

政制创新:近代中国政治发展的百年致思

张娟^{1,3}, 习裕军^{2,3}

(1. 国防科技大学人文与社会科学学院, 长沙 410074; 2. 海军航空工程学院 管理系, 山东 烟台 264001; 3. 解放军南京政治学院 理论一系, 南京 210003)

摘要: 构建一套适合本国国情的、顺应时代潮流和历史发展趋势的现代政治制度, 不仅是政治现代化的关键, 而且直接关系到一个民族经济社会的发展进步。对于鸦片战争以来的中国来说, 政治发展的核心和关键就在于创建一套以民主法治人权为取向的现代政制。在 1949 年以前的近代中国政治舞台上, 掌控政制变革主导权的政治集团先后发起了三次构建现代政治制度的努力, 但都无一例外地失败。总结其中的教训启示, 不仅可以深化对近代中国政治发展规律的理解, 而且对于当代中国政制建设也具有重要的历史借鉴意义。

关键词: 政制创新; 近代中国; 政治

中图分类号: D73 21 **文献标志码:** A **文章编号:** 1009-1971(2009)01-0069-08

政制创新就是通过改革或打碎旧政制, 构建一套更具功效的、适合本国国情的、顺应时代潮流和历史发展趋势的新政制的方式与过程。透过百年历史迷雾, 寻绎近代中国政治发展的逻辑主线, 可以发现, 鸦片战争之后的近代中国政治发展史, 即是一部以政制创新为主线的历史。对近代中国的政制创新运动屡遭挫折的原因和教训进行反思和总结, 不仅可以深化我们对近代中国政治发展的理解, 而且对当代中国政制建设也具有重要的历史镜鉴意义。

一、近代中国政制创新的求索与困厄

自鸦片战争以来, 中国就面临着西方强势文明(尤其是制度文明)的逼拶与挑战, 而近代中国人对于中西落差的认识也大致经历了一个从器物到制度再到非正式制度(风俗习惯、文化心理、意识形态)的心路转变。而政制学习与政制创新之所以最终成为近代中国的显性话语, 乃是受启发于单纯的器物学习所招致的破产。在求索中国如何“应变”与“图存”的历程中, 随着国人思想认识的不断深化, 政制创新问题不可避免

地被推向前台, 并成为决定命途多舛的近代中国能否从半殖民地半封建的沉沦中奋而崛起、重获新生与复兴的核心因素。在国土广袤、人口众多、经济文化都极为落后的近代中国, 应抱以怎样的价值取向和终极关怀, 选择怎样的政制模式和建构路径来实现中华民族的独立、民主、统一、富强, 就成为近代中国各阶级必须直视和解决的难题。面对这一艰巨课题, 近代中国的政治精英们都不约而同地把目光投向西方政制模式。在历史的不同阶段, 政治精英们选择了不同的求解方案, 无论是资产阶级改良派的君主立宪制, 还是资产阶级革命派的议会共和制, 他们的最终目标是共同的: 通过政制创新在中国确立以民主法治人权为核心的现代政制。为此, 在近代中国的政治舞台上, 掌握政制创新主导权的政治行动集团先后发起了三次构建宪政制度的努力。

第一次政制创新尝试是晚清立宪派推动发起的清末新政, 戊戌维新可以看做是这一政制创新进程的序曲与前奏。甲午一役标志着期望凭借“器物”师西来实现中国“自强”、“求富”的洋务运动的破产。一些敏感先觉的知识精英开始从制度层面检省天朝落败之源, 并积极酝酿效法日本的明治维新来推动晚清制度改革。1898 年以康梁为首的维新派依托光绪皇帝发动了一场

收稿日期: 2008-07-20

作者简介: 张娟(1976-), 女, 河南驻马店人, 讲师, 博士研究生, 从事近现代中国政治发展研究; 习裕军(1977-), 男, 江西樟树人, 讲师, 博士研究生, 从事近现代中国政治发展研究。

带有君主立宪主义色彩的、慎微有限的政制改革运动——戊戌变法。虽然这场改革尝试仅仅维持了 103 天,甚至还未实质性启动就被守旧顽固势力所绞杀,但却从此揭开了近代中国政制创新的序幕。在戊戌政制变革尝试流产后,清王朝的政治衰败过程加快,政治权威不断弱化、政治认同危机日益扩散。随着 1900 年庚子事变的爆发与八国联军的挥师入京,民族危机与政权危机进一步恶化,政治动荡加剧,全国各地反清起义此起彼伏。在内忧外患形势的逼拶下,继续盲目固守传统制度和政策已是死路。为了维护摇摇欲坠的清王朝,20 世纪初晚清政府终于正式启动了近代中国第一次政制改革与创新运动——清末新政。清末新政从 1901 年开始,一直持续到 1911 年辛亥革命,历时 11 年。主要内容是制定颁布了中国历史上第一部宪法《钦定宪法大纲》,实行预备立宪,决定采取君主立宪政体,按照日本模式进行政治体制改革。清末新政正式启动了近代中国政制的改革和创新进程。然而,此次宪政改革仍然未能扭转满清王朝气数已尽的宿命,改革者终被自己所发起的改革洪流所反噬。

第二次政制创新尝试是以孙中山为首的资产阶级革命派发动的辛亥革命。1911 年的保路运动点燃了辛亥革命的火苗,随后武昌起义爆发并取得胜利,革命之火迅速蔓延全国,满清帝国顷刻间土崩瓦解。辛亥革命废除了绵延几千年的封建帝制,打碎了自秦以来二千多年超稳定的传统政治秩序,并开始尝试在中国建设民主共和新秩序。正是辛亥革命正式启动了中国的政治近代化进程,开辟了中国政治发展的新时代。辛亥革命不仅彻底终结了帝制皇权,使近代中国走出了王朝封闭循环的“路径锁定”状态,而且还使得民主共和成为人心所向,从此中国踏上了一条通往宪政民主的艰辛曲折的探索之路。自此以后,任何独夫民贼妄想复辟帝制都会遭到人们的唾弃。正如梁启超所言:“任凭你像尧舜那么圣贤,像秦始皇、明太祖那么强暴,像曹操司马懿那么狡猾,再要想做中国皇帝,乃永远没人答应。”^[1] 1912 年 1 月 1 日,孙中山在南京宣誓就任临时大总统,成立南京临时政府,中华民国宣告诞生。3 月 8 日南京临时参议院通过的《中华民国临时约法》明确了新生共和政体的“主权在民”原则、“三权分立”原则以及议会内阁制等基

本政制设置。南京临时政府及其所颁布的《中华民国临时约法》基本上体现了资产阶级革命派的民主共和的政治诉求。但是南京临时政府仅仅存续三个月,政权就落入了封建军阀袁世凯手中,《临时约法》随后被袁废除。南京临时政府所建立的共和政体宛如昙花一现。近代中国政治发展进入黑暗的封建军阀割据专制时代。

第三次是 1924—1927 年国共两党合作发起的以“再造”民国为目标的国民革命运动。在历经二次革命、二次护法运动之失败后,孙中山痛感国民党内许多党员已日趋腐败,中国革命必须改弦易辙,转而寻求同苏俄和中国共产党的合作,并改组国民党、制定了国共合作政策,并于 1924 年共同发起了一场席卷全国的国民革命运动。这场革命的目的,正是 1924 年 9 月 9 日孙中山发表的《中国国民党北伐宣言》中所言的:“国民革命之目的,在造成独立自由之国家,以拥护国家及民众之利益”;“中国国民党之最终目的在于三民主义,本党之职任即为行使此主义而奋斗。”^[2] 这场大革命的胜利开展是中国国民党和中国共产党实行政治合作的结果。国民革命运动旨在“再造民国”,实现三民主义。然而孙中山却于国民革命期间中道崩殒。国民革命运动之后,政权虽获得“统一”,民国虽获得“再造”,但蒋介石统治下的中华民国却走上了极权政治的不归路。后孙中山时代的中华民国,“三民”(民族、民权、民生)、“五权”(行政、立法、司法、考试、监察)之口号虽常挂嘴边,实则是大众无权、民生困顿、一党专制、个人独裁。轰轰烈烈的国民革命运动终究未能实现孙中山的发起初衷,未能在中国大地上创设起一套将中国引向宪政民主、独立富强的现代政制。

二、对近代中国政制变迁困局的反思

评价一场政制创新运动的成功与否是看其是否实现了预期的目标,是否牢固地确立起了一套先进有效的政治制度。对于改革型政制创新来说,成功的政制创新主体应当是怀着真诚的改革意愿,抱有排除万难、破除一切阻力的改革决心,脚踏实地地一步一步朝着改革目标挺进,积

小胜而成大胜; 应该是通过改革来促进合法性资源的递增, 而不是在改革中造成合法性的递减; 应该是在渐进的改革中使自己获得新生, 而不是被改革所埋葬。对于革命型政制创新来说, 衡量其成功与否的标准不仅要看政制创新主体能否成功地创建新制度, 而且更重要的是, 政制创新主体能否成功地巩固新制度。亨廷顿曾经精辟地说道, 革命不仅要成功地实现政治动员, 而且“一个彻底的革命还包括第二个阶段: 建立新的政治秩序, 并使其制度化”。“成功的革命往往把迅速的政治动员和迅速的制度化结合在一起。但并不是所有的革命都能建立起新的政治秩序。衡量一场革命的革命性程度的标准, 是政治参与扩张的速度和范围。但衡量一场革命成功与否的尺度, 是革命所创立的制度的权威性与稳定性。”^{[3] 260}不能牢固地确立新制度的权威性和稳定性的革命无疑是不彻底的革命, 也是不成功的政制创新。客观地说, 近代中国的历次政制创新运动在对于近代中国的社会政治发展上都有一定的积极意义。它们或多或少地刺激了中国民族资本主义的发展, 促进了中国教育的近代化, 启发了民智、使得中国几千年来专制、依附、等级意识等开始松动, 推动了国民政治文化的嬗变转型。但在肯定其积极作用的同时, 必须承认近代中国的历次政制创新运动都未能达成其预期目标。清末新政中的晚清王朝不仅没有成功地凭借改革实现政治合法性的增殖, 反而加速了其合法性的散失, 最终在改革中被革命的洪流埋葬; 辛亥革命中新诞生的中华民国却仅仅是割掉了一条“辫子”, 南京临时政府及民初议会共和政体犹如漫漫黑夜中的流星, 破空一划、瞬间陨落, 近代中国遂进入军阀专制、四分五裂时代; 国民革命之后“再造”的中华民国, 却徒有民国之名, 而无民国之实, “三民”、“五权”并未实行, 宪政仍如镜花水月, 遥不可及。民国政制在蒋介石的统治下反倒堕入了极权专制的泥潭。因而, 从是否成功地确立与巩固宪政民主制的标准来考量, 近代中国的历次政制创新运动都无一例外地失败了。近代中国的政制创新运动屡遭挫折, 政制变迁进程舛艰困厄的内在缘因是什么? 这是回顾近代中国政治发展进程时必须反思的问题。

1 软政权化和制度政策贯彻执行能力低下
成功的政制变革需要政治行动者拥有足够

的权威资源, 能够有效地推动制度、法令、政策的贯彻和落实。“软政权”(soft state)概念由瑞典经济学家缪尔达尔提出。所谓“软政权”指的是发展中国家在现代化过程中, 行政命令贯彻能力的退化、行政实施效率的低下和法律规则被任意破坏而引起的综合现象。萧功秦又称之为“规范疲软症”^[4]。软政权化与制度的执行疲软, 是近代中国历次政制变革难以解决的一大痼疾。

戊戌政制创新尝试的发起主体是以康梁为代表的帝党派知识分子, 其政治资源和政治经验都极其薄弱, 作为变法中流砥柱的光绪帝徒有皇帝之虚名, 实无皇帝之权威。维新派在晚清权力博弈格局中居于极度弱势, 其政改方案也缺乏朝中自上(后党派)和自下(地方实力派)各方势力的支持, 羸弱的政治资源根本不足以支撑复杂的改革。戊戌政变当天, 用局中之人的话说, “慈禧手无一兵, 潜入宫中, 制光绪帝如孤稚。”^[5]清末新政时, 晚清政府虽然还拥有一定的军事和经济资源, 然而此时清政府的合法性资源已经几乎流失殆尽, 中央权威处于急剧弱化中, 政制改革所需要的权威资源业已严重不足。由于清廷的权威不在, 政府部门在具体实施新政过程中也多是意存观望, 奉行不力, 或是阳奉阴违, 上有政策、下有对策。有时人评论新政道: “庚子以后之新令则不然, 应喜者不喜, 应惧者不惧, 相与漠然置之。”^[6]由于权威资源的急剧流失, 晚清王朝不但未能有效地推进和贯彻新政改革, 反而被改革的洪流所反噬。辛亥革命中政制创新的主体同盟会不仅经济资源和军事资源极其匮乏, 而且权威资源也非常薄弱, 在组织上也未能形成一个坚强有力的领导核心。南京临时政府时期, 孙中山虽然名义上还是革命党人公认的领袖, 但已是一筹莫展, 他的话很少有人听了。章太炎曾轻蔑地嘲笑他说: “政府号令, 不出百里, 孙公日骑马上清凉山耳。”^{[7] 460}薄弱的权威资源和低下的政令贯彻能力使得新生的革命政权在封建旧势力的包围中根本无力维持和巩固, 政制创新的失败不可避免。北伐之后蒋介石统治下的中华民国, 也未能形成能够有效地进行政治整合和政令贯彻的政党权威和政府能力。自 1916 年袁世凯死后, 中国国内就进入军阀割据、相互混战的四分五裂状态。1928 年南京国民政府建立之后, 蒋介石只是在形式上统一了中国, 各地军阀和一

些地方实力派虽然名义上服从中央,但仍然割据一方,拥兵自重,各行其政。比较强大的军阀派系主要有粤系、冯系、阎系、桂系等;此外还有一些地方实力派如云南龙云派、四川刘湘派、山东韩复榘派等。蒋介石本人也曾无奈地承认:“北伐完成以后,形式上中国已经统一在国民政府之下了,而且地方军事领袖,也没有不以服从中央相号召了。但在事实上,却完全相反,地方把持财政,购买军械,私增兵额,都听地方,为所欲为。”“封建割据的实际,仍旧潜伏在形式的统一之下。”^[8]到 1936 年末,蒋介石通过收买妥协等各种手段也才控制了大陆 25 个省中的 18 个,依然有 7 个省保持自治状态。国家整合的失败与政治分裂化、权力渗透危机与合法性危机始终贯穿于整个中华民国时期难以消解,制度法律形同虚设、政策执行阻力重重。

2 政制创新行动集团缺乏内聚力和团结力

清末新政中的晚清政府处于内忧外患之中,大厦将倾、摇摇欲坠,人心涣散,根本谈不上内聚力和团结力。辛亥革命中的中国同盟会也不是一个具有内聚力和团结力的现代政党组织。中国同盟会是由许多革命团体如兴中会、光复会、华兴会等所组成的松散的革命联盟组织,组织的凝聚力、纪律性都比较弱。据学者考察,同盟会的入会手续极其简单,只要承认它的宗旨后填写一份入会的盟书,就算是同盟会的会员了。而且参加了同盟会的人也可以随意加入其他组织。加入同盟会的小团体,虽然能在反清斗争的共同目标下联合起来,但他们原来的小团体观念并未消失,“在同盟会内部,对‘反满’的看法是一致的,但其他问题上的分歧就比较多。”^{[7] 440-460}同盟会内部意见纷纭、派别倾轧,甚至发生过组织分裂。随着武昌起义的胜利和南京临时政府的成立,在许多资产阶级革命党人看来,辛亥革命的目标就已经完全实现了,革命的组织也不再需要了。这种观念使得同盟会成员间的思想更加紊乱、组织更加涣散。吴玉章曾说道:“同盟会自广州起义失败以后,即已趋于涣散,而至武昌起义以后,几乎陷于瓦解状态。”^[9]始终未能形成一个坚强的领导核心和强有力的政治集团,是辛亥革命失败的重要组织原因。中国国民党的组织性和纪律性更弱。经孙中山改组后一度扭转其涣散局面,但孙中山去世后国民党内部开始

纷争不断,1927 年北伐之后,国民党内部已经公开四分五裂、派系林立。虽然国民党在形式上统一了中国,建立起蒋介石主导的南京国民政府,并于 1928 年进入“以党治国”的训政时期。但是此时的国民党已经不再是孙中山麾下那个为民主共和而奋斗的资产阶级革命党,而蜕变成对外依靠帝国主义、对内代表大地主大资产阶级利益的法西斯主义独裁党。美国学者易劳逸指出:“南京政府的十年中,国民党给人的第一个、也是清清楚楚的印象是,在其确立了在中国中心地区的统治之后,它的革命力量和革命精神骤然而逝。”美国驻华大使高斯 1934 年 9 月这样写道:“革命的动力已经消失。……从前革命的热心者现在已经在政府中安顿了舒适的工作。他们绝少关心自己的公共责任、自己祖国、人民的幸福与进步,而更多地是想到自己的前途和互相间的勾心斗角。”^{[10] 11-12}一个已丧失了进取精神和公共责任的、只顾追逐私利的政党是不可能推动中国政治发展和社会进步的。

3 弱政制制度化不能有效地适应社会变革

亨廷顿指出,在从传统社会向现代社会的转型期间,往往容易出现政治参与爆炸。政治改革能否成功,则取决于其政治制度的制度化水平。制度化水平较高那么改革就能缓和和化解紧张局势,促进和平的而非暴力的变革;如果制度化水平很低,那么改革就可能成为革命的催化剂^{[3] 7}。任何政治体系制度化的程度,可用组织和程序的适应性、复杂性、自立性和凝聚性来限定与衡量。自鸦片战争以后,中国社会就开始了从传统向现代的缓慢过渡与转型。在传统社会中政治结构比较简单、政治参与极其有限,政治整合更多地依赖于意识形态或宗教。而政治现代化意味着传统政治组织的分化解体、异质意识形态的扩散、新兴政治集团的崛起,政治诉求的膨胀、大众政治参与的扩大,这就需要政治制度必须具有强大的整合、动员、凝聚能力,也即亨廷顿所说的较高的制度化水平。然而晚清政府和国民党政府的组织与体制却是僵化的而非适应的。政治制度不能够适应社会的全面转型与时代的民主化浪潮,不能够有效地回应社会的利益表达,不能有效地整合日益膨胀的政治参与诉求。费正清发现,1908 年以后,大部分的商会、自治会和其他新的组织的成员的“政治期望惊

人地增加了, 12年以前, 大部分文人感到康有为过于激烈, 不得不支持慈禧太后去反对康有为, 但当这个清政府自己来了一个 180度的大转弯, 并超过了当年康有为曾经打算做的一切时, 新绅士们却立刻断言朝廷还走得不够远, 不够快。在 1910年到 1911年他们坚持新的要求, 当不能得到满足时, 这些要求就引起了普遍的不满和更为广泛的反清大联合”^[11]。晚清政府所承袭的一套传统政制本就僵化衰败, 根本承受不起政治参与的爆炸; 再加之政治权威资源的不断流失和慈禧太后死后满清统治者政治控制能力的虚弱, 必然导致清末新政的失败。政治制度不具广泛利益代表性, 政治参与渠道狭窄、政治沟通不畅, 不能够把社会的新兴社会势力与政治集团同化吸纳入政治体系中, 反而采取武力强制手段消灭异己势力。原本对清政府抱有希望的孙中山, 1994年曾上书李鸿章表达自己的政治主张, 但却未获任何回应, 失望的孙中山其后转向体制外的反清革命。蒋介石政府宣称中国只能存在“一个主义”、“一个党”, 为了维持自己的专制极权统治, 对共产党、民主党派和进步人士等异己势力大肆军事征伐、政治拘捕、人身迫害、文化围剿、思想禁锢等手段无所不用其极。其结果是自掘坟墓, 最终被共产党所建立起的民主联盟的力量所推翻。政治制度完全成为短视的统治集团谋取私利、掠夺财富的私人工具。无论在晚清还是民国, 组织涣散、腐败泛滥、法纪弛紊, 政治制度完全丧失了凝聚与动员功能, 深陷于认同危机之中无法化解。晚清政府和国民党政府的政治制度化水平的低下, 决定了其在近代中国的现代化进程中必然会被历史和人民所淘汰。

三、近代中国政制创新进程的历史启示

1 依托本国国情来进行政制的选择与设计

毛泽东有句名言: “认清中国的国情, 乃是认清一切革命问题的基本的根据。”^[12] 在鸦片战争之后直至新中国成立之前的整个百年间, 中国社会始终面临着四大严峻危机无法消弭: 主权危机、政治危机、经济危机、民生危机。这决定了近代中国政治发展的目标就是, 选择和建构一种能

够引导中国实现民族独立、民主共和、经济繁荣、民生富裕的现代政治制度。这种政制的选择与设计必须具有三个标准: 第一, 强大的政治整合力。必须能够有效地化解政权危机, 重塑中央权威; 消弭政治分裂, 实现政治一体化; 能够以强大的感召力、内聚力和动员力有效地整合社会力量以实现民族独立、国家统一。第二, 对经济的有效助推力。必须能够催生与激励有效的经济组织和产权制度的建立与成长, 为经济发展提供良好的制度环境和制度保障, 能够有效地化解深刻的经济危机与民生危机。第三, 立足现实的可行性。必须立足于现实国情, 植根于本国特定的历史、社会和文化环境之中; 必须能够理性地认清理想政制模式与现实政制状态之间的距离, 用理想来引导与关怀现实实践, 通过现实的不懈努力逐渐向理想趋赴。

而在近代中国, 首先, 无论是晚清立宪派还是资产阶级革命派始终未能构建起一套具有强大的整合力、动员力、适应力的政治制度。鸦片战争尤其是甲午战争以后的中国, 主权破碎、权威流坠、制度虚弱、政治分裂, 政治整合危机、政权渗透危机、政治合法性危机一直贯穿于整个近代中国而无法化解。其次, 近代中国的政制创新运动也始终未能创设出一套能保护有效的经济组织和产权制度, 以促进经济发展的宪政制度环境。尽管西方帝国主义的入侵, 客观上刺激了近代中国资本主义经济的萌芽生长, 但是落后的自然经济仍然占统治地位, 商品经济的力量始终孱弱贫瘠、居于边缘地位。经济组织极其低效、政企关系扭曲, 私有产权不仅缺乏政制上的扶持与保护, 而且受政治权力的层层盘剥与宰制。如费正清所指出的, “不论在帝国晚期还是在民国时期, 商人一同政府接触就要受到勒索。”^[13] 短视地追逐统治者租金最大化的政权以及缺乏对有效经济组织实行保护扶持的刚性制度, 严重窒息了社会经济发展, 这也是近代中国经济羸弱、民生凋敝的根本原因。再次, 近代中国的政制设置与创新未能与中国的历史文化国情相契合。近代中国的政制创新主体都是怀着一种简单、乐观的心理去看待西方政制, 把其看做是包治近代中国百病的良药, 而没有看到, 西式政制之所以能在西方有效运转, 是以其成熟的经济基础、独特的世俗民情和现代的公民文化相配套的。民初

中国虽然移植了西式的三权分立制、议会内阁制、多党制,但却都被扭曲变形、病态摆置。美国历史学家易劳逸曾说道:“在辛亥革命推翻满清王朝后,新的共和国为民主政府的建立准备了一整套设施:如宪法、众议院、公民选举以及孟德斯鸠式的分权政府。然而,这一切却被证明是对其所模仿的西方民主模式的嘲弄。”^{[10] 178-179}事实证明,脱离社会历史文化之根而单纯地嫁接西式多党制和议会内阁制,只能是无益于政治权威的建构、扩大政治内耗、徒增政治整合的阻力而已,不可避免地会导致政制失败和政治现代化的受挫。民国初期之所以会出现议会内阁虚置、政党政治畸变,其深层原因正在于此。

2 需要坚强有力的现代化导向型政治权威

对于处于从传统向现代变迁的社会来说,政制创新是一项艰巨复杂的系统性工程,需要强有力的现代化导向型政治权威发起与推进。近代中国政制创新进程屡遭挫折的深刻根源就在于缺乏强有力的能堪负政制现代化重任的政治权威。在近代中国,能够成功推进政制创新的政治权威必须具备两个基本要素。

第一,怀有真诚的现代化意念并抱有推进政制创新的坚强决心。亨廷顿发现,许多发展中国家民主化的一个严重障碍是,“领导人中对民主价值的真正信念要么不存在,要么十分薄弱。”在详尽研究了世界民主化浪潮后亨廷顿得出的结论是,“历史不是直线前进的,但是当有智慧有决心的领导者推动历史的时候,历史的确会前进。”^[14]在后发转型社会中,政制创新主体所持现代化意愿和对宪政民主政体的信奉程度,直接关系到该民族政制创新之成败。晚清宪政改革的发起者是作为传统政治权威的专制君主。风雨飘摇之中的晚清政府希图通过政制创新来延长封建王朝的寿命,并非真诚地欲在中国施行宪政,实现政制现代化。如在立宪动机上,据史料记载,当慈禧要端方解说何为立宪时,端方以最投其所好的方式告诉太后:“立宪则皇上可世袭罔替”,这一解说使太后“颇为动心”^[15]。在立宪模式上,在英国式的虚位君主立宪制和日本式的二元君主立宪制这两者中,清政府选择了封建性最浓厚的日本模式。后来还在开国会议题上一再拖延,屡屡拒绝立宪派的国会请愿运动。这些都反映出清政府不甘君权旁落,企图维护帝制

永固的私欲。如前所述,辛亥革命中政制创新主体——中国同盟会内部许多成员的共和信念也极其薄弱,在他们看来,反满是第一位的任务,民国诞生就意味着革命功成,如何施行宪政,巩固民主共和,他们并没有认真的思考与准备。国民革命后得以“再造”的民国政权被深受封建专制主义浸淫的蒋介石攫取,使得“再造”后的民国未能按照孙中山的遗愿,沿着训政之路通往宪政之境,而是滑入蒋介石独裁专政的泥潭。

第二,必须拥有足够的权威资源以发动和支撑政制创新。成功的政制创新需要政治行动者拥有强大的行动能力,而行动能力基于坚实权威资源之上,没有足够的政治资源,政制创新主体就不可能实现自己的预期行动目标和抱负。清末新政失败的重要原因之一就是当时清政府所赖以推行改革的权威资源已经严重不足。晚清末年,政府所颁新政形同虚设,官僚机构软沓瘫痪,政治腐败弥散泛滥,政治秩序脱序失控,作为政制创新主体的晚清王朝不但未能挽回颓势,反而在政制创新中加速了自己的覆灭。辛亥革命中资产阶级革命派于政制创新进程中遭遇挫折之原因,也在于合法性根基较浅和权威资源薄弱。武昌起义的突然爆发和南京临时政府的仓促成立,使得资产阶级革命派尚未来得及在通过全国规模的政治动员而实现执政党权威对社会的广泛渗透。辛亥革命中所成立的南京临时政府中占据 2/3 部长席位的立宪派和旧官僚,对革命派也并不支持。革命派势孤力单,权威资源十分薄弱,再加之组织涣散,始终未能形成一个坚强的领导核心,未能锻造成一个具有内聚力和团结力的现代政党组织,在封建专制军阀的包围中,共和政体的夭折就不可避免。

3 正式政制创新与非正式政制创新相配套

新制度主义认为,制度分为两种:正式制度和非正式制度。正式制度也被称为“外在制度”、正式规则,是由国家权力机构所供给的,以国家强制力保障实施,包括政治制度、法律规章、经济制度、政策条例和合约等。非正式制度也被称为“内在制度”、非正式规则,是人类在长期社会交往中演进而来的,包括价值规范、伦理道德、风俗习惯、意识形态等。与正式制度的变迁相比,非正式制度的生命力十分顽强,作用力悠远弥深,因而变迁十分缓慢。即使正式制度会在漫

长的历史进程中几经替代,而非正式制度的许多因子依然会世代遗传,内化于社会成员潜意识中,成为一种稳定的民族心理和国民性格。政治生活中的非正式制度主要是指政治文化。

一个民族的政治文化潜在影响和制约着政治制度的绩效。同样的政治制度,在不同的政治文化土壤中,就会产生不同的结果。托克维尔在考察美国民主之持久不衰的原因时发现,“美国人特有的民情,才是使全体美国人能够维护民主制度的独特因素”^[16]。反观近代中国政制变迁历程,创制宪法、组建国会、三权分立、责任内阁制、多党竞争等西方式民主政制形式都曾出现过,但是宪法完全不具权威,政制完全不具稳定性,国会选举徒具形式,多党竞争的游戏规则被肆意破坏。为何西方的选举民主、竞争民主被移植到中国就被运行得面目全非呢?其深层根源还必须从中国的政治文化传统中去探寻。中国几千年的皇权帝制统治和愚民政策使得专制主义、权力崇拜观念沦肌浹髓。这种政治文化土壤不仅使得近代中国自身未能生长繁衍出民主法治观念,还使得近代以来“每一制度,新学术,新名词,传入中国,便如落在黑色染缸,立刻乌黑一团,化为济私助陷之具”^[17]。缺乏适宜于民主扎根成长的政治文化土壤和温床,是近代以民主宪政为目标的政制创新屡屡受挫的原因之一。因此,成功的政制创新需要在建构与巩固新制度的同时,普遍深入地 对国民进行民主宪政的思想启蒙,坚持不懈推进政治文化的现代化变迁。而近代中国的政制创新主体恰恰忽视了在臣民政治文化和专制主义传统根深蒂固的中国社会开展彻底的民主启蒙运动的重要性和必要性。辛亥革命失败后,中国一部分知识精英基于对革命失败的深刻反思,而发起了一场新文化运动,试图对中国以儒家思想为核心的传统政治文化遗产进行清算和淘汰,以西方的民主科学来改造国民性。然而由于传统政治文化本身顽强的生命力,以及新文化运动仅限于在部分知识群体范围开展的缺陷性,使得新文化运动中,虽然“民主”、“科学”等启蒙口号一时响彻云霄,但却终因没有广泛渗透社会,融入民心而归于夭折与沉寂。

4 政制创新的工具理性与价值理性相统一

政制创新的工具理性就是政制创新主体的功利性手段和目标。政制创新的价值理性就是

政制创新主体的对所欲创设的政制应当怀有坚定的笃信与由衷的崇尚。

西方的民主共和精神源远流长,可以追溯到古希腊罗马时期。后经宗教改革、文艺复兴和启蒙运动,民主、自由、法治、权利、有限政府等观念已经深深根植于西方社会的土壤之中,成为西方宪政制度的灵魂。正是这种宪政的价值理性支撑起了西方的宪政大厦。而在中国的历史文化传统中,是无论如何都发掘不出民主主义的种子的,在古代中国最多只存在民本思想而非民主思想。中国传统政治制度是以王权为中轴的集权专制政体;中国传统政治文化是以儒教为核心的臣民政治文化。现代意义上的民主共和精神在传统中国欠缺生发土壤。近代以后,由于世界资本主义的入侵把古老中国卷入了全球化文明冲突之中。主权的破碎、经济的落后,民生的困顿使得近代中国的有识之士开始学习西方,器技师西的失败使得国人开始认识到政制的重要性,开始启动政制创新,试图在中国建构西方式的民主宪政制度。然而近代中国的政制创新却都带有浓厚的工具性倾向。在晚清政府那里,政制创新是其延长帝制寿命的工具。晚清政府启动宪政改革的初衷是企图以此来实现封建王朝的自救,晚清统治集团并不真正地理解宪政的精神实质,更不具备对宪政的尊崇与信仰,民主自由人权等宪政的核心价值观对他们而言是很遥远缥缈的,他们殚精竭虑关注的是如何化解日益深化的政治危机,维持其王权专制统治。在资产阶级革命派那里,政制创新则是实现民族解放和国家富强的工具,宪政民主只是服从并服务于民族主义的手段,只是救亡图强的良药。正如李泽厚先生所指出的,在法国,“不自由毋宁死”的呼号响彻一时,在中国,蹈海以死激励人们的是为了救国爱国。至于人权、民主等等,虽然辛亥革命前有过一些宣传,但既未真正深入人心,也确非当时现实迫切要求所在。它只在表面形式例如主张共和政体废除君主政体这种极为外在的意义上,为人们所接受和了解。但是,如何在更深远的含义和内容上,从经济、政治、军事、文化各个方面实行资产阶级民主,以真正战胜封建主义,革命派始终没有充分的思想武装和舆论准备。对于封建旧势力旧传统可以以各种新形式来继续进行统治,甚至反攻倒算,更丝毫没有认识。正因为

如此, 辛亥革命后的中国依然没有民主, 没有自由, 有的仍然只是披上各种现代形式的封建主义^[18]。对宪政的工具理性追求不可能带来真正的宪政, 对宪政的价值理性信仰才能使宪政之树常青。在中国这样一个既缺失民主传统, 又未曾经历过彻底的民主启蒙运动的超大社会, 如何在包括从精英到大众的国民心灵中真切地培植和树立对宪政民主制的价值理性和价值信仰, 是一项异常艰巨复杂的长期工程。

参考文献:

[1] 梁启超. 饮冰室文集点校: 第 5 集 [M]. 昆明: 云南教育出版社, 2001: 3251

[2] 孙中山全集: 第 11 卷 [M]. 北京: 中华书局, 1986: 75-77.

[3] [美] 塞缪尔·亨廷顿. 变革社会中的政治秩序 [M]. 北京: 华夏出版社, 1988

[4] 萧功秦. 软政权与分利集团化: 现代化的两重陷阱 [C] / 萧功秦集. 哈尔滨: 黑龙江教育出版社, 1995: 142

[5] 胡思敬. 国闻备乘 [C] // 荣孟源, 章伯锋. 近代稗海: 第 1 辑. 成都: 四川人民出版社, 1985: 237.

[6] 胡成. 困窘的年代——近代中国的政治变革和道德重建 [M]. 上海: 上海三联书店出版社, 1997: 168

[7] 金冲及, 胡绳武. 同盟会与光复会关系考实 [C] / 鄔

双林, 王续添. 中国近代史读本 (上). 北京: 北京大学出版社, 2006

[8] 田湘波. 中国国民党党政体制剖析: 1927-1937 [D]. 长沙: 湖南师范大学人文系博士学位论文, 2004

[9] 吴玉章. 辛亥革命 [M]. 北京: 人民出版社, 1961: 145

[10] [美] 易劳逸. 1927-1937, 国民党统治下的中国流产的革命 [M]. 北京: 中国青年出版社, 1992

[11] [美] 费正清. 剑桥晚清史 (下) [M]. 北京: 中国社会科学出版社, 1985: 567.

[12] 毛泽东选集: 第 2 卷 [M]. 北京: 人民出版社, 1991: 633

[13] [美] 费正清, 费正恺. 剑桥中华民国史 (1912-1949) (下卷) [M]. 北京: 中国社会科学出版社, 1998: 23.

[14] [美] 亨廷顿. 民主的第三波 [G] / 刘军宁. 民主与民主化. 北京: 商务印书馆, 1999: 370-387

[15] 萧功秦. 危机中的变革: 清末现代化中的激进与保守 [M]. 上海: 上海三联书店出版社, 1999: 170

[16] [法] 托克维尔. 论美国的民主 (上) [M]. 北京: 商务印书馆, 1988: 357-358

[17] 鲁迅全集: 第 5 卷 [M]. 北京: 人民文学出版社, 1981: 506

[18] 李泽厚. 中国近代思想史论 [M]. 北京: 人民出版社, 1979: 309-310

Innovation of Political System: Goal and Experiment of Political Development in Hundred Years of Modern China

ZHANG Juan^{1, 3}, XI Yu-jun^{2, 3}

(1. School of humanities and Social Sciences National University of Defense Technology, Changsha 410074, China
 2. Department of Management Naval Aeronautical Engineering Academy, Yantai 264001, China
 3. Department of Theoretics Nanjing Political Institute of PLA, Nanjing 210003, China)

Abstract The construction of a set of modern political system, which is adapted to our national conditions and conforms with times tide and historical current is not only the core of political modernization, but also gains influence over one national development and advancement. After the Opium War, the key to political development of China lay in constructing a set of modern political system pursuing democracy and ruled by law and human rights. On the political stage of modern China before 1949, the political groups who had control over the innovation of political system had made efforts to construct modern system. But all the attempts ended in failure. Summing up the lesson and apocalypse not only deepens the cognition of the law of political development in modern China, but also offers the helpful historical experience for the political system construction and its political development in China.

Key words innovation of political system; modern China; politics

[责任编辑 王 春]