

中国政治制度 史论简编

● 曾小华 著

中国广播电视出版社

D.6
2449 65

中国政治制度史论简编

曾小华 著

中国广播电视出版社

中国政治制度史论简编

曾小华 著

※

中国广播电视出版社出版

(北京复外广播电影电视部灰楼 邮政编码100886)

北京大兴包头营印刷厂印刷

新华书店总店北京发行所经销

※

787×1092毫米 32开 9.5印张 206(千)字

1991年4月第1版 1991年4月第1次印刷

印数: 1—5000册 定价: 4.50元

ISBN 7—5043—0769—6/D·104

目 录

第一章	总论·····	(1)
第二章	皇帝制度·····	(32)
第三章	宰相制度·····	(65)
第四章	政府制度·····	(119)
第五章	监察制度·····	(160)
第六章	法律制度·····	(182)
第七章	军事制度·····	(195)
第八章	官僚制度·····	(206)

第一章 总 论

第一节 中国政治制度的结构

一、一元集权化结构

政治制度的结构，是从政治权力的分配和制约，政治机构的设置和分职，政治行为的规范，政治制度中角色的相互关系，法律的地位和功能几个方面的分析中得出的。中国政治制度自产生以来，基本上是一个循序渐进的过程，尤其是秦始皇建立了中央集权的政治制度之后，直到辛亥革命推翻帝制为止，总体框架相沿不废。因此，中国政治制度史就是政治制度结构的全部历史过程。

中国政治制度的结构，是一元集权化的结构。所谓一元集权化结构，是指政治制度的总体，例如政治机构的设置，政治法律的建立，政府官员的选拔、任用等等，都受制于国家的最高统治者个人。在一元集权化结构中，国家的最高统治者国王或皇帝，享有至高无上的统治地位和握有最高的国家权力，国王或者皇帝，就是政治制度运行中的唯一主宰和权力的象征。在国王或皇帝的周围，不存在任何平行的、相互牵制的多元机构和分权机制，以及足以监督、约束、压制国王和皇帝的法律制度和权力主体。这样，就构成了一个以国家最高统治者个人——国王或者皇帝为轴心的一元集权化

结构。处于这个结构轴心的国王或者皇帝，将国家的统治权力集中于“余一人”或“朕一人”。中国政治制度的产生、发展、演变的过程，正是一元集权化结构产生、发展、演变的过程。

中国政治制度的一元集权化结构，当萌芽于尧、舜、禹时期的“禅让”制。关于“禅让”制究竟是怎么回事，我们知道的并不详细。但是至少可以推知，当时的“禅让”在相当大的程度上是来自最高权力所有者个人意志。到了夏启，终于废除了这种非世袭的最高统治权力的“禅让”制，实行了世袭继承制。这是中国政治制度一元集权化结构发展的一大转折。从此，一元集权化结构遂正式产生。随后的夏朝、商朝和西周的政治制度，就是顺着一元集权化的轨迹建立、完善和运行的。夏朝时，曾经在相当长的年代中，围绕世袭继承制出现过激烈的争斗和反复，直到“少康中兴”，王位世袭制才基本得到确立。商朝时商王的继统世袭已经成为惯例，但当时小国林立，治国艰难。因此，商朝实行的是“父死子继”和“兄终弟及”并存的制度，其目的是为了挑选有智有勇的王，以促使商朝国家的自强和繁荣。但是，在商朝国家的政治制度结构中，商王是国家最高权力的象征和占有者，当无可否认。与后世不同的是，商朝时的一元集权化结构，还处于形成的阶段，商王与贵族共治，各级贵族享有相当的“民主”权力，对于商王的统治权、决策权等等，构成一定的牵制和约束。西周时期，一元集权化结构仍然是比较松散的。主要反映在西周时期，建立在宗法制基础上的封邦建国的“封建”制。在这种宗法封建制之中，周王自称“天子”，周天子是国家的最高统治者，又是天下大宗，“礼乐征伐自天子

出”。但是，在周天子之下却采用分邦封国制，用诸侯、卿大夫、士三级封国，实际是一种地方分权制。这样的国家政治制度的结构，还不是完整意义上的一元集权化结构。周王虽然贵为天子，天下大宗，但受封的各级贵族，也都享有一定的权力。其主要表现在贵族爵位是世袭的，分封的土地是世袭的，各级贵族在封地之内，享有绝对的统治权，是封国中的王和大宗，有相当大的独立性，对周天子的王权构成一定的牵制。到了春秋战国时期，夏、商、周一脉相承的政治制度的结构遂告衰亡，“周室既衰，礼乐征伐自诸侯出”。^①经过了春秋战国时期的长期发展和演变，从秦始皇建立的秦朝开始，中国政治制度的一元集权化结构正式形成。

二、一元集权化结构的特征

中国政治制度的一元集权化结构，肇始于夏、商、周三代，西周衰亡之后，经过了春秋战国时期的剧烈动荡，定型于秦朝，在几千年的历史发展中，显示出较为突出的结构特征。

其一，权力是高度集中的。政治制度，实际上是政治权力的分配秩序。在中国政治制度的一元集权化结构中，政治权力的分配是高度集中的，其权力集中的层次是：乡里集权于州县，州县集权于中央，中央集权于皇帝。当然，这种集权的层次往往不是非常分明的，由于国家权力最终集中于皇帝一人之手，所以，这样的集权层次要受制于皇帝个人的意志和好恶，这种高度集权的形式就是皇权专制。在一元集权化的结构中，国家最高政治权力是不允许被分割，被分散的。国王或皇帝拥有全国的一切最高权力：“普天之下，莫非王土，率土之滨，莫非王臣。”^②“六合之内，皇帝之

土”，“人迹所至，无不臣者”，^③国家的最高政治权力完全被最高统治者国王或皇帝个人所占有：“夫权者，神圣之所资也。”^④“权制独断于君则威”，^⑤“夫国之所以强者政也，主之所以尊者权也”。^⑥权力的高度集中，表现在皇权就是国家的最高统治权、决策权和法权，皇权是至高无上的，皇权的所有者皇帝是不受任何平行的权力主体的制约，不受法律的监督，皇帝本人的意志和言行，就是国家的意志和言行，就是国家的法律。所有这些集权特征，都明显地反映在中国政治制度的一元集权化结构中，是这一结构不可或缺的内涵。

其二，机构是高度完备的。政治机构是政治制度中的一项重要内容。中国政治制度的一元集权化结构中，政治机构的设置是高度完备的。这种特征主要体现在，在国家最高统治者国王或皇帝之下，国家政治机构的设置并非是垂直的、单一的结构，而是从中央到地方，呈现出一种交叉的、相互制约的、机构设置和专业的分职的结构。这种高度完备的政治机构的设置，能够发挥相当有效的政治作用和管理职能，同时也体现了帝王与官僚集团对于国家的共同统治，正如司马光所说：“夫以四海之广，兆民之众，受制于一人……上之使下，犹心腹之运手足，根本之制支叶。下之事上，犹手足之卫心腹，支叶之庇根，然后能上下相保，而国家治安”。^⑦由此可知，在中国一元集权化政治制度的结构中，君臣关系犹如心腹手足，树根支叶，浑然一体。虽然国家受制于一人，但以一人之力“虽有绝伦之力，高世之智”^⑧也不可能日理万机，只有依靠官僚集团的辅助，才能在帝王之下建立起高度完备的国家政治机构。帝王一人处于权力的金字

塔顶端，帝王之下是众多的官僚，而官僚之下是众多的胥吏和乡绅，在胥吏和乡绅之下则是全国众多的人民。帝王就是依靠这种层层相因的关系，一直把统治的权力渗透到社会的最底层，而使这种关系相互连接起来的纽带，就是一元集权化结构之中的高度完备的政治机构。这一套从上到下的政治机构，都是围绕着一元的轴心帝王和皇权运转的。这就是一元集权化结构的第二个特征。

其三，模式是“权力——依附”。政治制度基本上是通过法律、法规、章程、纪律等等，限定了政治制度中角色的特定位置、行为规范和相互关系。在中国政治制度的一元集权化结构中间，政治制度中角色之间的关系，是一种“权力——依附”的模式，这种模式主要体现在以下几个方面：

第一，国家最高统治者与官僚集团的关系。在中国一元集权化结构之中，国王或皇帝处在顶端，独揽国家一切最高权力，统治一切。在他的左右前后就是官僚集团，一群辅助国王或皇帝施行和实现统治的臣僚。在这样一对角色关系中，官僚的政治地位和权力，是国王或皇帝赋予的。同样，国王或皇帝也可以按照自己的好恶，任意的剥夺和罢免官僚已有的地位和权力。官僚只有依附于国王或皇帝，才能得势，施展才能。国王或皇帝与官僚的“权力——依附”关系，主要体现在政治制度的变通，政治机构的兴废，官职的设置，以及官职名誉上的地位与所掌之权之间的微妙差别与转换等等中间。这些几乎都是以强化和巩固皇权为重心运行的。另外，还体现在国王或皇帝，对于官僚集团来说，具有无限的权力，但却可以不承担任何义务；官僚集团对于国王或皇帝来说，只有无尽无休的义务，却很难独立行使权力。自秦朝

以后，官僚所以能够挤入统治集团，凭借的不是等级制，也不是世袭制，而是考试入官，授品阶晋升，而且他们的特权地位危如累卵。这样就更加强了“权力——依附”模式的凝聚力。

第二，官僚集团内部上级与下级的关系。一元集权化的“权力——依附”模式，不仅体现在国王或皇帝与官僚的关系中，同时也体现在官僚集团内部的上级与下级的关系中。从中国政治制度的发展演变来看，其中政治机构的设置、撤销，官员的晋升、罢免、奖励、惩罚以及监察制度等等，都反映出上级官员对于下级官员的管辖和统属权。下级官员的成败荣辱，完全掌握在上司的手中。按照“权力——依附”模式，一方面强调上对下的绝对统属权，突出上对下的权力，另一方面则强调下对上的依附与服从，排斥下对上的监督、申诉与驳议的权利。下级官员对上级官员只有唯命是从，巧言令色，在仕途中才能加官晋爵，步步高升。

其四，权治而非法治。权治的实质是一元集权化结构中的一种存在形式——人治。政治制度是国家统治权力的分配秩序和管理秩序，一般依靠其内部的权与法，作为制度运行的杠杆，中国政治制度的一元集权化结构中，权力和法律的所有者，是制度运行的主导，支配着统治和管理秩序。权治而非法治，是一元集权化结构的又一主要特征。在漫长的封建统治的政治生活当中，人治贯串始终，反映在政治制度中便是权治。最高统治者只要牢牢掌握一切权力，天下便是自己的天下，权力代替了法律。“权者，君之所独制也，人主失守则危”。^⑨“君臣之间，犹权衡也。权左轻则右重，右重则左轻。轻重迭相衡，天地之理也”。^⑩中国政治制度一元

集权化结构中，反映出的政治制度的沿革和兴废，几乎都围绕着集权和巩固皇权这一原则而运行的，与此相对立的则是官僚集团的分权与削弱权力的原则。其实分权的₃目的也是为了集权。例如宋朝的政治制度改革，就是把宰相所握有的财权、军权、用人权和考课权等等分散开来，另外设置了三司使、枢密院、考课院等机构分管其事。在这些机构中任职的官员直接对皇帝负责，从而使国家重要的权力都集中于皇帝一人。由于一元集权化结构决定了权力的统治高于法律的统治，所以历代的皇朝统治者都十分注重玩弄权术。政治制度的诸多变化和变通也主要是依照权力的安排和分配而转换的。权与法这一对矛盾中，权力的变数超常增大，形成了权大于法的政治形态。权治而非法治是中国传统政治文化的特殊产物，在历史上发挥过重要的作用，产生了很大的影响。秦、汉、唐、宋、明、清几个朝代有些皇帝都牢牢握紧手中的权力，主动或被迫推行各种政治、经济、文化等方面的改革，对社会的兴盛起了推动作用。但是，权治而非法治造成的是重权轻法。国家最高统治者皇帝本人，可以不按照法律依据和法律程序，任情使性，独断专行。

三、一元集权化结构的构成

中国政治制度的一元集权化结构，是由一系列与此结构特征相关的系统构成的。每个系统又构成自身的内部体系和体系特征，在一元集权化结构功能的运转中，发挥着作用，并影响着结构本身的存亡。这些系统主要有以下几个。……

第一，皇权系统。皇权系统包括早期的王权在内。皇权系统在中国政治制度的一元集权化结构中，是发挥主导作用

的首要系统，是命脉和心脏。其他系统几乎都是或多或少，或强或弱地围绕着皇权系统运行、转换。同时，其他系统自身体系的转换也受到皇权系统的影响和约束。从夏、商、周时的王权系统到秦朝的皇权系统，从汉武帝时皇权系统的增强，到明清时期皇权系统的高度集中和强化，皇权系统的运行始终是以一元集权化结构为重心，并且处于不断增强、上升和日趋封闭的发展过程中。皇权系统的首要地位，主要体现在如下几个方面：（1）皇权系统是一元集权化结构整合的中枢。中国封建社会的政治制度，从一元集权化结构的特征来分析，并不是一种多元的、分权的和相互制约的政治机制，而是维系最高统治者个人集权统治的政治机制。因此，皇权系统在这种政治机制中就成为结构整合的中枢，成为一元集权化结构存在的支柱。换句话说，一元集权化结构的存在，是以皇权系统为基本前提，是由皇权系统的特殊地位整合而成的。皇权系统的建构或稳定，成为一元集权化结构建构和稳定的关键。（2）皇权系统是一元集权化结构运行的主体。在皇权系统之下的结构中，其他系统的运行，都是围绕着皇权系统这个权力主体的，或者说是受控于皇权系统的。从一元集权化结构的总体来考虑，皇权系统作为结构运行的主体，是涵盖一切，裁决一切，渗透一切，皇权系统始终是政治制度运行的主体，是政治制度在当时的历史背景中，实现政治目标，施行政治手段的主体。（3）皇权系统是一元集权化结构转换的关键。社会结构和政治结构的转换，必然带来政治制度结构的转换。在政治制度结构的转换过程中，必然有一个或多个结构内部的系统，发挥着关键的作用。在中国一元集权化结构的转换中，发挥关键作用的就是

皇权系统。

第二，相权系统。在中国政治制度史的一元集权化结构中，相权系统是一个仅次于皇权系统的重要分支。皇权系统是国家的最高统治和权力系统，而相权系统是国家的最高管理和行政系统，从属于皇权系统。相权系统对于皇权系统起着重要的辅佐配合作用。皇权系统对于相权系统有相当大的依赖性，皇权系统的稳固和强化，在很大程度上取决于相权系统的正常运行。“相者，论列百官之长，要百事之听，以饰朝廷臣下万吏之分，度其功劳，论其赏庆，岁终奉其成功，以效于君，当则可，不当则废”。^⑩这段话就是对相权系统作用的概括。相权系统是为了效忠、辅佐、配合皇权系统而存在的。皇权系统失去了相权系统的这种效忠、辅佐，就不可能正常运行，一元集权化结构也不可能正常运行。

第三，政府系统。政府系统是一元集权化结构存在的一种外在形式，也是一元集权化结构运行的组织力量。在夏、商、西周时期，政府系统虽然已经存在，但是还不完备。经过春秋战国到秦始皇建立了统一的中央集权的官僚帝国，政府系统的基本模式才正式确立。政府系统的结构功能的存在和运行，基本上是服从于一元集权化结构，服务于皇权系统。政府系统以自身的组织形式和组织力量处理、影响一元集权化结构中各个系统的互相关系及其变化。

第四，监察系统。作为中国政治制度一元集权化结构的一个重要组成部分，监察系统有着较为积极的功能。监察系统作为政治制度结构中的监督、监察机制，有较大的自主性，可以独立行使权力。虽然在一元集权化结构中，监察系统主要也是服从于皇权系统的，但是对于皇权系统来说，监察系

统是一种维系一元集权化结构的重要力量。监察系统的不断发展和完备，以及监察系统在一定范围内的不断强化，正是一元集权化结构的不断凝固和稳定。监察系统的功能还体现在，可以根据结构内部的信息反馈，迅速作出鉴别和调节，这在很大程度上波及到结构中所有的系统的运行。因此，在中国古代政治制度的发展过程中，监察系统是一个比较发达的、完备的制度系统。

第五，法律系统。在中国政治制度的一元集权化结构中，法律系统也是一个组成部分。法律系统在结构中的地位和作用，相对于其它系统来说，显得较为次要。这主要是因为，在一元集权化的结构中，政治制度的调节转换、运行程序、行为规范等等，都是服从于最高统治者个人意志，服从于最高统治权力，服从于皇权系统。“夫生法者君也，守法者臣也，法于法者民也。”^⑩法律系统主要是管制、统治民众的，对于皇权系统和其他系统几乎丧失了约束功能和制裁功能。在一元集权化的结构中，法律系统本身的地位也比较低，皇权系统可以任意支配。法律系统在中国政治制度整体结构中的这种地位，应该说是极不正常的。由于这一不正常的状况，法律系统在政治制度整体运行中，本来应有的调节和控制作用，大为削弱，有时甚至根本不存在，这就使得一元集权化结构本身的运转受到影响，一些基本的结构性软点和脆性，无法避免地，无限扩散和增长。应当认为，中国政治制度的一元集权化结构中，法律系统的不正常地位和作用，正是这一结构的根本缺陷。由于法律系统也是依附于皇权系统这个结构主体的，因此无法对最高统治者作出公正的、合法的约束、控制和制裁，对皇权系统以及其它系统难以构成

真正的威慑力量。当然，法律系统在一定的范围内，一定的历史条件下，也能发挥某些作用。

第六，军事系统。在一元集权化结构中，军事系统有着特殊的地位和作用。《管子·参患》曰：“君之所以卑尊，国之所以安危者，莫要于兵。”“兵虽非备道至德也，然而所以辅王成霸”。^④ 在一元集权化结构中，军事系统的特殊地位，主要体现在皇权系统对它的偏重与很大程度上的依赖。也就是说，皇权系统的强化与稳固，主要是依靠军事系统的强大和稳固，而强大、稳固的军事系统，必须服从于皇权系统，做到“辅王成霸”立君尊权。军事系统的特殊地位与作用，使它成为维系皇权系统的军事手段，维系一元集权化结构的军事力量。军事系统在一元集权化的政治制度结构中，基本上没有独立的地位。它的主要目的也不是用于国防和对外战争，而主要是用于维系皇权系统的稳固和威慑力。因此，军事系统的特殊功能在一般情况下，并不十分明显。但是，在结构中其它系统的运行，转换调节发生较大失误时，军事系统维系结构稳固的特殊功能，就表现得非常明显。当然，军事系统的特殊功能并不是万能的，尤其是在结构运行发生紊乱的情况下，此种功能往往也受到影响和干扰，甚至本身的运行也出现重大故障，从而被迫进行调节。在一元集权化的结构系统中，军事系统的变化和转换是最频繁的。

第七，官僚系统。在中国政治制度的发展中，官僚制度是一个高度完备，内容丰富的系统。在一元集权化的结构中，官僚系统的地位与作用也是十分重要的。首先，皇权系统在结构中的主体的地位与中枢作用，要依赖于官僚系统的健全

与稳定。没有上下协调,运转正常,便于控制的官僚系统,皇权系统的主体地位就会受到挑战,中枢作用就会受到威胁。官僚系统的巩固和完备,为皇权系统提供了有效的控制手段和强有力的控制力量,从而保证皇权系统的最高权力和统治地位,使结构本身能够在正常的轨道上顺利运行。其次,官僚系统是一元集权化结构中诸多特征的整体体现,如果官僚系统不存在,那么结构中诸多特征就不复存在,从而影响结构本身的整体性。假若把皇权系统比做是一元集权化结构的大脑或方向盘,官僚系统就是一元集权化结构中的心脏或发动机,官僚系统在运行中,因结构中其它系统的干扰,或本身发生故障,就可能导致结构整体的危机。再次,官僚系统自身既复杂又丰富,是一个完整的复杂体。它自身的复杂性,不但对于政治制度的整体结构发生重大的影响,就是对于结构以外的政治、经济、思想、文化以及社会系统的所有方面都发生重大的影响,与整个传统社会有着范围极其广阔的密切联系。这种联系一方面可以给政治制度的整体结构运行提供强大的动力,另一方面也可以给结构的运行造成许多弊端,使结构自身的演变日趋封闭和僵化。可以说,在一元集权化结构的诸多系统中,除了皇权系统之外,官僚系统也是结构的基本系统和主干,官僚系统在这一结构中的政治功能,直接关系到这一结构的稳定。官僚系统与皇帝系统之间的不协调,或两个系统本身的不稳定,必然会导致结构本身的破坏,从而演变成皇朝动乱、社会动荡与天下大乱。

第八,政治道德系统。中国传统社会历来讲求道德礼仪,在中国传统政治中历来讲求仁政。道德礼仪是一种行为规范,仁政是礼法条规和施政准则,是巩固政权、维护统治

的思想工具。在一元集权化的结构中，政治道德系统有其特殊的功能。它以皇权系统的道德为主导调整个人和社会之间、个人和个人之间，统治者和被统治者之间，统治者内部之间关系，从精神上统治人民，奴役人民。

注释：

- ① 《汉书·地理志》。
- ② 《诗经·北山》。
- ③ 《史记·秦始皇本纪》。
- ④⑤ 《管子·霸言》。
- ⑥ 《韩非子·心度》。
- ⑦⑧ 《资治通鉴》卷第一。
- ⑨ 《商君书·修权》。
- ⑩ 《佚文》。
- ⑪ 《荀子·王霸》。
- ⑫ 《管子·任法篇》。
- ⑬ 《管子·兵法》。

第二节 一元集权化结构的行为规范

中国政治制度的一元集权化结构，在长期的发展过程中，形成了一套较为稳定的法律化、惯例化的行为规范。这套行为规范是一元集权化结构中的政治制度和政治准则。

一、决策的行为规范

决策的过程是政治制度在实际运行方面的一个关键的过程。在一元集权化结构中，政治活动的决策过程，一般是排斥结构中对权力高度集中有妨碍的一切因素，从而保证决策