

齐涛 主编

资政通鉴

中国历代政治制度得失

任怀国 等著



泰山出版社

齐涛 主编

资政通鉴

中国历代政治制度得失

任怀国 等著

图书在版编目 (CIP) 数据

中国历代政治制度得失/任怀国等著. —济南:泰山出版社, 2009. 4

(资政通鉴)

ISBN 978 - 7 - 80634 - 723 - 2

I. 中... II. 任... III. 政治制度—历史—研究—中国—古代 IV. D691

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2009)第 024793 号

著 者 任怀国 等
责任编辑 葛玉莹
装帧设计 蔡立国 路渊源

资政通鉴 中国历代政治制度得失

出 版 泰山出版社

社 址 济南市马鞍山路 58 号 邮编 250002

电 话 总编室(0531)82023466

发行部(0531)82025510 82020455

网 址 www.tschs.com

电子信箱 tschs@sohu.com

发 行 新华书店经销

印 刷 山东新华印刷厂临沂厂

规 格 165 × 240mm

印 张 27.25

字 数 250 千

版 次 2009 年 4 月第 1 版

印 次 2009 年 4 月第 1 次印刷

标准书号 ISBN 978 - 7 - 80634 - 723 - 2

定 价 40.00 元

著作权所有·请勿擅自用本书制作各类出版物·违者必究
如有印装质量问题·请与泰山出版社发行部调换

目 录

| | | |
|-----|------------------------------------|------|
| 绪 论 | 齐涛 | /1 |
| (一) | 政治制度的基本特性 | /1 |
| (二) | 中国传统政权的基本体制 | /3 |
| (三) | 中国王朝的基本政治关系 | /7 |
| (四) | 中国传统政治运转的二律背反 | /20 |
| 一 | 中国传统政治制度的起源、嬗变 | /29 |
| 二 | 帝与王:中西君主之比较 | /53 |
| (一) | 从“王”到“帝”:中西君主称谓的演进 | /55 |
| (二) | 中西古代政治制度对君权的强化与制约 | /64 |
| (三) | “君尊臣卑”模式下的中西君臣关系 | /71 |
| (四) | 专制中的“民主”:古代中西君民关系中的“民主”、“民 本”思想 | /79 |
| 三 | 从丞相到军机大臣:皇权与相权的矛盾运动 | /88 |
| (一) | 皇权的确立及其分配:稳定皇权的必由之路 | /91 |
| (二) | 从独相、群相至兼相:相权的更迭 | /100 |

- (三) 皇权与相权:集权体制下的权力博弈 /114
- 四 宦官与外戚政治新解 /126**
 - (一) 君主专制的异化形式——宦官政治 /126
 - (二) 君主专制的变通形式——外戚政治 /145
- 五 朝堂议事中的专制与民主 /164**
 - (一) 朝堂议事制度的产生、发展与流变 /166
 - (二) 朝堂议事制中的专制与民主 /175
 - (三) 朝堂议事个案分析 /184
- 六 官僚制下的政治体制与贵族制的遗存 /194**
 - (一) 由贵族政治向官僚政治的转变 /197
 - (二) 官僚制下的政治体制 /210
 - (三) 贵族制的遗存 /231
- 七 地方行政建制层级的摇摆:中央与地方关系的调适 /242**
 - (一) 郡县时代政区层级的摇摆 /244
 - (二) 道路时代政区层级的膨胀 /262
 - (三) 行省时代政区层级由繁到简的回归 /274
 - (四) 从政区层级变化看中央与地方关系的调适 /282
- 八 察举与科举:孰优孰劣? /291**
 - (一) 选官制度由察举(荐选)到科举(考选)的逻辑发展 /292
 - (二) 选拔标准的比较:德与才的考量 /303
 - (三) 选拔范围及对象的比较:部分与全体 /310

| | |
|-------------------------------|-------------|
| (四) 选拔权力配置的比较:自下而上与自上而下 | /313 |
| 九 强力与无奈:传统监察制度的运行机制与绩效 | /320 |
| (一) 逐渐健全和独立的监察机构与体制 | /321 |
| (二) 传统监察制度的独特运行机制 | /328 |
| (三) 传统监察制度的绩效分析 | /354 |
| 十 法制还是人治:律法与谕旨的得失 | /360 |
| (一) 律法:古代中国礼制社会的调节器 | /362 |
| (二) “朕意即法律”:谕旨对律法的建设与破坏 | /369 |
| (三) 律法与政治权威:制衡与失灵 | /378 |
| (四) “清官政治”:法制抑或人治? | /386 |
| 十一 传统军事控制策略的得失 | /396 |
| (一) 传统军事控制的基本原则:佑文轻武 | /396 |
| (二) 传统军事控制的途径、方法 | /403 |
| (三) 余论 | /421 |
| 参考文献 | /424 |
| 后记 | /427 |

绪 论

齐 涛

政治制度是一国历史进程中的核心制度，是不同国体与政体的集中体现。政治学产生以来，关于政治制度的表述千差万别，我认为，最能体现政治制度本质而又最为简略的表述还是两千多年前亚里士多德的表述。他在《政治学》一书中提出：“一个政治制度原来是全城邦居民由以分配政治权利的体系。”^①也就是说，不论什么历史时期，什么样的国度和地区，政治制度的实质就是对其国民政治权利的分配与调适。

（一）政治制度的基本特性

对于以往的政治制度而言，多元性、时代性与自然性是三个基本特性，研究历史上的政治制度，必须要明确上述三个特性。

政治制度的多元性是指政治制度依存于国家与国家政治而存在，不同的国家与国家政治会酿就不同的政治制度，同时，政治

^① [古希腊] 亚里士多德：《政治学》，商务印务馆 1965 年版，第 109 页。

制度又是不同文明体的有机组成部分，不论文明划分的方式与结果如何的不统一，但文明的多样性是迄今为止文明形态的基本存在形式。作为不同文明体有机组成部分的政治制度自然也就是多元化的政治制度，不会出现超越国家与文明体的泛政治文明。比如，美国政治制度虽然源自欧洲，但它与英国、法国以及其他西方主要国家的政治制度间都存在明显的差异，这是国家环境不同所造就的；又如，同为君主立宪政体，英国与日本的政治制度也存在着较大的差异，这既是国家环境的原因，又与两个国家所分处的文明体的差异有关。在未来相当长的一段时间内，国家与国家政治会长期存在，即使未来实现了如马克思所言的国家的消亡，不同的文明体与文明形态也会长期并存，全球经济的一体化并不意味着文明的一体化，文明的多样性是人类文明生生不息、不断发展的真正动力。从这个意义上讲，文明的多样性是难以改变的，同样，政治制度的多元性也将是长期延续的历史遗传。

政治制度的时代性是指不同历史时期、不同历史条件下的政治制度具有不同的存在形态。文明总是从属于一定的时代，属于一定的历史时期，超越历史时代的泛文明是不存在的，政治文明也是如此。从这个意义上讲，政治文明永远是一个相对的概念，我们无法脱离时代对它做出价值评判。比如，在农业文明的初期阶段，神权政治就是政治文明的核心内容，而在农业文明的成熟阶段，权威主义政治或者专制主义政治则成为政治文明的核心内

容，神权政治则沦为政治愚昧与政治野蛮；至工业文明时代，近代民主政治又成为政治文明的核心内容，中世纪的权威主义与专制主义政治都成为政治文明的对立面。在未来的历史进程中，政治制度的内容会不断地更新、变化，处在永远的动态之中。

政治制度的自然性是指政治文明是一定地域内社会成员的价值认可与条件许可，是社会进程中自然选择的结果，它不能通过外部的力量进行文明移植。近代以来，西方国家在非洲、亚洲一些国家进行的政治文明的移植，几乎没有成功的案例，只能带来新的失序与紊乱。同样，本国的政治家们若是脱离了本国社会成员的价值认可与条件许可，要人为地构筑某一政治蓝图时，其结果也是可想而知的。近代中国历史上，倒行逆施的袁世凯与力倡民主共和的孙中山都未能成功，原因概在于此。

（二）中国传统政权的基本体制

从国体看，中国历史上的政权可以划分为三个基本体制，即方国共同体、王朝集权政体、民国政体。三种形态各具特色，前后相承，充分体现了中国政治变迁的独特道路。

方国共同体的时代为夏、商、周三朝。这一时期的政治特点是联盟与共主。所谓夏、商、周王朝，其实是各方国之君有天子之同姓，也有相当数量的异姓。夏、商两朝，这一体制尚较为粗疏，至西周臻于成熟。西周王朝建立后，将分封制、井田制、宗

法制有机地结合到一起，将中国的共主政治推向极致。在西周时代，各方国地位的确立通过自上而下的分封进行。分封中，既有天子贵戚，也有异姓勋旧，还有大量的称臣纳贡的异姓方国。前者为鲁、后者有齐，第三类为楚，均可作为各自的代表。一旦完成分封，各自就国，便享有充分的政治自主。对于天子，他们只有从征与纳贡的义务，而对于封国内的卿士民众，他们则有完全的处置权。西欧中世纪所谓“我的附庸的附庸，不是我的附庸”，放到这儿，也是十分恰当的。

这种方国共同体最大的特点是其组合速率之快。一旦共主覆亡，各方国与新共主间很容易形成新的政治链接。无论是商汤伐桀的鸣条之战，还是周武克商的牧野之战，都可以说是一战而定天下，这在以后各王朝的嬗代中是不可能出现的。与之相对应，则是各方国的独立性随着诸国间以及方国与王畿间发展的不平衡而演化为离心作用。夏、商、周三个王朝的覆亡都是缘于内部方国势力的膨胀与中央王朝的失控，问题都出在内部法定的方国。

这一时期的方国可分为前后两期，前期方国如一盘散沙，平行分布，从亲缘与地缘的合作关系，到松散的联合体，再到共主的逐渐形成，其自身的独立性都是比较强的，可以说是相对独立的政治单元。后期方国则分为两类，一类是臣服的方国，一类是分封的方国，后者又可称之为封国，分封制下的层层分封，造就了两种政治单元：各封国与天子是册封与共主关系，具有较强的

独立性；但封国内部虽也是层层分封，却实现了相对的一统，诸侯对卿大夫所拥有的权力要大于天子之于诸侯。

在共主制下，虽然号称“溥天之下，莫非王土；率土之滨，莫非王臣”，但实际上，共主地位的奠定首先是依托力量的制衡。在自己的王畿内，共主是绝对的权威，在自己的血缘属邦内，也有相应的权力延伸；但在其他称臣的邦国那里，则只能靠震慑维持其共主地位，所谓的侯服、甸服、绥服、荒服、要服等五服，反映的就是这种现实。到西周时代，王畿与血缘属邦这类核心层邦国占据了主导地位，周天下作为共主的地位也至于顶点。

王朝集权政体的时代自战国至于清王朝，春秋战国是由方国共同体向王朝集权体制的转折期。所谓王朝集权制，是以皇帝为最高统治者的君主政体，它以集权与统一为根本特征，具有效能的组织体系与管理机构，以及上下贯通的管理渠道与专门化的管理人员。自秦至清，都属于这一范畴。其间，又可以分为三个发展期、两个过渡期。秦汉是第一个发展期，也是帝制的奠立期。这一时期，制度草创，元典倍出，无论是组织体系、管理机构，还是官吏队伍、运转机制，几乎都是从头做起，也几乎都传之百世，为后世所师法。魏晋南北朝时代为第一个过渡期，也可以叫做“调整期”。从表象上看，是帝国运转失灵，疆域日蹙，四分五裂；但从其内部机制看，则是以中枢政体变迁为主要内容的中央集权的新的强化，是政治变迁的“蝉蜕”期。第二个发展期是

隋唐，也可以说是帝国时代的繁盛期。从帝国政体、行政运转，到疆域扩展与国家实力，都登峰造极，独步世界。五代宋辽金为第二个过渡期。这是又一次新的组合与调整期，具体表现为以地方体制调整为主要内容的中央集权的又一次强化。元明清为第三个发展期，这一时期既是王朝集权制的成熟期，又是其转折期。一方面是以中央集权与统一为特征的王朝集权体制走向极致，大一统的政治理念完全物化为政治实践；但另一方面，该体制也走到了顶点，走进了没落的前夜。种种积患开始暴露，强大之中，透出无可挽回的衰朽气象。最重要的是，在这一体制的不断累积与成熟中，使之具有了极强的兼容性与变通性。换言之，也就是太成熟、太稳定、太顽固，走到了优化的死胡同，失去了改造的机会与可能。

皇权与郡县制是王朝集权制的两大支点，经过春秋战国的动荡与转折，自秦王朝起，开始了皇权制时代，直到1911年辛亥革命爆发，中国政治都属于皇权制的范畴。皇权制的最大特点就是“家天下”的专制统治，在这一制度下，才可以说是“溥天之下，莫非王土；率土之滨，莫非王臣”，实现了君主对全体国民的直接控制。

郡县制自战国定型，一直延续到近代社会，这是一种上下一体、纵向贯通的地方政体。每一层次的政权所拥有的权力尽管不尽一致，但对于其上层权力的责任反馈是一致的。这一制度与官

僚制密切相关，每位地方长官都是代行皇帝或中央政府所赋予的权力，没有自身的权力或利益分割，也不向此外的任何人负责，自然，他们也都是自上而下委任产生。

自鸦片战争开始，中国国家政体进入了新的转型期，直至民国时代，都处在王朝集权制向近代国家制度的转折期。但这一转折直到1949年国民党政府在大陆统治的终结也未能完成，实际上也无法完成。因此，这是一个没有直接结果的转型期。

因此，对这一历史时期的国家政体只能权且称作“民国政体”，这一政体的核心是实行了并不成功的总统制。总统制本是近代国家的一种政权组织形式，它以总统为国家元首和政府首脑，行使国家最高行政权力，一般与三权分立及公民选举伴生。但中国的总统制却是有总统之名，无总统之实。辛亥革命后，孙中山是想模仿典型的总统制，建立西方式的近代政治制度，但未能如愿，只好将总统拱手出让。袁世凯则是要假总统之名，行专制帝制之实，到头来，搞出一个“洪宪王朝”。至蒋介石时代，虽然也设立了立法院、司法院、行政院、监察院、考试院等等，要模仿三权分立的总统制，但实际上实行的是总统制名下的军事独裁政治。所以，自辛亥革命至新中国建立前的这种总统制只能称作“准总统制”。

（三）中国王朝的基本政治关系

在中国传统政治体制的三个形式中，以王朝集权制发展的最

为充分，持续的时间也最长，当然，对此后中国政治的影响也最大。在这一体制下，行政权力是自上而下的垂直运转，无论是运转体系还是运转效率，都登峰造极，居古代中世纪各大帝国之前列。但是，在两千多年的运转过程中，也存在着一直未能克服或者说一直没有能有效解决的四大基本政治关系，值得我们深思。

第一是中央与地方的关系问题。

中央与地方的关系实际上是中央王朝与一级行政大区之间的关系，中央集权的强化与地方权力的削弱是一条基本线索。自秦到清，中国地方政体经历了三个阶段，依次为郡政阶段、州政阶段、省政阶段。

秦分天下三十六郡，实行郡县两级制，汉沿袭之，是为郡政阶段。自秦至西汉时期，郡一级的权力较为集中：郡守集行政、经济、民政、司法诸权于一身，一郡所有事务都经由郡守上传或下达；与之相应，郡守地位颇高，尚书令、尚书仆射有外任郡守者，郡守也往往可以入为三公九卿。另外，作为其副贰的郡尉掌军事、监郡御史掌监察。自武帝始，在全国范围内设十三部州，十三部州刺史以六条问事监察地方官，主要以郡守为监察对象。十三部州实际上是十三个监察大区。到东汉时代，州刺史渐成一级长官，尾大不掉，在东汉末年的分崩离析中，他们是主要的割据者。

自魏晋至宋为州政阶段。一方面，举国之内，实行州县二级

制；另一方面，在州与中央王朝之间，又断断续续但又越来越明确地存在着一级组织，从汉之部州、唐之道，到北宋之路，重复地实现着由监察大区向行政大区的转变，因此，又可以说，这一时期是二级制向三级制的过渡时期。在这一过渡时期中，唐代是一个重要的转折点。唐代仍实行地方二级体制，即州县制，也试图在州之上设立监察大区，所设各道观察使、黜陟使、采访使、按察使以及节度使等等，最初都是只负有监察或某一专项事务。但在运转的过程中又是渐以坐大，拥有了一道中的军政全权，成为一方割据者。如洪迈所言：

唐世于诸道置按察使，后改为采访处置使，治于所部之大郡。既又改为观察，其有戎旅之地，即置节度使。分天下为四十余道，大者十余州，小者二三州，但令访察善恶，举其大纲。然兵甲、财赋、民俗之事，无所不领，谓之都府，权势不胜其重。^①

唐代后期，面对地方割据势力的日益发展，唐王朝在可能的范围内运用了巡院这一新设机构对地方加强控制与管理。唐中央之所以对江南有比较稳定的控制，与当地巡院机构之完备不无关系。不过，在唐后期特定的历史条件下，强藩跋扈已成事实，巡院对此也无能为力。至北宋立国，取法巡院之意，置诸路转运

^① [宋]洪迈：《容斋三笔》卷七。

使，使我国地方政体正式由监察大区向行政大区过渡，维护了中央集权的统治。

北宋一般是每路均设一转运使，“各分路列职”，置有使司，故北宋之诸路转运使又称“逐路转运使”。宋初分全国为十五路。后增至二十余路，转运使也增至二十余员，这一点与设于诸道的唐代巡院是一致的。

北宋转运使的理事特点是“事无大小，悉条陈上阙”，多督察权而较少处理权。如大中祥符五年（1012年），“以侍御史赵稹为兵部员外郎，益州路转运使……稹至部，事无大小，悉心究访，至有一日章数上者”^①。

自元至明清为省政阶段。这一阶段，实行了比较规范的省、州（府）、县地方三级政制。与郡政时代之郡以及州政时代之部州、诸道相比，省政运转有三个显著特点：其一是省级权力的分割恰如其分，既避免了过分集权之悍，又无诸权分散之弱。如明前期，一省之中，布政、按察、都指挥三司并存，均直接向中央王朝负责；中期以后，虽然大政统于督抚，但中央王朝各有司对省内诸司的制约仍十分有力。其二是地方大吏督抚分设，互相制约，也颇见成效。其三是省级军事、监察、漕赋诸权弱化，以中央王朝的垂直管理为主，在很大程度上强化了中央集权。明、清两朝很少出现督抚坐大而割据者，这是非常重要的内在原因。

^① 《续资治通鉴长编》卷七十七。

第二是宫中与朝中的关系问题。

宫中与朝中的关系本应十分明确：宫中乃至皇室所在，是私家府第；朝中乃政府所在，是总理王朝庶务的中枢。按照历代王朝的惯例，无论是宫内组织还是朝中机构，无论是皇室财政还是王朝财政，两者都是相对独立，自成体系。联系或沟通的唯一渠道应当是皇帝一人。

但是，在王朝政治的实际运作中，两者的关系却并非如此，宫中的实际地位与影响远远过于其本来。皇权应当是两者关系的调谐者、把握者，但历代帝王却往往是宫中利益的代言人。他们在经济上为宫中聚敛，唐朝地方的“月进”、“日进”以及充溢于外的左藏与大盈库，足以为例。在政治上则是信宦官，近外戚，宠佞幸，对于其他的朝中大臣，时时心存疑忌。中国古代中枢政治体制变迁的一条主线便是宫中机构的不断放大、外迁与疏远，从中外朝的设立，到尚书台、中书省、门下省的变化等等，都能印证这一规律。另外，宦官集团与外戚集团之所以成为政治舞台上经久不衰的两大基本势力集团，主要缘自宫中、朝中关系的不正常。

第三是帝王与宰相的关系问题。

帝王与宰相的关系是中央权力运转中的核心关系。这一关系形成于战国时代，当时的君相关系实际上是致力于国内集权的各国国君与新兴的士阶层的联盟的集中体现。各国国君为抗衡卿大