



上海市学术著作出版基金

丁冬汉 著

# 现代国家政治能力建构的逻辑

下



 上海人民出版社




上海市学术著作出版基金

丁冬汉 著

# 现代国家政治能力建构的逻辑

下

 上海人民出版社

## 图书在版编目(CIP)数据

现代国家政治能力建构的逻辑/丁冬汉著.—上海:

上海人民出版社,2020

ISBN 978-7-208-16230-3

I. ①现… II. ①丁… III. ①政治理论 IV. ①D0

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2020)第 000792 号

责任编辑 罗俊 刘宇

## 现代国家政治能力建构的逻辑

丁冬汉 著

出 版 上海人民出版社  
(200001 上海福建中路 193 号)  
发 行 上海人民出版社发行中心  
印 刷 常熟市新骅印刷有限公司  
开 本 635×965 1/16  
印 张 65  
插 页 10  
字 数 919,000  
版 次 2020 年 3 月第 1 版  
印 次 2020 年 3 月第 1 次印刷  
ISBN 978-7-208-16230-3/D·3535  
定 价 248.00 元(全二册)

## 内容提要

如何进一步改革、完善我国政制，是党、政府、学术界正在努力探索和深入研究的综合性大课题。但在今天的研究中，国家政治能力建设被相对忽视。

本书认为，政治能力建设这个课题，对于今天的国家建设有很强的现实针对性，它针对的是现有的一些基本范式的缺陷。全书分为上、下两编，上编探讨了国家政治能力构建的内涵、特征及价值导向，主要是从理论和他国政治发展的经验、教训角度来研究。下编选取中国古代以及近现代一些较有特殊性的历史时段，从历史、现实角度来研究中国政治发展。

---

现代国家政治能力建构的逻辑

---



# 目 录

导论(下) .....	1
第一章 皇权体制政治能力建构及其演变 .....	4
第一节 皇权王朝政治形态 .....	4
第二节 皇权体系价值观念与合法性建构 .....	15
一、皇权建构终极理论基础——“天命”(授命)说 .....	15
二、皇权与纲常名教 .....	26
三、君权制约虚化 .....	29
四、儒家理论政治化的贡献与缺陷 .....	32
第三节 皇权与社会 .....	34
一、西汉到魏晋的皇权与社会结构重心 .....	36
二、魏晋中后期、隋唐、五代十国门阀豪族的衰亡 .....	43
三、西魏到隋的社会结构分析 .....	51
四、北宋到明清的皇权与社会结构重心 .....	57
第四节 皇权与武装力量控制 .....	64
一、两汉到五代十国,皇权对武装力量控制 .....	65
二、北宋后皇权与武装力量控制 .....	70
三、皇权与武装力量控制变迁的历史影响 .....	73
第五节 皇权对“政治权力人”的选拔与制约 .....	74
一、战国“政治权力人”选拔 .....	75
二、西汉到魏晋“政治权力人”选拔 .....	77
三、隋唐到明清“政治权力人”选拔 .....	81

四、皇权对官僚的制约 .....	85
五、皇权对官僚制约为什么失败 .....	89
第六节 皇权与财税 .....	92
一、皇权财税体系基本性质:压榨、精粹体制 .....	93
二、土地、赋税制度演变 .....	102
三、赋税制度与“皇权不下县” .....	109
四、土地、赋税制度变革与社会结构变迁 .....	111
五、皇权财税与货币 .....	115
第七节 皇权领袖领导力与制度领导力 .....	120
一、皇帝与皇家 .....	121
二、皇权与相权 .....	124
三、皇权与宦官 .....	128
四、皇权与地方权力 .....	131
五、皇权日益走向专制与时代大势 .....	132
第八节 明清时代中国,为什么难迈入工业文明 .....	138
一、进入资本主义经济形态需要什么要素条件 .....	140
二、皇权任意改变规则,有效市场无法形成 .....	146
三、公司兴起与近现代资本主义 .....	151
四、公司为什么在皇权时代无法产生 .....	154
本章小结 .....	165
第二章 清末到北洋民国:千年未有之变局 .....	183
第一节 皇权体制基础崩溃 .....	183
一、自绝于人类历史发展大势 .....	186
二、清政府“私”心至上,不愿为向民族、国民国家转型 让渡权力 .....	190
三、武装力量私人化 .....	194
四、清廷财税能力消亡 .....	196
五、“政治权力人”选拔权弱化 .....	200

六、废科举与士绅群体分化 .....	201
第二节 北洋军绅政权:落后社会结构、思想与枪杆子的纠结 .....	204
一、北洋民国:武装力量失控与地主士绅复合体 .....	206
二、派系政治与政治“权力人”选拔机制扭曲 .....	211
三、社会资源吸取能力丧失,对国家发展的戕害 .....	214
四、北洋民国政治权力无社会根基 .....	219
本章小结 .....	221
第三章 国共两党政治能力与 1919—1949 年的中国 .....	227
第一节 价值理念突破与国共两党诞生 .....	230
第二节 国共两党组织领导力的发展演变 .....	233
一、国共两党成立及其组织、纪律 .....	234
二、国民党组织的复杂与指导思想的混乱 .....	241
三、共产党组织的纯粹与指导思想的成熟、统一 .....	248
四、蒋介石与国民党组织领导力蜕化 .....	260
五、共产党领袖集团成熟与组织领导力的强化 .....	273
六、共产党组织领导力源于其是一种全新的现代政治力量 .....	277
七、苏共错误指挥与中国共产党早期失败 .....	283
第三节 社会结构、土地革命与国共两党 .....	286
一、清末、民国农村衰败与失序 .....	288
二、国民党与民国农村 .....	293
三、中国共产党与土地革命 .....	295
四、土地革命与解放战争 .....	304
第四节 财税能力与国共两党 .....	313
一、财税能力与国民党 .....	314
二、财税能力与共产党 .....	325
第五节 武装力量建设、控制与国共两党 .....	331
一、共产党对武装力量的控制 .....	332
二、共产党武装力量与现代政治理想 .....	337

三、党与武装力量的人事、纪律 .....	340
四、党群关系与武装力量战斗力 .....	342
本章小结 .....	349
第四章 一元化体制与旧邦新造 (1949—1979) .....	370
第一节 新中国政治能力与一元化体制 .....	372
一、社会主义理想与一元化体制 .....	372
二、一元化体制建立的时代逻辑 .....	377
三、中国大历史与一元化体制 .....	388
四、一元化体制日益强化的动因 .....	390
第二节 一元化体制与工业化巨大成就 .....	396
一、新中国工业化的生产力逻辑 .....	398
二、如何认知新中国前 30 年工业化历程的艰辛 .....	403
第三节 一元化体制与教育、医疗、基础设施等发展成就 .....	409
一、教育、医疗成就 .....	410
二、基础设施成就 .....	414
第四节 中、印政治能力与发展成就比较 .....	417
一、印度政治权力与传统社会结构 .....	417
二、传统社会结构对印度政治权力的“绑架” .....	422
三、印度政治权力长期对社会、经济发展“有心无力” .....	424
四、印度政治能力软弱根源 .....	429
本章小结 .....	432
第五章 改革转型期中国的政治能力建设 (1979—2009) .....	443
第一节 现代国家政制初具 .....	444
一、一元化体制消解与经济、社会、思想变革 .....	445
二、改革、建构现代政制基础能力 .....	450
三、逐步完善领袖、政党和国家制度政治领导力建构 .....	451
第二节 改革转型成功的逻辑 .....	453

一、来之不易的独立国权 .....	453
二、新中国前 30 年打下的基础 .....	454
三、中国融入世界经济大循环 .....	454
四、如何认识新中国前 30 年与改革开放后经济发展的 关系 .....	456
第三节 国家发展新阶段对政治能力建构的新要求 .....	458
一、经济结构转型升级需要政治能力建设支持 .....	458
二、价值观念建构离不开政治能力建设 .....	469
三、社会发展需要政治能力建设支持 .....	471
本章小结 .....	472
第六章 国家治理体系、治理能力现代化与政治能力 建设（2012 年至今） .....	474
第一节 新时代党的建设新要求 .....	478
一、思想建设和理论建设 .....	478
二、党与民众联系机制建设 .....	481
三、规章制度建设 .....	484
四、领袖集团建设 .....	485
五、纪律建设 .....	486
六、组织建设 .....	489
第二节 党的领导执政体制与政制建构新要求 .....	491
一、党对行政机构的领导 .....	492
二、党对人民代表大会的领导 .....	494
三、党对司法的领导 .....	496
四、党对社会的领导 .....	496
第三节 新时代政治能力建构的伟大举措 .....	498
一、党的建设 .....	499
二、党的领导执政体制与政制建设 .....	505
第四节 新时代我国政治能力建构的几点思考 .....	510

一、从世界大视野,深刻认知我国政制以中国共产党为核心的重要性、合理性 .....	510
二、实现国家治理体系和治理能力现代化,要从以放松、解构为主路径,转变为以规则、规矩为主路径 .....	513
三、“党内民主”要慎重 .....	513
四、建构科学的国家重大决策机制 .....	515
五、人大职能应强化 .....	516
六、建构中国政治话语体系亟须解决的问题 .....	517
第七章 当代中国政治能力体系建构的基本原则 .....	521
第一节 寻求文化、民族、国民国家的统一 .....	522
一、文化国家特性应高于民族国家特性 .....	522
二、文化的强韧性、独特性与文明的时代性、普遍性 .....	525
三、文化的哲学本源 .....	533
四、中华文化演进与儒家思想 .....	536
五、马克思主义与中华文化 .....	541
第二节 价值观念建设基本原则 .....	544
一、价值观要有时代先进性和良善性 .....	545
二、大胆吸收人类文明发展成果,批判、继承传统思想 .....	546
三、价值观要有超验性(神圣性),也要有底线 .....	550
四、要实现政治、社会、经济价值观兼容 .....	552
五、价值观推广、传承要落实到可操作的细节,要有载体 .....	554
六、官员道德素质是首要 .....	555
第三节 社会建构基本原则 .....	555
一、中国传统社会特质 .....	556
二、当代中国社会发展阶段与风险 .....	557
三、要澄清一种认识误区 .....	559
四、社会建构基本原则 .....	560

第八章 当代中国政治能力建构：党的领导与人民民主	
有机统一·····	568
第一节 党的领导与人民民主有机统一的基本前提·····	569
一、深刻认知民主与社会主义民主·····	569
二、确立法治基点与政党中轴·····	571
第二节 如何实现党的领导与人民民主有机统一·····	575
一、处理好党的领导与国家政权关系,防止党的官僚化·····	575
二、真正落实宪法权威,使法治成为制度建构、运作基点·····	576
三、将党的领导与人大(政协)领导力结合起来·····	578
四、现阶段基本任务:建构政治职能分工机制,完善干部队伍 建设机制·····	581
第三节 调整央、地层级结构和地方治理体系·····	586
一、中国央、地体系弊端·····	587
二、改进央、地纵向权力体系应坚持的原则·····	590
本章小结·····	596
总结(下)·····	600
后记·····	611

## 导论（下）

从政治能力建构角度来研究我国国家建设，是本书的根本主旨。上编主要从理论和他国政治发展的经验、教训角度来研究，下编则主要从历史、现实角度来研究中国政治发展。

中华民族政治发展，有三个关键转折期：一是西周初，从夏商部落联盟制转变为封建制；二是春秋战国，从封建制转变为皇权帝国制，同时从井田制初级农业经济时代，跃升到相对成熟的，以地主经济为基础的农业文明时代。皇权帝国体系，是中华民族在农耕文明时代伟大的制度建构；三是近、现代，从皇权帝国转型为民族、国民国家，同时从农业文明跃升到工业文明时代。本研究以皇权体制为研究起点。

从政治组织形态看，皇权是国境开放的“天下帝国集权制”（明清可能是专制），西欧绝对王权制是国境基本固定的“民族国家集权制”，皇权体制与西欧绝对王权制有相通之处，那就是“朕即国家”。但绝对王权制历时短暂，主要西欧国家，如英、法，大概就是两百年左右，很快就出现了政治发展的飞跃，逐步转化为现代民族、国民国家，皇权体制却延续了两千多年，且日益强化。但皇权体制已部分具备现代国家特质，如财税、武装力量控制、郡县制、官员选拔等，都实现了中央集权管理。美国学者福山说，传统中国是人类历史上国家构建的一个“范例”，很多现代国家才具有的要素，中国早在公元前三世纪就已具备，比欧洲早一千八百年。特别是很早就发展出非个人化、以业绩为基础的官僚任用制度，是所有文明中最早发展出现代国家制度的。<sup>[1]</sup>

当然皇权中国不是现代国家。皇权与现代国家的本质区别,并非韦伯所言的,传统官僚制度虽具有非人格化因素,但由于其不具备足够的理性(如儒教与道教的此世性特征,中国传统司法与卡迪司法类似,而具有形式与实质的双重非理性),因而不能与现代国家的科层体制相等同。〔2〕

本书认为,本质区别在三点:一是皇权“打天下、享天下”特质,决定其基本国体不可能是国民国家;二是皇权有现代国家部分特质,但其根基是农业文明,没有以工业化为基础的现代经济和社会结构;三是现代国家政治、经济、社会有较明显分野,但皇权是政治主导下的混同。

本书下编,正是以这三大本质区别为基础,以现代国家政治能力建构逻辑为基本分析框架,研究皇权时代中国政治的特质,近、现代从皇权天下帝国向现代民族、国民国家转型的基本逻辑,以及当代中国国家建设的可能路径。尤其是深入分析近现代中国转型、凤凰涅槃的基本逻辑。

中国自鸦片战争以来,遭遇亘古未有的挑战,产生了巨大深刻的形变。这是屈辱的百年,也是一个民族自觉、发愤图强最强烈的百年。从历史长河和比较的角度看,这是传统解组的百年,也是中国转型、现代化要素不断熔铸的百年。

现代化是对公元 1500 年以来,人类历史发展最有概括力的一个概念。什么是现代化,其本质是什么?因涉及价值判断,难以统一。尤其是涉及政治组织形态,更是莫衷一是。从生产力发展角度,虽不能说现代化就是工业化,但现代化如果不包括工业化,便无从谈起,现代政治、社会、经济、价值观是工业文明时代产物,绝不会有歧义。简言之,工业文明是了解人类现代化的钥匙。

中国现代化转型,有两条主线:一是内争民权;二是外争国权。内争民权就是推翻皇权体制,打倒军阀,确立人民主权的国体,外争国权就是努力实现工业化,掌握现代科学技术,使中华民族屹立于世界强国之林。这两条线纠缠在一起,不确立民权,就无法争国权,没有国权,就难保障民权。

无论是争民权,还是争国权,革命政党都是关键性主导力量。正是革命政党主导,才使得在传统中国解体过程中,国家重新熔铸起来。但传统

力量太强大,强韧的阻碍国家、民族前进,为摧毁这些阻力,转型之路也日益惨烈,最终中国共产党以土地革命为根本,使得现代元素具备了压倒性优势。正如毛泽东所言,“没有中国共产党的努力,没有中国共产党人做中国人民的中流砥柱,中国的独立和解放是不可能的,中国的工业化和农业近代化也是不可能的。”

从当代中国看,民权已基本确立,国权也在世界傲然屹立。但要实现国家治理体系和治理能力现代化,还有很长的路要走。即使从经济发展角度看,工业化是现代化的主要推动力,要真正实现现代化,仅有工业化远远不够,还必须有政治、社会、价值观念等方面的建设来予以支持。简言之,要使国家发展现代化有持久的支持力,必须有现代国家体系构建的支撑。

鉴古知今,本研究下编就是希望通过阐释过去所走的路,所取得的伟大成就,从政治能力建构角度,为国家建设贡献微薄之力。

## 注 释

- [1] 参见[美]福山:《政治秩序的起源——从前人类时代到法国革命》,毛俊杰译,广西师范大学出版社2014年版。
- [2] 参见[德]韦伯:《中国的宗教:儒教与道教》,康乐等译,广西师范大学出版社2010年版。

# 第一章

## 皇权体制政治能力建构及其演变

从秦朝到辛亥革命，皇权体制在中国延续了两千多年。为什么其有如此强韧的生命力？其演变发展的深层次逻辑，简言之，就是契合农业文明时代中华民族的发展需要。两千多年，皇权体系自身也在不断发展演变。现从政治能力角度来分析其发展演变的历史逻辑与成败得失。

### 第一节 皇权王朝政治形态

很长一段时间，秦到辛亥革命前的中国，被定性为封建社会，对此，学界分歧较大。近代中国有一批学人，将中国封建社会定位在三代（特别是西周），而将秦到清的历史概括为：“君主专制全盛之时代”（梁启超），“霸朝”（严复），“专制一尊”（周谷城），“中央集权的国家”（瞿同祖）等。<sup>[1]</sup>著《封建考论》的冯天瑜，定性为“宗法地主专制社会”，将这个历史阶段简称为“皇权时代”。<sup>[2]</sup>本书认为，这些定性都不十分精当，应定性为“皇权主导的地主宗法社会”。

一是从秦开始，皇权至高无上，无论具体政制怎么变，皇权都是轴心，是主导。尽管皇权在不同时代，权力强度有区别，但皇权权力持续强化，始终是发展趋势。且经济、社会、思想等的发展，可以说都与皇权主导，刻意缔造有关。思想领域儒家独大，科举制与士绅社会轴心形成，重农抑商经济政策，都可以看到皇权有形之手的操纵。

从权力源流看,官僚实质依附于皇权,是皇家的“代理人”。民众认可的是刘家天下、赵家天下等,而非任何官僚体系。皇权与官僚是干与枝的关系。

这从官僚体制演变也可看出。皇家官僚之首:宰相,所谓“宰”,本是西周封建时代,负责贵族家庭祭祀的家臣,祭祀非常重要,当时天子诸侯乃至一切贵族公卿家里的管家,都称为“宰”,而且习惯是在家为“宰”,出外为“相”。战国绝对王权制时期,演变为宰相。

三公中的“御史中丞”,“中”指的是皇宫当中,中丞就是大内的管家,也是一个皇家“私臣”,后由此发展出监察、台谏制度。“尚书”也如此,西汉时皇帝有六个私臣,分别是尚衣、尚食、尚冠、尚浴、尚席和尚书。这“六尚”类似生活秘书、文字秘书等,从光武帝刘秀开始,逐渐发展成为官僚体制的基本骨架,最终到唐演变为“六部尚书”制度。

千年帝制,皇家私臣持续转化为官僚。费孝通先生说,“官僚是皇帝的工具,工具只能行使政权而没有政权。贵族是统治者的家门,官僚是统治者的臣仆。”<sup>[3]</sup>明朝宰相最终被取消,到清朝,官僚更是彻底变为皇家“奴才”。有学者因“官本位”而定性其为官僚社会,没看到皇权“打天下、享天下”这个特质,强调官僚,没有抓住本质。

二是中国国家政权直接在氏族社会基础上演变起来,具有浓厚“酋邦”色彩。国家政权形成早期,还存在着一定的氏族部落社会的原始民主权力,和部落成员的利益共享制,贵族可用“共和”“顾命”等形式来控制政权,国人也可以“咨国人、询万民”等形式来表达意愿。周公制礼,创建宗法制和封建制,在血缘关系基础上构建国家。政治构架的“国”,与社会构架的核心“家”之间,通过血缘宗法脐带联系在一起。这种“家国同构”是西周封建制的基础,深远影响了后来几千年的中国发展。

虽从秦开始,皇权体制取代了封建体制,但家国同构,从庙堂到民间,宗法依然有重大影响。如皇权传承的长子继承优先,就有浓厚宗法色彩。当然,宗法也随政治、经济的演变而不断发生重大变化。有学者认为,宗法制可分为三个发展时期:春秋以前与世袭领主制相对应的宗法式家族制度;东汉后期到唐代,与士族门阀地主制相对应的世家大族式家族制