

CHUANTONG REN YU XIANDAI REN CONGSHU

官吏、官制、官文化 及历史走向

李法宝 米万英
洪润泽 著

职工教育出版社

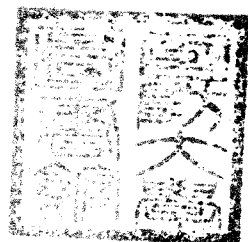




官吏·官制·官文化 及历史走向

李法宝
米万英
洪润泽
编著

职工教育出版社



官吏、官制、官文化及历史走向

李法宝 米万英 洪润泽 编著

职工教育出版社出版发行

(北京地安门西大街教场胡同4号)

北京世界知识印刷厂印刷

新华书店北京发行所经销

787×1092毫米 32开本 7.75印张 154千字

1989年9月第1版 1989年9月第一次印刷

印数1—3000册

ISBN 7-80059-221-9/c·012 定价3.5元

总 序

中国就象一个沉睡的雄狮，醒来了。

然而，带给人们的是什么？

似乎并不只是激昂、振奋，其中夹杂着许多苦闷彷徨。人们感叹中国的落后。

.....

历史给中国开了一个不大不小的玩笑。曾几何时，中国人多么自豪，四大发明，悠久的历史……，“中华帝国”——世界的中心，时代的巨人。然而当人们醒来时，却发现自己被历史甩到了后头。

于是，有人叹息，有人哀愁，有人愤愤然埋怨自己命运不佳，有人则打点行装，通过各种途径，投奔异国他乡。

中国人真的丧失了自信心？

这并不是事实。许多有识之士已在深刻地反省，试图找出一条振兴中国之路。

古与今，中与西，有人深刻地对比，发现是中国传统影响着中国的发展。传统的观念思维、道德以及世界观、价值观、人生观，一切的一切，集中到中国人身上，决定着中国现代化道路的艰难、曲折。因此有人疾呼：要想改革，走向现代化，必须从人开始，使中国人成为真正的现代人。

.....

“上帝死了”，尼采这样说。

这有什么关系。人为什么要崇拜虚幻？从传统中走出

来，本身就是一个进步。

但为什么要妄自菲薄？难道传统的中国人就一无是处？

我们的祖辈，父母，我们所有的中国人都在这传统文化的熏陶下生存着，要想割裂传统怎么可能？

但社会要发展，不能永远停留在过去，以古为鉴，可以知得失，但却不能抱着古代不放。新时代需要新文化，需要新的情感、意识和观点，但更需要的却是载负着这些的新型主体——人——现代人。

现代人有什么特点？它与传统人有什么差别？怎样才能成为一个现代人呢？

传统人与现代人，它是不同时代文明的产物，是一个不可分割的延续体。

从传统人到现代人，这期间要经历变革，甚至激烈的冲突，但也有承续和认同。

要成为现代人，必须了解和认清什么是传统人。

《传统人与现代人》丛书正是本着这样的宗旨编辑出版的，它从人的角度，着力论述从传统到现代的转型，希望通过比较寻求一条现代人的发展途径。

我想该丛书定能给你以启示，使你做一个真正的现代人的。

丛书编委会

1989年3月

序

世人注目的我国经济体制改革正在深化，政治体制改革也已开始进行。而政治体制改革的中心是关于民主和法制的建设。人事制度的改革是政治体制改革一项重要内容。

我国人事制度的改革同整个经济体制和政治体制的改革一样，都必须以四项基本原则为指导，从我国国情出发，在认真总结我国人事工作的经验基础上进行。但是也需要认真研究和吸取我国历史上的和外国的官吏制度的经验。只有这样，才能改变现行的有许多弊端的不合理的人事制度，才能建立起适合社会主义现代化建设和商品经济发展需要的具有中国特色的崭新的人事制度。

人事制度产生和发展的历史很长，它随着人类社会和国家的产生、发展而产生、发展，由社会制度和政治制度所决定并受其制约。中国人民大学法律系几位硕士研究生，用一年多时间搜集、整理和研究了大量的古今中外的有关官吏、官制和官文化方面的资料，编写出版了这本《官吏、官制、官文化及历史走向》。作者从官吏角度入手，通过对古今中外官吏制度进行全方位的、深层次的、全面系统的分析研究，揭示了官吏制度的历史发展规律，阐明了官吏制度与社会、国家、权力、文化、意识、道德等的关系和联系，指出了官吏制度是社会分化的产物，对比了中国历史上的官吏制度与希腊、罗马、英、美、法等国的官吏制度的异同、联系和区别，客观评价了西方国家官吏制度的长处和弊端，重点阐明了中国官吏制度的历史演变过程，深刻揭露和批判了我国现

行人事制度的种种弊端及其原因，明确提出了改革我国人事制度的必要性、迫切性及其方向和途径。作者强调，中西文明各自养育着自己的官吏，建立了自己的官制。而西方国家成功地利用了中国古代的科举制度，根据本国的实际情况，建立了符合自己需要的官吏制度，直到今天它还保持着活力并正常运行。我国在改革人事制度、建立公务员制度时，应当研究借鉴中国历史上的和西方国家的官吏制度的一切有益的经验。当然这种“借鉴”必须结合我国当前社会经济制度的实际，而不能简单照搬。这些看法是很有道理的。

这本书资料翔实，内容丰富，观点新颖，结构严谨，文字流畅，科学性、知识性、可读性都比较强。它对我国人事制度的改革，公务员制度的建立必然产生一定的影响和作用。这类书目前国内尚不多见。我愿意郑重地向广大读者推荐本书。

谷春德

一九八九年三月廿三日

《传统人与现代人丛书》编委会

主编：张立文

编委(以姓氏笔画为序)：

李法宝 李魁平

张立文 吴廷嘉

目 录

导言：文明的嬗变·权力的理性化·官制的科学化

..... (1)

第一章 官吏的多维分析..... (13)

一、对官吏涵义的界定..... (14)

二、官吏，社会分化的产物..... (15)

三、官吏，社会系统中的控制主体..... (20)

四、官吏的价值观..... (22)

五、官吏的心态分析..... (26)

六、权力，官吏的实体..... (30)

七、官吏的自我意识与人们心目中的官吏..... (35)

第二章 古代社会与古代官制：文化性格的差异

与传统..... (40)

一、文明生成的不同时空环境和权力性格的差异

..... (42)

二、中国三代文明与古希腊文明的差异之一：血缘

——家族社会与财产——阶级社会..... (52)

三、中国三代文明与古希腊文明差异之二：不同的

政治秩序和文化形态..... (60)

四、三代文明与古希腊文明的差异之三：苍天和宙

斯的不同情怀..... (70)

第三章 觉醒与沦丧：从人间秩序源头和道统的

比较看中国先哲和官吏的偏狭情怀……（ 77 ）

- 一、人间秩序的不同源头……（ 78 ）
- 二、华夏的道统和圣仙的情怀……（ 84 ）
- 三、官吏精神的比较和中国秩序的困境……（ 99 ）

第四章 从血缘与财富的结合到公正原则——

传统的与现代的差异……（ 102 ）

- 一、高度集权型的传统体制与全方位开放型的现代体制……（ 102 ）
- 二、血缘、财富与能力，历史的变量曲线……（ 108 ）
- 三、浓厚的神秘主义与透明度的增强……（ 113 ）
- 四、两种为官之道……（ 115 ）
- 五、人治与法治的消长——历史发展的趋向……（ 118 ）

第五章 中国古代官制的演变史……（ 121 ）

- 一、君主专制——一个未变的主旋律……（ 121 ）
- 二、沿袭旧制——官制演变之路……（ 130 ）
- 三、变法改制——一曲重复奏响的悲歌……（ 139 ）
- 四、官制的得与失……（ 141 ）

第六章 中国古代官吏的悲喜剧……（ 144 ）

- 一、被神化了的皇权……（ 145 ）
- 二、官吏的非人格化……（ 149 ）
- 三、权与责——不统一的糅合……（ 151 ）
- 四、理想与现实的冲突——官吏面临着选择……（ 155 ）

- 五、联姻——官场上的媒介…………… (160)
- 六、官吏的悲剧结局——忠孝的牺牲品…………… (164)

第七章 现代官制文明的曙光

——西方公务员制度的确立…………… (167)

- 一、困境缠绕着18、19世纪的西方社会…………… (168)
- 二、是不是出路——英国东印度公司的改革…………… (172)
- 三、两个报告，英国官制改革的进程…………… (174)
- 四、历史的选择——西方公务员制度的确立…………… (177)
- 五、运行中的变革与完善…………… (181)

第八章 西方公务员制度的原则和评价…………… (185)

- 一、西方公务员制度的原则…………… (185)
- 二、西方公务员制度的评价…………… (190)

第九章 中国旧官制的困境…………… (200)

- 一、引言…………… (200)
- 二、人治：官吏管理中的神秘主义以及不稳定的格局
…………… (201)
- 三、官本位：一个与现代官制背道而驰的传统怪物
…………… (209)
- 四、世袭，亲贵合一，任人唯亲：
盘根错节的关系网…………… (213)
- 五、廉政口号下的贪污…………… (215)
- 六、巨大的历史惯性…………… (222)

第十章 困境中的选择——当代官制改革的新

思维和新设计…………… (227)

- 一、中国当代官制的双重困境…………… (227)

二、对近几年中国官制改革的成績和不足的基本估价	(229)
三、官制改革的新思维	(230)
四、对未来图景的绘制	(232)
五、未来图景中的中国特色	(233)

后记

导言：文明的嬗变·权力的理性化·官制的科学化——一个 见诸西方的政治逻辑

就历史的眼光来观照，某种文明从其“无知之幕”后的野蛮母胎中降生，总是以某种国家形态的确立为其标志。这也难怪，恩格斯在考察了人类文明的历史沿革之后认为，“国家是文明社会的概括”^①；英人韦尔斯在度量了人类“文明的脚步”之后，也为此找到了颇为充分的论据，他指出：

“文明是作为一个服从的共同体而兴起的，文明本质上是一个服从的共同体”。^②如果我们记住了自文明时代以来，任何国家形态下的服从都是以一种权力的存在为其前提，也就不难明悉文明与权力之间的内在联系。我们可以说：文明需要权力的存在，独立权力的消散也意味着某一文明单位的解体。

遗憾的是，权力一旦产生便具有自身的规律性，它固有的侵略本质并不依某个个人的意志为转移。洛克的探索就得出了如下的结论：“谁认为绝对权力能够纯洁人们的气质和纠正人性的劣根性，只要读一下当代或其它任何时代的历史，就会相信适得其反”。^③法国的孟德斯鸠则干脆把问题挑个明白，并且说得更为绝对：“一切有权力的人都容易滥用权

①《马克思恩格斯选集》第4卷第172页。

②赫·乔·韦尔斯：《世界史纲》人民出版社1987年第三版第953页。

③洛克：《政府论》（下篇）第56页。

力，这是万古不易的一条经验。有权力的人们使用一直到遇有界限的地方才休止”。^①或许正是由于看到了这点，这位温和的老人就给自由下了如此平凡的定义：

“一个公民的政治自由是一种心境的平安状态，这种心境的平安是从人人都认为他本身是安全的这个看法产生的。要享有这种自由，就必须建立一种政府，在它统治下一个公民不惧怕另一个公民”。^②

由此看来，当代自由主义大师哈耶克教授在读到立法权时对人类忧心忡忡的提醒并非多余，他说，立法权“它向人类展现了一个全新的可能性并赋予人类一种关于自身命运的新的意识。然而，有关谁拥有这一权力的讨论却不适当地遮掩了一个更为根本得多的问题，即这一权力应扩张到一个怎样的范围。肯定的是，只要我们仍旧认为这一权力唯有被坏弄时才会产生危害，它将仍然是一种危险的权力”。^③

文明选择了权力，于是人们便崇拜权力。但在漫长的历史岁月里，权力不知爆发过几多灾难，招致了几多撕杀，难以计数的善良软弱的人们只能在强权的淫威下痛苦不堪地呻吟挣扎。内在于权力和文明间的这一深刻的二律背反亘古而常新地变换着招式构成一个个困境横亘在人类文明的面前，使得文明只能在血泊与白骨的夹缝中蹒跚前行。这对于文明人类而言，不能不说是一个莫大的难堪和讽刺。卢梭以生花的妙笔热情讴歌自然状态的纯朴，的确不无几分道理。不过，已经形成的历史毕竟不允许逃避，因而，探索权力的合

①孟德斯鸠：《论法的精神》（上册）第154页。

②孟德斯鸠：《论法的精神》（上册）第155—156页。

③Hayek: *Law Legislation and Liberty*, Volume I, The University of Chicago Press, 1973年。

理化也就成了政治学研究中的恒长主题。从柏拉图、亚里士多德的政体分类，到近代启蒙大师的分权制衡，可以说是代不乏人。

美国历史学家汤因比认为，文明只能在挑战——应战的模式中成长，应战的成功与否可以决定文明的命运。如果把这个理论稍加引伸，我们还可以说挑战——应战的方式将决定政治形态的样式。阿·J·蒙德就认为，政治的发展实质上是政治系统在社会环境里对变化所作出的反应，是对建立国家、形成民族、参与和分配这4个方面所提出的挑战的一种应战。由此不妨确信，每一项有生命力的国家设置都是在一定的挑战——应战中应运而生，具体而言，都是人类在权力施加于文明的困境面前，寻求权力合理化的一种尝试。假若我们从这个角度着眼，或许可以更深刻地把握滥觞于英国、确立于西方的文官制度的历史蕴含。

明乎此，我们便可以把自己在这里的研究重点界定在从17、18世纪英、美、法诸国代议制民主政体的确立到19世纪中叶美国官吏制度改革这将近1个世纪的历史时期里。不过由传统保留下来的某种重要的历史线索不能不先行提起。首先要谈的应当是欧洲的中世纪。

提及欧洲的中世纪，不少的人们首先想到的可能仍然是教会的迷信专断，宗教裁判所的愚昧残暴和一大批为捍卫真理和人类良知而献身的先知兼殉道者的血迹。不错，这些都是那时发生过或存在过的历史事实，但长达千年的历史值得回顾的毕竟不只是这些。不信的读者就请去读一读C·沃伦·霍斯莱特的《欧洲中世纪简史》，尤其是他那篇篇幅不长却足以令人掩卷深思的《讣言》，定会给你一个极富启迪的回答。这里只能转述他所点明的两个重要的历史线索。其一是，成

为中世纪基督教和西方文明之基础的希腊——罗马传统之所以有力量,主要是由于奥古斯丁、安布鲁斯和哲罗姆这3位拉丁神学家及其他与他们一样的人的努力。直至公元8世纪左右,古典——基督教与日尔曼文化方告融合。自此以后,才能说西方文明正式诞生。而在此之前的动乱岁月里,是教会保存和发扬了古典——基督教文化传统,使欧洲人得以受到希腊——罗马文明的哺育,并为近代欧洲的“文艺复兴”埋下了宝贵的历史火种。其一是,入侵者日耳曼民族的法律虽然粗犷,对于西欧思想领域却有一项重大的贡献,那就是,日耳曼法律体系中含有法律产生于人类古老的习俗,而不是统治者的意志这样一种概念。由于法律超越王权,没有一个国王可以绝对专制。甚至在一定的日耳曼制度中,似已含有立宪政体及人民主权论的种子,所以有人说民主起源于日耳曼丛林之中。①

霍氏本人指出这两个重要事实的用意何在?我们大可不必费心劳神地去揣度,但它至少表明,古典的希腊——罗马文明一直至深地影响着欧洲的历史,并参入了欧洲文明的塑造,它的人民主权观念和自由理性主义精髓融入了欧洲文明的血液之中;如果说,盛行于希腊的人民主权和自由精神在一定程度上为罗马帝国时期的专制统治所压抑,那么,日耳曼民族朴素的民主观念恰好又注入了新鲜的活力。使发源于古希腊的文明火种受到一次洗涤。这就是欧洲近代文明的深厚历史底蕴。不明了这一点,我们就很难解说启端于意大利的近代欧洲“文艺复兴”和激荡欧洲政治风云达1个世纪之久的资产阶级革命;而不了解近代欧洲的整体社会面貌,我们对

①参见G·沃伦·霍斯莱特《欧洲中世纪简史》第14, 18, 20和21页。

西方近代官吏制度的理解也必然流于浅薄。

欧洲的“文艺复兴”是我们决不可置若罔闻的另一条重要线索。这是一场欧洲的时代先驱者们对自身文明的全面检讨，是一场长达3个世纪的旷日持久的民众大启蒙。它使古典希腊—罗马文明的传统得以光大，为欧洲重新确立于人文主义和理性主义的牢固思想根基。这一场走向历史深层的文化启蒙从对“人的重新发现”起步，由于我们开篇提及的原因，循着历史的演进也便自然地走到了对权力的重新认识。无论是洛克的“分立”抑或是孟德斯鸠的“制约”，都是从“人权”角度出发对权力新作的界定。

欧洲中世纪后期，在某些获得了独立主权的民族国家里，确也曾出现过高度集权的封建专制君主的统治，无论是路易十四的名言“朕即国家”，或是詹姆士一世的壮语“国王出自上帝，法律出自国王”，都是在特定历史条件下封建君主权威一时的历史记录。但这些得志猖狂的君主们始终未能从上帝那里讨得东方的天朝大帝们从苍天那里窃来的千古好运。这种专制从诞生之日起就受到了启蒙大师们的致命抨击，并且在向民权的挑战中败下阵来。而取得胜利的就是正勃然兴起的资产阶级。

如果说历史进入20世纪之后，欧洲的资产者们留给世界的至多不过是侵略者的野蛮和没落者的颓丧，而在前3个世纪里，它则是人类新生文明力量的象征。是它接过古希腊—罗马文明的火炬，并揭开了人类近代历史的序幕。马克思在谈到爆发于17世纪中叶的美国资产阶级革命和18世纪下半期的法国资产阶级革命时，精当指出：“1648年的革命和1789年的革命，并不是美国的革命和法国的革命；这是欧洲范围的革命。它们不是社会中某一阶级对旧政治制度的胜利，它