

秘书学术论文：历代中央秘书机构的设置规律秘书资格考试
PDF转换可能丢失图片或格式，建议阅读原文

https://www.100test.com/kao_ti2020/538/2021_2022__E7_A7_98_E4_B9_A6_E5_AD_A6_E6_c39_538671.htm

一、皇权周期性的由强转弱 封建社会中，皇帝通过颁布诏书，下达口谕来指挥国事。凡开国帝王、中兴之主或有为之君，无不力求强化皇权，事无大小，都须经自己过目，由自己批阅裁定。如秦始皇严令各级地方政府凡事都须层层上报，规定该行文的事项极为繁琐，《秦律十八种田律》中明令，凡下了及时雨、谷物抽穗及遇旱、涝、虫灾等事都得行文上报，以致“日夜有呈，不中呈不得休息”（《史记秦始皇本纪》），他每天亲自批阅的简牍奏章就重达120斤。又如精明强干的明成祖曾斥责秘书机构通政司自行将认为不重要的事不上报，语重心长地对秘书官员说：“欲周知民情，虽细微事不敢忽。盖上下交则泰，不交则否，自古昏君，其不知民事者多至亡国。”明令通政司“凡书奏关民休戚者，虽小事必闻，朕于所受不厌倦也”（《明史成祖本纪》），以此牢牢控制政权。这种时期，皇权都很强。但是，如此一来，朝廷公文骤增。如西汉武帝时，仅刑事文书就“盈于几阁，典者不能偏睹”（《汉书刑法志》），公文堆满房间，连刑事吏员们也来不及阅读，大量积压。又如朱元璋为强化皇权，取消中书省，废除丞相一职，自己以皇帝兼行宰相职权，直接指挥六部，处理国事，导致面临的事务千头万绪，他除了每天设早朝处理外，又增设午朝，仍忙不过来。他试图事事过问，件件公文由自己批阅，无论从个人精力、能力、时间上而言，客观上都不可能。为此，朱元璋设立起内阁、六科、通政司等众多的

秘书机构，来协助自己处理公文。起初，这些帝王只是将大量文书交给秘书机构初阅，分别其轻重缓急，将重要的、急迫的公文筛选出来，呈送皇帝批答。重要的、急迫的公文的增多，又迫使皇帝授权秘书官员对之提出初步意见，如明代内阁大学士的“票拟”权。后来，又发展为由秘书官吏代拟批答，经皇帝过目，以皇帝的名义颁发。如南朝齐、梁时期的中书舍人，几乎包揽了皇帝诏命的拟制、章奏的批答。这样，皇帝客观上将决策权一步步授与秘书机构，自己通过公文指挥国事的作用相对减弱，逐渐成为一具尊贵而神圣的偶像，政令都由权臣控制的秘书机构拟制，加盖皇帝的玉玺下颁。至此，皇帝便成为一具彻底的偶像，皇权也完全象征化。随着皇权的弱化，从贫民百姓到政府官员对皇权的崇拜也日益淡化。如北宋末年，中书省的一些秘书官员公然指出：“至于君，虽得以令臣，而不可违于理而妄作，臣虽所以共君，而不可贰于道而曲从。”（罗大经《鹤林玉露》）“所谓君者，非有四目两喙、鳞头羽臂也，状貌或与人同，则夫人固可为也。”（邓牧《君道篇》）“政事由中书则治，不由中书则乱，天下事当与天下共之，非人主所可得私也。”（《宋史刘黻传》）这些言论大胆宣布，皇帝并非神，而是人，秘书官员对皇帝的错误命令不必屈从，凡政务应当经过中书省官员的商议，不应由皇帝一人说了算。这是皇权衰弱时期秘书官员要求扩大职权的代表性意愿。因此，无论从指挥国事上还是观念上，皇权都周期性地由强转弱，而这就为秘书机构的扩权创设了条件。

二、实务性的秘书机构周期性地由弱转强

自秦始皇建立起统一的中央集权的封建君主专制王朝后，历代统治者为了管理幅员辽阔、人口众多的大国，

其管理系统必须大大加强纵向沟通，即由统治者发出指令，经过沟通渠道，将指令传递给朝廷百司和各级地方官衙，付诸实施，再由朝廷百司和各级地方官衙将实施情况通过沟通渠道，反馈给统治者。沟通渠道担负的职能是：将统治者的指令以文字拟制成各种公文，或以口语传达给接收者，并通过调查、了解等方法将指令实施情况拟制成公文，或以口语反馈给统治者。沟通渠道的表现形式就是中央秘书机构。因此，中央秘书机构是封建王朝政体中必不可少的一个辅助机构，王朝可以更迭，帝王可以废立，它却始终存在，使封建国家机器得以连续运转。它从事着公文拟制、处理、命令传颁、调查研究、情况上报等具体事务，与象征性的皇权相对照，它是一个脚踏实地的实务性的办事机构。实务性成为秘书机构的一个重要性质。这一性质决定了秘书机构的组成成员必须是实干家，而不是空发议论的清谈家。历代中央秘书机构吸收的成员，或是子承父业、弟承兄业、代代积累起经验的世袭秘书官吏，或是以科举考试等形式层层选拔出来的优秀人才，以保证它的业务素质。这些秘书官吏在长期从事大量实务性事务中，使其专业水平日益增进，经验越来越丰富。更重要的，是使他们既熟悉了统治者的决策意图、方式，又熟悉了执行机构的实施方式、技巧，培养了参政、理政能力，使每一个王朝的中央秘书机构总是由弱至强。这样，历代中央秘书机构在皇权强盛、皇帝直接指挥政务时，它一般只从事公文收发、命令宣达等事务，附属性明显，服从性很强，职权较弱；当皇帝无法处理全部政务，将越来越多的公文拟制、初阅、处理及交办事项委托给它时，它的职权开始扩展，机构扩大、人员增加，地位、作用也随之提高；当

皇权衰弱时期，它的附属性、服从性减弱，独立性增强，遂逐步以自己的能力部分或全部地替代了统治集团中的决策、执行职能，插手政务，导致职权膨胀。象征性的皇权总是由强转弱，实务性的秘书机构总是由弱转强，这对矛盾的双方呈反比同步发展。当皇权衰弱，秘书机构职权膨胀时，统治集团经过激烈的内争或战争，推举出中兴之主或开创新王朝后，再度强化皇权，将已膨胀的秘书机构转化为政务中枢或解散，重新设立起附属性、服从性很强的秘书机构。由此，又开始了下一轮的循环。如此循环往复，就形成了规律性的“膨胀回位”的怪圈。尽管封建统治者力图吸取前朝的教训，采取种种措施，试图制止中央秘书机构职权膨胀，消除这一怪圈。但是，由于他们无法解决这对矛盾，其结果，至多只能延长某一个周期，而始终阻遏不住这怪圈的旋转循环。

三、权限不明为秘书机构扩权推波助澜

历代中央秘书机构权限界定不明确，是形成“膨胀回位”怪圈的又一原因。如前所述，在封建王朝的政体中，中央秘书机构是介于决策者和执行者之间的沟通渠道，起桥梁、纽带作用。如果封建统治者始终将它的职权限制在受命拟制、处理公文、传达命令等沟通事务的范围内，使它上无决策之权，下无执行之权，那么，它将一直是个附属性很强的辅助机构，不可能职权膨胀。然而，由于封建帝王不理解这一点，只是将中央秘书机构视为个人得心应手的工具，常随心所欲地授予一些决策权、执行权。其最典型的例子，是南朝宋、齐时期的典签。典签本是中央秘书机构中处理文书的小吏，由于经常接近皇帝，受到信用，后常被派往各地，监视方镇、宗室诸王及州刺史，名为去典领文书，实是去控制地方的行政权、兵权，使他

们揽权一方，势倾一地，号称“签帅”。如果说典签的大权加身只是帝王对个别秘书官吏的特殊任用，那么，封建帝王允许尚书台官员可以裁决奏章、内阁大学士可以“票拟”则是从制度上授于中央秘书机构以决策权。据《明史职官志》和《明会典通政使司》记载，通政使司有六项职掌，前五项可归纳为“享受内外章疏敷奏封驳之事”，即收发、处理各方公文，是典型的秘书业务；第六项则规定它可以参与议决大政、大狱及“廷推”（即商议任命朝廷重要官员），允许它参与决策、处理重大案件，具有一定的人事权，即授予了它决策权和执行权。当皇权逐步象征化，皇帝授于中央秘书机构的决策权与执行权就越多、越大。因此，从史实上看，历代中央秘书机构职权的扩展、膨胀，并非它本身在夺权、侵权，而是皇帝在向它放权、授权。正由于这些职权是皇帝明文授予、见诸于规章制度，使它带有合法性，因此，历代中央秘书机构职权的扩展、膨胀没有受到朝官集团的非议、阻止，而是潜移默化地在进行着。当皇权衰弱时期，它就能理直气壮地承担起统治集团中的决策、执行职能，使职权膨胀到顶峰。纵观以往秘书机构的职责范围，可以清楚地看出，历代中央秘书机构在处于弱小时，其职能基本上限定在文书、档案等秘书事务范畴内；当其扩展时，增加了些决策、执行权，已不是纯粹的秘书机构；当其膨胀时，它实际上已嬗变为一个政务中枢。由此可见，职权界定不明确，为历代中央秘书机构的扩展、膨胀铺设了阶梯，起了推波助澜的作用。与此相反，历代地方官衙的秘书机构由于职责界定相对明确，它们很少出现“膨胀回位”现象，其机构和秘书人员的名称长期趋于稳定。如秦朝时产生的郡衙门中的记室，其

职掌为起草、处理文书及记录，相当于现代的秘书科，它在封建社会中存在了一千多年。又如秦朝产生的郡、县衙门中的主簿一职，职掌为典领文书工作，处理官衙中日常事务，相当于现代的办公室主任，此职一直延续到清朝灭亡为止。探究历代中央秘书机构的设置规律，有助于古为今用，吸取教训，获得启迪，对进一步明确我国现代秘书机构的性质、界定职责范围、制定规章制度，乃至精简机构、提高效率、防止文牍主义等都有一定的借鉴作用。F8F8" 100Test 下载频道开通，各类考试题目直接下载。详细请访问
www.100test.com