


 世纪政治学系列教材

# 中国政治 制度史导论

(第二版)

张鸣 著

 中国人民大学出版社

21 世纪政治学系列教材

# 中国政治制度史导论 (第二版)

张 鸣 著

中国人民大学出版社

· 北京 ·

**图书在版编目 (CIP) 数据**

中国政治制度史导论 (第二版) /张鸣著.  
北京: 中国人民大学出版社, 2010  
(21 世纪政治学系列教材)  
ISBN 978-7-300-12326-4

- I. ①中…
- II. ①张…
- III. ①政治制度-历史-中国-高等学校-教材
- IV. ①D69

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2010) 第 116104 号

21 世纪政治学系列教材  
**中国政治制度史导论 (第二版)**  
张 鸣 著  
Zhongguo Zhengzhi Zhidushi Daolun

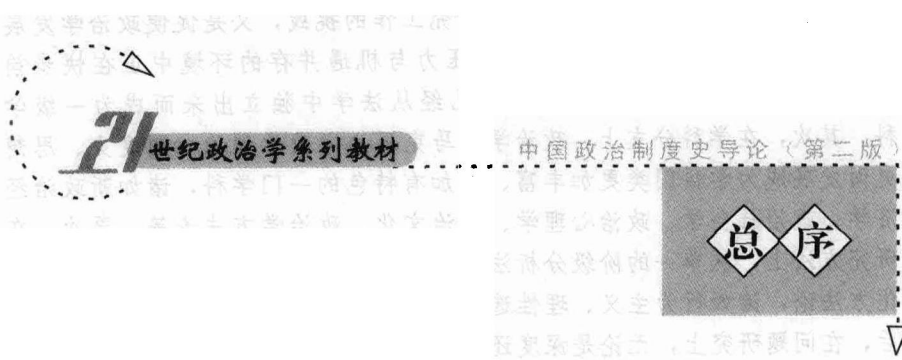
---

**出版发行** 中国人民大学出版社

<b>社 址</b>	北京中关村大街 31 号	<b>邮政编码</b>	100080
<b>电 话</b>	010 - 62511242 (总编室)		010 - 62511398 (质管部)
	010 - 82501766 (邮购部)		010 - 62514148 (门市部)
	010 - 62515195 (发行公司)		010 - 62515275 (盗版举报)
<b>网 址</b>	<a href="http://www.crup.com.cn">http://www.crup.com.cn</a> <a href="http://www.ttrnet.com">http://www.ttrnet.com</a> (人大教研网)		
<b>经 销</b>	新华书店		
<b>印 刷</b>	北京民族印务有限责任公司		
<b>规 格</b>	170 mm×228 mm 16 开本	<b>版 次</b>	2004 年 6 月第 1 版 2010 年 7 月第 2 版
<b>印 张</b>	19	<b>印 次</b>	2010 年 7 月第 1 次印刷
<b>字 数</b>	306 000	<b>定 价</b>	29.00 元

---

**版权所有 侵权必究 印装差错 负责调换**



邓小平的改革是新中国成立以来的又一次革命。过去 20 多年的改革开放已经给中国带来革命性变化。这种革命性变化不仅体现在经济、政治等层面的现实生活上，而且还表现在因现实的变迁而带来的理论上的创新和发展以及由此而来的政治学学科建设上的成就方面。

在我国，计划经济体制已经让位于社会主义市场经济体制，同时由经济变革带来的政治体制上的变化也是有目共睹的。首先，在民主法制建设上，人治正在走向法治，政治的制度化正在加强，其中一个重要标志就是终身制的废除和退休制度的形成。其次，在国家结构上，过去在计划经济时期的简单的单一制已经转变为更加复杂的国家结构关系。中央与地方、地方政府与地方政府之间的关系有了更多的市场经济特征。再次，在国家与社会之间的关系上，过去是“大政府（国家），小社会”，现在正向“大政府（国家），大社会”的方向变化。民间社会在政治生活中的作用越来越大，社会自由越来越多。最后，在意识形态上，过去那种对待马克思主义、毛泽东思想的封闭、激进而又教条的态度已经转变为开放、理性而又灵活的态度，因而形成了引导改革开放事业的邓小平理论、“三个代表”重要思想和和谐社会构想。所有这些变革，都是我们在 20 多年前所无法想象的。当然，在政治进步的同时，存在的问题也不容回避。那就是迫切需要建立一套约束政府权力、使人民群众的真实意愿和利益诉求能够得到顺畅表达的机制，以便从根本上保证社会的稳定与和谐。这些问题的解决，不仅需要实际工作者在体制创新方面的实践，更需要政治学学科的发展和政治学专业人才的智慧与理论贡献。

我国的政治变革既是对政治学研究工作的挑战，又是促使政治学发展的良好机遇。我国的政治学在这种压力与机遇并存的环境中正在快步前进。首先，在学科分类上，政治学已经从法学中独立出来而成为一级学科。其次，在学科分支上，政治学从马克思主义政治理论、制度史、思想史而发展成为学科门类更加丰富、更加有特色的一门学科，诸如新政治经济学、政治社会学、政治心理学、政治文化、政治学方法论等。再次，在研究方法上，从单一的阶级分析法发展成为以历史唯物主义为基础的多元化方法论，诸如行为主义、理性选择主义以及方兴未艾的新制度主义。最后，在问题研究上，无论是深度还是广度，我国政治学界都取得了可喜的成就，为中国的政治发展和政治改革做出了自己应有的贡献。当然，在看到成绩的同时，也不能无视发展中的不足。作为中国政治学学科建设和发展的见证人，我们不能不为政治学发展中的结构性缺失而忧心忡忡。比如，就专业刊物而言，不要说与经济学、法学和历史学比较，就是和政治学的二级学科国际关系比较，政治学专业刊物的数量也是少之又少。这种现象严重制约了我国政治学的发展，很多优秀的研究成果只能散见于综合性学术刊物和大学学报。

中国政治学学科发展的基础是高校政治学专业建设。自1980年恢复政治学专业以来，政治学系或政治与行政管理学系已经成为很多高校的普遍性建制。而且在各高校政治学专业竞相发展的过程中，我们很高兴地看到各个高校的政治学学科建设，无不生机勃勃，成就斐然。其中特别值得一提的是中国人民大学。人所共知，中国人民大学一直是中国近代政治制度的研究重镇。同时，中国人民大学在学科发展中非常注重教材建设，经过专业优化组合的中国人民大学国际关系学院组织编写的“21世纪政治学系列教材”在全国享有很高的声誉，是我国很多高校政治学专业和行政管理学专业的必备教科书。从已经出版的教材来看，我认为，“21世纪政治学系列教材”具有如下特点：

第一，体系上的创新性与独特性。教科书固然应该有通用的内容，但是在教材林立的今天，千篇一律而了无特色的教材是难以立足的，也难以为社会所认可和接受。“21世纪政治学系列教材”中的每一本教材在体系上的创新性和独特性都是很突出的。

第二，内容上的研究性与新颖性。体系上的独特性应该由内容上的研究性与新颖性构成。教科书不但要介绍一般性的概念和理论，还应该容纳最新的理论研究成果以及对有关理论成果的看法与评价。该系列教材的一

一个重要特征是，这些教材都是作者们基于自己多年的教学与研究心得而撰写的具有新意的研究性作品。事实上，国外的大学教科书基本上是学术界享有名望的教授来撰写。一本好的教科书之所以享有盛名，就在于其因体系上的独特性和内容上的研究性而形成的权威性。

第三，观点上的全面性与选择性。教科书是一种通论性的著作，因而包容的学术观点、理论应该尽量全面。但是，在信息爆炸的时代，一本书企图容纳所有的观点是不可能，也是不必要的。因为有的观点不过是个别学者的偶发奇想而不具有普遍性。这就需要撰写者去伪存真，认真取舍。我很高兴地看到，本系列教材在追求观点的全面性时，也没有忘记选择性原则。

第四，方法论上的马克思主义原则性与包容性。我国的社会科学研究离不开马克思主义的基本方法论，尤其离不开历史唯物主义的指导，政治科学更是如此。但是马克思主义并不是凭空产生的，它是在吸纳人类精神文明优秀成果的基础上产生的，马克思主义的发展同样少不了与其他理论流派的碰撞以及对人类文明成果的借鉴与扬弃。封闭的马克思主义是没有生命力的，坚持马克思主义并不排除对其他理论流派的介绍与分析。正是基于这样的指导思想，本套教材在介绍马克思主义政治学的同时，能运用历史唯物主义的基本原理兼容并蓄地介绍和分析其他理论流派。

本套教材的上述特点决定了它们不但是有关专业的教师和学生必备的教学和学习用书，也是政治学研究者的的重要参考书籍。虽然具有上述优点和特征，但是十全十美的社会科学著作是不存在的，因此，本套教材中的缺点与不足在所难免。衷心希望专家学者、广大读者积极批评、热情指正！

**赵宝煦**

2005年8月于蓝旗营小区抱虚斋

701 ..... 陈冠中著

005 ..... 吴博群著

111 ..... 吴博群著

151 ..... 朱松茂著

181 ..... 文海英著

201 ..... 陈冠中著

221 ..... 吴博群著

241 ..... 文海英著

261 ..... 陈冠中著

281 ..... 吴博群著

301 ..... 文海英著

321 ..... 陈冠中著

341 ..... 吴博群著

361 ..... 文海英著

381 ..... 陈冠中著

401 ..... 吴博群著

421 ..... 文海英著

441 ..... 陈冠中著

461 ..... 吴博群著

481 ..... 文海英著

501 ..... 陈冠中著

521 ..... 吴博群著

541 ..... 文海英著

561 ..... 陈冠中著

581 ..... 吴博群著

601 ..... 文海英著

621 ..... 陈冠中著

641 ..... 吴博群著

661 ..... 文海英著

681 ..... 陈冠中著

701 ..... 吴博群著

721 ..... 文海英著

中国政治制度史导论（第二版）



国十廿五——林冠中著 章正策

- 开篇语 ..... 1
- 绪论 ..... 8
- 第一章 前封建时代和封建时代 ..... 11
  - 第一节 前封建时代 ..... 12
  - 第二节 封建时代的过渡——夏 ..... 17
  - 第三节 封建时代的确立——商 ..... 20
  - 第四节 封建制的盛世——西周 ..... 23
- 第二章 “官僚”帝国的时代——从春秋战国到秦汉 ..... 31
  - 第一节 官僚制帝国时代的过渡——春秋战国 ..... 32
  - 第二节 法家帝国——秦 ..... 39
  - 第三节 王霸之道——两汉 ..... 47
- 第三章 贵族与皇权——三国、魏晋南北朝 ..... 84
  - 第一节 三国，贵族政治浮出水面 ..... 85
  - 第二节 九品中正制和“户调式”与门阀政治 ..... 87
  - 第三节 门阀政治阴影下的西晋分封复古 ..... 90
  - 第四节 中央机构的权力制衡与职能分工的初现 ..... 91
  - 第五节 地方官制与行政区划的演变 ..... 95
  - 第六节 军队私人化的走向 ..... 97
  - 第七节 门阀政治的政治文化与门阀政治的末路 ..... 99
- 第四章 考试帝国——隋唐 ..... 104
  - 第一节 隋朝的创制 ..... 105

第二节	三省六部和集体宰相体制 .....	107
第三节	科举制度 .....	109
第四节	唐代的官吏任用考核制度 .....	117
第五节	隋唐时期的监察体系 .....	121
第六节	府兵制及其畸变 .....	123
第七节	隋唐的地方政府体制 .....	126
第八节	隋唐的司法制度 .....	130
第九节	中唐决策机制的变化以及宦官专权的原因 .....	133
<b>第五章</b>	<b>军阀政体——五代十国</b> .....	140
第一节	武化结构与秩序 .....	140
第二节	失掉了文治精神的文官体系 .....	143
第三节	缺乏道德维系导致的制度性动荡 .....	145
<b>第六章</b>	<b>精致繁复的网状王国——两宋</b> .....	148
第一节	繁复的中央行政机构 .....	150
第二节	宋代的地方官制 .....	156
第三节	宋代的科举与学校制度 .....	158
第四节	宋代官员的人事制度 .....	163
第五节	宋朝的兵制 .....	166
<b>第七章</b>	<b>草原帝国——金、元</b> .....	173
	<b>草原帝国(上)——金朝</b> .....	174
第一节	金朝的政府特色 .....	174
第二节	猛安谋克制度 .....	177
	<b>草原帝国(下)——元朝</b> .....	179
第一节	元朝的大汗和皇帝制度 .....	180
第二节	元朝的中央行政体系以及决策机制 .....	182
第三节	元朝的地方行政系统 .....	184
第四节	投下分封制度 .....	186
第五节	社会等级与政治文化 .....	187
第六节	元朝的兵制 .....	189
<b>第八章</b>	<b>绝对王权——明、清(1860年之前)</b> .....	194
	<b>绝对王权(上)——明朝</b> .....	197
第一节	政治中枢的变迁 .....	198
第二节	明代的中央行政机构 .....	206



第三节	明代的地方行政体系 .....	208
第四节	明代的学校与科举制度 .....	211
第五节	明朝的兵制 .....	219
第六节	明朝皇室的特务机构 .....	222
第七节	明朝的监察制度 .....	225
第八节	明朝独特的宗藩制度 .....	227
<b>绝对王权(下)——清朝(1860年之前)</b>	.....	229
第一节	清代的中枢决策及其机构 .....	229
第二节	清朝的皇位继承制度 .....	237
第三节	清代的内务府和太监机构 .....	239
第四节	清代的中央行政机构 .....	241
第五节	清朝的八旗绿营兵制 .....	243
第六节	清朝的朝贡和理藩体系 .....	246
第七节	清代的地方行政及其运作 .....	248
<b>第九章 转型的阵痛——晚清</b>	.....	255
第一节	清朝政治格局的转换 .....	256
第二节	勇营制度和新式海军 .....	260
第三节	总理衙门和总税务司 .....	263
第四节	戊戌维新变革的制度意义 .....	268
第五节	清朝的新政 .....	271
<b>参考书目</b>	.....	284
资料部分	.....	284
专著部分	.....	284
<b>后记</b>	.....	288

## 开 篇 语

在中国黄河与长江流域的早期文明发展阶段，地理和气候条件，加上其他因素，容易产生较为发达的农耕生产方式，这种生产方式使得这两个流域的居民在原始部落阶段就可以积累大量粮食和财富，同时也不得不依靠修筑城池来保护他们的收获和财富。兴修水利的需要和抵御周边游牧半游牧群落的压力，使得这些农耕部落趋向于联合，或者以和平的方式，或者以战争的方式建立起较大的王国。部落内部原来也许有过的民主形式，在越来越多的集权需要面前，逐步丧失了。中国的传说和成文史，基本上都是高高在上的圣人和王权的历史。但是，这种王权毕竟还达不到秦以后的程度。传说的历史姑且不论，至少，记在甲骨、钟鼎和竹简上的历史，都说明中国曾经有过很长一段的封建时代。在这样的时代，每个王朝都是由大大小小的诸侯国组成，王只是诸多政治实体的共主，或者说是联盟领袖。如果不是在西周转入东周的时期出现了文化上的重大变异，也许封建的体制还会周而复始地循环一段时间。在诸侯争雄的春秋时代，封建制原来赖以存在的基础——宗法制被打破，各个政治实体在竞争中，表现出了强烈的以自我为中心的倾向，同一宗法血亲系统内的争夺和厮杀自然不可避免。在竞争中活下来的各个诸侯不再继续向下分封，而转向直接控制，因为来自自己内部的竞争，并不亚于外部，在竞争中取代了诸侯的大夫，自然不会希望原来体现在他们宗主身上的悲剧重演。一种不同于以往的，非宗法、非宗教、绝对实利主义的文化成长起来，谁对传统抛弃得越彻底，对实利主义奉行得越透彻，谁就能在竞争中占得先机。春秋战国时期的政治改革，实际上就是实利主义的角逐。当最终秦国脱颖而出、统一六

国之后，一种新的帝国体制得到了确立。

中国很早就确立了相当完善的官僚制，早在秦汉时期，中国实际已经进入了欧洲15、16世纪才出现的绝对主义国家的形态，形成了金字塔式的官僚体系，有税收和财政体系以及庞大的常备军，甚至形成了欧洲到近代晚近才出现的文官选拔系统。相对于欧洲，也许可以说中国的制度是“早熟”的，但是更可能的是，这种“早熟”的评判本身就是有问题的，因为它暗含着以西方作为评价标准的意思。实际上，中国的政治制度跟中国的文化一样，是按照自己的理路发展的，长期以来，虽然中西之间不能说没有交流，但这种交流还远远达不到在制度文化层面上相互影响的地步，中国的制度几千年来一直走着自己的路，虽然这条路不时地受到来自北方游牧民族的干扰，也不能说完全没有其他文化输入，比如佛教文化的影响，但这种文化对于政治影响并不大，因此，中国制度一直在官僚制帝国的轨道上行进。不仅跟中世纪的西方，而且跟周边的印度都非常不同，甚至与一直向我们学习的日本也很不一样。

官僚体制从秦汉起，就是中国政治制度的核心问题。而这个核心问题又可以分成两个大的子问题，一是官僚的选拔问题，当时称之为“选举”，将社会精英定期吸纳到官僚体系中来。实际上，正如古往今来许多人指出的那样，中国政治的中心可以归结为选举。通过选举制度以及相应的文化，官员选拔的金字塔居然将整个社会联结到了一起。作为社会精英的士大夫阶层，其活动和文化实际上都在围绕着选举进行。所以，从这个意义上说，中国社会也可以被称为“选举社会”。历朝历代都将选举视为关系王朝命运的头等大事，因为稳住了选举，就能保证社会秩序的稳定。二是官僚体系内部的权力制衡问题。中国是个巨型的帝国，皇帝依靠对于他来说显然有些过于庞大的官僚群来管理国家，如果没有起码的权力制衡的制度安排，权力的运行将是无法控制的。所以宏观上有行政、监察与军事上的三权分立，微观上有相权的分割和每个部门的权限细分，以及各个部门之间权限的模糊和相互渗透。

虽然庞大的官僚金字塔是中国制度的基本特色，皇权的专制也是中国制度的特征，但中国的皇帝却不是如同日本天皇那样的虚拟君主。皇权总是力图要将官僚体系变成实现自己意志的工具，不断强化自己的直接权力。从理论上讲，秦汉以后的皇帝跟西周和西周之前的王有着本质的区别，他不是天下的共主而是独主，是国家所有人唯一的君主。皇帝的权力，至少在理论上是可以达到无限的，如果皇帝要一意孤行的话（只要他

不在乎丢掉祖宗的江山)，其实没有什么力量能够阻止他。历朝历代，皇帝总是试图直接统领官僚体系，操控一切，不惜利用身边的侍从机构，取代原本运转良好的政府首脑机关。到了明清两朝，皇帝甚至取消宰相制度，皇帝既为国家元首，又是政府首脑。然而，官僚制的本质规定是选贤与能的，着眼点是能力，而君主制的本质规定是世袭的，着眼点是血缘。对于如此庞大的集权帝国而言，事实上只有强调管理者的能力，才能保证帝国运转的正常，君主制与官僚制是相伴而生的。正如皇帝一意孤行会导致王朝崩溃一样，明朝废相从历史上看，也付出了沉重的制度代价。

皇帝制度和官僚体系的沟通衔接，是传统制度从来都难以处理的难点。皇帝和官僚们的正式接触渠道是各种形式的朝会，大到朝廷典礼，小到日常与宰辅和群臣的碰头会，这属于直接接触。而皇帝更多的是通过某种中介与官僚体系发生关系，这就是他的侍从和秘书班子，还有皇帝的亲信和家人（尤其是外戚）。事实上，无论制度上是否授权，凡是处在权力中心的人，都具有影响决策的能力，更何况在皇帝周围的人们事实上担负了沟通内外的职责。历史上所谓王朝的三大祸患：宦官、外戚和女主专权，实际上都跟皇帝制度与官僚制度之间的沟通衔接有关。

君主制和官僚制虽然相互依存，但并不意味着它们之间就没有冲突和矛盾，中国的官僚中不乏借官职谋饭碗的刀笔吏，但其中很多人从小熟读圣贤书，将修齐治平的理想寄托在仕途上，从某种意义上讲，仕途不过是他们借以实现理想的工具。诚然，官僚制是皇权对士大夫的某种“贱买”，士大夫通过入仕，获得地位、金钱和荣誉，维持他们体面的生活。但是，传统时代的官僚体系不仅担负着管理职能，而且还有对社会的教化功能，使得社会生活符合王朝正统的道德伦理的要求，甚至使得民众对皇权产生一种类似宗教式的感情，只有这样，在一个粗糙的农业社会里，治理才有可能顺利地实现。这种管理与教化的双重职能，免不了导致有人会抱着致君王为尧舜的期望，指望成为帝王师，从而实现某种理想，在他们看来，他们才是这个社会的真正主角，具有学理和道德上的双重优越，因为是他们而不是皇帝，承负着古代圣贤学说，是古圣贤的继承人。结果，士大夫做官，往往把自己看成道德教化的体现，他们为民父母，是引导民众走向道德正途的导师，而不仅仅是管理的机器。雇员和教化的两种角色长期以来一直在冲突，作为官员实际上他们的主要任务是催科（征粮、税）和听讼（司法审理），但为官的表面文章却是让他们爱民如子，倡导“无讼”。由教化导致的“帝王师”的感觉，使得官僚体系与皇帝之间的关系总是有

点别扭，直到清朝，皇帝才明确地将士大夫的野心压下去，让他们意识到，他们既为皇帝管理民众，也替皇帝教化民众，皇帝甚至连教化的模本（圣谕宝训）都予以提供，士大夫只管照本宣科就是。士大夫将精力转向儒家经典辞章的考据，以及具体治理技术的追求（实学），但是并没有真正完全放弃帝王师的理想，一有风吹草动，还有可能冒出来。即便没有这种理想的追求，官僚体制自身也存在着自己的逻辑，不可能完全按君主的意志行事，否则这个体系将无法运转。从某种意义上说，皇帝和官僚们一直在明争暗斗，此消彼长，集中体现在皇权与相权的争斗上，最后到了明朝，虽然皇权取得了表面上的胜利，但皇帝自身则因这个胜利，陷入了这样的境地：或者日理万机，还捉襟见肘；或者干脆撒手不管，听任宦官的摆布。如果想过正常的生活，不是向官僚体系托付更多的权力，就是要更多地依赖行政法规，因此付出了国家机器更加低效的代价。

由于当时社会发展的状况，国家不可能进行精密的管理，因此制度设置的本身就是粗犷的，在制度安排上预留了很多空隙，由官员自身的活动去填补，这样才能保证制度的弹性，比较能够适应变化。不仅中央政府各个部门之间、下级部门和上级部门之间的关系不清晰，中枢决策机构的成员不固定，甚至决策机关在一个朝代之内也会发生变化。这个部门管那个部门的事情，这个官员管本来不该他管的事情，本来该负责的官员却负不了责，这样的现象屡见不鲜。但是，在任何情况下，机构都在运转，因为古代制度本身就有处理这种复杂关系的模糊机制，存在新制度主义经济学所谓的“隐性制度”，通过隐性制度的安排，实现政府机构的运转。当然，隐性制度的存在，也会被官员用于为自己牟利，不过这种应用，本身也是有限制的，最大限度地防止了官僚内部的关系紧张。另外，虽然政府机构和官员之间关系充满不确定性，但负责基本业务的属吏和杂役却基本稳定，他们之间自有一套处理问题的隐性规约，一是借此牟利（他们不是没有薪俸就是薪俸过低），二是保证公务的运转（不运转他们就没钱可捞）。

基于同样的原因，中国不是不能对农村社会实行军国体制的管理，政权也不是不能下移到县以下，秦朝曾经有在县以下设置有俸禄的乡官的制度安排，不仅设置乡官，而且实行乡间的什伍编制，严厉推行连坐制。秦以后，这种乡村管理体制，在历史的某些阶段，总是有复辟的尝试。这样的乡村管理，其实在短时间内，无论是对农民的管理控制，还是对赋税的征收，都有很好的效果，只是这种制度安排时间一长，就会暴露出交易成本迅速提高的趋向，甚至达到王朝政府不堪承受的地步。所以，在中国历

史的大多数时间里，不管统治者奉行什么思想，主观愿望如何，对农村却只能实行近似无为而治的治理方式，乡官逐渐变成差役，而将空间留给乡居的绅士和其他精英。

从政治文化的角度讨论政治制度的时候，离不开“道”和“术”这两个中国式的概念。从某种意义上说，道是可以意会的、蕴涵某种理想状态的境界，术则是实现这种境界的途径和方法。但是，具体落实到制度和政治操作上，道则意味着文治精神，它包括重文轻武、以文官治军、推行道德教化、重视礼仪、维护伦理型的意识形态等等；术则意味着权术，或者说权力技术，包括权力制衡的制度安排、权力监督和权力运用的技术操控等等。

文治精神是自秦汉以来每个常态的王朝所必须具备的。道理很简单，“以马上得天下，不能以马上治之”。中国历史上，企图以武力的方式维持国家的王朝并不是没有过，但没有一个能长久。不断被充实的儒家理念也许对版图的扩张用处不大，但对于维护一个分散宗法制的农业国度，却有无穷的妙用。春秋战国以降，虽然西周那种贵族式的完整的宗法结构被破坏了，但这种以血缘姓氏为轴心的父系宗法制的某些基本元素，却随着贵族社会的消亡而散落民间，成为小农生活共同体的黏合剂，再次形成平民意义上的宗法制，这种宗法制由于没有了过去那种以嫡长继承为特征的严整的梯形树根结构，可以将其称为“分散宗法制”。由于这种“分散宗法制”的广泛存在，西汉初年汉武帝所宣布的独尊儒术，从政、教两方面对社会都是一种适应，当然，儒家伦理的推行，对宗法制也是一种促进，使得宗族向大型化的方向发展，导致贵族社会的再生。从东汉末年开，官僚贵族化的倾向以门阀的形式再现，到了魏晋南北朝时期，官僚制已经笼罩在门阀政治的阴影之下。在官僚制的自身规律作用下，贵族化的趋势最终还是被遏制了，中国进入了长期而稳定的小农社会，分散宗法制顽强地生存了下来，父子、长幼、尊卑、男女（有别）这样的结构性概念，成为不可撼动的文化核心，支撑着中国社会的运行与再生。正因为如此，每个正常的统治者，都无一例外地不仅要儒家伦理捧在头顶，而且要贯彻到社会每一个层面。中国历史上的几百个皇帝中，不乏能文者，也不乏狂妄自大之徒，但社会却始终只有一个主导意识形态，一个教主。关键的是，这个教主不是皇帝本人。因为，这个意识形态是在皇帝之上的，一旦动摇了它，皇帝和他的王朝存在的合法性便会受到质疑或是挑战。

当然，文治精神不仅仅意味着意识形态的推行，还伴随着国家政治以

及社会活动的仪式化（礼仪化）。“天王圣明”的尊严，尊卑有序的秩序，权威的认同与服从，必须通过长时间的仪式熏陶和演练，才能内化为人们的不自觉行为。历代王朝对礼仪重视的程度，不亚于财赋予军队；官僚体系中，负责礼仪的专门机构，只有增加的份，而没有缩减的可能。官办的学校教育，学礼一直都是主要的内容，以至于到后来，老百姓一致认为，上学就是达到“知书达礼”。近代中西大规模接触之初，中国在马嘎尔尼使团来访和1859年中外交涉中所表现出的对礼仪问题的过分反应，实际上不过是传统文治精神的一种过度表现。

正因为有了意识形态的推行和礼仪化制度这两个基本要素，古代制度呈现出文官第一的特色就可以理解了。正如阎步克先生的研究所显示的那样，自汉以后，儒生和文吏的结合，为官僚体系提供了成员。而事实上，在这个结合过程中，儒生的味道逐渐压倒了文吏，以至于到后来察举制导致通经和达礼才是进入仕途的基本条件。再到后来，官僚基本上就意味着也是士大夫；非正途（科举）出身的人，按惯例总是被排除在士大夫的核心群体之外。至于官僚所需的操作技术，则由上不了台盘的吏和后来的幕僚承担。

不过，文官第一的制度面貌，还可以从另一个角度去理解，这就是军事制度的安排。武装力量无论如何都是国家的支撑性要素，无论在什么时代都是如此，古代中国自然也不例外。事实上，每个开国君主，都是完全或者部分意义的武夫，西晋的开国皇帝司马炎总是强调自己家族的“诸生”出身，还被人嘲笑过。皇帝们对于军权，也从来都没有放松过。兵者利器也，可是这利器是双刃剑，能伤别人也能伤自己。对军队控制不当，轻则割据难制，重则起兵反叛。以暴制暴，采用武力控制的方式维持国家的秩序当然不是不可以，但这样一来，难免伤及礼制和教化，建立不起皇帝和军人之间的道德联系，即使是身边的亲卫军，也难保不有起叛心的一日。古代社会的政治制度，在效忠和效率之间，效忠总是第一位的。所以，拥有最可能颠覆皇权的利器的军人，是首先应该防范的。当然，军人是不可靠的，文官也是不可靠的，但比较起来，还是军人更具危险性，文官与军人的结合，则是最危险的。所以，重文轻武、以文压武政策的推行，效果是一石二鸟，既压低了武人，又离间了文武，让他们难以结合。

文治精神到了这一步，已经进入了“术”的领地。古代制度安排上的权力制衡，也属于“术”的层面，除了前面讲过的文武制衡，还有行政与监察机构的制衡，行政机构之间的制衡，地方官员之间的制衡，以及体制

内与体制外的制衡等等。实际上，古代政治中的权术，还远远不止这些，可以说，当年韩非子列举的那些驾驭之术，在以后的岁月里，不仅在君臣之间，而且在臣臣之间，不断地推陈出新地上演着，只不过，我们已经很难在制度的设置上看出它们的痕迹了。

中国古代制度阐释方面最易被人忽视、同时也最暧昧不清之所在，应该是官僚机构，即所谓衙门的运作方式与内涵。从某种意义上说，任何一种形式的制度安排，最后都要通过衙门的运作才得以实现。衙门实际上是刀笔吏和衙役的空间，自唐朝以降，吏和衙役已经成为一个介于官民之间的特定群体。他们的政治地位不高，衙役甚至被列为不得参加科举的贱民行列，但是，他们是政治运行不可或缺的人物。无论是中央机关还是基层的县衙，没有主官，政务不会停滞，而没有了吏和役的奔波，所有的事务都可能停摆。多少年来，这是一个变化最少的角落，无论政治风云如何变幻，他们有着自己的规矩，按着自己做事的常规行事。稍加剧烈的政治程序性的变化，多少会导致他们行为的改变，但用不了多久，还有可能回归旧日的轨道。当然，朝代的不同，皇帝的不同甚至于官僚个体的不同，是会影响他们，但谁也不能否认，他们是政治操作层面中参与博弈的一方。

制度从来就不是静止的组织和框架，从来没有动不得的“祖宗之法”，虽然保持稳定是中国古代制度的规定，但变化确实一直在进行之中。纵观两千年的官僚帝制，制度的改变总是从补充性变革到替代性变革，再到框架性改变。人们总是先在制度上打一块补丁，然后再慢慢地让补丁下面原来的机构失效，最后才取而代之。在中国，制度的惯性总是在发挥着作用，稳定是人们最为看重的政治目标，因此总是力图避免因结构的动荡而导致整体的动荡。凡是气魄大动作大的变法，往往难以成功，越到这个制度的成熟期，就越是如此。

中国现代意义的制度变革，比起东亚近邻日本来说，发生的时间并不晚，但变革本身走的弯路，却远比我们已经意识到的多得多，清朝最终丧失了和平改制的时机，而辛亥革命后的制度变革，却像浮在水面上的油，跟社会格格不入。说实话，虽然现在绝大多数的中国人，对传统和传统制度已经没有什么印象，但传统制度的阴影，还在遮蔽着我们，影响着我们的政治行为。我们只有在向别人学习的同时，回顾自己，也许才能真正走出一条成功之路。



## 绪 论

### 一、何为制度

今天所谓的“制度”，实际上是西方语境下的一种说法，是与英语的 institution 和 system 对应的汉译。institution 对应的拉丁语语源原意有制定和设立的意思，后来引申为制度和习惯；system 对应的希腊语语源原意是将部分摆放成为整体，后来引申为制度、组织和系统。汉语原来的“制度”一词，更偏于动词，意思是通过人为的“制”达到某种规模和格局，《汉书·文帝本纪上》有言，“帝自为庙，制度狭小”，说的是汉文帝节俭，为自己立庙，盖得非常小。《资治通鉴》里说隋文帝时，杨素建造仁寿宫，隋文帝至，“见制度壮丽”，很不高兴。这里的“制度”一词，显然与西语的制度意思有别。其实，和“国家”、“民主”、“经济”等社会科学主干词汇一样，以“制度”对译 institution 和 system，出自日本的翻译，而后在中国大规模学习日本的时候，传入中国。那么，现在我们所讲的制度，究竟什么是意思呢？也许我们用道格拉斯·C·诺思的一段话来说明更合适：“制度是一个社会的游戏规则，更规范地说，它们是为决定人们的相互关系而人为设定的一些制约。制度构造了人们在政治、社会和经济方面发生交换的激励结构，制度变迁则决定了社会演进的方式，因此，它是理解历史变迁的关键。”<sup>①</sup>

<sup>①</sup> [美] 道格拉斯·C·诺思：《制度、制度变迁与经济绩效》，1页，上海，上海三联书店，1994。