

中央政治局集体学习资料

清华大学历史讲座

北京大学国学讲座

内部讲座及专题报告

《中南海历史文化讲座》编辑组

上册



○中央政治局集体学习资料

○清华大学历史讲座

○北京大学国学讲座

内部讲座及专题报告

上 册

《中南海历史文化讲座》编辑组

编辑说明

中共十六大以来,胡锦涛总书记对继续开展好为中央领导同志举办的专题讲座十分重视,将政治局集体学习作为治国理政一项制度坚持不懈,现已主持中央政治局集体学习四十二次。

中央政治局每次集体学习都以当前党和国家面临的重大课题为内容,其中历史文化学习是很重要的一个方面。中华民族有灿烂辉煌的历史,有悠久绵长的文化,这是维系民族发展的精神支柱,也是我们取之不尽、用之不竭的宝贵财富。以史为鉴,可以知兴衰。历史和现实告诉我们,毫不动摇地坚持和发展中国特色社会主义,是实现中华民族伟大复兴的必由之路。有继承,才有创新。了解历史,才能更好地创造历史。

中央政治局集体学习历史主要内容有:新民主主义到改革开放前我们党在理论探索和创新方面进行的艰辛努力和取得的宝贵成果(第六次);15世纪以来世界主要国家发展历史考察(第九次);我国民族关系史的几个问题(第十六次);中国社会主义道路探索的历史考察(第十七次);世界反法西斯战争的回顾与思考(第二十四次);红军长征胜利的回顾和思考(第三十二次);南昌起义和井冈山革命根据地的建立(第四十二次)等。从一定意义上讲,中央政治局每次集体学习内容都可以纳入到历史范畴。因为每一个选题,主讲专家都要从当前讲到历史,从国内讲到国外,可以说每个讲座都是一个专题史。这种学习的安排,体现了高层对历史与现实关系的深刻认识。

为了让更多高中级干部更好地学习历史文化,编辑组收录了北京大学国学讲座、清华大学历史讲座、中国社会科学院专题研究、中央文献研究室国史报告、历史学家研究成果等。

二〇〇七年九月十日

目 录

上 册

第一部分

中国中央与地方关系的演变		
复旦大学	周振鹤	/3
中国省制问题研究		
北京社会经济研究所	于鸣超	/9
清代政治得失		
著名历史学家	钱 穆	/35
中国考古学的历程		
北京大学	李伯谦	/49
人类考试千年论争的现实解读		
华中师范大学	廖平胜	/60
问英雄和时代是什么关系?		
著名历史学家	许倬云	/67
“封建”概念的再认识		
武汉大学	冯天瑜	/73
19 世纪中国绅士之构成和特征的考察		
上海社会科学院	张仲礼	/81
中国历史上重农思想与农政演变		
中国农业展览馆	曹幸穗	/110

中国古代官吏管理制度	复旦大学	李孔怀	/133
社会变迁与知识分子:以宋代文人为例	浙江大学	陶 然	/169
从中国历史看市场经济的周期性兴衰	复旦大学	韦 森	/175
西藏历史上的政教合一制	中国社会科学院	伍昆明	/182
明清易代的偶然性与必然性	华东师范大学	王家范	/195

第二部分

中华文明演进的过程	北京大学	袁行霈	/205
国学百年启示录	北京大学	楼宇烈	/221
中华传统文化的重要思想及其古为今用	北京大学	金开诚	/228
儒学的现代意义	北京大学	汤一介	/241
关于东方文化(三篇)	北京大学	季羨林	/252
中国传统文化与现代文明	全国人大常委会	许嘉璐	/261
西学东渐与中华文明的外播	北京大学	孙尚扬	/280
中华饮食文化精神	中国社会科学院	王学泰	/302

全球化视角下的中国文化

著名作家	王 蒙	/312
读书的启示——书把人与猴子分了类		
中国社会科学院	杨 义	/324
现代汉语再认识		
海南省文联	韩少功	/336
通识教育在中国大学是否可能		
香港大学	甘 阳	/343

附录:

中国古代治国思想研究资料:儒家治国思想	/349
中国古代治国思想研究资料:道家治国思想	/363
中国古代治国思想研究资料:法家治国思想	/371
中国古代治国思想研究资料:兵家治军思想	/383
中国古代治国思想研究资料:其他学派的治国思想	/395

下 册

第三部分

渐行渐远:17 世纪中叶以后的中国、朝鲜和日本

清华大学	葛兆光	/409
时易境迁:18 世纪晚期欧洲思想界的中国形象		
清华大学	张国刚	/422
英国的称霸世界和回归欧洲		
北京大学	钱乘旦	/435
法国的称雄欧洲和第三共和国的衰败		
浙江大学	沈 坚	/476

美国的崛起及其世界影响

- | | | |
|-----------------|-----|------|
| 北京大学 | 何顺果 | /515 |
| 俄国(苏联)是怎样两起两伏的 | | |
| 北京大学 | 徐天新 | /534 |
| 从世界历史看文明兴衰规律 | | |
| 天津师范大学 | 庞卓恒 | /554 |
| 大国兴衰的历史经验 | | |
| 中山大学 | 袁伟时 | /579 |
| 汉代、唐代、清代“盛世”的透视 | | |
| 西北大学 | 刘文瑞 | /587 |
| 大战略决定命运 | | |
| 中国人民大学 | 徐兆仁 | /605 |

第四部分

《毛泽东传》对建国以来几个重大历史问题的研究

- | | | |
|---------------------------|-----|------|
| 中共中央文献研究室 | 逢先知 | /619 |
| 毛泽东对计划经济的探索及其对社会主义市场经济的意义 | | |
| 中国社会科学院 | 朱佳木 | /634 |
| 毛泽东对中国社会主义建设规律的探索 | | |
| 中共中央文献研究室 | 李捷 | /646 |
| 忆往:读毛与编毛 | | |
| 中共中央党校 | 龚育之 | /659 |
| 毛泽东“最后决定权”问题评析 | | |
| 中共中央党校 | 李东朗 | /672 |
| 刘少奇三次代理中共中央主席期间的重要贡献 | | |
| 中共中央文献研究室 | 王双梅 | /679 |
| 对周恩来评价与研究的历史回顾 | | |
| 中共中央文献研究室 | 安建设 | /687 |

邓小平和 20 世纪的中国

中共中央文献研究室	金冲及	/699
邓小平:成功领导社会主义模式转型的第一人		
国防大学	林蕴晖	/708
陈云对中央第三代领导集体的支持		
中共中央党校	李君如	/719

第五部分

20 世纪 90 年代前后中国共产党抵御执政风险的历史经验

海军大连舰艇学院	王 真	/729
如何看待社会主义革命和建设时期党所犯的错误		
中共中央党史研究室	张启华	/739
世界社会主义现状和发展的若干问题		
中国社会科学院	李慎明	/751
国外共产党现状及前景		
中国社会科学院	柴尚金	/772
如何看待赫鲁晓夫的秘密报告		
中国社会科学院	张 捷	/778
俄罗斯人对几个重大历史和现实问题的再认识		
中国社会科学院	段启增	/790

第一部分

中国中央与地方关系的演变

复旦大学 周振鹤

在当前从计划经济向市场经济转型的过程中,如何正确处理中央地方关系是一个极为重要的问题。中国历史上长期是一个单一制的中央集权制国家。在秦代以来的两千多年时间里,中央与地方的行政关系经过不断的调整,既取得了极其丰富的历史经验,也出现了多次反复的沉重教训。在新中国建立后的五十年间,中央地方关系也同样经历过一再调整,其主要特点是集权与放权的多次反复。中央地方关系体现在政治(包括立法、行政、司法权力的分配,但主要是行政权)、经济(主要是财政权)、军事(主要是军队指挥权)等方面,但核心在政治方面。中央与地方的行政关系的核心是行政权力的分配问题,其次是双方的职能配置。

一、历代中央地方关系演变

中央与地方两相对立并出现明确的行政关系,是在春秋后期。其时新出现的地方组织——县,由诸侯国的国君亲自管理,并不分封给大夫,这一新制度标志着中央集权方式的出现。从春秋战国之际到秦始皇统一天下,并把郡县制推行到全国范围内,经过了大约五百年的时间,因此中国中央集权制国家的形成具有深厚的历史背景与坚实的社会基础。从实质上说来,所谓中央集权制指的是中央政府和地方政府的一种分权形式。中央政府把全国领土划分成不同层级的行政管理区域,在各个区域内设置地方政府,并分配或授于地方政府以一定的行政、军事、财政、司法等权力。中央地方关系实质上就是指这两种权力之间关系

(一)秦汉魏晋南北朝时期

中国地方制度的基本原则在秦代已经确定,而后遵行千百年不改其实质。秦代中央地方关系最主要的特点有:(一)地方政府只分郡县两层,便于中央政权直接控制。

(二)地方官员由皇帝直接任命。(三)对地方官员有严格的监察制度,每郡设监御史。西汉初年在部分地区,建立与商周时期实质不同而形式相似的封国制度,在行政上与经济上取得一定的分权。这种权力有碍中央集权,因此不断被剥夺,直至名存实亡。西汉中期以后,地方制度又回到实质上的郡县制。西汉在加强中央集权方面还有两方面措施。一是缩小郡的幅员,二是建立有效的监察体系。两汉时期虽然严密控制地方,但对于地方官仍给予较大的自主权,如郡太守作为一郡的行政长官,不但具有行政全权,而且还集司法、财政、铨叙、军事权力于一身。

东汉末年,地方多事,作为监察区的州变成为政区,刺史成为地方官。州的地域范围远远大于郡,刺史又集政、财、军大权于一身,中央权力被严重削弱,形成军阀割据的局面。随之而来的魏晋南北朝时期一直是分裂割据,战争频仍的局面。在战争时期,地方官常有便宜从事的权力,容易形成地方分权较强的形势。与此同时从东汉末年已经形成的州郡县三级制又因管理层级增加,上下阻隔较大,更使中央集权有所削弱。所以魏晋南北朝时期大体是一个弱中央强地方的时期。

(二)隋唐时期

隋代重新统一天下,恢复中央集权:改革地方政府结构。使州郡县三级地方政府重新简化为州县两级。取消地方官对僚属的铨叙权。兵民分治。唐代政区承隋而来,但州划得比隋郡还小,完全消除了地方产生割据的物质基础。唐代将使职与差遣制度普遍化。秦代以来的职与官开始分离。许多临时性的工作一结束,职务也就撤消。后来有些固定性的工作也不设置固定的职位,不任命固定的官员,而以使职充任。这是防止地方官员掌握某种重要权力形成过强地方分权的措施。唐代中央政府还采取了一系列集权措施:

建立朝集制度,其主要任务是上京述职并回地方传达重要诏令。这是中央集权发达的标志。完善选官制度:为了有效地控制地方,皇帝常常直接任命低级的地方官员。制定地方行政组织的等第,以便官员升迁有序,将县分为赤畿望紧上中下,将州分为辅雄望紧上中下。考核制度严密。地方官的政绩由皇帝直接掌握。同时还有监察官员经常往返于中央与地方之间,随时将地方官员的治绩或过失向中央汇报,以便做出奖惩决定。

(三)宋时期

安史之乱以后,唐代出现地方藩镇割据的现象。唐代的覆亡,造成了五代十国的分裂局面,其教训就是“君弱臣强”,实际上即是弱中央,强地方。宋代的统治者特别注意接受唐代覆亡的教训,在加强中央集权方面设计出一整套改革方案来。

首先是地方政府结构的创新,其核心就是将高层地方政府的权力分散,不设路一级的单一长官,将这一级政府的权力分散在转运使(主管财赋)、提点刑狱使(掌司法)、安

抚使(管治安)、提举常平使(管平抑物价)身上。同时规定州有直达上奏权,使路一级政府虚化。其次,派遣中央朝官担任地方官员。以知州代替刺史,以知县代替县令。行政区划在理念上变成是中央官员的施政分区,地方官员在形式上变成中央官员。第三,重使职差遣,轻固定官职。唐代使职是因事而设,事毕即罢。宋代却主要依靠使职进行正常工作,而闲置正式官员。这些使职由皇帝随意调遣,不致养成地方势力,不致向中央分权。第四、改变监察方式。一方面是逐级监察,即以中央御史台察路级政府,以路级政府察州县长官。其次同级之间的互相监察,如路级政府分为诸监司,有互察之法。第三是地方政府长官的副手也有监察正职的作用,如通判对知州的权力就有很大的制约权。

宋代中央地方关系还有一个注意的倾向,那就是在财政方面中央高度集权,同时在地方路一级政府中,以主管财赋的转运使司最为重要,后来甚至以转运使为一路的主要官员。

上述措施的实行,保证了空前的高度中央集权,最明显的好处是自宋代以后,中国再未曾出现过分裂割据的局面。但弊病也很明显,那就是宋代的积弱。兵众而不能打仗,官冗而办事效率低。宋代统治者以为自己中央集权的措施是轻重相维的典范,其实是内重外轻的极致。

(四)元明清与民国时期

元代仍以中央集权为主,最主要特点是以行省制作为中央控制地方的枢纽。行省本为中央政府组织的派出机构,后来又逐渐兼具最高一级地方政府的职能。作为中央派出机构,它将地方的权力集中于自己手中,相当于是集中于中央政府。中央政府只要严密控制全国十个左右的行省,就等于控制了全国。作为地方政府,它是一级有实权的政府,元代路府州县等级地方政府,在财政、军事方面几乎不享受任何分权的好处,一切权力都集中于行省。因此元代中央与地方之间在财政与军事方面的权力分配体现在朝廷与行省之间。为了防止行省因为权力过大而成为割据势力,朝廷在几个方面采取了必要的措施。

一是在地域上使行省的区划与山川形便的原则相脱离。二是在事权方面行省内部实行多头负责制,事务通过圆署会议议定,由专职官员执行。行省负责官员中,常常是蒙古人、色目人与汉人交参使用,使之互相牵制。三是对行省的权力进行严格而具体的限制。如行省虽有总领财赋权力,但支用权被限制在一千锭以下。司法方面,行省不得擅行诛杀。军事方面,各地戍兵布置、调遣,始终由朝廷直接掌握。四是对行省的监察严密有效。元代对地方政府的监察工作由在中央的御史台和在江南、陕西的二个行御史台,以及错置于行省内的二十二个道肃政廉访司所组成。中央政府牢牢控制行省权力,又通过行省以控制地方来实现的。

明清两代情况有所不同。明代最高一级地方政府学习宋代路的做法,将事权分散于都(都指挥使司,掌军事)、布(布政使司,掌民政)、按(按察使司,掌司法)三司手中。此外地方无权任免官吏。而且重要官员都要皇帝亲自批准。地方用人权已经无存。从明代开始,发展出一种以题、奏疏请示皇帝,而后由皇帝批准执行(或留中、不准)的工作方式。这种方式使地方的行政权力更进一步缩小。

明代军制的改革使地方军权减少到最低限度。在司法方面明代也体现了高度的中央集权,如死刑的决定权就直接掌握在皇帝手中。监察系统的完善也体现了中央集权的力度。明代中央对地方的监察权威性很高。由中央派出的巡按尤其具有几乎无上的权力,同时明代的监察体制系统严密,监察网覆盖面极广,无孔不入,任何官员无不在此一网中,效率极高。

清代中央地方关系的基本特点是以明代为基础而作进一步的改进。明代后期发展起来的总督、巡抚制度,介于地方政府与中央官员之间,到清代更发展为督、抚分寄制的中央集权。一方面,督抚的辖区逐渐调整到与省的范围相一致,总督或巡抚成为地方最高一级政府的长官。另一方面,督抚又佩带钦差式的关防,代表朝廷监临地方。其权力是皇帝所分寄,故直接向皇帝负责,一般不受中央各部院指挥。

这样一来,省级行政区划在明清两代之间没有实质性的变化,但政府层级却有较大差别。在明代以前,一级政区对应一级政府,但在清代却不同。三级政区(省—府—县)却对应五级政府(督、抚—藩、臬—道员—知府—知县)。由下而上的公文要层层呈递,由上而下的指示要层层下达,不准越级,严密控制。

民国建立,虽然使二千余年的皇帝专制制度废于一旦,但中央集权的趋势并没有根本的改变。民国初年,地方行政制度有重大变化,废府(州、厅)存县,同时在省与县之间设正式政区——道。北洋军阀政府虽欲集权于中央,但其时势有未能。南京国民政府时期,中央集权制又重新得到恢复,地方政府一时成为省县两级制,回到秦代的面貌。但两级制实行起来有明显的困难。三十年代国民党政府开始剿共时,采取了一种新型的地方政府形态,即在省以下设一派出机构,称为专员公署,以之管理部分县的行政事务,克服了一省管理数十县,幅度过大的弊端。

二、新中国成立以来中央地方关系的变迁

中央政府对于中央集权与地方分权关系的调节,一方面是从国民经济发展的需要出发,另一方面,则取决于党政关系和政治形势的发展。但在改革开放以前,后者的作用一直居于主要方面。改革开放后,随着“发展是硬道理”的思想越来越深入人心,这种调节就主要取决于国民经济发展的现实要求,从而使中央地方关系的调节逐步走上良性的循环。

一、初创时期(1949—51):建国初,中央政府的形式尚未成型。中央人民政府委员会,具有国家权力机关和国家行政机关双重性质。地方行政建制,也尚未成形。既在省以上设立大行政区,又在县与乡之间加上区一级政府。

二、规范时期(1952—55):在经济恢复时期以后,规范化的意识开始出现。大行政区人民政府或军政委员会先改为行政委员会,后来连这一机构也取消了。第一部宪法和地方政府组织法正式颁布实行,设立国家主席作为国家元首,设立最高权力机关——全国人民代表大会,国务院成为国家最高行政机关,中央地方关系明显趋向于中央集权。

三、放权时期(1956—59):在中央高度集权的体制下,形成条条专政,从而限制了地方,管死了企业。1956年毛泽东发表《论十大关系》,倾向于向地方适当放权,强调发挥中央和地方两个积极性。中央企事业单位从1957年的9300多个骤减至第二年的1200多个,下放了88%。

四、集权时期(1959—61):由于权力下放过猛、过多、过散,中央政府对地方失控,全国的经济与社会发展陷入无序状态。为了扭转这种混乱局面,中央在59年上半年,开始调整,收权。加上“大跃进”运动的彻底失败,国民经济处于困难时期,十分需要全国统一协调,因此从60年起,中央进行大收权。中共中央首先决定在全国范围内重新建立六个中央局,作为党中央的派出机构,加强对各省市自治区党委的领导。党中央规定这次收权的原则是“大权独揽,小权分散”。钟摆又摆回到中央高度集权状况。

五、党集权时期(1961—65)。50年代末的纵向放权是将一部分属于中央政府及其所辖部门的权力下放给地方,而60年代前期的纵向收权并不是将权力收归中央政府及其所属部门,而是收归党的系统。这是政治与行政体制在50年代后期进行纵向行政放权的同时,开始进行横向政治集权、建立党政不分体制的必然结果。而且各大区在设立党的中央局后,并未相应设立同级政府派出机构,在这一级,党政完全一体。1964年,毛泽东提出,在一切部门中都必须实行党委领导的制度。从此各政府部门和企事业单位的行政事务管理权,均由本部门本单位的党组或党委统揽。中央与地方、地方与地方之间的政府行政关系完全被党内的组织关系所取代,中央集权的实质就是党中央集权。再进一步变成党中央主席集权。

六、失范时期(1966—76)。文化革命开始以前,毛泽东就已再次提出权力下放问题。1969年,他指示把鞍山钢铁公司下放给辽宁省。70年底,又提出两个积极性的观点。这一时期,国家行政的运转处于极不正常的状态。文化大革命使国家的政治与行政体制严重瘫痪,党中央虽高度集权,但是地方却处于无政府状态,国民经济也因此面临严重危机。为了使经济形势好转,不得不采取下放权力的措施。从70年起在“打倒条条专政”的口号下,又进行了一次并不成功的大规模权力“下放——回收”的循环。70年中央各民用部门的企事业单位由1965年的一万有余下降到五百多个。但是过快的

大规模的权力下放,使经济生活陷入混乱,出现了与五十年代末同样的弊病。1971年“九一三事件”以后,中央逐步收回了大军区对省、市、自治区实行一元化领导的权力,1973年,邓小平恢复工作后,又有计划地收回了一些不应下放的管理权,加强国家对经济生活的集中统一领导。

七、调整时期(1977—79)。文化大革命结束后,为了扭转经济上的混乱局面,从77年开始,进一步调整中央与地方的财政关系。首先,加强了铁路、邮电、民航等部门的集中统一领导。其次调整了一部分工业企业的隶属关系。把在文化革命中下放的一批大型骨干企业陆续上收;虽然邓小平对毛泽东在文化大革命时期的理论、路线、方针、政策作了根本性的调整,但在中央地方关系方面,他基本上继承了毛泽东向地方下放权力的思想。

八、改革时期(1980—)。对中央与地方及地方与地方的政府间关系进行了较大的调整:1)1982年新宪法和地方人大与政府组织法,以列举的方式,规定了中央与省级政府之间,各级地方政府之间的职权范围。2)改革过去的一级立法体制,明确规定我国的两级立法体制,扩大了省市自治区国家权力机关的立法权。3)1980年推出了“划分收支、分级包干”的财政管理体制4)扩大城市政府经济管理权限,由中央部属和省属的企业原则上都下放给所在城市管理。另外通过地市合并,市管县的改革,扩大城市的行政管理范围,对某些中心城市实行计划单列,扩大中心城市的管理权。

这一时期还有一个重要的根本性的变化值得注意,那就是地方性法规被赋予冲破现行法律政策体制藩篱的功能,一旦地方政府的政策选择对于该地方的发展有决定性作用时,地方分权的意义就不在局限于行政性分权的范畴,而进入政治性分权的领域。而根据过去的原则,制定地方法规应以“和国家宪法、法律、政策、法令不抵触”为前提,因此这一重大变革带有根本性的意义。

这一时期的改革总体上有利经济发展。但新体制的全面确立跟不上经济的发展,加上政企关系一直没有理顺,结果在中央向企业和地方放权以后,出现了地方势力扩大,中央权力缩小,权威流失的现象。中央因控制资源有限,对社会的宏观调控能力削弱。中央地方关系走入一个误区。为了摆脱这一局面,中央决心在推动市场经济的基础上,从根本上改变调节中央与地方关系的模式,在分税制的基础上确立新型的中央与地方关系。从1994年起,政府间关系出现了全面再造时期。1995年确立了社会主义市场经济的方向,市场经济开始成为调节国民经济发展的杠杆,并直接影响中央地方关系。此后,中央又加强了宏观调控的力度,尤其在金融方面,采取了严格的集权措施。但是在市场经济条件下如何处理中央地方关系,目前还是处于摸索过程中。

中国省制问题研究

北京社会经济研究所 于鸣超

省制问题曾在 20 世纪上半叶的中国政争中占据极其重要的位置。在此问题上先后出现过种种大相径庭的观点：既有废省论，又有兴省论；既有缩省运动，又有联省运动。经过近半个世纪的沉寂后，这一问题近年来再次浮出水面。本章将回顾百年来有关中国省制问题的种种理论争论和政治实践，并进而阐明笔者自己的观点。

一、清末民初的废省论

清初，在行政区划上沿袭明布政使司之制，设 1 直隶和 14 布政使司。以后又陆续增设了 3 个布政使司，并改布政使司为省。1884 年之前，清帝国在内地共设 18 省。1884 年，清廷在原伊犁将军辖区设置新疆省；1885 年，析福建省置台湾省；1907 年，改盛京、吉林、黑龙江 3 将军辖区为奉天、吉林、黑龙江 3 省。至清末，全国共设 22 省：直隶、奉天、吉林、黑龙江、山东、山西、河南、陕西、甘肃、新疆、江苏、安徽、浙江、福建、江西、广东、广西、湖南、湖北、四川、贵州、云南（不含已被日本侵占的台湾省）。此外，相当于省级的地方还有西藏办事大臣辖区、西宁办事大臣辖区、乌里雅苏台将军辖区和内蒙古地区。

省制质疑

清朝中叶，全国人口已达 4 亿以上，平均下来，一个省的人口 2000 万，超过欧洲的中等国家。省之下又有道、府（直隶州厅）、县（散州厅）三级行政建制，基层的民情很难上达朝廷。因此，清末的维新派人士很早便对省制提出了疑问。

康有为于 1888 年 12 月 3 日致书曾纪泽，向他请教欧洲国家的行政体制。他在信中说：“今泰西之言治道，可谓盛矣。其美处在下情能达。……其令长之上有几重耶？抑能直达其君相也？若上有道府，则事权阻挠甚矣。若能直达，则英、法之大，属地又