

從三公九卿到三省六部

——漢唐治理中樞演變與探索

張國剛

[提 要] 秦漢以降皇權與官僚體制的互動,影響和制約著漢唐治理中樞機構的形成與演變。漢魏兩晉,三省職能及其分工機制梯次定型,但還沒有形成整體互洽。南北朝時期,權臣輔政,霸府機構走到前台。每一次重大政治事變和權臣的應對,都促成了輔佐制度的演變。隋唐三省制度的形成,是中國歷史上國家治理體制的一種探索,這種探索旨在重構皇帝制度下中樞決策體制中的技術性約束,但是在開元末期就已經趨於廢弛了。

[關鍵詞] 中樞體制 錄尚書事 三省制 國家治理

[中圖分類號] K23 [文獻標識碼] A [文章編號] 0874 - 1824 (2026) 01 - 0005 - 20

中國古代政治制度早熟。“中國之治”在郡縣制與科舉制上的成就,舉世矚目。郡縣制下的皇權體制,遠遠高效於“封建制”(feudal system)下的西方王權。廣土眾民的國家,兵刑錢谷(朝廷政事)、婚田兩競(地方民事)的繁雜事務,都依賴運轉高效而又相互約束的官僚體制。在中央集權體制下,從郡縣到鄉里基層的地方制度、從察舉到科舉的官僚選拔制度,都是“中國之治”獨特而成功的制度遺產。

而在中央層面的中樞體制,從秦漢的三公九卿到隋唐的三省六部,則是“中國之治”在中樞與行政機制的兩項重要探索。皇帝及其輔政大臣構成了權力的中樞,用“王言”指揮著百司行政。^①世襲皇權支配下的中央集權以及具有近代意義的職業官僚體系,構成了傳統“中國之治”的兩大特點。研究中國特色,不能忽視傳統治理中樞體制演變的重大學術課題。^②

關於包括三省制度在內的政治制度,正史以及有關政書、輯佚書等,都有比較集中的記載。已有的研究成果,有些問題達成了共識,也有許多分歧意見。^③論述雖多,綜合的討論仍然停留在泛論上。總體認識不離宋人王應麟《玉海》的論述:“西漢中書(中尚書)之權重,東漢尚書之權重,魏中書重尚書漸輕。政歸尚書,漢事也。歸中書,魏事也。元魏時,歸門下,世謂侍中、黃門為小宰相。後世相承,並號三省。”^④雖然此話的時間座標大體不差,但是內容並不完全正確,更沒有揭示其演變機制及其政治動力。本文試圖擺脫具體細節的分歧和討論,將漢唐間中樞體制的演變看成一個政治機體本身的自我完善以及伴隨著現實政治實踐而發展的過程,並試圖將這一過程的歷史內容

與現實邏輯揭示出來。不當之處，請方家指正。

一、從尚書到領尚書事

政治制度的中樞是什麼？中樞是決策者，也可能是決策與行政集於一身的體制。行使具體事務的宰相不是中樞。^⑤理論上說，決策者與執行者不應該集中於一人，這是皇帝特別需要加以防範的。決策與執行不得集中於一人的體制，有一個發展的歷史過程。

周朝有卿士，多由姬姓宗卿擔任。春秋戰國陪臣中的首臣如齊國管仲、正卿如晉國趙盾，秦國首席執政如范雎、呂不韋，或為異姓客卿，他們構成了秦漢大一統中央集權王朝宰輔體制的前身。^⑥秦統一之後最知名的丞相是李斯。他最後慘死於內侍宦者趙高的陷害，已經昭示了皇權制度下宰輔往往鬥不過內寵的歷史宿命。只是秦祚短促，許多問題並沒有發展成熟，許多環節也沒有展開。

劉邦建國，開國功臣相繼擔任丞相輔政。“蕭規曹隨”中的蕭何、曹參，是最早的兩位丞相，接下來王陵、周勃、陳平，也都符合劉邦生前的安排。即使呂后時期的審食其，也屬於打天下那一代功臣。總之，西漢開國前四分之一世紀（前 206～前 180），丞相都是打江山的老臣。短暫的產祿之亂後，到文帝初年的宰相還是周勃、陳平。所有這些丞相，在《史記》中都被史家司馬遷列入“世家”（諸侯）。

《史記》中宰相不列為世家而入列傳，始於灌嬰、張蒼。卷九十五灌嬰與樊噲等同傳，以純粹武夫視之，^⑦暫且不論。卷九十六則是記張蒼的《張丞相列傳》，同卷列在他之後的丞相也都稱之為“傳”，這代表了司馬遷對於西漢丞相制度變化的認識。宰輔從跟隨高祖打天下的“同事”，其地位類似於諸侯（世家），後來則變成了職業官僚，他們的職權獨立性要弱於前面（世家）的丞相們。這才是司馬遷改“丞相世家”為“丞相列傳”的原因所在。差別不在於兩者的資格。

其實，張蒼、申屠嘉也都是劉邦時期參加建國的老一代，張蒼長期在蕭何丞相府擔任重要助手工作，號為“計相”。張蒼為相，申屠嘉是御史大夫，漢朝人稱為“亞相”。張蒼為相十五年後免職，文帝本想用外戚為相，又怕人家說自己有私心，“念久之不可，而高帝時大臣又皆多死，餘見無可者，乃以御史大夫（申屠）嘉為丞相。”^⑧用高帝時老臣為丞相，在文帝時期依然是首要選項，否則就是選外戚。^⑨反映了當時有這樣的政治文化，更反映了漢初的政治觀念，即宰輔職權應該由共同打天下的老臣分享。申屠嘉一直幹到景帝初年，景帝時的幾位丞相拘謹偏促，“為丞相備員而已。”^⑩

從高祖、惠帝呂后到文帝，漢朝宰輔之臣與皇帝總體上相處默契，主要原因有二，一是皇帝自身能力強，宰輔就是輔，不存在大權旁落的狀態（儘管劉邦甚至疑忌蕭何）；二是宰輔有獨立的權力處理職權內的事，這是君臣的共識。^⑪漢文帝從代國去長安時只是帶了宋昌和張武，即位後，“夜拜宋昌為衛將軍，鎮撫南北軍。以張武為郎中令，行殿中。”^⑫輔政都是老臣，並沒有動；也沒有形成自己的內朝。這不僅是漢文帝劉恆深通政治權術，更是當時的政治文化和生態所使然。在這裡，宰相幾乎是全權受託，擔任決策（中樞）和行政雙重責任。

漢景帝時期宰相之所以“備員而已”，一是皇帝身邊有了更被信任的人，比如景帝初年的御史大夫晁錯；二是皇帝勤政，不願假手他人，即使是太后推薦的人也被拒絕。皇帝自行決策，不假手三公宰相。這種“宰相備員而已”的狀態，在漢武帝時期又有進一步發展。武帝是更加強勢的皇帝，皇帝自己掌握大權，而且在向制度構建方向演變。這個制度就是他需要制度性內廷輔佐。

漢武帝初即位，年紀尚少，丞相衛綰病卒，皇上與大臣商議立丞相、太尉，魏其侯竇嬰、武安侯田蚡這兩位外戚分別入選。這是漢文帝曾想用外戚為相而不敢做或不曾做的事情。外戚為相是為了

解決信任問題。竇嬰、田蚡很快因為尊崇儒術而被竇太后所惡,被迫下台,先後死去。田蚡任命諸多官員,武帝的不滿,溢於言表。^⑬他不信任這些外戚。

漢武帝任用的宰相,善終者寡,有人甚至害怕出任宰相。公孫弘是少數善終者,原因是公孫弘很善於揣測武帝的心思。“揣摩”是皇權下執事之臣獲得信任的基本技能。這樣的政治生態和實踐,催生了漢朝輔政制度的新變化,這就是中朝尚書走上了權力舞台。^⑭雖然還不是在前台,卻因為代皇帝處理文書而佔據機要之津——自然而然地介入了決策的過程之中。

尚書之官,其來也尚。漢武帝時期的制度建設,是規範了尚書台的工作流程,並加強了尚書台的工作分量。

《宋書》卷三十九《百官上》:“秦世有左右曹、諸吏,官無職事,將軍大夫以下皆得加此官。漢武帝世,使左右曹諸吏分平尚書奏事,昭帝即位,霍光領尚書事”。^⑮成書晚於《宋書》的房玄齡主持編纂的《晉書》卷二十四《職官志》亦云:“錄尚書,案漢武時,左右曹、諸吏分平尚書奏事,知樞要者始領尚書事。”隨後列舉了張安世以車騎將軍,霍光以大將軍,王鳳以大司馬,師丹以左將軍並領尚書事。雖然張安世、霍光等以大將軍領尚書事,都是在武帝之後,但是,委任霍光“知樞要”始於武帝時。^⑯尚書處理的工作非常廣泛,絕非一人可以完成。“左右曹、諸吏平尚書奏事”,當是集體分工作業,“左右曹、諸吏”也屬於加官,即抽調其他部門的人入朝,以“左右曹、諸吏”的名義處理業務,工作範圍有所分工,這就是“分平尚書奏事”。但是,眾人劃分職責,亦當有人(比如霍光)“知樞要”以領其事。只因武帝強勢,霍光不能也不敢獨專大政。可是,如果霍光不是有過“知樞要”的熟練經驗,武帝斷然不敢把首席託孤之任交給他。總之,平尚書奏事是一項很具體的政務工作,領尚書事或者錄尚書事則是其中的“知樞要者”。

本文討論的不是尚書侵奪三公職權。三公入“列傳”而不入“世家”之後就逐漸失卻了決策權。決策權歸於皇帝(從漢景帝到漢武帝)之後,尚書怎樣承接著決策之任?這種承接,是在漢武帝時期的制度建設基礎上完成的。漢武帝時期的制度建設,除了在中央加強尚書台的地位之外,在地方上設置了十三部州刺史,以六條巡視地方行政。元封五年(前106年),“上既攘卻胡、越,開地斥境,乃置交趾、朔方之州,及冀、幽、并、兗、徐、青、揚、荊、豫、益、涼等州,凡十三部,皆置刺史焉。”^⑰這是郡國並行制向全面郡縣制轉變過程中必要的輔助制度,這一制度建立後,經唐宋元探索,一直延續到明清的巡按體制。^⑱這就與同時期羅馬國家(共和國和帝國時期)基本自治的地方制度“總督制”完全不同。中央直接任命、監察地方各級官僚,這是中國傳統政治制度的特點,當然也就加重了“領尚書事”的權任和職責。^⑲

在秉要執本的中央集權制度下,十三州刺史“奉詔六條察州”,其內容是:“一條,強宗豪右,田宅逾制,以強凌弱,以眾暴寡。”懲治地方豪強,樹立政府權威。“二條,二千石不奉詔書,遵承典制,倍公向私,旁詔守利,侵漁百姓,聚斂為奸。”懲治地方長吏貪腐,維護賦役公平。“三條,二千石不恤疑獄,風厲殺人,怒則任刑,喜則淫賞,煩擾刻暴,剝截黎元,為百姓所疾,山崩石裂,妖祥詭言。”懲處不法長吏,維護司法公正。“四條,二千石選署不平,苟阿所愛,蔽賢寵頑。”懲處地方長吏,在察舉選人上的不公平。“五條,二千石子弟恃怙榮勢,請託所監。”打擊官宦子弟不法行為。“六條,二千石違公下比,阿附豪強。通行貨賂,割損正令也。”懲處地方長吏與當地豪強狼狽為奸。^⑳

這六條所展示的不僅是對於地方秩序的監管,也突顯出中央處理事務的繁雜。因為對於二千石級別官員的監管,一定是皇帝親自過問的。皇帝無法全部處理,於是就有尚書奏報,提出初步意見,尚書台人員,包括令、僕射、丞等,組織結構完備。尚書奏報,由誰來評定?不是丞相,而是左右

曹、諸吏。左右曹、諸吏代替皇帝處理尚書奏報，最後由領尚書事總其成。可見其權任的重要性一開始就在丞相之上，因為尚書台才是為政之源（決策中樞）。

尚書本來是給皇帝辦事，現在尚書在給霍光辦事，因為昭帝年少不能主政。但是，不能主政的不僅僅是因為年少，還因為權臣干政。比如，宣帝即位時 19 歲，完全可以執政。但是，依然是霍光領尚書事。臣下的奏章被書寫成兩份，一份給皇上，另一份給領尚書事霍光。前者是形式上的上奏文本，後者才是實際要處理的文本。宣帝以後的西漢皇帝都比較閹弱，因此“知樞要”者領尚書事，雖然未必擅權，卻是真正的宰輔權臣。於是，“領尚書事”就成了宰輔必帶的頭銜。我們不應該拘泥於制度規定上“三公”是不是宰相。“宰相”本來就不是頭銜，而只是指權任。既然三公的權任不是宰輔之職，當然就不是宰相，否則，不僅不符合名實，也完全脫離了實際政治運作。

西漢的領尚書事制度並不鞏固，只是因人授任。宣帝掌握全部權力之後，皇權得到加強，就不需要領尚書事（中樞決策由皇帝親掌）。即使有之，也無法獨斷。猶如漢武帝時，即使霍光“知樞要”，也無法專斷。漢元帝喜用儒士，卻是中書宦官掌權，這就是所謂寵臣。^②元帝、成帝、哀帝、平帝時代，都是權宦、寵臣當政，直到王莽完全掌握了朝廷大權。從霍光到王莽，其實都是以外戚的身份主政，大司馬大將軍才是首輔，至於三公者流，具員而已。^③

二、外戚與三公同領錄尚書事

東漢的尚書台機構更加完備。它雖然仍屬於少府寺之下，但在該寺下轄的十幾個長官稱“令”的二級機構中，唯有尚書令品秩千石，其餘令均為六百石。光武帝、明帝都顯著加重了尚書台的工作職責，摒棄了“領尚書事”這樣的輔臣的位置，使得尚書台的工作性質回到了霍光之前的狀態，即為皇帝服務，不再為權臣服務。皇帝本人親總吏職，尚書台是其辦事機構，皇帝相當於“兼領尚書事”，自為決策中樞。東漢末年的仲長統《法誠篇》是這樣說的：

光武皇帝愠數世之失權，忿強臣之竊命，（註：數代謂元、成、哀、平；強臣謂王莽）矯枉過直，政不任下，雖置三公，事歸台閣。自此以來，三公之職，備員而已。^④

這裡的台閣就是指尚書台。從《後漢書》志二十六《職官三》到《晉書》卷二十四《職官志》的敘事中，可以看到一個明顯的事實：丞相府、三公府的記載非常簡略，而尚書令及其以下機構越來越龐大、治事越來越具體。從漢成帝分尚書為四曹，到東漢光武帝分為六曹，增置吏員，尚書台置令、僕射各一人，下設尚書六人，分管六曹事務，合稱“八座”。有三十六郎即三十六個部門分工蒞職，尚書台的機構逐漸完善。至於三公，名義上很尊崇，卻無實權，事歸台閣，三公備員。勤政強勢的皇帝，自任中樞，不願意有一位權力很大的宰輔，與自己分權。

章帝即位時十八歲，以太傅趙憙、太尉牟融並錄尚書事。“尚書有錄名，蓋自憙、融始，亦西京領尚書之任，猶唐虞大麓之職也。”^⑤身為三公的趙憙、牟融，在章帝即位時擔任“錄尚書事”，這樣就開啟了一個新的制度，即三公“錄尚書事”，而不是像西漢那樣，大司馬大將軍（中朝官）錄尚書事。這一變化的意義有二，第一是三公自身的職權繼續萎縮，因為只有加了“錄尚書事”之後，才能有執政之權（其實這在西漢末年已經有端倪）。第二是尚書台工作的外朝化傾向，過去大司馬大將軍如霍光等是在內朝處理尚書奏報，現在尚書奏報交由三公處理，主要是因為皇權本身的衰落或異化。如果是三公兼尚書令的情況，尚書令的品秩就升為二千石。這就更顯示了尚書台向行政官轉化的趨向。

漢章帝駕崩之後，和帝幼年即位，開啟了東漢一朝皇帝皆童稚登基的先河，也開啟了錄尚書事

由外戚、三公兼任的時代。“和帝時，太尉鄧彪為太傅，錄尚書事，位上公（太傅號上公），在三公上，漢制遂以為常。每少帝立則置太傅錄尚書事，猶古塚宰總己之義，薨輒罷之。自魏晉以後，亦公卿權重者為之。”^⑤這一段是什麼意思呢？這就是把章帝時候的做法制度化、傳統化，幼君在位，概由三公或者上公（太傅）錄尚書事。中樞由眾人兼任，也是一種分權和制約的形式。

關於東漢時期尚書台的重要職能，順帝陽嘉二年（133）李固應舉對策云：

今陛下之有尚書，猶天之有北斗也。斗為天喉舌，尚書亦為陛下喉舌。斗斟酌元氣，運平四時。尚書出納王命，賦政四海，權尊勢重，責之所歸。若不平心，災眚必至。誠宜審擇其人，以毗聖政。今與陛下共理天下者，外則公卿尚書，內則常侍黃門，譬猶一門之內，一家之事，安則共其福慶，危則通其禍敗。刺史、二千石，外統職事，內受法則。夫表曲者景必邪。源清者流必潔，猶叩樹本，百枝皆動也。《周頌》曰：“薄言振之，莫不震疊。”此言動之於內，而應於外者也。^⑥

不言而明，李固的對策，顯示出尚書台處於禁中決策的核心地位。“斗為天喉舌，尚書亦為陛下喉舌”。這就是尚書“出納王命，賦政四海”的另一種說法。在唐朝，前者是中書門下，出納王命；後者是尚書省，賦政四海。所謂錄尚書事，“公卿權重者為之”，就是說，公卿加上“錄尚書事”或者平尚書奏報，才是真宰相（具有決策權而不是行政權的宰相，謂之真宰相）。這一點由制度所規定，而不再是隨機性地出於皇帝的個人恩寵。

如此一來，東漢的錄尚書事就不會像西漢霍光領尚書事那樣由一人獨任，而是數人同時擔任，也包括外戚在內。在內朝，是太后與父兄（加錄尚書事）專權，竇憲、鄧騭、梁冀等皆以大將軍府掌控朝政。他們才是首輔大臣。茲以梁冀為例說明之。

建康元年（144）八月，漢順帝死，沖帝以襁褓即位，梁太后臨朝聽政，詔梁冀與太傅趙峻、太尉李固參錄尚書事。“冀雖辭不肯當，而侈暴滋甚”。^⑦太后讓娘家哥哥梁冀錄尚書事，《後漢書》所記這件大事，在《資治通鑑》卷五十二沒有提。大約司馬光經過考證，認為梁冀“辭不肯當”是真有其事。^⑧但是，梁冀的大將軍府無疑依然是權力中心。東漢時代，大將軍與三公合作的模式更多被採用。外朝三公錄尚書事處理日常政務，內朝大將軍才是決策者（通過太后垂簾模式）。

梁冀倒台後，出現了宦官擅權的時代。梁冀之前宦官與外戚的對立，只有安帝死後閻氏家族被十九位宦官所驅除那一段，宦官雖然被封侯，卻並未到專政的程度。宦官與外戚在分割內廷決策權時的嚴重對立，發生在梁冀被除之後的桓靈時期。桓帝死後，外戚先是竇武，後是何進，宦官則是以張讓、段珪等為代表的十常侍。

漢靈帝為竇太后所提攜，即位之後自然是竇家外戚掌權，故以城門校尉竇武為大將軍，“以前太尉陳蕃為太傅，與竇武及司徒胡廣參錄尚書事”。^⑨陳蕃是當年支持竇妙為桓帝皇后的功臣，胡廣是五朝元老，此三人分別以大將軍、三公或太傅（上公）參錄尚書事，就外戚主政而言，比梁冀要進了一步。只是這一情況非常短暫，“武既輔朝政，常有誅翦宦官之意，太傅陳蕃亦素有謀”。^⑩竇武輔政不過半年多時間，就被宦官所殺。何進是東漢最後一個掌權的外戚，他以大將軍與三公袁隗同錄尚書事輔政。

歸納起來說，東漢時代的尚書台是這樣一個機構：權力廣泛，但是，它上面需要一個主管者，早期有皇帝親自主持（前三位皇帝光武帝、明帝和章帝），嗣後外戚與三公兼領之，稱為“錄尚書事”。這個主管者才是宰輔角色，往往由外戚以大將軍之職務兼領，還有幾位三公同領。這適應了東漢皇權較弱、外戚專權的政治生態，而尚書台本身，仍然處於辦事機構的位置上，體制上歸屬於少府，並

沒有改變。從霍光到何進，漢代內朝決策，經歷了從個人（霍光）領尚書事到數人（外戚大將軍與三公）參錄尚書事的變化。數人“參錄尚書事”體現了從制度上制約權臣、防範獨斷的意志，雖然這種制約的效果很微弱。

三、從權臣的秘書到朝廷的中書

轉折發生在曹操時期。

建安元年（196）八月，曹操以鎮東將軍、費亭侯的身份迎天子都許，從此挾天子令諸侯。於是，“天子假太祖以節鉞，錄尚書事”。九月，加曹操大將軍，封武平侯。三公司徒淳于嘉、太尉楊彪、司空張喜皆罷。十月，以袁紹為太尉。袁紹忿而拒絕，“恥班在公下，不肯受。公乃固辭，以大將軍讓紹。天子拜公司空，行車騎將軍。”^⑩

曹操先只是司隸校尉、錄尚書事，掌控首都；旋加大將軍，掌控朝政。進而袁紹覺得太尉低於大將軍，不願意接受，曹操為了妥協，以袁紹為大將軍，自任司空、行車騎將軍。也就是說曹操從大將軍、錄尚書事，變成了以“三公”之一的司空錄尚書事。顯然，袁紹的那個大將軍，不在朝廷，也就不起作用了。^⑪這已經就迥異於東漢末的決策結構了。在曹操錄尚書事的時候，並沒有其他人與其“參錄”，因為這時候是心腹荀彧擔任“尚書令”。曹操對外征戰，錄尚書事不可能在京城蒞職，荀彧的尚書令擔負重要職掌。但是，真正的變化發生在曹操做丞相之後。

建安十三年（208）六月，罷三公官，復置丞相、御史大夫，這看似是要回到西漢前期的制度（丞相與亞相），其實只是為隨後以曹操為丞相做鋪墊。《後漢書·獻帝紀》作“曹操自為丞相”。於是，所謂“錄尚書事”之類的頭銜已經沒有意義。現在的曹操已經是西漢開國初年的丞相身份了。曹操的班底：

操以冀州別駕從事崔琰為丞相西曹掾，司空東曹掾陳留毛玠為丞相東曹掾，元城令河內司馬朗為主簿，弟懿為文學掾，冀州主簿盧毓為法曹議令史。毓，植之子也。琰、玠並典選舉，其所舉用皆清正之士，雖於時有盛名而行不由本者，終莫得進。拔敦實，斥華偽，進沖遜，抑阿黨。由是天下之士莫不以廉節自勵，雖貴寵之臣，輿服不敢過度，至乃長吏還者，垢面羸衣，獨乘柴車，軍吏入府，朝服徒行。吏潔於上，俗移於下。操聞之，嘆曰：“用人如此，使天下人自治，吾復何為哉！”^⑫

曹操的慨嘆是有道理的。這些人實際上成了東漢朝廷的執政班子。漢獻帝那邊的設官已經沒有實際意義。曹操在丞相府要解決原本朝廷裡“平尚書奏報”的問題。但是，丞相府不可能設立“尚書台”。曹操不會把僭越的事做在明面上。

那麼，平尚書奏報的工作如何開展呢？曹操在丞相府設置了一個秘書台，由孫資、劉放負責對接尚書台的工作，孫資本來就是尚書令荀彧欣賞和推薦的人才。於是，雙方的對接十分暢通而愉快。朝廷的尚書台（儘管也只是名義上為朝廷建制）的工作要與丞相府秘書班子合作，秘書儼然尚書的“上司”，這樣曹操就從“錄尚書事”的負擔中解脫出來，而尚書省就擔負起了“賦政四海”的職任。

經過幾年丞相體制，曹操建立了魏國，從魏公到魏王，丞相體制也有所變化。

漢獻帝建安二十一年（216）五月，曹操進爵魏王。而在此前三年，即建安十八年（213）五月，封曹操為魏公，以冀州所屬河東、河內、魏郡、趙國、中山、常山、鉅鹿、安平、甘陵、平原十郡為魏國。魏國的建立，是取代漢朝的一個過渡。荀彧於此持反對態度，在曹操封國稱公前一年，蹊蹺而死。這

樣一個重大政治事件，勢必對中樞體制產生重要影響。具體說來，至少有兩點不可忽視。

第一，是孫資、劉放被任命為魏國的秘書郎，不再是丞相府的秘書郎。魏之秘書令典尚書奏事，即中書之任也，亦兼掌圖書秘記之事。魏文帝黃初元年（220）十月即位，“分秘書立中書，中書自置令，典尚書奏事。”^③在曹丕建國時改秘書為中書，置中書監、令。“典尚書奏事”。過去是某權臣領尚書奏報或者錄尚書事，現在是一個常設的機構“中書”來負責對接尚書奏報，尚書台工作的外朝化，至此徹底完成。

第二，在魏國建國當年的十一月，設置魏國官屬，“初置尚書、侍中、六卿。”裴注引《魏氏春秋》曰：“以荀攸為尚書令，涼茂為僕射，毛玠、崔琰、常林、徐奕、何夔為尚書，王粲、杜襲、衛觐、和洽為侍中。鍾繇為大理，王修為大司農，袁渙為郎中令、行御史大夫事，陳群為御史中丞。”^④

當初，漢尚書台以荀彧為尚書令，彧死，以華歆為尚書令。^⑤魏國尚書台則以荀攸為尚書令。按理推測，魏國成立了尚書台，漢朝尚書台當屬於名存實亡狀態。^⑥改朝換代已經在制度上預備對接了。由於秘書郎的設立，職責是“典尚書奏報”，魏國的尚書台地位也沿著東漢末年桓靈時代的趨勢而外朝化，繼續疏離於決策中心。荀攸於次年七月在隨曹操出征孫權時死於軍中。其他幾位尚書，如毛玠、崔琰不久都死於非命，而且曹操毫不假借。鍾繇、華歆、王朗等人，資格很老，願意與魏合作，借重其名於魏國，可以使得魏國政權獲得漢朝老臣支持的象徵。

伴隨著以上中樞機關的制度性權力轉移，是魏國建國之初發生的幾件重大政治事件。一是曹操處死伏皇后，將自己的三個女兒（最小的尚留在家裡等待長大成人）嫁給獻帝，後來中女被立為皇后。二是曹操從此不再入宮與獻帝周旋。^⑦獻帝徹底虛君化，整個政事都在魏國體制下運行。

尚書台既然“賦政四海”，就必然陷入具體行政工作中，而決策之任，就落在了秘書上。在曹操的魏國就是如此，尚書台成為完整的行政運行中心，機密之任轉由秘書取而代之。

曹丕即位魏王，劉放、孫資繼續任職秘書，任左右丞。數月，劉放徙為秘書令。曹丕稱帝，“改秘書為中書，以放為監，資為令，各加給事中；放賜爵關內侯，資為關中侯，遂掌機密。”^⑧“遂掌機密”這幾個字乾淨俐落，結束了中書徹底奪取過去尚書掌管機密的過程。黃初三年（222），劉放進爵魏壽亭侯，孫資封關內侯。明帝即位，尤見寵任，同加散騎常侍；進放爵西鄉侯，資樂陽亭侯。中書成立的過程伴隨著任職位階的提升，二者同步進行。《宋書·百官下》記錄了從秘書到中書的轉變過程：“魏武帝為王，置秘書令，典尚書奏事，又其任也。文帝黃初初，改為中書令，又置監，及通事郎，次黃門郎。”^⑨秘書令或者中書監令的職責是“典尚書奏事”，就是以機構“上司”取代個人平尚書奏報或者數人參錄尚書事之意。這是對於兩漢制度的進步。

總之，從曹操到曹睿，劉放、孫資以秘書郎進而中書監、中書令的身份典尚書奏報。這是對漢武帝之後大司馬大將軍錄尚書事、東漢時代三公與大將軍（外戚）共同錄尚書事制度的重大演進，用機構對接尚書司局，代替了大臣個人或數人錄尚書奏報的機制。這是中樞制度（決策機制而非行政分工）的重大探索。《隋書·百官志上》記陳朝官制就記錄了這種機制：“國之政事，並由中書省。有中書舍人五人，領主事十人，書吏二百人。書吏不足，並取助書。分掌二十一局事，各當尚書諸曹，並為上司，總國內機要，而尚書唯聽受而已。”^⑩陳朝的尚書郎有二十一員，故作為“上司”的中書“分掌二十一局”。我們要從“中國之治”探索皇權體制下的中樞制約機制來理解這一重大變化。這就是決策權與行政執行權的徹底分離，分別由尚書與中書擔任，執行機構愈益細化，決策機構（機要之司）愈益規範並加以整體約束。

對於中書省這種機要之司的出現，傾奪了大臣掌機要的權力，蔣濟提出了反對意見。蔣濟上

疏曰：

大臣太重者國危，左右太親者身蔽，古之至戒也。往者大臣秉事，外內扇動。陛下卓然自覽萬機，莫不祇肅。夫大臣非不忠也，然威權在下，則眾心慢上，勢之常也。陛下既已察之於大臣，願無忘於左右。左右忠正遠慮，未必賢於大臣，至於便辟取合，或能工之。今外所言，輒云中書，雖使恭慎不敢外交，但有此名，猶惑世俗。況實握事要，日在目前，儻因疲倦之間有所割制，眾臣見其能推移於事，即亦因時而向之。一有此端，因當內設自完，以此眾語，私招所交，為之內援。若此，臧否毀譽，必有所興，功負賞罰，必有所易；直道而上者或壅，曲附左右者反達。因微而入，緣形而出，意所狎信，不復猜覺。此宜聖智所當早聞，外以經意，則形際自見。或恐朝臣畏言不合而受左右之怨，莫適以聞。臣竊亮陛下潛神默思，公聽並觀，若事有未盡於理而物有未周於用，將改曲易調，遠與黃、唐角功，近昭武、文之跡，豈近習而已哉！然人君猶不可悉天下事以適己明，當有所付。三官任一臣，非周公旦之忠，又非管夷吾之公，則有弄機敗官之弊。當今柱石之士雖少，至於行稱一州，智效一官，忠信竭命，各奉其職，可並驅策，不使聖明之朝有專吏之名也。^②

蔣濟看出了中書決策機制排擠了大臣參與決策的權力。其實，這正是制度變革的方向，至少是西漢武帝以來朝廷最高權力結構變革的方向。皇帝更願意與近臣議決朝政，不願意交給朝廷大臣。蔣濟反對“左右太親”，這個所謂左右其實就是“中書”，他反對皇帝與中書決策，要求與大臣分享決策，矛頭指向了皇帝的獨斷決策之權。明帝自然不予採納。

由於劉放、孫資等中書監、令作為內臣，其權力是寄附於皇帝權力的。如果皇帝失權無能，則中書並不重要，重要的依然是尚書台。如曹芳幼年即位，曹爽與司馬懿並錄尚書事。曹爽要排擠司馬懿，就是讓他去當上公“太傅”，而去掉其平尚書奏報的權力。也就是說，權臣掌權，就是剝奪了皇帝與中書議政決策權，自己取而代之。以大將軍錄尚書事行使職權，又回到了曹操以前的時代。誠如胡三省評司馬懿死時立即加司馬師為錄尚書事的時候所說的那樣：大將軍之類都是依從“公”的頭銜，“至錄尚書事，則專制朝政矣。”^③權臣主政條件下，中書的決策流於形式化，停留在了草擬詔敕的職業層面。

魏明帝強勢統治下，蔣濟提出要管束中書決策的權力，這一要求有其合理性。特別是在皇權弱勢的時候，中書決策權力需要監管。這一目標是通過門下侍中來解決的。從尚書省到中書省經歷了數百年，從中書省到門下省的出現僅僅數十年而已。因為用門下省來平衡中書省的權力是一種內在要求，甚至可以說是不期然地回應了蔣濟的憂慮。

西漢的侍中是加官，可以入禁省侍奉皇帝。魏晉時代的侍中有了專職與兼職加官的區別。《晉書》卷四十《賈充傳》：“後代裴秀為尚書令，常侍、車騎將軍如故。尋改常侍為侍中，賜絹七百匹。以母憂去職，詔遣黃門侍郎慰問。又以東南有事，遣典軍將軍楊囂宣諭，使六旬還內。充為政，務農節用，並官省職，帝善之，又以文武異容，求罷所領兵。……從容任職，褒貶在己，頗好進士，每有所薦達，必終始經緯之，是以士多歸焉。”

這裡的“充為政，務農節用，並官省職”。就是指賈充擔任尚書令的角色。賈充求解除車騎將軍，“文武異容”，晉武帝沒有同意，因為車騎將軍在歷史上是一種僅次於大將軍、驃騎將軍的重要身份，涉及到班次位置。^④尚書令執掌朝廷政事，決策權在晉武帝自己手中。這樣在武帝身邊的中書令、侍中就有參與皇帝決策的便利：“侍中任愷、中書令庾純等剛直守正，咸共疾之（指不滿賈充專權）。”在他們的建議之下，武帝派賈充出鎮關中，下詔稱：“侍中、守尚書令、車騎將軍賈充，雅量

弘高，達見明遠，武有折衝之威，文懷經國之慮，信結人心，名震域外。使權統方任，綏靜西夏，則吾無西顧之念，而遠近獲安矣。其以充為使持節、都督秦涼二州諸軍事，侍中、車騎將軍如故”。^④賈充很不願意外派，大家都認為是侍中任愷在排擠他。其實賈充一直帶有侍中銜。這時候，侍中已經有兩種功能，兼職的侍中，表明一種身份，可以入宮侍從皇帝，這是漢制的遺存；專職的侍中則是皇帝身邊的謀臣，參與決策，有中樞之任。

《晉書·職官志》記“侍中”：“魏晉以來置四人，別加官者則非數。”賈充屬於“別加官者”，而任愷則屬於專職的四員之一，專職侍中，“掌賓贊威儀，大駕出則次直侍中護駕，正直侍中負璽陪乘，不帶劍，餘皆騎從。御登殿，與散騎常侍對扶，侍中居左，常侍居右。備切問近對，拾遺補闕。及江左哀帝興寧四年，桓溫奏省二人，後復舊。”^⑤

《宋書·百官上》也記：“侍中，四人。掌奏事，直侍左右，應對獻替。法駕出，則正直一人負璽陪乘。殿內門下眾事皆掌之。”^⑥比較一下《晉書·職官志》、《宋書·百官志上》對於侍中及其職能的記述，可以很直觀地看出，從晉到宋，侍中作為皇帝侍從之臣的一貫性未變，但是《宋志》的“掌奏事，直侍左右，應對獻替”以及“殿內門下眾事皆掌之”，相比於《晉志》的“侍中居左，常侍居右；備切問近對，拾遺補闕”，其職權毫無疑問是更清晰具體，也更切要了。

至此，我們發現，漢魏以來，尚書省、中書省、門下省（侍中）已經次第出現。只是其間的中樞決策與行政協調功能還沒充分展現，卻因為南北朝霸府體制而中斷。

四、南北朝以來的變化

什麼是霸府？霸府指依賴軍事實力掌控政局的軍閥，簡言之，就是禪讓前的丞相府。南朝霸府更迭頻仍，中樞決策關係混亂。尚書台的工作愈益複雜具體，但錄尚書事的權任卻因時而異，有時竟然無足輕重。

曹魏明帝死後，太子曹芳即位，年僅八歲。朝廷“尊皇后曰皇太后，加曹爽、司馬懿侍中，假節鉞，都督中外諸軍、錄尚書事。”^⑦胡三省註曰：“文帝黃初三年，始置都督諸州軍事，或領刺史。又上軍大將軍曹真都督中外諸軍事，假黃鉞，則總統內外諸軍矣。錄尚書事，漢東都諸公之重任也，今爽、懿既督中外諸軍，又錄尚書事，則文武大權，盡歸之矣。自此迄於六朝，凡權臣壹是專制國命。”胡三省這句話有一定的意義，因為他突出強調了“錄尚書事”專內政大權的職位。但是，也不完全確切，就是魏晉至於六朝，在霸府條件下，“錄尚書事”就沒有那麼重要。

茲舉一例。東晉義熙元年（405）三月，桓玄之亂後，晉帝返回建康，劉裕加錄尚書事。劉裕力辭，“屢請歸藩”京口。天子甚至親自到劉裕家中敦請，最終劉裕歸藩獲准。^⑧這一番表演表明，劉裕不願意在朝政以“錄尚書事”輔政，與天子周旋的事，委任他人即可。這一點與曹操相同。“（義熙）四年（408）正月，徵公入輔，授侍中、車騎將軍、開府儀同三司、揚州刺史、錄尚書、徐兗二州刺史如故。表解兗州。”^⑨劉裕的權威並不是來自帶“錄尚書事”的頭銜，而是因為他掌握了兵權的霸府。終安帝朝，劉裕的權威都來自軍權。南北朝的霸府軍隊龐大，軍權不外借，就大都不會建在都城。

劉裕稱帝，有徐羨之、謝晦、傅亮等佐命大臣。徐羨之司徒、錄尚書事，當宰輔之任。此後宋孝武帝劉駿（廟號世祖）時，“不欲威權外假，省錄。大明末復置。此後或置或省。”《宋書》卷三十九《百官上》有一段關於尚書省官員的介紹。^⑩這是《後漢書·志二十六·百官三》“尚書六人，四百石”之後，最系統的關於尚書機構的詳盡文字，十分珍貴。其中有一段：

晉康帝世，何充讓錄表曰：“咸康中，分置三錄，王導錄其一，荀崧、陸曄各錄六條事。”

然則似有二十四條，若止有二十條，則荀、陸各錄六條，導又何所司乎？若導總錄，荀、陸分掌，則不得復云導錄其一也。其後每置二錄，輒云各掌六條事，又是止有十二條也。十二條者，不知悉何條。晉江右有四錄，則四人參錄也。江右張華、江左庾亮並經關尚書七條，則亦不知皆何事也。後何充解錄，又參關尚書。錄尚書職無不總。

《志》的作者對一些細節問題提出了疑問。但是，大體可以看出，若設置“錄尚書事”，通常是幾個人分別掌握。所謂“錄”若干條，當即分工管幾個方面的對口工作。這樣的做法就叫做“共掌機密”、“分日帖敕”。南朝與兩晉不同的是，兩晉時期以錄尚書事為名，另有王導、庾亮這樣的總其事的“首錄”或“首席”把關。

劉宋末蕭道成掌權，也不曾加錄尚書事。泰豫元年(472)宋明帝崩駕時，“遺詔為右衛將軍，領衛尉，加兵五百人。與尚書令袁粲、護軍褚淵、領軍劉劭共掌機事。”^⑤劉休範之亂後，劉劭死事，改以宗室劉秉參政，與袁粲、褚淵、蕭道成並號“四貴”。劉秉後升任中書令，宋順帝(477~479在位)時更升為尚書令、中領軍，但是被權臣蕭道成架空。^⑥蕭道成篡位前夕，還是加了“錄尚書事”的頭銜，《本紀》云：

明日，太祖戎服出殿庭槐樹下，召四貴集議。太祖謂劉秉曰：“丹陽國家重戚，今日之事，屬有所歸。”秉讓不當。太祖次讓袁粲，粲又不受。太祖乃下議，備法駕詣東城，迎立順帝。於是長刀遮粲、秉等，各失色而去。甲午，太祖移鎮東府，與袁粲、褚淵、劉秉各甲仗五十人入殿。丙申，進位侍中、司空、錄尚書事、驃騎大將軍，持節、都督、刺史如故，封竟陵郡公，邑五千戶，給油幢絡車，班劍三十人。太祖固辭上台，即驃騎大將軍、開府儀同三司。庚戌，進督南徐州刺史。封楊玉夫等二十五人爵邑各有差。十月戊辰，又進督豫、司二州。^⑦

這裡的“固辭上台”，就是固辭錄尚書事的名頭。因為，錄尚書事這個名頭已經沒有實際意義，有的只是一大堆瑣碎而具體的職事。“四貴”的“共掌機事”，並不是尚書的事，而是中書的事。蕭道成的權力來自其掌握的兵權。

齊明帝蕭鸞篡位前夕的職官有錄尚書事，更有中書監：“都督中外諸軍事、太傅，領大將軍、揚州牧，增班劍為四十人，給幢絡三望車，前後部羽葆鼓吹，劍履上殿，入朝不趨，贊拜不名，置左右長史、司馬、從事中郎、掾、屬各四人，封宣城王，邑五千戶，持節、侍中、中書監、錄尚書並如故。”^⑧從這裡可以看出錄尚書令與中書監的重要性，但是，它們都不是權臣得以掌權篡位的原因，只是習慣性地將一大堆頭銜疊床架屋在權臣頭上而已。這些頭銜是權臣專政的結果，而不是依憑。

同理，南齊末年，蕭衍受到猜忌，並不是因為他掌控了尚書或中書。齊明帝蕭鸞永泰元年(498)七月，蕭衍獲“授持節、都督雍梁南北秦四州郢州之竟陵司州之隨郡諸軍事、輔國將軍、雍州刺史”，實際駐節襄陽，不在建康。明帝於當月崩駕，東昏侯即位，由揚州刺史始安王遙光、尚書令徐孝嗣、尚書右僕射江祐、右將軍蕭坦之、侍中江祀、衛尉劉暄六人，“更直內省，分日帖敕。”這種安排與蕭道成在劉宋末“共掌機事”相類。蕭衍當即說這是“政出多門，亂其階矣。《詩》云：‘一國三公，吾誰適從？’況今有六，而可得乎！”^⑨而齊帝東昏侯這樣安排的目的自然是分散權力。

總之，南朝政權更迭頻繁，權臣的霸府即軍府是其掌權的最重要憑藉；其他的職官都是工具性的，猶如統領尚書台的錄尚書事只是其掌權的抓手和工具而已，是果而不是因。對口處理尚書台工作的中書省就更顯重要，權臣必須掌握在手。尚書台的執掌體系愈益詳盡，其工作流程愈益規範具體。^⑩這也顯示出其施政而非決策機關的特徵。

十六國北朝胡族政權，其職官制度在早期帶有胡漢二元特徵。《魏書·官氏志》云：“昭成之即王位，已命燕鳳為右長史，許謙為郎中令矣。餘官雜號，多同於晉朝。建國二年，初置左右近侍之職，無常員，或至百數，侍直禁中，傳宣詔命。皆取諸部大人及豪族良家子弟儀貌端嚴，機辯才幹者應選。又置內侍長四人，主顧問，拾遺應對，若今之侍中、散騎常侍也。其諸方雜人來附者，總謂之‘烏丸’，各以多少稱酋、庶長，分為南北部，復置二部大人以統攝之。時帝弟孤監北部，子實君監南部，分民而治，若古之二伯焉。”這是典型的“一國兩制”，⁵⁸即胡制與晉制的混合。

北魏統一之後的拓跋燾時代，尚書省的職權得到張揚，具體內容是設置了一些新的曹司，如右民、儀曹、祠部、庫部、虞曹、太倉、金部七曹，為隋唐時代的六部二十四司機構提供了最早的職名。北魏後期即孝文帝遷都之後的官制，完全摒棄了鮮卑部落制的遺存。南齊逃來的王肅成為北魏官制改革的指導者，客觀上使得南北朝的職官制度有了一次統一的機會。⁵⁹尚書省的事權分工越來越具體了。⁶⁰

北魏門下侍中的權力足夠重要。北魏孝武帝元修(510~535)時期，高歡霸府在晉陽，首都在洛陽(後遷鄴)，高乾以司徒、侍中參與朝政。“又共定策推立中興主，拜乾侍中、司空。先是信都草創，軍國權輿，乾遭喪不得終制。及武帝立，天下初定，乾乃表請解職，行三年之禮。詔聽解侍中，司空如故，封長樂郡公，邑一千戶。乾雖求退，不謂便見從許。既去內侍，朝廷罕所關知，居常快快。”不帶侍中，高乾便不得預知朝廷政事，決策大權不再被“關知”。後來高乾密請高歡受禪，“高祖以袖掩其口曰：‘勿妄言。今啟司空復為侍中，門下之事，一以相委。’高祖屢啟，詔書竟不施行。”⁶¹高歡許諾奏請恢復侍中職位，但是，因為孝武帝已經與高乾有了隔閡，故沒有立即下詔。最後高乾竟然因為夾在皇帝與霸主高歡之間難以獨善，死於非命。⁶²此事尤其可以看出，侍中確實處在決策程序中的關鍵位置，但是，手握兵柄才是霸主專權的憑藉，侍中只是霸府的代理人罷了。顯然，高乾對這個角色沒有把握好。

至於東魏北齊的尚書省制度，《隋書·百官志中》云：

尚書省，置令、僕射，吏部、殿中、祠部、五兵、都官、度支等六尚書。又有錄尚書一人，位在令上，掌與令同，但不糾察。令則彈糾見事，與御史中丞更相廉察。僕射職為執法，置二則為左、右僕射，皆與令同。左糾彈，而右不糾彈。錄、令、僕射，總理六尚書事，謂之都省。其屬官，左丞(掌吏部、考功、主爵、殿中、儀曹、三公、祠部、主客、左右中兵、左右外兵、都官、二千石、度支、左右戶十七曹，並彈糾見事。又主管轄台中，有違失者，兼糾駁之)、右丞各一人(掌駕部、虞曹、屯田、起部、都兵、比部、水部、膳部、倉部、金部、庫部十一曹。亦管轄台中，又主凡諸用度雜物、脂、燭、筆、墨、幃帳。唯不彈糾，餘悉與左同)，並都令史八人，共掌其事。其六尚書，分統列曹。⁶³

這裡的尚書省組織較前代更為齊備，其中最重要的變化是六省的建立，即尚書、門下、中書、秘書、集書、中侍中等六省。此外還有三台和九寺，隋唐職官制度的規模已經大體具備了。

北朝官制的另外一個變數來自西魏、北周的“周官”體系。宇文泰模仿《周官》建立的這套職官體制，在《隋書·百官志中》(記西魏北周之制)的相關記載裡語焉不詳，於是，王仲犛先生的《北周六典》做了重建。⁶⁴由於這套官制改革是在宇文泰去世前幾個月推出的，所以“初行《周禮》，建六官”是在北周才予實行。當時的人事安排是：以宇文泰為太師、天官大塚宰，命柱國李弼為太傅、地官大司徒，趙貴為太保、春官大宗伯，獨孤信為夏官大司馬，于謹為秋官大司寇，侯莫陳崇為冬官大司空。⁶⁵這裡的六卿就是八柱國中的人物，因為李虎和元欣此前已死，故不在其中。這只是一種設

計藍圖,宇文泰在西魏的執政,還是依靠大丞相都督中外諸軍事這個身份。大丞相府是決策的權力中心,所謂“眾務猶歸台閣”(尚書省)。新的周官制度,則把權力集中在了天官大塚宰府。

那麼這個新的六官體制是如何運作的呢?

當年十月,宇文泰去世,嗣子宇文覺繼任為太師、大塚宰,兩個月後,魏帝禪位。次年正月,宇文覺正式即“天王”位。此時的“六官”是:以大司徒、趙郡公李弼為太師,大宗伯、南陽公趙貴為太傅、大塚宰,大司馬、河內公獨孤信改任太保、大宗伯,柱國、中山公護為大司馬。以大將軍寧都公毓、高陽公達奚武、武陽公豆盧寧、小司寇陽平公李遠、小司馬博陵公賀蘭祥、小宗伯魏安公尉遲迥等並柱國。^⑥隨後又封太師李弼為趙國公(地官大司徒),太傅趙貴為楚國公(天官大塚宰),太保獨孤信為衛國公(春官大宗伯),秋官大司寇于謹為燕國公,冬官大司空侯莫陳崇為梁國公,夏官大司馬、中山公宇文護為晉國公,邑各萬戶。

按照這樣的安排,天官的地位就排在了地官之下。這其實是以李弼的排序來壓趙貴,而李弼排名靠前,卻又不居六官中的天官之位。此外,宇文護直接擔任夏官大司馬,統領兵權。將獨孤信的兵權拿掉,表面上升格為春官大宗伯,明升職位,暗奪實權。這種政治鬥爭是推動職官變化的常見原因。

那麼趙貴擔任天官大塚宰還是“首臣(首相)”之位嗎?還能有宇文泰擔任天官大塚宰時的權力嗎?顯然沒有。因此,趙貴才覺得自己受到了排擠,權位名不副實,與同樣被剝奪兵權的獨孤信私下不滿,被人告發。當年(557年)二月丁亥,楚國公大塚宰趙貴以謀反罪被誅。獨孤信的職務也隨即被免,尋賜死。宇文護接任大塚宰,“六官”制度在宇文護時代才真正落實運行。

現在宇文護為“大塚宰”,就掌握了權力的核心,這也是他在北周專權的制度保障。周武帝隱忍十幾年後,除掉了宇文護,開始削弱大塚宰的權力。

天官府以及其長官大塚宰在北周政制中有什麼權力呢?

這就要從《周禮》這部書的制度設計講起。《周禮》又稱《周官》,實際是西漢儒生編纂的一部經典,並不是周朝實際施行的政治制度。根據《周禮》的設計,天子建國,“乃立天官塚宰,使帥其屬而掌邦治,以佐王均邦國。”賈公彥疏引鄭司農(即東漢鄭眾)曰:“邦治,謂總六官之職也。故《大宰職》曰‘掌建邦之六典,以佐王治邦國’。六官皆總屬於塚宰,故《論語》曰‘君薨,百官總己以聽於塚宰’,言塚宰於百官無所不主。”^⑦

賈公彥疏又引鄭玄註釋“天官塚宰”云:“象天所立之官。塚,大也。宰者,官也。天者統理萬物,天子立塚宰使掌邦治,亦所以總御眾官,使不失職。不言司者,大宰總御眾官,不主一官之事也。”^⑧

總之,根據上面的引文,可知天官府在《周禮》職官體系中,其位置相當於“台閣”,比之於後世制度,相當於宰相府兼吏部之職。至於地官、春官、夏官、秋官、冬官五府,就職任而言,大體相當於後世的戶(民)、禮、兵、刑、工五部。天官府與其他五官的關係,不是並列關係,而是上下統領關係。

那麼,宇文泰為什麼要設計這麼一個“六官”制度呢?這一點頗類似於當年實行府兵制八柱國制度,名義上宇文泰與諸將等夷,實際上則是自己掌控全域。那是軍事體制。在政治體制也要設計一個類似的制度,即六官看起來是平行的,實際上“天官大塚宰”居於領袖群倫的地位。臨終之前,他把家事交給了宇文護這個侄子,希望他利用六官制度擺平那些老軍頭。宇文護通過上述架空與驅除趙貴等手腕,達到了目的。

現在的問題是,西魏北周的“六官”體制,究竟是如何與前述漢魏以來逐漸形成的三省體制對

接,從而為隋唐制度轉圜提供契機的呢?

在六官制度下,漢魏以來形成的三省體制,完全被置於天官大塚宰府之下。夏官府大司馬兼管吏部人事(適應彼時軍政合一的需要)。內史(中書)在春官府,掌管禮儀性的大詔令。過去的太府等府庫也設置在天官府,而將徵稅部門設置在地官府。金部和太府同在天官(支錢物),司農與倉部同在地官(收錢物)。

北周武帝除掉宇文護之後,大塚宰府的權力被弱化,性質也就發生了微妙的變化。主要的變化是內史、御正、御伯(納言)直接成為皇帝的顧問諮詢機構,權力上升,沿著中書、門下的方向發展。當然機制調整的過程是逐步完成的。早在周明帝末年,宇文邕擔任御正,就已經是顧問決策的角色:“武成元年(559),入為大司空,治御正,進封魯國公,領宗師。甚為世宗所親愛,朝廷大事,多共參議。性沉深有遠識,非因顧問,終不輒言。”^⑩明帝是把宇文邕作為接班人來培養的,讓其擔任御正的職官,可見這一職務的重要性。

至於北周六官中的地、春、夏、秋、冬五官,則與九卿的具體事務混合在一起;相當於把漢魏以來發展起來的尚書曹司事務與九卿職事重新整合。例如,“以籍帳之法,贊計人民之眾寡”的民部,成為了地官府的頭司。北魏北齊民部分為左右民二曹,在新體制下,左右民部合一了。這種做法適應了西魏大統十三年(547)的一項記帳制度改革,就是將戶籍、田籍和賦稅合二為一帳。^⑪

太府和司農二卿的分工早已形成,北周六官制體系中,將其置於金曹和倉曹的聯繫中:金部和太府同在天官府,倉部和司農同在地官府。在後來的六部中,民部不僅成為度支部的頭司,而且最終取代度支成為該部的名稱。由於尚書諸曹與六卿部門的職權互相牽扯,其中的分合在魏晉時期就引發了爭議。北周六官制度的組合,也是為了解決這個問題。這些職事發生牽扯的原因在於,尚書諸曹本來是對口處理(審查和批覆)中央和地方奏報的權力部門,由於權臣或者皇權鬥爭中夾帶著臨時性的制度改易,尚書有時不能履職,就發生了權力職官(如尚書諸曹)與任事職官(如諸卿部門)在職事上的重合與衝突。

總之,《周禮》六官制度,是宇文泰對西魏官制的改造。它的本質是西魏舊制這個瓶子裝了新酒。它真正的改變有兩點,一是改易官名;二是用“六官”的框架把漢魏間發生的制度變化囊括於其中。如果說有所創新的話,設置了幾個類似尚書省曹司的官職,如職方中大夫、司門下大夫和司勳上士之類,隋唐尚書兵部的職方司、尚書刑部的司門司以及尚書吏部的司勳司,都源於此(當然名稱出自更早的《周官》)。此外,西魏大統十二年(546)官職改革,繼承和新設了民部、禮部、兵部、刑部、工部等尚書省五個曹司名稱。這些名稱被宇文泰六官體制完全繼承下來,構成了隋唐六部制的基礎。^⑫

五、隋唐的整合與完善

隋初官制革新,“廢除周官,還依漢魏”,^⑬是三省六部制完成的最後一步。那麼,隋文帝整頓官制的初衷是什麼?除了撥亂反正之外,當然是鞏固皇權。因為南北朝霸府體制的出現給皇權敲響了制約的警鐘。尤其是禪讓得到的皇權,楊堅需要格外精心設計中央和地方的權力運行機制,不能有失。漢魏以來逐漸形成中的三省體制逐漸被整理成為一個相互制約的完整體系。

仔細研究一下《隋書·高祖紀》所載楊堅在受禪前的政治履歷,可以發現一些問題。宇文贇崩駕後,內史上大夫(中書令)鄭譯、御正下大夫(猶後世門下副長官門下侍郎)劉昉“矯詔引高祖入總朝政,都督內外諸軍事”。這是因為鄭譯、劉昉處在內朝決策的位置上,他們是周宣帝的寵臣,但不

是權臣。寵臣的權力依附於皇帝，權臣的權力來源於自身掌握的資源。御正中大夫(納言或侍中)顏之儀反對無效，也正是這種原因，顏之儀同樣手無資源。⁷³

發喪之後，“周帝拜高祖假黃鉞、左大丞相，百官總已而聽焉。以正陽宮為丞相府，以鄭譯為長史，劉昉為司馬，具置僚佐。”⁷⁴隨即公布了三人輔政小組：以武帝之子漢王贊為上柱國、右大丞相，“尊以虛名，實無所綜理”；以楊堅為假黃鉞、左大丞相；宇文邕另一子秦王贊為上柱國。“百官總已以聽於左丞相。”⁷⁵兩位皇叔、一位外戚。這樣的安排，足以給世人一個交代。

但是，這樣的安排並不符合劉昉、鄭譯的初衷。《隋書·李德林傳》記：

劉昉、鄭譯初矯詔召高祖受顧命輔少主，總知內外兵馬事。諸衛既奉敕，並受高祖節度。鄭譯、劉昉議，欲授高祖塚宰，鄭譯自攝大司馬，劉昉又求小塚宰。高祖私問德林曰：“欲何以見處？”德林云：“即宜作大丞相，假黃鉞，都督內外諸軍事。不爾，無以壓眾心。”及發喪，便即依此。以譯為相府長史，帶內史上大夫，昉但為丞相府司馬。譯、昉由是不平。⁷⁶

周武帝之弟宇文憲曾任大司馬兼小塚宰，掌握實權，為繼位的周宣帝所忌憚而殞命。大司馬掌軍事，小塚宰是天官大塚宰的次官，掌宮中侍衛及財務行政，楊堅任大塚宰不可能躬親細務，小塚宰就成為實權派。楊堅拒絕了劉、鄭的意圖，設置了丞相府，這才是官制改革的關鍵，而這正是接受了李德林的建議。從曹操到宇文泰、高歡都是大丞相掌朝政。只是為了掩人耳目，楊堅把丞相府分為左右，且以宗室漢王贊為右丞相，也是在掩蓋其建立霸府(丞相府)的心機。因為丞相制度下，錄尚書事之類職位是不需要設置的，設置了也只是丞相的僚佐，故鄭譯是丞相府幕僚的身份帶內史上大夫(中書令)，劉昉更只是丞相府司馬而已。他們完全沒有獨立決策的權力。

到大定元年(581)二月，禪讓前夕，在隋王府“建台置官”(胡三省於此註云：“設置百官”)。隋國的“台”自然是取代朝廷尚書台(即改朝換代)的前奏。此後的李淵，也是如法炮製，先是丞相府，進而唐王府，進而稱帝。⁷⁷

總之，東魏(高歡)、西魏(宇文泰)、北周(宇文護、楊堅)、隋末(李淵)等權臣，都是以丞相府掌軍權來掌控朝政的。因此，楊堅並不需要什麼“錄尚書事”之類的頭銜。他需要的是，如何解決決策權與執行權之間的制約問題。這個問題也是本文的核心問題。於是，隋文帝總結了歷史的經驗：以內書省(中書省)草擬詔敕；對接尚書台，同時以待中(門下省)審核內書省制敕是否合乎規範，這樣一個制約機制就自然而然建立起來了。為皇帝看住權力，防止宰輔弄權擅政，這才是三省六部制度的歷史背景和發展邏輯。隋文帝與唐太宗都重視三省之間的制約和協調，於是漢唐間中樞體制的演變有一個總結。下面將其發展軌跡做一個簡短的歸納。

隋文帝廢除六官制度，復依漢魏。可是漢魏的制度並沒有定型為“三省六部”，三省六部制度是隋朝的綜合與創新；是隋代將形成中的中書出令、門下審查、尚書執行的體制，組織在一個相關聯的中樞體系中。那麼為什麼典制史專家杜佑仍然認為隋文帝的措施是“復廢周官，還依漢魏”呢？因為隋初總結和整理了漢魏以來的變化。

漢魏南北朝時期，三省陸續出現，但其間的關係並不通暢。隋文帝父子廢除三公輔僚，將其徹底變成虛銜。而提高三省長官地位，並捋順其間的關係，使其不僅掌握實權，而且有比較高的品位。

首先是尚書省，東漢到劉宋，尚書省的職官體系已經很完善，到了北魏、北齊，可以說已經真正的“賦政四海”了，掌管著國家的兵刑錢谷的實務。隋初制度設計中，尚書令、左右僕射分別居於正一品、從二品的位置，儀形端揆，師長百僚，就是取代了以前三公的首出地位。中書(內史)、門下省

仍然扮演著禁省內職的角色。中書省在魏晉時期已經是內朝的決策班子。尚書省與中書省的內外分工已經形成。中書省是鳳凰池,尚書省則要躬親實務,根據魏晉官場風氣,後者顯得是苦差。中書省成為草擬批答、頒行詔敕的機要之司,這就產生了一個需要,如何監察中書省的工作?曹魏時期蔣濟對於孫資、劉放弄權的指責是客觀存在的事實。於是,為平衡中書草詔權,將審定詔敕的權力單獨分離出來,由皇帝身邊的侍從心腹負責,這一角色就是侍中。

可以這樣說,漢魏兩晉,三省的分工在相當程度上已經定型。但是,還不暢達,還缺乏制度的自覺,而南北朝時期的權臣當政,更是破壞了這一形成中的制度。霸府權臣並不是把控“錄尚書事”的行政權,也不是把控中書省的機要之司,更不是把控侍中奏事皇帝的參政權,而是以霸府機構直接把控皇帝。這個機構就是丞相府、進而王府(魏王、宋王、隋王之類)。

由此可以看出,與三省制約機制相反的權力體系,是霸府(丞相、王府)機制。霸府機制有兩個明顯的特點,一是軍事權力作為行政權力的基礎。二是霸府首領有很強的掌控能力。兩者結合起來,可以看成是一種類軍政府模式。這種機制的要求不是制約,而是忠誠;不是監控臣下,而是監控皇帝。

在霸府過渡到新王朝的時候,都會重新構建其權力制約體系。在曹魏,是中書監令取代錄尚書事。在晉宋,是侍中取代中書省侍從顧問之任。在北周是滅宇文護之後,削弱大塚宰獨尊的權力。現在輪到了楊堅,他的丞相府、隋王府曾經是決策與行政的中心。他受禪登帝位之後,一方面要恢復華夏制度,另一方面,要建立權力制約體系,於是,防範霸府政治模式的三省制應運而生。唐朝李淵可以說是對此亦步亦趨。

後 論

文章的最後,進一步歸納一下本文的主旨。本文的切口是從探索中樞權力制約機制的角度,探索路徑是從三省制演變入手。先是尚書,依次是中書、門下。三省的具體形成過程以及被霸府(丞相府)打斷其進一步發展下去的原因,前文已經有詳細的討論。北周到隋朝統一之後,強化中央集權統治(所謂“海內一命之官,咸歸吏部”)的同時,如何解決決策權與執行權之間的制約問題,是通過規範三省之間的分工制約而設計的。

從技術上說,隋煬帝通過殿內(中)省的設立,簡化了門下省的職任,讓門下省從宮官系統獨立出來,成為一個制約中書省出令、尚書省施行的機構。煬帝還整齊了六部的職官結構,使得都省與六部的僕尚丞郎、二十四司郎官的結構更為清晰。進而唐太宗貞觀之後,通過同中書門下平章事的頭銜,解決四品官任職宰相的問題。結合漢魏晉及南北朝實權派官位低的歷史經驗,唐代用“同平章事”的名目加以制度化。^⑧這種做法在於用集體領導來防範宰相專權,同時,又加強三省之間在中樞決策層面的協調。但是,這種協調不能妨礙三省之間的制約,相反,皇帝一再強調要重視三省之間的互相制約,特別是中書、門下兩省的制約。唐太宗不只一次強調,中書省與門下省,作為機要之司,要相互為決策出令把關。

上謂黃門侍郎王珪曰:“國家本置中書、門下以相檢察,中書詔敕或有差失,則門下當行駁正。人心所見,互有不同,苟論難往來,務求至當,捨己從人,亦復何傷!比來或護己之短,遂成怨隙,或苟避私怨,知非不正,順一人顏情,為兆民之深患,此乃亡國之政也。煬帝之世,內外庶官,務相順從,當是之時,皆自謂有智,禍不及身。及天下大亂,家國兩亡,雖其間萬一有得免者,亦為時論所貶,終古不磨。卿曹各當徇公忘私,勿雷同也!”^⑨

在唐太宗這段叮囑之前數行，司馬光放了一段唐太宗與魏徵關於“忠臣”與“良臣”的著名對話：

徵再拜曰：“臣幸得奉事陛下，願使臣為良臣，勿為忠臣。”上曰：“忠、良有以異乎？”對曰：“稷、契、皋陶，君臣協心，俱享尊榮，所謂良臣。龍逢、比干，面折廷爭，身誅國亡，所謂忠臣。”上悅，賜絹五百匹。

以上兩段對話，《資治通鑑》置於貞觀元年(627)末的前後位置，反映出了司馬光的觀察。下段對話反映了唐太宗君臣對於保持決策正確的警覺，上一段對話從制度設計的角度談到了中書省與門下省之間的制約問題，重點是門下對於中書出令的制約(當然還包括對於尚書省上呈“奏狀”的制約)。這就不僅僅是帝王的覺悟，^⑩而是為達到制度約束而進行的技術性設計。這種制約的內涵是，中書所出詔令，是否切當合理，門下省應該認真審查，不能怕得罪人。傳統“中國之治”的權力制衡理念躍然可見。

需要指出的是，以隋文帝的雄猜，任命內史令，他始終態度謹慎。從開皇元年(581)楊廣開始，率多由年輕的王子擔任。由於內史令的編制有兩員(曾是監、令各一人)，初期也有李德林這樣的文辭之士擔任。但是，在德林失寵之後，內史令似乎是闕而不授，實際掌權的是內史侍郎，編制是四人。^⑪也就是說，楊堅還是在草詔源頭上把控，而不完全是通過門下來監察。唐太宗與之不同，嚴格要求中書門下二省，互相檢察把關。中書門下的約束就是對制敕的約束，因為“不經鳳閣(中書)鸞台(門下)，何名為敕”！制敕必須從中書門下發出，乃是“王言”的基本程序。^⑫

可是，唐高宗之後，這種制度就發生了變化，即重大政事三省長官議決之後，門下的審核在協商中就完成了。從《通典》、《新唐書·百官志》的記載來看，永淳二年(683)底以前，宰相常於門下省議政，至裴炎以中書令執政事筆，其政事堂合當設在中書，遂移在中書省。執政事筆的人所在，理應是宰相議政之所在，這種邏輯說明，政事堂是議決政事之處，那麼決策的審查過程在這裡就已經完成。中書、門下議政的程序性、制約性，為工作的便利性安排所沖淡。

在門下政事堂時期，即唐初到唐高宗病重、武則天掌權時期，裴炎作為武則天的親信掌事。在中書政事堂時期，從高宗去世裴炎任中書令的永淳二年(683)底(實際上已經是684年初了)，到張說為中書令的開元十一年(723)，共有40年。此後是政事堂獨立為中書門下時期。也就是說，政事堂的兩次大改變都與權臣兼寵臣任中書令有關，一個是武則天垂簾聽政之際的裴炎，一個是唐玄宗盛唐時期的張說。這說明，政事堂的工作性質就是圍繞中書令出詔而進行改革，只是改革的方向不是加強制約(門下侍中的工作任務即此)，而是工作的便利化。

政事堂最初設在門下省的時候，門下省的審查是最後一道程序。門下審查完成就是決策的完成(當然這後面還有尚書省在施行環節的詳定制敕)。這符合強化門下省制約的初衷。政事堂設置在中書省，表明在決策程序中，門下省的審查已經形式化，特別是經由中書與門下長官協商後的決策，只需要中書省出令即可，皇帝批准後，走一下例行的宣奉行而已。這是第一次改變的意義。至於政事堂在開元中改為中書門下的時候，設置處理承接事務的專門機構，即堂後諸曹(房)，“開元中(十一年，723年)，張說為相，又改政事堂，號中書門下，列五房於其後：一曰吏房，二曰樞機房，三曰禮房(?)，四曰戶房，五曰刑禮房，分曹以主眾務焉。”^⑬於是，中書門下就變成了對接尚書行政的宰相府了。三省體制下設計的中書、門下互相制約的功能，就已經嚴重受到削弱了。^⑭

幾乎與此同時，尚書省長官左右僕射徹底退出決策階層，這也是在張說身上完成的(僕射不帶同平章事不是宰相從豆盧欽望已然開始，但是此後僕射多帶同平章事)。張說被免除中書令之後，

左僕射的身份仍在,他不再參與政事堂決策,此後就成為定例,僕射不是宰相。這種偶然事例,好像只是人事問題,實際上是制度發展的必然。既然中書門下的功能合一為宰相機關,尚書省就自然回歸行政機關的屬性。至此,我們發現,唐太宗殷切強調的三省互相制約糾錯的機制,在實現了100年左右就壽終正寢了。換言之,三省制度所反映的中樞權力的制約機制,經歷了數百年的探索和演變,只運行了大約一百年就從技術上廢弛失效了。從李林甫開始,權臣在唐後期的歷史上並不少見。

開元前期,玄宗一直掌控著朝政,經常與宰臣討論政務,宰臣換得頻繁,也適應了當時的政務重點(這個需要另加討論)。李林甫、楊國忠之所以相繼專權,是因為皇帝不再熱心政務,而內朝又沒有寵臣參謀決策。肅宗、代宗時期的宦官以及李泌這種“山人”在一定程度上充當了內廷謀臣。代宗末年出現的“翰林學士”則逐漸正式走向“內相”的角色。這就標誌著內朝與外朝體制的重新出現。憲宗以後,宦官干政成為制度,“四貴”職權體制化。漢唐間的宰輔制度經歷了一個輪迴,唐人稱翰林學士為“內相”,所擬詔書為“內命”,以相對於中書所出的“外命”。於是,自漢以來的內朝與外朝,以一種新的形式重出政治江湖。可以這樣說,如果說隋唐時期創設的科舉制度獲得了成功(延續到清朝),那麼中古時期三省制度所體現的中樞權力相互制約卻遭遇了挫折,但是,這段歷史探索中的是非成敗仍然值得深入研究與討論。^⑤

①《唐六典》卷九《中書省》,陳仲夫點校,北京:中華書局,2005年,第273~274頁。

②牛津大學教授塞繆爾·E. 芬納《統治史》(The History of Government)在卷一用50餘頁整章的篇幅,介紹了漢帝國的體制,但是,基本上是平鋪直敘。雖然他感到中華集權體制與包括羅馬在內的制度的差異,但是並沒有突出強調中華體制的獨特意義。在長篇《概念性序言》中,他列舉了十幾個古老國家,分為約十種政體,對於中華政體,他開頭就說:“這個偉大的政體是世界上最為古老的政體。它並沒有直接甚至也沒有從觀念上促進現代歐洲國家的發展。”如此急促地撇清中國體制對於歐洲的影響很有些奇怪,可其潛台詞卻是,中國傳統體制與現代歐洲國家具有可比性。作為現代國家的拿薪酬的職業官僚與常備軍中國是發明者,但是,歐洲可以說是“二次發明者”。(《統治史》(修訂版)卷一,王震、馬百亮譯,上海:華東師範大學出版社,2014年,第92頁。)

③以“錄尚書事”為例。王素《三省制略論》認為,秦漢時代是丞相府宰相制,東漢真正的宰相是三公加“錄(平)尚書事”,三公不加錄尚書事,只能算名譽宰相。魏晉時期,更是“凡真宰相,必‘錄尚書事’”。(王素:《三省制略論》第五章,濟南:齊魯書社,1986

年,第121~122頁)。祝總斌《兩漢魏晉南北朝宰相制度研究》力主三公才是宰相。尚書台儘管權力在擴大,東漢魏晉的宰相始終是三公。他明確對馬端臨《文獻通考·職官三》“至魏晉以來,中書、尚書之官始為宰相,而三公遂為具員”提出反駁。(祝總斌:《兩漢魏晉南北朝宰相制度研究》第六章,北京:中國社會科學出版社,1998年,第121頁)。近年修訂出版的陳仲安、王素《漢唐職官制度研究》已經部分改變了當初的看法,但是,對“錄尚書事”在東漢魏晉南北朝時期的重要地位、三公的邊緣化仍然保持不變(見陳仲安、王素《漢唐職官制度研究》第一章第1~4節,上海:中西書局,2018年,第1~93頁)。近年有學者認為“錄尚書事”只是“使職差遣”(見劉嘯《隋代三省制及相關問題研究》,北京:中華書局,2021年,第113頁)。

④王應麟:《玉海》卷一百二十一《百官·台省·歷代三省》,江蘇揚州:廣陵書社,2022年,第四冊第2254頁下。

⑤比如,霍光領尚書事奏報,是中樞;三公楊敞號稱宰相,但不是中樞。僅僅在廢黜昌邑王給皇太后的上奏中,楊敞排名第一,霍光排名其後而已。

⑥《尚書·堯典》有大麓,後世釋為“大錄(總領)”,

委任某事之意。殷商的伊尹、傅說，《宋書·職官志上》：“殷湯以伊尹為右相，仲虺為左相。”但他們更多的是智謀之臣。

⑦《史記》卷九十五《灌嬰傳》記，文帝三年，灌嬰曾代周勃為丞相，及灌嬰卒，張敖代之。周勃曾兩次出任宰相，第一次免相由陳平一人獨相，陳平死後周勃再次任相。周勃被免，灌嬰接任。但是，灌嬰為相，實際無聞。在《史記》中與樊噲同傳，以武夫視之。北京：中華書局，2013年，第3220頁。

⑧《史記》卷九十六《申屠嘉傳》，第3233頁。

⑨景帝時，按照竇太后之意，要用竇嬰為相，景帝認為竇嬰性格輕薄自喜，缺少宰相的持重，故而用衛綰為相。

⑩《史記》卷九十六《申屠嘉傳》傳末，第3235頁。

⑪曹參拒絕漢惠帝通過兒子曹窋的干預，從一個側面反映了這一點。見《史記》卷五十四《曹相國世家》。

⑫《史記》卷十《孝文帝本紀》，第523頁。

⑬《史記》卷一百七《魏其武安侯列傳》：“當是時，丞相（田蚡）入奏事，坐語移日，所言皆聽。薦人或起家至二千石，權移主上。上乃曰：‘君除吏已盡未？吾亦欲除吏。’”第3440頁。

⑭關於漢武帝時期的中朝官，參見陳仲安、王素《漢唐職官制度研究》的有關辨析（第15~19頁）。同時，參見卜憲群《秦漢官僚制度》有詳細討論，認為中朝官決策，是非體制性的，尚書系統則是體制性的，把中朝官與尚書職能分開來論。（北京：社會科學文獻出版社，2002年，第177~190頁）

⑮參見《宋書》卷三十九《百官上》，北京：中華書局，2015年，第1234頁。這段話的根據源自《漢書》卷一九上《百官公卿表》，第739頁。“加官”之事參見王先謙《漢書補注》年表第七卷《百官公卿表第七上》，上海：上海古籍出版社，2019年，第2冊，第901頁、第902頁註四。

⑯按，漢景帝初晁錯獲信任，“景帝即位，以錯為內史。錯數請間言事，輒聽，幸傾九卿，法令多所更定。”但是，晁錯杯葛爰盎（即袁盎），請以“爰盎多受吳王金錢”治之，可見景帝信重的晁錯還未能左右時政，具有決策作用的中朝尚未形成。見《漢書》卷四十九《爰盎晁錯傳》。

⑰《資治通鑒》卷二十一漢武帝元封五年末，第693頁，參見《漢書》卷六《武帝紀》。

⑱與此對應的是在意識形態領域對於儒學的法家化改造，西漢初年的雜家（黃老之道）本來就是諸子的混合物，董仲舒提出的“罷黜百家、獨尊儒術”，其實是混合百家、改造儒術，改造後的儒術，獨尊“六經”其名，“霸王道雜之”其實。

⑲領尚書省屬員有限，不可能直接派遣和管理十三部刺史之事，但是，當如楊敞這樣的丞相也是霍光的傀儡之時，十三部州刺史的監察最終也是掌控在內朝（中朝）領尚書奏報者的手中，這是無需置疑的事。

⑳漢代的地方豪強勢力強盛，“武斷於鄉曲”，近期的研究參見崔向東《漢代豪族地域性研究》及其對豪族問題研究的學術梳理，北京：中華書局，2012年。

㉑參見侯旭東《寵：信—任型君臣關係與西漢歷史的展開》，北京：北京師範大學出版社，2018年。按，有純粹的因寵而信，因信而寵，不居其位而參與決策。但是，若獲寵信而居於“領尚書事”這樣的中樞職位之上，其權力來源則不能僅僅歸結為寵信，還有制度的作用。

㉒關於霍光之後將軍領尚書事的情況，廖伯源有統計，見《制度與政治：政治制度與西漢後期之政局變化》，北京：中華書局，2017年，第215~217頁。

㉓《後漢書》卷四十九《仲長統傳》引“法誠”篇。

㉔《尚書·堯典》（有的版本分《尚書·堯典》另作《舜典》）：“納於大麓，烈風雷雨弗迷。”孔傳：“麓，錄也。納舜使大錄萬機之政，陰陽和，風雨時，各以其節，不有迷錯愆伏。”見顧頡剛、劉起鈞：《尚書校釋譯論》第一冊，北京：中華書局，2018年，第98頁；桓譚《新論》釋大麓為“領尚書事”，釋文見第102頁。另《漢書》卷一百九十九《王莽傳》，無論是陳崇的奏章，還是王莽自己的說詞，都以“大麓”指代王莽主政。

㉕《晉書》卷二十四《職官志》，北京：中華書局，1974年，第729~730頁。

㉖《後漢書》卷六十三《李固傳》。

㉗《後漢書》卷三十四《梁統附梁冀傳》。

㉘其後，竇武、何進的情況，都曾錄尚書事。如“拜武為大將軍，常居禁中”。（《後漢書》卷六十九《竇武傳》，錄尚書事（《後漢書》卷八《靈帝紀》）。何進在靈帝時任大將軍，但靈帝後，“進與太傅袁隗輔政，錄

尚書事。”(《後漢書》卷六十九《何進傳》)。

②⑨《後漢書》卷八《靈帝紀》，參見《資治通鑒》卷四十八漢靈帝建寧元年(168)正月胡註，第1802頁。

③⑩《後漢書》卷六十九《竇武傳》。

③⑪《三國志》卷一《魏書·武帝紀》。《後漢書》卷九《孝獻帝紀》則一律做曹操自領司隸校尉、錄尚書事；自領大將軍等。參見《資治通鑒》卷六十二漢獻帝建安元年九月。

③⑫但是，從袁紹嫌棄三公而青睞大將軍的態度，可以看出霍光以來中朝(大將軍)的發展何等受人重視。只是，沒有錄尚書事的大將軍，只是空名而已。

③⑬《資治通鑒》卷六十五漢獻帝建安十三年六月。

③⑭《初學記》卷十三《職官部·秘書監》，北京：中華書局，2021年，第294頁。

③⑮《三國志》卷一《魏書·武帝紀》，參見《資治通鑒》卷六十六漢獻帝建安十八年十一月，第2123~2124頁。據《三國志》卷十三《華歆傳》：“魏國既建，為御史大夫”。華歆為御史大夫應該是在征孫權之後。

③⑯《三國志》卷十三《魏書·華歆傳》。

③⑰此處可有一比，《資治通鑒》卷一百一十九宋武帝永初二年(421)十二月：“上之為宋公也，謝瞻為宋台中書侍郎，其弟晦為右衛將軍。時晦權遇已重，自彭城還都迎家(胡三省註：上為宋公，建宋台於彭城)，賓客輻輳”(第3741頁)。是劉裕為宋公、宋王，宋國置有尚書台，與丞相府機制內只有秘書台不同。曹操為魏公魏王，制度亦如之。荀彧本為漢尚書令，如今曹操稱公，魏國建立尚書台，荀彧有一些進退失據，故而不適應，竟死於非命。

③⑱《資治通鑒》卷六十七漢獻帝建安十九年(214)十月、十一月，第2133~2134頁。

③⑲《三國志》卷十四《魏書·劉放傳》。

④⑩《宋書》卷四十《百官志下》，北京：中華書局，2019年，第1351頁。

④⑪《隋書》卷二十六《百官志上》，北京：中華書局，2020年，第823~824頁。

④⑫《三國志》卷十四《魏書·蔣濟傳》。

④⑬《資治通鑒》卷七十五魏邵陵厲公嘉平三年八月，第2391頁。

④⑭《晉書》卷四十《賈充傳》提到：“時吳將孫秀降，拜為驃騎大將軍。帝以充舊臣。欲改班，使車騎居驃

騎之右。充固讓，見聽。尋遷司空，侍中、尚書令，領兵如故。”北京：中華書局，2015年，第1168頁。《晉書》卷二十四《職官志》記作，驃騎、車騎、衛將軍……等大將軍，“開府者皆為位從公”。不開府者，“品秩第二”。分別見第716、728頁。

④⑮《晉書》卷四十《賈充傳》，北京：中華書局，2015年，第1167~1168頁。

④⑯《晉書》卷二十四《職官志》，北京：中華書局，2015年，第732~733頁。桓溫要減侍中員一半，就是要削弱皇帝身邊侍從謀臣的勢力。

④⑰《宋書》卷三十九《百官志上》，北京：中華書局，2019年，第1343頁。

④⑱《資治通鑒》卷七十四魏明帝景初三年正月，第2346頁。

④⑲《宋書》卷一《武帝紀上》，安帝義熙元年(405)三月，第12~13頁。

⑤⑩《宋書》卷一《武帝紀上》，第15頁。

⑤⑪《宋書》卷三十九《百官志上》，第139頁。

⑤⑫《南齊書》卷一《高帝紀上》，北京：中華書局，2017年，第7頁。

⑤⑬《宋書》卷五十一《宗室傳·長沙景王道憐附乘傳》，第1601頁。

⑤⑭《南齊書》卷一《高帝紀上》，第10~11頁。

⑤⑮《南齊書》卷六《明帝紀》，第90頁。

⑤⑯《梁書》卷一《武帝紀上》，北京：中華書局，2020年，第3頁。

⑤⑰參見陳仲安、王素《漢唐職官制度研究》(增訂本)，第62~63頁。

⑤⑱《魏書》卷一百一十三《官氏志》，北京：中華書局，2017年，第3231~3232頁。

⑤⑲關於王肅自南朝奔北魏事，陳寅恪有所論列，見《隋唐制度淵源略論稿》，北京：三聯書店，2001年，第14~16頁。

⑥⑩關於十六國北魏尚書省的具體事權研究，參見徐美莉《小異至巨變：十六國與北魏前期的尚書制度》，載李憑主編《中國魏晉南北朝史學會第十屆年會暨國際學術研討會論文集》，太原：北嶽文藝出版社，2012年，第165~173頁。

⑥⑪《北齊書》卷二十一《高乾傳》，北京：中華書局，2016年，第291~292頁。

⑥②高乾在孝武皇帝和權臣高歡之間進退失據，最後被處死。《資治通鑒》對此事敘述甚詳。見卷一百五十六梁武帝大通五年(533)正月，第4831~4832頁。

⑥③《隋書》卷二十七《百官志中》，北京：中華書局，2020年，第838頁。有關論述參見陳寅恪《隋唐制度淵源略論稿》，第92~93頁。

⑥④王仲犛：《北周六典》，北京：中華書局，1979年。

⑥⑤《周書》卷二《文帝紀下》，北京：中華書局，2022年，第36頁。

⑥⑥《周書》卷三《孝閔帝紀》，第48頁。

⑥⑦《周禮注疏》卷一《天官塚宰第一》，李學勤主編：《十三經注疏（標點本）》，北京：北京大學出版社，1999年，上冊第6頁。

⑥⑧《周禮注疏》卷一《天官塚宰第一》，李學勤主編：《十三經注疏（標點本）》，上冊第1頁。

⑥⑨《周禮注疏》卷一《天官塚宰第一》，李學勤主編：《十三經注疏（標點本）》，上冊第1頁。

⑦⑩參見鄧文寬《北魏末年修改地、賦、戶令內容的復原與研究——以西魏大統十三年計帳為線索》，見國家文物局古文獻研究室編：《出土文獻研究》續集，北京：文物出版社，1989年，第263頁。

⑦⑪參見石冬梅《西魏北周六官制度新探》，重慶：《西南大學學報》，2007年第1期；史衛《北周六官與三省六部》，西安：《唐都學刊》，2012年第6期。

⑦⑫《通典》卷十九《職官一·歷代官制總序》，北京：中華書局，2022年，第471頁。

⑦⑬此種情況特別雷同於魏明帝末，劉放、孫資引司馬懿輔政。

⑦⑭《隋書》卷一《高祖紀上》，第3頁。

⑦⑮《資治通鑒》卷一百七十四陳宣帝太建十二年(580)五月，第5410頁。

⑦⑯《隋書》卷四十二《李德林傳》，第1357頁。

⑦⑰曹操以來的霸府操作多是如此，只是，稱帝曹操留給了兒子曹丕。

⑦⑱參見拙著《唐代官制》第一章《宰相制度》，西安：三秦出版社，1987年，第4~7頁。

⑦⑲《資治通鑒》卷一百九十二唐太宗貞觀元年(627)十二月，第6041頁。在這段叮囑之前，唐太宗與魏徵有一段關於“忠臣”與“良臣”的著名對話。

⑦⑳唐太宗說：“朕每臨朝，欲發一言，未嘗不三思”，可見其對於朝廷出令何等謹慎。《資治通鑒》卷一百九十二唐太宗貞觀二年(628)六月，第6054頁。

㉑劉嘯：《隋代三省制及相關問題研究》，第144~147頁。

㉒《資治通鑒》卷二百四唐睿宗垂拱三年五月，第6444頁。

㉓《新唐書》卷四十四《百官志一》，第1183頁。

㉔當然，唐代後期中書省與門下省封駁功能削弱，但並未完全消失。關於中書門下體制下的權力運行機制，參見劉後濱《唐代中書門下體制研究》，北京：中國人民大學出版社，2022年；張國剛《唐代官制：官吏體系與機構運行》，北京：中華書局，2025年。

㉕唐宋而後至於明清，圍繞中樞決策的制約而進行的制度改革，不絕如縷，終未克成。

作者簡介：張國剛，歷史學博士，清華大學文科資深教授，人文學院歷史系教授。1982年~2004年任職於南開大學，曾為德國洪堡學者，在歐洲學習和工作多年，2004年開始擔任清華大學教授。曾入選教育部長江學者獎勵計劃，被評為北京市高等學校教學名師。曾任中國唐史學會會長、中國中外關係史學會副會長。所開設的《中西文化關係史》、《〈資治通鑒〉導讀》、《大唐興衰》被評為國家級精品課程，或國家級一流本科課程以及北京市與清華大學精品課程。主要從事中國古代史、中西文化關係史和《資治通鑒》的教學與研究。著有《唐代藩鎮研究》、《唐代家庭與社會》、《唐代官制：官吏體系與機構運行》、《中西文化關係通史》、《想像的異邦：絲路上的“西遊記”》、《〈資治通鑒〉與家國興衰》、《〈資治通鑒〉啟示錄》等著作。曾獲《歷史研究》創刊三十周年紀念優秀論文獎、教育部人文社會科學優秀著作一等獎、中國好書獎、文津圖書獎、中國出版政府獎（優秀出版物）等。目前擔任國家社科基金重大項目《新編〈資治通鑒〉紀事本末》的首席專家。

[責任編輯 劉澤生]