

原型和奠基：古代中国和两波 世界性官僚化浪潮

——官僚制起源与世界传播的历史政治学考察

黄 涛*

[内容提要] 官僚制是现代国家机器的主体内容和基本组织形式，其形成和全球扩散经历了复杂的文明互动和长期的历史过程，但都离不开古代中国。大约自公元前40世纪至公元前3世纪，世界上出现了第一波官僚化浪潮。中国于周秦之变中形成大一统君主官僚制国家，成为这波世界官僚化浪潮的最高峰，汉唐继承完善，并逐步塑造中国周边国家和东亚国家的国家形态。大约16世纪以来，中西出现文明交流和碰撞，在持续两百多年的东学西渐中，中国的官僚制和韦伯式现代国家机器传入欧洲，并在长期战争和工业革命中完成升级，构成西方现代国家的核心要件。此后，随着西方的扩张、侵略和殖民，穿上工业文明外衣的官僚制和现代国家机器向全世界扩散，并倒灌入中国，重塑了中国的官僚制和国家机器，形成世界第二波官僚化浪潮。尽管欧洲最早完成现代国家构建，但中国是全世界官僚制和现代国家机器构建的先行者和奠基者，官僚制和现代国家机器的原型在古代中国。正如古希腊贡献了民主制、古罗马贡献了法治和共和制，古代中国贡献了官僚制和现代国家机器——现代国家的核心支柱之一，奠定了世界政治文明的永久基础。中华民族是世界政治文明的主要供给者之一。

[关键词] 周秦之变 大一统君主官僚制国家 现代国家机器 世界官僚化浪潮 世界早期官僚制文明带

* 黄涛，中国人民大学国际关系学院“现代国家历史与理论”工作坊研究人员，中国人民大学政治学博士。

一 问题的提出

官僚制是有效解决国家组织问题的最佳方式，是人类社会走向更高阶段的基础性制度，是现代国家的首要部件，是人类政治文明的最璀璨明珠之一。“世界上很多国家的内阁机构的设置相同或基本相同。考察北美、欧洲和亚洲主要国家的内阁机构，可以看出它们中有三分之一名称和职能相同，三分之一名称和职能基本相同。”^① 当今世界，几乎所有国家都有由外交部、财政部、国防部、内务部、司法部等众多政府部门（名称未必完全一致）组成的中央政府或者联邦政府，都有外长、财长、央行行长等。全球治理中有 G20 财长和央行行长会议、七国集团外长会议、阿拉伯国家外长会议、亚信外长会议等由不同国家同一类型的政府部门首长参加的专门会议。概言之，官僚制成为不同文明不同地区的现代国家的共同结构，全世界的国家机器变得越来越像。那么，从世界范围来说，官僚制从何处起源？在何种文明中第一次出现官僚制？不同国家之间的官僚制为什么越来越像？是否存在内在联系？中国是否为世界上第一个发明官僚制的国家？如果是，出现于何时？原因何在？中国在世界官僚制历史上居于什么地位？世界不同国家的官僚制是否和中国有关系？人类围绕官僚制展开了哪些互动和交流？这些互动和交流有何规律？官僚制和现代国家机器、世界现代化历史是何关系？这些无疑都是国家理论研究和世界政治史研究的重大问题。

按照马克思·韦伯式的现代国家定义，周秦之变中诞生的大一统中央集权君主官僚制国家（简称君主官僚制国家或大一统君主官僚制国家）拥有全世界最早的现代国家机器，是现代国家机器的古老原型。^② 美国政治学学者弗朗西斯·福山说：“我们现在所理解的现代国家元素，在公元前 3 世纪的中国业已到位。其在欧洲的浮现，则晚了整整一千八百年。”^③ 政治学学者任剑涛亦指出：“当代政治学家在研究政治秩序起源的时候，指出现代国家依靠三根支柱而挺立。古代中国提供了其中一根支柱，那就是行之有效的官僚行政体系，而这正是秦朝对人类做出的最伟大贡献。

① 左然：《国外中央政府机构设置研究》，《中国行政管理》2006 年第 4 期。

② 关于君主官僚制国家内涵的描述，参见黄涛《秦始皇统一中国》，载俞可平主编《政治通鉴》（第一卷），中国大百科全书出版社 2020 年版，第 103—144 页。

③ [美] 弗朗西斯·福山：《政治秩序的起源：从前人类时代到法国大革命》，毛俊杰译，广西师范大学出版社 2014 年版，第 24 页。

由于后来中国没有建立法治和责任制政府，所以成不了完整意义的现代国家。”^① 百代皆行秦政法。周秦之变中形成的大一统君主官僚制国家在中国传衍了两千多年直至清朝灭亡。美籍华裔历史学学者何炳棣认为，“就全部传统中国历史而言，真正最大之事应是秦专制集权统一郡县制大帝国的建立及其传衍”^②。周秦之变中形成官僚制和具有现代性的国家机器，不断向世界传播，对世界政治文明产生深远影响。当然，1912 年之前的中国本质上是带有大量现代国家特征的古代国家，而非现代国家。当前无论是历史学者，还是其他社会科学学者，都很少专门讨论古代中国对于世界官僚制形成和发展、世界现代国家构建的影响。^③ 鉴于此，本文拟基于历史政治学进路展开专门研究，以求从人类文明互动视角揭示古代中国与世界官僚制、现代国家机器的关系，并由此思考中华文明和世界历史进程的关系。

表 1 国外各类机构设置比较

国家	政务类部门	经济类部门	社会类部门
英国	国防部，外交和联邦事务部，内政部，司法部，财政部，苏格兰事务部，威尔士事务部，北爱尔兰事务部	运输部，商业、企业和规划改革部，国际发展部，环境、食品和农村事务部	创新、大学和技能部，文化、传媒和体育部，卫生部，社区和本地行政部，就业和退休保障部，儿童、学校和家庭部
德国	国防部，外交部，内政部，司法部，财政部	交通、建设和住房部，经济合作和发展部，消费者保护、食品和农业部，经济技术部，环境、自然保护和核安全部	教育和研究部，卫生部，健康和社会安全部，联邦家庭、老年人、妇女和青年部
法国	国防部，外交部，内政和国土资源部，司法部，公职部	交通、装备、旅游和海上事务部，经济、财政和工业部，农业、渔业部，中小企业、商务、艺术家和自由职业者部，环境和可持续发展部	就业、社会和谐和住房部，国家教育、高等教育和研究部，文化和交流部，健康和团结部，青年、体育和联络部
日本	总务省，外务省，法务省，财务省，防卫省	国土交通省，经济产业省，农林水产省，环境省	厚生劳动省，文部科学省

① 任剑涛：《经与经典：儒家复兴的经学、哲学与史学之途》，《诗书画》2015 年第 3 期。包刚升对官僚制亦有扼要讨论，参见包刚升《抵达：一部政治演化史》（上），上海三联书店 2023 年版。

② 何炳棣：《国史上的“大事因缘”解谜：从重建秦墨史实入手》，载何炳棣《何炳棣思想制度史论》，中华书局 2017 年版，第 396 页。

③ 历史学者阎步克认为中国古代官僚制很发达，“没有任何一个国家，在品级衔号的复杂性、精致性和连续性上，能跟中国相比。然而西方社会学、行政学、组织学等，是在西方的历史经验上发展出来的，所以在这方面所累积的理论工具，并不足以充分解释中国古今的品级衔号。这里有一个很大的灰色区域，可供中国学人发挥才智发展理论”（参见阎步克《一般与个别：论中外历史的会通》，《文史哲》2015 年第 1 期）。

续表

国家	政务类部门	经济类部门	社会类部门
俄罗斯	国防部，外交部，内务部，司法部，财政部	交通部，经济发展和贸易部，工业和能源部，自然资源部，农业部，区域发展部，通讯和信息技术部	紧急情况救援部，教育和科学部，文化和大众传媒部，卫生和社会发展部
美国	国防部，国务院，财政部，内务部，司法部，国土安全部	交通部，能源部，农业部，商务部，住房和城市发展部	劳工部，教育部，卫生和公共服务部，退伍军人事务部

来源：参见沈荣华《国外大部制梳理与借鉴》，《中国行政管理》2012年第8期。

二 官僚制和现代国家机器的定义与重要性

（一）官僚制的定义与重要性

官僚制必须有严格定义，否则作为学术概念就没有意义。马克斯·韦伯认为现代官僚制具有六个特征，包括官职权限法定，官吏之间的等级化隶属关系，书面文件和文员作为官吏体系运作基础，对官员的专业化训练，官员全身心投入公务，对官员的专业管理及官员具备专业知识。^① 英国学者芬纳认为：“现代官僚机构往往会有以下几个特征：等级分化；长期起作用；不同领域的专业化；教育和职业上的资格；全职并领薪酬；受规则的约束。”^② 笔者接受这两个经典定义，同时认为官僚制除了应该具备这两位学者提到的所有要素，还应当包括官职向全社会绝大多数人开放，以能力主义、功绩主义为国家政权体系的基本准则，官职不能世袭继承等。

在人类社会早期的演进过程中，不同地区的不同国家在不同阶段都不同程度地出现了官僚因素、官僚化现象。职业化、专门化的管理者和管理机构是官僚化的标志性特征。当然，官僚因素、官僚机构、官僚化并不等于官僚制，只有官僚机构等级化且形成复杂的体系，官僚的选拔和任用依靠能力和功绩而非血缘，官僚是受过专门训练的，官僚体系是对全社会开放的，官僚体系的运行主要依靠理性和法律或者法律性质的规则时，才符合官僚制的基本条件。总之，本文中的官僚制是广义的，既包括狭义上的官僚制，还包括中央集权制度、常备军制度、郡

① [德] 马克斯·韦伯：《经济与社会》（第二卷·上册），阎克文译，上海人民出版社2010年版，第1095—1097页。

② [英] 塞缪尔·E. 芬纳：《统治史》（卷一）：古代的王权和帝国——从苏美尔到罗马》（修订版），王震、马百亮译，华东师范大学出版社2014年版，第66页。

县制等，指向的是高效、理性、制度化组织国家政权的一整套制度、机构和方式。

官僚制是现代国家机器的基本组织方式，是福山所谓的人类社会政治秩序三大核心支柱之一的国家的主体。现代国家理论的主要奠基人德国学者马克斯·韦伯认为：“国家是这样一个人类团体，它在一定疆域之内（成功地）宣布了对正当使用暴力的垄断权”，“国家是一种人支配人的关系，而这种关系是由正当的（或被视为正当的）暴力手段来支持的。要让国家存在，被支配者就必须服从权力宣称它所具有的权威”。^① 他这里的“国家”实际上就是现代国家。这个定义被社会科学界普遍接受。马克斯·韦伯将官僚制视为现代国家的主要基础。他指出：“大规模的现代国家绝对要依赖于一种官僚制基础。国家越大，而且越是要成为一个强国，就越是要无条件依赖这个基础。”^② 经过马克斯·韦伯的贡献，现代国家现在普遍被认为首先（甚至主要）是以官僚制为基础的国家机器。这一点意大利学者波比奥说得很清楚：由于韦伯对于现代国家形成的观察，“诞生了现已成为老生常谈的一个韦伯式概念——现代国家是通过两种必要的构成性要素获得定义的：一个有能力支持公共服务诸部门的管理机器的存在，以及对于暴力的一种正当垄断”^③。

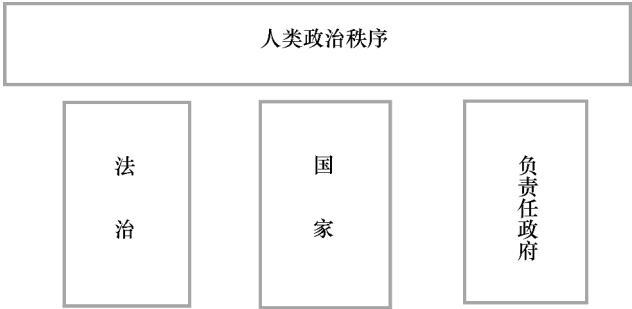


图1 福山的人类社会政治秩序三大核心支柱

图来源：据美国学者福山观点制作。这里的“国家”指以官僚制为基础的国家机器。^④

① [德] 马克斯·韦伯：《学术与政治》，冯克利译，商务印书馆 2018 年版，第 44—45 页。
② [德] 马克斯·韦伯：《经济与社会》（第二卷·上册），阎克文译，上海人民出版社 2010 年版，第 1110 页。
③ [意] 诺伯特·波比奥：《民主与独裁：国家权力的性质和限度》，梁晓君译，吉林人民出版社 2011 年版，第 61—62 页。
④ 参见 [美] 弗朗西斯·福山《政治秩序的起源：从前人类时代到法国大革命》，毛俊杰译，广西师范大学出版社 2014 年版，第 9—29 页。

（二）现代国家机器定义与重要性

“现代化（modernization）是一个描述人类社会从传统向现代转型的总体性概念，是一个标识人类文明演进和发展趋势的核心概念。”^① 完成现代国家构建、推进现代化是当今世界所有国家的核心使命。现代国家构建包括国家机器现代化、国家和人民关系现代化、社会和阶级结构现代化、国家统治方式现代化、国家经济形态现代化，并称人类现代国家构建的五座“珠穆朗玛峰”或者五大普世性难题。这五大核心要素就是现代国家的“四梁八柱”。^② 国家机器现代化的核心内容包括两个方面。首先，建立中央集权的理性的国家机器，形成严格意义上的完整的官僚制。其次，形成强大的国家基础能力和国家强制能力，包括强大的财政汲取能力、动员能力、管控能力、治理能力、渗透能力、合法化能力、国防能力等。后者需以前者为基础。形成理性高效、分工精细、官僚制运作的强有力的国家机器，在当代世界看起来很是平常，但它曾是人类最稀缺的政治成就之一，只有极少数发达文明才有这种成就。^③

尽管现代国家建构有五大核心维度，但以官僚制为主体的国家机器现代化具有基础地位，是优先议题，深度塑造现代国家构建的其他四大维度。从历史经验看，不优先完成国家机器现代化是难以驾驭经济形态现代化的，也会使得民主化、高社会流动、法治化、世俗化、理性化等现代国家的其他要素变成脱缰野马。很多学者以工业化为现代化的起点，但很多关键性现代国家要素更早就出现了。

三 世界第一波官僚化浪潮

作为人类社会的高级复杂事物，官僚制的出现不是一蹴而就的，而是数千年政治和社会进化的产物，且其产生具有一定的偶然性。出现官僚因素和官僚化现象是形成官僚制的重要基础，但不是所有的国家都能够自发形成严格意义上的官

① 赵义良：《中国式现代化与中国道路的现代性特征》，《中国社会科学》2023年第3期。

② 论证过程详见黄涛《从天子诸侯制国家到君主官僚制国家——周秦之变的历史政治学阐释》，博士学位论文，中国人民大学，2022年，第58—66页。

③ 福山提出“国家为何不是普世共有”问题，他实际指的是“现代国家”的稀缺性。参见〔美〕弗朗西斯·福山《政治秩序的起源：从前人类时代到法国大革命》，毛俊杰译，广西师范大学出版社2014年版，第86—90页。

僚制。特别是，官僚制要求公职对全社会开放，实行能力主义，反对官职世袭，这对于绝大多数古代文明，都是不可能实现的，因为绝大多数古代文明都是崇尚血缘、等级森严的文明，只有秦朝及以后的中国是个特例。

本文的官僚化指的是官僚机构及其制度的发育发展和推广，是国家组织和治理方式的演化和发展，不是贬义色彩的官僚主义、官僚作风。浪潮指的是一种一定范围内出现的共同趋势和共同现象。世界官僚化浪潮指的是世界范围内出现的官僚机构及其制度的发育发展和推广、国家政权组织化程度提升的普遍性现象，本质上是人类理性化的过程。这是人类社会的发展特别是人类政治进化的重要表现，反映了人类政治文明的相互联系、相互影响。现代国家很多都是大型国家，人口数千万数亿甚至十数亿，治理需求和治理难度都超出古代国家，且面临激烈国际竞争，没有以官僚制为主体的国家机器很难组织起来，也无法高效治理。我们在关注所谓的世界性民主化浪潮和退潮现象的同时，也应该关注国家机器的建构和发展问题，其中核心就是官僚化问题。^①

德国哲学家卡尔·雅斯贝斯曾经询问历史以何种实质性事件而开始，并列举了几个最基本的事件。第一是“尼罗河、幼发拉底河、底格里斯河和黄河管理和灌溉的组织任务加强了集中、行政机构和国家的形成”，第四是“通过统治所有周围国家和统治游牧民族本身来防止游牧民族对文明国家的不断袭击，是产生世界帝国的起因。最先崛起的是亚述人和埃及人的世界帝国；接着是波斯人新形态的帝国；在这之后，印度人建立了他们的帝国，它或许以波斯帝国为模式；最后是华夏帝国的形成”。^② 这里提到的地方都是早期人类文明的最灿烂之地。他提到的“加强了集中、行政机构和国家的形成”可以理解为这几个地方都自发涌现了官僚化浪潮。当然，有国家的地方一般都有官僚化的趋向，但未必都会形成官僚制。官僚制好比龙门，国家好比鲤鱼。鲤鱼也许都想跃龙门，但不会都成功。世界第一波官僚化浪潮大致从公元前 40 世纪的苏美尔城邦开始，这是一股在不同文明中自发出现的浪潮。周秦之际的中国是这波浪潮的最高峰，第一次形成了人类历史上首个完整的高水平的官僚制。这波浪潮的余波延伸至汉唐时期。

① 关于国家建设的重要性，可参见 [美] 弗朗西斯·福山《国家的构建：21 世纪的国家治理与世界秩序》，黄胜强、许铭原译，中国社会科学出版社 2007 年版，“序言”第 1 页。

② [德] 卡尔·雅斯贝斯：《历史的起源与目标》，魏楚雄、俞新天译，华夏出版社 1989 年版，第 56—57 页。

（一）夏、商、西周的官僚化现象

中华文明是以政治和国家为核心的文明，政治功能极其发达，这为中国最先出现官僚制和发达的国家机器创造了得天独厚的条件。在中国，夏、商、西周都有官僚化因子，商朝的官僚机构已经具有一定的规模。到了西周，已经形成了较为完善的、分工明细的官僚体系。周朝中央政府的规模并不是非常大，但职能却比较完整。“西周初期的职官名有不少来自殷商，但西周职官的系统化和制度化，则是殷商所无法比拟的。”^① 周朝官僚体系在国家运作中发挥着重大作用。第一，周朝实行内外服制度，周朝官僚体系分为内服、外服官吏。第二，西周官僚体系是以周王为中心的金字塔式的官僚体系。在周王之下，有一个人数一般在1—3人的高级执政集团。这些人大致就是三公：太师、太保、太傅，或者是太师、太保、太史。历史学者杨宽认为：“西周王朝的主要执政者是‘公’一级的太师和太史，而实际权力则掌握在太师手中，因为他既是军队的最高统帅，又是朝廷大臣的首脑”，司马、司徒（徒）、司空以及太宰、公族，都是“卿”一级的朝廷大臣，其官爵地位在太师和太史之下。^② 三公之下有卿事寮、太史寮、内廷机构和管理宗族事务的机构。卿事寮是负责大多数行政事务、军事事务和司法事务的主要中央机构。太史寮是主管文化、宗教、历史、占卜、历法、人事等的中央机构，和卿事寮并列。这两者最重要。考古学者李峰指出，西周中期时中国政府发展成了一个官僚化机体，在春秋战国期间，地方封国逐渐向大的“领土国家”发展，并在扩张中出现了第二次官僚化，为秦帝国建立创造了条件。^③ 周朝官员由贵族担任，实行世袭制，广大平民无权当官。因此，周朝并无真正意义上的官僚制。

（二）秦朝在世界上第一次形成官僚制和现代国家机器

在夏、商、周1800余年早期国家的积淀基础上，秦朝（公元前221—公元前206年）形成了相当完备的官僚制，奠定了世界官僚制的基础。关于古代中国特别是秦朝或汉朝率先形成官僚制和具有现代性的国家机器，中外学人已有大量论

① 过常宝：《制礼作乐与西周文献的生成》，中国社会科学出版社2015年版，第63页。

② 杨宽：《西周史》（上册），上海人民出版社2016年版，第383页。

③ 李峰：《西周的灭亡：中国早期国家的地理和政治危机》（增订本），徐峰译，上海古籍出版社2016年版。

述。美国汉学家顾立雅（H. G. Creel）认为中国对世界的贡献不止造纸和火药，他最早提出近代欧洲和两千年前的中国在中央集权的官僚制的现代国家（“the modern, centralized, and bureaucratic state”）方面具有相似性，指出中国在中央集权的官僚制的现代国家上的贡献可能是中国做出的最重要贡献，韦伯认为官僚制的三个特征只有在现代国家才能发展，实际上在汉朝已经有充分发展。^① 美籍华裔国际关系学者许田波认为，官职与官员的分离，根据客观和贤能标准来选拔和晋升官员的科层制，公开颁布的法律所具有的普适性和公平性，直接统治的能力，中国均先于欧洲两千年就发展起来了。^② 政治学者郑永年认为：“从秦始皇统一国家开始，中国尽管也有分裂的时候，但大多数时间里一直是统一而强大的国家。在很多方面，特别是在政治统治形式方面，中国的官僚体系是世界上最先进的。”^③ 历史学者卜宪群等认为，秦朝官僚体制“是世界上出现得最早、最完备的官僚体制，开创了此后中国两千多年专制主义中央集权官僚体制的基本模式，并对周边国家产生了重要影响”，“不仅给中国也给世界带来了难以估量的遗产”。^④ 美国经济学者安格斯·麦迪森认为：“中国是采用官僚行政体制管理国家的先驱者之一。”^⑤ 美国汉学家费正清指出：“旧中国皇朝的统治是发展得最彻底最巧妙的官僚体制。”^⑥ 社会学者周雪光指出：“历史悠久、高度成熟的官僚体制是中华文明的一个独特现象，是国家治理在中国疆土上数千年延续至今的组织基础和具体体现。”^⑦

1. 秦朝在全国层面建立庞大的官僚体系

战国时期，各主要诸侯国陆续变法，打破世卿世禄制，实行能力主义，官僚化得到极大加强。商鞅变法更为彻底，成为君主官僚制国家的探索性实践。这时，官僚制初步形成。到了秦朝，秦始皇在秦国既有政治制度的基础上，推行一系列

① H. G. Creel, “The Beginnings of Bureaucracy in China: The Origin of the Hsien”, *Journal of Asian Studies*, XXXII, 1964, pp. 155–184.

② [美] 许田波：《战争与国家形成：春秋战国与近代早期欧洲之比较》，徐进译，上海人民出版社2009年版，第5页。

③ 郑永年：《政治改革与中国国家建设》，《战略与管理》2001年第2期。

④ 中国社会科学院历史研究所编：《中国通史（贰）：秦汉魏晋南北朝》，华夏出版社2016年版，第33—46页。

⑤ [美] 安格斯·麦迪森：《中国经济的长期表现——公元960—2030年》（修订版），伍晓鹰、马德斌译，上海人民出版社2011年版，第2页。

⑥ [美] 费正清：《美国与中国》（第四版），张理京译，世界知识出版社1999年版，第101页。

⑦ 周雪光：《国家治理逻辑与中国官僚体制——一个韦伯理论视角》，《开放时代》2013年第3期。

制度创新，从中央到地方，一整套官僚体系建立起来，官僚制成为国家的基础性制度。秦朝中央官僚体系以“三公九卿”为主要结构。“三公”包括丞相、太尉和御史大夫，三者有着明确分工，各自为一个领域或者系统之首。秦朝设有左右丞相，相当于正副政府首长，乃百官之长，地位最为重要，掌握着行政权和司法权。丞相职权广泛，有规模庞大的丞相府。御史大夫主管监察，掌握监察权，在当时有副丞相之称，由皇帝的亲信担任，形成对丞相的制约。太尉主管军事，协助皇帝掌握军事权力，类似于国家军队的最高副统帅（皇帝是最高军事统帅）。“三公”之下设“九卿”。据历史学者林剑鸣研究，“九卿”实际之数不止九，包括奉常、郎中令、卫尉、太仆、廷尉、典客、宗正、治粟内史、少府、中尉、主爵中尉等。^① 这些卿各有专业化分工，相当于中央政府具体领域的长官。这就构成较为科学完备的中央官僚体系。

秦朝实行郡县制，地方有完善的官僚体系。郡为地方政权的最高层级，全国有 50 多个郡。郡设有郡守，负总责，还设有尉、监等辅助和监督官员，由朝廷任命。《汉书·百官公卿表》称：“郡守，秦官，掌治其郡，秩二千石。有丞，边郡又有长史，掌兵马，秩皆六百石。”^② 林剑鸣称，“守治民、尉典兵、监御史负责监督百姓及官吏”^③。郡守、郡尉、监御史构成郡级政权的领导结构，其下有很多负责专业领域工作的官吏，分曹设置。郡守有辟除权，可自行配置幕僚属吏。郡守是郡的最高长官，统辖郡内各县，但无权任免县长或是县令。郡之下为县。县为一级政权，有着较为完备的官僚体系。秦县有 1000 个左右。县下为乡。乡为一级政权机关，有“三老”，有秩、嗇夫、游徼，各有分工。乡之下有亭。亭是政府派出的治安机构。十里一亭、十亭一乡的制度设计，以及更大范围的郡县体制，使得整个国家都处在近乎网格化的国家制度体系中。

秦朝官职数量尚缺权威精准统计，但据已有研究来看，已经是一个庞大的数字。别林斯顿（H. Bielenstein）认为中国在公元前 2 年建立的官僚机构职位总数已有 130285 个。^④ 这是一个重要参考。汉承秦制，加上秦朝官僚统治非常缜密，笔

① 林剑鸣：《秦史稿》，上海人民出版社 1981 年版，第 360 页。

② （汉）班固撰、（唐）颜师古注：《汉书·百官公卿表》，中华书局 1962 年版，第 742 页。

③ 林剑鸣：《秦史稿》，上海人民出版社 1981 年版，第 365 页。

④ H. Bielenstein, *The Bureaucracy of Han Times*, Cambridge: Cambridge University Press, 1960, p. 46, 转引自 [英] 塞缪尔·E. 芬纳《统治史（卷一）：古代的王权和帝国——从苏美尔到罗马》（修订版），王震、马百亮译，华东师范大学出版社 2014 年版，第 510 页。

者估计秦朝官僚机构职位总数在 13 万左右或更多。^① 湖南大学陈松长等学者在《秦代官制考论》一书中收录了 2000—2014 年所公布秦文字资料中的县及以上级别的官职和官署名称。其中，“秦玺印封泥所见职官官署名”表就列出了安居室丞、安台居室、巴左工印等 332 种。^② 傅家仪编著的《秦封印泥彙考》一书列举了 434 种秦封印，包括左右丞相印、御史之印，也包括中车府印、西陵丞印等各种封印，范围非常之广。^③ 由此可见，秦朝官职数目繁多、分工细化，官僚成为国家的支配性力量，官僚体系是一个庞大而精致的复杂体系，成为国家运作的骨架体系。

2. 秦朝官僚制的七大特征

作为世界最早的官僚制，秦朝官僚制具备发达的机构和明显的特征。其主要特征以下七个。

第一，秦朝官僚体系是以中央集权、职能分工、分级管理为原则进行构建的，以律法为运行准则，是一个高效、理性、专业、高度分工、非人格化的官僚体系，这个官僚体系所围绕的核心是最高统治者皇帝。

第二，秦朝官僚体系中有三大系统，分别为政府（行政）系统、军事系统、监察系统。政府（行政）系统居于中心地位。军事和监察成为单独的系统。监察系统成为政府（行政）系统的重要制衡。

第三，存在国家元首和政府元首的明确分工，设立政府元首和专门处理政府事务的丞相府。秦朝总结历史经验，实行由政府元首统领政府系统并对国家元首负责的制度。秦朝丞相制度是对中国传统政治经验的总结，亦是中国早期官僚化因素发展演变的飞跃。虽然皇帝是最高统治者，拥有最高的政治、军事、外交、意识形态等各方面权力，但他不垄断性地行使这种权力，而是和官僚系统共同行使这种权力。辅佐皇帝处理政务的丞相，为政府元首。丞相是实权人物，一定程度上构成对于皇权的制约。

第四，实行文官统治原则，推行以文驭武。国家的暴力资源都由皇帝、中央政府以及受到其有效领导的地方政府领导，处于文官领导下。秦朝丞相是文官，

① 有研究称 1901 年英国文官人数为 116413 名，数量未达秦汉规模。这相差 2000 余年。参见 G. Drewry, T. Butcher, *The Civil Service Today*, Oxford: Basic Blackwell, 1988, p. 48, 转引自阎照祥《英国政治制度史》，人民出版社 2012 年版，第 426 页。

② 陈松长等：《秦代官制考论》，中西书局 2018 年版，第 97—111 页。

③ 傅家仪编著：《秦封印泥彙考》，上海书店出版社 2007 年版。

管理国家是主要职责。在地方，军事官员地位低于地方行政首长并受其节制。在郡一级，郡守是地方总负责人，郡尉是地方军事官员，受到郡守节制。^①

第五，官僚是国家中心力量，官僚权利和义务高度关联。官僚是社会的支配性阶层和国家中心力量，是社会的管理者、仲裁者，享有较高的地位和待遇，宗教人士、商人等其他阶层不能凌驾于官僚之上。法律对于官僚的要求非常严格，高于普通民众。官僚必须比民众承担更多的责任，失职和违法将受到惩处。

第六，官僚体系的运作、管理和考核遵循法家的明赏必罚、律法治国的思想，责任制、奖优罚劣、全国标准统一、赏罚由法律明文规定等原则都被用到管理中。

第七，官职对全社会绝大多数成员开放，平民凭借耕战的成绩获得爵位和官职，能力主义、功绩主义是社会主流价值和基本规则，贵族和世族无功不受禄，家族世袭主义居于次要地位。此外，秦朝官僚制还有实行官员薪酬制，官职数量庞大、结构复杂，贵族规模极小等特点。

（三）苏美尔、古埃及等重要国家和文明的官僚化现象

以政治为业的、领取俸禄的政治家和职业化官僚的出现以及其成为国家的主导性政治结构和治理体系的主干，是人类社会分工的深化、人类社会职能分化的产物，是人类政治文明史上的重大事件。笔者在跨国比较中发现，古代比较优秀的国家，都不同程度存在官僚因素，东方国家在官僚化上要比古希腊、古罗马等西方国家程度要高。秦汉甚至西周时期，中国官僚数量之多、种类之多、分工之细化、地位之重要、记录之详细，是同时期其他多数古代文明无法望其项背的。这里扼要介绍若干有代表性的古代国家。

1. 苏美尔城邦

世界上最早的国家形式是苏美尔城邦。苏美尔城邦规模很小，属于早期城邦国家，实行神圣君主制，“另一个并行不悖的特征是大量官僚机构的存在。正如所有体系都必须如此一样，国家拥有永久性的管理机器，在文件、宗卷、档案及其往复基础之上运作。官僚机构的上层包括宫殿和神庙中的抄写员、会计。由于书写技艺需要较长时间才能学会，因此，与那些门房、搬运工、苦力相比，这些人

^① 黄涛：《君主官僚制国家、官僚化浪潮和现代国家破晓——秦朝国家形态的内涵、历史定位和世界意义》，《世界政治研究》2022年第1辑。

只是少数”^①。不过，苏美尔并没有发育出官僚制。

2. 古埃及

古埃及是非常重要的古代国家。关于古埃及官僚机构的历史材料并不多。埃及古王国（公元前1991—公元前1785年）“由中央官僚机构来治理，除了各种名号之外，我们对其知之甚少。而且，它们往往只是一些没有职责权限的头衔”，“这一体系的高级职位高度依赖世袭。虽然部门是专业的，但部长们却不是”。^② 高级职务高度依赖世袭违背官僚制的基本要求。乔治·罗林森指出，古埃及社会阶层等级森严，有大量贵族，一般都是大地主，有众多随从从奴仆；有不少官僚，部分就职于法庭，也有全国各级政府要员，自认为高人一等，属于人上人；军队的统领职位常常是给贵族的赏赐；此外还有文人阶层，受人尊敬，但他们瞧不上商人和手艺人；最底层是劳苦大众，自称“草民”，上流社会对各行各业的劳动者嗤之以鼻，认为他们根本不值得尊敬；大多数埃及人都是子承父业；劳动阶层子弟成为帝国统治最高级别的官员并没有障碍。^③ 从这种描述来看，古埃及社会流动性弱，官僚来源于少数阶层。已有研究大致可以证明，古埃及是官僚化程度比较高的古代国家，实行中央集权制度，官僚是世袭的，始终没有受到专业训练的领取俸禄的体系化的非世袭职业官僚，没有发展出真正的官僚制。

3. 波斯

波斯是古代世俗化和官僚化程度都比较高的国家，拥有较大规模的官僚机构，国家规模达到帝国级。“波斯帝国没有祭司阶层，朝廷由许多高度组织化的官僚机构组成，地方的自我管理能力高度发达。有一点是其他帝国所没有的，那就是各地十分发达的世袭贵族。朝廷正是通过这些贵族进行统治的，而不是通过官僚机构或者祭司阶层。”^④ 波斯依靠大量世袭贵族进行统治，官僚化亦很不彻底，不符合严格的官僚制的定义。

① [英] 塞缪尔·E. 芬纳：《统治史（卷一）：古代的王权和帝国——从苏美尔到罗马》（修订版），王震、马百亮译，华东师范大学出版社2014年版，第109—110页。

② [英] 塞缪尔·E. 芬纳：《统治史（卷一）：古代的王权和帝国——从苏美尔到罗马》（修订版），王震、马百亮译，华东师范大学出版社2014年版，第163页。

③ [英] 乔治·罗林森：《古代埃及史》，王炎强译，商务印书馆2022年版，第23—24页。关于古埃及历史可参阅 [美] 詹森·汤普森《埃及史：从原始时代至当下》，郭子林译，商务印书馆2012年版。

④ [英] 塞缪尔·E. 芬纳：《统治史（卷一）：古代的王权和帝国——从苏美尔到罗马》（修订版），王震、马百亮译，华东师范大学出版社2014年版，第334—335页。关于波斯历史可参阅 [伊朗] 阿卜杜·侯赛因·扎林库伯《波斯帝国史》，张鸿年译，复旦大学出版社2011年版。

4. 古希腊和古罗马

古希腊（公元前 800—公元前 146 年）是西方古典文明的代表。在世界第一波官僚化浪潮中，古希腊官僚化程度比较低。古希腊重在民主制度，强调直接参与，人口规模极小，无法养活太大的官僚机构，根本就没有官僚制发展的太多空间。古希腊城邦绝大多数不超过方圆 25 华里。^① 古希腊九成以上的城邦从人口和面积来看，大体仅相当于中国今天一个人口密度较低、面积稍大的乡镇规模。^② 根据摩根·汉索的研究，雅典作为古希腊最大的城邦，在公元前 4 世纪的行政官员大约有 700 人。^③ 《雅典政制》提到的官职名称在三十种以下。^④

古罗马（公元前 753—公元 476/1453 年）是西方文明的辉煌所在。古罗马有漫长的历史、超大规模国家的实力，但总体上是世袭性贵族政治、军事征服型统治，在官僚化上并不见长，官职具有临时性、无偿性、零散性等特点，没有形成官僚制。芬纳指出：罗马共和国时期，“罗马的政治过程是世袭的服务贵族和人民大众之间的辩证互动，没有职业化的祭司阶层，没有职业化的官僚集团，也没有职业化的军队”；他在阐释古罗马帝国和汉朝的区别时，强调两者的一个不同“在于罗马几乎没有领受俸禄的专职官僚”，和汉朝官吏比起来，罗马官僚数量微乎其微。^⑤ 有专门研究罗马法的学者指出：罗马“共和国官制的基本特点是暂时性、集体性、任职结束后究责制和无偿性”^⑥。无偿性首先就使得官僚制不可能发展起来。弗朗西斯·福山说：“中国人建立了统一和多层次的官僚行政机构，这是希腊或罗马从未发生的。”^⑦ 科层化、职业化、专业化、体系化、中央—地方官僚凭能力选拔、薪俸制、官僚的专门培训、官僚的非世袭性等这些官僚制的基本原则，在古罗马是稀缺的或者处于极低的发展水平。从官僚化程度而言，古罗马大约相

① 《顾准文集》，贵州人民出版社 1994 年版，第 4 页。

② 包刚升：《抵达：一部政治演化史》（上），上海三联书店 2023 年版，第 379 页。

③ [丹麦] 摩根·汉索：《德摩斯提尼时代的雅典民主》，何世健、欧阳旭东译，华东师范大学出版社 2014 年版，第 335 页，转引自李渊《先秦政治与古希腊城邦政治》，人民出版社 2020 年版，第 94 页。关于古希腊历史还可参阅 [英] 尼古拉斯·杜马尼斯《希腊史》，屈闻明、杨林秀译，东方出版中心 2012 年版。

④ [古希腊] 亚里士多德：《雅典政制》，日知、力野译，商务印书馆 1959 年版。

⑤ [英] 塞缪尔·E. 芬纳：《统治史》（卷一）：古代的王权和帝国——从苏美尔到罗马》（修订版），王震、马百亮译，华东师范大学出版社 2014 年版，第 414 页，第 565 页。

⑥ [意] 朱塞佩·格罗索：《罗马法史》，黄风译，中国政法大学出版社 1991 年版，第 147 页；还可参见陈可风《罗马共和宪政研究》，法律出版社 2004 年版，第 63—89 页。

⑦ [美] 弗朗西斯·福山：《政治秩序的起源：从前人类时代到法国大革命》，毛俊杰译，广西师范大学出版社 2014 年版，第 88 页。

当于周朝的水平，甚至还不到。

概言之，古希腊、古罗马有官僚化因素，但无官僚制。古罗马衰亡后，欧洲进入“黑暗的中世纪”，进入封建国家状态，谈不上什么官僚制。总体上来说，在西方文明中，官僚制统治、科层化的国家机器是非常晚近的事物。中世纪以后的西方人从古希腊、古罗马那里继承的不是官僚制和科层化的国家机器传统，而是民主制、共和制和法治等。

5. 印度孔雀王朝

孔雀王朝（约公元前 324—约公元前 187 年）是古印度文明的代表，存在时间大致相当于战国末期和西汉初期。它存在有限的官僚机构，但并没有形成官僚制。福山对此做过专门研究。他指出，秦汉建立官僚机器、统一文字和社会标准的事情在孔雀帝国发生的很少，“政府用人完全是家族式的，受种姓制度的严格限制”，“孔雀王朝从没建立强大的国家制度，也从没自家族政府过渡到非人格化政府”。^① 种姓制度与官僚制的要求是高度违背的。

总之，在古代，国家建立后普遍出现了不同程度的官僚化因素，但大多没有形成官僚制，中国是一个例外。秦朝是世界第一波官僚化浪潮的最高峰。秦朝官僚制在非人格化机构设置、官职和官僚数量、官僚选拔任用、官僚运行的法律依据、官僚世俗化等方面都远远超过其他国家。^② 从中国历史来看，中国最早形成官僚制并不难理解，也并非意外。作为轴心期的重要参与者，中国思想突破的一个突出领域是政治思想领域，而非神学和宗教领域。法家学说被视为人类保留下来的“第一套真正的国家理论”^③ 就是一个例证。因此，中国最可能率先在政治上取得根本性突破。从某种意义上来说，中国轴心期的最重要政治成果之一就是官

① [美] 弗朗西斯·福山：《政治秩序的起源：从前人类时代到法国大革命》，毛俊杰译，广西师范大学出版社 2014 年版，第 162—165 页。关于印度历史还可参阅 [德] 赫尔曼·库尔克、[德] 迪特玛尔·罗特蒙特《印度史》（最新修订版），王立新、周红江译，中国青年出版社 2008 年版。

② 马克斯·韦伯认为中国官僚化机构要比其他古代国家完备，但出于西方中心主义偏见，不认为中国官僚制是一种现代类型，反而用“家产制国家”“家产官僚制”等概念来认知古代中国。不过其论点已经遭到福山、顾立雅、许田波等学者的批评。韦伯观点参见 [德] 马克斯·韦伯《中国的宗教：儒教与道教》，康乐、简惠美译，广西师范大学出版社 2010 年版；[德] 马克斯·韦伯《经济与社会》（第二卷·上册），阎克文译，上海人民出版社 2010 年版。

③ 德国学者罗曼·赫尔佐克认为，法家学说是历史上保存下来的“第一套真正的国家理论”，西方的国家理论专家经过了很长时间才在法制国家问题上达到这一水平，西方是从 16 世纪起才出现这种理论的。参见 [德] 罗曼·赫尔佐克《古代的国家：起源和统治形式》，赵荣恒译，北京大学出版社 1998 年版，第 260—262 页。

僚制，就是中央集权、分工细致、配合高效、机构发达的国家机器。在轴心期末期的“普世性帝国”（秦朝、孔雀王朝、古希腊和古罗马等）^①中，中国是政治理性化和世俗化程度最高、国家机器最完善、直接统治程度最深的国家。

秦朝乃人类历史上前所未有的官僚国家，在官僚制方面遥遥领先世界其他国家。秦朝开启了世界官僚制国家的先河，成为世界官僚制的原型和奠基者，并通过后世王朝的继承、发展、传播，对世界官僚制演进和国家机器建构产生标杆性意义。因此，秦朝形成官僚制是世界政治史上最具影响力的伟大事件之一。

四 世界第 1.5 波官僚化浪潮

大约从西汉至 15 世纪，官僚制在中国得到稳定延续和发展，世界上有一些区域性的、零散的官僚化现象，比如古代东亚、奥斯曼帝国、中亚西亚局部地区的官僚化现象。中西交流因为蒙古人的远征而加强，“四大发明”得以传入欧洲，逐步产生巨大影响，欧洲各国旧政治制度和国家形态难以为继。本阶段介于世界第一波官僚化浪潮和世界第二波官僚化浪潮之间，尚未构成一波独立完整的世界官僚化浪潮，故称之为世界第 1.5 波官僚化浪潮。

（一）官僚制在中国的传承和发展

官僚制在春秋、战国时期萌芽并在秦朝形成后，就牢牢地占据着中国历史。中国国家几经摧毁，朝代不断更替，但官僚制和强大国家机器一再得到重建。韦伯指出：“官僚制一旦完全得到确立，就会成为最难以摧毁的社会结构。官僚制是把社会行动改造为理性的有组织行动的特定手段。因此，作为理性组织权威关系的工具，官僚制曾经是，而且至今仍是官僚机器控制者头等重要的权力工具”，“彻底实现了官僚化行政的地方，随之产生的支配体系实际上是不可摧毁的”。^②

秦朝官僚制和国家机器在汉朝得到发展，同时亦出现分封制大规模回潮，家

① 轴心期末期的强大帝国或者普世性帝国是卡尔·雅斯贝斯提出的重要概念，这是他对轴心期的另一重要观察。他认为轴心期的“结局起初是政治性的，在中国（秦始皇帝）、印度（孔雀王朝）和西方（希腊帝国和罗马帝国），几乎同时兴起了主要靠征服起家的强大帝国”（参见〔德〕卡尔·雅斯贝斯《历史的起源与目标》，魏楚雄、俞新天译，华夏出版社 1989 年版，第 12 页）。

② 〔德〕马克斯·韦伯：《经济与社会》（第二卷·上册），阎克文译，上海人民出版社 2010 年版，第 1127 页。

族血缘主义重新抬头，渗入并形塑官僚制。三国魏晋南北朝时期，官僚制有反复甚至退化，特别是西晋出现分封制回潮。这时中国多数时候处于分裂状态。隋唐宋时期官僚制得到极大发展，出现科举制，官僚制进化到成熟阶段。元明清时期，中国官僚制和国家机器有新演进和发展，总体上非常完备。蒙古人、满族人将自身民族特点带入中国官僚制和国家机器之中。明朝官僚制和国家机器受到了宗藩制度的塑造。总体上，秦朝以后的中国历朝，官僚制和国家机器都未脱离秦朝官僚制和国家机器的本质属性和核心结构，不同朝代呈现不同特点。

（二）世界早期官僚制文明带形成：东亚和中国周边的官僚化

官僚制是国家机器革命的产物，其一旦出现就必然释放巨大能量，必然会向世界传播，这是一条政治规律，也是人类社会发展的规律。中国官僚制不断向东亚和周边国家传播。马丁·雅克指出：在朝贡体系中，处于“大中华圈”的朝鲜、越南、日本等“受中华文明的影响最深，特别是文字书写体系、儒家文化及中国的治理和官僚模式”^①。他提到官僚模式。中国的官僚制对于东亚国家有着几乎决定性的影响。古代多数东亚国家几乎照搬了中国的政府架构和官僚制。当代日本的很多官职和机构仍旧使用古代中国官僚制的特定用语。日本中央政府中的“省”和“厅”，东京都知事中的“知事”等，都源自中国历史上的官僚体系。东亚世界的官僚化现象可以称为东亚官僚化浪潮，是世界第一波官僚化浪潮的尾声、余波。福山说得非常直白：“中国发明了现代国家，拥有世界上中央官僚体系的最古老传统，还将这个传统传给了近邻日本、韩国和越南。这个强大国家的传统让日本得以逃脱西方殖民。”^②

受中国影响，东亚等（包括越南）的官僚制传统是全世界最根深蒂固的。在历史上，中国加上东亚以及中国周边，形成一条世界早期官僚制文明带，最宽时曾经达到约 1400 万平方公里，并且向更广阔的地带延伸。世界早期官僚制文明带奠基于春秋战国，形成于秦汉，成熟于隋唐，发展和初步扩散于宋元，鼎盛于明朝和清朝中前期（也正在此时对世界产生重大影响），清朝后期和民国时期遭到欧

① [英] 马丁·雅克：《大国雄心：一个永不褪色的大国梦》，孙豫宁、张莉、刘曲译，中信出版社 2016 年版，第 242 页。

② [美] 弗朗西斯·福山：《政治秩序与政治衰败：从工业革命到民主全球化》，毛俊杰译，广西师范大学出版社 2015 年版，第 27 页。

化的官僚制冲击，最终融入世界第二波官僚化浪潮中。它曾在官僚制和现代国家机器方面领先世界近 2000 年，像一把巨大的刀子从东向西插在亚欧大陆上，不断散发影响，中亚伊斯兰文明带曾削弱了其向西传播。在当代全球政治版图上，仍旧可以看到这条官僚制文明带的痕迹。

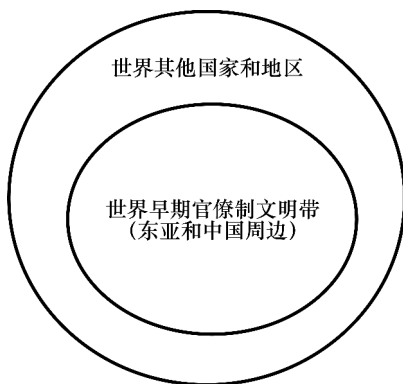


图 2 世界早期官僚制文明带和世界

注：图为笔者自制。

（三）东亚之外官僚化的重要代表：奥斯曼帝国

奥斯曼帝国（1299—1923 年），鼎盛期领土超过 550 万平方公里、人口超过 3000 万人。它的官僚化程度在古代世界可能仅次于中国和东亚国家，具有中央集权、非人格化的特征，但其笼罩在伊斯兰教大背景下。其官僚化的出现比秦朝晚了 1500 年。本阶段其官僚化进程总体上是自身演化的结果，也不排除受到中国、古埃及、波斯等的影响。福山指出：“征募制和军事奴隶制却是奥斯曼帝国最现代的特征之一。在功能上，它的目标与中国科举完全相同：都是国家非人格化招聘的来源，确保源源不断的候选人面对激烈的选择，只效忠于国家，与家庭和亲戚没有牵连，以攀高位。与中国相比，它比较不合理，因为它只允许外国人参与”，“从全球的政治发展而言，作为奥斯曼帝国核心力量的军事奴隶制只是一条死胡同……穆斯林世界之外的人，从未认为它是合法的”。^① 总体

^① [美] 弗朗西斯·福山：《政治秩序的起源：从前人类时代到法国大革命》，毛俊杰译，广西师范大学出版社 2014 年版，第 204—207 页。

来看，奥斯曼帝国尚未形成严格意义的官僚制。其担任政府官职和禁卫军的主体是外国人（从小被奥斯曼帝国收养、与原来的国家和家庭隔绝，从身份上来说属于奴隶），甚至苏丹本人也可能是奴隶母亲的儿子。^① 这些是现代难以想象的，也是不可持续的。官僚制的主体应该是本国人。由于基督教和伊斯兰教历史上长期的对立和竞争关系，以及奥斯曼帝国官僚文明自身的特点和缺陷，其对欧洲官僚制形成的影响有限。

（四）欧洲官僚制前夜：早期中西零散交流和“四大发明”传入欧洲

罗马帝国衰亡后，欧洲进入了中世纪。尽管也取得了一些政治进步，但中世纪欧洲是一个黑暗落后的封建时代，政治制度落后，小国林立，宗教主导政治，缺乏大型强盛国家。此时中西交流不多。蒙古人崛起后，推翻了金朝、西夏、辽国和宋朝等，建立地跨欧亚大陆的蒙古帝国，成为中西方交流的重要转折点。“蒙古帝国的大一统通过游牧文明串起了以波斯、中国为代表的定居文明的跨地域交流联动，改变了欧亚大陆的政治、经济、文化格局，甚至可以说当今欧亚大陆乃至世界的形势在某种程度上是由蒙古帝国的遗产所奠定的。”^② 大约 12 世纪以来，在长期交流中，中国的“四大发明”相继传入欧洲。内外交困的欧洲文明正在寻找出路，“四大发明”对于欧洲来说可谓正确时间的正确事物。“四大发明传播到欧洲的时间却大致同时，即是在蒙古人通过三次西征而建立起跨欧亚大陆的超级大帝国的时代，是中西方文化大流动、大交流的时代，也即欧洲发生文艺复兴运动的前夜。正是在这样一个文化接触的汇合点上，四大发明发挥的作用和影响远远超出了其本身的技术性范围，成为刺激文艺复兴运动并为其推波助澜的外来力量。”^③

蒙古帝国很快就陷入分裂，元朝（1271—1368 年）、察合台汗国、金帐汗国和伊尔汗国各自为政，原先出现的中西交通通道受阻。崛起的奥斯曼帝国横亘在中西方之间，对欧洲文明长期保持进攻姿态并于 1453 年灭亡东罗马帝国。奥斯曼帝国掌控东西文明的陆上交通线达六个世纪之久。由于奥斯曼帝国和欧洲国家因

① [美] 弗朗西斯·福山：《政治秩序的起源：从前人类时代到法国大革命》，毛俊杰译，广西师范大学出版社 2014 年版，第 172—207 页。关于奥斯曼帝国政治制度还可参见 [美] 斯坦福·肖《奥斯曼帝国》，许序雅、张忠祥译，青海人民出版社 2006 年版。

② 武斌：《天下中国：世界文明交流互鉴的中国范式》，广东人民出版社 2023 年版，第 236 页。

③ 武斌：《天下中国：世界文明交流互鉴的中国范式》，广东人民出版社 2023 年版，第 246 页。

为宗教和政治经济利益处于对立甚至战争状态，中西交通并不通畅，在“四大发明”之外，西方人对中国的政治制度并不太了解。马可·波罗（1253—1324年）在13世纪的元朝来到中国。他在中国停留17年，撰写了《马可·波罗游记》，介绍中国，一开始西方人视之为荒诞不经，此后逐步引起西方人对中国的向往。“《马可·波罗游记》在欧洲广为流传，激起了欧洲人对东方的热烈向往，对以后新航路的开辟产生了巨大的影响。”^①地理大发现的一个重要目的是打通中西交通的海上通道。大约从16世纪开始，大量西方人来到中国。

（五）中国官僚制和国家机器在中亚和西亚的传播

在这期间，中国官僚制和国家机器还一度传到世界其他地区。这是世界早期官僚制文明带的短暂扩展。这里不说唐朝强盛期对于中亚的统治和影响，单说两个政权。其一，西辽（1124—1218年）。西辽是辽朝耶律阿保机的八世孙耶律大石出走后建立的政权，一度称雄中亚，政治制度延续汉唐以来的中原王朝制度，特别是模仿辽朝制度，使用中原帝王传统的帝号和年号，使用大量中国官职名称，具有强烈的中国特色。^②其二，伊尔汗国（1256—1335/1355年）。伊尔汗国由蒙古帝国分裂而成，为蒙古人在伊朗、土耳其、伊拉克、阿塞拜疆、亚美尼亚和格鲁吉亚等地建立的一个国家，名义上臣属于元朝。其建国之初，“以元朝的经济政治制度为效法的典范，在许多方面模仿元朝”^③。而元朝继承了中国高度发达的国家机器和官僚制。这一定程度上推动了中国制度文明向中东和西方传播。由于两个政权存在时间不长，加之伊斯兰教的强大同化作用，中国官僚制和国家机器的影响估计比较有限。

西汉至16世纪前，从官僚制视角看，世界由以中国为中心的世界早期官僚制文明带以及大量官僚化程度不一的国家和地区构成。在此世界格局中，欧洲国家官僚化程度较低，构成了世界官僚化结构的边缘区域。中心和边缘的关系不是永恒不变的。受到挤压的欧洲文明正在寻求改革。恰在这时，由于蒙古帝国远征等原因，“四大发明”传到了西方。很快，中国将为它们送来更重要的东西——官僚

① 武斌：《天下中国：世界文明交流互鉴的中国范式》，广东人民出版社2023年版，第248页。

② 魏良弢：《西辽史研究》，宁夏人民出版社1987年版，第82—87页；张先革、李朝虹、潘志平：《西辽对中华文化在西域传播的作用》，《新疆大学学报》（哲学·人文社会科学版）2020年第2期。

③ 武斌：《亚洲文明史纲：文明互鉴的东方智慧》，广东人民出版社2023年版，第507—507页。

制和现代国家机器。这是世界早期官僚制文明带最重要的一次扩展，此后边缘和中心的位置逐步发生颠倒，东强西弱格局逐步变成西强东弱。

五 世界第二波官僚化浪潮和现代国家机器的扩散

大约 16 世纪以来，世界历史逐步出现明显的官僚制升级完善和全球化的过程，这是开篇提到的现代国家机器趋同现象的重要原因。此次世界性官僚化浪潮可以被称为世界第二波官僚化浪潮。其主要进程在 20 世纪基本完成（不同国家完成时间有差异），21 世纪并未出现新的官僚化浪潮。在此次官僚化浪潮中，由于中西碰撞和持续的文明交流，西方人借鉴明清中国的君主官僚制国家形态形成工业文明时代和现代军事工业背景下的官僚制和现代国家机器。在西方肆意对外侵略扩张、建立资本主义世界殖民体系的过程中，世界各地相继出现官僚化浪潮，旧的家族世袭国家机构、部落式管理机构逐步被淘汰，官僚制和现代国家机器在更大范围出现。这波官僚化浪潮的影响范围更广、程度更加深入，主导者是西方国家。但这波世界性官僚化浪潮的源头仍旧是中国的官僚制和现代国家机器。

（一）中国官僚制和现代国家机器传入欧美并不断完善升级

中国官僚制及其为基础的现代国家机器经过漫长的过程，最终传播到欧美。欧美官僚制是欧美在特定历史条件下学习借鉴中国、内外因共同作用的产物。福山称之为“姗姗来迟的欧洲建国”，“早期现代时期，欧洲国家建设者方才投入等同于中国和土耳其的工程——建造强大的中央国家，在全国领土上实施统一的行政管理，并宣称主权。这些努力开始得很晚，始于 15 世纪末，成于 17 世纪末”。^①亨利·基辛格指出：“欧洲进入近代社会时，政治乱象纷呈，既有独立的王公贵族，又有自治的城邦；既有与国家政权分庭抗礼的罗马天主教廷，又有渴望建立一个自治的公民社会的新教徒。中国则不然，步入近代社会时，此前 1000 多年已经形成了一整套成熟的帝国官僚体制，通过科举选拔官员，其统治权力渗透到社会经济的各个角落。”^②总体来说，欧洲的现代国家（nation-state）形成是 15 世纪

① [美] 弗朗西斯·福山：《政治秩序的起源：从前人类时代到法国大革命》，毛俊杰译，广西师范大学出版社 2014 年版，第 290 页。

② [美] 亨利·基辛格：《论中国》，胡利平等译，中信出版社 2012 年版，第 12 页。

开始启动的。^① 这时它们恰恰需要强有力的现代国家机器榜样。

1. 中国官僚制和强大政治文明成为欧美的榜样

如果说此前中西方交流总体上是以技术和物质层次为主的间接交流,那么 16 世纪以来数百年的中西方交流总体上是以政治文明为主但不限于政治文明的全面直接交流。“16—18 世纪中国与欧洲的文化交流是中西关系史上一段最令人陶醉的时期。这是中国和文艺复兴之后的欧洲知识界进行的第一次接触和对话。”^②

虽然有前期的零散铺垫,欧洲人在 16 世纪直接接触中国时,中国对他们而言仍旧是一个非常发达的巨大的“异己”,是一个非常强大的文明。将超过全欧洲的人口和领土都统治在一国之内并且高度繁荣,对于西方人而言不但陌生而且不可想象。当时中国在国家治理、国家规模、文明的先进性、社会生活水平等方面都远远超过欧洲。美国中国学家史景迁指出:“16 世纪末,明朝似乎正是国力强盛之时,其文化与艺术成就璀璨夺目,城市与商业生活繁荣富庶,中国人在印刷技艺与丝绸、瓷器的制造能力,令当时欧洲人望尘莫及”,“公元 1600 年,中国是当时世界上幅员最辽阔、制度最发达的统一政权。其疆域之广,世界各国均难望其项背,当时俄国才开始形成统一国家,奥斯曼帝国过度扩张于分散的疆域,印度分别由蒙古人及印度人统治,墨西哥、秘鲁等古文明帝国则毁于疫病肆虐与西班牙征服者。此时中国人口已逾一亿二千万,远超过欧洲诸国人口之和”。^③ 美国战略家布热津斯基称:“到约公元 1600 年以前,中国一直在农业生产率、工业发明和生活水平方面居于世界领先的地位。但是,同抚育了约 75 个国家的欧洲文明和伊斯兰文明不同的是,中国在历史上绝大部分时间里一直是一个单一国家。在美国发表独立宣言之时,它已经拥有两亿多人口,而且还是世界上主要的制造业大国。”^④

当时的欧洲正处于交困时期、转型时期、变革时期。对内,基督教笼罩之下的松散、粗糙的封建国家阶级对立严重,政治社会制度落后,宗教专制严重,战

① 《布莱克维尔政治制度百科全书》在解释“国家”(state)词条时指出:“一种政治联合的形式,15 世纪起开始缓慢而零散地出现,并表现出与其先行者——古希腊、古罗马和中世纪国家的区别。近代国家的观念和实践是从与中世纪议会有关的冲突中锤炼而成的”(参见[英]韦农·波格丹诺主编《布莱克维尔政治制度百科全书》(新修订版),邓正来等译,中国政法大学出版社 2011 年版,第 635 页)。

② 武斌:《天下中国:世界文明交流互鉴的中国范式》,广东人民出版社 2023 年版,第 319 页。

③ [美]史景迁:《追寻现代中国(1600—1949)》,温治溢译,四川人民出版社 2019 年版,第 17—23 页。

④ [美]兹比格纽·布热津斯基:《大棋局:美国的首要地位及其地缘战略》,中国国际问题研究所译,上海人民出版社 2007 年版,第 131 页。

乱频繁，摆脱神权束缚成为欧洲国家普遍的诉求。“四大发明”刺激了欧洲文明的变革，极大增强了欧洲的军事和物质力量。对外，历史上匈奴人、突厥人、蒙古人等一波波游牧民族的进攻和征服给欧洲人留下了恐惧，奥斯曼帝国和伊斯兰文明的强有力竞争加重了欧洲人的精神负担，刺激他们追求富强的梦想。在持续不断的内外战争、文明竞争和宗教竞争中，建立强大的世俗化君主集权国家成为必要。要建立强大的世俗君主集权国家，奉行君主官僚制国家形态的中国以其经济社会的高度繁荣、国家机器的异常发达、国家规模的极其巨大、政治世俗性的格外突出而逐步成为榜样。欧洲人非常需要这样的外来印象和外来文明作为他们构建新国家形态的重要参考。

美国历史学者唐纳德·拉赫全面分析了亚洲在欧洲形成中的影响和作用，专门提到中国。他的研究显示，16世纪欧洲人曾经全面考察、高度赞赏中国特别是中国的政治制度、国家形态、治国技术和社会管理，并注意学习借鉴，为其所用。欧洲人称中国为“中华帝国”“中央帝国”“中国（China）”“契丹（Cathay）”，视为不同于欧洲的伟大政治实体。中国规模的巨大、中央集权国家模式、官僚制、皇帝的权威、考试制、无贵族的社会、行政管理、朝贡制度、国家支持的教育制度、同质化的国族构建等都引起欧洲人的极大关注，进行了充分的研究和介绍。^① 西班牙学者门多萨1585年出版《中华大帝国史》，对中国给予极高评价，全面介绍中国风土民情、历史文化、政治和行政制度、治国策略，特别介绍了包括科举制在内的官僚制，被译成多种文字，引发西方人对于中国政治制度和行政制度的高度关注。^② 意大利著名传教士利玛窦等也详细考察并介绍中国风土人情，包括政治制度和行政制度，汇成《耶稣会士利玛窦神父的基督教远征中国史》，以多种文字在西方出版，引起极大反响。^③ 此等情况不一而足。“据统计，在1570—1870年的300年间，仅用英文出版的有关中国官员制度和政治制度的书籍就有70种之多。这些书都极力称赞中国的文官制度，尤其是科举制，并建议英国政府仿行。

① [美] 唐纳德·F. 拉赫：《欧洲形成中的亚洲（第一卷）·发现的世纪》（第二册），胡锦涛译，人民出版社2013年版，第295—419页。

② [西班牙] 门多萨：《中华大帝国史》，何高济译，中华书局1998年版。

③ [意] 利玛窦、[意] 金尼阁：《利玛窦中国札记》（上、下册），何高济等译，中华书局1983年版。原书名为《耶稣会士利玛窦神父的基督教远征中国史》，拉丁文本最早出版于1615年，此后陆续出版法文版、德文版、西班牙文版、意大利文版、英文摘译版、英文全版等。

这个时期，英国驻华使节也向政府汇报过同样的内容。”^①

2. 中国对欧美的影响不断加深

“17、18 世纪，通过一批批来华传教士的媒介作用，在中国与欧洲尤其是与法国之间，曾经出现过长达一百余年极不寻常的以西方效法中国为其显著特征的文化交流历史。”^② 法国启蒙思想家伏尔泰（1694—1778 年）对中国的制度、文明充满赞美和向往，他在《风俗论》中对中国的制度、文明、文化、法律和历史有详细的介绍。他认为中华文明远比欧洲文明发达，中国国家治理是人世间的崇高典范。^③ 重农学派创始人弗朗瓦斯·魁奈对中国的“专制制度”极度欣赏，^④ 并借鉴中国经验，创立重农学派。

中国对西方的影响没有停留在思想上，而是逐步进入实践层面，大约从 16 世纪开始影响欧美政治制度和国家机器构建，到 20 世纪中叶这种影响趋于完成。西方基本复制并升级了中国式的官僚制和现代国家机器。历史学者张国刚指出，18 世纪奥地利王子、法国王储学习中国皇帝，在大臣陪同下开展非常隆重的“籍田”仪式，在当时的欧洲学习中国、“走开明专制的中国道路”是很酷的事情。^⑤ 中国的超大规模君主官僚制国家无疑是欧洲绝对主义国家（absolutism state）的最好导师，进而是欧洲民族国家（nation-state）的直接示范。

3. 官僚制欧美传播的缩影：科举制西传

科举制属于中国官僚制和中华政治文明的标识性构成。西方文官制是西方国家结合本国国情学习包括科举制在内的中国官僚制的产物。西方人视中国为文官制度的发源地。科举制在西方的传播是中国官僚制和现代国家机器在西方传播的一个非常容易辨识的缩影。

当前，中外文献和研究已经比较完整地呈现了西方人深入、全面学习和引进科举制的过程。西方人大约从 16 世纪开始介绍中国科举制，引起西方社会强烈关注，很多学界、政界人士建议政府学习采用中国科举制，推进本国国家机器的完

① 古燕：《西方政治的稳定器——文官制度》，辽宁大学出版社 1996 年版，第 23 页。

② [法] 弗朗瓦斯·魁奈：《中华帝国的专制制度》，谈敏译，商务印书馆 1992 年版，“中译本序”。

③ [法] 伏尔泰：《风俗论》（上），梁守锵译，商务印书馆 1994 年版，第 84—90、239—251、252—259 页。

④ [法] 弗朗瓦斯·魁奈：《中华帝国的专制制度》，谈敏译，商务印书馆 1992 年版。

⑤ 张国刚：《胡天汉月映西洋：丝路沧桑三千年》，生活·读书·新知三联书店 2019 年版，第 240—242 页。

善。“只有饱学博闻的人通过国家考试才能成为官吏参与管理政府事务，任何一个人在学识上的努力都可以使他进入社会上层，这就意味着一种平等与竞争的健康的社会机制。这一发现对16世纪末西方封建等级社会是一大震惊，同时也预示着以后一个多世纪里西方对中国科举与文官制度的利用。”^①

当时，西方国家正在经历社会转型，国家治理面临诸多问题。在18世纪，西方国家明码标价出售官职是十分普遍的合法行为，官职被视为私产，政党分赃、裙带关系被视为天经地义，没有找到官僚制的西方始终陷在家族主义、裙带主义之中。最终，西方国家结合本国国情和需要，经过多次多轮引进、改革和完善，将科举制（之前西方已经模仿了中国君主官僚制国家形态的其他诸多内容）改造成西方文官制度的一部分。首先是法国、德国、英国、美国，继而遍及整个欧美。^②“科举考试制度是具有国际影响的考试制度，它不仅被东亚一些国家所模仿，而且还为英、法、德、美等西方国家所借鉴，进而对世界各国产生直接、间接的影响。科举是现代文官考试制度的历史渊源，它对世界文明进程起了推动作用。”^③科举制只是中国君主官僚制国家形态影响近代西方的一个方面、一个缩影。“中国的文官制度对西方近代文官制度的形成产生了不可低估的影响。其实何止是科举制，中国古代文官制度中的荐举制度、考课制度、官方办学培养科举人才等，也都对西方文官制度的形成和完善起到了一定的借鉴作用。”^④

4. 欧美逐步完成官僚制建构和国家机器现代化

根据亨廷顿的研究，在17世纪，欧洲“国家官僚机构和公共机关迅速发展并日趋合理化，常备军建立并扩大，税收制度得以普及和完善。1600年欧洲还是中世纪政治的天下。到1700年就已成为民族国家的近代世界了”^⑤。其中就有中国的影响。美国历史学者斯特雷耶说：“从某种程度上说，1100年之后产生的欧洲国家结合了帝国和城邦的力量。”^⑥委婉承认欧洲民族国家的形成借鉴了包括他多次提到的“中

① 张佳杰、丁凌华：《论科举制对西方文官制度的影响》，《华东政法学院学报》2004年第6期。

② 参见张佳杰、丁凌华《论科举制对西方文官制度的影响》，《华东政法学院学报》2004年第6期；刘海峰《科举西传说的来龙去脉》，《考试研究》2005年第1期；彭靖《邓嗣禹〈中国考试制度对西方的影响〉修订研究》，《教育与考试》2021年第2期。

③ 刘海峰：《科举西传说的来龙去脉》，《考试研究》2005年第1期。

④ 古燕：《西方政治的稳定器——文官制度》，辽宁大学出版社1996年版，第24页。

⑤ [美]塞缪尔·P.亨廷顿：《变化社会中的政治秩序》，王冠华等译，上海人民出版社2008年版，第80页。

⑥ [美]约瑟夫·R.斯特雷耶：《现代国家的起源》，华佳等译，格致出版社2011年版，第6页。

华帝国”在内的帝国的力量。美国汉学家顾立雅推测近代欧洲官僚制或许受到中国的一些影响，但并没有展开。^① 芬纳认为中国最早出现了受过专门训练的、领薪酬、按理性原则组织起来的官僚阶层，虽然欧洲人的确可以说是“二次发明者”，但这项发明权依然应该属于中国。^② 这是一个非常重要的论断，即承认中国是官僚制的发明者。其实，欧洲对于官僚制的“二次发明”不是独立进行的，是借鉴中国的结果，是“开卷考试”。欧洲人不但已经看见了、接触了中国成熟的君主官僚制国家形态，而且也进行了深入的研究、介绍和学习。福山称：“中国的官僚机构树立了一个模板，几乎所有现代的官僚机构都是它的复制品。”^③ 这句话非常到位。政治学者潘维指出：“普及于全世界的‘文官制度’是中华对世界的巨大贡献。”^④ 西方世界真正普遍建立起完善的、非人格化的官僚制和现代国家机器，大约是在 20 世纪中叶，历经了三四百年时间。可见，即使有了中国的官僚制和现代国家机器样本，官僚制和现代国家机器的建立仍旧是非常复杂和艰巨的。

欧洲绝对主义国家、民族国家的形成都受到君主官僚制国家的示范和推动作用，这种作用如果不是决定性的，至少也是关键性的和不可或缺的。没有中国的示范作用，西方人建成现代国家的时间将晚很多年，甚至数百年，而且西方的现代国家机器很可能和今天大不相同。这和人类政治智慧的稀缺性、国家形态的传染性、国家演进道路的互动性有关。人类在政治上更多时候是模仿者和墨守成规者，而不是创新者。历史学者谢维扬指出：“越是高级的文化因素，重复发明的可能性和概率越小。国家政治是一种高级的文化因素，历史证明，它在世界各地的重复发明是非常少的。大量的早期国家是某个地区内国家政治文化传播的结果。”^⑤ 坎贝尔、霍尔亦认为：“与有限的几个早期国家组织形成的方式不同，大多数国家都是通过模仿而建立。”^⑥ 率先出现的国家形态一般会对后来的国家形态产生极大影响，率先出现的

① H. G. Creel, “The Beginnings of Bureaucracy in China: The Origin of the Hsien”, *Journal of Asian Studies*, XXXII, 1964, pp. 155–184.

② [英] 塞缪尔·E. 芬纳：《统治史（卷一）：古代的王权和帝国——从苏美尔到罗马》（修订版），王震、马百亮译，华东师范大学出版社 2014 年版，第 92 页。

③ [美] 弗朗西斯·福山：《政治秩序的起源：从前人类时代到法国大革命》，毛俊杰译，广西师范大学出版社 2014 年版，第 107、281 页。

④ 潘维：《比较政治学理论与方法》，北京大学出版社 2014 年版，第 80 页。

⑤ 谢维扬：《中国早期国家》，浙江人民出版社 1995 年版，第 64 页。

⑥ [美] 约翰·L. 坎贝尔、[加] 约翰·A. 霍尔：《国家的世界》，闫健译，中央编译出版社 2018 年版，第 16 页。

国家形成和演进道路既给了其他民族以示范和“拿来”的机会，也可能影响乃至制约其他民族探索新国家形态的努力。事实上，绝大多数国家不能发明顶级的国家形态要素，比如中央集权的官僚制国家机器、民主制、法治、共和制、国家统治方式世俗化。因此，一种新的先进国家形态一旦出现就会产生大量模仿者。比如现代历史上的美国国家形态、英国国家形态、苏联国家形态。先进国家形态的“传染”会深刻影响其他国家的演进道路。

当然，欧洲中央集权的官僚制国家机器的出现也和欧洲的内部历史进程即文艺复兴、宗教革命、内乱、生产力发展、持续的战争等高度关联。美国历史社会学者蒂利分析了欧洲近代建国和战争的关系，认为主要是战争推动，^① 忽视了中国君主官僚制国家形态对欧洲的重要影响和示范作用。一般化的战争未必会推动国家构建，更不用谈推动现代国家构建（这是国家形态变革中的最高级形式）。战争必须和重要而广泛的经济社会政治因素耦合才会对国家构建产生革命性影响，特别是在中央集权的官僚制国家机器构建上。卡尔·雅斯贝斯总结得好：“西方理解东方并脱离东方。它把东方文化的各项因素接收过来，将它们一直重新改造到成为它自己的文化为止。西方投入到东方的斗争；在斗争中，时而西方占到上风，时而东方占到上风。”^②

5. 欧美踢开“中国梯子”并妖魔化中国

一旦欧洲将中国君主官僚制国家形态的精华吸走，并因为工业革命而变得强大富有，白人至上思潮就开始理论化、普遍化、神圣化，欧洲人对于包括中国在内的东方国家的态度就立即发生转变。中国就从国家治理的典范、崇高伟大的文明、开明的君主制而变成东方专制主义、无历史的文明、东方暴君制，对于中国的肯定和赞誉被攻击、抹黑取代。自亚里士多德开始的希腊自由文明—东方专制野蛮偏见再次发育并且理论化，从此中国成为东方专制主义这一野蛮、落后、残暴文明类型和国家类型的代表，中华文明从根本上被否定。

德国学者弗兰克指出，欧洲人过去把中国当作“榜样和模式”，大约 19 世纪中叶对中国的看法发生转变，开始称中国为“始终停滞的”。他分析了这种变化的原因和后果，认为“工业革命的来临以及欧洲开始在亚洲推行殖民主义的活动，

① [美] 查尔斯·蒂利：《强制、资本和欧洲国家（公元 990—1992 年）》，魏洪钟译，上海人民出版社 2012 年版。

② [德] 卡尔·雅斯贝斯：《历史的起源与目标》，魏楚雄、俞新天译，华夏出版社 1989 年版，第 79 页。

促成了欧洲思想的转变。结果，人们即便没有‘虚构’全部历史，也至少发明了一种以欧洲为首和在欧洲保护下的虚假的普遍主义。到19世纪后半期，不仅世界历史被全盘改写，而且‘普遍性的’社会‘科学’也诞生了。这种社会‘科学’不仅成为一种欧式学问，而且成为一种欧洲中心论的虚构”^①。

（二）官僚制和现代国家机器的世界性扩散

随着西方列强的肆意扩张、侵略，官僚制继续扩散。“随着政治上的革命和工业上的革命相结合，欧洲和美国开始向非西方世界扩张，伴随这种扩张，典型的现代国家模式开始向这些地区出口。”^② 关于这方面，已有汗牛充栋的作品对非西方国家的近代史、国家史进行分析，描述了它们旧式的国家机器如何被摧毁，新的国家形态如何被建立起来。^③ 归纳起来，这个过程主要有两种路径：一种是非西方国家被西方国家占领、殖民，由西方国家直接建立新国家机器，如印度、巴基斯坦、大量非洲国家，大部分曾沦为殖民地的国家都走了这条路。一种是非西方国家模仿西方民族国家范式，建立现代国家，其中一个极重要的方面就是建立以官僚制为基础的现代国家机器。日本、奥斯曼帝国、伊朗、中国等国家属于后者。清末新政中有一项就是“改革官制”。这是官僚制的“原型国家”向官僚制的“衍生国家”——西方现代国家的学习。原因就是中国的官僚制停留在农业文明水平，始终没有升级。西方在工业文明时代学习了中国官僚制，对官僚制和国家机器进行了以工业文明为基础的改造和升级，西方官僚制更为健全和强大。对于中国人而言，西方官僚制和现代国家机器成了洋气的新事物。这本质上是中国官僚制穿着西洋文明的西装“倒灌”中国。^④ 伊斯兰教国家具有强大的同化作用，曾极大削弱中国官僚制对于亚欧大陆的影响。但在16世纪以后，亦逐步实现了伊斯

① [德] 贡德·弗兰克：《白银资本：重视经济全球化中的东方》，刘北成译，四川人民出版社2017年版，第15—16页。西方人“踢开梯子”、误导非西方国家、妖魔化其他文明的行为并不罕见（参见[英] 张夏准《富国陷阱：发达国家为何踢开梯子》，蔡佳译，社会科学文献出版社2020年版）。

② [英] 塞缪尔·E. 芬纳：《统治史（卷三）：早期现代政府和西方的突破——从民族国家到工业革命》，马百亮译，华东师范大学出版社2014年版，第461页。

③ 参见[英] 塞缪尔·E. 芬纳《统治史》（三卷本，马百亮译，华东师范大学出版社2014年版）；崔连仲、刘明翰等主编《世界通史》（六卷本，人民出版社1997年版）；[美] 弗朗西斯·福山《政治秩序与政治衰败：从工业革命到民主全球化》，毛俊杰译，广西师范大学出版社2015年版。

④ 关于清末民国时期对西方官僚制的学习和在此期间中国官僚制的变迁，参见李俊清《现代文官制度在中国的创构》，生活·读书·新知三联书店2007年版，第23—40页。

兰教和官僚制、现代国家机器的结合。以由奥斯曼帝国演变而来的土耳其为例，当前其内阁组成部门与世界主流国家已经相差不多。

通过世界第二波官僚化浪潮的全球性普及和深邃影响，当今世界大多数国家都拥有了真正意义上的官僚制和现代国家机器，部分国家正在模仿着进行现代国家机器构建。由于近代欧洲对全世界扩张而刺激世界各国大力推进国家机器现代化，中国君主官僚制国家形态的大量要素进一步向世界扩散。概言之，世界各国的官僚制和国家机器现代化都不同程度受到古代中国官僚制和现代国家机器的直接或者间接影响，链条就是中国君主官僚制国家（元明清）——西方民族国家，方式是西方殖民扩张和人类近代交往。世界第二波官僚化浪潮对于现代世界的形成起到了巨大的作用。

这里肯定中国的作用并非妄自尊大。人们很清楚地认识到中国“四大发明”的世界性影响，但古代中国更重要的贡献——大一统君主官僚制国家形态的世界性影响，却迟迟得不到重视。历史学者张传玺指出：“人们都常常说中国是世界上的四大文明古国之一，津津乐道的事例极多，但有一项更伟大的发明，而且已创造出并沿用了两千余年，却为人们所忽视，这就是在中国所实行的中央集权制度。”^① 古代中国政治文明对世界的影响远比“四大发明”重要，它从核心结构上影响了现代国家的构成。除了官僚制、现代国家机器，还有世俗化统治、高社会流动、民本主义、官办教育等大量现代国家要素，对世界产生重要影响。

表 2 两波世界性官僚化浪潮基本情况

	范围	特点	发生时间	中国的作用
世界第一波官僚化浪潮	古代苏美尔城邦、埃及、波斯、亚述、马其顿、希腊、罗马、中国、日本、朝鲜、越南等	(1) 背景是农业（牧业）文明时代，多数国家处于早期国家或者早期国家向成熟国家转型阶段；(2) 自发产生，有一定的相互影响；(3) 传播速度慢；(4) 传播过程较为和平；(5) 此次官僚制浪潮和君主制紧密结合；(6) 东亚和中国周边国家因普遍受到中国官僚制影响而成为世界早期官僚制文明地带；(7) 东方国家官僚化程度高于西方国家	大致从公元前 40 世纪至公元前 3 世纪	中国是此次浪潮最高潮，秦朝形成官僚制，并逐步辐射东亚和周边，成为东亚国家官僚制的原型

① 张传玺：《中国古代政治文明讲略》，北京出版社 2019 年版，第 93—94 页。

续表

	范围	特点	发生时间	中国的作用
世界第二波官僚化浪潮	由中国传播到欧洲、北美并被其改造升级，再由西方扩张逐步传播到全世界	(1) 背景是农业文明向工业文明转型时期，多数国家从古代国家（早期国家或成熟国家）向现代国家转型；(2) 传播速度快；(3) 被迫学习和主动学习结合，传播过程暴力、血腥；(4) 官僚制更为完善；(5) 此次官僚制浪潮和民主制、共和制紧密关联；(6) 西方主动，东方被动；(7) 西方国家官僚化程度高于东方多数国家	约 16 世纪至 20 世纪	在东学西渐中，中国官僚制成为欧美官僚制的原型，并被其改造升级，此后倒灌入中国，重塑中国的官僚制和国家机器

注：表为笔者自制。

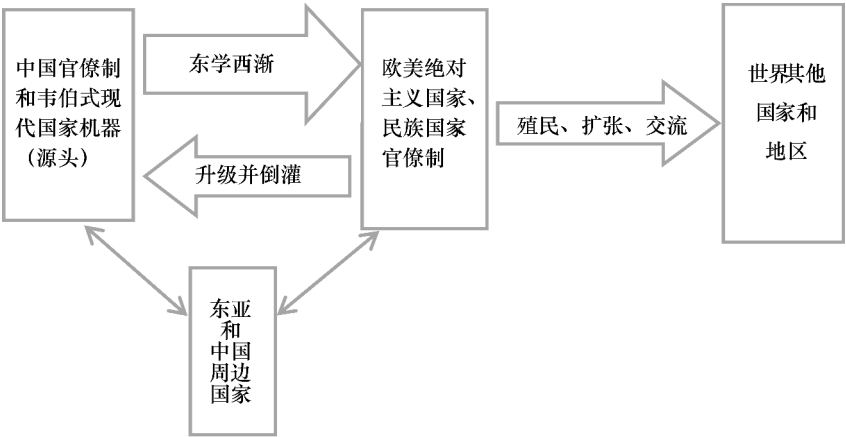


图3 官僚制和韦伯式现代国家机器传播、互动简图

注：图为笔者自制（图中箭头表示传播和影响路径）。

六 结论和讨论

官僚制的起源、全球传播和互动史，是世界国家建构史、世界政治史和人类文明互动史的缩影，深度塑造了世界文明史和世界政治史。官僚制的起源和形成，以及迄今为止的两波世界性官僚化浪潮，都与中国有着深刻关联。在公元前 40 世纪至公元前 3 世纪出现的世界第一波官僚化浪潮中，中国在人类历史上率先形成了真正的官僚制，是这波官僚化浪潮的最高峰，并逐步推动东亚实现了官僚化。

古代东亚的官僚化可以视为世界第一波官僚化浪潮的“尾巴”。因为中国的缘故，古代东亚国家大多较早形成官僚制，形成以中国为中心的世界早期官僚制文明带。东亚地区相对世界其他地区长达两千年的领先也由此开始。世界第二波官僚化浪潮源自16世纪以来的中西文明交流（蒙元时代的中西大交通是一次铺垫），超大规模、国力强盛的明朝和清朝（前中期）对西方官僚制形成和现代国家机器建构产生重大深远影响，其核心是明清沿用的君主官僚制国家形态，其基本途径是包括传教士、商人、学者、探险者、官员等在内的西方人对于中国制度和中华文明的介绍和引入。在此过程中，西方引进中国的官僚制和现代国家机器并进行改造升级，糅合工业文明、法治、民主制、共和制、基督教等要素，形成西方现代国家机器，成为西方民族国家的主体组织结构。随后，西方民族国家形态随着西方的世界性扩张而不断扩散，最终形成第二波世界性官僚化浪潮。

16世纪以来持续两百多年的东学西渐是两波世界性官僚化浪潮的联结点 and 交汇期。这段时期正是雅斯贝斯所谓的两大轴心文明——中华文明、西方文明的第一次系统性交汇期。这次中西文明大交流产生了极为灿烂的文明成果和国家形态成果——现代文明和现代国家。西方是这次交流的主要受益者，形成了对包括中国在内的非西方国家的“国家形态代差”，这是压倒性的制度优势和文明优势。中国以天朝上国自居，闭关自守，拒绝学习西方优秀文明成果，直接导致中国的长期衰落，几千年的世界领先地位被终结。这次中西文明大交流之后开始了真正意义上的中西大分流，西方第一次占据强势地位。

中国官僚制和现代国家机器西传的意义丝毫不亚于“四大发明”的西传。世界官僚化浪潮的意义不亚于世界民主化浪潮、世界工业化浪潮、世界法治化浪潮。国家机器构建仍旧是世界最重要的课题之一，在一些发展中国家甚至是首要课题。从更宏观的视角来说，“四大发明”的西传以及包括官僚制、现代国家机器在内的中华政治文明的西传，是琴瑟和鸣的双重奏，一先一后，一表一里，涵盖技术经济和政治社会，极大帮助西方解决了其崛起所必需的技术、军事、交通、文化和国家组织问题，为西方文明现代崛起奠定关键性基础。文艺复兴、宗教革命释放了欧洲人的欲望，对于富强和打赢战争的极度渴求使得欧洲人对中国官僚制和现代国家机器进行改造升级和极致化运用。中国官僚制和现代国家机器找到了最识货也最具扩张野心的下家。

建构官僚制是建构现代国家机器的核心，即一个国家要成为现代国家必须通

过“国家机器革命”实现国家机器现代化，国家机器革命成为现代国家构建的一个必经阶段。因此，世界历史上的两波官僚化浪潮事实上亦是两波现代国家机器构建运动。第一波现代国家机器构建运动并没有完成，中国也只是初步完成现代国家机器构建，尚有现代国家的其他维度未完成构建。第二波现代国家构建机器运动取得巨大成功，大多数国家在此过程中逐步成功构建了现代国家。中国式官僚制和国家机器逐步世界化。从此，人类社会普遍进入国家机器现代化时代。两波世界性官僚化浪潮是关联的，第一波世界性官僚化浪潮是第二波世界性官僚化浪潮的基础。前者零散缓慢演进，后者快速模仿扩散并在前者基础上进一步发展和升级。中国在第一波世界性官僚化浪潮中形成的官僚制，奠定了世界官僚制的基本结构、基本特征和运作模式，包括实现国家必要的集权，普遍施行的能力主义，官职权限法定，官吏之间的等级化隶属关系，书面文件和文员作为官吏体系运作基础，对官员的专业化训练，官员全身心投入公务，官员具备专业知识，还有官位和爵位并行、精致繁复的品级衔号、政府系统和监察系统军事系统分野、配套的意识形态等，成为全世界官僚制的古老原型。更进一步说，公元前 221 年之后的中国，不但有狭义的官僚制，还有中央集权、郡县制、依律法统治、世俗性统治、常备军制度等更广范围内的现代国家机器。

不同国家的国家机器越来越像，原因在于：首先，它们有一个古老原型——中国官僚制和现代国家机器。其次，有两次世界性官僚化浪潮，特别是第二次世界性官僚化浪潮，国家机器不断同化。在第一波世界性官僚化浪潮中，中国是领先者、主动者，背景是农业文明时代。由于人类交流的深度、广度有限，当时中国官僚制的主要影响在于中华文明圈。由于 18 世纪以来中国逐步落后于西方，在第二波世界性官僚化浪潮中，中国只起到原型和奠基作用，西方占据主动地位，成为世界官僚化浪潮和现代国家机器建构浪潮的主导者和集大成者。中国通过引进西方官僚制和政治文明，才实现官僚制和现代国家机器的升级完善，补强不断弱化的国家基础能力。西方官僚制对中国的“反哺”是一次正向的文明互动。官僚制可以和农业文明结合，也可以和工业文明结合；可以和君主制结合，也可以和民主制、共和制结合，还可以和不同民族、不同国家、不同宗教文化进行结合，从而在内核基本稳定的基础上呈现出不同的特点。第二波世界性官僚化浪潮的背景是农业文明向工业文明转型时期，工业文明要素对于官僚制有较强的塑造作用，官僚制的各方面要素都得到充分发展。

当然，现代国家构建并不只有国家机器现代化一个面向，现代国家构建有五大核心维度。中国于周秦之变中初步实现了国家机器现代化、社会和阶级结构现代化，但尚未实现国家和人民关系现代化、国家统治方式现代化、国家经济形态现代化，只形成一种带有大量现代国家特征的古代国家形态——大一统君主官僚制国家形态。由于国家机器现代化、社会和阶级结构现代化的两维突破，这种国家形态在 19 世纪之前对于世界绝大多数国家形态都具有压倒性优势。这种国家形态的结构性特征也深度塑造了鸦片战争以来的中国现代国家构建历史和次序，决定中国现代国家构建在国家机器现代化、社会和阶级结构现代化上率先取得突破，随后在国家和人民关系现代化、国家统治方式现代化、国家经济形态现代化，即“德先生”“赛先生”和“依法治国”上逐步取得突破。这是重大事物出现的先后次序带来的历史后果。

由于现代国家机器最早源于中国，而工业文明、法治、民主、共和等现代国家的其他维度等源自西方文明，因此完整意义上的现代国家的出现是东西方文明合力作用的结果，是东西方文明碰撞的“火花”，集成了东西方文明特别是东西方政治文明的精华。概言之，现代国家形成和发展深嵌于东西方文明互动的历史进程中，并不是任何单个文明的产物，中华文明一开始就从源头和核心结构上参与了人类现代国家机器的形成。由此而言，中国式现代化不是一个简单的外源性问题，而是内源性问题 and 外源性问题错综复杂地交织、互动和博弈。

官僚制和具有现代性的国家机器是中华文明的最重要标识之一，是中国人对世界政治文明的最重要贡献之一，显示了中国人在政治智慧上的独特性和卓越性。人类历史上曾经出现过官僚制的地方，官僚制都一再延续、重建、强化，牢牢占据其历史并向外扩散，中国、日本、西方各国皆然。中华文明借助官僚制等早发的伟大政治文明成就永恒地塑造了世界政治和人类国家治理的基本形态。

反者道之动。人类历史上的官僚制是在正向运动与反向运动的循环中螺旋演进的，经历官僚制中国起源——第一波世界性官僚化浪潮——第 1.5 波世界性官僚化浪潮——第二波世界性官僚化浪潮——世界性反官僚化浪潮（20 世纪下半叶以来形形色色的抵制官僚制的现象和运动）——世界性官僚制再强化的曲折过程。除了正向演进，官僚化反向运动屡见不鲜，这些可以归为官僚化的回潮。西方“新公共管理运动”^①和形形色色的去官僚化运动或主张也是这股世界性反官僚化

^① 可参阅郁建兴、吴国骅《新公共管理运动与官僚制》，《教学与研究》2003 年第 9 期；竺乾威《官僚化、去官僚化及其平衡：对西方公共行政改革的一种解读》，《中国行政管理》2010 年第 4 期。

浪潮的一部分。官僚化的反向运动来自社会也来自政界，不会没有终点，但不可能摧毁官僚制，官僚制必将是人类社会的永久伴生物。以中国为例，1978年以来，国家机器被迅速重建并强化，再次形成了高效权威、分工明确、职能完整、协调有力、规模庞大的国家机器和国家治理体系。当前中国推进的“国家治理体系和治理能力现代化”，本质上是官僚制和现代国家机器的强化和完善。^① 随着中国现代化取得巨大成就和中国式现代化道路的开辟，成为世界官僚制和现代国家机器重要一极的中国又开始在政治文明上对一些发展中国家产生重要影响。

从形成世界上最早的官僚制和韦伯意义上的现代国家机器，到当前拥有发达的官僚体系和现代国家机器，中国经历“官僚制的中国起源和传承——世界传播——反哺中国——中国官僚制改造升级——中国官僚制再强化”的闭环，亦反映了官僚制一旦成为国家制度和政治结构，就会成为不可摧毁的坚韧结构，无论经历多少的风云变幻、社会动荡、政权更替和反向运动。对于西方而言，强大的官僚制和国家机器是其经济社会进步的强大后盾，^② 却是西方学者在给发展中国家“开药方”时刻意去掉的关键成分。对于很多发展中国家而言，官僚制常常徒有其形、运作维艰，官僚制和国家机器建构任务仍旧沉重，但由于西方学者和西方意识形态的误导，这些国家的精英却常常鼓吹“小政府”“限制政府”。不能优先满足现代国家、大型复杂社会对于官僚制和现代国家机器的需求，实现现代化是不可能的。当然，这并不意味着官僚制和现代国家机器就是万能的，它只是一个基本前提。同时，官僚制和现代国家机器过于膨胀对于人的自由和权利的侵害风险也是值得关注和防范的。

中华文明蕴含大量具有人类普遍性意义的顶级政治创造，曾经推动世界文明史的发展，形塑了世界政治基本形态。但这些创造长期被大量西方人污名化和部分中国人自我矮化，被视为一种狭隘的“地方性知识”或者贬低为“前现代形态”，而将西方类似成就视为“理想类型”“现代形态”。有些人将古代中国的官僚制定性为黑暗专制皇权的罪恶帮手或“家产官僚制”，有些人笼统地将中国官僚制贬低为官本位、官僚主义、官僚专制，有些人对东方专制主义深信不疑，等等。

① 可参阅黄涛《当代中国国家基础能力构建的逻辑和过程（1949—2021）——基于中国海关机构和管理体制变迁的分析》，《中国政治学》2021年第1辑。

② 有学者描述了美国大政府的本质，比如美国退役军人事务部（VA）工作人员就有26.2万人（1994年数据）。参见[美]约翰·F.沃克、[美]哈罗德·G.瓦特《美国大政府的兴起》，刘进、毛喻原译，重庆出版社2001年版，第344页。

从而，这些巨大政治成就不但没有被提炼为社会科学重大概念和理论，反而长期被视为民族文化糟粕、民族劣根性。随着中华民族伟大复兴的推进，这种现象逐步减少。笔者认为，基于中国在政治文明上的重大原创性发明之多以及对于世界政治文明影响之巨大深远，加之中华文明从未中断之悠久历史、现代中国超大规模国家的体量，依托中华文明并兼顾世界其他文明，构建中国政治学自主知识体系不但可能，而且将成为中国政治学实现飞跃式发展的强大推力并极大丰富世界政治学。官僚制理论和现代国家机器理论无疑应成为中国政治学理论体系、知识体系的标识性构成。