



大学经典系列

刘建军
编著

古代中国政治制度十六讲

 上海人民出版社



大学经典系列

刘建军
编著

古代中国政治制度十六讲

 上海人民出版社

图书在版编目 (CIP) 数据

古代中国政治制度十六讲/刘建军编著. —上海: 上海
人民出版社, 2009

(大学经典系列)

ISBN 978 - 7 - 208 - 08362 - 2

I. 古... II. 刘... III. 政治制度—研究—中国—古代—
高等学校—教材 IV. D691.2

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2008)第 210229 号

责任编辑 赵荔红

封面装帧 雪 度

· 大学经典系列 ·

古代中国政治制度十六讲

刘建军 编著

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

上海商务联西印刷有限公司印刷

开本 635 × 965 1/16 印张 18.25 插页 4 字数 250,000

2009 年 1 月第 1 版 2009 年 1 月第 1 次印刷

印数 1 - 4,250

ISBN 978 - 7 - 208 - 08362 - 2/D · 1516

定价 32.00 元

引 言

写作缘起

从1994年至今,我在复旦大学教书已近14年。14年来,我一直为复旦大学国际关系与公共事务学院(前身为复旦大学国际政治系)的本科生开设《中国历代政治与行政》一课。在授课的过程中,我越来越体会到,讲政治制度,最大的奥妙就在于要把死的陈规讲活。政治不是死的,而是活的,要把政治的灵魂和政治的奥秘从僵硬的条文和规则中释放出来。要做到这一点,就得把传统的政治制度观放大、放宽,要把传统政治学中的制度研究与历史地理学、政治地理学、历史社会学、政治人类学、考古学等学科结合起来,这种放大、放宽的政治制度观,就是我编写本书的出发点。

我学的专业是政治学。从道德上来说,政治学是一门研究如何使人们生活得更好的学问;从制度上来说,政治学是一门研究公共事务之治理(包括共同体的治理、国家治理乃至全球治理)的学问。而古代中国政治制度是一门非常专门、繁杂、精密的学问,不是随便可以染指的。在这一方面,历史学已经为我们提供了丰硕的研究成果。因此,本书的最大特色不是拘泥于某一专门制度的细节,也不是探究某一朝代的政治制度,而是挖掘古代国家的“治理之法”,探讨古代国家治理的权力结构和权力关系。故此书乃是借历史学之成果、成政治学之著述。凡是对治理国家没有太大启发、不能提供治国智慧的东西,就只能舍而不论了。这实际上是一本删繁就简的古代中国政治制度史。

本书特色

虽然关于古代中国政治制度的书不胜枚举,但在这里,我还是想把本书的特色向读者做一交代。

第一,本书将历史学研究和政治学研究结合起来,对古代中国政治制度的基本权力结构、运行过程及权力关系的变迁进行较为深入的研究。这样一种交叉研究,使读者既能看到古代中国政治制度的总体框架,又能看到基本框架背后权力关系的变迁。这是一本“活”的制度史,而不是“死”的制度史。拘泥于官制研究,就使得古代中国政治制度史变成了“死”的制度史。因此,在本书中,大家可以看到,既有人物与事件,也有阶级与集团;既有制度安排,也有制度运行。本书的目的就是要把制度史讲“活”。

第二,本书是探讨古代中国的国家治理之法,不是关注价值之争的义理之学,更不是关注细节的考据之学。古人在治理中国这么一个大国的过程中,积累了丰富的治理国家的智慧,当然也留下了很多无奈。本书就是在探讨这些智慧和无奈的基础上,总结中国大国治理的法则。大家可以看到,古代国家治理的法则包含三个方面:一是经典之法(例如马上打天下而不能马上治天下)、圣人之法(如孔子说的名正言顺,老子说的无为而治,孟子说的仁政)、祖宗之法(如宋朝不杀读书人的祖训等等)。以往的研究可能只专注于某一个方面。本书试图通过对经典之法、圣人之法、祖宗之法三个方面的揭示,把中国大国治理的基本法则给大家提炼出来。

第三,本书的特色还在于,这是一本深入浅出的书,也就是要用通俗的语言,把古代中国政治制度讲清楚、讲透彻。一是在于纠正大家习以为常的误判和错漏,二是克服以往研究成果专供极少数人阅读的弊端。例如,很多人一直认为古代中国是一专制国家,但是这一专制却是由浅入深,由轻渐重的,不是一个“专制”就能概括得了的。又如,很多人认为中国只有集权,没有分权,岂不知我们奉行的“决策—执行—监督”的流程式分工,而不是西方的“立法—行政—司法”的职能式分工,

以西方现代政治知识判断中国的国家治理,可能无法解读中国政治之奥妙。

问题聚焦

在介绍了本书的特色之后,有必要把本书所关注的问题向读者做一交代。对这些问题,有的在书中做了直接回答,有的是隐藏在书的背后,需要读者自己去体悟。

本书关注的第一个问题是:中华民族绵延不断,中华文明延续至今,是什么力量导致了这一历史奇迹?

我在讲授《中国历代政治与行政》这门课的过程中,越来越感觉到中华文明的延续除了与文化自身的弹性与柔韧有关外,似乎还与政治制度的外在保障有着密切的相关性。因为只有政治制度的不断完善,中国作为一个国家才能延续下来。如果国家都没有了,中华文明或许还可以延续下去,就像以色列民族一样。但丧失国家依托的文明一定会如丧家之犬,飘荡无定所。无怪乎以色列民族最后不得不走向重建国家的征程。从这个角度上来说,古代中国多个政权并存时的“正统”之争,倒是有其积极意义的。因为这也是使国家延续下去的一种手段。同样,元、明、清三代对省制的构建和发展,也是保障现代中国存续下去的重要依据。否则会不会重演五代十国那一幕呢?古代中国曾经创造了令人惊叹的制度文明,我们正是凭借这一制度文明,使中国延续至今。在中国如此之大的版图上,维持有效的大国治理,着实是一件不容易的事情。于是,我们看到一个朝代替代上一个朝代之后,便会及时总结治国教训,其中重要的任务就是进行制度上的改造,以克服前朝衰亡的弊端。历史奠定的框架,后人要想颠覆,是很困难的。古代中国这种累进的制度叠加和制度变迁,造就了绵延已久的中国政治制度史,也造就了中华文明的延续和中华民族的不绝。

本书关注的第二个问题是,如何展现中国古人对政治的理解?

我们知道,自从近代西学东渐之后,国人所接受的政治学知识基本

上就是自由、民主、宪政、权利、制约、制衡等，岂不知这些东西对于我们理解古代中国政治制度是毫无用处的。更为可笑的是，口头上谈论自由、民主、权利的国人，在行动、习惯、思想上却还是不断在重复古代的政治信条，奉行古代的政治逻辑，复制古人的行动线路。这实际上是一个很有意思的话题。如果我们接受的这些西方政治知识不能解释古代中国的政治现象，那么中国古人一定对政治有着自己的理解。要做到这一点，就得突破西方中心论的观念，突破西方政治知识惟一论的想法。在美国学者肯尼斯·米诺格撰写的《当代学术入门政治学》一书的第一章“政治中为什么没有专制者的位置”中，这样写道：

“在专制政体中，秩序的最高准则取决于君主个人的好恶。然而专制体制也不是完全不讲正义的：正义在十分传统的社会里也普遍流行着——习俗主宰一切，人们把普遍流行的正义观念当作自然秩序的一部分。每个人都在一个神授的体系中占有自己的位置。朝代的兴衰更替遵循着中国人常说的‘天命’，但对农民来说，生活并没有发生多大变化。君主的智慧主宰一切。……‘专制主义’是一个笼统的名称，它包含许多不同的类型。非欧洲的各种文明几乎全都不可避免地被不同形式的专制体制统治过，而西方的思想创造则总是遭到各种专制统治者的敌视——从残暴的埃及法老到精神狂乱的罗马君主如卡里古拉和尼禄，还有印度和中国那样的远方遥远异邦的皇帝。”

按照这种明目张胆的欧洲中心论的观点，就很自然地得出“专制主义中无政治可言”这一结论。而且，这种观点也想当然地把非欧洲地区视为专制主义的发源地。时至今日，这种陈词滥调已经被许多考古学和人类学的研究成果否定。因为许多非欧洲地区的专制主义并没有西方学者说得那么夸张。而且，把来自异邦的知识作为评判本邦的标准，根本就是错误的。如果我们国人还是用现代政治知识来解释古代政治现象，与欧洲中心论者其实没有什么区别。古代中国政治制度有其特定的概念系统，如内外、轻重、礼法、文武、上下、名实、体用、干枝、高低、强弱等，当然也包含着现代社会科学所讲的集团、阶级、领袖、地域等与现代社会可以通约的要素。所以，我在撰写本书的时候，有两个目的：

一是要摆脱西方现代政治知识的独尊心态，把古人对政治制度的理解呈现出来。二是从政治学的角度，把古代中国政治制度的构成要素及结构转换和制度变迁的线路和规律，揭示给大家看。

本书关注的第三个问题是，古人在设计政治制度时，面临的难题是什么？换言之，他们煞费苦心、处心积虑地进行制度上的改造，要解决什么样的政治难题？

我觉得古人面对的政治难题主要有以下六个：

第一，如何防止地方力量做大，形成对中央政府的致命挑战？

第二，如何防止军事集团把枪口对准统治者自己的胸膛？

第三，如何防止外朝官僚集团做大，形成对皇权的威胁与挑战？

第四，如何对待皇亲国戚这些“自己人”，是用他们还是不用他们？

第五，如何对待社会基层力量，是尊重、利用还是控制它？

第六，如何处理中原政权（天朝大国）与周边政权（边陲小邦）的关系，是朝贡、羁縻还是直接治理？

要防止地方力量做大，就得剥夺地方权力，宁可冒丧失政权屏障的风险，也不能让地方势力翻江倒海。要防止军事集团把枪口对准自己的胸膛，可以采取发兵权和领兵权相分离的办法。但是，这样的办法，还是不可靠，最后只有一条路可走，那就是完全剥夺将领的兵权，甚至宁愿冒国灭的危险，也不能让军事集团做大。元在征服金之后，收编了很多军队，后来又征发汉人当兵，致使军队中汉人占多数，在出征日本的几十万大军中，多数是汉人和南人，当大部分船只被大风（日本人称之为神风）毁坏以后，元朝将领反而丢弃士兵，自己逃回国，任由日本人屠杀汉军。这是巧合呢，还是元朝统治者“借刀杀人”？不得而知。反正，危及统治者地位的军队就这样被大风和日本人给消灭了。如何防止外朝势力做大，这是皇帝的心病。对皇帝来说，是相信文官，还是相信私臣？是相信制度，还是相信人力？是相信君子，还是相信小人？历史告诉我们，皇帝往往会选择后者。治国要靠文官集团，皇帝不是不明白这个道理，但皇帝对文官集团又实在不放心，没有办法，只能依靠身边人去不断牵制外朝官，甚至以官官（中朝官）侵夺外朝官，或者干脆以

官官替代外朝官,于是就形成了“宫官控制朝官,奴仆控制宰相”的局面。对于皇亲国戚,基本上是以只有封爵之名的虚封制替代了拥有实土的封建制。要想江山稳固,没有社会基层的稳固是不行的,所以古代中国基层治理的总体趋向是从半自治的状态转向国家的全面控制,以职役制代替乡官制。维系中央集权和皇权专制,只有“内重外轻”还不够,还要有“上重下轻”。至于如何处理中原政权与周边政权的关系呢?其总体趋向是,周边政权基本上都被纳入到了统一的政权体系之中,都经历了从羁縻到直接治理的发展进程。周边政权在治理关系上归并到中原政权之中,是塑造今日中国之概貌的关键要素。对于那些最终没有纳入到中原政权体系的周边国家,则基本上是在朝贡制度中维持着一种具有亚洲特点的国际体系。尽管朝贡制度在不同时期有着不同的模式和特点,但朝贡制度的确是我们解析古代东亚国际体系的一把钥匙。

基本内容

本书的基本内容是围绕国家治理法则展开的。本书集历史学研究和政治学研究于一身,探讨了中国国家治理的地理空间、构成要素、权力结构、运行过程及其变迁趋向。在此,我们可以把本书的基本内容概括如下:

第一,本书首先从理论上概括了古代中国政治制度的总体特征。这一总体特征表现为渐进的皇权专制、步步强化的中央集权、流程式分工、开放式政权等,分析古代中国政治制度的视角主要包括人物、事件、集团和阶级等。这些总体判断与以往的研究是有区别的。

第二,本书明确了古代政治制度赖以展开的地理坐标与施政坐标。南北关系、中西关系与华夷关系构成了古代政治制度展开的地理坐标,礼制与法制、中朝制与外朝制、外重内轻与内重外轻等构成了古代政治制度展开的施政坐标。

第三,本书探讨了中国独特的民族特征与制度特征。民族特征表

现为华夏国家，制度特征表现为官僚制国家。华夏国家和官僚制国家奠定了中国古代国家原型。

第四，本书探讨了古代政治制度的构成要素。用今天的话来说，就是中央与地方关系（如封建制与郡县制、外重内轻与内重外轻等）、国家政权与社会的关系（如封闭式政权与开放式政权、乡里制度与治民之基等）、国家政权的运行（如中朝制与外朝制、官高吏低与吏强官弱等）、军政关系（如绅军政权与军绅政权）、国家政权的财政支撑体系（如赋役国家与俸禄国家），中原政权与周边政权和外部政权的关系（如边政管理体系与朝贡制度）。

历史反思

反观古代中国政治制度，古人为我们留下了诸多治国的智慧和法则，但是，也给我们提供了很多的无奈。例如，内重外轻可以保住皇位，但保不了国家，因为国家政权的屏障没有了。消除了军事集团的威胁，也同样导致了国家软弱，历史上，几乎没有一个王朝能连续保持一支强大几十年的军队。要想既拥有强大的军事实力，又能完全保证军事集团没有反心，这对于古代统治者来说，真是难上加难。一直到清朝灭亡，也没有解决这一问题。对于官僚集团，你可以清除之，皇帝战胜了官僚集团，但最终还是战胜不了官僚体制。对于皇亲国戚，皇帝很是矛盾，汉朝的“七国之乱”是皇室集团对抗中央，西晋的“八王之乱”则是皇子集团反目成仇，这个问题贯穿王朝演进始终。对于基层治理而言，国家完成了对社会的全面控制，也因此而扼杀了社会的活力；当明清时期朝贡制度已经无法反映真实的中外关系的时候，中国的统治者还陶醉在泱泱大国的美梦之中，完全没有睁眼看世界的勇气和智慧。

总而言之，古代政权最大的历史局限在于它是一个统治性政权，不是一个发展性政权，更不是一个为人民所共享的服务性政权。政治制度的所有设计都是围着一个东西在转：那就是要维持江山不改姓、社稷不改名。秦始皇传至万世的想法一直左右着后世帝王。由此，我想到

了孙中山,想到了毛泽东,想到了中华人民共和国的成立。孙中山和毛泽东领导的政权不是一个统治性政权,而是革命性政权。他们领导的革命不同于古代的农民起义,不同于西方的奴隶造反,因为农民起义和奴隶造反的目的是更换主人,而不是改变政权的性质。从统治性政权到革命性政权,反映了历史的进步,反映了中国政治属性的变化。再看看当代中国,2008年正好是改革开放三十年,这三十年是中国发展的三十年。我们正是依靠发展完全改变了中国的面貌,甚至在一定程度上脱离了历史的惯性。这是了不起的成就。三十年的改革开放造就了不同于统治性政权也不同于革命性政权的新政权——发展性政权。正是依靠这一发展性政权,不仅抵消了诸多不利因素的侵蚀,而且确立了中华民族复兴的基础,崭新的力量正是在发展进程中被孕育出来的。尤其是,我们已不再是追求简单的、粗糙的发展,而是致力于科学的发展、精致的发展,这一转变的意义更是不可低估的。当我们是在研究如何发展而不是在研究如何统治的时候,政权就出现了开新的一面。正是基于这样的理由,如果我们把科学发展观放在历史的长河中进行观察,就会发现它具有承前启后、继往开新之意义。

从统治性政权到革命性政权再到发展性政权,我们看到中国确实在变。如果把这一变化与古代中国作一对照,就会发现,我们正处于一个辉煌灿烂的时期,我们的国家正在创造不同于古代中国的崭新历史。

目 录

引言	1
第一讲 制度特质与制度形态	1
1. 中国疆域:制度展开的地理空间	1
2. 疆域类型与远近有别的制度设计	4
3. 渐进的皇权专制	6
4. 步步强化的中央集权	8
5. 流程式分工	11
6. 开放式政权	12
7. 人物与政治制度	13
8. 事件与政治制度	15
9. 集团与政治制度	16
10. 阶级与政治制度	17
11. 无奈与启示	21
第二讲 南北关系与制度成长	25
1. 地理因素与南北关系	26
2. 经济因素与南北关系	26
3. 北强南弱:军事因素与南北关系	29
4. 从“北重南轻”到“南重北轻”:移民与南北关系	29
5. 政权转移与南北关系	31
6. 以北统南	34
7. 南北贯通	37

第三讲 中西关系与制度变迁	39
1. 传教与中西关系	39
2. 礼仪之争与中西关系	42
3. 战争与中西关系	45
4. 条约制度与中西关系	48
5. 南北关系与中西关系的交织	49
第四讲 礼制与法制	53
1. 元制度:礼法合一制	54
2. 身份法与身份社会	56
3. 血缘贵族	58
4. 异姓贵族	60
5. 官僚阶层	61
6. 士大夫阶层	63
第五讲 华夏国家:古代国家的形成	64
1. 古代国家的含义	64
2. 地理背景	67
3. 经济背景	68
4. 族群国家	70
5. 华夏国家	74
第六讲 官僚制国家:古代国家的形成	77
1. 从华夏国家到官僚制国家	77
2. 从分封之国到新型国家	80
3. 从青铜器到铁器	82
4. 战争:从争霸到兼并	83
5. 贵族制的没落与中央集权制的兴起	86
6. 定都制度	90

第七讲 中朝制与外朝制(上)	97
1. 以“中朝”制“外朝”	98
2. 皇帝与丞相	100
3. 皇权与相权	102
4. 从“官府分离制”到“官府合一制”	107
第八讲 中朝制与外朝制(下)	113
1. 外戚集团	114
2. 宦官集团	119
第九讲 封建制与郡县制	124
1. 封建制与分封制	126
2. 封建制与宗法制	135
3. 从“县邑之县”到“郡县之县”	141
第十讲 外重内轻与内重外轻	146
1. 内外关系与国家结构形式	147
2. 轻重相维的尴尬	149
3. 外重内轻的危险	152
4. 内重外轻的流弊	155
5. 内外关系模式的变化	164
第十一讲 封闭式政权与开放式政权	170
1. 从世卿世禄制到选贤任能制	171
2. 察举制与开放式政权	175
3. 九品中正制与封闭式政权	178
4. 门阀政治	181
5. 科举制与开放式政权	186

第十二讲 官高吏低与吏强官弱	192
1. 秦汉:官吏相通	193
2. 魏晋南北朝:贵官轻吏	194
3. 隋唐:官吏相分	195
4. 宋朝:吏役相分与吏强官弱	196
5. 元朝:一官二吏,九儒十丐	198
6. 明朝:官高吏低	199
7. 清朝:吏与幕僚共天下	201
第十三讲 军绅政权与绅军政权	208
1. 私人军队和国家军队	209
2. 领兵权与发兵权	211
3. “兵无常将,将无常兵”	214
4. 以内制外	217
5. 以文驭武	220
6. 兵制与国强国弱	223
第十四讲 赋役国家与俸禄国家	227
1. 编户齐民的困窘	228
2. 赋税制度	231
3. 徭役制度	235
4. 品秩与俸禄制度	237
第十五讲 乡里制度与治民之基	246
1. “下重上轻”与“上重下轻”	247
2. 乡官制度	249
3. 职役制	253
4. 乡绅制度	254

第十六讲 边政管理体系与朝贡制度	261
1. 中心与四夷 VS. 中央与地方	261
2. 从羁縻到直接治理	265
3. 朝贡制度	270
后记	277

第一讲 制度特质与制度形态

第一讲是表达作者对古代中国政治制度的总体判断。要想形成对古代中国政治制度的总体判断,是件很困难的事情。例如,《诗经》中说:“天无二日,民无二王。”但实际情况是怎样的呢?三国的時候不是有三个皇帝吗?五代十国的时候不是在短短五十年中出现了几十位皇帝吗?魏晋南北朝的时候不也是多国林立吗?人们经常说皇帝掌握生杀予夺大权,但被人任意废立或者谋杀的皇帝也不在少数啊!清朝的光緒帝不也是被慈禧太后玩于股掌之间吗!这又怎么解释呢?又如西方人一直说古代中国是专制的,但出自平民的刘邦和朱元璋不也做了皇帝吗?很多来自寒门的士子不也跻身上流阶层吗?而且这种情况在古代西方世界是很少见的。这又作何解释?诸如此类的问题还很多,都体现了对古代政治制度下判断时的矛盾、摇摆与困惑。这一讲试图对这些问题做出一个理论上的概括,并揭示古代中国政治制度的总体特征与引发其变迁的要素。因此,这一讲对于全书来说是最为重要的,是本书的灵魂和线索。

1. 中国疆域:制度展开的地理空间

疆域是古代中国政治制度所展开的地理空间。我们讲古代政治制度,首先要明确,这套制度是在怎样的地理空间中展开的。这一地理空间最初来自周人的想象,后来这种想象因为政治权力的形成与扩展,逐渐被牢牢确立在坚实的土地上。如果说“溥天之下,莫非王土;率土之