

内辅体制:古代宰相制度研究的新角度

李宜春

(临沂大学 历史文化学院(沂蒙文化研究院),山东 临沂 276005)

摘要:相较于宰相、宰辅、辅政等笼统性称谓而言,“内辅”一词更能精确概括西汉内朝、东汉尚书台、魏晋南北朝隋朝三省、唐朝政事堂与中书门下、宋朝中书门下与枢密院、明内阁、清军机处等中央最高辅助决策机构的基本特征。团队型、扁平化和统筹性是内辅机构现代管理学意义上的三个重要特征,而波纹式是其流变的主要特征。具有统筹性的内辅体制,有利于权力制衡,形成有效的辅助决策或管理团队,克服部门分割、协调配合机制不畅、效率低下等官僚体系常有的弊端。

关键词:内辅;宰相;统筹体制;体制改革

分类号:D691.42 **文献标识码:**A **文章编号:**1673-1395(2019)03-0097-06

一、内辅的涵义

台湾学者许倬云在《西周史》中指出:“中国历史上内朝与外朝的区分,列朝都有之。整个中国政府制度演变的趋势,常由内朝逐渐夺取了外朝的权力。”西汉后元二年(公元前87年),武帝立年少的儿子刘弗陵为皇太子,任命霍光为大司马、大将军,金日磾为车骑将军,上官桀为左将军,桑弘羊为御史大夫,丞相田千秋一同受遗诏辅政。昭帝即位,霍光加领尚书事之衔,金日磾副之。

西汉建国后,中央有以丞相为首的三公九卿制度。丞相总百官,平庶政,事无不统。霍光任领尚书事后,重大决策的权力由外朝的领袖丞相转移到中朝或内朝,“帝年八岁,政事一决于光”。霍光常对丞相田千秋说:“始与君侯俱受先帝遗诏,今光治内,君侯治外,宜有以教督,使光毋负天下。”^[1]由此,历史上一个新型政治制度——内朝制度正式出现了。清代钱大昕认为“此西京朝局之变”。事实上,这一制度影响的不仅是西汉,以后历代基本上都存在内朝机构。西汉内朝又称为内辅。汉时称大司马为“内辅之臣”,是内朝首领。哀帝逼大司马王莽辞职,朝野上下归望于外戚傅喜,大臣何武、唐林上书言其可为“内辅之臣也”。^[2]而后来王莽加九锡时,策曰:“登大司马,职在内辅。”^[3]

在谈及古代中央最高辅助决策机构时,常有丞相、宰相、辅政、宰辅、内辅等称谓,对其做一辨析是十分必要的。

丞相是一个固定的职位名称,有定额,多为一员或两员(左、右),如西汉、魏晋南北朝、南宋、元朝、明初。丞相多为百官之首。但除魏晋南北朝时期一些丞相兼领(录)尚书事负责统筹决策,南宋、元及明初一些丞相既统筹决策又秉钧执政之外,历史上其他时期丞相多不承担最高辅助决策的职责。

“宰相”“宰辅”“辅政”等词则涵义相近,基本上都是笼统性、比喻性称谓。“宰相”一词,仅在辽代是一个固定的官职名称,有定额;在其他朝代,它通常既指最高辅助决策者,又指最高行政管理者,即所谓“秉钧执政”者,又指两个职责兼备者,甚至还指决策、行政大权已被剥夺了的外朝百官首领。如西汉丞相、御史大夫,即使其决策大权被内辅机构侵夺后,也被称为宰相;西汉后期施行三公制时的三公和东汉的三公,决策大权被侵夺,但也被称为宰相。魏晋南北朝的领尚书事、尚书令、尚书仆射、中书令、侍中等,履行最高辅助决策职责,被称为宰相,同时存在的丞相、太尉、司徒等虽然成为闲职,但有时也被称为宰相。唐朝则以宰相称呼中书令、侍中和加同中书门下平章事、同中书门下三品等专用头衔的最高辅助决策者。宋朝“宰相”一词,则专指同中书门

收稿日期:2018-11-12

作者简介:李宜春(1972-),男,山东聊城人,教授,博士,主要从事政治制度与思想史、历史制度主义政治学研究。

下平章事等,而以参知政事(即副宰相)、枢密院的正副长官枢密使、枢密副使等为“执政”,合称“宰执”“宰辅”。明朝对具有最高辅助决策职责的内阁大学士基本上不称宰相,而称为辅臣或宰辅。清朝官方不承认宰相的存在,只是偶尔把负有一些最高辅助决策职责的内阁大学士、军机大臣俗称为宰相,军机大臣又多称为“枢臣”。

相较于宰相、宰辅、辅政等笼统性称谓而言,“内辅”一词更能概括古代中央最高辅助决策机构的特征,可以避免史籍中“宰相”一词带来的混乱与模糊,也成为宰相研究的一个崭新的视角。内辅的主要职责即统筹,协助皇帝决策,包括掌机要、备顾问、代王言、决大政等,有的还对全国行政进行统筹管理。另外,常有一个外朝与之并存,负责常规性管理,甚至职能被内辅机构侵夺而接近虚职。西汉的内朝(或曰中朝)、东汉的尚书台、魏晋南北朝隋朝的尚书中书门下三省、唐朝的政事堂与中书门下、宋朝的中书门下与枢密院、明朝的内阁和清朝的军机处,就是这样的内辅机构。

值得一提的是,史上有“中朝”“内朝”等提法,涵义并不统一,有时指相对于地方而言的中央,有时指能影响皇帝决策的外戚、宦官势力等,晋室南渡后东晋称西晋为中朝,又有依皇帝议政地点而来的称谓。

二、内辅体制的特征

团队型、扁平化和统筹性,是内辅机构现代管理学意义上的三个重要特征,而波纹式是其流变的主要特征。

内辅机构具有加官、差遣与团队型的组织特征。加官,主要是指在朝廷开始设置的正常官僚体制中所没有的官职,属于临时头衔,多数属于差遣性质。加官、差遣官制度是中国古代政治、行政制度的一个基本特征。它与内辅制度密切相关,许多朝代都是通过加官的方式,让一些官员成为内辅。内辅机构多为差遣型,无定额编制,无机构品级,多由皇帝从正常官僚体系中抽调一些人员组成临时性团队,由此鲜明地体现出团队型组织的动态特征。

内辅机构具有统筹性特征,起到总揽全局、统筹大政的辅政作用,常有“政本”“政源”“政府”“枢机”

“枢要”“机密”“机务”“枢密”等称谓。西汉尚书台是“百官之本,国家枢机”,东汉尚书台是“文昌天府,众务渊藪”,魏晋“政归中书”,北魏“政归门下”,唐宋政事堂、中书门下是典型的宰相、宰执,明内阁是“隐然相职”,清军机处是“行政总汇”“隐然政府”,它们都具备高于职能部门的综合协调、统筹乃至管理的权责,体现出鲜明的统筹性特征。

内辅通常号称天子近臣,处帷幄、密勿之地。内辅的工作地点接近皇帝,多在宫中甚至禁中,与皇帝共处的时间多,接触的方式灵活。内辅比一般近臣概念的外延要小得多,许多近臣并不具备与议国政的资格,而这正是内辅的最主要职责。内辅经常被称为“知政事”“预机密”“与闻国政”“参预朝政”“参与机务”等。由于职责原因,内辅成员多具有文学、文化和管理方面的优势。另一方面,皇帝又常以所亲近者充任内辅,使其带有较强的私人性质。但纵观历史,仍以前者为主流。

内辅机构具有波纹式流变特征。近代学者章太炎较早从官名变迁的角度对古今相制的演化进行研究。他说:“走使圉隶之臣、倡优之伍,渐积其资而为执政。”^[4]台湾学者李俊引之以解释“中国宰相制度变迁之法则”,并概括了古代中国官制演变的规律:皇帝通常信任亲近,设立专门机构,作为辅助决策、执政的依靠力量,但这些机构逐渐边缘化、外朝化、正规官僚机构化,为新的“心腹”机构取代,而这个新的机构又会被另一个更新的取代,如此呈现出不断更新的流变过程。^①日本学者和田清称之为“波纹式的循环发生”^②。台湾学者萨孟武则归纳为“君主近臣的国家大臣化”^[5]。

三、历代内辅体制的变迁

从大政所出、最高辅助决策来看,西汉前期是三公制,内朝出现后是“内朝—三公制”。

西汉中央政府最高官员是所谓的三公,包括丞相(相国)、太尉、御史大夫、大司马、大司空等,在不同时期有不同的组合。西汉所谓的九卿,通常是指太常、光禄勋、卫尉、廷尉、大鸿胪、宗正、大司农、少府等。在武帝托孤之前,就有内辅体制的雏形。武帝猜忌丞相是促成内辅体制成熟的主要原因。西汉

① 他说:“中国宰相制度,代不相同,然相因而变,有其趋势,亦有其法则。趋势维何?时代愈前,相权愈重;时代愈后,相权愈轻。法则维何?君主近臣,代起执政,品位既高,退居闲曹是也。”李俊:《中国宰相制度》,商务印书馆1947年版。

② 和田清:《支那官制发达史(上)》,中华民国法制研究会1942年版。

丞相是百官之首,凡国事均先上丞相府,由丞相召集官员会议,议定之后再以丞相的名义上奏皇帝裁可。这样的丞相常引起皇帝的猜忌。汉武帝中后期,皇帝大权独揽,九卿可以不经丞相直接向皇帝奏事。于是,内朝制度迅速成熟起来。明于慎行《读史漫录》说:“汉至武帝以后,柄归中朝,政去两府。所谓中朝者,大司马、大将军、侍中、常侍、散骑诸吏也。所谓外朝者,丞相、御史、二千石、九卿等也。盖武帝决事禁中,希见卿相。”这时的内辅主要是以下五类官员:其一是卫青、霍去病这样的大司马、大将军,其二是加左右曹、诸吏等衔者,其三是尚书系统,其四是加侍中、给事中等衔的文学内侍,其五是御史大夫。

西汉内朝官成份较为复杂,一类是由本官而直接成为内朝官,如大司马、尚书系统和将军等。另一类是经过加官,其中加领(平、视)尚书事、大司马、给事中或诸吏者,都可视为内朝官。西汉内辅以领尚书事、大司马为最重。大司马是内辅领袖,又通常兼领尚书事。领尚书事制度是西汉内辅制度的核心,领(平、视)尚书事者地位至为重要,号称“冢宰”。西汉内朝主要是辅助皇帝决策,受皇帝之命,处理特殊事件;外朝担负秉钧执政的职责。皇帝常常直接听从中朝的意见,下令执行。

从大政所出角度来说,东汉是尚书台制,尚书台既是内辅又秉钧执政,而公卿职责削弱。

东汉官制沿袭西汉而有所变化,实行三公九卿制度,三公即太尉、司徒、司空。东汉光武帝、明帝闲置功臣,防范外戚,猜忌三公,尚书台成为最高辅助决策机关、大政所出机关、中央日常行政管理机关。黄本骥《历代职官表》说,东汉“事无巨细,皆是尚书下三公,或不经三公径下九卿”。杜佑《通典·职官四》说,东汉尚书“出纳王命,敷奏万机,……斯乃文昌天府,众务渊藪”。尚书令、尚书仆射、尚书等尚书台官员成为内辅,号称“机密”“近臣”“机要”“枢机”甚至“辅政”。尚书台职掌十分重要,包括奏疏受理与处理权、转奏群臣意见权、草诏与颁诏权、直接指挥百司权、通议与谏诤权、封驳诏令权、谏议权、官员任用权等。而东汉的录尚书事,基本是由太尉、司徒、司空以及太傅、大将军五府官员兼任。与西汉相

比,东汉录尚书事多带有临时性特征,每次录尚书事存在的时间都很短,旋任旋罢,且多不居尚书台办公,多属于荣誉性,内辅色彩不如西汉领尚书事浓厚。

就大政所出而言,三国两晋南北朝、隋朝时期是三省制。中书、门下两省是内辅机构,负责决策;尚书省则既是内辅又秉钧执政,而公卿几近徒具形式。马端临《文献通考·职官》说:“至魏晋以来,中书、尚书之官,始真为宰相,而三公遂为具员。”王应麟《困学纪闻》卷十三说:“魏晋政归中书”;北魏、北齐“尤重门下官,多以侍中辅政,亦宰相也”。总的来说,这一时期的内辅体制由东汉的尚书台制向三省制演进,有领(录)尚书事者,也有将军以及尚书、中书、门下三省官员不领(录)尚书事而径为内辅者。

这一时期,三省机构日益繁密,权力扩大,作为外朝的公卿职权多被侵夺。尚书从内廷独立出来,相对于八公(太宰、太傅、太保、太尉、司徒、司空、大司马、大将军)等最高品级的官员,仍然更接近皇帝,更能辅佐皇帝决策,仍带有一定的内辅色彩。同时,它又正式成为秉钧执政的总机关。皇帝常对中书系统的官员委以机要重任,中书令(监)、中书侍郎、中书舍人成为内辅。门下省长官为侍中,属官有给事黄门侍郎、散骑常侍和给事中等,因接近皇帝而显重要,也成为内辅。这一时期,还有都督中外诸军事,既统领京城禁卫军队,又是全国最高军事统帅,经常与领尚书事者为一人,也是内辅。而隋朝通过加衔制度,探索高于三省的统筹体系的运行,直接开启了唐宋的宰相、宰执制度。

西晋武帝时,刘颂上疏说:“今尚书制断,诸卿奉成。”^①他认为晋代尚书地位高于秦汉丞相,九卿职权被侵夺。当时荀勖也说:“若欲省官,私谓九寺可并于尚书。”^②东晋亦然,桓温曾说:“今事归台阁,而九卿为虚设,皆宜省并。”^③东晋九卿有所裁减。两晋中书监、令仍是“专典诏命”,具有参与机务、参议大政的内辅职责。此时中书比尚书更接近皇帝,更被亲信,内辅作用更大。西晋门下省“平尚书奏事”;东晋门下省不再“平尚书奏事”,但又成为“喉舌之要”,具有审署、颁行诏令权。南朝尚书长官号称“宰相”,门下省“参预机密”,中书省“总内机要”“任参国

① 《晋书·刘颂传》。

② 《晋书·荀勖传》。

③ 《晋书·桓温传》。

钩”;北朝尚书省也号称“总统内外”,中书省“参断机密”,又有“政归门下”之谓。

相比于三省的内辅作用,这一时期的外朝权力受到削弱。如曹魏外朝有太尉、司徒、司空三公之设,权责虚化情况严重。马端临《文献通考·职官》说:“然三公未容遽废也,故必择其老病不任事、依违不侵权者居之。”干宝《晋纪·总论》“六臣注”说,西晋中央最高官位“八公”,“皆萧然自放,机尔无为”,并不担负具体责任。南北朝时期的外朝也是如此。

隋三省长官中,主要承担内辅职能的门下省长官侍中、中书省长官纳言被称为宰相,而同时具备内辅和外朝秉钧执政职能的尚书省长官尚书令、仆射也被称为宰相。另外,还有被临时加上“参掌机密”“参预朝政”“参掌朝政”“委以机务”等头衔者,具备内辅职能,也被认为是宰相。

在魏晋南北朝和隋朝时期,门下、中书、尚书三省官职经常互兼。部分原因是权力争夺,但更主要的还是避免三省之间的壁垒隔阂、过度牵制等弊端,提高行政运行效率;这是行政运作的惯性使然,也是唐宋确立高于三省的统筹机构这一制度的先声。

到了唐代,宰相制度大为完善,始终把具有内辅职能即“知政事”认作宰相的一个基本条件;罢相则称为“罢政事”“罢知政事”。唐三省长官是宰相团队的重要成员。侍中、中书令始终都是唐朝宰相、内辅的主要成员。尚书令基本不设,尚书仆射是尚书省长官。贞观十七年(643)以前,仆射即使不加“知政事”之类特定衔,也是内辅、宰相;从贞观十七年(643)到开元十四年(726),张说罢政事而单任仆射,仆射基本上都可以通过加“同中书门下三品”“同中书门下平章事”等头衔而加入宰相团队;有的仆射通过兼任中书令、侍中而成为内辅、宰相。加衔宰相是唐宰相群体的重要组成部分。在唐朝,皇帝可以选择五品以上职事官对其加衔任命为宰相。前期的加衔主要有“参预朝政”“同中书门下三品”等,后来基本固定为加“同中书门下平章事”之衔。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;其次加衔者多为尚书左右仆射、六部尚书或侍郎、尚书左右丞等。

就大政所出而言,唐是政事堂/中书门下制而非三省制。唐虽设立三省作为中央核心机关,但始终存在一个高于三省的统筹、内辅机构,前期是政事堂,中后期是中书门下。前者履行辅助决策的内辅职能,后者则既是内辅又秉钧执政,三省六部等机构的职责因之削弱。另外,翰林学士号称“内相”“天子

私人”,也具有重要的内辅色彩。

唐初宰相团队在政事堂综理政务。政事堂是地位高于尚书、中书、门下三省的全国军政要务总揽、统筹机构。开元十一年(723)中书令张说改政事堂为“中书门下”,列吏、机务、兵、户、刑礼五房,“分曹以主众务”,宰相机关的分机构基本健全。这时的中书门下是协助皇帝决策的内辅机构,与唐初政事堂相比,它对政府百司、地方的最高行政管理色彩也更加浓厚,兼具外朝秉钧执政的职能。通过堂案、堂贴等,中书门下可以不用通过皇帝诏令和尚书系统而直接裁决政务、发号施令。尚书省则开始朝着中书政事堂领导下的具体执行机构的方向演化。玄宗时期,由于使职差遣制的盛行,使职逐渐侵夺了尚书省管理日常行政事务的职能,加上单任仆射者逐渐被排除在宰相团队之外,尚书省的地位大大下降。安史之乱爆发后,由于军务紧急,遵循固定行政秩序的尚书省更是逐渐丧失实际职权。

政事堂/中书门下制的出现,具有必然性。三省体均分立,主要考虑的是三省之间的权力制衡,但决策权如此分散又容易出现猜忌牵制、推诿塞责、效率低下等问题。唐虽然存在三省与三省制度,但由此说唐是三省制或三省负责制、三省并重制、三权分立制则不准确,三省没有一并成为决策、管理中枢,唐朝大政之所出,前期是政事堂,中后期是中书门下,它们都是高于三省的军政要务统筹机构。

就大政所在而言,宋朝是二府制,中书与枢密院对柄文武大政。宋代履行秉钧执政和内辅职能的中央最高机构是中书门下、枢密院。中书门下的正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,与枢密院的正、副长官称为“执政”,执政与宰相合称“宰执”。

较之唐朝,宋朝尚书、中书、门下三省只负责一些具体的次要的事务。《宋会要·职官》说,北宋前期,尚书省掌管朝廷部分礼仪之事,“尚书、侍郎至诸司郎中、员外,止为正官,以叙位禄,皆不职本司之事”。又袭旧制设三司专掌财政,尚书六部二十四司职能严重削弱。终宋一代,尚书省基本没有摆脱中书、门下领导下的具体执行部门的地位。北宋前期,宫城外有中书省、门下省,“中书省判省事一人,以舍人充,掌供郊祀及皇帝册文、幕职州县官较考、斋郎室长诸司人年满复奏,并受文官改赐服章、僧道紫衣师号、举人出身、寺观名额、正宣之事”。又“用两制以上官一员判门下省事,其通进、银台司及门下封驳事,又离为别司,而领于他官,名具实废,散无统纪”。

北宋时期,不少官员将朝政弊病归结到尚书省的有名无实。如端拱元年(988),著作郎罗处约上疏,要求全面恢复尚书省二十四司制度。神宗元丰五年(1082),颁布新官制,意图是三省分权制衡,官职名实相符,减少机构重叠,提高行政效率,具体有“三省分班奏事”等。但问题马上出现,“厘中书门下为三,各得取旨出命,既行,纷然无统纪”^①。三省体均,容易出现相互争执、效率低下、推诿搪塞等弊端。改制初期,王安礼就表示异议说:“政畏多门,要当归于一。”^②后来,宰相司马光等主张恢复“旧日中书门下故事”。《宋史》卷161《职官志》说,南宋建炎三年(1129),“中书、门下省并为一”。建炎改制,宣告宋代一些人主张的,源于唐朝的,以提升尚书省地位为核心的“中书取旨、门下复奏、尚书施行”三省制理想模式在现实中不便施行,表明一个具备统筹职能的内辅机构存在的必然性。宋代还是回到了唐朝和宋初的内辅、宰相体制,宋尚书省连日常细政的管理职能也不如唐尚书省。

元长期实行一省制,中书省成为既有内辅色彩,又秉钧执政的中央中枢机关。《元史》有《宰相年表》,表中所列,包括中书令、左右丞相、平章政事、左右丞、参知政事。中书省统领六部。忽必烈《建元中统诏》说:“内立都省,以总宏纲;外设总司,以平庶政。”中书省被认为是“内”,有别于六部等外司。又有“天下之事具在于省,省之事责之于部”和“都堂总朝廷之枢柄”、“六部乃朝廷之手足”之谓。

明初基本沿袭元朝中央官制,设中书省与六部等。朱元璋对中书省丞相李善长、胡惟庸等产生猜忌,遂废掉中书省。于是,政务由皇帝亲揽,六部分理,六部地位上升。而后来历史的发展证明,起到统筹作用的内辅机构的存在是势所难免的。

明成祖即位后,“特简(翰林)讲、读、编、检等官参预机务,简用无定员,谓之内阁”。阁臣的“初官多为翰林”,但入阁时多为卿贰,翰林官或直接选拔为阁臣,但更多的是出任部院之职后再选拔为阁臣。《明史·职官志》说内阁“掌献替可否,奉陈规海,点检题奏,票拟批答,以平允庶政”。内阁除日常向皇帝提供咨询外,主要职责是票拟,即在奏章上拟作批

答草稿,供皇帝御批,皇帝批红后发下诸司。大学士入阁后,多不兼任部务。

阁部相持,主要指内阁与以吏部为首的外朝之间互相牵制的权责关系,这是明朝政治的一个主要特色。

明朝阁臣不称“冢宰”,不称“枢臣”。明朝百司联名上疏,例以吏部领衔。《明史·职官志》说,明吏部尚书尊为“六卿之长”“冢宰”,“盖古冢宰之职,视五部为特重”。而“冢宰”这一称呼在以往朝代通常指的是内辅首领。另外,其他朝代内辅多称“枢机”,任职者称“枢臣”,但明阁臣不称“枢臣”,总掌全国军务的兵部尚书执掌“枢密之权”,称为“枢臣”“本兵”。兵部可以直接指挥军政,对于内阁具有很强的独立性,这也是阁部相持的一个重要表现。

明朝人士对于内阁性质的认识,大致有两种相反的意见。一种认为内阁大学士实有宰相之权责;另一种认为内阁大学士仅是顾问左右,“只备论顾问之职,原非宰相”。明内阁一开始被理解为顾问参谋、文墨议论的定位,没有明确为具有政务统筹、内辅作用的机构。因此,明内阁经常处于尴尬境地:被指责应该发挥统筹政务甚至日常管理的职能,但内阁没有做到,因而是失职;或者被指责本来就只是参谋顾问、文字辅佐,却侵夺以吏部为首的外朝的职责,因而是越权。一部明史,就是一部内阁与外朝不断权争的历史,一部不断争论内阁职责的历史。

清朝主要的中央机构有内阁、部院等。从大政所出来看,清朝为皇帝一军机处制,军机处为“行政总汇”“隐然政府”,具备统筹、内辅职责,而内阁仅辅佐决策次要政务。

清朝皇帝实行君主独裁,信奉道统与治统合一,严惩大臣专权,把“乾纲独断”作为祖宗家法。康熙帝说:“天下大事,皆朕一人独任。”^③乾隆帝主张“权衡悉由朕亲裁”,说:“自皇祖皇考以来,一切用人听言,大权从未旁假。”^④清内阁内辅色彩较淡,究其原因,一是清帝专制,常御前票拟;二是议政王会议、南书房、军机处先后分割要政,但其在职能定位、办公地点和实际职掌等方面,都带有内辅色彩。

军机处号称“内阁之分局”“行政总汇”。张廷玉

① 《续资治通鉴长编》卷5。

② 《续资治通鉴长编》卷327。

③ 《清圣祖实录》卷144。

④ 王先谦:《乾隆朝东华录》卷28。

拟定了军机处基本制度,“诸陈奏,常事用疏,自通政司上,下内阁拟旨;要事用折,自奏事处上,下军机处拟旨,亲御朱笔批发。自是内阁转移于军机处,大学士必充军机大臣,始得预政事。日必召入对,承旨,平章政事,参与机密”。^①军机处主要职责包括承旨撰拟与发旨、侍从左右以备顾问、举荐官员、办理皇帝交办大政、办理重大案件、临时外差、兼管部院等。

军机处出现后,内阁地位下降。《清史稿·军机大臣年表》说:“军国大计罔不总揽。自雍、乾后百八十年,威命所寄,不于内阁而于军机处,盖隐然执政之府矣。”龚自珍在《上大学士书》一文中说,军机处设立后,折多于本,奏多于题,谕多于旨,处重于阁,结果是阁臣、科臣、通政司都成为“闲曹、冗员”。^[6]

“承旨”、听命于皇帝,是军机处最显著的特点。赵翼《檐曝杂记》卷一论军机大臣“只供传述缮撰,而不能稍有赞画于其间”,这句话虽有过分之嫌,但大臣参议大政权力从制度上受到限制,则是事实。

四、内辅体制对当代的启示

古代内辅体制蕴涵着的权力制衡、团队管理、统筹等管理理念,即使在今天,也有启示意义。

一是内辅体制有利于权力制衡。历代内辅的设置,都有制衡外朝权力的意图。

二是有利于形成最有效的辅助决策或管理团队。即使在某一朝代的中间期,品秩、官位较高的官员也未必是皇帝最信任者或最具辅佐能力者。正常的外朝官僚体系遵循的多是资历原则。而内辅团队多为差遣型,没有定额与编制的限制,皇帝可灵活地从官僚系统中抽调一些他认为合适的官员进入内辅机构,内辅体制的动态化与灵活性,有利于打造精英团队,提高决策与管理的效率。

三是有利于克服官僚体系常有的弊端。部门壁垒、协调配合不畅、效率低下,是古今管理中通常会面临的问题。管理的惯性需要一个统筹协调机构,

辅助最高决策或日常管理。在克服这一弊端方面,如上所述,历代内辅机构多有可圈可点之处。东汉尚书台是“文昌天府,众务渊藪”。魏晋南北朝中书省、门下省的内辅、统筹作用也很明显。这一时期三省官职经常互兼,说明具备统筹作用的综合机构的存在是行政惯性的要求。唐前期的政事堂也是地位高于三省的全国要务统筹机构。后来的中书门下,则既是中枢决策辅助机关,又是百司之上的发号施令机关、国家最高行政管理机关,统筹职能更加明显。从宋代三省并重实践的失败,以及中书门下对枢密院、三司统筹的史实中,更能得到启发。《皇明祖训·祖训首章》说,明太祖“罢丞相,设五府、六部、都察院、通政司、大理寺等衙门,分理天下庶务,彼此颉颃”,但后来还是设立了具有统筹职责的内阁。清代军机处也带有明显的统筹色彩。

统筹体制具有普适性。近年来,网络化组织、学习型组织等新型组织和管理理论都主张减少管理层级,建立一个核心组织以起到统筹协调作用,减少传统的层级制常见的沟通障碍,增加相互之间尤其是横向之间的联系。超越于部门之上的决策、统筹机构的存在,具有一定的必要性。统筹体制是对一般行政部门官僚化的矫正。统筹体制具有高效、沟通等优势,能够克服等级制常见的僵化、低效等弊端,充分体现了网络化组织、学习型组织等新型组织理论的“核心组织”“开放”“沟通”等精髓理念。

参考文献:

- [1]班固.汉书·霍光传[A].汉书[M].北京:中华书局,2005.
- [2]班固.汉书·傅喜传[A].汉书[M].北京:中华书局,2005.
- [3]班固.汉书·王莽传(上)[A].汉书[M].北京:中华书局,2005.
- [4]章太炎.检论[A].章太炎全集[M].上海:上海人民出版社,2014.
- [5]萨孟武.中国社会政治史[M].台北:三民书局,1983.
- [6]龚自珍.上大学士书[A].龚自珍全集(第5辑)[M].北京:中华书局,1959.

责任编辑 叶利荣 E-mail:yelirong@126.com

^① 《清史稿·张廷玉传》。