



中国古代地方政府驻京办事机构的变迁研究

刘 良

摘要: 地方政府驻京办事机构是中央集权体制下联系、沟通中央与地方间关系的特殊政治机构,其存在和发展有着深厚的历史渊源。地方政府驻京办事机构萌生于周秦之际,以郡邸的形式成型于汉代,延续至隋唐初期,并在唐中期以后伴随着地方势力的成长而演变为进奏院这一成熟形式。宋代以都进奏院的形式加以改造,至元代而中止。明清时期,由非官方力量设置的会馆代行了地方政府驻京办事机构的部分功能;而明代中晚期至清末,驻京提塘机构又作为历史上地方政府驻京办事机构之变异形式发挥了重要的作用。地方政府驻京办事机构及其相关制度体系是由中央与地方关系决定、又反过来对其产生影响和制约的一种表象结构。这种表象结构是在中央集权体系下的超大治理空间内实现地方与中央接合与沟通的重要制度形式。

关键词: 地方政府;驻京办事机构;中央与地方关系;进奏院;会馆;提塘机构

中图分类号: D691.2;K207 **文献标识码:** A **文章编号:** 1671-881X(2017)05-0090-13

一、问题的提出

地方政府驻京办事机构是中央集权体制下联系、沟通中央与地方间关系的特殊政治结构,其存在和发展有着深厚的历史渊源。在中国政治衍生与发展过程中,中央与地方间的关系构成了政治生活的深层内核,而地方政府驻京办事机构则是由其决定且又反过来影响和制约中央与地方关系的一种表象结构。地方政府驻京办事机构并非当代中国之创制,其产生和发展深植中国政制史的内里,构成了中国政治制度基本结构的一个重要补充。新中国成立以前,地方政府驻京办事机构即已形成较为完备的制度构型;新中国成立以后,地方政府驻京办事机构在新的基础上实现了制度形制的创造性转换,并在当代中国政治生活中尤其是中央与地方关系的调整过程中发挥了十分突出的作用。因此,系统梳理制度史源流,对于我们全面地认识和研究当代中国的地方政府驻京办事机构无疑具有重要的理论和现实意义。

关于宋以前地方政府驻京办事机构的发展和演变脉络,我们大致可以从唐代文学家和政论家柳宗元对周代至唐中期同类机构的简要梳理中总览其概貌。柳宗元在《邠宁进奏院记》中曾谓:“凡诸侯述职之礼,必有栋宇建于京师。朝觐为修容之地,会计为交政之所。其在周典,则皆邑以具汤沐。其在汉制,则皆邸以奉朝请。唐兴因之,则皆院以备进奏。政以之成,礼于是具,由旧章也。”^①柳宗元重点突出了地方政府驻京办事机构的两大职能:其一为朝觐招待服务,即为地方或诸侯朝觐时提供“修容之地”,此为礼仪性功能;其二为会计交接服务,即为中央稽查、审计地方政务提供“交政之所”,此为行政性功能。可

^①柳宗元. 柳河东集:卷26. 上海:上海古籍出版社,1974:444.

以说,这是中国古代地方政府驻京办事机构的两大核心功能,也是我们确认历史上同类制度设计之外延的基本依据。宋代以降迨至清代,地方政府驻京办事机构也有了新的发展,但其制度实质大体不出柳氏所论之范围。概而言之,对于“地方政府驻京办事机构”这一概念,有三点需要予以说明:其一,这类机构和组织是地方政府以官方名义设置的;其二,这类机构和组织是为履行政府职责需要而设置的;其三,这类机构和组织是地方政府在中央政府驻地派驻的常设机构和组织。明中期至清代,地方乡绅社会力量逐渐崛起,并试图在传统的中央与地方关系框架内拓展新的行动空间,亦出现了某些准政府或非政府性质的驻京机构或组织,并承担了若干政府职责,虽不完全符合上述三点特征,但也可兼相考察。

目前有关地方政府驻京办事机构的研究通常表现为零散的断代研究,注重个别时期的制度设置,尤以中唐以后至宋代的进奏院为研究重点,而较少以通览式的视角对地方政府驻京办事机构的发展史做出探讨。相关研究具体包括如下几个方面:其一是关于汉代郡(州)邸的研究,白钢和日本学者曾我部静雄等在考察汉代上计制度的同时对郡(州)邸机构进行了初步探讨,王静则结合少数民族与中央王朝的关系探讨了蛮夷邸制度^①。其二是关于唐宋进奏院制度的研究,这方面的研究成果比前一项略显丰富。日本学者青山定雄,我国学者张国刚、胡宝华、雷闻和李永等从不同角度对进奏院制度进行了探讨。方汉奇则在系统研究进奏院状的同时揭示了进奏院制度的部分特征^②。有关宋代进奏院制度的成果相对较多,但其呈现形式亦多是作为其他问题的一种附带研究。游彪^③、李强^④对宋代进奏院的机构沿革及其社会政治功能进行了探讨。其三则是对明清时期的驻京提塘系统和会馆的研究。关于明清时期驻京提塘系统的研究成果目前仅见到刘文鹏的一项有关清代的专题文章,该文较为系统地描述了清代驻京提塘机构在政治运作中的影响^⑤。有关清代会馆的研究则相对较多,汤锦程、胡春焕和白鹤群等从不同角度讨论了会馆的性质、类别及其在首都空间中的社会政治作用^⑥。将上述各时期诸类型的机构与组织共同置于“地方政府驻京办事机构”的考察视域中,并对其开展贯通性研究的成果相对有限。本文拟着力于对中国古代地方政府驻京办事机构进行通览式研究,并在此基础上透过这一表象结构更系统地揭示中央与地方制度连接机制的演变规律及其社会政治意蕴。

二、先秦两汉时期地方政府驻京办事机构的萌芽与成型

(一) 先秦时期地方政府驻京办事机构的萌芽

先秦时代是中国礼法制度的成型阶段,政治生活中尤为重视礼仪,而礼仪规范中又特别强调诸侯对天子、地方对中央的义务。《礼记·王制》(卷五)谓:“诸侯之于天子也,比年一小聘,三年一大聘,五年一朝。”《仪礼·觐礼》亦详细地记载了“觐礼”,郑玄在《仪礼注疏》卷二十六中指出:“觐,见也,诸侯秋见天子之礼。”根据礼仪规定诸侯必须定期朝觐天子,则在天子驻蹕地(即京师)亦必设置相应的“馆舍”,是为地方政府驻京办事机构之最初萌芽者。

《仪礼·觐礼》又记载:“天子赐舍,曰:‘伯父,女顺命于王所。赐伯父舍!’侯氏再拜稽首,宾之束帛、乘马。”即天子在王所(即京师)赐诸侯以馆舍,馆舍中还配套以相应的居住和交通设施。唐《通典》卷七十四《宾礼》谓:“周制,诸侯入朝,王使小行人迎劳于畿。及郊,大行人劳,视馆,将币为丞而宾。”当然,严格地说,这种由天子颁赐的馆舍及其附属设施与后世的地方政府驻京办事机构有着显著的区别,即这种馆舍并非地方政府在中央王朝驻地派出和兴建的办事机构,但其作为为地方(主要是外服方伯诸侯)有

① 白钢. 中国政治制度通史:秦汉卷. 人民出版社,1994;曾我部静雄. 上计吏与朝集使//渡边信一郎. 天空の玉座——中国古代帝国
の朝政と仪礼. 东京:柏书房株式会社,1996;王静. 汉代蛮夷邸论考. 史学月刊,2000,(6).

② 青山定雄. 朝集使と进奏院//青山定雄. 唐宋时代の交通と地志地图の研究. 东京:吉川弘文馆,1963;胡宝华. 唐代朝集使制度初探. 河北学刊,1986,(3);张国刚. 唐代藩镇研究. 长沙:湖南教育出版社,1987;李永. 从朝集使到进奏官. 天府新论,2011,(6);方汉奇. 方汉奇自选集. 北京:中国人民大学出版社,2007.

③ 游彪. 宋朝邮政管理体制的一个侧面——以进奏院的职责与官方文书的分类为中心. 云南社会科学,2003,(3).

④ 李强. 北宋历史语境下的文人政治博弈——“进奏院狱”和北宋文人心态. 学术研究,2007,(7).

⑤ 刘文鹏. 清代提塘考. 清史研究,2007,(4).

⑥ 汤锦程. 北京的会馆. 北京:中国轻工业出版社,1994;胡春焕,白鹤群. 北京的会馆. 北京:中国经济出版社,1991.

关负责人员在中央驻地活动提供招待服务的主要场所,大致已经具备了类似今日地方驻京办事机构的某些功能。

除了上述馆舍设施之外,三代时期的诸侯在中央王朝直接控制地还拥有“汤沐邑”,而在中央政府内还委派有“朝大夫”。二者所承担的功能,约略与后世地方政府驻京办事机构的政务接待服务和沟通协调职能相类似。

《礼记·王制》(卷五)在涉及天子与诸侯之间相互关系时记载:“天子之大夫为三监,监于诸侯之国者,其禄视诸侯之卿,其爵视次国之君,其禄取之于方伯之地。方伯为朝天子,皆有汤沐之邑于天子之县内,视元士。”前引柳宗元文亦述及此制,《柳河东集》之宋代世彩堂刻本附注“汤沐之邑”谓:“给斋戒自洁清之用。浴用汤,沐用潘。”^①杨天石指出,汤沐之邑系“供来朝方伯止宿的封邑。汤谓热水,沐谓沐浴;汤沐,不过是个形象的说法”^②。在当时,由于经分封之后,中央直辖的“天子之县”地方较为狭小;因此这种汤沐之邑可视同设于中央王朝所在地的诸侯驻节处,当然它仍由中央王朝政府封赐,但与上述馆舍设施相比已经具备了一定程度的常设性。

与此同时,从政府间沟通的角度来看,更接近于现代地方政府驻京办事机构的制度设计则首推“朝大夫”制度。《周礼》卷五《秋官·朝大夫》谓:“朝大夫掌都家之国治。”郑玄注:“都家,王子弟、公卿及大夫之采地也。主其国治者,平理其来文书于朝者。”即是说朝大夫系负责某一诸侯封国与中央王朝的往来沟通事务之官,因此亦可视为地方政府驻中央王朝朝廷的代表。关于这一点,清代俞正燮指出:朝大夫“其职若汉郡国邸吏。都者,郡也;国者,国也。其职云:‘掌都家之国治,日朝以听国事故,以告其君长。’国事故者,谓邸报;告其君者,谓国之朝大夫;告其长者,谓都之朝大夫”^③。俞氏的这一释义实以汉代郡(国)邸为参考标准,揭示了周代朝大夫在诸侯地方与中央王朝之间沟通的过程中所扮演的重要角色,与后世地方政府驻京办事机构负责人已颇具相似之处,所不同者主要在于此时的朝大夫通常兼诸侯或王畿地方的职务,并可参与中央王朝朝廷的政务会议,且要对诸侯(国)或王畿地方(都)的政治事务负有相应的责任,故其在中央王朝体系中的地位较为显著。

(二) 两汉时期地方政府驻京办事机构的成型

汉代郡(国)邸的管理体制相对已较为完备,郡(国)邸的管理在汉代也有十分明确的记载。

1. 汉代的郡(国)邸主要由郡国地方设置。这是其与先秦类似制度设计最重要的区别之处,亦是地方政府驻京机构发展史上的一个显著变化,标志着地方政府驻京机构早期形态的正式出现。《资治通鉴》卷五十九载:西汉时,“天下郡国百余皆置邸京师”。时间上去此不远,《汉书·文帝纪》记述了吕后死后大臣为防止诸吕集团抢班夺权而推迎汉文帝(时为代王)的情形:“太尉勃乃跪上天子玺。代王谢曰:‘至邸而议之。’”该邸即为代国在长安设置的国邸,苏林和颜师古在此处分别作注。苏林注:“在长安北三里。”颜师古注:“郡国朝宿之舍,在京师者率名邸。邸,至也,言所归至也。”^④苏林的注释指出了代国邸的具体位置,颜师古的注释则对这一制度的重要称谓做了阐释。由此可见,当时的郡(国)邸建制已经较为成熟。此外,这一记载尚有两点值得我们注意,其一,郡(国)邸当时已经十分地方化。吕后死后,代王集团对拥戴其赴京即位的汉朝大臣是抱有戒心的^⑤,故代王进入长安后虽然得到百官的迎请,但仍然坚持要驻节代邸。由此亦可得见,郡(国)邸在当时应是郡国在京师的一种地方性存在,并成为地方人员及地方利益的代表机构和庇护场所。其二,郡(国)邸是汉代礼制所规定的郡国地方来京人员的驻地。当涉及汉代之国诸侯王问题时,这一点尤值得强调。汉初虽然广封宗室,但为防止诸侯王图谋不轨,一般要求已之国的诸侯王进京后必须驻节于邸,未经宣召不得入朝。因此,郡国邸就成了汉代维护中央权

①柳宗元.柳河东集:卷26.上海:上海古籍出版社,1974:444.

②杨天石.礼记译注.上海:上海古籍出版社,1997:231.

③俞正燮.癸巳类稿:卷三.刻本.北京:王藻,1833(清道光十三年).

④班固.汉书.颜师古,注.北京:中华书局,1962:108.

⑤《汉书·文帝纪》:“(代王)至高陵止,而使宋昌先之长安观变。”由此可见代王的这种顾虑之深。

威和保护君主利益的必不可少的制度化建置了。

2. 汉代郡(国)邸同时还要接受中央政府职能部门的统一领导。《汉书·百官公卿表》(卷十九)记载西汉职官时说：“典客，秦官，掌诸归义蛮夷，有丞。景帝中六年更名大行令，武帝太初元年更名大鸿胪。属官有行人、译官、别火三令丞及郡邸长丞。”颜师古在“郡邸长丞”下注：“主诸郡之邸在京师者也。”而郡邸长丞则开府在“百郡邸”，《资治通鉴》(卷五十九)载“谓之百郡邸者，百郡总为一邸也”。《后汉书》卷二十五《百官二》在述及大鸿胪一职时亦谓：“承秦有典属国，别主四方夷狄朝贡、侍子，成帝时省并大鸿胪。中兴省驿官、别火二令、丞，及郡邸长、丞，但令郎治郡邸。”这表明，两汉时代的郡(国)邸先后曾由中央政府内主掌诸侯宗室之宾客典礼事宜的大行令和大鸿胪统一领导。

3. 郡(国)邸主吏的简选主要由地方政府负责，但同时亦须接受中央政府的监督。终两汉之世，郡(国)邸设置与上计制度密切相关，因此其主吏通常由上计官充任。白钢在述及汉代上计制度时亦指出，“上计掾吏至京后即驻足郡邸并主持其工作”^①。而上级掾吏则通常由所在地方的官吏担任，《通典》卷三十三《取官》谓：“汉制，(郡守)岁尽遣上计掾吏各一人，条上郡内众事，谓之计偕簿。”《汉书·王成传》(卷八十九)则记载了地方政府出于欺瞒中央政府的目的简选上计掾吏(同时亦是郡邸主吏)情状：“郡国恐伏其诛，则择便巧史书，习于计簿，能欺上府者以为右职……故欺漫而善书者尊于朝。”由此亦可见，郡邸主吏属地方官僚体系的成员，其简选主要由地方政府负责，这意味着郡(国)邸的地方色彩已经十分浓厚。当然，由于地方所简选的上计吏通常为地方重要官吏，且在入京上计后一般可以留任京师^②，因此上计掾吏的人选也须接受中央的监督。与此同时，透过郡(国)邸主吏(或上计掾吏)的变化，我们亦可窥探汉代中央集权结构的变迁。于赓哲在讨论到秦汉时期的上计主吏变化时指出，“西汉时上计者主要是地方郡丞，而在东汉时期，上计者身份趋于低微，出现了专门的上计掾、史，品秩不高。高敏认为这反映出上计制度的重要性有下降的趋势，而这种下降是与东汉后期中央集权的逐步削弱和地方势力的逐步壮大互为表里的。这个现象一直到南北朝时期也未有改观”^③。

4. 郡(国)邸主吏须对其本职、并附带对派出地郡(国)政府的治理绩效向中央政府负责。这一点无疑亦是秦汉时期的上计制度在郡(国)邸机关运行中的反映，即郡(国)邸同时还要作为“会计交政之所”，郡邸主吏同时也要承担上计职责。《后汉书》卷三十四《百官志》记载了东汉时期一份上计主持者对地方上计吏的敕告：“御史大夫敕上计守丞长史曰：诏书殿下布告郡国……守丞、长史到郡，与二千石同力为民兴利除害，务有以安之，称诏书。”这意味着，主持郡(国)邸工作的上计掾吏在承担郡国与中央政府沟通联络和情报交流职能的同时，也被赋予了守土安民、兴利除害的政治责任。清代俞正燮在前引文中有关朝大夫比之郡邸吏的论说可以更清晰地解释这一点。俞正燮在谈及朝大夫职责时谓：“其职云：‘凡道家之治有不及者，则诛其朝大夫。’如汉丞相、长史诘郡国邸吏。”^④由此可以看出，汉代的郡(国)邸吏须为地方治理的成败向中央政府负责，这亦是其与后世地方政府驻京办事机构主要向地方政府负责所不同者。

5. 汉代的郡(国)邸主要发挥着沟通郡国和中央政府的作用，但同时又不限于这种功能。《西汉会要》(卷六十五)在述及汉代“邸”的职能时指出，“郡国皆有邸，所以通奏报，待朝宿也。”关于这一点前文亦多有述及，此处不赘。与此同时，郡(国)邸还承担着一部分郡国地方在京人员和其他相关利益的联系、管理与维护责任。《汉书》卷六十四《朱买臣传》在述及朱买臣失官后情形时载：“初，买臣免待诏，常从会稽守邸者寄居饭食。”透过这一记载我们亦可以约略了解到，该郡邸在朱买臣落魄时曾为其提供过一定形式的社会救济服务。《后汉书》(卷六十四)在记述杜诗事迹时亦载：“司隶校尉鲍永上书，言(杜)诗贫困无田宅，丧无所归。诏使治丧郡邸赐绢千匹。”这意味着郡(国)邸还承担着在京重要人员社会保障服务

①白钢. 中国政治制度通史: 卷三. 北京: 人民出版社, 1992: 132.

②《后汉书》卷五十四《杨秉传》载: “时郡国计吏多留拜为郎。”(杨秉传//后汉书: 卷五十四)

③于赓哲. 从朝集使到进奏院. 上海师范大学学报(哲学社会科学版), 2002, (5).

④俞正燮. 癸巳类稿: 卷三. 刻本. 北京: 王藻, 1833(清道光十三年).

(如殡葬)的某些职能。

总体而言,有汉两代的郡(国)邸已经初步具备了现当代驻京办事机构的轮廓,其管理体制相较于先秦时代类似机构而言已经较为成型,其运行的总体样貌已接近于今日地方政府驻京办事机构的基本形态。

(三) 魏晋南北朝时期邸的发展

魏晋南北朝时期,各级地方政府在政权中央所在地设置邸阁的制度进一步发展,邸的功能也不断扩大。晋武帝统一中国之初,就曾试图恢复遭受破坏的地方驻京邸务机构。《文献通考》卷六十五《取官考第十九》载:晋武帝平吴之后,“有司奏:诏书王公以国为家,京城不宜复有田宅,今未暇作诸国邸。当使城中有往来之处,近郊有刍蒿之田,今可限之国王公侯京城得有一宅、一处近郊田”。可见当时诸侯国邸恢复前的情景。及至晋中期,郡(国)邸大量涌现,并逐渐步入正轨。晋代陆机《洛阳记》载:“百郡邸在洛阳城中,东城下、步广里中。”(《太平御览》卷一八一)既以“百郡邸”相称,可推测当时洛阳城内应规划有专门区域供各地政府建设邸务机构之用。

魏晋南北朝时期的地方邸阁,除具备政务接待、联络和部分社会服务功能之外,还进一步发展出经营性职能,部分邸务机构开始呈现出商业化的发展态势。《南齐书·豫章王嶷传》(卷二十二)收录了豫章文献王萧嶷给南齐皇帝的一篇上表,该表谓:“伏见以诸王举货,屡降严旨;少拙营生,已应上策。府、州、郡邸舍非臣私有,今巨细所资皆是公润。臣私累不少,未知将来罢州之后,或当不能不试学营觅以自瞻。”由此可见,当时各地方的邸阁参与经营性活动以获取商业利润已属常见现象,以致当时的皇帝不得不“屡降严旨”,加以禁止;而在此段材料中,萧嶷亦着力辩解由其负责的府、州、郡邸舍属公有财产,其经营所得的利润仍归公有,因此并不算谋取私利。这表明,邸这一具有地方政府背景的办事机构已经朝向商业化方向发展。

三、隋唐至两宋时期地方政府驻京办事机构的成熟

隋唐至宋元时期是中国中央集权体制进一步发展的时期,这一时期的中央与地方关系整体上呈现出中央权力逐渐加强的趋势。与之相对应,地方政府驻京办事机构也逐渐发展成熟,并在一定程度上开始了制度形式的创新过程。

(一) 隋唐时期州(郡)县邸制的发展和进奏院制度的创设

1. 隋至唐初邸制度的发展

隋至唐初地方政府驻京办事机构的具体名称多有变更,但总体上仍承续前朝的邸制,然而于延续中亦有发展变化。杜宝《大业杂记》载:东都洛阳“上春门夹道南北,有东西诸道诸侯邸百余所”。由此足见当时地方政府设于洛阳的邸阁规模之盛。唐代隋后,因都城播迁之故,州(郡)邸多有废弃,最高统治者对这一现象十分重视,并亲自督促兴建,加以恢复。《文献通考》卷一〇六《王礼考一·朝仪》载:“(贞观)十七年十月一日下诏,令就京城闲坊为诸州朝集使造邸第三百余所。上亲观焉。”可见唐初邸舍正处于渐次恢复之中,太宗一纸诏令即为各地方建造邸第三百余所,亦可见其恢复力度之大。与两汉时期的邸分为蛮夷邸与郡(国)邸相类似,隋至唐初的邸亦分为少数民族政权设于京城的藩邸和州(郡)设于京城的州(郡)邸。这是隋至唐初地方政府驻京办事机构之延续面;而其变异者亦可由上述引文得见:其一即在唐初恢复州(郡)邸时采取了由中央政府集中兴建的形式,其二则在于这一时期的州(郡)邸制度开始与朝集使制度相结合而发展。对于第一点,我们可理解为唐初统治者体恤地方,并追求政策效率之故;第二点则尤值得我们注意。

朝集使出现于何时,尚无定说;然而其与州(郡)县邸的结合使州(郡)县邸蔚然异于前代,算是地方政府驻京办事机构史上的一大创新。从某种意义上说,朝集使即代表地方聚集于京师参加朝觐礼仪活

动的贡使，是秦汉时期上计吏的变异，其与上计吏相比主要区别在于品秩更高、礼仪功能更为突出^①，而具体的考课簿计功能则略为减弱。就已发现的资料看，朝集使最早可能出于隋代开皇年间^②。《隋书·柳佺传》(卷七十三)载：“帝赐俭帛二百匹、绌肃各一百匹，令天下朝集使送至郡邸，以旌异焉。”由此可见，唐开皇年间朝集使制度初创时即已与州(郡)县邸阁制度相互照应，联系甚密。唐武德、贞观年间，朝集使制度得到了全面推广。《册府元龟》(卷一〇九)载：“(唐高祖武德九年)宴朝集使于百福殿。”贞观十七年，由中央政府为各州朝集使统一建造邸舍便于其在京开展活动。结合朝集使制度我们可对唐初州邸制度的特点简略概括如下：

(1)唐初州邸的主职官员品秩较高，地位较崇。这一点与唐初朝集使多由地方刺史、都督等长官或其他上佐官担任有直接的关联。唐初州邸主职官员品秩、地位的这一特点与史家所论唐前期中央高度集权的局面是有内在关联的。陈寅恪在讨论唐代政治史时引《新唐书·陆贽传》谓：“太宗文皇帝既定大业，万方底又，尤务戒备，不忘虑危，列置府兵，分置禁卫，大凡诸府八百余所，而在关中路者殆五百焉，举天下不敌关中，则举重驾轻之意明矣。”可见初唐时期中央依靠武力优势全面凌驾于各地方之上的格局。

(2)唐初州邸的房舍所有权归中央政府。这一点与贞观十七年皇帝下诏由中央政府统一为各州朝集使修造邸舍的活动有制度上的因袭关系。为充分说明这一点，我们还可以略举一则证据。《通典·礼三十四·宾礼》在记述了太宗皇帝敕造州邸活动后又记载：“至永淳中，关中饥乏，诸州邸舍渐渐残毁。至神龙元年(705年)，司农卿赵履、温希、权要奏请出卖并尽。至建中元年(780年)十月二十九日，敕每州邸舍各令本州量事依旧营置。至二年五月十四日，户部奏请：‘若令州府自买，事又烦费。伏请以官宅二十所分配，共给诸州朝集使。’敕：‘上曰：宜依。’”^③由此亦可得出两点：一是自唐高宗永淳年间至唐德宗建中元年将近百年存在着州邸废弛乃至售卖殆尽的现象。这不能不说是地方政府驻京办事机构史上一个值得重视的问题，当然这一时期其他同类机构的发展无疑起到了制度上的补充和替代作用，这是后话；二是至迟到唐德宗时，最高统治者下令统一修造州(府)邸舍的经费仍然由中央政府负担，邸舍则有被中央政府有关机构售卖之虞，这意味着州邸房屋所有权仍归属中央政府。

(3)由于朝集使职责存在着周期性，唐初州邸工作亦存在着周期性。唐初朝集使多由地方长官或其他上佐官员充任，故在完成朝集使命后一般要返回派出地；而其作为州邸的主要职掌官员，这种朝集工作的周期性也必然深刻地影响到州邸工作乃至州邸存设的周期性。这也是唐太宗贞观年间集中兴建的州邸到唐高宗永淳年间即渐次残毁的重要原因。

(4)唐初州邸在某种意义上亦成为朝集使谋求晋升的活动舞台。这与汉代的上计掾吏在顺利完成本地上计工作后多被改迁、升职相似。事实上，唐代朝集使制度迭有兴废，但朝集使通过在京城逗留期间的贿纳、结党活动，仍有较大的改转、晋升空间，因此州邸从某种意义上也成为朝集使谋求晋升的活动舞台。《旧唐书·宋璟传》(卷九十六)载：“先是，朝集使每至春将还，多有改转，率以为常。(宋)璟奏请：‘一切勒还，绝其侥求之路。’”可见，当时朝集使通过在京逗留期间侥求晋升活动的普遍。

总体而言，朝集使制度与州(府)邸制度的结合，为州(府)邸制度注入了新的活力，在一定程度上促进了中央政府与地方政府之间的沟通、联络，强化了中央政府对地方的控制能力，显示出唐初中央集权体系的发展。

2. 中晚唐、五代时期进奏院制度的创制与发展

如方家所考，进奏院制度出自安史之乱后的上都留后制度。张国刚指出，“进奏院始置于何时？《唐会要》卷78《诸使杂录上》大历十二年五月敕：‘诸道先置上都邸务，名留后使，宜令改称为上都进奏院’”

^①《大唐六典·尚书户部》卷三载：“凡天下朝集使，皆令都督、刺史及上佐更为之。”朝集使的品秩要高于上计掾吏；其主要功能即在于礼见群臣、参与所在地方的官吏考课以及向皇帝朝觐、纳贡。以“朝集”称谓，且以地方主官亲为，大有恢复周代“朝大夫”之义者，故可见其礼仪功能更为突出。

^②于赓哲。从朝集使到进奏院。上海师范大学学报(哲学社会科学版)，2002，(5)。

^③礼三十四·宾礼//通典，卷七十四，《文献通考·王礼考一·朝仪》则谓：“请以官宅二千所分配共住，事过却收。”故此处有争议。

官’。”^①由此可见,进奏院与上都留后仅是名称上的改变而已。而进奏院制度的前身上都留后制度从其产生之初起就与唐代的藩镇势力联系在一起。结合中唐至五代时期中央与地方关系倒覆形势的渐次形成,我们以进奏院制度为中心对中唐至五代时期地方政府驻京办事机构的制度形式作如下几点诠释:

(1)上都留后制度及进奏院制度的出现是唐代藩镇势力增强的一种制度衍生形式。就进奏院制度的前身上都留后制度形成之初来看,它可能仅仅是唐代地方州府驻京邸务制度的一个歧出,即名为上都留后,以道、镇的衍生机构而区别于普通的州府邸务,算是一种特殊的地方政府驻京邸务机构。唐中期之后,藩镇势力大增,普通州府被大量纳入藩镇势力。与之相对应,由藩镇设置的上都留后或进奏院逐渐成为普遍建制,并逐渐掌握藩镇所辖州府地方的驻京邸务工作。同时,未划入藩镇势力范围内的一般州府地方仍得在京城设置一般的州府邸务机构。《文献通考》卷六十《职官考十四》载:“五代以来支郡不隶藩镇补人为者,听其置邸;隶藩镇者兼掌焉。”此虽为五代时期的情景,而中唐至晚唐时的建置原则亦基本相同^②。可以说,进奏院与州府邸务机关的最显著区别即在于它们与藩镇势力的关系不同,二者的名称在一般情况下经常被混用。

(2)进奏院的选址一般较为接近中央王朝的决策中枢机构,且呈现集中分布的特点。刘艳杰结合清人所著《唐两京城坊考》的记载对唐时进奏院的选址做过如下描述:“唐代的进奏院设在长安城的‘坊’内,集中在崇仁坊和平康坊。以崇仁坊最多,计有23个,平康坊内有12个进奏院。崇仁坊位于长安皇城的景风门外,‘与尚书省选院最近,又与东市相连,选人京城无第宅者多停憩此。’永兴坊、宣阳坊、崇义坊、五本坊、长兴坊、道政坊亦有少数进奏院,这些坊位于朱雀门东第二街、第三街,离皇城较近,唯道政坊位于朱雀门东第五街,已是长安城的最东边。此坊内有东平进奏院……推测长安城规划时应有安排,所以绝大多数进奏院都集中在崇仁、平康两坊,散落其他坊内的进奏院可能是后来设置的。”^③进奏院在京城“王宫九关而不间,辕门十舍而如近”^④的这种分布特点与其沟通内外的功能紧密相关。方汉奇在讨论唐代的“进奏院状”时也指出,“为了及时传报有关朝廷的消息,进奏官总是紧紧地跟着皇帝和朝廷中枢机关,平时在首都,非常时期则随着皇帝的行在转移,几乎寸步不离。”^⑤一般来说,在通信技术尚不发达的古代,地理位置的远近成为遂行信息沟通任务的重要考量标准,因此选址位置对于实现进奏院的主要功能无疑具有重要的意义。

(3)进奏院的主职官员一般由藩镇幕府属员担任,其任免均由藩镇首领掌握。宋人章如愚在《群书考索》在后集卷十二中谓:“唐藩镇皆置邸京师,以大将主之,谓之‘上都留后’。”进奏院由藩镇幕府属员主职的局面,与中晚唐至五代时期藩镇地方的武装割据状态存在着内在的一致性,这亦反衬出该时期的中央与地方关系进入了地方武装割据时代。方汉奇在讨论唐代的进奏院状时也指出,“各地藩镇派驻朝廷的进奏官,往往是他们自己的族属或亲信人员,他只对自己的主官即‘当道’负责,不对朝廷负责”^⑥。《旧唐书·孟简传》(卷一六一)亦载:“初,简在襄阳,以腹心吏陆翰知上都进奏,委以关通中贵。”可见任用“腹心吏”担任进奏官乃当时藩镇首领的通行做法。藩镇首领的实力及其对中央王朝的态度也决定着由其所设置的进奏院对待中央政府的政治姿态。清代《历代职官表》卷二十一《通政史司表》谓:“在唐为进奏院,主诸道邸务,各领以大将,亦称邸官;而唐季藩镇跋扈,皆得入见天子。至五季而进奏官恣横益甚。”

(4)进奏院与藩镇之间的信息交流主要通过进奏院状传递,但又限于进奏院状。信息交流即所谓的通报和奏报功能,主要包括向本道通报京城政务类信息和向中央政府奏报本道节度使或其所属地方

① 张国刚. 唐代藩镇研究. 长沙:湖南教育出版社,1987:167.

② 张国刚. 唐代藩镇研究. 长沙:湖南教育出版社,1987:170.

③ 刘艳杰. 唐代进奏院小考. 厦门大学学报(哲学社会科学版),1997,(4).

④ 柳宗元. 柳河东集:卷26. 上海:上海古籍出版社,1974:445.

⑤ 方汉奇. 从不列颠图书馆藏唐归义军“进奏院状”看中国古代的报纸//方汉奇. 方汉奇自选集. 北京:中国人民大学出版社,2007:24.

⑥ 方汉奇. 从不列颠图书馆藏唐归义军“进奏院状”看中国古代的报纸//方汉奇. 方汉奇自选集. 北京:中国人民大学出版社,2007:24.

官员的公务文书等。先说其通报功能。张国刚认为这是进奏院最主要的任务^①。宋人许月卿所撰《百官箴·进奏院箴》(卷五)谓：“昔在有唐，府兵既坏，五大在边，尾大不掉。置邸京师，大将主之，使为中扃，纤悉必知。”这种“纤悉必知”的情报职能主要依赖于“进奏院状”得以传递至其主帅处(即藩镇节度使衙门)。“进奏院状”亦称“邸报”，被认为是中国官办报纸的早期形态^②。根据方汉奇的考证，进奏院状或邸报是驻在首都的进奏官向隶属藩镇传报朝廷消息的地方一级官报，是进奏官根据皇帝诏敕、参议表章等公文自行筛选采集报送地方“当道”(进奏院状正文开首抬头)的有关中央政府政事活动的政务类信息汇编，其内容包括皇帝的活动、皇帝的诏旨、官吏的任免、臣僚的章奏和其他军事政治方面的重要信息等^③。这相较于前代的邸务机构信息传递而言呈现出专业化和规范化的趋势。当然，进奏院状虽然是由进奏官自行采集编纂，但尚不敢传递过于机密的内容，因此对于那些涉及藩镇特殊利益或与特别目的密切相关的情报信息则通常会以其他方式获取、传达。张国刚在探讨唐代藩镇时指出，“当然还有的情报系进奏官刺探而来。如元和时淄青进奏院向本镇密报判官高沐‘潜通朝廷’。”^④再说其奏报功能。对信息传递的内容和渠道的垄断通常可以转化为政治上的强制力，故进奏院通过垄断本道节度使属地官员向朝廷呈送奏疏的通道来协助藩镇首领对其属地实行控制^⑤。

(5)从中晚唐到五代大分裂时期，在中原王朝的都城兴建进奏院还成为割据势力归附的象征。《册府元龟·帝王部·招怀第五》(卷一六七)载：“(后周太祖广顺六年)从劾遣牙将蔡仲兴为商人，间道至京师理以置邸内属。”《资治通鉴·世宗睿文孝皇帝下》(卷二九四)亦载：“甲申唐始置进奏院于大梁。”文渊阁四库全书本于此处附注谓：“臣属故也。”由此可见，在某一王朝中央驻地设置进奏院在中晚唐和五代时期还成为地方归附该王朝的一种政治象征。

(二) 宋代的进奏院与都进奏院制度

宋代的进奏院在继承中实现了制度内核的转变，兹略举其要者加以申论。

1. 宋代延续了进奏院的建制，但在中央又设置了都进奏院加以统一管理。宋初沿旧制，由各州、府、监、军在都城设置进奏院；至宋真宗时则在整顿进奏院官吏任选机制后，另设置“都进奏院”统一管理诸州、府、监、军进奏院。《文献通考·职官考·进奏院》(卷六十)载：宋真宗太平兴国六年“命供奉官张文灿提辖诸道进奏院，监官以京朝官及三班使臣充。”提辖诸道进奏院，即为都进奏院主职官员。都进奏院以中央政府三省之一的门下省内设部门的形式存在，统一负责对各地进奏院进行管理。《宋史·职官制》(卷一六一)谓：“进奏院隶给事中，掌受诏敕及三省、枢密院宣劄，六曹、寺、监、百司符牒颁于诸路。”至南宋孝宗时，复以进奏院隶门下省(《宋史》卷三十四《孝宗本纪》)。这意味着，宋代实现了对进奏院管理体制的改革，进奏院成为完全受中央控制的、同时联系地方政府的特殊公廨建制，并在中央与地方信息传输和政策制定中发挥作用。

2. 宋代进奏院和都进奏院主职官吏的简选经历了由地方自行署理到由中央政府统一负责的转变，进奏官也开始转型为一人兼掌二州(府、监、军)或多州(府、监、军)相关事务。《续资治通鉴长编·太宗太平兴国六年》(卷二十三)载：“国初缘旧制，皆本州镇署人为进奏官，其军监场务转运司则差知后官或副知掌之。及支郡不复隶藩镇者遂各置邸，而外州将吏多不愿久住京师，故长吏募京师人或以亲信为之。右掖门外廊受制敕及诸司符牒，将午则各还私居，事颇稽缓泄漏。是月始令供奉官张文灿等简阅进奏官、知后官，每人掌二州或三州、军、监事，其中不选者为私名副知。”由此可以看出，宋初进奏官逐渐由地方选派转变为中央统一简选，且进奏官得一人兼掌二州(府、监、军)或多州(府、监、军)的驻京事务，这大大淡化了进奏官的地方本位色彩，也削弱了进奏院的政治能动性。

① 张国刚. 唐代藩镇研究. 长沙: 湖南教育出版社, 1987: 172.

② 关于进奏院状和邸报的关系, 本文暂采信方汉奇的观点, 即认为二者是同一事物, 只是称谓不同而已, “邸报”的称谓略晚于“进奏院状”的称谓。参见方汉奇. 中国报纸始于唐代考//方汉奇. 方汉奇自选集. 北京: 中国人民大学出版社, 2007.

③ 方汉奇. 从不列颠图书馆藏唐归义军“进奏院状”看中国古代的报纸//方汉奇. 方汉奇自选集. 北京: 中国人民大学出版社, 2007.

④ 张国刚. 唐代藩镇研究. 长沙: 湖南教育出版社, 1987: 174.

⑤ 张国刚. 唐代藩镇研究. 长沙: 湖南教育出版社, 1987: 176.

3. 宋代进奏院与其所联系的州、府、监、军之间通过进奏院状实现信息传递,但进奏院状系中央政府统一发布。进奏院状(亦称邸报)发展到宋代开始了一次深刻的转型,这种官办报纸的编订、审核和发布权悉数收归中央政府相关衙门。因此,宋代的进奏院状被新闻史学家认定为中国宫廷报纸的一种,属中央一级的官报。这是其与中晚唐五代时期的进奏院状之间的显著区别^①。这种改变与宋代对中央与地方政府之间的联系、沟通实行严密控制的政策原则相一致。宋代中央政府吸取了前朝地方割据的教训,全面压缩了地方政府和其利益相关机构的投机空间,在上行奏报和下行通报方面都对进奏院的职能进行了严格的限制。《续资治通鉴长编·真宗咸平四年》(卷四十八)载:二月,“诏应外州官吏奏民间利病实封者,进奏院即时进入,不得拆封。”这是在上行奏报方面对进奏院的职能加以限制的表现。相隔不远,《续资治通鉴长编·真宗大中祥符元年》(卷二十三)亦载:“诏进奏院不得非时供报朝廷事,宜令进奏官五人为保,犯者科违制之罪。”这是在下行通报方面对进奏院的职能加以限制的表现。由此可见,宋代中央政府对进奏院的信息情报工作有着十分严密的控制,进奏院在中央与地方政府信息沟通中的活动空间受到中央政府的严格限制。

总体而言,在两宋时代,中央政府强化了对地方驻京办事机构的管理,进奏院在完成中央和地方政府沟通任务的过程中政治投机空间大大缩小。这与两宋时期削弱地方能动性、加强中央集权的努力存在着内在一致性。透过这一时期的进奏院和都进奏院体制亦可以窥探到,两宋时代的中央与地方关系总体上朝着有利于中央集权的方向转变。

四、元明清时期地方政府驻京办事机构的变异

(一) 元代地方政府驻京办事机构的裁汰

笔者遍寻辽、金典籍均不见有关地方政府驻京办事机构之制度形式的记载,因此可以推测辽、金二代未设置正式的地方政府驻京办事机构,这也深刻地影响了元代的相关制度建置。稽于笔者所掌握的史籍,元代由中央统一设置会同馆和廩给司承担藩属政治区域和行省的入京(大都)接待事务。《元史·百官志》(卷八十五)载:“会同馆,秩从四品。掌接伴引见诸蕃蛮夷峒官之来朝贡者。至元十三年始置,二十五年罢之,二十九年复置,元贞元年以礼部尚书领馆事,遂为定制。”准确地说,会同馆等同于当时负责藩属国使节接待的国宾馆。

廩给司是元代中央政府特设的专门接待、管理全国各行省、各特殊地方(如吐蕃等)政府官员来京办事活动的机关。《元史·百官志》(卷八十五)载:“廩给司,秩从七品,掌诸王诸蕃各省四方边远使客饮食供张等事。至元十九年,置提领、司令、司丞各一员。”在元代,廩给司为通政院所属的办事机构,而后者则是元代政府为有效管理驿传机构所设的中央政府一级公廨衙门。

综合来看,元代中止了地方政府驻京办事机构的传承格局,地方政府驻京办事机构被撤销。从功能上看,担当接待任务的会同馆和廩给司二者共同承担着类似前朝所设置的地方政府驻京办事机构的某些功能。这种局面的出现与元代强化中央集权无疑有着密切的关系,行省体制又使得地方一级行政单位的政府组织表现出中央派出的色彩;且由于这一时期的行省长官及其他层级的重要官职多由蒙古人担任,而蒙古贵族与地方社会的融合程度也极为有限,反而在更多方面体现着中央的利益和需要。因而,地方被牢牢地限制于中央的权力体系下,故而大大压缩了地方政府设置驻京办事机构的制度空间。

(二) 明清时期的会馆及提塘机构

1. 明清时期的会馆

明代在地方政府驻京办事机构的建制方面诚如元代情形,这种局面的出现既有制度因袭的关系,又与明初以各类使司形式羁縻地方的制度设计思想紧密相关。因此,在明代前期,虽有专门的驿传系统和

^①方汉奇在讨论唐代进奏院状时曾谓:“在唐朝,实际上还没有一种像宋朝那样的由封建王朝的中枢机关负责编辑、审定和发布的统一的宫廷官报。”方汉奇,《从不列颠图书馆藏唐归义军“进奏院状”看中国古代的报纸》//方汉奇,《方汉奇自选集》,北京:中国人民大学出版社,2007。

会同馆、廩给司分别负责传递官方文书(由通政使司系统管理)和接待公务活动的宾客之外,地方政府未专门在京师设置驻京办事机构。

然而,就承担地方政府驻京办事机构某些功能的机构而言,还有一类组织值得注意,这就是今日被不少研究者认可为驻京办事机构之前身的会馆。当然,将会馆视作地方驻京办事机构的前身不可谓错,至少在明代就有知名学者也持类似的观点。顾炎武在对《汉书·朱买臣传》“买臣入室中”句注释时指出,室中“即会稽邸中也,邸如今京师之会馆。”^①由此可见,会馆和地方政府驻京办事机构在功能上具有一定的相似性,因此在有关地方政府驻京办事机构的历史考察中我们不能避开会馆不谈。事实上,会馆自明代产生以后直至新中国成立时止,始终是中国地方社会和政治生活中极具特色且十分重要的一种组织类型。就明清时期各地在北京的会馆来说,有以下几点值得注意:

(1)北京的会馆之作为地方在首都设置的接待服务场所,其产生与科举制度有一定的关系。会馆之所以得名,固然可以将“会”理解为集会、汇合之意;但在明代有关会馆的记载主要与科举考试有关。明《福建通志》(卷四十九)在记录本地历史人物郭熈时谓:“建会馆京师以待公车。”明《江西通志》卷九十一《人物·南康府》在述及熊士凯时亦载:“会馆同舍有争席者,质于士凯立推己席委之,同舍生惭更相让,其克己类如此。”^②在上述记载中,会馆即是作为地方生员来京参加会试的居留之所而出现的。河北省河间会馆于1770年订定的《河间会馆住会馆客寓规条》第一条即明确规定:“会馆原为乡、会试寒士及候补、候选职员而设……遇乡、会试临期,补选者俱宜移让。”^③可见会馆与科举考试的密切关系。

(2)设在首都的会馆通常由该地士绅捐资兴建,在重大事项上由同乡士绅集体商议决定。前引文《福建通志》即记载了当地士绅捐资修建会馆以待公车的事迹,可见会馆的建置可以被视作地方公益精神和集体意识的一种体现。就大多数会馆来说,它们通常是由包括官员在内的地方士绅以集资的形式兴建的。也正因此,在新中国建立后各地会馆一般被视作当地集体财产加以处理^④,《河间会馆值年值客规条》在列示各条规之后谓“各宜尽心以卫公所”^⑤，“公所”之说即是会馆财产集体属性一种证明。会馆的这种集体性质也决定了其在重大事项的决定权上通常由当地士绅集体享有,具有一定的民主性。《河间会馆值年值客规条》中规定:“每年腊月中旬,值客择期通知值年,即出单通知京官及候补、候选诸人,于次年正月某日团拜,预期知会舒君,可否另行宴请新值年、新知客。”^⑥该条即规定会馆的管理者及日常接待员的人选问题在每年举行的同乡士绅团拜会上讨论决定。由此可见,会馆既属同乡公产,在重大事项的管理中亦由同乡集体议决。

(3)明清时期设在首都的会馆是一种以地缘为基础的同乡非盈利性设施。明清时期的会馆通常以省、府、州、县等行政辖区为单位集合同乡力量共同建设,并为同乡士绅提供服务,因此会馆亦可视作一种同乡组织——既是特定阶层人口流动的产物,又服务于特定阶层的流动人口。《河间会馆住宿客寓规条》对会馆的住宿费用做了规定:“旧馆录:乡试中式馆费银一两,会试中式银二两,学差六两,试差捐二两,此费多年未给。今科举人多有给者,日后听其自便……如捐存费,送值年交值客,登簿公贮,以为寒士卷价,及周恤同乡忧戚事故之用。”^⑦由此可见,其时会馆对于住客的收费不具有强制性,而对于同乡有“忧戚事故”者尚能周恤相助,亦足见其公益性质。

从以上关于明清时期各地设在首都的会馆的简要介绍中,我们可知会馆确实在承担着地方政府驻京办事机构的若干功能。除了接待服务和乡情联谊之外,由于会馆为在京同乡士绅包括中央各官署、衙门任职者的聚会之地,因而在传递中央政府的信息、谋求地方利益方面亦有着不容忽视的作用。然而,

①考证//汉书:卷六十四上.清文渊阁四库全书本。

②人物第二十六·南康府//《明》江西通志:卷九十一。

③北京市档案馆.北京会馆档案史料.北京:北京出版社,1997:71.

④北京市档案馆.北京会馆档案史料.北京:北京出版社,1997:1114.

⑤北京市档案馆.北京会馆档案史料.北京:北京出版社,1997:70.

⑥北京市档案馆.北京会馆档案史料.北京:北京出版社,1997:69.

⑦北京市档案馆.北京会馆档案史料.北京:北京出版社,1997:72.

这一时期的会馆一般并非政府所设,其活动亦不具有官方的意义。这是其与古代邸务机关、进奏院及后世“驻京办”最显著的区别^①。明清会馆的出现,从一个侧面表明地方乡绅社会力量的崛起,并在传统的中央与地方关系框架内注入了新的内涵。

2. 明中期以后至清代的驻京提塘机构

自明代中期至清代,驻京提塘机构的出现,部分地填补了地方政府驻京办事机构的制度空间。结合有关学者的研究,兹对驻京提塘机构略作阐释:

(1)驻京提塘官的出现大致在明中期以后,清因之。提塘一职最初为兵部系统内负责传递军事情报的官员,其履职地点在各军事要塞,职能与驿官类似,主要负责传递军事情报。明中期以后,提塘逐渐由单纯传递军事情报发展到兼管传递政务类信息。与此同时,一些握有兵权的地方官员开始在京城派驻提塘官。关于这一点,笔者未能从正史中加以核证,仅举明人沈德符所撰的著作《万历野获编》一例加以证明。明人沈德符《万历野获编》(卷二十四)谓:“今思唐人藩镇俱有进奏院,凡奏事,将吏及部曲、贸易都下者俱得居之。即跋扈如淄青李师道、昭义刘从谏辈,俱得置邸如故事,盖示王者无外。其法买此又不止于桑梓萍聚如会馆已者。今天下一家,省抚按、藩臬大吏,其奏事差舍人充问都下,散处旅店,易作奸宄。何如亦仿唐制,令各处听设一院,以待二司各府之人入觐及承舍之奉差者,最便计也。况巡抚及总兵官俱有提塘官在京师专司邸报,此亦进奏院遗意,引而伸之,不为创见骇闻也。”沈氏此处通过比较唐代进奏院制度进而指出明代在地方驻京机构建制方面的缺憾,并在思考复设类似机构的同时指出,当时已然有不少地方军政官员在京师设置提塘官负责邸报传送。由此可见,在万历时期由地方军政官员在京师派驻提塘官的做法已经出现。

至清代,驻京提塘官制度已经十分完善,亦为最高统治者所认可。《康熙起居注》康熙四十五年(丙戌)卷记载了云南巡抚郭栗赴任前陛辞康熙皇帝时的一次对话:“上曰:‘差尔家人,恐程途遥远,不如交彼处提塘,与题奏事件一同来奏。’郭栗奏曰:‘圣谕极是。嗣后平常事务交发提塘,倘机密之事,恐交提塘或致迟误,仍差家人赍奏。’上曰:‘然。’”由此可见,提塘制度在清代初期已经成为一种正式的联络机制,在中央与地方的政令往还中发挥着十分重要的作用。

(2)驻京提塘官概由各省督抚选派。明代的驻京提塘制度尚无定则,但驻京提塘官多系地方军政首长的亲信之人。清代的驻京提塘制度已经十分完备,驻京提塘官的选派有严格的程序。清代提塘问题的研究者刘文鹏指出,驻京提塘官“由各督抚于本省武进士、武举人及守备中向兵部保送咨补,武进士或一二等武举内,若是在没有合适人选,即以三等武举保送充补。”^②地方督抚在选派驻京提塘后备人选入京后,还要进一步接受兵部考验,合格后方可准予注册任职。在任职的过程中,各省选派的驻京提塘官负责与本省有关的任务,一旦出现差错,该省督抚一并领责。在这种体制下,驻京提塘虽然严格地说并非该地方政府的正式官吏,但其与各地方政府主官之间构成了密切的责任关系,因而亦可视作地方官僚体系内的一员。

(3)驻京提塘官在中央政府体系内由兵部统一钤辖,负责传送中央政府与地方政府之间的往来文书。明代驻京提塘官的身份多系地方军政首长的亲信军人,其在京师是否由兵部统一管理尚未见明确记载。清代的驻京提塘官在中央体系内的隶属关系则由专门的制度规定,《历代职官表》(卷十二)载:“国朝定制,各省设在京提塘官,隶于兵部。”具体来说,提塘官由兵部的捷报处统一钤辖,其自主性空间十分有限。这种格局也从一个侧面表明这一时期中央集权程度之深。

(4)驻京提塘官在传递中央与地方政府之间往来文书的同时,以“京报”(亦称“塘报”)的形式向地方传递中央政府体系内涉及派出地的政务信息。明清二代,驻京提塘官的主要职责均为在中央与地方之

^①文渊阁四库全书《汉书·朱买臣传》卷64附录清代编纂者的注释:“郡邸者,犹今之会馆。但彼为公、今为私耳。”当然,此处的公、私之谓,确切地说应是官方、民间的意思。会馆虽非官方设立,但为地方士绅集体建设和经营,因此亦具有“公”的性质,只不过这种“公”更多的是就地方社会而言的。

^②刘文鹏. 清代提塘考. 清史研究, 2007, (4).

间传递往来文书,当然,这里所说的地方仅指地方一级行政单元即督抚辖区,其他级别的地方政府与中央之往来文书则多经督抚中转并交付提塘系统传递。关于提塘系统具体承办的事务,《清会典事例》卷七〇三《邮政·塘务》载:“凡抄刊章奏事件,寄交各省敕书印信物件,以及各部院寻常咨行外省公文,俱交给递送。”刘文鹏据此将驻京提塘官的主要职责分为刊发邸报、递送中央各部院与各省之间的公文往来及部分官员印信、重要的礼制文书和颁授往民间的表彰、奖赏特殊物品的传递等项目。这其中“京报”(邸报)的传递职责尤为突出。《历代职官表》(卷十二)载:“凡疏章邮递至者,提塘官恭送通政司,通政使、副使参议校阅,奉送内阁。五日后,以随疏赍到之牒,应致各部院者,授提塘官分投;若有赐于其省之大吏,亦提塘官授而赍至之。谕旨及奏疏下阅者,许提塘官誊录事日,传示四方,谓之邸钞。”“邸钞”即邸报、京报,是中央政府政务类信息的主要载体。由此可见,明代中后期至清代的政务类信息传递工作已经呈现出十分完备的形式。

驻京提塘制度在清末的新政中被撤销,其职能并入邮政部门,但在明代中后期至清末的数百年时间内,却是中央与地方政治生活中十分重要的沟通机制。这一系统的存在对于在一个超大型治理空间内准确、高效和秘密地传达中央与地方的政务信息,保证中央的政令畅通和地方的下情上达起着不可替代的作用。在这个基础上,亦可以说,驻京提塘机构是自明代中后期至清末数百年时间内地方政府驻京办事机构的一种特殊形式——尽管这一机构并不具备公务接待服务这一此前和此后各个时期的地方政府驻京办事机构共同具备的职能,但在地方政府驻京办事机构的核心功能方面仍有承上启下的意义。

五、结 语

基于古代地方政府驻京办事机构发展沿革历史的考察,我国中央与地方关系演变的历史脉络亦得以呈现。地方政府驻京办事机构及其运行状态是中央与地方关系形态的一种反映,因此其兴废盛衰折射出中央与地方关系结构特别是地方政治制度的深层次变化。地方政府驻京办事机构的维持和延续与一定历史阶段的中央与地方关系形态紧密相关——在地方政府驻京办事机构的发展史上,其存在和延续以至基本的制度面无疑都是特定时期中央与地方关系形态的反映。与此同时,作为特定治理空间内的制度连接形式,地方政府驻京办事机构也敏感地表征着特定时期的中央与地方关系,二者构成了政制史的表里。在中国古代政治制度史上,地方政府驻京办事机构时而活跃,时而遭到抑制,甚至有时还被全面裁撤,这种历史本身内在地反映着中央与地方之间调适双方关系的力量消长。当然,这种中央与地方关系体系的基本面在长时段的历史发展中并无根本的变异,其主导形式仍为中央集权结构。然而,在任何一种中央与地方关系框架内,都无法回避两种能动性或曰“两个积极性”的问题,即在中央拥有能动性或积极性的同时,地方也具有与其特定的治理空间内政治的、经济的、社会的、文化的因素相联系的能动性与积极性。

在中央集权的结构形式下,我们通过历史的回溯可以了解到,一旦中央政府体系内的集权因素有所减弱,地方政府的能动性便会不断增强,从而地方政府驻京办事机构的行动能力便会大幅提升;一旦中央政府体系内的集权因素有所增强,地方政府的能动性便会不断减弱,从而地方政府驻京办事机构的行动能力便会大幅回落。甚至可以说,中央政府对地方政府驻京办事机构直接控制能力的强弱,从一个侧面也反映出中央—地方关系体系内集权程度的高低。由此,我们可以将地方政府驻京办事机构视作地方能动性的一种标杆,当其组织机构不断膨胀,其行动能力不断加强时,即可以断言这一时期地方政府的能动性、进而是地方的能动性也在不断加强。地方政府驻京办事机构在中央政府的驻地即首都的活动构成了中央—地方关系体系内的控制—反向制约矛盾的一个呈现形式。

亦可以说,在中国政治的衍生与发展中,中央与地方之间的关系构成了政治生活的深层内核,而地方政府驻京办事机构则是由其决定且又反过来影响和制约中央与地方关系的一种表象结构。这种表象结构是在中央集权体系下的超大治理空间内实现地方与中央的接合与沟通的重要制度形式,其影响往往超出自身的制度运行范围,并对其他政治结构及其运行施加作用。

由于横向政治权力分割机制相对不为所彰或在实际运行中较难充分发挥作用,因而纵向上中央与地方之间权力分割机制就成为特定治理空间内的政治能量释放的主要通道。在以中央集权为主流形态的中国政制发展史中,由于政治体系的制度建构中较少横向的政治能量集成与释放的制度设计(或者说即令有这种设计也因各种内外在阻滞因素而益发背离其制度设计初衷),因此,循迹中央与地方间的力量消长而实现各种形式的变革便成为政治体系运行中各种能动性力量蕴积与突破的重要节口。以此之故,中央与地方之间的关系作为一个规范性的难题,又恰恰在经验层上表现出易变性的特点;惟赖其如此,中央与地方间的关系又益发难以被规范。事实上,作为政治体系中各种能量蕴积与突破的关键节口,中央与地方关系及与其相关的任何形式的制度构造与演变敏感地表证着一个时代的政治体系的演变状况。地方政府驻京办事机构作为一种制度连接形式,在中央与地方之间的权力分割中扮演者重要的传导角色。因而,在横向上的权力分割和制约机制未能充分发挥作用的方面,透过地方政府驻京办事机构释放相应的政治能量便成为政制框架内的一种重要机制;其结果固然会导致纵向的权力分割机制尤其是行政体系内部的中央与地方机制常常难堪重负,但也在一定程度和范围内确保政治体系内各个治理空间内的政治能量不因过度淤积而导致整个治理体系的运行不畅。

Research on Capital Branch Office of Local Government in Ancient China

LIU Liang (Beijing Administrative College)

Abstract: Capital Branch Office of Local Governments are special political institutions which associate central and local governments under the highly centralized system. Its existence and development has a profound historical origin. Capital Branch Office of Local Governments were initiated between Zhou and Qin dynasties, fashioned in Han dynasties as the form of Jun and Di, continued in preliminary Sui and Tang dynasties and evolved into Memorials Offices as a mature form after Mid-Tang dynasty with the development of local authorities. They were transformed into Chief Memorials Offices in Song dynasty and were suspended in Yuan dynasty. In Ming and Qing dynasty, Provincial Guild, held by non-governmental power, assumed part of duties of Capital Branch Office of Local Governments. From mid-late period of Ming dynasty to late Qing dynasty, capital Titang offices played important roles as deviant forms of Capital Branch Office of Local Governments in history. Capital Branch Office of Local Governments and the related system compose a superficial construction and impacts in turn the relation of central and local governments. This superficial construction was an important system form jointing and communicating central government and local authorities within the super administration space under the highly centralized system.

Key words: local government; Capital Branch Office of Local Governments; relation between central and local governments; Memorials Offices; Provincial Guild; capital Titang offices

● 收稿日期: 2016-01-19

● 作者地址: 刘 良, 中共北京市委党校(北京行政学院)公共管理教研部; 北京 100044。

● 基金项目: 国家社会科学基金青年项目(13CZZ055)

● 责任编辑: 桂 莉