

# 中国近代史上的政治衰败过程 及其对现代化的影响

孙 立 平

文章重点对中国19世纪末不可逆转的政治衰败的过程及其前因后果进行了详尽的描述和剖析。作者认为,清王朝政权结构的脆弱性构成了政治衰败的内部动因,而西方文明的挑战则构成了政治衰败的外部动因。辛亥革命虽然顺理成章地结束了清王朝的统治,但它并没能扼止政治衰败的过程;相反,由于革命后权威危机的出现及其应对措施失败,这一衰败过程进一步加深,几达于政治分裂和社会解体的程度。20世纪初叶中国现代化的基本条件因之而丧失殆尽。

作者:孙立平,男,1955年生,北京大学社会学系讲师。

## 一、政治衰败与现代化

根据美国当代著名的政治学家亨廷顿的看法,政治衰败(political decay)是与政治发展相对的。如果说政治发展是指政治活动制度化和组织化程度的提高、中央政权权威的强化和统治能力的增强、政府效能的提高、政治局势的稳定等方面的发展,那么,政治衰败则以下述现象为特征:

1. 政权的合法性基础受到破坏,被统治者对政权的认同和自愿服从的程度下降;
2. 中央政府的权威受到削弱,政权的渗透能力和主要统治集团的统治能力下降;
3. 政治活动的组织化与制度化的水平降低,一般政治活动的规则受到破坏,特别是关于权力继替的程序和规则受到破坏;
4. 来自权力体系内部的离心和反叛现象明显增多,底层民众爆发大规模的造反行为,而政府丧失应付和解决这些问题的能力;
5. 腐败现象日益普遍化和严重化,统治集团在很大程度上丧失了对自己及其一般官员的道德约束力。<sup>①</sup>

对一个国家的现代化来说,政治衰败过程有着明显的消极影响,特别是对后发外生型现代化来说,这种影响就更为明显。后发外生型现代化并不是自身内部现代性不断孕育、生长和积累的结果,而是在受到外部现代性挑战时所做出的一种反应和选择。而政治衰败过程则直接削弱了这个国家对挑战做出有效反应的能力。就中国而言,当鸦片战争以后外部的挑战强度骤然加大时,中国却处在难以扼止的政治衰败过程之中。在19世纪末20世纪初,这种政治

<sup>①</sup> 参见S·亨廷顿:《变革社会中的政治秩序》,华夏出版社1988年版,第1—8页。

衰败的趋势愈益严重，现代化的政治条件基本丧失殆尽。

## 二、19世纪的政治衰败

这里必须指出的一点是，中国近代史上的政治衰败过程，并非自19世纪末始。实际上，从19世纪初，这种政治衰败过程就已经开始了。只不过当时还远没有达到19世纪末20世纪初的那种严重程度，但由此形成的政治衰败的巨大惯性，却深刻地影响着后来历史的发展。

这种政治衰败首先表现在政治结构本身。自19世纪初以来，清王朝政治结构变化的一个显著之处就是向过分专制型集权的发展。而过分专制型集权趋势的加强，不仅损害了职能部门的权力和效能，而且打破了权力体系的平衡与稳定。这主要表现在两个方面：一是在权力的纵向关系中，权力越来越集中到中央（皇室），从而导致省这一级的中层政权和县一级基层政权的萎缩，后来当地方势力发展起来的时候，则表现出相当明显的离心倾向；二是在横向权力关系中，即在中央政权内部，内朝的皇帝和亲信集团的权力在不断加强，而外朝内阁的权力不断受到削弱，正所谓“军机既设，内阁成为闲曹”。但由于权力运用的直接目标是获得下属和人民的臣服，而不是去积极地推动社会发展。因此，尽管权力在不断集中，政府动员和配置资源的能力却并没有相应增强。特别是当中央和地方的权力失去了久已存在的均衡之后，中央（皇室）支配偌大一个社会的手段也就在不断丧失了。这种状况到19世纪中期的时候已经可以很明显地看到了。而由清王朝在权力体系中刻意编织的互相牵制的罗网，则从另一个方面损害着政府的效能。其根源又在于由一个人数较少且文明发展程度又较低的满族统治一个偌大的以汉族为主体的帝国，这本身就会使统治集团产生一种强烈的不安全感。在其鼎盛时期，这种不安全感多少会为它的文治武功所中和，但在其辉煌时期已经过去的时候，这种不安全感就会时刻萦绕在心头。为了维护自己的安全感，清朝的统治集团不仅尽可能地将权力集中到自己手中，而且刻意编织互相牵制、维持均衡的罗网。在中央一级上，这主要是通过满汉官员的互相牵制实现的，在地方一级则是“成事不足败事有余”的督抚制。互相牵制的目的是在于防范官员产生异心，以保持对王朝统治者的效忠，但同时也损害了这个权力体系有效地处理问题的能力。

专制型的集权并没有相应提高中央政权的统治程度，对地方也产生了同样似是而非的结果。从表面看，专制型中央集权的加强，必然削弱地方的力量，但实际的结果是，专制型的中央集权与其说是削弱了地方的权力，倒不如说是削弱了中央同地方的联系。结果是在很大程度上不受中央控制的地方离心势力的成长。在太平天国运动之前的督抚制中，巡抚满汉各半，而总督多为满人，这种互相牵制的关系确实较成功地抑制了强大的地方离心势力的发展。但到太平天国运动被镇压下去之后，总督开始多由汉人充任，而巡抚又往往成为总督的亲信。这样，便在中央与省的中间层次上，形成了地方势力发展的有利土壤。而地方财政势力的雄厚，无疑成为地方离心势力得以发展的物质基础。

从权力体系的运作来看，上述政治结构的变化产生了极其明显的消极结果。权力的不断专制型地集中，以及过于强调权力体系中各部分间的消极牵制，必然会泯灭官员创造性地解决问题和进行工作的积极性。因此到19世纪中后期时，官员们玩忽职守的例子已经比比皆是。因为在动辄得咎的情况下，积极和创造性地进行工作很容易给政敌们留下把柄。而在由互相牵制的罗网所形成的官员互相倾轧的官场风气中，防范政敌的倾轧不能不成为官员们的

头等大事。由此，不求有功、但求无过，事实上成为官员们共同信奉的哲学。但是，虽不求有功，却不能不求升官晋爵，于是，粉饰太平、层层相瞒就成为普遍的为官之道。敷衍塞责和虚夸假报之风的盛行，极大地损害了当时中央政权治理社会和统治国家的能力。

与此同时，权力体系中的非正式结构开始不断替代正式结构。正式行政管理机构的发达，一直被人们看作是中国古代文明取得的巨大成就之一。在清朝统治初期，当时的统治者也极力将自己的统治建立在这一有效的传统之上，但在整个19世纪中，权力体系中的非正式结构的力量开始不断增长。首先是在18世纪时设立了军机房（后改为军机处），它实际上是皇帝私人的工作班子。在当时，军机房的职责还主要是处理与西北军务有关的问题，但到19世纪的时候，已达到“军国大计，罔不总揽”的程度。当时的重大政务几乎无一例外地要经过军机处，而军机大臣则由皇帝指定。另外一个值得重视的现象是在清朝末年出现的宦官政治。应当说，在清初为防止宦官专权，曾采取过相应措施，如顺治时就规定，太监干政，要凌迟处死。但在19世纪下半期，太监干政现象已屡见不鲜。最有名的就是李莲英，在太后的庇护下，李曾一度权倾朝野，并利用他的特殊身份和地位广植私党，成为反对变革的一支重要力量。所有这些，再加上政治上的派别争斗，都严重损害了正式结构的有效性。与之相伴随的是科层系统中的理性原则遭到侵蚀。科举制是在中国历史上逐步形成的一种教育考试和官员录用相结合的制度。在当时的情况下，不失为一种能广泛选拔人才的有效方法。但自19世纪以来，很大数量的书院在政府控制和检查制度的双重压力下已蜕化成为专门教授科场文字的技术学校了，这也就意味着与科举制相联系的教育内容，日益变得不切合实际的需要。也就是说，以成就标准录用和升迁官员的主要机制发生了障碍。而在另一个方面，任人唯亲和裙带风开始盛行。其中，血缘和地缘成为两条主要的纽带。

最后，19世纪中国的政治衰败过程表现出所有政治衰败的最典型的外部特征，即官场腐败，官员的贪污、受贿等现象日趋广泛和严重。这种趋势在18世纪即已开始，其中最著名的便是和坤。后来虽有嘉庆时代的改革，但腐败之风不仅没有根除，反而愈演愈烈。客观而言，造成官场腐败现象的一个直接原因便是官吏的俸禄太低，以致无法维持自己和家庭的生活。清初，一个七品知县岁俸银仅45两，平均每月4两，即使是象总督和巡抚这样的封疆大吏，每年俸银也只有150—180两。<sup>①</sup>后来，俸禄虽有增加，但增加的幅度很有限。于是，朝廷只得允许他们自行创收，除摊派到老百姓身上的苛捐杂税日益沉重之外，官员的损公肥私、收受贿赂和贪污等现象更日益普遍化。由于官场腐败，社会已经失去了惩恶扬善的能力，下层绅士就可以肆无忌惮地横行乡里。本来，绅士是政府与民众联系的重要媒介，而腐败现象的日益严重化必然直接损害政府与下层民众的关系。在19世纪末20世纪初时，官场的腐败现象更是有增无减。腐败现象的日益严重和普遍化，不仅毒害了官场的风气，而且激化了社会的矛盾。

特别令人感到迷惑不解的是，这种政治衰败现象是发生在清王朝建立仅仅一个半世纪以后，而且这种衰败过程的许多方面恰恰是在王朝的鼎盛时期就开始了的；同样令人感到奇怪的是，这种政治衰败一旦成为趋势，便势若江河，急转直下，同治中兴也只不过使王朝多延续了一代人的时间。确实，在这个过程中我们可以发现在历史上导致王朝循环的那些因素。在

<sup>①</sup> 参见戴逸主编：《简明清史》第二册，人民出版社1984年第一版，第370页。

新的王朝建立之后,安定和平的社会与政治环境、统治集团较为明智的政策措施、重新调整了的土地关系以及饱经战乱的人民渴望安居乐业的心理动机,都成为经济发展的动力和条件。有资料表明,在整个18世纪中,遭受战争破坏的经济,特别是农业经济开始迅速恢复起来。劳动力投入的增加、地区间的移民、耕作技术的改进以及新的耕地的开垦,都有效地促进了农业生产的发展。正如有的历史学家所指出的,在整个18世纪,除了极少数遇到自然灾害的年份之外,人民的生活水平是不断提高的。这种经济增长一直维持到19世纪的头25年。但如同历史上其他王朝初期农业生产的发展一样,这种发展的一个直接结果就是人口自然增长率的大幅度提高。在17世纪末的时候,中国的人口大约为1.5亿,但到19世纪中期的时候,中国的人口已经达到4.3亿。也就是说,在大约一个半世纪的时间里,中国的人口大约增加了两倍(当然这里也有疆域扩大的因素)。巨大的人口压力不仅造成历史上成为改朝换代前奏的土地资源的周期性紧张,而且恶化了政府与社会的关系(包括政府与士绅的关系以及政府与下层民众的关系)。从这里,我们更看到了历史上一再引起王朝毁灭的那些因素的作用。

第一,清王朝基础的脆弱性。这里的基础主要是就一个政权的经济基础而言。在清王朝建立后,为了换取汉族人对清王朝的支持,统治者一直奉行轻徭薄赋的政策。在皇帝弥留之际,甚至要继位者向其宣誓:永不加赋。无论人们对这种政策加以怎样的道德评价,其实际结果是中央政府得不到足够的财政收入。特别是在人口大量增长的情况下,财政收入却没有明显增加。据史料记载,1725年清王朝的岁入为3610万两,而1841年则为3860万两。也就是说,在100多年时间里,财政收入增长不到7%。这样,在18世纪末以后,国库亏空就已达到相当严重的程度,在此之后,财政危机就成为一个一直困扰中国政府的严重问题。在人口不断增长的同时,为了实现对社会的有效治理,相应地扩大行政机构的规模和官吏的数量是必要的。但由于财政的困窘,清政府无法做到这一点。不得不越来越多地依靠非官方的地方精英,结果是进一步促进了地方势力的成长。

第二,清政权结构的脆弱性。如前所述,清王朝的不安全感是影响其政治行为的一个非常重要的因素。这一点反映在政治结构的设计上,就表现为权力结构是以消极的防范为基本取向,而不是以积极地履行政治和行政功能为基本取向。当两个方面出现抵触和矛盾的时候,清朝统治者选择的是前者而不是后者。除了上面提及过的督抚制之外,中央各部也实行双尚书的领导体制,一满一汉,以实现互相牵制。问题很明显,为满足自己的安全感而设计的互相牵制的权力结构是以牺牲行政机构的效能为代价的。同时,权力体系内部满汉官员之间存在的客观矛盾也强化了政权的僵硬性,从而使任何较为重大的能有助克服政治衰败但会改变满汉力量对比的措施都难以实施。

第三,国际因素的切入。在历史上其他王朝末期出现的政治衰败中,有时也会有外部因素的作用,但也只限于中国周边一些暂时强大起来但文明进化的程度仍很落后的民族。而晚清时期中国所面对的介入中国社会生活的外部势力的性质却全然不同。1840年以后不断加强的外部势力的挑战来自于一种完全不同的新型文明,但这种挑战又是以经济和军事侵入的方式出现的。更值得注意的是,外部的侵入与国内的造反又几乎是发生在同时,从而使得外部压力与内部压力紧紧交织在一起。现在人们无法断定,假设只是单方面的危机出现时,清王朝会做出什么样的反应以及这样的反应会导致什么样的结果。但在19世纪中后期的客观情形则是,在内外交困的情况下,基础不牢固且结构脆弱的清王朝选择了一种最终可能从根本上毁灭这个王朝的方式来应付眼前的危机,这就是动员地方力量兴办军队来镇压太平天国运动。

在新崛起的地方势力的努力下，太平天国运动是被镇压下去了，但独立的地方势力成长的不可逆性也就形成了。以后的历史事件，包括洋务运动和同治中兴都是在这种格局下发生的。

### 三、新政期间制止政治衰败的努力及其失败

19世纪，特别是19世纪下半期所形成的这种政治衰败的巨大惯性，使之在19世纪末20世纪初成为当时中国启动和推进现代化的最大障碍。不扼制住政治衰败的巨大惯性，不创造为后发外生型现代化所必须的最基本的政治前提，中国的现代化就无从谈起。因此，从1905年开始的改革最为首要的目标即是解决政治衰败问题。分析一下晚清新政期间的改革纲领和实际措施，就不难发现，其中贯穿着两条主线：一是强化政府机构，特别是强化中央政权的作用；二是实行君主立宪。但事实表明，清朝统治集团真正热衷的是前者而不是后者。

从当时的实际情形来看，制止政治衰败者先要做的就是削弱地方的离心势力，恢复和强化中央政权的力量与权威，从而将地方和基层政权重新置于中央的控制之下，以恢复一个结构完整、运作有效的权力体系。在太平天国运动之后，地方上的总督和巡抚实际上中央已很难加以控制，在军事和财政上都具有相当的独立性，他们不受中央各部的管辖，可以直接向皇帝上奏，实际上成为皇帝的直接属员。因此，清末改革的一个直接目标就是将各省重新置于中央各部之下，而不是与各部平起平坐。这种改革突出地体现在1907年进行的省级行政改革当中。但是，这实际上意味着对督抚们权力的削弱，特别是会削弱雄踞一方的总督们对地方的控制，而中央、总督、巡抚三者之间的关系亦会随之而改变。如果清廷能真正做到这一点，清王朝的权力结构也许会发生根本性的变化，但在当时的情况下，它无法做到这一点，因为清廷已经丧失了实施这项改革时必须拥有的可资利用的资源。

但是，在另外一个方面，削弱地方势力的努力却取得了明显的成功。清末改革时的一项著名政策就是尽量减少兼职，而这显然是针对军政财权系于一身、在中央和地方同时兼有职务的某些封疆大吏的。在这个过程中，地方力量最大的袁世凯和张之洞被调入中央任军机大臣，其地方上的权力也就被剥夺了。应当指出的是，此前地方势力的发展是与一些重要的地方大员的地位和影响力直接有关的，袁世凯和张之洞在地方上的势力被削弱，对强化中央政权具有明显的积极作用。这项改革的成功，与其说是现实的条件起了作用，倒不如说是手段的高明与巧妙为其提供了可能。

与此同时，一系列旨在直接强化中央政权的措施也在着手实施。主要包括两个方面。第一，改革行政机构。首先是根据当时经济和社会生活的需要，创设了一些新的政府部门，如设立外交部、商部、巡警部（后改民政部）、学部、邮政部，改刑部为法部，在各部之外设立大理院、审计院和资政院，同时撤并了一些有名无实的部门。更重要的是在这些新建或加以合并或整顿的部门中建立了单一领导制。第二，明确责任，整饬吏治。废除了与腐败现象有密切联系的捐纳制度；简化了各官署的公文形式，取消书吏；明确官员的职责。所有这些措施的目的，都是为了强化中央政府的效能，以加强中央政权对日益失去控制的政治经济局势的控制能力。这两个方面的改革都取得了一定的成果。

同时，旨在加强财政与金融的集中与统一的改革也在进行。在19世纪末的戊戌变法中，发展教育和建立近代军队的任务就被提了出来，慈禧太后虽然成功地镇压了这次维新运动，但到20世纪初之后，她自己也不得不成为这些新事物的倡导者。但要办教育、办军事，都需要

有相应的财政基础，在政治上强化中央政权也需要有统一的财政和金融的支持。但在当时，清朝的财政和金融却是相当混乱的。地方财政不仅中央很难施加影响，甚至连收支情况也不上报中央。而分散的金融业则由地方政府官办。因此20世纪初经济改革的重点无疑是要加强财政和金融的集中与统一。1906年，将户部与财政处合并为度支部，结束了多头财政的局面，统一了中央的财政管理。在1909年时又采取了如下措施：1.只有度支部有权举借外债；2.中央各官署筹集的资金要上报度支部；3.各省筹措的资金都要上报度支部。这些措施在一定程度上增加了中央对财政的控制，并使中央的财政收入有所增长。有资料表明，在1895—1908年间政府的税收大约增加了1倍，同时政府对工业发展的投资也有了明显的增长。但问题在于，这些税收主要是通过增加临时性的附加税获得的，而不是通过对整个税收制度的改进获得的。此外，在这次经济改革中，在统一货币和统一度量衡方面也取得了一定成就。

然而在这决定一个王朝命运的最关键的时刻，光绪皇帝和慈禧太后几乎同时（1908）去世。这对于日趋虚弱的清王朝来说，无疑是又一次沉重的打击，而强化中央政权的希望也更加渺茫。随着光绪皇帝和慈禧太后的去世，统治集团内部的人事发生了重大变化。由于继位的皇帝只是一个幼童，只好由其软弱无能的父亲载沣任摄政王，独揽大权，而在满族统治集团中多少算是有些才干的庆亲王奕劻则受到排挤，被赶出军机处。由于统治集团的内部倾轧和斗争，袁世凯以足疾为由被罢斥，回河南老家“养病”，不久之后，年事已高的张之洞也离世而去。光绪和慈禧去世之后这一系列人事变动的影响是不能低估的。这些变动不仅标志着统治集团素质的下降，而且直接造成两个有深远意义的影响。第一，袁世凯的被罢斥和张之洞的去世在相当大的程度上削弱了中央政权与地方的军事和政治力量之间的联系。袁、张二人均崛起于地方，袁是北洋的领袖，张则在南方政界有着广泛的影响。在清廷不断削弱的情况下，袁、张二人被调入军机处，实际上起着联系中央与地方的作用。张去世、袁被黜，一方面意味着地方的军事和政治力量失去了在中央的代言人，从而更增强了这些地方力量的离心力；另一方面，中央政权也丧失了对地方势力施加影响的已经极为有限的手段。在此之后，地方的军事与政治势力更加游离于中央，也就不难理解了。第二，满族统治集团内部进一步分裂。在载沣获得摄政王的大权之后，便开始在中央政权的重要职位上安插亲信。他让自己的两个兄弟分别掌握陆军和海军，从而独掌了军权。在清王朝垮台前夜他组建的责任内阁中，13个内阁大臣里，满人占8名，汉人占4名。在8名满人中，又有5人是皇室宗族。这种事实也说明，在这个时候，摄政王确实感到除他自己的宗人外，甚至连满族官员都不能信任了。而在这个内阁组成后不到一年，辛亥革命便爆发了。

然而，清王朝制止政治衰败的努力最终失败，清王朝最终没有改变垮台的命运，其原因远不止上面分析的那样简单。在这当中，更深一层的原因是更值得探讨的。

第一，最显而易见也是最值得人们深思的原因是，这一切也许都来得太晚了。说得更通俗一点，“晚了”本身即是失败的一个原因。需要解决的问题越是往后拖，解决这些问题就越是会面临更为复杂的局面。到20世纪初的时候，世界上的民主思潮以及民主国家在经济社会发展方面取得的成就，对像中国这样的落后国家的影响和示范效应急剧加大。此前中国派出的大量留学生对西方的民主思想和民主制度有了切身的真实感受。

这种状况直接意味着，将现代化的各项任务一揽子解决的压力空前加大。而在这些现代化的任务中，最突出的一对矛盾就是强化中央政权与政治民主化。强化中央政权意味着政治资源的集中，而民主化意味着政治资源的扩散。从西方早发展国家的情况来看，这两项任务

是在现代化的不同阶段上分别加以解决的，一般是强化中央政权在先，政治参与与民主化在后。然而这种时序模式似乎只有在自然演进的现代化进程中才有可能。在中国这样的后发型国家中，特别是到了20世纪初的时候，这种逐步推进的可能性已经甚小。无论对民主化的示范做何评价，这种影响以及由这种影响造成的政治动员的结果却是客观存在的。这样，在20世纪初的中国，不仅将现代化全面推进的要求越来越强烈，而且一些必要的过渡也往往会被否定，如当时提出的“君主立宪”、“虚君共和”的被否定，就是明显的例子。

第二，统治集团的历史责任感的问题。清王朝晚期所处的是一个非常关键的历史时刻。美国著名经济学家刘易斯认为，19世纪最后的25年是一个非常重要的历史时刻，目前世界上工业国与非工业国、现代化国家与非现代化国家的基本格局，就是在这个时期确定的。也就是说，凡是在这个时期或在此之前进行了现代化努力的国家，后来都成为了现代化国家。凡是在这个时期还没有什么动作的国家，后来基本上都没有成为现代化的国家。

要汇入世界性的现代化潮流中去，不仅需要统治集团对这种潮流有较深刻的体察，从而形成一种明智的态度，而且也需要统治集团在利益上做出某种“牺牲”（尽管是暂时的）。一般地说，利益是统治的必然的副产物，在大部分情况下也是统治的目的之一。但即使是这样，有的国家的统治集团在面临历史性转折的关键时刻还是“主动”地做了这样的牺牲。而19世纪末20世纪初的中国统治集团虽然从自鸦片战争以后的半个世纪的灾难中明确地看到了变革的必然性，但却并不准备为此做出必要的牺牲。这主要是表现在以下两点上。第一，对损害到自身既得利益的改革措施总是踌躇再三，一拖再拖，结果坐失良机，一直拖到自身难保的地步；第二，腐败恶习根深难除，从历史上看，用自己的廉洁取信于国人，是许多国家在进行历史性变革时统治集团的通常做法，而清末民初的统治集团却无意这样做，结果腐败现象进一步严重化，社会矛盾不断激化，统治者的自私与贪欲加速了自己的垮台。

这里要特别指出的一点是，清朝统治集团在历史转折的关键时刻所表现出的自私、顽固和不负责任的态度迅速耗竭了为维持一个政权所必须的那些资源。更确切地说，它不仅耗竭了一个政权的资源，而且也耗竭了一种类型的政权的资源。

第三，体制容纳社会力量的能力迅速下降并消失，而被排斥于体制之外的力量日益组织化。这一点突出表现在士绅身上。自秦统一中国以后，士绅一直是集权制的官僚帝国的重要社会基础。由于交通、通讯以及组织系统的相对不发达，表现在强大的中央集权之中的权力实际上并不能渗透到县以下的广大社会生活领域。这样，士绅便成为组织民间的社会生活的重要环节。国家政权对民众的影响力也依赖于他们去实现，没有他们的有效配合，国家政权实际上不可能有效运作。正因为如此，有人称他们为“政府的非官方部分”。在19世纪的时候，这部分人的数量大约有100—200万人。而政府维系与这部分人的关系的主要渠道便是科举制，也就是说，通过定期地将士绅中的一部分或其家庭、家族中的某些成员吸收到官僚体制中去，来实现对这部分社会力量的吸纳。但是，在18世纪之后，这种吸纳机制便开始出现问题。其中的一个重要原因便是人口的急剧增长。如前所述，从17世纪末到19世纪中，中国的人口几乎增长了两倍。但在这一段时间里，法定的政府公职的数额和科举的名额都没有随人口的增长而增长。这实际上意味着，士绅自己及其家庭或家族成员获得功名和官职的机会在相对缩小。到1905年，科举制被彻底废除，政府与士绅联系起来的纽带也就完全中断了。这种情况下，在原来支撑这个政权的社会基础中，离心倾向越来越明显，反叛情绪在普遍酝酿。

中国士绅的组织化程度原本很低，任何士绅之间的在较大范围的联系，都要以官府为中

介。但在20世纪初，情况发生了明显的变化。1909年，各省举行第一次咨议局选举，选举的结果表明，当选者当中，士绅占了大多数。这样，省咨议局实际上成为士绅阶层集中表达自己的意见和发挥政治影响的机构。由此，原来组织化程度很低的中国士绅找到了一种合法的组织形式。此外，在民间，一些以士绅为主体或有士绅积极参加的各种组织也相继建立起来。

第四，民族主义的出现。在清朝末年，中国社会中交织的各种矛盾进一步激化，这当中最为突出的就是满汉矛盾。满汉矛盾的存在与不断激化，不仅造就了现实的反对清王朝的政治与社会力量，而且更重要的是，它提供了一种可能，使民族主义成为一种将所有的对满族统治感到不满的力量迅速动员起来的象征符号。在当时的情况下，如果我们考虑到满汉两族在人口数量上的悬殊对比，就可以发现，“驱除鞑虏”这个以反满主义为内容的民族主义的口号要比历史上的“均田地、等富贵”的口号以及近代的“民主共和”的口号来得更为有力。

无论对满汉矛盾做何评价，它对变革期间政府权威的连续性的影响是显而易见的。由于种种主观和客观的原因，20世纪初清王朝的统治可以说气数已尽。改朝换代已势不可免。而且，在世界性的现代化潮流冲击之下，建立一个类似的封建王朝的可能性已经不复存在。在这种情况下，现代化面临着一个错综复杂的任务，它既要在体制上和权威的性质上实现从传统到现代的转变，又要在这种转变中保持权威的连续性，否则就需要有一种建立全新的权威基础的能力。同时，这些复杂的要求又与民族矛盾交织在一起。可以设想，如果当时的皇帝是汉人而不是满人，找到一种和缓的权威过渡的形式的可能性也许会大得多。由于权威的转换与民族矛盾相交织，而权威的转换期恰恰又是民族矛盾最尖锐的时刻，用最激烈的形式同时解决这两个问题就不可避免了。而最后的结果是权威真空的形成，旧的权威被打破了，新的权威基础却建立不起来。更要命的是，在这种矛盾中，还掺杂着中央与地方的矛盾。这种矛盾混合在一起，不仅有力地促进了帝国的解体，而且也加剧了国家的解体以及中央政权合法性基础的丧失和社会的混乱。

#### 四、辛亥革命后的权威危机及对权威危机的填充方式

在这种持续了一个多世纪的政治衰败以及内外因素相交织的总体背景下，辛亥革命顺理成章地爆发了，而清王朝也顺理成章地结束了自己的生命。历史为中国呈现出一个更为复杂、更为困难的局面。

对这样一个局面的形成，至少首先需要指出如下两点。

第一，清王朝与其说是被辛亥革命推翻的，倒不如说是自己垮台的。令人一直困惑不解的是，推翻偌大一个王朝的起义，仅用了4000人便成功了。即使是在革命后由黎元洪匆忙组织的革命军，也不过7000人。而南方一些总督手下的军队，则持明显的观望态度。即使是将其其他一些地方的革命武装加在一起，力量也是极为有限的，而且缺乏有效的统一指挥。而当时的清政府有新式军队14镇和18个混成协。虽南方的一些镇协表示站在革命一边，但最精锐的北洋6镇仍在清廷手中。问题就在于，清政府已经指挥不动这些作为它的支柱的军队。在袁世凯出山之前，被清政府派去攻打当时的革命中心武汉的军队且走且停，尽量拖延时间。但是清政府答应了袁世凯的所有条件之后，北洋军队迅速打下了汉口和汉阳。如果北洋军这时乘胜进击，拿下武昌，是有较大把握的。但这时袁世凯却命令北洋军按兵不动，与武汉军政府停战议和。显然袁世凯在这当中看到了新的、更大的机会。于是，在英国驻华公使朱尔

典的周旋下，议定由袁世凯迫使清帝退位，然后选举袁为大总统。之后，袁便利用自己手中掌握的军事力量，迫使清帝退位，成立共和政府。从这一过程中可以看出，辛亥革命以及其他地方的起义虽然是造成清王朝垮台的重要原因，但如果清王朝能实现对自己的军队的控制，清王朝再继续苟延残喘一段时间并非没有可能。

第二，清王朝垮台后面临全面的权威与权力真空。一般地说，当一个社会由传统状态向现代社会转变的过程中，总会伴随政权合法性基础的转换，而由于旧的合法性基础往往很快瓦解，而新的合法性基础则形成缓慢，便会出现合法性基础的断裂，或权威真空和权威危机。中国的传统社会是一种分化程度较低的总体性社会，在这种社会中，政治、社会、意识形态等各个领域是高度重叠的。在社会的中心里，皇权既是权力中心、社会与政治整合的中枢，又是主要的文化象征和社会资源的分配中心。在这种情况下，皇权的被推翻意味着社会的权力中心、整合中枢、文化象征和资源分配中心的同时丧失。正因为如此，中国在民国初年所面临的权威危机，是历史上很少见的，其深度和广度甚至远远超过奥斯曼帝国解体后的土耳其。因为在当时的土耳其虽然苏丹与苏丹制已声名狼藉，但哈里发的威信仍然存在，仍可作为一种文化上的整合象征。并且，由于土耳其在民族解放战争中形成了一支较强大的军队，军队的力量很快填补了权力的真空，因而并未出现持久性的权力危机。但在当时的中国，则是权威真空与权力真空并存。

从现代化的历史可以看出，在现代化的转型期中，对权威真空的填充是一个必须加以解决的问题，否则，不仅谈不到现代化的启动与推进，就连基本的政治与社会秩序也无法维持。而填充权威真空的方式则不外乎以下四种。第一，利用旧的权威形式，以实现权威基础的较平稳而逐渐的转换。最典型的是采取君主立宪制，以旧的象征符号保护新的权威基础的生长。英国，一些斯堪的那维亚国家和日本即属这种类型。第二，以个人魅力型权威填充权威真空。这在有殖民地经历而又通过民族解放斗争获得独立的发展中国家最为常见。因为民族解放斗争是造就这种权威的最方便的舞台。印度的甘地和尼赫鲁、土耳其的凯末尔、加纳的恩克鲁玛、肯尼亚的肯亚塔、突尼斯的布尔尼巴等均属这种类型。第三，建立新的法理权威。如法国、美国等国家都是在现代化的一开始就建立了新的法理权威。在一些发展中国家，特别是原来英国的殖民地，都曾用建立新的法理权威来填充权威真空。但实际效果有很大差异。第四，强权政治。在既缺乏可资利用的过渡型的传统权威，又缺乏可以凝聚整个社会的个人魅力型权威的情况下，就可能由军人来实施强权统治。在一些发展中国家，民主政治失败之后，也可能由军人的强权统治来填补这时在权力和权威方面存在的双重真空。<sup>①</sup>

从这种意义上说，孙中山及其南京临时政府代表了一种用新的法理型权威基础和个人魅力型权威来填充权威真空的一种努力。武昌起义之后，起义的领导者自己也清楚以自己的威望和影响来建立一个新的全国性政权是不现实的。于是，只能用强迫的手段迫使黎元洪出来做都督，并在此基础上建立了军政府。但这个军政府与其说是一个政权组织倒不如说是一个军事指挥机构，而且也不具有号令全国的能力。在清廷武力进逼而各省纷纷发生反清起义的情况下，建立一个众心所归的中央革命政权的任务已经刻不容缓了。而要建立这个政权，孙中山及其领导的同盟会几乎是唯一的选择。

当武昌起义发生时，孙中山尚在国外。起义发生后几天，孙才在国外听到起义发生的消息，于是辗转回国，于12月下旬抵达上海。尽管其时由袁迫使清帝退位、选举袁做大总统的协

<sup>①</sup> 详见孙立平：《权威基础转换的异步性与“权威真空”》，《天津社会科学》1990年第6期。

议已经达成，但在12月29日于南京召开的各省代表会还是以压倒优势（16票对1票）选举孙中山为临时大总统。对此，袁世凯一方曾指责革命派不遵守诺言，但在当时的情况下，这种指责并非完全公允。但我们更关心的是，这时历史为什么选择了孙中山和同盟会。其中有三个因素起了重要作用。第一，孙中山本人的威望。孙中山长期从事反清革命斗争，其经历赋予他一种很高的威信。虽然他本人并没有参与武昌起义的领导，但在起义之初，起义者就是将其作为领袖看待的。而且事实上，武昌起义就是打着孙中山的旗号进行的。在武昌起义后不久刊发的《中华民国公报》在10月31日就以“中华民国军政府大总统孙”的名义，向国内发布布告。<sup>①</sup>而在当时的起义阵营中，没有谁的个人威望能超过孙中山。第二，同盟会是当时体制外组织化程度最强的一支力量。同盟会是1905年在一些小的革命团体的基础上改建而成的。此后，虽然其革命活动屡遭挫折，内部领导层的分裂也在一定程度上损害了它的活动，但在辛亥革命的各种革命团体中，同盟会无疑是其中历史最长、势力最大、会员最多，而且组织化程度也最高的一个团体。在辛亥革命中，一些省的起义实际上就是由同盟会的会员、组织及其外围组织发起和策动的。以孙中山和同盟会为主体的南京临时政府的建立，无疑可以有利于统一和协调革命力量。第三，孙中山和同盟会有一套相对完整的政治主张和政治纲领。这次革命所要推翻的，并不是一个政权，而是一种政治类型的政权，是一套完整的政治制度。在这种情况下，任何替代的政权都必须具有可以说明自己这一类型政权的合法性的理论、纲领和象征符号。这种条件，也只有孙中山及其所代表的同盟会才具备。

但是，从上面的分析中我们已经看到，在清王朝倒台时中国社会所面临的是极为深刻的政治危机。而对如此广泛而深刻的政治危机，南京临时政府所具有的优势便显得微不足道了。第一，缺乏足够的军事实力。无论古今中外，任何国家层次上的强制，都是与一定的军事实力相联系的。而面对着严重权力危机的孙中山和南京临时政府所缺少的恰恰是这种以军事实力为后盾的强制条件。从一定意义上说，清王朝是自己垮台的，而不是被一支武装力量打垮的。反过来说，这也就意味着没有为革命派在战斗中创建一支强大的军队创造条件。在当时，虽然一些地方，特别是在南方的一些省份，独霸一方的军阀们也纷纷宣布站到革命一边，但对于手中没有什么实力的南京临时政府来说，要控制和指挥这些军事力量可说是相当困难的。孙中山和南京临时政府最后不得不将最高权力让给袁世凯，最直接的原因便是它无法解决所面临的权力危机问题。此后，孙中山曾试图通过唐绍仪抓行政，并想通过委派王芝祥任直隶的都督来控制北洋，但都没有成功（实际上也不可能成功）。第二，如前所述，孙中山的个人威信和魅力是填补当时的权威危机的一个重要的有利条件。但在这方面，至少面临着三方面的限制。一是孙中山的大部分革命活动是在海外进行的，因此孙中山在海外华人中的威望要高于在国内的威望。二是虽然反抗满清统治的斗争早就开始了，但清王朝却不是通过长期而大规模的革命战争被推翻的，这也在一定程度上限制了可以在一定程度上左右局势的魅力型领袖的产生。三是同盟会内部领导人之间的分歧甚或分裂也影响了孙中山个人的威信。从这里可以看出，以孙中山的个人威信来填充当时的权威真空，虽是革命派的一个有利条件，但这个条件的作用是极为有限的。第三，如果更深入地分析一下，可以看出，导致清王朝垮台的力量主要是来自于两个方面，一是民族主义的力量，二是民主主义的力量。但在实际上，前一个方面的作用要来得更为有力。如果我们将孙中山和南京临时政府看作是用新的法理权威和个人魅力权威来填充当时的权力真空的话，就可以看出，在民族主义和民主主义这两个

<sup>①</sup> 李新主编：《中华民国史》第一卷（下册），中华书局1982年版，第416页。

因素中，后一个因素可以支持法理型权威基础的形成，而前一个因素则不能支持法理型权威基础的形成。也就是说，瓦解旧的政体的因素并不能同时完全成为建设新的法理权威基础的条件。这也是导致革命后的新政权合法性基础不牢固的一个重要原因。

在克服权力与权威双重危机上所表现出的无能为力的状态，迫使孙中山和南京临时政府不得不将最高权力交给袁世凯。但袁世凯和北京政府也面临着孙中山和南京临时政府面临的同样的问题。但无论是在自身所有的优势与劣势上，还是在基本的政治取向上，袁都与孙有很大不同。这就决定了袁会寻找一条远不同于孙的途径来解决当时存在的权力和权威危机问题。

如果说孙中山和南京临时政府最大的弱点是缺乏必要的军事实力，那么，这恰恰是袁世凯最大的长处之所在。袁世凯的“北洋新军”一直是清末民初军事力量中的精锐。然而，袁世凯又是清王朝的一名老臣，在清廷的要员中袁是最有改革思想的一位，但他与旧体制有着千丝万缕的联系，其在政治上的主要同事和盟友（除北洋的军事首领之外）也主要来源于旧的体制。袁及北京政府的这些本钱使他驾轻就熟地采取一种强权政治与传统权威过渡相结合的方式，以图填充当时的权力与权威真空。

从权力危机与权威危机的关系来看，袁世凯解决问题的优先顺序是先解决权力危机问题，后解决权威危机问题。这种顺序的选择不仅仅是在于袁世凯在克服权力危机方面有着独特的优势和条件，而且也在于当权力危机和权威危机并发的情况下，如果不首先解决权力危机问题，任何解决权威危机的努力都会显得软弱无力、缓不济急（南京临时政府只存在了1个月零13天，这样短的时间就将大权拱手让出，说明其直接原因是权力危机而不是权威危机）。袁世凯解决权力危机问题主要是通过下列措施：第一，解决两个政治中心问题，形成一个统一的全国性的政治中心。在民初，一直存在分别以北京和南京为代表的两个政治中心。在二次革命失败之后，统一的政治中心基本形成。第二，改内阁制为总统制。在1911年12月3日通过的由各省都督府代表会议制定的《中华民国临时政府组织大纲》中曾规定政府实行总统制，这大体上反映了革命之后对行政集权的迫切要求。而在1912年3月11日公布的《中华民国临时约法》则规定政府实行内阁制，其目的无非是为了约束袁世凯（此时袁刚就任临时大总统不久）。实际上，在袁就职之后，内阁的权力就不断向总统转移，在1914年1月26日公布的《约法会议组织条例》中，更明确规定政府实行总统制。第三，议会的权力被不断削弱，最后名存实亡。袁世凯就任临时大总统后，即极力削弱议会的权力，使之由立法机构变为一个谘询机构。在二次革命后，国民党议员被开革，所剩议员不够召开会议的法定人数，议会便已名存实亡。第四，对地方的控制。临时政府北迁后，特别是二次革命后，地方各省的军政大权多为袁的嫡系和亲信所把持，袁对地方的控制由此而大大加强。这样，在袁世凯称帝前夕，军政大权日益集中于袁世凯一人手中。

如果仅仅从解决权力危机的角度来看，人们就不能不承认袁世凯对这个问题的解决是相当顺利和有成效的。但是，袁的基础仍然不稳。从较深层的原因来说，一个政府不可能在缺乏合法性基础的情况下长期用强权来维持自己的统治。如果分析一下当时的袁世凯政权就可以发现，几乎不具有任何可以说明这个政府合法性的理论纲领和象征符号。从较直接的原因看，1915年夏天日本提出臭名昭著的21条，导致国内发生了一场深刻的政治危机。在这种情况下，一个以强权政治为特征而缺少合法性基础的政权的脆弱性就越来越明显了。正是在这种背景下，袁世凯做出了恢复帝制并由自己称帝的选择。

对袁世凯称帝的动机和原因众说纷纭。说袁克定为继承皇位而鼓动其老子称帝者有之；说袁世凯称帝是美国的古德诺和日本的有贺长雄出的坏点子者亦有之；但更多的人认为这是由于袁氏的个人野心。但在政治生活领域中，“个人政治野心”是个极为含混不清因而很难说明什么问题的概念。这里我们所关心的是，袁氏称帝是主要由于皇位本身的诱惑力还是出于某些实质性的考虑？笔者的看法倾向于后者（当然也不能完全排除第一个因素）。无论对袁世凯本人的品质做何评价，在从晚清到民初这几十年的宦海生涯和权力场上的激烈角逐中，袁都表现出决不是一个愚蠢的笨伯。对于称帝一事，他曾几次对他的心腹说过：大凡做皇帝者，多半为子孙计。我儿子克定的本领，叫他布置锡拉胡同，尚能胜任，叫他布置洹上村，便办不了。况且皇帝后代之结果，从历史上看，多没有好下场。有人认为这是说出来骗人的。但即便如此，话说到这个份上，也还是可以说明他是清楚其中的利害关系的。而且我们知道，当时袁世凯已是拥有绝对权力的终身大总统，而且按当时的规定，他死前可以提名三个继位的候选人，只要他选的这三个人全是他的儿子，最高权力的继承也不会有问题，他自己就曾说过，我这个终身大总统所拥有的东西已经和皇帝差不多了。那么，他为什么非得要做皇帝不可呢？唯一的解释是，他在为他的政权寻找一种合法性基础，寻找一种表明这种合法性基础的象征符号。换言之，他想以恢复传统的权威基础及其象征符号的方式来解决他面临的权威危机问题。如果考虑到下面两个因素，这一点就显得更为清楚。第一，自清末起，袁世凯的政治主张就是君主立宪，辛亥革命后虽然认可了共和制，并且清帝也确是在他的直接逼迫下退位的，但他对共和制的接受是很勉强的。第二，在他称帝前夕，曾大力提倡了一段尊孔读经，从这里还可以看出他的意图是在于利用儒家意识形态来作为自己政权的价值基础和合法性象征。

但是，袁世凯之所以在1916年匆匆忙忙地称帝，既有客观形势变化的原因，也与他一系列的判断失误有关。客观形势的变化自然是21条提出后国内政治危机的发生。而判断失误则主要表现在这样几个方面：一是袁克定等人搞的假信息使袁世凯相信全国人民正在迫切地盼望他称帝；二是古德诺和有贺长雄两位大名鼎鼎的政治学家使他确信中国没有君主制确实不行；三是当时西方列强对恢复帝制普遍持赞成态度，袁世凯怎么也不会想到，没有多久西方列强的态度会来个180度的大转弯；四是认为军队是支持他称帝的。当时曾有人问他：军队方面会不会有问题，他非常肯定地说，军队方面决不会有任何问题。此外还必须说明的是，袁就任临时大总统之后，在短时间内就较顺利地解决了权力危机问题这一事实，也大大地增强了袁的信心。

然而从根本上说，袁的判断失误还不仅仅是在这里，而是在一些更根本的问题上。也正是后者注定了袁世凯用传统权威形式来填充权威真空的努力必然失败，同时也正是这些因素最终断送了袁的政治生命。

第一，传统权威基础的可利用性。不错，在历史上确实有一些国家成功地利用旧的权威形式实现了从旧的权威基础向新的权威基础的过渡。但是，这需要一个不可缺少的条件，即在这种转变发生之前，传统的权威形式的资源和威望不能损失过于严重。但在当时的中国，并不存在这个条件。相反，正如前面所指出过的，在君主制最后的日子，这种权威形式的资源和威望已经丧失到使其失去可利用性的程度。这主要是由两方面的原因造成的。第一，清王朝在最后日子里对社会变革所持的固执和不负责任的态度以及由此造成的严重经济社会和民族危机耗竭了君主制这种权威类型的资源和威望。其二，民族主义者在反对外族统治的

时候，使用了现代的共和制这一武器，其中包括一般性地打击帝王的声誉，以从道义上将君主制搞臭。这里特别应当注意到的是，当革命党人在准备自己的行动时，清王朝正在筹备君主立宪，如果不对君主制这种权威形式给予毁灭性的打击，就会给清王朝的存在留下借口。因此，打击君主制的声誉，就成为推翻清王朝的一种手段。这两个因素结合在一起，使得在20世纪初的中国将君主制的权威形式作为权威转换的过渡形式已断不可能。

第二，国际上民主化潮流的示范作用。如果我们暂时将国际上的现代文明对中国的冲击，特别是将民主化潮流的示范作用排除在外，就可以看到这时的情形很类似于历史上的改朝换代。如果我们将这时的情形比照历史上的改朝换代，并以此来分析在旧王朝垮台之后新王朝建立的条件，就可以发现，袁世凯并不缺乏为建立一个新的王朝所必需的手段。问题这只是一个假设，实际的情形则是，中国社会所有的这些变化是在整个世界在走向现代化这个大背景下发生的。特别是西方政治思想著作在中国的出版以及留学生回国所带来的民主思想已经开始在中国广泛传播。这种因素会直接带来两方面的结果。其一，民主主义思想的发展。在清末民初，废除旧的君主制，建立适应世界进步潮流的共和民主制的呼声日渐高涨，人们接受君主制，即使是接受君主立宪制的可能性也越来越小。其二，民主主义可以成为将所有反对君主制、反对清王朝的力量联系起来共同象征。

第三，地方势力的作用。袁世凯只当了83天皇帝就不得不宣布恢复帝制的失败。对其中的原因人们大多将其归之于共和民主力量的反对和斗争。但仔细分析起来，就可以看出，情况并不是这样简单。反对袁世凯称帝的力量主要由三部分人构成：一是主张民主共和的革命党人，二是地方势力，因为袁世凯的皇权直接构成对地方势力的威胁；三是以段祺瑞、冯国璋为代表的部分北洋势力。这之中第二种力量和第三种力量是紧紧联系在一起的，甚至是不可分的。问题在于，由于上面所分析的原因，这些利益和取向各不相同的政治力量，在当时的情况下很容易找到一个共同的旗帜和象征——维持共和，而互相协调、联合行动。这也注定了袁氏的“洪宪”帝制必然垮台的命运。特别值得指出的是，这种力量构成，在很大程度上决定了袁以后中国历史的基本走向。

总之，辛亥革命虽然揭开了中国政治发展新的一页，但从政治衰败的角度来看，政治衰败的程度并没有所减轻，反而更进一步严重化了。孙中山和袁世凯试图从两种不同的途径来解决这种政治危机，但都没有获得成功。于是，当袁世凯在政治舞台消失之后，中国便进入了一个军阀割据的时期。

\* \* \*

如本文在开头时便指出的，在后发外生型现代化中，政治上的先决条件起着特别重要的作用。而中国近代史上的政治衰败无疑对当时中国的现代化进程产生了明显的消极影响。在20世纪初时，由于政治衰败达到了政治分裂、社会解体的程度，现代化的基本条件也就丧失殆尽。

责任编辑：唐 军