

中国近代政治发展史

高等教育出版社

内容简介:

本书是教育部“高等教育面向 21 世纪教学内容和课程体系改革计划”的研究成果,是面向 21 世纪课程教材。该书运用当代政治学中的政治发展理论,分析探讨中国自 1840 年鸦片战争至 1949 年中华人民共和国成立 110 年间的政治演变与发展。书中侧重于以下方面的分析与论述:政治构架的演变、中国本土的传统因素与域外思想或政治力量对中国政治发展的影响、各种政治力量在政治发展进程中扮演的角色、重要的政治运动、政治文化的变迁等。全书融理论分析与历史描述于一体,力图厘清中国近代政治发展的线索,探索政治发展规律,总结其中的经验教训。

本书可作为高等院校政治学与行政学专业的教科书,也可供历史专业选用和社会读者学习。

图书在版编目(CIP)数据
中国近代政治发展史 闫小波著. —北京: 高等教育出版社,2003.7
ISBN 7 - 04 - 012850 - 0
I .中... II .闫... III 政治制度 - 发展史 - 中国 - 1840~1949 IV .D693 .2
中国版本图书馆 CIP 数据核字(2003)第 044868 号

出版发行	高等教育出版社	购书热线	010 - 64054588
社 址	北京市西城区德外大街 4 号	免费咨询	800 - 810 - 0598
邮政编码	100011	网 址	http: // www .hep .edu .cn
总 机	010 - 82028899		http: // www .hep .com .cn
经 销	新华书店北京发行所		
印 刷			
开 本	787×960 1 16	版 次	2003 年 8 月第 1 版
印 张	24	印 次	2003 年 8 月 第 1 次印刷
字 数	430 000	定 价	27.50 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

策划编辑	周亚权
责任编辑	周亚权
封面设计	杨立新
版式设计	胡志萍
责任校对	胡晓琪
责任印制	

导 言

第一节 政治发展理论的由来、基本概念及研究现状

中国近代政治发展史是介于政治学与历史学之间的一种交叉研究,无论是政治学还是历史学均是古老的学科,但运用现代政治发展理论来探讨中国近代110年的政治变迁,或政治现代化的历程,相关的研究成果在中国学术界并不多见。此项研究的意义旨在总结中国在近代跌宕起伏的政治发展进程中的经验与教训,为进一步探索有中国特色的民主化道路提供历史借鉴。

“发展”一词,是现代社会用得最多的词汇之一,这是因为相对于停滞的传统社会而言,现代社会的方方面面,均表现为一个不断进步、变动不居,甚至是瞬息万变的过程。“发展”几乎成为所有国家或地区政治、经济、文化及社会变化的常态。在学术界,“发展学”虽不是一门独立的学科,但它却与很多学科交叉渗透。然而,学术界对政治发展的研究,与诸如经济发展、文化发展等相比,则显得相对滞后,尤其是在中国。

政治发展成为政治学的术语是在20世纪50年代末至60年代。西方政治发展理论研究的代表人物之一亨廷顿甚至认为:“70年代初期,政治发展这一词汇在政治学的词汇和概念库中还是个新来者。”^①在西方,政治发展的研究可追溯到20世纪50年代,但是有意识地使这一研究概念化和系统化,却是60年代的事情。其后,有关政治发展的论著则有如雨后春笋,层出不穷。

一般说来,造成这一学术景观的原因主要有以下两点:

第一,第二次世界大战后区域研究在西方的兴起。在此之前,西方的社会科学家包括政治学家,将主要的注意力集中于对西欧及北美那些现代化进程中的先行者的研究上,即忙于对自身发展的成功经验的总结,这是学术界的主流。二战结束后,随着冷战序幕的拉开,西方阵营的盟主美国,力图扼制以苏联为首的社会主义阵营,扩大资本主义在亚洲、非洲及拉美等地区的影响。许多刚从战争废墟中复苏或刚刚摆脱长期殖民统治的新兴国家,人口众多、地域辽阔、经济落

^① (美)格林斯坦、波尔斯比编,储复耘译,《政治学手册精选》下册,商务印书馆1996年版,第148页。

后、民生困顿、政治秩序极不稳定,但这些国家都有一个共同的强烈愿望,那就是发展。在谋求发展的道路上,新兴国家感到仅靠自身的力量是不够的,他们无不期望发达国家或国际组织的援助。出于东西方冷战的需要,西方(主要是美国)开始给一些新兴国家以经济援助。起初,西方的政治家们存有一天真的想法,以为新兴国家的发展问题只是一个经济问题,而经济问题可以用纯经济的方法来解决。美国的决策者希望通过经济与技术的援助,协助新兴国家建立起工业基础,改变其生产结构,增加其生产能力,从而提高生活水平,促使政局趋向稳定,民主政治即可实现,而共产主义的诱惑及威胁也将会渐渐失效。如此,在冷战中,新兴国家将自然会站到西方一边。然而,事实证明,这一假想是不能成立的,因为新兴国家的问题并非是一个单纯的经济问题,而是复杂的全面性发展的问题;其次,经济发展问题也不是单凭经济援助所能解决的。

政府的碰壁也就给学者们提出了新的研究课题。在政府及各主要基金会的积极鼓励与支持下,西方尤其是美国的学者们犹如早期殖民化时代的传教士一样,纷纷踏上那些落后而陌生的土地,研究其政治结构、文化取向、社会变迁,其中对这些新兴国家政治发展的历史惯性、未来的发展方向尤为关注,并有意识地通过各种渠道向新兴国家输入西方的价值观,促使其“西方化”。经过不懈的努力,他们写了一大批有关地域研究的论著。西方学者们认为,新兴国家经济发展的先决条件是社会、政治、文化各方面的发展,尤其是政治的发展。要想使经济发展达到罗斯托(W. Rostow)所讲的“起飞阶段”,必须对整个发展过程(尤其是政治发展)具有充分的了解,才能制定出适当的政策。惟其如此,在《布莱克维尔政治学百科全书》中,对政治发展的界定是:“政治学科中用于描述民族统一构造和国家建立的过程,特别是第二次世界大战后摆脱殖民地统治的亚洲、非洲新独立国家建立过程的一个概念。政治发展与现代化和经济发展的概念密切相关,它现在是指第三世界国家政治变迁的过程。政治发展的观念意味着社会可以有意识地引导它们自身民族构造的历程,而不是服从于某种盲目的社会力量、政治演化或革命。”^①从以上西方学者关注的对象、研究的价值取向及历史背景来看,政治发展研究的勃兴确有出于西方学者、尤其所在国家的实用性的原因。

第二,政治发展研究的兴起还有其学术的原因,即得益于政治学自身的变革,主要指政治学中的行为主义运动,亦称政治学的“行为变革”。早在1925年,芝加哥学派的领袖人物梅里安(Charles E. Merriam)首倡政治行为研究,将实证主义引入到政治学研究中。旧政治学的研究重点往往侧重于准则、规范、意识形态等,而行为主义学派认为行为才具有根本性,因为它涉及的是活生生的政治行

^① 邓正来主编:《布莱克维尔政治学百科全书》,中国政法大学出版社1992年版,第553页。

动。这一“变革”使得政治学研究逐步摆脱传统的哲学和史学方法的束缚,进而走向科学实证之途,即由依附于其他学科而真正成为一门独立学科——政治科学。所谓“独立”,指突出政治学自身的特质,并非是与其他学科无缘;相反,它更多地借鉴其他学科的理论与方法,诸如心理学、人类学、统计学等。其次,比较政治研究面临突破,也为政治发展研究的兴起创造了条件。比较政治研究虽然是政治学领域中历史较长的学科,但以往的比较政治研究实际上仅为对少数欧美政治制度的描述,对其他地区的国家则不加重视,对政治的动态发展也不太注意。如此,对理解人类普遍性的政治行为意义不大,同时也偏离了比较政治研究的初衷。在新的历史条件下,比较研究的深化,必须朝两个方向努力:一是将欧美以外的国家或地区纳入研究的范围;二是采取动态的研究方法,以补静态研究之不足。而对政治发展的研究正好契合比较政治研究进一步拓展和深化的需要。政治发展研究遂成为政治学家关注的热点。

在美国,研究政治发展的实用原因与学术自身的需要之间的结合得益于1954年美国成立的“社会科学研究协会比较政治委员会”(Social Science Research Council's Committee on Comparative Politics, SSRC),首任主席阿尔蒙德(Gabriel A. Almond)从扩大研究非西方国家的政治系统,超越传统的历史和描述方法,采用动态的分析方法等方面入手,进行比较政治研究。1966年阿尔蒙德与小鲍威尔(G. Bingham Powell, Jr.)合作写成著名的《比较政治学——发展的研究》(1978年再版时副标题改为“系统、过程、政策”)。其间重要的著作还有:派伊(Luican W. Pye,其中文名字为白鲁恂)的《政治发展面面观》(1966)、亨廷顿(Samuel P. Huntington)的《变革社会中的政治秩序》(1969)。此外,相关的主要研究成果还有:阿尔蒙德等合著的《公民文化——五国政治态度与民主研究》(1963)、派伊主编的《沟通与政治发展》(1963)、拉巴隆巴拉(Joseph LaPalombara)编的《官僚体制与政治发展》(1963)、柯尔曼(James S. Coleman)编的《教育与政治发展》(1965)、派伊等合编的《政治文化与政治发展》(1965)、拉巴隆巴拉与韦纳(Myron Weiner)合编的《政党与政治发展》(1966)等。对东南亚、南亚、南美洲及非洲等国家或地区的个案或区域研究就更多了。

20世纪60年代是美国学界研究政治发展的极盛期,在这十年中,“论述政治发展意义、用途、顺序、危机、原因、结果、模式、范围、组成成分和理论的文章和书籍,如雨后春笋,随处可见。”^①正因为如此,政治发展虽已成为一个专业术语,但因学者的出发点、视角或研究对象的不同,各人对政治发展的界定也有所

^① (美)格林斯坦、波尔斯比编,储复耘译:《政治学手册精选》下册,商务印书馆1996年版,第148页。

差异。台湾学者陈鸿瑜在《政治发展理论》一书中列举了一些有代表性的观点,兹选介如下:

一、政治发展一词可广义地界定为政治制度本质的有机体发生变迁的过程。这一过程包含了三个方面的涵义:(1)指政体发生结构分化与角色转化的过程;(2)指政治生活的形态从一个阶段转到下一个阶段;(3)政治发展不是明显固定的社会和政治组织的模式,而是政治领域内制度演化的一个流动和开放的目标,政治制度只是达到社会目标的工具。换言之,政治发展是统治者使用政治制度达到非政治目的的策略。[杰克逊(Robert J. Jackson)]

二、发展主要指历史发展过程中的一种方向或趋势,这种方向的变化表现为一定的阶段性。就因果关系而言,每一个阶段都是由前一阶段产生的,每一个接续的阶段共同组成一个趋势,形成政体在历史过程中的特殊模式。[毕尔(Samuel H. Beer)]

三、政治发展有三大公认的也是最核心的内容:平等、能力和分化。平等指民众法律地位上的平等,有平等的权利与义务及参政权,所有的人都应受到法律的保障与约束。能力指政治体系的能力,一个高度发展了的政治体制,能够制定并实施较多的政策,这些政策涉及面广,且较为复杂,施政讲究效率且合理。换言之,政府的行为是经过周密考虑并有很强的计划性,施政的目标与手段是按照理性准则确定的,政治体系能力的日益提高是衡量政治发展程度的重要指标。分化指在政治发展的过程中政治结构与角色的划分更加严格,其职责越来越专门化,而不是像传统的政治架构中行政权力高于一切,或行政与司法、立法不分。在高度发达的政治体系中,机构都有明确的分工,但政治结构与角色的分化和专门化必须与其政治体系的协调、整合能力相辅相成,即在职能分化的同时,还应具有较高的协调与整合能力。[派伊]

四、从静态的政治制度化和动态的政治参与两个层面来解释政治的稳定性。一个发展的政治体系,其政治制度化和政治参与的程度必然很高,且能达到一种平衡状态;反之,未发展的政治体系,其政治制度化和政治参与的程度必然很低,结果将导致政治衰败。[亨廷顿]

五、从历史、类型学和演化三个方面来综合考察政治发展的过程。从历史的观点来看,政治发展指16世纪始于西欧的社会和经济现代化的变迁,及政治文化和结构同时发生的整体变迁,随着历史的演进,这种变迁不平均和不完整地传播到了全世界。从类型学的观点来看,政治发展是一种由假定的“传统”政体转变到“现代”政体的过程。从演化的观点来看,政治发展的过程是在增进政治人的创造能力,使新结构及文化趋于制度化,以应付或解决问题,吸收或适应继续不断的变迁,有目的地或积极地完成新的社会目标。政治系统的整合、适应和

反应能力等三种过程的持续互动关系构成了一个发展的整体。[柯尔曼]

六、政治发展的程度涵盖了三个相关的变项:角色分化、次级体系的自主性和文化的世俗化。[阿尔蒙德]

七、政治发展包含了四种涵义:(1) 政治发展是一种确定的优先顺序、一个过程,以及把国家分成已发展和低度发展的观念;(2) 政治发展是一组使发展成为需要的价值,而非因某种命令才需要发展;(3) 已发展社会和低度发展社会两个范畴之间有着紧密的关联;(4) 在分析家和参与者的观念中,承认发展有阶层次序,有些分析家主张以经济为主,有些分析家则主张以政治为主。[尼托(J. P. Nettl)]

八、假定政治发展有两个面向:维持宪政的完整和政治参与的程度,那么,一个国家的政治发展程度,原则上可由宪政和参与共同所得的单一分值来代表,政治发展的分值将是处在两者的中间。[尼德勒(Martin C. Needler)]

九、一般而言,政治发展是一种过程,借此过程,政治系统获得能力,成功地和持续地维持新型的目标和要求,并建立新型的组织。[达艾蒙(Alfred Diamond)]

派伊在《政治发展面面观》一书中将各家对政治发展的定义归纳为 10 条:

1. 政治发展是经济发展的先决条件;
2. 政治发展是以工业社会的政治为其典型;
3. 政治发展就是政治现代化;
4. 政治发展是一种民族国家的运作;
5. 政治发展就是行政及法制发展;
6. 政治发展是民众动员及参与;
7. 政治发展是民主政治的建立;
8. 政治发展是稳定而有秩序的变迁;
9. 政治发展是动员和能力;
10. 政治发展只是诸多社会变迁的一个方面。^①

以上诸多有关政治发展的界定,主要是侧重点不同,并非是排他的;而侧重点的不同主要是由于各人的研究对象不同而产生的。从求同的角度观之,西方学者所理解的政治发展有 4 点当是题中之义:

1. 政治发展是政治制度获得成功和继续支持新的目标、要求和组织的过

^① 参见陈鸿瑜:《政治发展理论》,桂冠图书公司(台湾)1995 年版;Pye Lucian W., *Aspects of Political Development*, Boston: Little, Brown, 1966.; 唐光华:《政治文化的沉思者——白鲁恂》第二章,台湾允晨文化实业股份有限公司 1982 年版。

程,也是能够创造新型组织的一个过程。

2. 政治发展是国家或政治制度取向于某种良好目标的发展,其中最基本的两个目标是建立民族国家和促进社会、经济的发展。

3. 对众多新兴国家政治的比较是引发政治发展研究的主要原因。

4. 政治发展的研究是一种政治分析的方式,是对政治体系进行描述、比较、推论和预测。

综合起来看,政治发展是以政治民主化、政治现代化、大众政治参与、认同于民族国家、提高行政效率、促进经济发展和工业化为目标的一种政治变迁,它表现为一个动态的过程。

比较而言,对政治发展的判断要比对经济发展的判断困难得多,分歧也更大。经济发展是可以测定的,如国民生产总值、增长率等,此种测定也容易形成共识;而政治发展表现在诸多方面,对其作客观测定就更加困难,由于学者之间价值观的差异,对政治发展的测定也难以形成共识。^①

西方政治学者的研究通常与现实政治、特别是国际政治的变化紧密相关。进入 20 世纪 70 年代后期,随着美苏冷战已成定式,政治发展理论由巅峰转向式微。直接孕育了政治发展理论的现代化理论在实践中并没有能缩小发展中国家与发达国家之间的差距,现代化理论渐渐失去了市场,取而代之的是一种叫“依附理论”或“低度发展理论”。这种理论把不发达的原因归咎于西方国家所处的优势地位,发展中国家无论怎样发展,只要未摆脱发达国家的控制,它们的“依附”地位就无法改变。于是乎,学者们关注的焦点由政治发展转而集中于经济发展,并将政治发展视为经济发展的自然结果。但自 80 年代末以来,随着东欧社会主义阵营的剧变及 90 年代初苏联的解体,世界政治的“棋局”随之大变,出现了由两极争霸转变为单极化的趋势。在 90 年代,由于美国经济持续强劲的发展,美国成了世界上惟一的超级大国^②。在这种背景之下,原先政治发展理论研究的一些主题如民主化、人权、普遍的政治参与等再次成为学者们热衷谈论的话题,其中人权问题尤其突出。如今美国学者比任何时候都更加自信西方价值观的普遍意义。美国学者在向域外输出西方民主模式与价值观念时变得更加毫无掩饰,就如同美国不顾国际舆论的反对,执意要搞国家导弹防御系统(NMD)一样。由此可见,如今美国政治发展研究从某种意义上讲仍然服从于美国政治的

^① (美)英克尔斯在《民主的测定》一书中,运用了社会学与统计学的方法,建立了测定民主政治的指标体系,参见 Alex Inkeles (Ed.), *On Measuring Democracy*, Transaction Publishers, 1991.

^② 美国最知名的冷战后的政策学者萨缪尔·亨廷顿认为,当今世界新的权力结构是:惟一的超级大国美国构成这一结构的第一层次,第二层次的地区强国是印度、中国、俄罗斯、以法德为首的欧洲以及巴西,第三层次是次要地区的强国。参见《亨廷顿纵论世界新秩序》,《参考消息》2001 年 2 月 7 日。

需要。

政治发展研究在西方尽管是起落不定,但对世纪之交的中国学者来说,政治发展还是一个新的、有价值的研究课题。当代中国学者真正关注政治发展始于20世纪80年代初。在经过了70年代末的真理标准的大讨论后,邓小平从实现人的思想解放和社会全面发展的角度,提出了当代中国政治发展的核心课题——政治民主化和法制化。在这样的背景下,中国政治发展研究才逐步提上议事日程。当前人们普遍关注及学者们探讨较多的是当代中国的政治发展或中国政治体制改革^①,如党政关系、监督机制、党内民主、人大制度、人事制度等。在20年来中国经济持续高速增长的同时,在经济生活中也暴露出许多新的问题,并影响到政治生活。正如前面所讲的,经济发展所面临的问题绝不是用单纯的经济手段所能彻底解决的,必须有相应的政治改革才能奏效。中国的政治体制如何改革,既要参照他国的发展模式与成功经验,更要考虑到中国的历史与国情,因此了解中国近代以来的政治发展不仅是一个历史的课题,同时也是一个与现实有着密切关系的课题,因为它对解决现实中国的政治发展问题有着重要的借鉴意义。

在中国近代政治发展的各个时期,关注中国政治发展的人很多,如梁启超、孙中山、胡适、蒋介石、毛泽东等都在探索中国政治发展的道路,并提出过各种关于中国政治发展的方案,有些并付诸实践。但他们首先是一个积极的政治参与者或政治行动家,而不是一个独立客观的学者,这不同于对中国近代政治发展作客观的、学理上的研究。他们的政治发展方案当视为今人研究的对象。

与中国近代政治制度史、文化史、经济史、思想史等专门史研究相比,对中国近代政治发展史的研究显得滞后和薄弱。与当代中国的政治发展研究相比,近代以来中国的政治发展问题也远未引起足够的关注,因此,系统的研究成果有限。中国内地与此相关的著作除了几部政治制度史外,还有熊月之著《中国近代民主思想史》(上海人民出版社1986年版),徐宗勉等著《近代中国对民主的追求》(安徽人民出版社1996年版),王永祥著《中国现代宪政运动史》(人民出版社1996年版),刘伟、饶东辉著《中国近代政体发展史》(华中师范大学出版社1998年版),刘世军著《近代中国政治文明转型研究》(复旦大学出版社2000年版),王人博著《宪政文化与近代中国》(法律出版社1997年版)等。有关的专题研究如侯宜杰著《20世纪初中国政治改革风潮》(人民出版社1993年版),韦庆远等著《清末宪政研究》(中国人民大学出版社1993年版),吴春梅著《一次失控的近代

^① 中央党校和中国社会科学院“中国社会形势与预测”课题组对在中央党校学习的学员进行问卷调查时,13(33.6%)的干部最关注的是政治体制改革,见《中国党政干部论坛》,2001年第1期。

化改革——关于清末新政的理性思考》(安徽大学出版社 1998 年版),梁景和著《清末国民意识与参政意识研究》(湖南教育出版社 1999 年版),丁旭光著《近代中国地方自治研究》(广州出版社 1993 年版)等;以政治发展为主题的著作主要有海庭主编的《中国近代政治发展史稿》(北京大学出版社 2000 年版)和《20 世纪中国政治发展史论》(北京大学出版社 2002 年版),包玉娥、闫小波等著《20 世纪中国政治发展》(南京大学出版社 2002 年版)。相关的理论著作主要有:时和兴著《关系、限度、制度:政治发展过程中的国家与社会》(北京大学出版社 1996 年版),李景鹏著《中国政治发展的理论研究纲要》(黑龙江出版社 2000 年版),李元书主编的《政治发展导论》(商务印书馆 2001 年版)等。其中,北京大学李景鹏教授是大陆最早展开此项研究的学者之一,早在 1984 年就为研究生开设了《中国政治发展理论专题研究》的课程,并发表了若干篇专题研究论文。相关的研究机构当首推 1999 年 7 月北京大学成立的政治发展与政府管理研究所,2000 年底该所被批准为教育部人文社会科学百所重点研究基地——政治学重点研究基地。在台湾,相关的代表作当推秦孝仪主编的《中华民国政治发展史》(三册)(台湾近代中国出版社 1985 年版)。此外还有江炳伦著《政治发展的理论》(台湾商务印书馆 1972 年版),吕亚力著《政治发展与民主》(台北五南图书出版社 1979 年版)和《政治发展》(黎明文化事业股份有限公司 1995 年版)。

总体而言,大陆地区有关中国近代政治发展的研究现状颇似二战前西方的政治学一样,更多的是依附于历史学,尚未发展成为一门独立的学科。对近代中国政治研究更多的是停留在对政治制度沿革的描述和政治事件的解析上,这当然不能替代对中国政治发展的研究。

无论是从学科的发展来看,还是从现实的需要看,对中国近代政治发展史的深入研究均显得越来越迫切,它需要一批有志于此的学者加入到此项研究之中。本书作为一部大学教材,也只是此项研究的初步成果,其不成熟与局限性自当难免。

第二节 中国传统的政治架构

不同的视点可以将人类社会的发展划分为不同的发展阶段。现代化理论通常采用二分法,即将人类历史进程分为传统社会和现代社会;根据不同的经济水平与政治制度等将其分为传统经济与现代经济、传统政治与现代政治。这种粗疏的二分法,旨在表明历史发展进程中的突进和飞跃,而不是要割断历史。按照现代化的理论,任何一个社会的发展和变迁都是以传统即一定历史遗产作为逻辑的起点和发展的基础,特定的历史遗产将深深地影响一个国家政治发展的走

向及其所遇到的问题。

历史传统的巨大惯性不仅是政治家必须面对的,也是每一个学人必须正视的。而对中国这样一个有着数千年绵延不绝历史的古老国度来说,这一点显得尤为重要。中国近代的政治不只是大清王朝政治的延伸与发展,也是(至少部分是)数千年中国政治的延续与发展。既然历史不能割断,我们就没有理由回避祖制来谈论发展。

作为中国近代政治发展所继承的历史遗产——传统政治,它的表现形式是多向度的。这里着重简述两千多年来中国传统社会特别是大清王朝的政治机构及其运作模式。

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地方分权截然不同。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—隋唐时期确立的三省六部—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。凡此种种,均使得专制集权得到进一步的发展。

清朝的内阁自天聪十年(1635)设内三院(弘文、国史、秘书),顺治十五年(1658)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)定格为三殿(保和殿、文华殿、武英殿)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:“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

军机处本是雍正年间对西北用兵时的临时机构,后发展为全国政务总汇机

① 周谷城:《中国政治史》,上海社科院出版社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十四到十七世纪时代的专制,是直接或间接加紧支配封建地主的结果。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:《中国政治史》,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。

关。雍正七年(1729)清政府因用兵西北,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、贝勒参与议政的制度,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治的色彩。

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、掌理户籍财经的户部、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,名义上是全国的行政首长,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,重要的机构还有: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。

清朝的军队由两部分组成,一是由满人组成的八旗兵,为国家武力的主干,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。

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一些土司外,一直由皇帝直接任命,概不世袭,并接受考核,从而形成了中央集权的政治体制,加强了对地方的控制。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,明太祖宣布废除行省制度,在省一级实行“三司制”^①,设立承宣布政使司、提

① 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。

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,于是在永乐年间(1403—1424)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。”^①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(江苏、安徽、江西,福建、浙江、台湾,陕西、甘肃、新疆),其余分别管两省,即广东和广西、湖南和湖北、云南和贵州。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,督抚之间存在着相互牵制的关系,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撤销。

未建省的地区分别由盛京、吉林、黑龙江、乌苏里台(外蒙古)、伊犁五将军统辖。青海和西藏分别由西宁办事大臣、驻藏大臣统辖。

清制,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,

^① 《清史稿·职官三》。

讨猾除奸,兴养立教。”^①

中国古代社会官员的来源与西方迥异,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,无论何人,只要他通过苦读而博得功名,就有为官的机会,这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现实,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”的政治格局起到了不可低估的作用。因此,到了晚清,当有人提出要改变或废除科举制时,遭遇到相当大的阻力也就不难理解了。

清朝与元朝相似,也是由一个边疆民族入主中原后而建立的一个中央王朝。人口极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,满汉二缺平列外,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。”^② 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,因满八旗无力平定太平军,湘、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

① 参见陈茂同:《历代职官沿革史》,第573~583页。

② 邹容:《革命军》,载《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。

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”,均使得阶级矛盾与民族矛盾交织在一起,这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,张晋藩将其特点概括为以下四个方面:

一、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。

二、官僚机构不断膨胀与吏治的制度化、法制化。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。

三、加强皇帝对军队的控制,不断调整军事制度。

四、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。^①

中西方政治分途演进,特质各异。兹引两则前人的评述以供参考。

马克斯·韦伯从政教关系的角度作如斯对比:“与中世纪欧洲的神圣罗马帝国相反,在中国的封建时代,帝国的最高掌权者也是最高的祭司。作为最高的祭司,皇帝是使地域大小不同、武力强弱不一、统一程度有别的许多国家在文化上融合的一个基本因素。宗教仪式使这种融合得到巩固。中国同西方中世纪一样,统一的宗教允许贵族家庭在城邦间流动,高层政治家可以自由地从效忠于这个王侯转向效忠于另一个王侯。”^②

国学大师陈寅恪 1919 年 12 月 14 日与吴宓在哈佛大学的一次交谈中纵论中西文化,发表了精辟的见解。陈寅恪说:“中国之哲学美术,远不如希腊,不特科学为逊泰西也。但中国古人,不擅长政治及实践伦理学,与罗马人最相似。其言道德,惟重实用,不究虚理。其长处短处均在此。长处即修齐治平之旨;短处即实事之利害得失,观察过明,而乏精深远大之思。”夫国家如个人然。苟其性专重实事,则处世一切必周备,而研究人群中关系之学必发达。故中国孔孟之教,悉人事之学。而佛教则未能大行于中国。尤有说者,专趋实用者,则乏远虑,利己营私,而难以团结、谋长久之功益。即人事一方,亦有不足。今人误谓中国过重虚理,专谋以机械之事输入,而不图精神之救药,势必至人欲横流,道德沦丧。即求其输诚爱国,且不能得。”^③

① 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。

② 黄起宪等译:《文明的历史脚步——韦伯文集》,上海三联书店 1988 年版,第 70 页。

③ 吴学昭:清华文丛之一《吴宓与陈寅恪》,清华大学出版社 1992 年版,第 9~10 页。

第三节 中国传统的政治文化

一般说来,特定的政治制度总是与特定的政治文化相互支持,两者有着高度的一致性。对于政治遗产非常丰厚的王朝而言,其相互间的依存关系尤为紧密。

在中国,对传统政治文化的研究更多的是采用了历史学与思想史的方法。长期致力于中国思想史研究、成果卓著的刘泽华在《中国的王权主义》一书中提出了研究中国传统政治文化的两个重要问题:一是政治价值观念问题,指的是一种政治观念的文化结晶或凝固状态,如成俗性的政治心理定势,无明确意识的政治行为准则,无须论证的当然前提,不以为非的公认的政治形式、框框、套套等。这是历史长期积累的成规,是历史的惰性。二是“政治文化化与文化政治化”问题。如儒家最初是诸子百家中的一派,后来与政治结合为一体,这就是一个儒家政治化和政治儒家化的问题。这里既借鉴了西方学者有关政治文化的界定,也注意到中国政治文化的特殊性。刘泽华的结论是:“中国传统思想文化的主体是政治思想与政治文化,而其主旨则是王权主义。思想文化的王权主义又根源于‘王权支配社会’这一历史事实。”^①

魏特夫从发生学方面对东方专制主义的研究也有助于人们加深对中国王权主义的理解。他认为,东方的专制主义源于东方是一个“治水社会”、“治水文明”。“这种社会形态主要起源于干旱和半干旱地区,在这类地区只有当人们利用灌溉,必要时利用治水的办法来克服洪水的不足和不调时,农业生产才能顺利地和有效地维持下去。这样的工程时刻需要大规模的协作,这样的协作反过来需要纪律、从属关系和强有力的领导。”“要有效地管理这些工程,必需建立一个遍及全国或至少及于全国人口重要中心的组织网。因此,控制这一组织网的人总是巧妙地准备行使最高政治权力”,于是便产生了专制君主、“东方专制主义”。他认为:“东方专制主义肯定比西方专制主义更为全面,更为暴虐,……东方的专制主义表现了极权力量最残酷的形式。”^②

历史学家对政治文化的研究是将其作为思想史的延伸,侧重于从历史素材中抽象出它的本质属性与特征;而政治学家对政治文化的研究是将其作为政治学的延伸,偏重于对政治文化的功能及文化与政治运作的互动关系的解析。在这一研究领域,西方政治学家的研究成果更值得我们借鉴。

^① 刘泽华:《中国的王权主义》(自序),上海人民出版社2000年版,第3~4页。

^② (美)卡尔·A. 魏特夫著,徐式谷等译:《东方专制主义》,中国社会科学出版社1989年版。见该书的“中译本出版说明”及作者的“1957年导论”。