

当代中国政府与政治

阎小波 主编

封面

DANGDAI ZHONGGUO ZHENGFU YU ZHENGZHI

当代中国政府与政治

阎小波 主编



高等教育出版社·北京
HIGHER EDUCATION PRESS BEIJING

99-11003

内容简介

本书依据广义的政府的概念,在分析传统中国和近代中国政治制度遗产的基础上,对当代中国主要的政治制度作全面的介绍与分析。对当代中国主要政治关系的探讨有助加深对当代中国政府过程的理解;有关如何坚定不移地发展社会主义民主政治、健全和完善中国政治体制的讨论提出了一些建设性的意见和进一步思考的问题。近年来中国政府与政治体制改革之最新成就及学界相关的研究成果在本书中也得到体现。本书可作为高等院校政治学、行政管理、公共事业管理、思想政治教育、法学等专业的教学用书,也可供党政机关公务员阅读。

图书在版编目(CIP)数据

当代中国政府与政治/闫小波主编. —北京:高等教育出版社,2010.8

ISBN 978-7-04-030304-9

I. ①当… II. ①闫… III. ①政治-中国-现代-高等学校-教材 IV. ①D6

中国版本图书馆CIP数据核字(2010)第149502号

| | | | | | |
|------|-----|------|-----|------|-----|
| 策划编辑 | 周亚权 | 责任编辑 | 王羽 | 封面设计 | 刘晓翔 |
| 责任绘图 | 尹莉 | 版式设计 | 王艳红 | 责任校对 | 杨雪莲 |
| 责任印制 | 张泽业 | | | | |

出版发行 高等教育出版社
社 址 北京市西城区德外大街4号
邮政编码 100120

经 销 蓝色畅想图书发行有限公司
印 刷 三河市华润印刷有限公司

开 本 787×960 1/16
印 张 19.25
字 数 360 000

购书热线 010-58581118
咨询电话 400-810-0598
网 址 <http://www.hep.edu.cn>
<http://www.hep.com.cn>
网上订购 <http://www.landracom.com>
<http://www.landracom.com.cn>
畅想教育 <http://www.widedu.com>

版 次 2010年8月第1版
印 次 2010年8月第1次印刷
定 价 28.30元

本书如有缺页、倒页、脱页等质量问题,请到所购图书销售部门联系调换。

版权所有 侵权必究

物料号 30304-00

目 录

| | |
|-------------------------------|-----|
| 绪 论 | 1 |
| 第一章 传统中国的政治遗产 | 6 |
| 第一节 传统中国的政治制度 | 7 |
| 第二节 传统中国的政治文化 | 12 |
| 第三节 近代中国的制度变迁 | 17 |
| 第二章 宪法与法律 | 33 |
| 第一节 当代中国制宪的历程 | 33 |
| 第二节 宪法在政治生活中的地位 | 43 |
| 第三节 宪法与国家制度安排 | 45 |
| 第四节 规范当代中国政治的主要法律 | 50 |
| 第三章 政党制度 | 54 |
| 第一节 中国共产党执政地位的形成 | 55 |
| 第二节 中国共产党在当代中国政治中的地位 | 56 |
| 第三节 中国共产党的组织结构 | 62 |
| 第四节 中国共产党的运行机制 | 67 |
| 第五节 中国共产党领导的多党合作制 | 70 |
| 第六节 党内民主建设与执政方式的转变 | 73 |
| 第四章 国家元首制度 | 79 |
| 第一节 当代中国国家元首制度的沿革 | 79 |
| 第二节 国家元首的产生、任期及职权 | 85 |
| 第三节 国家元首与其他国家机关的关系 | 89 |
| 第五章 人民代表大会制度 | 94 |
| 第一节 人民代表大会制度的形成与发展 | 94 |
| 第二节 人大制度在当代中国政治制度中的地位 | 99 |
| 第三节 人大代表的选举及职权 | 101 |
| 第四节 全国人大及其常务委员会的组织结构与职权 | 106 |

| | | |
|-------------|-----------------------|-----|
| 第五节 | 地方各级人大的组织结构与职权 | 110 |
| 第六节 | 人大的立法程序 | 114 |
| 第七节 | 坚持与完善人民代表大会制度 | 118 |
| 第六章 | 行政制度 | 122 |
| 第一节 | 当代中国行政制度的形成与发展 | 122 |
| 第二节 | 中央人民政府 | 125 |
| 第三节 | 地方各级人民政府 | 131 |
| 第四节 | 经济特区及开发区 | 137 |
| 第五节 | 政府运行机制 | 140 |
| 第六节 | 当代中国的行政体制改革 | 143 |
| 第七章 | 司法制度 | 148 |
| 第一节 | 当代中国司法制度的形成与发展 | 148 |
| 第二节 | 各级人民法院 | 151 |
| 第三节 | 各级人民检察院 | 156 |
| 第四节 | 各级公安机关 | 160 |
| 第五节 | 司法行政机关 | 163 |
| 第八章 | 政治协商会议制度 | 166 |
| 第一节 | 政治协商会议制度的形成与发展 | 166 |
| 第二节 | 全国政协的组织结构与职权 | 172 |
| 第三节 | 地方各级政协的组织结构与职权 | 180 |
| 第九章 | 民族区域自治制度 | 183 |
| 第一节 | 民族区域自治制度的形成与发展 | 183 |
| 第二节 | 民族区域自治制度的内容 | 189 |
| 第三节 | 民族区域自治制度的特点 | 197 |
| 第四节 | 新时期民族区域自治的成就 | 201 |
| 第十章 | 基层民主制度 | 206 |
| 第一节 | 基层民主的发展概况 | 206 |
| 第二节 | 农村村民自治制度 | 209 |
| 第三节 | 城市社区自治制度 | 218 |
| 第四节 | 职工代表大会制度 | 227 |
| 第十一章 | 特别行政区制度 | 234 |
| 第一节 | “一国两制”的科学构想 | 234 |
| 第二节 | 香港特别行政区 | 239 |

| | | |
|-------------|-----------------------------|------------|
| 第三节 | 澳门特别行政区 | 245 |
| 第四节 | 特别行政区的成就与启示 | 250 |
| 第十二章 | 主要政治关系 | 257 |
| 第一节 | 党政关系 | 257 |
| 第二节 | 党与军队的关系 | 263 |
| 第三节 | 人大与“一府两院”的关系 | 267 |
| 第四节 | 中央与地方关系 | 270 |
| 第五节 | 地方政府间关系 | 275 |
| 第十三章 | 坚定不移发展社会主义民主政治 | 280 |
| 第一节 | 扩大人民民主 | 282 |
| 第二节 | 发展基层民主 | 285 |
| 第三节 | 完善法律体系 | 289 |
| 第四节 | 壮大统一战线 | 292 |
| 第五节 | 改革行政体制 | 296 |
| 第六节 | 完善监督机制 | 298 |
| 后记 | | 301 |

绪论

“政府”、“政治”，无疑是当今政治生活中出现频率最高的词汇，每一个公民无不直接或间接地与政府、政治发生关联。古人讲的“天高皇帝远”之类远离现实政治的状况在当今民族国家是很难想象的。当今社会，一个人从摇篮到墓地，从衣食住行到教育医疗等，几乎无时无刻不与国家的政治目标、政府的各项公共政策等发生关系。公民的行为总是受到国家法律、政府政策的规范与保护，如此，才能有一个稳定的政治与社会秩序，公民藉此规划人生，谋求个人事业的发展，并服务于社会。从这个意义上讲，学习、了解本国的政府与政治是对一个合格公民起码的要求。

国别或地区政府与政治的研究重点是其制度设计、制度运行等，也就是说国家的政治生活是在何种框架内以及以何种形式运行的。这里所指的“政府”并非只是狭义的与立法、司法机关相对应的行政机关，而是指广义的整个国家政权机关。

讲到各国的政府与政治，均以广义的政府为研究对象，但是因各国的国情、政情甚至宗教及文化背景的差异，广义的政府概念的内涵也因国而异。正如朱光磊教授在《当代中国政府过程》中所指出的：在不同的国家，截至目前，从广义上看，主要在三种不同的含义上使用政府的概念：1. 政府是国家机构的总体、总和，或者说等于人们常说的“当局”。2. 政府等于国家机构的总体与执政党之和。现代政府基本上是政党政治。在政党政治的含义上，政府和执政党是一体的。3. 在一些全民信教的国家，政府等于国家机构与宗教领袖集团之和。在这样的国家，政府成员必须是该国国教的信徒，而且是神权高于政权，宗教领袖的法律地位和实际政治影响都高于一般政府领导人。研究当代中国的政府过程而不涉及党政关系，研究美国的政府过程而不涉及美国的国会势力及各州权限，研究泰国的政府过程而不涉及其军方的地位和作用，研究伊朗的政府过程而不涉

及其宗教领袖的影响力,都是不可想象的^①。如此说来,广义的政府在不同的国家还有其不同的内涵。另一方面,政府与政治作为一门学科的研究对象,也有如下的共同点。

1. 制度设计是该学科研究的重点。制度设计是一国政府与政治特质的集中体现。国家的制度设计通常具有“根本性、全局性、稳定性和长期性”,这是强调制度在政治生活中的重要性。邓小平指出:“制度好可以使坏人无法任意横行,制度不好可以使好人无法充分做好事,甚至会走向反面。即使像毛泽东这样伟大的人物,也受到一些不好的制度的严重影响,以至对党对国家对他个人都造成了很大的不幸。我们今天再不健全社会主义制度,人们就会说,为什么资本主义制度所能解决的一些问题,社会主义制度反而不能解决呢?这种比较方法虽然不全面,但是我们不能因此而不加以重视。斯大林严重破坏社会主义法制,毛泽东就说过,这样的事件在英、法、美这样的西方国家不可能发生。他虽然认识到这一点,但是由于没有在实际中解决领导制度问题以及其他一些原因,仍然导致了‘文化大革命’的十年浩劫。这个教训是极其深刻的。”^②政治学中所讲的制度设计最主要的是通过宪法和法律来规范政府的公共权力,保障公民的个人权利。

2. 政府与政治有其民族性。俗话说:“十里不同风,五里不同俗。”政风、政俗也不例外。人们在对国家进行分类时,通常有所谓“东方国家”与“西方国家”。西方国家在文化传统上又分为英美与欧陆,欧陆还可分为东西南北,即使是位于同一地区、有着相似文化背景的国家政府与政治也不尽相同。例如,英美虽然在文化上有很深的渊源,社会经济制度亦有高度的相似性,但他们的政府与政治却大不相同,且不说有君主制与总统制之别,在行政、司法与立法部门的关系上也大不一样。政府与政治的民族性往往与一个国家的成长道路、政治传统有很大的关系。

3. 政府与政治有其时代性。社会总是在不断地进步,国家的政府与政治也因时而不断地调适。19世纪德国的经济学家阿道夫·瓦格纳提出了著名的“瓦格纳定律”。他认为:“历史和统计资料表明,国家有一个向公共领域扩张的明显趋势,随着经济和文化的进步,这种扩张活动也就在经济和文化这两个不可分割的国家目标领域展开。这种扩张在它的起源和状况方面表现得如此有规律而又确定无疑,以至我们把这种国家(包括地方)活动日益增长的扩张说成是一种

^① 朱光磊:《当代中国政府过程》,天津人民出版社1997年版,第14~16页。

^② 《邓小平文选》第2卷,人民出版社1994年版,第333页。

‘规律’也是合适的。”^①简单说来,就是随着经济的增长,公共开支的份额会随之增大,而且公共开支增长的幅度要大于经济增长的幅度。政府公共开支的增加,意味着政府职能的放大和政府规模的扩大。无论是西方国家还是东方国家,各国政府的规模在18—19世纪要远远小于20—21世纪。政府与政治的时代性不独反映在政府的规模上,还反映在权力机关的地位上。比如,代议制民主的地位就不是固定不变的。在19世纪,西方国家的议会制代替了被打倒的专制王权,从而具有新的权威主义的性质。“在这个时期,议会作为新兴资产阶级胜利的产物,其地位是至高无上的。不过,随着自由资本主义向垄断资本主义的发展,特别是到本世纪(20世纪——引者注)初期,由于经济危机的冲击,政治、经济和社会矛盾日趋尖锐化,因此,政府不得不直接干预国家的经济和社会事务,致使政府的政治职能和社会职能不断扩大,并由此造成政府权力结构的变化和职能机构的调整。”^②从这个意义上讲,健全和完善一个国家的政治制度是各国政府的共同任务。

4. 制度的优劣取决于其是否符合国情并能造福民生。作为政治动物的人有着崇高的理想,“理想国”是人类本能的期盼。在人类历史上有过各种各样的制度设计,制度的寿命也有长有短。好的制度不能只看其外表,更要看能否有效地运行。历史上,第一次世界大战后的德意志帝国被魏玛共和国所取代,1919年生效的《德意志国宪法》(因在魏玛制定而称之为“魏玛宪法”)充分体现了主权在民的原则,人民有普选权、创制权,其民主性远远高于当时英美等老牌的民主国家,但此时的德国缺少实施这一宪法的条件,希特勒上台后很快颠覆了魏玛宪法。类似的情形还有孙中山在南京制定的《中华民国临时约法》。惟其如此,政治学的鼻祖亚里士多德早就告诫人们:“最良好的政体不是一般现存城邦所可实现的,优良的立法家和真实的政治家不应一心想望绝对至善的政体,他还必须注意到本邦现实条件而寻求同它相适应的最良好政体。……政治学还该考虑,在某些假设的情况中,应以哪种政体为相宜;并研究这种政体怎样才能创制,在构成以后又怎样可使它垂于久远。”^③如此,构建一个适合本国国情并能造福民生的政治制度是各国政治学家的重要使命。

当代中国政府与政治研究的对象无疑也是指广义的政府,其内涵除了通常所讲的包括行政机关、立法机关及司法机关外,还应高度关注具有当代中国特色的政治制度。中共十七大报告指出:“要坚持中国特色社会主义政治发展道路,

^① (挪威)斯坦因·U. 拉尔森主编:《政治学理论与方法》,任晓等译,上海人民出版社2006年版,第420页。

^② 曹沛霖:《制度纵横谈》,人民出版社2005年版,第66页。

^③ (古希腊)亚里士多德:《政治学》,吴寿彭译,商务印书馆1996年版,第176页。

坚持党的领导、人民当家作主、依法治国有机统一,坚持和完善人民代表大会制度、中国共产党领导的多党合作和政治协商制度、民族区域自治制度以及基层群众自治制度。”^①也就是说,坚持共产党的领导是当代中国政治制度的一项最重要的原则,这是因为中国共产党是中国工人阶级的先锋队,同时是中国人民和中华民族的先锋队,是中国特色社会主义事业的领导核心。如果不谈中国共产党,中国政府与政治中的许多问题都将无法说清楚。胡伟教授在《政府过程》中也明确将共产党放在广义的政府之中加以讨论。“共产党组织在当代中国不仅事实上是一种社会公共权力,而且也是政府机构的核心——无论从广义的政府还是狭义的政府而言都是如此。如果把中国共产党组织排除在‘政府’之外来分析当代中国的政府过程,不仅无法解释政府决策和执行的基本动力和作为,而且可以说在根本上就是不得要领的,这全然不同于西方国家的情况。”“从比较政治学的视野看,中国共产党的结构和功能更接近西方国家的政府,而不是政党。”^②

“坚持党的领导、人民当家作主、依法治国有机统一”,反映了中国特色社会主义民主政治建设的基本规律和客观要求。只有将党的领导、人民当家作主和依法治国有机统一起来,才能保证中国特色社会主义政治实践的健康发展和社会主义政治文明建设目标的顺利实现。人民当家作主与依法治国不只是一种理念或价值追求,更要有切实的制度作保障。人民代表大会制度是当代中国的一项根本政治制度,这一制度集中体现了中国特色的社会主义民主政治的特点,充分体现了人民当家作主、主权在民的原则。人民代表大会是国家的最高权力机关,由此而产生的其他国家机关(“一府两院”)接受人大的监督,这有别于西方国家机关之间的制约关系。此外,共产党领导的多党合作和政治协商制度、民族区域自治制度、基层群众自治制度,以及为解决港澳台问题而设计的“一国两制”等均为当代中国独具特色的基本政治制度。

本书的分析方法为:在坚持以马克思主义为指导的基础上,按照历史与逻辑相统一的方法对当代中国政府与政治的由来、发展、演变作一梳理,厘清其发展的脉络,并分析各种制度、政治主体之间的内在逻辑关系,对其进行理论阐释。静态分析与动态分析的结合是分析当代中国政府与政治不可或缺的方法,静态分析是从宪法及有关法律文本出发,对各项政治制度的运作方式及相互关系、政治主体的法定地位、权力范围等作出客观的评述;动态分析主要用于对政府过程的解析,以揭示当代中国政府是如何运作的。行为主义学派与制度主义学派的

^① 《高举中国特色社会主义伟大旗帜 为夺取全面建设小康社会新胜利而奋斗》,《人民日报》2007年10月25日。

^② 胡伟:《政府过程》,浙江人民出版社1998年版,第16~17页。

分析方法亦有重要的参考价值。行为主义政治学注重对人们的政治行为过程作动态的心理分析,强调价值中立、科学实验和严格的逻辑推理,追求“唯科学主义”。制度学派强调制度分析、结构分析的重要性,这里所讲的制度、结构的含义较为广泛,其中既包括所有制、分配关系,又包括国家、法律制度、意识形态等。该学派将这些制度、结构并列在一起,用以解释社会经济变化的原因。

研究中国的政府与政治固然必须以中国为视角,以中国为本位,然而,随着中国加入世界贸易组织,全球化的进程日益加快,国与国、政府与政府、国会与国会等之间的关系愈加密切,按国际规则办事不只是一个应然的话题,且是一个实然的要求。因此,研究中国的政府与政治还必须带着国际的或全球的眼光,即将中国的政府与政治置于比较政治或国际政治的背景中去观察,惟其如此,才能对中国政府与政治的未来作前瞻性的探讨。

复习思考题

1. 政府的意涵
2. 政府与政治的特点
3. 当代中国的根本政治制度与基本政治制度
4. 政府与政治的分析方法

第一章

传统中国的政治遗产

制度是有生命的,存在继承关系。所谓与传统的制度、观念实行彻底的决裂只能是那些痛恨旧制度的人的一种愿望,经验表明这是不可能的。使“路径依赖”理论声名远扬的著名经济学家诺斯提醒人们:“历史是至关重要的。它的重要性不仅仅在于我们可以向过去取经,而且还因为现在和未来是通过一个社会制度的连续性与过去联结起来的。今天和明天的选择是由过去决定的。过去只有在被视为一个制度演进的历程时才可以理解。”^①

“传统中国”在时间上指前近代的中国。前近代中国政治制度的起点至少可以追溯至三代时期,但从历史影响来看,主要是秦帝国始建的政治制度,俗称“秦制”或“秦政”。其后两千年,虽然历经了若干次改朝换代,但这只是换个不同姓氏的人做皇帝,并没有改变基本制度,帝国的政治体系及发展轨道没有因此而发生根本性的变化,故谭嗣同说:中国“二千年来之政,秦政也”^②。毛泽东也说:“百代皆行秦政法。”从这个意义上讲,“秦政”与“清政”只有形式上的差异,而无实质性的区别。

当代中国的政府与政治虽然在物理形态上有别于传统中国的政治,但传统制度及观念的影响力并没有也不可能完全消失。

^① (美)道格拉斯·C·诺斯:《制度、制度变迁与经济绩效》前言,刘守英译,上海三联书店1994年版。

^② 《仁学·二十九》,蔡尚思等编:《谭嗣同全集》,中华书局1981年版,第337页。

第一节 传统中国的政治制度

一、中央政治制度

“秦政”可作为传统中国政治制度的代名词。自秦始皇统一六国,建立“大一统”的帝国,中国一直推行中央集权的专制制度及皇权—官僚制度。政治、经济、军事、教育等一切权力集中于中央,由世袭的皇帝“君临天下”,以确保“政出一孔”、“利出一孔”和“兵出一孔”。这与西欧国家的城邦制或中世纪的封建制度截然不同。在漫长的传统社会,中央官制的变迁表现为:秦汉时期的三公九卿——隋唐时期的三省六部——明清时期废丞相立内阁。

在中央官制演变的过程中,专制集权呈强化之势,结果形成了以下两个特点:一是权力集中。正如顾炎武所讲的:“一兵之籍,一财之源,一地之守,皆人主自为之也。”二是法网严密。“内外上下,一事之小,一罪之微,皆先有法以待之。”^①自宋初绝对专制^②确立以后,一直延至清末才发生动摇。

清朝的政治制度是近代中国最直接的制度遗产。清承明制,但中央行政机构有所调整,其重要举措先后有二:完善内阁制、增设军机处。凡此,均使得专制集权制得到进一步的发展。

清朝的内阁源自天聪十年(1635年)所设的内三院(弘文、国史、秘书),顺治十五年(1658年)正式改为内阁,作为全国的行政中枢,地位较明代略为崇隆。乾隆十三年(1748年)定格为三殿(保和殿、文华殿、武英殿)和三阁(文渊阁、东阁、体仁阁),每殿阁大学士4名,满汉各2人,协办大学士满汉各1人。他们勋高位极,习惯上称他们为“宰辅”。内阁貌似一个权力很大的机构,实际上只是为皇帝办理一些例行公务的枢密机构。其职责为:“掌议天下之政,宣布丝纶(皇帝的诏令),厘治宪典,总钧衡之任,以赞上理庶务。凡大典礼,则率在寮以将事。”^③

^① 周谷城:《周谷城全集》第1卷,《中国政治史》,上海社会科学院出版社1988年版,第222~223页。

^② 周谷城认为:“自宋太祖削除藩镇以后,绝对专制乃完全确立。这种专制与秦汉帝国时代的专制不同。秦汉帝国时代的专制相当于罗马帝国时代的专制,是直接或间接统一许多部族的结果。宋明时代的专制相当于欧洲14世纪到17世纪时代的专制,是直接或间接加紧支配封建地主的的结果。前者之成立由于陆续统一外部诸势力,后者之成立由于加紧支配内部诸势力。”参见周谷城:《周谷城全集》第1卷,《中国政治史》,上海社会科学院出版社1988年版,第214页。

^③ 《光绪会典》卷2,参见陈茂同:《历代职官沿革史》,华东师范大学出版社1988年版,第515页。

军机处本是雍正年间对西北用兵时的临时机构。雍正七年(1729年)清政府用兵西北,往返军报频繁,由于内阁距内廷太远,皇帝不便亲授机宜,也恐任事者泄漏机密,遂于内廷设军机处。军机处选派内阁中书中谨密者入值,担任军机大臣。军机处之设实分内阁之权,故有“内阁之分局”之称。军机处设立之初并非正式的政治机构,官无定制,所管事务只限于军机。清中叶以后,内忧外患频起,军机处日趋重要,事权扩大,军国大计,莫不总揽,它逐渐取代了清初由满洲亲王、贝勒参预议政的制度,成为凌驾于内阁及各部院之上的全国政务总汇机关。至此,专制集权制又向前迈进了一大步。如果说明朝的内阁还带有一定程度的文治色彩,那么清朝的军机处则明显带有军事统制的色彩。

中央行政机关仍是传统的六部,即专司文职官员任免的吏部、掌管户籍财经的户部、掌管礼仪祭祀及科举的礼部、掌理全国军事的兵部、掌全国刑罚政令的刑部和掌工程事务的工部。各部设尚书2人,满汉各1人,这实际上是双首长制。此外,各部还设有侍郎,满汉各2人。六部尚书名义上是中央政府部门的最高行政首长,但与明朝相比,清朝六部的权力要小,六部尚书不能对下直接发命令。此外,中央层级还设有掌内外蒙古、回部、藩部之事的理藩院,监察政治得失的都察院等。从两千多年帝国政治中中央官制的演变来看,作为中央行政机关的六部制存在的时间最长,相对稳定。相对于一个庞大的帝国来说,从政府的规模来看历代王朝其实都是一个小政府,这主要源于中华帝国的政治目标主要是守成,而非开新或谋求经济的增长。

中华帝国亦称“中央之国”或“天朝”,周边诸藩均以蛮夷视之。帝国体系从未受到外部更为先进的政治制度或政治理念的挑战,缺少一个彼此可以观照的“文明的他者”。帝国时期虽然也曾有过外部的挑战,但结果不外乎以华化夷。作为“天朝”,永远不存在一个可以追赶或师法的目标。1793年马戛尔尼作为英国国王的使节来华,当他从礼仪到国家利益,均提出了诸多两国对等的要求时,即遭到乾隆皇帝断然拒绝。在乾隆帝看来,“他”是来朝贡的,岂可挑战“我”(天朝)?“我”必须告诉“他”,彼此的定位是不能混淆的。捍卫天朝至尊至上的地位,这是最大的政治,由此也不难理解清初钦天监正杨光先所讲的“宁可使中夏无好历法,不可使中夏有西洋人”。政治不仅压倒历法,而且压倒经济,压倒一切,而此中的机理在“他者”眼中早已看得一清二楚。“因为他们不知道地球的大小而又夜郎自大,所以中国人认为所有各国中只有中国值得称羨。就国家的伟大、政治制度和学术的名气而论,他们不仅把所有别的民族都看做是野蛮人,而且看成是没有理性的动物。他们看来,世上没有其他地方的国王、朝代或者文化是值得夸耀的。这种无知使他们越骄傲,则一旦真相大白,他们就越自

卑。”^①利玛窦时代如此,魏源时代亦然。

清朝的军队由两部分组成,一是由满人组成的八旗兵,为帝国武装力量的主干,分驻全国13个军事要地,设将军统领。二是由汉人组成的绿营兵,分驻各省区,由各省提督统领(少数省份由巡抚兼提督)。其中,陆路提督12人,水师提督3人。提督大都为满人担任。

二、地方政治制度

与中央政体相对应的地方政治体制,在历史上的重大变革是秦王朝的废分封制改郡县制。自此至清亡,地方行政长官除少数民族地区的土司外,均由皇帝直接任命,概不世袭,并接受考核,从而形成了中央集权的官僚政治体制,也强化了中央对地方的控制。秦以后的地方行政区划先后有郡县或州县两级制,有州、郡、县或路、府、县三级制,还有省、道、府、县四级制。

清朝的地方行政区划沿袭明制,实行省、府(盟)、县(旗)三级制。行省制源于元朝,清朝内地原设18行省(1884—1907年间新疆、台湾、奉天、吉林、黑龙江相继建省),但省级机构的设置有别于明朝。清朝在地方出现了封疆大吏,即总督和巡抚。总督和巡抚虽在明朝就已出现,但只是作为临时性的差遣。明初为了削夺地方的权力,加强中央对地方的控制,明太祖宣布在省一级实行“三司制”^②,设立承宣布政使司、提刑按察使司、都指挥使司,分管行政、司法监察和军政,即将一省之权分为三,分别由朝廷垂直领导。但不久便发现三司之间难免有相互推诿的现象,于是在明永乐年间始派遣都察院都御史、御史等,到各地总督漕运。明中叶以后,相继出现了“总督某地军务兼理粮饷”、“巡抚某地兼管河道”的官名,他们大多是以监察官身份的临时差遣,但掌有一定的实权。

清朝的总督和巡抚都是法定的封疆大吏,总督为正二品,若加尚书衔为从一品。总督“掌厘治军民,综制文武,察举官吏,修饬封疆”^③。全国共设8个总督,有直隶、两江、两广、陕甘、闽浙(台湾建省后改为闽浙台总督)、湖广、四川、云贵,1907年又增设了东三省总督。其中,四川和直隶总督均管一省,兼巡抚,这表明此两省为要地,应采用特殊的制度安排。两江、闽浙、陕甘总督分别管辖三省,其余分别管两省。山西、河南、山东三省都在直隶周围,中央可直接监控,故不设总督,由巡抚兼理军务。巡抚为一省之长,从二品,掌全省地方官、关税、漕

① (意)利玛窦、金尼阁著:《利玛窦中国札记》上,何高济等译,中华书局1983年版,第180页。

② 宋朝也是取消了地方的最高行政首脑,宋朝地方上的最高行政区为路,其政务分别由帅、漕、仓、宪四司掌管地方的政务,四司之间互不统属,直接对中央负责。

③ 《清史稿·职官三》。

政等。省级官员还有布政使及按察使,前者掌民政及财赋之出入,品级与巡抚同;后者掌司法,权位略低于布政使。

督抚制实际上确立了地方政权的中心地位,从行政管理角度看与前朝相比有其合理性,它便于地方政务的统筹规划。但建立督抚制并不是要削弱中央集权,督抚之间存着相互牵制的关系,总督与巡抚看似上下级的关系,但当他们意见不合时,只能是相互奏报皇上,等待裁决,这在一定程度上是以牺牲行政效率为代价的。到太平天国运动被镇压后,中央与地方的关系便开始发生重要的变化,即出现地方权重的趋向。戊戌变法时期,维新派提出废除督抚同城(管多省的总督在所驻省份也设有巡抚),以减少冗官,提高地方的行政效率,嗣因戊戌政变,到1904年,督抚同城的省份如湖北、云南和广东等省的巡抚才被裁撤。

未建省的地区如盛京、吉林、黑龙江、乌苏里台(外蒙古)、伊犁分别由五位将军统辖。青海和西藏分别由西宁办事大臣、驻藏大臣统辖。

清制的州、厅有两种。隶属于省者称直隶州、厅,与府同级。隶属于府者称州、厅(即散州、散厅),与县同级。道只是监察区,不构成行政区。光绪年间,全国设知府188人,后因增设省区及对少数民族地区实行改土归流,到宣统年间知府增至250人。知府总领属县,“掌宣布条教,兴利除弊,决讼检奸”等。全国有县1369个,光宣年间又增设55个。“知县掌一县之治理,决公决辟,劝农赈贫,讨猾除奸,兴养立教。”^①自秦及清,县一直是王朝权力体系的末梢。

三、选官制度

中国古代官员的来源与西方中世纪的封建社会迥异,既非世袭,也不能自封。在隋朝以前主要是荐举制,隋朝以后逐步被科举取士制取代。这一选官制度一直延续到1905年废科举。这种选官制度表明古代政权在一定程度上是向社会开放的,任何人只要他通过苦读而博得功名,就有为官的机会,它反映了中国古代社会所特有的一种政治参与,这与古代其他帝国的选官制度相比有它的进步性。科举制度存在的问题是考试内容过于狭窄,在科举制度存在的千余年里,科考的内容越来越脱离社会实践,尤其是后来的“范进”或“孔乙己”时代,即“八股文时代”。科举考试与其说是测试为官的本领,不如说是考查其对儒家经典的熟悉程度和汉字的书法水平。如果说现代社会是专家治国,那么古代社会则是儒士治国。儒士“一旦中进士,百官皆可做”。这种选官制度使全国庞大的官僚网络与占主导地位意识形态即儒学实行高度一体化,两者互相支持,形成了一种超稳定的政治形态,这对稳定和巩固“大一统”的政治格局起到不可低估

^① 参见陈茂同:《历代职官沿革史》,华东师范大学出版社1988年,第573~583页。

的作用。当然,到了晚清当有人提出要改变或废除科举制时,所遭遇到的阻力也就可想而知。

清朝与元朝相似,也是由一个边疆民族入主中原后建立的一个中央王朝。人口较少的满人在这一政权中拥有相当大的特权。这使得传统的科举选官制度大打折扣。清末为革命而呐喊的邹容在所著《革命军》中清楚地揭示了这一点:“至于科举清要之选,虽汉人居十之七、八,然主事则多额外,翰林则益清贫,补缺难于登天,开坊类乎超海,不过设法虚糜之,以戢其异心。……然定例汉人必由翰林出身,始堪大拜;而满人则无论出身如何,均能资兼文武,位兼将相,其中盖有深意存焉。”“今试以京官满汉缺额观之,自大学士、尚书、侍郎,满汉二缺并列外,如内阁衙门,则满学士六,汉学士四;满蒙侍读学士六,汉军汉侍读学士二;满侍读十二,汉侍读二;满蒙侍读中书九十四,汉中书三十。又如六部衙门,则满郎中、员外、主事缺额约四百名,吏部三十余,户部百余,礼部三十余,兵部四十,刑部七十余,工部八十余,其余各部堂主事皆满人,无一汉人。”^①地方上的封疆大吏满人也占绝对多数,但到太平天国运动时期,因八旗军无力平定太平军,湘军、淮军集团崛起,从此封疆大吏大部分转到汉人手中,但到戊戌政变以后,封疆大吏及中央要员,又大量起用满人。

尽管清朝通过科举制度将汉族士大夫吸纳到统治集团中来,军事上的征服者也日渐成为文化上的被征服者,但满汉矛盾一直存在,从清初汉族士大夫的“反清复明”到晚清洪秀全的“奉天讨胡”、孙中山倡导的“驱除鞑虏”,民族矛盾与社会矛盾交织在一起,使得中国近代的政治发展平添一个重要的变数。

作为历史遗产的古代政治制度,张晋藩先生将其特点概括为以下四个方面:

1. 专制主义日趋完备和强化。专制主义是中国古代政治制度的本质特征,不仅历时长久,而且沿着螺旋上升的轨迹,不断强化。其中宋朝是一个重要的转折点。

2. 官僚机构不断膨胀与吏治的制度化、法律化。中国古代调整国家机关的组织与职官制度的行政法律规范,从唐代起便已自成系统,其体系之完整、规范之详密、制度之完备、沿革之清晰,均居于同时期世界的先进水平。

3. 加强皇帝对军队的控制,不断调整军事制度。

4. 宗法制度与政治制度密切结合,父权被引入行政领域。这种伦理与行政相结合的原则与体制,既得到法律的确认,也得到礼的支持^②。

^① 邹容:《革命军》,《辛亥革命前十年间时论选集》第一卷下册,三联书店1978年版,第654~655页。

^② 参见张晋藩:《中国古代政治制度》,北京师范学院出版社1988年版,第3~7页。