

官僚与官僚制

——中国传统官制的精神及表现

邢鸿飞 著

宁夏人民出版社

官僚与官僚制

——中国传统官制的精神及表现

邢鸿飞 著

宁夏人民出版社

(宁)新登字第 01 号

责任编辑 张允官

书 名 官僚与官僚制——中国传统官制的精神及表现
著 者 邢鸿飞
出版发行 宁夏人民出版社
印 刷 江苏省高淳印刷厂
版 次 1993 年 9 月第一版 1993 年 9 月第一次印刷
开 本 850×1168 1/32 印张 11.875 字数 265 千
印 数 1000 册
国际书号 ISBN 7-227-01145-3/D·98
定 价 8.80 元

BUREAUCRACY AND THE BUREAUCRAT

—The Spirit and The Embodiment
of Chinese Traditional Bureaucracy

目 录

第一章 中国传统官制形成的文化土壤·····	1
一 地主经济是中国传统官制的温床·····	3
二 儒家思想为中国传统官制的形成及巩固 鸣锣开道·····	9
三 中国传统官制与专制政体并行不悖·····	24
第二章 中国传统官制的历史轨迹与文化变迁·····	31
一 因事设职,以职定人——官吏及官吏阶 层的诞生·····	32
二 尊贤尚功,因能授官——中国传统官制 的草创·····	43
三 察举征辟,广开才路——中国传统官制 的发展·····	48
四 上品无寒门,下品无世族——中国传统 官制的倒退·····	59

五	分科举人,择优录用——中国传统官制的完备	67
第三章	中国传统官制与古代行政法制	83
一	官法的原始形态与中国古代以法治官的最早尝试	84
二	官律的历史缺陷与中国古代行、刑不分的治官模式	91
三	典律分野的历史飞跃与中国古代职官管理的法典化	95
四	官刑吏律与中国古代的廉政法制	101
第四章	中国封建官僚系统与专制皇权的矛盾及冲突	111
一	皇权至上,相权几何	112
二	虚己纳谏,政通人和	128
三	宦官干政,遗害无穷	136
第五章	中国封建官僚机构与国家行政体制的运作及嬗变	149
一	官僚系统与官僚机构	149
二	九卿——古代中央行政体制的雏形	152
三	六部——古代中央行政体制的定型	159

第六章	中国古代官僚的从政心态及为官之道·····	175
一	君主人格的神化与官僚人格的分解·····	176
二	专制皇权下的官僚心态·····	189
三	充满政治骗术的为官之道·····	203
第七章	中国传统官制中的品秩制度与官僚特权·····	233
一	品秩制度——官僚特权制·····	233
二	官俸,官商,当官发财——封建官僚的 经济特权·····	241
三	任子,荫生,官位世袭——封建官僚的 政治特权·····	258
四	八议,官当,以官抵刑——封建官僚的 法律特权·····	266
五	官民对立——官僚特权的必然产物·····	283
第八章	中国的封建官僚政治与官僚主义·····	290
一	官僚主义的附骥——官僚政治·····	293
二	官僚主义的病原及病象·····	304
三	官僚主义的病害及救治·····	322
第九章	中国传统官制的精华与糟粕及其历史惯性 ·····	337

一 完备的官制与腐败的官风·····	338
二 中国传统官制的精华与西方文官制度的 勃兴·····	344
三 中国传统官制的糟粕及其对中国当代官 制的困扰·····	351
四 中国传统官制的历史命运·····	357
后记·····	364

第一章

中国传统官制形成的文化土壤

以专制政体为核心内容的华夏封建文化，孕育并滋养了一个人间怪胎——中国传统官制。值得回味的是，这一历史的畸形儿，自脱离母体后，居然得到了足够的养料，以惊人的速度成长起来，并在世界文明史上独领风骚，顽强存续数千年之久。有人认为，其原因“部分是地理的，部分是历史的”。^①进而认为，中国传统官制“首先是人类适应生态环境的结果”，其次才更多地决定于历史文化的因素。于是乎，诸多学者便将古华夏的山岳、平原、江河、大海等地理环境，以及与此相联的人们的移山、治水活动与中国传统官制关联起来。在他们看来，黄河、长江是古华夏文化的主要发源地，因而灌溉对中国的原始经济具有决定性意义，最初形态的官吏便是一批象禹那样的“治水工程师”。殊不知，古代世界文明如古埃及、古巴比伦和古印度等，几乎都以大江大河为发源地和生命线，其政治经济组织，也都与集体人工灌溉有密切的关系，为什么在他们那里

^① 爱德华·麦克诺尔·伯恩斯和菲利普·李·拉尔夫著《世界文明史》(第一卷),第173页,商务印书馆1987年版。

没有形成类似于中国的官僚制度呢?更何况因调制河流、整顿山川而名声赫赫、功绩卓著的大禹并未从政治上一统中国,也从未建立起以君主专制为特征的官僚政治,这一形态直到很久以后的秦代才告实现,而且秦始皇一统天下以及官僚制度的建立与山水并无关联。

还有的学者根据中国东濒大海,其余三面则为群山环绕的封闭的地理形势,推导出如下结论:这种地理形势有利于自给自足的生存方式的形成,这种地理形势使得华夏文明先天性地染上了强烈的排外色彩,这种地理形势铸成了封闭型的思维模式,而自给自足的生存方式、强烈的排外色彩及封闭型的思维模式又足以影响华夏早期政治文明性格的形成,它们与中国传统官僚制度显然联系密切。只要略加分析,这一结论的说服力并不象立论者所期望的那样强。值得怀疑的问题不在于生存方式、排外色彩及思维模式能否影响华夏早期政治文明以及中国传统官僚制度,而在于这种三面环山、一面临水的地理环境到底怎样导致不同于其它国家和地区的生存方式、排外色彩及思维模式。如果说三面环山、一面临水的地理形势能产生这样的文化效应的话,那么四面环山或四面环水或一面临山、三面环水等地理形势又将产生什么样的文化效应呢?传统中国社会的自给自足、闭关自守难道只能归罪于人们主观上无法克服的自然形成的地理环境吗?如果这样的话,中国古代的丝绸之路、郑和下西洋以及鉴真和尚东渡扶桑的壮举又该如何解释呢?

我们认为,纯粹或主要从自然山水及地理环境角度寻找中国传统官制形成的文化动因或历史背景的研究方法,必定在理论的迷宫中走失方向甚至钻进死胡同。以山川江海为基

本因子组建的华夏特殊的地理形势,或许在一定限度内对促成中国传统官制有所裨益,但对中国传统官制形成、解体及其功能实现的文化动因和历史背景,仅凭这种政治文化现象发生地的地理环境是无法解释的,即便要承认地理环境在整个文化效应中的价值,则在我们看来,它充其量也不过是在一个以最基本的文化根源为主角的舞台上扮演小小的配角而已。

中国传统官制既非人造,也非天赋,作为华夏封建文化的产物,它植根并脱胎于中国传统的封建文化土壤。其存在和发展,既以中国封建社会起决定作用的物质文化(地主经济)为基础,又以中国封建社会占统治地位的思想文化(儒家思想)为主导,还以中国封建社会一脉相承的制度文化(专制政体)为保障。而且,中国传统官制本身作为制度文化的一种,还必须与制度文化的整体相协调。

一 地主经济是中国传统官制的温床

如果说在一个流通经济相当发达的社会,封建官僚统治的形成相当困难的话,那么在一个以“田里不粥”、“农不移”、“农之子恒为农”为特征的世卿、世禄、世业的固定化的领主经济制度下,封建官僚统治的维持同样无法实现,从这一意义上讲,中国传统官制赖以存在的基础是商品经济的不发达和中国古代的封建地主经济。

在周代,周天子封土建国,将他治下的领土与领民,层层分封,在周天子、诸侯、大夫、士之间,形成以土地占有为内容

的“王臣公，公臣大夫，大夫臣士”^①的权力阶梯。在这一权力阶梯中，所有属于支配阶级的人，均依土地的占有形式，寄生于奴隶的劳动。虽然他所占有的领地的大小、领民的多寡，决定了他政治地位的高低以及统治权力的强弱，但由于这种领地来自君主的封授或世袭，领地不能自由买卖，更由于领主土地占有权与其政治统治权的一致性，所以，没有必要在各大大小小的领主所拥有的统治权力之外，另建一套由各级官吏行使统治权的官僚制度。

但中国从战国初期起，由于铁器的普遍使用和牛耕的推广，社会生产力突飞猛进，土地买卖日益兴盛，交换经济日趋发达，原有的封建领主经济均因无法维持而趋瓦解，一切与此相适应的固定性的制度也相继解体。特别是经过百余年的变法运动，奴隶主贵族的特权被新兴的地主阶级所剥夺，贵族的分封制度为新起的郡县制度所取代，奴隶制的领主政体及他们赖以垄断国家政权的世卿世禄制度终被废除，社会的政治经济结构发生了深刻变化。而因土地的自由买卖所致的土地关系的不稳定则是以上变化的最根本的原因或最突出的表现，出现了“贫富无定势，田宅无定主”、“百年土地转三家”的局面。这种土地关系的不稳定，直接导致了地主阶级经济地位的不稳定，也导致了社会政治结构及地主阶级政治统治权的动荡和不稳定，一些人的政治地位跌落了，而另一些人的政治地位上升了。

但奇怪的是，从秦始皇开始的所有封建皇帝，全都宁愿在这种可能造成统治权力动荡不安的不稳定的土地关系中

^① 《左传》昭公七年。

存,而不愿采用过去被周天子所施行的分封土地之法,封建领主经济向封建地主经济的转移确实迎合了他们的胃口,因而备受欢迎。因为在“封土而治”、“分地而食”的岁月,每个封建贵族作为一定区域的封建领主,各自为政,自由支配着属于他的领土和领民,土地关系虽然相当稳定,但他所拥有的这一自给自足的领域,一旦强大起来,便不可避免地产生离心或独立的倾向,甚至产生觊觎“天子”之位的欲望或野心。周天子的衰落与诸侯国的强大,就是这一矛盾最深刻的写照,并为后世留下了历史的教训。所以在皇帝地位至尊,大权独揽的年代,最高统治者并不把领土领民交给其诸子功臣治理,而是“天下皆为郡县,子弟无尺土之封”,对诸子功臣仅“以公赋税重赏赐之”,任何贵族都没有“食土子民”的权能。对“私田”的出现以及随之而来的土地关系的不稳定,不是横加干涉,而是顺应这种变化,对社会的政治结构作适度调整。

他们深知,土地关系的不稳定,有利于促进社会生产力的发展,与地主经济发展的要求是相适应的。但政治结构的不稳定,有可能导致社会局势的动荡,引起统治关系的变化,诱发政治危机,对统治阶级极为不利。为使经济政治大权集于一身,以维护其至尊、至贵、至富的地位,实现“朕即国家”的统治目标,封建皇帝作为最大的封建地主,一方面牢牢把持着对天下“王土”之占有权,操纵着立法、行政、司法、军事大权,使土地占有权与政治统治权密不可分;另一方面,对仰承其鼻息的其他大大小小的封建地主,则不让他们同时拥有土地占有权和政治统治权,而是使土地占有与政治权力适当分离,并将从土地所有权中分离出来的政治统治权委托给部分政治代表——官吏去掌握,于是形成了一套地主阶级的封建官僚机构。

中国传统的官僚制度也顺应超稳定政治结构的需要应运而生，并在中国封建社会得到了完善的发展，取得了长足的进步。此后，不但土地占有权与政治统治权之间的关系发生了很大的变化，而且中国专制君主与官僚间乃至官僚相互间的社会、阶级利害关系也发生了很大变化，中国传统官制作为这种政治形态与经济形态相互配合的孳生物，终于在封建地主经济的基础之上建立起来了。

由于封建统治以封建土地占有制度为基础，所以，封建官僚制度虽已游离于土地占有关系并获得了相对独立的发展，但它旨在摆脱土地占有关系束缚的努力终未成功，特别在土地占有关系剧烈动荡的变革时期，封建官僚制度不但深受影响，造成危机，甚至举步维艰，难以为继。封建官僚制度与土地占有制度这种若即若离的微妙关系，使中国传统官制这一统治手段在历代君王手中运用得更加灵活自如。

第一，以官僚制度与土地占有关系的相对脱节，扩大封建国家的统治基础。

随着中国传统官制的建立，土地占有的多寡与政治权力的大小，虽然不无关系，但已不是绝对关系。出身寒门，可以登上宰相宝座；家有万顷，却不过是个乡绅，在封建政权中不享有任何官职。因为自秦汉以后的选官任官办法，特别是隋唐以后的科举制度，已为那些占地不多甚至家无寸土而“才高名重”的庶族地主或布衣书生踏上仕途，获取高官，创造了绝好的机会。尽管为数众多的大土地占有者经常凭借自己的经济实力，利用任官制度的漏洞步步钻营，徇私舞弊，但家境贫寒之人的仕途毕竟已不再受土地占有数量的阻碍。这些出身贫寒的穷书生，一旦挤身仕途，其政治身份和社会角色便随

之发生相应的变化，而由原先的被统治者上升为统治阶层的一分子，反过来对他所土生土长的那个阶级起支配和命令作用。封建国家的统治基础，也正因为这些新鲜血液的输入而日益扩大。

第二，以官吏权力的相对不稳定，确保封建皇权的绝对稳固。

握有政治权力的官僚，虽可借助政治地位扩大对土地的占有，但并不能凭借土地占有的优势，保证其政治地位的稳固。因为中国封建社会的官僚职务与土地占有并无必然联系，土地占有者并不因为自己占有大量的土地而必然爬进官僚层，已经爬进官僚层的官僚地主也不能随着土地占有的扩大而相应提高或稳固自己的政治地位。由于官僚制度本身固有的官吏间的彼此妒忌和相互倾轧，更由于皇帝对官吏的喜怒好恶，特别是在统治阶级内部的矛盾和争斗激化的时候，对官吏的撤换、罢免和处罚便显得非常自然，而且屡有发生，与此同时，官吏职位的升降也毫无规律可循。因此，在官僚制度下，普通官吏的政治地位和统治权力是很不稳定的，各级官吏的政治生命直接由皇帝控制，封建皇帝常常因个人好恶及政治斗争的需要，随意打破官僚制度的常规而任免、赏罚官吏。可见，以封建皇权为依托的官僚制度的稳定性，因为官吏权力的不稳定而大打折扣。但从另一意义上讲，正是这种官吏权力的不稳定以及由此所致的官僚制度的不稳定，确保了封建皇权的超稳定，历代帝王当然对其倍加赞赏而爱不释手。

第三，以各级官吏间的相互依附，维护封建国家的统治秩序。

官僚制度下土地占有的多寡既然不作为划定官吏封建等

级的主要依据,那么在社会生活中必然产生一个维系各类官吏之间等级关系的替代物,这个替代物就是上下级官吏之间以及皇帝与所有官吏之间的亲疏关系。在此基础上,一方面,上下级官吏之间的同事关系变成了主仆关系,下级官吏的升降并不取决于政绩的大小,而是依赖于他与上级官吏关系的亲疏、感情的远近。而皇帝作为最大的主子,与各级官吏之间的这种主仆关系则更加不可逆转。另一方面,各级各类官吏为巩固自己的政治地位,在巴结上级权贵的同时,又借“朋党”的群体力量,互相攀援,商谋私事,图取贿赂,作弊营私,以求富贵。这种在各级各类官吏之间形成的互相利用和制约的力量,削弱并取代了土地占有关系对宦宦生涯的制约作用,进而强化了官吏对官吏,特别是官吏对皇帝的依附关系,形成一种维护封建国家的统治秩序、稳定封建地主的阶级专政的政治力量。

第四,以对权力的高度崇拜,实现官吏对皇权的自觉服从。

官吏手中的权力不稳定,并未降低权力对官吏的诱惑力,官吏对权力的向往和企求,使得历代封建官僚对以特权为诱饵的官位的追逐不曾有片刻停止。由于官位所带来的经济上、政治上的特权,不但有助于官吏自己巧取豪夺,中饱私囊,而且能恩荫子孙,福泽后代,在已经为官者或急于做官者的心目中,权力成了倍受崇拜的人间尤物。但在君权至上的专制政体下,这一人间尤物来之不易,若欲永享其乐,则更加不易。因为,在一个以皇权为中心的社会,官吏权力的获取及维持,并不取决于土地占有关系,而主要靠政治手腕,所以,某些官僚或宦宦世家的政治生命并不长久,其兴旺时往往声势显赫,其

衰败时往往一落千丈。广大官僚政治权力的兴衰消长以及政治角逐的得失成败,大都伴随着对自己权力的高度崇拜和对他人权力的极端鄙视。为保住自己的一官半职或使自己仕途亨通,常常不惜以牺牲他人的权力甚至生命为代价,踩着别人的尸身升官发财。但所有官吏对皇权则一律噤若寒蝉,不敢有丝毫违拗。由于皇权在封建统治权力系统中的中心地位,皇帝拥有了任意赋予和剥夺一切权力的权力,而且,皇帝授与的权力,也不是无节制的,“他对权力分配的方法是,当他把权力的一部分授与别人时,就必定给自己保留更大的一部分权力”。^①因此,如果说广大官吏对所有能给他带来利益或好处的、可以经过争斗获得的权力,充满着崇拜心理的话,那么他们对皇帝所拥有的能随时赋予或剥夺其权力的权力(即皇权),则表示出极度的虔诚、无限的敬畏和自觉的服从,这无疑又为皇权的巩固增加了筹码。

二 儒家思想为中国传统官制的形成及巩固鸣锣开道

政治思想与政治制度的关系非常密切,在特定意义上,政治制度的存在往往是同时代占主导地位的政治思想的结晶或表现,而政治思想的价值也只有服务并依附于居统治地位的政治制度,才能得以实现,而不至被扼杀。如果说封建统治者

^① 孟德斯鸠:《论法的精神》(上册),第66页,商务印书馆1961年版。