

使职与差遣:中国古代政治制度变迁的一个基本路径

李宜春

(临沂大学历史文化学院,山东 临沂 276005)

摘要:促成古代政治制度变迁的动力、路径有很多,使职与差遣是最基本的一种,尤其是在内辅制度、地方监察制度与行政区划制度领域。通过使职与差遣,主要担负决策职能的内辅即宰相机构不断变迁、完善,具备了统筹性、团队型、扁平化的组织优势;通过使职与差遣,中央加强了对地方的监察,引起监察制度不断发生变化,这些变化使得行政区划与管理富有弹性并具备了较好的适应性。在很多情况下,使职与差遣制度是对正常政治体系运行中经常出现的效率不高、互相推诿等弊病的一种纠正、匡救措施,也是应付意外事件的一种应急性体制调整与适应,因而具有积极意义。但如果设计不当,它也容易造成对原有政治体系的冲击,产生机构臃肿、重屋叠构、职责不清、互相牵制、效率低下等问题。

关键词:使职差遣;制度变迁;内辅制度;地方监察;行政区划

中图分类号:K 206.4;D 69

文献标识码:A

文章编号:1000-260X(2019)06-0126-08

中国古代政治制度处于一个不断变迁的过程中,不仅各个朝代之间有变化,一个朝代的不同时期也有变化。促成古代政治制度变迁的动力、路径有很多,使职与差遣是最基本的一种。深刻认识古代政治制度变迁的动力与路径,对我们加深对政治制度创新规律的认识具有十分重要的意义。

差遣,即派遣,在古代特指离开本来职官而从事其他岗位的工作。使职,可谓是差遣的一种,特指带有“使”之头衔的差遣。它们又与加官制度密不可分。加官是指在开始设置的正常官僚体制中所没有的官职,属于临时头衔,通常没有定额,没有品级,多数属于差遣性质;但少数差遣到的岗位也具有品级。在多数差遣中,其职责便以差遣所

到官职的一种为主,但在少数的差遣中仍兼有原来的职责;这样,使职、差遣就与一般的兼职有了区别。使职与差遣是中国古代政治制度的一个基本特征。历史上许多朝代都存在使职与差遣制度,到了宋代则普遍化,所谓“其官人受授之别,则有官、有职、有差遣。官以寓禄秩、叙位著,职以待文学之选,而别为差遣,治内外之事”^[1]。目前关于使职与差遣制度的研究,绝大多数是停留在唐宋时期,本文拟进行一次整体性探索,以古代内辅制度、监察制度、行政区划制度为考察重点,探索使职差遣对古代政治制度变迁的促成作用,分析其普遍性、必然性与积极意义、存在的弊端等。

收稿日期:2019-08-06

基金项目:山东省社会科学规划研究项目“齐鲁乡贤文化的历史传承与当代对外传播研究”(17CZCJ30)

作者简介:李宜春,政治学博士,临沂大学历史文化学院(沂蒙文化研究院)教授,主要从事政治制度与思想史、历史制度主义政治学研究。

一、使职差遣与古代内辅制度的变迁

西汉开国后,中央施行以丞相为首的三公九卿制度。丞相总百官,平庶政,事无不统。汉昭帝即位,霍光以大司马、大将军领尚书事,进行辅政,成为中朝(内朝)首领,朝廷的重大决策中心由外朝的领袖丞相移到中朝(内朝),这就出现了历史上一个新型的政治制度,即内辅制度。以后各代政治制度的一个基本特征就是内辅机构的存在,其职责主要是统筹、协助皇帝决策,包括掌机要、备咨询、出决策、代王言等,有的还兼具有执行职能,统筹管理政务。这种负责重大决策的内辅机构即是宰相机构。同时,总有一个形态不尽相同的外朝与之并存,担负常规的管理职能,甚至职能被内辅侵夺而基本成为虚设。内辅机构在西汉主要是尚书台官员以及包括大司马、领尚书事、诸将军、侍中等在内的内朝;在东汉时期是尚书台;在三国两晋南北朝、隋朝时期是三省即中书、门下、尚书省;唐朝是政事堂、中书门下、翰林院;宋代主要是二府即中书(也称中书门下或中书门下政事堂或政事堂)、枢密院、翰林院;明代为内阁;清代主要是南书房、军机处^[2]。

而加官、差遣官制度则基本贯穿于内辅制度、宰相制度变迁的整个过程。

西汉武帝猜忌丞相,这是内辅制度发展的重要原因之一。昭帝登基后,霍光以大司马、大将军加领尚书事,金日磾以车骑将军副之,由差遣而产生的内辅制度开始成型。西汉内朝官成份复杂,一类是由本官直接成为内朝官,如尚书、大司马、将军等。另一类是经过特定的加官,经过差遣,加大司马、领(平、视)尚书事、给事中、诸吏等。领(平、视)尚书事者至为重要,号称“冢宰”。西汉大司马是内辅领袖,又常兼领尚书事。

东汉光武帝、明帝猜忌三公,尚书台成为中央最高辅助决策机关和日常行政管理机关。东汉尚书“出纳王命,敷奏万机,……斯乃文昌天府,众务渊薮”^[3],尚书令、尚书仆射、尚书等尚书台官员成为内辅。东汉的三公即太尉、司徒、司空以及太傅、

大将军这五府官员通过加录尚书事这一头衔成为差遣官性质的尚书台领袖。但事实上,与西汉相比,东汉录尚书事多具有临时性特征,每次存在的时间都很短,且多不居尚书台办公,基本成为荣誉性虚衔。

三国两晋南北朝、隋朝时期,三省发达,出现了三省制。中书、门下两省是负责决策的内辅机构;尚书省既是内辅又秉钧执政,公卿几近徒具形式。这一时期的内辅者,既有通过差遣而出现的领(录)尚书事者,也有将军以及尚书、中书、门下三省官员而径为内辅者。尚书省主要官员有尚书令、尚书仆射、尚书,中书省主要官员有中书令(监)、中书侍郎、中书舍人,门下省主要官员有侍中、黄门侍郎、散骑常侍和给事中。这一时期还有官员通过加都督中外(内外)诸军事这一头衔,且经常同时加领(录)尚书事头衔,成为内辅。

隋朝三省长官包括门下省侍中、中书省纳言与尚书省尚书令、仆射,都称为宰相。通过差遣制度,一些官员加“参掌机密”“参预朝政”“参掌朝政”“委以机务”等头衔也具备内辅职能,成为加衔宰相。

在唐代,侍中、中书令始终是宰相、内辅。尚书令基本不设,尚书仆射是尚书省长官。在唐朝,通过差遣而产生的加衔宰相是宰相群体的重要组成部分。前期宰相加衔主要有“参预朝政”“同中书门下三品”等,后来基本固定为“同中书门下平章事”。贞观十七年(643)以前,仆射即使不加“知政事”之类头衔也是内辅、宰相;之后到开元十四年(726),大多数的仆射通过差遣加“同中书门下三品”或“同中书门下平章事”等多种头衔而成为宰相。唐中后期充任宰相者多为中书侍郎或门下侍郎加“同中书门下平章事”衔,这成为宰相的最主要形态;其次加衔者的本官多为尚书省官员,即左右仆射、尚书或侍郎、左右丞。唐朝还通过差遣让一些官员加翰林学士之衔,成为内辅,“专掌内命,凡拜免将相、号令征伐,皆用白麻。其后,选用益重,而礼遇益亲,至号为内相,又以为天子私人。凡充其职者无定员,自诸曹尚书下至校书郎,皆得与选”^[4]。

宋朝是二府制,中书门下、枢密院对柄文、武大政。在很长的时间内,中书门下长官是同中书门

下平章事,简称同平章事,是宰相。副宰相是参知政事,简称“参政”,与枢密院正副长官合称为“执政”,“执政”又与宰相合称“宰执”。宋代的同平章事制度也是沿袭唐代通过差遣加衔而产生宰相的传统,也属于差遣官。参知政事的性质也是如此,下至中书舍人上至尚书,这些官员通过差遣、加参知政事之头衔而为内辅、宰执。

元朝长期实行一省制,中书省是既有内辅色彩、又秉钧执政的中枢机关。《元史·宰相年表》中所列的官职,包括中书令、左右丞相、平章政事、左右丞、参知政事。不过,元朝的上述官员都有了各自的品级、员额,不再是差遣官。

明初中央官制基本沿袭元朝,设中书省与六部等;不久即废掉中书省,政务遂由皇帝亲揽、六部分理。成祖即位后,特简翰林“讲、读、编、检等官参预机务。简用无定员,谓之内阁”。由这些翰林官员通过加殿阁大学士之衔成为内辅,这也是差遣官。阁臣的“初官多为翰林”,但入阁时多为卿贰,并基本都是加上“参与机务”这样的特定表述后才有资格参谋大政。

清朝重要的中央机构包括内阁、部院等。内阁成为正一品正式衙门,尊于部院,内阁大学士、协办大学士不再属于由差遣制度而产生。清初内辅机构是南书房,也称南斋,是康熙帝的机要秘书处,号称“亲切地”,“凡诏旨密勿,时被顾问”。入值者称入值南书房、入侍内廷,“同议机密”,不计本来的官职、官品,皆称“南书房翰林”“南书房行走”“南斋侍从”,也属于内辅制度中常见的差遣官。雍正以后,军机处为“行政总汇”“隐然政府”,即全国的行政中枢与隐形的大政决策中心,具备统筹、内辅职责,而内阁仅辅佐决策次要政务。军机处无衙署,仅有值房,无专官、无编制、无品级,军机大臣属于临时差遣,由大学士、尚书、侍郎、督抚、京堂等奉特旨应召入值。与明阁臣相比,清军机大臣兼管部院事务的情况大大增多。

二、使职差遣与地方监察制度、行政区划制度的变迁与调适

由地方监察制度的变化带来行政区划制度的

变迁与调适,这是中国古代政治制度的一个基本特征,而使职与差遣又在其中发挥重要作用。

从地方行政层次来看,秦朝实行郡县两级制。严格说来,其后历代追求的也是两级制,如秦汉的郡县,唐宋元的州县,明清的府县;魏晋南北朝时期则可谓州郡县三级制。两级制是历代的理想追求,也是历代开国时的基本设计;其后因为加强管理,中央常有派出机构,以监察、军事为主要目的,如汉之州,唐之道,宋之路,元之行省,道和路,明清之行省、巡抚、总督以及由省派出的道、由府派出的厅。它们多逐渐有管理地方之实,但严格说来不算是一级行政区划。判断它们是不是一级行政区划,主要是看如下几个方面:一是管辖区域是否固定。二是机构本身办公地点是否固定,如西汉州刺史驻地不固定。三是是否由一长官统筹。宋之一路,安抚使司与诸监司之间、各监司之间互不统属。明行省三司之间、清之巡抚、总督之间也是互不统属。四是机构名称所带派遣色彩的多与少。五是所使用是正式印信还是临时关防。六是职位有无品级。严格说来,同时具备上述条件的才是一级行政区划。总的看来,历代行政区划制度基本都追求两级制的理想形态,但又具有很大的变通弹性,各代确实对地方行政区划制度进行了变革,出现了类似三级、四级的地方行政层级,如两汉的州郡县制、魏晋南北朝的镇(都督区)州郡县制、唐代的道州县制、宋的路州县制、元的省路州县制、明清的省道府县制。而在这样的变革中,差遣、使职是主要而又普遍的路径。

汉代有刺史制。秦统一以后,分天下为36郡,郡置守、尉、监。监称为监御史、监郡御史、郡监等。西汉又设置丞相史出刺制度,与监御史制度并行,丞相史是丞相的属官。汉武帝初置刺史十三州,即冀州、青州、兖州、徐州、扬州、荊州、豫州、益州、凉州、幽州、并州、交趾、朔方,另有一个司隶部。东汉时变为司隶、豫州、冀州、兖州、徐州、青州、荊州、扬州、益州、凉州、并州、幽州、交州十三州部。每州部为一个监察区,设置刺史一人,司隶部设司隶校尉,负责监察所在州部的郡国。刺史出巡时“乘传周流”,职权即“奉诏六条察州”,刺史直属于御史台。

两汉刺史与司隶校尉具有明显的使职特征,刺史一直号称“使君”。西汉事迹可考的司隶(校尉)中,其事迹多数与天子使者密切相关。盖宽饶由太中大夫迁为司隶校尉。有人写信于他,说皇帝“擅君以奉使之权”。刺史每年八月起巡察部内郡国,年底回中央报告,起初只有监察权,没有处置权;办公上基本没有固定处所,到了东汉才有,而且权力更加广泛,州逐渐向一级地方行政区划演进;到了魏晋南北朝时期,地方行政区划大体可算作州郡县三级制。

魏晋南北朝的都督州军事制度也是源于差遣。西汉置西域都护,“以骑都尉、谏大夫使护西域三十六国”^[5],为西域的最高长官,也属于使职差遣。西汉常以诸大夫、郎吏、谒者、博士等充任使者,出行郡国、外域,他们多因事出使,事罢辄息,只有司隶校尉、西域都护是常设的号称天子使者的官员。董卓之乱后,州郡拥兵割据称雄,有以将军都督某州或兼督数州的称号。曹丕即魏王位,将沿边诸州分为五个都督区,吴、蜀也各在其边境建立都督区。这样,都督区(镇)就逐渐成为在州之上的类似一级行政区划的设置,都督成为该区域的军政长官。曹魏的一些都督兼任所驻州的刺史。晋惠帝后,都督例兼所驻州的刺史。如东晋永和元年(345),桓温为安西将军、荆州刺史,持节都督荆司雍益梁宁六州诸军事,并领护南蛮校尉。上述都督在很长时间内属于加官、差遣性质,直到北魏才成为职官。在北魏太和年间(477~499年)颁布的第一次“职令”中,才明确都督中外诸军事的品秩是正一品下,都督若干州诸军事者也有了相应的品秩。

通过使职差遣,唐朝道制不断完善,增加了巡察使、按察使、采访处置使、观察使、都团练使、节度使。唐武德元年(618)罢郡置州,地方行政区划由魏晋南北朝以来的州郡县三级制变回州(府)县两级制。唐贞观时,遣使以六条巡察天下,黜陟官吏,名为巡察使。武后时,多以左右御史台官充之。神龙初年分天下为十道,每道设巡察使二人,以左右台五品以上官二十人分为十道巡察使,二年一替。开元年间分为陇右道、河北道、河南道、山南东道等一共十五个道。此后又设按察使、采访处置使,有戍卒之处则称为节度使。至德年间又分天下

为40余道,改采访处置使为观察使,每道皆置观察使,雄藩重镇则带节度使之衔,不带节度使者则带都团练使或都防御使。采访处置使或观察使一般以所治州的刺史或所治府的府尹、长史为本官。玄宗时期,北方逐渐形成平卢、范阳、河东、朔方等8个节度使区,加上剑南、岭南共为10镇。“安史之乱”爆发时,安禄山既任平卢、范阳、河东3镇节度使,又兼任河北采访使、御史大夫、左羽林大将军。道(藩镇、节镇)逐渐由监察而兼管军事、行政、司法等,所统州县的长吏实际听命于节镇,所谓“制敕不下支郡,刺史不专奏事”。但上述诸使始终是使职差遣。

宋朝出现了路制,通过使职差遣,路制官职也得到不断地完善补充。宋朝的地方基本上是两级制,即州(府、军、监)县制。宋代地方官均以中央官吏出任,兼有地方官员与中央官员这两类的职务、品级,这是一大特色,也是宋代差遣制度的重要内容。因此,宋代地方官多称“知某某事”,高级官吏出任则称“判某某事”,知州多称“权知某某军州事”,因为他们例兼厢军正印职。宋太宗时开始把全国共分为15路,后析为18路,后又析为20路。开始时一路只设置1个转运司即“漕司”,专司征收和运输辖区的税赋。后来,“边防、盗贼、刑讼、金谷、按廉之任,皆委于转运使”。后又加设提点刑狱公事司即“宪司”,掌管刑狱诉讼和吏治;以及加设提举常平司即“仓司”,管理通货、仓储、水利等。于是一路同时存在上述3个平级的管理机构,统称“监司”。同时还有统管一路军事的(经略)安抚司即“帅司”,安抚使例兼禁军军区的马步军都总管等军职,又例兼驻地州(府)的知州(府)。一路军、政、财、监四权分散,四司互不统属,互为监察。有一时期,漕司分为23路,而宪司只有18路,四司的驻地也不相同,而帅司、监司又实际上统领州县。大中祥符二年(1009),真宗诏论监司失察罪时说:“分天下为郡县,总郡县为一道,而又总诸道于朝廷。委郡县于守令,总守令于监司,而又察监司于近臣,此我朝内外之纪纲也。故欲择守令,必责之转运。欲举转运,必责之近臣。”^[6]

元统一后,先后设立中书省及11个行中书省。行省是行中书省的简称,源于前朝的行尚书

台、行尚书省制度,其派出机构、差遣官的性质是很明显的,“与都省为表里”,“分镇方面,故为行省”。行省官一直属于“内任”官,掌“方面之权”,充“方面之寄”。钱穆认为行中书省就是一个行动的中央政府,宰相府的派出所,分驻到地方来管事。

明清省制、道制、总督与巡抚制的变迁完善中,使职与差遣也是一条基本路径。

明洪武九年(1376)改行省为承宣布政使司。全国除南、北直隶外,分为十三布政司,号称十三省。三司为一省之常设机构:布政使为行政长官,左右各一人;按察使司设按察使一人;都指挥使是军事长官。三司互不统属,互相监督,类似于宋代的路。因此,严格说来,明代的省也不算一级正式的行政区划。另外,布政使司名称刻意避免“省”字,而称“等处”,如“福建等处承宣布政使司”,这也体现出差遣与非正式机构的特征。

由于一省三司事务繁剧、辖区广大,遂由布政使、按察使的分司管理部分专务或一至数府州事务,即形成了“道”,逐渐成为府州之上的类似一级行政区划的设置。道分为布政分司道、按察分司道。布政分司道由布政司参政或参议担任,大致分为两类:一类是管地区的,称为分守道,处理例行地方事务;一类是司专门职务的。有督理粮储的督粮道,设于十三省;有管理户籍、赋役黄册的督册道,设于某些省。按察分司道由按察司副使(副宪)或佥事(佥宪)担任,也分为两类:一类是管地区的,包括分巡道与整饬兵备道;一类是司专门职务的,有分理学政的提督学道,有清理卫所军伍的清军道,有管理驿递的驿传道,均设于十三省;另有屯田道,以及浙江的水利道、河南的河道、山东的招练道、湖广的抚民与抚苗道,以及盐法道、监军道等。一些府的同知、通判被派驻至府城以外的县城或乡镇,管理一定区域的某项事务。到了清代,一些同知、通判的辖区逐渐向行政区划演化,称为“抚民厅”“理事厅”,一些直隶厅开始领县。可见,道与厅机构都带有差遣的性质。

为了解决一省三司并立、难以应付重大紧急事务的问题,明政府临时派遣中央文官出巡,称为巡抚或镇守,例加都察院都御史或副、佥都御史职衔。这类差遣的名称很多,有十几种,如总督、提

督、巡抚、总督兼巡抚、提督兼巡抚、经略、总理、赞理、巡视、抚治,以及镇守、参赞、整饬、巡治等。如袁可立曾任巡抚登莱等处地方、赞理征东军务、兵部右侍郎兼都察院右佥都御史;海瑞曾为都察院右佥都御史、总督粮储、提督军务、巡抚应天十府。后来,总督的职权不断扩大,包括军务、民政、盐政、河道、漕运等,设置也增多,辖区有时从一省扩大到数省。巡抚职权为抚循地方、考察属吏、提督军务。有时一巡抚辖两省,有时一省一巡抚,有时一省几巡抚;有时是在几省交界处设置一巡抚,如南赣韶汀巡抚涉及江西、广东、福建三省。总督、巡抚对地方三司统一节制,适应了加强军事、加强监察的需要。尚书兼内阁大学士而统兵者称为督师,如孙承宗、杨嗣昌等,崇祯年间有管辖五省或七省的督师。

清代也通过使职差遣来变更地方监察制度、行政区划制度,许多方面与明代相似,如督抚制、道制等。不过清代的督抚、道员都有了自己的品级,总督、巡抚成了一省长官,在总督巡抚制与省制的统一方面,清代比明代更加完备。但严格说来,清朝的省仍不算是一级正式的行政区划,如对其称谓依然是“等处”而非“省”,总督、巡抚的使职差遣的性质依然很明显。如晚清时两江总督的正式官衔通常是:兵部尚书兼都察院右都御史,总督两江等处地方,提督军务,兼理粮饷、操江,统辖南河事务,兼管两淮盐政、五口通商事务;其衙门称为“两江总督部院”。山东巡抚的正式官衔通常是:兵部右侍郎兼都察院右副都御史,巡抚山东等处地方,提督军务、粮饷,兼理营田;其衙门称为“山东巡抚部院”。另外,总督职责是“掌厘治军民,综制文武,察举官吏,修饬封疆”;巡抚职责是“掌宣布德意,抚安齐民,修明政刑,兴革利弊,考核群吏,会总督以诏废置”^[7],在制度设计上,总督和巡抚互不统属,职责又有交叉,都有单独奏事权,互相牵制,督抚矛盾成为清朝地方最主要的问题。

三、使职差遣对古代其他政治制度变迁的影响

除上述外,使职差遣现象还发生在很多朝代

的其他一些政治领域。

唐代出现许多专门命名为“使”的差遣官,即“使职差遣”。杨国忠任右相时,一度兼任四十余职:吏部尚书、集贤殿大学士、太清太微宫使、判度支、剑南节度、山南西道采访、两京出纳租庸铸钱等使。

唐初中央有三省、六部、寺监等职官体系。唐太宗时,随着形势变化,新出现了一些使职,负责一些临时性质的差事,以弥补原有官制不足。唐玄宗时,天下户口逃亡,免役者多伪冒。检田括户工作量浩大,户部无法承担,监察御史宇文融“奏请检察伪滥,搜括逃户。玄宗纳其言,因令融充使推勾。”^[8]由此出现的推勾使、劝农判官等都是本官是御史的使职差遣。诸使官有些长期沿置,逐渐演变成正式机构或职官,如枢密使、宣徽使、客省使和三司使等,有些则因时因事因人而废立。

三司使(户部、度支、盐铁转运使)是最重要的经济使职。唐朝以户部管理财政收支。开元二十二年(734),始以他官判度支,后有度支使、判度支、知度支事称谓,与“盐铁使”“判户部”合称“三司”。至五代后唐长兴元年(930),并三司为一职,称三司使。宋代三司使也大致如此,使职差遣的特征突出。宋三司号称“计省”,三司使被称为“计相”。

唐永泰中置内枢密使,由宦官担任,掌接受表奏、向中书门下传达帝命;唐末宦官权力更大,直接指挥公事,侵夺相权。朱温时尽杀宦官,始由士人任其职。宋时,枢密使、副使作为枢密院长官,成为宰执。唐宰相也常充任使职。自开元以后,宰相领他职,主要包括节度使、大学士、盐铁转运使或延资库使等。宰相兼任节度使,则被称为使相。

宋代把使职差遣制度进一步普遍化,出现了“官”“职”普遍与实际差遣、实际职责相分离的现象。其中的职,指的是帖职,主要是文官的馆阁类文学加衔,属于职官,也有员额与品级。如宋代知制诰、翰林学士制度就有明显的差遣特征。知制诰制度源于唐朝,也是差遣官。唐代中书门下体制建立后,专门负责执笔草诏的中书舍人加“知制诰”之衔,形成“知制诰”制度,负责外制,翰林学士则负责内制。北宋前期沿袭唐五代制度,翰林学士为差遣官,无品级。元丰改制后,翰林学士承旨和翰

林学士定为正三品,职始显贵,号称内相、天子私人,凡“大除拜”“大诏命”,由皇帝宣召翰林学士草就,不经中书门下。宋翰林学士加知制诰衔,为内制;他官加知制诰衔,则为外制,合称两制,同掌王言。一般是先除知制诰,再由知制诰进为翰林学士。除被差遣为知制诰外,宋翰林学士还多有其它差遣。如太宗、真宗朝翰林学士其他差遣中最多的掌吏事如判吏部流内铨、知审官院等,真宗朝主持或参与主持科举考试的官员全部是翰林学士或知制诰。当然,翰林学士最重要的差遣还是兼任御史中丞或知开封府事、三司使。这四者并称“四入头”,是最容易被提拔为执政,进入宰执团队,它们之间的互兼对于人才培养可谓意义非凡。

清代内阁大学士、协办大学士例有兼职,成为差遣官。大学士兼管部务的现象普遍存在,且通常还兼任内廷差遣,即御前大臣、军机大臣、上书房师傅、内务府总管等。京外加大学士、协办大学士衔者是极少数的总督、将军。如咸丰十一年(1861)五月,李鸿章任大学士,仍留直隶总督。因此,大学士、协办大学士很少在内阁办公履职,出现了“大学士有兼事无本事”的现象。这说明了内阁职掌的分量连部院庶务都不如,更不能与军机处相比,内阁的内辅色彩已经很淡了。

清军机大臣通常兼管部院事务,另外还兼任总理各国事务衙门大臣。总理各国事务衙门简称总署或总理衙门、译署,实为军机处之分局,体制一仿军机处,设总署大臣,从亲王、军机大臣、大学士、尚书、侍郎、京堂中指派委任,都是差遣官,其中军机大臣居多。军机大臣本身是差遣官,兼任总署大臣,则可谓进一步的差遣。

清初沿明制,设提学御史、提学道。雍正四年(1726)设提督学政,又称“学台”“学政”“督学使者”,办事衙门称“提督学院”。提督学政,各省一员,各带原衔品级,三年而代,以侍郎、京堂、翰林、科、道、部属等官由进士出身者充任,是典型的差遣官。学政地位在省里仅次于巡抚、总督,所以小说《官场现形记》第二回说:“学台大人,钦差体制,何等威严。”^[9]到清末,学政改为“提学使”,成为督抚属官。湖北提学使黄绍箕不经湖广总督张之洞允许而用一人为学堂监督,张之洞大怒说:“汝今

作学司,当受督、抚节制,不比提督学院衔命驰节而来,可称钦差也。”^[10]

四、使职差遣制度的作用 与问题分析

使职差遣通常会逐步走向职官化,由此又会有新一轮的使职差遣出现。使职与差遣制度在很多情况下是对政治体系、官僚体系运行中经常出现的效率不高、互相推诿等弊病的一种纠正、匡救措施,也是应付意外事件的一种应急性体制调整与适应。

以历代内辅体制为例。内辅机构具有加官、差遣与团队型组织特征。一个朝代开国后,功臣多据高位,有志向、有才干而非功臣或其后代的贤士如何顺畅而迅速地施展才干,这是一个普遍存在的问题。另外,品秩、官位高的官员未必是皇帝最信任者,也未必是最具辅佐能力者。外朝官僚体系遵循的多是资历原则,皇帝对于外朝官员不便更换频繁。而内辅团队多为差遣型,无定额与编制,皇帝可灵活地从官僚体系中抽调一些他认为合适的精英组成内辅团队,动态化地打造精英团队,实现管理的扁平化,提高决策与管理水平。

内辅机构又多有统筹性的职能特征。部门分割、协调配合机制不畅、遇事推诿、效率低下,是古今管理中的通常现象。管理的惯性需要一个统筹协调机构的存在,具备高于各职责部门之上的综合协调、统筹乃至管理职能。在克服上述弊端方面,通过差遣制度而完善的内辅机构多有可圈可点之处。西汉尚书号称“百官之本,国家枢机”,东汉尚书号称“文昌天府,众务渊藪”,魏晋“政归中书”,北魏“政归门下”,明内阁是“隐然相职”,清军机处是“行政总汇”“隐然政府”,唐宋政事堂、中书门下更是具有统筹职能的宰相机构的典型。而使职差遣制度对古代内辅制度、宰相制度实在是功不可没。

唐代出现的一些使职差遣如劝农使、三司使等,有效应对了唐中期土地兼并严重、农户逃离、国家财赋困难以及安史之乱爆发后国家正常行政体系不能适应危机等问题。以盐铁转运而论,唐代

建都长安,关中产粮不敷食用,需仰给于江淮,漕运成为大问题。玄宗先天二年(713),以李杰为陕州水陆发运使,此为专门设使之始。后又以李杰为河南水陆发运使,改进洛阳至长安间的运输,以后河南尹常带此使。后裴耀卿为江淮转运使,并增置副使。安史之乱后,朝廷财政几乎全恃江淮。唐代宗时,刘晏为盐铁、转运二使,后渐合为一,称盐铁转运使。盐铁转运使又常兼宰相衔,或由重臣兼领;有时则以浙西观察使或淮南节度使领之。这些都是使职差遣。

使职差遣对旧有行政体系造成冲击,但也容易产生许多冗官冗员。如唐玄宗时期,使职逐渐侵夺了尚书省管理日常行政事务的职能。安史之乱爆发后,遵循固定行政秩序的尚书省更是逐渐丧失职权。代宗大历二年(767),于邵说:“属师旅之后,庶政从权,会府旧章多所旷废,惟礼部、兵部、度支职务尚存,颇同往昔;余曹空闲,案牍全稀,一饭而归,竟日无事。”^[11]大量的使职差遣有时造成机构臃肿、重屋叠构、互相牵制,造成新的效率低下,失去了使职差遣制度的初衷。宋代一路帅司与监司分立、监司之间分立的不相统属的体制,给管理带来一些困难。如诸路的提举常平司散青苗钱侵害人户,大臣屡称不便,苏颂认为,提举官各路自置一司,与转运、提刑互不统属管辖,州县公文不知上呈与谁,导致争议不绝,其建议集中事权于转运司。历史上常出现“或一事而有数官,互相钤制,互相推诿;或一官而兼数事”等弊端,应该说多与使职差遣的任性、过度与设计不合理大有关系。

使职与差遣制度可谓贯穿于历代,除上述以外,还有一些没有细述,如明朝以都督府、指挥使司官员充任总兵官的制度,历代遇到较大规模战事时以朝廷重臣出任临时指挥官乃至钦差大臣的制度等。使职差遣制度的普遍存在,充分说明了它具有很大的合理性、必然性。它对当代管理如各类决策议事协调机构、领导小组、工作组等也有深刻影响。深化对这一制度的研究,对完善政治体制具有重要意义。

参考文献:

[1] 脱脱.宋史(卷162)·职官二[M].北京:中华书局,1977.

- 3768.
- [2] 李宜春.内辅体制:古代宰相制度研究的新角度[J].长江大学学报(社会科学版),2019,(3):97.
- [3] 杜佑.通典(卷22)·职官四[M].长沙:岳麓书社,1995.304.
- [4] 欧阳修.新唐书(卷46)·百官一[M].北京:中华书局,1975.1183.
- [5] 班固.汉书(卷19)·百官公卿表[M].北京:中华书局,2007.106.
- [6] 刘琳.宋会要辑稿(卷42)·职官[M].上海:上海古籍出版社,2014.4101.
- [7] 赵尔巽.清史稿(卷116)·职官志三[M].北京:中华书局,1976.3336.
- [8] 刘昫.旧唐书(卷105)·列传第55[M].北京:中华书局,2000.2181.
- [9] 李伯元.官场现形记[M].北京:中华书局,2013.11.
- [10] 胡思敬.国闻备乘(卷2)·张之洞骄蹇无礼[M].北京:中华书局,2007.83.
- [11] 董诰.全唐文[M].上海:上海古籍出版社,1990.1918.
- 【责任编辑:周琍】

Assignment of Officials and Commissioners: A Basic Evolution Pattern of Ancient Political System of China

LI Yi-chun

(College of History and Culture, Linyi University, Linyi, Shandong, 276005)

Abstract: The prime minister's office, which was mainly responsible for decision-making, constantly changed and improved through commissioner assignment, and had the organizational advantages of overall planning, strong teamwork and flat organization. Through assignment of officials and commissioners, the central government strengthened its supervision over local governments, causing continuous changes of the supervision system. These changes made the administrative divisions and governance more flexible and adaptable. In many cases, the assignment system of officials and commissioners was a correctional and remedial measure to cope with malpractices of the regular political system (such as low efficiency and shift the blame/responsibility onto somebody) as well as an emergency system to handle the unexpected. Therefore, it is of positive significance. However, if poorly designed, this system would have negative impact on the original political system, resulting in problems such as overstaffed institutions, overlapping functions, ambiguous duties, working against one another, and low efficiency.

Key words: assignment system of officials and commissioners; institutional change; internal subsidiary system; local supervision; administrative division