 上《南诏传上》说：“乞托，主马；禄托，主牛；巨托，主仓廩。亦清平官、酋望、大军将兼之。”三托中的巨托职主仓廩，与原六曹中的仓曹职掌相同，其余二托为增设机构。

(8) 督爽。在三托之上又有一个总辖机构，称为督爽^②。因此，在清平官、大军将之下实际上有十个专门机构来管理国内政务。九爽与督爽合称十司。

(9) 羽仪。南诏王的侍从称为羽仪，由贵族子弟充任。选其中 8 人为羽仪，可以佩剑上殿。

南诏的地方行政区域，以洱海地区为其统治的中心区域，分为十睑。在中心地区以外划分为都督、节度区。兹分述之：

(1) 十睑。睑是南诏语州的意思。十睑的名称据《新唐书》卷 222 上《南诏传上》所载为云南睑（在今祥云县云南驿一带），白崖睑（又称勃弄睑，在今弥渡县一带），品澹睑（在今祥云县城一带），邓川睑（在今邓川一带），蒙舍睑（在今巍山一带），大厘睑（又称史睑，在今大理喜

^① 《新唐书》卷 222 上《南诏传上》。

^② 见《新唐书》卷 222 上《南诏传上》。

州)，苴咩睑（又称阳睑，在今大理县城一带），蒙秦睑（在今巍山北部至漾濞一带），矣和睑（在今邓川到洱源之间），赵川睑（在今大理凤仪一带）。其中蒙舍睑是南诏的发祥地，赵川睑是亲近南诏的白蛮居住的地区。上述中心地区的十个睑，是南诏的政治、经济、文化中心，由南诏王直接统辖，委派其主要亲信及王室成员充任刺史一类的官以管理之。

（2）节度、都督区。《新唐书》卷222上《南诏传上》说：外则有六节度：曰弄栋（在今姚安）、永昌（在今保山）、银生（在今西双版纳）、剑川、拓东（在今昆明）、丽水（在今缅甸境内伊洛瓦底江上游的大劳伊）；有二都督：会川（在今四川省会理）、通海。节度、都督州设官分别有节度使和都督。他们的主要职务是掌军事，也是当地最高的行政长官。南诏的官制虽分文武，但实际上文武的权限并不十分明确。节度使和都督一般以大军将充任，其称谓以政区为号，附以大军将官衔，故有“大军将弄栋节度使王嵯颠”、“大军将开南都督赵督咩”等记载^①。节度使与都督均分别领有额数不等的府、州、县及城镇。其设官据《新唐书》卷222上《南诏传上》所载为：

“大府主将曰演习，副曰演览；中府主将曰缮裔，副曰缮览；下府主将曰澹酋，副曰澹览；小府主将曰幕勃，副曰幕览。府有陀酋，若管记；有陀西，若判官。……百家有总佐一，千家有治人官一，万家有都督一。”

南诏的军事制度，是以王为最高军事统帅，王之下最高的军职是大军将，其次为军将，又其次为将。军队的编制有乡兵、常备军、部落兵三种。乡兵由村邑的民人中抽调组成，是南诏军事力量的基础。各地乡兵按村邑分布组

^① 见管彦波《试论南诏官制》，载《中国民族史研究》（三），中央民族学院出版社1993年版。

成东西南北四军，各军设军将 1 人统领之；其下统领 500 或 1000 人的军官称为将。军队的核心力量是常备军，其中由乡兵中严格选拔出马军和兵卒称“罗苴子”或“四军苴子”，在战争时充任先锋。国王和诸镇大军将还由罗苴子弟中挑选亲兵，称为“负排”。

南诏军队出征时无正式的后勤供给，出征者须自带口粮。乡兵并须自备武器和马匹。作战中允许士兵抢掠。但对军将是否违命和兵士杀敌勇敢与否，要求很严，订有严格的军法，赏罚分明。每次作战，南诏王都要派遣清平官或心腹前往军前监视，记录功过以定赏罚。军将违命者须杖责 50 至 100，严重者流放到烟瘴之地。兵士勇敢牺牲者奖，作战中前身受伤准许养息，背后受伤被看成是临阵脱逃，要处以死刑。

第五节 渤海

一 渤海的兴起及其与中原王朝的关系

渤海国是以靺鞨族为主体建立的我国边疆地区文明程度较高的一个少数民族政权。靺鞨在先秦时称为肃慎，两汉魏晋时称为挹娄，南北朝时称为勿吉，已多次和中原王朝联系。勿吉至隋时称为靺鞨，其时靺鞨有粟末、白山、伯咈、安车骨、号室、拂涅、黑水等七大部落。其中以居住在粟末水的粟末靺鞨最为强大。隋炀帝大业元年（605 年）粟末靺鞨败于高丽，其首领突地稽乃率八部大众自扶余城（今吉林四平市）西北内附于隋，拜为右光禄大夫，其部众被安置于柳城（今辽宁朝阳）一带，“与边人来往，悦中国

风俗，请被冠带”^①，逐渐与当地汉人融合。留在故地的粟末人则与白山、伯咄、安车骨、号室诸部靺鞨人先后依附于高丽。总章元年（688年）唐王朝灭高丽，这部分粟末人与激烈抗唐的高丽遗民数万人被迁居于营州（今辽宁朝阳市）附近，同汉人、契丹人交错杂居，相互接近。后因营州都督赵翊贪暴，武则天万岁通天元年（696年）契丹人李尽忠杀死赵翊，据营州叛唐，当地的靺鞨人与高丽遗民趁机回归故土。其中在粟末首领大祚荣统率下的一部东渡辽河，到达靺鞨故地，于圣历元年（698年）在东牟山（今吉林敦化东北）和奥类河（今牡丹江上游）一带建立震国。震国初建时为防备唐王朝的讨伐，曾依附于突厥。其时契丹也归附突厥，在“王师道绝，不克讨”^②的情况下，唐王朝也只得承认既成事实，采取怀柔政策，于神龙三年（707年）派侍御史张行岌招抚大祚荣。大祚荣接受了招抚，并遣子弟人侍子唐，以表示臣服的诚意。唐玄宗先天二年（713年），“遣郎将崔忻往册拜祚荣为……渤海郡王，仍以其所统为忽汗州，加授忽汗州都督，自是每岁遣使朝贡。”^③“去靺鞨号，专称渤海。”^④唐宝应元年（762年）第三世王大钦茂被晋封为“国王”后，与唐王朝的关系更为密切。此后，历世诸王的继袭都经唐朝廷的册立，终唐之世，遣使至唐王朝凡一百数十次。其间除大武艺一度与唐王朝发生军事冲突外，始终与唐王朝和好。唐亡后，渤海继续向后梁、后唐朝贡，保持着臣属于中原王朝的关系。

渤海国自大祚荣建国，至第十代宣王时统一靺鞨诸部，为最强盛的时期。其时疆域包括今吉林省的绝大部分，黑

① 《隋书》卷81《靺鞨传》。

② 《新唐书》卷219《渤海传》。

③ 《旧唐书》卷199下《渤海靺鞨传》。

④ 《新唐书》卷219《渤海传》。

龙江省的大部分，辽宁省的一小部分以及俄罗斯的滨海地区和朝鲜的咸镜北道、咸镜南道、两江道、慈江道和平安道的一部分，当时被誉为“海东盛国”。^①至公元9世纪下半叶，由于渤海内外矛盾加剧，逐渐走向衰落，于五代后唐天成元年（926年）为辽所灭，前后共历15王，立国229年。

二 渤海的政治制度

渤海国的政权组织，具有两重性。一方面，渤海国的王都受唐王朝的册封为渤海郡王或国王，唐王朝将其辖境建为忽汗州都督府（或称渤海都督府），以王为都督。渤海国是唐王朝地方政权的一部分，是唐的一个羁縻州，隶属于河北道，平卢军节度使设置后又属平卢军节度使节制。另一方面，在其王国之内，又模仿唐王朝建立起国家规模的一套制度。

渤海的政治制度，以国王为权力的中心，仿效唐王朝的礼仪，朝会尊称王为“圣王”；臣民私下用本族语言对国王的称呼为“可毒夫”。碑文上凡提到“圣”、“皇”、“王”诸字时都要空格，书面上称国王为“基下”。渤海国王还自立年号，在世时上尊号，死后有谥号，其坟墓称为陵。王之父称“老王”，母称“太妃”，妻称“贵妃”，长子称为“东宫”、“副王”，诸子称“王子”，王女称“公主”。^②国王有至高无上的权力，他的意志就是法律；他的命令称为“教”，不管对与错，臣民都只能遵行而不得违抗。

在中原文化强有力的影响下，渤海国很快就完成了封建化的历程。其中央统治机构仿效唐制，据《新唐书》卷219《渤海传》所记，设有三省、六部、一台、七寺、一监、

^① 《新唐书》卷219《渤海传》。

^② 同上。

一局。

(1) 政堂省。相当于唐制的尚书省，是渤海最高行政机构。长官称大内相，其地位高于宣诏省的左相和中台省的右相，相当于唐制的尚书令。其下有左右司政，相当于唐制的左右仆射，其地位高于宣诏省的左平章事与中台省的右平章事；左右允，分掌左右六司，相当于唐制的尚书左右丞，分掌左右六司。

(2) 宣诏省。相当于唐制的门下省，与政堂省和中台省共同参议国事。其长官称为左相，佐官有左平章事1人。其下设侍中，相当于唐制的门下侍郎；又有左常侍、谏议，为唐制左散骑常侍与左谏议大夫的简称。

(3) 中台省。相当于唐制的中书省，掌草拟、制订政令，审议决策。长官称右相，员额1人，相当于唐制的中书令，员额1人；佐官有右平章事1人。其下有内史1人，相当于唐制的中书侍郎；诏诰舍人，相当于唐制的中书舍人，掌草拟诏诰，记载国王言行，员额不详。

(4) 六部。隶属于政堂省，部名以儒家崇尚的道德来命名，分别称为忠、仁、义、智、礼、信，与各部所掌的事务无涉。六部以卿为主官，相当于唐制的尚书；佐官有少卿2人，相当于唐制的侍郎。每部各辖二司，共计12司。各司以郎中为主官，下设员外郎若干人，与唐制同。各部所辖第一司的名称与部名同，称为正司，第二司与部名不同，称为支司，也与唐制分头司与于司的用意相同。各部、司的设置与职掌如下：

忠部。相当于唐制的吏部，掌内外官吏的选授、勋封、考课。辖忠部、爵部二司。

仁部。相当于唐制的户部，掌管土地、钱粮、贡赋之事，是财务行政最高机关。辖仁部、仓部二司。

义部。相当于唐制的礼部，掌管礼仪、祭祀、贡举。辖义部、膳部二司。

以上三部所辖的六司称为左六司。

智部。相当于唐制的兵部，掌管武官任免、军队、军需装备、山川地理，是军事行政的最高机构。辖智部、戎部二司。

礼部。相当于唐制的刑部，掌管法律、刑罚、监狱、审覆，是最高的司法机构。辖礼部、计部二司。

信部。相当于唐制的工部，掌管交通、水利、屯田、建筑工匠事宜。辖信部、水部二司。

以上三部所辖的六司称为右六司。唐制六部分左三行与右三行，吏兵二部为前行，户刑二部为中行，礼工二部为后行，官员升迁也以此为顺序。渤海国的制度想亦同此。

(5) 中正台。相当于唐制的御史台，为渤海的监察机构。长官为大中正，员额 1 人，相当于唐制的御史大夫。其副职有少正 1 人，相当于唐制的御史中丞。

(6) 七寺。殿中寺，相当于唐制的殿中省，掌国王食衣住行诸事，以大令、少令各 1 人为正副主官。宗属寺，相当于唐制的宗正寺，掌管王族事务，以大令、少令各 1 人为正副主官。太常寺，与唐同名，掌管礼仪祭祀之事，以卿 1 人为主官。司宾寺，相当于唐制的鸿胪寺，掌接待外国使节，以卿 1 人为主官。大农寺，相当于唐制的司农寺，掌仓储、苑囿、农田之事，以卿 1 人为主官。司藏寺，相当于唐制的太府寺，掌财货、廩藏、贸易事务，以令丞各 1 人为正副主官。司膳寺，相当于唐制的光禄寺，掌宫廷的酒醴、膳食之事，以令丞各 1 人为正副主官。

(7) 文籍院。相当于唐制的秘书省，掌经籍图书，撰写碑志、祝文、祭文等事项，以监与少监各 1 人为正副主官。

(8) 胄子监。相当于唐制的国子监，掌以儒学教育贵族子弟。设监、长各 1 人，分别相当于唐制的祭酒与司业。

(9) 巷伯局。相当于唐制的内侍省，掌后宫的命令传

达、警卫、生活服侍等事项，以常侍为主官，以宦官充任。

上述各机构，都是唐制九寺、五监和殿中、秘书、内侍省的简化，职掌也大体相同。此外，渤海有司徒一职，很可能已有“三公”的设置。

渤海的地方机构，据《新唐书》卷219《渤海传》所载，在其盛时“地有五京、十五府、六十二州。”其地方层级为府、州、县三级制。

渤海五京之设均在宣王仁秀时。以肃慎故地为上京，称龙泉府，领龙、湖、渤三州。中京称显德府，领卢、显、铁、汤、荣、兴六州。以靺鞨故地为东京，称龙原府，又称栅城府，领庆、盐、穆、贺四州。沃沮故地为南京，称南海府，领沃、晴、椒三州。以高丽故地为西京，称鸭绿府，领神、桓、丰、正四州。

十五府及其所领各州如下：长岭府，领瑕、河2州。扶余府，即扶余故地，常屯劲兵以御契丹，领扶、仙2州。郑颢府，领郑、高2州。定理府，即挹娄故地，领定、潘2州。安边府，领安、琼2州。率宾府，即率宾故地，领华、益、建3州。东平府，即拂涅故地，领伊、蒙、沱、黑、比5州。铁利府，即铁利故地，领广、汾、蒲、海、义、归6州。怀远府，即越喜故地，领达、越、怀、纪、富、美、福、邪、芝9州。安远府，领宁、郿、慕、常4州。又郢、铜、涑3州为独奏州，即直隶州，与府的地位相当。县唯设丞，不设县令。各州刺史均由当地原来部落的头人充当，也称之为首领。在民族众多，社会发展阶段各不相同的渤海社会，以部落头人充任地方州一级行政长官，是一种与当时社会实际情况相适应的制度。

渤海在军事制度方面，仿唐十六卫之制，设有十卫：即左右猛贲卫、左右熊卫、左右黑卫、南左右卫、北左右卫。^①

^① 见《新唐书》卷219《渤海传》。

各卫设大将军、将军各 1 人，将军之下或设郎将或设少将。

渤海又仿唐制建立了品级勋爵制度，用以区分尊卑贵贱以维持封建等级制度。渤海官品共分九级，每品又各分正从。^①文散官有紫绶大夫，相当于唐制的金紫光禄大夫，为第三阶；青绶大夫，相当于唐制的银青光禄大夫，为第四阶；英绪大夫，其地位在青绶大夫之下，品阶不详。武散官有辅国大将军，与唐制同名，为第二阶；慰问大将军，相当于唐制中的镇军大将军或冠军大将军，为第三或第四阶；云麾将军，与唐同名，为第七阶；归德将军，与唐同名，为第九阶；忠武将军，与唐同名，为第十阶；宁远将军，相当于唐制中的游击将军，为第十九阶。渤海也有勋官制度，大昌泰曾官上柱将^②，相当于唐制中的上柱国，为勋官的第一级。渤海又有封爵制度，高南申曾受封为开国公，大昌泰曾为开国子，史都蒙、王新福曾为开国男，可见渤海是实行公侯伯子男五等爵制的。^③

此外，渤海国也仿唐王朝有章服之制，“以品为秩，三秩以上服紫，牙笏，金鱼。五秩以上服绯，牙笏，银鱼。六秩、七秩浅绯衣，八秩绿衣，皆木笏。”^④

渤海国是隋唐五代时期吸收中原政治制度最全面的少数民族政权。在文化方面又积极派遣留学生到唐王朝的京师留学，培养了大批的文学之士；在技术方面又积极引进中原的陶瓷烧造技术和建筑技术等。中原文化和技术的引进，给渤海国政治、经济以极大的推动。近年出土的渤海绘画、雕刻、工艺美术品等无不闪烁着盛唐文化的光彩。

① 见金毓麒《渤海国志长编》卷 15《职官考》。

② 同上。

③ 同上。

④ 《新唐书》卷 219《渤海传》。

“疆理虽重海，车书本一家”，唐代诗人温庭筠《送渤海王子归本国》诗中的这两句，实在是当时中原王朝与边境少数民族政权一体关系的最生动的描写。

结 语

一 隋唐五代政治制度的利弊得失

隋唐五代政治制度在优越性方面，有下述数端：

第一，中枢决策机制的先进性，是隋唐前期国家大治的根本保证。

隋代厘定了尚书、中书、门下三省并相之制，以中书省决策，门下省审议，尚书省执行，使互相牵制。三省长官并为宰相，以君主幕僚长的身份参加中枢决策会议，共同对皇帝负责。唐代进一步确定，以中书、门下两省为决策机构，尚书省为行政中枢，尚书省长官被排除在决策系统之外。此种把决策与行政相分离的办法，在政制史上是一大进步。唐代又实行分级决策的制度，有御前会议、宰相会议、百官会议等多种决策会议。其中以宰相和君主共同在延英殿议事的延英会议是最主要的中枢决策会议，是御前会议的形式之一。宰相议事会议也是一级重要的决策会议。自隋以来即常以他官给以“参议得失”、“参知政事”的名义参加中枢决策。唐代宰相的会议之处称为政事堂，宰相的任用逐渐使职化。到后来唯以带“同中书门下平章事”者为真宰相之任，其会议之处也演变成为宰相的办公机构——中书门下，堂后并设五吏房，为宰相办公处的事务机构。唐制，宰相一般为4至5人，以他官兼任，这样可以随时选拔有治国才能的人不受资历的限制出任宰相，遇有军国大事集体议决，并且只能以皇帝的名义发号施令，这样可以防止宰相的专擅；唐制宰相的选拔比较严

格，须经过若干的考核程序，而且有明确的考核标准，以避免宰相的任非其人；宰相办理公务，议决军国大事有严密的制度，从制度上保证决策机制的正常运行；宰相的任期一般都不长，进退较快，这样可以保持决策人物经常保有锐敏、开拓的精神，以避免政治上的僵化。所以唐代的宰相制度是封建社会中宰相制度的成熟形态。

第二，隋及唐前期政府机构的设置是对中古行政体制的完善，中唐以后形成的新体制是顺应形势的改革。

隋及唐代前期是对南北朝以来的行政体制加以调整。秦汉以九卿执行中央政务。魏晋以后，尚书、中书、门下诸省逐渐侵夺了九卿的职权。故东晋时桓温就曾上表向皇帝提出省并卿寺的建议。卿寺职权的衰落，其原因有二：一是国家机器发展的必然趋势。因为社会在向前发展，国家机关管理行政事务的职能必然日益增强，而为皇帝或皇室服务的职能必然日渐减少。而太常、光禄、卫尉、太仆、宗正、少府诸卿其职掌多为皇室事务，职掌自然要削弱；二是魏晋南北朝时期，世家大族掌握政治实权，皇权卑落，以皇室事务为主要职掌的诸卿自然不能如过去的显赫。但是南北朝时代诸卿制度始终未废，到梁陈时且发展到十二卿。这是因为在当时门阀政治时代，公卿世家平流进取者人数众多，需要很多国家机构予以安置。九卿机构庞大而又事务清简，正适合此种需要。至隋代，始对九卿职掌加以厘正，行政完全归于三省，诸卿监分行中央与皇室一部分事务，逐渐消除了前代那种缭绕不清的现象。唐代进一步确定：中书门下为决策机关，尚书省为政务总汇，尚书六部分行全国政务，九寺五监为事务机关，承接六部的政令。除中枢三省之外，又设秘书、内侍、殿中三省，分掌文教与皇室事务。禁卫军则有内衙十六卫和北衙禁军。地方机构则采取州县两级制，分司全国监察和边防军事则有道的设置，随宜分遣监察和节度诸使，不在正规官制之列。在整

个国家机关的设置来看，唐制是比较精简的。

唐中叶以后，由于政治、经济形势的变化，随时派出使职执行专项事务，逐渐形成了君相领导下的使职差遣体制。主要的使职体系有三个：一是以度支使、盐铁转运使、户部使为中心的财政诸使；二是以宣徽使为中心的内诸司使；三是以节度使、观察使为首的诸道使职系统。使职差遣制是在新形势下机构改革的尝试。新的财政体制大幅度地增加了国家财政收入，在安史之乱以后唐朝廷还能支持150年，实赖于此。内诸司使开始设置时是为服务于宫廷的各种宦官事务机构，其中飞龙使掌御厩马匹，在宫廷政变中曾起过保护皇帝的作用，于是内诸司使逐渐干涉外廷事务，形成与宰相领导下的外廷机构——南衙相对立的北司。诸道节度使与观察使是中唐以后道的军事和民政长官，其时的道已成了中央与州之间的行政实体。因为节度使与观察使都不在正规官之列，故中唐以后的地方行政体制是变相的三级制，道成了地方行政的重心。中唐以后行政体制的变革，受到社会经济和政治发展的制约，是最高统治者对社会变动所作出的反应，对宋以后的行政体制具有开启的作用。

第三，《唐律》的轻重得中，使法律发挥了应有的作用。

刑律是封建统治者维持统治和维持社会安定的重要工具。秦汉以来，刑律之弊在于用刑过于严酷，律条过于繁芜。唐承隋制，克服了前代的重刑主义，首先是废除肉刑，确立笞、杖、徒、流、死为五刑；其次是废除过长的刑期，规定徒刑分1年、1.5年、2年、2.5年、3年五种；流刑应发配者千里居作2年，1500里居作2.5年，2000里居作3年；并废除前代鞭刑及枭首、轘裂之法。在律条方面《唐律》共有502条，并加疏议，使每条都有明确的含义，便于执行。唐代所以进行这些改革，是因为唐代统治者懂得法律不是万能的，重刑主义也不是维持统治的法宝。事实

也是如此：在前代，秦始皇统一中国以后，自以为可以万世一系，以重法役使万民，规定戍卒失期者死，正是这条苛法，促成了农民的大起义，传至二世时便亡国了；在后代，如明太祖把贪污的官吏整张人皮都剥下来，实以稻草，在其本衙前示众，但是后任的官员虽然看到了前任的下场，依然贪污如故。这是因为明太祖没有能够去除官吏犯赃的社会根源，光靠严刑峻罚是解决不了问题的。唐代统治者还懂得量刑要适中，因为量刑过轻，固然不足以惩凶顽；重刑主义也解决不了问题；只有刑适其罪，才能警犯罪者之心而促其悔悟。唐代统治者还注意到律条如果过于繁多，到司法官员记忆不过来的程度时，更会上下其手，出现纰漏。正因为统治者注意了上述几种情况，才使《唐律》得轻重之中，而为后世和域外所师法。

隋唐五代政治制度的弊端是在于实行人治原则。这是封建社会的通例，隋唐五代也不例外。在人治原则之下，由于君主个人政治品质的欠缺或其他原因，往往显示出人治原则的负面效应。如隋炀帝饰非拒谏，穷兵黩武，终于国家及身而亡。又如唐代后期形成藩镇割据的局面，其原因非只一端，其中君主决策失误也是原因之一。

首先，唐玄宗时剥削加重，农民逃亡，逃户成了藩镇割据的社会基础。唐初以隋亡为戒，不过分加重人民负担，少造宫室；还尽量精简国家机关，全国官员只有600多人，唐太宗还说过这些员额已足够待天下之士。由于实行府兵制，卫士自带兵器、粮食，只有边防军才由国家供养，所以政府军费负担也不重。正是由于唐初的轻徭薄赋，造成了历史上有名的贞观之治。随着社会财富的积累，皇室和贵族、官僚的生活日趋奢侈，对农民的剥削和土地兼并也愈重。其次，由于玄宗后期大事拓边，引起赋税和兵役日益加重。这些负担都集中在作为课丁的农民身上，造成自耕农民大量破产逃亡。逃户成了唐代社会的严重问题。有

的人入山为盗，成为农民起义的后备力量；有的流入城市，浮为游民，成为社会的不安定因素。游民往往成为藩镇雇佣的职业兵的来源，他们与具有野心的藩帅相结合，便成为中央政权的离心力量；游民由于脱离生产，充当职业兵后往往骄惰成性，唯利是图，逼杀藩帅，拥立新主，如同儿戏，成为唐代藩镇割据和动乱的社会基础。

其次，府兵制破坏后造成兵力部署外重内轻之势，是形成藩镇割据的军事上的原因。由于大批自耕农民的逃亡，折冲府到了无兵可交的地步，造成了府兵制的崩溃。建立在府兵制基础上的中央军事力量便大为削弱。由于统治阶级的奢侈浪费，改用募兵制后由于军费支出拮据，中央常备军常不足额，形成了内轻外重的局势。中央兵力不足以控制藩镇，藩镇便敢于割据，自擅其土地、人民、财赋，中唐以后的藩镇割据遂以形成。

复次，统治者措置的失当是形成藩镇割据的又一原因。本来唐初的宰相，常由建立军功的将领升任，文臣作宰相亦可领兵。将相的职位可互相调动的制度，维持了唐代前期的稳定。李林甫为相以后为了使自己的相位能保持长久，怂恿玄宗不用文臣领兵，玄宗后期边防吃紧，中央军事力量减弱，只好在边疆屯驻大军，边将从少数民族的中下级军官中选拔。这些出身微贱没有文化的将领虽不致威胁相位，而对朝廷的离心力大，他们掌握兵权后，野心膨胀，却构成了对皇权的威胁，安史之乱及其后的藩镇割据即由此酿成。

此外，唐代中期以后由宦官统领左右神策军，又以宦官充任枢密使和宣徽使参预机密。在君主的本意是利用宦官来伸张皇权，但宦官掌权后又以所掌握的权势来控制君主，甚至操纵着皇帝的废立，伸张皇权的措置反而产生了侵蚀皇权的后果。在君主受宦官包围甚至控制的情况下，中央决策机构自然不能正常运转，中央的决策往往产生错误，

最终导致王朝的覆亡。

二 隋唐五代政治制度对邻国的影响

隋唐时期中日交往甚密，日本政制受唐代政制的影响最大。公元7世纪中叶，日本建立中央集权的国家制度，中央设二官、八省、一台。二官为神祇官（掌祭祀）、太政官（相当于唐的尚书令）。太政官下设左右辨及少纳言三局。八省分辖于左右辨：左辨辖中务、设部、治部、民部四省，右辨辖兵部、刑部、大藏、宫内四省。弹正台掌监察。地方分国与郡两级，分设国司与郡司，郡之下又设里长。这显然是模仿唐代的行政制度。公元710年，日本奠都奈良（平城京），奈良城的布局仿唐长安城，也有“朱雀大街”、“东市”、“西市”等，以后迁都平安（京都），也照长安的街市布局设计，其规模比奈良城还要宏大。

公元7世纪，朝鲜半岛上的新罗与唐朝联合，先后灭掉百济和高丽，统一了朝鲜半岛。其时新罗内部的封建关系逐步成长，仿唐朝政制建立了中央集权制的政府，中央设省，分全国为九州、五京和400余郡县。还依照唐制实行科举，设“读书出身科”，以举用人才。由于中国的天文、算学、医学等学科的传入，还相应地设置了天文、算学、医学博士，从事其本学科的研究并教授生徒。

《唐律》对国外也有很大的影响，日本的《大宝律令》中的田令，规定有口分田、职分田、公廩田，与唐代的均田相同。此外，朝鲜的《高丽律》、越南的李太尊明道元年《刑法》和陈太尊建中六年《国朝刑律》都与《唐律》类似。

三 隋唐五代政治制度的历史地位

从总体看来，盛唐的政治制度是中古政治制度的终结。隋唐五代是一个承先启后的时代，以唐玄宗天宝末发生的安史之乱为其分界线，在此以前，是南北朝以来中古政治

制度的延续和完善；在此以后，是宋以后极端君主集权政治的酝酿时期。从上面各章所介绍的隋唐五代政治制度看来，盛唐时期的政治制度可以说是中古政治制度发展而成的最完善的形态。唐代前期的治世比较长，正可以证明这一点。自武德元年（618年）至天宝十四年（755年）安史之乱以前130多年时间，社会相对安定，经济持续发展，连续出现“贞观之治”、“永徽之治”和“开元盛世”。治世几乎占了整个唐代的一半时间。这样的持续长期的治世是不可能在不完善的政治制度下出现的。

宋代的政制是由唐五代的政制直接发展而成，既有继承的一面，也有所变化。唐中叶以来使职差遣制盛行的结果，造成官与职相分离，官用以寄秩禄，差遣才是实际的职务。此制到宋初发展到了极致，举凡中央台省寺监，例以他官主判，地方行政长官亦以京朝官知其事，官位完全用来寄禄，“居其官不知（主管）其事者，十常八九。”^①此种现象，至元丰改制时始行革除，中央台省寺监各还其职，另定阶官以寄秩禄。惟地方州县仍派京朝官出知，称为知州、知县。在中央政制方面，宋初承唐制以同中书门下平章事为宰相，以参知政事为副相。其后有四次变化：元丰改制以后，名义上恢复三省长官，但虚设其名，以尚书省的左仆射兼门下侍郎，右仆射兼中书侍郎，作为宰相，于是名为三省，实则合而为一；徽宗时又改左右仆射为太宰、少宰，仍兼两省侍郎；高宗时左右仆射并加同中书门下平章事，改中书门下侍郎为参知政事；孝宗时又改左右仆射为左右丞相。唐末以宦官充任的枢密使隐操内廷政治，五代后梁时改以士人充任，为君主私人顾问；宋代则以枢密院为常设机关，专掌军政，与中书门下分掌政柄，号为二府。唐后期的三司使五代时合为一职，宋代沿置，其权位

^① 《宋史》卷161《职官志一》。

与执政相侔，号称计相。宋代的翰林学士院也是沿袭唐代的，翰林学士知制诰以代皇帝撰拟文稿为专职。至于九寺五监，制与唐同。宋代的军事机构直接沿袭五代，有殿前司、侍卫马军司、司卫步军司，合称“三衙”。但唐代十六卫的名称至宋仍予保留，称为“环卫官”。

在地方改制方面，自唐末以来节度使之权极重，宋则以文臣知军州事以代节度使之职，于是节度使亦仅留空名，而位份却反有提高，只有亲王、外戚及前任将相大臣之有特殊资望者，方授此官。节度观察留后本是唐代藩镇以其亲信留充后务之称，宋则作为次于节度使一级的官名，后改为承宣使。此外，宋代将观察、防御、团练诸使及刺史都作为虚衔，虽带某州之名，并不赴任，名为遥郡。宋代节度、观察虽已等于废除，而两使之下的判官、支使、掌书记、推官等幕职依然存在。防御、团练、军监等都仍有幕职，作为入仕的初步，与州的录事参军、户曹参军、司法参军、司理参军等同为州的佐官。宋代州县官制，基本上沿袭唐代，所不同的是州刺史、县令之名已同虚设，而实际任事的是知州、知县。

此外，唐中叶以后的巡院制度，给宋代诸路转运使的设置提供了借鉴。巡院创始于唐乾元初年第五琦初变盐法时，其后转运使与度支使的属下都有巡院。巡院的本职在于食盐的榷卖与招商、缉捕私盐贩子、常平盐与权利转输。其后又兼掌漕运，参与所在地区赋入的管理与督察，并有按察地方、提按刑狱之权。巡院所领兼职，多由朝廷临时赋予，权限不固定。这样既能利用巡院，将地方行政、经济的部分权力收归中央，又可避免巡院与地方行政、经济的结合，形成新的地方势力；还有，巡院对所部事务多督责、按察之权，很少有直接处理权，而且一直未让巡院参与军事事务，故巡院未能专制一方。唐代后期面对地方割据势力的日益发展，朝廷在可能的范围内运用了巡院这一

新设机构以加强对地方的控制，取得了积极的效果。宋初取法巡院制度，设置诸道转运使，以计度财赋、漕运钱谷为其主要职掌，故又称“漕司”。不过其所管范围甚广，牵涉到漕运、赋税、茶、盐、酒专卖、和买、坑冶等事，还兼有按察州县、举刺官吏以及兼预部内刑宪之权，与唐代的巡院所掌相仿。当然，宋代诸路转运使的职掌较之唐代巡院，还是有所发展，开始具有了一路行政长官的某些特征。为了不使转运使发展成为专主一方的大行政区长官，在诸路另设按抚使、提点刑狱使、提举常平官，与转运使合称“帅、漕、宪、仓”四司，使互相牵制，便于中央控驭。

隋唐五代政治制度有的不但为宋代所继承，还影响到后代。例如《唐律》和财政管理体制，就是如此。

《唐律》对后世各封建王朝的法律都有深刻的影响。五代沿用唐律，宋代将《唐律》连同疏议都收入《宋刑统》作为宋代的法典。金泰和律基本上袭用《唐律》。元《至元格》20篇，其中9篇与《唐律》相同，其他十恶、八议、官当之制，也都沿袭《唐律》。明太祖于洪武元年（1369年）命儒臣4人同刑官讲《唐律》，日进20条，作为他制定《明律》时的参考。洪武六年（1373年），命刑部尚书刘惟谦、翰林学士宋濂详定《明律》，篇目沿袭《唐律》，共分30卷，计606条。后来才变更体例，收律文按六部之名编排，分为吏律、户律、礼律、兵律、刑律、工律。清律沿袭明律，是《唐律》影响的延续。

唐代中期以后形成的以度支、盐铁、户部三司为中心的财政使职体制，到后唐时三司正式合为一职，成为全国财政最高管理机构，统一管理财政诸使。宋初沿袭其制，在三司之下设置淮南、江浙、荆湖发运使，专管东南六路漕运或兼茶盐等事，以诸路转运司经度一路财赋；另外，还在若干地区设置提举茶盐司、提举坑冶司、提举常平司等机构专掌各项财政事务，形成了以三司领导的全国财政管

理体系。元丰改制废三司，以尚书省户部总掌全国财政，不过原三司属下的机构仍予保留。其时的财政管理体制可以说是唐代户部体系和诸使体系的综合。明清两代沿袭其制，以户部管理全国财政，而漕运、盐政、仓储等重要事务，则采用使职制由中央直接掌握。可见唐代的财政管理体制变革，一直影响到明清。

理体系。元丰改制废三司，以尚书省户部总掌全国财政，不过原三司属下的机构仍予保留。其时的财政管理体制可以说是唐代户部体系和诸使体系的综合。明清两代沿袭其制，以户部管理全国财政，而漕运、盐政、仓储等重要事务，则采用使职制由中央直接掌握。可见唐代的财政管理体制变革，一直影响到明清。