

論北宋三司與宰相之關係

諸葛憶兵

(中國人民大學中文系)

宋代三司，指鹽鐵、度支、戶部三個管理國家財政的專門職能部門。前賢討論宋代相權問題，以為宋代相權被削弱，其主要表現是政權、軍權、財權的“三權分立”。即：三司管理國家財政，與宰相領導的中書不相統屬。就宋代相權之強化而非削弱之問題，我曾經有過多篇論文從各個角度加以分析探討⁽¹⁾。本文專門梳理宋代三司與宰相的關係，證實三司隸書于宰相領導，宋代相權強化，是一個不爭的事實。

一、三司制度的淵源及宋代三司制度的演變

每種形態的國家都設有財政管理的職能部門和職官。三司作為唐末至北宋前半期的一種職官設置，追隨其淵源，原本是沿襲尚書省戶部變化而來。所以，討論三司制度的淵源也就是沿溯戶部或國家財政管理機構的發展歷程。

《唐六典》說：“戶部尚書，周之地官卿也；侍郎，周之小司徒中大夫也。”《通典》則有不同看法，說：“今戶部之職，與地官之任雖亦頗同，若征其承受，考其沿襲，則戶部合出於度支。度支，主計算之官也。計算之任，本出於周禮天官之司會云。”其實，從實際職責來看，周官司徒轄“泉布、貨賄之政，以及萬民之判，百族之市，罔不聽其治焉”（《歷代職官表》卷六）。與後代戶部所管轄的範圍相近，《唐六典》所言較為正確。漢代設大司農管理財政，又有尚書民曹，主吏人上書兼主繕修工作。三國魏文帝置度支尚書，專掌軍國支計。南北朝時期，制度上大致沿襲魏晉。隋朝建三省六部制，民部為六部之一。唐高宗即位，為避唐太宗李世民的諱，改名戶部。戶部尚書“掌天下土地、人民、錢谷之政，貢賦之差。其屬有四：一曰戶部，二曰度支，三曰金部，四曰倉部”（《新唐

書》卷四十六《百官志》）。唐代初期，三省發生趨同演變之後，三省六部制漸趨湮沒，新的更趨實用的機構和官職逐漸產生。開始時，他們都是以臨時差遣的名目出現，爾後演化為固定制度。財政管理，關係到國家的生死存亡之命脈，所以，與財政管理有關的鹽鐵、轉運、度支、戶部諸使，地位漸漸穩定，作用漸漸突出，最終導致了國家財政機構的變革，三司體制就是這種變革的產物。

三司的名稱，最早見之于唐憲宗元和七年（812）（《廿二史考異》卷五十八）。三司使之職名，唐後期已經出現，《資治通鑒》卷二百六十二載唐昭宗天復元年（901）閏六月，崔“胤時領三司使”。但是，唐朝“三司使”還沒有成爲一種專稱，《雲麓漫鈔》卷七載：

唐三司使有三：凡鞠獄以尚書侍郎與御史中丞、大理卿為三司使；中葉以後，有三司使，總戶部、鹽鐵、度支；皇太子監國，則詹事、左右庶子，亦號三司使。

《新唐書》卷四十八《百官志》亦言：

凡冤而無告者，三司詰之。三司，謂御史大夫、中書、門下也。

分管財政的鹽鐵、度支、戶部三司之間，當時實際上也自成體系，“宰臣各判一司，不置使額”。鹽鐵主管工商收入，戶部主管兩稅收入，度支主管財政分配。三司在全國各地下設巡院，稱鹽鐵巡院、度支巡院、戶部巡院，作為中央派出機構，管理地方具體財務。《資治通鑒》卷二百六十五又載：唐昭宗天祐三年（906）三月，“以朱全忠為鹽鐵、度支、戶部三司都制置使，三司之名始於此”。這是最早以一人兼管三司的。

《舊五代史》卷一百四十九《職官志》敘述唐朝以來國家財政機構和設官的演變，說：

唐朝以來，戶部、度支掌泉貨。鹽鐵時置使名，戶部、度支則尚書省本司郎中、侍郎

判其事。天寶中，楊慎矜、王鉷、楊國忠繼以聚貨之術，媚上受寵，然皆受戶部、度支本官，別帶使額，亦無所改作。下及李晏、第五琦，亦如舊制。自後亦以宰臣各判一司，不置使額。乾符後，天下兵興，隨處置租庸使以主調發，兵罷則停。梁時乃置租庸使，專天下泉貨。莊宗中興，秉政者不閑典故，踵梁朝故事，復置租庸使，以魏博故吏孔謙專使務。斂怨於下、斫袁王室者，實租庸之弊故也。洎明宗嗣位，思革其弊，未及下車，乃詔削除使名，但命重臣一人判其事，曰判三司。

也就是說，到了後唐明宗時，三司的名稱才漸漸固定下來。“天成元年（926）四月，詔廢租庸院，依舊為鹽鐵、戶部、度支三司，委宰臣一人專判。長興元年（930）八月，以許州節度使張延朗行工部尚書，充三司使，班在宣徽使之下。三司置使，自延朗始也”（同前）。後唐明宗時，三司制度已經初步成型。

宋代三司制度的變化分為兩個階段。神宗改制前，三司掌管國家財政大權，“凡戶口、田產、錢谷、食貨之政令，皆歸於三司”（《合璧事類》）。元豐改制後，罷三司，財權歸戶部，重新恢復到隋朝、初唐的制度。

北宋前期，三司的職官設置屢有變化。三司長官為三司使或權三司使、判三司事，太平興國元年（976）十二月，以賈琰為三司副使，“三司置副使自琰始”（《續資治通鑒長編》卷十七，以下簡稱《長編》）。太平興國八年（983）三月，分三司為三部治事，“分置三使”，沿襲三司制度的初期狀態；淳化四年（993）五月，三部又合併為三司，“復置使一員，總領三部”。用後唐的三司制度。同年十月，三司改為總計度司，次年十二月，分總計司為三部。咸平六年（1003）六月，因為“三司各置使局，不相總統，彼此自求充濟，以促辦為務。至於出納移用，均會有無，則專吝封執，動相違戾；或交摭利病，以邀功希進。嘩言日聞於上，頗煩親決，文符互出，莫知所從”。因此，“並鹽鐵、度支、戶部為一使”（《長編》卷五十五）。“以寇准嘗執政，故以為使，兼總三部”（《隆平集》卷一《官名》）。其後或分或合，而以三司合一時間居多。

三司使“掌邦國財用之大計，總鹽鐵、度支、戶部之事，以經天下財賦二均其出入焉。”三司之間的具體分工是：“鹽鐵，掌天下山澤之貨，關市、河渠、軍器之事，以資邦國之用。度支，掌天下財賦之數，每歲均其有無，制其出入，以計邦國之用。戶部，掌天下戶口、稅賦之籍，權酒、工作、衣儲之事，一供邦國之用。”（以上所引均見《宋史》卷一百六十二《職官志》）

元豐改制前，朝臣對三司制度已頗有議論，總體要求是恢復尚書省二十四司，取消三司設置。太宗朝著作郎羅處約上疏認為：“三司之制非古”，要求“復尚書都省故事”，並三司於戶部（詳見《長編》卷二十九）。真宗朝右司諫孫何上疏追溯三司淵源，認為三司乃朝綱紊亂歲月的弊政，如今天下太平，“所宜三部使額，還之六卿”（《長編》卷四十五）。嘉祐三年（1058）十二月，劉敞奉旨詳定官制，上劄子詳述改制意見，其中一條說：“尚書二十四司既為虛名，所以官冗員衆，蠹害財政。即欲改正官制，當罷三司，復二十四司及九卿官，使有定員。”（《長編》卷一百八十八）

其實，在三司歸併尚書省之前，它所掌管的具體事務已逐漸分割給其他職能部門。如司農寺，北宋前期職事多歸三司，本寺止掌供籍田九科，大、中、小祀祭所需豬、牲、蔬果、明房油，以及掌常平倉平糶利農等事。熙寧三年至元豐五年之間（1070—1082），司農寺職權大幅度增加，既是財務機構，又是推行新法的政務機構，制訂和頒發了免役法、方田均稅法和保甲法，督領各路提舉常平司及其部屬，掌管常平錢、免役錢、坊場錢，青苗法、農田水利法的繼續實施等等。所以，當時主持中書工作的王安石先後分別以自己的親信呂惠卿、鄧綰等判司農寺。又，熙寧五年（1072）三月，創置在京市易務，賜內藏庫錢一百萬貫為本錢，以平價收斂貨物，欲打破商人壟斷市場，平穩物價。市易務雖然名義上隸屬三司，但事實上是直接接受中書宰相的領導。《長編》卷二百五十一稱“呂嘉問以戶部判官提舉市易務，挾王安石之勢，凌慢三司使薛向。……市易本隸三司，而嘉問氣焰日盛，三司固多出其下”。又，熙寧六年（1073）六月，“置軍器監，總內外軍器之政。……軍器舊領于三司胄案，

三司事叢，判案者又數易，至是，始案唐令置監而廢案焉”。王安石仍以親信呂惠卿、曾孝寬為判監（《長編》卷二百四十五）。事權逐步轉移的結果，使得三司事務更密切地置於中書監控之下。

元豐改制後，三司完全取消，歸併於戶部，“權發遣三司使安燾試戶部尚書”（《長編》卷三百二十五），安燾是宋朝最後一位三司使。神宗說：“戶部左右曹，系三司、司農寺”（《長編》卷三百二十六），三司官署也暫時改為尚書省辦公處所。這時，一切財政大權歸戶部所有，戶部則直接隸屬於三省，置於宰相的領導之下。《澠水燕談錄》卷五《官制》概括元豐改制以前三司制度嬗變過程說：

唐末，始分鹽鐵、度支、戶部，專領財賦。唐明宗始號三司，總以一使。本朝或曰判三司，或曰權判，或曰點檢三司。開寶中，以參知政事二人點檢三司，既而更用宰相為提舉。興國中，分二使同判三司，逾年，復析為三使。淳化中，又合為三司，而又以天下為十道，二京為左、右計，置二計使，分判十道。別命三司總計使判左、右計事，三司如故。咸平末，三司各置副使，其官輕則曰發遣，迨元豐初不廢。今悉歸尚書省。

其中言及宋以前，與史實略有出入，歸納宋代史實，則都準確。

三司歸併尚書省戶部以後，朝臣又感覺到舊日三司制度財權集中的合理性，對此有所議論。元祐元年（1086）初，宰相司馬光就討論了取消三司制度的不合理性，認為財權分散、“不相統攝”，不利集權中央領導（詳見《長編》卷三百六十八）。但三司制度始終沒有再恢復。也就是說，自此以後，宰相對財政大權的控制毋庸置疑。以下所要討論的是北宋前期三司制度時期宰相與三司的相互關係。

二、三司隸屬中書領導

宋代帝王建立三司制度，是為收繳地方財權、以達到集中財權的目的，而不是分宰相之權。宋太祖曾問趙普說：“自唐季以來，數十年之間，帝王凡易十姓，兵革不息，生靈塗地，其故何哉？吾欲息兵定長久之計，其道如何？”趙普認為唐末五代之亂，“無他，節鎮太重，君弱臣強而已”。所以，對策是“惟稍奪其權，制其錢谷，收

其精兵，則天下安矣”（《邵氏聞見錄》卷一）。北宋開國兩朝皇帝所要努力做到的就是收取地方兵權、財權，強化中央集權。在財政管理方面，“制其錢谷”是朝廷的宗旨。太宗時，做到了“外州無留財，天下支用悉出於三司”（《長編》卷三十四）。三司制度的成功建立，使得三司使的位置在朝臣中也被突出出來，《宋史》卷一百六十二《職官志》便稱三司使“位亞執政，目為計相”。這裏有兩點值得注意：第一，三司使的官位在執政（參知政事、樞密使、樞密副使等）之下，即不在宰輔之列。第二，三司使僅僅是因為作用重要而被人們視同相輔。所以，三司使往往也是執政的最佳候補人選，《容齋續筆》卷三載：“國朝除用執政，多從三司使、翰林學士、知開封府、禦史中丞進拜，俗呼為‘四入頭’。”而且，朝廷也有意從三司使的位置上選拔宰輔，《古今源流至論》前集卷九《財計》說：“國朝呂申公之任禁掖，必先除戶部；蔡文忠之參大政，必先除三司使，此古者塚宰理財之意也。”

三司是否歸屬宰相領導，《宋史·職官志》中沒有明確說明，後人則眾說紛紜。然而，依據史料分析，三司當歸屬中書領導，他們之間有上下級的直屬關係，三司分宰相財權的說法很難立足。慶曆四年（1044）八月，參知政事范仲淹向仁宗建議，要求對歸屬二府領導負責的朝廷政務做一大致分工，讓每一位輔臣負起具體的職責，他說：“臣請仿前代，以三司、司農、審官、流內銓、三班院、國子監、太常、刑部、審刑、大理、群牧、殿前馬步軍司，各委輔臣兼判其事。”（《長編》卷一百五十一）所列舉的下屬部門，三司赫然首當其衝。如果再從宋代史料中爬梳三司制度的運作過程，也能夠清晰地發現三司歸屬中書領導這一事實。

首先，三司的人事任命權操縱在中書手中。一個職能部門是否獨立，重要的是看它有否用人權。它的部門最高長官之任命是否出自皇帝獨斷，爾後，部門長官又有任命下屬各級官吏的權力。也就是說，皇帝委專任於部門最高長官，部門長官又對下屬的任命負一定之責，形成一個上下相維、自行運轉的獨立體系。以此標準來衡量三司體制，就能明顯看出三司機構與中書的從屬關係。從理論上來說，高層官僚的任命權都掌握在皇帝手中。宰相只是代行用人決策權。

宰相之所以能夠代皇帝行決策權，必須具備一個前提，該部門一定是宰相所管轄的。如樞密院、台諫等非宰相下屬部門，宰相一般說來不能過問它們的任命。而宋代在皇帝和三司使、以及三司僚屬之間，顯然還還間隔著宰相一層領導關係，由宰相掌握著三司的用人權，中書應該是三司的直屬上級單位。

三司部門最高長官三司使的任命，從操作過程來看，都是要經過宰相的，它與其他中書下屬部門一樣，首先由宰相推薦合適人選名單，再由皇帝定奪。康定元年（1040）九月，“中書進擬三司使”，仁宗提議由葉清臣權三司使公事（《長編》卷一百二十八）。慶曆八年（1048）四月，葉清臣再次出任權三司使，《長編》卷一百六十四解釋說：

咸平末，並三部為使，官輕者則為權使公事。康定初清臣已為權使公事，今再領三司，當為使，而又為權使，中書誤也。自是，遂分權使與權使公事為兩等。又，三司使舊班在翰林學士之上，權使即與正同，三司使結銜，皆在官職之上。及是，宰相陳執中欲抑清臣，降敕時移權三司使在職下結銜，其後遂班翰林學士之下。

從葉清臣兩次出任三司長官的情況來看，操作過程如下：中書宰相進擬人選名單，皇帝拍板決斷，再由中書“降敕”宣佈。皇帝的最後決斷，如果成為象徵性的手續過程時，宰相就代行了決策權。宰相也確實在其間攙雜私意，如陳執中為抑制葉清臣，竟悄悄變更成規。皇祐元年（1049）三月，葉清臣與判大名府賈昌朝發生爭執，“宰相欲兩中之”，徙賈昌朝判鄭州、葉清臣知河陽（《長編》卷一百六十六）。葉清臣最後離開三司職位，還是因為宰相的排斥。

宰輔引用、任免三司使或三司長官因宰輔之故得以任職、罷免的事例在宋代屢屢出現。太祖時，權判三司趙玘“與宰相趙普不協”，因此解職（《長編》卷八）；張澹因為附會參知政事盧多遜而得權點檢三司公事（《長編》卷十五）。真宗時，參知政事“丁謂以符瑞、土木迎帝意，而以（林）特有計，使幹財利佐之”，（《宋史》卷二百八十三《林特傳》）引林特為權三司使。天聖四年（1026）九月，“時三司闕官，中書議除人”，後根據仁宗意見，用王博文為戶部副使（《長編》卷一百零四）。“嘉祐中，梁莊肅公克

家為相，以益州路轉運使張揆為三司副使。”（《東軒筆錄》卷十二）嘉祐四年（1059）三月，包拯“嘗自至中書，詆責宰相，指陳前三司使張方平過失，怒宰相不早罷之”。（《長編》卷一百八十九）嘉祐七年（1062）四月，“知荊南府、工部侍郎李參為群牧使。執政初議，欲用參為三司使，（參知政事）孫抃獨不可，曰：‘此人若主計，外台承風刻削，則天下益困弊矣。’乃不果用”（《長編》卷一百九十六，又見《東齋記事》卷三）。

即使是皇帝欲更換三司使，也須獲得宰相的同意。英宗親政後，不滿三司使蔡襄，曾一再要求宰相更換人選，韓琦等共奏說：“三司事無闕失，罷之無名，今更求一人材識、名望過襄者，亦未有。”因此，蔡襄又繼續任三司使。最後，英宗的意見得到貫徹，也是在不斷堅持獲得宰相同意之後的事情（《長編》卷二百零四）。熙寧三年（1070）八月，“三司副使闕，執政擬用（傅）堯俞”，參知政事王安石“惡堯俞不附己，故專以資序抑之”，最後以傅堯俞權發遣鹽鐵副使。不久，神宗又對王安石說：“三司副使不才，如何更擇人。”王安石則乾脆認為三司是多餘設置的機構，“三司所治，多是生事以取賂養吏人”，為後來的歸併三司之官制改革做好了輿論準備（皆見《長編》卷二百十四）。熙寧五年（1072）六月，以王克臣權發遣鹽鐵副使，也是神宗與宰相王安石商議的結果（《長編》卷二百三十四）。宰相既然是三司部門的直屬上級，因此，三司其他官吏的任命和罷免，宰相或中書部門也有權過問，或直接負責。這方面史料在宋代史籍中也是大量存在的。天禧三年（1018）十月，“中書言三司判官、轉運使副秩滿當遷者，但進士及第或帶館職者，皆欲授名曹。從之”（《長編》卷九十四）。天聖二年（1024）六月，朝廷明令“三司檢法官自今有闕，令流內銓依公揀選，保明以聞，其三司使副無得復舉”（《長編》卷一百零二）。剝奪了三司使副推薦下屬的權力。景祐二年（1035）九月，仁宗因為“三司胥吏猥多，或老疾不知書計”，派人進行選擇淘汰工作，“已而，三司後行朱正、周貴、李逢吉等數百人，輒相率詣宰相呂夷簡第喧訴，夷簡不見。又詣王曾（時為集賢相）第，曾以美言喻之，因使列狀自陳”。（《長編》卷一百一十八）三司胥吏聚集宰相家

鬧事的原因就是因為中書是三司的直屬上級。可以想象，如果樞密院或台諫發生類似事件，被精簡者決不會跑到宰相家鬧事。陳執中為昭文相，也進行過類似的機構精簡淘汰工作，“三司勾當公事及監場務官，權勢所引者，皆奏罷之，內外為之肅然”。（《宋史》卷二百八十五《陳執中傳》）。然陳執中卻喜以私恩用人，御史何郟說：“向傳式不才，累被人言，不可任以要劇，而執中以私恩用傳式至三司副使；呂昌齡曲事執中寵嬖之兄弟，至為三司判官。”（《長編》卷一百六十五）《東軒筆錄》卷十三亦載：“劉沆為集賢相，欲以刁約為三司判官，與首台陳恭公（執中）議不合，劉再三言之，恭公始允。”熙寧四年（1071）八月，神宗與王安石討論三司判官人選問題，認為“數易職司不便”，王安石則認為“其稱職者，乃可久任”，神宗最後還是聽取了王安石的意見，更換了戶部判官（《長編》卷二百二十六）。

甚至三司官員的具體設置，機構的調整，宰相也要提供方案或提出意見，幫助皇帝決策。真宗時，宰相王旦認為三司“三部勾院為一司，實為繁劇，縱使重官為之，徒益事勢，于勾稽則愈疏矣。若復分三部設官，選才力俊敏者主之，庶乎分減簿領，稍得精意”。意見立即被真宗採納（《長編》卷八十七）。皇祐五年（1053）九月，“罷三司提舉司勾當公事官，從宰臣陳執中所奏也”（《長編》卷一百七十五）。

三司使當然有推薦下屬的權力，如慶曆二年（1042）正月，“用三司使姚仲孫請，以度支判官、刑部員外郎、秘閣校理范宗傑為制置解鹽使”。四月，“以度支副使楊日華為鹽鐵副使，施昌言為度支副使。初，權三司使姚仲孫言度支比鹽鐵為繁，而日華以疾數在告，且薦昌言，故改之”（《長編》卷一百三十五）。但三司使的用人建議權，一般是在宰相的許可之下行使，是每一個部門長官對屬下的正常推薦。

大量史料說明，三司用人權在於宰相，而不在三司使。從用人權的角度考察，三司隸屬於中書的關係十分清楚。

第一，三司的財政立法權聽命於二府。三司如果獨立於宰相的領導之外，直接接受皇帝的“委任”，必須能夠自行決定財政制度、以及擁有採取與此相關的系列措施權。這樣，三司長官

才能面對皇帝，獨立地對三司的全面事務負責。如果上述權力操縱在宰相手中，那麼，對皇帝負責的只能是中書，中書是議定制度、做出決策的機構，三司則就為其下屬的執行機構。

其次，中書及二府對三司負有領導責任。在用人權之外，中書與三司的上下級關係也十分清晰，中書對三司負有領導責任。從三司的財政立法、行政領導等各個方面，都能說明這一點。

揆之史實，宋代三司立法權基本上是由中書宰相操縱，而且，財政與軍政也密不可分，所以，有時還要求樞密院參預三司立法權的商議討論。如慶曆七年（1047）二月，三司使張方平認為仁宗對臣下的具體政務干涉過細，要求“自餘細務，合下三司提舉司、開封府等處者，只乞傳宣中書、樞密院劄下逐處有司”。（《長編》卷一百六十）。三司部門長官的請求，已經將皇帝、二府、三司之三級領導關係交代得清清楚楚，三司是直接歸屬中書管轄的。

從大量的史料爬梳中可以發現，三司的財政立法權必須通過中書，經中書頒佈為條規，三司僅僅是下屬的執行單位。例如：至道元年（995）五月，太宗“召三司孔目官李溥等二十七人，問以計司錢谷之務。……俾中使押送中書，限五日具奏”。“李溥等條上三司利害七十一事，中書參校其四十四事可行，遂著於籍，其十九事令（三司使）陳恕等議定而後行之”（《長編》卷三十七）。景德四年（1007）五月，宰相王旦對真宗“言淮南權酷”，“且言諸路各置轉運使，復遣官檢舉酒稅，競以增益課利為功，煩擾特甚”，真宗因此“詔三司取一年中等之數，立為定制，自今中外勿得更議增課，以圖恩獎”（《長編》卷六十五）。大中祥符六年（1013）正月，詔“茶鹽酒稅等事，並令中書、樞密院參詳施行”（《長編》卷八十）。大中祥符九年（1016）十月，真宗派員“與三司同共定奪”茶鹽制度，要求“送中書門下參詳”（《長編》卷八十八）。天聖元年（1023）正月，命三司使李諮等“較茶、鹽、礬稅歲入登耗，更定其法，遂置計置司，以樞密副使張士遜、參知政事呂夷簡、魯宗道總之”（《長編》卷一百）。仁宗慶曆初，知諫院張方平上言云：三司應該“革因循之弊，旋具事節，先到中書、樞密院開陳商量，必久遠可行者，奏上取裁”

(《長編》卷一百三十五)。慶曆六年(1046)十一月,三司欲悉榷滄、濱二州鹽,朝廷已經同意而令未下,新上任的權三司使張方平立即反對,認為河北鹽課已“均之兩稅錢”,現在的措施“豈非再榷乎”?而且,鹽貴之後,就會導致“契丹常盜販不已”,“敵鹽滋多”,利在契丹。仁宗立即醒悟,對張方平說:“卿語宰相立罷之。”張方平則回答說:“法雖未下,民已戶知之,當直以手詔罷之,不可自有司出也。”仁宗“即命方平密撰手詔下之”(《長編》卷一百五十九)。這一次可以繞過宰相是因為情況特殊,正說明平日三司法令皆必須通過中書宰相。慶曆七年(1047)十二月,三司使張方平上疏言理財弊病,結尾說:“權諸利害,至於根本,則關配動靜,臂指伸縮,乃系二府,非有司所預。謹具大略,乞下中書、樞密院審加圖議,裁於聖斷。”其後,張方平又有所建議,結尾亦云“伏望令中書、樞密院檢會臣前奏,審加計議,裁於聖斷”(皆見《長編》卷一百六十一)。這段話明確告訴我們三司的立法權在二府。嘉祐三年(1058)九月,朝臣議論茶葉通商之利,或上言“請罷給茶本錢,縱園戶貿易,而官收稅租錢與所在征算歸榷貨物,以償邊糴之費,可以疏利源而寬民力”,“宰相富弼、韓琦、曾公亮決意向之,力言於帝”,仁宗因此命“三司置局議之”(《長編》卷一百八十八)。熙寧三年(1070)十一月,中書編修條例所言:“三司年例合科買物色,其可減省,止令在京買之;或歲計物須至下外州軍科買者,著為定式;如式外不時而科買者,須奏定旨。”(《長編》卷二百一十七)熙寧三年(1070)十二月,命宰相“王安石提舉編修《三司令式》並《敕》及《諸司庫務歲計條例》。翰林學士元絳、權三司使李肅之、權發遣鹽鐵副使傅堯俞、權戶部副使張景憲、度支副使王靖、同修起居注李壽朋、集賢校理陳繹,並同詳定”(《長編》卷二百一十八)。熙寧五年(1072)三月,中書奏疏言及“通有無、權貴賤以平物價,所以抑兼併”的問題,神宗詔曰:“宜出內藏庫錢帛,選官于京師置市易務,其條約委三司本司詳定以聞。”(《長編》卷二百三十一)熙寧六年(1073)正月,宰相“王安石請增三司吏祿”,“上從其請”(《長編》卷二百四十二)。熙寧十年(1077)三月,三

司討論食鹽官賣,三司長官多“希王安石意”,王安石去職後才罷部分地區食鹽官賣(《長編》卷二百八十一)。元豐三年(1080)三月,“詔中書別議措置三司帳法”。(《長編》卷三百零四)。元豐四年(1081)四月,“詔:茶場司條,令中書別立抵擋法”(《長編》卷三百一十二)。

以上史料說明兩點:其一,中書是皇帝和三司之間的中介機構,是三司的直接上級領導;其二,三司的條例是否可行,須經中書審定通過,財政立法權掌握在中書宰相手中。其操作過程大約如下:由三司部門向中書提出建議,或議定條例申報中書,中書宰相審核之後,擇重要者或可行者,奏報皇帝,而後再由中書下達指示,著為條例。也有因中書宰輔建議,得到皇帝同意,頒佈施行的。

第二,中書宰相是三司的行政上級。三司部門事務,宰相負有直接行政領導責任。在日常工作中,像處理其他直接下屬部門事務一樣,中書經常與三司發生上下級的領導關係,而從來不會引起人們“侵奪有司”的責備或疑問。如:真宗即位初,“命三司具中外錢谷大數以聞,鹽鐵使陳恕久而不進,上命輔臣詰之”(《長編》卷四十三)。這是皇帝通過三司的直接行政領導而過問三司事務;其後,度支使梁鼎曾言“中書喚臣,令計度如何輦運、科撥夏秋二稅者”(《長編》卷五十四)。又是上級部門召下屬詢問、考察日常工作情況。

甚至三司的財政收支狀況,宰相也可以通盤掌握,而皇帝不一定預聞。太后劉氏垂簾期間,對三司庫存“屢欲知之,而宰臣李沆終不以進,慮開人主之侈心”(《山堂考索續集》卷三十三《官制門·戶部》)。

三司部門不合理的舉措,作為行政上的直接領導,宰相要向皇帝奏報改正。咸平四年(1001)三月,宰相呂蒙正對真宗說:“備邊經費,計臣之責,近者但委轉運使。至於出入盈虛之數,計臣或不能周知,此甚無謂也。”真宗立即“下詔申警三司,令舉其職,儻聞闕誤,必正典刑”(《長編》卷四十八)。慶曆二年(1042)三月,“中書言,三司每歲買紅花、紫草各十萬斤,民不能供。詔止買五萬斤”(《長編》卷一百三十五)。熙寧五年(1072)九月,檢正中書五房公事曾布言:“乞于三司選吏二百人,專置司磨勘天下

帳籍，以至三部勾院亦皆選吏置官，責以審復。”（《長編》卷二百三十八）熙寧十年（1077），詔令整頓財政收入支出，“以中書言諸路財賦歲入歲支，轉運司多不疚心，唯稱缺乏，既不可旋考校，宜有會計出入之法，以察增耗，以知有餘不足之處也”（《宋會要·職官》一之一九）。凡此種種，皆可以說明三司置於中書的領導之下。

三司為中書的直接下屬機構，宋人也有間接言及。熙寧九年十月，“權同都提舉市易司吳安持以父在中書，乞罷領市易都提舉”。當時，吳安持的父親吳充為中書宰相，而市易司則隸屬三司，吳安持要求回避，說明三司與中書有著直接的隸屬關係。而朝臣呂嘉問則認為“百司無非中書統攝”，吳安持沒有必要特地回避（詳見《長編》卷二百七十八），這裏的“百司”，當然包括三司。

第三，中書節制三司事務。中書甚至在許多時候直接插手三司事務，或越過三司親自處理財政事務。這是作為三司的直接上級領導部門，對下屬機構干涉過多時所發生的必然現象。景德四年（1007）八月，“宰臣言今歲豐稔，菽麥甚賤，為富民所蓄，請官為斂糶，以惠農民”，真宗“出內庫錢五十萬貫付三司，市菽麥”（《長編》卷六十六）。其後，宰相寇准“惡三司使林特之奸邪”，對林特的所為多有攔阻。林特“以河北歲輸絹闕，督之甚急。（寇）准頗右轉運使李士衡而沮特，且言在魏時嘗進河北絹五萬而三司不納，以至闕供，請劾主吏以下”。真宗雖不太同意寇准意見，但仍然“勉從其請”（《長編》卷八十四）。天聖元年（1023）九月，“中書言：‘近歲三司積下勾磨帳籍頗多，至有因循之失，而官物遂無所歸。欲令三部副使催督送司，以歲月為次，仍令舉判開拆司提舉，具每月逐部所磨帳籍以聞。’從之”（《長編》卷一百〇一）。天聖二年（1024）七月，三司討論茶法，二府大臣也積極發表意見，得皇帝首肯（詳見《長編》卷一百零二）。慶曆四年（1044）九月，參知政事賈昌朝認為“用兵以來，天下民力頗困”，建議各地“毋得承例折變科率物色，其須科折者，並奏聽裁。即雖有宣熾及三司移文而於民不便者，亦以聞”，得朝廷同意（《長編》卷一百五十二）。熙寧九年（1076）五月，中書要求“令三司支銀絹折算錢十五萬緡，赴熙河路市糧草”；同年九月，

中書討論私鑄錢之事，要求“違法納私錢官司，欲令三司依法施行”，皆得皇帝同意（詳見《長編》卷二百七十五、二百七十七）。

三司在具體事務處理方面的意見如果與中書不同，往往也是中書占上風。如熙寧八年，“三司請廢雜賣場，中書戶房以為不便”，神宗要求三司復議此事，三司即改變主張，因此“復置雜賣場”（《長編》卷二百六十九）。宰輔這一系列對三司財政事務的參預和領導，都被朝廷視為正常情況，同樣沒有引起侵權之類的異議。

三司的一般性事務同樣受中書節制，須稟報中書、申請得旨。如熙寧七年（1074）九月，三司大火，房屋、文書焚燒殆盡，檢正中書五房公事李承之要求三司官吏整理遺留文書檔案，“並具火勢先後，申中書看詳收救並燒失若干，量輕重賞罰”，得神宗同意（《長編》卷二百五十六）。熙寧八年（1075）閏四月，“詔三司具未置熙河路買馬場以前買馬錢物歲支若干，于何官司出辦，自用茶博買後如何封椿，申中書取旨”（《長編》卷二百六十三）。

宰相對三司事務干涉過多、過細，甚至招致皇帝的批評。熙寧元年（1068）有旨“差後苑工匠造舒國、祁國公主下嫁禮物”，神宗說：“此細務也，不足以累宰職，自今一聽三司裁決。”（《宋會要·職官》一之一八）皇帝的類似批評只能換一個角度證明宰相對三司事務的全面干涉，而且，這種批評並不影響宰相對三司的領導作用。神宗時，參知政事王安石得神宗支援，主持變法，目的是富國強兵，所以，變革財政制度是變法的最主要內容。王安石為了避免三司舊機構的拖後腿，另設制置三司條例司，將三司原有的職權攬了過來。雖然反對派的大臣一直要求“將制置條例司與青苗補助之法只歸三司”（《長編》卷二百一十），神宗和王安石卻沒有同意。新機構的設置，是為了宰輔更方便地操縱財政權，當然，這時候的中書已經是由王安石一人做主。

中書宰輔節制三司事務的更直接做法是由宰輔兼任三司財政部門的長官，上文所引《澠水燕談錄》已涉及這一點。開寶五年（972）十一月，“命參知政事薛居正兼提點三司淮南、湖南、嶺南諸州水陸轉運使事，呂余慶兼提點三司荊南、劍南諸州水陸轉運使事”（《長編》卷十三）。次年九月，薛、呂二人升遷為宰相，仍兼三司職事

（《宋史》卷二百一十《宰輔表》）。也就是說，北宋前期已開宰輔兼職三司之例。王安石變法，重在改變國家的財政收支狀況，所以，財政機構和法規的變革首當其衝。《宋宰輔編年錄》卷八載：

熙寧七年（1074）十月，詔三司置會計司，以宰相韓絳提舉。先是，絳奏三司財賦出入之數無考校盈虛之法，仍乞臣絳提舉而校其增虧，以黜陟官吏能否。而三司使章惇亦乞天下財賦刪修爲法，故有是命。（又詳見《長編》卷二百五十七）

元豐改制三司歸併於戶部以後，宰相爲了更直接地操縱朝廷財政大權，依然需要兼任這方面的職務，其做法與北宋前期宰輔兼三司職務的做法一模一樣。如南宋時期，爲了應付戰爭歲月的特殊情況，需要進一步將財權集中到宰輔手中，宰輔兼任財政部門的長官的情況也就比較常見。《朝野雜記》甲集卷十載：

隆興初，言者請法有唐之制，命宰相兼領三司使職事。財谷出納之大綱，宰相領之于上，而戶部治其詳。上是之。乾道二年（1166）冬，遂命宰相兼制國用使，參知政事同知國用事。五年二月戊申罷國用司。八年，正丞相官名。夏四月詔“丞相事無不統，所有兼制國用使與參政，更不入銜云。

開禧年間，韓侂胄用兵，曾一度恢復國用使，並增設參計官、同參計官等。韓侂胄被誅後，即廢（《朝野雜記》乙集卷十三）。

再次，宰相對三司獨立傾向的矯正。皇權和相權，始終是一對矛盾的統一體。皇帝爲了攬取更多的實權，有時直接插手三司財政事務，中書宰相的仲介環節被忽略，因此造成三司的某種程度的獨立傾向。這種傾向一露頭，臣下馬上就會有“侵奪有司”的異議，而予以及時的諫諍和糾正。至和二年（1055）四月，知諫院範鎮言：

伏見周制，塚宰製國用，唐宰相兼鹽鐵轉運，或判戶部，或判度支，然則宰相制國用，從古然也。今中書主民，樞密院主兵，三司主財，各不相知。故財已匱而樞密院益兵不已，民已困而三司取財不已。中書視民之困，而不知使樞密減兵、三司寬財以救民困者，制國用之職不在中書也。而欲陰陽和，風

雨時，家給人足，天下安治，不可得也。欲乞使中書、樞密院通知兵民財利大計，與三司量其出入，制爲國用，則天下民力庶幾少寬，以副陛下憂勞之心。此非使中書、樞密大臣躬親繁務如三司使之比，直欲令知一歲之計以制國用爾。（《長編》卷一百七十九）

三司或戶部作爲獨立的行政部門，雖然歸屬宰輔的直接領導，但畢竟會具有部門的獨立性，對上級的領導會有一種離心力。隨著宋代相權的膨脹，權臣甚至要求消解這些政府重要部門的獨立性。而宋代宰相的職權則是隨著時間的推移不斷地擴張，權臣的意志也最終得以實現，他們最終囊括樞密院、三司之軍權、財權于一身，形成南宋時期權臣獨攬大政的局面。從南宋後期權臣所兼之職中就可以看出他們的權力範圍已經囊括一切，如開慶元年（1259）十月，賈似道拜右丞相，“兼樞密使，依前京西、湖南北、四川宣撫大使，都大提舉兩淮兵甲，總領湖廣、江西、京西財賦，湖北、京西錢糧，專一報發禦前軍馬文字，兼提領措置屯田，判江陵軍府事兼管內勸農營田使”（《宋史》卷二百一十四《宰輔表》）。這一連串令人眼花繚亂的頭銜，說明此時的宰相已經將所有的權力，包括中央到地方的財政權力，都進一步地集中到自己手中。

綜上所述，宋代設立三司是爲了收繳地方的財政大權，並不是爲了分宰相之權。在宋代，三司依然是中書的直接下屬機構，三司的人事任命權、財政立法權都操縱在中書宰輔手中。中書對三司事務插手過多，並沒有引起“侵奪有司”的責難，至多是要求中書充分發揮下屬部門在所負職責範圍內的具體作用。三司事務越過中書，則會引起相當的非議，而要求得到及時改正。

【注釋】

[1] 參見拙著《宋代參知政事與宰相之關係初探》，《北京師範大學學報》1999年第1期；《宋代相權強化原由探析》，《江海學刊》1999年第3期；《宋代二府關係之研究》，《文史》2000年第二輯（總第51輯）等。