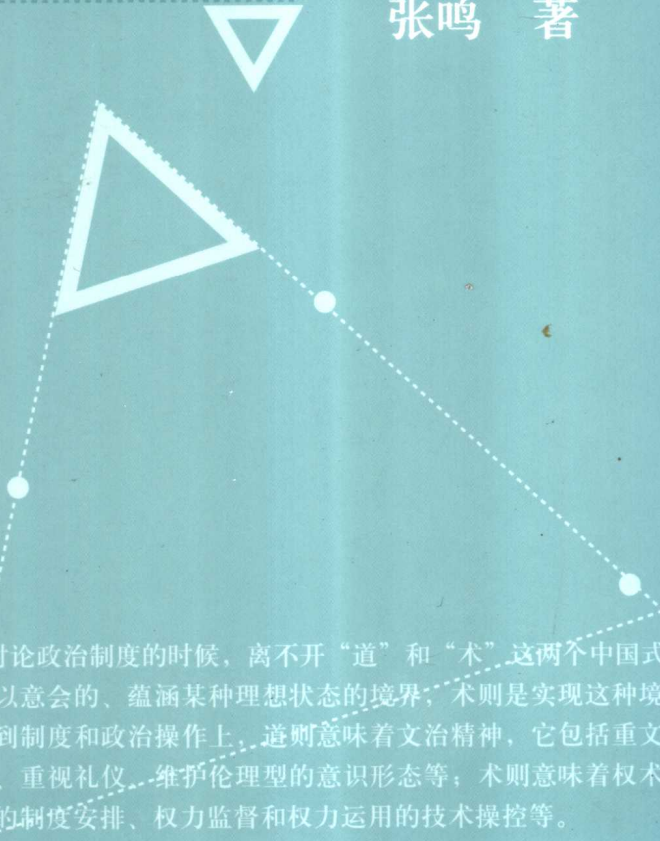


中国政治制度史导论

张鸣 著



从政治文化的角度讨论政治制度的时候，离不开“道”和“术”这两个中国式的概念。从某种意义上说，道是可以意会的、蕴涵某种理想状态的境界；术则是实现这种境界的途径和方法。但是，具体落实到制度和政治操作上，道则意味着文治精神，它包括重文轻武、以文官治军、推行道德教化、重视礼仪、维护伦理型的意识形态等；术则意味着权术，或者说权力技术，包括权力制衡的制度安排、权力监督和权力运用的技术操控等。

21 世纪政治学系列教材

中国政治制度史导论

张 鸣 著

中国人民大学出版社

图书在版编目 (CIP) 数据

中国政治制度史导论/张鸣著.
北京:中国人民大学出版社,2004
(21世纪政治学系列教材)

ISBN 7-300-05186-3/D·939

I. 中…
II. 张…
III. 政治制度-历史-中国-教材
IV. D69

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2003) 第 115549 号

21 世纪政治学系列教材
中国政治制度史导论
张 鸣 著

出版发行	中国人民大学出版社		
社 址	北京中关村大街 31 号	邮政编码	100080
电 话	010-62511242 (总编室)	010-62511239	(出版部)
	010-82501766 (邮购部)	010-62514148	(门市部)
	010-62515195 (发行公司)	010-62515275	(盗版举报)
网 址	http://www.crup.com.cn http://www.ttrnet.com (人大教研网)		
经 销	新华书店		
印 刷	北京东君印刷有限公司		
开 本	787×965 毫米 1/16	版 次	2004 年 6 月第 1 版
印 张	17.5	印 次	2004 年 6 月第 1 次印刷
印 数	319 000	定 价	20.00 元

版权所有 侵权必究 印装差错 负责调换

21 世纪政治学系列教材
编审委员会

顾问	赵宝煦	王惠岩	徐大同	王邦佐
主编	李景治			
副主编	陈岳	(常务)	宋新宁	李宝俊
编委	朱一涛	张小劲	王乐理	杨光斌
	景跃进	解海南	蒲国良	牛彤



总 序

中国社会主义现代化建设需要高素质的人才，而高素质的人才，无论从哪个角度讲，都应当学政治，懂政治，讲政治，否则，就难以适应国内外形势的变化，难以肩负起历史的责任。当今世界经济全球化加速发展，科学技术革命影响深远，信息技术特别是网络技术方兴未艾。各国之间不仅在经济上相互依存、相互合作，以谋求共同发展，而且在政治、文化等方面交流日益频繁。无论是有形的墙，还是无形的墙，都无法阻挡这种交流。西方的政治制度和政治体制及其在政治生活中的种种表现，包括总统和议员的选举、两党轮流执政、议会对重大问题的辩论、议会对总统的弹劾等等，几乎毫无障碍地通过网络和媒体展现在大庭广众之中。人们不禁想了解这种政治制度和政治体制的来龙去脉、基本特点和运转机制，以及与此相联系的西方政治学理论和政治理念。当然，人们也难免将其与我国的政治制度和政治体制做比较。因此，客观地介绍西方的政治制度、政治理论、政治文化和政治理念，实事求是地进行剖析并系统地阐述我国政治制度、政治理论、政治文化和政治理念的特色和优势，科学地说明为什么中国不能全照搬西方的政治体制，就成为政治学科面临的一项十分重要而又极其紧迫的任务。要完成这项任务无疑需要一套优秀教材。它们不仅作为政治学及其相关专业的系列化的教科书，而且能为其他读者深入地了解 and 正确地认识上述问题提供良好的帮助。这正是我们组织编写“21世纪政治学系列教材”的宗旨之一。

我国经济体制改革的深入和社会主义现代化建设的发展，要求我们在坚持四项基本原则的前提下，继续推进政治体制改革，进一步扩大社会主义民主，健全社会主义法制，依法治国，建设社会主义法治国家。政治体制改革的主要任务是：发展民主，加强法制，实行政企分开，精简机构，完善民主监督制度，维护安定团结。我国的政治体制改革和政治发展尽管取得了不小的进步，但与经济的发展、经济体制改革的深化和社会主义现代化建设的需要相比，仍然处于相对滞后的状态。一些影响政治体制改革和政治发展的重要问题仍未取得突破性进展，与此相伴的不良现象已越来越引起普遍关注。同时，随着改革开放、经济发展和所有制结构的调整，社会阶级和阶层结构发生变化，传统的单位社会面临冲击，收入差距拉大，不可避免地产生不稳定因素。诸如此类的矛盾都应通过政治体制改革、政治发展和其他改革来解决。然而，这既是一个实践问题，更是一个需要从理论上深入研究的问题。政治学研究离不开政治学科的专门人才，人才的培养又需要高质量、高水平的教材。这是我们组织编写“21世纪政治学系列教材”的另一宗旨。

除此之外，政治学是一门其他学科所无法替代的基础学科。在我国，政治学作为一级学科，包括政治学理论、中外政治制度、国际政治、国际关系、外交学、科学社会主义与国际共产主义运动、中共党史、马克思主义理论与思想政治教育等八个二级学科。从学科结构和综合发展来看，这些专业的学生系统学习政治学基础知识十分必要。因为政治学可以为他们奠定良好的理论基础，提供规范、科学的研究方法，拓宽视野。因此，我们组织编写的“21世纪政治学系列教材”就不仅面向政治学理论专业的学生，而且广泛适用于政治学学科的各专业的学生。正是基于上述考虑，2000年5月成立的中国人民大学国际关系学院，确定了以国际问题的教学与研究为学科重点，以政治学理论和方法为学科基础的基本方向，并积极着手编写这套系列教材。

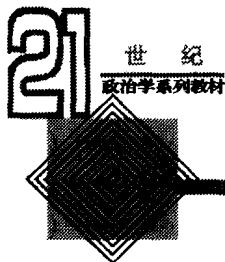
中国人民大学国际关系学院的前身是1960年建立的政治学系和1964年改建的国际政治系。早在20世纪60年代我们就开设了“西方政治思想史”、“西方政治制度”等课程。80年代相继开设了“政治学原理”、“外国政治制度”、“现代西方政治思潮”等课程。90年代以来，又陆续开设了“现代政治学理论与方法”、“比较政治学研究”、“政治文化研究”、“中国政府与政治”、“国家与社会研究”、“科层制研究”等课程。在长期的教学实践中，不仅培养了优秀人才、积累了宝贵的经验，而且围绕上述问题进行了多方面的科学研究，取得了一批科研成果。不足之处是教材建设长期没有跟上，影响了教学水平的进一步提高。因此，系统编辑出版政治学教材是我们多年的心愿。现在，随着“21世纪政治学系列

教材”的面世，我们的夙愿终于可以实现了。这里我们要衷心感谢支持这套教材出版的中国人民大学出版社的领导以及为这套教材出版付出艰辛劳动的编辑人员和其他出版工作者。

在教材的编写中，我们始终坚持以马克思主义、毛泽东思想，特别是邓小平理论和“三个代表”重要思想为指导，力求用马克思主义的立场、观点和方法来分析问题、解决问题。这套教材包括《政治学导论》、《政治文化导论》、《外国政治学导论》、《现代西方政治思潮导论》、《中国政府与政治导论》、《西方政治思想史导论》、《比较政治制度导论》等。这些教材是我们多年教学实践和经验的结晶，其作者都是长期从事政治学教学与科研的中青年学术骨干和学术带头人。系列教材采用最新资料，反映最新学术观点，借鉴国内外优秀科研成果，同时又不乏作者的独到见解，从而也是具有较高水平的学术专著。全套教材系统、规范、条理清楚，便于学生掌握，也便于教员组织教学，对政治学的教学与科研均有一定参考价值。此外，为了保证系列教材的学术质量，增加其权威性，我们还荣幸地聘请了政治学界的前辈和专家作为学术顾问，在此，我们谨对他们表示诚挚的敬意，并对一贯关心、支持、指导和帮助我们学术发展的其他专家学者表示由衷的感谢。

尽管我们在教材的编写中已经尽心竭力，但仍有一些不尽如人意之处，还望各位专家和读者不吝赐教。

李景治



目 录

开篇语.....	(1)
绪论.....	(8)
第一章 前封建时代和封建时代	(11)
第一节 前封建时代	(12)
第二节 封建时代的过渡——夏	(16)
第三节 封建时代的确立——商	(19)
第四节 封建制的盛世——西周	(22)
第二章 “官僚”帝国的时代——从春秋战国到秦汉	(29)
第一节 官僚制帝国时代的过渡——春秋战国	(30)
第二节 法家帝国——秦	(37)
第三节 王霸之道——两汉	(44)
第三章 贵族与皇权——三国、魏晋南北朝	(78)
第一节 三国，贵族政治浮出水面	(79)

第二节	九品中正制和“户调式”与门阀政治	(81)
第三节	门阀政治阴影下的西晋分封复古	(84)
第四节	中央机构的权力制衡与职能分工的初现	(85)
第五节	地方官制与行政区划的演变	(89)
第六节	军队私人化的走向	(90)
第七节	门阀政治的政治文化与门阀政治的末路	(92)
第四章	考试帝国——隋唐	(97)
第一节	隋朝的创制	(98)
第二节	三省六部和集体宰相体制	(100)
第三节	科举制度	(102)
第四节	唐代的官吏任用考核制度	(110)
第五节	隋唐时期的监察体系	(112)
第六节	府兵制及其畸变	(114)
第七节	隋唐的地方政府体制	(117)
第八节	隋唐的司法制度	(121)
第九节	中唐决策机制的变化以及宦官专权的原因	(124)
第五章	军阀政体——五代十国	(130)
第一节	武化结构与秩序	(131)
第二节	失掉了文治精神的文官体系	(133)
第三节	缺乏道德维系导致的制度性动荡	(135)
第六章	精致繁复的网状王国——两宋	(138)
第一节	繁复的中央行政机构	(140)
第二节	宋代的中央官制	(145)
第三节	宋代的科举与学校制度	(147)
第四节	宋代官员的人事制度	(152)
第五节	宋朝的兵制	(155)
第七章	草原帝国——金、元	(161)
草原帝国（上）——金朝	(162)	
第一节	金朝的政府特色	(162)

第二节	猛安谋克制度·····	(165)
草原帝国 (下) ——元朝	·····	(167)
第一节	元朝的大汗和皇帝制度·····	(168)
第二节	元朝的中央行政体系以及决策机制·····	(170)
第三节	元朝的地方行政系统·····	(172)
第四节	投下分封制度·····	(173)
第五节	社会等级与政治文化·····	(175)
第六节	元朝的兵制·····	(177)
第八章 绝对王权——明、清 (1860 年之前)	·····	(181)
绝对王权 (上) ——明朝	·····	(184)
第一节	政治中枢的变迁·····	(185)
第二节	明代的中央行政机构·····	(193)
第三节	明代的地方行政体系·····	(195)
第四节	明代的学校与科举制度·····	(197)
第五节	明朝的兵制·····	(204)
第六节	明朝皇室的特务机构·····	(207)
第七节	明朝的监察制度·····	(210)
第八节	明朝独特的宗藩制度·····	(211)
绝对王权 (下) ——清朝 (1860 年之前)	·····	(213)
第一节	清代的中枢决策及其机构·····	(214)
第二节	清朝的皇位继承制度·····	(221)
第三节	清代的内务府和太监机构·····	(223)
第四节	清代的中央行政机构·····	(224)
第五节	清朝的八旗绿营兵制·····	(227)
第六节	清朝的朝贡和理藩体系·····	(229)
第七节	清代的地方行政及其运作·····	(231)
第九章 转型的阵痛——晚清	·····	(238)
第一节	清朝政治格局的转换·····	(239)
第二节	勇营制度和新式海军·····	(243)
第三节	总理衙门和总税务司·····	(245)
第四节	戊戌维新变革的制度意义·····	(250)

第五节 清朝的新政.....	(254)
参考书目.....	(265)
资料部分.....	(265)
专著部分.....	(265)
后记.....	(269)



开 篇 语

在中国黄河与长江流域的早期文明发展阶段，地理和气候条件，加上其他因素，容易产生较为发达的农耕生产方式，这种生产方式使得这两个流域的居民在原始部落阶段就可以积累大量粮食和财富，同时也不得不依靠修筑城池保护他们的收获和财富。兴修水利的需要和抵御周边游牧半游牧群落的压力，使得这些农耕部落趋向于联合，或者以和平的方式，或者以战争的方式建立起较大的王国。部落内部原来也许有过的民主形式，在越来越多的集权需要面前，逐步丧失了。中国的传说和成文史，基本上都是高高在上的圣人和王权的历史。但是，这种王权毕竟还达不到秦以后的程度。传说的历史姑且不论，至少，记在甲骨、钟鼎和竹简上的历史，都说明中国曾经有过很长一段的封建时代。在这样的时代，每个王朝都是由大大小小的诸侯国组成，王只是诸多政治实体的共主，或者说是联盟领袖。如果不是在西周转入东周的时期出现了文化上的重大变异，也许封建的体制还会周而复始地循环一段时间。在诸侯争雄的春秋时代，封建制原来赖以存在的基础——宗法制被打破，各个政治实体在竞争中，表现出了强烈的以自我为中心的倾向，同一宗法血亲系统内的争夺和厮杀自然不可避免。在竞争中活下来的各个诸侯不再继续向下分封，而转向直接控制，因为来自自己内部的竞争，并不亚于外部，在竞争中取代了诸侯的大夫，自然不会希望原来体现在他们宗主身上

的悲剧重演。一种不同于以往的，非宗法、非宗教、绝对实利主义的文化成长起来，谁对传统抛弃得越彻底，对实利主义奉行得越透彻，谁就能在竞争中占得先机。春秋战国时期的政治改革，实际上就是实利主义的角逐。当最终秦国脱颖而出、统一六国之后，一种新的帝国体制得到了确立。

中国很早就确立了相当完善的官僚制，早在秦汉时期，中国实际已经进入了欧洲 15、16 世纪才出现的绝对主义国家的形态，形成了金字塔式的官僚体系，有税收和财政体系以及庞大的常备军，甚至形成了欧洲到近代晚近才出现的文官选拔系统。相对于欧洲，也许可以说中国的制度是“早熟”的，但是更可能的是，这种“早熟”的评判本身就是有问题的，因为它暗含着以西方作为评价标准的意思。实际上，中国的政治制度跟中国的文化一样，是按照自己的理路发展的，长期以来，虽然中西之间不能说没有交流，但这种交流还远远达不到在制度文化层面上相互影响的地步，中国的制度几千年来一直走着自己的路，虽然这条路不时地受到来自北方游牧民族的干扰，也不能说完全没有其他文化输入，比如佛教文化的影响，但是它却一直在官僚制帝国的轨道上行进。不仅跟中世纪的西方，而且跟周边的印度都非常不同，甚至与一直向我们学习的日本也很不一样。

官僚体制从秦汉起，就是中国政治制度的核心问题。而这个核心问题又可以分成两个大的子问题，一是官僚的选拔问题，当时称之为“选举”。实际上，正如古往今来许多人指出的那样，中国政治的中心可以归结为选举。通过选举制度以及相应的文化，官员选拔的金字塔居然将整个社会联结到了一起。作为社会精英的士大夫阶层，其活动和文化实际上都在围绕着选举进行。所以，从这个意义上说，中国社会也可以被称为“选举社会”。历朝历代都将选举视为关系王朝命运的头等大事，因为稳住了选举，就能保证社会秩序的稳定。二是官僚体系内部的权力制衡。中国是个巨型的帝国，皇帝依靠对于他来说显然有些过于庞大的官僚群来管理国家，如果没有起码的权力制衡的制度安排，权力的运行将是无法控制的。所以宏观上有行政、监察与军事上的三权分立，微观上有相权的分割和每个部门的权限细分，以及与各个部门之间权限的模糊和相互渗透。

虽然庞大的官僚金字塔是中国制度的基本特色，皇权的专制也是中国制度的特征，但中国的皇帝却不是如同日本天皇那样的虚拟君主。皇权总是力图要将官僚体系变成实现自己意志的工具，不断强化自己的直接权力。从理论上讲，秦汉以后的皇帝跟西周和西周之前的王有着本质的区别，他不是天下的共主而是独主，是国家所有人惟一的君主。皇帝的权力，至少在理论上是可以达到无限的，如果皇帝要一意孤行的话（只要他不在于丢掉祖宗的江山），其实没有什么力量

能够阻止他。历朝历代，皇帝总是试图直接统领官僚体系，操控一切，不惜利用身边的侍从机构，取代原本运转良好的政府首脑机关。到了明清两朝，皇帝甚至取消宰相制度，皇帝既为国家元首，又是政府首脑。然而，官僚制的本质规定是选贤与能的，着眼点是能力，而君主制的本质规定是世袭的，着眼点是血缘。对于如此庞大的集权帝国而言，事实上只有强调管理者的能力，才能保证帝国运转的正常，君主制与官僚制是相伴而生的。正如皇帝一意孤行会导致王朝崩溃一样，明朝废相从历史上看，也付出了沉重的制度代价。

皇帝制度和官僚体系的沟通衔接，是传统制度从来都难以处理的难点。皇帝和官僚们的正式接触渠道是各种形式的朝会，大到朝廷典礼，小到日常与宰辅和群臣的碰头会，这属于直接接触。而皇帝更多的是通过某种中介与官僚体系发生关系，这就是他的侍从和秘书班子，还有皇帝的亲信和家人（尤其是外戚）。事实上，无论制度上是否授权，凡是处在权力中心的人，都具有影响决策的能力，更何况在皇帝周围的人们事实上担负了沟通内外的职责。历史上所谓王朝的三大祸患：宦官、外戚和女主专权，实际上都跟皇帝制度与官僚制度之间的沟通衔接有关。

君主制和官僚制虽然相互依存，但并不意味着它们之间就没有冲突和矛盾，中国的官僚中不乏借官职谋饭碗的刀笔吏，但其中很多人从小熟读圣贤书，将修齐治平的理想寄托在仕途上，从某种意义上讲，仕途不过是他们借以实现理想的工具。诚然，官僚制是皇权对士大夫的某种“赎买”，士大夫通过入仕，获得地位、金钱和荣誉，维持他们体面的生活。但是，传统时代的官僚体系不仅担负着管理职能，而且还有对社会的教化功能，使得社会生活符合王朝正统的道德伦理的要求，甚至使得民众对皇权产生一种类似宗教式的感情，只有这样，在一个粗糙的农业社会里，治理才有可能顺利地实现。这种管理与教化的双重职能，免不了导致有人会抱着致君王为尧舜的期望，指望成为帝王师，从而实现某种理想，在他们看来，他们才是这个社会的真正主角，具有学理和道德上的双重优越，因为是他们、而不是皇帝，承负着古代圣贤学说，是古圣贤的继承人。结果，士大夫做官，往往把自己看成道德教化的体现，他们为民父母，是引导民众走向道德正途的导师，而不仅仅是管理的机器。雇员和教化的两种角色长期以来一直在冲突，作为官员实际上他们的主要任务是催科（征粮、税）和听讼（司法审理），但为官的表面文章却是让他们爱民如子，倡导“无讼”。由教化导致的“帝王师”的感觉，使得官僚体系与皇帝之间的关系总是有点别扭，直到清朝，皇帝才明确地将士大夫的野心压下去，让他们意识到，他们既为皇帝管理民众，也替皇帝教化民众，皇帝甚至连教化的模本（圣谕宝训）都予以提供，士大夫只管照本宣科

就是。士大夫将精力转向儒家经典辞章的考据，以及具体治理技术的追求（实学），但是并没有真正完全放弃帝王师的理想，一有风吹草动，还有可能冒出来。即便没有这种理想的追求，官僚体制自身也存在着自己的逻辑，不可能完全按君主的意志行事，否则这个体系将无法运转。从某种意义上说，皇帝和官僚们一直在明争暗斗，此消彼长，集中体现在皇权与相权的争斗上，最后到了明朝，虽然皇权取得了表面上的胜利，但皇帝自身则因这个胜利，陷入了这样的境地：或者日理万机，还捉襟见肘；或者干脆撒手不管，听任宦官的摆布。如果想过正常的生活，不是向官僚体系托付更多的权力，就是要更多地依赖行政法规，因此付出了国家机器更加低效的代价。

由于当时社会发展的状况，国家不可能进行精密的管理，因此制度设置的本身就是粗犷的，在制度安排上预留了很多空隙，由官员自身的活动去填补，这样才能保证制度的弹性，比较能够适应变化。不仅中央政府各个部门之间、下级部门和上级部门之间的关系不清晰，中枢决策机构的成员不固定，甚至决策机关在一个朝代之内也会发生变化。这个部门管那个部门的事情，这个官员管本来不该他管的事情，本来该负责的官员却负不了责，这样的现象屡见不鲜。但是，在任何情况下，机构都在运转，因为古代制度本身就有处理这种复杂关系的模糊机制，存在新制度主义经济学所谓的“隐性制度”，通过隐性制度的安排，实现政府机构的运转。当然，隐性制度的存在，也会被官员用于为自己牟利，不过这种应用，本身也是有限制的，最大限度地防止了官僚内部的关系紧张。另外，虽然政府机构和官员之间关系充满不确定性，但负责基本业务的属吏和杂役却基本稳定，他们之间自有一套处理问题的隐性规约，一是借此牟利（他们不是没有薪俸就是薪俸过低），二是保证公务的运转（不运转他们就没钱可捞）。

基于同样的原因，中国不是不能对农村社会实行军国体制的管理，政权也不是不能下移到县以下，秦朝曾经有在县以下设置有俸禄的乡官的制度安排，不仅设置乡官，而且实行乡间的什伍编制，严厉推行连坐制。秦以后，这种乡村管理体制，在历史的某些阶段，总是有复辟的尝试。这样的乡村管理，其实在短时间内，无论是对农民的管理控制，还是对赋税的征收，都有很好的效果，只是这种制度安排时间一长，就会暴露出交易成本迅速提高的趋向，甚至达到王朝政府不堪承受的地步。所以，在中国历史的大多数时间里，不管统治者奉行什么思想，主观愿望如何，对农村却只能实行近似无为而治的治理方式，乡官逐渐变成差役，而将空间留给乡居的绅士和其他精英。

从政治文化的角度讨论政治制度的时候，离不开“道”和“术”这两个中国的概念。从某种意义上说，道是可以意会的、蕴涵某种理想状态的境界，术则

是实现这种境界的途径和方法。但是，具体落实到制度和政治操作上，道则意味着文治精神，它包括重文轻武、以文官治军、推行道德教化、重视礼仪、维护伦理型的意识形态等等；术则意味着权术，或者说权力技术，包括权力制衡的制度安排、权力监督和权力运用的技术操控等等。

文治精神是自秦汉以来每个常态的王朝所必须具备的。道理很简单，“以马上得天下，不能以马上治之”。中国历史上，企图以武力的方式维持国家的王朝并不是没有过，但没有一个能长久。不断被充实的儒家理念也许对版图的扩张用处不大，但对于维护一个分散宗法制的农业国度，却有无穷的妙用。春秋战国以降，虽然西周那种贵族式的完整的宗法结构被破坏了，但这种以血缘姓氏为轴心的父系宗法制的某些基本元素，却随着贵族社会的消亡而散落民间，成为小农生活共同体的黏合剂，再次形成平民意义上的宗法制，这种宗法制由于没有了过去那种严整的梯形树根结构，可以将其称为“分散宗法制”。由于这种“分散宗法制”的广泛存在，当西汉初年汉武帝所宣布的独尊儒术，从政、教两方面对社会都是一种适应，当然，儒家伦理的推行，对宗法制也是一种促进，使得宗族向大型化的方向发展，导致贵族社会的再生。从东汉末年开始，官僚贵族化的倾向以门阀的形式再现，到了魏晋南北朝时期，官僚制已经笼罩在门阀政治的阴影之下。在官僚制的自身规律作用下，贵族化的趋势最终还是被遏制了，中国进入了长期而稳定的小农社会，分散宗法制顽强地生存了下来，父子、长幼、尊卑、男女（有别）这样的结构性概念，成为不可撼动的文化核心，支撑着中国社会的运行与再生。正因为如此，每个正常的统治者，都无一例外地不仅要儒家伦理捧在头顶，而且要贯彻到社会每一个层面。中国历史上的几百个皇帝中，不乏能文者，也不乏狂妄自大之徒，但社会却始终只有一个主导意识形态，一个教主。关键的是，这个教主不是皇帝本人。因为，这个意识形态是在皇帝之上的，一旦动摇了它，皇帝和他的王朝存在的合法性便会受到质疑或是挑战。

当然，文治精神不仅仅意味着意识形态的推行，还伴随着国家政治以及社会活动的仪式化（礼仪化）。“天王圣明”的尊严，尊卑有序的秩序，权威的认同与服从，必须通过长时间的仪式熏陶和演练，才能内化为人们的自觉行为。历代王朝对礼仪重视的程度，不亚于财赋与军队；官僚体系中，负责礼仪的专门机构，只有增加的份，而没有缩减的可能。官办的学校教育，学礼一直都是主要的内容，以至于到后来，老百姓一致认为，上学就是达到“知书达礼”。近代中西大规模接触之初，中国在马嘎尔尼使团来访和1859年中外交涉中，所表现出对礼仪问题的过分反应，实际上不过是传统文治精神的一种过度表现。

正因为有了意识形态的推行和礼仪化制度这两个基本要素，古代制度呈现出

文官第一的特色就可以理解了。正如阎步克先生的研究所显示的那样，自汉以后，儒生和文吏的结合，为官僚体系提供了成员。而事实上，在这个结合过程中，儒生的味道逐渐压倒了文吏，以至于到后来察举制导致通经和达礼才是进入仕途的基本条件。再到后来，官僚基本上就意味着也是士大夫；非正途（科举）出身的人，按惯例总是被排除在士大夫的核心群体之外。至于官僚所需的操作技术，则由上不了台盘的吏和后来的幕僚承担。

不过，文官第一的制度面貌，还可以从另一个角度去理解，这就是军事制度的安排。武装力量无论如何都是国家的支撑性要素，无论在什么时代都是如此，古代中国自然也不例外。事实上，每个开国君主，都是完全或者部分意义的武夫，西晋的开国皇帝司马炎总是强调自己家族的“诸生”出身，还被人嘲笑过。皇帝们对于军权，也从来都没有放松过。兵者利器也，可是这利器是双刃剑，能伤别人也能伤自己。对军队控制不当，轻则割据难制，重则起兵反叛。以暴制暴，采用武力控制的方式维持国家的秩序当然不是不可以，但这样一来，难免伤及礼制和教化，建立不起皇帝和军人之间的道德联系，即使是身边的亲卫军，也难保不有起叛心的一日。古代社会的政治制度，在效忠和效率之间，效忠总是第一位的。所以，拥有最可能颠覆皇权的利器的军人，是首先应该防范的。当然，军人是不可靠的，文官也是不可靠的，但比较起来，还是军人更具危险性，文官与军人的结合，则是最危险的。所以，重文轻武、以文压武政策的推行，效果是一石二鸟，既压低了武人，又离间了文武，让他们难以结合。

文治精神到了这一步，已经进入了“术”的领地。古代制度安排上的权力制衡，也属于“术”的层面，除了前面讲过的文武制衡，还有行政与监察机构的制衡，行政机构之间的制衡，地方官员之间的制衡，以及体制内与体制外的制衡等等。实际上，古代政治中的权术，还远远不止这些，可以说，当年韩非子列举的那些驾驭之术，在以后的岁月里，不仅在君臣之间，而且在臣臣之间，不断地推陈出新地上演着，只不过，我们已经很难在制度的设置上看出它们的痕迹了。

中国古代制度阐释方面最易被人忽视、同时也最暧昧不清之所在，应该是官僚机构，即所谓衙门的运作方式与内涵。从某种意义上说，任何一种形式的制度安排，最后都要通过衙门的运作才得以实现。衙门实际上是刀笔吏和衙役的空间，自唐朝以降，吏和衙役已经成为一个介于官民之间的特定群体。他们的政治地位不高，衙役甚至被列为不得参加科举的贱民行列，但是，他们是政治运行不可或缺的人物。无论是中央机关还是基层的县衙，没有主官，政务不会停滞，而没有了吏和役的奔波，所有的事务都可能停摆。多少年来，这是一个变化最少的角落，无论政治风云如何变幻，他们有着自己的规矩，按着自己做事的常规行