

清末立宪失败原因的政治学解读

邓亦武

(武汉理工大学 政治与行政学院,湖北 武汉 430063)

[摘要] 清末实行宪政时,宪政建立所需的条件与中国当时所具备的条件不足之间是一对矛盾、宪政制度建立所需的政府合法性资源与清政府合法性资源匮乏之间是一对矛盾、后发外生型现代化国家所面临的复杂环境与清政府合法性资源严重流失之间也是一对矛盾。这三对矛盾导致清政府无论是速行君主立宪,还是缓行君主立宪,都没有挽回灭亡的命运。

[关键词] 清末;宪政;政治合法性;民主政治制度化;参与爆炸

[中图分类号] K252 **[文献标识码]** A **[文章编号]** 1673-5595(2009)02-0059-(05)

20世纪初,清政府颁布“新政”诏书,为建立君主立宪制度,采取了一系列宪政措施:从中央到地方进行官制改革,资政院、谏议局的筹建和召集,钦定宪法文件的颁布,……新的机构、新的制度连同附身其上的新观念,在旧的社会母体中慢慢生长起来,尽管根基尚浅、发展有限,但无论如何,宪政的试验正在传统的中国一项一项进行着,开启了中国近代民主化运动的端绪。

然而,清末宪政运动从一开始就遭遇到了一个两难境地:清政府速行君主立宪,没有好结果,缓行君主立宪也没有好结果,最终都是清政府的灭亡。造成这样一个两难境地的原因,一是由宪政制度建立所需的条件与中国当时所具备的条件之间的矛盾,二是宪政制度建立所需的政府合法性资源与清政府合法性资源匮乏之间的矛盾,三是后发外生型现代化国家所面临的复杂环境与清政府合法性资源严重流失之间的矛盾。研究这个两难境地出现的原因、表现,可以了解中国民主化运动所遭遇的特殊条件及环境,揭示其特殊的规律性。

一、清末立宪运动缺乏建立民主制度所需的基本条件

在常态下建立民主制度所需的基本条件是:(1)参与的组织化、制度化、程序化;(2)民众的民主素质对民主制度的内化认同;(3)强大的政府权威,政府强

大的整合能力,能够有效控制实行民主带来的利益分化与参与扩大。但清末实行立宪时,显然缺乏建立民主制度所需的基本条件。

(一)清末实行民主政治所需的参与的组织化、制度化、程序化程度不够

实行民主制度后引起的政治参与扩大有可能导致政治不稳定。为了保持政治稳定和民主制度正常运转,政治民主必须制度化,即按照多数人的意志把人们之间的政治关系规范化、固定化,把民主政体的权力分配、组织模式和运作程序以制度形式规范起来,使政治参与合法、有序,按规则进行。从内容上看,政治民主制度化应包括:(1)政治民法律化。即逐步把社会认同的合理的民主规范以法律形式固定下来,完善有关公民政治权利的立法和其他有利于扩大公民政治参与的立法。(2)政治民主的程序化、规则化。即完善实施民主的政治活动程序,使公民或利益集团的利益表达、使民主权力的形成和运用在认同的各种程序规则下进行。(3)政治民主的组织化。即实现公民政治参与活动组织化,把社会成员吸收到政党、政治团体、群众基层自治组织等各级各类组织中来,使公众通过组织参与政治生活。社会组织通常有自己的宗旨、原则、规章、权利、义务等等,有助于形成非个人化的、符合大多数人利益的意志,有助于形成有效化、有序的政治参与。

[收稿日期] 2009-01-12

[基金项目] 教育部人文社科重点研究基地重大项目研究成果(07JJD770103)

[作者简介] 邓亦武(1966-),女,湖南沅陵人,武汉理工大学政治与行政学院副教授,历史学博士,主要从事中国近现代史研究。

晚清民主化运动引起的政治参与扩大要求废除旧体制,建立与之相适应的新体制,但清政府的改革始终只是政策的调整,从而带来了原有体制滞后与政策变化过快的矛盾,也削弱了中央权威。体制是一种权力组合的框架;制度在体制的框架内建立,表现为一种维持体制的规范;政策则是一定体制和制度的具体执行。清代的政治体制,在中央形成了皇权—军机—六部的格局,其中皇帝和军机是决策中心。但其决策依据主要是各部和地方大吏的奏折,来源单一,不了解下情,这是清代中央决策的主要弊端。六部的行政职能,主要是实现和维持对地方的控驭,这又容易使行政功能萎缩。这种中央集权体制,难以容纳日益扩大的政治参与。在这种情况下,能否实现中央体制的创新与改革,成为能否利用原有中央集权资源并为民主化运动服务的关键所在。

事实上,清廷当时并不缺乏中央体制创新的时机。这种时机在洋务运动、戊戌变法、新政初期就出现过。但是清廷并没有抓住,不主动从体制和制度上进行改革,使清廷的改革实际上都是具体政策的调整。在政策不断变化的过程中,它与体制和制度的矛盾必然尖锐化,不仅使政策在执行中会偏离原有轨道,而且只要政策在执行中各行其是的情况出现,那就必然会壮大既得利益者的利益,抵触和消耗原有的中央集权权威。清政府只是在各项政策推行并与中央体制发生矛盾后,才意识到中央行政制度调整的必要性。1903年成立商部、财政处、练兵处;1905年成立学部、巡警部,作为新政的管理和执行机关。但这种制度变革已落到政策变革的后面,是建立在各省改革极不平衡的基础上,所以,已难以确立起应有的权威了。^[1]1906年,清政府宣布“预备仿行宪政”确立的目标是学习日本,建立二元君主立宪政体并颁布了宪法大纲,确立了三权分立原则,并为建立新的中央和地方行政体制推行了一系列改革。在设立程序上,清廷又一次依靠地方,一再督促地方筹办地方自治,1907年又谕令各省速设谘议局。1909年全国除新疆外,各省谘议局均宣告成立。这样,在中央和地方权限并未划定的情况下,就出现了地方性立法活动。正是借助于这一活动,使省迅速成为一种团体力量,省的独立性大大增强,进而扩大了督抚的权力。其后成立的资政院的民选代表则由各省谘议局代表组成,他们在相当程度上代表着地方利益,使资政院对各省的监督无法实现。

总之,清政府为政治参与的组织化、程序化、制度化所做的工作起步太晚,在增强政府对民主政治的整合力上无明显成效,并不能满足民主化运动的需要。

从而出现了《宪法大纲》所反映的局面:“则预算决算尚无实据,议院凭何监察?户口财产尚无确数,议员从何选举?一切法度尚未完全,与闻政事者何所考核?人民程度尚有未及,何以副选举被选举之资格?地方自治尚无规模,何以享受权利,担任义务?是徒慕开设议院之虚名,而并无裨益政事之实济,非实事求是之道也。”^[2]

(二)清末民众的民主素质对制度的内化认同不足

实行民主政治,需要公民对民主的价值和规范进行内化,即通过加强政治文化建设,强化情感认同,培育民主人格,提高公民的参与素质和参政的理性能力,把民主的制度和规范内化为社会成员个人自觉的、习惯的行为模式,使民主制度所包含的价值体系得到普及并确立,从而增强民主政体的凝聚力和自立性。

然而,在清末,中国是缺乏上述民主条件的。由于儒家政治文化具有很强的人伦色彩,使中国人形成了服从权威的习惯,没有形成契约性政治文化。因而,中国人的参政意识自古以来就很差,从来不懂得民主政治的游戏规则。虽然19世纪90年代资产阶级改良派、革命派开始宣传资产阶级民主思想,但是,直至清末上述情形仍没有显著改观。首先,表现在民众不关心选举,不重视选举权,也不参加选举。清末实行新政时,四川省一些民众对选举“不解其故,每遇司选员、调查员到各镇乡演说,群以洋官目之,所演说凡不入耳。”并因惧怕增加捐赋,“决不肯申报自己财产若干,亦不愿享受何等选举权,只求安居乐业。”^①福州选举“城市各区到者仅十分之四,乡村各区则十分不及一二。”^②广州府在一千六百多人的选民中,参加投票者也仅有三百九十九人。^[3]其次,民众尚未真正理解民主政治的基本原理。清末立宪虽已数年,但绝大多数国人不懂“立宪”的真正含义:“然执蚩者之民而问以立宪二字作何解释,其知者百无一二,其瞠目挤舌而不能对者遍中国皆是也。”^③至于民众的民主素质对制度的内化认同更是无从谈起。

(三)清廷缺乏实行民主制度的强大政府权威和整合能力

从理论和实践上看,政治参与并非人民影响政治决定之充足条件,大量参与也未必是健康之民主政治的必有现象。大量参与有时不但会降低政治的素质,亦且也是一个政治体内部发生深刻冲突、崩溃的征候。政治参与过高、过快,会瓦解政府的内聚力。使政府无法维持特定利益格局和阶级、阶层力量对比关系,政治统治能力大大下降。除非民主政治能够有效

地处理社会和经济问题,并达到适度的秩序与公正,否则,它将不会被人们看作是有价值的。因为民主需要政治稳定,民主又产生不稳定。这就需要在实行民主的过程中既要保持相对的政治稳定,又要防止绝对不稳定的出现。做到这一点殊为不易,除需要作为实行民主政治主体的政府核心人物具有高超的执政能力以及合理的制度安排外,还需要政府拥有强大的政治权威。当面对实行民主引起的全社会范围内多层次、多领域的利益出现矛盾和冲突的时候,强大的政府能够利用自己的权威资源进行协调、整合与规范,使之朝着有序的方向前进。因此,一个强有力的权威政府是有效建立民主制度的重要保证。但是,当时的清政府已不是一个强大的政府,它的合法性资源已经逐渐丧失殆尽。

1. 中央军事权威的丧失

合法性是人们对政治统治秩序的“自觉”、“自愿”的遵从。民众之所以能自觉服从政府制定的法律,是因为相信只有政府“才能通过命令和允许的方式,‘合法地’行使任何其他社会团体都不可实施的强制力。”^[4]从统治者角度来讲,政治权威能够存在,一方面是民众服从的结果,另一方面是国家军事暴力机器提供了可靠保障。一旦国家军事暴力机器失灵,使政府失去了强制力,那么,就无法保证社会民众对法律和命令的服从,更谈不上这种服从是出于“强迫”,还是“自愿”,权威的合法性必然要丧失。晚清政府中央军事权威的衰落,很大程度上是地方军事武装力量崛起的结果。湘、淮军等地方军事力量的崛起,极大地削弱了中央的军事权威。清末“新政”时期,北洋新军和湖北新军是清末军队中最具实力的部队,对这两支部队的控制力的丧失,使清政府完全失去了中央军事权威,完全失去了对地方政府的控制能力。中央军事权威的丧失,最终使政府合法性丧失了最后的保障。^[5]

2. 意识形态合法性危机

哈贝马斯认为,某种权威认为是合法的常常是基于两个前提:第一,它必须正面确立规范秩序;第二,依法结合的人们必须相信规范的正当性。当社会规范不足以解决社会问题或者人们对规范正当性产生怀疑时,合法性危机就会导致理性权威的动摇。这时,如果权威是意识形态所提供,理性权威的动摇就会导致人们开始怀疑甚至批判意识形态,从而导致意识形态的认同危机。到了清朝末年,中国经历了几千年未有之大变局,清政府既无法解决频生的国内统治危机,更无力应对来自西方的挑战。作为意识形态的儒学,需要对这些危机负责,受到前所未有的挑战,出

现了意识形态合法性认同危机。^{[6]11}

3. 政治结构合法性丧失

清朝末年,传统的政治结构内部发生了严重的分裂,危及到政府的权威性与合法性,不利于中央政令的贯彻和执行。具体表现是最高权力资源分配的二元化:慈禧和光绪两个统治集团的出现。官僚阶层虽有着相同的根本利益,但在一些具体利益或思想主张上的针锋相对,缺乏妥协,造成了官僚阶层分裂,导致政局不稳和统治能力的下降。按政治效忠对象来分,可以将官僚集团分为帝党和后党;按照其思想特征来看,可以将其分为理性主义官僚集团和经验主义官僚集团。而晚清地方主义的代表力量又主要有两个:地方督抚和地方绅士。^{[6]39}

4. 绩效合法性丧失

绩效代表着国家的政治产品对社会利益的满足程度,对政治合法性具有相当的影响。在一定的条件下,水平较高的绩效将会提高政治权力的合法性水平,相反,如果政治权力的绩效低下,其合法性也会受到影响。清末绩效合法性危机主要表现在:(1)政府提供的“安全”产品,不能满足社会的需要。第一,不能保证国家安全,国家主权不断丧失。第二,民变频繁发生,国内社会不稳定。(2)不能有效地提供“公正”产品。第一,政治腐败;第二,土地兼并。(3)国家不能满足社会政治参与的需要。(4)经济发展不能满足社会的需要。^{[6]59}

综上所述,可见清末中国实行民主政治的条件并不充分,甚至十分薄弱。民主制度的顺利建立和巩固需要强大的政府作为保障,只有拥有强大的权威合法性资源的政府才是强大的政府。在常态下,民主制度的建立与政府的权威合法性具有密切的关系。那么,在复杂的转型历史环境下,民主化运动的成功更要依赖政府的合法性资源。所以,当时的民主化运动应该是渐进的。对此,梁启超就曾说:清末中国只能实行开明专制,若要实行君主立宪,应“有一强有力之中央政府,网罗一国上才以集其间,急起直追,殚精竭虑,汲汲准备,而最速犹非十年乃至十五年不能致也。”^[7]梁氏的这句话是不无道理的。

二、清末的制度决定论和激进的政治浪漫主义导致了民主参与爆炸

20世纪初的中国,实现社会变革的基本动力并不是来自社会内部的新经济因素,而是来自人们对内部统治危机与外部民族危机的感受程度。危机越深,心态上的焦虑感也就越强。具体来说,一是传统的政治体制即封建君主专制制度,在解决中国内忧外患的过程中越来越软弱无力,不仅不能使中国臻于富强,

反而使中国更加贫穷落后,任人宰割,社会各阶层的有识之士都体验到只有尽快改革这种上病国、下病民的专制体制,中国才有希望富强。二是中国的民族危机空前严重,具有数千年悠久文明的中华民族到了存亡绝续的紧急关头,各阶层爱国人士无不迫切希望通过政治改革,实行“君民一体,上下相通”的君主立宪制,解救灾难深重的中华民族。

在中华民族面临这种危机压力下,当时流行的制度主义的思维方式预设了一种良好的政治制度——西方宪政制度,并认为可以无条件地适合于所有民族与国家,并能产生与西方国家同样的效能。这种预设会使危机压力下的变革者顺理成章地认为,只要大幅度地快速地移植某种被认为良好的特定的西方制度,就可以使本民族摆脱危机,实现富强。这就是制度决定论。《时敏报》上的一篇文章最为明确地表述了中国人当时在立宪问题上的“制度决定论”思想。作者认为,如果中国也能推行立宪政治,那么其利益就同样可以明显地表现出来:“其一能使上下相通,其次能使民教调和,又次能使筹款易置。”在作者看来,这仅仅是小的方面,更大的利益还在于“能公是公非,万人一心,上下同德,以守则固,以战则克。以谋内政,足以泯偏私之见,以谋外交,足以杜贿赂之原。”基于以上推论,结论自然是“中国而不欲兴也则已,中国而果欲兴也,舍立宪法其曷以哉?”^④于是“开通志士者,莫不喘且走以呼号于海内外曰:立宪!立宪!!”^[8]。他们寄希望于政府仿效欧美,师从日本,订立宪法,因为“通国上下望立宪政体之成立,已有万流奔注,不趋于海不止之势。失此不图,则犯滥为患,祸且甚于古昔之洪水也夫”^⑤。制度决定论产生的一个直接后果是,人们对于某种效能的渴求(例如克服民族危机或富国强兵等等)越是强烈,人们也就越发向往迅速地建立那种被认为产生该种效能的制度。这就是为什么人们的民族危机感越是强烈,他们实现立宪政治的要求也就越加强烈。正是在这个意义上,中国近代的立宪政治史就具有这样一个突出的特点,那就是,立宪思潮将随着内忧外患的深化,随着民族危机的尖锐化,而不断地走向激进化。这是形成中国改革过程中的激进主义思潮的一种根源。

嘉庆、道光以来,中国遭遇了前所未有之变局,它引发了19世纪60年代以后中国社会的一系列急剧变化,如权力结构的重心出现自上而下的转移、社会结构和政治利益的分化、社会意识的剧烈冲突等,这些变化又转化为新的政治动员,政治参与的基础被空前扩大了。清末新政时期的政治参与力量主要有:(1)原有的官僚体制内部地方势力的主动参与;(2)

立宪派主动参与;(3)资产阶级革命派的暴力参与。除此以外,新政的推行本身也发挥了政治动员功能,使其他民间势力以不同方式参与到政治中来。上述情形加上以制度决定论为代表的激进主义思潮,导致了清末参与爆炸。如工商业者大声疾呼:“今天下之祸变亟矣,内忧外患,纷至沓来,国事日非,人心瓦解。商等思维再四,知非国会无以通上下之情,而使之萃,非开国会无以挽危亡之局而即安。……国会为立国不二之方,顺而行之则富而强,逆而制之则贫而乱。”^⑥社会各阶层精英人物的政治参与热情在清末空前高涨。他们认为政府的9年预备立宪期太长,应该速开国会实施宪政。实际上,在中国这样一个封建专制沿袭数千年的古老帝国,一般民众参政议政的思想准备和实际能力都非常薄弱,国民的民主程度未必应马上实行立宪。从实际情况看,一定期限的预备立宪是必要的,其中有些准备工作甚至在9年内也难以全部完成。但是,严重的民族危机以及专制政体种种弊端暴露无遗,使当时的爱国人士对政治改革急不可待。立宪派一而再、再而三地发起国会请愿运动,商学界人士也加入请愿行列,强烈要求清廷速开国会。与此同时,他们还反对清政府仿效日本式的集权立宪模式,主张英、美式的分权立宪。清末政治参与的迅速发展,使清政府在实施政治改革的过程中陷入了两难境地。清朝统治者如果坚持钦定的日本式集权立宪不缩短预备立宪期,势必会因拒绝立宪派及各界人士的要求,使本来支持宪政而作为宪政改革社会基础的社会力量转变为自己的对立面,进一步导致政府权威合法性流失。另一方面,当时的政府又无力运用日趋丧失的政治合法性资源,通过有效的途径使各界人士首肯其所既定的立宪模式与预备立宪的程序。但是,清政府最终还是严辞拒绝了立宪派及各界人士速开国会的请愿要求,只将9年的预备立宪期缩短为5年,并下旨令各省赴京请愿代表即日散归,如再请愿,视同聚众滋扰,即行查拿严办。

三、清廷立宪运动陷入了两难境地

上述复杂的社会分化和空前的社会参与,是对清政府政治整合能力的一个巨大考验,要应对这些挑战,清政府就不可能把改革停留在对传统集权体制的小修小补上,必须进行政策和体制的创新以增强政治体系的适应性。然而,就是在这样一个关键问题上,清政府陷入重重矛盾之中,最突出的矛盾是在权力资源配置中集权和分权的摩擦。分权本是宪政改革的题中应有之义,而对于一个尚处于转型期并且面临各种危机的社会来说,集权又有助于提高政治的效率,增强政治权威的整合力。因而,在仿行宪政的上谕

中,清政府提出大权统于朝廷,庶政公诸舆论的集权和分权相结合的原则。

在官制改革中,清政府一方面借鉴西方的“三权分立”原则和文官制度的一些经验和做法,创建了明确职责、权力分工、量能授职、择才而用的现代文官制度的框架;另一方面,其官制改革的目的是要削弱大臣的权力,尤其是削弱地方督抚的权力,加强中央对地方的控制,如此自然加深了已成尾大不掉之势的地方势力与中央的疏离。无论是设立资政院还是谏议局,清政府只想让其“议”而不“决”,并未真正将其作为立法机关看待。可一旦这些准立法机关成立,成为议员的立宪派和工商界人士就不仅仅把自己囿于咨询者的角色,而是要和集权者分权了。在经济改革政策上,新政初期,清政府采取的是鼓励实业的政策,促进了中国民间资本的发展,后期又要把已经归属于地方的采矿权和筑路权收归国有,引发了工商业者的抗议活动。

总之,清政府想通过加强集权的措施来整合已经分化的社会的努力,都不同程度地遇到了抵制,集权的整合作用并没有得到发挥。其实,清政府在加强中央集权的过程中,在政策和体制的创新上并不是毫无作为,许多方面的力度可以说是相当大。但面对因民族危机、革命以及改革本身所激发起来的社会的积极参与,这些体制的创新仍然不能满足参与者的需要。这是一个难题。它难就难在如果执政者无视社会大众的情绪和需要,必然要被大众所抛弃;如果执政者一味迎合大众的情绪,则又会带来灾难性的后果。速行民主无法整合由此带来的参与扩大与利益分化,缓行民主又引起了激进的持制度决定论观点的民众的反感。

四、结语

由于清政府权威合法性资源的丧失严重和政府能力低下,致使其无法有效抵御外来侵略造成了严重的民族危机,导致了内忧外患交相叠加,从而引起了中国民众政治参与的非理性扩大。在参与意识增强,参与扩大开始形成的过程中,清政府并没有高度敏感地意识到政府的权威合法性已经损耗,应该重建权威合法性资源。等到参与扩大之势已经形成,清政府才被迫采取措施重建权威合法性资源,这时,历史的机遇已经丧失了,得到的却是一个适得其反的结果,不仅没有达到重建权威合法性资源的目的,反而由于各界反对重建权威合法性资源的措施,而失去了更多的权威合法性资源。

绩效合法性、对军队与地方的自如控制而产生的合法性、制度及政治结构合理而导致的合法性,是清

政府完全可以操纵的合法性资源。只有意识形态转换和外敌入侵导致的合法性丧失,与外部世界有着密切的联系,是清政府难以完全操控的,当这一部分合法性资源流失,导致民众参与扩大时,从理论上说,清政府可以用其可操纵的合法性资源来整合这种参与扩大,可悲的是清政府那部分可操纵的权威合法性资源也已经丧失,无论如何也无法整合清末出现的参与扩大了。也就是说,缺乏权威合法性资源的政府,没法统治好国家,导致民众不信任政府,民众希望亲自管理国家,加之外国民主政治示范效应更使这一现象雪上加霜,导致了参与爆炸。而正是因为缺乏权威合法性资源,清政府又无法整合实行民主政治后的政治局面,加上中国自古以来民主基础就很差,民主意识不可能内化到民众的思想与习惯中,民主政治制度很难在中国建立,即使建立也很难被民众自觉遵守。所以,从理论上说,中国的民主应该缓行,而当时的参与爆炸又无法遏止,于是,就导致了更加混乱的政治局面。由于民众的政治参与及政治浪漫主义的浪潮已经如火如荼,清政府为了稳定统治秩序,重建权威合法性资源,只得放缓民主化的进程和速度,但这又遭到被危机焦虑驱使的民众的激烈反对,从而在他们的纷纷反对下遭到了灭顶之灾。

【参考文献】

- [1] 刘伟.重新认识晚清中央权威衰落的原因[J].华中师范大学学报:人文社会科学版,1998(6):44-45.
- [2] 光绪朝东华录[M].北京:中华书局,1958:总5978.
- [3] 张朋园.立宪派与辛亥革命[M].台北:中央研究院近代史研究所,1983:18.
- [4] 马克斯·韦伯.论经济与社会中的法律[M].张乃根,译.北京:中国大百科全书出版社,1998:342.
- [5] 王宏强.论晚清政府的合法性危机[J].中共浙江省委党校学报,2003(6):92.
- [6] 李香钻.挑战与回应——清末合法性危机研究[D].北京:中央党校,2007.
- [7] 梁启超.开明专制论[M]//梁启超.饮冰室合集:文集之十七.北京:中华书局,1988:78-82.
- [8] 张枬,王忍之.辛亥革命前十年间时论选集:第1卷(下册)[M].北京:三联书店,1960:594.

注释:

- ① 参见1909年3月23日的《时报》。
- ② 参见1909年4月18日的《时报》。
- ③ 参见1912年11月4日的《民立报》。
- ④ 参见《东方杂志》第一卷,第一期。
- ⑤ 参见《东方杂志》第一卷,第七期。
- ⑥ 参见《华商联合会报》第四期。

【责任编辑:王继洲】