

中國歷代宰輔制度的演變

張金鑑

一、宰輔制度產生的意義

宰輔制度乃是指宰相及輔弼重臣的設置與運用而言。這乃是人類實際政治施設上必不可少的運作工具或組織。亞里斯多德雖然在理論上將政府組織的形態就其政治權力所在的人數多寡分爲六種：以政治權力在於一人者爲民主政體或專制政體；在於少數人者爲貴族政體或寡頭政體；在於多數或全體人民者爲民主政體或暴民政體。但在實際上政府的實在形態却只有一種，即所謂少數政治，因爲政治是衆人事務的管理。這衆多的事務若真由專制皇帝一人隻手處理之，事實上絕對不可能，自不能不借助於宰輔大臣以商討並解決其重要國是。要使最大多數或全體國民皆直接的去處理國事，實際上亦屬不可能。結果，實際負責處理國事者必是少數的人員。但政治行動只能有一個重心作維繫與統攝，於是在『衆星拱月』的形式下便必普遍的產生所謂宰輔制度。宰輔制度是最高政治權力者行使其權力時所必需的政治憑藉。因無此憑藉，他便不能以有效力的發揮其功能。宰輔制度亦就是國家元首爲執行其職務時所直接運用或親切接觸的人事組織。

宰輔制度的產生雖由於實際政治運用的客觀需要與必然原因，但其功用則常隨政治制度的演變而有不同。在漁獵時代原始的民主政治制度下，雖因人羣組織的範圍小，知識上無大差別，經濟上亦尚平等，政務的決定，全民有一體參加的權利與可能。但在實際政治行動上須有體力超越的獵羣隊長作領導與指揮。這政治首領的宰輔組織就是老人會或哲人會。這時宰輔組織的功用只是隊長的指揮或顧問機關，而非權力機關。因隊長的行動係對全民負責，老人的經驗，哲人的智慧，祇能供隊長之參考，並不能爲絕對的控制。至畜牧社會的神權隊長政治時代，政治元首乃各族共同擁戴的王后。其宰輔機構就是各氏族長所組成的族長會議。這族長會議的地位與功能最爲重要，乃是政治權力機關或立法機關，王后的行動對族長負責，王后是族長會議的執行人。在封建的貴族政治制度下，諸侯共載的天子，具有雙重的政治地位，一方他是聯合式天下的政治元

首，一方是他是王畿內或本國的實際政治領袖。因此其宰輔組織便亦有二種：一者是由諸侯組成的方伯會議，一者是以大臣爲骨幹的公卿會議。前者的地位是權力機關，其作用在立法與聯繫，天子不過是這會議的主席。後者的地位與作用則是天子的參襄輔助機關。超然王權政體時代，皇帝的宰輔是丞相一類的大臣，其作用一面在輔佐元首，推行政務，一面又限制皇帝，防止專制。均勢王權政體時代宰輔大臣的地位與作用，恆視皇帝勢力的強弱而有不同。當帝力強大時，宰輔組織成爲其任意御用的工具，隨便驅使役奴。當帝力微弱時，宰輔地位便爲強有力者所規持霸佔，成爲篡竊帝位的憑藉與厲階。在專制君主政體時代，所謂宰輔大臣便完全受制於君主，成爲供其隨意運用的工具與輔佐；有時君主並藉宰輔大臣爲個人分謗代過及緩衝或止怨工具；若是到了緊要的關頭，皇帝亦不惜犧牲殺戮宰輔大臣，以平息社會或人民對於政府的反對，以謀鞏固君主個人的地位與政權。

二、中國宰輔制度的特質

宰輔制度的產生雖有其共同理由，然其實際運用的方式或表現的形式，則因受空間性的限制而有其特別的性質或象徵。綜觀中國宰輔制度演變發展的史跡自足以歸納而得其特有的性質與象徵。第一中國歷代的宰輔機構兼掌立法與行政兩種功能。中國在民國以前並不曾採行現代歐美式的代議政治，自亦不曾遵行孟德斯鳩所提倡三權分立的制衡原理。因之，中國歷代政治制度中自不會有過特設的獨立的人民代表底立法機關。然在政治運用上立法的功用並不能少。這不可少的立法作用在中國政治史上是由行政性質的宰輔機構兼理之。立法與行政的合一乃中國政治制度史上的一大特點。殷商時代的族長會議，封建時代的方伯會議，在集會時是立法機關，散會後族長與方伯又是各族各邦的行政領袖。秦漢的丞相或三公在行政上掌丞天子，助理萬機，分領九卿，綜核曹屬；在立法上則議事草制會決庶務。唐宋以中書門下尚書三省長官的中書令侍中尚書令同爲宰相之職，共議國事於政事堂，是立法與行政功能兼具之會議。至于三省的個別職掌則中書省可起草進畫；門下省司出納帝命，偏于立法性質；尚書省司總領六官紀綱百揆，偏于行政性質。明清的內閣在行政上輔弼君主推行國政外，其重要的職

明清的内閣在行政上輔弼君主推行國政外，其重要的職

責是「點檢題奏票據批答起釐詔令兼備諮詢」則又屬於立法性質。

第二中國歷代宰輔機構的職掌則為名實不相符，事權不確定的特殊運用。歷代宰輔機構的地位與職責如何，不但在代並無詳確固定的規定，即在一朝亦係變動不定，轉移不居的狀態或因時代的演變或由君主的擺弄每致形成名實不符的混亂現象。居宰輔之名位者，必有宰輔之實權；無宰輔地位者未必不負宰輔之責任。漢代三公本是宰輔正位，然事實上西漢的大將軍，東漢的尚書令，却實際上掌握宰輔大權。曹魏以後三公為具員。中書監令門下侍中迭主宰政。唐宋的宰輔大臣在法理上雖為尚書中書門下三省長官，然需獲得以「知政事」「參議朝政」「參知政事」「參知機務」等名義者始能以行使宰輔的實權。明清殿閣大學士不過掌票擬批答，地位低，權力小，然竟成爲掌握宰臣大權的中樞機要組織。從此可見中國的宰輔機構是一串無定制無定職的政治實施底傳襲。

第三法定的宰輔機構每退爲徒具虛名的榮顯爵位；而天子近幸私人或掌文書草擬者，常進而掌握實權的宰輔大臣。這又是中國宰輔制度發展史中所表現的另一特質。三公大權至東漢爲臺閣尚書所奪。尚書秦本有之，少府遺吏四人至殿中主發書，故曰尚書。武帝始以宦官爲之曰中書謁者，傳帝命於丞相，職位漸重。昭帝時霍光領尚書事，尚書始由大臣兼領，而與中書分立。東漢尚書令雖仍少府屬官，秩與三公屬吏長史相同，但實際上出納王命，敷奏萬幾，總典紀綱，無所不統，成爲真宰相。魏晉時尚書令漸失其權，代之者爲中書監令。中書原由宦官充任，魏晉雖改用大臣，然仍由親信者充之。南北朝時代，門下侍中實掌宰輔大權。侍中本秦丞相史，往來殿中東廂奏事，謂之侍中。漢時侍中分掌乘輿服物褻器虎子之屬。魏晉侍中，君出則護駕負璽，或騎從，登殿則備顧問並管門下衆事，本一賤職。劉宋而後，居然進爲宰輔大臣。唐代學士原掌四方表疏批答應和文章，不過代天子執筆的私人，然結果學士院得以掌內命，變爲「內相」，樞要大權，被其侵奪。中書省在唐宋僅掌起草進書，然至元朝成爲宰輔重任的唯一機構。明清的殿閣大學士，原位不過五品，以司票擬掌制誥，卒演變爲相職。天子近幸變爲宰相，足以反映君權漸次擴張的趨勢，文書草擬者掌握樞要，足以說明操刀筆者秉國鈞。

第四、中國宰輔機構的組織，不但無定制、無定職、而且無定員，秦以後宰臣數額，呈逐漸增加的趨勢。這亦是其演化

進程中所表現的重要特質。秦及漢初設丞相或相國，輔佐天子，事無不統。其後由一相而二相，由二相而三公。王莽居攝，置四輔官爲宰相之職。東漢宰職，除三公外，更有尙書令，人數較前有增無減。劉宋時代，宰職分掌於八公，或所謂八座者。唐宋宰相除三省長官及其副貳已達九人外，更有學士院的學士，樞密院的樞密使，員額至少在十數人以上。滿清時代殿閣有六，每殿閣各置滿漢大學士二人，共計爲二十四人。秦漢時代君主集極未甚，丞相人少而權重，似有今日所謂『責任內閣』的意味。其後君主集權的趨勢與政治專制的程度與日並進。爲增強君主的力量，自必須減弱宰臣的權勢。增多宰相數額，亦即減制其權力的有效方法。所以從宰臣人數逐漸增多的事實上觀察，亦足以看出中國君主專制政體乃長期演變而形成者。

三、上古的宰輔制度

中國上古時期的宰輔制度，頗難作詳確的記述。其原因在於(一)文獻不足徵，事實根據甚爲缺乏；(二)縱有記述，贋品頗多，材料的鑑別亦頗不易；(三)宰輔制度，在這一時期尙在形成中，體制並未十分顯明。這裡只能依據較爲可信的文獻，作扼要記敘。

黃帝時通考謂有五行之官，是謂五官。春官勾芒，夏官祝融，秋官蓐收，冬官元冥；中官后土。管子稱黃帝得六相而天地治神明至。六相者蚩尤，大常、禿龍、祝融、大封、后土。史記僅云：『帝置左右大監，監於萬國』，隱然左右二相。這種記載的可靠性如何，各官的職掌如何，實難於置答。唐堯受命，以羲和等爲六卿，允釐百工，庶績咸熙。虞舜有伯禹等作六官，以主天地四時。唐虞之世，有百揆總理庶務，(左傳曰以揆百事，無不時敘，後漢書百官志引稱舜居百揆，總領百事)。(有四岳統治諸侯，(王夫之尙書稗疏稱四岳爲十二牧之長，王鳴盛尙書後案稱四岳爲四時之官，主方岳之事)。其地位頗似宰輔之職。舜爲堯時百揆，舉八元八愷，是爲十六相，其職務或係宰相副貳。實則衡之社會進化事蹟，在原始的民主政治制度下，並無後世所說的君臣大義，百揆四岳，自未必真似後來的宰臣，或係四方代表或羣衆領袖構成的一種會議組織。

夏制據甘誓『乃召六卿』的記載，則六卿似爲宰輔之職；然禮記曰：『夏后氏官百，天子三公九卿，二十七大夫，八十

夏制據甘誓『乃召六卿』的記載，則六卿似爲宰輔之職；然禮記曰：『夏后氏官百，天子三公九卿，二十七大夫，八十

一元士，則三公或卽宰臣。洪範箕子所言『司徒、司空、司寇』或係夏制，殆卽三公之職。殷制天子建天官先六太；曰太宰、太宗、太祝、太士、太卜典司六典；天子之五官：曰司徒、司馬、司空、司士、司寇典司五衆，則太宰或卽宰輔的重任。而尙書說命說：『爰立作相，王置諸其左右』，晉書職官志亦稱『或湯居亳，初置二相，以伊尹虺爲之』，則太宰之外，似尙另有左右相職。史稱：『虞夏商有師保，有疑丞，設四輔及三公，不必備，無其人，故天子無爵，三公無官，天文三臺，以三公法焉。伊尹曰：三公調陰陽，九卿通寒暑，大夫知人事，列士去其私。』（通考職官志卷五十八）是元首之外，另有輔弼之資固甚顯然。

周有三公九卿之制，或係因襲於殷。依漢書百官公卿表則太師太保爲三公，蓋參天子坐而議政，無不總統，故不以一職爲官名。又立三少爲之副，少師少傅少保爲孤卿，與六卿合計爲九卿。六卿者，天官冢宰以掌邦治，地官司徒以掌邦教，春官宗伯以掌邦禮，夏官司馬以掌邦政，秋官司寇以掌邦禁，冬官司空以掌邦土，各有徒屬，周於百事。六卿以百官之成實於天子。六卿之職務皆總屬於冢宰，故論語曰：『君薨百官總已以聽於冢宰。』由此觀之，三公與冢宰殆卽宰臣的職位。惟尙書序稱：『召公爲保，周公爲師，相成王爲左右』。蘇軾書傳亦曰：『三公論道，左右相任事，周召公以師保爲左右相』是三公冢宰外，另有相職。

諸侯的宰臣爲卿與相。卿命於天子，大國三卿，小國二卿。卿有統掌兵政的大權。左傳說：『三軍者何？三卿也。』周禮云：『將軍皆命卿』。蓋卿爲軍之主帥。卿出則將，入則爲相，其數不止一人。統軍者爲國之正卿，趙盾爲中軍，太史稱之爲正卿。傳稱『范宣子爲政』，『鄭子皮授子產政』皆以卿專國政的明證。正卿以下之卿爲副卿，亦稱介卿或亞卿。卿又有上下之稱，惟春秋戰國之世，列國僭竊紛紜，卿相名稱頗不一致。魯、宋、齊、楚、吳皆有太宰，鄭並列號冢宰，殆卽相職。晉、齊、魯、鄭、楚衛更有司宰冠，亦類宰輔之任。魯之左師，宋之右師，齊之左相，楚之令尹，又爲宰臣的別名。春秋末年，正卿當國，便已有相名。子產爲鄭相，公儀休爲魯相，孔子攝行魯相事，便是例證。迄於戰國，宰職名稱又有變更。秦曰丞相，或相國，楚曰上柱國，亦曰相國，趙曰丞相，韓、燕曰相國，齊、魏皆曰相。

四、秦漢的宰輔制度

秦漢去古未遠，君主集權的程度尙淺，所以宰輔大臣的權力甚是強大。秦始皇雖以專制皇帝著稱，然國家大事率多經廷議而後行，且丞相李斯大權在握，炙手可熱，儼然一「責任內閣」的總理。史稱「斯置酒於家，百官長皆前爲壽，門庭車騎以千數。李斯喟然而嘆曰：嗟乎！吾聞之荀卿曰「物禁太甚。夫斯乃上蔡布衣，闔巷之黔首，上不知其驚下，遂擢至此。當今人臣之位無居臣上者，可謂富貴極矣。物極則衰，吾未知所稅駕也。」」宰臣的威勢，從此可以想見。二世時趙高專權，皇帝被其隻手蒙蔽，竟至指鹿爲馬。漢興以後，丞相權力仍甚重大，保有責任內閣的意味。文帝問丞相周勃曰：「天下一歲決獄幾何。」勃謝曰：「不知」；問：「天下一歲穀出入幾何？」勃又謝「不知」，汗出沾背，愧不能對。於是上又問左丞相陳平。平曰：「有主者。」上曰：「主者爲誰？」平曰：「陛下卽問決獄，責廷尉。問錢穀責，治粟內史。」上曰：「苟各有主者，而君所主者何事也？」平謝曰：「宰相者，上佐天子，理陰陽，順四時，下育萬物之宜，外鎮撫四夷諸侯，內親附百姓。使卿大夫各得其職。」足見丞相爲助理萬機，事無不統的秉國鈞重任者。惟武帝以後宰相的權力漸有減弱的趨勢。至東漢，政事盡歸尙書臺閣，三公徒擁虛器，成爲尊而不親之官。東漢以「災異策免三公」則宰相所擔當者已不是實際的政治責任。

秦悼武王二年始置丞相以樗里疾甘茂爲左右丞相（史記秦本紀）莊襄王以呂不韋爲丞相，至始皇時尊之爲相國，是秦之宰輔重臣爲丞相及相國，而相國的地位實在丞相以上。（漢官儀稱六國時已有此官）相職掌承天子，助理萬機。秦初有左右丞相，荀悅以爲秦本次國，命卿二人，是以置去右丞相，無三公官。二世時復有口丞相之說。（通考卷五十八）仲長統昌言法誠篇謂「秦兼天下，而置丞相，而貳之以御史大夫」，是丞相副位爲御史大夫。

荀悅前汗紀（卷五）以漢因秦制，高祖更丞相爲相國，旋復爲丞相。置御史大夫位上卿，副丞相。相國與丞相在漢初迭爲廢置，實一官而異名者。汗書稱高祖卽位置一丞相，以蕭何爲之，及誅韓信仍拜何爲相國，何薨以曹參爲之。杜佑以高帝元年曾拜曹參爲假左丞相，卽在漢初丞相當有左右。漢書言一丞相或係錯誤。實則漢初有因軍功加丞相者，左右丞相是假此

名以出軍者，蓋丞相銜，而非真丞相。高帝三年以韓信爲左丞相，曹參樊噲左，酈商右皆借此名以出軍，并恢以左丞相守淮陽等事均足以爲例證。（參考章如愚羣書考索王應麟玉海）孝惠高后時左右丞相，均爲實職。文帝二年復置一丞相，有兩長史秩千石。哀帝元壽二年更名大司徒。武帝元狩二年初置司直，掌佐丞相舉不法。（漢書百官表）

漢制三公爲宰輔之職，三公者宰相御史大夫太尉。丞相掌天子助理萬機，御史大夫副貳丞相。太尉掌武職。漢初廢置無常。高帝二年長安侯盧縮爲太尉官，五年罷之，十一年後復以周勃爲之，文帝三年太尉攻伐，後官省。（史記將相表）孝惠六年置太尉官以周勃爲之。文辛三年太尉灌嬰爲丞相，罷太尉官屬丞相。景帝三年復置太尉官，七年又罷之，武帝建元元年罷太尉，二年罷之。元狩四年改置太尉爲大司馬，以冠將之號。（漢書百官表）

成帝綏和元年，御史大夫何武建言：『古者民謹事約，國之輔左，必得賢聖，然猶則天，三光備三公官。今俗弊政煩，而丞相獨兼三公之事所以大化未洽。』於是成帝拜王根爲大司馬，何武自御史大夫改爲大司空比丞相。秦置丞相，省司徒。漢因之，至哀帝元壽二年更名大司徒，與大司馬大司空爲三公。當時分職，董賢爲大司馬，孔光爲大司徒，彭宣爲大司空。（哀帝紀）是三公者俱爲宰相之職。漢初本以丞相主政，惟自霍光以大司馬大將軍平尙書事，遂秉國政，丞相漸失實權，然其爵位仍居第一。霍光奏事丞相臣倣仍列於大司馬大將軍臣光前可證。哀帝正建三公官，大司馬經居於大司徒之上。

漢制三公不與盜賊若領兵入見，皆交戟叉頸而前。朝臣見三公皆拜。凡拜公，天子臨軒，六百石以上皆會直事。春秋之義，上公爲宰，言海內無不統焉。丞相進，天子御座而起，在輿爲下，丞相病，皇帝法駕親問疾丞相府門，無通，不設鈴鼓，言其大開無限制也。（通考職官考卷五十八）

後漢廢丞相及御史大夫，而以三公綜理衆務爲宰輔的職位。三公者：一曰太尉公，掌四方兵事功課，歲盡即奏其殿最，而行賞罰；國有大造大獄，則與司徒司空通而論之，有過事則與二公通諫爭之；光武即位，爲大司馬，建武二十三年，改爲太尉。二曰司徒公，掌人民事，凡教民孝悌遜順謙儉，養生送死之事則議其制建其度；凡四方民事功課，歲終即奏其殿最以行賞罰。光武即位爲大司徒，建武二十七年去大。三曰司空公，掌水土事，凡營城起邑，浚溝洫修墳防之事則議其利建其功

；凡四方水土功課，歲盡即奏其殿最而行賞罰。光武即位爲大司空，建武二十七年去大。（後漢書卷三十四百官志）每帝即位太尉公多與太傅同錄尚書事。靈帝末以劉虞爲大司馬，而太尉如故，自此大司馬與太尉遂並置。建安十三年罷三公官，置丞相及御史大夫，曹操自爲丞相（獻帝紀）

後漢三公雖爲宰職，然光武即位，愾敷世之失權，忿疆臣之竊命，矯枉過正，政不任下，雖置三公，而事歸臺閣。三公尊而不親，徒擁虛位，備員而已。（後漢書仲長統傳）後漢羣臣章奏首云臣某奏尚書。當時事無巨細，皆由臺閣尚書行下三公，或不經由三公選下九卿。尚書品位木低，不過事實上預聞國政，皇帝私人，尙未盡奪三公大權。自明帝後行錄尚書事的制度，尚書遂實膺宰輔重任，雖位爲三公者，亦必錄尚書事。後然方得知國政。如趙熹、牟融、鄧彪、徐防、張禹、李固之徒，卽其例也。楊秉劾候覽，尚書說他越奏，從此三公不得劾近臣。呂強請選舉但任尚書，從此三公又不得預聞選舉了。

東漢的尚書令實爲樞樞宰輔重任，其治事之所稱臺閣，或曰尚書臺。尚書令爲臺主，權雖重大，而品低選輕，實非良制。尚書令秩千石，掌選舉及奏下尚書曹文衆事。（後漢書百官志）漢官儀稱：『尚書令王贊奏，總典紀綱，無所不統。歐陽詞亦以『尚書令統攝諸曹，出納王命，敷奏萬機。』（藝文類聚）其權職雖如此重大，然人選不免輕微。觀於章帝時韋彪所上疏可知。彼稱：『天下樞要，皆在尚書，尚書之選，豈可不重。而間者多從郎官超升此位，雖曉文法，善於應對；然察察小慧，頗無大能。宜簡嘗歷州宰，索有名者。』

尚書本秦時小吏，少府遣吏四人在殿中主發書，故曰尚書。尙猶主也或上也。漢武帝以宦者爲傳達帝命於丞相，其權遂漸重。尚書所以權力日重，卒能演變爲樞樞重臣者，一則因彼與皇帝甚爲接近，故能逢迎窺察其意向以阿好之，韓非子所謂『在旁』之弊也。二則天子章奏，須經尚書，承轉之間，乃得上下其手。漢制『諸上書者皆爲二封署其一曰副，領尚書者先發副封，所言不善，屏去不奏。魏相許伯白，去副封，以防壅蔽，宣帝善之。』（漢書魏相傳）後漢光武欲行集權之實，信皇帝私人之尚書，疏國家大臣之三公，文書上下悉以歸之，尚書遂得掌握宰輔樞樞之大權。

五、中古的宰輔制度

秦漢三公爲宰輔重任，尙書雖掌機要，然未盡奪宰臣大權。至魏晉南北朝的中古，則尙書令中書令侍中成爲眞宰相，三公則以老病不任事者居之以備員。這一時期中所設丞相或相國一職，則又成爲權臣篡竊大位的梯階。東漢末曹操爲丞相，而三公則楊彪、趙溫，尙書令中書監則荀彧、華歆、劉放、孫資等。魏末司馬師、司馬昭爲丞相，而三公則王祥、鄭冲，尙書令中書監則賈充、荀勗、鍾會等。此期中凡任中書者皆運籌帷幄，佐命移祚之人。凡任三公者皆備員高位畏權遠勢之人。所以魏晉以後三公實權乃全喪失。丞相一官廢於哀帝，後漢不置丞相。獻帝建安末，特置丞相以置曹操。魏本不置丞相，正始中特置之以位司馬師、昭。晉東渡後及宋、齊、梁、陳皆置丞相，然並非宰輔之任，實爲嬖代之階。馬端臨說：「高官極品，不以處輔佐之臣，而又存其名字，使亂臣賊子，遞相承襲以爲竊大物之漸。」正足爲此期內丞相一職之說明與寫實。蜀漢宰職，丞相司徒兩官並置，與兩漢制度稍有不同。後以尙書令知國政沿東漢之制。昭烈章武元年以諸葛亮爲丞相，許靖爲司徒。後主建興十二年以蔣琬爲尙書令，總統國事。（三國志蜀志）魏晉雖有丞相或相國之位，但非尋常人臣所居。魏齊王以司馬師爲之，高貴鄉公以司馬昭爲之。晉受魏禪不置丞相與相國。自惠帝以後，省置無常爲之者有趙王倫、梁王彤、成都王穎、南陽王保，及王敦王導等（晉書職官志）。晉武帝卽位，以王孚爲太宰，鄭冲爲太傅，王祥爲太保，王望爲太尉，何曾爲司徒，荀顛爲司空，石苞爲大司馬，陳騫爲大將軍，是爲八公，同時並置。然八公不過特假之榮顯名號，不必盡知國事，並非宰輔之職。宋順帝時，以齊王爲相國，宋世祖時以南郡王義宣爲丞相，而司徒府並存如故。（宋書百官志）南齊國相不用人，以爲贈官。（南齊書百官志）梁武帝受命有丞相，太宰、太傅、太保、大將軍、大司馬、太尉、司徒、司空等官。陳承梁皆循其利，又置相國位在丞相上。然此皆贈官，並不得視爲宰輔之任。後魏制有大將軍，不置太尉，有丞相不置司徒。自正光以後始具置之。然重門下官，多以侍中輔政（通典職官典）則丞相、司徒、大將軍、太尉亦非樞要宰輔之任。北齊定制，置丞相分爲左右，然而秉朝政者亦多爲侍中。丞相亦必兼侍中始能參與機要。趙彥琛，元文遙和士開同爲丞相皆

兼侍中。(通典職官典)後周太祖，初據關內，未改魏號，及方隅初定，改創章程，命尚書令盧辯遠師周之建官，置三公三孤以爲論道之官(隋書百官志)。周文帝依周禮建六官，置天官大家宰卿一人，掌邦理以建六典，佐皇帝理邦國。(後周書職官志)靜帝二年周置大丞相以隋公楊堅爲之。(孫逢吉職官分紀)

在中古時期，三公既成爲尊而不親之顯榮爵位，而丞相者又成爲篡竊把持的厲階，然則掌樞機重任贊助天子，爲眞宰相之職位者，果爲何官？王應麟曰：「政歸尚書漢事也，歸中書魏事也，元魏時歸門下，世謂侍中黃門爲小宰相。」(玉海)實則在魏、晉、南北朝，掌樞機重任爲宰輔實職者乃中書監令，尚書令或錄尚書及侍中。魏晉兩朝，中書監令總掌禁中，秉國政，掌樞樞，眞宰相也。中書本宦官爲之，起於漢武帝時。曹操爲魏王置秘書令，典尚書奏事，又中書之任。魏文帝改置中書監令，掌握樞密，自是中書遂爲宰輔要職。(晉書職官志)晉因魏制置中書監令爲樞樞宰輔之任。徐堅初學記曰：「魏晉以來，皆置中書令一人，品第三，妙選文學通識之士爲之，掌王言，江左更重其任，多以諸公兼之。」宋、齊而降，則尚書任總樞衡，爲宰輔之職，中書漸失其重要性。當時稱尚書令僕曰朝端，又曰端右，謂居朝臣之右。宋置錄尚書職無不總。錄尚書事肇始於後漢章帝，以太傅趙熹太尉牟融並錄尚書事。魏晉以後，以公卿權重者任之。南齊時置錄尚書及尚書令，總領尚書臺二十曹。(南齊書百官志)梁於尚書省置令及左右僕射各一人，令總統之，僕射副令與尚書分領諸曹。(隋書百官志)晉以後，門下省的侍中亦漸掌樞樞爲宰輔之職。侍中秦時本丞相史使五人往來殿內東廂奏事，謂之侍中。漢侍中爲加官。侍中中常侍得入禁中諸曹受尚書事。徐堅初學記謂「晉、宋、齊、梁、陳置侍中四人，並與三公參國政，直侍左右應對獻替，法駕出則正直一人負璽。」南齊門下省侍中以功高者一人爲祭酒，掌詔令機密。(唐六典注)綜此以觀，在此時期，中書令，尚書令侍中迭爲樞樞要職；則唐宋以三省長官爲宰相的規制，已經於這時開其端緒。

六、近世的宰輔制度

自隋、唐迄明清乃中國歷史上的近世時期。這時的宰輔制度的演化大別之可分爲三階段。第一階段爲唐宋的三省制度，

其運用係採分省負責，共議國政。其特質所在是分工合作審議慎密爲其優點；然權責分配不清，難免於爭功諉過相互牽制，力量分散，行動遲緩，又其失處。且這時期的宰輔職位，名分每不正，有其位者未必主其事，當其權者不必有其職，權責的取去全視皇帝的自由運用。第二階段爲金元的單省制度，其運用係以尙書或中書省一省的長官執掌宰輔重任事權集中，權力強大，其地位頗似秦漢的丞相。這種現象並不能視爲歷史的逆轉或退步。蓋金元以塞北的遊牧民族入主中原，其社會、經濟、政治、諸組織本較中國爲落後，其程度至多亦只能比於西周。這一省長官的宰輔制度實是牧民社會與中國農商經濟相調和與適應而產生的自然結果。第三階段爲明清的內閣制度，其殿閣大學士，論地位祇爲帝皇的私人，論職務則在於司票擬，備顧問，較之秦漢時期的宰相，真不可以道里計。這是君主專制政治發展至於登峯造極時所演成的必然現象。

隋代雖置三公，然以官高不除，其秉國鈞爲真宰相職位者爲內史與納言，即前朝中書省之中書令，門下省之侍中。而隋朝的尙書令則事無不統，卽不預機事，亦稱政本之地。隋書百官志稱「三公參議國之大事，依後齊置府，無其人則闕。尙書省事無不總，置令左右僕射各一人，總吏部、禮部、兵部都官度支工部等六曹事，是爲八座。門下省納言二人，給事黃門侍郎四人。內史省置監令各一人，尋廢監置令二人，侍郎四人。」杜佑通典謂：「隋有內史納言是爲宰相。」徐堅初學記曰：「隋室諱中，依周官改中書令爲內史，煬帝改爲內書令。隋文帝改侍中爲納言置二人，煬帝改爲侍內。給事黃門侍郎，煬帝去給事之名，直曰黃門侍郎，用人益重，裴矩裴蘊爲之，皆知政事。」尙書令內史納言同掌國政，唐沿其制，演爲三省長官爲宰輔制度。隋制依通典亦有以他官參預宰臣職務者，如柳述以兵部尙書參掌機事，楊素爲右僕射得掌朝政，裴矩裴蘊以黃門侍郎參知政事，皆係以他官兼宰相之任。唐同平章事的實施亦係由此仿效而來。

唐代的宰輔機構先則三省長官共掌國政，而後以他官參預之；繼則學士院參掌機要；亦爲宰相之任；最後復置樞密使，參掌樞機，於是樞密院又浸成宰府。唐初以三省之長中書令，侍中、尙書令爲宰相，後以尙書令不置其次官左右僕射亦爲宰職。中葉以降，他官之同平章事者獨預機務，於是中書令侍中僕射遂徒成宰相虛名。舊唐書職官志稱：「唐初因隋號，武德三年改納言爲侍中，內史爲中書令，內書省爲中書省。龍朔二年改尙書省爲中臺，僕射爲匡政，左丞丞爲肅機，中書門下爲

東西臺，侍中爲左相，黃門侍郎爲東臺侍郎，中書令爲右相，侍郎爲西臺侍郎，廢尚書令。咸亨元年詔龍朔二年新改尚書省爲司及僕射以下官名並依舊。光宅元年改尚書省爲文昌臺，左右僕射爲文昌左右相，門下省爲鸞臺，中書省爲鳳閣，侍中爲納言，中書令的內史。神龍元年召閣官名並依永淳以前故事。『冊府元龜稱：『開元元年改中書令爲紫微，門下爲黃門，侍中爲監，左右僕射爲左右丞相，以兵部尚書同紫微黃門三品姚元崇兼紫微令，以尚書左僕射兼中劉幽求爲尚書左丞相兼黃門監，正官名也。五年改紫微黃門依舊爲中書門下。天寶元年改侍中爲左相，中書令爲右相。』黃門侍郎爲門下侍郎，尚書左右丞相依舊爲左右僕射。至德二載，左右相依舊爲侍中中書令。』這只是名體的改易，至於其地位與職掌，並無差異，尙不能認爲制度的實質演革。

三省長官既爲宰輔重任，其職掌是爲如何？唐六曲稱：『尚書都省，尚書令一人，掌總領百官，儀刑端揆。武德中太宗初爲秦王嘗親其職，自是不復置，國政樞密皆委中書左右僕射。』舊唐書職官志稱：『門下省待中二員掌出納王命，緝熙皇極，總典史職贊相禮儀，以和萬邦，以弼庶務，所謂佐天子而統大政也，凡軍國之務，與中書令參而總焉坐而論之，舉而行之，此其大較也。門下侍郎二員掌貳侍中之職，凡政之馳弛，事之予奪皆參議焉。』新唐書百官志稱：『中書省中書令二人，掌佐天子執大政而判省事。侍郎二人掌貳令之職，朝廷大政參議焉。舍人六人，掌侍進參議表章，凡詔旨制敕璽書冊命皆起草進畫，既下則署行。以久次者一人爲閣老判本省雜事。又一人知制誥頤進畫給養於政事堂，其餘分署制勅，以六員公押尚書六曹，佐宰相判案同書乃奏。』三省長官共議國政，雖同爲宰職，然窺之此等記載，三省間如何分工並不明顯。至宋世則『中書省取旨，門下省覆奏，尚書省施行。』三省各有專責。宋因襲於唐制，此時的三省，或亦有類似的分工。

三省長官議論國政之所曰政事堂。政事堂原在門下省，自中宗以後徙政事堂于中書省。故長孫無忌爲司空，房玄齡爲僕射，魏徵爲太子太師皆知門下省事。至中宗時裴炎爲中書令執政事筆，遂徙政事堂于中書省。（參見唐書裴炎傳胡三省資治通鑑注）開元十一年張說爲相，又改政事堂號中書門下，列吏、樞機、兵、戶、刑禮五房，公曹以主衆務。（玉海）

唐制雖以三省長官爲宰相，然常以他官參掌機要，名稱既甚繁多，人數亦無定員，故馬端臨說：『唐世宰相，名尤不正

。初因隋制以三省之長，中書令、侍中、尚書令共議國政，此宰相職也。後以太宗嘗爲尚書令，臣下避不敢居，由是僕射爲尚書省長官，與侍中中書令號爲宰相，不輕授人，常以他官居職而假以他名。杜淹以吏部尚書參議朝政，魏徵以秘書監參預朝政。其後或曰參議得失，參知政事之類皆宰相職。貞觀八年，僕射李靖，以疾辭位，詔疾小瘳三兩日一至中書門下平章，而平章事之名始此。後李勣以太子詹事同中書門下三品，謂同侍中中書令也，而同三品之名起此。高宗以後，宰相必加同中書門下三品，雖品高者亦然。張文瑾以東臺侍郎同東西臺三品，同三品入銜自文瑾始。永淳元年，以黃門侍郎郭待舉，兵部侍郎岑長倩等同中書門下平章事，平章事入銜自待舉等始。』（通考卷四十九）杜佑謂：『唐侍中中書令是真宰相，其餘以他官參掌者無定員，但加同中書門下三品及平章事、知政事、參知機務、參與政事、及平章軍國重事之名者並爲宰相，亦漢行丞相事之例也。自先天之前其員頗多，景龍中至十餘人，開元以來常以二人爲限，或多則三人，天寶十五年之後，天下多難，勳賢並建，故備位者衆，然其秉鈞持衡，亦一二人而已』（通典職官典）唐自肅宗至德以後，爲宰相者必曰同中書門下平章事，終唐之世，不復改易。在至德以前，宰相實職，未有定名，且甚繁冗。依新唐書宰相表考之，前後多至四十餘稱。其中惟尚書令、納史、內史令、左相、尚書左右僕射、侍中、同中書門下三品爲宰相正官。其他名號則係隨時暫置，雖爲宰相之任，然非定典中的宰臣官號。如知政事，參預知政，知門下省事，朝章國典參議得失，參知政事，專典機密，平章政事，同掌機務，參知機務，參掌機密，參謀政事，同知軍國政事，兼知政事，平章軍國重事，等皆是。

唐制宰相嘗兼領他職，意本欲以重其事，而事實上每因之而反輕其體。宰相兼領者一曰館職，二曰使相。宋敏求春明退朝錄曰：『唐制宰相四人，首相爲太清宮使，次三首皆帶館職，弘文館大學士，監修國史，集賢殿，大學士以此爲次序。』洪三首相兼領三館職務。三館者爲弘文館、國史館、集賢殿書院。其職名爲大學士。明清殿閣大學士之制，蓋亦仿效於此。洪邁容齋隨筆曰：『侍中中書令兩省長，自唐以來居眞宰相之位，而中書令在侍中之上，肅宗以後，始以虛大將，故郭子儀、魏謩、固懷恩、朱泚、李晟、韓宏皆爲之。其在京則入政事堂，然不與國事。懿、僖、昭之時員寢多，率由平章事遷兼侍中，繼兼中書令，又遷守中書令。三省均稱使相，皆大勅繫銜而下書使字，五代尤多。』馬端臨亦稱：『開元以後，常以領他職，實

欲重其事，而反輕宰相之體。故時方用兵，則爲節度使，時崇儒學則爲大學士，時急財用，則爲鹽鐵轉運使。』(通考職官考)

館、殿、院學士本爲宰相兼領的職務，然流變所趨，至於別置學士院，又有翰林學士，專掌內命，致有『內相』之稱，而宰臣的本來權責反多被侵奪。依通考所記：『學士之職，本以文學被顧問，出入侍從，因得參謀議，納諫諍。翰林院者侍詔之所也。唐制乘輿所在，必有文辭經學之士，下至卜醫技術之流，皆置於別院以備宴見。而文書詔令，則中書舍人掌之。太宗時名儒學士，時召草制，然未有名號。乾封後，始召文士元萬頃、范履冰等草諸文辭，常於北門外候進止，人謂北學士。中宗世上官昭容專其事。元宗初置翰林侍詔，以張說等爲之，掌四方表疏批答應和文章。又以中書務劇，文書多壅滯，乃選文學之士號翰林供奉，與集賢院學士分掌制誥書勅。開元又改供奉爲學士，別置學士院，專掌內部。凡拜免將相，皆用白麻。其後選用益重，號爲內相。又以爲天子私人，無定員，自諸曹尚書下至校書郎皆得入選。一歲則遷，知誥制，未知誥制，不作文書，班次各以其官，內宴則居宰相下一品上。憲宗時又置學士承旨。唐之學士，宏文集賢分隸中書門下省，而翰林學士獨無所屬。』(職官考卷五十四)

唐代宰相職權既分於翰林院又奪於樞密使。代宗永泰中『置內樞密使，始以宦者爲之，不置司局，但屋三楹，貯文書而已。其職惟承受表奏進呈，有所處分，則宣付中書門下施行。僖、昭時，楊復恭、西門季元欲奪宰相權，乃於堂狀後帖黃，指揮公事，此其始也。』(通考職官考卷五十八)樞密使既爲天子私人，且往往給以兵權，於是得參預軍國機要，宰相職權遂漸被侵奪。

五代戰亂頻仍，干戈相尋，儀文典制多不可考。宰輔制度自亦不得其詳。惟大體言之，五代承唐制，以同中書門下平章事爲宰相職位。五代會要稱：『晉天福五年三月升中書門下平章事爲正二品，門下中書侍郎爲清望正三品。其翰林學士院公事，並歸中書舍人。』從此亦可以推見其大略。後梁革唐世宦官專權的流弊，改樞密院爲崇政院，命敬翔爲使，始更用士人，參謀議於禁中，專掌機密，蓋亦宰相之任務。唐莊宗同光元年，復以崇政院爲樞密院，命宰臣郭崇韜兼使，權位同於宰相

。五代使相特重，此便爲一例。唐莊宗曾建行臺於魏州，設左右丞相。明宗長興四年以馮贇父名璋，不欲斥其家諱，改同平章爲同中書門下二品。這是一時的偶然建置，未可視爲定制。

宋朝的宰輔制度系統不明，名分不正，樞樞無專歸，天子亂運用，其情形複雜，實遠過於唐代；且改變甚多，一朝中數易其制，亦爲前此所少見者。宋朝宰相官名，先後凡五變。初仿唐末之制以同平章事爲眞宰相。神宗改制復唐初三省長官爲相職的規模，然實際上左右僕射執相權。徽宗時又改左右僕射爲太宰少宰。靖康中復爲左右僕射。孝宗時又依漢制，改左右僕射爲左右丞相。寧宗時平章軍國事或爲宰相職任。宰相權責本依寄於三省，然鹽鐵度支部三司使總天下財權，位亞執政，於是所謂『計相』者亦寢成宰職。樞密院與中書省號爲二府，對掌軍政大權，是宰權又曾旁落於樞密院。

宋史職官志稱：『宰相之職，佐天子，總百官，平庶政，事無不統。宋承唐制以同平章爲眞相之任，無常員，有二人則分日知印，以丞郎以上至三師爲之。其上相爲昭文館大學士，監修國史，其次爲集賢殿大學士。或置三相則昭文集賢二學士併修國史各除。』此係宋初的規制，完全承襲唐中葉以來的實施。除正相外尚有副相，其規制亦因襲於唐。通考說：『參知政事掌副宰相，毗大政參庶務，其除授不宣制，不押班，不知印，不預奏事，不升政事堂，勅尼署銜，降宰相一等。』王闢之澠水燕談亦稱：『國初趙普爲相，朝廷欲用薛居正呂餘慶同政，而不欲令與普齊，難其名號。詔問陶穀曰，唐有參知政事知機務，下宰相一等，故以命居正等參知政事，然不押班不知印。』參知政事既副署勅尼，可見並非不負政治責任。且不押班不知印，只是最早的辦法，開寶末便已不然。江少虞宋朝事實類苑說：『開寶六年勅參知政事薛居正、呂餘慶於都堂與宰相趙普同議公事。是月又勅中書門下押班知印及祠祭行香，今後宜令宰相趙普與參知政事薛居正、呂餘慶輪知。既而復有釐革，雍熙四年，文德殿前始置參政職位，在宰相之後，至道中寇萊公爲參知政事，復與宰相輪日知印正衙押班，其職位遂與中書門下一班書勅齊列銜』於此足見參知政事實際上已進爲宰相之職。

神宗元豐三年改訂官制，宰輔機構大體依循唐初三省之制，惟三省長官侍中中書令尚書令，以『官高不除而以尚書令之貳左右僕射爲宰相，左僕射兼門下侍郎以行侍中之職，右僕射兼中書侍郎以行中書令之職，廢參知政事置門下中書二侍郎尚

書左右丞以代其任。』(宋史職官志) 這種制度的主旨雖在廢同平章之制而復三省之局，然名分不正相互兼攝，反致體系紊亂，權責不清。爲彌補這種流弊計，神宗特別提出，『中書省取旨，門下省覆奏，尙書省施行』的主張以澄清之，釐正之。彭百川太平治迹統類載『元豐五年六月詔自今事不以大小並中書省取旨，門下省覆奏，尙書省施行。三省同得旨，更不帶三省字行出。輔臣有言，中書獨取旨，事體太重。上曰「三省體均，中書揆而議之，門下審而復之，尙書承而行之，苟有不當，自可謬奏。先是雖沿三省之名，而莫究分省建官之意，各得取旨，紛然無統，至是上一言遂定。』

神宗改制雖在三省分立，相互牽制，而仰成於皇帝，然此種設計並未能實現其所期望的理想。三省長官互相兼攝，分立與牽制成爲有名無實。中書省獨取旨造命，勢必獨掌機要。故葉夢得石林燕語說：『本朝沿習唐制，官制行，始用六典，別尙書、門下、中書爲三省，各以其省長官爲宰相，左僕射兼門下侍郎行待中之職。右僕射兼中書侍郎行中書令之職，而別置侍郎以佐之，則三省相互兼矣。然左右僕射既爲宰相，則凡命令進擬未有不由之出者，而左僕射又爲之長，則出命令之職，自己身行，尙何省而覆之乎？方其進退執政無不同，則所謂門下侍郎者亦預聞之矣。故批旨皆曰三省同奉聖旨，既已奉之，而又審之，亦無是理。門下省事惟給事中封駁而已，未有左僕射與門下侍郎自駁已奉之命者，則侍中侍郎所謂省審者殆成虛文也。』

三省牽制既有困難，事制運用的結果參預機密者止中書一相，他相成爲具員。石林燕語說：『事有奏稟左相必批途中書右相，將上而右相有不同，往往或持之不上或退送不受，左相無如之何。侍郎無所用力，事權多在中書，自中書侍郎遷門下侍郎，雖名進，其實皆未必樂也。』可見中書省實居於最重要的地位。蔡確持『中書造命』之說，使他相不得參預取旨，中樞機要遂獨擅於中書。當時蔡確爲次相兼中書侍郎，王珪爲首相兼門下侍郎，確實陰欲攢珪於門下使不得與造命取旨之事，以便其專政之私，三省平立之體統遂因以亂失。門下尙書雖爲首相，竟不與朝廷議論。爲矯正此種趨勢，哲宗元祐中司馬光曾請『令三省合班奏事分省治事』；並主張『以都堂爲政事堂每有政事差除及臺諫官章奏，已有聖旨三省同進呈外，其餘並令中書名下共同商議簽書施行』(通考職官考)。但此種主張並未能見諸實施。元祐中且有以詔令稽留，吏員冗多，徒爲重

有併廢門下省之議。從此等主張中足以窺當時權歸中書的趨勢，蓋以宋初，以宰相雖名為同中書門下平章事，但其實是就中書內省爲政事堂，與樞密院對掌大政，而門下省以他官主判，未嘗預聞政事。大權歸於中書，已成事實，神宗之改制亦難反積重之勢。神宗改制雖名三省長官同掌大政，然事實上左右僕射爲眞宰相，至徽宗政和中改左右僕射爲太宰少宰。欽宗靖康中復改太宰少宰爲左右僕射。李心傳建炎以來朝野雜記曰：『政和中蔡京以太師總領三省號公相，乃廢尙書令，放侍中，中書令爲參輔，右弼，亦虛而不除；改左右僕射爲太宰少宰，仍兼兩省侍郎。靖康中何文鎮將拜相，夜夢人持弓矢射中其僕，乃先乞復太宰少宰爲僕射。』

南渡後，孝宗乾道七年以僕射之名不正，乃採周、漢舊制，改左右僕射爲左右丞相，並除授虞允文爲左丞相梁克家爲右丞相。（周必大玉堂雜記）乾道八年詔侍中中書尙書令設而不除，可並刪去，以左右丞相充其位。（王應麟玉海）寧宗時新置平章軍國事，權在左右丞相上，總掌國政。玉堂雜記曰：『開禧元年初置平章軍國事，以命韓侂胄。蓋侂胄繫銜，比中公省同字，則其體尤尊，比潞公省重字，則其所與者廣。其後邊事起，尙書省印亦納於其第，宰相僅比參知政事，不復知印矣。』此制直至宋亡未改。度宗咸淳元年平章軍國事實似道竊位日久，尊寵日隆，故與韓侂胄位皆在宰相上。（續通考職官考卷五十三）宋代宰職有平章軍國事，同平章軍國事，平章軍國重事諸銜，本出臨時偶置，所以優禮耆老，然奸臣亦或竊據以爲重。

宋代除三省正員宰臣外，其樞密使，留守節度使兼侍中中書令同平章事者皆謂之使相。（宋史職官志）使相之制，宋亦因沿于唐代。宋世的樞密院與中書省對持文武二柄。號爲兩府，亦曰兩地。蓋中書省掌政務，樞密院司軍政。太宗太平興國四年以石熙載爲樞密直學士以簽書院事。道化三年以張遜知院事，溫仲舒寇準同知院事。英宗治平中以郭達同簽書院事則樞密使之外，知院事，同知院事，簽書院事同簽書院事亦正副宰臣之職。元豐改訂官制，議者欲廢樞密院歸兵部。神宗曰：『祖宗不必兵柄歸有司，故命官統之，互相維制。』不從，乃定置知院，同知院二人，餘悉置職，多所釐正，細務分隸六曹，專以兵機軍政爲職。（通考職官考卷五十八）樞密院掌『軍國機務，兵防邊備戎馬之政令。』樞密使知院事『佐天子執兵政

，而同知副使爲之貳。凡邊防軍旅之常務與三省分班稟奏，事干國體則與宰相執政官分班合奏。」（宋史職官志）樞密使唐於肅代後始置之，初以處宦官，五代及宋均以大臣任之專掌兵政。事繁任重，蓋亦宰輔之任。

宋代的使相亦有多種，以使其兼領相職者有節度使、三司使、轉運使、及制國用使。石林燕語曰：「唐制節度使加中書門下平章事爲使相，自郭元振始、李光弼等繼之，國朝因之。元豐官制罷平章事名，而以開府儀同三司易之，亦帶節度使爲使相，蓋以儀同爲相也。」宋史職官志曰：「三司之職，國初沿五代之制，置使以總國計，應四方貢職之入朝庭不預，一歸三司，通管鹽鐵度支戶部號曰計省，位亞執政，目爲計相。」實則計相亦使相之一。徐度却掃編曰：「唐中葉以降，宰相兼判度支最爲重任。國朝開寶五年嘗命參知政事薛居正兼提點三司淮南江南諸路水陸轉運使，呂慶餘兼提點三司荆湖廣南諸路水陸轉運使。明年薛拜相仍領轉運使事，又命平章事。沈義倫兼提點劍南轉運使。蓋襲唐之遺制也。仁崇朝司馬溫公爲諫官以天下財用不足請建置總計使用輔臣領之，以總天下之財。乾道二年命宰相兼制國用使，參知政事，同知國用事。」

遼以牧民入中國，因其舊俗，參以唐制，其官制分南北兩面院。北面院治宮帳部族屬國之政。南面院治漢人州縣稅賦軍馬之事。其宰輔之任設宰相以掌之，置宰相府，亦分爲南北。北宰相府掌佐理軍國之大政，皇族四帳，世預其選，南宰相府掌佐軍國之大政。國舅五帳，世預其選。宰相府各設左右宰相，總知軍國事，知國事以當其任（遼史百官志）。宰相府事無不統，總領六部，猶唐宋的尙書省。遼世宰相必於宗戚中簡用，蓋亦牧畜時代族長政治的遺跡，爲秦漢以來所不會見者。依官制，遼雖置總知軍國事，然考之遼史紀傳任總知軍國事並無其人。蓋遼太祖於要尼時曾任斯職，亦如唐太宗曾任尙書令故事，臣雖居宰下遂避不敢居。遼之官制南面朝官復有中書省中書令左右丞相中書省事等職，亦爲宰輔之任。中書令的地位相府大丞相之下，然考於趙延壽爲兼政事令（即中書令）張儉之拜左丞相，亦受命以輔興宗，殆皆宰揆重任。自唐宋中葉，三省長官秩高罕置。凡中書門下侍郎及左右僕射等官並無相職，其任相職者，往往皆兼除之。遼之冊命宰臣兼中書令丞亦係因沿於此。中書省初名政事省，世宗天祿四年置。興宗重熙十三年改名中書省。

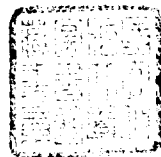
金國的宰輔組織採單省制，尙書令左右丞相平章政事爲宰相，左右丞參知政事爲副相，即執政官。金初雖有三省之制，

然「海陵正隆元年罷中書門下省，止置尙書省，終金之世，守而不變。」尙書省乃是宰相府，尙書省「置尙書令一人總領紀綱，儀式端揆，左丞相右丞相各一員，平章政事二員，爲宰相，掌承天子，平章萬幾。左丞右丞各一員，參知政事二員，爲執政官，爲宰相之貳佐，治省事。」（均金史百官制）金初每以三公領三省事。太宗天會十四年太保宗翰太師宗磐太傅宗幹領三省事。其後以三師三公領三省事之記載頗多。至正隆元年領三省事溫屯思忠爲尙書令，以後遂不復見於史。則尙書令當並即兼領三省之職。中書門下二省既廢，故改爲中書令。金史百官制祇言尙書令，未及領三省事，或不無脫漏。

元朝的宰輔機構爲中書省。元雖三置尙書省，然卒廢之，而歸其職於中書省。世祖至元七年置尙書省，然次年又併尙書於中書。至元二十四年復尙書省，然至二十九年又罷之。武宗至大二年，再立尙書省，四年又置尙書省歸中書。元朝宰職，較之前朝爲數頗多，有中書令、左右丞相、平章政事、左右丞、參政等官。其職位雖有長貳之分，然皆佐天子出令，同爲宰職重任。元宰輔之官仍沿金制，所不同者，金屬尙書省，而元屬中書省。中書省設「中書令一員，典領百官，會決庶務，太宗以相臣爲之。世祖以皇太子兼之。至元十年立皇太子行中書令。大德十一年以皇太子領中書令。延祐三年復以皇太子行中書令。右丞相左丞相各一員，統六官率百官司，居令之次，令闕則總省事，佐天子理萬幾。平章政事四員，掌機務，貳丞相凡軍國重事莫不由之。右丞左丞各一員，副宰相，裁成庶務。參政二員，副宰相以參大政。而其職亞於右丞丞。」（元史百官志）

元更有「內八府宰相」八員，爲太子私人，以國戚與勳貴之子弟充之，職在草制。成宗大德九年以穆齊特等八人充任，雖非宰輔正職，然參預機要，寵信逾恆，於是亦有宰相的稱呼。元史百官志曰：「內八府宰相，掌諸王朝覲饋介之事，遇有詔令，則與蒙古翰林院官同譯寫而潤色之。謂之宰相云者，其貴似侍中，其近似門下，故特寵之以是名。雖有是名，而撫授受宣命。」陶宗儀輟耕錄亦曰：「內八府宰相八員，視二品秩而不授宣命，特中書照會之任而已，寄位於翰林之繡球。繡球宮門外院官會集處也，所職視草制。若詔赦之文，則非其掌也。」

中書省雖爲元世正常的宰輔機構，然另有樞密院及御史臺以分其事，蓋亦專制皇帝籍相互維制的運用以加強其權力，中



書省總政務，樞密院秉兵柄，御史臺司黜陟，樞密院掌天下兵甲機密之務，設樞密使一員，副使二員，同知院事一員，判院一員。御史臺掌糾察百官善惡，政治得失，有御史中丞，侍御史，治書侍御史各二人，世祖嘗言：「中書，朕左手。樞密，朕右手。御史臺，是朕醫兩手的。」這種三權分立的制度，終元世遵世祖之道而不變。（元史百官志，葉士奇草木子）

明代宰輔制度的機構經有三次之大改變。建國之初，因沿元制置中書省設丞相，至洪武十三年廢丞相不設中書省，分宰相職務於六部尚書，於唐宋以來三省之制遂蕩然無存。這不僅是明代政治上的重要改革，亦中國政治制度上一絕大轉變。惟洪武厲行集權，威柄在上，事皆親決，雖曾設殿閣大學士祇備顧問，並非與論國政之要職。成祖時始簡派儒臣充任殿閣大學士，使其參預機要，於是內閣之名稱。明代宰輔機構遂有第二次的改革。但當時所謂入閣者，不過如內直之翰林，故不置官屬，其官銜僅曰入閣辦事，或入閣預機務，班秩俱五品而止，地位尚卑下。自仁宗洪熙以後，諸大學士歷晉尚書保傅，品位漸崇，專任票擬，事權益重，遂以大學士為定名，班次在六部以上，而尤重首揆，至詔旨章奏皆以宰輔目之，永樂之制，至此變質，為明代宰輔機構第三次的大改革。不過大學士在事實上委寄雖隆重，然秩位上並不崇高，終明之世，不過五品故其官仍以尚書為重，其書銜必曰某部尚書兼某殿閣大學士，本銜在下，兼銜反在上，名實不免乖失。

明太祖實錄稱：「甲辰春正月即吳王位。置中書省右左相國，平章政事，左右丞參知政事。洪武元年正月以李善長徐達為左右丞相。九年閏九月詔定中書省左右丞相為正一品，左右丞為正二品，汰平章參知政事。惟李伯昇王溥以平章政事奉朝請者仍其舊。」這是明開國初的宰輔機構，尚多因沿於元制。洪武十二年左丞相胡惟庸以謀反伏誅，詔罷中書省，廢丞相，陞六部以分其事而總於天子，以收集權的實效；十五年置殿閣大學士，並詔知臣下，有奏請立丞相者論以極刑。黃元昇昭代典則曰：洪武十二年春正月左丞相胡惟庸等既伏誅，上諭文武百官曰：「朕圖任大臣，期於輔佐，以臻輔治，故立中書省以總天下之文治，都督府以總天下之兵政，御史臺以振朝廷之綱紀。豈意奸臣竊持國柄。操不軌之心，肆奸欺之蔽。蠹害政治，謀危社稷，賴神發其奸，皆就殄滅。朕今革去中書省，陞六部，仿古六卿之制，俾之各司所事；更置五軍都督府以分領軍衛。如此則權不專於一司，事不留於壅蔽。」明史職官志曰：「洪武十五年仿宋制置華蓋殿武英殿文淵閣，東閣諸大學士，

又置文華殿大學士以輔導太子。二十八年勅諭羣臣，國家罷丞相，設府部院寺以分理庶務，立法至爲詳善。以後嗣君毋得諒置丞相，臣下有請設立者，論以極刑。當是時以翰林春坊詳看諸司奏啓，兼司平駁，大學士侍左右備顧問而已。」

成祖即位，始開內閣於東角（卽文淵閣），命翰林院文學行誼才識之士入直贊襄。時得待詔解縉，修撰胡廣，編修楊榮，吳府審理副楊士奇，侍書黃淮，給事中金幼孜桐城知縣胡儼入居閣中。諭以委任心腹至意專典機密，雖學士王景暉不得與焉，內閣自此始矣。是冬陞縉爲翰林侍讀學士，胡廣黃淮胡儼皆侍讀，楊榮、楊士奇、金幼孜皆侍講。」（鄧球泳化類編）成祖如此特簡講讀編檢等官參預機務，實是宰輔的職位，因在殿閣之內並近侍天子故已內閣。這時內閣雖參掌機要，然解縉不過是入直辦事未有定位，既直文淵閣猶相繼署翰林院事。至仁宗洪熙以後，楊士奇等加至師保，禮絕百僚，專直閣務，不復署院事，遂以大學士爲定名，位在六部以上，內閣之權遂益重大。英宗正統時，三楊（溥、榮、士奇）當閣位進師保，權勢甚隆，無異真宰相，凡事皆稟受內閣風旨而後行，日久因襲，終明世而不改。（明史職官志）

明內閣的職權，依明史職官志爲「掌獻替可否，奉陳規誨，點檢題奏，稟擬批答，以平允庶政。凡上之達下曰詔，曰誥，曰制，曰冊文，曰諭，曰書，曰符，曰令，曰檄，皆起草進畫，以下之諸司。下之達上，曰題，曰奏，曰表，曰講章，曰書狀，曰文冊，曰揭帖，曰制對，曰露布，曰譯皆審署申覆而修畫焉，平允乃行之。凡車駕郊祀則巡幸則扈從。御經筵則知經筵或同知經筵事。東宮出閣講讀則領其事，叙其官而授之職業，冠婚則充賓贊及納徵等使。修實錄史志諸書則充總裁官。會試充考試官，殿試充讀卷官。大典禮大政事九卿科道官會議已定，則案典制相機宜裁量其可否，斟酌入告。頒詔則捧授禮部會敕則稽其狀由以請。以其授發大內，常侍天子殿閣之下，避宰相之名，又名內閣。」明中葉以後內閣雖權勢日重，爲眞宰相之職，然「內閣之擬票，不得不決於內監之掛紅，而相權轉歸於寺人。於是朝廷之記綱，賢士大夫之進退，悉顧測於其手，伴食者承意旨之不暇；間有賢輔，卒蒿目而不能救。」（明史職官志序）

清初沿明制以內閣爲宰輔機構，不久有軍機處的設立以分內閣的職權；而翰林院所掌亦有侵奪內閣之事。迨及清末光緒時有督辦政務處的成立以分軍機處的職權，不久復有仿歐美規制而有新內閣的成立。蔡鎮藩在請審官定職疏中說：「國初內

三院皆設大學士，康熙時改爲內閣，分其職而設翰林院，雍正時又分其職而設軍機處。內閣，翰林院，軍機處即初時之國史院、宏文院、秘書院也。惟軍機處因西北軍務而設，未遑定官，迄今百數十年，贊理萬機，政事無所不統。並非專辦軍務。』（清朝掌故彙編卷一）

清內閣設殿閣大學士，滿漢各二員，均由特簡，掌『贊理機務，表率百官』，補授後請旨兼殿閣及六部尙書銜。殿閣名有六：曰保和殿、文華殿、武英殿、體仁閣、文淵閣、東閣。清天聰間設內國史院、內秘書院、內弘文院曰內三院，各設大學士一人。國史院掌『記注詔令，編纂史書，及撰擬表章。』秘書院掌『撰外國往來書狀及勅諭祭文。』弘文院掌『注釋歷代行事善惡，勸誨御前，侍讀皇子，並教諸親王及德行制度。』順治元年，增設學士以翰林院分隸內三院，稱內翰林國史院、內翰林秘書院、內翰林弘文院，增設侍讀學士，侍讀等官。順治十五年改內三院爲內閣，其大學士俱改內閣銜，仍分設翰林院。滿、漢大學士順治元年設六員，康熙間率用四員，雍正年多用至六員，乾隆十三年定制，滿漢各二員。（清朝文獻通考職官考卷九）內閣設協辦大學士，滿、漢各一員爲宰輔副貳，猶前朝參加政事之類，以六部尙書簡充，與大學士同釐閣務，掌宣綸紳，贊理庶政。內閣的職掌，則『凡上徵號，進卅寶卅印，俱有內閣撰擬文篆。至皇子皇孫及王公公主名號，俱承旨擬奏。凡纂修實錄史志充監修總裁官。經筵領講官。會試充考試官，殿試充讀卷官。凡內外諸司題疏到票擬進呈，得報轉下部科。』（清朝通典職官典）清內閣的職掌一方面沿於明之規制，一方面因清初內三院的職事，歸納言之，其重要者爲起草詔令，票擬批答，收發本章，侍讀侍講，主考閣卷，撰擬徽號諡號，纂修實錄史志及保管御寶印璽等。

清朝的內閣成於康熙時代，然此時便有翰林院分去內閣一部分的職掌，因翰林院的職務亦爲『掌制誥以備顧問』的機關。至雍正時爲對西北用兵事又另設軍機處，漸分去內閣的職權，參掌機密，大有取而代之的趨勢。雍正以用兵西北，恐怕內閣洩漏軍機，乃於隆宗內設軍機房，後稱軍機處，以親重之人任軍機大臣。軍機處原祇管軍事的機密命令與計畫，猶之元代的樞密院。後以軍機大臣日在皇帝左右，遂亦得參預政務機要，漸次侵奪內閣的職權，故蔡鎮藩曰：『軍機處……贊理萬機，政事無所不統，並非專辦軍務。』至於軍機處的法定職司及其與內閣的關係，可於王昶軍機處題名記上約略見之。彼稱

：『本朝諭旨誥命其別有四。凡批內外臣工題本常事謂之旨頒將軍、總督、巡撫、學政、提督、總兵官、權稅使謂之敕。皆由內閣撰擬以進。凡南北郊時享祝版及祭告山川，予大臣死事者祭葬之文，與夫后妃宗室王公冊封，皆由翰林院撰擬以進。然惟軍機處恭擬上諭爲至要。上諭亦有二，巡幸，上陵，經筵，蠲賑及內臣自侍郎以上，外臣自總兵知府以上黜陟補，暨曉諭中外者，謂之「明發上諭」；誥誡臣工，指授兵略，查核政事，責問刑罪之不當者，謂之「寄信上諭」。明發交內閣以次交於部科。寄信密封交兵部用馬遞，或三百里，或四五百里，或至八百里以行。其內外臣工書所奏事，經軍機大臣定議取旨，密封遞送亦如之。』軍機處草諭取旨，接近天顏，遂漸掌握機樞成爲宰職。惟其地位有類天子私人，非漢、唐以上的宰相。趙翼軍機處述曰：『內閣在太和開外，僂直者多，慮漏洩事機；……軍機處地近宮廷，便於宣召，爲軍機大臣者皆親臣重臣，於是承旨出政，皆出於此矣。』軍機處的職掌概約言之爲以下幾種：(一)備應君主諮詢——君主有所商議，必隨時召見軍機大臣陳述意見。(二)商定軍事計畫——凡用兵方略，皆由軍機處隨時決定，密諭前敵軍將遵行。(三)議決國家大政——國家大政如定官制辦外交等大事，率由軍機處密議，經君主裁可施行。(四)起草上諭——軍機處在恭擬上諭，無論「明發上諭」，或「寄信上諭」均歸之。(五)審理大獄——軍機處對於破壞國憲紊亂朝政之政治犯有最後的審理權。(六)審議撰擬臣工題奏——凡內外臣工所奏，有旨敕議者，審其可否以聞。(七)奏請任免文武大臣——凡欽命文武官員之任免進退，皆由軍機處奏請之。

迄光緒二十七年，清廷復另設督辦政務處，致又分去軍機處的職權，除軍國大事外，普通的政務方針率由政務處審議之。政務處的重要職掌，在於：(一)會議特旨交議事件，(二)審議百官之條陳，(三)審核各衙門之章奏。最後至宣統三年清政府復頒布新內閣官制十九條，仿效近代歐美各國的內閣制，以慶親王爲內閣總理，以爲實行憲政的表示，以和緩革命的怒潮。綜觀明清內閣的組織與運用，不但與近代歐、美的內閣制度截然異其性質；即與前此各朝的宰輔機構亦不可同日而語。良以明清兩朝專制政治已達於登峯造極的境地，專制皇帝，大權獨攬，所謂宰臣亦只是仰承旨意的私人，非復古朝廷社稷大臣。所以許士廉答明太祖曰：「創制立法皆天子之事，既出聖裁，實爲典要」；(黃元昇昭代典則)清高祖則說：「爲宰相者居然以天下治亂爲己任，至目無其君主，此尤大不可也」；(書程頤經筵劄子後)永裕等稱：「鈞衡近地，職參密務，其事權之屬，

，原不係乎宰相之名，而惟視乎人主之威柄以爲操縱」。〔歷代職官表卷二〕