

1、小编希望和所有热爱生活，追求卓越的人成为朋友，小编：QQ 和微信 491256034 备注书友！小编有 300 多万册电子书。您也可以在微信上呼唤我 放心，绝对不是微商，看我以前发的朋友圈，你就能看得出来的。

2、扫面下方二维码，关注我的公众号，回复电子书，既可以看到我这里的书单，回复对应的数字，我就能发给你，小编每天都往里更新 10 本左右，如果没有你想要的书籍，你给我留言，我在单独的发给你。

3、为了方便书友朋友找书和看书，小编自己做了一个电子书下载网站，网址：
<http://www.ireadweek.com>

4、小编自己组建的 QQ 群：550338315



扫此二维码加我微信好友



扫此二维码，添加我的微信公众号，
查看我的书单

中国政治制度史导论

张鸣

简介 邓小平的改革是新中国成立以来的又一次革命。过去 20 多年的改革开放已经给中国带来革命性变化。这种革命性变化不仅体现在经济、政治等层面的现实生活上，而且还表现在因现实的变迁而带来的理论上的创新和发展以及由此而来的政治学学科建设上的成就方面。

第一章 前封建时代和封建时代

第一节 前封建时代

在这里，我所说的"封建"是指英文 **feudalism** 的原意，即西欧封建时代那种分封式的世俗君主制和封建主与农奴共存的社会制度。（英语 **feudalism**（封建制度）一词在西方是 19 世纪出现的，从词的形态上说，它是由 **feudal** 加后缀-ism 合成，**feudal** 是形容词，意为封建的、领地的，来源于拉丁语 **feodum**

fief（领地）一词。）中国著名的欧洲中古史专家马克垚总结西方关于封建制度的定义，一共有三个方面的内容："一、封建主之间形成了特殊的封君封臣关系；二、形成了与封君封臣制度相适应的封土制度；三、中央势力衰落，各封君在其领地内有独立的政治权力。"（马克垚：《西欧封建经济形态研究》，64 页，北京，人民出版社，1985。）实际上，西欧的大多数封建主都是在蛮族对罗马帝国的入侵中产生的，他们跟国王之间是共生的关系，只有一部分是从大的封建主里分化出来的。所以西欧封建王国事实上是一种政治体的联盟。

实际上，汉语"封建"的原意也是"封邦建土"的意思。在古代汉语里，"封建制"一词一般用来指夏商周的制度，以和秦汉以来的"郡县制"相对应。可以说，以汉语的"封建"来对译 **feudalism**，无疑要算近代从日本引进的社会科学诸名词中比较贴切的一例。在中国的制度发展史中，至少商周（西周）两代，属于封建制，其政治与社会制度，与中世纪的西欧有相似之处。中国的夏、商、周三代，基本上是城邦国家的联盟，其中有一些城邦与宗主关系较近，而其他一些则与宗主是暂时的羁縻关系，一有机会，便会取而代之。中国的封建时代是汉民族成文史的开始，也是具有明确内涵的政治史的开始，故在此以"封建"划线，以前封建和封建时代的构架来介绍制度史的开端。

如果把政治理解为族群之间的交往和争斗以及族群内的公共事务，那么在国家产生之前，也可以有政治，但我们一般还是把政治视为国家产生以后的事情，而将国家出现前原始人的事务交给人类学家去处理。鉴于此，作为中国政治制度史的开端，我们首先关注的是中国国家起源的问题，其次我们还将讨论中国早期国家的形态和过程。

一、国家起源的假说

国家起源的学说，比较有代表性的有契约说、冲突说、贸易说、水利灌溉说、战争说和圣人造福说，下面简单分述之。

1. 契约说

这种说法认为，在国家产生之前，人们处于自然状态，为了避免自然状态的混乱和生活的不便，人们自动在某种契约下集合起来，形成组织，组成国家和政府，将自身的权力让渡给国家。霍布斯是契约理论的最早阐述者，洛克和休谟完善和丰富了这种假说，认为国家的出现是为了维护人们的私有财产权，政府的权力是由人民让渡的，也可以由人民来收回。契约说

的核心是人们在自然状态下，是可以沟通和合作的，由沟通和合作，通过达成契约，产生了国家。

2. 冲突说

冲突说强调人在自然状态下的冲突，由冲突导致了强制。冲突说的最早萌芽是卢梭，他在《社会契约论》中提到，在国家产生之前，人已经分为穷人和富人，富人为了结束由于财产占有不公平导致的人与人之间的"战争状态"，创建了国家与政府，使之为富人服务。而马克思、恩格斯则将这种冲突说强化到了阶级斗争的境地，认为人从原始社会走出来，是因为生产力的发展导致了社会剩余的出现，结果社会分化出了阶级，一个阶级可以占有另一个阶级的产品，为了维持这种状态，于是产生了国家机器，因此国家是阶级压迫的工具。

3. 贸易说

这种假说认为，在历史上，某些地区必需的生活资料需要从其他地区获得，而组织大规模的贸易活动，必须有完善复杂的组织，同时，人类的发展势必导致社会的分工，于是对生产和贸易活动的组织需要促进了国家组织的产生。持这种观点的大多是人类学家，比如威廉·拉思杰、亨利·赖特和格雷戈理，约翰逊。

4. 水利灌溉说

魏特夫在他的名著《东方专制主义》一书中，提出了东方专制主义国家起源于对大规模灌溉工程的组织和管理的假说。他认为，东方国家往往起源于居住在大河流域的农业民族，而灌溉是这些民族的生命线，修建大规模灌溉工程，往往需要复杂的组织和强力的控制，所以，东方国家往往是专制主义的。

5. 战争说

这种假说认为是战争产生了国家。在具有一定发展水平的部族中间，必定存在资源的争夺，而农业和非农业部族之间，发生战争的可能性几乎大到不可避免。无论是防止外敌入侵和掠夺，还是进一步获取资源，都要完善自己的组织形式，强化武装力量，所以，战争才是国家产生的根源。

6. 圣人造福说

古代中国的国家概念跟现代的国家概念有所不同，但作为某种规模的社会管理组织的意义是近似的。只是，中国人眼里的国家，从一开始就是王权性质的。但为什么会从一开始就有"王"，人们为什么服从王，是因为出了圣人，圣人给人们带来了福祉。持这种说法最典型的是韩非，他认为，上古时代，圣人有巢氏和燧人氏给人民带来了巢和火，所以人民服从他们，他们因此得以"王天下"。

六种假说其实都有各自的道理，虽然契约说在今天的人看起来理想色彩过浓，但也不能说完全没有历史的影子，至少，作为市民社会的发祥地的中世纪城市，就曾经跟欧洲的王国订过契约。历史是复杂的，国家产生的原因也是复杂的，因地区、文化、民族的不同，甚至因情

势的差异，导致国家起源的因素也就不同，比如，中国国家的起源，是许多复合因素成就的，有战争、有灌溉，也有经济发展和阶级分化的原因。

二、中国的国家起源

中国一向号称有五千年的文明史，但是古代的计算，往往是从三皇五帝说起，或者从黄帝说起，这种说法固然令人振奋，但作为信史的依据却比较含糊。事实上，中国夏以前的（包含夏）历史，多与神话传说搅在一起，未免令人真假难辨。所以古史辨学派有古史“层累造成说”，认为越是远久的古史，其传说形成的年代就越近，实际上否定了中国远古史的可信性。

（参见顾颉刚：《古史辨》，北平，朴社出版，1926。）然而，全然以文字记载为依据考察历史，也失之武断，如果那样的话，中国的历史就只能从甲骨文算起（殷商），这显然难以让人信服。因为甲骨文已经是很成熟的文字了，我们不能说还没有发现比较成形的早期文字，就认为甲骨文以及相应的殷商史都是从天上掉下来的。实际上，从考古发现来看，黄河和长江流域的文明远不止五千年，那里发现了许多距今超过五千年的有着宫殿陈迹的城垣遗址，以及大量的石、玉、青铜出土文物。虽然缺乏文字依据，我们还不能将这些考古发现与传统的炎黄传说完全对应起来，但过去的文明毕竟存在。况且，从世界各民族的历史看，很多民族都存在过一个早期的历史与神话传说混合的时代，载于《旧约》的希伯来民族的传说和载于《荷马史诗》的古希腊传说，经后来的考古证实，都有一定的可信性。中国古史传说与神话纠缠不清，也是古史特性使然。到今天为止，古史传说形成的过程尚不清楚，古史辨派所谓越古的传说形成年代越近，只是就我们现在所能确证的古籍而言，再近也都是先秦的事了，而先秦的很多古籍，在古史辨派盛行的时代，还基本上处于混沌不清的状态，只是在今天陆续的考古发现中才露出了端倪。（参见李零：《郭店竹简校读记》，北京，北京大学出版社，2002。）所以，我们制度史的开端将追溯到殷商以前。

2. 从“国”字谈起

“国”字，开始作“或”，意为荷戈守卫着土地人口，实际上是指有着固定居住人口的城邦，在古代，没有城垣就谈不上国。事实上，在中国的黄河和长江流域，的确发现过一批距今 5000 年到 4200 年左右的由夯土或者石头垒成的城邑遗址，规模从数千到上百万平方米不等。如章丘城子崖、寿光边线王、邹平丁公村、临淄旺村、阳谷景阳冈、登封王城岗、辉县孟庄、鄆城郝家台、淮阳平粮台、安阳后岗、天门石家河、江陵阴湘、石首走马岭、澧县城头山等。城邑遗址有大有小，说明当时城邑国家有规模差异，某些小的城邑可能依附于大的城邑。（参见李学勤主编：《中国古代文明与国家形成研究》，第一篇，昆明，云南人民出版社，1997。）而中国古代典籍中，也有“黄帝始立城邑以居”（《淮南子·原道》）的说法。也就是说，我们早期的国家也是城邦制的。对于我们先民这样的农耕民族来说，在比较合适农耕的、有着较大面积平原的黄河与长江流域，很容易发展起大规模的聚落，这种以血缘氏族为纽带形成的聚落，对提高农业和附带的手工业与畜牧业的生产，无疑具有莫大的好处。聚落的发展，往往会形成以一个中心聚落为核心的聚落群，或者是一个氏族的扩展，或者是诸氏族的联盟。本来就具有寨沟等防御设施的聚落，再发展下去，就形成了高墙深沟的城邑。

2. 中国国家起源的脉络

在这里，国家的起源实际上有三条交互并行的脉络：一是随着部落的发展，使得氏族成员内部产生分化，某些强武和掌握巫术的氏族或者氏族首领逐渐占据了聚落的权力中心，而生产

的发展，又使得这些人拥有更多的剩余财产，形成贫富分化。二是随着社会制度的进化，氏族制逐渐瓦解，被宗族制取代，军事与宗教贵族开始形成，富裕和握有权力的家族开始将权力世袭化，依权势的大小形成权力金字塔的雏形。三是频繁自卫和扩张战争的需要，拉动了动员和从事战争的机制的建设。作为农业部族，必须强化自身的防御体系才能确保不受其他部族，尤其是游牧部族的侵袭，而自身的不断扩张，才是抵御更大规模入侵的保障，在这里，战争的动员和组织力往往是决定一切的。战事越是频繁，那些军事贵族和宗教贵族的地位就越突出。国家的产生，阶级分化固然是一个重要的前因，但绝非唯一的因素，国家也绝对不仅仅是阶级压迫的工具。对于城邦国家的低阶层的民众而言，国家机器固然压迫他们，但也起到了保护他们的作用，他们对于国家归顺和臣服的意向，显然比叛逆之心要大得多，因为在那个时代，脱离了城邦保护的家族和宗族都是无法生存的。

传说中的羿的故事，是很典型的军事贵族传说。羿善射，他杀死了七种危害人的巨兽和蟒蛇，得到了人民拥戴。人们还传说他射掉了使大地久旱的九个太阳，使生活恢复了正常。这实际上是说军事贵族通过武力得到了部落的权力，又运用这些权力，领导人们抗旱，使农业生产得到了恢复。

三条线发展的结果，必然导致两大流域城邦国家联盟的出现，古代典籍中记载的黄帝对炎帝的吞并，黄帝之征服蚩尤，颛顼之征伐共工，尧、舜、禹征有苗等富有神话色彩的战争故事，实际上就是华夏、东夷和苗蛮等三大城邦联盟间的战争，最后是华夏族的联盟取得了胜利，从而为“家天下”的王朝的产生奠定了基础。大的城邦联盟，尤其是支配两大流域的统一联盟出现后，处于主导地位的阶层和机构的稳定无疑是生死攸关的，对于从事农耕的人们而言，稳定的需要也是第一位的，所以首领与其在几个权贵家族中流转，不如归于一个更强大的家族。从权力传承的角度讲，血缘承袭往往更稳定，而以选贤名目进行的禅让，实际上也许意味着诸强族大宗之间更为血腥的争斗。另外，战争的发展，越来越需要指挥决策权的绝对统一，在军事和宗教贵族基本上能满足动员和指挥的需要后，原来氏族联盟时代行之有效的军事民主制就愈发显得没有存在的必要了，这样，统一的“王”就出现了。现在的研究表明，“王”字后来所谓通贯天地人三才的意义，实际上是后人加上去的，事实上最初的“王”字源于斧钺的形象。（参见李学勤主编：《中国古代文明与国家形成研究》，242页。）所以，虽然夏王朝的具体年限现在还有争议，但中国在距今4000年左右出现一家一姓主导的城邦联盟，应该是历史的必然，制度的发展内在地要求建立王朝体制。

传说中黄帝与蚩尤之间的战争，相持不下，后来黄帝得到了用野牛皮制成的大鼓，用雷神骨头做成鼓槌，还得到用昆吾山上的铜炼成的兵器，又从九天玄女处得到了兵法，所以才能取得胜利。这里，大鼓代表军事贵族的组织力，兵法体现了军事贵族的战争技术，而兵器上优越，则是战争工具上的优势，只有最强悍的军事首领，才会拥有最锋利的武器。拥有组织力、战争技术、超人膂力和锋利兵器的军事贵族，就成了王。

由于中国国家产生的特点，华夏民族的国家观从一开始就呈现出自己的特色。对于每个城邦国家来说，它们无疑是有疆域的，比如城墙，同时又是无疆域的，因为城池所控制的农耕面积没有什么明确的边界，它随着农夫的开垦能力而扩张，也随着加入城邦部落的增多而拓展。独个城邦国家如此，城邦联盟更是如此。围绕着中心城邦，王朝的地域从理论上讲可以无限延伸，由于那时人们的地理认识水平有限，还不知道自己居住的地方只是一个有限的地域范围，所以，国家的领域只有熟与荒之分，所有的人都处在一个蓝天下，远的地方意味着荒，近的地方就是熟。天下比城邦大，而王朝也比城邦大，所以，王朝与天下是一回事。

第二节 封建时代的过渡--夏

夏朝是中国第一个一姓王朝，其始恰是五帝时代的结束，五帝的最后一位--大禹的儿子启，成为夏朝的始祖。在古史传说中，大禹作为城邦联盟的首领，既是有名的治水领袖，同时又曾主持讨伐过三苗，也就是说，大禹在发展农业生产和开疆拓土两个方面都有杰出的作为，作为农业部落，这两方面都是绝对重要的，这些功绩，无疑为他的家族积累了其他核心贵族所无法比拟的治理经验和权威资源，也许正因为如此，他的儿子启才可以颠覆大禹指定的接班人益，开辟一个血缘家族的家天下传统。

传说中夏的始祖禹和他的父亲鲧，都是善于治水的人，鲧采用的方法是堵，而禹则是疏通，实际上代表了那个时代人们治水的两种基本方法。能够通过主持兴修水利设施，造福于部落和部落联盟的人，自然可以得到部落的拥戴，也自然拥有巨大的强制力。传说中的大禹，不仅大规模地疏通河道，而且具有通天的神通，这可能说明他同时具有军事贵族和宗教贵族双重的身份，因此奠定了一家王朝的基础。

一、国家形态

夏应该属于一邦占统治地位的城邦联盟，夏的统治者是各个方国的共主。这一点其实与所谓的五帝时代并无太大的不同，区别只在于五帝时代的首领是在各个强宗之间推举产生，而夏时则一姓独占。《史记》所载夏禹其后分封以国为姓的"夏后氏"、"有扈氏"、"有男氏"、"斟寻氏"、"彤城氏"、"褒氏"、"费氏"、"杞氏"、"缙氏"、"辛氏"、"冥氏"、"斟戈氏"等，均属于服从夏后氏的诸侯或者方国，夏时是否已经实行了分封制，尚无确证，但依情势分析，夏与各方国间应该有某些约定。

二、王权

夏的最高统治者多被称为"后"，夏商两代，统治者王与后混称。一说是源于禅让，一说是源于母系社会。与夏相当的二里头文化，发现有庞大的宫殿基址（退一步说，如果二里头文化不是夏朝遗址的话，那也属于另一个巨大帝国）。据专家研究，宫殿占地近8万平方米，正殿廊柱有12根，为"四阿重屋"式的大殿，东西长约30.4米，南北宽约11.4米。还有若干偏殿和长长的廊庑，宽大的殿前广场，展示着夏后的威权。宫殿内有冶铜、制陶、制玉、酿酒等手工业作坊，这些手工业作坊的制品，一方面是供给王室消费的，但另一方面其中的青铜器、玉器、漆器等也被作为礼器，作为王权的象征和颁给诸侯的信物。这些信物，往往成为联系宗主和诸侯的纽带，这些礼器制作的水平，也可以说是王国强大与否的标志。远古时代的生产力水平，往往体现在工艺制作上。工艺精良，往往足以产生令周围农业部落服从的政治威力，因为那时的人们往往会将之理解为一种来自超自然的力量。

三、服内与服外

据现在尚未有考古证据证实的典籍记载推测，夏代的统治区域分为服内与服外两个部分，服内是夏后直接控制区，也就是夏族自己的城邦国家，而服外则是其他方国。服内设官统治，有六卿、六事、牧正等，由族内贵族担任。服外分成同族方国和异族方国，所有的方国均需参加宗主国组织的会盟，交纳一些象征性的贡物和必要时提供军事援助。某些诸侯还需到宗主那里去担任官职，而宗主国则有援助方国以及维护诸侯秩序的责任。

四、阶级与阶层

夏代的统治层分为王族、宗教贵族与军事贵族。夏无常备军，遇有战事，所有能打仗的成年男子全体出征，武器和农具并没有严格的区别，说明军事专业化程度不高。但那些战功卓着的家族往往世袭军事首领的职位，形成军事贵族，只有军事贵族拥有精良的武器。夏商周三朝，君主凡有重大事务，必须经过专人卜筮，以占凶吉，由于卜筮是一种掌控符号的专门技术，其技术和手法往往在一些特定的家族内部继承，在外人看来，只有他们才具有与神鬼相通的能力，因此形成特殊的宗教贵族，这些家族的前身就是一般的部落神巫。王族、军事贵族和宗教贵族三者也有交叉，特别是王族往往兼任军事领袖，有时也可以自己占卜。

贵族之下是平民，在社会上还存在着数量不等的由战争掠夺而来的奴隶。现在还难以断定，夏朝是否以奴隶制为基础，是否存在有组织的大规模奴隶劳动，但至少在贵族的家庭和官营手工业中，存在着奴隶劳动。

五、宗教与意识形态

按一般的说法，夏人尚鬼。如果实际情况如此的话，就是说夏朝的祖先崇拜盛行，在人们的政治行为中，更多地从祖先魂灵那里获得力量和启示，统治者的统治合法性，也从对祖先的顺从和礼敬上获得。夏后卜筮，对象也主要是祖先的魂灵，通过对祖先神灵的乞求，增加自己行动的信心和被赋予行为的合法性。意识形态的另一种表现形式是各种礼器的制作与赐予。由于只有夏王室才能制作精美的青铜器、玉器，这种冶炼和工艺技术，被赋予了神秘的色彩。王室通过定期的会盟赐予礼器，受赐的诸侯通过参观和受赐礼器而感染神秘的力量，进而转化为对王朝的崇拜。传说禹做九鼎，作为王权的象征，即是由此而来。

第三节 封建时代的确立--商

商原来属于夏的城邦联盟成员之一，当夏衰落之际，商乘机兼并周遭方国和部落，取夏而代之。商有更为发达和规模更大的青铜器和玉器制造业，产生了职业武士阶层，并依此组成军队，还拥有更为完备的宗教和意识形态系统。

商的祖先，据说曾经跟随大禹治水，看来也是负有责任的农业部落首领，后来，因为得到擅长烹饪的伊尹的出谋划策，国家强盛起来，于是乘夏朝最后一个君主桀过分对外用兵，损伤

国力过大之机，起兵灭了夏，建立商朝。伊尹的出现，说明商已经有了专门的官僚，尹就是一个官衔。

一、王族宗法制的确立

商代跟夏比，建立了较为完备的宗法制度，王的配偶，有了正庶之分，所以王的后代也就有了嫡庶的分别。王权在王族中传承，也存在兄终弟及的现象，但最终要传给兄的嫡长子，嫡长继承成为一种原则，只是由于王的正妻不止一个，嫡子也往往不止一个，所以，嫡长继承依然存在纷争。嫡庶之分导致了族内大宗、小宗（宗氏、分族）的分野，每个分族，依然有大小宗之分，由此逐渐形成了王族树根状的宗法结构，商的直辖区域的贵族以及同姓诸侯之间，构成了宗法网络。这种树根状的宗法血缘网络，在一定时间区间内，强化了王国的凝聚力。

二、分封

商代的分封有两种形式，一种是同姓诸侯，属于商王的子弟，一般分封在王畿周围，以拱卫王室。一种是异姓诸侯，多为商的同盟者或者征服对象。商代的诸侯有伯、侯、子、男、任、甸等，它们之间是否存在等级关系，现在还不是很清楚。在距离王畿比较远的诸侯中，商代还设立“方伯”的名号，以统辖多个诸侯，周就曾经担任过西方的方伯。

三、官制

王畿内出现了比较完备的官制。大体上可以分为三类：一为行政管理官职，有尹和黄尹；二为宗教事务官职，有巫和史；三为军事官职，有师、射、戊等。其中行政官员和宗教官员的权力很大，比如伊尹放太甲的传说，说的是有元老资格、担任尹的伊，在商王不道的情况下，得到强力贵族的支持，竟然可以将王流放，可见权力之大。而巫这种宗教官员，掌握文字符号，有通天地鬼神的特权，王朝事务往往得通过他们占卜而后行，现今发现的甲骨文，有相当部分就是卜辞，而他们就是通过卜筮来参与王朝最高决策，但后来由于史的出现，史掌管档案和记录历史，主持仪式，已经某种程度上分割了传统巫的职能，说明巫的地位比前朝有所下降。担任这些官职者依然世袭，属于宗教贵族。

四、兵制

商朝的军队与夏有本质的不同，它实现了部落兵制向职业兵制的转化。王畿之内，有王师，即商王直属的军队；有族军，即各个贵族包括商王配偶所属的军队。夏商之际，女子多有膂力，商王武丁之妻妇好，就多次率军出征。王畿之外，诸侯则拥有自己的军队。军队的正式成员一般由低级贵族武士担任，每个武士一般都配有仆役，负责保护和照顾武士。由于商代作战已经以车战为主，所以战争的技术如御（驾车）、射（车上射箭）要求颇高，必须经过专门的军事技术训练才能胜任。在这种情境下，军队自然走向职业化，职业军人也随之贵族化。除了车战的武士之外，商朝军队还有大量的步卒，配合车兵作战。由于对步卒的军事技术要求不高，所以步卒由平民（邑人）担任，类似于夏代的部落军队。

五、礼仪与宗教

由于宗法制的确立，商朝逐渐形成了一套与宗法等级制度相适应的礼仪制度，分为日常礼仪和朝堂礼仪，依照各自的等级而配有相应的规约、礼器和礼乐。商殷之礼现已无考，但据孔子所说，周礼是由殷礼损益而成，故可推知。（《论语，八佾》：子张问：“十世可知也？”子曰：“殷因于夏礼，所损益，可知也；周因于殷礼，所损益，可知也。其或继周者，虽百世，可知也。”）至于宗教信仰，商人天神上帝与祖先神鬼崇拜并行。在商人看来，上帝和祖先鬼神都是人类的主宰，拥有超自然的力量，人的行为，必须合乎他们的意志才行，所以，必须经常通过占卜请示，从政务的处理到战争的进行，再到刑罚的施用莫不如此。人如果违背了上帝和祖先鬼神的意愿，就可能遭受惩罚，甚至朝代的更替也需遵从天神上帝的意旨。跟夏朝一样，掌握制造繁复的青铜和玉制礼器的能力，是王朝是否有能力的重要标志。在夏都和殷都遗址，青铜制造的作坊都设在王宫内，可见其受重视的程度，对于那些没有掌握制作技术的邦国来说，这种能力不啻来源于神灵，拥有这种能力就意味着得到神的眷顾。赐予诸侯和贵族的礼器，不仅是联系宗主和诸侯间的物质纽带，也是精神纽带，它意味着一种精神的征服。所以，商朝的青铜器基本以各种礼器为主，尽管代价巨大，但依然要坚持不断地制作而且赏赐给方国。

据说成汤灭夏之后，遇到大旱，巫史卜卦说，得用人做牺牲，才可以让老天下雨，成汤不肯，于是让巫剪下他的头发投入火中，代替人殉，结果还不下雨，无奈，成汤让巫把自己放在柴堆上烧，刚刚点燃，天即降大雨。这个传说说明人只要行仁义，就可以得到上天神灵的庇护。商代的天人观，已经开始脱离原始的人殉意识，趋向文明。

第四节 封建制的盛世--西周

周商易代，不仅正史有记载，而且还有专门描写这一过程的民间小说，《封神演义》就是一个典型，只不过由于那时的史事不详，排铺成小说，未免神话色彩过重，人间的征伐倒变成了天界神仙们的大战。但它至少说明了一个道理，那就是中国较为详尽的成文史是从武王伐纣开始的。周族起于关中，原是西岐的一个小国，后来逐渐壮大，征服了诸多周边戎狄部落。周接受过商的封号，也跟商发生过冲突，后来成为可以自专征伐代商统治西方的方伯（西伯）。到了周武王的时代，经过多年精心准备的周，终于乘商纣王连年用兵于东夷、国力削弱之际，起兵伐纣，取而代之。

在中国的传说中，商之代夏，与周之代商，叙事模式基本相同。末代夏王桀，迷恋女色，荒淫无道，信用佞臣，放逐或者杀戮忠良；末代商王纣，也是同样荒淫无道，所差的只是所迷恋的女人名字不同，一个叫妹喜，一个叫妲己。显然，这是中国人对王朝兴衰的一种模式化的解释，并非历史真实。

周朝的建立，在礼仪制度上多承袭商朝，但也有自己的特色。其分封的诸侯，更多的是自己的宗亲，而其他归附者较商为少，宗法制度也更加严整，王朝的军事力量更强大，拥有西六师、成周八师和殷八师三支直属军队，意识形态方面突出天神崇拜，教育在贵族中得到普及，巫的地位下降，王权得到进一步的加强。因此，在夏、商、周三代，西周的王室力量是最强

的，跟王室有亲缘关系的诸侯最多，开拓疆土的能力也最强，疆域最广。

一、严整的宗法制度

1. 合乎礼法的贵族配偶制度的确立

按照周朝的哲学，阴阳男女是人伦之始，因而宗法制度的起始，当然是配偶规则，也就是说，配偶须是严格的嫡庶配置，一嫡而数庶，庶妻的数量和等级，依照贵族的等级而定，贵族的配偶取得和数量，也是礼制的一部分。

2. 继承制度：以贵以长原则

要想建立严格的宗法体制，在贵族的继承方面，必须坚持以身份定位的原则，而不是以能力与品德定位。也就是说，在可能继承的对象中，首先考虑的是嫡出，如果没有嫡出之子，才能考虑庶出；在坚持“以贵”的原则的同时，还要坚持以年齿排序的原则，由长及幼，依次排序，不能有丝毫的错乱，需要继承的贵族如果无子，再考虑血缘最近的子侄，依次类推。这种继承制度，使得人在社会上的身份地位，基本上是由其出生时的位置决定的。这样的好处是等级结构稳定，坏处是制度没有选贤机制。

3. 宗法体系

周朝是严格依照宗法制度建构起来的，从周天子到诸侯到卿大夫再到士，构成了树根状的宗法网络。周天子是姬姓王族的嫡传，相对于其他没有继承王位的儿子是为大宗，其他儿子为小宗；而这些没有继承王位的王子被分封为诸侯，在各自的领地开始传承，他们的嫡传相对于没能继承爵位者又是大宗，其他人则是小宗；而这些小宗又被分封为卿大夫，在各自的领地开始传承，袭爵者为大宗，不袭爵者为小宗；如此传递下去，到士而止，士以后，别子成为平民，丧失贵族身份。

4. 宗庙祭祀

宗庙祭祀是与宗法关系相对应的，在宗法阶梯的每一层，都强调嫡长子的地位，嫡长所在，即是宗庙所在。周王在自己的都城设立姬姓主干的宗庙，即王庙，只有他才有权在祖庙里祭祀姬姓的嫡系祖先。而诸侯只能在自己的领地，设立低一层次的宗庙，依次而降，平民没有资格设庙。如此宗庙祭祀制度，虽然突出了嫡长的地位，但也容易造成宗族血缘体系内的离散倾向。

一、分封

周朝与商朝一样，对能控制的疆域采取分封的方式，实行间接统治，而对臣服于它的方国，则采用结盟的方式，羁縻笼络，两者从形式上看都是分封。实际上，这两种分封是有本质区别的，对于后者，周王朝的分封只是给一个名义，受封国在所谓的公侯伯子男的名号下，按自己的方式进行统治。而对于前者而言，分封是与宗法制联系在一起的，按照宗法网络层层结构，形成一个政治与血缘相互扭结的分层治理架构。

周朝建立之后，王族的文王、武王乃至成王谱系的姬姓子孙（包括周公的后代）先后都得到了分封，成为拱卫王畿的姬姓诸侯，周公被封在鲁，召公被封在燕，成王之弟唐叔虞被封在唐等等。《荀子·儒效》说周公分封天下，立七十一国，而姬姓占五十三，这个说法可能不确切，但分封的诸侯中王族占多数是肯定的，而且，随着周朝势力的扩张，原来的一些羈縻性的方国，在被征服之后，也成了王族的封地。王族之外，周的功臣和亲戚也得到了分封，比如姜尚被封在齐，成为周朝控制东夷的重镇。商朝的王族成员微子被封在宋，以羈縻殷商遗民。在武王灭商之初，先以商纣王之子武庚作为商遗民的首领，封在商殷故地，周武王死后，周公佐政，本来负责监视殷遗民的管叔、蔡叔不服作乱，牵连到武庚，周公诛管蔡并武庚，另立商纣之兄、号称商之"三贤"之一的微子，稳定了殷民之心。

周朝的封建制，与欧洲中世纪的封建制有相似之处。所有封国与贵族的封地，一经分封就是固定的，诸侯自己对外扩张的土地，也需经王朝的认可。所有的土地，名义上都是属于王室的，所谓"普天之下，莫非王土。率土之滨，莫非王臣"。（《诗经·小雅·北山》）王室可以分封，也可以剥夺被封者的土地。严格来讲，所有的土地，未经周王的允许，是不许转让的，更不许买卖。所以，在周朝，一个人的地位、身份、财产，都来源于他在宗法体系中的位置。同样，与欧洲的封建制类似，分封和被封者之间，存在着责任和义务关系，不过西周的这种关系是通过分封时盛大而严肃的仪式（所谓包茅裂土，即在相应的礼乐中，周天子将用特殊的茅草包的一块土，授予受封诸侯）确定下来的。受封者承认宗主的统治权，承担定期交纳贡赋、为王室服役（担任官职）和提供军事力量的义务，而王室则有责任维护诸侯及诸侯间的秩序，调解诸侯间的矛盾，以及保护诸侯不受外敌侵扰。

三、朝覲盟会制度

盟会制度是周王朝赖以控制和羈縻诸侯的一种制度安排，这种安排显然是从早期的部落会议的形式转化而来的。周人赋予了它非常繁复的仪式，并与诸侯的定期朝见联系在一起，使之转化成王室对诸侯的内在掌控。

《周礼》上记载的朝覲盟会分为六种："春见曰朝，夏见曰宗，秋见曰覲，冬见曰遇，时见曰会，殷见曰同。"（《周礼，大宗伯》）当时是否有这样繁复而精致的称谓，现在不得而知，但每个诸侯定期的朝见，以及全体诸侯（或者一个方面的诸侯）集体朝会的事实都是见诸史册的。定期朝覲无疑是诸侯表示对王室臣服的一种象征，也是王室监视诸侯的一种方式，而盟会制度除了上述意义之外，更深的含义则是通过烦琐的仪式，内化为诸侯对天子的服从，同时借会议对诸侯行赏罚。所以，盟会的仪式是相当复杂而隆重的，首先要在城郊筑坛，参加的诸侯依爵位、亲疏和年齿排列，依次向周王献圭、献币、述职，然后周王依次慰劳致答、赐酒，最后依情况还要举行盟誓和宴享之礼。当然，在这彬彬有礼的景象背后，也有血淋淋的东西。历史记载，西周时期，周懿王曾在盟会上，杀了齐哀公，而且用的是极其残忍的"烹"："三年，王致诸侯，烹齐哀公于鼎。"（《太平御览》卷 84）齐哀公犯了什么事，不得而知，但在"刑不上大夫"的时代，当着众诸侯的面，将一个大国诸侯扔进鼎里煮了，明显有杀鸡给猴看的意思，无非是在王室已经衰落的情况下，靠这种残忍行为防止诸侯生有二心。

四、官制

周朝虽然采用分层的间接统治，但依然存在大量的不属于贵族管辖的平民，而且从王畿到诸侯、大夫领地，都有许多公共事务需要处理，所以，必须设置一定规模的官吏从事管理事务。

一般说来，周朝的官吏都是贵族化的，所谓世卿世禄，都必须有贵族身份，而且是什么等级的贵族担任什么等级的官吏，天子之官由诸侯担任，诸侯之官由大夫担任，大夫之官由士（即所谓的家臣）承担，只有承办具体事务的文吏，才可以由平民出任。

周朝的官员分为两类，一类是辅弼重臣，为号称“三公”的太师、太傅、太保，比如姜尚曾为太师，周公曾为太傅，召公曾为太保。严格来讲，三公不应该算是官吏，他们是辅佐周王的重臣，虽然他们在宗法伦序上要低于天子，但却因担任的职位而得到天子的特别礼遇，得到类似于师长的地位。另一类官吏属于政务和事务管理体系，主要是太史寮和卿事寮系统，前者负责宗教与礼仪事务，官职有太史、史、太祝、司卜。后者负责各种政治和行政事务（包括军事），官职有司徒，又称司土，主要负责管理王畿土地和农业生产，有时也参与军队的管理。司空又称司工，主要负责王室的工程事务，如道路、桥梁和宫室建设等，有时也承担一些刑罚事务。司马，似为最高军事官员，负责军队的管理和军事的谋划。以上为三有司，是卿事寮的主体。在《周礼》中，三有司则被演绎为六官：冢宰、司徒、宗伯、司马、司寇、司空（天官、地官、春官、夏官、秋官、冬官），更加具有象征意义。三有司之外，卿事寮还有管刑罚、民事以及宫禁的官吏，还有直接率领军队的将领师与虎臣等。另外，诸侯在其封国内也设置官员，其主要官员为卿。上国三卿，由诸侯选择，天子任命；次国三卿，二由天子任命，一由诸侯自专。事实上，诸侯的卿基本上都是诸侯报请天子批准的，按例没有诸侯选择而天子不批的，诸侯的卿都是诸侯最亲近的亲族成员。大夫阶层严格地说也有官吏，他们是大夫的家臣，负责管理大夫直接辖地的事务。应该说明的是，这一时期的官僚基本上还不算是处理国家公共事务的人员，只是负责各级宗主家事的助手。天子的官属是天子的家臣，诸侯的卿是诸侯的家臣，本质上跟大夫的家臣具有相同的性质，只是官僚的雏形，还远没有科层化，彼此的分工还非常含混，官员大多一身二任，既是封地的首领，又是政府官员，而且不领俸禄，只有赏赐，所以，他们不是王朝政府的雇员。

五、意识形态、礼仪与教育

在周朝，天的地位比之商朝进一步提高，对抽象的“天”的尊崇，构成了西周意识形态的基本命题。天与天命还被用来对王朝的统治做合法性说明，周之所以取商而代之，是因为商为天命所弃，而周则为天命所归。与天命相对应，周人又提出了“敬德”的概念，周有天下，是因为自古公宣父以来，周的祖先敬天积德所至，而商之失天下，恰是因为商纣逆天失德。更进一步，周人还认为，天命不是永恒的，“天命靡常”，有德则居之，败德则失之，这里，德不仅意味着道德修养，还包含着遵礼守礼的意思。（参见王宇信、杨升南：《中国政治制度通史》，第2卷，322页，北京，人民出版社，1996。）因此，周朝的礼仪更加完备，形成了一整套烦琐的日常礼仪和朝堂丰采。礼的仪式，伴随着从天子到士的各种行为，从婚丧嫁娶到祭祀朝聘，再到交际、会盟与战争，均有专门的礼仪。利用频繁的仪式演练，达到让人们服从制度的等级安排的目的。此外，由于占卜形式的改变、阴阳概念的出现，人们对天地万物的起源和变化有了新的认识框架。

另一方面，周人虽然保留了祖先崇拜，但对于一般的自然神却持怀疑态度，敬鬼神而远之。所以，巫的地位较之商朝进一步下降，在政治事务中，周人往往采取一种更为世俗化的态度，看重行为的效果和作用。

在周朝，原来精神贵族对文字的垄断被打破，所有的贵族既要接受武化的教育，也要接受文化礼仪的教育，即所谓的礼、乐、书、数、射、御六个方面的文化礼仪和军事技术方面的教

育，从商代继承下来的专门的军事教育被赋予了文化的色彩，成为贵族的标志。巫的地位下降，跟教育在贵族中间的普及，也有很大的关系。

需要掌握的概念

国家起源 地理环境 城市联盟 王权 服内服外 国家象征 宗教贵族 夏人尚鬼 分封 嫡庶 兄终弟及 礼器 方国 宗法封建制 大宗小宗 宗庙 祭祀 卿事寮 天命

六艺 礼法秩序

思考题

1. 关于国家起源的假说有哪些，各有什么特点？
2. 中国国家起源有什么特色？
3. 请思考魏特夫"东方专制主义"起源论述的合理性。
4. 青铜礼器的政治意义是什么？
5. 如何理解封建制？
6. 宗法制与分封的关系是什么？
7. 为什么在周朝巫的地位进一步下降？
8. 宗法制度的政治意义有哪些？
9. 商朝的宗教贵族的地位与作用是什么？

阅读书目

1. 王国维．观堂集林．第一卷．北京：中华书局，1959
2. 田昌五．古代社会形态研究，天津：天津人民出版社，1980
3. 李学勤主编．中国古代文明与国家形成研究，昆明：云南人民出版社，1997
4. 许倬云．西周史．北京：三联书店，2001
5. 吴恩裕．中国国家起源的问题．上海：上海人民出版社，1956
6. 恩格斯．家庭、私有制和国家的起源．见：马克思恩格斯选集．2版．第4卷．北京：人民出版社，1995

7. 钱杭. 周代宗法制度史研究. 北京: 学林出版社, 1985
8. 霍布斯. 论国家. 见: 利维坦. 北京: 商务印书馆, 1986
9. 张光直. 中国青铜时代. 北京: 三联书店, 1999
10. 张秉楠. 商周政体研究. 沈阳: 辽宁人民出版社, 1987
11. [美] 乔纳森·哈斯. 史前国家的演进. 罗林平等译. 北京: 求实出版社, 1988
12. [德] 罗曼·赫尔佐克. 古代的国家--起源和统治形式. 赵蓉恒译. 北京: 北京大学出版社, 1998

第二章 "官僚"帝国的时代--从春秋战国到秦汉

第一节 官僚制帝国时代的过渡--春秋战国

封建制的王朝依赖宗法血缘纽带, 实行间接统治, 虽然有统治成本低、结构稳定的优点, 但是, 诸侯们毕竟是独立或者基本独立的政治实体, 有自己可以支配的领土、人口以及军队, 虽然从血缘上看宗主和诸侯都是一家人, 但宗法制的特点就是随着代际传递而关系逐渐疏远, 所以, 诸侯立国之初可能与王室关系尚近, 几代以后就变成疏族远亲了, 因此, 对他们的控制就更多地依赖礼仪、意识形态特别是军事力量的威慑。而且, 分封的诸侯过多, 分散在各个地方, 其经济、文化和地理条件各不相同, 诸侯之间的能力也有很大的差异, 所以, 时间一长, 诸侯之间的原有平衡不能永远保持, 有的扩张, 有的缩小甚至灭亡, 诸侯之间也难免出现纷争。西周初年, 当王室力量尚强的时候, 还可以通过王室的调节来维持诸侯间的均衡, 而时间一久, 调控势必出现问题, 虽然强大起来的诸侯还不至于威胁王室, 但诸侯的分化却是不可避免了。实际上, 尽管有宗法血缘的联系, 但掌控整个王朝不散的关键, 还是王室的实力特别是军事实力。然而, 宗法式分封制的特点就是要不断地分封, 因为每代周王都有自己新产生的没有封地的兄弟和亲族, 而不断地分封就需要有新的土地和人口, 当王室力量足够强大时, 可以通过不断地对外发动战争开疆拓土以满足这种需求。然而, 王朝的扩张能力不是一个不变的恒量, 它总是随着王畿的经济状况, 以及王自身的素质出现变化, 但并非可以无限延展, 一旦战争不顺甚至失利, 尤其是连续失利, 王朝的持续分封就不可避免地遇到了障碍。然而制度又是不可能随意改变的, 所以只好在王畿之内想办法, 结果只能是王畿的范围越来越小, 王室的经济实力下降, 这自然会导致军事力量的衰落。周幽王烽火

戏诸侯的故事有太多的传说成分，但是里面却包含了周朝的西都受到西狄日益严重的威胁、王室需要诸侯出兵护卫的事实。当周王朝沦落到这个地步的时候，封建时代也就行将结束了。

传说周幽王新娶了一位美人，名叫褒姒，周幽王非常喜欢，每天设法讨她的欢心，可是这个美人有个毛病，就是不喜欢笑，任凭怎样也没办法让她笑一笑。当时为了防备西戎（西部的游牧民族），周室在王畿附近的骊山上建了很多烽火台，遇到西戎入侵，就点起烽火报警，于是周围的诸侯就前来支援。有人出主意让周幽王下令无故点燃烽火，让诸侯白跑一趟，说不定可以把美人逗笑。周幽王听从了这个主意，下令点燃烽火，诸侯兵马赶来，却发现什么事情也没有，白白被戏弄一场。幽王虽然逗笑了褒姒，却惹来了大祸。不久，因周幽王宠爱褒姒，立褒姒生的儿子为太子，废了原来的太子，原来太子的外祖父就联合西戎，向周室进攻。这回狼真的来了，烽火点燃了，可是诸侯却一个没来，结果是周幽王身死国灭，原来的太子即位，没法再在残破的镐京待下去，于是迁到了东都洛阳，从而进入了东周时期。

在春秋时期长期的混乱中，原来的宗法体系以内部混战的方式崩溃。因为只有宗法秩序的崩溃，诸侯才有可能选用有才能的君主，只有打破分封，诸侯自己的直接实力才能壮大，所以，新的统治形式，势必以跟原先的方式相反的面目出现。这就是皇权加官僚制的帝国形态。

春秋战国是中国制度变迁中的重大转折时期，经过这个转折，中国就进入了帝制时代。由于这个时期中国文化发生了重大的变化，学术和思想进入空前的繁荣，所以，之后任何制度变革，与这个时代相比都是小巫见大巫。春秋与战国是转折中的两个阶段，春秋时期是旧制度崩溃、新制度生成的阶段，战国时期则是新制度演化和最后定型的阶段。

一、礼崩乐坏--宗法政治秩序的崩溃

西周的宗法政治秩序，是建立在中央王朝的实力基础上的，一旦这个基础瓦解，而且王朝的衰落公开暴露在诸侯面前（西都之焚与幽王之死），诸侯自然也就不听话了。自春秋初年周桓王勉强讨伐郑国失败以后，周王室不仅承认诸侯自主的事实，对天下的纷扰一概听之任之，而且连自己“天下共主”的面目也变得模糊，被诸侯伤害的天子，连讨还公道的可能都没有，原有的政治秩序也就随之崩溃。具体表现为以下几点：

（1）王室对诸侯间的秩序失去掌控，诸侯相互攻杀兼并。事实上，还在西周末期，诸侯间的兼并就已经开始了，待到平王东迁，王室衰微，诸侯间的战争遂进入高烈度阶段，大鱼吃小鱼，小鱼吃虾米，攻城略地，征战不已。对于这种局面，王室完全无能为力。

（2）礼乐制度紊乱，诸侯、大夫甚至士僭用礼乐的现象非常普遍，诸侯的定期朝觐制度基本废止，王室不仅收不到一点供品，而且王畿的收益还要被诸侯侵吞。某些强大的诸侯（如楚）不仅僭越称王，而且擅问国鼎之轻重，有取周而代之的意思。

（3）在诸侯间秩序大乱的同时，诸侯内部的宗法秩序也出现混乱，嫡长继承制难以遵行，非嫡长的子孙觊觎权位的事情俯拾即是，孔子所谓的“乱臣贼子”越来越猖狂而且得势。诸侯内部的大夫在秩序混乱中坐大，不仅架空诸侯，而且侵掠“公室”，当一些诸侯吞并弱小而强大起来的时候，其内部的某些强势大夫最终取代了他们的宗主，甚至另立国号。

在吴越两国争夺霸权的时候，晋国实际上被六位大夫统治着，他们是智氏、范氏、中行氏、

赵氏、魏氏和韩氏。当越国也开始衰落之后，来自外部的威胁解除，晋国六卿开始相互吞并，首先范氏和中行氏被灭，其余的四家分了两氏的土地，但智氏获利最大。智氏于是开始准备陆续吞掉三家，自己取晋而代之。他首先选择了向赵家开刀，联合了魏、韩两家来打赵家，三家兵马将赵家所在晋阳城围困了两年，也没有打下来。后来，赵家的首领赵襄子派人游说魏、韩，向他们说明利害，赵家如果完了，早晚智氏会拿他们开刀，于是两家暗中倒戈，三家反而灭了智氏。灭了智氏后，晋国成为三家的天下，到了公元前 438 年，晋哀公死，儿子晋幽公继位，三家乘新君初立，软弱无能，于是将晋国三家平分，只留下晋国原来的国都给晋幽公，保留晋的宗庙，赵、魏、韩三家变成三国，各自独立，史称"三家分晋"。这是战国时期的起点。

实际上，春秋时期的竞争，表现为三个层次，一是诸侯间的竞争，比如晋楚争霸，吴楚交兵；二是诸侯与内部的大夫之间的竞争，即所谓"公室"与"私室"之争，比如鲁君与公孙等三氏之争，齐国的田氏取代齐氏；三是大夫之间的竞争，晋国内部智氏、中行氏和赵、魏、韩三家的战争。到了最后一个层次的竞争有了分晓，春秋时期也就结束了，历史进入了战国时代。

二、在宗法政治框架内秩序重整的努力

面对这种混乱的局面，也曾出现过在原框架内重整秩序的努力，所谓"春秋五霸"的先后涌现（实际不止五霸），多少代表了这种趋势。这其中，齐桓公和晋文公打着"尊王攘夷"的旗号维持诸侯间的秩序，多少有些效果，但他们的着眼点已经是自己的霸业，政治的理念已经是霸道而非王道，所谓存亡继绝的努力，更多的只是一种表演。被尊的王室，得到的只是一点可怜的虚名，这种虚名也不过是霸主事业的点缀。孱弱的宋国曾想通过提倡和恢复古礼来重建秩序，当然只能是梦想，从反面说明了旧的礼法秩序和宗法秩序的不可恢复。至于秦穆、楚庄以及稍后登台的吴、越两国，实质上不过是在做新的改朝换代的尝试。在这种尝试中，孱弱的周王室甚至不在他们政策的视野里，连"尊王攘夷"的旗号都不屑于打了。

楚庄王继晋文公之后，成为霸主。在打败宋国之后，又击败犬戎，陈兵于周室边境，周王派王孙满前去劳军。楚庄王问王孙满，保存在洛阳的传国鼎是三代之宝，不知鼎有多重？王孙满答道，夏桀无道，鼎归商汤，商纣失德，鼎归周室，德之所在，鼎之所在。君王有天下，鼎则重，失天下，鼎则轻，周室虽衰，但天命未改，鼎之轻重是不能问的。楚庄之问鼎，说明他的霸业，实际上隐含有改朝换代的意思。

三、士阶层的崛起与新型官制的出现

宗法制的破坏，使得原来由血缘和宗法位置决定政治地位的规则形同虚设，在宗法结构中处于相对微卑地位的贵族，尤其是底层贵族--士，有了依靠自己的努力改变命运的可能。由于士可以接受教育，同时地位在贵族中又最低，人数却最多，因此在动荡中容易丧失财产和地位，所以他们改变命运的积极性最强。而诸侯兼并与争霸的局面，恰恰给想要改变命运的士提供了出头的机会。战争的压力使得对人才的需求加大，同等条件的邦国，得人者昌，失人者亡；人才，尤其是身怀新型权术和用兵之道的人才，在那个特殊的年代（生产力的变化不甚明显，旧规则不中用了，但束缚还在），成了诸侯盛衰的最重要的因素。

与士阶层崛起互为表里的现象是私学兴起而官学式微。官学教的是传统的六艺：礼乐射御书数，这是一种培养武士的教育，仅仅接受这种教育，人想要在竞争中脱颖而出，无疑是很困难

的，更何况，随着王室的衰微，官学也难免流于形式，满足不了时代的需要。对于政治智慧和特殊技艺的需求导致了私学的兴起，凭借私人讲学，各种学派因而崛起，出现了百家争鸣的局面。士和出身于士的人，大量涌向私学。孔子“有教无类”，事实上是将私学向所有社会阶层开放，而传说中的贤人七十二、弟子三千，则说明了私学规模的庞大。事实上，私学所教的内容，或多或少都有新的学问和技术的成分，以适应竞争的局面，包括以回到周公为标榜的孔子的儒家也是如此，其处世和处人之道，并不尽是古礼，也有权术的成分，正因为如此，孔子的一些弟子才能比较好地出仕（做家臣）。墨家虽然不讲究出仕，但他们的门徒也拥有对诸侯有用的技术，比如城防和战争技术。至于兵家、法家和道家，所学虽然有形而上的“道”，但基本上是在政治上适用的技术和战争谋略。作为政治的规划与技术实施，儒家、道家和法家的基本概念是一致的，法家更是直接脱胎于儒家。自孔子以后，儒家一分为八，然后经过荀子，演变为法家。实际上，在那个动荡的岁月，士阶层早已发生分化，很多人开始从事各种行业，孔子据说做过吹鼓手，管仲经过商，百里奚放过羊，他们丰富的阅历和其所学结合起来，使他们成为杰出的人才，在登上政治舞台后，成为当时最耀眼的明星。在春秋五霸的事业里起主导作用的人物，如管仲、狐氏父子、百里奚、蹇叔、孟明视、文种、范蠡等，都是士出身，都是通过入仕，改变自己的地位，成为新的贵族。

管仲和鲍叔牙是两个普通的士，既要自己经商谋生，又要出征打仗。这两个人是好朋友，两人各帮一个有希望继承齐国的公子，鲍叔牙帮公子小白，管仲帮公子纠，约好无论谁成功，都要推荐对方。结果在争位过程中，鲍叔牙帮的公子小白取得了胜利，是为齐桓公，管仲却因在争位过程中伤害过公子小白，成为罪人。但是，鲍叔牙却坚决向齐桓公推荐管仲，说只有他才能使齐国成就霸业，后来，齐桓公果然任用管仲为相，成为春秋第一位霸主。管仲和鲍叔牙的行为，属于那时典型的士阶层的做派。

士的崛起从根本上颠覆了原来那种世卿世禄的官制，担任诸侯重臣“卿”的，不仅仅是国君的兄弟，也可以是底层的士，而且越来越多的是底层的士，这些士被超拔到卿大夫的位置上以后，凭着自己的功业，再被封以更高的爵位，获得更大的封地，彻底改变了自己的地位和命运。相应地，为了适应诸侯直接统治的需要，各国的官职也发生了本质的变化，平行的三卿变成了单个的主导官员，称为“执政”，齐国为“相”，晋国为元帅，楚国为令尹等。在地方，各国开始设置直接隶属于国君的县和郡，那时县比郡大，由国君派出的大夫（楚为尹）管理。无论是各国中央的执政，还是地方的县郡大夫，都脱离了原来的世卿世禄的轨道，开始向国君雇佣官僚转化。

四、战国时期的政治改革

春秋历时 290 余年，100 多个诸侯经过兼并战争只剩下十几个，最后是七个国家主宰了天下。比之春秋，战国七雄又是一番局面，各国国力更强，战争的强度和烈度都达到空前规模，动辄发生几万甚至几十万人规模的战役。彼此间的竞争压力也更大，所以各国的国策更加向功利性和实用化的方向发展，只要能富国强兵，往往不择手段，传统的道德规范进一步衰落。从儒家衍生而来的法家学说，极端性地发展了其技术层面的要素，很好地适应了这一时代要求，因而受到各国君主的青睐。这一时期，战国七雄均先后进行了法家意义上的政治改革，涌现了一些代表人物，如李悝、申不害、公仲连、孙臧、吴起、邹忌、乐毅、商鞅等。变法基本上以奖励耕战和严刑峻法为标志，目标是建立专制君权与编户齐民并存的绝对主义国家。其中以秦国的商鞅变法最为彻底也最为残酷，因而效果也最佳。

商鞅变法的主要内容是：1. 实行社会什伍编制，在社会军事化编制的基础上，实行违法连坐，鼓励告发，打破乡里的温情和道德联系。2. 打破贵族世袭制，实行军功授爵，所有人，只能靠杀敌立功才能改善自己的地位。3. 强制分家，实现普遍的小农体制，奖励农业生产，以增加国家的赋税。4. 开阡陌，垦荒地，扩大土地耕种面积，建立广泛的小农私有制。5. 建立和完善地方区划，以郡县统治地方，进一步扫荡贵族分封体制。6. 迁都咸阳，脱离旧贵族的包围，便于向东发展。

人人皆知的商鞅徙木立信的故事，实际上不是在"立信"，而是宣示一种有别于散漫的贵族时代的执法精神。无论法令多么荒唐，就像搬一根并不沉重的木头，从一个城门到另一个城门就会得到 50 金赏赐的法令，也会得到严格而刻板的执行。

到了战国中叶，七雄并立已经转化为秦国独大的局面，其余六国都感受到了秦国咄咄逼人的威胁。就情势而言，六国只有联合一致，才有可能应付秦国的压力，但是，六国的联合由于各国差异和秦国的破坏，往往又很难真正实现。

苏秦是纵横家中有名的人物，他了解到山东六国都感受到了秦国的威胁，于是大力倡导六国联合，共同对付秦国。他首先得到了赵国的支持，然后陆续说动齐、楚、魏、韩、燕五国君主，于公元前 333 年在赵国的洹水会盟，订立盟约，一起抗秦。由于六国联合相对于秦国而言是纵向的，所以这件事，史称"合纵"。会盟结束后，苏秦被封为"纵约长"，身佩六国相印，象征着六国的团结。相对于合纵，秦国的对策是连横，即对六国进行分化，破坏其联合，政策的主导者传说为苏秦的同学张仪。

经过变法，各国均建立起了军事化的行政网络，各国官僚机构都有所发展，地方郡县体制普遍建立；由春秋时国人（平民）和部分奴隶转化而来的农民成了编户齐民，变成君主制的基石；各国的贵族势力受到了极大的削弱，失去了对自己封地的军事统治，著名的贵族四君子：魏之信陵君、赵之平原君、齐之孟尝君、楚之春申君，虽然富可敌国，门客如云，可一旦失势，不去别国寻求出路，就变得什么都不是。齐国的孟尝君，一旦失去齐国的相位，回到封地，就变成了一个简单的富翁，而这个富翁也是靠了门客为他营造三窟，在自己的封地收买人心才做到的。

齐公子孟尝君派门客冯驩到封地薛城收账，临行前，冯驩问孟尝君，收了账之后，买点什么回来，孟尝君说，缺什么就买什么吧。冯驩到了薛城之后，发现该地的百姓十分困苦，就将手里的债券当众一把火全烧了，说是孟尝君不要账了。回来后，冯驩将收账的经过告诉孟尝君，说是你这里什么都不缺，只缺点仁义，所以我就给你买了点仁义回来。孟尝君听了很不高兴，但也说不出什么来，只好无奈地说，先生回去歇着吧。不久，齐王将孟尝君免了职，让他回封地薛城去。见主人丢了官，昔日的门客四散而去，只剩下了冯驩，冯驩赶着车拉着孟尝君回到了薛城，受到了老百姓的热烈欢迎，这个时候，孟尝君才体会到冯驩当初的用心。

在战国时期，士阶层变得更加庞杂，求仕的竞争更趋激烈，纵横家的出现，实际上说明出现了士为求得任用而自荐的风尚。原来带有强烈贵族气质的士的处事规则，至此彻底分化，一批转化为纵横家之类的功利之徒，一批则转化为豫让、荆轲一类的侠士，前者为求利而为人主服务，后者为义而受人驱使，此外是介于两者之间的带有某种道德意旨的儒生和墨子之徒，显然，在这个时期，他们的行为往往显得迂腐，在政治上所起的作用也最小。

值得一提的是，在这一阶段，原来出身平民甚至奴隶的文吏阶层，在军功封爵得官的政策下，开始与春秋时代的士阶层混杂，原本没有爵位的文吏通过军功得到爵位，地位日益上升，由于这些人没有士阶层那种讲求气节和行为狷介的毛病，所以这些上升的文吏很得各国君主的赏识。

五、战争形式的改变与军制的变化

春秋时期，战争的主要形式还是以车战为主，而徒兵还是跟在车后边的辅助兵，更像是出身贵族的武士的仆役。车兵都是武士，受过专门的训练：驾车、射箭和车上格斗，等等，战时要自己负责全套的装备（兵车除外），这样的军人不可能太多，所以西周军制，天子六军、大国三军、次国二军、小国一军，每军 2500 人，到了春秋，战争规模扩大，但有兵车千乘已经是强国了，五霸之一的晋文公的成名战--晋楚城濮之战，不过用兵车 700 余乘。随着战争烈度的提高，车战越来越显示出局限性，笨重、机动性差，对道路和战场条件要求过高。所以，在战争过程中，一方面是兵车的改进，一方面是步卒的地位日显重要，有时，一个善战的步卒，往往比车上的几个武士还顶用。与北部少数民族接壤的国家，则从游牧民族那里学习了骑兵的形式，虽然骑兵由于马具的不完善，还不能用于直接作战，但机动转移至少可以做到。这样，到了春秋战国之交，以魏献子弃车从步与赵武灵王胡服骑射为标志，战争形式发生重大改观，车战让位于步骑作战。步兵和骑兵对武器装备要求不高，往往可以组织几万几十万人的大兵团作战。赵秦长平之战，双方动用的兵力达到 70 余万，赵国战败，仅仅被坑掉的赵国降卒就达 40 万。军队编制不再以兵车为核心小队，而代之以更灵活的什伍制，步骑编队各由大夫、校尉、将军统帅。除骑兵而外，类似于西方中世纪的重装步兵成为军队的主力，如齐之技击、魏之武卒、秦之锐士。这些重装步兵的来源既有原来的贵族也有平民。由于参加战争成为一般人升迁的主要途径，所以，凡是膂力强劲的成年男子，乐意从军者不乏其人。事实上，像秦国那样实行军事化社会编制的国家，一个合乎条件的男人想要逃兵役似乎是不可能的，摆在他们面前的路只有两条：或者从军作战博取官爵，或者力耕种田供应军队，相比较起来，前者固然有风险，但机会也大得多。

六、政治文化：从百家争鸣到一家独尊

春秋战国是一个旧秩序消亡、新秩序渐生的时代，时代不仅为各种政治学说的产生提供了空间，而且提供了足够的压力与温床，人们既需要解释时代社会的变化，更需要建构未来社会的框架。虽然各家各派的学说往往以综合性的文化面貌出现，但政治表达毕竟是它们中多数的最核心的成分。儒家的各学派为社会提供了一个修正了的礼治图景，但也有相应的处世和为政的基本方式；墨家和农家则提倡一种以小生产为基础的农民王国；道家虽然鼓吹回到小国寡民的时代去，但却为现实的政治提供了高妙的权力技术；兵家则将这种权力技术发扬光大，变成了战争艺术，深谙此道的军事家，往往可以借此以弱胜强，以少胜多；而从儒家语境里发展起来的法家学说，逐渐形成了一套更加适合变革中各国君主口味的思想体系和操作技术。在法家的语境里，王权被强化到极致，国家形成了半军事化的动员体制。思想文化上的愚民和禁锢，伴随以不讲人情的严刑峻法，再加上露骨的权力技术，使得法家学说成为具有立竿见影实效的政治思想，实际上，在战国时期进行的政治改革，基本上遵循的都是法家思路。应该承认，在那个时代法家学说由于具有冲决过去道德束缚的朝气，所以体现了相当的政治活力，但其政治主张透出的赤裸裸的冷酷无情、缺乏人性的特色，也给中国政治的发展打上了阴冷的印记，使政治文化充斥了阴谋色彩。

第二节 法家帝国--秦

在战国七雄中，秦国是公认的贯彻法家学说最为彻底的国度，这在很大程度上，是由于秦国原来处在西周宗法体系中的边缘，传统的文化和制度约束较少。但是，如果不是秦孝公碰上了商鞅（时为卫鞅），而后者恰是负有一套当时最为功利也最为彻底的法家思想与操作体系的人，秦国也未必注定会成为角逐中的胜利者。秦孝公的坚定支持，使得商鞅能以残酷而坚决的方式，在秦国彻底地击垮旧贵族的抵抗，确立一套奖励耕战与严刑峻法并行的军国体制。由于这套体制对于秦国的强盛确实有立竿见影的效果，所以秦孝公的继任者虽然不喜欢商鞅，报复性地使商鞅变成自己思想体系的牺牲品，但却将这种国家体制甚至思想都继承了下来，使得秦国能够最终扫平六国，一统天下。

秦朝是帝国体制的首创者，其皇帝制度、官僚结构、行政体系和迅捷的交通信息网络，都成为后世制度效法的基本模板，但是作为"大一统"帝国的某些内涵，比如从战国时期承袭下来的军国社会结构、缺少文治精神的严格的苛法治理方式、"以吏为师"的教化模式等等，却在后来转化为一种制度的隐性成分，虽然一直阴魂不散，但却不再占据政坛主流，而这些内涵在当时恰恰成为秦朝的一种特色。

一、皇帝制度的确立

自春秋以来，随着君权的分量逐渐加重，各国君主开始在名号上做文章，楚国率先突破诸侯公、侯、伯、子序列的局限，自称为王，跟原来的宗主周王齐列。到了战国时期，各国君主先后都变成了王。进入战国中后期，七雄中的强者已经不满足于王的称号，于是有了秦与齐并称东西帝的提议。后此议虽寝，但秦国的帝制建构却已经进入轨道，待到秦始皇嬴政亲手翦灭以他的相父吕不韦为首的集团，不顾母亲的情面铲除嫪毐集团之后，嬴政已经变成了中国历史上权力空前集中、至少在形式上可以不受任何制约的君主。

"六王毕，四海一"，灭六国、大一统之后，建设新的王权体制进入议程，嬴政命群臣"议帝号"。丞相王绾、御史大夫冯劫、廷尉李斯在与诸博士商议了一通之后报告，秦王嬴政的功业已经超过古之五帝，而五帝之前有三皇，天皇、地皇和泰皇，三皇以泰皇为最尊，所以建议嬴政给自己加号为"泰皇"。由于泰皇已经有"人"称过，嬴政在此建议的基础上，取"三皇"一个"皇"字，摘"五帝"一个"帝"字，合起来成为"皇帝"，自己是"始皇帝"，以后传之二世、三世乃至万世。在"皇帝"名号诞生的同时，还建构了一整套皇帝独享的符号和礼仪体系，皇帝自称曰"朕"，其命曰"制"，令为"诏"，皇帝的命令文告从此有了专有名词，这种专有名词后来到西汉时期又发展出"策"与"敕"，与皇帝名号一同延续下来。另根据"五行"与"五德"相配相应、循环运行的道理，嬴政和他的谋士们认为自己代周而兴，周为火德，则秦应为水德，故服色旌旗尚黑。此外，皇帝制度还应该有的后宫制度、继承制度和宦官制度，只是由于项羽的一把火，秦朝留下的典章太少，所以这方面一向语焉不详。

从秦朝皇帝制度的建构看，至少有三点是明确的：第一，虽然秦对儒家学说不感兴趣，但其

制度建构的元素却依然是西周以来的礼仪典章，甚至包含了儒家一向尊崇的三皇五帝，从这个意义上讲，秦朝的政治文化依然与西周以来的典章礼仪文化有某种关系，事实上，秦朝制定朝仪以及封禅之礼，都曾寄希望于儒生。第二，自春秋战国以来的各种学说的发展，也影响到了制度的生成，比如阴阳五行学说。事实上，不仅秦始皇的相父吕不韦主持编撰《吕氏春秋》时杂涉旁收，就是不久后开始执行焚书坑儒、思想禁锢政策的秦始皇，也同样摆脱不了春秋战国时期百家学说的影响，有意识地利用各种学说为自己服务，他的思想禁锢政策实际上并不针对朝廷，而是指向民间。第三，这时被推崇的法家思想，对于制度建设还缺乏形而上的理论支撑，所以秦始皇们在从事制度建构时，不得不杂涉旁收，未免使其制度存在内在矛盾和缺陷，比如对皇帝制度“德政”的认可，与秦朝的现行政策就相抵牾；承认五德循环的思想与皇位传之万世的设想也相矛盾。

二、铲平贵族政治，实行社会等级流动化

铲平贵族政治的举措，从商鞅变法时就已经开始了，国家的爵位不再世袭，一切以军功和农业生产的业绩为准。统一后，六国的旧贵族被强行迁徙到秦地，从而使其失去财富和社会根基，化为平民。整个社会基本上只存在两种人，一种为黔首，即平民，一种为官吏和军功爵位获得者。在这两大群体之外，是由刑法体系产生的大量的刑徒（实际上是无偿的劳动力）。平民的主体是农民，他们以一家一户为单位，被严格地编制在半军事化的什伍结构之中，不得随意迁徙，同时要为国家服兵役和劳役，并提供各种赋税。但是他们是具有法定资格的平民，可以通过事功升为官吏和有爵位者。同样，官吏和有爵位的人虽然有田产，甚至拥有仆役和佃户，但只要犯了过失，或者说皇帝认为他们犯了过失，那么他们所拥有的一切都会被剥夺。中小的军功贵族还可以以爵位赎罪，位于高位的人，恐怕连这一点都不可能。从秦始皇到秦二世，原来开国的第一代大军功贵族和位列三公的大臣，都遭到了灭顶之灾，王绾、王翦、李斯、蒙恬等莫不如此。

李斯被刑前对儿子感叹，现在我们想要牵黄犬出东门去撵兔子也不能够了。典型地反映了这一社会现实：哪怕位至丞相，一旦“犯了罪”，则求为平民而不可得。

三、郡县制与官僚金字塔

关于统一以后实行什么样的统治结构，秦朝的最高层有过一场争论。丞相王绾等主张复旧，回到西周的封建制去，而李斯等人则坚持实行郡县制，秦始皇采纳了李斯的意见。虽然这不过是秦国制度的合理延伸，但却意味着从此以后，间接统治的封建制结束，直接统治的帝国时代开始。在大一统的帝国框架下，最高统治者对国家的统治是借助官吏实现的，官吏被分成中央和地方两个系统，从低级到高级，形成一个官僚的金字塔。所有的官吏可以说都是皇帝的雇员，官僚制内的官吏设置，主要是根据职务的需要安排的，相应的职务具有相应的俸禄和待遇，担任相应的职位，就有相应的俸禄和待遇，不担任就失去这一切。

秦朝的中央官制是从战国时期的官制衍生而成，依然带有西周王畿官制的痕迹，如钱穆先生所说，官员从职掌上看像是皇帝的家臣（参见钱穆：《中国历代政治得失》，6页，北京，三联书店，2001。），但是西周王畿官员大多是诸侯和其他有封地的贵族兼任，而秦朝官员则没有封地，是皇帝的雇员，官职意味着一切，所以他们是职业官僚，而他们所在的官僚体制不仅所担负的行政责任比之西周时代要大得不可以道里计，而且容易形成具有独特品质的治理系统，不仅仅是皇帝个人意志的工具，还有自身的运行逻辑。

秦朝的中央官制分成三个台阶，第一层由丞相、太尉和御史大夫（兼副丞相）组成，即后世所谓的三公。丞相是君主的主要助手，负责几乎所有的国家事务（以行政为主），太尉是君主的主要军事顾问和参谋，也可以在出征时担任军队首领，御史大夫主管对官员的监察，是中央和地方监察系统的首领，负有保障官僚体系正常运转、尤其是保障官僚系统忠诚可靠的职责。三者互不相属，各自开府，尤其是丞相，他的府就是一个无所不包的中央政府。三公在分工上各有所侧重，互相牵制，防止专擅、独大，从而保障了君权的绝对权威，可以说形成了中国古代政治体制中独特的皇权下的行政、军事和监察的三权分立结构。第二层由这样一组官员组成：奉常，掌管宗庙礼仪；郎中令，掌管公堂掖门；廷尉，主管司法刑狱；治粟内史，掌管农业赋税；典客，掌宾礼；宗正，负责皇族宗亲的管理；卫尉，负责宫门戍卫、宫廷的保卫；太仆，掌皇家出行的舆马；少府，掌管山海池泽之税。这些官员，即后世所谓的九卿。与九卿同列的还有前后左右将军。九卿从职务上看，基本上是围绕着皇帝和皇家事务设置的，其中只有廷尉、治粟内史更多地具有公共管理的性质，因此，这两个职位明显要比九卿中的其他职务更重要。第三层由更低一层次的官员组成，他们有：将作少府，掌宫室修建和修缮；詹事，掌皇后太子家事；中尉，负责京师的戍卫；主爵中尉，负责管理列侯事宜；五宫中郎将，负责皇帝出行的仪仗；诸博士，在礼仪问题上备顾问。这些官员，即后世所谓的列卿。

据卜宪群先生研究，三公、九卿体制的出现，跟中国哲学中，三和九这两个数字具有特殊的意义有关，三、九体现着天数，是万物滋生转化的关键环节。（卜宪群：《秦汉官僚制度》，第四章，北京，社会科学文献出版社，2002。）

秦朝将境内分为 36 郡（后扩大为 40 郡），开驿道、设驿站沟通连接。地方官制分为两级：郡与县。京师地方主官为内史，其他郡则设郡守为主官，郡丞为副，郡尉掌武事。另设监御史监督郡县各官。县一级，设县令（小县为县长）、县丞和县尉。在县以下，还设有乡官和亭长，乡有三老、嗇夫、游徼。三老掌教化，嗇夫听讼和收税，游徼巡查贼盗。严格讲来，乡官不是官僚体系中的正式官吏，只是这个体系的补充和延伸，乡官虽然也有俸禄，但十分微薄，主要还是靠在乡间的产业为生。刘邦在秦朝曾为亭长，但自家谋生尚有困难，需靠兄长接济，因此他父亲怪他不会“治生”。

与官僚系统相配套的是文牍主义的盛行。官僚系统的运转，在很大程度上要依靠公文的传递，沟通各部门的信息，使政令上传下达。诸如上计（各地定期汇报情况）、司法审批、一般行政事务、军情奏报、监察等，无一不需要借助文牍来实现。皇帝实际上也是凭借文牍来掌握政局，了解国家运行的过程，秦始皇规定自己每天要看奏章 120 斤（简牍），相当辛苦。实际上，在春秋战国时期，随着官僚系统的日益扩大，文牍已经流行，秦统一以后，取消封建制，皇帝与官吏共治天下，“书同文”成为一个首要的为政举措。文字统一之后，显然有利于政务信息的沟通，上行下达不存在文字上的障碍，但文牍主义也水涨船高，发展到了一个新的高度，从此以后，愈演愈烈。

四、“以吏为师”的政治文化

以商鞅变法为起点，秦国在社会基本层面已经开始实行什伍编制、相互连坐、鼓励告发的治理方式。随着“法治化”的进程，相互监视、互相告讦的风尚在君主政治的导向下，开始在官场和社会上流行。在“大一统”的帝国格局内，所有人都是相互猜忌、互相敌视的，政治操作

基本的指导思想是法家的"性恶说"。将人的本性定为恶，虽然看起来是对人和社会观察得比较透彻，往往能看穿人行为动机的原发点，从而在操作中以恶制恶，但是这种露骨的政治操作，往往不仅将人行为中的善因子扫除干净，而且刺激了人与人之间的争斗，使人变成了狼，甚至比狼还要凶残无情。从某种意义上说，这种情形对治理的危害更大，如夏曾佑所说："夫性既恶矣，则君臣、父子、夫妇、兄弟、朋友之间，其天性本无所谓忠、孝、慈、爱者，而弑夺杀害，乃为情理之常，于此而欲保全秩序，舍威刑劫制末由矣。"（夏曾佑：《中国古代史》，254页，石家庄，河北教育出版社，2000。）虽然这种严刑峻法的治理方式在某一段时间内可以实现绝对的秩序，达到路不拾遗、夜不闭户的境况，但强力手段稍有松懈，在争斗频仍的状况下，往往会因为一点火星，就引发冲天大火，导致空前的无序和混乱。

显然，秦朝统治者对此是有所认识的，他们防范的办法是彻底的愚民和思想禁锢政策，以期从根本上泯灭人们的反抗意识和反抗能力。统一后不久，秦始皇就采纳李斯的建议，推行文化禁锢政策，以吏为师，尽焚民间书籍，以严刑禁止民间接触任何除了医药、卜筮、种树之类纯技术性的书籍（偶语诗书者弃市），如果民众要想知道点除了种田以外的事情，只能以吏为师。以吏为师的意义上，基本上除了文吏以外，整个社会没有有文字能力的人，所有的人，包括文吏在内，要学只能学习朝廷的法令，人们看到的文字，也只有朝廷的法令。也就是说，法令要你做什么你就做什么，官吏要你怎么做你就怎么做，只许刻板地遵行，不许有任何的违拗。反过来，对于文吏而言，掌握熟悉法令也是他们的最大政治资源，20世纪70年代发掘的云梦秦墓，作为县级文吏的墓主人喜，竟然将记载当时的法律条文的竹简大量陪葬，除此之外，其他的书籍基本没有。由此观之，秦朝真是一个"法治"社会和"法治"的国度。

秦朝的法令，规定得非常严格，一点弹性也没有。陈胜吴广造反，在很大程度上是因为秦朝法令的刻板而且严酷。明明是因为大雨连天的缘故，陈胜吴广等戍卒根本无法按期到达指定地点，但法令却没有一点可以变通的地方。明摆着到地方就要杀头，但押送的军官却只能严格执法，坚持要将戍卒送往死地，结果激出了覆灭秦朝的第一颗火星。

禁锢政策从焚书走向坑儒是非常自然的事情。原本，秦始皇对儒生还是颇为重视的，博士官基本上就是为他们而设置的。秦始皇在泰山封禅，开始还招了几十个鲁地的儒生议礼。一来，秦朝的禁锢政策并不涉及朝廷。道理很简单，愚民不能愚皇帝，而儒生是为皇帝服务的。二来，作为一个王朝，仪式和排场是免不了的，而且也是统治者所喜欢的。秦始皇开始也希望儒生们为朝廷制礼仪，但是在一系列重大活动中，比如封禅、朝仪，儒生七嘴八舌，莫衷一是，惹得喜欢专断干脆的秦始皇特别不高兴。随后又发生了卢生议论朝廷的事情，这种事情，就当时而论，也许是李斯辈故意兴狱，但只要有这些"知识分子"存在，议论朝政的事情是免不了的。由卢生事件导致了对儒生的大规模迫害。严刑之下，儒生们相互告讦，越牵越多，最后有460余人被活埋。460个儒生当然不是当时儒生的全部，更不是有知识者的全部，但从此以后，思想的禁锢就在全社会推开了。写在竹简上的，只剩下了枯燥的法令条文。有材料说，所坑之人中，也有方士。当时的方士欺骗秦始皇之事，非止一端，被坑也有可能。

然而，严厉的禁锢政策并没有使王朝的统治固若金汤，愚民的结果，也恶化了人性。我们前面说过，性恶论基础上的治理术，无视伦理道德的作用，将人们的行为规范全绑在繁复而苛刻的法令上，所有的人不存在一丁点的人情，结果是使人变成了食肉动物，一旦作乱，往往毫无顾忌。而且，秦朝比较彻底地打破了权势地位的世袭传统，也自然地让人们产生了"王侯将相，宁有种乎"的思想，更容易导致觊觎之心。繁复而刻板的法令，没有丝毫的弹性，

对于治理也是一个非常不利的因素，往往不是导致滥杀，就是激起民变。后人讥讽秦政道，“坑灰未冷山东乱，原来刘项不读书”。越是彻底的思想禁锢，往往越是不能防止动乱，因为真正乐意作乱的人，更多的并不是读书人。只是不读书的刘项（还包括陈胜吴广）乱起来以后，往往伴随着空前的杀戮，秦统一经历百战，中国的人口损失和生产破坏却远没有秦末大乱那么厉害，这里，秦政是要对秦末大乱负相当责任的。

从官僚体系的角度来看，皇帝和官僚之间没有任何道德依附，也没有人类起码的情感联系，官吏服从皇帝服从上级，仅仅是由于服从对象具有强力和手腕，具有高超的权力技术，不服从要付出太多的成本。不仅在一般人中间，充斥着告密和猜忌，而且在官僚集团内部，这种互不信任、互相拆台的风气更盛。在一个深不可测、高高在上的君主面前，所有人的命运都是不可确定的，随时都有可能人头落地，人人都有强烈的不安全感和失落感。君主以权术待下，群臣也以权术待上。一旦君主不再具有雄才大略，不再明察秋毫，那么被玩弄和愚弄的对象就变成了皇帝。到了这个时候，因害怕而导致的服从链条就会锈蚀，一有风吹草动，大厦就会崩塌。如此强大的秦朝，居然会因“戍卒一叫”而雪崩式倒塌，充分说明了这个道理。

秦始皇将咸阳之旁二百里内的二百七十多座宫观以复道和甬道相连，自己的办公地点随时迁移，有泄露皇帝所在的，马上处死。一次在山上发现丞相李斯的随从车马甚多，稍微有点不快，结果身边的人将这个情况告诉了李斯，等到秦始皇再见李斯的行踪时，发现他已经将随从和仪仗大大削减了。秦始皇马上明白了是怎么回事，于是将那天在身边的人都杀了。由此可见，秦始皇虽然贵为天下主，但不信任任何人，即使在比较受秦始皇信任的李斯和皇帝之间，也充满了权术和阴谋。李斯收买皇帝身边的人为自己做耳目，而皇帝则不惜采取非常手段防止这种情况的发生。

秦二世上台后，权臣赵高为了操控他，先是将能与之抗衡的官员统统除掉，然后居然演出了指鹿为马的闹剧，牵一只鹿来，告诉秦二世说这是马，左右的人都说这是马，凡是说实话的人，统统杀掉，几次三番，最后皇帝也就相信他看到的是马了。

也许董仲舒说得有道理，他说，秦朝的百官“外有事君之礼，内有背上之心，造伪饰诈，趋利无耻，是以刑者众，死者相望，而奸不息，俗化使之然也”（《资治通鉴》卷17《汉纪九》）。秦国自商鞅变法以来实行的实利主义的国策，虽然迅速地使国家强大，但其孕育的政治文化，也埋下了日后迅速败亡的种子，“俗化使然也”。

第三节 王霸之道--两汉（一）

两汉尤其是西汉，是中国的盛世，与唐朝一起，成为中国人值得骄傲的朝代。汉朝不仅保持和光大了秦朝开疆拓土的锐气和气魄，而且部分地继续了先秦以来的文化繁荣，在制度建设上也多有成就，虽然王朝的统治者力图在儒家的基础上统一意识形态，但由于儒家学说本身在发展过程中就形成了一种开放的形态，所以无论在思想还是制度方面，汉朝的状况都不是绝对的一元体制。思想上，被奉为一尊的儒家实际上成了熔法家、黄老、阴阳和墨家于一炉

的杂烩。而在社会的构成方面，原来的文吏、儒生、侠士和残存的贵族逐渐融合到了一起，形成了士大夫阶层，而以士大夫为主干的官僚体系，凭借选举制度，在发展中逐渐形成自己相对独立的品性，对君权构成了某种制约。最后在东汉末年，竟然发展成为官僚门阀，使得君主不得不让渡更多的权力。东晋的开国皇帝司马睿，登基时居然要拉士族领袖王导一同坐床。门阀世族与君主分庭抗礼，一直成为南朝政治的一个特色。

一、郡县制的最终确立

西汉开国，由于对秦朝教训皮相的理解，认为不分封宗亲是其早亡的一个原因，皇室受到威胁时，没有宗室相助，孤立无援，所以，刘邦建国以后，部分地恢复了封建制，除了不得不分给反项（羽）政治同盟一些国土之外，将大片的土地分封给宗室亲族。西汉初年的疆土，有约 $\frac{2}{3}$ 是分封的，剩下的 $\frac{1}{3}$ 依旧实行郡县制。然而，在西周那样的宗法制度已经不复存在的情况下，恢复封建制，哪怕是部分恢复，都是王朝的败笔，因为这种间接统治的分封制，在本质上是与大一统帝国格格不入的。此后，刘邦和他的子孙们为了纠正这个错误，整整花费了四代人的工夫。

在刘邦、吕后的时代，王朝主要的精力用在了削平异姓王上。由于楚汉相争时代灭楚联盟的缘故，刘邦在开国之初，不得不把一部分国土封给一些联盟性质的“功臣”，但是他在封疆伊始，就将这些异姓王国视为王朝最危险的潜在威胁，以各种非常手段，先后将这些异姓王灭掉。事实上，无论韩信、英布等人是否有反叛之心，他们的被灭是否有冤枉的成分，被铲除都是他们必然的命运，除非他们先下手，颠覆刘家王朝。从政治格局的情势而言，这些王国不灭，早晚都是中央王朝的不稳定因素，卧榻之旁有他人酣睡，自然会让做皇帝的席不安眠。实际上，刘邦并没有滥杀功臣的特别嗜好，萧何、张良、曹参、陈平一千人脑袋都好好留在项上，而韩信等人的冤死，很大程度上由于他们有封国、有军队，其罪更多的也是所谓的怀璧其罪。

进入文景时代，同姓王国成了最大的麻烦，贾谊的“众建诸侯少其力”的策略，实际上已经打动了汉文帝的心，只是那时削藩的步子迈得比较小而已。景帝时晁错的削藩之策，虽然导致了七国之乱，却是朝廷的削藩和诸侯的卫藩之间斗争的必然结果，朝廷的胜利，使得削藩进程大大推进，七国被削之后，对其他诸侯的控制也得到了加强。武帝时，推恩令的推行，使得几乎所有的诸侯国都被削得很小，与郡相当，甚至还小，诸侯再也没有能力反抗朝廷。而附益法的推行，则进一步架空了诸侯，将王国所有的权力都交给了朝廷派去的相，而相直接听命于皇帝。至此，诸侯国跟郡实际上已经没有任何区别，所以那时的奏章，就将郡国并称，到此，郡县制取得了完全的胜利。

二、皇帝制度的健全与完善

汉朝代秦而起，以反秦政为号召，但承袭的却是秦朝的制度。刘邦打败项羽之后，直接袭承秦始皇始创的皇帝制度，自称为皇帝。显然，皇帝这个囊括三皇五帝的名号，能最大限度地满足刘邦的虚荣心。皇帝制度经过汉朝的修补和完善，初具规模，为后世所遵循。由于秦朝二世而亡，典章制度大多失传，因此我们难以完全确认哪些制度和称谓是秦已经有的，哪些是汉朝首创的，但汉朝对皇帝制度有所修补是可以肯定的。所以，只能笼统地将秦汉的皇帝制度在此处加以完整的介绍。

1. 名号

名号是制度的要件，刘邦采用皇帝作为自己的名号之后，皇帝以及相关的称谓也就丰富起来。皇帝自称为“朕”，臣子称之为“陛下”，所在曰“行在”，居处曰“禁中”，所至曰“幸”，所进曰“御”，皇帝的大印叫“玺”，办公处曰“省中”，车驾曰“乘舆”。皇帝的命令则分为四等，一日策，用于册封诸侯王和任免三公；二日制，用于发布重大法令；三日诏，用于发布日常公告；四曰敕，指一些特殊指令。皇帝的正妻曰皇后，父曰太上皇（这可以确认是刘邦首创的），母曰皇太后，子曰皇子，皇子被选为储君（继承人）则曰皇太子，皇帝的女儿曰公主，孙曰皇孙。这些称谓，一直为后世所通用。

2. 后宫制度

秦始皇后宫嫔妃达万人以上，后宫制度理应在秦朝已经确立，但由于文献的缺乏，其内部的架构和等级、名号已无从考察。汉初，刘邦的后宫除皇后之外，有夫人、美人，以及良人、八子、七子、长使、少使等称号的嫔妃（包括宫女）。后经多代增益，至汉元帝演变为：昭仪、婕妤（音鱼）、经娥、俗华、美人、八子、充依、七子、良人、长使、少使、五官、顺长、无涓、共和、娱灵、保林、良使、夜者。第一等的昭仪爵位与诸侯王相等，位比丞相，下等的无涓以下也等于百石之官。不过，宫内的官爵都是虚名，所有的等级待遇都只能在禁中的咫尺之地展示，没有丝毫的政治权力。只有汉代的皇后有所不同，可能是由于那时男女之大防还没有后来那么森严，女子地位还比较高，号称母仪天下的皇后，还可以拥有自己的官署，皇后不仅与皇帝一样，参与对天地、宗庙、众神和四时的祭祀，而且在名义上也要参与某些国家事务。所以，皇后所在中宫设有一个机构，有一系列的官吏。秦朝的中宫官见于记载的有两种，一是詹事，二是将行。西汉时中宫官有詹事（又名中少府），负责宫中事务；将行（不久改为大长秋），负责对外事务；中太仆，管车马舆服；中宫卫尉，负责皇后的警卫。他们之下各有令、丞以及宦官和士兵。在西汉，皇后的属官还由正常人担任，到了东汉时期，由于儒学的流行，男女之隔开始讲究，中宫官被裁并，主要负责官员只剩下了大长秋一个，而且所有官员均由宦官担任。

相应地，汉代的皇太后不仅有自己的宫殿，还有自己的官属，主要官员有三：一是长信詹事（因太后居长信宫故得名，景帝时改为长信少府）、太仆和卫尉，以及下属的令丞。汉代号称以孝治天下，所以太后三卿地位要比皇后官属要高。由于女人往往比较长寿，一代的太后没有死，第二代的太后又出来了，汉哀帝时有四个太皇太后和皇太后，因而设置了四套官属。与皇后官属基本是摆设不同，当皇帝尚幼，太后掌权时，皇太后身边的官员往往会很有实权。

3. 东宫制度

东宫制度就是皇帝预先确定继承人，即预立太子、配备官属的制度，因太子所居被称为东宫而得名。东宫制度的核心是皇位的继承。历来，继承制度有父死子继和兄终弟及的两套惯例。秦得天下，秦始皇进一步确立父死子继的原则，但由于对自己寿数过于自信，生前没有预立继承人，结果在出行中突然死亡，赵高乘机拥立秦二世胡亥，害死长子扶苏，酿成帝制历史上的第一次继承风波，恰恰这个继位的人，在历史上又是公认的无能，加速了秦朝的灭亡。鉴于这个教训，汉高祖刘邦尚在楚汉相争之际，就预立长子刘盈为太子，以稳定人心。事实上，预立太子，确立东宫制度，用当时人的话来说，主要是为了宗庙社稷，稳固国本。就是说，预先确定继承人，防止觊觎皇位产生的风波，以便最大限度地减少因权力交接而导致的

政治动荡。

东宫制度由三个部分组成，一是继承原则，二是师保体系，三是东宫属官。两汉实行的继承原则，在名义上是传子基础上的嫡长制，奉行子凭母贵的惯例，以嫡长子继承皇位。但是，实际实行起来，由于各种原因，例外太多。据统计，在两汉除开国皇帝以外的 20 个皇帝中，只有 6 人是以嫡长身份入继大统的。但无论什么身份，多数继承人都有过预先做太子的经历。太子是王朝的继承人、未来的皇帝，所以，他们的教育必须得到非常的重视。据《通典》记载，早在商周时代，太子就有师保（《通典》卷 30），汉代的太子配有太子太傅和太子少傅，作为太子日常教育的师傅，负责太子的品行培养和知识传授。两汉太子的师傅，一般都选那些老成有德之人担任，多数是所谓的硕儒，很多人出身五经博士，或者是现任的博士。汉武帝“罢黜百家，独尊儒术”以来，儒者担任太子师傅成为一种惯例，皇帝还额外地派些五经博士为太子讲经。太傅和少傅手下，分别有门大夫、庶子、洗马、舍人等属官，负责协助师傅的教育工作。除师保之外，东宫还配有负责日常事务的官署，主事者为詹事，其下有令、丞、仆若干，这些官员都是太子的属官，为太子服务。在某种意义上，这一套官制也是一个微型的政府，好让太子练习政务。

担任太子的师傅和属官，就当时而言当然没有什么权力，但由于太子是未来的皇帝，所以，凡是担任过太子属官的人，尤其是当过太子师傅的，待到太子掌权以后，仕途的前景都相当好，从前的师傅后来位列三公者不在少数。后世干脆发展成这样一种倾向，即太子师傅由那些德高望重的老臣、重臣兼任，一方面让这些重臣跟储君挂上关系，以确保其地位；一方面皇帝则是用太子的师傅这种名义来酬谢重臣，让他们拥有皇帝儿子的教师的名义，以示礼敬，一是为了拉近关系--变成准自家人，二是使其地位也变得非同一般，皇帝儿子的老师，连皇帝也必须加以礼敬。但太子实际的教育，却不一定由他们来承担，太子的傅、保，部分地成为了皇帝酬功的虚衔。

预立太子、安排东宫制度，本意是使权力的交接传递更加顺畅，减少动荡，但在实际运作中，预立太子之后往往又会导致另一种矛盾的产生。当太子已经成年，而老皇帝迟迟不肯故去的时候，事情往往会变得微妙起来，一个想要早日接班，一个却当仁不让地恋栈，这时老的往往猜疑心要加重，而小的野心会加大，如果有人从中挑拨，那么很容易就会发生父子相争的悲剧，汉武帝时的卫太子和武帝之间的冲突，就是一例。不仅如此，由于东宫之设，无形之中使在皇帝之外出现了另一个隐形的但却是未来可期的权力中心，各种势力为了在未来占据有利的位置，不仅纷纷介入确立太子的过程，都想让与自己亲近的皇子成为储君，而且利用各种途径对太子施加影响，而继承制度名义上的原则与实际操作的分离，也给了各种势力可乘之机，为权力交替增添了变数。因此，围绕着继承问题，废立风波几乎无休无止，演出了一幕又一幕悲喜剧。

汉武帝晚年，迷信方术，其宠臣江充与卫太子（卫皇后所生）关系不好，生怕汉武帝死后太子即位对他不利，所以谎称太子以巫蛊害皇帝，企图使皇帝早点死去，好继承皇位。汉武帝听信谗言，令江充掘东宫寻找证据，于是逼得卫太子起兵反抗，杀掉江充，父子之间长安城一场血战，最后太子被迫自杀，死后被谥为戾太子。

4. 宦官制度

宫廷里出现阉割了的男人，恐怕在中国历史很悠久，据说早在商朝就已经有了。恐怕对于非

基督教的东方民族而言，也是一个共性的现象，在古代的埃及、印度和土耳其的宫廷里，都有阉人的身影。换言之，凡是实行多妻制的古代国家，为了满足帝王私欲，都可能实行宦官制度，既满足伺候自己和众多配偶的需要（如果仅仅用宫女，体力不够），又保持帝王性方面的独占的地位，也可以说，宦官或者说阉官的产生，是东方专制王权体制的一种衍生物。

宦官的来源有多种，一是源于宫刑，汉时宫刑可以代替死刑，受了宫刑的往往就被安排进宫做宦官，比如司马迁因替李陵说话而得罪，又没有钱赎罪，接受宫刑之后，进宫做了中书令。二是源于进献，有些地方的人家，为了讨好皇室，将男孩从小阉割进献宫廷。三是源于俘虏，朝廷在与某些叛乱群体和少数民族作战时，俘虏的对方半成年人，往往将之阉割，送进宫来做宦官。

然而，宫里有阉人是一回事，将这些阉人安排官职、设立相应的机构直至衍生成一种制度则又是一回事，这需要一个相当漫长的过程。一般来说，帝王集权程度越高，宦官的地位也就越高，到了战国时期，宦官的作用已经很抢眼了，地位也相当显赫，某些著名的历史人物的发迹，往往都与宦官有着密切的关系，比如商鞅、蔺相如，其出人头地均缘于宦者的推荐，蔺相如甚至还是宦者的门客。秦朝的赵高，将战国以来的宦者的威风发展到了顶点，居然可以左右皇位，让权术大师、丞相李斯也保不住吃饭的家伙。但是，这些宦者的地位与权势往往是通过他们跟君主特殊的个人关系获得的，直到西汉，宦官还不能形成一个系统，更谈不上在政治权力的格局中有一席之地。西汉虽然宫里的中朝官权力逐渐增大，但中朝官往往兼用正常人，尤其是权力集中的尚书台，多为士人的领地，其他如皇帝侍从，也基本上要找士人，所以，宦官一时还难以凭借权力而形成系统，特别是形成影响政局的势力，有些具有权势的中朝官职虽然也任用阉人，但经常是由那些犯了过错的前士人担任，如司马迁因李陵得罪，受宫刑之后就担任过中书令（尚书台首领，用正常人叫尚书令，用阉人叫中书令），但这些人无论在思想上还是在行为方式上，实际上依然属于士人。

进入东汉以后，事情发生了变化。首先是尚书台过于庞大，已经成为准外朝的官僚机构，特别是太尉领尚书事之后，尚书台几乎变成了另一种意义上的相府，只不过是跟皇帝关系过于密切的相府，等于是将原来中朝官的一大部分职能分离了出去。其次，鉴于西汉末年王莽篡位的教训，新朝有意在制度安排上裁抑外戚，间隔内外，所有的皇后和皇太后官属都换成了阉人。同时，由于东汉经学大盛，礼教的讲究，官方对于道德教条的刻板强调，使得男女之防日见其严，逐渐地皇宫里难以见到正常人，内廷近侍悉用阉人，原来士人和阉人兼用的中常侍、黄门侍郎等侍从官职，都归了宦官。如此一来，势必导致宦官人数的增加，进而导致其机构的扩张和完善。然而，真正导致宦官形成气候的，还是因为东汉自第三个皇帝汉章帝以后，绝大多数君主都是幼年登基，这势必导致那些年纪轻轻的太后当政，而年轻的太后们碍于礼教，不得不依靠宦官来交通内外，于是，宦官势力进一步增加。更进一步，由于太后称制往往会引起外戚的专权，当小皇帝长大以后，为了对抗跋扈的外戚，对于从小生长在深宫里的他们来说，似乎值得依赖的人只有身边的宦官。宦官是他们的玩伴、是他们的保姆、也是事实上带他们成长的父母，他们想要从跋扈的外戚手里夺回权力，可以依靠的首选只有宦官。在依靠宦官剪灭外戚之后，宦官则因功而成为主宰朝廷的势力。经过几番的促进和强化，终于酿成了东汉末年的宦官专权，虽然后世王朝都痛恨东汉的宦官之祸，但宦官制度的基本模式也由此奠定。从此以后，无论统治者如何抑制和防范，宦官作为一种制度性的势力或者说危害始终存在。

东汉桓帝年间，外戚梁冀专权，在梁太后和梁后相继死后，汉桓帝依靠中常侍单超、具瑗等

宦官首领，谋划剪灭梁氏。延熹二年（159年）八月丁丑，具瑗率领千余禁军，突然包围梁府，逼得梁冀自杀，宦官将梁家宗亲无论男女老幼统统杀掉，与梁冀有牵连的朝臣和地方官被处死者数十，被罢免者三百余人。单超等五人因功被封万户侯，连小黄门刘普等人也被封为列侯。从此，外戚专权被宦官专权所取代。

三、官僚体系

汉朝承袭了秦朝庞大的官僚体系，建构了从中央到地方的金字塔式的等级官制，作为处理国家政务、特别是行政事务的工具。汉朝的官僚系统虽然基本依照秦朝的框架，但其繁复程度明显加大，从一开始就存在着两种形式的科层化迹象。一种是国家治理的结构；一种是皇帝家事管理结构。官僚的人员构成，在秦朝的时候还存有贵族公子的痕迹，出将入相者，大抵是六国的贵族后裔，但是，经过秦末的战乱，汉朝新起的权贵，大多出身卑贱，官僚制进一步趋于平民化。

汉初诸臣，只有张良出身最贵，系韩国丞相之子。其次则张苍，秦御史；叔孙通，秦待诏博士。萧何、曹参为县小吏，任敖为狱吏，周苛为卒史，傅宽为魏骑将，申屠嘉为材官，其余陈平、王陵、陆贾、酈商、酈食其、夏侯婴等都是白丁，樊哙是杀狗的，灌婴是贩缗（一种丝织品）的，娄敬是拉车的。（赵翼：《廿二史札记》卷2）

1. 外朝官

两汉的官吏大体上可以分为外朝官和中朝官两个系统。所谓外朝官是指在宫廷外办公的官员，中朝官是指在宫内办公的官员，显然，一部分的中朝官属于宦官。

在汉朝之初，绝大多数官员都属于外朝官，外朝官几乎等于官僚体系的代名词。详细说来，外朝官又分为中央和地方两部分，中央又可以分为丞相三公体系和九卿与列卿体系两部分。丞相三公分管行政、监察和军事，但实际操作中权限又互有交叉，九卿和列卿按理属于丞相三公所属的各有分工的部门，但实际上大多是配属皇家和宫殿的官员以及各自的衙门，只有主管刑狱的廷尉和主管赋税的大司农（秦时为治粟内史）的职责，与丞相府有交叉。在这里，首先大致介绍中央官。

（1）丞相、三公体系。

丞相是秦汉从战国承袭下来的官制。战国时期的相，权力不仅大而且范围广，有时甚至可以充当将军担任出征军队的指挥。秦汉的丞相也承袭了这一特点，责权重而且管得宽。西汉初年，丞相与秦时一样，属于三公之首，主要负责行政事务，但实际上往往无所不管，既要负责日常的行政事务，又可以管官员的任用以及赏罚，甚至在特殊情况下可以对犯法的官员先斩后奏，有的时候还参与军事行动的指挥策划。相府是中央政府中最庞大的机关，各种属员长史，司直以下曹、掾动辄数以百计，各有分工，在某种意义上类似于我们今天的国务院。只是这个“国务院”不包含各部（九卿与列卿），而且所有的属员都是丞相自己挑选任命的，只对丞相负责。“政府”一词的古义，就是指丞相府。三公的另外两位情况有所不同，御史大夫主管监察，但与丞相一同开府，各立门户，实际上也是什么都管，从一般的行政到领兵出征。而且在某些能力奇强和比较霸气的人任此职时，权力甚至要超过丞相，如汉武帝时有名的酷吏张汤任御史大夫时，“丞相取充位，天下事皆决于汤”（《汉书》卷59《张汤传》）。西

汉初年，丞相、御史大夫并称二府，权力很大。只有太尉相对来说要清闲一点，名为朝廷的最高军事长官，但实际上只是皇帝的高级军事顾问而已。除了总理国家事务外，汉代的三公还有一个特殊的职责，那就是调和阴阳，使国家风调雨顺。如果出现大的灾害，按例三公、尤其是丞相要自请免职。调和阴阳职责的背后，是朝廷对农业生产的高度重视，同时也反映了以董仲舒为代表的今文经学的某种理念，即自然现象是跟人事活动具有相关性，人事可以引起天象的变化。

西汉时，丙吉为丞相，一次行长安道上，遇见有人斗殴，伤及人命，丙吉置若罔闻。然而见有牛卧在地上喘息，却连忙跑过去对牵牛人问这问那。从人不解，说有人斗殴出人命了你不管，见个老牛喘息却问长问短，是什么道理？丙吉答道：斗殴之事，自有地方官和廷尉管，宰相负有调和阴阳之责，今方阳春，半即喘息，有阴阳不协之嫌，怎么能不问呢？

自汉武帝以来，为了加强自身的权力，皇帝逐渐赋予尚书台更多的权力，到了西汉末年，以尚书台为核心的中朝官已经架空了三公。汉成帝时，改丞相为大司徒、御史大夫为大司空、太尉为大司马，三公在某种意义上已经成为荣誉性的虚衔。东汉伊始，改三公为太尉、司徒、司空，这时的司空已经成为主管土木建筑的官，跟监察没有了关系，而御史台则交由御史中丞领衔，三公的性质多少有点变味了。只是东汉时期尚书往往由太尉兼领，所以，有尚书职务的太尉往往跟西汉初年的丞相一样，权力十分大。到了这个地步，中朝官的一部分已经在事实上转化为外朝官。

（2）九卿与列卿体系。

除三公外，汉朝并设九卿与列卿，九卿与列卿名义上归丞相管辖，实际在多数情景下独立行使职权。九卿分别为：太常，即秦之奉常，管祭祀，国家的乐、祝、史、卜、医诸官均属之；光禄勋，即秦之郎中令，皇帝侍卫的首领；卫尉，即皇宫卫戍司令；太仆，掌皇帝的舆服车马；廷尉，掌刑狱，为国家最高司法官；大鸿胪，即秦之典客，掌宾客朝觐之事；宗正，管理王族事务；大司农，即秦之治粟内史，汉武帝时改为掌赋税征收与管理；少府，掌山泽租税，主要是供应皇家度用。列卿分别为：中尉，主管京师治安；将作大匠，主管宫室的修建；典属国，负责藩属国事务，西汉末撤；水衡都尉，管理皇家园林上林苑。

从九卿和列卿的职掌可以看出，这些官职的设置，大多是围绕皇家事务安排的，可以说，他们基本上是皇帝的家臣。有的管皇帝的警卫，有的管皇家的车马，有的负责为皇家筹措经费，还有的干脆就是皇帝侍卫长。但是也有少数官职负责的是国家公共事务，比如廷尉和大司农。为什么会出现这种情况呢？钱穆先生告诉我们，秦汉之际，国家的官还有皇帝家臣的意味。当然，三公已经难以说还像皇帝的家臣了，但九卿与列卿却家臣痕迹依然。由于战国时期国家事务大多是由三公的前身相与将来管理的，所以，三公比九卿更快一点地脱出了家臣的旧迹。可以说，实际上官僚体系就是从家臣产生和发展起来的。到了秦汉时，九卿与列卿还基本上都是皇帝的家臣，主要负责皇家的私事，只有少数的官职如廷尉才由家臣性质的官员设置衍生出来，承担处理国家公共事务的任务。

2. 中朝官

中朝官是指在宫中办公和皇帝身边的官员，他们既存在于像尚书台那样的机构，也包括一些外朝官而加上皇帝侍从头衔，作为皇帝亲信的一些官员。

（1）皇帝的亲卫武将。

中朝官地位最尊者，要算皇帝的亲卫武将，他们有大将军、重号将军和杂号将军。大将军是皇朝的最高军事长官，同时又是有别于外朝太尉的皇帝亲卫侍从，地位最尊。汉武帝以皇后的异父兄弟卫青为第一个大将军，加大司马头衔，地位相当于丞相。同为武帝裙带之亲的霍去病为骠骑将军（重号将军之首），加大司马衔，地位也相当于三公。由于将军体系的设置，本不是严格的制度安排，所以，大将军之下，重号将军的称谓在当时并不完全统一，地位和排序也不严格，大体上有骠骑将军、车骑将军、卫将军等，杂号将军又称列将军，往往是因事而设，名号杂多，带兵出征，事毕则罢。杂号将军地位不一，关键看本人原来的地位，但即使原来地位不高的，挂上将军衔之后，也相当于九卿。两汉期间，皇帝的亲卫武将往往是其亲戚（这是汉武帝开的头）。皇帝通过自己人掌握武装，保障对武力的控制。但是，也开了外戚专权的先河，西汉末年和东汉年间掌权的外戚，都有大将军的头衔。以外戚掌握亲卫武装，给外戚专权提供了制度上的可能性。

（2）尚书台。

尚书在秦朝本是少府的属官，其特殊之处在于机构设在宫内，负责收发和记录奏章的技术性工作，起在行政机关和皇帝之间传达信息的作用。尚书机构的长官如果是士人担任，就叫尚书令，如果是阉人担任就叫中书令。从汉武帝开始，皇帝为加强自己的权力，有意识扩大尚书的机构，扩张其权限。尚书开始有了拆阅和事先审阅奏章的权力，就是说，所有的奏章要具正副两本，由尚书先拆看其副本，然后决定是否上呈皇帝。后来，尚书又获得了将皇帝批阅过的奏章下发的权力，连带着，皇帝的诏书，大部分也由尚书郎起草。进而连传统属于丞相与御史大夫的职掌，如官员的任免、弹劾等，也不时地受到侵蚀。当然，在西汉时期，尚书台的这些“权限”还属于给皇帝做“秘书”而派生出来的，在皇帝比较明白的时候，尚书台还难以专权和舞弊，台臣侵夺三公和九卿的行政权的行为，实际上是皇帝之手的延伸。到了东汉年间，事情发生质的变化，尚书台不仅得到了迅速的组织扩张，而且通过三公之一的太尉领尚书事，等于是将尚书的地位提高到了官僚体系的顶端。这样一来，太尉取代丞相成为行政机关的首脑，而尚书台成为事实上的政府机关，只是与皇帝的关系更加密切，最大限度地防止了行政首脑的独断专行（只是到了东汉末年，权臣专权以后，才重新出现丞相之名，只不过这时东汉王朝已经名存实亡了）。

作为少府的附属机构，尚书台原来人员很少，尚书令也不过是六百石的小官，属员不过数人。汉武帝时，尚书令增秩为千石，官阶虽依然不高，但机构却逐渐膨胀起来。东汉时尚书台已经发展成为一个庞大的机关，尚书令秩千石，但增秩至二千石，与九卿相当。上朝时，尚书令与御史中丞和司隶校尉专席独坐，号称“三独坐”，威势已压百官之上。尚书令下属尚书仆射二人，作为副手，其下有尚书若干，分曹理事。大体分为：三公曹，管官吏考核；吏曹，掌选官；民曹，管赋税和工程；二千石曹，又叫贼曹，掌刑狱；客曹，管护驾和胡羌往来之事，有时还设中都官曹，管京城水火盗贼之事。各曹属官有丞，丞之下有尚书郎，再下有令史。此时的尚书台，已经初步具备了分工科层制的雏形，后世的六部，即源于此。

（3）皇帝的侍从。

两汉时期，皇帝身边往往存在一些兼职性和专职的侍从官，这些人或者是德高望重者，或者

是饱学硕儒，或者是皇帝的亲信，或者为插科打诨的优伶。无论其本职如何，只要有了侍从的加官，那么就可以出入禁中，与皇帝接近，地位和权势自然就不一般了。侍从在皇帝周围，最主要的职能是帮忙办事，拾遗补阙，同时也免不了给皇帝提提意见，防止皇帝决策出错，或者在出错以后做点补救。大体上，两汉时兼职的侍从官有这样几种：侍中、散骑、中常侍、给事中（有事殿中，故名）、给事黄门。专职的侍从是大量的郎官：议郎、中郎、侍郎郎中等，还有太中大夫、中大夫和谏大夫等。西汉时，凡是皇帝从民间征召来的人才，按例都给郎官。东汉年间，中常侍和黄门成为宦官的专有官职，而皇帝的侍从也逐渐变成了只有宦官才名副其实，其他人只是一种荣誉性的虚衔，最后到灵桓时代，演成宦官专权的悲剧，以至于后世以"黄门"指代宦官。

汉武帝曾经造了一座以香柏为梁的柏梁台，元封三年（公元前 108 年），汉武帝在台上大宴群臣，自己首先做诗一句，然后诸王、大将军、丞相、御史大夫等依次往下续，每个人的诗句都反映了自己的身份。诗续成之后，人称柏梁诗，全诗如下：

日月星辰和四时（汉武帝）

骖驾驷马从梁来（梁孝王）

郡国士马羽林材（大司马）

总领天下诚难治（丞相石庆）

和抚四夷不易哉（大将军卫青）

刀笔之吏臣执之（御史大夫倪宽）

撞钟伐鼓声中诗（太常周建德）

宗室广大日益滋（宗正刘安国）

周围交戟禁不时（卫尉路博德）

总领从宗柏梁台（光禄勋徐自为）

平理清讞决嫌疑（廷尉杜周）

修饰舆马待驾来（太仆公孙贺）

郡国吏功差次之（大鸿胪壶充国）

乘舆御物主治之（少府王温舒）

陈粟万石扬以箕（大司农张成）

徼道宫下随讨治（执金吾中尉豹）

三辅盗贼天下危（左冯翊盛宣）

盗阻南山民为灾（右扶风李成信）

外家公主不可治（京兆尹）（京兆尹、左冯翊和右扶风是京师和京师附近两郡的地方长官，人称三辅。京兆长官，最头痛的事情莫过于皇亲国戚的骄横跋扈，所以说，外家--外戚和公主不可治）

椒房率更领其材（詹事陈章）

蛮夷朝贺常会期（典属国）

柱析（jī）櫨（bó）栌相支持（大作匠）

枇杷桔栗桃李梅（大官令）（大官令是管理皇家园林的官，他不会做诗，接了七个字的果名。）

走狗逐兔张罟（fú）恩（sī）（上林令）

啮妃女唇甘如饴（郭舍人）

迫窘诘屈几穷哉（东方朔）（郭舍人和东方朔是武帝身边的弄臣，这里他们以两句戏言收结，和前面有所不同。）

3. 地方官

两汉基本上袭承秦制，地方区划上实行郡县两级制。只是到了东汉末年才将原本作为监察区划的州，升格为郡之上的一级行政单位，变成了三级制。

两汉郡一级的主官为郡守，一般称之为太守，或者以其官秩称为二千石。秦汉实行的是类似承包主义的地方官制，地方主官对所辖地方全面负责，不仅负责赋税，而且要劝业农桑，不仅主管刑狱，而且要掌管风化，负有教化之职，同时，地方主官还要负责属下官员的考核与监督，以及担任当地军队的首领。简而言之，地方上所有的事务，严格讲来都是可以归地方主官打理的。特别需要指出的是，两汉地方官的权力并不是停留在纸面上，而是确确实实实行的。对于治下的老百姓，地方官握有生杀予夺之权，虽然在名义上地方官并没有被赋予专杀的权力，但是在实际的刑狱操作中，如果郡太守先斩后奏，一般不会因此而丢官去职。地方主官还拥有最大限度的人事权，除了少数副职之外，几乎所有的属员都由主官自己选拔调配。同时，地方官往往是本地统兵的将领，亲自掌握一支听命于他的军队。东汉末年，州郡甚至获得了自行募兵选将和自行发兵的权力。更重要的是，两汉地方官可以支配的财权很大，不仅可以按上缴的赋税比例提取一定量的经费，而且每个地方都有一定数量的公田和山泽，其收入全供主官支配。地方主官的这种全能全管的权力状况，以太守最为突出。所以，在那个时候，地方主官，主要是郡太守，实际上等于一方诸侯，陈登原先生考据出，“汉时太守，可以自称为朝，可以被称为君，可以被呼为万岁，可以有社稷之称、阁下之称，渊源

近似公侯"。不仅"名义崇高",而且"事权之专擅"(陈登原:《国史旧闻》,第一分册,334、335页,北京,三联书店,1958。)。只不过,这时的"诸侯"需要中央政府任免,而且不得世袭。不仅如此,从整个官僚体制上讲,郡太守的地位也是非常高的,太守品级与九卿同,如果入朝,就可以担任九卿,升为三公也是很平常的事情,战国时期宰相起于州部的传统,两汉依然。

郡太守的佐官有郡丞、长史和都尉。前两者负责辅佐太守总理政务,都尉则是协助太守领兵的副将,但由于都尉在级别上略高于郡丞和长史,所以自己开府,有属于自己的属员。这些佐官都是由朝廷任命的,级别一般都比比较高,均在六百石左右,但是由于体制的缘故,无论是官阶还是职掌都无法与太守相抗,所以,往往不是听命于太守,就是被太守排挤。真正得到太守信任,而且具有实权的是那些官秩不足二百石,由太守自己选拔(辟除)的属吏,即各种的曹、掾,主要有功曹、五官掾、督邮和主簿。功曹和五官掾是太守麾下数一数二负责全面事务的属吏头目,主簿负责文书档案,而督邮则负责对属县的监察。这四者之下,则是几十上百的曹、掾和小吏。这些属吏,由于是太守自己选拔的,只对太守负责,所以使用起来得心应手,对于王朝行政体系中经常感到困扰的效忠问题,在这个框架内几乎不存在,而且,主官由于提拔了属吏,所以等于是属吏的恩主,属吏如果要讲忠诚,那么首先是对恩主,然后才是皇帝。

县是国家的基本行政单位。有汉一代,如果细究起来,县一级单位的名称挺杂,所谓"列侯所食县曰国,皇太后、皇后、公主所食曰邑,有蛮夷曰道。"(《汉书》卷19《百官公卿表》)就是说,指定为县侯食邑的县叫"国",指定为皇家女眷食邑的为"邑",凡有少数民族杂居的地方叫"道",但是在当时,人们习惯上还是将这一级行政单位泛称为县。

汉代也是按县的大小和治理的难度,将县的长官分为县令和县长两种,大或者难治者为县令,秩六百石;小或者易治者为长,秩三百到五百石。县令、长跟太守一样,都是类似全能主义的官僚,只不过管辖的范围要小一些,权力也要小得多,有少量的常备的军队可供支配,主要是负责捕盗。县也设有佐官,主要是县丞和县尉,前者辅佐县主官管理全面的政务,后者负责治安和捕盗。在佐官之外,则是若干曹掾,基本上与郡的曹掾分工对口。

4. 王国官

汉代经过文、景、武三代的努力,诸侯王国已经被削弱到了跟郡差不多的水平,而且,诸侯王国的所有事务,均由国相承担,而国王们只不过是一些享受租税的地主,百事不理,也不许理。王国的官制一般分为两个部分,一部分是境内事务管理机构,负责人是相,官阶与郡太守同,职权几乎跟太守一样。其佐官为中尉和丞,再就是一大批的掾史,承担具体的国内事务管理。另一部分是国王的宫廷官员,地位最高是傅,即国王的师傅,负有教导国王"归正"的职责,一旦国王有不当之举,师傅要负连带责任。其次有负责警卫的郎中令、掌管车驾的仆、管理文书的治书、当然使者的大夫等等。这两部分官均由中央政府任免,国王不得过问。所以,前一部分是管理王国的官员,相当于郡县首长,后一部分是监视国王的官员,相当于特务。

四、礼仪制度

秦朝虽说以法立国,但对于朝廷礼仪也是相当讲究的。虽然由于文献的缺乏,我们对秦礼无

从考证，但从零星的资料来看，秦朝的礼仪从宫室、婚配、朝仪等方面，依然有周礼的影子。从某种角度上来说，春秋战国以来虽说礼崩乐坏，但礼作为一种仪式，其源头依然是周朝的东西，只不过，秦礼没有了附在周礼上的宗法气息。

西汉王朝建立，由于汉高祖刘邦出身低贱，开国功臣也大多属于下层人士，其中不乏屠狗杀猪之辈，对于礼仪和礼仪之学没有任何知识。在楚汉相争之际，君臣均无礼仪的需要。待到仗打完了，需要建立秩序了，发现没有礼仪，真是非常的不便。朝堂之上，群臣饮酒吃肉，相互争功，喝醉了大呼小叫，甚至拔剑击柱，令做了皇帝的刘邦非常不快。于是，刘邦集团中唯一的儒生叔孙通站了出来，告诉刘邦他可以解决这个问题。刘邦由是命令叔孙通制订朝仪，叔孙通找来自己的弟子和一些鲁地的儒生，开始制订朝仪。听说叔孙通制礼，部分鲁地的儒生都对之持否定态度，认为一来文献无征，二来时机未至。事实上，由于秦朝焚书坑儒的缘故，儒生们对于秦礼大多持否定和批判态度，但是叔孙通却没有理会这种迂腐的看法，在他看来，孔子是圣之时也，制礼就是为了解决现实的政治问题。他恰是采用了儒生所不齿的秦礼，加以改造，制成了汉朝的朝礼。

在汉高帝七年（公元前 200 年）的十月朔日，汉朝首次朝仪大典进行演练。天还没亮，长乐宫已经戒备森严，卫兵列队站好，各色旗帜排开，天一亮，群臣被依次引入殿门，赞礼者高叫“趋！”则大家弯着腰趋行而前，东向文，西向武，分两列在殿前站好。礼官安排好仪式，于是皇帝乘辇驾临，诸侯王、群臣以班次奉贺朝拜，礼毕，皇帝赐酒，酒过九行，赞礼者高叫：“罢酒！”整个仪式过程，群臣无不战战兢兢，不敢稍稍违仪，有动作不合式的，朝堂上虎视眈眈的御史立刻就将他们带走。朝礼罢，刘邦高兴地说，今日才尝到了做皇帝尊贵的滋味。

叔孙通制订的朝礼，后来又有所增删，东汉时增加了“百戏”，即今天所谓的杂耍和杂技，礼拜过后，君臣一起欣赏。某些特殊的人物，可以上殿不趋，还可以带着剑穿着鞋。大朝每年举行一次，一般在一年之始的元旦；次规模的朝会每月一次，每月朔日举行；小规模常朝每天的天亮举行（不是每天都举行），属于朝廷议事的一种形式。

朝礼之外，祭神之礼也是礼仪制度的重要组成部分。祭神首先是郊天和祭地，郊天即祭天，由于秦时祭祀地点在国都的南郊，因此得名。秦国由于地处偏远，受西方民族的影响很大，所以，他们的天帝不是商人的帝，也不是周朝的天。秦朝祭天的对象不是独一的，而分为白、青、黄、赤四帝。汉朝建立以后，不仅继承了秦之四帝，而且又加了一个黑帝，变成五帝。汉武帝独尊儒术之后，开始向独一的天帝概念靠拢，期间受到方士的影响，创造了至上天帝“泰一”，后来逐渐变成郊天的主要对象，五帝概念消淡。祭地的对象主要是后土，从汉武帝开始，为了跟祭天相配，于是北郊祭地。此外，对于日月星辰、风雨雷电和大的山川河流都有祭祀。对于中国人来说，虽然很早就形成了一神独大的概念，但万物有灵的意识始终没有消除，所以，皇家的礼仪也要对此有所反映。

对祖先的祭祀，在夏、商、周三代都是最隆重的礼仪，但是由于春秋战国宗法制的破坏，原来附在宗法制上的等级的大小制度也被破坏了。汉初的宗庙，往往没有规矩，每个皇帝自己建自己的庙，而且杂乱无章，到了东汉，光武帝开始统一宗庙，规定只保留长安和洛阳两地的高祖庙，所有汉代皇帝，均附在两庙之中。然而，光武帝死后，汉明帝另为他起世祖庙，东汉的诸帝均附在世祖庙。汉代对祖先的祭祀分月祭、祫祭（3 年一次的合祭）、稀祭（5 年一次），这是正祭，此外还有按季节分的闲祭，即当月有什么收获，就让祖宗尝什么东西。

除了上述日常礼仪之外，秦汉时有一项重大的礼仪活动，那就是封禅。古人的地理知识比较缺乏，认为四境之内拔地而起的泰山最高，因而离天最近，所以，有重大事项需要祷告上天的时候，应该到泰山顶上。既然在泰山上祭天，那么就得出在泰山的附近找个地方祭地，这个地点选在了泰山脚下的梁父山。在泰山上祭天曰“封”，在梁父山祭地曰“禅”。所谓封禅，无非是皇帝炫耀自己的功绩，满足虚荣。秦汉封禅之礼非常烦琐，而且兴师动众前往泰山，一路上搅扰得沿途地方不堪应付。秦汉之际，实行过封禅大典的皇帝只有三个：秦始皇、汉武帝和东汉光武帝。其中汉武帝先后五次封禅，每次都两封两禅，极尽奢费之能事，以至于汉武帝之后，西汉后来的皇帝再也没有力量封禅。光武帝封禅一次以后，后面的皇帝也没有再行这种过于消耗国力的大典。

第三节 王霸之道--两汉（二）

五、司法制度

汉朝之兴，是以反对秦之苛政，即消除严刑峻法为号召的，所谓约法三章，即“杀人者死，伤人及盗抵罪”。但是，这种复原为原始状态的约法三章，显然只能作为一时的权宜之计，无法用它来实行常态的统治，所以，得了天下之后，秦法又逐渐地恢复了。由于西汉继承的基本上还是秦朝的官僚结构，以儒家伦理为核心的新意识形态也一直到了西汉末年才算确立，所以，至少在西汉时期，支配国家治理的依然是与秦朝一脉相承的酷吏，法律虽然较之秦朝酷刑有所减少，但依然相当烦苛，关键是严刑峻法的治理思路还在起作用。西汉的酷吏相当有名，以至于司马迁写史要特意为他们立传。酷吏实际上是廉吏，他们类似于法国作家雨果的小说《悲惨世界》里的沙威，是严格忠实于官僚程序的官员，但执行法律的时候严酷无情，不肯稍假通融。然而，随着察举制度的推行，官僚政治儒学化，人仕途的儒生和文吏逐渐合流，以儒家伦理为核心的正统意识形态开始形成，并且渗入司法体系，酷吏逐渐被淘汰，而国家礼治的份额渐次增加，走上了礼法兼治、以礼为主的轨道。

1. 司法过程

两汉承袭秦制，县政府负责属民的诉讼，郡县主官也是司法官。凡司法过程的发生，或由民间自行诉告（告状），或为官府纠举罪犯。县政府是基础的审判机关，凡是县里无法审断的案件，就送交郡政府，郡政府无法审决，则送交廷尉，如果廷尉也断不了，那么就交由皇帝决断（实际上这种情况很少见）。在一般情况下，廷尉在司法过程中，起着决定性的作用，廷尉和他的府衙是王朝的最高司法机关。不仅维护法律的尊严，而且决定着法律的走向。在开始的时候，往往沿袭秦朝旧习，民间触犯法律的事项由乡里政权人员送交县府，鼓励民间告发，实行连坐。但是，由于汉初人民稀少，朝廷以休养生息为基本国策，治理以不生事为宗旨，所以，逐渐乡里政权的“公举”不行，而乡里政权也渐渐变成了非政权性的乡里自治组织，结果诉讼就演变成以当事人告状为主的形式，所谓民不举，官不纠。官员审理案件，由于侦查手段的有限，不得不依赖口供，故刑讯逼供势不可免。而且，当时没有重大案件多级

审判制度，只要地方官主官拿得准，就可以定案，甚至执行死刑，不需要由中央司法机关来最终审核。由于地方官主要的职责是维护地方治安，捕盗往往要比审理民间案件更为重要，只要抓获盗贼，一般都按律定罪，甚至当场处决。可以说，在两汉时期，司法的目的还停留在治盗（包括各种犯罪）阶段，与现代的司法概念相去甚远。

一次，汉文帝出行，路过一座桥，有一人突然从桥下走出，惊了皇帝舆马，于是皇帝随从抓了这个人，送交廷尉张释之法办。张释之审理完之后，奏告文帝说，此人应该课以罚金。文帝大怒，说，此人惊了我的马，幸亏此马性情柔和，若是换了其他的马，岂不伤了我！而你怎么能居然只判他交罚金！？张释之说：法是天下之公器，不能随便更改，现在法律就是这样规定的，此人就该罚金，如果因冒犯了皇帝而加重，是不取信于民。当初你抓他的时候如果一刀杀了也就杀了，现在交给了我，就必须按法办事，廷尉是掌握天下法律平衡的，一旦倾斜，天下的司法就乱了，让老百姓如何措手足？

2. 法律的演变

与秦律相比，尽管说汉律依然烦苛，但还是逐渐有减轻的趋向，特别是某些过于残酷的肉刑，比如刖刑（砍腿）、髡刑（去掉膝盖骨）等都废除了。而且，随着法网的疏漏，秦朝那种连坐制也逐渐废弛，乡村自治有了更多的礼治的意味。随着儒家伦理对司法过程的渗透，儒家经义开始渗入司法过程，以董仲舒“春秋折狱”为起点，儒家经义逐渐成为某种断案的根据。东汉的经学大师马融、郑玄等都以经义解释法律，而且被朝廷所认可。两汉的法律对于伦理关系有更多的考虑，有意维护“三纲五常”的观念，维护父权的地位。对于血亲复仇保留了较多的宽容。

董仲舒春秋折狱事例之一：某甲的父亲与人发生争执，以至于相殴，对方拔剑相向，某甲抄起一根棍子帮父亲，不想一棍子打偏，反伤了自己的父亲。审理此案的官员想要按殴父定某甲的罪，但又拿不准，于是请教董仲舒，董说春秋之义，君子原心，赦而不诛，意思是说，判罪要讲究动机，某甲本意是要救父，不是殴父，殴父是无意之失，所以应该无罪释放。（《太平御览》卷 640）

六、汉代的乡里结构

1. 类政权的管理机构

乡里设置伍里编制，是秦朝实行社会军事化的产物，到了汉代，这种乡里结构显然是难以为继，但在伍里之上的乡和亭，却依然是汉代的基层单位。据专家考证，汉代的乡和亭属于一个等级的基层建制，亭一般设在城里和交通要冲，亭长负责接待来往官员和维护道路交通的治安。而乡则是农村基本的社会和行政建制。

跟秦朝一样，汉代的乡也有三老、嗇夫和游徼这样的官职，只是秦朝的乡官是有国家经常性俸禄的，而汉代则说不准了，实际上，汉代的乡官只有个别地区有官俸，更多的则只是一种荣誉头衔，当然也可以获得减免赋税和得到赏赐的物质好处。三老有教化乡里之责，是乡里的道德楷模，应该是由退休的官吏，具有道德学问的士大夫担任。嗇夫与游徼协助官府征收赋税、办理诉讼、维持治安，明显属于跑腿的。

2. 社会管理

汉代的社会管理继承了秦朝的什伍编制和户口管理制度，只是没能实行秦朝的联保连坐法规，居民的流动也经常发生，流民到了一处新地方，往往是给予另立户籍了事，并不追究他们为什么流亡，户口增加，对于地方官来说，在考核上是要加分的。汉代的户籍大概分为四种，官员设官籍，商人设市籍，一般农民为民籍，而皇族另设专门的户籍。每年都要进行户籍统计，不过也相当粗糙，先由各家自报，然后里正等人粗粗地汇总报给乡官，乡官汇总后报到县上。

相对而言，城市的居民管理要严格得多，因为城里按居民居住的片设置亭长，这种亭长是拿"工资"的基层官员，一个亭长往往有十数人的下属，完全可以将所辖居民管起来。这种亭长跟交通干线上的亭长是不一样的，后者有点类似后世的驿站负责人。同时，对城里的商人往往有专门的管理，一方面约束其行为（保证在服饰和地位上的限制），一方面强化税收，以保证王朝的税收和"崇本抑末"政策的实施。

七、汉代的选举制度

秦代的官吏选拔制度湮无可考，但据枝节的史料来看，应该是一种积功升迁的体制。国人不问身份，只要有功（军功和事功），就可以得爵或者做官，然后一点点升上去。汉兴伊始，极度缺乏人才的中央政府开始启动一种"征召"机制。结合了春秋战国时期的推荐，糅杂以朝廷的有意招徕，经过几代人的磨合与完善，逐渐形成了以察举与征辟为标志的选举制度。

汉代的选举制度主要由两大部分组成，一是察举，二是征辟。

我们先说察举。自汉高祖刘邦以来，汉代开初几位皇帝时有下诏举才之举。到汉武帝时才大体形成了固定的制度，由郡国定期向中央推举人才（每郡岁举一人）以及应中央政府的特殊需要，不定期推举若干专门人才。察举的标准有四条："一曰德行高妙，志节清白；二曰学通行修，经中博士；三曰明达法令，足以决疑，能按章覆问，文中御史；四曰刚毅多略，遭事不惑，明足以决，才任三辅令，皆有孝悌廉公之行。"（《续汉书》志 24《百官志》注引《汉官仪》）这四条标准实际上指的是四类人才（四科），在具体的选举操作中往往又变成了两科：明经与明法。前者比较强调被选者的道德学问，后者则更看重其实际的行政（断狱）能力。当然，两者的道德底线则是行为要合乎儒家一般的伦理道德，不能有非孝不悌行为。

在历史上常见的察举名目是举孝廉。西汉年间每个郡国岁举 1 人。到了东汉又改成按人口多寡的比例推举，每 20 万人岁举 1 人。除了孝廉以外，汉代察举还有贤良、文学、尤异、治剧、兵法等名目，以应付各种特殊的人才需要。

察举虽然由地方官掌握，但前提往往是被选拔人当地的士人舆论，当地舆论对所有候选人往往都会有一个基本的评价。评价高者，很自然就能够被推举。东汉时汝南地方的"月旦评"，就是这种地方士人舆论的代表。（月旦评，是指汝南地方士大夫每月初一都要搞的品评当地人物的活动，活动定期品评当地人士，品题一定，这个人物的命运也就定了。在那时，这种品评一般都比较公允。）由于当地舆论的品题往往决定士人的命运，所以出现了不少以特别的孝悌之行来博取高名的人。被选拔的对象，不仅有白丁，更有已经通过征辟为官做吏的人。事实上已经入仕的人们，经过察举的推荐之后，仕途会更顺利。所以，在两汉，时常可以见

到已经为现任官吏的人被推举为孝廉，或者贤良方正的现象。

察举制主要依据自下而上的推荐，但还是要经过考试。考试的科目是儒生试经义，文吏试奏章，但是随着时间的推移，王朝儒家经学气息越来越浓，考试逐渐成为经学的一统天下。通经者，不仅考试容易通过，而且被推举为孝廉的可能性也大。如此一来，极大地刺激了传授儒家经义的太学和郡县学校，甚至名高的儒者办的私学也因此大盛。

下面再说征辟。征辟与察举相反，是指自上而下的选拔。所谓天子的选拔叫做“征”，公卿二千石的选拔叫做“辟”。实际上，所谓征辟主要是指辟，又叫辟除，而天子之征往往与特殊情况下的察举混淆不清，真正实行更多的是辟除。所谓辟除就是公卿和二千石可以自己按需要选拔自己的属吏，被征辟者虽然也可能是察举的对象，但不是也可以，因为人才需求数目很大，选拔的人数相当多，往往要超过察举数目。对于举主而言，越是官做得大、时间长，选拔的能力和能量就越大。无疑，辟除是一条通往仕途的终南捷径。不过，被征辟的人，要想走向高位，往往也要通过察举这一关。所以，有的时候，人才先征辟后察举，有的时候，被察举的人复被有力者辟为自己的属员。

汉代的这种选举制度，在当时条件下，为王朝提供了大量各种人才，最大限度地将在社会上的优秀人才集中到了政府体系之中，保障了王朝的兴盛与强大。如果单从效果上看，汉代的选举制度可以说是历朝历代最好的，在相当长的时间里，既保证了人才的能力，也兼顾了人才的品质。但是，这种选举制度在运作过程中也产生了两个额外的效应，对后世影响之大，竟然远远超过了汉代选举制度本身。

其一，催生了士大夫阶层，为后世提供了一个既负载主流文化，又提供行政人才的群体。此后社会上任何阶级和阶层的人，要想进入官僚体系，必须设法进入这个群体，或者与这个群体有些关系。按阎步克先生的说法，两汉是春秋战国以来儒生和文吏融合的年代。（参见阎步克：《察举制度变迁史稿》，第二章，沈阳，辽宁大学出版社，1997。）但是细究起来，这期间还有一个战国以来各种面目的士，蜕变为儒生的过程。这个过程，就像被独尊的儒术，不断地糅合吞噬其他学派的学说一样，各种士包括墨者、侠士，最后都演变成了被经学包装起来的儒生。而原来的刀笔吏，也逐渐经过经学的濡染（主要是不通经做不了大官的选举诱导），变成了经学味道的官吏。大家殊途同归，变成了士大夫（当然，还是有大量文吏游离于士大夫阶层之外）。这个阶层虽然面目并不是很清晰，但必须具备以下三种条件，一是通经史，具有一定的知识；二是讲求道德修为，无论虚的还是实的；三是跟官僚体系有一定关系。

汉武帝时的廷尉张汤，即为文吏出身。他亲近儒生，师事当时的大儒董仲舒、公孙弘，凡有难狱未决，即请董仲舒以经义判断。汲黯对张汤总是迎合皇帝不满，骂道：“天下谓刀笔吏不可为公卿，果然！”（《资治通鉴》卷18《汉纪十》）

其二，汉代的选举制度，主要是辟除制度，导致了官僚性质的门阀的产生。也可以说，自秦统一以后，已经被消灭了的贵族体制，借辟除制度，在官僚体系上以另外一种形式死灰复燃。一般读书人通过辟除渠道就可以直接进入官僚的金字塔，虽然属吏位置在这个塔的底层，但上升的可能性依然不小。两汉时代，曹掾出身的公卿与二千石并不在少数。所以，这无疑是一个十分具有诱惑力的上升渠道。关键是，这种任官方式，使得受惠者与施惠者之间的关系过于明晰，属吏所有的一切，都来源于上官的选拔。另一方面，在国家政治性的经学氛围日

渐其浓的情况下，没有一点儒学的基础几乎不太可能人公卿和二千石的法眼。而这些有力选拔人的大人物，同时很可能是具有相当名望的儒者，至少也是略通一二的读书人，所以，被选拔的人与选拔者往往又有了一层师生关系。事实上，有力者往往有意选择那些有德望和才学的人做自己的属吏，而几乎所有属吏都自认为是选主门生。在那个时候，距先秦不远，士大夫正在形成之中。读书人的身上还存在着很浓重的昔日士的积习，他们效忠的指向，首先是选拔了自己的恩主、自己的老师；其次才是那高高在上的皇帝。对他们来说，自己的主公既是给自己官做的人，是自己发达的根源，也是自己的恩师，是将自己的道德学问提升的人。施惠和受惠之间的恩义，再加上师生关系的强化，使得恩主与属吏之间、老师与学生之间形成了堪称当时最牢固的关系。这种关系远远超过了臣子与皇帝之间的联系。甚至在皇帝与恩主之间出现冲突时，门生宁愿得罪和背叛朝廷，也不肯抛弃昔日的恩主。

李固因党锢之祸被杀，其门生故吏郭亮冒死上书，请求为之收尸。杜乔遭戮，故吏杨匡守护其尸不肯离去。第五种（人名）因弹劾宦官，遭到放逐。宦官故意将之放到他仇家的势力范围，去了肯定性命不保，于是其门下掾孙斌追上第五种，杀掉押送人员，带着恩主一起逃亡。太原太守刘瓚，因得罪宦官下狱死，王允为其故吏，将刘瓚尸体送还家乡，并为之守丧三年。公孙赞为郡吏，太守遭到流放，他跟去服侍，临行前到父亲墓前告别，申明忠孝不能两全之意。

然而，问题远远不止于此。王朝在延续，官僚也在升迁沉浮。当门生有了出息以后，自然像他们的恩主一样，获得了辟除官吏的权力。这个时候，为了报恩，他们往往更乐意助昔日恩主的子孙一臂之力。对他们来说，这样做既不费多少力气，也不违反原则。结果越是官做得大的人，其门生故吏就越多，门生故吏越多，他们中有出息的概率就越高，而高官的子孙受到特殊关照的可能性就越大，不仅可以被轻易地领进门，而且升迁也比一般人容易得多。而这些官宦子弟升到公卿和二千石后，靠手中的辟除之权，再接着加强这种施恩报恩的关系。如此循环往复，两汉四百多年，一大批世袭的门阀自然而然地就诞生了。像东汉袁氏家族和杨氏家族，累世公卿者并不少见。同时，在那个印刷术尚未发明的时代，儒学传授除了书之竹帛之外，心口相传是个很重要的途径。在这方面，儒学大家的后代，不可避免地具有优势。许多大族世家，往往对于经学有家学传统，汝南袁氏素习《孟氏易》，弘农杨家素习《欧阳尚书》。这些世族累世高官，跟这种家学渊源也不无关系。另外，由于辟除制度规定只能选当地人担任属吏，而属吏又必须有文化，这些人一般都出在有点头脸的家族，某些家族出本郡曹掾出得多。这样，这些属吏即使不能进一步升上去，但很自然地对本族势力的壮大和家族后代出仕有帮助。这种情况在边疆与少数民族杂居地区尤为严重。如此一来，称雄一方的地方豪强就出现了，形成了更为普遍的地方贵族和门阀，即史书上所讲的地方豪强。无论是中央门阀，还是地方豪强，事实上都有了贵族世袭的意味。

东汉章帝时，周纡为洛阳令，到任先问境内的大姓有哪些，属吏就将境内的豪强列数一遍。周纡大怒，吼道，我问的是像马、窦（东汉开国元勋）这样的世家，谁要知道这些卖菜佣！这里，马、窦世家和卖菜佣（当地豪强），就是我们要说的门阀和地方豪强。

应该说，汉代选举制度的运行所产生的这两个副产品，对中国历史后来的社会和制度变迁产生了极大的影响。门阀的出现，最直接的后果是为魏晋南北朝时期的门阀政治做了铺垫。但是士大夫分裂成寒门和世族，寒族仕途无望，转而进入军界，化为军事贵族。军事贵族和门阀两者的斗争最后又导致了门阀贵族的覆灭。

八、汉代的意识形态与学校制度

秦代以吏为师，实行愚民政策，除了中央设置的少数博士官以外，没有官办的学校。汉代公立学校的设立是从设立博士弟子员开始的。汉武帝采纳董仲舒的建议，又经另一个知名儒者公孙弘的推动，于公元前 124 年在京师长安建设校舍，正式确立博士弟子员制度，成立太学。开始的时候，设立太学无非就是为博士找一些学生教教，好让儒家的五经有传人。博士很少，一经设一员，总共不过 5 个，学生也少，每个博士可带十名弟子员，整个太学也不过五十余学生。当时儒术虽然因制礼的缘故有了一定地位，但整个王朝主要的治理思路还是黄老之学，因此，儒者还只是点缀。然而，随着汉代统治者对于儒术的感情日深，孔门之学逐渐从"术"变成了意识形态意味的"教"，对官吏的选拔越来越重视道德讲求和儒学造诣，在这种大环境下，太学逐渐扩张，日见其膨胀，凡是有意入仕的人，都往太学靠拢。到了西汉末年，学生数已经达到近万人，东汉时期更是常年保持 3 万左右水平。在这个规模上，原有的师资（博士）已经不够用了，太学于是实行了开放式教学，朝中凡是有水平的官吏都可以参与太学的教学，公卿大臣们竞相收罗才俊之士到自己的门下。这些门下弟子则通过辟除和察举进入仕途，以未来的权力回报老师。太学再加上地方的郡国之学和一定数量的私学，构成了两汉的学校系统，几乎所有的学校教学的主导方向都是经学，显然，这跟官方的导向有关，跟选举的导向关系更大，在那个时代一个读书人如果不把自己变成儒生，那么就别想进入仕途。只是到了东汉灵帝时，才在洛阳设置了鸿都门学，专以传授诗歌赋词为目的，学生有成就者，可以直接进入仕途，但这一直是作为弊政载入史册的，而且由于灵帝之后，东汉名存实亡，所以，鸿都门学寿命无几。

汉昭帝（汉武帝之子）时，有男子乘牛车上阙，宣称自己是卫太子。皇帝让百官前去辨认。由于此人相貌真的很像卫太子，百官见了此人之后，自丞相以下，谁也不敢说话。京兆尹不疑后到，见了此人之后，马上命令从吏将其收缚。有人劝道：说不定是真的，暂且放一放吧。不疑引证《春秋》，说明即使此人是卫太子，也是朝廷的罪人，因为他得罪过先帝，所以必须先将他关起来再说。皇帝和大将军霍光听闻不疑如此作为之后，说：当用懂经学、明大义的人做公卿大臣。

我们都知道，汉武帝是独尊儒术的始作俑者，用夏曾佑的话来说，就是开始了一场统一宗教的运动。他所谓的宗教，等于是今天所谓的意识形态。中国式的思想统一，往往意味着融合，而不是排斥。汉武帝时的所谓儒术也是这样，它可以说是先秦思想的大杂烩，不仅仅像人们所说的外儒内法，实际上包含了法家、黄老、阴阳、墨家等等学说。无疑，在那个时代，"内多欲而外好仁义"的汉武帝，尊儒往往带有很强的形式化色彩，更多的是借助儒家仪式对王朝的功用。随着王朝历史的演进，统治者逐渐感受到了儒家思想和文化体系对于统治的好处，发现这种思想和文化对于解决政治效忠问题，有着莫大的益处。这对于在效忠和效率这对矛盾中特别在乎效忠的传统国家而言，真是再合适不过了。儒学与儒术，逐渐变成了儒教。特别是东汉王朝建立以后，朝野上下对于经学的迷恋和对孝悌节义的讲究，已经到了近乎病态的程度。皇帝几次三番主持开会，讨论经义问题，虽然是为了给社会定一个官方的标准，但由此可见其重视程度。汉朝的今古文经之争，实际上也是一个儒学经典的文本之争。最后国家不得不将五经刻在石头上，作为官方标准文本公布，让士人遵循。士大夫讲求道德，有时往往并不是在乎这些道德信条的本身，而是借讲求道德而求名。为了追求名节，任何矫情和不近人情的事情都做得出来。有人可以在父母的墓道里守孝十年，有人屡次推却皇帝的征召，有人要跟妻子过性生活，都要次次事先声称是为了子嗣计，以便向世人展示，他做这种事情，只是考虑"不孝有三无后为大"。许多变着花样的孝悌之行，都是那个时代的产物。

士林风尚也往往反映在太学生身上。东汉末年太学生不断声援朝中清流，抨击时政，一次次掀起“学潮”。这跟士林讲究名节、激浊扬清的风尚显然有着直接的联系。当然，最本质的问题还在于东汉时期的制度安排和政治运作出现了难以克服的矛盾。一方面，统治者对儒家伦理和儒学经义的提倡过了头，太学和各种学校过于膨胀，而选举和征辟又已经完全失去了过去强调行政与司法才能的标准。过去的“四科”只剩下了通经和求道两部分。太学里学生自然也就只有做名节的追求和经义的探究，才有可能出头。学校里出息的渠道，事实上只有进入仕途这华山一条路，当官僚体系变得难以容纳消化这些学生的时候，太学生势必会出现不安和躁动。另一方面，依照官僚与皇权政治的规律，政治运作只能是越来越黑暗，缺乏透明，自然也就越来越背离统治者所讲求的儒家道义和理想框架。当皇帝和专权的宦官居然将日益稀缺的仕途资源进行买卖的时候（这种行为本身，实际上暗示了原有制度已经失效，官僚资源按原来渠道分配已经出现了巨大障碍），太学生与当道者的激烈冲突也就不可避免了。

九、汉代的监察制度

帝国时代的监察制度是秦朝创立的。监察制度与行政司法制度、军事制度一样，是支撑皇权的三大支柱之一。这三者恰好构成了皇权之下的结构制衡。皇权之下的权力制衡，是帝国体制的基本原则，而监察制度在其中扮演了举足轻重的角色。

秦朝在中央设御史台，由御史大夫督率从事监察事务，而地方则每郡派一名监御史监察地方官工作。由于文献缺乏，秦朝的监察制度到底是怎样运作的，谁都语焉不详。汉承秦制，同样中央由三公之一的御史大夫统领御史台，负责监察。而地方上则将天下郡国分为 13 部州，分设刺史监察地方。其运作状况和机构变迁如下：

在西汉初年，由于官僚体制还不够完善，所以行政和监察体系之间的界限还不甚明了。丞相总理朝政，往往也行使监察权，可以随意地弹纠百官。随着官僚制度的逐渐完善，监察权开始集中到监察体系上来，形成了足以制约行政体系的强大力量。

汉代的监察机构是御史台，御史台的组织结构是这样的：御史大夫之下，御史台的实际负责人是御史中丞；御史中丞下辖两丞，分别负责御史台的两个部分，一是侍御史组合，有 15 人，负责对中央各级官员特别是对他们上朝时的礼仪监察。其中有两位被称为治书御史，地位特别重要，特选明了法律的官员担任，凡御史参与审讯重大案件时，由他们掌握量刑的依据。同时，御史台还留有御史这个官职原始的功能，负责管理国家档案（最早，御史是由史转化来的）。档案管理处被称为兰台，兰台的管理也归侍御史负责。二是御史组合，有 30 人，负责对军队和地方的监察。汉武帝时，为了强化对地方的监察，将全国行政区划分为 13 部州，即 13 个监察区，分设 12 个刺史和 1 名司隶校尉（管京畿地方）负责地方的监察。西汉末年，设立三公官，御史大夫变成了位高但无权的司空，御史中丞成为御史台的领导者。而原来与州刺史并列的司隶校尉，由于担任京师的监察并兼及负责京畿治安，往往要管到在京师的王公高官的头上，地位也大大提高，与尚书令三人上朝专席独坐，号称“三独坐”，威势压过百官。注意，这时的“三独坐”中有两位属于监察官。

与庞大的行政机构相比，监察机关只是一个小系统，人员少而且官阶低。当御史大夫不再领銜御史台之后，主官御史中丞官阶尚不及九卿。但监察系统足以跟行政体系抗衡的原因，恰在于它实际上是皇权的耳目，因而被赋予了特别的权力，拥有特殊的行动规则。任何官员，

无论官阶多高，只要被监察机关盯上，而且找出错处，就面临着丢官的可能，除非这个人得到了皇帝格外的信任，才可能幸免。即使有这种信任，受到监察机关的弹劾，对官员的名声也很不利。官卑而权重，是监察官的一个最重要的特征。虽然御史们官阶低，但由于他们手中有无所不在的监察职能，因而有了某种针对各级官员的“管官”功能，所以说话的分量不可能不重。另外，监察机构虽然很小，但却是一个独立的、直接对皇帝负责的系统，御史虽然官不大，但除了皇帝和自己的上级之外，谁也管不着他们。其三，御史可以采取他们认为合适的行动来从事监察，可以闻风弹奏，不必核实准确。其四，除了监察权之外，御史台还经常被皇帝赋予某些特别的权力，御史中丞和他的下属们，经常性地参与司法案件的审理。作为京师监察官的司隶校尉，是京师地方事实上的第一号执法官。一个有威严的司隶校尉，不仅可以使当地的不法之徒销声匿迹，而且足以震慑那些来自王公贵门的纨绔子弟，使他们作威作福的行为有所收敛。

东汉桓帝时，李膺为司隶校尉，深受皇帝信任的宦官张让之弟张朔不法，躲入张让家中，李膺居然亲自带人闯入张府，找出藏匿罪犯的密室，将其抓走，打入天牢，不等张让向皇帝求情，就将张朔杀掉。

概括起来，监察系统的功能有三：一是维护王朝秩序的稳定运转。这首先表现在这个系统对礼制的看护上。作为御史中地位最高的侍御史，其最重要的工作就是在上朝时监督群臣的举止，如有失礼失仪者，立刻带下去，当场弹劾。令刘邦第一次感到过足了皇帝瘾的朝仪，正是在御史们的虎视眈眈中才得以实现的。其次，表现在对贪赃枉法官吏的揭发弹劾上。一般官吏在俸禄之外为自己和家人捞些好处，往往是官场上的惯例，官吏的行为只要不逾越这个惯例，基本上就不被视为违法，可是只要他们的行为越过了官场惯例的底线，那么就会造成结构的紧张（民众的不满，左右官吏的不安），从而危及秩序，所以必须制裁。其中御史就是制裁重要的发起者。最后则表现在参与司法和维护社会治安方面。在这方面，某些监察官，如司隶校尉实际上在扮演着现代社会警察的角色。监察系统的第二种功能是保障官僚体系对王朝的效忠。在效忠和效率这对困扰所有国家官僚机构的矛盾中，中国传统国家一向着意点就是前者；作为一个传统的农业国度，生活节奏相当缓慢，不在军情紧急情况下，行政效率一般不是大问题，而效忠与否往往关系到王朝的生死存亡，任何官员个体或者群体对皇权的不忠，都是皇帝无法容忍的。但是，效忠实际上也有两种，一是对王朝的效忠，二是对某个皇帝个人的效忠，这两者经常是搅在一起的，但皇帝经常更看重对自己个人的效忠，要求御史们特别维护他个人的权威与尊严，而那些为了王朝根本利益着想的御史往往会得到恶报。监察系统第三种功能是根本性的，那就是作为王朝权力结构的制衡因素。很明显，一个庞大的全能式行政体系，本身存在无限扩张的可能性，如果没有另外一种机制制衡，后果将难以设想。这将会导致皇权无法有效地控制局面，形成尾大不掉之势。事实上，任何形式的国家结构都是存在权力制衡关系的，只不过有的制衡机制有效，有些效果则差一些。传统中国的制衡机制，跟其他的古代国家相比，应该说是比较好的。当然，其缺陷也是很明显的，那就是受皇帝个人素质的影响过大，受皇帝制度的影响更大。由皇权派生的外戚、宦官、女主等非制度性权力因素都会对原本平衡的政治局面产生影响，甚至倾覆之，当然，到了这个时候，一个王朝的命运也自然陷入了危机。由于监察不能针对皇帝，而针对皇帝谏议又不带有强制性，所以，在面对由皇权派生的衍生物时，监察的有效性就要大打折扣。

十、官员的任用规则与考核制度

官僚体制形成之后，势必对官员的任用有一些规矩和限制，而且逐渐派生出一套对官员的考

核程序和办法，否则体系的运转就会出现問題，这是官僚制自身的要求。只要官员具有皇帝雇员的性质，任用和考核制度就是免不了的。在秦汉时期，由于官僚制确立的时间还不长，相应的任用和考核规则还不完善，有些基本上还处在行政习惯的范畴。

1. 官员任用的习惯规则

首先，主要官员任用权归于中央，这是集权体制下官僚制的一个基本原则。在秦朝，这个原则得到了完全贯彻。西汉初年，诸侯王国一度获得了对自己王国官吏的任用权，后来，随着诸侯的逐渐削弱，中央任用主要官员的原则再次得到了遵行。但是，对于主要官员的属吏，任用权却依然掌握在官员自己手里，形成了早期的"地方主义"，也是门阀政治的源头。其次，秦汉时期对官员的任用方式分为"真"、"守"、"假"、"领"等形式，真为实授，守为试用，假为暂时摄事，领为兼任，又称"录"。另外，在本职之外，另加虚衔官职为"加官"，有加官者虽然不管所加官职之事，但却享受虚衔官职的特权。没有印绶，也不管具体事务的官员被称为"散官"。散官无管事的权力，但有议政的权力。准备任用、但一时还没有任用的官员候补者，被称为"待诏"，没有薪俸，只发一点补贴。再次，在习惯上，两汉对于官吏的任用在籍贯上有一定限制，实行籍贯回避制度。一般来说，本地人不当本地官，州刺史不用本州人，郡太守不用本郡人，县令不用本县人。而且，婚姻之家，也不能到相互的州郡为官。然后，对于宗室和外戚，在习惯上也有一定限制，不许他们担任近畿地方的地方长官，不许担任九卿等等。最后，官员的任期没有限制，只要没有过错，或者皇帝高兴，任期多长都行。反过来，频繁地变易也是可以的。地方官如果自己不想干了，或者发现有司已经觉察到了他的过错，自行去官，一般不会被禁止。不过，上述规则都属于一种行政习惯，实际实行起来并不严格，比如对外戚的任用限制，碰上强有力者就被打破。西汉晚期和东汉时期，实际上一直处于外戚专权的阴影之下。

2. 官员的考核

秦汉时期地方官员的考核，主要通过上计这一途径进行。所谓上计，就是地方官定期向上级机关汇报本地情况。县级地方每年年终，将本地的户口变化、税收以及各种情况汇报到郡国，由郡国据此对县进行考核，而郡国则在汇总核实了各县情况后，由专门的上计吏携带计册，到京师汇报，接受丞相府的审查。在审查的时候，上级机关还顺便问一些地方的百姓疾苦、风土人情和治安风化状况。东汉时期，由于尚书台实际上秉政，所以，上计由尚书令主持。在上计期间，御史台负责调查上计的真伪，所以，实际上上计吏也得跟御史做陈述，接受监察部门的检验。

上计完毕之后，要对所有郡国长官的政绩进行排名。名次高的，会得到赏赐和提拔，但是如果没有明显的过失，即使名次较低，也不会受到惩罚。

十一、汉朝的兵制

汉朝的兵制被后世兵家称为最优秀的兵制，因为它在抵御外部威胁和防止地方割据甚至叛乱的两个方面，都有出色的效能。为了对付作为"天生的战士"的游牧民族的威胁，身为农业民族的汉族王朝的军队，必须保持强大的战斗力。保持战斗力的首要条件有两个：一是要有经常的训练，是职业兵；二是兵与将领之间，要有足够的亲和力。然而，这两个条件，对于一个生产力并不发达的农业国家来说，都有一定难处。首先，维持太多职业兵，与农业生产需

要是相矛盾的。其次，在职业兵中如果兵将之间十分亲和的话，在古代环境中，就比较容易造成军队对于中央政府的叛离，或者形成武装割据。军队对于王朝来说就是一个双刃剑，不能没有，但有了以后，弄不好可能伤了自己。既要保证军队的战斗力，又要防止其不听招呼，的确是一个难题。应该说，汉朝比较好地解决了这一难题。汉朝的军队分成中央和地方两个系统，互不统属，相互有制约关系，而中央和地方军内部，也被分成不同的单位，同样相互制约。但是，每支部队的将领和士兵之间都是熟人，有着相当亲和的关系，但军队各单位之间，却几乎不可能私下合作。一个小单位军队独自的叛乱，成功的可能性几乎等于零，所以反叛就被有效地遏制了。除了制度的因素之外，汉朝成功地控制了西域，可以不断获得良马，而且军队骑射技术高超，也是战斗力强的一个重要原因。

1. 符节制度

汉朝的军队指挥权在皇帝手里，皇帝是全国军队不言而喻的最高统领。军队调动，无论地方军还是中央军，都得经过皇帝亲自批准。即使是最为能干也最为霸道的宰相，也不可擅自调动军队。军队调动实行符节制度，凡独立的统兵将领，都持有虎符的一半，而另一半在皇帝手里（皇帝身边有专门管理符玺的官员）。凡发兵，由皇帝派遣使节，使节持有特制的“节”（相当于现在的介绍信），并带着另一半的虎符前往征调的部队。将领只认符节不认人。节相当于使节的身份证明，而虎符则是发兵的调令。两半虎符严丝合缝地合在一起，发兵的调令才算得到验证。符节均由皇家专门的工匠打造。在那个时代，精工巧匠悉数征往皇家手工业工场，民间缺乏高手，因此民间是仿制不了的，所以可靠性很强。

2. 中央军体系

西汉的中央军是皇家禁卫军，是装备和战斗力最强的军队。任何一个和数个郡的地方军，都无法与中央军相抗衡。可以说，只要不是举国一致的反叛，中央军按道理都能应付。西汉的中央军被分成南军和北军两支，两军不仅常驻地点不同，而且分属不同的领导体系，甚至连士兵的来源也不同。南军士卒来源于国内各个郡县，而北军士卒来源于京城附近的三辅地区。由于两军不仅统帅各异，而且来自不同的地区，各自的士兵群体缺乏起码的乡土亲和性，甚至由于地域的不同可能产生相互的歧视。所以，两军绝对不可能私下采取一致的行动，就是说，绝对不可能一致反叛。

南军属于皇宫的宿卫，实际上又被分成两支：一支是由卫尉统率的兵卫，担任宫城的守卫；一支是由郎中令（后为光禄勋）统率的郎卫，负责皇宫内的守卫。北军则由中尉（后为执金吾）统率，属于京师的卫戍部队，负责京师的守卫。汉武帝以后，中央军有了大幅度增加。南军增加了期门军和羽林军两支，北军则增设了八校尉统率的八支部队，形成了格外强大的中央军事力量。东汉时期，中央军被大大地削弱，南军的名义被取消（兵员还在），北军数量也大幅度减少。只是由于宦官势力增大，多出了由宦官统率的西园八校尉，以及派驻外地的数营部队。

3. 地方军系统

汉代地方军事系统大体上是分为两个部分：一是郡国兵，二是边防兵。汉朝每个郡国都有军队，甚至每个县也有属于自己的军队。县里军队的统帅是县令（长）和县尉，郡国兵的统帅是郡太守（王国之相）和都尉。郡国统帅对于本郡国境内的治安以及防卫事务，可以全权处

理，任意调动兵力。但是凡出境用兵，则需中央号令。如果没有中央的命令就调动军队出境，等于反叛，是灭族的大罪。由于各个郡国之间难以采取统一行动，而单个郡国的兵力跟中央军比起来又过于悬殊，所以，没有郡国长官敢于冒险。

边防兵大体上有三种：一是边郡兵，二是屯田兵，三是属国兵。边郡兵是靠近边境的郡所属的军队，由于负有守边之责，所以比内地的郡国兵要多，而且装备与人员素质优良。统率边郡兵的边地太守往往是久经沙场的宿将，权力与活动范围都要比内地大得多，不过，单个边郡的兵依然难敌中央军，而且边境地区往往物质匮乏，需要内地的接济。所以，只要没有大量积蓄，即使边将有意，也难以有反叛之举。此外，西汉自汉文帝起，就开始在边境地区实行移民屯垦，主要是在河西陇右以及青海等地。为了减轻对方少数游牧民族的压力，屯田地区设置屯田兵，特设农都尉统率。属国兵属于归附的少数民族军队。自汉武帝屡次对北用兵之后，被打败的匈奴和羌人部族有些乐意归附，于是汉朝就在边境地区划出一些地方来让他们居住，设立少数民族属国。少数民族向来有能战之传统，所以特设属国兵，让他们为汉朝守边。属国兵在中央统一由典属国管理，各属国则设立属国都尉，名义上作为领兵之将。实际上属国兵还是由各个少数民族按习惯自己管理，所以往往不太可靠，遇有机会还可能复叛，所以对于属国兵往往要有监视的部队。

4. 兵役与军队编制

汉代的兵役制度类似秦朝，采用的是一种义务制的劳役和兵役混合体制。男子 20 岁达到"傅籍"年龄，开始为国家服役，23 岁开始服兵役，一生累计服役两年即可，一年在郡国，一年上京城，或者戍边。戍边之役可以交钱，由政府出面雇人代替。除了义务兵之外，朝廷还采用募兵和谪兵（发刑徒和有市籍的人）方式，组建军队。而且，随着王朝的演进，原有的义务兵制度成本过高，逐渐失效，募兵的制度逐渐成为主要的征兵形式。

汉朝军队的兵种以步兵和骑兵为主，兼有少量的车兵和船兵。军队的编制是部曲制，即每个将军下属若干部，每部的统领为校尉，每部下辖若干曲，曲设军侯，曲之下依次有屯、队、什、伍。各级将领都有自己的亲卫队，占所辖军队的 1/10，亲卫队往往等于将领的私人部队。

十二、政治运作的机制与过程

任何一种制度，其运作机制和过程，或者说制度运行的程序都是非常重要的。程序的安排，往往可以使制度的某些本不应该凸显的成分凸显出来，也可以使某些原本显赫的官职没落下去。皇权与相权此消彼长，常常在程序变化中露出端倪。

1. 行政程序

汉朝的行政程序是这样的：行政首脑及其属衙是全国行政事务的中枢。开始是丞相，尔后为领尚书事的大将军和太尉。各地的奏章先送到行政首脑处，一般的日常事务，行政首脑可以直接处理，然后报知皇帝便可。重大事务和直接关系皇帝的奏章则先做初步处理后提交皇帝。这种处理政务的架构和过程，是皇帝逸而宰相劳。

2. 上计

上计即地方官定期汇报地方情况的制度。作为君主了解地方情况的一种方式，上计制度自战国时期就已经实行了，秦汉时期只是将之更加严密化程序化而已。两汉时节，每年秋收已毕，各郡长官和主管的曹掾上京上计（后来改派郡丞与长史带领）。在此之前，各县应先行派员到郡政府上计，上计内容大体有各地户口变化，钱粮出入以及治安状况等等，郡政府汇总各县情况，一并派员到京城，向行政首脑和皇帝汇报。上计无疑是中央政府掌握地方情况的最主要途径，如果地方政府上计不实，那么其长官将会受到严厉的惩处。而中央派出的监察御史将负责监督这方面的情况，而皇帝也经常通过鼓励各地的士人上书（贤良、文学），收集地方的情报，检查核实各地的上计内容。

3. 决策的程序与机制

两汉时期的政务决策，一般有两种程序：一是先由行政机关或者行政首脑提出方案，交由皇帝，皇帝认可后再交指定的会议讨论，最后由皇帝拍板。二是由皇帝提出方案或意向，交由会议讨论。两种程序最后都要形成以皇帝名义发表的诏书和敕令，交付执行机关执行。决策机制是各种形式的会议。首先是御前会议，御前会议是由皇帝亲自主持决策会议，讨论的是最重大的国家事务，像战争、议和、立储、封禅等军国大事，都要经过御前会议的讨论。其次是宰辅会议，由宰辅主持，讨论的是次一等的大事。比如某项法律的修改、某些礼仪的确定，以及所有皇帝认为需要讨论的问题。宰辅会议原来是政务的核心机制，但是后来被中朝会议所取代，中朝官主持的会议成为事实上的宰辅会议。其三为百官会议，百官会议往往是在皇帝对某些决策感到拿不定主意，或者由于行政首脑刻意顶牛的情况下，为扩大决策面，听取更多官员的意见，或者以百官压宰辅而召开的。百官会议的参加者往往是在京的所有官员，所以，往往很难实现真正的议事。只是参加的人数足够多，往往很容易冒出符合皇帝意思的意见，可为决策向皇帝意向转化提供更好的借口。参与决策过程者的地位与作用，往往与其在决策中心的位置和皇帝信任程度有关，在会议中，每个人意见的分量显然是不一样的。所以，我们可以将两汉的这种决策方式，称为梯度的集中式决策。所有参与决策的人，都是提供意见供宰辅和皇帝采纳，而皇帝拥有最后的决定权。

一般情况下，皇帝的意见是要被尊重的，而且只要皇帝坚持自己的意见，往往都会成为最后的胜利者。因为任何决策皇帝都是最后的拍板人。但在事实上，皇帝决策意见的形成，往往要受到宰辅和身边近臣的影响，宰辅往往可以不断地在提交皇帝的方案中，或明或暗地坚持自己的意见，最终迫使皇帝让步。显然，这跟决策程序有很大的关系，因为宰辅才是直接处理政务的人，他们跟皇帝直接存在着事实上的信息不对称，也就是说，在决策中，他们的信息量要比皇帝充分，所以在决策中往往达成某种均势，并不一定皇帝总是成为胜利者，有时即使胜利也是打了折扣的胜利。

需要掌握的概念

礼崩乐坏 春秋五霸 士阶层的崛起 三家分晋 法家 奖励耕战 雇佣官僚 胡服骑射 百家争鸣 权力技术 皇帝 三公九卿 郡县制 以吏为师 严刑峻法 文牍主义

军国体制 思想禁锢 后宫制度 东宫 郡国 朝仪 独尊儒术 察举 征辟 二府 尚书台 二千石 南北军 符节 太学 经学传承 上计 春秋折狱

思考题

1. 为什么说礼崩乐坏意味着宗法秩序的紊乱？
2. 政治思想与政治制度的关系是什么？
3. 法家政治主张的核心精神是什么？为什么战国时期的变法均为法家色彩？
4. 为什么说庞大的官僚体系是"大一统"帝国的必然产物？
5. 秦始皇为什么要"焚书坑儒"？
6. 秦二世而亡的制度因素有哪些？
7. "以吏为师"的治理意义是什么？
8. 为什么西汉实行不了分封制？
9. 礼仪对于传统王朝意味着什么？
10. 汉朝的兵制是怎样解决效率与忠诚的矛盾的？
11. 汉朝的选官制度有何特点？
12. 汉朝监察制度的地位和作用是什么？为什么会有这样的地位和作用？
13. 汉朝在中国官僚体系的发育中起了什么样的作用？

阅读书目

1. 瞿兑之，苏晋仁，两汉县政考，北京：中国联合出版公司，1944
2. 曾资生，两汉文官制度，北京：商务印书馆，1941
3. 安作璋，熊德基，秦汉官制史稿，济南：齐鲁书社，1985
4. 王宇信、杨升南，中国政治制度通史，第2卷，北京：人民出版社，1996
5. 陶希圣等，秦汉政治制度，北京：商务印书馆，1936
6. 阎步克，察举制度变迁史稿，沈阳：辽宁大学出版社，1997

第三章 贵族与皇权--三国、魏晋南北朝

第一节 三国，贵族政治浮出水面

东汉末年，在各地豪强日益强大的情况下，中央政权非但不能抑制地方的离散趋向，反而在外戚、宦官和朝官的三角争斗中，迅速走向衰落。黄巾起义使得各地豪强在镇压农民起义过程中进一步壮大，而且突破了地域界线，形成了若干跨州郡、以军事面貌为标志的大豪强与门阀性的豪强。汉灵帝死后，在突发的外戚与宦官的大冲突中，两者同归于尽，政权落入了毫无经学背景，而且有些胡羌化的凉州豪强董卓手里，东汉王朝名存实亡。在董卓残暴统治下，连两京都遭到了毁灭性破坏，王朝政府赖以存在的物质基本消亡。随着董卓集团的分裂和覆灭，历史进入了军阀割据、群雄并起的大混战时期。

在东汉末年的军阀混战中，关键的中原地区逐渐形成了曹操与袁绍两大集团对峙的格局。最终曹操利用把持中央政府的有利政治形势，"挟天子以令诸侯"，击灭袁绍，统一了中原。但接下来的赤壁之战，使得曹操统一天下的步伐受阻，从此形成了曹操、孙权、刘备三分天下的局面。

在东汉年间，已经出现了某些世袭为官的家族，在地方上表现为长期把持某一郡的政务，家族势力庞大，拥有大量的依附农民，被称为豪强；在京师，则表现为子孙累代为公卿，呈现出某种贵族化的倾向，人称"门阀"。门阀和豪强事实上的分野并不是那么清晰，也存在着互换的可能，但一个统一的特性就是权力地位的世袭性和家族势力集团化。

从东汉末年的军阀混战到整个三国时期，是贵族与豪强政治的充分发育阶段。

一、作为传统意识形态的经学的衰落

以军阀混战为契机，作为维系君臣关系特别是中央与地方关系的经学开始式微，而那些练兵、打仗、筹粮等实用的学问变得吃香。汉灵帝时的鸿都门学，到了曹操手里被继续发扬光大，诗歌词赋之学不再被人看不起，曹操、曹丕、曹植父子亲自操练文学，蔚为风气。同时，东汉以来士大夫狂热追求孝道的风气稍杀，曹操甚至公开强调不忠不孝而有治国之术的人，他也可以起用。在这种传统意识形态衰落的情况下，士人对皇权的效忠已经被极大地削弱，每个人的主公只能是起用他的豪强性的官僚，其效忠基本上指向这些有力者。

二、地方豪强与官僚的高度结合

出于割据一方的需要，地方豪强与地方官僚进一步结合。地方官如果不是豪强，也必须使自己变成豪强，而且如果想要加强其所控制地方的统治，必须借助当地的豪强。从东汉中期起

就出现的官僚世袭化家族化倾向日益严重，实际上，到了三国时期，地方官已经从朝廷雇员逐渐变成了半个世袭贵族。而在军阀混战时期不得不起用的一些寒族人才，很快地就融入到贵族门阀体系之中，没有对贵族化倾向有任何的纠正。

三、农民变成了豪强的依附者

由于长期战乱，为了求得庇护，农民迅速地佃户门客化，转变成为豪强的依附者。他们或者归附于强势诸侯，成为他们具有半奴隶性的士家制兵户，或者投奔坞壁，成为坞壁主的依附者。独立农户变得非常稀少，中央政府的财政实力因而也十分虚弱。

四、三国政府对豪强贵族的依赖

魏、蜀、吴三国，实际上都是依赖贵族豪强的支持，才能维持下去。魏国在开始时，皇族就是具有最大势力的豪强。他们聚拢了最多的人才，然而随着时间的推移，皇族集团内部也因贵族化而受到削弱，因而不得不依靠地方大族的支持才能存活，以至于最后被司马氏联合其他豪族灭掉。吴国建国之初，就依赖江东豪族的支持，吴国掌权的主要官僚基本上由顾、张两大姓垄断。蜀国情况稍好，但也是外来豪强与当地豪强的结合。

五、豪强的军事化与兵役制度的变化，加强了贵族政治

从东汉末年起，战争开始成为最大的政治。地方官、豪强或者身兼豪强和地方官二任的割据者，都变成了军人。各个集团都演变成了军事集团，而出于军事需要，集团内部的联系被强化，集团首领和下属之间的依附性关系大大增强。与此同时，从曹魏开始实行的"士家制"兵役制度，使士兵和他们的家属成为将领的私属。尔后，由于三国分立，彼此间的竞争和战争状态，使得各国内部的势力集团依然要维持其军事化的面貌，他们的私属必然家族化和世袭化。

第二节 九品中正制和"户调式"与门阀政治

三国中的曹魏，本是来路不够纯正的门阀创立的国家。曹氏发迹，要归功于势力很大的高级宦官，虽然来路不正，被袁绍门下文人诋毁为"阉竖遗丑"，但已经不能算是"寒族"。过去历史学家在判别门阀和寒族的时候，往往看他们的儒学根基，出身的清要与否，显然不合理。事实上，判定门阀应主要考虑其对权力控制程度，以及是否能将这种权力在家族中传递下去。自曹操起兵以来，已经形成了世袭化的军事集团，本身就具有了门阀的特征。当然，这种来路不正的门阀贵族，在发展过程中，由于自身发展的迫切需要，往往要尽可能争取更多的人才，而自然也不像老资格门阀那样，有那么多意识形态的顾虑，他们往往会选拔一些平民出身的士人，进入集团的高层。可是，集团形成较大的规模以后，曹操集团内部的成员，一部分却又以半独立诸侯的名目存在，将领分兵各地，领土管军。朝中归附的东汉门阀，大多势力依然，只是一时还难以与曹氏家族抗衡。但在曹操在世之日，始终是他称帝的障碍。

曹操的儿子曹丕做了皇帝以后，面临着两个重大课题，一是重新开始道德讲求，建构儒家意识形态。二是削平门阀，重整官僚体系。

显然，曹家想解决这两个问题，而且也采取了相应的制度变革，选官体制实行九品中正制，就是这种努力的一部分。

九品中正制是针对察举一征辟制选举权流失的弊病，而采取的选举改革。其目的就是要将选举权收回中央，便于皇帝控制，重新建立士人与朝廷官僚制的正常关系，以逐步削弱地方化的倾向。

公元 220 年，曹丕继任魏王，代汉在即，思有所作为。他采纳吏部尚书陈群的建议，在地方设立中正官代替乡里评议考察人才。具体办法是，每州设一大中正，每郡设中正，由当地出身的朝官中"德充才盛"者担任，（《通典》卷 14《选举二》）负责将本地士人状况考评定级，以供吏部选官参考。中正虽然属于兼职，但也设属员，负责访问与编定士人等级。由于吏部选官完全依照中正的考评，所以，此制度又称九品官人法。

中正编定的本地士人材料，在技术操作上分为两项：一是"家世"，即每人父亲和祖父姓甚名谁，任何官爵，任职状况，本人直系亲属姻亲的官爵大小，类似于今天的家庭出身和状况。二是"状"，即对本人道德状况、才能学识的评语。然后根据"状"，参考"家世"，评定每个人的"品"。品的分类，受班固评议古代人物分类的影响，将人物等级分为上上、上中、上下；中上、中中、中下；下上、下中、下下九个等级。由中正将本地人士评出等级，然后向朝廷汇报，此后每三年清查一次。当时的官阶也有九品，但与这个人品的九级并不是一回事，然而它们之间还是有联系的。一般来说，中正所评的品级越高，所授的官职往往在比较清要的位置，以后升迁就快，反之则比较不容易得官，授官也不是重要的位置，事务琐碎且繁忙，即所谓的"浊官"。

九品中正制的实行，开始的目的主要是将原来的乡里评议改为官方评议，或者朝廷评议，无形之中将选举之权收回了中央。最初，由于曹操"唯才是举"选举思想的余风尚在，中正评定士人的时候，还比较注意其人品和才能，特别是碰到中正比较识人之时，往往比较听从当地的公议，选出优秀人才，人称"犹有乡议余风"（《晋书》卷 36《卫瓘传》）。但是，用不了多久，这个制度就变了味道。中正评定人才，越来越依据士人的家世，父祖为高官者，在选举上占了越来越大的便宜。久而久之，门第高者品级就高，门第低者品级就低，朝廷任命中正官时，往往要征求本地出身的高官们的意见，连中正本身的公正性也逐渐丧失。终于形成了"上品无寒门，下品无世族"（晋初尚书左仆射刘毅语。见《晋书》卷 45《刘毅传》。）的局面。

造成这种局面的原因，从表面上来说，是由于一个简单的技术环节，即在评议的标准中设置了"家世"这一参考项目。这个项目虽然只是参考因素，但由于"家世"是死指标，或者说硬指标，而一个人的德才状况的标准相对来说则要软得多，有见仁见智可能，很难有一个统一而又确定的标准。所以，在操作过程中，很容易出现软指标依从硬指标的现象，这样一来，"家世"就从配角变成了主角。但是，当初的评定指标为什么会将"家世"考虑进去，而且，后来任命中正时为什么会考虑高官的意见。显然这其中有什么门阀政治的因素，也就是说，在那个时候，门阀世族已经有了举足轻重的地位，所以在政治设计的时候，有意无意地都要受他们

所左右，这才是九品中正制最终变质的深层原因。

曹家这个来路不正的门阀做了皇帝，事实上不可能从根本上铲除门阀。所以，选官制度改革的举措适得其反，不仅没能实现重整官僚体系、重新确立皇权至上地位的目标，反而成了门阀政治的催化剂。

进入晋朝，九品中正制出现进一步的异化，人们越来越往高等上攀。等级虽然有九个，但在人们眼里，只有上下或者高卑两等。只有一、二、三品为上品，其余为下品。而上品之中，一品是留给皇族的，这用不着中正来评，结果等于虚设。所以，大家都往二、三品上挤。久而久之，三品也没有人乐意要了，大家只想着二品，人称“灼然二品”，不评为二品就不依不饶。事实上，凡是像样的门第出来的人，基本上都挤进了二品。而门第不高的，则统统被排除在二品之外，都算是卑品。这样，作为汉代以来统治基础的士人，就被明显地从血缘上分化成为世族和寒族两个部分。前者处于政治权力的垄断地位，而后者则被排除在权力中心之外，长期徘徊在边缘。

在制度上，到了完全按门第选举的地步，中正官也就没有什么用了，吏部靠名门大姓的谱牒直接选官就是了。但是由于同一个姓氏，门第高下是不一样的，而某些跟望族同姓的寒族，往往假造谱牒，冒充高门。于是，作吏部的官，都必须有一种特殊的本事，即熟悉谱牒，精通谱牒之学。进而造成一时之间谱牒之学大盛，民间多有人习之，甚至到了唐朝初年，李世民的秦王府还有位属吏李守素，特别精通谱学，“人称‘肉谱’”（《隋唐嘉话》上）。

西晋实行“户调式”，原本意义是打算借此抑制豪强门阀兼并农户的势头，为国家多增加编户齐民。因此，它规定了王公贵族和官僚们占田和荫客的数额，比如第一品官可以占田五十顷，每低一品，减五顷。一、二品官可以荫客五十户，三品十户，四品七户，五品五户，六品三户，七品二户，八九品一户。原以为规定了占田和荫客的数量，就可以抑制兼并，将门阀豪强荫占的农户限定在一定范围。然而，“户调式”实行后，实际等于将豪强门阀占田荫客的现象合法化、制度化了，由于大多数官僚体系的成员都或多或少地豪强化了，所以没有多少人会认真地按规定去限制自己，削减本来已经有的田亩和荫客佃户，人们所在乎的往往只是制度规定可以占田、可以荫客的层面，而这个层面的内容，落实到操作层面，只起到了进一步促使社会贵族化的作用。如果说，九品中正制还只是将读过书的士人家族贵族化的分化加以强化，而“户调式”则加剧了整个社会的贵族化倾向。西晋时期，东海王氏、河内山氏、泰山羊氏、京兆杜氏、颍川荀氏、陈氏、平原华氏、山阳郗氏、河东裴氏、卫氏、扶风苏氏等一并显赫一时，成为最为人艳羡、权势也最大的名门望族。

西晋二世而亡，但渡江以后的偏安政权，由于势单力薄，对世族的依赖更加严重。显然，已经发展了百多年的世族门阀势力，不可能仅仅因为一场战乱而退出历史舞台。虽然胡人石勒杀掉了几万士族，但是还是有一部分随着残余的晋室逃到了江东。东晋建立之初，就是依靠这些渡江的士族的支持才维持下来。所谓“王与马共天下”，讲的就是身为世族领袖的王导，辅佐司马睿的事。据说司马睿登基时，居然要王导和他一起坐床（床即龙床，用来坐的，当时还没有椅子）。后来，在王导等人的调和下，江东当地的士族也承认了司马氏政权，王、谢、桓、庾四大姓占据了东晋门阀金字塔的塔尖。

第三节 门阀政治阴影下的西晋分封复古

西晋立朝，华夏一统，按道理应该实行强化中央集权制，才是正理。但是西晋却拿出部分疆土，实行了西周式的分封制，将嫡系皇族 27 人封为国王，开始还将他们留在首都，后来竟然让他们回到各自的封地。西晋的这些封国虽然占地并不大，但跟曹魏的分封有根本不同，国王们对自己的封地有完全的支配权。封国不仅有土地人口，而且官吏的设置任由国王支配，封国的军队也归国王统率。其中 5 个大国，有户口 20000 余，可以有军队 5000 人，中等国户口 10000，也拥兵 3000 人。

从表面上看，西晋的这种制度变革，是吸取了所谓的曹魏教训。曹魏皇家子孙虽然封王，但都被禁锢在封地上，没有一点力量，因此，当司马氏大肆篡权的时候，没有自家人来帮忙。不过，这种教训与西汉立国时从秦朝的覆灭中吸取的几乎一模一样。士族出身、精通经史的司马氏应该知道，汉初的经验教训告诉人们，握有实力的同姓王，实际上对中央政权是更大的麻烦，因为他们拥有别人所不可能有的血统上的合法性。所以说，西汉初年历史的重演，背后应该有另外的原因。

曹魏失国，主要原因在于社会的贵族化。土地和人口都被处于中间的门阀贵族夺走，中央政权日益削弱。而原来打天下的集团精英，在这种社会条件下，只能在功成名就之后，回到各自的封地或者家乡，安享尊荣。曹魏集团的人才日益凋零，对京师军事力量的控制也大不如前。与蜀国的连年战争，逐渐暴露出曹魏集团的弊病，而战争压力又使得王朝政府不得不借重以司马氏为首的士族大姓，所以司马氏得以乘机联合其他士族大姓，发动政变灭掉在京师的曹家势力，进而取而代之。就跟秦朝二世而亡一样，曹魏的失败实际上并不是没有分封的过错，这一点，司马氏即使没有完全意识到，至少也不会全无所知。

实际上，西晋之所以大封皇族，主要是想以贵族化的方式抵御贵族门阀的势力。西晋以人为的方式，培育起一大批更大的却跟传统士族不同的贵族来，让这些皇族对抗贵族门阀。司马氏也是靠士族门阀的支持起家的，他们当然知道，从东汉以来盘根错节的门阀士族，其力量之强大，绝不是中央政权在短时间可以削平的。所以，司马氏采取这种办法，从理论上无可厚非，只是实际效果却像是在饮鸩止渴。因为自秦汉以来，同姓皇族对皇帝的威胁是最大的。在西周宗法制不复存在的情况下，王权的继承没有了原来的宗法秩序，只要是王室成员，都有可能成为帝王，只要有相应的物质和军事条件，谁都可能非分之想。晋武帝之后，晋室衰落，有实力的诸王乘机而起，祸乱朝廷，实在是势所必然，怨不得别人。

在大封同姓王的同时，西晋还以五等爵大封士族和功臣。只是给予的封地既小，又与士族们原来的势力范围不一致。实际上，这种做法与实行“户调式”一样，不过是力图削弱士族门阀。可是，这种如意算盘还是落了空。士族门阀遥领了封地，但却依然把持着原来的势力范围，而且可以堂而皇之地占地荫户，行贵族之实。对此，西晋王朝没有任何办法，只能继续饮鸩止渴，赋予同姓王都督、大都督的名义，让他们掌握数州的兵权，企图借此抗衡士族门阀。结果是在以个人魅力尚能控制局面的晋武帝死后，这些手握军权的同姓王开始作乱，演出“八王之乱”的悲剧，颠覆了西晋王朝，重演了秦朝二世而亡的历史。

第四节 中央机构的权力制衡与职能分工的初现

魏晋南北朝是个制度紊乱的年月，但又是各种创新初现的时代。后来在隋唐时期定型的三省六部制，实际上在魏晋已经出现雏形，只是还不够稳定。同时原来的三公九卿制依然存在，虽然更多地成为一种名誉官衔，但由于各自的机构不撤，所以，不排除特殊情况下，旧体制重新掌握实际权力的可能。但总的来说，新的三省实现制度替代的趋向还是明显的。双轨制的存在，是制度变迁过渡时期的一大特色。

1. 中书省的出现，尚书台之权第一次分割

在西汉武帝时，由于君权扩张，除了尚书台开始扩大之外，皇帝身边的各种侍从和顾问也开始增加。其中有一些是备顾问和咨询的“文学侍从”，以各种大夫、议郎、给事的名义出入内廷。还有些是专门陪伴皇帝左右的，做些应手的事情，或者插科打诨，给皇帝解闷，以常侍、侍中等名目存在。做后一种侍从的，往往为士人和宦官，到了东汉，宦官逐渐多了起来。东汉灵帝时，成立侍中寺，赋予其“省尚书事”，即审查尚书起草的诏书的权力。东汉的覆灭，依附在朝廷大树上的宦官集团受到很大打击，于是进入三国时代，皇帝的侍从又恢复到了西汉时的状况。

这两部分侍从的前一部分，在魏代汉以后，逐渐演变成了皇帝的专门秘书班子--中书省，而后一部分则演变成门下省。显然，这种演变也是由于皇帝力图对权力直接控制的结果。自尚书台侵夺了丞相的权力，变成实际上的中枢机构之后，兼尚书事的重臣往往变成了事实上的丞相，而尚书台内朝的意义也随之变淡，实际上成了兼任尚书事重臣的附属机关。曹操在事实上取代东汉王朝后，用自己的幕僚为秘书，将本属尚书的草诏权拿了过来，直接掌握。朝代更迭之后，新朝为了强化君权，顺理成章地将秘书变成中书。特立机构中书省，将尚书台的权力分割出了一部分，专门负责起草诏书，掌机要，自然也就成了参与最高决策的核心机构。

中书省设中书监和中书令。副手为中书侍郎，其下有舍人、通事等属官。由于中书省设在宫苑，而且由皇帝的近侍顾问转成，所有王朝政令皆自所出，所以权威日重，人称“凤凰池”。虽然当时尚书令官阶还是比中书省长官要高，但一般士人均以在中书任职为荣，是第一号清要之职。西晋荀勖久任中书监，后迁为尚书令，人往贺之，勖怒曰：“夺我凤凰池，诸君贺我耶？”（《晋书》卷39《荀勖传》）对于权力欲颇重的荀勖来说，负责行政事务的尚书令，既没有掌握机要、出纳王命的中书监地位重要，也没有其富有荣耀感。实际上，自西晋以来，中书监、令已经成为高品势族的专有物。

2. 门下省，从侍从到谏议

皇帝侍从中比较有文学才能、平时充当顾问的一部分，分出去成立了中书省，而比较纯粹的侍从也开始发挥作用。自秦汉以来，这一类的侍从杂用阉人，属于伺候皇帝的人，甚至连袭

器虎子（尿壶）、唾壶都管，后世讥讽侍从出身的人，往往称之为“持虎子者”（《三国志》卷16《魏书，苏则传》注）。做的事虽然不堪，但由于能与皇帝近距离接触，所以依然被人看重。两汉有许多著名人物，像卫青、霍去病、霍光等人都是侍中出身，以滑稽出名的东方朔，也是个中人。魏文帝曹丕设侍中、散骑二曹，并令二曹长官侍中、黄门侍郎、散骑常侍、侍郎等，在尚书奏事时在坐。可见，侍中的地位已经凌驾于尚书诸曹之上，可以跟尚书令相抗诘。

进入晋朝以后，设立门下省和散骑省，但以散骑省隶属门下（后合而为一），长官为侍中、给事黄门侍郎。属官有散骑常侍、给事中、通直散骑常侍、员外散骑常侍、散骑侍郎、通直散骑侍郎、员外散骑侍郎等，有议论尚书奏事之职。在对尚书奏事说三道四的同时，由于其皇帝跟班的地位，所以还可以时常对皇帝的阙失提点意见，起拾遗补缺的作用。随着时间推移，门下省的权力越来越大，渐渐地开始对中书省起草的诏书发表批评意见，最后发展到在一定条件下，可以将不合适的诏书驳回重议，即获得了所谓“封驳权”。这样，就形成了对中书省的制约。同时，门下省也以这种特殊的方式参与决策，成为政治核心机关。至此，尚书台（南朝改省）的权限只限于行政事务执行，三省形成了中书出令，门下审核，尚书执行的分工制约机制。

在这种情形下，门下省的人员开始注重文学之士。不过，由于门下省官员依然是皇帝的侍从，所以，在人员挑选上，往往还注重“风姿”，即相貌的漂亮。在两晋南北朝期间，门下省的主要官员由于接近最高权力中心，参与机要，所以跟中书省一样，成为门阀的首选之职。

南朝宋代文帝时，王华为侍中，经常与皇帝接膝共语。孝武帝时，挑选侍中，讲究风貌，其中何偃深受宠爱，与武帝形影相随，一次同辇而行，车过门坎，颠了一下，何将倾倒，武帝马上将他接住，说，我是陪你的。（《南齐书》卷16）

3. 尚书省分工的细化

原来无所不管的尚书台（省），现在权限被限制在行政执行上。虽然权力有所缩小，但事务比较专一，反而有利于其机构分工和职权细化。所以，在魏晋时期，尚书台的机构反而得到了扩大，办事人员成十倍地增加，负责的实际事务也大大增多。原属九卿的大部分管辖事务，也归属尚书台。只是到了这个时候，尚书台才不仅在实际上，而且在名义上从原来主管皇家事务的少府中分离出来，成为一个独立的政府机构。不过，由于魏晋南北朝是个过渡时期，制度的稳定性很差，加上作为执行机构，本身事务就比较繁杂，而这一时期政治格局本身变化也比较大，所以，比起后来的尚书省六部，尚书省的内部分工一直多半体现在尚书这一级，即后来部以下的司一级。在这一级上分工是明确的，但尚书以下各曹的归属比较混乱，往往几个似乎不相干的曹归在一个尚书门下。同时，机构设置也不稳定，尚书的数目时有增减，省下时而五尚书，时而六尚书，时而七尚书。每个尚书管领的部门有的比较有同一性，像吏部和度支，其他的仍然比较杂乱。魏为吏部、左民、客曹、五兵、度支五尚书；晋为吏部、殿中、五兵、田曹、度支、左民六尚书；东晋则减为吏部、祠部、五兵、度支、左民五尚书；南朝则吏部、祠部、度支、左民、都官、五兵六尚书，有时加一个起部，呈现出过渡时期官制变动不居的特征。

总括起来，这一时期的尚书省下面的各部尚书大概有这样几个：

（1）吏部尚书。

吏部尚书是从东汉的选曹尚书转化而来。它去掉了原任主管的祭祀之责，专管官吏选任、考核、升迁。自曹魏以来，吏部尚书一直处于各尚书首位，地位之高，权位之隆，有时甚至压过尚书省长官。自两晋以来，吏部长期为高门势族把持。渡江以后，更是王、谢家族的掌中物。南朝谢览，"三世居选部，当世以为荣。"（《梁书》卷 15《谢览传》）虽然有时皇帝为了跟势族抗衡，故意找寒族人士担任，但往往不能长久。把持吏部是维持门阀政治的一个关键环节，所以，只要门阀势族的势力尚大，就不可能放手。为了维护势族高门垄断高官的局面，吏部尚书甚至可以公然对抗宰辅的旨意。东晋穆帝时，司马昱为宰辅，想要任命两个非势族出身的人做不大的地方官，可是吏部尚书王彪之居然抗命，认为即使如此，他们也不配。（参见《晋书》卷 76《王彪之传》）渡江以来，历代皇帝和宰辅均有意削弱吏部权力，但均以失败告终，在门阀政治占主导社会背景下，吏部一枝独秀的局面是不可能改变的。

（2）度支尚书。

度支即国家的财政。自曹魏起，国家财政管理开始专门化，设度支尚书，分设主管国家收支、仓库管理、户籍管理、田赋管理以及货币和度量管理等曹（部门）。度支尚书掌管国家财政，属于政府的"财神爷"，权力也很大。但由于事务较繁，而且管理的是世族人士所不乐计较的金钱，所以，不算世族所热衷的清要岗位。

（3）祠部尚书。

这一时期，客曹与祠部往往混用。不过，这个部门主管的事务却比较固定，掌管礼制和祭祀，兼管外国来客。北朝的祠部有时还负责管理国家工程和屯田事务。

（4）左民尚书。

左民尚书有时又称右民，与驾部有混淆。左民尚书主管户籍，与度支有权限的重叠，同时，左民还兼管"工事"，即一般性的宫苑维修，以及国家手工业。凡有大的宫苑修建，就另立起部，事毕则解散机构，事务归左民。

（5）五兵尚书。

五兵尚书掌管军事事务。军官的升迁、考核，军队后勤事务等均属之。所谓的五兵，即中兵、外兵、骑兵、别兵和都兵。

（6）都官尚书。

都官尚书是从东汉的三公与二千石曹演化而来，但有时还设三公尚书，与都官混置。都官主管刑狱，审理贼盗案件，所以人称"贼曹"。

（7）殿中尚书。

殿中尚书主管宫中宿卫，管的是从前卫尉的事务，但卫尉之职并没有因此而去掉，反映了过

渡时期的制度特色。

（8）田曹尚书。

田曹尚书有时也称屯田尚书，主管屯田事务。此部门在曹魏时非常重要，关系国家收支和兵源。但渡江后，屯田事务基本上没有了，故此部门被裁撤。

（9）起部尚书。

起部负责皇家的宫苑修建。属于临时机构，有事则设，无事则省。一般事务归在左民尚书或者祠部尚书。

以上只是一个概要的说明，实际的部门设置，职能分工都要复杂得多，南北各个朝代、国家都有许多具体的变化。总的来说，有比较确定分工的有吏部、度支、都官（后来演化为刑部）、五兵（后来演化为兵部）。这几个部门也比较稳定，较少变动，而其他部门则处于分化演变之中。

第五节 地方官制与行政区划的演变

1. 地方行政区的增加

魏晋南北朝是个分裂的时代，分裂时代往往地方行政区划就比较混乱。比如同一个州，两国甚至三国分据，往往每个国家都要设置这个州。但从中华一统的眼光看，等于是原来的一个州变成两个甚至三个州。东汉全国共 13 州，三国时，魏设 13 州，吴设 4 州，蜀有 2 州，已经比原来多了 5 州。西晋统一，发展成为 20 州。渡江以后，南北各自设置行政区，北方的州郡纷纷以侨州侨郡的名义落户南方，北方也不甘示弱。大家都在增加州郡，结果是州越来越多，到了南朝末年，陈朝的疆域最小，淮河流域与西蜀都丢掉了，但却有州 42 个，而隋统一前夕，北周居然有州 211 个，全国一级行政区（州）竟然比东汉多了近 20 倍，比东汉时期的第二级行政区（郡国）103 个，还要多 1 倍。郡国数也有较大规模的增加，从 103 个增至 674 个，增幅为 6.5 倍。只有县这一级相对比较稳定，大体保持在 1500 个左右，最多时也不过 2000 余个。

2. 地方官制的变化

第一和第二层次的地方行政区大幅度增加，必然意味着地方中高级官员的增加。俗话说，官毛了，但主要“毛”在高层，这是第一种变化。地方官制的另一种变化是军事化意味增强。首先是州以上设置都督，总领各州军事，在战争期间，对郡县长官有诛伐大权。有时还在都督之上设置大都督，成为事实上的国家军事首脑。其次，州长官分为领将军衔的刺史和没有将军衔的“单车刺史”。前者兼有民政和军政大权，而后者只有民政之权。有的时候，都督还兼

有"行台"的名号，即"行尚书台"。这种临时流动的中央机构的名义，大大地强化了这种军阀性质的地方官员的地位。北周时，都督改称总管，一直延续到隋朝。这种变化，实际上意味着地方行政权力的军事化，非如此，不足以控制地方。这表明了在分裂时期，地方的离散意识加强的同时，整个政治的文治精神衰落。

3. 北朝的乡里制度

西晋末大乱，整个北方战乱不已，人民流离逃亡之余，往往结成坞壁以自保。每个坞壁或以宗族，或以地缘关系结合起来，形成一个凝聚力相对较强的小共同体。大家公推一个首领来领头，有宗主、坞主、邑主等名目，形成武装割据的小局面。每个宗主往往不是德高威重的地方领袖，即是强人头领。在他们的领导下，一个坞壁往往就是一个大家庭，宗主和一般百姓之间，形成了很强的封建关系。等到战乱过后，这种乡村组织保留了下来。统治北方的少数民族政权当然既没有必要，也没有能力将它们削平，重新组织原来的乡里结构。于是，北朝的乡里制度，从秦汉以来的乡里乡官体制，变为宗主督护制。朝廷承认宗主的权力，认可一个个宗主为首的小共同体为乡村基层组织。

北魏孝文帝改革后，在推行均田制的同时，改革乡村基层组织，推行"三长制"，即所谓的邻长、里长、党长。五家为邻，五邻为里，五里为党，当然，这种整齐划一的乡村制度改革实际上难以如愿，只不过是给原来的宗主督护制一个合理的制度外壳而已。实际上还是借用原来的宗主强人控制乡村，通过对三长的赋税优待，比较有效地实现对百姓的征发。

第六节 军队私人化的走向

1. 士家制--私兵部曲的制度化

东汉年间，地方豪强势力日益强大。每个豪强都有许多荫客佃户，平时则为他们种田，有事则变成武装和半武装的组织。黄巾起义以后，在镇压起义的过程中，豪强武装浮出水面，大一点的豪强无不拥有属于自己的私兵部曲。多年混战之后，大鱼吃小鱼，形成几个大军阀（等于是武装大豪强）并立的局面。但彼此间的竞争更加剧烈，尤其反映在兵员的争夺上。由于久经战乱，人口锐减，可以作炮灰的人越来越少，但军事力量的强弱，又主要体现在兵员的多寡上。兵少，自然力量就弱。在各个军阀集团内部，各个等级的将领，事实上依然是自己直系部下的宗主，有属于自己的兵部曲。彼此间谁的兵多，谁在集团内部的发言权就大。在各大集团之间，对兵员的争夺就更加剧烈，因为这直接关系到彼此的生死存亡。在这种情况下，曹操集团，首先推出了士家制。

士家制主要是为了防止士兵叛逃。士就是指士兵，家是指士兵的家属。其制度要点为：（1）士兵家属随营居住，军事化管理，士兵出征，家属成为人质，如果士兵逃亡，则家属没为官奴。（2）士兵之家为特殊的兵户，与一般的编户百姓不同，不归州县管辖，只归所属的营署管理。（3）凡兵户之家，男性成员子孙相承，世代为兵，到了 16 岁就被征发为兵。战事多

的时候，可能一家几个男丁均被征发。战事少的时候，也要维持兄终弟及和父死子继的惯例。

（4）兵户一般不承担赋税徭役，主要以担负兵役为主。（5）兵户身份低贱，凡兵户子弟，不得读书做官，不准转业，不许与非兵户通婚。（6）凡士兵的妻子，当士兵战死之后，由官府重新配婚，以求生出更多的士兵，只有当士兵因战功升为一定级别的军官后，才可免除这种妻子另配的屈辱。

在战乱的情形下，士家制的确起到了防止士兵叛逃的作用，对于稳定兵源，有相当的效果。而且，在一个门阀社会里，社会身份的变化不大，一般老百姓要想通过自身努力，改变命运，跻身上流社会的可能性微乎其微。一般农民也难免受豪强门阀的束缚和奴役，变成事实上的农奴，而身为士兵，虽然身体受到约束，但毕竟可以免除赋役，所以，世系的兵户制度，在当时副作用并没有那么明显地显示出来。但是，士家制毕竟从制度上将私兵部曲合法化了，有了士家制，那些出身豪强的将领们，就可以堂而皇之地将士兵变成他们的私产，这也促进了全社会身份固定化的倾向，一方面是等级森严的贵族门阀，一方面是身份固定的农民和士兵。彼此不仅无法流动，也难以相互改变身份。

2，军队私有化

魏晋南北朝期间，军队私有化倾向非常严重。除了某些纯粹的文官以外，每个领兵将领都拥有自己的私兵部曲。高层将领往往须通过直接控制一部分精锐的私兵，才可能掌握整个部队。从曹魏时期开始，帝王的禁军往往是最精锐的军队，而且由皇室嫡系直接掌握。正是由于皇家控制了最精锐的军队，才可以实现对全国军队的控制，所采取的是一种实力控制战略。西晋皇家不仅直接掌握一支庞大的禁军，而且让分封出去的皇室成员担任大都督，掌握强大的驻外军队。本来是想借此加强司马氏的实力，结果却酿成八王之乱。晋室东渡，皇权衰落，遇到有野心而且手握军权的大门阀，如王敦、桓温之辈，社稷就岌岌可危，因为军队就等于是他们私人的。为了防止皇位被权臣篡夺，东晋利用流民，练成北府兵，以抗衡门阀强族手中的军队。但北府兵的崛起，又造成了军人势力的崛起，军事贵族势力壮大，最终还是结束了东晋王朝。

自刘宋之后，皇权落到了有别于士族贵族的军事贵族手里，又开始了皇家直接掌控禁军，借军事实力来控制全国军队的时代。皇权的更迭，也只是在诸军阀内部轮替。前一节谈到，这一时期地方行政已经军事化了，州刺史兼军职，州之上设都督，这些军事化的地方官，上任时往往都带着兵，即属于中央军的外驻部队。一旦这些将领担任一个地方的都督时间长了，他所带领的中央军也就转化成了地方军，或者说是这个将领的私兵，某些强大的地方官往往成为半独立的军阀。刘宋之后，王朝更迭，往往是这些军阀的杰作。

第七节 门阀政治的政治文化与门阀政治的末路

经过汉末大战乱，东汉刻意强调节孝，皓首穷经的文化氛围已经走向没落。而魏晋替代之际，司马氏为争取高等士族的支持，人为地延续东汉的名教传统，刻意强化儒家的意识形态，实

实际上是给予了这种文化以更大的打击，充分暴露了其在政治层面上的虚伪性。王祥、何曾这些表面上的大孝之徒，位列高爵，但实际上却虚伪狡诈，人所不齿。在这种情况下，士人中的精英首先出现反动的迹象，一些人开始推崇老庄哲学，并用老庄的玄理来解释儒家经典《周易》，形成了所谓的“玄学”。它实际上是以老庄加上一些神秘因素东西，取代经学。位为三公的望族王戎，之所以欣赏阮瞻认为老庄与儒学实质“将无同”的说法，正由于此。（《资治通鉴》卷 82）而以嵇康、阮籍为首的文学之士（竹林七贤），则把玄学与行为的放诞结合起来，视礼法之士为虚伪之徒，由蔑视礼法而抗拒官方意识主流，一时蔚为风气。

后来，由于佛教的大规模输入，格义佛学与玄学相结合，形成了愈演愈烈的清谈之风。而放诞的行为也青出于蓝，越是高门大姓，行为越古怪越受人推崇。世族门阀垄断了政坛，但却竞相不务实际，人人手持麈尾（尘拂），清谈玄机。好一点的做诗、做画、写字，差一点的则每日喝酒、吃药（五石散，以求长生）、玩女人，或者玩命地追求金钱，热心经商。王戎亲操算筹，日计收支。家有好李，出卖时怕人得到种子，便一个个钻破再卖。整个士族追求浮华，追求玄理，追求奢华。石崇与王恺斗富，王恺居然得到皇帝的支持。久而久之，大家以不务正业为荣，连为官应做的公务，也不屑一顾，谁要是专心政务，反而会被大家瞧不起。

渡江以后，士族门阀子弟在经过了短暂的伤心感喟之后，依然我故，沉湎于昔日的旧习之中。除了某些野心家之外，没有多少人热中治国之术。不务实际的政治文化风气，使得士族的政治能力严重退化。身居高位的世家子弟，即使谈自身的公务，也像在斗机锋。

头号世家子弟王徽之（大书法家王羲之的儿子）给桓冲做骑兵参军，桓冲问他：“你当的什么官呀？”他回答说：“不知道，只是经常看见有人牵马来，可能是管马的。”桓冲又问：“我这官府里有多少马？”回答说：“不问马（注：这是孔子的话，马厩着火，孔子只问人伤了没有，不问马），怎么能知道数目。”桓冲还不死心，又问：“近来马死了多少？”答曰，“未知生，焉知死。”（注：这又是孔子的话，说的是人在还没有了解怎么生的情况下，没有必要探究死的问题）（《世说新语·简傲第二十四》）

在这样的情形下，整个官僚体系出现一种怪现象：各个部门，居高位的负责人不管事，实际负责的则是那些处于下手的低级属员。尚书省不仅尚书令凡事不理，就连各个尚书也不管事，甚至是各个曹的书吏书手在具体负责。如果说，尚书省还属于执行机构，这种小官管大事的局面还不足以耸人听闻，那么中书省和门下省类似的问题，可就麻烦了。南朝这种办事员身份的小官吏当政的现象相当普遍，某些官位只是九品的中书通事舍人的人物，居然一时能左右朝政，中书省起草诏令，竟然专由舍人负责。像戴法兴、阮佃夫、茹法亮、吕文显等人，一时权倾朝野。茹法亮为中书舍人，“太尉王俭常谓人曰：我虽有大位，权寄岂及茹公！”（《南史》卷 77《茹法亮传》）这些人大多为寒族出身，在那个时代，只配做这些小官。正史往往将这些人列入《幸臣》系列，带有强烈的贬低意味。实际上，正是由于世族把持了高官，但又不管事，才使得这些身在要害部门的办事员有机会掌握大权。从东晋到南朝，中书和门下省的舍人和给事中这样办事员一级的人物，才是真正处理朝廷大事的人。不仅如此，地方官也是这样，州郡长官均为世族人士垄断，他们在京师不做实事，到了地方也好不了哪去。所以，地方官的属员长史和不人流的典签成了州郡政务的实际操作者，这些小官吏事实上成了握有实权的地方长官。对于这种现象，陈寅恪先生认为只是皇帝控制官员的一种方式。（参见《陈寅恪魏晋南北朝史讲演录》，第十三篇，合肥，黄山书社，1987。）但或许，这跟高门世族不务实际的政治文化有很大关系，倒不见得是皇帝的意思。

在世族政治的前提下，官场上因循之风甚盛。中央政府对于官吏的管理和监督放松到了极点。自西晋开始，王朝对于违法官吏往往格外开恩，东晋王导更是有名的“贳”之政，没有敢对高门大姓认真追究，大家官官相护，共同维护门阀贵族的威信和地位。

王导一次分遣八部从事巡行郡国，回来之后，诸从事都向王导汇报所见所闻，大谈各地地方官的得失，唯独顾和一言不发。王导问他，为什么不说话。顾和说，明公作为皇帝的宰辅，应该宁使网漏吞舟，何必采风听闻，什么事情都考察得那么清楚呢？王导对他的话感到很是满意。

自北府兵兴起后，宋、齐、梁三朝都是军事贵族做皇帝。到了梁末，连军事贵族也腐化了，结果是有南方少数民族血统的土着豪酋夺得了政权。这说明世族的政治能力的下降，已经影响到了他们的地位，正是由于他们不屑俗务，才导致军权旁落，东晋时还有王敦、桓温、祖逖这样的士族出身的将领，而刘宋以后就一个也没有了。在整个南北朝期间，世族虽然依然占尽风流，但上要受本来社会地位低于他们的军事贵族的气，下则被出身寒门的小官吏架空。实际政治社会地位已经岌岌可危。梁朝末年，侯景以一个北朝降将的身份，率领一群市井无赖，居然将朝廷闹了个天翻地覆，世族大姓，不仅束手无策，而且连逃亡的能力都没有，“肤脆骨柔，不堪行步，体羸气弱，不耐寒暑，坐死仓猝者，往往而然”（《颜氏家训·涉务篇》）。到了这个时候，门阀政治也就走到了它的尽头了。

需要掌握的概念

门阀 豪强 豪强政治 九品中正 户调式 门阀政治 同姓王都督 八王之乱 中书省 门下省 尚书省各部 侨州郡 行台 宗主督护制 士家制 私兵部曲 玄学

放诞之风 世族政治 寒士用事

思考题

1. 为什么说三国是豪强政治？
2. 为什么九品中正制会促进门阀政治的发展？
3. “户调式”的本意是什么？为什么其结果与制定者的主观愿望相反？
4. 西晋分封的本意是什么？为什么会引发“八王之乱”？
5. 为什么说三省制对于官僚制的进化有积极意义？
6. 这一时期州郡紊乱的原因是什么？
7. 何为“士家制”？为什么要采用士家制？
8. 地方政权的军事化，对政治有何影响？

9. 魏晋南北朝时期的贵族政治的特征是什么？
10. 魏晋南北朝士族的生活形态是什么样的？
11. 门阀政治为什么会在没有强大反对力量的情况下衰落？

阅读书目

1. 祝总斌. 两汉魏晋南北朝宰相制度研究. 北京: 中国社会科学出版社, 1990
2. 王素. 三省制略论. 济南: 齐鲁书社, 1986
3. 孟祥才着. 中国政治制度通史. 第3卷, 北京: 人民出版社, 1996
4. 唐长孺. 九品中正制度试释. 武汉: 武汉大学出版社, 1951
5. 田余庆. 东晋门阀政治. 北京: 北京大学出版社, 1989

第四章 考试帝国--隋唐

第一节 隋朝的创制

从本质上讲，大一统的官僚帝国是排斥贵族化的。因为它必须保证拥有最多的纳税平民，同时要使得官僚体系的大多数成员是流动性的，而非世袭的。只有这样，才能确保中央集权国家的实力，才能使得社会精英不断地被吸纳到管理阶层来，更重要的是确保帝国的皇帝对管理层的人事权。

所以，只要还维持这种郡县制的君主体制，贵族化发展就不仅要受到其制度内在逻辑的抑制，也会受到制度外壳的限制。门阀政治说到底，只是官僚政治的一种畸变，只要官僚政治的逻辑还存在，迟早会纠正这种畸变。自东汉以来，豪强门阀与皇权之间的争斗，实际上反映的是制度的内在逻辑与贵族化因子的冲突。从某种意义上说，魏晋南北朝时期的豪强门阀，是一种不完全形态的贵族。他们虽然可以实现身份地位的世袭化，但却难以恢复西周时大小宗的宗法制度，难以坚持嫡长子继承制。据陈寅恪先生的考订，南朝士族社会不重视嫡子，"不讳庶孽"（参见《陈寅恪魏晋南北朝史讲演录》，200~201页。）。不坚持嫡长子继承，贵族的地位就不稳定，总是处于内部动荡之中。即使只有几十个望族，如果嫡庶不分的话，国

家也不可能保证所有望族子孙都有足够的好位子。更何况，魏晋南北朝的贵族门阀，多数要凭借做官这一途径，才能成就地位。这样势必难以脱离皇权的束缚。有这样的先天不足，在跟官僚帝国体制的斗争中，贵族门阀实际上是难以取得最后胜利的。

北朝的制度基本上是南朝的因袭，门阀政治也不例外。但是，北朝基本上是少数民族统治。虽然这些少数民族多数都存在汉化趋向，但这是一个过程，不可能一蹴而就。在这个过程中还有反复，就是说有反汉化甚至胡化的可能出现。所以，北方游牧部落的文化，难免会对北朝政治产生影响，影响到北方士族“辨氏族，明人伦”的努力。同时，北方游牧民族作为统治民族的存在，使得北方士族不可能像南方的那样，占据政府高位，少数民族出身的军事贵族，才是真正的统治者，汉官最多也只是一种补充。虽然北方也有皇帝认可的名门大姓，但更多具有招牌意义。况且，自北魏朝以崔浩为首的士族被杀后，北方士族的地位实际上一直处在下降线上。到了北周时期，北方士族中的名门已经堕落到要靠与低等家族联姻，收取巨额补偿费来牟利的地步了。

从制度演变的角度看，隋唐两朝像是一对扣得很紧的锁链。前一个创制，后一个继承，珠联璧合地完成了中国历史上第二次大的制度转变。在这个时期，大一统的官僚帝制走向了成熟。

隋唐制度转变的一个关键环节，就是实现了官僚体系的考试录用制度，即我们常说的科举制。这个制度是一个利器，削平了士族的残余，保证了官僚群体的不断更新，也保证了国家编户齐民的稳定。从此以后，不管形势有多大变化，土地兼并有多剧烈，国家的主要纳税对象自耕农都能保持在总人口的半数以上。社会的等级制也被适当地限制在一个可以接受的范围内，而且围绕着现任官员的官阶伸展自己的梯子，最大限度地限制了世袭化的趋向。

北魏自孝文帝大规模汉化之后，统治阶层中不愿意汉化的鲜卑军事贵族，出现了强烈的反弹，最后北魏分裂，形成东西两部分。西部统治者宇文氏建立北周政权，最终统一了北方。宇文氏的成功在于，既保持了鲜卑人的战斗力，比照鲜卑人原来兵牧合一的军事组织，建立府兵制，同时力求保持鲜卑的简朴作风，甚至恢复原来鲜卑人的鲜卑姓，强令进入军队的汉人改鲜卑姓，呈现出鲜卑化的迹象。但是，另一方面，他又模仿西周官制进行改革，恢复六官制，力求制造直接承袭华夏正统的印象。而且，经过改造的府兵制，逐渐剥夺了各府将军的掌兵权，将府兵直接置于皇帝控制之下。就这样，在汉化与鲜卑化之间走钢丝的宇文氏获得了成功。但是，走钢丝维持不偏不倚相当困难，周武帝以后，继承者滑向了鲜卑化的一边，结果激起了已经势力很大的汉人普遍的不满。身为外戚和勋臣的杨坚，乘机代周而立，建立了隋朝。

隋朝的开创者对于制度建设从建国伊始，就表现出空前热情，显示出新朝气象。

首先，恢复并且健全了三省六部的中央机构，确立了中书省（时称内史省）草诏、门下省审核、尚书省执行的三权分立制衡机制。尚书省各部分工也进一步明确和固定。经过一个不长时间的过渡，形成了吏部、礼部、兵部、刑部、民部和工部的六部行政部門，每部下辖四个司，六部共二十四司。各部所辖的司，均跟本部事务相关，形成一个整体。隋朝在那个时代，应该是世界上分工最明晰的政府。后来的唐朝，只是将民部的名称改为户部，除此以外没有任何变化。三省六部进一步确立之后，原属九卿范围的各个监寺的地位继续下降，沦为可有可无的辅助性机关。这样的六部与监寺格局，奠定了此后官僚制帝国的基本行政架构。这种架构一直延续到了清朝末年，才被从西方引进的新式现代政府体制所取代。

其次，隋朝整理了魏晋以来混乱的地方区划，废除了所有的侨立州郡，将州、郡、县三级改为州县两级。改革后的州比秦汉时的郡还要小，进一步削弱了地方势力，以便于中央管理，但也使得地方区划过小，难以形成自主性。

其三，隋朝开创了科举制，这是官僚体制的最大转变之一。隋文帝杨坚虽然废除了九品中正制，但却回到了汉代地方推举的老路上，这实际上已经行不通。隋炀帝杨广，虽然被正史讥为空前的昏君和暴君，但在制度创新上，却有独到之处。正是他开创了考试取士的新制度。隋炀帝登基不久，就下令十科举人，其中就有"文才秀美"一科，而且是最为隋炀帝所看好的。随后十科减为四科，还是有"文才秀美"科，即进士科，进士科的取士，以考策论为主，考试在中央政府举行。汉代实行察举制的时候，也有考试，但是取舍主要依靠地方推荐，考试只是辅助手段（实际上，就是九品中正制下，世族子弟为官者也要多少显示一点文才行），而科举制虽然也要靠地方推荐，但考试却是取舍的主要手段。从此，中国选举制度开辟了以考试作为人才取舍主要标志的科举时代。当然，南朝末年整个士林雅好文章辞赋，蔚成风气，影响到北方。上流社会以文采相尚，也对以文选人的选举制度的产生有促进作用。隋炀帝本人也具有相当的文才。据说，他曾经夸口说，就是跟士大夫们比文才，他也应该做皇帝的。有几个比他诗做得好的大臣，都被他借故杀掉了。这虽然表现了他的残忍，但也说明他的确非常重视文才。这也为后来整个社会重视诗歌、重视进士科的风气开了头。

隋炀帝爱做诗文，但有人超过他，就感觉不快。司隶薛道衡有佳句过之，遂寻事杀之。薛死后，炀帝还恨恨地说，看你还能作"空梁落燕泥"不？隋炀帝一次作《燕行歌》，令诸文士和之，著作郎王胄之作与炀帝不相上下，由此被嫉恨，王胄居然因此丢了命。王被害之后，炀帝也恨恨地说："庭草无人随意绿"这样的诗句你还能写吗？（刘餗：《隋唐嘉话》上）

其四，隋朝完善了府兵制，建立健全了掌管与训练府兵的折冲府。在中央一级设置十二卫分管兵府，使寓兵于农的府兵体制更加制度化。

其五，隋朝整顿了长期以来混乱的律法。本着从轻的原则，删繁就简，制定《开皇律》，共有名例、卫禁、职制、户婚、厩库、擅兴、贼盗、斗讼、诈伪、杂律、捕亡、断狱等 12 卷。这部法律废除了车裂等酷刑，而且将死刑终审权收回中央，死囚须经大理寺复核才能执行。后来影响很大的唐代《贞观律》、《永徽律》，实际上都是《开皇律》的修订。其法律精神一直延续到清代。

最后，隋朝还开始着手重建礼制，清除北方少数民族统治的痕迹，比如恢复汉姓，恢复汉族文化习俗。其中，最重要的是恢复礼制。实际上，北方少数民族政权除了极个别以外，大多都有自己的礼仪规矩，但是隋朝以继承汉人正统自居，故而强调要恢复周礼。但实际上，据陈寅恪先生研究，隋朝甚至后来的唐朝所实行的，不过是南朝礼仪和北齐礼仪的复合体。

隋朝虽然完成了大多数制度的创制工作，但是，由于隋炀帝这个精力过于旺盛、却又少不更事的年轻皇帝的缘故，结果像秦朝一样，二世而亡。显然，作为一个以农业为经济基础的国度，尽管幅员广阔，国力强盛，但如果一味地大兴工程，盲目地对外开战，还是很快就会耗尽国力的。好在继起的唐朝几乎完全继承了杨家开创的制度遗产，并使之发扬光大，在政策上又刻意避免了前朝之失，结果成就了历史上的盛世。

第二节 三省六部和集体宰相体制

唐朝统治者是眼看着强大的隋朝，怎么样突然雪崩式倒塌的。而李家父子能够取而代之，虽然凭的是马上功夫，不是像前朝那样，“夺江山于孤儿寡母之手”，但主要还是隋朝政治的失策，才给了他们机会。一般来讲，后一个朝代往往注意汲取前朝教训，唐朝统治者当然清楚，自己的成功实际上建立在隋朝的失误上。他们理智地意识到前朝的失误多在政策层面，而制度建构却是应该肯定的。唐朝统治者是汉化的少数民族，跟杨氏家族这种带有胡人血统的汉人一样，同是北周的军事贵族出身。在统治大思路上，他们实际上是心有戚戚焉。

从隋朝起，三省长官就已经是正式的宰相，但是，有时候也让其他官员参与进来，给他们以“知政事”的名义，因此也被视为宰相。唐代进一步完善了三省宰相制度，而且为了防止各机构之间的扯皮，实行了宰相集中议事制。三省长官和其他参与决策的官员，集中到门下省开会，开会的地点被称为政事堂。日常所有政务，都集中讨论，将讨论的结果送交皇帝裁决即可。时间一长，政事堂成为一个高于三省的决策机构，三省长官实际上脱离了本部门，专一负责全国政务的处理。于是，三省的副职左右仆射，成为三省的实际负责人。后来皇帝干脆不设三省正职，以副职替代，让副职进入政事堂，于是宰相的官阶降低了，更便于皇帝的控制。

在唐太宗末年，由于担任中书省长官的人多年受到皇帝信任，所以中书省的地位日见提高，于是政事堂移至中书省。除了中书省长官以外，其他两省的长官不一定是当然的宰相。无论担任任何职，只要头衔上加上“中书门下平章事”或者“中书门下三品”，就是宰相。武则天专权以后，宰相之中出现了秉笔宰相，成为事实上的首相。由于政事堂成了最高决策机关，所以，必须有属员参与办事，但是，它又不是制度规定设置的机关，于是就从中书省抽调中书舍人，来政事堂办事，实际的政令执笔者，就是这些舍人。由于跟最高权力中心如此接近，于是中书舍人成为具有实权的官职。

有唐一代，宰相会议是全国政务的核心。会议一日停顿，则国家政务一日不行，所以，宰相会议必须每天都开，而皇帝倒不必每日上朝。唐代政治跟西汉一样，实际上可以说是一种君逸臣劳的模式。

政事堂每日所议之事，大体上可以分为四种：一是日常事务，即每天的例行公事。这种事情均由宰相自己处理。凡事讨论决定即可，最后形成一个书面的意见，报皇帝例行批准，一般皇帝都是扫一眼就批。这个手续属于走过场。二是宰相所认定的军国大事，最好是在皇帝没有意识到之前先行讨论，拿出意见。在唐代的全盛时期，绝大多数政务都是由宰相会议首先提出，讨论而后提出成型意见，最后才交皇帝核准。三是皇帝所认为很重要、而又为宰相们所遗漏的事务，由皇帝特意提交政事堂讨论。比如，武后时期，一次武后要宰相们讨论来俊臣等人停妻再娶的事情。当然，即使是这样的事情，如果皇帝要求讨论，宰相们也得议论一番。四是某些官员通过某种渠道，绕开政事堂，直接将奏折递到皇帝手里，或者某些下面奏折上的意见，宰相们认为不需要处理，但皇帝有别的意见的时候，皇帝会将这些奏折交下来

令宰相们讨论。需要特别指出的是，凡是后两种情况，宰相们如果认为不妥，可以跟皇帝唱反调，驳回皇帝的要求。当然，皇帝如果顽固坚持自己的意见，可以交宰相们再议，直至将某些人撤掉，换上听话的人来讨论。显然，后一种处置，往往会导致政坛波澜，一般不会轻易动作。

政事堂按例供应酒席，极其精美。有一次宰相们认为饮食过于奢费，欲上报皇帝请减其料。侍中张文瓘（门下省长官，宰相之一）说，皇帝设此酒席，本是重视政事堂为行政中枢，礼遇我们这些身居高位者，把我们当贤才看，才这样做的。如果诸位自己不称职，那么可以自请辞职让贤，没有必要减公膳，以换取虚名。国家看重我们的，不在于此，而宰相能不能办好国家大事。如果能办好事，这点酒席并不算奢费。（刘肃：《大唐新语》卷7）

但是，如果宰相总是跟皇帝顶牛，而这个皇帝又有点脾气的话，那么宰相往往是要被罢免的。如果有些宰相出于自身利益考虑，很可能一味顺从皇帝，做一个模棱宰相，完全按皇帝的意思办事。不过，在政治还清平的情况下，这样的宰相往往会受到朝臣攻击，甚至可能到后来皇帝也会不喜欢他。因为皇帝也不可能事事自己拿主意，肯定有大批事务他没主意或者不想拿主意。

第三节 科举制度

科举制度是隋唐制度变革的关键，也是隋唐制度的标识。从此，中国的官僚制走上了通过考试补充人员的道路。这在世界政治文明史上，无疑是一个创举，一个过分超前的制度因素。正是这一因素，确保了中国传统官僚型帝制的个性。科举制是隋炀帝的创造，隋炀帝虽然在中国历史上名声很不好，是出了名的暴君，但在制度建设方面，还是颇有建树的。以考试取士就是他的一大创造。

1. 科举制度的科目

隋唐科举科目先后有变化。隋朝四科取士，进士科为主。到了唐代，科举考试日趋完善，其设置过的科目前后不下几十种，不过，常设的科目不过数种，有秀才、进士、明经、明法、明算、明书、明史等。此外，还有特殊时期设置的开元礼科、道举等。这些科目的设置，既反映了某种时代的“习好”，也反映了那时政府对各方面专业人才的需求。

不过，科举虽然科目设置比较多，其中除了秀才科由于期望过高，考试过于严格，取人太少，唐初就被停止以外，实际上只有明经和进士两科最为常见，其他的科目大多处于萎缩状态。这是因为在那个时代，整个社会以农为主，政府一般又不参与经济管理，政府事务对专门化的要求不高，只要综合素质好，具有相当智慧，就足以应付政务，在仕途上也往往就混得比较好，反之，那些对某一专业特别擅长的人，却往往长期沉积在类似刀笔吏的位置上，得不到发展。

（1）明经科。

明经科顾名思义，就是考儒家经典的科目。唐代将儒家经典分成三类，一类为大经，有《礼记》和《左传》；一类为中经，包括《诗》、《周礼》和《仪礼》；一类为小经，《易》、《尚书》、《公羊》、《壳梁》属之。其中《论语》和《孝经》是所有应试者必须充分了解的常识性儒学知识，是必考的内容。

考试的方式分为帖经和墨义两个程序。先考帖经，即将一段经文贴上一句，让你将之填上，类似于我们今天的“填空”。一般贴十条，能填上六条为及格--中上，七条为上下，八条为上中，十条满分--上上。然后考墨义，类似于默写。也是考十条，等级分类与帖经同。最后考策论，即对时务的议论看法。考试按成绩分四等录取，分别授予从八品到九品的官阶。

策论是每个科目都必考的，往往形成一定的套路，几科下来，大家都知道了，几乎没有人不会考，也没有人通不过。而帖经与墨义则是看考生对儒家经典的熟悉程度。相对来说，这还是比较容易的，考生只要将有数的经典背熟就行了，不仅考试容易，录取的比率也比较高，每年大约有 10%~20%的录取率。

明经科的存在与发达，表明了王朝正统意识形态对儒家伦理的依赖。汉代的察举制通过举荐和考试两道关口来贯彻这种意识形态。经过玄学和佛教的冲击，国家的儒气有所减淡。隋唐统一，传统意识形态开始恢复。统治者显然明白，儒家伦理对稳固统治的作用是无法取代的。事实上，不仅明经科主要考儒家经典，就是每科必考的策论，也充斥了儒家气息的说教。当然，由于唐朝的李家皇帝，冒充传说是道家经典《道德经》的作者李耳的后裔，所以对道家、甚至道教情有独钟。在某些特殊场合，甚至一度将明经科的考试内容改为《道德经》，唐玄宗还开过道举。但是，从总体上看，考试内容上儒家伦理的统帅地位并没有动摇。当然，明经科的发达，还跟它的考试内容相对容易有密切的关系，一种既合乎正统道义，又方便过关的人事考试，注定是有生命力的。

（2）进士科。

进士科是从隋朝以来最受重视的科目。其来源据说是《礼记，王制》。《礼记》很多篇章是后世儒者对理想制度的描述，“进士”估计也不例外。从隋朝到唐初，此科主要考策论，以文辞华美为胜。后来增加帖经和杂文，帖经只是加了一点儒家经典的内容，而所谓的杂文，则是指带有讽喻性的带韵美文。中唐以后杂文改为律诗（五言排律六韵十二句），更增加了考试的难度和挑战性。进士科考试相比明经来，要难得多，录取的比率也低得多，每科不过 1%~2%的录取率。所以俗语有“五十少进士，三十老明经”之说，说的是五十岁能考中进士并不算晚，而三十岁考取明经已经算老的了。

虽然进士难考，但终唐之世，士之有为者，大多趋之若鹜。屡败屡战者有之，前赴后继者（父子相继）亦有之。关键是这种考诗赋的考试，能考出人的文字修养和文学才能来。一旦考中，则为人所推崇。律诗，尤其是排律，是对文识意境、文学修养、诗歌音韵以及文字技巧都要求比较高的一种诗歌形式。好的律诗，不仅意境悠远，文辞清美，而且读来抑扬顿挫，余音绕梁。从某种意义上说，要想做好诗，不仅要有精深的功夫，而且必须有点天才才行。由于进士考试的带动，整个士林，乃至整个社会都对诗歌重视起来，朝野流行律诗，连酒楼妓馆，也传唱不绝。这种社会风气，反过来又影响到科举考试，以至于后来的进士科，完全依律诗

做的好坏取人，其他的因素都不考虑了。

进士难考，考取后也是安排做八九品的小官，但以后的发展却比明经快得多。唐朝的宰相，进士出身的人往往要占一半以上，其他的名臣和名人，也往往是进士出身。科举制越是发展，出身寒门的知识分子通过进士出身的就越多。从某种意义上讲，进士科才是真正打破门阀世族的利器。

进士与明经是经常举行的科目中，最常见的两个，都属于"常科"。除此之外，还有皇帝为某种特殊目的特意安排的科目，被称为"制科"。不过，制科出身不为人看重，而且也不经常举行，所以不再叙述了。

以上讲的是文科考试，属于科举考试的主要部分。但唐朝自武则天开始，还开科武举。武举由兵部主持，既考骑射功夫，也考武艺和负重能力。考试合格者，成为武职官员。据说中唐名将郭子仪，就是武举出身。武举考试中试率也相当低，也是1%-2%，非有一身硬功夫，不能过关。

2. 科举取士的过程

科举考试往往跟学校的学习过程有密切关系。参加考试的考生，往往有两个来源，一是"生徒"，即在地方和中央官办学校中学习的学生。只要在学校考试合格，就可以直接报名参加中央的"省试"。二是"乡贡"，即没有在官学就读的知识分子。只要想考试，也可以通过所在州县报名参加。不过要先通过县和州的两级初试，合格后，再到京师参加省试。

从理论上讲，除了工商子弟、犯过法的人以及小吏之子，都可以参加考试。但是，有资格、有能力进官学，尤其是中央一级学校学习的人，往往要占很大便宜。不仅可以免去多次考试的麻烦，而且可以直接接触到达官贵人、诗家名流，受最好的教育和指点，领略最新的诗风，在考试中大占便宜。

省试（因是尚书省主持故称）开始由吏部主持，后来改为礼部副长官主持。礼部因此而设贡院，考试、判卷均在贡院举行。因此，主持考试者又被称为"知贡举"，一般都由当时最有文名、持重老成者担任。考试每年春天在礼部的贡院举行，时间以一日为限。考生须准备一天的饭食和饮水，以及文房用具。时间一到，还可以点上三支蜡烛，等这三支蜡烛燃尽，若考生还不完稿，那就只能抢卷了。对于录取的考生来说，主考官是他们的座师，而判卷的考官则被称为房师，往往备受礼遇。到了后来，科举中人所谓的老师，就是指录取他们的房师和座师，而真正授业的老师，反而被忽略了。礼部考试通过，考生就获得了出身，即进士资格，但要想做官，还得参加吏部考试。

吏部考试相对容易一点，但带有很强主观性。其内容为：书、判、身、言。所谓书，就是指书法，字写得不好的人，不能通过考试；所谓判，即指官方文书的草拟；所谓身，指身材和相貌，长得有缺陷和过于其貌不扬的人也很难通过。据说，有个叫方于的人因缺唇，连续十次都通不过。所谓言，是看考生言辞是否流利。事实上，吏部考试往往考的不是才能，经常会有一些相貌欠佳或者言辞不利的人被淘汰。据说韩愈就连过了三次才勉强过关。

唐玄宗时，杨国忠因杨贵妃的裙带关系当上了宰相，权倾朝野，经常拿朝政开玩笑。据说他

曾经亲自主持吏部选举，把考试当儿戏，看见身材矮小的就派去做道州参军，因为道州人矮子多，见到大胡子就派去做湖州文学，以湖嚟胡。（王说：《唐语林校证》卷5）

3. 唐朝科举考试的隐性制度因素

通过考试取士，能否将真正的人才取进来，对于这个制度的操作者来说，并不是一件容易的事情。隋朝二世而亡，真正实行科举制度的实际上是唐人。为了保障制度的充分有效，唐朝上下都花了不少心思，想了很多办法。其中有一些实际上属于制度以外的东西，但人们一直这样做，借以弥补制度的不足，所以被称为隐性制度的因素。

取士质量，是考试制度成败的关键。骆宾王起草《讨武曌檄》，文采飞扬，被骂的武则天听了后，认为将这样的人才流失（没有取来），是宰相之过，实际上是科考之过。显然，录取质量的好坏，关键在于考官的眼力。唐朝重视诗赋，可是，历来对诗的判断都是很难的，不仅有主观好恶的问题，还有考生临场发挥的问题，完全有可能，一个公认的才子，到了考场却考得一塌糊涂。所以，唐朝的进士考试一般是不糊名的，卷子是谁的，完全清清楚楚，录取时不仅允许参考考生的“平时成绩”，而且考官还要经常跟名流保持接触，以了解诗坛的新动向，听取已经成名诗人对举子的意见。

每年考期之前，考生们就从各地赶到京师，先将自己平时的诗作投向有文名的达官贵人，也有直接投给考官或者礼部的。投给考官和礼部的叫“公卷”，投给名人巨卿的叫“行卷”。一般来讲，通过名流向考官推荐，效果更好些，所以，“行卷”更为流行。在那个时代，所有名流都很乐意做伯乐。如果发现了真的才子，往往都会不遗余力地帮忙推荐。韩愈就大力推荐过李贺，有些人认为李贺要避父亲的名讳，不能参加进士考试，韩愈还为此做文章辩驳。还有的时候，某些人诗名特盛，用不着行卷，还未考试，实际上大家已经认定他是状元了。不仅考官以为如此，考生也有同感。比如王维是公认的才子，考前就被定为第一名，结果也就是第一。

大诗人白居易曾行卷到了当时著名诗人顾况门下，顾况白居易的名字，便开玩笑说，“长安米贵，君何居易？”后来，读到白的诗句：“野火烧不尽，春风吹又生”时，不禁击节叫好，说：“有才如此，居亦不难。”

李贺把自己的诗作送给韩愈看，正赶上韩愈送客回来，非常疲倦。门人把李贺的诗作呈上，他已经准备就寝了，一边解带一边看，当读到“雁门太守行”、“黑云压城城欲摧，甲光向日金鳞开”之句，来不及系上衣带，连忙下床将李贺接了进来。后来，因李贺父亲的名字中有一个“晋”字，跟进士的“进”谐音，还是没能参加进士考试。

这种行卷的规矩，必须建立在士林道德水准比较高，考官和有力量推荐的人都能出于公心的前提下，否则，就会流为贿赂和舞弊。有唐一代，人们对于科举非常看重，无不将之视为关系王朝命运前途的头等要事。别的事情可以马虎一点，掺点私心，但在这个问题上，绝不敢乱来，否则不仅当时弹章交集，而且还会遗臭万年。甚至连皇帝推荐的人，如果不够格的话，也不能随意录取。此外，由于唐朝诗风大盛，考官和推荐者也是诗人，他们对自己诗名的看重，不亚于生命。如果胡乱荐人和取人，那么对他们自己在诗坛的名声也是一个伤害。所以，在唐朝绝大多数时期，科举考试都是公正的，虽然也因为各种原因遗漏了一些人才，比如李白与杜甫都没有中进士，但大多数出名的诗人还都是进士出身，大多数的贤臣能吏，也是从

进士科里冒上来的。

玄宗朝，有王如泚者，其岳父为玄宗方伎供奉，深得皇帝喜爱。是年王如泚应试，其岳父求玄宗让女婿及第，玄宗答应了，于是告诉礼部本科考试让王如泚及第。礼部负责考试的侍郎（知贡举）将此事告知执政的宰相们。宰相问侍郎，王如泚文章如何？能够及第标准吗？侍郎答道：介于及第落第之间。宰相于是说，若是如此，就不应该让他及第。明经、进士考试，是国家取才大典，若单凭皇帝一句话，就可以轻易把功名与人，那么以后将怎么取才？随后，宰相即将此事告知皇帝，取消了成命。而这边，王如泚以为已经得到了皇帝允准，在家中大宴宾朋，忽然听说原议取消，大为丧气。（王谔：《唐语林校证》卷 1）

4. 科举与学校

隋唐的学校开始跟汉代不太一样，儒学的学习虽然占了主要方面，但属于应用学科的学校也不少。既有学医卜星相的，也有习律、习算和习字的。各种专业学校不仅中央有，地方也有。这表明，经过玄学的变异，佛学的冲击，更重要的是社会的发展，以及世界的交流与文化引进，使得汉代经学笼盖一切知识的局面被破坏了，价值追求有多元的迹象。人们需要各种各样的知识，而且多样的知识也有进一步系统化、专业化的可能。

隋唐时期的学校可以分为中央的和地方的，也可以分为儒学的和技术、杂学的。大体情况是这样的：在京师，由中央政府（国子监）出面办的儒学学校，分为三个等级。第一等级的是国子学，招收皇族嫡系子孙和三品以上大员的子弟。第二等级是太学，招收五品以上官员的子弟。第三等级是四门学，招收七品以上官员和有散爵者的子弟。有时兼收庶人子弟中的优秀者。除此之外，还有贵族学校，如门下省所属的弘文馆，额员 30 人，只招皇族嫡系子孙以及皇后、太后嫡亲子孙，以及宰相之子。还有东宫所属的崇文馆，额员 20 人，招生对象与弘文馆同。这种学校师资好、待遇好，有时连公主的儿子都进不去。

京师的第二类学校是属于技术性的，有律学、算学和书学，分别以学习法律、算学和书法为主。

京师的第三类学校属于杂学类的，主要有太医院的医学、太常寺的卜学和太仆寺的兽医学、司天台所属的司天台学（天文历法）等等。

地方在州县两级均设有儒学性的官办学校，是为主流，但有些地方也办医学学校，专为培养地方医生之用。

显然，这种学校的分布，虽然依然是以儒学的学习为主，但各种技术和杂学，也有一席之地。不至于让所有人都拥挤到一条狭窄的官僚小路上去，可以使社会需要的各种学科进一步专门化。可是，随着科举制度的推行，情况发生了变化。由于在前现代社会，做官毕竟是一个最稳定、收益最好，同时获得社会荣耀最多的职业，所以，学习以文科知识为主，有利于科举考试、尤其是进士考试的学校，随着科举制的实行得到了长足的发展，人们都纷纷涌向这些学校，使得这类学校无论从场地、师资和经费上都可以得到最优的配置，学校不断上台阶。而相形之下，那些技术和杂学类的学校则一天天地萎缩。最终，中国失去了在一个最好时机实现学科专门化的可能。

5. 唐代科举制度的评价

在整个科举制度的历史上，唐代的科举效果是最好的。在考试内容上，最重要的进士科以诗赋取士，实际上是将录取的重心落到了"才"而不是"德"上，从而使得官僚体系得到了源源不断的人才补充，将全国的精英吸到了国家的管理网络中。不仅使官僚制获得了较高的管理效率，而且最大限度地消弭了士大夫离心离德的可能。正如传说是唐太宗李世民所说的话那样，"天下英雄尽入我彀中"。

当然，推行科举制的结果，对于官僚制帝国来说，最大的好处是削平了大门槛，扫荡了自东汉以来门阀世族的势力。虽然隋朝统一以后，世族已经处于衰落，但百足之虫死而不僵，门阀政治依然阴魂不散，对于这种导致君权式微的政治社会状况，皇帝自然不能容忍。自隋朝以来，皇帝就一直在处心积虑地削弱世族残余势力，尽量打破人们过去的门第观念。但是，到了唐太宗的时候，高士廉等修《氏族志》，依然按从前的规矩，将北方的所谓第一大族的崔氏列为第一。受了皇帝的申斥，才将皇族排在第一，但仍然抵制唐太宗的意思，不按现任官僚的地位来排列氏族。可是，科举实行多年以后，旧世族势力逐渐地不削而自削，一步步退出历史舞台了。无论什么人，只要不是法律规定不能科考的贱民，只要读过书，有相应才华和才能，就有可能通过考试进入仕途。虽然旧世族还有些残存的文化优势，但随着唐代文体形式的转变，文风的转移，六朝华丽的文风不再受欣赏，骈文和大赋也不再有市场，而且进士考试说是诗赋并考，但实际重视的只是新兴的诗体排律，旧士族的文化优势也就逐渐消失。当然，唐代的政策其实是对现任官僚实行优待的，中央国子监系统最好的学校，都只对中高级官员和皇族开放。但是，由于诗从某种意义上说不是教出来的，学校的好坏对于一个人的诗才的影响并不太大，所以，科考并没有因此而向官宦和皇族子弟敞开大门。从那以后，历朝历代，从科举考试出息的人中，寒族子弟占了绝大比例，而王孙贵族则没有多少份额。唐代以后，即使是父祖都为官的人，往往也将家族的传统定位在读书上，强调子孙必须从科举上出息，在考试上见功夫。所以，从这个意义上可以说，自宋代开始，中国就没有了高门槛--世族。

科举制的推行，还在客观上改变了社会文化面貌。唐朝诗歌的兴盛，显然与进士考试考诗赋有着很大关系。唐诗繁盛，创造了中国文化的又一个高峰，以至于后人再也无法在诗上超越唐人。由于唐朝是当时世界头号帝国，其文化影响了世界许多国家，特别是周边地区，所以唐诗也传播到了世界，甚至成为周边国家喜爱的文化形式。日本和新罗的精英甚至来到中国留学，参加中国的科举考试，越南和新罗还模仿唐朝实行了科举制度。

科举对中国文化的改造，还体现在乡村社会的文化结构上。随着科举推行，原来统治乡村世界的精英发生了变化，从原来对门第的看重，过渡到对文化的看重。一个人无论门第高低，拥有相应的文化底蕴才有受人尊敬的资本。由于机会对更多的人开放，人们对知识和文化的需求也逐渐旺盛起来。乐意读书的人越来越多，读书人学诗的也越来越多，印刷术从此普及，书变成了一种商品。不仅男人能诗，女子也能诗，有些能诗的名妓甚至让科考的佼佼者惭愧。好诗随着人们的传诵，歌儿舞伎的吟唱，很快就传遍全国。能诗的人，即使没有官位，在乡村世界也能得到尊重。

更重要的是，科举使得乡村的文化教育围绕着它来运行，从而使中国文化烙上了官文化的烙印。一个与国家政权密切相连的阶梯，从乡村一直连到庙堂，使国家对乡村的控制得到了文化网络上的支持。

科举制也对官场风尚的变化有某种影响。知贡举的考官，往往通过考试，与所录取的考生结成师生关系。而同年被录取的人，则形成了"同年"关系，进士们往往非常看重自己的房师座师，视之为知遇者。而同年也是一种非常坚固的纽带，在官场上，这些人往往凭借这种关系，形成网络，相互攀缘，人称"朋党"。虽然皇帝一般对此都持否定态度，但是，这种由科举产生的朋党关系，在官僚帝国里是不可避免的。在一个农业的传统国度里，人们脱离了农村之后，往往要依托某种类宗族乡土组织，才有可能更好地开展活动。科举正好给了进入仕途的人们一个非常合适的机会和凭借。

当然，科举制的推行，对历史的发展，也带来很大负面效应。首先，它使得学校体系从此以后就和选官制度牢牢地捆绑在了一起，学校成了科举的附庸；这种状况，使得从隋唐已经开始的学科分化和技术学习专门化、系统化的趋向被遏制。知识学习被限制在文字、文字书写、文学和道德讲求上。其他专业知识则退回到了师傅私相传承的作坊阶段。使中国本来就该发展起来的科学技术，受到了影响，以至于长期无法进化。其次，科举虽然强化了官僚制，但也使得人才都被行政体系吸走，影响了社会整体发展。其三，科举制虽然推动了人们向学，但也极大地催生了官本位文化的生长。整个社会的运行，都围绕着官僚体制打转，这对于中国社会以后的发展影响甚巨，以至于今天仍旧余波未平。

第四节 唐代的官吏任用考核制度

唐代已进入官僚制的成熟期，伴随着科举制的形成，官员的任用考核制度也日趋成型，各项程序和各种技术指标日趋完备，为后世奠定了基础。

1. 官员的任用和任用方式

唐代官员的任用方式有这样几种，一是试，即试用。二是守，汉代的守为试用，唐代为实际任用。三是知，即权知某官的意思，系由皇帝亲自下令委任的某些职务，往往是以他官兼任某职，但所知之职往往变成了真正负责的官职。四是行，品级高的官员，担任与品级不相应的低品级官职谓之行。五为带，即以本官品之外，兼带其他官品。六为兼，即兼任。七为领，与兼带类似。八为摄，即暂时摄理。九为同，即等同于某官，有在本官品之上，再赏赐一级的意思。十为判，即非该官职者，但做该官职之事。十一为权，权知暂代的意思。此外，还有检校，原指代理，后为地方官加中央衔的意思。充，指特别派遣充任的意思。勾当，特派兼任的意思。斜封，指没有经过宰相政事堂，不经正式任命，由皇帝私下委派的官。严格来讲，斜封是不合法的。

武则天时，出于打击反武势力的需要，酷吏当政，鼓励告密，官员缺额甚多，于是大肆斜封。进士、明经落选者，并乡村蒙学教书先生大批被封以官职。中宗复辟，斜封得官者凡二百余，有从屠户商贩而骤得高位者。

隋唐时期官员的任用都要由吏部发给任命状，即所谓“告身”。这种制度源于南北朝中后期，到了隋唐开始定型。告身例由中书舍人起草，在专门的纸或绢帛之上填写好，然后盖上吏部的专用大印（武职则用兵部印），发给被任用的官员，作为上任的凭证。唐朝中叶以后，任用制度开始腐败，吏部往往有大量空白告身，随时填写人名，以备卖官之需。

跟汉朝不同，唐代所有官员的任用，权限均在中央，地方的杂佐官也由科举出身，然后由吏部任命。唐代地方官的任期，州刺史和县令三年一迁，杂佐官四年一迁，中央官四年一迁。

隋唐时期，官阶分为九品，每品有从正之分，自四品以下，每品的从正两个等级，又分上下阶。这样从一品到九品，共有 30 个等级。九品之外的吏，也有官品，九品之内为流内，九品之外为流外，流外有流外勋品。从二品到九品共八等，之外还有视流外勋品，也有八等。官品是官员的品级，官职是官员实际担当的职务，某官职一般规定有相应的品级，但并不一定非得完全相当，高品担任低职，低品担任高职的都有。就是说，官品相当于你的级别，而官职才是你的实际职务。

有一位县里的小官，听说有位老婆婆会用琵琶给人算命，于是前去问自己的官运。老婆婆弹了几下琵琶说，这个官人真是富贵命，今年得一品，明年得二品，后年得三品，更后年得四品。小官说，阿婆错了，品少者官高，品多者官小。婆婆说，那我改一改：你今年减一品，明年减二品，后年减三品，更后年减四品，更得五六年总没品。（张鷟：《朝野僉载》卷 3）

2. 官员的考核

隋唐时期的官员考核，已经进入标准化、程序化的轨道。

（1）考核机构。

隋唐官员考核机关是尚书省的吏部，由吏部尚书和侍郎亲自掌握，具体负责的单位是吏部的考功司。考功司不仅负责中央各个部门和地方长官的考核，还负责汇总检查全国的考核情况，将考核资料存档，以备官员升迁时参考。中央各个部门和地方衙门内属员的考核，由部门和地方长官与衙门中专门负责考核的官员主持进行。中央高级官员的考核，则由监察机关和皇帝亲自掌握。

（2）考核标准。

唐朝官员的考核标准大体上可以分为两类：一类是德行标准，所谓“四善”：一为德义有闻，二为清慎明着，三为公平可称，四为恪勤匪懈。即品德好讲仁义，为官清正，断案公正和勤于政事。还有一类是为官的业务标准，所谓的“二十七最”，即二十七类官职的业务业绩之最。从谏议、选举、考核、礼制、司法、军事到地方行政、学校、税收、仓储，甚至医卜星相都包括在内。当然，对于具体官员来说，其实只有一项适合于他，所以，做到“一最”，就是业务上的最高评价了。

除了以上的“四善”和“二十七最”之外，对于地方官，还有一些具体业绩考核指标，比如在任期间所辖地方增加了户口和耕地，则考核的时候加分进等，反之则减分降等。

（3）考核方式。

考核分为大考和小考，小考每年一次，大考三至四年进行一次。大考综合几年的小考情况，定出官员的等级。一般来说，唐代考核官员的时候，将"四善"和"二十七最"的标准综合起来，将官员分为九等："一最四善为上上，一最三善为上中，一最二善为上下，无最而有二善为中上，无最而有一善为中中，职事粗理，善最不闻为中下，爱憎任情，处断乖理为下上，背公向私，职务废阙为下中，居官谄诈，贪浊有状为下下。"（《新唐书》卷46《百官志》）在具体操作上，各个衙门对官员进行考核的时候，先由被考核者自己写出"自我鉴定"，当时叫"当年功过行能"，然后由部门负责考核的官员，根据被考核者的表现和他的自我鉴定，写出考状（单位鉴定），由部门长官当众宣读，大家再进行评议。各部门长官，由上级长官考核，中央各部和州刺史则由吏部进行考核。

贞观年间，桂阳县令阮嵩怕老婆。一日在官厅会客，招女奴伴歌，他的老婆闻后披发跣足闯了进来，进门就拔刀相向，吓得大家作鸟兽散，阮嵩钻进床下久久不敢出来。后来考核，刺史做考词曰：妇强夫弱，内刚外柔。一妻不能止，百姓如何整肃？妻既礼教不修，夫又精神何在？考下。（张鷟：《朝野佥载》卷4）

凡是考核被评为中上以上等级的，每进一等，加禄一季；考核为中中，不加不减；凡考核为中下等的，每降一等，减禄一季，考下下者解职。考核成绩在吏部备案，以后的升迁降黜，都以此为凭据。

卢承庆为吏部尚书，主官吏考核。有一官督运漕粮，遇到大风而损失殆尽。卢为之考评道："监运损粮，考中下。"然而这个官员听了以后毫不动容，一句话申辩的话都不讲。卢很佩服他的态度，遂改注曰："非力所及，考中中。"那人听了以后，仍然无动于衷，了无喜色。结果卢又将评语改为"宠辱不惊，考中上。"（刘肃：《大唐新语》卷7）

第五节 隋唐时期的监察体系

隋唐的监察体系，跟前代略有不同。在原来负责监察中央和地方官的两套机构之上，又设置了一个总领协调的机构，形成了三套班底。东汉以来，原来御史台的负责人御史大夫转为司空，御史中丞变成了御史台真正的主持者。进入隋朝之后，将御史中丞改为御史大夫，主持御史台，另置治书侍御史2人为副。唐朝则改治书侍御史为御史中丞，恢复了西汉体制。

御史台下设三院，一为殿院，设殿中侍御史，隋朝12人，唐朝设9人，官阶从七品下，负责上朝礼仪纠察和京师城内的巡查。二为察院，设监察御史，隋制12人，唐制15人，官阶正八品上。负责监察百官和分巡地方。监察御史以入院先后排座次，以先入者为尊，其各自的任務也有区别，资格最老的三人负责监察各部。每人分两个部，其余的分巡地方，资格最浅的，巡查的地方最远、最苦。

资格老的监察御史相当威风。京兆人高丽，是为御史台送公文的差役，御史台令史伪造文书诈骗，事情败露，令史逃跑。御史张孝嵩抓高丽顶罪，严刑逼供，使高丽两脚残废，锻成死罪。大理寺抗命，认为依法人已残废不应再加刑（处死），御史大怒，说，两只脚废了也不耽误他造伪！于是令两人夹着高丽赴街市，杀掉了。（张鷟：《朝野僉载》卷2）

在殿院和察院之上，设置台院，内设侍御史，隋制8人，唐制6人，官阶从六品下，负责总理御史台的一切事务。其中，以年资最老的侍御史一人，担任知杂侍御史，负责挑选和考评御史和处理杂务。其次设知公廨侍御史一人，负责日常事务。再次设知弹纠侍御史一人，负责协调对官员的弹劾事宜。最后另设知推侍御史2人，分别负责"东推"和"西推"，东推掌管纠察京师百官的违法失职案件，西推掌管地方州县的官员违法失职案件。殿院的殿中侍御史和察院的监察御史，按例要协助东西推工作。

唐大中十二年正月，含元殿大朝会，太子少师柳公权八十高龄，为百官班首，上朝朝贺。然而待仪式行半，已经疲劳不堪，及轮到给皇帝上尊号"圣敬文思和武光孝皇帝"时，把"和武光孝"念成"光武和孝"，结果当场遭到御史的弹劾，被罚俸一季。（王谔：《唐语林校证》卷4）侍御史的主要工作，就是监督百官上朝时的礼仪行止。

武则天时，张衡令史出身，位至四品，快要升三品了。一次退朝，路旁见蒸饼新熟，馋人之极，便买了一个，在马上吃了。因此遭到御史弹劾，说他行为不像大臣。结果武则天下令，不许他再升三品。（张鷟：《朝野僉载》卷4）

此外，唐朝分设东西两都。在不常驻的东都洛阳，按规矩要留一个御史中丞和侍御史，留守机构人称"留台"。

除御史台之外，由于尚书省长官已经变成宰相，而下属的六部又逐渐成为行政执行的基本部门，功能渐次独立，所以，尚书省的副长官尚书左右丞，无事可管，就演变成了另类的监察官员。他们不仅负有监察百官之责，而且还可以弹纠不称职的御史。

隋唐地方区划比较小，中央政府对地方的控制存在问题，因此，特别注意对地方官的监察。朝廷往往设置专门的监察机关和人员，加强对地方的监督。隋朝有专门的司隶、谒者两台，设刺史巡查地方。唐朝则定期派出观风俗使、巡察使、按察使、采访使等官员，与监察御史一道，担负巡查地方的责任。后来，原设的各使大多演变成实体性地方官，于是，朝廷利用盐铁转运使来承担监察任务。

唐朝的门下省长官被列为宰相，但门下省官员却依然担负着谏议的责任。门下省的左右散骑常侍、左右谏议大夫都相当活跃，经常给皇帝提意见，对宰相的政务处理发表不同意见，甚至干涉朝廷大员的任用。唐朝还设有前代所没有的谏议官员，即左右拾遗、左右补阙，左隶属门下省，右则隶属中书省。

阳城为谏议大夫，唐德宗想用裴延龄为相，结果被阳城得知，誓死反对，最后德宗居然改了主意。（王谔：《唐语林校证》卷3）

唐朝是中国历史上少有的盛世，中前期政治比较开明，因此监察体系作用发挥得比较好。御史和谏官不仅弹劾违法官员，而且经常给皇帝提意见。这使得皇帝们时常要为之改变自己的

做事习惯，百官的行为也有所收敛。唐朝的监察官员经常在朝堂之上，在百官聚会的朝会上当众宣读弹章，令被弹劾者十分难堪。

唐高宗显庆元年，侍御史王义方在朝会之上，当众弹劾中书侍郎李义府逼杀大理寺官员。弹章念毕，他大声呵斥李义府退出行列，李义府自恃官高爵重，姑望不肯退。王义方再三呵斥，李一直看着皇帝，可皇帝一句话也不说，李不得已退下。（《唐会要》卷 61）

到了唐朝晚期，检察系统的作用大打折扣，御史自身贪渎，玩忽职守，谏议无人听从，整个官僚机器趋于锈蚀，王朝也就寿终正寝了。

洛州司马严升期摄侍御史，于江南巡查。此公喜欢吃牛肉，所至州县，人家都要为他宰牛漉酒。事无大小，只要给他金子，就大事化小，小事化了。所到之处，金价为之上涨，人称“金牛御史”。（张鷟：《朝野僉载》卷 3）

第六节 府兵制及其畸变

府兵之名始见于西魏，但西魏的府兵还是带军籍的私兵，士兵要随将领之姓，是将领的私属。北周时，开始吸收均田制的农民当兵，府兵开始向国家化方向发展。隋朝建立，推行军队国家化自然是制度建设的主攻方向，所以，府兵制彻底与均田制相结合。凡是军士，都可以分到一份田地，军人不再有特殊军籍，完全归属乡村的坊里管理，虽然军府还在，但已经成为分得土地的军士（实际上是农民）平时训练和服役的管理机构，从此形成了寓兵于农、兵农合一的军事制度。

唐代进一步完善了府兵制，设置诸道折冲府，管辖府兵。折冲府分上、中、下三等，各设专职军官若干、军曹若干，负责平时的训练，每年上级机关点校检阅一次。上府辖府兵 1200 人，中府 1000 人，下府 800 人。平时就编成军队组织，十人为火，火有火长；五火为队，队有队长；两队为旅，旅有旅帅；三旅为团，团有校尉。自队长以上，皆有官阶。士兵训练和入伍（上番）时，按编制行动，由折冲府的军官率领。府兵 21 岁服役，60 岁退役，在这期间都要为朝廷当兵服役。府兵除了平时集中训练以外，主要任务就是到京师和边境服役，又叫“上番”。按服役地点的远近，决定服役的方式，如果 500 里内，则一个府分成五组轮流服役；如果 1000 里，则分成七组轮流，余类推，每年服役 1 个月。如果恰好赶上战争，那么就得延长，以后来的服役量折补。府兵上番，须自备武器装备和粮食，只有超过规定上番时间的时候，才由国家提供粮食。府兵每 3 年选 1 次，挑选的时候既要考虑家产，又要考虑被挑民户的男丁多寡，一般是考虑多财和多丁的。

府兵是唐朝初年的基本军事力量。按道理，府兵的选点应该按人口的分布平均分布，但实际情况却是，军府大部分集中在关中地区，也就是说，关中地区的人，构成了唐朝初年军队的大半。”（唐）太宗列置府兵，分隶禁卫，大凡诸府八百余所，而在关中者殆五百焉，举天下不敌关中，则居重驭轻之意明矣。”（《资治通鉴》卷 228《唐纪 44》）实际上，不仅府兵

大部分是关中人，军队的将领也大部分是关中人。泛而言之，唐朝立国，实行所谓"关中本位"，从皇帝到勋臣基本上都出身关中。可以说，关中人是那个时代的统治人群。当然，我们不排除这里有关中人膂力强劲、高大威猛的因素。因为那是一个胡汉杂处、人口素质因游牧民族混杂而得到极大提高的地区，所以多出一点军人，自然也是可以理解的，但比例如此不均衡，恐怕就是统治的地缘因素了。事实上，也许只有关中来的军队，皇帝才能放心得下。

应该说，府兵制在唐初，还是比较有效的。在对付突厥的战争中，府兵发挥了很强大的战斗力。这是因为唐初的府兵，大部分是久经沙场的老兵。这些老兵在分给土地之初，既保有原来的战斗力和作战经验，同时又为分得土地感到鼓舞，所以制度才有如此的效能。从本质上讲，一个农业民族，想要使居民既做战士又做生产者，其实是有些难度的。即使勉强实行，效果肯定不如游牧民族那么好。在冷兵器时代，对于游牧或者游猎民族来说，马上的骑射功夫，平时和战时没什么两样，平时的生活流动性就很大，战争所需要的背井离乡、长期流动，对于他们来说是日常生活中平常的事。所以，游牧和游猎民族，一旦出现杰出的领袖，往往会以他们平时的生活组织为基础，建立牧兵合一的军事组织。这在对付汉民族的战争中，多半会比较有效。但是，作为农业民族的汉族，模仿这种制度对付游牧民族时，却常常力不从心。道理很简单，农业生产与打仗之间，相似之处太少，而且，农业生产所要求的不误农时，大量的劳动力投入，都与战争的要求背道而驰。背井离乡对于农民来说，是一种巨大的痛苦，完全不可能像游牧民族那样，将家庭驮在马背上，什么地方可以生活，就在那里安家。因此，我们可以说，唐初府兵的成功只是一个例外。

另外，军府过分集中于关中，使得关中人当兵成了一种职业，结果造成了两极分化。一方面，一般老百姓被频繁征发，"况复秦兵耐苦战，被驱不异犬与鸡。"（杜甫：《兵车行》）关中农田荒废，生产下降。本来富庶的八百里秦川很快就凋敝下来，地处关中的长安越来越依靠南方漕米的供应，由于运输不便，中央政府不得不多次到洛阳"就食"，关中的农民日益贫困化，大量农户濒于破产。另一方面，出身勋贵之家的府兵，由于往往派去做皇宫的守卫和皇帝的侍卫，很快就会升为军官，成为一般府兵的管理者。这些纨绔子弟，没有经历过战争，又只知道作威作福，使得府兵日子更加不好过。所以，富者雇人代替，而穷者难以应付，自备军械和口粮，也成为府兵日益难以承受的负担。上番的日子也越发难过，结果是大批关中农民逃亡，府兵越点越少，从三年点一次，到六年一次。到了开元年间，朝廷干脆停止了府兵的上番，府兵制名存实亡。

府兵停止上番之后，取而代之的是募兵制。

首先出现的是团结兵。团结兵是地方政府招募的军队，从武则天时代已经开始广泛出现，主要用于防范和镇压边境和西南少数民族。无论何人，只要骁勇都可以当兵。被招募以后，免去一切徭役和赋税，平时在家练习武艺，按时集中阅试，有事时则出征。其次是扩骑。系开元年间，由宰相张说的提议开始征召的。扩骑和团结兵一样，只要身体条件合乎标准，所有人都在被招募的行列。被选中以后，免除徭役和赋税，需要时则集中起来出征。团结兵和扩骑，跟府兵不同的是，不再严格隶属军府，出征也不用自备资粮，而且国家还发给一定数目的补贴。

如果说，团结兵和扩骑还不属于完全的职业雇佣兵，他们平时还属于老百姓，生活来源主要还是依靠平时所从事的行业，当兵的收入只占一部分的话，那么边防上的官健，则是一种以当兵为职业的雇佣兵。由于府兵逐渐无力自备资粮，于是在担任守边任务时，边境军镇开始

用发补贴的办法，给予上番的府兵资助。这个制度逐渐发展到招募乐意长期在边防驻守的男丁（实际上是流民和半流民。后期则大量招募少数民族），由军镇发给衣食和金钱，形成了边境上的常备军，人称官健，属于完全意义上的职业雇佣兵。

在募兵制的发展过程中，团结兵和扩骑属于不完全的雇佣兵，而且多处在内地，时间一长，尤其是西南少数民族逐渐无事以后，也渐渐开始流于形式，武备废弛。但官健作为边境上的常备职业军人，由于不断地有战事（有唐一代，边帅生事，对外取攻击策略是一大特色），因而得到锻炼，本来职业军人的军事素质就要优于半职业兵，这样一来就更加精锐。而且唐朝盛时，皇帝经常对外扩张，结果是促使边境的军队不断扩展，边兵不但强，而且人数也不断增加。而内地，包括京师则武备废弛，府兵、团结兵和扩骑都走向了没落，百无一用。更重要的是，唐朝由于皇族的少数民族血统，所以根本不在乎用少数民族将领统兵--这个在其他朝代看来需要顾忌的问题。所以，长期以来，对王朝缺乏文化依附的少数民族出身的将领，随着军功的增加而官越做越大，在实行诸道节度使制度之后，许多边帅担任权力很大的节度使，造成了军事上内轻外重的危险局面。某些少数民族将领，刻意招募善战的少数民族为兵，形成自己的私人部队。如安禄山就招募几千少数民族壮士，组成自己的亲卫部队“曳落河”。最后，在外表上看起来唐朝的最强盛时期，开元天宝年间，爆发了“安史之乱”，蓄谋已久的胡人边帅终于发动了对朝廷的叛乱。当朝廷费了九牛二虎之力好不容易将叛乱讨平时，已经元气大伤，而就此形成的边地藩镇割据也愈演愈烈、此起彼伏，最后，唐朝还是完结在军阀割据和农民起义的双重打击下。

第七节 隋唐的地方政府体制

1. 从州县二级架构到道、州、县三级架构

南北朝时期州、郡、县的三级地方行政架构混乱不堪，作为第一级行政架构的州，已经不复有原来的规模，而作为二级架构的郡也已经名存实亡。北周虽然还是州、郡、县三级，但只有州和县地方官到任理事，而郡这一级只拿干薪不管事，实际上等于是两级架构。于是，隋朝统一后，将原来的州、郡、县三级制改为州（有时也称郡）、县两级制。隋朝有州 190 余，而唐则有州和府 360 个，州比秦汉时的郡还小得多，州一级的地方官权力小多了。割据反叛的可能性彻底消灭了，权力和地位也大大降低（秦汉时二千石位比九卿，入朝则卿相），地方做事的能力也降低了。唐朝贞观初年，唐太宗将天下州县按山川形势，分为十道。不过，在开始的时候，道只是作为一种地理区划，并没有行政意义。有时，朝廷派出巡察使臣，也不严格按道来派发。盛唐时节，鉴于州县官吏贪污腐败现象日多，于是在原来十道的基础上增为十五道，每道派监察性质的采访使一员，负责地方监察。由于常驻地方的监察官的权力，从来都有膨胀趋向，所以，到了这个时候，道已经基本构成了一级行政架构的雏形。

唐朝边境各州，凡总辖军民两政的为都督刺史。唐睿宗时，为强化边防的需要，开始出现边地节度使的名目。开元中，朝廷在边境设置安西、北庭、河西、朔方、河东、范阳、平卢、陇右、剑南九个节度使，大多由边将（都督刺史）升任，总管一方（数州）的军、政、人、

财以及监察全权。"安史之乱"后，全国各地的道，均设节度使，掌握一道的全权。这样，道就成了凌驾于州之上的一级行政实体，人称"藩镇"。唐朝的行政架构，又从二级变成了三级。

2. 地方政府机构

(1) 道。

道这一级，实际上并不是法定的行政架构，而是在政治运作过程中形成的带有军事色彩的一级地方政府。所以，这级政府按规定没有正式的政府编制，节度使名义上也属于中央派遣来节制州县的"使节"。在藩镇盛时，各道凡有军事割据性质的，一般称节度使，其余的设观察使。这些坐镇一方的诸侯，都有中央官的名义，最高的是"同平章事"，与宰相相等，次一等的有"检校三公"、"检校尚书仆射"、"检校御史大夫"、"检校六部尚书"等等。当然，随着藩镇割据的愈演愈烈，所有中央官的头衔都变成了荣誉衔，而且愈加愈高。那些父死子继的藩镇，当政权交替时，必然要求中央政府重新将这些头衔再行颁给继承者，否则就会公开叛乱否认中央政府的宗主权。当然，在一般情况下，为了息事宁人，中央政府都会将这些头衔给这些割据者，作为羁縻的一种手段，维持上下的平安。而割据者由于自身生存合法性的理由（担心其他割据者的觊觎，来自下面的骚动等等），也需要来自中央政府的认可，而这些头衔就意味着中央的承认，所以必须争取到手。

节度使一般要在所辖州中，选择一个富足坚固的州城作为驻节地。在城里修建一座牙城（古代军将都有自己的旗帜，人称"大牙"，旗下的部曲，人称牙兵。武将驻节地，建有牙城，后人化"牙"为衙），作为自己的办公地和住所。由于节度使一般都是武人，所以麾下必然有一批将领，比如兵马使、先锋使之类。其中，担任节度使亲卫的头领，为牙内指挥使，一般由节度使的子弟担任，地位最为重要。凡割据性质的节度使，都必然招募最强壮最有武艺和与自己具有地缘、亲缘关系的人担任牙兵，而牙兵不仅担负保卫节度使的使命，而且更重要的是威慑所部其他部队，使之不敢反叛。所以，各道衙门，武人往往处于优先地位，而牙兵牙将则是节度使衙门内最有权势的一个群体。然而，牙兵的这种优越地位，时间一长，使得他们逐渐趋于骄横。割据的藩镇往往不听朝廷号令，维系部众又只凭武力，上下彼此缺乏起码的道德联系，牙兵与节度使之间也是如此。节度使对牙兵必须假以辞色，厚加供给，稍有差池，则怨声四起。节度使为了保住地位，不得不尽量对牙兵姑息，最后酿成骄兵，动辄杀掉镇帅，另择他人。

泽潞镇自卢从史以来，每天要有 300 人为牙兵准备饭食，无酒无肉不行。徐州镇牙兵骄横，节度使田牟成天与他们混在一起，杂坐饮酒，甚至为之把板唱歌，每日耗费以万计，然而犹自喧哗，阴谋逐帅。

除了军人以外，节度使衙门的属官还有以下几种：行军司马、节度副使，这是节度使的主要助手。按规定，凡节度使遭遇突然事故，他们二人有资格代掌职权，但割据性质的节度使往往自行世袭。所以，这两个职务，如果不是由继承人担任的话，往往会成为纯粹的助手。比前面两位地位低的是书记和判官。此二种职位属于文职，一般都邀请着名的文人担任，往往属于节度使的谋士，本职的文字事务倒退居其次。所以，在一个军事割据的集团里，他们的地位却很稳定，有时权力会很大。担任过著名藩镇书记的文人，入朝后，往往升得很快，晚唐名相李德裕和令狐楚都是书记出身。在这四种比较重要的职务外，还有推官、巡官、直官等属员，负责各种民事、刑事、巡查、钱粮等事务的助理，处理各种杂务。由于割据性的藩

镇都是近乎独立的政府，各种政府事务一应俱全，所以，属员有逐渐增多的趋势，最后已经形成了一个一个小国政府的规模。另外，各个藩镇都在京师设置办事处，以自己在京宅邸的名义存在，邸内设置是留守机关，设都留后管理。后来，这种设置合法化，都留后变成了都知进奏官，正式负责藩镇与中央政府之间的联络事务。

（2）州与府。

唐代州府同处于一个等级的地方建制，但府的地位要比州高得多。唐朝初年，只在三个都城设府，即西京（长安）、东都（洛阳）和北都（晋阳，李家的发迹地），人称“三京府”。后来，又陆续将某些皇帝驻蹕过的地方升格为府，比如凤翔、成都、江陵、兴德、河中、兴元。三京府主官为牧，官阶为从二品，一般由诸王遥领，并不到任管事，负责府中事务的是尹和少尹。长安为京兆尹，洛阳为河南尹，晋阳为太原尹，正职一个，官阶从三品，副职各两个，官阶从四品。其余的六个府都不设牧，长官为尹和少尹，官阶与三京府相同。

尹和少尹以下，设有录事参军以及各种曹，外加经学和医学博士。

州（有时称郡）的设置，隋朝分为九等，随后减为四等。唐朝则分为三等：上、中、下。上州刺史，官阶从三品，中、下州刺史，正四品。属员有别驾、长史、司马录事参军等，以别驾、司马地位最高，仅次于刺史（上州别驾为从四品），但多不管事，一般用来安置贬退的大臣和宗室。唐玄宗就做过别驾，白居易被贬时就做过司马（江州司马）。再下就是诸曹，以及负责学校教学的博士和助教。不同等级的州，官员的数额有一定差别。

（3）县。

隋朝的县一如州，开始有九等之分，后来又减为四等。入唐后，县大体也有四等，第一等是三京所辖之县，是为“京县”，京郊之县为畿县，两者算头等。余下的分为三等，上中下。京县的县令为正五品，其余从六品到从七品不等。佐官有县丞（副县长）、主簿（管文书档案）、县尉（管捕盗催科）。由于县属于最基层的政府，直接管理百姓，所以还设有跟中央六部对应的六司：司功、司仓、司户、司兵、司法、司士，对口负责专项事务。此外，县级也有管理学校的博士和助教。

道、州、县三级，除了大量“朝廷命官”之外，还有大量的吏，属于不入品的流外官。这些流外官不从科举中选拔，地位低下，只有少数人能通过考核升入流内。吏之外，还有胥史，他们的政治地位甚至比农民还要低下，属于贱民阶层，不能参加科举考试，但同样分担着政府的事务，拥有一定权力。

此外，隋唐还残留有都督职位，但唐以后，都督已经与州合二为一，有都督头衔的州被称为都督州。

对于边疆少数民族地区，唐代设都护府与羁縻州控制。唐代一共有六个都护府：安西都护府，管辖西域地方。安北都护府，管辖漠北地区（今内外蒙古、甚至更北的地区）。单于都护府，管辖原东突厥所部（今内外蒙古的东部）。安东都护府，管辖高丽、百济、新罗和靺鞨诸部（今朝鲜和辽宁）。安南都护府，管辖交趾诸部（今印度支那地区）。北庭都护府，管辖天山北部地区。都护府之下为羁縻州，又分为三种情况，第一，在多数情况下，保持原有少数民

族统治结构不变，原来的国王、可汗还依旧。第二，监临制，即派遣代表到原有政权中，对于那些统治能力较弱的地区，比如像黑水地区实行的就是这种制度。第三，参治制，即派遣官员到当地，充任羁縻州的部分官员，一同管理。对于比较发达、经济文化水准与汉族比较相近的地区，如安西都护府的辖地，往往采用这种方式。实际上，对边疆少数民族的管理，唐代采取的是因地因族制宜的方法。虽然有官署，有军队，但基本上还是利用少数民族自己管自己，利用不同民族的矛盾，分而治之。只有在当地出现危及边疆的危险时，才会出兵镇压。《新唐书》上说：“自太宗平突厥，西北诸蕃及蛮夷稍稍内属，即其部落列置州县，其大者为都督府，以其首领为都督、刺史，皆得世袭。虽贡赋版籍，多不上户部，然声教所及，皆边州都督、都护所领，着于令式。”（《新唐书》卷 43《地理志七下·羁縻州》）盛唐时节，由于唐玄宗自恃国力强盛，采取鼓励边将开边的政策，在某种程度上破坏了这种和平统治的格局。后来唐朝进一步衰落时，西北边疆的都护府设置基本上都瓦解了。

第八节 隋唐的司法制度

隋唐是中国司法制度发展过程的一个转折点，法律律条从这个时候起开始脱离原来的原始痕迹，趋于人性化，司法审理制度也趋于制度化和程序化。隋唐司法制度成为后世的模板。

1. 法律内容

在隋之前，律令烦苛是司法制度的一个基本特征。自秦以来，严刑峻法精神，一直是司法的主导思想。虽然汉朝以儒家经义解释法律的方式对此有所缓和，但并没有解决根本问题。自三国以来，法律再趋严苛。各种名目的酷刑流行，动辄陷入死罪，而且法律条文烦琐，缺乏分类，遵守和执行都不方便，只是为官吏滥用法律提供了便利。隋文帝建国后，制定《开皇律》，本着改变法律烦苛的精神，对以往的法律进行了重大修订。后来隋炀帝再修《大业律》。鼎革之后，唐朝在隋律的基础上制定《贞观律》和《永徽律》，以及对律条的解释《永徽律疏》（后世称之为《唐律疏议》），基本上都遵循了删繁就简、废除苛法，走向法律专门化的原则。

《开皇律》删去死罪 81 条，流罪 154 条，徒枷等罪 1000 余条。唐律进一步减死罪 92 条，改较重流罪为徒罪 71 条，宣布废除自古以来的兄弟连坐之法。将法律分为 9 类，第一为《卫禁律》，是关于维护皇帝和国家安全方面的法律规定；第二为《职制律》，是关于官员失职处理的行政法规；第三为《户婚律》，是关于婚户田土等主要在民事方面的法律规定；第四为《厩库律》，是有关国家仓库和马厩方面的行政法规（唐朝实行府兵制，而且主战兵种是骑兵，所以，对马厩和仓库特别重视）；第五为《擅兴律》，是关于军队的法规；第六为《贼盗律》，是关于偷盗抢劫和危害国家的罪行如何界定和量刑的法律规定；第七为《斗讼律》，是关于斗殴的刑事处分规定；第八为《诈伪律》，是关于欺诈和作伪的刑事处分规定；第九为《杂律》，凡是不能归在上述类别的犯罪，统归在这里。这样的分类比起现代的法律当然是粗糙、缺乏系统的，但在古代世界，已经是相当精细的了。唐律其他的篇目还有《名例》（司法总则）、《捕亡律》和《断狱律》，主要是讲司法原则和规定。

2. 司法原则

隋唐时期的司法原则大体是"五刑"、"十恶"和"八议"。

"五刑"即五种刑罚的方式。对犯人的处罚，原则上限制在这五种形式上。五刑为笞、杖、徒、流、死。其中死刑分为两种，一是绞（保留全尸），二是斩。笞刑就是用笞条抽打，为刑罚中的最轻者，从 10 到 50 分为五等。杖刑即是用竹杖和木杖打屁股，从 60 到 100 分为五等。徒刑即为关押服劳役，最低为 1 年，最高为 3 年，也分为五等，每等之间相差半年。流刑即为流放，分为 1000、1500、2000 里三等，刑满即在流放地编户落地。流刑以下的刑罚，均可以用钱来赎。死刑分为绞、斩两种，由于中国人一向有保留全尸的观念，所以量刑以后者为重。

"十恶"是十种重大的犯罪行为，一般不许赦免的，分别是：一为谋反，即图谋推翻王朝政府的行为；二为谋大逆，即毁坏皇家陵园、宗庙和宫殿的行为；三为谋叛，即私通外敌和背叛朝廷投降敌人的行为；四为恶逆，即殴打和谋害亲长的行为；五为不道，即特别残忍的犯罪行为，比如杀死一家非罪的三口人，肢解人和行妖术害人等等；六为大不敬，指对皇帝的不尊敬和恶意冒犯；七为不孝，即对亲长的忤逆行为；八为不睦，即殴打和谋害亲属；九为不义，即杀害长官和师长；十为内乱，即乱伦和强奸亲属。我们注意到，十恶具有强烈的伦理色彩，其核心是强调对违反忠、孝道德和破坏伦理秩序行为的惩罚。

"八议"是指八种对可以减轻刑罚人的特别关注。这八种人犯了法，在审判时需要经过特别的审理，并且享受减免刑罚的对待。其一，议亲。亲，指皇帝和皇后的近亲。其二，议故。故，指长期跟随皇帝的故旧。其三，议贤。贤，指有大德行的人。其四，议能。能，指有大才艺的人。其五，议功。功，指有过大功劳的人。其六，议贵。贵，指职事官三品以上，散官二品以上，有爵位一品以上者。其七，议勤。勤，指有大勤劳者，即有过特别勤政经历的人。其八，议宾。宾，指"承前代之后为国宾者"，即前朝退位者的直系后裔。八议的精神，就是从皇帝的角度出发，亲贵可以减免刑罚。从某种意义上说，这是一种贵族制的残余。不过，需要指出的是，八议的范围却并不严格，除了"亲"有特指之外，其他七项，具有非常大的弹性。何者为贤，何者为能，其实并没有一个严格标准，这就给皇帝和权贵操纵枉纵罪犯留下了余地。

3. 司法过程

唐朝地方没有专门的司法机关，但设有专门的杂佐官员负责案件的审理。州一级有司法参军和司户参军，县一级有司法佐和司户佐。前者负责刑事案件的审理，后者负责民事案件的审理。由于司法是地方政务的重中之重，地方长官一般都要管司法，负责检查案件审理的情况，是否有冤屈、是否有积压等。司法工作的好坏，也是地方长官政绩的主要指标。由于司法事务所占地方政务的比重越来越大，所以，随着时间的推移，地方长官对案件的审理过问越见频繁，发展到最后，基本形成了以地方长官为主，以专门司法官为辅的地方审理结构。到了两宋时期，大多数的案件都由地方主官来审理了。

唐朝中央一级的审理机关是大理寺，司法行政机关是刑部。遇到重大案件，御史台也要以监察机关的名义参与审理。有的时候，御史甚至可以审理和处理直接涉及官僚机构的案件。

由于那个时代侦查案件的手段有限，而且受平时捕盗事务的干扰，所谓刑事案件的审理，往往就是刑讯。

一般来讲，凡是杖以下的罪，县级的审判即为终审；徒刑以上的罪，县级的审理为初审；徒刑以下的罪，州的审理即为终审。流刑与死刑罪的审理，要报请尚书省刑部复核，死刑要奏报皇帝批准，才能定案。大理寺负责审理京师徒刑以上案件和百官犯罪案件。特别重大的案件，须由大理寺、刑部和御史台联合审理，被称为“三司推事”。但地方在捕盗的时候，则另当别论。一般来讲，在追捕盗贼的过程中，有所杀损是可以被允许的。州县的官员在这种时候几乎都可以擅自杀人。唐宣宗时，李行言为泾阳令。一日追捕一伙劫匪，劫匪躲入一个军人家。李百般索要军家都不肯交人，李一怒之下，连军家带劫匪五六人统统抓出，一起杖杀。此事为皇帝得知，李反而受到嘉奖。（《唐语林校证》卷2）显然，尽管到了官僚制的成熟期，地方官的司法事务还是带有强烈的捕盗、维持治安的性质。

无论何种案件，只要当事人不服，可以逐级上诉，由州到刑部，再到三法司（大理寺、刑部、御史台）直至告御状。

衢州人余长安，父亲和叔父二人均为同郡的方金所杀。余长安时方八岁，立誓要在十七岁时报仇。到了十七岁，果然杀了方金。大理寺判余长安死刑，衢州刺史抗命，说余氏一家，已经有两人遭横死，现在却要杀一孝子，不合理。并引用《公羊传》“父不受诛，子得复仇”之义，为余辩护。当时的刑部尚书和宰相置之不理，余长安终于伏法。在此，禁止私相复仇的法律精神得到了贯彻，司法趋于成熟，汉代以经学断狱的积习得到了遏制。（王谔：《唐语林校证》卷1）

第九节 中唐决策机制的变化以及宦官专权的原因

1. 非体制因素的体制化，宦官与内宠的影响

唐代的集体宰相制，是一种主逸臣劳的行政体制。作为国家元首的皇帝，将大部分管理国家的事务交给了宰相，而自己则只掌握最后的决定权。这种管理方式可以充分发挥行政官员的作用，使得帝国政府具有最高的行政效率。君臣相比，不用说也是整天忙于处理政务的宰相们对国家管理事务更熟悉，更有经验。即使皇帝掌握了最后决定权，依然可能完全被大臣牵着鼻子走。因为拿出处理方案的是宰相，而皇帝的决策，在多数情况下只是诸方案中供选择的一个罢了。即使皇帝对所有方案都不满意，也只好请宰相们再拟一个。在这种政治的反复拉锯中，双方实际上都得作出某些妥协，最终最大的可能性是，采用了一种妥协方案，而且在该方案中往往体现宰相的意见更多些。因为，对于最后拍板所必需的信息掌控，明显是担任具体事务性工作的宰相要更有优势。

因此，这种权力架构，优点是明显的。它能够发挥官僚制集体的智慧，使行政效率达到相当

高的地步。但也确实存在皇帝被宰相架空的风险，特别是出现别有怀抱的大臣，加上相对糊涂一点的皇帝时，情况甚至很有点危险。

唐初的两位统治时间最长的统治者，唐太宗和武则天，都是具有超凡魅力和丰富统治经验的领袖人物，洞察力和掌控大局的能力非常强。他们可以放手让宰相们处理军国大事，同时又能牢牢控制住局面，不至于大权旁落。但是，担心管理全局的人欺骗自己，也许是皇帝永远挥之不去的噩梦。除了从体制内其他渠道获得额外信息外，皇帝还往往要依赖某些非体制的其他渠道的信息补充。即使是唐太宗和武则天这样的皇帝，也要依赖各种信息补充，防止宰辅们可能的欺瞒。至于后来的皇帝，尤其是那些生长在深宫里的皇帝，就更是难以免俗。所以，皇帝身边，换句话说，也就是最高权力核心周围，往往少不了有一些体制外的人在活动。他们没有制度赋予的权力，但却是皇帝的亲信和宠儿。所谓明君和昏君或者不太明的君之间的分别，就是前者对于宠信的人不赋予或者较少赋予他们参与决策的权力，而后者则反之。

武则天死后，唐朝的中枢一直处于动荡之中，一连串的宫廷阴谋和政变，使得一些深居后宫的人也卷了进来。动乱中的皇家人物，最信赖的只有身边最亲近的人，他们中自然少不了宦官。

此时，距离东汉的宦官之祸已经过于遥远，人们早就忘记了这些肢体不全的人也照样能在朝廷掀起大浪。武则天之后的动荡过去，政权最后花落唐睿宗的儿子李隆基之家，夺权有功的人士中，就有一个宦官高力士，高力士可以说是唐代宦官参政的第一人。《新唐书》说他权倾朝野，"四方奏请，皆先省后进。小事即专决，虽洗沐未尝出。眠息殿幄中，侥幸者愿一见如天人然。"（《新唐书》卷207《高力士传》）可能有点夸张，大概由于史家对宦官专权的痛恨，不免凡事极而言之。平心而论，高力士虽然受宠，但处世还是相当低调，根本谈不上作威作福、把持朝政。民间小说家言，则传得更神，说李白都是因为酒醉让高力士脱靴，而得罪之，被赐金还山。如果这事是真的话，只能证明高力士确实不善弄权，仅仅将一个侮辱了自己的文人客气地请出了皇宫，而不是杀了他。不过，虽然高力士没有若是之恶，唐玄宗李隆基也没有放手将朝廷大权交给他，但是，作为一个宦官，在军国大事上说话，毕竟是开了皇帝让自己亲信参政的一个唐朝的先例。

当唐玄宗还有心也有能力励精图治的时候，这种亲信在国事上插嘴的现象，还不足以引起大的问题，有时，甚至还有点好处，等于多了个出主意的人，多了条信息渠道。可是一旦做皇帝的觉得天下太平、可以享福的时候，毛病就出来了。皇帝跟高力士等宦官在一起玩乐的时候多了，对他们的信任也就更多。那些还坚持按照制度办事的宰辅，自然会因为照规矩办事、坚持自己的意见而令皇帝不耐烦，最后一切顺着皇帝意思的李林甫成了宰相。皇帝体制外的亲信又添了宠妃和她的家人，杨贵妃的堂兄甚至做了宰相，由体制外进到了体制内。到了唐朝由盛转衰的转折--"安史之乱"爆发前，体制外的信宠对于军国大事的干预甚至到了令人难以置信的程度。显然，如果没有对杨贵妃的特别作用，唐玄宗即使再糊涂，也不会在满朝文武都说安禄山要反的情况下，依然信任这个胡帅。

如果连在下面混过、尝过辛苦的李隆基都喜欢宦官，那么他从小生长在深宫里的儿子上台后，事情就变本加厉了。在唐肃宗时代，亲信宦官李辅国，其权力之大，是名副其实的"辅国"。不仅唐肃宗的所有决策（拍板），都要跟他商量和由他传达，而且他还手握皇帝禁军的兵权，连皇帝的小命都掌握在他的手中。从此，开始了唐朝宦官专权的时代。

盛唐军事变革，府兵制废弛，募兵的结果，使原来担任宫廷宿卫的南衙十六卫逐渐空虚，将领成了安置老人的虚衔，而属于北衙的皇帝亲军则膨胀起来。先是北衙六军地位突出，左右御林军在武则天之后的一连串政变中，起了决定性的作用。后来，北衙禁军又扩展出左右龙武军、左右神武军以及左右神策军、左右神威军。从李辅国开始，这些禁军的将领都非实领，军权实际上掌握在宦官手里。唐朝后期，左右神策军成为禁军中的主要力量，自唐代宗时的宦官鱼朝恩始，凡以神策左右护军中尉名义统领该军的宦官，就是事实上的宦官领袖。

跟宦官权力膨胀、日益受到皇帝宠信的状况相适应，唐代宗时，专为宦官设置枢密使一职，负责各地奏章的接受和皇帝旨意的下达。后来，这种口衔天宪的枢密使权力愈发膨胀，到了唐宪宗时，已经开始参加政事堂宰相议事，成为名副其实的“内相”。

不过，宦官虽然专权，但他们毕竟是需要严重依赖皇权的群体。一般只要不触犯他们的利益，宦官并不与皇权发生直接冲突，凌驾于皇权之上的事情实际也不多见。（唐文宗曾对臣下诉苦说：周赧王和汉献帝受制于强诸侯，而他受制于家奴，连周赧王和汉献帝都不如。（参见《资治通鉴》卷246《唐纪62》）但事实上他的地位显然没有周赧王和汉献帝那么惨，至少还不是傀儡。）只有皇帝打算将他们除灭时，他们才会起兵反抗。像“甘露之变”这样的事情（甘露之变：公元835年，唐文宗有意消灭宦官，宰相李训冒险设计，谎称左金吾厅后石榴树上有甘露，诱宦官首领仇士良等去观看，伏兵杀之，结果事情败露，朝臣被杀上千人，史称“甘露之变”。），毕竟是不得已而为之。况且，在大多数情况下，宦官都是能得到皇帝的信任、作为皇帝耳目存在的。跟从前一样，宦官的专权，完全是皇帝感到对政局失去把握、拼命扩张皇权的结果。宦官被派往各地监军，中央机构专设枢密使以参与决策，甚至让宦官掌管御林军，都是皇帝的意思。行废立之事，对宦官来说，也不过是为了找一个对他们好的皇帝。事实上，如果皇权真的衰落了，宦官的命运也会一同衰落。

2. 体制内因素的畸变：翰林学士参政

在内廷设置待诏和供奉的文学之士，本是唐朝的一种惯例。唐初就设置弘文馆，选拔一些文学辞章之士，进入大内，做皇帝的文学侍从，以他们的文学才能，为皇帝服务。这些人从本质上讲，只不过是给皇帝解闷的清客，跟其他以自身技艺伺候皇帝的人没有什么区别，比如下棋的、写字的、说唱的、占卜的，甚至还有僧人和道士，他们与文学之士一样，都有待诏和供奉的头衔。这些文学之士，伺候好了，可能像张九龄、张说那样的升上去，直至位为宰辅，也可能像李白那样，放回民间，依旧白丁。开元年间，添了集贤院、翰林学士院，文人的地位略有提高，具有正式官员的身份，不再与说唱、杂技者同列，但依然没有摆脱供奉的性质。当然，偶尔翰林学士也会被召去草拟一些文辞华丽的制诰，即皇帝为某项礼仪性事务特别颁布的诏书。但这些人和他们身属的机构，基本上属于体制内的闲置部分，没有什么具体政务需要处理。

然而，传统制度有一种特质，就是凡是处在权力中心的人，即使没有制度规定权限和具体管理的事务，或多或少都会对权力的行使产生影响，因而自己也具有了某种权力。晚唐的政治，由于藩镇的存在，是一个外重内轻的结构。在这种结构的刺激下，皇帝越来越担心大权旁落，因此对原有决策体制和行政网络都不放心，更加趋向于求助自己、扩展自己个人的权力。因此，属于内廷的和皇帝身边亲信的权力也因此而得到扩张。宦官从某种意义上讲，是皇帝朝夕相处最可信赖的人，所以，权力膨胀得最快。接着就轮到了翰林学士。因为跟宦官相比，翰林们毕竟有文化，有政治头脑，可以更好地为皇帝出谋划策。因此，在晚唐，翰林学士院

逐渐发展成了一个内廷的决策参与机构。学士们不仅将一部分诏令起草权抓在手里，而且对皇帝的最后决策（拍板）给予建议，俨然与外廷的宰相形成分庭抗礼之势。在某些特殊情况下，宰相甚至要听命于得宠的翰林学士。比如著名的“二王八司马”改革的发动，其中的“二王”就是翰林学士，他们在唐顺宗在世的时候，居然操纵了整个政局。

古代政治是个讲究平衡的政治，制度是平衡的一种保证。晚唐皇权的膨胀固然有它的道理，但这种膨胀引入的种种非制度因素，导致制度的变形，不仅不能改变内轻外重的局面，反而使得中央政府政出多门，决策混乱。宦官的干政更是破坏了朝廷的政治文化氛围，使得朝野朋党之争加剧，官场道德下降，导致国势更衰。

需要掌握的概念

三省六部 开皇律 科举制 集体宰相 政事堂 宰相会议 进士科 明经科 省试 行卷 朋党 流内流外 告身 四善二十七最 府兵 上番 团结兵 扩骑 官健

内轻外重 节度使 牙兵 书记判官 三京府 都护 五刑 十恶 八议 三司推事 甘露之变 翰林学士 枢密使

思考题

1. 隋朝创制的基本框架是怎样的？
2. 唐朝宰相体制的特点是什么？
3. 为什么说唐朝中央政府的运作方式是君逸臣劳模式？
4. 科举制对于官僚制的意义是什么？
5. 唐朝科举制有哪些内容？
6. 唐朝科举制有哪些隐性制度安排？为什么能够实现这些安排？
7. 科举制度对中国社会的影响有哪些？
8. 唐朝的官员任用与考核制度的基本内容有哪些？为什么要定期考核官员？
9. 唐朝的监察制度跟政治运行有何关系？
10. 府兵制为什么会最终废弛？
11. 唐朝的开边政策与募兵制有何关系？
12. 唐朝道这一级地方政权有着什么样的演变过程？

13. 唐朝地方建制的特点是什么？
14. 为什么说隋唐司法制度的改革越发趋于人性化？
15. 唐朝司法制度的"八议"体现了什么精神？
16. 中唐为什么会出现藩镇割据？
17. 中晚唐宦官专权的原因是什么？

阅读书目

1. 陈寅恪. 隋唐制度渊源略考. 北京: 中华书局, 1963
2. 沈任远. 隋唐政治制度. 台北: 台湾商务印书馆, 1967
3. 岑仲勉. 府兵制度研究. 上海: 上海人民出版社, 1957
4. 吴宗国. 唐代科举制度研究. 沈阳: 辽宁大学出版社, 1997

第五章 军阀政体--五代十国

第一节 武化结构与秩序

五代十国是中国历史上典型的军阀割据的时代。历史上不乏类似情景，每个朝代交替的时候都会出现军阀割据，但将之制度化而且持续时间很长的，就只有五代十国时期。如果非要找相似情景的话，那么历史上与之最相似的情景就是现代北洋军阀统治时期，不过，那时中国已经算进入了现代，制度的话语已经变了。

军阀政体的特色是制度形式上几乎跟唐朝没有任何改变。五代之间的更迭，连官僚班底都没有什么变化，但是，原有制度的内核已经没有了，统治基本以武治为主，以往的文治结构退居次要，朝野缺乏起码的文治精神。从国家的管理到秩序的维护，基本依靠军事实力，所谓"长枪大戟"。文官堕落到了只能配给征收赋税作计量工作的地步。原有政治文化中的道德依附，基本上荡然无存，儒学地位从天上坠落到了地下。

这一时期的另一个特色是，中央政权虽然无力控制地方，但各地割据势力却都要对中央表示归附，获得中央政府的承认。至于中央王朝是否换了姓，对此毫无影响。割据政权所要的只是一个名分，而盘踞中央的大军阀和地方的小军阀对这个名分还都很在意，在上者得到虚拟的统一，在下者则获得了名分上合法性的资源。除非出现大的动荡，大体上都可以相安无事。

中唐以后的藩镇割据，实际上已经开辟了五代十国政体的先河。藩镇是武装割据政权，不能不具有最大的军事化色彩，对外依赖军队的守御，对内也须有军人的控制和管理。每个藩镇，都是武人的天下。最强的河北三镇，居民中强壮的男丁都去当兵，老弱妇孺留在家里耕种。虽然讲经济实力，河北算不了什么，但其军力之强，却能保证其割据态势一直维持下去。这在冷兵器时代是说得通的，因为武器装备所需不多，所需要的马匹，可以方便地从北方游牧部落处得到。粮食如果实在不够，也可以以武力获取，维持割据，最关键的是要有军事实力。

正因为割据政权对武力的过分依赖，所以往往没有文化的粗人，只要膂力强健，弓马娴熟，就能吃得开。所以，往往是少数民族或者具有少数民族血统的人，在军阀集团中占了很重要的地位。河北三镇实际上是安禄山和史思明的旧部。其核心力量，主要是由安史集团胡人和胡化汉人组成的亲卫部队曳落河的残余组成，文人只是一种点缀。

藩镇集团维系内部的制度形式有两种：一是通过血缘、准血缘和地缘纽带，维系部众。首领一般都倾向于将自己的亲属安置在重要军事岗位，尽量考虑用自己的熟人和乡亲。此外，当时还盛行以收义子的方式，在麾下军人中形成一种“准血缘关系”。凡是武艺高强、战斗勇敢的将士，往往都会被首领收为义子。血缘和较近的地缘关系，在前现代社会，被认为是最可靠的人际纽带。对其领袖的背叛，往往就被视为对整个集团的背叛，而脱离了群体的个人，几乎是没有什么生存余地的。所以，这种维系往往是比较牢固的。至于那种“准血缘关系”，有的情况下非常有效，假子的效忠程度甚至比亲子还高，但有时也不可靠。对这个集团最为致命的打击，常常来自于义子们的背叛。

第二种维系制度形式是通过掌握亲卫军（牙军）进行武力威慑。每个藩镇，最精锐的部队都是牙兵。牙兵是最强健和最善战的军人，装备最好，而且待遇最优，一般由跟节度使有亲缘和地缘关系的人组成。在一般情况下，只要牙兵效忠镇将，那么藩镇就不会自乱。

在一般情况下，两种维系方式是混用的，牙兵的将领，往往是镇将的亲属和亲信。跟镇将没有关系的勇士，又往往会被收为义子，人为地确立准血缘关系。

所以，各个藩镇的权力架构是呈现这样的梯度排列的：一个序列是与镇将关系的远近，一个序列是战斗能力的强弱。一般来说，一个能打仗的人，而且与镇将有比较密切的关系，所处的位置就比较高。所以，在藩镇，牙兵牙将是最有权势的人，牙军也是藩镇最核心的权力集团。

藩镇的这种权力架构，几乎原封不动地被保留到五代十国的军人政权中。五代之中，后梁与其余的四代，实际上分属两大军事集团。前者为从农民起义转化的汉人集团，后者是河北沙陀军事集团。但是，两者在集团构成上具有大体近似的性质，其骨干成员，主要由两部分人组成：一是世袭的军将，二是与首领有着密切个人关系的群体。在自己的军事集团中收义子，依旧是维系集团的主要手段。据台湾学者毛汉光研究，在朱温集团的 50 个主要武将中，河南人 37 个，占 74%（朱为河南人），大部分为很早或者较早跟着朱温的旧人。从出身背景来

看，世袭武吏者为 16 人，平民及身世不明者 30 人，而士族出身的只有 4 人（平民和身世不明者，当为农民起义部队中能打仗的。--笔者注）。（参见毛汉光：《中国中古政治史论》，446～447 页，上海，上海书店出版社，2002。）后唐的前身，沙陀族的李克用集团，亲军皆为沙陀族的战士。对于能打仗的年轻人，李克用往往收为干儿子，军队里甚至有"义儿军"。（后）唐自号沙陀，起代北，其所与俱皆一时雄杰龄武之士，往往养以为儿，号'义儿军'。（《五代史记》卷 36《义儿传·序》）李克用如此，出自李克用一个系统的（后）唐、晋、汉、周统治者也没什么两样。

中央如此，地方也不例外。五代地方州县长官，往往用武人担任，比如后梁的赵犛，原为朱温的牙将，后来做了陈州刺史。他到任后，"以仲弟昶为防遏都指挥使，以季弟翊为亲从都知兵马使，长子麓、次子霖，皆分领锐兵。"（《旧五代史》卷 14《赵犛传》）这样就结成了一个地方的小军事集团，这个小军事集团是将大集团的结构整个复制下来。赵犛属于中央能控制的嫡系小军阀，除此以外，还存在许多独立和半独立的地方军阀。虽然大家谁也不服谁，但内部结构却大同小异。

五代地方官，均用武人。文官只有冯道和桑维翰短时期暂摄过节度使，其余概为武夫。刺史皆以军功拜除，基本没有文官，武人做了地方官之后，部下将领分管民事，但知动粗，赤裸裸地为自己牟利。相里金为沂州刺史，不令部曲管州事，但厚加供给，被史家大加赞扬。

五代时期军阀的统治行为和方式，大部分都是非常野蛮而且不讲规矩的。各个大小军阀，常常在自己的势力范围内，公开带兵行劫。不仅商旅难行，就是失势的军阀也往往会遭到抢劫，甚至小军阀派往朝廷的贡使有时也会被抢劫。五代统治地方，但知刑罚，民众稍有犯过，没有任何审判，当场诛杀，动辄族诛，数以百计。从前已经被废除的种种肉刑，如剥皮决舌、挑筋剜眼又都被恢复了。可以说，滥杀和滥刑，是五代时期统治的基本手段。

史弘肇巡查地方，罪无大小，有死而已，不问罪之轻重，理之有无，只要史竖起三根指头，人就活不了，有人大白天仰头看天，也被腰斩。后汉刘铢，左右稍有不如意，即令人倒拽而出，拖得体无完肤而后止，每次打人，都用双杖，美其名曰"合欢杖"，不问罪过，只要打就按被打人的岁数那么多，号称"随年杖"。

第二节 失掉了文治精神的文官体系

五代十国的政治制度，其官僚体系的基本架构，基本上跟晚唐没有什么区别，但文官的权力却大大缩水。朝廷庞大的文官队伍，实际上只是藩镇政府里为数不多的文官的"放大版"。藩镇的文官主要是书记和判官，前者掌文翰，同时也给军阀们出谋划策，类似于军师。所以，任过书记的文人地位很高，入朝以后就可以成为宰相了。而判官则负责民政和财政事务，实际上是税收事务的核计总管。前者的地位，类似于战争时期的谋略家，这固然是文人的题中应有之义，但已经不是"大道"。而后者做的事情，基本上是太平年景小吏之所为，更是与士大夫修齐治平的大道背离过远。在这里，传统道德教化这一士大夫治理天下的基本举措不见

了，儒学的养成没有了。士大夫成了武夫战时出主意的谋士，平时征集粮饷的刀笔吏。

唐朝覆灭以后，藩镇的文官逻辑原封不动地进入了五代。由于原有的朝廷文官被朱温屠杀殆尽，余下的文人，整体素质下降。文官只是在这两个意义上发挥着作用，一是为军人出谋划策，二是为军人筹集粮饷。从表面上看，五代时的文官似乎权力要比晚唐大得多，因为这时，晚唐的宦官集团随着唐朝的覆灭而灭亡，新起的军阀比起文人来，更看不起阉人，而且对晚唐宦官之祸也记忆犹新，所以，老的宦官被杀得差不多了，新宦官的兵权没有了，地位甚低。原来宦官的"专利"枢密使一职，也由土人担任，因此原来北司（宦官）与南司（宰相）的矛盾彻底消失了。但是，这一时期的文官，地位却比晚唐还要低得多，因为文官从根本上是被人看不起的。无论是宰相还是枢密使，最多不过是皇帝的幕僚，更多的时候，连幕僚都谈不上。后汉时，皇帝亲卫军首领史弘肇当着宰相们的面，公开羞辱文官说，安定国家，在长枪大剑，用毛锥（毛笔）干什么？主管财赋的三司使王章答道，若无毛锥，财赋从哪里来？（《旧五代史》卷107《史弘肇传》）在某些武夫眼里，文官的作用，就是给他们征粮征税的时候算账，而那些特别受宠也特别蛮横的武夫，则干脆连这一点也不认账。

朱温控制朝廷之后，一次诛杀朝士三十余人。其屡试不第的谋士李振说，此辈一向自称清流，应该将他们投到黄河里，变成浊流。于是这些人就被扔到了黄河里。一次朱温与众幕僚坐于大柳树之下，朱突然说，这个树的木头可以做车毂。于是很多人一起应道：的确适宜做车毂。朱温马上变了脸，厉声喝道：怪不得人说书生之辈喜欢顺口玩人，原来你们就是这样的，车毂必须用夹榆木，怎么可用柳木！将左右凡是应声的数十人统统扑杀。

五代时期，作为文官的书记、判官和副使，命运往往十分悲惨。郑准为荆南镇书记，与镇将因言语不和而去职，被镇将派人杀掉。高行周为邺城节度使，副使张鹏与之一言不和，即为所杀。而高行珪的副使，不仅因多嘴（提意见）被杀，连自己的儿子也被株连。房知温为节度使，居然经常纵容自己的部下折辱文官。后晋张彦泽为彰义镇节度使，书记张式偶尔提了点意见，居然惹得他大怒，张弓射之，张式逃脱，张彦泽随即派人追杀，连皇帝都保不住张式，只能乖乖地交出张式任武人宰割，结果张式被张彦泽挖心决口，脔割而死。

可以说，连藩镇时文官做军师的功能到了这个时候也大大减退，武夫们根本不在乎文人给他们出的主意。这一时期的战争，几乎可以说是中国历史上打得最拙的仗，就是硬碰硬的厮杀，谁的兵多、兵猛，谁能打谁赢。再就是战场上军人的倒戈，倒戈多的就打不过倒戈少的。五代时期的战争也是最野蛮的战争，攻城略地的军阀们，粮食没有了，往往拿老百姓的口粮当军粮吃。守城的吃掉城里的人口，撤退时也带着老百姓走，随走随吃。

在这个时期，上流社会已经彻底变质。长期战乱的结果，只有那些社会边缘人士、军棍、流氓、私盐贩子人等才最有机会脱颖而出，所以，这一时期从皇帝到武将，大多是此辈在做。原来下层甚至黑社会的人物堂而皇之地登上了政治舞台，原来上流社会的规矩和风习则被严重冲击。而这些规矩和风习，恰是官僚们政治运作所不可或缺的文化氛围，跟制度运作的规矩密切相关。一方面，这一时期皇帝和武将们根本没把官僚当回事。从前地位崇高、非进士高第的人不能染指的位置，居然可以随便予人，后唐开国皇帝李存勖喜欢唱戏，结果戏子不仅可以参与机密，而且可以封官拜爵、做州刺史，从前朝廷视为重宝的名器，如今被这些武夫们视之如敝屣。不仅如此，那些武夫们，对文官动辄呼来喝去，士大夫的脸面已经随着粗人们的叫骂声，斯文扫地了。另一方面，五代没有恢复科举，选官杂乱无章，升迁也杂乱无序，当官不是走伶人的门路，就是凭武人一时的好恶，使得文官体系的秩序彻底紊乱，文官

也就不像文官了。

第三节 缺乏道德维系导致的制度性动荡

五代时期是文治精神坠落的时代，也是儒学传统被唾弃之时。从中央到地方，学校七零八落。由于做官并不需要读书人，所以没有什么人再上学了，各地学宫和文庙无不房倒屋塌。与之相适应，朝野上下也处于道德混乱的情景。后梁开国皇帝朱温，生性好淫，不但他部属的妻子儿女难以幸免，就是他的儿媳妇也要前去伺寝，而他的儿子却借机邀宠。从朝廷开始，上行下效，基本人伦道德都没有了。后晋的石敬瑭，为了做皇帝，居然不惜出卖大片作为中原屏障的土地给契丹，甘当儿皇帝，连起码的民族意识和廉耻也没有。他们这么做，不是因为不知道这样丢人，而是确实没有这样的感觉，因为传统道德早就被唾弃了。

五代的士大夫从没有“忠”的概念。改朝换代，他们一拨一拨地送往迎来，没有人想到过要做谁的忠臣。冯道历仕四朝，位列三公，每次换代他都出面办交接，活了 73 岁，自号“长乐老”，自以为为臣、为父、为兄、为子、为人朋友都做得问心无愧。后来欧阳修修史，拼命地贬斥他，这是不公平的。因为每代皇帝都不讲究忠孝仁义，而且视文官如草芥，当然不能要求文官们对他们效忠。而在当时，人们确实对冯道评价甚高，因为他在那武人跋扈的岁月，不仅明哲保身，而且还能见机做一些减轻对社会伤害的事情。所以，他死的时候自以为无愧于心，倒也不算过分。

事实上，不仅文官没有效忠意识，就连武人也是一样。这对统治者来说，实在是致命的威胁。从藩镇割据开始，所有的武人集团，彼此间缺乏起码的道德维系，集团成员的联系，集团成员对首领的服从，全靠武力的威慑和亲缘的纽带，以及物质的利诱。但是，这种维系方式，最致命的缺陷就是上级和下级之间缺乏道德纽带，你可以以力胁之，他人也可以，你可以以利诱之，别人也可以。藩镇的亲卫牙军是首领赖以威慑部属的看家法宝，但到了后来，恰是这些牙兵牙将成了节度使们最大的威胁。牙兵动辄推倒镇将，更换首领，只要有一点不如意的地方，首领的首级就有搬家的危险。以至于节度使们不得不利用另一部分武力，采用突袭的方式，消灭牙兵。原来的心腹，变成心腹大患。

河北魏博牙兵，自唐末以来，凡被诛杀两次，第一次魏博节度使罗绍威不堪忍受牙兵之骄横，正好他的妻子朱温的女儿新丧（朱即黄巢旧将，五代后梁的开国皇帝），借兵于朱温，假借助丧，把士兵夹在送丧队伍里带进城来，然后乘牙兵不备，连夜诛杀牙兵并他们的家属七千余，连小孩子都不留。后梁时代，魏博镇再招牙兵，号称银枪效节军，逐渐又恢复过去的旧态，百般供养依然骄横如故。梁末帝图谋将他们分成两支，以弱其势，然后却导致了他们的叛变，将整个魏博镇投向沙陀李氏，李氏取代后梁建立后唐之后，魏博镇牙兵再次连同他们的家属被诛杀，漳淮为之变色。

虽然牙兵已经成了军阀们的祸患，但后来的大小军阀依然得依靠他们，一代接一代地演出牙兵弑主的悲喜剧。即使采用子弟统率牙兵的方式也不一定行（后世因此将官宦子弟称为衙内，

牙通衙)。更大的悲喜剧是骄兵悍将们的唯利是图、频繁倒戈。在这个时期，作战的主要方式之一是收买对方的将领和士兵。每次大兵团作战，都伴随着大规模的倒戈和逃亡。后唐闵帝与另一个军阀、盘踞凤翔的李从珂开战，临战前闵帝掏空国库，大肆赏赐军士。但是，贪得无厌的骄兵们，出发后居然宣称，到了凤翔再领一份。结果，他们真的再领了一份，后唐也就灭亡了。五代十国时期，各个山头招降纳叛是一种常用的战争手段，但是成功纳降的胜利者，对于处理降兵降将却大为头痛。

吴越国钱谬接受了五千宣州叛卒。谋士劝他严加防范，钱佯做不理睬，实际上暗中在杭州加筑内城以备之。不久，果然其部下挟宣州降卒作乱，由于内城的防护，叛军一时不能得逞，随后散去（这种来回倒戈的士兵，根本不可能坚持一个立场很持久的）。（沈括：《梦溪笔谈》卷13）

在五代，皇帝基本上是骄兵悍将手中的玩物。皇帝自己豢养的兵将动辄换易皇帝，这在五代时期是寻常事，只要稍有不如意，他们就敢换。换不成功的时候当然有，但成功的也很多。北宋的开国皇帝赵匡胤黄袍加身，就是他们的最后一次成功。

在赵匡胤之前，后唐明宗李亶、后唐废帝李从珂、后周太祖郭威，均为军士拥立。郭威被拥立时，军士裂黄旗为之裹身，跟赵匡胤的模式几乎一模一样。只要拥立成功，军士们就会得到奖赏。

第六章 精致繁复的网状王国--两宋

第一节 繁复的中央行政机构

宋朝是个多难的王朝。它建立之时，正好赶上北方游牧民族的新一轮兴起，先是契丹，然后是党项和女真，接下来是蒙古，一个比一个强大凶猛。而王朝接手的时候，偏偏落下政治地理上的病根--作为北方屏障的云燕十六州在契丹手里，抵御游牧骑兵的长城和高山都化为乌有，从一开始就落得个被动挨打的境地。西北方又被西夏和吐蕃堵住，断了输入良种马匹的路，这使得宋朝从此没有精良的骑兵。同时，建立王朝又正好摊上一个骄兵悍将跋扈的年代，打了天下之后，不仅要防止地方上军阀割据的重演，而且还要防范中央军的肘腋之变。

宋朝开国皇帝是不折不扣的军人（赵匡胤和赵匡义），与此前的汉、晋、隋、唐的开国之君相比，赵家兄弟的武夫色彩更加纯正。但是，他们（尤其是前者）却建立了一个格外强调文治的王朝，一个对文人极端重视的王朝和意识形态道德色彩极其浓烈的王朝，当然，也是一个武人被压得最扁、武装力量最弱的王朝。正因为他们都是武人，对武人之弊体会就更深。

宋朝科举最盛，取士最多。虽然国家多灾多难，但开科取士却不耽误，只要皇帝没有被掠走，考场总是满满的。宋朝的士子，得官最易，官僚体制机构重叠，床上架床。机构内冗员密集，人浮于事，但薪俸却水涨船高。宋朝的文官，没有掉脑袋的危险，贪污腐化一般不是问题，只要不乱讲话、乱做事，就会“无灾无害到公卿”。即使乱讲了，也不要紧，大不了发到边远地方去做官就是了。对于道德的讲求，宋朝也达到了一个前所未有的境地。儒学发展到理学阶段，虽然学理上开辟了一番新天地，但其中所蕴涵的道德束缚，却越来越令人窒息。

宋朝制度是一个过分精致而繁复的网络。这个网络，将从前所有的毛病几乎都消弭了，女主、外戚、宦官似乎都没有造成太多的麻烦，它有的是永远也裁不掉的冗兵与冗官，还有空前的低效率。

当然，政府效率的低下，在那个管理没有专业化的时代也有好处。国家崇本抑末的政策推行不了，结果是工商业得到了空前发展。尽管国家养的无用之官和无用之兵越来越多，农民的负担也比唐朝多了七八倍，但由于农民参与“末业”的结果，社会经济空前发达，所以还勉强能支持得了。由于“大门槛”（士族）的消散，原来的依附农民与正常的编户齐民地位接近，农村中的富户，更乐意采用租佃的方式，将田地租给农民耕种，而腾出手来从事商业经营。农村社会所有的人，除了在财富占有和读书与否上面有差异，其他的差别则不明显。唐朝还残存的对农民自由迁徙的限制，到宋朝也取消了。一批农村人变成了市民，经济发达地区的城乡出现了规模宏大的手工业工场。包买商人垄断了市场，商品流通加快，世界上第一张纸币出现了。各种现实需求也拉动了技术的发明，读书人的增多（包括市民中能读写的人），使得出版和印刷业成了一种产业，从而刺激了活字印刷术的发明。而军事上日益严重的北方压力，也使得火药以及火药武器出山，用以弥补军事力量的虚弱。总之，这是一个商业和发明都空前活跃的时代。

显然，一个繁复而低效的政府，虽然给社会发展留下了某些空隙，但毕竟不能给社会进步提供制度上的支持。宋朝的政治制度非但没有随着社会前进，反而越发显示出相反的变化迹象。道德走向禁锢，而变法也明显地要强化政府的作用，让本来就腐败的政府机构具有无所不管的职能。变与不变的分野，从一开始就是到底是保持政府无用而不管的状态，还是变成无用而全管的状态之间的争论，到后来竟然沦为无聊的党争，此一时一派入上台，彼一时另一派得势。显然，一个无用而不管的政府应付不了社会的变局，但比无用而全管的政府还是要好一点。

两宋虽然是一个在政治制度设计上过于繁复的朝代，也是一个制度与自己所在社会过于脱节的朝代，但是它为后世提供了不少的政治制度方面的借鉴，是值得我们探究的。

宋代的中央机构，从框架上来看，是从唐代临摹下来的。唐代有的机构它都有，而且从表面上看也没有太大变化，但实际权力格局和具体运行机制却大相径庭，严重的名不符实。正式机构是一套，附加机构又是一套，往往附加机构才是真正负责的机关。一个机构的负责人，往往不负责本机关的事务，却去管另一个机关的事情。形成了叠床架屋、彼此纠缠的官僚体系。

1. 宰相及其官属

宋代的宰相制度有两次大的变动。在北宋开初的 100 多年，以同中书门下平章事为宰相，参知政事为副相。中书门下作为宰相的属衙，有别于中书省和门下省单独存在。宋神宗元丰改制（王安石变法）之后，回到唐朝制度上，以三省副长官为宰相，但实际上的宰相则是尚书省的左右仆射兼中书和门下省的侍郎。三省领导机构已经合而为一，直接领导原尚书省下辖的作为执行机关的六部。王安石变法失败后，"新法"虽然被废，但这种体制实际上一直延续了下来。到了南宋，将左右仆射改称左右丞相，结构其实还是元丰体制。宋初宰相员额从一人到三人不等，参知政事二员到四员不等，但最多的时候，还是二正二副，即两个宰相和两个参知政事。元丰改制，将副相去掉，南宋又恢复了宋初的旧貌。

宋初 100 多年，中书门下是事实上的"宰相府"，宋人称之为"政府"，其属员人称"宰属"。中书门下的直属机构有五房，计有孔目房（书记处）、吏房、户房、兵礼房和刑房，每房设堂后官三人。堂后官又称堂吏，开始的时候，由于中书门下不算正式机构，所以由吏员担任，随后发现堂后官权责甚重，时常弄权，于是改由朝廷命官担任。元丰改制后，宰相的下属机构跟唐朝一样，由中书门下的属员充任。

2. 三司使

三司是五代军阀体制下的产物。那时的文官体系，已经蜕化成税收的机器，所以，唐代处于官僚结构第二等级的户部所辖的财政事务被集中整合起来，成立三司，即所谓铁盐、度支、户部，以加强征收赋税和财政收入管理的职能，也就是加强对民间的搜刮。三司的负责人即三司使。这种制度被宋朝继承下来，而且发扬光大，一时间成为管理国家经济的中心。其敛财能力，不仅五代不能比，就是汉唐盛世，也不及其十分之一。宋代商品经济发达，各种商税以及相关税的征收额度，在宋代达到了空前绝后的地步，大大超过来自农业的收入。凡诸铁盐、酒茶、丝绢，以及工场、店铺、行商、过渡的各种税费，无一漏网。正因为如此，朝廷才可以支持庞大的官僚机构，供养超过百万的常备军，以及年复一年地向北方少数民族政权交纳钱帛。三司使权力之重，有时甚至超过宰相，被人称为"计相"。

三司下辖三司：铁盐司，度支司和户部（此户部非尚书省的户部，那个户部仍然存在，但已经无事可管），每司下设支司，当时称为"案"。

铁盐司下设七案：兵案、冑案、商税案、都盐案、茶案、铁案、设案。需要说明的是，其中的设案主要是负责朝廷每旬的设宴以及宴席所有的相关费用；兵案除了管理军队士兵和军官的薪饷之外，还要负责各地吏员的升补考核，以及刑狱、捕盗、甚至造船事务；冑案除了负责兵器制造外，还负责维修河渠；铁案负责所有矿产的开采冶炼，或者是负责民间矿产冶炼的税收。

度支司下设八案：赏给案、钱帛案、粮料案、常平案、发运案、骑案、斛斗案、百官案。其中常平案负责各地的常平仓，即平糶，就是各地丰歉年的粮食调剂事务；钱帛案负责军队的春冬衣、百官的俸禄；粮料案负责军队的粮料（牲口口粮）、各地粮草的出纳、部分的漕运和商人的飞钱；发运案负责大部分的漕运，一部分的商旅税；骑案负责国家马匹牛羊饲养、购买事务；斛斗案负责仓储；百官案负责在京官员的俸料钱、祭祀的礼物、各地驿站的供给。

户部司下有六案：户税案、上供案、修造案、曲案、衣粮案、两税案。其中，两税案负责夏、秋两税；上供案负责各地上供钱帛；修造案负责京城的工程以及某些官营手工业；曲案负责

酒的制作或者购买；衣粮案负责军队管理部门的衣粮盐茶等项东西的供给。

除此以外，三司还设有一批附属机关，负责催促、监督、复核以及受理投诉等项事宜。

三司是一个几乎无所不管的部门，它的职权范围涉及了原来兵部、户部、工部以及吏部、礼部的事务，甚至连监察部门的职权也受到了侵犯。而且，它还包办了地方州县的所有财政事务，控制着地方政府的命脉。所有的州县政府实际上都变成了它的执行机关。事务之庞杂，机构之庞大，前所未有。但是，需要特别指出的是，宋代三司虽然看起来对经济无所不管，但实际上，除了征收赋税之外，在多数情况下，并不采用直接行政管理的方式处理所辖事务，而多采用发包给商人的形式管理，由特定的商人出面代征代管。这样的方式一方面促进了宋代市场经济的发展，一方面也导致了权力经济的发达，助长了官僚机构的腐败和低效。

在前现代的条件下，政府在经济管理方面权力过分集中，虽然在开始的时候能最大限度地增加中央政府的财政能力，但时间长了以后，势必导致机构的过分臃肿，行政效率的超常低下。以至于积压十多年的账簿没有处理，官吏贪污腐败严重，影响到了官僚系统的全局。更重要的是，三司这种垄断全国经济命脉的局面，不符合宋朝统治者分权制衡、防止任何一种势力坐大的建国理念，所以，非改不可。元丰改制后，将三司侵夺各部门的职权重新归还给了各部，其中最主要的财政权归属户部。三司这个一度凌驾于各个政府机关之上的庞然大物，终于寿终正寝。

3. 三省六部

自唐朝三省长官集中政事堂办公、形成事实上的宰相衙门以后，六部就成为主要的行政执行机关。宋朝的三省六部都是齐全的，但在宋初百年中，基本上没有什么事做。三省虚置还情有可原，但六部无事可做，无论如何都是制度的一大倒退。

三省在元丰改制前，机构都存在，但没有任何权限。三省长官虽然官位犹存，但很少委任，实际是空衔虚置。门下省的副长官是门下侍郎，但管理门下省衙门的却不是门下侍郎，而是另派一个门下省的属员给事中"判门下省事"来负责。中书省也是如此，中书侍郎不管事，管事（实际上就是看看衙门）的是一名中书舍人担任"判中书省事"。尚书省自然也不例外，省内的副长官左右仆射不管事，另派一个"权判尚书都省事"来看摊。不仅如此，在三省之外，还设有门下后省、中书后省以及尚书都省，床上加床，除了安置人员，什么事也没有。

元丰改制以后，原来中书门下的机构撤销，全部分派到门下、中书两省，三省合一，负责长官变成宰相，而中书、门下两省变成事实上的宰相附属机构。

宋朝初年，六部二十四司机构都在，但全系虚置。在吏部之外，陆续添设"流内铨"（负责流内官员的铨选）、审官东院、审官西院、三班院，分担原来吏部负责的官员选拔、考核、升迁事务，其中，有一部分的事务已经被三司侵夺。吏部的尚书、侍郎虽在，但负责看摊的却是"判吏部事"二人。元丰改制之后，这些附加的各种院全部撤销，人员职事重归吏部。

户部的情况稍有不同。由于三司已经另设户部，将职权全部拿走，所以，宋初尚书省下面的户部，只负责多少年都不来一个的海外贡品的管理。跟吏部一样，户部也另派"判户部事"一员看摊。元丰改制，将原来三司的大部分职能及人员交还户部，户部重新变成一个管理财

政的职能部门。

礼部跟吏部的情况一样，虽然衙门尚在，但朝廷礼仪、祭祀事务，却由另设附加机构太常礼院负责，部分的事务也被三司侵夺。礼部剩下的事务只有每三年一次的科举考试，部务也是由另行派遣的"判礼部事"负责。元丰改制后，太常礼院撤销，职事划归礼部，另外，三司也撤销了，被侵夺的职权也划了回来。

此外，兵部的事务大部分归枢密院，小部分归三司；刑部事务由三司和审刑院拿走；工部则由三司的某些部门取代，各自的部门都由另派的"判部事"负责看摊。元丰改制后，全部职权回归，变成真正意义上的职能部门。

4. 枢密院

枢密院是唐朝后期设置的机构，原意是利用代表皇帝的宦官参与宰相议事，分宰相之权。五代时期，枢密院变成了军人的天下，成为凌驾于宰相之上的最高权力机构。宋代继承了枢密院体制，负责全国军政，但由文官负责，非文人科第出身不能做枢密使。同时，枢密使和副使位列宰辅，与宰相一起参与军国大事的处理。这等于是，枢密院从宰相那里拿走了军政事务，而枢密使又不负责除军政以外的其他事务，两伙分别负责不同事务的宰相，最后组成一个宰相集体，共议军国大事，共同为皇帝负责。

枢密院的长官为枢密使或者知枢密院事，副长官为枢密副使、同直枢密院事、签书枢密院事、同签书枢密院事。一般都以文官担任，担任枢密院长官的人选，资格与宰相相同，比如著名的词人晏殊就做过枢密使。只有在南渡以后，为了收回战乱期间形成的驻屯大军将领的兵权，才给了韩世忠、张俊和岳飞三个武将枢密使和副使的职位。

枢密院的下属机构主要是各个房。宋初有兵、吏、户、礼等 4 房，后来陆续增加，最多时达到 25 房。此外，还有若干司，如承宣司、兵马司等，南宋时，又添设宣旨院和省马院。

5. 宋代中央官制的特点

宋朝矫五代之弊，在机构设置上主要考虑权力的分散和制衡，以防止任何一个机构权力过大，使得任何人无法凭借组织的力量颠覆皇权，结果矫枉过正，形成了中国历史上机构最庞杂，人员最臃肿，效率最低下的政府体系。主要特点如下：第一，机构重叠，床上架床。比如三省之外，再设外省，有了六部，还要设与六部职权雷同的各种院。一个吏部居然附加四个机构--"流内铨"、审官东院、审官西院、三班院，来分割选官之权。作为宰相府的中书门下，和作为另一个宰辅机构的枢密院，都要设置专门对口的行政办事机关，都有兵、吏、礼、户等房，相互重叠，徒增扯皮工夫。第二，权力分散，职能混淆。明明已经职能分工相当明晰的归口职权，却被分割，谁都可以管，谁都不负责。比如工程，三司管一大部分，中书门下管一点，工部还剩一点。军事也是这样，枢密院管了大头，然后三司再管一部分，兵部还剩了个尾巴，彼此之间缺乏明确的分工。第三，机构臃肿，人员众多。各种机构只要有个衙门口，人员就会源源不断地补充进来，权力大、待遇好的机构人就更多。宋代的科举取士既宽，取人又多，必然导致僧多庙小，人满为患，虽然为患，但却坚决不肯裁人。第四，事权不一，部门官不管本部门的事，部门长官只是一种官衔，只有挂上"判某事"，才算有了具体负责的地方。第五，对于官员不信任，很少给予全权。各部门长官，往往以"知"甚至"权知"的方式

任命，往往给官员一种暂时代管的暗示，令人难以尽心尽力。后来的史家说得好：宋朝“三师、三公不常置，宰相不专任三省长官，尚书、门下并列于外，又别置中书禁中，是为政事堂，与枢密对掌大政。天下财赋，内庭诸司，中外筦库，悉隶三司。中书省但掌册文、复奏、考账；门下省主乘輿八宝，朝会班位，流外考较，诸司附奏挟名而已。台、省、寺、监，官无定员，无专职，悉皆出入分莅庶务。故三省、六曹（部）、二十四司，类以他官主判，虽有正官，非敕不治本司事，事之所寄，十亡二三。故中书令、侍中、尚书令不预朝政，侍郎、给事不领省职，谏议无言责，起居不记注，中书常阙舍人，门下罕除常侍，司谏、正言，非特旨供职亦不任谏诤。至于仆射、尚书、丞、郎、员外，居其官不知其职者十常八九。”（《宋史》卷 161）这样的体制，效率不可能不低，宋朝官僚机构效率之低，有一个例子可以说明。据说宋太祖曾经向有关部门要一个熏笼，几天过后没有动静，于是动了火。但是官员解释说，这种事情得经过逐级审批、下达，最后还得复奏皇上，得到最后批准，才能办理。（杨万里：《诚斋集》卷 69）

元丰改制之后，从表面上看，似乎官制的弊病已经基本消除，但实质上问题并没有根本解决。首先，虽然宰相与执行机构六部之间的关系已经理顺，但枢密院与宰相之间二元结构的问题依然存在。其次，某些机构重叠的问题依然还在，比如三省的外省问题，宰相府和枢密院各自一套雷同的附属机构的问题等。最后，改制虽然合并了庙，但却没有裁和尚，机构臃肿，人浮于事的现象反而由于机构的裁并加剧了。

第二节 宋代的地方官制

宋代的地方官制跟中央有近似的毛病，同样是机构重叠，人浮于事。名义上，宋跟唐一样，都是三级行政区划，道（路）、州（府）、县。但路这一级基本虚置，可是机构却越添越多。州县两级，主官不实授，而称为“知事”，知事之外，还设置若干平级官员，以分主官之权。同时，州县在军事、财政和人事方面的权力越来越小，相应的权力都被集中到了中央。这样一来，虽然五代时期外重内轻的问题解决了，但地方上的积极性和主动性也没有了。

1. 路

道这一级，唐代有时也称路，宋代叫路的时候比较多。宋朝虽然国土面积比唐朝小得多，但路的数目却多于唐朝。跟唐朝一样，至少在名义上，路这一级的政府机构是所谓的派出机构，不是一级正式地方政府。自从宋太祖“杯酒释兵权”之后，节度使的名义取消，路的实权已经不存在了，路的机构实际上已经没有什么用了，但是，路级机构反而越添越多，形成了多达九个平行的机构，下面列举其要者：

第一，转运使司，人称“漕司”。原来设置的时候，是在节度使没有撤时，用来分节度使之权，主管路的财政和漕运。后来节度使裁撤，转运使司名义上成为一路民政的总管。但不久漕运与财政都被中央政府的三司管了，转运使司逐渐变成闲衙，但依然保留机构，养了一批闲人，做事不足，添乱有余。

第二，提点刑狱司，人称"宪司"。此司是从转运使司分出来的，主管一路的刑狱审判事宜的巡查。在实际政治生活中，由于中央政府权力膨胀，各州往往直接与中央审刑院和大理寺接轨，此司也处在可有可无之间。

第三，安抚使司，人称"帅司"。名义上是管理一路的兵事，但宋代地方军极其虚弱，且又在各州府，所以，此司是个彻底的闲衙门。

第四，提举常平司，人称"仓司"。主管一路的备荒粮仓，荒年的粮食调剂。但此业务早就被三司拿走，所以，也等于虚设。

第五，提举学事司。名义上主管一路的学政、学校和科举考试事宜。但科举一般不在路这一级考，路这一级又不设学校，所以也是闲衙。

第六，提举保甲司，负责一路的乡村保甲的推行，王安石变法的产物，变法失败则废。

2. 府、州、军、监

（1）府。

宋朝的府要比唐朝多得多，分为京府和普通府。京府有四个：开封、河南（洛阳）、应天、大名。普通府三十个。府的正官本为府尹，但宋朝一律不设，负责官员以临时派遣的名义管理府内事务，称为"权知某府事"，简称"知府"。

（2）州。

州是这一级最常见的行政单位。多数地方都设置州。州可以分为雄、望、紧、上、中、下等几个等级。州的负责官员跟府一样，也称"知州"。

（3）军。

凡地处要冲或者为军事重镇者，设军。军与府、州、监同级，一般城池坚固，易守难攻。但辖区一般比州府要小。军设"知军"。

（4）监。

宋朝凡属出产矿产、制盐、铸钱和军马养殖地，设置监的行政单位，与府、州、军平级。监设知监。

凡府、州、军、监这一级的行政单位，除了正印官知府、知州、知军、知监以外，还设置与它们同级的通判，少则一员，多则三员。但除正员通判之外，还有"添差通判"，一般三员到五员。通判不是地方正经的负责人，但可以干预地方行政，同时还负有监督职能。这些职位主要是用来分地方长官的权。添差通判一般不理政务，但多少是添了一双眼睛，在防止州府离心方面也有作用。

第二级行政单位，属官有签判、推官（前两个为正官助手）、观察（书记）、录事参军（纠察州事）等，以及学校的教授。

3. 县、镇、寨

宋代的基层政府有县、镇、寨三种形式。一般情况下基层政府是县，跟州府的思路一样，县没有县令，只设知县。在经济发达和交通要道所在，设镇。镇开始设镇将管理，后来设监镇。凡军事要地，或者与少数民族接壤地区，设寨。寨设知寨。

基层政府的属员有丞、主簿、尉等。

基层政府规模过小，从来没有反叛的可能，但长官依然要"权知"，而且稍微大一点的县，就设两个主官。

北宋庆历年间，永兴军一度居然有三个知军。先是夏竦判永兴军，然后以陈执中为永兴知军，再以范雍为知军。为了解决一府三守的矛盾，朝廷令后面的两人出郡巡边，不驻扎在永兴军城内。（周密：《齐东野语》卷8）

第三节 宋代的科举与学校制度

从汉朝开始，官办学校就跟选举制度息息相关，东汉已经到了非太学生、不通经者不能进入察举系统的地步。隋唐也是如此，科举考试考什么，重视什么，学校就学什么。官僚作为那个时代最荣耀、也最容易获利的职业，不可避免地吸引了所有求学者的注意力，而学校制度势必难以跟选举制度脱离关系。显然，有志于恢复文官传统与精神的宋朝，将两者的关系结合得更加紧密了。

1. 科举制度

宋朝建国，很快就恢复了科举考试制度。作为重建文官体系的一个组成部分，宋朝统治者对于科举之重视，超过了前人。宋朝皇帝不仅开殿试，亲自主持考试，而且还亲自写诗，鼓励士子读书参加考试。

宋代科举开始的时候，跟唐朝几乎一样，科目也类似。但很快进士科就压倒一切，后来的科举，几乎就是进士科的代名词。进士考试分成三个阶梯，第一为州试，州试及格，送往礼部省试。省试合格，则参加殿试。殿试由皇帝亲自主持，考试不淘汰，但分出名次。

进士考试开始每年一次，后来改为每三年一次。州试又称乡试、乡贡，由州一级正印官主持，每个科场年的秋天（农历八月十五）开始，连考三天。合格者由官府第二年春天送往京师，

参加礼部省试。省试由朝廷特点的知贡举主持，省试完毕，随即举行殿试。殿试由皇帝亲自主持，定出考生名次，旋即可以选为官吏。宋朝不像唐朝那样还要再到吏部考一次。殿试的来历，说来有点传奇。那是宋太祖开宝六年，知贡举营私舞弊，举子大哗，告上朝廷，于是宋太祖亲自在讲武殿出题重考，从此后形成惯例。显然，这种皇帝亲自主持的殿试，对于增加考生的荣耀感和对皇帝的依附性，有着意想不到的作用。从此以后，进士被称为"天子门生"，皇帝不仅是官僚们的"君"，还成了某种意义上的"师"，君臣之间的联系程度无形中得到了增强。

据说刚实行殿试的时候，有两位举子相差无几，都争当状元。宋太祖自己也没有主意，不知选谁为好，于是叫他们在殿前相互搏斗，胜者为状元。两人中，有一位秃顶，在搏斗中被对方将幞头扑落，于是被判落败。此种考试，当是赵匡胤武夫余风尚存的结果。（《宋人轶事汇编》卷5）

殿试考试，将考生分为五甲，一、二甲赐进士及第；三甲赐进士出身；四、五甲赐同进士出身。前六名为一甲，其中前三名最为荣耀，依次被人称为状元、榜眼、探花。一出道就被授予知州、通判等级的官；四到六名给州头等属员等级的职务；二甲授初等职官；三甲授试衔知县；四甲授试衔主簿或县尉；五甲授判司簿尉。省试第一名被称为"省元"，也有优待，如果殿试万一名次不理想，可以"升甲"，即以下一个等级的名次，享受上个等级的待遇。殿试以后，马上会举行一个仪式，举子脱掉平民的白衣，换上官服，接着皇帝举行宴会招待中试的举子。宴会设在琼林苑，因此又称"琼林宴"。总之，考试附带隆重的仪式，尽可能地增加科第中人的荣誉感。

乡试合格的贡举到京后，皇帝例要接见。几千没有做过官的举人，不懂朝仪，有司无法约束，即使预先设围栏，举子们还是乱成一团，不成体统，甚至还有相互抱举以便看清楚皇帝模样的。后来改为只有乡试的第一名解元才可以被接见，但是仍有数百名之多，秩序还是乱，排不成列。朝臣嘲笑说，有三种东西殿中排班无法整齐，一是举人，二是蕃人，三是骆驼。（沈括：《梦溪笔谈》卷9）

宋朝是个取士最宽的朝代。唐朝虽然每年一试，但每次录取不过一二十人，宋朝每次录取总有二三百人之多，要比唐朝多十倍以上。宋朝每次考试，总是倾向于多取。宋太宗端拱元年，录取人数最少，共取进士28人，诸科100人。发榜后，考生意见很大，结果皇帝下令复试，又取了700多人。宋真宗咸平三年，是一个取士的大丰收年。那年正好是公元1000年，按西方的说法，属于两个千年之交，赵家皇帝一口气取了进士409个，其他杂科430个，又加上所谓的"特奏名"900余个，加起来近1800个。总的来说，宋朝治国的思路是，尽可能满足知识分子的需求，将他们收拢到政府中来，用不用且两说，首先是养起来。政府希望用考试拴住知识分子的身和心，考试及格的几率越大，考上的待遇越好，仕途越稳定，人们参加考试的积极性就越高。而且，宋朝还有一个特别的规定，凡是参加过十五次考试而不中的，可以特许参加一种叫做"特奏名"的考试。凡是参加这个考试的耄耋老者，几乎没有不中的，因为考试基本上就是走过场。最令人哭笑不得的是，在元丰年间，有位70多岁的老儒，在考卷上只写了一句话："臣老矣，不能为文也，伏愿陛下万岁、万岁、万万岁！"结果也被录取了。（朱或：《萍洲可谈》卷1）

宋代的统治者知道，历朝历代，士大夫都是社会的精英，各种形式的造反与反叛，没有士大夫的参与，就成不了气候。只要拉住了士大夫阶层，就稳住了社会，稳住了国家，至少来自

国家内部的反叛就不再可怕。显然，对于这一点，他们是成功的。宋朝统治对于农民来说，虽然比起前朝不知贪酷多少倍，但来自农民的反抗，却始终没有形成像汉代的黄巾起义和唐代的黄巢起义那样达到足以毁掉王朝的规模和气候。

进士考试的内容，在宋代发生了重大的变化。宋神宗年间，王安石上台，锐志变法。他一直对进士以诗赋取士不满，认为这样会助长浮华的学风，引导士人不务实际，于是将诗赋改为"经义"，即对儒家经典的阐释。这种经义考试，是一种围绕着儒家思想进行自我阐发的文章，等于是让考生现场作文。作文的主旨和内容，逐渐在官方肯定和流行的经典注释中定型，文体也逐渐程式化，最后直至演变成明清时代的八股文。从后果看，以经义取士的效果比诗赋还差，学风固然不浮华了，但却走向僵化因循。

其实，考试内容变化的动力，不尽是王安石等人对以诗赋取士的不满，而跟当时的士林与官场风气有关。经过五代十国军阀的暴政，士大夫道德水准大幅度下降。科举的牟利性大大增加，为国家取士的份额逐渐缩小，考官与考生两个方面舞弊的可能性都大幅度增加。考生作弊不再像从前那样不齿于士类，因而手段花样翻新，层出不穷，令人防不胜防。同样，考官以及考官背后的达官贵人，利用考试舞弊的可能性也比唐朝大了不知多少倍。宋太祖开科不久，就出现了主考舞弊事件，害得他不得不亲自出马举行补考（当然，此事因祸得福，这是后话）。南渡后，权臣秦桧居然能公然舞弊，让自己的孙子当上状元。为防止科场的种种弊端，许多前所未有的制度规定被制定出来。比如考官的亲属回避，出题人事先隔离，考试期间考场封闭，巡查监考，考卷的密封，为防止辨认笔迹而集中誊录（专门设置誊录院）等等。几乎后世能采取的措施，当时都采取了，但这依然刹不住作弊之风。从另一个方面来讲，以诗赋取士，由于士林整体风气变坏，已经不可能像唐朝那样，靠"行卷"来综合考察考生的才华。单凭卷上的一首诗，很难反映出考生的综合水平，而且，对诗的看法，见仁见智，主观随意性很大，没有比较客观的尺度。所以，为了使考试更加公正，最大限度防止作弊，考试内容势必向程式化和标准化方向发展，更多地考虑考生的文字技巧，因此而走向思想贫乏、形式繁复，也多少有它的不得已之处。

2. 学校制度

宋代学校制度在宋初的时候，基本上模仿唐朝，学校跟科举的联系，只体现在为考试提供考生上。中央只设一所国子监（学），每次科考时，国子监可以与各州一道，举行初级考试，中试者送往礼部参加省试。而地方上的州、县基本上没有什么学校。

后来，中央政府又办了太学和四门学两所学校。太学逐渐一枝独秀，成为中央政府所办的国立学校的代称。各地也开始兴办官学，设置了专门的学官。但是这时，各种学校的学生依然只是科举的后备军。

王安石变法，对学校制度进行改革，太学发生了重大的变化。王安石推行"太学三舍考选法"，简称"三舍法"，使科举考试与太学融合到了一起。当时，太学实行三舍制，外舍、内舍和上舍。初入学的在外舍，然后，依次根据年头和考试成绩升级，进入内舍和上舍。王安石将内舍和上舍名额固定，而外舍不限，上舍定员 100 人，内舍定员 200 人（后扩为 300）。凡是上舍生，就等于进入了科举的程序，上等的直接等于进士及第，与三鼎甲同等待遇（每次只一二人而已），中等的可以直接参加殿试，下等的可以参加省试。

但是，外舍生升内舍，内舍升上舍则非常难。外舍和内舍生，每月要小考，每季度中考。这些考试由于是由学官自己出题考试，又被称为“私试”。如果私试三次不合格，内舍生降舍（级），外舍生除名。每年朝廷还要另派官员来对学生大考一次，被称为“公试”。内舍生比起外舍生有点优待，私试和公试只参加一种即可。外舍生私试累计优秀，公试合格，就可以升舍，变成内舍生。每两年朝廷特别举行一次上舍试，内舍生可以参加这个考试升为上舍生。内舍生平时成绩为优，上舍试也为优者，列为上舍上等；平时和上舍试为一优一平者，则列为上舍中等；平时与上舍试为一优一否者，列为上舍下等（所有的考试成绩，均判为优、平、否三等）。

这种学校体制，虽然后来有所变化，但基本趋势却确定下来。这种制度等于是赋予学校部分的取士权，至少是给太学生们更多的取中机会，因为除了学校的考试外，太学生还可以跟其他人一样，参加正常的科举考试。唐朝的学校，虽然说学的内容就是考的东西，已经跟科举联系在了一起，但学校毕竟还在选举之外。可是宋代的改革，却事实上将太学变成了科举的一个层次，学校彻底变成了选官制度的一个组成部分。这种制度，演变到明清，就变成了所有官学学生，事实上都成为科举台阶上的第一个等级，入学就中了秀才，等于是科举第一个台阶上的人了，学校和选举彻底融合到了一起。

第四节 宋代官员的人事制度

宋代是个对官员尤其是文官特别优待的朝代，用清代史学家赵翼的话来说，就是“恩逮于百官者唯恐其不足，财取于万民者不留其有余”。对官员的任用铨选考核口径特别宽，作为士大夫，只要读书做了官，基本上就可以没有什么风险享受一生，即苏轼所谓“无灾无害到公卿”。只有那些特别贪婪、或者想有所作为的官员，才会有麻烦。

1. 官员任用资格

有资格做官的人，首先是科举考试及格的人，其次是通过门荫出身的人。宋朝凡是正式官员，无论大小几乎都可以通过门荫制度，使自己的子弟亲戚甚至门客获得任官资格。凡是皇帝郊祭（祭天、祭地）、登基、改元、生日等等庆典，都让百官获得荫补子弟的机会。其中以郊祭为最，凡郊祭一次，大小百官子弟凡获得荫补资格者计 4000 余人，后来不得不将郊祭改为三年一次。再次是通过进纳（即后世所谓的纳捐），即一般百姓通过向政府交纳一定数量的金钱或者粟米，从而获得任官资格。越是到了王朝末期财政吃紧的时候，对进纳的限制就越少，而进纳得官的人就越多。最后是军功，宋代凡是在军队期间有重大功勋的人，退役之后，可以参加铨选，进入低等文职官员行列。

2. 官员的铨选任用

所有具有任官资格的人，包括科举五甲中第者（五甲以上均直接授官）、荫补者、进纳者、军功者等等，要想成为正式官员，必须到吏部报到，填写自己的“脚色”即简历，然后参加铨

选考试。由于宋代考试制度从来都不严格，所以，虽然得上等较难，但通过并不困难。铨选考试在北宋初的百年之内，由审官院和流内铨主持，元丰改制后，改由吏部主持。

铨选通过的候选官员，必须等待官职出现空缺才能上任，所以必须候缺。官缺分为"堂缺"和"常调缺"。堂缺是指由宰执所在都堂直接选派的官职，而常调缺则是由吏部选派的官职。宋代官职有好坏之分，有的官职收益大、责任小，有的则反之。苦寒地区的地方官，大家都不乐意去，不仅没有多少收益，而且有危险。这时候就出现走后门的现象，候选人通过疏通某些权要人物，使自己早一点候上缺，或者排个好缺，或者干脆行贿铨选部门，为他们开方便之门。宋仁宗年间，为了防止候缺的弊病，将所有官缺张榜公布，但时间一长，铨选部门作弊如故。候选人补缺得官之后，按例有一定期限的假期，准备行装，视官职所在的路途远近，再给一定的路期。到任后，由当地衙门的长官当天验明各种文件，确认没有假冒，就算正式到任。宋代官员的任期一般是三年，最短的任期是 30 个月。

南宋临安有个沈官人，对于朝廷所有的官缺情况了如指掌。什么官职收益好坏、责任大小、苦寒与否全明白，更重要的是，他还知道什么官缺通过什么渠道获得。于是，候缺的人们，纷纷登门求教，希望指点迷津，沈官人家往往门庭若市。当然，求教的人必须付出一定的代价。（周密：《癸辛杂识》续集下）

宋代与前代一样，官员的任用必须实行原籍回避，即本地人不做本地官。在原籍回避的同时，还实行避亲制度，即在一个部门和一个地方系统中，上下级中不能出现亲戚关系，有这种关系就要申请回避改任。

3. 官员的考核升迁

宋代是由审官院负责朝中官员的考核，由御史台和翰林学士负责对地方官的考核，御史台和翰林负责考核各路的长官（监司）。而由各路长官考核州县。考核的标准为"七事"：一曰举官，二曰劝农桑，三曰招流亡，四曰兴利除害，五曰按察部吏赃罪，六曰平反冤狱，七曰稽查盗贼。如果七事可以做到五项，为上等；达到三项为中等；三项以下为下等。但是，宋代官员考核，基本上流于形式，很少有人认真对待，因考核下等而被降官的人屈指可数。所有官员，基本上是按年限升迁，每四年升转一次。有出身的人（科举及第者）超资升转，无出身的人循资升转。官员临升转时，按例要有考察和考试，即所谓的磨勘，但实际都是走过场，过个手续，交一点资费，几乎没有人磨勘不过的。

4. 官员的俸禄

宋代实行厚禄政策，对各级官员尽可能地照顾，让他们过上优裕的生活。不是高薪养廉，而是高薪养士。只要有人反映官俸低，就可能导致新一轮的加薪。官员俸禄有各种名堂，有月俸，有春、冬衣料，有每月的禄米，有职钱，有薪钱、炭钱、盐钱、饲料钱、供应的肉食钱，还有随从人工钱和饭费。在地方为官的还有公用钱和自身的职田，无职田者还有茶汤钱。俸禄高的如宰相、枢密使每月月俸 30 万钱，俸禄低的如县里的主簿、县尉也有月俸 1.2 万钱，其他的补贴也基本按这个比例下发。而且，在宋朝，朝官往往有加官，即在本职官之外另加作为优待级别的官衔。凡是有加官的人，则可以按加官衔领俸钱，同时还可以领本职官的俸银和职钱。只是某些特殊时期，由于国家财政的困难，才会对官俸减半支給，但财政状况稍好，就恢复原状。除了俸禄之外，朝廷还不时有赏赐，官员稍有劳绩即有赏赐来也，动辄数

以万计。

宋代对于士大夫极尽优待之能事，读书人得官容易，官员的待遇优厚，而且得了官以后，还可以荫及子孙。只要做了官，一般都是只升不降，只要年头靠到了，就"无灾无害到公卿"。即使犯了过错，也很少处罚，朝官犯过则罚做外官，或者投闲置散，去做管理宗教事务的官员，再大不了被贬去远恶军州做地方官。只要不是谋反，从来没有士大夫被杀的，因为宋太祖有誓，不杀士大夫，所以宋朝官员的风险特低。由于对于官员的考核和监督实际上成为具文，所以官员一般对自己行为约束很少，普遍地追求享受，公开谈论待遇，争取待遇，不以谈利为耻。稍微大一点的官，不仅车马仆从成群，而且有专门的歌儿舞伎。寇准号称贤相，日食万钱，还云无下箸处。官员腐化与贪污成为普遍现象，因为即使贪污，也不见得会受到处罚。即使处罚，也不过是换个地方做官。宋朝的皇帝，对官僚制有着比其他朝代的帝王更深刻的认识。他们意识到，官僚体系是跟皇权捆绑在一起的，一损俱损，一荣俱荣，只要能获得大体安定和尊荣，保证他们过上体面的生活，文官是最不希望王朝更迭的人群。因为王朝的更迭，他们要付出的成本，往往不可知。士大夫是中国这个选举社会的精英，如果摧毁这个精英层，势必导致五代十国时期那种军阀割据、武人专制的局面。这种局面显然对任何一个皇帝都是一场噩梦。所以，无论付出什么样的代价，只要能保证官僚系统稳定，保证士大夫对王朝效忠，那么王朝来自内部的威胁就会降低到最小。不仅不用担心内部反叛，即使发生农民起义，由于没有士大夫的参与，也成不了气候。因此，两宋虽然也有农民造反，但均构不成致命威胁。

一次宋神宗由于对西夏用兵的失利，亲自批示要杀一个严重失职的转运使，结果被宰相蔡确拦阻，无论如何杀不了。想将之发配远恶军州，又被宰相章惇挡了回去，还是办不成。神宗不得已叹道：快意事更做不得一件。

第五节 宋朝的兵制

强调文治精神，在制度安排上有意以文制武，以文压武，这大体上是历代王朝的共性。但在军事体制内部，往往并不因此而压扁武人，总是留有余地，以保持军队系统的相对独立，借以制衡行政势力。但是，宋朝的军事制度，则不是这样。它不仅将传统的文治精神强调到极致，使得武人完全处在文官控制之下，而且着重在军事体制内部设置重重障碍，把军队束缚得紧紧的，全然无法灵活动作。只强调效忠，不在乎效率，这是宋朝兵制的一大特色。

历朝历代的军事制度，无非有两个目标：一是能将军队控制得住，二是对军队使用得好。一般来讲，在冷兵器时代，在兵为将有的情况下，军队作战效能比较高，但控制系数低；在兵为国有的情况下，军队作战效能要低，但控制系数高。因为，冷兵器时代的作战，往往是血肉相搏。对于军队组织而言，需要将领和士兵恩义相孚，感情融洽，至少得彼此熟悉，这样才能有较好的配合效果。古之名将和兵学大师吴起为士兵舔痂，士兵为之死战，其实是驾驭士卒的一种方式。中国自秦汉以来，就是个小农社会，农民习惯于生活在基于乡土的共同体之内，有小圈子互助的本能。一旦离开了土地，变成士兵，必然模仿原来的地缘和亲缘圈子，结成类似的共同体。所以，在这样的军队里，如果不重新形成一个"熟人社会"，彼此就难有凝聚力。

另外，从军队和行政系统的关系来看，双方结合得紧，军队效能就高，反之，则后勤保障以及相关的动员措施就可能出现障碍，导致军队行动受限。当然，一个成熟的帝制国家，不可

能将行政和军事权力集中在一个系统之内，但为保证军队的有效性，两者部分的结合还是存在的。汉代的郡、尤其是边郡的军政合一，唐代边地节度使的军政合一，都体现了这种结合。当然，这种结合对于中央政府是危险的，特别容易造成政权的动荡，或者地方割据。不过，尽管有危险，一个合理的制度必须使得军队与地方行政有着适度的结合，否则就难以应付突然的危险，尤其在边境上更是如此。军队与行政当局脱节的结果，只能导致边防军对紧急事件应付不了，甚至难以抵挡外敌的突然入侵，不能为中央政府部署应变反应争取起码的时间。

事实上，无论是军队组织内部的兵将关系，还是军队组织外部的军队与地方行政系统的关系，都是军事制度所必须面对、而且需要做出妥善制度安排的。目标就是，必须保证它们之间有某种联系性，但又要防范其可能的离心趋向。汉代的军事制度，在这方面做得最好。一方面，它是兵为将有的，但只局限在将领和他的亲兵部曲范围内，其他士兵都属于定期为国家服役的农民，但这些服役的农民跟将领之间也有相当的亲和性，只是用分隔各个单位的方式，防止叛离。另一方面，军队和地方行政当局是合一的，郡太守就是郡的军队首领，但这种结合又被局限在一个个郡的范围之内。事实上，军事制度的设置，是在两极之间走钢丝，一端是低效而可靠，一端是高效而易叛。偏向于哪一端，都会导致皇权的不稳甚至危机。但是，也许由于五代时期骄兵悍将的刺激过于强烈，宋朝的军事制度安排，居然一边倒地趋向低效而可靠一端。

1. 军队的分类和布局

宋朝的军队分为中央军和地方军。中央军是皇帝的亲卫军禁军。地方军有厢兵、乡兵和蕃兵。蕃兵招自内附的少数民族，主要用于以夷制夷，防范边境少数民族的骚乱，编制不定，多数情况下只给一个名义和少量补助。乡兵是地方有急务时，临时招募的士兵，一般不脱离本地的乡土网罗，编制不定，事毕则散。厢兵才是正经的地方军队，但不仅数量少，而且大半老弱病残，仅仅可以供衙门使役，根本不能用来作战。而且，没有特别的需要，地方上不许招募乡兵。事实上，如果没有中央政府的特许，地方上也没有能力招募乡兵，因为宋代的地方财政权限甚小。地方上的军队如此孱弱，以至于平时连稍微大一点的团伙盗匪都对付不了。每当流窜的匪帮临境，申报中央派兵来不及，往往就由官员出面，以牛酒金帛贿赂对方，让他们到别处去。

北宋仁宗年间，群盗劫掠高邮。知军州事晁仲约知道不能抵御，于是让官员和当地富绅备酒肉出迎，酒足饭饱之后，还送给他们一批厚礼，群盗由此离开高邮。事闻于上后，当时的枢密副使富弼要惩罚晁仲约，但参知政事范仲淹不同意，他认为贿赂盗贼固然违法，但地方无兵无械，无从抵御盗贼，这么做也是无奈之举。（《续资治通鉴长编》卷 145）

福建剧盗廖恩聚众数千，劫掠城乡，杀害将吏，整个东南为之骚然。地方对他毫无办法，朝廷只得将他招安。廖恩被招安后，被授予三衙（中央军）右班殿直，在赴三班院候差，填履历时，一群原来的盗贼大多要填上点自己的过错，唯独廖恩自称“出身以来并无公私过犯”。（沈括：《梦溪笔谈》卷 25）

宋朝的中央军就是皇帝的禁军，它实际上是宋朝唯一的军队。这支军队集中了全国最强壮的军人，挑选的标准是琵琶腿（粗壮），车轴身，一杠棒高（五尺五以上）。凡是厢兵中有合乎标准的，都要送到中央来。禁军最多的时候，达到 120 万人。禁军是完全采用招募的方式组成的，是彻底的雇佣军。不过，由于宋军战绩不佳，所以，社会上往往将那些行为不端的人

送来当兵，地方官府也有意助长这种倾向，以消除地方治安隐患。所以士兵虽然身体不错，但有流氓习气者不在少数，实际上素质并不高，每战稍挫即散。由于禁军平时的管理者是没有作战任务的三衙诸将，他们既然不需要对战争负责，所以训练难免马虎，常常将士兵当成他们劳作的工具，甚至将士兵租出去为商人工作借以牟利。

2. 禁军的指挥系统

宋朝的禁军系统一般说来是枢密院--三衙体制，但实际上是将军队指挥系统一分为三：枢密院负责军令的发布、军队的调动、人员的升迁等所有重大的军队事务，但枢密院的成员均为文官，而且见不到一兵一卒，完全是凭空指挥，纸上谈兵；三衙，即殿前司、侍卫马军司、侍卫步军司，三衙诸将负责禁军平时的训练与管理。而出征的时候，由皇帝另派将领来统率，这些将领可以来自中央，也可以来自地方，反正都是平时士兵们见不到的人。

枢密院是全国最高的军政管理机关，其长官枢密使和副使与宰相一并为宰辅，执掌国政，主要分管军事事务。正如国家的其他事务宰相要受到枢密使牵制一样，枢密使负责的军事事务宰相也可以过问。事实上，每次重大的军事调动和决策，以及将领的升迁降黜，都是宰辅们共同商议，最后报皇帝批准才能执行。

三衙从后周的殿前司演变而来。不过，当年赵匡胤任殿前司都点检（主官）的时候，下属是一群能征善战的战将。但是，宋朝的三衙，却有意识地让一群无能之辈充斥着。对于三衙诸将，朝廷从不要求他们能够带兵打仗，只求他们忠厚老实，效忠皇帝，越平庸就越好，越无能越合乎要求，这样的人才没有野心，也没有能力起背叛之心。由于原来赵匡胤做过都点检，所以这个职务不再授人。因此，三衙长官就以都指挥使为最高。三衙之中，每衙设都指挥使一，副都指挥使一，都虞侯一，负责各自衙门的工作。不过，经常连都指挥使也不设，以副职和都虞侯负责。一般来讲，由于马军司和步军司是从殿前司分出去的，所以，在名义上，殿前司的地位要高一些，官衔的等级也稍高一点，但三衙之间绝无相互统属的关系，各自负责自己的事务，管自己的兵马。三衙将领有严格等级，诸将只能严格按照年限晋升，不许破格越等，也不许有空缺。

三衙的使命大体有两种，一是负责禁军以及地方厢兵的训练和平时管理，二是为皇帝担任宿卫，或者充作仪仗队。具体的事情是，担任京师的守卫，下到州县就粮，还有就是派往边境要镇充当卫戍部队。担任边镇卫戍的时候，各个部队会频繁地调动。一个边镇的兵经常会换来换去，弄得士兵疲惫不堪，为的就是防止守将与士兵混熟。

枢密院与三衙之间，在权势上处于完全不平衡的状态。文官的枢密院对于武人的三衙，有着不可比拟的优势地位，体现了以文制武的宋朝国策。但是，权势大的枢密院，在权限上却有一个禁区，就是绝对不能沾军队的边。枢密院的文官们不仅手无缚鸡之力，而且见不到一个兵，他们属于对自己的军队一无所知的军事决策者。从某种意义上讲，既不知彼，又不知己，他们策划的战略战术，只能是纸上谈兵。

禁军出征的时候，一般都另选将领带兵。地方上虽然军队是摆设，但各个路与州府都有领军的将领，有总管、钤辖、都监等武将官职。元丰改制以后，各路在总管等武将以下，又设置诸将，少则十数，多则上百。虽然这些武将在各地需要受文官控制，但却属于枢密院统一调遣的军官，每逢有战事，这些人中的一些就会被调来统率派发到前线的禁军，担任各级指挥

员。显然，这些将领对于自己所带领的军队一无所知，完全陷入一个陌生环境中。作战要知己知彼，这是孙子的明训。在一般情况下，知彼、了解对手是有难度的，尤其是在古代通信手段落后的条件下，想要完全知彼，事实上是不可能的，除非对方的军事核心层有己方的间谍。但是，在战前至少要保证知己，了解自己士兵的能力、特性，可是，在宋朝这种军事指挥配置的情况下，将领连起码的知己都做不到。战争的结果，也只能如孙子所说，每战必殆。

事实上，真实的战争状况还要更糟。每次战前，皇帝和枢密院都要事先规划好阵图，哪里安营，哪里埋伏，哪里出击，都事先策划好，到时候领军将领按着阵图打，打输了没有罪。如果不按着阵图打，打输了固然罪无可免，打赢也要请罪。战场形势瞬息万变，却非要按照事先布置好的规划去打，不给前方将领一丁点儿的自主机动权，这样的仗，势必会以失败而告终。事实上，北宋年间，跟辽和西夏打了几百仗，宋方胜利的百分之一都不到，而且仅有的几次胜利（小胜），还都是将领自作主张，按照自己的意图打的。

3. 南宋兵制的变化

北宋的兵制，最终走到了军事制度的另一个极端：全然的无能低效。开始的代价是一连串的败仗，每年交纳给契丹和西夏岁币。最后则是靖康之耻，钦徽二帝被掠，北宋灭亡。显然，如果这种军事制度再维持下去，宋室极有可能彻底灭亡。南渡的宋室，在迫在眉睫的危险面前，不再坚持原来的枢密院--三衙体制，听任各地抗金军队自行组织、自我发展，形成了一支支屯驻大军。这些军队加上各种分散的民兵队伍，挡住了金军南下的势头，维持了宋朝的半壁江山。但是，这些军队却跟宋朝的传统相悖，实际上实行的是兵为将有的体制，所以，岳飞所部人称"岳家军"，韩世忠所部人称"韩家军"，吴玠所部人称"吴家军"。显然，这些军队的战斗力，要远远超过原来"国家的军队"。当然，这种屯驻大军也不能说就是私家军，跟五代时的军阀还是有本质区别的。一方面，他们没有取得地方的行政权力，后勤供应还要靠各路特别设置的"总领所"来负责；另一方面，各军将领与宋室之间的道德联系还相当强固。所以，在宋高宗统治前期，实际形成了皇帝和宰辅--屯驻大军--总领所三位一体的新军事体制。

然而，宋朝皇室对于军人根深蒂固的担忧，却没有消失。当外部环境稍见好转，金人威胁多少有些减轻的时候，皇帝和核心圈的大臣们就开始图谋恢复旧制。朝廷先是给予韩世忠、张俊、岳飞三人枢密使和副使的高职，使他们离开自己的军队，从而释去兵权。接着，又以捕风捉影"莫须有"的罪名，兴大狱，害死岳飞，打击在抗金过程中建立功勋的军人，以求将在战争中抬头的武人势力压下去。大而言之是重建重文轻武、以文压武的制度格局和政治文化；小而言之是去掉与金人议和的障碍，以妥协换取金宋脱离战争状态。当然，这里也有宋高宗不想恢复中原和迎回钦徽二帝，以免陷自己于合法性危机的私心。同时，宋朝君臣对于能否夺回北方领土并没有信心。在他们看来，即使夺回，能否守住也是问题，他们把希望更多地寄托在江淮之间的水网地带，以期能遏止不习水战的金兵。不过，他们更担心的是，如果战争继续下去，即使能收复失地，恐怕武人会从此跋扈，再也难以控制，朝廷的权威将化为乌有。旧体制部分地复归之后，一直保持到南宋的灭亡。

迫害岳飞的风波狱之后，朝廷开始重建三衙的中央军。但由于金人的压力始终没有真正消除（比北宋与辽和西夏抗衡时要严重得多），所以，各地屯驻军虽然规模有所缩小，但依然存在。为了朝廷的安全，朝廷还必须给屯驻军一定的自主权，有的地方还相当大，枢密院--三衙的旧制始终没能完全恢复。实际上，南宋实行的是屯驻军--总领所和枢密院--三衙的双轨

制，军队的战斗力，一直处于衰减的状态，若不是建立金朝的女真人陷入长期的内部纷争，军力削弱，而且女真人与汉人混杂，使得作为少数统治者的女真人很快腐化，失掉了昔日的锐气，南宋的偏安王朝是维持不了那么久的。

第七章 草原帝国--金、元

第一节 金朝的政府特色

女真人是后起的游牧民族，其文化水平赶不上宋，就是比起契丹来也有相当大的差距。从某种意义上说，恰是由于契丹人与汉人接触时间比较长，汉化的程度比较高，所以才失掉了原来的锐气，被一个原来臣服于它的后起民族所击败。当女真人打败契丹人，进入辽国腹地的时候，他们还谈不上有国家组织，其社会组织基本上是氏族部落式的。其首领完颜阿骨打成功地将女真诸氏族部落联合起来，组成部落联盟，利用原来部落的军事组织猛安、谋克，带着草原和山林里的锐气，终于取代了辽国，成为宋在女真人国家的成长过程中，最先继承的是辽国的遗产。史传，当完颜阿骨打带兵进入燕京时，燕人迎他进入皇宫，但他不肯在宝座上就座，而是跟他的伙伴们握着拳头，坐在"殿之户限上"，接受燕人的投降，因为宝座只有一个，他想让伙伴们都坐。人家送他皇帝专用的黄盖，他却问有多少，想跟伙伴们一人一项。（《三朝北盟会编》政宣上帙 12《北征纪实》）这些从草原和山林里刚走出来的人，对于国家和制度还不了解。完颜阿骨打不让人向他跪拜、下属祝酒，不知道喊万岁，"唯祝百二十岁而已"。（《续夷坚志》卷 2《历年之讖》）灭辽之后，才从辽人（包括在辽做官的汉人）那里，学了一些制度和规矩。原本连文字都没有的女真人，知道了什么叫"皇帝"，采用了一点礼仪，直到攻下宋都汴梁，得到宋室的法器仪仗，才略微知晓了一点皇帝的仪式排场。

灭辽后，女真人开始模仿辽国建立国家制度。打下燕京之后，他们先在广宁设置枢密院，粗创一个政府，由完颜阿骨打的儿子斡离不主掌。而后，控制云中的金军元帅粘罕也设了一个枢密院，女真人称之为"东朝廷、西朝廷"。加上设在上京会宁的朝廷，女真人等于设了三个中央政府。而且，所有女真官员，统称"孛堇"，或者叫"勃极烈"，即女真部落村寨首领。只是在孛堇头上附加另外的名号，以区别官的大小。显然，这是学习和模仿之初容易出现的混乱。女真人的军事民主体制，也不认为这种"多中心"有什么不妥。

在灭辽 20 余年后，到了金熙宗时代，女真人才开始系统地采用汉人的制度与官职。不过，金朝中央政府不设中书、门下两省，只有一个尚书省，尚书令为最高行政长官，其下为左右丞相和平章事，同为宰辅。下面就是作为执行机关的六部。因为金朝的决策体制始终没有摆脱原来部落会议的影响，由亲贵组成的"大臣会议"，才是真正意义上的最高权力结构，所以，只模仿汉制中作为执行机构的尚书省也就没有什么奇怪的了。到了后期，由于皇帝努力打击

亲贵，将权力掌控在自己手里，大臣会议才开始萎缩，但替代物却是皇帝的近侍。最高权力由皇帝与近侍分享，尚书省只是一个执行机关。

金朝制度的另一个特色是，经常将中央机关以"行"的名义派到地方上去，比如"行尚书台"、"行司农司"，管理皇室宗亲的大睦亲府，也在地方上设置分司。

此外，金朝地方官制往往跟辽国类似，既有唐朝的官衔，如节度使、刺史等名目，也有宋朝的官衔，如知府、知州。名目混杂，将两套官制堆在一起，彼此的隶属关系往往不甚清晰。这也是为什么中央非得将直属机关延伸到地方的原因，因为这样才能确保某项事务的落实。

金朝虽然不像辽那样设置北面（总的）和南面（专门管理汉人的）两套官署，但双轨制的痕迹一直存在。金朝的皇帝制度一直就不稳定，皇位继承，始终在皇帝传子和贵族首领的推选传统之间摇摆，导致皇位争夺激烈，政局因此动荡不已。学了汉人的科举，却分设汉人和女真两套考试体系，女真试往往很随意。中央机构重要的职位一般都在女真人手里。地方也一样，除了县级之外，主官一般由女真人担任。长期以来，担任地方"亲民"之官的女真人往往不肯学习汉语，所以官衙里必须设置通事（翻译）。《建炎以来系年要录》（卷 18）记载过这样一件事情，说是一个和尚告某富户欠债不还，官司打到燕京留守尼楚哈那里。富户贿赂通事，结果上堂时通事将和尚的诉状翻译成：天旱不雨，和尚想要自焚求雨，结果和尚被拖出去烧了。事实上这样的事情在中央政府也存在。据说，金熙宗统治末年，一次天变，皇帝以为不祥，下令大赦，让汉人的学士草诏。因文中有引自《尚书》的"顾予寡昧"和"眇予小子"之语，结果通事说，此汉儿骂皇上，寡是孤而无亲的意思。昧是不知人事，眇是瞎眼，小子为孩儿。惹得皇帝大怒，汉人学士因此丢了性命。（岳珂：《程史》卷 12）事实上，女真统治者接受汉化多少带有不得已的意思。灭辽不久就仿照契丹文造了女真大字，当金熙宗推行汉官制的时候，又造了女真小字，意图就是力求保持自己的文化特色，在不得不接受汉文化的同时，另辟蹊径，建立女真的典籍文化系统。然而，女真半原始的文化毕竟敌不住先进得多的汉文化。而由上层生造出来的女真文字，又缺乏典籍和历史的支持，结果在举行女真科考的时候，不得不将汉人典籍翻译成女真文字。女真上流文化虽然在内涵上已经接受了汉化，但形式上却依然缺乏魅力。好学的女真人往往直接学汉文，而不学的则什么也不学。现在考古发现的女真人墓葬和遗迹，凡有文字的多为汉文，说明女真文字的生命力的确有限。文化上的双轨制是制度双轨制的根源，反映了女真人接受汉化的不彻底。事实上，在金朝，只有少数女真上层人士汉化程度较高，大量贵族和一般部落人众始终缺乏汉化的积极性，造成了女真人整体文化素质低下，无法比较充分地利用制度化成果，提供治国资源。

第二节 猛安谋克制度

猛安谋克原是女真人的一种兵民合一的社会组织。女真人依托这个组织，平时放牧打猎种地，战时则编队出征。金太祖完颜阿骨打出山之后，将之整合得较为齐整，方便指挥和作战。大体谋克为百夫长，统三百户，统辖的单位也叫谋克。十谋克为一猛安，猛安为千夫长，统辖单位也叫猛安。猛安之上还有元帅或者万户，但已经不是一种作战的单元，谋克以下还有更

小的编制，但也不是独立单位。猛安、谋克的首领，原初都出自部落中能战的家族，猛安、谋克则是这些家族世袭的领地。猛安、谋克首领对各自群落的统治，具有很强的原始意味，也带有军事共同体的性质。随着战事扩大，战利品增加，不仅这些首领家族的势力更加强大，群体的一般成员也获得了很大利益。在灭辽之后，猛安、谋克中相当多的成员获得了大量土地财富和奴隶，猛安、谋克从原始意义上的军民一体组织，向地方行政组织转化，猛安、谋克开始有了地方官员才有的官阶。

随着女真人势力的扩张，他们将投降的渤海人、奚人、契丹人和汉人陆续编成各个民族的猛安谋克，作为附庸，一起作战。只不过契丹人的猛安谋克编制要比女真人的小一倍，汉人的只抵女真人的1/3。当然，在这个过程中，被编入猛安谋克的其他民族也出现了女真化的迹象。

女真人入主中原，占据了广大而富庶的北方地区，随即将猛安、谋克组织带进了中原。中央政府有意将女真人与汉人混杂，将汉人编为保甲，使之依附于猛安、谋克组织。同时，在中央政府和各地猛安、谋克组织的共同努力下，女真人不断地强占汉人土地。这个过程虽然时有起伏，但直到金朝灭亡才算停止。

女真人占据汉人土地之后，或者将土地交给汉人奴隶直接耕种，或者将原来的土地所有者变成佃户，他们坐收田租。凡是有女真人组织的地区，女真与汉人都是混杂的，女真人是军人或准军人和军人家属（猛安谋克里的成年男子都是战士），他们拥有政府发给的钱粮（实际上也来源于农民的租税），但同时也是当地的地主，更是人上人的统治者，他们当时被称为"种人"。混编在猛安、谋克里的汉民，实际上都是奴隶和半奴隶。他们不许拥有武器，没有任何权利，女真人可以任意地处置他们，甚至杀死也不用抵罪。在金朝，实际上存在四等人之分，女真人属于头等，而渤海和奚人归降较早，属于第二等，契丹人为第三等，而汉人则被压在最下面。这种因民族而异的社会等级，起到了分而治之的作用，只是，金朝的四等人之分还没有像后来的元朝那样，已经用制度法律固定下来。

在广大的汉族地区虽然有州、县政府，但猛安、谋克等于是另一套权力控制系统，他们具有官衔，可以逐渐被提升，州、县官如果是汉人，那么根本就惹不起他们。猛安谋克中的女真人只要不是犯了重罪，交了罚款就可以平安无事，世袭的官照做。但是，做州、县官的汉人就未必有这个待遇。更何况，在多数情况下，女真人犯过，是没有人敢追究的。

但是，将少量的女真人像撒胡椒面一样，撒到汉人的汪洋大海中，让他们做骑在汉人头上的人上人，从金朝的长远利益来看，显然不是好事。一方面，女真人的逼近式直接统治，激起了汉人不间断的反抗。这种反抗，没有一日停息过，规模大的达到十数万，规模小的则遍地都是。此前历史上没有任何一个王朝有过这样的"待遇"。这种不间断的反抗，使得金朝根本没有精力全力兴兵南下，统一整个中国。另一方面，原来强悍的女真战士，也在这种优裕的人上人的生活中，逐渐腐化，丧失了战斗力。早在金朝中期，金世宗就发现，"山东大名等路，猛安谋克户之民，往往娇纵，不亲稼穡，不令家人农作，但令汉人佃种，收租而已。富贵之家，尽服纨绮，酒食游宴，人争效慕"。（《金史》卷47《食货志》）到了王朝末年，金人已经只能依靠由女真化的汉人组成的"忠孝军"来延缓寿命，而原来所向披靡的猛安谋克战士，此时已经彻底腐化，被蒙古人打得丢盔弃甲，四散逃命。而汉人组成的忠孝军往往还能抵挡一阵。做了百年人上人的猛安谋克中人，在汉人的海洋中没有接受多少汉文化，却被汉人腐化，身死国灭。

蒙古统治者对汉文化在主观上采取蔑视的态度。金朝的皇帝，据说还有个别的通汉文（海陵王亮和章宗）。元朝的皇帝，没有一个是懂汉语的。蒙古有着当时世界冷兵器时代最强大的武力，仅仅十几万蒙古骑兵，纵横欧亚，无人能敌。另外，元朝的治国思路，也跟在它之前的任何一个王朝都有本质的不同。过去，统治者无论贤与不肖，都知道“民为邦本”的道理，不仅要占据土地，而且还要拥有土地上的人口。但是，人口不多的蒙古族，他们的生存压力不大，占领的地域却十分广阔，战利品更是多得不可胜计。所以，他们将占领的土地作为牧场，绝对是一个合理的政治和经济的抉择。在蒙古大军的征服途中，屠城之事屡屡发生，非常残酷。征服了金、宋之后，蒙古人中一直就有将所有汉人杀光的动议，这对于他们而言，不能说不是一种安全可靠的治理方式。

从统治或者治理的思路来讲，蒙古统治者没有接受汉化的动力。只是因为征服了黄河与长江流域之后，汉族文化的物化成分实在是太优越了。蒙古统治者终于发现，他们没办法在只保留工匠的条件下，享受这个文化所带来的幸福，所以，保守派杀光汉人，或者杀光汉人中的张、王、李、赵四大姓的建议，始终没有被元朝主流意见所采纳。而且或多或少，元朝在制度上要对汉人的成法作出某些妥协。其实这种妥协主要还是从金朝制度上间接地移植了一点东西，而且移植得不全。至少开科举就没有金人积极，只是到了元朝末期，才勉强开了十几科，取了有限的千把人，对改变元朝的官僚队伍也未有明显的帮助。整个元朝没有成型的法律制度，没有流动的官僚体系，没有文治精神，也说不上有儒学面目的意识形态。社会是严格的人种和文化意义上的等级制，国家是军人的武力统治，官僚是世袭贵族和王公。皇帝的诏书是用蒙古文写的。他们未对统治合法性进行过起码的说明，也许他们认为根本没有这个必要。

元朝皇帝没有一个是懂汉文的。比较起来算是对汉文化有点好感的元世祖、元仁宗，接触的汉人典籍也都是由汉人译读的，比如汉人曹元用为元世祖读《贞观政要》，王约为仁宗读《大学衍义》。绝大多数的蒙古大臣，也不懂汉语，不仅不通汉文，连蒙古文也不通。元世祖讨，江淮行省没有一个官员通文墨。

所以说，元朝统治者的所谓“汉化”，最多是补遗性质的，其作用也是象征大于实质，在很大程度上，是汉人修史者的一种自我安慰。

第三节 元朝的大汗和皇帝制度

在忽必烈建立元朝的时候，蒙古人已经拥有一个横跨欧亚大陆的大帝国。这个帝国虽然实际上并不统一，分成四块，但彼此毕竟还有联系。对于那些还在蒙古草原上的人们来说，成吉思汗开拓的蒙古帝国才是真正有意义的，是蒙古人的真正归属。所以，在大都的元朝皇帝，始终具有双重身份，既是蒙古帝国的大汗，又是元朝的皇帝。作为后者，是千年王统的传续，必须经过带有传统汉人仪式的认可。但作为前者，他则是蒙古人的王，是超出汉地皇帝之上的王中之王，必须经过蒙古王公贵族“忽里台”大会的推举，履行蒙古充满萨满教气息的特殊

仪式，才具有合法性。

显然，对于元朝列位皇帝来说，蒙古大汗的位置要高过元朝的皇帝。自忽必烈开始，他们都是先到上都，召开忽里台大会，继承蒙古大汗，然后再回到大都，做元朝的皇帝。

蒙古大汗按道理只能由成吉思汗的子孙做，但蒙古汗位并没有严格的继承制度。是兄终弟及，还是父死子继？是嫡长继承，还是传位于贤？成吉思汗并没有立下一个准则。更严重的问题是，成吉思汗这个大汗之位，固然是他自己打下来的，但也必须经过忽里台大会的推举。因为即使作为成吉思汗，他也必须尊重蒙古人过去的传统，大汗必须经过全体贵族推举，由推举赋予大汗的合法性。成吉思汗之后，窝阔台的汗位虽然是成吉思汗指定的，但同样需要忽里台的推举认可。窝阔台之后，汗位的争夺成为成吉思汗子孙之间势力和能力的角逐。凡成吉思汗的子孙要想图谋汗位，就必须有足够的贵族王公支持，忽里台大会的召开与会上的较量，成为问题的关键。

忽里台是蒙古语"聚会"的音译，是全体蒙古贵族商议重大事务的场所，后来成为推举大汗的仪式，一般由摄政者或者大汗生前指定的继承者召集。汉人皇帝的继承固然亲贵大臣也要参与意见，但主要还是要依皇帝自己的意志，而且，制度上也有相应的规定，绝对没有推举这一说。所以，新皇帝一般用不着讨好谁。但是，蒙古大汗不一样，谁要想坐上这个位子，必须得让大部分蒙古贵族感觉到他是能代表他们利益的，至少得找到相当数量的蒙古贵族前来开会，而且必须讨好这些会议的参加者，否则，他就做不了大汗，勉强做了，也不稳。忽里台大会还是新汗登基的仪式，这种仪式完全按照蒙古的老规矩，弥漫着萨满教的神秘气息和蒙古草原宴享的热烈氛围。

当然，蒙古大汗也是中原王朝的皇帝。作为以中原王朝的正统自命的继承者，他们也学了一些汉人仪制，建宗庙、设年号、立庙号、刻玉玺，还制定了一些不够完整的朝廷礼仪，借以说明他们是王朝传续的正统。

不过，汉人的仪制，还是被打了很多折扣，朝会是蒙汉规矩混杂。

忽必烈建国之始，并无国号，跟从前一样，只称蒙古。至元八年，才采用汉臣刘秉忠建议，建国号为"大元"，取《周易》"大哉乾元"之义。

元朝的皇后，不像汉人王朝那样，一个时期只有一个，而是同时有好几个。每个皇帝一般都有五六个皇后，有时往往以正宫、大皇后、次皇后、三皇后这样的称谓加以区分。

第四节 元朝的中央行政体系以及决策机制

元朝的中央行政机构的设置，基本上因袭金朝制度，实行一省六部制，只不过将金朝的尚书省换成了中书省。另外，负责军政的依旧是枢密院，但不像宋朝制度，枢密使与丞相同为宰

辅。元朝的枢密院一般不涉及行政事务，而是专管军队，属于一个单独的系统。在基本行政架构之外，除了前人所设的各种附属性质的监、寺，元朝还设置有专门负责蒙古事务的机构，分管各部蒙古领地。除此以外，元朝的太后、皇后、诸皇子拥有各自的领地和事务。管理这些事务的机构，也都列为政府机关，与诸监、寺并列。元朝负责供应宫廷的器皿服饰的部门有好几个，其中管理工匠的部门将作院特别庞大，下设各种分门别类的手工业部门，分工特细，如专管玉器的玉局提举司、负责金丝工艺的金丝子局等等。负责文翰等事的专门机构也有好多，有翰林兼国史院，有蒙古翰林院，还有秘书监、集贤院、奎章阁学士院，这些机构主要用来安置各族（主要是汉人）的读书人，让他们起咨询或者点缀的作用。元朝还设置了专门管理宗教事务的机构，即宣政院和大禧宗禋院，这显然跟蒙古人对于宗教相对包容的态度，以及作为世界性大帝国、各种宗教大规模涌人的局面有关。

尽管机构繁复，但元朝的制度化程度并不高。即使核心机构，也存在几兴几废的动荡。为了强化税收，尚书省凡三次“复辟”，每当“复辟”发生，中书省的职权就悉数归到尚书省。这样一来，往往引起整个体系的反弹，结果再撤掉尚书省恢复旧制。这说明蒙古人建立的王朝政府，其实并不太担心其制度架构的不稳定，往往为了某项临时任务，或者临时动议，就能够将核心机构轻易变更。

元朝的中书省等于是最高宰辅机构。中书令为首相，其下为左右丞相（元代右为上）、平章政事，左右丞、参知政事以及参议中书省事。这个机构里，首相和左右丞相一般为蒙古亲贵垄断，其余的人员也以蒙古人和色目人为主，汉人和南人（南方汉人）很少在其中出现。汉人即使进入中书省担任要职，其地位也不高，甚至可以说，跟蒙古贵族比起来，他们只是奴才。汉人杨居宽和郭佑位为参知政事，但是同列的蒙古大臣居然可以叫人打他们的耳光。如果政务出了问题，首先被惩罚的就是汉官。

元朝的六部机构特别庞大，是所有行政事务的总汇机关，只有兵部不负责军队事务，只管理与军事有关的工匠事，以及军粮的运输。其中户部和工部最为庞大，各辖十数司，工部所管的官营手工业尤其繁杂。但所辖各司的名称很有意思，往往以创始人的名字命名，如中山刘元帅局、深州赵良局等，反映了元人在制度设置上的随意性。

尽管元朝的中央政府，机构庞大、官员众多，但实际上它们只是执行机关。真正的决策者，往往在这个官僚体系之外，它们一个是忽里台会议，一个是怯薛集团。而以后者最为重要。忽里台大会前面已经提过，这是元朝皇帝作为蒙古大汗真正的决策机制。凡是重大事务，都要通过忽里台的商议和通过，没有一个皇帝敢于忽视忽里台的意见。但是，忽里台会议毕竟不常开，一般经常性决策，还是怯薛集团在起作用，或者是怯薛宰辅共同起作用。怯薛又叫怯薛歹，是蒙古大汗的亲卫。在成吉思汗时代，作为大汗的他就组织了一支一万人的卫队。他规定，所有蒙古部落那颜（首领）必须将自己的儿子中的一个派到他的身边做卫士。开始具有人质性质，后来由于怯薛地位高，待遇好，所以做怯薛的人都很忠实于大汗，变成了铁卫队。这种卫士，蒙语叫做“怯薛歹”。这些卫士对铁木真极其忠诚，分成四队昼夜护卫着他。打仗的关键时刻，铁木真往往将怯薛派上去，几乎百战百胜。这些怯薛地位很高，一个一般的怯薛，地位甚至比千户长还要高。怯薛既是卫士，也是侍从。自铁木真开始，大汗自然要听忽里台会议上贵族的意见，但同时有事往往更乐意听怯薛的看法。就算是怯薛不参与决策，由于他们负有传递谕令、出纳王命的使命，所以，权力也大得很。各个要害部门，往往都设有怯薛监政，因为他们的地位有点类似于历代的宦官，深受皇帝的信任，可他们却比宦官地位尊贵，所以在政府中显得尤其跋扈。不仅如此，怯薛出身的人，在元朝被称为“大脚跟”，

是最有来头的人，往往从卫士的位置上退下来，就担任最重要的职务。

忽必烈时代，在著名的奸相阿合马因政治斗争死后，忽必烈任用善于理财的汉人卢世荣担任中书省右丞，实际上负责中书省工作。几个月后，又因事将他下狱，在关了卢几个月后，忽必烈问近侍，对卢案处理的意见。近侍说，听人反映，卢世荣的罪已经定了，却还关在牢里，白白浪费国家的囚粮。于是忽必烈就下令将卢世荣杀掉，将他的肉喂宫里养的老鹰。由此可见元人为政的随意残忍和怯薛的分量。

第五节 元朝的地方行政系统

元朝的疆域是历朝历代中最为广阔的，因此在地方行政管理上，也最为粗犷。这种粗犷集中的表现就是行省的设置。金朝也有行尚书省的设置，但一来不是全局性的，二来也是临时措施。元朝继承了这个体制，并将之固定化。在蒙古草原之外的统治区域，除大都周围的"腹里"外，元朝设置了十个行省。所谓的行省，就是"行中书省"，属于中央政府中书省在地方的派出机构。本来，"省"的称谓是宫禁的意思，当年设置三省，本是君权集中的体现，但是隋唐以后，省的设置逐渐脱离了原本宫廷附属机关的本义，变成纯粹的行政机构。到了金元，又进一步演变成了地方建制的代称。

行中书省是地方最高行政机构。人员参照中书省，设置丞相、平章政事、左右丞和参知政事。他们在名义上属于中央官，但对于地方所有政务都可以管理。行省一级，还设有几个平行机关，有行御史台、宣慰使司、肃政廉访使司（管刑狱和监察）、儒学提举司（管学校和祭祀）、都转运盐使司（专管盐课）。其中，宣慰使司也是省一级大行政区的行政机构，职权几乎跟行省一样，却受行省管辖。自从行省成为一级地方区划以后，"省"这个概念就由原来的中央属性，变为具有地方意义的单位。这个无论如何都过于庞大的地方建制单位，后来被明清两代继承下来，延续至今，使中国拥有世界上最大的地方行政单位。行省的划分，当初只是一种跑马圈地的感觉，简单地将地方分成大块，并没有考虑区域内经济文化的关联性，比如将经济文化联系密切的长江三角洲一分为二，江南为江浙行省，江北为河南江北行省。将长江中游联系密切的两湖（洞庭湖、鄱阳湖）流域分属两省，湖广与江西，而将珠江三角洲归属江西。这为后世经济文化的发展，留下了巨大的隐患。

行省之下基本上沿袭金制，设置路、府州和县三级行政区划。路设总管，府设府尹，州设州尹，县设县尹。不过，三级政府在最高长官之上均设达鲁花赤，蒙古语"镇守者"的音译，一般由蒙古人担任，具有最后的裁决权。实际上，达鲁花赤是作为地方官的监视者出现的，什么事情都不做，但什么都可以管。元代有直辖于省的府州、直属于路的县，也有不设路的府，还有属于府、州的县，有的府、州只有一县，也有不设县的州，有的县在此处却属于其他州管辖。总之，元代不仅行政区划的层级混乱，而且统辖不一，是历代最混乱的地方行政体制。

这种混乱部分来源于草原帝国的领主式地方管理形式。在成吉思汗统一蒙古草原之后，实行各个层次的那颜（贵族）类似分封形式的管理方式，每个那颜都有自己的领地，负责领地的

全部事务，对于所管辖的百姓有生杀予夺之权。在进行广泛的征服以后，对于新占领的土地，只要满足蒙古统治者"六事"，即"人觐、纳质、献户口、助军、纳贡赋、置达鲁花赤"，往往听任地方上有力者割据。就是说，如果有能力控制一方的人，只要能亲自到大汗所在地朝觐，以子弟为人质，上报所辖地的人口数，为蒙古军出兵助战，交纳赋税和接受蒙古人派的监视自己的达鲁花赤，就可以获得类似于西周时期诸侯一样的地位和权力。无论这些有力者是原来的地方官、守军将领，还是土匪恶棍。这些"诸侯"所控制的地方往往大小不一，犬牙交错，甚至据守此地者，在彼处有块飞地。这种情况虽然在忽必烈称帝后，经过整顿有了改观，但并没有彻底解决。因为在整个汉人区域，除了原有的割据痕迹外，还充斥了蒙古贵族的封地，这些贵族以"投下主"的形式占据领地，实际上将地方官视为他们的办事人员，无论怎样整顿地方，都必须迁就他们的利益。所以，元朝的地方区划，就形成了这样混乱的局面。

第六节 投下分封制度

前节说过，蒙古人在草原的时候，实行的是领主分封制，不过，这种游牧民族的分封制，跟西周的分封有所不同。西周分封制的内核是宗法制，而且贵族有相应的文化修养，配套相应的礼仪制度。蒙古的分封不仅没有西周分封制的文化色彩，反而带有特别强烈的军事意味。每个领主存在的意义主要是为大汗提供兵员。这种制度随着蒙古的征服，推及欧亚大陆，原来的金、宋之地当然也不例外。只是由于这些地区原本存在着更为先进和合理的制度文化，这种制度文化更适合于当地管理和赋税征收，而作为征服者的蒙古人，出于实际利益需要，也不得不对这种文化有所妥协，结果是形成了分封与州县两套制度并存的局面。

蒙古人从灭金到灭宋统一华夏的期间，统治者不断进行分封，几乎所有华夏的土地上，都存在蒙古的领主。分封的对象一般是大汗或者皇帝的宗亲、蒙古贵族、功臣以及皇后、公主以及驸马。由于元朝的皇帝必须经过贵族大会的推举和拥立，所以，尽管分封制对于中央集权有诸多不利，但由于蒙古贵族的坚持，分封却只能进行下去。

关于"投下"一词的来源，现在学界还有争论。有的认为来源于契丹人的"投下军州"，即契丹人的贵族领地，有的认为就是汉语词汇，"投下"即为"头下"，头领名下。还有的认为投下是蒙古人"爱马"即份地的意思。但有一点是可以肯定的，就是在几种说法里，"投下"实际上都含有分封和食邑的意思。

投下分封制度的存在，意味着一个个大小封建领主的存在。投下主对于封地，具有绝对权力。虽然在法律上，投下的封户还是国家的编户齐民，投下主对于他们只有经济上的权利，而封户对于国家依然负有义务，但实际上，各个投下主都把自己的封户看成属于自己的农奴。他们不仅在各方面严加控制，而且经常索取超过规定的赋税，强加给封户各种劳役，封户的诉讼也由领主包管。对于那些整个州县都在一个投下主名下的地方，自然地方全部事务都由投下主包办，地方官自然成了投下主的办事人员。而那些份地没有包下整个州县的地方，达鲁花赤例由投下主派遣，所以，地方官根本不敢过问投下主的事情，一任他们主宰所有跟他们有关的事务，地方官府等于是他的附庸。而那些只有封户没有封地的州县，投下主仍然可以

在封户所在的州县派驻管理人员，设立机构，形成国中之国。

每个投下主，不仅有大量封户，还拥有在战争期间掠夺的奴隶。从经济形态上讲，投下主的"王国"属于奴隶制和农奴制的复合体。在元朝存续期间，这种制度一直处于扩张的状态，几乎所有投下主都在自发地扩展自己的势力，采用各种办法招集和掠夺人口，作为自己的封户和奴隶，也有的汉人农户，为了求得某一投下主的庇护，自愿投奔到他的门下。有的时候，来自国家的赋役负担过于沉重，老百姓比较起来，做某些投下主的封户可能日子还好过一点。投下主扩展的动力在于：第一，皇帝的产生不是依赖汉制的继承制度，而必须靠贵族的推举拥戴，所以，皇帝不敢对投下主有严厉的约束。第二，蒙古人有分割家产的习惯，诸子都可以得到父亲的财产，而以幼子占最大的一份。上一代的财产分割以后，下一代的投下主封地与封户都减少了，必须有所补充。第三，原来处在苦寒草原的蒙古人，一旦到了繁华的汉地，生活腐化得特别快，人也变得格外贪婪，所以往往具有挡不住地扩充财产的倾向。投下的扩张，势必与中央政府的利益发生冲突，但是，在投下主与中央政府争夺中，中央政府总是失败的一方。户口与土地日益短缺的中央政府，只好加大对还能控制的人口的搜刮，结果造成更多的人口投向投下主。如此恶性循环，使得元朝的中央政府实力很快下降，统治几十年就陷入了国内农民起义和军阀割据的战乱之中，不到百年就被逐出了中原。统治的短命，与开国时无往而不胜的威势形成强烈而鲜明的对照。

第七节 社会等级与政治文化

元朝是中国历史上少见的对社会划出明显等级的朝代，以四等人分，将民族与地域压迫、歧视公开化制度化。元朝的四等人是这样分的：蒙古人最高贵，居于社会的顶层；色目人（西域各族和西夏人）次之，这两等人人数量最少，但属于统治民族。汉人（北方的汉人、契丹人、女真人、高丽人，即原来金朝统治领域的人）居第三，南人（南方汉人，即最后降服的南宋人）处在最底层。

由于蒙古人总数太少，所以，色目人则成为准统治者，蒙古往往利用色目人管理汉人和南人。蒙古人和色目人拥有特权，贵族自不必说，除了反叛朝廷之外没有犯法的概念，打死汉人没有任何政府机关能处置他们。就是一般的蒙古人和色目人，犯了法也归特别的机关处理，蒙古和色目人打死汉人，只判凶手出征。反过来，如果汉人伤了蒙古、色目人，则肯定被判处死刑。因此，各级政府的达鲁花赤实际上掌握着汉人的生杀大权。

汉人不许习武，不许拥有武器，不许打猎，不许养马，不许聚众生事，所有的结社都被禁止，连祈神赛会、庙会赶集都被怀疑为聚众造反，被严令禁止。每到夜间，往往宣布戒严，禁止汉人出行，有病请医生也不被允许，甚至连在屋里点灯都受到干涉，在汉人区域实际上是在实行军事管制。蒙古驻军驻扎在全国各个军事要点，然后由汉军和新附军具体控制，他们的行为受到蒙古军的严密监视。如果查出管制不严，那么汉军和新附军就会受到严厉的处罚。

蒙古人原来信仰萨满教，这是一种比较原始的自然崇拜，所以很容易接受比较成型的宗教。

在中亚的蒙古人很快就接受了伊斯兰教，而在汉地的蒙古人则对佛教的一个分支--来自吐蕃的喇嘛教显示出极大兴趣。作为汉人道教一个分支的全真教，也曾受到蒙古人的礼遇，但不及对喇嘛教的热情。在元朝，喇嘛教的僧侣地位很高，来自吐蕃的高级喇嘛可以享受"国师"待遇，与皇帝和王公贵族相往还，寺庙广有田产，势力很大，一般的喇嘛也受到特别的优待，地位略等于色目人。至于吐蕃僧人，地位就更高，连蒙古贵族也要让他们三分，吐蕃僧人到处横行不法的事情，时有所闻。

蒙古人基本上拒绝汉化，不肯也不屑学习汉语，但所有的高级官吏基本上由他们和部分色目人垄断，只有非常少的汉人可以做到高位，而南人则一个也没有。掌握一切权力的蒙古人虽然善于打仗，但行政能力却逊色很多，往往得依赖担任属吏的色目人。回回令史、译史和通事同样拥有极大的权力。汉人士大夫在元朝建立之前，一点地位都没有，往往跟平民一样，被掠为奴隶，当牛做马。后来处境稍好，总算可以担任有些无关紧要的官职，而且还部分地恢复了科举，只是取人太少，每科不过 30 人左右。对于大量的汉族读书人来说，这不过是杯水车薪。因此读书人的处境并没有根本改善，正像钱穆说的那样，蒙古人对待汉族读书人，就像对待工匠一样，不过是纯粹的利用而已。（参见钱穆：《国史大纲》，657 页，北京，商务印书馆，1996。）所以元代的读书人读经无所用，只好去编曲唱戏，结果造成了元代杂剧的繁荣。

在元代除四等人外，还有一种社会等级的排列法，这是民间的排列，也能说明问题。这种社会等级排列，一种说法是"一官、二吏、三僧、四道、五医、六工、七猎、八民、九儒、十丐"。另一种说法是"官、吏、僧、道、医、工、匠、娼、儒、丐"。钱穆认为，后一种说法不合理，因为古代工与匠是一回事。（参见钱穆：《国史大纲》，658 页。）除了官吏僧道之外，有一技之长的人地位都要高一点。蒙古人特别看重具体的技术，每次破城，即使屠城也会对工匠、医生与兽医加以保护，其目的只是要把他们掠走，编为自己的附庸，让他们为王公贵族和蒙古人服务。由于蒙古特别看重工匠的技术，所以，虽然工匠的人身不得自由，但待遇却要优于一般平民。第七等级的"猎"，实际上是专门为蒙古人打猎养鹰的鹰户。打猎是蒙古贵族的消遣，而养鹰也是一种专门技术，所以也比一般平民待遇要好些。

由于元朝统治者基本上拒绝接受汉文化，所以，基本上意识不到儒家伦理对于统治的好处。即使有个别人意识到了，也无法顺畅推行。元朝的国家治理，基本上无视汉人千年的政治传统和经验。在制度安排上，具有儒学底蕴的士大夫，只是作为统治的装饰和点缀，元朝统治者偶尔听取一点汉人的意见，往往也是偏于技术方面。他们用不着儒学为自己增添合法性，也基本上不需要对自己的统治做道德上的修饰。而且，他们无视汉地原来的知识精英的存在，不仅不依靠他们，反而有时候还排斥他们。他们对汉人的统治，基本上是军事强制背景下的强行盘剥和严刑峻法。在元朝统治的不足百年里，民变和农民造反从来就没有断过。

元朝统治者在拒绝汉化的同时，也造成了部分汉人的蒙古化。清代史学家赵翼指出，在元代，有很多汉人取蒙古名的事情，比如姓张的叫张拔都，姓刘的叫刘哈刺不花，有的甚至连名带姓一并蒙古化了。还有的人，为了谋求一官半职，或者做通事，积极学蒙古语。（参见赵翼着、王树民校证：《廿二史札记校证》，701~702 页，北京，中华书局，1984。）

第八节 元朝的兵制

元朝的兵制也带有草原特色。当年在草原时，全体蒙古男人，从 15 岁～70 岁都是战士，平时放牧，有事出征。这种状况，对于北方游牧民族来说，都是一样的。这种生活方式与战争方式相近的状况，在冷兵器时代，具有最强的战斗力。他们机动性强，战时无须动员，也无须粮草准备和后勤供应，因为随他们而行的牧群就是口粮。他们平时生活生产，也在马上，讲究的是骑射功夫。打仗的时候，对他们而言，只不过将平时的功夫用在与人厮杀而已。同时，由于生活在苦寒的草原，环境相对艰苦，牧人逐水草而居，惯于颠沛流转，体质与耐力都是农业民族所无法相比的。在一般情况下，东亚大陆上游牧民族与农业民族长期拉锯，就战斗力而言，农业民族总是居于下游。只是靠了经济上的实力、体制上的进步和武器的优势，才可以勉强抵抗住来自北方的压力。

成吉思汗统一草原，靠严酷的纪律和灵活的体制，以及富有创新的战争技术，极大地激活了原本存在于游牧人身上的体力、耐力和好战精神，使得蒙古军队的战斗力大大超出了一般游牧民族，成为无敌于天下的劲旅。他们以区区十万余之众，横扫欧亚大陆，没有对手。

元朝统治者在技术层面上具有超强的吸收和转化能力。在征服过程中，他们对于工匠特别看重和在意，对于所有在那个时代能够转化为军事用途的技术，都刻意追求，而且及时吸收。他们是靠马起家的，所有有关马术、马具、马的养护以及兽医的技术，在征服中都得到了完善和提高。他们也注意完善自己的兵器。攻城略地之后，所有兵器制造最好的工匠都聚拢到军中，因此他们拥有世界上最好的弓箭和刀枪。原本对于火器一无所知，在跟汉人的接触中，他们很快就了解了火器的威力和秉性，组织起世界上第一支专门的炮兵。在发明火炮的宋朝人手里没有能发展的火炮技术，被元朝统治者组织的工匠部门发展了。同样，来自草原的蒙古人不通水性，但他们在征服过程中，却大胆地利用南方的水军训练自己的水军。原来成为女真人不可逾越的屏障的江南水网，不再能挡住他们。灭掉南宋之后，他们甚至利用南方汉人的工匠制造了超出汉人想象的大船，开始了自己的跨海征服。

元朝的军队大体上可以分为四种：蒙古军、探马赤军、汉军和新附军。

蒙古军，也称蒙古签军，一般从蒙古人中签发。每个蒙古家庭，只要有战争动员令，两丁抽一或者三四丁抽二，随时按需要出兵，没有人敢于逃避。居于蒙古军队顶尖地位的是皇帝的亲卫怯薛，他们均由蒙古大小贵族子弟组成，最为精锐，地位也最高，属于“大脚跟”出身，在政治上有极大的发言权，往往出将入相。由于多年的战争消耗，也由于占地的日益广阔，对军人的需求增大，所以，15 岁以下的蒙古男童也开始进入招兵的视线，于是就有了小厮蒙古军，主要由 12 岁～14 岁的未成年人组成。

探马赤军，是指驻扎在各个占领地的蒙古驻军。早期的探马赤军往往不乐意在占领地驻扎，所以不得不吸收各民族的人参加。探马赤军中，不仅有蒙古人，还有色目人和少量的汉人以及其他民族的人。在蒙古统一中国之后，探马赤军分驻各地，开始地方化。他们是蒙古军事统治的支撑者，但也是最早开始被腐化的军队。

汉军，主要是指在征服金朝之后归附的各民族军队和新签发的汉人军队。元朝建立以后，统

治者越来越多地征发汉人当兵，在后来的一系列征服行动中，军队的主体已经是汉人。出征日本的几十万大军，多数都是汉人和南人。正因为如此，当台风毁坏了大部分船只以后，将领们才舍得将士兵丢弃，自己逃跑回国，任由日本人将几十万群龙无首的士兵杀光。

新附军，是指南宋的降军。作为地位最低的补充军事力量，他们往往在战争中消耗最多，在征服日本、占城和安南的战争中，大量的新附军被使用，牺牲也最多。后来，随着南方的反抗日趋激烈，新附军逐渐被取消，只是作为个别单位和个体的军户存在于汉军之中。

元朝军队的编制，往往袭用草原上的建制，以十户、百户、千户为单位。不仅蒙古军如此，其他军队也如此。草原上的体制寓兵于牧，生活单位与军事单位是一致的，但汉地的军队不存在相应的生活与生产单位，所以这种编制对于汉人军队并不合适。从制度上讲，元朝最高的军事指挥机构是枢密院，但枢密院负责的往往是面上的军政与军令。实际上的军权是分散的，各个行省的平章事有军权，各地驻军的首脑也有相当大机动权，各个投下主也有自主性，可以说，元朝直到灭亡，整个军事体制依然具有军阀共同体的性质。

在草原上，蒙古军队出征，自备马匹和装备，结果在其他种类的军队里也被规定必须自备装备，显然，汉地的农民是负担不起的。为了解决这个问题，元朝采用了兵户帮补制度，规定一个兵户有几个贴户，贴户负责补助军户。由于战事频繁，军人所需甚多，加上贴户仍然需要负担国家的赋税，所以，贴户破产或者逃亡投靠到投下主那里的越来越多。为了维持军队数量，元政府不得不将原来不是贴户的农民转成贴户，最后是军队和国家的实力都逐渐地被消耗。

在蒙古人建立的几个国家中，元朝的疆域虽然最大（主要是因为忽必烈继承了最多的大蒙古时代的遗产），但军事征服却效果不佳。征服日本和占城的战争失败以后，所有的军队往往都将注意力集中在国内事务上，成为蒙古人军事统治的组成部分，在各地驻扎和镇压反抗成为他们的主要任务。当年草原上的劲旅，在繁华的汉地逐渐丧失了昔日的战斗力，而汉人的反抗却日益激烈，最后终于形势逆转，导致蒙古人统治的最后失败。

第八章 绝对王权（上）--明朝（1860 年之前）

第一节 政治中枢的变迁

钱穆先生认为，明朝的政治是传统复归以后恶化的政治，恶化的原因有二，一是废除宰相，二是摧折士大夫，因而导致了君权的绝对化，使得明朝政治走向了歧途。（参见钱穆：《国史大纲》，665～669 页。）这种说法显然很富洞见。明代的制度不是一个高明的制度，其关键

在于它违背了自秦以来这种官僚帝制的客观规律。这种官僚帝制的关键环节在于官僚体系和皇权之间的平衡，以及官僚体制的有效性。宰相制是这种平衡和有效性的核心环节。废除宰相之后，势必要寻求某种制度补偿性替代，但替代物毕竟不能起到原来宰相制的作用，所以制度的惰性暴露得特别充分。另一方面，如果士大夫积极性受阻，官僚制的有效性依然难以发挥。如果所有官员只是皇帝的雇员甚至奴才，制度的弹性就变成了制度的弊病，无法弥补其缺疏部分。好在经过元朝残酷的统治，士大夫格外珍惜这个好不容易得来的王朝，所以，尽管朝廷摧折，但一有机会，还是会尽量效忠尽力，使其免于崩溃。孟森先生曾经感到很诧异，为什么像明武宗这样空前绝后的昏君，居然能够内平大乱，外御强敌，保持王朝不倒？他将之归结为明初几帝遗泽，士气未衰之故，显然不确。（参见孟森：《明史讲义》，198页。）其实是士大夫自己不乐意让士气衰下去，不想让这个汉人自己的王朝衰下去，是硬撑的结果。

明朝的失策，还有两点颇为要紧。一是宗藩制度。凡明室后裔，无论亲疏俱高爵厚币以养之，不令到社会上谋生。初时尚可支持，后来人口不断增加，遂至负担不起，造成国库常年空虚。二是因朱棣篡位，派郑和下西洋追索建文帝，索之不得遂下令禁海，以至于严重损害了沿海的商业贸易。在西方开辟新航线进入全球贸易的时代，中国自己退出贸易圈，不仅影响中国商业贸易的发展，而且使沿海渔夫和商人失业，不得不将自己本来合法的营生，转为非法，与海盗合流，部分人竟然勾结日本浪人，导致了连绵不断的倭寇之乱。这不仅使东南沿海地区的商品经济发展受到严重影响，国家丧失了相当部分的商业税收，而且还影响到国家腹地的稳定，使朝廷在与辽东崛起的满人的斗争中始终处于下风。外患最终严重到威胁东北边疆的时候，一方面政府收入减少，另一方面宗室负担却逐年增加。明朝政府居然没有起码的财力可以应付边患，只好大幅度提高农民赋税，最终激起民变。民变达到一定规模的时候，安内和攘外捉襟见肘，外患和内忧一起袭来，明朝的寿数也就殆尽了。

明朝立国之初，承袭元制，在中央政府设中书省，有左右丞相和平章政事总理朝政。但是，很快这种体制就令朱元璋感到不自在，有大权旁落的感觉。此公是有名的雄猜之主，有做大事的才略和胆魄，但也难免心地狭隘，猜忌心重。出身游民的他，早岁颠沛流离，生活中充斥着白眼和歧视，不得不时刻处于防范他人伤害的警惕之中，生怕一不留神就会被同伴和对手算计了去。在打天下的时候，这些隐藏在深处的阴暗心理还能克制，尽量表现出大度、善于用人的一面。然而，做了皇帝以后，身在深宫里的他，越来越对大臣们放心不下，生怕人家在背后捣鬼，瞒着他做一些对他不利的事情。他觉得这个制度将他与国家日常事务分开了，真正操控一切的是宰相，而不是他本人。加上担任宰相和其他高官的大多是他昔日的伙伴，帮他打天下、立下汗马功劳的功臣，他的猜忌心就更重了。他未尝不知道这些人对他的忠心，只是他更了解他们的本事。当天下初定之后，对功臣本事的担心越来越重，生怕他们在天下太平之后，将这些本事用在他的身上。事实上，除了自己的亲骨肉以外，朱元璋什么人都信不过。

徐达是朱元璋的“布衣之交”，又是朱的亲家，为人忠厚老实，对朱元璋一向忠心耿耿，虽然能征善战，功勋卓着，但从来不居功，不揽权。在战争岁月，深得朱元璋的信任，朱对徐达的评价是，“中正无疵，昭明乎日月”。可是，朱元璋当了皇帝以后，却对这个老实人也不信任，一次，要将自己当初做吴王时的旧宅赐给徐达，试探徐的反应，徐达坚决地拒绝了。但是，朱还不死心，一次借故和徐来到他的故居，将徐达灌醉，然后令人抬到正室的床上。徐达醒了以后，发现自己原来在朱元璋的旧居正房里，吓得连忙爬起来，跑到朱元璋脚下跪倒，连呼死罪。显然，朱元璋对徐达的表现还算满意，于是龙心大悦。（《明史》卷125《徐达传》）

于是，一场阴谋开始了。洪武十三年（1380年）朱元璋拿独任丞相的胡惟庸开刀，说他谋反，一口气株连了三万余人，封了侯的功臣被杀了二十几个。原来功劳最大的李善长、宋濂等都被牵连进去（李被诛，宋赖皇后太子救援，总算保住了性命，遭到贬斥）。从某种意义上说，功臣问题和宰相体制是连在一块的，胡案也可以说是朱元璋为了废相而寻出来的。胡惟庸一倒，朱元璋迫不及待地将宰相制度废掉，提升六部的规格，同时将原来负责军事的大督都府一分为五，六部、五府均直接隶属皇帝。从这种深思熟虑的安排看，应该是早有准备。朱元璋只等着拿胡惟庸的人头做引子，启动这个过于重大的制度变革，结果是在三万人头落地的声响中，一个延续 1500 年的制度就这样被革掉了。胡案之后，朱元璋又接连兴三个大狱，几乎将跟他打天下的功臣悉数杀掉。没有被杀的，实际上也在这接二连三的大动荡中忧惧而亡。朱元璋连半个旧臣宿将也没给他的继承者留下，原以为是帮子孙的忙，替继承他的皇太孙去掉隐患，结果却是使他的继承者建文帝身边连一个有经验的大臣也没有。在削藩过程中举措失当，面对朱棣的反叛，丧失了抵抗能力，这也是朱元璋所始料未及的。

在废相 15 年后，朱元璋怕他的子孙再次恢复旧制，特意将不立宰相作为朱家的家法，定为永制，不许更改。自以为是的他至死也不知道，他的这个改革，给他的子孙和他创立的王朝，带来了无穷无尽的麻烦。

1. 作为皇帝秘书班子的内阁的由来和演变

（1）从四辅官到殿阁学士。

废相之后，朱元璋实现了大权全揽，用今天的话来比方，就是既是国家元首，又是政府首脑。但是这样一来，原来由宰相分担的政府日常事务，就悉数压在了他自己肩上。加上此老猜忌心重，事无巨细均要过问，臣子早就在接连的大狱中给吓破了胆，自然什么事情都推到他那里去，请他定夺。每天要处理几百件事，弄得他废寝忘食，还忙不过来，很快，他就觉得受不了了。当然，刚愎自用的他，决不可能也决不乐意恢复旧制。他还是坚持亲自处理政务，只是要找几个帮忙的。在废相的当年，他找来了几个在他看来比较老成的儒者，任命他们为四辅官，春夏秋冬各一，每官有数人。按季节值班，帮助皇帝处理公务。四辅官实际上是内阁的先声。

不过，几个老儒虽然够老实，但办事能力和经验却一点也没有。没办法，朱元璋只好撤掉四辅官，另寻出路。洪武十四年，也就是废相的第二年，他下令让翰林院的词臣先帮他挡挡驾，奏章上来，先让他们看一道，认为合适才闻奏。接着，他设置了殿阁学士一职，从翰林院里挑选一些文辞优美的翰林，担任殿阁学士，帮他审阅奏章，操持笔墨，做名副其实的秘书。所谓的殿阁学士，意思就是能进皇宫里的殿阁的学士。到了这个阶段，内阁已经有一点眉目了，只是这些学士还没有办公地点，只是跟着皇帝转。

（2）殿阁学士有了办公处。

在朱棣夺取政权以后，皇帝对于秘书班子的要求趋于年轻化。他从翰林院挑选了一些年轻干练的一般翰林，作为他的秘书。定都北京之后，在新建皇宫的东阁开辟了一个办公处，让这些秘书在里面办公。这些秘书被明成祖朱棣依为心腹，朝夕相处，甚至皇帝上了床，想起什么来，还要招他们来，在卧榻上噉噉喳喳。这些人不仅帮助皇帝处理公务，操持笔墨，而且在军国大事上提供咨询，地位已与朱元璋时代不能相比。这些人后来陆续被提升为翰林院侍

读、侍讲、学士和殿阁大学士，备受信任。他们不仅为皇帝出谋划策，而且还担负教育太子的职责，实际上成为最核心的智囊团。到此，内阁的雏形已经具备了。只是，秘书班子还没有属员和印信。这些皇帝的秘书，虽然身在中枢，参与机要，但仍然是翰林院的官员，官阶不过五品，比起六部长官还差得远。

（3）内阁制度的最后形成。

朱棣的儿子仁宗朱高炽，是长在深宫里的皇帝。由于他一向不为父亲所喜，因而地位几乎不保，幸亏他有个好儿子，格外聪明讨朱棣的喜欢，加上作为他师傅的内阁成员拼死相争，他才能最终登上帝位。他一上台，马上提升他师傅们的官阶，让他们挂上了六部堂官（负责人）的头衔，并加太子少傅和少保衔，领双份薪饷。这样，内阁成员的地位一下子跃上了官僚机构的顶端，地位远在各部尚书之上，突破了原来位卑权重的秘书模式，向重臣方向演进了。后来，内阁成员也不再限于从翰林中选拔，凡六部尚书和侍郎中有被皇帝看上的，就可以入阁。

更重要的是，内阁正式获得了“票拟权”。所谓的票拟，又叫条旨，就是内阁成员先将需要处理的公文奏章审阅一遍，然后代皇帝草拟好处理意见，即代皇帝拟好批答谕旨，然后贴在奏章上送交皇帝最后拍板。皇帝如果同意，再用朱笔誊改一遍，作为正式谕旨下发，如果不同意，则交内阁再议。至于那些仪式性的制、诰等类的皇帝诏书，更是出自内阁的手笔了。其实，在朱棣时代，皇帝批答奏章也经常参考“秘书”的意见，复杂的诏令，让“秘书”先打个草稿的事情也是有的，只是当时朱棣经常喜欢操笔涂鸦，也没有票拟这个说法，所以，人们一般认为票拟权是在永乐以后才有的。票拟权的出现，使得内阁实际上掌握了朝政的处理大权。由于皇帝对奏折的批示意见是内阁起草的，六部开始向内阁请示工作，以便预先留有余地，免得奏折被驳回。宣宗即位，内阁的名称，也逐渐开始见于官方文献。到了明英宗时，人们开始将内阁类比中书省，英宗甚至称阁老为辅相。到了嘉靖年间，内阁开始出现首辅和次辅的排次，更加接近于原来有宰相时的左右丞相，入阁的人，外间统称阁老，以示尊崇。

（4）明代内阁的特点。

明代的内阁，从本质上来说，实际上是朱元璋以后的皇帝对宰相体制的部分恢复，或者说一种替代补偿机制。因为让皇帝亲自处理繁杂的日常政务，对皇帝来说，实在是一项过于辛苦的差事。有从政经验的虽然辛苦，也许还能对付，轮到那些生长在深宫里的皇帝的时候，往往不堪其苦，不仅身体受不了，对精神和心理都是一种折磨。况且，作为世袭制的帝王，能力参差不齐，碰上能力差的，可能连应付都应付不下来，祖制又不能违反。或者后来的皇帝内心里也不想违反，所以只能在原来的秘书班子上打主意，不断地增加他们的地位，添加其权力，让他们帮自己干活，部分地做事实上的行政首脑。

但是，终明之世，内阁从制度意义上讲，仍然不是宰相。它在编制上一直是临时的，成员严格上讲也都有自己的本职，入阁只是一种兼差。而且，六部作为执行机关，在体制上并不隶属内阁，内阁领导它们，事实上没有法理上的依据，所以内阁和六部经常会出现摩擦。这个制度跟宰相体制最关键的区别是，天下的奏章不是先通过他们，而是由通政司首先送达皇帝那里，再由皇帝批交他们处理，处理完之后，再返回皇帝定夺，用朱笔按阁臣拟的意见批下去。这里，伺候皇帝笔墨的司礼监的太监（宦官），在皇帝比较懒惰的时候，往往会做些文章。所以，内阁的作用往往受皇帝个人性格与气质的影响，取决于皇帝对司礼监太监的依赖

程度，更取决于皇帝对内阁成员个人的信任程度。当皇帝比较开明，或者说比较懦弱，同时对阁臣又比较信任，对司礼监尚能控制的时候，对公务处理往往大撒手，所有奏章到他这里只是过过手，例行公事，既没有多少“留中不发”的事情，也不会对票拟有更多的挑剔。在这种情况下阁臣就有点像宰相了，权势几乎跟宰相没有什么区别。比如像几朝元老的“三杨”（杨士奇、杨荣、杨溥），世宗时的严嵩，神宗前期的张居正等都可以说是没有宰相之称的宰相，拥有类似宰相的权势，可以部分地按自己的意志行事。但是，反过来，如果上述条件不具备，那么内阁的日子就不那么好过，上面要受皇帝的气，或者将重要的奏章留中不发，或者对票拟百般挑剔；中间要受司礼监的气，怕他们在皇帝面前说坏话。司礼监在实际掌握了批朱权之后，事实上变成了“立皇帝”（皇帝身边站着的皇帝），一举一动举足轻重，内阁往往得看他们的脸色行事；下面还要受六部等执行机关的气，只要内阁所受的“恩宠”稍衰，权力颇大的六部就有可能乘机刁难，不听招呼。

所以，内阁是宰相，也不是宰相，本质上依然是由于皇帝制度外的信任而私授权力的秘书班子。

2. 司礼监的权势消长与明代的宦官专权

所谓司礼监，原本是宫廷宦官的一个机构，负责宫廷的礼仪宴飨等事宜，在朝廷举行重大仪式的时候，负责跟礼部和光禄、鸿胪寺等部门的协调。在司礼监的下面，设有秉笔太监，伺候皇帝的笔墨和茶水，原本只是皇帝的书童。正是这个秉笔太监，最后成为宦官专权的一个关键环节。

明朝负责内宫事宜的机构叫内侍省，是管理宦官的衙门。由于下设机构主要是监、司和局，监的地位最高，每个监的主管称为太监，所以自明朝以后，宦官在习惯上被称为太监。朱元璋做了皇帝以后，对于历代宦官专权原本是深恶痛绝的，曾经在宫中立下铜牌，上书宦官不许干政的禁条，而且为了防微杜渐，他还不许太监读书识字，并在实际的宫廷事务中，将太监严格限制在伺候人的范围之内，严格限制太监的数量。但是，朱元璋皇帝做得久了，对太监的依赖逐渐增多，太监的人数逐渐增加，机构也就愈发完善。建文帝继位后，一反其祖所为，对太监严加限制。但是永乐篡位以后，由于在战争中相当多的太监站在了他的一边，为他提供了很多有用的情报，所以，自他起，太监的地位大幅度上升，原来的种种限制逐渐化于无形，连那个铜牌也被偷偷扔掉了。

尽管如此，这仍然不足以说明明代宦官专权的原因。明代的宦官专权，是历朝历代之最，开创了宦官制度上的奇迹。这种专权，跟历代的宦官专权有所不同，由于皇帝个人的信任和亲昵，导致宦官权力溢出，明代的宦官专权是制度性的。其中的关键在于明代废相以后，皇帝独揽全部行政权力，但又无法完全应付。在这种格局下，下面来的奏章是通过通政使司首先送到皇帝那里，再由皇帝亲自处理或者交给阁臣提出处理意见，最后再由皇帝用朱笔形式上誊写一遍，算是他亲自处理了。这种政务处理方式，一头一尾的关键环节。都要经过皇帝本人，皇帝一天不办公，整个政务就要停滞。如果皇帝本人懒惰，又不信任别人，那么身边伺候笔墨的宦官秉笔太监就有机可乘了。

明神宗朱翊钧是在老师张居正羽翼下，一个永远长不大的孩子。张居正在世的时候，事事都由张师傅摆布，朝政很有起色。张居正死后，反张的人们对张的诋毁和对皇帝的吹捧，唤起了神宗的“事业心”，他一面对死去的张居正追加贬斥，一面准备自己大展身手。可是，当他

真的"乾纲独断"的时候，却发现自己什么都不明白，什么事情也处理不好。他薄嫩的面子，使他不肯认输，同时也不甘心像前任一样，听任宦官做立皇帝，结果是采取了缩头乌龟的策略，干脆称病躲到后宫里不出来，导致全国政务二十几年停滞，所有朝廷重大事务没人理会，刑部大狱里装满了待决的犯人，朝廷各个部门和各地官员，缺员不补，六部堂官仅剩四五人，原来五十余名的给事中，只余四人，原来百员的御史，只剩五员，连内阁也只剩下一个人。大员遭逢丁忧（父母死亡），不敢不去职，奏报数十，也没有人理会，只好自己走人。

跟有宰相的皇帝不同，即使仅仅誊写一遍，皇帝的工作量也相当的大，因为这么大一个国家，日常的公务很多，遇有突发事件，公文更是堆积如山，加上朱家的后代往往比较懒，所以，免不了要让在旁伺候笔墨的太监代劳，让他们替自己誊写御批。开始的时候，太监代笔，皇帝还在边上看着，久而久之，就听任太监自己干了。开始是票拟偶尔出现错漏字，批朱的时候可以改动，后来则随意添改，发下来都是皇帝的旨意，谁敢怀疑。刘瑾做秉笔太监时，居然经常把奏折拿回家去，找几个狐朋狗党一起商量后再批答。（《明史》卷 304《刘瑾传》）就这样，司礼监（主要是秉笔太监）就获得了批朱权，与内阁的票拟权遥遥相对，但是，批朱权显然要压过一头，因为批朱后的奏折，就是法律，具有决定性意义。这其中，秉笔太监的作用举足轻重。明朝的大权宦，如王振、刘瑾、魏忠贤都是秉笔太监出身。时间长了，由于秉笔太监的地位突出，司礼监的实际负责人就改为秉笔太监，而且机构也逐渐扩大，权力越来越大。这个机构逐渐发展为收发奏章、传宣谕旨、掌管东厂，以及干预司法、后妃选择、监控地方和军队、留都守卫、管理皇室收支（包括包揽地方工商税收），几乎无所不管。

明朝皇帝有一个特别之处，就是普遍地不愿意见大臣。宣德以后，甚至连内阁成员都很难"一睹天颜"，于是，司礼监太监又得了一项特权，就是传达皇帝旨意，有的时候是笔谕，有的时候是口谕，而越到后来口谕越多。往往是太监们口衔天宪，随意添改。开始还是秉笔太监亲自到内阁或者六部传旨，后来干脆派个小太监到内阁知会一声就完了。

明宪宗成化年间，一次彗星出现，大臣们纷纷借机上奏说是因为君主阻隔，大臣们见不到皇帝缘故。宪宗不得已安排见了一次内阁成员，但相见时皇帝一言不发，待大臣三呼万岁后即离去。周围太监们说，时常不闻召见，好容易见了只听到呼万岁。后来，人们称内阁为"万岁阁老"。（陈登原：《国史旧闻》第三分册）

由于长年累月见不到大臣，皇帝的猜忌心只能越来越重，于是开始依赖特务机关锦衣卫、东厂（有时还设西厂），对朝臣加以控制。东厂和锦衣卫事实上已经合流，统归司礼监掌握。它们一方面刺探朝臣的所谓不轨言行，一方面可以自行对朝臣逮捕关押。凭借这个特殊镇压渠道，司礼监的权力往往可以达到令天下战栗的地步。

同样由于猜忌，皇帝往往派太监去监视地方和军队，最后发展为矿监、税监、盐监和珠监（对采珠地方派出的太监），这些人干脆直接搜刮工商，为自己敛财。更加危险的是，派出的太监居然可以在仪式排位上压过官员一头，这事实上使宦官地位得到了立体化上升，可以公开地主宰朝政。

在这种情形下，中枢决策中心的内阁与司礼监这双轨机构，权力的不平衡是决定性的。即使在内阁尚能比较正常地发挥作用的时候，阁臣也需主动与司礼监搞好关系，比如张居正就与秉笔太监冯保，保持着密切关系。在皇帝比较昏庸，特别依赖太监的时候，内阁则完全被司礼监所压倒。前面提到的刘瑾，不但将奏章随便拿回家批答，而且写完了之后拿回来让阁臣

焦芳为他润色，而首辅李东阳对此也无可奈何。在这种情况下，内阁已经变成了司礼监的附庸和工具。内阁与司礼监，此消彼长的势头是一边倒的。据说嘉靖年间，有个太监说过，“昔日张先生（璉）进朝，我们要打恭，后夏先生（言）我们平眼看他，今严先生（嵩）与我们拱手始进去”（赵翼着、王树民校证：《廿二史札记校证》，808页。）。这番话很生动地说明了太监与内阁势力的消长。到了熹宗年间，朝臣全都沦为司礼监的奴才，稍有自尊者不是被迫害死，就是弃官归田，赋闲回家。满朝文武，争相当魏忠贤的干儿干孙，连王公贵族，见了内监都要回避。依附魏忠贤的大臣，文则有所谓的“五虎”，武则有“五彪”，再下则有“十狗”、“十孩儿”、“四十孙”等党羽，“自内阁六部至四方督抚，无非逆党，赅赅乎可成篡弑之祸矣”（同上书，809页。）。当然，赵翼说得似乎有点耸人听闻，明代的宦官专权，虽说非常可怕，但魏忠贤即使号称九千岁，遍地都是他的生祠，但以一个残缺之躯想要做皇帝，可能还是有点超乎他和他的党羽的想象。明代宦官虽然权重势大，但经过理学多年浸润和皇权的神秘化熏陶，朝中人无论士大夫还是宦官，要想篡位都有巨大的心理障碍。宦官的权势，说到底，都是皇帝给他们的，他们只是附在皇权大树上的藤，很难有意识去对抗皇权。这就是为什么在朝野布满魏忠贤党羽的情况下，一个以藩王入继大统的崇祯帝，才几个月，就能把魏忠贤扳倒的原因。

第二节 明代的中央行政机构

明初废相，开创了将行政机构直接隶属皇帝的先河。作为宰相衙属的中书省也彻底退出历史舞台，只剩下中书舍人一职，变成一个闲差。宋代的门下省也没有恢复，只是将给事中一职散入各部，依然管封驳。这样，传统的三省六部（元代不计）就变成了六部体制。

在原来的体制下，六部隶属省（隶属于尚书省或是中书省），属于执行机关。虽然权力不小，但地位毕竟不高。现在六部直属皇帝，成为一人之下的最高的行政官职。地位提高了，官阶也提高了，各部尚书一人，正二品，侍郎一人，正三品。他们不仅负责行政事务的执行，而且可以参与军国大事的决策，如某事属于某部管辖，如果足够重大，那么就由某部负责人尚书或者侍郎主持廷议，与其他各部长官、内阁成员以及科道（御史和给事中）互相讨论。如果所需讨论的事情难有归属，那么就由吏部尚书主持。当需要讨论高级官员任用时，廷议就变成了“廷推”，同样由吏部长官主持。有的时候，皇帝往往将专属于某部的事情派到某部，令其在部内讨论，这叫“部议”。讨论如何惩罚官员，则下刑部议；讨论河工，则下工部议。当然，无论何种“议”，最后都要皇帝定夺拍板。其实，在“议”的背后，司礼监和内阁往往起着决定性作用。一项决策，是否进入廷议和部议阶段，往往看内阁与司礼监的意愿；进入廷议还是部议，往往取决于他们是否愿意让其通过，成为决策法令。如果他们乐观其成，进入这个程序又有利于通过的，那么就进，如果反之，则不进。

六部负责人虽然分为尚书和侍郎，有官阶高低之别，但他们并不是正职和副职关系，只是官阶上有区别而已，对部务具有差不多的发言权，同列堂官，两位都可以单独向皇帝上疏。虽然在处理公务上按惯例官阶低的应该尊重官阶高的，但如果侍郎认为尚书处理不当，可以阻止决策下达，上报皇帝。这种安排，本身就蕴涵着互相牵制的意思。当然，一个部的堂官之

间，真正闹到互相告状、走向决裂的情景其实并不多。按中国政治的惯例，一般都在私下尽可能协调好，而避免公开决裂。当然，到了非闹翻不可的时候，侍郎也可以阻挡尚书的意志。

六部以吏部为首，因为吏部是管官的部门，所以权力最大。在内阁存在的情况下，只有吏部还可以跟内阁抗衡一下。在地位和礼遇上，吏部也明显高于各部，吏部的侍郎与各部尚书地位相当，而吏部尚书则高于各部尚书。其次是户部，户部主管全国的财政和户籍。明朝对天下的户籍都有统计，编为黄册，黄册每十年修改一次。地亩也有统计，编为鱼鳞册。这些都归户部管。明朝地方没有财权，任何一项大一点的开支，都要在户部报销，因此户部权重事繁，事务比吏部还要多。排在第三的是礼部，在明代，礼部的权限有所扩大，主管朝廷礼仪、祭祀、学校和贡举，由于学校和科举制度是连在一起的，所以这项事务赋予礼部很大的权力，等于是参与了官员的选拔。排在第四位的是兵部。明朝始终处在北方游牧和游猎民族的压力之下，所以，兵部颇受重视。开国之初，吏部和兵部并重，地位一般齐，但后来的皇帝惯于呆在深宫，官僚体系又有文官化倾向。时间一长，兵部地位就下降了。排在第五位的是刑部。刑部负责司法，主管刑律修订，律条解释，组织每年的秋审和诏狱的会审，与都察院、大理寺合称三法司。排在最后的是工部。工部负责所有国家工程，包括宫室、道路、城池、河工等等，实际上也是一个很实惠的部门。但由于工部在人事和钱财上缺乏自主，加上人们习惯性地对“工”有歧视，所以在各部中地位最低。当时，人们习惯给六部各以一个字命名：吏部曰“贵”，户部曰“富”，礼部曰“穷”，兵部曰“武”，刑部曰“威”，工部曰“贱”。虽然并不很确切，但却很传神。

除了六部之外，还有一个中央部门是明朝的政治运作过程必须经过的一环，即通政使司。通政使司是明朝特有的机构，始设于洪武十年（1378年），职能是接受四方的奏章和臣民的上书。当初设置这个机构，主要是为了架空中书省（宰相），使奏章直接送交皇帝。后来宰相被取消，通政使司就成为名副其实的信息中枢。它一方面承担着政令上传下达的使命，一方面则确保着皇权的绝对尊严。所有奏章和臣民上书，只能交给皇帝一个人。通政使司有一块红牌，上书“奏事使”三字，通政使司的官员，只要手持这个牌子，就可以随时入宫，任何人不得阻拦。六部和各地督抚，如果不经过通政使司，什么公文都不可能上达，而经过皇帝批朱的奏章和皇帝的上谕，也要经过通政使司下达各个部门。通政使司设通政使一人，正三品，比六部尚书略低；左右通政各一，眷黄通政一，官阶四品；左右参议各一，官阶正五品，办事机构有经历司。

明朝制度还有一个奇特之处，就是在永乐年间迁都北京之后，在南京居然还保留了一整套的政府班子。这套班子机构设置完全跟北京一样，有六部和各个监寺。由于永乐是篡位做的皇帝，心里亏，不得不在孝道上做足文章，国都实际上已经迁到了北京，却保留南京政府，以示不改祖制。当然，南京政府虽然部门齐全，但基本上无事可做，管辖范围只限于留都（南京）所属的州县。即使如此，还要受到北京政府司礼监的干涉。所以，人们称在南京做官为“仕隐”，意思是做着官的隐士。

第三节 明代的地方行政体系

明代的地方区划，明显要比元代整齐，层级也大大减少，只有省、府、州县三级。鉴于元代地方分散主义倾向严重，明代在地方政府制度安排上，更多地强调中央集权，地方政府的权力遭到极大的削弱。

1. 省级政府的架构及其变化

明代继承了元朝行省的区域框架，但却将行中书省的机构取消，把"省"彻底变成一个地方级别。但是，明朝的疆域远逊于元，所以，明朝的省相对于元也要小得多，类似西汉时的州。尽管如此，明代的第一级地方建制依然显得过大。鉴于元朝行省机构的专权，明朝采用了"三权分立"的做法，将一省的民政、刑政和军政大权，分属三个机构。

首先是承宣布政使司。这个机构是从原来的行中书省直接转化过来的，人们还习惯称之为"省"。但从负责的具体事务来看，承宣布政使司的工作范围比元朝的行省大大缩小，仅仅负责民政和财政，而且限于例行公事。因为财政上可供省级支配的份额非常小，动一点钱都得报中央政府批准。从朱元璋给这个机构起的名称上看，无非是传达皇帝的诏令，强调的是君主的绝对权力，不鼓励地方行政的积极性。

布政使司设左右布政使各一，从二品，属于省级最高长官。其下有左右参政各一，从三品，左右参议各一，从四品。鉴于省所管辖的区域比较大，因此，由参政和参议分口管辖，负责府县（属于"块"的方面）和负责特种专项事务（属于"条"的方面）。分管地方的叫分守道，分管专项事务的则以所管事务命名，如督粮道。他们有的驻省，有的则驻在下面的府县，后来人们干脆称之为"道台"。道不算一级政府，属于省级派出机构。

其次是提刑按察使司。这个机构负责一省的刑狱和监察，设按察使一员，正三品。副使二员，正四品，再加员额不定的僉事，正五品。副使和僉事属于按察使的副手，但在实际工作中，主要担任分巡地方的任务。跟布政使司一样，他们的分工也有属于专项业务的（条）和分管地方的（块），分管地方的叫"分巡道"。后来，由于对某些地方治安的特别重视，特意在这些地方设置兵备副使，负责此地的治安，被称为"兵备道"。后来，兵备道在各省普及。

其三为都指挥使司。都指挥使司又称都司，负责一省驻军的管理，如平时的训练、屯田、军籍等事务。都司设都指挥使一员，武职正二品；同知二员，武职从二品；僉事四员，武职正三品。由于各个卫所驻扎各地，一边屯田一边驻守，往往各成体系，因此，都司用不着派副手下去分管各处。

这种地方行政分权体制，设置的原意是想让它们相互牵制，避免尾大不掉、地方专权，同时强化分工，使其能够各司其职。分权之后，部门之间的牵制功能的确发挥得很好，各个部门权力都受到了压缩，谁也难以独自决定任何一件稍微大一点的事情。本来地方事务就是相互交叉的，你中有我我中有你，赋税的征收，难免碰到行政、民事管理，更是难免民事纠纷。分工管理固无可厚非，但缺乏统一的协调则事事滞碍。中央政府六部各有各的"条"，对下面都是条条管理，各管各的业务，每个中央部门都要跟三司打交道，彼此交叉。按察使负责地方治安，手里却没有兵（古代无警察），必须借助都司；而都司调兵又要经过都督府和兵部；治安事件的处理又必须跟布政使管辖的地方官协调；如果需要动用粮草，又必须经过户部。三个机关各自独立，谁也管不了谁，遇事互相牵制，结果谁也不听谁的，什么也办不了，行

政效率极低。

这种体制一确立，马上暴露出一系列弊病，尤其是在边地有事的地区，问题就更加突出。只是明初实行藩王镇边的制度，所以边境问题还不至于危及大局。永乐以镇边藩王的身份，篡了建文帝的位，藩王镇边制度当然不能再实行了。于是，边地的危机马上突出起来。各省的三司，根本无法协调处理少数民族的骚乱。于是，永乐开始向边地派遣镇守总兵和镇守中官（太监）。永乐之后，又开始加派文臣巡抚各地。久而久之，文臣出镇地方成为定制，镇守总兵、中官和文臣因为都是中央派出官员，因而凌驾于三司之上，号称“三堂”。由于三堂之间又出现了协调问题，于是逐渐镇守中官退出，总兵地位下降，而文臣则以巡抚名义在各省长期存在，巡抚成为真正意义上的省级负责人。三司在事实上下降为省级的业务部门。另外，当出现紧要军务的时候，朝廷还派出可以统率数省的总督，统一指挥调控各省的军政事宜。

由于这种体制是从临时性派出机构演化出来的，巡抚体制在明代总的来说，还是有点混乱。既有因某一事项派出的巡抚，也有专门负责一省的巡抚，还有管理某些特殊省份以下地区的巡抚。有人将明代的巡抚分为四类，第一类是省级最高长官，像广东、浙江、福建、河南、山西、山东、陕西、四川、湖广、江西、广西、云南、贵州等省的巡抚均属之。第二类是准省级建制的最高长官，如凤阳、应天、顺天、保定、辽东、宁夏、甘肃、延绥巡抚均属之。其中凤阳由于是朱元璋的老家，特设一个准省级建制；应天管辖的是南京的直隶府州；顺天管辖的是北京的直隶府州。辽东原是山东辖区，因对付满人崛起，特设巡抚单独管理。宁夏、延绥、甘肃原属陕西的三边地区，为了边防需要，分别独立为准省级建制。第三类为南方少数民族特区，南赣、郧阳、松潘、偏沅四巡抚属之。第四类是在战时非常时期的变态，即为了抵抗入侵的特别需要，在一些战略要地特设巡抚强化抵抗能力。宣府、大同、天津、登莱、安庐、密云、淮扬、承天巡抚属之。（参见杜婉言、方志远：《中国政治制度通史》，第9卷，208~209页，北京，人民出版社，1996。）

无论何种巡抚（包括因特殊原因设置的总督），在名义上都是中央的派出官员，在国家的正式编制上，并不存在这样的地方官员，更没有他们属下的衙门。巡抚最初的主要职责有两个，一是强化军事，二是整理地方吏治。绝大多数巡抚都带有兵部官衔，而从四类巡抚的设置看，大多数带有强化当地军事力量的意思。同时，巡抚往往带有都察院（监察机关）的官衔，之所以分巡地方，就是为了监察地方官。但是，很快就由这两个权力衍生为管理一切事务，变成了实际上的地方最高长官。只是在明代，督抚还不够稳定，不算常设官职。

2. 府、州、县

府的地位相当于唐朝的州，属于明代二级地方建制。府设知府一员，正四品。属官有同知、通判、推官和儒学教授、训导等。明代的州分为两等，一为直隶州，直属省管辖，地位与府相同，但辖区要小得多；一为属州，与县相当。州设知州，两种性质的州都官阶正五品。属官有同知、判官、儒学学正、训导等。县是基层政府，设知县一员，正七品，属官有县丞、主簿、儒学教谕、训导等。明代地方还设有驿站、巡检司和税课司。驿站有驿丞，负责官方的来往公文传递，官员的往来接待，巡检司设巡检、副巡检，负责捕盗。税课司设大使、副使，负责来往行商的税收。以上均为九品或者不入流的小官。县级政府，事实上跟前面几个朝代没有多少不同。

第四节 明代的学校与科举制度

朱元璋虽然是个出身草莽的游民，但却深知儒学对于统治的重要。称帝之前，打下文人荟萃的浙西地区之后，他一边延揽儒士，一边着手恢复学校。当了皇帝后，特别重视儒学传统的恢复，立即开始在全国设立学校（官学），地方政府设置具有官员性质的训导和教谕。同时，在首都南京设立国子监，招收各地优秀的学生入学，从国子监的优秀学生中直接选拔官吏，以救开国人才匮乏之急。

由于元代是个对儒学、士人和科举都不重视的朝代，有比较长时间的荒废，加上易代之际的混乱，整个国家儒学之士特别缺乏，不仅没有学生，连有资格教学生的人都难找，老百姓一时也没有兴趣求学。为了迅速填补这种人才缺乏的空当，鼓励人们上官学读书，政府制定了一系列优惠政策。学生不仅可以免去差役，减免赋税，而且还可以享受补贴，“日给廪膳”。同时，朱元璋让国子监加紧培养，把其中能够胜任教学的学生派到各地担任教官。特别值得一提的是，为了督促国子监学生用功读书，朱元璋亲自上阵督促检查，对监督不力的国子监官员严加惩处，不规矩的学生甚至因此掉了脑袋，脑袋还被挂在监外示众，以警示他人。朱元璋亲自为国子监制定了监规，下令将监规不仅刻石立在国子监，而且每个府州县学都将之刻成石碑，立在明伦堂（学宫里的建筑），作为永世之法。

国子监的校规非常严厉，犯规一次，记录在案；犯规两次，打竹篾5下；犯规3次，打10下；犯规4次，开除，充军，最严重的可以杀头。洪武二十七年（1394年），国子监学生赵麟因受不了虐待，写了一张无头帖子，抗议施虐的教师，被查出后定罪“诽谤师长”。本来按校规，这等罪过应处刑杖一百，打不死再充军发配，然而朱元璋为了杀一儆百，竟然法外加刑，将赵麟杀掉，并在国子监门外竖立一长竿，将赵的脑袋砍下来挂在竿上示众。（参见周道祥：《江南贡院》，23页，北京，中国物资出版社，1999。）

随着明朝统治的逐渐稳固，科举制度走上正轨，学校制度也稳定下来，人才不再那么缺乏，不再需要从国子监直接选人，此后国子监地位下降，原来作为国子监主要生源的岁贡，逐渐演化成为国家正式科举选才的一项补充。只要是地方选拔上来的优秀生员，就可以直接进入仕途（主要是做教谕和训导）。而一般的监生，无论官宦子弟的荫监还是纳捐得来的例监，基本上跟地方官学学生一样，具有相同资格，可以参加举人考试。

明英宗正统年间，中央政府开始在全省和准省级建制设置提学官。提学官由于是皇帝钦命的，因而又被称为“提学宪臣”和“学院”，具有钦差的性质，无论品级如何，均与督、抚以及布、按二司平起平坐，而且人们还要对他表示十分的尊敬。提学主管当地的学校事务，主要工作是主持官学的入学考试。不论考生年龄大小，一律被称为儒童或者童生，所以这种考试又被称为童试。在没有学院之前，童试只需通过当地的府、州县考试就可以了（上哪一级学校就考哪级的试）。有了学院之后，童试逐渐演化为三级。第一级为县试（知县主持），及格后考府试（知府主持），府试及格后参加提学主持的院试，院试合格，则成为正式的官学学生，被称为“生员”，俗称“秀才”。算是进入了士的行列，可以享受国家赋予的种种特权，减免赋税，不服徭役，见了知县可以不用下跪，自称“学生”。犯了法，在没有革去资格之前，不能

对其动刑。

生员又分为三个等级，资格最老、平时成绩也好的称为廪生，由国家定期发给补助；其次为增生，没有补助，但已经有资格为童生参加考试作保；第三是附生，属于新进学的生员。增生和廪生都有一定名额，需按资格和平时成绩递补。事实上，每次生员的录取，各省也是有固定名额的。因而地方不同，考试的难易和录取的比例也不同。文风炽盛的江南，比起西南的贵州和云南来，考上生员的难度要大得多。

明清时节，贵州荒僻，读书人不多，省里的学额往往填充不满，所以秀才考试特别松。尽管如此，考生依然难以完卷。一次，一个考生在做了破题和承题之后，只写了"且夫"两字，也被录取，说该生已有起讲之意，实属难得。而同时期的江南地区，熟练八股的考生挤破了头，也难以得一秀才。

此外，提学还要对已经考取的生员在三年内进行两次全省统一考试。第一次叫"岁考"，按成绩，生员升级或者降级，成绩太差的要被开除。第二次叫"科考"，在乡试之前举行，按成绩决定哪些人可以参加举人的考试。不过，时间一长，除了入学考试外，岁考和科考逐渐流于形式。岁考只决定升级，不再降黜生员，而科考更是闸门大开，参加考试的人数越多越好。

生员本不算正式科举程序中的一个台阶，但由于学校制度已经与科举选官制度捆在了一起，取得生员资格，是参加正式科举考试的一个必要的前提，加上取得生员资格又有诸多优待，所以，人们就习惯地将童试作为科举考试的第一个阶梯。

吴敬梓小说《儒林外史》上说范进中了秀才，老丈人胡屠户拎了一串大肠和一瓶酒来看他。怕女婿地位提高看他不起，预先教训他不许在他的同行面前充大，但"家门口这些做田的、扒粪的，不过是平头百姓，你若同他拱手作揖，平起平坐，这就是坏了学校的规矩，连我脸上都无光了"。其实，胡屠户虽然比做田的、扒粪的有点钱，但论起政治地位，还不如他们。一个秀才，要比一个屠户地位高多了。小说这样写，是故意讥讽。

科举考试的第二个台阶是乡试。乡试属于省级考试，地点在省城的贡院。乡试开始于洪武三年（1370年），此后每三年逢子、卯、午、酉年的秋天八月举行，所以又称"秋闱"。考试设主考二人，同考四人，主考例由翰林担任，同考也需有进士的资格。考官一般被称为"内帘官"，地位和清望都非常高。一般同考官负责分房阅卷，主考负责总体复核，被同考淘汰的卷子，主考也可以调来重判。考上的人一般称主考为座师，称同考为房师。为了保证考试顺利进行，地方官常派要员担任提调官，都察院要派御史担任监试官。这些官员被称为"外帘官"。

乡试连考三场，历时9天。考生被锁在贡院一个个号房里，吃住均在里面，考完才能放出。进去的时候要搜身，考试的时候外面有军士把守，如临大敌。

登第的举人，被称为"乙榜"（相对于会试而言），也有叫"乙科"的。乡试第一名俗称"解元"，第二名叫"亚元"，第三名至第五名叫"经魁"，第六名叫"亚魁"，其余的叫"文魁"，反正都是好听的。

考中发榜之后，例有人前去报喜。往往报喜的人有好几拨，不管贫富，中举之家都要给报喜

者赏钱。一般报条是这样的：

喜报

贵府老爷 X 讳 XX 应本科 X 处乡试高中第 X 名举人闻报连捷登第

第三个台阶是会试。会试是中央一级的考试，也是科举考试中最关键的一个环节。因为会试通过，就等于进入了仕途，后面的殿试只是排名次，不淘汰。

会试例在乡试的第二年，即丑、辰、未、戌年的春季，在京城举行，所以又称“春闱”。考试由礼部主持，主考和副主考均为翰林出身的重臣，同考也由清要之职的京官担任，多由翰林中出。同考官多达 20 人，跟乡试一样，分房阅卷。

会试正因为是关键的一环，所以，录取非常之严格。在明代，多的时候不过四百，少的时候只有 30 余人，平均大概是 300 人上下。由于中国地域差距很大，文化程度差异更大，所以一般在考虑文化发达地区名额的前提下，往往要照顾不发达的落后地区。明政府常常采取“分地录取”办法，考试录取分南、北、中卷录取，南卷占 55%，北卷占 35%，中卷（西南地区）占 10%，但名次高低不受地域限制。由于当时南北文化差异相当大，南方文化程度和水平都远较北方为高，所以，南北卷的录取方式，实际上是照顾了北方人。会试录取都称贡士，第一名被称为“会元”。

第四也是最后一个台阶是殿试。殿试又称廷试，在会试录取之后的三月举行。这个考试由皇帝亲自主持，地点就在皇宫三大殿的最后一殿奉天殿（清朝改为保和殿）前。由于皇帝本人是主考，所以，其他人只能担任“读卷官”，读卷官由内阁大学士、除礼部以外的五部尚书、都御史、通政使、大理寺卿、翰林学士和詹事府詹事担任，礼部尚书和侍郎担任提调官。殿试当天，只试策论一篇，要求当场完卷。考完后，将卷子糊名送交读卷官处，由他们排出名次。殿试例不淘汰，只定名次。殿试录取称为“甲榜”或“甲科”，名次分为三甲，一甲即前三名，状元、榜眼、探花，又称“三鼎甲”。二甲第一名称传胪，以下排十几到几十名不等为二甲，再下为三甲。一甲赐进士及第，二甲赐进士出身，三甲赐同进士出身。

一身兼解元、会元、状元的，被称作“连中三元”。据清人王之春统计，唐朝以来，连中三元者共有 13 人，他们是唐朝的张又新、崔元翰；宋朝的孙何、王曾、宋庠、杨置、王岩叟、冯京；金朝的孟宗献；元朝的王崇哲；明朝的商辂；清朝的钱荣、杨继昌。

最后录取的排名，主要靠读卷官的操作，看内阁大学士的意思。考完交卷后，读卷官首先要定出前十名，尤其是前三名的名次。在给皇帝读卷的时候，一般只读三个卷子，如果皇帝不想多事，一般就按读的顺序排出三鼎甲。首先读的是状元，其次为榜眼，再次为探花。定出前三名之后，读卷官再回去排出第四名以下的名次。殿试的仪式意义远大于考试，考题一般都空洞无物。所以，考官排名次，一般只看考生的笔迹工整与否，书法的优劣，有无错误。一般来讲，只要字写得漂亮，书写没有差错，就可以得到高一些的名次。但名次高低，对于考生来说，却有决定性意义。名次高的人，一般都被选进翰林院，日后出息甚好，升官的速度往往比其他同年要快许多。明代嘉靖以后，皇帝往往昏庸，殿试很少露面，名次完全凭内阁一手安排。

从宋朝开始的殿试，开始只是一种取信于人的复试，后来则演变为某种政治意味很强的仪式。通过这个仪式，全体被录取的进士都成了“天子门生”。这些人与皇帝之间的关系，除了君臣之外，又加上了师生关系，彼此联系的纽带极大地增强了。正因为如此，殿试的仪式性质一直在加强，诸如升殿仪式、发卷仪式、读卷仪式、传胪（放榜）仪式、赐宴等等。通过这种过分铺张的仪式，初入仕途的士大夫得到了极大的荣耀和满足，与皇帝的道德联系，得到了从心理到肉体两方面的强化。

明代的科举考试内容，主要是四书五经，一般以四书为主。考试形式，不再是过去的背诵记忆，而是从宋代王安石变法开始的对经义的阐发。这种对经义的阐发，到了明代，已经趋于程式化，发展成为八股文。无论是童试、乡试和会试，都是考以阐发儒家经典为主旨的八股文。考试一般是考官从四书（有时也有五经）里寻出一句话作为考题，考生根据这句话所在位置，前后的意思，进行阐发，即所谓的“代圣贤立言”。阐发时既要符合孔孟原义，又不能直接碰到孔孟的原话，同时必须遵照朱熹对经典的注释，不许有任何一点越轨。文章类似骈体文，对仗而押韵，破题、承题之后，分起、承、转、合四个部分，每个部分由分两组对称押韵的言语组成，好像是人的两股（腿），合起来一共八股，有人又将起、承、转、合称为起股、中股、后股和束股。

八股文对作文的技巧要求甚高，有点类似于文字游戏，但根本不足以谈思想，大都内容空洞，言之无物。考生一方面揣摩圣贤意思，一方面兜圈子，在无穷的典故中绕来绕去，说些言不及义的话。正是因为这一点，八股考试从一开始，就遭到不断地批评。对于有意参加科考的人们来说，一方面得将四书五经背得烂熟，一方面还需要不断地以四书章句为题作文，预先演练得纯熟。市面坊间充斥各种名目的“制艺书”，历科得中的卷子，被加上评注，到处都有出售的。一个读书人如果科场蹭蹬的话，很可能一辈子都要花在八股文上。事实上，无论在准备考试上下的工夫大小，八股文都起到了禁锢人们思想的作用，这也正是皇帝所乐意看到的。而且，对于长期演练八股的人来说，用不着进入官场，就已经学会了揣摩和逢迎，学会了安分守己，不乱发表自己的见解。

由于由明至清，各种考试频繁，以至于几乎所有《四书》章句都做过题目了，坊间也将所有的题目都编辑成册，详加评点，只要将这些“考试辅导材料”背熟，就不愁考不好。结果考官为了难为考生，出题越来越刁。一方面，出少字的题目，字数少到只有一两个字，比如“战”、“妻”、“是也”，让你没办法确定出自《四书》的哪个部分，自然就无从做文章。再就是出截搭题，用两句的头尾或者随意什么部分拼接起来，形成文理不通的一句话，作为题目，让你答。比如“异邦人称之亦日君夫人”是《论语·季氏》篇的末句，而“阳货欲见孔子”是《论语·阳货》篇的首句，有人将之截成“君夫人阳货欲”。

不过，从考试的技术层面来看，八股文的出现，也有它的道理。因为对于阅卷来说，跟墨义和贴经不同，只要考写文章，就会有阅卷者的主观感受问题。事实上，文章评价的优劣好坏不可避免地带有较强的主观性，同一份考卷，不同的人来评判，有时会出现很大的差异。八股文的好处在于，它将阅卷人对文章内容的感受，成功地转移到文字技巧和作文范式上去了，使得阅卷的客观性大大增强。人们只需看卷子上文字游戏做得是否娴熟、文字功夫是否老道，就可以定出优劣。无疑，这对于保证考试公正性是有帮助的。同时，八股文虽然不足以言学问，但却也训练了士子的文字技能，保证人仕者都能写出至少表面上看起来比较漂亮的文字（可能未必有文采）。事实上，八股取士从明至清绵延 500 余年，也不见得如批评者说的那样，将真正的人才都挡在了门外，取中的尽为庸才，实际情况是，无论从哪个尺度来衡量，

进士中的杰出者比例都是相当高的。在那个时代，只有入仕才可以使自己人生价值实现最大化，社会上的优秀分子，当然会自动地向这种程序化很强的入仕渠道靠拢，无论它需要什么样的“敲门砖”。也就是说，科举考什么，士子们就会学什么练什么。其中的一些佼佼者固然对八股不感兴趣，但同样会练习得相当精熟。当然，不可否认，八股取士也的确将一些什么都不会做、只会考试的人取了进来，也将一些确有真才实学、但不善于考试的人排除在外。甚至导致相当多的农村读书人，将全部精力都搭在研习八股制艺上了，除此以外的任何学问概不涉猎，连起码的常识都不懂。这也委实是八股取士不能解脱的罪过。

清人有嘲八股的道情（民间说唱的一种）云：读书人，最不济，烂时文，烂如泥。国家本为求才计，谁知道变做了欺人技。三句承题，两句破题，摆尾摇头，便道是圣门高第。可知道三通、四史是何等文章？汉祖唐宗是哪一朝的皇帝？案头放着高头讲章，店里买的新科利器。读得来肩背高低，口角嘘唏，甘蔗渣儿嚼了又嚼，有何滋味！负光阴，白日昏迷。就教他骗得高官，也是百姓朝廷的晦气。

八股文举例。题目《事君能致其身》，出自《论语，学而》：“事父母能竭其力，事君能致其身”，意思是侍奉父母，能够竭尽能力，服侍君上，能够忘己忘家。

“尽其诚以事君，其能亦不易矣。（破题）盖事君者多，而能致身者少也。如其能致者乎？其诚不又尽于事君哉。（承题）尝谓出而筮仕，则事君之日长焉。（正拍事君）第虑循拜颺之虚文，而国弗忘家，公弗忘私，未可许为臣道之已至也，（起讲）若夫其人而贤贤之诚也，愿致仕者不外好德之士，修之家者献之廷，岂徒负股肱之寄。（起股前股）且其人而事父母之诚也，求忠臣必于孝子之门，顺乎亲者获乎上，自不惜膂力之刚。（起股后股）吾盖观于事君，又能致其身焉。（出题点明题目）其为大臣欤，若启沃，若调燮。凡夫身所可能者，不复留余地以自处，推其心一若蹇蹇匪躬。古人之事君有然，而我岂让未遑也。（中股前股）其为小臣欤，或疏附，或先后。凡夫人身所必能者，并不留余地以处人，推其心一若鞠躬尽瘁。古人之事君如是，而我岂谢不敏也。（中股后股）是故内而事君，即使遍为尔德，百姓歌建极之天子，而其身必不有其功；盖致之者久矣，夫岂仅《天保》之章，而能云尔哉。（后股前股）且外而事君，即使一月三捷，万方仰有道之圣人，而其身犹负其辜；盖致之者至矣，夫岂仅《采薇》之什，为能如是哉。（后股后股）噫，事君若此，不学而能之乎？而况不止此也耶！（落下）”

第五节 明朝的兵制

跟其他制度设置一样，明朝的兵制也带有元朝的痕迹。卫所的设置以及武官世袭和兵籍制度均属之。元朝军队将领是世袭的，而且驻屯军队自行解决给养。这种体制是从草原部落封建制转化来的，放在汉地实际上是不合适的，所以元朝的军队，在汉地的战斗力大大地退化了。但对于朱元璋来说，尽管已是强弩之末，元朝兵力之强还是给他留下了深刻印象。所以，他在制度上依然对元制抱有幻想，因此，明朝并没有恢复宋朝之前的汉人王朝的兵制，而是对元朝兵制稍加改善，形成卫所制。其中，武官的世袭，虽然对军队的稳定有一定好处，但堵

塞了优秀士兵的晋升，而屯垦性质的卫所最后事实上变成将领的世袭庄园，所以卫所制显然也是一个不好的制度。然而，明朝初年的兵制，又不尽是对元朝的袭承。明朝不仅有兵部、有五军都督府，还有具体政治操作中的文官治军，以文压武的原则，以及以内制外的体制。兵制上的双重性，在实际军事事务的运转中，虽一时可得双重好处，却也日益暴露出难以克服的弊病。

1. 明朝地方军（包括边防军）制及其变迁

开始，卫与所只是军队的编制，卫相当于元朝的万户，所相当于千户。无论皇帝的亲军还是各地的驻军，均以卫所编制。大体上卫下有千户所，千户所下有百户所，百户所下是总旗、小旗。卫所分驻各地，"度要害地，系一郡者设所，连郡者设卫，大率五千六百人为卫，千一百二十人为千户所，百十有二人百户所，所设总旗二、小旗十"（《明史》卷 90《兵志二》）。遇有战事，则抽调卫所士兵，组成军队，另行派任将领指挥。平时卫所将士驻扎在当担担任守卫。直到今天，我们现在的地名中还有卫所的痕迹，比如有时人们还管天津叫"天津卫"，威海叫"威海卫"，山东还有个地方叫石臼所。

在大规模征战基本结束之后，卫所开始向驻屯和屯田功能转化。自洪武二十一年（1388 年）起，卫所军队一半以上用于屯田，以后屯田军士越来越多。由于军士是世袭的军户，将领是世袭长官，两者形成了世代的人身依附。将领们在经济利益的驱动下，往往把士兵当成农奴和半农奴来驱使，士兵们不堪忍受，纷纷逃亡。到了明朝中期，屯田的卫所有的已经变成将领的私人庄园，另外的则因士兵大批逃亡而形同虚设。但是，进入中叶之后，明朝来自北面的蒙古和东南沿海的倭寇的压力没有减轻，反而因辽东建州女真的崛起，又增添了更大的军事压力。为了应付局面，自永乐年间就开始设置的镇守军制度得到了逐渐扩展，从边境发展到内地，逐渐取代了卫所，成为主要军事力量。大抵"凡天下要害地方，皆设官统兵镇戍，其总镇一方者曰镇守，守一路者曰分守，独守一堡一城者曰守备，与主将同守一城者曰协守"（《明会典》卷 126《镇戍一》）。各省总兵与都司并存，但总兵却是亲自统兵的实权武官。镇守军体制跟卫所不同，军官不是百户、千户，而是总兵、副总兵（副将）、参将、游击等衔。军队编制也恢复了宋以前汉人军队的旧制，以 50 人为队，队有管帖；500 人为司，司有把总；两司为 1 哨，哨有千总；3 哨为 1 营，营则是镇军的基本单位。跟卫所制度最根本的不同是，镇守军的士兵基本上是招募的，所有的钱粮都需兵部供给，不承担屯田任务。无论镇守，还是作战，往往是以单独的镇守军为单位行动的，需要组成大军的时候，就将几个或者十几镇的总兵，连同他们指挥的军队调到一起，而不是像对待卫所那样，将部队士兵打乱混编。甚至在倭寇为患严重的时候，戚继光等人居然可以到特定地区，亲自招募那些最朴实的农民，练成一支绝对服从将领的"戚家军"。毫无疑问，这种镇守军的战斗力，显然要超过卫所军，不过在明朝末年，中央政府控制力减弱的时候，也的确出现了割据自雄的苗头。

事实上，对于一个以农民为主体的社会而言，采用草原军事制度是非常不合适的。草原民族的军事行动不需要后勤供给，部落赶着畜群一起行动就是。可是农业民族的军队必须有后勤供给，遇有战事，往往是兵马未动粮草先行，供应粮草的队伍几乎跟作战部队一样多。在卫所制度下，军队战时的后勤供应是两套体制，即部分由屯垦的卫所和地方供应，部分由兵部供应，结果往往系统紊乱。不是供给重叠，就是供应不上，关键是少慢差费，效率极低。所以，这样的兵制，跟朱元璋当年设计的初衷正好相反，不仅没有节省开支，提高战斗力，反而既浪费资源，又削弱了战斗力。

2. 明朝的中央军制

明朝中央军分为两个部分，一是京营，二是亲军。京营是首都的卫戍部队，明初因平时归五军都督府管理，因此被称为"五军营"。朱棣上台之后，亲征蒙古，嫡系军队分为左右哨和左右掖和中军五部分，形成新的"五军营"。除此以外，还有以 3000 边外降卒为基础建立的"三千营"和以火器装备的"神机营"，这就是京师的"三大营"。除了常设的京营之外，各地还要派卫所的军队到北京来轮流宿卫，有时也算在中央军的范围。三大营体制确立后，五军都督府虽然还在，但已经形同虚设。

亲军属于皇帝的亲卫部队，由皇城守卫部队、禁兵和锦衣卫组成。其中，锦衣卫还兼管巡查缉捕，是直属皇帝的特务组织。禁兵则由精选的武艺高强、身强力壮的汉、蒙、回等民族的 3000 余勇士组成，编制是"四卫"（腾骧和武骧各 2 卫）和"勇士营"，直属于大内的御马监，是皇帝的贴身护卫。

中央军的兵力居全国之冠，多的时候达到 60 多万人，少时也有 20 多万。出征和镇压国内叛乱，京营应该是主要力量，但事实上，京营力量并不强。京营的士兵，同样面临着官方的劳役、将领的使役，同时，士兵地位过低，既不能脱籍参加科考，又很难通过战争晋升，所以往往精壮者逃亡，老弱者留营。而京城那些浮浪市民、地痞流氓，往往又以投军为安身立命之处，结果造成京营士兵素质每况愈下，能战者连十分之一都没有。明英宗亲征惨败的土木之役，50 万大军悉数覆灭，连皇帝本人都做了俘虏，其中固然有决策和指挥上的问题，但这么多军队，跟瓦剌几万人作战，就算蒙古兵战斗力强，连个皇帝都保不住，可见京营战斗力之低下已经达到了惊人的地步。

3. 军事指挥体系

明朝军事指挥系统的结构大体是武官、文官和宦官三位一体，以文制武，以内（宦官）制外。在中央，原来从大都督府转化来的五军都督府是最高军事管理机构。但永乐年间，随着中央军军制的改革，五军都督府很快变成了闲衙。最高军事指挥机关在名义上，是只有文官组成的兵部。兵部不仅负责军队编制、后勤供给、军官晋升、军队训练，还负责战时的军队调动和战略制定。而武职将领则降到了只负责具体战役和战斗指挥的地位。在中央，五军都督府则沦落到了只配给京营传达兵部指令的田地；而在地方，都司和后来的总兵，也必须受文官巡抚和总督的节制。

但是，明朝的军事制度还有一个特点，那就是以内制外，内臣对于军事有相当大的发言权。在明朝的宦官专权局面还没有形成的时候，制度安排上就已经有了一个内廷的宦官机构御马监，这个机构负责掌握调兵遣将的兵符火牌。也就是说，兵部的军令必须经过太监的手续，才能生效。后来，御马监太监还负责掌管皇帝的贴身侍卫部队禁兵，接着，大部分外派的宦官监军，都由御马监派出。御马监原本是一个掌管马匹的内廷机关，但经过皇帝特许，逐渐变成了军事指挥体系中的关键一环。我们前面讲过，明朝的中枢决策机构逐渐形成了内阁票拟、司礼监批朱的结构。这个结构随着时间的推移，越来越向司礼监方面倾斜。有关军事方面的决策，往往是在内阁参谋下，由司礼监作出，由兵部发出军令，再由御马监出兵符火牌，最后由文臣督率武将执行。在这里，内臣的分量无疑是最重的。

4. 明朝兵制的检讨

明朝的兵制，虽然在制度上有一定弹性，在具体战斗指挥上，还比较能够发挥武官的作用。京营和镇守军的武职将领，可以既是平时的训练管理者，又是战时的指挥者。在某些特殊的危机场合，甚至允许武将自行招募士兵，组成军队。但是，这种制度在激励机制上却存在着严重的缺陷。首先，实行武官世袭制，先是阻碍了士兵因军功升迁的路，而后允许士兵因功晋升之后，升为军官的士兵则祖祖辈辈都是军官，使得军职官员越来越多，大多变成闲差，极大地增加了国家负担。其次是改革不彻底。兵役制度上，世兵义务制已经不中用了但还不革除，另添募兵制；卫所制已经废弛，也不革除，另加镇守军制。结果是除了在开始阶段的改革还有效用之外，后面则效用递减，直至为零。废弛的卫所里，国家还照旧养着一群军官和家属，另外更大一群老弱残兵和家属也需要负担。实行募兵的时候，国家没有专项资金，只能靠增加赋税。由于募兵设镇和填充京营在制度上都属于临时措施，所以，凡事没有一定之规，在士兵管理和资金管理上都存在着日益严重的问题。随着明朝边境危机日趋严重，兵只能越募越多，但国家的资金有限（管理不善导致缺口更大），因此，用于每个募来的士兵上的钱只能日见其少，结果是募兵的素质也江河日下。

第六节 明朝皇室的特务机构

明朝皇帝统治有一个独特之处，就是设置了监视群臣的特务机构。一般来讲，做皇帝的怀疑臣子效忠与否是正常的，制度设置上相互牵制，监察机构的监察按理说已经足以防止臣子不忠甚至叛乱。所以，在正常情况下，传统王朝政府很少利用特务，即使安插类似的人员，采用类似的手段，往往也是隐蔽的。因为大多数王朝往往强调君臣之间的道德联系，强调君臣之间的信任。可是，猜忌心过重的明朝皇帝却公开设置特务机构，昭示他们对于朝臣的不信任。特务机构于有明一朝，不断地得到加强。

明朝最初的特务机关是锦衣卫。锦衣卫是朱元璋建立的特务机构，前身是从仪鸾司，具有皇帝身边侍卫的性质。到了朱元璋屡兴大狱、诛杀功臣的时候，仪鸾卫转化为锦衣卫，内设镇抚司专门负责“诏狱”，即皇帝亲自处理的重大案件。这个机构实际上成为朱元璋迫害功臣的工具。朱元璋连兴大狱，大规模刑讯逼供，杀掉数以万计的官员，几乎全靠锦衣卫。正是在明初官场的血雨腥风中，锦衣卫得以壮大成长，获得了动辄置人于死地的特权。据说，在朱元璋时代，朝臣们早上出门，都要跟家人诀别，说不定晚上就回不来了。

锦衣卫也负责监视群臣，缉捕叛逆。凡是他们认为可疑的人，可以不经司法机关，自行抓进监狱审讯。在明朝，凡是进了锦衣卫监狱的人，一般都难以活着出来。其酷刑之残忍，超出常人想象，往往使人在受尽折磨后“招供”，然后再处死。锦衣卫审理诏狱，刑部和大理寺不能干涉，但有的时候，锦衣卫却可以干预刑部管辖的案件，只要他们认为适当，就可以从刑部提走人犯，或者干预正常的案件审理。不仅如此，锦衣卫还不受任何机关监督，连御史也不能弹劾。锦衣卫的成员犯了法，只有皇帝能够处置，所以，锦衣卫等于是政府之外的政府。

朱元璋废相之后，招翰林院四个老儒前来帮助处理公文。其中有一个叫钱宰的，年事虽高，

但办事还算得力，写东西也令皇帝满意。一日散朝回家，大概总是早起，渴望睡懒觉了，不由诗兴大发，吟诗一首："四鼓咚咚起着衣，午门朝见尚嫌迟。何时得遂田园乐，睡到人间饭熟时。"第二天上朝，见过皇帝，朱元璋说道：昨天作的好诗，可是我并没有嫌你迟呀，还是改成"忧"吧！吓得钱宰一个劲地磕头谢罪。由此可见，锦衣卫特务是多么厉害。（叶盛：《水东日记》摘抄二）

明朝类似的特务机关还有"厂"。厂是太监主管的特务机关，始建于永乐年间。大概这个篡逆起家的皇帝，对于人们模仿自己的行为过于担心，以至于一个特务机关还嫌不够，生怕锦衣卫徇私，于是又建了一个由宦官主持的特务机关。厂有东厂、西厂和内行厂之分。东厂是常设机关，西厂和内行厂一度设置，后来又撤销了。它们的性质都是直属皇帝的特务机关。东厂因其外署设在东安门外而得名，例由司礼监管辖。司礼监权势最大的秉笔太监中的一人，兼任东厂提督。东厂例无属官，但却拥有大批侦探。这些侦探可以利用各种手段，打探朝臣动静。东厂跟三教九流甚至地痞流氓都关系密切，拥有广泛的信息来源。而且，东厂拥有特权，可以监视各个衙门的公务处理过程。小到街上抓到了小偷，大到六部堂官的举止，都在打探之列。东厂设有监狱，可以自行逮捕审讯，只要是东厂处理的案件，除了皇帝之外，任何人包括内阁都不得过问。明末专权的太监魏忠贤，就对外自称"厂臣"，东厂是他专权的利器。

东厂的功能跟锦衣卫相仿，所以难免有冲突。在宦官势力还不够大的时候，往往锦衣卫占上风，但是到了宦官专权之际，情势就掉了过来，甚至锦衣卫本身都被掌权宦官的亲戚和家人控制，成为司礼监的附属机构。

锦衣卫和东厂都是明朝皇权绝对化的产物。它们代表了传统政治最黑暗最冷酷的一面--监视、告密、秘密刑讯以及滥杀无辜。这种事情当然在许多朝代都有，但像明朝这样公然设置官方机构来专门做特务，还未曾有过。这种制度现象的出现，并不意味着中国已经发生了深刻的变化，传统统治方式已经失灵，只能依靠特务的鬼蜮手段。只能说明明朝的皇帝具有近乎病态的猜忌心，他们从意识到行为都表现出明目张胆的"家天下"意向，除了自己的家人和去势的太监，对别人缺乏起码的信任，只有这种近乎鬼蜮的伎俩，才能使他们稍稍安心。他们想要掌握臣子的一举一动，捕捉每个蛛丝马迹，有意使臣子头上时刻悬着一把达摩克勒斯之剑，一言一行都不敢马虎，从而确立自己深不可测的权威。可是事实上，特务机构只是为宦官专权起了推波助澜的作用，成为专权的太监和权臣打击政敌的工具。自朱元璋起，不知有多少无辜的忠臣义士丧生在东西厂和锦衣卫的魔掌之中。而这种特务统治，对于王朝政治其实并没有好处。它损害了士大夫对王朝的亲合力，对王朝的根本利益是非常不利的。

客观地说，这种特务式的统治方式，固然可以起到最大限度震慑反叛的作用，但对士大夫的报国热情和济世雄心却是极大的伤害。事实上，自有理学以来，士大夫的反叛已经成为极为罕见的现象，在观念上，士大夫对反叛具有极大的心理障碍，而且，制度上的牵制已经足以将最小的不臣意图扼杀在萌芽之中，几乎没有人会从事这种风险大到了极点的尝试。而士大夫的报国之志，却是每个王朝不可多得的宝贵财富，珍惜和保护这种财富，王朝才可能有更新的气象。

第七节 明朝的监察制度

明朝的监察机构是都察院，这是一个跟六部平起平坐的独立机构。如果说，东厂和锦衣卫是皇帝鬼蜮式的耳目，那么都察院就是皇帝正常的耳目。明代的监察机构所负责任比较多，除了监察百官，与大理寺和刑部同理重大案件之外，还会同吏部负责官员的考核。都察院下属有十三道监察御史，分别负责各方面官员的监察，所以，都察院还要负责所辖御史的考核与管理。

都察院的负责长官为左右都御史，与六部尚书并立，称为"七卿"，威权极重。副长官为副左右都御史和左右金都御史。由于明代派下去的总督和巡抚往往兼有督察官员的责任，所以大多带都御史和副都御史的头衔。所以，明代都察院的负责人往往没有定额。一般来说，凡是外派的巡查官员带都察院衔的，实际上等于地方官。而没有巡抚总督责任的，才是真正的都察院长官。

都察院主要部属是按省分的十三道监察御史，每道 7~11 人不等，共 110 个御史。在明代，监察御史的职责非常泛。一方面，要跟都察院的长官一道，参与朝廷的廷议和廷推，负责检查群臣在各种礼仪活动中的举止是否合乎规范。另一方面，还要负责对中央各个衙门和地方政府的工作监督，以及官员自身的品行监督。

监察事务大体上可以分为三类：一是当廷弹劾，二是检查档案，三是出外巡查。

当廷弹劾，在明代被称为"拾遗"。这项工作一般是和六科给事中一起进行的。凡朝臣有失，则当廷宣读劾章，或者将劾章密封交给皇帝。被弹劾者马上就得做出反应，在上书自辩的同时，主动表示辞职待罪。

检查档案，又被称为照刷文卷。每隔几年，监察御史就要被派往各个衙门检查档案，主要是检查各衙门的公文处理情况。如果积压过多，或者处理不妥当，那么衙门负责人的业绩就会受到影响。

出外巡查有各种各样的专差，比如乡试的监考、京营训练的考察、漕运的考察、屯田事务的考察等等，难以计数，既有例行公务，也有临时的差遣。巡查的另一类重头任务是巡按地方。明朝的定制，每年都要派遣监察御史到各个省巡回考察。派到地方的御史被称为巡按，每省一个。由于省区辽阔，事务繁多，巡查往往得在地方上待上很长时间，但是为了防止御史地方化，跟地方官结成关系网，明朝政府规定巡查期为一年。其实，一年时间也不短了，足够御史与地方官达成默契，而且在某种程度上，就算巡按足够清廉，要想完成任务，多少也需地方上的配合，多少得有某种程度的"地方化"。事实上，巡按也被看作地方大员中的一个。虽然御史官阶仅七品，但因为是"代天子巡狩"，所以有钦差的意义，三司和巡抚总督都必须对之表示出十二分的礼敬才行。巡按的监察事务范围非常广，包括地方上的教化推行、司法业务、税收任务、公共事务，甚至还连带着负责接受老百姓的诉状，平反冤狱，接受"民告官"的诉讼。

明朝初年，朱元璋对于吏治非常在意，加强监察制度，目的之一就是为惩治贪官。官贪脏

至 60 两者，梟首示众，剥皮植草。府、州、县衙门的旁边，特立一土地庙，为剥皮的场所，人们称这个庙为剥皮庙。官府衙门的公座旁，都要悬挂一个剥皮植草的袋子，令官员每日见了触目惊心。（参见赵翼着、王树民校证：《廿二史札记校证》，764 页。）

明朝的监察系统，还包括六科给事中。明朝没有门下省，也没有专门负责谏议的机构，六科就是谏官。六科与六部相对应，对应吏部的叫吏部给事中，对应兵部的叫兵部给事中，以此类推。每科管每科之事，但有时也可以越过科的界限，管别科的事。六科给事中主要职责，一是检查六部疏奏的缺失和遗漏，如有缺失，则发还重拟。二是中枢处理过、经过御批下发的公文，例由给事中过手，如果他们认为不合适，可以封还驳正，基本上是在履行过去门下省的职责。除此以外，给事中还可以给皇帝提意见，弹劾违法的官员。只是，在明代君权绝对化的氛围里，六科给事中给皇帝建言、提意见的功能逐渐在减退，工夫都花在对付中央各个部门的失职和官员的贪渎上了，即使行使封驳之权，往往也是针对内阁，而不针对皇帝。

明朝的监察系统，比之其他朝代，具有更浓的皇帝耳目的意味。原本监督制约皇权的功能，已经基本退化了。这种状况，跟制度安排有密切的关系。可以说，明朝的制度，就是围绕着如何强化君权来设计的。

第八节 明朝独特的宗藩制度

朱元璋是一个具有明确“家天下”意识的皇帝，因此在制度安排上，有意赋予王朝朱氏家族的意味，不加任何掩饰。从某种意义上说，他是乡土农民式的国家观念来看待他所开创的王朝的。因此，朱元璋开创的宗藩制度对于朱家子孙格外照顾。这个制度有两个原则，一是亲亲尊荣原则，即凡是皇族，无论亲疏，都是最尊贵的，必须得到最好的待遇。二是家族护翼原则，即朱家的天下，要靠朱家子孙来护卫。

在这样的原则指导下，明朝有了最为奇特的宗藩制度。皇室宗亲被封为藩王，不仅拥有封地的利益，而且拥有兵权，明初的几个封在边地抵御蒙古的亲王，甚至握有国家最强大的军团。藩王的地位仅次于皇帝，所有朝中大臣，都必须以君臣之礼见藩王。在朱元璋统治时期，藩王不仅可以随意处置百姓，而且可以处罚官吏。藩王的嫡长子袭承爵位，爵位不降代递减，封为亲王就永做亲王，其余的儿子，虽然逐代降封，但降到最后，最低也是奉国中尉，相当于从六品的官阶。除非有叛逆行为，宗室不受任何处罚。即使因叛逆降为庶人，俸禄和供给也不减。凡宗室后代，不许从事士农工商任何行业，全部由国家养起来。

永乐以后，自己做贼的朱棣有了防贼意识，开始对宗藩有了防范。削去了藩王的兵权，对他们的行动有了限制，藩王之间不许往来交通，藩王无故不许出境。但是，对宗藩在政治和经济上的优待却没有减少，宗藩仍然有相当势力。他们有自己的护卫武装，还有巨大的经济实力。大的藩王占田动辄上万顷，万历时的福王，居然开价四万顷才肯就藩，后来经过讨价还价，占地达到二万顷。像朱棣这样的反叛行为，其实并没有真的绝迹。正德年间，居然发生了两次藩王叛乱，其中宁王朱宸濠叛乱，震动全国，宁王居然以自己的经济实力，招兵买马，

甚至到海外购置佛郎机大炮，兵力达数万之多。如果不是在前线的地方官王守仁等人处置得当，手段高明，恐怕在主昏国乱之际，再来一次靖难之役也不是没有可能。

不过，有明一朝，宗藩制度的真正困局还不在于宗藩对皇权的威胁，而是巨大的供应压力。明代实行对宗室高爵厚养制度，亲王岁禄 1 万石，郡王 2

000 石，依次降到最末一级的奉国中尉，也有 200 石，比之同品级的官员高出 1 倍还多。这个制度的关键是凡宗室就有俸禄，即使降为庶人，供给不减。除了禄米之外，还有丝绸、布匹以及各种生活用品的供给，婚丧嫁娶都有赏赐，碰到皇帝或者太后宠爱的幸运儿，一赏动辄巨万。万历的宠儿福王，婚费 30 万，营造王宫，又加 28 万，再加 2 万顷良田，数千淮盐盐引，将河南一省食盐的包销都赏给了他。仅万历的一个儿子，就让河南、山东几省的财源消耗殆尽。（参见《明史》卷 120《诸王传五》）

开国之初，靠在国家身上吃供应的宗室仅 58 人，当然感不到什么供应的困难，可是，随着升平日久，优厚的宗藩生活使得朱家子孙发展出超强的生殖能力，以几何或者超几何的级数增长起来。正德年间，有亲王三十，郡王二百一十五，将军、中尉二千七百。到了隆万之际（隆庆、万历），郡王二百五十一，将军七千一百，中尉八千九百五十一，郡主、县主、郡君、县君七千零七十三。如此庞大的宗室人口，给明朝的财政造成了巨大的压力。嘉靖四十一年（1562 年），御史林润上疏说，天下每年供应京师粮食 400 万石，但供应宗室的禄米就达 853 万石，山西、河南两省的粮食，即使全部供应当地宗室，连一半都不够。另外，该年的田赋总收入为 2284 石，而宗室的禄米占去 1/3 强。（参见杜婉言、方志远：《中国政治制度通史》，第 9 卷，383 页。）这种情况，越到明朝后期越严重，成为削弱国家实力的一个重要因素。

庆成郡王整整生养了 100 个儿子。除长子袭爵外，其余 99 个儿子都封为镇国将军，光这个郡王一府的兄弟，一年的禄米就要 10 万零 1 千石，略等于 100 个正一品大员的岁禄总和。（参见上书，65 页。）

由于“祖制”不能轻易改动，为了减轻财政压力，明朝政府不得不采用动员宗藩“辞禄”的办法，但基本上是与虎谋皮，无济于事。后来又在宗室后代的“请名”与“请封”上做文章，尽量推迟宗室后代的正式命名时间（明代宗室必须统一命名，生下孩子必须请名，如果正式的名字没有下来，只能叫乳名，不得婚配）和封爵时间，以减少宗室人口。到了明朝后期，朝廷在宗室生计问题上进一步松动，可以允许一部分人自谋生计。尽管相当多的宗室生计已经有了困难，但“铁杆庄稼”依靠得太久，宗室已经失去了谋生能力，难以自己谋生，所以，终明之世，宗室供应的压力始终存在。

这样的宗藩制度，实际上对朱氏子孙也不是好事。大量的宗室不农不商也不仕，只能坐吃等死，大批沦为废物，一些有才干的人，也因得不到起用，而郁郁一生。这从总体上不利于这个家族的进化。朱元璋农民式的家族之爱，到头来实际上是害了自己的家族。

第九章 绝对王权（下）--清朝（1860 年之前）

第一节 清代的中枢决策及其机构

清朝的制度，基本上模仿明朝，不仅大的框架类似，某些细节也没有多少变化。极端一点说，大明律和大清律一脉相承，基本上是照抄的，连理应修改的部分，也原封不动地照搬。比如大清律中居然有关于卫所的条文，而卫所在明朝中叶就已经废弛了，清朝的兵制，就没有卫所。中央和地方的行政架构，明清大体一致，只是中央各部的权限有所变化。清朝实行了满汉双轨制，各部基本上变成了皇帝的办事机构，不能独立地对地方发布政令。作为一个独立系统的监察机构，虽然体制上跟明朝没有什么区别，但原来的六科给事中，基本上丧失了谏议的权力，沦为普通的御史。地方体制上，清代的总督巡抚虽然还有中央派出官员的痕迹，但已经是完全意义上的地方官。道也基本上变成了一级行政架构。地方治理的少数民族政权痕迹只剩下了八旗驻防和担任高官的满人，但满人基本上不担任亲民之官（州县官），汉人在剃发问题上彻底屈服了以后，清朝统治开始注重秩序，约束满人的行为，所以时间长了，老百姓居然感受不到自己是身处异族统治之下。至于科举考试，明清几乎完全一样，从程序、形式到内容。军事体制方面，清朝实行满汉双轨，汉人军队（绿营兵）基本上沿袭明朝中后期的体制，实行提督和总兵制，而八旗兵则沿袭入关前的模样，作为护卫皇室和监视汉人的基本军事力量存在。

清承明制是历史定论，不过，细说起来，两朝的制度还是存在一定差别的，但是在皇权专制方面，明清却有一以贯之的精神血脉，所有的制度安排，无一不是围绕着如何加强皇帝的权力展开的。在中枢决策层面上，虽然清代将内阁闲置，另辟军机处，但以朝臣为皇帝做秘书的决策机制是跟明代一致的。明清皇帝制度的差别，主要体现在皇帝自身素质和表现上，总的来说，明代的皇帝政务荒怠的多，出了一些空前绝后的昏君，但清代皇帝勤政的多一点，除了晚清没有当过家的同治皇帝有些荒嬉之相外，其他皇帝，无论贤与不肖，对政务倒是都还关心，人人都把祖宗的基业当回事。

正因为如此，清朝中枢决策机制的运转，完全是围绕着皇帝的意志和行动在转，不像明朝那样，时常大权旁落到司礼监太监和内阁的手中。原来居住在白山黑水之间的满族人，从一个并不十分强大的耕猎民族过渡到一个庞大的帝国统治者，确实走过了很长的一段路。他们在学习汉文化方面做得比元人好，在吸收明朝君主专制精神上做得更好。跟明朝不同的是，作为一个少数民族统治者，他们的集权不仅指向皇帝，还指向整个统治民族，将满人集权和皇帝集权结合起来。只是他们的做法比较巧妙，大权集中小权分散，而且实行满汉隔离，所以，虽然集权程度相当高，但并没有引起民族间的强烈敌视。

清朝的决策机构和机制经过了一个比较长的进化期。这期间，既有学习和汉化的过程，也有对自身传统的克服，以及自己的青出于蓝的"创造"。

1. 从议政王大臣会议到军机处

满族虽然跟从前入主中原的女真人有种族上的关系，但在文化上，他们之间的继承性已经基本中断了（原来的女真文字历史，跟后来的满人毫无关系）。明朝中叶以来再次崛起的建州女真，文明程度还处于相对较低的层次上。努尔哈赤所建立的八旗组织，带有较浓的原始部落气息，旗主和旗众之间，存在较强的人身依附关系，而各旗也具有很强的自治意味。努尔哈赤虽然是个具有特殊魅力和才能的领袖，但依然得尊重部落的军事民主传统。满族开始建立的后金政权，实际上是一人领导下的各旗旗主（八贝勒）共治国政的体制。最高决策实行的是议政制。只是由于努尔哈赤个人能力超强，才使得政体围绕着他一个人转，似乎是一种个人的集权统治。

到了皇太极时代，八贝勒共治转化为议政王大臣会议。议政时不仅八贝勒参加，而且各旗的第二号、第三号人物（大臣）也被邀参加议政，人数的增加意味着原来的决策人员贝勒权力的减弱，这实际上有利于皇帝意志的推行。同时，由于满人的汉化已经达到一定程度，在制度上，皇帝的集权毕竟跟原始民主制有着本质冲突，所以，这一时期皇帝经常甩开议政王大臣会议，另起炉灶，开始由类似皇帝秘书班子的内三院介入决策。

入关之初，由于皇帝年幼等原因，满族王公贵族的势力有所增长。在相当长的一段时间里，议政王大臣会议的作用有所增强，这种体制决定了清朝初年国策的基本走向，使得这个少数民族王朝呈现出某种元朝的面貌。然而，毕竟满人不是蒙古人，一方面，蒙古的前车之鉴告诉他们，单凭武力，是无法统治汉族这个具有悠久文化传统的庞大民族的；另一方面，已经定居多年的满人，在关外就已经深受汉族俗文化的熏陶，大量接受汉人的俗文化。汉人的小说和各种说唱艺术，在满人中很有市场，因此具有汉化的基础。进关以后，对于整个满人上层而言，汉人文化从雅到俗的两方面诱惑力，是处在从蒙昧到开化的过程中的他们所难以抵御的。满人自己新创的文字没有历史和典籍，更没有属于满文的诗歌、小说、戏剧和传奇。在政治上，他们需要汉人的经验和学说，需要消化汉人的制度和典章。以康熙消灭鳌拜集团亲政为标志，满人汉化的趋向取得了压倒性的胜利，与此相关，议政王大臣会议也逐渐淡出。到乾隆年间这种制度正式结束自己的使命。

其实，早在皇太极时代，满人已经开始学汉人皇帝，为自己安排秘书班底，设置内三院。入关以后，又将内三院改为内阁。康熙独立主政之后，内阁体制得到了进一步完善，几乎恢复到明代的规模。不过，成年以后的康熙，很快对内阁这种在明代已经过于成熟，也过于庞大的办事机关感到不满意，凡事保密程度很差，而且效率低下。于是，皇帝读书的南书房，逐渐成为另一个更受皇帝欢迎的秘书处。秘书的组成是陪皇帝读书的文学之士，他们大多是翰林院的翰林，平时在陪皇帝说经讲史、谈诗论赋的同时，也在政务的处理方面，为皇帝提供咨询。由于南书房不是一个机构，担任秘书的这些人虽然都是被皇帝看上、受到特殊信任的官员，他们的本职依然是翰林或者别的官员，个别人甚至是白衣（如方苞）。他们职务上的特殊之处，只是加上个“南书房行走”或“人值南书房”的名义。显然，比起内阁来，这些位卑而且年轻的文学之士，做秘书要更称职些，所以，在康熙中期以后，决策的中心就逐渐地转移到南书房了。

方苞因戴名世案入狱，后因李光地的营救出狱。康熙对方苞的学问十分仰慕，命他以白衣之身入值南书房。每奏事，康熙则嘉赏之，说就是翰林院中老辈也超不过他。方苞还参与编校乐律和历算书，康熙又让诸皇子跟他学习，皇子自诚亲王以下皆呼之为先生。（徐珂：《清稗类钞》第三册）

雍正上台之后，出于对西北用兵的需要（对付准噶尔），建立办理军机处，以便能快捷而机密地办理西北军事事宜。由于雍正为了消弭“夺位”的谣传而不在正殿乾清宫居住，搬到偏殿养心殿，于是军机处也就设在隆宗门内紧靠西六宫的墙边，离养心殿只有几步远。此后虽然有过短时间的反复，但军机处逐渐成为清朝的决策中枢。南书房虽然一直还有作用，但处理政务的重心已经转移到军机处，而内阁则变成了只有几个低品级的中书待着的闲衙门，内阁大学士则成为朝廷给予德高望重的朝臣的荣誉衔。

清代内阁大学士分为三殿三阁，依地位排列依次为保和殿大学士、文华殿大学士、武英殿大学士，体仁阁大学士、文渊阁大学士、东阁大学士，各个殿阁还另配一个协办大学士。大学士正一品，协办大学士从一品。在清代，凡是位列大学士和协办大学士的人，都会被尊称为“相”或者“相国”，实际上如果这些人不兼任军机大臣的话，是没有资格参与机要的，他们事实上只是作为文官的荣誉领袖存在的。

军机处在性质上跟明代的内阁一样，仍然属于皇帝的秘书班子，只是这个秘书班子要比南书房更正式一点。军机处有军机大臣和军机章京两类办事人员。军机大臣是军机处的主要成员，原本都有自己的本职，如六部的尚书、侍郎等等，进了军机处，本职事务依然不免。所谓的军机大臣，只是在本职之上加上“军机大臣上行走”、“军机处上行走”的头衔，新选的加上“军机处学习行走”、“军机大臣上学习行走”之类的头衔，俗称“大军机”。军机大臣没有定额，少的时候 3、4 人，多的时候达到过 11 人，一般则 3、4 人到 4、5 人不等。军机大臣每日轮流值班，随时听候皇帝差遣，处理军国大事。如果有大事需要商议的话，则全体到养心殿去，跟皇帝一起议事。他们的职责主要是在皇帝发问的时候，提供咨询。军机大臣中通常资历最老者为首席军机大臣，资历最浅者俗称“打帘子军机”，因为军机大臣到皇帝处商议国事，太监一律不许在旁，进出养心殿都得军机大臣自己打门帘，资历最浅者进出都在最后，自然打帘子之事非他莫属。

军机处设立之初，清朝各部的部员多借故前来探听消息，拥挤于军机处窗外，不成体统，而王公大臣，也往往以前来找军机大臣攀谈为名，打探机密。嘉庆初年，为了加强军机处的保密性，特令都察院和六科给事中，加派御史轮流到军机处外监督看守，严禁非军机处的人进入。非军机处的人，即使贵为王公阁相，只要擅自踏上军机处台阶半步，一律格杀勿论。清朝灭亡前几年，张之洞被招入京，朝廷准备让他入主军机，张到军机处办事，犹然不肯踏上台阶，其实，当时这条禁令其实早已废弛。

军机章京跟军机大臣一样，也是从各个衙门抽调的，在原来的衙门都有自己的本职，人选军机处后，担任具体的办事人员，俗称“小军机”。军机章京分为满汉两房，分别办理各自的事务。由于军机处的主要工作就是草拟皇帝的谕旨，而这项工作实际上又是由军机章京来承担的，也有相当的空间，可以上下其手。所以，小军机的地位也很重要，被外界视为决策的核心成员。

比之明代的内阁，军机处跟皇帝关系更加密切。由于没有宦官的掺和，军机处的秘书功能发挥到了极致，军机大臣几乎要随时随地伺候在皇帝身边。皇帝出行的时候，也要随皇帝一起行动，招之即来。

军机处的主要工作有这样几项，一是与皇帝商议重大事务，一般由皇帝将全体军机大臣召到

身边开会，听取大臣们的意见。二是秉承皇帝的旨意，草拟上谕和诏书。三是对皇帝发下来的奏章进行处理，提出处理意见供皇帝参考，这项工作有点类似于明代内阁的票拟。军机处的工作特点，时人概括为三个字：密、简、速。密即办事机密，每日清晨，太监将军机处的大印捧出交给值班军机，日暮时再将它收回去。军机处的台阶，不是本衙的人员，一律不得踏上半步，否则格杀勿论。跟其他衙门相比，军机处由于人员少，所以办事的确手续简便，而且在皇帝的直接督促之下，办事效率也高。

清代皇帝都比较勤政，喜欢自己做主，所谓“乾纲独断”。军机大臣在商议军国大事的时候，如果过于有主见，话说多了，难免有失。真正能比较长久保持地位的，往往是少说话多办事的人，即主意皇帝来拿，自己只是按皇帝的旨意来办事。有的时候，即使已经看出了问题的要害，皇帝不说，为臣子的绝不好先说。军机大臣中经历乾、嘉、道三朝的曹振鏞，深得历代君主的欢心，秘诀就是“多磕头少说话”。

2. 清代皇帝的决策核心地位

比起明代多数皇帝来，清朝的皇帝对国家政治的掌控更加实在。首先，清朝采用了密折制度，允许和鼓励四品以上的中央和地方官员，直接向皇帝递密折。时间一长，本该由通政使司转达的奏章（题本），反而变成无关紧要的东西，而真正可以应付的公文倒成了密折。密折制度的作用有两个，一是使得朝政进一步黑箱化，增添皇权的神秘感。二是起到了使官员、尤其是同僚，相互告密的作用。比如一省之内，督抚、布政使、按察使、道台都可以独自上折密奏，那么谁还有胆量背着皇帝做不臣之事？明代使用特务监视群臣，效果其实不好，因为专业的特务等于都有记号，是哪一类人大家心里有数，可以预先提防。而密折制度使得同僚变成了“特务”，谁都有被打小报告的可能，自然是防不胜防，于是只好老老实实。

其次，皇帝亲掌国家的人事大权。在清代，连知县这种七品芝麻官上任，都需皇帝亲自考察。上任之前，须皇帝亲自接见，如果皇帝当场感觉不好，那么这个官哪怕手续都办好了，也做不了。再大一点的官吏任命，都由皇帝和军机大臣商议好了直接下达，吏部的职能退化成了只负责官吏的考核。不仅官员上任皇帝要亲见，到任升迁或者转任皇帝也要接见。皇帝通过接见，一是了解各地的情况，二是考察官员本身的素质。

再次，皇帝亲掌国家的司法大权。在清代，全国的死刑犯，都必须由刑部、大理寺和都察院（俗称三法司）会审后，报皇帝勾决。清代皇帝往往不仅看刑部报上来关于犯人的简要“说帖”，而且经常调集案卷，亲自考察，牢牢掌握着司法的最后决定权。当然，如果不是十恶大逆，皇帝往往会法外施恩，减轻三法司定的刑罚，比如将斩首改为绞刑等等。

最后，清代的皇帝，对于意识形态控制抓得特别紧。元朝皇帝基本上是外行，以马上治天下。明朝皇帝虽然实行特务统治，朱元璋时代虽然兴过文字狱，其实对思想文化的控制并不严，文字狱都是以为人家触犯自己禁忌而一触即跳的小儿科。但是，到了清朝，尤其是所谓的康雍乾盛世，诸位精通儒术的皇帝，一手抓“文化建设”修书，一手抓文字狱。清朝文字狱虽然有的也是捕风捉影，但有一些真的打在了士大夫的七寸上，逐渐打掉了他们对异族统治残余的不平之气。至于声势浩大的修四库之举，虽然不能说没有文化典籍整理的意义，但其中文化筛选和清洗的目的，还是相当明显的。对过去的书籍，一部分“政治上反动”的要销毁，片甲不存；一部分有问题的，书毁而目存；还有一部分则将个别有问题的言语删掉。所以，后世有人说，清人修书而图书亡。

需要指出的是，大权独揽的清朝皇帝有一个特别的政治习惯，就是如果不是他主动发问，他不喜欢臣子提建议，更不允许臣子给他提意见，尤其反对臣子公开的谏议，认为那不过是臣子为了自己扬名而“彰君之恶”。因此，清朝基本上不存在像明代那种大规模的臣子上书谏诤，甚至连原本属于谏官的六科给事中，也退化为一般的御史。监察机构只对下，不对上，变成了纯粹的皇帝鹰犬。

比起明朝来，清代的皇帝对国家政治运行的掌控程度明显要高。无论局面如何变换，形势多么复杂，皇帝对于国家机器从来没有失控过。对局面掌控得牢，往往意味着掌权者不仅要勤勉，还要具有超强的能力。显然，清朝皇帝是不可能个个同时具有这两者的（就是对康熙和乾隆，现在的评价也有拔高之嫌）。即使具备这两种能力，不喜欢听意见的习惯，也难免让皇帝出大的失误。这里，我们不得不提到清朝政治的另一个特色，那就是对规矩和习惯的依赖。清朝的《会典》和《则例》多次被修订，日常的国家事务，往往依靠《会典》与《则例》来办。即使皇帝本人，一般也要顾及规矩的规定，不肯随意突破藩篱。清朝政治的循规蹈矩，使得这个朝代政治的运行相当稳定。明代为祸甚烈的宦官专权现象，在清朝基本上没有出现，即使在晚清西太后掌权的时候，宦官势力虽然稍有抬头，却也谈不上专权。不仅如此，有清一朝，没有外戚和权臣专权，更没有军阀割据，以往王朝的弊病，在这个朝代表现得都相当轻。但是，清朝也没有什么特别的思想家，甚至连名臣和贤臣都没有。用龚自珍的话来说，街上连“才偷”都没有。皇帝的手下，只有奴才，最好是能干的奴才。在这种政治氛围中，出大乱子难，但改革积弊也难。

3. 翰林院在中枢的特殊位置

翰林院是承袭明代的机构，理论上所有著作、制造、图书、修史、经筵之事都归这个机构负责。但实际上除了为皇帝做起居注和为修史做准备工作，以及偶尔有一点应制文章外，翰林院的学士和翰林们，基本上无事可做。但是，翰林官是居于科举金字塔顶尖的明珠。凡是进入翰林院的人，一般都是科举考试中名次最好的优胜者，一向受到皇帝的重视。一般的翰林，虽然官阶不高，但地位相当特殊。他们不仅可以享受许多优待，在服饰上也与众不同，而且出息特别地好，一般各地乡试的主考、副主考，例由翰林充任，各省的学政，也是翰林的专利。只要当了考官和学政的差，那么即使只有七品官阶，到了地方其最高的长官总督巡抚都得亲自来接，毕恭毕敬，完全跟他们平起平坐。翰林外放，被称为“老虎班”，升迁特别快，如果没有意外，十来年的工夫就可以升为地方大吏。如果不想出京，那么也可以在翰林院内部升转。清代不预立太子，但原本作为太子属衙的詹事府却依旧保留，什么公务也没有，就是用来作为翰林升官迁转的。只要翰林升为翰林院和詹事府的中层官员，那么很快就会转成六部和各个监寺的高级官员。

事实上，翰林在清朝的中枢决策圈中起了某种非常特殊的作用。一方面，进入决策圈的高级官员，大多翰林出身；另一方面，翰林院的成员，大抵是负责皇子教育的老师的当然人选。同时，他们之中的某些人，还会被皇帝选中，进入南书房陪皇帝读书，实际上是皇帝的文学侍从，在政治决策中发挥特别的作用。在某些特殊场合，这些侍从对皇帝的影响力，要超过正式的中枢成员。按照传统权力结构的一般规律，凡是接近最高权力中枢的人，无论其是否拥有制度上规定的发言权，都可以影响决策。清朝皇帝对宦官和后妃都有足够的警惕，往往有意识地去限制他们的影响，在正式的决策过程中又不鼓励中枢成员的主动行为，那么，皇帝可以接受意见的途径大概只剩下满族亲贵的内部交流和身边的文学侍从了。

第二节 清朝的皇位继承制度

作为少数民族统治的政权，清朝对于皇位继承，接受在一个血缘家族内传承的原则并不太难，但是对传子基本原则的认可却经过了一个过程，而嫡长继承原则却始终没有得到承认。在这个民族的传统中毕竟有着推举贤能的因素，在皇帝继承人之间挑选贤能之士，几乎成为一种深入血液之中的默契。只是这种选择，却经过贵族推选到皇帝亲择的过渡，一向为人称道的"秘密建储制"，其实也是皇帝亲选的一种形式。跟其他王朝不同的是，终清之世，皇帝的继承始终是皇帝的家事，外人是绝对不能公开干涉和参与选择的。

入关之前，满人政权的继承采取的是贵族推举制。后金的第二个汗皇太极，就是通过诸贝勒推举产生的。但是，在皇太极死后，推举制因各派利益纷争导致的动荡表现得十分明显。由于各方相持不下，作为一种妥协的产物，皇太极年仅9岁的第九个儿子福临被推为皇帝。原来势力颇大、极有可能登上帝位的皇太极之弟多尔衮成为摄政王，从而埋下了皇位不稳的隐患。

入关以后，在整个大局未稳的情况下多尔衮即暴死。依赖满人的武力，清朝政权总算是平安度过了危机。但直到顺治死，皇帝和满族贵族在是否接受汉制的问题上，始终没有分出胜负。顺治到康熙的过渡，虽然表明皇位传子的原则得到了贵族认可，但四辅政在幼帝周围的存在，说明原来满族的贵族民主阴影依然存在。直到康熙除掉鳌拜集团之后，贵族民主制对皇位的威胁才算消除，汉制取得了胜利。

康熙全面继承了汉人的继承制度，采取了嫡长子继承和预立太子的做法，将自己的嫡长子立为太子，给予很高的地位和荣誉，选择最好的老师，给予最适当的教育。但是，由于康熙在位时间很长，太子成年后，长期不得即位，现君和储君之间自然会产生矛盾。这种矛盾随着朝廷和满人贵族中间各种势力的介科而日益激化，太子废而复立，立而复废，诸子之间争夺皇帝的角逐白热化，成为困扰晚年康熙的一大难题。最后，虽然康熙的第四子胤禛（雍正）得到了皇位，但这一皇位争夺引发的后遗症却久久难以平复。

雍正即位之后，不仅他与众兄弟之间的关系大多恶化，有两个还被他赐名猪狗，而且关于他"篡位"的种种流言，已经在民间广为传布。以至于居然有人想利用这个机会反清，雍正六年发生的曾静案，就是一个。为了平息谣言，雍正不得不在处理曾静案的时候，亲自出马审问，并将问案记录编辑成册，起名《大义觉迷录》，逐条驳斥有关他谋父、逼母、弑兄、屠弟的流言，并赦曾静不死，要他到各地宣讲雍正的"圣德"和自己的谬误。

雍正虽然缺乏他父亲的才具，但在继承问题上总算想出了新办法，这就是秘密建储制。所谓秘密建储制就是皇帝预先将选中的继承人的名字写进密诏，放在锦盒里，然后把锦盒放在乾清官顺治手书的"正大光明"匾的后面。待到皇帝死的时候，皇帝亲选的顾命大臣会同诸王公大臣一道，当众取出密诏宣布。密诏写好之后，如果皇帝想改变主意，就取下密诏重写。为

了双保险计，雍正还将密诏书写两份，一份放在"正大光明"匾后，一份自己带在身边。后来改为将皇帝身边的一份放在皇史宬的石屋金匱里，宣布时两份同时取来对上，才正式公布。

秘密建储制自雍正以后，一直作为清朝皇帝传承的基本制度没有变过，但实际上只实行了三代，即雍正传给乾隆，嘉庆传给道光，道光传给咸丰。乾隆传嘉庆在形式上固然也是秘密建储，但乾隆在活着的时候已经将皇位传给了嘉庆，自己做太上皇的时候实际上还在掌权，所以等于是预立太子。至于咸丰到同治，皇子只有一个，用不着选。再后来，所有的传承都是由西太后一个人做主，实权一直在西太后手里，等于她是真正的皇帝，秘密建储实际上名存实亡。

相比起其他王朝来，清朝自雍正以后，一直没有出现过大的继承动荡，基本上实现了政局的平稳过渡，应该说，秘密建储制度起了比较好的作用。这种制度对于减轻皇子对皇位的觊觎争夺，确实有一定作用。只要老皇帝口风足够紧，那么不到最后一刻，其他人都不知道结果是什么。其实结果又早就预定好了，这对于所有有资格继承的人来说，有某种宿命的感觉，等于是已经预立了太子，但又给大家某种朦胧的希望，所以竞争也就不那么激烈了。更重要的是，从此没有了围绕在储君周围的是是非非，现君与储君的矛盾和冲突自然也就看不见了。

但是，如果说秘密建储制度从此解决了传统帝制的继承问题，实现了政权的平稳过渡，恐怕也是言过其实。这个制度毕竟才实行了三代，仅以此区区三代来证明这个制度的有效性，时间似乎还有点不够。历史证明，在中国，一种起初很有效的制度，实行久了，保证制度执行的相关条件就要开始丧失，于是制度就开始出纰漏。用制度主义的观点来说，制度的自身往往有个效益递减的问题，如果不能不断地完善，最后终将趋于消亡。秘密建储制度的实行，从技术上来说，建立在严格保密基础上，而严格保密则依赖于皇权的威严和后宫制度的完善，如果有一天最高权力有所减弱，那么就很难保证保密的条件如旧，到那时候，很难说继承的震荡还会不会重现。

第三节 清代的内务府和太监机构

清朝有一项跟所有的朝代都不同的制度安排，即以非宦官的内务府来管理内廷事务。在满人建立后金政权的时候，也用少量的阉人在宫内服务，但宫廷杂役主要是由包衣（皇帝家奴）来承担。后来，皇帝的包衣组织逐渐演化成内务府，负责宫内的茶饭和打扫事宜。由于入关前满人的宫廷相当简单，皇帝只有后妃数人，排场不大，所需有限，因此内务府的结构也相当简单。

从现存的沈阳故宫可以看出，入关前的后金皇帝，只有一后四妃。后妃的寝宫里居然还吊着养孩子的悠车。寝宫后面有碾房和磨房，还有储藏粮食的粮仓和储藏蔬菜的菜窖，很像是一个放大的关东农家院。

入关之后，满人政权接收了大批明朝太监，顺治一度恢复了明代的太监衙门，设想使太监机

构与内务府达成某种融合。显然，鉴于明朝宦官专权的祸患，加上满人使用奴才管理家务的旧习，这种企图很快就遭到满人内部的抵制。太监机构被废除，改由内务府来管理一切，形成了满人主持的内务府管理内廷事务，而太监只负责伺候人的内廷机构格局。

入关后，皇帝的宫廷承袭了明朝的规模，内务府自然也就膨胀起来，事务日见繁杂，机构越加越多。下设广储（主管内廷的各种库房）、会计（主管 886 处皇庄）、都虞（负责关外的贡品和府内八旗官兵的铨选）、营造（宫廷修缮）、掌仪（宫廷祭祀）、庆丰（掌管宫廷用的畜牧饲养）、慎刑（主管对内务府人员，主要是太监的刑罚）七司，以及上驷（皇帝及宫廷用的坐骑）、武备（皇家用的军事装备，包括弓箭、铠甲等）、奉宸（管理皇家园林）等三院。此外，苏杭的织造、广州十三行的监督、海关监督也归内务府管辖（织造负责皇宫的丝织品供应，而海关则负责皇家的海外珍奇物品的供应）。事实上，几乎所有涉及皇家的事务内务府都管。内务府的机构南到广州，北到黑龙江，遍及全国各地。据统计，内务府下属机构共计 50 多个，仅职官就有 3000 余人，比事务最繁忙的户部还要多上十倍，是清朝最庞大的国家机关。（参见张德泽：《清代国家机关考略》，194 页，北京，中国人民大学出版社，1981。）

清朝内务府一向是皇帝亲统的上三旗八旗子弟的专利，其总管大臣没有定员，但例由亲贵诸王贝勒贝子担任。有时，皇帝还经常派王公以总管大臣的名义，分管其中的一个部门，统辖系统非常混乱。好在清朝的各种公务，都有可供操作的规定，只要按规定走，就出不了大乱子。至于人浮于事，手续繁多，资金浪费那就顾不得了，因为内务府本身就有为上三旗亲贵子弟解决差事的职责，所以人多一点，效率低点，浪费大点，都是这个机关的题中应有之义。

道光年间，皇帝一日想吃片儿汤，令御膳房备办。第二天，内务府奏，请添置御膳房一所，专门供应此物，尚需设专官管理，总计开办费数万，每年经费数千。皇帝说，用不着这样，前门外某饭馆，片儿汤做得非常好，去买一碗就是。又过了半天，内务府复奏，说是这个饭馆已经关闭，要片儿汤，非另设御膳房不可。（李岳瑞：《春冰室野乘》，见《清代野史》，1174 页，成都，巴蜀书社，1998。）

清代管理太监的机构是敬事房。敬事房属内务府掌仪司管辖，是内务府唯一的一个由宦官管理的部门。敬事房设首领太监若干，其中有总管太监、宫殿监督、领侍、正侍等，负责内廷所有太监的管理。太监不仅负责内廷的打扫清洁，茶饭供应，安排仪仗，皇帝、后妃的伺候，还要组成戏班，为皇帝和后妃演戏解闷。鉴于明代宦官为祸甚烈，清朝对太监限制甚多。太监的官品，最高不过四品，不得交接外官，非经差遣，无故不得出皇城。清朝的确没有宦官专权的事情，晚清西太后执政，太监势力虽然有所抬头，但离专权还差得远，外臣还敢于将违例出京的宦官安德海正法。

以内务府管理内廷事务，使得太监机构只限制在“服务”的领域，最大可能地剥夺了以往宦官拥有的传统权力，使得宦官即使得宠，也难以有借以扩张势力的阵地。在难以根本解决宦官问题的君主体制下，有效地遏止了宦官势力的发展，从这个方面说，内务府体制是有积极作用的。

第四节 清代的中央行政机构

清代的中央行政机构基本上承袭明制，六部直接受命于皇帝。但六部的领导体制和职能都有所变化。清朝的六部，是满汉两套长官，即一个满人尚书，一个汉人尚书，侍郎也是满汉各二，尚书和侍郎同为"堂官"，共同负责部务。六部堂官以下的属官，从堂主事、郎中、员外郎到主事，也同样是满汉各半。官员虽然满汉各半，但权力关系却不对等。一般来说，满人长官的权力要大得多，各部、司的大印，例由满人官员来执掌。但是，由于文化层次的差异，政治经验的不同，汉宫的办事能力（尤其是文字能力）一般要优于满官，所以，在具体的行政操作层次，满汉权力大体上还是平衡的。但是，这样的安排，人口少得多的满人，人仕机会显然要比汉人大得多。

明清制度架构虽然一样，但由于皇帝的行为不同，政治操作的习惯各异，所以，六部的权限职能也有所不同。明代的吏部权力最大，吏部尚书不仅负责官员的升迁，而且是六部领袖，可以主持廷议和廷推，可以与内阁相抗衡。但是，清代的吏部，不仅官员升迁的权力已经被皇帝和军机处拿走，而且也不是六部领袖，所有朝廷的议政会议，都由皇帝自己亲自主持，吏部尚书只是各部堂官的一员而已。吏部的职能，只是负责官员的考核，为官员的升迁降黜提供参考意见，兼代办理官员上任离任的手续，开捐时办理相应手续，安排候缺的次序。

清朝的兵部，权限也有所缩减。军政、军令自有军机处管，兵部所能管的只有武职将领的考核，为升迁提供资料。工部的事务也不多，历来繁重的河工，已经另派河道总督管理，只有宫殿修缮的时候，他们才有点事做。礼部的学校事务，多半由朝廷派出的学政管理。科举考试也是皇帝另派主考、副主考操办。部里剩下的只是些朝廷的礼仪事务。

但是，刑部的事务比较繁多。由于清代皇帝亲掌司法，所以必须为他准备周全的刑狱资料。而且为了防止皇帝抽查，凡是报到刑部的司法案件，资料必须详尽而合乎法条，否则，一旦被皇帝查出毛病，事情就麻烦了。具体说来，刑部要负责各地司法案件材料的审核，负责律例的修订，还要负责各地死刑案件的审理。最后一项事务是跟皇帝直接有关的，所以必须小心谨慎。刑部秋审处必须提前将全国的死刑案件研究清楚，提出案件简要的"说帖"（案件介绍），然后才能提交三法司审理，最后由皇帝勾决。三法司和皇帝的审理，实际上都要看秋审处的意见。所以，至少刑部的秋审处必须由精通刑狱的专门人士来担任。秋审处有八个司员负责秋审，人称"八大圣人"，据说个个精通法律，而且性格刚直。

六部中事务最为繁忙的要数户部。户部负责全国的财政收支，既负责赋税和漕粮的征收，也负责各个项目的钱粮发放。比较起来，户部的所属机构是最多的，设有 14 个分省区的清吏司，专门负责各省的赋税和财政项目的报销。清朝的大部分时间里，地方财政基本处于无权状态，所有收入都要上交，任何一项事务的开支都要向户部报销。户部还负责军队开支、钱币铸造和发行、国库管理。户部的长官跟其他部也不一样，除了尚书和侍郎之外，还有一个负责漕粮储运的仓场侍郎，官衙设在通州。另有一个管理三库的衙门（银库、缎匹库、颜料库），由管库大臣负责。

清代是中央集权程度最高的朝代，集权的主要体现就是财权的集中。清朝的财政体制就是要地方一点可供自由支配的财权都没有，凡是大一点的举措，须由中央批准，在中央政府的掌控之中。地方没有财权，便如婴儿断不了奶一样，根本没有可能作出出格的举动，更谈不上

反叛了。当然，这样一来，地方政府的弹性也没有了，行政的效率自然也受到影响。当然，地方政府也不是一点应对之策也没有。户部虽然控制着所有的财政支出，但仅仅一个户部事实上是无法对项目的开支进行有效监控的。只要有项目可以报销，经手人必定虚报，所以，凡是有兴兵（镇压小规模反叛）、工程、赈灾等事项，只要给户部经办人员疏通好了，那么支出肯定要大大超过实际花费。地方政府如此，其他部门也一样，凡是有项目的地方，钱粮就溢出得多，因此河道总督往往是最肥的肥缺，清人笔记里记载了很多关于河督奢费的故事，实际上反映了清朝财政体制的问题。

六部的尚书、侍郎，皆各部之堂官也。往例，堂官至，则衙役呵殿而入，惟工部，则司官均趋门外站班，若外官之于上司焉。他部皆否，但有呵殿耳。光绪丙午后所设之新部则无之。

堂官至，则掌印、主稿率全司司官鱼贯而出，至堂檐下，书吏捧稿，每人而授之，使呈堂焉。受之者，莫知内容，亦勿庸知也。至堂上，则堂官整冠迎之，立而画行，司官雁行立，画毕，敬还司官，不敢久阅以烦司官也。有问，则掌印、主稿肃以对，对毕，率其曹出，有随班上堂数年，不得与堂官交一语者。

凡指麾一切者，谓之当家，部事向皆满尚书当家，汉尚书伴食而已。四侍郎则更不事事，有半月不入署者。若管部为满大学士（注：清朝有时另派人管部大臣），或汉人而兼军机，则实权在管部；若汉大学士管部，尚书则满人而兼军机，则管部绝不过问。盖视乎地位势力而有异同也。然亦有以侍郎当家者，赵舒翘、沈家本之在刑部，皆以深明旧律，为尚书所不及，实权乃渐集于侍郎。盖因其人而生权力也。非当家之堂官，值司官来请画稿，不敢细阅，谓之画黑稿。故有任堂官数年而不知部事为何物者。

掌印，佩司印之输也。其事为至荣，皆旗人，恒以绣荷包佩腰间以自表异。虽尚有帮掌印，掌印未至，印不得启。汉人终身无佩印输者，有之，则在丙午后矣。主稿率以汉人充之。（徐珂：《清稗类钞》第三册）

清代六部体制的变化，事实上是皇帝集权趋势所导致的。皇帝能够直接管的事情，就直接拿到军机处。如果需要专业技术的参与，直接管不了，那么就将技术性事务都集中到个别的部，如户部和刑部，以便就近掌控。从某种意义上说，户部只是皇帝的“总会计事务所”，而刑部则是皇帝的“司法顾问处”。六部没有对各地督抚直接发布政令的权力，所有来自中央的政令，都要由皇帝发布。六部如此，原来对应六部的六科给事中谏议的功能也就只好退化了，变成了普通的御史。如钱穆先生所云，清既无宰相，六部亦几下侔于具员。君权集中的程度较明代还高。

第五节 清朝的八旗绿营兵制

清朝实行满汉双轨的兵制，军队的构成都是世袭的，即满人世袭为军士，汉人实行兵户制度。满汉军队体制不同，满人实行八旗制，汉人为绿营兵制。双方在装备、待遇上相距甚远。

1. 八旗兵制

八旗兵制是一种寓兵于民的军事制度，跟猛安谋克制度一样，都是从部落制度中转化而来的。努尔哈齐整合建州女真的时候，以每三百丁为一牛录（这三百丁的家人也属于这个牛录），五牛录为一甲喇，五甲喇为一固山，每个固山统兵 500 人，为一旗。牛录的首领为牛录额真，后称佐领；甲喇的为甲喇额真，后称参领；固山的为固山额真，后称都统，每个固山还设两个副都统。在入关之前，固山额真即为旗主。入关以后，都统逐渐成为满人的武职官衔，旗主的意思不再明显。在开始建旗的时候，只有四旗：黄、白、红、蓝。努尔哈齐后来统一各个女真部落，兵额渐多，遂增设四旗，以原来的四旗为正黄、正白、正红、正蓝，增设的旗为镶黄、镶白、镶红、镶蓝。八旗均以各自颜色的旗帜为标志，正旗均为纯色，而镶旗则在旗帜上镶上别的颜色的边。

随着关外满人势力的增加，后来又设了蒙古八旗和汉人八旗。凡是编制在旗的人，后来跟满人一样，统称“旗人”，其民族属性逐渐归向满人。在旗者，一般主动向满人的风俗习惯靠拢，自认为满人。

细分起来，八旗有地位的分别。正黄、镶黄和正白为上三旗，其余的五旗为下五旗。这是因为正黄和镶黄两旗，原来是皇帝亲为旗主的嫡系旗，后来鳌拜被杀，其统率的正白旗则归皇帝直接统辖，所以这三旗为上旗。皇帝亲掌的上三旗，拥有一些特权，比如进入内务府做侍卫，有优先权等。

入关以后，八旗分为驻防八旗和京营八旗。驻防八旗分驻各个要害地点，由八旗驻防的将军和副都统、城守尉统率，自成系统，对地方汉人绿营和地方政府起监视作用。直隶有热河、察哈尔两都统，密云和山海关两副都统。山东有青州副都统。山西有绥远将军和归化城副都统。陕西有西安将军，并两翼副都统。甘肃有宁夏将军、副都统和凉州副都统。四川有成都将军和副都统。湖北有荆州将军并两翼副都统。江南有江宁将军、副都统、京口副都统。浙江有杭州将军、副都统、乍浦副都统。福建有福州将军、副都统。广东有广州将军并满洲和汉军副都统。新疆有伊犁将军及诸位领队大臣。关外则有盛京将军、吉林将军、黑龙江将军及十几个副都统。京营八旗是从八旗各个佐领中挑选出来的精兵组成，分为各个营，大体上可以分为郎卫和兵卫两大部分。郎卫是守卫皇宫的亲军，由三上旗子弟中选拔，组成亲军营，由领侍卫内大臣统率。兵卫是京师的卫戍部队，其中，前锋营、护军营、圆明园护军营、火器营、健锐营、神机营属于皇帝外围护卫部队。这些部队在皇帝亲征的时候，往往是中坚力量。其中健锐营是攻城的特种部队，而火器营和神机营都是用最先进的火器装备起来的特种兵。步兵营和骁骑营是守卫京师的部队，人数众多，既担任城内的守卫和巡查（类似于武装警察），又担负城外军事要地的驻守任务。步兵营还负责统率一部分绿营兵，主要是让他们负责汉人居民的管理和巡查。

八旗兵是清朝的骨干军队，皇帝的意思就是让旗籍人员世代为兵，拱卫皇室，守住满人的天下。所以，所有八旗子弟，不许从事生产行业，由国家全部包下来，男丁生下来就吃一份俸粮，女子也有补助。可是，清朝统一之后，战事逐渐减少，在繁华的汉地，承平日久，不忧衣食，八旗子弟难免无所事事，不仅弓马武艺废弛，而且斗志渐消，到了清朝中叶，八旗兵的战斗力已经大大下降。八旗子弟繁衍日多，又不能自谋生计，天天靠着“铁杆庄稼”——皇家的俸禄过活。由于钱粮来得容易，所以八旗子弟大多不事算计，对生活毫无计划不说，而且

追求奢华，结果多数人都寅吃卯粮，平时靠赊账过活，发饷的时候再去还账，然后再赊账。由于赊账买的东西非常贵，所以，旗人手里的钱越来越少，最后不得不将家里值钱的东西去当，开始还能赎回来，后来就赎不回来了，就靠借贷度日。即使拥有田产的旗人，由于经营不善，也多有亏欠，只有少数得势的王公贵族才能过上真正的锦衣玉食的生活。总体上一般旗人日益贫困，总得皇帝定期开恩，发放补助，为他们赎回家产，才能维持。到了清朝后期，朝廷再也无力负担旗人，结果连黄带子和红带子的皇族，也有吃不上饭的。因此，跟明朝一样，日益庞大的旗人群体，造成了巨大而且难以弥补的财政窟窿。晚清开始允许旗人自谋生计，但已经养尊处优太久的旗人，大多没有此能力，也没有此决心，所以，八旗生计问题，一直到清朝灭亡，也没有能解决。

2. 绿营兵制

绿营系由汉人投降的军队，加上新招募的士兵组成，因旗帜是绿色的，故名绿营。绿营兵除了少数在京师当警察之外，大多分在各省驻防。基本上沿袭明朝的总兵镇守制度，每省的最高绿营长官为提督，全称为“提督军务总兵官”，官阶从一品。提督下辖若干镇，每镇设总兵，官阶正二品。总兵之下：有副将，从二品，一般在总督、巡抚和提督衙门担任佐官，也有独立统辖部队的；有参将，正三品，有担任中军者，也有独立统率部队的；游击，从三品；都司，正四品；守备，正五品。总督和巡抚都有兵部尚书和侍郎的头衔，所以可以节制提督以及以下的绿营军官。他们自己也有直属的部队。总兵以上亲统的部队称为“标”，总兵的称镇标，提督的称提标，巡抚的称抚标，总督的称督标（河道总督的称河标，漕运总督的称漕标）。副将统率的部队称为“协”，从参将到守备，统率的部队统称为“营”。守备以下，军职官员有千总、把总、外委千总、外委把总、额外外委等级别。各地州县，往往以千总和把总驻守。这些驻守的绿营，被称为“汛兵”，从哪个标和营分出去的汛兵，归哪个标和营管辖。他们有守土和维持地方治安的责任，但跟地方官没有统辖关系。地方官要用的时候，得申报上级协调。绿营有水师，水师的编制跟陆军一样。

遇有战事，则从各地抽调军队，以省为单位，各单位临时成军，另派将领统率。

绿营的待遇虽然不及八旗（绿营士兵饷银相当于八旗兵的 $\frac{1}{3}$ ），但也实行世兵制，当兵者世代为兵。清朝跟明朝一样，推行重文轻武的官场文化，武职官员不仅受到文官压制，而且待遇较低，关键是不能插手民政事务，没有地皮可刮。于是在各地驻守的营、汛长官，就在吃空额上打主意。清朝的绿营各营，编制都是固定的，每个士兵都有定额的兵饷。于是每个分散驻防的长官，都设法不让自己的部队满额，有的甚至空出一半以上，空的兵额，饷银落到了长官手里。如果上级前来检查，则临时雇一些当地的老百姓来充数。每支军队，只要有一些骑射功夫好的骨干士兵就行，遇到检查就让他们上场“表演”，剩下的人和临时雇来的人，只要会打旗子跑圈就行。前来检校的人，其实也不是不知道这里面的猫腻，但只要当地驻军长官打点到位，一般都不说破。这种军队，加上战事又是临时组队，兵将两不相知，所以，到了清朝中叶，战斗力也同样不济。

事实上，在乾隆末年，在镇压豫、鄂五省白莲教起义的时候，八旗、绿营就都不中用了，只能依靠各个省乡绅组织的团练。在嘉庆之后，除了个别地方的八旗兵和绿营各镇所属的少数民族军队以及临时招募的军队外，清朝大体上已无可可用之兵，应付不起大的军事行动了。

第六节 清朝的朝贡和理藩体系

中国自古对于世界就有天下观的理念。这种天下观，意思就是以帝王所在为中心，作为王道和教化的原点，以同心圆向外延伸，凡是统治所能达到的地方，都属于自己的领地；凡是教化所及而治权未逮之处，即为藩属国。如果地域过远，不遵王化，即教化所未及之地，理论上也应该是服从中心的藩属，但往往存而不论，并不强求它们归附中国。这种天下观，既是文化的，也是政治的和种族的，几种因素掺和在一起。在很大程度上，古代中国对边疆少数民族的政策，是受到这种观念支配的。明朝与周边国家所构成的朝贡体系，以及明人对世界的看法，也是这种观念的产物。

满人入关之后，继承了古代中国的这种天下观念，只是作为少数民族的他们，从边缘进入了中心，多少有保留了一些原来的习惯。这些习惯，反映在制度上，一是礼部对周边国家朝贡的接待，一是理藩院的设置。

周边东南海域方面的朝鲜、安南、琉球、暹罗和日本等国家与朝廷的往来，由礼部负责。礼部有专门的主客司，负责接待使者，安排使者参加朝会等事务。从某种意义上说，这基本上是从明朝继承下来的传统朝贡体系，明朝的礼部虽然在理论上负责西北少数民族往来事务，但由于跟蒙古部落长期处于敌对状态，这种往来的意义并不大。在传统的朝贡体系里，清朝政府是体现儒家文化正统的中心，而所有“外藩”都需前来朝贡，向慕王化。

对西北陆路方面少数民族事务，思路则稍有变化，清朝有专门的机构--理藩院来处理这方面的事情。理藩院从满人在关外时设置的蒙古衙门转化而来。在关外时，满人和一部分蒙古部落形成了结盟关系，随着归附的蒙古人部落日益增多，后金政权设置了蒙古衙门处理那些陆续归附的地处较远的蒙古部落事务，不久，改为理藩院。入关以后，受到汉制影响，理藩院一度挂礼部招牌，其尚书和侍郎都带礼部头衔。自顺治以后，理藩院变成了一个跟六部平起平坐的独立机构。这个机构由皇帝亲自掌控，由满人和蒙古人具体操作，绝对不允许汉人插足。这个机构的职掌是负责所有来自西北陆路的少数民族事务，既有远近的蒙古和相近民族的事务，也包括西藏和回疆的事务，甚至连不是归附对象的俄罗斯与清朝的往来也管。

显然，清朝处理西北地区民族问题的思路是，以他们与蒙古人的结盟关系作为基石，采用宗教柔化和武力震慑相结合的方针，尽可能地让蒙古人参与其中，解决长期困扰中原王朝的西北少数民族问题。当然，我们在具体的历史过程中看到，清朝的少数民族政策一般是以柔化为主的，虽然这种柔化本身就包含有武力威慑的内容。跟理藩院和相关的政策措施相对应，清朝皇帝还定期到北京北面的口外，举行木兰秋狝，即皇家围猎，在动用大军围猎的同时，接见来自各地主要是西北地区少数民族的使者。在赐宴、赏赐的怀柔的同时，皇帝让这些使者见识朝廷武力的强大，体现“胡萝卜加大棒”的双重效应。

理藩院的主要事务之一，是处理流行于蒙古和西藏等地的喇嘛教事务。满族统治者实际上并不信仰喇嘛教，但他们不仅极力促成喇嘛教在蒙古各部落的流行，而且对喇嘛教有大量的补贴。对于蒙藏各地的大小活佛非常优待，尤其对占统治地位的黄教领袖达赖和班禅更是礼遇

有加，在北京和行都承德都为他们建立寺庙，雍正皇帝还将自己做皇帝前的府邸改成喇嘛教寺庙。当然，在扶植喇嘛教的同时，清朝政府也注意了防止宗教势力的扩张。他们有意保持达赖和班禅势力的平衡，并扶植蒙古自己的宗教领袖，利用金瓶掣签，掌握藏地两大活佛的继承人选。对于信奉回教（伊斯兰）的西北诸民族，清朝也采取了怀柔政策，不仅尊重他们的信仰，给予民族和宗教上层人士种种优待，维护京城的清真寺，而且乾隆还娶过回疆贵族的妇女为妃。总的来说，这就是所谓的"明修长城清修庙"，清朝政府对于传统的以封堵为主的少数民族政策，有一个大的修正。

应该说，清朝的少数民族政策基本上是有有效的。虽然也有过少数蒙古部落的叛乱，但总体上蒙满的结盟还是稳固的。"修庙"政策对于藏人也很管用，除了少数藏地土司有过不臣之举外，大部分藏人在大部分时间里，对清政府都是友好的。只有在回疆，清朝的政策似乎并不成功。无论是怀柔还是打击，总是难以真正收服回疆各族，终清之世，回疆一直成为清朝政府难以克服的难局。不过，满人往往利用蒙古人和锡伯人为他们镇守回疆，在多数时间里大体上能控制局面。

第七节 清代的行政及其运作

清代的地方官制，跟明代差不多，但还是有点变化。在省一级，总督和巡抚已经确定为最高长官。比起明朝，其临时性大大减少，只是少数省份还有管两省的总督与管一省的巡抚同城的现象。比如管辖两湖的湖广总督跟湖北巡抚同驻武昌，两广总督和广东巡抚同驻广州。在清朝中前期，共设 8 个总督，计有直隶总督，辖直隶一省，由于地处核心，地位最尊；两江总督，辖江苏、安徽、江西 3 省；湖广总督，辖湖南、湖北 2 省；闽浙总督，辖浙江、福建 2 省；陕甘总督，前期又称山陕总督，辖陕西、甘肃 2 省；四川总督，辖四川一省；两广总督，辖广东、广西 2 省；云贵总督，辖云南、贵州 2 省。1907 年，东北设置奉天、吉林、黑龙江三省，增设东三省总督。除了作为地方大员的总督之外，清朝还有负责漕运的漕运总督和负责北方河道修浚的河道总督，漕督和河督品级要略低，与巡抚相同。

督抚之外，其余的省级官员、布政使和按察使跟明代相同，只有学政一职，需要解释。清初，基本上承袭明制，在各省设学道，只有少数特别的省份设学院。雍正初年，各省学官一律改为提督学政，简称学政。学政负责一省的学校事务，考察各级学校、教师、生员，主持生员的岁考和科举预备考试，工作并不繁重，似乎权力也不大。但清朝的学政，例由翰林出任，具有钦差的性质，而且主持的是清要的学务，所以在一省之中，地位仅仅次于督抚。尽管学政的官阶可能仅仅是七品的一般翰林，但上任时，督抚须率领地方官员全体出迎，学政在礼制上与督抚平起平坐。在某种意义上，学政负有监督地方大员的职责。

省之下，清朝继承了明代分巡道的制度，并进一步将道变成实体的行政机构，建有衙署，管辖府、县。府这一级架构，基本与明代相同，与府同级的还有直隶州和直隶厅，但两者多不辖县，府以下则是县、州和厅，以县为主。

县是行政的基本单元。县官对于民众来说，是体现皇权的"父母官"。县政权的运作，代表了王朝政府的基本政治模式。清代的县级政府，除了知县这种正印官外，制度规定的杂佐官员，如县丞、主簿之类，大多不配置，即使配置，也有职无权。杂佐官中，只有典史这种衙役的头，才负有实责。也就是说，清代实行的实际上是地方长官单一负责制。

由于明清以来，地方官尤其是县级正印官，往往是科举出身，在做官之前基本没有行政经验，所以，在从政以后，往往得聘用幕友为其出谋划策。这种幕友又被称为"师爷"，由于师爷多为绍兴人，所以，又称"绍兴师爷"。师爷是官员以"家庭教师"的名义，自己用私款聘用的，等于是官员家的"西席"。所以，跟官员具有相等的地位，性质虽属于雇员，地位却相当尊显。师爷一般是士人求仕不成，转而专攻一门实用的行政技术成为专家的人。他们或者精于司法断案，或者精通钱粮出纳，或者擅长官方文书的写作，因而成为官员的刑名师爷、钱谷师爷和文案。这些人精通行政业务，而且自成网络，遍布大小衙门，如果地方官不依靠他们，实际上寸步难行。他们为地方官在征粮征税和处理诉讼案件这两大日常事务中提供咨询，处理来往公文，协调衙门内各个机构间的关系。即使在审理诉讼案件的时候未能及时提供意见，他们也能于事后予以补救，至少可以做到将相关的文件处理得中规中矩，能应付上级的检查。

徐珂的《清稗类钞》里是这样讲师爷的：绍兴师爷，纪晓岚称之四救先生是也。非必有兼人之才，过人之识，不过上自督抚，下至州县，凡官署皆有此席，而彼此各通声气，招呼便利，遂能盘踞把持，玩弄本官于股掌之上。其办事也，除抄袭师傅秘本及等因奉此而外，类事皆事理不通。官之所以必用之者，实以其能与上级衙门通声气焉。至绍兴师爷之称，可详言之。盖仆从之于官称老爷，于幕友称师爷，刑名、钱谷二席，均得此称，冠以绍兴二字者，则以操此业者之类皆绍兴人也。

雍正朝，田文镜为河东总督。有幕客邬先生，绍兴人，习法家言，尝谓田曰："公欲为名督抚耶？抑仅为寻常督抚耶？"田曰："必为名督抚。"曰："然当任我为之，毋制我肘矣。"田诘之，则曰："为公草疏上奏，然不能令公见，疏上而名成矣。"许之，盖劾隆科多也。隆为世宗（雍正皇帝）元舅，有拥立功，既而骄恣不法，世宗深苦之。邬早窥知上意，故疏上而隆果获罪，田宠遇遂日隆。已而以事与邬相齟齬，大愤，辞去。自此田奏不当上意，数被谴责。不得已，使人求邬所在，以重币聘之返。邬要以日必白金五十两，许之，邬始再至。然不居抚署，辰入酉出。每至，见几有红笺封元宝，即命笔，或偶阙，辄去。时世宗亦知邬在田幕，请安折至，有时辄批："朕安，邬先生安否？"邬客大梁，无眷属，日得五十金，恒以振贫乏，或剧饮妓馆，必不留一毫至明日也。（徐珂：《清稗类钞》第三册）

县衙机关里正式的"工作人员"是六房书吏，六房是跟中央的六部对应的吏、户、礼、兵、刑、工六房。吏房负责书吏的选拔，办理当地士绅选官的手续、当地保甲乡里头目的选拔登记等事务；户房负责钱粮的征收；礼房负责地方的祭祀，组织童生考试；兵房负责办驿站，选差役，衙役的选拔；刑房负责协助办理司法审判事务；工房负责各种公家用房和公共设施的修缮。书吏按制度规定，对于经手事务没有任何权力，连提建议都是违法，所有的事情，只能照惯例和长官意志去办，但事实上只要他们经手，就会作出文章。在明清两代，凡是书吏经手事务，都有相应的陋规，可以收取一份银钱。外面来跟衙门打交道的人，一般也按惯例给书吏额定的好处费，否则，不仅是坏了规矩，而且是不给书吏面子。事务越是繁忙的部门，从中捞取的好处就越多，在书吏中，户房和刑房是最肥的。一个能干的书吏，一年下来，捞个万把两银子不成问题。书吏没有薪俸，只有一点补助，如果只靠这点补助，显然连活命都难，所以，陋规收入，才是他们主要的经济来源。按制度规定，各个衙门的书吏人数不多，

县衙里每房平均不过 1~2 人而已。但实际上却大大超出此数，一个县的书吏，一般总要有上百人，事务比较繁重的户房，还要分科理事，人数比别的房多出十倍不止。大而富的县，书吏能达到上千人。

书吏之外，衙门的“公务人员”还有衙役，即一般所说的“三班衙役”，所谓皂隶、捕快和民壮，其实还有狱卒、仵作（验尸的）和刽子手。其中，皂隶是正印官的跟班随从，官员升堂的时候要站班，行刑打人，官员出行的时候要跟从，排列仪仗；捕快干的是现在的警察事务，负责侦察、抓捕人犯；民壮是地方征集的民兵，负责保护地方治安。衙役除了民壮之外，都属于贱民，三代不许参加科举考试，比书吏政治地位还要低，在理论上比一般老百姓更低贱。衙役跟书吏一样，没有薪俸，只拿一点工食钱，法定的收入比书吏还少。但是，由于政治运作，他们处于直接操作层面，只要官府权力和权威在，他们就可以借此为自己牟利。他们除了借一定的陋规可以捞取额定的收益外，还能借跟民众直接打交道的过程，为自己获取额外的好处。所以，尽管衙役身列贱民，但乐意从此业者却大有人在，因为他们不仅威风（老百姓往往尊称他们为“班翁”和“捕翁”），而且不劳而获，油水很大，所以人们宁愿放弃正经“公民”不做，而要去当衙役。按规定，一般县里编制内的衙役不过几十人，但实际上往往上千也不止，正役之外有帮役，帮役之外还有白役。

征粮征税（又叫催科）和审理诉讼案件（又叫听讼）是基层地方官的两大基本事务。每年夏秋两季开征，收取地丁银和漕粮（一般都用货币抵）以及各种附加和摊派。征缴一般采用乡村集体负责制，将各个村庄应缴之钱粮，按户开列清楚，由里正和保甲人员催征，统一上缴。在一般情况下，知县都要就征税事宜与当地乡绅商议，达成妥协。一般情况下，农户都会在集体压力下，按时交纳钱粮。如果有个别农户不能按期交纳或者拒绝交纳，村庄和宗族则可以把他们交给政府。政府限制期限，采用强力逼迫交纳，人称“比较”，比较期限一过，则可以以抗粮抗税罪论处，抓捕到案，责打与枷号示众。

跟催科相比，听讼是一项日常事务，没有期限。明清两代，采取的是民不举官不究的政策。在民不举的情况下，除了发现尸体，有所谓人命官司外，一般不主动涉入民间纠纷，即使乡村宗族内部以族规处死族人，如果没有人首告的话，一般也不加干涉，基本上采取无为而治的政策。

明清的县衙，都规定有固定的“放告日”，即准许告状的时间。清朝大部分时间，放告日为三、六、九，即每逢有尾数三、六、九的日子，就可以上衙门告状，但每年的四月初一到七月三十，为农忙期，除了人命、谋反之类的重大案件以外，不受理案件。告状一般要有状子，即书面诉状，书面诉状都须有一定格式，规定由官府指定的“代书”来写，即使已经找人写好了，也要经代书誊一遍。放告之后，书吏将诉状集拢起来，知县要在师爷的参与下，对诉状进行甄别选择，决定哪些受理哪些不受理。受理案件以后，如果不是人命大案，则审理进入调解期，以官方的姿态，与当事人所在地的乡绅合作，对案件进行调解。调解不成，则开庭审理，知县发出牌票（传票），传原告被告到庭，听取各自的陈述，然后当庭宣判。如果是人命官司，知县得亲自到现场勘察、验尸。如果案情不明，则派捕快侦察，追查疑犯，有时甚至师爷和知县亲自出面做这种事。这个时候，知县则由法官变成了警察首脑。抓到疑犯之后，要进行审讯。在明清两代，跟以前各个朝代一样，审讯时均可以用刑，结案必须有疑犯的口供。在清朝，司法过程要经过府、按察使衙门和刑部的多级复核，如果是人命重案，死刑的判决，最终则要经过刑部、大理寺和都察院三家联合会审，最后报皇帝批准。其中，以刑部专业人士为主组成的“秋审司”最为关键，一般是由他们拿出意见，报皇帝裁决。

除了催科和听讼之外，作为地方官还主持地方的学务，象征性地到县学讲课，主持三级童子试的第一级--县考。如果遇有灾害，则要及时申报，启动灾荒救助体系，得到上级的允许，开仓放粮，或者动员大户捐献。如果遇到大股盗贼，无论处境如何凶险，作为正印官都不能弃城而走，否则就是死罪，或守住城池，或者城破身亡，所谓守土有责。地方官的职责，再就是所谓的"劝农桑，敦风化"。虽然这种职责历代都被列在首位，不过实际上只有象征意义，没有严格的考核指标。不过，作为地方官，真正需要操心的事务，是应付上级检查，搞好与上下左右的关系，所以，官场应酬，也是基层政治的基本环节；在平常时节，税收指标是必须完成的，如果遇到灾害，完成不了，则相关的报告要做得早、做得好，关键跟上司要有良好的关系。至于案件的审理，破案率的高低，虽然也有额定指标，但关键是上报的材料要做好，文牍主义和形式主义是官僚制与生俱来的伴生病，只要把表面文章做好，又有良好的官场人缘，即使不官运亨通，也会太平无事。

第十章 转型的阵痛--晚清

第一节 清朝政治格局的转换

前面谈到过，清朝的政治格局一向有两个特点：一是满重汉轻，二是内重外轻。还在乾隆末年，这种格局所导致的清朝政府缺乏弹性，难以应付地方突发事件的弱点，已经在川、楚白莲教起义中暴露无遗。随着满人整体政治素质的下降，这种政治格局的弱点就更加突出。为了应付局面，在乾隆之后，为了利用汉人士大夫的力量，汉人官僚和士绅的地位已经有所提高，但从总体上看，清朝政治的这一格局，还没能有根本性的扭转。

根本性的转机来自于清朝崩盘的威胁。1851年起源于广西的太平天国农民起义，冲出广西后以暴风骤雨之势，席卷大半个中国。就当时而言，清朝政府崩溃的势头，比当年元朝政府还要来得快，如果不是起义农民领袖贪恋长江中下游地区的繁华，起义军内部又因争权夺利而出现内讧，很可能在很短的时间内，满人又会像当年的蒙古人一样，被赶回关外。

当然，太平天国没有全力北伐的失误，给了清朝政府一点喘息的机会，也给了汉人士绅选择的机会。本来，像这种王朝末世，地方上的士绅最关心的应该是自己家族和地方的利益，未见得会倾力效忠政府，加上太平天国以推翻异族统治相号召，理应当对于汉族知识分子更有吸引力才是。可是，太平天国起义，恰是以西方基督教的某些思想因素，糅杂了中国乡土意识拼凑成的拜上帝教为组织核心的。虽然在太平天国领导人洪秀全、杨秀清、冯云山一千人头脑里，西方基督教的思想没有多少，但他们创造的拜上帝教，却以强烈的反传统面目出现，兵锋所及，扫荡着一切中国固有的雅俗文化，儒释道概莫能外，至少从形式上，传统的三教

都受到了巨大冲击。而且，在农民式的禁欲主义指导下，太平天国实行打破家庭，分男营女营的政策，对中国社会产生了颠覆性冲击。从某种意义上说，确实有“铲孔孟，覆伦常”的意味。虽然洪秀全等人事实上并不可能真的抛弃儒家伦理，甚至对伦理和礼教的讲究比士大夫还要厉害，但他们起义的外在表现，却的确对士大夫们赖以生存意识和观念造成了难以接受的冲击。

对于中国士大夫而言，以儒家伦理为核心的文化是他们赖以存在的基石，虽然读书人都称皇帝为圣上，但实际上他们心目中的圣人只有一个，那就是孔子，孔子的确是中国意识形态意义上的教主。而以男女为中心的社会伦理网络，则是士大夫在农村社会生存的基本前提。如果以毁灭这两个命根子为代价，换取对一个政治势力的归附，对士大夫来说无论如何都是不可能的，即使归附，也是在武力胁迫下不得已的结果。这样的话，就不难理解，为什么曾国藩、胡林翼、左宗棠、李鸿章为代表一大批汉族士大夫，会毅然选择全力帮助清朝政府。这些人（包括大批在野的士绅）的选择，的确出于“卫道”的动机，不过更重要的是维护他们自己的命根子。在中国历史上，没有任何一场农民起义没有士绅的参与而能成气候的，太平天国当然也不例外。而尽管太平天国对读书人很优待，甚至自己开科取士，但始终没有什么像样的士大夫投身这个运动，少数几个进去的也很快就退出了。

汉族士大夫对太平天国的抵制和反抗，救了奄奄一息的清朝政府的命，也彻底改变了清朝延续 200 多年的政治格局。当清朝的政府军八旗和绿营根本不中用的时候，满人的王朝不得不将扑灭太平天国的希望寄托在还比较有战斗力的湘淮军头上。湘淮军实际上是曾、左、李这些汉人士大夫，为了自身命运，以及拯救清朝而建立的私人军队。这种私人军队从编制到训练跟八旗和绿营都有本质的不同，而且还及时地引进了西方的兵器和组织因素，因此最终替清朝政府扑灭了以太平天国为代表的遍地农民起义烽火。在这灭火过程中，原来士大夫的实学和理学都派上了用场。

太平天国之后，一大群以军功起家的汉族士大夫顺理成章地变成了封疆大吏。他们跟以往的督抚不一样，不仅自己手里有只听自己招呼的军队，而且通过在战争中形成的厘金制度，收取大量厘金，壮大了地方财政的腰包。厘金是在镇压太平天国过程中形成的一种特殊商税制度，据说是江南才子钱江的主意。所谓厘金就是对商品值百抽一，不仅施之行商，也施之坐商。厘金制度实行后，基本解决了像湘淮军这种原来没有国家编制的军队的开支问题。厘金制虽然是一种不好的商税制度，但是，毕竟解决了传统体制下长期没有解决的建立商业征税体制的问题。由于厘金没有固定的税额，不在户部控制的范围，所以成为地方督抚自己的财源。有兵有财之后，这些强势的督抚，对管辖地方的官员也有了更多的支配权。各省的司道官员，完全变成了督抚的属员，而府州县官则更是在督抚的掌控之下。虽然不能随意任命，但可以随意弹劾。可以说，太平天国之后的督抚，在兵、财和人事几方面，都有了从前想都不敢想的权力，原来内重外轻的局面倒了过来，变成了外重内轻。在历史上，人们称之为督抚专权的时代。

到 19 世纪 70 年代末，清朝政府的总收入，中央和地方总计为 6000 余万两白银，而厘金则达到 1800 万两，占 30% 左右。由此可见地方财政的分量。（[美] 费正清编：《剑桥中国晚清史》，554 页，北京，中国社会科学出版社，1985。）

太平天国之后的局面，清朝自己称为“中兴”，所谓的中兴名臣们，也是专权的督抚。中兴的最大标志，是中国开始了“自强运动”，即所谓的洋务运动。洋务运动是一场地方导向的现代

化运动。这些专权的督抚是运动的主导者。洋务运动的三部曲，军事现代化、军火工业现代化和工商业现代化，都是在曾、左、李为代表的地方督抚主持下进行的。在这些督抚控制的区域，一个个颇具规模的现代化企业破土而出，揭开了中国学习西方的第一篇章。虽然这些新兴的事业一开始都是衙门化模式，全然没有市场意识，而且也没有像日本那样，很快从官办走向商办，只走到官督商办的半途就停滞了，但毕竟是中国人自主接受西化的第一步，现代化成就虽然比起近邻日本来不算好，但在整个世界范围看，比较其他接受西化的民族和国度，还算不错。督抚们大力推动洋务运动，固然有富国强兵的初衷，却也不乏对自身权势的考虑。实际上，谁兴办起洋务事业，谁就可以争取到中央更多的财政支持，甚至截留关税也不会受到惩罚。所兴办的事业在某种程度上也成了兴办者自己的事业，往往能够极大地壮大自己的势力。左宗棠之于福州船政和福建海军，李鸿章之于北洋海军都是如此。由于兴办洋务，督抚可以设置更多的机构，大大小小的各种局和处出现了，这些机构不在朝廷编制之内，机构的兴废，官员的添设，完全操纵在督抚手里，地方督抚的行政权力因此得到了进一步扩张。

洋务事业极大地扩展了这些中兴名臣的权力，在晚清的绝大多数时间里，作为地方官员的督抚，对清朝的国防、外交等事务拥有很大的发言权，有时甚至主导相关政策的走向。最典型的莫过于李鸿章长期以直隶总督兼北洋大臣的身份，实际主管清朝的外交几十年，以至于他基本上不驻保定的直隶总督府，而多在天津的北洋大臣府邸，也好就近操控。

第二节 勇营制度和新式海军

湘淮军之所以能够兴起，最终打败太平军，其关键因素在于它们的制度优势。事实上，若以数量计，太平天国的军队，在数量上比湘淮军要多得多。1864 年在天京（南京）城下太平军和湘军的一场决战，太平军多至百万，而湘军不过 20 多万，然而结果却是太平军大败。湘淮军的编制，人称勇营制度，这是一种借鉴明代戚继光的戚家军模式组建起来的新军。这种军队虽然在形式上并不新，但由于引入了洋枪洋炮，淮军还引进了洋操，也有很大的改变。而中国的现代海军，是洋务运动的产物，是从武器装备到训练到编制规程都模仿西方的现代化军队，至少在制度上，已经看不出中国特色。

不过，需要特别指出的是，虽然旧的国家军队八旗和绿营已经不中用了，晚清大多数时间基本上是湘淮军在维持，但旧制军队却依然保留。所以，晚清的国家军队制度，实际上是一个杂乱的混合体。

1. 勇营制度

勇营成军的基本原则是“将必亲选，兵必自募”。曾国藩在组织湘军的时候，利用自己的门生网络，在最偏僻的乡村招募士兵。招兵原则跟戚继光一样，城市的市井之徒不要，兵痞不要，只招那些老实巴交的农民，而且这些农民往往跟招募他们的人有乡谊和亲缘关系。他的门生招到多少人，则组成多少人的单位，够一营则一营，够一哨则一哨，谁招的兵则谁当长官。

在当时，形成了一支人称“书生带乡农”的军队。李鸿章的淮军书生味要淡一些，但基本原则跟湘军大体一致。这样的军队每个单位的士兵只认得长官一人，唯自己长官马首是瞻，一旦长官战死，则整个单位的编制取消。而每个单位的长官又只服从他的直接长官，最后大家服从部队首长一人。整个湘军每个单位以亲缘和地缘为纽带，以长官为中心，荣辱与共，生死相关，因此凝聚力很强。这种军队，跟兵为国有、兵将不相知的八旗绿营有本质区别，实际上就是中国历史上出现过多次的私兵体制。好一点的像宋朝的岳家军、韩家军，明朝的戚家军，不好的像唐朝的藩镇。虽然有弊有利，但有一点是可以肯定的，就是在非常时期，这种私兵比较能打仗，在白刃相交的冷兵器时代尤其如此（与太平天国的战争，应该是冷热兵器的交替时期）。

湘军的编制，以营为基本单位。每营 500 余人，营有营官 1 人，每营由前后左右 4 哨组成，每哨 100 余人，哨有哨官 1 人，哨长 1 人。每哨由八队组成，每队 12 人左右，队有什长、伙勇各一。每营有亲兵六队，由营官直接管带。另外每营还配备夫役 180 余人。湘军的现代化程度不高，部队的装备刀矛和旧式抬枪、新式洋枪混合使用。营有劈山炮，但由亲兵队掌握。湘军骑兵的编制与步兵稍有不同，每营有前后左右中 5 哨，每哨有 5 棚，棚相当于步兵的队。这样的军队编制，一个最大好处就是，一旦采用西式武器，比较匹配。因为它跟西方军队的班、排、连、营的建制大体相当。淮军编制与湘军基本相同，但由于淮军地处江浙一带，得风气之先，又接收了华尔洋枪队，所以很快就用洋枪洋炮装备起来，而且请洋人教练，实行洋操，因而现代化程度大大超过湘军，战斗力也大大提高。左宗棠领导的左系湘军，也因为接管了常捷军的洋枪队而迅速现代化。

湘淮军一度在后来的战争历史上发挥了很大作用，至少晚清的内乱，基本上都是他们平定的。左系湘军甚至还远征新疆，讨平阿古柏叛乱，帮助清政府通过外交手段收回伊犁。但应该指出的是，湘淮军从本质上讲，还不是西式军队。正如罗尔纲所总结的，湘淮军以营为基础，营以下的建制跟西方军队还有几分相似，但营到军队的统领（司令）没有任何中间层次。这样的状况，很不利于大的战役的展开，当营的长官被提升为统领时，由于没有中间环节的锻炼，一般都不适应。况且，湘军大部分将领，对于新式武器往往不甚热心，更谈不上制度变革。淮军虽然很早就采用了西式操练，但一直练兵不练官。（参见罗尔纲：《晚清兵志》，第一卷，北京，中华书局，1997。）同时，朝廷为了鼓励湘淮军作战，在镇压太平天国以及后来的捻军等国内叛乱过程中，滥加官衔以资奖励，所以军中军官士兵，因功而升官者甚众，官衔为提督和总兵者比比皆是。由于国家武职官职有限，所以大多数人都不能得到实缺，所以有提督衔的往往只是一个千总或者把总，这样的军队，指挥起来显然有麻烦。关键是在湘淮军的层次，中国依然没有形成西式军事分类式编制，更没有形成军官团及其精神，湘淮军在起初的那点来自于乡土的锐气，加上士大夫智慧一度虽然可以压倒太平天国农民，但成军一久，过去军队的陋习就又感染了这支“新军”。到了甲午战前，虽然武器装备更新了多次，但湘淮军差不多都丧失了锐气，变得暮气沉沉。

2. 海军制度

晚清海军是中国现代化过程的明珠，是中国最先进的兵种。原本晚清拟建的海军有三支舰队。福建海军成军最早，但早在 1884 年即毁于中法战争。南洋海军一直就没有成气候，所以，真正意义上的现代海军，只有北洋一支。北洋海军到甲午战争前，共有军舰 28 艘。其中定远和镇远两艘装甲巨舰，排水量 7

000 多吨，装备有 305 毫米口径的巨炮，装甲之厚足以抵挡那个时代任何大炮的轰击，总排水量 4 万吨（参见姜鸣：《龙旗飘扬的舰队--中国近代海军兴衰史》，128~129、278 页，北京，三联书店，2002。），在亚洲居第一位。北洋海军的组成人员，也集中了当年留学英国的大多数人才，加上中国自己海军学校的毕业生，是当时中国西化程度最高的一支军队。

展现中国海军制度面貌的《北洋海军章程》，基本上是参照英国海军拟订的，在当时，是中国最西方化的军队制度模本。学习的眼光和目标，都相当远大，甚至比当时的日本还要走得远一点，北洋海军大体上就是按照这个章程组建的。

海军制度分为军官和士兵两个系列。军官分为战官和艺官，战官指指挥战斗的军事指挥员，分为管带（舰长）、大副、二副、三副；艺官是指军舰上的技术军官，即各舰的管轮官。原来绿营的军官职衔，如提督、总兵、副将、参将直至外委的头衔还保留，但其意义更类似于西方的军衔，只有提督和左右两翼总兵才有具体的职务上的意义，相当于舰队司令和副司令。值得一提的是，海军章程还规定，海军军官一律由海军学校毕业生担任，是近代中国第一个有学历要求的军队制度。

士兵分为水手、炮目和当差兵匠三种，还有预备兵练勇。练勇、水手和炮目各分三等，依次递升。三等水手由一等练勇升任，三等炮目由一等水手升任。兵匠是技术兵种，非经过专门学习不能充任。在士兵和军官之间，还设置了弁目，即西方的军士，凡水手长和炮弁都是这个级别。

新建的海军装备不可谓不先进，制度不可谓不完备，但这支中国最先进、最豪华的军队，还是不可避免地走向衰败。更可悲的是，从国外留学归来的海军将领，也逐渐沾染上了旧军队的陋习，有章不遵，有令不行。军队的训练，在跟原来的英国总教习琅威理闹翻之后，日益流于形式，变成了好看、不中用的“花架子”。在甲午战争前，日本间谍发现中国舰艇上的水兵，居然在大炮上晾衣服。所以他们在报告中，认为中日如果开战，中国必败。

第三节 总理衙门和总税务司

传统中国政府由于其天下观的缘故，没有现代的世界意识，因为政府没有外交概念，自然也就不会设置办理外交的部门。清朝对于朝贡各国，限定在广州一城，由两广总督负责接待，然后由两广总督派人护送到礼部，再由礼部负责招待，安排朝觐之事。朝觐完之后，再原路返回。只有朝鲜一国，可以从东北进京，直接到礼部。西北方面，则由理藩院直接负责接待。所有礼部和理藩院接待的国家使节，都必须承认一个前提，就是清朝皇帝是天下共主，因此朝觐的时候，所有使节都必须向皇帝行三跪九叩的大礼。只有俄罗斯例外。礼部负责对外事务其实是一个象征，就是说，在对外关系上，中国维持的是一个礼制体系，凡是遵王化的人（接受教化）才能进入到这个体系来，否则就不要来，眼不见为净。早在 18 世纪末，英国马戛尔尼使团来华，要求建立平等的通商外交关系，虽然由于特殊原因，乾隆还是接见了不肯下跪的英国人，但是依然要求人家自行纳入朝贡体系，决不肯建立平等的外交和商务关系，

结果双方不欢而散。在西方强行打开中国大门之前，西方国家只有葡萄牙的使节按照藩属之礼见过中国皇帝，其他国家派来广州的代表，由于不肯对两广总督施礼，实际上大多数来往文书都由十三行代为递交。对外贸易，只限于特定的港口，最终只有广州一口开放。但所有贸易都必须通过官方指定的商行（人称十三行）进行。

鸦片战争之后，中国已经开始了被西方强行纳入资本主义世界体系的过程，但吃了败仗签了城下之盟的清政府，却硬是不肯承认这个已经压到头上的世界体系。虽然开放了五口通商，却明里暗里通过地方官对通商设置障碍，不许民众购买西方货物；在体制上，依然把与西方的关系，限制在地方层面上，坚持让两广总督负责五口通商事宜（后改为两江总督），而且没有外交意识，硬是将与外国的关系定在通商上，对国门开放以来到来的诸多问题视而不见。第二次鸦片战争，英国和法国联手，再一次强迫清政府进一步开放国土。这一次，他们安心要让中国人不仅从实质而且从形式上也必须承认这个世界体系。但是，清朝的咸丰皇帝宁肯多赔款，多开放口岸，也不肯让外国使节驻节北京。他可以容忍英国人占领广州，并在广州建立一个傀儡政府，实际控制广州许多年，但却无法容忍在北京城里有一个不向他下跪的人存在。由于咸丰的执拗，战争升级了，北京被英法联军占领，清朝皇帝的别墅圆明园被抢掠焚毁。

在接下来的谈判和妥协中，外国使节驻京的条件清朝不得不接受。由于英国人和法国人坚持不肯跟礼部和理藩院打交道，一个全然不同于以往政府部门的机构诞生了，这就是“总理各国事务衙门”，简称总理衙门或者总署。在外国人眼里，这个机构就是中国的外交部，然而，在中国人自己的想象中，它只是一个临时机关，一旦有可能，就把它撤销，而且，在衙门的名称上，还保留着文化上的自大，貌似“总理”人家各国的事务，以此求得心理平衡。

由于开始设置的时候就有临时的打算，所以，总理衙门的机构和人员安排，模仿军机处，设总理大臣和总理章京，所有人员均从各个部门临时抽调，让他们做兼职。总理大臣分为三等，首席曰管理大臣，由王大臣兼任；其次曰大臣，以军机大臣兼任；再次曰大臣上行走。内阁大学士和六部堂官，甚至地方大员都可以兼任总理大臣，有到任视事的，也有挂名的。总理大臣没有定员，多的时候有十几个。总理章京也分等级，有总办章京、帮办章京、章京、额外章京，额外章京中有 8 人是由军机处章京兼的。

虽然在清朝政府视线里，总理衙门是个临时机构，但自总理衙门成立（1861 年 1 月）之日起，跟洋人打交道就成为中国政治的主题之一。随着中国卷入世界体系的程度日益加深，总理衙门不但没有撤销的可能，反而管理的事务越来越多，机构越来越庞大。凡诸外交、通商贸易、海关税收、国防、海防、航运、铁路、邮电、开矿以及涉及西方的宗教事务等等都归总理衙门管，就是说，凡是沾点洋人、洋务边儿的事情，都归总理衙门负责管理。总理衙门很快就超越六部之上，变成了另一个军机处。事实上，如果军机大臣不兼任总理大臣，那么等于权力小了一多半。在总理衙门存在的多数时间里，总理衙门最高负责人管理大臣，都是由军机处首席军机大臣奕訢兼任的，其他军机大臣一般也兼总理衙门大臣。总理衙门还有两个有业务关系的大臣，即直隶总督兼任的北洋通商大臣和两江总督兼任的南洋通商大臣，都是地方大员。

英国公使威妥玛曾在使华日记中对总理衙门办交涉有如下记述：

中国总理衙门其规矩与欧洲各国之外交部迥然不同，凡各国使臣至总理衙门，必具酒果，王

大臣以次陪客同坐，一若以饮食为交涉之要务也者。又中国虽事权不归一，然大臣仍不敢各抒己见，每使臣发一议论，则各人以目相视，大臣视亲王、新入署之大臣又视旧在署之大臣，若王一发言，则各人轰然响应，亦莫非是言。若亲王不言，诸大臣必不敢先言也。一日余至署，诸人相顾无敢先发一语，余不复能耐，乃先发言曰："今日天气甚好。"而诸人尚不敢言，惟沈君某者，似觉不可复默，乃首答曰："今日天气果好。"于是王大臣莫不曰："今日天气果好。"不啻如犬之吠影吠声云。

总理衙门下设各个股，分管外交和洋务等事项。其中英国股负责英国和奥斯马加（奥地利）两国的交涉事务，还负责掌管与各国的通商关税事务。法国股负责法国、荷兰、日斯巴尼亚（西班牙）、巴西等国的交涉事务，兼管在华基督教和招募华工事宜。俄国股负责俄罗斯、日本两国的交涉事务，并管理陆路的通商、边防和划界等事宜。美国股负责美国、德国、秘鲁、意大利、瑞典、挪威、比利时、丹麦、葡萄牙等国的交涉事务，并兼管参加各国公会，如博览会、保护华工等事宜。除了以上类似外国外交部的职能部门外，总理衙门还设有海防股，所管的事务包罗万象，所有的洋务事业均由其管理。附属机构有负责杂务的司务厅和清档房、电报处。此外，总理衙门还有一个重要职能，就是选派驻外使节。自 1875 年起，中国开始陆续向与中国有外交关系的国家派出常驻使节，一般是侍郎衔，而且待遇十分优厚，虽然开始的时候往往几个国家派一个使节，但毕竟标志着中国政府走向了世界，认同了世界体系。

当清朝政府决定要向西方派遣常驻使节的时候，在满朝文武中，居然找不到一个乐意出国的人。尽管使节的官衔相当高，待遇也十分优厚，几乎可以随意报销自己的开支。最后还是代理过广东巡抚的郭嵩焘出头，才解决了这个问题。然而，朝廷却对这个以讲洋务闻名的官员放心不下，于是另派一个级别低得多，主要是为了捞点好处的顽固派官僚刘锡鸿做郭的副使，到了英国之后，刘的使命就是天天就郭的行踪向朝廷打小报告。连郭参观英国炮台，因风大披了一件英国人大衣，都被视为有失国体。最后，深受西方尊敬的郭嵩焘被迫卸职回国，从此赋闲在家。回乡的时候，家乡湖南到处有人张贴揭贴，骂郭是卖国贼。

总理衙门虽然是一个新机构，办理的是外交和洋务事业，但很快就染上了旧机构办事拖沓、推诿和暮气沉沉的陋习，跟旧机构一样缺乏效率。

张元济先生曾经做过总理衙门章京。在戊戌维新期间，有一天他到总理衙门的事务厅办事，偶尔翻了一下文件，发现有一封俄皇尼古拉二世给光绪皇帝的电报，已经在事务厅里搁了两天，既没有人翻译，也没有人汇报。最后还是张元济找人翻译了，上报上去。

总理衙门的附属机构比较著名的有同文馆。这是一个清政府办的语言学校，专门学习外语，为政府提供外语人才。同文馆由总理大臣中的一人代管，主要事务由提调和帮提调办理，提调和帮提调由总署中的资深章京选充。同文馆下设英、法、俄、德四馆，开始只教外语，后来添设西方科学及法政方面的课程。同文馆学制分为三年和五年两种，大部分教师从国外聘请。同文馆开始招生时对象只限于满人，而且希望举人进士进馆学习，但是，由于顽固派阻挠和反对，加上京城风气不开，结果是举人进士根本没有来报考的，只有那些实在贫穷的满人子弟才乐意进来学习。他们主要是冲着馆内优厚的津贴和吃住待遇来的，加上学校开办后，由于清廷的官僚作风，几乎没有请到什么像样的外国教师，学务管理也一塌糊涂，结果这个学校几乎没有出过什么像样的人才。

跟总理衙门相关的，还有一个机构必须提到，那就是总税务司。中国原来只有广州一地可以进出口，所以只设粤海关一个小机构，由内务府直接管理，收入归皇家。五口通商之后，海关税收被提上日程，但当时中国对通行于西方的关税制度和征收方式不了解。几经周折之后，咸丰四年（1854 年），在上海成立江汉关，中国人担任司税，请西方人帮同办理。咸丰八年（1858 年）该机构扩大为税务司，直接让西方人担任正副税务司。接下来，总理衙门成立后设立总税务司，算是总理衙门的附属机构。最初设在上海，在第一任总税务司李泰国去职后不久（1865 年），迁到了北京。

总税务司负责全国的海关税收和海关的行政事务。设正副总税务司各一人，均由英国人担任。正副总税务司之下，设税务司 4 人，副税务司 6 人。其组织结构分为五科三处，即总务、机要、统计、汉文、铨叙五科。铨叙相当于人事科，负责内部的人员升迁，汉文科负责草拟对清政府的报告，处理与政府的往来文书。三处是内债基金处、造册处和设于伦敦的驻外办事处。

总税务司下辖各个海关，每个海关设税务司和副税务司，机构有总务、秘书、会计、监察、查验五科。在习惯上分为内班、外班和海班，分管征税业务、检查和缉私。

总税务司和各个海关，科处主任以上的官员均由洋员担任，汉人最高只能当到帮办（类似于主管），各个海关虽然也设有汉人的税务监督，但往往无事可做。总税务司的人员升迁、组织调整，清政府一般不能过问，基本上是一个国中之国。

英国人赫德担任总税务司达 40 多年，跟朝中诸多大员，如奕訢、文祥、李鸿章等人关系甚深。他不仅负责总税务司工作，还经常参与中国的洋务和海防事业，实际上等于是清朝政府的外籍顾问。总税务司虽然等于是个承包给西方人的政府机构，尽管有很多的问题，但成立以来的成就还是非常可观的。此前，中国的财政收入主要是田赋，海关税收只是一个微不足道的数目，然而，到了 1885 年，海关关税收入已经达到 1450 万两，占政府的财政收入的 20% 强。许多中国的新兴事业，诸如海军的兴办、新式教育和洋务工业都得到关税的支持。（参见〔美〕费正清编：《剑桥中国晚清史》，553～554 页。）

总的说来，虽然总理衙门是中国第一个新式的行政机构，但旧式的官场陋习很快就浸润其中，办事拖沓、推诿的毛病日见其重，只是因为总是要跟洋人打交道，在外国人的逼迫和催促下，往往不得不提高一点效率。

第四节 戊戌维新变革的制度意义

1. 戊戌前的政治格局

1894 年的中日甲午战争是一个转折。中日这两个后现代化国家，各自学习西方的成就在直接较量中得到了检验。残酷的现实让中国人意识到这个事实，一个一向为中国人瞧不起的小

小島夷，居然就是因为学习西方学得比中国好，就打败了中国人，而且让中国人败得非常之惨。花上千万两银子堆起来的北洋海军灰飞烟灭，战前国人颇为引以为豪的湘军和淮军也是一败再败，连一场像样的小胜仗都没有，害得李鸿章在马关谈判中连起码的还价资本都没有。

当然，更为刺激中国人的，从此以后，中国有了一个能够将自己打得一败涂地的紧邻，而且这个紧邻对灭亡中国非常有兴趣。自从日本将中国打败，拿中国作为上升的垫脚石之后，中日之间的差距就越拉越大。甲午之战，不仅让中国付出了有史以来最大的一笔赔款，而且吞掉了边界基本定型后的两大块国土（其中的辽东经三国干涉后，由清朝政府赎回），也就是说，甲午战争让中国人真切感受到了亡国的危险，从西方只要利益、不要国土的梦幻中醒了过来。

人们公认，甲午战争是中国士大夫普遍觉醒的转折。这个转折促进了学习西方和日本的热潮的到来，要求变革的呼声日见其高，其中声音最响的是来自广东的一群士大夫，他们的代表人物为康有为和梁启超。不过，讲求西学呼吁变法的人们实际上并不只有这群人，在北京，在东南沿海，这样的士大夫还有很多。使变法成为潮流，最后影响到中枢，应该是这些人共同努力的结果。

面对亡国的威胁，清朝最高统治者不可能无动于衷。事实上，甲午战争后，无论是光绪帝还是西太后，都感到了亡国的危机，也意识到了变革的必要性（光绪的态度已是众所周知，其实西太后当时也多次表示，冯桂芬的《校邠庐抗议》写得好）。清朝皇室传统的责任感，不仅作为皇帝光绪有，作为太后的那拉氏也有。当然，具体怎么变，他们并不清楚。我们应该承认，尽管国家危亡，但不愿意变法的人还相当多，中国历史上，从来就不缺乏因循苟安之辈，一个王朝到了晚年，这种人就更多。不过，到了这个时候，这些人已经不能像 19 世纪 60 年代那样推出自己的领袖，甚至连像样一点的反对变革的说辞也拿不出来了。

当时的中国可以说是百弊丛生，太平天国之后的地方导向的改革，虽然使中国出现了某些新的因素，但没有使中国出现新的中产阶级，更没有触动旧的政治体制，反而因新旧转换导致体制上的摩擦和裂痕，旧官僚系统的状况不但没有因改革而改善，反而更加恶化。卖官鬻爵已经制度化，人们在买官之后，还要买缺，买了缺之后，还要买排队的位置。一个官缺，至少有几十甚至成百上千个人在候补。买官的钱，只有少量归入国库，其余的都被当事者中饱私囊。作为维护王朝统治的核心制度，科举制也已经退化，不再能胜任官僚制选才和更新的需要。经济状况也是如此，原来的官督商的工商业，日益暴露出官方干预的弊病，经营逐步恶化。对日巨额赔款，又使中国背上了数额庞大的国际资本的高利贷。可以说，中国已经到了一个非改不可的关头，然而改革的条件却相当不好。

不仅如此，当时中国的变革，还存在着一个巨大的隐忧，就是最高权力的二元结构。西太后是中国的实际统治者，已经牢牢把握最高权力 35 年。但是，她的掌权不具有充分的合法性，只是因为伦理结构和体制之间不可避免的缝隙，才使得一个女人变成了中国事实上的皇帝。为了继续做这个事实上的皇帝，在她亲生儿子同治死的时候，她居然甘冒家族之大不韪，不为同治立嗣，选择了与同治平辈，年仅 4 岁的光绪作为养子继任皇帝，为的就是能够继续垂帘听政。但是，这种举动，还是引发了一场政坛风波，一个昔日的言官吴可溥竟然以死相谏，西太后费了很大力气，才平息了这场风波。然而随着光绪的长大成人，朝廷上下，要她归政的压力越来越大。光绪 1889 年亲政之后，不仅朝廷舆论，甚至连懦弱的光绪自己，也指望着早日执掌大权。可是，尽管住进了颐和园，西太后却并没有放弃权力，依然在遥控朝

政。结果，甲午战争的失败，人们批评的矛头也依然指向西太后。不仅言官说三道四，就连举足轻重的地方大员刘坤一觐见时，也委婉地批评她不该信任宦官。

在这种情形下，西太后只能再放一点手，一任光绪在前台执政，包括主持变法。后台的西太后虽然把握着最高权力，可是光绪毕竟是合法的统治者，所缺乏的只是经验和事功。如果变法成功，那么光绪所缺少的就自然得到了补足，而西太后再继续控制权力的可能性就会丧失。

在传统政治结构里，权力是使政治人保持鲜活的春药，在中国历史上，罕有在世的皇帝肯放弃权力和平移交的人，凡是做太上皇的，不是被逼无奈，就是名让实不让。西太后实际上等于是一个做了 35 年的皇帝，让她在有生之年放弃权力，在传统政治的视野里，的确是件难事。西太后虽然是个精明而且擅长权术的统治者，但毕竟受教育不多，她的知识基本上是她所喜欢的民间戏剧给予的。她不仅有一般富贵女人所有的恶习，贪求功利，而且眼界狭窄，只有粗鄙的戏剧意识，所以，指望她在清朝政治的转折中有更好的表现，应该属于意外之想。

不幸的是，中国第一次自上而下的中央变法，就发生在这样扭曲的政治格局之下。

2. 变法的制度意义

戊戌变法期间真正变制内容其实并不多，大体上，我们可以将变法百日内所推行的变革内容分为这样几类，一是机构裁并。在中央，是将原本就属于机构阑尾的各个监、寺如詹事府、太仆寺之类的机构裁撤。在地方，则是将本来就没有什么用处的漕运、河道总督裁撤，把与督抚同城的巡抚裁撤。二是奖励民间发展资本主义工商业，打破了原来对民间工商业的政策限制。三是以新的行政思路，修改各个中央机关的办事规则。四是广开言路，鼓励臣民直接上书给皇帝，突破了原来只有四品官才有资格给皇帝直接上书的限制。五是教育改革，设立京师大学堂，第一次在京城设立国立西式最高学府，与从前的同文馆有本质不同。同时，鼓励民间兴办新式学校。六是科举改革，废除八股文，改试策论。最后一项也许是变法中影响最大的举措，牵扯到最广大的农村知识分子的利益。然而就是这样足够温和的改革，也在某些既得利益集团中引起了强烈反应。机构的裁并，尤其是河督和漕督衙门的裁撤，使得一大批借此谋生的旗人丧失了牟利之所，激发了旗下政治中最为恶劣的风潮，而本来就不甘心失去权力的西太后，在旗人的哭诉和鼓动下，对变法日益反感。

从表面上看，戊戌变法跟传统意义上任何一次规模较大的变法似乎没有什么不同，尤其是其中的官制变革，实际上都是清朝政府早就应该改而没有改的，即使最为“激进”的废八股之举，也是士林舆论呼吁了多年的，人们早就有思想准备。这种变革，按说没有突破西太后的底线，就是国内大多数偏于保守的士大夫，也是能够接受的。真正令西太后不能容忍的是变法过程中出现的另外两个因素。

首先，令西太后周身不快的是光绪的另起炉灶之举，即所谓开懋勤殿和设立制度局。西太后明白，虽然这些新设的机构名义上只管改革，但倘若真的设置了，就等于另立军机处，原有的机构就会被架空。旧系统是她的，新系统是光绪的，只有通过旧系统她才能够从中驾驭，如果新的取代了旧的，自然也就意味着她对朝政的控制不复存在。加上光绪借口阻拦臣民上书，未经她首肯撤掉了礼部六堂官的职，在军机处掺沙子似的加上四小军机，因此西太后有理由认为，光绪的夺权行动已经提前到来了。

其次，虽然变法动静并不大，但朝野上下的维新派所造的变革声势可不小。虽然朝中变法连行政改革都谈不上，但《时务报》关于开议会的呼声已经甚嚣尘上，让士大夫家喻户晓了。一些易服剪发的社会变革议论，康有为自命圣人的托古改制的舆论鼓噪，都过分地刺激了保守士人和朝官的神经。不过真正让西太后感到愤怒的是这些变法舆论制造者们卖力的扬帝抑后的鼓噪。康有为等人当时对政治有一种从传统继承下来的道德惯性，把变法的希望，全数压在并没有实权的光绪头上，屡屡建议光绪“乾纲独断”，明显要排斥女主当政，结果是越发刺激了权欲甚重的西太后。

其实，真正令变法迅速失败的，还是那不幸的帝后二元权力结构。只要西太后不肯放弃权力，而且又无法直接主导变法，那么变法的失败就是不可避免的。只不过失败的形式可能会有所不同罢了。变法最终以激烈暴力对峙的形式失败，西太后发动政变，事实上对于清朝和西太后本人都是一个悲剧，戊戌政变的结果，使得西太后和朝廷政策不可避免地而后转，趋向反动。一连串向后转的大动作，不仅违背了原先现代化的初衷，而且不可避免地与西方列强发生冲突。在手里没有多少牌可以与西方对抗的情况下，最后竟然利用义和团的迷信与西方对抗，围攻使馆，与列强宣战，无端地使国家陷入更大的灾难之中。

当然，戊戌维新对于中国制度变革并非没有意义。从旧营垒中分裂出来的士大夫，经过几年办报、结社和办学的经历，毕竟在中国第一次演练了西方政治的某些过程，也经过了一场前所未有的思想启蒙。他们第一次知道了什么叫做开会，什么叫做表决，什么叫做议案。康梁维新，虽然没有战胜中国顽固势力，但却在思想上启蒙了千千万万青年知识分子，使他们变成了思想上的康党。戊戌后的反动虽然黑云压城，但向往变革却成为此后的潮流，任谁也阻拦不了。只是，经过戊戌政变和庚子年的反动后，不仅中国自我改革的政治经济环境变得过于恶劣，而且清朝政府经此反复，犯下大错，历史留给朝廷的合法性空间也很小了。

第五节 清朝的新政

自 1903 年开始的清朝新政，是清朝历史上最后一次，也是规模最大的一次自上而下的制度变革。新政之所以能够推行，现实原因是西方国家与清政府达成的妥协，以承认西太后的统治，换取中国全面的屈服与开放，而首先是中国政府机构与西方接轨。于是，总理衙门改为外务部，成为中国政府改革的先声，随后，政府改革一点点地并不是很有序地推行，直至 1903 年全面展开。其实，改革的更深一层动因还是来自中国内部，戊戌的使命依然需要完成。事实上，新政改革，在开始的时候基本上是依照戊戌的方案，从学俄学日入手。但是，西太后照抄戊戌方案，却坚决不给戊戌变法平反，中国 20 世纪最初也是最后一次和平的改革，就在这样一种别扭的政治空气中拉开了大幕。

一、新政的中央政府机构改革

庚子以后，首先改革的机构是总理衙门。八国联军侵占了北京、清朝政府全面妥协之后，西方列强自然觉得对中国有了半个主子的资格，可以理直气壮地对清政府发号施令了。他们早

就不满意清朝外交机构暗含“天下中心”的自我感觉，竟然想“总理”中国的事务，于是，在“议和”尚在进行之际，就提出要求清政府将总理衙门改为外务部，各国公使的联合照会，甚至非常具体地规定外务部的地位必须排在六部之前，而且管部大臣必须由近支王公担任，部尚书必有一人是军机大臣，侍郎必有一人懂外语。由于中国已经没有了跟西方讨价还价的资本，尽管这些要求看起来很蛮横，但是，后来在外务部组建时，基本上都落实了。

改组之后的外务部，设四司、一厅、五处。四司为：和会司，负责安排各国使节觐见，派遣使节，以及本部官员的升迁考核；考工司，负责原来总理衙门的各种实业性的洋务，包括铁路、开矿、机器制造、军火和船政等等；榷算司，负责本部开支，关税监督，对外借还款，以及货币邮政等项事宜；庶务司，负责防务、边界，传教以及外国人的保护。一厅是司务厅，负责往来文书以及一切杂务。五处分别是俄、德、法、英、日处，分别负责办理与五国的交涉事务。改组后的外务部跟总理衙门职掌完全一样，只是机构正式化了，与其他六部机构大体相近，属官也跟六部一样，设郎中、员外郎和主事，变成了清朝政府的正式机关。显然，这样的外务部，跟西方国家的外交部门，还是不甚相同，并没有在实质上走上现代行政轨道。

1903 年，改革正式拉开大幕。从 1903 年 7 月到 1905 年 4 月，清政府相继添设了商部、巡警部、学部、和财政、练兵、税务三个处，开始以新机构的添置，逐步为取代旧机构做准备。其中商部相当于现代国家的工商部；巡警部标志着中国开始有了警察，相当于民政和警务部；学部即教育部。财政处，虽然叫处，但并不意味着级别就低，设置这个机构为的是逐渐取代户部；练兵处是清朝统一筹划办理编练新军的机构，等于是后来的陆军部的前身；税务处的设置，标志着清政府不再将洋务统归外事机构管理，成立独立的管理全国税收的部门。

1906 年 7 月，以载泽为首的考察各国政治的五大臣回国后，清朝中央政府的改革进入了整体改革阶段。原先没有用的旧衙门已经相继裁撤，比如詹事府，通政使司，太常、光禄、鸿胪三寺。内阁、军机处、外务部、吏部和学部不动，其余旧有六部体系与新设的商部、巡警部、财政等处一并打乱重组。其机构设置如下：

1. 外务部

机构基本与前述相同。

2. 度支部

度支部即现代意义上的财政部，由原来户部和财政处合并而成。下设两厅、十司和一个金银库，设尚书一人，左右侍郎、左右丞和左右参议各一。各个厅司依然设郎中、员外郎、主事。1908 年成立责任内阁的时候，原来的尚书改为大臣，侍郎为副大臣。度支部的附属机构有大清银行、造币总厂、宝泉局、崇文门税关、仓场总督衙门等。

3. 民政部

民政部是由巡警部改设的，是完全意义上的新式机构。负责地方行政、警察和卫生诸事务。长官设置和属官与度支部基本相同，机构有两厅五司，只是民政部候补和额外官员比较多，超过正式官员。

4. 陆军部

陆军部是由兵部和练兵处合并而成，原来的闲置衙门太仆寺也一并并入。长官设置与度支部同，有两厅十司。陆军部有大量专业技术官员，占正式官员的半数以上，同时，候补官员也非常多，比正式官员多一半。陆军部还附设海军处和军谘处，1910年，海军处独立成为海军部，军谘处也于1909年独立，1911年改为军谘府，负责全国军政筹划和全国疆域测量和地图绘制。

5. 法部

法部由原来的刑部改建，机构与职掌基本相当。由于新政开始改造旧的法律体系，所以另设修订法律馆，由法部负责人兼管。另外，在北京模仿西方司法体系建立的初等与高等检察厅和审判厅，也一并附属于法部。

6. 农工商部

由原来的工部部分机构和后来的商部合并而成，有四司。

7. 邮传部

这又是一个完全新式的部门，负责邮政和交通，有两厅四司。附属机构有邮政总局、铁路总局、电政总局、电话局、交通银行等。

8. 学部

学部依然维持1905年的建制，此时负担着在科举制废除之后新旧教育体系转型的任务。

9. 吏部

吏部依然维持，但内部机构和长官设置与其他部相同，1911年，吏部取消，分设承宣厅、制诰局和叙官局。

10. 礼部

礼部在这次改革中依然维持，但职掌已经被学部拿去大半。1911年礼部取消，改为典礼院。

此外，原来的大理寺改为大理院，定性为司法终审机关。理藩院改为理藩部，职掌依旧，只是将原来负责的部分外交事务移交外务部管辖。1911年另设统计局，作为内阁直属机关。

经过这次改制，中央行政机构由原来的六部和各个监寺，变为外务、吏、民政、度支、礼、学、陆军、法、农工商、邮传、理藩、大理12个部院，基本上有了现代行政的形式。无论是新建各部还是原来的部，不仅长官配属已经打破了原来的满汉双轨、多头负责的格局，而且内部机构也按照现代行政要求进行了改造。当然，改革还存在很大的局限性，原来机构的冗员依然保留，使得新机构效率大打折扣，机构设置还存在相当多的旧痕迹，礼部一直被保

持，而且将原来没有什么用处的太常、光禄和鸿胪寺并入，直到清朝灭亡那年，才被革掉。

清朝新政，新组建的各部，如外务、邮传、农工，其组织皆采用新法，经费充裕，人才多，为京官所羡慕，其得上峰赏拔居要津者，大抵皆东西洋留学生。（徐珂：《清稗类钞》第三册）

宣统三年（1911年）四月，作为立宪的前奏，清朝政府成立责任内阁，设总理大臣、协理大臣和国务大臣，国务大臣由各部大臣担任，与总理、协理一道组成内阁。内阁成立后，原来的各部隶属于内阁，原来的内阁、军机处被撤销，但又成立了弼德院，作为皇帝的顾问机关，弼德院的成员可以参与机密，与内阁共议大政。成立责任内阁原本是政治上的一种进步，但由于当时把持政权的满族亲贵担心大权旁落，13人的内阁成员，满族占了9名，其中皇族有5人之多，而且都在要津，结果反而失掉了人心，加速了清朝的覆灭。

二、新政的地方官制改革

在新政期间，清朝的地方官制变动不大，总的说来只有三处：一是将学政改为提学使，设置提学使司，负责各省的教育改革与新式学校的行政管理。提学使司从原来学政相当简练的随从，变成一个具有六个科的庞大衙门。另外还设立学务公所，由当地绅士充任议长和议员，参与当地的学务。二是将按察使司改为提法使司，作为一省的司法行政机关。另设高等、地方和初级审判厅，负责司法审理，各级审判厅接受提法使司领导（由于人才缺乏，实际上终清之世，地方三级审判体制并没有真正确立）。三是增设巡警、劝业两道，前者负责办理地方警务，后者负责促进地方的工商业发展。实际上，前者等于是民政部警察部门的地方机构，后者等于是农工商部的下属机构。两道的机构设置和职掌都与原来的分巡道不同，类似于省级的司。除了这两道之外，撤除原来所有的分巡道，使得原来已经成为一级行政架构的道，基本上完成了历史使命。

作为地方改制的试点地方，东三省还设置了交涉使司、民政使司、度支使司，先后为一些省份效法。

三、新政的选官及学校制度的改革

自庚子之后，原来融选官和教育制度为一体的科举制度就面临改革。首先是考试内容废八股改策论，开经济特科。1905年清政府又进一步废除科举制，以从中央到地方的三级新式学堂的教育体系取而代之。在新政的改革思路里，依然没能将按现代社会原理本来不属于一回事的选官和教育制度分开。于是，在改革者和广大的士子眼里，大学生相当于过去的进士，中学生相当于举人，而小学生则相当于秀才。科举废除之后，各地公办和私立的新式学堂纷纷建立。由于当时的中国新式人才缺乏，大学层次的教育还谈不上（即使是京师大学堂，充其量不过是专科水平），中学质量高的也不多，而且各种学堂程度不一，水平相差甚远。可以说，在新政维持期间，中国的新式教育主要是在原来的士和准士阶层普及了一下西式的基础教育。

小学本是针对儿童的教育，但是在新政期间，几乎没有适龄儿童进小学堂，小学学生基本上都是原来科举体制的童生。郭沫若14岁进新式小学，居然是他那一一年级年龄最小的一个，同学都是20岁—30岁甚至更大的成年人。

改革的结果，是在中国基本结束了传统的旧教育体制，新式教育体制从此得以确立。虽然在新旧体制的转换和衔接上，还存在着太多问题，但毕竟开始了中国教育面向社会而不仅仅面向官场的时代。但从制度变迁的角度看，这场改革对于制度的平稳过渡却害处极大，如同倒脏水的时候连小宝宝一并倒掉了，学校的改革连带选官制度也被废除，后果相当严重，旧制度中联系普通士人与朝廷的纽带和阶梯中断了，原来以官方为核心的士绅金字塔趋于瓦解。而新的教育体系，不仅目的与选官要求不尽符合，而且也没有选官所要求的严整程序，所以，改革后在官吏选拔方面，陷入了混乱局面，极大地削弱了士人对朝廷的依附性。在传统和现代的转型时期，极大地突出和暴露了转折中的裂痕。

四、新政的宪政与地方自治

新政从官制改革走到宪政改革，是革命党人在外施加压力和势力更大的立宪党人大力推动的结果。五大臣出国考察政治回来之后，西太后相信了大臣们实行立宪政体并不会损害清朝皇族利益的说辞，下决心实行立宪。1906年和1907年两次下诏，宣布“预备立宪”。与此同时，在1907年夏，在中央成立资政院，在地方各省成立谘议局，作为成立议会前的过渡。

1. 资政院

资政院设总裁二人（1910年开院时减为一人），副总裁二人，属于政府官员，由皇帝任命。总裁和副总裁在资政院开会期间，担任正副议长。资政院共有议员200人，其中的一半由皇帝钦定。包括宗室王公16人，满汉世爵12人，外藩王公14人，宗室觉罗6人，各部院官员32人，最后还有“硕学通儒”即著名学者10人和“纳税多额者”即著名工商业者10人。另一半从各省谘议局议员中选举产生，再经各省督抚审定确认，资政院议员任期3年，任满后一次性改选。

资政院多少还有官府衙门的意味，至少，清朝政府当它是一种特殊的政府机关，正副议长和一半的议员，均由皇帝任命，其中正议长的资格，跟政府重要的部一样，须由王公大臣担任。但是，资政院毕竟是当时中国国内立宪运动的一个果实，根据资政院的章程和它成立后的实践来看，它已经部分具备了议会的功能。按资政院章程，资政院可以讨论国家的预算，制定税法，公债的发行，各种法令的制定，以及各种皇帝认为应该讨论的问题。资政院议决的事情，如果行政部门认可，则通过皇帝下发成为法令；如果行政部门不认可，则交还资政院重议，如果资政院依然坚持原议，则提交皇帝裁决。此时的资政院，已经基本接近日本明治以后的议会。在资政院总共召开的两次会议中，通过了不少让朝廷为难的议案。比如速开国会案、成立责任内阁案、弹劾军机大臣案、赦免戊戌志士和革命党人案等等，几乎都是当时政治的禁忌。

2. 谘议局

各省的谘议局在1907年到1909年间相继成立，其性质有点类似于中央的资政院，等于是各省的资政院。当时全国共有22个行省，但却成立了23个谘议局，因为江苏督抚不同城，隐然有两个中心，所以特许成立两个谘议局。各省谘议局议员的名额，是由中央政府参照各省学额定的，其中奉天50，吉林30，黑龙江30，顺直（直隶和京师顺天府）140，江宁55，江苏66，安徽83，江西97，浙江114，福建72，湖北80，湖南82，山东100，河南96，山西86，陕西63，甘肃43，新疆30，四川105，广东91，广西57，云南68，贵州39。除

了上述定额之外，还为旗人增设若干名额，顺直 10 名，各省 1~3 名。

对于谘议局议员的选举资格，除了要有一定学历（新旧俱可）和资历（曾任官职），强调其兴办公益的资历和成绩，以及资产数额。同时规定本省的现任官吏幕友、军人、巡警官和在校学生不得当选。选举权也有财产和资格的限制，财产少于 5000 元的人，没有选举权。由于当时民风未开，实际参加选举的人数，大大少于预定数目。

谘议局设议长 1 名，副议长 2 名，常驻议员若干（占议员总数的 $\frac{1}{5}$ ），由议员推选产生。

虽然谘议局还不是省议会，但它的存在毕竟极大地限制了督抚的权力，而且，立宪派利用谘议局的阵地，大力宣传立宪，极大地促进了新政改革向深度发展。在辛亥革命之后，很多省份的地方政权，都是在谘议局的参与下建立起来的。

3. 地方自治

地方自治是新政期间得到大力推行的制度变革。从某种意义上讲，由于地方势力自太平天国起义被镇压之后，一直处于上升态势，到新政期间，已经呈现出不可遏制的状况，地方自治的推行，多少迎合了地方势力上升的势头。

清末的地方自治，按规划分为两个层次。一是城镇乡自治，二是府州县厅自治。1909 年和 1910 年，清政府先后颁布了《城镇乡地方自治章程》、《城镇乡地方自治选举章程》，和《京师地方自治章程》、《府厅州县地方自治章程》、《府厅州县议事会选举章程》，先在城镇乡的层面，然后又在设有地方政府的府州县厅，推行地方自治。

城镇乡的自治组织是议事会，城镇议事会议员 20 人。如果人口过多，人口在 5 万人以上，每多出 5000 可增选议员 1 人，但议员总数最多不能超过 60 人。乡议事会成员依人口而定，人数 6~18 人不等。议事会议员由民选产生，任期 2 年，每年改选其半，议事会设正副议长各 1 人，由议员选举产生。议事会的所有成员都是名誉职务，不支薪水。

议事会附设董事会作为执行机关，董事会设总董 1 名，董事 1~3 名，属于办事人员，有薪水。其成员由议事会选出，但须报地方官批准（一般总董报两名，由地方官选 1 名）。乡设乡董和乡佐各 1 名，由议事会选出，性质与城镇董事会一样。

议事会所操办的自治事务，依照章程主要有三类，一是公共服务领域，从道路维修、公共卫生到救火、赈灾等等无所不包；二是学务，从中小学的兴办到扫盲和公共教育；三是促进产业，从改良工艺，整顿商业到兴修水利，整理田地等等。但在实际自治实践中，议事会和董事会实际上是无所不管，从地方秩序和治安的维护到某些新事物的开创，比如建学堂，但更多事务还是局限在传统的自治范围，只是传统的基层自治并没有法律依据，而现在则具有了充分的合法性。

议事会的成员，基本上也是传统意义上的地方精英，虽然这些精英多少有些"变质"，不完全是传统意义上的乡绅。议事会选举办法，规定选民分为甲乙两等，少数纳税和负担较多公益事业的大户为甲等选民，其余的人为乙等。甲等和乙等分别选出相同的议员，这样，当选议员自然以大户为主。即使没有这样的选举规定，在当时中国社会的基层，依照以往的习惯，

老百姓也会趋向于选举那些向来的头面人物当家。

府州县厅的自治大体与城镇乡自治性质相同，也设议事会作为自治机关。跟城镇乡议事会不同的是，这一级的议事会不设董事会，而设参事会。因为有地方官的存在，所以参事会不是执行机关，而是联络机关，负责督促地方官执行议事会的议案。由于这一级自治机构与地方政府同在一处，自治往往表现为对地方官的监督，同时也大大限制了地方官的权力，议事会可以通过提出议案，与地方官为难，如果地方官撤销议案，议事会还可以提交上级政府裁决。

清末新政期间实行的地方自治，基本上是照抄日本町村自治和府县自治方案。在实行过程中，实际上是使原来的乡绅和其他地方精英的自治合法化了。在某些地方，自治权往往落在不良精英的手里，成为他们与官府勾结、进一步敛财的工具，即使不是主导者心存不良、办理不善的结果，但也导致了乡村社会不应有的扰动。在实行自治期间，各地都出现了因反对调查户口、丈量土地和征收自治费而引发的农民骚乱。这种改革，从某种意义上讲，已经打破了原有乡村的自治结构，乡绅从在野的地位，进入到了直接统治的机构里。一方面他们自治和兴办公共事务的能力增强了，但另一方面，由于他们成了直接面对民众的准官员，原来的在野地位的缓冲功能丧失了，而自治机构的选举，又很难摆脱他们的控制，因此，难保不让这些人起利用机构为自己牟利之心。不过，从总体上看，地方自治还是具有积极意义的，不仅为地方政治注入了某种民主的因素，而且促进了新兴事物的发展（比如办学），在一定程度上改善了地方政治的结构。

五、新政的军事改革

庚子以后，中国几乎没有可以御敌之兵。甲午战争后刚刚组建的北洋武卫军经过八国联军入侵，旋即残破。唯一保存完好的袁世凯新建陆军，人数不过万余。江南的自强军，由于被刘坤一交给旧军统带，已经基本瓦解。而全国的旧式军队，八旗、绿营和勇营虽然人数不少，但基本上百无一用。所以，编练新军，进行彻底的军事改革，已经成为清朝政府的当务之急。

新政的军事改革，实际上是从袁世凯新建陆军的扩张开始的。从袁世凯在义和团运动期间被任命为山东巡抚开始，他手下的新建陆军就在逐步地扩张。庚子以后，袁世凯成为直隶总督，这支军队进一步扩展为北洋常备军。光绪二十九年（1903年）十月，清政府成立实际由袁世凯负责的练兵处，统一安排调配全国的军事改革。准备限期在全国编练36镇（师）新军，以逐步取代旧军队。具体规划是，京师和直隶编练六镇，山东两镇，江苏三镇（包含江北一镇），湖北两镇，广东两镇，甘肃两镇，四川三镇，其余的省份每省一镇。到辛亥革命爆发，各地编练新军进展不一，其中袁世凯主持的京师和直隶六镇即所谓的北洋六镇，因基础较好，而且资金充裕，基本建成，实力最为雄厚。其余省份则进度不一，绝大多数都没有完成目标。其中，江苏、浙江各练成一个不完备的镇，广东、云南各练成一镇，广西、吉林各一镇，湖北练成一镇和一个混成协（旅），其余各省，或练成一协、一标（团）不等，山东省则一兵未练，军事改革的任务并没有完成。

新政期间的军事改革，跟其他改革一样，具有较为浓厚的西化色彩。新式陆军基本上是以普鲁士陆军模式改造的，军队编制也实际上已经完全按照西方军队的编制编组，分为军、镇（师）、协（旅）、标（团）、营、队（连）、排、棚（班）。每级的编制，人员的配备，各单位所配属的马、炮、辎重等部队，基本上都是按照普鲁士陆军样式。

新军的编练，北洋六镇和各省有相当大的不同。首先，由于基础好，动手早而且经验丰富，北洋军训练都要优于各省，而且由于受中央直接控制，经费相对充裕，所以装备和待遇也要好于各军。北洋军的军官基本上出身于袁世凯创建的北洋系各种军事学校，而士兵则依然坚持湘淮军传统，从最落后地区找最老实的农民，所以，北洋军整个的军队气氛相对比较保守，军官对于袁世凯依附性很强。这样的军队，至少在当时，留学生出身的人是无法指挥的，辛亥革命期间北洋第六镇统制吴禄贞曾经图谋带领军队与山西新军配合起义，结果被部下暗杀。相对而言，各省的新军面目大有不同，新军里因科举废除而寻求出路的知识分子较多，大部分士兵都能读书看报。在晚清风云激荡、报界普遍激进的情况下，加上各省新军待遇较差，这些新军士兵很容易接受革命的宣传。在新政存续期间，各省地方官已经对新军很头痛，经常对他们加以戒备，甚至不发给新军子弹，用从老式军队改编的巡防营来防备新军。事实证明，恰是新军在革命中起了非常关键的作用。只是革命后的新军依然没有逃脱变成军阀工具的命运。

军事改革虽然使中国军事现代化的进度大大加快，但客观效果却只是造就了大小不等的军阀，自湘淮军以来兵为将有的积习，也渗透到了新式军队的体制之中，中国的新军，在清亡以后，大多变成了军阀混战中崭露头角的新式军阀的种子。

清末新政的政治改革虽然在一步步深入，但却在立宪即将实现的前夕，被革命打断，中国一下子跳跃式地进入了美国式共和体制。当然，对于当时的中国来说，这种选择是否明智，历史已经作出了判断。清末新政之所以没有走完它该走的路，历史学界众说纷纭，莫衷一是。其实，新政不能算失败，失败的只是清政府。清政府在庚子以后，已经基本丧失了统治的合法性。这个政权先是利用和鼓动义和团采用盲目排外的方式对抗西方，甚至不惜采取围攻使馆这种最野蛮的方式，招致西方侵略之后，又转而以最柔顺和妩媚的方式讨好西方，对义和团进行残酷的镇压。这时候进行改革，只有迅速地见效，才可能获得社会尤其是社会精英的认同，以换取他们的支持。然而，庚子以后的中国状况，已经变得相当恶化，不仅作为主权国家的权限和能力大打折扣，而且承受着难以承受的沉重的赔款压力。在这种条件下，政府稍有不慎，就会导致崩盘。改革显然也不大可能获得速效，既然清政府不能从改革中获得自身的合法性，那么，随着改革的深入，它的危机就越重，满族贵族自身的危机和国家民族的危机，在此时出现了空前的断裂。显然，在王朝的最后时刻，一批满族亲贵对于前者表现出了更强烈的关注。为了保住满族贵族的统治、维护王朝体制，皇族在改革的关键时刻采取了匪夷所思的逆动，不仅推迟立宪，而且组织了皇族内阁，彻底使对王朝还有一线期待的地方立宪派失望。同时，满族贵族还采取通过行政强制强化国家能力的方式，在最后几年甚至通过收回地方权力、以国家资本取代私营资本的方式，达到强化中央政府控制力的目的，最后是彻底得罪了地方势力，结果只能是饮鸩止渴，加速了自身的覆灭。

本书由“行行”整理，如果你不知道读什么书或者想获得更多免费电子书请加小编微信或QQ：491256034 小编也和结交一些喜欢读书的朋友 或者关注小编个人微信公众号 id：d716-716 为了方便书友朋友找书和看书，小编自己做了一个电子书下载网站，网址：www.ireadweek.com QQ 群：550338315

1、小编希望和所有热爱生活，追求卓越的人成为朋友，小编：QQ 和微信 491256034 备注书友！小编有 300 多万册电子书。您也可以在微信上呼唤我 放心，绝对不是微商，看我以前发的朋友圈，你就能看得出来的。

2、扫面下方二维码，关注我的公众号，回复电子书，既可以看到我这里的书单，回复对应的数字，我就能发给你，小编每天都往里更新 10 本左右，如果没有你想要的书籍，你给我留言，我在单独的发给你。

3、为了方便书友朋友找书和看书，小编自己做了一个电子书下载网站，网址：
<http://www.ireadweek.com>

4、小编自己组建的 QQ 群：550338315



扫此二维码加我微信好友



扫此二维码，添加我的微信公众号，
查看我的书单