

中华文明长期延续的制度根由

田锡全

近代以来，由于无法因应空前严重的民族危机，中国传统的政治制度遂被不少人用“专制黑暗”一词一笔抹杀，对于其中的合理成分没有给予必要的总结和反思。对于如何认识中华文明绵延不断的原因这样一个宏大课题，《中华文明的经脉》一书肯定了制度因素在维系“大一统”国家治理中的重要作用。^①受此启发，本文兹从权力制衡、选官制度、边政治理几个方面，对于自秦汉以来在“大一统”国家主导下，中华文明虽历经冲击仍绵延不断的制度根由加以申论。

第一，官僚制度内部多维度的权力制衡，减少了中央决策的失误，有利于保证整个社会的稳定运行。

战国时期开创的官僚制度，至秦汉时期已相当完善并确立下来，延续了两千多年。这套制度内部存在着多维度的权力制衡，有效地保证了中央的稳妥决策和整个社会的稳定运行。这些权力制衡关系主要体现在以下几个方面。

首先是皇权和相权之间的相互制衡和制约。自秦始皇创立皇帝制度之后，皇帝作为中央集权制国家的最高首脑，在名义上拥有不受制约的最高的、最广泛的权力。但是，由于宰相制度的存在，以丞相为首的中枢辅政大臣对于皇帝行使权力在实际上形成相当的制衡，由此减少了中央决策的某些失误。西汉初年，大部分丞相是列侯之相，其权势甚至可以达到功高盖主的地步，对于皇帝的决策自然会产生重大影响。正因为如此，相权也始终会受到最高当政者的制约和分割。自汉武帝时开始，皇帝的御用机构（如尚书、中书、门下）凭借皇帝的信赖、差遣而获得权力，逐步取代原有的中枢辅政机构。至东汉中叶，相权已逐渐转移到尚书台。魏晋南北朝时期，随着中书省、门下省的形成和崛起，尚书台（省）的权力又逐渐被分割，相权先后归属中书省和门下省。随着三省制的形成，最高政务核心分割成为决策、审议和执行三个职能比较明确的系统。^②东晋初年出现的“王与马共天下”，开创了以丞相为首的门阀政治格局并维持了一个世纪之久。^③这段时间，皇帝实际上只具有象征性意义。至于唐代初年实行的三省长官在政事堂共同议政的集体宰相制度和门下省的封驳制度，无疑会使得中央决策趋于稳妥，这也是唐代中前期出现盛世局面的原因之一。不过，相权的存在，始终是对皇权的制约和制衡，更会让皇帝有大权旁落之感，最终导致了明初朱元璋废除丞相制度。此后，虽然相权在制度形式上被取消，但相权的实际内容是无法被取消的。相权先是在皇帝和六部之间分割，后来逐渐形成内阁和司礼监为主的双轨辅政体制。清代在雍正之前，形成了内阁、议政王大臣会议和南书房多轨辅政体制，不同机构之间既有分工也

① 姜义华：《中华文明的经脉》，北京：商务印书馆，2019年，第183—184页。

② 白钢：《中国政治制度通史》第一卷，北京：人民出版社，1996年，第208—210页。

③ 田余庆：《东晋门阀政治》，北京：北京大学出版社，2012年，第6页。

相互牵制。后来形成的军机处辅政体制，因一般设有3—5名军机大臣，实际上也是一种集体议政制度，构成制衡君权的某种制度程序。中国历代皇权和相权之间的相互制衡，集体议政形式的长期存在，都有利于中央稳妥决策，可以避免或减少相应的失误。

其次是在中央国家机构设置上形成行政、监察和军事三大系统鼎足而立的格局。秦汉时期在中央设置的“三公”为丞相、太尉、御史大夫，分掌行政、军事、监察三方面权力，分别对皇帝负责。作为百官之长的丞相是皇帝的主要助手，负责几乎所有的国家事务，其施政机构为丞相府。太尉是皇帝的主要军事顾问和参谋，也可以在出征时担任军队首领。虽然太尉仅作为武将最高荣誉职务并不常设，不过军队系统是行政系统并行的独立系统，并且逐渐形成以文制武的传统。御史大夫是副丞相，掌管监察工作，是国家机构中最高级别的监察长官，施政机构为御史台。其职责是调节国家机构的正常运转，防止官吏渎职失职，保证中央政令的实施。丞相、太尉、御史大夫互不统属，各自开府，三者互相牵制，以防专擅独大，从而保障君权的绝对权威，由此形成了皇权下的行政、军事和监察三权鼎立格局。这样一种权力配置体制，基本被后世承袭沿用。直到元朝，中央实行的是中书省、枢密院、御史台三套机构，仍是行政、军事和监察互不统属。明清时期，制度形式有所调整，但是其内核仍为行政、军事、监察的三权鼎立。

最后是监察制度对整个官僚体制的制衡作用。监察制度在中国的存在由来已久，对于维持国家纲纪、协调国家机关之间的权力平衡、纠弹官邪、申诉百姓冤狱，起到了一定的作用，^①在国家机构中居于制衡地位。自秦汉以来，中国历朝历代均设置有从中央到地方的监察机构，这一系统相对独立，多以位卑权重的监察官对整个官僚体系进行督导和监察。他们通过对礼制的维护、对贪赃枉法官员的纠察弹劾、对于司法事务的参与，维持了传统社会政治秩序的稳定运转。除了常规设置的监察机构之外，不少朝代还向地方上派出临时的监察官，或设置临时的监察区，以加强对于地方的掌控。如汉武帝时期设置的十三部州，以六百石刺史监察二千石以上官员。唐代中前期，在贞观、开元年间设置有作为监察区的道。州和道后来逐渐地方政权化，演变成为地方上的最高行政层级。明代出现的总督、巡抚，最初都负有监察地方的职责，在清代则正式成为省级最高军、政长官。除了上述对下的监督弹劾监察系统之外，中国传统社会还存在一套对上的拾遗补阙谏诤系统，也属于监察制度方面的内容。这一系统的谏诤对象为皇帝，由此构成制衡君权的制度程序。到了近代，孙中山提出的“五权宪法”学说，就是希望继续借助于中国古代监察制度的悠久传统以改造来自西方的三权分立学说。

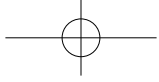
第二，制度化的官员选拔方式带来政权开放性和社会流动性，增强了社会自我调适能力。

官僚制确立之后，用什么样的选官制度在政府和社会之间打开一条通道，让社会以一定的条件和方式参与到政治生活中，就成为中国政治制度的最根本问题。^②长期以来，中国传统社会存在的制度化的官员选拔方式，使得当时的政权具有了开放性特征，促进了各阶层的社会流动，增强了社会的自我调适能力。

秦朝实行的是一种积功升迁的选官制度，与之前的世卿世禄制有着根本的不同，不过对后世的影响不是很大。西汉实行的选官制度，既包括自下而上的察举制，也包括自上而下的征辟制，

^① 张晋藩：《中国古代的监察制度》，载《光明日报》，2018年10月21日，第6版。

^② 钱穆：《中国历代政治得失》，北京：生活·读书·新知三联书店，2008年，“前言”第4—5页。



还存在带有一定世袭因素的任子制等其他方式。这样一种多途并举的选官制度，较大限度地将优秀人才吸收到政权中来，为政府机构提供了所需要的各类人才，保证了西汉王朝的兴盛与强大。其中，察举制在实行中存在的“以德取人”“以能取人”和“以文取人”三种取向，强调的都是官员候选人在某一方面的优秀素质，而不是其家族、身份或特权。这一制度在汉代的成功实行，充分证明了它比先秦的世卿世禄制更为优越。^①察举制还具有强大的生命力，在两汉、魏晋南北朝七八百年的时间内长期实行。另外，魏晋南北朝时期实行的九品官人法，其本意是想纠正察举制存在的弊端，将官员选拔权收归中央，是曹操“唯才是举”思想的制度化。在实践中，九品官人法并没有达到预期的目的。

隋唐时期确立的科举制，在中国一直实行了一千三百多年，是一种非常有效的官员选拔制度。历代科举制在考选程序、考选内容和考选方式上存在着诸多不同之处，不过都贯彻了“以文取人”的基本原则。科举制在实行中尽管存在着种种弊端，考选内容也不是治国理政方面的实用技能，但却保证了考选出来的官员具备必要的文化素养。日渐严密的考选程序，也保证了科举制具有相当的公平性。诚如《中华文明的经脉》中所指出的：这样一种选官制度有一个长处，就是其中的考试基本不是考技能，而是考观念，考治国的基本理念，真正的治国本领要在实践中去学。^②在科考时代，同时还存在着荐举、荫袭、捐纳等不同形式的得官途径，实际上也是一种多途径选官制度，有助于扩大政治统治的基础，增强了社会的自我调适能力。

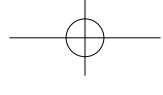
科举制的长期实行，不仅使得政府机构获得了源源不断的人才补充，还对整个社会结构带来了多方面的影响。首先，科举制有利于促进不同阶层之间的社会流动，使得当时的政权具有了开放性的特征。比如，北宋入《宋史》的官员有46.1%来自寒族，而晚唐入新、旧《唐书》的官员中寒族仅占13.8%。南宋时期，来自非官员家庭的进士在1148年占56.3%，在1256年占57.9%。何炳棣对明清时期12226名进士的统计分析发现，上三代无任何科举功名者占进士的30.2%。^③“朝为田舍郎，暮登天子堂”，正是这种情形的真实写照。其次，科举制催生的乡绅阶层在基层社会治理中扮演着重要角色。中国传统的大一统国家，县以下的基层社会主要靠乡里组织进行管理。秦汉以至魏晋南北朝时期，乡里组织主要为具有一定自治性质的乡官制。从隋唐时期开始，乡里组织由乡官制转变为受政府控制的职役制，宋元明清时期更是将职役制不断推向深入，国家对基层社会的渗透也空前加强。乡绅阶层的出现，为乡里基层社会治理提供了一个新的途径。科考时代，乡绅是官员在离职、退休、居乡或者拥有科举功名者在出仕以前的称呼，是依托于学校制度、科举制度和官僚制度而逐渐形成的一个社会阶层。明清时期，乡绅享受经济、法律和礼仪等各种特权，在乡村中主持教化、礼仪、诉讼、契约等各种事务，还经常参与组织赈灾、承办工程等公共事业。他们依靠自己所拥有的文化、经济能力以及与国家政权的联系等优势成为一乡之望、四民之首，从而在基层治理中发挥着重要作用，也成为传统“大一统”国家的社会根基。

值得一提的是，科举制对于中国传统社会的意识形态也产生了深远影响。唐代科举考试的主要科目为明经科和进士科，明经科考试的主要内容是儒家经典，进士科考试也有儒家经典方面的

① 阎步克：《察举制度变迁史稿》，北京：中国人民大学出版社，2009年，第285—286页。

② 姜义华：《中华文明的经脉》，第185页。

③ 何怀宏：《选举社会：秦汉至晚清社会形态研究》，北京：北京大学出版社，2011年，第99—100页。



内容。从宋代往后，科举考试更是越来越限于儒家的四书五经。这些做法有助于巩固儒学自汉代开始在意识形态中的独尊地位。而以儒学为代表的中国文化，有着“不语怪、力、乱、神”这样一个突出特点，注重在现世的生活实践中求得真知，使得中国传统社会一直没有出现统一宗教和统一教会对全社会的统治。这也是中华文明不同于其他文明的一个显著特征。

第三，灵活的“因俗而治”边疆治理传统，有利于“大一统”国家疆域的维护和拓展。

中国“大一统”国家疆域内主要存在着农耕地区、游牧地区、山林农牧地区这样一些不同的地域，中华文明就是不同地域的居民不断交流、冲突与融合的产物。历史上，中央集权制“大一统”国家对于不同地区采用不同的治理方式，在农耕地区实行直接治理，在游牧地区 and 山林农牧地区实行间接治理，长期维持当地原有的治理传统。特别是历代中央政府在边疆治理上采取灵活的“因俗而治”做法，有利于“大一统”国家疆域的维护和拓展。在经历长时间的间接治理之后，边疆地区最终被纳入中央政权的直接治理架构之内。

两汉魏晋南北朝时期，中央政权在边疆地区设置有西域都护、中郎将、民族校尉等，由他们代表政府对所部的少数民族实行管辖。唐代在少数民族地区设置有羁縻府州，由各部族首领统率原来的部众，允许当地保留本部族原有的治理形式，保持半独立状态。为加强对羁縻府州的管理，唐代又建立都护府，作为中央与羁縻府州之间的纽带，代表中央行使对羁縻府州的管理权。明清两朝对西南云贵川桂等地区少数民族实行土司制度，在边远地区或被军事征服不久地区设置土司，由各部落头领充任，对当地实行“修其教不易其俗，齐其政不易其宜”的治理方式。清朝在边疆地区对各民族也实行“因俗而治”办法，比如对于关外东北各民族多采取八旗制，对于蒙古族采用盟旗制，对于新疆等地的维吾尔族采用伯克制，在西藏实行噶厦制，等等。这些做法有利于稳固“大一统”国家疆域，促进了民族大融合。

汉族之外其他民族，尤其是北方游牧民族对于“大一统”国家的巩固和拓展也做出了重要贡献。在中央集权制“大一统”国家的发展演进中，游牧民族扮演过施压者、维护者和拓展者的角色。在历史上，中央集权制“大一统”国家也出现过分裂的局面。至于分裂的原因，即如有论者指出的那样：导致我国历史上分裂的主要原因是政治和民族问题，经济、文化、宗教等方面的问题不占主导地位。这就使我国历史上的分裂缺少必要的社会基础。无论怎样的分裂，或者分裂的主体来自哪个民族，但最终还是走向统一。这是我国历史发展进程中的一个鲜明特点。^①因此，即使在分裂时期，分裂各方都力图以自己为中心，重新实现国家的统一。其中，以游牧民族为主建立的政权，对于中央集权制“大一统”国家的巩固和拓展做出了重要贡献。元代实行的行省制度、清代推行的改土归流，拓展了“大一统”国家的疆域，提供了“大一统”国家行政区划和边疆治理的制度框架，直接奠定了现代中国的版图基础。

综上，中央集权制“大一统”国家之所以能够维系两千多年，实际上是有整套政治制度做保障的。这种制度体系之所以能在中华文明的长期延续中发挥重要作用，在于其有着自己独特的内在脉络。

作者系华东师范大学政治学系副教授

① 宪群：《谈我国历史上的“大一统”思想与国家治理》，载《中国史研究》，2018年第2期。