

# 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。”<sup>①</sup>成帝诏书说丞相以“辅翼国家、典领百察、协和万国为职”<sup>②</sup>。班固回溯丞相制，也说：“掌丞天子，助理万机”<sup>③</sup>。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<sup>④</sup>。成帝时领尚书事王凤说：“国家委任臣凤，所言辄听，荐士常用。”<sup>⑤</sup>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：“光武亲总重职，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”<sup>⑥</sup>，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”<sup>⑦</sup>。

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。”<sup>⑧</sup>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”<sup>⑨</sup>，恢复

自曹魏文帝始，中书监、令崛起，“制断时政”<sup>⑩</sup>。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<sup>⑪</sup>。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”<sup>⑫</sup>，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。”<sup>⑬</sup>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”<sup>⑭</sup>，皇帝也明言“委任责成”令、仆<sup>⑮</sup>，故至晋惠帝时

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”<sup>④</sup>，宋末监察御史刘黻言：“政事由中书则治，不由中书则乱”<sup>⑤</sup>。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

说，“上行止必与之俱”<sup>⑥</sup>。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<sup>⑦</sup>。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”<sup>⑧</sup>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”<sup>⑨</sup>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

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：“迹者旨从中下，略不与闻”，又虽“有所拟议，竟从改易”<sup>④</sup>。穆宗末，大学士高拱“奏请泐司礼权，还之内阁”<sup>⑤</sup>。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”<sup>⑥</sup>。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”<sup>⑦</sup>。蔚棹上奏：“内阁即参相各，今止票拟，而裁事归近习，辅臣坐参赞之权”<sup>⑧</sup>。

“还内閣” 題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

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？”<sup>⑤</sup>

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”<sup>⑥</sup>。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”<sup>⑦</sup>。

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

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”<sup>⑧</sup>。

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”<sup>⑨</sup>。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”<sup>⑩</sup>，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”<sup>⑪</sup>。

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”<sup>⑫</sup>。要之，躬亲与委任，在皇帝是一种选择。

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？”<sup>⑧</sup>

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”<sup>⑨</sup>。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！”<sup>⑩</sup>

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”<sup>⑪</sup>，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”<sup>⑫</sup>。

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”<sup>⑬</sup>，他废罢“凡事必先关报然后奏闻”<sup>⑭</sup>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”<sup>⑮</sup>，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。”<sup>⑯</sup>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”<sup>⑰</sup>。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”<sup>⑱</sup>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。”<sup>⑲</sup>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”<sup>⑳</sup>。乾隆则云：本朝家法，“一切用人、听言大权，从无旁落”<sup>㉑</sup>，并申明“朕亲阅本章，折中酌定”，“皆非大臣所能参予”<sup>㉒</sup>。

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”<sup>㉓</sup>。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，只理付託之人”<sup>㉔</sup>。这自然激怒了雍正，下谕驳曰：“夫万几躬亲一人，

### (三) 关于历史考察的几点意见

1. 相制发生剧烈变化时期，委任责成理论陷于委任对象选择的困难境地，往往把目光集中于实际上已名存实亡或早已灭绝的传统宰相身上，带有复古色彩。与躬亲庶务论不同，委任责成论必须有具体确定的相制依托。但在相制转变期，委任责成的内容与形式很难趋附

理论的典型形态，往往名义宰相未被委政，而正在形成中的宰相却在行使相权，或二者皆受委任。此时委任与否的争论，仅是一种名实之争。委任责成论有个不断适应新相制的长过程。

2. 相制的发展循着宰相决策权的享有与丧失的路径运行，执行权相对比较稳定。只要皇帝撇开宰相与其他人谋事，宰相便失去了决策权，“受成”的宰相仅有执行权。皇帝近臣、侍臣、制作文书之臣屡屡变为新宰相，此专制政体不上轨道的“轨道”也。委任责成论对体制上宰相权的维护，有它的合理性。“相”的本义，理当拥有决策权。

3. 两种类型理论的发展仍不平衡。秦汉至宋元，相制既存，存在证明了合理，故委任责成论较活跃。鼓励帝王躬亲庶务的言论时或出现，然时君们一般并不愿在大庭广众下自鸣躬亲之得意，对委政宰相的要求也多“浑然之”。君臣之间讨论两种类型俱生的事情也较

多。至明清时期（尤其是清），传统相制已亡，帝王们一再宣布事必躬亲的必要与合理，且一再强调“朝玉堂”“公玉堂”委任责成论虽在二帝时期，二帝相庶务论亦在二帝