责编：曹颖新　E-mail:wenshiban@hotmail.com　Tel:010—62806236　　2014年9月29日

有所思

流动的政治最稳定

——由钱穆《中国历代政治得失》所想到的

□胡淼森

历史无所谓对与不对，不对的只是我们不尊重历史。学习政治必须懂得历史，时髦的理论，标新立异的做法，吸引眼球的手段，都抵不过一个民族几千年来的探索。小到奏折怎样写才能抓住皇帝的眼球，大到官职之间如何设置才能确保制衡，政治是世界上最难钻研却又最吸引人的学问，这门学问中国古人比谁都门清。政治是人文而不是工具。从东西方政治史的角度来看，政治与文化都是相通的。只有研习历史，才不会人云亦云沦为胥吏，而能成为有思想的文官。

对于中国政治而言，至少要明晰以下几个问题。

统一与集权的关系

春秋大一统是我国政治所呈现出的特点，这是与中国特殊的地理、气候和生活习惯联系在一起的，是我国特殊的政治文明。中国古人智慧无穷，在远古时期就将政治视为一门艺术，通过皇权与相权的相互制约以及察举、科举等手段，最大程度吸纳社会各界的精英人才。随着皇权逐渐膨胀，相权所代表的行政权力丧失了独立性，政治成为皇帝个人意志的体现，与此同时士人政治特有的弊端开始显现，大量的读书人将科举考试和做官视为唯一的出路，缺乏经商致富的制度性动力，造成求官者趋之若鹜。汉唐时期的宰相制度，随着五代十国军事统治的常态化而衰落，宋代宰相权力已被枢密院分割，明代干脆取消宰相，以皇帝秘书般的五品大学士代行部分职权，清代则代之以军机处的军事统治和特务政治。皇权日益庞大，相权逐渐衰微，家天下的态势形成，最终权力制约的设置实坏于明而毁于清。

行政与监察的关系

人性自古相同，避免官员的贪腐，只能让同他利益相冲突的官员去制约他，用竞争对手的千里眼来看住他，这是最符合人性的举措。监察官员就是执掌大权的宰相身后那双犀利的眼睛，秩轻而任重、官小而职大、俸薄而赏厚。御史大夫官职是副宰相，却可以弹劾宰相百官。御史大夫下面的御史台、侍御史、部刺史等，皆可以小官弹劾大官，可获重赏甚至取彼而代之。监察九条，刺史六条，非条所问坚决不管，郡以查县，县以查下，绝不越级而查，程序正义兼顾实体正义，谏议权同决策权分离，监督权同执行权分离，实为古人精绝细致的政治设计。在君权制约形同虚设的情况下，臣权制约却随历史进程而逐步精细。有专门职官对已经做出的决策提出谏议甚至封驳，对地方官员监督考核。

最高君主面临的权力悖论在于，为了同朝臣外官争夺权力，他更信任身边的内官，希望这些人成为自己的耳目，纠举揭发外朝官员的不法行为，监察官员由此成为君主身边红人。而外官的内化是一把双刃剑，在为自己带来宠幸的同时，必然也会伤及自己。君主同臣子之间就是买卖契约关系，君主提供爵禄，臣子提供才干，为笼络这些身边人，君主必须要给他朝臣的待遇和官职，而一旦成为外臣，就会由君主的鹰犬迅速成为君主的敌人。

理想的境界应该是“宰牧相累，监察相司”，监察与行政之间互相制衡，绝不混淆界限，监察官员不参与日常的行政决策和执行，只是处于监督者的地位。这种监督是阳光下的制度，不由人的好恶引发，监察与行政互相尊重对方的工作，又通过正当手段捍卫自己权利。制衡公开在台面上，争议话题交于社会公议，使得政治步入一个理性自觉的时代，形成符合现代精神的中国政治哲学，彻底取代官场厚黑术，使为官和从政统一起来。

机构层级膨胀的危害性

行政集团日趋庞大绝非国家福音，导致食人者少而食于人者多。自秦汉至明清机构层级日益膨胀，秦汉只有郡县两级，郡守级别相当于九卿，同为两千石，然而唐以监察官从事地方行政，观察使、节度使横增一级，成藩镇割据渊薮。宋代不思教训，不仅将唐代之道作为路继承下来，并且继续以监察官变成地方首长，非但如此，每一路还要增设四个监司官帅、漕、宪、仓，分掌安抚军旅、转运财赋、提刑司法和民政救济事，每个府州要面对四个上司，地方官愈加难做。明代承元代之行省制度而设立三司，三司之外又加分司变为四级。清代又将明代的巡抚固定下来，省一级上增设总督巡抚，变为五级。机构日益庞大也就意味着管官员的官越来越多，而从事实际工作的官员越来越少。在此背景下，中国古代历史上的监察权呈现出扩张与沦丧相生相伴的特点，每当监察权扩张并与行政职能混淆，就丧失了实质性内容，导致监察权沦丧。

基层官员地位是政权的晴雨表

流动最稳固，僵化很脆弱。流动性是政治的风向标。政治制度的流动性，政治集团的流动性，是确保社会各个集团认同执政的权威性与合法性，形成超稳定社会框架的前提，一旦流动性丧失，社会不满情绪被调动起来，政治合法性就有被颠覆的危险。随着机构日趋庞大，作为最基层官员的府州和县一级官员流品日益降低。自明代考试制度发生变革，基层官员与封疆大吏的政治前景，与他是否有进士出身以及翰林院经历相挂钩，也就是说一日为地方官便终身为地方官，一入翰林院则注定成为封疆大吏，其品级上可谓一考定终身，而非按照治理功绩裁定。机构的庞大，科举制度的泾渭分明，使得基层官员与中央官员之间的鸿沟越来越大，最接近底层的官员其上升的空间越小，在整个官场金字塔结构中的地位越低。久而久之，必然导致基层官员自暴自弃，国家治理的末梢神经坏死。

百官与胥吏相互流动

百官者虚名，柄国者胥吏也，官与吏之间是一种彼此依存而又有所区别的关系。自汉代察举制度以来，孝廉人才中颇有从小吏中擢升出来的，宰相也有出身小吏的。从明代成祖开始制度始坏，规定胥吏不能做御史，甚至不准考进士，确定了根深蒂固的流品，也就关掉了胥吏向百官的跳龙门机会。胥吏执掌机要，铨选、处分、财赋、典礼、任命、诉讼、工程诸事，皆由胥吏办理，却不给他们改变身份的机会和较高的社会地位，腐败之事在所难免。贵贱之别是为我国民族心理中的一大偏差，其实职业无贵贱，政务官与事务官之间不应泾渭分明，不能因为一个人当过事务官就剥夺其成为政务官的机会，历史上的孔子也当过掌管仓库牛马的小吏。在当代社会，事务官的经历恰恰应该是政务官最大的财富。我们不能以历史评价取代时代评价，但给胥吏机会也就是增加政治的内部流动性。近年来中国强调基层工作经验的重要性，“猛将必发于卒伍，宰相必起于州部”，有这方面的积极意义，不过要警惕走向另一个极端，就是过分强调胥吏、官员只能从胥吏中选拔的倾向，避免带来政治的技术化和经验主义。

走出中国式的制度陷阱

中国历代繁复的政治制度充分说明了我们先人的政治智慧，在皇权与相权纷争之际许多人以不合规制为由力谏力争。制度是个好东西，但太拘泥于制度就会带来文牍主义和形式主义。制度越来越复杂未必是好事，医治疾病的药在病愈之后反而可能成为戕害人身的毒。一旦沦为官僚政治，所有的制度就仅仅是装潢而已，政治语言与现实脱节，语言只是表达某种意涵而非具体事物，迂回与进入成为官场的政治语言学。君主权力不受制约，法治成为人治外衣，法之不行自上犯之，法之行亦靠恩赐，最终使官场成为一个神秘的行会组织。制度与人事之间无所谓等级之分，政治制度归根结底是要赋予从事政治事业者施展才能的机会，通过最大限度发挥自己的才能，达到社会公共利益的最大化。否则，制度就只是桎梏甚至改革的对立面。

对制度多一些“透视法”“谱系学”，就可以摆脱对政治的概念化想象，在研究政治制度史时，区分哪些是真制度，哪些是假制度，在区分改革与改良时，厘清哪些是假改革，哪些是真革命。比如封建、帝国、轻徭薄赋等概念，每一个政治史上的概念都牵连一群概念，如果孤立地脸谱化理解，很容易一叶障目。比如中国既无贵族何来封建，既无殖民地何成帝国，摊丁入亩只是研习明制愚民并打击知识分子的手段，何谈仁政，国家税收制度要与土地制度联系在一起，并不是收税越少越好，等等。再如天下为公的理想始终是士人政治的主臬，但辛亥革命以前中国只有造反而无革命，士人政治沦为部族政治，政治有私心而无公理，有法术而无制度，军事统治凌驾于日常政治之上。康梁变法本指望虚君共和，却只见光绪而未见满族集团，低估了阻碍改革的力量。辛亥革命则将民族革命与制度革命合二为一，一举而釜底抽薪，遂成亚洲第一个民主共和国。革命不是更换政府而是推翻私心政治的问题。

文人论政，其弱点在于书生意气，其优点亦在于书生意气。唯书生能读透历史与文化，打破陈词滥调，拂去历史迷雾尘埃，还原真实的政治文化，避免对于政治庸俗化理解。

敲诈宰相的武将王彦升

□陈　良

公元960年，中国历史上出现两个年号，一个是后周显德七年，一个是北宋建隆元年。前者只存在几天，旋即被后者所取代；之所以更换年号，是因为皇位及政权实现了更迭。这一年正月初三，后周检校太尉、殿前都点检赵匡胤与部将策动“陈桥兵变”，赵匡胤得以黄袍加身，成为宋朝开国皇帝。

虽说这次改朝换代颇为容易，但宋太祖心里仍有顾虑。后周旧臣表面上已然臣服，骨子里未必心悦诚服；还有，那些镇守一方的将领也会觊觎皇位，不可不提防。为此，宋太祖下令加强京城警备，夜间实行宵禁。铁骑左厢都指挥使王彦升将军，被宋太祖任命为京城巡检，负责维护首都安全。

王彦升不负重托，尽职尽责，带领手下人马日夜巡逻在京城大街小巷。他是一个精明的武将，一边不辞辛苦地执行任务，一边为自己争取更多利益。当然，他不是向领导宋太祖邀功请赏，也不是向财政索要值勤补助，而是利用职务之便玩猫腻。

每逢夜间巡逻，王彦升就会叩开一户文官家门，不请自入，跟主人打招呼：“末将夜间巡警实在劳累，顺道来府上歇息一会。”主人领悟到王彦升的来意，就赶紧拿出金银财宝犒劳；王彦升欣然笑纳，挥手一别，不带走一片云彩，却带走一笔钱财。或许有人认为，那些官员太胆怯，大可不必给钱与他。不给钱也可以，但问题很严重，王将军可以给你安上散布谣言、攻击新君、图谋不轨等“莫须有”罪名。于是王彦升屡试不爽，每次巡夜都有收获，胆子因而越来越肥，目标越来越大。

据《宋史·王彦升传》记载，建隆元年四月的一个夜晚，王彦升闯入宰相王溥私第。王溥把王彦升迎入家中，请他就座，看茶。王彦升开口对王溥说：“夜间巡警非常困乏，冒昧来相公府上打扰，想与相公喝上几杯，聊此一醉。”王溥含笑点头，当即安排酒菜款待。王彦升一边喝酒，一边闲聊，说自己夜间去大臣家喝酒，人家总会有所表示。不消说，这是暗示王溥，别人对我意思了，你也得意思意思。王溥很快意识到，他这是旁敲侧击，意在向自己索求钱物；但是，他做出“佯不悟”的样子，除了一个劲地劝酒，毫无要表示的意思。碰了一个软钉子，王彦升颇为不悦，喝下几杯酒，就起身告辞。翌日，王溥向宋太祖密奏此事，宋太祖深为恼怒。三天之后，王彦升被解除京城巡检职务，贬到唐州任团练使。

从当时地位看，王溥位居宰相，而王彦升只是京城巡检，也就相当于中将。王彦升将军竟然敲诈王溥宰相，似乎违背常理，不可理喻。不过，这个事件已然发生，背后必有其深刻原因。

从历史角度看，中晚唐以后，藩镇势力强大，出现军阀割据局面，最终导致唐王朝灭亡。中国从此进入五代十国时期，这是一个非常动乱的年代，由于军阀拥兵自重、相互争斗，以致全国先后十家地方割据政权，中央王朝频繁更迭，皇帝像走马灯似的轮流坐庄。乱世终究是凭武力说话，“有枪就是草头王”，给点阳光就灿烂；与此同时，文化人则斯文扫地，所谓理或礼统统靠边站。生逢乱世，军人比一般人更有力量，也更骄横，尤其是高级将军。王彦升，“性残忍多力，善击剑”。后唐时期，他就进入禁军，担任过明宗李嗣源侍卫，此后一直在军中任职，亲历了五个朝代更迭；周世宗时，他因征战有功被擢为散员都指挥使。生活在这个年代，他感受到军人的力量，也染上军阀的习气，故而骄横跋扈，不把文官放在眼里。王彦升借夜间巡察机会敲诈文官乃至宰相，无疑是军阀的习气与胆气使然。

从现实角度看，宋太祖之所以登上皇位，主要得益于亲信部将的拥戴。赵匡胤在陈桥黄袍加身的时候，京城局势尚未稳定，还可能存在变数。紧要关头，王彦升率领本部人马迅速开赴京城。后周马步军副都指挥使韩通惊闻政变，从内廷飞马而出，准备组织力量抵抗。王彦升在街上遇见韩通，奋力追逐，驰入韩通家里，将韩通及其家人杀死。因此，王彦升自以为立下大功，不愧为开国功臣。至于范质、王溥等人，他们是忠于后周的旧臣，只是迫于情势，才承认新君。而王彦升作为赵匡胤的亲信，则是主动为他黄袍加身；所以，王彦升认为自己与皇上是生死与共的战友，即使范质、王溥等人仍为宰执大臣，但在新君心目中战友更为亲近。凭着这种关系，王彦升有底气居功自傲，以至于藐视宰相王溥，竟敢到他家里玩猫腻。

从人性角度看，人都有自私自利的一面，一旦有机会就可能谋取私利。王彦升作为京城巡检，其职责就是维持秩序，防止动乱或镇压叛乱；处于新旧政权交替时期，稳定是压倒一切的第一要务。所以王彦升执行巡察任务，拥有很大职权。凭借手中的权力，他可以捕风捉影或无中生有，指控某个官员涉嫌谋反；也就是说，他能合法地陷害他人。所以，他可以无所顾忌地闯入那些官员家里进行敲诈，他们想要免于被陷害，就必须用钱财赎买。他这么做，无疑是滥用职权的表现。诚如法国启蒙思想家孟德斯鸠所说：“一切有权力的人都容易滥用权力，这是万古不变的一条经验。”既然滥用职权能给自己带来利益，王彦升何乐而不为？他不仅乐此不疲，而且利令智昏，竟然把宰相也纳入敲诈对象。

出于对王彦升的信任，宋太祖让他担任京城巡检，意在稳定局势。没想到，王彦升借机敲诈到宰相头上。稍有头脑的人，就会产生这样的联想：如此胆大妄为的武将，今日竟敢藐视宰相，他日也会冒犯皇上，甚至觊觎皇位，聚焦粉墨登场。从晚唐五代至今，这样的故事时常发生，不能不令宋太祖警醒。有鉴于此，宋太祖果断做出将王彦升贬职外放的决定。王彦升可谓“搬起石头砸自己的脚”，自毁前程。

建隆二年（961年）秋天，宋太祖导演了一幕话剧，巧妙地解除了石守信、王审琦等武将的兵权，史称“杯酒释兵权”。对于宋太祖来说，这也是不得已而为之。因为晚唐五代的灭亡乃前车之鉴，其原因不外乎是武将骄横跋扈、拥兵自重，所以有必要对他们加以防范。此事虽然与王彦升无关，但从他身上可以看到军阀习气的危险，或许在一定程度促使宋太祖萌生“重文轻武”的理念。客观地说，宋代推行“重文轻武”国策，确实不利于应对外患；可是，若不如此，重蹈晚唐五代的覆辙在所难免。这个两难的死结，在那个时代是无法破解的。

中华春秋

史　镜

美国进步时代的国家治理

□徐华娟

美国的“镀金时代”，是合众国走到十字路口的时代，这时该何去何从？此时，社会上出现了改良主义思潮并促使政府采取行动，这被历史学家们称为进步主义和进步主义运动。由此美国开始了“吸进新鲜氧气，吐出毒化的废气”的进步时代。从镀金时代到进步时代之间并没有严格的分界线，史学家们通常把1880—1920年称为进步时代。

建立文官制度

政党分赃制是当时美国政治腐败的最集中表现，然而其分赃劣行早有传统，并有迹可循。自托马斯·杰斐逊和亚历山大·汉密尔顿创建了政党制度以来，关于政党分赃的佐证便不绝于耳。有1801年卸任总统约翰·亚当斯的“星夜任命”，有继任总统托马斯·杰斐逊秉持的“适当分享”原则，有1829年安德鲁·杰克逊倡导的官职“轮换制”，及各界政府官员随选举而进退的“走马灯”现象和政权易手时的“大换血”。当合众国走过近一百年的时候，官僚机构膨胀，职位泛滥，从1792年到1881年政府职位从780人增加到10.7万人；行政效率低下，政府公信力下降；渴望加入公职行列成为政府内聚力，总统身边围绕着众多“跑官要官”的金主；公众抱持对腐败越来越宽容的腐败泛化心理，全社会缺少诚信。

虽然从1787年美国宪法中我们没有找到合众国选拔官员的规制，但是乱象不会永恒不变。一些有识之士在力图铲除官职分赃这一政党政治顽疾时，提出以英国经验作为参考在合众国实行文官制度。1880年，新一届总统詹姆斯·加菲尔德决心改变和废除分赃制。他说：“政党分赃制下的政客像拦路抢劫的强盗，只不过他们掏出的不是手枪而是求职书！”虽然加菲尔德不幸被求职未遂者刺杀身亡，但此事件促使1883年国会通过了《彭德尔顿法》，即议员彭德尔顿提出的结合美国自身特点，建立以考绩制选拔录用文官并且常任的美国文官制度。《彭德尔顿法》的出台正值美国工业革命已经完成，自由竞争的资本主义空前发展之时，考绩制选拔也是对社会发展的适应。以考绩制选拔录用的文官不再因执政党的更迭而更换，它有助于专业化、高素质的人才参与竞争，有助于美国政府工作的连续性和国家政策的稳定性。随着时代发展的需要，20世纪以来，美国又先后出台一系列法案，改革文官制度，完成奖励机制，形成了以考绩制为核心的完善高效廉洁的文官制度。

制定反垄断法

19世纪60年代起，美国政府顺应经济发展的需要，给予铁路建设以巨大的资金支持和政策倾斜，不仅使铁路建设飞速发展，而且促进了西部开发、新兴城市的发展和国内广阔市场的形成。同时也产生了庞大的垄断企业。当时盛行社会达尔文主义思想，弱肉强食、资本权力决定一切，就连宪法保障的“自由”也成为政府放任垄断集团为所欲为的借口。企业巨头则通过大鱼吃小鱼的“托拉斯”（trust）逐步取得对美国经济和政治的全面控制权。到19世纪末20世纪初，洛克菲勒的石油托拉斯和摩根的联邦钢铁托拉斯控制了美国全部国民财富的1/3，绑架了美国的经济和政治，成为美国两党政治的支柱。

有识之士意识到垄断的危害性，参议员谢尔曼不无担心地指出，如果不控制垄断，美国人最终会面对“一个控制了一切生产的托拉斯和一个决定了一切生活必需品价格的主人”。在谢尔曼等国会议员的推动下，1890年国会制定并通过了美国历史上第一部成文反垄断法——《谢尔曼反托拉斯法》。然而工业巨头和铁路大亨千方百计地回避法律的约束，钻法律的空子，致使《谢尔曼反托拉斯法》没有取得反托拉斯的明显效果。

1901年，年轻的西奥多·罗斯福继任总统，他坚信总统的职责就是保护公众利益，限制和打击各种特殊利益集团。为此，罗斯福扮演了反托拉斯的改革者角色，首先拿摩根、洛克菲勒、希尔、哈里曼等“强盗大亨”控制的北方证券公司开刀。罗斯福说：“在我们的政治、经济和社会体制中都存在许多重大罪恶，向它们展开坚决的战斗是当务之急。在舆论界“风暴似的反托拉斯运动”的推动下，1903年美国国会通过三个法令：规定联邦政府优先受理反垄断案件；明确“回扣”授受双方均属犯罪；创立监管公司组织与运行的“商务与劳工部”。1904年，罗斯福总统责成首席检察官对一家控股公司提起公诉，并将其解散。这些法令和举措将美国的经济与社会逐步引入法制轨道，将政府行为纳入法律规范，垄断公司如北方证券公司、牛肉托拉斯、美孚石油公司和美国烟草公司等相继解散。既使罗斯福赢得了“托拉斯粉碎机”的雅号，也减少了寻租腐败，有利于社会经济环境的公平有序。

重铸政府公信力

镀金时代经济高歌猛进的同时，逐利之风也催生了假药劣食。“舌尖上”的安全问题一直萦绕在整个镀金时代。

1906年6月30日，美国国会一天之内通过了两部里程碑式的联邦法律即《纯净食品与药品法案》和《肉制品检查法案》，并建立了以“好斗的雄狮”化学家哈维·威利为首组成的11人委员会组成督察机构。这个机构到1927年正式命名为“食品药品监督管理局（FDA）”。

法案的颁布带来了政府观念上的转变：政府的职责不仅仅是保护商业利益，也要保护普通民众的利益不会受到某些商业行为的侵害。法案的颁发不仅使政府公信力得到恢复，而且使保护民众利益、监管食品卫生也成为美国国家治理体系中的重要组成部分。

立法解决和改善劳工工作条件

工业迅速发展的同时工人的生活状况却日益恶化：工作时间过长、工资过低、环境恶劣、女工和童工处境悲惨。社会的贫富分化已经到了危险的境地，占全国人口1%的富人占有全美财富的87%。如亨利·劳埃德所说，财富的高度集中使民主政治过程大大贬值，使个人自由成为虚假的东西。19世纪70年代，工人运动和工会组织广泛发展。1886年，“美国劳工联合会”改组建立。1900年后，美国国会通过工人补贴费、工作时间、妇女最低工资、老年退休金等议案，“工人赔偿金”制度（1902年）、最低工资规定（1912年），八小时工作制（1916年）及改善工作条件和提高生活水平的重要立法陆续建立起来。

新闻媒体的监督作用

另外，值得注意的是，进步时代新闻人的舆论监督，也直接或间接地推进了国家治理和反腐败顶层设计的进程。19世纪80年代普利策在其报纸上撰文，主张对奢侈品、遗产、大宗收入、垄断企业和特许公司课税，把关税改为财政税，改进文官制度，惩治政治上的腐败行为。他的竞争对手赫斯特做得更加生动和强烈，令权贵们暴跳如雷。新闻媒体对黑幕的揭露，敦促了国家治理体系中重要的部分——政治改革的完成，而政治改革的成功又带动了经济社会的健康发展。20世纪20年代，美国进入相对繁荣的时期。在政治净化、政府公信力提升、行政效率提高、市场公平有序、民生和谐安定的大前提下，开始了普遍的“美国梦”，而梦想的实现还要依赖于国家治理体系的完备和治理能力的持续提升。