

唐代中央政权的决策机构与活动

谢元鲁

在中国封建社会中，以君主为首的国家政权，实行专制主义的中央集权制度，而在中央政权的全部活动中，决策又是其最基本的和核心的活动。

唐王朝是我国封建社会中政治、经济与文化高度发达的时期，是一个经历了将近三百年时间的庞大帝国，在中外历史上都留下了深刻的影响。同时，唐王朝也是中国封建社会发展中承前启后的转折点。因此，选择唐王朝为对象来研究封建国家中央政权的决策问题，具有一定的代表性。

一、唐代中央决策集团

（一）中央决策集团的结构

国家是由一个集团来进行统治的。唐王朝作为中国封建社会的代表性王朝之一，也并不例外。在封建国家中，以皇帝名义发布的不同名称和不同内容的诏令，是封建国家一切重要活动的依据。因此，这些诏令从制定到发布的全部过程，就是封建国家中央政权的决策过程，而参与诏令的提出、讨论、起草、批准、审议、颁布各个过程的中央的成员，就是中央决策集团的成员。他们依照与决策活动的不同关系，组成不同的层次，形成中央决策

集团的结构。

唐代行政法规中，把中央政权的功能划分为决策与执行两部分。也就是说，中书门下两省负责决策，而尚书省及其它中央机构负责执行。传统的看法是“中书主出命，门下主封驳”。但是，这种看法仅是一种理想的模式，在国家机器的实际运行中，唐代的中书、门下两省，按照其不同层次的功能，组成统一的中央决策集团。

皇帝是封建王朝的最高统治者、中央决策集团的首脑，他拥有对一切国家事务的决定权力。但实际上，由于皇帝个人能力和精力的局限，他必须把部分权力交给决策集团的其他成员，才能进行有效的决策活动。

中央决策集团的第二个层次，是直接参与诏令的提出、讨论和起草的成员。由于这一层次直接参与决策的制定，可以称为决策核心集团。唐代前期的宰相和中书舍人属于这一集团，玄宗开元以后，翰林学士和宦官首脑也逐渐进入这一层次。

中央决策集团的第三个层次，是参与对诏令的审议和封驳的成员，唐代通常包括给事中、散骑常侍、谏议大夫和补阙、拾遗，可以称为谏官集团。

中央决策集团的第四个层次，是参与诏令的记录、传达和颁布的成员。唐代通常包括起居郎、起居舍人和通事舍人。这些成员虽然不直接参与诏令的制定和审议，但在决策过程中起着重要的辅助作用，可以称为辅助集团。武则天以后，中下级宦官也逐渐获得了传宣诏令的权力，从而进入这一层次。

唐代中央决策集团内部不同层次的划分，仅仅是一个基本的和相对的界限，各个层次的成员在决策过程中的实际地位，往往在不同的情况下发生变化。例如，皇帝作为决策集团首脑的地位和所掌握的最高决策权力，在其能力低下、因病、宫廷政变或年幼游乐等情况下，会转移到决策集团其他成员手中。这种情况唐

代曾经多次发生。

除此以外，唐代中央政权的决策集团与执行集团之间，同样也是互相联系、互相结合，也没有截然划分的界限。如唐代尚书省的各级长官，多兼任宰相。唐中期以后，宰相亦多兼领使职。对于诏令的审议和封驳之权，在某些情况下，尚书左右丞和尚书郎也可以行使。

（二）决策核心集团的逐步多元化

唐代中央决策集团内部各个层次，在唐代将近三百年的漫长时间内，发生了不同的变化。其中以决策核心集团这一层次变化最为迅速，改变的程度也最大。决策核心集团在唐代的变化趋势，是逐步走向多元化。

多元化发展的第一个阶段，是从唐初到玄宗开元时期，其特点是在继承隋制的基础上，结构由一种规范型向另一种规范型演变。唐初，以三省首脑为宰相。但从贞观时期开始，三省内外的其他高级官员，陆续以“参知机务”等名义任相，显示决策核心集团已经开始趋向多元化。这是为了适应唐王朝的实际政治需要，加强皇权，分散相权，建立更为灵活的、能为君主所控制的决策核心而采取的重要措施。在旧的规范变革之初，一度出现宰相名称不固定和尚书仆射权力过大的局面。但这些情况在变革的过程中都一一得到改进。宰相的职衔在高宗以后逐渐固定为“同中书门下平章事”或“同中书门下三品”。尚书仆射也在中宗以后逐渐被排除出政事堂会议，使宰相之间职权轻重失调的现象得以消除。决策核心集团新的组织结构，在玄宗开元时期最后形成，完成了多元化进程的第一阶段。

从玄宗开元时期开始，决策核心集团的多元化过程进入第二个阶段。这一阶段的特点是，随着翰林学士和宦官相继进入决策核心集团，其结构又由规范型逐渐向不规范型演变。翰林学士从开元时期开始，逐渐获得起草内命诏制的职权，而且进一步参与核

心决策，成为决策核心集团内的一个独立系统。与此同时，宦官势力不断发展，其首脑神策中尉与枢密使，不仅参与核心决策，而且掌握禁军，成为与宰相、翰林学士并列的又一系统。这三个系统在决策核心集团内部互相排斥，又以互相承认对于决策权力的分配而取得一定的合作关系，维持了唐代中后期中央政权的统治。但是，新的指导决策核心集团行为的规范始终未能重新建立，宰相、宦官和翰林学士三个系统的权力、地位和彼此的关系没有明确的规定，经常处于不稳定的状态。皇帝作为决策集团的首脑，在这种局面下，或者在三个系统之间起操纵与平衡的作用，使其各循其轨，互相合作，或者因种种原因丧失这种作用，倾向于某一方，从而打破这种脆弱的平衡，使决策核心集团内部各系统之间争夺决策权力的斗争尖锐化，甚至于兵戎相见，如文宗时的甘露之变。越到唐代末年，这种平衡和合作关系越难以维持，是造成唐朝政权衰亡的重要原因之一。唐昭宗时诛灭宦官事件的发生，标志决策核心集团多元化进程第二阶段的结束。决策核心集团的结构重新由不规范型向规范型发展，这一过程直到北宋初年方最后完成。

唐代中央决策核心集团多元化趋向的形成，首先是由于君主无限地扩张自己决策权力的愿望和个人有限的力量之间矛盾的结果。另一个原因，是唐中期以后地方割据势力的逐渐膨胀在中央政权内部的反映。

（三）谏官集团

唐王朝建立之初，统治阶级就认识到，要减少决策的失误，在当时的历史条件下，最为可行的现实的途径之一，是建立一个能够充分发挥效能的谏官集团。

唐代建立之初，被正式赋予对诏令的审议和封驳之权的只有侍中和门下侍郎。武德三年改给事郎为给事中，也给予了这种权力。武德五年置谏议大夫，贞观十七年散骑常侍由散官改为职事

官，垂拱元年设置补阙拾遗。从唐王朝建国开始，经历了六十七年时间，唐代谏官集团终于最后形成。谏官集团的成员，依照其职权的不同，又可以分为两类。第一类为门下侍郎和给事中，其主要职权为审查中央决策，有错失则进行封驳。第二类为散骑常侍、谏议大夫和补阙拾遗，主要职责是对决策得失进行评论。

唐王朝为保持谏官集团充分发挥效能，采用了提高品级、增加人数，加强其独立性、督促其经常行使职权等措施，收到了一定的效果。仅以给事中对诏令的封驳来看，在唐代史不绝书。当然，谏官集团内的不同成员，在行使职权时的有效程度上也有差别，这可从《唐会要》有关记载所作的统计分析中看出。总的说来，是地位越高，成功率越大。当然，唐代谏官集团也并不是能够一直顺利发挥其功能的。每当朝廷中有权臣专权的时候，君主不信任臣下的时候，或者统治集团内部矛盾尖锐化的时候，谏官集团不仅发挥作用较少，有时还会遭到杀身之祸。

二、决策层次与方式的变迁

（一）御前决策会议

唐代中央决策，依据其不同的需要分为三个不同的主要层次，即御前决策会议、宰相决策会议和百官决策会议。唐代皇帝经常以不同的方式会见大臣，会见的时间、场所和参加的人员都各不相同。在这些会见中，除一些礼仪性质的以外，通常都要进行对国家政事的讨论和决策。由于这些会见均由皇帝主持，因此可以总称为御前决策会议。

每年元旦和冬至的朝会仅仅是一种仪式。朔望朝参在玄宗以后也逐渐转化为会见群臣的仪式。正式的御前决策会议称为常参，参加者一般为五品以上的高级官员。常参会议一般每日或隔日举行。会议讨论的内容十分广泛。在唐代前期中央政权的决策

过程中发挥很大的作用。但由于常参会议经常不能按时举行、参加人数众多、不能保密等弱点，在高宗以后重要性下降，往往也仅成为一种仪式。

在常朝仗下后，皇帝再与宰相和有关大臣议决军国大事的决策方式，即仗下后决策会议，由于其较常参会议更为灵活，更能保守秘密，而在高宗以后日益重要，成为御前决策会议中占主导地位的方式。

仗下后决策会议在肃宗以后，逐渐向延英殿决策会议转化。这是因为延英殿会议有其独特的优越性，能够适应唐代中期以后政治情况的需要。延英殿决策会议保密性很高，涉及内容没有限制，召开方式十分灵活，开会时间可长可短。延英殿会议的参加者主要是皇帝和宰相，有时中央其他高级官员也可以在延英殿会议中奏事。延英殿会议在唐代中期以后成为最重要的御前决策会议形式，在中央政权的决策过程中发挥了举足轻重的作用。延英殿会议的议案大多数由宰相提出，经过讨论得到皇帝口头批准后，再由宰相具体拟定执行办法进状，由皇帝最后书面批准。唐代后期，随着宦官势力的上升，枢密使亦经常出席延英殿会议。

唐代中期以后，皇帝还不定期地在宫内的偏殿中召见翰林学士议事，成为学士召对会议。

唐代御前决策会议的发展趋势，总的说来，是逐步由固定向灵活，由规模较大向规模较小转变。这种转变，既是唐代中央决策核心集团逐步多元化的反映，也是为了适应唐代不断变化的政治、军事和经济形势的需要。

（二）宰相决策会议

宰相决策会议，在唐代前期称为政事堂会议，在玄宗开元以后称为中书门下会议，议事地点也由门下省转移到中书省。

宰相会议的参加者除宰相外，在必要的时候可以让某些官员列席会议，但不能参与决策。唐代后期枢密使有时也参加会议讨

论决策。

玄宗开元以前，中书舍人负责宰相会议的秘书工作，对决策的影响很大。开元时，姚崇和张说先后剥夺中书舍人的这一职权，并在政事堂后设立五房作为宰相会议新的秘书机构，以扩大宰相的决策权力。

宰相会议讨论的主要内容有：皇帝直接下达的指令；皇帝转发的臣下奏状；各级中央和地方机构上报中书门下的文书，以及宰相自己认为有必要讨论的各种政事，范围十分广泛。会议讨论后作出的决策，一般以中书门下奏状的方式上报皇帝批准后颁布，或者以正式的诏令形式颁发。

宰相会议与御前会议的关系是：御前会议主要讨论最重要的军国大事，其余较次要的日常政事则主要在宰相会议中决定。另外，在御前会议中，一般只讨论处理的原则，具体实施方案则交由宰相会议拟定。

唐代宰相会议实行集体决策制度，这一制度的主要标志是宰相奏状联署制。从制度上来说，各相的地位是平等的，但在实际上，由于封建专制主义的影响和皇帝信任程度的变化，又往往形成某一权相个人专断的局面，造成对集体决策制度的破坏。

（三）百官决策会议。

唐代在遇到重大和复杂的军国大事，御前会议和宰相会议都难以作出准确的判断时，为了广泛反映和集中统治集团成员的意见，往往由皇帝指令或宰相请求，召开百官决策会议。

百官决策会议参加者的范围一般临时指定，范围较小的仅部分高中级官员参加，较大的可以包括整个中央九品以上官员。会议的场所一般是在尚书省。会议的主持者和讨论记录的整理汇报者，除宰相外，也可由中央其他高级官员担任。百官会议通常受到宰相的控制。从是否召开、开会时间、议题、议程一直到对其议状的分析评价，宰相往往都拥有较大的决定权，但需由皇帝最

后批准。

百官会议在某些情况下能对中央政权的决策产生重大影响，但当其决议与皇帝或宰相的主张相异时，就难发挥作用。

御前决策会议、宰相决策会议和百官决策会议，是唐代中央政权决策活动的三个不同层次和主要方式。除此之外，中央各部门及地方的奏状，经御前会议和宰相会议讨论后，由皇帝批准正式颁发，此奏状也具有与诏令同等的法律效力。根据对《唐会要》中租税部分和科举部分的统计分析，这种决策方式在唐中期以后有所增加。这反映出唐中期以后出现决策权力由集中走向分散的趋势。

唐代统治阶级根据历史的教训和自己统治的经验，认识到过分把决策权力集中到君主手中，容易造成决策的重大失误，而应当把决策权力在国家机构内部作适当的分配，依据政事的重要程度由皇帝、宰相和百官分级处理决策。这种决策方式不仅可以减少失误，还可以大大提高封建国家机器的效能。唐代并把这一制度载入各种行政法规中。《唐六典》把以皇帝名义发布的诏令分为两类，第一类为军国大事和重要的人事任免，一般由皇帝和宰相讨论决定。第二类是日常行政事务和普通人事变动，往往由尚书省等行政部门提出，皇帝一般仅行使批准权。同样，由下至上的文书也可以分为两类，普通文书宰相可以直接处理，重要的文书必须上报皇帝处理和批准。违背分级决策制度的官员，要受到御史台的纠弹和各种处分。

但是，由于封建专制主义集权制度的影响以及统治阶级内部矛盾的发展，不断地对中央政权内部的决策权力进行再分配，就成为必然的过程。伴随着这一过程的，就是统治集团内部对决策权力的争夺。这一斗争在玄宗到宪宗时期形成第一个高潮，主要发生在中央政权内部。僖宗以后，出现了第二个高潮，这一次争夺决策权力的斗争，主要在中央政权与地方藩镇之间进行。斗争的结果，使唐中央政权的分级决策制度受到了极大的破坏。

三、决策的依据和信息传达渠道

(一)地方情况的上报

为了统治庞大的封建国家，中央政权必须随时了解各个地方的情况和掌握准确的多方面的信息，才能以此为依据，作出适当的反应和可行的决策，这是关系到封建国家治乱的大事。唐王朝建立了多种渠道的、周密的地方情况上报制度，以保持各地上达中央信息的畅通。唐代的地方情况上报可以分为两大类。第一类是定期的常规性汇报，即各道、府、州、县在固定的时间，按照规定的项目上报本地情况。户籍、田地、吏治、财政是其中最重要的项目。第二类属于不定期的上报，其项目根据当时需要由中央临时确定。

各地信息传送到中央，在唐中期以前，主要通过两条渠道，即派遣专使或通过邮驿。专使可靠性较高，所以地方州府重要的情况和文书的上报，一般都采用这种方式。专使中较重要的是朝集使。安史之乱后，朝集使制度渐废弃，诸道进奏院制度应运而生，进奏院的职能十分广泛，但最重要的是充当中央和各地方镇之间信息联系的渠道。而更为频繁运用的途径是利用邮驿传递各种文书奏报。唐代邮驿系统发达，遍布全国，而且效率很高。

安史之乱后，刘晏为解决财政困难而创立了巡院制度，各地巡院以汇报地方经济动态的高效率著称。因此，在其创设不久以后，就成为中央据以了解各地情况的重要渠道。中央赋予巡院以了解上报各地政治、军事、财政等情况的职权，以至于监察地方官吏的权力，与御史台并列为唐后期了解、监察地方情况的两大系统。

(二)出使监察

仅仅依靠地方情况上报制度，往往容易出现虚报和隐瞒真实

情况的现象。因此，唐代中央政权建立了另一个由上而下的出使监察制度，即由中央派出各种使臣直接了解、监察各地州县。御史台三院中的殿院和察院，除负责纠举百官和推理刑狱外，最重要的职责就是巡察京城和出使地方了解情况。御史出巡所要了解的情况是很全面的，成为中央了解下情的重要途径。如奏报不实，则要受到惩处。但是，御史人数较少，出使时间短，察访范围过广，所了解的情况难免失实或所知有限。

由于御史出巡制度的局限性较多，因而从唐初开始，中央政权又经常临时派遣各种使臣前往各地了解情况，也就地处理一些普通政事。这些使臣有各种名义，如观察风俗使、巡察使、按察使、黜陟使、采访处置使等。中宗以后，开始在各道设立中央常驻使臣，定期轮换。玄宗时，这些常驻使臣开始向道一级地方行政长官转化，玄宗时的十道节度使就已成为常设道一级的军、政首脑。肃宗以后各道的节度观察使更是正式的地方行政长官了。

从玄宗时开始，皇帝直接派遣宦官充当使臣到各地了解和执行使命的越来越多。宦官多贪利而谎报情况，可靠性很差，皇帝却十分信任，以至屡受欺骗而不自觉，对唐代中后期中央的决策产生很大的负作用。但在某些情况下，如河北三镇长期割据，中央要了解其内部动态，往往要依靠监军宦官的奏报，在某种情况下仍有一定的作用。

（三）求言与上书

唐代中央政权还建立了求言与上书制度，以便在更广泛的范围内了解多方面的信息，作为决策的参考。求言与上书制度的第一个方面，是在某一特定时候，下诏求言，允许臣下以直接向皇帝上封事的方式，反映自己的意见和各种情况。唐代的封事主要包括表和状，可以通过宫门上书或朝堂上书等方式送达皇帝。上书者的资格并没有一定的限制，而是每次下诏时临时确定，有时仅限五品以上高级官员，有时包括九品以上甚至扩大到一般平民。

所上封事有时也能收到一定的效果，但不能作过高的估计。

求言与上书制度的第二个方面是设立匭制。匭制在武后时创立，以后作为唐代的制度一直沿用，这是因为匭制可以为低级官吏和平民提供一个把自己的意见直接上达皇帝的机会，具有其它信息渠道所不能完全取代的优点。投匭文书重要的由皇帝直接审阅，一般的则转发宰相和有关部门处理。匭制的实行在一定程度上起到减少壅蔽的作用，但也产生了一些弊病，主要是因投匭文书的繁杂，增加了皇帝审阅的负担，又引起了是否允许匭使事先对文书进行审阅处理的问题。

中央政权所获得信息的广泛程度和准确程度，直接或间接地对中央的决策产生重大影响。因此，唐代统治集团内部为控制信息渠道而进行的斗争始终是十分激烈的。玄宗后期，倦于政事，沉迷声色，为权臣控制信息渠道、窃取中央决策权力提供了有利条件，这是开元盛世向安史之乱转化的一个重要因素。而宦官的谎报情况，则是安史之乱得以爆发的直接原因之一。肃宗以后，统治集团内部为控制信息渠道而进行的斗争更加激烈，其目的是为了获得更大的权力和巩固自己的地位。李辅国、元载，裴延龄等人是最为突出者。德宗不信任臣下，唯恐受到欺骗，走到另一个极端，结果往往受到亲信人的蒙蔽而不自觉。宪宗以后，对信息渠道的控制权力进行了适当的调整，在某种程度上减少了中央政权决策过程中的矛盾和失误，对于维持唐王朝的统治是有利的。唐代后期，控制信息渠道斗争的另一个重要方面，是中央与地方之间对信息的封锁和反封锁的斗争。地方割据势力为了加强对本地的控制，经常对中央隐瞒真实情况和进行蒙蔽欺骗。而中央也竭力采取各种措施，以图打破这种封锁。斗争的结果，是中央政权对信息渠道不断失去控制，上下相蒙的现象日益严重，这是唐王朝走向灭亡的重要原因。

四、决策与行政效率的变化

国家机器的运转需要有较高的速度，才能避免出现决策和执行的过程落后于实际情况的变化，从而使决策失去效用或无法执行的现象。唐代中央政权制定了一系列的制度，来保证决策的全部过程以较高的效率进行。（一）唐代首先对御前决策会议召开的时间作出规定，除高祖、太宗前期和玄宗时每日上朝外，其余皇帝基本是隔日一朝，如皇帝无故减少上朝时间，就会引起臣下的反对，这样，使军国政事能够及时得到处理而不致拖延。在有紧急情况必须立即处理时，皇帝和宰相还可以随时要求召开御前决策会议。在御前会议召开时，对于奏事前的准备工作、进状时间都有明确规定，同时发言也必须简明扼要。（二）诏令的起草过程，为防止稽延迟缓，也有详尽的规定，草诏迟缓的中书舍人甚至会被免职。玄宗时翰林学士院设立的重要原因之一，就是为了减轻中书诏令文书壅滞的现象。此外，中书舍人和翰林学士均有值班制度，以免延误诏令的起草。（三）为保证宰相决策会议的效率，也采取了许多重要措施。唐代除武后到睿宗一段时间外，宰相的人数均较适中，这样可以防止意见分歧、议而不决的现象发生。政事堂供食制度和宰相轮流执笔主政制度的实行，也都是为了提高宰相会议的决策效率。（四）唐代还经常对旧诏令进行整理和删定，不但可以化繁为简，减少错失，同时不断把行之有效的决策以律令格式的形式固定下来，使日常事务的处理不必再提交皇帝和宰相，从而大大减轻决策者的工作负担，提高了中央决策集团的效能。

高度的行政效率是决策得以较好执行的重要保证，在这方面，唐代中央政权同样采取了许多重要的措施。《唐六典》和《唐律疏议》中，对各种诏令文书的处理期限和文书的签注和登

记制度作出了明确严格的规定，如有违反，则会受到不同的惩罚。唐代还制定了周密的上班和值班制度以及严格的休假和请假制度，使各种政务的处理不致因官吏的缺席而旷废和拖延。违反者要受到各种惩罚以至御史台的弹奏。对于各种信息的上传下达，唐代也依据不同的情况而作出相应的规定。对于诏令文书的执行和上报违期的，对于各种使者出使时稽延时日而超过规定期限的，都要以失职论处。唐代还在中央和地方各级执行机构中建立勾检制度，勾检官的职责是负责检查文书的处理过程中有无违期和差错。这对于保证较高的行政效率起了重要作用。唐中央政权还对各种繁冗的文书进行整理和简化的工作，以减轻各级部门的工作负担，提高行政效率。

唐王朝国家机器运转效率的上升和下降，在不同的阶段有不同的主导因素。（一）唐代前期的主导因素是官僚机构的收缩与膨胀。太宗时大量精减官员，加以各种制度的逐渐制定和完善，贞观时期唐王朝国家机器的运转效率是比较高的。但从高宗时开始，官僚机构开始不断膨胀，到武后末年和中宗、睿宗时达到了高峰，导致了决策和行政效率的下降与政事的败坏。玄宗即位后，采取了淘汰冗官，精减机构，对稽延政事的官吏给予告诫和惩处，以及制定行政法典的措施，使唐王朝国家机器恢复了高效率的运转。（二）唐代中期，各种制度的改革和调整成为影响中央政权决策和行政效率的主导因素。调整 and 改革的结果再加以注意抑制官僚机构的过分膨胀，使这一时期仍然维持了国家机器的较高运转效率。（三）唐代后期，决策和行政效率开始逐步降低，其原因是官僚机构再次开始膨胀，统治集团的日益腐朽和地方割据势力的不断增长。尤其是刑狱处理的日益迟缓最具有代表性。唐末僖宗时，唐王朝国家机器的运转效率急剧下降，由停滞而到了崩溃瓦解的边缘。

五、决策的局限性与特点

唐代中央政权决策的局限性，包括阶级的局限性、历史的局限性、经验的局限性和实施的局限性。（一）阶级的局限性，是指唐王朝决策的根本目的，始终是为了维护地主阶级的利益。从对《唐大诏令集》中所载诏令的分析，可以看出唐中央政权决策的重心，是放在为巩固封建皇权和在统治集团内部不断进行权力和财富的再分配方面。（二）历史的局限性，表现在唐王朝的决策者在面临新的生产方式的挑战时，主要是在如何对待因商品经济的发展而出现的新生事物的问题上，往往采取阻碍甚至禁止的作法。（三）经验的局限性，首先表现在中央政权的主要决策者，即君主和宰相等，他们自身的经历和经验，对于决策会产生极大的影响。其次表现在唐中央政权决策的过程中，带有浓厚的盲目色彩，经常凭主观愿望决策。（四）实施的局限性，表现在中央决策的实施程度随着其控制能力的削弱而降低。唐代末年，到中央政权已经丧失了作为整个封建国家控制器和调节器的功能时，唐王朝也就随之而覆亡了。

唐王朝决策的特点，表现在其决策的开放性、变革性和国家机器结构功能变迁过程中的承前启后性。

唐中央政权决策的开放性，从整体上来看，不仅远远超越了唐以前的时代，也同样为唐以后的各个封建王朝所不能企及。唐代的开放政策，首先表现在与外国和沿边各少数民族之间人员的频繁往来和交流，并始终给予其平等的待遇。其次，表现在对传入唐王朝的各种少数民族和外域文化采取兼收并蓄的方针。再次，表现在对外经济往来的频繁和规模较大。而这种空前的开放局面的出现，应该说，是与唐代中央政权的决策思想密切相关的。

决策的变革性，反映在唐中央政权从玄宗时期开始，对唐代前期建立的一系列基本制度中不能适应的部分进行逐步调整 and 改革。这一改革成功的方面，使唐王朝得以应付安史之乱的巨大冲击带来的挑战和全面危机，又维持了一个多世纪相对稳定的统治。而其不成功的方面，又导致了唐代中后期统治集团内部矛盾的复杂化和尖锐化。这一变革的发生，既是社会生产力的不断发展和唐代社会各种矛盾斗争的产物，也反映出唐中央政权的决策具有一定程度的自我调整和更新的能力。这一变革也使唐中期以后的中国封建社会进入了新的发展时期。

唐代中央政权决策的特点，还表现在唐王朝国家机器的结构和功能的变化，也处在中国封建社会一个承前启后的转折点上。从秦汉到明清，封建国家机器发生了由简单到复杂的变化，这一变化的主要特点之一，就是中央政权的结构和功能，由决策执行合一向决策执行分离逐步发展。

秦汉时期的丞相制度，集决策和执行的功能为一体，而尚书、中书和门下的依次出现，显示了中央政权中的这两种功能正在分离之中。唐代的行政法规第一次明确规定中书门下决策机构和尚书等执行机构的分离，意义是十分重大的。后来，明代的内阁不能直接指挥六部，清代的军机处则基本与实际行政事务脱离。封建社会中国家机器的决策和执行功能逐步分离的原因，首先在于专制主义的中央集权制度的不断加强，其次在于随着封建社会的发展，国家事务也日益趋于繁杂，国家机器的发展必须适应这一趋势。

不过，中央政权决策和执行功能的过分分离，在一定的历史条件下，又会削弱封建王朝的决策者对执行机构的控制，使决策与执行之间出现较大的矛盾和差距。所以，每当这两种功能分离到一定程度时，又会出现使二者重新结合的倾向。不过，每一次分离后的再结合，决策与执行功能之间的联系总是不断削弱。唐代三省制的变迁，正是封建社会中国家机器的结构和功能变化的

一个重要的转折点。

作者工作单位：四川师范大学历史系

〔编者后注〕本文是作者的博士学位论文提要，是在厦门大学韩国磐教授指导下完成的。

“仗下后会议”释

要了解“仗下后会议”，须先说明“仗”的涵义。所谓“仗”，指的是仪卫、仗卫。《新唐书·仪卫志》写到唐朝皇帝上朝、朝会时，卫士先列仗卫，朝罢则放散仗卫。仗卫放散即为“仗下”。

《唐会要》卷24《朔望朝参》条内说：“开元中……皇帝受朝于宣政殿，先列仗卫。……朝罢，……然后放仗散。”这是朝会时的列仗、放仗，放仗即“仗下”。《唐会要》卷25《百官奏事》条下也曾多次提到“仗下奏事”。所谓“仗下后会议”，即指“仗下”向唐帝奏事议事之事。本来一般奏事议事，都在朝会时，谓之“对仗”，但有些机密事不能马上公开，须要保密，因此在百官朝会时不提出或上奏，等朝会结束，卫士放散后，向皇帝上奏和讨论，这就是仗下后会议。高宗时，许敬宗、李义府奸邪，奏事恐为人知，多俟仗下后，谏官、史官皆已退，然后奏事，致使有些大政事，史官皆不得闻，无法记录，故后玄宗时规定，非特别机密事，不得仗下对奏，皆令“对仗”，即朝会时仗卫未散前奏议（见《资治通鉴》卷211，开元五年《唐会要·百官奏事》等）。只有秘密不可对仗奏者，听“仗下奏”。

• 韩国磐 •