

叶林生 丁伟东 黄正术 著

中国封建官僚政治研究



南京大学出版社

叶林生 丁伟东 黄正术 著

中国封建官僚政治研究



南京大学出版社

图书在版编目(CIP)数据

中国封建官僚政治研究/叶林生,丁伟东,黄正术著.
南京:南京大学出版社,2009.7
ISBN 978-7-305-06268-1

I. 中… II. ①叶…②丁…③黄… III. 官僚主义—政治
制度—历史—研究—中国 IV. D69

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2009)第 109797 号

出版者 南京大学出版社
社 址 南京市汉口路 22 号 邮 编 210093
网 址 <http://www.NjupCo.com>
出版人 左 健
书 名 中国封建官僚政治研究
著 者 叶林生 丁伟东 黄正术
责任编辑 孟庆生 编辑热线 025-83593947
照 排 南京南琳图文制作有限公司
印 刷 丹阳市教育印刷厂
开 本 880×1230 1/32 印张 12.375 字数 322 千
版 次 2009 年 7 月第 1 版 2009 年 7 月第 1 次印刷
ISBN 978-7-305-06268-1
定 价 28.00 元
发行热线 025-83594756
电子邮箱 Press@NjupCo.com
Sales@NjupCo.com(市场部)

* 版权所有,侵权必究

* 凡购买南大版图书,如有印装质量问题,请与所购
图书销售部门联系调换

目 录

绪 论	1
第一章 贵族政治的崩溃和封建官僚政治的产生、完善	7
一、贵族政治的崩溃首先是政体内部矛盾发展的结果	7
二、宗法制下贵族的蜕变是贵族政治崩溃的重要原因	12
三、官僚政治萌生的条件	15
四、官僚政治从萌芽到确立的过程	18
五、官僚政治的完善及其作用	26
六、两千年特殊时期的官僚政治	32
第二章 中国皇权政治与封建官僚政治	36
一、中国专制主义皇权形成的主要因素	36
二、皇权政治的显著特征	41
三、皇权的极端自私性质	47
四、皇权政治与官僚政治的一致性和矛盾性	53
五、皇权政治对官僚政治的控制、调节	59
六、皇权操纵下的官僚体制的本质	65
第三章 士与官僚政治	74
一、士人阶层的产生	75
二、士人“以天下为己任”的传统对官员的影响	81

三、士人忧患意识的传统对官员的影响·····	85
四、士人官本位意识的传统对官员的影响·····	88
五、士人的崇古传统与官僚政治·····	98
六、士人求名意识与官僚政治·····	104
第四章 诸子学说与官僚政治·····	110
一、法家与官僚政治的形成、发展·····	110
二、道家学说与官僚政治·····	116
三、阴阳五行学说与官僚政治·····	124
四、墨家学说与官僚政治·····	129
第五章 儒、佛、道与官僚政治·····	138
一、孔、孟对官僚政体的“设计”·····	138
二、荀况的儒学与官僚政治·····	147
三、汉儒之学与官僚政治·····	150
四、儒学重新崛起与宋明理学对官僚政治的重构·····	157
五、道教与封建官僚政治·····	162
六、佛教与中国封建官僚政治·····	172
第六章 封建官员的选拔任用制度·····	180
一、汉代创立的选官制度及流变(上)·····	180
二、汉代创立的选官制度及流变(中)·····	189
三、汉代创立的选官制度及流变(下)·····	196
四、九品中正制与官员的选拔任用·····	203
五、科举制与官员的选拔任用·····	211
第七章 官员的管理与官僚政治·····	220
一、历代官员的考核与官僚政治·····	220

二、官员的任期、叙用、铨选与官僚政治	226
三、封建官员的升迁降黜与官僚政治	231
四、官员俸禄制与官僚政治	238
第八章 官员的监察制和官僚政治	244
一、监察制是皇权克服官员离心倾向的产物	244
二、历代官员监察制的不断强化	248
三、官员监察制的变异	254
第九章 官、僚、吏与官僚政治	261
一、关于“官”的诠释	261
二、官僚是一个特殊的阶级	265
三、关于“僚”和“胥吏”	276
第十章 官员的理想和追求	282
一、理想、追求及其含义	282
二、特殊时代官员对“功名”的追求	285
三、长期和平稳定时期官员的“功名”追求	288
第十一章 官僚的知识、学问	295
一、特殊时期官僚的知识、学问	296
二、和平稳定时期官僚的“应世之学”	301
三、和平稳定时期官员们的“真学问”	306
四、官员晚年之学	315
第十二章 官僚的生活	320
一、古代官员的经济生活	320
二、官员的文化生活和日常生活	330

三、官僚与官僚之家	342
第十三章 官僚政治与民众	346
一、“民”的本质特征与特殊时期的官僚政治	346
二、长期和平时期的官民关系	351
三、民众对清官、明君的期盼和“创造”	356
第十四章 官僚政治与新贵族政治	360
一、新贵族政治的产生与特征	360
二、新贵族政治与官僚政治	365
第十五章 中国封建官僚政治的特征	371
一、官僚具有奴仆和主子的两重性	371
二、对上负责与形式主义	377
三、利益与朋党之争	380
四、机构膨胀,冗员充斥	384
第十六章 从法的本质看官僚政治下法治的困境	386

绪 论

何谓封建官僚政治？

要回答这个问题，对于在封建官僚政治下生活了两千多年的中国人来说，似乎并不困难，甚至可以随口道来。可说来也怪，十几年之前，中国的任何一本辞书中都没有这个词条，仿佛这是一个与我国毫不相干的话题。20世纪40年代末，王亚南先生在他的名著《中国官僚政治研究》一书中曾引用英国《社会科学大辞书》中的解释：“官僚政治一语，通常是应用在政治权力全把握于官僚手中，官僚有权侵夺普通公民自由的那种政治制度上。那种政治制度的性质，惯把行政当做例行公事处理，谈不到机动，遇事拖延不决，不重实验，在极端场合，官僚且会变成世袭阶级，把一切政治措施，作为自己图谋利益的勾当。”^①王亚南先生研究官僚政治，在中国是前无古人的开辟，他引用“进口”的定义诚为不得已。在他的著作问世半个多世纪后，我国集许多专家学者编撰的、很有影响的一本辞书中，虽然见到了“官僚政治”一词，但释义几乎照抄了上引外国的《社会科学大辞书》。这不禁令人愕然，更令中国学人汗颜。与封建官僚政治相伴数千年的国人，难道没有自己的研究，没有符合自己国情的研究结论？

如果拿上述“进口”的定义来查验中国“封建官僚政治”的内

^① 王亚南：《中国官僚政治研究》（第1编），时代文化出版社，1948年版，第7页。

涵,我们觉得实在无法“对号入座”:其一,中国封建社会的政治权力,并不是“全把握于”官僚手中,一般情况下,官僚虽然大权在握,但政治决策、官僚机器的调节、控制之权则操纵于皇权政治。其二,封建官僚政治作为一种政治形态,并不是始终如一的,初期和中后期有很大差别;即使在某一王朝,前后也是变化着的,而且有诸多不同。这样,要对其做个科学界定,就不能不全面考虑其演变的不同时期。至于说官僚“有权侵夺普通公民自由”云云,如果纳入“定义”范畴,那这个“定义”所欠缺的内容就太多了。我们略作思考即可知道,官僚政治下的“官僚”对于普通公民岂止是侵夺“自由”?这只不过是这种政治体制派生的特征或流弊之一端而已。

我们以为,要给中国封建官僚政治下个定义并不难,如果把两千多年的官僚体制“浓缩”一下,就可以知道,不管什么时期,不管如何演变,都有其本质的内核。因此,可以简单地概括为这样一句话:所谓中国封建官僚政治,是指中国封建社会的官员在皇权制约下自上而下任免、管理、监督,以行使政府权力,同时各个环节排斥或漠视民意的一种政治形态。所谓政治形态,既包括政治体制,也包括运转过程、运转规律等内容。我们认为,这个概括反映了它的本质属性。其中包括四个要素:一是“在皇权制约下的”。这就决定了它必须服从皇权,听其驱遣,所以,有为之君当政时吏治相对清明,反之则吏治败坏。二是“自上而下选任、监督、管理”。这就决定了它必须对“上”负责,随时受“上”调度、指挥,受“上”制约,所以,在一定时期“上”严而“下”禁,另一些时候则“上梁不正下梁歪”。三是“行使政府权力”。这就决定了它大权在握,有能力左右政治经济文化的局面,甚至在不同层面影响每个公民,所以有的官员可利用权力造福一方,有人则滥用权力而祸及万民。四是“排斥”或“漠视民意”。这就决定了它不受民众监督,而完全取决于官员个人素质和需要,所以在一定时期它可能给民众带来雨露阳光,更多情况下则可以任意侵夺、践踏民众。至于它同贵族政治以及后世民主政治的对立,官僚的权力大小、不同阶段的总体表现、办

事效率、施政原则、运转规律、内部关系、外部特征、官民关系、社会影响等，无不由这个基本属性所派生；它在初期或中后期及在某个王朝的不同时期所表现出的积极进取状态或腐朽状态都发源于这个基本属性。

中国封建专制制度早在一百多年前就已经寿终正寝，封建官僚政治已成为历史的陈迹，今天来研究它还有必要吗？我们的回答是肯定的。

一是如上所说，学术界对这个问题缺乏全面深入的研究，甚至其定义也要袭用外国的就是明证。过去不多的文章、著述中——譬如著名的《新青年》杂志以及 20 世纪 70~80 年代的一些论文——虽然没有把封建官僚政治作为直接研究对象，但从一定意义上涉及到这个议题。不过，这些文章、著述大抵只是注重于揭露、批判、否定，封建官僚政治成了“荒谬的堆积”，这显然有其片面性；其实，中国封建官僚政治在一定历史条件下曾起过积极作用，正如王亚南先生在《中国官僚政治研究》一书中所说：“在我们今日看来，官僚政治已成为过了时的落后的东西，但在以往，它确曾在历史上伴随着其他社会形态起过积极作用。”所以，我们应当对其进行客观、全面研究或评判。

二是中国的现代化建设需要我们对此进行研究。封建官僚政治在中国延续两千多年之久，其影响不容小觑。在封建专制主义长期禁锢下的中国臣民，把官僚政治当做是天经地义的东西：视官长为“父母”，称民众曰“赤子”，治国仰望官府，办事必问“上意”。官贵民贱，视为固然。悠悠数千年，流风所及，延绵不绝，怎能认为今天研究它没有必要呢？我们来看看《邓小平文选》中的论述：

“家长制是历史非常悠久的一种陈旧现象。”“干部领导职务终身制现象的形成，同封建主义的影响有一定的关系。”

“搞特权，这是封建主义影响尚未肃清的表现。”

“官僚主义现象是我们党和国家政治生活中广泛存在的一个大问题，它的主要表现和危害是：高高在上，滥用权力，脱离实际，

脱离群众，好摆门面，好说空话，思想僵化，墨守成规，机构臃肿，人浮于事，办事拖拉，不讲效率，不负责任，不守信用，公文旅行，互相推诿，以至官气十足，动辄训人，打击报复，压制民主，欺上瞒下，专横跋扈，徇私行贿，贪赃枉法等等。这无论在我们的内部事务中，或是在国际交往中，都已达到令人无法容忍的地步。”

“上面讲到的种种弊端，多少都带有封建主义色彩。封建主义残余影响当然还不止这些。如社会关系中残存的宗法观念，等级观念……要彻底解决上述这些问题，还需要我们付出很大的努力。”^①

的确，要清除这种影响，需要做大量的工作，其中包括对它进行深入细致的研究。本书的目的正在于此。我们相信，中国现代化建设的伟大事业需要人们作这种努力。

这里，我们要特别指出，社会上今天仍然存在的某些问题，和历史上的封建官僚政治有着千丝万缕的联系，毫无疑问，它是在长期的封建制度的影响下产生的，但是，它与历史上的官僚政治有着本质区别，是不能混为一谈的。

本书的指导思想是：

其一，坚持以唯物史观的历史观观察官僚政治这种历史现象。唯物史观的基本观点是存在决定意识，物质资料的生产方式决定着精神生产的水平。两千多年的中国封建社会，是农业与家庭手工业紧密结合的生产方式。在这种自然经济条件下，它只能产生那样的社会制度，那样的政治体制，这是不会以人的意志为转移的。今天，我们在进行现代化建设的过程中，站在民主政治的基石上回首眺望，常常为中国封建制度的长期延续，为封建官僚政治阻碍社会进步发展而扼腕叹息。这种情感无疑是高尚的，但却是超越历史的、非理性的。在封建官僚政治统治的两千多年中，它不断自我调节和完善，作为一种政体，在相当长的时间中是领先于世界

^① 《邓小平文选》（第1卷），人民出版社，1980年版，第327页。

的。历史上,它也曾创造过辉煌,即以科学技术而言,中国至少在一千多年时间里处于世界领先地位。英国李约瑟博士在《中国科学技术史》一书中说:从3世纪到13世纪,中国科学技术处于一个“世界所望尘莫及的水平”。即以政治方面而言,正是在这种体制之下,中国在最先创造了以知识为标准选拔官员的科举制;在封建官僚队伍中,先后出现过无数政治家、改革家及诗、词、曲大家,散文大家,天文学家,数学家,艺术家,水利专家等。所以,不当把近几个世纪的落后完全归咎于封建官僚政治。如果我们对封建官僚政治仅仅是批判,那么就既不科学,也不能解决任何问题,而最要紧的是对其进行实事求是的分析、研究。

其二,对封建官僚政治的分析研究,注意考察与之相关的各个环节。封建官僚政治的产生、存在、运行、变异,事实上受制于各种因素。或者说,许多因素都给了它复杂的影响。这样,如果就官僚政治论官僚政治,显然无法穷其真谛,也无法肃清其遗毒。在“五四”新文化运动中,陈独秀、刘半农、钱玄同、高一涵、吴虞等许多著名学者针对当时封建主义复辟的危险性,他们在《新青年》杂志上对封建制度,包括封建官僚政治大张挞伐,词锋之犀利泼辣,笔墨之淋漓酣畅,至今令人回肠荡气、拍案叫绝。但他们没有一篇文章涉及到封建制度、官僚政治的经济基础,作为新文化运动旗帜的《新青年》杂志,从1915年9月创刊到20年代初停刊,只有一篇对江苏省吴江县震泽镇的调查涉及到经济问题,且没有与学者们的批判对象发生多少联系;至于其他与封建制度、封建官僚政治相联系的话题大约只着重批判了儒学,提出了“打倒孔家店”的口号,对其余问题几乎都未涉及。所以,这种就事论事的批判,成效并不显著。当时盘踞在各地的大小军阀以及后来挂着“民国”招牌的南京政府,并没有因为汹涌澎湃的批判浪潮而稍微淡化其浓烈的官僚政治。后世,所谓儒学“打而不倒”又成了某些人津津乐道的话题,其实,不是因为儒学有什么超自然、超时代的“金钟罩”、“铁布衫”功夫,它一时的“不倒”是由各种原因造成,其中包括先贤们批判的

片面性,不可能动摇其根基。本书以此为鉴,对与官僚政治相关的皇权及皇权政治、小农及小农经济、先秦诸子、宗法制度、士人阶层、实施官僚政治的主体——官僚本身及官僚的选拔、管理、升迁、降黜等各个方面以及这些方面对形成官僚政治基本品格给予的影响,作了比较系统的研究,以尽量避免单线思维的片面性。

其三,对中国封建官僚政治进行研究,绝不带先入之见。我们十分钦佩王亚南先生,作为老一辈的马克思主义史学家、理论家,他在官僚政治的研究方面起了筚路开山的作用,并为我们留下《中国官僚政治研究》这本闪烁着智慧光芒的名著。半个多世纪过去了,我们今天再去读他的这本书,仍然会受到强烈的震撼和深刻的启迪。但由于他受到时代的局限,对某些问题似有以爱憎取舍之嫌。譬如,书中第三章说到“官僚主义”,他认为有制度性和“技术性”的区别,并认为当时社会主义的苏联实行公有制之后,就不存在官僚政治延续的基础;苏联社会存在的官僚主义是“技术性的官僚作风。”今天看来,似出于对前苏联的过分偏爱。王亚南先生因对当时苏联的了解不够,或者出于当时宣传的需要,可以理解;我们今天如果再带这种先入之见,就是非理性的了。我们在本书中不主张把中国古代的官僚政治与外国或后世的政体作比较,因任何类比都是“形而上”的,都不可能贴切,所以,本书只注重分析封建官僚政治产生、存在的基础、原因,政治结构以及产生各种流弊的必然性,以避免个人情感因素影响对封建官僚政治的客观考察。

其四,反对“影射”。用历史“影射”现实,那是“四人帮”为达到篡党目的的卑劣手段。我们今天完全不需要用这种手法,也没有任何个人利益可图。作为学者,本着严肃的态度,把研究的重心集中于论题规定的范围,绝不作题外的牵扯,这是我们的原则。

不过,需要声明,以上只是我们的主观愿望,由于理论水平和学识的限制,难免存在不足或错误,欢迎方家批评指正。

第一章 贵族政治的崩溃和封建官僚政治的产生、完善

中国封建官僚政治是中国社会发展到一定历史阶段的产物，同世间其他事物一样，经历了一个孕育、产生、完备、衰败的必然过程。

中国封建官僚政治从萌生到确立，经过了五六百年的漫长时间，这使我们想起了道教的传说，据《神仙传》等书中说，被道教奉为最高主神的老子，是其母怀胎八十一年（或说七十二年）之后才出生的。宗教家可能认为这是充分吸取了营养，而在我们看来恰似个怪胎。中国封建官僚政治也是如此，相对于其先的贵族政治而言，它是个“新生儿”，但因它在“母腹”中孕育过久，一生长下来就不免带有浓郁的旧色彩。

中国封建官僚政治从春秋时代萌生，直到汉代才逐步完善，其间经历了数百年之久。我们先来考察一下这个过程以及它的历史作用。

一、贵族政治的崩溃首先是政体内部矛盾发展的结果

说到封建官僚政治的产生，就不能不先谈谈其先的贵族政治。

西周贵族政治随着“社会的发展”，逐步走向崩溃、灭亡，这是作为贵族政治对立物的封建官僚政治产生的前提和必要条件。

所谓“社会的发展”，几十年来，人们习惯于归结为“经济的杠杆”，首先是生产力的发展。这是从唯物史观“存在决定意识”的命题中推导出来的，从一般意义上来说应当是正确的。但不能视其为解决一切历史问题的“万能钥匙”，具体到中国贵族政治衰亡的问题，如果坚持去挖掘这个“根源”，就不能不令人失望。西周时，生产力的发展表现在哪些方面呢？作为标志性因素的生产工具没有大的、实质性的进步。当时，人们“手无寸铁”，考古挖掘至今未发现西周的铁器，生产工具依然是石器和部分青铜器，与商代后期差不多。这样，我们不得不从西周政治体制的演化和它固有的矛盾对立，特别是西周“封邦建国”制所引发的矛盾中去寻找原因。

首先是“封邦建国”制和有限的土地资源的矛盾。这个矛盾的日益激化，乃是贵族政治崩溃的主要原因。我们先从西周的“封建”制说起。清代史学家赵翼说：西周时，“封建诸侯，各君其国，卿大夫亦世其官，成例相沿，视为固然”^①。西周初年，设有公、侯、伯、子、男五等爵位，将全国分封给大小诸侯，有古籍说，当时有八百诸侯，《礼记·王制篇》中则说有一千七百七十三国。这些诸侯有的是有虞氏、夏、商的旧贵族（如陈、杞、宋），有的是开国功臣（如封于齐国的姜尚），更多的则是周天子的子弟、族人。据《荀子》一书说：周天子的子弟、亲族，只要不是白痴或疯癫，都做了显赫的诸侯。由《左传》等古籍中可以查寻的七十多诸侯中，与周天子同姓的就占了五十三席，约占总数的百分之七十以上。这就是用人首重亲缘关系的“任人唯亲”制度，也就是西周统治者标榜的“亲亲”之道。

诸侯之下还有卿大夫，各诸侯国有多少卿大夫，无确切记载。《礼记·王制篇》曾说道：“天子三公、九卿，二十七大夫、八十一元

^① 赵翼：《二十二史札记·汉初布衣将相之局》。

士；大国三卿，皆命于天子，下大夫五人，上士二十七人；次国三卿……下大夫五人，上士二十七人……”这个说法未必可靠，因为该书为西汉学者追记，年代久远，很难确信；即使可靠，大约也只是西周某一时期的制度。如果据理而论，“麻雀虽小，五脏俱全”，要维护各诸侯国的统治机器，就要靠卿大夫了。所以，每个诸侯国的卿大夫，至少也有数十名之多。大夫之下还有士，也属贵族，这是一个更加庞大的数目。

王(天子)、公(诸侯)、大夫、士都以血缘的纽带维系着，纳入了家族伦理之中。以王、公而言，王是大宗，诸侯(无论同姓或异姓)则为小宗；诸侯与大夫也是如此。其间有森严的等级。《左传·昭公七年》说：“王臣公，公臣大夫，大夫臣士。”所谓“臣”，则是“奴仆”之意。每个贵族以低一级的贵族为奴仆，依靠礼乐制度维系这种等级关系。

礼乐制度是维护贵族等级的道德规范和行为规范，但在当时，起着法律一样的强制作用。凡祭祀、车马、衣、食、住、行、婚、丧、嫁、娶等，每一等级的贵族都要按照严格的规定进行，谁也不能逾越。

西周的“礼乐”制度为什么会有如此威力巨大的约束力呢？这就要说到经济的根源。西周“封邦建国”制的基础是土地国有制，土地为周天子所有，他才有可能分封；否则，他拿什么“裂土”封国？当时，从诸侯到卿大夫、士，都有与各自等级相适应的封地。《孟子·滕文公上》说：“公食贡，大夫食邑，士食田。”至于占地数量，据《礼记》说：“公、侯田方百里，伯七十里，子、男五十里。”“诸侯之下士视上农夫(百亩)，中士倍下士，上士倍中士，下大夫倍上士，卿四大夫禄……”就是说，诸侯的下士占地百亩，中士二百亩，上士四百亩，下大夫八百亩，卿三千二百亩。这与《孟子》所说有所不同。孔子则笼统地说：“天子有田以处其子孙，诸侯有国以处其子孙，大夫

有采(地)以处其子孙,是谓制度。”^①“礼乐”维系的等级制正是建立在土地国有、按等级食邑的经济制度之上的。

这个等级森严的贵族群体,他们都是世代自动继承的,这就叫“世卿世禄”制,有的书则叫“世侯世官”制。诸侯或大夫死了,规定由嫡长子承袭。但是,诸侯、大夫除了嫡长子之外,大凡都还有若干个庶子,提倡“亲亲”之道的周王朝肯定不会和中世纪的欧洲王朝一样。在欧洲,贵族的财产除由一个儿子继承之外,其余的儿子则沦为一无所有的骑士,一马一剑,行走四方,自谋生计,如同堂·吉珂德一样。在西周时代,除嫡长子继承父亲的爵位之外,其他“庶子”,仍然是贵族。《礼记》中说:“诸侯世子世国,大夫不世爵,使以德,爵以功。未赐爵,视天子之元士,以君其国。”这段话的意思是说,大夫的庶子需要论德、论功,有德、有功的方可为官,这显然是理想化的说法,或许是把战国时期通行的办法记到西周时期了。但其中也透露了一个事实:大夫之庶子即使无德、无功,混不上官爵的,也还能享受“天子元士”的待遇,有一定封地,“以君其国”。实际上,一般说来,周天子的庶子则封为公、侯、伯之类的诸侯;诸侯的庶子,则封为大大小小的大夫;大夫的庶子,则封为士;士的庶子,大约就成了既非贵族,又非奴隶的平民。

这样看,西周的贵族是不断增加的。以周天子而论,每一代的延续,就意味着要增加若干公、侯、伯爵。我们再看看本章的开头,根据《左传》等书可以查寻的,周初有七十多个诸侯国,有的书则说八百多个,《礼记》则说有一千七百多个。何以会有如此悬殊呢?年代久远,记忆有差,可能是原因之一,但是,诸侯的大量增加,各种记载的时代不同、诸侯数量不同则是毫无疑问的。

这就产生了一个无法解决的矛盾,即公侯递增与国土有限的矛盾。当时,今河北省、山西省以北、陕甘以西之地,为戎人、狄人所占;长江以南之地,为荆楚和百越所有;江淮之地为夷人所据。

^① 《礼记·礼运篇》。