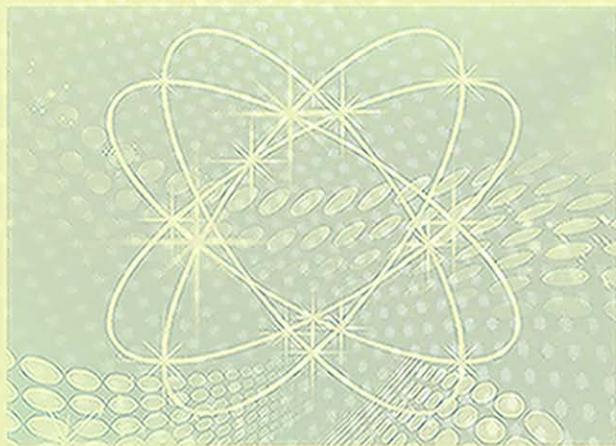


政治道路选择与中国多党合作制度的确立

于小英 著



四川人民出版社

图书在版编目 (CIP) 数据

政治道路选择与中国多党合作制度的确立 / 于小英著.
—成都: 四川人民出版社, 2012. 2
ISBN 978-7-220-08561-1

I. ①政… II. ①于… III. ①多党合作—政治制度—
研究—中国 IV. ①D613

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2012) 第 024958 号

ZHENGZHI DAOLU XUANZE YU
ZHONGGUO DUODANG HEZUO ZHIDU DE QUELI
政治道路选择与中国多党合作制度的确立
于小英 著

责任编辑
封面设计
技术设计
责任校对
责任印制

谢 雪 石 云
经典记忆/李 敏
古 蓉
蓝 海
李 剑 孔 凌 凌

出版发行
网 址

四川出版集团 (成都槐树街 2 号)
四川人民出版社
[http: //www. scpph. com](http://www.scpph.com)
[http: //www. booksss. com. cn](http://www.booksss.com.cn)
E-mail: scrmcbsf @ mail. sc. cninfo. net

发行部业务电话
防盗版举报电话

(028) 86259459 86259455
(028) 86259524

照 排
印 刷
成品尺寸
印 张
字 数
版 次
印 次
书 号
定 价

四川胜翔数码印务设计有限公司
成都蜀通印务有限责任公司
170mm × 240mm
15
250 千
2012 年 2 月第 1 版
2012 年 2 月第 1 次
ISBN 978-7-220-08561-1
38.00 元

■ 版权所有·侵权必究

本书若出现印装质量问题, 请与我社发行部联系调换
电话: (028) 86259624

前 言

中国共产党领导的多党合作和政治协商制度（简称“多党合作制度”）是中国特色社会主义政党制度。1949年9月，中国人民政治协商会议第一届全体会议隆重召开，标志着中国多党合作制度正式确立。时值辛亥革命一百周年和中国共产党成立九十周年，探寻中国多党合作制度形成和确立的历史缘由，需要从大历史的视角破解百年以来中国政党政治的发展轨迹以及中国政治发展道路的路径选择，必须放在大历史的角度探寻中西方发展模式的变迁以及政治制度设计的异同，由此探索出符合本国国情和政治生态的兼具民族性与地域性、现代性与时代性的政治发展道路。

近年来，关于中国政治发展道路的研究一直是热门话题，无论是官方主导推动，还是民间另辟蹊径，都离不开在中国近现代前所未有之大变局中，不同政治力量对中国发展道路的选择和试错过程。一个国家选择什么样的政治发展道路，必须与这个国家的国情和性质相适应。一个国家的政治制度是构成该国政治文化的重要因素，各国人民的政治取向、政治情感、政治观念、政治意识是与该国政治制度发展的历史背景密切相关的。黑格尔曾经指出，国家制度是各国历史发展的产物，它的产生并不以人们的主观意志为转移，而必须适合本民族“理念”的发展。每个民族都有着具有自身特点的政治制度，要把某一民族的国家政治制度强加给另一个民族，往往是徒劳无益的。因此，黑格尔认为，政治制度是民族自身的“作品”，是“理性的意识”在某一民族中

发展的结果。“一个民族的国家制度必须体现这一民族对自己权利和地位的感情，否则国家制度只能在外部分存在着，而没有任何意义和价值。”^①

当人们谈到西方政治制度时常常存在两个误区：一是认为西方当代的政治制度是资产阶级革命后建立起来的，二是认为西方的政治制度都是实行一种模式。其实，西方政治制度虽然都源于古希腊和罗马的传统，但各国在自身的发展过程中又形成了本国的特点。正如美国政治思想家塞缪尔·P. 亨廷顿在概括美国政治制度之所以独一无二时所指出的：“不是因为它太年轻，而是因为它太古老。”因为美国的制度体系并不是几个开国元勋围坐在小屋子里想出来的，也不是依托某种理论模型凭空构建的。事实上，早在美利坚合众国独立之前200年，这套制度就已经在北美殖民地发挥作用了。正如中国近现代政治制度的演变，虽然早期大多复制和照搬英美或苏联的政治体制，但都经历了漫长的本土化、民族化的选择和试错过程，最终形成了具有鲜明中国特色的政治制度和政党制度。

中国多党合作制度作为我国的一项基本政治制度，是适合中国国情的社会主义政党制度，是中国政治发展的必然选择，具有制度的独创性、理论的指导性、实践的开拓性和现实的合理性。它所具有的共产党领导、多党派合作，共产党执政、多党派参政的基本特征，充分体现了我国政治制度的特点和优势，具有巨大的优越性和强大的生命力。中国改革开放30多年来，人们从历史的比较和现实的感受中越来越深刻地认识到，中国特色社会主义政治发展道路是中国共产党带领全国各族人民，经过长期奋斗和实践找到的正确道路。发展社会主义民主政治，必须积极借鉴人类政治文明的有益成果，把中国特色的社会主义政治制度，包括中国多党合作制度坚持好、发展好、完善好。

^① 黑格尔：《法哲学原理》，商务印书馆1979年版，第292页。

前言.....	001
第一章 从历史的视角探寻中西政治发展模式.....	001
第一节 一元集权与多元分权的政治分野 /002	
一、集权制度的形成与中国“大一统”国家观 /002	
(一) 农耕文明与发展道路的选择 /002	
(二) 中央集权制和中国“大一统”国家观的形成 /005	
二、西方多元民主制度的形成与政治传统 /09	
(一) 古希腊城邦民主制的形成与西方政治传统 /010	
(二) 中西方传统文化差异造就不同发展理念 /013	
第二节 西方现代政治发展道路的确立与历史变迁 /015	
一、欧洲启蒙运动的兴起与价值取向 /015	
(一) 欧洲启蒙运动与分权理论的提出 /015	
(二) 君权有限与议会的产生 /020	
二、西方现代政治发展道路的确立 /024	
(一) 政治传统与英国渐进式发展道路的形成 /024	
(二) 西方现代政治发展道路的确立 /028	
第二章 中国近代政治发展模式的探索.....	039
第一节 改良图强——从洋务运动到清末立宪运动 /040	
一、师夷之技——洋务运动与甲午战争的失败 /040	

	(一) 鸦片战争后中国前所未有之大变局 /040	
	(二) 洋务运动与中国社会现代化转型的探索 /044	
	二、以敌为师——戊戌维新与清末立宪运动 /051	
	(一) 戊戌维新与君主立宪资本主义道路的探索 /051	
	(二) 清末新政与立宪运动的兴起 /063	
	(三) 清末新政失败的原因初探 /077	
第二节	建立共和——从辛亥革命到议会政治的失败 /81	
	一、辛亥革命开启中国民主共和之路 /82	
	(一) 孙中山与民主共和的路径选择 /82	
	(二) 辛亥革命与共和体制的确立 /88	
	二、多党竞争议会制道路的选择 /94	
	(一) 民初组党风潮与议会制的失败 /95	
	(二) 袁世凯军事强人威权主义的失败 /105	
第三章	中国现代政治发展模式的探索	113
第一节	“以党治国”威权主义模式的确立 /114	
	一、20世纪初的各种社会思潮 /114	
	(一) 新文化运动对旧传统的冲击 /114	
	(二) 社会思潮的勃兴与马克思主义的传播 /118	
	二、“以党治国”威权主义国家模式的确立 /122	
	(一) 孙中山“以党治国”思想的形成 /122	
	(二) 国民党训政与党国政制的确立 /127	
	(三) 国民党“以党治国”失败原因初探 /135	
第二节	“中间”知识分子与民主宪政运动 /141	
	一、中国国民党对孙中山训政理论的背离 /141	
	(一) 孙中山的训政理论与国民党的背离 /141	
	(二) 政治参与和国民党的有限开放 /146	
	二、“中间”知识分子与民主宪政运动 /148	
	(一) “中间”知识分子及其分化 /148	
	(二) 民主宪政运动的兴起 /151	
第四章	中国多党合作制度的确立	159
第一节	多党合作制度产生的社会基础 /160	

一、近代以来中国社会阶级结构的演变	160
(一) 中国社会政治结构的基本特征	160
(二) 多党合作形成的社会阶级基础	167
(三) 多党合作形成的社会经济、政治和文化基础	171
二、中国共产党统一战线和多党合作理论与实践	174
(一) 国共合作——从党内合作到党外合作	175
(二) 中国共产党统一战线理论和策略的形成	182
(三) 中国共产党多党合作思想的形成	190
第二节 中国共产党对新民主主义国家形态的探索	194
一、民主联合政府与协商政治	194
(一) 中国共产党新民主主义理论的提出	195
(二) 建立民主联合政府与政治协商会议	197
二、中国共产党领导地位的确立	200
(一) 中国共产党领导地位是历史的必然选择	200
(二) 民主党派对中国共产党领导地位的确认	205
第三节 多党合作制度的确立及其基本特征	213
一、中国多党合作制度的确立	214
(一) 确立了与国体相适应的社会主义政党制度	215
(二) 多党合作制度体现了社会主义民主的本质要求	218
(三) 多党合作制度的形成发展体现了中国政治发展规律	221
二、中国多党合作制度的基本特征	225
(一) 中国共产党领导是多党合作的首要前提	225
(二) 参政议政、民主监督是民主党派的重要职能	227
结束语	231

第一章

从历史的视角探寻 中西政治发展模式

各国现代政治制度是各国古代政治制度的发展和延伸，是在漫长的继承和改革过程中不断创新和完善起来的。由于中西方两个农耕文明的不同特征，最终形成了东方以中华文明的一元集权为特征的政治结构，与西方以古希腊、罗马文明的多元分权为特征的政治结构之间的差异和分野。因此，探究两种文明不同的政治文化以及发展模式，首先需要厘清各自文明存在的基础——经济形态和文化传统差异。

第一节 一元集权与多元分权的政治分野

东方文明与西方文明政治发展道路的区别，如果用一句话来概括，即是一元集权与多元分权之间不同的发展道路。总的来讲，中华文明作为东方文明政治发展的主线是集权政治不断地加强。一部中国历史，从某种意义上说即是专制集权不断加强、集权政制日臻完善的历史。在中国的集权政制不断加强的同时，欧洲却走上了一条与中国完全不同的道路。东西方文明为什么会选择不同的政治发展道路？一个完整的社会是由经济基础、政治和思想文化三部分组成，经济基础决定上层建筑。探寻中西方政治发展道路一元集权与多元分权的分野，探究其政治根源，必然要在其社会发展尤其是经济基础上寻找答案。

一、集权制度的形成与中国“大一统”国家观

集权与分权，专制与民主，是一个政治概念。在政治上，专制集权的加强是东方中华文明的政治发展主线，而民主法治是西方文明的传统。西方近代民主思想的来源存在于古希腊、罗马的思想体系之中。在整个西方历史上，这个民主传统时而显现又时而被其他现象所掩盖。中国集权政治的产生，主要是由中国封闭的地理环境和农耕文明的特点造成的。由于分裂是小农经济的根性，因此在中国统一政权的内部始终存在着分裂的根源。为了应对这些分裂因素，加强中央集权以抑制分裂就成为中国历代统治者的首要选择。

（一）农耕文明与发展道路的选择

1. 中国具有典型性农耕文明的特点

中国封闭的地理环境以及农耕文明的特点是中国一元集权政治产生的

重要因素。从中国的地理环境来看，北面是草原和沙漠，西部和西南部是沙漠和高山，而东部则是茫茫大海。受自然条件的限制以及科学技术不发达，中国古代对外交通和对外贸易都不很发达。中华民族发源于黄河流域，这里的气候和地理条件都非常适宜于农耕，从事农业生产成为中华民族的首要之选。为了应对人口增长的压力和满足物质需求，必须最大限度地开发有限的耕地，最大限度地提高粮食产量，而最根本的是必须保证中央集权的政治条件。因此，中华文明客观上要求一个统一的政权和巩固的国家集权。

与西方文明相比，中华文明具有典型的农耕社会的特征。黄河流域和长江流域作为中华文明的发源地，决定了中国人以粮食为主食，以养殖少量牲畜为副业，粮食来源主要通过耕种获得。这种自给自足的、以农耕为主的文明形态决定了中华文明具有明显的分裂性。与同处于中世纪的西方庄园经济不同，中国以小农经济制度为主，及至近代中国农村出现了大地主雇用劳动力耕种的方式。这种生活资料自给自足的经济形态导致了中国的相对封闭性，由此造成了中华文明具有典型性农耕文明特征。

中华农耕文明所具有的分裂性，使中国在春秋时代，其分封制就具有明显的分裂特征：自西周始，天子分封诸侯，赏赐土地和人口，诸侯以此为生活根本。各诸侯国自给自足，每年朝贡周天子，巩固周王的权威和地位。随着人口的不断增长，耕地不足给各诸侯带来不小压力，为了争夺粮食和人口，诸侯们不断发动战争：打仗时各诸侯致力于保护自己领地和利益，遇到外族入侵时则共同为周王的利益而战。因此，春秋时代实质上的分裂是中华典型性农耕文明的具体表现。

随着铁工具的广泛使用、牛耕的推广、大规模水利工程的兴修，统治者大力推行改革措施以提高农业耕作生产效率。经济的发展导致人口猛增，耕地不足日益显现。为了扩大耕地，各诸侯开始掠夺其他诸侯国甚至全国耕地而相互吞并，为扩大领土而频繁发动战争。到了战国初期，全国的统一趋势日益明显，作为军事最为强大的国家，秦统一全国随势而动。

自秦统一中国及至汉朝，扩张土地以缓解人口压力是封建统治者的首选之策。汉武帝在平定内乱之后先后三次向匈奴发动了大规模的战争，取得胜利后又出征大宛以巩固对西域的统治。同时还征服了南粤、西南夷、东瓯和闽粤等政权。之后就是大量移民，扩大粮食产量来维持整个中华文明的生存。

相比之下，就地理环境而言，西方地理环境靠近海洋，没有广阔的平原，其周围却有着盛产粮食的地区，所需粮食和物资可以通过交换获取。因此，西方文明具有海洋开放性特征。中华文明的周边没有像古希腊文明的周边有着大量生产粮食的地区，可以通过购买和贸易交换取得粮食。因此，当疆域之外再无大片耕地可供拓展之后，中国的皇帝只能集中全国之人力、物力以提高粮食产量。这样，提高农业生产，成为历代皇帝的重中之重。纵观中国古代历史，中国的历代贤君都十分重视农业生产，把生产粮食、提高农业技术、兴修水利视为正业，限制和抑制工商业发展以保证农业人口的数量，从而最大限度地提高农业产量。

2. 西方具有非典型性农耕文明的特点

目前，学术界所公认的西方文明起源于希腊的爱琴文明，以及在此基础上形成的希腊城邦共和国和古罗马帝国。古希腊文明就地理环境而言，靠近地中海，山地广布，耕地狭长而稀少，没有中华文明所拥有的千里沃野可以耕种，其大部分粮食和物资只能依赖与周围盛产粮食的地区交换获得。在地中海的对岸，先后并列存在数十个繁荣的文明，其中最著名的如巴比伦文明、波斯帝国、腓尼基等。希腊文明与周边文明有着密切的工商业交流，商业经济所导致的冲突时有发生，如著名的希波战争等。

虽然东西方文明的共通之处在于都具有农耕文明的分裂根性，但在西方，人们除了通过耕种获得粮食之外，还可以通过发展工商业从周边的文明地区换取粮食和所需物资。因此，西方的农耕文明没有像中华文明那样具有农耕文明的典型性，而是具有海洋与贸易的开放性特征。这与中华文明、两河文明以及古埃及文明相比较而言，有着极不相同的特殊性。

西方文明自身所具有的海洋开放性特征，决定了西方文明在解决人口增长、耕地不足以及获取粮食的途径上，可以通过提高农业生产率、对外扩张或海外殖民以及对外贸易这三种方式获得。其中，对外贸易是最适合西方文明条件的方式，即以和平的安全的方式、通过贸易获得。西方文明发源于地中海，航海业发达，古希腊、罗马的南面就是盛产粮食的西班牙、埃及和古巴比伦。良好的环境为西方发展商业经济提供了绝佳条件。在古罗马帝国沿岸，就有多处良港可以从各地输入粮食。

因此，繁荣的商业成为粮食输入的最佳途径，而扩大耕地数量与提高农业生产力相比则不再紧要，保证贸易的畅通无阻成为西方文明各国政府的首要之选。在商业贸易中，营销手段和技巧的灵活多变成为赢得竞争的

重要因素，这就要求政府面向大众形成民主化的管理方式，民主传统由此而发；不同的商家、行业、甚至每一笔交易皆要求各自发挥其才能和想象，自治精神由此而生。

除了发展商业贸易，西方文明排解人口压力的另一种方式就是对外扩张或向海外殖民。西方的人口大量向海外殖民，在古希腊和古罗马时期就已经存在。公元前750年左右，随着人口增长，古希腊开始向海外殖民。随着对外贸易的发展，希腊城邦已遍及包括小亚细亚和北非在内的地中海沿岸。

相比之下，同样面临人口压力的中国，其排解的方式可选性不多，当农耕技术无法取得突破性进展，就只有依靠增加耕地数量来实现粮食增长，从而形成了一个农业封闭地区对另一个农业封闭地区耕地的掠夺，最终导致了其中最强大的地区最后兼并全国的所有耕地，秦统一全国即是例证。在西方则可以选择多种方式来排解因耕地不足所带来的生存压力，其中海外贸易就是最安全的选择。西方文明发达的商业传统，不仅保证了整个欧洲的粮食供给，也促使了手工业的发展。由于手工业产品可以通过商业贸易换取粮食来维持生计，手工业发展的结果导致了城市的形成、工业时代的到来以及资本主义的兴起。

当西方手工业发展、欧洲城市形成、工业社会和资本主义兴起之时，中华文明还在为自身生存作艰苦斗争。中国封闭的地理环境以及农耕文明的特点，使中华文明别无选择地走上了小农经济这条道路。小农经济的分裂性，使中国无法像西方那样发展手工业，因为手工业产品不能通过贸易转化为维持中华文明生存的粮食。在人口增长的压力下，当中国封闭的地理环境无法提供更多的耕地来生产粮食，就只有实行集权政治来集中全国之人力物力，保证以有限的耕地养活整个中华文明。由此，西方文明与中华文明走上了不同的发展道路。

（二）中央集权制和中国“大一统”国家观的形成

在中国历史上，战国时期的法家代表人物韩非最早提出“君主专制中央集权理论”。他主张结束诸侯割据，建立统一的中央集权国家。韩非的君主专制中央集权理论，为秦始皇在统一中国后实行中央集权制度提供了理论依据，秦始皇所采取的许多政治措施就是韩非理论的实际应用和发展。及至汉代，董仲舒又提出了一套比较完整的集权理论，中国的集权思想已

十分成熟。

纵观中国历史上的分裂与集权斗争，展现的却是“天下大势，分久必合，合久必分”的表象与中央集权尤其是皇权逐步加强的态势。如此往复，及至明清时期，中国强大的中央集权制度日臻完善。直至晚清，中国锁闭的国门被西方资本主义列强的坚船利炮轰开，小农经济基础被外力打碎，由此中国被强行拖入资本主义世界经济体系之中。这一过程，给中国人民所带来的任人宰割、灭国亡族的屈辱与伤痛，是每一个中国人无法忘却并应记取的。

中国古代的国家制度，经历了夏商周（包括春秋、战国）时期以国王（天子）为首的宗法贵族世袭分封制，到秦汉至明清时期以皇帝为首的地主官僚中央集权制的历史演变。“溥天之下，莫非王土；率土之滨，莫非王臣”，几千年来，“君权神授”、“君为臣纲”的观念根深蒂固，家国同构是中国古代国家制度的重要特征。

夏商周以国王为首的宗法贵族世袭分封制，是以国王“家天下”为特征的、王位世袭制与宗法制度相结合的一种国家制度。这种以血缘关系为纽带来维系政治关系的宗法制度及至西周后期，尤其是周平王东迁以后遭到严重破坏。到了战国时期，宗法贵族世袭分封制已逐渐流于形式，只作为封号以示官阶和荣誉，封国和采邑以为俸禄，封君不再“君国子民”而是衣食租税而已。

公元前221年，秦兼并六国统一天下之后，秦始皇便与群臣商议，决定废除自西周以来实行了八百多年的宗法贵族世袭分封制，而实行符合中国多民族、大一统所需要的地主官僚中央集权制度。对于秦始皇改制，唐代柳宗元在《封建论》中作过如此评价：“秦之所以革之者，其为制，公之大者也……然而公天下之端，自秦始。”这说明，中央集权制度是以“家天下”的皇帝制度与“公天下”的三公九卿制相结合的一种国家制度，是以土地私有制和地主官僚政治的发展为依托的、兼具“家天下”和“公天下”双重性质。秦亡之后，“汉承秦制”^①又经隋唐宋元明清历代的不断完善，中央集权制度成为中国的国家制度。秦始皇所首创的皇帝制度以及中央集权制度在中国实行了两千余年，直至1911年孙中山领导的辛亥革命推翻清朝封建帝制才得以废除。中华民国废除帝制实行大总统制，皇帝制度

^① 《后汉书·班彪传》。

从此退出了历史舞台。

三公九卿制，是秦始皇创立的中央政府机构。三公即丞相、太尉、御史大夫。丞相为“百官之长”，太尉掌军事，御史大夫为副丞相，掌司法和监察。九卿之下还有列卿，相当于今天的中央政府的各部。这一制度的特征，是突出了皇帝的权位，丞相只是皇帝的主要助手，即所谓“掌丞天子，助理万机”^①。丞相下属各卿为政、军、法、财分立，由皇帝总其成。从《汉书·百官公卿表》可以看出，秦汉时期中央机构的设置及其执掌，是符合当时多民族、大一统、中央集权国家的需要的。其主要特点，是职事部门（府寺）齐全，各司其职，国家的财政有预算、决算，国家的财政与皇室的开支分开。

自秦朝以来实行的三公九卿制，中央官吏不再实行世卿世禄制度，而代之以官僚制度，这是具有创新意义的历史进步。官吏的选拔不问身份，唯才是举，在官有俸，官丢俸除，任免升迁均听命于皇帝。及至西汉，又形成通过察举、征辟补充吏员的制度。比如察举的科目就有贤良、方正、直言、极谏、孝廉、秀才等，此制度又为后朝首开科举取士先河。获选者因此走上仕途，低者为令丞，高者为卿相，平步青云，显示了“公天下”的性质。

宋元以降，中国封建政治体制基本成熟定型，具有以下三个特点：

首先，政治结构出现了相当程度的分化和专业化趋向。北宋以后的封建政治体系中，行政、军事、赋税、监察及考选等多种职能性机构开始在中央和地方普遍建置，其权限职掌的划分较为明确，各有所施，自成体系。依靠这一套整齐划一、专业化程度较高的政治结构，封建统治的效率不仅有所增强，而且减免和消解了中国历史上由于拥权过重过大而引起的权臣及强藩诸害，从而为国家统一局面奠定了有利的政治基础。

其次，以考试、考绩制为基础的文官政治成为国家政治生活的重要特征。汉唐之际，外戚、宦官、藩镇及门阀显贵势力干政，成为封建国家动荡与分裂的基本因素之一。北宋统治者鉴于前弊，在考试和考绩制度基础上，比较全面地实行了文官政治。尤其是在元祐年间，政坛上还出现过因政策不同而引发的新党与旧党之争，一度颇有些政党政治的意味。元明清诸朝，虽然一度出现过内廷宦官和蒙族显贵再度干政的曲折，但从国家政

^① 《汉书·百官公卿表·序》。

治生活之主流来看依旧是文官政治。

第三，统一民族国家格局进一步稳固。元代开始，随着行省制度的确立，中央权威和大一统局面日趋加强。其后，虽然几经多种形式的国内战争，但总体保持了国家统一，没有再出现过超军事意义的长期割据状态。

与此同时，在中央集权制度建立之初，还逐步形成了“家天下”与“公天下”相互制衡的皇权制衡制度。在中央集权制下对具有至高无上权威的皇权进行制衡，主要有两种方式：一是太傅制度；二是廷议制度。比如在西汉高后和哀帝时，就专设太傅一职教导皇帝修身养性，以德治民，就有制衡皇帝的意味。太傅选任一般是为皇帝和大臣们所尊崇，以元老重臣充任。历代皇帝均重视培养储君，因此太子均置太傅。廷议制度则是皇帝与大臣们在朝堂上定期集会议事的一种形式。议事的内容涉及国家政治、经济、民族、文化、救灾、战争等各方面。参加廷议的官吏，职位上至丞相、太尉、御史大夫、诸侯王、众卿、将军，下自大夫、博士、令长等文武百官。廷议的特点，是不论官职之大小、爵位之高低，官吏们均可自由发言，平等议事，言者无罪，择善而从。当然，廷议作为一种议政形式也是随皇帝个人喜好而定，在朝堂之上敢于直言面奏、忤逆龙颜而获罪于皇帝的官员历代皆有。然“兼听纳谏”作为历代皇帝之古训，即使皇帝也不得不遵从。因此，廷议制度兼具制衡和促使政治清明的双重作用。

在中国历史上，皇权与公权的制衡与压制是中央集权制度发展的一大特点。其总的演变趋势，是公权屈从于皇权，皇权压制公权而凌驾其上，致使皇权日益强大而不受约束，及至明清时期皇权更是发展到顶峰。明太祖朱元璋集军权于一身，废除宰相制度，以内阁取而代之，其目的就是分散相权，以避免皇帝的权力被侵夺。朱元璋还大肆杀戮功臣，建立特务机构——锦衣卫，并由皇帝直接掌控。到了清朝，雍正设立的军机处由皇帝严密控制，其官员由皇帝钦点，虽参与决策却无最后决定权。朝廷的重要政令皆出自军机处而不再是内阁。于是清朝的制度在明制内阁的基础上，进一步集权于皇帝一身。军机处的设置，是皇权专制统治高度发展的结果，反映了我国封建社会末期皇权的进一步专制化和独裁化的重要特征。

以郡县制代替分封制，是中国古代国家制度的一大进步。郡县制的实行，对于中央加强地方管理，巩固国家统一，促进社会经济与文化的发展起了重要的积极作用。自秦确立郡县制以来，中央通过考课和监察以加强对地方政权的控制。秦汉之制，郡守于每年秋冬向中央朝廷申报一年的治

状，县则上计簿于郡，中央或郡各对其下属进行考核，有功者受奖赏或升迁，有过者轻则贬秩，重则免官或服刑。

值得一提的是，秦汉郡县制的设立，对于中国多民族、大一统国家观的形成起了重要的促成和推动作用，是中国“大一统”的中央集权制国家形成及发展的重要基础和动力。纵观中国历史，自秦至清绵延两千余年，秦、西汉、东汉、西晋、隋、唐、北宋、元、明、清等十个王朝，都是以中原王朝为主体的国家，其疆域基本上是统一的，时间长达1600余年。全国疆域范围处于暂时分裂状态的，只有三国与东晋、十六国及南北朝、五代十国、南宋与金等四个时期，时间长约五百余年。这期间，有400余年是因民族对立而战争不休，并不属于通常所说的分裂，其中真正分裂的时间只有一百余年。由此可见，中国“大一统”国家观的形成，推动了中华民族的大融合以及民族意识的形成。统一始终是中国历史发展的主流，而分裂在中国历史上是暂时的、是历史发展的支流。这其中，郡县制的设立在中国古代的统一大业中起了重要的巩固和推进作用。

钱穆在其《国史大纲》中解析中国政制发展时提出：中国的前近代社会与西欧颇相差异，其自有之特色，一是氏族共同体解体不充分，故宗法关系和宗法意识延绵久远（儒家的仁学、亲亲互隐为其精神形态）；二是宗法封建早成（3000多年前的商周），至晚周方封建解纽，代之以郡县制、流官制，隋唐以降的科举制更与贵族政治告别；三是土地可以买卖的地主经济早成，与领主经济分手；四是专制皇权早成（两千多年前的秦汉）并长期延续（直至明清，近代仍余韵犹存），法家繁密严格的典制得以运行，所谓“历代皆行秦政制”，故尊君论及与之对应的民本论构成中国政治学说的并翔两翼。这些特点都大异于西欧与日本。

二、西方多元民主制度的形成与政治传统

君王权力是有限还是无限、是集权还是制衡，不同的政治传统造就了中西方不同的政治文化。相对于西方，中国的周王朝始终以强大的王权形象呈现于世，即所谓“溥天之下，莫非王土；率土之滨，莫非王臣”。王权对其所统辖的领地享有无限的权力，王畿之内的劳动者是天子可以直接役使与剥夺劳动的对象，这是西周王权巩固的基础。而几乎同时代的古希腊、罗马则承袭着最高权力非神圣化以及分割制衡的政治传统，就其王权而言，

其权力是有限的，即所谓“我的附庸的附庸不是我的附庸”的观念。

西方文明发达的商业经济，在保证粮食供给的同时也促进了手工业的发展。手工业发展的结果导致欧洲城市的形成。由于城市是自发形成的，城邦自治理念由此而兴。作为工商业聚集地，城市管理需要以民主方式施行，西方文明的民主传统由此发展。及至资本主义兴起以后，民主与自治理念更加符合西方资本主义发展和经济管理的需要，由此，民主和自由成为西方资本主义的基本原则。

（一）古希腊城邦民主制的形成与西方政治传统

大约在公元前8~6世纪，希腊城邦国家开始形成。当时希腊人在爱琴海、黑海、地中海沿岸和近海的岛屿上建立了100多个国家，这些国家以城市为单位，一个城市连同附近的农村组成一个国家，因此，这些国家被称为城邦（Polis）。现在英语政治（Politics）一词的词根即是城邦（Polis）。在希腊诸多城邦中，以雅典和斯巴达最为著名。

西方的民主法治传统，来源于古希腊的城邦民主制。雅典政治制度的建立，起始于提修斯改革，在经历梭伦改革和克里斯提尼的改革后，最终建立了雅典民主政治体制。

提修斯是在原雅典部落内部的公共权力机关——议事会、人民大会、巴塞勒斯（军事首领）的基础上进行改革。首先，提修斯在雅典四大部落之上设立了一个雅典统一的公共管理机关——总议事会。自此，各部落的重要事务由总议事会统一管理，并融合为一个统一的城邦。由此便产生了凌驾于各部落和氏族法权习惯之上的雅典民族法。这样，只要是雅典公民，即使不在本部落所在地区，也可以取得确定的民族成员的权利以及法律的保护。其次，提修斯将原雅典氏族的全体成员不问氏族、胞族或部落，一律划分为三个等级即贵族、农民和手工业者，并赋予贵族担任公职的独占权，贵族特权由此建立。这样，巴塞勒斯这个本由氏族成员选举产生的军事领袖，被贵族推举的国家官吏——雅典执政官所取代；氏族长老会议也由贵族的代表机关——元老院所代替。公元前621年，提修斯制定了成文法取代过去各部落的习惯法。其元老院作为国家权力结构的中心，立法、行政、司法大权由贵族通过元老院掌握和操纵。

公元前594年，梭伦在平民支持下当选为雅典首席执政官，进行了重大政治改革。首先，梭伦把全体公民按照全年农产品总收入的数量划分为