

中国古代官僚政治

李治安 杜家骥 著

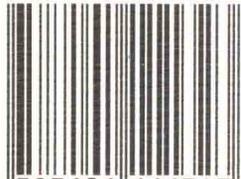


中华书局

ZHONGHUA BOOK COMPANY



ISBN 978-7-101-11132-3



9 787101 111323 >

定价：36.00元

中国古代官僚政治

李治安 杜家骥 著



中華書局
ZHONGHUA BOOK COMPANY

图书在版编目(CIP)数据

中国古代官僚政治/李治安,杜家骥著. —北京:中华书局, 2015.9

ISBN 978-7-101-11132-3

I.中… II.①李…②杜… III.官僚主义-政治制度-研究-中国-古代 IV.D691

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2015)第 164177 号

-
- 书 名 中国古代官僚政治
著 者 李治安 杜家骥
责任编辑 余 瑾
出版发行 中华书局
(北京市丰台区太平桥西里 38 号 100073)
<http://www.zhbc.com.cn>
E-mail:zhbc@zhbc.com.cn
印 刷 北京天来印务有限公司
版 次 2015 年 9 月北京第 1 版
2015 年 9 月北京第 1 次印刷
规 格 开本/700×1000 毫米 1/16
印张 16 $\frac{3}{4}$ 插页 2 字数 260 千字
国际书号 ISBN 978-7-101-11132-3
定 价 36.00 元
-

目 录

绪 论	1
第一章 古代官僚行政管理的渊源和发展阶段	7
一、古代官僚行政管理的渊源	7
二、古代官僚行政管理的发展阶段	10
第二章 古代官僚和行政管理的主宰——皇帝	13
一、皇帝绝对权威的树立与维护	13
二、皇权的行使及其对官僚行政的控驭	19
第三章 中央官僚的行政管理	31
一、官僚行政中枢组织及其演变	31
二、宰相等朝臣协助皇帝决策	39
三、朝廷政务管理	58
附录 历代中央行政权力运行图示	81
第四章 地方官僚的行政管理	88
一、郡州府县施政	88
二、乡里保甲组织及行政职能	110
三、部州方镇行省督抚的监临督责	119
四、古代官僚政治条件下中央与地方的关系	126
第五章 官员的选用黜退及弊端	130

一、官员的选用	130
二、官员的黜退与致仕	140
三、官僚系统更新机制中的弊端	144
第六章 官僚的考课监察与官场周期性动乱	154
一、政绩考课与官员的奖惩	154
二、行政监察	161
三、遣官巡察与肃政惩贪	170
四、道德伦常节制	174
五、官僚统治秩序的周期性破坏及原因	176
第七章 官场公文与行政权力运作	186
一、公文的起源、种类和格式规则	186
二、公文运转与官府权力行使	194
三、公文壅滞及其对行政效率的影响	202
第八章 胥吏、幕僚与行政管理	211
一、胥吏	211
二、幕僚	223
第九章 古代官僚政治的运行原则、特征及其社会影响	234
一、国家行政结构中的高度中央集权	235
二、皇帝、官僚间严格的支配与依附关系	241
三、通过官僚内部的分权制衡强化皇帝独裁专制	245
四、人治与法治的主辅结合	249
五、官吏管理的成熟严密及局限性	256
六、乡里保甲、缙绅士大夫、宗法势力是古代官僚 政治社会化的基本手段	259

绪 论

官僚政治一词，英语中作 Bureaucracy^①。起初，它是德国社会学家马克斯·韦伯用来描述继传统政治（权威）、神授政治（权威）之后的近代官僚行政模式的一个名词。马克斯·韦伯认为，近代西方官僚政治是社会制度的一种理想形式，是合理、有效政府的象征。这种行政模式有六个特点：（1）按规律组织各项工作；（2）实行专业化工作分工；（3）有区别上下的等级制度；（4）以技术和法律为标准作出决定；（5）以档案制度和陈规旧习为基础进行管理；（6）把管理当作一种职业^②。而后，官僚政治又常常成为人们对那种权力落入官僚手中的行政体制的贬义称谓。

官僚政治，在汉语中另有其特定意义。古人曰：“吏事君者”，谓之官^③；“官者，管也”^④；官，“治众之意”也^⑤；“同官为寮”^⑥；“政化治理”，谓之政治^⑦。可见，从汉字训诂上讲，官僚政治，就是官僚事君治民众治政事等意思，就与专制君主发生着密切联系。

在两千年的政治舞台上，君主和官僚是两个最活跃的角色。二者有机地结合在一起，构成了专制制度的躯干——官僚政治。官僚政治作为

① 此英文词汇，有些场合也译作官僚制度或官僚主义。后者系误译。官僚主义，英文中另有 Bureaucratism。

②（美）J. C. 帕拉洛、R. C. 昌德勒编著，陈嘉陵等译，《行政管理学词典》，四川人民出版社 1988 年。

③ 《说文解字》。

④ 《礼记·王制》孔颖达疏。

⑤ 《说文解字段注》

⑥ 《左传》文公七年。

⑦ 《尚书·毕命》传。

专制制度的躯干或存在形式，通常是指在专制君主的操纵和控制下，一大批职业官僚组成庞大的官僚机构，把政府权力完全掌握在自己手中。官僚们以专制君主的仆从行使权力。他们在官场等级秩序中，按照帝制法规，从事各种专门化的管理活动。他们只向君主或上司负责，不受民众监督，往往可以将手中的权力极度扩张，用作支配社会、奴役百姓和牟取私利的工具。

中国的官僚政治，与马克斯·韦伯所言的近代西方官僚政治，虽然在专业化分工、等级制、以技术档案规则为标准办事、以管理为职业等方面相似，但它们毕竟属于两种性质不同的形态。它们之间最根本的差异就是：中国的官僚政治存在于从秦汉至明清的两千年的漫长历史时期，西方的官僚政治仅始于资本主义建立初；中国的官僚政治之上始终凌驾着专制君主，并充当专制制度的配合物和补充物^①，确切地讲，应称之为君主官僚政治或帝制官僚政治，西方的官僚政治则只表现于行政领域，与之衔接或配套的还有资产阶级的“三权分立”。

至于官僚病，英文作 Bureaupathology，即官僚政治的病态表现。通常又指官场内例行公事、效率低下、消极懈怠、抵制变革、滥用权力、贪污腐化等弊端。在古代官僚政治的条件下，这种弊端为害甚大，难以救药，而且又是以专制制度为温床和渊藪的。

本书稿拟将官僚、官僚政治、官僚病与古代行政管理结合起来，通过描绘官僚行政管理的一系列活动和方面，揭示其内部结构和运行机制，认识其基本面目和官僚政治的本质，总结利弊得失，供世人借鉴参考。我们把官僚、官僚政治、官僚病与古代行政管理联系起来进行研究，也是有缘由的。

一般来说，行政指的是“国家的组织活动”^②，是决定和政策的执行程序；管理指的是公务的处理。所谓行政管理，应指国家行政组织自上而下地通过行政命令对社会强制执行的管理活动。这种管理活动和一

① 王亚南《中国官僚政治研究》39页，中国社会科学出版社1981年。

② 《马恩全集》1卷，479页。

定的政治体制相联系，通常还充任该政治体制的职能和表现。中国古代的政治体制，并不是人们常说的单纯的君主专制，而是以专制君主和士大夫官僚为两个基本因素的官僚政治。专制君主是主宰、轴心和支配者；士大夫官僚从属和效忠于君主，是国家权力的具体执行者，是具有人格（尽管其独立性较差）的统治工具。官僚是行政机关的肉体，行政管理又是官僚的基本职能。在古代官僚政治的条件下，行政管理需要特定的组织或集团来实现。“官者，管也”^①。“官”字本义，就与管理有着不解之缘。古代行政管理（秦汉至明清），乃是君主官僚制的行政管理，它的全部活动都是由君主专制的官僚机器来完成的。古代行政管理也是以士大夫官僚为主要角色的能动过程，其实质也就是君主专制的官僚政治。再者，古代行政管理中，制度条文和官僚实际执行情况，往往会发生较大的偏离或差异。抛开官僚和官僚集团的活动，单纯着眼于制度上的行政管理，难免失于呆板或片面。只有将制度条文和官僚实际执行情况有机地结合起来，才能生动、真实地反映和再现古代行政管理的全部面貌，并在此基础上进行深层次的分析和科学的说明。

总之，我们把古代行政管理与官僚政治、官僚病结合起来研究，把古代行政管理当作君主官僚政治的职能表现和过程，用君主官僚政治描述古代行政管理的实质或所依赖的政治体制，用官僚病来描述古代行政管理中的诸多弊端……均是切合实际和十分必要的。这样做，容易获取新的研究角度和新的认识意境，从而有助于问题的探讨。

本书稿的主要内容是：

中国古代官僚政治及其职能表现行政管理，起源于春秋战国之际的诸侯国变法，并在秦统一后不断发展演化。本书第一章将简要叙述古代官僚政治的渊源和若干发展阶段。

古代皇帝专制，有别于贵族领主制，又与近代民主制风马牛不相及。它至高无上，具有统辖一切的绝对权威和独裁性。专制皇帝集各种权力于一身。其权力可贯通到中央、地方各部门，直至最基层的臣民，

^① 《礼记·王制》孔颖达疏。

且不受任何法律约束。皇帝以集权的形式、独裁的手段去驾驭臣民，对整个国家进行统辖治理。这就是处于古代官僚行政管理主宰地位的皇帝制度的框架概要。在正式研究古代官僚政治的方方面面之前，本书第二章将考察皇帝和皇帝制度及其对官僚行政活动的控驭。

由于中央集权以内驭外的基本机制，中央官僚的施政活动，始终处于古代行政管理的核心位置。中央官僚距权力源头最近，长期充任专制皇权支配、控制行政管理全过程的有力工具。中央官僚的行政管理带动着整个行政管理体系的运作，也最能直接体现专制皇权与官僚、与行政管理的联系，最能显露古代官僚政治的内在本质。本书第三章将着力探研官僚中枢组织及其演变，宰相等臣僚协助皇帝决策的诸方式，各时期朝廷政务管理等，以期究明中央官僚行政管理的统属结构、权力运行及因君主与宰相间权力冲突引起的一系列内部变化。

秦以降的历代王朝，所辖疆域甚广，必须采用有效的方法去督责或直接指挥地方官府，以收指臂运如之效。古代官僚政治对民众的统治，对全社会的支配，主要是在地方行政管理范围内推行和贯彻的。地方官府及乡治机构的统治方式如何？各级地方机构的职权如何划分？其功能作用如何？中央与地方之间的关系怎样处理？均成为地方官僚行政管理所面临的课题。本书第四章将从郡州府县官僚施政，乡里保甲组织的行政职能，部州方镇行省督抚的设置与职能转换等若干方面，剖视地方各级官府行政管理诸职能的运作方式、内部机制、社会效应等。还要涉及缙绅、宗族势力等在地方行政管理中的作用。

官僚选用黜退，是专制君主不断组织和更新职业官僚队伍的过程。它主要解决两方面的问题：第一，官僚的行政能力、禀性操行，即所谓“才”“德”；第二，官僚队伍的适当员数规模。官员少，官僚机构会出现“贫血”。官员多，则造成官僚机构膨胀和成员冗滥，不仅影响行政效率，而且加重财政负担。为此，我国古代形成了一系列有关制度与措施。官僚的选用黜退，直接影响官僚本身的成分、素养和行政管理的效能。本书第五章将研究官僚队伍的更新及弊病。

官僚政治作为一种权力形态，也存在吏治混乱、官僚队伍腐败等严

重问题。为了对付这些弊端，古代官僚政治在两千年的运行过程中，形成了一套比较成熟的整肃官场秩序的机制。凭借这种机制，君主和官僚集团就可以在行使权力、实施行政管理的同时，不断克服内部的腐败现象。尽管此类整肃有较大的局限性，但它对古代官僚政治的生存与发展又是不可缺的。本书第六章将探讨政绩考课、行政监察、肃政惩贪、官场道德伦理节制等官僚自身管理的若干重要方面。通过这些探讨，揭示古代以官治官，而非以法治官的局限性，揭示官僚统治秩序周期性破坏的原因和影响等。

在古代官僚政治的条件下，公文始终是政务命令和报告的文字载体，始终是官府权力运作的重要手段。它具有沟通上下统属关系，指导行政等作用。官场公文诸形态及运转，也是古代官僚政治的组成部分。本书第七章将专门研究官场公文的起源、种类、规制，公文流通与行政权力行使的关系、对行政效率的影响等，进而剖析造成公文壅滞的种种背景和原因。

历代王朝虽有政府官员布列中外，在各级衙署中行使其职权，但大量的日常琐细事务的具体处理，又是靠为数众多的胥吏及幕僚来完成的。这些人不属于官，却实际执行着政府的职能。没有他们的辅助，各级官员在行政中就寸步难行。作为官僚政治管理辅助性工具的胥吏幕僚，还与官场严格的技术规则、文牍档案等相联系，甚至可以称之为古代官僚政治中文牍主义的产物。本书第八章还将较详细考察胥吏、幕僚的名目、职掌、选用、身份特征、对官僚行政的作用等，并揭示其官场文牍主义背景及其与吏治败坏的关系。

最后，综论古代官僚政治的若干运行原则、特征及社会影响。

与同类著作相比，本书有如下三个特色：

第一，不像一般官制史、政治制度史那样，只注意制度内容本身的考述，也不单纯讲体制上的行政管理，而是采取动态与静态相结合的方式，在制度条文一般规定的基础上，更多地去探研行政权力的运作方式、基本程序和内在机制，探研各级官僚如何管理政务，管理百姓，如何发挥其无所不包的支配作用。还将着眼于专制皇权、官僚群体心态、

宗族和乡绅势力、儒学礼教等因素的作用和影响。就篇幅而言，本书对制度条文的考述不足六分之一，其他六分之五都是对古代官僚管理政务、支配社会等动态性的阐述。这样处理，似乎能使古代官僚政治真正表现为一个能动的过程。

第二，体例上不采取常见的按王朝顺序的叙述方法，而是将官僚政治分为中央、地方、官吏更新、吏治整肃等若干部分，进行历史的、逻辑的阐述，力图在较小的文字篇幅内，有侧重、有深度地表达著者的观点和看法。

第三，既有严肃的学术性，又有相当的可读性。由于本书稿着重于官僚群体角度的透视和动态的描述，可以多少避免一般学术著作的古板面孔和学院色彩，而显得比较活泼、生动。我们相信，本书稿不仅对学术研究具有参考价值，也会引起社会各界朋友们的兴趣。

第一章

古代官僚行政管理的渊源和发展阶段

一、古代官僚行政管理的渊源

作为公共权力重要职能的古代行政管理，是与国家同时产生的。早在夏朝国家诞生之际，就出现了六卿、稷（掌管农业）、牧正（掌管畜牧业）、车正（掌管车服）、水官（掌管水利）、道人（掌管宣令）、大理（掌管刑狱）、嗇夫（掌管监察）等官^①。《尚书·禹贡》还说：“禹别九州，随山浚川，任土作贡。”夏王朝不仅有了行使农业、畜牧业、水利、刑狱、监察等管理职能的专职官员，而且在部落联盟基础上的地方行政区划和依照各地自然资源向君主缴纳的贡赋也问世了。

商周时期，国家政权组织和各种行政职能进一步发展完善。例如，商周诸多职官开始划为内服官（中央王朝职官）、外服官（诸侯方国职官）两大部分；而西周的内服官中又有了卿事寮和政务官常任、民事官常伯、司法官准人以及太史寮、宰等名目众多的设置，其分工也更为明确和专门化了^②。与商比较，西周负责祭祀等神职事务的官吏地位有所降低，而掌管行政事务的职官日趋重要。外服官中，诸侯、卿大夫、士的等级秩序和因逐级分封而规定的各项权利、义务，愈加严密、详明了。

然而，战国以前的行政管理处于贵族领主制阶段，还不属于君主官

^① 《史记》卷四《周本纪》；《左传》哀公元年，定公元年，襄公十四年，昭公十七年；《国语·周语上》。

^② 白钢主编《中国政治制度史》80、134页，天津人民出版社1991年。

僚制的范畴。那时的行政管理有四个特征：第一，以宗法制的“亲贵合一”“尊尊亲亲”作为各级政权的组织原则。血缘亲族是任官的先决条件，唯有王、诸侯等贵族家族成员才有资格担任各级政权的官职。而官职的高低上下，也往往依血缘关系的亲疏远近来确定。《墨子·尚贤下》所云：“今王公大人，其所富，其所贵，皆王公大人骨肉之亲，无故富贵，面目美好者也”，就是这种情况的写实。同族任官，还带来家国同构。任官的目的，既为国，又为家，“守其官职，保族宜家”^①；第二，世卿世禄，无论诸侯、卿大夫都世袭罔替，代代相承。尚无受君主雇佣的非族人的职业官僚；第三，以分封为基础，诸侯、卿大夫在其封国采邑内的土地占有权、民户领属权和行政管理权合一而行；第四，由于层层分封，诸侯方国之类的地方分权倾向严重。王或天子虽带专制性质，但仅仅是天下诸侯邦伯的“共主”，并非实行中央集权的专制君主。

古代官僚行政管理，是在战国时期新生的君主集权政治结构和职业官僚制度的基础上形成的。它的问世，可以溯源于春秋战国之际出现雏形的君主集权专制和由家臣过渡来的早期职业官僚。春秋末，一部分卿大夫夺取政权，做了新诸侯国君。进入战国后，秦、魏、赵、楚诸国相继实施税法等改革，诸侯国君全面掌管了国土的征税权及任官赏爵等权；还推行郡县制，排除贵族对地方的世袭统治，通过郡守县令执掌各地民政、财赋、攻守、赏罚诸权。于是，诸侯国君逐渐演变为集权专制君主。当时，诸侯列国游说、养士和军功赏官之风颇盛。国君们遂沿用和发展春秋中后期部分卿大夫家臣享受俸禄，为主人效力之例，按照“主卖官爵，臣卖智力”^②的原则，罗致和组织了一批新的职业官僚，实行一整套受君主直接控制的官僚制度。

这套新型官僚制度的基本内容是：

其一，在官吏任免方面，突破“亲贵合一”“世卿世禄”的旧制。

① 《左传》襄公三十一年。

② 《韩非子·外储说右下》。

选拔官吏，或因军功，或由荐举、游说，或择自侍从养士。被任命的官吏多非贵族，主要倚仗个人智能和对国君的效命忠诚。他们与君主的隶属依附关系较强，任免唯君主之命。而且，“官无常任”，不得世袭。

其二，以玺印符节作为官吏权力的象征和凭据。国君任命官吏时授予玺印，免职辞官时回收玺印。将帅统兵发兵，也须持有兵符。派遣使臣，则用国君授予的“节”。官吏持有的玺印符节，均来自国君颁赐，表示他们从国君处假以权力。官吏行使行政、军事、司法诸权，也就有了合法性。玺印符节由国君给赐，官吏权力来自君主，所以，官僚的管理职能需向君主负责，自然成为战国以降不可动摇的法则了。

其三，严格实行官吏岁终“上计”。每年地方官须向国君呈报财政预算。国君采用合券制，年终稽查两片符券所载数目的盈亏。盈者升官受赏，亏者降职问罪，以督促官吏尽责尽力。

其四，推广俸禄制。战国时，官员大多颁发俸禄。发放数额，依官职高低而有等差。高者万石，低者斗石^①。官俸制的推广，是雇佣关系在行政管理方面的体现。俸禄取代封邑，便于国君对官吏的随时任免或调动，也有利于官场内部财产分配随官职而相应转移。

总之，战国时期，官吏任免、玺印、上计、俸禄等制度的逐步实施，在很多方面割断了土地占有与行政管理的联系，较大程度上取消了“亲亲尊尊”的任官原则，使其进化为直接隶属于君主，只向君主负责的职业官僚。这批职业官僚遍布各级官府，具体掌握和行使国家行政权力，既是君主集权专制的生存条件，又与专制君主上下结合，构成了一套完整的官僚政治体制。随着君主集权专制和职业官僚的面世，以各项官僚制度为基础的，又含有官府权力行使、运作、维系、协调等内在机制的官僚行政管理，也就形成了。

前面我们提到，官僚政治通常是指：在专制君主的操纵和控制下，一大批职业官僚组成庞大的官僚机构，把政府权力完全掌握在自己手中。官僚们作为专制君主的仆从行使权力。他们在官场等级秩序中，按

^① 以上参阅杨宽《战国史》104页，上海人民出版社1961年。

照律令法规从事各种专门化的管理活动。他们只向君主或上司负责，不受民众监督，往往可以将手中的权力极度扩张，用作支配社会、奴役百姓和牟取私利的工具。而古代官僚行政管理，即是从属于上述政治体制的职能表现。这种官僚行政管理，与以前的贵族领主制的行政管理有显著差异：首先，主宰者不同。贵族领主制下，行政管理的主宰者不仅是王、天子，还包括拥有较独立权力的诸侯国君等；此时，主宰者变为专制君主一人。其次，具体执行者不同。贵族领主制下，行政管理的执行者是“世卿世禄”的贵族臣僚和各级领主的家臣；此时的执行者则多系与专制君主无亲缘关系的职业官僚。再次，管理对象不同。贵族领主制下，行政管理的对象是领主封授的领属民；此时则是国家的编户齐民——“黔首”。其四，行政管理与土地占有的关系不同。贵族领主制下，行政管理权与土地占有权同时为各级领主拥有；此时，除了部分国有土地的行政管理权归专制君主及官僚，多数土地占有权归地主及自耕农，行政管理与土地占有二者是彼此分离的。其五，所依赖的政治体制不同。前者依赖的是贵族领主政治；后者依赖的是君主官僚政治。所以，古代官僚行政管理，也可称为以专制君主为主宰，以职业官僚为躯干，通过行政命令对社会强制执行的管理活动。此类管理形态，从秦汉至明清连绵延续两千余年，比较成熟而有特色，对后世影响也很大。

需要说明一点，由于战国七雄并立，政治和政治制度的发展水平不平衡。以秦为代表的若干诸侯国，商鞅变法等改革比较彻底，新型的君主集权专制和官僚制度占据了明显优势，故能较快地过渡到古代官僚行政管理形态。以楚为代表的部分诸侯国，改革不很彻底，行政管理仍较多保留着贵族领主制的东西。秦朝统一，结束了这种不平衡状况。秦始皇大刀阔斧地推广秦国的先进制度，古代官僚行政管理才得以普遍栽根于统一国度的土壤之中。从这个意义上似乎可以说，秦统一对新生的官僚行政管理的巩固和发展，发挥了重要作用。

二、古代官僚行政管理的发展阶段

古代官僚行政管理确立以后，大约经历了秦汉魏晋、隋唐宋元、明

清三个发展阶段。随着社会的不断进步，这三个阶段的行政管理也相应地逐渐演化，表现出略有不同的内容和特色。

（一）秦汉魏晋南北朝官僚行政管理的推行

秦汉魏晋南北朝时期，刚刚问世的官僚行政管理的基本框架，不仅得到全面的继承，而且结合秦汉中央集权统一国家建立后的新情况、新问题，进行了充实扩展。秦朝创设了皇帝制，强化了行政管理的皇权主宰力量。官僚中枢组织经历了从丞相开府，到名位较低，人数稍多，与皇帝更亲近的尚书台（省）及中书省、门下省的演变。朝廷政务管理，先是九卿负责制，而后又是尚书省部曹与九卿复合施政。还全面推行了以郡县为中心的地方行政体制。考绩等官吏管理规则开始纳入法律化轨道。中央和地方的行政监察也初具规模。但行政管理从体制到实施，还存在不少漏洞或弊端。封国食邑制仍占一定比重，郡县州官府后来也有尾大不掉之势。官吏选用，则局限于荐举、察举等，容易给世家大族垄断中、高级官职造成方便和机会。这说明秦汉魏晋南北朝的官僚行政管理虽得到较全面的推行，但某些环节或方面仍有待于进一步完善和调整。

（二）隋唐宋元官僚行政管理的发展

隋唐宋元，是古代官僚行政管理进一步发展的阶段。此阶段，中央行政中枢和政务管理，完成了向三省或一省群体宰相辅政和六部施政的过渡。宰相变为群体后，相权分散，且频繁变换名称。皇帝在整个行政管理中的权力中心地位更为凸显。地方州县行政管理体制不断稳定调整，逐步排除了封国成分（蒙元王朝例外）。地方官的军民分职、定期迁转、奏报请示、朝廷派遣的督责地方机构等，均由不成熟向比较成熟演变。中央与地方的监察机制不断健全。《唐六典》等行政法规问世，标志着官僚体系内部的管理机制逐渐制度化和法律化。科举制的产生和完善，改进了择优取才的官吏选拔机制，扩大并充实了古代行政管理的社会基础。

（三）明清官僚行政管理的高度发展与完善

明清是中国传统社会的最后两个王朝。由于吸收了前世丰富的统治经验，及两个王朝开创者个人或民族等特殊情况，明清时期的官僚行政管理不仅较前有了高度的发展与完善，而且皇帝极端专制的特征十分突出。明清正式废除了宰相，皇帝改而以宫廷御用秘书班子为辅政工具，躬领朝廷庶政。六部等中央施政机构，直接对皇帝负责，地位明显提高。在元行省制的基础上，明清又以督抚、布、按等司作为中央督责地方的机构，妥善地调整了中央与地方的关系，使之更有利于皇帝专制和中央集权。对少数民族和边疆地区的行政管理，也趋于深入和制度化。以《明会典》《清会典》为代表的行政法规及选官、考课、监察等官吏管理制度，也达到了相当完备的程度。另一方面，胥吏幕僚把持政柄，官府臃肿庞杂，官吏贪赃枉法等官场病周而复始，愈演愈烈。

第二章

古代官僚和行政管理的主宰——皇帝

中国古代两千多年的王朝政体，最显著的特征，就是“君主专制式的中央集权”。这种特征的体制包括两方面内容：第一是集权，地方集权于中央，中央集权于皇帝；第二是皇权的至高无上，具有统辖一切的绝对性权威和独裁性。就第一点而言，它有别于以前的贵族领主制，否定了在领主分封政体下，我的臣仆之臣仆非我臣仆式的隔级不辖的统治体制，将皇权贯通到中央、地方，直到最基层的臣民。第二点，则有别于近代以后的“民主制”，国家大政的最终决定取决于皇帝，而不是臣民，皇帝集各种权力于一身，其权力的行使不受任何法律的制约，实行独裁式统治。而且，秦及以后各代皇帝，不仅继承了先秦君主的专制独裁，而且将这种专制竭力向极端方向发展，可谓登峰造极、无以复加。总之，处在贵族领主制与近代民主制发展阶段中间的君主官僚政治，皇帝是行政的主导与核心。在这种政体下，无论哪一王朝建立，由异姓充任的各级政府官吏，其职位只能是及身而止，只有皇位、皇权可以一姓世袭。为了保持皇位的一姓世袭，维护皇帝至高无上的地位和皇权的绝对权威，并以集权的形式、专制的手段去驾驭臣民，对整个国家进行统辖、治理，也形成了一系列的规制，这一切，构成了皇帝制度的主要内容。这一制度，对官僚政治及王朝政治产生着巨大的影响。因而，研究古代官僚和行政管理，首先应阐述处于主宰地位的皇帝与皇帝制度。

一、皇帝绝对权威的树立与维护

在君主官僚政治条件下，异姓百官的权力，由国家典制规定。君主

是唯一不受制度规定的掌权者，他的权力，来源于对天下的私有。为了维护这种权力，得到臣民无条件的认可与绝对的服从，还必须从观念伦理及等级制度方面去强化。因而，先秦时期神化王权的思想观念、维护天子身份地位的等级礼仪制度等等，便继续运用到皇帝身上，而且被进一步发展。

（一）皇权的神化与君臣关系的伦理化

先秦时期，最高统治者——王，被称为天子，即天帝之子。它利用人们对天的崇拜来神化王的身份，使人们对天子敬服。这种观念，在秦汉以后进一步理论化、完善化。正统儒学的“天人感应说”“天人合一论”，把“天”人格化，说成是具有意志、感情的神，皇帝是代表天意而君临百姓，他的意志与天一样不可违抗，臣民对他只有敬畏和服从。至于王朝更替、帝王取代帝王，也完全是“天意”，是天道运行的结果，“苟有代谢，非人事也”^①。这样，无论皇帝怎样更换，都成了天的意志，当朝皇帝都是合理的，是不可“逆鳞”的“真龙天子”。皇帝本人、皇权的维护者也对此大力宣扬，并使之具体化、形象化。凡登上皇帝宝座者，便称作是“奉天承运”“法天隆运”。他们的降诞人间，也都有天意兆应，其相貌行止也异乎常人。据称汉高祖刘邦之母曾于泽陂上寝寐，梦与神会，是时雷电交加，其父往视，“见交龙于上，已而有娠，遂产高祖”^②。唐太宗李世民，生时“有二龙戏于馆门之外，三日而去”，四岁时，有善相者说他是“龙凤之姿，天日之表。年将二十，必能济世安民”^③。宋太祖赵匡胤，出生时“赤光绕室，异香经宿不散，体有金色，三日不变。既长，容貌雄伟，器度豁如，识者知其非常人”^④。清朝入关后的第一代皇帝清世祖福临就更神奇了，其母妊娠之时，即“红光绕身，盘旋如龙形。诞之前夕，梦神人抱子纳后怀曰：

① 干宝《晋纪·论晋武帝革命》史臣曰，天津古籍出版社1989年，328页。

② 《汉书》卷一上《高帝纪第一上》。

③ 《旧唐书》卷二《本纪第二·太宗上》。

④ 《宋史》卷一《本纪第一·太祖一》。

‘此统一天下之主也!’”生时，“红光烛宫中”，长相禀赋是“生有异禀，顶发耸起，龙章凤姿，神督天授”^①。在愚昧落后的社会中，通过这样的宣传，凡是登上皇位者，都被神化成了非常之人，是被赋予天的使命而降生人间的苍生之主。为了使臣民更直观地感到皇帝的神圣，不少帝王还煞有介事地举行“封禅”大典，到人间的“最高处”——泰山之巅去祭天，与天接通，表明皇帝的受命于天。这样，人们对皇帝也就只有像敬天一样的敬崇，违反他的意志，就会如同触犯天帝一样，遭到惩罚。

皇帝还被说成是臣民之父。先秦时期宣扬“天子作民父母，以为天下王”。秦以后，这种观点继续在皇帝身上予以阐发。汉代的臣僚称皇帝是“上为皇天子，下为黎庶父母，为天牧养元元”^②。皇帝为臣民之父，皇后自然就成了“国母”，所以皇后的行为又有“母仪天下”之称，臣僚被称作“臣子”，百姓被称作“子民”，臣民要像孝顺父母那样效忠顺从皇帝。君为臣纲与父为子纲属于同一性质的伦理纲常，忠君成为最高尚的道德，乱臣贼子则是大逆不道，罪在十恶不赦之列。

（二）维护皇帝至尊地位的等级制度

等级制度早已有之，先秦的贵族领主制时代，就已把社会各成员框定在严格的等级序列之中，周天子处于最高的等级地位。但是随着诸侯的坐大，天子的式微，那些受封于天子的封国之君，纷纷取得了实际上的与周天子等同的地位。一统天下的帝王再也不能容忍这种现象的存在，如何突出与强调处于王朝等级顶端的皇帝至高无上独一无二的地位，最高统治者在等级制上又作了种种精心的设计与创造。等级制以名号、礼仪制度作为具体的体现和标志，这些精心的设计与创造也主要表现在崇名号、制礼仪上。

先秦时期的周天子，是以“王”称之，秦以后王朝中的最高掌权

^① 《清史稿》卷四《本纪四·世祖本纪一》。

^② 《汉书》卷七十二《鲍宣传》。

者，被冠以更尊贵的称号——皇帝。皇帝之称始于秦始皇，公元前221年，秦统一天下，秦王嬴政命臣下议帝号，大臣们以“古有天皇，有地皇，有泰皇，泰皇最贵”，而请他以“泰皇”为号。秦王认为这种称号还不能充分显示他的功德与尊贵，“自以德兼三皇，功包五帝，故并以为号”，而自称“皇帝”。从此，皇帝也就成了历代王朝一国之君的最尊崇的专称，一直沿用到最后一个王朝的灭亡。唐朝以后，在这一基础上又有所发展，为褒崇皇帝而上“尊号”。唐玄宗李隆基，初“上尊号开元神武皇帝”，继而又“加尊号开元圣文神武皇帝”，此后屡次增加，直到称为“开元天地大宝圣文神武孝德证道皇帝”^①。前有先例，后来的帝王也就决不甘居其下，无不加上尊号，如宋太祖赵匡胤便被尊为“应天广运圣文神武明道至德仁孝皇帝”。这类崇号不仅生前上，而且死后也要上。死后所上之号为谥号。谥号本是对死者一生的总结性评价，有褒有贬，后来用于皇帝的谥号完全变成了清一色的歌功颂德的词语，那些翰林院的高才们，在丰富的汉语词汇中，竭力搜罗那些美好的字眼，为死去的皇帝堆砌谥号，极尽吹捧之能事。明太祖朱元璋被追谥为“开天行道肇纪立极大圣至神仁文义武俊德成功高皇帝”，加谥二十一字。清代又发展到二十四字，开国之君努尔哈赤，累加谥为“承天广运圣德神功肇纪立极仁孝睿武端毅钦安弘文定业高皇帝”。

为了体现皇帝的“独尊”，不允许第二个人与他处于同等地位，汉语中的某些名词也为皇帝强行独占。“朕”，在先秦时期本来是一般人都通用的第一人称的“我”之义，秦以后，只有皇帝“自称曰朕”，不许其他任何人僭用。“御”“钦”等字眼只能用于与皇帝有关的事物，皇帝所作的诗文称为“御制”，皇帝所审定的书籍、批示的公文称为“钦定”。就连皇帝的吃食也有专称，叫作“御膳”，官民所食不得称“膳”。皇帝的名字为“御讳”，直呼皇帝之名便是莫大的不敬，是对皇帝尊严的极大损伤，所以必须避讳。任何人任何场合都不能将其名字写出，或发出这个字的音，甚至与它发音相近的字词都在避讳之列。秦始

^① 《唐会要》卷一《帝号上》。

皇的名字叫“政”，正月的“正”字因与他的名字同音，正月就得改称为“端月”。汉武帝名叫刘彻，其他人就不能再以“彻”字为名，汉初的大臣蒯彻因此而被改为蒯通。清世宗名胤禛，他继位以后，直隶的真定县便改为“正定”县，以免人们发出“真”的字音。触犯御讳者，就要遭到严厉的惩处。清朝著名的文字狱“字贯案”，就是因为举人王锡侯在他所作的《字贯》一书中，没有避当朝皇帝的名讳，而被乾隆帝定为大逆之罪，判处死刑。

礼仪制度表现在皇帝的衣食住行、服用器物、婚丧及各种场合的典仪礼节等各个方面。无论哪一方面，一规一制、一器一物，凡有关皇帝者，都体现出它至高的等级及其不可僭越性。皇帝被称为是具有“九五”之尊，九五出于《易·乾》中的卦爻位名：“九五，飞龙在天，利见大人。”唐代经学家据此进一步阐释：“言九五阳气盛至于天，故飞龙在天……犹若圣人有龙德，飞腾而居天位。”因而皇帝之位便以“九五”称之。又因九为阳数之极，代表事之至、最，因广泛用于有关皇帝的住居器用之仪制上。紫禁城的房屋，为九千九百九十九间，太和殿面阔九间进深五间，以副九五之数，就连皇宫大门的门钉都是纵横各九，臣民住宅的门钉决不能用纵横各九之数。生活中的某种颜色也为皇帝所垄断。清代，黄色尤其是明黄色，一般人不得僭用。服饰器物，臣民未经皇帝御赐而僭用逾制，便被定以“违式”之罪名而遭惩处，严重者还会招来杀身之祸。

皇帝居住、办公的处所——皇宫，无论规模之宏大、建筑之华丽，都是天下独一无二的，它是皇帝至尊至上的等级标志，更深一层的用意，则是“天子以四海为家，非令壮丽亡以重威”^①，以其衬托皇帝的威严，使臣子百僚进入那巍峨森严的宫阙之中，立刻会感到自身的渺小和卑微。每当皇帝大朝，奏起那黄钟大吕，声震殿庭，诚惶诚恐的文武群臣拜伏在天子脚下，三跪九叩、山呼万岁，更显示出皇帝至高无上的威严。无怪乎汉初的叔孙通在制定了这庄严肃穆的大礼之后，汉高祖刘

^① 《汉书》卷一下《高帝纪第一下》。

邦颇有感慨地说：“吾乃今日知为皇帝之贵也。”而那些拜伏的群臣，则“莫不震恐肃敬”^①。皇宫的设计与布局，也处处象征着帝王崇高的地位与权威。你看那北京的紫禁城，正处在京城东西对称的中轴线上，而且其自身的轴对称中线也正与京城的中轴线重合，神武门、乾清门、太和门、午门、天安门，依次在这条中线上由北向南排列，皇帝举行大典、臣子朝见皇帝的太和殿，也恰好坐落在这条中轴线上，而且是这条中轴线上最高大雄伟的殿堂，皇帝的金銮宝座又处在太和殿内正中线的至高点上，这样，整个皇宫、整个京城便形成了以皇位为中心贯通南北辐射东西的格局。京城又是全国的政治中心，以皇位为中心的辐射线便由此而延伸到帝国的五服八荒、天涯海隅，从而使高居于盘龙宝座的南面之君，大有凌驾于万民之上、一统天下之势。

等级制度贯穿于整个古代社会，毫无疑问，无论是先秦还是秦朝以后，一国之君都是处于等级结构的顶端，但我们不能不看到这样一种事实，即专制主义中央集权制下的皇帝，其至尊独尊的地位由于被极力地推崇、强调与树立，使他与臣僚之间的等级差距，比起先秦时期是明显地加大了，君臣之间的礼节就充分体现了这一点。先秦之时，不乏国君向臣子行礼、还礼的事实，《史记》中的《范雎列传》《孟尝君列传》，有两处记秦王与范雎、冯驩交谈，十分钦佩这二人的才智，为了向他们请教，而以“长跽”即长跪（跪坐时挺直上身）的礼节相恳求。春秋时期，齐桓公对鲍叔牙十分敬重，一次酒席宴上，鲍叔牙颇有感慨地向齐桓公祝酒，希望他不要忘记过去国乱出奔时的苦难。齐桓公非常感动，而“避席再拜”^②。避席再拜，即离开座席，重新下跪行两拜礼，这是对对方相当尊重的一种礼节。当时君臣共议国政，席地而坐，君向臣施行的一种最普通的礼节就是“空首”礼，甚至还有施最重的稽首礼的，商周之时即有“太甲稽首于伊尹，成王稽首于周公”之事，顾炎武对此解释说：“君稽首于其臣者，尊德也。”^③实行皇帝制度以后，

① 《西汉会要》卷十五《朝会》。

② 《吕氏春秋》卷二十三《直谏》。

③ 《日知录》卷二十八《拜稽首》。

我们已决然不见朝堂之上皇帝先向臣下施礼的记载，只有那高高在上的皇帝，心安理得地接受臣子的跪拜。君臣之间的这种身份地位上的差距，且有向加大的方向发展。明清时期的文献中，常记有“古有三公坐论之礼”一说，指的是汉代的丞相、太尉、御史大夫等高级官僚，朝堂之上是与皇帝共同席地而坐商议国家大政的。唐以后出现高脚座具，皇帝坐于宝座，仍是“大臣见君，列坐殿上”，“宰相早朝上殿，命坐，有军国大事则议之，常从容赐茶而退”^①。至宋代，即发展为皇帝高居宝座，臣下站立而议，“去其坐矣”^②。最后，又把臣下的站立改为跪议。清代，军机大臣、大学士面见皇帝，都是跪伏在地，诚惶诚恐地奏事，聆听皇上的圣旨。清代皇帝解释实行这种礼仪的原因是：“原定制之意，盖以君尊臣卑，预防专擅之渐。”^③乾隆五年严冬，清高宗御门听政时，见到那些年老大臣在乾清门前的大院内跪于砖地之上，浑身抖悚，才萌生了点恻隐之心，降谕：“大学士等皆年老大臣，当此严寒就地长跪，朕心特切軫念，嗣后著铺毡垫以昭优礼至意。”^④跪时加垫，就算是皇帝对臣下的“优礼至意”、大开龙恩了。跪而议政，常常是“长跪移时”，即一跪就是一个多时辰（两个多小时），年老的大臣们实在不堪其苦。乾隆时的协办大学士吏部尚书刘于义，“年已七十余，奏事养心殿，踞跪良久，立时，误踏衣袂仆倒。公体素肥壮，加以御座高耸，因之暴薨”^⑤。这位年迈的宰辅之臣，就是因长跪良久，退出起立时血压骤升，而跌死在乾隆的御座之下。为了强调君尊臣卑，预防大臣的专擅之渐，君主专制制度就是如此地轻贱臣下的人格。明代，那些违背皇帝旨意、触犯皇帝尊严的大臣，甚至被皇帝下令“廷杖”，由那些如狼似虎的锦衣卫士们痛责。

二、皇权的行使及其对官僚行政的控驭

以君主专制为主导、为核心，由官僚辅政、分掌各级机关政务的中

①② 《历代职官表》卷三；王曾《笔录》；《宋人轶事汇编》卷一《太祖》。

③④ 《清高宗实录》卷一百三十一，乾隆五年十一月戊子。

⑤ 礼亲王昭梈《啸亭杂录》卷十《刘武进相公》。

央集权体制，使皇权的独裁性强化了，广延性加大了，皇权如何行使，才能发挥主导与核心作用，使皇权威行海内，实施于中央、地方各级机关及最基层的臣民，收到如身使臂，如臂使指的效果，自秦以后，也形成并发展了一整套制度。

君主官僚政体，其权力层次结构大致如下：皇帝，处于政权结构的顶端，总揽大政；以下为中央的中枢决策机关；再下为分工处理各项具体政务的卿或部级行政机构；中央之下是各级地方机构。中枢机构，如秦汉的丞相府、隋唐的三省、明清的内阁，从根本性质上讲，是皇帝的辅弼机构，辅佐皇帝决定大政方针，处理重大事件，并对其下的中央、地方各机关作出某些具体的指示。皇帝一般是与这一层机构发生直接的行政联系，通过它发布圣谕、圣旨，将皇权的意志、精神，皇帝的某些决定，贯彻到中央、地方各级政府机关和臣民，从而以抓纲带目的形式，实现对整个帝国的统治。这种行政关系，在本书第三、四章中还要详细叙及。另外，某些重要政务，皇帝还要躬亲其事，某些重要衙署、重要军政要务的官员，皇帝则直接与其进行行政联系，这方面，明清时期表现得尤为突出。这是一种直接指挥、监控的统治形式。

皇帝在对整个行政系统进行统理、监控，对臣民行使其皇权的过程中，公文制度起着相当重要的作用，或者说是靠公文制度实现的。以下首先介绍有关皇权的公文制度。

（一）体现皇权的御用公文、御玺制度

以皇帝名义发布的文书种类繁多，这些文书都有专门的名称，臣僚不得僭用，以体现这些“圣旨”独一无二的绝对权威性。如皇帝布告臣民的“诏”，史书就这样解释：“诏，告也，自秦汉以下，唯天子独称之。”^①

汉朝制度，“天子之书一曰策书，二曰制书，三曰诏书，四曰戒策”。各种不同的文书又有不同的用途。策书“称皇帝曰，以命诸侯、

^① 《汉书》卷一下《高帝纪第一下》注，如淳曰。

三公”，用来分封诸侯王、委任高级官僚，体现皇帝的用人权；“制书，帝者制度之命也”，用以颁布重大制度；诏书，在汉代是指诏告臣下，或群臣有奏请之事，天子批示，以为诏书；戒策又称敕，是对臣僚的训诫^①。这些文种，以后各朝代在用途与使用范围上有所变化，而且增加了一些新的名目，如谕、御札等等。

诏，在明清时期主要用于重大政事的布告臣民，颁布重大政令。如新皇帝的登极、改元，老皇帝的遗诏，册立皇后、太子，重大庆典后之大赦，普免钱粮等等，皇帝检讨为政缺失，修改大政方针，则下“罪己诏”。面对所有臣民的诏书，都是“布告天下，咸使闻知”。诰，是皇帝对臣下的告诫、训示。《清会典》解释为：“昭垂训行曰诰。”^② 明太祖朱元璋训诫臣民的《大诰》就属此类。赏赐、封赠百官则用制书。行政中，用得最多的是敕、谕、旨等。唐代，皇帝对臣下奏请政务的批示曰敕旨，任免官员、征发兵马、判处流以上罪以及批准动用钱粮等庶务，用“发日敕”，或称“发敕”，发敕经中书、门下省办理，进呈皇帝，经皇帝画敕为批准，然后颁行。清代，皇帝主动对某项政务所作的具体指示，叫“上谕”“敕谕”，多由内阁，后来改由军机处，根据皇帝指示精神拟写，再以皇帝名义颁发。专达某官的机要指示，则由军机大臣面奉皇帝旨意，草拟后由军机处密封，送兵部由驿站直达受命之人，称为“廷寄”，或叫“寄信”“字寄”。皇帝对臣下请示政务的奏章所作的批示，有“批红”“朱批谕旨”，前者是对臣下所上的“题本”的指示，后者是对“奏折”的批示，都是批写于奏章之上，文字用红色，这种朱红色文字，是皇帝旨意的特殊标志。前述诏、诰、制、敕、上谕等等，都是皇帝借手于中枢机构发布、下达；奏折上的“朱批谕旨”，则是皇帝亲笔拟写，直接对官员进行指示。这些文书中，敕谕、上谕、谕旨，是使用最多的文体，是皇权在日常行政、具体政务中的行使和体现。诏、诰等，由于所涉及的事务性质重大，在使用上还要经过

① 以上见《唐六典》卷九《中书令》注。

② 乾隆《大清会典》卷二《内阁》。

一番渲染。如清代的“颁诏”，就有一套隆重的仪式。颁诏时，皇帝亲御太和殿，诏书放于殿中黄案之上。在大乐声中，王公百官行礼，然后由内阁大学士捧诏书授给礼部尚书。礼部官跪接，放于云盘之上，再装入龙亭内，在仪仗导引下，百官跟随，抬至天安门城楼上，将诏书取出恭放于宣诏台。宣诏官颁诏，文武百官、京城耆老齐跪于金水桥前聆听。读毕，再行三跪九叩大礼。然后礼仪官将诏书用彩绳系于“金凤”口中，续到城楼下，礼部官接受，表示承领天降的旨意。再放入龙亭抬到礼部衙门，恭镌誊黄（刊刷），颁行天下。诏下各省，礼部官带诏前往颁布。所经州县，官民跪迎。至省城，督抚率属官备龙亭迎奉诏书，放于衙署大堂诏案，行三跪九叩礼。然后跪伏听宣诏使宣诏。宣诏使以诏授督抚，由各省再刊刷，颁发下属府州县，宣布军民，仪式均与省级相同^①。这些仪式，在今天看来十分繁琐，但在当时，正是通过这种庄重繁琐的礼仪，来体现“圣旨”的威严与神圣，使皇帝的政令贯彻于帝国天下的每一处辖区。

有些诰、谕不仅面对官员，而且下达于乡间的百姓。清代康熙皇帝的《上谕十六条》以及雍正帝据此而阐发的《圣谕广训》，明朝朱元璋自编的《大诰》及“圣谕六言”等，都属此类。这类“圣谕”，是对全国臣民的训诫，宣示对各种危害统治秩序的不法行为的惩治，规定百姓日常行为的准则。明《大诰》颁行天下，“一切官民诸色人等，户户有此一本”，同时命令各级学校讲授，科举考试也把它列入出题的内容。清帝的《圣谕十六条》《圣谕广训》不仅采取同样措施，而且严令全国遍设讲约所，选举约正，每月朔望，齐集乡民宣讲。宣讲时，还要供奉圣谕牌位，地方官率耆老乡民对它行三跪九叩礼。中央集权制下的皇帝，就是通过这类措施，将他的“圣旨”“纶音”深入到乡间僻壤，力图使所有的被统治者都成为他的忠臣顺民。

在体现皇权、行使皇权的文书制度中，还有一套与之相配合的御玺制度。御玺即皇帝的印信，加盖在以皇帝名义发布的各种文书之上，它

^① 乾隆《大清会典》卷二十七《颁诏》。

是皇权的象征与凭证。汉代蔡邕的《独断》讲：“秦以前，民皆以金玉为印，龙虎纽，唯其所好。然则秦以来，天子独以印称玺，又独以玉，群臣莫敢用也。”各代“正史”的记录也表明，只有皇帝的印才可以玉作质料，以龙形作纽，且专称为玺^①，唐以后称为“宝”。官衙之印或称印，或称“关防”，尺寸也比御玺、宝小。这些规制，既突出皇帝的等级，也可作为圣旨的凭证与标记，如清代官衙之印最大者三寸三分见方，御宝则有五寸二分、四寸四分见方不等，最大者六寸，明显大于官印。皇帝宝玺有多种，各有不同用途。汉唐宋等朝的御玺、宝有六至八颗。明清多至二十多颗，其中诏告臣民，钤用“皇帝之宝”；训谕臣僚，用“制造之宝”；征调军队，用“皇帝信宝”；颁行赏赐，用“皇帝行宝”；发布檄文以张挾伐，用“讨罪安民之宝”；外交文书，用“敕正万邦之宝”；弘扬文教，用“钦文之玺”……^②钤用御宝，有一套严格的管理制度。御宝收藏于皇宫之内，有专人负责。汉代是内朝的尚符玺郎；唐宋设内、外符宝郎专管，用宝时，“外符宝郎具奏，请内符宝郎御前请宝，印讫，付外符宝郎承受”^③。清代请用御宝，内阁学士赴乾清门，与管宝太监在黄案上“公同验用”。用讫，由太监捧宝回宫，恭贮原处^④。没有天子之命，任何人不得擅动御玺。西汉，受武帝遗诏辅政的大司马大将军霍光，可算是位高权重，一次，宫廷出事，霍光恐有变故，想收取御玺，尚符玺郎坚决不予，“光欲夺之，郎按剑曰：‘臣头可得，玺不可得也！’”^⑤可见保管制度之严。

为维护皇权的专制与尊严，在御用文书、御玺制度上还有若干法律方面的规定。凡盗窃及伪造御宝者，罪在十恶之列^⑥。伪造诏、制及更改增减诏旨内容者，封建法律定有“诈伪律”。唐律规定，“诸诈伪制书及增减者，绞；未施行者，减一等”。明清两朝惩处加重，“凡诈伪

① 汉代的诸侯王因有封国，俨然朝廷，其印也称玺，为特例。

② 乾隆《大清会典》卷二《内阁》。

③ 《宋史》卷一百五十四《舆服六》。

④ 《国朝官史》卷八。

⑤ 《汉书》卷六十八《霍光传》。

⑥ 光绪《大清会典》卷五十三《刑部》。

制书及增减者，皆斩！未施行者，绞……凡诈传诏旨者，斩”^①！对于皇帝的圣旨，臣僚只有无条件地服从，非议或不遵行者，都要治罪。西汉景帝下诏征吴王，同时下令：“敢有议诏及不如诏，皆腰斩！”武帝下诏设庙乐，夏侯胜对此有不同意见，大臣们指责他说：“此诏书也。”胜曰：“诏书不可用也。”有人奏劾他“非议诏书”，夏侯胜因此而被下狱^②。

（二）皇权在日常行政中的行使

从原则上讲，皇帝的权力无所不包、至大无涯。秦始皇称帝后，“天下之事无大小皆决于上”，从中央到地方的一切政务，皇帝都可处理。但皇权的无限性与皇帝个人精力、能力的有限性，又决定他不可能做到事无巨细皆躬亲裁决，只能是抓纲、抓要、抓本，即所谓“君设其本，臣操其末；君治其要，臣事其详；君操其柄，臣事其常”。而且这些“纲”“要”之事，也是通过一定的行政程序，依靠各个机构、官员的辅助而处理的。皇帝正是通过皇权的这种行使原则、行使方式，来体现其在国家大政中的最高决策权及具体施政中的主导与核心作用，实现其对整个官僚机构在人员、行政方面的控驭。皇权的具体行使主要表现在：议决大政、处理具体政务、对官员的行政进行监控几个方面。这些问题，本书第三章、第六章也要阐述，此处仅从皇权行使的角度略说一二。

（1）召集臣僚，合议大政。皇帝通过这种方式集臣僚之广议以为参政，最后对政务作出决定，行使其最高决策权。其主要形式，就是历代王朝所举行的“常朝”，它是由皇帝主持，定期举行的高级官员参加的规模较大的“御前会议”。常朝在皇宫之中，原则上应该每日都要举行，但真正做到每日御朝的皇帝很少，清代的康熙皇帝基本能做到这一点。一般多是隔日、隔五日或间隔十日一次。当然，荒政的皇帝往往宣

^① 《大清律例》卷三十二《诈伪》。

^② 《西汉会要》卷十七《诏令章奏》。

布“免朝”，长时间不见朝臣之事，也不罕见。常朝时，或由皇帝提出议题，令臣下各抒己见，以供皇帝决断。或官员向皇帝面奏政务请求指示，皇帝口降谕旨，或者交大臣们讨论，皇帝拍板，宣示该官员。清代的常朝叫“御门听政”，因在皇宫中的乾清门前举行，故名。御门听政时的一项重要内容是处理“折本”，即皇帝对臣下所上的奏章未能当时作出批示，而折角为记，在御门时与臣僚一起商讨处理。常朝属于皇帝定期召见群臣的例行会议，还有一种形式是，有重要政务，皇帝随时传令某些大臣进宫议事。如西汉的“内朝议政”；唐代的“延英召对”——在延英殿召集宰相等会议，及翰林学士召对会议；清代皇帝在其寝宫养心殿召见军机大臣、大学士议事等，都属于这种形式。还有的情况是皇帝不召集不亲自主持，而谕令官员集议，会议结果上报皇帝裁决。如汉代的“府议”，唐代的政事堂宰相议政，清代的议政王大臣会议、九卿会议等等。汉代官员在衙署议政，皇帝也常常亲临会场，如丞相府“每有大议，天子车驾亲幸其殿”^①；著名的评定五经异同的石渠阁会议，便是汉宣帝“亲称制临决焉”^②。皇帝与臣僚合议政务，主要是商议重大事件的处理，或制定大政方针。

(2) 处理具体政务。皇帝不仅把握国家的大政方针，而且还要进行具体政务的处理。这些具体政务的处理，主要通过批答臣下章奏的方式完成。皇帝所批答的章奏，都是各高级衙门重要部门的官员请示政务的报告，如清代，主要是中央部院及地方总督、巡抚、布政使、按察使、将军、总兵官、提督等所上的题本或奏折。所请示之事，也都是较重要的事项或机要政务。在君主专制中央集权体制下，各机关官员在本部门所负责的政务上都有一定的权限规定，超过这个限定，就须向上请示，如多少级以上官员之任免、多少数量军队的调动、多少数额以上钱粮的动支、何种重要工程的兴办、哪一等罪刑以上的判处等等，都要经过皇帝的批准，尽管有时只不过是履行一种手续。另外，有些重要事项

① 《后汉书·百官志一》注②应劭曰。

② 《汉书》卷八《宣帝纪第八》。

出现的新情况，官员不好擅作处理，也要请示。三省制下，臣下汇报之事，经中书省批覆发敕，门下省审核，经皇帝批准画“可”，下发执行。明清时期，官员所上题本，先送到内阁，内阁大学士、学士先在题本上附以“票签”，上边拟写他们的处理意见，称为“票拟”，送交皇帝审批。皇帝同意的“依议”或其他处理意见，都以红笔批写，这道程序叫“批红”，批红或由皇帝亲笔，或由他人按照皇帝的旨意代笔。然后下达有关衙门。有些机要事务的奏章则直达御前，由皇帝亲批，如奏折就属这类。奏折可不经任何衙门，由具奏官员派人直接送到奏事处，由太监转交皇帝，皇帝亲自开拆，在折上批写指示，称为“朱批”，封好后，由送折者带回交具奏官员，按旨执行。

在具体政务的处理上，以下几类尤其为皇帝所重视：

选任中高级官员。国家行政依靠官员，官员因此而得以有权。皇帝只有掌握官员的任用权，才能体现其对国家权力的主宰，使受命于皇帝的官员对他尽忠尽职。另外，皇帝还可通过对官员的任用，根据官员的才能、专长及与自己的关系，选用于他所认为相宜的部门，实现对官僚机构及其行政的控驭。可是，从中央到地方几万甚至十几万官员，不可能全部由皇帝任用，因而，掌握对较高级官员的任用，就成了皇权在“用人”上抓“要”的手段。汉代，六百石以上的官员，以皇帝的诏书任命或调迁^①；唐代，“庶官五品以上，制敕命之”^②；宋代，凡“拜宰相、枢密使、三公、三少，除开府仪同三司、节度使，加封，加检校官，并用制”^③；元朝，“自一品至五品为宣授，则以制命之”^④。这些高级官员任用的“用制”“以制命之”，都是用皇帝的制书除授，也即由皇帝任命。清代，中央高级官员及地方某些重要官缺，都要皇帝“亲简”“特简”，大学士、各部长官、地方各省督抚布政使按察使缺出，或由大臣们推举候选人，或由内阁、军机处将符合条件的官员列名，奏

① 卫宏《汉旧仪》卷下，5页，四库备要本。

② 《陆宣公集》卷十七，2页，四库备要本。

③ 《宋史》卷一百六十二《职官二》。

④ 《元史》卷八十三《选举三》。

请皇帝简用。有些官缺级别不甚高但职务重要，则定为“请旨缺”，由皇帝“特旨简放”^①。军机大臣主管机要政务，则由皇帝亲自从内阁部院等机构中调用。清代还实行引见制度，中级官员经考核保举某官缺，吏部领该官至皇帝面前，并递该官员的引见单，开列其籍贯、年龄、出身、履历以及引见情由。皇帝览后进行“面试”，把对该官员的印象、评语及任用意见批写于引见单上，由吏部奉旨执行。皇帝既然掌握用人权，就决不容许臣下侵触这种权力。臣下操纵用人，不但容易结党，导致派别斗争，败坏朝纲，而且会使皇权旁落，有可能受制于因专擅选官而势力膨胀的权臣。明清法律规定，任官之权“操之于君上……大臣但当请旨奉行，不得专擅”，“若大臣专擅选者，斩”^②！其他朝也有类似规定。南朝宋武帝时，吏部举张奇为公车令，武帝不同意，另选他人。吏部令史未遵旨而让张就职，皇帝发觉后，吏部尚书被免官，违旨的令史二人被杀弃市^③。

军队。在家天下古代王朝中，军队是国家，也可以说是皇位赖以存在的支柱，因而对于皇帝来说，牢牢地掌握军权尤其是军队的调动使用权，具有极其重要的意义，是须臾不可放手的。古代，皇帝亲自掌握并使用调兵的信物，有符、羽檄等。符一半由皇帝掌握，另一半交地方官兵将领。发兵时，皇帝将符交领兵者，管兵者之符与之勘合为一，验明无误，才可发兵。羽檄是调兵的凭证文书，汉高祖刘邦说：“吾以羽檄征天下兵”^④，就是指他用这种文书征调全国的军队。宋代“有金字牌急脚递，如古之羽檄也……有军前机速处分，则自御前发下，三省、枢密院莫得与也”^⑤。平时，地方管兵将官没有皇帝命令，不得擅自调用手下军队。明清时期甚至规定，“凡将帅部领兵马守御城池及屯驻边镇”所管地方即使出现扰乱统治秩序的反抗活动，也要“先申报本管上司，转达朝廷，奏闻恭候圣旨，调遣官军征讨”。若非特别紧急，而

① 光绪《大清会典》卷三《办理军机处》。

② 光绪《大清会典事例》卷七百四十七《刑部·大臣专擅选官》。

③ 《宋书》卷七十七《颜师伯传》。

④ 《汉书》卷一下《高帝纪第一下》。

⑤ 沈括《梦溪笔谈》卷十一。

不申报上司，或虽已上报而不待回报，“辄于所属擅调军马，及所属擅发与者，各杖一百，罢职，发边远充军”^①。可见皇帝对军队调动的控制是何等的严格。

司法。朝廷纲纪依靠法律的震慑力来维持，因而对于官员贪赃枉法、结党营私、违反政令圣旨等行为的处置，皇帝要亲自插手。这类政治案件，或者由大臣弹劾，皇帝指令法司调查审理，最后奏闻皇帝判处；或者皇帝通过各种途径察觉后，亲自审判定罪。如明朝武宗时逮问并处死大太监刘瑾，嘉靖朝处置严嵩、严世蕃父子；清康熙朝结党的大学士明珠、索额图被罢官，雍正朝打击年羹尧、隆科多等权臣，嘉庆朝将和珅革职抄家下狱等等，都属这类情况。有关贵戚、勋臣、贤臣等的刑事案件，皇帝也握有最终定讞权。这类刑案，法律上有“八议”的规定，“凡应议者犯罪，官司不得擅自勾问，实封奏闻。得旨推问，开具所犯及议之状，先奏请议，议定奏闻，取自上裁”^②。皇帝对于百姓死刑案件的判决也相当重视，隋唐以后，死刑定案，都要经过皇帝最后决定。隋文帝时，下“诏诸州，死罪不得便决，悉移大理按覆，事尽，然后上取奏裁”^③。《唐律疏议》规定，凡是判为死刑的罪犯，“皆三覆奏，讫然，始下决”。须向皇帝覆奏三次，经核定批准，方能执行。清代对死刑审查得更严格，犯死罪者，各地方官无权定案，须上报中央经三法司会审，会审后还要经秋审或朝审（京城案件）众官员合议，然后将应否定死罪，应定哪一等死罪“具题候旨”，听候皇帝最后决定，皇帝获知或察觉有可疑之处，命重新调查、审理，认为处理不当者，当即予以批驳，并详细说明理由，这些事例在《清实录》中有不少记载。最后决定施刑的“予勾”，也要经过皇帝。皇帝如此重视死刑的处理，各案都要亲自审查，目的是准确地打击那些危害统治秩序、违反伦理纲常的犯罪者。同时也说明，在官场中，因官员不尽心政务、胥吏幕僚把持案牍、贪赃受贿而草菅人命、冤屈良民的案件时有发生，皇帝为了维

① 光绪《大清会典事例》卷七百七十《刑部·擅调官军》。清律此条是据明律而制定。

② 光绪《大清会典》卷五十三《刑部》。

③ 《文献通考》卷一百六十九《刑考八》。

护纲纪、维护法律的严肃性，防止因冤假错案而导致官民矛盾的激化，不能不对这些事关人命的要案亲自过问，最后把关。

以上所举几方面，是指在一般情况下皇帝必须要经手的具体政务。由于皇帝没有具体的职掌规定，所以皇帝处理政务因人而异，有些勤政的皇帝，躬亲庶务，其理政的范围要大大超过以上范围。而那些荒政、怠政的皇帝，即使连上述几项事务也懒于处理。

（三）对官僚行政的监控

行政运作过程中，皇帝需要随时掌握政策实行的得失及百官的行政状况，以纠正政令的偏颇、过错，惩治违反法规的官员，督促官员行政，来维持纲纪，保证国家机器的正常运转。这一切，皇帝是靠其直接指挥下的监察机构来实现的。历代王朝都设有御使台、都察院之类的监察机关，这些机构，被称作是“天子耳目风纪之司”，主要职掌是：一、“凡朝廷政事得失，民生利弊，以时条上”；二、“纠举百僚”，“纠察内外百司之官邪”^①，对违法、失职、结党营私的官员提出弹劾。监察官员既可以在朝堂之上“面劾”，也可以“封章奏劾”，向皇帝秘密地反映。东汉的御史，皇帝规定其“自皇太子以下，无所不纠”。宋代，监察官员“绳缚纠谬，自宰臣至百官，三省至百司，不循法守，有罪当劾”^②。皇帝赋予这些官员以特殊的权力，将那些不法官员检举，置于法司审判惩处。有时，皇帝还密派御前侍卫人员等，暗访官员之言行，如明朝的锦衣卫、清代的宫中侍卫，就常负有这种使命。

稽察各衙门行政，也是监察机关的职责之一，如唐朝玄宗时，即命监察御史“分察尚书（省）六司，纠其过失”^③。清代的部院设有督促所，都察院设有督促所、各道御史，负责督促各衙门承办事宜，限期完结，以防积压。另外还设有“稽察钦奉上谕事件处”，专门负责稽察中央各部院所奉皇帝特交事件的办理情况，以保证行政效率。

① 光绪《大清会典事例》卷九百九十八。

② 《宋史》卷一百六十四《职官四》。

③ 《唐六典》卷十三《御史台》。

皇帝还常常派遣官员以“钦差”的身份，去稽察地方，或执行某种特殊的使命，以补皇权鞭长之莫及。如西汉武帝时的刺史，唐代之巡按御史、巡察使，明朝之巡按以及随将帅出征的监军和监察考试、漕运、盐务、仓库、屯田等特别差务等等，这些人直接受命于皇帝，代表皇帝巡察，权力极大，如明代，“巡按则代天子巡狩，所按藩服大臣、府州县官诸考察，举劾尤专，大事奏裁，小事立断”^①。西汉的刺史“奉诏条察州”，重点打击横行于地方的豪强，纠察地方郡守等“不奉诏书”、滥施刑罚、贪赃枉法等行为^②。集权制下的皇帝，正是通过监察机构及钦差人员，把皇权的触角伸入到中央、地方各机构及其行政环节，实行监控。

① 《明史》卷七十三《职官志二》。

② 《西汉会要》卷三十三《部刺史》。

第三章

中央官僚的行政管理

由于中央集权官僚组织以内驭外基本机制的规定和作用，中央官僚的政务管理活动，始终是古代官僚行政管理的核心部分。中央官僚虽不直接临民治政，却距权力源头较近，他们“日覲天光”，常侍帝王，能够充任专制皇权支配和控制政务管理活动全过程的直接工具。他们中的不少人可以参与或协助皇帝进行各种重大行政决策，制定政务管理方面的大政方针。对地方官府的政务管理，则发挥号令、指导、监督、检核等行政统属功能。中央官僚的政务管理，带动着整个行政管理体的运作，也最能表现专制皇权与官僚、与行政管理的联系，最能显露古代官僚政治的内在本质。

一、官僚行政中枢组织及其演变

中枢一词，有广义和狭义之别。广义上的中枢，泛指中央政府机关。狭义上的中枢，又指中央政府内以宰相及相当于宰相身份的人组成的官僚首脑机构。这里所说的行政中枢组织取其狭义。官僚中枢组织的职能主要有二：一是参与朝廷决策等机务；二是多可总领诸司百官的行政活动。它既是天子的喉舌、辅弼，又是百官的首脑。在中央及地方的行政管理中，朝廷行政中枢组织负有重大责任。

（一）秦汉朝廷行政中枢——丞相府与尚书台

秦、西汉，朝廷行政中枢组织主要是丞相府。丞相，或称相、相国，秦始皇沿袭秦国旧制而设。秦丞相为左、右二员。西汉或仍设左、

右二丞相，或以一人“颺为丞相”^①。丞相开府分曹治事，官属名目较多，配置齐全，主要有长史（负责相府庶务）二员，司直（负责监察检举）一员，东曹掾（掌管监督诸郡等）九员，西曹掾（领百官奏事及府吏署用）六员，丞相征事、丞相史二十八员，还有集曹、奏曹、议曹、侍曹、主簿等十五曹，总额高达三百八十二员^②。秦丞相的主要职责是“掌丞天子，助理万机”，内容涉及政教、选官、考课、刑罚、赋敛、工役诸方面。西汉前期，丞相统领朝廷庶政，权位渐重。选用朝廷和地方官吏，统辖百官，主管郡国上计考课，自行诛罚予夺，总领百官朝议奏事，协助皇帝决定国家大政，封驳谏议等，都在其职权范围之内^③。如果说由于秦始皇极端独裁专制，躬自理政，秦之丞相往往被置于皇帝幕僚长的地位，那么西汉前期的丞相就有所不同了。西汉皇帝之下大体是实行丞相负责制的。作为百官之长的丞相，可以在外朝开府，自辟僚属，以丞相府充任皇帝藉以集事的行政中枢，依照皇帝的旨意，较独立地行使各项权力。汉文帝时，太中大夫邓通是皇帝的嬖臣，“赏赐累钜万”，因向丞相申屠嘉禀告政事“有怠慢之礼”，被申屠嘉“檄召”至丞相府，“免冠，徒跣，顿首谢嘉”，还险些被申丞相以“大不敬”罪杀掉^④。西汉丞相不仅能自行惩办千石左右的太中大夫等中级官员，对内史之类的二千石大臣，也可以“先斩”后请^⑤。至于家居官宦的按治，更毋需奏请了^⑥。丞相还能在某种程度上节制九卿。《史记·陈丞相世家》，“宰相者，上佐天子理阴阳……使卿大夫各得任其职焉”；《晋书·刘颂传》，“秦汉以来，九列执事，丞相都总……”均披露了这层节制统属联系。然而，汉武帝以降，不少丞相因与皇帝发生权力冲突被杀。丞相权势大为削弱。多数居丞相位者“无所能发明功名著于世”，上述固有职能自然无法充分发挥和运用了。

① 《汉书》卷四十《陈平传》。

② 《汉官旧仪》卷上。

③ 安作璋、熊德基《秦汉官制史稿》上，齐鲁书社1985年。

④⑤ 《汉书》卷四十二《申屠嘉传》。

⑥ 《汉书》卷五十二《灌夫传》。

尚书台是由九卿之一的少府属官尚书发展而来的。秦、西汉前期，尚书只是皇帝与丞相列卿间“掌通章奏”，收发文件的宫廷侍从。汉武帝忌恨丞相权重，开始利用若干名尚书（宦官任尚书时即称中书），或给少数亲信大臣领尚书事等加官，让他们在中朝协助皇帝处理机务。成哀之际，又正式设置三公（司徒、司空、司马），废止了丞相负责制。丞相之名也易为司徒。尽管如此，迄西汉末，尚书仅是以“中朝官”的形态倚仗皇权挟制丞相及三公，尚未完全取代丞相的行政中枢地位。东汉初，光武帝刘秀愆于王莽篡位，进一步削夺三公之权，“选举诛赏，一由尚书”^①。此时的尚书，才成为继丞相府后的新的朝廷行政中枢。杜佑所云：“众务悉归尚书，三公但受成而已”^②，也反映了上述变动。

尚书台之称，始于汉灵帝时期^③。尚书台长官为尚书令，又有仆射一员，尚书六员，合为“八座”^④。下设二千石曹、民曹、客曹、常侍曹等六曹办事机构。起初，尚书台长官秩位仅千石，但能够“出纳王命，政赋四海”^⑤，统辖朝廷主要政务。诸如选举任用，考课官吏，刑狱诛赏，监督公卿等，渐次成为尚书台的合法权力。尚书台可以直接对公卿下达政令^⑥。长官尚书令也能享受行路专道和朝会专席等殊遇^⑦。

作为新的朝廷行政中枢，东汉尚书台与西汉丞相府有一定差异。第一，尚书台设于宫内中朝，而不在外朝。第二，虽有所属机构和办事僚佐，但长官属员均由皇帝选定，对皇帝的私人隶属性较强。第三，重在总揽机务，所兼行政节制机能尚不十分显著。第四，实行尚书“八座”群体负责制，“大事八座连名，而有不合，得建异议”^⑧。由此，开启群体宰相辅政的先河。

① 《后汉书》卷四十六《陈忠传》。

② 《通典》卷二十二《职官四》。

③④ 《文献通考》卷五十一《职官考五·尚书省》；卷五十二《职官考六·历代尚书》。

⑤ 《后汉书》卷六十三《李固传》。

⑥ 《无极山碑》光和四年八月丁丑诏书。

⑦⑧ 《文献通考》卷五十一《职官考五·尚书省尚书令》。

（二）魏晋南北朝隋唐朝廷行政中枢——尚书、中书、门下三省

魏晋南北朝时期的朝廷中枢组织在东汉尚书台的基础上，呈现尚书、中书、门下三省递代为中心的状况。

曹魏建立后，“总齐机衡，允厘六职”^①的尚书台，正式从名分上脱离了太府属官系统。由于尚书台部曹渐多，机构庞大，遂从宫内迁到外朝，成为名符其实的中央最高行政管理机关。两晋南北朝均沿袭此种建置。刘宋以降，因尚书台（寺）居建礼门内，又改称尚书省。其长官尚书令、副贰仆射也相应被称为“宰相”和“副相”。与此同时，尚书省的组织机构日臻严密，所属部曹不断扩充完善。有时分为十几曹，有时多至三十余曹。

中书省之立，始于魏文帝曹丕擢魏王府幕僚刘放、孙资充中书监、令^②。随着尚书令宰相地位的获取和权势的上升，尚书令与皇帝的关系变得疏远起来，也难免发生君相间常见的权力分配方面的冲突。一次，魏明帝亲赴尚书台，“欲案行文书”，被尚书令陈矫以“此臣自职分，非陛下所宜临也”为辞谢绝，羞愧回宫^③。于是，魏明帝等转而倚重中书监，使之出纳王命，掌管机务，逐步替代了原来的尚书台。朝廷中枢实际权力又由尚书台转移到中书监。尚书台（省）反而降至受成执行的地步。中书监后易名为中书省，俗称“凤凰池”。长官为监、令，下设侍郎、舍人、秘书、著作郎等。南朝时，中书舍人掌诏敕草拟，秉政专断，最受“恩幸”。权势反居监、令、侍郎之上。且得以置二十一局分典尚书省诸曹的章奏令诏^④。所谓南朝寒族掌机要，即是通过中书舍人一职来实现的^⑤。

门下省起源于东汉的侍中寺。东汉尚书台在宫内正式充任朝廷行政中枢之际，皇帝就设士人充职的侍中寺在省禁（后宫）与宦官一起负责皇帝左右的生活服侍，并传递披阅尚书台奏章。由此，侍中作为皇帝

① 《晋书》卷三十四《羊祜传》。

② 《三国志》卷十四《刘放传》。

③ 《三国志》卷二十二《陈矫传》。

④ 《通典》卷二十一《职官三·中书省》。

⑤ 《廿二史札记》卷八《南朝多以寒人掌机要》。

侍从较多介入了宫廷机务。东汉末，宦官势力被翦灭，侍中寺扩充为侍中省。东晋哀帝时，又把魏晋以来共同负责“平尚书奏事”的侍中、散骑常侍等官合并为门下省（门下即黄门下之义）。门下省长官为侍中，下设散骑常侍、给事黄门侍郎、给事中等。其职司主要是传递奏章诏令和“备切问近对，拾遗补阙”^①。由于亲近皇帝，门下省诸官介入机务甚多。尤其是北朝门下省侍中等，往往“长值禁内，参决军国大政，万机之事，无不预也”^②。于是，门下省及其长官侍中也渐渐进入了中枢组织和宰相行列。

魏晋南北朝尚书、中书、门下三省递次进入朝廷行政中枢的结果，使三省长官相继成为握有某种实权的宰相。凡是被皇帝委以机密，参与决策的三省长官，都是真宰相。这样，朝廷行政中枢组织就由东汉尚书台“八座”宰相，过渡到范围更广的三省群体宰相制。三省的权力各有偏重，表现了某种互相制衡的机制。同时，尚书、中书、门下三省又因和省禁皇权的近密关系及皇帝个人的倚重，各在中枢组织中占据不同的位置。由于三省制刚刚形成，彼此间的分工、协调、配合，还不甚明确。比较常见的倒是，尚书、中书、门下三省在皇帝专制支配下对中枢组织内主导地位的角逐。三省何者充当行政中枢组织的核心，在魏晋南北朝各个政权或各个时期常常是不一样的。

隋及唐初，沿袭魏晋南北朝三省制，中书、门下、尚书三省长官（中书令、侍中、尚书令或左右仆射）并为宰相。隋文帝还正式废罢三公（太尉、司徒、司空）府属，使三公成为一种荣誉称衔或加官。相应地，三省长官的宰相地位也就名符其实了。开始，三省均为“宰相之司存”^③，共同构成宰相中枢组织。三省之间又有分工：中书省草拟诏旨，门下省掌纠驳和出纳王命，尚书省掌政令执行。就朝廷机务执掌而言，中枢组织又主要是由部分设在宫内的中书、门下二省构成。若遇军国政事，三省长官即到设于门下省（一度迁至中书省）的政事堂，商

① 《晋书》卷二十四《职官志》。

② 《魏书》卷二十一《彭城王传》；《北史》卷十九《彭城王勰传》。

③ 《文献通考》卷四十九《职官考三·宰相》。

议参决。此时的政事堂，既是三省的协调机关，又是临时议政场所。贞观以后，三省长官以外的其他较低级官吏担任宰相的渐多。“同中书门下三品”“同中书门下平章事”，渐成为宰相的专称。三省长官尚书仆射、中书令、侍中等反被摒出宰相圈子。唐前期，三省长官及其他官员入相均为兼职。他们在政事堂是宰相，回到各部门又是各省各司的长官。玄宗开元以后，宰相构成发生变动：宰相由兼职演化为专职。原先宰相的临时议政和协调机构政事堂，逐渐成为宰相专门的日常办公机构^①。政事堂后来正式易名“中书门下”，附设吏、枢机、兵、户、刑礼五房，分掌庶务^②，此“中书门下”，又成为唐中后期朝廷的中枢组织。唐代“政事堂”和“中书门下”，相当长的时间内实行群体宰相轮流执政秉笔的制度，或十日一更，或一日一更。秉笔宰相负责主持政事堂会议，值宿政事堂，承接诏旨，处理日常政务，权力很大。

（三）宋元朝廷行政中枢——中书门下与中书省

宋代仍置中书、门下、尚书三省，但自宋初，三省并不发挥原有的效用。真正的朝廷行政中枢组织是设在宫禁之内的“中书门下”，或称“政事堂”。中书门下的长官为同中书门下平章事，副贰是参知政事。此时，朝廷以枢密使、三司使分掌军权、财权，但在行政方面，中书门下集原来门下、中书、尚书三省的主要职能于一身，权力不谓不大。神宗元丰改制，废罢中书门下，恢复中书省拟旨，门下省审查，尚书省执行的旧制。又以尚书左、右仆射兼门下、中书侍郎为正宰相，门下、中书侍郎，尚书左、右丞各一人为副宰相。南宋时，改立左、右丞相和参知政事为正、副宰相。另设平章军国重事，位居正、副宰相之上。尽管宰相名称和人员构成变动较多，但正、副宰相在三省之外，群体议政奏闻，共同处理庶政的体制，始终没有改变。以上正、副宰相及其议政场所“都堂”，构成了元丰以后实际上的中枢组织。这一阶段的中书、门

^① 张国刚《唐代官制》，三秦出版社1987年。

^② 《新唐书》卷四十六《百官志》。

下、尚书三省，或在宰相群体与皇帝决策后“同奉圣旨”颁下^①，或由宰执通治和分治，原先分工协同，互相制衡的机能，显著退化了。

元代以中书省为朝廷行政中枢组织。中书省位于宫城（大内）之前^②。长官中书令由皇太子兼任。下设右、左丞相，平章政事，右丞，左丞，参知政事共八员，号八府宰相。当时，掌军事的枢密院，掌监察的御史台等，多有直接上奏权和独立拟选官权。怯薛近侍也常从内廷侵染朝廷机务。但中书省大体掌握着行政中枢的主要权力。由于三省制消亡，元代中书省得以直辖吏、户、礼、兵、刑、工六部（先为左三部、右三部），重新兼有了行政节制机关的职能。

（四）明清朝廷行政中枢——内阁与军机处

明初袭元制，设中书省为朝廷行政中枢。洪武十三年（1380），朱元璋为强化皇帝专制，废罢丞相为首的中书省，自操威柄，综领六部，从制度上取消了皇帝之下的宰相中枢组织。然而皇帝躬理庶政，应接不暇，不可能长久维持。洪武后期，即开始任用少数翰林院官，加殿阁大学士衔，在宫内协助皇帝审阅平驳奏章。明成祖夺位，以新帝耳目心腹入阁的若干大学士，参与御前机务渐多。而后，内阁大学士或兼六部尚书，或加太保太傅等号，品秩也由原先的正五品逐步升至正二品、正一品。内阁大学士内有首辅、次辅、群辅之别，其下还有中书舍人等少数属员，共同组成了皇帝宫廷御用秘书班子。内阁的职司主要是草拟诏旨和奏章“票拟”^③。票拟权在握，表明内阁已成为无宰相之名而有宰相之实的中枢组织。明中叶，六部往往承奉内阁旨意行事，某种程度上已退居从属地位了。

清代沿用明内阁辅政制，但内阁始终不是完全的朝廷行政中枢。康熙、雍正以前，朝廷军国大事往往由议政王大臣会议及其常议机构议政处议处。雍正帝在康熙南书房的基础上，正式设立军机处。此后一百八

① 《文献通考》卷五十《职官考四》。

② 《元史》卷十四《世祖十一》至元二十四年十月甲子。

③ 《明史》卷七十二《职官一》。

十年，军机处作为御用秘书班子的内廷部分，主要充当了事实上的朝廷中枢组织。军机处设于皇宫隆宗门内。比较特殊的是，军机处无官署，无专官，无属吏。军机大臣、军机大臣上行走等，均由皇帝从亲王、大学士、尚书、侍郎中挑选而兼任。军机处的职责主要是：拟写皇帝谕旨，处理奏折，日值禁廷，奉旨与议机务，协助皇帝处理军政庶事（如升革文武官员，科举考官试题审议，审复重大狱案，查考兵马钱粮等）。军机处办理机密要政，既保密迅速，又始终听命和附属于皇帝，无甚独立性。它反映了在清代皇帝极端独裁专制下行政中枢的扭曲与变态^①。

军机处总理宫廷机要后，设于午门之内太和门之外的内阁，仍负责日常内外大臣本章审阅和票拟。但票拟等范围主要是比较公开的题本批阅。内阁还负责皇帝所有“明降”谕旨的颁发，即军机处承奉的“明降”谕旨都要转给内阁，由内阁抄发各部及六科施行^②。在某种意义上，军机处是皇帝近旁的“内阁之分局”^③，内阁则是军机处的外围或附庸。

历代行政中枢组织，以皇帝与宰相间的权力分配为背景，不断演化，呈现丞相开府秉钧（秦、西汉），群体宰相辅政（东汉至宋元），御用秘书班子掌枢机（明清）三种情况。丞相开府秉钧，属丞相负责制，处于辅政地位的丞相仅一二名，权势较重。群体宰相辅政，宰相均为三名以上的群体，中枢组织内集体议政拟决机务。从整体看，群体宰相权力未见多大削弱，但每名成员已不复有秦、西汉丞相式的赫然权势了。御用秘书班子掌枢机，其成员已全无宰相名分，仅是以从属于皇帝的内廷侍臣秘书办理机务。三种情况的递次演变，使中枢组织和执行宰辅职能的大臣，越来越难对皇帝独裁形成多少限制，而只能顺从和隶属于皇权了。

需要说明，上述三种情况只是概言中枢组织权力结构演变的大致趋势。具体到某个朝代或某个皇帝，由于复杂原因，制度条文与实施情

① 刘子扬《清代的军机处》，《历史档案》1982年第2期。

② 《清史稿·职官志》。

③ 赵翼《簞曝杂记》卷一《军机处》。

况，皇帝自身愿望和实际效果，常常相背离。例如，在丞相开府辅政体制下，秦始皇极端独裁专制又闻名于世；明内阁以御用秘书班子辅政，张居正、严嵩等首辅却权倾朝纲，不亚于秦、西汉时的某些丞相。这类特殊现象，应予一定重视，但并不影响中枢组织递次演变的大势。

二、宰相等朝臣协助皇帝决策

决策是根据一定的环境、条件和信息，对若干行动方案作出最佳选择，以期达到预定的目标。决策是行政管理全部活动的驱动器和实施前提。它直接影响行政管理的过程和效应。行政管理中的决策是分层次、分系统进行的。这里讲的宰相等朝臣协助皇帝决策，主要指关系全局的、高层次的决策。

宰相等朝臣协助皇帝决策，大体包括三种形态：宰相拟议奏闻决策，朝参与御前会议决策，朝廷大臣集议奏闻决策。

（一）宰相拟议庶务奏闻决策

秦、西汉，丞相开府分曹治事，具有拟决朝廷庶务的权力。丞相对所掌各种政务，可以拿出比较成熟的处理意见，然后奏闻皇帝。皇帝对丞相的上奏意见，多数是采纳的。

《汉书·田蚡传》云：“当是时，丞相入奏事，语移日，所言皆听，荐人或起家至二千石，权移主上。上乃曰：‘君除吏尽未？吾亦欲除吏。’”这段史实，一般是用来描述汉武帝亲政初与丞相间权力分配冲突的。就丞相在奏闻决策方面的权限而言，人们从中不难得到两点认识：第一，迄武帝初，丞相拟决政务是独自奏闻的。所奏意见，皇帝常常是言听计从；第二，皇帝承认丞相在选官除吏方面的既有权力。这种拟决奏闻的决策过程的基本特点是：丞相对庶务的处置意见基本成熟，拟定后只履行最后奏闻和皇帝批准的必要程序。丞相在决策中的主动性较强，发挥的作用较大。某种意义上可以称作皇帝与丞相共同决策。《唐六典》云：“秦置尚书禁中，有令丞，掌通章奏而已，事皆决于丞相。”此虽是唐人针对秦尚书事权而言，但从侧面披露了秦及西汉丞相

裁决庶政的较重权力。他如汉景帝时窦太后欲封皇后兄王信为侯，景帝却要丞相周亚夫计议商定等事例^①，也不难印证丞相在这方面的权力和作用。当自己陈奏的政见不被皇帝采纳时，一些鲠直刚强的丞相往往要主动谢病称老^②。

值得注意的是，西汉后期尚书等内朝官分割了丞相所掌的部分机务。然而，汉宣帝时张安世以大司马领尚书事等官“典机枢”，议定“大政”，俟诏令下发，张仍佯装不知^③。这种做法或由于张安世处事谨慎周密。更重要的原因可能是，迄汉宣帝朝丞相拟决庶务参与决策，至少在制度上没有根本改变。就国家制度而言，尚书等内朝官替代丞相拟决庶政，当时仍大体属于皇帝加强自身权力而打破常规的偶然情况。

东汉朝廷处理庶政，主要是由尚书台等官参与机务，协助皇帝进行决策的。《唐六典》云：“光武亲总吏职，天下事皆上尚书，与人主参决，乃下三府。”大体反映了尚书台官员在朝廷最高决策中所发挥的作用。和帝时，尚书令黄香“管枢机”，东平清河沃言狱连累千余人。黄香“科别据奏，全活甚多”^④。顺帝时，仆射胡广，尚书郭虔、史敞又上疏阻止以“探筹”立皇后事^⑤。从形式上看，尚书台官员参与决策的方式，似与西汉丞相拟决庶务奏闻决策相近，大体也是对朝廷庶政拟出处理意见，奏请皇帝批准，最终形成最高决策。前引黄香“科别据奏，全活甚多”，就是这种程序的反映。稍有差别的是，由于东汉中枢组织尚书台长贰成员已成为“八座”，故介入决策的已非西汉时的一至两名丞相，而是尚书台“八座”群体宰相。具体做法是，凡遇大政，尚书台“八座”官员先要议论如何处置，取得较一致意见后，“八座”连名署事，奏闻皇帝。如果个人有异议，可以附带奏上^⑥，也可以另上奏章，反驳其他尚书与议官的上奏意见。如顺帝时仆射胡广等三人上疏驳

① 《汉书》卷四十《周勃传》。

② 《汉书》卷四十二《张苍传》。

③ 《汉书》卷五十九《张汤传》。

④ 《后汉书》卷八十《文苑列传·黄香传》。

⑤ 《后汉书》卷四十四《胡广传》。

⑥ 《文献通考》卷五十一《职官考五·尚书省》。

尚书令左雄改察举的奏议。此疏虽未被采纳^①，可毕竟表明尚书“八座”群体宰相参议机务，能为与议人员表达不同意见提供较多机会。这对皇帝择善而从，增加最高决策的理性色彩，避免个别宰相蒙蔽上听等，是有好处的。

曹魏中书监创立之际，刘放、孙资承魏王霸府谋士遗风，主要是通过替皇帝出谋划策，运筹帷幄，参与最高决策的。魏明帝时，东吴周贺率军从海上攻辽东，明帝欲出兵征伐。朝廷大臣议论以后，多认为出兵不利。唯孙资独赞明帝，“决行策”。结果，魏军大胜。还有一次，乌丸校尉田豫出征，被夷狄兵围困，遣使告急。明帝闻讯，亲赴中书监向孙资问计。孙资荐夷酋轲比能“素所归信”的上谷太守阎志去招谕夷兵，果然为田豫解了围^②。而后，中书监设置趋于正规，其介入朝廷决策的方式转而采用“掌赞诏命，记会时事，典作文书”。南朝中书舍人又“专掌诏诰兼呈奏之事”，“出宣诏命，凡有陈奏，皆舍人持入参决于中”^③。从两晋南北朝的情况看，中书省（监）参与朝廷决策的途径，几乎是东汉尚书台的故伎重演。

门下省介入朝廷决策主要是在西晋以降。“天子以侍中常在左右，多与之议政，事不专任中书”^④。西晋初，任恺为侍中，“万机大小多管综之”，“帝器而昵之，政事多咨焉”^⑤。北魏崔光为黄门侍郎，“从容议论，参赞大政”。据说门下省官员参政议政，介入决策，重在“尽规献纳，纠正违阙”。他们所凭借的，则主要是充任皇帝的侍从之官，与皇帝“情任亲密”，以及尝御药、掌御玺之类的特殊职司^⑥。

魏晋以降，尚书省“八座”及郎中等“侍觐转希”^⑦，“听命受事而已”，不复介入朝廷大政决策，甚至连奏事权也失去了。南朝梁天监

① 《后汉书》卷四十四《胡广传》。

② 《三国志》卷十四《孙资传》。

③ 《文献通考》卷五十一《职官考五·中书省·舍人》。

④ 《文献通考》卷五十《职官考四·门下省》司马光语。

⑤ 《晋书》卷四十五《任恺传》。

⑥ 《文献通考》卷五十《职官考四·门下省》。

⑦ 《晋书》卷四十五《任恺传》。

元年，一度恢复尚书曹郎以上的奏事权。又规定尚书可在朝堂议论疑事，并可将议政结果奏闻皇帝^①。

隋唐时期，朝廷日常政务大体采用三省、政事堂、中书门下议政等方式，辅助皇帝进行决策。这种方式又可分为三个程序：

(1) 审议表章

这主要由中书省和中书门下宰相负责。隋唐沿袭魏晋南北朝中书舍人分局典领尚书省诸曹奏事的旧制，通常由六名中书舍人分押尚书省六部。六部和百官的奏章，首先要由中书舍人审查议论。中书舍人不仅需要对所押部曹政务的奏章提出初步处理意见，而且可以共同议论商量他人所掌政务。然后，“杂署其名”，称为“五花判事”^②。中书省长官或中书门下秉笔宰相，则在舍人判事状后签署自己的倾向性意见，连同舍人商量状，一起奏报皇帝裁决^③。

(2) 议政拟诏

皇帝对宰相奏报作出裁决后，或直接向宰相面谕圣旨，或命宦官传诏中书省、中书门下。起初，宰相承旨后，直接由知制诰的中书舍人等起草诏书，由中书省长官、舍人押署后，交门下省审议。由于中书、门下二省常因拟诏、审议争论不休，唐初或改为拟旨前先由政事堂中书、门下宰相议定所拟诏旨要点，以减少二省的纠葛扯皮。此诏旨要点即所谓“词头”。而后，中书舍人等草拟诏旨就基本以“词头”为框架了^④。

(3) 复奏颁行

中书舍人草拟的诏旨，由中书省长官、中书舍人等押署后，交门下省审议。如有不妥，可封还。或由门下省给事中涂改奏还，称为“涂归”^⑤。若可行，即由门下省侍中、侍郎、给事中等押署后，复奏皇帝画制可。最后由门下省加盖印玺，转交尚书省实施。

以上三个程序适用于以百官上奏为起点的朝廷庶政决策。若以皇帝

① 《文献通考》卷五十一《职官考五·尚书省》。

② 《资治通鉴》卷一百九十三，贞观三年四月。

③ 《唐会要》卷五十五《中书舍人》。

④ 《白居易集》卷六十《论左降独孤朗等状》。

⑤ 《新唐书》卷四十七《百官志二·给事中》。

降旨为起点的决策，则只须实施第二、三程序了。

上述议政决策方式，既有三省的分职分权和互相牵制，又有宰相群体的集议集权。皇帝则通过取旨、复奏等环节居上加以控驭。它基本适应了三省群体宰相辅政的中央行政结构，故能充任隋唐皇帝和宰相处理庶政时最常见的决策方式。

三省、政事堂、中书门下议政和奏状联署制，是较典型的群体宰相议政。总的说来，参加议政的宰相群体，或代表中枢组织和执行机关的各个部分，或专属中书门下宰相机构。与个别宰相开府秉政比较，群相一齐议政并辅以拟诏、审议、实施等具体步骤，可以避免个人偏颇不周和专权行私，可以汇集多人的智慧经验，对复杂政事反复论证，提供多种可行方案供皇帝采择。不过，此类议政过程中，宰相们对棘手政事往往互相推诿，不愿承担责任，还会受到皇帝对宰相群体或成员信任、赏识与否的影响。而且，一旦出现私党，为首者或得以左右议政，为所欲为（如唐中宗时韦温、韦巨源、宗楚客等）。这种情况下的政事堂、中书门下议政，也可能沦为大臣弄权或党派斗争的工具。

两宋三省形同虚设，通常由中书门下及后来的若干名正、副宰相掌管机务，参与议政决策。王曾《笔录》云：“旧制，宰相上殿，命坐。有军国大事则议之。常从容赐茶而罢。自余号令、除拜、刑赏、废置，事无巨细，熟状拟定进入。上于禁中亲览，批纸尾，用御宝，可其奏，谓之印画。降出奉行而已。由唐室历五代不改其制。国初，范质、王溥、魏仁浦在相位，自以前朝相，且惮太祖英睿，请具劄子，面取进止。朝退，各疏其得圣旨，同署字以志之。尽禀承之方，免误差之失。帝从之。自是奏御寝多，或至吁旻。于今遂为定式。”^①王曾，仁宗朝担任宰相，参与过朝廷庶政决策，所记较靠实。从中不难看到，唐、五代宰相在政事堂或中书门下议论庶政后面君奏闻的，常常是一种基本定稿的文件，故称“熟状”。皇帝“亲览”审查后，一般只履行“可其奏”的“印画”程序，就可颁布实行。入宋，或由于三省分工制衡机

^① 转引自李俊《中国宰相制度》，商务印书馆1947年；《宋会要·职官一之七十七》。

制的消逝和唐后期延英召对的影响，或由于宋初皇帝对中书门下宰相秉机务不很放心，宰相在政事堂议政后奏闻的就不再是“熟状”，而只是草案性质的奏议文书“劄子”。具体决策意见必须上奏时“面取进止”，主要听皇帝的。退朝后，宰相们再整理皇帝面谕圣旨，一并署押，作为“词头”交给翰林学士、中书舍人等知制造者书写，再由中书门下颁发施行^①。宋孝宗还规定：宰相所拟圣旨，须复奏，由皇帝详审无误，方可下发^②。换句话说，与唐朝比较，宋宰相议政奏闻决策，不仅基本取消了中书省拟旨，门下省封驳，尚书省执行的机制，而且皇帝在奏闻过程中对宰相所奏庶政过问较细，发表意见较多。宰相们则“尽禀承之方”，唯恐冒犯皇帝。像赵普、吕蒙正等面折廷争、不轻易放弃原拟意见的，毕竟是少数。南宋秦桧、贾似道，或以议和受宠于高宗，或以外戚和策立新帝取宠于理宗、度宗。他们长期当国，权倾朝廷，控制“都堂”，所凭借的则主要是私党^③。即便此时，若干正、副宰相议政奏闻决策的方式，未见显著变动。

两宋宰相还和枢密院长官一起，协助皇帝进行有关军事方面的朝廷决策。元丰改制后，宰相除兼任枢密使协调两府军、政事务外，凡遇较重要军事，兼任中书、门下、尚书三省官的正副宰相，还要和枢密院“同议进呈画旨”，“同奉圣旨”，“皆同签事”，再交枢密院行下。较小军事，则由枢密院“独取旨行谕”，并关白三省。每逢上朝，先由宰相等与枢密院官一同奏对，然后再分别进奏行政、军事^④。

此外，皇帝直接从宫禁书诏，下达中书门下等宰相执行，也是两宋朝廷的一种特殊决策方式。宋代皇帝常以手诏密授内外大臣，指挥军政。其中，传至正、副宰相处的，常关系到朝廷庶政处理及官吏除授等。而且有“凡御批，即时行出”的“中书旧制”^⑤。宰相不同意皇帝

① 《宋宰辅编年录》卷七云：“国制，凡诏令皆中书门下议，而后命学士为之。”

② 周必大《二老堂杂志》卷三。

③ 《宋史》卷四百七十三《秦桧传》；卷四百七十四《贾似道传》。

④ 《文献通考》卷五十八《职官考十二·枢密院》。

⑤ 《中兴小纪》卷二十三引《赵鼎杂记》。

的“御批”，留滞不下，常会受到皇帝的申斥，乃至罢逐^①。皇帝内降旨决策，实质上是部分剥夺群体宰相参与议政决策的权力，以施行皇帝极端独裁。此类现象的不时发生，反映了两宋皇权在朝廷决策中对相权的排斥倾向已有某种上升的趋势。

元代中书省、枢密院、御史台及宣政院，均有奏议和拟选官吏等权。但处理朝廷庶政，协助皇帝决策的主要是中书省。

中书省宰相参与庶政决策，大体包括两个程序：圆议和奏闻。

通常，中央、地方各行政机关给皇帝的奏章，必须经过中书省审查或辑录^②，中书省宰相或轮流秉笔^③，或由一人“总领”^④。对皇帝命令议论或百官上奏的朝廷政务，宰相们多是“晨集暮散”，赴中书省“圆议”^⑤。其中，较小的政事，中书省宰相议决后“便宜行事”；较重要的政事，则要奏闻皇帝裁决^⑥。凡需要奏闻的，宰相们事先要“议定共署”。若有争议，个别宰相或利用入值宫廷宿卫之机，私自上奏取旨，得到皇帝支持^⑦，或不顾其他宰臣的反对，固执己见，“奏而行之”^⑧。

元代的宰相奏闻，类似小型的御前会议，多在大都皇宫或上都帐殿等处举行。参加奏闻的，除中书省宰相外，还有枢密院、御史台、宣政院长官。殿中侍御史和若干怯薛执事官、入值宿卫大臣等，也经常侍奏^⑨。奏闻会议由皇帝主持，中书省宰相及枢密院、御史台大臣等分别进奏有关政务，听候皇帝裁定。省、院、台长官上奏时发生争执，皇帝或出面评判曲直，或令有关大臣重新议论^⑩。奏闻会议常由怯薛必阉赤

① 《宋宰辅编年录》卷七转引《丁未录》。

② 《元史》卷十八《成宗一》元贞元年六月乙卯；卷三十三《文宗二》天历二年十二月丙戌。

③ 《中堂事记·上》，《秋涧集》卷八十。

④ 《元史》卷三十四《文宗三》至顺元年二月丁未。

⑤ 《元史》卷六十六《河渠志·盐官州海塘》。

⑥ 《元史》卷十二《世祖九》至元二十年二月癸丑。

⑦ 《元史》卷三十三《文宗二》天历二年十二月庚寅。

⑧ 《元史》卷六十六《河渠志·金口河》。

⑨ 《元史》卷二十二《武宗一》大德十一年六月丙辰；参阅李治安《怯薛与元代朝政》，《中国史研究》1990年第4期。

⑩ 《元史》卷七《世祖四》至元八年六月甲午；正月己卯。

演化来的蒙古翰林院官（起居注）负责记录^①。皇帝的口头圣旨或许也是由该官载录下来，书于奏文记录末尾。最后，一并由中书省颁发实施。因参加上奏的常常只是一部分宰相，为避免上奏者和未参加上奏者间的纠葛，朝廷还规定，参加上奏的宰相须事先将上奏项目告知“同列”。上奏毕，也须传达所承圣旨内容^②。

元朝建立后，蒙古皇帝内降旨决策的也比较多。由于皇帝御玺不是中书省掌管，这类内降旨往往不先经中书省，直接在宫中由蒙古翰林院官书写颁发，类似唐代中期的“斜封墨敕”。仅武宗初，此类内降旨即达六千三百余道，内容涉及田土户口、矿冶课程、进贡钱谷、铨选词讼等^③。多数情况下，皇帝内降旨是由怯薛近侍传送给中书省，命其执行的。有的宰相或以回奏方式提出异议，恳请皇帝修正所降圣旨^④。多数宰相则只能做到“第奉行诏旨”。滞留不行，常会受到皇帝的怪罪^⑤。元代皇帝内降旨决策，是在皇帝极端独裁和内廷怯薛势力膨胀的情况下采用的，也是三省制消亡和蒙古怯薛制渗入后君相矛盾的产物和表现。它部分剥夺了中书省宰相参与议政决策的权力，将其降于单纯秉命执行的地位，故常常给朝廷正常的权力运转造成混乱。

明代朝廷庶政，大体采取内阁票拟草诏，协助皇帝决策的方式处理。

朱元璋设殿阁大学士协助皇帝批答奏章时，起初只限于“传旨当笔”，即皇帝吩咐此事如何办，彼事如何拟，大学士照皇帝旨意书写，仅发挥秘书作用，极少参与决策意见。成祖以后，内阁大学士协助皇帝办理机务时的作用，由“传旨当笔”，演化为“献替可否，奉陈规诲，点检题奏，票拟批答，以平允庶政”^⑥。其中，票拟往往对皇帝最高决

① 《元史》卷六《世祖三》至元五年十月乙未。

② 《元史》卷十三《世祖十》至元二十一年正月丁巳。

③ 《元史》卷二十三《武宗二》至大二年正月乙巳。

④ 《元史》卷十四《世祖十》至元二十三年四月己未；卷一百二十六《安童传》。

⑤ 《元史》卷二十六《仁宗三》延祐四年八月庚申；卷十八《成宗一》至元三十一年十月辛丑。

⑥ 《明史》卷七十二《职官志一》。

策产生很大影响。票拟，也称票旨、条旨。具体做法是：内外百官奏章进呈皇帝以前，先由内阁学士审阅，用一张纸条拟写批答意见，贴在奏章封皮上，供皇帝参考采用。皇帝阅罢，把纸条撤去，亲自用红笔批示，此即最高决策的成文。由于明中后期诸帝厌于朝政，昏庸无能，内阁票拟多数情况下都会成为皇帝“批朱”的蓝本。于是，内阁大学士通过“票拟”实际发挥了帮助皇帝决策的重要谋划作用^①。

需要说明的是，明后期内阁以票拟参与决策，又受到宦官专权的较大影响。英宗、宪宗以后，宦官势力坐大，阁臣常常不能直接面见皇帝，而需要宦官内外传达。皇帝的“批朱”，也常由司礼监宦官代行。这样，宦官或会根据自己的意愿好坏批改票拟，插手皇帝的最高决策，并得以假借皇权，压制或操纵内阁，进而充当上述决策过程中的主要角色了。

清代，朝廷一般机务仍沿用内阁票拟方式处理。清中后期，军机处预拟机务，协助皇帝决策，更为常见。雍正以降，军机处承担的任务主要是拟写谕旨和承旨议论要政重刑。清帝所降谕旨，或因官员奏请所下谕旨（密折和题本除外），通常均由日值禁中的军机大臣等秉承帝旨，草拟进呈。皇帝阅定后，需“明降”公开发布的，由军机处下内阁颁发；直接谕军机处执行的，即由军机处抄写并密封发出，称“廷寄”。“廷寄”一般径下钦差、都统、督抚、布按等大员，比较重要^②。另外，遇重大军政事务及狱案，皇帝或面询，或移交军机处议论。军机处议其可否，密拟办法上奏，供皇帝采择。不过，军机大臣等参议上述机要政务，并非军机处的固定权限，而要由皇帝的需要和许可来决定。军机大臣等似无主动权。与议机务数量多少，程度如何，常常依皇帝勤政程度和个性而异。雍正、乾隆等皇帝乾纲独断，事必躬亲，此时的军机大臣等就“只供传述缮撰，而不能稍赞画于其间”^③。

皇帝密折批谕，是清代另一种辅助决策方式。密折是题本、奏本以

^① 李天佑《明代的内阁》，《明清史国际学术讨论会论文集》，天津人民出版社1982年。

^② 王昶《军机处题名记》；冯尔康《雍正传》276页，人民出版社1985年。

^③ 赵翼《簞曝杂记》卷一《军机处》。

外的秘密奏折。起初是康熙朝部分亲近官员密陈官民动态的临时性奏闻方式。雍正朝正式形成制度。拥有上奏密折资格的官员，包括总督、巡抚、提督、总兵官、布政使、按察使、学政及少数朝廷亲近大臣。皇帝对密折大都用朱笔批语，称为“朱批谕旨”。通过密折批谕，皇帝可以和少数内外文武大员秘密商讨地方及朝廷大政，考察、整饰吏治，了解官民动态^①。密折批谕全过程，不经过军机处和内阁，加快了宫廷决策效率，表现出清中后期皇帝最高决策中的极端独裁倾向。

（二）朝参与御前会议决策

秦汉以降，朝参和御前会议也是中央官僚协助皇帝决策的重要形式。朝参，是指皇帝每日或隔数日在殿堂上视朝听政，百官依例上朝参见。朝参时，官僚须按朝仪向皇帝行大礼，以示君臣贵贱尊卑之分。皇帝则接受朝臣口头和书面的奏事。若遇大政，皇帝即传旨命朝见的官员当朝议论。有些王朝还在朝参的基础上举行各种御前会议。这种形式的决策，尤以汉、唐、宋、明、清时期运用较多。

汉光武帝勤于政事，每五日一朝，大臣定期朝见皇帝，常常要议论朝廷大政。据说，东汉三公之一的司徒府，还专有百官朝会殿，“国每有大议，天子车驾亲幸其殿”^②。估计此朝会殿乃东汉举行御前会议的场所之一。

唐代的朝参和御前会议，分为常参官会议、仗下后会议、延英会议。三者都是皇帝亲自主持，有较多大臣参加，议论较重要政事的决策方式。

常参官会议，每日或隔日朝参时举行。参加者为在京常参官，即五品以上职事官，及中书、门下两省供奉官、监察御史、员外郎、太常博士等。主要议论军国大事和百官奏议等，内容比较广泛。唐前期，诸如贞观太子废立，高宗行幸凉州等较大政事，均采取此方式决策。参与常

^① 冯尔康《雍正传》266页。

^② 《后汉书·百官志》司徒注。

参官会议的官员较多，具有一定程度的公开性。另一方面，往往议论纷杂，争执不休，影响决策效率。所以，高宗以后，较少用此讨论机要大政。常参官会议被降为群臣议论一般政务的形式。

仗下后会议，是指百官朝参结束后，随仪仗退下，皇帝与宰相及有关大臣议决国家大政。仗下后会议参加人数可多可少，保密性和决策效率都比较高。高宗以后，遂成为御前会议决策的主要形式。仗下后会议也有缺陷，少数大臣利用此种单独奏事的机会，或攻击异己，或非分奏请，而且时间上亦受常朝固定日期的限制，不便于处理紧急军国大事，因此，后来使用渐少^①。

延英会议，又称延英召对，指代宗以后皇帝和宰相在大明宫延英殿面议国政。延英会议主要由皇帝召集宰相举行，也可以由宰相“入膀子奏请开延英”^②。这种议政形式，参加人员只限于皇帝、宰相，易于保密，讨论的多是较重要的军国政事。宰相之间，皇帝和宰相之间也可以展开充分的争辩。延英会议时间可长可短，比较灵活。诸如德宗议定两税法，文宗议废太子和议宦官诬告宋申锡谋反案等大事，都是在延英会议上进行的^③。延英会议与唐中后期“中书门下”群体宰相辅政体制相适应，也能基本满足安史之乱后急剧变动的政治、军事、经济形势的需要。所以，它又成为唐后期御前会议决策中层次最高和最重要的形式。

宋代皇帝每天清晨坐殿接受在京百官的朝参。起初，朝参分为“常朝”（不厘务官日赴文德殿）、“内殿起居”（文官待制以上，武官诸司使以上日赴垂拱殿）^④、“百官大起居”（文武百官每隔五日齐赴内朝）^⑤等。元丰以后，“常参”废止，侍从官以上的“日参”及包括中下级官员的“朔参”“望参”等得以长期延续。朝参上殿奏事的臣僚名单须皇帝过目确定。通常，先由宰相、枢密使上殿奏事。皇帝或赞同，或质疑，宰相等“面取进止”，得旨而退立。然后，其他臣僚上殿奏事，奏

①③ 谢元鲁《唐代御前决策会议初探》，《中国史研究》1984年第4期。

② 《资治通鉴》卷二百三十三，贞元三年八月胡注引。

④ 《宋史》卷一百一十六《礼志十九》。

⑤ 宋敏求《春明退朝录》卷中。

札一式两份，皇帝认为可行的一份留中，一份转发有关机构。通过朝参，皇帝了解军政要务方面亟待解决的问题、信息及建议，或当即乾纲独断，作出裁决；比较复杂，一时难以决策的，则要与宰相等商议，或下令朝廷大臣集议^①。

明代御前会议，多以皇帝召大臣“面议”的形式出现。据说，宣德以前朝廷“每有大事”，多采用皇帝躬自“与群臣面议”。“面议”一旦议决，即“传旨施行，不待批答”。比起一般朝廷庶政决策，似乎快速简便。宣德以后，或因嗣君冲幼，或因皇帝怠于朝政，“面议”常常废而不行。只有在遇到征伐反叛宗王之类的紧急军政事务时，皇帝才偶尔特召若干大臣入宫“面议”^②。

清顺治、康熙等帝，愆于明中后期皇帝日居深宫，沉湎酒色，常采取御门听政的方式决断军政要务。顺治御门听政在太和殿，康熙改为乾清门。听政时间一般是每日清晨。届时各部院启奏官吏集齐，皇帝临门。御门听政包括两方面的内容：第一，听取部院官员面奏政事。各部院奏事的尚书、侍郎及少数陪奏官，依次口奏有关政务。皇帝认为事情重要，或即时垂询，奏事官则应对答复；第二，各部院官奏毕退出后，皇帝与大学士、学士共同处理折本。即反复磋商研究较复杂的票拟内容及个别紧急本章。通常先由大学士等陈奏，并应对答复皇帝的质询。最后，由皇帝裁决，朱笔批出。康熙还鼓励与奏的大学士等大胆陈奏，各抒己见，驳正违失。御门听政是顺治、康熙等帝公开处理国家政务的主要形式。运用这种形式，决策效率较高，便于皇帝与大臣共同商议，更有利于皇帝权力的高度集中。如平定三藩之乱，统一台湾，解除海禁，反击沙俄侵略，以及日常选任、考核、处分官吏等，均是通过御门听政决策和处理的^③。值得注意的是，御门听政时，无论奏事的部院大臣，还是协助皇帝处理折本的大学士、学士，都需依班列跪，直到奏事或议政完毕。这又是清代对参与御门听政的诸大臣肉体上的特殊“待遇”，

① 参阅白钢主编《中国政治制度史》561页。

② 《明会要》卷四十五《职官十七·集议》。

③ 徐艺圃《试论康熙御门听政》，《故宫博物院院刊》1983年第1期。

充分反映了清代朝廷议政决策中的君臣关系。受到这类“待遇”的诸大臣，即使能协助皇帝筹划一二策，也只能处于卑下的地位。

（三）朝廷大臣集议奏闻决策

在遇到疑难或重大政事的场合，宰相等朝臣协助皇帝决策还采取朝廷臣僚集议的方式。所谓集议，多指丞相等大臣按照皇帝的旨令，召集一定数量的官员议论政务。议论完毕，参加或主持议政的若干高级官员领衔向皇帝奏报集议情况，最后由皇帝裁决。

集议在秦代已广泛运用。秦始皇廿六年，嬴政命令丞相、御史大夫等“其议帝号”。丞相王绾、御史大夫冯劫、廷尉李斯遂与博士等集议：尊王为“泰皇”，命为“制”，令为“诏”，天子自称“朕”。嬴政稍加改动，而定皇帝尊号，并自称始皇帝。不久，丞相王绾等又奏请分封皇子，嬴政“下其议于群臣”，群臣附和丞相，“皆以为便”。廷尉李斯却持“置诸侯不便”的异议。嬴政裁定道：“天下共苦战斗不休，以有侯王，赖宗庙，天下初定，又复立国，是树兵也，而求其安息，岂不难哉！廷尉议是。”于是，诸皇子无尺寸之封，而“分天下以为三十六郡”，在全国推行了郡县制^①。

西汉集议，也属常见。汉高祖时，相国萧何、御史大夫周昌奉诏与群臣议天子四季所服^②。汉武帝时，中大夫主父偃上奏，置朔方郡，以御匈奴。武帝“下公卿议”，御史大夫公孙弘等“皆言不便”。独中大夫朱买臣赞同主父偃，反驳公孙弘等。武帝终依主父偃之策行事^③。汉元帝时，丞相韦玄成等奉诏与将军、列侯、二千石等七十人集议罢郡国宗庙事^④。其他集议还涉及立君、建储、祭祀、典礼、分封、爵赏、边事、大臣犯罪、盐铁专卖等。群臣受诏集议，皇帝不亲自参加，而是以诏令形式指定召集人或主持人。指定对象，秦和西汉前期主要是丞相、

① 《史记》卷六《秦始皇本纪》。

② 《汉书》卷七十四《魏相传》。

③ 《汉书》卷六十四《主父偃传》。

④ 《汉书》卷七十三《韦贤传》。

御史大夫、三公。西汉后期，大将军录尚书事等重臣充任主持者的，也比较多。集议场所或在朝堂，或在丞相府、三公府。参加集议的臣僚，有时由皇帝躬自确定。如皇帝或诏丞相“其与将军、列侯、中二千石、二千石、诸大夫、博士、议郎议”，或“令中朝官议”^①。有时，皇帝则笼统命令“群臣议”，“公卿议”。参加集议的臣僚一般为数十人。集议过程中，不乏政见争执。个别臣僚或独与众议相违忤。这种情况下，丞相等主持集议者，或在奏闻时附陈异议，或以势压制异议者^②。皇帝行使对集议的最后裁决之前，若已有所倾向，或暗中指使一些近臣反诘丞相等上奏的意见。丞相等见势不妙，往往会知趣认输，以保全其禄位^③。皇帝对公卿集议奏请意见不满意，还可以追究有关大臣的罪责，或废黜“老谨，不能与其议”的丞相^④。丞相未奉皇帝旨意，擅召中二千石、博士等议政，或将议论结果封而不奏的，都要坐罪受惩罚^⑤。

东汉的集议，又有一定发展。《后汉书·百官志》云：“凡国有大造大疑”，太尉“与司徒、司空通而论之”。东汉三公已非典枢机重臣，但此时仍沿西汉旧例较多充任集议的主角或主持者。根据皇帝旨意，参加集议的人员还包括有关臣僚，如“诸儒”“尚书以下”“公卿”“中朝二千石以上”“中二千石列侯”等。诸如国家典礼、新帝策立、迁都、改历、食货、选举、刑法、边事等，都在集议之列^⑥。

元朝时期，也经常举行朝廷大臣集议。有中书省、枢密院、御史台和集贤、翰林老臣集议^⑦，有中书省与御史大夫议^⑧，有大宗正府札鲁忽赤与中书省、御史台议^⑨，还有更大范围的“百官集议”“群臣

① 《汉书》卷八十六《王嘉传》。

② 《汉书》卷七十二《龚胜传》。

③ 《汉书》卷六十四《朱买臣传》；卷五十八《公孙弘传》。

④ 《汉书》卷四十六《石奋传》。

⑤ 《汉书》卷六十《杜周传》。

⑥ 《东汉会要》卷二十二《集议》。

⑦ 《元史》卷二十二《武宗一》大德十一年十一月丁卯。

⑧ 《元史》卷十二《世祖九》至元二十年正月丙寅。

⑨ 《元史》卷二十六《仁宗三》延祐六年正月己卯。

议”^①。与“忽里台”^② 贵族议政不同的是，此类集议均为奉皇帝诏旨而举行，参加者系清一色的官僚，而非诸王宗室。集议后，还须向皇帝奏报议政结果，最后由皇帝裁决。若集议意见比较一致，皇帝多半会予以批准。若出现分歧，则将各种意见一并奏上，皇帝采纳其中一种^③。集议地点多在中书省。从皇帝下达举行集议的诏书中，中书省书于最前和集议后中书省宰相常常领衔奏闻等情况看^④，集议的主持者当多是中书省宰相，偶尔也有蒙古翰林院近臣奉旨主持朝廷大臣集议的^⑤。在这个意义上，元代大臣集议，又与秦汉集议大体相似了。

明代廷臣集议决定国家大政，或称“下廷臣议”。集议内容涉及立君、建储、效祀、典礼、封爵、亲藩、大臣、民政、漕运、边事诸方面，如景泰继位，永乐、万历册立太子，永乐营建北京，宣德讨伐汉王反叛，嘉靖崇奉兴献王典礼等。各部相关政务意见歧出，相持不下，或有司对皇帝下达诏令持有异议及推举文武大臣时，也可以在皇帝批准后举行“下廷臣议”式的集议。此类集议，有时为“百官集议”，人数较多；有时为相关大臣参加，人数略少。由于明代部门施政体制已确立，“下廷臣议”或依所议政事类目，分别由六部长官主持（如礼部尚书主持议礼法，兵部尚书主持议军事等），有时则“命廷臣赴内阁会议”。后一种情况下的集议，很可能是由内阁大学士主持。内阁权重之后，集议结果要经内阁核准才得以上奏。首辅大臣还可用议前授意和议中谋划等方式，暗中插手或操纵非内阁主持的某些集议。无论何人主持，“下廷臣议”均需“具本奏决”。奏报时间，还因事情缓急，立有五日至半月的期限。集议过程中，朝臣的意见有时可以发挥效用，督促皇帝改变初衷，较为合理地处理政务。如万历年间，山西巡抚魏允贞上疏揭露宦官税使孙朝的罪恶。孙朝反劾魏“抗命阻挠”。万历皇帝将魏之奏疏留

① 《元史》卷三十《秦定二》秦定三年三月丁未；卷七《世祖四》至元八年二月癸卯。

② 蒙古语“聚会”之义。

③ 《元史》卷七《世祖四》至元八年正月己卯；卷二十三《武宗二》至大二年七月乙未、乙巳。

④ 《元史》卷七《世祖四》至元八年正月己卯；卷十《世祖七》至元十六年十二月丙申。

⑤ 《元史》卷十二《世祖九》至元十九年四月辛卯。

中，却把孙朝劾魏的奏疏下于部院，意欲责罚魏允贞。群臣廷议，多言“税使害民”，救护魏允贞。万历皇帝不得不让魏允贞平安复职。然而，不少情况下，皇帝的独裁又可以否定和推翻集议的结果，或将其引向有利于皇权的方面。景泰帝即位，欲更易太子，“趣下廷臣议”。与议大臣多数“莫敢发言”，唯都给事中李侃等三人反对。经在场太监兴安恐吓威逼，群臣皆顺从上旨，“唯唯署议”。至于崇奉兴献王的议大礼中，朝臣旧议“三上三却”，终因不合嘉靖帝私意而被否决。一批固执原议、伏阙苦谏的大臣，还遭到贬斥、廷杖等处罚^①。显然，此类情况下的集议，实际上已沦为替皇帝行私欲而制造合法外衣的工具。

清代集议也为数不少，还出现了大学士九卿会议、九卿会议、九卿翰林詹事科道会议等诸多名目。

与前两种决策方式相比，朝廷大臣集议在主持人、与议人员、议政程序等方面有很大差异。集议能使数量较多的官僚参议军国大政，较大限度地发挥官僚群体的智能，较广泛地反映官僚士大夫的意志和政见，并为皇帝处理大政时的最后决策提供更多的参考和素材。相对而言，身为百官之首的宰相，居中发挥的作用却远不及拟议庶务奏闻决策。此种决策仍以皇帝为核心，仍以皇帝的最后裁决为终结，却不允许个别宰相重臣有所作为。藉此，保持皇帝对国家大政的高度独裁专制。从这一决策方式上，我们可以清楚地看到，皇帝家天下与官僚士大夫统制之间，皇帝个人独裁与官僚群体智能之间，是如何在相互依存又相互排斥中有机地结合在一起的。

另外，某些北方民族入主中原所建立的王朝，常常把原有的贵族政治传统带入中央政权和朝廷大政决策。元朝和清朝，贵族王公议政决策就曾与上述朝廷职业官僚协助皇帝决策的三种形式，较长时间地并存。

元代诸王贵族会议，蒙语称“忽里台”，主要用于诸王贵族拥立新帝和决定征伐等。元朝诸帝即位几乎都要经过“忽里台”贵族会议的拥戴或认定。元世祖以降，由于国家大政主要由皇帝与中书省、枢密

^① 以上参阅《明会要》卷四十五《职官十七·集议》。

院、御史台及怯薛近侍决断，诸王贵族议政，往往流于形式上的认可。

清代议政王大臣会议，简称“国议”，起源于八旗和硕贝勒会同若干理政大臣“共议国政”。此乃清前期的重要议政形式。参加议政王大臣会议的，起初主要是八旗贝勒和八旗总管大臣。而后，皇帝还不时指定其他较亲近的王公及大臣参与。议政王大臣会议所议多是内阁票拟不能过问的“军国重务”^①，如平叛征伐，重大狱案及国家其他较重要庶政。因其所反映的贵族共权原则与皇权的日益强化有所抵牾，故在雍正朝军机处充任御用秘书班子协助皇帝躬理机务以后，议政王大臣会议就逐渐废而不用了^②。

（四）朝廷行政决策的若干规范及其对决策的影响

上述宰相等朝臣协助皇帝决策的三种形态，其决策内容各有侧重，参与人员多寡参差，程序方式较然不同。但它们之中贯穿的若干规范或准则，又是相同的。

第一，以皇帝独断为主导。

在古代官僚政治的条件下，国家权力的所有者，只是皇帝一人。而职业官僚却是一个庞大的集团。后者直接从事的行政管理无所不包，工程巨大。专制皇权主宰、支配官僚和行政管理的一个重要方面，就是把朝廷最高行政决策权牢牢掌握在自己手中。在上述决策过程中，排斥对皇权高度集中有妨碍的一切因素。皇帝始终保持其决策主体地位。宰相等朝臣则充任从属者和辅助者。朝廷决策的最后结果，必须乾纲独断，由皇帝本人作出。否则就是大权旁落，太阿倒持，就会被视为乱臣当道和统治秩序崩坏。前面讨论的各个时期朝廷主要政务的决策，诸如法律修订、制度改革、皇储册立、征伐议和、赋役征敛等，无一不是在皇帝独断为主导的规范下完成的。此规范受到历代法律的严格保护。皇帝最后决策形成的诏令和圣旨，即具有很强的法律效力。臣民只能遵守，不

^① 《啸亭杂录》卷四《议政大臣》。

^② 杜家骥《对清代议政王大臣会议的某些考察》，《清史论丛》7辑，中华书局1986年。

得违犯。否则，就要被加上“抗诏旨”“大不敬”之类的罪名，招来不测之祸。此规范还与君臣伦理传统紧密地联系在一起。由于皇帝是君父，官僚是臣子，君为臣纲，父为子纲，所以，皇帝独断犹如父亲主家事一样，天经地义，受到了臣僚们的广泛认同。

第二，以宰相等官僚的参与议政为基础。

国家政权的行政决策，常常是来自各方面的政治或利益诉求转换为权威性政令的过程，常常是关心、参与决策的多种行为的整体组合。由于君主和官僚始终是古代官僚政治中两个基本的能动因素，故在以皇帝独断为主导的同时，宰相等官僚群体的参与议政又成为朝廷行政决策的基础。这种基础作用主要体现于：官僚群体的诸多奏议和宰相等为皇帝决策所做的大量协助、准备工作。

古代中央与地方的职业官僚，除担负本职行政管理任务外，还本着士大夫“修身、齐家、治国、平天下”的信念，时刻关注着国家的治乱安危，常常以奏议形式向皇帝表达自己对国家重大事务的见解、观点，或提出各种建议、批评、驳论。在朝参奏闻和朝廷大臣集议等场合下，他们的奏议或能口头上达。一般情况下，文字形式的奏议则最常见。奏议是官僚向皇帝效忠献智的一种表示，也是受到皇帝垂青赏识，乃至提拔的难得机会。它可以为皇帝决策提供各种素材性意见和信息，可以充当最高决策联系外部环境的不可多得的渠道，也可以作为信息反馈，供皇帝修正、调整以往的决策。

宰相身为官僚的代表，政府的总管，其本职司就是“掌丞天子，助理万机”。皇帝最高决策过程中的调查、草拟、审核、驳议、商讨、修正等，须臾离不开宰相等辅政大臣。在这个意义上，宰相为皇帝决策所做的大量协助、准备工作，也是朝廷决策必不可少的条件。

实践证明：皇帝的独断是否正确，朝廷决策的效应是否积极，往往客观上取决于官僚奏议和宰相协助等功能发挥得如何。

第三，非公开性和保密性的滥用。

任何高层次的行政决策，在适当的时空范围内不公开和保密，是必要的。但总体来说，应是公开的，透明度较高的。

古代官僚政治是专制制度的产物和表现。它与民主制度无缘。因而，决策的非公开性和保密性常被滥用。

决策的保密和不公开，首先是对广大民众而言的。专制制度下，民众是被治理、被奴役的对象。“民可使由之，不可使知之”，向来被统治者奉若神明。朝廷决策之类的国家机密大事丝毫不能让黎民百姓知晓。这样做的目的，自然是为着免除民众的非分觊觎之心。

决策非公开性和保密性的滥用，还表现在多数官僚通常也被置于高层次的决策之外。他们虽可以向皇帝呈上奏议，却无法介入决策圈内部的工作过程。只有朝廷中、上层官僚才可以在皇帝特许下参与议论机密事务。

非公开性和保密性的滥用，旨在给皇帝的独断和集权蒙上一层厚厚的神秘幕幔。它常与畸形集权同步发展。权力越是高度集中，决策的神秘状态和保密程度就越是突出。例如，有关建皇储立太子的决策，秦汉以后多数情况下对朝廷官僚比较公开，故议“国本”间或成为朝廷大臣集议和御前会议的重要议题。然而，清雍正皇帝却开始实行不许臣僚过问的秘密建储制。非公开性和保密性的滥用，往往使皇帝最高决策因孤陋寡闻或个人偏见而陷入失误。因而它也是朝廷决策若干规范中最脆弱的一环^①。

总的来说，古代官僚政治的朝廷高层次决策，因皇帝独断与官僚群体协助的有机结合，具备了较好的内部机制，基本能够胜任分析目标、探求方法、权衡代价、判断效果、择优选定等决策步骤，多数情况下可以集思广益，审时度势，完成渐进的，兴利除害的行政决策。某些具有改革思想的皇帝或宰相，还能藉此进行合理性较多的决策，有效地解决行政管理中的各种问题。

但是，皇帝独断和非公开性的滥用，往往造成整个决策过程过分依赖于皇帝个人的品质、能力、政治倾向，乃至一时的喜怒哀乐，致使朝廷决策的自身机制得不到正常的发挥。常常见到的，或者是宰相等臣僚

^① 曾小华《中国政治制度史论简编》17页，中国广播电视出版社1991年。

的功用受到压抑，或者是宰相等官僚群体的参与议政已完成了分析目标、探求方法、权衡代价等四步骤，恰是在择优选定的关键环节上，皇帝急转而下，作出荒谬抉择，使整个决策功亏一篑。这种来自专制制度的劣根性弊端，似乎是不可改变的。

三、朝廷政务管理

早在古代官僚政治刚被推行于统一国度的秦汉时期，中央官僚的行政管理就出现了行政中枢组织和政务管理机构的明确分工。前者参与或掌管朝廷决策等机务，后者具体执行最高决策，管理民事、财政、司法、礼仪、文化、军事、造作、官吏任用等政务。朝廷政务管理机构通常不多介入朝廷最高决策，也不像宰相等组成的行政中枢那么贵要显赫，但它承担的朝廷各项政务管理具体而实际，乃是朝廷决策在行政活动中实施的不可或缺的过程。所以，朝廷政务管理在整个官僚机器运作中又是举足轻重的。行政中枢组织常常因皇帝与宰相的权力冲突而不断变动。朝廷政务管理机构则不然。无论皇帝阉弱，权相当国，抑或皇帝极端独裁，朝廷各项政务管理都须委付一批大臣承办。在这个意义上，历代朝廷政务管理乃是中央官僚权力运作中比较稳定和常在的一部分。

（一）秦汉九卿施政

秦汉设奉常（太常）、郎中令（光禄勋）、卫尉、太仆、廷尉、典客（大鸿胪）、宗正、治粟内史（大司农）、少府等九卿，具体掌管朝廷政务和皇宫庶事。九卿品秩均是中二千石，地位仅次于丞相三公。九卿职掌可分为朝廷政务和皇宫庶事两类，这里我们重点介绍的是承担朝廷司法、财政管理的廷尉、治粟内史（司农）二卿的情况，有关其他七卿的叙述就比较简略了。

（1）奉常（太常）

秦称奉常，西汉初改为太常，主要掌管宗庙、陵寝、祭祀、礼仪及文教。因为历代统治者总是把神祇、祖宗、社稷当作皇帝家天下的根本和膜拜对象，故掌管这方面事务的奉常（太常）卿“事重权尊”，“在

九卿之首”^①。出任奉常（太常）卿者，也往往是宗室、外戚及亲近列侯^②。西汉太常卿之下所属机构庞杂，员额多达三千余。主要下属官署有太乐、太祝、太宰、太史、太卜、太医六令丞，均官、都水两长丞，诸庙寝陵园长丞及博士等^③。

（2）郎中令（光禄勋）

秦名郎中令，汉武帝改为光禄勋，主要掌管皇宫禁卫。卿、丞之下的属官包括三部分：掌议论的太中大夫、中大夫、谏大夫，多至数十人；掌守卫宫门和执兵扈从的议郎、中郎、郎中及期门、羽林，多至数千人；“掌宾赞受事”的谒者，多至七十人^④。由于郎中令（光禄勋）担负宿卫皇宫的特殊使命，故在九卿中最接近权力的源头皇帝，权势相当大。汉景帝时周仁为郎中令，侍奉景帝于“卧内”。朝廷大臣之良莠，皇帝要向他询问，还给予他丰厚的赏赐。“诸侯群臣”也会因郎中令密近天子向其“贿遗”，与其交通^⑤。有的郎中令俨然以皇帝心腹自居，“屏人”密奏，“乃言极切”；公开“廷见”，则“如不能言者”^⑥。

（3）卫尉

卫尉主要掌“宫门卫屯兵”（亦即西汉京师之“南军”）。卫尉与郎中令虽同掌宿卫，但职司又有明显区别。卫尉总兵卫，郎中令总郎卫，卫尉重在宫门守卫，郎中令重在宫内宿卫及出巡扈从^⑦。因卫尉所统南军属京师精锐部队南、北军之一，又屯戍在未央宫城内，对保卫皇帝有特殊意义。所以，卫尉之职，皇帝常命亲近臣下担任。

（4）太仆

太仆，主要掌皇帝车驾、御马、卤簿、仪仗。《后汉书·舆服志上》云：“乘舆大驾，公卿奉引，太仆御。”此说基本属实。汉武帝时，

① 《汉官解诂》。

② 参阅张晋藩、王超《中国政治制度史》201页，中国政法大学出版社1987年。

③④ 《汉书》卷十九《百官公卿表》。

⑤ 《汉书》卷四十六《周仁传》。

⑥ 《汉书》卷四十六《石奋传》。

⑦ 《汉书》卷十九《百官公卿表》。

石庆为太仆卿，天子出巡，石庆亲策御马，还恭恭敬敬地遵旨禀报驾车马数^①。太仆贵为九卿，皇帝家臣色彩却最浓，始终没有脱离亲为皇帝驭马驾车的役使。太仆卿以下，还有丞两名，以及大厩、未央、家马、车府等属官，专门负责宫廷及边郡马匹牧养等事^②。

(5) 廷尉

廷尉是九卿中专掌法律刑狱的官员，属官主要有正、监、平等。秦、西汉，是古代刑法制度初具规模的时期。从秦始皇“专任刑罚”，到汉武帝“条定法令”，“禁网寝密”，“酷吏击断”^③，廷尉始终充任皇帝之下执行狱案审判的最高司法机关。廷尉所掌狱案审判分为两类，一是诏狱，二是郡国报请的疑案。所谓“诏狱”，是指皇帝以诏旨逮捕下廷尉命其审讯的狱案。审讯对象多是王侯公卿及二千石等高、中级贵族官僚。西汉之际，“诏狱”相当风行。“二千石系者，新故相因，不减百余人”。鞫讯诏狱时，一部分廷尉会以国法为重，严格按律条治罪。如文帝朝，廷尉张释之鞫问皇帝交给的惊御马、盗宗庙玉环二案时，以“法者，天子所与天下公共也”为理由，驳正文帝任情更法的旨意，依律断罪^④。另一部分廷尉则“不循三尺法，专以人主意指为狱”。皇帝欲纵，则竭力出之；皇帝欲诛，则百般陷之。有名的酷吏杜周之流是也。复审郡国疑案，也就是所谓平谏狱。廷尉平谏狱需要履行奏请皇帝的程序。据说有的廷尉上奏谏狱时，事先要为皇帝条析分辨案情原委。凡是皇帝肯定的，就记录下来作为廷尉处理类似狱案的条令，以扬主上之明，凡是皇帝谴责的，就立即认错。总之，须顺从皇帝的意志行事^⑤。与其他列卿比较，廷尉脱离了皇室事务管理的家臣职事圈子，其国家司法机关性质颇突出。然而，廷尉在司法鞫狱过程中，直接受皇帝指令，直接向皇帝负责的特征，也相当显著。

- ① 《汉书》卷四十六《石奋传》。
- ② 《汉书》卷十九《百官公卿表》。
- ③ 《汉书》卷二十三《刑法志》。
- ④ 《汉书》卷五十《张释之传》。
- ⑤ 《汉书》卷五十九《张汤传》。

(6) 典客（大鸿胪）

秦称典客，汉景帝改名大行令，武帝复改大鸿胪，专掌边疆少数民族首领和诸王侯朝觐礼仪等事务^①。

(7) 宗正

宗正主要掌管皇族外戚事务。卿以下有属官丞等^②。汉之宗正卿多由宗室担任。

(8) 治粟内史（大司农）

秦及汉初置治粟内史，汉景帝改为大农令，汉武帝改为大司农。长官为卿，副贰为丞。属官主要有：管理京师积谷之仓的太仓令，管理平准均输的均输令和准令，管理都城钱库的都内令，管理皇帝籍田的籍田令，管理盐铁专卖、榷酒、铸钱的榦官长，管理农器买卖的铁市长等^③。治粟内史或大司农是秦汉国家财政的管理机关。举凡国家财政收支、军国用度（如田税、口赋、盐铁专卖、均输平准、货币发行等），都是它的职责范围。汉武帝时，由于连年用兵，国费浩繁，掌管财政的大司农在朝廷九卿中愈显重要。擅长盐铁专卖和官营贩运、平抑物价的大司农官吏桑弘羊等，一度备受青睐，擢为御史大夫^④。西汉大司农所管理的财政收入主要是田租、更赋、算赋、口赋、算缗钱、税民资、关税、市税、牲畜税、盐铁榷卖等，所支出的主要是官吏俸给、军旅供应、行政费用、屯田垦殖、农田水利等。在大司农所掌财政中，汉武帝始实行的盐铁专卖和平准均输，颇有特色。自管仲创盐铁榷卖后，盐铁即成为财利之渊藪。据说，“秦赋盐铁之利二十倍于古”。汉初循秦制，但盐铁之利多入诸侯国，并不属于大司农所掌的国家财政。武帝元狩四年，东郭咸阳、孔僮被正式任命为大农丞（即大司农丞），专领盐铁事。东郭咸阳、孔僮乘驿巡行郡国，设置盐铁专卖的官府，率以盐铁富商子弟为吏，官冶铁器，官为牢盆，贩卖得巨利，以饶国用。元封元年，桑弘羊以治粟都尉领大农，设大司农部丞数十人，分主郡国盐铁和

^{①②③} 《汉书》卷十九《百官公卿表》。

^④ 《汉书》卷二十四《食货志》。

均输。桑弘羊让远方诸郡仿商贾贩运，将当地物产转输京师以为赋税，统一缴给大司农设于京师的平准官。由大司农垄断天下货物，贵则卖之，贱则买之，既平抑了物价，又把原来富商大贾所牟商业利润转移到大司农所掌的国家财政府库中。由于大司农“以均输调盐铁助赋”，为汉武帝征伐赏赐提供了充足的经费。“于是，天子北至朔方，东封泰山、巡海上，旁北边以归。所过赏赐，用帛百余万匹，钱金以巨万计，皆取足大农”^①。盐铁专卖中官府所制食盐、铁器质量低劣，其强夺商贾之利的做法也受到一批儒士和豪强贵族的反对。西汉后期，大司农所掌盐铁专卖时行时废。东汉时，中央政府索性放弃了官卖盐铁的政策。随之，大司农属官也发生了一些变动：原先掌管盐铁专卖及均输的榦官、铁市、均输等皆废去。“郡国盐官铁官本属司农”，此时“皆属郡县”。大司农的财政管理职能也相应缩小在“掌诸钱谷金帛诸货币”的范围内了^②。

(9) 少府

秦、西汉之少府，专掌山海池泽等税及宫廷服御造作等。少府官署庞大繁杂。长官卿以下置六丞，又有尚书、符节、太医、太官、汤官、导官、乐府、若卢、考工室、左弋、居室等数十官、令、丞^③。少府侧重管理皇室财政，征取“名曰禁钱”的山泽税、江湖陂池税、苑囿收入、公田收入等，“自别为藏”，专供皇室消费^④。东汉时，少府职掌变更较大，其经管的财政收入并入大司农，机构也相应缩减，属官只保留了太医、太官、守宫、上林苑等令。少府逐步蜕变为“掌中服御诸物，衣服宝货珍膳之属”^⑤的皇室服侍机构。

从职司上看，九卿中的奉常（太常）、郎中令（光禄勋）、卫尉、太仆、典客（大鸿胪）、宗正、少府七卿，均为管理皇室家事的官署。唯廷尉和大司农，才是名符其实的朝廷政务管理机关。这种皇帝家臣与

① 《汉书》卷二十四《食货志》。

② 《后汉书·百官志三》。

③ 《汉书》卷十九《百官公卿表》。

④ 《汉官仪》。

⑤ 《后汉书·百官志三》。

朝廷政务官混合而成九卿的配置格局，反映了秦汉官僚政治体制确立以后，皇帝由家而国，家务与政务相通，天下共载一家的“家天下”实质。九卿中政务官数少，也是与丞相府分曹治政的情况相适应的。丞相府所属诸曹，恰恰弥补了九卿中政务官不完备的缺陷。

九卿在施政过程中与朝廷行政中枢丞相府的关系比较复杂。秦、西汉，作为行政和皇宫事务具体掌管、执行机构的九卿，原则上是受丞相总辖的。陈平所言，丞相“上佐天子理阴阳……使卿大夫各得任其职”^①，正是这个意思。丞相统辖九卿的具体事例也不少。如九卿见丞相须“拜谒”^②。汉惠帝死后，审食其任左丞相，“监宫中……公卿百官皆因决事”^③。审食其居宫中施威权，一方面倚仗其得幸于吕后，另一方面也是丞相对九卿的统辖关系使然。至于石庆任丞相时“九卿更用事，事不关决庆”，欲治列卿等罪“反受其过”，那只是汉武帝屡屡废杀丞相及石庆本人“文深审谨，无他大略”^④等偶然因素所致。而且，此事例不难从反面说明：通常情况下丞相是有权介入更用、惩办九卿等事宜的。与此同时，九卿在上奏皇帝方面又保持着较大的独立性。多数情况下，九卿是可以不通过丞相，直接向皇帝奏报自己所负责的政务，并获取诏旨的。前面提到廷尉上奏诏狱、谳狱，郎中令（光禄勋）宫内密奏等，都是九卿拥有这方面权力的有力证据。他如王卫尉奏释萧何为民请上林御苑空地而被械系廷尉狱^⑤，奉常卿叔孙通奏立“原庙”^⑥等事中，也未曾见要经过丞相转达的迹象。在这个意义上，九卿并不完全隶属于丞相，而是保持着与皇帝的一些直属联系。也就是说，秦、西汉朝廷中枢组织丞相府与执行机关九卿之间，有时并不存在纵向的上下通连机制。这又是秦、西汉“九列执事，丞相都总”过程中的特殊之点。

① 《汉书》卷四十《陈平传》。

② 《汉书》卷五十《汲黯传》。

③ 《汉书》卷四十《陈平传》。

④ 《汉书》卷四十六《石奋传》。

⑤ 《汉书》卷三十九《萧何传》。

⑥ 《汉书》卷四十三《叔孙通传》。

与秦、西汉相比，东汉九卿施政及其与行政中枢组织的关系，又有三个特殊之处：

第一，三公和三公府演化为单纯的朝廷行政节制机关，并且实行三公“分部九卿”制。即由三公分别节制九卿有关政务：太尉节制太常、卫尉、光禄勋三卿，司徒节制太仆、鸿胪、廷尉三卿，司空节制宗正、少府、司农三卿^①。

第二，作为朝廷行政节制机关的三公，与皇帝及中枢组织尚书台保持比较复杂的关系。据说，安帝以降“三府任薄”，“在位奉法而已”，“选举诛赏、一由尚书”^②。三公所得的书面诏令和所上书面奏章，通常要由尚书台承转。另一方面，朝会时，三公又可以直接向皇帝面奏，承受谕旨。对尚书台颁发的诏旨和批复，三公还能以“有违法令，施行之不便”为理由，驳议封还^③。

第三，九卿事权比较稳定，未见明显变动。九卿上奏和所获诏令有些经三公承转。然而，汉灵帝光和四年八月丁丑诏书“尚书令太常，太常耿丞敏下常山相”^④等记载，表明九卿是可以直接从中枢组织尚书台处承受诏书或政令的。

（二）魏晋南北朝隋唐尚书省六部九卿复合施政

魏晋南北朝，尚书省六部逐步健全，九卿相应演化。朝廷各项政务管理开始以尚书省六部为中心，九卿则退居辅助地位。

尚书省正式充任中央行政节制机关后，所属诸曹数量日多，内部分工和组织趋于系统化。魏晋时，为便于对所属诸曹的管理，尚书省下又分为吏部、左民、客曹、五兵、度支五尚书。南朝又发展为吏部、祠部、度支、左民、都官、五兵六尚书，分辖选官考课、祠祀礼仪、财政算计、工役造作、刑狱法制、军事兵马诸曹政事。此六尚书的分工组

① 《通典》卷二十《职官二·三公总序》。

② 《通典》卷二十《职官二·三公总序》；《后汉书》卷四十四《张敏传》。

③ 《汉官仪》卷上；参阅韦庆远《中国政治制度史》142页，中国人民大学出版社1989年。

④ 《无极山碑》。

合，实际是后世六部制的滥觞。下属二十余曹，则是隋唐诸司的前身^①。六部诸曹分辖各种政务后，九卿多流为闲职。西晋中书监荀勖就提议：“若欲省官，私谓九寺可并于尚书。”^② 这条建议在东晋时期一度被部分采纳。九卿中的光禄勋、卫尉、太仆、大鸿胥、大司农、少府等，哀帝以后即被废罢数年^③。不过，东晋孝武帝后，光禄勋等六卿又陆续恢复，并与尚书省六部长期并存。或许是为了适应世家大族达官显贵“平步公卿”的需要，南梁、南陈九卿还有所扩充。将作大匠、太府、都水台（太舟），皆升为列卿，与原九卿并为十二卿^④。在尚书省六部与列卿（十二卿）并存的格局下，朝廷主要政务由尚书省六部所把持，某些列卿的原有权力已被六部分割去了。如太常卿的祭祀事权被祠部所分割，廷尉卿的司法权被都官所分割，司农卿的财政权被度支所分割。九卿的某些职司也略有变更。如北齐始，光禄勋转而掌管御膳兼及宫门，大司农改掌“仓市薪菜、园池果实”^⑤。从品秩上看，此时尚书省已根本改变了以往低于九卿的旧貌，逐渐居九卿之上。如南陈尚书令升为一品，北齐尚书令为二品。各部尚书均为三品，与九卿相同^⑥。这些均表明在魏晋南北朝尚书省六部九卿复合施政体制中，尚书省六部的权力和品秩地位，都与九卿有了主次、高低之别了。

隋唐时期，尚书省、六部（吏部、户部、礼部、兵部、刑部、工部）、九寺（太常、光禄、卫尉、宗正、太仆、大理、鸿胥、司农、太府）、五监（国子、少府、将作、军器、都水）的建置，大体沿袭南北朝。尚书省六部九寺五监复合施政较前又有了新的发展。

总的来说，隋唐中央各项政务管理以尚书省六部为主干。秦汉直接隶属于皇帝，以皇室事务管理为主的九卿等，此时向管辖朝廷次要政务方面倾斜，而且被置于尚书省的统辖之下。在施政过程中，尚书省是行

① 《文献通考》卷五十二《职官考六·历代尚书》。

② 《晋书》卷三十九《荀勖传》。

③ 《晋书》卷二十四《职官志》。

④ 《隋书》卷二十六《百官志上》。

⑤ 《隋书》卷二十七《百官志中》。

⑥ 《隋书》卷二十六《百官志上》；卷二十七《百官志中》。

政节制中心，六部是尚书省的直属办事机关，九寺五监则是事务机关。尚书省和六部主要是发号施令，节制督责。九寺五监重在秉承政令，分工负责某项具体事务。

尚书省又称“都省”。隋唐时期，由于中书、门下二省掌制令决策，尚书省就处于行政节制中心的重要地位。“百司”执行行政权力，都要听从尚书省的节制和号令。即所谓“九寺、三监、东宫三寺、十二卫及京兆、河南府，是王者之有司，各勤所守，以奉职事。尚书准旧章，立程度以颁之”^①。

尚书省在朝廷行政权力实施中主要发挥三方面的职能：

第一，根据诏敕制定政令条例。中书、门下宰相协助皇帝下达的诏敕，一般只确定大政方针。贯彻实施诏敕，则需要尚书省进一步制定具体的实施方案、条例或政令。这个过程称为“施行制敕”。“施行制敕”，既包括尚书省根据诏敕拟出的具体实施细节（“敕后起请”），又含有应中书门下要求而书写的某种政务处理意见（“商量状”）和对已获敕准奏章的重新审查（“详定制敕”）^②。

第二，向中央和地方官府下达诏敕、政令、条例，并督责执行。凡中书门下所下制敕需要转发者，或尚书省根据制敕制定的条例政令，均由尚书省颁发给中央各部门和地方州县执行。尚书省所属六部下发的公文和寺、监诸司下达给地方州县的符、移、关、牒，也须交尚书省发遣。与此同时，尚书省负有督责六部、百司执行上述制令的义务。如尚书省曾将中央、地方各级官府奉命承办的政务，分为大、中、小事，勒令限期勾判，严禁留滞。地方官府上奏朝廷的章奏文表，也须先交付尚书省^③。

第三，依据行政法规，处理中央和地方官府的一般政务。《唐会要》所录代宗永泰二年（766）四月十五日制书说：“故事，诸司诸使，乃天下州府，有事准令式各申省者，先申省司取裁。”^④既然是“故

① 《唐会要》卷七十八《诸使杂录上》。

②③ 张国刚《唐代官制》55页。

④ 《唐会要》卷五十七《尚书省》。

事”，中央“诸司诸使”和地方州县遇一般政务须秉尚书省之命行事，当在永泰二年以前及以后一直执行。甚至连九卿中掌管皇室宫廷事务的光禄寺、卫尉寺、宗正寺、太府寺、将作监等，也需要“大事则承制敕，小事则由省司”^①。这表明：处理中央和地方官府申报的一般政务，也是尚书省的基本职责。

吏、户、礼、兵、刑、工六部，大体是尚书省的直属办事机构。六部在中央施政中的主要职能是：在尚书省的统辖下，具体负责各部门行政法规、条例的编制和颁行，或直接担负处理某些较重要的政务，或以部门主管者的角色出现，与九卿等寺监官上下配合，并给予施政指导。

（1）吏部

吏部冠六部之首，是管理职官之所。长官尚书一人，副贰侍郎一至二人。其职掌主要是铨选、官员考课、封爵勋赏。

铨选，又称铨注，即量材授官和视政绩升迁。隋唐时期，五品以上官由皇帝亲自任命，或由宰相提名皇帝任命。六品以下文职官和九品以下流外吏职由吏部选任。文官的铨选（尤其是六品以下），由吏部尚书、侍郎亲自掌管，吏部司（南曹）具体承办。唐代六品以下文官铨选，分为六个步骤：

其一、颁格应选

唐代铨选一般在头年十月至次年三月之间举行。头年五月，朝廷即向各州府下达本届选人资格的范围，谓之“选格”。“选格”颁定后，州府“榜门晓示”。应选人即于本任或本籍报名应选。州府对选人出具解送状文，是为“选解”。“选解”最迟十月底送达尚书省，过时不候。

其二、检勘驳落

“选解”送达尚书省后，文职应选者转至吏部。应选人十月份集中于京师，称为“冬集”。入京后，需按要求以京官五人为保，一人为识，向吏部呈送“铨状”。吏部多数情况下派吏部司员外郎二人对选人解状、簿书、资历、考课等档案材料进行严格审查。若发现伪滥，即予

^① 《唐六典》卷十六《卫尉寺》。

驳放，并视情节轻重罚以殿选。即使文字格式上“一字有违”，也要被“驳落”^①。

其三、铨试留放

吏部南曹（吏部司）员外郎审查合格的选人，参加吏部尚书等主持的三组考试。尚书一人主持六、七品官考试，侍郎二人分别主持八、九品官考试。文官铨试内容有四：身、言、书、判。身取其“体貌丰伟”，言取其“言辞辩正”，书取其“楷法遒美”，判取其“文理优长”。四条合格，曰“四长”。其中，“书”“判”是关键；“身”“言”只是“书”“判”合格后的察视而已^②。铨试合格者，按德、才、劳三者定留放。

其四、唱名注拟

铨试合格留放的人员，以“长名榜”的形式向选人公布。得留者注官唱名，被放者只能参加下届的铨选。注官时，根据选人的书判成绩和原有资格、仕历、等级，也要参考选人意愿。有的还征求本司长官的意见。选人不同意所注拟的官职，可以要求重新注拟。经三次注官唱名，仍不愿充任者，可以等候下届冬集铨选。届时，可免试书判等，只需“检旧判注拟”^③。

其五、审覆过官

注唱完毕，还要经过尚书省、门下省的审查程序。首先，吏部将三铨三注所拟官送呈尚书省。尚书省左、右丞等官若发现注拟不公，可以“纠按其事”，落下其中不合格者^④。然后，尚书省将选人名单送门下省复审（过官）。门下省给事中等官具体负责审校。若官非其人，给事中即禀白本省长官侍中等退回^⑤。

其六、授官廷谢

尚书省、门下省审查通过后，通常由中书省舍人起草任命状——告

① 《封氏见闻记校注》卷三《铨曹》。

② 《新唐书》卷四十五《选举下》。

③ 《唐六典》卷二《吏部》。

④ 《册府元龟》卷六百三十八《铨选·谬滥》。

⑤ 《唐会要》卷七十四《吏曹条例》。

身，由吏部正式授予。最后，受官告者谒见皇帝，廷谢圣恩，即可上任之官^①。

总之，六品以下文官的铨选主要由吏部承办，审查批准权又在尚书省、门下省及皇帝。

吏部考功司所掌文武百官的政绩考课，也比较重要。中外官吏的初步考课，一般由本司长官按“四善”“二十七最”定为九等。然后，将考牒申送吏部考功司检勘。考功司郎中判京官考课，员外郎判地方官考课。

此外，吏部司封司负责封爵等事务，包括亲王至县男及内外命妇的封命、朝会、赐与之等级、承袭等事。司勋司则掌管官吏勋级授予^②。

(2) 户部

户部，隋及唐初称民部。唐高宗避其父讳改为户部。户部掌全国的户口、田赋、仓储及财政方面的其他政令。长官尚书，副贰侍郎，其下附属户部、度支、金部、仓部四司，分掌某类政务。户部司负责各地行政区域的变易，土产进贡，州县户籍，乡村邻保编组，民田授收管理，赋税征调及减免等。度支司主管政府财会，预算财政收支。前期，度支郎中判收入，员外郎判支出，户部侍郎总押其案。安史之乱以后，国家财政紧张，朝廷两税及盐铁榷酒钱物统由度支所管。调动支出需有度支的符牒，边军经费也须度支核算。判度支之职渐重。随而多以户部尚书、侍郎判、知，或以宰相等兼领。相当长的时期内还专设度支使。金部司和仓部司，分掌财货、谷物出纳之政令。具体负责出纳财货谷物的太府寺和司农寺，必须依凭金部司、仓部司的符牒，才得以发放、出给^③。

需要提到的是，安史之乱前后盐铁转运使“执天下利权”^④和与其相关的唐后期盐铁、漕运等财政管理问题。转运使与盐铁使，最初是两

① 以上参阅张国刚《唐代官制》146页。

② 《唐会要》卷五十八《尚书省诸司中》。

③ 参阅前引张国刚《唐代官制》65页。

④ 《资治通鉴》卷二百三十六，贞元十七年六月。

个临时性的使职。开元二十二年（735），裴耀卿被任命为第一任转运使，专门负责江淮税粮转运至关中京畿的工作。盐铁使则系肃宗至德二年（757）所设。第一任盐铁使第五琦，实行的是西汉式的官府榷卖政策，即盐铁使掌管盐铁生产、销售的全过程，把盐铁之利全部收到中央政府手里。代宗时，继任盐铁使的刘晏改行官榷商卖制，即由盐铁使设置盐院控制产盐地区和煎盐亭户，然后将所制盐由官府按专卖价卖给盐商，听其贩运。同时禁止其他人私自制盐和贩盐。刘晏还在诸道置巡院，专司禁治私贩盐者。盐铁专卖，尤其是刘晏实行的官榷商卖制，成本低，盈利多，给国家提供了一项稳定的巨额财政收入。当时就有“天下之赋，盐利居半”^①的说法。由于盐铁使和转运使所辖利权都在东南，彼此之间又有密切业务联系，故从肃宗朝始，盐铁使又兼转运使。代宗朝正式出现了合二而一的盐铁转运使。刘晏还以盐利为漕佣，使漕运与盐铁专卖相辅而行。盐铁转运使所掌的盐利和漕运，是唐后期朝廷主要的财政来源^②。故此职长期由宰相、尚书、节度使、观察使等达官显贵担任，并持有正式印信。它侵夺了户部的大半财权，使户部朝廷财政管理的职能显著缩减^③。

（3）礼部

礼部是隋唐文教、外交、礼仪方面的政务机关。长官尚书一人，副贰侍郎一人。唐代科举考试先是由吏部考功员外郎负责。开元二十四年（736），考功员外郎李昂与举人争执。朝廷大臣议其事以为：员外郎位卑望轻，实难胜任，改由礼部副贰侍郎主持。于是，科举考试成了礼部最重要的职司。作为法定知贡举官的礼部侍郎，权势颇盛。有时，中书舍人等官奉命权知贡举一次之后，方可正拜礼部侍郎。礼部还以属官礼部司掌礼乐、学校、图书、册命、表疏；以祠部司掌天地社稷、宗庙岳渎的祠祀祭享以及天文漏刻、巫术医药；以膳部司掌祭品祭器和诸王蕃客供食规则；以主客司掌诸蕃朝见等事。同时，还指导并节制太常寺

① 《旧唐书》卷四十九《食货志下》。

② 《新唐书》卷五十四《食货志四》。

③ 参阅李治安《略论唐代征商制度》，《南开史学》1981年第1期。

的礼乐，鸿胪寺的民族、外交，光禄寺的祭祀，国子监的学校教育等方面的工作^①。

(4) 兵部

隋唐之兵部是全国军政领导机关，在六部中的地位仅次于吏部。长官为尚书，副贰为侍郎。兵部的基本职能是：军籍管理（包括各军事单位的编制定额及其审定，兵员的招募与减省，兵马调动签发）、军官选拔、训练讲武等三项，并由兵部司、职方司、驾部司、库部司分辖其事^②。

(5) 刑部

刑部，是隋唐时期的朝廷司法行政机关。隋初称都官，后改刑部。长官为尚书，副贰为侍郎，以下分为都官、比部、刑部、司门四司。刑部司掌律令定刑名，并按覆审查大理寺及地方州县上报的狱案。都官司掌官奴婢、俘囚及贱民等。唐代官奴婢的役使，分属内侍省掖庭局、司农寺等。但奴婢簿籍和遇赦宥转贱民、放良等，一律归刑部都官司。该司还负责俘囚的“衣粮药疗”和“诉竟雪免”等^③。比部司掌管内外经费、财赋器物的审计勾覆。每年各地州府应将其正额经费勾征总数和勾当名品，三月份以前申报比部司，由比部审查检勘。六月份以前，比部关知户部度支，“便入其年支用”。此外，州府“残欠”或“羨余”钱物，比部也要“明立条件”，加以管理^④。司门司则负责全国门禁出入和关津越渡。官员召入或官民人等出入关寨，都要由司门司“勘铜鱼、木契”，发给“过所”和“行牒”^⑤。

附带谈一下唐代三司协同执法问题。所谓三司协同执法，是指唐代在隋“省有刑部，寺除大理”二司执法的基础上，让刑部、大理寺、御史台程度不同地介入朝廷司法，协同处理重要刑狱。唐代三司协同执法，包括两种形式：一是分署行事。大理寺“折狱详刑”，对流死重

①② 前引张国刚《唐代官制》68、70页。

③ 《唐六典》卷六《尚书刑部》。

④ 《唐会要》卷五十九《比部员外郎》。

⑤ 《新唐书》卷四十六《百官一》。

罪，“详而质之”，报请刑部复查，并通过刑部复奏皇帝。御史台平时可单独接受冤狱上诉。大理寺、刑部还须将所断狱案申报御史台审议；二是三司杂按。若遇重大狱案，刑部尚书、御史中丞、大理卿奉诏组成三司使共同推鞠^①。唐代三司协同执法，是尚书省六部九寺五监复合施政和御史台直接介入司法、监督司法的产物，也是皇帝模仿三省制行政程序，把中央司法权一分为三，最终又集中于自己手中的结果。

(6) 工部

隋唐工部是全国工匠造作、屯田山泽等政务的管理机关。长官尚书一员，副贰侍郎一员。具体职司是：通过属官工部司等，掌管宫室营造、桥梁修筑及百工技艺的政令，指导将作监、少府监等部门和各州府城池与工程建设等；通过属官屯田司、虞部司、水利司等，负责国家屯田、水利、山泽等方面的政令，指导和节制司农司、都水监等部门和各州军的屯田、渔猎、水利等工作^②。

隋唐九寺的具体政务管理职能也有所变动。九寺中除太常、宗正、太仆、大理、鸿胪五寺职事与秦汉相同外，光禄寺改掌御膳酒醴等，卫尉寺改掌仪卫兵仗，司农寺改掌仓储及农林园苑，由少府演化来的太府寺专掌财货帑藏^③。

在中央施政中，六部与九寺五监的分工配合已比较明确。作为行政主干的尚书省六部，对九寺五监的节制与支配关系更引人注目。这正是隋唐尚书省六部、九寺五监复合施政体制较魏晋南北朝的进步之处。具体地说，隋唐科举、铨选、考课逐步正规化，此类政务在朝廷行政管理中至关重要，故由吏部及礼部直接负责。户籍户等、田土授收、赋税征调、财政收支等，关系国家财力国力，又为户部直接掌握。军籍管理、兵马调发等，是国家镇压工具之要害，则由兵部执掌。可见，国家选官、财政、军事三权尽归尚书省六部。六部与寺监上下配合，并指导其施政的事例，也比较普遍。太府寺出纳财货及百官俸钱时，须依户部金

① 李治安《唐代执法三司初探》，《天津社会科学》1985年第3期。

② 前引张国刚《唐代官制》73页。

③ 《旧唐书》卷四十四《职官志三》。

部司的符牒而行；司农寺出纳谷物，须据户部仓部司符契而给^①。太常寺所掌礼乐祭祀，太仆寺所掌羊马牧养，鸿胪寺所掌宾客觐见，大理寺所掌折狱详刑等，则要向礼部、兵部之驾部司、刑部等相应主管部门申报^②。其他光禄寺、卫尉寺、宗正寺、少府监、将作监等，职司上虽与尚书六部不发生十分直接的联系，但也须“大事则承制敕，小事则由省司”，“大事则听制敕，小事则俟省符”^③。由于六部尚无独立下达政令的权力，它对寺监的指令，需要尚书省转发。于是，六部无论直接掌管某些重要政务，还是指导寺监施政，都只能以尚书省办事机构出现。这又是和明清六部独立施政的不同之处。

（三）宋元中书宰相统辖六部院监施政

两宋朝廷政务管理，以神宗元丰改制为界，分为两个阶段：

（1）宋初至元丰改制前，大体是枢密院、三司使、审官院、审刑院、太常礼院等侵夺六部寺监事权，执掌朝廷各项政务。

枢密院掌军事。宋沿后唐、后周旧制，以号称“西府”的枢密院，充任朝廷最高军事机构。枢密院长官为枢密使或知枢密院事，副长官为枢密副使或同知枢密院事。多用文臣担任，以收重文轻武、以文制武之效。在管理军事方面，枢密院还与“三衙”（殿前都指挥使司、侍卫亲军马军都指挥使司和侍卫亲军步军都指挥使司）等分工配合，“枢密掌兵籍、虎符，三衙管诸军，率臣主兵柄，各有分守”^④，即所谓“发兵之权”与“握兵之重”分立^⑤。它们互相牵制，都不可能对皇权构成威胁。枢密院掌管军事后，兵部名存实亡，原有事权被侵夺殆尽。

三司使管理财政。三司使，全称盐铁、户部、度支使，号曰计省。宋初沿袭五代旧制而设。其职责是“掌邦国财用之大计，总盐铁、度

① 张国刚《唐代官制》67页。

② 《唐六典》卷十四《太常寺》；卷十七《太仆寺》；卷十八《鸿胪寺》；卷六《刑部》。

③ 《唐六典》卷十六《卫尉寺》；《新唐书》卷四十六《百官一》。

④ 《宋史》卷一百六十二《职官志二》。

⑤ 《西畴老人常言·评古》。

支、户部之事，以经天下财赋而均其出入焉”。长官为使，副贰为副使，地位仅次于宰相、枢密二府，又称计相。北宋前期，三司使时合时分，但总理中央财政的职事大体未变。户部“本部无职掌”，财政权多被三司使侵夺，仅保留判部事一人，承担“受天下上贡”等杂务^①。

审官院等负责官吏除授及考课。宋初，虽设尚书省吏部，但其铨选、考课之职事长期被他官所侵占。淳化中，一度置考课院掌管幕府、州县官的考课磨勘。而且，“凡文吏班秩品命令一出于中书”，吏部只能办理京朝官“叙章服，申请摄官，讞吊祠祭及幕府州县官格式、阙簿”之类的琐碎细务。太平兴国六年（981），增设京朝官差遣院，主管少卿监以下官员的考课、注拟差遣。淳化三年（992），又设磨勘京朝官院，专管京朝官考课。翌年，合差遣院、磨勘院为审官院。新建立的审官院“掌考校京朝官殿最，叙其爵秩而诏于朝，分拟内外任使而奏之”^②，较全面地行使了吏部的原有事权。

审刑院掌天下狱案覆审奏报。宋初，大辟之类的重要狱案是由刑部负责覆审的。淳化二年（991），宋廷另置审刑院，以知院事为长，下有详议官等。审刑院的主要职能是“掌详讞大理所断案牍而奏之”。天下州县所审刑狱具案报上，先经大理寺审断详讞，再报审刑院。审刑院知院和详议官“定成文草，奏记上中书”。最后，由中书宰相奏报皇帝论决。由于审刑院所侵夺的只是全国狱案的覆审权，故刑部掌律令定罪名、赦宥叙复等其他原有职司，仍得以延续和保留^③。

太常礼院掌礼仪。宋初，在负责礼仪、文教的礼部和太常寺之外，又设太常礼院。该院名虽隶于太常寺，却另用判院、同知四官，奏事“专达”，职司与太常寺不相兼。“凡礼仪之事，悉归于太常礼院”^④。太常礼院侵夺去礼仪方面的事权后，礼部仅保留部分杂务。其所兼贡举的职司，又往往被朝廷另“遣官知举”所替代^⑤。

① 《宋史》卷一百六十二《职官志二》；卷一百六十三《职官志三》。

②③ 《宋史》卷一百六十三《职官志三》。

④ 《文献通考》卷五十二《职官考六》；《宋史》卷一百六十四《职官志四》。

⑤ 《宋史》卷一百六十三《职官志三》。

当时，由于枢密院和三司使地位较高，直接对皇帝负责，几乎是与中书门下宰相鼎足而立，故作为朝廷行政中枢组织的中书门下，一般不过问枢密院、三司使所掌的军事和财政。中书门下宰相兼有的行政节制权，只表现在对审刑院、审官院、太常礼院及诸寺监政务某种程度的节制或号令方面。并且，中书门下以劄子号令中外诸司的独立权力已基本丧失。即使是较小政事使用的劄子，也须经皇帝批准^①。

(2) 元丰改制后，三司使、审官院、审刑院、太常礼院等撤销。六部除兵部外，吏、户、礼、刑、工五部职权大体复原。南渡前后，六部寺监，时有并撤。宰相也得以兼领财政，并较多过问军事^②。因这一阶段正副宰相常常各兼三省官衔，后又实行宰相通治或分治三省，故宰相大体也具有指挥六部的行政节制权。

元代朝廷政务管理，主要由六部和诸多院寺具体承担。中书省通过分领制等予以统辖。

元之六部，多数情况下直属于中书省。六部中，除军事权仍为枢密院执掌，兵部改而管理驿站屯田外，其他五部职权较唐制无甚变动。即吏部“掌天下官吏选授之政令”；户部“掌天下户口、钱粮、田土之政令”；礼部“掌天下礼乐、祭祀、朝会、燕享、贡举之政令”；刑部“掌天下刑名法律之政令”；工部“掌天下营造百工之政令”^③。六部之外，还有宣政院、宣徽院、太常礼仪院、典瑞院、通政院、徽政院、中政院、大宗正府、大司农司、武备寺、太府监等诸多院寺监，分辖若干朝廷政务和皇室事务。

元代中书省在参与议政决策，处理朝廷庶政的同时，还有统辖六部诸司的职能。六部官吏多由宰相拟奏铨定^④。相当长的时间内，中书省宰相得以分领六部庶政。如世祖朝平章政事阿合马兼制国用使理财

① 《宋史》卷三百一十六《唐介传》。

② 《文献通考》卷四十九《职官考三·宰相》；卷五十二《职官考六》。

③ 《元史》卷八十五《百官志一》。

④ 《元史》卷二十《成宗三》大德三年二月丁巳。

政^①，右丞麦术丁、参知政事郭佑“并领钱谷”，参知政事杨居宽“典铨选”^②，平章政事段贞“董开河、修仓之役”^③；武宗初，平章政事察乃“领工部事”^④。尽管元仁宗一度将“钱粮、造作、诉讼等事悉归有司，以清中书之务”^⑤，但不久又恢复分领旧制。中书省宰相分领六部以外的宣政院、国子监、度支监、太常礼仪院、都水监、司农司的，也屡见不鲜。分领制的长期实行，似乎是中书省宰相得以稳定地节制六部及其他诸多院寺监的较有效措施。元廷还规定，六部等官奏议必须经中书省转递。未经中书省批准，六部等不得擅自向中央或地方其他官府移文和遣使^⑥。其他院司间的文移，同样须先呈中书省^⑦。某些中书省权相秉政，还会用处罚、黜职等方式约束六部官，使之屈从于宰相的权威和指令^⑧。中书省严格控制六部等行政部门，虽维持了自身的行政节制大权，可也使宰相们重蹈唐代“实欲重其事，而反轻宰相之体”^⑨的覆辙。“六部诸司”也常常消极敷衍，“应决不决”，造成“作疑咨呈”频出，“以致文繁事弊”^⑩。鉴于这种情况，元廷不得不一度将中央二品官署向中书省进呈的文移，改作直接移文六部，以减轻中书省的公务负担^⑪。这样一来，六部有时也会取得对其他官府文移或指挥的部分权力。

（四）明清六部施政

明初废中书省及丞相，“析中书省之政归六部，以尚书任天下事，

① 《元史》卷六《世祖三》至元三年正月壬子。

② 《元史》卷十四《世祖十一》至元二十三年三月乙亥。

③ 《元史》卷十七《世祖十四》至元三十年十月戊申。

④ 《元史》卷二十二《武宗一》大德十一年十一月辛丑。

⑤ 《元史》卷二十四《仁宗一》皇庆二年二月辛巳。

⑥ 《元史》卷二十四《仁宗一》皇庆元年十一月丙午；卷二十二《武宗一》大德十一年十月壬子。

⑦ 《元史》卷二十一《成宗四》文德七年四月庚午。

⑧ 《元史》卷二十四《仁宗一》皇庆元年三月戊戌。

⑨ 《新唐书》卷四十六《百官志一》。

⑩ 《元史》卷二十四《仁宗一》皇庆元年十二月丁亥。

⑪ 《元史》卷十七《世祖四》至元三十年四月己亥；卷二十一《成宗四》大德七年四月庚午。

侍郎贰之”^①。故在明代朝廷行政权力实施中，六部处于核心地位。

明六部的分工建置，略同于隋唐，仍以吏、户、礼、兵、刑、工各部分别管理国政。尚书品秩升至正二品，侍郎也升正三品。在吏、户、礼、兵、刑、工六部为中心的部门施政中，寺监官或被裁减，或被置于六部的统属之下。由于六部之上不复存在中书省（或尚书省）等直属上司，六部大体是直接对皇帝负责，较独立地行使本部门权力的。六部之中，尤以掌铨选之吏部，掌财赋之户部，掌军事之兵部，权力最重。宋元之际，中、高级官吏的铨选拟定，主要由中书宰相执掌。明代吏部则独秉“进退庶官”之权。即使二品以上官的“廷推”，吏部也能以提供候选人等方式进行适当控制。宋元，钱谷财政常由宰相兼领，或设“三司使”等专领。明代则以户部独任其事。宋元兵部大权旁落，名不符实。明代不然，兵部除掌管军官选授、镇戍征伐、军械军籍等军政事务外，景泰以后兵部尚书等官还兼领“京营戎政”^②。掌牧马等事的太仆寺，又听命于兵部^③。礼部权力的扩大，也比较显著。明代礼部除掌贡举外，掌祭祀礼乐的太常寺、掌祭享宴飨的光禄寺、掌乐舞的教坊司、掌皇族事务的宗人府、掌天文历法的钦天监、掌医药的太医院等，均听礼部的号令和节制。《明史·职官志》云：礼部“至合典乐典教，内而宗藩，外而诸蕃，上而天官，下逮医师、膳夫、伶人之属，靡不兼综，则自明始也”。刑部、工部也始终是本部门名符其实的主管机构。

明六部较独立地行使本部门权力，还表现在六部尚书只设一员，长官职权集中。由于六部之上的行政节制机关已经取消，六部或可单独行遣文移，发号施令^④。这在隋唐宋元之际是未曾有过的。内阁权重以前，六部长官或可直接上奏皇帝，从皇帝处领取谕旨，并按谕旨制定部门法规，奏闻颁行。洪武三十年，户部定逋赋许折布绢、金银等事，即

①② 《明史》卷七十二《职官志一》。

③ 《明史》卷七十四《职官志三》。

④ 《明史》卷七十四《职官志三》云，钦天监编制历法，须“移送礼部颁行”。

是实例^①。

明六部之下的诸司设置，较前也有所变动。除吏、礼、兵、工四部下辖四司如旧制外，户、刑二部诸司改为十三个。户部、刑部十三司分辖十三布政使司及京官各衙门财赋、刑狱^②。这种新设置，主要是出于督责指挥各省政事的方便。其本身又表明六部委实是综治中央和地方的行政权力机关。

明中后期，内阁充任中枢组织，六部施政事权稍有削弱。《明会要》卷三十一《职官三》说：“明制，六部分莅天下事，内阁不得侵。至严嵩始阻挠部权。迨张居正时，部权尽归内阁，逡巡请事如属吏，祖制由此变。”明后期，内阁俨然有实无名的宰辅，六部自然会秉承其旨意，重在执行各部门政务了。

清代沿袭明制，仍实行以吏、户、礼、兵、刑、工六部为核心的部门施政。六部的建置，也大体与明朝相同。然而，清六部施政，较明代又有新的发展和变迁。主要表现是：

第一，改明尚书负责制为尚书、侍郎共同负责制。明代六部尚书各设一员，独揽本部政务。侍郎往往“止陪列画题”^③。清代则不然。由于实行满汉复职，尚书增至二员，侍郎增至四员。施政过程中，尚书、侍郎均参加本部政事领导，而不能单独裁定大事。尚书、侍郎之间，虽有品秩高低和名分上的长贰之别，可侍郎毋须经过尚书，即可单独上奏皇帝，不受尚书节制。尚书、侍郎均称“堂官”，均直接对皇帝负责。当然，尚书、侍郎中的满缺，常享有代表本部觐见皇帝的权力。他们的实际权势又在汉缺尚书、侍郎之上。

第二，吏部、兵部的权力锐减。与明代吏部、兵部的显赫权势比较，清代则相去甚远。官吏铨选本来属吏部职责范围。然而，清雍正以后，重要官职的任免，都由军机处秉承皇帝旨意，拟选奏闻裁定，直接发布。吏部的事务，一般只限于稽考中级以下官员的资历，根据例则，

① 《明史》卷七十八《食货志二·赋役》。

② 《明史》卷七十二《职官志一》。

③ 《明会要》卷三十一《职官三·六部总叙》。

予以准驳，并办理任免手续而已。明代军事多半由兵部统辖。清代军队主力八旗兵自成系统，主要由八旗都统衙门等掌管。用兵大事，则由议政王大臣会议或军机处参议谋略，最后由皇帝亲自裁定。统率指挥军队的，又是皇帝钦命的总兵官。兵部只能管辖八旗以外的绿营兵军籍和军官升转等事^①。与此同时，六部对各省的行政长官，也无权发号施令。若有必要，六部须上奏皇帝，以皇帝谕旨的形式发布^②。

第三，六部与军机处、内阁的关系，比较微妙。从中央行政结构全局看，军机处和内阁共同构成了朝廷中枢组织，六部则是施政机关。按照常规，六部是应该受军机处、内阁节制的。然而，清军机处和内阁，只是皇帝的御用秘书班子，“非如古所谓秉钧执政之宰相也”^③。所以，军机处和内阁并不能名符其实地凌驾于六部之上，向其发号施令，指挥如臂。它们之间的联系表现为两重性：一方面，军机处与六部长贰人员上有交叉，不少军机大臣及内阁大学士就是由六部长贰兼任的。就是说，六部长贰也有资格被皇帝选入最核心的御用秘书班子；另一方面，军机处和内阁又能向六部下达皇帝诏敕，或受皇帝的委托对六部进行行政督责和指导。如内阁即负有稽查六部事体的责任^④；六部上奏的“部本”，也要先送内阁审阅票拟，然后转呈皇帝。“明降”谕旨则由军机处和内阁下发给六部。在后一种情况下，军机处、内阁至少在行政权力运转上，是处于六部之前，并且在最高统治者皇帝与施政机关六部之间扮演了承上启下的角色。

第四，汉唐寺监官进一步衰落，仅剩大理、太常、光禄、太仆、鸿胪五寺和国子一监。而且沿袭明制，寺监政务大体隶属于六部。同时，新出现的理藩院、通政使司、八旗都统衙门、内务府等机构，又在六部寺监以外发挥着较特殊的政务功能。

① 《清代中央国家机关概述》140、314页。

② 韦庆远《中国政治制度史》。

③ 《东华录》卷九十三，乾隆语。

④ 《大清会典》卷十五《内阁五》。

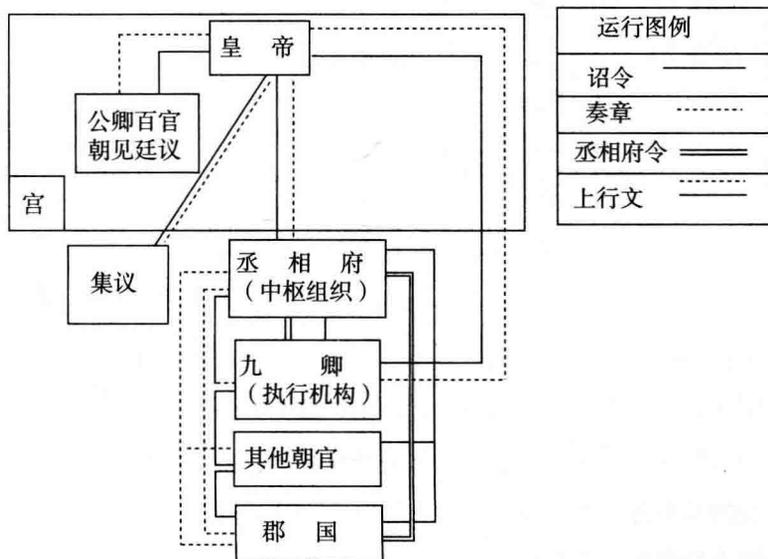
第五，由于清朝皇帝勤政成风，六部官员面见皇帝的机会较多。如顺治、康熙时每日御门听政，六部官员届时分班面奏。“入朝则集议国事，朝散则各治部务”^①，所以，六部的施政过程能与皇帝保持较直接的联系。

^① 徐艺圃《试论康熙御门听政》，《故宫博物院院刊》1983年第1期。

历代中央行政权力运行图示

下面，我们分阶段地编绘历代中央行政权力运行图示，并作简要的文字说明。

秦西汉丞相开府秉钧九卿施政



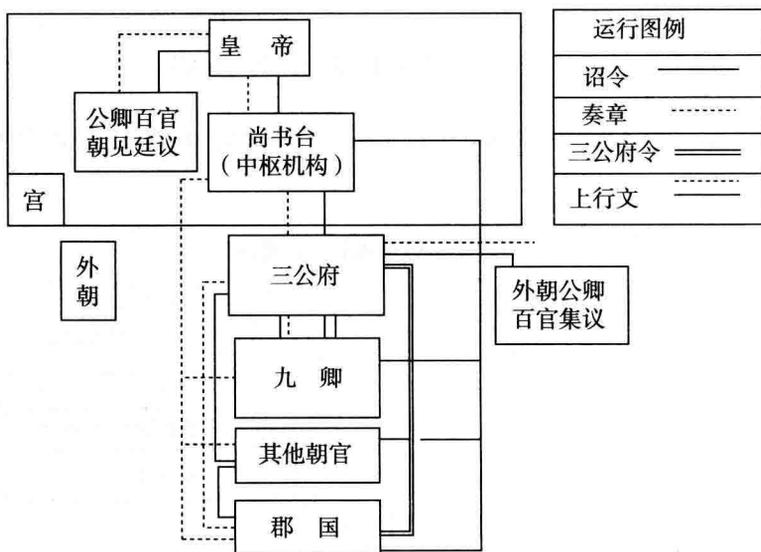
中央统治结构和权力运行，以皇帝及丞相为中心。处于外朝的丞相和丞相府，集参与机务的决策权和领导百官的行政指挥权于一身，无论在大政决策和政令执行中，都发挥重要作用。

九卿分掌的各种职事，既有朝廷政务，又有皇室事务，而且后者比重较大。这表明中央执行机关的分工建置还不十分健全。九卿可以直接上奏和接受诏令，故在中央权力运行中也比较重要。

从上奏、决策，到政令执行，中介环节较少，相应地行政效率也较高。

皇帝与丞相的关系，因相权重而难以和谐，不利于皇帝专制。所以，此权力结构或模式，不可能长久维持。

东汉尚书台三公九卿辅政

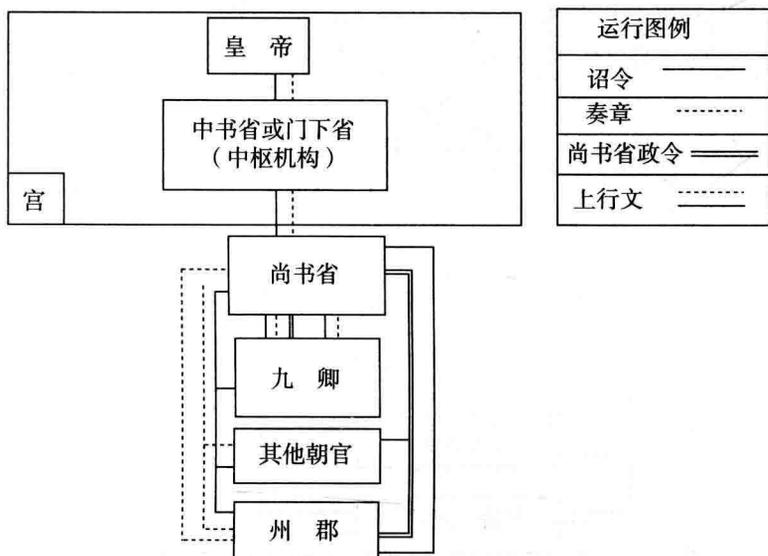


中枢组织由外朝移入内朝，由一两名丞相负责制变为群体宰相负责制。宰相的名与实，品秩与权力开始出现较大差异。

参与机务和决策的中枢组织与领导百官的行政节制机构分离，分别由内朝的尚书台和外朝的三公府充任。在朝廷决策机制中，皇帝及尚书台发挥主导作用。政令执行，则由三公九卿负责。

由于中枢组织与行政节制机构的分离，运行环节有所增加，施政效率受一定影响。这又是魏晋尚书省及其诸部曹起而取代三公九卿充当施政机关的原因之一。但尚书台设于宫内，对皇帝依附性较强，可以减少皇帝与宰相间的权力分配摩擦，保持最高决策的一元化。

魏晋南北朝三省递代秉钧六部九卿复合施政

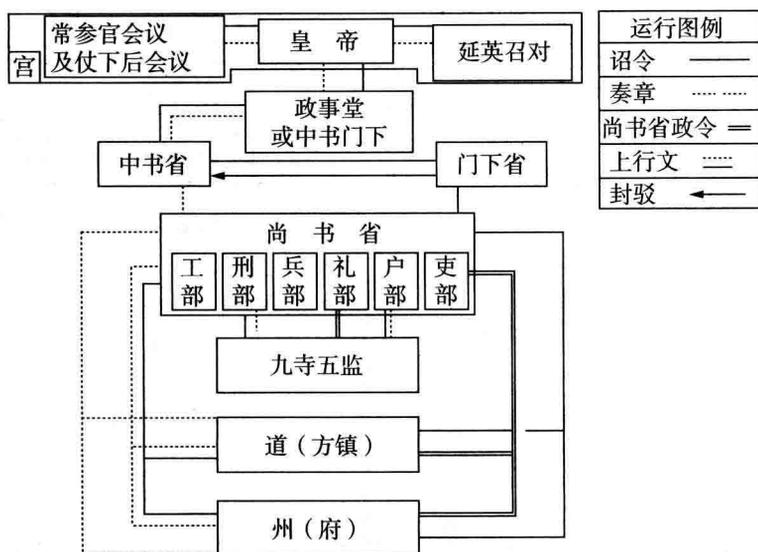


尚书、中书、门下三省递代充中枢组织，不仅使宰相群体进一步扩大到三省长官范围之内，而且三省在中枢组织中的地位轻重也有明显变动。有人说，东汉“政归尚书，魏晋政归中书，后魏政归门下”（《困学纪闻》卷十三《汉魏晋政柄所归》），大体反映了上述动向。

尚书省逐渐演化为中央行政节制机关，取代原三公府的地位和职能。以尚书省六部为主，以九卿为辅的复合施政体制基本形成。

无论是中枢组织，抑或施政机关，常处于新旧交替状态，前后变动较大，不够稳定。这既与政权频繁更迭有关，也和三省六部制取代丞相九卿制的历史性过渡不无联系。

隋唐三省协同秉钧六部寺监复合施政



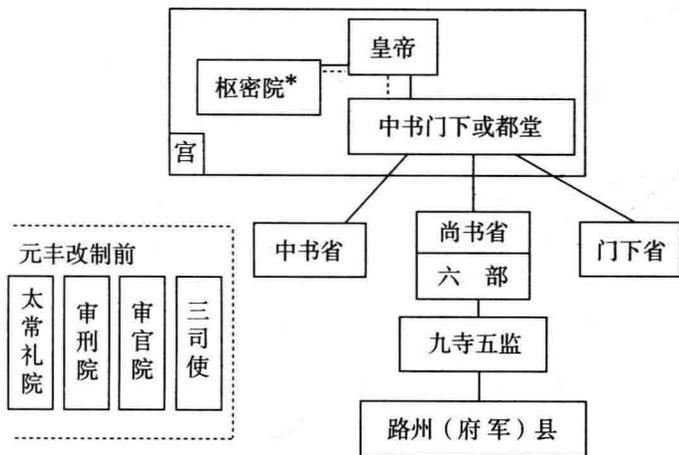
群体宰相体制进一步发展。无论是隋和唐初三省长官并为宰相，或是后来的政事堂、中书门下，都是群体。宰相中的轮流秉笔和奏闻议政制度不断完善。

确立了中书省拟诏，门下省审查，尚书省执行的三省协同辅政程序。三省既分工，又协作，居于皇帝之下中央行政权力运转的核心。三省协同体制，使中枢宰相辅政在机务与行政节制权分离的基础上，又将中枢组织的机务交给中书、门下二省共同承担，增加了运转环节，对行政效率不无影响。这也是三省制享年不永的原因。

在尚书省六部、九寺五监复合施政过程中，尚书省充当行政节制机关，协调六部与寺监的政务联系，地位十分重要。六部分掌主要政务和政令编制。九寺五监担负次要政务，并较正式地被置于尚书省及六部的统辖之下。

谏议机制趋于系统化和制度化，并能对朝廷决策及权力运行，发挥一定积极效用。

宋代中书、枢密二府兼钩使院部监施政



*《文献通考》卷五十八《职官考十二》说，号称“西府”的枢密院“在中书之北”。

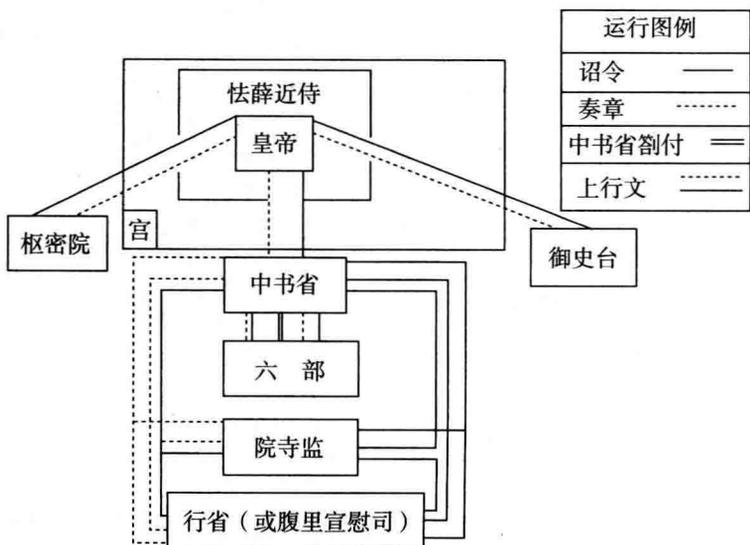
另，宋代中央官府职事、隶属统领关系前后变化较大。因此，各官府间暂用单黑线。

三省几乎形同虚设，既不多介入行政中枢的机务，又不充任行政节制机关。

中枢组织中书门下等迁入宫内，与枢密院对掌行政、军事。群体宰相虽重新集机务和行政节制于一身，但参与决策权、财政权等常被分割或削弱。皇帝与群体宰相的权力分配摩擦仍在继续。

使、院、部、监等施政机构重叠，冗杂混乱，既加重官费，又影响行政效率。

元代省院台兼钩六部院寺监施政



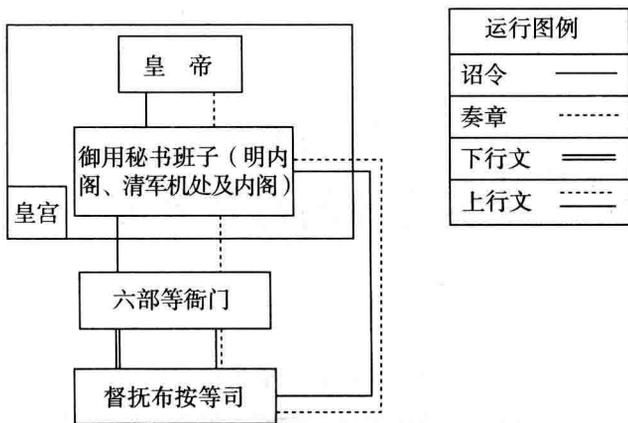
三省制消亡，中书省退至外朝，独立充当朝廷行政中枢。同时仍维持群体宰相体制，并与枢密院、御史台分掌行政、军事、监察（与秦、西汉类似）。

皇帝沿用怯薛近侍介入机务的草原传统，内廷怯薛与省、院、台大 臣内外衔接配合，在朝廷决策和权力运转中发挥重要作用。

院寺监设置的数量、品级更为冗滥，尤以皇室事务及宗教事务等官 为甚。

多数情况下实行中书省分领六部院寺监施政。六部听命于中书省， 独立性仍比较小。

明清内阁军机处掌枢机六部施政



宰相制废止，中枢组织由皇帝御用秘书班子（明内阁、清军机处及内阁）充任。这类御用秘书班子与前一阶段群体宰相比较，虽也是群体，但没有宰相名分，没有正规的办事机构，完全设在皇宫内，而且，一般不能以中枢组织的名义向六部寺监及地方官府发布政令公文，也不接受呈送中枢组织的上行公文，只负责审阅臣下给皇帝的题奏，帮助皇帝草拟诏书或与议军国大事。总之，作为朝廷中枢组织的内阁和军机处，已不是皇帝之下较独立的权力机关，而只是秉命于皇帝的御用秘书班子。

中央行政节制机关取消，以六部为中心的部门施政体系正式建立。六部在施政中取得相对的独立性，或有权向其他寺监和地方官府颁布公文，发号施令。

与宋元比较，朝廷官职设置及统属关系，出现了一定程度的精简趋势。一批省、院、寺、监或撤销，或被置于六部统辖之下，有利于提高行政效率。

皇帝在御用秘书班子的辅佐下躬领庶政，朝廷行政结构和权力运行，开始以皇帝一人为中心。中央权力机构由原来的皇帝、宰相、各部门三级构建，变为皇帝和各部门二级构建。无论朝廷决策，抑或权力运转，皇帝的独裁专制均趋于极端化。

第四章

地方官僚的行政管理

秦朝建立中央集权的统一国家后，中央政府辖境甚广，必须采用有效的方法去督责或较直接地指挥地方官府，以收指臂运如之效。古代官僚政治对民众的统治，对全社会的支配，主要是在地方行政管理范围内具体实现的。地方官府及乡治组织的统治方式如何？各级地方官府职权如何划分？其运作及功能如何？中央与地方之间的关系怎样处理？均成为地方官僚行政管理不能不适当解决的课题。

总的来说，秦汉到明清地方官僚行政活动可以分为三个层次：（1）郡州府县施政；（2）乡里保甲基层行政；（3）部州方镇行省督抚督责。古代官僚政务管理，就是通过这三个上下衔接的层次从中央贯彻到各地百姓中的。

一、郡州府县施政

秦汉以降，地方政务执行机构主要是郡州府县。由于受朝廷派出机关不断蜕化等影响，历代郡州府县也有其沿革变迁过程。秦、西汉，以郡统县，地方官府为郡县两级。东汉始，郡以上又有由监察官演化来的州。东晋众建诸州，与郡辖区接近的州，也逐步蜕变为地方政务机构。隋唐废郡存州，州郡合为一体。府原系唐京都名称。宋、金京都及其他大城市渐多，大州多升为府，府随之普遍。路原是宋廷派往地方负责财政、司法、军事的使职。金、元，路转变为地方高级政务官府。明初废路而存府州县。清袭明制，仍以府州县充任主要的地方政务执行机构。总之，历代地方主要政务执行机构有时两级，有时三级，郡州路府还递

次沿革和消长，唯有县的设置比较稳定，从创设至今，基本没有变更。

（一）秦汉魏晋南北朝的郡政

郡的起源，与军事守土有关。故郡长官称郡守或郡太守。秦、西汉，郡曾是地方最高行政建置。秦以郡守掌行政，郡尉掌军事，监郡御史掌监察。汉代仅置郡守和郡尉。另，两汉诸侯国相也相当于郡守。郡守又以秩禄称二千石。郡的僚佐属吏较多，并得以置府分曹治事。郡守、郡尉之下，设佐官郡丞、长史。郡府诸曹有：管理民政的户曹、比曹、时曹、田曹、水曹；管理财赋的仓曹、金曹；管理军事的兵曹、尉曹；负责司法的贼曹、决曹、辞曹；负责交通的集曹、漕曹、法曹；总治郡府庶务的功曹；巡行监督属县的督邮等^①。郡守作为一郡的最高行政长官，被视作“吏民之本”和地方“政平讼理”的关键^②。郡还充当地方官府的权力中心和朝廷与县的联系中介，对上承接中央的命令，对下督责属县，推行政令，办理政务。对郡内事务，郡守无所不管。居住于本郡的达官贵族，设置于郡内的盐铁官、均输官等中央直属机构，多要受其节制。郡守须定期向丞相上计汇报政绩，接受丞相、御史大夫的监督。汉武帝以后，部州刺史又成为监察郡守的专官^③。

郡和郡守在秦汉魏晋地方行政中的职能主要表现在劝农赈灾、力行教化、抑制豪强、决讼断辟、督察属县、举辟官吏、兼领军事七个方面。

（1）劝农赈灾

农业生产是古代王朝财赋的主要来源。郡和郡守历来把劝课农桑当作首要政务。汉宣帝时，渤海郡守龚遂到任，见境内“好末技、不田作”，于是以行政权力强制部民每人种一棵榆树、一百株薤菜、五十棵葱、一畦韭菜，每户养两口母猪、五只鸡。还命令百姓鬻刀剑易耕牛，春夏须劳作田亩，秋冬须及时收获储存。不久，郡中百姓衣食丰足，盗

① 安作璋、熊铁基《秦汉官制史稿》下，齐鲁书社1986年。

② 《汉书》卷八十九《循吏传》。

③ 参阅白钢主编《中国政治制度史》243页。

贼狱讼也销声匿迹^①。此外，招收流民复业，所部“户口岁增”，也是郡守劝农桑的组成部分^②。不少郡守还兴办水利，改善农业生产条件。西汉末，南阳太守召信成“出入阡陌”，止舍农家，开沟渎，起水阕，行视督修水利设施，溉田三万顷。还制定公约，平息用水纷争^③。东汉汝南郡守鲍昱也曾修石渠，“溉田倍多，人以殷富”^④。灾年赈济部民，也是郡守的一项义务。有的郡守率先用俸禄及朝廷赏赐赈贍贫民，或者督促富户出义谷，贷粮于饥民^⑤。有的还命令督邮、亭长、乡官畜养鸡豚，赈济鳏寡贫苦百姓^⑥。个别获得“便宜从事”的郡守可以开官仓赈饥^⑦。其他郡守开仓赈济，则须事先得到朝廷批准。否则，就会受遭坐罪^⑧。

郡守劝农桑赈灾荒，旨在保证国家财赋的稳定来源。其本身又体现地方行政权力对居民经济生活的管束或组织。这种管束或组织，使百姓安于田亩，不趋末，不犯上，王朝政权就可以长治久安了。

(2) 力行教化

古代中国有个重要传统：统治者竭力教化万民，化一风俗，试图将百姓的全部社会生活纳入官僚政治的轨道。郡和郡守在教化方面发挥的作用十分显著。西汉颍川郡守黄霸“力行教化”，曾拟定包括劝善防奸、农桑畜养、节用殖财等内容的条教，颁行郡内，还设置父老、师帅、伍长督促实施^⑨。有的郡守严禁婚丧奢靡，对郡县官吏子弟游手好闲者，常加申斥，严重的还置之于法，以此扬善惩恶^⑩。郡守行教化，还包括兴办地方学校，作育人才“以明人伦”。西汉景帝、武帝时，蜀

① 《汉书》卷八十九《循吏·龚遂传》。

② 《汉书》卷八十九《循吏·黄霸传》。

③ 《汉书》卷八十九《循吏·召信成传》。

④ 《后汉书》卷二十九《鲍昱传》。

⑤ 《后汉书》卷八十《黄香传》。

⑥ 《汉书》卷八十九《循吏·黄霸传》。

⑦ 《汉书》卷八十九《循吏·龚遂传》。

⑧ 《后汉书》卷七十六《循吏·第五访传》。

⑨ 《汉书》卷八十九《循吏·黄霸传》。

⑩ 《汉书》卷八十九《循吏·召信成传》。

郡太守文翁，“修起学官于成都市中”，招收属县子弟就学，免除其徭役。学业优良的，补郡县属吏。一般的，回乡充任“孝弟力田”。在文翁的表率下，西汉中后期各郡相继设立学校^①。文翁创办蜀郡“学官”，是地方郡县官学的开始。它使地方教育事业也被纳入了官僚政治，专门为化民成俗和培养官吏、孝悌及力田之士等服务。

力行教化，也涉及整饬民众风俗，东汉时，会稽郡“俗多淫祀，好卜筮”，百姓常以耕牛祭神。自食牛肉，不以牛肉祭神的，临终前，要受学牛鸣之类的惩罚。太守第五伦到任，移文属县，严禁妄杀耕牛祭神，违者受罚，巫祝以鬼神恐吓百姓的，一律治罪^②。淫祀固然愚昧不足取，但运用行政手段强制化一风俗，也暴露了地方官僚政治的野蛮本质。

(3) 摧豪缉盗

秦汉时期，中央集权的官僚政治刚刚在全国范围内建立，地方豪强势力一直是官府权力的障碍和官府摧折、打击的对象。郡和郡守，更是把抑制豪强作为自己政务的重要部分。《汉官》所云“检举郡奸”，“诛讨暴残”，就反映了郡守这方面的职责。史称，有些郡守下车伊始，即先诛豪猾“首恶”^③。他们对豪强极严酷。豪民犯小罪，往往罚其本人到官廄切草，完不成规定数额，要受笞责。个别豪民甚至会因苦痛难熬而自杀。为制服豪强，有的郡守逐县置簿册记载奸邪罪名。一旦发现吏民放纵，就公布罪状簿册，并依此罪状簿收捕各县豪强，鞠按其罪。严重的，可以置之于死地。拘捕时间，多选在每岁秋冬课吏大会和郡守出巡属县之际，以收杀一儆百，豪民奸吏“恐惧改行自新”的效果^④。郡守摧治豪强，或使用权术驾驭。赵广汉为颍川太守，先诛郡中原、褚两姓“首恶”，使郡中“震栗”。后来，赵郡守发觉，郡中豪强“相与为婚姻”，属吏多结朋党，盘根错节，甚难控制。于是，赵任用部分豪强

① 《汉书》卷八十九《循吏·文翁传》。

② 《后汉书》卷四十一《第五伦传》。

③ 《汉书》卷九十《酷吏·郅都传》。

④ 《汉书》卷七十六《尹翁归传》。

为“受记”小吏，发现罪过，即加惩罚。又故意泄漏“受记”的话语，鼓励豪民子弟互相告讦，终使“奸党散落”，“结为仇讎”。赵郡守却乘机安插耳目，树立权威，进而“壹切治理，威名流闻”^①。

捕盗贼是郡守考殿最的内容之一。所部盗贼窃发，郡守常召县长吏，指示捕治方略^②。通常，对付盗贼，郡守们多用武力缉捕。少数采取宽缓之策也获成功，且为史家所称道。汉宣帝时，龚遂新任渤海郡守，先奏请皇帝许其“一切便宜从事”。而后，移文各县，罢捕盗官吏，宣布：为盗贼者还田亩持锄钩，一概不问。藉此，平息了部民反叛^③。

(4) 决讼断辟

“决讼断辟”，作为郡守职责是明文写入《汉官》等史书的。据说，每年秋冬，郡守都派遣吏员到属县“案讯诸囚，平其罪法”^④。前面提到，郡守整治游手好闲的官吏子弟，惩办不法巫祝，摧抑豪强时常用的论罪，置之于法等手段，也表现了郡守在所部“决讼断辟”的权力。郡守处理刑罚时，死刑等重罪，一般需要奏请朝廷，但此程序属于例行公事。朝廷对郡守上奏的死刑，大多报可^⑤。在获得特许或事属非常的情况下，郡守也可行使生杀予夺之权。

(5) 督察属县

秦汉魏晋，地方实行郡统县体制，督察属县政务，也是郡守不可推卸的职责。每年春季，郡守都要巡行各属县，视察农桑、民政^⑥。巡行时，常携功曹等吏员考阅属县胥吏。秋冬，还要举行“课吏大会”，课责所属官吏，论其殿最。郡守之下，常设督邮若干，分部专门检举县令等官的违法失职等^⑦。对“部县亭长有受人酒礼”等“细微之愆”，督

① 《汉书》卷七十六《赵广汉传》。

② 《汉书》卷七十六《尹翁归传》。

③ 《汉书》卷八十九《循吏·龚遂传》。

④ 《后汉书·百官志五》。

⑤ 张晋藩、王超《中国政治制度史》227页。

⑥ 《后汉书·百官志五》。

⑦ 《汉书》卷七十六《尹翁归传》；《后汉书·百官志五》。

邮也要“案考之”^①。所察县令政绩，督邮要向郡守汇报。郡守为核实有关情况，或“自出案行”^②。如前所述，在整饬风俗、劝课农桑、捕盗摧豪等方面，郡守也常常对县级官府直接指挥。《汉书》卷八十三《薛宣传》云，薛宣任左冯翊郡守，“始高陵令（阳）[杨]湛、栌阳令谢游皆贪猾不逊，持郡短长，前二千石数案不能竟。及宣视事，诣府谒，宣设酒饭与相对，接待甚备。已而阴求其罪臧，具得所受取……。而栌阳令游自以大儒有名，轻宣。宣独移书显责之曰：‘告栌阳令：吏民言令治行烦苛，适罚作使千人以上；贼取钱财数十万，给为非法；卖买听任富吏，贾数不可知。证验以明白，欲遣吏考案，恐负举者，耻辱儒士，故使掾平镌令。孔子曰：陈力就列，不能者止。令详思之，方调守。’游得檄，亦解印绶去”。郡守到任，县令有拜谒的义务，对郡守不恭不敬，要被怪罪。郡守接受吏民投状检举县令不法事后，有权核查真伪，获其罪臧，证验明白，以书信公开责备县令，而且使用的是以尊对卑，居高临下的告示口吻。郡守还有权派遣郡吏依法“考案”县令的罪过，或者晓以利害，软硬兼施，敦促县令认罪辞官。有些场合还以“如律令”为词，强制县令按其指示办事^③。由是观之，西汉郡守之下的属县县令，虽然身份上是朝廷命官，而非郡守的仆从，但郡守对它的行政统属权和奖惩予夺权是相当完整的。

（6）举辟官吏

秦汉魏晋，官吏选任和升迁，主要凭举荐。郡守二千石在举辟官吏方面，责任非轻。郡守举荐包括：向朝廷举荐中高级官员和辟署属吏两部分。前者是朝廷下达的固定任务。如举孝廉，即按郡内人口比例，每二十万举一人^④。被荐举者入仕后可以位至公卿^⑤。政绩突出而有治名，郡守就会获“知人”的美誉^⑥。被荐举者政绩不佳，郡守也会因“举吏

① 《后汉书》卷四十一《钟离意传》。

② 《后汉书》卷二十五《卓茂传》。

③ 《汉书》卷八十三《朱博传》。

④ 《后汉书·百官志五》。

⑤⑥ 《汉书》卷七十六《尹翁归传》。

不实”受牵连，乃至获罪免官^①。后者是郡守自行荐举郡府僚佐属吏。其中，二百石以上，多由郡守推荐人选，朝廷予以批准或任命，如丞、长史等。百石以下者，完全由郡守自行“召署”，如诸吏史书佐等^②。郡守辟署属吏，或与抑制豪强结合进行。如东汉蜀郡守第五伦，见当地“人吏富实，掾史家货多至千石”，遂将“丰贍”者全部遣还，另选“孤贫志行之人”充当曹任^③。郡守自行“召署”的属吏与郡守之间的关系，或类似战国时的主君与门客，郡守常礼遇属吏，“好恶与同之”；属吏则效忠郡守，不得负心背叛^④。

(7) 兼领军事

秦、西汉，郡一级政权的军事由郡尉（都尉）专门负责。但郡尉只负责典领地方兵马，发兵权由皇帝亲自掌握。为防止郡尉专兵权，皇帝发兵的凭据虎符等又是颁发给郡守的。这样，郡守在掌行政的同时，也要过问些兵马事。当时郡守被称为“郡将”，郡尉则称为副将^⑤。东汉初，郡尉之职撤销。至西晋，郡守多另加将军号^⑥。于是，郡守得以正式兼领境内军事。

郡守与朝廷的关系，也是个引人注目的问题。朝廷对郡一级政权和郡守极为重视。郡守委任，有“拜”之称。或有尚书令、尚书仆射出为郡守，或有郡守入为三公九卿^⑦。郡的财政经费一般由中央从本郡财政收入中拨给，由郡守支配^⑧。还能额外支配郡内的杂调及公田、山泽之利。由于郡守权重，汉武帝以后州刺史以六条问事监察地方官，又主要以郡守为对象。当时规定，每岁末郡守须遣吏到京师“上计”，报告政务^⑨。郡守因所部水潦，或坐事犯法，常被免职，甚至会被逮捕入廷

- ① 《后汉书》卷四十四《胡广传》。
- ② 《汉书》卷八十三《朱博传》；《后汉书》卷三十三《虞延传》。
- ③ 《后汉书》卷四十一《第五伦传》。
- ④ 《汉书》卷七十六《尹翁归传》。
- ⑤ 《汉书》卷九十《严延年传》；《汉官解诂》。
- ⑥ 《文献通考》卷六十三《职官考十七》郡太守、郡尉。
- ⑦ 《文献通考》卷六十三《职官考十七》。
- ⑧ 安作璋、熊德基《秦汉官制史稿》下，54页。
- ⑨ 《后汉书·百官志》。

尉狱拘拷^①。郡守“车服器物”奢侈僭越，还会招来杀身之祸^②。郡守犯重罪，其家属、门生等都要受株连^③。足见，秦汉魏晋，郡守一直是朝廷控制地方的主要着眼点。相对而言，郡守比起后世的知州、知府，权力既广且重，表现了一定的独立行政倾向。另一方面，朝廷又采取了一系列措施，较有效地将郡守置于中央的管束之下。东汉末和西晋末，拥兵割据反叛的主要是刺史和宗王身份的都督等史实，既反映了州刺史权势膨胀，郡守式微的动向，也说明秦汉魏晋朝廷对郡守的控驭，总体上是比较成功的。

（二）唐以后的州政

隋以前的州，是地方监察区划和督责郡县的朝廷派出机关。隋唐以后，废郡存州，州又成为相当于郡而辖境略小的地方政务官署。唐代州分大、中、小三等。宋元以后，又有直隶州和相当于县的散州。州之长官，唐为刺史，宋以后称知州。其下，还有一批分司莅事的僚佐。如唐之州衙有司功、司仓、司户、司兵、司法、司士诸参军，分掌庶政。唐、宋两代，州在地方统治秩序中的地位很重要。李世民说：“永惟治人之本，莫重刺史。”^④ 陈子昂也说：“国家兴衰，在此职也。”^⑤ 元明清时期，由于路、行省督抚制相继问世，州的地位和作用大不如前。

唐以后州的各项职责与秦汉魏晋的郡类似，大体也包括劝农桑、行教化、理狱讼、捕盗贼若干方面。如宋李若谷知滑州夜督兵筑河堤，知寿州调豪右塞芍陂堤^⑥；明永乐时，东平知州李湘督民垦辟所属五县荒地，“公私皆实，遇歉岁，恃以无困”^⑦，皆系州官劝农桑修水利之职

① 《后汉书》卷三十三《郑弘传》；卷四十一《第五伦传》。

② 《后汉书》卷三十三《虞延传》。

③ 《后汉书》卷三十三《郑弘传》。

④ 《新唐书》卷一百九十七《循吏传序》。

⑤ 《新唐书》卷一百零七《陈子昂传》。

⑥ 《宋史》卷二百九十一《李若谷传》。

⑦ 《古今图书集成·明伦汇编·官常典》卷六百三十七州牧部《李湘》。

能。唐初虔州刺史崔义玄亲将兵上阵平定陈硕贞叛乱^①；宋李若谷知潭州，擒杀洞庭湖贼，知并州，以三人联保并坐法制服盗贼罪者^②……此系州官捕盗职能。在司法方面，宋代州衙已实行审与判分离，即司理参军“讼狱勘鞫”，司法参军“议法断刑”^③。宋徽宗又规定，州官须亲自审判案件，不得尽委属官，否则要处以徒二年的罪罚。此外，惩于五代州将滥杀，宋代诸州重狱审定权，也收归朝廷了^④。与秦汉魏晋郡守比较，唐以后州官荐举官吏之权基本废止，对九品（以下）僚佐的辟除，也须报吏部审批^⑤。随着唐以后地方行政制度逐步完善，州官在婚田、赋役、赈济等方面的管理作用进一步规范化。如唐高宗时，洛州豪右占田逾制，刺史贾敦颐据均田法籍没三千余顷，“以给贫乏”^⑥。宋代州县灾荒蠲税、入粟赈济、折纳增减、廩给孤贫等事，都由州官裁决，或由州官奏请朝廷^⑦。中唐以后，还实行地方租税三分法，州级政权也可以占有地方租税的三分之一^⑧。这又是州级政权在地方财赋使用、占有方面制度化的表现。遗憾的是，宋元以后州级政权三分之一的地方财赋占有不复存在，以致州官在境内修圩田所用募工粮米，都要申报朝廷拨给。所拨数额，有时还会受到路转运使的抑夺侵蚀^⑨。

（三）宋元明清的府政

宋元明清的府，与直隶州的地位相近，只是府所辖县和民户较多，品秩也比直隶州稍高。府之长官为知府，通常为正四品。府掌“宣风

① 《旧唐书》卷七十七《崔义玄传》。

② 《宋史》卷二百九十一《李若谷传》。

③ 《宋史》卷一百六十七《职官志七》。

④ 赵翼《廿二史札记》卷二十五《定罪归刑部》。

⑤ 《旧唐书》卷一百四十七《杜佑传》；张晋藩、王超《中国政治制度史》498页。

⑥ 《旧唐书》卷一百八十五《贾敦颐传》。

⑦ 《宋史》卷三百七十三《洪皓洪遵传》；卷二百九十一《李若谷李复圭传》；卷四百三十七《程迥传》。

⑧ 《册府元龟》卷四百八十八《邦计部·赋税二》。

⑨ 《宋史》卷三百七十三《洪皓洪遵传》。

化，平狱讼，均赋役，以教养百姓”^①，本身也是“牧民之官”。同时，府又负责属吏政绩考课申报，诏敕例令的承受转下，约束节制所属州县政事，并给予政令指导^②。清代还规定所属州县官等违制犯科，其上可知府也要受牵连。在这个意义上，府又是宋元明清朝廷进一步控制散州和县的重要环节。

（四）历代县政

自春秋至今，县始终是地方基本行政单位。县的长官为县令或知县，两汉秩禄千石至六百石，后秩七品左右。县官位卑秩微，但历代王朝对百姓的统治主要是通过县级政权来实行的。所谓“六部之事系于一人”，就是这个意思。

历代县政具有六个特征：第一，官方权力的诸方面，均经县官施之于民，故有“亲民官”之称；第二，融家长制于县级行政权力之中。县令（知县）俗称为“父母官”；第三，行政强制与伦理教化相结合；第四，司法与行政合一；第五，以师爷胥吏为辅佐，以乡里保甲为爪牙；第六，县官与缙绅势力互相勾结。这里，我们重点谈谈县级政权的构成、职司和权力行使，县官的选用、考课及其在地方政治中的地位等。其他问题（如与宗法制的关系、与缙绅勾结、师爷胥吏、乡里保甲等），将放在后面几个章节叙述。

（1）县级政权的构成、职司和权力行使

历代县级政权除长官县令或知县外，还有县丞、县尉、主簿等佐贰官和胥吏皂役。秦代县之长官，依所辖户数量，万户以上县，称县令；万户以下县，称县长。而后，一般通称县令。县丞负责“署文书，典知仓狱”，县尉主捕盗和役使卒徒。县级官府吏员多至数百人，且与郡府相应列曹。主要有功曹、廷掾，分管民政的户曹、田曹、水曹、将作掾，分管财政的仓曹、金曹，分管军事的兵曹、库啬夫、尉曹，分管司

^{①②} 《明史》卷七十五《职官四》。

法的贼曹、狱掾史、狱司空以及门下亲近吏主簿、主记等^①。隋唐时期，县按户口多寡分为四等，县令、县丞、县尉的设置、职司未变。唯专掌检查文书簿籍违制失误的主簿，地位升至县尉之上，仅次于县丞。属官也简化为司功、司仓、司户、司兵、司法、司士六曹司，以与州府六曹相承接。而且，除京县外，一般县六曹司并不全设^②。宋以降，县令改称知县。县衙的胥吏，明清时期进一步完善，出现了“三班六房”之类的组织。“三班”，即皂班（掌刑站堂）、捕班（掌拘捕缉拿）、壮班（掌护从站堂）。“六房”，指吏、户、礼、兵、刑、工等房，分掌与中央六部相应的政务。六房办事人员以外，还有幕宾“师爷”。县衙政务，上由县官总领，下由胥吏和幕宾具体承办^③。

县级政权的职司主要有六项，其中最核心的也是征税派役和平理狱讼。

①劝农桑

如同郡守一样，劝农桑也被历代王朝列为县级政权的“百政之首”。所有王朝县官政绩考课和皇帝诏令都不厌其烦地要求县官劝课农桑。不少县官在劝农桑方面尽职尽责，成绩斐然。如明正统年间，山东峰县知县王黻招抚万余流民复业，官给牛种，“课其勤惰”。又强制百姓每户种植桑树、枣树一百棵，妇女储存优良食品八十斤。王知县还单骑深入民间巷检查，对违令者罚以笞杖。三年后，终于使贫瘠无收的峰县田可耕，户可赋了^④。清廷还规定州县胥吏下乡办理公务不得妨害农事。县官本人也要体恤民情，亲自到乡舍了解播种收获状况。丰收之际，须劝民多储集，尚勤俭^⑤。此外，西门豹治邺以降，兴办水利也成为县官惠政之一。明代东阿知县贝秉彝不顾擅役民众坐罪的危险，以图在水利事业上有所建树^⑥。由于劝农桑较刑罚、赋役等政务偏于务虚，

① 《后汉书》卷二十八《百官五》。

② 《旧唐书》卷四十四《职官三》。

③ 吴仁安《清代的州县》，《历史教学》1986年第5期。

④ 《古今图书集成·明伦汇编·官常典》卷六百四十八县令部《王黻》。

⑤ 李林《清代县官的职掌与作用》，《辽宁大学学报》1986年第5期。

⑥ 《古今图书集成·明伦汇编·官常典》卷六百四十八县令部《贝秉彝》。

唐宋后县官又有三至五年任期限制，多数县官劝农桑不能悉力举办。劝农桑常常停留在书面或口头上，效果并不十分明显。

②平狱讼

秦汉至明清，县衙始终是王朝司法机关中的初级法院。平狱讼随之成为县政的重要组成部分。历代法制规定，各类民、刑案件必须先赴县衙投诉，不许越诉。县衙也不能无故拒绝受理。县官裁判刑狱的权力前后有变化。据说，汉代县令或可裁定死刑。唐代明确规定，县只能断决杖以下刑罚。宋代县衙对较重的罪犯，只有初审权和拟判权。初审、拟判后要限期上报，经州转达朝廷。中央终审批准后，县衙方能执行判决^①。清代县官只有权裁定笞、杖、徒三刑。对流以上重案、疑案，县官也有责任查清案情，将案件犯人解往上级官署（府州）。县官对各种疑重案件的初审，虽不是最后定案，但它在上司复审中居很重要的地位。即使是最终审判，县官初审的口供记录等，也常充当重要的依据或参考。有时，朝廷复核县官审讯记录，发现与事实有较大出入，还要发交邻近县令会审。隋以前县令仅掌握狱案批准权和疑重案件的上报权，不一定亲自参与审讯。唐宋以后，朝廷规定县官必须躬自审理案件，擅自委付胥吏，要给予一定的处罚。县官对被告或嫌疑常是不论虚实，先行逮捕入狱，或连同家小一概楚掠拷问。被告拒不认罪，或令他县官重审。朝廷也要求县官仔细勘察断理，随意枉断的，受罚；廉明无误的，有赏^②。

县官审讯狱案，可在内衙，也可在大堂。内衙只审被告和原告。大堂则原告、被告以外，还允许百十人堂下旁观。不过，后者并非陪审团，而是旁听百姓。如此行事，据说是为了审一儆百，“相类者为是为非，皆可引申而旁达焉”^③。

县级狱政十分黑暗，诉讼费用和其他勒索名目繁多。如清代湖南一带，投诉县衙者，要缴纳挂牌、投到、门规、房租、铺堂、坐堂等钱，

① 参阅韦庆远《中国政治制度史》268页。

② 《宋史》卷三百一十六《唐介传》。

③ 《学治臆说》。

每项数十、千不等^①。多数情况下，县狱无囚粮，全赖家属亲友馈送，还经常受狱吏的刁难敲诈。家境殷实者，倒也无妨；贫苦百姓就难免饥寒之苦。此外，古代民、刑不分，候审人员一般要关入狱牢，备受折磨。由于狱政如此野蛮，细民百姓，只要能勉强生存，就不敢投诉打官司。

寓伦理教化于狱讼审判之中，也是古代县官听讼的一个特色。东汉中牟县令鲁恭“专以德化为理，不任刑罚”。数民户争田产，鲁县令评判公理，论说曲直，终于使争田者秉服自责，“辍耕相让”^②。明知县宁直理兄弟分家产之讼，命当事兄弟跪于庭下，反复用古时兄弟友爱孝悌开导谕说，一连数日，直至兄弟表示不复争分家产，才算了事^③。运用伦理道德，辅助解决某些婚田民事纠纷，使裁判在忍让或和谐的氛围中进行，不无裨益。但单纯以伦理道德平息抑制此类狱讼，不对争讼者的权益作出合理评判，一味强调忍让相安，实际上往往庇护强者，伤害弱者，并不公平。有些县官还把伦常道德作为处理狱讼的依据。如长期担任知县的海瑞就主张“凡狱之疑者，与其屈兄，宁屈其弟，与其屈叔伯，宁屈其侄”^④。这种把伦常置于法律之上的做法，很难有什么公允可言。某些县官迂腐油滑，常在“礼”与“法”之间玩弄权术，敷衍塞责。东汉密县一百姓向县令卓茂控告：亭长某收受贿赂。卓县令不仅没有依法处理，反而屏去左右，与原告密谈。卓说，亭长为民操劳，略收馈赠，合乎礼义人情。原告以法律禁止受贿相诘问。卓县令无奈，只好用行贿亦须问罪，把原告吓跑了事^⑤。可以窥见，县官执法常凭礼义或私情定是非曲直，并不一定恪守王朝法律。其伦常至上和人治色彩是相当浓厚的。

③抑豪捕盗

隋唐以前，打击地方豪强同样是县令的一项职责。如东汉温县县令

① 李林《清代县官的职掌与作用》，《辽宁大学学报》1986年第5期；王彦坤《中国古代县政职能初探》，《河北学刊》1988年第3期。

② 《后汉书》卷二十五《鲁恭传》。

③ 《古今图书集成·明伦汇编·官常典》卷六百四十八县令部《宁直传》。

④ 《海瑞集》117页。

⑤ 《后汉书》卷二十五《卓茂传》。

王涣到任，“县多奸猾，积为人患”。王县令“以方略讨击，悉诛之”^①。洛阳县令虞延惩办外戚阴氏门客马成^②，也属于对豪强的抑制。明代又有知县收捕“豪民宿吏素为民患者”，流徙远方，而使境内肃然^③。

县级政权还是维护王朝政权的基层防卫力量，平时均负责捕盗和维持社会治安，战时又须守卫本土。历代县衙都设有专职捕盗的官吏和一定数量的兵卒，如唐之司法，宋之尉司，明清的巡检司、刑房等。捕盗主要凭借武力缉捕。有时，知县单骑谕降，或对某些盗贼归附发生效用^④。清廷还制定了县官捕盗的三条规则：第一，“严其缉捕”。一旦发现人命、盗窃等重案，知县必须火速与捕役赴现场勘验讯问。所委捕役，既给予钱财优抚，又要立定期限，软禁其家属，督促其即时侦破；第二，“靖其根源”。鼓励百姓检举告发，牌邻家族内部不得互相庇护；第三，“力行保甲”。清之保甲，十家一牌，十牌一甲，十甲一保。主要任务是防盗。牌长、甲长、保长严格稽查，及时报告^⑤。还规定，对盗贼频出，追捕不力，破案迟缓的县官，要坐罪受罚，承担法律责任。可见，传统社会后期县级政权的捕盗法网相当严密，统治者在这方面的确是煞费苦心。

④征税派役

历代县衙都是国家赋税的直接征收者和基层财政衙署。县官政绩考课中，赋税征集可以说是最实际的内容。很大程度上，劝农桑是服务于征税，或者是以征税额多寡来衡量的。秦至唐前期，大体依人丁征税，中唐以降，主要是依田亩征税。正税之外，县吏还额外加征杂税。如南宋有些县征“斛面米”^⑥。征收方式，秦汉至宋元主要通过乡里组织向民户征收，如秦汉的嗇夫、唐宋的里正等。明太祖特以富户充粮长代

① 《后汉书》卷七十六《循吏·王涣传》。

② 《后汉书》卷三十三《虞延传》。

③④ 《古今图书集成·明伦汇编·官常典》卷六百四十八县令部《钱本中》。

⑤ 李林《清代县官的职掌与作用》，《辽宁大学学报》1986年第5期。

⑥ 《宋史》卷四百三十七《程迥传》。

征，然实行范围和时间有限。清代县衙征税与前有所不同，改而由县衙直接征收。具体过程是：各县依朝廷定额确定当年本县征税数，选衙役若干四季轮流承办。为防止衙役征税时额外添加，特制“串票”（联单），一联置于衙门前柜内，一联由纳税户收执。两联相合，即可保证完粮数额的准确无误。有些地方还施行滚催制。滚催制部分吸收里正、主首的遗风，用以加快完税进度。一般是每五至十户编入一滚单，从中选一名催头，按照滚单上书写的各户次序催征。不接单完纳的，衙役前往捉拿，强迫其完粮，催头也要相应受罚。全县征税完毕，照单按期完税的，县官要“亲为递酒”，披红插花；逋欠户则须受杖责，跪于甬道之旁谢罪^①。无论衙役直接征收，抑或滚催制，都是对农民的强制性经济剥夺。

明以前，县衙还负责向百姓直接分摊指派徭役或差役，如秦汉的更卒、正卒，隋唐均田户的力役，宋元的衙前、里正、主首之类的差役。由于徭役（或差役）对民间骚扰大，常导致百姓破产。故明朝廷曾规定县官无权擅自兴役劳民，包括兴修本县水利设施的民伕征发，都必须事先请示上司批准^②。

为了给赋役征发提供可靠的依据并控制百姓人身，县衙还具体实施国家的户籍制度，严格进行户籍管理。秦汉至隋唐，户籍制经常与占田制、均田制等国家干预土地占有的体制相联系，户籍制在县衙运作中的重要性可想而知。即使唐宋以降不抑兼并，舍丁税地，县衙对户籍的管制也未见放松。如明实行黄册制，十年一编造^③，知县必须亲自审查，盖印上报。百姓进入州县户籍后，就成为国家的编户齐民。县官登录的户口数增加，赋役征发对象随之增多，县官政绩也会增色生辉。在登录户口的基础上，县衙常负责依财产情况将民户划定户等，造成“赋役册”，以便依户等高下征发赋役。

① 李林《清代县官的职掌与作用》，《辽宁大学学报》1986年第5期。

② 《古今图书集成·明伦汇编·官常典》卷六百四十八县令部《贝乘彝》。

③ 《明史·食货志一》。

⑤救荒赈济

救荒赈济，又称荒政，大体包括蠲免田粮，举办常平仓、义仓，放粮赈济。

蠲免田粮，指诸县遇灾荒，经朝廷批准，免除或部分免除赋税。据说，唐代农户收获减产七成，即租庸调全部蠲免。后世对蠲免控制渐严。通常诸县受灾，县官须呈报，州府初审，户部批准。在州府蠲免租税甚薄的情况下，知县据实力争，犹可全部蠲免^①。

不少朝代，州县均设常平仓和义仓。但其储集数量有限，有时还被挪作他用，或改充正税，故在县级政权荒政中作用不大。因朝廷关于官仓管理的制度相当严格，县官开仓放粮赈饥，必须事先请示上级，乃至朝廷。偶尔有个别县令，如东汉赢县令韩韶自称“长活沟壑之人，而以此伏罪，含笑入地矣”，擅自开仓赈济。比较幸运的是，郡守某慕其名德，不加追究，韩韶没有因此获罪^②。绝大多数县官则不敢贸然开官仓赈灾。由于全国千余个县距京师遥远，公文往来最快也得十天半月。县官无权开仓赈济的结果，常常是朝廷批文送下，百姓已饿殍遍野。

赈灾或计口授粮，或设粥厂散粥。粥厂树有“奉宪赈粥”的黄旗，官到鸣鼓散粥，饥民荷瓢盆鱼贯而进，得粥而食。官去撤厂平灶^③。粥厂散粥，对众多饥民好似杯水车薪，只能维持一小部分人的生存。

⑥县学和童生试

“治国以教化为先，教化以学校为本”。历代统治者多把县级学校当作县政和基层教化的重要组成部分。县学之设，始于汉代辰阳县令宋均创建的辰阳学校。唐宋时期，县学设置成为制度，普遍推行全国，且开始执行一定数额的学生纳入官府名籍的廩养制^④。明清，县学进一步发展。每县都有二十名左右的“廩生”，可享受官府长年供给的米面、鱼肉。还设有教谕、训导等学官^④。教谕、训导或用副榜举人，或以县

① 《宋史》卷四百三十七《程迥传》。

② 《后汉书》卷六十二《韩韶传》。

③ 《文献通考》卷四十六《学校考七》。

④ 《明史》卷六十九《选举志一》。

丞、主簿改充。清初，教谕、训导尚未入流品。后来，“隆重师儒”，分别升至正八、从八品，而与县丞等官埒^①。由于县学系国家储才、育才和准备科举之地，县官“兴养立教”^②，须给予县学财政支持和行政保障，督促生员潜心学业。

起初，县衙不举办正规的科举考试，只负责贡举前报考者学业情况的初步考核，确定其应试资格，然后向府州推荐。明清时期，县官开始主持童生试的第一道考试。当时，士子无论长幼未入学者，皆称“童生”。经过“童生试”才能成为廪养“生员”，才能享受“免其丁粮，厚其廪膳”，“各衙门官以礼相待”的殊遇。“童生试”实乃读书人进身的第一阶。“童生试”分为县试、府试、院试（学政主持）三级。清代县试由知县亲自主持和出题。应试“童生”者事先向县衙礼房报名，填写姓名、家世、履历，还应持有本县廪生的保结。县试分五场，科目有四书文、帖诗、经文、律赋等。考取前列者，还要提考于县大堂，由知县面试或面谈。县官考完后，造册申送知府或直隶州。县试合格的童生，即可参加更高一级的府试^③。

（2）县官选用、考课及其在地方政治中的作用

县官出身，起初或由胥吏，或由文士受荐。唐宋以后率多科举入仕的进士、举人，还有少数来自捐纳和恩荫。通常，按所辖人口、赋税，诸县分为若干等第。政事也有繁剧、简单之别。县官品秩随之略有差异。明初始“一齐其品”，而以才优者任政事繁剧的大县，才不及者任政事简单的小县^④。唐宋以后，县官一般三年为一个任期。少数有善政得民心的县官，任满改迁他职之际，部民“诣阙乞留”，或可被特许进秩长期留任。如明东阿知县贝秉彝即留任该县二十一年，最后卒于任内^⑤。县官任期内要受朝廷和上司的考课。政绩卓著的，或可升任京师郎官和郡守，或可加级回任候升。政绩殿后者，就要降级受罚。西汉县

①② 《清史稿》卷一百一十六《职官三》。

③ 商行鑒《清代科举考试述录》，三联书店1958年。

④ 《日知录》卷八《州县品秩》。

⑤ 《古今图书集成·明伦汇编·官常典》卷六百四十八县令部《贝秉彝》。

官考课“上计”，每年秋冬举行，由所属郡守负责^①。其后，除府、州官外，朝廷吏部或御史等监察官也过问县官的考课。县官触犯朝廷法规，又要受革职、降职、罚俸等处分。明代知县坐事犯法，还有罚役京师，役满复官的。有的受罚知县竟让部民多次代其服役。县官与郡州府等上级衙门的关系，也值得注意。汉代县令虽系郡守的下属，然往往能“自行其意，不为上官所夺”，如茂陵县令萧育抗扶风郡守等事^②。汉以后，县官征税和廩给孤贫等，一仰州府命令行事^③。抗拒州、府上司的现象比较少见了。

县官是基层亲民官，为“社稷民人”之所寄。他们的统治情况，直接关系到百姓的生存养息和天下的治乱安危。历代王朝对县级政权和县官任用的重视程度不同，国家吏治和政局也会受到严重影响。晋、唐、宋三代，比较注意扭转重京官，轻县令的偏向，实行不任县令不得提升京师清要官“台郎给舍”等规则。尤其是宋代，还多放京官为知县。这种情况下，县官之缺或会受到士大夫青睐，县官人选也会比较精良^④。这或许是开元、乾道之际吏治较好的一个重要原因。相反，北齐县令“多用厮滥，至于士流，耻居百里，五代选令必皆鄙猥之人”。其结果又是“天下之邑，率皆不治”，甚者“诛求刻剥，猥迹万状”^⑤。

（五）郡州府县官府与缙绅势力的关系

缙绅，又称乡绅、绅士。广义上的缙绅，指离职退休居乡的官僚和未做官而有进士、举人、监生、秀才等功名或出身的读书人、士大夫。这些人历代均享有免除丁徭杂役之类的特权。明清时期，缙绅在法律上还受到诉讼不被拘押，轻罪许纳赎等优待^⑥。缙绅在地方上有很强的势

① 《文献通考》卷六十三《职官考十七》。

② 《日知录》卷九《汉令长》。

③ 《宋史》卷四百三十七《程迥传》。

④ 《文献通考》卷六十三《职官考十七·县令》。

⑤ 《日知录》卷九《知县》。

⑥ 经君健《试论清代等级制度》，《明清史国际学术讨论会论文集》，天津人民出版社1982年。

力，而且不同于秦汉与有司对立的地方豪强。缙绅都是官僚队伍的原有成员和准成员，和地方郡州府县官实乃同类。从总体上看，官与绅有着共同的利益、好恶和志趣，人事上也存在这样那样的联系。虽然，地方官与绅士间或发生一些矛盾，但双方共同的利益，又使他们常常相互勾结，相互利用和相互依靠。尤其是隋唐以后，州府县官任期、避籍等规则逐渐严格，在所辖区无甚根基。外籍地方官到任后与本地缙绅的关系，就成为地方官行政中的一个突出问题。

地方郡州府县官与缙绅的勾结，似可上溯至东汉党祸。当时以太学生为主体的士大夫（党人），横议国政，激扬名声。党人之中有郡县长令，如河南尹李膺等，但更多的是未入仕的士大夫。不少地方官又是由乡里士大夫品评显名，获取官职的。一些士大夫和他们所敬重的郡守县令过从近密。有的还亲自充其僚属为之效力。高伦任颍川郡守，士人陈寔充郡功曹。因“外署”阉宦荐吏，自获乡论之谴，而为高伦开脱。高伦去职，“郡中士大夫送至轮氏传舍”^①。颍县令韩韶病卒，同郡文士李膺、陈寔、杜密、荀淑等为韩立碑颂德^②。陈寔等名士又介入乡间的平理争讼，还留下了“宁为刑罚所加，不为陈君所短”的美谈^③。足见，缙绅势力在东汉地方郡县行政中的作用已相当大。

隋唐科举制实行后，缙绅与官场的联系更为稳定和密切。休致去职的旧官吏在朝廷内外余威犹存，旧部尚多，也难免有重新出山的机会。而那些已有进士、举人、秀才等功名者，日后常常会步入仕途，飞黄腾达。因此地方州府县官对缙绅总是另眼相看的。新任州府县官一到职，经常要首先拜访乡居的缙绅，听取他们对地方行政的高见，取得他们的谅解和支持。遇到大事，州府县官又会召集居乡官僚等缙绅咨询得失。在某些缙绅势力较重的情况下，州府县官常无“专决之政”，很难摆脱缙绅的左右。不少地方官“专意结合士绅，保其一日之利”^④，其结果

① 《后汉书》卷六十二《陈寔传》。

② 《后汉书》卷六十二《韩韶传》。

③ 《后汉书》卷六十二《陈寔传》。

④ 金蓉镜《复抚军密查地方吏治文》，《痰气集》卷三。

几乎成为缙绅的监印者^①。像海瑞那样强迫家居阁老徐玠归还民田，“按问其家无少贷”^②，只能是个别古怪模范官僚的作为。较多的史实表明，地方州府县官过多地伤害了缙绅的利益，缙绅常会联名或通过同乡、“同年”的京官，将与其对立的州府县官参劾、罢职。如明扬州守刘铎忤邑绅倪文焕，被矫旨逮问；龙岩知县邓藩锡“以权绅意”，左调岷县^③。明清之际，秀才生员或成为地方一霸，“开赌局，交衙蠹”，殴打粮差，诉讼夺产，常由他们出头露面^④。就连清乾隆年间安村的秀才郎某，也能以察验灾情不实为理由，鼓动民众打坏县太爷的官轿^⑤。清廷对缙绅过多干预地方政务的行为，已有所重视，曾下令禁止缙绅荐官，并规定离职官吏须即时还乡，不得过问政事；地方大员可密折劾奏不法缙绅。但地方官在许多政务上仍常请缙绅运筹划策当参谋^⑥。另一方面，缙绅也需要利用州府县官手中的权力，维护自己的利益。诸如诡寄赋税、兼并田产、欺男霸女、起灭词讼等，都是缙绅与地方官勾结而演出的一幕幕丑剧。

缙绅还充当协同地方官维持统治秩序和教化万民的得力助手。缙绅为“衣冠之倡，士林之表”^⑦，多在家乡地方有一定的声望。又兼，缙绅在本宗族处于尊贵地位，对其乡党族人驱使指挥如奴隶，他们常常是乡党族人与官府打交道的代言人。官府统治百姓很难超越当地缙绅。他们或以言行开导族党，使乡风大变，或凭礼教约束百姓，使奸盗屏息。在家庙祭祀、孝道婚丧等礼节习俗和风化传播方面，缙绅也因其得天独厚的优势，而成为地方教化的楷模。如北宋关中吕氏，祖父官宦，兄弟进士登第，孝悌同居，“冠昏丧祭，一本于古”。还为乡约，规劝邻里，

① 经君健前引文。

② 《明史》卷二百二十六《海瑞传》。

③ 《启祯野乘》卷五、卷八。

④ 徐晓望《试论明清时期官府和宗族的相互关系》，《厦门大学学报》1985年第3期。

⑤ 胡庆钧《论神权》，载吴晗、费孝通等著《皇权与绅权》，学风出版社1979年。

⑥ 王跃生《清代离职官僚社会活动述论》，《求索》1989年第2期。

⑦ 《康熙徽州府志》卷二。

导善惩恶^①。一旦发生反叛起义，出于维护身家利益和道统纲常，绝大多数缙绅也会积极协同地方官弹压剿灭^②。

从总体上看，历代郡州府县与缙绅之间的关系以互相勾结和利用为主，间有一定摩擦或冲突。缙绅势力始终充任了郡州府县官府得力的政治支柱。二者的上述联系，从一个侧面反映了古代地方官府施政中官绅合一的特色。

（六）郡州府县官府与宗族势力的关系

按照一般原理，血缘权力的崩溃是国家产生的前提。古代中国是一个传统宗法社会，国家权力始终与宗法关系绞在一起，难解难分。在社会基层，相当多的人都生活在因血缘关系组合的宗族群体内。作为“编户齐民”，既为官府行政权力所控制，又须受族长的管束和族规族约的限制。地方官在“亲民”过程中，不可避免地要和宗族势力长期保持既相维系又相冲突的两重联系。

古代宗族，以周代为盛。商周宗法关系，曾经是政治等级和分封制度的重要依据。战国秦汉宗族势力渐受压抑而有所衰落。魏晋南北朝，宗族势力重新抬头。五代以后，宗族组织元气大伤，但仍然以建祠堂，置族田，修家谱等新方式，在部分范围内复兴和延续。郡州府县官府在不同时期与宗族组织（或势力）的关系也略有差别。秦汉中央集权的郡县制普遍推行初期，累世同居同财的宗族在地方上势力较大，而且常常充当郡县官府施政的对立面，阻碍郡县权力的实施。故如前所述，当时的郡县官都把抑制豪门强宗作为一项重要职司。魏晋南北朝时期，宗族重新上升为社会单位，个人难以离族而独立。以宗族和乡里关系结合起来的“坞壁”又大量存在。此时，郡县官自然对宗族强豪势力纵容多于干预了。明清时期，统治者有时又偏重于利用宗族共同体对百姓进行统治，并竭力把宗族组织纳入官府的轨道。较常用的手法是，在宗族

^① 《宋史》卷三百四十《吕大防传》。

^② 参阅王跃生《清代离职官僚社会活动述论》，《求索》1989年第2期。

内由官府委任“族正”及“家长”，由他们充任州县官与强宗大族间的联系人，或者把族长当作官方承认的乡村管理人，代表官府行事。官府通过扶植族权，从宗族组织内尽力获取对官府的各种支持：第一，惩恶扬善，维持地方治安。不少宗族以族规约束群众。“族有孝友以纯善可称者，家长颂之，合族奖之，其有为不悛之徒，家长诫之，合族苦言劝之，或决杖三十儆之，不改则令送官重处之”^①；第二，以族正、家长、“公亲”，调解族内婚田争执等民事纠纷；第三，以宗族共同体祠堂所属的祠产，赈济赡养本族鳏寡孤独，避免其流离失所或转化为社会对立面；第四，组织宗族武装，团结丁壮，自保乡井，防范盗贼。这样，宗族的组织和权力，实际发挥了完善州县官府，支持国家政权的效能。不过，即使明清时期，族权膨胀也容易破坏国家法制，地方州府县官府与宗族间也存在某些矛盾。有的豪强大族称霸乡里，侵吞小民；有的漏租逃役，不纳官粮；有的逞强械斗，窝盗举兵，扰乱治安。因此，州县官府在扶植宗族权力的同时，对一些违法乱纪的强宗大族也要打击。一般地说，在某一新王朝建立初，官权较强，宗族共同体大多是自相约束，不敢逾制犯上。到某王朝中后期，官府机构因其自身腐败，权威减弱。强宗大族因人丁繁衍和族人做官等，反而容易势力坐大，或频繁对抗地方官府。

总之，在宗法制的古代社会，地方官府与宗族势力的关系，常常关乎国家兴亡。官府能较好控制族权，二者就能上下相维，相得益彰。倘若族权发展偏离官方轨道，官府的统治便容易发生动摇^②。

另外，战国以来，亲贵合一，家国相通的宗法制，虽然在政治体制上多被君主官僚政治所取代，但观念上的宗法制仍然大量被保留在古代行政管理中。最典型的表现不外是：父权制观念被引入行政领域，借助父权加强皇帝和官吏的行政权。在皇帝被称为“君父”的同时，州县地方官又被称为百姓的“父母官”。“就像皇帝通常被尊为全国的君父

^① 《义门陈氏大同宗谱》卷四《推广家法》。

^② 参阅徐晓望《试论明清时期官府和宗族的相互关系》，《厦门大学学报》1985年第3期。

一样，皇帝的每一个官吏也都在他所管辖地区内被看作是这种父权的代表”^①。于是，本来是“衣食父母”的民众与公共权力执行者官僚之间的关系被扭曲了。官吏役使、管制、惩罚百姓，遂成天经地义的事。百姓对官吏政令的不满或违抗，则被视为悖逆天理，不守本分了。

二、乡里保甲组织及行政职能

乡里保甲，既是古代基层行政组织，又是地域性社区的基本单位。古代地方官府在州县以下的行政管理，自然会通过和利用乡里保甲。

（一）建置沿革

“乡”与“里”，虽然可以追溯到商周，但作为县以下基层行政组织的乡里，却是在秦朝统一以后才出现的。

秦汉县以下的基层组织，分为乡、亭、里三级。《汉书·百官公卿表上》说：“大率十里一亭，亭有长；十亭一乡，乡有三老、有秩、嗇夫、游徼。”近年，一些学者的研究表明：乡、亭应是并列的。大体上农村十里一乡，城市十里一亭。乡三老掌教化，通常选取“民年五十以上，有修行，能帅众为善”者充任。乡三老之上，又设县三老、郡三老。三老无秩俸，却能免除“徭戍”。三老所担负的敦教化、劝农桑，很受朝廷重视。平时三老可以“与县令丞尉以事相教”^②，也可以上书皇帝，陈述政见。乡之正官为嗇夫。嗇夫或由郡府任命，百石秩禄，有印绶；或为县所置，俸仅斗石，无印绶。嗇夫负责行政管理、司法和赋税徭役征发。有的还因“平徭赋，理怨结，得人欢心”，逐步升到县令、郡守或九卿^③。游徼则系县派往各乡掌管捕盗。亭长由县任命，负责“求捕盗贼”及制科令，劝生业等。里以下又设里什伍的连坐告密组织。里有里魁，掌一百户，“什主十家，伍主五家”^④。乡、亭、里所

① 《马恩选集》2卷，2页，人民出版社1972年。

② 《汉书》卷一《高帝纪》二年二月。

③ 《后汉书》卷四十一《第五伦传》。

④ 《后汉书》卷二十八《百官五》。

担负的伦理教化、司法、税务、治安管理等多种职能说明，乡、亭、里作为古代官僚政治的基层组织，秦汉时期已比较成熟了。

魏晋南北朝，民户多半被世家大族控制。隶属于官府乡里组织有所削弱。但各个王朝仍维持一些乡里建置。如西晋以五百户为乡，置啬夫，百户为里，设里吏^①。南朝宋及齐、梁、陈政权，则追袭秦汉乡亭里什伍制，置伍长、什长、里魁、亭长，各主其事。乡官增加乡佐一职，“以乡佐、有秩，主赋税，三老主教化，啬夫主争讼，游徼主奸非”^②。北魏初推行宗主督护制，以适应豪强地主荫占户口的情况。孝文帝在实行均田制的同时，又以三长制相辅，即以邻、里、党编制均田户，五家为一邻，五邻为一里，五里为一党。邻、里、党三长负责检查户籍和征发赋役。三长之立，旨在“课有常准，赋有常分，包荫之户可出，侥幸之人可止”^③。然而，执行过程中，租调数量不足或规格不合，三长要受牵连。百户内三长占四分之一，赋役皆免，又有“羊少狼多”“苦乐不均”等弊^④。北齐稍改魏制，以十家为邻比，五十家为闾，百家为族党。一百户内，族党、闾正、邻长三长减至十四人^⑤。北周又改设“族党里闾正长”，“各得一乡之选，以相监统”^⑥。

隋京畿设保、闾、族三级，京畿以外则有里（相当于闾）、党（相当于族）组织^⑦。值得注意的是，隋文帝一度停废乡官，乡官所行使的司法职能，也因“乡官判事，为其里闾亲识，剖断不平”^⑧，而被中止。唐代又有乡、里、邻、保的设置。四家为邻，五邻为保，百户为里，五里为乡。唐初，每乡置乡长、乡佐，旋废去。乡仅设无具体职掌的耆老。里置里正，“掌按比户口，课植农桑，检察非违，催驱赋役”。城郭设坊，置坊正；郊野设村，置村正，均“掌坊门管钥”和“督察奸

① 《文献通考》卷十二《职役考一》。

② 《宋书》卷四十《百官下》。

③ 《文献通考》卷十二《职役考一》。

④ 《北齐书》卷二十八《元孝友传》。

⑤ 《文献通考》卷十二《职役考一》。

⑥ 《周书》卷二十三《苏绰传》。

⑦ 《隋书》卷二十四《食货志》。

⑧ 《通典》卷三《食货三》。

非”。里正和坊正，由县司选取“勋官六品以下白丁清平强干者充”，“并免其课役”。邻保被置于里正所辖的百户之内，主要发挥“以相禁约”的作用^①。

北宋实行里正、户长、耆长制。里正、户长主管征催赋役，耆长负责防盗和维持治安，并参与推排户等^②。城郭分为厢或隅，其下设坊，置坊正，负责征税。神宗时，废坊正，以二三十户编一甲，设甲头，轮流征税。此时，乡长之权，“悉归于县”^③，里正、户长、耆长及甲头，变为一种差役，多选乡村第一、二等户充役，不再是乡级行政权力的拥有者。这是乡里组织性质方面的一大变化。至于王安石变法中一度推行的保甲制，主要是一种组织民间武装和防盗缉盗的措施，有时也兼领放贷青苗钱和收税^④。南宋，乡村一般改行乡都保甲制。保正副行使原耆长的职司，大保长行使原户长的职司。还以都下设保，保内设甲，每五家为一甲，用甲头催税^⑤。

元代，农村设乡都，城市置隅坊。为适应恢复发展农业生产的需要，增添了专职劝农的社。一般情况下，乡都设里正，村社设主首和社长。隅设隅长，坊设坊长。里正负责“催办钱粮”，主首“供应杂事”^⑥。坊正、隅正重在维持治安。里正、主首等仍属差役性质，通常以有一定田产者充任。元制，五十家立一社，“令社众推举年高通晓农事有兼丁者为社长”，免除本人杂役，专务劝农桑。社长监督社众，举办义仓和学校等公益事务。后来，乡都里正往往通过社长统计户口，征发赋役^⑦。有些社长“并不益民，止助贪污官府，鸠敛钱物，侵剥细民”^⑧。显然，社长间或介入了劝农桑以外的乡里事务。

明代前期仍行里甲制。一百一十户立一里，里长由十户丁多者轮流

① 《文献通考》卷十二《职役考一》；《旧唐书》卷四十三《职官二·户部》。

② 《文献通考》卷十二《职役考一》；《续资治通鉴长编》卷三十五，太宗淳化五年三月。

③ 范祖禹《范太史集》卷二十二《转对条上四事状》。

④ 《宋史》卷一百九十二《兵志六·保甲》。

⑤ 《文献通考》卷十三《职役考二》。

⑥ 《至顺镇江志》卷二《地理》金坛县、丹徒县。

⑦ 参阅杨讷《元代农村社制研究》，《历史研究》1965年第4期。

⑧ 《紫山集》卷二十三《民间疾苦状》。

担任，任期一年。其余一百户分为十甲，每甲十户。里长“管摄一里之事”^①，具体职责包括“追征钱粮，勾摄公事”，“祭祀鬼神”，登录户口，征输差役，调解民讼^②。明后期和清代虽仍有里甲制遗存，但主要实行保甲制。十户一牌，设牌头。十牌一甲，设甲长。十甲一保，设保长。主要用于缉盗^③。

（二）乡里保甲的统治方式

通观秦汉至明清乡里保甲统治百姓的手法和方式，大体有如下四种：

（1）与宗法制相结合

乡里虽属地缘性的社区组织，但乡里之中相当多部分即是世代代聚族而居的血缘群体，其余则多由若干个不同血缘宗族混合构成。由于宗族内部的贫富分化，族长、门长常常兼宗法地主和乡里头目于一身。这就使乡里行政组织也会在某种程度上具有了宗法制色彩。如秦汉的乡“三老”，须选“年五十以上，有修行，能帅众”者。当时“能帅众”者，非宗族首领莫属。北魏由“豪人多丁者”充任的党长、邻长、里长。隋代的族正，唐代的里正、耆老，五代两宋的耆老（三大户）等也多为宗法地主^④。明清时的乡里头目，或从族长中选聘。如《儒林外史》第六回中族长严振先就担任过城中十二都的头目。在乡里组织即是宗族群体，族长、门长等兼任所在乡里头目的情况下，他们自然会把官府赋予的行政权力与自身持有的族权结合起来，使之更为有效，更能让乡族民众秉命服从。而在乡里组织内同时包含若干姓氏的宗族，乡里头目只由某一家族族长、门长充任的情况下，乡里头目行使权力也会和他姓宗族势力协调关系，也会借助他姓族长、族尊等力量。例如，清代武

① 《大明会典》卷二十《户部七》。

② 参阅韦庆远《明代黄册制度》52页，中华书局1961年。

③ 《清朝文献通考》卷二十二《职役二》。

④ 白钢《略论乡里制度》，《光明日报》1984年12月5日。

昌近郊的保安、永丰等乡“民有争执之事”，村正要会同族正、房长评理^①。福建龙岩一带乡村组织头目，常以各姓宗族聚股出任，“大姓为一股或两股，各小姓合为一股或半股，股出乡长一个”。“遇官府征发”，“由乡地具事传齐乡长会议”^②。总之，在上述两种情况下，乡里行政组织与宗族势力的结合，都是必不可少的。当然，乡里组织内不同宗族间的纠葛冲突，也会给乡政带来障碍。在这个意义上，宗族势力又似乎与乡里组织不十分和谐。

（2）行政支配与土著自治相参

乡里作为基层行政组织，大多拥有国家赋予的统治乡村的权力。乡里头目多为基层行政里胥。他们秉承官府的政令，管辖乡村各方面的事务。尤其是隋唐以前，乡里头目分工细致，设置健全，兼行政、税务、司法于一身，诸如教化宣行、户籍编查、赋税收缴、力役摊派、盗贼缉捕、乡讼平理等，都在乡里头目的职权范围内。可以说，乡里组织是州县政权统治民众的得力工具和最直接的实施者。另一方面，无论是秦汉魏晋乡里保甲最完备，作用最显赫之时，还是在宋元乡里头目职役化，明清改以保甲制为主的情况下，乡里保甲头目的人选，始终是土著人员。也就是说，乡里保甲代表官府所实施的行政支配，是通过土著人员实现的。就乡里保甲的权力来源和实质而言，它体现国家的行政支配。就其实施人员和实施过程而言，又带有某些土著自治色彩。二者相参混存，遂形成乡里保甲的基本施政模式。不少人依据土著人员担任乡里保甲头目的事实，即认为乡里保甲是自治组织。此看法只说对了一半。诚然，只强调其行政支配的性质，漠视土著自治方面，也是不恰当的。正因为存在土著自治方面的内容，某些时期的乡里头目又会构成一种有时听从州县官府，有时又保持某种独立性的基层土著势力（如秦汉魏晋）。中唐以降，乡里组织的头目演变为轮流担任的职役，依然带有一定的半官半役的色彩。

① 《中国民事习惯大全》第三编亲属，第一类家长及家属。

② 郑丰稔《民国龙岩县志》卷六《风俗》。

(3) 什伍连坐等超经济强制的广泛运用

商鞅创连坐法，规定居民不得随意迁徙，一家有罪，互相株连。告奸者与杀敌同赏，匿奸者与降敌同罪。以后，超经济强制的什伍连坐法一直在乡里保甲等基层组织中广泛运用。《后汉书·百官志》本注“什主十家，伍主五家，以相检察。民有善事恶事，以告监官”。即为此类连坐告密的具体内容。连坐，不仅反映在司法刑狱领域，赋役方面也有表现。如唐代民户逃亡，所抛土地须邻保代其耕种，逋欠的租税也要由邻保代纳^①。直到清代，“十家同牌，一家有犯，九家连坐”，还被写入《大清律例》，严格执行。这种连坐办法，貌似一种自治性的防盗惩恶机制，实质上是一种践踏人权的野蛮行径。本来，一人犯罪一人当，是合乎常理的。早在先秦时代，这种观念和原则就已经产生。退一步讲，血族复仇，古来有之。由于血缘联系而实行重罪株连亲族，尚有几分根据。而株连邻里就毫无道理可言。纯粹是官府在捕盗平乱无能的情况下，套在基层百姓头上的连环锁链。其目的无非是要利用这类锁链，把百姓的反抗扼杀在什伍保甲的链条中。

清代的保甲制，在运用超经济强制方面又有新发展。保甲制实行后，每户均发印牌一份，书户长及家庭成员的姓名于牌上。凡其出入，一一注明。保甲制以“消弥盗贼”，“严查奸宄”为目的，举凡盗窃、邪教、赌博、窝逃、奸拐、私铸、私销、私盐等，都属于保甲查举的对象。同时，厉行“连保”或“互保”。有的地方继续奉行“倘敢隐匿，罪连十家”之类的旧规^②；有的则变换手法，若发现“不轨可疑之人”，并不责令“十家举报”，只是让牌头、甲长等书“无保”二字于其名下，将该人暴露给官府^③。同时，还创建保甲循环册制。由甲长详细记载本牌甲姓名、年龄、地税、生理、家庭成员及迁移、婚丧、借住等变动。一式两份，一存州县，一藏甲长。三月或半年，保甲长携册至县更

^① 《唐会要》卷八十五《逃户》。

^② 《乾隆威远县志》；《清史稿》卷一百二十《食货志一》。

^③ 陆陇其《三鱼堂日记》卷三。

换，并改注、核定有关情况。如此循环往复，以加强官府对民户的行政控制^①。

(4) 以礼俗乡规教化民众

历代乡里头目几乎都具有教化民众的职能。秦汉“三老”专以教化爲职。尤其是两汉乡三老在贯彻“以孝治天下”的国策方面，出力甚多。史称，“凡有孝子顺孙，贞女义妇，让财救患，及学士为民法式者”，三老“皆扁表其门，以兴善行”^②。元代社长主要职能是劝农桑，但也常用粉壁惩治游惰之徒，举办社学等方式，维护国家风纪，灌输纲常伦理^③。清代也是把宣扬《圣谕广训》等朝廷条规和化民成俗，当作乡政的首要任务^④。

两宋以降，乡约乡规成为乡里组织奉行教化的重要手段。例如北宋关中吕氏所撰《乡约》就规定：“凡同约者，德业相劝，过失相规，礼俗相交，患难相卹。有善则书于籍，有过若违约者亦书之。三犯而行罚，不悛者绝之。”^⑤显然，劝善惩恶，邻里相助，彼此以礼法相约束，都被规定在“乡约”之内。有了此类约定和规则，乡民各居本业，安分守己的目标，远较官府的行政强制容易实现。

明清之际，不少地方的乡族势力还通过乡约，全面干涉农村社会经济生活，诸如田土婚姻、商船出入、催征钱粮等无所不及^⑥。当时乡约大致分为宗族性和地区性两种。宗族性乡约，依地缘和血缘两重关系而组合。通常由某氏宗族缔结乡约，不杂他姓。乡约内容融入相当多的家法族规。讲乡约的会所，也主要在宗族祠堂。以明代徽州文堂陈氏乡约为例，缔结乡约的，均为本宗族成员。又择年长“有行检”“贤能”者轮流担任约正、约副。每月初一，约正鸣锣集合，率众在祠堂举行讲乡

① 《清会典事例》卷一百五十七《户部六·户口》；华立《清代保甲制度简论》，《清史研究集》，光明日报出版社1988年。

② 《后汉书·百官五》。

③ 杨讷前引文。

④ 汤承业《略论清代乡治》，《大陆杂志》61卷第3期。

⑤ 《宋史》卷三百四十《吕大防传》。

⑥ 傅衣凌《论乡族势力对于中国封建经济的干涉》，《厦门大学学报》1961年第3期。

约会。讲乡约礼仪十分隆重，常配有童生歌诗、击鼓肃敬、五拜三叩、进茶点、圆揖等仪式。与会者分年龄长幼入座，先由司讲宣读明太祖“圣谕六言”（孝顺父母，尊敬长上，和睦乡里，教训子孙，各安生理，毋作非为），然后讲评乡人善恶，并书善恶二簿中。乡约条规根据“圣谕六言”的原则订立，同约人必须遵守。内容包括：孝顺父母，不得忤犯或有缺奉养；礼遇长上，禁止傲慢凌犯；和睦乡里，不得辄讼公庭；捕获盗贼，或送官究治，或令即时自尽；拜奠祖坟，悉如定式，不得损坏风水山和祭田祠产；按时完纳税粮，不得拖延滋事等等。对乡民来说，乡约有很强的约束力。违反乡约条文，或不赴讲乡约会者，初犯，由约正、约副“正言谕之”。严重的，书入恶簿，“生则不许入会，死则不许入祠”，等于被族人乡党所抛弃。足见，宗族性乡约，是将家法族规与地域范围内的居民公共约定融为一体，不仅控制族众乡人细密严格，而且法律效能和统治威力也相当强。至于地域性乡约，常为较多个姓氏宗族成员所缔结。乡约内容偏重于某个方面，诸如应付差徭、支持文教科举、筹集公共基金运营赢利、保护山林、置买田产、抗击外侵、镇压反抗等。施行过程也缺乏家法族规的助力。这种乡约，充其量不过是一乡一地民户对公共经济、文化、安全方面权力和义务的自我约束。其严密性和统治效能，自然比宗族性乡约略有逊色^①。

乡约的乡民自治功用是相当突出的。乡约主要由乡民自行组织、公共讨论制定，能结合本地实际，且较多渗透宗法制精神，故容易为百姓所接受。所立乡约规条，相当细密具体，又可弥补官府统治的某些漏洞和不足。乡约在地方官僚政治中的确发挥了官府行政权力所不能替代的作用。

正因为乡约具有如此特殊的功用，明代王阳明总兵镇压江西农民起义，还要在武力剿灭之后，用乡约形式扮演一番刑场上的牧师。该乡约云：

“咨尔民：昔人有言，蓬生麻中，不扶而直；白沙在泥，不染而黑。

^① 参阅陈柯云《略论明清徽州乡约》，《中国史研究》1990年第4期。

民俗之善恶，岂不由于积习使然哉？往者新民盖尝弃其宗族，畔其乡里，四出而为暴。岂独其性之异，其人之罪哉？亦由我有司治之无道，教之无方。尔父老子弟所以训诲戒饬于家庭者不早，熏陶渐染于里闾者无素，诱掖奖劝之不行，连属叶和之无具。又或愤怨相激，狡伪相残，故遂使之靡然日流于恶。则我有司与尔父老子弟，皆宜分受其责。呜呼，往者不可及，来者犹可追。故今特为乡约，以协和尔民。自今凡尔同约之民，皆宜孝尔父母，敬尔兄长，教训尔子孙，和顺尔乡里。死丧相助，患难相恤，善相劝勉，恶相告戒。息讼罢争，讲信修睦，务为良善之民，共成仁厚之俗。呜呼，人虽至愚，责人则明。虽有聪明，责己则昏。尔等父老子弟，毋念新民之旧恶而不与其善。彼一念而善，即善人矣。毋自恃为良民而不修其身。尔一念而恶，即恶人矣。人之善恶，由于一念之间。尔等慎思吾言毋忽。”^①

王阳明所立乡约，并非乡里组织自身所为，而是朝廷总兵官强加于被镇压后的反叛百姓的。但王用孝道、乡情、信睦、良善、仁厚等，敦促与叛者弃恶从善，敦促未叛者毋念旧恶，并主动担负有司“治之无道，教之无方”的责任，因而又比较容易起到安抚和欺骗百姓的作用。

另外，明代每个里邑，还各设申明亭和旌善亭。前者是乡里耆老劝导和仲裁户婚、田土、斗殴纠纷的场所，后者是用来旌表村民善行的。乡里耆老的教化和仲裁，向来贯穿着幼从长、子从父之类的礼法伦常。这对以儒家伦理为立国之本的历代帝制政权，似乎具有加深其文化基础的效用。

（三）乡里保甲组织在官僚政治中的作用

柳宗元说：“天下之治，始于里胥，终于天子。”^②乡里组织与专制皇权，好比是君主官僚政治体制的上下两个端点，中间是庞大的职业官僚队伍。把帝制官府权力直接施之于百姓身上的，经常是乡里保甲组

^① 《王文成全书》卷十七《南赣乡约》。

^② 引自《日知录》卷八《乡亭之职》。

织。乡里保甲虽然均由土著担任，某种情况下具有一定独立性和自治性，但经过王朝统治者的不断改进，职役化的里甲和保甲头目，则基本上成为唯帝制官府马首是瞻的忠实工具，谈不上多少独立性了。在帝制官府权力的贯彻实施过程中，巧妙运用乡里保甲及乡约、乡规，可以完善州县以下的统治网络，从而容易做到逐级控驭，“大小相维，轻重相制，纲举目张”^①，最终使帝制官府统治的社会化在乡里社区范围内得以实现。

三、部州方镇行省督抚的监临督责

部州方镇行省督抚，包括两汉魏晋南北朝的部州刺史，唐代的方镇节度使，两宋的路，元代的行省，明清的三司、总督、巡抚。起初，它们多负有朝廷派往各地临时执行军事、监察、征税等方面的使命。后来，一部分演化为固定的地方高级行政建置（如州、路、行省），一部分则被新的中央派出机构所替代。就其使职称谓和实际职能而言，它们乃是在朝廷和地方郡府州县政务执行机关之间，主要发挥代表中央监临督责地方牧民官的特殊设置。不言而喻，部州方镇行省督抚，在历代中央控驭地方机制中又是举足轻重的。

（一）两汉魏晋南北朝的部州刺史

秦、西汉，地方实行郡县两级制，中央与地方郡县之间，未曾设代表中央督责地方的组织。汉武帝创建的部州刺史，原系派往地方的监察官，主要负责对所在郡国守相的监察。西汉末，为进一步抑制地方豪强势力，朝廷加重部州刺史的职权，为其配置了固定的掾属，并扩大其选官用人权和监察范围。刺史的秩禄也由六百石升至二千石。到新朝和东汉初，州刺史或称“州牧”，已不再是单纯的监察官，而演变为郡以上的常设行政官府。此时的刺史或州牧，政行两端，“外修军旅，内治民

^① 《日知录》卷八《里甲》。

事”^①。州府的佐贰掾属，相应分为别驾、治中和长史、司马等民政、军事两套班子。一般掾属也可以由刺史自行辟除。由于州刺史或州牧直接号令的对象仍然是郡，而且还有出巡的职司^②，故东汉魏晋南北朝时期的州刺史或州牧，可视为代表中央督责郡县的一种特殊设置。不过，州刺史军民兼领后，日渐坐大。其代表中央控制地方的性质逐步退化。相当一部分州牧、刺史，反而发展为与中央抗衡的地方军阀势力。

（二）唐代的方镇节度使

唐实行州县两级制，州与秦汉的郡相比，辖区窄，权力小，不可能担负防守疆域的重要任务。唐玄宗时，为便于在边境的征伐和戍守，朝廷在唐初总管、都督的基础上，设置了平卢、范阳、河东、朔方、河西、安西、北庭、陇右、剑南、岭南十个节度使，充当边境地区军队的统帅。后来，节度使常常兼任当地的支度使、营田使，还兼任所在道的监察官采访使、观察使等，旨在筹集军需和协调与所在州县的关系。其结果，节度使集军事、财政、监察诸权于一身，所在州县尽为所属，形成了中央与州县之间带有较强独立性的方镇。

安史之乱以后，节度使为首的方镇遍及全国，达到四五十个。方镇长官是节度使。官署称为使府或幕府。幕职僚属主要是：佐贰节度副使，掌军籍符伍、号令印信的行军司马，掌兵马钱粮的判官，负责表奏书檄的掌书记，负责推鞠刑狱的推官，负责巡察辖区的巡官，负责参划谋议的参谋等，还有都知兵马使、都押衙、都虞侯等武职衙将。唐玄宗逃往四川途中，为动员全国方镇全力对付安史叛乱，曾下令准许所有节镇自募军队、自调军食、自署官吏^③。于是，天下方镇大都拥有了任官权、财政权、监察权和军事权。任官权主要指藩镇幕府官员，节度使可自行辟署。财政权即留用本道经费可以自行支配。监察权又指对州县的行政监察和对州县官的任免黜陟。军事权谓方镇可拥有自己管辖的军

① 《三国志·魏书》卷十五《贾逵传》。

② 《后汉书·百官志五》。

③ 《全唐文》卷三百六十六，贾至《元宗幸普安郡制》。

队。方镇之下的诸州，称支州或支郡。节度使凌驾于所属支州及诸县之上，而且使支州及诸县直接听命于节度使，不直接听命于朝廷，即所谓“制敕不下支郡，刺史不专奏事”^①。支州行政实权也总于节度使幕职之手。他们或兼任州县判司簿尉，或摄领刺史、县令等职。当然，全国的方镇并不都是同一模式。其中，有些是割据型的（如河朔三镇），有些是防遏型的（如中原诸镇），有些是御边型的（如凤翔、东川、西川），有些是财源型的（如东南诸镇）。前一种方镇，藩帅不由中央任命，而由本镇拥立；赋税不上供中央，而由将士瓜分，基本上保持了自身独立性，与朝廷只维持名义上的臣属关系。后三种方镇，多数实行中央任命镇将，财赋分配，则中央、方镇、属州各占三分之一。总之，在相当长的时间内，唐代的方镇节度使是充任统兵征戍和指挥、监督州县的朝廷派出机构。由于军事权、行政权的合一，地方拥有自行支配的重兵，部分方镇节度使得以擅权割据。即便如此，各类型藩镇之间相互制约、平衡、依赖等复杂联系，又是维持唐王朝后期一百余年统治的重要力量^②。

（三）两宋的路

宋初，惩唐末五代藩镇之祸，削夺节度使诸权，使之成为虚衔，而以州县直接听命于朝廷。但天下州县数颇多，朝廷逐一直接控制，似有困难。于是，诸州之上分设十几个路（后来数目渐多，最多达到二十八个）。每路通常置四种官吏：转运使（漕司）、提点刑狱（宪司）、安抚使（帅司）、提举常平（仓司），共同构成了代表中央督责地方州县的特殊设置。转运使脱胎于唐代转运使和监察区“道”，职权相当广泛，主要是：管理一路财赋以供朝廷及州县之需，按察州县，纠劾不法或失职，考核官吏政绩优劣，还兼管刑狱推鞠、边防军机、官缺差注等。提点刑狱主要负责察访本路刑狱、审问囚徒、复查案狱，同时兼掌荐举官员，按察不法，督办经总制钱、封桩钱等。安抚使，掌本路兵政，也兼

^① 《新五代史》卷二十六《孔谦传》。

^② 参阅张国刚《唐代藩镇研究》，湖南教育出版社1987年。

有监督州县等责，多由路内最重要的州府官担任。南宋前期，安抚使地位上升，成为路之第一长官，统辖一路军事、民政。提举常平，掌管常平义仓、免役、市易、坊场、水利等，又兼有按察、荐举官吏等责^①。与汉魏州刺史和唐方镇节度使相比，宋代的路具有三个特征：第一，机构不统一，转运使、提点刑狱等四司并列而不相统摄，各行其是。不仅“司分既异，所行不复相照”，而且必须按朝廷的命令，互相监督，“互相察举如法，或庇匿不举，以其罪罪之”^②；第二，职权交叉，多头管事。转运使、提点刑狱、安抚使、提举常平四司各侧重于财政、司法、军事、仓储赈济。同时又在主要职权之外，兼管其他政事，兼管监督州县。尤其是转运使的职司，几乎无所不包。其结果是四司职权交叉，多头管事，每一司的职权都不同程度地被其他三司所分割，都不能独立“总其一”；第三，州对路和朝廷双重隶属，限制了路的作用和地位。两宋的知州有自行奏事之权，州既隶属于路转运使等，又直隶于朝廷。这种双重隶属，既利用路转运使等四司加强了朝廷对州的控制，又反过来限制了转运使等四司的权力，使其不致发展成为与朝廷抗衡的力量^③。正如范祖禹所云：“自祖宗肇造区夏，划削藩镇，分天下为十八路，置转运使，副提点刑狱……收乡长镇将之权悉归于县，收县之权悉归于州，收州之权悉归于监司，收监司之权悉归于朝廷……上下相维，轻重相制，如身之使臂，臂之使指。”^④通过路四司并列督责州县的方式，宋廷不仅把地方的财政、军事、司法诸权较多地收归中央，变“外重内轻”为“内重外轻”，而且有效防止了路级官员的擅权坐大，使之始终充任中央统治地方的驯服工具。

（四）元代的行省

元代行省，全称行中书省，最早可溯源于魏晋南北朝隋及唐初的行尚

① 《宋史》卷一百六十七《职官志》。

② 《宋会要辑稿·职官四十五》。

③ 姜汉椿《北宋转运使路略论》，《华东师范大学学报》1987年第5期。

④ 《范太史集》卷二十二《转对条上四事状》。

书台。金朝的行尚书省等设置，对元行省影响更为直接。蒙古灭金后，在燕京设立的燕京行尚书省（蒙古职名“大都行天下诸路也可札鲁忽赤”）以及别失八里、阿母河等处行尚书省，又是元行省的前身。

元初，行省多是朝廷中书省为某地区的军事征伐而临时派出的机构。灭亡南宋后，元帝国疆域扩大，朝廷直接控制数百个路和直隶州困难较多。于是，元廷相继在陕西、甘肃、四川、云南、湖广、江西、江浙、河南、辽阳、岭北等处设置了中书省的派出机构行中书省。后又将其固定下来，作为朝廷控驭路府州县的得力工具。行省长贰官由皇帝和中书省宰相选任，而且与中书省类似，也由六七名正副官长组成。各行省一般以平章政事二员为长官，下设左丞、右丞各一员，参知政事二员。某些重要行省，平章之上又设左丞相一员。行省僚属编制比较精干，只设郎中、员外郎、都事、掾史、知印、宣使等若干，以及检校所、照磨所、理问所、架阁所、都镇抚司等。行省上承朝廷政令，下统宣慰司、路、府、州、县。除了负责境内赋税征集、刑狱诉讼、官吏迁转、屯田驿站、漕运造作外，佩金虎符的一两名长官还可提调统辖所在军马^①。在行政、军事方面，行省要分别受中书省、枢密院的节制，重大军政事务必须随时禀报朝廷，平时还要受行御史台为首的监察官的监督。行省长贰须按照朝廷命令互迁镇地，并履行入覲述职等义务。行省军民兼领的权力构成，主要是服务于镇压被征服区域的民众反抗。而行省官员中实行的多名官员群体负责和蒙古、回、汉官杂用等制，又可以互相牵制，避免坐大割据之祸。另外，江淮地区几个行省治所多位于交通干线上，而未必在辖区中心。这也反映了元代行省职司偏重于两方面：聚集境内财富，以供中央之需；调动军力物力，镇遏所辖之地^②。

（五）明清的三司巡抚总督

明初，朱元璋废行中书省，将原行省诸权一分为三，设十三布政使

^① 《元史》卷九十一《百官志七》；卷九十八《兵志一》。

^② 王頊《行省制度浅谈》，《文史知识》1985年第3期。

司（藩司）、按察使司（臬司）、都指挥使司（都司）分掌民政、司法、军事。“三司”均为皇帝派驻地方的使职官员，可以直接号令府州。“三司”并立，各司其事，互不统属，彼此牵制。遇到重大政事，“三司”须互相照会，不得独断。有些还要会议上奏，听取皇帝谕旨，或上报中央有关部院核准。由于缺乏总揽全局的机构或官员，常常出现“三司”难以协调，延误事机，指挥不灵等弊病。于是，明中后期不断派遣巡抚和总督等大员掌管一省或数省的军政事务。巡抚、总督起初只是临时差遣，置罢不常。后来，逐步向长驻久任、开府置幕、各省设抚、数省置督的方向发展。巡抚和总督多由廷臣会推，选择较高级朝臣或布政使，带都察院和兵部衔出任，品秩俸禄主要依原有的等级确定。督抚之下均不置副贰，只允许开置幕府，自辟参佐及少量令史、典史办理公务。巡抚大约在景泰、正德时期基本完成了地方化和制度化。其编制逐步划一，多数居各省布政使、按察使、都指挥使之上，成为事实上的各省最高行政长官^①。巡抚的职责范围主要是：抚循地方、考察官吏、提督军务，即治民、治吏、治军。这三项职责本来是明初各省“三司”的职掌。巡抚定制后，得以便宜行事，具有较大的决策权。“三司”的职权遂向巡抚集中，改变了三司并立、权力分散的省级权力结构。总督更偏重于总制军事，包括领兵权、指挥权及军粮筹措权。总督可奉旨居一省或数省“三司”、总兵之上，统一调集兵力、物力，节制巡抚、总兵，较高效率地处理军政大事，还持有令旗、令牌，操生杀予夺之柄。这样一来，形式上虽仍以“三司”分治省政，但明末，巡抚、总督已成为凌驾于“三司”之上的封疆大吏了。地方权力相对集中于督抚，增强了行政效率和应变能力。同时，各省多常置握重兵的总兵，原有“三司”仍有听命于朝廷和参劾不法巡抚等权力，督抚既统驭“三司”，又受其掣肘。此外，御史巡按的监察以及督抚只给关防，不给正式印信，始终保留差遣形式等，均从不同层次牵制、分割了督抚权力，使之

^① 王鏊《震泽长语摘抄》，《纪录汇编》。

不易形成地方割据^①。

清代的直省扩充为十八个。总督、巡抚全面掌管一省或二三省的军政，成为定制。因卫所并入州县，都指挥使司随之撤销，各省保留了布政使司、按察使司，另设提督学政。布政使职权包括：掌管财政赋税，调查户口，宣布朝廷政令，监督及调撤审查道府以下官吏，与督抚谋划省内大政，参与审判户婚田土及其他狱案，管理乡试等。明之布政使实为一省行政长官，清代督抚正式凌驾其上，行政统属权被剥夺殆尽，唯税收田赋成为其核心职权。按察使司是一省最高司法机关，主要负责省内刑名狱案、驿传、大计考察、监督乡试等。提督学政掌管省内学校和贡举等事^②。清代督抚，皆有定员和固定的管辖区域，其封疆大吏性质更为突出。督抚仍带右都御史、右副都御史衔，有些还带兵部尚书、侍郎衔。总督职权可概言为“综治军民，统辖文武，考核官吏，修饬封疆”，具体是：奏折咨请，制定省例，升调黜免文武官吏，监督文武官吏，节制绿营兵，上奏会计及监督藩库，执行省级终审裁判。巡抚职权与总督略同，地位稍低于总督。不过巡抚作为省内最高行政长官，还负责监督管理关税、厘金、盐政、漕运及监临乡试等^③。从统属关系看，此时的布政使、按察使也需要听命于总督和巡抚了。清廷对督抚的控制，亦有适当办法，主要是重大政务须奏报皇帝听候批示，省内大员密折上奏制，督抚多用满人和汉军旗人等。因此，清代督抚虽为控制一方的封疆大吏，但很少有尾大不掉和对抗朝廷的。

总之，部州方镇行省督抚在各代的表现形式、权限及辖区大小不尽相同，但它们多是以代表朝廷监督、控制地方官府为基本使命的。此类官员常常带有的中央政务部门或监察部门的官衔（如唐节度使或带宰相衔，俗称“使相”；明清督抚带正、副都御史，兵部尚书等衔），正反映了他们受朝廷派遣，监治一方的特质。

在帝制中央集权的条件下，由于疆域广，郡县官府众多，设置部州

① 罗冬阳《明代的督抚制度》，《东北师范大学学报》1988年第4期。

② 《清史稿》卷一百一十六《职官三》。

③ 赵希鼎《清代各省的政治制度》，《历史研究》1980年第3期。

方镇行省督抚之类的地方督政机构，藉以代表中央督责、控制地方，这对维护国家统一和稳定，防止外重内轻和分裂割据，是十分必要的。但部州方镇行省督抚在执行上述使命过程中的实际效用，常常是利弊相参和比较复杂的。在部州方镇行省督抚派出之初，多属朝廷官员的临时性派遣，品秩权势也不算大，依附于朝廷，秉承朝廷命令行事的特征比较明显。因此，它们无疑会强化中央对地方的控制，成为加在中央与地方权力分配天平上中央一方的砝码。而当部州方镇行省督抚权力扩大，演化为固定的地方最高行政建置时，它们又容易形成更大范围的地方势力，甚至与中央分庭抗礼，从而构成加在中央与地方权力分配天平上地方方面的砝码。在这个意义上，部州方镇行省督抚常常会违背创设者的初衷，给中央与地方的权力分配和调整，带入互为矛盾的机制^①。

纵观历代官府权力在地方的实施，大体是通过部州方镇行省督抚、郡州府县、乡里保甲上下连贯的三个层次完成的。其中郡州府县是地方牧民的基本机构，是官府权力在地方实施的关键所在。离开了郡州府县，帝制官府权力就是空中楼阁和无本之木，也不可能施行于编户齐民之身。乡里保甲则是郡州府县统治编民的直接工具。没有乡里保甲的支撑与协助，郡州府县对民众的治理也会鞭长莫及，粗疏无力。而部州方镇行省督抚又是代表朝廷控制、监督郡州府县的。在帝制中央集权的国度内，它又是维系国家统一，调整中央与地方权力分配关系的不可缺少的力量。

四、古代官僚政治条件下中央与地方的关系

下面，继续讨论古代官僚政治条件下中央与地方的关系如何？这种关系受到哪些社会和政治因素的影响或支配？

总的来说，秦以后的中央与地方关系可以分为三种情况：（1）地方权力过大，内轻外重，如东汉魏晋南北朝、唐后期；（2）中央过分集权，内重外轻，如两宋；（3）中央地方权力分配轻重相宜，关系比

^① 参阅林绍明《我国古代省级建置之演变》，《华东师范大学学报》1984年第3期。

较适当，如西汉。

同样是古代官僚政治体制，之所以出现以上三种情况，是因为中央与地方的关系始终受到四个因素的制约和影响。而且，四个因素的表现形式、内容及其组合作用，各个时期也略有差异。

第一，各项权力在中央与地方之间如何分配。

中央与地方的关系，说到底就是中央与地方权力如何分配的问题。而诸项权力中，又以军、财、刑三权为核心。军队的统领管辖，大部分由中央及中央派出专职官员直接掌握，是非常必要的。这在宋元明清普遍实行过。它又是维护国家统一和稳定的必要保证。但在古代通讯交通条件落后，军队调动较迟缓的情况下，地方官府，尤其是较高级的地方官府也可以设置专门机构或官职掌管一部分军队。至于财政权在中央与地方之间的分配，不应过分偏重中央。因为地方官直接临民，介入经济生活也比较多，保证地方官府拥有相当比例的财政支配数额，有利于地方的水利、文化等公益事业及社会救济的改善。而这一切，又直接关系到对百姓的剥削量、税源培植和整个社会生产的发展。中央对地方财政搜刮太狠，势必使地方难以为继。其结果不仅地方官府的公益职能无法正常发挥，还会逼迫它们变换手法加重剥削量，破坏财源和社会经济。像两宋那样朝廷尽收州县之财，实际上是一种“杀鸡取卵”。元明清三代朝廷对地方税收多数强制输送中央，仅留少数为官府常费，府州县财政开支皆仰上司批拨，自主权甚微之类的做法，也是不恰当的。而且，地方财政拮据和财源破坏，还会进一步导致中央“积贫积弱”。顾炎武等对秦汉郡县的较充分财权和唐中叶后租税“三分法”，甚是推崇；对明代府州“不留赢余，常俸至多不能自给”，激烈抨击^①，似乎是有些道理的。司法方面，历代均是中央掌握立法和监督大权，地方官只有执法权。不过，地方官府行使执法权也有差异。秦汉魏晋，郡县官执法权较重，隋唐两宋州县官执法权渐轻，明清州县官执法权有所回升。行政与司法合一，为古代政治的通病。这是毫无疑义的。但在当时的历史条件

^① 《日知录》卷九《守令》。

下，地方官府保持相当程度的执法权，也是树立自身权威和稳定地方秩序的需要。中央剥夺过多，对维护王朝统治弊大利微。

另外，根据历代官僚政治的实践，军事、行政二柄是不能同时掌握在一名地方官手中的。否则就容易出乱子，构成地方割据势力，如东汉以后的州刺史、郡守，唐后期的节度使等。军民分治，应该是同一地方官府职权分配中的一条必须遵循的原则。

第二，中央对地方官吏的管理与控制如何。

古代没有议会和民选制。地方官吏的任用、管理，全靠自上而下的行政权力。地方各级官府长官及属员的任用由何处掌握，朝廷对地方各级官吏的考课和监督，是否行之有效，也是中央保持权力集中，防止地方坐大的一个因素。两汉魏晋南北朝的州刺史、郡守及唐后期的节度使等，都有相当大的辟举权和察举权。地方官吏的考课监督，当时也主要是从上而下，逐级进行。在这种情况下，较高级地方官府就可能在自己的管辖范围内构成某种私人势力或集团。如果再攫取部分军事和财政权力，他们与朝廷抗衡也就不十分困难了。隋唐，特别是两宋以后，各级地方官员，乃至主要僚属的选用任命，都收归中央；对地方官的考课监督，不仅在法规上更加严密完善，而且常采用纵向逐级监督考核与横向相互制约相结合。诸如两宋的知州、通判并职，元代达鲁花赤、总管、同知种族分职等，即是同一官府内横向制约强化的突出表现。隋唐以降，地方官定期迁转和避亲避籍等法规日趋严格，也属于朝廷控制地方官，以防其徇私坐大的有力措施。不过，朝廷对地方官管理和控制过严，也容易引起地方官敷衍塞责，不愿主动建功立业的负面效应。

第三，地方监察官是否保持独立和有效的功能。

对地方官的监察，也是至关吏治清明和保持中央对地方控制的另一项条件。它在调整中央与地方关系中具有特殊的制约作用。历代地方监察官在保持独立和有效功能方面，并不完全一样。秦汉至明清的地方监察官可分为两个类型：一是在同一级行政官府内，置监察官，如秦郡监御史，两宋州通制；二是在地方行政官府外，另设较大的监察区和专职监察官。两汉以后的多数地方监察官均属后一类，如西汉的十三部州刺

史，唐十道采访使、观察使，元行御史台和二十二道肃政廉访使司，明清十三道监察御史。监察官设置独立于行政系统之外，就能使监察官专以举劾纠察地方官，充当皇帝耳目为己任。这对监察职能的正常发挥和朝廷居上控驭，极有好处，也不容易受地方官府行政权力的阻挠干扰。反之，监察官被置于地方行政官府内，或兼领军政事务（如东汉的州刺史），其他军政官员兼任监察官职（如唐节度使兼观察使、黜陟使等），其代表朝廷监察地方官的职能，也就会被扭曲，被削弱。此外，监察区划分范围大小，也会影响朝廷对地方官的监察效能。一般地说，监察区划较大，数量较少，便于朝廷指挥控驭。但相应地，区划较大，监察官难以尽巡辖区，也会造成监察漏洞。换言之，朝廷对地方官的监察功能较强，并保持独立性，就能在相当程度上使地方官府听从中央的号令，不敢胡作非为。地方官的分庭抗礼和坐大割据，也就难以得逞了。

第四，部州方镇行省督抚的形式、权力结构及中央对其的控驭办法，常常是调整中央与地方关系的关键所在。部州方镇行省督抚的控制范围远较原地方郡县广阔，朝廷居上控驭数目不多的部州方镇行省督抚，就可以纲举目张，掌握全面。这当然是难得的便利，也反映了部州方镇行省督抚在中央与地方关系调整中的举足轻重的地位。但部州方镇行省督抚军、政诸权独揽，常常会走向反面，演化为地方割据势力。分司治事，则可使其紧密依附于朝廷，长期为中央控制地方服务。同时，保持朝廷与部州方镇行省督抚的紧密联系，保持其代表中央督责地方官府使命的稳定性，始终将部州方镇行省督抚置于朝廷直接掌管之下，防止其向纯粹地方权力机构倾斜，也是至关重要的。在这方面，东汉刺史、唐节度使与两宋的路，元行省，明清三司、督抚，具有较明显的差异。因此，它们在中央与地方关系中的效能也就截然不同了。

第五章

官员的选用黜退及弊端

国家机器在其运转过程中，需要对行政人员不断地更替，老病、劣质的官员需要免退，代之以新的成员。这一切需要在国家机器运转过程中不断地进行。对官僚队伍的这种管理，或可称之为“更新”。官员的更新，主要解决两个问题：第一，是官僚队伍的质量。这里所说的质量包括两方面内容，一是官员的行政能力，即所谓“才”，以及关系到官僚队伍生机的官员的年龄问题；二是官员的禀性操行，即古代所说的“贤”，或称之为“德”。这两方面，关乎国家的统治效能与吏治的好坏。第二，官员的数量。量少，不能满足实际行政需要；量大，则造成官僚机构膨胀，成员冗滥，不仅影响行政效率，而且加重政府财政负担。为解决上述问题，我国古代形成了一系列制度与措施，主要可归结为选任与黜职退休制度。

一、官员的选用

官僚机构在其行政运作的过程中，新成员的不断纳入是一个重要问题，只有不断地“纳新”，才能吐故，以保证官僚队伍的素质、官僚政体的生命力。这一程序，就是官员的选任。

（一）选举方式

官员的选举方式繁多，主要不外以下数种：察举征辟、科举、世荫、捐纳、流外入流。

察举征辟制主要实行于秦汉至隋以前。所谓察举，是指中央的三公

九卿、地方的郡守等高级官员，根据他们的考察，把所发现的品德高尚、才能突出的平民或低级官吏推荐给朝廷，授以官职或安排更重要更高级的职位；征辟，是指皇帝或官府之长官，直接聘请人做官，作为自己行政中的辅助者。其中由皇帝征召又称“征”，官府长官请人到衙署任职充任僚属叫“辟”。当时，在职官员荐举人才，是其职责中的重要内容。汉武帝曾明确强调，在位官员如果“不能进贤者，退”，“不举孝、不奉诏，当以不敬论；不察廉，不胜任也，当免”^①。汉代，中央官员按其职位，规定每年应荐举的名额。三公，举茂才各一人，廉吏各二人；光禄，岁举茂才四行各一人，察廉吏三人；中二千石岁察廉吏各一人；廷尉、大司农各二人；将兵将军岁察廉吏各二人；监察御史、司隶、州牧岁举茂才各一人^②。地方上，按郡国人数的多少决定荐举孝廉的名额，二十万人口的，每年举一人；四十万者举二人；六十万举三人，以此递进。不满二十万的，两年推举一人；不满十万人的，三年举一人^③。有时，皇帝还责成派往地方的钦差借督察政务之便，察举人才。如汉宣帝元康四年（前62）遣朝官十二人巡行天下，观览风俗，察吏治得失，另一项重要任务，便是“举茂才异伦之士”^④。被察举者，经考核后授以相应官职；被征辟者，一般是直接授职。在察举制中，官员察举的重要依据之一，是所谓的“乡闾评议”，即乡间的名士清议对本乡有声望人物的褒贬臧否。曹魏之时，值丧乱之后，士人流移，为保证这种方法的实行并把它进一步制度化，实行九品中正制，由朝廷任命大中正官到各州主持品评，其下各郡也各设由本地人充任的中正官，负责本地士人之品评。中正官根据本乡人对人物品德、才能的议论，再参酌其家世，将可荐者定为九个品级上报，中央据此授以相应的官职。九品中正制是在当时的社会条件下，对汉代察举制的一种发展，主要实行于魏晋南北朝时期。

科举制。科举制是隋唐以后至清末所实行的选官方法，它在我国封

①③ 《文献通考》卷二十八《选举考一》。

② 《后汉书·百官志一》，应劭注引《汉官仪》。

④ 《汉书》卷八《宣帝纪》。

建社会的选举制中占有相当重要的地位，不仅实行的时间长，而且是当时尤其是宋以后官僚队伍纳新的主要途径。关于科举之制，各种论著多有述及，且本章下节在论述选举法与官员素质的关系时，将涉及这一制度的具体内容，为避免重复，此处不作赘述。科举，是通过分科考试，对取得一定资格如举人、进士等的士人授予官职。

还有一种考试取仕法，是直接从官学的学生中考取。为此，国家还专门设置培养官僚后备人才的学校，如汉代的太学及以后各代的国子监、清代专门为旗人设置的各种官学等等。国家由这些中央一级的官学学生中考选官员，可称为“学校选官”，不属科举，《明史》所说的“学校起家者可不由科举”^①，就是这个意思。但史籍中又称“由学校通籍者，亦科目之亚”^②，鉴于它与科举都属考试选举，故此处与科举制一并叙述。

世荫。世荫有“门荫”“任子”“荫子”等多种称呼。它是指有功勋和较高官位者，其子弟或其他亲属可受优待而得官。这种任官制由汉至清历朝都实行，它类似于先秦时期的世官制，但不是某一官职的世袭。汉代的“任子”之制，“吏二千石以上，视事满三年，得任同产若子一人为郎”^③。按照这项规定，凡中央的三公九卿、地方上的大员郡守这些二千石以上的官员，只要工作三年以后，其子或兄弟中的一人便可任为郎官。这是指一般的情况，实际凭借其他资格受荫为官者也不鲜见。而且所荫之人也并不限于一个，如史丹之九男皆以父出任侍中诸曹，汉武帝时期的宰相汲黯，其弟和子皆受荫为官。唐代，凡是正一品至从五品官及国公，子孙便可凭门荫入仕，其中职事官二品以上，散官一品，中书门下三品、六部尚书及功臣食封者，可荫子孙二人，其余荫一人。明初门荫范围较广，文官自正一品至正七品皆可荫及后世，后来限定为在京官员三品以上，而且经考绩政绩显著者，方可荫子^④。经皇帝特恩者，不限官品。清代则规定文官在京四品，在外三品，武官二品

①② 《明史》卷六十九《选举一》。

③ 《汉书》卷十一，应劭注。

④ 《明会要》885—886页，中华书局1956年。

以上，可送一子入官学读书，学习期满考授职务，优者引见录用，根据父辈的官品授职，其中一品官的荫生可补用中央部院衙门的员外郎或地方上的府同知、知州，二品官的荫生用于中央机关的主事、经历或地方上的通判，三品官的荫生可用为中央各司、寺机关的属员或地方知县^①。荫官范围之广，荫子数量之多，以宋为最，这一点，我们在下文还要详细谈及。受荫者入仕，一般不直接授以掌理政务的官职，或者先入官学学习，然后考授职务，如清代；或者先授予一些差役性的职务使其在官场中“实习”，然后根据其才、德表现，授以相应的官职。汉代，一般是授郎官，即皇帝身边的侍从官，或者太子身边的洗马、舍人；唐代则先任亲卫、勋卫、翊卫等卫官，或内廷的斋郎、挽郎等祭祀礼仪之职。从总的情况看，以门荫入仕者，在唐代以前授职较高，如汉代的名臣大将军霍光、齐相爱盎以及郡太守翟义等，皆门荫出身；唐代的一百三十五名士族宰相中，以门荫入仕者有二十五名，占20%^②。宋代以后，由于重视科举出身，荫子授高官者较少，唯清代的满人特殊，由荫子授官洊擢至督抚、尚书、大学士者，又复不少。

捐纳。捐纳是委婉地表达一种特殊选官方法的概念，直接说就是卖官，又有“贖选”“纳贖”“贖算入官”等多种叫法。捐纳一般是在财政拮据时采取的措施。西汉规定，财产在一定数额以上的人，向政府交纳若干钱、米或奴婢，就可得到应选资格，即“入财者得补郎”^③。著名文学家司马相如，就是以捐贖而授为郎官的，其他如廷尉张释之、御史大夫卜式，其入仕之始，也都是走的这一途径。此后东汉、曹魏、唐、宋等朝也都间或实行过。捐纳到明清时期显著发展，主要表现是：一，数量大，如清康熙朝平三藩之乱时，共卖出知县缺五百多；二，次数频繁，乃至发展成为常行之制。明代成化以后，“一遇灾歉，辄行捐例”^④。清代，捐纳分为暂行、常行两种。暂行是指遇到军需孔亟、集

① 《清史稿》卷一百一十《选举五》。

② 乌廷玉《唐朝多数官员不是进士出身》，载《社会科学战线》1978年第4期。

③ 《西汉会要》卷四十五，527页，上海人民出版社1977年。

④ 《明会要》卷四十九《选举三》。

粮赈灾等特殊情况而以官换货。暂行捐例可捐实官，纳货后即可补官，或者备选，暂时候缺。捐纳者，京官可授为各部的郎中、员外郎、主事及各司、寺的低级官，地方官可授为道员、知府、知州、知县及府知事、县主簿等官。常行是经常性的制度，纳货者可捐得监生等资格或虚衔，捐得监生者便有了考职得官的机会^①。清道光、咸丰以后，捐例大开，中央、地方同时开捐。清末，地方官中捐纳出身者占很大比例，成为当时入仕为官的重要途径之一。

由流外吏员中选拔。流外吏员，是指在各级衙门中从事一般事务性杂职的国家职员，他们不属于国家正式职官，官员定有品级之后，把他们划入品级流别之外，此处为行文方便，一概称之为流外吏员。隋唐以前，这些人中的廉能者，可通过察举被推荐为官。此后实行考满授官制，即任职一定年限后，经过了规定年限内的几次考核，合格者即可参加吏部铨选，入为流内官。唐代，流外入流之官数量很大，唐高宗年间，每年入流得官者约有一千四百人^②。元代实行吏员出职制，所有吏员均可依据所在衙门的品级、个人身份及任吏期限等，出职任官。元代，吏是官的主要来源^③。明代规定，吏员任事九年，经三次考满，就可选为官员。清代选用的条件有所放宽，任吏五年，考满后即取得授官资格。由吏中选官，一般授职不高，且由于升擢重视资格，这些非科举出身的小吏，在仕途的升迁上是不乐观的，如明代“吏员崇者止于七品，多用为掾幕、监当、管库之职，非保荐不得为州郡”^④。除非有特殊才能和成绩，才可破例，如况钟，以吏员而保举为苏州知府。只有元代特殊，由吏员而入为大员者，占有相当大的比例。

纵观当时的选官途径，大致是秦汉以后以察举征辟为主，隋唐以后以科举为主，其他如荫子、捐纳、吏员入流等只不过是“旁途”支流，但这几种方式却贯穿于王朝始终，而且其中的某些方式，在某些王朝的

① 以上参考了许大龄《清代捐纳制度》，载《燕京学报》专号之二十二。

② 《新唐书》卷一百零六《刘祥道传》。

③ 参阅许凡《元代吏制研究》，劳动人事出版社1987年。

④ 归有光《震川集》卷三，14页，四库全书本。

选官数量上占有相当大的比例，产生过重大影响（详见后述）。另外，察举征辟制在隋唐以后的科举时代也并未废除，仍占有一定地位，尤其是在王朝建立之初更为明显，当时为保证草创时期国家机器的正常运转，急需组建官僚队伍，因而在选官上常常是多辟途径、不拘一格，尤其注重征召荐举。如唐朝初期，便实行科考、荐举与杂色人流多途并用。明朝初年，朱元璋在开科取士的同时，也数次下“荐贤令”，“征天下贤才至京，授以守、令”，当时“中外大小臣工皆得推举，下至仓、库、司、局诸杂流，亦令举文学才干之士。其被荐而至者，又令转荐。以故山林岩穴、草茅穷居，无不获自达于上，由布衣而登大僚者不可胜数”^①。清朝初年，满族统治者为实现建立满族为主体满汉联合的统治体制，大力争取汉族官僚士人的合作，也曾广泛征召起用故明官员与有名望的乡间隐士。大致可以这样说，每一王朝建立之初，政权的“纳新”主要解决的是如何满足行政人员在量上的需求，因而实行多途选举，但这种形势需要只能是暂时的。对官员质量的要求，则是选官制一贯的而且是最基本的内容。因而当政权架构建立起来以后，如何纳入具有较高素质的官员，便成为朝廷非常重视的经常性的工作。

（二）如何选用较高质量的官员

官僚队伍的更新，绝不是简单的成员的“进”与“出”的问题，它从多方面影响着行政机制的运行及其效能。纳入较高质量的官员，是更新的首要问题，只有不断地输入素质较高的官员，才能最大限度地发挥官僚机构的效能，促进国家的兴盛；相反，官员素质低劣，必将造成政权的低能，甚至由于品质恶劣的奸佞当权，而造成政乱国衰。司马迁曾说：“安危在出令，存亡在所任。”这位史学家通过对大量历史事实的归纳与分析，把选任官员中的“得人”问题，提高到国家存亡的高度来认识。如何选拔高质量的官员，是古代国家行政中的重要政务。

在领主制社会中，国家各级权力带有较强的贵族世袭性，其表现便

^① 《明史》卷七十一《选举志三》。

是世卿世禄制的实行。这种制度，排斥与压抑着非贵族才干之士的任用，察举征辟，正是在当时的历史条件下出现的有利于人才选任的措施，并显示出其进步性与重要作用。管仲因鲍叔牙荐举而得展济世之才，成齐桓之霸业；战国时期的史实更证明了这一点，后人对此曾有深刻评论：“七国虎争天下，莫不招致四方游士。然六国所用相，皆其宗族及国人，如齐之田忌、田婴、田文，韩之公仲、公叔，赵之奉阳、平原君，魏王至以太子为相。独秦不然，其始与之谋国以开霸业者，魏人公孙鞅也，其他若楼缓赵人，张仪、魏冉、范雎皆魏人，蔡泽燕人，吕不韦韩人，李斯楚人，皆委国而听之不疑，卒之所以兼天下者，诸人之力也。”^① 迨秦建立统一的中央集权制国家后，广泛招致重用非贵族才干之士的察举征辟制，终于取代世官制，成为当时的主要选官制度，而且在制度上进一步正规化、完善化。朝廷不仅把荐举人才作为在职官员的重要职责，而且为保证被荐举、辟除者的质量，还制定了一系列相应的制度与措施。如汉代在辟除察举四科人才的标准上规定，一为德行高妙、志节清白；二为学通行修，经中博士；三为明习法令，足以决疑，能按章覆问，文中御史；四为刚毅多略，遭事不惑，明足决断，材任三辅县令。而且这四种人都须具有“孝悌廉公”这一最基本的操行条件^②。为保证所取之人的名与实副，汉代还规定了多种考核措施。策问，是考察被举者才学最常用的方法，具体做法是，先由皇帝提出一些有关国家大政的问题，密封起来，让被荐者抽取回答，最后根据问题的难易程度，回答的情况，评出优劣，授以官职。著名大儒董仲舒，就是在被推举为贤良文学后，以其精彩的《天人三策》的策问回答而博得汉武帝的赏识。汉代还实行一种“试职制”，即“诸官吏初除，皆试守一岁，乃为真”^③，经一年的试用，果有才干胜任其职，才能转为正式官员，即“真除”。若名不副实，“有非其人，临计过署，不便习官事，

① 洪迈《容斋随笔》卷二《秦用他人》7页，四库全书本。

② 《文献通考》卷二十八《选举考一》。

③ 《汉书》卷十二《平帝纪》，如淳注。

书疏不端正，不如诏书，有司奏罪名，并正举者”^①，要惩处荐举者。

察举征辟的制度化，彻底打破了世官制下少数贵族世家对高级官职的垄断，大大开拓了选取人才的范围。以宰相一职为例，有学者曾做过统计，西汉一代共任用宰相五十六人，其中布衣出身者有三十三人，占59%；功臣世家富豪出身者十五人，占26.7%；外戚出身的七人，占12.5%；宗族（皇族）出身的一人，占1.8%^②。由于在人才使用上不拘一格，实行多元选拔，使大批的各类有用之才输入到官僚队伍之中，尤其是汉武帝时期，可谓是人才济济，对强盛的西汉帝国的形成起到了重要作用。《汉书·儿宽传》对此有详细的评论：“是时，汉兴六十余载……上（武帝）方欲用文武，求之如弗及，始以蒲轮迎枚生，见主父而叹息。群士慕向，异人并出。卜式拔于刍牧，弘羊擢于贾竖，卫青奋于奴仆，日磾出于降虏，斯亦曩时版筑、饭牛之朋已。汉之得人，于兹为盛。儒雅则公孙弘、董仲舒、儿宽，笃行则石建、石庆，质直则汲黯、卜式，推贤则韩安国、郑当时，定令则赵禹、张汤，文章则司马迁、相如，滑稽则东方朔、枚皋，应对则严助、朱买臣，历数则唐都、洛下閎，协律则李延年，运筹则桑弘羊，奉使则张骞、苏武，将率则卫青、霍去病，受遗则霍光、金日磾，其余不可胜纪，是以兴造功业，制度遗文，后世莫及。”察举征辟制有过其辉煌的历史，但是在社会发展的过程中，其进步性终于被东汉后期兴起的门阀制度破坏了，辟举大权为官僚豪门所把握，选人唯亲、唯势是举，其间，曹操曾发出唯才是举的呼吁，并付诸实践，曹魏实行九品中正制之初，也曾以中央任命的中正官专门主持人物的品评，一度出现“盖以论人才优劣，非谓世族高卑”的局面。但随着门阀制度的发展，中正官又逐渐为门阀世族所垄断，门第成为评定人物等第的重要内容，上品之人自然为名门士家所霸占，且世代垄断，“据上品者，非公侯之子孙，即当途之昆弟”。这种选官制度，已经严重违背了以德、才为重的原则，大批的寒门、平民子

① 《后汉书·百官志一》，应劭注引《汉官仪》。

② 张晋藩、王超《中国政治制度史》197页。

弟贤才被压抑排斥，而阀阅膏粱子弟们，从小即高居显位，“身未离襁褓，业被冠戴”，“上车不落（则）著作郎”，造成了政权机构的严重低能，宗族朋党势力却因此而恶性发展，王朝迭更，内乱不已。这种选官制所“输入”的，已经是对政权机体具有强烈的自我否定的因素，正是在这种情况下，科举制走到了历史的前台。

与察举征辟制相比，科举制有如下特点：一，它建立了应试入仕者与政权的直接关系，应试者掌握着一定的自主权，自愿报考，而不需官僚举荐，因而也就剥夺了官僚私人把持选举的特权，至少从制度上讲避免了“唯亲、唯势”而不“唯才”的弊端；二，选取录用以考卷成绩为标准，带有一定的客观性与科学性；三，社会成员不论门第出身，只要身家清白、不属贱民，便可报考，打破了门阀世族的垄断，扩大了选才的范围。以上几点，无疑有利于人才的选拔。

科举制实行之初，尚保留一些荐举制的残余，考生能否被录取，并不完全取决于考场成绩，还要参考其平时水平，当时实行一种“行卷”的做法，即考生把平日的作品献给官员、著名文士，请求“斧正”、指教，希望他们向主考官推荐，以期得到主考官的重视，增加及第的可能性。这种做法在唐代很盛行，而且是公开的，其目的本来是为从多方面考察入试者，避免考场上的偶然性，但行之日久，便又出现请托贿赂、庇亲行私等弊端，到宋代便取消了这一做法。宋代，为了考出土子们的真实成绩，又实行了一系列防止官员徇私的改革措施，如“锁院”，充当主考官者皆临时派任，接到任命后就要马上住进考场——贡院，严禁与外人来往；考卷的“封名”“誊录”，即将答卷上考生的名字弥封，统一编号，并将答卷另行誊录一份，考官们按誊录的答卷评判成绩，最后按号对原名，决定录取者。这些做法，为以后各代所沿用，而且防止作弊的措施愈益完备，如考官回避有亲、族子弟的考场及其试卷评判；士子入场搜身，以防夹带与考试有关的内容；严查请人代考者等等。科举制所以能够选拔出较有才学的士子，还由于它实行多层甄拔的制度。以科举制臻于高度完善的明清时期为例，学子们首先要在本乡进行县、府级的两次考试，合格者参加省级的院试，取中者称为秀才，具有了

“生员”的身份，再进入专门为培养科举入仕人才的学校——府、州、县学继续深造。在学的秀才称“诸生”，要接受“岁试”，岁试成绩分六等，低等者受惩罚甚至黜革。诸生乡试考举人，须参加“科试”，科试成绩也分等，考得一、二等者，才可参加省一级的考试——乡试。乡试一般三年举行一次，中者称为举人。秀才考举人，一般情况下录取率仅为百分之一二左右。中举者便取得了做官的资格，举人可经过“拣选”“大挑”，被授予地方学校的学官或知县，但是由于官缺有限，举人积压数量太大，实际上举人得官的希望是很渺茫的，清代中期以后，有的举人等了三四十年，才补得个知县缺。朝廷选官，主要是从更高级出身的进士中挑取。进士由举人中选拔，凡中举者，于乡试的次年赴京城参加中央一级的考试——会试，中者称贡士，录取率在清代大约为三十分之一^①。贡士再经过殿试，决定名次，取得不同等级的进士出身，头甲三名状元、榜眼、探花，为赐进士及第；二甲为赐进士出身；三甲为赐同进士出身。头甲三名，状元例授翰林院修撰，榜眼、探花授编修，二、三甲进士再经朝考，选优者入翰林院的庶常馆为庶吉士，继续学习，以备翰林之选。朝考未选中的进士，授以中央的六部主事、内阁中书及地方上的知县等官。明清时期，通过科举途径入仕为官的，大多数须取得进士出身，而得中进士者，又是经过多少次严密的筛选，才从数千数万个学子中精选出一个，正如清末学者梁启超所说：“邑聚千数百童生，擢十数人为生员；省聚万数千生员，而拔百数十人为举人；天下聚数千举人，而拔百数人为进士；复于百数进士，而拔数十人入翰林。”^②尤其是高级要职的授予，朝廷特别重视从进士中的优秀者，即留翰林院供职者中选用。明代，“非进士不入翰林，非翰林不入内阁，南、北礼部尚书、侍郎及吏部右侍郎，非翰林不任。而庶吉士始进之时，已群目为储相。通计明代宰辅一百七十余，由翰林者十（之）九”^③。清代，翰林院庶常馆中的庶吉士，“三年考试散馆，优者留翰

① 见王德昭《清代科举制度研究》65页，中华书局1984年。

② 梁启超《饮冰室文集》之三《公车上书请变通科举折》。

③ 《明史》卷七十《选举二》。

林，为编修、检讨……凡留馆者，迁调异他官。有清一代宰辅，多由此选，其余列卿尹、膺疆寄者，不可胜数”^①。这主要说的是汉人，满人升任高级文官不一定是翰林出身。在科举制下，尤其是宋代以后，高官要职的铨用，主要来自科举一途，其他非科举出身而以捐纳、吏员入流等“异途”入仕者，一般不在选用之列。

二、官员的黜退与致仕

官员任职到一定年龄，由于身体素质的变化，必然影响其行政能力，为保持官僚队伍的生机，防止其老化，保证国家机器的行政效率，就必须淘汰一些老病或因德、才等原因不能再继续胜任工作的官员。这种“吐故”，还关系到官僚队伍成员需要量上的调整，吐故不能正常进行，形成冗员，必将成为国家机器上的赘赘，因而，吐故也就成了官僚政体中的一项经常性的制度。这项制度，我国古代称之为“致仕”，或称“休致”，即今天所说的退休。另外，对某些官员的罢黜也可包括在内，合而称之为黜退。

致仕，古人解释，“致仕，还禄位于君”，也即卸职，将官职交还到君主手中。我国古代是以七十岁作为官员的退休年龄。班固在《白虎通义》中说：“七十阳道极，耳目不聪明，跂踦之属，是以退去。”就是说一到七十岁这个年龄，耳聋眼花，行动不便，因而应该退職了，所以我国古代官场上把七十岁称为“引年”，即退職之年。七十致仕，也就成了历代遵行的习惯性章则。班固所说为汉代及汉以前的规制，此后，南朝齐时，“百官年登七十，皆令致仕”^②；唐代，“诸职事官七十听致仕”^③；宋朝，“朝廷之制，七十致仕”^④；元代规定，“诸职官年及七十，精力衰耗，例应致仕”^⑤；明清时期大致也是以这个年龄为限。官员致仕，高级官员直接上疏皇帝，呈请辞职；一般官员则向其长官呈

① 《清史稿》卷一百零八《选举志三》。

② 《南齐书》卷六《明帝纪》。

③ 《通典》卷三十三《致仕官》。

④ 《宋会要辑稿·职官七七之二九》。

⑤ 《元史》卷八十四《选举四》。

请，并报有关衙门办理。七十致仕，是一般性的原则规定，如果年届七十，仍然体质康健，精力不衰，且具有一定行政能力与经验，则留职继续工作。唐代规定，“年七十以上，应致仕，若齿力未衰，亦听厘务”^①，而“老病不堪公务（及）年虽少，形容衰老者，亦听致仕”^②。其他王朝也大致如此。清代，有些中央任职的大学士、军机大臣，都是年逾七十，仍被皇帝慰留，继续效力。如乾隆朝大学士刘统勋、尹继善、陈宏谋、张廷玉、史贻直等，大都年近八十，才被允许退休，有的是“卒于任”，老死于职任之上。年未及七十有疾病而提前退休的例子也很多，如三国时，魏国的徐奕，任为中尉后，“在职数月，疾笃，乞退”^③。唐初名臣李靖，迁尚书右仆射后，“会足疾，恳乞骸骨”，被唐太宗允准退職^④。虽无疾，如果经考核或皇帝观察，被认为是才庸或体衰者，也在休致之列，这实际是黜退。清朝在这方面实行得比较严格，如康熙十年，清圣祖召见侍郎严正矩等三人，召对中见他们才识浅薄，于是谕吏部令以原品休致。乾隆四十八年，清高宗召见少詹事兴桂，“见其年力已衰，降旨将伊原品休致”。乾隆年间，还数次对翰林院官员进行考试，清高宗亲自命题、阅卷，按其优劣分为四等，最低等的即命原品休致，其中乾隆八年、二十八年分别有十三人、十一人被黜退^⑤。另外，为了整肃官僚队伍，朝廷将某些被参劾以及在考绩过程中被定为贪、酷、背公营私的官员，进行革职，也可算作一种更新措施。在更新过程中，黜职属于个别情况，革职罢免者只是那些恶迹昭著的官员，主要的方式是官员的致仕。

古代官员致仕虽然是一种制度，也有原则上的法定年龄，但在执行时，一般并不强制性地推行，而是官员根据习惯法，自动申请，“大夫七十而致事，君非使之也，臣自行之也”。这样做，是表示“君不使自

① 《旧唐书》卷四十三《职官志二》。

② 《通典》卷三十三《职官典十五·致仕官》。

③ 《三国志·魏书》卷十二《徐奕传》。

④ 《新唐书》卷九十三《李靖传》。

⑤ 《清朝文献通考》5433、5421页。

去者，尊贤者也”^①，因为官员尽管年老不能胜任职任了，但已为王朝辛劳多年，年老由君主解雇，总显得不近人情，不符合“尊贤”之义，所以由臣下主动申请，便成了常行的惯例。官员们申请致仕的用语也是颇讲究礼义的，在给皇帝的奏疏中，先是强调自己年老体衰、精力不济，恐负圣上厚望，理应让贤，最后用“乞休”“乞骸骨”等词语，恳乞君主恩准，意思是自己已是行将就木，乞请皇上准予还乡休养；而君主呢，则是“温谕慰留”“优诏慰留”，甚至臣下屡次陈请、“乞请再三”“累表乞致仕”，方得恩准，我国古代把这种形式叫“以礼致仕”。这里，确实有属于臣下才干超群、具有多年行政经验，皇帝真心挽留者，一般的情况，则是走一个客气的礼让形式，这样，君臣双方不仅面子上都好看，而且显得关系融洽。但这种自行申请、以礼致仕的退休制度，也给那些厚颜恋职的官员造成了条件，成为更新机制中的不利因素。（见后述）

致仕制度，不仅仅是官僚队伍的吐故，而且关系到统治者内部的关系，致仕问题处理得好，不仅使去职者感到心情舒畅，感戴朝廷，有利于地方统治的稳定，而且表现了朝廷的“仁政”，对在职官员也是一种安慰和鼓励。为此，我国古代对致仕官员实行多种优待措施，主要有：一，予俸禄。比如对退休官员，按退職前的官俸给半俸或三分之一，少数官员由皇帝特批，还可得到全俸，一直到去世，使他们老有所养；二，赏赐。官员告老还乡时，恩赐钱物、宅第等，其中以汉代最为丰厚，如《西汉会要》卷四十二“致仕”载，“韦贤……以老病乞骸骨，赐黄金百斤，罢归，赐第一区”。“疏广、疏受父子并为师傅，俱上疏乞骸骨，上以其年老，许之，加赐黄金二十斤，皇太子赠以五十斤”；三，原品休致与荫子。原品休致，即带原官品级而退休，这样他们即使退職了，仍可保有尊贵的身份和优越的等级地位，享受免徭役等特权，妻、子还可得到封赠或恩荫；四，礼遇。对品级较高或任内政绩突出的官员，皇帝责令地方官岁时慰问，以示体恤。国家有重大庆典，将他们

① 班固《白虎通义》卷上《致仕》。

请至朝廷，与在职官员一起庆贺，而且班位在同品级的现职官员之上，共同接受皇帝的赏赐。清朝还时常举行千叟宴，将致仕老臣召至京城，与七十以上在职者及八九十岁的乡间老人，参加皇帝亲自举行的宴会。休致官员死亡，国家也给予优遇，如遣官致祭、赠财物、追封、赠谥号、配享太庙、立碑等等。以上措施，也是以礼致仕的重要内容。

皇帝、朝廷并不强令官员休致，而且厚待退休官员，做臣子的也应该按时自觉自愿地辞职，我国古代还形成了一些有关这方面的道德观念。班固在解释“致仕”时，称之为是“退去避贤者，所以长廉耻也”的行为^①；宋朝人说，“事君之礼，少壮不敢不勉行己之义，老病不可不归。壮而不勉则失忠，老而不归则忘耻”^②。东汉的郑玄在《礼记·曲礼》注释中，认为官员进入仕途与致仕应该是“时进则进，时止则止；进不贪其位，止不慕其权也”。这种道德观念为士人所崇奉，把是否按时退休看成是廉耻与否、能否保全节操的道德问题。宋代欧阳修年不及七十又无疾，便请求致仕，并向人自我解释说：“平生名节为后生描画尽，惟有早退以全晚节，岂可更俟驱逐乎！”^③王彦超年届七十，对友人说：“我前朝旧臣，于时无用，岂可食爵位而昧廉耻！”于是上《求致仕表》，要求退休^④。那些不肯致仕者则常常受到人们的嘲讽。官僚士大夫中形成的这些观念，是对那些贪恋职权应退不退的官员的一种制约。另外，为了保证致仕制度的正常进行，朝廷在官员考绩的过程中，还常常把年龄作为内容之一。如清代，即命各衙署长官，凡属下官员年至五十五岁以上，即详加甄别，是否还能胜任职事。六十五岁以上，则皇帝要“引见”，根据皇帝之观察，决定其去留。其“年老有疾，恋职不去，而被议者，则勒令致仕”^⑤。这种方式主要实行于中下级官员，尤其是各级衙署中的下属官员。

① 班固《白虎通义》卷上《致仕》。

② 苏辙《栾城集》卷四十九《代张公安道乞致仕表三首》，四库全书本。

③ 《古今图书集成·铨衡典》卷一百零七休致部纪事二引《清波杂志》。

④ 《宋会要辑稿》第105册《职官七七之二九》。

⑤ 光绪《大清会典》卷十一。

三、官僚系统更新机制中的弊端

源源不断地输入适量的具有较强行政能力的官员，按时休退不适合行政需要的老病、劣质官员，保持其实际需要量，这是官僚系统在其运作过程中的正常更新。但由于古代王朝政体的性质及其局限性，又决定了它不可能完全做到这一点，经常会出现某些非正常现象，从官员的质和量两方面影响着官僚系统的更新。这些非正常现象的产生有其必然性，或者说是古代王朝政体自身无法克服的痼疾。揭示这些非正常现象的表现及其产生的原因，对于探讨古代官僚政体的运作规律、官僚政治的特点，具有重要意义。

（一）选举制的弊端

察举征辟制与科举制，中国古代王朝的这两种主要选官方式及其变更，贯穿了一条根本原则，就是如前面所说，力图把统治者所需要的具有较高质量的官员选拔到统治机构中来。应该说，每一种选官制度在其实行之初，都具有合理性，但同时也不可避免地带有某些非合理因素，行之日久必生弊端，出现“选非其人”的现象。从选举制度本身讲，这些弊端是影响官僚队伍质量的主要原因。

察举征辟制的严重缺陷，在于选评权掌握在个人手中，带有一定的个人主观性，以致成为官员营私、结党的工具，东汉时期形成的官宦世家、大官僚的“门生故吏遍天下”，正是这种弊端的产物。选官唯亲、唯门第或帮派是举，必然违背“选才”的根本原则，被选者名不副实，因而出现“以顽鲁应‘茂才’，以桀逆应‘至孝’，以贪饕应‘廉吏’，以狡猾应‘方正’，以谄谀应‘直言’……”等现象^①。这种状况，在九品中正制时有同样体现。科举制在一定程度上克服了这些弊端，但它的明显缺点，是选人仅凭考卷成绩，而不考察德行、禀赋、社会经验等因素，而且科考的内容又相当狭窄。尤其是明清时期，选取举人、进

^① 王符《潜夫论》卷二《考绩》。

士，评定成绩的优劣，主要看士子对经学的记忆、理解和阐发，而这方面的考察，并不能鉴别出这些人是否具有行政、“治民”的能力。考试内容虽有“策论”，考察士子对国计民生及某些重大政治理论问题的看法，但不占主要成绩，三场考试，首重四书文，经文次之，策论是放在最末一场。况且考生对策问的回答，只不过是发表一些堂而皇之的符合当权者口味的论调，又有谁敢在这关乎身家前途的考卷上议论时政。那些汲汲于仕途的学子们，两耳不闻窗外事，埋头于四书、五经、八股，而学非所用，不少科甲出身的官员，在行政中不得不雇请幕宾，依靠吏员。所以当时即有人评论：“良吏不专在甲科，甲科未必皆良吏。”自明代以后，不断有人对科举制的这种弊端进行批评，但是又提不出其他切实可行的选官方式，“变之而未有良法美意以善其后”^①。扩大考卷以外的参考内容，必然增加评判的主观性，使选官者得以上下其手。科考尽管仅凭试卷成绩，但它毕竟是通过平等竞争层层选拔而择取最优等的学子，入选者最起码都具有出色的处理公文的基本技能，具有一定的客观性，排除了那些凭借关系而想挤入仕途的不学无术之徒，从这一点讲，前述科举制中的弊端，即选评入仕者在内容上的狭隘性，仅凭考卷而不考察其他因素，是官场的腐败性所决定的。至于科考内容所以局限于孔孟经学，是因为统治者本来的目的就是：“国家以经义取士，将使士子沉潜于四书、五经之书”^②，以便选取具有儒家伦理修养的忠、孝之人，使他们成为王朝、皇帝的忠臣，这是古代官僚“德”的重要标准，是官员素质的第一要求。因而，以经书取士，在今天看来虽然学非所用，但当时却为统治者所竭力保持，使这一做法一直延续到清末。

察举征辟制、科举制毕竟还在于为了选拔实行统治所需要的人才，门荫与捐纳则完全不是出于这种目的，因而从这两种途径进入官僚机构者，莠者居多。以门荫而言，那些贵族、官宦的纨绔子弟，只凭父祖之余荫便可稳步进入仕途，因而并不砥砺学品，相当多的人是才疏学浅、

^① 贺长龄编《清经世文编》卷五十七，礼部议覆舒赫德《议时文取士疏》。

^② 光绪《大清会典事例》卷三百三十二，乾隆元年。

胸无点墨。有些王朝选用荫子虽然进行考试，但实际上不过是虚应故事，清康熙年间，“荫监生年满十八岁者，国子监亦止令其翻译满汉数字，便谓文理优通，咨部录用”，甚至有“全不识字者，照例给俸，随旗上朝”^①。这些酒囊饭袋，知识学问上一无所长，于官场上的投机钻营、勾心斗角、尔虞我诈等恶习却从小即耳濡目染，并不陌生，进入官场后，又怎能希望他们成为“良臣”“廉吏”。不应否认，由世荫而成为官员者，也有能臣、贤才，如西汉的霍光、苏武，唐代的李德裕，清代的曾纪泽等，但只不过是其中的极少数，属于个别现象，因为荫子的选举前提，就不是论才论德。至于捐纳之官，就不仅是才质低劣的问题了，可以这样说，以这一途径输入的，是腐蚀官僚队伍的毒素。捐纳者相当多的人是抱有不良目的而投资于官场，根本谈不上“德”。明弘治年间主管官员铨选的吏部尚书王恕就尖锐地指出，“人既以财进身，欲其砥砺廉隅如循吏，岂可得也”^②。捐纳者得官后，将本求利，必然尽力贪污搜刮，最低限度也要捞回其捐纳所下的本钱。捐纳不仅加重吏治腐败，毒化官场风气，而且亵渎了国家机关、公职的严正性，降低了官员的声誉和威信。尽管捐纳一途并不常开，一般是为解决财政拮据时的急需，但它所带来的后果与影响却是相当严重的。当权者既然明知它的危害性，却为何还要采取这种措施呢？是因为在腐败的王朝政治体制下，以其他途径选入的官员，也并不能保证其清廉，真正仅取俸禄两袖清风的清官少之又少，当官与发财是同一语，是官场的普遍现象。

（二）冗官问题

前节所述，是官僚机构在输入新的成员时出现在质的问题上的弊端，在行政过程中，另一大问题是官员的“量”，量的问题主要表现为患多而不患寡。从历史上各个王朝的情况来看，官员数量少而不能满足行政需要，只出现在新的王朝建立之初，但这种问题很快便能解决。而

^① 《清圣祖实录》卷九，康熙二年七月丁亥。

^② 《明会要》卷四十九。

官员超量出现“冗官”现象，则是大多数王朝自中期以后都会遇到的问题，只是表现的程度不同而已。官吏冗滥，不仅造成官僚机构人浮于事、互相推诿、政务废弛，而且靡费国家钱粮，加重财政负担，另外，由于“官多扰民”“官多害民”，还常常因此而激化社会矛盾。官冗，影响到国家的治乱兴衰，因而每当冗官发展到一定程度，统治集团中便有人呼请“裁抑冗滥”。

造成官冗的原因是什么？我们拟从官僚机构的更新机制中去作考察。更新不外乎官员的“输入”与“吐故”，而官冗，则主要在于输入过量，吐故不力，导致更新环节的壅滞。

造成官员输入过量的主要原因，是正常选举之外的滥加封授和选任。首先，朝廷的“施恩任官”，常常使官员滥增。以门荫制度为例，这种制度，根本不是出于行政的需要，而是君主为笼络官员、贵戚，加强统治集团利益的一致性，使官僚、贵族效忠朝廷的一种手段，所以，任子也就不考虑行政机构中官员的实际需要量。在某些王朝，受荫子的数量是非常大的，如宋朝，据研究者统计，宋代科举取士，每年才平均三百六十人左右，而以门荫补官者，每年大约不下五百人^①。宋代的门荫不仅名目繁多，而且荫及范围广，“一人入仕，则子孙、亲族俱可得官，大者并可及于门客、医士，可谓滥矣”^②！庆历年间，“臣僚之家及皇亲母后外族，皆奏荐，略无定数，多至一二十人，少不下五七人”^③。范仲淹曾披露，当时是“假有任学士以上官经二十年者，则一家兄弟子孙出京官二十人……此滥进之极也”^④。宋代，不仅官员致仕及军功死难者得荫补子弟，即使在职官员遇圣节、郊祀等国家庆典，也皆得荫子，其中以郊祀荫补数额最巨，北宋政和六年，“郊恩奏补，约一千四百六十有奇”^⑤。南宋绍兴年间，每遇皇帝亲自郊祀之年，“补官者约四千人”。臣僚尖锐地指出，“今日官冗之弊极矣！欲清入仕之源，莫若

① 张希清《论宋代科举取士之多与冗官问题》，载《北京大学学报》1987年第5期。

② 赵翼《廿二史札记》卷二十五《宋恩荫之滥》。

③ 《续资治通鉴长编》卷一百三十二，庆历元年五月壬戌。

④ 《范文正公奏议》卷上《答手诏条陈十事》。

⑤ 《宋史》卷一百五十八《选举志四》。

减任子之法。三岁大比，所取进士不过数百人，三岁一郊，以父兄任官者乃至数千人。积累既久，无怪乎员日益多，缺日益少，国用日益不足也”^①。员多缺少，便不得不增设官职、扩大编制，以安置垂涎于官位的待缺者，宋徽宗政和年间，便因此而“参定州县曹掾，量增员额五百余处”^②。有些统治者为市恩于臣民，也往往采取滥加封官的手段。唐武则天掌政后，“务收人心，士无贤不肖，多所进奖。长安二年，举人授拾遗、补阙、御史、著作佐郎、大理评事、卫佐凡百余人。明年，引见风俗使，举人悉授试官，高者至凤阁舍人、给事中，次员外郎、御史、补阙、拾遗、校书郎”^③，以致出现“补阙连车载，拾遗平斗量，把椎侍御史，腕脱校书郎”的冗滥现象^④。唐中宗时，韦后及太平、安乐公主也效法武后，恩封“斜封官”，“凡数千员，内外盈溢，无听事以居，当时谓之‘三无坐处’，言宰相、御史及员外郎也”^⑤。因为滥封“斜封官”，竟使这些官多得没有办公的坐处。开元、天宝年间，“门资、武功、艺术、胥吏，众名杂目，百户千途，人为仕者又不可胜纪，比于汉代，且增数十百倍”^⑥。这里所说的门资即门荫；武功，是指嘉奖军功之人而授官。平安史之乱时，“朝廷专以官爵赏功，诸将出征，皆给空名告身，自开府、特进、列卿、大将军，下至中郎、中郎将，听临事注名。其后又听以信牒授人官爵”^⑦。明朝，英宗复辟，为奖励帮助其“夺门政变”的功臣，“以（石）亨首功，进爵忠国公。眷顾特异，言无不从。其弟侄家人冒功锦衣者五十余人，部曲亲故窜名‘夺门’籍得官者四千余人”^⑧。昏庸之君对其宠幸者滥加封授，也可造成官员冗滥。明成化、嘉靖二帝皆好方术，那些为皇帝烧丹献符者多成为宫中佞幸，竟致荣显。有的“以符篆进，官至礼部侍郎”，有的“以方

① 《宋会要辑稿·选举二六之一》。

② 《长编纪事本末》卷一百二十五《官制》，转引自前引张希清文。

③ 《新唐书》卷四十五《选举志下》。

④ 《唐会要》卷六十七《试及邪滥官》。

⑤ 《新唐书》卷四十五《选举志下》。

⑥ 《通典》卷十八，17页，四库全书本。

⑦ 《资治通鉴》卷二百一十九《唐纪三十五》。

⑧ 《明史》卷一百七十三《石亨传》。

术得幸，官至太常卿。其他杂流加侍郎、通政、太常、太仆、尚保者，不可胜计”，以致“一日而数十人得官，一堂而数百人寄俸也”^①。其次，为解决财政困难而卖官，也无疑是在正常选任之外，额外加大了官员的输入量。明代成化以后，“一遇灾歉，辄行捐例”，成化初，“纳马入监者至万余人”。此后山、陕大饥，“又令纳粟入监，限年余即止，时入监者已至六七千人”。嘉靖以后，“户部缺边费，开例益滥……输粟入监，注选铨部者，至数万人”^②。捐监，导致仕途的壅塞，捐实官，则直接造成官僚机构中的冗员。清康熙年间平三藩之乱，开捐三年，捐为知县者即达五百余人。一般来说，正常选举，以主要的选官方式选举，就已经能保证行政中官员的需要量，此外再以其他名目授官，就必将造成官员的冗滥。清康熙时的储方庆总结说：“（今）天下官人之额，中外共二万有奇，正途甲榜出身者，三年始得百五十人，参之以科贡，亦当沛然有余。而今若是其壅遏者，乃他途之滥有以使之也。”^③

另外，皇权及中央集权的强化，增加牵制性的重叠机构，形成一职多官，官外加官，也会造成冗员闲职。以中央而言，宰相府职能分析后，形成三省并立，后来又又在三省长官中书令、侍中、尚书令之外再设参知政事、同中书门下三品、同中书门下平章事等“真宰相”；地方上，以宋代为例，为削弱、解除刺史、节度使、团练使、防御使等权力，以知州、知府军事等代行其权，同时又设“通判”一职进行牵制，原来旧职成为“遥领”或虚衔。新增衙署，又需设置长官的下属副贰佐杂之官及大批吏员。凡此种种，都会使官吏大量增加。机构重叠、多元，一职多官，居官不任职等现象，以宋代最为突出，“昔以一官治之者，今析之为四五；昔以一吏主之者，今增而为六七”，中央的“三省、六曹、二十四司，类以他官主判，虽有正官，非别敕，不治本司事，事之所寄，十亡二三。故中书令、侍中、尚书令不预朝政，侍郎、给事不领省职，谏议无言责，起居不记注；中书常阙舍人，门下罕除常

① 赵翼《廿二史札记》卷三十四《成化嘉靖中方技授官之滥》。

② 《明会要》卷四十九《纳费》。

③ 贺长龄编《清经世文编》卷十七，储方庆《选法论》。

侍，司谏、正言非特旨供职，亦不任谏诤。至于仆射、尚书、丞、郎、员外，居其官不知其职者，十常八九”^①。在皇权及中央集权强化的每一环节中，那些闲衙废署之官、有职而无实权或暂时有权而逐渐失去其权的官职并不取消，实际是以闲职闲缺存在于官僚机构之中，铨选机关还要按照常规之制选任，输入正常需要量之外的冗员。

吐故不力，主要在于致仕制度的软弱性与不完善。首先，“以礼致仕”，辞职由官员自动申请，一般情况下并不强制，那些贪恋权位者往往赖在官位上迟迟不退。如宋代就是“年老昏昧、视听不明、行止艰涩、职事全然不治者”，仍“贪禄不止”。更有甚者，“病老还家，尚且贪恋权势，不能力辞”。又有人总结当时的情况是，“时人类以弃官归隐为高，而谓轩冕荣贵为外物，然鲜有能践其言者……相逢尽道休官去，林下何曾见一人”。总之，是“年及而愿退者常少”^②。白居易在《秦中吟·不致仕》一诗中，对唐代的恋位者也有描述，说他们是“七十而致仕，礼法有明文，何乃贪荣者，斯言如不闻，可怜八九十，龄堕双眸昏”^③。贪位者还常常隐瞒岁数，以延迟退休。如清代“士大夫履历，例减年岁，甚至减至十余年。即同一宴会，亦无以真年告人者”^④。其次，退休年龄只是一个原则规定，实行时还要考虑其他因素，如身体状况、行政能力及某些方面的特长等等，退休制的这种灵活性，不仅为恋职者不主动申请致仕造成条件，而且在吏治腐败的情况下，往往变成随意性，为考核、辞职的官员庇护恋职者提供了方便，那些主管者的帮派性属下、党羽及送贿者，也即可因此而继续占据官位。应退者不退，势必造成官员的积压。某些王朝为疏通更新渠道，不得不设置一些领取俸禄而不任事的闲职，以安置这类人。如唐代诸州的别驾、司马，便是“凡仕久资高耄昏软弱不任事，而时不忍弃者，实莅之”^⑤。宋代的祠禄官也是具有这种用途的闲职。祠禄官又叫官观官，《文献通考》

① 《宋史》卷一百六十一《职官志一》。

② 《宋名臣奏议》卷七十四，吕公著《上神宗乞致仕官给四分俸钱》。

③ 《古今图书集成·铨衡典》卷一百零五《不致仕》。

④ 王士禛《池北偶谈》卷二《官常》。

⑤ 《白居易集》卷四十三《江州司马厅记》，转引自张国刚《唐代官制》122页。

说：“虽年及挂冠，未尝直令致仕，皆以官观处之，假以禄耳。”^① 那些“患疲老不任事者废职，欲悉罢之，乃使任官观，以食其禄”^②。这些人，若朝廷强令其致仕，“则于人情或以视群臣为薄”，这样安置他们，可以“少清州郡之选”^③。南宋绍兴年间，“宫庙之官，文武不下千有余员”^④。这些措施虽然使新入仕途者有职可就，结果不仅不能减少冗员，而且使冗员的存在具有了固定性。

在官员的选任与吐故的过程中，出现如上每一种情况，都会造成更新渠道的壅滞，官员的冗滥。以上诸种情况，在各王朝中都或多或少、程度不同地存在着，其中以唐宋两朝最为突出，不仅选任过滥、闲职过多，而且致仕不力，所以这两朝的冗官现象比其他王朝严重，而又以宋代为最。

以上我们所分析的，既是冗官产生的原因，也可以看做是它的诸种表现，如果作进一步的探讨，还有一个更深刻的实质性原因，这就是，古代王朝体制下官的价值性及统治者对其价值的利用。

官，本来是一种职务，从国家产生之日起，它就只是作为一种行政管理的职而设置，但在古代社会中，官不仅具有这种功能，而且集名、利、权为一体。它具有高于常人的尊贵的等级地位和荣誉，得官者身价倍增、光宗耀祖、延及子孙。高官还与厚禄相连。而权，则用途广大，在有人治而无法治的古代社会中，有了权就有了一切。正因为官具有如上价值，才为士子们所汲汲追求，甚至经数十年寒窗之苦老于场屋也锲而不舍。无才者不惜破费万贯而捐纳。而一旦得官，便为保住乌纱而竭力经营，多数官员即使老病昏愦，也不肯轻易退职，除非被罢免或勒令致仕，正如《宋史·职官志》所说，是“昧利者多，知退者少”^⑤，以礼致仕、主动申请的制度，更使他们有恃无恐。上述情况，决定了官僚

① 《文献通考》卷六十《官观官》。

② 《宋史》卷一百七十《职官十》。

③ 《续资治通鉴长编》卷一百一十一，熙宁三年五月乙巳。

④ 《建炎以来系年要录》卷一百零八。

⑤ 《宋史》卷一百七十《职官十》。

政体在更新过程中，对于官员的需要不可能供不应求，而只能是供大于求，“入”大于“出”，潜伏着冗官产生的必然性。封建统治者也在利用官的价值：酬劳奖掖功臣，以封赠高官、加官晋爵为手段；笼络官员、勋贵，采取荫子为官的措施；为解决财政问题而把官定出价码，公开拍卖，引诱士民捐输。权就是势力与地位，利用权力还可以进一步扩大势力巩固地位，皇帝为强化皇权，巩固皇权，不惜增置机构、官外加官；臣僚为扩大私人势力，而网罗党羽、多辟僚属。统治者虽然想避免冗官的出现，但他们本身却又在利用官的价值而制造着冗官。

官的价值性，使它成为统治集团内部进行权、利分配与再分配的物品，裁抑冗官就必然触动相当一部分官员的权利，遭到这些人的极力反对，所以每当冗官滥增，成为严重的朝政问题，不得不采取裁抑措施时，多数达不到预期目的，往往是以失败而告终。唐代后期，曾进行了三次裁减冗官的尝试。贞元年间，宰相张延赏疏请减省滥员，“自建议减员之后，物议不平”，后来朝廷让步，减少裁员，仍未能平息众怨，“道路怨叹，日闻于上”，有些官员“以减员招怨，并请复之”，朝廷不得不“采于群情，由是官员悉复”^①。冗滥得不到制止，只能越发展越严重，宪宗、武宗两朝，又以“中外官员，过为繁冗”而进行过两次裁减，由于先后主持这一工作的宰相李吉甫、李德裕态度坚决，取得暂时成功，但也因此而招致“衣冠去者皆怨”^②，最后的结果也是量加增添，逐渐复原^③。官僚是王朝赖以实行统治的依靠力量，以牺牲一部分官僚的既得利益来进行自我精简，必然表现出其软弱性和不彻底性。宋明两朝也出现过类似于唐代的情况。明代曾进行过十六次裁汰冗官的工作，冗官割而复生，表明这种痼疾的顽固，而屡次裁减，也说明裁汰冗官的软弱性和不彻底性。宋代从其建国之初，就把优遇官僚作为既定国策，成为历朝后嗣皇帝奉行不替的“祖宗家法”，对官员大加恩荫，优礼致仕、俸禄优厚是其中的重要内容。这种政策，导致了仁宗以后严重

① 《旧唐书》卷一百二十九《张延赏传》。

② 《新唐书》卷一百八十《李德裕传》。

③ 见王炎平《关于唐后期三次裁减冗官问题》，载《四川大学学报》1989年第1期。

的冗官冗费问题。范仲淹等人倡导改革，实行“庆历新政”，之所以仅一年便彻底失败，一个重要原因就是因为它损害了相当一部分官员的如上的特权利益，而不断遭到攻击，最后宋仁宗也动摇让步，使改革措施一一撤销。范仲淹等人被反对派罗致专权结党等罪名而排挤出朝。裁抑冗官，要冒极大风险，所以后来无人再敢直接触及这一问题，即使王安石变法也对此回避。冗官冗费便一直伴随着宋王朝，直到灭亡。

根治官冗，只有取消附加在官位上的种种特权，使它成为纯粹的服从于行政需要的公职，一种只领取俸禄——工资的职业，健全法制，使官无法以权谋私，而这两点在古代社会中是根本不可能做到的，这就决定了冗官问题成为官僚政体无法克服的痼疾。官冗造成吏治腐败、耗费民脂民膏，它的恶性发展，极有可能将王朝政权自身拖垮，激化社会矛盾，那时，就将是大规模的农民起义的爆发，腐朽的王朝连同其整个官僚集团只有在革命的风暴中覆亡，实行彻底的更新。

第六章

官僚的考课监察与官场周期性动乱

权力容易导致腐败，这几乎是一条公理。古代官僚政治作为一种权力形态，也存在吏治混乱、官僚队伍腐败等严重问题。针对这种弊端，古代官僚政治在两千多年的运行、发展过程中形成了一套比较成熟的整肃自身统治秩序的机制。具体内容包括：政绩考课、监察纠劾、严刑峻法惩贪、临时遣使巡察、伦理道德节制等。凭借整肃机制，古代官僚政治就可以在行使权力、主宰社会的同时，不断地克服内部的一些腐败现象。尽管此类整肃有较大的局限性，但它对古代官僚政治的生存与发展，又是须臾不可少的。

一、政绩考课与官员的奖惩

考课，又称考绩、考功、考成，是指按照一定的标准对官吏行政业绩进行考察和督课，并给予相应的奖惩。古代考课，虽可上溯至原始社会末期部落联盟首领对各部落首领的考核，但作为一种稳定和经常性机制的政绩考课，还是在战国时期古代官僚政治形成以后逐渐发展完善起来的。古代官僚系统的考课，大体包括考课标准和考课方式两部分内容。

（一）考课标准

秦汉至明清的官吏考课标准在道德、才能、劳绩、年龄等方面各有侧重，而且常常根据官吏不同的职务及职事分别制定。总的看来，考课标准大致经历了一个由重道德到重实效，由繁杂到简要的演化过程。

秦朝《为吏之道》提出的“五善”“五失”，是考课标准以道德为重心的代表。所谓“五善”，“一曰中（忠）信敬上，二曰精（清）廉毋谤，三曰举事审当，四曰喜为善行，五曰龚（恭）敬多让”。“五失”则是“夸以迺”“贵以大”“擅裂（制）割”“犯上弗智（知）害”“贱士而贵货贝”^①。这种以道德操守为考课基本要求的做法，显然重在反映官吏之德，而容易忽视其才能的考察。西汉时，上述标准或尺度开始有了较大改变。地方官“上计”簿记载的主要内容已经成为“户口垦田，钱谷入出，盗贼多少”^②。表明汉代官吏考课的标准，已向注重实际业绩方面倾斜。隋唐时期考课标准最大的特点，是融合秦汉考课的侧重面，使道德、才能、功绩三者较好地结合起来。如唐代考课标准“四善”（德、慎、公、勤）、“二十七最”^③。“四善”主要是道德操守，“二十七最”则是针对各个部门提出的具体要求，实际是体现了才能和功绩。这样，考课标准的具体内容已经是虚实结合，相当完备了。

唐代官吏考课标准，虽有其翔实完备的长处，可又显得繁杂琐碎。尤其是“二十七最”，简直是罗列诸官职守的流水账，实难令人明其要领。因此，从宋代始考课标准又由繁杂趋于简要。宋代考课标准依不同职官而有很多具体规定。如地方守令有“四善三最”（“四善”完全照搬唐代，“三最”即“狱讼无冤，催科不扰为治事之最；农桑垦殖、水利兴修为劝课之最；屏除奸盗，人获安处，振恤困穷，不致流移为抚养之最”），对“监司”有七事（“举官当否”“劝课农桑，增垦田畴”“户口增损”“兴利除害”“事失案察”“较正刑狱”“盗贼多寡”^④）。说明在因考课对象而制定具体条例方面，宋代仍沿袭唐制，但在每类对象的划分和具体要求方面，又较为简明扼要。这比起唐制似有进步。金代前期实行的“四善”“十七最”，基本模仿唐制，只是将“二十七最”简化为“十七最”。金宣宗以后，“十七最”又进一步简化为“六条”：

① 参见《睡虎地秦墓竹简·为吏之道》。

② 《后汉书·百官志》补注引胡广语。

③ 《唐六典》卷二《吏部·考功郎中》；《新唐书》卷四十六《百官志》。

④ 《宋史》卷一百六十三《职官志三》。

田野辟，户口增，赋役平，盗贼息，军民和，词讼简^①。考课标准中较繁琐的内容的大幅度简化，至此已基本完成。

明代考课类目分为考满、考察。考满沿宋元旧制，旨在作为官吏升秩增俸的依据，即所谓“论一身所历之俸”。故其标准为称职、平常、不称职。考察重在检举“天下内外官”的过失或“不职”。其标准又有贪、酷、浮躁、不及、老、病、疲、不谨八目^②。清代考课依京官、地方官两类应考对象分为“京察”和“大计”。考课标准又发展为“四格”“六法”。四格为“才、政、守、年”，用于定期秩俸升降。六法为“不谨、疲软、浮躁、才力不及、年老、有疾”，用于举劾不职^③。明清时期，尤其是清代考课标准，简明务实。“不在踵袭繁文，多立名色”（康熙语），反映了在考课标准上的新进步。

历代考课标准，多贯彻以实际政绩优劣为主，任职年月长短为辅的原则。唯北魏的“停年格”和两宋的“磨勘”，专以任官日期积累，由资历“年月久者，灼然先用”^④。这类标准实施起来虽简便易行，规则划一，但它压制贤才，废弛政事，故实行一段时间就被置而不用了。

（二）考课方式

历代官吏考课方式概括起来有三种：

（1）逐级考核，朝廷总揽

官吏考课属于行政监督。它大体是在行政隶属体系内自上而下地进行。所以，历代几乎都采取逐级考课与朝廷总揽相结合的方式，即上司官员递次负责下属官吏的政绩考核，在此基础上朝廷又有专门官署统一掌管全国的官吏考课。具体到每个朝代，这种方式又有其特定的表现形式。

两汉的丞相、三公由皇帝躬自考核，郡国守相考课由丞相和尚书台

① 《金史》卷七十五《百官志一》。

② 《明会要》卷四十六《职官十八·考课》。

③ 《清史稿》卷一百一十一《选举志六·考绩》。

④ 《三国志·魏书》卷六十六《崔亮传》。

直接负责^①。县令考课则由郡守“秋冬遣无害吏，案讯诸囚，平其罪法，论课殿最”^②。乡三老、嗇夫，则由县令负责考课。公卿僚属掾史又须根据各自隶属关系，接受上司的考核。层层逐级考核，虽与行政隶属关系大体相适应，易于实施，但容易造成考核权力分散。故从西汉起，朝廷主要由丞相、三公负责考核百官，定其殿最^③。魏晋之际，考课权又集中于尚书和侍中。

唐代三省六部制下，朝廷对百官的考课趋于严格。通常，尚书省吏部考功司专门负责中央与地方官的政绩考课。考功郎中专管京官考课，考功员外郎专管地方官考课。即使在这种设置下，逐级考核，朝廷总揽的原则仍未改变。只是朝廷方面过问较详细，考课制度规则更严密罢了。每年各司各州官属的“功过”，是由其长官计较课责的^④。唐代后期，诸州长官的政绩考课是由观察使等掌管。宰相、三品以上京官、藩帅及谏官、御史、翰林学士等考课，由皇帝亲自过问或派专人审核，称“内考”“内校”^⑤。这些均是逐级考课的反映。除了吏部考功司掌管考课外，唐代还设朝集使负责收集汇总地方官考课。年末，朝集使入京述职，携带地方官考课簿送达尚书省。为了保证考课质量和效率，唐朝廷有时还特设校考使、监考使监督吏部考课工作^⑥。这又是唐代考课在朝廷总揽方面的新发展。

宋代实行的两院三级考审制，可视为逐级考课、朝廷总揽高度成熟的表现。所谓两院，即审官院和考课院。它们是朝廷负责考课的最高机构。审官院专司京官考课，考课院负责幕职和州县官考课。三级考审，是指考课分三级实施，守令（知州）考县令（知县），监司（路转运使等）考知州，两院考百官。元丰改制以后，审官院、考课院相继撤销。

① 《汉书》卷四十二《张苍传》。

② 《后汉书·百官志》。

③ 《汉书》卷七十四《丙吉传》；《东汉会要》卷十九《职官一》。

④ 《新唐书》卷四十六《百官志一》；《容斋四笔》卷七《考课之法度》。

⑤ 《唐会要》卷八十一《考上》。

⑥ 张国刚《唐代官制》175页。

朝廷考课权复归吏部考功司。但三级考审制大体没有改变^①。

明代外察中，州县以月申报政绩，府上下其考，年终汇报布政使司，三年造册上报朝廷。京察中，四品以上皇帝亲裁，五品以下吏部主察，都察院复核^②，也可以归属于逐级考核，朝廷总揽方式。

(2) 上计评议，考校鉴定

上计，指战国官僚政治形成时期出现的考核政绩的办法之一。起初的上计，剖木券为左右两半，书赋税收入额于券上。年终，官吏持左券奏上其政绩，国君持右券进行考核。秦汉以后，官吏考课虽不再使用剖券，可依然持“计簿”定期上计。此时的“上计”，多以汇报和评议相结合。如汉代郡守所遣上计吏到京汇报本郡政绩后，要公开接受朝廷列侯等官的审查，回答其关于年景、盗贼等方面的质询，还要听取朝廷的某些政令指示^③。唐代的上计评议方式有了新的发展。无论是中央诸司官和地方州县官的考课，长官对属下官吏的政绩进行评审，初拟优劣等级后，都要征求本人意见，当众宣读公布^④。可见，在唐代初考步骤中，集众评议的因素增多了。初考基础上的校考，则多采用校考官、监考官、考功郎中、员外郎等会同审阅考簿，复查初考等第，然后在尚书省的京官和地方朝集使会议上宣布考核结果^⑤。

在评议考校鉴定的过程中，监察官的介入引人注目。早在西汉丞相或三公总揽百官考课之际，御史监察官就可以“察计簿，疑非实者，按之，使真伪毋相乱”^⑥。表明西汉朝廷考校鉴定百官政绩时，已加入了监察官按虚实、察真伪的程序。这无疑可以减少考校、鉴定过程中的某些失误。元代肃政廉访使等官，也“体覆”地方路府州县官的考殿最^⑦。明清的“京察”“外察”“大计”，主要由吏部掌管，但都察院也

① 《宋史》卷一百六十三《职官志三》。

② 《明会要》卷四十六《职官十八》。

③ 《汉官旧仪》卷上。

④ 《新唐书》卷四十六《百官志一》。

⑤ 李超刚等《中国古代官吏制度浅论》181页，劳动人事出版社1989年。

⑥ 《汉书》卷八《宣帝纪》黄龙元年。

⑦ 《元史》卷十八《成宗纪一》元贞元年二月。

经常参与对过失官吏的惩办和黜退^①。

(3) 严明等第，惩恶扬善

历代考课的结果，大都是由政绩上下等级表现出来的。而且，政绩等级规定也有一个由粗略到翔实的演化过程。两汉魏晋，无论中央或地方，大多以考殿最为重，即确定政绩最佳者和最差者。如两汉颍川郡守黄霸、东来郡守韩延寿、丹阳郡守李忠，考课“为天下第一”而升官^②。直到元代，考殿最仍不时出现。然而，唐代考课等级已比较严明详实。当时依据流内官“四善”“二十七最”的考课标准，将应考者的善、最情况结合起来，评定为九等，即一最四善为上上，一最三善为上中，一最二善为上下，无最二善为中上……^③。唐考课九等虽有其优点，但等第过多过细，一般人多为中上，很少染指上三等，收不到劝励官吏的功效。明代考课始由九等简化为三等，即称职、平常、不称职^④。这样就可以获得考课易行，考者可达的双重效果了。

历代还根据考课优劣进行奖惩。奖惩形式最常见的是，行文或口头褒奖、官职升降、俸禄增减、赏赐金银、赐爵封侯等。如唐代考课为中上者，可进一等，“加禄一季”，“中下以上每退一等，夺禄一季”^⑤。明代考课奖惩，注意将职务繁简、称职与否、有无过失结合起来考核，而定升降奖惩^⑥，有相当的合理性。明太祖在奖惩考课各等官吏上，还有自己的创造。他不仅严格规定，考课三等官吏中，“称职者升，平常者复职，不称职者降，贪污者付法司罪之”^⑦，还借布政使、知府朝觐之机，命其称职者入宴赐坐，平常者宴而不坐，不称职者“不预宴，序立于门”，以示扬善惩恶^⑧。据说，明弘治六年考课中，一次罢黜官吏

① 《明史》卷七十一《选举志三》。

② 《汉书》卷八十九《黄霸传》，卷七十六《韩延寿传》；《东汉会要》。

③ 《新唐书》卷四十六《百官志一》。

④ 《明会要》卷四十六《职官十八》。

⑤ 《唐会要》卷八十二《考下》。

⑥ 参阅李超刚前引书，177页。

⑦ 《明会要》卷四十六《职官十八》。

⑧ 《明史》卷七十一《选举志三》。

达两千五百余名，致使朝野震惊，“守令畏法，洁己爱民”，“吏治澄清者百余年”^①。由是观之，在运用考课督责官吏方面，恩威并施，是可以发挥一定效果的。

（三）考课的效用

首先，考课作为一种行政督责，是古代官僚政治良好秩序的保证。西汉谷永说：“治天下者尊贤考功则治，简贤违功则乱……，考功实以定德……则抱功修职之吏无蔽伤之忧，比周邪伪之徒不得即工，小人日销，俊艾日隆。”^② 考课实际上是运用国家法制，以奖惩为手段，强制官吏尽忠守职，行善戒恶，提高效率。它可以对官吏发挥督促、约束、鞭策激励的效用。作为一种定期和比较全面的考察，又可以在行政系统内发挥澄清吏治、减少腐败的常在功能。谷永把官吏考课与天下治乱联系起来，不是没有道理。考课行之有效，吏治就会比较好。反之，吏治就会败坏得不堪收拾。

其次，考课与行政予夺相结合，构成了行政隶属和指挥机能的维系力。古代官吏考课多是在各行政系统内由上而下进行。虽然它是按照朝廷颁布的标准条例对官吏的考课，但其本身造成了上司对属下臧否或黜陟的权力和机会。因而，考课和行政号令相辅，能够强化上司的权威和属下的服从。而这种强化，正是古代官僚机器以上驭下、正常运转的必要条件之一。

古代政绩考课存在明显的局限性或弊端。

第一，就考课标准条例而言，空泛的、道德性的内容较多，具体的功效性的较少。这样，容易使受考官避实就虚，影响考课质量。另一方面，过分重视政治、道德标准，以此压倒或取代功能标准，又会使官吏谨小慎微，只讲究个人道德修养，不敢在行政上建功立业，有所作为。

第二，政绩考课和叙用升迁有时脱节。虽然不少朝代是把政绩考课

^① 《明史》卷二百八十一《循吏传》；卷七十一《选举志三》。

^② 《汉书》卷八十五《谷永传》。

优劣当作官吏升迁叙用的重要依据，可也有一些朝代，如宋代的“磨勘”，主要看重任职时间。官吏任职，不求有功，只要无大错，任期届满，就可以升迁。后一种做法，实际上是将考课变为一种丧失活力和实际内容的形式，破坏了考课的应有效用。

第三，由于官场自身腐败，考课常常走过场和流于形式。例如，西汉郡国上计考课，只是派上计吏持“计簿”接受考课。有些郡守专门选用佞巧胥吏充当此任，通过他们谎报政绩，欺骗朝廷，逃避上司的课责^①。当时就有“上计簿具文而已，务为欺漫，以避其课”的说法^②。有时，上下级间也常进行考课时的金钱人情交易。经过这种交易，考课自然不会反映真实情况，而只能上下蒙蔽，掩盖吏治败坏的真相。

第四，由于官吏上下其手，或从印象出发，考课常常带有随意性，而与客观情况相背离。《太平广记》讲的一个故事，很有典型意义。唐高宗时，度支尚书卢永庆负责内外官考课。一位漕运官督运粮食遇风浪，亏失原额。起初，卢永庆判之为“监运失粮，考中下”。见该官神态自若，毫无怨言，卢即改判为“非力所及，考中中”。后见该官“既无喜容，亦无愧词”，卢又改判为“宠辱不惊，可中上”。负责考课的官员可以因自身的一时直觉，随意评判考课的等级，又可以在短时间内多次变动等级。足见，此种由某些官员印象臆断的考课，是无公正准确可言的。

二、行政监察

行政监察，通常是来自行政系统以外的，对官吏遵守国家法纪情况的监视和督察。它是比考课作用更大的一种吏治整肃措施。对中央和地方各级官吏进行严密的监察，乃是中国古代官僚体制高度成熟和实行自我调节的突出表现。

^① 《汉书》卷七十二《贡禹传》。

^② 《汉书》卷八《宣帝纪》。

（一）监察制度沿革概述

（1）秦汉魏晋南北朝监察制度的形成

中国古代监察制度是秦汉魏晋南北朝时期形成的。此制度形成的基本标志，即是中央专门监察机构的出现和地方监察体系的初具规模。

秦以前虽有带御史等职衔的官吏兼掌监察，但专门负责监察的机构尚未出现。秦设御史大夫掌管监察，且为丞相之副。西汉承秦制，与丞相府并为“二府”的御史府，除继续承担保管“图籍秘书”“受公卿奏事”等任务外，职司已偏重于“举劾按章”和“外督部刺史”^①。此乃朝廷专门监察机构的滥觞。成帝以后，御史大夫改为大司空，不再掌管监察。以御史中丞为首的兰台御史继续充任监察专官。因办公处设宫中，故有“宪台”之称^②，亦即后来的御史台。魏晋始，御史台脱离太府卿系统，成为完全独立的朝廷监察机构。此时，御史台多半设于宫中，在皇帝的直接控制下行使监察职能。

秦代郡级政权设监御史监察郡政。汉废郡监御史。郡守以下的督邮等，仍负责属部的监察。汉武帝置十三部州刺史，在御史台（兰台）的节制下，以“六条问事”监察诸郡国^③。又设司隶校尉，监察京官和京畿属郡官吏。州刺史和司隶校尉的创设，表明地方监察体制已初具规模，对后世地方监察也颇有影响。

（2）隋唐宋元监察制度的发展

隋唐宋元时期，监察制度有了突出的进步和发展。主要表现是：中央与地方监察机构的健全，内部分工比较细密，监察活动规范化和制度化，监察方式不断改进等。唐宋最高监察机关御史台内分设台院、殿院、察院三个组织。台院所隶侍御史，掌中央各部门官吏的纠弹及要案推鞠。殿院所隶殿中侍御史，掌纠察朝仪。察院所隶监察御史，掌分察百僚，巡按州县^④。三院御史分工合作，各有侧重，从组织建置上为监

① 《汉书》卷十九《百官公卿表》。

② 《初学记》卷十二《职官部》。

③ 《汉书》卷十九《百官公卿表》。

④ 《唐六典》卷十三《御史台》；《旧唐书》卷四十四《职官三·御史台》；《宋史》卷一百六十四《职官志四》。

察职能的广泛实施提供了良好条件。宋代中央监察体制还有一个“台谏合一”的重要变动，即从前专门给皇帝进谏议政的谏议官，脱离了中书、门下二省，独立组成谏院。其职司也由谏议转向对宰执百官的纠察。自此，御史台为首的监察官队伍更为庞大，监察职司之外又兼有建言的功能了。

与此同时，地方监察也逐步走向网络化和制度化。唐初，基于地方州县两级行政设置，在州之上分设十道监察区，命监察御史等分巡各道州县。中唐以后，朝廷派员分巡逐渐固定化，按察使、采访使、黜陟使、观察使等，相继成为各道的专职监察官。后来，十道演化为十五道。采访使、观察使等也有了固定的驻所和判官等属僚^①。唐后期地方分道监察体制，虽因节度使多兼观察使等酿成藩镇之祸而被破坏，但它对元明清产生了较深的影响。宋代惩唐节度使兼握地方监察权，实行他官兼领的多重监察制，即把路对州县的监察权一分为四，由转运使、提点刑狱、提举常平、安抚使分掌。此外，州之通判，又负责“监州”“按县”^②。不过，宋代的做法，分散了地方监察权，反而容易引起互相推诿和监察机能的弱化。元代依据行省行政建置和军民兼治等实际情况，强化了地方监察网络，建立了江南、陕西二行御史台和二十二道肃政廉访使司。无论是行御史台还是廉访使司，都有固定的监察区划、治所、具体职司及管理规则，从而在地方监察系统化、制度化方面大大前进了一步。

(3) 明清监察制度的不断完善

明清时期，通过都察院之下六科给事中和十三道（后改十五道）监察御史的科道设置、监察制度更为系统化，更能与中央、地方行政权力结构及运行情况相适应。明初，御史台易名都察院，其职司、权限与宋元无大变化。但在内部组织和官吏设置上，裁去了侍御史、殿中侍御史，而以监察御史负责十三道的地方监察。又仿照唐监察御史分察六部

① 周继中《中国行政监察》152页，江西人民出版社1989年。

② 周继中《中国行政监察》261页。

的旧例^①，设六科给事中，分别掌管六部百司政务稽查。清代大体沿袭明制。稍有不同的是，监察御史由十三道改为十五道，其职司除主要负责本道监察，还兼理中央各部门的纠察。六科给事中则正式归属都察院节制^②。与隋唐宋元监察体制比较，明清都察院科道制，设置有所减缩，监察官队伍比较简约精干，大体与中央六部执政和地方十三布政使行政系统相适应。而且分工比较明确，各司其职，容易克服机构冗杂，互相扯皮的弱点。

（二）监察的内容和方式

秦汉以降的行政监察，主要从如下四方面进行：

（1）纠弹不法

依照国家法律，对官吏违法失职行为提出弹劾、检举，可以说是监察活动的主要形式。无论是中央或地方的监察官大多享有这种权力。所谓不法行为，大致包括贪赃枉法、淫暴无度、逾制擅权、玩忽职守、结党营私等。弹劾的对象，起初有“御史不纠三公”的旧例，后来，此例很快被打破。“自宰臣至百官，三省至百司，不循法守，有罪当劾，皆得纠正”^③。换言之，除皇帝以外，文武百官（有时还包括王公贵族）不论品级高低，凡违犯法度者都在监察官弹劾之列。据说，弹劾有面劾（面对当事者弹劾）、奏劾（向皇帝递交奏章进行弹劾）、案劾（立案调查，并进行弹劾）等几种形式。监察官正式弹劾官吏之前，通常要核对事实。纠劾失实，就要受罚或反坐。但唐宋时期，为鼓励监察官放手弹劾检举，朝廷甚至允许沿用和发展风闻奏事旧例，即只须依照传闻访知或嫌疑，就可以弹劾，不一定要有确凿证据^④。事后也不必承担纠弹失实的责任。通常，弹劾前，监察官须填写奏状，逐级上报大夫等御史台长官，待得到长官核准和签字后，再进行弹劾。唐肃宗始，御史弹劾得

① 《新唐书》卷四十八《百官三·御史台》。

② 韦庆远《中国政治制度史》400—401页。

③ 《宋史》卷一百六十四《职官志四》。

④ 《文献通考》卷五十三《职官考七·御史台》。

以独立进行，毋须经长官审核署字^①。为保证御史弹劾权的独立行使，元代多数情况下又实行“各许实封”，“须至御前开拆”^②。甚至御史台长官有罪过，御史也能弹劾纠举。在这种意义上，“台无长官”，成了诸监察官弹劾“当专达”的理论依据^③。弹劾时，还有一定的庄严仪式。弹劾若系大事，监察官须戴獬豸冠，“朱衣，纁裳，白纱中单”；小事则用“常服”。若被劾者是五品以上京官，常采取皇帝坐朝时，御史对仪仗公开宣读弹文的方式。大臣受到对仗弹劾，必须“趋出，立朝堂待罪”^④。有时要自行请求罢免，有时也允许被劾者通过“廷辩”和上章辩明是非。至于最后处置，则要听皇帝裁决。所谓“劾罪取旨”，就是这个意思。皇帝对被劾者的处理，或立即确定其所劾罪状，直接给予处罚，或交廷臣议罚，或交司法部门议罪。当然，皇帝对弹劾意见一概不听，甚至加罪于弹劾人的偶然情况，也是有的。皇帝对监察官弹劾职能的发挥十分重视。如宋朝廷规定，御史官每月必须奏事一次，称为“月课”。上任百日不进行纠弹，还要罢职和上缴“辱台之罚”^⑤。在皇帝的支持下，监察官弹劾往往能激浊扬清，震慑朝纲，也涌现出一些弹劾不法的勇敢之士。如北宋赵抃任殿中侍御史，“弹劾不避权幸”，号称“铁面御史”。宰相陈执中、枢密使王德用、翰林学士李淑等均被他劾罢^⑥。

(2) 肃正朝仪

朝仪，即朝廷礼仪。自西汉叔孙通制定朝仪，朝廷礼仪就成为维护皇帝尊严和等级的重要礼法，纠正朝仪随之列入监察内容。汉代朝仪纠察由一名侍御史负责^⑦。北魏改由持书侍御史掌管^⑧。唐宋元又由殿院

① 《唐六典》卷十三《御史台》；《唐会要》卷六十一《御史台中·弹劾》。

② 《元史》卷一百七十三《叶李传》；卷一百八十七《贾鲁传》；卷一百八十五《李穰传》。

③ 《新唐书》卷一百二十三《萧至忠传》。

④ 《旧唐书》卷九十二《萧至忠附宗楚客传》；《新唐书》卷一百零九《宗楚客传》。

⑤ 《大学衍义补》卷八《重台谏之任》。

⑥ 《宋史》卷三百一十六《赵抃传》。

⑦ 《后汉书·百官志三》。

⑧ 《文献通考》卷五十三《职官考七·持节侍御史》。

和殿中侍御史专掌朝仪事。明清则由监察御史兼管。朝仪纠察的具体内容是，官吏朝见皇帝时间是否有误，朝服是否违错，班序是否循规。若有违失，御史官有权劾奏其罪。可见，在纠察朝仪过程中监察官充任皇帝子民的“耳目”“鹰犬”的角色，也比较显著。

(3) 审复案牍

中唐以后，监察御史开始负责尚书省六部的分察，号“六察官”^①。此制为宋朝沿袭，“六察”成为宋监察御史的重要职司。《宋史》卷一百六十四《职官志四》云：“旧台令，御史上下半年分诣三省、枢密院点检诸房文字，轮诣尚书六曹按察。奉行稽违，付受差失，咸得弹纠。”就是说，随着官场法制的逐步严密，监察官对三省、枢密院等衙门的纠察，已不限于针对已暴露的违法失误，而是着眼于行政机关的日常事务，即通过检核清查官府文牍案卷进行举正和纠察。入元以后，台察官“刷磨”各级官府的文卷案牍成为定制^②。明代“吊刷案卷”仍然是十三道监察御史“按临”的要务之一。清代十五道监察御史照刷注销内外各衙门刑名、钱粮等文卷，须按年限期完成，年底封印进呈。有关规则更为详密了^③。值得注意的是，明清时期进入台察系统的六科给事中，也介入了文案检复。他们除了负责六部等衙门的文卷照刷外，又封还执奏皇帝制敕和已批奏章^④。后一种职能为一般监察官所无，显然是隋唐门下省给事中封驳之权的遗留。

(4) 鞠狱平冤

西汉时，御史官在执行监察职司外，已间或介入司法。如皇帝下令交付审判的“诏狱”，御史中丞等有权参与鞫问。汉宣帝以后，还专设持书侍御史平谏审核廷尉所奏狱案^⑤。唐代御史等官参与司法，更为频繁和广泛。当时，此类参与包括御史“受事推勘”和御史台官与刑部、

① 《唐会要》卷六十《监察御史》。

② 《元史》卷一百零二《刑法志·职制上》。

③ 参阅《明史》卷七十三《职官二》；《清代中央国家机关概述》408页，黑龙江人民出版社1989年。

④ 《光绪会典事例》卷一千零一十四。

⑤ 《文献通考》卷五十三《职官考七·持节侍御史》。

大理寺官组成“三司”，“杂按”“推事”两种形式^①。三司“杂按”，是御史台官与刑部、大理寺官会审，多用于朝廷重大狱案。御史官“受事推勘”，则是皇帝指使御史等官分割一部分朝廷司法权力的表现。明清时期，都察院官参加的“三法司”会审“议奏”，仍然是朝廷处理重大狱案的方式。此外，御史台官还常常负责受理冤案。如唐代侍御史参加的“三司受事”，就是受理百姓申冤的一种形式。清代的都察院、五城御史等也可以受理各地审判不当的冤狱。御史台监察官或有“法官”“法吏”之称，但其介入司法刑狱与一般司法审判有所不同。无论是复审狱案、平讞冤狱及参与要案会审，御史台监察官多是以代表皇帝监督司法的角色出现的。或者说，这种介入又是监察职能在司法方面的表现或扩大。

除了以上几种监察内容和方式，监军旅、监仓库、监治河、监漕运、监驿站等，也是监察官临时受派执行的一些公务。

（三）行政监察的特点和作用

综上所述，古代官僚政治体系中的行政监察是相当成熟和高度发达的。它具有三个鲜明特征：

第一，依附于皇权，进行垂直单线式的监察活动。历代御史监察官无不是皇帝的“爪牙”“耳目”“鹰犬”。他们“敢当言地”，“抨按不避近强”^②，与皇帝保持较直接的依附关系，即是主要凭借。基于这种依附，他们的监察活动多采取垂直单线方式，直接听命于皇帝，并向皇帝个人负责，一般不允许其他大臣，乃至御史台长官过多插手其监察活动。这种做法，无非是更便于皇帝个人对全部监察活动的控驭和操纵。

第二，监察活动及组织，独立于行政系统之外。秦汉至明清的监察活动及组织，都具有相对独立性。其组织机构多在各级行政系统之外。弹劾不法、审覆案牒等活动，一般不受同级或上级行政长官的干预，甚

^① 《唐会要》卷六十二《御史台下·推事》；《新唐书》卷一百六十《崔元略传》。

^② 《新唐书》卷一百二十八《许景先传》；卷一百一十六《韦思谦传》。

至也毋须受监察长官的左右。宋元时期，还实行过台官自选^①，以防宰相暗中掣肘。这样就形成了官僚体系内部行政权力和监察权力的分立。其结果无疑可减少官官相护、监察官听命于行政长官等弊病，有利于监察职能的正常发挥。

第三，监察官品秩卑，权势重。历代监察官品秩都比较低。西汉除御史大夫为二千石外，侍御史、御史及部州刺史皆为六百石。唐代御史台除大夫三品，中丞五品外，侍御史为从六品，监察御史只有八品。元以后才升至七品。然而，他们执行监察权时，可以不受自身品秩限制，纠察弹劾包括宰执、王公在内的一切官吏。故在朝臣中为人所严惮。不少王朝还有意提高监察官的威严声势。如东汉朝会时，御史中丞、司隶校尉，可与尚书令“专席而坐”，号称“三独坐”。南北朝时，御史中丞更有专道殊遇。除皇太子可与其分道而行外，其余王公大臣均须下马回避。稍有冲撞，中丞有权棒打毆击。中丞上殿，或专配“威仪十人”，前呼后拥，以壮其声威。北齐御史中丞高恭之的官轿被皇帝之姊寿阳公主冲撞，高即行棒打权，令属下打坏了公主的车辇。公主向皇帝哭诉，皇帝不仅不怪高恭之，反而向高赔礼道歉^②。这种品秩与权势的较大反差，主要是为了激励监察官尽心尽力，忠实履行其监察职责。具体地说，秩卑禄薄，监察官爱惜身家官位等心理负担较小，锐意进取之心较重。而权势显赫，则可以为他们弹劾纠察的畅行无阻，提供便利。

行政监察对古代官僚政治体制的维系和发展，也是至关重要的。

首先，监察是实行古代法制，整饬吏治，督促各级官吏恪守纲纪的有力措施。监察官向来有“风宪之司”的称呼。它可以依据国家法律，超乎行政系统之外，督责、纠察各级行政权力的实施全过程。监察官专司纠绳不法，容易揭露官场上较多的阴暗面。又能在皇帝的支持下，对违法乱纪的官吏严惩不贷。这似乎是在缺乏民意机关监督的条件下，对官吏进行的一种比较有效的监控。慑于这种监控，官吏的贪赃枉法和胡

① 前引《中国行政监察》215、313页。

② 《文献通考》卷五十三《职官考七·中丞》。

作非为，就会稍有顾忌或收敛，吏治败坏也会适当得到控制。一些古代政治家经常把监察职能的正常发挥与吏治清明乃至天下治乱联系在一起，也可以说明监察在整个官僚政治体制中的重要功用。

其次，行政监察有利于皇帝对官僚机器的有效控制，监察官置身于行政系统之外而直接依附于皇帝。对皇帝而言，监察官是“爪牙”“鹰犬”式的职能部门；而对文武百官，监察官则是权力机关。皇帝通过监察官对各级官府的监察，实行了一种以官制官，以权力制约权力。监察官对行政权力的这种制约，是皇帝对整个官僚机器的垂直控驭所必需。凭借它，皇帝可以经常性地直接了解各级官府的政绩优劣，可以随时惩治危害王朝根本利益的不法官吏，可以调节官僚机器因部分官吏腐败而发生的故障或矛盾。显而易见，行政监察对维护皇帝的集权专制意义重大。

不可否认，古代行政监察也存在不少局限性。一般来说，监察职能较其他整肃官僚秩序的措施更直接地受皇帝个人因素的影响。监察官权力行使，需要皇帝撑腰，需要“人主保卫”^①。然而，皇帝昏庸或年幼无知，就无法在监察官纠弹等活动中进行正确的裁决，有时反而会给监察活动和监察官人身造成伤害。此种情况，在历代王朝并非少数。监察官虽然在职司和组织上与行政系统不一，但他们毕竟也是官僚。尤其是隋唐以后，监察官和行政系统的官员同样多系科举出身的士大夫。他们在担任监察官前后，也常身处行政官府之中，因而，不可避免地要与行政系统的官僚发生各种人事联系。兼之，有些朝代监察官的选用或由宰执把持（如唐代）。监察官的活动不仅有徇私匿奸的现象，也有流为朝臣党派互相攻讦工具的情况。就监察职能本身而言，偏重于中央和地方长官过失纠察，忽视胥吏劣迹的检举；纠察官吏职能渐强，劝谏批评皇帝的职能渐弱等不足之处，也经常出现。而且，这一系列局限，都来自君主官僚体制本身，几乎是无法改变的。正是由于上述局限，古代行政监察的功能只是相对的，不可能从根本上消除官僚政治中的弊端和

^① 《资治通鉴》卷二百一十《唐纪二十六》睿宗景云元年。

中国古代官僚政治

丑恶。

三、遣官巡察与肃政惩贪

(一) 以严刑峻法肃政惩贪

秦王朝建立后，制定了一系列法规，促使帝制官僚的政务活动走向法律化。《云梦睡虎地秦简·为吏之道》首先提出，帝制官僚必须遵守的行为规范“凡为吏之道，必精絜正直，谨慎坚固，审悉毋私，微密籒察，安静毋苛，审当赏罚”。官吏只有做到“严则毋暴，廉而毋别……悔过勿重，兹下勿陵，敬上勿犯，听问勿塞，审智民能，善度民力”，才能政治清明，秩序井然。《法律问答》等还规定，对“明法律令”和奉公守职的官吏要奖赏钱物或升官晋爵；对违法犯令、失职、治狱不直者，则要给予赔偿、赏盾甲、偿徭戍、夺爵、免职等惩罚，甚至处以徒刑、死刑。对私自挪用府库钱粮的官吏，要按盗窃论罪。对皇帝下达的命书失敬或废置不行的，也要给予撤职、罚作斥侯等惩处^①。《为吏之道》《法律问答》等有关条文表明，秦统治者已将韩非“明主治吏不治民”的理论付诸实施，并且把治吏纳入了国家法制的轨道。

汉代在制定官吏职制，严明行政法规方面，沿袭秦制而有所发展。当时规定，官吏审判案件故意放纵的要加重处罚；故意误判“不直”的受罚较轻^②。官吏受赇枉法和监守自盗，都要处以笞以上刑罚。以恐吓胁迫方式索取贿赂者，处罚又比一般受贿为重。总的看来，在实施上述法规，惩办罪官方面，汉代处理也相当严厉。官吏鞠狱失当，度田不实，河堤失修等，即要受到追究，乃至下狱处死^③。

唐代是官吏职制律令高度发展的时期。《唐律》第三篇中有关职制的达五十九条之多。这些律条对官吏违制失职、稽缓公事、贪墨枉法等罪行及处置方式，分门别类，胪列叙述，而且，以疏议形式，详加解

① 参阅萧永清《中国法制史》134页，山西人民出版社1981年。

② 萧永清前引书209、210页。

③ 《汉书》卷七十六《赵广汉传》；《后汉书·光武帝纪》。

释。这表明，唐代治吏法网已相当严密，官吏日常政务乃至言行举止，都要受其约束。例如，官吏贡举不当或考课不实，要处以徒刑。刺史、县令私自出境的，杖一百。分番宿卫不到，逾假不归，任官限满不赴，稽缓制书、官文书及施行有违，上书奏事犯讳，府号官称犯讳等，都要分别处以笞刑或杖刑。还开始区分了官吏犯法的“公罪”“私罪”及惩处方法。值得注意的是，《唐律疏议》把官吏犯赃列入了经济性犯罪的“六赃”之内。在强盗、窃盗、枉法、不枉法、受所监临、坐赃等六赃中有四项，即属官吏犯赃。官吏犯赃在《唐律》中不仅罪名明确，条文翔实，界限清楚，而且根据罪行程度量刑等差有序。此外，还保留了官吏犯罪后，可享受的“请”“减”“赎”“官当”等特权。

在宋代法律总汇《宋刑统》中，有关官吏行为准则的行政立法，也有了较显著的发展。具体条文包括：惩治失职渎职、官吏经商、举官考课不实、官吏贪赃枉法、监守自盗等。其中多数沿袭唐制，也有部分增添和完善，从而使官吏职制的法网更为严密。“内外上下，一事之小，一罪之微，皆先有法以待之”^①。宋廷虽有“不杀士大夫”的惯例，但宋初二帝惩办贪官污吏，也常用重典。如永济县主簿郭颖坐赃一百二十万，弃市。商河县令李瑶受赃被杖杀。其他因贪墨被杀的官吏，不下数十人^②。显然宋太祖、太宗二帝是将依法惩治贪墨黷货之吏，当作清吏治、责官廉的主要着眼点。

明代以峻法严刑整饬吏治，主要侧重有二：一是惩治奸党，二是惩办贪污。

明太祖朱元璋惩于唐宋官僚党争之弊，在《明律》中专门编制了惩治奸党的条款。明确规定：“若有朝官员，交结朋党，紊乱朝政者，皆斩。妻子为奴，财产入官。”与此相关的条款还有，为罪官“巧言谏免”者斩；朝臣与宦官近侍勾结交通，“夤缘作弊”者斩；“大臣专擅选用”及私自除授亲戚官职者斩；官吏上言奉承宰执者斩等等^③。朱元

① 《日知录》卷八《法制》。

② 《续资治通鉴长编》卷二，太祖建隆三年四月己未。

③ 《明律》卷二《吏律·职制》。

璋如此严厉地对待官僚中的朋党，主要是防备官僚反叛，防备大臣专权和皇帝大权旁落，维护朱姓家天下“万世一系”。据说，胡惟庸、蓝玉谋反案被杀的四五万人中，许多人就是以“擅权植党”“交通奸党”而获罪的。足见，明初在执行惩治奸党律条中，也是相当残酷的。

朱元璋严惩官吏贪赃罪，在《大明律》等法律规定中表现比较突出。如《明律》第一次在《职制》篇中专设《受赃》一节，编入“官员受财”“坐赃致罪”等十一条。其他《户律》《课程》《擅造作》等篇中也含有惩治官吏额外多征、冒支钱粮、监守自盗等条款。处罚赃罪的律条不仅数目较唐宋大有增加，而且有关赃罪的科刑规定也极为严厉。按照《大明律》，官吏以羨余钱粮私自弥补别项亏空，就要以监守自盗论罪^①。监守盗取仓库钱粮等四十两，即判处死刑。此外，朱元璋亲撰的《大诰》等，也是以惩治官吏赃罪为主要内容的特别刑事法规。《大诰》的效用在于以赃罪案例惩戒百官，更在于法外加刑和以“以诰破律”，充当重绳赃吏的法律依据。《明律》规定，凡不枉法赃罪，均不处以死罪，但《大诰》中官吏不枉法赃罪被杀者很多，甚至不惜使用族诛、凌迟、枭首、刖足、挑筋等残酷刑罚。朱元璋还临时以诏令补充若干赃罪处罚办法。或规定，“凡官吏人等犯枉法赃者，不分南北，俱发北方边卫充军”，或下令：“今后犯赃者，不分轻重皆诛之”^②。朱元璋重绳官吏贪赃还有其理论根据，那就是“吾治乱世，刑不得不重”^③。在这种理论的指导下，重绳赃官的法律得到了切实的执行。郑州知州康伯太等十二人贪污赈灾钱粮，被处死十一人；进士秦升等一百四十一人视察灾情受贿，被杀一百四十人；户部侍郎郭桓贪污巨额粮食案，被杀被惩办的，达数十万人^④。朱元璋严惩贪官，还能做到不避亲贵，不徇私情，即使是皇亲国戚贪赃，也严惩不贷。驸马欧阳伦贩私茶，被朱元璋加重科罪而赐死。朱元璋的侄儿、永嘉侯朱亮祖在广东受

① 《唐明律合编》卷十五下《附余钱粮私下补数》。

② 《明史·刑法志》；刘辰《国初事迹》。

③ 《明史》卷九十三《刑法志一》。

④ 参阅怀效峰《明初重惩官吏赃罪浅论》，《中国法学》1984年第2期。

贿枉法，也被鞭死于朝堂^①。据《草木子》记载，朱元璋还创造了“剥皮实草”的酷刑，惩戒内外诸官。凡犯赃满六十两的官吏，都要被捕至“皮场庙”剥皮。然后装填稻草，制成皮草袋，置于官府公案旁，杀一儆百，迫使后任官吏“居职惴惴，惟恐不能奉法恤民”。朱元璋惩办官吏贪污之严酷，为历史上所罕见。难怪清人连连发出“过严”“太严”的感慨^②！

（二）临时遣官巡察

临时遣官巡察，主要指朝廷在正常的监察和行政隶属体系以外，临时派遣“钦差”官员，不定期地巡察各地。这种巡察也是整饬吏治的一种补充手段。

较早的临时遣官巡察有汉宣帝时十二朝臣“循行”和东汉末“八俊”分巡等。前者的使命主要是“存问鰥寡，览观风俗，察吏治得失，举茂材异伦之士”^③。后者事在汉顺帝朝。当时，天下官吏贪虐，民不聊生。顺帝诏遣周举、杜乔、周栩、冯羨、栾巴、张纲、郭遵、刘班，“分行天下”，“巡行风俗”，凡刺史、郡守有赃罪者，驿奏劾之。“墨绶以下”官吏，有权便宜收捕按治。据说，此次分巡，周举等八人“劾举贪猾，表荐公清”，声势大振，号为“八俊”^④。

唐代“钦差”巡按各地曾经是一项制度。贞观年间，唐太宗就派遣大理卿孙伏伽等人分巡各地黜陟州县吏。最后，经皇帝宰相裁定，二十名良吏受提擢，千余名过失官吏被罢黜，甚至受刑罚^⑤。

元代不定期奉使宣抚，是颇有特色的“钦差”巡察。有元一代，朝廷共派遣奉使宣抚五次。主要使命是体察民间疾苦和官吏贪廉。所委使者佩二品印，多为六部尚书、行省参政、廉访使一级的官员。对所察

① 《明史》卷九十五《刑法志三》。

② 参阅怀效峰《明初重惩官吏赃罪浅论》，《中国法学》1984年第2期。

③ 《汉书》卷八《宣帝纪》元康四年。

④ 《后汉书》卷六十一《周举传》。

⑤ 《资治通鉴》卷一百九十八《唐纪十四》太宗贞观二十年。

有罪官吏，五品以下或可“就便处决”，四品以上，奏请发落^①。仅大德七年一次，就罢黜赃罪官吏一万八千余人，审理冤狱五千余件^②。元末朝政黑暗，至正五年、十七年两次奉使宣抚，在整饬吏治方面成效甚微，而且奉使官员多半与地方贪官污吏同流合污，鱼肉百姓了^③。

明代设十三布政使司、按察使司等分治天下。但各朝经常派遣大臣分赴各地黜陟地方守令。如永乐中，三次遣大臣数十人分行天下，“逮治”奸贪官吏。正统、景泰年间，仍有大臣执行类似使命。奉使大臣不仅有权黜陟布政使以下官，就连巡抚重臣，也可奏劾^④。另外，明代巡按御史也有临时巡察的职能。巡按御史临时由皇帝点差，代天子巡狩，“举劾尤专，大事奏裁，小事立断”^⑤。很显然，这是把临时巡察与分道监察结合起来的一种做法。而后，又很大程度影响了清代。清初，一度实行较典型的巡按制，以“察吏安民”，“澄清吏治”^⑥。清中后期，巡按制时废时复，成为与十五道监察御史分道监察并存的一种整饬吏治的措施。

四、道德伦常节制

黑格尔曾说，“在中国人那里，道德义务的本身就是法律、规律、命令的规定”^⑦。

自汉武帝“罢黜百家，独尊儒术”，儒学及其伦理道德，遂成为王朝专制统治的精神支柱和正统学问。历代王朝的统治者通过学而优则仕的方式，运用儒家经典，培养造就了一批批职业官僚。对官僚来说，儒学伦理道德既是治理天下的经典理论，又是进行个人道德修养的主要规范和凭借。所谓“修身，齐家，治国，平天下”，就道出了儒学以上两

① 《元史》卷二十九《泰定一》泰定二年九月。

② 《元史》卷二十一《成宗四》大德七年十二月丁未。

③ 参阅孟繁清《评元顺帝至正初年的奉使宣抚》，《历史教学》1988年第9期。

④ 《廿二史札记》卷三十三《遣大臣考察官吏》。

⑤ 《明史》卷七十三《职官志二》。

⑥ 《明清史料》丙编五本，440页。

⑦ 《哲学史讲演录》125页。

方面的功用。官僚们从幼年起，就需要把儒家“君君臣臣，父父子子”“仁义礼智信”之类的说教，当作立身之本，时时用此来约束自己。“君子之事亲孝，故忠可移于君”，“以孝事君则忠”^①。这样，他们进入官场之后，儒家的道德伦理，自然也会成为监察、考课及严刑峻法以外的精神上的自我节制。

正是由于这类伦理道德的节制和陶冶，才使古代官场上出现了一小部分“清官”“循吏”“忠臣”“节士”。诸如包拯、海瑞等，之所以能够不顾个人荣辱安危，或执法如山，严惩豪强，或抨击弊政，指斥皇帝，就是因为他们把儒学的伦理道德看得高于一切，并立志为之献身，就是因为他们用忠君报国和“仁民爱物”的理想，抑制了自身的私欲。似乎可以说，所谓清官、循吏、忠臣、节士等，实际上是帝制官僚政治中儒家道德伦理节制下的产物。没有这种节制，就不会有这批“模范官僚”的面世。

至于官僚队伍中的大多数人，虽然不会无视现实地一味以道德伦理为准绳，处理国事和私事，可他们在利用职权谋取私利时，也会因接受伦理道德的约束而保持一定限度。他们在道德伦理的精神支配和看得见的物质实惠之间常常可以选择一条中间道路：既不会全然不顾升官发财，也不会利欲熏心搞得过分，为伦理舆论和朝廷法制所不容。在他们干坏事和谋私利之际，儒家道德伦理或许会暗中告诫他们：须有所收敛。就是说，对大多数官僚而言，儒家的道德伦理也是可以部分地发挥作用的。

众所周知，古代官僚统治秩序中法治并不占主导，皇帝和官僚的人治倒是发挥常在作用的因素。儒家的伦理道德节制，不仅在各级官府的正常行政过程中体现出来，而且也可以渗透到监察、考课等整肃机制中去。因为执行监察、考课的也是官僚。他们处理所承担的政务和案件，既要依据国家法律，也要运用自身道德伦理的价值尺度进行判断。况且，他们本身也无法回避在贪与廉、清与浊之间的弃取抉择。所以伦理

^① 《孝经》十四章。

道德节制虽然是无形的，是不列于国家典制的精神性的东西，但它又贯穿于官僚行政的全过程和整肃机制之中，成为整肃机制正规措施的不可缺少的补充。

五、官僚统治秩序的周期性破坏及原因

中国古代的国家政权是依王朝更替而延续和不断更新的。尽管考课、监察、严刑峻法肃政惩贪，伦理道德节制等整肃机制，长期存在于各王朝内部，但几乎每个王朝中期以降，都会发生官僚统治秩序的严重破坏。这种破坏一旦发生，就很难制止或好转。相反，只能一步步恶化，直到该王朝灭亡和新王朝诞生。显然，官僚统治秩序的周期性破坏，是传统王朝周而复始兴衰大势的组成部分，也与地主土地占有制周期性土地兼并规律几乎同步。毋庸讳言，三种周期性运动也有大小相容，彼此影响等内在联系。

历代官僚统治秩序严重破坏的主要表现有四：

第一，机构重叠，效率低下。

按照英国学者帕金森的说法，官员成倍增加其下属，并彼此制造工作来做，乃是官场的一条通行定律^①。在古代官僚政治的条件下，官府设置并不完全根据社会公共权力的客观需要，也没有民意组织的约束，而往往是因皇帝和某些大臣的意志随意增添的。尤其是科举制出现后，官僚队伍不断膨胀，官僚统治体系的更新，入大于出。必须适当安排为数众多的已获功名而候缺的士人，也形成了官僚机构不断增设的外部压力。正因为如此，尽管新王朝建立初，官僚机构都比较简约，汉光武帝、魏明帝等也曾多次省并官吏^②，可王朝中期以后，官僚机构无一不迅速扩充膨胀。官僚机构的重叠和随之而来的员额增多，官府品级逐步高升，对官吏个人的利禄前程有益无害。它直接带来的行政费用增加和行政效率降低等一系列消极后果，却是十分严重的。

^① (美) J. C. 帕拉洛、R. C. 昌德勒《行政管理学词典》181页。

^② 《晋书》卷三十九《荀勖传》。

在国家官署政务管理中，公文向来是信息传播和政令联系的主要方式。各类公文的传递过程，直接影响行政效率，故要求尽可能迅速，不允许人为地拖延。然而，官僚机构的重叠设置，增加了不应有的公文传递层次和环节。在每个层次和环节上的长官和胥吏，又容易因弄权推诿或个人好恶，造成公文的留滞和传递迟缓。兼之，秦汉以后中央集权体制逐渐强化，地方官府的较重要政务都要仰上司乃至朝廷的命令行事，从而使机构重叠与行政公务频繁申报批复相混杂，加大了公文旅行的数量。我们常常在古代官府档案中看到，基层县官的公文往往要经过州、府、道、省、部等若干层次的官衙的转发审批。如果说，京师各衙门间的一般公文旅行不是旬月内所能完成的话，那么从地方州县到中央，再由中央到地方州县的公文递送批复，就更是旷日持久的了。尽管官僚体系日趋完善，分工职责日趋细密，历代王朝几乎都建立了公文限期催办规则，加以催督，但机构重叠，公文运转迟缓引起的行政效率低下，始终是国家政权难以祛除的痼疾之一。

第二，官吏贪墨，贿赂公行。

如前所述，针对官吏贪赃枉法，历代统治者采用了政绩考课、行政监察、遣官巡察以及令人发指的严刑峻法等整肃措施。但官吏贪污像毒瘤和瘟疫，很难从根本上铲除。特别是每个王朝中后期，随着社会经济的恢复和繁荣，官吏贪污往往会越来越胆大，数额越来越惊人。

官僚贪污的手法，可谓五花八门：

(1) 恃权勒索

官吏倚仗权势攫取财富，可以上溯至西汉。史称，汉武帝时，丞相田蚡“治宅甲诸第，田园极膏腴，市买郡县器物相属于道……诸奏珍物狗马玩好，不可胜数”^①。这些财富，当然主要来自官职和权势。地方官“为民父母”，临民治政。不少官吏凭借手中权力，直接向子民敲诈勒索。后汉刺史元诞“在州贪暴……马牛无不逼夺”^②。一些掌管权卖

^① 《汉书》卷五十二《田蚡传》。

^② 《太平御览》卷四百九十二《人事部·贪》。

事务的官吏，又常勒逼商人、工匠的银钱，中饱私囊。如清乾隆二十一年至二十四年，河东盐道官吏通过逼盐商纳“公费”“分肥”的方式，贪污白银两万一千一百六十七两^①。清代粤海关官吏利用掌管进出口贸易之机，巧立名目，对外国商船勒索，明抢暗分^②，还要拿出一部分孝敬朝中权贵。难怪此职有清一代始终被视为肥缺。

(2) 加征税课

王朝政府向百姓征收的各种税课，本来是有固定数额的。但在征收过程中，官吏以运送费用、损耗、罚金等名目，上下其手，额外增派，也属常见。其中大部分是由官吏攫为己有了。如明代清苑知县崔泌即用此类方法，侵吞税银三万两。清乾隆年间苏州织造兼管浒关安宁即贪污客商漏税罚银四万九千余两^③。

(3) 克扣官费

古代官府兴办各项工程，需要支出大笔费用。这也是经办工程的官吏克扣官费，大发其财的极好时机。西汉，大司农雇用百姓运送砂石，其长官田延年虚报雇值一倍，盗取钱财三千万^④。清代河道总督负责治河，每年官方经费白银数百万两，实际用于工程的不足十分之一，其余皆被有关官吏侵吞挥霍^⑤。乾隆中，衡水道许登瀛负责修建舵捍洲石台工程。朝廷下拨工程费用白银二十万两，许“多方克扣，借题派累，侵蚀帑金”多达一万四千两^⑥。以克扣官费贪污，与工程营建实际支出量上司难以核实，主管官吏容易造立假账，谎报欺瞒有关。官吏正是利用了这类漏洞，蛀虫般地损公肥己，中饱私囊。

(4) 监守自盗

监守自盗，在古代法律中涵义比较广泛。这里的监守自盗，特指利

① 中国第一历史档案馆藏档案《为钦奉上谕事》乾隆二十六年七月十六日常钧奏。

② 参阅林永匡、王熹《乾隆时期的贪污风与惩贪措施》，《中州学刊》1988年第1期。

③ 档案《为遵旨核拟速奏事》乾隆二十七年十月，尹继善等奏；刘泽华等《专制权力与中国社会》，吉林文史出版社1988年。

④ 《汉书》卷九十《田延年传》。

⑤ 薛福成《庸庵笔记》卷三《河工奢侈之风》。

⑥ 档案《为承审重案已明、陈原委事》乾隆四年十一月二日彭家屏奏。

用职权直接盗取官府财物。诸如“擅取官财，自营私第”的北周大臣郑译^①；“上下通同”，合伙贪污铅厂库银一万余两的清乾隆铅厂官员赫升额等^②，均属此类。监守自盗，手法比较拙劣，很容易败露获罪。但一些官员不惜冒此风险，攫取财富。可见，贪污所具有的“魅力”，足以使官僚们胆大妄为，丧失理智。

(5) 收受贿赂

在古代各级政权中，相当部分的官吏不能直接介入征收赋税或经办国家钱粮。对他们来说，贪污通常是以收受贿赂实现的。收受贿赂，在官场上很普遍。而且通常依官职高低尊卑为等差，官做得越大，受贿越容易，数额越大。以明代为例，地方知府知县若遇朝覲、考课、考升等，每人至少要花五六千两银子打点“关节”。当时就有地方官考课之年即为京官“收租之年”的说法。还称“以远臣为近臣府库，又合远近之官为内阁府库”^③。清代此类现象，仍不乏见。如乾隆年间，河南学政俞鸿图“贿卖童生”得赃银一万三千余两^④。云南布政使钱度向部下索取贿赂，数额达白银四万四千九百八十两，黄金两千八百两^⑤。军机大臣和珅，籍没家资约白银八亿两，估计多数也来自受贿。行贿受贿还表现了一种权力和金钱的交换。贪墨官吏在接受他人贿赂时，自然会利用手中的权力给予报偿，或枉法断狱，或违制鬻官，或给予其他种种便利。元人胡祗遹云：“贿赂公行，则百务紊乱，民冤无诉。”^⑥收受贿赂虽不直接侵蚀国家财政，但它对政务的危害却是格外深重的。

第三，枉法徇私、苛政虐民。

在官场上，枉法徇私与贪污几乎是同步的。本来官僚政治体制本身订有许多行政法规，以作为官僚治政临民的基本依据。然而，许多官僚在处理政务时，并不严格遵循它。尤其是王朝中叶以后枉法徇私愈为严

① 《隋书》卷三十八《郑译传》。

② 档案《为参奏事》乾隆三十二年一月二十七日定长奏。

③ 《明史》卷二百五十七《梁廷栋传》；卷二百三十一《钱一本传》。

④ 档案《为奏闻事》乾隆六年四月二十一日杨深、喀尔吉善奏。

⑤ 档案《钱度供单》乾隆三十八年六月。

⑥ 《紫山集》卷二十三《民间疾苦状》。

重。例如，清乾嘉时期各省州县财税亏空频繁发生。此弊即与官场枉法徇私有关。地方官铨选升迁，原本有一套考课任期规则。但等候除授新职缺的官员，常需要向主管上司行贿。于是，州县官“有所营求，即有所馈送”。行贿之财，并非出自州县官私囊，多半是直接取于州县府库。接受贿赂的主管部门“既甘其饵”，不仅对行贿州县官盗取官财的做法置若罔闻，还要违心枉法为其美言，升其官职。这样一来，天下“靡然从风”，多数州县财政难免巨额亏空，大县高达十余万。朝廷三令五申“清查”“奏销”，州县官或“那（挪）新掩旧”，横敛于民，或拖延时日，“辗转相蒙”。数年以后，原州县官多迁居他职，所亏空财税，更无从追征了^①。这类事例不难说明，官僚所应遵循的国家法制和他们的实际行动，常常是相悖的。二者相悖的缘由，就是官僚升迁晋职和利用权力攫取更多财富的私欲。州县官图己升迁，主管上司好其钱财，二者一拍即合。为了各自的私欲，他们可以把朝廷法纪抛在脑后，进而人为地造成州县财税巨额亏空而又无从追征之弊。其余枉法卖狱的，更是不胜枚举。元代“金华有殴杀人者，吏受赇，以为病死”^②；“富民叶杀人，贿吏以缢闻”^③。清代有名的江南绝产听赎案，也是官吏上下其手，弄权枉法所致。

一般说来，某王朝建立之初，多轻刑薄赋，以缓和阶级对抗，恢复发展社会经济。然而，王朝中叶，官府施政往往会变得十分苛刻。以汉武帝朝为例，当时“天下奢侈，官乱民贫，盗贼并起，亡命者众”。朝廷就起用了一大批“勇猛能操切百姓者，以苛暴威服”^④。周阳由为郡守，“最为暴酷骄恣，所爱者，挠法活之；所憎者，曲法灭之。所居郡，必夷其豪”^⑤。宁成为济南郡都尉，治民“如狼牧羊”。后任关都尉，残暴更甚。部民诅咒曰：“宁见乳虎，无直宁成之怒。”^⑥义纵“以斩杀束缚为务”，任定襄太守，下车伊始，即诛杀系狱重囚及其宾客昆弟四百

① 《清史列传》卷二十六《王杰传》。

② 《元史》卷一百八十四《王都中传》。

③ 《雪楼集》卷十九《故绥宁令王君墓表》。

④ 《汉书》卷七十二《贡禹传》。

⑤⑥ 《汉书》卷九十《酷吏传》。

人，“郡中不寒而栗”^①。河内太守王温舒“好杀行威”，捕杀豪猾千余家，“至流血十余里”。后任中尉，又网罗“豪恶”胥吏苛察下民，胁迫百姓相告奸^②。后世，酷吏苛虐庶民的情况在每个朝代都有程度不同的表现。元朝系蒙古、色目、汉族贵族官僚的联合统治，对百姓的苛虐有增无减。世祖末，江南一带百姓就曾被“官府差拨夫役”折磨得“废弃生理，饥饿病困”，“系颈累累，相望于道”^③。当时有人赋诗控诉官府刻剥民众：“人生莫作小民身，千种饥寒万苦辛。逃屋银粮幸蠲免，不堪酷吏笔如神。破屋逃亡人未还，征粮县帖下柴关。恩威究竟谁为主？劝课农桑亦厚颜！”^④

第四，朋比林立，党同伐异。

秦汉中央集权体制确立以后，士大夫官僚改由朝廷直接任用、管理。从伦理和典制上说，所有的官吏都应编制在严密的金字塔官僚体系内，都应是效忠于皇帝一人的顺臣，而不会有什么其他隶属关系了。事实并不尽然。几乎每一个朝代中、后期，官僚队伍内往往会出现形形色色的朋党。

东汉桓帝时，始有尚书周福和河南尹房植各自树立的甘陵南、北部党人。“二家宾客，互相讥揣”，“渐成尤隙”。还留下了“天下规矩房伯武，因师获印周仲进”的歌谣^⑤。而后，一批太学生和诸郡生徒出身的士人，耻与阉宦为伍，抗愤横议，“激扬名声”，“品覈公卿，裁量执政”，逐渐形成了以窦武、刘淑、陈蕃等“三君”“八俊”“八顾”为领袖的“党人”^⑥。唐德宗朝，宰相杨炎、刘晏等各树党羽，互相倾轧，又开了唐朋党的先河。穆宗至宣宗四十年间，出现了李德裕为首的李党与牛僧孺、李宗闵为首的牛党的争斗。宋代则有主张改革变法的王安石亲党，反对新法的“元祐党人”及洛党、蜀党、朔党等。明代则有“东林党”“阉党”之争。此外，附和追随阉党的士大夫还组成“浙党”

①② 《汉书》卷九十《酷吏传》。

③ 《元典章》卷二十六《置簿论差搬运人夫》。

④ 《紫山集》卷七《肥城官吏擅自科逃户县俸秋税有感而作二首》。

⑤⑥ 《后汉书》卷六十七《党锢列传序》。

“齐党”“楚党”“宣党”“崑党”。清康熙朝，因争储又形成“皇太子党”“皇长子党”“皇四子党”“皇八子党”等。

上述朋党，有些是不满朝政现状而致，如东汉的“党人”和明末“东林党”；有些是因政治见解不同引起的，如北宋的王安石亲党与元裕党人；有些是因仕进途径差异或科场之谊造成的，如唐代的牛李党争；有些则主要是因地域、同乡联系的分野，如宋代的洛、蜀、朔诸党，明代的浙、齐、楚、宣、崑诸党；有些则纯粹为了争权夺利或私人恩怨，如康熙朝的诸皇子党等。然而，朋党营垒一旦形成，就互相攻讦，党同伐异。凡甲党所是者，乙党必以为非。结果，把朝政搅得混乱不堪。每个派别内部，成员之间都有互相关照的义务。私人有困难可以慷慨相助。发生过错，也可以不顾法纪，掩饰庇护。各派系的头目首领更有提携党羽新进的责任。被庇护、被提拔者则会相应地给予报偿或为之效力。朋党之间的攻击，常采取由小到大，“去皮见骨”的策略，即先由小人物出场举劾对方党派的某些小辈，逐步升级，最后触及实质问题和主要政敌^①。而且往往“树倒猢猻散”，一个派别的首领倒台，其党羽也会受株连，被贬被杀。这样一来，更增加了朋党斗争荣辱与共，你死我活的残酷性。朋党之争激烈时，朝廷的纲纪法制，都会被践踏无遗。甚至连专门整饬吏治的政绩考课、行政监察等，也会被当作朋党间互相攻击、陷害的工具。不少朋党斗争历时数十年，有的甚至和王朝同归于尽。难怪唐文宗哀叹：“去河北贼非难，去此朋党实难。”^②

朋党还会影响朝廷行政决策的合理性，造成不必要的失误。朋党出现时，朝廷宰相等重要大臣往往是某派别的成员或领袖（如唐武宗时宰相李德裕，唐宣宗朝宰相令狐綯、白敏中），迫于在野敌对派别的压力，在朝同党成员常被一种有高度凝聚力的小集团意识所笼罩。他们在进行政务决策时，常用一致同意和一致对外的姿态出现。当某人出面讲话时，其见解很容易被同集团中的其余人接受。当敌对派别攻击本集团领

^① 黄仁宇《万历十五年》68页，中华书局1982年。

^② 《旧唐书》卷一百七十六《李宗闵传》。

袖时，还会有一伙保护其领袖不受批评的“精神卫士”出台。或者只求本集团内成员的亲密、忠诚关系，不研究所作决定道义上的后果，甚至害怕、非难、抑制新选择的采用，从而导致智力效能退化，所作决策也常常是逃避现实的，不完善的和失败的。

朋党作为帝制官僚政治的衍生物，一般并不被儒家名教所容。孔夫子“君子周而不比，小人比而不周”^①的垂训，曾使汉唐之际的士大夫对朋党噤若寒蝉，恨之入骨，批判斥责之声不绝于耳。奇怪的是，宋代欧阳修等对朋党进行了新的阐发，认为，小人同利为朋，君子同道为朋，贪利为朋则伪，守道为朋则贞。故“小人无朋，惟君子则有之”^②。欧阳修试图抛弃对朋党的禁忌，承认朋党的现实存在和合理性，进而以义利等道德标准，把朋党分为“君子之党”和“小人之党”，褒扬前者，贬斥后者。诸如韩琦、王禹偁、苏轼等，也有类似的议论^③。朋党在两宋士大夫中所引起的重新议论和重新认识，一方面由于理学大潮冲击，儒学经义的重新解释，已成为宋代的时尚。儒家关于朋党的陈说，也会被当作重新解释的对象。再者，宋代朋党之争此起彼伏，连接不断，官僚士大夫大都被卷了进去。在长时间地身临朋党斗争境地的情况下，士大夫们不能不正视和承认朋党，也不能不为自己所卷入的派别寻找道义上的依据。上述“君子之党”“小人之党”的区分，带有随意性，往往流为官僚士大夫攻击异己，吹捧亲信，借以达到政治目的的手段。

下面，我们进一步探讨出现官僚统治秩序周期性破坏的三个原因。

第一，官僚统治秩序的周期性破坏，是该体系内固有矛盾发展和逐渐激化的产物和表现。

我们认为，秦汉以降君主官僚政治体系内存在三个基本矛盾：行政权力支配一切与官僚机构自我膨胀的矛盾，官僚分职任事与皇帝极端独裁专制的矛盾，皇帝与官僚及官僚队伍内部权力、财产分配的矛盾。新

① 《论语·为政》。

② 《欧阳文忠公集》卷十七《朋党论》。

③ 宋鸿《宋代朋党思想及其对北宋政治的影响》，《河南大学学报》1991年第8期。

王朝初期，由于君主官僚政治秩序刚刚重建，这三个矛盾虽然存在，但并不突出。而到王朝中期，随着官僚统治秩序的巩固和官僚队伍的扩充，这些矛盾不断显露、尖锐，并且直接诱发前面提及的官僚统治秩序的若干破坏性弊端。所谓行政权力支配一切与官僚机构自我膨胀的矛盾，是指起源于公共权力的君主官僚政治，超越社会的正当需要，无限制地发展自己，达到支配一切，管理一切的地步。而在官僚统治支配社会的过程中，自身又必然会违背原有的统治结构或原则，极度膨胀其组织机构，甚至达到谁也无法控制的地步。这一矛盾的发展，显然是官僚机构重叠，官吏贪墨，苛政虐民的背景之一。所谓官僚分职任事与皇帝极端专制的矛盾，是指官僚体制自上而下地行使权力，统治社会，以官僚分职任事为基本方式。但这种分职任事不能有较大的独立性，必须服从皇帝的极端专制。而专制皇帝控制诸多官僚的基本手段是，强制官僚逐级上报，频繁奏请，获得批准后方可行事。这又是办事迟缓，行政效率低下的客观原因，也给胥吏弄权，败坏吏治提供了条件和机会。所谓皇帝与官僚及官僚队伍内权力、财产分配的矛盾，既指官僚内部的争权夺利，又指皇帝与官僚对剥削物的分割纠纷。不言而喻，前者当是朋党之争的基本渊藪。由于君主官僚政治条件下的行政权力是攫取经济利益的极便利的手段，皇帝与官僚对权力剥削物的分割纠纷，又成为官僚贪污无处无时不有和屡禁不止的根本原因^①。总之，由于上述三个基本矛盾的普遍存在及其在每个王朝中期的发展和激化，官僚统治秩序的周期性破坏，遂不可避免。

第二，整肃机制治标不治本。

前面我们提及官僚统治秩序整肃机制中的考课、监察均有较多局限性。那么，道德伦理节制、严刑峻法、临时巡察等措施有无局限性呢？答案是肯定的。以官僚的道德伦理节制为例，尽管士大夫在做官前都熟读“四书五经”，都受过道德伦理的熏陶，但他们步入官场后就不免要受到个人私欲与伦理道德间冲突的困扰，不免要受到义与利不可两全的

^① 参阅刘泽华等著《专制权力与中国社会》148页。

困扰。当王朝之初，因国家财力有限，俭朴成风，官僚们的物质欲望和嘴上的伦理道德标准相去不太远。多数人还能接受伦理道德节制的功用，在义和利之间求得暂时的一致或平衡。而当王朝中期以后，统治者挥霍奢侈无度，整个社会普遍视做官为改变原有社会地位和经济占有状况的极好机会。官僚们遂很难原原本本地以伦理道德约束个人私欲。他们中的大多数尽管口头上仍信奉道德伦理，实际上却常在似合法又似非法之间取得一部分额外收入，以补官俸不足和满足自己的消费欲望。少数人更是毫无礼义廉耻，专以搜刮为务^①。于是，道德伦理节制的实际功用已消亡大半，有时反而充任贪污腐化、争权夺利的遮羞布。由于上述整肃措施，不能从根本上解决官僚体制内部的三个基本矛盾，只能对某些弊端发挥抑制性和局部性的效用，其结果必然是治标不治本了。

第三，缺乏更科学更有效的制约机制。

以上诸整肃措施有一个共同点，即大都表现为来自皇权的自上而下的机制，其实施过程则是由官僚队伍的部分成员专门或兼职完成的。这类整肃的最大缺陷是官僚体制弊端不能在本地区、本级政权范围内得到解决或抑制，而主要仰赖上司和皇帝的干预。显然，古代君主官僚统治体系内部缺乏更科学、更有效的制约机制，缺乏各级民选议会对行政权力的制约，缺乏现代社会民众的直接监督。尽管古代整肃吏治的措施曾作过种种改进和完善，但由于这方面的根本缺陷，致使此类整肃不可能遏止官僚统治秩序的周期性破坏。

^① 黄仁宇《万历十五年》56页。

第七章

官场公文与行政权力运作

公文，在古代官僚政治的条件下，始终充当行政权力运作的重要手段，发挥着沟通上下统属联系，指导行政管理活动等作用。古人云，朝廷、地方各衙门的工作，不过是“行一文书，出一告示”。可见，古代官僚管理国家诸活动离不开公文。公文运转与官僚各种行政管理是相伴而行的。官场公文诸形态及运转等，也是古代官僚行政管理体制的组成部分。

一、公文的起源、种类和格式规则

公文的产生，可以追溯到遥远的上古时代。在国家及君主出现之际，表达君主政教号令的文字就应运而生了。最初的古文字属象形文字。伏羲创画八卦，实际上是以卦象形式出现的八种政教号令，即公文的原始形态^①。殷商时期，早期汉字甲骨文基本定型。迄今所见殷墟甲骨卜辞，记载了殷商国家的祭祀、征伐、赏赐、狩猎、农事、惩戒等各种活动，某种意义上也是一种政务文书。

春秋战国以后，古代官僚政治正式形成，各种公文在国家行政管理活动中的地位越来越重要。公文的表现形式及规则，不断完善、严密。概括地说，秦汉至明清的官场公文可分三类：皇帝御用文书、官僚奏疏、官府行移。由于君主专制、纲常伦理和各个时期文风的影响，三类公文的具体形式及内容，在各个朝代又依时间的推移而有所变化。

^① 许同莘《公牍学史》，商务印书馆1949年6月版，中国人民大学历史档案系翻印本。

（一）皇帝御用文书

如前所述，皇帝是帝制国家的所有者和最高统治者。皇帝掌握国家民政、军事、财政、刑法、礼教、官吏任用等最高权力。有关国家的一切大政方针、法令、政策，统统由皇帝个人决定并颁布。皇帝的诏旨，是帝制国家最终的法律渊源，具有最高的法律效力。中央和地方官僚所从事的行政管理，都必须把皇帝的诏旨当作基本依据。以诏旨为代表的皇帝御用文书，也是官场上最重要的公务文书。

秦始皇创建皇帝制度，把先秦贵贱皆用的自我称谓“朕”独占起来。又正式把皇帝的文书分为“制”“诏”两种，即所谓“命为制，令为诏”^①。制书是皇帝颁布制度的命令，诏书是一般政务的文告。后世皇帝御用文书的名目越来越复杂繁琐，包括制、诏、诰、旨、册、策、谕、令、檄、牒、札等等。尽管如此，仍可沿“制”“诏”旧例，分为发表重大制度、典礼、封赏的文书和处理日常政务的文书两大类。

皇帝诏旨等御用文书，通常由宰相、宫廷侍从等根据皇帝个人的意志草拟，并经皇帝审核颁布天下。掌管草拟诏旨的官僚，随而成为朝廷行政中枢所在和皇帝进行日常政务决策的协助者。然而，有些时候，皇帝也躬自拟诏旨，下发官府执行，如汉代的“诏记”，唐代的“斜封墨敕”，宋代的“手诏”，清代的“朱批谕旨”等。这种做法随意性很大，不合乎朝廷正规典制，又往往最能反映皇帝独裁的个人意志。因而，其效力比起一般诏旨毫不逊色。后期还颇受官僚们的重视，甚至被置于一概诏旨之上。

（二）官僚奏疏

皇帝的君父地位确立后，他所豢养的成千上万的职业官僚，有义务经常向皇帝呈送奏疏，报告政务，或贺节谢恩。官僚奏疏是上行文书中数量最多的部分。其形式名目也五花八门，有章、奏、表、状、疏、

^① 《史记》卷六《秦始皇本纪》。

笺、题、议、片、制对、露布、揭帖、札子等。一般称为上疏或奏疏。贺节谢恩的表章、奏笺，主要在国家节庆、皇帝诞辰及受到恩宠封赏之际使用。这一类表章，多是歌功颂德，吉祥恭敬，又一味堆砌华丽辞藻，文体古板，内容空洞。它是古代礼仪纲常所必需，也是表达官僚们奴仆般效忠的极好机会。报告政务的奏疏，内容比较广泛。举凡财政税收、军情盗贼、土地人口、礼教吏治、天时雨雪、农田收成等情况，朝廷各部门和地方长官都要奏报皇帝。政务奏报，是官僚个人上奏皇帝的，而不是上奏给宰相等上司的。这也表明，整个帝制国家只有一个权力中心，广大官僚原则上只与皇帝保持臣属关系，只对皇帝负责，只效忠于皇帝个人。

秦代，官僚奏疏的门类、名称，初具规模。据《文选》卷三十七表上李善注，三王以前，臣下言事晓上，谓之“敷奏”。秦始改称“表”，而且把敷奏分为四种：“谢恩曰章，陈事曰表，劾验政事曰奏，推复平论，有异事进之曰驳。”最早把上下尊卑关系带入官僚奏疏的，也是秦朝。当时，皇帝文书称“制”，称“诏”；群臣上书，却称“昧死”。尊君抑臣，堂高廉远。秦朝还创造奏章中遇皇帝等字必须提行的“颂圣之体”^①。此制在后世不断升级，变本加厉。稍有违犯，就会被指斥为文字失检等大不敬罪。

两汉袭秦制，官僚奏疏仍分章、表、奏、驳议四种。汉初，奏疏开头仍称“昧死”。王莽新朝以后，景慕古法，废去“昧死”，奏疏开头改为“顿首”。然而，结尾又加“顿首顿首，死罪死罪”，较秦制有过之而无不及。两汉官僚奏疏中，一般需在左方下附录奏者的官衔名字。公卿、校尉、诸将军，只具名不具姓。一般表章不密封。若奏言系秘密事宜，则盛以黑色布囊。外黑内素，有固定程式。不合乎程式，不得以公驿递上^②。边塞上言紧急军事，率用赤白布囊包装^③。

唐宋时期，官僚奏疏有了新的发展。唐代盛行表状。一般官员给皇

① 许同莘《公牍学史》27页。
② 蔡邕《独断》；《东观汉记》。
③ 《汉书》卷七十四《丙吉传》。

帝的上奏，称“表”。与皇帝比较亲近的大臣奏疏称“状”。宋代，表和奏使用较多。表用于陈谢；奏用于政事上闻。后一种场合，或用札子^①。书写用纸及格式方面，自魏晋，奏状多用黄纸。唐宋略变其规。唐人表章封皮上，另附纸略举事目，称为“引黄”。宋人奏状、札子，不用黄纸，而用白纸。若言意未尽，则另用黄纸书其大要，粘于札状之尾^②。唐宋臣僚奏疏虽剔除了“昧死”“死罪”之类的奴颜卑下辞藻，但“诚惶诚恐”“顿首稽首”等中谢中贺词语十分流行^③。通常，表奏多以“右臣伏以……”开头，中间夹“中谢”“中贺”等语，状尾或书“谨奏”，或书“伏候敕旨”^④。这表明唐宋之际，士大夫至少在给皇帝的奏疏中仍保留着几分奴性。

明代臣僚奏疏，分为奏本和题本两种。奏本用于私事，如“乞恩，认罪，缴敕，谢恩，并军民人等陈情建言申诉等事，并用奏本”。而“一应公事用题本”^⑤。奏本臣民通用，题本则专属官僚。明廷规定，奏本纸高一尺三寸。题本比奏本小，而字稍大。题本每幅六行，一行二十格，抬头两字，平行十八字。其余对衙门官衔、姓名、户籍以及状尾“谨奏闻”等书写格式也有详细的规定^⑥。题本、奏本以外，少数内阁大臣或以揭帖形式上奏。揭帖系秘密奏事，惟阁臣得以使用。凡有军国要事，阁臣书奏其上，用文渊阁印封缄，直送御前。左右近侍不得中途拆阅^⑦。

清初袭明制，仍以奏本、题本为法定的臣僚上奏文书，其适用范围也与明代相同。康熙、雍正二帝，又在奏本、题本之外另增一种奏折。奏折是部分高级官吏及皇帝近臣受皇帝特许，直接上奏，径送宫中，交皇帝亲自审阅的上奏形式。它的出现，发挥了强化皇帝独裁和加快奏疏

① 许同莘《公牍学史》143页。

② 叶梦得《石林燕语》卷三。

③ 周密《齐东野语》卷十三《中谢中贺》。

④ 韩愈《论淮西事宜状》，《全唐文》卷五百五十；司马光《书仪》卷一。

⑤ 《明会典》卷二百一十二《通政使司·开拆实封》。

⑥ 《明会典》卷七十六《礼部三十四·奏启题本格式》。

⑦ 《陈眉公见闻录》卷六。

处理效率的双重效用。清廷还规定，题本用印，奏本不用印。题本、奏本的字数，清初曾作过限制。无论题本、奏本，字数不得超过三百。题本中允许使用的“贴黄”，也不得超过百字。据说，顺治、康熙年间章奏词句极为简洁赅括。凡超过三百字的，必须声明所言至关重要云云。直至雍正朝，才矫正其枉，重新规定：凡条奏紧急公事，务求详明畅达，不必顾忌字数限额^①。题本、奏本的书写行款，均为每幅六行，每行二十字。题本纸幅稍宽。奏折纸幅仅相当于题本的五分之三。官吏的题本、奏本及奏折，还有许多不成文法的忌讳、陈规。如督抚等大吏命人赴京师投折，必须先核计到京之日是否有庆典忌日，并告诫差人避忌之日勿投递。章奏中所涉及的刑名罪犯，若与庙号、谥号相同，也须易字避讳。如“圣”改作“藪”，“仁”改作“苾”等^②。清中叶，由于奏本、题本名目多，奏事繁，不便于审阅披览，乾隆十三年（1748），废除奏本专用题本^③。清末，光绪帝又改题为奏，索性废掉题本，一律使用奏折^④。后者乃是外国势力入侵，清廷新旧机构更替背景下的一种特殊变动。

此外，奏疏若干称谓的产生和演化，又与纸的使用及折叠方式等有直接联系。例如唐宋以后臣僚奏疏全部使用纸张。奏状所用纸常常以幅为单位折叠相连。篇幅较大时，又折成一本。于是，奏状逐渐改称“本”和“折”了。

（三）官府行移判札

在官僚行政管理活动中，还有大量的公文属于中央和地方官府之间往来的文牒及官府的判词、议札等。这些公文，与官僚行政活动关系更为密切，且能够较直接地反映官僚机构运行的一些具体情况。

下行公文。上级官府对下级官府的指示、批复、告诫等，都属于下

① 《清会典事例》卷一千零四十二《通政使司》；卷十三《内閣》雍正二年諭。

② 许同莘《公牍学史》239页。

③ 光绪《清会典事例》卷十三《内閣》。

④ 《清史稿·德宗本纪》光绪二十七年八月戊申。

行公文。历代下行公文的名目很多，有教、符、帖、札、牌、檄、令、故牒、指挥、照会等等。

汉代常见的下行文书是檄与牒。西汉时，薛宣任左冯翊郡守，“始高陵令（阳）〔杨〕湛、栎阳令谢游皆贪猾不逊……宣察湛有改节敬宣之效，乃手自牒书，条其奸臧，封与湛曰：‘吏民条言君如牒，或议以为疑于主守盗。冯翊敬重令，又念十金法重，不忍相暴章。故密以手书相晓，欲君自图进退，可复伸眉于后。即无其事，复封还记，得为君分明之。’湛自知罪臧皆应记，而宣辞语温润，无伤害意。湛即时解印绶付吏，为记谢宣，终无怨言。而栎阳令游自以大儒有名，轻宣。宣独移书显责之曰：‘告栎阳令：吏民言令治行烦苛，适罚作使千人以上，贼取钱财数十万，给为非法，卖买听任富吏，贾数不可知。证验以明白，欲遣吏考案，恐负举者，耻辱儒士，故使掾平镌令。孔子曰：陈力就列，不能则止。令详思之，方调守。’游得檄，亦解印绶去”^①。郡守薛宣为劝说栎阳、高陵二县令服罪离职，所下的公文，一为牒，二为檄。二公文虽都是郡守颁下，它们之间似有差异。牒系郡守亲笔书写，密封投递，不予公开，似为不十分正规的公文。书写文气也比较“温润”，类似于书信。檄则劈头即曰“告”，纯粹用上司对下属的口吻，明显是正式公文。还派“郡掾平”以檄面责栎阳县令。另外，郡守朱博给姑幕县令丞所下檄文，开头也曰“告”。檄文由朱博“口占”，书吏记录。末尾还以“如律令”三字相教诫^②。永初二年（108），车骑将军向有关郡县征发夫民、牲畜，讨伐叛羌的檄文，也有“如律令”三字^③。足见，汉代下行文中的檄，挟律令之威，命令下级必须按上司指示执行，带有很大的强制性。

唐宋的下行文，主要是符牒。其中，中书门下宰相的下行文比较特殊，唐称为“堂帖”，宋曰“札子”。二者名异实同，都是宰相指挥百官的公文。唐代的公文，还出现了批答，即下级官员对上司下达的符

① 《汉书》卷八十三《薛宣传》。

② 《汉书》卷八十三《朱博传》。

③ 许同莘《公牍学史》47页。

牒，可以在文尾批答意见而返之。德宗贞元中，度支以符牒命令渭南县尉张造伐取两京道中槐木造车，另栽以小树。张造竟于符牒之后加了百余字的批答。度支接到后，转奏皇帝，罢止了伐木之事^①。此外，宰相可以在节镇公牒后批语若干，然后进奏皇帝^②。这种批答，尤其是下级对上司下行符牒的批答，不拘上下等级，逆而非顺。据说是受给事中封驳诏旨的影响。它对处理有争议的政事，显然是有好处的。

元明清官府下行文的名目又有若干变化。元代一般作故牒和指挥^③。明代增为照会、札付、下帖、故牒四种^④。清代则是札、牌、牒、谕等。札一般是上级对下级的信函，多以商议口吻行文。谕是上级对下级的批示和训导，多在上司对下级申呈文批示的场合使用。牌或称“宪牌”“堂牌”，主要用于催征赋役，执行刑罚等公务。牌文系木刻版印，正文墨笔书写，并加盖官印^⑤。

另外，地方官府公开向百姓张贴宣布政令及劝课农桑的榜文，俗称告示、露布。这也是一种直接面向民众的下行公文。

上行公文。历代下级官府给上级官府的上行文书，主要有呈、申、刺、状、牒、详、禀等等。两汉，下级言事于上司，称奏记。奏记本为启告上官之义，因汉朝人避启字讳，故改称奏记^⑥。魏晋牒记风行。隋唐上行文仍用笺启，另添牒、辞。上行文之牒，又曰牒呈，九品以上官使用。辞则庶民使用。宋代下官对上官也用札子。但对所统属的上司，主要使用申状。格式是：先书申状者官封、姓名，再述所申事和申报上司。最后，加书“伏候指挥”等字，并具申状人姓名、年月^⑦。元代上行文仍有牒、申等名目，又依不同官品分作牒呈上、牒呈、牒上、申等若干称谓^⑧。明代略改元制，除申、牒呈、牒上外，又增加呈状^⑨。清

① 李肇《唐国史补》卷上《张造批省牒》。

② 许同莘《公牍学史》103页。

③ 《元典章》卷十四《吏部·品从行移等第》。

④ 万历《大明会典》卷七十六。

⑤ 张晋藩主编《中国古代行政管理体制研究》327页，光明日报出版社1988年。

⑥⑦ 许同莘《公牍学史》61、145页。

⑧ 《元典章》卷十四《吏部·品从行移等第》。

⑨ 万历《大明会典》卷七十六。

代上行文主要有禀、申、呈、详四种。申、呈、详三者是写入会典的法定称谓，禀则是法定以外的官场惯用形式。它们的使用场合略有不同。如织造、盐政关监督上户部，提督、总兵上兵部，俱用呈；道、府、州上六部，或用呈，或用申；府、州、县上督抚司道，多数用申，少数用禀；布、按两司上督抚，用详^①。

平行公文。级别相同的官府间，或不相统摄的官府间往来的公文，称平行公文，主要有咨、移、关、刺、牒、票会等。其中牒、咨、关三者，上行公文和下行公中也使用。故在同级官府等使用的场合，又特称平牒、平关等。

官府公文还包括判词和议札。判词即判决狱案之词。唐吏部铨试分身、言、书、判四项，判词之试居其一。故判词在唐宋官场上相当受重视。“判者，断决百事，真为吏所切。故观其判，才可知矣。”一些居官公清者，往往因为“短于判词”，而影响“褒升”^②。

另外，元代各衙门实行群官圆签负责制，办理政务，多有议札，自正官、首领官，依次签押判牍而决事^③。议札记载了与议各官处理政务的意见和签名。它是各级官衙行政决策的结果，也是上司和监察官稽查违错的依据。

官府行移，还需要官吏的结衔押字，以防伪造和滥用。押字又称押署，多是在官衔之下又书写该官姓名，而且要求楷书，须本官亲自署字。魏晋南北朝，不少官僚署名于首尾纸缝间，或谓押缝，或谓押尾。宋代公文结衔押署，一般只押姓不署名，常在姓之下空一格，而且改楷书为行书，笔迹潦草^④。元代蒙古人、色目人充任长官，多不识汉字。写日期时，或将“七”写作“十”，无法执笔押署。于是，多使用象牙或木块刻成印章，代替署名。宰相等一品大臣，可经皇帝特旨批准，使用玉石名章押字^⑤。这又给公文押署制带来了不小变化。

① 许同莘《公牍学史》240页。

② 《全唐文》卷三百五十五赵匡《举选后论》。

③ 《元史》卷一百六十三《程思廉传》。

④ 许同莘《公牍学史》62、75、147页。

⑤ 叶子奇《草木子》卷四下《杂俎篇》；陶宗仪《辍耕录》卷二《刻名印》。

官府公文还受到各个时期文风的影响，而流行一定的书写文体。如汉魏官府公文多用四字，简明易懂，宛转可诵。不久，公牍四字文又发展为骈偶文，讲究四六格式，运实于虚，曲折尽意。骈偶文体的公文，华而不实，很难满足上而奉宣德音，下而通达民隐的需要。北周苏绰回返古朴，变奢从俭，骈偶公文受到很大冲击^①。然而，唐宋之际，官场判词仍有一些沿用四六骈文的。

二、公文运转与官府权力行使

如第三、四章所述，秦汉至明清的官僚组织，不断发生建置、层级、分工、实际职能等兴废沿革。而官场公文的运转，又大体分为朝廷决策、部门和地方大吏、地方牧民官三个层次进行。

朝廷决策层是上行公文（臣僚奏疏、官府给宰相等禀呈文书等）的终点和下行公文（皇帝诏旨及宰相等中枢组织下发的札付、指挥等）的始点。决策层在官府公文处理的三个层次中，处于流通运转的中心，而且办理效率较高。其下两个层次都围绕着朝廷决策层组合、运转。

决策层的公文处理和运转，几乎是与朝廷最高行政决策的过程同步而行的。担任此层次公文处理工作的，主要是皇帝本人和他的政务辅弼宰相或其他亲近侍臣。从典制上说，皇帝是帝制国家最高行政、立法、司法权的所有者，他对上述权力行使中的各种公文，自然也有绝对的处置权。然而，国土广袤，政务纷繁，全国各级官府呈送的公文成千上万，单凭皇帝一人自行处理，非常困难。多数情况下，皇帝须依靠宰相等辅政官员的协助。由于历代皇帝制度、行政中枢的构建职能及皇帝个性等方面的差异，皇帝、宰相等在处理朝廷决策层公文过程中的角色、作用，也不尽相同。

历代朝廷决策层的公文处理及运转，表现为四种情况：

其一，皇帝个人独裁包办。例如，秦始皇“贪于权势”，“天下之

^① 许同莘《公牍学史》66页；《周书》卷二十三《苏绰传》。

事无大小皆决于上，上至以衡石量书，日夜有呈，不中呈，不得休息”^①。想必当时有关朝廷最高决策的奏章审阅乃至诏制拟定，多由秦始皇本人亲自操办。丞相等仰成于上，只能起到一定的协助作用。类似情况，后世并不多见。蒙元王朝第四个皇帝宪宗蒙哥与秦始皇的做法相差无几：“凡有诏旨，帝必亲起草，更易数四，然后行之。”^②

其二，皇帝躬自处理最重要的奏章、诏旨，其他次要部分交给辅佐臣僚协助审阅或拟定。清代康熙、雍正以降即是典型代表。如前所述，康熙朝始，上行奏疏增为题本、奏本、奏折三种。其中，奏折的审阅和朱批谕旨，完全由皇帝躬自担负。奏折是部分亲近官吏经皇帝特许的直接上奏，可以径送宫中，不经通政使司、内阁等传送、预审等中间环节。具奏人专备奏折匣，加锁遣专使送递，且与皇帝各持一把钥匙，严格保密。起初，有权具折的官员，多是担任提督、总兵的亲近包衣、旗人，甚至有江南织造李熙、曹寅等下职亲信。巡抚、总督比较少见。雍正以后，进行整顿，确定地方督抚、提督、总兵、布政使、按察使、学政才有权上递奏折^③。而后，奏折所上奏的多是重大特殊政务。与题本、奏本比较，奏折的长处是：不仅传递秘密迅速，无甚中间环节，而且不受题目程式等限制。皇帝和大臣之间，可利用奏折较充分、详明地交流情况，亮明观点，商讨政务。皇帝可以藉此彻底了解臣下的隐衷和下情。臣子可以更好地领会皇帝的真实意图。奏折的广泛运用，对清中后期的朝廷决策发挥了较显著的作用。以雍正朝为例，诸如摊丁入亩、改土归流、河工及整饬吏治等方面的重大决策和举措，都是雍正帝利用密折制，与有关大臣反复密筹议论而决定下来的。奏折上达后，皇帝几乎都要作朱笔批示，称“朱批谕旨”。以康熙、雍正为代表的清代皇帝朝乾夕惕，勤于政事，非常突出。雍正每天要看数十封奏折，书写千言批语。批览奏折，常延续到深夜，秉烛率笔，精力耗费相当大。奏折朱批，使皇帝抛开内阁辅臣，部分剥夺其票拟权，由皇帝亲自处理重要

① 《史记》卷六《秦始皇本纪》。

② 《元史》卷三《宪宗本纪》。

③ 杨启樵《雍正帝及其密折制度研究》，广东人民出版社1985年。

奏疏和亲自撰写谕旨，通上下之情，便于施政，启示臣下，利其从政，提高了以公文处理为内容的行政效率。更重要的还在于：强化了皇帝的专断权力，强化了皇帝对官员的直接控制^①。与此同时，内外官员的奏本、题本及表笺，由通政使司转送内阁。内阁最重要的工作，就是审阅题本，根据情况票拟一至四种处理意见，供皇帝选定。其次是按照皇帝的旨意，拟写一般的制、敕、诏、诰等下行公文。由于题本数量多，庶务繁重，各种奏疏使用文字不一，内阁不得不分置满、汉、蒙本房，满、汉票签房，诰敕房，批本房等定员一百七十人的较大办事机构。其办理上述公文的效率也比较迟缓、低下。设于皇帝近旁的军机处，则根据皇帝朱批，处理上行文奏折，并按皇帝指示和命令，撰拟谕旨等下行公文，下发执行。与内阁比较，军机处人员精干，昼夜轮值，承旨出令，迅速保密，是清帝躬领枢要的极好御用文书处理班子^②。

其三，宰相或亲近侍臣负责臣僚奏疏审阅，并草拟奏章处理意见和诏旨敕令，皇帝最后审查决定，下达执行。这种公文处理和运作，比较普遍。像西汉丞相秉钧，东汉尚书台掌枢机，魏晋隋唐的中书、门下、尚书三省共掌枢要，唐代翰林学士草旨，宋元的中书宰相秉政以及明代内阁制，都属于此类情况。与第一、二种情况相比，此种处理决策层公文的模式是比较合理的。它可以适应中央集权的条件下朝廷高级机关上行、下行公文繁多，工作量大的情势，能够较好地进行适当的分工配合，充分发挥皇帝与宰相等各自作用。然而，朝廷决策层的公文决理，往往是和朝廷最高权力的实际占有和运作紧密联系在一起的。围绕着皇帝与宰相之间相互依赖又时有冲突的复杂关系，皇帝常常变动协助自己处理奏章、诏旨的机构或组织，不断用品级较低的官员去取代那些曾经是亲信，后来位隆威重，妄自尊大的旧宰臣。显然，在常见的皇帝居上最后审定，宰相等具体负责预审奏章和草拟诏旨的公文处理模式中，也常常陷入公文处理权力分配的两难。

① 冯尔康《雍正传》252页。

② 丁之方《清代的公文制度及其演变》，《史林》1989年第4期。

其四，皇帝对奏章、诏旨的最终审定权旁落。这种情况主要发生在皇帝年幼、多病、昏庸等偶然场合。由于家天下和皇帝世袭制，不少尚在襁褓中的幼儿，乃至白痴及多种疾病患者，往往被推上最高统治者的宝座。于是，在皇帝未成年和丧失亲政能力的时候，他们或受制于太后外戚，或被权臣挟持，或成为宦官家奴手中的傀儡。而且，一旦外戚、权臣、宦官等亲贵集团构成了足以把持朝政的势力，即便是成年皇帝也会处于被挟制的境地，并丧失其对奏章、诏旨的最后审定权。像明后期掌握“批红”的司礼太监，实际上就奴行主事，窃取了相当部分的皇帝处理奏章、诏旨的权力。

部门和地方大吏层的公文运转，是指朝廷行政中枢以下，拥有上奏权的高级官员的公文处理活动。这个层次的组成人员包括两部分：一是中央部、卿、院等大臣，如秦汉的九卿，唐宋以降的六部及其他寺、监、院官员；二是地方一级行政区划的长官和朝廷派往地方的大员，如秦汉的郡守、州刺史，魏晋南北朝的州牧、都督，唐代的州刺史、节度使等，宋代的知州、通判、路转运使等，元代的行省、宣慰司、路等官，明清的总督、巡抚、布政使、按察使等。

中央部门官署大体是按执掌政务的类别分工组建的。它们能否以本部门的名义，较独立地上奏皇帝，或发布下行公文给地方官执行，各个朝代制度不尽相同。两汉九卿施政，多数情况下可以直接向皇帝奏报自己负责的政务^①。丞相、尚书台下达郡国的公文，也须九卿转达的史实^②，似可说明九卿或许有权自行向郡守下发公文。唐代，六部对诸寺监虽有一定的节制权，却没有独立上奏和行下札牒给诸州的权力。六部之上，还有个直接主管官司尚书省^③。明清的情况与唐代迥异。由于丞相废罢，六部直接向皇帝负责，故六部有权直接上奏皇帝和以本部名义行下牒文^④。中央部门官署公文案牍的具体管理，是由部、卿、院、

① 《汉书》卷三十九《萧何传》；卷四十三《叔孙通传》。

② 许同莘《公牍学史》29页。

③ 张国刚《唐代官制》55页。

④ 《明史》卷七十四《职官志三》。

寺、监所属的吏员和首领官负责的。上行奏疏或申文，下行牒札及平行咨札的草拟权谁属，各个时期也略有变动。明代六部下行给布政使司的咨文，发端必云据某司某呈，表明当时各部公文最初是由所属司书吏具稿的^①。清则改变明制，六部处理公文时，堂官（尚书、侍郎）负责审定与签署，司官（郎中、员外郎）专掌撰拟。各部主事、笔帖式、司务等书吏，则查取案例，抄写翻译及保存传递公文^②。

汉唐时期，律令或律令格式是行政管理的基本法规。九卿和尚书六部，大体是检核律令或律令格式，作为处理上、下行公文的依据的。元明清之际，有所变化。六部及诸院、监，多以皇帝及上司批准的案例公牍作为处理公文的标准，简称“照例”。有例可援，即是处理得当。无例可援，则必须请示上司乃至皇帝作出新的指示。否则，就会被视作专擅和违错。以清代为例，六部衙门一律按照“案例”处理给布政使、按察使的札付，处理给道、府的牌、牒，以直接指示其行政。同时，以题本形式向皇帝报告“照例”处理的日常政务。若遇疑难或无适宜的惯用案例可循，遂用奏折向皇帝请旨^③。这样一来，清代六部诸色吏员虽然无权起草奏章和札、咨、牌等下行公文，但他们检核案牍以充处理庶政之据的职司，仍然可以某种程度地左右长官，暗操政柄。

地方大吏既是地方官府的中心，又是朝廷与地方官府联系的枢纽。他们经手处理的公文也相当繁杂。例如，两汉郡守上承皇帝、丞相、九卿的诏旨、檄牒等，指导郡内政务，下接属县官吏的奏记等上行文。郡守还可以向皇帝或丞相奏报政事。在郡辖区范围内，郡守或颁条教节制吏民，或书写檄牒切责不法，黜罢县令等^④。清代总督、巡抚主要是奉旨处理一省或数省的军政大事。督抚多是皇帝亲信，又带宪衔和部院官衔，长期拥有秘密奏折权力。遇到突发事件，他们或可不拘案例，便宜处置^⑤，或者越过部院、内阁，径直向皇帝上递奏折请旨。布政使、按

① 许同莘《公牍学史》200页。

②③ 丁之方《清代的公文制度及其演变》，《史林》1989年第4期。

④ 《汉书》卷八十三《薛宣传》《朱博传》。

⑤ 《光绪朝东华录》九年四月庚申等条。

察使、学政及提督、总兵等，则主要依照案例处理各自分管的事务。其所上奏疏多是题本，奏折较少。他们还以平行咨文，移于部院或邻省同僚，请求政务上的指点、协助，或进行某些交涉。转发朝廷的诏令谕旨等下行文，接收和处理下属府州县厅的申、详、禀、呈等上行文，也是布政使、按察使等官员的职责^①。另外，总督、巡抚衙门的公文，皆由各房草拟，由各房具簿呈长官审核。总督、巡抚办理奏折、题本等重要上行文时，还要延请幕宾为助。如田文镜充河南巡抚，重金聘请邬先生为幕中客，每日入幕挥毫命笔。凡题本奏折，均经其审定，而且能够曲中皇帝之意。幕宾佐助督抚处理公文庶务，所赖的是他们对刑名、钱谷案例文书的娴熟。当时，朝廷颁布的律例，有律注而无笺。幕宾常怀揣句疏节解的《律例汇刻便览》，以为治刑狱之本。负责钱粮的，则收藏各省所刻的《钱谷事例》《赋役全书》等，以为理财之经^②。足见，清代督抚重用幕宾，某种意义上也是束缚于例案公文处理的一种适应性举措。

公文处理和运转的第三个层次，是地方牧民官层。这个层次是由州县厅等机构的长官及其佐吏组成的。这部分官吏，品级多在六七品以下，官卑秩低，无权向皇帝直接上奏，但他们又是国家政权统治百姓的直接实施者。“六部之事，系于一人”。州县官的庶政和公文处理也相当繁剧。秦汉时期，尽管朝廷规定的诸多律条，县令及佐吏必须遵守，但县令对所辖区的庶政大体可以自行按照朝廷律条主旨去处理，毋需过多的请示。隋唐以降，州县吏员委任，听命于朝廷吏部。特别是宋代以京官出任知县等，朝廷对州县官的控制日臻严密。州县官对刑名、财税、民事诸庶务的处理，更是要受案牍公文的束缚，自身的行政决策权限大为缩小。县官及佐吏处理公务，必须严格检取案例，依照案例处理。处理的结果，也须按规定见于文书判署，入档列架，听候上司或监察官定期考覆。一旦遇到与案例稍有差异，或较重大的事件，立即禀报

① 丁之方《清代的公文制度及其演变》，《史林》1989年第4期。

② 许同莘《公牍学史》200、234页。

上司，请求指示。得到批文后，再作处理。正如《清史稿·职官三》所云：“地方要政白督抚，允乃行。”地方牧民官层所使用的公文，也门类齐全。上行，可用奏记、申、详、禀、呈；下行，则将皇帝的诏旨、上司的牒、符、帖、牌以及本衙门的政教，以告示传达给百姓子民。这级官府의公文处理中，胥吏、师爷的地位也不能忽视。唐以后，州县长官多科举出身，对刑名、钱粮等案牍文书不熟悉。在朝廷依案例办庶务的严格规则下，只能长期使用胥吏和师爷，作为施政之辅。

以上三个层次之间的公文运转情况大体是这样的：朝廷决策层以下行文直接指挥部门和地方大吏层。而部门和地方大吏两部分中，朝廷卿、部、院、监等负责拟定规章制度，或以本衙门的名义下发，或由朝廷行政中枢转发给地方，以作为日常办理庶务的规则；地方大吏等，大事以奏疏或申、禀请示皇帝及宰相，小事或依例处理，或向中央部门移咨或申文，询问章程。地方牧民官层主要接受地方大吏的檄、牒等指示，直接统治百姓。官场公文在这三个层次内循环往复，以皇帝为首的官僚行政权力遂得以运作实施。

在官场公文运转中，各级官府间的公文传递也十分重要。早在汉代，九卿之一的卫尉之下就专设公车司马令、丞，掌管天下上书等事^①。各地又分设“行书之舍”的“邮驿”。送解文书的称作“驿骑”^②。魏晋南北朝仍以公车令掌吏民上书等事。稍有变动的是，南朝宋、梁政权时期，公车令改属门下省侍中^③。萧齐政权又改属尚书省起部^④。

唐代朝廷接受四方表章由中书舍人负责。全国各地的驿传，则掌于兵部所属的驾部司^⑤。传递公文多由使者负责。所使用的交通工具就是驿传。在没有驿传的边远地区，又专设“过邮”若干。唐德宗时，朝廷还制定了邮驿条式。按照这一条式，传送公文的使者使用邮驿，必须

① 《汉书》卷十九《百官公卿表·卫尉》。

② 《汉书》卷七十四《丙吉传》。

③ 《宋书》卷四十《百官志下》；《隋书》卷二十六《百官志上》。

④ 《南齐书》卷十六《百官志》。

⑤ 《新唐书》卷四十六《百官志一》。

有门下省发给的纸券。节度使和州衙不得给往返券。使者到所诣州府后，要交纳朝廷颁下的纸券，再从所诣处领取邮券返回^①。

宋代门下省所属的通进司及进奏院，掌管奏牍章疏^②。又以兵部等统一管理全国的公文驿递^③。宋初，诸道邮传曾以军卒代百姓为递夫递送^④。通常，驿递分步递、马递、急脚递三种。急脚递日行四百里，最为迅速，专用于军兴之类的紧急公文传递。神宗时又特置金字牌急脚递，即以书有黄金字的朱漆木牌为凭信。持金字牌的使者，“过如飞电，望之者无不避路”，日行五百里。若有紧急机密军事，金字牌则发自皇帝，不经过枢密院和中书、门下、尚书三省^⑤。岳飞进军朱仙镇之际，赵构所下的十二道金字牌，就属此类^⑥。

元代自窝阔台汗始，设置站赤，专供使者传递公文，“通达边情，布宣号令”。元王朝建立后，各行省普遍建立了驿站网，签取站户掌管驿马、车船和使者食宿。朝廷则由兵部或通政院统一管理。据说，遇有紧急大事之类的公文，朝廷及各地行省等衙门遣专使驰驿送达。较小的公事，则用急递铺递送^⑦。通常，每十里或十五里设一铺，于州县所管民户及漏籍户内签取铺丁。每铺设铺丁五人。随处县官置文簿交付各铺。遇有转递文字，该铺即在文簿上注记件名、到铺时刻及所辖转递人姓名。命令转递人迅速传往以下铺，并取回交收押字。按规定，急递铺丁昼夜行四百里，如有稽迟，要治罪。入递公文，有司要用绢袋封记，另系标写号码的木牌。若是边关紧急公事，则以匣子封锁。铺丁腰系革带，悬铃，持纓枪，挟雨衣，携公文以行。夜间持火炬。沿途车马行人闻铃皆避于道旁^⑧。元代公文传递实行专使驰驿和铺丁轮番转递两种方式。急递铺转递，比起两宋的急脚递，又有了新的发展。

① 《古今图书集成》卷二百五十八《经济汇编·戎政典·驿递部》德宗贞元八年。

② 《宋史》卷一百六十一《职官志一·门下省》。

③ 《宋史》卷一百六十三《职官志三·兵部》。

④ 《宋史》卷一《太祖纪》建隆二年五月庚寅。

⑤ 《梦溪笔谈》卷十一《官政一》。

⑥ 《宋史》卷三百六十五《岳飞传》。

⑦ 叶子奇《草木子》卷三下《杂制篇》。

⑧ 《元史》卷一百零二《兵志四·急递铺兵》。

明代始置通政使司，主管中外奏章的敷奏封驳等事。凡吏民上奏实封入递，先于公厅启视，节为副本，然后奏闻^①。全国各省都设有驿站和递运所，由兵部及所属车驾司统一管理。驿站以站户充役。使用驿站，要持有朝廷颁发的用驿符验。又仿元制设急递铺接送公文。十里立一铺，每铺设铺长。铺兵四至十人，从附近中等农户中选取。每铺设十二时日晷一个，以验时刻。铺门置牌门、牌额及常明灯烛一付。铺兵装备与元制相同。一昼夜行三百里。公文随到随递，不得迟误。还规定，入递公文须严格检验，非前铺所递者不得入递。无印信文字不得转递。不得拆动原封及损害文件^②。显然，明代递送公文制较元代又有所进步。

清代仍以通政使司掌管收纳各省题本，检阅后送达内阁。随本的揭帖，则转交各部各科。通政使司还负责检查题本书写格式和传递期限。期限长短依在外各衙门的途径地里而定。发现逾期的，移部议罪。途中猝遇暴雨等特殊情况，由通政使司查实，免议其罪^③。全国各地的驿站统辖于兵部，而分隶于各省的州县厅。驿站夫役大多以民人募充。凡用驿，须验邮符。官员驰驿给勘合。兵卒驰驿给火牌。公文以驿递，须持本部的“火票”。票面上注明里程、时间和送达地点。传递快慢分日行三百里的马上飞递和日行四百里、五百里、六百里的紧急递送。凡总督、巡抚等官用皇帝所赐的报匣，加锁用封入递。一般的用夹板盛装。普通上行文、下行文及各省官衙间彼此文移，用铺递司传递^④。总之，清代递送公文规则更为详密。对紧急或普通公文、皇帝特许的奏折，又区别对待，采取了期限、速度和保护等方面的不同措施。

三、公文壅滞及其对行政效率的影响

公文是行政管理不可缺少的手段。公文运转迅速准确与否，直接影

① 《明史》卷七十三《职官二》。

② 《古今图书集成》卷二百六十《经济汇编·戎政典·驿递部》。

③ 《光绪清会典》卷一千零四十二《通政使司》。

④ 《光绪清会典》卷七百零二《兵部·邮政·邮递》。

响着各级官府的行政效率。秦汉至明清，都非常重视官府公文的运转流通的管理，也作出了一系列促进和保证公文正常运转的规定及举措。

历代中央和地方官府内都设置了管理公文的专职官吏和负责检覆本司或下属公文的官吏，旨在将公文管理规范化和形成较有效的公文监督审核机制。朝廷中枢组织——丞相府、尚书台、门下省、中书省、内阁、军机处等，其重要职能之一，就是直接掌管皇帝身旁的奏章检阅和诏旨草拟。有人称它们是中央的公文管理机构^①，也有几分道理。就各级官府内部而言，长官以下常有某些僚佐吏员掌簿书文牒，如魏晋南北朝的典签，唐宋以降的孔目官、首领官等。专门负责检覆、审核文牒簿书的官吏也不在少数。隋唐门下省给事中是专门审查封驳皇帝诏旨的。元代中书省设检校官，行中书省设检校所和检校官，专掌都省左、右司、六部或行省公事程期、文牒稽失等^②。明代户部、都察院、布政使司、府所属的照磨所，仍保留检校官^③。照磨所职司侧重于本衙门的钱谷出纳、营缮等事，其属下的检校官或许主要检覆该衙门钱谷财务方面的案牍。明清时期，给事中分为六科，专门稽查监督六部公事，同时负责注销部院奉旨处分事目和覆察公文稽迟^④。值得注意的是，汉唐之际以六事、六察为本职的监察官，宋元以降也开始兼管官府文卷的检覆审查了。元代监察御史和肃政廉访使司主要有四项职能：体察、体覆、巡按、照刷^⑤。照刷，或称照刷文卷，或称刷卷，其明察寻究公文的意义，不言而喻。体覆，乃是对官府申报事宜的复查核实，大体也是和公文行移有直接联系的。因而，当时监察官的职司又可归纳为纠察官吏和检覆文卷两大类。或许是受元制的影响，明代十三道监察御史仍兼管“在内两京刷卷”^⑥。

历代王朝几乎都规定了官府公文运转处理期限和相应的催办制度，

① 张晋藩主编《中国古代行政管理体制研究》311页。

② 《元史》卷八十五《百官志一》；卷九十一《百官志七》。

③ 《明史》卷七十五《职官四》；卷七十三《职官二》；卷七十二《职官一》。

④ 《明史》卷七十四《职官三》。

⑤ 《元典章》卷六《台纲》。

⑥ 《明史》卷七十三《职官二》。

以加快公文处理效率。唐代行政法规《唐六典》明确规定，内外百司各类文书的签发和勾检，如事急和送囚徒等，或“随至即付”，或“一日受，二日报”；“不须检覆”的“小事”，五日为限；“须检覆前案及有所勘问”的“中事”，十日为限；“计算大簿账及须咨询”之类的“大事”，二十日为限；“徒以上辨定，须断结”的狱案，三十日为限。若违限稽缓，要治承办官吏之罪^①。明清时期，也以律令形式规定办理公文的程限。一般小事五日，中事十日，大事二十日。要求必须在限内完成，稽迟者治罪^②。在实施公文期限和催办制度的过程中，清朝统治者较有建树。清初，顺治帝就强调：“上司对下属禀行文”，应“作速具复”；下属对上司的札、牌、牒等，应“刻期施行”，做到“内无留滞，外无推诿”^③。康熙还规定，题奏处理和“部内完结之事”，均以一月为程限^④。雍正帝特设稽察钦奉上谕事件处，专门督察皇帝谕旨交办的各项政事^⑤。清初诸帝还身体力行，躬为表率，迅速认真地处理内外大臣的奏章，“未尝一有稽留”^⑥，以致内阁、奏事处呈送皇帝题本、奏本的频率，有时竟达到二日、三日的程度。尽管乾嘉以降公文数量急剧增加，但因皇帝的表率 and 较严格催督，迄嘉庆中后期，官场公文延期办理的事例并不太多^⑦。

历代统治者还不断纠正公文撰写中的虚文华词偏向。前面提到，秦汉至明清对上行文、下行文、平移文的书写格式，都做过详细而严格的条文规定。同时还比较注意纠正公文撰写中华而不实的偏向。例如，针对魏晋以来官府公文竞相堆砌华丽辞藻和追求四六骈文的问题，北周宇文泰“欲革其弊”，遂命大臣苏绰撰魏帝庙祭大诰，重开古朴纯实之风。“自是之后，文笔皆依此体”^⑧。清初多尔袞和康熙等多次抨击明代

① 《唐六典》卷一《尚书都省》。

② 许同莘《公牍学史》241页。

③ 《清世祖实录》顺治十年正月庚辰，五月庚午。

④ 《康熙起居注》二十二年七月二十九日。

⑤ 光绪《大清会典事例》卷十五。

⑥ 蒋良祺《东华录》康熙四十六年十月；《康熙起居注》二十三年十月十五日。

⑦ 丁之方《清代的公文制度及其演变》，《史林》1989年第4期。

⑧ 《周书》卷二十三《苏绰传》。

“拘牵文义，摭拾浮词”之风，严谕吏民“直据事理，明白敷陈，不得用浮泛文词”^①。经过他们的倡导和努力，清代公文文体与当时的朴学相辅行，也以简练实用而著称。

尽管如此，公文壅滞又像幽灵一样始终困扰着古代官场。几乎每个王朝的中期，都会出现公文管理制度和规则不断遭到破坏，公文运转越来越不灵，严重影响行政效率的情况。公文壅滞的主要表现是：公文数量激增，处理速度趋于缓慢。皇帝御案前和上下官厅都充斥着等待处理的公文。拖延积压，由少量到大量，愈演愈烈。例如，清道光朝官府公文数量月计数千案，三月累牍万计。“案之牍积压者，至数百千起之多”^②。公文壅滞直接带来了官府行政效率的降低和处理各种政务的软弱无能。而每个王朝中期又往往是各种社会矛盾不断激化的多事之秋。公文壅滞所导致的官府行政效率低下，对国家行政管理效应和王朝运祚，都会有较大的消极作用。

那么，官府公文壅滞是何以产生的呢？

关于这个疑问，我们至少可以从五个方面去寻找答案：

第一，官府机构膨胀冗杂，行政权力运作的环节或层次不断增多。

帕金森定律告诉人们，官员的数量与工作质量及责任范围扩大，毫无关系。官员们总是要成倍地增加其下属。因为行政部门是按所辖的工作人员数量来看待其地位的。如果能在属下安置更多的人，那就是成功的可靠表现^③。

在古代官僚政治的条件下，各级官府也经常发生属员不断增多，机构叠床架屋，日趋繁杂的情况。就中央官府而言，秦、西汉比较精干。唯有丞相、太尉、御史大夫和九卿而已。时至魏晋南北朝隋唐，中央官府演化为中书、门下、尚书三省分权共治和六部九卿复合施政。朝廷中枢组织一分为三，政务管理机关由九个增加到十五个以上。机构冗杂，直接招致权力运转环节增多和速度减慢。秦汉朝廷庶政决策过程，多可

① 《清世祖实录》顺治元年八月癸亥；《清圣祖实录》顺治十八年三月甲寅。

② 《清宣宗实录》道光九年九月庚申；《郭嵩焘日记》同治二年十一月二十六日。

③ J. C. 帕拉洛、R. C. 昌德勒《行政管理学词典》181页。

在皇帝和丞相两个层次上完成。魏晋以降，则要在宰相层次内另加拟旨、审核、执行三个环节。秦汉时期，九卿上奏皇帝，或接受皇帝诏旨，只需要经过中朝官等一两个环节即可进行。魏晋隋唐，皇帝与寺监诸卿的奏章诏旨往来，则要经过门下省、中书省、尚书省及主管各部等多环节的旅行了。地方官府也不例外。秦、西汉的地方官府大体是郡、县两级。元代，变为行省、宣慰司、路、府、州、县等五六级。明清时期，督抚、布按、道、府、州、县等，也是五六级。就是说，元明清中央与地方县官间上下公文运转所经历的环节或层次，较秦汉几乎增加了两三倍。当然，古代官府冗滥庞杂，不仅是官府本身增加部属自发作用的结果，还是皇帝分割相权，不断以新中枢机构代替旧中枢机构，历代官府设置的继承性，以及科举制创立后官吏员额迅速上升诸复杂因素相交织的产物。机构增加，转而又加剧了官吏数量的膨胀。众多官员充斥官府，人浮于事。多数人不甘寂寞，“要打发时间，就得多找事干”。他们所找的诸多事情，几乎都要见诸公文形式，或上禀，或下发，或平级行移。于是，在人为地增多公文旅行环节的同时，又人为地造成了公文数量的剧增，加重了公文处理的负担。

第二，公牍处理权上移，官吏不敢专擅，被迫频繁禀报。

古代官僚政治的一个显著特征，就是中央集权。这种集权是分层次逐级进行的。即先由低级官府开始，层层集中于中央。然后再由中央各官府集中于皇帝一人。皇帝中央集权表现在公文管理方面，就是公牍处理权上移，不允许地方或部门在公文处理和实际行政中独立行事。这种上移和集权倾向，由弱到强，逐渐趋于极端化。例如，秦汉时期，郡守县令对民事、财政乃至司法中的死刑，都有相当大的自主权，也可以自定条教颁布实施于辖境。因而，不需要就日常政务频繁向上司行移请示。隋唐律令格式体系的建立，为各级官府的公文处理，添置了一系列必须遵守的规范。尤其是两宋以降，州县官府的财、刑、兵权尽收，支用铢钱斤粮，征发一夫一卒，裁决较重刑狱，都需要移文上司，请求有关指示。有些疑难政务或案件，甚至层层咨禀，上达宰相和皇帝。然后再逐级下传有关批谕。公文旅行，周而复始，旷日持久。官吏违反有关

申禀规则，较独立地处理政务，就要被加上专擅不法的罪名，取招问罪，遭受程度不同的惩罚。元代久任地方官的胡祗遹曾说：“即今府司之案，例当申部。有十年不裁决者；有申至数十次而不蒙明降者。有屡申仅得一言曰：‘不见原行文卷。’或曰：‘仰申覆若干部分。’或曰：‘如何才方申覆？’或曰：‘仰仔细照勘，再行申来。’或曰：‘不见前申事理。’或已申、备申、累申，而取招问罪不绝。或体覆已完而再行体覆。或倒递月日，三四十日才方到路者。或今日到路，明日便要到大都者。诸如此类，不可悉数。依例之事，尚且若是。少有疑难，莫望一言。此往来申报文案之弊。若夫狱犴填满，不蒙处决；司县人员无人主事，不蒙填补；钱谷不得准除；军民户籍交参，不得开收；田亩不得推税；州县官或汙滥或疲弱不胜任，或老病不能治事，不加退罢；似此稽迟违错，罪当谁归？”^① 胡氏所言地方官丧失独立治政权，频繁申禀文案之弊，触目惊心！如此行事，官府公文流通怎能不壅滞？行政效率又怎能不低下？如此行事，又如何能应付瞬息万变的复杂政务？禀报行移迟缓而贻误政事的，不仅是路一级官府，包括朝廷派出的行省所申禀公文，偶尔也有在中书省“稽迟七日不报”的^②。以上主要是元代的情况。其他宋、明、清诸朝，想必也相去不远。清代个别公文即有拖延八年、十年之久的^③。这些都是中央过多剥夺地方官府权力，而在公文运转和行政效率方面造成的恶果。

第三，各王朝中后期政繁事剧，客观上加重了公文运转的压力。

由于古代官僚统治秩序的周期性破坏，诸王朝中后期各种社会矛盾冲突，统治阶层内部权力争斗等，往往搞得难解难分，乌烟瘴气。内忧外患，接踵而来。中央和地方各级官府所面临的政事，随而急剧增多。政治、经济、军事、刑罚等方面的公文大量涌入各级官厅。在官府公文泛滥中，还有一股来自官僚队伍内部的推波助澜的力量。那就是朋党利用奏章等公文形式，互相攻讦。例如，唐宪宗元和初，牛僧孺与李宗

① 《紫山集》卷二十一《论除三冗》。

② 《辍耕录》卷五《人命至重》。

③ 《清仁宗实录》嘉庆二十二年十月；《清高宗实录》乾隆十四年九月。

闵、皇甫湜曾以制策的方式，“条指失政，其言颉颃”，拉开了牛李党争的序幕^①。王安石变法时，守旧派韩琦曾于熙宁三年（1070）上疏，抨击青苗法是官放息钱，与高利贷无异，有失官府体面^②。明末东林党与阉党的争斗中，“给事中陈良训疏识权阉”，“给事中傅樾劾左光斗、魏大中交通汪文言，招权纳贿”，“杨涟上疏劾忠贤二十四大罪”^③。清道光以后，朝廷上下禀讦之风颇盛。官吏们使用公文，互相攻讦，甚至可以挟制上司^④。这些与行政管理无甚直接关系的行文，较多进入公文运转行列，使业已饱和的官场公文越发泛滥成灾，不堪收拾。经办公文的官吏们精疲力竭，“苦不能支”，也无法挽回文牍堆积如山，危害行政效率的大势。

第四，繁琐的礼仪公牍和虚文套语加大了文移的篇幅和数量。

如前所述，秦皇帝制度建立后，朝廷内外官吏每年都要向皇帝呈递大批礼仪性表章，常见的有“章”“奏”“表”“笺”等。凡遇节日庆典，如元旦，皇帝诞辰，登极，册封皇后、太子等，臣子都要举行这种上表章庆贺的活动。此外，官员受到晋爵恩赏，也要上表谢恩。贺表等辞藻极其华丽典雅，毕恭毕敬，内容主要是为皇帝歌功颂德。就连唐代文坛宗师韩愈《贺雨表》，也是“圣人之德与天地通”之类的阿谀奉承词句连篇累牍。清代还统一规定“三大节”（元旦、冬至、圣寿）贺表格式：“某官臣某等，诚欢诚忭，稽首顿首上贺。伏以德统乾元，首正六龙之位，建用皇极，肇开五福之先……”^⑤ 届时，官吏必须按格式书写奏上，不得有误。清代外省大臣给皇帝的请安折中，又常用“犬马恋主之情深”之类的卑下效忠之语。上述贺表谢恩类公牍，与行政管理活动几乎毫不相干。但它是古代官僚政治中表示官僚对皇帝的政治附属关系和仆从关系的法定礼仪，绝不能舍弃。在朝廷公文运转中，这类表章始终占有相当大的比重。

① 《新唐书》卷一百七十四《牛僧孺传》。

② 《宋会要·食货志四之十九、二十》。

③ 《明史》卷二百四十《叶向高传》。

④ 丁之方《清代的公文制度及其演变》，《史林》1989年第4期。

⑤ 《养吉斋丛录》卷二十三。

虚文套语，文字冗长，也是官场公文（尤其是给皇帝的奏章）的一个较突出的弊病。例如，明初，刑部主事茹太素在给朱元璋的一篇奏疏中陈述朝政不便事，本来用五百字可以说明的问题，居然拖长至一万余字^①。虚文套语加重了官吏和皇帝审阅公文的负担，使他们整日淹没于公文堆中不得闲暇。历代也曾三令五申，要求官吏撰写公文简明扼要，甚至作过字数限制等规定。但官吏也有自己的难处：上疏评论政事，言简意直，容易触犯皇帝。一旦龙颜大怒，灾难就会临头。故需婉转表达，曲尽其意。禀奏政务，关系到本人和部属的职责功过。详细禀报，有错可以大家分担，也可以尽可能得到上司的训谕，避免专擅之罪。

第五，皇帝极端专制独裁，也容易导致朝廷决策层公文运转的混乱。

按照现代行政学的原理，最佳的行政模式是分层负责，每位行政长官以掌管十个以内的直属部门或人员为宜。秦汉以后，实行皇帝专制，而且越到后来皇帝专制越是强化。由于皇帝独裁专制，中央和地方的各级官府对较大的政务都不敢擅自裁决，都要上奏皇帝，请旨而行。尤其是明清时期，宰相制废罢，皇帝成为全国官僚机器中公文运转的唯一处理中心。上奏公文的种类，也在题本、奏本之外，又增添超越内阁和通政使司，由皇帝亲自阅办的奏折。这无疑使朝廷决策层的公文处理和运转陷入了两难：一方面皇帝要通过乾纲独断，尽可能使朝廷中枢组织精干，减少公文流通环节和皇帝、宰相在决策方面的分歧纠葛，以加快公文的处理速度；另一方面，皇帝躬治簿书的做法，又造成了皇帝一人处理来自数十上百员下属呈送公文的不正常后果，造成各级官府公文竞相涌向朝廷，加重了决策层公文处理的工作量。倘若皇帝“朝乾夕惕”，极为勤政，倒也勉强可以应付。但如此勤政的皇帝毕竟是少数。而当明后期万历等帝，长期不临朝，阁臣叶向高等为补选阁僚上章百余不作裁

^① 《明史》卷一百三十九《茹太素传》。

决^①之类的情况下，朝廷决策层的公文壅滞和运转混乱，就可想而知了。

总而言之，公文是官僚行政管理所凭借的重要手段。公文壅滞及其对行政效率的危害，又是古代官僚政治的病态产物之一。只要古代官僚政治得以延续，上述表现在公文处理方面的官僚病就会牢牢地依附其上，而难以根除。

附带谈一下，由于公文办理的专门化和检覆审核等条规的过分严格，还派生了胥吏、幕僚把持官府等弊病。胥吏、幕僚不仅是具体承办公牍的行家，也擅长用某些掩人耳目的技术手段对付上司的检核。元人袁桷云：“部使者（肃政廉访使司官）入境，吏曹取旧牍相考订，附益完善，至名押题署，恣所补，不复问。使者坐所治决事，搜摭十不得一二。然皆毫末靡细，于政体不相涉。”^② 在官府文牍处理中，胥吏等可以帮助长官遮掩过错，逢凶化吉，也可以上下其手，作弄陷害长官。其如此广大的神通，恰恰是秦汉以降官场上“据文法以具事”的文牍主义所造就的。关于胥吏、幕僚在行政管理中的具体表演，我们将在第八章详细叙述，兹不赘。

① 《明史》卷二百四十《叶向高传》。

② 《清容居士集》卷二十三《送刘习卿序》。

第八章

胥吏、幕僚与行政管理

一、胥吏

古代王朝中，虽有政府官员布列中央地方，在各级衙署中行使其职权，但大量的日常琐细事务的具体处理，又是靠为数众多的吏员来完成的。这些人虽不属于官，但却实际执行着政府的职能，没有他们的辅助，各级官员在行政中就寸步难行，他们被认为是“为政所必不可少者”^①，“上自公卿下至守令，总不能出此辈圈襪，刑名簿书出其手，典故宪令出其手，甚至于兵枢政要、迟速进退无不出其手。一刻无此辈，则宰相亦束手矣”^②！吏是各级政府机构遴选或雇用的公职人员，有额设编制及一整套管理规制，其数量大大超过额设官员。唐代玄宗朝，中央与地方官共一万八千八百零五名，而胥吏杂任则三十四万多人^③，官与吏之比为1：18；宋代的胥吏数量更庞大，真宗咸平年间减省天下冗吏，一次就裁汰十九万多人^④；清代，中央及地方各衙署中，胥吏“多者动以千计，少者不下数百”^⑤。从他们的实际作用及其规制、数量来看，这些人已成为整个官僚行政系统的一个重要组成部分。

① 贺长龄编《清经世文编》卷二十六，靳辅《生财裕饷第一疏》。

② 梁章钜《制义丛话》卷七。

③ 《通典》卷四十《职官二十二》230页，万有文库本。

④ 《续资治通鉴》卷二十二，咸平四年六月。

⑤ 《皇清奏议》卷三，魏象枢《剔蠹安民疏》。

（一）胥吏的名目、职掌与选用

秦汉时期，官与吏的区别不甚严格，吏也可算作是低级小官。魏晋以后，官吏的选用定以品级，九品以上便成为严格意义上的官，称为流内；九品以下就成了后来所说的吏，属于流外了。由于门阀制的盛行，担任吏职的人员主要来自庶族平民，为士人所不齿。科举制以后，流内官主要由科考选拔的优等士子充当，这些人都是取得了出身资格、有一定身份的人，胥吏所从事的杂职，更成了那些读书做官者不屑而为的低贱职业。

胥吏的职差琐杂，名目也繁多。唐代在中央衙门中有：令史、府史、掌固、赞者、典谒、亭长、司取、门仆、门事、主杖、监门直长、亲事、帐内等；地方各衙署中有：佐史、司户、录事、仓督、典狱、执刀、白直、市令、市丞、津史等等。宋代的胥吏名目更多，如孔目、曹司、押司、令史、书吏、贴书、堂后官、录事、守当官、公人、主事、都事、主书、提点、书令史、胥佐、胥长、书手、乡书手、贴司、供事、堂吏、典库等等。明清时期，笼统的称呼有：令史、书吏、司吏、供事、堂书、书役、经承、攒典、典吏、书办、房书等，按照不同的职差，还可分出具体的特定名目。

胥吏按其职差性质可分为两大部分：一是专供奔走驱使的胥役，负责催征赋役，查管市场、关卡，保管钱粮物库，缉捕、看管、押解犯人，衙门内外站堂、看门、通报、传唤，上下衙门及乡里之传送文移、联系，以及跟随长官等等；二是文职吏员，在各衙署内收发公文、查核档册、誊录文件、造报册簿账目、收贮档案等。明清时期，地方州县衙门里有所谓“三班六房”，三班为皂班、壮班、快班，就是属于前者，其中有皂隶、门子、典狱、快手、马快、步快、弓兵、禁卒、粮差、番役等。六房谓吏房、户房、礼房、兵房、刑房、工房，是按中央六部的分工形式，分房管理各类事务，各房书吏分别称为吏书、户书、礼书、兵书、刑书、工书，属于文吏，诸如本衙门及下属衙门官员花名、履历等人事册簿之造报；辖区内户口、田亩、税课之登记造册，钱粮之奏销，承办田房税契；旌表孝子、节妇，学校教务，礼仪杂务；本衙门三

班人员、丁差马夫及辖内驿站各类事务；词讼录供、审验证单之缮拟、律例档案之查找，协理各种刑案以及保甲造册；境内工程、造办各种用项之开销、匠户册之勘造等等，都由这些文吏经手。

胥吏的职务在相当长的时期内曾带有“役”的性质，明中期以前，曾采取金充的形式，如宋朝，即“因前代之制，以衙前主官物，以里正、户长、乡书手课督赋税，以耆长、弓手、壮丁逐捕盗贼，以承符、人力、手力、散从官给使令。县曹司至押、录，州曹司至孔目官，下至杂职、虞侯、拣、搯等人，各以乡户等第定差”^①。这些人都是按派役的制度，根据其户等而轮充服役。明代规定，“凡金充吏役，例于农民、身家无过、年三十以下、能书者选用”。明初，是按其户之职业性质、丁之多寡金派：正军户，五丁以上金一丁充吏，四丁不许；水马驿站、贴军、杂役、养马等项人户，四丁以上金一丁，三丁不许；民户，两丁识字，可金一丁^②。明代还有“滴充”为吏的规定，即将府州县学生员及监生中的低等生，长期举试不第者，“罚为吏”，或将犯罪的官员罚充为承差的典吏。

胥吏中的文吏，需要一定的文化知识，所以要经过考核选拔。宋代，考选中央机关文吏一般经过两道程序，先由选用衙门考试，合格后，送御史台复试，复试合格，成为正式职吏。考试内容主要是验人才、试书札两项，由于各部门吏人职责不同，工作性质及工作要求也不一样，因而各部门考试又侧重于该部门专业。正因为吏人的专业化性质，所以在入役之前多经过一阶段这方面知识的“习学”^③。明朝实行纳银充吏制，“民家子弟，初在本处纳银充吏，谓之农民。巡按考其刑名、行移、写字……考称者，照纳银司、府、州、县令典等项，挨次参充。不中者降参着役”^④。可见文吏在当时已成平民竞相谋求的一种职业，政府因而借机收费，实际就是交钱买职。清初沿袭“旧例，书吏承

① 《宋史》卷一百七十七《役法上》。

② 万历《大明会典》卷八《吏役参拔》。

③ 见陶绪《宋代吏人招募考试制度初探》，载《中国史研究》1989年第2期。

④ 《明经世文编》卷一百三十七，许瓚《正国典明选法以便遵守疏》。

充按纳银数多寡，分送各衙门办事”。康熙年间停纳银，改为招募。凡通晓律例、工于写算者，赴所在衙门报名。报名时须持有同乡书吏及亲族邻里的保结，证明确属身家清白、无犯罪行为，并非顶替冒考，并非重役，再经当地衙署核对其籍贯、年龄等无误，然后参加考试，择文理明通者录用。被选中者不能马上充任，须要等待上届吏员退職缺出，才能顶补。按规定，吏员任职五年，就必须退役，由待缺者顶补。官府这样规定，是“因该书吏等充役有年，熟悉衙门事务，易启勾通贿属之弊”^①，所以必须不断地募用新吏。为防止吏员冒滥，各衙门都定有额缺。清代，中央的内阁设六十二名、翰林院十六名、宗人府十四名，六部中以户部最多，共二百零五名，最少的兵部也有六十五名；地方机构中，督、抚衙门定二三十名左右，府、州、县衙门一般在十几名至二十几名。以上经制额缺实际并不敷用，雍正朝的巡抚田文镜就曾给皇帝上过一道奏折，陈述其衙署内所用书吏已超过定额十倍有余，因“事务殷繁，尚苦赶办不及”^②。因而各衙门无不大量雇用额外吏人，如“贴写”“稿工”“帮役”等等，以致实际所用书吏大大超编。

职吏的俸禄待遇如何，各代制度不一，总的说来，其俸给不仅微薄，而且不固定。如唐代，中央机关中的文吏，“月俸一百四十，食料三十”^③，每月一百七十文，而最低级的九品官，月俸也有一千五百文^④，吏人仅及其九分之一。宋代吏人“素无常禄”，且“增损不常”^⑤。明初，中央衙门的文吏最高者给米两石左右，此后又有所减少。清代，虽规定“按季给以工食银两”，但“屡经裁减”^⑥。

朝廷对任役的吏员也定有考核制度。明代是三年考核一次，供职勤勉没有过失者，可转入较高一级的衙门任役。经三次考核，优等者可授以出身，取得做官的资格。清代规定任满五年后，经考核无过，可参加考试，按成绩录用为官，无论考取与否，都被勒令回籍，入选者在家候

① 王先谦《东华录》，道光朝卷二十，道光九年十月庚寅条。

② 贺长龄编《清经世文编》卷二十四，田文镜《覆陈书役不必定额疏》。

③④ 《新唐书》卷五十五《食货五》。

⑤ 沈括《梦溪笔谈》卷十二《官政二》。

⑥ 《清文献通考》卷二十一《职役一》5045页，万有文库本。

缺，落选者即被黜退，不许再次应募考取书吏。文吏虽可入仕，但朝廷严格限制这些人进入中级以上官僚阶层（元代除外）。唐代规定，流外吏员不得任清要官。明代初期，尚有吏人入选较高品秩官员者，此后“吏员崇者止于七品……非保荐不得为州郡”^①。清代最高者授以正八品，乾隆以后又压至从九品。书吏待遇微薄，升迁前途黯淡，因而他们的唯一追求就是唯利是图，在自己有限的役期内，利用任职之便设法谋取实惠，这是导致胥吏擅权败坏吏治的原因之一。

（二）胥吏擅权及其对封建吏治的败坏

谈到胥吏，古人几乎是众口一词切齿痛责，人们的指斥不外两个方面：一是说他们擅权，“朝廷之权尽在胥吏”，“百官者虚名，而柄国者胥吏而已”，清人甚至说“本朝与胥吏共天下”^②；二是痛斥此辈蠹政害民，“书吏、差役，其贪毒之性酷于虎狼，其狡诈之情，黠于狐鼠，假威倚势，变幻无穷，专务害民，不遗余力”^③，称他们为“猾吏奸胥”“蠹书”“刀笔吏”，甚至骂他们为“狗吏”。看来，胥吏尽管不是掌印掌权之官，但实际权力却可超过国家正式官员，而且他们的擅权，成了封建吏治败坏的重要因素。那么在行政中他们何以能够擅权，又是怎样蠹政害民败坏吏治的呢？

书吏虽然没有科举士人的满腹经纶，但他们所熟悉掌握的，却是行政方面的实用知识与技能，分掌刑名、钱谷各科的文吏们，就某一方面而言，他们的精通程度要超过他们的长官。清代的书吏，不少人在任役之前就已经过这方面专业知识的学习，讲授吏业是当时的专门学问，谋求是业者，“延师不务课读，惟属以笔牍之任”。他们正是以己之长而制长官之短。而公文的繁缛，也造成了官员对书吏的依赖，清雍正帝就曾说，各省的布政使“掌通省之钱谷”，按察使“掌通省之刑名，案牍

① 归有光《震川先生集》卷三《三途并用议》。

② 《清稗类钞·胥役类》“例吏利”。

③ 葛士浚编《清经世文续编》卷二十二，谭承祖《请飭严禁书差肆扰疏》。

如山，不得不仗熟练之书役为之办理”^①。以办理刑案为例，清代的法律条文“律”，只是一种原则性的笼统规定，而实际犯案的情节异常复杂，所以在判案时是依“例”而行，即用以往判案的成例作为依据，对比而定，而以往例案之堆积，高与屋齐，非熟手不能查到，那些经科举入仕或以恩荫、捐纳为官者，于法律本不谙习，面对千变万化的案件及汗牛充栋的例案更是无所措手足，所以他们处理案件，往往是由“书吏检阅成案，比照律，呈之司官，司官略加润色，呈之堂官，堂官若不驳斥，则此案定矣”^②。由于“法可知而例不可知，吏胥得操其两可之权”。录供的措词、仵作之验单也要经此辈之手。这样，事先买通了他们，重罪也可轻判，否则，这些刀笔吏不过笔锋一转，稍做手脚，便可罪加三等，以致时人有“天下有吏之法，无朝廷之法”之说^③。其他如官员的考核与迁转、钱粮之征派、工程之预算报销等等，书吏都可借条文成例之繁杂、疏漏与矛盾之处上下其手，借机需索，使“铨选可疾可滞，处分可轻可重，财赋可侵可蚀，典礼可举可废，人命可出可入，讼狱可上可下，工程可增可减。使费既赢，则援案以准之，求贷不遂，则援案以驳之，人人惴恐而不能指其非”^④。

地方官对胥吏的依赖性更强。地方衙门的胥吏主要是本地人充当，这些人熟悉当地风土民情，而且有各种关系人物。而地方官，由于回避制度，非本地人所任，而且经常迁转，任期不长，因而那些“亲民”之细务，事事都要借助衙中的土著胥吏。胥吏则利用他们的乡土关系、对地方政情的谙熟，而左右长官、欺蒙长官。正如宋人陆九渊所说：“官人者，异乡之人。吏人者，本乡之人……官人视事，则左右前后皆吏人也。故官人为吏所欺，为吏所卖，亦其势然也。”^⑤

不仅本衙门官员被胥吏愚弄，其他衙门官员也同样逃脱不了此辈的

① 《清世宗实录》卷九十二，雍正八年三月己巳。

② 《清稗类钞·胥役类》“各部书吏主案牍”。

③ 《明夷待访录·胥吏》。

④ 《光绪朝东华录》光绪二十七年四月戊戌。

⑤ 《象山全集》卷八《与赵推书》。

欺蒙与控制。清代某人候补知县，吏部书吏向他索贿说，此缺依例你可补到，但必须给我一千两银子。此人以他乃按例而补，何须打点，因而拒绝。不久此县缺出，但已为其他候缺者顶补。经人打听，才知此书吏以他有两种铨补资格无法确定哪一种为理由，没有为他上递档册。此人只得向书吏请求办法。书吏说这次需要五千两银子，否则得注销一种资格。此人无法筹办五千两巨款，便注销了自己“保举”班的资格。不久书吏又向他说，真是太遗憾了，这次补缺保举班人少，您可以补上，可惜已经注销了。这个候补者就因没有行贿，而两次被耍弄。清代，这种索贿几乎是公开的，“贿不至，非驳斥即延阁，故外官得缺，必须到部打点”^①。再如官员的考核，地方官考核优劣的重要依据之一是其赋税的征收情况，上级衙门的书吏往往借其掌握的下级衙门的钱粮汇报册而大做文章。上级衙门长官不能于浩繁的钱粮册簿中项项查核，仅凭本衙门书吏的汇报而开具下级官员的考语。下级衙门官员在自己前途升迁黜陟的大问题上，不得不打点书吏，尤其“不可稍失其意……盖知吏胥亦能操吾之短长也”^②。至于乡间小民，也就更被他们玩弄于掌股之中了，史书上所说的赋役钱粮的转嫁——“飞洒诡寄”，征收时的额外加耗，利用银、钱比价之差，货币与实物之折算而多征，以及以完作欠等等，多出此辈之手。遇有词讼案件，“辄向两造需索差钱……又借传讯邻证之名，扰及同村居民以邀厚贿”，若没有满足其讹索，则“诬赖多方，滥行拖累，以倾其家”^③。

官员荒怠政务，也为胥吏擅权作弊提供了可乘之机。官场中，尸位素餐而于政务全不尽心的官员并不少见，这些人“不留意政事，一切付之胥曹”。清嘉庆年间发生的冒支国帑案，就是一个典型事例。当时工部有个书吏叫王书常者，每当有土木、水利工程，则假借主管官员名姓造册，向户部支款。按定例，支取工程帑项必须该部长官查核批示。而

① 《清稗类钞·胥役类》“各部书吏主案牍”。

② 《明儒学案》卷六十《东林学案三》“职方刘静之先生永澄”，下册1478页，中华书局1985年。

③ 葛士浚编《清经世文续编》卷二十二，谭承祖《请飭严禁书差肆扰疏》。

这个书吏与司员串通一气，每每“伺大员谈笑会饮时，将稿文雁行斜进。诸大员不复寓目，仰视屋梁，手画大诺而已”。数万两白银便落入了此辈囊橐。由于数次作弊，侵吞至数十万两，官员虽被蒙蔽，却为工头某发觉告发，才将该书吏正法，官员革处^①。清代皇帝曾多次严厉斥责官员：“一切案件如假手书吏，至蠹书作弊者，照溺职例革职”，“外省督抚藩臬等衙门，一切题稿批详事件，俱应于内署定稿……如果仍前令书吏批拟，致滋弊端者，一经发觉，将该督抚藩臬等交部议处”^②。屡次申斥而不能杜绝，说明这类现象是始终存在于官场之中的。

胥吏之擅权，还由于他们能够结成盘根错节的胥吏网，盘踞某衙门，因而能够上下串通、左右逢源。按规定，书吏役满必须退役回乡，但有些擅长某项业务的书吏，往往被长官倚任而留用，主管某房，指挥大量的额外贴写、稿工，手下还有不少从学的书役。这些人，一般是他的亲族乡党，书吏缺出，便由这些贴写等充补，以致这些衙门成了某宗族、某地区乡人的世袭盘踞领地。尤其是那些主管钱粮的户部及银库、税关等肥缺部门，更是他们的麋集宝地。明万历年间，“户部十三司，胥算皆绍兴人”，这种状况延续到清代嘉道年间，仍未改变^③。道光朝，“京师各库及税务衙门书吏，当役满告退后，其接充者，非其子侄，即其亲戚。如银库书吏，大半皆系史姓；崇文门税务书吏，大半皆系张、王等姓，盘据把持，已可概见”^④。由于书吏的私行雇用与授受，某些在职书吏也因此而有“缺主”之称。这些缺主把持某部门，是书吏擅权的重要表现，正如雍正帝所揭露：“有一等积棍名曰缺主，独掌一司之事，盘距其中，事无大小，一手握定。而不肖司官交通贿赂，倚为心腹，上下朋奸莫可查究。书办尚有更换，缺主总无改移，子孙相承，竟成世业。各衙门奸弊丛生，未有不由于缺主者。”^⑤ 这种状况，自宋代以来就一直存在，时人谓之“官无封建，而吏有封建”，官员任满即调

① 昭槁《嘯亭杂录》卷八《私造假印案》。

② 光绪《大清会典事例》卷九十五《吏部处分例·案件假手书吏》。

③ 顾炎武《日知录》卷八《胥吏》；《嘯亭杂录·续录》卷五《明末风俗》。

④ 《内务府现行则例·堂上》卷一《稽察书吏》。

⑤ 光绪《大清会典事例》卷一百四十六《书吏·承充》。

离，而吏却“窟穴其中，父以是传子，冗以是传弟”^①。各衙门之间，胥吏也因乡党关系而结成集团势力。明末以后至清代，中央各机关的书吏，绍兴人居多^②，这些人串通一气，互相救援。下级衙门胥吏犯事，上级衙门胥吏为其说情，下级衙门长官就不能驳其情面，否则就事事掣肘、要挟。有些官员与相关衙门或上级衙门打交道，也不得不求助于手下的胥吏。至于那些缺主，不仅为本衙门长官所倚重，而且成为相关衙门官员交结的对象，以免受制。彭龟年曾对宋代的情况作过这样的剖析：“吏道之盛无如今日，州县之吏止能制百姓，中都之吏乃能制官员，台省之吏至能制朝廷。州县之吏所以能制百姓者，与监司之吏通也；中都之吏所以能制官员者，与台省之吏通也；台省之吏所以能制朝廷者，与权幸通也。”^③ 胥吏所以能在官僚行政体系中，隐然形成一种与“官权”相颉颃，甚至能制官的“吏势”，一个重要原因是凭借他们的关系网。

精于吏道的奸吏们，作弊手段也是多种多样、无孔不入。他们除利用律例、则例的灵活性而公开舞弊营私外，还常常采取涂改、伪造、抽换、销毁文档等手段。清嘉庆年间震惊朝野的直隶省衙门书吏侵吞钱粮案，就是该书吏与州县衙门之书吏、长随等多次串通，“私雕假印、挖改公文、虚捏报解、重领冒支、销毁借领案卷”，将该省正项钱粮“抵冒分肥至三十余万两之多”^④。利用官僚机构行政中的弊端及官员的某些短处而要挟，也是书吏们的惯用伎俩。清乾隆朝大学士福康安在西藏之役班师回朝后，向户部报销军费开支。户部书吏开口即索要万两白银，福康安大怒，厉声斥责。书吏则从容对曰：“小吏怎敢向大帅索贿，只因用款项目太多、数额太大、册簿太多，如果不另雇书手，非二三年不能完结。今日奏报军需，明日又奏报，皇上览奏不仅厌烦，而且会对如此浩繁的开支深究追诘。现在皇上正大赏军功，如果日夜赶办尽快全

① 《日知录》卷八《胥吏》。

② 夏仁虎《旧京琐记》卷一《俗尚》。

③ 《止堂集》卷一《论雷雪之异为阴盛侵阳之证疏》。

④ 《东华录》嘉庆朝卷二十二，嘉庆十一年八月乙未。

行具奏报销，皇上必一喜而定。欲速办，必多雇人，多雇人，需款必多，我实在是为您着想，非为各吏计也！”这位手脚本不干净的大帅，听后竟“大为激赏”，“立予万金”^①。又如，礼部尚书某是前朝阵歿功臣的遗腹子，同乡人上奏朝廷请求旌表其母。正办理过程中，该书吏找到这位礼部尚书，直接挑明要银一万两，此官断然拒绝。书吏叠指细讲：封翁（指这位官员的父亲）某年阵歿，太夫人遗腹生公，您今年应若干岁。可是您当初科考时少报了两岁，历历在案。这样太夫人生您就成了封翁歿后两年以后之事，于理不通，这怎能旌表呢？此官大惊，问计将安出。书吏曰：公考试时，府、县、院及礼部皆有档册，服官后吏部亦有档，须将各衙门档册年岁一一更正，所以我就不能不各处去打点了。这位礼部尚书只好老老实实拿出万两白银^②。清代谚云：“清官难逃猾吏手”，于此可见一斑。

胥吏擅权所造成的危害是多方面的。首先，它加重了官僚政治的腐败程度。胥吏败坏吏治，主要表现在贪赃图利上。与官相比，胥吏贪赃舞弊有两个特征：一是明目张胆，大量地表现为公开的索贿；二是见缝插针，凡过手文书、经手之事，有空就钻，雁过拔毛。这类公开的经常性的枉法行为，无论在官场之中，还是官府与民之间，都已成了司空见惯、见怪不怪之事。可以说，他们对吏治的败坏及社会风气、官场风气的毒化，比起官僚为害更甚。清代的书吏甚至实行“卖缺”，书吏临退役之时，待价而沽，“每缺或万余金，或数千金不等”^③，视缺之肥、瘠，“量其出息之多寡以为授受”^④。这种卖缺，实际是转让贪赃的“专利”，而买缺者，一旦得缺，必能将本利成倍地回收，国家公职竟然成为私相买卖的贪赃专利，见不得人的丑事变成公开的交易，可见这些蠹吏们已把吏治败坏到何种程度！

蠹吏贪赃、侵吞国帑，比起贪官不在其下，甚至有过之而无不及。

① 金安清《水窗春呓》卷下《部吏口才》；《清稗类钞·胥役类》“部吏索贿于福文襄”。

② 《清稗类钞·胥役类》“部吏索贿于某封翁”。

③ 陈良奇编《清经世文三编》卷二十三，郑观应《书吏》。

④ 贺长龄编《清经世文编》卷二十四，周镐《上玉抚军条议》。

清代的京城有“官穷吏富”之说，书吏中的“吏户两部书吏……其中之强有力者，辄皆岁入数十万”^①，尤其是“户部书吏之富，可埒王侯”^②。俸给微薄的书吏，何以能岁入数十万两白银，不言而喻。官穷是相对于吏富而言，像和珅那样的贪官，在京官中毕竟是少数，而贪吏则大大多于贪官，“自京畿以及各直省，有不营私之官，而鲜有不营私之吏”^③，所以清代北京又有“东富西贵”的说法，东富是指京师书吏皆居住于正阳门外之东，西贵说的是京衙司官多居于正阳门外之西。这些胥吏所得大量钱财，无论采取何种手段，来自哪些渠道，归根结底，都是民脂民膏。而地方胥吏，则是以超额征派、以完作欠以及转嫁等形式，直接从百姓身上榨取。贪吏悍吏以得财为主要目的，数十倍于官员的“虎狼之吏”吸吮民之膏血，鱼肉百姓，无疑是激化社会矛盾的重要原因。

另外，胥吏擅权还造成了官僚政体在行政中极为反常的现象——官弱吏强、官与吏勾结。官弱吏强，一表现为下级衙门官员惹不起上级衙门之吏，不得不与“上官之奴隶分庭抗礼”，而“吏假官之尊，虽强令无如之何”^④；二是本衙门官员不得不依靠吏开展工作，进而受吏之欺蒙、挟制。官吏勾结，或表现为官与吏合伙贪赃舞弊，或表现为官“恃吏为爪牙”，“引为腹心”，还有不少官员，公开为胥吏开脱罪责，因为“失察吏胥有关于己之考成”，影响自己的前程，因而“巧为弥缝、曲为袒护”^⑤。官吏合伙贪赃，加深吏治的腐败，官袒护吏，更加助长吏势的猖獗；官弱吏强，官不能制吏，甚至受制于吏，则对胥吏的蠹政害民无力制止。有感于“元亡于吏”的明太祖朱元璋曾做过如此深刻的分析：“天下之治乱，在于君臣之能驭不能驭耳。若君能驭臣，臣能驭吏，故治由此始；若君不能驭臣，臣无以驭吏，则乱亦由此始。”^⑥ 吏

① 《清稗类钞·豪侈类》“继禄享用拟王侯”。

② 《清稗类钞·胥役类》“各部书吏主案牍”。

③ 葛士浚编《清经世文续编》卷二十二，游百川《请惩治贪残吏胥疏》。

④ 葛士浚编《清经世文续编》卷二十二，鲁一同《胥吏论四》。

⑤ 葛士浚编《清经世文续编》卷二十二，游百川《请惩治贪残吏胥疏》。

⑥ 余继登《典故纪闻》卷三。

势发展为官府难以驾驭的力量，严重地破坏了正常的统治秩序，不仅国家之“乱由此始”，而且必将愈演愈烈。

胥吏蠹政害民，营私舞弊，是官僚政治的腐败性所决定的，它不是一个孤立存在的特殊现象。官场腐败，官员贪赃枉法，就不可能使胥吏清廉守法。而官员的怠政、不尽职以及文牍主义、公文的浩繁，也为胥吏弄法舞弊提供了条件。但胥吏制度本身，也确实存在着弊端。首先，胥吏既已纳入国家行政系统之中，成为必不可少的公务人员，却又把他们当作贱役看待，在俸给待遇上，吏与官相差悬殊，且没有保障，大量的额外胥吏的雇佣费用，主要靠任用衙门自行解决，如状纸银、税契银、关卡抽头等等。俸给微薄，甚至不能养家糊口，也就必然利用其行政之便去谋求。宋人所说“天下吏人，素无常禄，唯以受赇为生”^①，不能说没有一点道理。在前途上，自科举制后，吏员出吏入官，被压制在低阶范围内，进取无望，整个社会也形成了“贵官贱吏”的观念，既充为吏职者，便自暴自弃，唯利是图。在胥吏的选用上，也远没有官员严格，不少社会渣滓、地痞、流氓也混入吏员队伍，这些人把那些坑蒙拐骗、欺诈奸猾的恶劣作风带进官场。诸种因素，导致吏成为与官有所区别的特殊阶层。因而无论是从实际情况，还是观念印象，人们对吏这一阶层从来没有好的评价和好感。官，尚有“清官”之说，对于吏，则从未有人把清、廉、贤之名加在他们的头上。还有人把他们与宦官相提并论，指出“天下之断然自弃于恶，又不能不用，用之则卒有害必无善者，在内为宦官，在外为胥吏”。其次，国家的监控机制也有薄弱之处，监察主要是针对官员的行为，对于庞大的处于行政系统末梢的吏员阶层，对于吏的琐屑繁杂的行政活动，则显得无力，因而吏弊也就无法得到及时的制止和有效的制约。

政权机关由于需要办理大量的繁琐的杂务，而不能不任用大批的胥吏，作为官僚行政的辅助，用之，又产生无法摆脱的“吏弊”，官府尽管始终把驭吏作为澄清吏治的一大要务，但收效甚微，以致发出“官箴

^① 《梦溪笔谈》卷十二《官政二》。

易正，吏弊难清”的哀叹。胥吏蠹政，成为古代王朝，尤其是唐宋以后政治腐败的一个重要表现方面，至清代而有害愈烈，直到该王朝灭亡。

二、幕僚

幕僚又称幕宾、幕府、幕友、幕客、西宾等等，是军政长官聘请的助手、参谋。任用幕宾佐政由来已久，各个朝代的聘幕方式也不尽相同。

（一）幕宾制度的演变

战国时期，才干之士游说四方，名门贵族公卿将相，皆争相罗致名士，以为智囊。当时被召为宾客、舍人而参与政务的士人，与后来所说的幕宾十分相似。战国之时的这种风气到两汉时期仍有遗绪，世宦之家多有门生故吏。三国魏晋以后，聘用幕客佐政向制度化方向发展，出现了诸如参军、记室、军师、主簿等专门用于幕僚的职任名称。如蜀丞相诸葛亮深知马谡“才器过人，好论军计”，因而“以谡为参军，每引见谈论，自昼达夜”^①。曹操手下谋士如云，不少都是他聘请的幕客。荀攸是曹操的军师，《三国志·荀攸传》记：“军师荀攸，自初佐臣，无征不从，前后克敌，皆攸之谋也。”陈琳、阮瑀是曹操的记室，“军国书檄，多琳、瑀所做也”^②。钟会则在司马懿的大将军府中“管记室事，为腹心之任，参同计策，料敌制胜，有谋谟之勋”^③。唐代以后的聘幕者主要是地方官。唐代幕职有副使、行军司马、判官、掌书记、参谋等等。当时充任节度使、观察使、经略使者，赴任之时，多延请幕友辅佐其处理政务。如韩愈，先被徐州张建封“请为其宾佐”，后来节度使裴度又聘他做行军司马^④。杜甫曾被剑南节度使严武聘为参谋^⑤。至五代，由于各地方镇皆武将出身，政治非其所长，因而“各方镇犹重掌书记之

① 《三国志·蜀书》卷九《马良传附马谡传》。

② 《三国志·魏书》卷二十一《王卫二刘传》。

③ 《三国志·魏书》卷二十八《王粲丘诸葛邓钟传》。

④ 《旧唐书》卷一百六十一《韩愈传》。

⑤ 《旧唐书》卷一百九十下《杜甫传》。

官……一时遂各延致名士，以光幕府”^①。幕府制在这短暂的战乱年代进一步发展。方镇有幕宾为佐，如虎添翼，拥兵割据，甚至称王称帝。宋开国以后，削弱地方方镇势力，被节度使等倚重的幕府制度也当然地列入了被削弱的范围之内。其措施是，把私人聘幕佐政的幕僚制纳入国家官僚行政系统，幕职由中央任命，派往地方各机关，协其长官佐政，向政府负责。所以两宋时期，前代的幕职如判官、掌书记、推官等都成了“幕职官”。这种幕职官，实际已失去幕宾的性质^②。明中期以后，由于督抚逐渐发展为地方行政长官，而这一新的官职在其产生之时，又没有佐贰官，延请幕僚协助也就成为行政所必需，幕僚制度由此又开始发端。如嘉靖朝在浙江主管抗倭事务的胡宗宪，即聘用当地名士徐渭、余寅等“同管书记”，胡的抗倭活动，徐渭“皆预其谋”^③。清代，督抚成为固定性的正规的省级行政长官，但仍不设佐贰官，因而聘用幕宾佐理政务已发展为普遍现象。雍正元年，清世宗正式降旨：“各省督抚衙门事繁，非一手一足所能办，势必延请幕宾相助，其来久矣……嗣后督抚所延幕客，须拣历练老成，深信不疑之人，将姓名具题。”^④从此，幕宾又正式取得法律上的地位。当时，不仅督抚，而且府、州、县各级衙门，也都延请幕宾，表明清代幕府制度的普及性发展。清代幕府制的显著特征，是它的私聘性，完全独立于政府系统之外。这一点，下文还要详细述及。幕宾的大量使用，使清代兴起了一门新的职业学科——幕学，学幕者需要拜师，经过幕业知识的专门学习和训练，以待延聘。学幕者以浙江绍兴府人居多，入幕者即所谓“绍兴师爷”。绍兴师爷是清代幕宾的主要来源。此外还有地方名流、候官待缺的入仕者、久试不第的秀才、退休的缙绅、丁忧的官员等等，总之，大都是幕主亲自物色或经人推荐的有真才实学，或有某方面专长的人物^⑤。朝廷正式承认幕宾

① 赵翼《廿二史札记》卷二十二《五代幕僚之祸》。

② 以上参考了李晚成《中国幕僚制度考论》，载《上海师大学报》1988年第1期。

③ 《明史》卷二百八十八《徐渭传》。

④ 《清世宗实录》卷五，雍正元年三月乙酉。

⑤ 以上参考了郑天挺先生《清代的幕府》，载《明清史国际学术讨论会论文集》。

的聘用后，也陆续制定了一系列规制，如关于辟幕的范围限制：禁用属员、亲友，不许向下属官衙推荐幕友；幕职的聘用年限；幕宾的保举入仕等等^①，以发挥幕僚制度的正常辅政作用，减少弊端。清代是幕府制度的发展与完备时期，幕宾对地方官行政的辅助作用及其对地方政治的影响也最为显著。

（二）幕僚的职掌

幕宾是幕主的股肱与心膂，因而他们既协助幕主处理政务、掌握机要，也参与幕主的决策，充当顾问和参谋。从清代幕府的情况来看，凡幕主的应办事项，都在幕宾的协理范围之内，有的幕宾甚至成了幕主的代办和当家者。如左宗棠，以举人入湖南巡抚骆秉章幕，“事无大小，专决不顾”，监司以下向骆秉章禀报政务，“辄报请左三先生可否”^②。幕宾所从事的经常性事务主要有：刑名、钱谷、挂号、书启、征比。刑名是审、判民事、刑事案件，钱谷是钱粮赋税的征收与财务开支，征比为考核所属衙署田赋的征收。地方衙署中，这几项政务不仅繁杂，而且棘手。诉讼案件的判决，非熟谙律、例者，很难作出妥当处理；赋税征收是否完成，开支是否合理，亏空如何弥补，怎样向上司交代，怎样督促检查下属，需要专门的知识 and 巧妙的处理方式。而这两大项，又关系到官员的政绩与声誉，是官员升黜的重要根据。因而地方官大都委任具有这些专长的干练的师爷处理，事繁的官衙，还往往分工办理，分设刑名师爷、钱谷师爷。挂号，是批答、拟写往来公文。书启是缮写公私信件。这两项也是官员日常政务的重要内容，关系到下属官员的指挥以及与上司的关系。某件事务能否得到上司的批准，政务汇报得到上司怎样的评价，与拟写有很大关系，这就要看师爷的经验、心计及手笔如何了。精于此道的幕宾，往往能在这方面大展其才。唐末五代的名士李袭吉，为方镇李克用之幕客，曾为李克用作上唐昭宗的表文，该表不仅极

^① 光绪《大清会典事例》卷九十七《吏部处分例》。

^② 《清稗类钞·幕僚类》“左文襄佐骆文忠”。

富文采，而且将皇帝比作尧舜。昭宗览后“大叹赏之”^①。明胡宗宪为讨好嘉靖皇帝，将所得白鹿进献，并令幕客徐渭拟贡献表文。嘉靖览表龙颜大悦，“益宠异宗宪，宗宪以是益重渭”^②。清代的幕主们在这方面也多倚任幕宾，即使那些满腹才学的疆吏也不例外。曾国藩任两江总督时，“大事章奏，必令幕府诸贤各创一稿，然后审择，点窜”；直隶总督李鸿章，“则必先自草创，听幕僚指陈得失，乃更自裁定”^③。

有的幕宾是幕主为专门办理某项事务而聘请。这些幕宾的职掌不在前述各项之列，针对性较强。如在镇压太平天国起义运动的过程中，江南地区的不少地方士绅就被湘淮军首领或督抚聘请，为其督办军饷，这在该地区望族的宗谱资料中有不少记录。督抚纂修该省通志，也都延聘知名学者。著名的治河专家陈潢，则被河道总督靳辅请去，襄助其治理河患。

还有的幕宾除充当幕主顾问、处理政务外，还受幕主之命，管理监督书吏，以防止其欺蒙作弊。

（三）幕宾与胥吏的区别及其特殊性

清代的幕府制是严格意义上的幕府制，而且有充分的体现，也留下较为系统的记载。以下主要根据清代的情况，阐述幕宾与胥吏的区别，以便说明幕宾在官僚政体行政中的特殊作用和影响。

幕宾与书吏都不属于官，他们的职任都是协助官处理政务。但书吏被纳入政府系统之内，有经制缺额、规定的职任，俸薪由政府发给，录用上，也完全由官府铨选考试，任役期间有考核，处在官府的管理之下，一句话，他们属于公职人员。而幕宾则与此完全不同，他们由幕主私人聘请，而不是由官府设置、选用，幕主是否延请，聘用几名及任用幕宾经办何种事务，全由幕主自己决定。幕宾的工作报酬——束脩、岁脩或称作馆谷，由幕主私人付给，一般每月十几两、几十两银不等，大约相当于书吏一年的役银，或者更多。在官衙中，幕宾的数量也大大少

① 《廿二史札记》卷二十二《五代幕僚之祸》。

② 《明史》卷二百八十八《徐渭传》。

③ 《清稗类钞·幕僚类》“曾李之于幕僚”。

于吏员，一般每名长官聘请一名至几名，延用十几名的很少。再有，书吏的使用遍及中央及地方各个大小衙署，而幕宾则基本上局限于地方各长官署内。在职掌上，书吏按规定只负责誊缮文稿，收、查档册，造报册籍等技术性杂务。而幕宾，则是代幕主或协助幕主处理长官应办理的政务，是官的职任的分理。另外，他们的政务活动也不对官府负责，而只对幕主私人负责，国家典制也没有关于他们的考核与赏罚规定。在身份地位上，幕宾也明显高于胥吏。在衙署内，长官与书吏是上下从属关系，等级相差悬殊。而幕主与幕宾则是主宾平等关系，幕宾称幕主为东主、东翁、东家；幕主称幕宾为宾师、西席、老夫子，对他们尊敬礼遇。设宴时，幕宾被安排在上座，幕主相陪。平时相见，互行平等礼节。有的幕主与幕宾情投意合，更宛如兄弟一般，如康熙朝的江苏巡抚宋荦，仰慕当地名士邵长蘅之才气操行，于是“礼致之幕府，谈道论文，敦布衣昆弟之好”^①。所以清代的幕宾不是幕主的僚属，不宜称之为幕僚。在社会上，幕宾也远比胥吏地位高，有些人本来就曾做过官，属于缙绅，或是进士、举人、秀才等有功名身份之人。未曾入仕的幕宾，还可通过科考、保举步入高级官员阶层。幕宾与书吏在性质上的不同及其特殊性，决定了他们在行政上的特殊作用与影响。

（四）幕宾在官僚行政中的作用与影响

官僚行政中，实行具有辅助性的幕僚制，可以说是利弊相参。其积极作用，大致有以下几点：

（1）幕僚制发掘利用官员选举系统以外的人才，对弥补选官任官制的某些缺陷，辅佐官员行政，具有一定作用。

在察举制下，选官推举权掌握在少数官员手中，不可能充分地发现人才，而且不可避免会出现唯亲而不唯才的弊端。实行九品中正制后，门第又成为入仕的重要条件，那些有才的寒门之士很难进入参与大政的官员行列。而官员私人物色聘用幕僚，则增加了才干之士被任用的机

^① 《清稗类钞·幕僚类》“邵子湘佐宋牧仲”；另见《清代名人传略·邵长蘅传》。

会，延聘者也可不拘门第限制，而罗致下层等级的干才。曹操正是以私聘的方式，延揽了大批智士做幕僚，协助其消灭群雄，统一北方。科举制下的入仕者，未必都具有行政才能，即使具备了一些行政素质和技能，新上任为官，对那些具体政务的处理也基本上可以说是门外汉。如清代的知府、知县，相当多的是由翰林院的侍读、侍讲、庶吉士及新科进士、大挑之举人选补，尽管他们满腹诗书经文八股，但这些才学无裨于行政。那些经过专门学习训练或有多年经验的刑名、钱谷师爷，则可以其之长，补官员之短。这些官员走马上任之时，只要带上几个师爷，马上就可以开展工作。以后这些官员熟悉了政务，幕宾也不失为得力助手。至于那些靠捐纳、门荫及其他特权得官者，幕宾的作用无疑更突出。具有某种专门才能的幕宾，对于官员的辅弼作用尤为明显。清康熙年间，河道总督靳辅奉命治理黄河下游水患，疏通运漕河道，这位旗人大员在治河方面并无专长，闻浙江学者陈潢精通水利，怀才不遇，遂设法把他请来。陈潢充分施展了他的治水才能，靳辅治河的大多数方案计划，都是由他协助制定的。由于成效显著，康熙沿河下江南巡阅河工时，对靳辅大加褒奖。靳辅不忘其得力幕宾，把陈潢辅佐之事上奏皇帝。康熙召见陈潢，鼓励他继续效力。后来靳辅在一份章奏中，再次向皇帝赞扬、推举这位幕友：“臣幕友陈潢前逢圣驾阅工，臣以姓名上达宸聪，其间兴工之委曲，及将来竣工，非陈潢协力区画不可。念臣垂老多病，万一即填沟壑，或病卧不能驰驱，则继臣司河者，仍必得陈潢在幕佐之，庶不歧误。”康熙批准了他的请求，并赐予陈潢佾事道衔^①。道光朝的两江总督陶澍，在地方上颇有政声，尤其在漕运、兴修水利、改革盐法等方面曾取得显著成绩。这些成就，在很大程度上也是得力于具有各种专长的幕友，所以《清史稿·陶澍传》记其“治河、治漕、治盐，并赖王凤生、俞德源、姚莹、黄冕诸人之力”。

(2) 补充官僚机构的某些不完备之处，有益于其职能的发挥。

以清代为例，地方督抚虽已成省级正式长官，但仍带有明代那种临

^① 《清史列传》卷八《靳辅传》第2册564页，中华书局1987年。

时差遣的性质，衙署内不配设佐贰官，所以由于“政务殷繁，不得不延请幕友，以资助理”^①。州县级长官知州、知县事务更多，这一级官员属于亲民之官，诸如田赋、讼案、仓储、钱法、行盐、学校、水利、赈济、教化、防兵以及所谓“察盗”“邪教”等事，“皆须躬亲厥职而勤理之”^②。知县虽配置佐贰官——县丞、主簿，但并不敷实际需用。据《会典》记载，全国共有一千三百零三县，而所设县丞为三百四十五人、主簿五十五人^③，若平均计算，则有三分之二的知县并无佐贰官，这些知县，由一名不入流的典史协助行政，可见，一县之中的诸多政务，实际仅由两三名官员负责办理。事务繁多，官不敷用的矛盾，在布政司、按察司、知府等级别的衙署内，也都不同程度地存在着。清帝虽然屡次承认“外省官员事务繁多，势不得不延致幕宾，相助为理”^④，但从不以增设官员的措施来解决这一矛盾。因为增官必增俸，增俸必加赋，尽管官员聘幕的束脩出自官之养廉银，源于钱粮的额外加征，但自诩“轻征爱民”的清代皇帝，宁可默认官员按规定一二成加耗的形式去额外加征，也不愿担皇帝加赋于民的恶名。大概清帝还有这样的盘算：领取幕主私人束脩的幕宾，一定会比拿官俸的佐贰官尽心辅佐长官。所以，清代地方官制中的这一矛盾，延续了有清一代。显然，如果没有幕宾的“相助为理”，那么地方行政中政务废弛、拖沓、敷衍塞责的现象必将更加严重。正是从这一意义上说，幕宾的佐政，一定程度上缓解了官少事繁的矛盾，有益于官僚机构职能的发挥。

（3）锻炼人才，有利于一些官员入仕前行政素质的提高。

由于入幕者允许科考为官，有进入高级官员阶层的资格与机会，所以有一部分举人、秀才虽然充当幕宾，仍不废举业。这些人一旦入仕为官，由于经过了在幕时的行政实践，处理政务自然得心应手。清乾隆朝大学士王杰，曾“历佐两江总督尹继善、江苏巡抚陈宏谋幕……自谓生

① 《东华录》嘉庆朝卷八，嘉庆四年十二月庚戌。

② 《清朝通典》卷三十四，2211页，万有文库本。

③ 光绪《大清会典》卷四。

④ 光绪《大清会典事例》卷九十七《吏部处分例》。

平行已居官得力于此”^①。巡抚陈銮，“为诸生（秀才）时，两江总督百龄辟佐幕”，由于熟悉该地政情，“周知利病”，且有一定经验，中进士后一直被任为两江地区地方官^②。那些专业幕宾进入仕途者，其行政能力当更胜一筹。如绍兴的名幕汪辉祖，历幕三十四年，佐幕主凡十四人，后来考中进士授予知县。因为他“有长达三十余年的作幕经历，致使他做起官来极为干练”^③，可算是官场上的老手，为官时也颇有政绩，后来被收入《循吏传》，传记称他“治事廉平，尤善色听，援据比附，律穷者通以经术，决狱皆曲当”，屡受嘉赏^④。有些新科进士或以其他途径入仕者，授官前先入幕协助官员处理政务，也可得到行政上的锻炼。这种情况在唐代就已相当盛行，有人做过统计，唐朝自肃宗以后，一百八十一名宰相中，约有五分之三的人曾在幕府中供过事^⑤。如杜佑，先在济南参军事，后又在浙西、淮南充幕佐，建中年间，任同中书门下平章事^⑥。李回，“长庆中，擢进士第，又策贤良方正异等，辟义成、淮南幕府”，会昌中，“进中书侍郎、同中书门下平章事”^⑦。其他如宰相崔元式、崔铉等，也都有同样经历。清朝的李鸿章、左宗棠，也是授翰林或中举以后，充当幕僚，后来出将入相。方观承是以监生身份受聘于定边大将军平郡王福彭，从征额鲁特蒙古。经福彭奏请，由雍正帝赐内阁中书衔。后官直隶总督，颇受乾隆赞赏^⑧。林则徐则是中举后在本省巡抚衙署内充当幕宾，后来又考中进士，历任封疆大吏，成一代名臣^⑨。

幕宾佐政情况较复杂，所以其作用与影响，还应根据不同情况作具体分析。

如前所举，幕宾中有一部分人是以举人、秀才或监生身份入幕，其

① 《清史稿》卷三百四十《王杰传》。

② 《清史稿》卷三百八十一《陈銮传》。

③ 《清代名人传略·汪辉祖传》。

④ 《清史列传》卷七十五《汪辉祖传》。

⑤ 见前引李晚成一文所介绍。

⑥ 《新唐书》卷一百六十六《杜佑传》。

⑦ 《新唐书》卷一百三十一《李回传》。

⑧ 《清代名人传略·方观承传》。

⑨ 《清代名人传略·林则徐传》。

最终愿望是进入仕途，专业幕宾也有这种情况，入幕是暂时的谋生之计，始终不忘科举，在幕期间，还可通过幕主或其他官员保举而入仕，因而这类幕宾不能不考虑他们在幕期间的声誉问题，这一点决定了他们不像胥吏那样，既充为吏，便自暴自弃，唯利是谋。幕道中还讲究所谓“幕德”问题，即幕主仰慕幕客之才干与品德而延请，希望幕宾尽心辅佐，幕宾受遇于幕主，得幕主私人之俸，且受幕主之礼敬，从私人关系及道义上讲，也应忠于幕主尽心于幕主，这是做幕者应当遵奉的道德。名幕汪辉祖的《佐治药言》，为一些学幕者奉为圭臬，其中的一些言论，代表了这类幕宾的这种观念：“岁脩所入，实分官俸……食人之食而谋之不忠，天岂有以福之？……厚廩而宾礼之，什伯于乡里亲故，谓职守之所系，倚为左右手也，而视其主人之休戚漠然无所与，于其心纵无天谴，其免人谪乎？故佐治以尽心为本。”这种幕宾还进一步阐述说：“报德莫如进言，如遇地方有利当兴，有弊当革、刑罚不平、催征苛急，与夫弭盗、救荒、劝学、除暴，皆须通盘熟筹，忠告善道，俾见诸施。”这类言论，并非完全是自诩虚言。汪辉祖恪守幕德，因而地方官争相延请。康熙朝的彭切庵也是“诸大帅争致之幕府，名绩尤著于粤东”^①。前述河道总督靳辅、两江总督陶澍，所以能在治河、治漕、改革盐法等方面取得出色成绩，正是那些具有私人关系的幕宾忠心辅佐的结果。由于幕宾与幕主有非同一般的特殊关系，有的本来就是私交朋友或乡人，且关系平等，因而幕主纡尊降贵请教于幕师，也是常有之事。而幕主倘有过失，幕宾也可以宾师的身份予以纠正或忠告，这一点也不同于与长官具有上下级从属关系的佐贰官或地位低下的书吏。汪辉祖即深有体会地说过：“胥吏类皆颐指气使，无论利害所关，若辈不能进言。即有效忠者，或能言之，而人微言轻，必不能动其倾听，甚且逢彼之怒，谴责随之。惟幕友居宾师之分，其事之委折既了然于心，复礼于相抗，可以恺切陈词，能辩论明确，自有导源回澜之力。”^②如著名文学家朱彝尊

^① 《清稗类钞·幕僚类》“彭切庵佐金光祖”。

^② 《佐治药言·尽言》。

的后人朱秋芳做幕之时，遇“上官或有偏倚，必再三顶覆，得申其意，乃已”。幕主与其意见不合，“必遭呵斥，谓：‘足下官职，岂与生偕来者耶？……奈何以民命徇之！’”他在云南某县做幕，逢一棘手冤案，幕主想装病推诿，朱秋芳正言劝曰：“何弱也！君不办，此案终不得白矣。”在他的劝导下，长官从之，主宾二人尽力查办，终使案情大白^①。应该说，如上这类幕宾佐政，是有利于地方的治理的。

有些长官延请师爷，目的之一是监督书吏，以防欺蒙。汪辉祖佐幕三十多年，经幕主十儿人，监督书吏是他的一项重要工作。他曾分析说：“衙门必有六房书吏，刑名掌在刑书、钱谷掌在户书，非无谙习之人，而惟幕友是倚者，幕友之为道所以佐官而检吏也。谚云：清官难逃猾吏手。盖官统群吏，而群吏各以其精力相与，乘官之隙。官之为事甚繁，势不能一一察之，惟幕友则各有专司，可以察吏之弊。”清代，官员因署内书吏作弊犯案而降职丢官者并不鲜见，幕主聘请精于刑名、钱谷的幕友来代其稽查书吏，以保自己的官声与前途，幕宾受主人之重托而尽心，不能说于减轻吏弊毫无作用。

幕宾既属于佐政者，又并非官员，不能像官员那样行使其本职权力，因而官员政绩的好坏，主要取决于幕主本人。官员清正廉明、忠于职守，尽心于地方治理，则幕宾之辅佐，能起到积极作用。如果官员为贪劣之徒，或刚愎自用，即使幕友公正无私，恪守“幕德”，也无济于事。正如有的幕宾所说，幕友虽然可以对幕主无所不言，但“公事公言，其可以理争者，言犹易尽。彼方欲济其私，而吾持之以公，鲜有不齟齬者”。“或遇荒不恤，或加耗（即征赋税时加征的“耗羨”。笔者注）太甚，及故出入人重罪之类，反复言之而不听，则去之可耳”^②。在这种情况下，幕宾只能遵守幕道中“合则留，不合则去”的原则，打点行装，委而去之，投幕他人。更何况在官僚队伍中，贪官、劣官不在少数，而幕宾也是“贤否不一”，不讲幕德的“劣幕”也并不鲜见。

^① 《清稗类钞·幕僚类》“朱秋芳幕于滇”。

^② 《佐治药言·不合则去》。

这类劣幕结交长官，联络同行，于经办之事，舞文弄墨，上下其手，营私舞弊。此等奸幕之作弊，手段高明，更不容易察觉。有的督、抚、藩、臬之幕宾，当州县官来本省上任之时，将门生故旧推荐给该官员做幕宾，该官也情愿厚出束脩延请入幕，以借助其“上下通声气，申文免驳诘”，而幕友因此而分据关系衙门，“结党营私，把持公事，弊端百出”^①。各省督抚，还多有挑取属员入幕之事，因其粗明例案，便于任使，而其中“谨伤者或无影射滋弊，而一二苍猾之辈，藉与同寅交好，暗通关节，私相结纳，到处招摇，逢人撞骗”^②。长官与幕宾勾结作弊之事，在官场中也有发生。前述清嘉庆年间省衙门书吏串通州县衙门侵吞钱粮案，州县长官借机分肥，其中有的州县就有幕宾参与其事。有的官员营私作弊，靠幕友与其同行的关系及幕友的狡诈手段，瞒天过海，而奸猾的师爷为其主人消弭罪责，也十分尽心。乾隆二十八年审理的纵盗冤良一案就属于这种情况。湖北省归州张洪舜等四名贼匪盗窃李作棋家，犯案后，经知州赵泰交审理，上报省按察司。按察使沈作朋与赵素有矛盾，抓住案中不明确之处，严刑考问李作棋，最后竟将李定为诬告罪，盗犯被开释。李作棋及赵泰交屡次上告督抚衙门，皆被驳回。后来刑部派员复审，地方大员们仍巧为回护，因为此案当初由按察使判决，督、抚批准，如果再翻案，则证明先判错误而且有作弊现象，这几位大员都将受到降职革职的惩处，以致拖延几年未能审清。而为这几名官员谋划，在案件上做手脚的，正是他们的几名师爷。按察使沈作朋的幕宾为绍兴人徐掌丝，他的兄弟徐登山、妹夫卢培元分别是总督和巡抚的幕宾。据知州赵泰交揭露，这几人“盘据楚省，历有年所……彼此串通一气。此案各衙门前后批详，皆出伊等数人之手”^③。案情一拖再拖，最后乾隆帝派钦差将沈作朋等拿解至京亲讯，才将案件了结。沈作朋等处斩或革职充军，幕宾也拿解刑部，严审定罪。

① 《清经世文续编》卷二十三，何桂芳《清查禁谋荐幕友片》。

② 光绪《大清会典事例》卷九十七《严查幕友》。

③ 《清高宗实录》卷六百九十，乾隆二十八年七月壬戌；光绪《大清会典事例》卷九十七《严查幕友》。

第九章

古代官僚政治的运行原则、 特征及其社会影响

以上八章的研究和剖析表明，起源于战国，推行于秦汉至明清的古代官僚行政管理，其权力运作的基本过程，可以分为皇帝支配、中央官僚行政、地方官僚行政三个部分。与权力运作过程相关联的官僚自身管理机制和施政手段，又包括更新、整肃、公文流通和胥吏幕僚四个方面。皇帝以“天子”和“君父”的身份，汇最高权力于一身，牢牢地控驭和支配着官僚的行政活动。中央官僚的行政管理，最接近权力源头——皇帝，最能体现皇帝与官僚行政的联系。宰相为首的中枢组织协助皇帝进行最高决策，是行政管理的核心活动。九卿六部等负责的朝廷政务管理，又指导和带动着全国行政管理体的运作。地方官僚的行政管理，是通过部州方镇行省督抚、郡州府县、乡里保甲三个层次来实施的。郡州府县是地方政务的主要执行者。它们勾结或利用缙绅和宗族势力，颇有成效地将劝农桑、平狱讼、抑豪捕盗、征税派役、救荒赈济、兴学教化等行政职能，贯彻于百姓之中。乡里保甲组织又采用与宗法制结合，行政支配与土著自治相参，什伍连坐等方式，充当了官僚行政管理的社会统治网络。部州方镇行省督抚，代表中央监督地方牧民官，是历代朝廷控制地方的关键所在。以上三个部分，直接表现了古代官僚行政管理从权力顶端到末梢的基本活动和运作过程。官僚选用黜退，又是专制君主对职业官僚队伍的不断组织和更新，旨在解决行政管理主体的人员构成、能力素养、新陈代谢等课题。考课、监察等是官僚组织自身整肃的重要机制。历代的政绩考课、行政监察、遣官巡察、严刑峻法惩

贪及道德伦常节制等举措，曾经对整饬吏治和克服腐败，发挥了很大作用。但官僚统治秩序的周期性破坏又是无法遏止和避免的。官场公文是行政权力运作的重要手段。各类公文在朝廷决策圈、部门或地方大吏、地方牧民官三个层次的流通，保证了皇帝为首的官僚机器行政管理的正常运行。官府冗滥，公文处理权上移，礼仪性公文繁琐，皇帝躬理文案等因素，又往往导致公文壅滞和行政效率降低。胥吏、幕僚并非正式官员，却是官府日常琐细事务的具体承担者。官员行政离不开他们的辅助。胥吏、幕僚凭借其处理公文案牍的技能专长，贪赃图利，枉法舞弊，侵欺长官，加剧了吏治的败坏。以上四个方面所反映的官僚自身管理机制（更新、整肃）和施政手段（公文、胥吏等），同时存在或贯穿于皇帝支配、中央官僚行政、地方官僚行政三者构成的行政管理过程之中，并且发挥了维系、激励、协助等方面的重要功用。所有这些汇合在一起，组成了一个以皇帝为主宰，以职业官僚为执行者的行政管理体系。这个体系的实质就是：在专制君主的操纵和控制下，一大批职业官僚组成庞大的官僚机构，把政府权力完全掌握在自己手中。他们在官场的等级秩序中，按照王朝法规从事各种专门化的管理活动。他们只向君主或上司负责，不受民众监督，往往可以将手中的权力极度扩张，用作支配社会、奴役百姓和牟取私利的工具。这就是所谓古代官僚政治。

最后，我们从国家行政结构范围内中央与地方的权力分配，皇帝与官僚的关系，分权理论和法律在行政管理中的地位，官僚自身管理，官僚政治的社会化等六个方面，进一步揭示和分析古代行政管理的若干运行原则、特征及其社会影响，以作为全书的总结。

一、国家行政结构中的高度中央集权

所谓“中央集权”，是指国家权力由低级的地方单位集中统一于中央政府的行政制度。它主要是针对国家整体与局部之间、中央政权与地方官府之间的关系而言的，核心内容是：地方各级官府无独立性，统一服从于中央政府，受中央政府的领导和监督，执行中央政府的法律、法令、政策、指示和命令。

在秦汉至明清古代官僚政治的条件下，中央集权属于帝制传统社会范畴，而且逐步趋于极端化。从上面探讨的地方官僚行政管理等章节可以清楚地看到，历代处理中央与地方关系时所贯彻的强化中央集权的基本政策，表现有五：

第一，全面推行职业官僚任职的郡县制，较彻底地摒弃封国制，把地方治理权交给仰食朝廷俸禄、效忠皇帝的官吏，不允许同姓或异姓贵族拥有独立封国及领民。宋以后，还把地方官府的行政、司法、财政、军事等方面的主要权力，由县到州，由州到路，由路到朝廷，逐级上收，汇集于中央。正如范祖禹所云：“自祖宗肇造区夏，划削藩镇，分天下有十八路，置转运使副、提点刑狱……收乡长镇将之权悉归于县，收县之权悉归于州，收州之权悉归于监司，收监司之权悉归于朝廷……上下相维，轻重相制，如身之使臂，臂之使指。”^①于是，地方州县官在军、刑、财诸方面几无自主权，一兵一卒不能调遣，一铢一钱不得擅用，较大政务必须层层奏请，待上级命令而行。在同一官府内设置两名以上长官共同署事判押，多数情况下实行军民分治，不允许地方官府统一掌握军事、民政等，也是削弱地方官权力的常见方法。

第二，加强对地方官府的监察，将地方官置于垂直监察系统的控制之下。古代行政监察向来以严密完善著称于世。行政监察的一个重要职能，就是纠察各级地方官府，如秦代的郡监御史，西汉的州刺史，唐代的观察使、采访使，宋代的路“监司”，元代的行御史台及二十二道肃政廉访使司，明清的十三道监察御史。上述地方监察官，不仅有“六条”“六察”之类的专门举劾监察标准，而且大都是独立于行政官府系统之外，直隶朝廷御史台的。监察官被当作皇帝的耳目、鹰犬，受到皇帝的直接庇护和支持，具有较高的权威。其监察活动，一般不受地方行政官府的阻挠干扰。由于这种直接听命于朝廷的监察网络的较严密监视和纠劾，地方官很难公开违背中央的命令，多数情况下也形不成分庭抗礼、坐大割据的势力。

^① 《范太史集》卷二十二《转对条上四事状》。

第三，中央政府直接掌管地方官吏的任免、考课和迁调。秦汉以降，朝廷在各地设置了二至五级官府，实行层层督责和分级治理。但是，各级地方官的任免、考课、迁调等人事权，多数情况下是由朝廷直接掌握的。郡州府县长官的任免长期听命于朝廷，自不待言，甚至连郡县官衙办理庶务的吏员，隋以后也唯朝廷命令是从^①。地方官考课，平时主要由上司负责，但最终审核权由朝廷掌握。定期朝觐“上计”，也是中央政府考察地方官政绩的方式之一。另外，地方官定期迁转，不得久任一地，严格实行任职避亲、避籍等，也在唐宋以后成为固定制度。地方官吏的去留升降，悉听朝廷，难以在某一地区植根立足和发展私人势力，而只能充当朝廷控制地方的棋盘上听任摆布的棋子了。

第四，利用部州方镇行省督抚等中央派出机构，加强对郡县官府的督责。随着多民族统一国家的发展，国家疆域逐渐扩大。中央政府直接控制数百个郡县亲民官府，相当困难。历代统治者往往从朝廷派出部州、方镇、路、行省、督抚等机构或大员，代表中央分驻各地。朝廷居上控驭数目不多的部州、方镇、路、行省、督抚等，就可以纲举目张，掌握全部地方官府。尽管派出机构中的相当部分，后来发生了职能转变，演化为固定的地方高级官府；有些派出机构或因大权独揽，容易走向反面，蜕变为与中央抗衡的地方割据势力，如魏晋的州刺史和都督、唐代的节度使等。然而，两宋以后，朝廷采取了分司治事、群官署押、彼此牵制等改进措施，从而使路、行省、督抚等设置，较紧密依附于朝廷，听命于朝廷，长期发挥了中央控制地方的有力工具的作用。

第五，儒家“大一统”“天下会于一”理论的广泛运用。秦汉以降，帝制中央集权不仅在上述制度、政策方面得到了强制推行，还将儒家“大一统”“天下会于一”思想，广泛运用为中央集权诸政策的理论依据。早在秦汉帝制中央集权统一国家建立前后，《春秋》公羊学派就提出了“大一统”的主旨思想，认为“王者以天下为家”，“王者无

^① 《唐六典》卷二《尚书吏部》；《日知录》卷九《守令》。

外”，“有天子存，则诸侯不得专地也”^①，主张实现高度统一的君主政治，排斥和否定地方封君权重坐大的合理性。公羊派的“大一统”思想，迎合了汉武帝等加强中央集权的政治需要，受到垂青和重视。公羊学派大师之一的董仲舒被誉为“一代‘儒者宗’”。以公羊学派为代表的儒学，后来又确立了独尊无二的官学地位。儒家大一统思想的作用，不但体现在赋予统治者强化中央集权的理论性意义，而且哺育和教养了一代又一代的官僚士大夫，使他们在担任中央和地方文武官职时，多数能忠君奉上，恪守臣节，不敢有闹独立性的邪念或奢望。即使发生藩镇叛乱之类的社会动荡，多数儒生士大夫还是能忠于王室，竭力捍卫王朝大一统^②。唐后期，柳宗元撰写《封建论》，驳斥欲罢郡县行分封的说法，坚持通过郡县制达到“天下会于一”的中央集权目标。还提出了应将兵权、州县官任免权收归中央的主张^③。该主张后来被赵宋王朝所接受，并付诸实施。从这个意义上可以说，儒家“大一统”学说似乎充当了帝制中央集权逐步强化的思想武器。

综观当代世界各国的国家权力结构，不外是中央集权（如日本、法国）和地方分权（如美国）两种形式。二者各有所长，不容轩輊，均是适合于各自国家实际情况的历史性选择。中国疆域广阔，民族众多，地主租佃制发展较早，自秦朝就全面采用了中央集权的统治方式。这也是华夏多民族统一国家不断发展壮大的历史必然，具有合理性。高度中央集权，曾经在国家统一、社会稳定和抵御外侵等方面发挥了重要作用。然而，古代官僚政治条件下的中央集权，带有一定的野蛮性和落后性。其出发点和宗旨，往往一味谋求皇帝独裁的大一统，无视地方应有的权益。尤其是宋元以后，中央集权趋于极端化，也带来一些消极效应和后果。

首先，中央对地方官府权力削夺过多，直接影响行政效率。按照现代行政学原理，有计划、有目标地把权力和责任划分给下级行政单位，

① 《公羊传》隐公元年；桓公元年。

② 杨志玖《论唐代的藩镇割据与儒家学说》，《南开学报》1980年第3期。

③ 《柳河东集》卷三《封建论》。

常常有助于发挥下级官吏的专长和能力，有助于提高行政效率^①。宋元以降的统治者却与此背道而驰。正如顾炎武所云：“……守令，亲民之官。而今日之尤无权者，莫过于守令。……辟官、涖政、理财、治军，郡县之四权也。而今皆不得以专之。是故上下之体统虽若相维，而令不一；法令虽若可守，而议不一。守令者既不得其职将欲议其法外之意，必且玩常习故，辟嫌碍例，而皆不足以有为”，“相与兢兢奉法，以求无过而已”^②。中央把地方州县的行政自主权，剥夺大半。稍重要的政务，地方官府必须上奏禀报，待命而行。这就造成地方官唯上命是从，消极推诿，不敢负责，公文频繁上下旅行等恶果。地方官府行政效率降低，就是以此为直接原因的。

其次，中央对地方官府权力削夺过多，不利于社会经济和区域文明的发展进步。一般地说，地方州县官直接临民，介入经济生活和文化教育较多。州县拥有相当比例的地方财政支配数额，有利于地方水利、文化等基础建设和社会救济事业的改善。这些均与社会经济文化发展息息相关。然而，两宋以降，朝廷尽收州县之财。州县日常开支全仰上司批拨，自主权甚小。由于州县额定行政费用之外，所收赋税“不留赢余”，有时官吏“常俸至多不能自给”，“遇岁一俭，郡县之租税，悉不及额，军无见食，东那西挟，仓廩空虚，而郡县无复赢蓄以待用。或者水旱洊至，闾里萧然，农民菜色。而郡县且不能以赈救，而坐至流亡”^③。地方官府难以为继，不仅无力发挥修水利、办学校、救灾荒等公益职能，还会被迫变换手法，加重剥削量，额外榨取百姓钱财。其结果自然有损于区域经济发展。

再次，对地方官府权力削夺过多，容易造成地方积贫积弱，丧失处理战争等突然事变的应有能力。削弱地方权力，集权于中央，基本目的是内重外轻，强干弱枝，使中央保持足以支配地方的实力，防止地方反叛割据。但是，对地方官府权力削夺过多，势必使地方过分衰弱。以宋

① (美) J.C. 帕拉洛、R.C. 昌德勒著，陈嘉陵等译，《行政管理学词典》210页。

②③ 《日知录》卷九《守令》。

代为例，赵匡胤兄弟惩唐五代之极弊，收揽藩镇之权归于中央，一兵之籍，一财之源，一地之守，皆朝廷掌握。“铢分以上悉总于朝，上独专操制之劳”。地方一无兵权，二无财权，荒年无法自行赈济，造成流民反乱。辽、金异族入侵，无力组织抵御，“坐视敌人，长驱深入”^①。最终，强本弱枝之策走向反面，致使本枝皆弱。地方贫弱，反过来招致全国范围的积贫积弱。

此外，为强化中央集权，宋元明清四王朝在地方官府设置及职权规定等方面，还常常呈现官署级别太多，权限不清之类的状态。秦汉隋唐时期，地方官署多为州郡县三级制或两级制。实践证明：这种设置是比较适宜的。元明清之际，辗转演变为省、道（宣慰司）、府（路）、州、县五级制。“州县之上有府及直辖州，府州以上有两司及守道，司道以上有督抚。凡经五级而政事始达于政府”^②。地方官署级别过多，叠床架屋，招致行政环节增加和“长吏日多，亲民之官日以卑下”，实际权力越来越小。行政效率和奉职尽力的积极性，也会随之降低。地方官府权限不清，多数表现于中央派出的监督机构。如宋代路转运使、提点刑狱、提举常平、安抚使四司，就兼职甚多，权力交叉。明清总督、巡抚、布政使、按察使等，也时有上下统属关系不甚明确，彼此职事相人相连。尤其是清代的督抚，起初系朝廷派出的大员，负有监督指导一省或数省军事、民政的使命。而后其职能发生转化，逐渐向地方最高军政长官倾斜。朝廷也不得不假以督抚越来越大的权力。这些权力往往与原先的规制不符，因而容易发生督抚与中央各部间的权力分配摩擦。“有时督抚以寻常奏报，遇部驳而格不能行；有时各部以管辖事宜，不奏咨而遂难过问”。“各部用其权以裁制督抚”，使地方“善政几不得举行”。“督抚张其权而轻视各部，又破坏一部之机关，而政令几同于虚设”，致使“事机之贻误实多”。“各部与督抚往往两失其权”^③。

如后所述，分工细致，职能系统，原本是古代官僚行政管理的一个

① 叶适《水心集》卷一《上孝宗皇帝札子》。

② 《清末筹备立宪档案史料》第二编《官制》376页，中华书局1979年。

③ 《清末筹备立宪档案史料》第二编《官制》369页。

长处。早在秦汉时期，无论中央或地方官府的层级设置和权限规定，都已经基本系统化和制度化。时至一千多年后的宋元明清四王朝，却为何会在地方官署级别过多和权限不清等方面出现不应有的倒退呢？这的确令人深思。究其原因，或许是中央集权极端化的政治自的，使统治者放弃了理智和以往的成功经验，陷入实用主义和偏颇行为。

二、皇帝、官僚间严格的支配与依附关系

如前所述，皇帝和官僚是古代官僚政治的两个基本因素。皇帝是支配者；官僚是执行者，是具有人格的统治工具。在古代行政管理活动中，皇帝、官僚又始终结成严格的支配与依附的关系。

皇帝对官僚的支配和主宰，主要表现为皇帝对官员职权的任意予夺和皇帝在行政中的绝对权威。

历代皇帝均有权把任何官位赐予某人，也可以随时将其褫职。在官员的观念中，任官，是受职于皇帝；领俸，是“食君之禄”；致仕退休，是“致仕者致其事于君”^①，把官位职事再交还给君主。似乎百官的任职及权力，既由王朝行政体制所决定，又是具有国家主权的皇帝之赋予。官吏所以有权，是皇帝“假权以使”。“假”，借与、暂时给予也。东汉的陈元上疏光武帝刘秀，谈及西汉文帝放手让宰相行政，就称之为“太宗假宰辅之权”^②。唐朝宦官高力士把权相杨国忠的专擅朝政，也说成是“自陛下以权假宰相，赏罚无章”^③。明代，皇帝任意予夺官职，登峰造极，甚至认为，“百官之设，所以事我。能事我者，我贤之，不能事我者，我否之”^④。皇帝按照自己的意志予夺官员的职权，具有绝对的合法性。臣僚食君之禄，必须对君尽忠尽职，否则就被罢官免职，所谓报效国家也就无从谈起。皇帝对官员职位的任意予夺，还使官僚尤其是中枢组织官僚的职权处于不稳定状态。历代王朝，常常由于皇

① 《白虎通义》卷上《致仕》。

② 《后汉书》卷三十六《陈元传》。

③ 《资治通鉴》卷二百一十七，唐天宝十三年九月。

④ 《明夷待访录·置相》。

帝私下将宰相之职权授予宫中近侍，而使宰相有名无实。这一点，本书第三章已详细论及。就某一皇帝而言，相权的大小，也往往取决于他“假权”的程度。汉初之皇帝“无为而治”，蜀后主刘禅、明朝万历帝等任由宰相主政，宰相便具有很大权力。皇帝勤政、专制，乾纲独揽，宰辅之臣事事需要请示皇帝，谨听圣裁，宰相的职务便成了辅助皇权行使的事务性工作。皇帝不“假权”，甚至可以把宰辅取消，自行相权。朱元璋曾一度废除丞相，自己代行相职，亲自指挥六部。另外，皇帝对官职的任意予夺，还往往造成“一朝天子一朝臣”，新皇帝继位后，提拔东宫属官及亲信，贬斥前朝权臣、老臣，进而导致朝政的某些变化。

皇帝在行政中的绝对权威，是指皇权至高无上，“天子之所是，皆是之。天子之所非，皆非之”^①。皇帝的圣旨就是是非的标准，皇帝对政策、方针的制定及各种事件的处理具有最高也是最终的决定权，臣下必须绝对遵循与服从。另外，朝廷不应也不能设置专门机构及成文法规对皇帝及皇权进行制约。皇帝对其行使皇权所出现的过错不负任何法律责任，皇帝本人也绝不会受到制裁。皇帝独一无二的专制特权与绝对权威，根源于他对国家的私有性主权，这是皇权不受制约、君主要求臣仆绝对服从的合法依据。失去这种私有性主权，一切都无从谈起。皇权的绝对权威而又缺乏制约，是古代君主官僚政治的严重缺陷，如果帝王一意孤行，臣下也无能为力，常常给社会带来巨大的灾难。秦始皇、隋炀帝大兴土木、滥征民役，以严刑峻法对待臣民。臣僚非议，则坑杀之，谏官劝谏，则罢免之，结果只能任其发展，直至百姓被逼上绝路、揭竿而起^②。那些刚愎自用的皇帝，其行政中的过失，即使未导致王朝的灭亡，也往往是在给国家造成重大损失之后，才得以纠正。明太祖朱元璋大封宗室，以期屏藩朱氏天下长久统治，并堂而皇之地对臣下讲述他的理由：封建之法，“周行之而久远，秦废之而速亡。汉、晋以来，莫不皆然……为长久之计，莫过于此”^③。山西平遥训导叶伯钜鉴于往代藩

① 《墨子》卷三《尚同中》。

② 并可参见刘泽华等《专制权力与中国社会》260、261页。

③ 《明太祖实录》卷五十一，洪武三年四月辛酉。

乱的教训，上疏尖锐指出，如此逾制分封，数世之后，必将尾大不掉，引发祸患。朱元璋大怒，斥责他是离间皇家骨肉，将其下于刑部监狱。事态的发展，其他朝臣并非没有预料。但是在皇帝的专制淫威之下，无人再敢犯颜抗争。结果，“靖难之变”终于爆发，皇家内部大张挾伐，数十万官军死于是役，无数百姓蒙受灾难。朱元璋的后继者不得不纠正分封之过失，力行削藩。有的皇帝，即使已察觉到言行的错误，但为了维护其天子的神圣与尊严，也是绝不肯公开承认过错的。正因为如此，那些敢于自责、接受臣下批评者，才被誉为“明君”。

官僚对皇帝的效忠和依附，大体形成于秦汉时期。在此以前，春秋家臣对卿大夫的效忠依附，曾渗入战国初期的君臣关系。例如申不害云：“明君如身，臣如手；君若号，臣如响；君设其本，臣操其末；君治其要，臣行其详；君操其柄，臣事其常。”^①按照这个说法，官僚不外是从属、依附于君主的忠实工具。不过，当时官僚对君主的效忠和依附，仅仅是一部分人的主张或行为规范。很多人曾对此提出非议。孟子认为，道义应居君臣关系之上，“君之视臣如手足，则臣视君如腹心；君之视臣如犬马，则臣视君如国人；君之视臣如土芥，则臣视君如寇仇”^②，公开反对把臣当作君主的仆从或奴隶。韩非子则主张，君臣之间没有什么道义可言，而只是利害关系、雇佣关系，“主卖官爵，臣卖智力”^③，“爱臣太亲，必危其身；人臣太贵，必易主位”^④，君应运用势、法、术驾驭臣属，制服臣属。申不害、孟轲、韩非三人见解相左，表明战国时期的君臣关系在理论或实践上均呈现多元状态。君臣效忠依附关系，君臣道义关系，君臣利害、雇佣关系等，各言其是，并行不悖。秦始皇创立皇帝制度，运用行政手段确定皇帝的至尊至上，同时又压抑臣僚。“尊君抑臣”^⑤，相沿成为后世帝王维护君统的一项法宝。西汉中，董仲舒鼓吹“天人合一”“君权天予”论，皇帝至上，开始被儒

① 《群书治要》卷三十六《大体篇》。

② 《孟子·离娄下》。

③ 《韩非子·外储说右下》。

④ 《韩非子·爱臣》。

⑤ 《史记》卷六《秦始皇本纪》。

家所普遍崇奉和接受。东汉章帝裁定编制的儒家经学大观《白虎通义》，又正式将“君为臣纲”列为三纲六纪之首。以此为标志，古代官僚对皇帝的效忠依附，开始成为官方认定的正统的君臣关系。雇佣说、道义说等，则渐渐被遗弃或否定。这种效忠依附关系，还将封建家长制、主奴制等传统因素，不同程度地渗入其内，糅合其中。司马光说：“父之命，子不敢违，君之言，臣不敢违。父曰前，子不敢不前；父曰止，子不敢不止。臣之于君亦然。”^① 这明显是把孝顺之道糅入了君臣政治关系。难怪有些场合皇帝也被称作官僚们的“君父”。五代后梁宰相敬翔对皇帝说：“臣受国恩……虽名宰相，实朱氏老奴耳，事陛下如郎君。”^② 历代不少臣僚常以皇帝的鹰犬自喻，或以替皇帝“效犬马之劳”为荣。清代满族官僚又自称是皇帝的“奴才”。此又系奴隶制旧习。由于家长制、奴隶制残余糅入君臣关系，在家事父以孝，在朝事君以忠，成为大多数官僚士大夫一致的时尚和行为准则，还讲究“臣之事君，有死无贰”^③ 之类的臣节。于是，宋明以降一幕幕伏阙死谏，心甘情愿被皇帝诬杀枉杀的愚忠悲剧相继出现了。这些被杀官僚既是以身殉国，也是以身殉君。对臣下而言，忠于国家，必须忠于君主。精忠报国，离不开忠臣的原则。即使是昏庸之君，也要对他效忠，只能辅佐他，对他规谏，使其改过从善。为了规谏君主而被杀被害，身虽死，而臣节可全，英名可垂青史册。超越这一范围，反对君主，更换君主，就失去了为臣之道，国法难容，天理难容。明乎此，海瑞上疏指斥嘉靖皇帝荒废朝政，昏庸无道，被逮入天牢十月之久，昼夜榜讯，几乎被害；而当嘉靖帝宾天之讯传至牢狱，海瑞竟“陨绝于地，终夜哭不绝声”^④，就是完全可以理解的了。

值得注意的是，法定礼仪对保护和维持皇帝、官僚间支配与依附的关系发挥了相当大的作用。前面我们谈到的御用公文制、庆贺表章制、

① 《迁书·士则》。

② 《旧五代史》卷十八《敬翔传》。

③ 《资治通鉴》卷二百九十一，臣光曰。

④ 《明史》卷二百二十六《海瑞传》。

避圣讳制以及朝仪制度、郊祀庙祭制、尊号谥号制、皇帝陵寝制等，无一不贯穿着尊君抑臣、堂廉相隔的寓意。身临上述礼仪之中，跪伏于丹墀之下的众臣僚，油然“诚惶诚恐”，战战兢兢，感到皇帝主宰天下，至高无上，感到自己渺小可怜，微不足道。尊君抑臣之类的规制礼仪，直接目的之一就是钝化和削弱官僚的独立人格。独立人格丧失大半，官僚自然会无条件地效忠和依附于主宰者皇帝了。

皇帝、官僚间支配与依附的关系，还具有较强的排他性，即只允许官僚依附于皇帝一人，不允许依附和效忠于其直接上司或皇室宗亲。否则就会被斥为结党构逆等罪名，处以严刑。诚然，这仅是见于国家典制的规定。在官场实际活动中，下级官吏与上司之间有时也会结为某种程度的私人依附关系。例如唐科举入仕官僚中的门生与座主，历代朋党中的一般成员与党魁，清代的投拜门生和“抽丰”陋习等。这种状况是官僚内部的等级秩序、行政统属以及官吏选举等复杂因素所造成的，很难避免。对此，朝廷通常是严格禁止和打击的。宋代曾废除“公荐”和“纳公卷”，施行“糊名”“誊录”“锁院”等，以祛门生、座主之弊^①。明崇祯帝又“钦定逆案”，颁告天下，铲除阉党，严禁官僚党派别、分立门户及互相攻讦^②。清雍正帝则利用田文镜等亲信，严厉打击科甲师生同年结党袒护之风，惩办科甲领袖李绂、杨名时等^③。可见，下级官吏对上司的正常关系，应只限于行政统属所规定的上、下级号令服从。至于某种场合下存在的私人依附，并不合法，通常要受到官僚对皇帝依附效忠关系的强烈排斥。按照国家典制，大小官僚只有一个效忠或依附的对象，那就是皇帝。任何高级官员不得僭取这种独有的地位。

三、通过官僚内部的分权制衡强化皇帝独裁专制

中国古代官僚政治形成之际，“以权力制约权力”的政治学理论尚

① 《宋史》卷一百五十五《选举志一》。

② 《明史》卷三百零六《阉党传》；卷二百六十五《倪元璐传》。

③ 冯尔康《雍正传》215页。

未正式问世。然而，古代官僚行政活动中运用分权制衡原理，却是相当广泛的。

官僚内部的分权制衡，首先表现于行政和军事分别由文职、武职官僚担任。春秋时期，文武不分职，诸侯国之相，统一掌管全国行政、军事大权。战国时，诸侯国普遍实行相、将分职。相掌行政，将总军事。秦汉以后，沿袭其制，率以宰相掌行政，太尉（或枢密院及兵部等）掌武事。地方官府也接受东汉末军阀混战、唐藩镇割据等教训，长期实行兵民二柄不得专于一官的制度，即使是少数民族所建元、清二王朝，也不例外。“官分文武，惟王之二术也”^①。文武分职，既可削弱中央或地方官府高级官员的权力，又能使文官武将之间互相牵制，达到官僚间权力的相对平衡，以便于皇帝的居上控驭。

官僚内部的分权制衡，还表现在同一职事交给若干机构或官员，共同办理。如第三、四章所言，魏晋南北朝时期朝廷宰相事权，由中书、门下、尚书三省协同行使。隋唐又进一步完善为中书省拟旨，门下省审核，尚书省执行的分工协作体制。宋元之际三省制消亡，仍沿袭群相旧例，设丞相、平章、参政、左丞、右丞等多名官员，会议处理朝廷机务。另外，历代宰相变更过渡之际，新旧宰相中枢组织之间也常有分权制衡的情况。元行省、路、府、州县多员长官、正官圆署会议和宋代知州、通判同署州事等，则是地方官府同一职事范围内的分权。

官僚内部的分权制衡，可以遏制官吏滥用权力，防止某些职官权力过分膨胀。尤其是新、旧朝廷中枢组织之间，或群体宰相范围内的分权制衡，是帝制国家重要的行政管理原则之一。它可以用分割相权的方式，把相权对皇权的威胁限制到最低的程度。地方官府也由于某些分权制衡措施，大体上杜绝或减轻了专制一方，与中央分庭抗礼等现象。然而，实行分权制衡，常常多设官府及官员，造成机构重叠、人浮于事，行政环节增加，行政效率低下等副效应。例如，清代宰相废止，充当朝廷行政中枢的御用秘书班子，分为军机处和内阁内外两部分。“对于上

^① 《尉僚子·原官》。

则仅备顾问，对于下则未受责成”，实际职权仅相当于西方的“枢密顾问院”。六部分立，其上没有统辖机关，没有合议制。尚书、侍郎直接对皇帝负责，无疑便于皇帝控制。但“各部相离，毫无联络，彼此政策平时既未尝与闻”，“素不相谋”，“各不相顾，机关阻遏，名实俱乖”，“遇事或转相矛盾”^①。这的确是中枢宰相分割和六部分立制衡，所带来的弊病。至于各部内尚书设满、汉二员，侍郎设满、汉四员，尚书、侍郎均为“堂官”，职权地位不分主次，几乎平等。另加管部亲王、大学士，又构成每部内六七位长官并立秉政，不相上下的局面。这种分权制衡，可谓极端化，明显违背行政管理中长官事权归一的普遍原则。其结果，“绝无分劳赴功之效，惟有推诿牵掣之能。官制之弊，莫此为甚”^②。另外中央和地方各级官府的起用佐贰属吏的权力，历代大都被朝廷分割出来，统一集中于六部之首的吏部。它有利于加强中央集权和皇帝专制，却不符合现代官府自行考试拨人，自行惩戒免除，选择明悉，易于得人的原则。

还应该看到，上述分权制衡，与现代权力制约权力的原理有所不同。首先是适用范围有限。它不是整个国家政权范围内的分权制衡，只局限于官僚内部。其次，它的宗旨仅是为了防止官僚滥用权力。对凌驾于官僚机器之上的皇帝权力，不仅没有去分割限制，官僚内部的分权制衡的缘起和结果，也主要是为了便于皇帝控制，便于扩大和伸张皇权。换句话说，官僚内部的分权制衡某种意义上充当了皇帝独裁的工具。正是由于官僚内部一系列的分权制衡措施，才进一步加强了皇帝的独裁专制。

秦汉以降，皇帝独裁专制，总的来说呈现逐步上升趋势。皇帝权力不受约束，不受监督，不可分割，不可僭越。皇帝“独制四海之内”^③，“久处尊位，长执重势”，“能独断而审督责”^④，能涵盖一切，裁决一

① 《清末筹备立宪档案史料》第二编《官制》368页。

② 《清末筹备立宪档案史料》第二编《官制》370页。

③ 《韩非子·有度》。

④ 《史记》卷八十七《李斯列传》。

切，渗透一切。关于这方面的内容，第二章已详细叙述，兹不赘。

皇帝的极端独裁，还使古代官僚行政活动常常听任来自皇帝个人性格、才能、品质等偶然因素的冲击和影响。

由于皇位一姓世袭，皇储的选择又不像铨选官僚那样，据其才、德等条件，从众多异姓中“择优”选拔，而是采取嫡长继嗣制，基本固定于某个人。这就使皇权带有极大的偶然性，皇帝年龄的大小、素质的优劣以及性格等等，都是造成这种偶然性的因素。按照这些因素的不同，中国历代王朝的三百多名皇帝大致可分为以下几种类型：庸碌类、精干类、幼稚类、痴呆类、昏庸类、勤政类、荒淫类。上文已经说过，由于皇帝从一姓中选择，而且基本固定于某人，所以其优选系数极小，就其素质而言，与“优选”的官僚相比，其一般特征必然是平庸。历史上虽然出现过一些精明强干的帝王，但这类“精干类”皇帝多属开国之时的第一、二代君王，如秦始皇、汉高祖、汉光武帝，唐朝的李渊、李世民，宋朝的赵匡胤、赵光义，明朝的朱元璋、朱棣等等。他们是在逐鹿中原的过程中涌现出的佼佼者。而后嗣帝王，则平庸之辈居多，甚至出现秦二世、汉成帝、汉哀帝、蜀后主阿斗、宋理宗等昏庸者，以及晋惠帝一类的白痴。中国历代王朝，奸佞当权、朝纲败坏一般出现在王朝中期以后，而且屡见不鲜，与这一时期那些平庸低能、昏庸而不能明辨是非的帝王在位有一定关系。幼稚类的娃娃皇帝，在中国历代王朝中也屡次出现，其中又以东汉最多。东汉一代共有十三个皇帝，娃娃皇帝就占了六个。荒淫类的皇帝，从秦到明，几乎无朝不有，其中明代，自英宗以后的十一个皇帝，除去弘治、崇祯之外，大多可以归入荒淫类。皇帝幼小，或者荒政，皇权便常常处于游离状态，不仅容易导致皇亲与外戚的擅权乱政，而且奸佞、宦官也得以假皇权而肆虐，挟制朝官。明代所以会出现宦官之祸，就是因为那些荒怠朝政的帝王，连寥寥几笔“批红”都懒得动手，而委托宦官。宦官借此而得以行使皇权。就连一介武夫江彬、流氓式的人物钱能之辈，也因得到皇帝的宠信，而假传圣旨，为所欲为。

皇权的偶然性，造成王朝政治极不规则的变化与动荡，国家的命运

也因之而带有极大的偶然性。隋文帝可算作是精干勤政类的君主，其在位期间勤求治理，经济发展，“府库盈溢”，“甲兵强锐”，南北统一，政治稳定。可是，皇位传到荒淫暴戾的炀帝之手，强盛的隋王朝迅速江河日下。由于炀帝骄奢淫逸、滥役民力、穷兵黩武，而且残暴刚愎，仅数年之后，便朝政日非、军疲民惫、矛盾激化，天下大乱，终与秦一样，二世而亡。明朝中期也有类似情况，孝宗励精图治，呈现“弘治中兴”的局面。荒淫的武宗继位后，只知巡游作乐，昏庸而又不理朝政，被宦官、武夫玩弄于掌股之中，奸佞当政、朝纲大坏，结果使中兴之治昙花一现，百姓怨声载道，内乱频仍。清朝的康熙，是一个性格宽厚的皇帝，常以“仁爱”自律、施政，也正是这种性格及其行政作风，放纵了康熙朝后期贪污之风的恶性发展。继位者雍正，则与乃父性格正好相反，以严酷、刻薄、寡恩著称。这种性格，给他的施政打下了深深的烙印。上台以后，便雷厉风行地对贪污、亏空钱粮的官员实行严厉的打击。大批官员因此而被抄家、流放、监禁，甚至杀头，家属没为官奴。凡被查出者，毫不留情，终使侵贪之风得到有效的遏止。虽然这一政策的实施也是形势之所迫，但两朝施政的不同结果，确与两位皇帝的性格有很大关系。晋武帝在位时，三分甫归一统，西晋王朝正值方兴未艾。不想只因皇储是个白痴，继位之后，皇后、太后之外戚即争相揽权，宗王于地方叛乱，以致国势日衰，边族乘机南扰，晋室南逃，南北分裂。以上只不过是几个较为明显的事例。中国历代王朝自秦至清，共有三百多名皇帝，这些皇帝每当易位之时，便因年龄、素质、性格等等因素，而引起皇权行使上的变化，进而影响到朝政变化。皇权的这种偶然性及行使上的变幻性，是帝制官僚政治及国家机器运转过程中，不可忽视的现象。

四、人治与法治的主辅结合

下面，我们继续讨论古代官僚行政管理的法律原则，即人治与法治的问题。

人治与法治，是两个相互排斥的范畴。简而言之，人治，指依靠统

治者个人的才能、品德及理念判断，来实施行政权力。法治，指依据法律治理国家，法律高于一切，支配一切，法律限制或规范一切行政活动。

早在春秋战国时期，围绕着人治与法治，儒家和法家曾进行过激烈的争论。《礼记·中庸》曰：“文武之政，布在方策。其人存，则其政举；其人亡，则其政息”，主张人是治国之本，天下治乱安危，关键在于有无贤人，而不是法律等。荀子认为：“有治人，无治法”；“法不能独立，类不能自行；得其人则存，失其人则亡。法者，治之端也；君子者，法之原也”^①。法固然重要，但人的作用又是决定性的。人应是支配法律和政策的主体。韩非子继承和发展了李悝、商鞅等人的思想，提出了包括法、术、势在内的系统的法治学说，认为，法是代表统治者意志的政策法令；术是任免、考核、赏罚各级官吏的手段、方法；势是君主的地位和权力。所谓法治，就是“以法治国”。法律应统一、稳定、明确而公开化，应通过严明刑赏来执行法律，主张“以法为教”，“上法而不上贤”，用法律统一人们的思想，节制人们的言行^②。法家在鼓吹以法治国的同时，又尊崇君主独裁专制，故与现代法治存在本质的差别。按照法家学说实施的法治，不是法律高于一切、支配一切，不是以法律限制和规范一切行政活动为内容的现代法治，而只是君主专制主义的法治。儒家的人治观与法家的法治观，或崇王道，或崇霸道，或崇礼义，或崇刑罚，冰炭不相容。但在尊崇圣人或尊崇专制君主方面，又异曲同工，十分相似。因而，当古代官僚政治形成，并在秦汉王朝全面推行之际，儒家的人治思想与法家的法治思想，就逐渐相互渗透，相互融合。东汉末思想家王符既提倡“国以贤兴”“尊贤任能”，又强调“明法禁”，“法令赏罚者，诚治乱之枢机也，不可不严行也”^③。显然，在王符的学说中，儒家的人治与法家的法治已部分地合流为一了。在此前后，这两种相互对立又相互融合的思想，对官僚行政管理实践所遵循的

① 《荀子·君道》。

② 《韩非子·有度》《定法》《五蠹》《忠孝》。

③ 《潜夫论·三式》《实贡》。

法律原则——人治与法治的主辅结合，发生了相当大的影响。

秦汉至明清的统治者依照先秦法家勾画的蓝图，相继制定了一整套法律。如秦代编制的以轻罪重罚、繁密苛酷为特色的《秦律》，汉初萧何编制的包括律（法律）、令（诏令）、科（事条）、比（类例）的《汉律》九章，西晋颁布的文字简约、“礼律并重”的《晋律》二十篇，隋文帝编制的《开皇律》十二卷，唐太宗父子编制的条文精要、量刑平允，且有详细疏议解释的《唐律》十二篇。而后，又有《宋刑统》十二篇、《大明律》三十卷、《大清律》四十七卷等陆续问世^①。在官吏行政管理方面，历代又有专门的《违制律》《职制律》《吏律》等篇章。唐宋以后还颁布了行政法规《唐六典》《淳熙条法事类》《明会典》《清会典》等。上述法典律令的陆续颁布，规定了一个较系统而严密的治国治民治吏的法律体系，成为历代政治、经济、文化等活动的基本规范。在这个意义上，秦汉以降的历代王朝似乎应该是“以法治国”了。

事实却不尽然。由于古代法律本身的专制主义性质和内容，由于执行过程中的各种复杂情况，历代成百上千言的律条，并没有带来一个完全的法治社会。相反，人治在每个王朝都相当盛行，俯拾皆是。从理论上说，古代法治不能与现代法治同日而语，带有很大的历史局限。现代法治以法律至高无上，法律面前人人平等为基本准则，凭借立法、司法、行政三权分立来实施法治。古代法律之上还有个专制皇帝。在法律面前，皇帝、官僚、庶民极不平等。因此，即使历代统治者大体用先秦法家学说构建一个法治秩序，它也不可能是现代意义上的法治，而只能是法治与人治的结合。

首先，历代的立法、司法、行政三权始终没有彼此独立。相反，最高立法权、司法权、行政权却统统集中于皇帝一身，由皇帝个人垄断。

皇帝行使最高立法权、司法权、行政权时，带有很大的随意性。

在律、令、格、式、敕等诸法律形式中，律是处理狱案的最基本的法律条文。但皇帝又随时可以用诏令设立、废更律条。正如西汉酷吏杜

^① 萧永清《中国法制史简编》上，山西人民出版社1981年。

周所言：“三尺安出哉？前主所是著为律，后主所是疏为令，当时为是，何古之法乎？”^① 法律皆出于皇帝个人的意志或任情判断，又依在位皇帝的诏令作为最新立法标准而随时变更。这就不能不使法律的客观性和社会适应性受到损害，不能不使法律的公正、严肃、稳定等性质不断丧失，进而沦为专制君主任意摆弄，为其独裁统治服务的工具。黑格尔在批评中国古代法律时说：“它们不是法律，反倒简直是压制法律的东西。”^② 古代法律之所以发生上述性质上的扭曲，之所以与现代法律精神格格不入，与专制君主垄断立法权，随心所欲地更定法律条文大有关系。

皇帝在司法、行政方面的随意性，更为常见。尽管古代法律都是皇帝（包括列祖列宗及在位皇帝）颁布的，平时处理行政事务或狱案时，皇帝遵循与否，执行与否，就要看皇帝本人的意愿或个性了。例如，汉文帝御驾经过中渭桥。突然，有人从桥下疾跑上来，惊下了乘舆马匹。文帝下令御前骑兵逮捕了那个人，交给掌管司法的廷尉张释之的审问治罪。张释之根据犯人无意冲撞圣驾的实际情况，上奏欲处以罚金。文帝大怒，质问道：“此人惊吓了我的马匹，幸亏马性情柔和，否则一定会伤害我的。廷尉为何只是罚金了事呢？”张释之回答：“法律是皇帝与天下所公共的。现在法律如此规定，法外加重处置，就会使法律失信于民。倘若当时陛下杀掉这个人，也是可以的。现在交给廷尉处理，一旦量刑处罚不公平，全国司法官吏都会仿效。那样百姓就不得安宁啦！请陛下详察！”文帝听罢，思考好久，才勉强听从张释之的意见^③。汉文帝是著名的贤明皇帝。对无意冲撞圣驾的小民，起初，他本想在法律规定之外，任情行事，加重治罪。只是因为廷尉张释之据律力争，晓以情理利害，才放弃己见，遵照律条处理。这件事一直被后世士大夫所赞誉，并被当作皇帝及执法大臣严格守法的楷模，流传效仿。不过，既然是楷模，想必是难得见到的特殊事例。一般皇帝实际上也很难如此行

① 《汉书》卷六十《杜周传》。

② 贺麟、王太庆译《哲学史讲演录》119页，商务印书馆1981年。

③ 《汉书》卷五十《张释之传》。

事。相反，官僚依法比律办理狱案或政事，临时受到皇帝下达的诏旨干预，而不得不弃法律从诏旨之类的情况，更是司空见惯。历代皇帝处理司法、行政事务时的随意性，经常表现为法外行旨，任情处置。例如，隋文帝杨坚实现南北统一，革新建树颇多，但法律之外滥用权力，又是较突出的。他刚颁布《开皇律》不久，却自乱其法，“盗边粮者，一升已上皆死，家口没官”；“盗一钱已上皆弃市”，甚至“三人同窃一瓜，事发即时行决”。晚年的文帝更是“喜怒不恒，不复依准科律”^①。由于皇帝个人频繁法外行事，率先践踏以往颁布的法律，法律尊严无从谈起。上有所好，下必甚焉。不少官员曲意逢迎，“不循三尺法，专以人主意指为狱”^②，原有法律几乎成了具文。

概言之，皇帝在立法、司法、行政方面的恣意妄为，可以称为古代官僚行政管理中最大的人治。

其次，古代司法与行政合一，官吏拥有解释法律和执行法律的较充分权力。官吏行使权力，只向皇帝和上司负责，不受民众或舆论的监督。他们能否奉公执法，忠于职守，主要取决于个人的品质、信念等个性因素。历代官僚执行法律，办理政务，大致分为汉唐之际的循吏、酷吏和宋元以降的清官、赃官等若干种情况。

循吏的共同特征是：“恤人体国”，“施教导民，上下相合”，“政缓禁止”，“不教而民从其化”^③。例如，西汉文翁“通《春秋》”，“为蜀郡守，仁爱好教化”，“又修起学官于成都市中”，开“巴蜀好文雅”之风；黄霸“温良有让”，持法“宽和”，“力行教化而后诛罚”，“以外宽内明得吏民心”；朱邑“廉平不苛”，“性公平，不可交以私”；召信成“视民如子”，“勤力有方略，好为民兴利，务在富之”^④。循吏多半受儒学影响较深，率以“经术润饰吏事”，注重礼义教化，循法而宽和，是以儒术治理政务的典范。

① 《隋书》卷二十五《刑法志》。

② 《汉书》卷六十《杜周传》。

③ 《史记》卷一百一十九《循吏列传》。

④ 《汉书》卷八十九《循吏传》。

酷吏，起初是先秦法家以严刑峻法治国治民理论的虔诚奉行着。他们“皆以酷烈为声”。如西汉郅都“独先严酷，致行法不避亲贵，列侯宗室见都侧目而视，号曰苍鹰”；赵禹“为人廉倨”，“舍毋食客”，“务在绝知友宾客之请”，“见文法辄取”，“求官属阴罪”；张汤“舞文巧诌以辅法”，痛绳奸吏；义纵“以鹰击毛挚为治”，“以斩杀缚束为务”。酷吏之中，不乏“据法守正”，廉洁奉公者。如张汤担任御史大夫七年，死后，“家产直不过五百金，皆所得奉赐，无他业”，葬礼甚简薄，“载以牛车，有棺无槨”。同时，很多酷吏并不能一丝不苟地执行法律。上下其手，出入人罪的，也不在少数。如张汤以廷尉治狱，凡皇帝有意治罪的，就交付监史属官“深祸”重罚；凡皇帝有意释免的，就与监史属官轻论其罪。所审讯的若是豪民，必定“舞文巧诌”，利用法令条文为奸作弊，不惜诋毁诬陷。所审讯的若是“下户羸弱”，即便罪犯律条，也要上奏皇帝请求特别开恩释免。杜周则走得更远，“大放[仿]张汤而善候伺，上所欲挤者，因而陷之；上所欲释者，久系待问而微见其冤状”，“专以人主意指为狱”^①。严延年任涿郡太守，“众人所谓当死者，一朝出之，所谓当生者，诡杀之。吏民莫能测其意深浅，战栗不敢犯禁。按其狱，皆文致不可得反”^②。此类行径，根本谈不上奉公守法，以法治事，而是任意玩弄文法，践踏法律。至于汉唐间酷吏所创制的“虎穴”^③“定百脉”“喘不得”“突地吼”“著即承”“失魂胆”“死猪愁”“求即死”“求破家”“狱持”“宿囚”“肉馄饨”等^④，更是惨绝人寰，令人发指，直接违反国家有关刑罚的法律规定。酷吏的“舞文巧诌”和滥用非法刑具，多是用于皇帝特别下达的“诏狱”重犯，替皇帝惩办违诏失敬、犯上作乱的官僚效劳。所以，往往得到皇帝的纵容和庇护。在这方面，皇帝与酷吏沆瀣一气，共同演出了一幕幕破坏法治秩序的丑剧。

① 《史记》卷一百二十二《酷吏列传》。

② 《汉书》卷九十《酷吏传》。

③ 《汉书》卷九十《酷吏传》。

④ 《旧唐书》卷一百八十六《酷吏上、下》。

宋以后的清官，吸收循吏“仁爱好教化”和酷吏“据法守正”等长处，讲究克己奉公，清廉正直和执法严明。例如明代叶宗人任钱塘知县，均平民间徭役，“厨中惟银鱼腊一裹”，时称“钱塘一叶清”^①。海瑞更是家喻户晓的清官代表。海瑞以举人入仕，先做淳安知县。他克己奉公，清廉正直，严格按法律办事，敢于抗拒达官贵人的恃权害民。总督胡宗宪的儿子携带随从和行李，路经淳安，骚扰驿站，凌辱驿官。海瑞竟命令衙役逮捕了胡公子，并以假冒公子，为非作歹的罪名将其押送给胡总督发落，使胡宗宪暗中叫苦却不敢倚权报复。都御史鄢懋卿行部过境，海瑞又“供具甚薄，抗言邑小，不足容车马”，致使鄢某不得不“敛威”绕道而过。担任南直隶巡抚时，海瑞“锐意兴革”，“力摧豪强”，强迫闲居首辅徐玠退出了所占的民田^②。海瑞不愧是以儒家名教为行为准则，忠君爱民，执法如山的模范官僚。然而，像他这样的官毕竟是极少数。而且，在官场内海瑞是孤立的，有争议的。至于和清官对称的贪官赃官，都是只认钱财，无视法纪。当他们获取贿赂时，就可以出卖法律，枉法行事。关于这方面的情况，第六章已详细言及，兹不赘。

循吏、酷吏、清官、赃官，四者相间并存，以及循吏、清官凤毛麟角，贪官赃官车载斗量，均是古代官僚行政管理没有形成名符其实的法治秩序的产物。他们或以儒家仁义教化施政，或以严刑峻法临民，或不顾廉耻，贪墨营私，遂使古代官僚行政管理具体执行政务的过程，常常系于偶然性。当官吏清廉干练、克己奉公、执法严明时，则政务有成，百姓安宁；当官吏贪墨营私、舞文弄法时，则政务混乱，百姓遭殃。这种现象又可以称为皇帝人治之外的另一种更普遍、更常见的人治。儒家所云：“人存政举，人亡政息”，“得人者昌，失人者亡”的人治说，的确在这里得到了有力的验证。

如前所述，历代法律中《违制律》《职制律》《吏律》等，是专门

^① 《明史》卷二百八十一《叶宗人传》。

^② 《明史》卷二百二十六《海瑞传》。

针对官僚而规定的。从贡举非人、稽误文书、泄漏机密，到贪赃枉法、出入人罪、玩忽职守等，都有成百上千的律条。这似乎是将官僚行政活动纳入国家法治轨道的重要措施。但它的宗旨是“明主治吏不治民”，主要是用于惩治官僚。对皇帝，则毫无约束力。相反，还规定了许多保护皇帝特权的条文。所以，古代法律中《官律》《职制律》等条文规定也是不平等的。在执行上述《违制律》《职制律》等的过程中，专职监察官发挥着重要作用。问题在于：监察官对文武百官的纠劾，乃是一种“官管官”，难免受皇帝意旨及官场人情世故等影响。纠劾审查的结果，最后大都要上报皇帝，听候圣裁（详见第六章）。到头来，仍可以归结到人治范畴里。宋元以降，针对官员的文案管理越来越严格。无论是中央各部院监，或是地方各级官府，处理政务必须依据案例。否则就是违错，就要受惩罚（详见第七章）。这也可以算作官僚政务管理方面实行法治的表现之一。然而，日臻严密的文案制度，主要是为了防止官员专擅投机，是为了最终实现皇帝的集权专制。由于官僚处理政务必须依原有的文牍案例为标准，负责检阅文牍案例的胥吏、幕僚遂成为官场上举足轻重的角色。他们或可以凭借朝廷的案牍规则，挟制欺凌长官，或可以利用涂改、粘结、假造等技术手段，为长官遮掩过失，蒙骗朝廷（详见第八章）。在这个意义上，重在“治吏”的某些法治措施，又在胥吏等环节上重新偏向人治了。

总而言之，古代官僚行政管理的法律原则，是以人治为主，法治为辅。或者说是形式上的法治，本质上的人治。它为官僚行政活动的秩序化、制度化提供了有限的法律保障，同时因其人治所占的比重较大，法治又不是现代意义上的法治，遂经常造成古代行政管理中有法不依、因人废法、任人不任法、法律形同虚设等不良后果。

五、官吏管理的成熟严密及局限性

官吏管理，是古代行政管理中的重要组成部分。它的主要目标是，实施官吏的更新、激励、监控诸机制，保持行政管理执行者的良好素质和正常功用。秦汉以降，官吏管理被纳入了制度化和法律化的轨道。每

个王朝几乎都在官吏管理方面因时制宜，相机变通，使之日臻成熟严密。

古代官僚政治条件下的官吏管理，有如下建树或长处：

第一，分工细致，职能系统。

历代中央到地方官府的建置结构，体现了分工细致、职能系统等特色。中央官府内，有协助皇帝决策的中枢组织，又有各种政务管理机构，另设负责咨议、监察及皇室事务管理的衙署。地方官府通常设郡县或府州县若干级，另有朝廷派出的行政监督机构或大员。每级官府又有行政、军事的分职，以及专掌财政、司法、捕盗等属官。上述官府，分工层次清晰，职责划分详明，既有同级官府内各部门间的分工，又有各级官府上下相应的设置，互相连接，各有所司，共同构成一个严密而稳定的权力运作机体。发达的分工和职官系统构建，标志着政府体制的完善，有利于行政效能的充分发挥。

第二，官吏选拔尚贤能，重考试。

古代官僚政治形成伊始，官吏选拔就摒弃了“亲贵合一”“尊尊亲亲”的宗法原则，广开选官途径。如第五章所述，秦汉至明清的官吏选拔方式，大体有察举、荐举、征辟、科举、恩荫、贤选等。其中虽有一些优待士族富豪的规定，执行过程中也不乏种种缺陷，但尚贤能，重考试的原则，多数情况下颇受重视。察举、荐举、征辟等所选取的对象，都要求是贤德才能者。科举更是分科选试，不论门第高低和资产贫富，贵贱皆收，实行较大程度上的智能竞争。他如“糊名”“誊录”“锁院”等科场规则，又是确保相对公平竞争，扩大开放性的有力措施。这就为地主阶级各阶层人士敞开了官场门户，不断吸收一批又一批的较优秀人才进入官僚队伍。尚贤能，重考试的原则，对于优化职业官僚的人员构成和提高其能力素养，都是有裨益的。经过考试获得做官资格，是一项颇有意义的创造，至今仍在现代文官制度中被沿用。

第三，考课迁调的制度化。

如第六章所言，对官吏的行政业绩进行考察督课，并给予相应的奖惩，已成为秦汉至明清的固定制度。历代考课不仅有道德、才能、劳

绩、年龄等方面的标准，而且有逐级考核，上计评议等具体实施办法及主管机关。政绩考课与行政予夺相结合，能够增强行政统属机能，有利于维护良好的行政秩序。官吏的定期迁调及回避等规则（包括避亲、避籍、避嫌、社会关系回避、特定职务回避等），则能够让职业官僚适当回避本籍和亲属，在不同地区或部门流动任职，藉以防止职业官僚与地方或私人势力勾结。

第四，实行专职行政监察，整饬吏治。

如第六章所言，监察官自成系统，独立实行政治监察，是古代官吏管理中的一项独特机制。监察官以监督百司、纠劾不法、审覆政刑为主要职能，“阴希帝指”，直接听命和依附于皇帝^①。专职监察作为一种行政监控，对维护王朝纲纪和国家利益，整饬吏治，对于皇帝控制内外官僚等，均发挥了重要作用。

古代官吏管理的成熟严密，是帝制官僚政治长期发展、不断完善自身的结果。两千年来，王朝更替，沧桑变迁。然而，古代官僚政治却能够在包括少数民族政权在内的所有传统王朝中，长期保持自己的主体地位。这与官吏管理方面的成熟和严密，不能说没有某种因果联系。正是由于在官吏分工建置、官员选拔、考课迁调、专职监察等方面的长足进步和发达，古代官僚政治才具备了较强的自我调节机能和较好的对外适应能力，才能基本胜任社会赋予的各项行政管理职能。需要指出的是，古代官吏管理方面的高度成熟严密，是有其特定目的和宗旨的。那就是：便于皇帝对官僚机器的有效控制；保证官僚对专制皇帝的向心力和忠诚，防止其犯上作乱；保持官僚之间财产、权力分配的某种平衡和稳定……服务于上述目的和宗旨的官吏管理，带有明显的缺陷。比如，历代选官中因荫叙、保举入仕者，叨冒冗滥尤多；号称选举正途的科举，也有所学非所用，所试难取真才等痼疾；宋元以降盛行的回避迁调制，又会产生朝拜而夕迁，视官舍如传舍，不利于管理职能专门化，不利于官吏建长久之功之类的消极后果。因而，古代官僚政治条件下的官吏管

^① 《明史》卷三百零八《陈瑛传》。

理，不可能根治官吏腐败、效率低下等弊端，也无法遏止官僚统治秩序周期危机的频繁光顾。

六、乡里保甲、缙绅士大夫、宗法势力是古代官僚政治社会化的基本手段

在讨论这个问题以前，需要先搞清什么是政治社会化？什么是官僚政治的社会化？

所谓政治社会化，是来自政治学、社会学及文化人类学的一个混合词汇。政治社会化，是指政治价值取向、规范、主义、信仰、知识、观念等传播、学习的历程或方式。这种传播和学习，不仅有纵的世代传递，也包括横的人际传播^①。而古代官僚政治的社会化，又特指官僚政治的标准及信仰的传播和学习历程。通俗地说，就是古代官僚政治是如何深入到百姓的社会生活中，而被百姓世代地认同、接受下来的。

我们认为，古代官僚政治在其实现社会化的过程中，乡里保甲、缙绅士大夫、宗法势力三者从不同角度或层次发挥了重要作用。具体地说，乡里保甲充任其社区实施网络，缙绅士大夫充任其社会依赖集团，宗法势力则是其寻找到的来自传统社会血缘组织的利用力量。

乡里保甲，是古代县级官府以下的社区组织。无论南北东西，遐迩荒郊，乡里保甲组织都星罗棋布，把士庶百姓一概网罗编制其中。这种分布的普遍性、广泛性，对州县官府辖治居住分散的众多百姓极其有利，很大程度上弥补了官府鞭长莫及，难治荒野之民的缺陷。乡里保甲组织把行政支配与土著自治糅合在一起。一方面，乡里保甲头目多以基层行政长官的身份出现，秉承官府的政令，负责乡民的教化、户籍、赋税、力役、缉盗、平讼等事宜。另一方面，这些头目都是本乡土著，有时还代表乡民与官府交涉有关事情，带有部分社区自治色彩。正因为如此，乡里保甲与乡民有一种亲和力，容易被乡民接受。这一点是州县官衙所无法比拟的。什伍连坐等超经济强制，也是乡里保甲组织经常使用

^① 马起华《政治社会学》240页，台湾正中书局1981年。

的。什伍连坐等本来是官府强加给百姓的。然而，在实施过程中，官府往往假手于乡里保甲组织。什伍连坐等一旦由乡里保甲执行，可以收到一箭双雕之效：其一，它貌似一种自治性的防盗惩恶机制，可减轻乡民的不满及其与官府的对立；其二，虽然不是官府直接加于乡民之身，却又系官府支使所为。因此，不失为乡民领受和服从官府统治的一种经常性训练。乡里保甲组织还有一个重要职能，即以礼俗乡约教化民众。例如，两汉时，“凡有孝子顺孙，贞女义妇，让财救患，及学士为民法式者”，三老“皆扁表其门，以兴善行”^①。两宋以后“德业相劝，过失相规，礼俗相交，患难相卹……三犯而行罚，不悛者绝之”^②的乡规乡约，又成为乡里组织奉行教化，干预农村社会生活的重要方式。因乡规乡约多由乡民讨论制定，比较结合本地实际，且寓官府政令于教化之中，容易增强乡民的认同感。这种作用又是地方官府所不曾有的。总之，设置极其普遍，行政支配与土著自治相参，代官府行使部分超经济强制，寓官府政令于乡约教化之中，使乡里保甲组织实实在在地充当了古代官僚政治得力的社区实施网络。通过这类网络，州县官府填补了空间上的统治空缺。更重要的还在于，它在官府与乡民之间架起了桥梁。通过乡里保甲组织，乡民世代代安分守己地领受着来自天子及官府的行政支配。柳宗元“天下之治，始于里胥，终于天子”之语，道破了乡里组织这方面的特殊社会作用。

缙绅士大夫，通常指离职退休的官僚和未做官而有进士、举人、秀才、监生等功名或出身的读书人。他们是官僚队伍的原有成员和准成员，曾经是或将来就是各级官府的秉政者。他们与古代官僚政治及行政管理，有着天然的密切联系。由于“学而优则仕”的传统和历代贵贱皆收、智能竞争的科举等考试制度，缙绅士大夫大体遵照“儒士—官僚—地主”的生态循环圈运动繁衍^③，构成了一个儒士、官僚、地主三位一体的庞大的社会集团。这个集团享受官府的免除丁徭杂役等特权，

① 《后汉书·百官志五》。

② 《宋史》卷三百四十《吕大防传》。

③ 刘泽华等《专制权力与中国社会》237页。

在地方上颇有势力。由于和官府的水乳交融及儒家“家国同构”“修身齐家治国平天下”政治伦理的长期熏陶，缙绅士大夫不论居官与否，几乎都把自己的命运与帝制国家紧紧地联系在一起，心甘情愿地为古代官僚政治竭尽犬马之劳。有些士人平理乡间争讼，权威甚重，乡民竟称“宁为刑罚所加，不为陈君（陈寔）所短”^①。有些士人应辟充任官府僚属，直接为官府效力。有些主动替官府出谋划策。尤其是农民反叛之际，许多缙绅士大夫或投笔从戎，向朝廷请缨，或自行组织“义军”“团练”，充当镇压反叛的先锋。唐宋以后，州县官迁调回避制日趋严格，地方官在所辖区无甚根基。新官一上任，大多要首先登门拜访当地的缙绅，听取他们对地方行政的意见，获得他们的谅解与支持。若遇大事，州县官又会随时召集当地缙绅士大夫，咨询得失。另一方面，缙绅士大夫也需要交结官府，维护自己的利益。诸如诡寄赋税、兼并田产、欺男霸女、起灭词讼等，都是他们利用官府，扩充自身权势的结果。缙绅士大夫是传统文化的载体，囊括了全社会文化素养最高、能量最大的精英。他们来自不同的社会经济阶层，与百姓保持着广泛而密切的联系。在社会基层，缙绅士大夫因其文化和社会威望方面的优势，绝大多数充任宗族和宗法制家族的实际首领，充当着文化教育的具体实施者和伦理风化的楷模中坚。他们以“衣冠之倡，士林之表”^②的姿态出现，或用言行开导族党，使乡风大变；或凭礼教约束百姓，使奸盗屏息。在家庙祭祀、孝道婚丧等政教礼节习俗的风化传播方面，缙绅也能因其得天独厚的优势，“冠昏丧祭一本于古”，充当榜样，教化一方^③。在学校教育中，缙绅士大夫更是发挥着某种垄断作用。从乡校、私塾、社学，到县学、州学、府学，乃至国子监，缙绅士大夫们孜孜不倦地将仁义礼智信和三纲五常等灌输到莘莘学子头脑中，一代又一代地传习着官僚政治文化，造就了一批批新的儒生士人。显而易见，缙绅士大夫无论政治上，抑或文化上都充当了古代官僚政治的最直接的社会基础和支柱。他

① 《后汉书》卷六十二《陈寔传》。

② 《康熙徽州府志》卷二。

③ 《宋史》卷三百四十《吕大防传》。

们或者把官僚机器的行政权力贯彻到社会的每个细胞，或者把古代官僚政治转变为文化思想形式，潜移默化地传播给周围的乡民及下一代。有了缙绅士大夫充当支柱和社会基础，古代官僚政治不仅可以得到长期延续和稳定发展，而且可以较广泛而深入地实现自身的社会化了。

古代中国是一个宗法社会。官府权力总是和宗法关系统在一起。普通百姓在受到官府行政统治的同时，还大多生活在因血缘关系组成的宗族群体中。古代官僚政治的社会化，必然要和宗族组织或宗法势力发生联系。秦汉郡县制普遍推行之初，累世同居同财的宗族组织在地方上的势力很大，常与官府处于对立状态。抑制豪门强宗曾经是郡县衙门的一项重要职能^①。魏晋南北朝时期，战乱频繁，个人离开宗族无法生存。宗族势力重新抬头，以宗族和乡里关系结合起来的“坞壁”大量存在。此时，郡县官府对宗族豪强，纵容多于干预。五代以后，旧式宗族组织受到较大破坏。但各地建祠堂、置族田、修族谱等方面的新型宗族活动仍在复兴和持续。明清时期，官府往往利用家族共同体来控制百姓。其方式主要是：官府委任“族正”及“家长”，由他们充当官府与宗族间的合法联系人，或将族长等当作乡村管理人，代官府行事。通过扶植族权，惩恶扬善，调解族内婚田争执，以祠产赈济族内鳏寡孤独，组织宗族武装，防范盗贼^②。经过一番改造或利用，宗族组织多半被纳入听命于官府的轨道，发挥了完善王朝政权，支持王朝政权的效能。宗族势力本来是以地域统治为特征的行政官府的对立物。然而，在古代官僚政治高度发展成熟的情况下，官府又能软硬兼施，利用和改造宗族组织，使之成为官僚政治社会化中的一条特殊的联系纽带。从中可以窥见，古代官府的社会适应和同化异己的能力是相当强的。

附带说明一下，古代官僚政治在实现自身社会化的同时，还巧妙地取得了在全社会各领域内的支配地位。古代官僚政治的社会化越深入，这种支配地位就越巩固。这种支配地位的突出表现之一，即是“官本

① 《汉书》卷七十六《尹翁归传》。

② 徐晓望《试论明清时期官府和宗族的相互关系》，《厦门大学学报》1985年第3期。

位”作为一种社会习惯或传统观念的逐步形成。

官本位，实质上是一种官职崇拜，是一种以官为本，官贵民贱的社会群体心理。在官与民的关系中，它主张突出官权，泯灭民权，以官为主，以民为仆。古代社会职业以“士农工商”四等级排列，某种程度上也反映了对官（士大夫）的尊崇。官本位和官崇拜的主体，并不局限于官僚，也包括官僚机器的主宰——皇帝。因为古代皇帝也称作“官家”或“官里”^①。离开了皇帝，古代职业官僚及其构建的官僚机器也就无从谈起了。只是由于平常与百姓打交道和直接统治民众的，是一个个官吏，故作为一种社会习惯和群体心理，自然也就以官为本，唯官是尊了。

为什么西方盛行拜金主义，古代中国反倒出现拜官主义或官本位思潮呢？我们认为，拜官主义或官本位在中国的问世，至少有三点原因：第一，它是经济不发达的条件下，封闭式的专制主义的产物。在经济发展水平比较低下的古代专制社会，商品和市场受到官府的严格管制和干预，官府权力可以攫取和控制无限的财富。权力支配一切的原则，比金钱支配运用得更广泛、更灵验；第二，官府权力在支配一切的过程中，无限扩张，不断腐败，很多场合下流为谋取经济利益或社会、文化地位的捷径；第三，古代官府对政治、经济、文化、社会等强有力的支配，迫使每个社会成员屈服或依赖于皇帝为首的官僚集团。社会不同阶层或群体的利益要求，只能通过官府的渠道反映出来。社会内部的各种矛盾和冲突，也主要通过官府的行政干预加以解决。官府行政权力的“权力寻租”对经济活动，对全社会的超常强制，一方面使社会成员的自主性、独立性丧失殆尽，同时也造成了官僚万能，导致人们对权力的崇拜，对官僚的崇拜。

官本位思想，引起了一系列恶劣后果。它颠倒了官与民的正常关系，使官僚由社会公共权力中的公仆，异化为凌驾于社会之上的老爷和主人。而真正的社会主人——庶民百姓，却被长期置于受管制、受压迫的地位。这可以说是古代官僚政治所派生出的一个观念上的悲剧吧！

^① 《晋书》卷一百零七《石季龙载记》下；《武林旧事》卷七。