

“宰相必起于州部，猛将必发于卒伍”何以可能？ ——中国古代政治传统再检视

王 锐

[内容摘要] 先秦法家的“宰相必起于州部，猛将必发于卒伍”原则虽然是维系中国“大一统”格局的关键，但它是在一定的历史背景下才会出现的，要想将其充分践行，更需要一定的政治、社会与经济前提，包括社会流动率、有效杜绝世袭权贵集团、确立比较客观准确的铨选规则等。从汉代的历史流变来看，一旦维系这一原则的前提遭到破坏，那么这句话很容易流于空论。在今天，如何汲取毛泽东思想中关于政治平等与群众路线的理论探索，对于能否在新时代以新的形式实现“宰相必起于州部，猛将必发于卒伍”至为重要。

[关键词] 法家；中国古代政治传统；毛泽东；政治铨选

一、从毛泽东晚年的思考说起

1973年8月，正在思考重建中国政治秩序的毛泽东与身边的人谈起法家。^①他说：“历代有作为、有成就的政治家都是法家，他们都主张法治，厚今薄古；而儒家则满口仁义道德，主张厚古薄今，开历史倒车。”不久之后，他指示有关人员注释柳宗元的《封建论》、章太炎的《秦政记》等数篇带有明显法家色彩的文章。^②对于熟读中国历史的毛泽东而言，谈及法家，则必须讨论到以法家之学为立国宗旨的秦朝。1973年9月，他在会见埃及副总统时专门提到：

秦始皇在中国是有名的，就是第一个皇帝。中国历来分两派，讲秦始皇好的是一派，讲秦始皇坏的是一派。我是赞成秦始皇，不赞成孔夫子。因为秦始皇是第一个统一中国的，统一文字，修筑宽广的道路，不搞国中有国而用集权制，由中央政府派人去各个地方，几年一换，不用世袭制度。^③

在这里，毛泽东所表彰的以秦始皇为象征的“秦政”，主要着眼于两点：一是开创了中国的统一之局，设官分职，广修驰道；二是遏制了地方上带有世袭性质的割据势力，在古代（而非现代）的社会条件下，保证了基本的社会流动。所谓“百代皆行秦政法”，单从历史遗产的角度来理解，应该指的是这两点。特别是后一点，在那一时期出版的一本讨论法家学说的著作里，作者指出：

秦国在商鞅变法时，就曾大力推行郡县制，建立三十一个县，使秦国政权、军权和财权都集

^① 关于毛泽东在1970年代的政治思考，参见姜义华：《毛泽东晚年改革国家治理体制的构想与实践》，“文化纵横”公众号，<https://mp.weixin.qq.com/s/ttMX555HO1311-9Yb6K73g>。

^② 中共中央文献研究室编：《毛泽东年谱》第6卷，北京：中央文献出版社，2013年版，第491—492页。

^③ 同上，第500页。

中在国君手中，有力地打击了没落的奴隶主贵族的特权，破坏了分裂割据的旧统治秩序，为秦以后建立专制主义的中央集权封建国家奠定了基础。秦始皇统一中国以后，在中央一级的国家机构上，废除了奴隶主贵族“世卿世禄”的世袭等级制度，贯彻“宰相必起于州部，猛将必发于卒伍”的按功受爵制。建立起一套适应于封建的中央集权的国家机构。在皇帝之下设丞相、太尉、御史大夫以掌管行政、军事、刑法等事，以及设立相应的各种官职。秦“立百官之职，汉因循而不革”。在我国两千多年的封建社会中，所实行的一套封建国家政权机构，基本上是沿袭秦王朝所建的一套制度。^①

很明显，在作者看来，毛泽东所说的秦政之下“由中央政府派人去各个地方，几年一换，不用世袭制度”，正是践行了《韩非子·显学》中的“宰相必起于州部，猛将必发于卒伍”这句话。这样的政治路线，使得秦朝能够打破先前的“世袭等级制度”，扩大统治基础，让具有才干的各阶层人士得以担任相应的政治职务。这是理解中国古代政治传统的要义之一。

毋庸讳言，那一时期的古史研究，今天我国流行的、占实际支配地位的学术话语体系几乎不会视之为“学术”，更倾向于看作一种带有“权谋”色彩的“政治”表达。与之相伴的，则是对秦政和法家学说进行带有近代“文明等级论”与当代新自由主义色彩的猛烈批判。不过曾经以“历史终结论”而影响了不少中国知识人的福山，在最近出版的一本新书里却认为：“秦朝凭借政治权力所建立的强大现代制度，不但活过了汉初的贵族复辟，而且在事实上定义了中国文明”。^②这段话的重点与其说是叙述秦政的历史遗产，不如说是将其定义为“现代制度”。毕竟，在晚近流行的历史书写脉络里，“现代制度”这一美名只能被代表“普世价值”的近代的盎格鲁-撒克逊国家所独享，大概除了昙花一现的北洋政权，中国古今政治基本无缘于此。不过在福山看来：

如果要研究国家的兴起，中国比希腊和罗马更值得关注，因为只有中国建立了符合马克斯·韦伯定义的现代国家。中国成功发展了统一的中央官僚政府，管理众多人口和广阔疆域，尤其是与地中海的欧洲相比。中国早已发明了一套非人格化和基于能力的官僚任用制度，比罗马的公众行政机构更为系统化。^③

福山在这里所说的“中国早已发明了一套非人格化和基于能力的官僚任用制度”，其实章太炎在发表于1910年的《秦政记》中就已经谈到了。他同样根据“宰相必起于州部，猛将必发于卒伍”这句话，认为：

汉武之世，女富溢尤，宠霍光以辅幼主。平生命将，尽其嬖幸卫、霍、贰师之伦。宿将爪牙，若李广、程不识者，非摧抑，乃废不用。秦皇则一任李斯、王翦、蒙恬而已矣。岂无便僻之使，燕昵之谒耶？抱一司契，自胜而不为也。^④

依章太炎之见，秦政践行了韩非所倡导的用人之道，官僚系统与军事系统中的高层官员皆提拔于最基层，只要在基层岗位上做出成绩，不论出身皆可循序升迁，并且在铨选过程中杜绝了偏

①《秦始皇金石刻辞》注释组：《秦始皇金石刻辞注》，上海：上海人民出版社，1975年版，第4页。

②〔美〕福山：《政治制度的起源：从前人类时代到法国大革命》，毛俊杰译，桂林：广西师范大学出版社，2012年版，第126页。

③同上，第21页。

④章太炎：《秦政记》，《章太炎全集》第8册，上海：上海人民出版社，2018年版，第65页。

心于身边的亲信与宠幸。这较之汉武帝滥用外戚、打压功臣宿将，良莠之间，高下立判。^①

“宰相必起于州部，猛将必发于卒伍”的完整段落是：

故明主之吏，宰相必起于州部，猛将必发于卒伍。夫有功者必赏，则爵禄厚而愈劝；迁官袭级，则官职大而愈治。^②

对于今天而言，这段话的总体思想意涵、其之所以出现的历史背景、得以维系的基本政治与社会条件、在一些历史时期会失效的原因等问题，都十分值得展开分析，由此总结出中国传统中一些可供今之以政治为业者思考的基本特征。

二、“宰相必起于州部，猛将必发于卒伍”原则之所以出现的历史背景

西周封建制建立在“亲亲”与“尊尊”的基础上，虽然在行政领域有了一些专门化的职官，但总体而言，政治资源基本上被各级世袭贵族所掌控，血缘身份成为政治晋升的主要标准。除了周天子直接控制的“王畿”，各地的诸侯国皆有直接听命于自己的“陪臣”，周天子几乎不能干预诸侯国的内部事务。那一时期的学校教育，也基本上是为世袭贵族服务的，主要是培养他们的后代掌握相关的礼仪与知识。总之，政治开放程度和参与程度十分有限。从春秋中后期开始，中国社会与政治领域发生了比较明显的变革。随着生产力水平的不断提高，土地私有制的萌芽出现了，为了汲取更多的资源，诸侯国的赋税制度也随之变化，所谓的“初税亩”，等于说变相地承认了新的土地使用者对于土地的支配与所有权。在此背景下，各级封建贵族的经济基础受到动摇。此外，伴随着各个诸侯国内部一系列激烈的政治斗争，许多世袭贵族的社会地位严重下降，有的世袭贵族甚至沦为底层平民。到了春秋晚期，“陪臣执国政”的现象屡屡出现，建立在“亲亲”与“尊尊”的基础上，依靠一套繁复的礼仪制度来维系的政治架构出现了巨大的危机，孔子所批评的鲁国季氏“八佾舞于庭”，就是一个颇具代表性的例子。最终，田氏代齐、三家分晋、实力较小的诸侯国遭受吞并，中国历史进入了战国时代。

顾炎武曾如是描述战国时期的总体社会状况：

自《左传》之终以至此（案：指战国），凡一百三十三年，史文阙轶，考古者为之茫昧。如春秋时犹尊礼重信，而七国则绝不言礼与信矣，春秋时犹宗周王，而七国则绝不言王矣。春秋时犹严祭祀，重聘享，而七国则无其事矣，春秋时犹论宗姓氏族，而七国则无一言及之矣。春秋时犹宴会赋诗，而七国则不闻矣，春秋时犹有赴告策书，而七国则无有矣。邦无定交，士无定主，此皆变于一百三十三年之间。史之阙文，而后人可以意推者也。不待始皇之并天下，而文武之道尽矣。^③

从今天的角度来看，顾炎武所描述的这些现象之所以出现，主要是因为先前用来维系贵族世袭统治的礼制在政治、社会与经济的巨大变革之下日趋崩解，如此一来，礼制所蕴含的道德与伦理规范，及其背后的上下支配关系也难以以为继。许多先前只被世袭贵族所掌握的知识与学问也开始流入民间，私家讲学之风日炽，平民出身的人只要具备了一定的经济基础，就有机会受到教

^① 关于对《秦政记》的详细解读，参见王锐：《大一统国家的存续之道——章太炎〈秦政记〉的政治文化意涵》，《东方学刊》，2019年夏季刊，第86—99页。

^② 《韩非子》校注组编写：《韩非子校注》，南京：凤凰出版社，2009年版，第573页。

^③ 顾炎武著，黄汝成集释：《日知录集释》中册，上海：上海古籍出版社，2006年版，第749—750页。

育。这就为新的社会流动提供了可能性。

此外，战国时期，七雄争霸，作为政治权威的周天子的地位越来越受到忽视，七雄之间也不像春秋的诸侯国那样，虽然有现实的利益纷争，但依照周朝的宗法制度彼此多能攀上亲戚，所以战争规模还比较小、比较克制。对于战国时期的战争形态，赵鼎新称其为“全民战争”，具体言之：

这一时期的战争之所以被称为“全民战争”，是因为与以往的战争相比，这些战争不但持续的时间更长，投入的物质资源更多，而且将一个国家中很高比例的成年男性人口卷入了进来。新旧战争之间的差异还表现在领土扩张取代霸主争夺成为战争的首要目标。由于大规模地杀死对方士兵不仅能够打击敌军的士气，而且能够显著地减少敌国的作战人口，于是，越来越多的士兵在冲突中伤亡甚至惨遭屠戮。^①

在这样的战争形态下，各国在政治上必须进行相应的改革。首先，随着战争规模的扩大，进行每一次战争需要更多的物资与装备，这就要求诸侯国的赋税、征粮等方面的汲取能力要有较大的提高，统治阶级的命令要能够得到较好的贯彻与执行；其次，战争规模的扩大意味着夺取胜利需要更为周密的策划与指挥，这就要在将领的选择上不能只看出身，更要考察其是否精通与战争相关的各种知识与技能，换言之，为了获得战争的胜利，相关职能部门的专业化水平也必须提高；再次，战争规模的扩大还意味着各个诸侯国不得不动员、组织更多的兵力，这就要求对于各诸侯国内部的户籍状况，特别是青壮年男性的数量有较为精确的统计，而要进行这项工作，需要一批掌握相关专业知识、具备一定数字管理能力的官吏；最后，为了应对纷繁复杂的诸侯国之间的关系，各国统治阶级需要注入一些新鲜血液——具有政治能力的人才，世袭贵族把持政治资源的情形必须有所变化，这样才能保证统治者在纵横捭阖的政治环境里维系自己的权力与地位。一言以蔽之，量能授官、以功定赏，不断扩大政治参与的范围，政治治理愈发专业化，已成大势所趋。如果按照蒂利的观点，17世纪以来持续不断的战争迫使欧洲国家不断提高自己的汲取、动员与组织能力，现代国家也伴随着暴力而出现，^②那么早在战国时期，中国大地上就已经出现了福山所说的具有“现代制度”之内涵的政治体了。^③

只有大量的历史现象不断出现，才会产生“宰相必起于州部，猛将必发于卒伍”这样描述、总结、升华这些现象的理论主张。许倬云在研究春秋战国时期的社会流动时指出：“在公元前464年以前，出身不明者平均占到了总人数的26%，但此后的平均数则达到了55%。这说明公元前464年以后，大多数历史人物都是出身寒微、白手起家的。这种趋势，与春秋晚期卿大夫阶层的衰落一起，不仅可以表示战国初期各阶层间的更多流动，而且可以显示出前一时期占主流的卿大夫阶层已经完全崩溃。那些旧家族的消失可能是许多更老、更小的国家被几个更新的国家兼并以后的结果。小国被兼并后，其家族被解散，而融入到更大的家族中去了。然而，如果原来的社会秩序仍旧起作用，新的强宗巨室应当在这些大国的朝廷中出现。对战国时期不同执政人物的背景分析后发现，即使有这样的家族，也是微乎其微。简言之，在战国时期，所发生的不仅仅是社

① 赵鼎新：《东周战争与儒家国家的诞生》，夏红旗译，上海：华东师范大学出版社，2011年版，第102—103页。

② [美] 查尔斯·蒂利：《强制、资本和欧洲国家（公元990—1992年）》，魏洪钟译，上海：上海人民出版社，2012年版，第81—115页。

③ 就此而言，如果有朝一日中国自己的思想话语体系具有强劲的辐射力，到那时，人们在叙述欧洲民族国家兴起时，是不是就可以称这一历史过程为欧洲国家之“法家化”呢？

会阶层间更自由的流动，而且是原有社会阶层分化的消失。”^①如果说这样的社会流动是在具体的政治斗争背景下出现的话，那么这一政治斗争的主要内容便是君主与世袭贵族之间的权力斗争。假如后者依然占据了大量政治资源，能够形成难以被撼动的特权集团，那么在当时的历史条件下，社会流动将难以实现。因此，“只有当权威集中在君主手中时，他才真正可以选任自己满意的大臣。这种君主权力的转变，即没有哪一家重要贵族存在特别长的时间，政府的关键职位几乎总是在君主的近亲属或虽与公室无关但特别能干的人中间选择。君主可能认为前者可靠，而后者则不仅有用，而且由于他们在社会上是无名小卒，更依赖君主的宠信，因而可能较那些此前的世袭大夫更忠于君主。另外，关注于防范自己权力衰微的君主不得不抢先阻止任何新贵族的成长。绝大多数的公室都是权力斗争中的老手，深知允许在国内同时存在多个权势集团的危险。因此，这就解释了没有任何国家的宗室能建立长久、兴盛家族的原因”。^②

关于这一点，最有历史代表性的事件莫过于商鞅变法。《史记·商君列传》记载变法内容：

令民为什伍，而相牧司连坐。不告奸者腰斩，告奸者与斩敌首同赏，匿奸者与降敌同罚。民有二男以上不分异者，倍其赋。有军功者，各以率受上爵；为私斗者，各以轻重被刑大小。僇力本业，耕织致粟帛多者复其身。事末利及怠而贫者，举以为收孥。宗室非有军功论，不得为属籍。明尊卑爵秩等级，各以差次名田宅，臣妾衣服以家次。有功者显荣，无功者虽富无所芬华。^③

正如论者所言，“历史上的任何变法，必然是利益的再分配，它当然会涉及贵族官僚这个既得利益阶层。变法能否成功，那就要看执政者能不能大刀阔斧地排除一切贵族官僚们的阻挠”。^④在这个意义上，联系到当时秦国贵族宗室的力量还比较强大，商鞅变法能否成功，新的力量能否进入政治集团，社会流动能否实现，关键在于能否真正做到“宗室非有军功论，不得为属籍”，以及“有功者显荣，无功者虽富无所芬华”，进而打破原有的政治支配格局，让宗室贵族遵守新制定的法令。从这个角度来审视《商君书》中所提到的“法者，君臣之所共操也”，“立法明分，而不以私害法，则治”，^⑤其针对性是十分明显的。而所谓的“圣人之为国也，壹赏，壹刑，壹教”，^⑥从在复杂的政治环境里打击世袭贵族集团的角度来看，也是有一定历史合理性的。^⑦

正因为商鞅变法触动了秦国既得利益集团的利益，在秦孝公去世之后，后者反攻倒算，商鞅惨遭车裂之刑。这显示出要想在政治领域实现“宰相必起于州部，猛将必发于卒伍”，必然伴随着异常激烈的政治斗争，甚至会出现形式多样的复辟举动。对此，《韩非子·八奸》曰：

明主之为官职爵禄也，所以进贤材功有功也。故曰：贤材者处厚禄，任大官；功大者有尊爵，受重赏。官贤者量其能，赋禄者称其功。是以贤者不诬能以事其主，有功者乐进其业，故事成功

① 许倬云：《中国古代社会史论——春秋战国时的社会流动》，桂林：广西师范大学出版社，2006年版，第45—46页。

② 同上，第114页。

③ 司马迁：《史记·商君列传》，北京：中华书局，2013年版，第2696页。

④ 朱永嘉：《商鞅变法与王莽改制》，北京：中国长安出版社，2018年版，第31页。

⑤ 高亨：《商君书注译》，北京：清华大学出版社，2011年版，第120页。

⑥ 同上，第135页。

⑦ 当然，这并不能作为一种长期持续的状态。《商君书·壹言篇》曰：“圣人之为国也，不法古，不修今，因世而为之治，度俗而为之法。”（高亨：《商君书注译》，第95页）这就要求必须时刻注意到“世”与“俗”的变法，一旦形势变化，原来的矛盾不存在，而新的矛盾却出现，那么相应的治理原则也应该有所变革，避免出现新的“率由旧章”之举。

立，今则不然，不课贤不肖，不论有功劳，用诸侯之重，听左右之谒，父兄大臣上请爵禄于上，而下卖之以收财利及以树私党。故财利多者买官以为贵，有左右之交者请谒以成重。功劳之臣不论，官职之迁失谬。是以吏偷官而外交，弃事而亲财。是以贤者懈怠而不劝，有功者隳而简其业，此亡国之风也。^①

可见，在政治铨选方面，“诸侯”“左右”“父兄”“大臣”“财利多者”这些具有特殊利益的团团伙伙经常会介入其中，动用各种关系与特权将自己的亲信、友朋、下属安插到政府中去，导致真正的“贤材者”“功大者”难以得到应有的提拔。在《韩非子》看来，这是导致政治败坏的主要原因，如果达到一定的严重程度，就堪称“亡国之风”。因此，能否在政治上、经济上打击这些团团伙伙，关乎政治组织的完备与政治秩序的稳定。

此外，经济学家奥尔森指出，在较大规模的政治与经济生活中，由于利益分配长期固定，很容易出现“特殊利益组织”。其基本行为逻辑是：“在一个社会中进行集体行动的典型组织，如果只代表非常少的一部分人的利益，将很少或不会为了社会利益做出巨大牺牲；他们会通过获取社会产品的更大份额服务于成员利益。而且，即使分配改变造成的社会成本超过再分配的数量很多倍，这样做也是有利的。”^②对于这个问题，长期思考如何建立新的政治秩序的韩非也早有涉及。《韩非子·外储说右下》曰：

薄疑谓赵简主曰：“君之国中饱。”简主欣然而喜曰：“何如焉？”对曰：“府库空虚于上，百姓贫饿于下，然而奸吏富矣。”^③

这里所谓的“奸吏”，联系上下文，指的应该是具有一定核算与管理才能，区别于世袭贵族的新式官吏。韩非虽然主张打击世袭贵族，但他也未尝忽视警惕新的官僚群体成为又一特权阶级。“中饱”一词就十分形象地定义了彼辈利用职务便利来获取私利的行为。他警示当世之统治者：

亡国之廷无人焉。廷无人者，非朝廷之衰也。家务相益，不务厚国；大臣务相尊，而不务尊君；小臣奉禄养交，不以官为事。^④

针对这些新特权集团，他强调：“闻有吏虽乱而有独善之民，不闻有乱民而有独治之吏，故明主治吏不治民。”^⑤总之，要想保证“宰相必起于州部，猛将必发于卒伍”，除了要打击世袭贵族，更要警惕新式官僚集团，因为后者更有可能在新的历史环境下成为政治与经济垄断群体，不断侵蚀国家资源、妨害民众利益。

三、从汉代历史看“宰相必起于州部，猛将必发于卒伍”原则的维系条件与失效原因

面对战国时期的社会与政治转型，“宰相必起于州部，猛将必发于卒伍”式的主张不仅为法家所宣扬，战国时期儒家的代表人物荀子也主张：“虽王公士大夫之子孙也，不能属于礼义，则

①《韩非子》校注组编写：《韩非子校注》，第62页。

②〔美〕奥尔森：《国家的兴衰：经济增长、滞胀和社会僵化》，李增刚译，上海：上海人民出版社，2018年版，第57页。

③《韩非子》校注组编写：《韩非子校注》，第402页。

④同上，第37页。

⑤同上，第397页。

归之庶人。虽庶人之子孙也，积文学，正身行，能属于礼义，则归之卿相士大夫。”^①在选拔人才方面，“人主欲得善射，射远中微者，县贵爵重赏以招致之。内不可以阿子弟，外不可以隐远人，能中是者取之，是岂不必得之之道也哉！虽圣人不能易也”。^②

因此，汉代的士人虽然时常用“过秦”作为政治表达的方式，从汉武帝开始儒学被奉为官学，但在制度设计上，汉承秦制还是比较明显的，这就保证了“宰相必起于州部，猛将必发于卒伍”的原则依然能够在汉代得到延续。对此，史家严耕望总结道：

汉代仕宦途径以郎吏为基点，凡百卿相，显明朝列者，大多出于此。然地方小吏考绩优等察举孝廉者，又为补郎之最主要途径，则谓地方小吏为达宦之初阶可也。汉世下吏之与宰辅，虽地位悬绝，但阶品不繁，高才异等，报迁至速，多有地方小吏察孝廉，为郎官，十余年中四五迁而至公卿者。故有远志者必自近始，人才布于四方，群以绩效自见，品操自励，不自菲薄，望跻公卿。此绝非后世任何朝代所能及者。而朝廷公卿之除拜，又常以曾否治民为先决条件；故治民之职，人皆乐任，借显长才。地方小吏既达宦之初阶，郡国守相又卿相之坦途，韩子曰：“明主之吏，宰相必起于州部”，汉实有之矣。故其时地方官吏，上起守相，下至佐史，多能奋发，以期上考。汉世地方吏治之优良，为读史者所乐道，此当为主要原因之所在。^③

汉代的铨选制度，在古代的社会条件下，既促进了社会流动，扩大了统治基础，又能以客观的绩效作为考核标准，还能大体上保证身居高位者具有比较丰富的地方行政经验，以及在“郎吏”职位上熟悉中央各个部门的日常运作情形，其根本目的，是选拔出最具政治能力者担任要职。这样的制度设计平衡了中央与地方、政治知识与行政经验等关系，并形成一种良性的激励与奖惩机制，是“宰相必起于州部，猛将必发于卒伍”在大一统政治格局下的具体展开，堪称中国古代政治智慧之结晶。而其中的要义，用严耕望的话来说，就是“以法治之体制，寓儒家之精神”。^④

但是，随着历史的推移，“宰相必起于州部，猛将必发于卒伍”的原则也面临着许多挑战。具体言之，这一原则能够实现的一个基本社会前提就是兼并之风被有效地抑制，贫富差距不至于悬殊，此外，政治上必须能够保持一定的开放性，而不要被少数寡头集团所垄断。西汉初年奉行黄老政治，强调与民休息，这固然有助于恢复生产，但在国家治理上施行放任政策，很容易使地方上的豪强势力崛起，形成新的社会等级。从社会后果来看，汉初经济处于恢复阶段，社会上的政治差别还未体现出来，多数平民与其说受到政治权力的压榨，不如说是颇受豪强兼并之苦。吕思勉认为，西汉一朝的贫富问题与阶级问题始终十分突出，《史记》等典籍所记载的西汉文帝、景帝时期的富足景象只是表明生产从先前的战乱中恢复而已，从分配的角度而言，官僚、商人与豪强占据了大量社会财富，农民时常处于破产的边缘。因此对于所谓西汉初期奉黄老之学而实施的无为政治，不应予以过高评价。他指出：“大抵什么时代都有个不受人注意的阶级，他就再苦熬，大家还是不闻不见的。所谓政简刑清，所谓家给人足，都只是会开口的、受人注意的阶级，得些

① 楼宇烈主撰：《荀子新注》，北京：中华书局，2018年版，第141页。

② 同上，第248页。

③ 严耕望：《秦汉地方行政制度（中国地方行政制度史甲部）》，北京：北京联合出版公司，2020年版，序言第5页。

④ 同上。

好处罢了。”^①因此，地方豪强兼并土地、商贾巨富垄断财富，以及在此基础上的平民先沦为赤贫，进而为前两者所役使，一直是汉代社会经济发展中的痼疾，也是困扰统治集团的难题。因为一旦地方政务为豪强所支配，或是地方官吏与之相互勾结，那么将很难让真正有政治能力的地方低级官吏有机会得到提拔。

汉代统治者也意识到了这一点。汉武帝统治时期，设置由中央派遣巡视地方的刺史制度，重点监察的内容为以下六点：

一、强宗豪右田宅逾制，以强凌弱，以众暴寡。

二、二千石不奉诏书遵承典制，倍公向私，旁诏守利，侵渔百姓，聚敛为奸。

三、二千石不恤疑狱，风厉杀人，怒则任刑，喜则淫赏，烦扰刻暴，剥截黎元，为百姓所疾，山崩石裂，妖祥讹言。

四、二千石选署不平，苟阿所爱，蔽贤宠顽。

五、二千石子弟恃怙荣势，请托所监。

六、二千石违公下比，阿附豪强，通行货赂，割损正令。^②

很明显，这些内容主要指向地方守令的不法活动、地方豪强对平民的剥削、权贵子弟的为非作歹。联系到西汉时期的社会状况，这六条内容是很有针对性的。而当时也确实有不少地方上的官吏在打击豪强、遏制兼并、伸张正义等方面做出了比较明显的成绩。^③

但到了西汉中后期，朝堂之上，外戚与宠臣成为政治的实际支配者。在地方上，土地兼并的情形越来越严重。并且出现了不少集拥有土地、掌握知识、担任官职为一体的所谓“累世经学家”，他们不但能够干涉地方的日常行政，而且培养了一批门生，在政治上颇具话语权。在此情形下，政治选拔的客观性大打折扣。更为严重的是，虽然西汉的制度设计在一定程度上保证了“宰相必起于州部，猛将必发于卒伍”原则，但正如钱穆所言，“汉自文景以来，虽称郅治，然其郡县长吏，大率自郎出补。而郎选则以朝臣子弟及富贵二者为主。固不能得贤才”。^④通俗地说，就算制度设计再完美，也经不住“官二代”与“富二代”不断侵占各种政治资源。这不但违背了“宰相必起于州部，猛将必发于卒伍”原则，更是在慢慢地腐蚀汉王朝的统治根基。或是有感于此，钱穆甚至从“江山变色”的角度来评价西汉历史的流变。他说：“汉初高惠文景之治，乃真所以代表社会下层一种俭约恭谨之平民，诚有以易夫古者贵族世袭之传统。而武帝则代表平民社会中一种骄奢纵肆之资产阶级，遂以成此后之新统也。”^⑤

由于刘秀在西汉灭亡之后的群雄混战中主要依靠南阳一带的地方豪强的支持，并且在夺取政权的过程中联合了其他地区的大姓豪族，因此地方豪强势力过大就成为东汉政权所要面对的严峻

① 吕思勉：《中国政治思想史十讲》，《中国文化思想史九种》下册，上海：上海古籍出版社，2009年版，第787页。

② 班固：《汉书·百官公卿表》，颜师古注引《汉官典职仪》，北京：中华书局，2012年版，第683页。

③ 这里还涉及如何理解西汉时期的“循吏”和“酷吏”。关于这一点，笔者认为邱立波的解释极有见地。所谓“循吏”，其特征在于“‘无所变更’民间秩序的前提下，尽最大可能地顺遂那套秩序所固有的逻辑来行事。法律和职守当然还是要的，但不必表现得那么咄咄逼人，而是力求与民间秩序相互谅解，和平共处”。所谓“酷吏”，则表现出“完全以君主、以可见的实定法为转移”。此外，“当法律的推动力遭民间秩序阻拦的时候，他会以一种非常强悍的姿态来保证法律的施行，绝不给地方秩序丝毫的空间”。参见邱立波：《礼法与国体：两汉政治的历史与经验》，北京：中央编译出版社，2018年版，第50—51页。

④ 钱穆：《秦汉史》，北京：生活·读书·新知三联书店，2018年版，第207页。

⑤ 同上，第193页。

问题。对此，刘秀在登基之后，裁撤了早已被地方豪强所裹挟的地方吏职，在天下尚未安定的背景下就废罢郡国兵，防止出现新的地方割据势力。同时继承了王莽时期的做法，继续放免奴婢，恢复其庶人的身份，以削弱豪强对当地人口的控制。这些举措虽然取得一定效果，但难以根本扭转豪强势力过大的局面。因此，刘秀所采取的进一步的措施就是加强吏治，鼓励地方官吏严厉打击豪强势力。这一政策被之后的明帝所继承，致使后人认为东汉初年的政治风气是盛行“苛暴”之政。当然，在打击了豪强的同时，这样的政策也伤及不少无辜百姓，造成比较多的冤狱。^①

但正如陈苏镇的分析：“东汉王朝的最高统治集团，是刘秀家族同若干外戚结成的豪族婚姻集团。前者须借助后者维持统治地位，后者也须利用前者扩大家族势力。它们紧密结合，表现出明显的排他性，而内部又矛盾重重，阴谋和政变不断发生。矛盾最初形成于郭、阴两家外戚之间，并引发了光武、明、章时期一系列重大事件。和帝以降，窦、邓、阎、梁等外戚家族相继专权，形成东汉中期百年外戚政治格局，而郭、阴两家的影响和纠葛仍贯穿期间。质言之，东汉外戚政治是豪族社会的产物，是豪族政治的一种表现形式。”^②在这样的政治环境下，政治选拔长期沦为几个豪族之间权力斗争的产物。“宰相必起于州部，猛将必发于卒伍”原则很难有机会得到实践。

此外，汉章帝以降，刘秀在位时盛行的严厉打击地方豪强的政策渐渐地被“禁苛暴，尚宽厚”的政治路线所替代。如此一来，地方豪强又恢复了之前的支配地位。在汉代，举孝廉是人们进入政权机构担任职务的重要步骤。邢义田通过统计东汉时期史籍所载的孝廉的家庭出身，指出：“东汉孝廉家世背景中最引人注目的莫过于他们有一半以上来自仕宦之族，而且大部分还是累世高宦之门。所谓累世是指家族仕宦最少三四代以上，高宦为任官在二千石以上者。世宦之族有财力、也有传统，能为子弟提供较好的教育环境，又有盘根错节的政治关系，协助子弟进入仕途。因此世宦子弟经教育成为俊秀和入仕的机会，都不是其他背景的人所能及。或许因为有家族势力可以托庇，世宦子弟谋一孝廉须从州郡小吏干起的就比较少。大体而言，从东汉初到顺帝朝，孝廉出自仕宦家族的愈来愈多，显示士族垄断地方察举的情形有加无已。”^③很明显，一旦主要入仕途径都被仕宦子弟所垄断，“宰相必起于州部，猛将必发于卒伍”原则只会沦为一句空话。

总之，作为中国历史上第一个持续时间极长的大一统郡县制王朝，汉代在官吏铨选方面的制度设计，与为了维系这套制度而在社会结构方面所采取的政策，对于今天而言，是十分宝贵的历史遗产；而到了后来“宰相必起于州部，猛将必发于卒伍”原则很难有机会得到实践的根本原因，对于今天而言，则是值得反思的历史教训。

四、余论

综上所述，先秦法家的“宰相必起于州部，猛将必发于卒伍”原则是在一定的历史背景下出现的，要想将其践行，更需要一定的政治、社会与经济前提，而一旦维系这一原则的前提遭到破坏，那么这句话很容易流于空论。

回到文章开头提到的毛泽东的思考。在撰于1939年的《中国革命和中国共产党》一文里，

^① 陈苏镇：《〈春秋〉与“汉道”——两汉政治与政治文化研究》，北京：中华书局，2020年版，第610—625页。

^② 同上，第629页。

^③ 邢义田：《东汉孝廉的身份背景》，《秦汉史论稿》，台北：三民书局，2019年版，第177页。

毛泽东指出：

如果说，秦以前的一个时代是诸侯割据称雄的封建国家，那末，自秦始皇统一中国以后，就建立了专制主义的中央集权的封建国家；同时，在某种程度上仍旧保留着封建割据的状态。在封建国家中，皇帝有至高无上的权力，在各地分设官职以掌兵、刑、钱、谷等事，并依靠地主绅士作为全部封建统治的基础。^①

在近代中国，人们经常聚焦于中国历史上的“专制主义的中央集权的封建国家”，并且运用各种域外知识展开一系列的剖析与批判，从学理上来看，其中不无可商榷之处，^②但这大概也是现代大众民主兴起之后的内在要素之一，因此其“历史合理性”也不应被轻易否定。但相较而言，人们对毛泽东这段话中强调的另一个内容——“某种程度上仍旧保留着封建割据的状态”似乎比较容易忽视。甚至在今天的一些历史书写中，古代王朝“依靠地主绅士作为全部封建统治的基础”非但不被视为一种更为广泛的剥削形式，反而被赋予许多属于新自由主义与右翼保守主义范畴的“正面评价”。但在毛泽东看来，正是由于不同历史时期的“地主绅士”在地方上拥有各种各样的特权，才导致“某种程度上仍旧保留着封建割据的状态”得以出现。而这一点，恰恰是有碍于坚守“宰相必起于州部，猛将必发于卒伍”原则的。

当然，在中国古代历史进程与法家的学说体系中，“宰相必起于州部，猛将必发于卒伍”的维系条件基本上还只是涉及君权与官僚集团、地方豪强之间的权力博弈，但在毛泽东的视域里，新的历史条件下另一种重要政治力量就是人民。只有将这一维度引入政治思考与政治实践中来，才能真正在现代中国实现具有现代意义的“宰相必起于州部，猛将必发于卒伍”。因此，对于广大党员干部而言，基层锻炼的要旨就在于坚持群众路线，同人民群众打成一片。^③

此外，要想践行“宰相必起于州部，猛将必发于卒伍”原则，必须有效杜绝政治生活中出现各种各样的特权集团，在古代的社会条件下，这主要靠制度设计更为优化与中央权力得到贯彻。但毛泽东认为在现代中国更需要使人民的力量成为政治生活中的重要组成部分，真正实现“劳动者管理国家、管理军队、管理各种企业、管理文化教育的权利”。^④认识到“在劳动生产中人与人的关系，也是一种生产关系。在这里，例如领导人员以普通劳动者姿态出现，以平等态度待人，改进规章制度，干部参加劳动，工人参加管理，领导人员、工人和技术人员三结合，等等，有很多文章可做”。^⑤更为重要的是，要认识到“社会主义的发展过程中，还有一个问题值得注意，这就是‘既得利益集团’的问题”。^⑥在此基础上探索如何依靠广大人民群众的力量，从政治上、经济上、意识形态上杜绝这样的“既得利益集团”在中国大地上出现。

在发表了关于法家与秦政的谈话后不久，身体越发衰弱的毛泽东不无忧虑地谈到，在民主革命之后，“一部分党员却不想前进了，有些人后退了，反对革命了。为什么呢？作了大官了，要

① 毛泽东：《中国革命和中国共产党》，《毛泽东选集》第2卷，北京：人民出版社，1991年版，第624页。

② 关于“专制”这一话语在近代中国的传播，参见侯旭东：《中国古代专制的知识考古》，《近观中古史——侯旭东自选集》，上海：中西书局，2015年版，第310—343页。

③ 毛泽东：《组织起来》，《毛泽东选集》第3卷，北京：人民出版社，1991年版，第933页。

④ 毛泽东：《读苏联〈政治经济学教科书〉的谈话（节选）》，《毛泽东文集》第8卷，北京：人民出版社，1999年版，第129页。

⑤ 《毛泽东读社会主义政治经济学批注和谈话（简本）》，北京：中华人民共和国国史学会，2000年版，第246页。

⑥ 同上，第182页。

保护大官们的利益。他们有了好房子，有汽车，薪水高，还有服务员，比资本家还利害”。^①由此出发，是不是可以更为深入地理解他为何在晚年重新评价久已成历史尘埃的先秦法家（以及包括其他的一系列思考）？奥尔森认为，20世纪后半段不少共产主义国家都进行了经济改革，但由于国内普遍存在各式各样的特权阶层与小型利益团体，导致许多改革难以为继。只有毛泽东逝世之后的中国，“没有接近于像苏联和欧洲共产主义国家那样多的地位稳固的行政管理人员小团体”，使改革的进程不会受到小型利益团体游说活动的破坏，改革者们的路线“占据了主导地位，这在很大程度上是因为‘文化大革命’摧毁了狭隘的既得利益”。^②在这个意义上，如何看待中国传统，从哪个角度、哪种立场来吸收、借鉴、反思中国传统政治遗产，中国的古代传统与社会主义“新传统”之间是怎么样的关系，如何在此基础上更为“接地气”地思考中国的政治与经济问题，这些都是值得人们不断探索的问题。就此而言，“宰相必起于州部，猛将必发于卒伍”，既是一个涉及中国古代史的问题，更是一个关乎国家治理体系与治理能力的现实问题。

作者系华东师范大学历史系副教授

① 毛泽东：《毛主席重要指示》，《建国以来毛泽东文稿》第13册，北京：中央文献出版社，1998年版，第487页。

② [美] 奥尔森：《权力与繁荣》，苏长和、嵇飞译，上海：上海人民出版社，2018年版，第177—178页。