

中華學術文庫



# 极权与特权

——中国封建官僚制度读解

刘笃才 著

辽宁大学出版社



### 作者简介

刘笃才,1943年生于黑龙江省肇东县,1981年毕业于中国社会科学院研究生院,任教于辽宁大学法律系。主要论著有《中国的法律与道德》(与杨一凡合著)、《乱政作刑考》、《文帝改制考释》等。

# 《中华学术文库》

## 编辑委员会

主任委员

刘万泉

委 员

(以姓氏笔画为序)

车文博

乌丙安

王向峰

王 征

王雅轩

王鍾翰

方克立

田余庆

冯其庸

孙文良

羊春秋

李文禄

张今声

张光博

张晋藩

宋则行

杨恩寰

俞伟超

葛晓音

蔡美彪

戴 逸

主任委员助理

刘雪枫

# 目 录

导 论：	中国封建官僚政治的双重性格	
第一章	权力结构：组织的分化与整合	
一	文武分职与官僚体制的形成	11
二	君主专制与中央组织机构	21
三	中央集权与地方建置	33
四	组织整合与“官场效应”	43
第二章	利益机制：官僚的俸禄与特权	
一	“官本位制”的确立	54
二	官僚的俸禄及其它经济特权	64
三	官僚的政治法律特权	77
四	官僚等级特权制度的本质和作用	88
第三章	进入“准官僚层”的权利竞争	
一	察举制度的兴衰演变	94
二	科举制度的利弊得失	105
三	制举（制科）与学校	121
第四章	以“资格”为中心的官僚任用制度	
一	任用权由分散到集中	138
二	吏部选官与“资格”	143
三	保举任官制度	155

四	若干具体制度述评 .....	162
第五章	官僚政治的运作与监控	
一	官僚政治的运作方式 .....	176
二	封建官吏考核制度 .....	188
三	封建监察制度 .....	202
第六章	官僚制度与中国封建社会的长期停滞	
一	养官费用对封建经济的影响 .....	212
二	官僚的经济活动及其消极作用 .....	226
三	官僚的奢侈生活与社会浪费 .....	234
四	官僚体制和政治改革 .....	239
五	封建官僚体制与资本主义萌芽 .....	247
第七章	对中国封建官僚制度的批判	
一	地主阶级内部对封建官僚制度的批判 .....	254
二	中国资产阶级对封建官僚制度的批判 .....	266
三	马克思主义者对官僚政治的批判 .....	272
后 记		

## 导论

---

### 中国封建官僚政治的双重性格

本书是对中国封建官僚政治所做的一个理论分析。这就是说，在这本书中我们不仅要描述中国封建官僚政治是一种什么样的制度，而且还将着重解释它何以会成为这样一种制度；本书除致力于叙述中国封建官僚政治的历史演化过程外，还要努力探讨它的某些演化规律。

#### 1. 官僚政治的产生与发展

(一) 什么是官僚政治？概括地说，它是指在国家与社会生活中，官僚居于主导地位的政治体制与形态。具体地说，它应具备以下三个条件：第一、官僚机构是国家机器的主要组成部分；第二、职业官僚构成了一个重要的特殊社会阶层；第三、有关官僚机构的组织运作与官僚的活动，有一套完整的制度规定。

本书专以中国封建官僚政治为研究对象。这是因为在笔者看来，官僚政治是中国封建社会才形成的特殊历史现象。虽然官吏随着国家的产生就出现了，但不能说有官吏存在就有官僚政治存在。在中国奴隶社会，通行的是贵族政治，而不是官僚政治。到了中国近代，特别是到了20世纪，出现了政党政治。官僚政治虽

仍存在，但其形态、性质与地位都不同于封建社会的官僚政治。近代官僚政治与政党政治的关系孰主孰次，论者见仁见智，主张各异。笔者不拟参与争论，这里仅讨论中国封建社会的官僚政治，从总体上对其运行规律作一概略的分析。

(二) 中国封建官僚政治产生于春秋战国之际的社会大变革中，那场社会大变革的结果是在中国建立起了君主专制的中央集权制的封建国家。在这一变革过程中，出现了一些前所未有的、或者说与以前有明显区别的社会现象。首先是主权者与管理者分离。在奴隶制社会由于实行分封制，大大小小的奴隶主在所分封的领地内“各自为政”，家国不分，实行直接统治。而在封建帝国建立之后，作为主权者的封建君主已不可能这样做了。国家担负起了更多的公共职能，也需要一大批人经过授权，专司国家事务管理。这是官僚政治应运而生的历史条件。其次是文武分职。奴隶制社会的社会组织是兵农不分，和平时期寓兵于农，战争时期举国为兵。其管理方式是兵刑不分，战争是刑事制裁手段的扩大，刑事镇压方法是战争的延续。因此在官吏中没有明确的文武分职。春秋战国之际，出现了常备军，出现了军事活动与行政活动的分离，文武开始分职。这使主要是从事行政管理的官僚群体以其专门技能取得了相对独立的地位。第三、亲贵合一的格局被打破。奴隶制社会的宗法制造成了世卿世禄的贵族政治。战国时期普遍出现的“养士”制度，特别是秦国实行的“客卿制”，标志着亲贵合一的格局已被冲破。纵横之士游说各国，取相印如探囊，已开“布衣卿相”之局，这在奴隶社会是不可想象的事。它意味着贵族政治正在被官僚政治所代替。

这种客观变化在思想领域里也有反映。春秋战国时期百家争鸣，但在“为君之道”方面却众口一词，无不主张“委任责成”，而反对“事必躬亲”，这同主权者与管理者分离是相对应的。孔子提出“学而优则仕”的主张，正是看准了文武分职后的形势。除

道家一派外，“选贤任能”成为各家学派普遍的呼声，一方面是适应了文武分职的要求，一方面也是为打破亲贵合一的格局制造舆论。

秦王朝统一中国后，确立了皇帝制度与郡县制，随着君主专制中央集权制国家的建立，官僚政治在中国大地上也全面推开。

(三)从秦汉到隋唐，封建官僚政治经过历史演化而达到成熟。表现在以下三个方面：

(1)官僚机构经过长时期的演变发育，形成了一个决策、执行、监察各项职能分立的中央机构，中央与地方机构通过整合已连接成为一个结构严密的网络系统。

中央机构由三公九卿制演化为三省六部制是最富意义的变化。公、卿是职位名称，省、部是机关名称，由三公九卿到三省六部这一命名的变化就显示了官僚机构组织进化程度的提高。秦汉之三公包括军事长官太尉与监察长官御史大夫，三省六部的体制将其置之于外，进一步彻底地体现了文武分职的原则，并使监察系统取得了独立的地位。中书、门下、尚书三省并立，以中书、门下决策，以尚书及所辖六部为执行机关，决策与执行分开，更具有职能分化的合理性。

历来的史家皆认为，这一演化过程的内驱动力是君权与相权的斗争，这诚然不错。但是，笔者认为它还反映出这样一个规律，即在主权者与管理者分离的条件下，决策与执行是性质不同的两种职能，客观上要求由不同的官僚机构担任，因此，当某一中枢机构总揽行政管理大权后，就会以君主为中心形成新的决策机构，而使行政管理中枢机构只担任执行的职能。三省六部制的形成正是这一规律的作用。

(2)以官僚为本位的等级制度确立，职业官僚成为特殊社会阶层。

封建社会等级制度在封建初期仍继承了奴隶社会的等级制



度，即在形式上采取所谓爵制。后来出现了以俸禄为标志的官僚等级制，但在社会上门第仍受到重视。至九品官僚等级制形成，官僚品级才成为唯一的等级标识，以至贵族的特权也比照官僚品级加以确定。这就是官本位制，它是隋唐时期才最终确立的。

以官僚为本位的等级制度使官僚成为特殊阶层。品级与特权互为表里是这一制度的形式与内容。今天这当然已成为批判的对象。但在历史上比起贵族等级制它还是有其进步性的。贵族之依据是血统，可以世袭，官僚则不依血统世袭。官僚阶层是一个开放性的阶层，它有利于社会成员在垂直方向上的流动。

(3) 在制度层面上，官僚的选拔、任用、考核、监督（监察）等方式方法经过重大改进，已相当完备与系统。

其中最重要的是科举制为主的官僚选拔制度之确立。科举制是一种公开考试竞争的制度。尽管从考试的内容上看，行政管理应具备的专门技能受到忽视，但它对提高官僚队伍的文化素质，养成社会普遍重视知识的风气起了积极的作用。这在世界历史上也是一个创举。

官僚的任用权由分散而集中，由中央统一管理全国官僚的任免，并形成了一套完整的规则与程序。它存在的弊端我们将在下文进行分析。不可否认的是，它同考核制度、监督（监察）制度的进一步完善一起构成了中国封建官僚政治成熟的标志：

## 2. 中国封建官僚政治的特点

(四) 官僚政治在中国封建社会对于维护国家的统一与社会的稳定起了积极的作用。

中国自古就是一个幅员相当辽阔的大国。在自然经济占统治地位的封建社会，不可能形成作为国家统一基础的统一市场。维护国家统一的主要手段是强有力的政治控制。组织严密的官僚网络使从一个权力中心所发布的控制指令能够贯彻全国，有力地抑制了地方离心的倾向，防止地方割据的形成。而随着官僚政治的

成熟，从时间上看，统一的时期越来越长，从空间上看，统一的区域越来越大，也证明了在维持国家统一的诸多因素中官僚政治的重要性。

官僚政治也有利于社会稳定。这不仅由于它对社会具有全面控制的作用，而且还因为它自身是一个结构稳定而又对外部开放的系统，这使它成为社会结构的稳定框架，并通过吸收社会精英分子进入官僚阶层而对动乱因素起着消解的作用。

(五) 官僚政治也有其弊端。一是行政效率普遍低下，二是贪污腐败周期发生。中国封建社会发展迟滞，有很多原因。关于这一问题的探讨，学者已发表了诸多见解。虽然在很多问题上意见相左，但大都不否认官僚政治的消极作用是造成封建社会长期停滞的一个重要原因。

现代社会的人们也为行政效率低下所苦。贪污腐败的问题更是任何一个国家都没有彻底根绝的问题。然而，这并不妨碍我们对中国封建官僚政治的上述弊端进行单独讨论。这是由于行政效率低下与贪污腐败现象在中国封建社会是一种制度化的必然结果，是人事制度上的过度集权与官僚特权的合法存在直接导致的结果。换言之，这是一个由特殊原因引起的特殊问题。对这一问题的讨论有助于我们理解中国封建官僚政治的特殊性质与双重性格。

(六) 中国封建官僚政治有其特殊性质。

马克思在《路易·波拿巴的雾月十八日》一书的1852年版本中曾说过这样一句话：“官僚政治不过是中央集权制还受其对立物即封建制度累赘时的低级和粗糙形态。”<sup>①</sup>他的意思是：第一、官僚政治是中央集权制的低级形态；第二、这一形态是由于中央集权制还受到封建制度的累赘；第三、从本质上说，封建制度是中央

<sup>①</sup> 《马克思恩格斯选集》第一卷第699页脚注。

集权制的对立物。

马克思是根据欧洲的情况，更具体地说是法国的情况提出了上述论断。在那里，中央集权制的国家是在封建制度崩溃时期产生和得以发展的。因此，说中央集权制和封建制度相对立并不难于理解。中国则不然。在中国，封建制度一确立就建立起了中央集权制的国家。两者并存了二千余年。那么，如何理解封建制度是中央集权制的对立物呢？

笔者认为，马克思这里所说的封建制度主要是指封建的经济制度。中国封建社会的经济，自给自足的自然经济占主导地位。这种经济，生产力发展水平不高，只能在同一规模水平上维持简单再生产。商品交换不发达，对绝大多数人来说，通过本地集市贸易就可得到日常所需用品。跨地区的交易商品只限于土特产品与某些奢侈品，统一的国内市场在严格意义上说并不存在。一言以蔽之，落后、分散、封闭是封建经济的主要特点。这就使它与中央集权制国家相对立。切断任一地域同全国的经济联系都不会给社会正常生活造成重大影响，分裂割据随时随地都可能发生；维护统一与稳定的巨大军事行政费用又会给社会经济造成难以承担的压力。这是中国封建社会所遭遇的重大矛盾。

这也就是秦并六国之后所发生的是建立一个郡县制的中央集权国家还是继续实行分封制那场争论的背景。后来这场争论时断时续，一直没有终止，正是这一客观矛盾的反映。

对立尽管存在，争论尽管争论，中央集权制还是延续了下来，并长达二千余年，中间虽也出现过分裂、割据、战争、动乱，但随着时间的推移，中央集权制逐渐得到了巩固。究其原因，一是客观上中央集权制有适应经济需要的一面，农业生产需要修建巨大的水利工程，自然灾害的频繁出现也需要地区间的调剂，还有防止外部侵略的需要，在这些方面，一个统一稳定的中央集权制国家是能够发挥积极作用的。这是它得以长期延续的基本原因。另

一个原因，就是封建统治者充分利用官僚政治，实现了对全国的强有力政治控制。

官僚政治，按照马克思的说法是中央集权制受封建制度累赘时的低级形态，而在中国，中央集权制国家却与封建制度长期并存。这种情况下，封建制度对中央集权制的累赘之大是不难想见的。它使中国封建官僚政治呈现出一副特殊面貌。造成行政效率低下与官僚贪污腐败的原因——人事管理权的高度集中和官僚特权的制度化正是由此形成的，并且一经形成就长期保持了下来。

### 3. 双重性格：极权与特权

(七) 人事管理权的高度集中意义何在呢？封建官僚机构是由一个一个官署组成的，而每一个官署又是若干职位的结合。每个职位都有相应的权力，而这一权力则来源于自上而下的委任授权。由此而言，整个官僚机构就是通过一定的授权方式而形成的权力组合体系。授权方式在一定程度上决定着这一权力体系的格局。人事管理权的高度集中，意义就在于通过这种委任授权方式，重新建构权力组合体系，形成有利于中央集权制的权力组合格局。它使得每一个职位都直接从中央政府得到授权，在行使权力时不只是服从上级节制，而且还对中央政府直接负责，这就有效地防止了权力体系内多中心的形成，从而在政治上保证了对地方的强有力控制。

(八) 以特权作为收买官僚的方法则具有另一种性质，它反映了不发达的自然经济对官僚政治的限制，即马克思说的“封建制度累赘”。如前所述，官僚政治产生于主权者与管理者的分离，官僚作为管理者，从主权者那里领取报酬。俸禄是这种报酬的主要形式。在中国，以俸禄制代替世禄制，是同官僚政治代替贵族政治同步发生的。而一般地说，以俸禄（薪金）代替特权是官僚政治代替贵族政治的题中应有之义。中国封建社会的官僚一方面领取俸禄，一方面却还继续享有特权。这是什么原因呢？原因是多

方面的，但最主要的是来自经济方面。封建统治者在利用俸禄作为收买官僚的手段时，不能不遇到一个客观的限制，那就是低水平的自然经济只能提供一定量的剩余产品，超过了这个界限，就会使自然经济无法维持，农民普遍破产，引致社会动乱的发生。历史的教训使封建国家在财政上不得不确定“量入为出”的原则，而以特权作为在俸禄之外进行权利分配的补充形式。马克思指出：“权利永远不能超出社会的经济结构以及由经济结构所制约的社会的文化发展。”<sup>①</sup>官僚特权成为封建社会权利分配的形式，确实得到了来自于传统文化的思想支持，但归根结底还是来自于社会经济结构的限制。官僚特权具有多方面内容，但除了经济方面的特权（也仅是其中一部分）外，其它方面的特权都无需增加国家的财政开支，因此，它的成本很低。当然，官僚既然从特权中捞取实际好处，则国家必然因此而付出代价，不过这种代价由于是非财政方面的，对统治者来说往往是无形的，而对社会来说它多半也是可以容忍的。再加上官僚阶层的开放性质，化解了相当一部分人的不满情绪，因此它不会造成太大麻烦，至少比超限度的剥削引起的农民造反来危险性要小得多。这是官僚特权得以制度化的深层原因。

（九）总之，中国封建官僚政治一方面是一个权力组合体系，一方面又是一种权利分配形式，而无论作为前者还是作为后者，它都受到社会经济结构的制约。作为权力组合体系，为要在具有分散性封闭性的自然经济的基础之上维持国家的统一，必须建立起一个高度集中的人事管理体制；而作为一种权利分配形式，受自然经济发展水平的限制，要在避免引致社会全面动乱的条件下收买官僚，只能在俸禄之外以特权作为权利分配的补充形式。

然而，人事管理权的高度集中，全国所有官僚都由中央吏部

<sup>①</sup> 《马克思恩格斯选集》第三卷第12页

任命（高级官僚则由君主决定任命），必然出现“一人之鉴有限，天下之才难原”的尖锐矛盾。在这种情况下，官僚的实际政绩根本无从掌握，难以真正以德才为标准选贤任能，于是“年劳”就成为“资格”的主要内容，“限年躐级，不问能否”，这不能不助长官僚“不求有功，但求无过”，庸碌无为，坐待升迁的心理。再加上官僚机构臃肿，层次重叠，势必造成推诿扯皮、敷衍塞责、互相掣肘、职责不清的局面，导致行政效率低下。官僚特权则是发生贪污腐败的根源。官僚特权从表面上看具有法定的形式，规定了各个等级之间不可逾越的界限，但对官僚来说，它不只是一种权利，而且还是一种身分标识，它的实体性权利虽然有限，但其赋予官僚的实际好处却漫无限制，特别是它为官僚滥用手中的权力营私舞弊、贪赃枉法而逃避惩罚提供了便利。因此，它实际上是不法的权利。在封建社会里，腐败与低效是官僚政治的痼疾。只要上述人事管理体制继续，只要官僚特权存在，腐败与低效就不可避免。

（十）极权与特权是本书用以读解中国封建官僚政治的两个基本概念。极权，是指在权力结构上，君主专制的中央集权制国家为了克服与其经济基础的矛盾，权力过分地集中，以至到了极端的程度。特权，是指在利益机制上，职业官僚在社会剩余产品再分配之外，还享有其它身分性的习惯权利。一方面受制于极权，一方面又沉溺于特权，这铸就了中国封建官僚政治的双重性格。中国封建官僚政治，一言以蔽之，可以说是极权体制下的特权政治。极权与特权，既影响到官僚政治的组织方式，又影响到官僚政治的运作方式。它决定了官僚政治的低效与腐败，并最终成为导致中国封建社会长期停滞的原因之一。

本书的任务就是对以上问题进行讨论。

## 第一章

---

### 权力结构：组织的分化与整合

权力结构是权力借以实现的形式。在中国古代，权力的“权”原指秤锤。俗语谓“秤锤虽小压千斤”。小小的秤锤之所以能压千斤之重，是由于通过杠杆原理使它本身的重力在传导过程中发生变换得以放大的缘故。权力，特别是国家权力的实现也是同样的道理。它也要靠一种机构作为力量的传导变换放大装置，只是其结构与机制更为复杂而已。

封建国家的权力结构是一个复杂的体系。根据君主专制和中央集权的原则，它有一个权力中心，那就是主权在握的皇帝。在这个中心的周围，形成了一个中枢机构，议政决策发号施令。以此为核心，由各种职能机构组成了一个庞大的中央政府。这个中央政府又通过一层又一层的地方政府把它的触角伸向全国各地，布满整个社会机体。这是一个巨大的纵横交错经纬通贯的网络系统。它的最主要部分构成了我们的研究对象——官僚体制。

官僚体制是封建国家的组织形态。从具体形态上看，它有一个历史演化过程。例如中央政府从三公九卿制变为三省六部制，地方政府由郡县制变为州县制，如此等等。这一由简单到复杂的历

史演化过程，是其组织不断分化与整合的结果。官僚体制本身就是国家组织分化的产物。没有军政分立与文武分职，就不会有文官行政；而没有文官行政，就没有严格意义上的官僚体制。官僚体制发展成为一个部门林立层次重叠的科层制组织也是组织不断分化的结果。与组织分化过程并行的是组织整合过程。大体上说，组织分化导致机构与职位的不断增加，导致量的扩展；组织整合使机构与职位保持整体联系，保持质的同一。分化与整合相辅而行，推动着官僚体制的演变。而在这一演化过程中，官僚体制的具体形态虽有改变，但封建国家的权力结构却是不变的，稳定的。君主专制与中央集权是这一权力结构的两个不可动摇的原则，这决定了权力结构的稳定，也决定着官僚体制演化的趋势，使之愈变愈成为实现极权统治得心应手的工具。

## 一、文武分职与官僚体制的形成

官僚体制的一个突出特征是文官行政。文官从事行政管理，这在今天已是人们司空见惯的事，但在历史上却不是从来如此。中国奴隶制社会就是军政合一的体制。在这一体制下，没有文官与武官的区分，不存在独具文官身分的人，也不存在独立于武官系统的文官系统。以文官行政为特征的官僚体制的形成始于军政分立及文武分职，而这是中国进入封建社会后才发生的新的历史现象。

### 1. 从军政合一到军政分立

中国奴隶制社会是军政合一的体制。所谓军政合一是指奴隶制国家军事组织与行政机构没有明确的区分。王夫之曾指出：“殷周之有天下也，以戎功，其相天子者，皆将帅。伊尹、周公，始



皆六军之长也，以将帅任国政。列国之卿，各以军帅为执政。”<sup>①</sup> 这说的是商代、周代及春秋各国的情况。当时，靠军事征伐取得政权之后，军事首领随之转化为行政首脑；而一旦发生战争，行政首脑也随之转化为军事首领。与此相适应，军事组织与行政组织也是两套班子，一套人马。如刘劭所说：“在国也，则以比长、闾胥、族师、党正、州长、卿大夫为称；其在军也，则以卒伍、司马、将军为号，所以异在国之名也。”<sup>②</sup> 这就是说，军政骨干都是由同一批人担任，不过是在军事组织与行政组织中以不同的名号称呼而已。由于整个国家组织的上层与下层都兼负着平时治理国政、战时指挥作战的双重任务，也就要求统治集团每个成员文武兼备，如马端临所说：“其在大臣，则出可以将，入可以相；其在小臣，则簪笔可以待问，荷戈可以前驱。”<sup>③</sup>

古人的上述论断基本不错。从现存金文看，西周初期，周公与召公合秉国政，克商及伐东夷等重大军事行动或由周公、或由召公指挥，可见军政由一人兼任。据考证，金文中之“师”，其职务有以下数项：一为军事长官，率领军队指挥作战；二为周王的禁卫卫队长官；三为周王出入王命巡视地方；四为王之司寇与司士，掌管司法事务；五为周王管理王室；六为周王管理旗帜；七为周王任教育之事。归纳起来，“由一、二、六三点可知，师是军事长官；由三、四、五可知，师是行政长官；由七可知，师也是教育方面的长官。”<sup>④</sup>一官而兼数职，有文职，又有武职，正反映了当时文武不分的情况。

中国奴隶制社会这种军政合一的体制为什么会存在呢？

① 《读通鉴论》卷5

② 《爵制》，转引自《后汉书·百官志注》

③ 《文献通考·自序》

④ 张亚初、刘雨《西周金文官制研究》第5—6页