本版编辑：曹颖新　E-mail:wenshiban@hotmail.com　Tel:010—62806236　　2015年5月11日

有所思

# 从帝国秩序到革命外交

□施　展

## 帝国外交的艰难

“外交”这个问题在中华传统帝国的时候并不以我们今天想象的样态存在。在中华帝国的世界秩序观念中，没有基于对等性的内外之分，“内”是文明的制高点“中华”，“外”跟我们完全不对等，它们或者是藩属国，或者是在文化的意义上来说连人都不算，只能用犬字旁的名称来称呼他们。在这个背景下，才可以理解马戛尔尼觐见乾隆的外交事件。我们看到了乾隆的自大，但也能看到与此矛盾的事实，即乾隆很清楚地知道英国的海军很厉害，在西方世界也是依仗海军的力量抢占别国的东西。他知道这些，但他为什么还要把英国拒之于千里之外呢？因为一旦大清接受了马戛尔尼代表英国提出的要求的话，英国就要与大清平等交往了，而在帝国的自我意识当中，不存在对等的外部政治体。假如英国来平等贸易平等交往，大清在其华夷秩序中找不到合适的位置用以安顿英国。而且那时大清还是刚刚开始走下坡路，西方也没有能力强行地要求什么。

但是形势比人强，过了短短几十年，西方迅速崛起，大清被一群没资格与自己平等的“蛮夷”打得落花流水，这对天朝来说是奇耻大辱，但是要完全拒绝与对方平等交流的话，只能被打得更惨。第一次挨打就是鸦片战争，但这并未让中国转变世界秩序观念，我们仍然拒绝与西方平等交往，很快便带来了第二次鸦片战争，被打得非常惨，以至于帝都被攻陷了。但也正是因此，大清开始重新认识西方。在传统王朝时代，帝都的沦陷基本上意味着这个朝代灭亡了，意外的是这次西方要了点钱，要了点政策，然后就撤了，这在历史上从来没有过，也是大清无法理解的。很快洋务派就产生了强烈的认知，就是西洋鬼和传统的外敌入侵改朝换代全都不一样，他们不会“利人土地”，只要求从你这获得贸易的权力，要求一些相应的身份、法律的待遇等。在传统观念看来，这种不“利人土地”，只“利人财富”的人，是一群贪得无厌的人，但也是可以找到办法驯化的一群人。所以大清在这个逻辑下和西方打交道，一方面，心里开始知道西方的底线在哪；另一方面，也知道跟西方打交道不能完全依照传统的逻辑。于是大清开始转型，这包括了洋务运动，以及新的制度的设置，比如总理衙门等。在总理衙门的设置当中，大清也重新勾勒了自己对于世界秩序的想象，一方面，对自己的藩属国仍然处于一种天朝居高临下的姿态中，另一方面，它也看到了被迫要与其平等相待的诸个西方国家，彼此之间有可能形成利益冲突的局面，所以大清提出以夷制夷的策略，通过列强之间的实力均衡求得自保。但这还不够，还要继续往前，最起码要真正平等地和列强相处，而不是处于一种仰人鼻息的状态，这就需要自强。

首先必须提高整体的资源动员能力，但这对于晚清来说是一个非常麻烦的事情。因为要完成几个棘手的工作：第一需要改革官僚体系，逐渐提升效率，使得汲取民间资源的能力变强；同时，大清又必须找到说法，使其从民间进行汲取的工作正当化，如果找不到的话，其统治就变成了暴政，没有资格继续统治下去。用传统的政治理念肯定不行，因为不得“与民争利”等观念都是抑制政府从民间进行资源汲取的。于是就只能找一些新的说法，而且也不能完全抛弃传统的说法，否则大清以孝道治天下这些观念又站不住了，社会治理更难完成。西方对于资源汲取这种事情提供了一套现成的说法，就是民族主义。但民族主义在东亚两个国家遭遇了完全不同的约束条件和历史处境。明治维新之后日本的转型和崛起很容易，而大清和日本转型的约束条件完全不一样。民族主义预设了国家内在的均质化特性，日本基本上是一个均质化国家，用民族主义可以迅速地把大和民族整合起来。大清是一个帝国，是一个作为帝国的“民族”，不是一个作为民族的民族。而民族主义天然地是要肢解帝国的，假如用民族主义的话，帝国马上就死了，边疆地区全都会非常正当地产生独立的要求。大清同时面临的几个任务是彼此矛盾的，于是帝国始终不得其法，这带来了晚清改革的极度困难。

其结果就是帝国转型始终没有办法真正有效地做到。而这种不成功会在帝国内部催生进一步的想法，就是统治群体始终无法令国家转型成功，那就直接换人来做。于是晚清的帝国秩序，中间有过一个过渡阶段，勉强称之为帝国外交，最终过渡到了革命外交，就是伴随革命时代的革命外交。

## 诉诸民族主义的革命外交

实现了革命的中国，对于“何谓中国”的认识，从最开始的“驱除鞑虏、恢复中华”，很快变成了“五族共和”，要“合汉满蒙回藏五族完全领土为一大中华民国”。这只是个地域性的表述，对应着“大中华民国”，还得有一个“大中华民族”，究竟什么是大中华民族，当时并没有说清楚。虽然没说清楚，但是当时革命党人的舆论，对于世界秩序的想象，都往民族主义的方向转型，于是走上了民族主义的革命外交。

一旦谈到革命，一定意味着对于既有秩序的拒斥，包括对晚清时候“以夷制夷”方略的拒斥。这里面还有一段插曲。辛亥革命之后，民国时期分两个阶段，北洋时期和后来的南京国民政府时期。北洋政府时期在某种意义上继承了以夷制夷的外交观念。台湾学者唐启华写过一本书叫作《被“废除不平等条约”遮蔽的北洋修约史》，讲了北洋政府当时的外交战略不是要“废约”，而是要“修约”。修约，隐含了一个前提，就是对过去的条约，以及由条约所构成的世界秩序的正当性，有着一种原则性的认可，只是对具体的条约不满意，只有这样才有可能修约。北洋政府很大的精力放在修约上，继续着以夷制夷的努力，并颇有收获，像一战后的华盛顿会议上，通过“九国公约”收回山东权益，就是例证。但是，由于对条约秩序的认可，在革命话语下，此种外交政策仍然没有正当性。

北洋政府由于各种各样的先天不足，最后无疾而终，南京国民政府建立起来了。而在国民政府的建立以及北伐的过程中，都是基于一种非常强的民族主义，强调要建立一个大中华民国、大中华民族，要打倒列强谋求平等地位。在打倒列强的方略里对欧美和日俄并没有做区分，这就很麻烦了。因为在晚清的时候，洋务派已经发现了英法等国不“利人土地”，只是从中国获得做生意的机会，但是日俄不一样，日俄都“利人土地”。在这种情况下，北伐军从南往北打下来，把汉口、九江、威海等一堆英租界强行收回，使得不“利人土地”的人在中国的相关利益越来越少了，而对那些“利人土地”的人，如果有能力把他彻底赶走也行，可是当时没有能力。不“利人土地”的西方商人们渴望着一个统一又衰弱的中国，而“利人土地”的日俄想抢得越多越好。现在把西方人赶走了，他们没有更大的利益来干涉日俄的欺凌了，而我们当时没有能力把日俄赶走，于是革命外交带来的结果是中国必须得独自面对日俄了，而这是两个更加可怕的敌人。

当然，当时的日本也有它的困境，我们再站在日本的角度来看，日本在东亚这上千年的历史中始终有一个困境，就在于它接受了儒家的伦理观念和秩序观，这对于它的世界秩序想象有着根本性的作用。儒家秩序观里有一个隐含的前提就是中原正统性，那么日本当然就是蛮夷了。日本想把蛮夷这个身份摆脱掉，它用过几个方式：一个是华裔变态论，就是在满清入主中原之后，中原已经成为蛮夷了，而日本才是中华，但是只要日本没有实际地占据中原，这个说法还不能成立；再一个是在明治维新之后，日本觉得自己可以成为东亚的大哥了，但是此时它对于世界秩序的想象仍然是通过儒家来展开的，这就有了个牵扯作用，如果不把中国干掉，它仍然觉得底气不足。所以日本就必须要征服中国，于是就有了不断的侵华。

到了二战日本向美国宣战后，发生了历史重演，在满清的时候是通过以夷制夷使得中国得以保全，在二战的时候一种新的势力均衡格局重新建立起来，中国还顺便成为“四警察”之一，再次得以保全。但是在这个时候，我们又可以看到，此时所谓的保全又是依赖于国际的均势结构。而这个新的国际均势结构，在二战结束之后，使中国又陷入了一个新的可能性，就是划长城而治。用美国的力量保住长城以南问题不大，但是依照雅尔塔协议，长城以北实际上跟中国关系不大了，它在法理上是中国的，但是事实上完全是苏联的势力范围。

## 超越民族主义的解决方式

当时国民政府面临着两个麻烦，一个是划长城而治的客观现实，另一个是大中华民族主义实际上是大汉族主义。这就把边疆少数民族摆在对立面上了，直接就为苏联对长城之外的地区和英国对西藏地区的干预提供了正当性。国民政府没有办法统合边疆，而在国际政治秩序中处在极为尴尬的地位，“我是谁”的问题没解决，外交政策肯定会出现各种各样的问题。

在当时的中国还有另外一个力量在力图获取对中国的历史、对中国的政治、对中国自身是什么以及对中国命运的解释权与领导权，这就是共产革命的力量。而共产革命的力量跟南京政府的民族主义之间有一个很大的区别。在当时的叙事逻辑下，民族主义直接被表达为汉族主义，而共产主义则完全是超民族的。共产主义可以接受边疆地区、少数民族地区的主体性。当时在中国的共产主义者可以在无产阶级专政的话语统摄下承认边疆地区的主体性，用一种超民族的方式，通过共产主义突破了汉民族主义，解决了当时国民政府解决不了的问题。

中外制度史

# 唐代的权力制衡

□赵璐璐

三省六部制是隋代至唐初建立起来的中枢体制，是中国古代继秦汉三公九卿制之后又一套行之有效、影响深远的政治制度。

以六部为主体的行政文书制定与处理机构，包括尚书都省的六部二十四司。它们主要以国家法令为依据，制定并处理自己所负责的行政文书。六部各设一名长官尚书，并设侍郎作为尚书的助手。

## 三省的职责

尚书都省是负责行政信息汇总与监督的机构，它统摄六部二十四司，对各司的郎中、员外郎进行管理，并对各司的工作进行监督，这种审核工作，称为“勾检”。

尚书都省的左、右丞是专门负责勾检的勾官。龙朔二年，曾经杀死隋炀帝的隋朝大臣宇文化及的子孙要求享受资荫，也就是高级品官子孙所具有的特权。负责部门处理后，到了当时任右丞的杨昉处勾检。诉者自以为事情没有问题，催促杨昉立即对文书进行勾检。杨昉曰：“适退朝，未食，食毕详之。”诉者曰：“公云未食，亦知天下有累年羁旅者乎？”昉遽命案，立判之曰：“父弑隋主，子诉隋资，生者犹配远方，死者无宜更叙。”杨昉本想吃饭后详细复核，却被讥讽，于是他立即审核，认为作为弑君的臣子，宇文化及的子孙不配享受资荫，否决了其申请。这说明作为勾官的左、右丞有权力更改所辖各司的决定。可以说，勾检制作为一种严格的行政复核制度，是行政体制内部区别于御史台的另一套监察系统。

以中书省为核心的国家政令制定机构，主要负责起草以皇帝名义发布的制敕。制敕作为一类特别的行政、政令文书，体现了皇帝在国家政务处理中作为最终决策人的权威地位，而制敕以皇帝的名义发布，可以作为对通行法令的一种补充或修正。

以门下省为核心的行政文书与政令审核机构，主要负责两方面的事务：一是对上行行政文书的审核；二是对下行政令的审定与签署。门下省的审核工作，集中在对文书与政令内容的审查上，通过考察其是否符合法令规定，是否有违情理，来判定这些文书与政令是否可以通过。如获通过，将成为即将执行的具体政策与处理决议，进入到具体的行政环节中，如未通过，则无法执行。

值得注意的是，一部分需要决策的事务，宰相议决后，皇帝仅在文书上御画“闻”，不置可否，也就是只行使知情权而不行使否决权。汉唐间宰相在中央决策当中的谋议权转变为议决权。开元天宝时期，整个中央决策制度发生了一个重大变化。《旧唐书·姚崇传》记载，开元四年，针对灭蝗救灾一事，时任宰相的姚崇对唐玄宗说：“此事请不烦出敕，乞容臣出牒处分。”说明宰相已具有直接发令权，中央决策权不再完全掌握在皇帝手中。宰相对皇帝最高决策权的划分，实际上是因为中央集权加强后，皇帝需要处理的政务越来越多，所以只能将权力层层下放，依靠程式化处理来实现对国家的管理。不过从客观的角度观察，宰相对最高决策权的分割，在权力运行方面实现了对皇权的约束和制约，这也是唐代前期政治清明、政府效率较高的原因所在。

## 门下省的审核权

由以上的叙述，我们可以知道，尚书都省的六部二十四司是行政工作的主要处理部门，中书省是国家最高政令制作的主要部门，而对行政文书与最高政令的审核权则在门下省，如无门下省的审核认可，将无法实现政令的发布与行政工作的执行。因而，门下省凭借着这种特殊地位成为唐初三省六部行政中的最关键一环。

武德九年，唐太宗虽未改年号但已即位，当时“上遣使点兵，封德彝奏：‘中男虽未十八，其躯干壮大者，亦可并点。’上从之。敕出，魏徵固执以为不可，不肯署敕，至于数四。上怒，召而让之曰：‘中男壮大者，乃奸民诈妄以避征役，取之何害，而卿固执至此！’对曰：‘夫兵在御之得其道，不在众多。陛下取其壮健，以道御之，足以无敌于天下，何必多取细弱以增虚数乎！……至于点兵，独疑其诈，岂所谓以诚信为治乎！’乃不点中男，赐徵金瓮一。”按规定，本来是年满十八岁的丁男国家才可以征调的，唐太宗听从封德彝的建议，未满十八岁的中男也要征调。敕旨发到门下省，魏徵时任门下省给事中，坚决不同意，不肯署敕，最终打消了唐太宗征发中男的想法。魏徵数次违背唐太宗命令，固然与其“以谏诤为心”的信念有关，但他能够拥有封还皇帝制敕的权力，则得益于唐代在中央政治制度设计中的权力制衡和程序正义对皇权的约束。

## 封驳制度：限制皇权

门下省官员在有关国家政务的公文书上下过程中所拥有的审查和把关的职权，称为“封驳”。凡是皇帝的命令（实际上也就是最高决策），在中书省起草成文后，颁布下发之前，要经过门下省官员的审查签署。从一般原则上讲，如果门下省官员不签署，皇帝的命令无法律效力，有关机构可以不遵照执行。

在武则天临朝称制时期，中书省、门下省改称凤阁、鸾台。武则天曾经未经两省的起草、审核而发布了一道敕书，对当时的宰相刘祎之进行刑事调查。当负责调查审问的人出示这道敕书要抓捕刘祎之下狱时，他说：“不经凤阁鸾台，何名为敕？”武则天得知后大怒，以刘祎之对颁布皇帝诏令的官员进行违抗的罪名，将他在家中赐死。尽管如此，刘祎之的言论中，反映出唐代官员的一个基本观点，那就是不经过中书省、门下省签署的皇帝诏命，不是真正具有效力的制敕文书，违反了程序正义，不能成为具有法律效力的政策或决议。

唐后期仍有许多给事中“封还敕书”的记载，这种制度一直沿用至宋朝。在宋朝有所谓“给、舍封驳”，除了给事中之外，负责起草诏令的中书舍人也有封还之权，甚至可以拒绝草诏。而明清时期的六科给事中，则是由封驳之职演化而来的、相对独立于行政体制之外的、对最高决策和国家政务进行议论和监督的监察系统。其制度设计精神与唐代“封驳”之制是一脉相承的。“封驳”作为一种制度，目的之一是实现对决策的纠错，使决策符合法令规定。而整个公文运作程序，除了纠错功能之外，还包含着尽可能将皇权纳入制度规范之内的努力。通过制度设计当中的程序正义实现对皇权的限制，使最高决策尽量符合公道和众议，减少皇帝的个人色彩。

# 看住守夜人的手

□徐华娟　强　大

用流行的话来讲，政府是个守夜人，可是谁来看住守夜人？政府由一个个雇员组成，管住每一个雇员，就等于管住了守夜人的双手。二战后的美国政府，通过一系列措施，借助法律和社会舆论的力量，让政府雇员如同拉磨的毛驴，与麦子近在咫尺嘴巴却被牢牢套住，约束了政府成员的行为。

## 从相信道德自觉到依靠法律强制

二战结束后20世纪50年代的美国，伴随着经济发展国力日益强盛，政府官员的权力也不断扩大，各种以权谋私、贪污腐败现象时有发生。这时首先想到的是加强对政府人员的道德要求，靠公务员们的自觉自律来减少和避免腐败。于是，1958年美国国会通过了《政府工作人员十项道德规范》。可是对这个没有强制力的规范，多数人并未在意，因此也就收效甚微。

道德没有提升，腐败却在发展。到了20世纪70年代，“水门事件”“伊朗门事件”等一系列政府的不道德行为接连曝光，美国民众对政府公务员的道德行为产生了严重怀疑。这给了美国社会一个警醒：自我约束是靠不住的。为了遏制公务员道德水准不断下滑，更为了挽回政府的信任危机，美国社会觉得还是通过法律的力量遏制腐败更可靠。1978年，美国通过第一部道德法《政府道德法》，目的是“保持并提高官员和国家机关的廉洁性”。

《政府道德法》第一次以立法形式确定了政府官员的一般道德行为准则，使道德规范法律化。从此，法律成为强化政府官员职业道德的有力手段。这种将职业道德规范以法律的形式确定下来，并强制遵守和执行的保障手段，使法律和道德形成互补，共同发挥作用，有效保障了这些道德规范在实际上的遵守和执行。

## 建立专门监督机构 任命专职监察人员

建立相应的监督机构，任命专门的检察人员，是让已经制定的法律最大限度发挥作用的有力保障。美国政府于是在不同层面建立了相应的机构。

根据《道德改革法》建立了美国联邦政府道德办，总体负责指导各行政部门有关利益冲突的政策问题并解释道德法，管辖包括白宫在内的130多个部门的400多万政府雇员，总统、副总统、各部部长等达官显贵概莫能外。道德办的徽标是一只目光犀利的白头海雕（美国国鸟），寓意着国家所有行政部门官员和雇员的任何出格行为都难逃“鹰眼”监察。道德办的核心任务是“防止行政部门的利益冲突”，即官员在公共责任和其私人利益之间的实际或潜在的冲突，借此提升公众对政府公正诚实行事的信心。道德办还负责审查约35万名官员的财产申报报告。

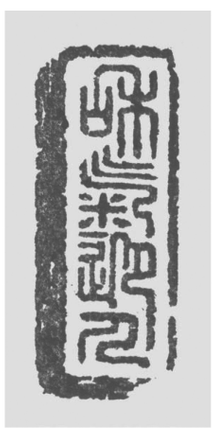
在政府各部门中设立专职道德官，他们专门负责处理本部门中的利益冲突问题，同时也负责审查全体政府官员每年提交的财产申报表。

美国政府也利用原有的一些职能部门监察政府人员：利用联邦调查局对政府重要职位的候选人加以了解，看其经济方面有何重要的社会经济关系，有无严重负债或不良债务的记录；利用总统顾问办公室负责约束全体由总统任命的政府官员遵守利益冲突法；利用参议院各专门委员会负责审查由总统提名并须经参议院批准的任命。作为主力的是政府道德办和专职道德官，通过审查政府官员或其候选人的财产申报表，发现并处理官员利益冲突问题。

## 培育打造媒体监督 公众参与的社会环境

19世纪后半期，媒体因揭露格兰特当政的腐败现象而开启了调查报道之门，并因此提升了自身的公信力。特别是在格兰特的第二任期中，美国媒体开始深入揭丑。陆军部部长贝尔纳普受贿案、威士忌酒集团案，先后由《纽约论坛报》和《民主主义者报》揭露出来，轰动一时。美国媒体在格兰特时期的努力，迎来了媒体发展的春天，也为日后进步时代的“扒粪运动”开了个好头。到了进步时代全美报纸总数出现了井喷现象：从1870年的500份激增到1910年的2500多份。1870年，有25.7%的城市没有日报，到1920年仅有3.3%的城市没有日报。媒体的发展从这几方面为全社会营造了反腐大环境：媒体传播的迅速性决定了一个丑闻经由一家媒体曝光，消息马上会迅速传开；各个城市之间的互相竞争关系决定了其相互监督，即便事发城市封锁消息，其他城市的媒体也会将其丑闻大白于天下；报纸作为媒体具有对独家新闻稀缺性的追求，也会主动对发生的丑闻不断挖掘，将那些见不得光的事从地底下翻出来；具有较多受众的媒体覆盖全国，丑闻让当事者一夜之间闻名全美。媒体的迅速发展强化了美国人的公民意识，也逐渐形成了舆论反腐的社会大环境，媒体反腐的传统也就逐渐形成了。此后的社会发展过程中出现的许多重大腐败事件，皆通过媒体被揭露并得到应有的惩罚。

美国在国家的发展历程中，通过一系列措施构建了个人、机构和公共舆论三位一体的立体约束空间。守夜人的双手被从不同角度盯死，使之难以从主人那里捞油水。



和气迎人

作者：李铁



中华『和』文化一印一书法系列作品

作者：阿朗一笔

史镜