

歷史

言簡意賅
話中國

中央官制的演變

信望愛文教基金會·歷史種子教師團隊



信望愛文教基金會

言簡意賅話中國__中央官制的演變__君權與相權之爭

君權與相權的抗衡，出自於皇帝想要擁有獨斷權，防止被篡位。皇帝不斷更換輔佐他的大臣，而只要有某一個「一人之下，萬人之上」的職位出現，皇帝必定將這個職位的權力縮減。隨著時代越後，君權越大，相權越小。

大綱

- 一、 丞相的設置
- 二、 漢武帝時，「內朝」與「外朝」的形成
- 三、 隋唐三省六部制
- 四、 歷代相權的轉變

一、 丞相的設置

「相」，有輔助之意，戰國即設「丞相」，本來是指君主信任的家臣，類似管家。丞相與君主沒有血緣關係，直接聽命於君主。世卿世祿（世代為官）被君主欣賞的能力者所取代。這代表著依賴血緣關係的官僚體系，轉變為依照個人能力晉升的官僚體制。君主逐漸把政治權力收歸中央，

在逐步將政治權力收歸中央的過程中，把官僚制度化、系統化，在秦代形成三公九卿制，漢代沿用此制度。

秦漢時期中央政府行政體系－三公九卿		
階 層 關 係	<pre> graph TD Emperor[皇帝] --> San Gong[三公] San Gong --> Yishi Dafa[御史大夫] San Gong --> Xiang[丞相] San Gong --> Taiwei[太尉] Xiang --> Ji Qing[九卿] Ji Qing --> Dianke[典客] Ji Qing --> Shaofu[少府] Ji Qing --> Tingwei[廷尉] Ji Qing --> Taipu[太僕] Ji Qing --> Zhiliu Neishi[治粟內史] Ji Qing --> Weiwei[衛尉] Ji Qing --> Langzhongling[郎中令] Ji Qing --> Zongzheng[宗正] Ji Qing --> Fengchang[奉常] </pre>	
三 公	丞相	最高的行政官，上承皇帝詔命，下統百官，總攬政務。
	御史大夫	監察百官，為副丞相。
	太尉	國家軍事最高長官。
九 卿	典客	掌理諸侯及「蠻夷」事務，亦即外交事務的機構。
	少府	負責徵收山海地澤收入和管理手工業製造，所領諸事均為皇帝私人財政事項。
	廷尉	最高司法之官，掌管刑辟
	太僕	掌管皇帝的車馬和馬政。
	治粟內史	掌理國家財政，其屬官有五個單位，各設一令一丞，其中「太倉」掌米穀庫儲，「均輸」掌物資供應，「平準」掌物使調節，「都內」管理國庫，「籍田」皇管皇帝躬耕事宜。
	衛尉	掌管宮門警衛。

	郎中令	掌管宿衛侍從之官。
	宗正	為皇室親屬之近官，為管理皇族事務的官員。
	奉常	主管祭祀社稷、宗廟和朝會、喪葬等禮儀。

二、 漢武帝時，「內朝」與「外朝」的形成

三公的社會地位極高，尤其是丞相統領百官，形成「一人之下，萬人以上」的局面。丞相受皇帝管制，但當皇帝做的事情太獨斷的時候，丞相會出面制止皇帝獨斷。漢武帝感到以賢人為用人基礎的丞相對於漢朝的「家天下」具有威脅性，於是漢武帝任用身邊用秘書（尚書令）跟親信決定重大政策，朝廷形成內外朝之分。

內朝	秘書與幕僚親信	皇帝寵信內朝官的原因為以下三點： 1.內朝官官位低，減少奪權疑慮。 2.皇帝的寵幸之臣，可貫徹皇帝意志。 3.以內朝牽制外朝，外朝薪水、品級較高，使雙方互相牽制。
外朝	丞相與百官	皇帝企圖架空丞相，減少丞相對於國家政策的決策權，使外朝淪為執行政令的機構。

秦漢時期內外朝的勢力消長			
時代	秦	漢武帝以後	東漢以後

中央 政府	三公九卿，丞相為百官之首	內朝：幕僚親信	內朝：尚書令
		外朝：丞相	外朝：丞相
政策 制定	丞相為首，但設置御史大夫牽制相權，並將軍權歸於太尉	重要政策由內朝的秘書處（尚書臺）擬定，外朝為執行機構	尚書令成為實際主宰。

內朝相權的調整		
原因	外朝的相權被代表皇帝的內朝制衡後，內朝又出現新的「丞相」，於是皇帝再次提拔其他官職制衡相權。	
時間	曹魏	南朝－劉宋
相權 中心	中書省（中書令）	門下省（侍中）

可見君權企圖影響相權的發展，在某一單位產生流弊時，就改變決策單位，不讓下一個獨斷的單位出現。

三、隋唐三省六部制

北朝的北周時，宇文泰依據《周禮》設置六官，目的是為了標榜政權正統性。

而唐代的三省六部也沿襲這套官制：

北周六官	天官府	地官府	春官府	夏官府	秋官府	冬官府
------	-----	-----	-----	-----	-----	-----

職掌	宮廷	民政	宗族	軍事	刑罰	營造
隋唐六部	吏部尚書	戶部尚書	禮部尚書	兵部尚書	刑部尚書	工部尚書
職掌	人事	財政	文教	軍事	司法	土木

注釋：《周禮》有〈天官〉、〈地官〉、〈春官〉、〈夏官〉、〈秋官〉、〈冬官〉等六篇，通過介紹周代的官制，描繪出古代儒家對理想社會的想法，是中國第一部記載國家政權組織機構及其職能的書籍。

隋唐時期三省六部制，參考了歷代中央官制，採用三省互相制衡，底下設六部，如下圖所示：



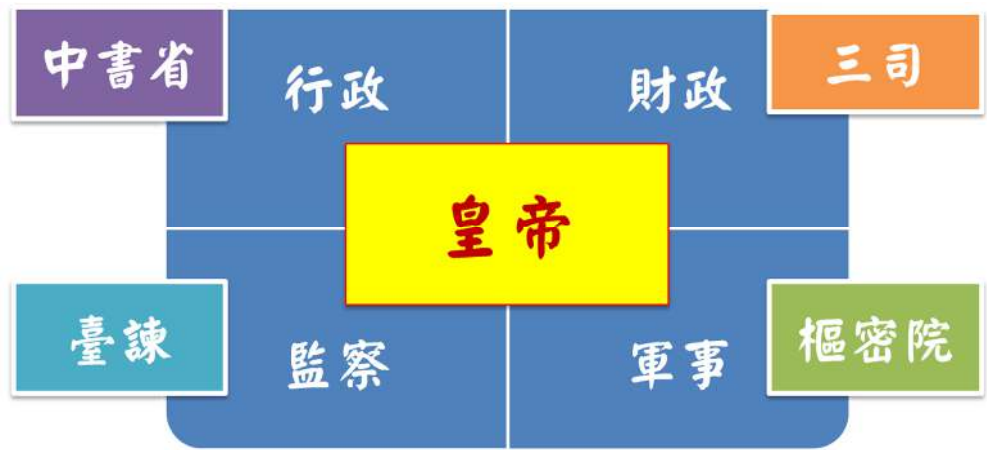
三省職權		
部門	職責	下一部門
中書省	根據皇帝旨意擬定詔書	送交門下省

門下省	審核朝臣奏章，複審中書詔敕，有認為不當者，可以駁回，稱「封駁」	若無問題，送尚書執行，有疑慮則退回重審
尚書省	執行命令，統整六部	六部

三省六部制設置政事堂，三省長官共同協商，互相制衡避免弄權。此外，皇帝受到政事堂制約，不能獨斷。

四、歷代相權的轉變

(一) 宋代



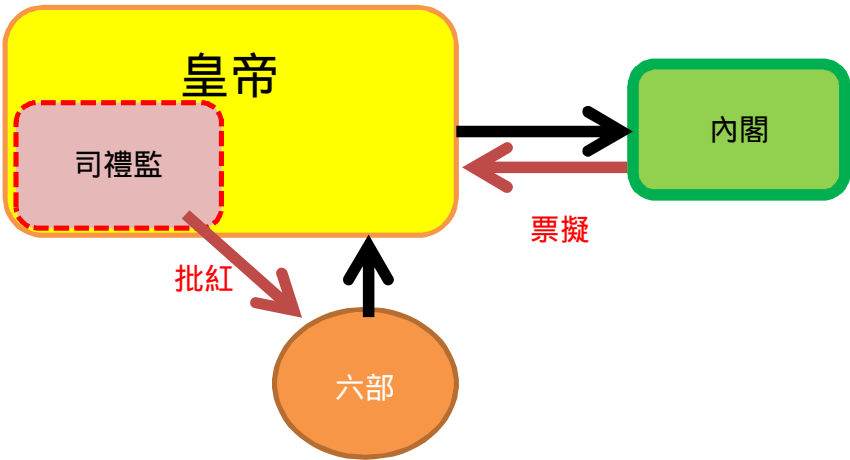
職權	行政部門	行政長官
行政	中書省(政事堂)	正相：同中書門下平章事 副相：參知政事
財政	三司(計省)	(計相) 戶部司：戶口、田賦

		鹽鐵司：山澤、漕運 度支司：國家支出
軍事	樞密院	樞密使
監察	臺諫	御史：糾察百官 諫官：諫諍君主

宋代將財政權稱作三司，主管財賦。但王安石變法時，將原本隸屬於中書省底下的三司，改設立於「制置三司條例司」底下，用以作為三司的上級機構，由宰相統領，統領三司的財政和審核國家一年預算。制置三司條例司作為熙寧變法的第一個設立機構，也同時負責新法的制定，頒布和執行。

（二）明代

明代內閣制度	
形成經過	明初沿襲元代，設中書省總理全國政務，長官稱左右丞相，下轄吏、戶、禮、兵、刑、工六部。
	洪武十三年，明太祖因 宰相胡惟庸謀反 一事，乘機 廢中書省，罷左右丞相，由自己直接掌管六部。
	日理萬機，太祖乃挑選翰林院學士入宮，擔任政事顧問，協助處理奏章詔書，稱為「 殿閣大學士 」，官秩低於六部尚書。
	成祖時， 正式設立內閣 ，職權稍為提高。

	仁宗以後，大學士負責票擬，地位大為提高，但明英宗以後，宦官權力日大。 宣宗時，司禮監太監可代為「批紅」(照票擬抄錄或奉旨更改)，漸奪內閣之權，內閣制逐漸名存實亡。
影響	明太祖廢相，直轄六部，處理全國政務，等同於皇帝同時要具備優秀的能力才能處理繁多庶務。 但明中葉後皇帝多昏庸，不理朝政，宦官遂得弄權，造成明代宦官為禍之主要原因。 內閣大學士只備皇帝顧問而無實權，具有政治才能之士亦無法有所貢獻，形成明代政治一蹶不振。
圖解	上奏流程圖：  註：明代黨爭的原因有二。其一，是為了要爭取首輔（內閣最高長官）；其二，是內閣與司禮監互相制約的體制，使兩者相爭。

（三）清代

清代尚未入關以前，設有議政王大臣會議，由八位兼任議政王的貝勒與少數滿籍議政大臣。該會議決事項，可不經內閣票擬即可付諸實行。1643 年，順治帝即位後，該會議再加入漢籍大臣，並將職能擴大為「決定國家重大機密事務」。

入關後，行政體系逐漸改變，將原本公開討論的議事權，收為皇帝所有。

君權不斷擴張	
內閣職權削弱	皇帝親自批閱奏摺，大權不外假。
	內閣大學士滿漢並設，不設首輔大學士，以防閣臣專權
	軍國重務不經內閣。 （清初由議政王大臣會議議奏，康熙年間建立密摺制度，雍正時設立軍機處。）
密摺制度	提高行政效率，強化專制皇權
背景	清初官員奏摺毫無隱密性
內容	康熙時，特定官員的密報奏摺可以直達御前，皇帝批諭，再逕發奏報人。 雍正時期，允許更多官員有專摺具奏之權。
軍機處設立	

形成原因	為雍正用兵西北所創的組織，其中成員由內閣與中央官員中選派，內閣大學士如未兼軍機大臣即無實權。
官員任命	任命無制度上的規定可供遵循，完全出於皇帝的自由意志。
官階	軍機大臣、軍機章京都是以原官兼職，皇帝可以隨時令其離開軍機處，回本衙門。
職掌	向皇帝提出建議，執行皇帝的政策，決策權完全在皇帝身上。 算是皇帝的秘書機構，充其量只能說是皇權的執行機關。
影響	助長專制皇權的擴張。 (議政王大臣會議形同虛設，內閣淪為處理例行政務的機構)
圖解	雍正 軍機處 優點： 1. 保密性強 2. 辦事效率高 3. 難以擅權 內閣 議政王大臣會議 執行政令 形同虛設