

论皇帝行使权力的类型与

皇权、相权问题（中）

霍存福

二、相制演化、政治实践与两种类型理论的重复

先秦诸子关于两种类型理论的基本思想，在秦以后的历朝历代被一遍又一遍地交替重复着。这无法一劳永逸地解决的理论上的对立两极，随着相制的每一步演化，随着政治实践的每一步发展，似乎更是必须大论特论的课题。只是由于体制、人与事的具体性，这种重复较之先秦的抽象理论思辨更具有实际的针对性。

（一）相制演化与两种类型理论

1. 独相制的秦及西汉时期

战国时秦国的丞相一职，被沿袭到了统一后的秦朝及西汉前、中期。这样一种体制，生长并支撑着委重丞相的权力与职责观念。文帝丞相陈平云：“宰相者，上佐天子理阴阳，顺四时，下遂万物之宜，外填抚四夷、诸侯，内亲附百姓，使卿大夫各得任其职也。”^①成帝诏书说丞相以“辅翼国家、典领百察、协和万国为职”^②。班固回溯丞相制，也说：“掌丞天子，助理万机”^③。以上反映的仍是战国以来体制的传统与观念的传统。丞相仍是皇帝借以集事的政治中枢。

但这一体制在西汉末期还是变化了。相制的变化，丞相改名为大司徒，与大司空（御史大夫改称）、大司马（太尉改称）合称三公，固可称道，但真正分割丞相事权的，却是领尚书事制度。而且，前一个变化是以后者介入政事为前提的。

汉武帝托孤，霍光以大将军领尚书事，在帝——相体制之间楔入新制。此职运行的惯性既影响了帝王理政（详后），尤其影响了丞相主政的机会与权力结构。宣帝时张安世为领尚书事，虽与皇帝“定大政”，却佯装不知，遣吏至丞相府打问诏令内容^④。成帝时领尚书事王凤说：“国家委任臣凤，所言辄听，荐士常用。”^⑤原属丞相拥有的与皇帝议政、向皇帝荐人之权，则为领尚书事分割。《汉官答问》卷一：“用人、行政，领尚书者定于禁中，丞相奉行而已，权遂归领尚书。”丞相仅剩执行权，参预决策的权力却被剥夺，这是相制变化中之最巨者。

2. 相制频繁变动的东汉魏晋南北朝时期

东汉自光武帝始，尚书台坐大。《玉海》卷百二十一注：“光武亲总吏职，天下事皆上

尚书，与人主参决，乃下三府。”是其时尚书已代替宰相而参预决策，“三公但受成事而已”^⑥，仅有执行权。章（帝）、和（帝）以后，尚书益重，所谓“出纳王命，敷奏万机，盖政令之所由宣，选举之所由定，罪罚之所由正”^⑦。

对这一变化，钟情于三公制的论者，多从三公与尚书的名实相背为三公争职。安帝时陈忠上言：“今之三公，虽当其名，而无其实。选举、诛赏，一由尚书，尚书见任重于三公。”^⑧汉末仲长统批评光武帝“夺三公之重”，使“三公之职，备员而已”。主张“未若置丞相自总之”，恢复到秦及西汉时制度；即使这一点做不到，“若委三公，则宜分任责成”^⑨，恢复到汉成帝时的体制。

自曹魏文帝始，中书监、令崛起，“制断时政”^⑩。时征伐、命将、用官乃至托孤，皆与监、令谋决，至有因监、令一言以决者^⑪。而中书权任之重，使问题更加复杂化。徒具相名的三公，实握相权的尚书令、仆（魏偶有录尚书事）与新贵中书监、令构成三角关系。但委任责成论者仍瞩目三公。文帝时高柔鉴于“三公无事，又希与朝政”，上疏要求“自今之后，朝有疑议及刑狱大事，宜数以咨访三公。三公朝朔望之日，又可特延入，讲论得失，博尽事情”^⑫，希望三公能在大政上参预决策。类似的言论，在晋初仍存在。晋武帝泰始中，李胤也曾建议“自今以往，国有大政，可亲延群公，询纳谏言。其军国所疑，延诣省中，使侍中、尚书咨论所宜。”^⑬然而这类建议已远不如仲长统对三公的专注，只是在承认新贵权任前提下，冀图分羹与三公而已，反映了旧体制的日渐空疏无实与新体制的巩固。西晋的尚书令、仆，名实皆已是“国之宰辅”^⑭，皇帝也明言“委任责成”令、仆^⑮，故至晋惠帝时刘颂上疏，干脆撇开三公，明确承认尚书作为宰相的现实：“秦汉以来，九列执事，丞相都总。今尚书制断，诸卿奉成”，现宜用“尚书为其都统，若丞相之为”^⑯。表明人们的注意力终于摆脱了复古，开始注目现实了。

此外，西晋的中书监、令也摆脱了私臣身份，于名于实皆取得了宰辅地位，此也魏以来渐积而成。然晋代体制之变，由侍中参与机密开其端。西晋武帝时侍中“总门下枢要”、“万机大小多管综之”^⑰，东晋明帝时侍中“机密大谋皆所参综”^⑱。至南朝刘宋文帝时，侍中自视为宰相，也被他人视为宰相，仍“总门下机要”。司马光言及此事，以为自东晋以来天子多与侍中“议政事，不专任中书，于是又有门下，而中书权始分矣”，则侍中又因议政而获得参预决策权，成为新崛起的宰相。

自东汉以来，三公之名未废，相权却几经迁移，先是尚书令、录，而后中书监、令，而后侍中，近密之臣屡为新贵，开始虽属私臣受宠，其后积渐势重，遂加入宰相之列。其间地位、权势的升降，《通典·职官四》述其大略曰：“自魏重中书之官，则尚书之职，稍以疏远；至梁、陈，举国机要，悉在中书，献纳之任又归门下，而尚书但听命受事而已”，则南朝后期，尚书又被排斥出决策圈。

3. 集体相制基本稳定的隋唐宋元时期

隋文帝顺应现实，罢三公开府置官属，彻底清除了旧相制的残存，同时确认汉以来渐次产生并加入宰相行列的尚书令、内史（中书令）、纳言（侍中）为宰相，遂成三省长官并列的集体宰相体制。唐沿隋制，三省长官尚书仆射（不设令而以仆射为长）、中书令、侍中为宰相。常制之外，隋唐皆以“参知政事”、“参预机务”之号加于非三省长官，使得加入宰相集团，此常制之变也。此类事情再发展，非三省长官冠以“同中书门下三品”、“同中书门下平章事”名号而入宰相集团，而尚书左右仆射不加此号者，仅为尚书省长官，不入宰相

之列，此又常制之再变也。中书门下或中书成相府习称。

宋太祖定制，宰相之外，又设副相参知政事，宰执集团遂有正副之分。神宗恢复三省制，三省长官为相，但左右仆射兼中书、门下长官。元朝以一省制为常，中书令与左右丞相等为宰相；设尚书省，则尚书令仆执相权。

从隋至元，相制虽经历了上述变化，但宰相始终是作为一个集体出现并发挥作用的。相制的相对稳定，使委任责成理论有了强大的体制依托，因而以委任宰相治国的言论更伙，儿成斩钉截铁的不可移之论。唐武宗时宰相李德裕上言：“政去宰相则不治矣”^⑩，宋末监察御史刘黻言：“政事由中书则治，不由中书则乱”^⑪。与此相联系，只要实践中出现非体制因素的干扰，就会遭到形形色色的抵制和批评。

(1) 翰林学士。唐玄宗设翰林学士，以起草内制为职。德宗时朱泚叛据京城，翰林学士陆贄随皇帝出逃，当时“虽有宰臣，而谋猷参决，多出于贄，故当时目为内相”^⑫。据说，“上行止必与之俱”^⑬。但陆贄却以为：草诏之职本属中书舍人，且学士只是天子私臣，安平时则应复其职^⑭。言下之意，学士行使相权也只一时应急之方。唐后期翰林学士虽对政局影响颇大，但终未因预机事而加入宰相集团，与汉魏以来尚书、中书的暴发迥异。

(2) 枢密使等。唐后期宦官干政，枢密使、中尉获得参预决策权。当时不少宰相迁就“宰相、枢密共参国政”^⑮的习俗，严重时如文宗甘露之变后，竟形成“天下事皆决于北司，宰相行文书而已”^⑯的局面。伴随着宰相决策权阶段性的丧失与恢复的交替发展，以宰相为一方，以宦官势力为一方的争夺政柄的斗争始终没有停止过。一方指责“宦竖受宠”，一方攻击“中书权重”，形成唐后期政争的一个重要内容。至五代时，枢密悉用士人，宋代亦然，形成宰相掌文、枢密掌武的二府体制。虽然广义的相也包括枢密，但宰相既专助理万机的身份，故宋代多有为宰相争职者。宋太宗北伐抛开宰相，专与枢密计议，遭到王禹偁、田锡等人的批评。后来宰相如吕端、皇帝如真宗也均以为“中书总文武大政”，宰相本应参预兵事决策。

(3) 审官院等。宋太宗曾陆续设置京朝官差遣院（后并入审官院）、审刑院、考课院等机构，论者以为分割了宰相事权。太平兴国八年，田锡上疏：“中书是宰相视事之堂，相府是陛下优贤之地。今则于中书外庑置磨勘一司，较朝臣功过之有无，审州郡劳能之虚实”^⑰，要求罢去之。真宗时柳开也上疏：“宰相、枢密，朝廷大臣，委之必无疑，用之必至当。铨总僚属，评品职官”，“臣欲望停审官、三班，复委中书、枢密、宣徽院。”^⑱

4. 非相之相的明清时期

明太祖洪武十三年废中书省、罢丞相，是一千多年来传统体制的突变。在朱元璋面谕群臣时，许士廉曾建议：“设三公府，以勋旧大臣为太师、太傅、太保，总率百僚庶务”^⑲，自然得不到朱元璋的采纳。洪武二十八年，朱元璋下了道“以后嗣君并不许立丞相，臣下敢有奏请设立者……处以重刑”^⑳的敕谕。

然而，体制还是变化了。成祖时内阁大学士开始与皇帝“密勿谟画”，“诸六部大政，咸共平章”^㉑。至宣宗“内柄无大小，悉下大学士杨士奇参可否”^㉒。英宗初“朝廷大政……送内阁，俟杨士奇等议决然后行”^㉓。在这过程中，内阁获得了对中外章奏进行处理的条旨或票拟权，成了当时人所谓的“官无相名，实有相职”的非相之相。

但是，在内阁大学士体制渐隆的过程中，宦官中的秉笔太监因代皇帝批决内阁之拟票，使内阁票拟反受宦官“批红”之左右。同时，皇帝与太监计议而不经票拟下发的“中旨”，又与

内阁专有的票拟权发生冲突。故在明代几次宦官专权时，大学士向皇帝申明自己的职分、向宦官争职的事情屡有发生。武宗时刘瑾专权，大学士刘健上章：“逆者旨从中下，略不与闻”，又虽“有所拟议，竟从改易”^④。穆宗末，大学士高拱“奏清浊司礼权，还之内阁”^⑤。朝臣们也为大学士争职，武宗时刘蕡要求“政无大小，悉咨内阁”^⑥。世宗初，兵科给事中夏言上疏：“凡中外所上奏章，……即圣意有所予夺，亦必经由内阁议而后行事”^⑦。翟铤上奏：“阁臣职参机务，今止票拟，而裁决归近习。辅臣失参赞之权”^⑧。

“还政内阁”舆论是对成祖以来新相制的维护，但由于太祖罢丞相的阴影，明朝也屡有对权相的攻讦。御史杨继盛劾大学士严嵩“俨然以丞相自居”，“无丞相名，而有丞相权”，破坏了殿阁大学士“各顾问，视制草”^⑨的祖制。御史刘台劾大学士张居正，也是“偃然以相自处”，“胁制科臣”，违背了大学士“止备顾问”^⑩的祖制。

清世祖顺治十年，内三院大学士、学士始入直宫内，“本章或上亲批，或于上前面批。若有应更改之事，即面奏更改”^⑪，至十五年更名为内阁，大学士加殿阁衔。顺治、康熙时期，内阁以票拟参预决策。《康熙大清会典》卷二：“内阁为机务要地，掌宣纶綍，赞理庶政，职任綦重。”但清初袭用明制外，尚有议政王大臣会议。当时分工“机务出纳悉关内阁，其军事付议政王大臣议奏”^⑫，二者并行。康熙有时令内阁大学士参加议政王大臣会议议事。

雍正时设军机房，乾隆时改称“军机处”。《枢垣记略》卷十四曰：“自雍正初年设军机处，……机要章奏皆下焉。诏旨有明发，有密寄，由大臣面奉指挥，具稿以进。自是内阁票拟，特寻常吏事，而政本悉出机庭，兼议政、视草而一之。”职此之故，阁权受侵，议政王大臣会议也终于在乾隆五十六年被撤销。迄清末，军机处一直掌相权。

（二）政治实践与两种类型理论

始皇为帝，“天下事无小大皆决于上”，以至于“丞相诸大臣皆受成事，倚辨于上”^⑬，被剥夺了决策权。因而受到了以侯生、卢生为代表的诸生的批评。对这种批评，始皇以极端手段将其压制了下去。

相形之下，汉初诸帝是委任责成的。贤相肖何、曹参的出现，就是证明。曹参甚至规劝惠帝“垂拱”勿治。至武帝，有些宰相受委重，如田蚡、公孙弘；有些宰相却被抛在一边，如石庆为相，“时九卿更进用事，事不关决于庆”，以至为相九年，“于政事无所建明”^⑭。汉宣帝以“练群臣，核名实”^⑮著称。他“拜刺史、守相辄亲问，观其所由，退而考察所行，以质其言”^⑯，躬亲庶务的味道很浓。但同时他又委权丞相魏相、丙吉，如“（魏）相总领众职，甚称上意”^⑰，魏、丙被视为肖、曹以来的贤相，正反映了其中消息。

史家皆言东汉光武帝“身亲庶务”^⑱，但“身亲”只是亲政，与躬亲庶务不同。刘秀亲政，是西汉中后期外戚大将军操持政务、皇帝垂拱、君臣隔越局面的中变（详后）。在与三府、台阁关系上，刘秀确实赋予台阁较重的事权，但三公也须任事，他“以吏事责三公”，三公中许多人因举用官吏不当而得罪，表明三公还拥有用人权。故史称光武“所委任者，为明习故事之臣，如伏湛、侯霸、冯勤，皆自尚书登相位”^⑲。

魏明帝曹睿，事必躬亲的欲望极盛而又不愿掩饰，他曾经突然驾车至尚书台，声称“欲案行文书耳”，却遭到尚书令陈矫的抢白：“此自臣职分，非陛下所宜临也”^⑳，他只好惭退而归。因躬亲庶务，明帝受到的批评也多。杜恕上疏说他“委任之责不专”，以致大臣不

尽心、尽力、尽责，“陛下知其不尽力也，而代之忧其职；知其不能也，而教之治其事，岂徒主劳而臣逸哉？”^⑤

西晋诸帝躬亲庶务皆不及魏明帝，却同样受到过批评。刘颂上疏指责晋武帝“不委事仰成，而与诸下共造事始”，没有抓住帝王委任责成的关键环节——事后考课。结果，大臣事前“受成于上”，事后无法奖罚臣下。故建议武帝“委务于下而不以事自婴”^⑥。裴頠也曾批评惠帝“亲细事，躬自听断”，要求“万机庶政，宜委宰辅”、“动静咨度，保其任负”^⑦。

隋文帝躬亲庶务是出名的，无例外地也受到臣下批评。杨尚希劝谏杨坚：“愿陛下举大纲，责成宰辅。繁碎之务，非人主所宜亲也”^⑧。柳彧批评文帝“亲决繁务”，造成“群官惧罪，不能自决”，专等“取判天旨”，以至于“营造细小之事，出给轻微之物”，也要“咸关圣听”。建议今后凡“经国大事，非臣下裁断者，伏愿详决。自余细务，责成所司”^⑨。

唐初君臣们以隋为鉴，张玄素答太宗问政曰：“隋主好自专庶务，不任群臣，群臣恐惧，唯知禀受奉行而已”，建议太宗改弦更辙，“谨择群臣而分任以事，高拱穆清而考其成败”^⑩。贞观初太宗对大臣说：隋文帝“谓群下不可信任，事皆自决”，致使“宰相已下，承受而已”^⑪，并表态说：他遇事要“皆委百司商量，宰相筹画，于事稳便，方可施行”^⑫。

唐太宗委任责成，一时名相辈出，如房玄龄、杜如晦、魏征等。然而，太宗也曾接到事必躬亲的怂恿，他透露说：“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”^⑬。要之，躬亲与委任，在皇帝是一种选择。

则天临朝，天授以前，“万机独断”，“公卿百僚，具职而已”。建周后，“委任(李)昭德，使掌机权”^⑭，从而转向委任责成。

唐玄宗也委任宰相。《新唐书·姚崇传》记载：一次，宰相姚崇在玄宗面前详论郎官长短，“帝左右顾，不主其语。再三言之，卒不答”，姚崇见状，忙退了出去。高力士劝玄宗：“陛下新即位，宜与大臣裁可否。今崇亟言，陛下不应，非虚怀纳谏者。”玄宗曰：“我任崇以政，大事吾当与决。至用郎吏，崇顾不能而重烦我邪！”姚崇得悉，才安定下来，“由是进贤退不肖而天下治”。玄宗的暗示，是姚崇得以大显身手的契机。玄宗一朝，姚崇、宋璟、张说、张九龄等贤相令名的获得，正是委政宰相的实证。

唐德宗“初即位，庶务皆委宰司”^⑮，但因宰相杨炎、卢杞各树朋党，故至“贞元已后，虽立辅臣，至于小官除拟，上必再三详问，久之方下”^⑯。贞元八年，陆贽为相，这种情形稍有改变，但陆贽罢相后，“上躬亲庶政，不复委成宰相，庙堂备员，行文书而已”^⑰。这种状况，理所当然受到了批评，陆贽疏谏德宗应“劳神于选才，端拱于委任”^⑱，厉行“推诚委任”之道，疾呼“君上之权，特异臣下者，唯不自用，乃能用人”^⑲。

唐宪宗在藩邸时，就注意到德宗躬亲庶务所造成的不正常状况，即位之初问宰臣：“前代帝王，或怠于听政，或躬决繁务，其道如何？”杜黄裳对曰：“帝王之务，在于修己简易，择贤委任。……然事有纲领小大，当务知其远者、大者。至如簿书、讼狱、百吏能否，本非人主所自任也”，“为人主之体固不可代下司职，但择人委任，责其成效”^⑳。就可以了。宪宗笃信这个道理，一再向宰相剖白心迹：“以太宗、玄宗之明，犹藉辅佐以成其理，况如朕不及先圣万倍者乎？”^㉑据说，他自“临御，迄于元和，军国枢机，尽归之于宰相”^㉒，依靠杜黄裳、裴垪、武元衡、裴度等名相，造就了中兴局面。

后周世宗柴荣，自显德元年北伐获捷后，“政事无大小皆亲决，百官受成于上而已”，照例收到了批评疏章。高锡上疏：“今陛下一以身亲之，天下不谓陛下聪明睿智，足以兼百

官之任，皆盲陛下褊迫疑忌，举不信群臣也”，因而，应当选择各当其才的宰相、群官，各守其职，“何必降君尊而代臣职，屈贵位而亲贱事？”^⑧

宋太宗的躬断也是著名的。雍熙二年，赵光义录囚至太阳偏西，近臣以“劳苦过甚”相谏，他借机发挥道：有人云“有司细故，帝王不当帝决，朕意则异乎是”。并宣告说：“此志必无改易”^⑨。然而臣下并不以帝王的宣言为然。田锡曾上疏批评太宗：“今有司指挥，多以札子取圣旨，官员注拟，必须引见听敕裁。事若允当则既由宸衷，事若未当则亦归睿断。如此皆劳天听，安用有司！”^⑩

宋高宗是委政秦桧的，不论这种委任的效果如何。而至孝宗，“惩绍兴权臣之弊，躬揽朝纲，不以责任臣下”^⑪，从一极跑到另一极。陈亮上书孝宗曰：“陛下自践祚以来，……发一政，用一人，无非出于独断”，“下至朝廷之小臣，郡县之琐政，一切上劳圣虑”。建议“愿陛下立政之大体，总权之大纲，辨邪正，专委任，以宰天下，得操要之实，而鉴好详之弊”^⑫。

明太祖将元朝灭亡的原因归结为“君不能躬览庶政”、“委任权臣”^⑬，他废罢“凡事必先关报然后奏闻”^⑭的中书省、丞相制，与此认识密切相关。然而，明初与过去不同。废相之前，没有内廷近臣机构可依恃；废相之后，也没有近臣实际行使相权，遂使朱元璋不得不最大限度地躬亲庶务。他既须单独决策一切，又须介入原由丞相担负的执行事务。史家统计他理事高峰期需每天批阅二百道奏章，合计处理四百余件事。据说他很快发现“临政治民，不可无辅臣”，因而不久就设立四辅官及殿阁大学士，但“帝方自操威柄，学士鲜所参决”^⑮，未允许其参预决策。故朱元璋之躬亲庶务，是在不得不躬览与不愿臣下染指决策的双重原因的作用下进行的。

明成祖以后，阁权渐长，历事永乐、洪熙、宣德、正统四朝的大学士杨士奇、杨荣、杨溥首获相名。明人李贽也认为：“我朝相业，以三杨为首，然亦赖朝廷委遇责成之专。”^⑯其后的皇帝，大抵也是委任内阁辅臣的。如世宗的委任夏言、严嵩、徐阶，神宗初委任张居正。

然而，新相制产生后，躬亲与委任的矛盾再度展开。穆宗末年，高拱为首辅，刘奋庸上疏曰：“愿陛下躬揽大权，凡庶府建白，阁臣拟旨，特留清览，时出独断”，以防“政柄旁落”^⑰。神宗万历六年，张居正为首辅，王用汲上章，要求皇帝“躬自听断”，改变“委政”大臣局面，并申说“威福者陛下所当自出，乾纲者陛下所当独揽”^⑱之论。

清朝皇帝向以申论躬亲庶务之道著称。康熙云：“今天下大小事务，皆朕一人亲理，无可假借。若将要务分任于人，则断不可行。所以无论巨细，朕心躬自断制。”^⑲雍正皇帝则怒冲冲地说：“无知小人辄议朕为烦苛琐细，有云‘人君不当亲庶务’者”^⑳。乾隆则云：本朝家法，“一切用人、听言大权，从无旁落”^㉑，并申明“朕亲阅本章，折中酌定”，“皆非大臣所能参予”^㉒。

这样的声明，实源于屡抑不绝的委任责成呼声之强烈。康熙曾说：“昔人每云‘帝王当举大纲，不必兼总细务’，朕心窃不谓然”^㉓。其实，议论古人，实是说给今人听。雍正时陆生楠仍在说：帝王“虽有忧勤，不离身心；虽有国事，亦第存乎纲领。不人人而察，但察铨选之任；不事事而理，只理付托之人”^㉔。这自然激怒了雍正，下谕驳曰：“夫万几躬亲一人，犹恐智虑未周，若悉以付托于人，天下安得此才，全听备之一人乎？古来贤王，未有不本乎勤劳者，岂可以用人大节为筮豆之事，置之不问也！”^㉕陆也终被“军前正法”了事。

