

“官吏之别”及“官吏关系”的若干历史问题

社会
2016·1
CJS
第36卷

楼 劲

摘 要:本文着眼于中国古代“官”、“吏”区别及其相互关系的基本面貌,讨论了在将此视为当今基层公务人员履职和生存状态的某种渊源时需要注意的一些问题。文中指出:魏晋以来官、吏关系的发展,集中表现为“一个过渡区间的两次重要变迁”;从中可见历代“官”、“吏”界线具有较大幅宽和弹性,又为区别化管理划出了必要边界。其总趋势则是两者从身份鸿沟深刻走向界线松弛,并通过以往吏职成批上升为官职和确保吏员上升为官之途,不断加强了其间的相通性。这就使明清吏员的生态,仍在朝廷统官而官员统吏的框架下呈现了可控性,具有区别、限制和上升、流动相互衔接、协调的一系列特点。总之古、今基层公务人员之况既有可比之处,又因时代和体制有别,使相似的问题有着不同的症结和解决途径。

关键词:基层公务员 官吏之别 官吏关系 吏员生态

The Difference and Connection between “Guan” and “Li”

LOU Jin

Abstract: This paper focuses on the difference and connection between “*guan*” (official) and “*li*” (staff) in imperial China, a system that by some is regarded as the precedent of the modern day Chinese bureaucracy. Since Wei and Jin dynasty, the relationship between *guan* and *li* experienced two important transitional changes because of the complexity of compatibility between official ranks and social statuses and the subsequent issues in personnel management. The boundary line between “*guan*” and “*li*” helped differentiate appointments, responsibilities, ranks and salaries but remained broad and elastic. The overall development was the ever deepening status division between the two groups while the boundary line became increasingly open

* 作者:楼 劲 中国社会科学院历史研究所(Author: LOU Jin, Institute of History, Chinese Academy of Social Sciences)E-mail: gaomo2002@aliyun.com

ended. By allowing “*li*” to be promoted to “*guan*,” the central authority not just expanded governmental function but helped strengthen the bond between “*guan*” and “*li*,” reflecting an important link between the centralized rule and its relatively open bureaucratic structure. Up until Ming and Qing, this framework of the central government controlling “*guan*” and “*guan*” controlling “*li*” proved to be a stable structure. Under this structure, “*li*” was looked down upon by “*guan*” but it still enjoyed higher status than commoners. Although some of the issues and predicaments experienced by “*li*” in history can also be said about today’s staff in Chinese modern bureaucracy, they are from different times and under different circumstances. Solutions to the problems, especially like reassignment and mobility, will be quite different as well.

Keywords: basic civil service, difference between *guan* and *li*, connection between *guan* and *li*, situation of *li*

随着改革开放进入“深水区”，历史维度在当代中国各种问题的思考与讨论中的重要性日益突显了出来。法学、社会学、政治学、经济学等学科的有关讨论中，不少问题的寻究都从当代史、近现代史延伸到了古代史，这自然是“长时段历史的连续性”所致。周雪光先生《从“官吏分途”到“层级分流”：帝国逻辑下的中国官僚人事制度》一文，基于当代中国乡县地市官员跨区域流动率极低，流动者又基本上限于本区部分顶层官员的事实，认为这是魏晋以来直至明清官吏分途传统的某种余绪，进而又考察古今“一统体制与有效治理”的矛盾及其表现在国家与社会、中央与地方关系上的相关问题，得到了一系列发人深省的认识。笔者认为这不仅有助于推进研究和改革当代中国行政制度的进程，也有助于史学界对相关问题的进一步思考。

一、官吏界线及其过渡区间的两次变迁

官、吏都是公职人员，两者因此便有种种共性；同时，官、吏既已分化为特定群体，也就势必发生区别化管理的问题，遂须确定其间边界，从而意味着相当不同的适用规则和履职、生存状态。因此，要准确把握“官吏分途”的历史内涵，既要看到历代官、吏的区别，也要看

到两者之间的相通性及其联系。

着眼于区别管理的有关规定，参考史界以往对此的研究成果，有助于认识魏晋以来“官”、“吏”界线的区别，值得重视的大致有下列四条：

一是在职事性质上，“官”有行政决定权，在各机构中从事纲领性的重要工作；“吏”基本上没有行政决定权，只是协助官员处理具体文案或承担各种杂务。

二是在选用方式上，“官”由朝廷统一选任，“吏”一般都由各地各部门长官任用，京吏虽有某种统一选调之制，却仍非朝廷所命。这也可视为“吏”无行政决定权的原因。

三是在等级序列上，“官”皆纳入一定的品阶序列，“吏”则处于其外，常无级别而仅以职名示其高下。而是否纳入法定的等级序列，对于人事管理显然具有极大影响。

四是在待遇报酬上，“官”由朝廷统一规定和拨付，以其品阶为基准确定额度；“吏”则多无统一规定，基本上是由各地各部门自筹和酌情发放。

这四条界线大体上还是合乎各时期官、吏区分之况的，且其表现形式历代虽有不同，却都因为对相关人员区别管理的需要而有一定的刚性。即便是看起来较难判断的职事性质，在法律上也有吏员越职断决文案等惩处条例为其边界，其他三项则要来得更为清楚。至于以往学界在官、吏界线上的疑惑，除因对“吏”定义和理解不同外，也是因为这些规定在当时并无明文以区别“官”、“吏”，加之其历史内涵在魏晋以前即已有其孕育的过程，魏晋以来也还是在复杂演变中逐步凸显的，故在不同时期不免会有种种例外。但若不是过于复杂地牵涉其发展的背景和枝节，而是总体地观其概要和主线的话，那么，对于魏晋以来直至明清的官、吏分野及其基本状态，其要应可用“一个过渡区间的两次重要变迁”来加以概括。

“一个过渡区间”，即在全部重要官员和底层吏员之间，总会存在或涌现一批性质较为含混，形态似官似吏的公职人员，对此的管理和规定也会相应形成一个过渡的区间。尤其是在旧制不断被突破和新制尚未建立以前，这个区间总是呈现了新、旧办法交错重叠的状态。要言之，无论情况如何变化，所有重要官员和底层吏员的范围实际上

一直都是清晰易辨的,难以判别的无非是介于其间的人员,又尤其是那些因政治、社会变化不断涌现而属性动向一时难以明朗的人员,其管理和规定自亦难以划一,从而呈现种种特殊性、过渡性。显然,正是这个区间汇聚了官僚队伍分化和官、吏区别化管理的各种问题,因而也是今人考察官、吏之别及其相互关系形成和发展的关键所在。

“两次重要变迁”的前一次,即魏晋以来身份因素对官僚制度影响强化而发生的变迁。由于身份因素主导了官职的清、浊流别和不同的选用、管理方式,以往隐约含混的官、吏之别终于因与身份等级相连而得以明朗,官、吏之间的距离遂被拉开放大,介于其间的人员则新、旧错综而角色、地位与时沉浮。至南北朝后期则将之明确归为“小人之官”,隋唐又分别纳入“技术官”和“流外官”序列,实际都是要确认其身份低于一般官员,将之各各打入“另册”实施区别化管理。

后一次即宋元时期身份因素对官僚制度影响弱化而发生的变迁。特别是元代,因其统治特点进一步打乱了以往的身份等级,遂使吏道极盛而转官甚便,重要吏员与一般官员在实际身份上几无区别可言,性质介于官、吏之间的人员构成空前繁杂且数量众多。明清在此基础上划定的“佐贰、首领、杂职官”等序列,即是对此的整顿和总结,而其实质同样是要将之区别于一般官员来加以管理,亦以此重建官场地位与社会身份的匹配关系。

二、历代官吏关系发展过程的几点认识

以上勾勒虽甚简略,却仍有助于明确历代官、吏之别及其相互关系的一些基本问题:

首先,官、吏界线从模糊到清晰的变动,取决于历代对过渡区间相关情况的梳理和整顿。而南北朝的“小人之官”,隋唐以来的“流外官”,明清的“佐贰、首领、杂职官”之类,都是试图通过另建不同于一般官员的类型序列,尽可能消除相关人员性质、身份的混沌,明确其区别化管理的范围和基准。考虑到“流外”及“首领、杂职”之类当时仍皆称“官”,又均有品级而由吏部统一选任,清代所谓“未入流”仍有待遇“制如文九品”的规定;便应承认纳入其中的人员成份虽颇复杂,总的却仍是“官”而非“吏”,只是其性质是随级别下降由官向吏过渡

的。故即便是在清、浊混淆、身份错杂的情况得到梳理和整顿时,这种制度安排一方面说明过渡区间依然存在并且有其必要,官、吏界线终须具有相当幅宽和弹性;另一方面也已确认,其为之建立的类型序列最低一级内、外,即应视为当时官、吏的终极界线之所在。换言之,处于“小人之官”、“流外”最低一级和“未入流”之下的人员,即是性质再无可疑的“吏”。

其次,官、吏关系演变过程的总体走向,是从魏晋以来的身份殊异、鸿沟深刻,渐变为宋元以来的身份相近、界线松弛。上述两次变迁的前一次,是两汉统治和社会体制逐渐定型,士族地位渐趋于固化而主导官场秩序的结果;后一次则是唐宋以来平民社会迅速发展,社会身份和官场地位的流动均已空前活跃的产物。故前者表现为官、吏之别扩大成身份鸿沟和吏员官场地位的卑下,后者表现为官、吏之别松动紊杂和吏员身份、地位的上升;贯穿于其间的,则是从阶层相对固化到流动逐渐加速,从门阀显贵要求以社会身份便捷地决定官场地位,到平民官僚利在以所获官位来决定身份高低的发展进程。自魏晋直至宋元以来的官、吏关系,总的表现为其间的身份鸿沟在随阶层流动加速而不断变浅淡化,吏员履职、生存及升迁登进的氛围已愈趋于宽松。而官场地位与社会身份相互匹配的主导因素则被逐渐逆转,也就是从相对凝滞的社会身份决定官位,变而为以流动较快的官位来决定社会身份。对于明清时期吏员低贱的大量记载,即应置于宋元以来其身份上升的背景下来认识,朝廷有关整顿的内容往往被士人的痛心疾首或放大或忽略,其情形与隋唐士人痛感于流品混杂所发的议论相当类似。

其三,官吏之别和官吏关系的态势,从属于整套统治体系的发展。以上所说官场地位与社会身份匹配重心的“逆转”,即是帝制时代集权官僚政治不断发展,其社会影响不断深化的体现。另一个突出的事实,即过渡区间的历次整顿、变迁和为区别化管理另建的人员类型序列,实际都导致了原来的吏职成批上升为官职,至其相对稳定以后也主要是为吏员升迁为官而设置的。故其总是意味着朝廷统一任免和纳入法定序列的人员范围扩大,以及底层小吏和新出吏役随之递进填补其吏事空缺的必要,同时也意味着吏员上升为官之途的通畅。由此看来,这个区间的变迁,的确多方面地体现了我国古代国家与社会的特定关系,包

括集权体制延伸和政府职能扩展对吏员得以不断上升为官的深刻影响,以及官、吏两大群体虽社会身份和官场地位有别,却并非相互封闭而是彼此相通的状态。因而即便是在那些门阀政治影响较大的时期中,也还是在限制吏员升任高官要职的同时,显著扩大了其上升为官的通道;因为其实际所必须处理而士人不屑为之的大量事务并非无关紧要,若不把有关人员纳入一定的等级序列和升之为官,朝廷就无法对此实施直接、有效的控制和管理。

以上几点,都有助于更为完整地勾勒出魏晋至明清官、吏关系的历史图景。从中不难看出,历代官、吏的边界,实际都表现为一个具有相当幅宽和弹性,可以容纳众多例外的区间,又因实施区别化管理的需要,尽可能为有关人员划出了若干具有一定刚性的界线。这个事实本身就表明,各时期建立起来的官、吏关系框架,在确认官、吏有别的同时,也以另设类型序列以供吏员登进或转制为官的方式,确认了两者之间的相通性和由吏到官过渡区间存在的必要。魏晋以来吏员不断随制度调整而逐层转制为官的变化,官、吏之别随阶层流动而淡化松弛的趋势,实际上都是在这个区间和这些序列的发展变迁中体现出来的。而凡此之类的制度安排和发展趋势,都表明我国古代的官僚队伍结构,总体看来还是相当开放的。从官僚政治在秦汉与帝制集权一并确立为基本统治要件以来,平民为吏、为官和由吏上升为官均被确认为其正常运行所必需,包括“官”、“吏”在内的重要和一般的公职人员之间,虽然可以承认其间的分野,可以加以区别化管理,但却根本不是并且也不许成为彼此封闭的群体。应当说,魏晋以来“官”、“吏”二名所指仍有所混淆而不甚严格,隋唐以来朝廷人事主管机构仍一直称为“吏部”的事实,也是两者多有共性的一种体现。

三、吏员履职生态值得注意的几个方面

官、吏关系的完整面貌,既包括了历代官、吏有别的种种表现和其间确曾存在的身份鸿沟,也包括了两者同属公职人员的众多共性和勾通于其间的一系列制度事实,且其总的趋势是鸿沟变浅而相通性更强。关于吏员履职和生态状态的考察,正须在此基础上来加以评估,对此还需强调和注意的则有下列几点:

一是在看到官、吏的不同及两者在行政过程中多有矛盾冲突时，也应意识到两者关系在根本上具有统一性、可控性。

官员直接控制吏员，朝廷通过直接控制官员达成对吏员的宏观控制，这是历代官、吏体制的根本安排，也是吏员管理的制度化程度和所需成本一直较低，整个统治体系仍可正常运行的基本前提。而这本身就意味着有些官员或会懈于或难以控制吏员，某些时期或局部地方、部门的情况可能相对严重，历代关于狡胥滑吏之弊的议论多出于此，却不能因此认为对立、紧张和冲突就是官、吏关系的常态或主流。朝廷统官而官员统吏的体制经历代定制仍被长期维系下来，实际已经说明这些问题都在朝廷“宏观控制”的设计容量之内，是在官、吏关系统一性和可控性制约下的行为表现。至于吏役可使民不聊生，吏治攸关王朝存亡之类，那都远远超出了官、吏关系范围，而是整个统治体系和官员是否失控的问题了。

二是在看到吏员在官场中地位卑下、身份受抑的种种限制时，也应意识到其登进为官之途一直是通畅而多样的。

历代皆有专为吏员上升为官设立的途径，即所谓“吏道”。其在秦汉即为官员的主要来源，在魏晋以来高门通经之士和寒庶刀笔之吏身份拉开，升官登进各有其途的过程中，则转而为一般中低级官员的主要来源。唐代以来官场精英多来自科举、学校等“正途”，而规模远超正途的各种“杂途”则以吏道为中心，凡诸低品荫子、伎术、军功等杂流进身，大略都须与吏道一样在官府执事服役，积累必要资历再经一定考选程序成为官员。这一格局直至明清犹然，各机构吏员原则上均可积累劳考，由长官甄核后送吏部考选为从九品或未入流典吏之类。其他杂途亦参照于此依考登进。总结魏晋至明清吏员登进为官之况，其总的状态是：以吏道为中心而途径多样；始终都在一般低级官员来源中占有最大比重；而其所受限制不外乎是杂途出身者不得升入高级和重要官员行列。但对这类限制，各时期也还存在着保荐等变通救济之途，因而历代也都不乏吏员最终登进至高官或任重要职务的例子。

三是在看到吏员升迁缓慢而多沉迹下僚，底层小吏尤易长期滞留本地的状态时，也应意识到其仍有相当可观的流动性。

历代吏员多由各地各部门长官自行选用，这就使其并非只能先在

本县,而是也可直接进入县以上的本郡州府、道省长官府署以至朝廷各部门任职。由于吏员常限本贯并须乡里对其合乎条件具保,故其基本上只能任职于这个纵向节制的系统之内,很少会有横向的跨域流动。需要特别注意的是,各地各部门既可分头署用或招募吏员,其在这个纵向系统内就职、去职的流动也仍有较大的选择范围和活跃程度。而这正是朝廷统官而官员统吏这一根本体制下,吏员选用和管理并非逐级控制遂致统一性较弱的表现,不少机构吏员来源实际出现的某种地域或血缘特点,往往都是因此而来。而历代在这方面采取的措施,则是把过去长官自属的重要僚吏陆续转制为官员,纳入其统一控制之下,同时又以各种法规日渐加强了对吏员考核、升迁办法的规范。经宋元发展而至明清,便形成了京、外各机构吏员均可循资考选为从九品或未入流典吏、司吏,即可像官员一样横向迁转流动的制度。大体而言,历代吏员上升流动的困难和滞涩,主要是因基数庞大且职位有限,同时亦因官场地位卑下而身份受抑,使相当一部分吏员不乐于参加考选。但尽管如此,吏员可由各地各部门分头选用的体制,及其可经考选上升迁转的通道,也使其流动并非只能在金字塔结构中逐级逐层展开,而是可以在这个结构有权选用吏员的各个层级间选择,从而表现了在纵向系统内流动范围和活跃程度较大,进一步上升为官后更可横向跨域流动的特点。

四是在看到吏员的官场身份卑下,待遇地位较少制度保障的同时,也应意识到吏职存在着优于民间诸种职业的一面。

就吏员所得报酬而言,历代基本上都是由各地各部门摊入其行政成本,在其权限之内以杂税征发、公廨本钱、耗羨脚直及列支拨付之类的方式加以筹措。故吏员虽不纳入法定等级,亦无统一规定的俸禄标准和明确的财政拨支办法,从而易于导致相应的陋规和弊端,但其所在机构原则上仍须合理保障其养家所需,同时也不免要据实际情况制订本地本部门本机构的吏酬发放规则,朝廷有时也会对此作出某些大致的规定,来保障其得到正当收入。因而吏员肯定不属当地的低收入群体,更非处于社会的底层。在大部分时期,只有某些官府强制充当的吏役才会令人避之不及,而这恰恰是因其吏员身份不明而风险甚大的结果。而凡吏员身份明确者,尽管受到士人鄙视而官场地位卑下,却仍不失为庶民乐为的一种职业出路,且其总是与

做官同样须以身家清白为前提,需要具有相当的社会关系背景和识字书写、交往能力等方面的素质,更会因其担任公职而意味着较高的民间地位。

综上所述,我国古代的官、吏关系及吏员履职生态,确在朝廷统官及官员统吏这个基本框架下呈现了一系列特点,也由此而反映了各时期国家与社会、皇帝与百官、中央与地方的关系态势。因而无论是官、吏群体的区分和有关管理界线的划定;还是官、吏之间的相通及其相互关系的调节,历代这些方面的制度安排和发展过程,均从属于整个统治体制而相协调和统一,其间的诸种因素显然已在长期发展中达成了较大程度的平衡。

四、古今基层公职人员流动的同中之异

在前述认识的基础上,若要进一步比较古、今官僚队伍的管理状态,在梳理和澄清古、今基层公职人员状态的异同递嬗时,一个首当其冲的问题,即是现当代有关制度体系的自洽性和相关安排的平衡程度低于古代。根据上述对古代官、吏之别及其相互关系和吏员生态的勾勒,不难看出古代吏员与当代基层公职人员间的相似之处:履职与生态状态均自有特点,都处于公职系统底层而升迁艰难,管理和保障的制度化程度相对较低,如此等等。但是,古、今时代及由此所致的区别也很明显,尤其各要素的平衡机制和方式之间存在着很大出入,因而在相似的问题和现象之下,往往存在着相当不同的症结和解决途径。以下即着眼于其流动之况略述二端,以结束本文:

一是等级序列的状态不同。因身份等级与官场地位相匹配,古代吏员并不纳入统一的等级序列。这也是吏员管理制度化程度较低,履职生态自有特点,遂与官员迥然有别的集中体现。对于吏员流动来说,被摒于统一的等级序列之外,也就意味着其基本上只能转辗于本县到本省和朝廷相关官署的底层;只有首先进入这个序列成为官员,才会有真正导致其地位上升的纵横向流动和迁转。而若不以相应的制度来勾通缓冲其间的阻隔,疏浚吏员进入这个序列上升为官的渠道,就势必导致官、吏间桥梁不通和鸿沟加深,从而导致一系列政治和社会问题。

当代的基层和高层公务人员均被纳入同一序列,这自然是因“无论

职位高低,都是人民的勤务员”的大义所致,另设的“事业编制”序列则大体参照公务人员级别来定,即便是“以工代干”等临时借调使用的人员,亦无身份贵贱问题。因而当今基层公务人员上升至最高级别的国家领导职务,其间并不存在跨越序列的障碍,实际情况也是所有高级和重要职务的担任者,大都是从基层逐级上升而来。这也可见目前基层公务人员履职和生态的种种问题,包括其纵横向流动上的滞涩,大量都在区别化管理中逐渐积累形成,而非法律上存在身份等级,制度上将之打入“另册”的结果。当然区别化管理的规则和现状同样可以影响到身份,不同层级之间如果缺乏必要的流动渠道或其存而不畅,就势必会使其共性淡化而各种差异则聚附于其职位级别,而一旦以职位级别替代秩序,久之就会使官场地位转化为某种身份,以致导向阶层固化,形成由身份来决定官场地位的局面。这是在区别化管理及相关制度安排时需要特别注意的方面,也是所有官方主导下的社会转型过程需要特别警惕的一种可能。

二是任用层级的状态不同。古代官员皆由朝廷统一选用,吏员则由各地各部门选用。授权来源的这种不同,不仅决定了吏员并无行政决定权、并不纳入统一的等级序列及与之相应的种种状态,也决定了凡属官员皆可在全国范围内纵横向流动迁转,而吏员流动则明显受限的格局。至于由此可能发生的问题,除打通官、吏关系和吏员升官的渠道外,对此历代也还是大致基于朝廷统官和官员统吏的框架予以宏观控制的,同时又有一些法律、章程来统一规范吏员的选用、管理。

而当代“块块”和“条条”系统中的公务人员,则基本上都按人事权限逐级任用或管理。在此仅就地方公务人员的任用、管理而言,尽管存在着“省管县”之类的越级安排,但在权限层级既定的情况下仍是严格逐级展开的。其流动迁转的范围和状态即由这一格局所决定:央管人员在全国流动,省管人员在省内流动……乡管人员在乡内流动;从低一层级改由高一层级管理堪称其级别的飞跃,且又同样由于同类人员基数庞大、职位有限而竞争激烈,故通常只有已渐升至本级顶层而又列入某种候选名单的少量人员,才有可能完成这种跨越。

正是在严格逐级任用、管理的体制下,目前各地公务人员虽已开始在全国范围内统一考选,但其一旦进入某个机构却仍会滞于上升和流动,以至大多老死一地而仍级别、待遇低下。这个巨大的矛盾,

即是在社会迅速变迁之际,新旧制度和实际事态间关系错综而有待梳理、协调的体现,而其对行政过程的影响显然是相当消极的。由于古、今体制已完全不同,故其化解的方向也就是虽可借鉴古代开辟、拓宽官吏职位、待遇上升渠道的诸种办法,却无法设想重蹈覆辙。官员皆由朝廷任用的体制古人亦已深知其弊,现代人事制度的问题或公务员制度的进一步完善,实难通过不断扩大中央任用面的旧式集权路径来加以解决。尤其是考虑到现行的逐级任用、管理格局又与地方各级人民代表大会制度啮合在一起,是其作为当地最高权力机构在法理上限制了上一级任免权下伸的结果,那就应当肯定,地方或基层公务人员履职和生态的诸种问题,包括其流动滞涩的状态在内,在根本上就不能单纯在行政系统内部,而是需要与整个政治体制相协调来考虑其出路。抚今视昔,顾炎武所谓“寓封建之意于郡县之中”的理想,所寄或亦在此。

参考文献(References)

- 阎步克.1996.士大夫政治演生史稿[M].北京大学出版社.
叶炜.2009.南北朝隋唐官吏分途研究[M].北京大学出版社.
楼劲、刘光华.2009.中国古代文官制度(修订本)[M].北京:中华书局.
赵世瑜.1994.吏与中国传统社会[M].杭州:浙江人民出版社.
许凡.1987.元代的吏制[M].北京:劳动人事出版社.
缪全吉.1969.明代胥吏[M].台北:嘉新水泥公司文化基金委员会研究论文第一四八种.
申时行,等.1989.明会典(万历朝重修本)[M].北京:中华书局.
昆冈,等.1985.大清会典事例(光绪二十五年重修)[M].台北:新文丰出版公司.
周保明.2006.二十多年来中国古代吏制研究述略[J].中国史研究动态(11):10-19.

责任编辑:路英浩