

法律·社会·历史文丛

主编 李秀清

上奏与召对

中国古代决策规则和程序研究

张 群 著

 上海人民出版社

第三十卷

第三十卷

上卷与召对

（一）

...

（二）

法律·社会·历史文丛

主编 李秀清

上奏与召对

中国古代决策规则和程序研究

张 群 著

 上海人民出版社

图书在版编目(CIP)数据

上奏与召对:中国古代决策规则和程序研究/张群
著. —上海:上海人民出版社,2011
(法律·社会·历史文丛/李秀清主编)
ISBN 978-7-208-10202-6

I. ①上… II. ①张… III. ①政治制度—研究—中国—古代 IV. ①D691.2

中国版本图书馆CIP数据核字(2011)第176593号

责任编辑 解 钊
封面装帧 王小阳

本书获得上海市人文社科基地华东政法大学外国法与比较
法研究院项目(基地编号: SJ0709)以及国家重点学科华东
政法大学法律史学科建设项目(学科代码: 030102)的资助。

法律·社会·历史文丛

上奏与召对

——中国古代决策规则和程序研究

张 群 著

世纪出版集团

上海人民出版社出版

(200001 上海福建中路193号 www.ewen.cc)

世纪出版集团发行中心发行

常熟市新骅印刷有限公司印刷

开本 720×1000 1/16 印张 10.25 插页 4 字数 137,000

2011年10月第1版 2011年10月第1次印刷

ISBN 978-7-208-10202-6/D·1944

定价 25.00元

总 序

目下,法律从业者日增,相关研究成果不计其数,“文库”、“文丛”林林总总。不过,若以法学成果出版机构的地域而论,学术影响力的北重南轻现象似乎毋庸置疑。进一步直言之,位于京城的各大出版社统领了当今中国的法律出版业。而自开埠以来,上海曾是中国出版业的重镇和中心;二十世纪前半叶,在上海问世的法学成果更是雄踞半壁江山。曾经的辉煌,在同时代难觅相匹敌者。其中的许多学术著作,作为我们探究中国近代法律变迁轨迹及梳理法律学术史所无法忽略的重要参考,至今仍惠泽学界。而现在上海人民出版社策划出版此“法律·社会·历史文丛”的主要动因,即是为了接承曾产生过众多经典法学论著的这一上海之“地气”。

“法律·社会·历史文丛”的基本定位是精致、高品位的法学学术论丛,汇集的是有着浓厚的社会人文关怀和恢弘的历史视野的真正学术人对于法律问题进行认真思考和用心研究的成果。

一方面,就选题而言,是开放的、多元的,不计是否联系实际,更不问是否对当下中国“有用”。王国维先生在《国学丛刊序》中曾正告天下曰:“学无新旧也,无中西也,无有用无用也。”大家之言,特别是其“无有用无用”之论,仍值得今人玩味。有价值的选题应当是,著者在广泛阅读之后,被强烈的好奇心驱使,于辨疑解难的冲动下选定的。真正的学术人可能都有过这样确定选题的经历,好奇和兴趣乃是从事研究最原始且最持久的推动力。

另一方面,就著者而言,无论前辈还是新锐,研究时都应持有宁静的心境。法律问题的研究者,几乎不可能不入世。不过,真正学术人却一定要脱



俗,他应有道义上的担当,有对于“道”与“义”的超然追求,有学者的清醒和人格的清高,有高于世俗的“乌托邦”学术理想。研究者经常是,也应该是寂寞的,孤独的,甚至是无聊的,在宁静中,晨钟暮鼓,研习揣摩。宁静不是封闭和停滞,更不是自绝于世、闭门造车,而是时刻关注世态万象、理性探求真谛的一种心境。“非宁静无以致远”,在当下略显嘈杂的境况下,这一古训尤有警醒之意。宁静的心境,是治学的一种境界,对于研究法律问题者言,则更甚。没有宁静的心境,无论先进还是后学,都将不可能产生具有思想和智慧的成果,不可能有真正的学术担当,而有的可能却是浅薄的末策,媚俗的迎合。

再一方面,就著作而言,最理想的是,著者基于好奇和兴趣确定了选题,在宁静的心境中,沉潜往复,从容含玩,并坚守圆融通博且富有个性的治学门径和学术规范,最终水到渠成。著作可能带给著者以学位、职称及学术声誉,但这些本身却不能被异化为著书立说的终极目标。因此,上乘的学术作品,需要“慢煨”,而不能“急烧”,研究者也只有在“慢煨”中才能享受探知求真的乐趣,感受从事学术研究的尊严,归根结底,这才是真正学术人的追求。大而言之,也唯有如此,学术成果才能传承文明,启迪智慧,而这,才是学术研究的根本趣旨。“通古今之变,识中西之长,成一家之言”,这是唐德刚先生所享有的盛誉,也应衡量当今学术水准的最高标杆,虽然难以企及,但是,我们将心怀敬畏,努力使各部论著在“成一家之言”方面有所建树,并确保文丛的精致与品位。

二十一世纪的前十年已成历史,现在启动“法律·社会·历史文丛”,已难言还有天时。但是,借上海法学出版曾丰硕显赫之“地气”、续养成数辈驰骋法界英才之传统,本文丛的策划人、著者、编辑及所有参与者精诚合作,地利人和,集思广益,持之以恒,终会有所成就。我们希望,本文丛将以其精致和品位在林林总总的丛书中独树一帜,以赢得独具慧眼的同道和读者的赏识、鼓励和支持。

李秀清

2011年5月

于上海 万航渡路1575号

华东政法大学六三楼

目 录

绪论	1
第一章 上书奏事	10
一、何谓章奏?	10
二、“奏议乃人臣最紧要之事也”——论上奏	12
三、“知道了,钦此!”——论章奏的批阅	49
四、关于章奏的几个技术问题	64
第二章 召对奏事	75
一、召对奏事的类型	75
二、并非可有可无的常朝	78
三、至关重要的内朝	86
四、陛辞、引见及其他	99
第三章 垂帘听政及其他	109
一、垂帘听政	109
二、摄政和辅政	117
三、太上皇训政	119

四、太子监国.....	120
五、亲王、大臣留守	126
六、余论.....	128
 第四章 “用兵之妙,存乎一心”——中国古代军事决策规则和程序.....	129
一、“兵者,国之大事也”	129
二、“枪杆子里面出政权”	132
三、“千军易得,一将难求”	135
四、“运筹帷幄之中,决胜千里之外”	137
五、“将在外,君令有所不受”	140
六、“知己知彼,百战不殆”	143
余 论	146
 参考文献	149
后记	156

绪 论

一、决策、程序与法治

作为国家领导人行使权力的具体方式,决策制度是政治制度的重要组成部分,是政权建设的一项主要内容,体现着政治权力的分配和运行情况,也是职官制度的具体化、现实化、动态化。^①如果说最高决策者是国家的大脑、职官制度是躯干的话,那么决策制度就是脉络,起着连接大脑和躯干、使国家机器正常运转的重要作用。因此,世界各国都将决策程序的科学化、民主化与制度化,列为政府改革和法治建设的重要内容。

第二次世界大战以后,各国盛行制定行政程序法,以保障民权,促进行政之效能。这极大地推进了决策程序的法治化进程。^②1990年,中国《行政诉讼法》把“符合法定程序”规定为合法性行政行为三大要件之一,从此确立了行政程序法制在中国行政法治中的必要地位。^③近年来,我国行政决策体制改革及法治化进程取得较大进展。^④2006年,重庆市出台了我国首个地方性决

① 本书所说的决策制度,主要指中枢决策机构的工作制度,包括公文的处理、会议的召开、重要决策的实施(所谓“办文、办会、办事”)以及最高领导人的办公形式等内容。杨尚昆、张友渔等也是这样指称的。参见杨尚昆:《杨尚昆日记》1949年3月4日条、1954年4月27日条等,中央文献出版社2001年版;张友渔:《张友渔文选》,法律出版社1997年版,第619页。

② 翁岳生:《法治国家之行政与司法》,台湾元照出版公司2009年版,第275页。

③ 应松年:《中国行政程序法立法展望》,载《中国法学》2010年第2期。

④ 有关理论探讨,参见王锡锌、章永乐:《我国行政决策模式之转型——从管理主义模式到参与式治理模式》,载《法商研究》2010年第5期;朱福惠:《政府决策程序法治化研究》,载《厦门特区党校学报》2007年第4期。

策程序规定。^①2008年,湖南省在行政程序法的框架下,对行政决策程序做了详细规定。^②同年,国务院发布《关于加强市县依法行政的决定》(2008年),要求市县完善重大行政决策听取意见制度、听证制度、合法性审查制度、集体决定制度、实施情况后评价制度、责任追究制度等。2010年,国务院发布《关于加强法治政府建设的意见》,明确提出要把公众参与、专家论证、风险评估、合法性审查和集体讨论决定作为重大决策的必经程序。^③对违反决策规定、出现重大决策失误、造成重大损失的,要按照谁决策、谁负责的原则严格追究责任。2011年,国务院将《重大行政决策程序条例》列入年度立法工作计划。^④

可以说,在当今中国,决策程序法治化的观念已经深入人心,对于决策程序立法的核心内容——哪些事项属于重大决策、重大决策必须经过哪些程序——在理论上也已达成一定的共识,^⑤中国决策程序法制化处在即将取得重大历史性突破的关键时刻。

-
- ① 《重庆市重大决策程序规定》(2006年);《天津市人民政府重大事项决策程序规则》(2008年)。上海市也已将研究制定重大行政决策程序规定列入该市依法行政“十二五”规划。
 - ② 对《湖南省行政程序规定》(2008年)的法学分析,参见应松年、王敬波:《论我国制定统一行政程序法典的法制基础——基于现行法律规范体系之分析》,载《法商研究》2010年第4期。
 - ③ 这里的风险评估包括立法决策实践中早已采用的成本效益分析。最先采用这一制度的是美国。在里根总统发布的第12291号总统行政命令中,要求任何潜在经济影响每年超过1亿美元的行政立法案必须通过成本效益分析,并且只能制定效益大于成本的行政立法。英国《准备守法成本评估修正原则》、德国《联邦法律案注意要点》、荷兰《立法指导原则》、芬兰《法律规范法》、加拿大《联邦立法政策》等都规定了成本效益分析原则。参见周汉华:《变法模式与立法法》,载《中国社会科学》2000年第1期。
 - ④ 关于中国行政程序立法的最新进展,参见《中国新闻周刊》2010年第17期的专题报道“程序治国”。
 - ⑤ 如《上海市重大行政决策程序研究报告》(《政府法制研究》2009年第3期)认为,重大行政决策事项大体可归为八类:一是政府立法和文件制定类事项;二是规划和计划类事项;三是财政资金安排、使用以及国有资产处置类事项;四是市场监管、资源利用与保护类事项;五是城乡建设、社会管理和公共服务类事项;六是应急类事项;七是行政机构改革和人员管理类事项;八是改革类事项。罗豪才在《重大行政决策程序应入法》(《中国社会科学报》2011年3月3日)一文中提出,我国重大行政决策包括经济发展中长期规划、重大自然资源开发利用、重大政策、重大管理措施、重大项目的出台、重大突发事件应急预案的制定和调整(不包括突发事件的应急处理)等。

二、决策史研究的意义与现状

在漫长的历史长河中,我们的祖先运筹帷幄,曾经做出无数英明神武的伟大决策,如秦皇之一统六国、汉武之远击匈奴、康熙之收复台湾,即使置诸世界史册,亦毫不逊色。但同时,像宋人“议论未定,兵已渡河”的反面事例,亦非个案;明清“片板不许下海”的闭关锁国政策,更遗祸至今。今天的中国是历史中国的延续。不但历史上一些决策制度的遗迹仍然存在于现实生活中,^①传统决策的规则和程序更在多个方面和层次上影响着今天的制度设计和实施。对于当前的决策程序立法来说,自然不应忽略历史的宝贵经验与教训。

在中国史学界,参照西方的决策学理论,总结中国古代的决策经验,一直是颇受关注的重要课题。在专题研究方面,谢元鲁的《唐代中央政权决策研究》一书,从唐代中央决策集团、决策层次与方式的变迁、决策的依据和信息传达渠道、决策与行政效率的变化、决策的局限性与特点五个方面,考察了唐代的中枢决策情况。^②白新良的《清代中枢决策研究》从政权建设、中枢决策机构和决策程序的演变、决策的监察和落实、决策信息的输送、保存、整理、决策举例等几个方面,考察了从努尔哈赤到道光期间清朝中央政府的决策情况。^③赵志强的《清代中央决策机制研究》以翔实的史料,特别是大量满文档案作为基础,追溯清代中央决策机制产生和发展的历史,探讨了金清时代中央决策体系的构成、特点及其演变过程,揭示了皇帝以及议政处、军机处、九卿等机构在此体系中所处的地位与相互关系,论述了君臣在中央决策中发挥

① 如明代“票拟”程序规定:中外臣民所上一应奏疏,先进呈皇帝,经御览之后,发交内阁,由阁臣检阅内容,拟具办法,附以意见,以纸条墨书贴于疏面,进呈皇帝。如所拟当意,皇帝即以朱笔就所拟议批于原疏,然后发交各该衙门遵行。这和《国家行政机关公文处理办法》(2001年1月1日起施行)中规定的收文办理过程(包括签收、登记、审核、拟办、批办、承办、催办等)基本相似。

② 谢元鲁:《唐代中央政权决策研究》(厦门大学1987年博士学位论文),台湾文津出版社1992年版。

③ 白新良:《清代中枢决策研究》,辽宁人民出版社2002年版。

的作用。^①此外,还有一些专题论文,如祝总斌的《略论中国封建政权的运行机制》、^②张国刚的《唐代中央军事决策与军队领导体制论略》、^③傅礼白的《宋代的章奏制度与决策》、^④美国罗威廉的《治水与清政府决策程序——樊口大坝之争》等。^⑤

在政治制度史研究中,白钢主编的《中国政治制度通史》第一卷对整个中国古代的决策体制和运行机制作了总体论述,在各分卷又对每个断代的决策体制和运行机制进行考察,如朱瑞熙先生执笔的《中国政治制度通史》第六卷宋代部分,以一章的篇幅,从中央决策机构、决策的依据和信息传递渠道、决策和政策贯彻执行的程序和方式、运行机制、决策的特点与效应等方面考察了宋代中枢决策情况。其他各卷大体同此。张治安的《明代政治制度研究》、^⑥茅海建的《戊戌变法史事考》^⑦等著作也在不同程度上考察了当时的决策情形。^⑧此外,还有一些重要论文,如聂崇歧的《中国历代官制简述》^⑨、余英时的《“君尊臣卑”下的君权与相权》^⑩、廖伯源《秦汉朝廷之论议制度》^⑪、劳干的《论汉代的内朝和外朝》^⑫、严耕望的《论唐代尚书省之职权与地位》^⑬、李治安的《元代“常朝”和御前奏闻考辨》^⑭、郑天挺的《明代的中央集权、内阁与六

① 赵志强:《清代中央决策机制研究》,科学出版社 2007 年版。

② 祝总斌:《略论中国封建政权的运行机制》,载《中西封建社会比较研究》,上海学林出版社 1997 年版。

③ 张国刚:《唐代中央军事决策与军队领导体制论略》,载《南开学报》2004 年第 1 期。

④ 傅礼白:《宋代的章奏制度与决策》,载《文史哲》2004 年第 4 期。

⑤ [美]罗威廉:《治水与清政府决策程序——樊口大坝之争》,载《安徽史学》1996 年第 3 期。

⑥ 张治安:《明代政治制度研究》,台北联经出版公司 1992 年版。

⑦ 茅海建:《戊戌变法史事考》,三联书店 2005 年版。

⑧ 有关宋代决策史研究,参见[日]平田茂树:《日本宋代政治史研究述评》,载包伟民主编:《宋代制度史研究百年》,商务印书馆 2004 年版,第 40—63 页。

⑨ 聂崇歧:《中国历代官制简述》,载《宋史丛考》(上),中华书局 1980 年版,第 204—230 页。

⑩ 《余英时文集》第二卷《中国思想传统及其现代变迁》,广西师范大学出版社 2004 年版。

⑪ 廖伯源:《秦汉朝廷之论议制度》,载《秦汉史论丛》,中华书局 2008 年版。

⑫ 劳干:《论汉代的内朝和外朝》,载《台湾学者中国史研究论丛:制度与国家》,中国大百科全书出版社 2005 年版,第 139 页。

⑬ 严耕望:《论唐代尚书省之职权与地位》,载《唐史研究丛稿》,香港新亚研究所 1969 年版,第 73 页。

⑭ 李治安:《元代“常朝”和御前奏闻考辨》,载《历史研究》2002 年第 5 期。

部职权的消长》^①、黄彰健的《论明史所记四辅官事——附论明初殿阁大学士之设置及东宫官属之平驳诸司启事》^②、邓之诚的《谈军机处》^③等。

概而言之，上述作品主要采用两种方法：一是传统的史学方法，即官制研究，着重具体制度的考订，多限于某一断代或某一制度，如元代的怯薛、明代的内阁、司礼监、清代的军机处等；二是所谓政治学的方法，即根据决策理论，搭建起包括决策机构、决策信息的输送、决策形式、决策程序、决策实施和监督等在内的论述框架，再把史料分门别类填充进去。或许因为史料和理论未能自治，上述作品多让人感觉有点支离破碎，不能很好揭示中国古代决策传统的基本精神和面貌。

三、主要观点与结构

本书有意避免传统方法，尝试从原始史料里归纳和提炼出可以准确概括中国古代政治决策规则和程序的若干基本概念——最好是直接使用古人的词汇——再借鉴政治学、法学和社会学理论进行分析。

在认真梳理史料和研读以往研究成果的基础上，笔者认为，中国古代的政治决策制度是以大臣上奏议事为主要方式、皇帝掌握最高决策权为基本特点、层次分明、运转有序的一个完整体系。这一体系不但是以皇帝为核心的政治制度和政治文化在决策程序上的重要表现，更是皇帝权力现实化的最主要和最直接的方式（礼仪是另外一个重要方面）。在皇帝居于深宫、没有现代资讯条件的社会环境下，大臣的上奏和召对是决策程序的核心环节——上奏指大臣就政务写成奏折呈递君主裁夺；召对指大臣进宫回答君主问话，当面请旨。如果没有大臣的上奏，皇帝想作出任何决策几乎都是不可能的；^④但

① 郑天挺：《明代的中央集权、内阁与六部职权的消长》，载郑天挺：《及时学人谈丛》，中华书局2002年版。

② 黄彰健：《论明史所记四辅官事——附论明初殿阁大学士之设置及东宫官属之平驳诸司启事》，载《20世纪中华学术经典文库：中国古代史卷》（下），兰州大学出版社2000年版，第32页。

③ 邓之诚：《谈军机处》，载王钟翰：《清史杂考》附录，人民出版社1957年版。

④ 毛泽东曾经指出：“没有下面的意见与材料是不能指导工作的。”参见杨尚昆：《杨尚昆日记》1949年3月13日条，中央文献出版社2001年版。

如果没有上奏资格,或者上奏得不到皇帝的批准,则大臣也就没有任何机会参与决策。因此,笔者选择了上奏与召对作为重点考察对象。这一思路在阅读有关最高决策程序的法律文件——明代太子监国事宜^①、清代慈禧垂帘章程^②以及袁世凯内阁上奏的暂停“入对奏事”清单^③——之后,得到进一步的坚定。全书的结构也依此展开。

第一章“上书奏事”,从上奏资格、主体、应奏事项、章奏的批答、留中、封驳以及章奏的格式、封装、呈递等方面,考察章奏的决策功能及其对当代的启示。本书认为,章奏是中国古代决策信息的主要传输途径,更是决策权的主要载体和重要表现形式。中国古代官员(特别是中下级官员)主要是通过章奏向皇帝报告和请示政务,提出自己的意见或者方案,回复皇帝对自己的质询,甚至对皇帝提出批评。皇帝也主要是通过阅读章奏,了解各地各部门的政务人情,通过批阅章奏,下达指示,贯彻自己的意志。

第二章“召对奏事”,主要从常朝和内朝的制度设计及实际运行方面,考察其决策功能及优劣之处。本书认为,召对奏事是中国古代最高决策的另一种重要方式。除了早朝、午朝等常朝之外,还有延英殿召对(唐代)、内殿引见(宋代)、御前奏闻(元代)、便殿奏对(明代),叫起(清代)等多种形式的内朝(便殿召对)。我们现在所说的御前会议其实只是皇帝召对中极少数的情形,更多的召对只相当于皇帝的办公例会,主要处理日常政务,故不可一概视之为进行重大决策的御前会议。但在大臣参与、君臣面议(别于章奏)、皇帝决定这三点上,常朝和内朝则是基本一致的。

第三章“垂帘听政及其他”,考察非正常状态下的决策情形。在中国历史上,除了皇帝乾纲独断外,垂帘听政、辅政、摄政、太上皇训政、太子监国、亲王

① 参见《明太宗实录》卷八八,第1163—1166页;徐卫东:《明代皇位继承中的监国》,载《明史研究论丛》(第6辑),黄山书社2004年版。

② 参见《清穆宗实录》卷八,中华书局1984年版,第227—229页,茅海建:《戊戌变法史事考》“政变前光绪帝与慈禧太后的政治权力关系”,三联书店2005年版。

③ 参见《清实录》(第60册),第1201页;陈晓东:《袁世凯组阁的法制意义》,载《历史教学》2005年第12期。

或大臣留守等最高决策的非常情形曾一再出现。而且,与乾纲独断不同的是,后者均与皇权有一定冲突。为了协调二者的关系,对于此类情况下的最高决策多有比较完整的程序规定。这是中国古代决策程序立法的一大特点。

第四章“中国古代军事决策规则和程序”,主要考察中国古代军事决策类型和运作以及皇帝、文武大臣、前线将领在军事决策中的具体地位和作用等问题。在中外政治法律史上,军事问题因为其特殊性经常另案处理。反映在决策模式上,不但和一般行政决策有着重大不同,且自成体系,有着独特的规律与特点。中国古代兵学发达,孙子兵法闻名世界,在军事决策上积累了相当丰富的经验与教训,其中的规则和程序亦有诸多值得探讨之处。

在余论部分,介绍传统决策模式在清末的终结(以袁世凯面奏“人对奏事暂停事项”为标志)以及 20 世纪前半叶国家最高决策程序的一些简单情况,以便读者对中国决策传统的转型有所了解。^①

在资料上,本书除了征引了二十四史、会要、会典、笔记、文集等基本文献以外,还比较多的使用了法制资料,包括睡虎地秦简、张家山汉简以及唐宋元明清各朝的律例、则例等,希望对中国古代决策规则和程序的制度化一面有更多的认识与阐发。这也是本书与同类著作相比,力求有所创新的一个方面。

最后,关于本书内容,还有几点说明,第一,皇帝直接发布谕旨也是决策的主要方式,但考虑到谕旨也是建立在大臣上奏的基础上,本书没有单独考察皇帝发布谕旨的制度和实践,只是在行文中偶尔涉及。当然,这绝不意味着我们可以低估皇帝主动发布谕旨的重要性。

① 关于中国共产党和新中国的决策制度,参见王键英:《中共中央机关历史演变考实(1921—1949)》,中共党史出版社 2005 年版,该书主要内容曾发表于《上海党史与党建》杂志;李海文:《中共中央书记处的由来及职权》,载《党史博览》2006 年第 9 期;李林:《中共中央书记处组织沿革与功能变迁》,载《中共党史研究》2007 年第 3 期;《关于中央机构调整及精简的决定》(1943 年);《关于建立报告制度》(1948 年),《毛泽东选集》(第 4 卷),人民出版社 1992 年版;《中共中央关于加强中央人民政府系统各部门向中央请示报告制度及加强中央对于政府工作领导的决定(草案)》(1953 年),《建国以来重要文献选编》(第 4 册),中央文献出版社 1993 年版,第 430 页;《杨尚昆日记》,1954 年 4 月 27 日条,中央文献出版社 2001 年版;《胡乔木回忆毛泽东》“集中权力于中央,加强党的统一领导”,人民出版社 2003 年版,第 517—519 页;胡乔木:《中国领导层怎样决策》(1989),载《胡乔木文集》(第 2 卷),人民出版社 1995 年版;等等。

第二,中国古代的决策会议有御前会议(常朝、内朝)、宰相会议、百官会议、部院会议等多个层次,但御前会议之外的其他会议大多数都要上奏皇帝批准,有的甚至连是否召开也要事先请示皇帝批准,其重要性均逊于前者,故本书不另做考察。^①

第三,中国古代一直存在官员聘请幕僚的传统,如唐末藩镇幕府、清末曾国藩、李鸿章幕府。这些私人幕僚在重大决策中都发挥了不同程度的作用。无论是从学术研究还是现实借鉴的角度,均颇具研究价值,但限于本书主题和结构(以上奏和召对为中心),未能专门探讨。^②

第四,对于中国古代决策的基本模式,以往许多历史学家都概括为“一决于主上”(即重大事务都由皇帝决定),并将对政治制度的定性(君主专制、王权主义等)直接应用到决策制度上。^③笔者基本赞同这个结论,但决策制度毕竟不等于政治制度,在为政治制度服务的同时,还有自己独立性的一面。首先,在国家的具体决策中,皇帝并非能决定一切,还有一个政治力量对比的问题,皇帝只是政治权力中的一极,也要受到其他政治势力的制衡。^④其次,在

① 具体情形,参见谢元鲁的《唐代中央政权决策研究》和白新良的《清代中枢决策研究》有关内容。

② 参见石云涛:《唐代幕府制度研究》,中国社会科学出版社1994年版;郑天挺:《清代幕府》,载《中国社会科学》1980年第6期;朱东安:《曾国藩幕府研究》,四川人民出版社1994年版;尚小明:《清代幕府研究检讨》,中华文史网,访问日期为2010年7月1日。

③ 其实,中国古代政治思想中也包含有丰富的民主思想,参见胡适:《中国古代政治思想史的一个看法》、《中国文化里的自由传统》,载《胡适文集》(第12卷),北京大学出版社1998年版,第178、682页;冯友兰:《中国哲学与民主政治》、《中国哲学中之民主思想》,载《三松堂学术论文集》,北京大学出版社1984年版,第631、638页;夏勇:《中国民权哲学》,三联书店2004年版。

④ 张先昌在《中国古代的皇权与法律——以隋代前期为例的实证分析》一文中(《法学研究》2009年第3期)以隋代前期为例,认为“中国传统社会有着较为完善的限制皇权的制度,也有着严格的立法和司法程序。隋代前期的历史典型地反映了这个特征。”“那种认为在中央集权君主专制条件下君主言出法随,任意赏罚,其权力不受法律约束的观点是不正确的。”这种观点实有待商榷。欲以隋文帝在位短短24年(581—604年)的时间,来洞窥长达数千年的中国古代社会,未免天真。在中国古代皇权与法律问题上,笔者认为吴于廑先生的观点更有说服力。吴先生通过中西历史的比较研究,认为古代中国之有君主专制,经历了一个演变的历史过程,非自有君权之始即已如此。在出现君主专制之前,有相当长的时期君权是受约束的,不是无限的,至少在原则上是这样。首倡君权高于法律者始自法家。吴先生当初撰写此文,目的之一是为了回应西方学者的“东方专制主义”论,仿佛专制是一个和中国历史相始终的怪物。吴先生的考察证明中国历史实际并非如此。参见吴于廑:《从世纪前期西欧的法律和君权说到日耳曼公社的残存》(1957年),载吴于廑:《吴于廑文选》,武汉大学出版社2007年版,第307、453页。

漫长的历史发展过程中,每一代帝王都在吸取前代的经验基础上,不断改进本朝的决策机制,提升决策质量,某些方面的制度化、科学化且达到比较高的水平。^①站在今天的立场上,对于古代的制度自然会有许多批评,而且还会发现,明代的有些制度未必比唐代高明,而清代的措施也有许多倒退之处。但我们在没有认真研究之前,更应该相信古代政治家的理性和才智,不可简单否定。就诸多具体决策规则和程序来说,也并非“专制”二字可以完全概括,相反,倒是蕴涵着丰富的政治智慧,闪耀着理性的光芒。如果我们能拂去历史的尘埃,抛弃所谓封建和专制的标签,认真体会古人的创意,反思今天的有关制度,当会发现历史仍有着鲜活的现实意义。^②

① 例如唐代规定,不历刺史,不得任侍郎列卿;不历县令,不得任台郎给舍。明代在任用官员方面形成《官人则例》十五条,参见胡世宁:《知人官人疏》,载《皇明经世文编》卷一百三十三。明末孙承泽《天府广记》卷十二评论说:“吏部之政,大约尽列端敏列款中。万历朝四名冢宰,陆公光祖、孙公钟、陈公有年、赵公南星,一切措施要不出此。至万历二十一年,孙冢宰丕扬始行掣签法,崇祯二年,王冢宰始用品级考,铨政坏而明衰矣。”

② 曾在清末吏部任职 19 年的何德刚回忆初读《处分则例》和《大清律》时的感受或可资参考,“初读第一条便掩卷思之,曰这样情节,如此处置;若犯那样情节,又当如何处置?旋读第二条,而那样情节,便有处置之法,紧接而来,丝丝入扣,毫发不爽,可见当日字斟句酌,煞费删定,非仅一二人起草之功也。”参见平斋:《春明梦录》,载《〈青鹤〉笔记九种》,中华书局 2007 年版,第 191 页。