

中国最后的状元相国

ZHONGGUO ZUIHOU DE ZHUANGYUAN XIANGGUO



陆润庠

高小平／著

LU RUNXIANG


苏州大学出版社
Soochow University Press

中国最后的状元相国——陆润庠

高小平 著

苏州大学出版社

图书在版编目(CIP)数据

中国最后的状元相国——陆润庠 / 高小平著. —苏州: 苏州大学出版社, 2014. 11
ISBN 978-7-5672-1090-5

I. ①中… II. ①高… III. ①陆润庠(1841—1915)
—生平事迹 IV. ①K827 = 52

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2014)第 224282 号

书 名: 中国最后的状元相国——陆润庠

作 者: 高小平

责任编辑: 刘 海

策划编辑: 周建国

装帧设计: 吴 钰

出版发行: 苏州大学出版社(Soochow University Press)

社 址: 苏州市十梓街1号 邮编: 215006

印 装: 苏州工业园区美柯乐制版印务有限责任公司

网 址: www.sudapress.com

邮购热线: 0512-67480030

销售热线: 0512-65225020

开 本: 700mm × 1000mm 1/16 印张: 18.75 字数: 307 千

版 次: 2014 年 11 月第 1 版

印 次: 2014 年 11 月第 1 次印刷

书 号: ISBN 978-7-5672-1090-5

定 价: 42.00 元

凡购本社图书发现印装错误, 请与本社联系调换。服务热线: 0512-65225020

本书简介

这本书,不是史,也不是人物传记。读这本书,更多的是看尽机关百态,感受时世变迁,研究政治行政。或许比起读一般的历史来,会有别样的体验。

本书讲的是晚清一位状元大学士、末代帝师的事。他致力于发展中国近代民族工商业,曾经与张謇同时创办了大型企业,筹资建设沪宁铁路;他致力于维护中国的统一,反对签订不平等条约;他致力于推进政治和行政革新,参与了清末“官制改革”方案的设计;他致力于培养人才,改进官员考核方式,协助张之洞创办三江师范学堂;他致力于帮助维新人士梁启超获得平反,从日本返回祖国。

他对改革的态度是“成规未可墨守,新法斟酌行之,研求国内历史,以为变通”;他提出“顺直联动”的思想,在北京与周边省份之间建立用人、行政的合作机制;他是个清官,把钱财看得很淡,以“和、易”二字保廉洁;他做人、做官、做事,对人、对己、对朋友,既坚持原则又善于变通;他虽贵为三朝元老、当朝一品,但不摆老资格,始终像个刚出道的秀才,兢兢业业,忠于“当差”的职守;他对人文、历史有着精深的造诣,作为晚清最有成就的书法家,与翁同龢、刘春霖并称为“三绝”……

张之洞在临终前写下遗嘱,推荐他为预想中的君主立宪国家的首任总理大臣、最高行政长官。

他就是大学士陆润庠,中国最后的一位状元相国。

本书分为上编和下编,上编介绍陆润庠为官、做事的情况,下编介绍陆润庠为文、做人的情况。每一章后面有一段作者的点评。书中大量的插图,为陆润庠的书法作品。

近日，高小平同志完成了一部新作《中国最后的状元相国——陆润庠》（以下简称《陆润庠》），嘱我写序。小平是行政管理学界的专家，我哪里敢揭这个“榜”。但是他的理由非常充分，令我完全没有推脱的可能——这部著作的主人公陆润庠是我祖辈的至亲，而我又长期在行政学界从事教学研究工作，不论于私于公我的确都应该说些什么。

陆润庠是我祖母的伯伯。记得我很小的时候就听父亲说过，祖母家里是“祖孙状元”（陆润庠七世祖陆肯堂也是状元）。父亲还说，陆家和徐家是换亲。父亲的大姑妈嫁给陆润庠做儿媳，我的祖父则娶了陆润庠弟弟的长女，这便是我的祖母。也就是说，论辈分，陆润庠的儿子是我父亲的姑父，陆润庠的弟弟是我父亲的外公。因为是换亲，我的祖母婚后并没有离开陆家，父亲说他是在这个“宰相府”（父亲原话）度过的童年和少年。不过父亲从未多言祖上的事情，他甚至没有说过这两位状元姓甚名谁。在那个政治运动频仍的年代，祖上有状元就成了我心里的小秘密。上大学时，看到学校图书馆有《中国历代状元名录》，便突发好奇，去查清代陆姓状元，果然查到。心里还想，什么“祖孙”，中间隔了好几代呢。

陆润庠是同治十三年（1874年）的状元，那年他不过33岁。他的七世祖陆肯堂是康熙二十四年（1685年）的状元，时年35岁。今天想来，他们都属于少年得志了。陆肯堂考中状元以后一直在京为官，曾任翰林院修撰、翰林院侍读、殿试弥封官等，但是由于体弱多病，年仅47岁就在京病逝了。陆润庠的履历则远比他的这位状元前辈丰富得多，他一生经历了道光、咸丰、同治、光绪、宣统五个朝代，入京为官40年。这40年里，直接侍奉了同治、光绪、宣统三位皇帝。步入仕途后，他也是从翰林院修撰、侍读做起，此后做过多年的地方学政，中央各个部门的官员，在工部、礼部、吏部等多部任要职，最后入阁为协办大学士、大

学士(相国)。从状元到朝廷的一品大员,陆润庠走过的是一条那个年代汉人的标准仕途。辛亥革命后,他不愿到新政权为官,忠心耿耿于清帝,做了末代皇帝溥仪的老师,被这位退了位的皇帝“封”为太傅,“赏”双眼花翎。1915年陆润庠病逝于北京,享年75岁。《清史稿》说他是“遇变忧郁,内结于胸而外不露。及病笃,竟日危坐,瞑目不言,亦不食,数日而逝”。家里人则说他是“饿死的”。这个“饿”,当然不是“没饭吃”,而是“不吃饭”。作为儒官,陆润庠笃信儒家礼教,在政治上就一定是传统秩序的坚定卫道士。面对辛亥革命推翻清王朝,袁世凯出任大总统后,准备称帝的混乱局面,他自感无能为力,最好的选择只能是“眼不见,心不烦”。在那个年代,陆润庠的选择应该是有代表性的。

陆肯堂、陆润庠都是从苏州走出去的状元。家谱说,陆氏“世居苏州阊门内崇真宫桥下塘”,这个地方就是今天的苏州阊门内下塘街10号。2003年,苏州市文物委员会把“陆肯堂陆润庠故居”定为“控制保护建筑”,2013年又列入苏州第二批古宅保护修缮工程。这个祖宅规模宏大,是陆肯堂高中状元以后购置的,至今已经有300多年的历史了。现在保留的“陆肯堂陆润庠故居”的建筑面积有2569平方米。家里老人说,其实,这不过是原来老宅的一部分,老宅的后院已经在战乱中烧毁,不复存在了。陆肯堂以后的子孙世代居住在这个祖宅里,陆润庠当时住在中院,我的祖母、也就是陆润庠弟弟陆萼这一家住在西院。祖宅里还有娘姨(裁缝)、厨子、司机等佣人的专门住处。不过辛亥革命以后,陆家衰败,子孙或为谋生,或为躲避战乱逐渐四散。新中国成立后,祖宅充公,陆家人彻底离开这里。现在即便还住在苏州的陆家后人,也只是把祖宅当作一种回忆。

家里老人说,老家里的家风严谨。陆肯堂曾留下三条家规,一是“僧道无缘”,即不做佛事,不摆道场,不许和尚、尼姑、道士进门;二是不吃牛肉;三是不买田亩。陆家后代一直遵守着这些家规,甚至延续到我这一辈。在我的印象中,父母从来没有做过烧香拜佛的事,家里也从来不吃牛肉。记得初中在学校食堂吃午饭,那时的食堂是份饭,不知道菜名。有一天吃饭,我对同学说,今天这个肉的味道有点怪,同学笑我,说是牛肉。这是我第一次尝到牛肉的滋味,所以记忆特别深刻。至于这个家规的寓意,我想前两条应该是状元祖先对儒学和农耕文化的尊崇,第三条则应该是对儒家忠君思想的践行。帝王专制时代,“普天之下,莫非王土”,不购置田亩,就是不与天子争利。此外,老家里对子孙的接人待物、言谈举止也是有严格规范的。小时,祖母和我们同住,她总是对我们

说，“站要有站像，坐要有坐像”，她不许我们趿拉鞋，不许吧嗒嘴，客人来了不许喧哗，吃饭时筷子不许叼在嘴里，碗里不许留米……太多的“不许”不一而足。我长大后，偶尔见到陆润庠亲笔抄写的《朱柏庐治家格言》，不禁豁然开朗，祖母的这些“规矩”，不都是对“治家格言”的遵从吗？

尊敬师长，勤于修业，甚于炫耀祖上的功名，也是家风之一。陆氏家谱中有专门一页，按时间顺序恭恭敬敬地记载着曾授业于陆家的先生的姓名字号，相比之下，家谱对一族两位状元倒是一笔带过，老人对后人也不把祖上的功名挂在嘴上。不论是祖母还是父亲，都没有对我们提起过状元祖先的仕途，不是小平的《陆润庠》，我真的不清楚这位状元先祖做了些什么官。父亲可以告诉我家里有两位状元，但是却没说过他们的功名，这其中固然有那个年代的历史原因，但是可以肯定的是，在家人的心目中，状元的学术地位甚于一品大学士的官职地位。因为，陆肯堂、陆润庠两个状元在朝廷为官，全凭自己的学识、能力，而不是靠祖宗的官宦福荫。勤学、优学被家里的长辈用以激励晚辈顺理成章。

细读《陆润庠》让我感慨颇多，原来我的这位状元先辈还有这么丰富的理政思想，还有这么多可圈可点的政绩。我虽然从小就知道家里有一位状元先辈，但我对这位状元的了解，从来只是一个模糊的概念，遑论其政绩、思想。即便在清代的正史中，贵为一品大员的陆润庠的名字也鲜有所见。今人知道陆润庠的大名，也多半是因为他的书法，或者还有他的名医家世、状元门第，反正不会是因为他的政绩。甚至他的弟弟——我父亲的外祖父陆萼，对他的评价都是，“什么大官都做过了，什么大事也没做成”。但是小平却在这部著作中系统、全面地记述了陆润庠的所作、所为，更挖掘了许多不为常人所知的陆润庠的所言、所思。他通过充分的史料告诉我们，陆润庠亲历了中法战争、中日甲午战争、戊戌变法、八国联军入京、辛亥革命、清帝逊位等中国近代史上的重大事件。作为那个特殊时代的高层官员，还是顺应潮流，在中国历史上留下了不少可圈可点的政绩。比如兴办洋务，他参与创办的苏州苏纶纱厂和苏经丝厂，是晚清最早的民族工业之一；比如致力吏部改革，他变革官员管理体制，在管理重心下移的同时，强化对官员的考评制度；比如肃贪惩腐，管理京城治安，他提出并建立了“顺直联动”机制，成效显著；比如抢救国宝《永乐大典》；比如釜底抽薪禁种鸦片；比如力主效法国际惯例，实行星期制度；等等。不过儒官自有儒官的特点，这便是《清史稿》对他的评价，“性和易，接物无崖岸，虽贵，服用如为诸生时”。陆润庠行事中庸，为官低调，一生清廉，这样的性格让他有别于历史上的风云人物，但

并不妨碍他为国效力。否则,他怎么能40年不倒,且步步高升呢?

《陆润庠》为我打开了一扇了解近代中国行政史的新门,这样的阅读所得,远远超出了我满足好奇心的初衷。从1982年至今,我在政治学、行政学领域从事教学研究30多年,专业学习和研究的内容,除了本国的大政方针,更多的是向西方借鉴。尤其是公共管理兴起的这十几年,有的青年学者更是几乎到了“言必称希腊”的地步。比较之下,我们对自己国家古代的行政思想史、行政改革史进行研究的兴趣要小得多。《陆润庠》告诉我们,实际上在中国的典籍中,在中国历朝历代官员的政绩中,是不乏我们今天可以借鉴的行政思想和行政经验的。陆润庠当年科举的状元文就是讨论养老问题的,今天看来,文章中的一些真知灼见也未过时。陆润庠在任内没少改革,改革也不可谓不成功,而不为人知的主要原因,就是儒官的中庸秉性让他选择的是渐进式改革的路线。那么他这样的改革实践,是不是也可以启示我们,国家行政要顺应环境的改变而改变?而行政改革实行与否、何时实行、以何种形式实行等等,都应该是有规律可循的。陆润庠的行政改革实践就证明,“最小的改革是最好的改革”,最小震动的改革,是最有可能成功的改革。中国历史上固然政治行政不分,但那是总体而言。其实在中国古代的行政历史中,除了行政监察、科举考选,还有很多的行政管理宝藏亟待我们去发掘。

小平不是学历史的出身,工作也和中国近代史没有关系,怎么会成就《陆润庠》这样一部人物传记?作者在书中解释说,写陆润庠的出发点,一是为研究中国近代史提供点滴佐证性资料及可能的启示,二是为抚慰乡情。但我并不认同他的解释,或者说,也许作者的写作初衷是这样,但这部著作实际带给我们的远不止这些。30多年的职业积淀和使命感,早已让作者的著作立意超越了乡情。这是一部行政学人写行政人的学术专著,而不是家乡人写家乡人的人物传记。众所周知,苏州从来不缺状元,当然也不缺为史传记的文化人。我们不妨随便上“百度”看看,今天拿苏州状元说事的大有人在。在他们那里,苏州状元要么成了旅游的“卖点”;要么成了各类补习学校招生的镀金招牌;甚至,房地产开发商也可以从状元的名头中分一杯羹。但是,小平则完全不同,他以行政学人的视角在看苏州状元,如同他在《后记》中所言,他希望自己和读者,通过了解这个历史人物,了解中国的这段历史,了解当时中国的行政。这就是让我感慨的又一个方面。在行政学界多数人都热衷于向西方借鉴行政良方,向西方学者寻求理政思想时,小平却冷静地将目光转向了自己国家的历史,自己国家的历史人

物。尽管我们都知道,什么时候“古为今用”“洋为中用”都应该是今人前行的“两条腿”,但是,曾几何时,我们对中国行政的研究就偏向于厚今薄古,所幸《陆润庠》可以做一些弥补。小平奉献给读者的这部人物研究,通过丰富翔实的史料,通俗流畅的文字,真实、生动地记录了一个晚清大学士(相国)的为官、为事、为人、为文。更重要的是,他用行政学人的眼光审视他的生平、思想、功绩,不仅运用了大量前人未曾提及的有关陆润庠生平的史料,而且从前人已经用过的史料中,也找出了状元相国主持行政改革的史实,以图为今人提供借鉴。更可称道的是,本书每一章之后,作者都通过“感言与物议”的形式带给我不一样的思考和启示。正是这样的探索性、开创性的著述工作,让近代的一段人物历史更接近原貌,也让作者的乡情跃出地域的束缚,成为学术研究的组成部分。

小平在著作中反复谈到一个观点,历史人物一定要放到他所在的那个时代去了解,不能用今天的眼光看历史的人物。我想,这是他写作本书的理念,也是我们每一个读者阅读这部著作时应有的心态。用这样的心态对待陆润庠这个人物,对待陆润庠所生活的历史时代,我们一定都会从中得到有益的感悟。

徐双敏

二〇一四年八月于武昌竹苑

序 二

在2014年7月中国行政管理学会与黑龙江大学联合举办的行政哲学研讨会上,我的学长高小平介绍了他关于末代帝师陆润庠的研究成果。会后,我提出要为其著作写序,高小平说已请陆润庠后人徐双敏教授为之作序,但还我是坚持写这个序,希望作为序二使用。这些年来,我写过许多序,但主动提出作序还是第一次。

我之所以希望为这本书作序,是因为我长期以来有着这样一个愿望,那就是想研究中国清末的社会治理变革的状况,想去发现从中国典型的统治型社会治理模式向管理型社会治理模式转变的逻辑。也就是说,这是一个我长期想做而没有做的事情,高小平现在做了这方面研究,令我无比兴奋,所以,颇想为之作序。需要说明,虽然是作序,实际上只是读了高小平的这本书的一些感想。

社会治理中的“变”与“稳”

表面看来,这是一本关于陆润庠的传记性作品,实际上,却是一本对清末朝廷困局进行全景描述的著作,作者扣住了陆润庠这个历史人物而对清末的变革时代进行了描述,特别是对官制改革的背景、动力、措施、困难以及结果进行了细致的分析,形象地展现了改革失败的原因和后果。也就是说,作者围绕变法的主线展开,对社会治理的各个方面做出了较为深入的分析。阅读中可以发现,高小平以清新的文笔闲话家常似地介绍了陆润庠,并以陆润庠为中心,说史论今,尽情挥洒,把社会治理变革的重大课题蕴于陆润庠的“行”和与陆润庠相关的“事”之中,使之活灵活现地展示给读者,让本应是学术上的问题在绘画般的直观描绘中呈现,从而让人强烈地感受到,行政管理、社会治理的历史其实是一串串生动故事。虽然高小平的这本书所述的是陆润庠这个人以及与他相关的事,一旦开始阅读就会发现,以陆润庠为线索去写晚清社会治理却是一个很

好的切入点。因为,陆润庠一直是朝中重臣,以陆润庠为线索,可以对晚清政治、经济、文化、教育等各个方面展开描述与研究。正如高小平所指出的,写陆润庠这位中国王朝治理时期的最后一位状元相国和倒数第二位吏部尚书,是为了总结中国整个封建时期的行政管理思想及其经验、教训。

陆润庠在朝中为官经历了两次重大的变法运动,一次是“百日维新”,另一次是八国联军事件后慈禧主持的变法。特别是在后一次变法中,陆润庠是直接的参与者。我们知道,那是一个需要变革也想变革的时代,但清廷并没有在变革中度过危机,反而陷入了王朝的全面崩溃。正是这一点引起了人们持续的关注。这是因为,人类历史上的转折点并不只有那一次,在走向未来的道路上,相信还会遭遇历史性社会转型的问题,了解和认识中国清末这一段历史,是可以从中发现许多经验和教训的,至少,可以启发我们思考。就清末的变法而言,主要是受到外部刺激后而开展的行动,因而,在“稳”与“变”的问题上分歧巨大,特别是在变法的行动中患得患失,致使所变之处不仅无法收获积极成果,反而带来的是消极后果。由是观之,在变法的问题上,基本要义在于“变”,即不停歇地谋求变,不能停留,一旦歇脚,变法就会变味。这一点对于我们来说,可能会感受得更深,当改革转化为“维稳”的时候,任何一种意想不到的灾难性后果都可能发生。

今天看来,在改革的时代最容易产生的分歧是在“改革”与“维稳”方面。现在,人们在谈论“百日维新”失败时,总是将其归结为当事人及其权争,在我看来,光绪与慈禧之争恰是一个改革还是维稳的问题,百日维新的失败证明维稳战胜了改革。经八国联军事件后,慈禧亦意识到“变法”一途,经派员出洋考察,形成立宪之识,认为宪法是“安宇内、御外侮、因邦基、保人民”之根基,并预备立宪。然而,终究未能付诸行动。这说明,主张维稳的人在看到了维稳的后果后又会转向改革。然而,就慈禧的改革而言,可能是时机已过,由于到了社会贫富分化非常严重和矛盾随时都会激化之时,已经无法找到一个合适的改革路径了,因而,革命发生了。这说明,改革也有一个时机的问题,并不是在任何时候都适宜于改革。在某种意义上,改革需要发生在社会矛盾激化之前,而不是等待着社会矛盾激化之后再行发动。任何时候,一个社会都会存在着各种各样的矛盾,在矛盾面前,如果以维稳为先而不是以改革为重,只能会陷入越维稳越不稳的状态,甚至可能会因此而错失改革的时机。

清末的社会变革并不是一个自然过程,在很大程度上,这场变革是被动的,

是因为外部刺激而做出的反应。1840年爆发的鸦片战争让国门被攻破,这对中国社会造成了一场巨大的精神冲击,促使国人在所有方面进行反思,要求变法图强。就此而言,是外在因素激发起了中国社会变革的要求,国人在寻求变革的目标与道路时,也是“以强为师”,是希望通过向那些欺负了我们的国家学习,希望达到了那些国家的水平而不再受欺负。这显然是一个极其简单的思维逻辑,但对于一个思维极度僵化的王朝而言,也只能停留在这个水平上了。尽管如此,在“学习什么”和“怎样学习”的问题上,还是存在着巨大的分歧。这些分歧正体现在对变法的态度上。在思想倾向上,陆润庠也是主张变法的,但与康、梁等人不同,他所主张的“变法”没有“维新”的追求,属于变法不维新。因为,从当时的情况看,“维新”包含着西化的内容,陆润庠是反对西化的。陆润庠看到了积法成敝,法敝而成弊,所以,主张变法。但是,他所希望的是消除流弊,而不是根本性的变革,所要维护的还是旧体制,避免这种旧体制受到西化的冲击。这显然是一种“改良”。其实,我们在评价清末变法历史时,也是将康、梁的变法维新主张归入“改良”的范畴,与康梁相比,陆润庠的主张则是更为温和的改良。这可能与他出身世代医家有关,其改良主张恰似一剂中药疗病的方子。

的确,一谈到改革,我们就会想到如何改的问题,因为改革的路径关系到改革的成败。从改革路径争执看清末的变法,也许会提出另一种假设——虽然历史是不可以假设的,但我们完全可以在历史中去寻找两种思路:如果光绪不去与慈禧开展政制方面的直接争执,而是着重于推进实业、教育等,促进市场经济的形成和发展,可能晚清中国的历史又当重写。事实上,在变革的时代,最容易滋生出激进的主张,一旦展开争论,就会指向基本制度方面。这样做往往是加重了改革的难度,增添了改革中的变数。所以,在改革的时代,温和的变革立场往往显得弥足珍贵。高小平认为陆润庠是一个温和的改革派,虽然他与翁同龢同为光绪的亲信,但在变法的问题上,显然有着不一样的考虑。正是由于这一原因,维新失败后,翁同龢被罢而陆润庠得以留下。在这个问题上,陆润庠与翁同龢的不同并不在要不要变法,而是两者在变法的路径上有着不同的立场。其实,正如高小平所指出的,在清末兴办企业、大举洋务的过程中,市场经济的各要素也迅速生成了,而且,在产权的问题上,出现了股份制因素;在经营管理方面,也有了“官办”与“商办”的问题。依此路径走下去,市场经济就会成长起来,就能够引领着改革的路径。也就是说,如果不是停留在政治体制的问题上进行争论,可能就不会出现“百日维新”,也就不会再有慈禧的二次变法。这一

点可能对每一个历史转折点上的改革都具有启发意义。

在书中,高小平分析道:清廷的变法、新政等,都未能避免政治的崩盘,其深层原因是腐败、外患和人民的不满。面对这些问题,清廷急于求成、过于激进,从光绪到慈禧,都犯了要么不变法、要变就急于求成的错误……作者的这些分析是中肯的,在政治体系已经病入膏肓之时,不治便是等死,而下猛药则是促亡。所以,就清王朝自身的存续而言,陆润庠的改良之策应是可行的。如果视野放得更大一些,还可以看到,清末新政中是包含着放权、自治等内容的,今天看来,这显然是朝着社会治理现代化的方向行进的,可以说是一个正确的方向。但是,随着权力的下放,随着自治的兴起,地方上需要自主建巡警、设学堂,出现了大量财政需求,而这些财政需求又都着落在了百姓身上。政府为了补充地方财政的不足,除了加重地方税赋外,也把买卖官职作为一项重要收入,使腐败呈加速之势。百姓负担的加重在现实中并不是每一个人负担的平均加重,往往是以贫富分化的形式出现,特别是在把社会治理的成本下放的过程中,出现了腐败的问题,而腐败又会成为贫富分化的催化剂。剧烈的贫富分化又导致了社会矛盾的激化,从而使改革中断而以革命代替之。这也说明,在社会治理的问题上,并不是简单地放权和自治就能解决问题的。

长期以来,在民族主义精神的训导下,我们往往以人的行为是否有利于国家或民族而对人进行定性,把一些人归入爱国人士,而把一些人归入卖国贼。对于清末那代人而言,恰逢国家内忧外患之时,可以说,朝中大臣在忠君爱国方面是一致的。在这个时期,如果简单地把一些人归入“卖国贼”的行列,应当说是不符史实的,这与外敌入侵后一些人谋求自保而卖国是不一样的。然而,即便是朝中大臣都有着忠君爱国之心,在攘外治内的问题上,也必然会存在着激烈冲突,特别是在“稳”与“变”之间,呈现交锋之势也就不可避免,以至于处在决策中枢的每一个人都必须有着自己的立场。陆润庠是一位主张变革的温和派,他很少用言语去表达主张,而是用行动去响应变革和促进变革,从他“丁忧”期间举办企业来看,不仅仅是表达了救国情怀,而是要借此促变。既然最高统治者不思变革,那么,在自己能力所及之处,也用实际行动去促变,哪怕这种贡献是微不足道的,然而却是积极的和珍贵的。在变革的时代中,我们总会发现更多的人愿意去表达主张和提出意见,而在自己去行动的时候,却显得不甚乐意。其实,行重于言,具有改革愿望的人,应当首先用自己的行动去诠释改革,而不是空谈什么样的制度或什么样的政治模式更优。在这方面,陆润庠堪称楷模。

基于公共管理视角的新解读

高小平的这本书应当看作是一部对清末行政管理史进行探讨的学术专著,所要把握的是中国行政管理现代化的线索,特别是对清末官制的考察最为清楚。事实上,高小平着墨较多和反复提及的是陆润庠任吏部尚书期间的事迹和业绩。这说明作者更多的是从行政管理的专业角度来认识陆润庠这位清末历史人物的,希望寻找的是中国行政管理现代化的踪迹。当然,中国行政管理现代化的进程显然是外部因素影响多于自身的发展需求,是不能看作为一个自然演进过程的,也不是包含着主动性的自觉探索过程。但是,在外部因素如何转化为内在动力的问题上,还是有一些经验可以发掘的。

我们知道,公共行政学科是个舶来品,从事这个学科研究的学者们对西方(尤其是美国)的行政管理的理论、实践以及发展历史非常熟知,谈到某个方面的问题时,都可以如数家珍,然而,对于中国历史上的行政管理状况,却显得非常陌生,即使学识渊博的学者,也许只能从历史书中获得一个大概的印象。当然,在中国历史上的王朝治理阶段,并不存在现代意义上的公共行政,但王朝治理也是通过行政管理的途径而得以实现的。也就是说,在中国历史上,也存在着行政管理,有着与王朝治理相适应的完整的行政管理体系,也肯定包含着丰富的行政管理经验。其中,很多经验甚至教训都是今日之行政管理可以借鉴的因素。事实上,中国历史上的王朝治理一直是以官制为轴心的,是通过官制的不断调整去完善行政管理的。对于已经建立起了公务员制度的今天,这一点具有什么样的启发意义,可能是值得研究的。读了高小平的书,我们看到,他在“引子”中集中探讨了中国宰相制度的嬗变过程,虽然宰相只是中国历史上的官制中的一个官位,但作者在“引子”中对它的介绍显然是点明了全书的主题。

王朝治理条件下的官基本上是一种身份,不仅是由具有某种身份的人来承担,而且本身就意味着一种身份。与之不同,现代社会治理体系中的官仅仅是一种角色。官从身份向角色的转变决定了官制性质上的不同。考察清末官制,去发现官从身份向角色的转变,无疑是一个很好的切入点。当然,中国王朝治理中的官作为一种角色是可以追溯到秦王朝的,秦的“废分封、设郡县,废诸侯、设官吏”促使官制中的身份向角色转化,但是,直到清末,官一直保有身份和角色二重内涵。由于在整个农业社会的历史时期中政府并未在社会的层面上对身份制作出实质性的触动,导致官总是与身份联系在一起,或者说,官本身就意

味着身份。不过,我们也应看到,尽管秦之后的官制中存在着时淡时浓的身份色彩,但身份与角色的二元共存格局已经确立起来,从而形成身份与角色相互制约的局面。中国农业社会历史阶段的社会治理状态是,在王朝治理的框架下,身份与角色是可以相互转化的,官员在身份制语境中的角色扮演也会把最终获得某个身份作为目标。可是,在历史行进的脚步中,我们却看到角色被一笔一笔地描绘得越来越浓重。到了清王朝后期,虽然人们所持有的依然是身份意识,而在实际行动中,却用角色行为向身份发出了挑战。

总体看来,农业社会是一个身份等级制的社会,社会治理也是建立在等级身份的基础上的。根据现代社会科学的认识,人的社会角色是在身份制解体的前提下出现的。正是因为人的社会角色的出现,才使人们之间的关系契约化成为可能,也正是在此意义上,才有了梅因所说的那种从身份向契约的转变。但是,正如我们所指出的,在中国王朝治理时期的官制中,官职尽管一直与身份缠结在一起,却留下了角色化的轨迹。中国官制的演进有着一一条明晰可辨的踪迹,那就是身份的色彩逐渐变淡而角色的特征则越来越明显。到了清代,官制中的身份色彩已经变得很淡了,做官基本上成了一种角色扮演。对此,人们往往归于“满人”统治,但放在中国历史的发展过程中,却可以看到走到这一步的清晰轨迹。所以,中国王朝治理中的官制包含着向现代化逼近的迹象,官职的身份色彩的淡化和角色特征的增强,并不是可以用“满人”统治这种偶然事件来做出令人满意的解释的,而是一个包含在历史演进趋势中的目的地。

高小平的研究发现,清末的官制改革虽然流产,但在讨论和起草方案过程中形成的行政体制思想是有价值的,其一,包含了政治与行政分离的思想,既维系君主(政治)集权又建立内阁(政府)分权体制;其二,有了分权制衡的思想,在建立立宪政体的目标下,提出了将立法、行政、司法三权分开的要求;其三,有了职位分类、职权与职责一致的设想;其四,有了打破满汉身份差别、依资历和能力任用官员的思路;其五,有了设立相对独立的监察权的争论。从这些思想和准备实施的措施中,都可以看出明显的现代性色彩,这是学习西方政治、行政体制知识和文化的结果,但也包含着清末改革者自己的理解,特别是充分考虑到了中国君权统治的现实,在出于一种既要改革又不使君权成为激烈的反制因素的目的之下,新旧势力所做出的改革路径设计。也许以激进的眼光看,这是新旧势力妥协的方案,但是,在旧势力非常强大的情况下,如何迈出现代化的第一步,显然是意义重大的行动。在起草官制改革的方案时,陆润庠所努力追求

的就是避免激进,而是首先迈出第一步。就此而言,既是务实的,又包含着为实现理想而打下坚实根基的设计思路。

清末的官制改革也是以机构改革为切入点的。比如,在官制改革的初期,是从“裁冗衙、裁吏役、停捐纳”开始的,这显然就是我们今天所说的机构改革。特别要注意的是,在慈禧主持的改革中,官制改革是为“预备立宪”作准备的,它的成败决定了立宪能否启动。也就是说,机构和职能方面的调整是作为预备立宪的一个阶段来看待的。然而,在一个缺乏社会分工的社会中,在混权状态中,在自上而下的所有官员都追求权力的完整性的背景下,机构的调整必然会遇到巨大的主观阻力,而且会陷入了争权的斗争中,以致机构改革的所有设想都会落空。清末的改革正是如此,所以,“预备立宪”的改革在机构调整的过程中就卡壳了。就当时的情况来看,由慈禧主持的变法自官制改革开始,根据高小平的分析,当时所制定的方案已经具有了责任内阁制的雏形,这在很大程度上是派员出洋考察的结果,也是服务于建立君主立宪政体的目标的。然而,由于改革触动了既得利益,由于既有的权力结构没有列入调整的范畴,从而出现了权术上经营(如袁世凯等人试图趁机攫取权力等),引发了派系冲突,直至官制改革夭折。这说明,从机构改革着手是一条切实可行的改革路径,但是,机构改革如何与权力结构以及权力关系的调整结合在一起并实现同步推进,则是机构改革能否成功的保证。虽然这是一个技术性的问题,却是至关重要的。

显而易见,机构改革可以导向政治腐败的方向,也可以导向政治清明的方向。当权力下放的时候,让地方拥有了更多的自主治理权,也就意味着这种自主治理权会成为压榨剥削民众的自由放任。这样的话,地方为了营造所谓业绩,就会加重税赋,即使税制不变,也会变着法儿把各种各样的负担加予百姓。结果就是贫富分化、社会矛盾激化。再者,在预备立宪的改革中,从思想线索来看,主要停留在要不要学习西方以及学到什么程度的问题上,而不是通过改革去寻求社会治理的现代化。也就是说,在造就一个什么样的治理模式方面,缺乏明确而系统的构思。应当说,君主立宪政体并非不可行,关键是这一政体中所包含的现代化内涵没有被清末的改革者所理解。最为重要的是,在每一个社会变动时期中,都可以看到投机者的身影,而且可能是极其活跃的,在每项改革进程的启动之时,都必然会有野心家去窥视可资利用的机会。所以,每当这个时刻到来时,社会就会变得较为复杂,改革的进程就会有着更多的变数。由于存在着这一问题,在改革的过程中防范野心家的投机行为也是改革者必须充分

考虑的。总的说来,清末的改革应属于从统治型社会治理模式向管理型社会治理模式转变的范畴,然而,统治者却将改革理解成强化统治的举措,或者说,将改革理解成对统治方式的调整。这就决定了改革必然流产。

高小平注意到了清末朝廷在机构上的变化,虽然“百日维新”以及清朝垂亡前由慈禧亲自主持的变法都失败了,但也并非一无是处。在变法维新的过程中,朝廷各部门的职能发生了较大变化,其中包含着现代化的内涵。按照高小平的说法,原先,朝廷的各部门类似于皇帝的秘书性机构,而在清末的变革过程中,朝廷各部门逐渐在事务性的方面获得了较大的自主性,可以在获得皇帝认可和批准的前提下放手开展行动。这说明,政府机构的性质在清末已经开始发生变化。虽然在王朝治理体系中发生的这种变化依然从属于统治的需要,但在机构自主权的增长中,却包含着管理的内涵,反映了管理的需求。也就是说,在清末变法的过程中,机构改革适应了管理的需求,管理的内涵进入了量的增长的阶段。如果这种演进达到某个阶段的话,突破其统治的外壳应是可以期待的。

在清末官制改革中,陆润庠是参与者,或者说,吏部尚书这一角色决定了他也是主持人。根据高小平的考察,在清末的官制改革中,陆润庠的一份奏折促成了《行政裁判院官制草案》这份可以看作中国历史上第一份反映了行政法治思想的立法草案。虽然它因革命的爆发而未得实施,但思想的历史往往并不以具体的历史事件而更改前行的道路,在思想史的行进轨迹中,将此确认为中国行政法治的始点,应当说是不会有争议的。尽管这一行政法治思想来自西方,但它包含着对中国历史上的官制经验及其积弊的深入省察,是可以付诸实施的。事实上,在后来北京国民政府的实践中可以清晰地看到,陆润庠的这一行政法治的思想得到了保留。另一方面,在机构的调整中也同样可以看到新的因素。一般说来,在集权体制中,行政部门内设监察机构是必要的。在清末官制改革中,陆润庠不赞成盲目照搬西方三权分立体制,坚持在行政部门中设立“都察院”,这无疑是对当时王权结构的深刻体察而形成的设计思路。

另外,陆润庠任吏部尚书期间大力推行了考核制度。应当说,对官吏进行考核是一项古已有之的做法。陆润庠以自己的博学多识,熟知中国历代官制中的考核措施,但他不仅仅把历史上的成功经验加以应用,而是有所创新,即把考核制度与权力结构结合在一起加以应用,按照层级结构建立起逐级负责的考核制度,而不是由中央全面掌握考核权。此时,在西方,正是马克斯·韦伯构思官