【历史社会学】

统治风险与胥吏人事：官吏分途现象形成与持续的政治逻辑分析

王泉伟

【摘　　要】本文试图论证，官吏分途从治理逻辑来看是一个非常糟糕的制度安排，其形成与持续主要是政治逻辑支配的结果。古代中国一直存在着朋党与官僚贵族化等官僚人事风险，导致统治者的人事权力受到侵蚀，危及统治基础。胥吏人事制度涉及各级政府如何安排僚属的问题，因而与上述官僚人事风险紧密关联。文章认为，官吏分途的形成是东汉以来官僚贵族化的结果，贵族与庶族的社会身份差异影响了正式官制的设置，造成官与吏在来源人群、等级地位与道德评价上的全面分途。官吏分途的持续则与后世统治者对官僚人事风险的防范有关。胥吏人事的合理化需要重新引入政治上风险巨大的辟署制，统治者宁愿忍受官吏分途导致的治理弊病也不愿变革。本文的研究拓展了“风险论”的视野，揭示了此前较少为人关注的官僚人事风险及其对中国古代官僚体制的深远影响。值得注意的是，类似的统治风险在当代依然部分存在，也受到中央越来越多的关注重视，并着手防范整治。

【关 键 词】胥吏；官吏分途；统治风险；辟署制

【作者简介】王泉伟，中国海洋大学政治学系，E-mail: zzxwang@126.com。

【原文出处】《社会》（沪），2023.4.214～239

【基金项目】本文受到国家社科基金青年项目“中国传统多民族国家治理方略及其现代价值研究”(20CZZ011)的资助。

一、解释官吏分途：“治理论”的新尝试

近年来，中国政治史中的“官吏分途”得到了学术界较多的关注和研究。“有官必有吏”，古代中国的官僚体系中一直有官与吏的区分。在各个衙门之中，官员一般负责领导与决策，胥吏主要是执行具体公务的行政辅助人员。[①]“官吏分途”可被视为一种特殊的官吏关系，是指官员群体与胥吏群体在行政层级、社会地位、道德评价三个主要方面截然两分，并且越来越判若云泥(赵世瑜，1994；叶炜，2009)。官吏分途的现象起源于魏晋南北朝，成形于隋唐之际，一直持续至清朝灭亡。[②]若从发端开始计算，至少存在了1600多年；即便从隋唐成形期开始计算，也有1200多年的历史。考虑到古代中国官僚制帝国[③]也不过两千多年的历史，可以说官吏分途现象在相当长的时间段内存在，并对王朝国家的整体治理结构与治理能力产生了深远影响。

古人的政论以及近现代的史学研究基本都对官吏分途这一制度安排持激烈否定态度。大约从宋代开始，官吏分途就成为当时的核心政治议题之一。历代的诸多政论家，典型的如宋代叶适、明清之际的黄宗羲与顾炎武、清末的郭嵩焘与冯桂芬等，几乎都众口一词地对官吏分途加以批评，认为它造成了严重的治理问题。现代史学研究也基本认为官吏分途是一种极不合理的制度安排(缪全吉，1969；赵世瑜，

1994;周保明,2009)。由此而来的一个问题就是:这种制度现象为什么会形成,又为何能够持续如此长的时间?传统的研究较多地描述制度的演变过程,对这两个问题较少探讨。[④]近些年,一些学者尝试从"治理"的逻辑出发,重新审视历史中的官吏分途现象。为行文方便,本文将这些研究称为解释官吏分途现象的"治理论"。

"治理论"的主要思路是尝试从委托—代理困境的角度去理解官吏分途。周雪光认为,传统中华帝国面临着一统体制与有效治理之间的持久张力。中华帝国庞大的规模带来了严重的委托代理问题,中央政府无法对地方基层进行有效管理,在保留统领之权于中央的同时,将实际的治理权下沉至基层,从而达到权威体制与有效治理的协调。他称之为"帝国的逻辑"(周雪光,2014)。周雪光认为,官吏关系也受到这种张力的影响。胥吏规模从秦汉到隋唐的逐渐膨胀,[⑤]迫使帝国通过管官放吏的方式将官员与胥吏区别对待,进而形成了官吏分途的格局。官吏分途是帝国治理应对规模之累而不得已的一个制度安排(周雪光,2016)。这一解释最大的问题在于,我们并没有看到胥吏规模从秦汉到隋唐的剧烈膨胀。历代真实的胥吏数量一般包括记录在册的正式员额和为官方所默许的额外添设人员。根据学者的推算,汉代的实际胥吏大概有30万(纸屋正和,2020;邹水杰,2007)。唐代与汉代总人口相若,实际胥吏数量在35万左右,与汉代大致相仿(张广达,1989)。既然从汉到唐,胥吏的规模相差不大,[⑥]那么周雪光用规模膨胀来解释制度变迁的逻辑就难以成立。正如后文将要谈到的,周雪光的理论其实混淆了"官吏分别"与"官吏分途",两者并不等同。"帝国的逻辑"视角可能非常适合解释官吏分别,而非官吏分途。[⑦]

"治理论"的另一种思路是从行政分工和分层的角度来解释官吏分途。叶炜从西方高级文官的设置中获得了启发,认为过去很多研究都以政治—行政二分的视角来看待官吏关系,没有注意到官吏分途的制度安排可能更类似于现代文官制度中高级文官与低级文官的区分。叶炜认为应该从官僚的分类、分层管理视角来理解官吏分途。他指出,官吏分途是以"行政分工为基础的行政分层","是官僚制发展到一定程度时的产物,并非中国古代史上的特有现象",官吏分途的演变是符合官僚制合理化原则的(叶炜,2009:257)。但是基于分工的行政分层并非官僚制理性的全部,给予行政管理人员合理的待遇、维持职权责利(即职责、权力、责任、利益)的基本平衡也应该是官僚制合理化的核心。而官吏分途中存在明显的"名实不符"现象,胥吏群体的职权责利严重不相匹配,胥吏在承担了大量行政管理工作的同时却享受不到应有的政治、经济与社会待遇(赵世瑜,1994)。叶炜的理论过于突出官吏分途中蕴含的管理进步色彩,而极大地忽视了这一制度安排在根本上的不合理性。

此外,也有学者从财政角度加以分析,认为官吏分途是一种财政上不得已的安排。与前述较为同情的视角不同,周黎安同意传统观点的分析,认为官吏分途是一种糟糕的制度安排(周黎安,2016)。他从行政发包的角度加以分析,指出在官吏分途之前,官与吏的关系是"行政内包",胥吏尚在体制内,官员拥有行政控制的手段。但在官吏分途之后,胥吏被排挤到体制外,导致了"行政外包"的现象。政府在继续允许胥吏承包暴力与公共事务的同时,又丧失了对他们的有效行政控制,从而形成了一种最为糟糕的制度组合。周黎安认为,帝国面临的日益严重的财政压力迫使其采用这一坏制度,是财政能力不足时的无奈选择。不过这里也存在着一些疑问。按照这一逻辑,秦汉到唐宋的财政能力应该是一个递减的过程,才会导致官吏分途在唐宋时代的定型。但是唐宋时期中华帝国的财政政策非常积极,尤其宋代更是后世公认的理财能力非常强大的王朝,其财政能力是否弱于两汉时期,是存在疑问的(刘守刚,2017;万志英,2018)。另外,财政能力的衰落如何导致官吏分途的产生,对于其中的作用机制,周黎安也没有详细论证。综合来看,周黎安的论述反驳了周雪光等人试图合理化官吏分途的部分立论,指出官吏分途这一制度安排在治理方面的不合理性,但没有深入探讨官吏分途的原因。

对于官吏分途现象,传统的观点大多持否定态度,认为它导致了深重的胥吏之弊,对政治生态产生了严重腐蚀。最近出现的"治理论"则尝试对成说进

行重新审视，其中虽不乏精彩的洞见，但是也存在很多难以自圆其说的地方。从治理角度来看官吏分途，这一制度安排的确存在重大缺陷，那么不妨换一下思路，从政治逻辑而非治理逻辑出发，探寻官吏分途产生与持续的主要原因。

二、统治风险视角下的胥吏人事

“治理论”认为官吏分途能够长期持续，是治理逻辑的产物，其默认的前提是帝国统治者在制度设置过程中会优先考虑治理效率。对于这种默认的前提，以曹正汉为代表的学者曾经针锋相对地提出了“风险论”的观点，认为相比于治理效率，规避统治风险是更优先的考虑对象(曹正汉，2011，2017)。“风险论”的思路为官吏分途研究提供了两个重要启示：(1)官吏分途的制度安排从治理角度看弊端重重却又能够长期持续，可能是因为隐藏着政治逻辑上的合理性；(2)官吏分途的制度安排在治理上是没有效率的，但是在统治上是安全的，换言之，在古代中国的政治框架下，官吏不分途的安排可能会带来统治风险。

那么，胥吏人事这种看上去如此“行政性”的安排会关联何种统治风险呢?目前“风险论”主要关注两种统治风险：一是社会风险，它是源于民众的统治风险，指集权统治有可能遭到民众抵制，比如，民众有可能抗议、爆发骚乱甚至发生大规模叛乱，威胁到政权稳定；二是代理风险，即源于地方官的统治风险，指地方官可能偏离中央政府的控制，甚至反叛中央或谋求割据独立(曹正汉，2017)。也有学者认为这两者都属于内部风险，除此之外还应该考虑外部政治风险，如外敌入侵等(尤怡文，2017)。官吏分途可能导致的统治风险显然不在这些范畴之内，我们需要拓宽对“统治风险”的认识，关注一些更加隐蔽和较缓慢发挥作用的官僚人事风险。官僚人事权力是古代中国皇权统治赖以维系的重要权力之一，统治者应该牢牢地掌握对官员的任命与奖惩等权力。一旦这一大权旁落，导致皇权之外的力量掌握了至关重要的官员人事权力，会从根本上削弱皇权专制的力量。这种官僚人事风险可能是以潜流的形态，缓慢地作用于政治过程之中，它的政治危害会在较长的时间内逐渐显现。但是，这种政治风险又是切实存在的。官僚人事风险本质上属于“代理风险”，即作为皇权代理人的官僚们部分脱离了皇权的控制而潜藏着政治风险。本文认为，“代理风险”不应该局限于地方官叛变或独立的风险，这一理论概念还可以进一步拓展。在中国古代，皇权统治面临的官僚人事风险最为典型的就是朋党与官僚贵族化。

官僚体系中的朋党集团是指官僚依靠各种复杂的个人关系网络形成的松散结合体。[⑧]朋党集团的主要目的是“控制中央和地方政权、垄断仕途、独占各项政治经济权益”(朱子彦，2016：5)。朋党集团中，不乏相似地位者结成的横向政治联盟，但更重要的是纵向的“恩庇侍从网络”[⑨]。以一个或数个党魁为中心，朋党集团通过控制政权与窃取帝国的人事权力，来为自己广泛地培植私人党羽势力。仕途的交易是朋党政治的核心内容，垄断仕途是朋党集权的主要目的以及进一步谋取利益的重要保障，一个朋党集团要扩大权势就必须获得人事权力来培植党羽，编织权势的网络。而个人攀缘某个朋党集团，主要目的也是获得庇护和官位上的提升。组建朋党集团是臣僚窃取君主权势的重要手段。韩非说“党与之具，臣之宝也”(《韩非子·二柄第七》)，官僚一旦结成朋党就能够获得强有力的权势。反过来，这会给皇权专制带来巨大威胁，“朋党比周，相与一口，惑主败法，以乱士民，使国家危削，主上劳辱，此大罪也”(《韩非子·孤愤第十一》)。历朝历代的统治者都对朋党深恶痛绝。

官僚贵族化主要是指出现了一个形同贵族的世袭化官僚群体，世代垄断了中高级官僚职位。官僚贵族化非常接近韦伯曾经讨论过的官僚组织的“闭锁化”现象。官僚可能会发展为一个封闭性的“官僚身份团体”，使官职只对特定的身份团体开放。韦伯指出，这种倾向即便在现代官僚制中都“绝非罕见”，更不用说古代的俸禄官吏制度中(韦伯，2010：26)。中国历史中比较典型的官僚贵族化时代是东汉末年至中唐这段时期。当时，存在着大量拥有强大势力的“士族”，他们是与皇权“共天下”的官僚贵族。在鼎盛时期，贵族家庭几乎垄断了所有的高官爵位，导致皇权处于空前低落的状态(田余庆，2012；谷川道雄，2011；川胜义雄，2008)。

从风险的危害程度来说，上述官僚人事风险不如外部风险、地方官叛乱风险或民众起义风险那么直接与深重。从历史上看，绝大多数朋党集团可能不会对皇权产生直接威胁，他们的目的是在既有的权力格局中获取更多利益。即便是官僚贵族们，也多满足于“共天下”式的分享特权，而非取代皇权。但是，这样的风险又很难置于“治理”的范畴之中去看待，它无疑是高度“政治”的。官僚人事风险或许不会直接危及皇权，但是会损害皇权的统治基础。皇权应该是至高无上的、独占的、绝对的，任何臣僚出于私人目的对人事权力的私下窃取或公开分享都是大逆不道的。尤其是官僚贵族化的局面，使得整个官僚帝国重新滑向了某种贵族体制，极大地削弱了皇权专制的力量。总而言之，官僚构建朋党集团与贵族化这一类官僚人事风险，在客观上侵害了皇权独占的权力地位，蕴藏着皇权衰败与倾覆的政治风险，是统治者必须要加以防范的。

对官僚人事风险的防范深刻地影响了整个官僚体制的构建，其中就包括胥吏制度。胥吏人事的重要性在于，其本质是如何安排各级政府中的行政辅助人员，而政府中官员与行政辅助人员的上下级关系是建立私人权力网络的重要渠道。历史中的朋党集团与官僚贵族们都在其形成过程中大量利用了这种手段。这里的主要矛盾在于，治理的有效性与统治的安全难以兼顾。大规模的官僚帝国要实现有效治理，不得不较大程度地将包括人事权力在内的权力下放至下级政府，尤其是地方政府；但是放权蕴含着巨大的政治风险，可能会方便官员结成朋党与逐渐自我贵族化。胥吏人事制度的设计便是在这种矛盾中寻求平衡的结果。对统治者来说，如果一定程度的朋党政治难以避免，那么至少应该避免出现官僚世袭的严重局面，以将官僚人事中的政治风险降到最低。胥吏人事制度的设计应当从这个角度加以理解。

中国古代各个王朝尝试过不同类型的胥吏人事制度，其中政治上最为危险的组合是“辟署制”。辟署制是“辟”与“署”的结合，并隐含了“举”的内容。“辟”是指各级政府官员可以自由地选择属下的胥吏；“署”是指这些被选择的胥吏将获得体制内的身份。[10]单从命名来看，辟署制强调的是胥吏进入政治体制的方式及相应待遇，但是同样重要的是这些胥吏的出路。辟署制下的胥吏可以进一步晋升，他们的主管官员通常具有向上察举属吏为官的制度化权力。辟署制与察举制往往组合出现，或者说辟署制一定会导向某种形式的察举制。在辟署制之下，各级政府长官具有自由选拔胥吏与向上举荐胥吏的巨大权力，这种权力非常容易被滥用以培植私人势力。辟署制盛行的时期，都不同程度地出现了朋党化与贵族化的倾向，其中最为典型的就是两汉。到了东汉时期，长期的辟署制已经造就了一批世代为官的豪门大族，并在魏晋南北朝完全贵族化。隋唐以后，统治者充分意识到了辟署制的风险，极力避免“辟”“署”与“举”完全结合的情况，以防止胥吏人事制度成为统治安全的漏卮。常见的做法是部分开放地方官“辟”的权力，而严格限制其“署”与“举”的权力。如隋唐以来，地方政府中的胥吏就基本丧失了体制内的身份，这相当于废除了地方官原来具有的“署”职之权，由此也自然地废除了地方官向上“举”胥吏为官的权力。

因为官僚人事风险的存在，看上去不起眼的胥吏人事制度就与帝国的一些根本性政治议题相关联。官吏分途的形成与持续都与上述官僚人事风险紧密相关。首先，官吏分途的形成是遏制官僚贵族化的直接结果。官僚贵族化所带来的社会身份差异是官吏分途形成的主要动力来源，官僚贵族企图将显要官职闭锁化，并据此对原有的官吏格局进行改造。贵族与庶族的区分投射到官制中，最终形成了流内官与胥吏群体的上下叠压结构，前者主要由贵族担任，后者主要由庶族担任。官吏分途的格局至此基本奠定。其次，统治者对胥吏人事制度中政治风险的戒惧是官吏分途长期持续的主要原因。两汉辟署制的政治风险被充分认识，统治者开始严格防范。隋唐时期通过建立科举制等措施，有效地打击了官僚贵族的势力，但是并没有因此改变官吏分途的格局，反而将之固定化。宋代以后，官吏分途导致的弊端日益显现，出现了很多关于胥吏问题的思考。官吏分途下胥吏名实不符、职权责利不统一被认为是吏弊形成的主要根源。改革建议几乎都指向

了重新引入辟署制，以恢复胥吏制度的名实统一。但是，统治者宁愿忍受官吏分途带来的治理困境也不愿冒着统治风险恢复辟署制。官吏分途遂一直持续至清末。

本文将以时间为线索展开讨论。首先，回到两汉的官吏相通时期，通过比对官吏不分途时代的官吏关系样貌，厘清官吏分途现象的本质，回应既有的一些误解。两汉的官吏相通并非官吏相同，官与吏之间已经存在着可以辨识的差异。其次，探讨官吏分途产生的过程。官吏分途的产生是东汉以来官僚贵族化的结果，政治因素在其中起到了主导作用。这一格局在魏晋南北朝时期趋于稳固，于隋唐时期正式定形。最后，探讨官吏分途得以延续的原因。通过检视宋代以来关于胥吏制度的相关政论可以发现，出于对官僚人事中统治风险的戒惧，统治者宁愿忍受官吏分途所带来的行政恶果，也不愿意进行必要的改革。

三、官吏不相同：重新审视两汉的官吏相通时代

要厘清官吏分途，需要先明确官吏不分途是何种状态，这就需要回到两汉时期。两汉时期被认为是官吏相通的时代。首先，官吏都被纳入一个整体的秩禄序列中，皆属于体制内的成员。如《汉书·百官公卿表》记载："吏员自佐史(通'吏')至丞相，十三万二百八十五人。"(班固，1962：743)广义上上至丞相下至底层佐吏在内的全部人都可以称为"吏"。更重要的是，两汉时期官吏两个群体存在着高度交叠，很大一部分官员都有过当吏的经历，并不以充吏为耻。下层胥吏拥有制度化的进入中上层的机会。两汉官员的典型职业生涯是先在各级衙门当吏，然后通过察举等渠道成为官，再一步步地晋升。由胥吏当到三公、位极人臣的例子并不少见(黄留珠，1985)。

但是，官吏相通不等于官吏相同。两汉时期官与吏之间同样存在较为明确的区别。有学者指出，尽管秦汉官与吏的划分不像后世那样清晰，制度规定上也不那么具体，但二者已有了一定的区分(卜宪群，2002：285)。在权力来源、官秩划分、仕进制度三个方面都可以看到较为明显的官吏分别。首先是权力来源。周代的官僚体制下有"命卿"的概念，周天子的直属臣子为"王臣"，属于命卿；"府史(通'吏')胥徒"等人不是命卿，"非王臣"，属于王臣之臣，[11]颇类似于西欧封建制下"我封臣的封臣不是我的封臣"的现象。秦汉也延续了这一概念，将体制内成员分为命卿与非命卿。以汉代的郡县为例，有所谓"长吏"，即郡县长官与丞、尉等副职，由中央任命，属于命卿；有所谓"少吏"，即其下的胥吏，他们皆由郡县长吏于当地自行选择，不属于命卿。长吏与少吏基本就是"官"与"吏"的差别。官的权力来源于君，吏的权力则来源于官。胥吏会将自己的长官视为"君"，彼此的君臣关系可以持续终身(严耕望，2007a；纸屋正和，2020)。其次，官吏的不同也明显地体现在官秩上。秦汉时二百石似乎是官与吏的分界线。各级衙门的长吏秩禄没有低于二百石的，而少吏秩禄没有高于二百石的。在百石小吏和二百石以上俸禄的官员之间，横有一道"二百石关口"[12]。最后，官吏区分也可以从仕进制度中看出。汉代实行察举制度，胥吏可以被州郡推选为秀才、孝廉，是入仕为官的主要途径。这一制度一直被用来论证官吏相通，但同时也可以看到官与吏的身份差异，察举的过程正是一个身份转变的过程，即从官员之臣到皇帝之臣的转变。总之，秦汉时期官吏相通，也明显地官吏有别。官与吏之间连续性的仕途呈现一种被"拦腰斩断"的现象，呈现了阶段性和层次性。[13]

从治理逻辑的角度来看，两汉的胥吏人事制度，尤其是地方层面的实践具有相当程度的合理性，[14]非常符合周雪光所阐释的"帝国的逻辑"理论。作为一个广土众民的大帝国，汉朝需要权衡中央权威与地方治理效率之间的矛盾，在人事上的制度安排就是中央委任地方官员与地方官员自主选拔吏的有机结合。自上而下所有的"官"都由中央统一任命，以此体现中央的统一权威。现代中国在人事上实行"下管一级"的做法，以此来对比汉代就是"下管到底"，县级政府的正副长官都直接由中央任命。这些被中央任命的官员都是"流官"，随时接受中央的考核奖惩与调换任命，而且依循"回避"制度通常只能在家乡之外异地任职。另一方面，胥吏的人事权完全委任给各级政府，实行全面的辟署制。中央委任的郡县官员可以自主地选择政府中所有的胥吏，还明确规定胥吏必须从当地人中选择(严耕望，2007a)。通

过下放辟署权力和广泛任用当地人，中央政府派遣的异地流官们能够吸纳当地精英进入政府，以有效地治理地方。周雪光(2016)认为，官吏分途这一制度安排的优点在于，“集郡县统领之权于中央，而将实际治理之权下沉至基层”，“从而降低帝国官僚体制人事管理的成本”，这恰恰可以非常贴切地解释两汉官吏相通格局之下的制度安排。两汉时期的胥吏制度说明，“中央管官、地方管吏”的制度安排与将胥吏纳入体制内并不矛盾，官吏不分途同样有办法平衡中央权威与地方治理效率之间的矛盾。由此可以确信，帝国的逻辑并非官吏分途的主要动力来源。两汉的事实说明，帝国的逻辑会导致官吏分别，但不必然导向官吏分途。

两汉吏制因其内在治理逻辑上的合理性一直为后世所称道，但是其中也存在着致命的缺陷。各级政府官员的人事自主权过大，难以避免“选署不公”的情况。身居高位者或凭借权势、或凭借关系，能够让地方官推举自己的子弟充吏、察举，进而“一人得道，鸡犬升天”，形成一些能够世代担任官职的“官族”。史书中类似的记载并不少见。另一方面，地方上的权势家族(所谓“豪强”)占有大量土地，豢养着半军事化的武装横行乡里，他们积极地通过诸多手段使其子弟充当郡吏和接受察举，而地方官为了施政的顺利多选择与之进行合作。还有一些所谓的“学门”，即世代学习法律或者儒术的士大夫家族，因为其子弟的优秀文化素养而不断被辟署和察举。到了东汉后期，三者开始出现融合的趋势，很多大姓豪强凭借优越的经济条件，供子弟学习经术而成为“学门”，并凭借知识优势和关系网络出仕州郡朝廷而成为官族，“豪强、学门和官族三者的互动逐渐依族姓而形成闭锁的循环”(吴宗国，2004：78)。最终的结果是形成了一些世代为官的大家族，典型的如东汉末年号称“四世三公”的汝南袁氏、弘农杨氏等。因为这些家族带有明显的士大夫色彩，所以也被称为“士族”，以和单纯依赖武力的豪族相区别。

官员依靠巨大的人事权力来构建自己的权力网络，形成大大小小的朋党集团，又利用这些权力网络来照顾亲族子弟，导致官位的世袭，形成大大小小的官僚贵族。官僚贵族化在两汉的胥吏人事制度下成为一个自然的趋势。官僚贵族化的格局一旦形成，又反过来彻底破坏了两汉官吏相通的制度安排。

四、官吏分途的形成：官僚贵族化与官吏叠压结构的建立

两汉的官吏相通不但意味着吏有制度化的渠道升迁为官，更重要的在于当官人群与充吏人群之间具有很大的交叠。大部分的官——包括很大一部分中高级官员——都有早年担任胥吏的经历。人群的区隔是官吏分途的核心，从逻辑上来讲，首先，当官的群体与充吏的群体出现明显的区隔，继而才能够在行政等级、社会身份与道德评价等方面呈现不同。官吏分途之后当官群体与充吏群体开始截然两分，极少交叠。胥吏不再是官员的主要来源，而绝大部分官员不再有担任胥吏的经历。官员通过充吏之外的渠道——中古时代是九品官人法，隋唐之后是科举制——直接进入仕途。由此，官吏之间形成了一种分明的叠压结构。

从官吏相通到官吏分途，制度变迁的动力来源是东汉以来的官僚贵族化趋势。官僚贵族化趋势肇始于东汉后期，成熟于魏晋南北朝，并延续至隋唐时期。官僚贵族化的制度根源在于两汉人事制度内在的缺陷，导致皇权被削弱。秦汉时期一度较为理性化的官僚体制受到了人格化关系网络的侵蚀，出现了向贵族制的严重退化。官僚贵族产生之后，又能够通过察举制以及九品官人法实现不断的自我繁衍，从而累代占据着权力位置。原本由皇权独占的人事权力在很大程度上被官僚贵族私有化了。皇权在这一时期处于低谷状态，东晋时期曾一度出现“王与马，共天下”的局面(田余庆，2012；谷川道雄，2011；川胜义雄，2008；阎步克，2009)。帝国官僚人事中蕴含的统治风险在这一时期得到了最充分的展现。强大的官僚贵族势力也影响到正式政治制度的构建，改变了原有的官吏格局。

九品官人法的创立是官吏关系演变中的一个重要环节。魏晋时期设立的九品官人法本意是想破除这种官僚贵族化的局面，但事与愿违，在士族大势已成的情况下，九品官人法又成为士族世袭的有力工具。九品官人法以个人的能力与品德来定高低不同的“乡品”，个人由此获得任官资格，然后上报中央获

得实际的“官品”和职位。但是在实践中，区分乡品高低的主要不是个人才德，而是出身门第。所谓“上品无寒门，下品无势族”，九品官人法很轻易地就被改造为官僚贵族再生产的人事制度，反而强化了原有的官僚贵族化趋势，逐渐形成了“士族”与“庶族”两大群体。[15]九品官人法的另一个深远影响是打通了不经充吏直接入仕的渠道。在这一制度下，入仕的资格取决于中正定下的乡品等级，充吏与基层工作经历都不再是必需条件。大量垄断上品评价的士族子弟直接获得出仕为官的资格，更不屑于去充当胥吏。只有那些无法直接通过九品官人法获得出仕机会的庶族才会将胥吏作为仕途的起点。由此产生了影响深远的阶层区隔。

官僚贵族化以及由此产生的士庶隔离在制度史上产生了深远影响。士庶隔离的社会结构导致了官制的重构。一开始，原来连续的官职序列尚得以保留，但产生了流品分化的现象。官职依据一些默认的习惯被分为“清官”与“浊官”，分别由士族与庶族担任。士族垄断了“清官”以及各种中高级职位，庶人只能担任“浊官”和较低的职位。经过南北朝后期的改革，流品分化的安排逐渐制度化。正式的官僚体制进行了适应贵族化社会的改变。整个官僚机构也按照士庶隔离的格局进行了“流内”与“流外”的重新划分。原来的中高级官阶被重新分为流内官十八班，主要由士族充任；原来的大量低级官阶被重新分为流外七班和六品勋位官，合称“流外勋品”，主要由庶族担任。[16]“胥吏”作为一个政治概念正是在此时出现，成为“流外勋品”人员的别称。官与吏在正式行政层级上有了更为明确的划分，更重要的是官与吏的来源人群从此变得截然两分。两汉时期充吏与当官的人群大量重叠，两者的主体基本是同一批人。此时则形成了士族当官、庶族充吏的新格局。在新的格局下，士族可以通过九品官人法直接获得官职，不再需要经过充吏的步骤；庶族通过充吏虽然也可以获得一些进身之阶，进入官员的序列，但是已经不再构成官员的主流，也难以获得中高级职位。随后的历史发展证明，阶层的区隔具有决定性的意义。唐宋之后，即便官僚贵族化现象不再存在，官与吏来源人群不同、交叠程度很低的特征依然延续了下来，成为官吏分途现象的主要特征之一。正是在这一时期，对官吏两个群体的道德评价也开始分途。士族官僚对充当胥吏的庶族群体在道德上百般歧视。两者的关系被类比为古代的“君子”与“小人”，士族贵族自视为道德高尚的君子，而将胥吏贬低为道德低下的小人。至此，官吏分途所内含的行政等级、社会身份、道德评价这三个层面的分途基本定形。可以看到，官僚贵族化造成的社会等级差异是整个制度变迁的核心动力，官与吏的分途是当时士庶社会分层在官僚制度中的反映。

隋唐时期的统治者通过引入科举制等改革试图改变官僚贵族化的格局，然而这些改革并没有改变官吏分途的局面，反而将魏晋南北朝以来形成的官吏分途格局固定化。隋唐时期有两个非常重要的人事制度改革，一是用科举制替代了九品官人法。陈寅恪指出，建立科举制的主要目的是打破官僚贵族化的局面。察举制以及九品官人法依赖举荐，是世代居于高位的士族得以再生产的主要制度手段。科举制通过公平的考试选拔官员，并逐渐面向整个士大夫群体，从而打破世家大族对官员职位的长期垄断。隋唐统治者坚定地推行科举制度，逐步瓦解了旧有的官僚贵族秩序(陈寅恪，2011)。[17]但从九品官人法到科举制的转变并没有冲击已经形成的官吏分途格局。在科举制下，科举成绩取代了立足于家族门第的九品评价，成为主要的任官资格，但已经形成的官吏分途格局则原封不动地保留了下来。士大夫依然不需要经过充吏的环节就可以由科举渠道获得流内官职，从而保持着与胥吏群体的区隔(阎步克，2017：190-194)。胥吏们被保留了一定的“流转”机会，少数人有机会获得流内的官职，但大多只能充任末流小僚，在整个官员群体中处于边缘位置。绝大多数中高级官员没有担任胥吏的经历。[18]官吏分途产生于九品官人法时期，却也能够与科举制契合无间。唐宋以后，伴随着科举制的长期持续，官吏分途的制度安排也延续了下来，官员与胥吏的差距甚至进一步拉大。

隋唐时期另一个重要的制度变化是“废乡官”，这是与科举制度相配套的一个制度变化，主要针对的是地方政府自辟僚属的行为。魏晋南北朝时期，

部分无法在中央层面显达的大家族通过继续占据地方州、郡的僚属职位艰难维持家族地位，以待时机。北方汉人大族大都依靠这样的方式撑过了魏晋南北朝的大乱世。所谓“废乡官”，是先将地方政府中由长官自行辟召的僚属胥吏转为没有实职的“乡官”，而后再予以废除，实质就是废除地方政府的辟署制。[19]这一改革的目的是从根本上斩断贵族再生产的可能性。宫崎市定指出了这一改革的极端重要性：

> 在以往的贵族制度里，正是这个州郡僚属的辟召制度被贵族恃为牙城。特别是州官(笔者注：指州的僚属官员，州的长官为中央任命的“刺史”)被一流贵族所垄断，他们为当地土著势力，所以比中央任命的刺史更加尊贵。如果中央不优待贵族，他们就不会勉强出仕，而满足于担任州官，培育实力。在此期间，如果时机来临，朝廷重用贵族，他们便会接受礼遇出山。华北的贵族就是以此战术应对五胡十六国直至北魏的乱局，忍耐艰难，维持贵族的特权。然而，隋文帝为了有效地统治新领地，首先就必须整治盘踞在州郡的贵族势力，彻底废除贵族赖以为最后牙城的州郡僚属辟召制度。不用说，废除辟召制度意味着不用当地人，因此，贵族以后就不可能在当地担任僚属了。(宫崎市定，2008：315)

宫崎市定的这段话可谓一针见血地道出了隋朝废乡官改革的深层政治逻辑。不过最后“不用当地人”的论述仍有待商榷。隋朝废除了地方政府的辟署权力，“海内一命之官，并出于朝廷，州郡无复有辟署之事”(马端临，2011：1134)，将任命僚属的人事权力彻底收归中央。但是，全国各个地方政府的僚属人数众多，中央势必没有能力一一进行选拔，最终能够覆盖的只有少数几个高级职位。因此，最后的结果就是将“体制”的范畴极大缩小，将原来属于体制内的大量胥吏踢到体制外。原来官与吏处在一个连续的秩禄序列中，魏晋南北朝时期开始区分流内与流外，胥吏整体沦落为流外。而经过隋唐时期的改革，虽然也保留了“流外”的序列，但是流外所包含的只有少数高级吏员。中低级的大量吏以及基本整个胥群体，都被排除在外了。地方政府事实上依然大量招募“本地人”作为行政辅助人员，但是这些人中的大部分连“流外”的身份都难以获得，不再被“体制”所涵盖，逐渐沦为类似徭役的存在，所谓“在官之庶民”，开启了“吏役合流”的趋势。

官吏分途直接肇因于汉末以来的官僚贵族化形势，而历史的吊诡之处在于，隋唐以来遏制官僚贵族化的诸多措施，如兴科举、废辟署等，反而让官吏分途的格局进一步固化，并延续至明清时期。官吏分途以及随后的吏役合流使官与吏两个群体越来越分隔，越来越判若云泥。然而，无论历代的统治者与官僚士大夫怎样打压与贬低胥吏，胥吏群体事实上构成了整个官僚机器的基石。他们作为行政专员在保持体制的稳定延续方面发挥了重要作用。“有官必有吏”是一个难以改变的客观事实，胥吏的不可或缺与他们的低下地位严重不匹配。这种严重的不匹配成为官吏分途时代胥吏之弊深重的根本原因。

五、官吏分途的持续：弊端的极化与改革的困境

官吏分途在唐代定形之后，除了金、元等少数朝代，一直持续至清朝。官吏分途使得胥吏群体的职权责利严重不相匹配，导致了极为严重的治理问题，关于“吏弊”的讨论在宋代之后不绝于书，成为政治生活中一个不容忽视的重要议题。但是，各朝代在一千多年的时间内却没有进行任何实质性的改革。从一些政治实践与相关制度设置中，我们可以看到，皇权统治者规避官僚人事中的统治风险正是问题的核心所在。

胥吏的名实不副被认为是造成吏弊的主要原因。所谓的“名”，是指在官方制度设计中数以万计的胥吏无法如他们汉代的前辈那样获得体制内身份，而是逐渐沦为类似强制劳动者(“役”)的存在。[20]其中，身为“胥”的衙役地位最为低下。这些承担了类似今天警察、法医、收税员等工作的群体，在明清时期的法律地位竟等同于“贱民”，是政治上的“负权利”者(瞿同祖，2003：97)。同时，胥吏们在社会与政治生活中饱受污名化与歧视，被视为一群“心术已坏”的“小人”。但是，在客观上，整个帝国政治体系的运转又离不开胥吏群体发挥的基础性作用。胥吏群体承担着帝国的日常行政管理工作，构成了整个

国家机器的基石，为统治的稳定与持续发挥了重大作用。这是官吏分途下胥吏发挥的“实”质作用。在名实如此割裂的情况下，胥吏制度已经完全背离了官僚制的理性原则，很难想象会有运转良好的可能性。尤其是考虑到胥吏掌握着具有“合法伤害权”的公共权力，这种名实不副的局面造成了“行政外包”的糟糕组合形式(周黎安，2016)。胥吏“居无廪禄、进无荣望”，缺乏有效的激励与控制机制，其主要的职业目标就是利用手中的权力获取经济上的利益。

官吏分途导致的另一个非预期后果就是胥吏的世袭化。隋唐以后废除了各级官员自主辟署的权限，中央又不可能为各级政府一一配备属员，只能对少数高级的属吏职位稍加管控，至于其他部分就干脆放手。这里留下了巨大的人事权力真空，最后落入了非官方的势力手中。广大的胥吏群体被分为“经制吏”与“额外吏”两类：经制吏是国家规定了具体名额，并且稍有一些审批与控制程序的胥吏，一般只限于最高层的一些吏员；额外吏则是指在此之外增加的胥吏们，其人事一般都被发包给了胥吏自己。以明清时期为例，一个辖管十万人的县级政府，官方经制吏只有数十人，但实际上至少需要数百名大大小小的胥吏才能保持政府的运转。这些额外的胥吏人事大多按照一些官方所不载但又基本默认的规则来安排，其主动权掌握在胥吏群体自己手中(缪全吉，1969；白德瑞，2021)。长期盘踞、掌握了一定行政权力的胥吏职位是有利可图的，胥吏们用各种办法将其职位传递给自己的子侄与徒弟。南宋时就已经出现了“吏有封建”的局面，此后明清时期也不断出现类似的情形。[21]最为夸张的情况可能发生在明朝。明代后期中央各部门胥吏职位竟然被绍兴人这一地缘群体高度垄断，以致“一入衙门，前后左右皆绍兴人”(沈德符，1959：610)。在明清时期，胥吏职位甚至已经成为某种“产权”，以“顶首银”的形式明码标价，可以进行公开的买卖(黄真真，2001；范金民、张彭欣，2018；范金民，2018)。胥吏的世袭化乃至产权化，使官方对胥吏的控制更为艰难，加剧了吏弊问题。

官吏分途的负面后果在宋代以来变得越来越明显，胥吏之弊的讨论不绝于书，成为政治中的核心议题之一。在历代关于胥吏问题的思考中，存在两个较大的共识：一是必须改变胥吏名实不符的问题，将他们重新纳入体制内，并给予相应的待遇和晋升机会；二是要解决地方政府中的胥吏问题——他们构成整个胥吏群体的绝大部分，就必须将人事权力适当下放至各级地方政府。人事制度必须进行一些根本性的改革：改变科举选官一家独大的局面，重新引入两汉的辟署制。在明清时期，黄宗羲、顾炎武、冯桂芬等人对胥吏问题进行了系统的思考，都开出了类似的药方：

> 六部院寺之吏，请以进士之观政者为之，次及任子，次及国学之应仕者；满调则出官州县，或历部院属官，不能者落职。郡县之吏，各设六曹，请以弟子员之当廪食者充之；满调则升之国学，或即补六部院寺之吏，不能者终身不听出仕。郡之经历、照磨、知事，县之丞、簿、典史，悉行汰去。行省之法，一如郡县。(黄宗羲，1985：42-43)

> 令以下设一丞，吏部选授。丞任九年以上得补令。丞以下曰簿、曰尉、曰博士、曰驿丞、曰司仓、曰游徼、曰啬夫之属，备设之，毋裁。其人听令自择，报名于吏部；簿以下得用本邑人为之……取士之制，其荐之也，略用古人乡举里选之意；其试之也，略用唐人身言书判之法。县举贤能之士，间岁一人试于部。(顾炎武，2008：16-17)

> 既不能不用之(笔者注：指胥吏)，即宜有以尊之……名之曰幕职，略仿唐制，与以入仕之途，不得以游闲之人为之。由郡县学山长择诸生中有才有行而文学中平，历三试不中式者，送郡县充选，兼准应试。九年无过，叙丞簿官候选，始脱试籍。丞倅佐贰等官，于郡县分聘一人，大吏及部院皆由郡县择其尤上之。……此幕职一途，与科目、荐举二途并用，惟不得入翰林及为大学士，稍示区别，其余迁擢无稍轩轾。又荐举可不由诸生，而幕职不得不由诸生。(冯桂芬，1994：19-20)

黄宗羲和冯桂芬的讨论直接针对胥吏，顾炎武的讨论立足于完善地方政府体制，兼及胥吏问题，他

们都认识到胥吏问题与人事制度之间不可分割的联系。顾炎武的方案是由基层官员自行选拔当地人担任胥吏,同时给予胥吏体制内身份(“报名于吏部”)并允许向上推举,几乎就是两汉辟署—察举制的翻版。黄宗羲与冯桂芬的方案都考虑了与科举制的结合,倾向于在低级科举功名者即生员中选择胥吏并给予其身份与晋升渠道,将辟署—察举作为科举之外另一条主要入仕渠道。综合来看,这些针对官吏分途制度的改革方案最终都指向了不同程度上恢复辟署制,绝不是一个巧合。在中国这样一个广土众民的庞大国家,如果要构建一个相对名实相符的胥吏制度,必然要将一定的人事权力下放到各级政府,允许各级政府选拔具有体制内身份的行政辅助人员。只有如此才能使胥吏在职权责利上重新达到均衡,改变官吏分途下胥吏人事极不合理的情况。

然而,黄宗羲等人所倡导的改革并没有实现。[22]他们的讨论都有意无意地回避了辟署制的负面影响,忽视了其改革方案中所蕴含的统治风险。辟署制在两汉时期已经显露了它的弊端:无法阻止私人关系网络对帝国人事制度的侵害,不可避免地导致官僚朋党化与贵族化等问题。唐以来的历代统治者都充分认识到辟署制所蕴含的政治风险,严格防范地方官员获得辟、署、举结合的完整人事权力。历代都有不同的做法,唐代中前期以及宋代统治者对地方政府的辟署权限都进行了严格的限制,明朝则干脆杜绝了一切地方官员的辟署权限(石云涛,2003;张国刚,2010;邓小南,1993)。清朝允许官员自由聘用平民身份的幕友,以类似家庭教师的身份实际参与政务,但是严格限制官员举荐自己的幕友为官,有“辟”而无“署”“举”,并不时对敢于挑战这一规定(如试图举荐自己幕友为官)的高级地方官员施以重罚(缪全吉,1971;关晓红,2013)。历史事实表明,历代统治者的警觉是很有道理的。自唐以来,辟署制的负面结果有两个非常典型的例子,即中唐以后的藩镇与清末的地方督抚。两者都在特定的战争背景下导致地方政府——主要是高级地方政府——重新获得了较为完整的辟署权力,从而能够利用拔擢与推举人才的制度化权力构筑强大的势力网络。中唐以后被藩镇辟署与荐举成为仕途的清华之路,为藩镇长官构筑朋党势力提供了制度化的渠道,唐后期“牛李党争”中的两党都大量地使用辟署权来培植党羽(石云涛,2003;张国刚,2010)。晚清督抚坐大是另一个关于辟署权蕴含政治风险的鲜活案例。在太平天国战争中,清廷不得不将曾经严格控制的督抚辟署之权下放。曾国藩、李鸿章等人利用这一权限,大量辟用平民与低级官吏进入自己的幕府,并以军功为名保举其幕府成员进入仕途。幕府辟署—保举成为晚清一条重要的入仕渠道。曾国藩等人也凭借这种制度化的人事权力建立起了强大的权力网络。即使战争结束之后,这种权力依然保留了下来,后来者张之洞、袁世凯(袁本人即是靠此进入官场的)等人有样学样,通过自由的人事权力培植势力(李志茗,2017)。可以说,晚清督抚权势的人事基础就是完整的辟署权力。在中唐与晚清的这两个案例中,都出现了内轻外重与皇权低落的情况,强大的地方实力派相当程度地威胁到了皇权的统治。在这两个案例中,我们都看到了皇权在被迫无奈的情况下对地方下放了完整的辟署权力。而一旦下放了这一权力,不但已经坐大的地方军事势力可以借此自我强化,甚至完全没有根基的后来者,如出身文官的牛李党人以及晚清出身文官的后起者张之洞等人,也可以构筑起强大的朋党集团。这从侧面证明皇权对辟署制的恐惧绝非杞人忧天。除非迫不得已,统治者绝不愿意让渡完整的辟署权力。

综上所述,本文认为,对辟署制内含的统治风险的恐惧是官吏分途长期存在的主要原因。隋唐以后的统治者面临一个在当时的政治情境下难以解决的两难困境:继续压抑辟署制、保持官吏分途的格局虽然在政治上比较安全,但是必须承受严重的胥吏之弊;恢复辟署制使胥吏制度更为合理可以提升治理效率,但是不可避免会出现人事上的巨大统治风险。最终,统治者对统治安全的考虑胜过了行政效率,使得官吏分途的制度安排一直持续,直到近代。[23]

六、结论和讨论

中华帝国的官僚体制公认地极为早熟(Kiser and Cai,2003;芬纳,2014;赵鼎新,2022),但是官吏分途的制度安排也让我们重新思考古代中国官僚体制在表相之下的真实面目:它真正的理性化程度是可疑

的。“有官必有吏”，庞大的胥吏群体构成了整个官僚体系的基础，但是在漫长的王朝时代，胥吏人事制度却始终得不到很好的安排。尤其是隋唐以来的官吏分途制度，从治理逻辑来看极为不合理，使整个官僚机器都建立在虚弱的基础之上，成为一座沙中之塔。

在这种不合理的背后，政治逻辑与治理逻辑的张力是主要影响因素。官吏分途的历史揭示了传统中华帝国人事制度设计中的复杂面向。朋党化与官僚贵族化等官僚人事风险与行政上的治理效率之间形成了持久张力，深刻地影响了胥吏人事制度的设计。通观胥吏人事制度的发展史，它也面临着类似“一统就死、一放就乱”的矛盾。由于帝国规模庞大，从有效治理的角度出发，辟署制是较为合理的胥吏人事制度，可以有效平衡权威统治与有效治理的矛盾。但是，这样的“放”又意味着将大量的人事自由裁量权力委托给各级官员，给了他们缔造朋党与实现贵族化的制度性权力空间，最终对皇权统治产生威胁。历史充分证明这种风险绝非杞人忧天。另一方面，为了应对这种统治风险，隋唐以后的王朝基本废除了辟署制度，将人事权力高度集中，并形成了官吏分途的格局。但是这种“统”又走向了另外一个极端。在这种制度安排下，胥吏人事制度失去了合理设计的可能性，职权责利处于极度不匹配的状态，导致了严重的治理危机，使得整个帝国的统治大厦都建立在虚弱的地基之上。在古代的情境下，这几乎是一个无解的难题。而隋唐以降的统治者宁愿承受治理上的低效，选择维持官吏分途的格局，也不愿承担辟署制可能带来的统治风险。从这个角度来看，官吏分途的发展历程更加支持“风险论”。

官吏分途的历史走向提醒我们关注中国古代官僚帝国所面临的官僚制退化乃至彻底“闭锁化”的风险。当较为基层的胥吏制度基本能够实现职权责利的合理化时，中高层的官员们不可避免地出现了各种闭锁化的现象，导致整个官僚体制的退化，恢复至某种贵族制度。两汉至中唐的历史就生动地揭示了这一过程。反过来，当中高层的官员们在科举制、废辟署等改革之后基本打破了闭锁化，趋向较为合理的状态时，基层的胥吏制度又走向了普遍的世袭化。这好像是一个人盖了一床不够大的被子，盖住头就露出脚，盖住脚则露出头，在当时的政治框架下似乎找不到一个能够两全的方法。古代中国的统治者们选择了牺牲胥吏人事制度的合理性，优先堵住中高级官员人事权力集中的严重统治风险。

最后，本文简单地比较一下古代的官吏分别与现代的层级分流。周雪光(2016)认为，当前中国的“层级分流”安排与古代的官吏格局具有一定可比性。[24]笔者也基本同意这一观点，官僚数量的极大膨胀是层级分流格局形成的主要因素。中国古代官员数量大多在数万的规模，而胥吏数量大约保持在几十万人的规模，中央人事机构勉强可以下管到县一级的官员人事，而将胥吏人事以不同形式委托给各级官员。全体官僚队伍只有官与吏的大致区分。现代中国的公务员队伍在百万人的数量级上，如果算上事业单位等更是在千万人的数量级上，中央人事部门无论如何不可能如古代一样将县级以上的所有“官”都纳入管理范围，[25]只能采用下管一级与层级分流的方式来应对规模之累。于是就形成了以“官吏相对谱系”为特点的层级分流模式：如果着眼于官僚体制的某一层级，从下级官员的角度来看，上级领导都是“流动的官”；而对上级官员来说，下级官员又是“固守的吏”，即他们的职业生涯局限于所在的行政区域之内。因此，官与吏的角色随着官僚体制不同层级的变化而转化，某一层级的“官”相对于更上一层级则有着“吏”的特征属性，反之亦然。在整个官僚机器中，每个层级都有类似于官吏区分的制度安排。

周雪光(2016)指出，因为内在逻辑的相似性，古代胥吏制度所内含的治理问题同样也会在层级分流的格局中出现，而且其中的委托代理困境可能进一步加剧。本文则主要指出官吏关系中蕴含的统治风险问题，同样也可以看到层级分流格局中存在着尚较少为人谈及的官僚人事风险。从“名实相符”的角度来看，现有的层级分流格局类似于两汉的官吏相通。虽然从流通性来看，各级政府的办事员带有“胥吏”的特征，但他们都是“体制内”的成员，具有理论上与事实上晋升至高层职务的渠道。[26]层级分流格局下，下管一级的人事安排在性质上类似于辟署制，每一层级的领导官员对属员都具有较大的人事权

力，因此也可以预见将产生类似两汉时期的那种官僚人事风险。各级官员滥用和窃取国家人事权力以结党营私乃至代际传递职位，进而造成不容忽视的统治风险。

结合我国当前的现实情境来看，党的十八大以来披露的腐败案件中不乏结党营私、拉帮结派的现象，党的十九大报告中也明确提到了“坚决防止和反对宗派主义、圈子文化、码头文化”等内容。一些研究者早已发现在基层政府中出现了官员家族化的苗头(冯军旗，2010)。2022年中央一号文件明确指出，“防范家族宗族势力对农村基层政权的侵蚀和影响”。近年来一些社会热点新闻也不时揭露国企和事业单位等领域的家族化传承现象。种种迹象表明，类似朋党化与世袭化的官僚人事风险依然是当下面临的治理难题。不过，从另一个角度来看，中央政策文件多次谈及官僚人事风险，也表明这一现象已经引起了国家层面的重视。事实上，进入21世纪以来，无论是国家层面还是社会层面，对于此种政治风险都有了越来越清醒的认识，并且在相关的体制机制与政策方面加强了建设。比如公务员和事业单位选拔过程中都强化了亲属回避规定，有关部门对已经存在的世袭化现象也进行过公开的批评与整治；再比如党的十八大以来的从严治党举措也对干部组织人事制度加以优化，并且通过更为严格的纪检监察来纠正违法乱纪行为，有效地遏制了任人惟私的现象。官僚人事风险是需要认真对待和有效防范的重要统治风险，也是我国国家治理领域的一个持久性课题。这或许是古代胥吏人事研究对于现实的启发意义所在。

本文曾提交2020年中山大学“中国政治新锐讲座”，得到与会师友指正。感谢匿名评审人的宝贵意见。文责自负。

注释：

①吏与胥也稍有不同，吏可以简单理解为文员，胥则是需要执行一些体力任务的人员，如衙役、捕快、狱卒等。

②需要指出的是，金朝与元朝等北族王朝的官吏分途现象相对不明显，由于这两个王朝持续时间较短，这里不专门讨论。

③此处参用了艾森斯塔得(1992)的概念。

④部分原因在于，关于胥吏的史学研究还严重不足。按照赵世瑜(1994)的说法，关于胥吏的研究在历史学中也并不丰富，这一判断在30年后依然成立。

⑤引自周雪光与笔者的邮件通信。

⑥唐代以后的变化也不大，宋代号称每县有几百实际胥吏(苗书梅，2003)，明清也是号称一县不下数百，多者有上千(缪全吉，1969；周保明，2009；瞿同祖，2003)。考虑到宋代以后人口的增长，这一数字大致可靠，且基本与汉唐处于同一个数量级。

⑦秦汉之际地方胥吏人事的变化过程较为符合周雪光的理论阐释。战国至汉早期国家所掌握的郡县数量较少，如秦在商鞅变法之后最初只有41个县，汉初在广封异姓诸侯后直接管辖的只有16个郡。现有的研究发现，汉初中央除了直接任命长官之外，还直接任命一些高级胥吏职位。后来，随着国家管辖范围扩大、统属郡县增多，没有能力为地方政府任命如此多的官职，开始推行由国家任命郡县长官(所谓长吏)、地方官员自行选拔胥吏(所谓少吏)的做法(邹水杰，2007；姚立伟，2020)。这一进程与周雪光提出的帝国的逻辑理论非常切合，可以很好地解释“中央管官、官员管吏”格局的形成。

⑧崔瑞德(1990：655-662)非常敏锐地指出，朋党之“党”不是现代的parties，这种党派无论在当世或在后世历史记载中都被称为factions。

⑨关于恩庇侍从网络的梳理，可参见林丹阳(2018)的论文。

⑩“辟署制”一般又被归入幕府制度的研究范畴，幕府制度与胥吏制度有相当部分是重叠的，参见郭润涛(1997)对幕府制度的综述。

⑪如《周礼·大冢宰》云，治官之属：大宰，卿一人；小宰，中大夫二人；宰夫，下大夫四人。上士八人，中士十有六人，旅下士三十有二人。府六人，史(通“吏”)十有二人，胥十有二人，徒百有二十人。其中“自大宰至旅下士，转相副贰，皆王臣也”。对此的解释是：言“王臣”者，自士以上，得王简策命之，则为王臣也。对下经府、史(通“吏”)、胥、徒不得王命，官长自辟除者，非王臣也(孙诒让，1987：19)。

⑫实际情况更加复杂，不乏一些特殊例子，但整体而言，二百石关口应该是切实存在的。详见纸屋正和(2020：405-412)的相关讨论。

⑬参见阎步克(2017：186)的论述。这种情况部分类似现代官僚组织的职等设置，大部分西方国家的公务员系统中都

存在着高级文官的设置，高级文官大部分并非由低级文官升迁而来，而是主要通过考试等方式获得身份。低级文官要成为高级文官，需要完成身份转变。叶炜(2009)用高级文官与低级文官的关系来类比官吏分途，也是注意到了类似的现象。

⑭为了论述的方便，这里主要涉及地方各级政府中胥吏的人事选拔制度，没有谈及中央各部门胥吏的问题。中央各部门的胥吏人事也是委任给了其行政长官，背后的逻辑是类似的，只是地方政府的例子以委托代理关系来看更具典型性与代表性。

⑮士族中还有所谓的“势家”与“寒族”“小姓”的差异，可以理解为高级贵族与低级贵族的差别。寒族与庶族地位接近，但尚有机会得到“下品”，一般庶族则连此机会都没有。后来两者在政治地位上更加趋同，都成为官吏分途后胥吏的主要来源。限于篇幅，本文选择了士族与庶族这两个位于光谱两端的典型群体来论述，对处于中间状态的“寒族”不予细论。

⑯流外与勋品最初是分开的，流外官大多出自低级士族与寒门，勋品主要由寒人担任。两者在地位上基本对等，故后来将之整合为流外勋品，参见宫崎市定(2008：168)的著作。

⑰陈寅恪(2011)认为，中唐的牛李党争实际代表了残存的士族与依靠科举起家的原庶族之间的斗争。当然近年的研究也有一些不同意见，比如谭凯(2017)认为士族的衰败与消亡比原来预想的要更晚一些，科举制的作用被高估了。

⑱很多王朝都规定了胥吏出身者的晋升限制，给他们设置了晋升天花板，参见祝总斌(2000：97)的著作。

⑲其中有非常复杂的过程。魏晋南北朝时期，地方官员一般兼任民政官员与军事官员，由此形成两套僚属组织。民政系统的僚属按照旧时的规则由长官自由辟署，军事系统的僚属则由中央进行委派。在军事时代，军事系统相比民政系统占据上风，成为地方政府的主要权势所在。废乡官的举措从另一个角度看是将原来的民政系统官员彻底废除，而保留了军事系统的僚属组织，后者从一开始就主要由中央委任，在人事上更加安全。唐代的地方政府职能部门官员一般被称为“参军”，就是这一制度的遗留。参见滨口重国(1992)、严耕望(2007b)的论述。

⑳名实不符的情况在胥吏各个层级是不一的，总体而言，在胥吏群体的上层，名实不符的情况稍好，这里存在着一定的灰色地带。层级最高的那部分“吏”，虽然其选拔方式也多用“佥充”一类针对徭役的词汇，但还是给予他们部分公职人员的待遇。最为重要的制度是所谓的迁转或出职制度，即正式在册的吏员在积攒一定的年功之后可以制度化地迁转为官，担任一些低级官职，在制度上还保留着部分察举时代的传统。

㉑科举制时代，官员的世袭被有效地控制住了，但是国家对于胥吏的人事处于无能为力与漠不关心的状态，于是出现了严重的职位世袭现象。这或许说明，在古代中国人格化倾向非常严重的社会环境中，如果不加控制，行政管理职位的世袭化会出现自然生发的趋势。

㉒这里没有考虑金元时期的吏制问题。金朝与元朝有非常独特的吏制，与宋明绝然不同，其内在精神上接近两汉的“官吏相通”，对胥吏不采取鄙视的态度。由于这两个王朝时间较短，相关制度也没有持续，这里暂不加以讨论。

㉓胥吏问题也极大地影响了中国近现代的国家构建。杜赞奇(2003)关注到了清末及民国时期的“胥吏们”，认为这是研究近代中国国家构建过程时不容忽视的一个地方实力群体。

㉔但是如前所述，笔者认为周雪光没有很好地区分官吏分途与官吏分别，可以与层级分流进行对比的应该是古代中国一直存在的官吏分别现象。

㉕即便现在中央政府下管两级，也只能到达地级，县级的人事需要下管三级才行，这在当前的条件之下是难以想象的。

㉖即便是所谓的“编外人员”，其身份地位、经济待遇和社会地位也整体高于官吏分途制度下的胥吏们，他们至少不会是法律上的“负权利”者。

参考文献：

[1]艾森斯塔得，S.N.1992.帝国的政治体系[M].阎步克，译.贵阳：贵州人民出版社.

[2]白德瑞.2021.爪牙——清代县衙的书吏与差役[M].尤陈俊、赖骏楠，译.桂林：广西师范大学出版社.

[3]班固.1962.汉书[M].北京：中华书局.

[4]滨口重国.1992.所谓隋的废止乡官[G]//日本学者研究中国史论著选译(第四卷).夏日新，等，译.北京：中华书局.

[5]卜宪群.2002.秦汉官僚制度[M].北京：社会科学文献出版社.

[6]曹正汉.2011.中国上下分治的治理体制及其稳定机制[J].社会学研究(1)：1-40.

[7]曹正汉.2017.中国的集权与分权：“风险论”与历史证据[J].社会37(3)：1-43.

[8]陈寅恪.2011.隋唐制度渊源论稿·唐代政治史论述稿[M].北京：商务印书馆.

[9]川胜义雄.2008.六朝贵族制社会研究[M].徐谷梵、李济沧，译.上海：上海古籍出版社.

[10]崔瑞德,等.1990.剑桥中国隋唐史[M].北京:中国社会科学出版社.

[11]邓小南.1993.宋代文官选任制度诸层面[M].石家庄:河北教育出版社.

[12]杜赞奇.2003.文化、权力与国家:1900-1924年的华北农村[M].南京:江苏人民出版社.

[13]范金民、张彭欣.2018.顶首银:明代书吏顶充之探讨[J].史学集刊(1):4-13.

[14]范金民.2018.清代书吏顶充及顶首银之探讨[J].历史研究(2):59-74.

[15]芬纳.2014.统治史(三卷本)[M].王震、马百亮,译.上海:华东师范大学出版社.

[16]冯桂芬.1994.采西学议(冯桂芬、马建忠集):校邠庐抗议[M].沈阳:辽宁大学出版社.

[17]冯军旗.2010.中县干部[D].北京大学博士学位论文.

[18]高美玲.1988.宋代的胥吏[J].中国史研究(4):75-83.

[19]宫崎市定.2008.九品官人法研究——科举前史[M].韩升、刘建英,译.北京:中华书局.

[20]谷川道雄.2011.隋唐帝国形成史论[M].李济沧,译.上海:上海古籍出版社.

[21]顾炎武.2008.顾亭林诗文集:州县论[M].北京:中华书局.

[22]关晓红.2013.从幕府到职官:清季外官制的转型与困扰[M].北京:生活·读书·新知三联书店.

[23]黄留珠.1985.秦汉仕进制度[M].西安:西北大学出版社.

[24]黄真真.2001.清代后期胥吏衙役权利的私下交易[J].中国社会经济史研究(3):92-93.

[25]黄宗羲.1985.黄宗羲全集(第一册):明夷待访录[M].杭州:浙江古籍出版社.

[26]李志茗.2017.晚清幕府:变动社会中的非正式制度[M].上海:上海社会科学院出版社.

[27]林丹阳.2018.变化的现象,发展的议题——恩庇侍从关系研究综述[J].甘肃行政学院学报(4):110-118.

[28]刘守刚.2017.中国财政史十六讲:基于财政政治学的历史重撰[M].上海:复旦大学出版社.

[29]马端临.2011.文献通考[M].北京:中华书局.

[30]苗书梅.2003.宋代县级公吏制度初论[J].文史哲(1):124-129.

[31]缪全吉.1969.明代胥吏[M].台北:嘉新水泥公司文化基金会研究论文第一四八种.

[32]缪全吉.1971.清代幕府人事制度[M].台北:人事行政月刊社.

[33]瞿同祖.2003.清代地方政府[M].北京:法律出版社.

[34]沈德符.1959.万历野获编[M].北京:中华书局.

[35]石云涛.2003.唐代幕府制度研究[M].北京:中国社会科学出版社.

[36]孙诒让.1987.周礼正义[M].北京:中华书局.

[37]谭凯.2017.中古中国门阀大族的消亡[M].胡耀飞、谢宇荣,译.北京:社会科学文献出版社.

[38]万志英.2018.剑桥中国经济史[M].崔传刚,译.北京:中国人民大学出版社.

[39]韦伯,马克斯.2010.支配社会学[M].康乐、简惠美,译.桂林:广西师范大学出版社.

[40]吴宗国,主编.2004.中国古代官僚政治制度研究[M].北京:北京大学出版社.

[41]严耕望.2007a.中国地方行政制度史:秦汉地方行政制度[M].上海:上海古籍出版社.

[42]严耕望.2007b.中国地方行政制度史:魏晋南北朝地方行政制度[M].上海:上海古籍出版社.

[43]阎步克.2009.波峰与波谷[M].北京:北京大学出版社.

[44]阎步克.2017.从爵本位到官本位[M].北京:生活·读书·新知三联书店.

[45]姚立伟.2020.从诸官到列曹:秦汉县政承担者的转变及其动因考论[J].史学月刊(1):5-14.

[46]叶炜.2009.南北朝隋唐官吏分途研究[M].北京:北京大学出版社.

[47]尤怡文.2017.中华帝国治理的“不可能三角”与治乱周期:从“风险论”出发[J].社会37(3):85-102.

[48]张广达.1989.论唐代的吏[J].北京大学学报(2):1-10.

[49]张国刚.2010.唐代藩镇研究[M].北京:中国人民大学出版社.

[50]赵鼎新.2022.儒法国家[M].徐峰、巨桐,译.杭州:浙江大学出版社.

[51]赵世瑜.1994.吏与中国传统社会[M].杭州:浙江人民出版社.

[52]纸屋正和.2020.汉代郡县制的展开[M].朱海滨,译.上海:复旦大学出版社.

[53]周保明.2009.清代地方吏役制度研究[M].上海:上海书店出版社.

[54]周黎安.2016.行政发包的组织边界:兼论“官吏分途”

与“层级分流”现象[J].社会36(1):34-64.

[55]周雪光.2014.从“黄宗羲定律”到帝国的逻辑:中国国家治理逻辑的历史线索[J].开放时代(4):108-132.

[56]周雪光.2016.从“官吏分途”到“层级分流”:帝国逻辑下的中国官僚人事制度[J].社会36(1):1-33.

[57]朱腾.2017.简牍所见秦县少吏研究[J].中国法学(4):188-206.

[58]朱子彦.2012.东晋门阀政治[M].北京:北京大学出版社.

[59]朱子彦.2016.中国朋党史[M].上海:东方出版中心.

[60]祝总斌.2000.试论我国古代吏胥制度的发展阶段及其形成的原因[J].燕京学报9:87-122.

[61]邹水杰.2007.简牍所见秦汉属吏设置及演变[J].中国史研究(3):3-21.

[62]Kiser, Edgar and Cai Yong. 2003."War and Bureaucratization in Qin China: Exploring an Anomalous Case." American Sociological Review 68(4): 511-539.

Governance Risk and Staff Personnel Management: A Political Logic Analysis of the Formation of Officials and Local Staff Separation and Its Persistence

Wang Quanwei

Abstract: The separation of officials and local staff(官吏分途)was an important phenomenon in the history of Chinese political system. Recently, some scholars have argued for the rationality of its existence from the logic of governance. This paper attempts to demonstrate that the division between officials and local staff is a troublesome institutional arrangement from the perspective of governance, and its formation and persistence are mainly the result of political logic. In ancient China, problems of bureaucratic cliques and aristocratization often led to the erosion of imperial governance power and endangerment of the ruling power. The management system handling petty bureaucratic functionaries at all levels was thus closely associated with governance risk prevention. First of all, this study argued that separating officials from local staff began with the bureaucratic aristocratization during the Eastern Han dynasty. The difference in social status between nobles and commoners affected the establishment of formal official ranking system, resulting in a total separation between officials and local staff in recruitment, ranking and moral prestige. Secondly, the continuity of this separation after the Tang dynasty was closely related to the rulers´ desire to prevent governance risks. After Song dynasty, the problems associated with the separation between officials and local staff became well recognised. For each succeeding dynasty, reform proposals were attempted but more or less all wanted to go back to the open but politically highly risky selection system (pishu, 辟署制). The Imperial rulers would rather endure the ills of the system than change it. This paper reveals the bureaucratic personnel risks that have not been explored previously and its profound influence on the ancient Chinese bureaucracy. It is worth noting that similar political risks still exist in contemporary times, and they are now receiving increasing attention and rectification.

Key words: local staff; the separation of officials and local staff; ruling risk; selection system(pishu)