

第一章 秘书工作的历史回顾与思考

我国古代秘书工作有丰富的宝贵遗产，深入了解历代秘书工作概况，探索古代秘书工作的发展规律，归纳总结秘书工作的历史经验，对于做好新时期的秘书工作，是有重要借鉴和参考意义的。

第一节 我国秘书工作源远流长

一、秘书工作产生的社会基础

秘书工作产生的社会基础，包括两方面：社会组织的领导部门和文字与公务文书。那么在我国，这一基础大约在何时才具备呢？

（一）社会组织领导部门的出现

秘书工作是领导部门的辅助性工作，因此，只有出现了领导部门，才会随之而产生秘书和秘书工作。这是秘书工作发源必不可少的社会基础之一。

人类最早的社会组织是原始人群。原始人群的结构极为简单，其成员共同劳动、共同享用劳动成果，尚无发号施令的领导，自然也没有领导部门。经过几十万年的漫长发展，原始人群形成了以血缘关系结成的、较为稳定的社会组织，即氏族公社。氏族

为了保证社会劳动和生活的正常进行，需要建立一定的社会秩序，这种秩序是通过推选出来的首领来实施管理而形成的。我国氏族公社已经出现了首领。传说中的伏羲、神农等人物就是这类人物。但是，氏族公社的结构还甚为简单，一个氏族集居于一个村落，地域小，人口少，公共事务简单，凡交换意见、互通情况，只需交谈就能办到；如果需要决定重大问题，也在村落中央的公共房屋中聚众商议，当场决定；首领运用口语即可了解情况、表达意见、发出指令，这些意见、指令很快就能传遍全氏族。所以，氏族公社虽然有了首领，但是其管理过程中尚未出现文书。《淮南子·汜论》就云：“神农无制令而民从。”制、令是后世的文书。由此可见，当时尚未形成产生秘书工作的社会基础。

又经过漫长的岁月，一些有亲缘关系的氏族结成为部落，不少部落又结成为部落联盟。我国部落联盟的昌盛时期起始于距今约 4500 年的黄帝时代。那时，黄帝部落击败了南方的蚩尤部落，降服了黄河上游的炎帝部落，结成为炎黄部落联盟，以黄帝为首领，在黄河流域长期生存、繁衍下去，构成了以后华夏族（汉族的前身）的主干。据说，当时有了许多发明创造，如养蚕、舟车、音乐、医学、算数、炼铜、文字等，说明生产发展，门类增多，公共管理事务复杂起来。为了管理的需要，黄帝设置了官职，即所谓的“六相”，分管各方面事务，由此形成了部落联盟的领导部门，黄帝成为这一领导部门的核心人物。因此，从理论上而言，秘书工作产生的社会基础之一——社会组织的领导部门，在黄帝时代已经具备。

（二）文字和公务文书的产生

文字是人类文明的象征，是书写文书的前提。社会组织的领导部门为了颁布命令，制订规章制度，记录事件，需要有人为其制作文书，由此产生了以文书工作为最早业务的秘书人员。因

此，文字、公务文书成为秘书工作产生的又一个社会基础。

我国最早的文字产生于约 6000 年前 在西安半坡等仰韶文化遗址中出土的陶器上刻有符号几十种，郭沫若于 1958 年 7 月 6 日为半坡博物馆题词认为：“其为文字 殆无可疑。”在距今约 4500 年至 4400 年的大汶口文化、良渚文化、龙山文化遗址中，都发现了大量陶文，这些陶文已经是有形可识、有义可辨，字划端正规整，形体很像日后青铜器上的铭文，有的能依照古文字规律释读，和殷商甲骨文有一脉相承的迹象。这一时期正是黄帝时代。随着部落联盟活动地域的扩大 人口的增多 事务的增加 领导部门仅靠语言已经难以实施管理。因为，语言难以准确、及时地传遍整个部落联盟；一些重要的约定、经验、大事也难以依靠语言而准确、长久地留存下去，语言在空间上不能传于异地，在时间上不能传于异时。因此，必须运用文字，借助于文书以代替口语 才能实施管理。这样 公务文书应运而生 秘书工作赖以产生的又一个社会基础也具备了。

二、我国秘书工作的起源

（一）我国秘书工作的萌发

自黄帝时代开始的我国部落联盟的昌盛时期，秘书工作产生的两个社会基础都已经具备，所以，这一时期应当是我国秘书工作的起源时期。从古籍记载和考古成果来看，也可得到印证。

我国部落联盟昌盛时期自黄帝时代至夏朝建国，历约 400 年。据古籍记载 黄帝除了设置六相以外 还设置了史官 陪侍于黄帝左右 记录言行 汇编成册 以备忘、信守。这就是我国最早的秘书人员。“史官”这一名称始见于商 黄帝设史官 可能是后人将当时的官名套用于黄帝时期。但是，它说明黄帝时代已有了类似于后代史官那样的秘书人员。史官的出现，是秘书工作起源

的标志。

黄帝以后，部落联盟继续发展，公共管理事务越发繁忙，古籍中有关秘书活动的记载也日益增多。据《大戴礼记·保傅》、《淮南子·主术篇》、崔豹《古今注》等古籍记载，尧在位时曾于庭前设置“进善旌”（即一面旗帜）让百姓站在旗下，向他提出对政事的建议、评论。一时，进善言治理天下者甚众。尧又根据舜的建议，命舜在土阶前树立了一根木柱，让百姓在上面书写意见、指出自己的过失，以修明政治，称为“诽谤之木”。由于此木是舜受命而立的，舜又名重华，所以又称华表。舜继位后，天天去进善旌下、诽谤木前，倾听和阅读百姓的意见，使他能了解下情，便于清除社会弊端。民众欲反映情况、建言陈事，只需击几下敢谏之鼓，他就出来接见，听取意见。这进善旌、华表木、敢谏之鼓，当是我国官方信访活动的源头。

舜在位时设立九官以治天下，其中有纳言一官，命龙（人名）担任。《尚书·舜典》载：“帝曰：‘龙，朕暨谗说殄行，震惊朕师，命汝作纳言，夙夜出纳朕命，惟允。’舜命龙不论白天黑夜，需要时就宣布他的命令，并忠实地汇报民情，不让散布谣言、干坏事而使百姓震惊的人胡作非为。《史记·五帝本纪》孔安国注云：“纳言，喉舌之官也，听下言纳于上，受上言宣于下，必信也。”可见，纳言是调查了解下情，向舜汇报，供舜决策，并传达舜的命令，起上通下达作用的官员，当是典型的秘书官员。至此，部落联盟昌盛时期的秘书人员有：史官——记录部落联盟首领言行，并接受咨询的人员；纳言——调查研究，上通下达，宣布首领命令的官员。古籍记载中的文献有：典——记录部落联盟首领言行的上古文书。

综上所述，可知我国秘书工作起源于部落联盟昌盛时期，即黄帝至禹时期，距今约 4500 年至 4100 年。

（二）我国国家秘书工作的起始

秘书工作在国家出现之前的部落联盟昌盛时期就产生了。

随着生产力的发展，阶级和阶级压迫的产生，部落联盟演变为国家机器，从而也产生了国家秘书工作。斯大林说：“生产的继续发展，阶级的出现，文字的出现，国家的产生，国家进行管理工作需要比较有条理的文书。”（《斯大林文集·马克思主义和语言学问题》人民出版社1962年版第537页）

关于我国国家形成的时间，虽尚有争论，但是基本上定为夏朝。我国历史上最后一位部落联盟首领——禹死后，其子启夺取了权力，废除了禅让制，建立了夏朝。夏朝一开国，就产生了公务文书。由于夏是废除禅让制而建国的，遭到维护禅让制者的激烈反对，因此，开国之初，战争频繁，其公务文书也大多是讨伐敌方的军事动员令，如《尚书》中所收录的：《甘誓》——是启讨伐有扈氏时发布的檄文；《胤征》——启之了仲康在位时，掌管天时历象的官员羲和沉湎于酒乐，荒废职守，仲康命胤侯带兵征讨，行前作《胤征》。夏代末年，商汤征伐夏桀时，战前也发布了檄文，即著名的《汤誓》。

《尚书》中这些以帝王名义发布的命令，格式相同，都是先谴责敌方违逆天命，罪恶深重，己方秉承天意，予以剿灭，将征讨神圣化、合法化，最后，激励将士奋勇用命，勇猛者赏，违命或贪生怕死者严惩。其文字虽简略，但中心突出，要言不烦，措词干净利落，明快有力，富有气势和鼓动力，且已有了文体名称“誓”。所以，它已是一种比较规范的古代公文。《吕氏春秋·先识览》载：夏代末代帝王桀荒淫昏暴，国亡在即，太史令终古取出宫藏的“图法”，展示于桀而哭谏。“图法”当是宫中的重要档案，终古则是保管这类档案的秘书官员。桀执迷不悟，终古只得携带“图法”投归商汤。这些史料都说明，夏朝已有了公务文书和宫廷档

案，并有了以此为主要业务的秘书和秘书工作。因此，我国国家秘书工作起始于夏代。

三、古代秘书官吏名目的演变

国家秘书工作起始后，秘书人员开始分工。

商代，史官的名目已多达十几种，分成不同的层次，各有不同的职掌，大致可划分为贞卜史官、祭祀史官、作册史官、记事史官四类。

西周朝廷秘书机构中的史官，其层次、职掌更为分明，自上而下，分为太史、小史、内史、外史、御史。地位最低的御史到了东周后期，上升为各诸侯国国君身边的重要秘书官员。

春秋战国时期，由于周天子势力衰弱，诸侯崛起，史官逐渐衰落。此时，大批士充实入秘书队伍，各诸侯国因而设置了一批新的秘书官职，如秦国设立了尚书，齐国设立了掌书，魏国设立了主书；鲁国设立了令正。秦汉时期，尚书成为朝廷中重要的秘书官员，一般秘书吏员有令史、掾史，还有专掌传达皇帝命令的谒者，专门保管皇帝印章的符玺令（也称符节令），专事记录皇帝言行、由女子担任的女史等。

东汉末年，曹操专政，自任大丞相。他在丞相府中创设了秘书令一职，并配备了秘书左丞、秘书右丞为其助手，负责收发、处理章奏文书，拟制、传发教令（丞相的命令）。这三个官职是我国历史上首次出现的名实相符的秘书官职。

曹操之子曹丕废汉建魏后，将秘书左、右丞改称中书监、中书令，作为朝廷秘书机构的首脑，中书监、中书令之下有中书舍人、主书、书吏、书助等秘书官吏。

魏晋南北朝时期，中书舍人是地位颇为重要的秘书官员。如萧齐时，有中书舍人四人，轮流值宿于皇宫，起草诏书，收转章

奏，出宣帝命，参与机密，作用重要。当时身居三公高位的太尉，都自感权力不如中书舍人。朝廷和军队中的一般秘书官吏称令史，如掌记起居注的秘书官称起居令史，军队中将军幕府的文字秘书称记室令史。

唐宋时期，秘书官吏的名目繁多。皇帝的御用秘书官是翰林学士，中书省内的重要秘书官员有中书舍人、通事舍人、起居舍人、起居郎；门下省内的重要秘书官员有给事中、典仪、符宝郎；尚书省中则有左司郎中、右司郎中、都事、主事等。三省中一般的秘书人员有令史、制书令史、录事、记室史等。军队中的秘书官有掌书记、判官、孔目、记室参军、记事参军等。宋代最高地方行政建制称路，各路分设帅、漕、宪、仓四司，四司中的重要秘书官有主管机宜文字官、主管书写机宜文字官、主管文字官等。在县衙中，则有贴司，在押司指挥下，负责文书书写、档案保管等。

辽、金、元是历史上少数民族南下中原建立的王朝，它们的秘书工作既带有本民族的特点，又融合了唐宋的经验，在秘书官吏名称上也有所反映。辽代中央政府分为管理契丹人的“辽官”系统（也称“北面官”）管理汉人的“汉官”系统（也称“南面官”），统治中枢在北面官系统，它下设有大林牙院，设置林牙、林牙承旨及左、右林牙等秘书官员，负责拟写诏书等事务，作为皇帝的机要秘书机构，相当于唐宋的翰林院。朝中的秘书官员则有知院贴黄、知圣旨头子事等，一般的秘书官吏有令史、笔译公文的译史等。南面官系统中的秘书官职名目则仿照唐宋。金代，朝廷中的重要秘书官有奏事官，负责传达皇帝的命令，将需皇帝裁决之事上奏皇帝；地方政府内的秘书官则有知事、都目、吏目、典史、书吏、抄事、主文、贴书、知印等名目。元代，官衙中处理公文的人员称案牒吏员，有院掾、台掾、司吏、书吏、笔赤、照略案牒、提控案牒、主案、写发等名目，传达主官旨意、催促各项事务落实的人

员称传达吏员,有奏差、宣使等名目。明代六科给事中、中书舍人、前期的内阁学士、司礼监的秉笔太监都属秘书之列。清代内阁中的中书、贴写中书、笔贴式、六科中的给事中、军机处的军机章京都属秘书官吏。

四、古代中央秘书机构的演变

我国最早的中央秘书机构产生于商朝末年,称太史寮。其职掌为拟写册命、组织祭祀典礼等事务。当时,它的结构尚很简单,仅为雏型。西周初年,由于政务日繁,太史寮被扩展,臻于成熟,有了太史、小史、内史、外史、御史等不同等级、不同职责的秘书官员,承担着拟制文书、处理文书、保管档案、调查研究、组织会议、典礼、宣布政令、联络接待、提供下情、接受咨询等事宜,成为中央政府的一个重要辅助机构。到了西周后期,太史寮的作用越来越大,被与中枢政务机构卿事寮合称为卿史寮。东周时期,由于王室衰落,诸侯国崛起,中央政府难以向各诸侯国发号施令,太史寮的地位、作用才与卿史寮一样不那么明显了。

秦朝攻灭六国、一匡天下后,秦始皇设立丞相府,作为协助自己处理繁复的日常政务的辅助机构。凡朝廷百司和地方郡县上呈朝廷的公文,一律送交丞相府,由丞相府整理后送呈皇帝裁决;凡皇帝下颁的诏书,也由丞相府分发各官署执行。由于秦始皇集军事、政治、经济大权于一身,事无大小,一决于己。因此,此时的丞相府没有决策权,仅有参谋权,规模也很小,以协助皇帝处理日常政务为主要职责,成为联系上下的桥梁和纽带,相当于皇帝的办公厅,丞相则相当于皇帝的首席参谋兼办公厅主任。丞相府实为中国历史上第一个统一的封建君主集权制度下的中央秘书机构。

秦亡后,西汉承袭秦制,起初也以丞相府作为中央秘书机

构。由于国家行政管理事务的增多，此时的丞相府机构开始扩大，下属部门明显增多，属官大量增加，最多时达 360 多人，其职权也扩大，凡选用、罢黜百官，执行诛罚，郡国的上计、考课，都可以拍板处理，开始拥有相对独立的决策权。丞相也演化为手握重权的秉政大臣。这就和君主独裁的政体发生了冲突。于是，自汉武帝起，开始逐步分散、抑止、削弱丞相府的职权，将丞相府划为“外朝”，官衙设于皇宫外，属政务系统，即将职权已膨胀的丞相府转化为政务机构。同时，汉武帝又起用原先为皇帝收发章奏、保管档案、传达旨令的亲信秘书小吏尚书，组成小规模的书机构尚书署，以协助他处理文书等事务，官署设于皇宫内，属皇帝的近侍机构“中朝”系统，取代了昔日丞相府的地位。尚书署逐渐发展，其职掌从起初的收发奏章，发展为允许拆读奏章，《汉书·霍光传》记载：“光与群臣连名奏王，尚书令读奏。”进而，又允许初步裁决奏章，《汉书·魏相传》记载：“诸上书者，皆为两封，署其一曰副，领尚书者先发副封，所言不善，屏去不奏。”到了东汉，尚书署除了掌理奏章的收发、拆读、初步裁决、审查、诏书的起草、封印、转发、记录、皇命的传宣以外，还增加了选用、奖罚百官等权限，膨胀为无所不统的权力机构，被称为“今陛下之有尚书，犹天之有北斗也”（《后汉书·李固传》），其机构也自尚书署扩展为尚书台，从最初的少数人员增加为分六曹，配备了大批官员。

为此，东汉末年，曹操又将尚书台转化为中央政务机构，另以自己的亲信幕僚为秘书令，下隶秘书左丞、右丞，负责收发、处理文书和拟制、颁发命令，以取代昔日的尚书台，组成新的中央秘书机构。曹丕称帝建魏后，又改秘书令为中书令，增设中书监一职，组建成中书省，负责起草诏书，掌管章奏，成为新王朝的中央秘书机构。

魏晋南北朝时期，中书省的职权再度扩展、膨胀，从最初的

“掌赞诏命 记会时事 典作文书”发展为参与机密 处理政务 执掌 21 方面的事务 其人员也猛增 光抄录、誊写文书的书吏就有一二百名。统治者为此分别增设了门下省、尚书省，以分散中书省之权，使三省各承担部分中央政府的秘书机构，使之相互配合 又相互制约。

唐朝 三省扩展为中央政务机构 皇帝又起用翰林学士 作为自己的机要秘书。后又发展为翰林学士院，成为皇帝的机要秘书机构 并为宋朝所承袭。

明朝 由翰林学士组成内阁 作为皇帝的机要秘书机构。内阁从明成祖时的 7 人，发展到清初，已扩展为 300 多人分 12 房办事的大衙门，其职掌也从最初的收阅奏章、充当顾问，膨胀为“赞理机务 表率百寮”（《乾隆会典》卷二二）总理政务。为此 清康熙帝、雍正帝先后设立南书房、军机处作为中央政府的秘书机构，而将内阁转化为政务机构。军机处的职权从起初的办理往来军报、颁发皇帝任命将帅、出师征剿等命令 发展为拟写诏旨、收受奏折、参与政务、审理大案、奏补文武官员等 又一次膨胀 成为决策中枢。由于辛亥革命推翻了清王朝，才终止了新的封建中央秘书机构的产生。

综上所述，历代中央秘书机构的职权、规模总是由小到大，逐步增强 最后膨胀。而它一旦膨胀 封建统治者就予以抑止、削弱、解散 或将其转化为政务机构。然后 重新起用身边的职位低微的秘书官吏，组建成新的秘书机构。这一现象自秦朝起，直至清末，两千多年中反复出现，形成一条规律，导致封建王朝的中央秘书机构处于建立、扩展、膨胀、削弱、解体或转化 又重新建立的周期性演变之中，形成一道循环轮回的怪圈，使中央秘书机构的名称不断变更，权限时弱时强，具有明显的不稳定性。

第二节 我国古代秘书工作的经验和教训

数千年间，历代统治者在秘书机构、秘书队伍的建设上留下了许多经验，也有不少教训。上述“膨胀回位”现象就很值得深思。

一、历代中央秘书机构权限的膨胀回位

（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“掌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。

二、重视发挥秘书官吏的参谋作用

纵观历史，历代有作为的封建政治家，无不鼓励秘书官吏积极出谋献策或补正自己的缺失以有益于政事。所以我国秘书的功能，历来包括助手性的事务工作和参谋性工作两部分，参谋助手是秘书的传统功能。

早在殷商时期，我国秘书的鼻祖史官就包括这两方面功能。一方面他们记录帝王言行、朝廷大事，拟制文书，从事事务性工作；另一方面，他们起着参谋咨询作用。由于商朝统治者笃信鬼神，“殷人尊神，率民以事神，先鬼而后礼”（《礼记·表记》），所以，当时史官的参谋功能是在神权统治中以解释天意、神意的形式表现出来的。商王每逢要征战、筑城、任官、婚娶，都自己先作盘划，再和卿士们商议，最后占卜询问天意。占卜有两种方法，一种用筮、蓍草占卦以询问吉凶，一种用龟甲询问天意。解释蓍草排列或龟甲被炙后纹路所显示的预兆，是由贞卜史官负责的，“天道鬼神灾祥卜筮梦之备书于策者何也？曰此史之职也。”（汪中《述学》）如果商王和卿士都同意干某件事，而贞卜史官认为从占卜的预兆来看不可行，商王往往要慎重考虑，一般遵从天意而作罢。因此，史官实际上对军国大政、重大行动起了参谋作用，且这一作用是举足轻重的。可见，我国的秘书从诞生之时起就具有

参谋功能。

随着社会生产力的逐步提高，人们能解释的自然现象和社会现象日益增多，神权统治随之日渐淡化，统治者注重人治，对秘书官吏的参谋作用，也转向于要求在人治上出谋划策，提供信息。

西周朝廷中设置有行人一职，此官除了安排天子接见诸侯事宜之外，还负责直接了解民情，以接受天子的问询，提供咨询。为此，他每年阳春三月巡游各地，站在交通要道，摇着木铎（一种铜口木舌、类似铜铃的乐器）征求真实地反映社情民意的民歌，以向天子提供社会信息，名为采风，实际上对统治者的决策、施政起着参谋作用。

三国时蜀国丞相诸葛亮是善于发挥秘书官员参谋作用的典型，他除了要求秘书官员忠于职守外，还对他们提出了违覆、直言、进人的要求，称为参署制度。“违覆”即发现公文中主官的批示有与国家政策违背之处，秘书人员应提出自己的看法，陈述理由，送回主官处，建议重新审改。秘书官董和任职七年中敢于违覆，有时同一件公文竟反复十次向诸葛亮启告，建议修改，诸葛亮十分赞赏，要僚属学习董和对公文认真负责的态度。由于长官受精力、时间、才识的限制，处理公务中难免有考虑不周之处或失误，秘书人员要在工作中善于发现这些缺陷和遗漏，建议长官修正之，使长官的失误降至最低限度，失误次数尽可能减少，这是秘书人员应当具备的基本技能。诸葛亮提出的“违覆”鼓励秘书人员善于发现长官的失误，敢于提出自己的见解，就是要求他们培养这种技能。“直言”即要求秘书人员对主官直谏不讳，凡发现主官在处理公务、行为言论中有不当之处，都及时指出，以避免过失。由于诸葛亮心胸宽广、待下属诚恳，身边的秘书人员都乐于上谏。诸葛亮曾说，崔州平能指出自己的“得失”，徐庶能给