

中国封建社会行政管理体制的确立及其特色

祝 马 鑫

春秋中晚期各国强卿在其领地所实行的中央集权君主专制管理体制,经战国变法运动的推动,通过郡县制取代分封制、废井田行土地私有制、颁布法律依法治民、推行官僚制而得到确立。与西欧相比,中国封建中央集权的体制有其自身特点:时间长,权力高度集中于君主,用儒家伦理思想进行社会控制,实行官僚制度。从这种管理体制的结构和运行机制看,其主要特点是:一、存在皇权与相权的矛盾;二、存在中央集权与地方割据的矛盾;三、职能机构的演化既受社会结构变动的影响又受皇权与相权矛盾的制约;四、监察制度随君主专制的发展得到强化;五、有一套独具特色的管理官员的制度;六、存在调节君主专制弊端的机制。

中央集权君主专制的管理体制是怎样确立的,这种体制从世界范围看有何特色,这种体制的结构和机制存在什么问题,这些问题都有待于从理论上加以研究。现将个人一些不成熟的意见发表出来,敬请各位学者、专家、读者批评指正。

一、变法运动与中央集权管理体制的确立

战国时期,中国社会进入了封建社会。其重要标志之一,是春秋中晚期各国强卿在其领地内所推行的中央集权君主专制体制通过变法运动而制度化系统化了。各国变法的内容、深度、侧重点及其先后虽有所不同,但变法的目的及其实质都是用以郡县制为特征的中央集权的封建君主专制取代宗法等级君主制,这种政治体制的变革又以经济基础的变革为前提,并且用法的形式使经济变革法制化,因此,变法的内容既有政治的也有经济的,变法的要点如下:

第一,用郡县制取代分封制,以实现封建君主中央集权的目的。分封制时代的社会本质上是一种小国寡民的社会,各级君主的专制权力受到空间范围的限制。各级封君对国土的管理分成两部分:一为直接统治区,如天子的王畿、诸侯的“公室”、卿大夫之“家室”;一为间接控制区,如天子封给诸侯,或诸侯赐给卿大夫的土地。在这种体制下,封君的专制权力在直接统治区是完整的;在间接控制区,因国家主权受到空间的分割,其专制权力受到限制。一般讲,当下级封君依礼制尽到臣下的义务后,上级封君就无权插手其内部的事务。郡县制解决了分封制下君主权力在国家结构上的有限性。地方长官不再是封君,其职位不能世袭,国君可以撤换,因而由职位所派生的权力也不是永恒的;同时,地方长官所掌握的主要是行政执行权,决策权仍在中央,在决策上虽因地制宜有一定处置权,但权力极其有限。这样一来,国君的意志便可贯彻到各级

政府及社会各方面,包括最基础的行政组织——乡里。由此可见,以郡县制为基础的封建君主中央集权制的专制权力比分封制下的君主专制权力要大得多。

第二,废井田,承认土地私有制,以奠定封建中央集权体制的经济基础。据《汉书·食货志》记载:“秦用商鞅之法,改帝王之制,除井田,民得买卖”。据经济学观点,允许土地买卖是土地私有制的一种标志。土地私有必然引起土地兼并的发生,造成庶民的分化,一部分人上升为地主,一部分人成为流民或佃农,还有一部分人成为处于分化边缘的自耕农。在这种情况下,如果废除土地私有制,将历史又倒退回去,不仅会遭到地主、商人、官僚的反对,甚至广大的自耕农也会起来反对。如果要维持土地私有制,失去土地的流民、佃农跟奴隶社会的庶民不同,有较大的人身自由,他们会集体行动起来,则成为破坏生产的潜在力量。在这种严重的阶级斗争格局下,需要一个表面凌驾于社会之上维护私有秩序的保护神——封建中央集权制国家。

此外,土地兼并还带来另一个结果,即国家赋税、兵役、劳役的减少。按照法律,地主和自耕农作为编户齐民都应承担国家的赋役,然地主通过和官僚勾结或直接为官以逃避赋役。不仅如此,依附地主的奴婢、徒附、佃客等人口在豪强地主势力隐瞒保护下,也可以逃避国家的赋税,故大量的赋役都转嫁到自耕农身上。过重的赋役又会造成自耕农破产,从而造成国家赋役减少。故从商鞅变法以来到秦汉历届政府都实行“以农为本”、“重农抑商”的经济政策,并采取各种财政、行政的手段打击豪强地主、商人、官僚对土地的兼并,保护自耕农经济,从而在一定程度上和期限内,使地主和自耕农经济、农业经济和商品经济保持大体协调发展,减缓自耕农破产而沦为流民的过程,降低农民起义爆发的频率。从这里可以看出,封建中央集权政府在一定范围内为适应生产力的发展在调整生产关系缓和阶级矛盾方面能发挥一定的作用。

第三,为适应经济体制的变革以及社会阶级结构的变化,各国均颁布法律,依法治民。由于等级君主制的解体,井田制的废除,庶民的社会身份得到提高,人身自由得到加强;另一方面,土地兼并造成自耕农破产以及阶级结构的大调整,人们阶级地位有的上升,有的下降,造成社会动荡不安,要求加强国家的社会管理职能,许多重大的社会冲突,甚至要求国君亲自来仲裁。这时仅依靠以礼制为基础的习惯法来处理新的社会问题是不行的,于是各国纷纷制定新的成文法作为判断是非的标准,如魏国制定的《法经》,较明显地体现地主阶级的法律意志。该法共分《盗》、《贼》、《捕》、《杂》、《具》等法。其中以《盗》、《贼》两篇为核心,正如《晋书·刑法志》评述的,“王者之政莫急于盗、贼”,封建社会法律的核心是保护以地主土地所有制为主要内容的私有制。故李悝的《法经》经商鞅增修而在秦国推行,以后成为我国封建社会法律的基础。

第四,实行官僚制,废除世卿世禄制,这是各国变法中贵族势力与新兴地主阶级斗争的焦点。李悝提出“食有劳而禄有功”,吴起提出“废公族疏远者”,其核心是剥夺旧贵族的特权,以便让那些从庶民中产生的新兴地主阶级的代表人物掌握政权。其次,废除世卿世禄制实行官僚制,是封建君主中央集权管理体制的需要。所谓官僚制,实际是春秋及其以前在卿大夫家臣制基础上发展起来的一种新人事管理体制。其特点:1. 官职不能世袭,而只能依凭能力和功劳由国家授予;2. 官吏只能依据法律以及上级的规定行使自己的职权;3. 通过“上计”来考核官吏;4. 依据官吏的实绩予以奖惩或升降;5. 用俸禄制取代食封制。君主通过官僚制便能完整地控制国家的人事权,从而达到君主“执要”、群臣“四方来效”的目的,实现中央集权。

二、中国封建中央集权管理体制的特色

封建中央集权并非中国独有的制度,西欧封建时代也有过;与西欧相比,中国封建中央集

权的管理体制有自己的特色。

第一,中国的封建中央集权体制时间长,仅以秦统一的公元前221年算起到1840年鸦片战争为止,封建中央集权制达2061年。不仅时间长,而且是我国封建社会唯一的政体形式。西欧则不同,西欧封建社会有领主制、贵族民主制、等级代表君主制以及中央集权的君主专制。西欧的封建中央集权只是封建社会走向资本主义社会的一种过渡形态。在12个世纪的封建社会中,英国中央集权的君主专制仅占150多年,法国仅占200多年。

第二,无论在中国还是在西欧,中央集权的封建君主专制的基本特征是国家权力高度集中于君主个人,然集中的程度有所差别。比如在西欧,立法与司法权基本上为各国国王所控制,但由于等级代表君主制时代的代表会议在君主专制时代继续存在,如英国的巴立门、法国的三级会议,当国王实施立法、司法权时,多少还是受到代表会议的干扰,在中国就不存在这种干扰。皇帝的“圣旨”在通常情况下就是法律,任何人不得“抗”旨。国君对立法权掌握的程度也有所不同,西欧的专制君主从未取得唯一立法者的资格,国王在惩治臣民时常受到罗马法、习惯法以及等级代表会的限制。在行政、人事权上,中国皇帝可以“乾纲独断”,在西欧则情况不一样,当一些人用钱买得官职后,就成为世袭官,国王无法赎回。在财政上,西欧专制君主从来没有取得完全的征税权;在中国则不同,“中外之财,皆陛下(皇帝)府库”^①。

第三,思想控制方法的不同。任何国家的行政管理,除了通过制度运用政治的或行政的手段强行控制人们的社会行为之外,还必须通过控制思想意识来控制人们的社会行为,使之自觉地遵守社会的规范。就后者而言,西欧和中国是不同的。

在西欧,专制政府只能通过行政手段来管理国家,至于思想上的控制只能交给神职人员即教会来管理,即使像英王伊丽莎白能自任英国教会首领,在其颁布的《英国国教信条》中,也得承认国王“无权宣扬神语和举行圣礼”,无法取得上帝代言人的资格。在中国则不同,思想领域的控制权并没有全部交给神职人员;相反,依据中国君权神授的观点,皇帝之权直接来自神赐,皇帝称为天子,无须经神职人员为中介,包括神职人员在内奉皇帝为精神领袖,即使像我国实行政教合一的西藏地方政府,达赖、班禅活佛只有经清朝皇帝颁赐金册金印后,方能取得政教合一领袖的地位。当然这不是说,宗教意识在中国没有影响,相反,影响中国人思想行为的宗教很多。但它们对人们思想意识的控制只起配角的作用,在中国起主角作用的意识形态是儒家思想,儒家思想影响人的方法也不同于宗教,它不是用“出世”的虚幻的宗教信条,而是用“入世”即面向现实的宗法伦理观念及儒家礼教去规范人的思想与行为。

第四,中国自战国秦汉开始,逐渐形成对官吏的选拔、任用、俸禄、考课、退休、休假等一套严密完善的官僚制度,这也是中国封建社会国家管理体制的一大特色。象中国这样,以文官为主,进而以儒生为主建立一套专业化的职业官僚的作法,在古代或中世纪是绝无仅有的。西欧直到进入资本主义社会之后,才出现系统的文官制度。

三、中国封建管理体制内在结构机制的剖析

从战国至清,除个别时期外,中国社会都保持了统一王朝的中央集权的体制,如秦、汉、西晋、隋唐、北宋、元、明、清;即使在分裂时期,各分裂小朝廷也维护中央集权的体制,如战国、三国、东晋、十六国、南北朝、五代、南宋、辽、金、西夏。可见行政管理体制是稳定的,但稳定并不是不发展。由于这种体制内在的矛盾及环境的变化,其内在结构各要素间的关系、功能都发生变化,现对中央集权的君主专政的管理体制内在结构各要素及其运行机制进行剖析。

第一,中国封建中央集权专制体制矛盾之一是皇权与相权的矛盾。

“专制”一词最早见于希腊语,意为把权力授予一人的一种治国方式,并无贬意。中国封建君主专制从法理上讲也是如此,国家一切大事最后也由皇帝裁决。中国封建社会都是一些大王朝,地大物博,千头万绪,凭一人之精力“日理万机”是不可能的。从政务操作的角度讲,非分权不可,于是便设立“助理万机”的丞相(或宰相),但皇帝与丞相的分权在概念上是模糊的,就秦汉而言,秦皇汉武既充当国家元首,又充当政府首脑,但就一般情况说,皇帝所扮演的国家元首角色成分重而扮演政府首脑的成分轻,政府首脑角色主要由丞相扮演。遇上权相,往往把君主置于傀儡位置,丞相抓权之后,不仅跟皇帝发生矛盾,而且也引起官僚集团内部不满。当然,皇权与相权依具体历史环境,权力消长和相互制约存在着起伏变化,以实现封建权力的自我调节,但从行政体制总的发展趋向看,皇权一步步扩大,相权一步步缩小,其变化按两种方式进行:

一是用更替辅佐机构来削弱相权。当皇帝发现宰相权力威胁皇权时,便在施政过程中将一部分权力收回,交给近侍文秘人员。由于近侍能听皇帝的话,其人员不断扩充,其组织分工日益严密,于是近侍人员逐渐演化成新的宰相机构而顶替原有宰相机构。新宰相权力过大时,又从近侍中再提拔一批新人物构成更新的宰相机构以顶替前一段的新宰相机构。如东汉尚书台顶替西汉三公宰相,中书门下顶替尚书省,翰林院削夺中书门下,枢密使削夺翰林院等。

二是使宰相职权分散化。比如,由汉初的丞相制改为三公宰相制;由尚书台制变成三省分工共同决策制;三省长官另加“参知政事”、“同三品”、“同平章事”等名目分化相职等。

其实决定皇权与相权力量消长的根本因素是军权归谁掌握的问题。在秦汉时期,实行征兵制,军权是国家的,由皇帝控制,故秦汉皇权比相权力量大。然到东汉中后期,募兵制渐成主要制度,军队渐为门阀军人所掌握,出现霸府政治,故魏晋六朝时期,皇帝或因依靠军阀即霸府支持而当上傀儡皇帝,如汉献帝与曹操;或因皇帝依靠士家大族的支持而登上宝座,而出现“王与马、共天下”,如东晋之帝司马睿与大族王导。隋唐行府兵制,皇帝又掌握了军队。不过由于隋唐时期士族地主仍有一定实力,故隋与唐初实行三省分权宰相共同决策的体制,这种体制限制皇权因素较重。但从唐太宗后,又开始分割相权。唐末五代藩镇割据势力兴起,或藩镇称帝,或皇帝成藩镇之傀儡,到宋代行募兵制,但宋太祖吸取藩镇割据的教训,采用以文制武的国策,由皇帝直接控制禁军,皇帝的专制权力已登峰造极。一方面将中枢机构分成二府三司,另一方面皇帝不同于秦汉的地位,在体制上确定皇帝亦是政府首脑,许多行政事务由“君主独断”。到明清时,公然视相权为君权对立物,干脆取消宰相这一职位。

第二,中国封建中央集权专制体制还存在中央集权与地方割据的矛盾。

中国封建社会跟欧洲领主制封建社会不同,是地主制经济占主导地位。不仅自耕农,就是地主制下的租佃小农,甚至魏晋南北朝时期大庄园中农奴化的依附农也比欧洲领主制下的农奴人身自由要大。在地主制经济下,因豪强地主兼并土地而激化了农民与地主的矛盾,非贵族身份地主无法直接镇压农民,于是需要一个中央集权的由大批官僚组成的政府来维护封建秩序,将农民与地主的阶级斗争局限在一定范围内。另方面,豪强地主兼并土地之后,造成自耕农减少,自耕农的赋役是国家财政的基础,自耕农减少实际动摇了中央政府统治的基础,当中央政府削弱之后,豪强地主与地主官府相勾结,形成地主割据势力,于是便产生中央集权与地方割据的矛盾。中国封建社会地方政府行政体制的变革实际是围绕这一矛盾展开的。从中国封建社会地方政府的结构看,可划为三个部分:一为具有半自治性质的保甲乡里的乡治组织。所谓半自治性是指这一层级的地方长老具有非官方性质的教化功能;至于征收赋役与治安的乡

官则有官方性质。这一层级只是国家管理编户齐民的工具，不会对中央构成威胁。二为执行地方政务的基本组织。这一层又可分为两部分。一是县，从秦至清一直未变，是“牧民”的“父母官”。另一部分是秦汉的郡，隋唐宋元之州府，明清之府州，它们的特点，一般可直属朝廷，下领县，是地方政权的中坚。这两部分组织，因其辖区有限，即使闹独立性，也不能对中央构成威胁。三为连接中央与地方的中介组织。这一层级的危险性最大，所谓中央集权与地方割据的矛盾，主要集中在这一层级上，具体讲就是汉之州，隋唐之道，宋之路，元明清之行省。

汉之州刺史本是监察官，职位低于郡太守。因地方豪强地主势力发展，农民起义爆发，朝廷迫于形势，便向刺史放权，结果刺史变为比郡县长官地位高的掌握军政大权的州牧，形成尾大不掉的格局。为控制州牧，魏晋南北朝时期又给势力强大之州牧加官，如都督诸州事、都省府、行台之名号，实际成为比州牧更难控制的地方政府。

到隋唐时，对州上之道这类中介组织实行分权制，如道区的都督府、观察使、节度使及诸杂使、特差使，均按各自的名义掌握某一方面的权力，或军，或某一方面民政，彼此制衡，无法割据。但安史之乱后，本只掌握地方军权的节度使，在兼各差使的名义下，将军政大权集于一身，成为割据一方的藩镇，其祸延及五代。

宋太祖采取“杯酒释兵权”的措施架空节度使，重新以路为区划，仍采分权制设转运、提刑、提举、经略等四监司，但其指导思想是以文臣掌握地方大权，达到了中央控制地方的目的。

元实行行省制，由行中书省掌握地方军政大权。明朝建立后，保持了元之省区划，并仿宋之分权制，不许地方官染指军队。清沿袭明代行省制，亦达到中央有效控制地方的目的。

第三，在中国封建中央集权专制体制中，中央朝廷职能机构的演化，既与社会结构的变动有关，又跟皇权与相权的矛盾相涉。

国家职能机构的设置虽必须随社会结构的变动而有所改进，但也应看到，它具有一定的历史惰性。秦汉统一大王朝是从夏商周等级君主结构小朝廷演化而来的，存在历史的继承性。比如“君权神授”、君臣父子尊卑等级的宗法观念，礼仪制度，直至宫廷建筑布局、策后、立储、命相的程序仪式等，无不发端于三代。周天子、诸侯、卿大夫各等级的小朝廷是一种家族式的管理方式，这种方式作为一种历史痕迹反映到“三公九卿（列卿）”制上。丞相不过是国君大家族中的总管家，列卿不过是国君大家族中作了分工办理宫廷庶务的听差。从秦汉列卿的分工看，官务职能远远多于公共社会事务的职能，在列卿中仅治粟内史（大司农）涉及老百姓的事。

但应看到，秦汉列卿制度已不适应秦汉社会已变化了的社会结构。自从商鞅废井田后，庶民不再是国家农业生产奴隶，已经是分化了的编户齐民，内中既有地主，也有自耕农。编户齐民之外，还有奴婢及依附性的佃农。这种社会结构的变动使政府职能发生变化：其一，政府不再直接组织庶民生产而只管理户口征收赋税；其二，废井田土地兼并加剧，社会冲突激烈，政府处理政治性庶务的职能加强。作为朝廷大臣的列卿，没有随政府职能的变化而改变其职能，仍沿袭旧制管理官务为主。而大量的社会庶务集中在丞相之手，交由丞相府诸曹办理。

同时这种体制还造成君相间的矛盾。因丞相把国家大量的庶务揽在自己手里，对君主形成威逼之势。于是皇帝便用尚书台分曹理事的办法来剥夺相府对国家庶务的管理。经魏晋南北朝的演化，到隋唐形成尚书都省领导下的六部二十四司国家庶务的主管机关，六部尚书升格为朝廷大臣。原先的九卿地位下降，演化成唐代的九寺、五监、内侍等三省。在职事上有许多部分跟六部重叠，协调的办法是六部掌握政令性的庶务，寺、监、省侧重于事务性的庶务。

不过，从安史之乱到宋神宗改制之前，有一段插曲。皇帝为了控制政权，想直接控制国家庶务，便使用使职差遣制架空部、寺、监、省之权，由观察、黜陟、转运、租庸、两税、监铁、度支等差遣

官插手庶务,造成庶务管理的随意性与混乱。神宗改制,又恢复了六部、寺监的职权。到明代实行内阁制后,六部职权则进一步上升。

第四,中国封建社会的监察制度本质上并不代表人民来监督政府,只不过是皇帝的耳目,故它随君主专制的发展日益严密而强化。

在秦汉初期,由于离奴隶制等级君主制时代不远,虽然皇权高于一切,但实际上丞相、郡、县行政官员分权较多,故此时各个层级都有自己的监察部门。就中央而言,名义上由三公之一的御史大夫总揽监察之权,但御史大夫又是副丞相,在实际政务中侧重在行政方面。故监察权交由居宫中跟皇帝亲近的御史中丞掌握。于是御史中丞控制的监察官划于皇帝的系统。此外,丞相有司直监临郡县;郡有督邮监临县;县有廷掾监临乡部;在京畿有司隶校尉监临京师。

但到魏晋南北朝后,各行政层级的行政监察权萎缩而将监察权主要集中于以御史中丞为核心的御史台手中,并明确规定御史台为皇帝的耳目机关,到隋唐御史台不仅有弹劾权,而且正式享有审判权。到宋代在御史台系统之外,皇帝又于州府军监中设专职监察官通判。到明清将御史台改为都察院负责监察京官,设十三道监察御史监察地方,又设六科给事中进驻六部,跟通判一样,控制行政官员施政过程。三方面监察官在皇权之下又彼此监临。

但应指出,专职监察官员的完善以皇权为依托,当割据势力兴起,监察制度随皇权的衰落而徒具形式。如魏晋南北朝及五代时期,时有此现象发生。

第五,中国封建社会形成的管理官员的制度,是中央集权管理体制得以实施的组织保证。

以地主制经济为特征的中国封建社会容易产生无政府状态。加上庞大帝国自然环境差异及经济不平衡,更易出现动乱,没有中央集权的严密管理制度来维护封建秩序不行,有了管理体制没有庞大队伍的官僚实施也不行,有了官僚队伍没有一套严密的管理官员的制度使之发挥正常的作用更不行。

中国封建社会官员的管理制度,共分为三大部分,即官员的录用管理、行为管理、待遇管理。

就录用管理而言,从主体看,汉代是察举与征辟,魏晋是九品中正,唐宋元明清是科举。除九品中正适应门阀制度的需要,出现“上品无寒门,下品无世族”的弊端外,无论察举、征辟、科举,只要是编户齐民的读书子弟均有进入仕途的机会。在中国这个上下阶层对流频繁的社会里,这种带有公平竞争经考试当官的制度是得人心的。除用上述正途吸引读书人做官外,还采用任子(门荫)、誉选、行伍(军功)、流外入流、入幕等方式让不同行业、不同利益的人群也有当官的机会,这种机会虽然少,但也能起到安定人心的作用。

就行为管理而言,在官员的奖惩黜陟上,既有论功行赏、按能力升迁的考绩奖陟制度,又有按年资提拔、论亲疏奖陟的保障制度。在中国这个小生产者的汪洋大海里,由于一定程度的商品生产及其产生的土地兼并给小农的安全造成极大压力,人们很容易求助于以血缘为纽带的宗法制度予以保护。于是地方上极易形成帮派,地方官员很易屈服地方豪强势力的压力与中央政府阳奉阴为,妨碍中央集权,于是历代政府都采用了回避制度使中央的号令得以贯彻。

就待遇管理而言,实行品秩俸禄的职阶分类管理。既有划分等级的品秩、勋爵制度,以照顾具有不同资历、功劳、血统关系的人;又有分配利益的散官(寄禄官)制度和满足管理要求的职事官制度。

总之,通过上述三面对官员的管理,再加上监察机关进行人事监督,来调节封建社会各阶级阶层的矛盾,以弱化社会内部的摩擦,使官僚队伍按封建统治的要求形成合力。

第六,在中国封建中央集权行政管理体制中还存在调节君主专制弊端的机制。

中国中央集权的君主政体确实存在皇权得到不断强化的总趋势,甚至达到无所不统的地步,但“无所不统”是就国事范围而言的,就皇权性质而言,仅“威柄”二字。正如宋代翰林学士宋绶所言:“帝王御天下,在总揽威柄”^②。帝王跟寻常人一样存在喜怒哀乐,存在思想的主观性、片面性和表面性。故也时常出现一些奸佞利用皇帝心理上的弱点而“弄权”的现象。为防止君上大权旁落于奸臣之手,还需要有一套制度加以防范。这就是林栗所讲的原则:“人主莅权、大臣审权、争臣议权”^③。所谓“莅权”,指君主依“贵在执要”的精神对国家行政莅临控制之权;所谓“审权”,指中枢机关的大臣对君主的决策有审议之权;所谓“议权”,指法令颁行时,谏官和行政官如发现会出现偏误或已经出现偏误,对皇帝的决策有封驳建议之权。这种莅权、审权、议权制度是保证国家决策尽可能地朝正确方向调节的制度。

事实上,秦汉至清,中国皇帝的决策常根据具体情况通过中枢机构有关部门一系列的会议或君臣商谈,经过中枢机关、甚至办事机构一系列办事程序等制度来保证决策尽可能符合实际。不过也应当看到,中国封建专制政体下的中枢官员对君主决策有审议之权,谏官和行政官员有封驳建议之权即行政决策的审议制度,虽然是国家政务的一种分权形式,但与西方近代三权分立制有两点不同。第一,它不是施政之前立法、司法、行政三部门的分权,而是在施政过程中,按决策的内容经中枢的不同部门决策职能上的分工与合作,来促使君主决策朝正确方向发展,以制约君主决策中的随意性;第二,这种分权只是在皇帝与官僚的范围内实施,而不像西方近代社会将分权的范围扩散到民众,成立民众的代议机构对国家政务的决策实行分权。故中国封建社会的政体虽在决策上存在一定程度的分权制,但它仍然是专制政体而不是民主政体。

除了在施政程序上促进皇帝正确决策外,为防止皇帝滥用自己的权威,封建社会还采取了以下办法:一是通过教育提高君主的素质。从儒家治国思想来看,除了要求臣民讲忠、孝、仁、义服从之外,儒家思想家也知道皇权的危险性,即“一言可以丧邦”,故讲究君主“修身以道”。从汉代起就有儒生给皇帝和太子讲授经典的制度,唐代设侍读学士官,宋有大臣向君主讲授经典的“经筵”之制。二是通过“神权”以抑制君权。儒家“君权神授”的学说,虽有“屈民伸君”之意,即强调君主统治臣民的权威性,但同时还有“屈君伸天”之想,即强调上帝对君主的权威性。意思是说当国君失道,天将降灾害以“谴告之”;如不改悔,“伤败乃至”;如执迷不悟,上天有权“更命有德”,即可改朝换代。于是大臣们可以利用灾变跟皇帝提意见。三是群臣可以利用皇帝生前上“尊号”、死后加“谥号”或“庙号”来促使皇帝勤政,因上尊号既有尊褒之意也暗含贬抑之情。至于加“谥号”、“庙号”,是对死了的皇帝盖棺论定的文字,亦寓有褒贬之意,是群臣对皇帝生前的评价,对继任之君起警戒作用。四是开国皇帝所订的一些制度,其中有一部分对后世君主起防微杜渐的作用。按“敬天法祖”的原则,群臣可利用先帝的章法制止皇帝越轨行为。

注 释:

① 顾炎武:《日知录·财用》。

② 《宋史》卷291《宋绶传》

③ 《宋史》卷394《林栗传》

(责任编辑 叶娟丽)