

政治变革与国家能力

——对中国近代宪治探寻的再思考

马一德*

内容提要：从现代化的角度看，宪治探寻在近代中国不是自发启动的，而是在原有的政治体系难以容纳、应付外部因素的强烈挑战时不得不作出的一种反应。在此过程中，政治变革与国家能力呈现出鱼和熊掌难以兼得之势。一方面，中国近代宪治探寻所启动的政治变革始终无法在国家有效政治统合能力的帮持下顺利进行。另一方面，政治变革所具有的合法性因素并未给国家能力提供有效帮助，反而对其进一步消解。这种近乎“负和博弈”的现象可以从中国传统社会形态和中国现代化特殊路径得到部分解释。

关键词：政治变革 国家能力 近代宪治

引言

宪治意味着要对国家权力进行法律上的限制，并且要对民权与自由给予充分的保障。^{〔1〕}作为一个外来词汇，它对古老的中国是陌生的，传统中国自给自足的小农经济、儒法合流的正统思想以及封闭自足的中央集权统治，使得它与古老中国绝缘。正如对中国传统文化具有深厚感情和深入研究的梁漱溟先生所说，“如果中国完全闭关，就是再走三百年、五百年、一千年，也断不会有火车、轮船和民主精神出来”。^{〔2〕}中国不能指望社会和文化的自然演进获得宪治的成果，恰恰相反，中国传统的政治制度和法律文化与上述宪治价值观基本上处于一种相互排斥的关系。然而，近代以来内忧外患的时局使古老的中国开始了探寻宪治之路。时至今日，方兴未艾。

中国近代探寻宪治之路可谓布满荆棘，艰辛异常。学界对此问题的研究亦可谓“汗牛充栋”，法学、政治学、史学界对此问题多有论述，其研究视角既有对宪治史发展的宏观叙

* 中南财经政法大学知识产权研究中心教授。

〔1〕 参见〔美〕斯科特·戈登：《控制国家》，应奇等译，江苏人民出版社2001年版，第5页。

〔2〕 梁漱溟：《东西文化及其哲学》，商务印书馆1987年版，第65页。

述,也有对具体宪治事件、人物的微观描述。^{〔3〕} 本文认为,就研究方法而言,除了要秉持考证性的史料爬梳以外,还应该采用一些社会科学的理论来分析、总结中国近代立宪史所提供的意义和启示。否则,这段历史就很容易呈现为一本“流水账”,仅具有待人查阅的“知识”目的,而丧失了与当下人生与社会意义发生关联的“思想”动力。正如史家克罗齐所言,这样的历史“有时候为了查阅的目的是有用的,但是缺乏滋养及温暖人们的精神与心灵的字句”。^{〔4〕}

在众多解释中国近代社会转型的社会科学理论中,以费正清、列文森为代表的哈佛学派所提出的“冲击—反应”模式较为典型。这一理论暗示了现代化之于中国就是在西方挑战、刺激下的一个被动过程,西方现代文明对于中国具有示范意义。由于与中国民族主义情绪相抵牾,这一研究视角在柯文提出“中国中心观”后,^{〔5〕}淡出中国学界主流话语,被以分析中国独特文明及现代化发展模式的“内在视角”替代。尽管“冲击—反应”研究模式过分强调了“传统”与“现代”的对立且在历史叙说上有“宏大叙事”之嫌,但中国文明固有的及其所能发掘的应对危机能力,确实具有“思维惰性”和“思维盲点”。传统的士大夫根本无法从传统文明系统中“创造”出一种从整体上对传统文化秩序和政治秩序质疑或全面改革的想法及其办法。在中国古代政治系统与意识形态高度统一的秩序形式下,^{〔6〕}对统治秩序的根本质疑或根本变革,都可能对其意识形态亦即儒家传统文化构成致命威胁,从而引发举国上下的文化认同危机,使其失去安身立命的精神家园。

中国古代士大夫“摆脱困境”的办法,现实中表现为林毓生概括的“借思想文化解决问题”的方法,即重振儒家意识形态的种种努力,在思想上集中表现为对更为开明的王权主义政治秩序的期待。在这个意义上,中国近代之所以走上现代化固然和中国内部的种种需要密不可分,但必须承认,没有西方“船坚炮利”对古老中国造成的巨大压力,就未必会有现代化的选择,而没有西方现代文明在各个方面特别是政制方面的示范效应,即便社会变革可能发生,其目标指向也未必是现代性的。

一、渐进的主张与激进的实践

在中国近代宪治探寻的过程中,几乎所有的政治势力都主张渐进地实现宪治,而这些主张一旦进入政治实践轨道,又都不可避免地呈现出一种激进的态度。总体的趋势是由理性政治主张的渐进到政治实践的冒进。

〔3〕 对于此问题的研究,法学界代表性作品如周叶中、江国华教授主编的中国立宪评论丛书(《博弈与妥协——晚清预备立宪评论》、《从工具选择到价值认同——民国立宪评论》、《自下而上的立宪尝试——省宪评论》和《在曲折中前进——中国社会主义立宪评论》)、韩大元教授主编的《中国宪法学说史研究》;政治学界代表性作品如金耀基的《从传统到现代》和郭绍敏的《清末立宪与国家建设的困境》;史学界代表性作品如侯宜杰的《二十世纪初中国政治改革风潮》和张海鹏、李细珠的《新政、立宪与辛亥革命》。

〔4〕 [意] 内奈戴托·克罗齐:《历史学的理论与实际》,傅任敢译,商务印书馆1982年版,第16页。

〔5〕 这一观点强调,中国的现代化并不是西方刺激的结果,而主要是由中国社会内部自我生发出来的,因此主张从中国文化的内部发掘新质因素。参见[美]柯文:《在中国发现历史——中国中心观在美国的兴起》,林同奇译,中华书局2010年版,第166页以下。

〔6〕 有关中国古代政治法律体系与意识形态的高度一体化论述,参见杨阳:《王权的图腾化——政教合一与中国社会》,浙江人民出版社2000年版。

以梁启超为代表的君主立宪派在清廷 1906 年立宪国策形成前一直主张渐进的立宪策略，甚至在 1901 年的《立宪法议》中道出了不可立即立宪的原因以及指导清廷立宪的次步骤。“立宪政体者，必民智稍开而后能行之。日本维新在明治初元，而宪法实施在二十年后，此其证也。中国最速亦须十年或十五年，始可以语于此。”〔7〕然而，当清廷宣布筹备以九年为预备立宪期时，梁启超的态度遂即发生了变化，他指出“事必实行，则改良易，空言预备，则事难成”，并极力反对赴国外考察的宪法大臣于式枚所持取法日本、实行“稳健”的预备立宪道路的观点。〔8〕作为清廷将来立国会之基础的资政院成立后，“以知识分子为中心的一般民气，在梁启超及张謇等人的宣传鼓动之下，对宣统八年后开国会的计划，早已不耐久待，因而有大规模的请愿运动”。〔9〕显然，梁启超实际的政治行为和其渐进的政治主张存在着较大的不同。

以孙中山为代表的革命派亦是如此。同盟会时期，尽管孙中山主张通过革命手段，实现民主宪治，强烈反对君主立宪，并对 1906 年梁启超提出的“开明专制论”不以为然，但这并不表示他就是激进宪治模式的拥护者。相反，孙中山及其革命派的主流势力更为鲜明地主张渐进的宪治道路，这集中体现在同盟会制定的革命方略中。孙中山设想要实现民主宪治，需要经过三个阶段：“第一期为军法之治。义师既起，各地反正……军队与人民，同受治于军法之下……地方行政，军政府总摄之；第二期为约法之治。每一县既解军法之后，军政府以地方自治权，归之其地之人民……第三期为宪法之治。全国行约法六年后，制定宪法，军政府解兵权、行政权，国民公举大总统及公举议员，以组织国会，一国之政事，依于宪法以行之。”〔10〕然而，当帝制推翻，成为执政者后，革命派并没有按照方略的设计行事，而是有意识地模仿美国的建国和制宪模式，一步踏入民主宪治阶段。

甚至，以袁世凯为首的北洋军事集团在主政中国后也未摆脱如此窠臼。袁世凯及其所代表的北洋集团在宪治发展方面的设想从来都具有保守性，如其认为中国应在尊重传统的基础上，分阶段、分步骤地实施宪治。袁世凯在 1914 年 3 月给约法会议的咨文中云：“故为目前建设国家计，根本法上之关系，宜有两种时期，盖增修《约法》为一时期，制定宪法又为一时期。质言之，则施行《约法》为一时期，而施行宪法，当别为一时期也。……当知施行约法，为国家开创时代之所有事，即与施行宪法，为国家守成时代之所有事者截然不同。”〔11〕然而，渐进的计划以及对议会政治的信心，在一系列的不愉快和掣肘中迅速被打破，〔12〕袁世凯不得不激进地抛弃国会，独揽大权，甚至不惜采用复辟帝制的极端方式。对此，有学者评论说：“袁之称帝固然有皇位的诱惑和个人野心等因素，但更多的是出于实质性的政治考虑，即他欲借助传统资源和符号来解决权威危机问题，以巩固其政权的合法

〔7〕 梁启超：《立宪法议》，夏新华等整理：《近代中国宪治历程：史料荟萃》，中国政法大学出版社 2004 年版，第 27 页。

〔8〕 参见荆知仁：《中国立宪史》，台湾联经出版事业公司 1984 年版，第 125 页。

〔9〕 同上书，第 142 页。

〔10〕 《同盟会军政府宣言》

〔11〕 参见谢振民编著：《中华民国立法史》上册，张知本校订，中国政法大学出版社 2000 年版，第 101 页以下。

〔12〕 这些不愉快和掣肘的实践主要包括：唐绍仪、陆征祥、赵秉钧内阁的短命，由地方不向中央缴税所引发的政府财政困难，国民党反对向列强借款的主张，以及国民党旨在架空总统权力、实现“议会中心主义”的主张。参见章永乐：《近代中国宪制建设中的政治吸纳 / 整合缺位——以 1914 年北洋政府宪制改革为中心》，《北大法律评论》2012 年（第 13 卷）第 1 辑。

性基础。”〔13〕

由此可见,无论是君主立宪派还是民主立宪派,其在探寻中国宪治道路时,都出现了道路设计与道路实践相矛盾的问题,这到底是一种历史的巧合,还是一种历史的必然?这种理想与实践的不同,在中国近代宪治探寻中是如何发生的?其背后隐藏着怎样的力量,如何影响着中国近代宪治之路的探寻?应如何看待这一隐藏的力量?对于这些问题的回答,有助于澄清这段历史,对当下如何“积极稳妥推进政治体制改革,发展更加广泛、更加充分、更加健全的人民民主”,〔14〕也不无助益。

二、不可回避的难题与发生逻辑

从现代化的角度观之,宪治探寻在中国不是自发启动的,而是在原有的政治体系难以容纳、应付外部因素的强度挑战时不得不作出的一种反应。宪治探寻意味着对既有政治权力和经济利益分配构架与方式的改变,但承载这种改变的土壤却仍然是传统的政治框架。因此,宪治探寻是一个极其复杂的过程,其中不仅包含着传统与现代的“古今问题”,也纠葛着西方文明与中国文化的“中西问题”。有学者认为,近代以来始终困扰中国政治发展的问题主要有两个:“一是从世界范围看,现代化与传统之间的关系实质究竟是怎样的?它们之间关系的主要方面到底是革命性,还是继承性的?二是作为全球化的现代化浪潮与中国自身历史进程的关系实质到底是怎么样的,现代化是中国历史自然演进的合乎逻辑的结果吗?”〔15〕要破解“中西古今”的相互纠葛,就存在一个“破”与“立”的问题。在西方现代化的示范下,中国为了有效地应对危机,实现“救亡图存”的目标,就需要打破历史上陈陈相因的典章文武制度,同时构建出能够应对危机、符合现代化政治要求的新型政治结构体系。对于中国这种“后发外生型现代化”国家而言,〔16〕“破”与“立”之间必然存在着两难选择,也就是20世纪初严复所说的“新者未立,旧者已亡”的问题。

这种两难选择体现在,政治变革启动后,就要打破传统政治的合法性基础,而新的合法性基础的构建又需要有一个过程。在旧的基础已经打破、新的基础还略显脆弱的过渡阶段,社会秩序和政治制度因权力主体缺乏权威性而极易陷入动荡之中,国家能力略显不足,常常呈现出“弱国家”之势。国家能力的不足反过来影响以新的合法性为基础的政治变革,造成严重的合法性和政权危机。而当传统的统治者在臣民中享有比较充足的权威资源、国家能力较强时,统治者往往又缺乏政治变革的意愿,政治现代化由此也无从谈起。因此,政治现代化启动阶段,政治变革与国家能力近乎形成了鱼和熊掌难以兼得之势,这恰恰正是中国近代宪治探寻的难题和必须要解决的问题。对此,有学者指出:“中国现代化进程中几乎注定会出现的两难选择突显出来。一方面,现代化的顺利进展需要社会保持适度的稳定,而权威的体制架构的存在是现实秩序的最起码的前提。但是另一方面,中国旧体制却

〔13〕 郭绍敏:《清末立宪与国家建设的困境》,河南大学出版社2010年版,第135页。

〔14〕 胡锦涛:《坚定不移沿着中国特色社会主义道路前进,为全面建成小康社会而奋斗——中国共产党第十八次全国代表大会报告》,2012年11月8日。

〔15〕 杨阳、李筠:《现代化与近代以来中国政治发展的相关理论问题》,《政法论坛》2007年第3期。

〔16〕 参见孙立平:《后发外生型现代化模式剖析》,《中国社会科学》1991年第2期。

具有极强的反现代性，无法成为推进现代化的积极力量，对它的解构是现代化能够正常展开的前提，但是对它的解构注定又会带来社会的动荡与无序，而且这一无序还会因为中国传统秩序实现模式的特殊化而被强化。于是，不解构传统体制，现代化很难开展，而解构又会带来沉重的整合危机使现代化无法有序推进。”〔17〕正是这样的两难困境，使中国近代宪治探寻过程呈现出从渐进的道路设计到激进的政治实践现象。

按常理，任何一时代之统治者在施行改革的时候都会选取一种理性渐进的方式，这在以“救亡图存”为时代背景的中国近代也不例外。中国近代各种政治势力进行政治变革、选择探寻宪治的最终目的，就是为了避免自己统治的破产。实际上，在清廷1906年9月1日颁布《宣示预备立宪谕》之前，在如何立宪问题上，以于式枚、孙家鼐和赵炳麟为代表的“立宪缓行派”，以渐进的方式推进立宪改革的观点直接影响了后来清廷立宪之国策。与从儒家“原教旨”立场对立宪运动的保守派不同，他们并不反对中国在将来的某个时刻走立宪的道路，而是认为中西在文化、社会机构和历史条件等方面存在巨大差异的情况下，不能走激进的立宪道路，需待时机成熟以后再循序渐进地推进立宪改革。出使德国考察大臣、邮传部右侍郎于式枚在向清廷的奏议中认为，中国立宪应学习日本，至少用二十年时间在整理、完善各项立宪辅助性机制后，再行立宪。〔18〕这一问题在五大臣出洋考察回国后不久，即1906年8月2日的朝会上讨论得更为激烈。在这次朝会上，持渐进立宪主张的文渊阁大学士孙家鼐言称，立宪国之法，与君主国完全不同，这种不同的关键还不在于“形迹”，而在于宗旨，“宗旨一变，则一切用人行政之道无不尽变，这就如同重心一移，则全体之质点均改其方向”。孙家鼐认为，从君主国到立宪国巨大的转变，实潜伏着相当大的风险，这样大的变动，在国力强盛时都难免有“骚动之忧”，而在当时则有“变之太大太骤，实恐有骚然不靖之象”。因此，政府能做的应该是“但宜革其丛弊太甚之事，俟政体清明，以渐变更，似亦未迟”。〔19〕尽管这些渐进立宪的言论在这次朝会中受到军机大臣徐世昌、邮传部大臣张百熙等人的反对，但是从后来颁布的《宣示预备立宪谕》看，清廷是在接受渐进立宪观点的基础上才“仿行宪治”的。如该谕文载：“但目前规制未备，民智未开，苦操切从事，徒饰空文，何以对国民而昭大信？故廓清积弊，明定责成，必从官制入手，亟应先将官制分别议定，次第更张，并将各项法律详慎厘订，而又广兴教育，清理财务，整顿武备，普设巡警，使绅民明晰国政，以预备立宪基础。……俟数年后规模粗具，查看情形，参用各国成法，妥议立宪实行期限，再行宣布天下，视进步之迟速，定期限之远近。”〔20〕

尽管清廷设想的是渐进的立宪主张，但是“仿行宪治”一经提出便意味着清廷不能再以过去那样的方式进行统治，民众的政治参与和公共权力的开放程度等立宪治的制度建设必须展开。于是，官制、科举、党禁、报禁等方面都以现代立宪政治的要求进行了改革。令清廷始料未及的是，民众的政治参与和公共权力的开放不仅没有使清廷在改革中获得合

〔17〕 前引〔15〕，杨阳等文。

〔18〕 于式枚：《出使德国考察宪政大臣于式枚奏立宪不可躁进不必预定年限摺》，前引〔7〕，夏新华等书，第66页以下。

〔19〕 萧功秦：《危机中的变革：清末政治中的激进与保守》，广东人民出版社2011年版，第152页。

〔20〕 《宣示预备立宪谕》，前引〔7〕，夏新华等书，第52页。

法性、权威性的资源，反而出现了与之相反的结果，民众对清廷改革的成效愈发不满，与清廷对立情绪进一步加强。

以官制改革和放开报禁为例。作为预备立宪的措施和突破口，1906年9月2日启动的官制改革的力度应当是比较大的。这突出体现为以三权分立作为改革的指导原则，并首先在行政和司法方面进行了大规模的改革，立法方面则决定设立资政院作为向国会过渡的设施。^[21]但清廷出于对自身权力的维护，设立责任内阁的方案并没有得到实现，“内阁军机处一切规制，着照旧行”，从而没有实现政治体制的根本转变。这是被改革动员起来的政治参与热情所不能接受的，舆论对政府的改革做出了负面评价，斥之为“伪改革”，“徒为表面之变更”。^[22]此外，“庶政公诸舆论”的立宪上谕使得政论报刊在这一时期获得了前所未有的宽松环境，如1907年汪康年在《论朝廷宜激励国民多设报馆于京师》一文所言，报刊设立有益于“全国人心皆以京师为依归，而朝廷亦得听采之益”。^[23]然而，“庶政公诸舆论”并没有使清廷获得“沟通上下”、“开启民智”的积极效果，相反却对其执政方式提出了多方质疑，革命话语日渐流行，而改良报刊发行量下降。^[24]

清廷旨在维护统治性危机的渐进立宪改革，不仅没有摆脱危机，反而在政治实践中一步步转向激进，并最终使自身统治合法性基础在不得不激进的变革中进一步流失，走向崩溃。

为扭转厄运，清廷迎合社会民众不断增加的政治诉求，不得不放弃1906年所定下的渐进立宪国策，转而以一种激进的态度推行宪治。1908年8月27日清廷在民众“速开国会”的请愿运动中颁布了《钦定宪法大纲》和筹备立宪清单，宣布筹备以九年为期，并将此九年间筹备事项一一列明。^[25]凭心而论，用短短九年之功，将专制集权之中国变为君主立宪之国，这种选择本身已经十分激进。然而，这原本已经非常激进的立宪举措，换来的并不是民众和民间立宪团体的认同和理解，反而诱发了更加高涨的立宪愿望和运动。从1910年6月至10月，在短短5个月里，各省代表接连发动两次请愿运动，呼吁清廷缩短立宪预备期，速开国会。迫于强大的社会压力，清廷不得不作出更为激进的让步，将九年立宪预备期缩短为五年，并宣布于宣统三年成立责任内阁，宣统五年召开国会。^[26]对于清廷此缩改举措，荆知仁评价说：“完全是由于臣民之要请，实逼出此”，“罢之不可，行之不可，斥之亦不可，其情见势绌，实莫此为甚”。^[27]对此斗争结果，尽管京师各省商学界“张灯庆祝”，但多数人仍不满意，主张继续要求。“顺直咨议局，奉天及山东绅民，于十一月间先后呈请明年即开国会，东三省且派代表至京师请愿。……甚至直隶、奉天、四川等省学生，亦纷纷停课游行，要求早开国会。”^[28]于是，清廷在举国上下的步步紧逼下方寸大乱、屡出昏招，终至寿终正寝。

[21] 参见《宪政初纲·奏议》，转引自侯宜杰：《清末立宪史：二十世纪初中国政治改革风潮》，中国人民大学出版社2009年版，第60页以下。

[22] 《论今日时局之危》，《申报》1906年12月6日。

[23] 汪诒年：《汪穰卿先生传记》，中华书局2007年版，第120页。

[24] 参见唐海江：《清末政论报刊与民众动员：一种政治文化的视角》，清华大学出版社2007年版，第204页以下。

[25] 参见前引〔7〕，夏新华等书，第129页以下。

[26] 参见《缩改于宣统五年开设议院论》，前引〔7〕，夏新华等书，第139页以下。

[27] 前引〔8〕，荆知仁书，第144页。

[28] 同上书，第145页。

三、失败之再检讨

从上述中国近代宪治探寻不可回避的难题与发生逻辑中不难看出：一方面，中国近代宪治探寻所启动的政治变革始终无法在国家有效政治统合能力的帮持下顺利进行；另一方面，政治变革所具有的合法性因素并未给国家能力提供有效帮助，反而对其进一步消解。是什么原因导致中国近代宪治探寻呈现出这种近乎“负和博弈”之势？这种“负和博弈”式的宪治探寻究竟暗含着怎样的历史必然性？

由于国家生成方式和地理环境的不同，在传统中国，“一方面，政治权力假借意识形态所赋予的崇高的宗教性使命，获得了全面干预人民精神生活和垄断社会资源的无限权力，实现了对私人领域和社会领域的一体性覆盖，使前现代的中国成为由政治权力主导和支配下的社会；另一方面，政治权力也被赋予了实现宗教人伦目标的沉重使命，被要求按照宗教人伦规则来运行，这导致宗教人伦规则向政治领域的充分弥散。”^[29] 实践中，这种社会形态在总体上呈现出一种“超稳定”的文明秩序，不仅具有极强的自我复制能力，而且蕴藏着抵制异质文明的特殊力量。即便中国历史上从来不缺乏对这种社会形态的批评或不同文化对它的冲击，但其极强的稳定性和包容性，使传统中国的历史只有“一治一乱”的周而复始和“同化归流”的儒家道统，而没有对传统统治秩序整体质疑的政治变革。可以说，传统中国的秩序构建实际上已经封闭了具有现代性政治变革的可能。与之相应，在传统政治秩序环境中，统治者具有自上而下全面垄断和最大限度汲取社会资源的能力，强大的国家能力使其根本没有必要甚至无法产生具有现代性意义的政治变革。萧功秦先生指出：“在这种模式下，一方面，保守的意识形态与传统思维方式相结合，作为对西方冲击的信息进行认知与判断的解释框架，这种解释框架不能对这种信息的性质与意义作出客观准确的判断与处理。另一方面，传统政体结构的僵化性及其‘防争泯乱’的宗旨，使之不能对自身进行自我更新，其结果就是进一步在中西冲突中遭受新的屈辱、挫折与民族危机。”^[30]

直到19世纪中叶以前，“中国国家和社会仍然认为自己是东亚文明的中心。它和周围非中国人的关系是假定以中国为中心的优越感这一神话为前提的”。^[31] 然而，西方列强的“船坚炮利”，甲午战争的惨败以及日俄战争对国人的刺激，使得统治者“天朝上国”的美梦破碎，极不情愿地被世界拉到现代化的轨道上，“救亡图存”成为时代的主题。这场“救亡图存”对于统治者而言，既刻骨铭心又始料未及。金耀基先生曾言：“中国现代化是中国在‘兵临城下’，人为刀俎、我为鱼肉的劣势下被逼迫而起的自强运动，这是中国有史以来所受最大的屈辱，过去一百年，即是中国的‘屈辱的世纪’。天朝之败于‘西夷’，是一屈辱，一败再败，则是大屈辱，败于西夷而又必须学于西夷，更是屈辱之至。故而，中国百年来之现代化运动，实是一追求国家‘权力’与‘财富’的运动。”^[32] 对外五战五败，使

[29] 前引〔15〕，杨阳等文。

[30] 前引〔19〕，萧功秦书，第8页。

[31] [美] 费正清、刘广京编：《剑桥中国晚清史，1800-1911年》上卷，中国社会科学出版社2007年版，第29页。

[32] 金耀基：《现代化与中国现代历史》，张玉法主编：《中国现代历史论集》第1辑，台湾联经出版事业公司1980年版，第125页以下。

得清政府与国家能力相关的汲取能力、调控能力、合法化能力以及强制能力急速下降，能否维持一个正常的统治秩序对清廷而言都是个疑问，以至于梁启超发出“我中国今日所最缺点而最急需者，在有机统一与有力之秩序”的感慨。^[33]余英时先生在讨论清末至民国初年政治实践为何激进主义总是取代渐进主义时也说，中国近百年来是以“变”——变革、变动、革命作为基本价值的，并不是像西方有一个基本系统（system），中国在现实中找不到一个体制、系统可以使大家安定下来。^[34]而在最需要国家能力提升的时候，“救亡图存”又不得不要求清廷告别传统，启动具有现代化意义的政治变革。“不变革是不可能的，必须做某些事以挽救自己的统治。义和团所使用过的巫术和排外的方法，肯定是永远不能再使用了。科学和社会更新已不断地显示出自己的力量。只有现代化，否则，清王朝不可能逃脱延长中国灾难的谴责。”^[35]因此，在中国近代宪治探寻中，传统政府如要主动地进行具有现代化意义的政治变革，必定是在其统治出现严重的社会危机、国家能力孱弱之时。

显然，在这场由传统社会向现代社会的政治变革过程中，国家能力不足的问题始终制约着近代中国对宪治的探寻。中国近代宪治探寻远没有亨廷顿教授所说的传统官僚帝国所具备的“权力集中化”优势，^[36]相反，传统官僚帝国在不得不进行政治变革时，大多已“日薄西山”，不仅权力不再集中，而且政治变革所包含的现代化因素反过来会“销蚀”传统权力统治合法性基础。清末至民国那些知识精英，经常会用西方主要国家的坐标来衡量中国的政治参与和公共权力的开放程度，批评政府宪治改革的真实性，质疑其政治统治的合法性。缺乏乃至丧失合法性的政府必然是没有权威的政府，而没有权威的政府必然缺乏乃至丧失为控制社会所必需的足够权力资源和解决社会危机的基本能力。如此一来，合法性危机、权威性危机和社会危机便交织在一起。更为重要的是，这样的情况导致中国近代宪治探寻出现了致命的后果：现代性的政治变革始终无法和国家能力同步发展，互为帮衬，共同提升；相反，现代化的政治变革会在开展过程中消解国家能力，而逐渐被消解的国家能力必然促使政治变革无法正常实现。

结 语

现代化进程中政治变革与国家能力的这种近乎“负和博弈”的现象其实并非常态，相反，很多国家在此过程中出现了政治变革与国家能力同步提升、互为帮衬、“正和博弈”的现象。例如，中世纪英国国王由于受到封建领主和教会贵族等多方权力的掣肘，很难对社会进行有效的控制，但在承受诸多不利限制的情况下，英王通过一整套“司法治理”的办法，完成现代国家政治技术的构建，并在此基础上以“司法竞争”的方式统合其他权力主

[33] 梁启超：《政治学大家伯伦知理之学说》，范忠信选编：《梁启超法学文集》，中国政法大学出版社2000年版，第48页。

[34] 参见余英时：《中国近代思想史上的激进与保守》，李世涛主编：《知识分子立场：激进与保守之间的动荡》，时代文艺出版社2000年版，第8页以下。

[35] [美]列文森：《儒教中国及其现代命运》，郑大华等译，广西师范大学出版社2009年版，第153页。

[36] 在亨廷顿看来，传统官僚帝国较之于传统封建等级制国家在现代化启动前，由于避免了要事先行权力集中化的麻烦，因而具有一定的优势。参见[美]亨廷顿：《变化社会中的政治秩序》，李盛平等译，华夏出版社1988年版，第166页。

体,实现“权力集中”。^[37]在此过程中,政治变革的具体举措,一方面使英国国家能力较之同时期的欧陆国家相对强大,同时逐渐增强的国家能力为英国政治变革各项具体举措的顺利展开,提供了较为稳定的社会秩序。与传统中国同属“后发外生型现代化”的日本亦是如此。面对危机,日本以“尊王攘夷”为旗帜,通过“废藩置县”迅速实现了向近代国家转变所需要的政治统一,国家能力得以提高。国家能力的增强直接推动了日本各项近代化改革的顺利进行,^[38]而日本各项政治改革的成就又反过来提升了社会民众对国家的认同感。那么,英、日两国为何能在现代化过程中出现国家能力与政治变革良性的互动,而中国近代宪治探寻却出现政治变革始终无法和国家能力同步发展、互为帮衬、共同提升呢?

就此问题而言,秦晖先生有关欧洲与中国现代化路径的比较研究对笔者很具启发性。在他看来,前现代社会的西方大体上是一个小共同体本位的社会,“从小共同体的传统社会向个体本位的公民社会演进需要经过一个‘市民与王权的联盟’”;与之相对,前现代社会的中国是一个大共同体本位的社会,“从大共同体本位的传统社会向公民社会的演进便可能要以‘公民与小共同体的联盟’”。^[39]传统中国单一制国家下的中央集权政府与地方郡县制的格局,不同于英国、日本的王朝与封建领主、幕府的松散关系。在传统中国,中央从人、财、物以及意识形态等各个方面牢牢控制地方,导致地方无法形成以类似英国、日本式的领主或者幕府为核心或者代表的国家与国民的中间力量,也就是所谓的“小共同体”。由此无法产生一种类似“小共同体”的中间力量来联合民众、汇聚变革共识,与国家对话进而推进传统社会向现代社会的演进。于是,在近代中国推进现代化进程的领导者,只是原“大共同体”的代表——传统统治者。由于西方现代性国家的示范和中国近代近乎“屈辱”的历史,作为“大共同体”代表的传统统治者在领导举国上下构建现代化国家的过程中,不仅得不到社会底层支持与鼓励,相反其改革举措还极易受到社会底层的质疑与拷问。稍有不合西方现代化标准之举,都会受到指责,怀疑其决心和初衷是否真实,其统治合法性危机始终存在。得不到社会和国民的支持,导致统治者所掌握的国家能力不足以使其能够游刃有余地主导政治变革。即使具有进行政治变革的美好愿望,也会“心有余而力不足”。如此,现代性的政治变革始终无法和国家能力同步发展、互为帮衬、共同提升。

在宪治探寻过程中,西方学者曾告诫“后发现代化”国家,构建“政府权力框架并不容易,需要更多地从‘自上而下’和‘自下而上’两个方向同时进行互动的制度构建。发展中国家必须承担起发动和激励国家发展的重任,并有效地控制其发展走向”。^[40]如果以此来审视中国近代宪治探寻,这一“告诫”可谓一语中的。由于受到中国传统社会形态的影响,具有现代化意义的政治变革几乎无法主动发生,而传统政府被迫进行政治变革时,又面临着国家能力羸弱的问题。“小共同体”在传统社会的缺失,更使得现代性的政治变革在中国宪治探寻过程中,始终无法和国家能力同步发展、互为帮衬、共同提升,甚至出现政治变革与国家能力相互消解、“负和博弈”的情况。这一相互缠绕、互为纠葛的过程使得原本理性渐进主义的宪治主张在政治实践中纷纷走向激进主义,近代宪治探寻注定不会走

[37] 参见李栋:《通过司法限制权力》,北京大学出版社2011年版,第70页以下。

[38] 参见殷燕军:《近代日本政治体制》,社会科学文献出版社2006年版,第86页以下。

[39] 秦晖:《“大共同体本位”与传统中国社会(下)》,《社会学研究》1999年第4期。

[40] [美]罗伯特·古丁等主编:《政治科学新手册》上册,三联书店2006年版,第537页。

向成功。

上世纪80年代起,现代化在中国第二次启动。经济领域的改革和迅猛发展使得中国国家能力得到显著提高,而政治发展相对经济发展却显得滞后。有学者认为:“政治组织再造表现出零散、分散和局部性的特征,在宏观层面上还处于内部简单调适阶段,主权在民的宪法原则还没有落实为一种可操作的制度架构。政治合法性基础因意识形态的消解,在很大程度上处于悬置状态,其危机的最终显露只是时间问题。因宏观和中观的政治参与渠道皆未开放,政治发展与参与需求扩大仍难以同步展开。意识形态的整合功能虽在不断消解,但政教一体化的秩序模式仍然没有触及,意识形态作为一种治理手段,仍与法律杂糅并用,并干扰着法治主义治理模式的确立”。^[41]无论这种论说是否夸大其辞,如何很好地利用三十年经济发展、改革开放所积攒起来的国家能力,扩大中间力量,凝聚广泛共识,积极主动地推进政治发展,都确实是今日必须认真对待的问题。这或许正是中国近代宪治探寻的历史启示所在。

Abstract: From a modern perspective, exploring constitutionalism is not a spontaneous start in China. It is a reaction when the existing political system cannot accommodate to and cope with the intensive challenge of the external factors. In a series of exploration and practice of Chinese modern constitutionalism, the contradiction between the rational progressive political views and the actual radical political practice have emerged, which is due to a dilemma between the political change and state power. On the one hand, the political change that initiated by China's modern constitutionalism exploring has never been able to be engaged smoothly without the help of the effective political integration capabilities. On the other hand, the intrinsic legitimacy factors of political change cannot provide effective assistance to the state power, but further eliminate it. This sort of "negative sum game" phenomenon is actually the result of the form of traditional Chinese society and the special road of Chinese modernization.

The reflection on the modern Chinese constitutionalism exploring reveals how the political change and the national ability help each other, and such discussion has undoubtedly practical and theoretical significance. Moreover, making good use of the national capacity accumulated by three decades of economic development, reform and opening up, integrating all sectors of society forces through the expansion of intermediate strength and the cohesion of broad consensus, and then actively promoting political development, are the imperious problems needed facing earnestly today. This may be the historical revelation of our Chinese modern constitutionalism exploring.

Key Words: political change, state capacity, constitutionalism exploration

[41] 前引〔15〕,杨阳等文。