政治学与行政学系列教材

□ 总主编　俞可平

政治学教程

POLITICAL SCIENCE

□ 主　编　俞可平

高等教育出版社
HIGHER EDUCATION PRESS

ISBN 978-7-04-028454-
9 787040 284546 >
定价 28.00 元

政治学与行政学系列教材

Zhengzhixue Jiaocheng

□ 总主编　俞可平

政治学教程

POLITICAL SCIENCE

□ 主　编　俞可平

□ 编委会（按姓氏笔画为序）：

王臻荣　任剑涛　乔耀章　时和兴　杨　龙

周光辉　陈明明　陈炳辉　郁建兴　施雪华

高　建　黄卫平　燕继荣

高等教育出版社·北京

HIGHER EDUCATION PRESS　BEIJING

内容提要

本书是政治学与行政学系列教材之一，由我国著名政治学家俞可平教授主编，参编作者都是政治学科的知名学者或博士生导师。全书力图突出科学性、学术性和前沿性，尽量向学生展示政治学作为一门独立科学的系统知识；力图反映政治学的历史发展和最新成果，尽量向学生展示政治学作为一门古老而新生的学科的历史与现状；力图将学术性与现实性尽可能地结合起来，尽量向学生提供观察和分析现实政治生活的知识工具。

本书可作为大学政治学与行政学专业的基础教材，也可供行政管理、思想政治教育、法学等相关专业使用以及社会读者阅读。

图书在版编目(CIP)数据

政治学教程/俞可平主编. —北京：高等教育出版社，2010.1

（政治学与行政学系列教材/俞可平主编）

ISBN 978-7-04-028454-6

Ⅰ.政… Ⅱ.俞… Ⅲ.政治学-高等学校-教材 Ⅳ.D0

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2009)第 243407 号

策划编辑	罗雪群	责任编辑	陈 晨	封面设计	王凌波
版式设计	王艳红	责任校对	王效珍	责任印制	朱学忠

出版发行	高等教育出版社	购书热线	010-58581118
社 址	北京市西城区德外大街 4 号	咨询电话	400-810-0598
邮政编码	100120	网 址	http://www.hep.edu.cn
总 机	010-58581000		http://www.hep.com.cn
		网上订购	http://www.landraco.com
经 销	蓝色畅想图书发行有限公司		http://www.landraco.com.cn
印 刷	保定市中画美凯印刷有限公司	畅想教育	http://www.widedu.com
开 本	787×960 1/16	版 次	2010 年 1 月第 1 版
印 张	21.75	印 次	2010 年 1 月第 1 次印刷
字 数	400 000	定 价	28.00 元

本书如有缺页、倒页、脱页等质量问题，请到所购图书销售部门联系调换。

版权所有 侵权必究

物料号 28454-00

目　录

导论 …… 1
第一节　政治和政治学 …… 1
一、什么是政治 …… 1
二、什么是政治学和政治科学 …… 2
第二节　政治学的历史演变 …… 3
一、政治学在历史上的重要地位 …… 3
二、西方政治学的发展 …… 4
三、当代西方政治学的命运 …… 6
第三节　马克思主义政治学 …… 7
第四节　政治学的基本内容 …… 9
一、政治学的研究对象 …… 10
二、政治学的核心问题 …… 10
三、政治学的公理体系 …… 11
四、政治学的研究方法 …… 13
第五节　当代政治理论的最新发展 …… 16
一、当代政治理论的主要流派 …… 16
二、当代政治学研究的前沿问题 …… 18
第六节　中国政治学的发展 …… 24
一、近代政治科学在我国的产生和发展 …… 24
二、政治学在改革开放后的复兴 …… 25
三、中国政治学的发展方向 …… 26
思考题 …… 28
第一章　权力 …… 29
第一节　什么是权力 …… 29
一、权力的定义 …… 29
二、权力的特性 …… 32
三、社会生活与权力关系 …… 33
第二节　权力的类型 …… 34
一、权力类型研究 …… 34
二、权力的主要形态 …… 36
第三节　权力的来源和实施 …… 38

一、权力的来源 …… 38
二、权力的构成要素 …… 40
三、权力的实施方式 …… 41
第四节 权力的合法化 …… 44
一、权力与权威 …… 44
二、权威的基础与政治合法性 …… 45
第五节 权力监督 …… 47
一、权力监督的理论基础 …… 47
二、好人统治与好制度安排 …… 50
三、以权力制约权力 …… 51
四、以权利约束权力 …… 52
思考题 …… 54
第二章 国家 …… 55
第一节 什么是国家 …… 55
一、国家的概念 …… 55
二、国家的职能 …… 57
三、国家利益 …… 57
四、国家与社会 …… 60
第二节 国家的要素 …… 62
一、人口 …… 62
二、领土 …… 63
三、国家主权 …… 64
第三节 国家的历史和类型 …… 66
一、国家的起源 …… 66
二、国家的历史 …… 67
三、国家的类型 …… 69
第四节 国家制度 …… 72
一、国家制度概述 …… 72
二、国家政权组织形式 …… 73
三、国家结构形式 …… 75
第五节 国家机构 …… 76
一、国家机构的概念 …… 76
二、现代国家机构的组织原则 …… 77
三、现代国家机构及其职责 …… 79
思考题 …… 81
第三章 政府 …… 82
第一节 什么是政府 …… 82
一、政府含义 …… 82

二、政府关系 …… 83
三、政府生态 …… 84
第二节 政府的历史 …… 84
一、政府的起源 …… 84
二、政府的能力 …… 86
三、政府发展 …… 87
第三节 政府的类型 …… 88
一、政府分类 …… 88
二、传统型政府 …… 89
三、现代型政府 …… 90
四、过渡型政府 …… 91
第四节 政府的职能 …… 92
一、政府职能的含义 …… 92
二、政府职能的分类 …… 93
三、政府职能的转变 …… 94
第五节 政府制度 …… 95
一、政府制度的概念 …… 95
二、政府制度的分类 …… 97
三、政府制度的变迁与创新 …… 98
思考题 …… 98
第四章 政党 …… 100
第一节 什么是政党 …… 100
一、政党的含义 …… 100
二、政党的特征 …… 101
三、政党的类型 …… 103
第二节 政党的历史 …… 106
一、近代政党的出现 …… 106
二、现代政党的发展 …… 107
三、当代政党的变革趋势 …… 110
四、政党产生和发展的理论分析 …… 113
第三节 政党制度 …… 114
一、政党制度的内涵 …… 114
二、政党的组织结构 …… 114
三、政党的运行机制 …… 117
四、政党的体制 …… 119
第四节 政党在社会政治生活中的作用 …… 121
一、表达和综合民众利益诉求 …… 121
二、推动民众的政治社会化 …… 122

三、组织和动员民众政治参与 …… 122
四、获取和执掌国家政权 …… 123
五、领导和影响社会政治生活 …… 124
思考题 …… 124
第五章 公民 …… 125
第一节 什么是公民 …… 125
一、公民的基本定义及其三个向度 …… 125
二、公民身份 …… 127
三、关于公民的意识形态话语 …… 128
第二节 公民的历史 …… 130
一、国家变迁中的公民发展史 …… 130
二、社会变迁中的公民发展史 …… 131
三、市场变迁中的公民发展史 …… 133
第三节 公民的权利与义务 …… 135
一、公民权利的内涵 …… 135
二、公民权利的类型及演变 …… 136
三、公民的义务及公民权利与义务的平衡 …… 138
第四节 公民运动 …… 139
一、什么是公民运动 …… 139
二、公民运动的发生条件 …… 140
第五节 公民社会 …… 142
一、公民社会的定义 …… 142
二、公民社会的作用 …… 143
三、公民社会的前景 …… 145
思考题 …… 146
第六章 参与 …… 148
第一节 政治参与的缘起与演变 …… 148
第二节 政治参与的内涵与形态 …… 150
一、政治参与的含义 …… 150
二、政治参与的一般形态 …… 152
第三节 政治参与的主体及其行为方式 …… 157
一、公民 …… 157
二、利益集团 …… 159
三、政党 …… 161
四、非政府组织 …… 163
第四节 政治参与与政治发展 …… 163
一、政治发展中的参与危机 …… 163
二、政治文化与政治参与 …… 166

三、在民主与秩序之间:政治参与的发展战略 …… 169
思考题 …… 171
第七章 选举 …… 172
第一节 政治选举概述 …… 172
一、什么是政治选举 …… 172
二、政治选举的功能 …… 174
三、政治选举的原则 …… 175
四、政治选举的局限 …… 177
第二节 政治选举的历史 …… 179
一、政治选举的起源 …… 179
二、政治选举的发展 …… 179
第三节 政治选举的分类 …… 182
一、按选举权行使方式划分 …… 182
二、按社会形态划分 …… 183
三、按选举计票方式划分 …… 184
四、按候选人名额划分 …… 185
五、按选举对象划分 …… 186
六、其他分类 …… 186
第四节 政治选举的要素 …… 187
一、选举规则 …… 187
二、选举机构 …… 188
三、备选职位 …… 189
四、选区 …… 189
五、选民 …… 189
六、候选人 …… 190
第五节 政治选举的过程 …… 190
一、选前准备 …… 190
二、正式选举 …… 191
三、结果产生与生效 …… 193
四、选举监督、诉讼与裁决 …… 193
思考题 …… 195
第八章 革命 …… 196
第一节 什么是政治革命 …… 196
一、政治革命的涵义 …… 196
二、政治革命的特征 …… 200
三、革命、改革与改良 …… 201
第二节 政治革命的条件与方式 …… 203
一、政治革命的条件 …… 203

二、政治革命的方式 …… 206
第三节 政治革命的类型与历史 …… 208
一、政治革命的类型 …… 208
二、政治革命的历史 …… 210
第四节 政治革命的作用 …… 214
一、解放生产力,推动社会发展和政治进步 …… 214
二、更新政治体系,解决社会矛盾 …… 215
三、改变政治环境和政治文化,为确立新政治体系创造条件 …… 216
四、教育和训练群众,造就政治领袖 …… 216
思考题 …… 217
第九章 治理 …… 218
第一节 什么是治理 …… 218
一、治理兴起的原因 …… 218
二、治理的涵义 …… 219
三、治理与统治的区别 …… 220
四、全球治理 …… 221
第二节 治理的要素 …… 222
一、价值要素 …… 222
二、制度要素 …… 224
三、行为要素 …… 225
第三节 治理的主体 …… 226
一、国际组织 …… 226
二、政府组织 …… 227
三、市场组织 …… 227
四、民间组织 …… 227
第四节 治理的结构 …… 228
一、塔式治理结构 …… 228
二、链式治理结构 …… 230
三、环式治理结构 …… 231
四、网式治理结构 …… 233
第五节 治理评估 …… 234
一、评估意义 …… 235
二、评估原则 …… 235
三、评估困境 …… 236
思考题 …… 237
第十章 决策 …… 238
第一节 什么是政治决策 …… 238
一、政治决策的概念 …… 238

二、政治决策的基本特征 …… 240
三、政治决策的原则 …… 241
四、政治决策的方法 …… 243
第二节 政治决策的类型 …… 244
一、对内决策与对外决策 …… 244
二、战略决策与策略决策 …… 245
三、常规决策与非常规决策 …… 246
第三节 政治决策的程序 …… 247
一、信息收集与处理 …… 247
二、确定决策目标 …… 248
三、设计方案 …… 248
四、方案的评估和优选 …… 248
五、决策的实施和反馈 …… 249
第四节 政治决策的变量 …… 250
一、政治决策的主体 …… 250
二、政治决策的客体 …… 252
三、政治决策的环境 …… 253
第五节 政治决策的评估 …… 255
一、政治决策评估的涵义 …… 255
二、政治决策评估的标准 …… 256
三、政治决策评估的类型 …… 257
四、政治决策评估的方法 …… 258
五、政治决策评估的步骤 …… 259
思考题 …… 260
第十一章 沟通 …… 261
第一节 什么是政治沟通 …… 261
一、理解政治沟通 …… 261
二、政治沟通分析的方法 …… 264
第二节 政治沟通的要素与过程 …… 267
一、政治沟通的要素 …… 267
二、政治沟通的过程 …… 269
第三节 政治沟通的类型、方式与模式 …… 271
一、政治沟通的类型 …… 271
二、政治沟通的方式 …… 272
三、政治沟通的模式 …… 275
第四节 政治沟通的作用 …… 279
一、塑造政治认同 …… 279
二、保障公民权利 …… 280

三、提高政府能力 …… 282
思考题 …… 283
第十二章 政治发展 …… 284
第一节 什么是政治发展 …… 284
一、政治发展的概念 …… 284
二、政治发展概念的特殊性 …… 287
第二节 政治发展的内容 …… 289
一、政治结构的分化 …… 289
二、政治的制度化 …… 290
三、政府效能的提高 …… 291
四、政治参与的扩大 …… 291
五、政治变迁的秩序化 …… 292
第三节 政治发展的过程 …… 292
一、民族国家的建立 …… 292
二、现代民主政治的形成与发展 …… 294
三、民主政治的发展趋势 …… 295
第四节 政治发展的道路 …… 296
一、欧美道路 …… 296
二、苏东道路 …… 297
三、拉美道路 …… 298
四、东亚道路 …… 299
五、中国道路 …… 299
思考题 …… 301
第十三章 政治文化 …… 302
第一节 什么是政治文化 …… 302
一、什么是文化 …… 302
二、什么是政治文化 …… 303
三、政治文化的特性 …… 304
第二节 政治文化的结构功能 …… 305
一、政治文化的构成要素 …… 305
二、政治文化的组合 …… 306
三、政治文化的作用 …… 307
第三节 政治文化的类型 …… 309
一、体系政治文化、过程政治文化和政策政治文化 …… 309
二、乡民政治文化、臣民政治文化和公民政治文化 …… 309
三、新政治文化 …… 311
第四节 政治传统 …… 312
一、政治文化的积淀 …… 312

二、政治传统的构成 …… 313
三、政治传统的变迁 …… 315
第五节 政治价值 …… 316
一、政治价值的意义 …… 316
二、政治价值的主要范畴 …… 317
三、政治价值的冲突与融合 …… 320
第六节 政治社会化 …… 322
一、政治社会化的含义 …… 322
二、政治社会化的途径 …… 323
三、政治社会化与政治文明 …… 325
思考题 …… 327
参考书目 …… 328
编后记 …… 332

导　论

在导论部分，我们将集中讨论政治学的一般问题，包括政治和政治学的定义、作为一门科学的政治学的历史演变、政治学的基本对象、主要内容和研究方法、当代政治学理论的最新发展和前沿问题，最后将考察中国政治学的发展历程及发展方向。

第一节　政治和政治学

一、什么是政治

“政治”一词在2000多年前的我国古籍中就已经出现。《晏子春秋》中有“君顺怀之，政治归之”。《尚书·毕命》有“道洽政治，泽润生民”。孔子说：“政者，正也”，“治者，理也”；还说：“不在其位，不谋其政”。由此可见，“政治”在我国传统语境中的含义，就是国家的治理和政府的活动。近代以后，政治的这一意义基本上仍然得以延续。例如，孙中山说：“浅而言之，政就是众人之事，治就是管理，管理众人之事就是政治”。①

在西方传统政治思想史上，政治主要指公共管理活动，如亚里士多德说，政治指的是“公共的善”或“群体的善”，是有关城邦公共利益的管理活动。② 近代以后，多数西方政治学家把政治界定为国家的管理活动和管理制度，政治的范围与国家的范围大体相同。现当代以来，西方学者着重从权力和利益的角度对政治重新定义，其中最有影响的是美国政治学家戴维·伊斯顿和罗伯特·达尔的

① 《孙中山选集》(下)，人民出版社1956年版，第661页。

② ［古希腊］亚里士多德著：《政治学》，吴寿彭译，商务印书馆1965年版，第7页。

观点。伊斯顿认为，所谓政治，就是社会价值的权威性分配。[①] 达尔则认为，政治就是事关权力、权威和控制力的一系列活动。[②]

马克思主义关于政治的定义，不同于历史上一切政治观。它认为，“政治是经济的集中表现”；[③]政治作为社会的上层建筑，归根结底是由社会的经济关系决定的，但政治及政治制度也对经济生活产生巨大的反作用。它还认为，从根本上说，政治关系是由基于经济关系之上的阶级关系决定的。马克思说：“国家内部的一切斗争——民主政体、贵族政体和君主政体相互之间的斗争、争取选举权的斗争等等，不过是一些虚幻的形式……在这些形式下进行着各个不同阶级间的真正的斗争”。[④] 政治现象是阶级社会特有的现象，它像阶级范畴一样，也是一个历史的范畴。政治关系到阶级利益的分配，因此，列宁说：“政治就是各阶级之间的斗争”。[⑤] 马克思主义关于政治的定义，揭示了政治活动的本质。

概括地说，政治就是关于重要公共利益的决策和分配活动。与其他人类行为和社会活动相比，政治行为和政治活动具有公共性、全局性和权威性三个显著特征。

首先，政治具有公共性。政治所涉及的利益是社会的公共利益，与此相适应，政治活动是一种公共管理活动，政治空间属于社会的公共空间。任何政治行为者，即使实质上为的是阶级、阶层或集团利益，形式上也通常以公共权力和公共利益的面目出现。

其次，政治具有全局性。由于政治活动涉及根本性的公共利益，所以，其活动范围具有最大的广泛性。规范政治行为和政治关系的政治制度，其效力所及的范围也比其他制度更为广泛，其他社会制度只有上升到政治制度时，才具有最大的效力。

最后，政治具有权威性。政治活动必然与权力和权威相关，政治活动最终是为了夺取权力或巩固权力。任何其他人类活动，要拥有最大的权力和权威，都必然直接或间接与政治相关。

二、什么是政治学和政治科学

人们常常不加区分地使用“政治学”和“政治科学”这两个概念。一般地说，

① ［美］戴维·伊斯顿著：《政治生活的系统分析》，王浦劬译，华夏出版社 1999 年版，第 28 页。

② ［美］罗伯特·达尔著：《现代政治分析》，王沪宁、陈峰译，上海译文出版社 1987 年，第 17～18 页。

③ 《列宁选集》第 4 卷，人民出版社 1972 年版，第 441 页。

④ 《马克思恩格斯选集》第 1 卷，人民出版社 1995 年版，第 84 页。

⑤ 《列宁选集》第 4 卷，人民出版社 1972 年，第 170 页。

这样也未尚不可，但严格说来它们之间有一定的区别。政治学（politics）泛指关于人类社会政治现象和政治发展规律的一般知识，它是人类最古老和最重要的学问之一。人类自从有了国家，有了政治生活，也就有了相应的政治理论或政治思想。历史上它一直与法学、哲学、伦理学、文学等交织在一起，并且一直受到统治阶级的高度重视。历史上所有伟大的思想家几乎都涉及政治学理论问题，绝大多数思想家本身就是杰出的政治学家或政治思想家。政治科学（political science），系指近代以后发展起来的一门独立学科，它着重于借助科学的方法，以经验事实材料为基础探究政治发展规律，有严密的逻辑结构和独特的概念体系。

有学者曾对经济学、政治学和伦理学作了这样一个形象的区分：经济学主要关注如何以最少的成本取得最大的利益，其支点是价值的生产；政治学关注如何分配那些业已由经济活动生产出来的利益，其支点是价值的分配；伦理学则关心所分配的利益是否公正，其支点是价值的评估。这种区分不一定十分准确，但它确实道出了一个基本事实：政治事关利益的分配，对社会价值和社会利益在不同的个人和不同的群体中的配置起着关键性的作用。

政治学关注社会利益的分配，特别是社会政治利益的分配。所谓政治利益，简单地说就是政治价值的实现和政治需要的满足。政治利益不仅表现为物质性价值的实现，也表现为精神性价值的实现。政治利益所包含的范围十分广泛，其中主要是政治权力、政治权利、政治地位、政治特权、政治势力和政治待遇等。政治利益本身就是人类所追求的一种基本价值，任何其他的社会利益，包括社会的经济利益，均不能取代人类对政治利益的需求。一个物质财富极为丰裕的社会，即使给公民提供了极大的物质享受，如果没有给公民提供基本的人权和公民权，那么这个社会就称不上是一个现代的文明社会。不过，人类的政治利益与其他社会利益，特别是与经济利益，通常是密不可分的。经济利益往往是政治利益的基础。

第二节　政治学的历史演变

一、政治学在历史上的重要地位

由于国家及其政治制度对人类社会的存在与发展，以及对人类本身的生活状况具有如此至关重要的意义，所以人类很早就开始对它进行系统的研究。长期以来，人们把系统地研究国家及其政治制度的学问，叫作政治学。政治学是人类最古老的学问之一。

距今2 300多年前，古希腊伟大的思想家亚里士多德就写了一部题为《政治学》的名著。《政治学》的基本内容就是对当时希腊城邦国家的各种政治制度进行比较研究，试图发现最理想的国家制度。亚里士多德说，伦理学研究的是个人的善，政治学研究的是群体的善，或者说是公共的善和公共利益。群体的善和群体的利益是最高的善和最高的利益，所以政治学是最重要的科学，是“主要的科学”①。其实，比亚里士多德更早一点的另一位古希腊大哲学家柏拉图也系统地研究了“什么是最好的国家政治制度”这个问题，并在他的著作《理想国》中对此作了全面的回答。到了近现代，许多著名的政治学家仍然不约而同地以“国家制度的研究”来定义政治学：政治学就是关于国家政治制度的学问，它始于国家，终于国家。由于政治学在社会科学中占有重要地位，因此在漫长的历史发展过程中经久不衰。

千百年来，思想家和政治学家通过对政治制度和政治行为的研究，发现了许多重要的政治发展规律，积累了丰富的政治科学知识，对人类不断改进自己的政治制度，从而推动社会的进步，作出了巨大的贡献。一切进步的和有责任心的政治学家和政治思想家都认识到：马克思所倡导的个性的解放和自由人的联合体，以及人类的尊严、自由、平等都是人类的基本价值；要实现和维护人类的这些基本价值，没有一套合适的政治制度是根本不可能的；在一种不良的政治制度下，纵使有悲天悯人、正直无私的政治家和公民，最终也难免暴政和独裁；而一旦出现独裁、暴政或苛政，那么，个人的自由、平等、尊严等民主权利就不可能有真正的保障；到现在为止，有效抑制独裁和暴政的最合适的政治制度是民主政治。为此，政治思想家和政治学家从各自的立场出发，设计出了各种各样的民主政治制度，所有这些都应当看作是人类政治知识宝库中的财富。

二、西方政治学的发展

政治学在历史上有着极其重要的地位。由于政治现象在社会现象中最引人注目，以此为对象的政治学也就成为最重要的人类知识领域之一。由于政治学与现实政治休戚相关，随着政治现实的变迁，政治学也一直处于变动发展之中。西方的政治学在不同的历史时期发生了许多实质性的重大变迁，先后经历了明显不同的几个发展阶段。

古希腊、罗马的政治学是西方政治学的第一个发展阶段，是政治学的始创阶段，它为整个西方政治学的发展奠定了基础。这个阶段代表性的政治学家是古希腊的柏拉图、亚里士多德和古罗马的西塞罗、奥勒里乌斯·奥古斯丁。在柏拉

① ［古希腊］亚里士多德著：《政治学》，吴寿彭译，商务印书馆1965年版，第148页。

图的《理想国》、亚里士多德的《政治学》和西塞罗的《论共和国》等著作中，作者们把奴隶主贵族制国家当作理想的政治制度，把基于分工之上的等级秩序当作最高的政治价值，把不平等的政治秩序看作是“正义”、“自然理性”的体现。在古希腊、罗马的政治学中，世俗性和神学性奇特地混合在一起，几乎在每一个政治学家身上都可以看到这种双重性。不过，随着时间的推移，世俗性日益让位于神学性，到了古罗马的奥古斯丁那里，政治学中的世俗因素几乎荡然无存，代之而起的是神学的政治学，他的《上帝之城》向人们展示了一条通向天国的“至善至德”之路。

中世纪的政治学是西方政治学的第二个发展阶段，其显著特征是神学性，因而又称之为“神学政治理论”，它的集大成者是阿奎那。在《神学大全》中，阿奎那把封建的等级秩序和君主政治加以神化，把它当作神圣的政治制度和政治价值。与他的基督教神学思想一致，他把国家的统一与和平看作是最高的“善”，把维护和保障国家统一与社会福利的政治行为当作“正义”，把心甘情愿服从既定的等级秩序和法律制度的行为看作“德行”。阿奎那的政治学是对亚里士多德和奥古斯丁思想的调和与发展。他不但把奥古斯丁的神学政治观推到了极致，而且也大大推进了亚里士多德的许多政治学观点，对近代西方的政治学产生了重大的影响。例如，他关于“自然理性”和“自然法”的思想实际上构成了近代西方自然权利说的重要理论来源。

宗教改革和文艺复兴时期的政治学是西方政治学的第三个发展阶段，标志着西方政治学从封建主义向资本主义的过渡，其主要代表人物是意大利的马基雅维利、英国的莫尔和法国的布丹。这个时期政治学的根本特征是它的世俗性，西方政治学在这个阶段基本上走完了从天国到尘世的历程。在马基雅维利《君主论》和布丹的《国家六论》中，我们可以清楚地看到：人，第一次成了政治学的出发点和核心。君主握有至高无上的主权的专制制度成了大多数政治学家心目中完美的国家制度，国家主权的完整性和绝对性开始成为政治学家进行政治评价的重要标准。但是另一方面，少数敏锐的思想家已经预感到资本主义制度的内在矛盾，开始探索超越资本主义的理想社会，莫尔的《乌托邦》是这一思想的最杰出代表。

近代资本主义的政治学是西方政治学的极盛时期。多数西方不朽的政治学名著涌现于这一时期，其中有格劳秀斯的《战争与和平法》、斯宾诺莎的《神学政治论》、霍布斯的《利维坦》、洛克的《政府论》、哈林顿的《大洋国》、孟德斯鸠的《论法的精神》、卢梭的《社会契约论》、柏克的《法国革命论》、杰弗逊等人的《独立宣言》、潘恩的《人权论》、汉密尔顿等人的《联邦党人文集》、托克维尔的《论美国民主》、黑格尔的《法哲学原理》、边沁的《道德与立法原理》、密尔的《代议制政府》、葛德文的《政治正义论》、巴枯宁的《国家制度与无政府状态》、尼采的

《查拉图斯特拉如是说》等。绝大多数政治学家高举“主权在民”或“民主”的旗帜，把“自由”、“平等”、“人权”当作天赋的“自然权利”，把尊重和保护这些自然权利看作是统治者和政府的“理性”或“自然法”，是否具有这种“理性”或“自然法”成了判断政治家和政府善恶的基本标准。在绝大多数政治学家看来，只有推行三权分立和代议民主的共和政治，才能真正实现主权在民的根本宗旨。因此，民主共和国几乎是当时政治学家的共同理想，而自由、平等、福利、正义则是他们追求的最高政治价值。

这些近代政治学家把资产阶级的阶级权利当作全人类普遍的自然权利，把代议民主当作全人类最好的政治制度，他们自觉或不自觉地用超阶级的、抽象的形式表达了资产阶级的政治要求。但是，由于他们各自所处的时代背景、个人经历和具体的阶级利益不同，他们当中的一些人强调自由的价值，而被称为自由主义者；一些人强调秩序的价值，而被称为保守主义者；一些人强调国家的权威，而被称为国家主义者；一些人强调国家的罪恶，而被称为无政府主义者；一些人强调未来“乌托邦”理想社会的价值，而被称为空想社会主义者。所有这些政治学流派不仅对当时的现实政治产生了巨大的影响，而且它们的影响至今仍然存在。

三、当代西方政治学的命运

政治学的命运在现当代西方世界经历了戏剧性的变化。19 世纪末 20 世纪初，西方政治学开始作为一门独立学科出现，不过，直到第二次世界大战前，传统的研究方法和研究对象在政治学中仍一直占据着主导地位。韦伯的《新教伦理与资本主义精神》、布莱斯的《现代民主政治》、帕雷托的《精神与社会》、莫斯卡的《统治阶级》、米歇尔斯的《政治党派》、拉斯基的《国家的理论与实践》等著作在当时都曾风靡一时，而且至今仍深有影响。

然而，在第二次世界大战后，西方政治学界发起了一场“行为主义革命”。政治行为主义的实质，是试图用现代科学方法和实证方法研究现实政治问题，使政治研究科学化、定量化。行为主义政治学家注重经验性的证实，反对规范性的推演；主张研究事实，反对谈论价值；倡导研究者的“中立性”，反对价值偏向。由于传统政治学主要是进行价值研究的规范理论，因而受到了行为主义政治家的猛烈抨击。在他们看来，以政治哲学为核心内容、以国家制度为主要对象的传统政治学作为一种空洞理论几乎一钱不值。一时间，到处都可以听到“政治理论寿终了”，“政治哲学衰亡了”的哀叹。亨廷顿的《变化社会中的政治秩序》和伊斯顿的《政治生活的系统分析》等著作就是试图用自然科学方法和实证方法分析政治发展和政治过程的代表性著作。

但是，政治哲学是政治意识形态的核心内容，对意识形态从而对政治哲学的

需要是任何政治社会所必需的，否定或取消政治哲学其实是不可能的；把国家及其制度从政治学的主要研究对象中排除出去，不仅会使政治学研究失去其应有的理论价值，而且将失去其实践价值，使政治学研究变得毫无意义。所以，即使在行为主义风行的时期，西方政治学中影响最大的名著也多半是政治哲学方面的著作，如熊彼特的《资本主义、社会主义和民主主义》、欧克肖特的《政治中的理性主义》、波普尔的《开放社会及其敌人》、达尔的《民主理论前言》、阿伦特的《人类状态》、哈耶克的《自由宪章》、伯林的《自由四论》等。

20世纪70年代后期，西方政治学界出现了一场旨在复兴传统政治哲学的所谓“后行为主义运动”。包括政治行为主义者在内的许多西方政治学家认识到，政治学研究要真正做到“价值中立”事实上是不可能的，对事实的观察、对经验的分析、对数据材料的整理加工都难免受到研究者价值观的影响。退一步说，纵使有一种“价值中立”的政治学研究，这种研究对社会的意义也不会太大。基于这种认识，70年代后，政治哲学又开始在西方政治学中得以复兴，从而形成了传统政治学与现代政治学并存的局面。在当今西方世界，影响较大的政治学流派有新自由主义、新保守主义、新马克思主义、民主社会主义、精英主义、多元主义、社群主义等，罗尔斯的《正义论》、诺齐克的《无政府、国家和乌托邦》、麦金太尔的《追寻美德》、泰勒的《自我的源泉》、沃尔泽的《正义的领域》、哈贝马斯的《合法性危机》、萨托利的《民主新论》、布坎南的《自由、市场与国家》等著作分别从不同的角度反映了上述各流派的主要观点。

第三节　马克思主义政治学

马克思主义是关于无产阶级革命和解放的学说，其根本目的是为工人阶级的政治运动提供思想武器。作为人类历史上影响最深远的社会政治理论流派之一，马克思主义对政治现象和政治问题有一系列自己独到的观点，集中体现为其科学社会主义理论。马克思主义政治学是19世纪中叶资本主义发展和工人运动兴起的产物。在《黑格尔法哲学批判》、《德意志意识形态》、《共产党宣言》、《法兰西内战》、《哥达纲领批判》和《家庭、私有制和国家的起源》等著作中，马克思和恩格斯用历史唯物主义方法对国家、政府、阶级、政党、民族、革命、改良、专制、民主、自由、平等、人权等基本政治问题，进行了深入的分析，深刻地揭示了隐藏在这些政治现象背后的实质和人类社会的政治发展规律，实现了政治学说史上的革命性变革。马克思主义的政治理论内容极其丰富，我们在此集中论述马克思主义关于国家、民主和法制的主要思想，其他内容将贯穿于全书的各个部分。

马克思主义经典作家认为，国家是一个历史的范畴，有一个产生、发展和消亡的过程，它随着阶级的产生而产生，也将随着阶级的消失而消亡；国家是基于经济基础之上的上层建筑，它服务于一定的经济基础和社会结构；国家本质上是阶级统治的工具，它履行着众多的政治管理、经济管理和社会管理的公共职能，但根本职能是实现和维护统治阶级的利益；国家具有相对独立性或自主性，它相对于经济基础具有相当的自主性，国家的活动不完全等同于统治阶级的活动，执政集团与统治阶级之间也不能绝对地画等号；资本主义国家是管理整个资产阶级共同事务的委员会，资产阶级在政治上的自由民主制度以及形式上的选举权和被选举权，并不改变资产阶级专政的性质；无产阶级必须打碎资产阶级国家机器才能获得自己的解放，资本家阶级为了维护自己的政治利益和经济利益，必然要利用现存的国家机器来镇压无产阶级的斗争，在一般情况下，也只能用暴力的手段打碎资产阶级的国家。

在马克思主义经典作家眼中，民主是迄今人类政治文明的最高成果，因为民主就是人民的统治，在民主政治中，人本身成为国家的主人；作为一种国家制度，民主也是一个历史的范畴，民主是人类社会发展到一定历史阶段的特定现象，而且也将随着国家的消亡而消失；民主也同样是建立在一定经济基础之上的上层建筑，一定的民主形式与一定的经济基础相适应，归根结底服务于经济基础；在阶级社会中，民主具有阶级性，它不过是实现阶级利益的政治形式，实质上是一个阶级对另一个阶级的统治；民主与专政不可分割，它们是同一过程的两个不同方面，对一部分人的民主，也就是对另一部分人的专政；资本主义民主是虚假的民主，虽然相对于封建专制是巨大的历史进步，但对于广大劳动群众而言，这种民主仍是虚伪的，而且是一种剥削和压迫；社会主义是民主的真正实现，没有民主就没有社会主义，要真正实现民主，就必须通过政治革命，建立社会主义制度；社会主义民主就是人民当家作主，只有在社会主义条件下，实现生产资料的公有制，广大人民群众在经济上成为生产资料的占有者，在政治上才能真正成为主人；共产党必须坚持民主集中制，民主是集中的基础和前提，没有民主的集中，是专制集权，没有集中的民主，则是自由放任。

马克思主义经典作家运用历史唯物主义和辩证唯物主义的世界观和方法论，把法制问题放到整个社会历史发展的长河之中，说明了法的起源与发展、法律与社会进步之间的内在关系；深入分析和总结了经济与法律之间决定与被决定、作用与反作用的规律，揭示了统治阶级意志或国家意志是法律的本质；批判地继承了各个历史时期的法制思想中民主的、进步的和合理的精华，对法制的价值、原则和各方面的内容都提出了独到的见解。他们认为，法制是一个阶级范畴，它是阶级社会的产物，随着私有制、阶级、国家的出现而出现。法制也是一个历史范畴，它随社会的生产方式和政权性质而不断变化；法制集中体现了统治阶

级的意志，法并不是超阶级的，它是由社会上居于统治地位的阶级通过国家制定或认可的行为规则，是为统治阶级利益服务的，随着阶级的消灭，具有阶级性的法也将不复存在；法制服务于社会的经济基础，法制必定以一定社会的经济条件为基础，法律作为上层建筑具有相对独立性，对经济基础具有反作用，并能在某种限度内改变经济关系，影响历史进程；应当用发展的观点来看待法制，一方面，法制的内容是变化发展的，另一方面，法制的实现是一个渐进的过程，它受到政治、经济、文化、社会、传统等各种条件的制约，当法律不适应变化了的社会现实，甚至阻碍了经济社会的发展时，就必须改革法制；资本主义法制体现资产阶级的意志，是维持资本主义生产方式的必要条件，是实现资产阶级统治的必要形式；社会主义需要自己的法制，无产阶级革命要打碎旧法制，建立适合自身需要的新法律制度，社会主义法制的根本目的是保障使无产阶级在政治上和经济上获得解放的政治形式；建立统一而完备的法律体系是社会主义法制的基础。

马克思主义政治学的革命性主要表现在三个方面。首先是它把政治与经济紧密地联系起来，认为政治是经济的产物，最终是为经济服务的。任何政治权利和政治制度都是建立在一定经济基础之上的上层建筑，它们归根结底取决于统治阶级的利益。在经济最终决定政治的前提下，政治也对经济产生反作用，极大地影响经济的发展。其次是它的阶级性，马克思恩格斯认为，从来就不存在抽象的民主、自由、平等。国家是统治阶级的工具，代议民主不过是资产阶级最好的政治外壳，而自由平等则是资产阶级的阶级特权。资本主义的民主、自由、平等是极少数人的民主、自由、平等，是以绝大多数人民群众的被压迫、被奴役为代价的。要实现真正的自由、民主、平等，就必须推翻资产阶级的统治，实现无阶级、无剥削、无压迫的社会主义制度和共产主义制度。在马克思恩格斯看来，社会主义战胜资本主义是历史发展的必然规律；劳动人民的民主、自由、平等、人权是最高的政治价值；实现人性完全复归、人权彻底实现的“自由人联合体”——共产主义社会则是人民群众的政治理想。第三是它的历史性。马克思主义经典作家认为，人类社会的一切政治现象，从历史上看既不是从来就有的，也不是永恒存在的。它是人类一定历史阶段的产物，它与阶级的产生与存在紧密联系。所有政治现象和政治问题，归根结底都是阶级社会的产物，在无阶级的共产主义社会，包括民主和国家在内全部政治现象都将消亡，它们将与战车一样，被放进历史博物馆。

第四节　政治学的基本内容

政治学是一门古老的学科，但作为一门独立的科学却是近代的产物。在各

门主要社会科学中，政治学相对来说发展较晚、独立较迟。作为一门独立的知识体系的政治科学，它是近代市场经济和民主政治的产物。从世界范围看，政治学作为一门独立的科学，开始于19世纪末20世纪初，发展于20世纪初至20世纪中叶，繁荣于20世纪中叶以后。我们说，政治学是一门独立的科学，是因为它与其他社会科学一样，有其他学科不能取代的研究对象、核心问题、公理体系和研究方法。

一、政治学的研究对象

在目前各国的人文社会科学中，政治学是一门基础性学科。它的主要研究对象是国家、政府、公民、政党、民间组织等政治主体及其政治行为和政治规范，它所研究的基本内容包括：政治社群、政治共同体、政治组织、政党政治、民族国家、政府机构、政府管理、政治文化、政治心理、政治认同、政治活动、政治行为、政治关系、政治利益、政治制度、政治机制、政治权力、政治权威、政治过程、政治程序、政治社会化、政治决策、政治正义、公民权利、政治参与、国际关系。

政治学有众多的分支学科和交叉学科，其中主要有：政治哲学或政治学原理、政治学方法论、政治制度、行政管理、公共政策、比较政治、国际政治或国际关系、政治思想史、政治制度史、政治社会学、政治心理学、政治地理学、政治人类学、政治传播学，等等。

二、政治学的核心问题

政治学始终关注三大核心问题，这些问题其实也就是政治发展的三大根本目标：一是效率，二是和平，三是民主。

这里的效率不是生产效率，而是指行政效率。它涉及政府机构的设置和政府职能的界定，行政管理的机制和程序，公共政策和决策科学，公共危机管理，管理成本与行政效益，政府绩效管理及绩效评估等。

这里的和平包括国际和平与国内和平。它涉及国际政治方面的国际冲突与合作、国际组织、国际政治经济学、国家主权、全球治理以及国内政治方面的社会政治稳定、政治协商、政治认同、政治文化、社会政治结构和阶级结构、利益表达和利益分配、社会公正、治理与善治、廉政与善政等。

民主的本义是人民的统治或主权在民。从现实主义的角度看，民主则是指保障公民的自由、平等、公正等基本人权的一系列制度和机制，特别是与权力制衡、权力监督、官员选举、政治透明、公民权利、公民参政和政府决策等相关的一系列制度与机制。

可以说，其他政治问题大都是从这三大问题派生出来的，如现在人们普遍关心的合法性、自由、平等、人权、法治、政治稳定、腐败与廉政、集权与分权、治理与善治、政务公开、公民参与、责任政府、公共服务、行政效率、国际秩序等问题。

在不同的历史时期，在不同的政治经济和文化背景下，政治学家所关注的问题也有所不同，对政治问题的认识也不尽相同。不同时期的政治学，各有不同的关注热点和研究重点，从而各有自己的前沿理论，可谓各领风骚数十年。20 世纪 80 年代末和 90 年代初以来，冷战的结束、新经济的产生、信息社会的来临、全球化趋势的加剧和公民社会的复兴，表征着一个新时代的到来，它正在极大地改变人类历史的发展进程。政治学作为与现实联系最为密切的社会科学之一，对这些时代的巨变适时地在理论上和方法上做出了自己的反应，形成了新的讨论场或问题场，即所谓新的“话语”（discourse）。对政治学研究的这些前沿问题，我们将在后面再做详细介绍。

三、政治学的公理体系

是否存在一个公理体系，是一门学科能否得以独立存在的基本要素之一？政治学是一门独立的科学，它也有自己的一个公理体系。社会科学中所说的公理，实际上就是一些普遍性的真理，或规律性的现象。

自然界是有规律的，这一点人类在古代就已经认识到，所以自然科学的公理自古就得到了承认，虽然有些公理的发现和承认充满着种种艰难曲折。人类社会也是有规律的，但是，这一点直到近代以后才逐渐被人类自己认识到。而且，社会科学公理的发现和承认往往比自然科学更加艰难曲折。与自然科学家一样，社会科学家的天职就是追寻真理，即发现社会科学的公理。恩格斯在马克思逝世时，总结马克思一生的最伟大成就，说马克思像达尔文发现自然界的进化规律一样，发现了人类社会的发展规律。可以说，这是对一个社会科学家的最高评价。

说到政治学的公理，我们首先会想到多年来我们反复强调的马克思主义关于阶级分析的理论和阶级斗争的规律。在人类特定的阶级社会中，阶级斗争的政治规律无疑是非常正确的，但是，阶级斗争规律不是人类的全部政治公理，而是政治公理的一种。如果把阶级斗争规律当作人类的唯一政治公理并以此否定其他政治公理，那么，不仅会对政治生活的认识带来严重的偏差，而且会给现实的政治生活造成灾难性的后果，最终也就偏离了马克思主义解放全人类的根本目标。

政治学有自己的公理体系。深入研究古今中外的政治发展史就可以发现，只要违背了政治发展的一些共同规律，执政者就要付出惨重的代价。其实，在日

常的政治生活中我们也不难发现一些共同的规律性现象。例如，谁产生权力，权力就对谁负责。权力由上级官员产生，当权者就对其上级负责；权力由选民产生，掌权者就对其选民负责。又如，由上至下的决策指令信息，与由下至上的决策效果反馈信息，不能走同一条管道，否则，政治信息必定会严重失真。如果让制定政策的政府机关自己来评价这些政策的实践效果，这样的评价一定会产生重大的偏见。再如，权力必须受到有效制约，否则必定会被掌权者滥用，“绝对的权力，产生绝对的腐败”。不仅如此，权力的制约还必须形成一个封闭的环，只要其中任何一个制约出现漏洞，整个权力制约体系的效果就有可能丧失殆尽。

类似上述这样的政治学公理不胜枚举。但在所有政治学公理中以下三个最为重要，它们是政治学的基本公理。第一，人类有着共同的基本政治价值。马克思恩格斯在《共产党宣言》中指出：“每个人的自由发展是一切人的自由发展的条件”，建立“自由人的联合体”是其最高的政治理想。这一政治理想包含了人类的基本政治价值：人类的自由、公正、尊严和平等。这些人类的基本价值不仅已经得到了多数人的良知的确认，而且正在世界各国越来越多地得到法律的确认，在现实的政治生活中，它们具体地体现为普遍的人权。第二，要实现这些根本政治价值必须有一套合适的政治制度，良好的政治制度是实现人类普遍价值和根本利益的保证。政治事关重要利益的分配，而个人与个人之间、群体与群体之间，在利益上必然有着这样或那样的矛盾和冲突。要有效避免社会进入“每个人与每个人的战争状态”，就需要国家和相应的国家制度。第三，民主是到目前为止最好的政治制度。到现在为止，人类经历了许许多多不同的政治制度：从社会制度看有奴隶制度、封建制度、资本主义制度和社会主义制度；从国家权力的产生方式来看，有世袭制、神权制和共和制；从统治主体的性质看，有专制政治、寡头政治、威权政治和民主政治；从国家权力运行方式看，主要有独裁制、议会制、总统制、内阁制、委员会制、人民代表大会制等；从中央政府与地方政府的关系看，主要有单一制、联邦制和邦联制。统治主体的性质对于国家的政治状况有着最重要的决定意义。经过多少次血和火的洗礼，人类终于认识到，尽管民主制度有着种种弊端，但在人类历史发展的当代阶段，它被证明是最好的政治制度，是抑制独裁和暴政的最合适工具。

政治学存在着普遍的公理，各国的政治发展必须遵循共同的规律。这并不是说，各个国家有着相同的政治发展模式。恰恰相反，由于政治规律在不同的条件下起着极不相同的作用，世界上绝不存在放之四海而皆准的政治模式。影响政治规律的具体条件包括一个国家的经济制度和经济发展水平、国家的历史文化传统、国民和政治领导人的素质、国家的政治地理环境等，显而易见，这些条件在不同的国家以及同一国家的不同时期是极不相同的。一方面，任何国家的政治发展都离不开其具体的社会历史条件；另一方面，每个国家的政治发展又必须

遵循共同的规律与公理，因此，每个国家的政治发展道路都必然体现着普遍性与特殊性的统一。以民主政治为例：近现代以来，民主政治成为人类共同的追求和普遍的价值，每个国家都不例外。一方面，民主政治有其共同的要素，如选举、法治、分权、权力制衡、公民参与，等等；另一方面，每个国家又有着不同的社会政治经济背景，这些共同的要素在各个国家又会表现出不同的实现形式。因此，正如马克思所说："只有民主制才是普遍和特殊的真正统一"。①

四、政治学的研究方法

迄今为止，政治学家发明了许多分析社会政治现象和政治生活的理论框架，如经济分析、阶级分析、制度分析、政治系统分析、政治决策分析、政治沟通分析、政治文化分析，等等。目前，在分析改革开放后的中国政治发展方面，国内外政治学者比较喜欢使用的政治分析途径主要有经济分析、制度分析、文化分析和国家—公民社会分析等。这些分析方法各有特点，对帮助人们全面和深入地认识中国政治发展的规律有着重要的意义，是深刻地理解现实政治生活不可或缺的分析工具。但这些分析途径也有其自身的不足，需要不断完善，更需要发明新的分析途径，以克服已有分析框架的不足。

经济分析是历史唯物主义的基本内容，是我们最经常使用的方法。它从社会的经济关系和经济发展水平入手，去分析社会的政治生活和政治发展。它通过两条途径去分析政治现实：一是挖掘政治现象背后的经济动因和经济基础；二是反过来，从经济发展的逻辑去推演政治发展的结果。我们通常所说的政治经济学或经济政治学，均属于经济分析的范畴。这一分析框架的最大优点，在于它抓住了事物的根本。经济因素归根结底是政治现象的决定性变量，所有政治发展从最终意义上说都有其经济动因和经济基础。但是，政治发展有其自身的内在逻辑，并不是所有政治现象都简单地由经济决定，各种非经济因素在政治发展中同样扮演着重要的角色。

阶级分析方法的主要特点是，它以阶级利益和阶级关系作为政治分析的决定性变量，以此来观察和评估人的政治行为和政治制度。阶级分析涉及阶级的定义、划分阶级的标准、社会各阶级的构成、各阶级在政治生活中的作用、统治阶级和被统治阶级的关系、阶级利益的分配、阶级斗争的形式以及各阶级之间的关系。阶级分析方法的最大优点，是从根本上深刻地揭示了政治活动和政治制度的阶级实质，有助于人们从整体上把握人类政治历史的发展规律。但这一方法是一种高度宏观的和抽象的分析方法，不能机械地将它运用于具体的政治过程。

① 《黑格尔法哲学批判》，《马克思恩格斯全集》第3卷，人民出版社2002年版，第40页。

此外，在剥削阶级作为整体已经消亡的社会主义社会，其适用性大大减少。

文化是一种极为重要的影响社会政治发展的非经济因素，文化分析试图通过分析人们的传统、习俗、礼仪、心理、态度和情感，去理解社会的政治生活。政治学家在通过文化途径去分析政治现象时，主要采用政治文化分析方法。简单地说，政治文化就是人们的政治取向模式，它包括人们的政治认知取向、政治态度取向、政治信仰取向、政治情感取向和政治价值取向。政治学家认为，政治文化支配着人的政治行为，任何政治共同体中都存在着一种独特的政治文化，它决定着公民的政治行为方式，并且赋予政治过程以不同的意义和形式。政治文化分析可以帮助人们理解政治行为、政治模式、政治制度和政治过程背后的深层根源，但政治文化本身也受其他因素的影响，把政治文化分析当作主要的甚至唯一的分析途径，显然是不合适的。

经济基础也好，政治文化也好，它们对政治生活的影响实际上主要是通过社会的政治制度实现的，政治制度是社会政治生活的直接决定因素。作为政治生活的规范，政治制度约束着人们的政治行为；作为政治生活的凝聚，政治制度又是政治现实和政治发展的表征。所以，制度分析一直是政治分析的主要方法，传统上，政治分析基本上就是对国家政治制度的分析。一位著名的政治学家曾经说“政治学分析始于国家，终于国家”，这就是典型的制度主义观点。在当代十分流行的新制度主义，虽然在对制度的界定和分析上不同于传统的制度主义，但在基本点上两者是相同的：试图通过对政治制度和程序的分析来理解社会的政治生活。这种分析方法在政治理论中长期独占鳌头的地位，本身就说明了它的强大价值：直接规范和制约人类政治生活和政治过程的，毕竟是形形色色的各种政治制度，政治分析离不开对政治制度的分析。当然，这并不说明制度分析就没有缺陷。它基本上是一种静态的和表层的分析方法，这就是它的最大不足。

近年来受到年轻学者重视的“国家—社会”分析途径，也是一种十分有用的政治分析方法。从政治分析的角度看，我们可以把社会分成两个部分：政治社会（政治国家）和公民社会（市民社会），前者是公共政治领域，后者是私人社会领域；前者的主体是政权组织，后者的主体则是民间组织。在现代社会，每一个公民事实上都同时生活在两个领域之中。譬如一位政府官员，当他代表政府履行公务时，他就在政治国家中活动；当他为了自己的利益或兴趣参加某些利益团体时，他就在公民社会中活动。政治国家与公民社会是两个十分不同的领域，各有自己的规范和行为方式。从某种意义上说，现代的政治发展过程，就是国家与社会的互动过程。通过研究国家—社会的生长和互动过程，例如研究国家建构（state-building）、民族建构（nation-building）和公民社会的成长（growth of civil society），进而来理解政治发展，对于我们把握政治规律，确实极有帮助。但它用简单的两分法把国家与社会分开进行分析，容易得出片面的结论。

20世纪90年代以来，在西方政治学界，一种新的政治分析框架，即治理和善治理论开始变得日益引人注目。治理一词的基本含义是指在一个既定的范围内运用权威维持秩序，以增进公众的利益。“治理”与“统治”从词面上看似乎差别并不大，但其实际含义却有很大的不同。治理与统治的本质性区别在于其不同的管理目标，统治和治理都有维护和实现自身利益和公共利益的职能，但统治的主要目标是维持统治者自身的利益，巩固其执政地位；治理的主要目标则是增进社会公共利益。统治与治理还有其他重要的区别。治理虽然需要权威，但这个权威并非一定是政府机关；而统治的权威则必定是政府。统治的主体一定是社会的公共机构，而治理的主体既可以是公共机构，也可以是私人机构，还可以是公共机构和私人机构的合作。治理是政治国家与公民社会的合作、政府与非政府的合作、公共机构与私人机构的合作、强制与自愿的合作。所以，治理是一个比政府更宽泛的概念。善治就是使公共利益最大化的社会管理过程。善治的本质特征，就在于它是政府与公民对公共生活的合作管理，是政治国家与市民社会的一种新颖关系，是两者的最佳状态。

治理和善治理论作为一种新的政治分析框架，比起其他的传统政治分析方法来，它具有自己明显的优点。首先，它提供了新的分析视角和范畴，例如，它将“社会资本”引入治理分析，着眼于政府与公民的合作。其次，在分析政治发展时，它比其他方法更加全面。它包含了制度分析、经济分析和文化分析的许多内容，同时又在相当程度上克服了其他方法的缺陷。再次，它体现了政治发展的方向。它特别强调国家与公民社会的合作，强调公民自治和非政府的公共权威，这些都深刻地反映了全球化时代的民主要求。进而言之，治理和善治理论打破了社会科学中长期存在的两分法传统思维方式，即市场与计划、公共部门与私人部门、政治国家与公民社会、民族国家与国际社会，它把有效的管理看作是两者的合作过程；它力图发展起一套管理公共事务的全新技术；它强调管理就是合作；它认为政府不是合法权力的唯一源泉，公民社会也同样是合法权力的来源；它把治理看作是当代民主的一种新的现实形式，等等，所有这些都是对政治学研究的新探索，具有积极的意义。但是，治理和善治的分析框架决不是万能的，不能以它去否定或贬低其他有价值的政治分析理论。治理理论还很不成熟，它的基本概念还十分模糊，对治理和善治还存在着不少分歧甚至误解。治理和善治理论最初是由西方学者根据西方的社会政治现实提出的，在像中国这样的发展中国家中应用这一理论时，我们必须从本国的实际情况出发，切不能机械地照抄照搬。国内学术界对这种理论从总体上说还比较陌生，存在着不少误解和误译，必须避免在一知半解的情况下急于应用。

第五节　当代政治理论的最新发展

一、当代政治理论的主要流派

从政治学的历史沿革中，我们已经发现，政治学与现实政治的关系最为密切，它始终随着现实的变化而变化，随着现实的发展而发展。完全可以说，每一个时代都有每个时代自己的政治学理论，每一种政治理论也必然打上时代的烙印。

政治学家由于所处的经济和文化背景不同，政治立场和价值观不同，分析和观察问题的角度不同，对上面这些问题的认识也极不相同。现当代以来，各国政治学家提出的各种各样观点、学说和思想，大体上可归入以下不同的政治理论或政治思想流派：新自由主义、新保守主义、新马克思主义、精英主义、社群主义、民主社会主义，等等。

1. 新自由主义

自由主义是近代以后西方最重要的政治思潮之一。自由主义的出发点是自我和个人，它强调个人权利的优先性，特别是个人的自由和平等权利。它认为，个人的自由选择权以及保证这种自由选择权在公正的环境中得以实现，是自由主义的根本价值。在自由主义者看来，一旦个人能够充分自由地实现其个人的价值，那么个人所在的群体和社会，也必然能最终实现其公共利益。根据自由主义的逻辑，个人的利益和行为是分析和观察一切社会政治问题的基本视角。一切复杂的历史事件、社会制度和政治运动等等，最终都可以被约简为个人行为，所以自由主义的方法论是个人主义或“原子主义”。当代的新自由主义继承了传统自由主义的基本价值，但它把强调的重点放在保证个人实现自由权利的社会公正上。新自由主义尤其强调私有制和市场经济对实现个人权利的极端重要性，主张国家的中立性，反对国家对社会和个人事务过多的干预，积极倡导公民社会的作用，竭力维护社会的多元主义价值。由于它是在新的历史条件下对西方古典价值的弘扬，所以它又被称为“新古典主义”；由于它始终强调个人主义的价值，所以它也被称为“新个人主义”；由于它宣扬多元价值和多党政治，所以它还被称为“新多元主义”。

2. 新保守主义

与自由主义一样，保守主义也是西方历史上影响最大的政治思潮之一。保守主义的主要特征，是极其重视现存的传统、秩序、等级和自由的价值，认为这四

大政治价值高于其他任何价值，维护这些价值是国家的根本任务。与此相适应，保守主义反对任何激进的社会改革，认为传统和秩序压倒一切。由于传统和现存秩序在不同的时期和不同的社会政治背景下，有极不相同的含义，所以在不同的历史条件下保守主义的意义也各不相同。当代的新保守主义在秉承保守主义经典价值的基础上，特别强调宪政秩序的重要性，倡导一种“宪政的民主”。新保守主义一方面强调国家对于维护个人自由和社会秩序的重要性，主张加强国家的权威；另一方面，它又竭力反对国家通过大规模干预社会经济的方式推行福利国家政策，认为福利国家对个人自由具有灾难性的后果。新保守主义反对一切激进的政治理想，尤其是反对社会主义、多元主义和马克思主义，认为所有激进的政治思想都是促进人类文明堕落的腐蚀剂。

3. 新马克思主义

从20世纪70年代以来，新马克思主义被认为是与新自由主义、新保守主义和民主社会主义等同样重要的几种西方流行的政治思潮之一。所谓新马克思主义，就是国外学者（主要是西方学者）试图按照他们所理解的马克思主义理论，对当代发达资本主义社会的政治现实所作出的新的理论解释模式。它是在经典马克思主义的影响下直接产生的，是马克思主义在当代西方发达国家的变种。新马克思主义既不同于经典马克思主义，也不同于其他西方的主流政治理论。它的基本特征，就是试图根据当代发达资本主义国家政治现实来阐释和发展马克思恩格斯的某些论断，或者对马克思恩格斯的某些论断加以详尽的发挥，然后反过来又用这种修改过的新颖理论来解释当代资本主义国家的政治现实。新马克思主义对当代资本主义持激烈的批判态度，它揭露当代西方国家政治不平等和不自由的种种事实，并试图用阶级分析、经济分析和性别分析等方法去解释造成这种现象的深刻根源。它倡导激进的政治改革，积极推动福利国家的进程，明确反对新自由主义和新保守主义的政治主张。

4. 精英主义

现当代以来，精英主义在西方世界也是深有影响的政治理论之一。政治精英理论的基本前提是，任何社会都存在着统治者和被统治者两大阶级。统治阶级是少数，但他们垄断着政治权力，履行着所有重大的政治职能。被统治阶级是绝大多数群众，他们是统治阶级的工具。人民群众当家作主或主权在民的观点，从来就是一个虚构的神话。不可变移的历史规律是：绝大多数民众始终都受少数精英人物的统治，这就是著名的精英主义理论的“寡头统治铁律”。精英主义既反对自由主义的代议民主理论，也反对马克思主义的政治理想。当代的精英主义理论家认为，民主不是像人们所说的那样是“主权在民”或“实现人民的意愿”，也不是自由、平等，民主是少数社会精英通过竞选而取得政治决策权的制度。当这些社会精英通过所谓的民主程序成为控制国家权力的政治精英后，他

们就成为决定国家和人民命运的主宰。这种当代的精英主义理论，又被称为“民主的精英主义”。

5. 社群主义

社群主义也是当代西方最有影响的政治思潮之一，它产生于20世纪80年代后，是在批评新自由主义的过程中发展起来的。有人说，20世纪70年代西方政治哲学的主题是新自由主义者的“正义”，而80年代的主题则是社群主义者的“社群”。到了90年代，正义和社群都成为西方政治理论的主题，社群主义和新自由主义也因此形成了当代西方政治理论两相对峙的局面。如果说新自由主义的哲学基础是新个人主义，那么社群主义的哲学基础则是新集体主义。在方法论上，社群主义反对新自由主义把自我和个人当作理解与分析社会政治现象和政治制度的基本变量，而认为个人及其自我最终是由其所在的社群决定的。因此，社群才是政治分析的基本变量。在价值观上，新自由主义强调个人权利优先的原则，而社群主义则强调集体权利优先的原则。比起个人权利来，社群主义特别倡导公共利益优先；用公益政治学替代权利政治学，是社群主义的根本主张。

6. 民主社会主义

民主社会主义最初起源于欧洲，它一直是欧洲左翼政党的指导性理论。民主社会主义的基本主张就是，将资本主义的优点与社会主义的优点结合起来，同时克服两者的缺点，寻找一条介于资本主义与社会主义之间的“第三条道路”。从20世纪90年代以后，一直流行于西方国家的民主社会主义与传统的“第三条道路”发生了重大的区别。目前流行的“第三条道路”的最基本意义，就是它声称同时超越以新自由主义为特征的新右派和以社会民主主义为特征的传统左派。换言之，它既反对传统的右翼保守主义政治，又反对传统的左翼激进主义政治；同时又分别从传统的左右两翼中吸取了营养，继承了传统左派和新右派的某些价值。它被认为是在传统的两个极端之间找到了一个合适的中介，因而是一种新的中派，或一个新的中心。例如，它声称继承了传统左派的社会正义观点，但放弃了其阶级政治。它拒绝新右派的极端自由主义，同时接受了其反对权威主义和排外主义的目标。它既反对传统左派热衷于扩大政府干预的范围，也反对新右派过分弱化政府干预的主张。它既反对老左派对民族国家的轻视，也不满新右派对民族国家的过分自信。它像新右派一样看到了福利国家存在的致命弱点，但像老左派一样不同意放弃或削弱福利国家，而主张对福利国家进行彻底的改革。

二、当代政治学研究的前沿问题

正如前面已经指出的那样，每一个时代的政治学理论，都有其各自关注的热

点问题。从世界范围看，从20世纪八九十年代以后，人类逐渐进入了一个全球化的时代。经济全球化不仅引起了社会经济生活的巨大变迁，也导致了社会的政治和文化，乃至思维方式和生活方式的巨大变迁。全球化几乎已经成为任何一门社会科学的学者都无法回避的主题。那么，在这样一个人类历史发展的新时代，政治学家主要关注哪些问题呢？政治学家关注的重点，是全球化对人类政治生活的深刻影响。

近些年来，政治学家在全球化背景下所关注的前沿问题主要有：政治公理、全球化与政治、民族国家与国家主权、民主与人权、公民社会、治理与善治、程序民主与实质民主、公益政治与权利政治、政府创新或政治改革、第三条道路或新中派、全球治理和政治评价等。对于中国的政治学者来说，除了上述问题外，还普遍关注政府的职能，即政府应当做什么和不应当做什么、政治体制改革、腐败和廉政、基层民主、合法性、权力监督和制约、民主选举、党内民主、舆论监督、法治与德治、干部的选拔与任免、党政关系、政企关系、国家与社会、中央与地方、市场经济与政治发展、WTO与政府职能转变、公民的民主与权利意识、政治教育或政治社会化、决策科学化和民主化、社会政治稳定等。下面我们着重介绍国家主权、公民社会、治理、善治、全球治理、实质民主与程序民主、代议民主与协商民主、个人权益与公共利益、政府创新、政治评价。

1. 国家主权

近代以后，民族国家一直是人类政治生活的核心。民族国家建立在众所周知的三要素之上：领土、主权和人民。任何独立的政治体(polity)要成为一个国家，必须具备一定的领土，国家的领土是独立而不受侵犯的；在这个独立而确定的领域中必须拥有一个至高无上的主权机关，它代表国家的意志，国家的主权不可分割，不受他国的干预；在国家的领土范围内必须拥有足够数量的公民，他们的责任和权利仅受本国法律和本国政府的保护，他们只有在隶属于一个领土国家时才能表达自己的意志，行使自己的权利，因而公民通常等同于国民。直到现在，这样的民族国家仍然是现实政治生活的中心，因而也是人们政治想象的基本依托所在。然而，不可阻挡的经济全球化进程已经对领土、主权和人民三要素构成了重大的挑战，正在从根本上动摇人们心目中的国家形象。鉴于经济全球化对民族国家的领土、主权和公民认同所构成的挑战，一些学者直接就把全球化的过程定义为“非民族国家化”的过程，认为全球化正在消除经济空间和政治空间的一致性。把经济全球化对民族国家造成的冲击，概括为民族国家“已经过时”或“正在终结”，无疑是一种偏激的和夸张的观点。在可见的将来，民族国家及其主权政府还会长期在人类政治生活中扮演核心的角色。然而，同样毋庸置疑的是，民族国家及其主权政府的性质以及在人类政治生活中的作用，确实正在因经济全球化的冲击而发生重大的变化。

2. 公民社会

经济全球化和政治民主化的进程，客观上日益要求减少国家对社会的干预，减少政府对公民的限制。但经济的发展和政治的民主都必须建立在社会生活正常有序的前提上，当经济全球化和政治民主化要求减少国家对社会事务的干预时，依靠什么力量来维持社会的正常秩序和推进民主政治呢？政治学家把目光投向了公民社会。公民社会既是市场经济的必然产物，也是现代民主政治的必然要求。从某种意义上说，现代的公民社会是民主政治的基础，民主不是政府替公民做主，而是让公民自己参与政治生活。公民社会是公民进行政治参与的重要依托，公民社会通过各种民间团体，将分散的公民组织起来，实现公民有效而又有序的政治参与。所谓公民社会，指的是国家或政府之外的所有民间组织或民间关系的总和，是民间的公共领域。其组成要素是各种非国家或非政府所属的公民组织或社会组织，包括非政府组织（NGO）、公民的志愿性社团、协会、社区组织、利益团体和公民自发组织起来的运动等，它们又被称为介于政府与企业之间的“第三部门”。作为公民社会组成要素的民间组织具有以下五个显著的特征：其一是组织性，其二是非官方性，其三是非营利性，其四是相对独立性，其五是志愿性。

3. 治理

由政府行为组成的国家统治，直到现在仍然是政治分析的核心内容。然而，在经济全球化和政治民主化的背景下，公民社会组织正在承担越来越多和越来越重要的公共管理职能。正如前面已经指出的那样，政治学家把这种由民间组织独立从事的公共管理，以及民间组织与政府部门合作进行的公共管理活动，不再叫作政府统治（government），而称作治理（governance）。“治理”一词的基本含义是指官方的或民间的公共管理组织在一个既定的范围内运用公共权威维持秩序，满足公众的需要。治理的目的是在各种不同的制度关系中运用权力去引导、控制和规范公民的各种活动，以增进公共利益。所以，治理是一种公共管理活动和公共管理过程，它包括必要的公共权威、管理规则、治理机制和治理方式。治理与统治有四个基本的区别。除了管理的根本目标不同外，治理与统治还有其他四个方面的区别。首先，治理与统治的明显区别是，治理虽然需要权威，但这个权威并非一定是政府机关；而统治的权威则必定是政府。其次，管理过程中权力运行的向度不一样。政府统治的权力运行方向总是自上而下的，它运用政府的政治权威，通过发号施令、制定政策和实施政策，对社会公共事务实行单一向度的管理。与此不同，治理则是一个上下互动的管理过程，它主要通过合作、协商、伙伴关系、确立认同和共同的目标等方式实施对公共事务的管理。再次，管理的范围不同。政府统治所涉及的范围就是以领土为界的民族国家，与此不同，治理所涉及的对象则要宽泛得多。由于治理的权威主体既可以是政府，也可以

是非政府的、跨国界的民间组织，所以，治理的范围既可以是特定领土界限内的民族国家，也可以是超越国家领土界限的国际领域。最后，权威的基础和性质不同。统治的权威主要源于政府的法规命令，治理的权威则主要源于公民的认同和共识。前者以强制为主，后者以自愿为主。由于治理与统治相比有这样一些特征，所以，“少一些统治，多一些治理”，成了一些政治学家的流行口号。

4. 善治

自从有了国家及其政府以后，善政便成为人们所期望的理想政治管理模式，这一点古今中外概莫能外。我国古已称之的“善政”，大体相当于英语“good government”（可直译为“良好的政府”或“良好的统治”）。在中国传统政治文化中，善政的最主要意义，就是能给官员带来清明和威严的公道与廉洁，各级官吏像父母一样热爱和对待自己的子民，没有私心、没有偏爱。不过，更抽象地说，善政的内容，无论在中国还是在外国，在古代还在现代，都基本类似，一般都包括以下几个要素：严明的法度、清廉的官员、很高的行政效率、良好的行政服务。毫无疑问，只要政府存在一天，这样的善政将始终是公民对于政府的期望和理想。但是，善政在政治理想中的这种长期独占鳌头的地位，从20世纪90年代以后却在世界各国日益遭到了严重的挑战，对善政构成挑战的是“善治”（good governance）。概括地说，善治就是使公共利益最大化的社会管理过程。善治的本质特征，就在于它是政府与公民对公共生活的合作管理，是政治国家与市民社会的一种新颖关系，是两者的最佳状态。善治的基本要素有以下十个：合法性（legitimacy），指的是社会秩序和权威被自觉认可和服从的性质及状态；法治（rule of law），即法律是公共政治管理的最高准则，在法律面前人人平等；透明性（transparency），指的是政治信息的公开性；责任性（accountability），指的是人们应当对自己的行为负责；回应（responsiveness），它的基本意义是，公共管理人员和管理机构必须对公民的要求作出及时的和负责的反应；有效性（effectiveness），主要指管理的效率；参与（civic participation/engagement），这里的参与首先是指公民的政治参与，公民参与社会政治生活，但不仅仅是政治参与，还包括公民对其他社会生活的参与；稳定（stability），意味着国内的和平、生活的有序、居民的安全、公民的团结、公共政策的连贯等；廉洁（cleanness），主要是指政府官员奉公守法，清明廉洁，不以权谋私，公职人员不以自己的职权寻租；公正（justice），指不同性别、阶层、种族、文化程度、宗教和政治信仰的公民在政治权利和经济权利上的平等。

5. 全球治理

对全球治理至今并没有一致的、明确的定义，类似的概念还有：“世界政治的治理”、“国际治理”、“世界范围的治理”、“国际秩序的治理”和“全球秩序的治理”等。大体上说，所谓全球治理，指的是通过具有约束力的国际规制解决全

球性的冲突、生态、人权、移民、毒品、走私、传染病等问题，以维持正常的国际政治经济秩序。全球治理的要素主要有以下五个：全球治理的价值、全球治理的规制、全球治理的主体或基本单元、全球治理的对象或客体，以及全球治理的结果。全球治理的价值，就是全球治理的倡导者们在全球范围内所要达到的理想目标。全球规制就是维护国际社会正常的秩序，实现人类普世价值的规则体系。全球治理的主体或者说基本单元，指的是制定和实施全球规制的组织机构。概括地说，全球治理的主体主要有三类：各国政府、政府部门及亚国家的政府当局；正式的国际组织，如联合国、世界银行、世界贸易组织、国际货币基金组织等；非正式的全球公民社会组织。全球治理的对象，包括已经影响或者将要影响全人类的跨国性问题。这些问题很难依靠单个国家得以解决，而必须依靠国际社会的共同努力。全球治理的效果，涉及对全球治理绩效的评估。多数学者相信，全球治理对于维护公正的国际秩序是有效的，而且这种效果可以通过一定的评估标准加以测定。最后，特别需要强调指出的是，在西方的全球治理理论中也存在着一种极其危险的倾向，这就是它有可能成为某些跨国公司和国家干预别国内政、谋求国际霸权的理论依据。

6. 实质民主与程序民主

一些人认为民主是一种政治状态，在这种政治状态中个人的权利得到了最充分的保证。程序对于民主政治而言不是最重要的，最重要的是个人权利的实现。这种观点被称为“实质民主论”。由于它强调个人权利压倒一切的重要性，并主张从政治过程的后果来判断政治体的民主程度，所以它又被称为“权利基础论”（rights-foundationalism）或“后果推动论”（result-driven theory）。与此不同，另一些人主张民主是一种过程或一种程序，个人的自由平等权利只有在这种过程或程序中才能实现。后果对于民主政治而言不是最重要的，最重要的是民主政治的程序。这种观点被称为“程序民主论”。它认为程序对于民主而言具有压倒一切的重要性，决不能由后果来判断政治体的民主程度。程序民主论又被称为“民主的程序主义”（democratic proceduralism）。实质民主论者倡导代议民主或宪政民主。对于他们来说，民主政治的核心问题是宪政问题，宪政民主是实现个人权利的根本途径。与此不同，程序民主论者则强调参与民主。对于他们来说，民主政治的核心问题是人民的参与过程，人民的参与过程是实现民主的根本途径。实质民主论强调统治合法性的主要来源是各种成文的或不成文的法律、规章、制度或传统习惯，民主政治的合法性依据主要是上述法规、制度或传统对个人权利的尊重和保护。相反，程序民主论者则认为，对于民主政治而言，政治合法性的主要来源不是这些法律、规章、制度和传统的内容本身，而是产生这些法律、制度和传统的程序。

7. 代议民主与协商民主

从古希腊的亚里士多德开始，西方的政治学家就极其重视对话对于政治民主的重要性。他们认为，民主的过程就是决策者不断听取民众意见并使之转化为政府政策的过程。然而，现代国家与古代的城邦国家不同，政府与公民之间的直接对话和协商受到了极大的限制，直接民主很难有效推行，代之而起的是间接的代议民主。现代的通讯技术又产生了一种新的代议民主形式，即远程民主（tele-democracy）。远程民主理论认为，建立在现代高度发达的通讯技术之上的大众传媒、舆论调查、民意代表、利益团体等制度，构成了代议民主的基础。代议民主的基础是多数原则和选举政治，它内在地有着不少致命的缺点，简单的多数原则往往不能充分体现全体民众的真实意愿。因此，代议民主产生伊始就遭到了强烈的批评与质疑。一些政治思想家大声呼吁增加政治对话的机会，提高对话在民主决策中的作用。这种对间接的代议民主的最新批评，便是协商民主（deliberative democracy）理论。协商民主理论认为，代议民主的上述要素已经与现代公民的要求和社会的发展不相适应，公民与官员之间就共同相关的政策问题进行直接面对面的对话与讨论，是政治民主最基本的要素之一，也是任何其他方式所不可取代的。政府与公民的协商，既是达到民主决策的必要环节，同时这种协商本身就是一种民主的实践，是政治合法性的来源之一。所以，他们积极倡导公民直接的政治参与。他们相信，协商民主是民主政治的发展方向，是当代民主的核心所在。

8. 个人权利与公共利益

保护个人权利，促进公共利益，在任何时候都应当是政府的基本任务之一。个人权利与公共利益既有一致的和相容的方面，但也经常处于矛盾和排斥之中，协调个人权利与公共利益的关系因而成为一种重要的政治活动。从理论上说，既保护个人权利，又促进公共利益，当然是最佳的理想；但当两者处于不相容的状态时，实际的选择往往是排他性的：要么优先考虑个人权利，要么优先考虑公共利益。当代政治哲学中影响最深刻的一场争论，即自由主义与社群主义之争实源于此。自由主义者认为正义的原则是绝对的和普遍的，因而个人权利也是绝对的和普遍的，一个公正的社会必须遵循下列基本原则，即“不能为了普遍利益而牺牲个人权利”。自由主义者倡导“权利政治”，他们的理论便被称为“权利的政治学”。社群主义者则相反，他们断定普遍的善始终优先于个人的权利，公共利益必须优先于私人利益，如果必需，国家为了社会的公共利益，可以牺牲个人的私人利益。他们强调公共利益压倒一切的重要性，其理论因而被称为“公益政治学”。

9. 政府创新

政府创新是世界范围内政治发展的一种普遍趋势，这一点从联合国的努力中就得到了明显的反映。近年来，联合国一直致力于倡导和推动政府创新或政

府再造(reinventing government),从1999年首次与成员国共同举办“全球政府创新论坛”以来,共举行了五届论坛。政府创新,就是公共权力机关为了提高行政效率和增进公共利益而进行的创造性改革。政府创新的过程,就是一个持续不断地对政府公共部门进行改革和完善的过程。政府创新的目标,是建立一个良好的政府,实现良好的统治,用我们古人的话来说就是实现“仁政”或“善政”。善政的内容并不是固定不变的。在不同的时代和不同的社会政治制度下,善政有着不同的具体内容。在全球化背景下,作为一个建立在主权在民和执政为民基础上的人民政府,善政应当具备以下九个要素:民主、法治、责任、服务、质量、效益、专业、透明和廉洁。善政的这九个要素,也就是政府创新的九大目标,即政府创新应当造就一个更加民主的政府、法治的政府、责任的政府、服务的政府、优质的政府、高效的政府、专业的政府、透明的政府和廉洁的政府。

10. 政治评价

近现代以后,任何政权和任何国家,没有一个不把自己的政治制度和政治实践说成是民主的、共和的或自由的。即使在事实上是公认的独裁政治,这些政府也总是标榜自己如何的民主和自由。也正因为如此,政治学家开始致力于探索一套能够比较公正地评价民主政治程度的标准和方法。近年来兴起的国家治理评估,是这方面的一种重要尝试。在日益强调民主和善治的今天,探索政治评价标准显得更加迫切。然而,因为政治评价是一件远比经济评价更加复杂的事情,所以,政治学家至今也没有找到一种公认的统一标准,在这方面依然充满着争论和分歧。在政治学家各种不同的政治评价观背后,有三点共识似乎正在形成之中:其一,政治评价对于政治发展具有重要意义;其二,政治评价应当遵循一定的科学标准;其三,政治评价的主体不应当是政治行为者本身,而应当是相对独立的第三者。

第六节　中国政治学的发展

一、近代政治科学在我国的产生和发展

作为一门独立科学的政治学,在我国产生于清末民初,它肇始于译介西方近代政治学著作。清末的一些维新之士,出于当时政治现实的需要,纷纷从西方政治学中寻找其政治改良的理论依据,在译介西方政治学著作的同时,开始对政治学进行独立的研究和教学。卢梭的《民约论》、穆勒的《群己权界论》等一大批西方政治学名著在清末被译传到中国。有人统计,在1901年到1904年的4年间,

中国翻译出版的西方政治学著作多达66种。1899年，京师大学堂正式设立了仕学馆，可以说，它事实上是现在大学里政治学系或行政管理系的前身。1903年，京师大学堂首次开设了“政治科”，这是中国大学设立的第一门政治学课程。

民国初年是我国政治学的活跃时期，作为一门独立学科的中国政治学在这个时期基本形成，这主要体现在以下几个方面。

首先，政治学在大学成为一门独立的基础性社会科学学科。民国后陆续兴办的综合性大学大多设有政治学系科，据北京大学赵宝煦统计，到1948年为止，在当时全国的100余所大学中已有40多所大学设立了政治学系，培养政治学专门人才。

其次，开始出现从事政治学研究的专业学者，涌现出了一批学有成就的著名政治学家，如浦薛凤、钱端升、张奚若、萧公权、邓初民等。

再次，出版了一批中国学者撰写的政治学专门著作，如高一涵的《政治学纲要》、钱端升的《中国政府》、邓初民的《新政治学大纲》、萧公权的《中国政治思想史》等。

第四，政治学专门人才开始逐渐为社会所接受和重视，一些政治学者成为著名的政治活动家，另一些则成为政府的决策参谋，直接将政治学知识运用于社会实践。有意思的是，袁世凯在推行帝制复辟时，居然也请来时任美国政治学会会长的美国著名政治与行政学家古德诺教授作为其私人政治顾问。

最后，全国性专业政治学术团体的成立。1932年，我国第一个全国性的专业政治学会——“中国政治学会”在南京成立。

抗日战争爆发后直到1949年国民党政权垮台，由于时局的影响，政治学在我国一直处于时断时续的不正常状态。1949年新中国成立后，我们开始照搬苏联的模式，用马列主义理论代替政治学，政治学被当作是“伪科学”，它作为一门独立的社会科学在我国日渐式微。1952年，高等院校进行院系调整，大学中的政治学系被正式取消。从50年代初直到70年代末这一漫长的时期中，虽在少数大学里短暂有过“政治学系”或“国际政治系”的设置，但作为一门独立学科的政治科学在我国不复存在，它在我国学术领域中消失了近30年。在政治科学不复存在的这个时期中，我们发生了文化大革命这样的政治大悲剧，这不能不令人沉思。

二、政治学在改革开放后的复兴

政治学在我国的振兴，是改革开放的产物。1979年邓小平在理论务虚会上呼吁：“政治学、法学、社会学以及世界政治的研究，我们过去多年忽视了，现在需要赶快补课”。在党中央的直接关怀下，政治学在我国重新恢复并得到迅速

发展。1978 年,湖北省率先成立了改革开放后的第一个地方政治学会。1979 年,黑龙江省社会科学院建立了改革开放后第一个政治学研究所。1980 年 12 月,中国政治学会正式成立,它标志着政治学作为一门独立的科学再度在中国得到官方和社会的认可。1985 年,中国政治学会首次作为国际政治学会的正式会员参加第 13 届世界大会,这标志着中国的政治科学开始得到国际学术界的承认。

改革开放三十多年来,正像我国的经济建设取得了巨大成就一样,我国的政治学建设也取得了引人注目的成就。在学科设置方面,政治学作为基础性社会科学的学科地位已得到确立,各综合性大学一般都设立了独立的政治学或行政管理学的系科;在机构设置方面,从中央到地方,相继设立了许多综合性的或专门性的政治学研究机构;在政治学专业人才培养方面,我国从 1981 年起开始招收政治学专业的本科生,1983 年起招收硕士生,1985 年起招收博士生,至今已经形成一个由学士、硕士、博士三级学位组成的完整的政治学人才培养体系;从研究成果看,三十多年来,我国政治学者完成了许多重大的政治学研究课题,发表了大量的学术论著,其中不乏对我国的社会政治稳定和社会主义现代化建设有重要意义的成果;从实际应用看,许多政治学研究成果被各级党政领导机关采纳,众多的政治学专门人才在从中央到地方的各级党政机关和其他部门中发挥了重要作用。①

三、中国政治学的发展方向

回顾我国政治学的百年历程,我们可以得出以下三点结论。

首先,政治学是一门独立的基础性科学,它对于人们的思想解放和社会的政治进步,对于我们建设高度的社会主义政治文明,是必不可少的。取消政治学或贬低政治学,是一种知识的倒退。

其次,在我国,政治学的命运是与现实政治紧密联系在一起的。当现实政治发生挫折或灾难时,政治学的命运也变得多灾多难;反之,当民主政治比较健全、社会比较安定、在学术生活中真正贯彻"百花齐放,百家争鸣"方针时,政治学就会得到长足发展。

最后,改革开放使我国的政治科学获得了前所未有的兴盛。我们相信,随着改革开放的进一步深入,我国的政治学必将得到更加迅速的发展,从而也将对社会主义现代化事业和中华民族的振兴作出更大的贡献。

① 关于改革开放后中国政治学的发展,可参阅俞可平《中国政治学的进程》,《学术月刊》2007 年第 11 期。

但是，我们必须清醒地看到，政治学在我国毕竟是一门历史短暂的学科，与其他社会科学相比，特别是与邓小平提及的“法学、社会学以及世界政治的研究”相比，政治学的发展速度似乎更慢些，与改革开放的现实的距离似乎更远些。从总体上说，我国的政治学研究还处于一种比较落后的状态，集中表现为学科的专业化程度不高和对社会主义现代化建设实践的影响力不大：一方面，学科的知识结构比较陈旧，空白领域很多，高质量的学术成果还很少，古今中外许多政治发展的规律性公理没有得以系统的理论概括，以至于政治学在许多人眼中是可有可无甚至毫无必要的学问；另一方面，对改革开放过程中的重大现实政治问题缺乏深入的研究，没有很好地将人类政治发展的公理性知识服务于改革开放的实践，因而不能很好地为党和国家的政治体制改革和社会主义民主政治建设服务。

社会主义的市场经济体制正在我国逐步确立，它已经并且还正在不断地产生新的政治价值，公民的权利意识、法治意识、自主意识、平等意识明显比改革开放前强得多。社会主义市场经济的确立也日益需要与之相配套的政治制度环境，如调整政府的管理职能，增强政府的服务职能；健全法制，实行法治等；培育新的政治合法性基础，等等。但是，在政治生活中还存在着许多亟待解决的紧迫问题。例如，严重的官员腐败，臃肿的地方政府机构，过高的行政成本，不可忽视的合法性危机（如信仰危机和信任危机），强大的地方保护主义，落后的决策机制等。可以说，目前我国出现的许多重大社会问题最终都与政治学相关，这是一种急需政治科学、同时也将造就政治科学的现实环境。

在我国的现实政治生活中，政治学家至少可以起四个方面的作用：（1）比较研究相关国家的政治发展历程和政治体制，借鉴人类优秀的政治文明成果；（2）分析目前我国社会政治问题的原因，发现解决的方案；（3）利用自己的专业知识，结合我国改革实际，进行制度创新，为政治体制改革提供思路和设计；（4）对公民和官员进行政治科学的启蒙和教育，培养他们与社会主义市场经济和民主政治相适应的新颖政治文化。

政治学要无愧于我国改革开放和现代化建设的伟大实践，政治学者要无愧于自己的历史责任，就应当正确处理好以下三个方面的关系，使我国的政治学在新的世纪中重放光彩。

首先，必须处理好现实性与学术性的关系，使政治学研究既能为我国的社会政治发展提供理论指导，又能为繁荣我国的社会科学作出贡献。在所有社会科学中，政治学与社会政治现实的联系最为密切，它首先应当研究现实中的重大问题，例如社会稳定、利益矛盾和再分配、人权和公民权保护、权力制约和监督、民主机制、法治和法制、行政效率、廉政建设、价值体系，等等。政治学如果不把研究的重点放在我国改革开放过程中出现的重大问题上，它就没有生命力。但是，

要真正对现实中的重大问题发表独到而深刻的见解，为政府进行改革和制定政策提供有效的指导，政治学者首先就必须具有系统而扎实的专门知识，必须有学术高度和深度，这种知识必须是其他任何学科所不能取代的，也是政府决策所不可或缺的，而不是泛泛空论。

其次，必须处理好本土化与国际化的关系，使政治学扎根于我国特殊的土壤中，同时不背离人类社会共同的政治学普遍原理。立足于中国的现实，根据我国具体的政治、经济、文化和历史环境，研究我国的政治问题，使政治学研究带有中国特色，这是我国政治学发展的前提条件。但是，政治学作为一门科学，它必然具有超越国家和社会的普遍性公理，离开这些公理，就无所谓政治科学。所以，我国的政治学不应当脱离国际政治学，而应当在立足中国的基础上走向国际化，政治学的概念、分析框架、知识基础、逻辑结构、研究方法和公理体系应当与国际政治学接轨，应当使中国政治学成为国际政治学的必要的组成部分，使全世界的政治学者都认识到，中国的政治智慧是全人类政治智慧的重要内容。同时，应当展开比较政治研究，吸收全人类的政治智慧为我所用，使我国的政治更加民主、廉洁、高效和稳定。

最后，必须处理好政治学与其他社会科学的关系，使政治学具有自己的学科特色，又共享其他社会科学的知识。正像社会科学的发展不能没有政治学一样，政治学的发展也离不开其他社会科学。政治学者必须善于从哲学、文学、史学、经济学、社会学、人类学和法学等学科中吸取概念和方法。但是，政治学是一门独立的基础学科，它有自己独特的专门知识、学科规范、概念范畴、分析方法、研究对象和公理体系，是其他社会科学所不能取代的。其他并列学科如法学、社会学不能取代它，它的子学科如国际政治、行政管理、政治哲学等也不能取代它。

思考题

1. 什么是政治？它有哪些特点？
2. 为什么说马克思主义政治学的诞生，实现了政治学说史的革命性转变？
3. 作为一门科学的政治学产生的现实基础是什么？
4. 政治学有公理吗？如果有，你认为有哪些？
5. 政治学的主要研究方法有哪些？
6. 统治与治理有什么区别？善治的要素有哪些？
7. 经济全球化对国家主权有什么影响？
8. 中国政治学面临的主要问题是什么？如何推进中国政治学的发展？

第一章

权　力

马克思主义认为，政治的根本问题就是国家政权问题。[①] 而所谓国家政权问题，实际上就是关于政治权力的安排和运行问题。因此，政治权力分析是政治研究的一个重要途径。本章主要讨论权力概念的界定、权力的一般特性、权力的基础和形式、权力实施的方式和限制与监督权力的一般理论。

第一节　什么是权力

一、权力的定义

权力是政治学的核心概念，正如货币或资本是经济学的核心概念一样。从某种意义上说，政治学也就是关于权力的学问，政治研究就是关于权力分配方式和权力运行机制的研究。古今中外的政治学者都承认权力在政治生活中的重要意义，但对于如何理解权力、如何定义和衡量权力，却有着不同的看法。

在中国古代典籍中，“权”的概念有两个基本含义，一是有衡量审度之义，二是指制约他人的能力。[②] 英语中“权力”（power）一词来自法语的 pouvoir，后者

① 参阅《列宁全集》第 37 卷，人民出版社 1986 年版，第 60 页。

② 参阅王浦劬主编：《政治学基础》，第二篇第二章有关政治权力一节，北京大学出版社 1995 年版。

源自拉丁文的 potestas 或 potentia，意指“能力”。在罗马人看来，potentia 是指一个人或物影响他人或他物的能力；而 potestas 还有一层更狭隘的政治含义，是指人们通过协同一致的联系和行为而产生的特殊能力，西塞罗（Marcus Tullius Cicero）有关“权力在于人民，权威在于元老院”的说法就体现了这一含义。所以，在早期的观念中，权力与权威、强制、力量以及暴力等概念有着严格的区别。然而，自 17 世纪以来，自然科学发生的革命促使政治学研究也试图变得同样科学和严格。托马斯·霍布斯（Thomas Hobbes）最早将新科学用语引入政治学研究，按照新科学机械主义构想，把权力定义为一种因果关系，即“一种主动出击的‘行动者’和被动的‘承受对象’之间的因果关系”，并且做出推断，“全人类共同的爱好，便是对权力永恒地和无休止地追求”。①

20 世纪以后的社会科学家们在霍布斯的基础上做了进一步的阐释。例如，德国社会学家马克斯·韦伯（Max Weber）为权力下过这样的定义：“一般地说，我们把‘权力’理解为：一个人或一些人在社会行为中，甚至不顾参与该行为的其他人的反抗而实现自己意志的能力”。② 美国政治学家拉斯韦尔（Harold Lasswell）和卡普兰（Abraham Kaplan）指出，权力是施加影响的过程，即借助于因不遵从所欲政策，予以（实际或威胁予以）严厉剥夺，从而影响他人政策的过程。③ 流行于 20 世纪中后期的行为主义政治学派，把权力的行使表述为这样的关系式，即行为者 C 公然试图使另一行为者 R 按 C 的意图去做 R 所不愿意做的事。如果 C 的行动意图得逞，那么 C 被认为对 R 拥有权力。④

在今天的英语语境中，权力（power）通常用作能力（capacity）、技巧（skill），或禀赋（talent）的同义语。⑤ 通常来说，权力可以从两个角度来解释：（1）power to，即做某事的能力，或者得到想得到的东西的能力；（2）power over，即对某人的控制能力。美国社会学家帕森斯（Talcott Parsons）认为，政治权力就是政府利用公民认可而实现集体目标（如建立法律和秩序、保护国民免受攻击、谋求经济增长等）的能力。⑥ 他的定义代表了第一种思路。而美国政治学家罗伯特·达尔

---

① 参阅戴维·米勒、韦农·波格丹诺主编：《布莱克维尔政治学百科全书》，邓正来等译，中国政法大学出版社 1992 年版，第 595 页。

② Max Weber, *Economy and Society*, Three Volumes, edited by Guenther Roth and Claus Wittich, New York: Bedminster Press 1968, Volume Two, P. 926.

③ 参阅 Harold Lasswell and Abraham Kaplan, *Power and Society*, New Haven: Yale University Press, 1950, p. 75.

④ 参阅戴维·米勒、韦农·波格丹诺主编：《布莱克维尔政治学百科全书》，邓正来等译，中国政法大学出版社 1992 年版，第 595 页。

⑤ 参阅丹尼斯·朗著：《权力论》，陆震纶、郑明哲译，中国社会科学出版社 2001 年版，第 1 页。

⑥ 参阅 Parsons T. (1967) “On the Concept of Political Power” in *Sociological Theory and Modern Society*, eds. T. Parsons (New York: Free Press)。

(R. Dahl)则认为,权力就是"影响力",凭借这种"影响力",A 以某些方式改变了 B 的行动或倾向。① 他的定义代表了第二种思路。

正是在以上这些学者研究的基础上,一些政治学教科书为权力提供了几种比较简洁的定义,如:权力是实现集体目标的能力;权力是根据自己的意愿而反对他人的能力;权力是使他人违背其利益而行事的影响力。②《简明不列颠百科全书》则把权力定义为"一个人或许多人的行为使另一个人或其他许多人的行为发生改变的一种关系"。《中国大百科全书·政治学卷》给出的解释是:权力在本质上意味着"能够"或"具备做某种事的能力"或"产生某种预想结果的能力"。权力一般被认为是人际关系中的特定影响力,即根据自己的目的去影响他人行为的能力。在社会生活中,凡是依靠一定的力量使他人的行为符合自己目的的现象,都是权力现象。③

由此可见,权力一词经常被人们在各种意义上使用。从满足概念的抽象性、概括性和简洁性的角度考虑,我们认为,权力就是人际关系中的影响力,即社会行为主体(一个人或一些人、一个或一些组织和团体、一个或一些国家)对行为对象(其他人、其他组织或团体、其他国家)所施加的影响力。这种影响力从行为主体的角度看,表现为一种支配能力;从行为客体的角度看,体现为一种被支配和服从的关系。

进一步而言,权力概念可以从三个不同层面得到理解和解释:第一,从微观组织行为学的角度看,它是个人所具有的品质或属性,表现为个人实现某种目标的能力或潜力,由此可以把它视为个人行为的动机和目标;第二,从中观组织理论和公共管理的角度看,它是控制、统治和支配的同义语,表现为一个组织对内和对外的影响力或控制力;第三,从宏观的国际政治的角度看,把它看作国际社会中自然形成的不平等的分配物,这就是通常所说的"霸权"和"实力",包括可视的物质形态的占有权与使用权,以及不可视的非物质形态的文化或语言的主导权或支配权(即通常所谓的"文化霸权"或"话语霸权")。

权力研究是政治研究的核心内容。对政治的权力研究建立在这样的假设之上:追求权力是人的基本目标。④ 这种假设往往与现实主义政治分析相联系,形成了关于权力政治观念的悠久的思想和学术传统。权力政治学把政治描述为不

---

① 参阅达尔著:《现代政治分析》,王沪宁、陈峰译,上海译文出版社 1987 年版,第 36 页。

② 参阅 Rod Hague, Martin Harrop, Shaun Breslin, *Political Science: A Comparative Introduction*, New York: St Martin's Press, 1992, p12.

③ 参阅《中国大百科全书·政治学卷》,"政治权力",中国大百科全书出版社 1992 年版,第 498 页。

④ 例如常常提到的"权力意志"、"权力欲"和"贪权"这样的概念,既被看作是组织群体生活必然的要素,也被看作是助长人与人之间敌对和冲突的反社会动机。参阅丹尼斯·朗著:《权力论》,第三版引言,中国社会科学出版社 2001 年版。

同利益主体之间互相斗争或竞争的舞台。在国家政治层面，个人和团体之间的斗争被当作“强政府”（strong government）的辩护理由，在这种假设之下，政府往往被看成是一种建立和维持秩序的超级权力。在国际政治层面，权力政治学强调世界由于互相竞争的国家利益的存在而自然处于不稳定状态之中，和平的希望就在于建立权力的平衡。①

二、权力的特性

权力是一种影响力，是对他人和资源的支配能力。正由于此，它具有极大的魅力，引发个人、家族、王室、党派和集团之间对权力的角逐，也引起学者对权力问题的广泛讨论。一般认为，权力具有以下几种属性。

1. 支配性

权力是一种支配力量，拥有了权力，也就掌握了社会的支配力量。掌握了社会的支配力量，也就意味着在社会价值和利益分配中处于主导和优势地位。权力的支配性源于权力以资源为基础这一事实。这些资源被划分为“实际的资源与潜在的资源”、“强制资源、诱导资源和说服资源”、“个人资源和集体资源”。②这些资源不仅构成了权力的基础，而且成为权力的目的。正由于此，权力才成为个人行为的动机，也成为社会势力展开角逐和斗争的焦点。

2. 强制性

权力也是一种要求服从的强制力量。它一般通过严密的组织，以政治的、经济的、法律的、军事的等多种手段作为备用，奖励和惩罚是它的基本原则。为了实现政治服从，暴力往往是后盾。正由于此，无政府主义者反对政治权力的存在，因为它限制个人行动；自由主义者对政治权力保持高度戒备，因为它威胁个人自由。

3. 扩张性

权力具有自我扩张和自我膨胀的能力，它的应用边际直到遇到阻力和反弹而不能前进为止。而且，有权力的人总是倾向于滥用权力，所以，“绝对的权力意味着绝对的腐败”被认为是一条公理。正由于此，限制和约束权力才成为政治学的一个普遍议题。

4. 排他性

---

① 国际政治的现实主义学派认为，国际政治完全是一种无政府的“自然状态”，在这种状态下，国家利益至上，各国为了实现自己的利益而行动，权力（主要是军事力量）是维护国家利益的最有效的手段。各国为了实现国家安全会互相结盟，于是，便形成权力平衡，和平由此产生。参阅汉斯·摩根索（Hans Morgenthau）：《国家间的政治》，徐昕等译，商务印书馆 1993 年版。

② 参阅丹尼斯·朗：《权力论》，中国社会科学出版社 2001 年版，第 148～168 页。

权力作为一种支配力量，倾向于垄断和排除其他权力的介入。政治合作和妥协往往是在权力资源和能力不足的时候才有必要和可能。掌握权力的人，一般也不希望其他权力介入而产生影响；所以，专权既是某些政治领袖个性的结果，也是权力特性使然。正由于此，合理的制度设计才有了更加重要的意义，而权力之间的制约与平衡才成为防止专权最有效的手段。

通过权力特性的分析可以知道，权力具有支配性、强制性、扩张性和排他性。它既可以用来“从善”，也可以用来“作恶”。约束权力、限制权力、监督权力，不过是为了确立权力使用的合理范围和方式，以保证权力的实施“弃恶从善”。

三、社会生活与权力关系

亚里士多德关于“人是政治动物”和马克思关于“现实的人是社会存在”的观点，指出了人的“合群性”和社会性。人在本质上要求过一种社会的集体生活；而要过集体生活，就存在权力与服从的问题。

权力体现了社会生活中支配与服从的关系，因此，它构成了社会生活和社会秩序的基础。在现实生活中，人们结成广泛的权力关系，并通过形成和规定各种社会角色之间复杂的权力关系，使社会生活制度化和秩序化。从宏观的角度讲，个人—社会—政府三者之间的权力关系，是社会的基本权力关系；从微观的角度讲，个人与个人、个人与组织、组织与组织、非政府组织与政府组织、政府组织内部结构诸要素、政府与政府、国家与国家之间的关系成为社会权力关系的具体体现。

在政治学的研究中，政府内部的权力关系（如立法、行政、司法之间的关系以及各政府系统之间的上下级关系）、中央政府与地方政府的关系、社会组织（包括政党在内的政治组织以及其他非政治性组织）与政府组织的关系、公民与政府的关系、公民与社会组织的关系以及公民与公民的关系等，构成了社会最基本的权力关系。见图 1-1。

在政治领域，权力指的是行为者（个人、群体或组织）在公共事务方面控制社会资源、从事社会活动、实现预期目标、影响相关行为者的能力。在现实生活中，掌握和行使政治权力的主体相当广泛，包括国际组织、国家权力机关——政府、各种政党和社会团体、有组织的或无组织的群体，以及处于政治体系之中的个体（如政治领袖、官员和公民），它们构成社会复杂的权力关系。

政治生活中的权力作为一种力量，具有积极和消极两个方面的作用。从积极的角度讲，它是组织社会、维持秩序、实现公共政策目标不可缺少的手段。从消极的方面讲，它也是实施专制和暴政、谋取非正当利益的工具。因此，它也可以说是一种“必要的恶”。这就要求我们在肯定和发挥其积极作用的同时，还要

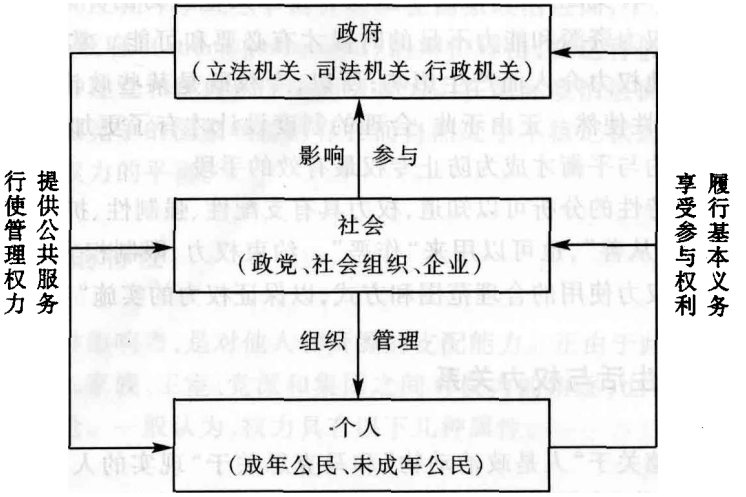

图 1-1　现代政治权力关系示意图

对它保持高度戒备，限制和约束它行使的范围和方式。

第二节　权力的类型

一、权力类型研究

政治学家对权力的分析研究有着不同的视角和问题意识，因此，有关权力类型的研究也便呈现出五花八门的态势。不过，依据由宏观到微观的逻辑，可以对这些研究进行稍加系统的梳理。

首先，权力现象广泛存在于社会生活的各个领域，依据社会生活的不同方面，将不同生活领域的权力现象区分为政治权力、经济权力、文化权力、宗教权力等，这是最为常见、也是最为基本的划分。这种划分关注于社会生活不同方面对权力需求的差异性，提醒人们注意权力主体、权力客体和中介手段由于生活领域的不同而具有不同的属性特点。

如果说上述的类型研究属于权力的宏观研究范畴，那么，在相对中观的研究视角下，人们根据不同的分类标准，展现了许多不同的权力形态。例如，从权力主体的视角出发，区分出个人权力、团体权力、政府权力、政党权力等；从权力合理行使的范围视角考虑，区分了国家公共权力和社会公共权力等；从权力结构的

视角分析，区分出中央权力和地方权力、上级权力和下级权力等；从权力功能的视角出发，划分了通常所谓的立法权、司法权和行政权等；从权力作用方式的视角看，区分了公开的权力和隐蔽的权力、制度化的权力和非制度化的权力；从权力实施手段的视角考察，区分了强制性权力、奖酬性权力、规范性权力等；从权力作用结果的视角分析，又划分出绝对权力和有限权力、集中的权力和分散的权力等。①

更加深入系统的分析来自伯特兰·罗素（Bertrand Russell）等学者们的研究。罗素曾经对社会生活中普遍存在的权力形态作了专门研究。根据他的观点，权力首先可以区分为“对人的权力”和“对无生物或非人类的生物的权力”。② 对人的权力又可根据权力的影响方式划分为直接行使的有形权力（如暴力等），间接行使的诱导权力（如游说等）；还可根据组织类型分为强制权力（如警察等暴力机器），经济权力（如经济激励手段等），法律权力等。权力还可分为传统权力和新建立的权力、组织权力和个人权力、台前权力和幕后权力等。他认为，人们对待动物时所采用的权力形态最简单明了，因为那无需伪装或借口。所以，考察人对动物的权力形式对于分析社会的权力构成和实施方式最有帮助。见表 1-1。

表 1-1　罗素关于权力形态的分析

对待动物的权力形式	权力实施方式或策略	现实社会的权力形式	权力组织形式
捆猪式的权力	武力捆绑	军警的权力	军队和警察
引驴式的权力	胡萝卜引诱	宣传的权力	经济组织
耍猴式的权力	赏罚养成习性	教育的权力	学校/教会
牵羊式的权力	牵头羊	党派的权力	政党

根据罗素：《权力论》，北京：商务印书馆 1998 年版内容概括总结。

罗素的分析勾勒了权力的主要形态及其运行方式，而约瑟夫·S. 奈立足国际政治，分析国家权力的基础和来源，区分“硬权力”和“软权力”概念。约瑟夫·S. 奈在提出“硬权力”和“软权力”概念的同时，比较分析了两种权力不同的资源和实施方式，见表 1-2。根据他的观点，“硬权力”与“软权力”是通过控制他国行为实现其目的的不同能力，二者只是在行为性质、权力的有形性等方面有程度上的差别。“命令性权力——改变他者所作所为的能力可依赖于强制和引

① 以上划分来自不同教科书的概括。可参阅李景鹏：《权力政治学》，北京大学出版社 2008 年版，第 27～28 页；王浦劬主编：《政治学基础》，北京大学出版社 2006 年版，第 75～80 页；陈振明主编：《政治学：概念、理论和方法》，中国社会科学出版社 2004 年版，第 263～264 页。

② 罗素著：《权力论》，商务印书馆 1998 年版，第 23 页。

诱。同化权力——塑造他者期望的能力可依赖于某国文化和意识形态的吸引力，或控制政治议程以使得他国无法实现其目标（因其过于不切实际）的能力……软权力资源往往与同化权力行为相关，而硬权力资源往往与命令性行为相关。”①

表 1-2 “硬权力”和“软权力”比较

命令性权力	强制	诱致	议程设置	吸引	同化权力

二、权力的主要形态

上文提到，政治权力、经济权力、文化权力是权力划分的基本类型，因此，有必要对这几种权力形态予以特别说明。

1. 政治权力

政治权力是权力现象和权力行为在社会生活中的集中体现。在日常生活和政治学的专业研究中，人们通常从广义和狭义两个方面来使用政治权力这个概念。

就广义而言，政治权力作为权力现象的一种，它与一般权力的不同之处在于，它是一种政治力量，所要实现的目的与政治相联系。我们可以给它这样的定义：政治权力是政治共同体中行为者（个人、群体、组织、正式的机构）自身的行动力和对他人他物的控制力。具体而言，是指一个或一些人、群体、组织或机构从事社会活动，控制社会资源，影响相关行为者和公共政策的能力。这里需要说明的是，首先，政治权力是“权力”概念在公共事务中的应用，它表现为公共生活中的个体、群体或组织对公共事务的影响力，这种影响力表现为该主体的行动能力和控制能力；其次，政治权力的主体相当广泛，它包括：国际组织，国家权力机关——政府，各社会团体，有组织的或无组织的群体，以及处于政治体系之中的个体，它们构成社会复杂的权力关系；最后，政治权力以政治服从为目标，它以政治强制力为后盾，通过各种制度化和非制度化的手段得以实施，通过公开或隐蔽的方式得以实现，其作用和效果取决于它的对象的服从程度。

① 见约瑟夫·S. 奈：《硬权力与软权力》，门洪华译，北京大学出版社 2005 年版，第 117 页注释部分。

就狭义而言，政治权力一般指政治共同体的统治和管理权力，统称为管辖权。这种权力在国家层面体现为“主权”，在地方层面体现为自主权或自治权；它因权力行使的方式不同而分解为立法权、司法权、行政管理权、军事领导权等，往往与政府职权相联系，因权力行使主体和制度分化的差异而分解为总统权力、总理（首相）权力、议会权力、法院或法官的权力等，通常与自上而下的管理或管制行为相联系，而与自下而上的参与行为相对应。

当然，政治权力也会在更加狭隘的意义上使用。对于一个社团组织或政治性组织——如政党——来说，其内部组织管理行为也具有政治性质，因此，人们也用政治权力来加以说明。

政治权力作为一种力量，具有积极和消极两个方面的作用。从积极的角度讲，它是组织社会、维持秩序、实施公共政策、实现组织目标不可缺少的手段。从消极的方面讲，它也可以成为实施专制和暴政、谋取不正当利益的工具。因此，它被许多人看作是“必要的恶”。正因为如此，政治学者在肯定它的积极作用的同时，也力图规范政治权力，努力通过制度安排来实现政治权力有效性和有限性的平衡。

2. 经济权力

经济权力指的是处理经济事务、控制经济资源以实现经济目标的能力。经济权力的本质与核心是影响经济资源的配置，以实现权力主体所认为的经济效能的最大化。

经济权力在个人、经营性组织（尤其是企业）以及政府层面都有体现。在个人层面，经济权力体现为劳动者或管理者个体所具有的生产经营能力，这种能力在早期的自然法学派那里被视为“自然权利”而得到论证，在现代社会得到法律的确认和制度的保障，转化成为个人的劳动权、财产权、继承权和社会保障权等。在经营性组织的层面，经济权力体现为企业的自主经营权，包括投资、信贷、生产、分配、技术和人力资源开发、雇员聘用等权力。在政府层面，经济权力主要体现为政府对经济资源的管制权、对经济发展的宏观调控权以及保障劳动者、经营者权益和企业自主经营权的权力。

在上述不同层面的经济权力中，政治学研究尤其关注政府所享有的经济权力。对于彻底的自由派学者而言，市场体系下不应该存在、至少不应该大力张扬经济权力。如果承认有经济权力的话，那不过是垄断地位带来的市场特权，它必然意味着违背完全竞争的假定。对于支持政府干预的学者（哪怕是相对温和的自由派）来说，有关政府经济权力的主张是与政府经济职能的认定分不开的。概括他们的主张，政府经济权力的具体范畴可能包括以下四个方面：议会经济权力、政府经济权力、专门性国家经济权力、经济行为的调查权和诉讼权。

3. 文化权力

如前所述，权力是影响和约束人们行为的力量，当人们把社会生活中所形成的价值观念、信仰和信念、思维方式、传统风俗、行为习惯等文化要素视为约束力量的时候，文化权力的概念就顺理成章地被提出并接受了。文化权力也可以从两个方面得到解释：一是指社会积淀下来的文化要素所具有的影响力，主要表现为传统约束力和文化吸引力；二是指在文化共同体中，对文化象征物和文化解释权拥有垄断地位的人或组织所拥有的权力，主要表现为文化主导权（也被称为文化统治权或文化霸权）。

相对于可视的组织权力、军事权力、指挥权力等力量来说，文化权力通常被认为是一种“软权力”，即软性的同化权力（co-optive power）。[①] 从权力类型学的角度看，文化权力属于非制度化权力，它通过价值导向力、组织凝聚力、文化吸引力以及行为规范的标准化，使组织成员或组织外部的其他人员形成认同，对之产生同化作用。

由于文化资源、文化体制和文化实践具有教育同化的功能，因此，文化权力也是使统治权力合法化的主要工具。掌握了文化权力，也就意味着掌握了“话语权”和舆论权。马克思主义认为，统治阶级的思想在每一时代都是占统治地位的思想；支配着物质生产资料的统治阶级，必然要掌握精神生产资料，通过意识形态和文化投资（教育投资）使人们接受某种价值和符号，从而将统治阶级的观念内化为自己的价值。

第三节　权力的来源和实施

一、权力的来源

权力是一种实在的控制力和影响力。在政治生活中，是什么因素使某些行为者（个人、群体或组织）具有了影响他人的力量？

马克思主义者在分析资本主义国家时认为，国家是一个阶级统治另一个阶级的工具，统治阶级建立一整套法律、制度、执行机构，并依赖这些法律、制度和执行机构来实施对被统治阶级的统治。军队、警察、法庭、监狱等专政机关则是国家机器的重要组成部分。马克思对国家政权性质及其构成的分析，揭示了国家权力的来源，有助于我们认识一般权力的来源。

① 参阅约瑟夫·S. 奈：《硬权力与软权力》，门洪华译，北京大学出版社 2005 年版，第 97～110 页。

美国学者希尔斯曼在《美国是如何治理的》中曾经对权力的来源作了基本概括，认为权力来自于暴力或军事力量、财富、社会地位、组织制度、专门知识和社会舆论等多种途径。[①]《权力的分析》一书的作者约翰·K.加尔布雷斯认为，权力有三个来源，即人格、财产和组织；越是在人类的早期，越是在落后的国度，人格越是成为权力的主要来源；在封建社会，财产是权力的主要来源；在当代社会，组织则理所当然地成为主要的权力源。[②] 他们的分析归纳有助于解答上文所提出的问题。

如上所述，权力就是控制或影响他人的能力，而控制他人的能力往往与拥有某种资源相关，所以，有人也将权力定义为对资源的拥有。[③] 这些资源可能包括人口、领土、军队或其他武装力量、自然资源、经济资本、组织资源、社会资源等。这些资源使得权力更为具体，更容易衡量和预期。

拥有或掌握权力，就具有了支配他人的能力。那么，一个人，或者一个机构，他(它)所具有的现实的和潜在的权力究竟来自何方？假如他(它)希望加强自身权力的话，他(它)该从哪些方面入手？借用约瑟夫·S.奈关于“硬权力与软权力”的概念，可通过下表来概括说明权力的来源。见表1-3。

表1-3 构成权力资源的诸要素

硬权力要素	软权力要素
(1) 物质财富(wealth)： • 物质财富既是一种力量，也是获取力量的手段，它包括生产资料、生活必需品、自然资源。在政治生活中，掌握了对物质资源的支配权，就意味着拥有了对他人和社会的控制力。 • 在经济社会中，物质财富作为权力的要素，其重要性日显突出。 • 对物质财富的占有有不同方式：直接占有和间接影响财富分配。	(1) 意识形态(ideology)： • 意识形态是一种思想的支配力量，它体现为“文化的领导权”或“文化的霸权”(hegemony)。掌握了社会意识形态的主导权，也就拥有了对他人和社会的控制力。 • 意识形态主要表现为思想的说服力和影响力。 • 需要说明，意识形态作为权力要素，具有可变性，一种不合时宜的意识形态理论不仅不能构成权力，反而会消减权力。

① 参阅希尔斯曼：《美国是如何治理的》，商务印书馆1995年版，第21～23页。

② 参阅约翰·肯尼斯·加尔布雷斯：《权力的分析》，陶远华等译，河北人民出版社1988年版，第29～55页。

③ 参阅约瑟夫·S.奈：《硬权力与软权力》，门洪华译，北京大学出版社2005年版，第113页。

续表

硬权力要素	软权力要素
(2) 组织、规则和制度(organizations, rules & institutions): • "团结就是力量"。在社会生活中,组织本身就是力量。同时,组织也提供使别人不得不服从的法定权威。政府组织和非政府组织是政治权力最主要的构成要素。 • 各种社会规则和制度(包括正式和非正式的、政治的、经济的、法律的)提供了规制人们行为的准则和力量。	(2) 社会舆论(consensus): • 社会舆论作为一种公共意见,是一种道义力量。它也被认为是行政、立法、司法三权之外的"第四种权力"。代表或主导社会舆论,意味着拥有了某种道义力量。 • 控制社会舆论,垄断舆论工具(媒体)既是权力实现的手段,也是权力实施的结果。
(3) 社会地位(social status): • 它作为一种客观的符号和象征,代表了社会成员在社会关系中的身份和角色。	(3) 专业知识(knowledge): • "知识就是力量"。专业知识作为权威的力量,对于权力个体具有更加重要的意义。它也会强化个体的社会地位作为权力要素的作用。
(4) 暴力(violence): • 暴力或军事力量是最直接的强制力。正如毛泽东所言:枪杆子里面出政权。 • 暴力是权力的后盾,一般作为一种威慑力而存在。暴力的使用往往是最后的选择。	(4) 道德(moral): • 道德观念作为社会心理认可的行为准则,它本身不能成为权力,但道德评价却构成权力的因素。 • 道德观念和其他社会价值观念一样,是文化积淀的产物,它的作用在于为行为人提供道义力量。

需要特别说明的是,以上图表仅仅概括了权力来源的主要方面。实际上,资源构成的广泛性和相对性,使我们很难穷尽可以称之为权力来源的所有要素。此外,不同资源要素在权力结构中的权重并非是一种常量,它们的作用会因时因地而发生变化。

二、权力的构成要素

在一般的政治学教科书中,人们依据权力主体的分析视角,把权力的构成要素分解为"客观要素"和"主观要素"。前者指的是外在于权力主体的客观要素,包括生产资料、物质财富、暴力和其他诸如自然资源、地理条件、有益的文化传统、有利的形势变化和时机以及权力客体的服从心理等;后者指的是权力主体自

身的状况和条件，包括能力素质、身份资格、理论与策略、组织能力及社会资本等。①

其实，我们很难在权力的潜在资源和现实的构成要素之间作出明确的区分。从静态的角度看，上述权力资源要素也可以被看作权力本身的构成要素。不过，当我们用动态的眼光去观察权力的时候，可以把权力的实现理解为一个过程。我们把构成这个过程的要素也可以定义为权力的构成要素。

有学者从权力过程的角度分析政治权力的构成要素，指出，“一般地说，政治权力包含如下要素：第一，权力主体；第二，目的性（即利益）；第三，权力资源（包括物理的、经济的、政治的、社会的、文化的、意识形态的等等的力量或影响因素）；第四，权力作用的对象（即权力客体）；第五，权力主体对客体的一定作用方式；第六，权力格局；第七，权力关系的稳定度。”②这种分析与拉斯韦尔对于政治的解析基本契合。美国政治学家拉斯韦尔（Harold D. Lasswell）提出了著名的“五 W 模式”，即：谁（who），说什么（say what），对谁说（to whom），通过什么渠道（in which channel），取得什么效果（with what effect）。③ 依据这样的思路，我们把谁（权力者）、利用什么资源（构成权力来源的要素）、运用什么方法（手段和技巧）控制和影响他人（或组织）看作是整个权力实现过程的构成要素。

权力过程分析将我们的目光引向权力转化的问题上来。权力资源诸要素仅仅为权力者提供了潜在的能力，而如何将这些资源从潜在的能力转化为现实的影响力就需要特别的手段和技巧。这就需要进一步探讨权力实施的基本方式。

三、权力的实施方式

权力有多种实现方式。一般可以划分为“积极”（正面的）和“消极”（反面的）两个方面。前者以奖励为手段，后者以惩罚为策略。政治权力以武力为后盾，但武力和暴力在权力“套餐”中，总是最后的选择。奖励和惩罚是政治权力实施的基本原则。通常所说的“恩威并用”，“刚柔并举”，以及“胡萝卜加大棒”（carrot and stick）就是权力运用积极和消极两方面的结合。④

---

① 参阅王浦劬主编：《政治学基础》，北京大学出版社 2006 年版，第 68～71 页。

② 李景鹏著：《权力政治学》，北京大学出版社 2008 年版，第 29 页。类似的界定还出自陈振明等所主编的《政治学：概念、理论和方法》，其中提到，“权力的要素指构成权力所不可或缺的因素。它们是：权力主体、权力相对人、权力内容（与权力的目的相关联）”（陈振明主编：《政治学：概念、理论和方法》，中国社会科学出版社 2004 年版，第 262 页）。

③ 参阅郭建斌、吴飞等编著：《中外传播学名著导读》，浙江大学出版社 2005 年版。

④ 参阅 Alan R. Ball and B. Guy Peters, *Modern Politics & Government*, New York. London: Chatham House Publishers, 2000, p. 34.

美国学者肯尼斯·鲍丁(Kenneth E. Boulding)在其著作《权力的三重面孔》(*Three faces of Power*)中区分了武力或胁迫(threat)、多重互惠式交换(exchanges),以及忠诚(love)和服从义务的培养三种方式。见表1-4。

表1-4 权力实施的三种方式

	武力胁迫 (threat)	交易 (exchange)	忠诚和服从培养 (love)
特点	强力胁迫	多重互惠式交换	形成一体关系
服从的动机	畏惧(fear)	获利(gain)	承担义务(commitment)
制度体现	军事的	经济的	社会的

根据K. Boulding, *Three Faces of Power* (London: Sage Publications, 1989, 1990)改编。

根据权力实施所产生的不同结果,肯尼斯·鲍丁又区分了破坏性权力(destructive power)、建设性权力(productive power)和整合性权力(integrative power)。破坏性权力是指采用破坏性手段(如屠杀和毁坏有价值的事物)来施加影响力;建设性权力是指通过增值活动来施加影响力;整合性权力指的是通过形成归属感、建立组织、增强忠诚度和合法性来凝聚人心或制造与孤立敌人。①

关于"权力三重面孔"的分析告诉我们:武力威胁(大棒)一般与暴力机器如军队和警察等机构相联系。马克思主义认为,暴力是国家权力的基础,也是政治的后备力量。现代社会,尽管真正动用暴力的机会很少,但它的存在却巩固了政治权力关系。例如,"如果有人胆敢不纳税或者拒绝服从法律,国家将剥夺他的自由"。这就是国家暴力机器发出的威胁。它暗示我们必须服从,并用惩罚的手段来对待和矫正不服从的行为。

社会交易是政治权力最常见的实施方式。简单的表述就是:假如你能够按照我的意志去做,那么,我将为你做某些事情作为回报。武力威胁和社会交易构成了权力实施"积极"和"消极"的两个方面。二者的使用都是为了改变他人的行为,所不同的是,前者建立在惩罚的基础上,而后者则建立在奖赏的基础上。

社会交易在经济和政治关系中都非常重要。公民之间以及公民与国家之间存在着大量的交易关系。契约理论就是对这种交易关系最好的表述:公民同意服从国家权威,作为回报,国家为公民提供保护伞:人身安全、教育体系、福利保

① 参阅 K. Boulding, *Three Faces of Power*, London: Sage Publications, 1990, p. 25.

障等;公民纳税,国家提供服务。当人们感觉国家所给予的和它拿走的大体一致,认为自己的付出和回报基本持平时,人们倾向于服从。在这种情况下,政治制度就是比较稳定的;反之,就会有不服从,政治制度和政治秩序就会产生不稳定。

服从义务的形成主要通过培养权力客体的政治忠诚和政治认同来实现。在这种形式下,权力表现为唤起别人忠诚、尊敬和服从义务的能力。基于义务和忠诚的服从在社会制度和机构中最为常见,例如家庭、教会和慈善机构等社会组织。在政治生活中,民族主义和宗教派别也经常利用这种方式来动员民众。

上述权力方式也反映了权力实施的三种基本策略,体现了权力实施的三种境界:培养政治忠诚,形成政治核心力量;利益拉动("拉"的策略),形成政治合作;威胁惩罚("打"的策略),矫正不服从行为。在政治竞争中,分清"敌我友",广泛结成统一战线,孤立和打击竞争对手等策略,也都是上述权力手段的具体表现。

在权力的具体实施过程中,权力主体根据不同的对象,可能选择不同的组合方式,而暴力(武力)、压力(操纵)、命令(权威)、规范(契约)、说服(灌输)、奖励(激励)、处罚(遏制)等方式就构成了"权力套餐"的各种配料。

暴力方式是指权力主体直接动用暴力手段来实施权力,它经常见之于不同权力意志矛盾激化而呈现对抗的状态中。暴力方式包括武力镇压、武装起义、军事政变、政治暗杀等,其中,战争是暴力方式的一种大规模的极端形式。压力方式是指权力主体运用各种权力资源对权力客体形成强制形势,迫使其按照权力主体的意志行事。人们施行压力的具体方式包括警告、恐吓、戒严、威胁、舆论等活动。命令方式是指权力主体以命令语言表达意志,要求权力客体予以服从。命令方式通常发生在正式的组织体系中。规范方式是指权力主体制定或借助于某种社会规范来贯彻自己的意志,规约权力客体的行为,这些规范机制包括法律规范、制度规范、纪律规范等。说服方式是指权力主体通过说理沟通来实现影响他人行为的活动。说服方式具有劝导性和技巧性。从某种意义上说,谈判也是一种特定的说服方式。奖酬方式即权力主体运用自己掌握的资源对权力客体施行奖酬,以激励其按照预定的目标行动,具体方式包括表扬、记功、付以酬金或职位等。处罚方式是指权力主体依据某种规范或要求对权力客体的逾矩行为进行惩罚,它可以被视为对规范方式的补充。①

① 不同版本的教科书对权力实施方式的说明会有略微不同的表述,我们主要引述王浦劬主编的《政治学基础》的说法来予以说明。

第四节　权力的合法化

一、权力与权威

在政治学研究中，权力和权威被视为政治生活中绝对不可缺少的因素。对于一个政治共同体来说（小到社区组织，大到国家乃至超国家组织），权力之所以必需，是因为它是建立和维持秩序的必要手段。但是，构建一个良好的社会，仅仅依靠权力是不够的。马克思主义经典理论认为，国家是暴力机器，但是，我们切不可以为，国家仅仅依靠暴力就可以维持一种持久稳定的秩序。一种统治能够得以维持，一种制度能够得以延续，还取决于这种统治或制度下的人们对于该统治或制度在一定程度上的认可和接受。换句话说，这种统治或制度必需具有权威性。即使是使用暴力，也要使用得合理合法。

如果说权力回答了“政治秩序如何可能”的问题，那么，权威所关注的就是“政治秩序如何持久”的问题，即在权力或暴力之外，政治服从的基础是什么？如何让权力变成权威？如何让社会成员不是仅仅因为害怕刺刀和坦克而服从政府命令，而是出于对政府行为的认可和服从义务来自觉遵守政府的规则？站在政府政治的角度讲，权威就是政府凭借非暴力手段使被统治者自愿地接受其统治的能力。

古往今来，任何政府要实施有效统治，都不可能完全凭借强制性的暴力。纵观世界各国政府，不同的政府具有不同的权威模式。有的国家把其权威性建立在“传统”和“习惯”的基础上，有的国家把权威性建立在个别领导人的个人威望上，有的国家则把权威性建立在经济或社会发展的“业绩”之上，还有的国家把权威性建立在自由民主的理论和实践的基础之上。

历史上某一个国王之所以被认为是专制暴君，往往是因为他权威不足，频繁或者大规模地施用武力，从而将自己的统治主要建立在暴力强制的基础上。然而，历史上不乏以暴力推翻专制暴政的先例。人们也常说，“得民心者得天下”。这里的“得民心”也就意味着一个政权或者一种政策拥有广泛的权威性。由此可见，暴力并不是政治的核心，拥有权力也不是执政的理想状态，权力+权威才是政治的最佳境界。

从严格的学理上讲，权力强调的是影响他人的能力，而权威强调的是影响他人的正当性。权力主要体现为奖惩能力，它来自于某种强力和操纵，具有强制的性质；而权威体现为使人信从的力量和威望，它主要来自理性的说服力，通常与

合法性和威信相联系。从行为结果来看，权力带有被迫服从性，而权威产生的是自愿的服从。换句话说，权力和权威都要求服从，但前者的服从可能是强制服从，而后者的服从则是一种自觉自愿的服从。一个人可能拥有某种权力，但不一定具有权威。一个不称职的领导发号施令可能得不到下属的积极响应；一个刚刚上任的政治领导人则需要树立自己的权威。

完全可以这样来理解二者的关系：权威是权力的一种形式或实施方式，[①]它通过命令来安排或联合其他行动者的行为。这些命令之所以有效，是因为被命令者认为这些命令是合法的、正当的和合理的。所以，可以把权威定义为合法的权力。

二、权威的基础与政治合法性

权力失去正当性，就会蜕变成赤裸裸的暴力。暴力不能赢得持久服从，反而会激起拼死抗争。权威的基础归根到底是信任问题，这种信任来自于权威得以运用的制度体系的正当性，以及权威者所发布的命令本身的正当性或命令发布方式的正当性。政治学把这种正当性称为“政治合法性”（political legitimacy）。

“合法性”意即正当性、正统性、合理性。具有了合法性就具备了行为的正统性或正当性，因而，也就等于拥有了权威。所以，有人也把合法性简单地理解为将权力转化为权威的过程，即“赋命令以权威的特性”。

所谓政治合法性，就是指公共权威被民众自觉认可，其统治被民众视为正当。简单而言，就是政府实施统治在多大程度上被公民视为合理的和符合道义的。当大多数民众认为政府实施统治（包括使用武力威胁）是正当的，也就是政府具有合法性的时候，民众对政府的统治会自觉加以服从，即使出现抵触，也不会危及根本统治。在这种情况下，该政权是稳固的，该政权统治下的政治秩序一般也是比较稳定的。政府的个别过错或政策的某些失误，不会导致整个政治体系的崩溃。相反，当大多数民众认为某一政府实施统治是不正当的，该政府就不具有合法性。在这种情况下，民众在暴力压制下被迫服从，但是，一有机会就会发泄不满，形成大规模的抗议运动或社会暴动。

政治合法性最早的提出和使用主要用来说明政权建立的基础和模式，如马克斯·韦伯所作的研究，就是用来分析不同政权建立时的权威基础，即所谓的“传统型”（traditional）、“个人魅力型”（charismatic）和“法理型”（legal－ration-

① 参阅丹尼斯·朗：《权力论》，陆震纶、郑明哲译，中国社会科学出版社2001年版，第三章：权力的形式：权威。

al)。[①] 今天,这个概念不仅被用来分析政权建立时的权威来源,而且被用来衡量政权建立以后的权威程度。见表 1-5。

表 1-5 韦伯关于合法性基础三种类型的比较

合法性类型	政治服从的基础	适用范例
传统型	已经确立的习俗或习惯	世袭的君主制
个人魅力型	政治领袖的非凡人格或超凡感召力	革命型的领袖和政权
法理型	合理的规则和程序	现代官僚制

政治合法性可以通过民众对政权的认可和拥护程度表现出来。但是,政治合法性的基础和要素非常广泛,换句话说,一个政权赢得民众支持和认可的因素很多,有的是因为根本制度合理,有的是因为某个政治领袖受人拥戴,有的是因为某种意识形态受到偏爱,有的是因为某一届政府受到欢迎(比较而言),有的则是因为某一政策使民众受益。从长远发展和政权持久延续的角度看,对于维护政治统治来说,因为制度合理而受到民众认可,显然比因为某个领袖、某个政策和某届政府受人欢迎更加根本,也比意识形态的感召更加切实。领袖的寿命是短暂的,政策的时效是有限的,政府也是要换届的,意识形态也是会过时的,但是,合理的制度却是永存的。在制度缺乏合理性的情况下,政治领袖个人魅力的逝去、政策效益的降低、意识形态说服力的消退,都可能危及整个政权统治。相反,在合理制度被民众广泛认可的基础上,所有这些变化,充其量只会导致某个领袖或某一届政府的下台。

政治合法性对于现实政治生活具有重要意义。首先,它关系到政治秩序和政治统治的持久性:社会秩序的稳定性、政局的稳定性、政权的稳定性。从理论上说,缺乏政治合法性或者政治合法性资源严重不足的政府,往往是完全或主要依靠暴力(强制力)来维持统治的政府,由于得不到民众认可,所以社会秩序不稳定,民众抗议政府的某种作为或不作为,可能直接危及政权的存在;高压所实现的稳定成为一种表面现象,社会犹如随时爆发的火山,政府危机四伏穷于应付。其次,政治合法性意味着政权或制度的合理性。从积极意义上说,建立政权的合法性基础非常重要。它意味着立足长治久安,构建政府制度的权威,而不是某一届政府或某一个执政者的个人权威。它提醒人们,必需致力于制度的合理化建设,将政治体系和政治秩序建立在无可置疑的公认的制度和规则之上。

① 参阅 Max Weber: *Economy and Society*, Vol. 1, University of California Press, 1978, pp. 215 ~ 216.

第五节　权力监督

一、权力监督的理论基础

权力是人类集体生活所不可缺少的，因为它是构成社会秩序的基本要素。但是，权力也被认为是一把“双刃剑”，具有积极和消极两方面的作用：用好了，它能推动社会发展，增进社会福祉，促进社会公益；用不好，它会阻碍社会进步，损害社会福利，成为社会公害。这被称之为“权力的悖论”。① 正因为如此，政治学才把限制和监督权力（尤其是政府权力）作为一大课题来加以研究。

自从英国早期自由主义思想家托马斯·霍布斯运用著名的“利维坦”比喻来论证强有力的国家和政府对于维护社会秩序、避免“战争状态”的必要性之后，有许多政治学家开始思考如何控制“利维坦”这只怪兽，想方设法为政府设置种种限制。

约翰·洛克在《政府论》中把政府看作是“必要的恶”，明确提出“有限政府”的概念，强调以基本人权（生命权、财产权和自由权）来为政府行为设置“底线”，以法治和人民的“革命权”来抗击政府强权。美国思想家托马斯·潘恩对社会与政府作了区分，认为“社会在各种情况下都是受人欢迎的，可是政府呢，即使在其最好的情况下，也不过是一件免不了的祸害；在其最坏的情况下，就成了不可容忍的祸害”，②他主张以宪法至上的共和制度来降低政府“祸害”的程度。马克思和恩格斯则索性采取了更加激烈的看法，把国家称为社会的“累赘”和“肿瘤”，“再好也不过是在争取阶级统治的斗争中获胜的无产阶级所继承下来的一个祸害”；胜利了的无产阶级“不得不立即尽量除去这个祸害的最坏方面，直到在新的自由的社会条件下成长起来的一代有能力把这全部国家废物抛掉”。③

政府在社会公共生活中是必要的，但是，正如潘恩所指出：政府是由我们的罪恶产生的，因为我们不是天使，所以我们才需要政府。但政府也不是天使，因

---

① “权力的悖论”被表述为：“暴力的存在和权力的构成是使政府不断地处于困境的根源，而二者又是我们对于安全与秩序需求的必然产物，暴力与权力不可或缺，否则就不会有政府，国家的一些基本目的也不会得以实现”（见莱斯利·里普森著：《政治学的重大问题：政治学导论》，刘晓等译，华夏出版社2001年版，第63页）。

② 《潘恩选集》，商务印书馆1982年版，第3页。

③ 《马克思恩格斯选集》第3卷，人民出版社1995年版，第13页。

而，对待政府的权力就需要时时警惕。基于这样的判断，人们阐发了以“有限政府”为核心理念的包括人民主权、权力制衡、依法行政、司法独立在内的宪政制度的基本原则。

政治学家对政府权力为什么必须受到制约和监督做出了大量研究，提出了各种观点，综合起来看，主要有以下三个理由。

1. 政府决策失误

政府干预市场、调控社会的基本手段是制定并实施有效的公共政策。但由于政策过程异常复杂，存在着种种障碍或制约因素，因此，政府难以及时制定并有效执行科学的公共政策。在这种情况下，政府非但不能起到弥补市场缺陷和志愿失灵的作用，反而加剧了市场失灵和志愿失灵，带来巨大浪费，甚至造成社会灾难。

政府有自身的“理性”即利益偏好，并非追求真正的公共利益；政府的决策机制不可能尽善尽美；政府的决策信息常常是不全面的。所有这些原因，都可能使政府产生重大决策失误。一旦政府决策失误，社会的公共利益必定受到不同程度的损害。

对于政府决策失误的上述认识和判断，使人们对政府不敢抱有太高的期望。同时，设法避免政府决策失误，使人们更加专注于“有限政府”的制度设计，尽量压缩政府决策的事务范围，给市场机制留下更多的机会，给个人自理和社会自治以更大的空间。

2. 政府扩张和官僚低效

在现实生活中，政府官员和政府机构自身利益的客观存在，带来了政府的自我扩张行为。政府官员谋求权力与机构的扩大，追求升官、高薪、轻松的工作和各种附加的福利，最终导致政府部门人员数量的增加和支出水平的增长。进一步而言，政府扩张造成社会资源浪费，经济效益降低，资源配置低效，社会福利减少；政府开支的增长，还是引发通货膨胀的诱因之一。

政府官僚机构产出的质与量难以测定和衡量，使得政府绩效考核在很多情况下难以实施，这种状况影响政府效率。政府部门垄断公共物品的供给，由于公共物品的成本与收益难以测定，官僚不能像企业经理那样公开合法地参与盈余分配，因此，官僚的目标不是利润的最大化，而是机构及人员规模的最大化——以此增加自己的升迁机会和扩大自己的势力范围，这势必导致机构臃肿、人浮于事、效率低下。此外，作为监督者的公民与作为被监督者的政府机构处于事实上的不平等地位，政府在垄断相关监督信息的同时，很有可能利用强权操纵监督过程，使公众监督软弱无力，这是政府“懒惰成性”的外在条件。

政府扩张和官僚低效使“防范政府”成为政治思考的核心议题，通过宪法和法律来限制政府、约束官员，这是最起码的思路，而选任制度、限任制度、责任制

度、舆论自由和社会监督制度，就成为这一思路下必不可少的制度安排。

3. 官员腐败和政府俘获

权力不加限制就会滥用，这已经让人们对政府及其官员的行为极不放心了。当有人指出加以限制的权力也不可能完全杜绝腐败或滥用时，那就更让人们没有理由放松对政府及其官员的警惕。波普尔曾经说道："国家尽管是必要的，但却必定是一种始终存在的危险或者一种罪恶。因为，如果国家要履行它的职能，那它不管怎样必定拥有比任何个别国民或个别公众团体更大的力量；虽然我们可以设计各种制度，以使这些权力滥用的危险减少到最低限度，但我们决不可能杜绝这种危险。"①他的观点为"有限政府"的理论提供了更加有力的论证。

政府"寻租理论"把"经济人"假设引入对政治腐败的分析中，认为政府也是追求自身利益的"理性经济人"，并在人为地制造稀缺，一旦制造出稀缺，寻租活动便有了可能，腐败也因此而产生。因此，正是行政机构对市场的干预产生了租金，从而使企业为了寻求租金而不得不向官员行贿。由租金获益的官商既得利益者，力求保持原有租金制度并不断设立新的租金制度，进一步扩大租金规模，权力腐败现象因此更为严重。

政府管制俘获理论也深刻揭示了政府官员权力腐败的社会经济根源。该理论给出的结论是，管制与被管制双方看似对立，实则利益一致，可以达成紧密的联盟。一方面，每个有足够政治力量利用国家机器的产业或企业都会谋求控制进入，而管制政策经常是按照阻碍新厂商成长的目的制订的，因此，正是受管制的企业为了自身的利益才要求政府进行管制的。另一方面，政府及其官员出于自身利益，很乐于被企业集团所"俘获"。② 政府管制可以创造大笔租金，企业为了寻求这些租金，不惜对政府官员进行贿赂，为的是谋求在行业之中的垄断地位。③

"寻租理论"和"政府俘获理论"打破了人们对政府所抱有的最后一丝幻想，行政审批、政府管制这些被人们所看好的政府的积极功效也受到了质疑，它们所强化的信念是：不仅"有限政府"和宪政民主这样的大原则不容置疑，而且，为政府设置更加严厉苛刻的限制也决不为过。

最新的经济学研究丰富了政治学关于国家与政府的传统理论。制度经济学家道格拉斯·C.诺思论证了"国家悖论"（即所谓"诺思悖论"）的存在，指出"国

① ［英］卡尔·波普尔著：《猜想与反驳》，傅季重、纪树立、周昌忠、蒋弋为译，上海译文出版社 1986 年版，第 499 页。

② 参阅施蒂格勒：《产业组织与政府管制》，潘振民译，生活·读书·新知三联书店 1989 年版。

③ 参阅丹尼斯·缪勒：《公共选择理论》，杨春学等译，中国社会科学出版社 1999 年版，第 288～293 页。

家的存在是经济增长的关键，然而国家又是人为经济衰退的根源”。[①] 尽管国家和政府有所区别，但在诺思那里，它们被当作同等概念交替使用。“诺思悖论”道出了现代人的无奈：没有政府办不成事，有了政府又办不好事；许多行业因为事关国计民生，需要管制和行业准入，因而需要政府干预；但政府却又因为种种原因，如出于自身利益的考虑，有限理性的限制等等，其努力常常不能带来好的效果，相反却造成更坏的结果。

不管是早期“政府是必要的恶”，还是今天的“诺思悖论”，所有上述理论都揭示了这样一个事实：虽然从理论上说，政府的权力来源于社会的委托，应成为谋取公共利益的“公器”，但在实际政治生活中，由于人性的自私和监督不力，政府权力“公器私用”的情况屡见不鲜。

“政府是恶，公权是害”，这看似极端的观点，其实有其积极的意义。正是基于这样的认识和判断，人们才对国家和政府产生深刻的敌意和高度的戒备。正是因为认识到再好的政府也是“恶”，才要以恶制恶、以毒攻毒，想方设法为政府设置紧箍咒，通过宪法和法律来约束其行为，通过制度安排来制约和监督其权力，从而使可能的“祸害”降到最低限度。

二、好人统治与好制度安排

在大大小小的当权者中间，既有遭人唾骂的法国国王路易十五式的人物，也有受人褒扬的中国“包青天”式的人物。人们期望出现伟大人物，期望有“好皇帝”、“好宰相”和大批“清官”，但事实也经常教育人们，好人也需要有好制度。善治需要良政，好人当政往往也是好的制度安排的结果。我们期望“好人”当政，但应该立足于这样的制度设计：让即使是“坏人”也干不了太多的坏事。

如何保证掌权者“弃恶从善”？在这个问题上存在着两种不同的思路。理想主义者对人性持乐观态度，相信人性为善，追求公益，人与人之间和睦相处；如果有人昧了“良心”，那主要是由于环境不善，或者一时糊涂，误入歧途。所以，通过改善环境或强化教育，人总会“弃暗投明”，返璞归真。此外，理想主义者对公共权力也多持肯定性倾向，认为政治权力代表公意，以为人民谋福利为宗旨，如果偶尔出现“恶政”或“暴政”，那首先是当政者个人品德出了问题，因此，需要整顿，需要思想改造，需要不断修身养性，强化自身防腐抵御能力。基于上述认识，政治设计的核心是寻求一个“清官明君”式的好人统治，保证选拔最优秀、最可靠、最完美的“德才兼备”者当政。

---

① 道格拉斯·C.诺思著：《经济史中的结构与变迁》，陈郁、罗华平等译，上海三联书店·上海人民出版社 1994 年版，第 20 页。

现实主义者对人性持悲观主义态度，一般主张性恶论，认为只有饥饿才能使人勤奋，只有法律才能使人为善。人是自私的动物，自利自爱、趋利避害、求福避祸是人的本性。人原本就不是天使，今后也不指望会变好，能做到彼此不相伤害就谢天谢地了。在此基础上，现实主义者对公共权力也多持否定性倾向，认为公共权力本身就是“恶”，用好了能以“恶”制“恶”，用不好就更是变本加厉，雪上加霜。所以，政治设计的核心是寻求一个好的制度安排，这种制度使“好人”不会变“坏”，使“坏人”也无法“作恶”。

理想主义的思考被归于“德治”，现实主义者的思考被归于“法治”。前者强调道德教化的功能，后者强调法制建设的作用。道德与立法是两种不同的机制，利用了人性中不同的倾向，具有不同的社会协调功能。人性中既有“向善”的一面，也有“作恶”的一面。道德机制所利用的是人性中对“善”的追求，它更多地是从正面来倡导该做什么；而法制机制所利用的是人性中对“恶”的逃避，它主要从负面来警告人们不该做什么。该做什么有赖于个人的觉悟和自觉，取决于个人的道德修养，因此也取决于道德教化；不该做什么则有赖于法律的惩戒，取决于法制的完善。所以，一个治理良好的社会，应该是一个法治的社会，也应该是一个崇尚德治的社会。但是，道德教化在社会生活中只能作为辅助手段，而不能成为现实政治的行为总则。制度的完善，政体的合理及法律的严密和严格实施，胜过对“清官”和“明君”的厚望。

三、以权力制约权力

“我死后，哪怕洪水滔天”，这是法国国王路易十五（Louis XV）说过的一句话。这句话给路易十五带来了千古骂名，也经常成为人们谴责专制独裁者的引语。今天，“家天下”的皇权时代已经结束，“人民当家作主”的意识要远比路易十五时代强烈，政治的透明程度也远非路易十五时代可比，民主选举已经普遍推广，民主化的进展也绝不可与路易十五时代同日而语，但是，招来骂名的路易十五式的哲学依然能够通行。

这样的事实引出了政治学研究的大话题，即如何“治官”，如何“治政”？我们通常相信，民主是现代政治发展的必由之路，不过，也必须明白，要合理地治理政府和政府官员，民主仅仅停留在“人民当家作主”的观念和意识层面上是远远不够的，甚至广泛推行民主选举也是远远不够的，还必须引入一系列切实的制度设计，对公共权力做出有效的监督与限制。

限制政府权力的一条主要路径就是以权力制约权力。以权力制约权力，就是让承担不同功能的权力部门（机构）之间互相分立、相互制约，即所谓的“分权制衡”。立法权力、行政权力和司法权力是社会公共权力的一种功能性划分。

现代政府一般采用立法、行政、司法三个机构分开，使其履行不同职责和功能（即所谓的横向分权）。这就是通常所谓的“三权分立”。在政治实践中，各国对这三种基本权力机关之间的关系有着不完全相同的规定，从而形成了不同的政治制度。例如，美国实行的是三权分立和制衡的原则，在政治制度设计中，不仅强调三种权力机关分开，而且强调三种权力机关之间互相制约与平衡，以防止任何一个权力机关专权。

以权力制约权力的分权制衡还体现在中央权力与地方权力的关系上，即实现中央与地方的适当分权，也就是所谓的纵向分权。在中央与地方的关系上，一方面，中央政府代表国家，行使关系全国普遍利益的权力；另一方面，由于地方具有特殊利益，因而赋予地方政府一定的自治或自主权限。中央与地方的适度分权，目的在于建立多元化的权力结构，使权力相对分散，防止权力过分集中而导致的专权，尽可能地分散化解权力“作恶”所带来的风险。

四、以权利约束权力

限制政府权力的另一条路径就是以权利约束权力。以权利约束权力，就是通过宪法和法律，明确规定公民在政治、经济、文化和社会生活领域广泛享有的自由权、生命权、财产权、民主权、社会经济权等各项权利，并赋予其维护自身权利的手段，通过公民维护自身权益的行动来抵制政府权力部门和当权者滥用权力。

当代美国法哲学和政治哲学家、纽约大学教授罗纳德·德沃金（Ronald Dworkin）在《认真对待权利》一书中指出，“权利可以防止政府和政治官员将制定、实施和运用法律用于自私或者不正当的目的”，或者在这样的情况不幸出现时，能够阻止法律对权利侵害的仍然是权利。[①] 通过公民的维权行动来抗击当权者的专权和滥权行为，必须满足四个条件：宪法和法律需要对公民权利做出明确规定；公民需要具有权利观念和自觉维护自身权益的意识；政治制度安排中需要提供公民维权的有效途径；建立公正独立的司法系统，保证侵权行为得到及时合理的惩治。

在以权利约束权力的路径下，现代社会对政府权力形成了广泛的社会监督机制。这些监督机制主要包括：

1. 公民监督

公民监督主要是指公民通过批评、建议、检举、揭发、申诉、控告等基本方式，

① 罗纳德·德沃金著：《认真对待权利》，信春鹰、吴玉章译，上海三联书店2008年版，中文版序言，第4页。

对国家机关及其工作人员权力行使行为的合法性与合理性进行监督。这是一种自下而上的直接监督。

一般来讲，现代民主宪法都赋予公民以广泛的政治权利，其中包括选举权、罢免权，批评建议权，申诉、控告、检举权，取得损害赔偿的权利等。宪法所规定的这些权利为公民对国家权力主体进行监督提供了依据、途径和方式。

公民监督是一种对国家管理者的最直接、最广泛的监督方式。公民监督直接体现了人民主权的原则，是现代民主政治的重要内容。

2. 社会团体监督

社会团体监督主要指各种社会组织和利益群体对国家机关和公职人员的监督。社会团体通过选举、请愿、对话、示威、舆论宣传等形式，构成了对政府管理活动的监督。

社会团体一般代表了社会中某一部分成员的特定利益，因而也就特别关注政府行为对该团体利益的影响。社会团体又比较了解所代表的社会成员的意愿与要求，能够更好地表达和维护其成员的具体利益，因而也能够对政府起到很好的监督作用。当成员利益受到政府行为的影响或侵害时，社会组织或团体便会向政府施加影响，促使政府重新做出对该团体有利或无害的决策。

社会团体对政府实施监督的方式，主要是通过在选举中对政府的产生和构成施加影响，平时通过文字或口头形式向有关机关提出立法建议、利益要求或批评意见，对某些违法的公职人员提出检举、申诉、控告等。

3. 舆论监督

舆论监督是指各种传播媒介采取多种形式，表达和传导有一定倾向的议论、意见及看法，以实现对政治权力运行中偏差行为的矫正和制约。

舆论监督在整个社会监督体系中有其独特的优势，可以在权力运行的过程中保持探照灯式的监察和控制，以其公开性、及时性、广泛性和评价性而对政治权力主体具有强大的威慑力，曾经被马克思形象地称为“另一个法庭——社会舆论的法庭”。

新闻舆论监督是各国社会监督的重要工具，其监督载体主要有报刊、广播、电视、网络等新闻媒介，其监督方式主要有调查、报道和评论等舆论形式，一般认为，舆论自由的存在和舆论工具的多样化将会增强公民捍卫自由的能力。

公共讨论本身会对政府的滥权行为构成强力制约。虽然媒体本身并不具有制裁力，但却具有动员群众的实际能力。报刊、广播、电视等舆论工具具有公开直接、迅速及时、影响面广等特点，它对政府机关的监督是其他监督无法取代的，这种大众传播媒介一旦与其他监督机构相配合，就能产生很大的政治压力和效应。正因为如此，新闻舆论经常被称为一个社会中的“第四权力”而与立法、行政、司法三权并立。

在现代网络社会，网络舆论监督正在成为公众参与监督的最重要的形式，也是遏制官僚主义、以权谋私等腐败现象滋生蔓延的有力武器。

思考题

1. 比较各种权力定义，给出你对权力的定义。
2. 说明权力对于社会生活的积极意义。
3. 权力有什么特性？它与权威有何区别？
4. 权力划分有哪些标准和角度？
5. 举例说明权力实施的不同方式。
6. 限制和监督权力的理由是什么？
7. 简要说明权力限制的主要制度安排。
8. 结合中国的现实，说明如何完善权力监督体系。

第二章

国　家

国家问题是政治学中的一个核心主题。20世纪50年代之后，随着行为主义政治学的兴起，以国家为研究中心的政治学受到了多方面的批评，政治学研究中心从传统的国家问题转向政治行为。但是，随着后行为主义政治学的兴起，出现了“回归国家”的热潮，国家理论重新引起政治学家的重视。本章将讨论国家的概念、要素、起源、历史、类型、制度、机构和职能等国家理论的基本问题。

第一节　什么是国家

一、国家的概念

在中国古代的典籍中，诸侯的土地称为国，大夫的土地称为家，皇帝统治的“天下”为国家。在英语中有三个词汇 country、nation、state，译成汉语都是“国家”。country 是领土意义上的国家，nation 是民族意义上的国家，而 state 才是政治意义上的国家。因为现代国家一般是民族国家，通常也采用 nation- state 来表示。政治学意义上的国家通常使用 state 这个词汇，state 这个词来自于拉丁文 status，马基雅维利在《君主论》中就是用拉丁文 status 来指国家的，布丹通过主权理论真正赋予国家以现代的意义。按照当代西方学者斯金纳的看法，布丹最终完成了向现代国家概念的转变。斯金纳认为国家概念是在16世纪末基本成

型,“正是在这个时期,逐渐具备了关于国家的可公认为近代的概念的主要因素。……国家的权力,而不是统治者的权力,开始被设想为政府的基础,从而使国家在独特的近代术语中得以概念化——国家被看作是它的疆域之内的法律和合法力量的唯一源泉”。①

根据当代西方学者的说法,在两千多年的政治学发展历史上,起码有一百多种关于国家的定义。其中最有代表性的有如下几类:

第一,社会共同体说,把国家解释为社会共同体。亚里士多德在《政治学》中就指出,城邦(国家)是“所有共同体中最崇高、最有权威,并且包含了一切其他共同体的共同体”。②

第二,法律联合体说,把国家解释为依照法律组织起来的联合体。康德在《法的形而上学原理》中明确指出,“国家是许多人依照法律组织起来的联合体”。③

第三,政治共同体说,把国家解释为划分为统治者和被统治者的政治共同体。《布莱克维尔政治学百科全书》的“国家”条目认为,“最一般的用法也许是把国家等同于政治实体或政治共同体”。④

第四,暴力垄断权说,把国家解释为拥有合法使用暴力的垄断权的组织。马克斯·韦伯将国家视为一种持续运转的强制性政治组织,强调了国家对合法使用暴力的垄断性。

第五,国家要素说,把国家解释为由领土、人口、主权所构成的社会共同体。这是现代西方政治学中流行最广而又通行的国家定义,也就是著名的“国家三要素说”。国家是在一定的领土内由一定的人民组织成一个有主权的社会共同体,领土、人口、主权(有的学者在三要素之外加上政府)正是构成国家的三个基本要素。

与上述这些定义不同,马克思主义认为国家本质上是统治阶级的工具。恩格斯明确指出:“国家无非是一个阶级镇压另一个阶级的机器”。⑤ 列宁则进一步阐明,“国家是一个阶级压迫另一个阶级的机器,是迫使一切从属阶级服从于一个阶级的机器”。⑥ 马克思主义并不否认国家的组成要素,按照马克思主义

---

① [英]昆廷·斯金纳著:《近代政治思想基础》上卷,奚瑞森、亚方译,商务印书馆2002年版,第2页。

② [古希腊]亚里士多德著:《亚里士多德选集——政治学卷》,颜一、秦典华译,中国人民大学出版社1999年版,第3页。

③ [德]康德著:《法的形而上学原理》,沈叔平译,商务印书馆1991年版,第139页。

④ [英]戴维·米勒、韦农·波格丹诺主编:《布莱克维尔政治学百科全书》,邓正来等译,中国政法大学出版社2002年版,第793页。

⑤ 《马克思恩格斯选集》第3卷,人民出版社1995年版,第13页。

⑥ 《列宁选集》第4卷,人民出版社1995年版,第33页。

的观点，国家就是拥有一定领土、居民和主权的社会公共权力形式，其实质是阶级统治的工具。

二、国家的职能

国家的职能，就是国家对社会发展所承担的职责和所起的作用。按照马克思主义的观点，经济上占统治地位的阶级在政治上必然占有统治地位，这个统治阶级掌握了国家的权力，利用国家来压迫被统治阶级，维护统治阶级的利益。因此，国家的本质职能就是维护统治阶级的政治统治。此外，国家又是公共权力机构，具有公共性，必须行使社会公共管理的职能。国家的政治统治职能和社会管理职能是相互依存、密不可分的。一方面，社会管理职能是政治统治职能的基础，正如恩格斯所说："政治统治到处都是以执行某种社会职能为基础，而且政治统治只有在它执行了它的这种社会职能时才能持续下去"。① 另一方面，政治统治职能又是国家的社会管理职能的前提，国家只有有效地镇压敌对阶级的反抗，才能保持社会秩序的稳定，有效地实施社会管理职能。国家自从产生时起就同时具有政治统治和社会管理的职能。但在不同的历史时期内，国家的职能会有不同的特点。和平与发展成为当代世界的主旋律，当代世界的各主要国家，处于一个相对稳定的发展时期，因此，作为国家的直接政治统治的职能在和平稳定时期相对弱化，而国家的社会管理职能却在不断强化。这是当代国家职能变化发展的一个重要趋势。

更加具体地说，国家的职能就是国家对社会公共生活的管理，可进一步分为四个方面：政治管理、经济管理、社会管理和文化管理。国家的政治管理职能，就是通过政府、军队、警察、法院、检察院、监狱等强制性权力机构对社会生活和公民行为进行规范和控制，以维持政治秩序。国家的经济管理职能，就是通过产业、税收、就业、分配、福利、保险等公共政策，对社会经济生活进行规范和引导，维持正常的市场秩序，促进经济生产的发展。国家的社会管理职能，就是对社会事务和社会组织进行规范和控制，维持社会公共秩序。国家的文化管理职能，就是规范和引导公民的文化生活，培植政治认同，塑造国家的核心价值。

三、国家利益

国家利益是每个国家制定对内政策和对外政策的出发点，它是国际政治理论和政治学理论中不可替代的重要概念。国家利益的主体是国家，是国家作为

① 《马克思恩格斯选集》第3卷，人民出版社1995年版，第523页。

社会共同体的整体利益。国家利益是客观存在的，只要存在着国家就会存在国家利益。就国家内部而言，国家中存在众多的个体和团体的特殊性利益，如个人利益、集团利益、阶级利益、政党利益、地方利益等，国家利益不同于各种个体和团体的特殊性利益，而是整个社会共同体的普遍性利益。国家利益作为普遍性利益，与个体或其他团体的特殊性利益是矛盾的统一体。一方面国家利益作为普遍性的利益包含着个体和其他团体的利益，另一方面个体利益和其他团体利益因其特殊性会与普遍性的国家利益相矛盾。就国家外部而言，在不同国家之间存在着不同的国家利益，各个国家为了各自的国家利益可以进行合作，但是也会为了各自的国家利益而竞争，从而导致国家间的矛盾和冲突，甚至为了各自的国家利益而引发战争。

由于存在着超越个人、集团、阶级、党派之上的国家利益，这使得国家具有一定的自主性。当代西方马克思主义、历史制度主义的国家理论都强调了国家自主性，西方马克思主义的国家理论家普朗查斯、米利本德、奥菲都认为国家具有相对的自主性，国家具有"针对权力集团的阶级和派别的相对自主性"；①历史制度主义的代表人物斯考切波也在《国家与社会革命》一书中专门论述了"国家的潜在自主性"。所谓国家自主性就是国家对阶级、社会团体及各种社会力量的超越，追求和维护社会的公共利益，追求和维护国家利益。

根据利益的重要性程度，国家利益可以区分为核心利益、根本利益和一般利益。根据利益的时效性的不同，可以划分为长远利益和眼前利益。根据利益的内容又可以划分为安全利益、政治利益、经济利益和文化利益等。安全利益是国家领土的安全，不受外国的侵略，它是国家生存和发展的前提；政治利益是国家主权的独立，国家社会制度的稳定，它是国家利益的集中表现；经济利益是国家的经济繁荣、社会富强，是国家生存和发展的物质基础，国家的经济实力是国家的综合国力的基础；文化利益是国家历史文化传统的保护，民族的文明形态的延续，是国家利益中的精神方面的内容。

国家利益具有两重性，既具有阶级性，又具有公共性。国家利益具有阶级性，国家是阶级统治的工具，统治阶级利用自己的统治地位和执政权力，维护统治阶级的利益，这就是国家利益中的阶级性。但是，另一方面国家利益又具有公共性。公共性是国家中的公共利益，体现了国家中的所有居民的共同利益，不仅反映了统治阶级的利益，也反映了被统治阶级的利益。国家是阶级性和公共性的矛盾统一体，虽然国家具有阶级统治的本质，但是国家又是以社会共同体的正式代表身份出现的，国家在身份上是代表整个社会所有居民的公共利益的。

① ［希腊］尼科斯·普朗查斯著：《政治权力与社会阶级》，叶林等译，中国社会科学出版社 1982 年版，第 285 页。

马克思恩格斯在《德意志意识形态》中指出，随着社会的分工的发展产生了个人利益、家庭利益与所有相互交往的人们的共同利益之间的矛盾。“正是由于特殊利益和共同利益之间的这种矛盾，共同利益才采取国家这种与实际的单个利益和全体利益相脱离的独立形式”。① 人类社会作为共同体存在着与个人利益、家庭利益不同的整体的共同利益、公共利益，国家成为公共利益正式代表，因此国家利益就存在公共性。

国家利益的阶级性与公共性存在某种统一性和一致性。统治阶级与被统治阶级存在着利益的对立，这是不可否认的，但是即使在统治阶级和被统治阶级之间也存在某些共同利益，比如国家的主权独立、领土完整就属于全体居民的共同利益，抵抗外国的侵略、保障国家的安全是一个国家的全体居民的根本利益所在，是统治阶级和被统治阶级的共同利益。这种情况下，统治阶级的利益和国家的公共利益是一致的，维护了国家的公共利益，也就是维护了统治阶级的利益。另一方面，统治阶级为维护其国家权力的合法性，就必须维护作为社会共同体的公共利益的国家利益。统治阶级维护公共利益有助于获得民众的认同，有助于保障其国家权力的合法性，在这个意义上，维护国家的公共利益与维护统治阶级的利益也具有一致性。

国家利益的阶级性与公共性，既存在一定的统一性和一致性，也存在着矛盾性和对立性。统治阶级会利用其掌握的国家权力最大限度地实现统治阶级的利益，而排斥被统治阶级的利益、排斥公共利益。当统治阶级的利益与国家的公共利益相矛盾、冲突时，统治阶级为了自身的利益就会损害、甚至牺牲社会共同体的公共利益。当代新政治经济学中的公共选择学派、新制度学派的国家理论，区分了国家利益和掌握国家机器的统治者自身的利益，他们认为国家机关及其工作人员是具有独立利益的“经济人”，具有其自身的利益。一方面国家是公共利益的代表，它可能从国家利益出发来制定政策，另一方面国家的统治者作为“经济人”会为个人或团体的利益去努力寻求自己效用的最大化，可能为了统治者自身的利益而牺牲社会共同体的利益。新制度主义的代表诺斯认为，国家有两个基本目标：一是界定形成产权结构的竞争与合作的基本规则，使统治者的租金最大化；二是降低交易费用以使社会产出最大化，从而增加国家的税收，但是这两个目的是冲突的。“在使统治者（和他的集团）的租金最大化的所有权结构，与降低费用和促进经济增长的有效体制之间，存在着持久的冲突。”②统治者为了租金最大化的自身利益，可能建立一套无效率的产权制度，从而损害国家利

① 《马克思恩格斯选集》第1卷，人民出版社1995年版，第84页。

② 道格拉斯·C.诺斯著：《经济史中的结构与变迁》，陈郁等译，上海三联书店、上海人民出版社1994年版，第25页。

益，由此会导致“国家悖论”。

马克思主义则认为国家机关及其工作人员只是统治阶级的代理人，他们不是为了这一部分人的私人利益，而是为了整个统治阶级的整体利益。当统治阶级利益与社会共同体的国家利益不一致时，他们就会损害、牺牲社会共同体的国家利益。历史上的奴隶制国家、封建制国家、资本主义国家都是统治阶级的国家，是为统治阶级谋利益的，当统治阶级的利益与社会的公共利益相一致时，它们也会维护体现了社会公共利益的国家利益；而当统治阶级的利益与社会公共利益不相一致时，它们就会损害、牺牲作为社会公共利益的国家利益，也就是损害、牺牲作为被统治者的大多数人的利益。从理论上说，社会主义国家已经不是原来意义上的阶级国家，而是代表了全体人民的共同利益的国家，成为社会公共利益的真正代表，社会主义国家利益与全体人民的公共利益相一致，国家利益真正成为所有人民共同的利益。但是，从实际上看，即使在社会主义国家，国家机关的工作人员仍然有可能为了自身的利益而损害、牺牲国家利益，因此才会存在各种腐败现象。

四、国家与社会

国家与社会（市民社会、公民社会、民间社会）的关系是政治学理论中的基本问题。在古希腊，城邦国家与社会是重合的，不存在国家与社会的严格区分，人是天生的城邦动物，公民的个人生活的私域与城邦的整体的公共生活的公域还没有截然分开，是一种国家与社会重合的一元结构。欧洲在基督教占主导地位的中世纪，既没有出现成熟的国家形态，也没有形成独立的市民社会，国家与社会的关系还是混沌的、模糊的。伴随着资本主义经济关系的形成和发展，现代意义的市民社会才真正形成，市民社会与国家逐步分离，形成了国家与社会的二元结构，一方面是现代民族国家的建立，另一方面是市民社会的独立，国家是政治活动的公共领域，市民社会是经济活动的私人领域，市民社会体现的是国家权力之外的市场的经济活动，国家作为“守夜人”维护社会的秩序和安全而不直接干预社会的经济活动。这一时期产生了洛克、黑格尔为代表的市民社会理论，形成了国家与社会的关系的基本理论。洛克将社会视为先于国家的存在，社会是独立于国家之外的，国家是受制于社会的，从而在理论上将国家与社会分离。黑格尔是第一个系统地阐发了市民社会理论的哲学家，将市民社会视为追求私人利益的经济活动的领域，“市民社会是个人私利的战场”，[①]而国家则是高于市民社会的，代表着普遍利益的公共政治活动的领域。

① ［德］黑格尔著：《法哲学原理》，范扬、张正泰译，商务印书馆1982年版，第309页。

古希腊是国家与社会重合的一元结构，近代资本主义时期则演变为国家与社会分离的二元结构。但是，现代国家中则又出现了国家与社会新的重合。这主要表现为现代国家对社会的干预呈现日益强化的趋势，国家的干预已深入到社会的各个方面，国家试图通过对各种社会公共事务的有效管理，通过对社会提供大量的公共服务，来寻求全社会对其合法性的支持。现代国家已不是社会的守夜人，而是社会的管家婆，国家不仅干预社会的经济活动，而且干预了社会的文化生活；加上市场经济对文化生活的侵蚀，导致了公共领域的衰弱，引起了现代资本主义国家的合法化危机。哈贝马斯批判性地分析了现代国家的国家与社会重合的趋势，提出了公共领域的概念，推进了国家与社会关系的理论。哈贝马斯发展了葛兰西的文化领导权的市民社会的理论，提出了公共领域的概念，将社会区分为国家—市场—公共领域等三大系统，市民社会既包括了传统私人领域的市场经济活动，又包括了社会的文化、思想的对话活动的公共领域，从而丰富了市民社会的理论，揭示了现代国家与社会关系的三元结构及其矛盾和危机。

国家与社会的关系的理论存在着几种典型的模式。无政府主义是反国家模式，认为国家是社会祸害，是人类社会中压迫、专制和战争等各种罪恶的根源，因此主张立即废除国家，建立起没有国家的个人绝对自由的自治社会。国家主义是全能国家模式，在国家与社会关系的问题上则走向另一极端，认为国家是神圣的、万能的，国家有能力治理并解决社会中的一切问题，主张国家对社会实行全面的管理和控制，甚至完全以国家来取代社会。自由主义是“最小国家”模式，这是近现代以来西方社会中占主流地位的政治理论。自由主义既反对无政府主义对国家的完全否定，也反对国家主义对国家的绝对崇拜，认为国家是社会的“守夜人”，起到维护社会安全的作用；但是国家只是必要的恶，必须把国家权力限制在一定的范围，不应对社会有太多的干预，更不能完全取代社会。马克思主义是社会决定国家的模式，认为国家产生于社会，并受制于社会，马克思在《黑格尔法哲学批判》中，把黑格尔对国家与市民社会的关系的颠倒重新颠倒过来，提出了市民社会决定国家的观点，认为市民社会是国家的真正基础。社会是第一性的，国家是第二性的，是社会决定国家，而不是国家决定社会。

在现代社会中，国家的存在仍然是必要的，国家作为合法地拥有暴力的政治统治和社会管理的组织，其作用是任何其他社会组织所无法替代的。国家承担着维护社会公共秩序、保障社会公共安全、提供社会公共服务的重要功能，没有国家的作用，社会无法保持稳定，甚至无法正常地运行。国家的作用是不可缺少的，但是国家又不是万能的，国家无法取代社会的其他组织、其他部门的作用，国家只是社会活动的一个重要领域，即政治领域，而不是社会活动的全部，不能以国家取代社会，我们需要的是国家和社会的合作，以及国家和社会之间良性互动的新型关系。

第二节　国家的要素

一、人口

所谓国家的要素，就是组成国家的基本要件，是任何一个国家的构成都不可缺少的基本要件。人口、领土、主权一般被看作是国家的要素，缺少其中的任何一项要素，都无法构成完整的国家。作为一个社会共同体的国家，不同于其他的社会共同体，就在于只有国家才完全具备这三种要素。

国家必定由一定的人口所组成，人口是国家的基本要素，没有人口这个基本的要素就没有国家。现代国家中的单个人口称为国民，国民是国家中的单一成员，国家就是由所有国民组成的社会共同体。严格地说，所谓国民就是具有一个国家国籍的人。所谓国籍就是一个人具有属于某个国家的身份。国家就是由本国的所有国民所组成的共同体，而国民则是国家中的单个成员。国民身份表明了某个人所具有的某个国家的单个成员的身份，现代国家是由一定数量的国民所构成的。一方面国家负有保护本国国民的义务，一旦本国国民的权利受到侵犯，国家必须给予保护，一个国家的国民享有受国家保护的权利；另一方面国民作为国家的成员对自己的国家承担一定的义务，必须服从国家的管理，遵守国家的法律。

按照马克思主义的观点，国家中的人口是划分为不同的阶级的，存在着统治阶级和被统治阶级的区别。国家由一定的人口组成，而阶级社会中的人是从属于一定阶级的。其实，阶级概念并不是马克思首创的。早在古希腊时期，柏拉图、亚里士多德在其著作中已使用“阶级”一词；而真正现代意义上的“阶级”是在近代开始被广泛使用的，马克思在1852年致魏德迈的信中说，在他之前资产阶级的历史学家就已叙述过阶级斗争的历史发展，资产阶级的经济学家已对各个阶级作过经济上的分析。但是只有马克思主义的阶级理论才第一次科学地揭示了阶级的起源和实质。马克思主义认为阶级实质上是一个经济范畴，是特定的经济结构中处于特定的经济地位上的人的共同体。

从政治社会学的角度看，人又可以区分为不同的阶层，阶级和阶层的存在是任何国家都具有的一种普遍现象。阶级与阶层之间是一种复杂的交叉关系。阶级主要是以生产资料和劳动的占有状况作为划分的依据，而阶层则主要是以收入、财富、职业声望等社会资源的占有情况作为划分的依据。阶层可以是阶级内部的不同层次的划分，如现代工人阶级中的“蓝领”阶层与“白领”阶层的区分。

但是阶层又会与阶级发生交叉关系，比如知识分子阶层，就可能区分为属于不同阶级的知识分子。改革开放以来，随着社会经济的发展以及社会主义市场经济体制的建立，我国的社会经济结构发生了很大的变化，阶级、阶层状况也有了很大的变化。在我国，阶级矛盾已经不再是社会的主要矛盾，但是阶层的分化却日趋多元化、复杂化。当代中国的社会阶层的变化对我国社会、政治、经济、文化的发展产生了巨大的影响，是国家政策制定的重要依据。

现代国家中的人口往往是属于某个民族共同体的。国家是一定人口组成的社会共同体，而民族也是由一定人口组成的社会共同体，但是二者是有区别的。国家是政治意义上的共同体，是有固定领土并具有主权的政治组织；民族则是文化、心理意义上的共同体，通常没有国家所具有的固定领土，不享有主权。所谓民族，通常是指在一定的历史发展阶段中形成的，有共同语言、共同地域、共同经济生活，以及表现为共同的民族文化特点上的共同心理素质的稳定的共同体。现代国家中民族与国家有很大的重合性，因此现代国家一般被称为民族国家（nation-state），像英国、法国等现代国家就是借助于民族认同而建立起来的，从而形成了民族国家。

二、领土

领土是国家的要素之一，国家总有一定的领土，没有一定的领土就不能成为正常的国家。国家是在相对固定的领土区域内的社会共同体，领土是国家的基本要素。马克思主义也将领土作为国家的基本要素之一。恩格斯在《家庭、私有制和国家的起源》中，就是将按区域还是按血缘关系划分统治范围，作为国家区别于原始氏族制度的两个基本特征之一。恩格斯指出："国家和旧的氏族组织不同的地方，第一点就是它按地区来划分它的国民。"①

国家是在一定的领土的基础上建立起来的，是在一定的领土范围上存在的。领土是一个国家的陆地、河流、湖泊、内海、领海以及它们的底床、底土和上空（领空），是国家主权管辖的全部疆域，是国家主权行使的空间。国际法承认国家在其领土上行使排他的管辖权。国家的领土具有相对的确定性，从而形成了一国的边界，使一国的领土能与相邻国家的领土得以区分。国界是国家的边界，是国家领土的地理界限，是一个国家主权管辖在领土上的界限，国界划分了不同国家的领土范围。但是国家的领土并不是绝对确定的，部分边界可能并未完全划定，或者存在着国家间的边界的争端。严格来说，国界是现代国家的一种现象，它是国家准确行使其管理权的明确范围，是使两个或更多相邻国家的领土得

① 《马克思恩格斯选集》第4卷，人民出版社1995年版，第170页。

以区分的清晰明确的分界线。从历史上看，传统国家是“有边陲而无国界”，①传统国家的政治体系的整合水平相对较低，国家机器的管理控制能力相对薄弱，很难明确地将远离政治中心的边远地区划出明确的界线进行严格的控制，因此相邻国家间存在的是较为模糊的边陲。

领土决定了国家存在的地理范围，限定了国家主权行使的范围，具有相对的稳定性、不可侵犯性。领土是一个国家活动的空间，是一个国家存在的重要基础，因此成为国家不可缺少的要素。从国际法上讲，国家不论面积大小、人口多少都享有相同的权利和地位，国家无论大小其地位一律平等。国家领土除面积大小有差异外，还有所处地理位置的不同，国家领土中最主要的因素是自然资源的多寡。领土面积的大小、地理位置的差异和自然资源的多寡是影响国家的生存和发展的重要的基础因素，因此国家间会因领土问题引发争端，甚至因为领土问题而引发战争。一个国家的面积、地理位置、自然资源是影响国家生存和发展的重要因素，但并非是决定性的因素。历史上曾经出现过“地理环境决定论”，过分地夸大了地理环境对社会发展的作用；但是完全否认地理环境对人类社会、对国家的生存和发展的影响作用，同样也是错误的。为了国家的生存和发展，国家的现代化进程中需要在发展经济的同时，保护环境、治理污染，构建现代的生态文明，才能真正实现国家的现代化。

三、国家主权

一定的国家总是有自己的主权，这是构成国家的最重要的要素，是国家区别于其他社会共同体、其他社会管理组织的一个标志性特征。在一切人类社会的共同体中，只有国家才有主权。是否拥有主权是国家区别于其他社会共同体和社会组织的标志。从布丹开始形成的现代意义的国家概念，正在于它强调了国家是拥有主权的一种社会组织。

主权是一个国家所拥有的独立自主地处理其内外事务的最高权力，是一国领土内的具有最高权威。国家主权可以划分为对内主权和对外主权。对内主权是指一个国家可以决定国家内部的各种事务，诸如制定或废除法律，决定国家的组织原则，决定国家的政治、经济、文化、教育等大事。对外主权是一个国家有权独立决定自己的外交方针、政策，处理国际事务，享有国际权利和义务，而不受其他国家或实体的干涉和影响。主权是一个独立国家得以存在的不可缺少的条件，是构成国家的重要的基本要素。

在国家学说史上，布丹第一个独立地提出了国家主权的理论，认为国家主权

① [英]安东尼·吉登斯著：《民族—国家与暴力》，胡宗泽、赵力涛译，三联书店1998年版，第4页。

是一种绝对的永久的最高权力，并将主权视为国家的最重要的特征，有国家就有主权。近代以来，格劳修斯、霍布斯、洛克，卢梭等人进一步发展了布丹的主权理论。格劳修斯主要从对外关系方面发展了国家主权的理论，将主权国家视为国际关系的独立主体；霍布斯将国家最高权力归于君主，从而成为君主主权论者；而自由主义的鼻祖洛克则将国家最高权力赋予立法机关，从而成为议会主权论者；民主主义的卢梭，则认为国家主权永远属于人民，从而成为人民主权论者。现代国家是确立在人民主权原则的基础上的。19 世纪末以后，许多思想家如拉斯基、狄骥等开始怀疑国家主权理论，认为主权是虚构的概念，甚至主张废除主权的概念。第二次世界大战后，随着全球化的发展趋向，主权理论也面临着越来越多的挑战。

经济全球化是当前社会发展的重要趋势。在全球化背景下，国家主权受到许多作用日益强大的各类组织的巨大影响。首先，在全球化过程中出现的各种国际组织在某种程度上对国家主权实施了一定程度的限制和支配。当前，国际组织已经成为国际政治、经济生活中不可缺少的主体，它们在许多领域的活动在某种意义上分割、减损、制约，甚至侵蚀了传统意义的国家主权。其次，经济全球化塑造了许多富可敌国的大型跨国公司以及规模庞大的各种跨国组织。它们不仅对其母国的经济发展与经济政策有着巨大的影响，更在一定程度上掌握着世界弱小国家的经济命脉，使国家主权的不可分割性和至高无上性大打折扣。最后，在全球化背景下，国家与国家之间的相互依赖关系日益加强，并存在不平衡态势，特别是强国对弱国的影响削弱了国家主权的独立自主性。发达的交通、高效的通信手段，国界已经不是森严壁垒的屏障，不同国家在不同的方面制约着其他国家的发展，这也成为大国，尤其是超级大国推行强权政治的现实基础。经济全球化背景下，国家的经济生活、国家的职能、国家的权威、国家的领土边界的意义都在一定程度上慢慢改变。传统的国家主权被赋予新的内涵，国家主权理论也面临着严峻的挑战，产生了“国家主权过时论”、“国家主权弱化论”、“民族国家终结论”、“世界政府论”、“全球治理论”、“新帝国主义论”等理论，贬低或否认国家主权。

尽管国家主权理论受到了来自实践的和理论的两方面的挑战，这说明国家主权理论要有新的发展，但是只要有国家就会有国家主权，主权是国家的根本属性，主权原则是国家间关系的根本准则，国家只能是具有主权的国家。在国际社会，尤其是广大的发展中国家，需要捍卫自己的国家主权。即使在全球化愈演愈烈的当代，国家主权在国内、国际政治中仍处于核心地位，国家及其主权的基本功能并未消失，而且具有不可替代的重要作用，国家主权仍然是现代国家的重要基础。

第三节　国家的历史和类型

一、国家的起源

自从政治学产生以来，人们就对国家的起源问题进行了探索。对于国家的起源问题，历史上的许多思想家作出了不同的回答。

1. 自然生成论

这是亚里士多德最早提出的一种国家起源理论，以后西方许多学者，比如布丹，也有类似的观点。亚里士多德在西方国家学说史上第一次系统地探讨了国家的起源问题，他认为，国家的生成来自于人类的自然的天性，由于人类有过共同生活的合群的天性，自然趋向于城邦（国家）生活。人类最先结合成家庭，而由家庭联合成村坊，而若干村坊进一步结合就形成城邦国家。

2. 君权神授论

君权神授论主张君主的权力来源于神，来源于上天或上帝，认为国家是根据神的意志建立的，统治者的权威是神授予的。君主依靠神的意志来行使权力、治理国家。中国古代认为君主的权力“受命于天”，古埃及的法老自称为“太阳的儿子”，欧洲中世纪的阿奎那宣称“没有权柄不出于神”，这些都是典型的君权神授论的观点。

3. 社会契约论

这是主张国家是通过人民相互订立契约而建立起来的一种国家起源理论。古希腊的伊壁鸠鲁最早提出社会契约论的观点。17、18 世纪的自然法学派的政治思想家格劳修斯、斯宾诺莎、霍布斯、洛克、卢梭等人系统地阐述了社会契约论的学说。社会契约论认为，人们通过相互订立契约，让渡自己的部分自然权利，由此产生了政府的权力，组成了国家，社会契约是“立法和行政权力的原始权利和这两者之所以产生的缘由”。① 社会契约论是西方资产阶级革命时期占主导地位的国家起源理论，它将政府看作人民同意的结果，认为政府的权力来自于人民的约定。

4. 暴力征服论

这种观点认为国家是通过暴力的掠夺和征服而产生的。德国的杜林、奥地利的巩普洛维奇都将国家起源归结为暴力征服的结果。暴力征服论者将暴力视

① ［英］洛克著：《政府论》，叶启芳、瞿菊农译，商务印书馆 1981 年版，第 78 页。

为国家产生的决定性因素，甚至将暴力视为整个社会发展的决定性因素。较强的原始部落借助暴力对较弱的原始部落进行掠夺、征服、兼并，从而形成了国家，国家是对外战争的结果。

5. 社会分工论

古希腊的柏拉图最早把国家看作是分工的产物。现代西方有不少政治学者，如帕森斯、卢曼等人也把国家看作社会分工的结果，他们认为现代工业社会的分工使得政治过程专门化、自主化、制度化，分工使专门化的组织发展成为国家，它具有自己独立的政治功能，其作用是调整、减缓社会各部门之间的紧张冲突关系，维持整个社会的存在。

马克思主义认为，国家是一个历史范畴，它并非从来就有的，而是社会发展到一定历史阶段的产物，只有社会发展到出现阶级时国家才会产生。原始社会没有私有制，没有阶级，也没有国家，与原始社会的公有制经济基础相适应的是氏族社会组织的原始民主制。原始社会末期，随着生产工具的发展和劳动生产率的提高，出现了私有制。私有制的出现使得一部分人可以利用自己占有的生产资料剥削另一部分人，一部分人成为剥削者，另一部分成为被剥削者，阶级和阶级对立产生了。在这种情况下，原始民主制开始解体，代之而起的是奴隶制国家。“国家是社会在一定发展阶段上的产物；国家是承认：这个社会陷入了不可解决的自我矛盾，分裂为不可调和的对立面而又无力摆脱这些对立面。而为了使这些对立面，这些经济利益互相冲突的阶级，不致在无谓的斗争中把自己和社会消灭，就需要有一种表面上凌驾于社会之上的力量，这种力量应当缓和冲突，把冲突保持在‘秩序’的范围以内；这种从社会中产生但又自居于社会之上并且日益同社会相异化的力量，就是国家”。①

二、国家的历史

公元前40世纪的埃及王国是世界上最古老的国家，公元前20世纪的印度、中国也形成了国家。古希腊的城邦国家，形成于公元前8世纪至公元前6世纪。城邦国家是一种特殊的国家形式，是小国寡民的政治共同体。城邦国家以一个城市为中心而形成，包括邻近的村落。城邦一般由奴隶、无公民权的自由人和自由公民三部分所构成，奴隶被排挤在政治生活之外，妇女和自由的外邦人是不享有政治权利的自由人，只有自由公民才享有政治权利。城邦实质上是自由公民的自治团体。各个城邦作为独立的政治实体具有各自的政治制度，如君主制、贵族制、寡头制和民主制。雅典城邦是古希腊民主制的典型形态，伯里克利《在阵

① 《马克思恩格斯选集》第4卷，人民出版社1995年版，第170页。

亡将士葬礼上的演说》概括了雅典民主政治的根本特征："政权在全体公民手中，而不是在少数人手中"。①

伯罗奔尼撒战争之后，希腊的城邦制度走向衰落，逐步被罗马帝国所取代。公元前1世纪末，罗马帝国已成为从北非到莱茵河、从大西洋岸边到两河流域的广阔疆土的大帝国，它是以官僚和军队作为统治支柱的专制独裁国家。罗马帝国的政治结构、制度与城邦国家相比，发生了根本性的变化，在当时交通工具、信息传播等手段落后的情况下，只有政治和军事上的强权才能维护帝国的统治。

公元476年，西罗马帝国灭亡后，西欧社会进入了新的历史时期，从5世纪到15世纪的一千年，通常被称为中世纪。这一时期，西欧分裂成众多的封建制小国家，形成了分封、等级和割据的政治局面。封建制国家是建立在分封制的基础上的，国王按照采邑封地制，将土地分封给下属的大领主，大领主又把土地分封给再低一级的小领主，大小领主在各自的封地上享有军事、行政、财政、司法等权力，成为大大小小的独立王国。分封制造成了大小领主的不同的等级制，又带来了各自为政的割据制度，造成政治权力的极度分散。建立在分封制度基础上的中世纪分散的权力制度不同于中国自秦以后的自上而下的高度集权的统治。中世纪西欧国家的另一个重要特点是基督教会成为了强大的政治力量，基督教把分散割据的欧洲联合成一个大的政教合一的体系。中世纪的基督教会是以教皇为中心的等级森严的教阶制度，并且具有自己的政治、法律和司法审判机构。

16、17世纪欧洲开始建立起现代的民族国家，现代民族国家的形成经历了绝对君主制国家和现代民主制国家的两个阶段。绝对君主制国家是16世纪在欧洲普遍建立起来的。封建社会末期，随着资本主义关系的形成，中世纪分裂割据的封建制度成为资本主义发展的障碍。新兴资产阶级自身的力量还很薄弱，希望借助王权来实现民族国家的统一，促使这一时期的绝对君主制国家的建立。与此同时，这一时期也产生了马基雅维利、布丹、格劳修斯等人的国家学说，提出了超越个人和其他组织之上的公共权力的国家概念，形成了国家主权理论，为现代民族国家的建立奠定了理论基础。绝对君主制国家的建立为欧洲现代民族国家的形成和发展奠定了基础，1648年《威斯特伐利亚和约》的签订成为现代欧洲民族国家体系开端的标志，确立了遵守国家主权、国家独立平等的基本原则，形成了现代的民族国家体系。

绝对君主制国家只存在了一个短暂的时期，欧美现代民族国家的国家建构是通过民主制度的确立而完成的。17、18世纪随着资本主义的发展，欧洲国家的社会结构、阶级状况发生了很大的变化，绝对君主制国家在资产阶级革命中被推翻。欧洲主要国家先后完成了资产阶级革命，并逐步建立起资本主义的民主

① ［古希腊］修昔底德著：《伯罗奔尼撒战争史》，谢德风译，商务印书馆1960年版，第130页。

制度，人民主权取代了君主主权，确立了主权在民的民主原则，使现代民族国家的合法性不仅仅是建立在民族认同上，而且是建立在民主政治的基础上，从而真正完成了现代民族国家的国家建构。英国、法国、德国、意大利、美国等欧美国家先后都建立起现代的民族国家。第一次世界大战后，特别是第二次世界大战后，一大批民族国家获得独立，成为主权国家，从而形成了世界范围的现代民族国家体系。

第二次世界大战后，特别是20世纪90年代以来，经济全球化成为当代世界的大趋势，从而对现代民族国家体系构成巨大挑战。经济全球化甚至引起了文化、政治的全球化问题，传统民族国家的界限日益模糊。在全球化的趋势中，作为现代民族国家的发祥地欧洲民族国家的观念逐渐淡化。作为超民族国家体系的欧盟得以建立并逐步发展扩大，现在的欧盟已包括了27个成员国，是集政治、经济实体于一身的区域一体化组织，是一种超国家机构，成为超民族国家的政治共同体。

三、国家的类型

按照不同的标准，可以将国家划分为不同的类型：以掌握国家最高权力的人数为标准可以划分为君主制国家、贵族制国家和民主制国家；以国家结构形式的标准可以区分为单一制国家和复合制国家，以经济社会发展水平为标准可以区分为发达国家、发展中国家和不发达国家。在当代西方政治学理论中，传统国家、过渡国家和现代国家，民主国家、极权国家和权威国家是比较常见的国家类型。

政治发展理论以某个国家的政治发展程度为标准，区分了传统国家、过渡国家和现代国家。传统国家是低参政的国家，民众被动、消极地接受传统的政治秩序，政治权威的合法性建立在宗教性、宗法性的基础上，大多是君主制国家。过渡国家是向现代国家过渡的国家，它在不同程度上带有传统国家和现代国家的某些特征；它的权威基础薄弱，传统的合法性基础被动摇了，现代的合法性基础却未确立；政治制度的变化又慢于社会变迁的速度，扩大的参政带来了政治的不稳定，甚至出现政变、内乱、暴动等。现代国家是政治现代化的国家，是世俗化的国家，权威基础已经确立在民主政治的基础上；参与制度具有多样性、开放性的特征，政治制度化水平高，具有很强的适应性、自主性、内聚性；国家的结构功能分化，具有较好的分工协作水平和模式，具有高参政、高制度化的特征、政治发展理论将西方发达国家视为标准的现代国家，然后将其他国家依次划分为传统国家和过渡国家，将国家的发展视为从传统国家向现代国家的发展过程。

民主国家、极权国家和权威国家是当代西方政治学理论中常见的国家类型，

这种分类主要是以一个国家的民主程度为标准来区分的。[①] 民主国家是实行民主制度的国家，实现了普选权，实行两党制或多党制的政党制度，宪法对政府权力有具体限制，个人自由得到保障，有充分的新闻出版、结社的自由。极权国家是对社会大众活动实行强有力控制的国家，如法西斯主义国家，实行一党制，缺乏宪政，国家对社会经济、大众传媒进行严格的控制，只有极其有限的个人自由。权威国家的民主程度处于民主国家和极权国家之间，它没有像极权国家那样完全控制了社会大众的活动，但是宪法对政府权力只有很少的限制，军队能直接影响政府，个人自由不稳定。权威国家与极权国家对社会的控制程度是有差别的。二战后，很多发展中国家在民主化改革之前都是权威国家，在现代化的经济起飞阶段，它们的特殊社会条件往往要求一个能够有效地控制社会的权威国家，在社会经济发展到一定程度后，才通过民主化的进程逐步从权威国家转变为民主国家。

马克思主义把经济基础和阶级本质作为划分国家的基本标准。依据国家所赖以建立的经济基础和阶级本质的不同，历史上的国家可以划分为奴隶制国家（奴隶主阶级国家）、封建制国家（地主阶级国家）、资本主义国家（资产阶级国家）和社会主义国家（无产阶级国家）。

第一，奴隶制国家。建立在奴隶主占有制的经济基础之上的国家是奴隶主阶级的国家，奴隶主阶级是统治阶级，拥有政治权力，通过国家机关实施阶级统治，维护奴隶主阶级的利益和统治地位。奴隶阶级作为被统治阶级，毫无政治地位和政治权利。奴隶制国家的特点是实施赤裸裸的极端暴力统治，镇压奴隶阶级的反抗，维护对奴隶阶级的经济剥削和政治奴役。

第二，封建制国家。建立在封建社会经济基础之上的封建制国家是地主阶级的国家，是地主阶级对农民阶级实行专政的工具。封建制国家通常是君主统治的国家，国家的最高权力为地主阶级的总代表君主所有。如中国自秦以后至辛亥革命之前，就是典型的君主专制国家，国家权力完全集中在君主手中，君主的意志就是国家的意志，“朕即国家”。封建制国家通常是等级制的国家，无论是西方以领土分封为基础的等级制，还是中国古代的官僚等级制，均由此形成了等级特权，这是封建制国家的一个重要特征。

第三，资本主义国家。资本主义的发展经历了自由资本主义时期和垄断资本主义时期，因而相应就有自由资本主义国家和垄断资本主义国家两种形态。自由资本主义国家是资本主义上升时期的资产阶级国家，是以自由主义的方法统治的国家。虽然各国的国家制度的政体形式有所不同，但一般是采取民主共和制的政治形式，在三权分立原则的基础上建立代议制民主制。议会制度、普选

① 参见迈克尔·罗斯金等著：《政治科学》，林震等译，华夏出版社 2001 年版，第 67 页。

制度、政党制度是资产阶级民主制的主要支柱。在国家职能上，采取自由放任政策，政府基本上不直接干预社会经济生活，而是起到“守夜人”的作用的“消极国家”，维护资本主义的自由竞争。垄断资本主义国家是资本主义发展到垄断阶段的资产阶级国家，与自由资本主义国家相比，垄断资本主义国家有如下三种特征：其一，国家政权与垄断资本家直接融合，或者是垄断资本家直接执掌政权，进入议会或内阁，或者是通过其代理人操纵政府决策。其二，传统代议制民主的议会权力逐渐弱化，而行政权力不断膨胀。其三，政府积极干预社会经济生活，“消极国家”转变为“积极国家”。现代资本主义国家在其发展过程中还出现了法西斯国家和福利国家的特殊国家形式。法西斯国家是垄断资本主义时期资产阶级实行公开的恐怖统治和专制独裁的国家形式，意大利、德国、日本等国家相继出现过法西斯国家的统治形式。福利国家是推行和完善社会福利政策的现代资本主义国家。20 世纪 30 年代，美国罗斯福新政是福利国家政策的重要尝试；二战后欧洲各国全面推行社会福利制度，因此被称为福利国家。福利国家的政府对社会经济采取积极的干预和调节，通过福利政策对社会财富进行再分配，以此缓和社会的矛盾。

第四，社会主义国家。社会主义国家是以工人阶级为领导，以工农联盟为基础的新型国家，它在本质上是无产阶级的国家，是人民的国家。社会主义国家已经不是原来意义的阶级统治的国家，而是代表全国人民的利益的国家。恩格斯指出，作为无产阶级政权的巴黎公社已经不是原来意义的国家，列宁也将社会主义国家称为正在消亡中的半国家。当阶级矛盾不再是社会主义社会的主要矛盾、阶级斗争已趋向缓和时，国家的阶级统治职能更多地让位于社会管理的职能，社会主义国家就从原来意义的阶级统治的国家，逐渐演变为全国各族人民的国家。社会主义国家，是新型民主的国家，这种新型民主是占人口大多数的无产阶级和劳动人民真正享有民主，从而不同于实质上只是少数剥削者民主的旧民主。社会主义国家的人民是国家的主人，享有广泛的参与管理的权力，享有参与管理政治、经济、文化、社会各项事业的权力。民主是社会主义制度的本质要求，是社会主义政治制度的基本特征，社会主义与民主是不可分割的，只有不断地发展和完善社会主义民主，保证人民真正享有管理国家的民主权利，充分调动人民群众的积极性和创造性，才能保证社会主义国家的长治久安。民主也是社会主义现代化建设的客观需要和根本保证，就像邓小平所指出的那样，没有民主就没有社会主义的现代化，社会主义现代化不仅是经济的现代化，也包括了政治的现代化，而政治现代化的根本目标就是发展社会主义民主。

第四节　国家制度

一、国家制度概述

任何国家都是依靠一定的制度组织起来的，每个国家都有自己的国家制度，国家制度是国家活动的基本规则，是制约和规范国家中的个人和团体组织的比较稳定的规则。只有通过一定的制度才能组织成为国家，国家通过一定的制度才能正常运作，形成比较稳定的政治秩序，成为稳定的社会共同体。政治学中的国家制度是公共权力的组织体系，指的是一个国家的政治制度，是一个复杂的政治制度体系。

在传统政治学理论中，国家制度一直是一个核心主题，从古希腊的柏拉图、亚里士多德，到近代的霍布斯、洛克、孟德斯鸠、卢梭、托克维尔、密尔等西方政治思想家，都关注政治制度的问题，他们研究了各种不同的政治制度，探讨了各种政治制度的结构和运行方式。直至19世纪末20世纪初，政治科学作为现代学科出现时，制度研究仍然处于政治学理论的中心地位。在第二次世界大战后，随着行为主义政治学的兴起，制度研究被行为研究所取代。行为主义政治学从总体上忽视了对国家制度的分析和研究。20世纪80年代，当代政治科学中对国家的政治制度的关注又逐年增强，在国家回归的理论热潮中，学者们重新发现了制度的重要意义，发现了游戏规则的重要性。特别是新制度主义的理论家们重新把政治制度放在国家理论中的核心地位，重视国家制度在政治生活中的作用，深入地探讨了国家制度的产生和变迁、功能和作用等问题。

国家制度即国家的政治制度，是公共权力的组织体系，是一个国家的公共权力的性质和产生方法、公共权力的分配和运作的方式的一种规则体系，是复杂的政治体系，其中最主要的国家制度是国体、政体和国家结构形式的组织制度。国体是国家的阶级性质，政体是国家政权的组织形式，国家结构形式是国家中的整体与部分的关系构成形式。马克思主义认为国家制度作为上层建筑是建立在一定的经济基础之上的，社会的经济基础决定了国家制度的性质和组织形式，随着社会经济基础的变化，国家制度也会随之发生变化。而除了经济基础之外，一个国家的经济发展水平、历史条件、民族特性和文化传统等各种因素都会对国家制度的产生和演变发生影响。一个国家的政治制度是由该国的阶级和民族、历史和现实的各种因素综合作用决定的。当代的历史制度主义学派认为制度的产生和变迁的动因存在于社会的经济和政治背景中，并探讨了制度变迁的路径依赖

性。而理性选择制度主义学派，则运用产权、寻租和交易成本的理论，从个人偏好的理性选择的角度解释了制度的产生和变迁，新制度主义政治学推进了对国家制度的深入研究。

二、国家政权组织形式

国家政权组织形式，亦即国家政体。西方传统的政治学重视对国家政体的研究，从古希腊时代就开始对各城邦的不同政体进行分析；对政体的研究构成西方政治学科体系的基本内容，也成为西方政治学的传统。相比较而言，中国传统的政治学理论都比较注重对政治的道德说教、治国方略、权力运用方面的研究，但却缺乏对国家政体方面的系统研究。亚里士多德是第一个较为系统地分析了国家政体的政治思想家，他将政体定义为“一个城邦的职能组织，由以确定最高统治机构和政权的安排”。[①] 他提出了划分政体的两条标准：其一，是掌握最高统治权的人数的多寡；其二，是统治者是否为城邦谋利益。统治者维护城邦公共利益的政体是正宗政体，由一人掌握最高权力的是君主政体，由少数人掌握最高权力的是贵族政体，由多数人掌握最高权力的是共和政体。如果统治者只维护自己本身的利益的政体是变态政体，那么君主政体就变为僭主政体，贵族政体变为寡头政体，共和政体变为平民政体。亚里士多德的政体分类对后来的政治学研究产生了很大的影响。

一般说来，划分政权组织形式的主要标准是：国家最高权力机关产生的方法及其任期限制，由此划分为君主制和共和制的政体。

君主制是由君主执掌国家的最高权力，君主通常由世袭产生，并具有无任期限制的终身任职的政权组织形式。君主制主要有两种形式，即专制君主制和立宪君主制。专制君主制的特征是国家的最高权力完全属于君主，君主拥有至高无上的绝对权力，君主的意志就是国家的意志，所有臣民对其必须绝对服从；君主的权力不受其他人和其他机关的限制和监督，君主主要是靠忠于君主的军事、官僚机构实施其专制的统治。中国封建社会历代王朝都实行专制君主制。欧洲封建社会末期的绝对君主统治也是专制君主制。立宪君主制以君主为国家元首，但君主的权力按宪法规定受一定程度的限制。根据君主实际权力和地位的差异，立宪君主制可以分为二元君主制和议会君主制。在二元君主制的政权组织形式中，存在着君主和议会两个权力中心，君主仍掌握着政府任命权、解散议会权和钦定宪法权，但其权力受议会和宪法的限制。在议会君主制的政权组织形式中，议会是国家权力中心，政府由议会产生并对议会负责，君主受宪法和议

① ［古希腊］亚里士多德著：《政治学》，吴寿彭译，商务印书馆 1981 年版，第 178 页。

会的限制，有虚名而无实权。议会君主制国家中，君主是处于象征地位的虚职元首，如当代的英国、日本等国。区别二元君主制与议会君主制的关键是君主有无实权，其主要标志是政府对君主负责还是对议会负责。

共和制是指国家最高权力机关和国家元首由选举产生，并有任期限制的政权组织形式。共和制主要划分为议会制和总统制两种政体。议会共和制中议会是国家的最高权力机关，政府（内阁）由议会拥有多数议席的政党或政党联盟组成，并对议会负责。当议会对政府的施政方针不支持，通过不信任案时，政府就要辞职，或者是解散议会，重新大选选出新议会；新议会仍然通过不信任案时，政府必须辞职。当代的意大利、奥地利、印度等国就是议会共和制政体。总统共和制中总统和议会按不同职能分别享有国家的最高权力，政府（内阁）由总统组织并向总统负责，而不直接向议会负责。总统由普选产生，总统既是国家元首又是政府首脑，握有行政实权。总统与议会之间的权力相互制约，总统应向议会报告工作，但无权解散议会，而可以对议会的法案行使否决权。美国是典型的总统共和制政体。除了议会制和总统制外，共和制的资产阶级国家还有委员会制的政权组织形式。瑞士是实行委员会制的典型国家。委员会制亦称“合议制”，是指国家最高行政权由委员会集体行使的一种制度。委员会制政体由联邦议会和联邦委员会组成，委员从议会中选举产生，委员地位平等，集体行使行政权；议会有立法权，委员会执行议会的决议，但无权否决议会决议案和解散议会，议会也无权使委员会辞职。委员会制是一种较特殊的共和制形式。

社会主义国家一般采取民主共和制的政权组织形式，由于各社会主义国家历史条件与国情的不同，社会主义国家的共和制也有着不同的政权组织形式，具有典型意义的主要有巴黎公社制、苏维埃制和人民代表大会制。

巴黎公社制是工人阶级政权组织形式的早期形态，是不成熟的社会主义国家政权形式。巴黎公社是人类历史上第一个无产阶级政权，巴黎公社制的主要特点是：第一，公社委员会由普选产生，对选民负责，受选民监督，随时可以撤换；第二，公社委员会是统一行使立法权和行政权的最高权力机构，实行“议行合一”的原则；第三，公社废除了旧国家的常备军、警察和宪兵，代之以武装的人民；第四，公社建立了人民公仆的制度，废除了旧国家的官僚特权制和高薪制。巴黎公社是新型的无产阶级国家政权的雏形，它为社会主义国家的政权组织形式提供了基本的原则。

苏维埃制是在俄国革命中产生并发展起来的第一个社会主义国家——苏联的政权组织形式，是对巴黎公社原则的继承和发展。苏维埃制的主要特点是：第一，苏联最高苏维埃是最高国家权力机关，又是最高立法机关，其他一切国家机关由它产生并向它负责；第二，苏维埃代表同巴黎公社的代表一样由人民选举，对选民负责，并且可以随时撤换，但其他一般工作人员不是选举产生和随时撤换

的;第三,苏维埃政权是由无产阶级的政党领导的,党通过苏维埃的组织形式实现无产阶级和劳动人民当家作主;第四,苏维埃政权建立了人民的武装部队,废除了旧的常备军。

人民代表大会制是我国的社会主义国家政权组织形式,是中国共产党将马克思主义国家学说与中国革命实践相结合的产物,它继承了巴黎公社和苏维埃的基本特点,产生于革命战争时期的人民政权。1954 年的第一部中华人民共和国宪法用法律形式确定了人民代表大会制是我国的根本政治制度。人民代表大会制的主要特点是:第一,全国人民代表大会是国家最高权力机关,国家的行政机关、司法机关都由人民代表大会产生,并受它监督,对它负责;第二,人民代表大会的代表由人民选举产生,向选民负责,受选民监督,与选民保持密切的联系,选民有权罢免不称职的人民代表;第三,人民代表大会实行民主集中制的组织原则,把民主基础上的集中和集中指导下的民主结合在一起,保证人民当家作主,保证各级人民政府能在民主的基础上集中地、有效地处理国家事务。

三、国家结构形式

国家结构形式是国家的整体与部分,即中央权力机关与地方权力机关之间的相互关系的构成形式。国家结构形式一般又可分为单一制和复合制两种。

单一制国家是由若干行政单位或区域组成的统一主权的国家。单一制国家的国家结构形式是由中央权力机关集中掌握国家主要的和最高的权力,地方权力和中央权力之间是服从与被服从的关系。现代国家大多数是单一制国家,比如法国、日本、意大利等,都是实行单一制的国家结构形式。单一制国家一般具有这些基本特点:其一,国家具有统一的立法机关、行政机关和司法机关;其二,国家具有统一的宪法,各行政单位没有自己的宪法;其三,国家的最高权力由中央政府掌握,地方政府受中央政府的统一领导;其四,中央政府对外行使统一的外交权,地方政府对外不具有独立性;其五,国民具有统一的国籍。

复合制国家是由若干个联邦单位(共和国、州、邦)或若干个国家组成的复合体,复合制国家的中央与地方的关系较之单一制国家而言是较为松散的。复合制国家的结构形式因其联合程度的不同而划分为联邦制和邦联制两种。联邦制国家是若干个联邦单位(共和国、州、邦)组成的联合国家,比如德国、美国等就是联邦制国家。联邦制国家的特点是:其一,国家有最高的立法机关、行政机关和司法机关,但各联邦单位也有自己的独立于中央的立法、行政、司法机关,来管辖本地区的各种事务;其二,国家具有统一的宪法和基本法律,但各联邦单位也有各自的宪法和法律;其三,中央机关和联邦单位的机关各自具有联邦宪法规定的权力范围,没有隶属关系;其四,联邦政府是对外关系的主权国家,拥有外交

权，各联邦单位一般不具有外交权，但享有某些宪法规定的外事权；其五，国民既有联邦国家的国籍，又有联邦单位的国籍。邦联制国家实际上是一种国家联合，是若干独立的主权国家为了特定的目的而建立起来的国家联合，实际上并非完全意义的国家，而是一种松散的国际组织，比如当今的欧洲联盟、东南亚国家联盟。就严格的定义而言，邦联不具有真正的国家性质，它的主要特点是：其一，各成员国都是独立的主权国家，仍保留着各自对内、对外的主权，只是根据协议将某些权力让与并委托给邦联机构；其二，邦联机构只是协商性的机关，不是统一的最高权力机关，也无统一的军队、赋税和国籍；其三，邦联的决定以各成员国政府的认可为基础，各成员国可以自由退出邦联。

中华人民共和国是单一制的国家，这是由我国的政治、经济、文化、历史等因素决定的。我国的国情决定了在坚持单一制形式的同时，建立民族区域自治的制度，并实行“一国两制”，实际上是部分地采用了联邦制国家的结构形式。在单一制的国家结构形式下，实行民族区域自治，这是我国解决民族问题的基本政策和基本制度。民族区域自治就是在国家统一领导下，各少数民族聚居的地方实行区域自治，设立自治机关，行使自治权。民族自治地方的自治机关除行使一般地方国家机关的职权外，还行使宪法或民族区域自治法所规定的自治权，包括政治、经济、文化、科学和教育方面的自治权力。在单一制的国家结构形式下，实行“一国两制”，即“一个国家、两种制度”，这是邓小平为解决我国香港、澳门和台湾问题而提出来的科学构想，现已在香港地区、澳门地区实行。所谓“一国”就是一个中国，就是中华人民共和国，是统一的不可分割的主权国家；“两制”就是国家主体的大陆实行社会主义制度，而香港、澳门、台湾地区实行资本主义制度。港、澳、台作为实行资本主义制度的特别行政区，不拥有国家的主权，但享有法律规定的高度自治权，可以有自己的立法机关、行政机关、司法机关，行使自己的权力。显然，“一国两制”是带有复合制国家的某些特征的国家结构形式，但是它并没有改变我国整体上的单一制的国家结构形式。

第五节　国家机构

一、国家机构的概念

国家机构是一切国家机关的总和，包括全部中央国家机关和地方国家机关。国家机构是实现国家权力、执行国家职能、进行国家日常活动的组织体系。现代国家机构主要包括：国家元首、立法机关、行政机关和司法机关。国家机构和政

府在性质上是同一的，广义的政府指的是国家机构的总体，而狭义的政府指的是国家行政机关，比如作为中华人民共和国的最高国家行政机关的国务院，即为中央人民政府。国家机构是由从中央国家机关到地方国家机关组成的一种完整的组织系统，具有严密的组织性，各种机构之间相互分工、密切协作，并遵循特定的组织原则和组织程序而运行。国家机构具有特定的职能，国家具有政治统治和社会管理两种基本职能，而国家的基本职能是通过各种国家机构的具体职能来实现的。

历史上各个国家由于各自的阶级本质、历史任务、社会条件不同，国家机构的设置也会有所不同。决定国家机构的主要因素是：首先，国家的本质。国家是阶级统治的工具，设置一定的国家机构正是为了统治阶级利益的需要。其次，国家的职能。在国家机构中，相当一部分属于职能机构，有什么样的国家职能，就需要设置什么样的国家机构。再次，国家的政体。国家政权的组织形式直接影响了国家机构的设置。比如古代的君主专制政体中，国家的立法、行政、司法等大权都集中于国王一身，国家机构根据国王的旨意而设置；而在现代的资本主义共和制政体中，立法、行政、司法是作为分立的机构而设置的。另外，一个国家的各种社会状况，比如经济、民族、宗教、历史、人口、领土等众多因素都会影响到一个国家的机构设置。

二、现代国家机构的组织原则

古代的奴隶制国家、封建制国家通常实行的是专制主义政治，与此相联系的国家机构通常实行的是集权制，各种国家机构的设置来自于君主的集权统治的需要，这些机构向君主负责，履行君主赋予它们的使命。随着近代资本主义国家的建立，摧毁了旧的封建专制统治，封建专制国家集权原则为分权制衡的原则所取代，“三权分立”成为现代资本主义国家机构的组织原则。社会主义国家摒弃了三权分立的组织原则，继承了巴黎公社所开创的无产阶级政权的组织原则，“议行合一”成为社会主义国家机构的基本组织原则。

“三权分立”是资本主义国家机构的基本组织原则。所谓“三权分立”，指的是立法权、行政权、司法权三种国家权力，分别由三个不同的国家机关掌握，三种权力既相互独立、又相互制约。这一原则主要包括两方面的内容，其一是权力的分立，三个不同的国家机关独立行使宪法所赋予的立法权、行政权和司法权，相互之间不具有隶属关系；其二是权力的制衡，即三种相互独立的权力，互相牵制，保持平衡。三权分立的原则是资本主义民主政治的基本原则之一，它强调权力的分立与制衡，以权力来约束权力，限制权力的滥用，防止权力转化为专制的权力。三权分立制能够有效地调整资产阶级统治集团的内部矛盾，使资产阶级的

统治不至于因为内部的利益冲突而发生大的震动。三权分立的原则较之封建独裁政治的集权原则来说具有一定的进步意义。

三权分立学说是由近代西方的思想家洛克、孟德斯鸠完整确立的，但它最早萌芽于古希腊。近代意义的分权学说，首先是由英国的洛克提出的，洛克在《政府论》中将国家权力分成立法权、执行权和对外权三个方面，将立法权看作是国家的最高权力，主张立法权由议会掌握，而执行权和对外权由国王掌握。洛克的执行权和对外权都属于行政权，所以洛克提出的实际上是两权分立的学说。孟德斯鸠在洛克学说的基础上，第一个明确、完整地提出了三权分立的学说，将国家权力划分为立法权、行政权和司法权，并主张三种权力分别由不同的国家机关各自独立掌握，即由公民选举的立法机关来掌握立法权，由行政机关掌握行政权，由独立的法院来掌握司法权，并认为三种权力之间要互相制约，保持一定的平衡。洛克和孟德斯鸠之所以强调分权，主张权力之间的制衡，是因为他们都认为"一切有权力的人都容易滥用权力"①。如果没有分权，没有对权力的制约，就会导致权力的滥用，从而造成权力的专制，使国家处于无法状态，使公民丧失自由。要防止权力的滥用，就必须以权力约束权力，各种国家权力相互分立，又相互制约。洛克、孟德斯鸠提出的三权分立学说成为资本主义民主政治的理论基础，资本主义国家都将其作为基本的政治原则明确写入宪法，并按照三权分立的原则来组织政体，设置国家机构。美国是典型的三权分立制的国家，而其他的资本主义民主国家也都是以三权分立作为其国家机构的组织原则的。

与资本主义国家的三权分立制不同，社会主义国家采取的是议行合一制。议行合一制是社会主义国家机构的组织原则，它由一个最高国家权力机关统一行使立法权和监督权，行政机关和司法机关从属于国家权力机关。社会主义国家机构也主要划分为立法机关、行政机关和司法机关，但是三者之间并不是三权分立的关系，立法机关作为最高国家权力机关掌握国家的最高权力，行政机关、司法机关与立法机关不是并列关系，而是从属于国家权力机关。现代社会主义国家的议行合一制起源于1871年的巴黎公社，巴黎公社委员会是统一掌握立法权和行政权的权力机关。1917年俄国十月革命后所建立的苏维埃制继承并发展了议行合一制，我国的人民代表大会制度也遵循议行合一制的原则。议行合一制的理论依据是，社会主义国家的一切权力属于人民，人民的代表机关是国家的权力机关，它的权力是最高的、统一的、不可分割的。我国的国家机构实行民主集中制的原则，这一原则是议行合一制在我国社会主义实践中的发展。

① [法]孟德斯鸠著：《论法的精神》上卷，张雁深译，商务印书馆1961年版，第154页。

三、现代国家机构及其职责

1. 国家元首

国家元首是国家机构的重要组成部分，在形式上是国家的象征，是一个主权国家对内对外的最高代表，在整个国家机构的体系中或者是实质性的，或者是形式上居于首脑地位。现代国家一般都设有国家元首。根据国家元首组织构成的不同，可以区分为个人国家元首和集体国家元首。在大多数国家，国家元首是由个人担任并行使职权的，有些国家的国家元首由二人以上的集体共同担任，行使国家元首的职权。在君主制国家，国家元首由世袭产生，并终身任职；而在共和制国家，国家元首由选举产生，并有一定的任期。

国家元首的职权是由各国的宪法规定的。尽管各个国家的国家元首职权存在着差别，但是大致说来具有以下的权力：公布法律权、发布命令权、任免权、召集议会权、外交权、统率武装力量权、赦免权和荣典权等。由于各国政体不一样，国家元首的实际权力也不尽相同。在内阁制国家，元首一般不直接掌握实权，只是以国家的名义，从事一些象征性、礼仪性的活动，所以称为“虚君”；而在总统制国家，总统既是国家元首，又是政府首脑，拥有很大的权力。

2. 立法机关

立法机关是有权制定、修改和废除法律的机关，即行使国家立法权的机关。在古代的奴隶制和封建制的君主专制国家中，立法、行政、司法等国家最高权力都集中在君主手上，君主意志就是法律，没有独立的立法机关。现代意义的立法机关产生在17世纪的英国，随着资产阶级革命的胜利，中世纪的等级会议逐步发展为资本主义国家的立法机关。

资本主义国家的立法机关称为议会、国会或国民会议，其组织一般分为一院制或两院制。一院制议会是由民选议员组成单一固定行使立法机关职权的制度。两院制议会是由两个团体共同行使立法机关职权的制度，两院制议会由参议院和众议院或由上院和下院组成。目前，主要的资本主义国家如美国、英国、法国、德国、日本等均采用两院制。

社会主义国家的立法机关是国家的最高权力机关，拥有国家全部最高权力，是人民通过其代表行使权力的机关，其活动不受其他国家机关的牵制。我国的立法机关是人民代表大会，全国人民代表大会及其常委会是中华人民共和国的最高权力机关。

各国的立法机关的职责并不完全相同，但是，一般说来，立法机关的主要职责是：(1) 制定、修改和废除法律，这是立法机关的主要职责，通过立法程序提出法案，讨论、修改、审议和通过法案，使其成为正式公布的法律；(2) 审查和批准

由国家行政机关编制的国家财政预算和决算，并监督其实施；(3) 对政府的政策及其行为实施有效的监督，主要方式有质询、审议、罢免政府成员等；(4) 宣布和批准国家的重大决定，比如批准与外国缔结条约、批准对外宣战等。

3. 行政机关

行政机关是贯彻执行国家的法律和政策，管理国家的内政、外交等行政事务的机关，即行使国家行政权的机关。行政机关可以划分为中央行政机关和地方行政机关。行政机关主要由办事部门、职能部门和直属部门组成。

资本主义国家的中央行政机关的组成因政体不同而不同。总统制国家的中央行政机关，由选举产生的总统为首脑，其他成员由总统依法律程序而任命。内阁制国家的中央行政机关，由议会中占多数席位的政党或政党联盟组织，其首脑由国家元首任命或经国家元首提名由议会选举产生，然后由政府首脑提名组阁，内阁向议会负责。

社会主义国家的行政机关是国家权力机关的执行机关，中央行政机关为中央人民政府，由最高权力机关产生，并对其负责、受其监督；地方行政机关为地方各级人民政府，由地方权力机关选举产生，并受其监督，对同级的地方权力机关和上一级政府负责，服从中央人民政府的统一领导。中央行政机关的主要职责是：(1) 执行宪法和法律，贯彻立法机关通过的各项决策和提案；(2) 根据国家法律制定行政法规和国家政策，发布行政命令；(3) 负责管理全国的内政事务，管理社会的经济、文化、科学、教育和卫生的工作；(4) 负责处理军事、外交等事务。地方行政机关主要是管理有关地方的内政事务，而不管理外交事务。

4. 司法机关

司法机关是代表国家行使审判权和法律监督权的国家机关，也就是行使司法权的国家机关，是维护法律的部门。司法机关在国家机构中占有重要地位，是现代国家机构体系中不可缺少的组成部分。在古代的奴隶制、封建制国家中，司法机关是从属于王权的。近代资本主义国家的三权分立原则确立后，司法机关脱离立法机关和行政机关，成为独立的国家机关。资本主义国家的司法机关，在三权分立的基础上，确立了“司法独立”的原则，即法院和法官只服从法律，独立行使司法权，与立法机关和行政机关互不从属。司法独立原则有利于反对封建专制主义，限制了其他国家机关对司法的干预，在历史上具有一定的进步作用。社会主义国家的司法机关从属于国家权力机关，但相对独立于其他国家机关，依照法律独立行使司法权，不受行政机关、社会团体和个人的干涉。

司法机关通常包括审判机关和检察机关。法院是国家的审判机关，行使审判权，按照不同标准可以划分为普通法院和特殊法院（如军事法院），民事法院和刑事法院，高级法院、中级法院和基层法院等。法院的主要职责是审理各种诉讼案件，包括民事案件、刑事案件和行政案件等。有的国家的法院还拥有司法审

查权，有的国家的法院还有一些非诉讼性的事务，如登记财产、公证结婚、处理遗产等。检察机关代表国家监督法律的执行，行使法律监督权，但有的国家不独立设置检察机关，或将检察院归属法院系统或司法机关。检察机关的主要职责是代表国家对刑事案件提出公诉，追究被告人的刑事责任，并监督审判活动。

思考题

1. 什么是国家？如何理解国家的职能？
2. 什么是国家利益？如何理解国家利益的阶级性和公共性？
3. 如何理解国家与社会的关系？
4. 国家的要素有哪些？
5. 试析国家的起源、历史和类型。
6. 君主制与共和制有什么区别？二者各有哪些主要的形式？巴黎公社制、苏维埃制和人民代表大会制各自具有什么特点？
7. 单一制国家和复合制国家有哪些不同的特点？
8. 主要的现代国家机构有哪些？它们分别具有哪些职责？

3

第三章

政　府

政府是人类政治生活的一大发明与创造，在人类社会产生国家以来，政府一直起着至关重要的作用。尽管各国政府的起源、形式、类型和所处的社会经济文化条件各不相同，但政府既可以促进社会的发展，又可以阻碍社会的进步，这一点却是相同或相似的。因此，把政府作为相对独立的对象来研究，揭示其产生、发展的客观规律，探讨其对社会发展的不同作用，是政治学研究的重要任务。本章将主要讨论政府的定义、历史、类型、职能和各种制度。

第一节　什么是政府

一、政府含义

从“政府”的汉语本义或字面上解读，“政府”一词是由“政”与“府”组成的，“政”在这里主要是指“政务”、“政事”或“公共事务”；“府”在这里主要是指代表空间的“地方”、“场所”。由“政”与“府”组成的“政府”一词原指行使社会公共权力、管理社会公共事务的地方与场所，以及讨论和处理公共问题的组织、人员、机制等。我们通常在广义和狭义两种含义上使用政府的概念。广义的政府（government）是指以合法的强制性力量为后盾对居住在特定领土范围内的人进行管理的公共权力组织，在宏观层面上它是国家政权机关的总称，包括立法、行

政和司法机关。狭义的政府(administration)主要是指政府的行政机关,是承担行政管理职能的政权机关,相对于广义政府而言是中观层面的政府。

政府是国家的基本要素之一,是民族国家和国家主权的法定代表,也是人类至今最重要的政治主体。政府是一个历史的范畴,它不是从来就有的,它的作用也不是一成不变的。一般认为,在无国家的原始社会,人类没有政府机构。按照马克思主义的观点,当人类社会产生私有制,从而产生阶级和阶级对立后,国家便产生了。随着国家的出现,作为国家基本要素之一的政府也应运而生。阶级的存在仅仅同生产的一定历史阶段相联系。在生产高度发达的未来共产主义社会,阶级将逐渐消失,国家也将逐渐消亡。随着国家的消亡,作为统治阶级政治工具的政府也将最终消亡。

二、政府关系

政府关系(intergovernmental relations)是指不同层级政府及不同政府部门之间的关系网络,又称"府际关系",它构成"政府系统"或"政府自系统",相对于"政府他系统"而存在。"府际关系"或"政府自系统"表现在国内府际关系和国际府际关系两个方面。

国内府际关系、政府间关系系统,是由纵向政府系统和横向政府系统构成的。[①] 其中,纵向政府系统是政府结构的传统模式,而且政府的职能越简单,纵向联系的模式也越典型、越稳定。纵向政府间关系由不同层级的政府构成,例如,在中国由中央政府、地方政府和基层政府构成,在美国则由联邦政府、州政府和地方政府构成。随着政府职能分工专业化发展,加强政府内部的协调,扩大横向联系就显得日益重要。横向政府间关系,其一表现在某层级政府外部,即由相同层级政府或不同区域政府构成的府际关系;其二表现在某层级政府内部,即政府行政机构内部由该层级政府的不同部门构成"部际"或部门关系。当然,横向政府间关系以前者为主。此外,国内府际关系还有纵向政府与横向政府之间纵横交叉的矩阵式的政府间关系。在现实的政府关系运行过程中,往往表现为这三者之间的有机统一。

国际政府间关系系统,是由世界上相同或不同社会制度、相同或不同文明发展程度的国家间的政府构成的,如欧盟等等。在全球化背景下,国家间的政府关系或国际政府间关系与国内政府间关系有着更加密切的联系。国际政府间关系往往通过国家与国家之间的关系表现出来,国家与国家关系往往又是通过国家之间的政府关系呈现的。国家间政府交往是自地理大发现以来人类社会相互往

① 参见曹沛霖著:《制度纵横谈》,人民出版社2005年版,第189~191页。

来的一种基本形式。国际间政府关系的直接动因是国家利益或民族利益。在此基础上，相互冲突，相互依赖，合作共存、追求国际政府间关系的和谐是当今国际间政府关系的主要特征。① 国际府际关系对于国内府际关系来说是政府的他系统，亦即国际政府间关系构成国内府际关系的生态系统。

三、政府生态

所谓政府生态或称“行政生态”是指政府自系统产生、存在和发展的外部环境要素和条件的总和。它不同于“生态政府”或“生态型政府”。生态就是生物有机体的生存状态，尤指生物之间和它们与环境之间的关系。1869 年德国生物学家 E. 海克尔(Emst Haeckel)最早提出生态学的概念，这是研究动植物及其环境间，动物与植物之间及其对生态系统的影响的一门学科。1947 年，美国公共行政学家约翰·高斯发表《政府生态学》一文之后，作为政府生存和发展的外部条件的政府生态问题，才逐步引起人们的广泛重视和研究。我们把政府自系统以外的一切环境要素和条件，视之为政府生态。如果将政府自系统定格在中观层面即狭义政府的层面，那么宏观的政府生态，就由自然、社会、国家、政党、市场、企业、社团、公民、国际社会等要素构成，由此形成政府管理的可持续发展和政府生态安全链，初步建构起宏观政府生态理论的基本框架。② 有什么样的政府生态就可能有什么样的政府的历史、政府的类型、政府的职能和政府的制度等。与此同时，政府自系统也能动地反作用于自然、社会、国家、政党、市场、企业、社团、公民、国际社会等政府生态环境。政府自系统对政府生态环境诸方面要素的能动的反作用力的大小及其方向和程度直接关涉政府自系统存在和发展的理由、目的及其价值。

第二节　政府的历史

一、政府的起源

作为国家机构的政府，是一个历史的范畴，有其产生、发展和消亡的历史过程。正像对国家的起源一样，对政府的起源，政治学家也有许多不同的看法，具

① 乔耀章著：《政府理论》，苏州大学出版社 2003 年版，第 181～188 页。

② 乔耀章著：《政府理论》，苏州大学出版社 2003 年版，第 136～181 页。

有代表性的政府起源说有以下几种。

第一，神权论。它认为政府和国家源于神，政府的权力来源于神，是根据神的意志建立的，其代表人物是阿奎那(Thomas Aquinas)。他认为，上帝是人和人性的创造者，国家和政府既然是人性的需要，那么上帝才是政府和国家的终极创主，“没有权柄不出于神的”。①

第二，自然论。它认为政府是由于社会的需要自然产生的，其代表人物包括亚里士多德、休谟等。亚里士多德在《政治学》中指出，城邦国家是“自然所趋向的”，是“自然地生长起来的”，因此一切城邦既然都是这一生长过程的完成，也该是自然的产物。② 休谟认为，政府的起源是较为偶然而又不大完善的，很可能一人君临于大众之上的情况最初始于战争状态。在战争中，超人的勇敢和才智最易显现出来。③

第三，契约论。它认为，自然状态是政府产生的先决条件，自然状态“是自由的状态，却不是放任的状态”。④ 人们为了求得和平和安定的生活，相互间同意订立一种社会契约，甘愿放弃各人的自然权利，并把它交托给一个统治者或主权者，这个统治权威就是政府。这一派的代表人物有霍布斯、洛克和卢梭等。

第四，社会有机论。斯宾塞等社会有机论者认为，人类社会像生物有机体一样，也是由各个特殊而又相互联系的部分组成的集合体，遵循着“物竞天择、适者生存”的法则。“内生型政府(endogenous government)的最初出现是对经常性的战争环境所造成的内在压力的一种适应性反应。”⑤在面临外部战争威胁的情况下，各个社会组合体自愿集中到一个有规章的机构下，服从这个统治权力以获得军事优势和经济利益。

第五，阶级论。马克思主义认为，国家和政府不是从来就有的，而是人类社会产生阶级时才出现的一种历史现象。政府同国家一样，是阶级社会特有的产物，它既不是从来就有的，也不会永远存在。作为国家机构的政府，随着阶级的产生而产生，随着阶级社会的变化而变化，随着阶级的消亡而消亡。

与传统政治学观点不同，也有一些政治学家，尤其是考古学家，对政府与国家同源同体说提出了挑战。他们认为，政府的起源同国家的起源是有联系有区别的。从原生态意义上说，早期人类社会产生早期政府，古代国家则源于早期人类社会和早期政府。正规政府在史前就先于国家出现，这种观点正在为更多的

① [意]《阿奎那政治著作选》，马清槐译，商务印书馆1980年版，第65页。

② [古希腊]亚里士多德著：《政治学》，吴寿彭译，商务印书馆1996年版，第7页。

③ [英]休谟著：《休谟政治论文选》，张若衡译，商务印书馆1993年版，第25页。

④ [英]洛克著：《政府论》下篇，瞿菊农、叶启芳译，商务印书馆1981年版，第6页。

⑤ Herbert Spencer, *The Evolution of Society*, Chicago: University of Chicago Press, 1967, p. 38. 转引自顾平安：《政府发展论》，中国社会科学出版社2005年版，第35页。

人所接受。[①] 相对于传统的政府观来说，这可谓之前国家政府或“非国家机构的政府”。

二、政府的能力

从特定意义上说，政府的历史是政府的目标实现的过程。而政府的目标能否得到实现主要取决于政府的能力。政府能力（有时又称国家能力）是指政府特别是中央政府将自己的意志和目标转化为现实行动的能力。[②] 政府能力研究在第二次世界大战以后成为一个热门话题，世界各国和地区的政治学者纷纷展开对政府能力问题的研究。[③] 政府能力主要由以下要素构成：（1）资源提取能力，指政府汲取社会经济资源的财政能力；（2）价值分配能力，指政府对社会价值包括资源进行权威性分配的能力；（3）社会调控能力，指政府指导社会经济发展的能力；（4）合法化能力，指政府运用政治符号凝聚政治共识从而巩固统治地位的能力；（5）内部协调能力，指协调政府内部各种机构努力贯彻实施政策意图的能力；（6）管制能力，指政府以强制性手段为依托实施法律规范约束公民行为的能力。

对影响政府能力的主要因素，政治学者们也进行了深入的研究，并提出了一个具有综合性的“治理能力”（governability）概念。根据一些西方学者的研究，影响治理能力的因素主要有六个：其一，公共官僚阶层的素质。教育和专门训练是否足够，轮换是否过于频繁等，都会影响官僚阶层的素质。其二，官僚集团对当时政府目标的承诺，与他们自己的组织目标或个人目标是否相对立。如果政府目标同官僚集团的组织目标和个人目标相冲突，他们将不会致力于实现政府目标。其三，政府决策的体制环境影响治理能力。实行分权制、司法审查等制度的国家采取决定性行动的困难要大一些。其四，政党体制可能影响治理能力。多党制特别是那些总是导致多党联合政府的更为极端的政体，使政府难以在政策问题上拥有明确的授权。其五，社会的分裂程度也直接影响着治理能力。在语言、宗教、种族或地域上存在深刻政治分群标准的国家要比那些更具同一性的国家更难统治。其六，全体国民的价值结构直接影响治理能力。当国民信奉的价值观与政府的合法性及权威性不一致的时候，政府在行使控制中就会遇到更多

① ［美］乔纳森·哈斯：《史前国家的演进》，罗林平译，求实出版社 1988 年版，第 17 页。转引自顾平安：《政府发展论》，中国社会科学出版社 2005 年版，第 40 页。

② 杨光斌主编：《政治学导论》，中国人民大学出版社 2000 年版，第 105 页。

③ 有兴趣的读者可参阅施雪华著：《政府权能理论》，浙江人民出版社 1998 年版，第 304～308 页。

的困难。①

政府的有效性取决于政府的能力，如何加强政府能力建设就成为学者们十分关注的一个问题。政府能力建设，应当从以下三个方面着手进行：一是积极推动政府改革与创新。具体包括改革政府管理体制和管理方式，提高公务员队伍整体素质，以体制创新驱动政府能力建设。二是大力促进市场经济与公民社会的发展并与之建立合作伙伴关系。政府要为市场经济和公民社会的发展创造适宜的法律和政策环境，鼓励私人经济部门和民间组织的成长壮大并与之密切合作，只有这样政府才能更多地利用政府以外的社会资源来实现政府的目标。三是主动参与国际竞争与合作。全球化的时代是一个开放的时代，只有主动参与全球化进程并在这一过程中维护自己的国家利益才能求得生存和发展，否则只能被边缘化。政府只有主动参与国际竞争与合作才能不断增强自己的能力。

三、政府发展

“政府发展”这一概念，近年来在政治学界广为使用，但很难给出具有共识性的定义。比较常见的定义有：“政府发展就是政府能力的发展”；政府发展是政府系统（或政府体制）的发展；政府发展是指政府为了适应政治、经济和社会发展的需要，通过对自身组成要素的扬弃与整合，寻求不断发挥政府对社会的管理潜能以推动社会进一步发展的过程；②政府发展是指政府作为上层建筑的重要组成部分，通过不断调整和变革，进而促成与特定经济形态相适应的政府模式的历史过程。③ 综合各种观点，我们认为，所谓政府发展，是指为了适应社会政治经济环境的变化，政府自身能力的生长和结构功能的分化。政府发展的总趋势，是不断从人治走向法治，从统治走向治理，从管制走向服务，从集权走向分权。

政府发展取决于多种因素及其互动。政府发展源于社会发展的呼声与需求，很大程度上是为了适应社会发展的需求。同时，政府发展具有相当程度的自觉能动性或自主性。政府发展是政府系统之外的动力资源与政府系统之内的动力资源形成合力共同作用的结果。④ 制约政府发展的基本因素大致有三类：其一是促进政府发展的推动性因素；其二是妨碍政府发展的阻碍性因素；其三是介于前两者之间的“两栖性因素”，这类因素既有可能成为政府发展的推动力量，又有可能形成政府发展的桎梏。比较理想的情形是发挥这些因素的进步作用，

① 参见[英]米勒、[英]波格丹诺主编：《布莱克维尔政治学百科全书》，邓正来等译，中国政法大学出版社 1992 年版，第 294 页。

② 顾平安著：《政府发展论》，中国社会科学出版社 2005 年版，第 107 页。

③ 朱光磊主编：《现代政府理论》，高等教育出版社 2006 年版，第 432～433 页。

④ 参见顾平安：《政府发展论》，中国社会科学出版社 2005 年版，第 116～137 页。

限制或阻碍其不良作用的发生，做好阻碍因素的转化工作，使其成为推动政府发展的积极因素。①

人类进入文明社会以来，政府发展的范式经历了“国家型政府”→“行政型政府”→“治理型政府”的转换，这种范式的转化也是政府发展所的经历的三种基本形态。② 在人类社会发展的不同历史时期和阶段，表现为不同的政府发展模式。主要有四种政府发展模式：其一是西方发达资本主义国家的“后现代化”政府发展模式；其二是东亚新兴工业化国家的“内源式”政府发展模式；其三是由计划经济向市场经济“转型国家”的政府发展模式；其四是一般发展中国家的“现代化”政府发展模式。③

第三节　政府的类型

一、政府分类

政府的分类问题比较复杂，它与政府的定义、起源、属性、历史发展等密切相关。传统的政治学一般从政体方面区分政府类型，亚里士多德、洛克、孟德斯鸠等对此作出了奠基性的贡献。美国政治学家约翰·威廉·伯吉斯在《政治科学和比较宪法》一书中以多个视角对政府进行分类：视国家与政府相同与不相同，分为直接政府和代表政府；视执政者的任期，分为世袭政府与选择政府；视立法机关与行政机关的相互关系，分为内阁制政府和总统制政府；视政府的权力是集中还是分散，分为分权政府和集权政府。英国学者罗德·黑格和马丁·哈罗普根据民主的程度将现行政府分为“既有民主国家”、“新兴民主国家”和“威权主义统治”三种。④

除了上述政府分类外，还有其他一些分类法。如按社会发展亦即政府发展的历史述说，分传统型政府、现代型政府和过渡型政府；按照政府职能的性质分统治型政府、管理型政府、服务型政府；按照组成政府的权力集团或掌握政府的个人的产生方式分世袭政府、民选政府；按政府主要官员职业身份，分军人政府、文官政府；按政府对社会公共事务管理的范围分为小政府、有限政府、大政府、无

① 参见朱光磊主编：《现代政府理论》，高等教育出版社 2006 年版，第 441～455 页。

② 参见顾平安：《政府发展论》，中国社会科学出版社 2005 年版，第 109～115 页。

③ 参见朱光磊主编：《现代政府理论》，高等教育出版社 2006 年版，第 457～466 页。

④ [英]罗德·黑格、马丁·哈罗普著：《比较政府与政治导论》，张小劲、丁韶彬、李姿姿译，中国人民大学出版社 2007 年版，第 20～23 页。

限政府、万能政府、全能政府；按政府对国家和社会事务干预的能动程度，分为积极政府、消极政府；按政府自律程度，分为廉价政府、廉洁政府、腐败政府、寻租政府（政府官员、个人，集体）；按政府人员的知识素质和办公技能，分为知识政府、电子政府；按政府权威的依据，分人治政府、法治政府；按政府对社会的干预程度分为不干预的政府、消极干预的政府、积极干预的政府、全面干预的政府。除此以外，还有经济政府、责任政府、道德政府等。① 本书从社会发展或变迁的维度，着重分析介绍传统型政府、现代型和过渡型政府。

二、传统型政府

传统型政府与传统型社会特别是同国家型政府相关联。美国行政学家弗雷德·W.利格斯认为，人类社会历史上存在着三种基本社会形态，即传统的农业社会、过渡社会和现代工业化社会；并从行政的经济环境方面将行政管理区分为三种模式：(1)融合型即农业社会的行政模式；(2)棱柱型即过渡社会的行政模式；(3)衍射型即工业社会的行政模式，运用物理学光谱分析法上的光折射概念对这三种行政模式及其相互关系作了形象的说明。根据他的分析，传统型政府就是农业社会或融合型的行政模式。他认为，农业社会的政府行政模式的特征主要有：(1)经济基础是农业生产力；(2)土地的分配和管理是政府的重要事务；(3)官僚的职位重于行政政策；(4)行政风范带有沉重的家族和亲族主义色彩；(5)流行世卿世禄的行政制度；(6)政治与行政不分，权力来源于君主，行政官吏在政治和经济上自成特殊的阶级；(7)政府与民众较少沟通，而且同一阶级成员的交往也受到空间上的限制；(8)行政活动以地域或土地为基础，行政的主要问题是维持行政的一致和统一。他认为传统农业社会的社会结构是混沌未分的，没有明确的、细致的社会分工，与之相适应，政府行政行为与诸如立法、司法、军事、经济等其他的社会行为是混杂在一起的，更谈不上有专业化的行政机构。因此，这种类型的行政被称为“融合型行政”，这种类型的行政效率是极其低下的。②

---

① ［美］戴维·奥斯本、特德·盖布勒在《改革政府——企业精神如何改革着公营部门》（上海译文出版社 1996 年版）一书中，提倡要建立 10 种作用的政府：起催化作用的政府，掌舵而不是划桨；社区拥有的政府，授权而不是服务；竞争型的政府，把竞争机制注入提供服务中去；有使命感的政府，改变照章办事的组织；讲究效果的政府，按效果而不是按投入拨款；受顾客驱使的政府，满足顾客的需要，不是官僚政府的需要；有事业心的政府，有收益而不浪费；有预见的政府，预防而不是治疗；分析的政府，从等级制到参与和协作；以市场为导向的政府，通过市场力量进行改革。

② 丁煌著：《西方行政学说史》，武汉大学出版社 2004 年版，第 287～288 页；竺乾威主编：《西方行政学说史》，高等教育出版社 2001 年版，第 208～211 页。

美国行政学家 B. 盖伊·彼得斯在他的《政府未来的治理模式》一书中，对传统的政府治理模式作了比较全面的总结。他认为传统的政府治理有六项主要特征：其一，政治中立的公务员制度，这是与“政治—行政两分法”和“权限中立”等概念相关联的；其二，层级制和规则；其三，关于政府内部组织的永久性和稳定性；其四，建立一个制度化的公务员制度，并把它当作一个法人团体来进行管理；其五，内部管制即公务员应该毫不迟疑地接受和响应其名义上的政治家发布的政策命令；其六，尽可能做到结果平等。

一般说来，传统型政府是威权政府，即少数人将自己的意志强加于大多数人。另一方面，传统型政府即国家型政府是“无限政府”，它缺乏有效的宪法约束和社会制约。① 从总体上说，传统政府是服务于专制制度的政府。②

三、现代型政府

所谓现代型政府，一般是指与工业社会的一定历史发展阶段相适应的政府，它有别于政府发展中的国家型政府，而与行政型政府或治理型政府相关联。由于人们对工业社会发展形态的认识存在一定的分歧，导致人们对现代型政府的分类及其特征的认识也存在着分歧。弗雷德·W. 利格斯认为工业社会政府行政模式的特征主要是：(1)经济基础是自由经济；(2)民众有影响政府决策的渠道，政府与群众的关系密切；(3)政府行政体现平等主义、成就导向和对事不对人的原则；(4)高度的社会流动，发达的沟通渠道；(5)由于社会高度的专业化，因而政府行政的主要问题是谋求专业化基础上的协调和统一。他认为，由于工业社会有着明确的、细致的分工，所以政府职能也是十分明确的，有着分工极细的行政机构，执行着各种不同的行政职能，各个行政部门各司其职，互不混杂，讲求的是行政效率与科学性。因此，他将这种模式称之为“衍射型行政模式”。③

美国政治学者迈克尔·罗斯金等人认为，亚里士多德的分类体系被学者们使用了近 2500 年，但它不再是令人满意的。现代政治学家不得不创造新的模型来解释急剧变化的世界。一个较新的方法是把亚系统的自治组织程度或多元化的程度当作关键的特征来区分不同的政府类型。从 20 世纪 80 年代和 90 年代起，各国政府都进行了不同形式和不同程度的行政改革，彼得斯对这些改革进行综合研究分析归纳后，将它们分为市场式政府、参与式政府、弹性化政府和解制

① 顾平安著：《政府发展论》，中国社会科学出版社 2005 年版，第 160～167 页。

② 商红日著：《政府基础论》，经济日报出版社 2002 年版，第 171 页。

③ 丁煌著：《西方行政学说史》，武汉大学出版社 2004 年版，第 288 页；竺乾威主编：《西方行政学说史》，高等教育出版社 2001 年版，第 211～213 页。

型政府四种改革模式。他认为这四种模式是改善当代政府治理的主要方法，而且这四种政府治理模式各有不同的理论基础，适用于不同的政府体制。对每一种政府治理模式，彼得斯从问题、结构、管理、政策制定和公共利益五个方面进行深入分析。他认为这四种模式不完全兼容，也不完全矛盾，可单独进行，也可结合进行，同时，新模式也并不完全否定传统行政模式。①

现代型政府是当代世界的主要政府类型。其主要特点在于：现代政府更注重于经济绩效，与传统型政府不同的是，经济绩效是政府的重要责任之一，也是政府上台和下台的重要决定性因素；现代政府是依据规则周期性更替的，它不仅保证政府更替的周期性，而且还要保证社会对政府的选择性，这样的政府通常被称为民主政府；现代政府各要素既从国家也从社会获得能量，既服务于国家也服务于社会，特别是要服务于经济社会。

四、过渡型政府

所谓过渡型政府不同于“看守政府”或“看守型政府”，而是指从传统政府向现代政府变迁过程中的政府类型。通常过渡型政府与“过渡型社会”或“转型社会”相关联。过渡型社会或转型社会概念在两个层面上被使用，一是指传统社会向现代社会的转型，一是指工业社会、现代社会向“后工业社会”、“后现代社会型”转型。与此相联系的过渡型政府就有两种意义：一是由传统社会向工业社会或现代社会转型的过渡型政府，一是由工业社会向现代社会、后工业社会、后现代社会转型的过渡型政府。

利格斯认为，过渡社会政府的行政模式既具有农业社会融合型行政模式的一些特征，又具有工业社会衍射型行政模式的一些特征，明显带有新旧并存，亦即棱柱型行政模式的特点。尽管行政行为已经逐渐与其他社会行为分化开来，但是却尚未完全分化；尽管专业化的行政机构已经设立，但是它们还不能正常运转，其功能还很有限；尽管许多行政制度业已建立，但是它们在实际的行政过程中仍然受着各种传统势力的影响而不能起到应有的约束和规范的作用。他还认为“异质性”、“重叠性”和“形式主义”是过渡型社会中过渡型政府公共行政的突出特点。② 从这个特定角度上说，上文论及的介于“国家型政府”和“治理型

① ［美］B. 盖伊·彼得斯著：《政府未来的治理模式》，吴爱明、夏宏图译，张成福校，中国人民大学出版社 2001 版，第 2、157 页。

② 丁煌著：《西方行政学说史》，武汉大学出版社 2004 年版，第 288～289、298～300 页；竺乾威主编：《西方行政学说史》，高等教育出版社 2001 年版，第 213～218 页。

政府”之间的“行政型政府”也具有过渡型政府的特质。[①] 经过“行政型政府”时期，政府的统治与管理将步入后官僚制时代的治理型政府的历史新阶段。

至于后现代政府，则是基于对国家与社会关系的一种推论，一种未来情景。从理论上说，后现代政府是指一种更理想的政府类型，它基于新型的国家与社会的关系而存在和运行。例如当年马克思主义所设计的政府当归于后现代政府的类型，但人类至今尚处在对新型社会组织的探索之中。[②]

第四节　政府的职能

一、政府职能的含义

政府职能是国家职能的具体体现，是指政府按照宪法和法律对国家和社会应当履行的职责，是政府应该完成的任务和必须发挥的作用。政府职能是一个完整的体系，科学地确认政府管理各方面、各阶段的职能并保持它们之间的有机联系，适应政府生态环境和形势的变化及时调整政府职能重心，对于高效、有序、可持续发展的政府管理，具有十分重要的意义。政府职能主要有以下基本特点：

首先，政府职能具有执行性。政府职能是国家职能的构成部分。一方面，政府职能体现着国家亦即统治阶级的意志与要求，反映政府所代表的国家的性质和活动的基本方向，并为占统治地位的阶级所赖以存在与发展的经济基础服务。另一方面，政府职能同国家的立法职能、司法职能等相对称，政府职能的行使是以国家强制力为后盾的，与其他国家管理活动相比是一种执行性职能。中国是工人阶级领导的、以工农联盟为基础的社会主义国家，政府管理必须贯彻执行中国共产党的理论、路线、方针和政策，必须执行人民代表大会的决定和决议。

其次，政府职能具有公共性。政府除了作为阶级统治的工具外，同时又是公共事务的管理机关。从法律上和理论上说，政府不代表某个特定的利益群体，它应当超越阶层、种族、党派、团体，代表社会的公共利益；政府也不介入公民的私人领域，不干预企业的日常经营，但只要任何个人或企业的行为危及社会公共秩序和损害他人利益，政府便必须进行干预。国家的法律通常对政府作为公共权力机构的活动范围有明确的规定，但在实际生活中，公共权力领域与私人生活领

① 参见顾平安著：《政府发展论》，中国社会科学出版社 2005 年版，第 167～209 页。麦克尔·巴译雷：《突破官僚制：政府管理的新愿景》，孔宪遂等译，中国人民大学出版社 2002 年版，第 7～8 页。

② 参见商红日著：《政府基础论》，经济日报出版社 2002 年版，第 172 页。

域的界线并不截然分明。由于这个原因，政府干预公民正当私人领域的侵权行为时有发生。

再次，政府职能具有多样性。社会是由经济、政治、文化、社会子系统构成的一个巨大的系统。政府职能涉及社会所有领域，呈现多样性：它要维护和巩固国家政权，这是其政治职能；它要促进社会经济发展，规范社会的经济生活，这是其经济职能；它要对全民的思想道德建设和科学、教育、文化事业进行管理，这是其文化职能；它为社会提供各种公共服务和公共事务管理，这是其社会职能。

最后，政府职能具有动态性。政府职能体系由于其法定的性质和行政惯性而具有相对的稳定性，但是政府的具体职能将随着现实环境而不断变化。由于社会经济、政治、科学、技术的发展，政府职能的范围、内容、主次关系及作用、对象等必然发生变化，因此，必须根据社会变化和发展的需要，及时调整和转变政府职能，只有这样，才能永葆政府行政管理的生机与活力。

二、政府职能的分类

政府职能的范围涉及国家和社会生活的方方面面。如从体现国家职能角度看，政府职能包括阶级统治职能和社会管理职能；从政府职能作用的性质看，政府职能包括统治性职能、保卫性职能、管理性职能、服务性职能；从静态看，可分为政府的政治职能、经济职能，文化职能和社会职能；从动态或运作过程看，可分为政府的规划或计划职能、组织职能、协调职能、控制职能、监督职能、评价职能；从政府职能的范围看，可分为政府对外职能和政府对内职能；从政府管理层次上看，可分为高层、中层、基层政府职能等。根据上文对政府类型的分析，我们把政府职能分为三类：传统社会政府职能、现代社会政府职能和转型社会政府职能。

第一，传统社会政府职能。所谓传统社会，一般是指前资本主义社会的农业社会。这是人类社会的必经阶段，但在其社会经济结构、社会组织结构及其存在的时限方面，东、西方的农业社会存在着极大的差异。这些差异决定着东、西方传统社会的政府在其职能结构、特征和能力等方面的种种差别。正是这些不同和差别决定着东、西方传统社会的发展路径、发展速度和发展取向、发展程度方面的差别或差距。

第二，现代社会政府职能。随着社会经济的发展，特别是工业革命和新技术革命浪潮的冲击，社会生活内容和秩序发生了巨大的变化：社会生活的内容开始极大地丰富，人们在社会生活各个方面的交往迅速增加，社会秩序日益密切，而联系的种类和方式日益多样化，相对封闭的社会层级变成比较开放的社会集团，

高层次的需求变得越来越重要。在这种情况下，国家规模、政府规模不断扩大，政府职能也逐步相应地发生着变化。政府统治性职能相对缩小，而其服务性和治理性职能则明显增大。

第三，转型社会政府职能。所谓转型社会政府职能是指从传统社会向现代社会发展过程中的政府职能，它分别兼有传统社会政府职能和现代社会政府职能的二重性。由于过渡型政府在变化之中，它的职能也在从传统政府职能向现代政府职能转变，其转变的动力、速度、程度及其方向与社会的政治、经济、文化发展直接相关。因此，如何准确地把握过渡社会政府职能，直接影响到传统社会向现代社会转型的速度与程度。

三、政府职能的转变

政府的职能是全面的，但不是全能的，更不是一成不变的。所谓政府职能转变是指政府的行为方向和历史任务的重大变化。政府职能转变与政府历史类型的演进和更替有关，实质上就是政府职能的不断获得与输出、优化和转换的过程。它主要涉及以下几个方面的问题。

首先，政府职能的转变一般以政府职能的获得为前提。没有政府职能的获得就没有政府职能的输出、转变或转换。获得政府职能与政府职能的输出或转变是一个历史过程的两个方面。适时根据社会发展需求输出或转变相应的职能，以保证政府职能在获得与输出方面的“总量平衡”，有利于对政府职能的优化选择。政府职能的优化选择是关于政府该做什么，不该做什么，能做什么，不能做什么，以及如何去做的选择。政府职能的优化，既是完善政府职能体系的必然要求，也是国家职能充分实现的必然要求，更是社会经济发展的必然要求。

其次，政府职能转变可分为政治性质的转变和管理性质的转变。政府职能的政治性质的转变主要表现在国家政权的政治属性和政党的政治路线两方面。在巩固国家政权的不同阶段，政府职能的侧重点往往从统治职能转向管理职能进而转向服务职能。政府职能的管理性质的转变，主要决定于政府管理的客观环境和主观条件的变化。因此，不断增强和提高政府能力将可能大大促进政府职能体系对社会需求的回应性和满足的程度。

第三，政府职能转变的方式至关重要。政府职能转变的方式主要有突变式，阵变式和渐变式三种。突变式，即政府职能在短期内从性质、内容到方式都发生整体性、根本性变革，如“休克式”的政府职能转变。这是一种政府职能质的转变，这种方式一般会引起社会震荡，政府职能转变的成本高、代价大、遗留问题多。阵变式，即政府职能在时间、空间、范围内所发生的局部性的突变式的变化，

以实现局部性的或阶段性的目标。这是一种介于政府职能“质变”和政府职能“量变”之间的转变。渐变式，即政府职能不立刻实现整体性、根本性变革的目标要求，使政府职能在一个连续不断的调整行为中不断得到优化，以量的不断积累达到一定程度从而实现质的跃迁。阵变式和渐变式的政府职能转变都有可能产生“二重性”或“双轨性”的政府职能，由此可能产生政府职能转变过程中的某些负面效应。

第四，不同的政府历史类型决定着不同的政府职能转变模式。西方发达资本主义国家以市场驱动为先导，市场、体制和政策三种主要驱动能量在不同的政府发展阶段的强弱不同，但始终互补协调，滚动式推进国家与社会、政府与公民相互关系的转变，进而达到政府职能结构的重心位移。东亚新兴工业化国家和地区则以政府的政策为先导，政策、市场和体制三种驱动能量在不同的政府发展阶段的强弱不同，但始终联合并存、互补协调，滚动式推进国家与社会，政府与公民结构关系的转型，并进而达到政府职能结构的重心位移。改革开放前后，中国政府职能重心有很大不同；但总的说来，中国特色政府职能转变过程中的政策驱动能量较大，它既不同于欧美模式，也不同于东亚模式，而是东亚模式的改进型。

第五，中国政府职能转变的基本内容。中国政府职能转变主要包括三方面的内容：其一是政府职能重心的转变；其二是政府职能行使方式、手段的转变；其三是政府职能关系的转变。其中，首先和主要的是指政府职能重心的转变或位移，这既表现为不同职能领域之间政府职能重心的转变，又表现为同一领域不同历史时期政府职能重心的转变这两个方面；使政府履行职能既全面又分轻、重、缓、急，推动经济社会全面可持续发展。改革开放以来，中国政府职能转变的主要内容，就是从管制政府转变为服务政府，从全能政府转变为有限政府。政府已经从经济社会的诸多领域中退出来，其管制职能大大减少，而服务职能则显著增加。

第五节　政府制度

一、政府制度的概念

美国学者诺斯认为：制度是社会的游戏规则，更规范地说，它们是为人们的相互关系而人为设定的一些制约。有正式规则、非正式规则和这些规则的执行

机制三种类型。[①] 康芒斯把制度和组织视为一个等同的概念，主要理由是制度和组织都是由若干因素构成的综合体，都是作为一定范围的“公共意志”的体现。因此，制度和组织的存在，目的是使共有的原则或集体的意志成为控制个体作为的规范力量。而斯坦里·H.尤弟则明确把组织定义为“某个人类集团加上规定他们之间相互制约的制度”[②]。这些关于制度的界定及制度与组织的关系的论述，对于我们分析政府制度是有启迪意义的。

政府制度是有关政府的游戏规则。根据政府的双重含义，政府制度就有广义的政府制度和狭义的政府制度之分。本章的政府制度从其狭义，即所谓政府制度也就是行政制度。[③] 政府制度是有关国家行政机关的产生、职能、权限、组织机构、领导体制、活动方式等方面的规则体系，以及政府体制内各权力主体的关系形态。[④]

政府制度属于政治制度的范畴，隶属于国家制度和社会制度。按照马克思主义的基本观点，人类社会是一个自然历史过程，它的产生、存在和变迁就离不开一定的社会秩序和社会制度安排。社会制度是人类社会活动的规范体系，它是由一组相关的社会规范构成的，也是相对持久的社会关系定型的保证。社会制度可分为总体社会制度、不同领域的社会制度和具体作为模式或办事程序的社会制度三个层次。国家制度一般属于第一层次的社会制度。政府制度是国家制度的重要组成部分，属于政治制度范畴。政治制度是管理国家社会政治事务的一套规则，是制度体系的重要组成部分。政府制度亦即政治制度，属于社会政治上层建筑和意识形态。政治上层建筑是政府制度的“硬件”部分，意识形态属于政府制度的“软件”部分。政府制度的核心内容是政府行政权力体制的法定性规则，政府制度内涵着相互关联、有序组合的多层次结构体系。政府制度与政府思想、政府理念、政府主体（组织、机构、人员）等既有区别又有联系。政府制度与政府权力、政府体系、政府观念、政府主体、政府行为等具有高度的相关性。

---

① ［美］道格拉斯·诺斯著：《制度、制度变迁与经济绩效》，上海三联书店 1994 年版，第 3 页。

② ［美］康芒斯著：《制度经济学》（上册），商务印书馆 1981 年版，第 87 页；［美］阿兰·G.格鲁奇著：《比较经济制度》，中国社会科学出版社 1985 年版，第 8 页注 2；参见萧斌著：《制度论》，中国政法大学出版社 1989 年版，第 81～82 页、第 119 页。

③ 自 20 世纪 90 年代以来，国内学术界已出版的相关著作，如曹沛霖等主编：《比较政府体制》，复旦大学出版社 1993 年版；谢庆奎等：《中国政府体制分析》，中国广播电视出版社 1995 年版；吴大英等：《西方国家政府制度比较研究》，社会科学文献出版社 1996 年版；李寿初：《中国政府制度》，中央民族大学出版社 1997 年版，虽然都论及政府体制、政府制度，但都没有能直接对“政府制度”下过比较明确的定义，只有俞可平教授间接地给出定义，他认为：“行政制度就是国家的公共事务管理和决策制度，也就是我们日常所说的政府制度。”参见俞可平著：《当代各国政治体制——中国》，兰州大学出版社 1998 年版，第 89 页。

④ 张立荣著：《中外行政制度比较》，商务印书馆 2002 年版，第 14 页。

因此，研究政府制度便不能不关注这些相关性。一方面，政府制度产生于一定的经济基础之上，其内容、运行、发展、演变均反映了一定的社会经济关系和生产力发展水平。另一方面，政府制度一经确立，就具有相对的独立性、积极的能动性和长期的稳定性。

二、政府制度的分类

我们基于历时态和共时态两个维度对政府进行分类。

从历时态维度看，人类社会发展史上，曾出现过种类繁多的政府制度，如古希腊的城邦民主制、古罗马的贵族共和制、欧洲中世纪的等级君主制、古代埃及和中国封建社会的专制君主制、近代英国的议会君主立宪制、美国的总统共和制、德国的议会共和制、瑞士的委员会制，以及社会主义国家的政府制度。

从共时态维度看，可从国家权力机关的组织形式、行政国家权力的产生方式和国家权力机关之间的关系进行分类。根据国家元首的产生方式，政府制度可分为由世袭方法产生终身制国家元首的君主制；用选举方法产生限任制国家元首的共和制。根据政府行使职权是否受宪法和法律的限制，政府制度可分为依据宪法和法律行使政府职权的民主制；政府职权的行使不受宪法和法律约束的独裁专制。根据国家元首、立法机关与行政机关的关系以及政府组织形式上的特征，政府制度可分为内阁制（亦称议会制政府制度，或责任内阁制政府制度，或议会内阁制政府制度，即由内阁或政府总揽行政权力并向议会负责的一种政府制度）、总统制（由总统担任国家元首和政府首脑的一种政府制度，由美国所创建，后为拉美、亚洲、非洲的一些国家采用）、半总统制（一种介于总统制政府制度与内阁制政府制度之间、兼有内阁制特点的总统制政府制度）、委员会制（亦称合议制政府制度，指国家最高行政权不是集中在国家元首或政府首脑一人手中，而是由议会产生的委员会集体行使的一种政府制度）和人民代表大会制等五种类型。①

通过政府制度的分类和比较，可见西方发达国家政府制度的共同点主要在于：遵循权力分立与制衡原则，实行资产阶级政党政治，总统和首相都拥有巨大的权力。西方发达国家政府制度的不同点主要在于：政府制度的形成路径不同，政府（内阁）组成的方式不同，政府与议会的关系不同，内阁的地位和作用不同，内阁成员的构成及相互关系不同。中国政府制度与西方国家的政府制度主要区别在于：制度性质不同，依循原则不同，政党制度对政府制度的影响不同，目标取

① 张立荣著：《中外行政制度比较》，商务印书馆2002年版；第39～42页。

向不同，等等。①

三、政府制度的变迁与创新

制度变迁是指旧制度向新制度的演变过程，或新制度逐渐取代和扬弃旧制度的过程。制度变迁是一个动态的现实过程，在这个过程中，涉及谁发动制度变迁，为什么要进行制度变迁，如何进行制度变迁，制度变迁的效果如何等问题。因此，制度变迁的理论应该包括：制度变迁的主体、制度变迁的动力、制度变迁的方式以及制度变迁效率评价等方面。政府制度变迁是指政府为适应其外部环境和内部条件的变化而对现存制度进行革新和变革，用新制度替代旧制度的过程。政府制度的改革是一股全球性的潮流，西方发达国家和广大的发展中国家都在努力进行各种形式的政府制度改革。

政府制度变迁与政府制度创新密切相关。制度创新（institutional innovation）是指在人们现有的生产和生活环境下，通过创设新的更有效激励人们行为的制度、规范、体系来实现社会的持续发展和变革。所有创新活动都有赖于制度创新的积淀和持续激励，通过制度创新得以固化，并以制度化的方式持续发挥着自己的作用，这是制度创新的积极意义所在。政府制度创新可表现在所有政府制度关涉的领域和方面。我们认为政府创新是政府理论、政府制度、政府实践、政府技术等方面的综合创新。其中政府制度创新主要表现在政府民主制度、法律制度、经济制度、文化制度、组织人事制度以及政府体制、政府运行机制等方面的创新。政府制度的变迁和政府制度创新取决于许多因素，其中在很大程度上取决于政府能否自觉及其自觉的程度。② 一个良好的现代政府不仅仅应当是精简、高效、廉洁的政府，而且应当是民主、开拓和创新的政府。③

思考题

1. 狭义的政府概念及政府生态构成要素。
2. 政府发展的含义及政府发展趋势。
3. 什么是现代型政府？现代型政府的主要特点有哪些？

---

① 张立荣著：《中外行政制度比较》，商务印书馆2002年版，第39～42页。

② 乔耀章、芮国强著：《政府创新与政府自觉》，《学术界》（季）2002年第4期；《新华文摘》2003年第2期。

③ 俞可平著：《政治与政治学》，社会科学文献出版社2003年版，第72页。

4. 什么是政府职能？如何理解政府职能重心转移？

5. 什么是政府制度？通过政府制度的分类与比较给人们的启示是什么？

6. 简析政府创新的意义。

4

第四章

政　党

政党是人类政治生活发展到一定程度才出现的一种特定的组织形态。政党一经出现就在人类各个共同体的生活中起着不可忽视的作用和影响。政党不仅在人类政治生活中发挥重要作用，而且在人类社会生活中也有着重要影响。政党政治成为人类社会通行的政治形态。

第一节　什么是政党

一、政党的含义

对政党进行词源学意义上的追溯，可以发现，在汉语典籍中，“党”具有多重含义。它既可以指封建体制下的族亲单位，又可以指官僚派别，还可以指民间秘密会社。但总体而言，“党”在这里主要是封建关系的一种表现形式，与现代意义上的政党具有天壤之别。在西方语汇中，party 一词则源自拉丁文的 pars 或 partoe。pars 是部分或社会的一部分的意思，而 partoe 的意思则是“分开”。从中我们不难看出，政党的原始含义是：它是社会共同体不可分割的有机组成部分，也是社会共同体中“部分”人士和集团的利益的代表。17 世纪，party 开始表达政治意义，指某种政治组织。① 但在早期西方政治思想家那里，并没有将政党与

① ［意］G. 萨托利：《政党与政党体制》，王明进译，商务印书馆 2006 年版，第 13 页。

政治派别严格区分开来，对这种政治性质的组织团体也持一种否定的态度。他们普遍认为，政党在政治共同体中发挥的作用是消极的："颠覆政府、破坏法律，让国家内的人们相互憎恨"。① 较早将政党与政治派别区分开来的是伏尔泰和柏克。伏尔泰说："政党这个词本身并不令人讨厌，而宗派这个词则总是令人讨厌的。"②埃德蒙·柏克认为，政党"就是大家基于一致同意的某些特殊原则，并通过共同奋斗来促进国家利益而团结起来的人民团体。"而政治派别则被认为是为了地位和俸禄而进行利益斗争的"国王人马"。③

现代意义上的政党源于西方，是西方近代社会发展的产物。西方学者对政党现象给予了广泛的关注，并分别从各自分析的角度对政党的含义进行了不同的界定。有的认为，政党是意识形态的结合体。有的认为，政党是追求政治职位、进行选举的团体。有的认为，政党是一种持续性组织，它是为了在大众选举中为公共职位提供候选人。有的则认为，政党是制度化的政治组织。葛兰西认为政党是替代古代君主的一种社会有机体。

马克思主义经典作家认为，政党是阶级斗争发展到一定历史阶段的产物，是阶级利益的集中代表者。马克思和恩格斯在《共产党宣言》中明确指出政党是在阶级基础上形成的。列宁则更进一步指出："在以阶级划分为基础的社会中，敌对阶级之间的斗争（发展到一定的阶段）势必变成政治斗争。各阶级政治斗争的最严整、最完全和最明显的表现就是各政党的斗争。"马克思主义政治学认为，阶级斗争集中表现为政党斗争充分说明了政党的阶级性，一般来说政党的阶级性质体现在政党党纲、组织成员和党的领导权方面。④

综上所述，我们认为政党是特定阶级或阶层利益的集中代表者，是由基于一定的阶级基础，在共同政治纲领的引导下，以谋取、巩固或参与执掌政权为目标而采取共同行动的积极分子所组成的政治组织。政党是社会政治生活发展到一定程度的产物，它不同于其他的政治派别和组织团体，具有明显的政治特征。

二、政党的特征

将政党与利益团体、阶级、派别等进行比较，我们不难看出，这些政治组织之

---

① Charles W. Hendel, ed. *David Hume's Political Essays*. New York: The Liberal Arts Press, 1953. pp. 77 ~ 78. James Madison, No. 10 The same subject continued, in Alexander Hamilton, James Madison and John Jay, The Federalist Papers (Richmond, Virginia: Westvaco Corporation, 1995), pp. 10:55 ~ 10:66.

② Giovanni Sartori: *Parties and party systems, A Framework for analysis*, Volume I, Cambridge University Press, 1976, p. 3.

③ [英]埃德蒙·柏克：《自由与传统——柏克政治论文选》，蒋庆译，商务印书馆 2001 年版，第 148 页。

④ 王沪宁主编：《政治的逻辑：马克思主义政治学原理》，上海人民出版社 2004 年版，第 244 页。

间既有联系，又有本质区别。

1. 政党具有鲜明的阶级性

从政党的定义中我们可以看出，政党建立的社会基础是阶级利益的划分。正是出于对本阶级共同利益的追求，人们才组成了政党。通过政党这种组织形式对本阶级的力量进行整合，从而在社会政治生活中追求其利益的实现。但政党并不等同于阶级本身，政党是阶级的先锋队组织，这主要体现在政党的成员构成、思想特征以及对于本阶级的政治作用等方面。从成员构成来看，政党成员一般均由本阶级政治上最活跃、最积极、最先进和最有政治能力的人们构成。因此，政党凝聚着阶级的政治精华和中坚力量，从而成为阶级的政治核心。从思想特征来看，政党集中反映着本阶级的利益，代表着本阶级的意志，因此，政党既是阶级的思想先锋队，同时又是本阶级的政治领导者和组织者，显然这种社会角色决定了政党必然带有鲜明的阶级性。

但是需要指出的是，政党是阶级的组织，但并非有阶级就一定会有政党的存在。这是因为除了以阶级利益为基础之外，政党的产生尚需一定的条件，这些条件主要包括阶级意识认同的形成，阶级力量组织化的实现等。只有到了近代，大工业把资产阶级成员有机地联为一体，并形成统一的、强烈的阶级意识，资产阶级民主制使资产阶级有组织的政治活动成为可能，最初的现代政党即资产阶级政党才得以产生。确定政党是特定阶级利益的代表，并不排除政党又可能是特定阶层利益的代表。由于组成阶级的成员又可以分为若干阶层，特定的阶层利益也会促使人们组成特定的政党并进行政党斗争、竞争与妥协，因此，不同政党之间的斗争可能是阶级斗争的集中体现，也可能是同一阶级中不同阶层之间斗争的集中体现。

2. 政党具有明确的目的性

政党具有明确的政治目标，集中体现为试图执掌政权或参与执掌政权，政党的一切活动都是围绕着这个目标展开的。没有获得执政地位的政党孜孜以求的目的是如何夺取政权，而居于执政地位的政党则将维持和巩固执政地位作为自己的努力目标。这就构成了政党与其他政治组织的根本区别。如各种政治性的利益集团，它们的政治目的虽然也围绕着政权展开，但是其行动仅限于影响政府的具体活动和政策的制定与执行，通过这种方式实现自己的利益要求，而并不把获取政权作为自己的努力目标。

在现代政治生活中，各政党为了实现自身谋求、维持和影响政权的目标，往往要制定明确的政治纲领，从而有效地组织政治力量，展开政治活动。政治纲领成为政党追求政治目标的政治宣言。党的政治纲领一般包括党对于政治局势、社会状况及其发展方向的分析判断，党的政治社会目标和主张，党实现自己目标的具体途径和措施。由于党的政治目标有远近之分，因而，党的纲领也会有最高

纲领和最低纲领之分。无论各政党纲领在措辞方面有怎样的区别，如何谋取政权和执掌政权都是它们的本质所在。政党纲领是判断一个政党性质的重要量标，它一般集中反映了某个阶级或阶层的根本利益，体现出该政党的阶级属性和社会基础。政党纲领的成熟与否是一个政党成熟与否的标志之一。

3. 政党具有特定的组织性

为了发挥政党作为阶级的政治领导力量的作用，切实实现其政治目标和政治纲领，政党必须具有特定的组织原则、组织形式和组织纪律。政党的组织一般都以层级结构的形式表现出来。政党正是通过这种组织结构来动员和组织本党的党员，以及所代表的阶级成员来参与政治活动，谋求其政治目标的实现的。这显然与政治派别有着本质的区别。政治派别往往是一种非制度化、非组织化，或有组织但比较松散的具有共同倾向的人群的结合。

由于各政党所产生的社会环境不同，政党的层级结构也具有不同的特征，一般都与国家行政区域、行政单位或选举单位的划分有很大关系，因而在严密的程度上和职能的分化上也就呈现出不同的差异来。政党的纪律与政党的组织有着密切的联系，也有松散与严密程度的差异。一般而言，无产阶级政党因为要以严密的组织和铁一般的纪律作为战胜敌人的可靠保证，所以严密的组织和严明的纪律成为其一大特征。而资产阶级政党的组织和纪律不甚严密，如美国的共和党和民主党，主要以选举投票态度确定其党员，职业党员很少。当然，也有严密的组织和纪律的资产阶级政党，如法西斯政党就是建立在其成员的盲目服从和组织的严密监控和恐怖制裁基础上的。政党的组织和纪律有的是以成文的形式出现的，如党章，有的则是以不成文的形式出现的，这与各国政治生活的习惯及需要是联系在一起的。这一点也在一定程度上构成了政党与其他政治组织的区别。

三、政党的类型

政党作为当代政治生活的重要主体，经过长时间的发展变革，呈现出各种不同的组织特征。人们为了更好地认识和研究政党，往往从不同的角度，根据不同的标准把政党划分为不同的类型。比如，按照政党是否具有法律地位把它们划分为合法政党和非法政党；按照政党的不同政治理念，将政党划分为使命型政党与掮客型政党；以政党的体制和性质为标准，把它们划分为极权政党与民主政党；根据政党的组织主体的差别，把政党区分为精英党、干部党和群众党；还有的根据政党在国家内部和外部的活动范围，将政党分为全国性政党、地区性政党和国际性政党。这里选择其中主要的划分类型作简要的分析。

1. 以政党的阶级属性为标准，可以把政党划分为资产阶级政党与无产阶级

政党

按照马克思主义政治学的基本观点，政党的本质属性在于其阶级性，因此，要区分本质上不同类型的政党，必须以政党的阶级利益基础作为基本标准。政党的阶级标准具体体现为：第一，政党的指导思想是哪个阶级意志的反映；第二，政党的纲领、方针、政策代表着哪个阶级的要求；第三，政党的实际活动是在为哪个阶级谋取利益。按照区分政党的阶级属性标准，首先可以把政党划分为资产阶级政党和无产阶级政党。

资产阶级政党是以维护和实现资产阶级的利益要求和政治意志为宗旨的政党，它代表着资产阶级的利益要求，由资产阶级的政治积极分子所组成，以选举和议会斗争作为主要政治活动。

无产阶级政党是无产阶级和广大劳动人民的利益代表者和先锋队组织。与资产阶级政党相比较，无产阶级政党具有如下基本特点：以无产阶级和广大劳动人民的利益为自己的利益追求目标，在社会政治运动中不是谋取某个集团或派别的利益，以马克思主义作为自己的指导思想。此外，无产阶级政党往往具有较为严密的组织和严格的纪律。无产阶级政党一般以民主集中制作为自己的组织原则，以严明的党纪党规统一全党意志和行动，把全党组成先进的战斗部队，以严密的组织纪律来争取全体人民利益的实现。

2. 按政党是否掌握政权为标准，可以把政党划分为执政党、反对党、在野党等

政党作为以夺取和巩固政权为主要目标的政治组织，其政治活动主要是围绕政权展开的。一个政党是否掌握政权，直接反映了其政治影响力的大小，是其政治地位的重要体现。因此，执政与否也就成为人们区分政党类型的一项重要标准。

执政党是在一个国家中执掌政权的政党，既可以是一党单独执政，也可以是两党或者多党联合执政，后者叫做“执政联盟”。例如，长期以来在美国都是共和党和民主党单独轮流执政，只有极少数情况下才会吸收其他政党的个别人士担任重要政府职务。而在意大利则总是以政党联盟的形式，由几个政党联合执掌国家政权。

在野党或曰非执政党则是指所有不执掌政权的政党，一般范围比较广，数量比较多。在野党或曰非执政党的政治影响力有着很大的不同，相差很悬殊。

影响最大的在野党或曰非执政党当属反对党。严格意义上的“反对党”是在存在反对党制度的国家中具有特定宪政地位的一个在野党。它在政治体制内外必须与执政党在大部分或主要政治观点和公共政策上保持反对者的观点与立场，从而使民主政治制度始终处于赞成与反对的政治张力和制度均衡中。这一点在英国与一些英联邦国家的政党政治中颇具典型意义。

3. 以政党的政治倾向为标准，可以把政党划分为保守政党、激进政党和中间政党

政党的政治倾向主要是就其对现实政治生活的态度而言的，它主要体现在政党的政治纲领和政治活动中。不同政治倾向的政党对现实社会政治生活的态度是有显著区别甚至是截然相反的。

保守政党是指对现实社会政治生活比较满意，希望能够保持和维护现状的政党。因此，保守政党一般很少对社会现状进行主动改革，而多是在社会矛盾积累到一定程度后才被迫进行一些小的变革，以适应社会进一步发展的需要。目前西方各国的资产阶级传统政党大多属于保守政党，如英国的保守党、美国的共和党等。

激进政党是指对现实社会政治生活不满或者比较不满，要求对其进行激烈改革或大幅度改造的政党。激进政党一般具有超前意识，能够主动对社会存在的问题和矛盾进行分析和解决，改革阻碍社会发展的各种政治、经济和文化方面的制约因素。共产党在西方国家一般被列为激进政党的代表。

中间政党是指在政治倾向上处于保守政党和激进政党之间，对现实社会政治生活基本满意，同时希望对某些不尽如人意之处进行适当改良的政党。中间政党一般不主张对现有社会政治经济制度进行根本性的变革，而只是在现有框架内进行局部的改良，以主动适应社会进一步发展的需要。目前西方各国的社会党、社会民主党和工党等大多属于中间政党。其实政党的政治倾向是很复杂的，在有些问题上持保守态度的政党，在另外一些问题上可能比较激进，反之亦然。所以，单纯以保守、中间与激进去划分政党并不能精确涵盖所有政党的真实政治态度，但是它为我们提供了一个大体确定不同政党基本政治倾向的分类标准。

4. 根据政党组织的内部结构以及权力分配的情况，可以把政党划分为松散间歇式政党、权力集中式政党和极权独裁式政党①

松散间歇式政党是指从19世纪直到现在仍以保守党及自由主义政党形式保存下来的资产阶级政党，如美国的共和党、民主党。这类政党建构在细小的、各自独立及权力分散的核心小组的基础之上，它们不谋求党员人数的增加，亦不谋求发动及组织群众，而是重视凝聚一些著名的人物。

权力集中式政党以欧洲大陆的社会主义政党为代表，它建立在以招纳尽可能多的群众的基础之上，因此，有一个明显的党员制度。较为庞大及公开的“党分部”取代核心小组成为党的基层工作单位。

极权独裁式政党以意大利的法西斯和德国的纳粹政党为代表。它们都有权

① ［法］迪韦尔热著：《政党概论》，香港青文文化事业有限公司1991年版，第3～5页。

力高度集中的共同特点，党的领导建立在专制方式之上，不但要求党员在政治上的归属，而且要求个人全部生活的绝对服从。

第二节　政党的历史

一、近代政党的出现

马克思主义政治学认为，政党这种政治组织形式是社会政治发展到特定的历史时期的产物。因此，回溯政党发展的历史是理解政党这种政治现象所必需的。政党从产生之初发展到今天经历了几百年，从宏观上加以考察，大体可以分为两个阶段，即近代时期和现代时期。①

近代政党的产生是与资产阶级革命和资本主义政治制度的建立、完善联系在一起的。从某种意义上说，政党是资产阶级革命的产物。1640 年英国爆发资产阶级革命时，议会内部围绕着赞成君主制还是共和制形成了“宫廷党”和“民权党”两大派系。两大派系的对立直接导致了内战的爆发。内战结束以后，两党仍然在议会中对立，两党围绕着要不要废除詹姆士二世的继承权曾经展开了激烈的争论。支持前者的人在议会内部被反对派骂作“辉格”（意为强盗，是苏格兰人骂人的话），支持后者的人则被骂作是“托利”（意为歹徒，是爱尔兰人骂人的话）。在 1688 年的“光荣革命”及后来所通过的一系列宪法性文件中，两党在英国的政体形式上基本达成了一致，都同意在英国实行君主立宪制，从而结束了争斗并形成了轮流执政的惯例。但是托利党在赞成实行自由政体的同时却更爱君主制；而辉格党则在赞成君主制的同时更爱英国政体中的自由成分。1833 年，托利党正式命名为保守党，1839 年辉格党正式命名为自由党。两党轮流执政的体制在“光荣革命”之后形成雏形，于 1886 年固定下来，一直延续到 20 世纪初年工党取代自由党而与保守党轮流执政。

美国政府内部形成的不同政治派别则是在围绕 1787 年宪法批准问题而展开的争斗过程中形成的。在讨论和批准 1787 年宪法时，政府内部形成了联邦党人和反联邦党人两个派别。以汉密尔顿为首的联邦党人主张建立起一个强有力

① 政党发展历史重点参考了施雪华：《政党政治》，三联书店（香港）有限公司 1993 年版；周淑真：《政党和政党制度比较研究》，人民出版社 2004 年版；阎照祥：《英国政党政治史》，社会科学出版社 1993 年版；吴国庆：《法国政党和政党制度》，社会科学文献出版社 2008 年版；张立平：《美国政党与选举政治》，中国社会科学出版社 2002 年版。

的联邦政府，主张批准联邦宪法；而以杰斐逊为首的反联邦党人则反对给联邦政府以太多的权力，主张在宪法中应该加上保障人民权利的条款之后再批准宪法，因此，他们自称为民主共和党，联邦党人则讥称其为"反联邦党人"。① 此后的联邦宪法虽然得到批准，但是政府内部围绕着有关政府体制的争论仍未完全消除，两派在一系列政策问题上的争论持久不断。从1800年民主共和党人杰斐逊当选为总统开始直到1828年，美国政府权力一直由民主共和党人所把持。从1828年到1852年，民主共和党内部又分成了民主党和辉格党两派并轮流执政，但是占主导地位的仍然是民主党。南北战争以后，美国开始出现民主党和共和党轮流执政的局面。

回顾早期政党的产生与演进历史，可见早期政党在其产生初期往往都围绕着某些重大的政治原则，由政府内部的各种政治派别分化组合而成的。早期政党一般都是以议会和政府为舞台开展活动的体制内政党。他们往往以某些杰出人物为核心，围绕着某些重大的政策分歧而在议会或政府内部展开争论并形成了稳定的派系，进而轮流上台执政而成为不同的政党。最初的政党的功能也主要是执掌政权并监督政府的动作，与普通大众并没有什么持久的联系，而这正构成了近代政党与现代政党的区别。

二、现代政党的发展

近代政党产生于政治体系内部的不同派别，是由不同的精英派别组成的，因此，人数比较少，活动范围也很狭窄，并不能够对社会政治生活形成有深度的介入和影响。这一时期政党的活动只局限于议会和政府内部，并没有将触角伸到社会的各个层面，而现代政党时代的到来正是以大众性政党的出现为标志的。

现代大众性政党最早出现在美国。导致现代大众性政党出现的直接原因则是现代选举制度的确立。因此说现代民主政治的确立和不断的拓展是现代政党得以产生和发展的根本原因。英、美、法各国在建立现代政体之初虽然都规定了选举产生领导人的基本原则，但是初期的选举一般都有严格的财产资格限制，因而选举的范围非常有限。到1860年，美国各州基本上都废除了财产资格的限制；南北战争后，1868年通过的第14条宪法修正案赋予了黑人与白人同样的选举权。选举权的不断扩大对政党所产生的重要影响是，各党派要在轮流执政的格局中取胜，就不能光在议会中斗争，而要走向社会，在社会中获得更多公民的支持才能上台执政。这样，政党之间的斗争就从狭小的政府内部扩大到了整个社会。获得选票的压力促使原来在议会内活动的派别性政党开始走向社会而建

① ［美］汉密尔顿等著：《联邦党人文集》，程逢如等译，商务印书馆1995年版。

立起赢得选举的全国性组织。因此，美国的两党在1796年总统选举时就已开始展开争夺总统职位的斗争；随着选举的进一步放开，争夺范围也就扩大到了争取大众的支持。

英国扩大普选权的时间晚于美国，直到1832年通过《选举改革法》时才扩大了普选权。此时享有选举权的也仅限于土地所有者和中产阶级。到1867年再次修改选举法时，城市工人才获得选举权。所以，英国的政党直到19世纪六七十年代时才真正走出议会的门槛而全面迈向社会，并在这一时期建立起了全国性的政党组织，从而实现了从早期派别性政党向现代大众性政党的转型。而法国则由于在大革命之后屡经共和与复辟的折腾，直到19世纪70年代的第三共和国时才真正确立起普选和大众参与政党的制度。

英、美、法等早发的资本主义国家政党一般都是在资产阶级夺取政权之后，在资产阶级内部因为某些原则和政策的分歧而产生出不同的政治派别，之后随着选举权的不断扩大，政党竞争的需要推动政党走向社会，从而开启了其现代政党发展的进程。与此不同，德、日、意等后发的资本主义国家政党产生则代表着另外一种现代政党的产生模式。这种模式的特征是：资产阶级先在封建国家的旧体制内建立起政党，然后再利用政党作为政治斗争的工具，通过资产阶级领导的社会政治革命推翻旧有的封建王国，最终建立起资产阶级的国家政权。但是，由于上述后发的资本主义国家政党曾相继走上了法西斯专政的政党模式，并且这三个国家均成了第二次世界大战的战败国，所以，这些国家真正的现代政党可以说是直到第二次世界大战以后才真正建立起来的。这些国家的政党产生与发展的另一个特点是，大体上都经历了一个从旧体制内的多党林立到法西斯一党专政，再到战后的多党林立或两极政党格局的过程。

工业革命的深入发展，造就了现代资产阶级和无产阶级的产生和对立。随着资本主义制度在各发达国家的确立，资产阶级与无产阶级的矛盾也在不断加深。1836年，英国宪章运动中成立了第一个工人政治团体——伦敦工人协会。自此之后，在各国工人运动不断深入开展的过程中产生了各种工人政治团体。1847年6月，在马克思和恩格斯的领导下，各国工人组织在伦敦建立了第一个无产阶级的国际共产主义组织——共产主义者同盟。之后，欧美各资本主义国家内部几乎都出现过工人党或共产党，并在第二次世界大战后有所复兴。但是随着社会的不断变革，这些政党要么在其发展过程中转向了社会民主主义，要么被各国的政治体制吸纳为体制内的政党，即在认同现行制度的基础上放弃了暴力革命和无产阶级专政。有的国家的共产党，如法国和意大利，在第二次世界大战期间也曾经与其他政党联合组阁而上台执政，但是都没有能够成为西方国家的主导性政党。

20世纪初，资本主义国家内部无产阶级政党的兴起产生了世界性的影响，

在世界政党史上出现了一种新型的无产阶级政党。与资本主义国家内部政党的兴起状况相比，在由传统专制社会向现代社会转型的部分落后国家中，首先出现了一大批以民族振兴为目标而带有资产阶级改良性质的政党。但是由于这些国家的资本主义发展尚不够充分，资产阶级政党的力量非常软弱。在社会矛盾的进一步激化和政治力量的分化改组过程中产生了落后国家的无产阶级政党，它们很快取代了资产阶级政党并走上了推翻旧制度的革命道路。由于历史和现实中的各种原因，这些国家的革命性政党在建国以后大都实行了共产党一党执政或一党领导下的多党合作制度，以布尔什维克领导的俄国革命成为这种模式的代表。此后，在俄国革命影响下建立起革命政党并进而发展成为执政党的国家还有中国、古巴、朝鲜、越南以及若干东欧国家。20 世纪 80 年代末 90 年代初，这些国家及其政党制度出现了两个相互分离的发展趋势：苏东国家共产党或工人党先后被颠覆，有的后来被解散，有的则转变为社会党或社会民主党，还有一些国家的共产党经过重建在新的体制下成为多党格局之下的一党；中国和越南等国则在共产党的领导下纷纷走上了社会主义市场化改革道路，共产党在改革取得的巨大经济社会成就中巩固了执政地位。

大部分亚、非、拉国家的现代政党都是在民族独立运动中诞生的。在民族运动中产生的政党一般都是独立过程中的领导党，在独立以后也大都实行了一党制，如埃及、新加坡、莫桑比克、安哥拉等国。也有一些国家的政党是在独立之后，对原有的政治团体或政党进行改组，或在国家政权的作用下组建新的政党，如赤道几内亚、印度尼西亚等。还有一些国家是在经过军人独裁之后，由军人政权组建或在军人政权垮台之后才出现政党的，如扎伊尔、索马里和泰国等。大多数发展中国家在建国之初实行的都是一党制，有些国家甚至还将“全民党”的理论付诸实践，建立起了“党国合一”的政治体制。如纳赛尔 1957 年在埃及组建“民族联盟”时就宣布：联盟就是整个国家，联盟吸收成员的方针是来者不拒。经过几十年的发展之后，发展中国家的政党制度呈现出了多元化的趋势，实行两党制、主从政党制和多党制的国家也已经为数不少，但其共同特点是：政党的制度化程度严重不够，政党本身受魅力型领袖的影响较重；政党与政权的诸多关系尚未完全理顺；政党与军队、教会和各部族的关系也错综复杂。① 因此，发展中国家的政党制度从整体上来说还不是十分稳定，有不少国家仍然在个人独裁、军人政变和政党政治的交错中缓慢发展。

① 参见李建中、黄福寿：《政党衰败根源析》，学林出版社 2003 年版；周余云：《世纪之交的拉美政党政治》，载《拉丁美洲研究》1999 年第 1 期；刘陆天：《发展中国家的政府权威与政党政治》，载《政治学研究》1997 年第 3 期。

三、当代政党的变革趋势

在21世纪，现代政党出现了许多新的特点。冷战结束后，经济全球化的深入发展和世界多极化的不可逆转，世界政党格局和政党体制也发生了很大变化，呈现出以下几个发展趋势：

1. 政党数量增加，政党性质呈现出“多元化”的趋势

在世界近现代政治变革史上，政党的数量有增有减，但总体趋势是不断增加的，由此形成了一次次的政党数量扩张期。在苏东剧变之后，世界又掀起了新一轮的政党数量扩张浪潮，其中在非洲、前苏联及东欧等地区表现得尤为突出。例如，在20世纪80年代末，非洲政党数量总共只有一百三十多个；而到90年代中期则激增到一千三百多个。据统计，仅俄罗斯一国到2000年就有一百八十多个政党或政党性质的社会团体。通过几百年的发展，现在世界范围内有着大小不一、类型各异的政党数千个。

伴随着政党数量的增加，政党的性质也呈现出多元化的趋势。秉承各种主义，张扬各种思想，基于各种利益共同基点的新兴政党涌现出来。[①] 当前世界上，除了传统的诸如民族主义政党、宗教主义政党、社会民主主义政党之外，还出现了一些家庭党、部族党、军人党、退休党等专业性质十分明显的政党。其中以德国等国的绿党最为典型，其以环境保护为最初的表达诉求，逐渐丰富和完善其政治主张，已经成长为在德国占据重要政治地位的政治组织，而且还对其他国家形成极大的影响，成为政党发展变革的新方向。[②] 而传统政党的生存则面临着新的挑战，各国的传统政党正面临着变革的压力。如日本、意大利、法国等国家的传统政党由于不能有效表达民众的意志，得不到民众的认同，正在逐步走向分散化和多元化。世界各国的传统政党正处于一个积极主动或者消极被动的变革时代。

2. 政党的政治态度普遍趋于温和务实，呈现出“中庸化”的趋势

随着新技术革命的迅速发展，传统产业趋于萎缩，新兴行业则获得了快速的发展，白领工人、科技人员、管理人员及其他知识分子所构成的中间阶层势力日益壮大，成为政治生活发展变革的社会基础性力量。中间阶层内部日益凸显出的多元化、多层次化和非意识形态化，以及对于维护自身利益的务实态度，在一

① 参见王长江主编：《世界政党比较概论》，中共中央党校出版社2003年版；史志钦：《全球化与世界政党变革》，中共中央党校出版社2007年版。

② 关于以德国绿党为起点的欧洲政党变革的具体介绍参见：[德]斐迪南·穆勒-罗密尔、[德]托马斯·波古特克主编：《欧洲执政绿党》，山东大学出版社2005年版。

定程度上影响了当今政党发展的趋向。

政党所依靠的社会基础走向去意识形态化，政党的政治态度自然也普遍趋于温和务实。现在世界各国已经很少有纯粹的左、右翼色彩十分明显的政党了。它们都在加速调整自身的内外纲领和政策，态度更加务实，立场更趋温和、中庸，在政党纲领和政策上呈现出明显的趋同倾向。① 以美国的民主党和共和党为例，在历史上两党分别是自由主义与保守主义的代表，在政治观点和政策主张上截然对立，而进入20世纪90年代之后，两党的政治主张都变得温和务实，其差别越来越小。在政党轮替的大选中，民众往往很难从具体的政策主张上区分出两个党有多大的不同来。

3. 各国政党的政治基础发生改变，呈现出“全民化”的趋势

在政党的传统定义中，政党不同于一般的政治派别或者利益集团的一个重要特征就是政党有自己独特的阶级属性。但是，在冷战结束之后，随着时代主题的变化，社会结构日趋多元化和复杂化。传统意义上的阶级或阶层随着生产方式的变革进行了新的分化组合，新阶层和利益群体逐渐兴起，从而使旧有的政治基础发生了根本性的变革。

这就使得传统的政党据以依靠的社会力量被时代进步的步伐所打乱。多数的政党为了自身的生存和发展，不得不以争取更为广泛群体的利益为奋斗目标，以建构自己新的政治基础。② 同时，由于民众自我意识和参与意识的不断提高，各种利益群体要求权力分散化和民主参与的呼声越来越高。这就要求政治权力的主体由单一化向多主体化的方向发展。政党为了适应这种变革的发展趋向就逐渐淡化自身的阶级色彩和意识形态色彩，而向“全民化”的方向变革。为了赢得选举和保证执政地位的获得，绝大多数政党不断调整自己的纲领和政策主张，在代表本阶级根本利益的同时，积极协调全社会的利益，使本阶级的利益与全社会的利益趋于一致，从而拓展本党的社会基础，代表更广泛的社会利益。

4. 政党功能有所萎缩，政党在政治生活中的地位呈现出下降的趋势

20世纪七八十年代以来，在西方国家中政党在政治生活中的地位就开始呈现出下降的态势。这种态势一直延续到现在，也构成了政党将来发展趋势中不可忽视的一个层面。政党地位下降集中表现在民众对政党的政治认同的趋弱，参与政党组织的热情降低，对政党控制政治生活的状态不满等。民众对自己属于哪个政党，或者自己的政治态度倾向于哪个政党，都不太重视，即使是在参与

---

① Richard Katz, Peter Mair. Eds. *How parties organize: Adaptation and Change in Party Organizations in Western Democracies*. London, UK: Sage. 1994:110~116.

② 参见农华西：《西方政党阶级基础变化探析》，载《广西社会科学》2005年第6期。K. Y. Lee. *Democratization, Party Failure, and the Emergence of the Unification National Party*. Korea and World Affairs 18 (1994): 49~71.

选举中也不是基于对政党纲领的认同，而是基于对候选人本身的兴趣。当代西方非政党独立候选人的出现及其影响力的扩大就是对民众这种政治心理状态的一种回应。

造成政党在政治生活中地位下降的因素是多方面的，其中最主要的有两个方面：体制性因素与技术性因素。代议民主制的衰落是政党政治衰败的体制性因素，可以说政党衰败是民主代议制度受到质疑和挑战这一整体趋势的一个表现。同时，由于科学技术的进步，公民可以通过各种大众传媒表达自己的利益诉求和政治判断，政治领袖也可以通过传媒直接动员民众或争取他们的支持，这就使政党组织所承担的政治中介职能受到了根本性的削弱。政党发展面临着一个新时代的挑战。

5. 政党和政党政治的发展已跃出主权国家的范围，呈现出国际化、地区化的趋势

随着科学技术的不断发展，以区域一体化和经济全球化为特征的世界格局正在加速发展，而这同样也在政党的发展变革中形成了巨大的影响。这一影响集中表现为政党组织出现地区化、国际化的趋势。各种世界范围内的政党联盟出现并日渐发展壮大起来。随着政党组织国际化的扩展，政党组织作为国际关系行为主体的作用也逐渐表现出来，国际政党组织对国际事务的影响越来越大，各国政党参与国际合作与国际交往的要求也越来越强烈。当前，党际交流已经成为国际社会交往中的新兴热点之一，引起了世界各国的重视。

在世界范围内，欧洲的政党地区化发展得较为迅速。在欧洲一体化过程中，欧洲各类政党加强合作，先后成立了“欧洲共同体自由党和民主党联盟”、“欧洲社会党”、“欧洲人民党”等跨国党际合作组织，促进了各国政党间的联合与合作。而在欧洲议会中同类政党也组成跨国党团，现有社会党党团、人民党党团、绿党党团和民族欧洲党团等组织。① 在世界其他地区也有各种各样的跨国政党团体，它们十分活跃，比如拉美的各左派政党、部分社会党国际的成员党和亚、非、欧、北美一些国家政党观察员每年都举行一次名为“圣保罗论坛”的国际性会议。西亚和北非的阿拉伯国家的34个政党在1998年成立了具有政党联盟性质的马格里布政党联席会议组织，其宗旨是通过政党之间的合作以提高马格里布地区在世界上的地位。这成为一种政党国际化的发展趋向。

① Paul Webb, David Farrell ed. *Political Parties in Advanced Industrial Democracies.* Oxford University Press. 2002.

四、政党产生和发展的理论分析

对政党的产生和发展，西方政治学界比较流行的诠释理论有：(1) 制度论，认为政党的出现是近代议会和选举制度改革的结果；(2) 历史局势论，认为政党的产生是因为在新旧制度的交替过程中以及在民族战争中，围绕着重大政治问题的争论而产生的；(3) 发展论，认为政党的出现是社会现代化的结果。① 此外，危机论者认为，在社会要形成国家时会发生三次大的危机：新政治秩序合法性危机、新秩序整合危机和新秩序下的大众参与危机。在这三大危机中，新政治秩序的合法性危机是现代政党形成的直接原因，现代政党是解决这些危机的唯一手段。②

马克思主义经典作家则以政党与阶级的关系为切入点，运用唯物主义的研究方法，对政党的产生、发展与消亡作出了分析。他们认为，政党起源于阶级斗争，是阶级和阶级斗争发展到一定历史阶段的产物，其最终的原因，是隐藏在阶级斗争背后的经济事实。恩格斯在《关于共产主义者同盟的历史》一文中指出："这些经济事实形成了产生现代阶级对立的基础；这些阶级对立，在它们因大工业而得到充分发展的国家里，因而特别是在英国，又是政党形成的基础，党派斗争的基础。"③可见，马克思和恩格斯对政党产生的分析是从经济基础入手的。在经济生活中具有不同利益的人群分裂为阶级，为了维护本阶级的利益，各阶级展开阶级间的斗争，而政党就是适应这种斗争的需要，在阶级斗争的一定发展阶段产生出来的社会政治组织。

在我们看来，近代西方政党及政党政治是西方代议民主有了初步的发展又发展不足的产物。也就是说，近代西方政党及政党政治是为了弥补近代西方代议民主的不足而产生的，这个不足就是公民参政的不足（大部分公民被排除在政治体系之外尚无参政权），使代议民主制度的合法性程度不高，因而，需要政党作为中介来完成从公民权利到政府权力的合法转换，需要政党来动员甚至代表公民参政议政；而现代西方政党及政党政治是代议民主制进一步发展的产物，也就是说，现代西方政党及政党政治是西方现代代议制民主发展的制度配套的需要。如果说近代西方政党及政党政治是西方近代代议民主制之外产生的一种制度，两者虽有联系，但还是一种二元结构，那么，现代西方政党及政党政治本身已是西方现代代议制民主制度的一个不可或缺的有机组成部分。而 20 世纪七

① 王沪宁主编：《政治的逻辑——马克思主义政治学原理》，上海人民出版社 1994 年版，第 343 页。

② 转引自孙关宏主编：《政治学概论》，复旦大学出版社 2003 年版，第 251 页。

③ 《马克思恩格斯选集》第 4 卷，人民出版社 1995 年版，第 196 页。

八十年代政党与政党政治的衰落，从某种意义上讲，是代议民主本身不能很好地适应技术与信息发展对政治形态发展变化的需要，直接民主制、共同参与民主制、协商民主制等新政治形态的发展削弱了代议民主的功能的结果。可见，政党与政党政治与代议民主有一种天然的亲缘关系，两者相互依存、相互影响。在未来的岁月里，政党政治改革的成败将在一定程度上决定代议民主制度的盛衰命运。

第三节　政党制度

一、政党制度的内涵

政党自身所具有的结构特征和运行方式及其在国家中所居的政治地位、参与国家政治生活的机制和程序等内容构成了政党制度的主要内容。

广义的政党制度是指一个国家关于政党的各项制度规范的总和，至少包含如下三个方面的内容：一是国家对政党活动的有关法律和法规的具体规定，如政党的政治地位、活动规范和参与政权的方式等；二是政党在政治实践当中形成的执政参政的行为模式和体制结构等，包括不同政党之间的关系模式；三是政党自身的各种组织制度、活动规则和运作机制等。我们采用狭义的政党制度涵义，主要探讨两个问题：一是政党的内部构成和活动规则，即政党的组织结构；二是政党之间在参与政治生活中形成的关系模式，即政党体制。可见，政党体制所指称的领域是内含于政党制度之中的。

此外，政党制度与政党政治是两个不同的概念。一般认为，政党政治是指以政党动员民众，开展以取得政权或影响公共政策为目标的政治活动，或掌握政权、组织政府、管理国家公共事务的政治活动的行为和过程，换句话说，是政党与政治体制相交而产生的一种特定的政治形态。所以，政党政治既是一种特定的政治行为、政治过程，也是一种特定的政治形态。显然，这与以强调政党的活动规则和党际关系模式的政党制度是不相同的。

二、政党的组织结构

组织的运作依靠一定的组织结构，组织结构的分化程度是判断一个组织成熟与否的重要指标。政党自然也不例外，不管其性质如何，都有一定的组织形式和相应的机构设置。

1. 政党的基本组织

政党的基本组织是由各政党基于自身发展的需要而建立起来的组织机构体系，一般包括党的中央组织、党的领袖、党的地方组织和外围组织四个层次。

党的中央组织是政党的全国性领导机关，其基本职能是领导全体党员、协调全党的工作并就重大问题作出宏观决策。党的中央组织又分为党的全国代表大会、党的中央委员会、党的核心决策机构、党的中央执行机构和其他相关机构。

党的领袖是指各国政党的全国性领导人和领导集团。政党领袖的产生主要有两种类型：一是党内自行选举产生，如英国的保守党和法国社会党的领袖就是这样产生的；二是由大选产生，如美国两大党在大选中获胜的总统就是当然的党的领袖，落选的候选人虽然在名义上也是另一党的领袖，但是实际上不起什么领导作用，在野党实际上处于无领袖状态，只有在下一次选举时才重新产生党的领袖候选人。

现代政党无论是为了政党还是选举，大都设有地方和基层组织。以地方和基层组织的构建方式为基础，可以把当代政党的地方和基层组织分为三种类型：一是根据行政区划而设立的地方和基层组织，如中国共产党在各省、市、县、乡级区划中都设有党的委员会及其下设机构；二是根据选区而建立起来的地方和基层组织，如英国保守党的基层组织就是选区协会，美国两党也在基层设有选区委员会，其主要职能是从事选举的组织和宣传活动；三是根据政党的自行规定而建立的地方和基层组织，如法国社会党在基层设有以区、市或几个市为基础的支部。

有些国家的政党为了执政或扩大政党的影响力，还在政党周围聚合一些社会组织，以沟通本党党员或党与其他群体的关系。如英国保守党就有卡登俱乐部和樱桃俱乐部等外围组织。这些组织虽然不是政党的正式组织，但是作为正式政党伸向社会的触角，在为政党组织选举和宣传政策方面也发挥着一定的作用。

2. 政府体制中的政党组织

由于现代政党已经全面介入到了政府活动之中，所以，政府体制内的政党组织也按照政府体制的权力分立情况形成议会内的政党组织、政府机关内的政党组织、司法机关内的政党组织等。这些政党组织在政府体制中的作用就是要保证政党意志的实现，统一本党党员的意志和行动，是政党执掌政权的基本形式。

议会内的政党组织主要体现为议会党团。有的国家的政党在议会只有一个议会党团，也有一些政党会在议会内组成几个议会党团。议会党团的最高决策机构是议会党团全体会议。议会党团的主席一般由党的领袖担任，但是德国的政党法也规定如执政党的领袖出任政府总理或部长，则不得担任议会党团的主席。此外，议会党团内部一般还设有督导员（俗称“党鞭”或“牧羊人”）和各种

工作委员会，负责维持党的纪律，督促本党党员投票。执政党的议会党团所起的作用主要是推动该政党所提出的立法议案得以顺利通过，以实现其政纲政策；而在野党则是针对执政党所提出的立法议案提出意见，或是赞成、或是反对，以至于提出代替性的方案。议会党团的组成须达到规定的一定数量的人数，如有的国家规定需要至少30名议员才可组成一个议会党团。对议会党团成员的构成规定，各国也不尽相同，如英国的议会党团就由所有本党党员组成；法国的议会党团既可由同一政党的成员组成，也可由不同政党的成员组成。不同国家的议会党团对其党员的约束力也各有不同，有的极为严格，有的则较为松散。比如美国的议会党团具有的约束力就相对较弱，国会议员的选举虽然也是在政党的标签下进行的，但是一旦当选，议员就更注重自己是本州或本选区选民的代表，或全体国民的代表，而不单纯是政党的代表，其受议会党团的约束力也就必然大打折扣。

与议会党团相比较，政府机关中的政党组织除少数有明确的组织形态外，大都不以明确的组织形态表现出来，只是通过行政人员的任命来实现政党意志的实现。一些国家特别是社会主义国家在部委行政机关中设有执政党的“党组”，对本部委的重大问题进行政治领导和纪律监督。大多数西方国家的执政党在组阁过程中都会有政党背景的考虑，本党的党员往往要占据主要的甚至是全部的内阁职务，以保证本党执政地位和政治意志的实现，但它们大都不会在政府行政机关内建立专门的政党组织，从而在很大程度上实现了政党组织与政府核心决策机构的重合。如美国总统也就是执政党的领袖，也有人把总统领导下的内阁称为是“总统党”，但实际上并不存在这样一个政党组织。内阁制国家的内阁核心成员虽然也是在议会选举中赢得多数席位的政党党员，但是一般没有一个专门的政党组织。对于文官而言，西方国家虽然一般都规定了文官的“政治中立”，不允许其参加党派，但是也有一些国家的文官有党派背景，如英国的文官就可以参加地方性政党，法国的公务员也可以参加政党和工会活动。

在司法机关内部，只有少数国家，特别是社会主义国家设有政党组织，尤其是执政党的组织。在标榜实行司法独立的国家，司法机关内部没有政党组织，法官一般也不能以党派身份来审理案件。法官要超越各政党的利益之争，实现的是法律的正义。但是政党往往还是会以其他方式去影响司法活动，以实现司法机关为本党利益服务的目的。如，美国总统所任命的联邦大法官在成为大法官之前，大部分都是总统所属政党的成员，只是在成为大法官之后才脱离党派身份。这样就难以避免其本身所具有的政党色彩。而总统在任命大法官的时候，自然也会出于本党利益的考虑而对任命人选进行选择和权衡。法国总统和两院议长在任命宪法委员会委员时也往往会考虑到党派背景。

政党的基本组织与政府体制内组织的关系模式主要有三种类型。第一种由

政党基本组织来领导政府体制内组织。在这种类型下，政府体制内的政党组织都对政党全国委员会或中央委员会负责。如中国共产党、德国的社会民主党、日本的自民党等。第二种是政府体制内的政党组织领导政府外的政党组织，如英国的保守党、法国的独立共和党等，都是由议会内的议会党团来作出最高决定。第三种是政党的基本组织与政府体制内的政党组织除选举事务外，基本上没什么联系，很难说有明确而实际的领导与被领导关系。如美国的两党在两次选举之间，政府外组织基本上不发挥什么作用，起作用的就只有政府体制内组织。但是在选举期间政府外组织发生作用时，政府体制内的政党组织会协助和领导政党组织的竞选。

三、政党的运行机制

政党要在社会政治生活中发挥作用，除了要建立必要的组织结构之外，还需要有合理的运行机制。政党的运行机制涵盖着多方面的内容，是政党实现政治功能的基本方式，因而构成政党政治的主要内容之一。

1. 政党组织的建立与扩展

政党政治的运行首先要依赖于政党组织的建立。政党一般都源于某种派系的出现。此后随着选举制度的改革，政党派系走出议会，走向社会，从而建立起了全国性现代政党组织。在没有民主形式的条件下，则往往容易出现由秘密的帮派发展出的政党反对派。如果一个民族同时还面临外族奴役，则通常会在民族独立运动中产生出新的政党。这在政党发展史上都是有鲜明的例证的。

在近代社会在没有关于政党的法律规范之前，组织政党的主要法律依据是结社法，也就是说，人们以组织社团的形式来组织政党。在现代民主社会，公民不仅具有结社的自由，也有了组党的自由。因此，从理论上讲，只要拥有一定的民众基础和一批骨干党员，在经过法定的登记程序之后，都可以组建某种政党。但是由于历史的因素和制度的限制，各国都已经有了成型的政党格局，一般新成立的政党在政治中所发挥的作用往往不是很大。政党在建立起自己的组织之后，为了在国家的政治生活中占有一定的地位，就必须努力发展和壮大自己的规模。大部分国家的政党是通过组织和成员的扩展来壮大自己的。如早期的议会政党为了扩大自己的影响，都在全国性组织的基础上设立从全国到地方的各级组织网络的扩展来扩大自己的影响。在选举的压力下，也有一些国家的政党通过提出能赢得选民心理的政策或修改自己的某些意识形态来扩大自己的组织规模，扩展自己的社会影响，获得更多的民众支持。

2. 政党成员的吸纳与更新

政党要发挥作用实现目标就必然需要有一批积极分子加入其中，同时要及

时更新本党的成员，通过吐故纳新来获得发展的生命力。

在吸纳党员的过程中，各国的政党一般都规定了加入本党应具备的相应资格。政党都要求新成员承认并遵守本党的党纲、党章并愿意支持和执行本党的政策。不同政党对加入政党组织的形式要求不同，有的较为正式严格，比如：有的国家要经过先向组织递交申请书，经过党组织一段时期的考察和介绍人的介绍之后，以党组织批准和入党宣誓的方式成为预备党员，再经过一定时期的考察之后，才能成为正式党员；有的则不是很正式，要求也不高，手续也不太严格，如美国政党，其大部分一般党员实际上都是临时性的，只要在大选中声明自己支持哪个政党或投某一政党候选人的票，即为该党的党员，只有少数职业党员的入党比较严格和正式。

政党的党员也有可能会因某些原因而失去党员的资格。一般说来，党员资格的丧失主要有两种途径：一种是不遵守本党的党纲或纪律时，由党组织开除出党；另外一种是党员自行脱离党组织。

3. 政党经费的来源与管理

政党活动的顺利展开需要一定的经费支持。对大多数政党来说，党员所交纳的党费都是政党经费的重要来源。有些国家在更大程度上依赖富人的加入和捐赠而扩大自己的财源。在实行政党竞选的国家中，依靠个人和财团的捐赠是政党经费的主要来源，如美国两党的候选人在竞选过程中至少要花一年的时间来筹措经费。还有一些国家的政党在竞选时也会得到国家的某些资助，如德国和西班牙就设有专门的政府基金来根据每个政党的竞选实力按比例补贴。

不管政党经费的来源如何，大部分国家都有严格的法律规定政党经费的来源及其管理。如美国国会就在 1974 年通过了一个专门的法案，规定每个政党为举行党的全国代表大会时，最多只能花费 450 万美元；政党的全国代表大会提名的总统候选人，在总统选举中的花费不得超过 3 000 万美元。在实行公开竞选的国家一般也要求政党在竞选的过程中要向社会公开经费的来源和使用情况，以保持选举竞争的公正性和透明性。

4. 政党选举的组织与展开

在西方民主社会，政党运作中最重要的任务就是组织选举。从一定意义上讲，政党就是为了选举而存在的。在民主选举中，各大政党都要为获取政权而组织本党的党员紧张地投入到选举过程中。

在正式选举之前，各政党都要推举出本党的正式候选人，其产生方式主要有下面几种：一是政党提名，大多数情况下是在本党的现有领导成员中提名候选人，如美国的两党都是在党的全国代表大会上提名产生候选人，但党内选举产生的候选人还需要在选举机构正式登记为候选人；二是选民预选或签署，由参加选举的达到法定的人数的选民来初步提出候选人，此时一般要求提出的候选人不

能标明其党籍;三是个人登记,即那些具备一定实力的人物以自荐的方式,向选举机构登记,经审查合格即成为正式的候选人。

政党要赢得大选除了需要能影响大众的候选人外,还需要能满足选民需要的政治纲领。所以,各政党都会有一个自下而上的利益和纲领的汇集过程,并在全国代表大会上通过本党的竞选纲领。现代政党为了赢得选举提出的政治纲领往往带有一定的模糊色彩,以期能兼容更多的利益,获得更多的选票。

正式候选人和竞选纲领确立之后,政党还要组织专门的竞选班子。除了专门的竞选班子外,政党在投票日还会以全党动员的方式去尽量组织本党的支持者参加投票。候选人本人也往往要通过发表演说和会见选民的方式来推销自己的政纲,提高自己的知名度和影响力。一旦选举结果公布之后,议会内阁制下的各政党即会按照选举的情况来在议会分配席位。在总统制国家中,由于议会和总统分开选举,议会选举中各党按选举得票分配席位,在总统选举中获胜的政党就直接开始组建政府。

四、政党的体制

不同国家在夺取和执掌国家政权的过程中形成了政党与政治制度关系的特定模式,这就是政党体制(学界有时候也将政党体制称为狭义的政党制度)。这种政党体制既反映了政党在政治制度中的作用,也反映了政党与国家、政府、人民的关系以及党际之间的关系,它是政党制度的重要组成部分。政治学者通常根据执政党的数量多少,将政党制度的体制模式分为一党制、两党制和多党制三种基本类型。考虑到中国共产党领导的多党合作制的特殊性,把它单列为一种政党体制。

1. 一党制与两党制

(1) 一党制

一党制是指在一个政治体系中,法律上和事实上均不允许其他政党合法存在,单一政党控制国家的政治生活的价值取向和政权运行的一种政党体制。这种单一政党体制在当前世界的政党制度中已经不太常见,但在历史上却曾经占据过重要位置。

无论是资本主义国家还是社会主义国家都有过一党制的政治实践。一党制的主要形式有法西斯国家的一党制、民族主义国家的一党制和社会主义国家的一党制。

(2) 两党制

两党制是指在一个政治体系内虽然存在很多政党,但其中的两个主要政党在社会政治影响力方面势均力敌,为了赢取多数选民的支持,彼此竞争,力量消

长，出现两大政党轮流执政的政治局面的一种政党体制。换句话讲，两党制是指在一个政治体系内由两个主要的政党控制国家的政治生活的价值取向和政权运行的一种政党体制。

两党制是当前资本主义国家的主要政党制度形式，如英国、美国、澳大利亚、加拿大、新西兰等。两党制与各国的具体的政治制度相结合，就形成了独具特色的政党制度的运作模式。在目前实行两党制的国家中，形成了以英国为代表的议会内阁制下的两党制和以美国为代表的总统制下的两党制两种基本模式。

2. 多党制与一党领导下的多党合作制

二战之后，世界各国的政党制度呈现出新的变革和分化。多样化的政党模式促使学者们对政党制度提出了更细的划分方式。比较有名的划分方式是："五分法"，即 A. S. 班克斯和 R. B. 泰克斯特把政党制度分为一党制、主从政党制、一个半党制、两党制和多党制，亨廷顿也采用了这种方法来研究发展中国家的政党制度；"七分法"，即一党制、霸党制、第一大党制、两党制、有限多党制、极端多党制和微型多党制。除了这些基本的分类外，还有的学者在此基础上结合执政党的执政方式和作风等，将一党制又细分为一党专制制、一党威权制、一党多元制、实用一党制、一党霸权制和一党优势制等，将多党制又细分为两党制、温和多党制、碎片化多党制和极端多党制等。① 而在社会主义国家出现的一党领导下的多党合作制作为一种既不同于一党制，也不同于多党制的独特的政党政治体制模式也为政党制度增添了新的内容。

（1）多党制

多党制是指在一个政治体系中存在两个以上在社会政治生活中发挥重要作用的主要政党，它们通过竞选轮流执政或联合执政的形式来执掌国家政权，管理国家公共事务的一种政党政治的体制模式。选举中获得议会多数席位的那个政党单独执政，或以某政党为主联合其他政党组成联合政府而联合成为执政党，未参加政府的政党成为在野党。

实行多党制的国家主要有西欧、北欧绝大部分发达资本主义国家（如法国、意大利、挪威、瑞典、爱尔兰共和国等），以及第三世界摆脱殖民统治的一些民族独立国家。

（2）一党领导下的多党合作制

不同政党不仅构成激烈的竞争关系，也存在着合作关系。这在政党制度中就形成了某种非竞争的合作制。这种非竞争的合作制为政党制度增添了新的划分要素。在社会主义国家中就存在这种形式的政党制度，即共产党领导的多党合作制，其主要特征是在一个政治体系内部存在着多个政党，其中共产党处于执

① 孙关宏等主编：《政治学》，复旦大学出版社 2002 年，第 111 页。

政党的政治领导地位，其他各政党并不以执掌政权为目标，各政党之间并不构成竞争关系，而构成一种领导与合作关系的一种政党政治体制模式。

实行共产党领导下的多党制国家，有中国、朝鲜和东欧剧变前的波兰、民主德国、保加利亚等社会主义国家，其中以中国的政党制度最为典型。坚持共产党的领导是多党合作制的基本前提，共产党是执政党而其他政党是参政党，参政党接受共产党的领导地位并与其通力合作，参与国家大政方针的协商，参与国家事务的管理。多党合作制参与政治的方式主要是协商和监督。通过政治协商，中国共产党与各民主党派共商国是，共同决定国家的大政方针，就重要的人事安排征求民主党派的意见。

对政党制度的最新研究超越了单纯以执政党数量作为政党制度划分标准的传统研究方法，而采用了更加多元化的标准来划分政党制度的体制模式。如 J. 拉帕隆巴拉等人就根据政党的执政方式把政党制度的体制模式分为独霸型政党制度和轮流型政党制度；而 G. 萨托利则将政党制度划分为竞争型政党制度和非竞争型政党制度两种基本类型。①

第四节　政党在社会政治生活中的作用

政党在现代政治生活中扮演着极为重要的角色，构成了连接政府与民众的组织桥梁，在政治生活的各个方面都是最基本的组织实体；他们的行为活动涉及从政府政策到民众意见的几乎所有领域。这也正是人们为什么把当前的时代称之为政党政治的时代。概括而言，政党的作用可以从以下五个方面加以考察。

一、表达和综合民众利益诉求

在现代民主社会中，普通民众的利益和要求成为社会政治生活的中心，但是民众数量规模的巨大和利益要求的复杂又决定了不可能使每个公民的利益都能够得到表达，这就需要一定的组织中介为他们代言。而且这些复杂而繁多的利益诉求也需要由这些中介组织加以整理和综合。这种政治中介的职能在现代社会主要由政党组织来承担。

政党在现代政治系统中充当了利益输入的中介和桥梁，政党进而把民众的利益诉求加以整合，将其纳入到政治系统中，并通过合法的政治程序将其上升为

① 萨托利关于政党制度的详细论述请参见：[意] G. 萨托利：《政党与政党体制》，王明进译，商务印书馆 2006 年版。

国家意志，最终转化成为政府的公共政策，作用于社会生活。正是由于政党具有这种利益综合的能力，所以，它能够成为阶级意志的实现工具。当阶级以自为状态存在时，阶级的利益要求和政治意识往往处于一种分散的、疏离的状态中，政党通过自己的理论纲领和方针政策使阶级的利益要求和政治意识理论化、集中化、政治化、深刻化、明确化，从而有效地凝聚着本阶级的利益要求和政治意识。

二、推动民众的政治社会化

在现代政治生活中，政党承担着传播政治知识，培养政治能力，锤炼政治人格的政治社会化功能。政党通过政治操练使社会成员学会通过参与政治系统来表达自己的利益诉求，实现自身的利益诉求。这就构成了现代政党所担负的政治社会化的任务。

通过政党的政治社会化，社会各个阶级、阶层和成员对国家的基本制度、价值观念和政策原则达成基本共识，提高政治认同，从而实现了政治生活的秩序化。政党为了提高本党成员赢得支持和执掌政权的能力，还要通过组织学习培训、参加会议和各种政治实践的机会来提高本党党员的政治能力，从而培养本阶级的政治骨干分子，实现特定阶级的政治社会化。政党不仅聚集着本阶级的政治精英和中坚分子，而且还以其特定的党纲、理论、组织原则和活动方式创造着特定的政治文化氛围，并在这个氛围中教育党员，提高党员的政治素质，强化党员为本阶级奋斗的政治意识和精神，培养党员的坚定的政治人格。另外，党通过党的组织和党员的行为影响非本党成员的其他社会人士认同和支持本党的党纲、理论、政策，从而扩大本党的社会影响力，进而推动社会成员对特定政治制度、政治意识形态的认同与支持的政治社会化进程。

三、组织和动员民众政治参与

政党为了在社会政治生活中拥有较为突出的政治地位，实现自己获取和执掌国家政权的目标，就要组织和发展阶级政治力量，从而壮大其组织力量。它们一方面要组织和整合本阶级的政治力量，另一方面也要通过各种途径争取和动员其他阶级成员的支持。这集中体现在政党围绕政治选举展开的政治活动中。在现代政治中，政党组织民众参与地区性的、全国性的选举，通过争取选民的支持，使本党的候选人得以当选，从而为政府遴选人员是政党担当的主要政治功能。

政党首先在本党内部通过选举或其他方式提出参与公职的候选人，并制定本党的竞选纲领，向社会公布本党对各种社会政治问题的基本立场和态度；而后

组建竞选团队，选定竞选策略，展开大规模的宣传工作。政党要通过党的各级组织、党所控制的大众媒体、社会团体等对民众展开动员，动员他们积极参与选举。动员既包括候选人到各选区进行演说，与选民交谈，听取选民的意见和要求，也包括政党组织的各种集会，为候选人及其竞选活动募集经费等。另外，当政党要利用社会力量支持或反对某个政府或某项公共政策时，它也需要组织和动员民众。最后，当一个阶级要推翻另一个阶级的统治时，政党也需要动员群众参与革命活动。

四、获取和执掌国家政权

政党的政治使命就是要取得、执掌和保持国家政权。政党获得执政权力的途径一般有两种：一种是通过暴力革命的手段获得执政，另一种是通过和平的竞选的方式获得宪法认可的途径执政。通过暴力革命的手段获得执政在早期资本主义国家形成的过程中发挥过作用，但更多的是发展中国家为了摆脱西方殖民者的侵略，建设民族国家的过程中采用的方式。通过和平的竞选方式来获得执政地位是现代西方资本主义国家政党获得执政的主要模式。在总统共和制国家，通过竞争选举确定总统职位的归属来确定由哪个政党执掌政权；在议会共和制国家，则通过在议会竞选中获得多数席位的方式来确定执政权的归属。

获得政权之后，有两种执掌政权的模式较为普遍。一是党政分开，间接执政模式。在这种执政模式中党务与政务是分开的，执政党不能作为法定的国家公共权力机构行使社会治理的职能。执政党成员必须以国家领导人、国家机构的公务人员的名义展开公共治理的工作。执政党和政权的关系，主要体现在执政党提出治国的方略、政策，推出党的领袖、干部成为政府的公务人员等方面来间接影响政府行为取向，立法、行政、司法事务本身由政府组织和人员独立管理，不受政党组织，特别是政治体制外政党组织的直接干预和控制。党政分开、间接执政是西方资本主义国家通常采用的政党执政模式。二是党政合一、直接执政模式。这种执政模式中政党是以组织的形式掌握国家权力，党务与政务没有严格的区分，政党组织与政府组织高度融合或“两块牌子一套班子”。政治体制外的政党组织对政治体制内的国家政权组织形成直接的领导和控制，或政治体制外的政党组织通过政府内政党组织领导、控制着政府立法、行政和司法组织。政党依靠自身的组织资源直接展开对社会的管理，也可以通过控制政权机关间接实现自己的意志。无论是哪种执政模式，各个执政党都会出于维护执政地位的考虑，通过各种措施着力提高该党的执政能力，获得尽可能高的执政绩效，从而获得民意的高度支持。

五、领导和影响社会政治生活

在现代国家中，政党作为社会政治生活的重要主体之一，影响和领导政治生活是其活动的核心所在。政党获得政权与否决定其以不同的方式影响和领导政治生活。

政党在没有获得政权时，往往通过制定自己的政纲、方针、政策和策略，组织党员和群众展开合法的或非法的、和平的或暴力的、议会内的或议会外的政治斗争来影响国家的政治生活，使之朝着有利于自己的方向发展。在获得政权以后，执政党通过把自己的政治纲领、方针政策转变为国家的方针和政策，直接行使国家权力，实现本党的纲领和政策。而在政治竞选中没有获得执政权的政党，往往以反对党、在野党或参政党的身份通过法律赋予的各种政治途径参与到国家政治生活中。非执政党影响政治生活的方式集中表现在制衡权力、民主监督、政治协商等方面。非执政党通过发挥自己的组织能力，积极动员民众关注政治生活，监督执政党的权力运行、政策制定和执行，给执政党的执政能力打分，批评执政党的社会治理能力，对政府成员的从政行为、从政道德、人事任免和公共政策执行情况进行监督，从而使执政党面临外部的挑战和压力而约束自己的行为，在政策制定过程中努力照顾到各阶级阶层和各种社会团体的利益，使整个社会处于一种秩序化、稳定化的状态。非执政党还通过各种制度化的渠道参与到各种形式的政治协商过程中，通过影响执政党的政治决策而发挥作用。

思考题

1. 什么是政党？它有哪些基本特征？
2. 政党有哪些类型？划分的标准是什么？
3. 当代政党的变革趋势是什么？
4. 什么是政党制度？
5. 什么是一党制、两党制、多党制、一党领导的多党合作制？
6. 政党在社会政治生活中发挥着什么样的作用？
7. 试析中国特色的政党制度。

5
第五章

公　民

在现代社会中，人们对“公民”（citizen）一词耳熟能详。本章将为公民这一概念定义，并勾勒公民的历史、凸显公民的丰富内涵。同时，本章还将厘清公民与公民身份之间的区别与联系，并对公民的权利、公民运动和公民社会进行探讨，以此呈现“公民”的丰富蕴涵。

第一节　什么是公民

有人把公民划分为古典公民与现代公民；有人把公民看作是与国籍和宪法相联系的纯粹法律概念；也有人认为公民既是一个法律概念，也是一个与公共事务直接相关的政治概念；还有人主张应在自由主义与共和主义的模式中分别考察公民的内涵；更有人直接用公民身份（或公民资格）的涵义来代替对公民概念的解释。我们有必要在综合上述解释的基础上，对公民的内涵进行系统梳理，并凸显公民与公民身份之间的差异。

一、公民的基本定义及其三个向度

1. 公民的基本定义

公民，是摆脱自然状态进入文明社会、其权利受法律规定与保护的社会成员

的称谓，是具有积极参与公共事务能力的政治行动者（political agent）。[①] 公民与国民、居民有别。国民是具有某国国籍或长期生活在某国领土上的、对该国的文化传统、政治生活、习惯风俗都有较强认同感、忠诚感和依恋感的人们的称谓。国民更强调人们与国家之间的情感联系而不是法律关系。居民的内涵就更加宽泛，只要是固定住在某一个国家的人们，就可称为该国居民；居民是一个具有地理特性的、描述人们生活和居住状态的概念。公民与人民也有所区别。人民在本质上是一个政治和道德概念，它与“敌人”是相对的。

在上述公民的基本定义当中，蕴含了公民概念的法律、社会与政治三个向度。公民定义的法律向度为公民的范畴划定了界限，并体现了公民的特性。公民定义的社会向度，强调了公民所处的“文明社会”这个独特的历史环境，描述了公民的存在状态。公民定义的政治向度刻画了公民作为公共事务参与者的积极角色，描述了公民行动的行为模式。

2. 公民定义的法律向度

在现代意义上，要理解公民定义的法律向度，关键在于理解公民与宪法之间的关系。宪法不仅是基本法律原则的体现，还是各国法律体系中的最高指导规范。宪法与公民的关系体现在两个方面：一方面，宪法规定公民是具有一国国籍的自然人。但并不是具有一国国籍的人就必定是公民，具有一国国籍的人并不都享有公民权利，尤其是政治权利。[②] 因此，仅仅以国籍来作为定义公民的标准，把公民的权利与义务同国籍相捆绑、以国籍的差别来漠视公民理念中的普遍价值，是狭隘的观点。我们必须更加关注宪法与公民关系的另一方面，即规定公民个人必不可少的基本权利与不可免除的义务是现代国家宪法的重要内容。[③] 公民的自由与人权得到维护和保障，是宪法及其衍生法律体系发挥功能的动力与目的。在这个基本前提得以实现的基础上，宪法还相应规定了公民必须履行的各种义务，以充实公民在政治社会中的特定角色。

3. 公民定义的社会向度

公民定义的社会向度包含了两重内容：一是对人们作为文明社会中的成员的一种资格认定；二是指人们对社会共同体产生的归属性认同。资格认定是共同体对公民的客观认定，归属性认同则来自于公民自身对共同体的主观认定。按照18世纪启蒙运动时期主流思想家的看法，社会对公民的客观的资格认定，实际上就是人的天赋权利在文明社会中的体现与延伸。也就是说，公民作为社

① 参见 Stanford Encyclopedia of Philosophy 中“citizenship”词条的解释。http://plato.stanford.edu/entries/citizenship/。

② 周鲠生著：《国际法》（上册），商务印书馆1976年版，第248页。

③ 王世杰、钱端升著：《比较宪法》，中国政法大学出版社2004年版，第65页。

会成员的资格，就其天赋权利来说，是固有的，不应随着社会变迁而有所改变或消逝。但公民对社会共同体的主观性认同却不是固有的，它不仅会受到公民心理因素的影响，还会因为公民与社会共同体之间的关系变化而发生不同程度的改变，从而会对社会共同体的合法性基础造成直接的影响。

4. 公民定义的政治向度

公民定义的政治向度承认了公民具有的参与政治公共事务的资格。这种资格意味着不论某个公民是否具备参与政治公共事务的能力与兴趣，他都拥有这样的权利，以至于在他愿意或需要时，可以依循某种程序投身到公共事务的决策过程中。尽管在公共生活中担任公职与公民的政治能力有紧密的联系，但是公民的政治能力与其参与资格并不冲突。公民在公职的岗位竞选中也许会因为能力不足而落败，但不会因此就丧失参与竞选的机会和资格。亚里士多德所说的“人是天生的政治动物”，在公民定义的政治向度中得到了进一步的体现。相对于古典共和主义这种强调公民积极参政的美德，现代公民定义的政治向度就显得更为保守。因为在现代政治社会中，人们并不会因为缺乏某种参政热情就被否认作为公民的资格，或者被剥夺作为公民所享有的权利。

二、公民身份

公民身份（citizenship）与公民（citizen）具有不同的意涵。

1. 公民身份的定义

《布莱克维尔政治学百科全书》对公民身份（citizenship）的定义如下：表示个人在一个国家中正式的和负有责任的成员资格。在社会科学中，它主要用来表示现代民族国家发展中的个人身份。① 可见，公民身份表示个人与国家，尤其是个人与现代民族国家之间的一种特殊关系。citizenship 这个单词的尾缀“-ship”是由古代英语词根-scipe 变来的，表示“……的样子”。② 因此，citizenship 最基本的意思就是“公民的样子”，即 citizenship 能直观地呈现出公民的一系列特征，这些特征就是公民的固有属性。换言之，公民身份已经成了对于特定人群的一个简明扼要的象征和判断标准。它既象征了公民的地位，也象征了公民所具有的一切权利与义务。因此，对于公民身份的完整定义应当是：公民身份是个人与国家之间关系的身份体现，是公民地位、权利与义务的象征。平等是现代公民身份理念所蕴含的基本价值。

---

① 参见[英]戴维·米勒、韦农·波格丹诺主编：《布莱克维尔政治学百科全书》（修订版），邓正来编译，中国政法大学出版社 2002 年版，第 121 页。

② 参见刘毅：《英文字根字典》，外文出版社 1999 年版，第 157 页。

2. 公民身份所体现的三种关系

公民身份所体现的个人与国家之间的关系也有三种——法律关系、政治关系与社会关系。法律关系是国家必须为公民个人的权利提供法律保障,对公民个人的义务提供法律上的规定。政治关系是指个人对国家要具有一定的忠诚感,参与公共事务并履行必要的政治职责。社会关系是指社会作为公民个人与国家之间的沟通中介,它可以缓和二者张力、协调二者矛盾。社会能够制衡国家而赋予个人更多自主空间,同时也能够为个人形成集体话语来与国家权力进行良好的对话。公民身份体现的三种关系与公民定义的三个向度之间是有区别的。公民是"个体普遍性的政治抽象",①因而它的内涵代表的是个体的称谓与头衔;它所蕴含的法律权利、法律义务、社会成员、政治行动者,都是针对公民个人单方面而言的。相比之下,公民身份所突显的法律、政治与社会关系都是针对个人与国家双方而言的,因此是一种在互动关系中对公民内涵的陈述。有学者指出,公民与国家统治权的不同关系造就了被动的、消极的、主动的和积极的四种类型的公民身份。在严格意义上,只有在人们获得了主动的身份、行使参与国家统治的权力、成为真正的治理者时,才称得上是"公民"。②

三、关于公民的意识形态话语

在关于公民的各种意识形态话语中,有两种传统的模式,一种是自由主义传统的公民观,另一种是共和主义传统的公民观。前者可以说是阐释公民理念的现代主流思潮,后者则是针对前者的缺陷所提出来的替代方案。除此之外,社群主义的公民观也是在各种思潮中比较引人注意的一派,它试图在自由主义与共和主义之间找到对公民根本内涵的更合适的解释。

1. 自由主义传统的公民观

自由主义在西方思潮中居于统治性的地位。③ 作为现代公民理论主流的自由主义公民观,最早起源于罗马帝国时期的罗马法传统。罗马私法强调,对所有共同体成员必须给予法律上的基本保障,这构成了自由主义公民观的核心内容。在自由主义传统中,法律对公民个体自由和私人权利的保护,可以避免公共领域对私人领域的侵蚀、避免公共权力对私人权利的侵害,以及避免其他私人对某些私人的损害。正如约翰·洛克所说:"政治权力就是为了规定和保护财产而制

① 参见郭忠华:《个体·公民·政治——现代政治的思想理路与悖谬趋势》,《浙江学刊》2007 年第 6 期。

② 肖泽晟:《宪法学——关于人权保障与权力控制的学说》,科学出版社 2004 年版,第 156-158 页。

③ [英] 安东尼·阿巴拉斯特著:《西方自由主义的兴衰》,曹海军等译,吉林人民出版社 2004 年版,第 7、10 页。

定法律的权利”，①他强调从法律底线上对个人权利的“保护”、强调免于伤害而不是强调对权利的积极“争取”，显示出自由主义传统的公民观是一种消极的公民观。

2. 共和主义传统的公民观

共和主义传统的公民观比自由主义传统的公民观的历史更为悠久。它起源于古希腊城邦的民主传统，并在罗马共和国时期得到弘扬。当罗马共和国日渐衰微而最终被罗马帝国代替，共和主义公民观也随之衰落。古典共和主义公民观强调公民必须要积极参与共同体的政治生活，并在其中担任必要的公职，以实现公民自治。这种主张认为在公私领域高度融合的社会里，实现共同体的最高善就是实现了个人的最高善，共同体的繁荣意味着个人权利的充分保障与发展。因此，共和主义更注重公民对于共同体的义务。这种强调积极参政的公民美德的古典共和主义公民观，是一种积极的公民观。在当代西方理论界，共和主义公民观有复兴的趋势。共和主义的当代倡导者们对于公民的政治自由有一种独特的阐释。他们声称，真正的政治自由并不仅在于免除他人或制度的干涉，也不在于对主权政治的积极参与，而在于免除支配，即公民可以不依赖于他人或制度的专横意志的一种政治地位。②

3. 社群主义的公民观

面对自由主义传统的公民观与共和主义传统的公民观，当代社群主义指出了两者的缺陷，并试图从维护小范围的社区精神的角度来重新定义公民。对于自由主义传统的公民观，社群主义者同意自由的正义原则，但认为它所伸张的公民个人权利导致了个人主义的过分蔓延，会渐渐侵害共同体的利益。社群主义的公民观与共和主义传统的公民观有着相同的理论出发点——强调公民的责任。但社群主义并不赞同共和主义所提倡的公民对政治的直接参与，认为这在现代国家中是不切实际的做法。社群主义反而更强调人们应该投身于小范围的社区事务，维系社区成员的感情、关注并支持社区的繁荣发展。为了弥补自由主义与共和主义之间张力所造成的缺陷，社群主义的公民观主张公民必须对社群、对社会有必要的依赖，而社群必须处在个人之上来维护公共福利，社群也被赋予责任来推动公民积极实现个人的权利。

---

① [英]约翰·洛克著：《政府论》下篇，叶启芳等译，商务印书馆2005年版，第2页。此处的“财产”所指的不仅是财富而且包括了一切个人所有物，因此可以延伸理解为在现代意义上个人拥有的私人权利。

② [意]莫里奇奥·维罗里著：《共和主义的复兴及其局限》，刘训练译，载应奇、刘训练编：《公民共和主义》，东方出版社2006年版，第145页。

第二节　公民的历史

在历史的脉络中，无论是古典意义上的公民理念还是现代意义上的公民理念，它的发展都不是孤立的，而是与公民载体的发展变迁紧密联系着。从宏观上看，国家、社会与市场是三种最为典型的公民载体。在国家、社会与市场的发展变迁过程中，公民理念的发展分别显现出它与不同载体之间的独特关系。

一、国家变迁中的公民发展史

古希腊的城邦国家、罗马帝国、中世纪城市共和国、现代国家这几个依循历史时序出现的国家形态对于公民理念的发展研究具有重要意义。在这四种国家形态中的人们，尽管都具有“公民”的称谓，内涵却不尽相同，而且当时的“公民”与当时国家的关系也具有显著的差别。

1. 城邦—国家的公民

古希腊的城邦—国家（city-state）是以城市为中心建立起来的地区。一个城邦包括一个中心城市及其四周的农业区域。“小国寡民”是城邦国家的显著特征。[①] 在城邦中，国家的最高权力属于公民大会。公民并不是指城邦中的所有居民，而是指根据出身获得特权、因此具有参与城邦政治事务资格的成年男性。外邦人、奴隶、女性和未成年人都不是城邦的公民，因此也就不享有国家最高权力的使用资格。所以，尽管人们常说雅典是典型的民主制，但由于古典意义上的公民理念缺乏平等和法治的基本价值，其公民的范畴实在有限。因此把城邦国家看作是“奴隶主专政”[②]的国家也未必没有道理。

2. 罗马帝国的公民

罗马共和国时期的公民理念与古希腊城邦国家中的公民理念相似，都代表着一种特权，并与政治参与密切相关。到了罗马帝国时期，公民理念不再与政治参与有关，而变为社会控制与安抚的工具。[③] 在罗马帝国，拥有绝对权力的统治者承担了所有关于公共事务的责任，帝国中的公民于是就免去了在硕大国家内讨论并解决公共问题带来的麻烦与担忧，并对于能够投身私人事务乐此不疲。尽管罗马的私法体系如此发达以至于使罗马公民看似得到了有力的法律保护，

① 邹永贤主编：《国家学说史》（上），福建人民出版社 1999 年版，第 1 页。

② 邹永贤主编：《国家学说史》（上），福建人民出版社 1999 年版，第 1 页。

③ ［美］齐斯·佛克著：《公民身份》，黄俊龙译，巨流图书公司 2003 年版，第 28 页。

但实际上，罗马帝国却是西方世界出现过的“最少责任约束”的专制。因为在当时，统治者的意志才是唯一算数的法律。① 因此，在罗马帝国时期，个人政治责任的免除加上专制的压力，就难以实现古希腊和罗马共和国时期的积极而深厚的“公民”理念。

3. 中世纪城市共和国的公民

在中世纪，人们更多地以对个人救赎的寻求取代了凭借公民身份来成就个人的光荣，而公民理念此时可谓衰落至谷底。不过，在当时意大利地区的几个城市共和国如佛罗伦萨、威尼斯等，竟出现了效仿古希腊与罗马共和国的、鼓励政治参与的公民政治。② 但在中世纪城市的市民阶层中，没有任何人权和公民权的理念，只有在有利可图的情况下人们才寻求人身的自由，因此只想在王侯、教士和贵族特权那里得到简单的让步，而不是把自由当作天赋的权利。总的来说，中世纪的城市公民理念还是难以突破宗教因素笼罩的重围，难以在普遍价值的层面建立起一个具有普适性的公民理念体系。

4. 现代国家的公民

启蒙运动和法国大革命揭开了现代性的序幕。现代国家建制的主要特点就是宪政与民主。所谓宪政国家，就是实施法治、以宪法作为限定国家权力和保障公民权利的基本法律的国家。注意，这里的公民并不是仅仅具有象征性的宪法文献意义上的人们的总称，而是其权利、义务以及参与国家公共生活的一切规则都不带附加条件地落实为宪法条文的宪政制度内的公民。随着公民意识的日益发展以及公民参与政治生活的能力日益提高，进一步促成了人们要求自主、争取权利、赢得权力的积极行动的姿态。这种姿态正是现代民主国家的组成要素。所谓民主国家，是以现代人民主权思想为依据建立的国家。现代的人民权力并不是一种绝对权力，而是由立宪制度授予并建构的权力。在现代民主国家中，公民的不同政见及公民身份的多样化都被视为国家的基础。③

二、社会变迁中的公民发展史

人类学家摩尔根把人类社会归纳为两种：第一种是以氏族为基本单位的、以人身和纯人身关系为基础的“社会”（societas）；第二种是以地域和财产为基础的政治社会——“国家”（civitas）。④ 试图在社会变迁中考察公民理念的发展，就

① ［美］依迪丝·汉密尔顿著：《罗马精神》，王昆译，华夏出版社 2008 年版，第 167、169 页。

② ［美］齐斯·佛克著：《公民身份》，黄俊龙译，巨流图书公司 2003 年版，第 29～30 页。

③ ［美］乔·萨托利著：《民主新论》，冯克利、阎克文译，东方出版社 1998 年版，第 326～328 页。

④ ［美］路易斯·亨利·摩尔根著：《古代社会》，杨东莼等译，江苏教育出版社 2005 年版，第 5～6 页。

需要将人类学的论证转向规范政治理论的研究，将摩尔根的“社会”转换为“自然状态（或自然社会）”、“国家”转换为“政治社会”，从而勾画公民理念的发展状态。

1. 自然状态

自然状态是近现代契约论者在描述社会发展变迁时对前国家社会状态的设想。他们试图通过描述自然状态来描述人的天性与权利和权力之间的密切联系，从而论述人的天赋权利在进入国家状态后应该如何得到保障。契约论者的现代代表人物主要为霍布斯、洛克和卢梭。霍布斯认为自然状态是一种秉行着“丛林法则”的战争状态。人类的天性是恶的，因而在遇到纠纷的时候总是会相互反对、相互冲突。与霍布斯的设想相反，洛克认为人的本性是善的，因而自然状态是一个和平、安全、充满善意的社会状态。但恰恰由于在自然状态中缺乏明确的法律规定和公正的仲裁者，使得这种和平及安全的社会状态极易受到纷争的威胁和侵害。卢梭笔下的自然状态是一种人人平等的状态，人们是充满着怜悯、同情和自爱的原始人。进入了文明社会之后，冰冷的理性才开始让人们变得精于计算、自私自利、相互疏远与隔离。无论自然状态是善意的社会状态还是凶险的社会状态，人们尚未摆脱蒙昧与野蛮，他们更多地是受到自己的本性、本能和原始情感的驱使来行动的。因此，缺乏普遍行为准则的自然状态中的人们，也就不可能是公民。

2. 政治社会

公民是文明社会的产物。霍布斯主张，为了摆脱自然状态而进入文明社会，应该在理性的普遍原则上建立起自然法作为仲裁纠纷的法则，并把仲裁的权力全部交由强大的利维坦来保障人们的生命财产安全。洛克则主张，确立自然法、订立社会契约的意图是为了在文明社会中保全人们在自然状态下的天赋权利免受侵害。因此，除了不得不转让人们的部分权利予以政府来作为仲裁者和保卫者，人们还应保留另一部分个人权利免受政府公共权力的侵害。卢梭就更加激进地认为不应该存在任何转让人类权利的行为，人们在文明社会中应该全部保留自己的权利。社会契约是由全体人民自主订立的政治关系，是公意的最高体现。综上所述，自从有了对所有权利和义务作出规定的社会契约，就有了对人们行动作出明文规定或形成习惯性判断的普遍准则。人们在政治社会中就拥有了公民这个法定的身份和资格，以及相应的自由权和其他政治权利。

3. 公民社会

进入了文明社会，公共权力与私人权利之间的拉锯关系成了一个新的难题。为了解答这个难题，黑格尔第一次从文明社会中划分出非政治化的公民社会，作为以国家为核心的政治社会的相对概念进行辨析。在政治社会中，公共权力是维持社会运作的基础，公共利益则是维持国家存在的核心要素。公民在政治社

会中扮演的角色，更多地是积极地参与到公共政治生活当中，并显示出对共同体前途与命运的热忱关注。而在公民社会中，人们关注更多的是私人权利的保障、私人事务的完成以及私人利益的实现。更有学者把文明社会中的公民与市民严格区分开来，认为在政治社会中依据法律和公共政策进行活动的个人身份是公民，而在私人领域中依据契约性规则进行活动的个人的身份是市民。① 我们知道，私人领域的存在有赖于隐私权利，主要包括家庭生活、亲友关系及个人财产的处理；但由于国家和公众领域都不可避免地对私人领域有着或多或少的干预，而公民权又不得不依靠国家法律予以认可和保护，有关公民权的辩论又是在公众领域进行的。② 因此，黑格尔所划分的政治化的社会与非政治化的公民社会，事实上是有着许多重叠的部分的。公民社会概念内涵发展至今也突破了这一局限，不单指与私人领域事务有关的社会领域，也不单是非政治化的社会。其实，在政治社会与公民社会之间的现实界限难以完全明晰的情况下，这两种功能性角色不仅时常相互变换，甚至容易相互冲突。因此，通过法律来从底线上确定公民的基本权利，并确保其不受公共权力的侵害就显得十分必要。

三、市场变迁中的公民发展史

市场的变迁与公民私人权利的发展紧密联系在一起。而且，在当代私人领域与国家权力领域纠葛不清的关系中，如何借助市场变迁的力量来实现权利与正义、权利与福利之间的平衡，也是一个关键的课题。

1. 市场与财产权利

市场是提供所有物交换的场所，而所有物的交换能维持人们生活的基本需要。市场是有序还是无序、是被严重干预还是被放任自流，都会直接影响到交换是否自由、平等、公正地进行，并最终会直接对人们的私有财产产生积极或消极的影响。财产最基本的定义就是“所有者所拥有的、为公共权力所正式承认的、既可以排他地利用资产又可以通过出售或其他方式来处置资产的权利”③。可见，在私人所有物进入市场交换的过程中，公共权力占有举足轻重的地位。不仅私人所有物要得到公共权力的正式承认才能成为财产，才能平等地与其他私人所有物相交换，而且公共权力还会以维持市场秩序为名介入交换过程当中，为市场施加各种压力和助力。可以说，公共权力既是联结公民与市场之间的桥梁，又

① 邓正来：《市民社会与国家——学理上的分野与两种架构》，载《国家与市民社会——一种社会理论的研究路径》，第97页。

② ［美］托马斯·雅诺斯基著：《公民与文明社会》，柯雄译，辽宁教育出版社2000年版，第18、22～23页。

③ ［美］理查德·派普斯著：《财产论》，蒋琳琦译，经济科学出版社2003年版，第1页。

将会是阻隔公民与市场直接沟通的绊脚石。对此，需要明确的是，市场的形成并不依赖于公共权力，而依赖于社会成员个体及其所有物；但依靠公共权力来完善一个有序而有效的市场机制对于公民来说是必要的。不仅如此，通过建立一个有序、有限并有效的公共权力秩序来规范公共权力、从而保障市场的自主性、保障公民的财产权利，就更是必要的。

2. 市场秩序与分配正义

建立一个良好的市场秩序始于区域市场扩大至国内市场的需要。在这个扩展过程中，仅仅依靠价格规律来调节各方的利益是不足够的。因为当区域间的游戏规则不一致时，对利益的评估和计算也必不一致。公共权力必须作为规则制定者和纷争仲裁者来充当价格机制的副手，在市场扩展中协调各方利益。公共权力进行协调和仲裁所针对的主要问题就是分配正义，即如何把市场交换过程中产生的利益和经济负担公平公正地分摊到每一个参与交换者身上。而分配正义的首要原则是平等原则，在平等原则的基础上，公民之间的等级与特权区分被淡化。但通过财产的完全平等来实现公民的平等身份尽管满足了崇高的道德诉求，却也不可避免地以强力对某部分人的权利造成了侵害。于是，分配正义就有了第二条原则来弥补第一条原则的缺陷，即罗尔斯提出的差别原则——允许社会中由于先天禀赋等各种原因而存在差别，但分配正义就必须优先考虑最弱势群体的利益。换言之，在公共权力根据差别原则来实现分配正义时，公民身份的多元化将不会被严格的平等原则所忽视。

3. 权力秩序与社会福利

通过实现分配正义来完善市场秩序的差别原则还带出了另一个重要的问题，即考虑底线的生活水平、保证最弱势群体利益的社会福利问题。社会福利问题的出现意味着公共权力职能转向的必要。公共权力通过分配正义来实现对市场的控制会形成一种惯性，这种惯性会使得公共权力容易僭越它与市场和公民之间的界限，造成负面的干预和侵害。当良好的市场秩序已经基本建立、对自由市场的需求已成趋势时，在追求自由中的平等的公民诉求日益强烈的驱使下，公共权力不仅需要进行职能转变——从干预财产分配来实现公民平等，转变为促进市场自由良性地发展来为社会福利提供更多物质资源；还需要缩减对市场的控制权限，为自由市场让渡更多的发展空间。为公共权力建立起一个良好的规范秩序，并在此前提下实现最大程度的社会福利，是市场变迁至这一阶段的重要任务。只有在公共权力得到规范和市场得到充分自由发展的前提下，即使仍需通过公共权力进行再分配的调节来支持社会福利体系的完善，公民也不会缺乏必要的幸福感。在自由、平等中追求高幸福指数，是公民在当代市场生活中的新需求。

第三节　公民的权利与义务

有学者直接把 citizenship 翻译为“公民权”，是因为 citizenship 在表示公民资格、公民身份时主要指的是公民的权利。但显然，citizenship 与 civil rights 是两个不同含义的概念。公民身份（citizenship）包含了对公民权利的规定，也包括了关于公民义务、公民的法律地位、公民的社会成员资格的内涵；而公民权利（civil rights）特指人之作为公民而不是作为其他什么身份所具有的特定资格。

一、公民权利的内涵

1. 公民权利的“资格说”与“要求论”

对公民权利的内涵存在着各种各样的解释，这些解释的出发点主要可以归纳为两个角度：第一种角度是认为公民权利是应当被享有的，是一种“资格说”（entitlement-theory）；第二种角度是认为公民权利是人们通过要求得到的，是一种“要求论”（claims-theory）（或“诉求论”）。① 根据“资格说”的主张，公民权利被定义为一国公民依法享有的人身安全、民主和自由等政治、经济、文化和社会的各个方面的权利。换言之，公民权利是公民应得的所有物，国家和法律必须依循这种“应得性”来对公民权利作出正式的规定。因此，国家和法律赋予公民权利绝对不是一种恩赐形式，而是要使公民权利得以正当化的路径。根据“要求论”（或“诉求论”）的主张，公民权利被定义为人们根据正当的理由，向社会和国家要求得到某种能够保证自己获得平等身份、或者能够自由与合法地支配某些社会资源来满足自己需要的权利。可以说，公民权利的要求论是一种对抗社会不平等、公民身份不平等现象的有力武器。“资格说”是公民权利的基础内涵，“要求论”则是公民权利的扩展内涵。

2. 公民权利与自然权利

既然公民社会与自然状态是相对应的两种社会状态，那么就有必要对公民权利与自然权利之间的联系与区别加以阐明。首先，公民权利与自然权利最基本的内容都是对人的天赋权利的规定。天赋权利可理解为人之作为人的、与生俱来的、不能随意被外界力量剥夺的权利。其次，公民权利与自然权利最为显著的区别就在于公民权利是被宪法正式规定的法定权利，而自然权利则是一种被自然法所肯定的道德权利。注意，宪法在当下的文明社会中具有切实的法律保

① 夏勇著：《人权概念起源》，中国政法大学出版社 1992 年版，第 45～48 页。

障效力，而自然法与自然权利只是人们在讨论权利起源时在理论上得出的应然结论。从权利演变的角度来看，我们可以说自然权利是公民权利的基础，公民权利是自然权利在文明社会的扩展，是宪法对自然权利进入文明社会后的规定。但在自然状态中，是缺乏实在法来对自然权利加以承认和保障的。换言之，还没落实为公民权利的自然权利不能算是一项真实的权利；仅仅声称人们在道德上拥有自然权利而不进一步落实为公民权利，是不足以真正实现人们的自由、平等、安全、幸福的。

3. 公民权利与人权

作为自然权利在人类身上最直接的体现，人权也是一种“普遍道德权利”。人权包含着普遍的最低限度的道德标准。这个标准在消极的方面要求人不能被仅仅当作手段；在积极的方面，则要求全人类在一切交往中始终遵循共同的道德原则。[①]《国际人权宪章》规定，人权的主要成分是公民权利、政治权利以及经济、社会和文化权利。由于公民权利的发展在历史上一直与民族国家联系在一起，对公民权利的具体确定也一般是在国家法律的框架内实现的；那么对于那些没有被国家包容的人们，以及那些不承认某个民族—国家的合法权限而与之冲突的人们，比如难民、无国籍者等，就只能求助于以国际性法律为盾牌的人权法规的庇护。因此，公民权利与人权诉求之间存在着理论上的张力。然而，人权却不是可强制执行的，不是可“由法院受理的”。在这种意义上，人权是一种模糊的、难以按照一套相应的义务加以概念化的准权利。因此，在当代政治社会中，人们往往在某种既存的或能够明确表达的公民权利的基础上来提出人权要求。比如那些质疑英国政府在北爱尔兰的行动合法性的北爱尔兰反抗群体本身已经是公民了。[②] 这就在一定程度上消解公民权利与人权之间的理论张力，并促使两者相融相通。

二、公民权利的类型及演变

对公民权利类型的划分主要有三种体系。一种是马歇尔的分类体系，主要把公民权利分为法律权利、政治权利与社会权利；一种是对马歇尔分类体系的增补，即把公民权利分为法律权利、政治权利、社会权利与参与权利；还有一种是霍菲尔德的分类体系，他认为，公民权利应该包括自由权、要求权、支配权和豁免权

① [英]A. J. M. 米尔恩著：《人的权利与人的多样性——人权哲学》，夏勇等译，中国大百科全书出版社 1995 年版，第 124 页。

② [英]A. J. M. 米尔恩著：《人的权利与人的多样性——人权哲学》，夏勇等译，中国大百科全书出版社 1995 年版，第 9 页。

四种，以此来澄清第二种权利分类体系的理论完整性。[①] 其实，无论公民权利的分类体系如何扩展和增补，都是以马歇尔的公民权利理论为核心来进行的。

1. 法律权利

公民的法律权利（legal rights），即经过法律程序所确定和保护的个人自由所必需的各种权利。马歇尔更确切地把法律权利限定为私人权利，它“由个人自由所必需的权利组成：包括人身自由、言论、思想和信仰自由，拥有财产和订立有效契约的权利以及司法权利”。[②] 法律权利为公民权利奠定了平等与自由的基础，也是规定其他公民权利类型的基础，因此是公民权利中最具原则性的权利类型。在现代社会中，宪政法治国家体制是保障法律权利得以实现的基本制度框架。法律也有恶法与良法之分。良法固然能够积极切实地推进公民法律权利的实现；但恶法之下的法律权利实质往往被法律权威的非正义成分所掩盖，这时的法律权利也就只能是公共权威用来掩盖权力肆行本质的装饰品而已，完全失去了它本身的实质意义。

2. 政治权利

公民的政治权利（political rights）是指公民作为政治共同体的成员所具有的加入公共生活、参与政治事务的权利，具体包括投票权、选举权等。政治权利是一项积极的公民权利，它可以缓解权利与权力之间对峙关系所带来的紧张感。这种紧张的对峙关系一般体现在权利总要寻求保护来免于权力的侵害，因而权利对于权力总是要保持高度的警惕，由此形成了相互区隔与对峙的状态。公民政治权利的确立恰好缓和了这种紧张感，因为它赋予了公民“参与行使政治权力的权利”，也就是让公民享有运用政治权力的资格。这时，由于参与到权力运用的过程中，公民不再仅仅是权利的持有者和权力的排斥对象；权力对于公民也不再是神秘、恐怖的政治武器。

3. 社会权利

公民的社会权利（social rights）是指公民对社会地位、经济福利以及日常生活的安全与充分发展能够具有诉求的权利。社会权利的实现既与公民之作为社会成员的资格有关，也与社会公共服务体系的发展与成熟有密切关系。从前者来看，社会权利也是一项基础性的权利，它表示对公民的社会身份与社会地位的认可，并以此换取公民对社会共同体的认同。从后者来看，社会权利的实现是公民为求基本生活保障并追求更高质量生活的体现。这不仅要依赖于社会保障、社会福利以及公共卫生、教育、服务等公共体系的完善，同时还要依赖于经济物

① ［美］托马斯·雅诺斯基著：《公民与文明社会》，柯雄译，辽宁教育出版社 2002 年版，第 37 页。

② ［英］托马斯·马歇尔著：《公民身份与阶级社会》，刘训练等译，载马德普、金里卡主编：《中西政治文化论丛》（第五辑），天津人民出版社 2006 年版，第 515 页。

质资源总体环境的高度优化，社会才具有足够的经济能力来填补公民之间的差异，并建设更高质量的公共生活环境。

4. 公民权利的演变

马歇尔提出，公民权利的这三种类型一般会经历从法律权利到政治权利再到社会权利的发展进程。他还认为，法律权利主要是18世纪的产物，政治权利主要归于19世纪，而社会权利则主要归于20世纪。马歇尔这一主张受到后来不少社会理论家的诟病。因为事实上这几种权利在不同时期、不同地区的发展不仅会相互重叠，有时还会"次序颠倒"地出现。比如，在德国与俄国，社会权利最先踊跃发展，而法律权利与政治权利却出现过倒退。尽管如此，也正是这些"麻烦"的国家历史证据表明，如果一个国家越过政治权利而直接进入社会权利的发展的话，那么这个国家在保护法律权利和发展政治权利方面就会出现许多严重问题。① 在现代社会的发展轨迹中，恢复法律的最高地位是结束绝对权力至上时代的首要任务。随着公民的自主意识有了更高程度的发展，人们不再满足于接受以法律为名的权利赋予或权利恩赐，继而发生了对政治权利的不断争取。19世纪与20世纪初在资本主义为现代国家积累了巨大的财富的同时，也把公民身份中的平等原则在理想与现实中的差距赤裸裸地凸显出来。因而，也就有了公民争取社会权利的诉求。

三、公民的义务及公民权利与义务的平衡

1. 公民义务的两层涵义

公民权利表示法律所规定的公民能够享有什么的资格，公民义务则表示公民要对国家、社会、他人能够去做些什么的责任。在伦理学中，义务论有行为义务论和规则义务论之分。行为义务论主张个人无需借助规则而直接能够领悟到什么是应该做的。因而对于公民来说，培育良好的公民美德是促进公民自觉履行公民义务的重要条件。规则义务论则主张各种人类行为之所以是正确或者错误的，是因为它们符合或者违背了一项或多项原则或规则。据此，公民的义务必须要由规则来给予确定。② 在现代社会中，这种规则就是法律。所以，公民义务包含了两层涵义：第一层是指公民在德性驱使下自觉主动承担个人对于社会和国家的部分责任；第二层是指通过法律的程序，把公民在道德上对于国家、社会

① ［英］恩斯·伊辛、布雷恩·特纳主编：《公民权研究手册》，王小章译，浙江人民出版社2007年版，第51页。

② ［美］汤姆·彼彻姆著：《哲学的伦理学》，雷克勤等译，中国社会科学出版社1990年版，第170～171页。

及他人向善的行为以正式规则的现代方式确定下来。

2. 权利与义务的关系及两者的平衡

由公民义务的第二层涵义可知，法定的公民义务一般是通过为公民权利划定界限来实现的。这就带来三个问题，首先，权利与义务之间是否应该存在界限。只有从理论上为两者划出恰当的界限，并在两者的现实界限产生模糊的情况下，找到理顺两者纠葛关系的底线与基本规则，才能实现权利与义务的相对平衡。其次，在权利与义务发生界限纠纷的时候，应该是权利先于义务还是义务先于权利。我们必须清楚，公民权利是共同体合法性的基础，也只有在保障公民基本权利的前提下，公民才有足够的资本去履行他的责任与义务。最后，权利与义务之间的界限应该根据什么原则来确定。正义或公平的原则正是确定权利与义务之间界限的主要标准。

第四节　公民运动

公民运动是公民组织起来实现政治参与权利的手段之一。对于公民运动，人们总是褒贬不一。有人认为公民运动其实是暴力和颠覆的代名词，有人又认为它是公民表达个人意见的最有效的形式，还有人认为公民运动会导致社会动乱，必须立法予以压制。其实，对于公民运动是不能从单一的角度来切入分析的，它不仅需要得到全面的理解，更需要被合法地承认及合理地引导。

一、什么是公民运动

1. 公民运动的定义

公民运动是指公民集合起来，在公共场合以特定的行为方式来表达意见和情感的、具有一定规模和影响力的群体运动。公民运动既包含了公民对公民权利的诉求，也体现了公民对公民义务的履行。如包括美国民权运动、甘地领导的印度人民抗英运动在内的非暴力不合作运动，正是因为抗争的人们履行了公民守法的义务，尊重法律维护社会秩序的基本精神，才会驱使他们以和平诉求而不是暴力颠覆的方式来开展公民运动、控诉令人不满的现实。这也是我们能够对理性的公民运动与非理性的暴民革命加以区别的重要标志。因此，我们可以承认，表达并实现对公民权利的诉求是公民运动的目的，而公民义务对公民运动的性质和发展方向有着至关重要的引导作用。

2. 公民运动的特征

公民运动有四大特征。第一，公民运动是一种公开的、具有公共性的政治行

为。公民运动实际上是为公共领域与私人领域的衔接提供了一个公开的平台。在这个平台上，个体的声音得以在公共领域传播，为公共权威所知，也为广大公众所知。第二，公民运动一般是针对特定的公共议题来开展的。这既体现了公民积极关注公共事务、能够自如运用政治权利，还体现了公民意识和知识的发展已经足以令公民理解公共政策对于自己切身利益的影响，政治不再是平民不可触及、难以理解的贵族玩物。第三，公民运动是以有组织的群体行为为运动形式的。只有大规模的群体行为才足以积聚起公民运动所需的资源和力量，并释放出巨大的影响力。另外，公民运动不是“快餐式”的权利诉求运动，而是一种需要制定具体目标、规划行动方案、严格绘制时间表的组织化运动，因此往往是要经过周详布局、仔细考虑的持久抗争来实现的。第四，公民运动的主要性质是非暴力的。这也意味着公民运动不应与武装暴动混为一谈，公民运动应当是一种为法律所认可的、正当的、维护权利的群体行为。国家法律应完善法制体系来保障公民运动的合法进行。只要打通了公民与公共权威和平对话的渠道，事实上，就遏制了公民使用暴力反抗公共权威的苗头。

3. 公民运动的新趋势——新社会运动

20 世纪 70 年代以来，公民运动呈现出的新特点表现为更倾向于依赖舆论，行动者更多地是活跃在专业领域的技术人员和专业人员。人们把这种新型的公民运动称为新社会运动。与传统形式的公民运动相比，新社会运动大多以网络式的组织方式跨地域、跨文化地传播运动的价值和理念，并更多地关注环境保护问题、生态平衡问题以及女性和同性恋者权益、动物权利等问题。有学者指出，在新社会运动奉行的价值中，既强调个人的和政治的自由、政治的和经济的民主，也强调人类的可持续发展，以及向新观念的开放和一个关怀的社会。因此，混合了左右两种意识形态理念的新社会运动也被称为“左派的自由主义的运动”。① 新社会运动的出现是公民随着现代政治社会的变迁而呈现出的新趋势。民族—国家的现代版图雏形初现时，公民运动就与国家独立、民族解放紧密相关；民族国家的现代化进程开展得如火如荼时，公民运动又以实现公民基本权利的诉求为主要目标；“二战”以后，西方掀起反思现代性的热潮并陷入意识形态之争，就为新社会运动的闪亮登场提供了契机。

二、公民运动的发生条件

公民运动的发生不是一蹴而就的。无论是从公民个体的内部环境来看，还

① ［瑞士］汉斯彼得·克里西、［德］鲁德·库普曼斯、［荷］简·威廉·杜温达克、［美］马可·G. 朱格尼著：《西欧新社会运动——比较分析》，张峰译，重庆出版社 2006 年版，第 12 页。

从公民运动发生的外部环境来看，都需要积累大量的条件。

1. 心理条件：公民意识与公民人格

具有强烈的主体意识和公共意识是促成公民运动的主要心理因素。针对自身所处的社会政治环境，公民的主体意识能够让公民认识到自己所享有权利的范畴，也能对自己的社会与政治地位有清醒的判断。公民公共意识的发展强化了公民对公共事务的关注，提升了公民理性参与政治的积极性，同时也促进了政府与公民协商对话机制的产生。另外，公民人格得到良好的塑造与培养，不仅对于加快公民社会的成熟有着关键的影响，而且能够直接决定公民运动是以暴力非理性还是以非暴力和平的形式发生的。美德教育、对普遍价值的认知教育，以及基本的道德规范教育是塑造公民人格的重要手段。其中，培养公民的理性精神以及为公民塑造非暴力的、和平的价值观就能够有效地把公民的各种不满情绪转化为平静思考，使公民运动的开展过程能够表现为一种文明的运动而不是野蛮的暴力行为。

2. 法律条件：法律的认可与保障

法律上的认可与保障是公民运动形成的关键条件。尽管大多数的现代法律文献都承认本国公民合法集会、结社、示威、游行、抗议的基本权利，但要在公民维权运动是以合法的形式还是违法的形式进行之间找出一条合理的界限，是使公民运动获得法律认可的难题。在这个难题没有得到解决之前，政府权威往往会以违法的名义对公民运动进行镇压；暴民革命又往往会以合法的名义来敛取支持革命的力量并对既存政权施压。另外，仅有法律的承认还不足以保证公民运动得以顺利开展，还必须有完善的法律机制来保障公民运动不会被任何组织、个人或者任何权威随意干涉、中断甚至镇压。公民运动缺乏法律保障，多数是由于它常常被当政权威误视作是社会秩序和既存政权的潜在威胁，致使当政权威会有意无意地干预为公民运动立法保障的进程。

3. 社会条件：公民文化与多元社会

公民运动的发生还需要社会条件的支持。首先，公民文化的形成是公民运动得以发生的重要社会条件。公民文化是一种忠诚参与者的政治文化。在这种文化中，公民被期望是活跃的、由理性而不是感情所主导的政治参与者。在这种文化的熏陶下，公民对于政治行动的操作与实践是熟悉的，对政治传播的接触是广泛的，公民的政治讨论也是常见的。[①] 因此，公民文化是公民运动得以产生的社会温床。其次，只有在一个多元化的社会环境中，才能培育起公民运动的发展土壤。在多元社会中，不同文化背景、不同价值观、不同信仰的人们或者利益团

① ［美］加布里埃尔·阿尔蒙德、西德尼·维伯著：《公民文化》，徐湘林等译，华夏出版社 1989 年版，第 34～35 页。

体可以融洽地共存、可以自由表达各自的意见、也可以自主地发展自有的传统文化或者利益。在多元社会中,任何妨碍任意群体或任意个人表达意见的干预力量都会受到严厉的质疑和批评。

4. 政治条件:民主国家

阿尔蒙德与维伯(又译维巴)在《公民文化》中多次强调,只有在成功的民主制国家中,公民才会投身于政治并积极行动,才能充分获得有关政治的信息并发挥积极的影响。也就是说,成功的民主制是公民运动得以顺利、有效开展的必要政治条件。什么才是有助于开展公民运动的"成功的民主制国家"呢?除了需要有一个开放的政治体制,阿尔蒙德和维伯认为还要能够"保持政府权力和政府职责之间的平衡"。① 政府权力是指政府作为执政权威所必需的管理国家的支配能力。政府权力是与公民运动产生互动作用的最主要的对象。如果一个社会处于无政府的混乱状态之中,公民群体缺乏互动的对象、缺乏可以申诉的对象,也就不可能发生公民运动。政府职责,特指政府对公民的意愿和诉求必须作出响应和反馈的责任。只有政府履行了回应公民诉求的职责,公民运动的有效性才能得到保障,公民运动才能获得生存与壮大的持续动力。

第五节　公民社会

人类进入文明社会以后,城市文明的发展与兴盛产生了公民。当城市共同体拥有了固定的生活方式、风俗礼仪和都市特性,城市中的公民依循城市法典规范自己的行为并进行生产创造时,公民阶层就逐渐形成了公民社会。② 但在现代公民社会理论中,公民社会不仅仅是指与野蛮蒙昧时期的自然状态相互区分的社会状态,还是指与国家相对的、具有一定独立性的实体社会。

一、公民社会的定义

1. 关于公民社会的两类定义

学界关于现代意义中公民社会的定义归纳起来主要有两大类别:③第一类是建立在国家—社会二分法基础上的定义,公民社会在此主要指独立于国家但又受

① 主要参见《公民文化》中第一章和第十五章的相关内容。

② 在这里,"公民"与"市民"是可以相互替换的。两者在英文中都是 citizen,只不过在翻译成汉语后出现了分歧。本章的主体是公民,因此在 citizen 的译文上,也就相应选择了"公民"的译法。同样,市民社会与公民社会也都是由 civil society 译来的。

③ 参见何增科编:《公民社会与第三部门》,社会科学文献出版社 2000 年版,第 3 页。

到法律保护的社会生活领域及与之相关联的一系列社会价值或原则;第二类是建立在国家—市场—社会三分法基础上的定义。不同于第一类定义中把公民社会和市场统统纳入"社会"的范畴,公民社会在此又区别于市场的基本运行模式。

第一类定义所突出的是公民社会的非政治性色彩。公民社会的范畴指代的是不应受国家这个公共政治权威随意干预的、并对国家有制衡作用的一切领域的集合。它不仅是公民能够自主管理个人事务的领域,是一切与私人利益有直接相关的经济交易的自主领域,还是一个能容纳各种利益与非利益团体的多元领域。第二类定义对公民社会的范畴划分就显得更为严格。它把以契约和经济利益为基础的市场领域又从公民社会中独立出来。这就不仅突出了公民社会的非政治性色彩,同时突出了公民社会的非营利性色彩。比较这两类定义,如果说第一类定义的公民社会面对的是如何集中力量控制"利维坦"的问题,那么第二类定义上的公民社会面对的就是如何在各种集体力量的交织中保证公民个体的自由和自主的问题。

2. 两类定义的内在联系

首先,在两类定义中,以国家为代表的公共权威都是公民社会需要制衡、防范和沟通的首要对象。国家权力常常能以稳定和发展为合法理由来获得一切力量的集合。但是这种强大的公共权力若不加以控制,权力腐化就有了滋生的土壤。公民社会是凭借在国家发展之前业已存在的、以私人或私人团体为单位所形成的各种关系得以产生的。在公民社会的自主空间里,凭借公民个体日益发展的思维创造力、行为能力和自主意识,形成了一股在国家之外凝聚起来的、能够清醒认识国家权力本质并有效约束国家权力的必不可少的公民力量。其次,正如国家权力发展的所需资源必须来自于经济机制的持续运作,维持公民社会的运作基础也是以契约关系和经济利益为基石的市场体系。在第一类定义中,市场并没有被独立出来作为与国家和公民社会的相对领域,而是被包含在公民社会的范畴之中,强调了公民社会内部有着一套经济自足的运行机制。但必须承认,在第一类定义中的公民社会尽管是自足的却还不是自主的,因为它与经济关系所附带的权力干预纠缠不清。尽管在第二类定义中,为了实现公民社会的自主性,市场被独立出来分别作为国家与公民社会的相对区域,但要求市场与社会完全"脱嵌"也还是不可能的,因为这样公民社会就会失去自足的基础,也失去了与国家抗衡的基本能力。

二、公民社会的作用

1. 公民社会是国家权力最有效的"监控器"

从黑格尔赋予公民社会的现代含义中我们可以得知,公民社会是作为与国

家相对的概念来使用的。在这里，“与国家相对”有两层意思。一层意思是，在公民社会从萌芽、发展到成型的历史过程中，已经形成了一套固定的公民行为方式和行为特性，它与国家政治权力的运转方式存在着不可忽略的边界。另一层意思是，由于庞大的国家政治权力具有绝对的支配性，因此它极有可能随意入侵公民社会领域，破坏公民社会固有的运行方式和运行节奏，因此，公民社会在划清与国家权力的界限的同时，必须保持对国家政治权力的警惕，以免于侵蚀和迫害。而相比公民个人极其有限的力量，以共同体形式出现的公民社会更能发挥出制约国家权力的作用。可以说，公民社会从诞生伊始就是国家权力最有效的“监控器”。尤其是在国家权力被一个人或少数人垄断的独裁专制国家里，公民社会的培养和形成将会对专制政治权力造成很大程度的限制甚至瓦解。所以与其说“公民社会最著名的敌人是专制主义”①，倒不如承认“公民社会是专制主义最著名的克星”。

2. 公民社会为公民个人与国家之间的沟通创造了对话的空间

实际上，公民社会除了要时刻“警惕”国家权力并与其划清边界，它与国家权力之间的关系还有一种重要的体现：公民社会限制、控制和分割国家权力的过程也就是获得并保持权力主要来源的过程。② 获得并保持权力的主要来源为公民社会的自主与自治提供了基本的运作条件。现代公民社会是理性文明的产物，因此在它从国家权力那里获得并保持权力主要来源的过程中，除了实施像非暴力不合作这样的和平抗争，还有一个必要的手段就是与国家权力机构进行有效沟通。对于国家权力这个庞大的“利维坦”来说，公民个人的力量十分渺小，两者很难以平等的身份进行沟通和交流。但是，如果公民个人联合起来并形成了公民社会，个人的力量得到了放大和充实，与国家进行平等对话就有了平台和空间。在国家与公民社会的沟通过程中，国家权力的绝对支配性大大减弱，取而代之的是更具开放性的国家与公民之间的协商、讨论和审议。因此可以说，完善公民社会与国家之间的沟通是培养民主精神、传播民主理念的有效途径，也是形成多元化开放社会的必要基础。

3. 公民社会为公民自治提供了广阔的平台

公民社会成型的标志是出现了有组织的自治性公民团体。这些团体都有一套自我管理的组织机制，在正式的国家机构之外追寻着公共目标。它们所贯彻的自治原则，主张的正是所有公民都具有参与公共事务的权利。③ 当然，这项政

① 参见何增科编：《公民社会与第三部门》，社会科学文献出版社 2000 年版，第 29 页。

② 参见[英]约翰·基恩著：《市民社会——旧形象 新观察》，王令愉等译，上海远东出版社 2006 年版，第 34 页。

③ 参见戴维·赫尔德著：《民主：一种双向进程》，梁治平译，载《国家与市民社会——一种社会理论的研究路径》，第 293 页。

治权利被承认并不等于人人都有意愿去行使这项权利。正如在萨达姆统治时期百分之百的投票率，并不意味着当时的伊拉克就是一个民主社会；而通常仅有一半选民投票的美国也不见得就是一个非民主的社会。成熟的公民社会体现在各个自治性公民团体的发展与壮大中，这将加深人们对参与公共事务权利的认识与了解，并催化人们积极投身公共生活的意识。所以，公民社会中积极的公民活动能够有效地化解政治冷漠，提升公民对公共政治生活的热情。但需要注意的是，在成熟的公民社会中，公民的政治热情并不是盲目而随意的，而是基于理性的公民意识和民主精神产生出来的。由此决定了，公民社会中公民对政治权利的积极运用既不是被强制的、也不是盲从的，更不会以权利为名随意干涉他人的政治意愿和政治选择。

三、公民社会的前景

公民社会的发展前景对于现代社会的过去、现在与未来都会产生重大的影响。判断公民社会的发展前景，可以从两个外部视角和一个内部视角着手：外部视角具有两个视点——一是民族国家这个公民社会的政治寄寓体，二是日益显现的全球化格局；内部视角是公民个体的权利与义务之间的关系，它直接关系到公民社会自身健全与否的问题。

1. 民族国家中的公民社会

民族国家与公民社会的关系不仅构成了定义公民社会及其模式的基础，这种关系是否得到微妙的平衡，也决定了民族国家中公民社会的发展前景。首先，公民社会外在于国家的存在状态需要得到肯定。[①] 外在于国家，即对国家权力始终保持审慎的态度。在许多情况下，公民的个人权利是借助公民社会与国家抗衡的力量得以落实的。而现代民族国家的日益壮大，使得公共权力能以各种各样的方式轻易渗透到公民社会中去，对个人权利造成侵害并削弱公民社会的力量。因此，公民社会只有时刻保持对待权力的警惕态度、保持处在国家之外的状态，才有可能尽量避免被全面渗透和彻底侵蚀。其次，尽管限制国家权力和保障个人权利是公民社会的存在目的，但不意味着国家与公民社会就是敌对的，两者应该保持力量上的均衡与地位上的平等。若民族国家高于或大于公民社会，那么公民社会就面临着被国家吞噬掉的危险；相反，若公民社会高于或大于民族国家，那么共同体就容易陷入无政府的暴民社会状态，导致公民社会在无序中蜕化变质。

① 公民社会外在于国家，是以洛克为代表的自由主义者所提出来的公民社会与国家的关系架构。它与黑格尔后来所提出的“国家高于市民社会”的架构截然不同。参见《国家与市民社会——一种社会理论的研究路径》，第98页。

2. 全球化时代的公民社会

将全球化议题与公民社会结合起来讨论，是对公民社会世界性前景的重要规划。“全球公民社会”概念就是在这一背景下产生的。它不仅意味着全球化是公民社会领域的发展方向，还意味着“公民社会”已经形成为一种既与主权国家权威相互牵制、也与国际权力体系相抗衡的世界性公民自主权力建构。① 全球公民社会在全球化的推动下，于20世纪90年代起迅速发展，各种跨国非政府组织、跨国非营利组织、世界性公民社团得以成长与完善。全球公民社会在发展壮大的过程中也是困难重重，世界公民与主权认同之间的矛盾便是难题之一。对公民个人权利的维护是具有普遍性意义的，实现自由、平等的宝贵价值是整个人类社会的共同追求。因此，在普遍价值基础上所形成的世界公民身份便是一种不应受国籍、国界限制的身份。但现代世界的版图是由各个民族—国家组成的，全球公民社会又只能是在民族—国家之后才产生的，所以一般情况下，每个人都有对应的国家公民身份，并首先对国家主权产生一定程度的认同感。其实，对国家主权的认同与对普遍价值的追求未必相互冲突。

3. 公民社会的兴盛与衰落

公民社会的兴起是公民权利意识日益发展的产物。公民权利的发展又必然伴随着公民责任的产生。公民权利与公民责任之间的关系是决定公民社会走向兴盛还是面临衰落的内部因素。只有在两者之间实现均衡，公民社会才能拥有一个稳固的存在和发展的基础。过分强调公民权利而忽略公民责任，会使公民权利遭到滥用、民主政治堕落为暴民政治。泰国频繁的政治暴动所引起的社会秩序的几度瘫痪，便是滥用公民权利、滥用民主原则的结果。这种视权利与民主为政治噱头的街头政治根本不是民主精神和权利诉求的真实体现，更不是一个成熟公民社会的应有表现。相反，过分强调公民责任而不以实现公民权利为基础，则会造成公民畏惧责任、并且想尽力推卸与逃避责任的后果，又会为国家以责任为名压抑公民权利、吞噬公民社会创造空间与机会。古希腊城邦的衰落恰好印证了仅仅依靠公民责任与政治热情来维系共同体的古典方案的失效，而极权主义下的政治恐怖也正是印证了公民责任被利用为国家获取绝对权力的合法性资源、个人与社会空间遭到完全遏制的现代悲剧。

思考题

1. 在电影《幸福终点站》(The Terminal)中，汤姆·汉克斯饰演的东欧人维克多在刚刚抵

① 参见郁建兴、周俊：《全球公民社会——一个概念性考察》，载《国家与市民社会——一种社会理论的研究路径》，第533页。

达美国肯尼迪机场时，被告知祖国发生军事政变，战乱仍未平息，而他的护照与签证即时失效。那么，维克多此时还是公民吗？为什么？

2. 除了时间上的不可逆性，古典公民与现代公民在功能效用上可以相互替换吗？

3. 如何理解人权与公民权？

4. 公民权利与公民责任（或者公民义务），哪一个应优先？

5. 公民运动的目的和手段分别是什么？

6. 什么是公民社会？如何理解公民社会与国家的关系？

6

第六章

参　与

从某种意义上说，现代国家的政府与人民的关系是以公民政治参与为中轴而建立起来并加以规范的。一部政治发展史，本质上不过是公民权利内容不断扩大与所施加于公民权利之上的诸种限制不断减少的历史。纵然对民主政治有不同的界定，政治参与却无可置疑地构成民主政治的基本标志，同时也成为现代国家建设的重要目标。

第一节　政治参与的缘起与演变

在人类历史上，政治参与的传统可追溯至古希腊的城邦民主制。所谓城邦民主制，即指由希腊语“demos”（人民）和“kratos”（统治）两字组成的“人民统治”的政体，这种政体保证全体享有公民权的居民可以平等地行使决定城邦国家大政和参与城邦国家事务管理的权力。雅典民主制是古希腊城邦民主制的典范，雅典民主政体令人印象至深的特征无疑是它的直接民主制或曰直接参与制。

然而，雅典民主制在它面世时及其后都有各种批评意见。批评雅典政制的第一个观点是，雅典拥有公民身份的人数太少，大量的人口如妇女、移民（外邦人）和奴隶并不享有政治参与的权利，因为他们不属“公民”之列。第二个批评涉及雅典民主的可适用性问题。雅典民主是直接民主，即全体公民通过集会直接作出决定的民主，然而当时的交通和通讯技术手段不可能满足全体公民的直接参与，甚至连大多数公民在集会辩论中的有效交流也不能予以保证，这种直接民主难以真正发挥实际效果。第三个批评针对的是雅典民主制中公民的政治能

力，持精英主义观点的人（如柏拉图）认为民众大多数是无知的；持自由主义观点的人（如托克维尔）则从雅典式的民主制中看到了一个高度政治化的社会生活中集体票决如何对个人形成绝对的支配力量，嗅到了直接民主制所蕴含的所谓“多数人暴政”的气息。

撇开精英主义和自由主义关于古典民主政体的哲学立场不论，直接民主制的确具有自身无法克服的局限。最大的局限是，这种诉诸民众直接参与的制度只有在人口和地域范围有限、社会利益比较均衡、政治文化相对同质、公民道德良好的情况下才能实行；而在国土疆域和居民人口规模空前扩展以及由此而来的社会结构日趋多元化、公共事务日趋复杂化的现代国家，多数人（且不说全体公民）直接参与国家事务的管理变得越来越困难。于是，从近代以来，直接民主制便让位于间接民主制或代议民主制。代议民主制取代直接民主制的另一个原因是近代资产阶级用商品经济摧毁了封建政治特权，建立起资本主义的市民社会。“选举是真正的市民社会对立法权的市民社会、对代表要素的真正关系。……选举构成了真正市民社会的最重要的政治利益。”①选举本身无疑是对随机抽签式直接民主的否定，成为通向现代民主政治的桥梁。

从理论上说，代议民主制可能是现代民主共和制最好的政治形式之一。尽管如此，我们仍然要注意到，代议民主制是一个历史过程，在现代化的发展中，它也面临各种挑战。一个挑战是随着社会化生产的日趋复杂化和专业化，导致了行政权力的扩张和代议权力的衰微，代议政治愈来愈依赖于由政党控制的政府，愈来愈不能有效地表达人民的意志和利益。另一个挑战是战后经济、教育的发展以及普选权扩展到妇女、少数族裔，使得大量人口涌入政治过程，环保问题、发展问题、贫困问题、犯罪问题、军备扩张和核战争威胁问题愈来愈成为与社会公众利益密切相关的问题；而在福利制度陷入困境、财政债务危机频发、管理效率降低的“合法性危机”面前，代议制政府越来越被认为负有不可推卸的责任，社会公众与行政精英、专家治国论者之间形成了尖锐的对立。公众对代议民主制的质疑和批评集中在：代议民主制对精英政治的过分依赖加剧了社会资源占有和信息获取的不平等，导致了公民逐渐对政府过程失去了影响力和控制力；代议民主制过分关注国家层面的民主建构而忽略公民个人民主参与能力及条件的培育，导致了公民的“政治疏离”和“政治冷漠”。因此，20 世纪 70 年代以后，反国家主义思潮成为全球性思潮，人们要求限制政府权力、扩大公共交往，“追求更多的民主”的呼声越来越高。在这种压力下，各国政府除了适当加强议会的传统权力以限制政府的权力以外，在政府决策方面以及整个政治生活中开始引入了更为广泛的社会因素。作为对行政集权民主制的批判，协商民主等共同参与

① 《马克思恩格斯全集》第 1 卷，人民出版社 1956 年版，第 396 页。

民主制就是在这一背景下提出来的。

从民主的形式看，共同参与民主制是一种直接民主制，即由公民直接参与公共事务的管理，例如由公民行使创制权、复决权和罢免权，以保证公民能够广泛地参与国家立法并监督政府，直接对政府决策施加影响。不过，共同参与民主制认为一个民主政体的运行不能仅仅局限于国家层面的代议制度，还必须相应地存在于一个大众参与的社会，即社会中所有关涉公众利益和公共资源配置的领域都应通过公民的参与过程而变得民主化和社会化。作为一种直接民主制，共同参与民主制无疑需要面对一直以来关于广土众民条件下信息传播技术手段的限制问题，正是后者使得国家层面的直接民主制湮没了两千多年。然而，20 世纪信息技术革命为直接民主制的复兴提供了强大的物质技术基础，社会信息通讯网络性能的提高、网络传播技术使用范围的普及使得人们能够通过参加电子市政会议或通过电子邮件等方式直接与官员对话，向政府提出要求和建议，参与和监督政府的政策过程，了解政治事件的发生、政府的态度和相关政策结果。互联网的时代创造了所谓“电子民主”、“网络民主”，协商民主等共同参与民主制的现实可能性终于在技术上获得了支持。

不仅如此，共同参与民主制在价值上也越来越引起人们的重新关注。巴伯（Benjamin Barber）认为，这种强调参与的民主是一种“强势民主”（strong democracy），它直接依赖公民自治的社群观念。① 协商民主的积极倡导者哈贝马斯等左翼倾向的作者则从中引出了“公共领域”对于“追求更多民主”深具意义的讨论。在后者看来，公共领域是一个相对独立于国家领域与私人领域的空间，这个空间因容纳公民就公共议题进行广泛的政治辩论、政治批判、公民审议和社会运动而成为由私人生活到公共生活转化的媒介和桥梁。公共领域由众多的公民共同体构成，因此公共领域是一个把市民变为公民、把原子般的“群氓”变为有机公众的真正的公民社会。公民社会的公共生活是共同参与民主制存在的基础，也是共同参与民主制发展的源泉。

第二节　政治参与的内涵与形态

一、政治参与的含义

政治参与被大多数人视为现代性的一个面相。尽管古希腊时期已经出现人

① 参见郭秋永：《当代三大民主理论》，新星出版社 2006 年版，第 99～110 页。

类政治生活最早的政治参与，但无论是从规模还是程度来看，这种直接民主都不能同现代社会的政治参与相比拟。在这个意义上，勒纳（Daniel Lerner）把政治参与作为界分传统社会和现代社会的标志："传统社会是不允许参与的社会，……现代社会是允许参与的社会"。① 了解这个核心概念的内涵和规定，是理解现代民主社会具体政治过程及其发展规律的前提。

《布莱克维尔政治学百科全书》把"政治参与"定义为"参与制订、通过或贯彻公共政策的行动"，这种行动包括"投票选举、政党斗争、社区活动以及就某种特别的个人事务与代表或官员进行接触"。② 把政治参与和公共政策形成过程联系起来观察是一个典型的思路。正因为公共政策是政府为解决特定社会问题以及调整相关利益关系而采取的政治方案，所以政府及其决策通常成为政治竞夺的焦点，围绕着政府及其决策而发生的行为也成为政治参与的内容。公民通过政治参与努力使自己的愿望和利益反映到公共政策中去，努力在这个复杂的政治过程中形成自己有利的政治地位，包括利益表达、利益综合、院外游说以及代议制政治运作在内的各种政治行动都体现了公民对涉及自身利益的公共政策的干预。

美国政治学者诺曼·尼（Norman Nie）和悉尼·维巴（Sidney Verba）也把政治参与看作是"旨在影响政府决策的行为"。亨廷顿（S. Huntington）和纳尔逊（Joan Nelson）在《难以抉择》中关于政治参与的看法与尼和维巴的观点既有重合也有分歧。他们都强调政治参与是一种旨在影响政府决策的实际活动，而把观念、态度这些虽然和政治相关却不属于行动范畴的文化心理因素分离出来。③ 他们也都强调政治参与的"严格的政治性"，把政治参与看作是指向政府当局的活动，因为只有政府当局拥有对社会价值进行权威性分配的最终决定权，政治参与对政府决策施加影响，就是"企图影响'社会价值的权威性分配'"。根据这个定义，为迫使私人企业资方增加工资而举行的罢工不属于政治参与，但要求政府提高工资水准而举行的罢工则属于政治参与。他们同样把政治参与的行为角色限定为非职业政治人的"平民"，认为影响政府决策活动的主体不包括官僚、政治家（政党精英）和院外活动家。④

---

① ［美］格林斯坦、［美］波尔斯比著：《政治学手册精选》（下卷），储复耘译，商务印书馆 1996 年版，第 189 页。

② ［美］格林斯坦、［美］波尔斯比著：《政治学手册精选》（下卷），储复耘译，商务印书馆 1996 年版，第 563～564 页。

③ 在另一些政治学者那里，如政治心理学家威廉·斯通（William Stone），阅读和收看政治新闻也算是间接的政治参与。见威廉·斯通：《政治心理学》，黑龙江人民出版社 1987 年版，第 212 页。

④ ［美］亨廷顿、［美］纳尔逊著：《难以抉择——发展中国家的政治参与》，汪晓寿等译，华夏出版社 1989 年版，第 4 页。

从以上政治学者关于政治参与的阐释中，我们可以把政治参与的特征概括如下：第一，政治参与是以政府过程与公共政策为中心展开的活动，这种活动的要义是为了影响政府当局的政策取向及政策内容，使之符合或有利于政治参与者的最大化利益；第二，政治参与的主体是普通公民及由公民组成的社会政治团体，这种团体包括利益集团、政党和非政府组织；第三，政治参与除了合法的、和平的参与之外，还应包括非法的、暴力的参与；第四，政治参与包括“自主性参与”与“动员性参与”；第五，政治参与的规模和程度从根本上说受制于一定的社会经济结构、制度安排和政治文化。

二、政治参与的一般形态

所谓参与形态是指公民参与政治的形式、方法、途径、手段的总称。很多时候，政治参与不一定是作为民主政治的一个必然环节，而是作为民主时代的一个必然现象来发挥其功能的，公民为在政治价值的分配中处于有利地位而采取各种行为，当有些行为不能在既定的条件下或范围内发生作用，就会以其他行为作为替代或补充，从而表现出不同类型的政治参与形态。

1. 直接参与和间接参与

如前所述，公民参与是民主政治最为核心的特征，公民的直接参与和间接参与构成了直接民主与间接民主两种形式，对直接参与与间接参与的讨论实际上是一个关于直接民主与间接民主的讨论。

直接参与意味着公民用自己的行为直接影响政府决策，而无须经过其他中间环节。在经典的民主理论中，直接参与是公民的一种职务性活动，即公民作为国家中最小的政治单位履行自己的基本政治职能，这种职能包括选举、罢免、创制和复决。选举（election）是公民对权力归属之偏好的正式表达，它提供了政治领导人产生的办法；罢免（recall）是公民对政府官员乃至立法机构施行的一种制裁，表明了公民对政府信任与否及其拥有的关于政府去存的决定权；创制（initiative）是公民有权提出关于法律和宪法的建议案，目的在于防止立法机构拒绝制定民意所要求的法律；复决（referendum）则是公民决定是否批准代议机构通过的法律案或宪法案，其典型形式有全民公决。这四种政治职能都以公民投票的方式进行，公民投票诉诸的是数量（全体或大多数公民），显示的是平等（形式上承认大家都有决定和管理国家的平等权利），推崇的是直接（直接选举的民主化程度的确要高于间接选举），所以投票是公民在涉及自身权益的各个领域中最普通的直接参与行为。这里，直接参与，尤其是“面对面”的讨论、审议、判断和决定，体现了公民对国家公共事务的控制、决策、管理和监督。强调公民直接参与对民主的根本意义，是从古希腊民主观中经卢梭的人民主权说一直到马克思

主义阶级民主论一脉相承的基本特点。在这个脉系看来，直接参与是大众实现政治权利的必要途径，是“人民统治”的内在要求。

与此相对的是间接参与，即公民的行动不得不经过其他中间环节才能对政府决策发生影响。间接参与也是公民政治参与实践的常见形态，例如公民因受制于各种条件，其影响或改变政府公共政策的企图不得不通过利益集团、政党、非政府组织或传播媒介、专家学者等渠道来实现。为间接参与提供理论支持的主要是精英民主论。罗伯特·达尔认为，在讨论民主问题时应该考虑政治体系全体成员的各种偏好、价值和利益。如果一个社会全体或绝大多数成员的利益偏好一致，则没有什么问题。但是，第一，这种一致性不会存在，所以必须有某种决策准则，多数裁决原则在道义上似乎过得去，不过在涉及语言、宗教和财产权等事项时会导致冲突和内战，所以要限制多数裁决原则的范围，也就是限制“民主”的范围。第二，现代世界事务的复杂性和利益的全球关联性使得一般的政治单位愈来愈无法承担起决策的重任，必须通过国家与国际组织进行多国合作，当决策从地方和社会逐级向上集中于国家或国际组织时，个人偏好愈来愈不起作用，则愈来愈多的决策就必须委托给政治代表或训练有素的专业人员。第三，参与政治不仅取决于人数多寡、利益偏好差异，还取决于参与政治的经济成本与收益比较。达尔的结论是，公民个人为此付出的代价限制了直接参与在民主政体中的作用，将权力委托给代表（通过选举使其负责）以及非选举产生的职业政治人、专家是唯一必要的和理想可取的办法。①

然而，间接参与虽然解决了大规模复杂政治条件下的参与难题，却有落入另一种危险的可能。间接参与的委托性质、代议性质、精英性质在组织逻辑、个人心理和大众政治等因素的作用下，可能会转化为寡头政治。一旦政治规模越来越大，选出来的“代表”也越来越脱离群众，最后发展为追逐特殊利益或个人利益的寡头集团，代议民主制度的间接参与实际上使选民成为组织、官僚和领袖的“囚徒”。为了节制与平衡寡头化趋势，需要在间接参与民主的基础上重新激活直接参与民主的“解毒”机制。

2. 自主式参与和动员式参与

自主式参与也称主动参与或自发参与，是指公民出于自身的利益需求或试图达到某种目的而主动对政府决策施加影响的行为，自主式参与强调公民参与的动机、信念和决定都是来自个人的真正的欲求和判断，是一种自愿的表现，而不是外力强制或诱导作用的结果。不过，这不是说公民的自主参与决断与所处的环境无关，而是说公民与环境的交互作用最终是通过公民的自我选择来实现

① 罗伯特·达尔著：《革命以后》，转引自阿尔蒙德：《当代比较政治学》，商务印书馆1993年版，第80～82页。

的。在一个角色日趋分化、次级体系获得自主性及文化世俗化的社会，社会利益总量的增加和社会成员间经济交往的扩大构成了公民参与的主要动因。政治参与首先关注的当然是作为社会价值权威性分配机构的政府当局能否把社会资源在全体社会成员中进行公平分配，能否恰当地调整和平衡个人利益与社会利益的冲突；这些问题又必然涉及政府的组成、运作和更迭，涉及政府的政策取向与决策过程，涉及政府提供的公共服务。于是，在强大的利益驱动下，公民自发广泛地介入和政府配置资源、协调利益密切相关的政治过程，自主式参与成为一种公共生活，在国家政治的层面表现为投票、竞选、游说、社团活动、接触政治人物，直至暴力抗议；在社会政治层面则表现为近邻集会、社群交往、网络沟通、共同议题的讨论、社区共同事务的决策，等等。

动员式参与也称被动式参与或非自愿性参与，和自主式参与最大的区别在于参与者本人并无影响政府决策的明确意图，其参与行为不是出于对自身利益的自觉意识，也不是基于某种信念的自我选择，而是在外力的控制或诱致下发生的。虽然参与者对自身利益缺乏自觉意识，但在多数场合下，参与本身仍然是以利益为前提的，这就是对原有地位、工作、财产或庇护关系等社会资源被剥夺或失去保护的恐惧和忧虑，此时，诸如诱导、劝说乃至威胁等“动员”人们参加政治活动的方式才起作用。在动员式参与中，组织因素至关重要。在发达国家，这种组织主要是政党和各种各样的利益集团；在发展中国家，除政党之外，人们还被“编入”各种各样的村社组织、部族组织、地域组织。人们的参与虽然未必基于某种自我选择的信念，但却和组织归属感紧密联系在一起。参与者可能对某项活动没有兴趣，并不觉得该项活动会带来直接的利益，也不想耗费时间和精力去做那些没有“意义”的事情；但在组织动员面前，他们必须参加，因为他们不想显得与众不同，他们不想失去组织成员的身份，他们需要向组织表明他们的“忠诚”。动员式参与的方式常见有宣传鼓动、组织号召、盛大集会、游行示威；在实行竞争性选举的国家，则集中表现为选举期间的发动选民参加投票、介绍政党或候选人立场、劝导他人采取相同政治观点、诱使选民投票给特定候选人，等等。动员式参与可以在不同层次上发生，最高层次是国家动员，如由国家出面组织民众对政府立场表示支持、对他国显示力量、发动全国性政治运动等；次一级层次是政党动员，如动员民众参加政党的各项活动、支持政党的纲领或候选人等。动员式参与多半是支持性参与，即支持政府的现行政策和现任领导人，这是因为动员式参与的动员者往往就是政治体系的支配者，可以利用掌握的政治、行政系统和舆论工具发动社会对政治体系的支持。但动员式参与也可以表现为非支持性参与，即促使现行政策或现行政治领导人发生改变的政治活动，显然，它多半是由体制内的边缘性政党或团体组织和发起的。

需要指出，自主式参与和动员式参与的区分在经验事实上并非存在泾渭分

明的鸿沟。就个体的行为而言，自主或自愿与否与其说是“全有或全无”，不如说是“或多或少”。执政党发起的游行多半被视为动员式参与，在野党策动的游行不一定就是自主式参与；民主政治体系中公民影响政府决策的参与行为未必完全出自自愿，威权政治体系中公民支持政府立场的参与行为也未必完全出自强制。所以，亨廷顿强调，不同政治体系中的公民政治参与都是自主性和动员性的一种混合，它们之间在一定条件下会相互转变。原为动员性的参与经过一段时间的政治训练（如投票、选举以及频繁地和政治体系发生互动）后可能转化为自主性的参与；同理，自主性的参与也可能因政党或利益集团的强度不等的组织整合机制而重新转化为动员性的参与。最重要的是，无论是自主式参与还是动员式参与都对政治体系的运行方式以及政治文化产生重大影响。①

3. 制度化参与和非制度化参与

政治参与可以是一种内源于体制结构并由体制资源直接予以维持的政治行为，这种行为具有结构性、确定性、常规性、可控性的特点。政治参与也可以是一种与体制结构若即若离的或完全超越体制结构的政治行为，若即若离使得这种行为具有不确定性、非常规性、非程序性；完全超越则使得这种行为与体制处于尖锐对抗的紧张关系中，在某些情况下甚至是不可控的。这两种政治参与行为可分别概括为制度化参与和非制度化参与。

制度化参与和非制度化参与有时也被人们表述为合法参与和非法参与。应该说，这两者之间存在密切联系，其内涵与外延大体相当。合法的参与强调参与行为必须合乎正式法律规范及其制度所许可的相关程序和步骤，当然是制度化的参与；非法的参与是在法律规范许可范围之外的行动，是对法律制度和政治制度的背离，无疑属于非制度化的参与。但是，两者也不尽吻合。制度化的参与肯定是合法的参与，合法的参与却未必完全是制度化的参与；同理，非法参与一定是非制度化参与，但并非所有的非制度化参与都是非法参与。在实际政治生活中，有一些没有经过正式法律许可，但却为道德或政治文化所认可的参与行为也“合法”地存在着，比如“公民不服从”（civil disobedience），它是公民故意通过公开违犯法律而向政府当局表明某种看法的行动，其目的是基于愿意接受对违法行为的处罚而显示该行动的道德感和信仰，以及隐藏其后的更高的宗教、道德和政治原则。“公民不服从”的“合法性”（正当性）现在逐渐得到宪政民主制度的尊重。另有一些参与行为，比如一些国家的“院外活动”，尽管没有正式法律依据，但却为政治惯例所容许，早已成为政治生活的一道景观；它不仅不属于非法参与，而且应该属于制度化的参与，因为这种活动是依托于既存的三权分立的体

① ［美］亨廷顿、［美］纳尔逊著：《难以抉择——发展中国家的政治参与》，汪晓寿等译，华夏出版社1989年版，第9～10页。

制结构，得到体制资源的支持，具有结构性、确定性和常规性等特点。反过来说，中国大量存在的公民越级上访行为，虽不符合正式程序和步骤，却并不违反法律，属于合法参与，但其非程序性的特点又可将之归入非制度化参与。

制度化参与的关键在于它和体制结构的互洽性，即它是由体制的价值、规则和组织支持的，它的存在不是消耗体制的资源，而是维护体制与环境的良性互动以及体制内部结构与功能的一致性。例如，一些实行竞争性民主的政治体系，把政治界定为稀缺资源（公共权力）的竞取过程，该过程由权力的产生、权力的运行、权力的更迭三个环节构成，政治参与就是影响或控制这三个环节的行动。为满足这种行动的开展，政治体系在制度安排上提供了诸如投票（对候选人或政策显示偏好，包括全民公决）、选举（议会选举和总统选举）、游说（个别接触和院外活动）、组织（政党和利益集团）等结构性设施。公民可以利用这些结构性设施，一方面从相互竞争的政治精英中作出选择，赋予其公职身份及权力，使其拥有施政的合法性；另一方面表达其需求或支持，促成选任公职的轮替，使得政治精英不敢忽视其需求，并确保其行动得到政治精英的回应。由此可见，制度化的政治参与具有保障和扩大公民利益，维护公民基本权利，以及为政治体系提供合法性等功能。在工业民主国家，制度化参与是政治参与的主流；在走向现代化的国家，随着政治环境的改善和制度供给的增加，制度化参与也越来越受到人们的重视。

非制度化参与在所有国家都是存在的。这可以分为两种情况：其一是公民影响政府决策的行为并非完全通过体制给定的正式法律渠道，或遵循体制正式确认的既有程序和步骤，在政府与公民之间，“法无禁止皆可行”的剩余原则给公民政治参与留出了极大的空间。公民为维护自身权益而施压于政府时可以运用各种各样的手段，包括“用足政策”、“打擦边球”，在制度的边际上或制度的空隙中谋求自身利益的最大化。在这个意义上，非制度化参与其实是制度化参与的补充。另一种情况是，在阶级对立、种族冲突、宗教歧异、城乡差距或地区不平衡严重的国家，如果政治体系的开放程度有限、制度提供的参与渠道狭窄或低效，公民影响政府决策的行为则通常表现为挑战体制或反体制性的行动，这里，非制度化参与和以上所述的非法参与就具有相同的含义。非制度化参与按其形态和性质严重程度可分为四种：一是贿赂。贿赂是一种通过幕后交易试图控制、改变或影响政府政策以达到某种目的的参与行为，这种参与行为不仅违背正式的法律规定，也违背国家公职人员的职业道德，故无论在法律上还是道德上都是非法的。二是骚乱。骚乱是公民以公开的态度和行为来表达对政府决策的不满。骚乱的方式有非法集会、示威游行、包围政府驻地、占领机关学校、与警察发生街头冲突等。三是暴力。暴力是对政府权威与现存秩序的公然对抗，通常以伤害生命或毁坏财产为特点来变更政府或政府政策，是比骚乱更为严重的非法

参与形式，如政治暗杀、恐怖袭击、城市游击战、叛乱、暴动等。四是革命。革命是非法参与的最高表现，也是公民影响政府决策所能诉诸的最后手段。较之以上几种非制度化参与，革命要改变的不仅是政府构成或政府某项政策，而是政治制度本身，革命使各种社会政治力量都可能被卷入政治过程，革命充分释放了各阶级、阶层的利益诉求和政治能量，所以革命是最大规模、最彻底的非制度化参与。

第三节　政治参与的主体及其行为方式

政治参与的主体是指不在政府机构中担任公职或不以公职身份从事活动的所有公民，即所有具备公民资格并依法享有权利和承担义务的个人以及由这些个人组成的各种社会政治团体。政治参与的主体主要由公民个体、利益集团、政党和非政府组织构成。

一、公民

在法律意义上，公民是指具有一个国家国籍并根据该国宪法和法律享有权利、承担义务的自然人，即具备法律上相应资格的自然生存的个体。公民政治参与的形式主要包括以下几个方面：①

1. 投票

投票是公民在若干政策或候选人之间，或在有争议的问题上表示其偏好或要求的行为。平等的投票权是平等的公民权的体现之一，平等的投票权要求“一人一票，每票等值”（one man，one vote，one value）。当代各国一般实行无记名投票原则（秘密投票原则），选民按照自己的意愿填写选票，不向他人公开，且无须记名。无记名投票可以保障选民的权利不受侵犯，并能真实表达选民的意愿。投票规则是指竞争性的政策或候选人需要获得多少票数才算胜出的规定，理论上有五种规则：其一是一致同意规则，即只有获得所有投票者的有效选票才能当选；其二是绝对多数规则，即当选者必须获得 70% 或 80% 的有效票数的支持；其三是简单多数规则，获得超过 50% 的有效选票即可当选；其四是相对多数规则，当选者的所谓“最多”票数是相对其他候选人所得票数而言的；其五是比例规则，各党在议会中所得席位与它们在选举中所得票数成比例。公民通过投票表述支持或反对某项政策或某个候选人是公民政治参与最普遍的形式。

① 参见王浦劬：《政治学基础》，北京大学出版社 2005 年版，第 157～161 页。

2. 选举

选举是国家或政治组织依照一定程序和规则，由全体或部分公民选择一个人或少数人充任某项公职或其他职务的政治过程。选举一般和投票联系在一起，但投票是一个“瞬间”的行为，选举则是一个过程。在各种政治参与行为中，选举是公民影响和控制政府最重要、最有效的手段。在选举期间，不同的党派和候选人为了争取选民的选票，不遗余力地修正、完善和推销自己的竞选纲领，尽量满足选民在经济、文化和政治等方面的需要。按照公共选择理论，选民是“政治市场”上的理性“消费者”，他们对于如何出手自己持有的货币（选票），所依据的标准是“市场”上的卖方（候选人）给出的“产品”（政策）在多大程度上能贴近自己的生活，选民的理性选择反过来促使“政治市场”上的“生产者”（党派政治家）不得不对其“营销策略”（竞选方案）及其设计的“政策产品”是否符合大多数选民的偏好给予格外的关注。显然，选举过程是公民落实自己选举权的过程，是公民对未来的政府及其政策设计进行评判的过程，也是公民政治参与的制度化过程。

3. 请愿

请愿是公民向国家或政治组织表达自己对有关政策事项的意见和愿望的集体行动。请愿多采取集会的方式进行，公民在公共场所聚集，举行会议、发表声明，以表示庆祝、纪念、支持、抗议、声讨的情绪和要求。集会针对的主题主要包括历史或突发事件、公共人物、法律颁布、政府决定等，目的在于通过一定的规模效应来显示自己的力量和决心，通过一定的公共空间唤起公众的共鸣和社会的关注，以促使政府坚持原有承诺或改变某项政策。请愿也可采取书信表达的方式，即通过既有的体制性信息传播渠道（如媒体），以语言文字向社会或政府当局宣传自己的政治主张和见解，运用公共舆论来影响政府及公共政策。当请愿表现为游行示威时，它可能是由当局动员起来的，也可能是公民自发组织的；可能是依法申报且和平进行的，也可能突破法律限制而演变为暴力冲突。

4. 结社

结社是具有相同利益的公民为影响政府决策而自愿结合形成团体组织的交往行动。这种组织可能局限于非常特殊的利益，也可能致力于相当广泛的公共问题。现代社会是一个如涂尔干所言的有机连带（organic solidarity）取代机械连带（mechanical solidarity）的社会，组织起来是公民试图影响政府决策的内在要求，只要公民加入某个组织，不论其是否亲自参加了该组织作用于政府及其决策的活动，取得组织成员身份的事实本身就构成了一种政治参与行为。这种组织包括利益集团和政党两大类别，结社即意味着参加利益集团活动和参加政党活动。以下将述及利益集团与政党，此处暂略。

5. 接触

所谓接触，是指公民为解决特定问题而与政府官员发生交往和沟通的行为。接触分为个别活动和院外活动两种形式，前者是公民出于个人实际利益而有意识地接近、拜访议员或行政官员，一般通过直接的对话交流把个人的观点、态度和要求传达至对方，由于是个人行为，对政府及其决策的影响强度和范围都比较小；后者同样是公民与政府官员的对话交流过程，但涉及的内容较前者的层次要高，如对某项立法提案或行政决定进行利害得失评估以影响政府官员或政治领导人的取舍，接触方式也较前者更为专业，通常由某一团体所委托的说客充任游说的角色，这些说客多半是从议会或政府机构退休或卸任的议员或官员，熟悉政府运作的程序，因此在影响政府决策方面可收事半功倍之效。

二、利益集团

利益集团可以指任何在一定利益基础上结合组成的社会政治团体，该团体在利益上休戚与共，有共同认可的目标、政治领袖或利益代言人，为团体的利益运用其掌控的资源对政府发生影响。在狭义上，利益集团特指开放的多元的民主政体中基于共同利益、为实现特定的目标而公开登记注册、组织起来参与政治活动、影响政府和政治决策的公民团体。利益集团的目标是对公共权力机构（立法、行政、司法）施加影响以维护和发展自身的利益。利益集团的行动策略主要表现在下几个方面：①

1. 接近立法者

在代议民主制中，立法机构兼具体系、过程和政策的功能，立法机构在制定宪法和其他决定规则，以及在政治录用、政治社会化方面所起的作用是它的体系功能，在参与利益表达和利益综合方面所起的作用是它的过程功能，在包括资源提取、价值分配、行为管制和信息交流方面所起的作用是它的政策功能。立法权、立法者和立法机构的功能虽然受到行政权、官僚和政府的挑战和侵蚀，但其政治中心地位并没有根本动摇，这是利益集团“进军”并派员（lobbyists）常驻国会山（例如在美国）的缘由所在。较之普通公民，利益集团有更多的机会和渠道同国会议员或立法机构建立紧密的联系（见以上公民政治参与形式的第五种——“接触”）。接近立法者最广泛使用的手段就是游说立法者，说服他们投票赞成或反对有利于或不利于本集团的议案或公共政策。游说者可分为三种类型：联络人、信息人和监督人。联络人的任务是与立法者建立良好的关系，使立法者能够基于这种个人关系为涉及利益集团的问题说话，达到促进利益集团利益的目标。信息人多半活跃在公众中，向立法听证会作支持本利益集团议题的

① 参见[美]迈克尔·罗斯金等：《政治科学》，林震等译，华夏出版社2001年版，第205～209页。

见证，在公众中散发代表本集团利益的印刷材料。监督人则密切跟踪立法中发生的事情，一俟时机成熟，提醒自己的集团采取行动。

2. 接近政府

政府的行政机构也是利益集团施加压力和进行游说的一个目标。一般说来，利益集团倾向于关注那些与自己利益密切相关的具体负责部门。例如，农业利益集团与农业部打交道，广告集团和专利医药集团与联邦贸易委员会打交道，铁路、煤炭、制糖、制造业等同业协会与商务部、劳工部打交道，如此等等。政府管理部门也特别留意所辖领域内的利益集团的要求和争论，有时甚至被那些在各自领域里最有发言权和影响力的利益集团所“俘虏”。利益集团接近政府与其接近立法者的方法是相同的，如与官员建立私人关系、提供研究报告和相关材料、开展公关活动和宣传活动，包括社交联谊等。罗斯金特别提到利益集团影响官僚的一个特殊手段是帮助官员得到升迁。当某一官僚寻求政府中的高级职务包括内阁成员职务时，只要利益集团觉得该候选人对集团利益具有重要意义，就会运用资源对提名的选择过程施加影响，使其支持的候选人获得提名。

3. 接近司法机构

通过司法过程来实现集团利益是利益集团另一个策略。利益集团一般采取两种方法追求自己的目标：一种是根据本利益集团所代表的群体或阶级的利益，直接提出诉讼案，例如在美国，联邦和州的法院每年都会接手由利益集团支持或提出的大量诉讼；另一种是当某个人向法院提出的诉讼所寻求的目标正好与利益集团不谋而合，利益集团将作为“法院的朋友”为这个人提供辩护。当然，利益集团影响司法的成效与其所在国家的政治体制有关。在那些法院不能挑战立法机构并很少制约行政机构活动的体系中，专注于司法机构的利益集团的活动效果不显著，如英国和新西兰等国的情况即是如此，但在美国和澳大利亚等成文宪法赋予法官正式司法审查权的国家，利益集团的活动极为重视法院。例如20世纪八九十年代利益集团诉诸司法途径的要求限制人工流产的反堕胎游说，在英国产生的回应比较微弱，在美国则引起强烈的反响，导致朝野政治家和政府官员不得不作大量的疏导、政策修订和让步。①

4. 其他策略

其他策略主要包括：其一，运动公众。利益集团利用各种媒体传播手段，向公众宣传它们对公共福利的贡献、解释它们的政策和项目对国家带来何种好处，以提高它们在公众中的声誉和形象。运动公众的目的在于制造公共舆论，借公众之力增加其和政府交易中的分量，促使政府的决策向有利于其方向倾斜。其二，和平示威。在缺乏足够资金作宣传或缺乏有效途径和政府进行交易的利益

① ［英］安德鲁·海伍德著：《政治学》，张立鹏译，中国人民大学出版社2006年版，第333页。

集团中，和平示威是其表达政治观点、影响政府的方法之一。尤其是那些集团成员规模较大、又无法直接接近决策者因而处于边缘地位的利益集团，往往倾向于采取大范围的请愿、游行、示威一直到“公民不服从”的行动，希望形成声势浩大的压力迫使政府作出妥协和让步。其三，暴力抗议。暴力抗议是公民和某些利益集团对既存的政治沟通渠道和行为模式失去信心的表现，是利益集团的一种特殊和反常的政治参与行为，当暴力抗议促成了改革（如南非种族歧视制度的废除，美国反贫困、反失业立法的通过），“也许我们不喜欢承认，但我们不得不说在特定的情况下，暴力行为是有效的”。① 其四，影响选举。影响选举主要是影响政党选举，其首要手段是提供竞选经费。利益集团与政党的区别之一是它不推举自己的公职候选人，但在选举中通过筹措资金为自己所支持的政党候选人出力。综观各国，保守的或右翼的政党及其候选人一般都得到商业界利益集团的资金支持，左翼政党及其候选人的传统支持力量则来自工会。例如，2000年乔治·布什的总统竞选是美国历史上最昂贵的竞选，经费基本上是由大公司和产业利益集团捐助的。

三、政党

政党的功能即政党参与政治的功能，可以概括为如下五个方面：

1. 利益整合

政党所以被称为国家与社会之间的桥梁，在于政党能够从众多的个人或团体的利益诉求中化约和归纳为一套可供选择的政策方案，“输入”政治系统，并通过争取民意的支持，使其付诸实现。利益集团当然也具有利益整合的功能，但和利益集团只代表一部分特定人群的利益或私人利益相比，政党是从更广泛的利益基础上寻求支持的，政党能够通过把不同的利益集团“整编”进一个更大的组织中来驾驭和平息利益集团之间的冲突。② 当然，在这里，政党仍然是一个“部分”（party），其利益整合仍然是部分民意的反映，尽管二战后欧洲有些政党（如德国基督教民主联盟）试图寻求代表所有公民的利益，事实上不过是表明政党不特别强调阶级、族群、职业类别的利益而以一般社会大众为争取对象的一种选战策略，事实上，政党在照顾到某些利益集团的利益取向的同时，往往忽略了另一些利益集团的利益偏好。这正是政党多元主义存在的缘由。

2. 政治录用

政党是培养政治精英的场所，政党使他们获得政治技能、知识和经验，给他

① ［美］迈克尔·罗斯金等著：《政治科学》，林震等译，华夏出版社2001年版，第209页。

② ［美］迈克尔·罗斯金等著：《政治科学》，林震等译，华夏出版社2001年版，第217页。

们提供通往仕途的阶梯。在西方国家,有志于公职的政治人物,多半是通过政党的提名或动员进入政治体系获得公职。竞选中为政党效力并表现出政治才能的志愿者和积极分子是政党未来公职候选人的重要储备,认同政党纲领并有意出任公职的利益集团的领导人也是政党公职候选人的提名对象。最常见的情况是政党精英借党职获取官职,议会制国家的议会中多数党领袖自动成为政府首脑,内阁和其他部会的重要职务一般由政党资深骨干担任;总统制国家的总统候选人往往就是党的实际领袖。经由政党政治录用途径而最终走向国家政治舞台的政治人物可以声称自己获得了选民授权,继续执行、修订或改变前任政府的政策,以贯彻本党的施政纲领。

3. 政治社会化

就政治训练而言,政治录用与政治社会化有很多交叠之处,不过,前者侧重的是政治人物的"输送",后者侧重的是政治信念的"灌输"。政党把公民引入政治领域,使其了解和理解政党本身提供的纲领、政策和意识形态,是为了在最大范围的人群中形成对该政党立场、价值和主张的普遍认同。政党有时也将公民介绍给某一候选人或政府官员,让公民觉得他们也能表达自己的意见,进而深化其在政治体系中可发挥作用的效能感,这就超出了政党认同的范围,而和公民形成对政治体系合法性的信念联系起来。一般而言,执政党倾向于向公民提供有利于维持现状、巩固现存秩序的信息,反对党则倾向于引导公民对政府政策的批判和反思。政党通过教育、讨论和内部辩论,以及竞选活动而成为政治社会化的重要媒介。

4. 选举动员

参加定期选举是政党最重要的例行活动,如果政党在选举中连续失利,它的选民基础就会动摇,政党就有可能沦为"泡沫政党";因此,为了追求、维护胜选局面,政党不遗余力激发选民的利益动机,提高大选日支持本党候选人的投票率。政党的做法包括鼓动人们出席政党集会、积极吸纳政治捐款、招募替政党及其候选人工作的志愿者、劝导他人采取和政党相同的政治观点、诱使他人投票给特定候选人,等等。罗斯金指出,没有政党动员,许多选民会对大选置之不理,例如,美国的选举投票率低就和政党活动微弱有关;而在瑞典,强大的组织精干的政党则经常创造高达90%或更高的投票率。①

5. 控制政府

政党所做的一切都是为了入主政治中枢、控制立法权和行政权。通过议会选举获得议会多数席位或通过总统选举获得总统职位是西方政党掌握政权的标志,接下来是在议会中通过执政党的议会党团及其领袖的活动影响议会全体会议和各委员会的工作,主导立法过程;或在政府中通过掌管的行政职位推行执政

① [美]迈克尔·罗斯金等著:《政治科学》,林震等译,华夏出版社2001年版,第218页。

党的内政外交政策，为其所代表的阶级、阶层和集团服务；或通过所控制的立法权和行政权，影响甚至控制司法机构成员的提名和任命。

四、非政府组织

在团体政治的层次上，非政府组织也可归入利益集团的范畴。在以下几个方面，非政府组织和利益集团及政党分享着共同的特征：其一，它们都是在一定利益基础上结合起来的团体势力，从事有组织的活动，“组织化”是它们的前提；其二，它们都是旨在影响或参与政府决策的公民团体，其身份并不属于国家建制，而属于社会建制；其三，它们的活动通常都受到制度化、程序化和法律化的制约，在一般情况下都寻求把团体之间解决矛盾的手段纳入法律和程序规范下的竞争；其四，它们都是以志愿参与而不是以强制参与作为组织活动的基础，这并不是说组织的全部或绝大多数成员都是志愿者，而是说组织成员的身份、组织活动的机制是自愿性的。但是，非政府组织在以下三点不同于利益集团和政党：第一，非政府组织是自治性的；第二，非政府组织是非营利性的；第三，非政府组织是公益性的。

非政府组织影响政府决策的方式和利益集团类似，如广泛接触立法机构，进行院外游说，影响那些与其利益和价值相关的立法活动；动员社会力量，推动政府解决它们希望解决的公共问题；关注司法过程，促使司法审判结果符合它们所认为的社会公正。非政府组织也利用新闻媒体、引导公共舆论、诉诸公众同情，以及组织集会、和平示威等。和利益集团相比，非政府组织的许多行动本质上是政治性的，利益集团关注更多的是和集团利益相关的领域，非政府组织的视野则扩展到和大部分边缘人群利益相关的宏观政治问题，尤其在代议制度软弱的发展中国家，非政府组织甚至起着政党的作用，如帮助民众团体参加地方选举，为某些政党及其候选人的公职竞选提供经费。当然，非政府组织并不直接提名自己的候选人参加政府，它们也不以组织政府为目的，它们是活跃在政府之外而和政府保持密切联系的介于利益集团和政党之间的重要的政治参与力量。

第四节　政治参与与政治发展

一、政治发展中的参与危机

20 世纪中叶，研究第三世界政治发展的学者认为，由传统农业社会向现代工业社会过渡的国家大都无力摆脱“发展综合征”的困扰，这些征候表现为一系

列政治危机，如认同危机、合法性危机、贯彻危机、参与危机、整合危机、分配危机等。① 其中，参与危机直接体现了日益高涨的大众民主与国家可用之于满足大众民主要求的制度组织资源之间的紧张性质。什么是参与危机？简单地说，就是民众参与速度、范围和规模的迅速扩张施加于政治体系的巨大压力以致无法被体系有效吸收，从而导致政治结构与功能的紊乱、政治生活节律的失常，最严重的后果甚至引起政治体系的解体。20 世纪五六十年代绝大部分发展中国家所发生的部族流血、宗教冲突、军事政变、游击战等就是参与危机的极端反映，频繁出现的罢工、抗议、骚乱则是参与危机的常态表现。虽然参与危机主要是对发展中国家政治特征的一个概括，但在发达国家，在某个时期（如六七十年代间），由反战运动、女权运动、反种族歧视运动催发的过度参与也对既存的政治秩序带来极大的冲击。

在政治发展理论中，参与危机的深层原因通常被归结为现代化。现代化可看作是在知识进步的作用下经济领域的工业化、政治领域的民主化、社会领域的城市化和观念领域的理性化的互动过程。亨廷顿指出，现代化和政治最密切的关联表现在两个方面。其一是社会动员。社会动员是卡尔·多伊奇（Karl Deutsch）提出的概念，指人们原来承担的社会、经济、心理的旧义务受到侵蚀而趋于崩溃的过程，在此过程中，人们获得了新的社会化与行为模式。其二是经济发展，可用诸如人均国民生产总值、工业化水平、个人生活福利等指标来衡量。社会动员涉及个人、集团和社会的观念变化，经济发展则涉及个人、集团和社会的能力变化。② 社会动员与经济发展所以被认为和政治之间存有如此密切的联系，在于前者直接刺激了政治参与的发生，后者深刻影响了政治参与的过程。

社会动员意味着社会成员生存状态的全面变化。多伊奇为测度这些变化提供了七项标准：已加入现代生活的人口比例、受大众传媒影响的人口比例、居住地发生改变（流动）的人口比例、城市化人口比例、非农业就业人口比例、识字率和人均收入。根据这些指标数值的大小变化，可以判断社会动员水平的高低，并由此观察社会动员与政治参与（以投票率为标志）之间的相关程度。多伊奇的假设是，社会动员导致了“政治相关人口”即与政治发生关联的社会团体与个人的大量增加，这些人口因为获得了政治信息，了解了政治的决策过程，意识到政府决策对个人利益的重要关系，所以会关心政治事务，会去表达自己的意见和要求。③

---

① Lucian Pye, Aspects of Political Development, Little, Brown and Company, 1966, pp. 32 ~ 48; Leonard Binder et. al, *Crisis and Sequences in Political Development*, Princeton University Press, 1979, p. vii.

② ［美］亨廷顿著：《变动社会的政治秩序》，张岱云等译，上海译文出版社 1989 年版，第 37 页。

③ Karl W. Deutsch, Social Mobilization and Political Development, *American Political Science Review*, 55, September 1961, pp. 493 ~ 514.

社会动员实际上是由经济发展引起的，社会动员对政治参与的影响通常也被纳入经济发展与政治参与的关系中来考察。在经济发展水平落后的情况下，人口的储蓄能力和购买能力严重不足，资金在生产中的投入十分稀薄，劳动生产率增长缓慢或几乎没有增长，这些链式的因素导致了人均国民收入的低下，使得社会成员获取或追求利益的途径非常有限。人们被束缚于既有的社会秩序和社会分层体系中，对外部世界及其与个人的联系了解很少，缺乏改变现状的动力和手段。随着经济的起飞，和经济发展相伴随的各种社会因素如城市化、工业化、农业商品化、职业结构分化、媒体传播、文化教育等也迅速发展起来。一方面，在经济发展过程中，获得较高收入、教育机会和职业声望的社会成员往往具有较多的政治兴趣和政治知识，更倾向于介入和利用经济发展涌现出来的各种社会组织去参加政治活动；另一方面，经济发展扩大了政府的活动范围，使得一般社会组织和社会成员越来越认识到政府在社会价值分配中的重要性，从而吸引和鼓励公民对政府决策相关领域的参与。总之，在经济发展的作用下，伴随着社会资源总量的扩增和社会成员交往的扩大，人们的利益观念和维权意识日趋强化，现存的社会利益格局和利益分配体制开始受到挑战，人们对社会资源总量的增加能否公平地惠及自身的关注，以及对社会利益与个人利益之间冲突进行调整的需要，形成了大众参与政治的主要动力。

发展政治学的研究文献表明，在发展中国家和地区，社会动员和经济发展在推动政治参与扩展的同时，都对这些国家和地区的政治发展进程发生了深刻的影响。亨廷顿有句名言：现代性产生稳定性，现代化产生不稳定性。[①] 换言之，社会动员与经济发展处于低水平时期，愚昧、贫穷与政治稳定是相互支持的，此时无所谓政治参与；在社会动员与经济发展达到高水平的国家，文明、富裕与政治稳定也是相互支持的，此时政治参与和有序的公共生活结合在一起；惟独在社会动员与经济发展水平居于光谱两端之间时，政治参与和骚乱、叛乱、军事政变或革命等暴力事件相偕而行。发展中国家的不幸，就在于当经济发展尚未形成足以满足人们的欲望和需求的能力时，社会动员已经冲垮了传统文化认识上和观念上的屏障，把欲望和需求推上了一个新水平，于是在欲望和前景之间、需求的形成和需求的满足之间，或欲望的函数和生活水平的函数之间出现了巨大的差距。[②] 这种差距是一个正在走向现代化的国家在短时期内无法消除的。亨廷顿提出了三个关系式，以此解释发展中国家现代化的困局：(1) 社会动员/经济发展=社会挫折；(2) 社会挫折/流动性机会=政治参与；(3) 政治参与/政治制

① [美]亨廷顿著：《变动社会的政治秩序》，张岱云等译，上海译文出版社 1989 年版，第 45 页。

② [美]亨廷顿著：《变动社会的政治秩序》，张岱云等译，上海译文出版社 1989 年版，第 59 页。

度化=政治不稳定。①

二、政治文化与政治参与

政治文化是政治共同体成员在一定历史时期形成的一套政治态度、信仰和情感。任何社会的政治结构与政治过程总是在一定的政治文化背景中设定和成长起来的,政治文化赋予结构与过程以动机、理由与意义,同时结构与过程所造成的机会和压力也影响着政治文化的构成、分布与传播,因此,政治文化是一个政治共同体在历史传统和现实生活的交互作用下,通过代际相传而积累沉淀下来的相对稳定的心理、观念、知识的产物。如果说"一个人的性格是他的命运",那么人们在过去经验中形成的政治文化类型或态度类型就是其当下或未来政治行为的密码;正所谓性格决定命运,态度决定行为,政治文化对人们之间的交往模式、对政治体系的输入-输出模式以及对人们与政治体系的关系模式具有不可忽视的"强制性"作用。自阿尔蒙德提出政治文化概念以后,许多政治学者都充分肯定了它的理论意义与分析价值,并将之广泛应用于公民政治参与行为研究。

政治文化通常根据学者的研究需要而分为若干类型。其一是按政治体系的功能特征进行划分。阿尔蒙德把政治体系的功能分为三个层次,即体系层次、过程层次和政策层次,与此相应就有体系文化(system culture)、过程文化(process culture)和政策文化(policy culture)。其二是按政治文化的历史发展进行划分。阿尔蒙德把政治文化划分为三种类型,即地域型政治文化(parochial)、臣属型政治文化(subject)和参与型政治文化(participant)。② 其三是按政治文化的分布结构进行划分。政治文化是一个政治体系的集体历史记忆和个人生活经历的结果,由于社会阶级、阶层、种族、宗教、地域的差异性,社会成员的政治文化便有不同的亚文化类型。

政治文化的分类提供了公民政治参与行为差异的不同解释。

第一个问题是,什么样的人更愿意或更容易参与政治?使用跨国统计数据揭示经济发展与政治参与之间存在正相关关系的学者(如李普赛特)认为,经济发展会带来较多的机会、较多的平等,从经济发展中获得个人发展资源或明显改善其处境的那些人更愿意或更容易介入政治生活。但这只是一个基于长期趋势的判断,在经济发展与政治参与之间仍存在着一些关键性的环节,如果缺失这些

① [美]亨廷顿著:《变动社会的政治秩序》,张岱云等译,上海译文出版社 1989 年版,第 60 页。

② [美]阿尔蒙德、[美]维巴著:《公民文化:五国的政治态度和民主》,马殿君等译,浙江人民出版社 1989 年版,第 16~30 页。

环节，相关性的假设就非常脆弱。在这些环节中，最重要的莫过于“政治精英对政治参与的态度”与“社会经济现代化过程中的传统社会的群体意识和凝聚力程度”，[①]这两项其实就是政治文化。

态度决定行为，然而态度取决于公民对自身角色的认知以及公民对自己能否影响政治体系的信心，即政治参与的效能感。阿尔蒙德根据公民对政治过程及对自我潜在影响力的不同看法区分了所谓“狭隘观念者、顺从者和参与者”三种角色。[②]“狭隘观念者”就是上述局限于地域型文化的对自身与国家政治关系一无所知的“公民”，他们基本上是一个与政治绝缘的人群；“顺从者”即呈现出臣属型文化特征的另一个群体，对国家政治施加于他们的影响有所认识，有所反应，但对政治活动始终抱有被动的态度。这两种角色的政治态度通常也被纳入对低收入阶层政治态度的研究中。他们之所以在政治上表现冷漠、被动、消极，是因为他们缺乏政治参与的效能感：他们没有足够的信息、金钱和时间来认识政治世界；他们被不同的种族、部落、宗教或语言所分隔而无法形成政治力量；尤其是他们已经认定个人或集体的利益诉求注定会被当局忽视或拒绝，采取行动会招致当局的压制或受到富人阶级的报复。根深蒂固的宿命论态度和对社会地位优越者的顺从习惯阻碍了他们参与政治活动。与这两种角色不同，“参与者表现出来的是对社会的输入过程，也就是对那些促使他们介入政治的过程有一定认识，并形成了鼓励自己利用各种参与机会的态度，也就是相信自己只要努力去做就能够影响国家的政治事务”。[③]

毋庸赘言，在“狭隘观念者”、“顺从者”与“参与者”之间，“参与者”更愿意参与政治；在“穷人”与“富人”之间，“富人”更容易参与政治；在“大众”与“精英”之间，“精英”更可能参与政治。不过，这不是绝对的，比如，执政的精英、赞成技术统治模式的精英也会压制或减少参与来维持自己的统治和实现高速的增长，而在野的精英、重视平等模式的精英则会鼓励和扩大参与来谋求自己的权力和推进社会的平等。“参与策略的选择本质上是精英的选择。”但无论如何，在政治参与方面，“参与者”、“富人”或“精英”较之他们相对的一方具有更多的选择性、更大的效能感是无疑的。

第二个问题是，政治参与为什么经常会与暴力相伴随？在关于社会动员与经济发展对政治参与影响的讨论中，我们已经知道低度的制度化水平无法满足

---

① [美]亨廷顿、[美]纳尔逊著：《难以抉择——发展中国家的政治参与》，汪晓寿等译，华夏出版社1989年版，第56页。

② [美]阿尔蒙德、[美]鲍威尔著：《比较政治学：体系、过程和政策》，曹沛霖等译，上海译文出版社1987年版，第41～42页。

③ [美]阿尔蒙德、[美]鲍威尔著：《比较政治学：体系、过程和政策》，曹沛霖等译，上海译文出版社1987年版，第42页。

爆炸性的参与欲求是政治不稳定的重要原因，但除此以外，骚乱、叛乱、流血冲突等暴力事件的发生还有更深层的心理原因。詹姆斯·戴维斯(James Davies)认为，政治稳定与否和人们的普遍心态存有密切的关系，他提出了"J型曲线"(亦称"戴维斯曲线")的解释模型，把革命发生的时点定在人们心理预期的需求曲线与实际的满足曲线之间的不可容忍的差距之上。泰特·格尔(Ted Gurr)沿此路径发展出"相对剥夺感"引发政治暴力和革命的理论。"相对剥夺感"源于社会变迁导致社会的"价值能力"(value capacity)低于社会成员的"价值期望"(value expectation)，人们感到他们可能获得的价值与他们实际获得的价值之间的鸿沟越来越大，愤怒便笼罩了整个社会。人们的"相对剥夺感"越强，造反的可能性越大，造反行为的破坏性越大，这个过程就是"挫折-反抗机制"作用的过程。①

公民的文化心理倾向也可以通过体系文化和过程文化来考察。从体系文化的角度看，政治参与中的暴力现象和体系的合法性危机及体系内公民对国家的认同危机联系在一起。合法性危机出现的原因有：政治权威基础发生变化导致执政者统治能力的下降；过度的政治竞争又缺乏可对之加以调控的组织和制度机制；意识形态因其贫困化而无法提供共识的基础；政治社会化手段的短缺与政治社会化内容的悖反，等等。② 合法性危机势必带来人们对政治体系、政治权威和政治人物的低度认同或不认同，当人们对政治体系、政治权威和政治人物产生负面认知和评价时，后者就无法有效地索取前者的支持与服从，结果就是内战或革命。③ 同样，在过程文化中，"如果各个集团都看到彼此间意见分歧，特别是当这种分歧感因实际经历到的冲突和不公正而加剧时，这些集团就可能产生一种强烈的互相敌视感。这种集团间的敌视会因不断的冲突而加剧，成为政治文化的一部分，甚至一些细小的问题也很容易使这种弥漫的敌意转化成愤怒和暴力"。④

第三个问题是，政府在什么样的政治文化中能够比较容易推行其政策？前面说过，公民影响政府公共政策既可能采取直接的或间接的方式，也可能采取制度化或非制度化(合法或非法)的手段，方式和手段的背后折射的是公民的政策文化，即公民对政府行为的选择倾向，因此，政府的公共政策其实是政府在特定

① 参见赵鼎新：《社会与政治运动讲义》，社会科学文献出版社2006年版，第77～81页。

② Lucian Pye, "The Legitimacy Crisis", in Leonard Binder et. al., *Crises and Sequences in Political Development*, Princeton University Press, 1977, pp. 138～147.

③ [美]阿尔蒙德、[美]鲍威尔著：《比较政治学：体系、过程和政策》，曹沛霖等译，上海译文出版社1987年版，第36～40页。

④ [美]阿尔蒙德、[美]鲍威尔著：《比较政治学：体系、过程和政策》，曹沛霖等译，上海译文出版社1987年版，第45页。

的政策文化约束下对公民诉求的反应。如果一个社会的绝大多数成员对关键性的问题持有普遍一致的看法，政府决策只要顺乎民意，政策的执行成本就会比较低，政治局面就会比较稳定。相反，如果政府决策与大多数社会成员的态度倾向相违，即使是以社会的“长远利益”、“根本利益”为决策理由，也会因受到普遍的反对和不合作而大大提高政策的执行成本，最终导致政策的失败。例如，在一个大多数公民把秩序与安全视为首要价值的文化背景下，政府以反犯罪的名义实行诸如监听私人电话、检查私人邮件、广泛安设电子监控装置、动用特别搜查令、提高车站机场安检等级等特殊措施的社会阻力就比较小，这些措施虽然给人们带来许多不便，甚至限制了公民的权利，但人们仍然给予容忍和接受。相反，如果自由和隐私是大多数公民的首要价值，政府推行以上措施则会面临强大的抵制。

绝大多数公民的政策倾向对政府决策及其推行的影响，体现的是政治文化分布的相对一致特征对政府政策的制约，不论这种制约是支持还是抵制。但还有另外一种情况，即政治文化的分布不是相对一致的，而是两极分化和多极分化的，它们可能要比相对一致的抵制性的政策文化对政府决策更具负面影响。如果大多数的社会成员在关键性问题上立场相左，政府的决策就会非常困难，因为任何一项政策的出台都有可能在惠及部分公民的同时伤及另一部分公民，从而招致强烈的反对。更为严重的是公民的政策倾向高度离散，在任何政策问题上都不可能达成一致的意见。经验表明，在多极分化的政治文化中，政府的决策基础最为薄弱，决策的不确定性最为明显，政策执行最为无力，政治过程要么导致独裁统治（没有任何“一极”足以约束政府），要么沦为“封建式”的多元主义（政府的政策被各“极”所劫持）。

三、在民主与秩序之间：政治参与的发展战略

关于发展中国家参与危机的分析隐含着这样一个观点：参与是一把双刃剑。一方面，“民主的政治参与可以在国家和社会之间稳妥地矫正政府的行动与公民的意愿和选择之间的矛盾。……公民通过政治参与，表达自己对公共财富和价值分配的意愿和选择，并施加压力，使政府的行为不至于与公民的意愿和选择发生矛盾，从而左右政府的决策”。① 另一方面，政治参与可能引发和加剧国家与社会之间的紧张，公民对公共事务的高度关注、强烈表达和积极行动会导致社会的高度政治化，增加了政治体系的不稳定因素。政治参与也可能影响经济发展，例如在经济起飞前会因民众对平等政策的强大需求而“吃掉”为经济增长准

① ［日］蒲岛郁夫著：《政治参与》，解莉莉译，经济日报出版社 1989 年版，第 5 页。

备的资本积蓄，或因参与的扩大限制了政府的施政水平而阻碍经济增长政策的贯彻。政治参与也可能使得某些强势集团借机扩大自己在社会利益中所得的份额，尤其是这些集团的参与过分重视分配而忽视创造更多的总收入时，往往会形成反复无常的政治选择，降低社会效率，损害社会公平。

因此，在民主与秩序之间有一个政治参与的发展战略的选择问题。

阿尔蒙德曾把“第三世界发展战略”分为五种类型：一是平民主义战略，指为适应民众逐渐增强的参与压力，政府不得不重新分配政治权力和经济资源，以兑现对民众参政和分配所许的诺言。这种战略意味着结构的改变和重组，通常伴随着激烈的政治冲突（如印度、智利）。二是权威主义—技术型战略，其基本特征是通过取消竞争性的民众参与来提高政府维持秩序和促进经济增长的能力，由“搞暴力”的专家和“搞技术”的专家组成的政府把快速的经济增长和强制性的政治稳定作为首要目标（典型的如巴西、印尼）。三是权威主义—技术—平等型战略，在限制政治参与、推动经济增长方面和第二种战略没有区别，但在一定程度上满足民众对收入分配的平等化要求（如韩国、秘鲁）。四是权威主义—技术—动员型战略，一般通过唯一的或“独大型”的政党来动员和渗透社会，政党制定公共政策，民众被动员起来执行政党制定的公共政策（如墨西哥、中国台湾地区）。五是新传统主义战略，试图把传统的统治结构和文化同现代化结合起来（如撒哈拉以南的非洲国家）。[①] 在这五种发展战略中，政治参与都处在一个低水平的位置。这当然是19个世纪六七十年代的情况，当时绝大多数国家都迫切需要以政治稳定保证经济增长。在80年代中后期，随着民主化第三波的推进，作为政治发展总体战略一维的民主参与越来越受到人们的重视。当然，前文所提到的发展政治学论者的“差距假设”在方法论上仍然具有重要的参考意义，政治参与和其他发展条件及因素之间的内在紧张并没有完全消除。因此，发展政治参与在战略上仍须注意以下一些问题。

首先，通过经济增长为政治参与提供宽松的物质环境，以及为政府回应政治参与提供必要的资源条件，是政治体系需要考虑的首位任务。其次，在促进经济增长的同时，努力实现社会福利的公平分配，是政治体系舒缓政治参与压力、规范政治参与行为的另一个战略举措。再次，经济增长和财富分配的性质实际上反映了政府权威的性质。在现代化进程中，政府权威的民主化转型引发的不稳定，其主要原因是社会缺乏相应的制度保障及民主政治文化的支持，因此，在社会动员和经济发展的同时，政府必须把日益扩展的政治参与纳入政治立法的轨道，使政治权力的结构变动和公民政治活动的增加以法律的形式加以规范。最

① ［美］阿尔蒙德、［美］鲍威尔著：《比较政治学：体系、过程和政策》，曹沛霖等译，上海译文出版社1987年版，第434～454页。

后，建设成熟的公民社会，发挥民间精英和社会团体的作用是政治体系发展良性政治参与的重要途径。

思考题

1. 政治参与是现代国家建设中的重要目标，应该怎样处理政治参与和现代国家建设之间的关系？

2. 古希腊的直接民主制与现代的共同参与民主制有着怎样的联系与区别？

3. 在现代民主政治中，利益集团与政党在功能上有着怎样的竞争关系？发展的趋势怎样？

4. 政治参与有哪些主要形式？

5. 非政府组织在政治参与中发挥着什么作用？

6. 怎样看待政治发展中的政治参与危机？

7
第七章

选　举

这里所说的选举，是指政治选举。民主是当今世界的主流政治价值。民主政治并不等同于政治选举，但政治选举却是民主政治不可或缺的主要实现形式之一。因此，政治选举在现代政治中具有显著地位，是政治学的重要研究对象。本章阐明政治选举的概念、功能及局限，并介绍政治选举的类型、历史、要素、程序等。

第一节　政治选举概述

一、什么是政治选举

1. 选举

现代汉语的“选举”一词，来源于日文对英文单词“election”的意译，清末才引入中国。英文“election”一词源于拉丁语动词“eligere”（意为“挑选”），在两个世纪前才演变为现代含义，即“一种具有公认规则的程序形式，人们据此而从所有的人或一些人中，选择几个或一个担任一定职务”。[①]《国际社会学百科全书》的定义则是：“选举是较大的群体为自己提供一个较小的领导群体

① ［英］戴维·米勒、韦农·波格丹诺主编：《布莱克维尔政治学百科全书》（中文版），邓正来等译，中国政法大学出版社 1992 年版，第 215 页。

的一种方法”。①

选举是某个组织或共同体的成员，按一定的规则，投票选择代表或特定职位担任者的活动。选举广泛存在于现代社会的各个领域，在政治领域有政党领袖的选举、特定公职人员的选举；经济领域有股份公司董事会的选举；社会领域有社区业主委员会的选举、学校学生会的选举，等等。综观这些选举，一般都有以下特点：(1) 都是某个组织或共同体内部的活动，所有参与者，无论投票者或候选人，首先必须是组织或共同体的成员，外部人员无权参与；(2) 都有一定的规则，以明确参选资格、规范选举过程等；(3) 目的都是选出某群体的代表或某个职位的充任人选；(4) 结果都由投票产生。

2. 政治选举

在实行民主政治的国家，政治领域的选举（主要指国家公职人员的选举）意味着公共权力的委托、授予，关乎公共利益，因此，与其他领域的选举相比，政治选举的社会影响更为广泛。人们更多地把“选举”一词置于民主政治背景下来理解，许多文献对选举的定义，其实是对政治选举的定义。较有代表性的定义有以下三类：

第一，从政治选举基本要素的角度来定义。这一角度的定义主要回答“谁参与？做什么？怎么做？”的问题。不少权威辞书、教科书采用此种方式定义，例如“选举是通过投票选择公职人员，或接受或拒绝某种政治主张的正式程序”，②“选举是由那些合格人正式参加投票来选择公职人员或决定有关政策的一项程序”。③

第二，从政治选举行为逻辑的角度来定义。公共选择理论是这一角度的典型代表。该理论将经济学基本观点应用于政治学，将政治选举视为选民与候选人的“交易活动”——候选人为担任公职而“兜售”政治主张，选民则凭手中的选票“选购”各自的偏好。这一角度的定义有：“政治选举是公民对政治候选人表示偏好的行为”。④

第三，从政治选举阶级属性的角度来定义。这是马克思主义阶级分析的视角。马克思主义理论认为，国家是阶级统治的工具，以国家权力为依托的一切政治活动都具有阶级性，政治选举也不例外。这一角度的定义有：“选举是在民主政治制度的背景下，特定统治阶级为了维护其政治统治，而以公民法定票决方式选择政治和公共职位任职者的机制和规则”。⑤

---

① [英]迈克尔曼编：《国际社会学百科全书》，袁亚愚译，四川人民出版社 1989 年版，第 185 页。

② 《不列颠百科全书》第 6 卷，中国大百科全书出版社 2002 年版，第 12 页。

③ 《大美百科全书》第 9 卷，光复书局（台湾）1990 年版，第 456 页。

④ 陈振明主编：《政治学——概念、理论和方法》，中国社会科学出版社 1999 年版，第 335 页。

⑤ 王浦劬主编：《选举的理论与制度》，高等教育出版社 2006 年版，第 4 页。

综合上述观点，政治选举作为阶级社会国家机器的运行机制之一，是指具有法定资格的公民，按照法定程序，根据特定偏好投票选择公职人员的活动。理解此定义需要注意以下三点：

第一，政治选举与其他领域的选举有显著区别。政治选举以公共权力为依托，其构成要素都具有政治性，例如参与资格是一项政治权利；备选职位是国家公职；选举规则由宪法、法律明文规定，以国家强制力为后盾。

第二，政治选举与政治投票既有联系又有区别。广义的政治投票又称政治表决，指公民以多数票决的方式，选择特定公职人员和决定政府的具体政策选项等，其中包含了政治选举。狭义的政治投票则专指公民以票决方式选择某项公共政策。

第三，政治选举作为阶级社会国家机器的运行机制，具有鲜明的阶级性。政治选举原则上全体公民可以平等参与，但是，统治阶级拥有更多资源，掌握着选举规则的制定权，有可能使得竞选条件事实上不平等，最终当选的主要是统治阶级的成员。

二、政治选举的功能

在现代社会中，政治选举主要发挥以下功能：

1. 特定公职人员的产生机制

政治选举最直接的功能就是产生特定公职（通常包括立法议员、政府首脑和政务官）的人选，组成国家机构的决策中枢，然后再由这些公职人员创制规则，制定政策，决定政治权力的再分配，任命事务官去执行政策、提供公共服务、管理社会生活等。特定公职人员的产生过程实际上也是公共权力的授予过程，它决定由哪些政治人物或团体来执掌政权。

2. 公民政治参与的重要渠道

政治选举客观上为广大公民提供了特定的政治参与渠道：任何政治人物或团体想上台执政，都必须提出让多数选民认可的政治主张，这就要求其尽可能广泛地与普通公民联系，倾听他们的意愿，了解他们的需要；另一方面，政治选举是周期性的，这就使得执政者在制定政策时不能漠视普通公民的利益，还要严于自律，谨慎施政，博取公众好感，否则将可能在下一次选举中下台。除政治选举外，政治参与的方式还有多种，例如全民公决也是一种直接的参与方式，①但需耗费大量资源且难以应对众多日常问题，不能常态化；而利益集团等间接参与方式局

① 全民公决又称公民表决、全民投票或公民投票，通常指全体公民以多数票决的方式对重大事务作决定，例如宪法议题、领土议题、道德议题等。全民公决有全国性与地方性之分，前者由全国公民共同参与，对国家事务表决；后者由某个地区的全体公民参与，对地方事务表决。因此，“全民”不能简单地理解为“全国公民”，而是本国或本地区的全体公民。

限于部分群体，不具有普遍性。

3. 政权合法性的程序来源

任何政权都必须解决合法性问题，才具有使公民服从其统治的权威。政治选举形式上由全体公民共同参与、多数票决，其结果可被视为人民的意志。政权经由规范的政治选举产生，就在程序上获得了人民的同意，能被普遍接受、认同，进而自觉服从其统治。政治选举就这样为政权提供了合法性证明。但是，通过政治选举而获得的只是程序上的合法性，在阶级社会中它可以掩盖阶级统治的本质，有可能缓和阶级矛盾。

4. 权力和平转移的方式

在非民主政体中，公共权力通常被极少数人垄断，政权体系是封闭、排他的，统治集团外的政治力量若想掌权，往往只能通过暴力手段。而民主的政权体系是开放的，政治选举提供了一个相对公正、平等的竞争舞台，使各种政治人物或团体文明问鼎政权成为可能。即使在一次竞选中失利，也可以寄希望于下一次选举，无须诉诸暴力，残酷的权力之争可以变成政策主张、政治人物形象的竞争，政权的更替、利益格局的重构得以和平进行。

5. 政治体制良好运转的保障

政治选举是政治体制的新陈代谢机制，它周期性地为政府决策层、立法机构“换血”，输入新生的社会力量，使政治体制能与时俱进，顺应社会发展的要求，并可能防止政府机构的老化、腐化。然而，民选的政府也未必可靠——选民可能由于主观的认知局限，或被政治人物操纵、蒙骗，而作出错误的选择；政治人物上台后可能将竞选时的承诺抛诸脑后，玩忽职守、以权谋私。不过，周期性的政治选举为民主政体提供了纠错机制，人民可以在下一次选举中把这些不称职的公职人员更换掉。因此，政治选举的更新、纠错功能，是政治体制良好运转的重要保障。

6. 社会稳定的安全阀

政治选举定期为各种利益表达提供了渠道。对普通公民而言，如执政者施政不当，引发民怨，政治选举可能实现政权更替，将沉积数年的民怨释放、疏泄。对各种政治力量而言，政治选举提供了相对公平的竞争机会，胜者进入政权体系，获得了实现其利益的权力，而失败者的利益诉求亦在公开竞选中获得了充分表达。政治选举就像一个安全阀，周期性地释放社会的不满，缓解社会矛盾，避免因利益表达渠道不畅、矛盾郁积而引发动乱，有助于社会稳定。

三、政治选举的原则

政治选举的上述功能不是绝对的、无条件的。若要尽可能实现政治选举的理想功能，必须贯彻以下原则，也就是说政治选举的上述正面价值能否在现实中

真正实现，还取决于下列前提条件是否存在。

1. 普遍原则

普遍原则，即普遍选举权原则，指公民除受少数法定的条件限制（如年龄、居住期限、行为能力等）外，普遍享有选举权和被选举权，不受民族、种族、性别、职业、家庭出身、宗教信仰、教育程度、社会地位、财产等状况的限制。普遍选举权原则经法律规定成为制度，就是普遍选举制，简称普选制，是公民普遍地参加政治选举的一种制度。

2. 平等原则

平等原则，指每个公民在政治选举中享有同等的资格以及同等的政治影响力。它包括两方面含义：一是“一人一票”，即每个选民在一次选举中只能投一次票。这一原则主要针对“复数投票权”，即部分选民拥有两票以上的投票权。二是“每票等值”，即每一张选票的影响值是相等的，不能因投票者社会地位的不同而有所差异。“每票等值”原则要求均等的选区划分和代表名额分配，保障每个公民能通过手中的选票享有同等的政治影响力。实际上，在人口流动频繁的现代社会，绝对均等的选区划分不可能实现，每票等值只是相对的。

3. 自由原则

自由原则指选民在政治选举过程中有充分的自主权，只根据自己的意愿作出选择，任何机构或个人不得对选民施加压力，迫使其违背本人意志投票。① 自由原则包括两方面：一是投票自由。一般认为，选举权是公民的权利而非义务，公民有决定是否行使该权利的自由，任何组织、机构不得强制公民投票。二是秘密投票。主要方式是无记名投票。这样可以消除选民对因真实意愿公开而招致打击报复的顾虑，保证公民不受压力地自主选择。

4. 定期原则

定期原则指政治选举定期举行，时间表由法律明确规定，不因某些人的主观意愿而中断或改变；若要将选举提前或推迟，必须有法定依据，经过法定程序。定期选举是维护人民主权、防止国家权力被垄断而走向专制独裁的重要举措。

5. 公正公开原则

公正公开原则指政治选举过程和结果必须避免被个别人或组织操纵。理想的状况表现为：第一，选举机构保持客观中立，不偏袒任何党派或候选人，完善的选举制度一般设有特定机制确保选举机构的中立，例如让参与竞选的各方共同决定机构人选，共同监督选举过程等；第二，制定反舞弊的法律法规，严惩选举舞弊行为，完善选举监察制度，严格管理选举的每一个环节，监督相关人员的活动；第三，选举日程安排、选举人名册、候选人的详细资料、候选人得票情况等信息要及时

① 此原则不适用于具有政党背景、受政党纪律约束的议员在议会中的某些投票行为。

公示，选举活动全程透明公开，允许媒体实时报道，让公民享有充分的知情权。

6. 规则共识原则

规则共识原则是政治选举有效运作非常重要的前提。规则共识原则指全社会总体上有高度崇尚法治的政治文化，都能将选举视为政治权力分配的基本规则，任何有意执掌政治权力的组织或个人，都共同地认定选举是唯一途径，自觉地通过竞选上台，而非各行其是、另辟蹊径。如若某组织或个人不遵守规则，靠选举以外的方式上台，那他很可能得不到人民的认同，缺乏权威。此外，所有参选者都必须“愿赌服输”，接受合法选举结果；即使对结果不满，亦不能要求推翻重来，只能寄望于下一次选举。

四、政治选举的局限

在许多西方发达国家，选举制度已相对成熟，并被大部分人接受，但有些国家公民参与政治选举的热情却不高，投票率常在五成左右；而在某些投票率很高的国家或地区，又可能会出现政治狂热。可见，即便能满足上述原则，政治选举仍是双刃剑，既有积极的意义，也有着与生俱来的局限性，可能出现负面作用。

1. 多数暴政

政治选举强调少数服从多数，但却不能必然保障少数人的基本人权。政客有可能通过吹捧数量上占优势的群体、煽动其对少数群体（如少数民族、少数人种、少数阶层等）的歧视和压迫；掌权者也可能出台歧视性政策，剥夺或侵犯少数群体的基本人权。一般意义上，特定集团或阶层通过选举掌握国家机器，以多数人的名义剥夺或侵犯少数人的基本人权，这就是“多数暴政”。“多数暴政”靠政治选举自身是难以避免的，民主政治还必须以共和宪政制度来保护人的基本权利，使任何人生存和发展所必需的自由、平等权利不受侵犯。

2. 多数服从少数

政治选举理论上遵循的是少数服从多数的原则，但若从具体政治实践来看，政治选举可能导致事实上“多数服从少数”的局面。往往表现为：第一，投票率低，假定一次选举的投票率刚过五成，那么某候选人即便得到其中三分之二的选票，他的当选也只获得了全体有选举权的公民中大约三分之一的积极支持，实际上是“少数人的决定”；第二，票源分散，如果有三个或以上的候选人，选票往往难以集中，若按简单多数制计票，当选者可能并未获得超过半数的选票，只是支持者相对较多的“少数派”。

3. 选“钱”与“势”

理论上说，政治选举应是“君子之争”、“选贤与能”；然而在现实中，政治人物却往往依靠金钱与权势，甚至可能借助黑恶势力来赢得选举。金钱与黑道主导的政治选举被称作“黑金政治”。可将政治选举比作商品市场，往往候选人的知名度越高、形象越深入人心，胜选的机率也越高，这需要做大量的竞选宣传、造势活动，而这一切的前提条件恰恰是金钱。一般候选人很难支撑庞大的开销，要向社会各界募集，这就有了“政治献金”——各种组织或个人向候选人或其政党提供的资金、实物及其他经济利益。其中，富豪或大财团的捐献往往是“大手笔”，可能成为候选人竞选经费的主要来源，他们的捐献绝非无偿，而应被视为一种投资，候选人若顺利当选，通常会以政治资源回馈他们，候选人实际上变成了富豪或财团的代言人。在一些国家和地区，政治选举异常激烈，政客们不择手段，甚至动用黑社会力量，以暴力恐吓竞争对手、破坏其竞选活动，迫使对手退出竞选。金钱和权势两方面的资源对政治选举的影响是难以避免的。

4. 贿选

贿选，俗称“买票”，指参选者给予投票人一定的利益以换取其选票的行为。显性的贿选，例如明目张胆地花钱买选票，当然构成选举舞弊，预防和惩罚相对简单一些，可以在法律中明文禁止，依法查办。然而在更多时候，贿选是隐性的，调查取证难度极大，往往能躲过法律的制裁。要完全杜绝贿选现象几乎是不可能的，因为公民生活水平、受教育程度、社会公德水准等有极大的差异，并非每个人都高度理性，有相当多的选民未能认识到全局的、长远的社会利益，而只顾个人的、眼前的经济利益，谁能给他们特定的好处，就把票投给谁。贿选现象并非选举制度本身所能杜绝，只能寄望于社会的全面发展。

5. 撕裂社会

政治选举的本意，是在特定公职人员遴选中，以社会普遍接受的投票表决方式，形成某种多数人的共识；然而在现实中，政治选举反而可能制造分歧、撕裂社会。竞争性的选举，使得各候选人必须宣扬自己的长处，攻击对手的弱点，尽可能地拉开自己与对手的距离。为此，候选人往往要借题发挥，制造或挑起一些富有争议性的话题，以期激发民众的政治狂热，从中捞取选票。平时，政治与普通公民未必有太直接的关系，政治选举开始后，由于各种政党和政治人物的灌输、动员，媒体的放大，不少人形成了明确的政治观点，分出了各自的立场，投入不同的阵营，相互攻伐。选举期间层出不穷的民意调查，在描绘各阵营力量对比的同时，更清晰地勾勒出民众的各种立场，将社会的分歧明朗化、定量化，选情越激烈，社会的沟壑就越深。

由于西方模式的政治选举已十分成熟并有着固有缺陷，单纯强调竞争性选举的民主价值取向日渐受到置疑，西方政治学界兴起了一套新的民主政治理

论——“协商民主”。[①] 但在民主政治的发展中，协商民主只是选举政治的补充，而非替代。不少发展中国家与西方发达国家在政治文化传统、经济社会发展阶段上的差异较大，实现政治选举理想功能的前提条件并不具备，就盲目或简单模仿西方选举模式，往往更加凸显政治选举的缺陷而不能有效实现其正面价值。

第二节　政治选举的历史

一、政治选举的起源

政治选举的起源，可追溯到原始的氏族社会。在美洲原始部落，每逢氏族首领去世，本氏族的所有成年男女都要被召来集会，每人提出其赞成的继任人选，获得最多数赞成的人选就成为被提名者。该提名必须得到部落内其他氏族同意才有效，否则要重选。提名确定后，还要由部落联盟会议举行授职仪式，继任首领才能正式就职。[②] 在希腊原始部落，氏族成员亦有类似的选举和罢免酋长的权利。[③] 可见，早在史前的蒙昧时期，政治选举已具备雏形——人类已开始尝试以全体成员平等参与、多数票决的方式产生领导人，是相对公正而和平地实现“最高领导权”有序移交的可能途径之一。

二、政治选举的发展

1. 西方政治选举发展

（1）古代政治选举

严格意义上的政治选举，形成于人类进入阶级社会、国家出现之后。西方早期的政治选举以古罗马共和国最为典型。古罗马在希腊确立统治后，继承并发展了民主制度，在古罗马共和国末期，民主达到鼎盛，一切官吏，甚至包括拥有很大权力的保民官（有权否决执政官和元老院决议以及法官的死刑判决），都由民众大会投票选举产生，平民还拥有更广泛的被选举权，可以当选执政官、监察官等。但古罗马的公民不包括奴隶和女性，而且即便拥有公民身份也未必拥有选

① 协商民主的具体内涵可参见[美]詹姆斯·博曼、威廉·雷吉主编：《协商民主：论理性与政治》，陈家刚等译，中央编译出版社 2006 年版。

② [美]摩尔根著：《古代社会》上册，商务印书馆 1977 年版，第 71 页。

③ 参见《马克思恩格斯选集》第 4 卷，人民出版社 1972 年版，第 99 页。

举权，是有限选举。

西方步入中世纪后，在强大的封建势力和教会势力压制下，政治选举基本绝迹，只残存一些选举现象，如神圣罗马帝国皇帝的选举、教皇的选举，这些选举的参与者极其有限，普通民众根本不可能涉足。中世纪后期，在新兴的城市共和国中，政治选举开始复苏。这些城市制定了选举法，建立了选举制度，由市民选举产生市议会（城市行政管理机关）的大多数议员，再由市议会选举产生市长。但是市议会多为贵族或行业主所操控，为了保持特权，他们对选民的财产资格作了严格的限制，所以实际上拥有选举权的人数仍不多。

在古代西方，政治选举完全是统治阶级内部的游戏，奴隶社会只有奴隶主阶级可以参加，封建社会则只有封建贵族阶级可以参加，体现了赤裸裸的阶级统治。

（2）近代政治选举

随着资本主义制度的确立，选举权的扩大成为西方政治选举发展的主线。这一时期政治选举的发展以英、美、法最为典型。

享有“选举之母”之誉的英国进行过三次大的改革。第一次在1832年，重新分配了议席，增加了城市代表的名额，降低了选民与候选人的财产资格；第二次在1867年，进一步扩大选民范围，规定凡拥有住宅并居住一年以上的公民均有选举权，这次改革使得城市选民总数超过农村，削弱了土地贵族在议会中的影响力；第三次从1872年到1885年，期间通过《秘密投票法》、《取缔选举舞弊法》、《人民选举法》和《议席重新分配法》，规范了选举过程，并使农业工人获得选举权。经过这三次改革，英国政治选举制度有了很大发展，但仍未实现平等、普选：妇女仍无选举权，选举权和被选举权仍受歧视性限制，复数投票权继续沿用。

美国的政治选举发展主要着力于解决三大问题——选民财产资格限制、黑人选举权、妇女选举权。在19世纪30年代杰克逊总统执政期间，选民财产资格的限制大部分被取消；1870年，美国宪法第15条修正案正式规定黑人享有平等的选举权，但在实际操作中黑人选举权仍受限制；19世纪妇女运动的发展，则使美国一些州开始承认妇女的选举权。

法国1791年宪法将公民分为“积极公民”和“消极公民”，规定只有缴纳了高额资格税的“积极公民”才拥有选举权。1793年雅各宾派上台后取消了这一划分，实行男子普选制和直接秘密投票制。1794年，大资产阶级发动政变推翻雅各宾政权，废除普选，重新恢复选举资格税。此后，法国政局持续动荡，政治选举发展历经多次反复，一度止步不前。

（3）现代政治选举

20世纪以后，西方发达国家先后确立了普选制。英国议会于1928年通过

《男女平等选举权法》,1969 年将成人年龄从 21 岁降至 18 岁,普选制确立。在美国,1920 年宪法第 19 条修正案在全国确立了男女平等选举权,1964 年宪法第 24 条修正案取消了选举权的纳税资格限制,终结了选举权的所有财产资格限制,1971 年宪法第 26 条修正案确认公民满 18 岁即有选举权,普选制确立。在法国,1945 年实现男女平等选举权,1974 年将选民年龄限制降至 18 岁,普选制确立。

2. 中国政治选举的发展

"选举"一词在中国古代表达的意思与今天并不一样。在古代,"选"和"举"是分开使用的:"选"是自上而下的拣选;"举"是自下而上的推举。中国漫长的封建社会中只有这种先举后选的所谓"选举",即先通过下级官员举荐或考试从社会底层推举人才,最后由最高统治者从中选拔、授予官职。

中国现代意义的政治选举,直到近代社会才发端。1840 年鸦片战争失败后,国人开始意识到自己的落后,最早"睁眼看世界"的有识之士将西方的人民主权、议会政治等观念引进并传播,为中国选举制度的诞生奠定了思想基础。1911 年辛亥革命推翻了清王朝的统治,同年底,《中华民国临时政府组织大纲》颁布,规定国家最高领导人由选举产生,标志着中国第一套选举制度的诞生。1912 年《中华民国临时约法》颁布,明确规定人民有选举权和被选举权,参议院选举产生议长、临时大总统和副总统,选举制度由此得到进一步发展。但是,在北洋军阀和南京国民政府统治下,政治选举从未真正实行,只是军阀、独裁者用来装点门面的饰品。

中国政治选举的真正发展是在共产党领导的新民主主义革命时期。当时的革命根据地颁布了一系列有关选举的法规,建立了以劳动群众为核心的政治选举制度。抗战时期,根据地选举制度有重大改变,包括扩大选民范围、强调平等选举权、代表名额分配实行"三三制"原则(代表无产阶级和贫农的共产党员、代表小资产阶级的左派进步分子、代表中产阶级和开明绅士的中间分子各占 1/3)、①无记名投票等。

中华人民共和国成立后,1953 年,《全国人民代表大会和地方各级人民代表大会选举法》审议通过,标志着中国大陆社会主义选举制度的基本确立。同年底,中国进行了第一次全国性的政治选举。然而,从 20 世纪 50 年代后期起,中国政治选举受到接二连三的政治运动的严重冲击,尤其"文化大革命"期间,社会主义法制遭受严重破坏,规范的政治选举销声匿迹。1978 年中国共产党的十一届三中全会确立改革开放政策以来,政治选举才得以重新开展。1979 年第二部选举法实施,逐步取消了原来"以阶级斗争为纲"时代对特定"阶级成分"事实

① 《中国大百科全书·政治学卷》,中国大百科全书出版社 2002 年版,第 319 页。

上的限制，真正确立了普选制。此后，该选举法分别于 1982 年、1986 年、1995 年、2004 年被四次修改，①中国选举制度不断完善，选举工作愈趋规范化、更具可操作性。

第三节　政治选举的分类

一、按选举权行使方式划分

理论上说，选举权是公民的权利而非义务，公民可自主决定行使与否。不行使选举权，即不去投票或投弃权票，可默认为该公民对任一候选人当选均无异议。但是，如果大部分公民不投票，使得投票率低于法定下限，则可被视为一种抵制行动，意味着政治选举的合法性遭到普遍质疑。也有一种观点认为，投票率低反映了民众对各政党执政能力的肯定，如果多数公民对某一政党不满，则会踊跃投票，避免该政党上台。②

按公民行使选举权的具体方式，又可分为直接选举与间接选举。

1. 直接选举

直接选举就是直接行使选举权，由选民直接投票选出特定公职人员。现代西方民主国家的议会选举通常采用直接选举，例如英国下院选举、美国国会选举、德国联邦议院选举、法国国民议会议员选举等。中国县级及以下人大代表亦由直接选举产生。

需要说明的是，直接选举并不是直接民主的方式。通常的直接民主是指“政治决策的权利取决于全体公民而不通过诸如党派这样的政治组织来作中介的政治形式”，③强调治理权；而直接选举是由选民直接选出自己的代理人来管理政治和公共事务，强调选举权，所以直接选举仍然是一种间接民主（代议制民主）的方式。

2. 间接选举

间接选举就是通过委托—代理模式行使选举权，选民投票产生民意代表，再

① 前三次修改的具体内容参见蔡定剑主编：《中国选举状况的报告》，法律出版社 2002 年版；第四次修改内容参见黄卫平、陈文：《公民参政需求增长与制度回应的博弈——从深圳、北京人大代表“竞选”看修订〈选举法〉的政治意义》，深圳大学学报（人文社会科学版）2005 年 3 月第 2 期。

② 参见[美]迈克尔·罗斯金等著：《政治科学》，林震等译，华夏出版社 2006 年版，第 135 页。

③ [英]戴维·米勒、韦农·波格丹诺主编：《布莱克维尔政治学百科全书》（中文版），邓正来等译，中国政法大学出版社 1992 年版，第 203 页。

由代表选出特定公职人员。间接选举的最终结果不由选民直接决定，而是民意代表替选民进行投票表决。议会制国家的政府首脑一般由间接选举产生，如英国首相、德国总理、日本首相等。中国目前采用以间接选举为主、以直接选举为辅的选举制度，各级政府领导人和县级以上（不含县）人大代表均由间接选举产生。

两种方式相比，一般认为直接选举在形式上直接体现选民意愿，但花费成本较高、组织难度较大；间接选举节省成本、易于组织，但由于民意代表有一定的自主性，选举结果与选民的真实意愿是否相符是个很复杂的问题。这些比较只是相对而言，各国国情差异很大，不能一概而论。现代多数国家一般采用两者相结合的办法。

二、按社会形态划分

1. 奴隶社会的政治选举

奴隶社会的政治选举以古罗马共和国最为典型。古罗马政治选举的特点有：(1) 高度制度化，法律对政治选举各环节作了明文规定，选举程序完备而规范；(2) 在政治生活中占非常重要的地位，各种公职人员均由选举产生；(3) 有限选举，奴隶、外邦人和妇女被排除在公民之外，没有选举权。总而言之，奴隶社会政治选举只是奴隶主阶级专享，而且仅在少数国家存在。

2. 封建社会的政治选举

封建社会的政治选举只存在于中世纪后期西欧新兴的城市共和国。这些城市以民主方式自治，建立起选举制度，但是，城市的权力掌握在豪门贵族、行会主和银行家的手中，为了保持特权，他们对选举资格做了严格的财产限制，使得选举权亦成为封建贵族阶级的特权。

3. 资本主义社会的政治选举

资本主义社会早期的政治选举仍只是有限选举，各主要西方国家的选举法都对财产状况、社会地位、教育程度等作严格限制，享有选举权的公民只是少数，直到20世纪中期，普选制才基本确立。资本主义社会实现了普遍选举权，无疑具有重大进步意义，然而，选举过程并不平等：首先，资本主义国家普遍规定竞选经费自筹，庞大的开支非普通公民所能承受，这道门槛将无产阶级拒于政治选举之外；其次，资产阶级实际上掌握着选举规则的制定权，例如选区划分、计票方式等，使得选举的天平倾向于己。这样，能最终当选的主要是资产阶级的成员。因此，政治选举只是资产阶级维护其统治的工具，普遍选举权亦只是掩盖阶级统治本质的外衣。

4. 社会主义社会的政治选举

社会主义社会的政治选举理论上具有广泛、真实、平等的特点，能真正体现人民当家作主，但由于经济社会发展水平、政治文化传统诸因素的限制，选举制度和选举工作还需完善。例如，中国的选举法规定公民享有平等而普遍的选举权和被选举权，不受财产状况、社会地位、民族、教育程度等的限制，选举经费由国家财政拨付而无需候选人自筹，为公民的被选举权提供了切实的法律保障，目前正在不断探索中国特色社会主义民主政治的过程中逐步发展和完善。

三、按选举计票方式划分

1. 多数当选制选举

多数当选制亦称“多数代表制”，指候选人或政党在一个选区内获得一定多数选票即可当选或独占该选区的席位。这种计票方式在1429年英国议会选举中被首次使用，目前主要有两种具体形式。

（1）相对多数当选制

相对多数当选制又称“简单多数制”、“单轮选举制”，指在一个选区，候选人或候选人名单只要获得最多有效票即可当选。英国、美国、日本、加拿大等国的议会议员和南美洲多数国家的总统都以这种方式产生。这种方式计算简便，可以节省人力物力，但当选者的代表性可能不足，一名候选人的当选可能只是少数选民的意向。例如，2000年中国台湾地区领导人选举中连战和宋楚瑜票源重叠，导致“泛蓝”民众选票分散，最终陈水扁以不足40%的得票率当选。从政党政治看，相对多数制下“赢家通吃”，对大党有利，容易形成两党格局。

（2）绝对多数当选制

绝对多数当选制也叫“半数当选制”、“多轮选举制”，指候选人必须得到半数以上的有效票才能当选。这种方式能强化当选者的合法性与代表性，但可能出现马拉松式的多轮投票，费时费力。例如，意大利议会1964年经过21轮投票、1971年经过23轮投票，才选出意大利总统。为了简化程序，绝对多数当选制有几种变形：一是在第二轮投票时采用相对多数当选制。二是允许政党联合，组成政党联盟，得票总数过半的政党联盟当选。三是选择性投票制，即选民在一次投票时可选多个候选人，但应按偏好排序；计票时，若所选的第一顺序候选人没能获得绝对多数，这张选票就计入第二顺序候选人得票数，如若第二人因此获得绝对多数则当选，否则这张选票就转给第三顺序候选人；依此类推，直到出现获得绝对多数选票的候选人为止。

2. 比例代表制选举

比例代表制仅用于大选区制下的议会选举，各参选政党按得票份额分配议席，现在欧洲大陆多数国家都采用这种制度。比例代表制一般又可分为：一是名

单式比例代表制，各政党推出已确定当选顺序的候选人名单，选民投票给政党名单而非单个候选人。此法为瑞士、比利时最早使用，如今在阿根廷、巴西等国家沿用。二是单记式比例代表制，选民投票给单个候选人，可跨党投票，并自由标定候选人的当选顺序。此法为丹麦最早使用，如今在印度（上院）、马耳他、爱尔兰、澳大利亚（上院）沿用。比例代表制相对公平，各个政党按其实力可以获得相应的议席，但不易操作，存在当选基数计算、剩余选票转让、剩余席位分配等复杂问题。① 从政党政治来说，比例代表制对小党较有利，容易形成多党格局。

3. 混合当选制选举

混合当选制，是指将多数当选制和比例代表制结合起来使用的制度，即一部分议席由多数当选制产生，一部分则由比例代表制产生。这种方式最早出现于统一前的联邦德国，后为许多国家或地区诸如意大利、日本、新西兰、韩国、中国台湾地区等所采用。至于具体混合方法，各国又各不相同。例如，德国联邦众议院中一半议员由小选区相对多数制产生，另一半由比例代表制产生；日本众议院选举，选民在一次选举中同时投两张票，一张投给小选区的候选人，以相对多数制计票，另一张投给大选区的政党候选人名单，以比例代表制计票。

四、按候选人名额划分

1. 等额选举

等额选举是候选人名额与应选人名额相等的选举方式。等额选举是一种确认性选举，选民的权利表现为是否认可被指定的候选人，在选择的自由度与广度上相对有限。在美国当选总统组建政府时，提名部长人选等须经国会投票批准，是事实上的等额选举。中国 1979 年修订选举法后，在开始重视差额选举的同时还保留了等额选举，实行等额选举与差额选举相结合。

2. 差额选举

差额选举是候选人名额多于应选人名额的选举方式，也称为不等额选举。差额选举是一种竞争性选举，候选人之间展开竞争，选民有更多的选择余地。现行中国选举法第三十条规定：全国和地方各级人民代表大会代表候选人的名额，应多于应选代表的名额，由选民直接选举的代表候选人名额，应多于应选代表名额三分之一至一倍；由地方各级人民代表大会选举上一级人民代表大会代表候选人的名额，应多于应选代表名额五分之一至二分之一。地方组织法也规定，地方国家机关副职领导人候选人数应比应选人数多一人至三人；正职领导人员的

① 具体内容参见[法]让-马里·科特雷、克洛德·埃梅里著：《选举制度》，张新木译，商务印书馆 1996 年版；以及林尚立：《选举政治》，三联书店（香港）有限公司 1993 年版。

候选人数一般应多一人，进行差额选举，如果提名的候选人只有一人，也可以等额选举。

五、按选举对象划分

1. 全国选举

全国选举是国家层面公职人员的选举。在西方国家，全国选举一般指国家议会议员选举和国家行政首脑选举，如英国的下议院议员选举、美国的总统选举等。全国选举具有如下特点：第一，参与人数多、地域广泛，是具有选举权的一国所有公民以直接或间接的方式进行的选举；第二，备选职位一般为中央机构的职位，任职者的管理涉及全国范围。

2. 地方选举

地方选举与全国选举相对应，选择对象是地方特定公职人员。在西方单一制国家中，地方选举一般是指除国家议会之外地方各级议会议员的选举；在联邦制国家中，则指除联邦和州议会之外各级地方议会议员的选举。在中国，地方选举包括：(1) 基层选举，可分为基层政权选举（主要指乡镇人大代表选举和由乡镇人大对同级人民政府组成人员的选举）和基层自治组织选举（主要指居民委员会和村民委员会选举）；(2) 地方政权选举，主要指县（市）和设区的市、自治州，省三个级别的人民代表大会代表选举及由人民代表大会选举产生同级人大常委会、人民政府、人民法院和人民检察院。①

六、其他分类

政治选举还可以从其他角度进行分类。

1. 预选与正式选举

预选又称“初选”，是为确定正式候选人而进行的选举。例如美国的预选主要是民主、共和两党为推出本党总统候选人而设的选举，参选者的竞逐先后在各州展开，胜者获得本党候选人提名。中国现行选举法规定，在人大代表选举时，如果被提名的初步候选人的人数超过法定最高差额比例时，若选举主持机构协商不成的，可进行预选，根据预选时得票多少的顺序，确定正式代表候选人名单。与预选相对的是正式选举，即为确定最终当选者而进行的选举。

2. 补缺选举与定期选举

补缺选举简称补选，指特定公职因故出现缺位时，对缺位的补充选举。中国

① 具体内容可参见蔡定剑主编：《中国选举状况的报告》，法律出版社 2002 年版，第 31～32 页。

对“因故空缺”的规定是:(1) 死亡;(2) 调离或者迁出本行政区域;(3) 辞职;(4) 罢免;(5) 代表被人民法院判决剥夺政治权利;(6) 代表两次未经批准不出席本级人大会议;(7) 代表丧失中华人民共和国国籍。在美国,众议院议员或州立法机关议员因死亡、离职等原因产生缺位时即举行补选。在英国,下议院出现议员因死亡、辞职或晋封为贵族等情况而缺员时也要进行补选。与补选相对的是定期选举,即特定公职人员任期届满时进行的周期性常规选举。

3. 大选与中期选举

在西方国家,大选通常是本国最重要的选举。在议会制国家,国家议会选举称为大选;在总统制国家,总统选举称为大选;在半总统制国家,总统和议会均由全民选出,总统虽不是政府首脑,但其具有实权且在国家政治生活中居中心地位,故仍称总统选举为大选,称议会选举为立法选举。

中期选举为美国所特有,指两次大选(总统选举)之间的选举。美国的重要备选公职——总统、联邦议员、州长,任期皆为偶数:总统每四年改选一次;州长每四年改选一次,有些州的州长改选与总统改选同年,有些则不同;联邦众议员每两年全体改选一次;联邦参议员任期六年,每两年改选三分之一。这些选举一般都在偶数年进行,于是形成了每两年一选的现象。总统选举的偶数年被称为“大选年”,两次大选年之间的偶数年就是“中期”。中期选举有联邦众议院全体议员选举、联邦参议院三分之一的议员选举以及部分州的州长选举。

第四节　政治选举的要素

要素是构成事物必不可少的因素。现代的政治选举已成为一个有机整体,而构成政治选举体系的要素大致有如下几项:

一、选举规则

政治选举的规则来源于选举法。广义的选举法指包括宪法在内的所有涉及选举的法律法规。“无以规矩不成方圆”,选举法是政治选举的基础,将政治选举规范化、制度化,是政治选举良好运作的前提。

1. 宪法规定

现代民主国家一般都在宪法中对政治选举作出以下几方面的原则性规定:其一,公民享有选举权和被选举权所需的条件。如中国宪法第三十四条规定:“中华人民共和国年满十八周岁的公民,不分民族、种族、性别、职业、家庭出身、宗教信仰、教育程度、财产状况、居住期限,都有选举权和被选举权;但是依照法

律被剥夺政治权利的人除外。”其二，选举原则。比如普选原则、平等原则、自由原则等。其三，备选职位及选举时间表等。

2. 一般法律规定

这些法律是一国政治选举的“操作手册”，在宪法的基础上对政治选举的各个方面做出详细、具体的规定。它们包括：(1) 总体规范选举制度的法律，即狭义选举法，如日本的《公职选举法》、英国的《国民参政法》；(2) 规范特定领域选举的法律，如关于地方选举的《中华人民共和国地方各级人民代表大会和地方各级人民政府组织法》；(3) 针对选举中某一环节或某一方面的法律，如英国的《秘密投票法》、《国会议员选举及舞弊治罪法》等。

二、选举机构

选举机构是一国指导、组织和管理选举事务的各类实体组织的总称。

1. 常设机构与临时机构

根据设置时限，选举机构可以分为常设机构和临时机构。常设机构是长期设立的专门机构。例如，美国设有联邦选举委员会，主要负责选举法的执行和对选举经费的监督。韩国也设立中央选举管理委员会，制定管理国民投票和政党进行选举活动的相关规则。临时机构是在选举期间设立、选举结束后即撤销的机构。它灵活、专业，便于协调和沟通，有利于选举效率的提高。美国的分区选举组织、俄罗斯的选区选举委员会和分区选举委员会，以及中国的选举委员会都是临时选举机构。

2. 全国性机构和地方机构

根据职权范围，选举机构可以分为全国性机构和地方机构。全国性机构负责国家级选举工作并对全国的选举事务进行领导，其组成方式有：由政府的内政部负责主持，如法国、英国和意大利等；由各政党代表参加组成的中央选举委员会，如美国的联邦选举委员会。地方机构则是负责地方选举事务的选举机构，也有两种类型，一种是隶属于中央选举机构的，受其领导和指导，如俄罗斯在选举期间设立的区选举委员会，直接由联邦中央选举委员会领导；另一种是独立的地方选举机构，只负责地方官员和议员的选举工作，并不隶属于中央的选举组织，英国和美国存在这种情况。

3. 主持机构与监督机构

根据工作性质，选举机构又可分为主持机构和监督机构。主持机构的职责包括制定选举操作细则、具体安排选举程序、实际组织和领导选举、审查候选人名单、管理选举档案和记录、处理选举纠纷、裁定并公布选举结果等。在英国由内政部充当中央选举机关，主持选举事务，在巴西则由选举法院具体负责选举事

务，在美国是联邦选举委员会作为独立的选举主持机构，在中国则由各级人民代表大会常务委员会主持本级人民代表大会的选举。监督机构负责监察选举活动是否合法公正，其监督对象主要包括选举经费、选举制度、选举程序和选举行为等方面。监督机构有两种，一种是国际性的监督机构，如联合国派出代表机构对某个国家的大选进行监督；一种是国内的监督机构，如法国在中央由内务部设立全国监督委员会，负责监督全国的选举工作。

三、备选职位

在现代多数国家，可供选举的公职主要有议会议员、人大代表、各级政府首长以及政府组成人员等。就一国而言，各种公职选举的重要性是不同的：在总统制国家，总统选举最为重要，在议会制国家则国会议员选举最重要，胜选意味着上台执掌国家政权；相比之下，地方公职、特定部门领导人的选举只对局部产生影响，重要性相对低。

四、选区

选区是开展选举活动的基本单位，选民在所属选区登记、投票，竞选活动在各选区分别展开，议席分配、计票等工作也在选区范围内进行。划分选区可以为选举管理提供方便，使选举活动规范、有序，更重要的是它直接影响选举结果，一方面，它关系到代表名额的分配；另一方面，它决定着选票的分布和各种政治力量对比。因此，选区划分对各政党、候选人来说利益攸关。

五、选民

选民是指依法享有选举权，并经过选民登记，列入选民名单，具有投票资格的公民，是政治选举的主体。多数国家对选民资格的限定一般包括：(1) 国籍。只有取得一定国家国籍的人，才能享有该国的选举权。(2) 年龄。为了保证选民能比较理性地对待自己的投票行为，各国规定只有达到法定年龄的公民才能享有选举权，绝大多数国家都把选民年龄规定为年满 18 周岁。(3) 居住年限。选民在本国居住的时间必须达到或超过一定年限，但从总体来看，这一限制趋向于宽松，例如中国对选民的居住年限就不加以限制。(4) 智力和精神状态。智力水平低下的和精神状态不健康的公民由于丧失应有的理智，无法对自己的行为作出判断和控制，属于无民事行为能力人，不具备选举权。(5) 政治权利资格。例如中国宪法规定，依照法律被剥夺政治权利的人不具有选举权和被选

举权。

六、候选人

候选人是选民的投票对象。候选人首先必须是合法的选民，但其资格限制比选民更为严格：(1) 年龄。美国宪法规定凡年龄未达 25 周岁者，不得参加众议院的竞选，未达到 30 周岁者，不得参加参议员竞选，总统候选人的最低年龄是 35 周岁；英国规定众议员的最低年龄为 21 周岁；法国国民议会议员的年龄限制是满 23 周岁。(2) 居住年限。规定这一限制是使当选者能充分了解当地的情况，更具代表性。在美国，总统候选人的居住资格限制是十分严格的，只有在美国境内出生且居住 14 年以上者，才有资格被提名。(3) 财产资格。19 世纪以前的西方政治选举对财产资格的限制十分普遍，在当代则突出表现为“选举保证金制度”，即候选人需交纳一定金额的竞选“保证金”，若候选人的得票超过一定比例，则可发还“保证金”，否则予以没收。比如英国规定凡议员候选人需缴交 150 英镑保证金，法国规定国民议会议员候选人保证金额度为 1 000 法郎，参议员候选人则为 2 000 法郎。(4) 职业。为了避免身份角色的冲突，西方很多国家都对公务人员竞选政府职位作出规定，例如，在英国凡担任文官者，不得同时兼任议员，并且不得成为议员候选人，除非辞去文官职务，政务人员则不得竞选或出任超过一个以上的公职，日本、美国、法国、瑞士等国也有类似的规定。

第五节　政治选举的过程

一、选前准备

前期准备就是正式选举活动开始前的组织筹备工作，由法定机构或部门主持。

1. 成立选举主持机构

为保证政治选举的权威与公正，各国在举行选举前都要成立一定的主持机构，以管理选举事务、裁定选举结果。

各国成立选举主持机构的方式各不相同。例如，美国的联邦选举委员会由总统和参议院共同委任产生；日本中央选举管理委员会由国会选荐，由内阁总理大臣任命；韩国中央选举管理委员会由 9 人组成，其中国会选荐 3 人，大法官提名 3 人，总统指定 3 人，最后由总统任命。有些国家不设专门的选举主持机构，

由其他机关代行职权，例如法国的全国选举工作由内政部主持。

2. 划分选区

选区划分方法有职业代表制和地域代表制两大类。

（1）职业代表制。就是以职业团体或行业界别为单位进行选举。职业代表制旨在平衡不同职业的利益，但由于职业团体众多、规模参差不齐且多变，很难分配代表名额，纯粹的职业代表制很罕见。德国魏玛共和国时期（1919—1933）的“中央经济会”就是以职业团体为单位选举代表，但该机构亦只是咨议机构，不是立法机构。职业代表制通常作为辅助形式出现，例如中国现行选举法规定：“选区可以按居住状况划分，也可以按生产单位、事业单位、工作单位划分”，在中国，军人构成单独的选举单位。

（2）地域代表制。就是以地域为单位进行选举，多数国家采用此制。地域代表制又分两种，一是按行政区域划分，例如美国联邦参议院选举就是按州划分选区，每个州选出两名参议员；二是按人口划分，即按备选代表名额将全国划分若干选区，每个选区的人口/代表比例大致相等，并且根据人口普查结果定期调整选区，多数国家的下议院选举都采用这种方法。按人口划分选区的制度，又可分为小选区制和大选区制。小选区制就是每个选区只选出 1 名代表；大选区制则选出 2 名或 2 名以上代表。小选区制只能采用多数当选制的计票方式，对大党最有利，议席容易被大党垄断，小党则难以生存，因此小选区制一般只会在两党制国家出现，如英国、美国。大选区制既可采用多数当选制，也可采用比例代表制，两党制、多党制皆可采用。大、小选区制在一国还可并用，即为混合选区制。

二、正式选举

1. 选民登记

选民登记就是选举资格的法律确认程序，由法定机构对享有选举权和被选举权的公民进行登记，编制选举人名册（又称选民名单），按名册发放选举资格证明，选民凭此证参加选举。

选民登记的方式有两种，一种是选民被动登记，由登记部门开展普查，对符合法定条件的公民进行登记造册，这种方式被西方学者称为“职权主义”，意指登记选民是政府的职责和应有权限；另一种是选民主动登记，由本人到登记部门申请，登记部门审查合格后将其登记入册，又称“申告主义”，意指本人自愿申请是选民登记的前提。

选举人名册的编制方式又有两种，一是按期造报制，选举人名册只在一定时期内有效，逾期要重新编制，例如加拿大、芬兰、挪威，每次选举前都要进行选民

普查，重编名册；二是随时订正制，选举人名册一旦编定则长期有效，只作订正，不再重编，例如英国，早期逐家逐户查访编定原始名册，此后每次选举前根据新情况对其进行必要增删。

选举人名册一般在投票日前一个月左右公布，接受选民监督、纠正错漏。各国的纠错方式各不相同，或通过行政裁决，或通过司法审查，或兼而有之。

2. 候选人提名

候选人提名就是提出选民投票对象的过程。具有候选人资格的公民，只有经过提名，才能成为正式的候选人，加入特定公职的竞逐。各国对候选人提名的规定各不相同，有些国家规定一个候选人只能在一个选区被提名，有些则规定一个候选人可在多个选区被提名。

提名方式主要有三种：(1) 政党和团体提名。现代西方国家普遍采用政党提名方式。政党提名又通常采用党内竞选的方式，例如美国大选，民主党、共和党都要先通过党内选举推出各自的总统候选人。(2) 选民提名，即一定数量的选民联名可提出候选人。这种方式一般只用于议员或代表候选人的提名。至于具体数量，各国差异很大，如英国下院议员候选人提名需 10 人，比利时众议员需 200 ~ 500 人，意大利众议员需 500 ~ 1 000 人。(3) 本人申请，即拥有候选人资格的公民本人直接到选举机构提交申请，经审查合格后成为正式候选人。美国许多小城镇和乡村选举都采用这种提名方式。

3. 竞选

竞选就是候选人争取选民支持、竞逐备选职位的过程，同时也是选民认识和了解候选人的重要机会。

竞选必须解决经费问题。多数资本主义国家都规定竞选经费由参选者自筹，而每次竞选(尤其是全国性选举)支出又十分庞大，远非普通公民所能承担，这道门槛将无产阶级拒于统治集团之外，候选人通常只能是资产阶级内部某利益集团的成员或代言人，从而保障了资产阶级的统治。

竞选还需审时度势制定竞选策略，对候选人的公众形象及政治主张进行宣传、包装等，这些工作非候选人单枪匹马所能完成，因此候选人一般拥有自己的竞选团队，组建专门的选举办公室。

在竞选期间，各候选人会充分利用各种大众传媒，或者实地走访、广泛接触选民，宣传自己的政治主张，展示个人魅力，抨击甚至贬低竞争对手，以争取尽可能多的选民支持。

4. 投票

投票直接反映了选民的偏好，现代政治选举基本上都以投票决定当选者。目前各国对投票程序一般都有明确规定，选民于指定时间到指定地点按规范要求投票，其选票才具有法律效力。

历史上曾出现三类投票方式:一是公开投票,即在投票过程中选民意向完全公开。具体形式有唱名投票、举手投票、双记名投票等。二是半公开投票,即选民意向只对部分人公开。三是秘密投票,即选民意向完全保密,又称无记名投票。早期的秘密投票采取单记名方式,选民只填其选择对象的姓名,但笔迹仍可能泄密。1856年,澳大利亚推出新式选票,列举出候选人姓名,选民只需在同意的姓名下作标记,此法被称作"澳大利亚投票法",目前为世界各国普遍采用。

在投票日,选民可能因故无法亲自到投票点,多数国家对此有特别规定,允许缺席投票(投票人不在指定地点的投票)。缺席投票的形式有:委托投票,即委托他人代投;邮寄投票,即在规定期限内将选票寄达指定机构;证明书投票,即凭事前申领的投票权证明书,在投票日于异地投票。

三、结果产生与生效

1. 计票

计票就是统计票数。不同选举的计票方式不同,领导人选举只能采用多数当选制;议会选举的计票则复杂得多,有的国家采用多数当选制,有的用比例代表制,还有的用混合制,具体如何混合,各国又各不相同。计票方式与政党政治有密切联系。在西方国家,计票方式由议会立法规定,是各政党在议会博弈的结果,而计票方式反过来又影响政党格局。通常认为,多数当选制有利于形成两党制格局,比例代表制有利于形成多党制格局。

2. 当选

选举结果确认,包括对选举效力的确认和对当选效力的确认。选举效力确认,即在选举结束后,核查选举过程中的各个环节,例如投票率是否达到法定标准、选票回收数是否大于发放数(选票舞弊)等,确认无误后,由法定机构宣布此次选举有效。当选效力确认,首先要清点选票,确定候选人获得的有效票数,然后审查当选者的候选资格,最后正式公布当选名单。

四、选举监督、诉讼与裁决

选举监督与诉讼是政治选举公平公正的保障,虽不构成独立的环节,但必不可少,贯穿于整个选举过程。

1. 选举监督

选举监督旨在防止政治选举中可能出现的违法、舞弊行为。现代选举监督包括制定反舞弊的法律法规,规范选举程序、明确舞弊行为并处以严厉惩罚。西方国家通常有专门的机构负责选举监督工作。选举监督不仅限于官方,还有舆

论监督、选民监督。

选举监督的主要内容有:(1) 对竞选经费的筹措与使用情况进行监督。具体监督方法主要有规定捐款限额、公开经费的明细账目、规定经费的使用范围等。(2) 对竞选行为是否正当进行监督。候选人及其助选者为争取选票,可能采取不正当手段,例如诽谤对手、威胁或利诱选民、伪造选票等,选举监督要规范竞选行为,杜绝这些不正当手段。(3) 对选举主持机构的行为是否合法进行监督。包括监督选举主持机构是否依法行使职权,例如在选民登记时有无歧视现象、投票起讫时间及投票点设置是否符合规定、计票工作是否舞弊等。(4) 对选民投票行为是否规范进行监督。包括监督选民在投票时是否违规,有无多次投票、选票作假等行为。

2. 选举诉讼

如果说选举监督是主动的事先预防,选举诉讼就是被动的事后处理,旨在解决选举过程中出现的争议,制裁违法行为。选举诉讼主要由选举人名册问题、选举效力问题、当选效力问题等引起。选举人名册问题主要是选举资格问题,例如年龄及居住期限等是否符合要求、是否已进行有效的选民登记、是否已交纳保证金等;选举效力问题针对选举过程中的有意违法行为或无意过失,例如竞选舞弊、选举主持机构操作不当等;当选效力问题即候选人的当选是否有效,以选举过程有效为前提,主要是计票违法(对有争议选票的错判)、当选人的资格认定违法等。

对选举诉讼的处理,西方国家通常有两种倾向:一种认为选举争议是政治问题,应由议会受理,例如法国在第五共和国以前,选举诉讼由议会审理;另一种认为是法律问题,应由司法机关受理,例如英国、日本,由普通法院按常规司法程序审理选举诉讼。有些国家采用折中的处理方式,设立专门审理选举事务的司法机关,或将选举诉讼交由指定的司法机关审理,例如德国的行政法庭、巴西的选政法院。

3. 选举裁决

选举裁决就是根据宪法、选举法等相关法律制度对选举诉讼作出的最后裁定,并确定何种性质和力度的处罚,即选举诉讼在法律上的落实。裁定为违法选举行为的,按从轻到重一般有四种制裁方式:(1) 民事责任追究,这主要适用于选举人名册问题,其主要表现形式是处以罚金;(2) 行政责任追究,这主要适用于选举效力问题,针对选举主持机构操作不当一般采取行政处罚,主要措施包括撤销该机构负责人行政职务,限制其进入相关工作领域的期限等;(3) 政治责任追究,这主要适用于当选效力问题,其主要表现形式是宣布当选无效、选举无效,取消当选人或候选人在一定期限内的参选资格,一定期限内不得竞选某一职位等;(4) 刑事责任追究,这要依据情节的轻重作出相应的量刑,其主要表现形式

是监禁，通常还附带民事责任追究。

总之，政治选举已被世界上大多数国家认可并采用，它是民主政治的必要条件，但不是充分条件。它既不是衡量民主程度的唯一指标，也不能解决一切政治问题。政治选举必须与本国国情相契合，对于许多发展中国家而言，推进政治选举、完善选举制度则成为未来政治发展的重要内容。中国在改革开放后越来越重视政治选举，中共十七大报告中强调依法实行民主选举，逐步实行城乡按相同人口比例选举人大代表，改革党内选举制度，改进候选人提名方式和选举制度，逐步扩大基层党组织领导班子直接选举范围等，这些都为中国的未来政治选举发展指明了方向。

思考题

1. 政治选举与民主政治的关系如何？
2. 历史上曾经存在过有限选举，你怎样看待这种现象？
3. 社会和经济发展是否必然推动政治选举水平的提高？
4. 选举投票的时间越长、站点越多就越好吗？
5. 一般把高投票率作为高民主化程度的一个重要指标。但 20 世纪 60 年代后，在大部分西方发达国家，投票率有不升反降的趋率，你认为是什么原因？
6. 请你谈谈对贿选的看法。

8
第八章

革　命

政治革命是政治学的基本问题之一。政治革命的根本问题是政权问题，并以政治制度的新旧更替为基本内容。本章主要讨论政治革命的意义、条件、特征、类型、方式、作用等基本问题。

第一节　什么是政治革命

一、政治革命的涵义

革命有广义和狭义之分。从广义上讲，革命指推动事物发生根本变革，引起事物从旧质变为新质的飞跃，如工业革命、农业革命、文化革命、科技革命等。从狭义上讲，革命主要是指社会革命和政治革命，是推翻腐朽的社会制度，确立进步的社会制度，以及一个阶级推翻另一个阶级的反动统治的根本变革。本章所说的革命，指的是政治革命。

在中国，"'革命'是语义上而非词源上的表达：它把汉字'革'——表示变化，也指撤除官职——与'命'——意思是生命、天数、命运以及天命——结合起来"。① 古代"革命"的意思很窄，只指改朝换代，语源是《易·革卦》的彖传："天

① ［英］弗·哈利迪著：《革命与世界政治》，张帆译，世界知识出版社 2006 年版，第 33 页。

地革而四时成;汤武革命,顺乎天而应乎人",①唐代儒家孔颖达的《周易正义》中对此作了解释:"革者,改变之名也"。这里的"革"即变革,"命"即天命,二字连起来是指实施社会变革以应天命的意思。这种把革命仅仅看成是应天命、顺民意的解释,在之后的两千多年里没有变化。"革命"现在的用法,是从日本语来的,而日本的"革命"一词本是来自汉语,但后来经改造指变革,如"明治维新"便被称为"革命",再后来则与国际用法接轨。

在西方,古希腊时期的亚里士多德就对革命有了相当深刻的认识,他把革命作为一个政治学的范畴提了出来。在他看来,革命是指奴隶主阶级内部为变革政体而进行的斗争,不涉及奴隶,包括采用各种合法和非法手段的政治活动。也就是指城邦由内讧而造成政体的变革,"或把平民政体转为寡头政体,或把寡头政体变为平民政体,又或把平民和寡头政体转为共和或贵族政体,或相反地把后者转为前者"。② 在相当长的时期里,亚里士多德的看法一直没有被突破。

到15世纪意大利的文艺复兴时期,"革命"被意大利人首先用来描述用暴力突然推翻统治者的政治现象。1662年克拉伦登伯爵一世爱德华·海德使用"革命"一词来形容英王查理二世的复位(1660年)。之后,这一术语又被用来描述詹姆斯二世退位的政治事件。由此,"革命"指获得一种理想秩序的变革。到1789年法国大革命,其领导者力图使整个旧政权名誉扫地并建立一种肇始一个新时代的政治与社会制度。之后,一些资产阶级革命家对革命有了更深刻的认识。参加过美国革命和法国大革命的潘恩说过:"以往号称的革命,只不过是更换几个人,或稍稍改变一下局部状况。这些革命的起落是理所当然,其胜败存亡对革命产生地以外的地方并不能发生什么影响。可是,由于美国和法国的革命,我们看到现在世界上事物的自然秩序焕然一新,一系列原则就像真理和人类的存在一样普遍,并将道德同政治上的完美以及国家的繁荣结合在一起。"③最终,18世纪之后,"革命"主要是指某种全新的事物的输入,就像美国的独立战争和法国大革命那样,不再指重新肯定或复辟了。

革命的现代概念在19世纪40年代才形成,马克思主义对此所起的作用是决定性的。最具影响和最为广泛传播的革命观首先体现在马克思和恩格斯19世纪40年代的著述中,之后体现在列宁的著述中。"1789年革命赋予这个概念其'随历史变化的'内容,但只是在19世纪40年代'革命'作为一种不可抗拒的历史力量的概念才形成。"④

---

① 《易·革·彖》。

② [古希腊]亚里士多德著:《政治学》,吴寿彭译,商务印书馆1965年版,第233页。

③ [美]潘恩著:《潘恩选集》,马清槐等译,商务印书馆1981年版,第214页。

④ [英]弗·哈利迪著:《革命与世界政治》,张帆译,世界知识出版社2006年版,第36页。

可见，革命是一个复杂的概念，它不仅是单纯的政治权力转移，而且还通过多种手段改变社会、经济结构。由于人们看问题的立场、观点、侧重点及探求的本质，以及认识革命的政治意识形态观念不同，对革命的概念产生了各种不同的解释。具体而言，当代具有代表性的解释有以下几种：

其一，革命本质上是寻求自由。这是从哲学角度对革命的解释。美国学者阿伦特（Hannah Arendt）以特定的观念为基础，分析革命的本质，提出革命是要寻求自由，革命者是那些在暴政面前为自由而战的人。她指出："创新性、开端和暴力这一切因素，与我们的革命概念都息息相关。"①

其二，革命是一种政治权力转移的方法。这是从政治角度对革命的解释。美国学者蒂利（Charles Tilly）提出："革命的结局是一群权力拥有者被另一群权力拥有者取代。"同样，英国学者卡尔佛特（Peter Calvert）认为革命是"政府在某一特定时刻被武力或可信的威胁使用武力而改变"。②

其三，革命体现为个人心理与社会现状之间的冲突，是一种发泄不满和改变现状的途径。这是从心理角度对革命的解释。法国学者涂尔干（Émile Durkheim）认为，由于现代社会变得日趋复杂，个人越来越孤独，逐渐丧失了心理平衡，从而产生了革命和暴力行为。

其四，革命被定义为一种实现社会变革的历史过程。这是从社会角度对革命的解释。美国学者斯考切波（Theda Skocpol）认为，"社会革命是一个社会的国家政权和阶级结构都发生快速而根本转变的过程；与革命相伴随，并部分地实施革命的是自下而上的阶级反抗"。③ 亨廷顿也持此种观点，他认为"革命，就是对一个社会据主导地位的价值观念和神话，及其政治制度、社会结构、领导体系、政府活动和政策，进行一场急速的、根本性的、暴烈的国内变革。因此，革命有别于叛乱、起义、造反、政变和独立战争……就是一般人所说的伟大革命、大革命或社会革命"。④

其五，革命是一种急剧的系统变革。这是从系统论角度对革命的解释。当代西方政治科学较有代表性的一种研究方法是系统论。根据系统论的观点，政治或社会是一个功能整合的系统，而革命则"是一种快速的、剧烈的系统变

① ［美］汉娜·阿伦特著：《论革命》，陈周旺译，译林出版社 2007 年版，第 35 页。

② ［英］彼得·卡尔佛特著：《革命与反革命》，张长东等译，吉林人民出版社 2005 年版，第 86～87 页。

③ ［美］西达·斯考切波著：《国家与社会革命——对法国、俄国和中国的比较分析》，何俊志、王学东译，上海人民出版社 2007 年版，第 4 页。

④ ［美］塞缪尔·P. 亨廷顿著：《变化社会中的政治秩序》，王冠华、刘为等译，生活·读书·新知三联书店 1989 年版，第 241 页。

革”。[①] 在美国学者罗斯金(Michael G. Roskin)等看来,革命是“系统故障”的表现,当今世界上的大多数国家都遭受过或正在遭受“系统故障”,主要表现为大规模的暴乱、国内战争、军事政变以及不同程度的独裁政府的专制。

显然,上述观点是从各自不同的角度出发来阐释革命,都有其局限性。例如:强调进行革命的心理原因,就会忽视进行革命的经济和政治根源;强调暴力,就没能区分革命与非法颠覆政府的行为;强调革命发生的具体表现,就未能揭示革命产生的根本原因和本质内涵;强调社会条件,就可能忽视产生革命的文化、政治等条件。

事实上,只有马克思主义经典作家从革命发生的社会根源和社会形态的根本变革意义上,才对革命这一概念做出了深刻的阐释。列宁对革命有过非常明确的解释,他指出:“从马克思主义观点来看,革命究竟是什么意思呢?这就是用暴力打碎陈旧的政治上层建筑,即打碎那种由于同新的生产关系发生矛盾而到一定的时候就要瓦解的上层建筑”。[②] 从这一论述中可以看出:第一,革命的目的是新生产关系的最终确立。通过革命,先进阶级推翻反动阶级的统治,打碎旧的政治上层建筑,解放生产力,确立新生产关系,以促进社会形态的根本改变。第二,革命的根本问题是政权问题。革命的对象是旧的政治上层建筑,以使国家政权从反动阶级手中转到革命阶级手中,这对于确立新的生产关系起着决定性作用。第三,革命主要通过暴力手段来实现。因为反动统治阶级一般不会自愿让出政权,所以革命往往同暴力相联系。同时,马克思指出:“每一次革命都破坏旧社会,所以它是社会的;每一次革命都推翻旧政权,所以它具有政治性”。[③] 由此看出,马克思所说的革命,包括社会革命和政治革命。而且,历史上的每一个政治革命都是为了社会革命,是为了彻底改变旧的生产关系,确立和发展新的生产关系。

就一般的用法而言,革命“常常被用来特指政治革命,即通过使用暴力或令人信服地威胁使用暴力来推翻政府(或政治制度)”。[④] 但实际上,革命从本义上看,包括政治革命和社会革命,它们既有联系也有区别。一方面,二者是有区别的。社会革命主要是社会形态、社会制度的根本变革,即由一种先进的社会制度代替另一种腐朽的社会制度。政治革命则是政治制度的根本变革,是顺应历史潮流的阶级推翻反动阶级的政治统治,以一种政治制度代替另一种政治制度的激烈变革,其主要目的是夺取政权。概言之,政治革命改造的只是政权结构而

① [美]迈克尔·罗斯金等著:《政治科学》,林震等译,华夏出版社 2001 年版,第 395 页。

② 《列宁选集》第 1 卷,人民出版社 1995 年版,第 631 页。

③ 《马克思恩格斯全集》第 1 卷,人民出版社 1956 年版,第 488 页。

④ [英]戴维·米勒、韦农·波格丹诺主编:《布莱克维尔政治学百科全书》,邓正来编译,中国政法大学出版社 2002 年版,第 706 页。

非社会结构，社会结构在政治革命期间并无显著变化；社会革命则是社会结构变迁与阶级突变同时进行，政治转型与社会转型同时展开。① 另一方面，二者也存在密切联系。在阶级社会中，一种政治运动同时又是社会运动，政治革命归根到底是为了社会革命，即为了变革旧的生产关系，确定和发展新的生产关系而进行的，因为旧的政治统治保护着旧的生产关系、阻碍着社会革命的进行，所以不进行政治革命，就不可能取得社会革命的最后胜利。政治革命建立新的政权，也为确立新的生产关系，解放生产力提供了政治的保证。正是在这个意义上，可以说任何真正的革命都是社会革命，政治革命是社会革命的前提，社会革命通过政治革命为自己开辟道路。

综上所述，政治革命就是以革命阶级为主体，以夺取政权为首要标志，以暴力革命为主要方式，以政治制度的新旧更替为基本内容，实现政治发展过程质的飞跃的激烈政治变革。

二、政治革命的特征

作为政治关系质变过程的政治革命，既不同于一般意义上的政治斗争，又不同于实现社会形态、社会制度的根本变革的社会革命。它是以一种政治制度代替另一种政治制度的激烈变革，主要解决政权问题，因此，具有如下基本特征：

1. 政治革命以革命阶级和广大群众为主体

政治革命是一场大规模的、激烈的政治变革，它不同于政治领导层自上而下推行的政治改革，也不同于少数军人或政治派别发动的政变，更不同于部分政治力量掀起的暴动和反叛。政治革命是一个阶级推翻另一个阶级的政治斗争，它不是少数政治人物、政治派别和政治群体之间的行为，而是社会阶级之间的大规模、有组织的政治较量。在革命的过程中，社会成员被分成两大阵营，即革命阶级和统治阶级。政治革命不仅要以革命阶级为主体，而且还要以广大革命群众为基础和主体。从历次政治革命看，人民群众的积极参与是政治革命的强大的社会动力。

2. 政治革命以政权转移为首要标志

政治权力是政治的核心问题，权力的归属决定了政治体系的本质特征。政治革命作为政治斗争的最高表现形式，其首要的标志就是夺取政权，实现政治权力的转移和统治者与被统治者地位的变更。正如列宁所指出的，“无论从革命这一概念的严格科学意义来讲，或是从实际政治意义来讲，国家政权从一个阶级

① 参阅[美]西达·斯考切波：《国家与社会革命——对法国、俄国和中国的比较分析》，何俊志、王学东译，上海人民出版社2007年版，第4～5页。

手里转到另一个阶级手里，都是革命的首要的基本的标志”。①

3. 政治革命以政治体系变革为基本内容

政治革命的主要内容就是对旧的政治体系进行全面而深刻的变革。政治体系是政治行为主体与政治制度的有机统一，国家、政府、政党、社会团体、政治机构和政治制度等是这个有机整体的基本成分。政治革命不仅意味着政治统治权的变更和旧的法律法规的变革，而且意味着与旧有的政治秩序相联系的一切政治组织、政治制度、意识形态等体系都彻底而急剧地变革。

4. 政治革命往往是与暴力相联系的急剧变革

暴力是政治革命的后盾，因为革命要推翻统治阶级的政治统治，而任何统治阶级都不会自动地退出历史舞台。他们都是自己首先使用暴力，发动内战，企图以反革命的暴力反抗来镇压革命，维护旧的政治秩序和制度。所以，革命阶级就必须借助于暴力手段，以革命的暴力对付反革命的暴力。恩格斯指出：“没有暴力，没有坚定不移的无情手段，历史上任何事情都是不会成功的”。② 暴力革命是政治革命的基本形式。此外，政治革命是社会发展过程中的质的飞跃，是社会发展的剧烈震荡，因此，是一种短暂而剧烈的变革。在历史上，有的政治革命由于革命力量与反革命力量对比和较量而持续数年以至数十年，但从人类社会历史和政治发展过程来看，它只是一种短暂的现象，在这个短暂的过程中，政治发展的广度、深度和速度都是超常的。

三、革命、改革与改良

革命、改革与改良都是推动政治发展的重要形式，都是人类解决社会基本矛盾的手段和推动历史进步的杠杆，它们之间既存在联系又存在区别。

首先，革命与改革都是政治发展的主要实现方式。改革是对事物中不合理部分的革新，是保持原有事物性质不变的前提下，对它进行改良、修正，以确保它健康发展。改革有各种形式：有局部的调整，例如洋务运动、新经济政策、罗斯福新政、新中国改革开放；有社会根本性质的变化，如俄国农奴制改革、日本明治维新。改革和革命都是社会发展的强大动力，它们既有联系又有区别：联系是改革和革命一样都是对事物进行深刻变革；区别是革命是对旧事物彻底决裂的急剧质变过程，改革则是一个慢慢修正的、由量变逐渐到部分质变的过程。

因此，在一定情况下，改革具有革命的含义。例如，在当代中国，从社会主义基本制度的改革来讲，改革是从根本上变革束缚生产力发展的经济体制和其他

① 《列宁选集》第3卷，人民出版社1995年版，第25页。

② 《马克思恩格斯全集》第6卷，人民出版社1961年版，第333页。

各方面体制的革命。也就是说，在社会主义条件下，改革是社会主义制度的自我完善，在一定的范围内也发生了某种程度的革命性变革：第一，改革也是解放生产力。革命是解放生产力，改革同样也是解放生产力。社会主义基本制度确立以后，通过改革，使社会生产力冲破社会主义生产关系某些环节的束缚，为其自身的发展开辟道路，从而建立起一个充满生机和活力的社会经济体制，促进生产力更好更快地向前发展。第二，改革也能引起社会广泛和深刻的变革。改革是在巩固和完善社会主义基本制度的前提下，通过改革生产关系和上层建筑中不适应生产力发展的具体体制，解放和发展生产力，带来社会主义社会广泛和深刻的变革。第三，改革也是全面的变革。社会主义改革不是某一方面、某一领域的改革，而是全面、系统的改革。通过改革，改变束缚生产力发展的经济体制，同时相应地改革政治体制和其他方面的体制，解放和发展生产力，使社会主义在各方面的发展更加具有生机和活力。从这个意义上来说，改革具有了革命的性质。

中国共产党领导的改革开放作为新的伟大革命，在革命的条件和基础、革命的目的和任务、革命的形式和方法等方面同以往的革命有根本的区别。第一，当前的改革开放是在社会主义条件下，在劳动人民成为国家主人、无产阶级政党成为执政党的条件下进行的，是在以毛泽东为核心的党的第一代中央领导带领全国各族人民取得社会主义革命和建设伟大成就的基础上，以邓小平为核心的党的第二代中央领导集体带领全国各族人民开创的。第二，我国的社会主义改革的目的是：解放和发展社会生产力，实现国家现代化，让人民富裕起来，振兴伟大的中华民族；推动社会主义制度自我完善和发展，赋予社会主义新的生机活力，建设和发展中国特色社会主义；在引领当代中国发展进步中加强和改进党的建设，保持和发展党的先进性，确保党始终走在时代前列。第三，当前我国社会主义改革的主要任务是解决经济社会发展中的深层次矛盾和问题，消除影响科学发展的体制障碍。第四，我国的社会主义改革必须依靠社会主义制度本身和人民群众的力量，在坚持四项基本原则的前提下，在中国共产党的领导下有计划、有秩序、有步骤地进行。

但是，改革不是一个阶级推翻另一个阶级那种原本意义上的革命。从革命主要通过暴力手段来实现一个阶级推翻另一个阶级意义上说，改革和革命有本质上的区别。改革是一个慢慢修正的、由量变逐渐到部分质变的过程；革命则是迅速摧毁旧事物和建立新事物的质变的过程，是一个阶级推翻了另一个阶级的统治，是和过去的旧事物彻底决裂。一场真正的革命和一场全面的改革都会给社会带来深刻的变化，但改革是对社会事物有条件的扬弃，体现着社会变化的连续性与非连续性的统一。改革并不需要采取阶级对抗式的暴力革命手段，因为它的目的是革除具体体制上的一些弊端，进一步完善和巩固社会制度。

其次，改良是革命的副产品。改良也是相对于革命而言的。在英语中，改良

和改革都可以用“reform”一词表达，基本意思相同；在汉语中，二者有一定区别，改良的含义比改革保守一些。正如列宁所指出的：“改良行动通常是缓慢地、审慎地、逐渐地前进”。① 他在论述改良同革命的关系时指出：“无产阶级取得胜利以前，改良是革命的阶级斗争的副产品。取得胜利以后，改良在国际范围内仍然是一种‘副产品’，但对取得胜利的国家来说，如果经过极度紧张的斗争，实力显然不足以用革命手段来实行某种过渡，那么改良又是一种必要的、合理的喘息时机。”②可见，正如列宁所指出的，革命是一个阶级推翻另一个阶级的统治的暴烈的行动，而改良则是统治阶级在保持其统治的条件下，对被统治者所做出的局部的、点滴的让步。改良和革命虽然是对立的，但是两者之间并没有一条不可逾越的鸿沟，在一定条件下是可以互相转化的，因为它们都是人类社会向前发展的运动形式。

所以，改良尽管只是革命的副产品，但是对于最终的革命来说，它却是十分必要的和有益的。改良虽然是局部的、缓慢的、逐渐的，但却是前进的而不是倒退的，因而是进步的、值得肯定的。而且，改良并不排斥革命，在革命胜利之前，它往往是走向革命的一个步骤，是革命的预兆和先声；在革命胜利以后，它又往往是革命的一种必要的合理的喘息时机。而马克思主义更关心的是如何合理运用改良以达到革命的目的，并提出了改良服从革命的原则。

总之，革命、改革和改良都是推动社会前进的手段，至于采取哪种手段解决矛盾，要具体情况具体分析，因时因地而异。政治革命大大地推动了政治现代化，但是，通过革命手段建立起来的政治秩序要稳定地发展，就不能轻率地使用革命方法，“对于一个真正的革命者来说，最大的危险，甚至也许是唯一的危险，就是夸大革命作用，忘记了恰当地和有效地运用革命方法的限度和条件”。③

第二节　政治革命的条件与方式

一、政治革命的条件

政治革命具有深刻的社会政治经济利益根源，它能否爆发和在什么时候爆发，取决于其主客观条件。主客观条件中有任何一方不成熟，革命都将是不可能

① 《列宁选集》第4卷，人民出版社1995年版，第613页。
② 《列宁选集》第4卷，人民出版社1995年版，第617页。
③ 《列宁选集》第4卷，人民出版社1995年版，第612页。

的。马克思和恩格斯指出:“历史上周期性地重演的革命动荡是否强大到足以摧毁现存一切的基础;如果还没有具备这些实行全面变革的物质因素,就是说,一方面还没有一定的生产力,另一方面还没有形成不仅反抗旧社会的个别条件,而且反抗旧的‘生活生产’本身、反抗旧社会所依据的‘总和活动’的革命群众,那么,正如共产主义的历史所证明的,尽管这种变革的观念已经表述过千百次,但这对于实际发展没有任何意义”。① 可见,革命的客观形势和主观条件都很重要,革命客观条件的核心是生产力的发展,而革命主观条件的核心则是革命阶级力量的形成。革命的客观形势作为发生革命的基础,起着决定作用,但在革命的客观条件已经具备的情况下,又取决于主观条件的成熟。

列宁在分析革命的主客观条件时精辟地指出:“在马克思主义者看来,毫无疑问,没有革命形势,就不可能发生革命,而且并不是任何革命形势都会引起革命。一般说来,革命形势的特征是什么呢?如果我们举出下面三个主要特征,大概是不会错的:(1)统治阶级已经不可能照旧不变地维持自己的统治;‘上层’的这种或那种危机,统治阶级在政治上的危机,给被压迫阶级不满和愤慨的迸发造成突破口。要使革命到来,单是‘下层不愿’照旧生活下去通常是不够的,还需要‘上层不能’照旧生活下去。(2)被压迫阶级的贫困和苦难超乎寻常地加剧。(3)由于上述原因,群众积极性大大提高,这些群众在‘和平’时期忍气吞声地受人掠夺,而在风暴时期,无论整个危机的环境,还是‘上层’本身,都促使他们投身于独立的历史性行动。没有这些不仅不以各个集团和政党的意志、而且也不以各个阶级的意志为转移的客观变化,革命通常是不可能的。这些客观变化的总和就叫作革命形势”。② 由此可见,主客观条件的总和形成了政治革命产生的基本条件。

1. 政治革命的产生需要具备一定的客观条件

政治革命的产生首先取决于革命的客观形势,这些客观条件包括:

一是生产力的发展使阶级矛盾极端激化。马克思主义认为,经济条件特别是经济贫困是爆发革命的首要因素,生产力的发展是形成革命客观条件的决定性因素。从人类社会的历史来看,生产力的发展使经济和社会问题突出,激化了阶级矛盾,为政治革命提供了一定条件。阶级剥削的加剧、经济出现危机或走向崩溃、社会严重的两极分化,以及人民生活急剧恶化等因素是激化阶级矛盾、引发政治革命的最常见的原因。

二是统治阶级陷入全面危机,无力维持自己的统治。每一次革命都表明,

① 《马克思恩格斯选集》第1卷,人民出版社1995年版,第93页。

② 《列宁全集》第26卷,人民出版社1988年版,第230页。

"危机是政治变革的最强有力的杠杆之一"。[①] 随着阶级矛盾和社会矛盾的激化,政治危机和社会危机全面到来,全面的危机将导致统治阶级与被统治阶级之间的全面对抗,当全面的阶级对抗出现时,革命也就成为必然。因为,此时统治阶级及其权力被严重削弱,既不能维持旧有的政治秩序,也无能力以原有的方式来应付危机局面。统治机器失去了原有的效率和作用,社会政治矛盾和冲突在范围和规模、性质和形式等方面已超出了统治阶级和统治机器的控制。在这种情况下,旧的政治制度没有能力实行政治革新,当政治和经济的危机使社会到了非采取激烈的政治行动不可时,就为革命提供了政治条件。正如马克思所指出的,"欧洲从十八世纪初没有一次严重的革命事先没有商业危机和财政危机。1789 年的革命是这样,1848 年的革命也是这样"。[②]

三是多个集团同时离异于现存政治体制。亨廷顿指出,"在一个处于现代化之中的国家内,革命发生的可能性有赖于:(1) 城市中产阶级——知识分子、专业人员、资产阶级——与现存秩序离异的程度;(2) 农民与现存秩序离异的程度;(3) 城市中产阶级和农民联合起来不仅与'相同的敌人'作斗争,而且还为相同的目标而奋斗的程度。这个目标通常就是民族主义"。[③] 但是,一个革命集团是不够的,要有许多集团从现存秩序中离异出来,只有许多集团的联合才足以形成革命。实际上,革命联盟必须包括某些城市和农村的集团,只有城市和农村的反对派联合起来,才能产生一场革命,中国的新民主主义革命很好地说明了这一点。

四是国际客观形势的影响。随着经济全球化的发展,各个国家的经济都已成为世界经济整个链条的各个环节,因此各国革命的客观条件的成熟不仅取决于本国的经济和政治,而且取决于世界其他国家的经济与政治因素。这种客观条件,既包括整个国际关系和政治、经济的基本格局,也包括与这个国家关系密切的其他国家的政治和经济状况。马克思和恩格斯指出:"一切历史冲突都根源于生产力和交往形式之间的矛盾。此外,对于某一国家内部冲突的发生来说,完全没有必要等这种矛盾在这个国家本身中发展到极端的地步。由于同工业比较发达的国家进行广泛的国际交往所引起的竞争,就足以使工业比较不发达的国家内产生类似的矛盾(例如,英国工业的竞争使德国潜在的无产阶级显露出来了)"。[④]

2. 政治革命的产生还需要具备主观条件

---

① 《马克思恩格斯全集》第 35 卷,人民出版社 1971 年版,第 258 页。

② 《马克思恩格斯全集》第 9 卷,人民出版社 1961 年版,第 115 页。

③ [美]塞缪尔·P. 亨廷顿著:《变化社会中的政治秩序》,王冠华、刘为等译,生活·读书·新知三联书店 1989 年版,第 253 页。

④ 《马克思恩格斯选集》第 1 卷,人民出版社 1995 年版,第 115~116 页。

即使革命的客观形势已经具备，但如果革命阶级主观方面的条件没有形成，政治革命仍然不可能爆发。政治革命的主观条件包括：

一是被统治阶级形成革命的意识。“革命的意识是革命阶级对自己根本利益的认识，它包括：对自己作为被统治阶级一员的社会政治经济地位的认识；对本阶级的历史使命和作为一个阶级联合行动的一致看法；对社会发展的未来和行动目标以及革命策略的共同见解等”。① 革命意识的形成有两方面的原因：一方面是被压迫阶级的政治灾难或经济困难超乎寻常地加剧，他们已无法照旧生活下去，从而被迫具有革命意识；另一方面，革命意识的形成还有赖于革命先进分子对被统治阶级的教育和鼓动。在社会政治危机中，作为社会进步和新生产力发展推动力量的被统治阶级，只有形成了革命意识，从自在的阶级上升为自为的阶级，才能形成摧毁反动政权的革命力量。

二是革命者建立革命的组织和理论。政治革命行动的形成，不仅需要被统治阶级的革命觉悟，而且还需要革命先进分子对社会各种积极力量的争取、团结并将其组织起来。没有先进分子组成的革命组织和革命领袖的组织与领导，革命就不能发生或持续进行，“任何革命运动，如果没有一种稳定的和能够保持继承性的领导者组织，就不能持久”。② 革命组织的产生是政治革命的组织准备，一方面是革命阶级实现内部团结的力量，另一方面可以调动和争取社会中一切可争取的积极力量。

革命者要团结广大的劳动群众进行革命行动，还需要有自己的革命理论。领导和团结革命力量的最有力武器是革命的理论。科学的理论是领导革命胜利的重要武器，它是政党形成的基础，又是政党团结和教育群众的思想武器。因此，以革命的理论武装起来的政党是革命的灵魂，它能最大限度地团结革命力量，使革命成为其组织的政治行动。而如何根据形势的特点，提出革命的策略和任务，确定和发展指导革命的具体理论，是政党领导革命胜利的关键。

总之，政治革命是一个十分复杂的政治现象。不是任何革命形势都会引起革命，只有在上述客观变化加上主观变化的形势下才会产生革命。要准确地把握革命的时机，需要深入地分析和研究革命产生的一切客观的和主观的条件，只有同时具备二者，并很好地结合起来，才能取得革命的胜利。

二、政治革命的方式

政治革命具有暴力与和平两种方式。

---

① 王浦劬等著：《政治学基础》，北京大学出版社 1995 年版，第 386 页。

② 《列宁全集》第 6 卷，人民出版社 1986 年版，第 118 页。

1. 暴力方式

暴力方式是指革命者为了进行社会变革，运用武力夺取政权，迫使统治阶级退出历史舞台，建立新的政治制度和政治秩序的剧烈变革。

任何时代的政治革命都是由社会基本矛盾尖锐化引起的阶级利益对抗的总爆发，因而往往具有不可调和的空前残酷和激烈的形式。马克思主义认为，在阶级社会中，暴力革命一般是实现社会变革的必要手段。在通常情况下，革命阶级只有运用暴力的权威力量，才能打碎旧的国家机器，推翻统治阶级的政治统治，建立新的政治制度和政治秩序。恩格斯曾经指出："暴力在历史中还起着另一种作用，革命的作用；暴力，用马克思的话说，是每一个孕育着新社会的旧社会的助产婆，它是社会运动借以为自己开辟道路并摧毁僵化的垂死的政治形式的工具"。① 暴力革命是政治革命的基本形式。在人类社会历史上，绝大多数的政治革命都采用了暴力革命的方式。暴力革命的方式之所以如此普遍地得到运用，是与政治革命的本质、暴力本身的特性和统治阶级的本性分不开的。

暴力革命是政治革命的基本形式。作为新社会诞生的助产婆，暴力是革命取得胜利的关键所在，因为无论怎样，腐朽的反动统治阶级都不会自动退出历史舞台。列宁指出："反动阶级通常都是自己首先使用暴力，发动内战，'把刺刀提到议事日程上来'……"②当革命开始威胁他们的统治地位的时候，他们总是要动用手中掌握的暴力工具毫不犹豫地进行镇压。在这种情况下，革命阶级要推翻武装起来的统治者，仅仅诉诸道义的力量是不够的，还必须组织和运用革命的暴力，直到统治阶级彻底失败为止。对革命阶级来说，革命的首要目标是夺取国家政权，而要实现这一目标，通常会经历一场生死存亡的大搏斗，由此，暴力这一最具威慑力和打击力的手段，便成为它借以摧毁反动统治阶级国家机器的可靠保证。法国大革命、俄国十月革命、中国辛亥革命等都是采用暴力革命的方式。

2. 和平方式

和平方式是指在客观形势和力量对比大大有利于革命阶级的前提下，统治阶级不得不让出政权，从而实现政权的非暴力性转移。

马克思主义在强调革命的暴力方式时，也不放弃和否定革命的和平方式的可能性。和平取得政权，是革命阶级良好的革命愿望，由于它避免了暴力和流血，所以，只要有可能，革命是可以考虑采取这种方式的。对此，恩格斯的思想很明确："如果社会革命和共产主义的实现是我们的现存关系的必然结果，那末我们首先就得采取措施，使我们能够在实现社会关系的变革的时候避免使用暴力和流血。要达到这个目的只有一种办法，就是和平实现共产主义，或者至少是和

① 《马克思恩格斯选集》第3卷，人民出版社1995年版，第527页。

② 《列宁全集》第39卷，人民出版社1986年版，第373页。

平准备共产主义”。①

但是，革命采取和平方式是有条件的。首先，需要具备客观条件。这包括社会经济、政治等各方面的条件，例如马克思和恩格斯就认为英国革命能够采取和平方式主要是英国具有欧洲大陆国家所没有的三个客观条件，即发达的资本主义经济和资产阶级民主制、较薄弱的军事官僚机器以及法治传统。其次，需要具备主观条件，这主要包括两方面：一是要有一个强有力的政党；二是武装掌握在人民手中，而且没有外力压制人民。当这些条件不具备时，革命就不能采取和平的方式，而应采取暴力的方式。另外，社会是在不断变化发展的，决定革命方式的主客观条件也将随社会发展而变化。这也就是说，在革命可能采用和平方式的国家，这种可能性将随国家和社会的变化而消失。② 因此，马克思主义认为，在现实社会发展中，革命出现和平发展的可能性是极其少见的。

需要注意的是，革命的本质不在于是不是暴力，而在于是否能引致马克思主义所指的社会深刻变革。不论是和平方式，还是暴力方式，哪一种方式更易于实现革命的目的，革命阶级就应选择哪一种。马克思主义肯定了革命方式选择的自主性的同时，也肯定了革命方式的多样性，和平方式正是这种多样性的一种体现。和平过渡和暴力革命，虽然方式不同，但目标都是夺取政权。根据阶级统治的特性，马克思主义认为，暴力革命是政治革命的根本方式，也是和平方式得以运用的基础。即使最终采用和平方式进行革命，在整个革命过程也应保持高昂的革命精神。因此，在革命中应有两手准备，当和平有可能时，就寻求和平发展；当和平没有可能时，就采用暴力革命。

第三节　政治革命的类型与历史

一、政治革命的类型

人类历史上曾发生过无数次政治革命，如何对其进行科学的分类，以深入地分析各种政治革命，把握其共同性和特殊性，一直是学者们的难题。根据各自不同的认识角度和分类标准，学者们把政治革命划分为不同的类型。有人以革命发生的时代为标准，把政治革命分为古代革命、中世纪革命、近代革命、现代革命和当代革命；有人以革命发生的地理位置为标准，把政治革命分为欧洲革命、亚

① 《马克思恩格斯全集》第2卷，人民出版社1957年版，第625页。

② 参阅王沪宁：《政治的逻辑——马克思主义政治学原理》，上海人民出版社2004年版，第440页。

洲革命、拉丁美洲革命，等等。其中，具有代表性的分类包括以下几种。

第一，美国学者斯考切波以革命的内容为标准，把政治革命分为两种：一是单纯的“政治革命”，它只涉及改变政治结构；二是“社会革命”，它的标志是两个同时的组合：“社会结构变迁与阶级突变同时进行；政治转型与社会转型同时展开”。① 按照这个标准，斯考切波提出17世纪的英国革命不是“社会革命”，法、俄、中三国革命才是“社会革命”，而“社会革命”比“政治革命”深刻得多。

第二，美国学者小巴林顿·摩尔(Barrington Moor Jr.)以不同革命形式的起因为标准，把政治革命分成三种类型：一是英法美等国的“资产阶级革命”，这种类型产生西方形式的民主制度，“资本主义和议会民主携手并进”；二是德日等国的“保守的自上而下的革命”，它也是“资本主义的”，但“它经过某种反动的政治形式发展为法西斯主义”；三是俄中等国的“共产主义革命”，其主要参加者是农民，但也不排斥其他阶级，从而有可能实现向共产主义的转变。②

第三，美国学者奥沙利文(Noel K. O'Sullivan)以指导政治革命的意识形态理论和政治思想为标准，把政治革命分为自由民主主义革命、集权主义革命和第三世界革命三种类型。

第四，美国学者G.S.佩蒂(G. S. Pettee)以具有能动作用的革命主体为标准，把政治革命分成“国民大革命”(自下而上的革命)、政变(自上而下的革命)、“宫廷革命”、“叛乱”、“系统叛乱”(城市国家→帝国→封建制→国民国家的历史大变革)等五种类型。③

第五，日本学者中野实则以目标—目的为基准，把政治革命的基本类型划分为：近代革命，农民、民族双重解放革命，反殖民主义争取独立的革命，民族主义的社会革命，民主的反霸权主义革命等五种类型。④

第六，美国学者亨廷顿对革命的划分比较有特色，他以革命对现存政治制度的破坏、对新集团的动员和对新制度的创立三者之间在革命过程中的顺序和关系为标准，把近现代政治革命分为两种：一是“西方”类型。在这种类型中，“旧政权的政治制度土崩瓦解；接着就是新的集团动员起来投入政治，然后是新型的政治制度的创立”。⑤ 法国大革命、俄国革命、墨西哥革命及中国革命的第一阶

---

① [美]西达·斯考切波著：《国家与社会革命——对法国、俄国和中国的比较分析》，何俊志、王学东译，上海人民出版社2007年版，第5页。

② [美]巴林顿·摩尔著：《民主与专制的社会起源》，拓夫、张东东译，华夏出版社1987年版，第334页。

③ [日]中野实著：《革命》，于小薇译，经济日报出版社1991年版，第30页。

④ [日]中野实著：《革命》，于小薇译，经济日报出版社1991年版，第35页。

⑤ [美]塞缪尔·P.亨廷顿著：《变化社会中的政治秩序》，王冠华、刘为等译，生活·读书·新知三联书店1989年版，第243页。

段基本属于这种类型。二是“东方”类型。与“西方”类型相反，这种类型“首先是动员新的集团投入政治，创立新的政治制度，最后再猛烈地推翻旧秩序的政治制度”。① 中国革命的第二阶段、越南革命以及其他反对殖民主义统治的革命大体属于这种类型。

总之，上述对政治革命的分类，无论是以革命发生的时代和地域为标准，还是以革命的目标、内容、进程和意识形态理论等为标准，都未能突出革命的主体，揭示革命的对象和本质，具有其局限性。只有从马克思主义历史唯物观出发，才能真正对政治革命进行科学的分类。

根据马克思主义历史唯物观，以不同社会性质所规定的不同革命对象、任务和动力差异为标准，可以将历史上发生的政治革命分为以下四种历史类型：一是奴隶革命：政治革命的最早表现形式，奴隶阶级反抗奴隶主阶级统治的暴力行动，包括奴隶暴动和奴隶起义。二是农民革命：封建社会中农民阶级和地主阶级之间阶级斗争的最高形式，农民阶级反对地主阶级统治的革命行动，也称农民战争或农民起义。三是资产阶级革命：代表新生产力的资产阶级和广大劳动群众推翻封建地主阶级统治的革命。四是无产阶级革命：无产阶级反对资产阶级的革命，它推翻资本主义制度，建立无产阶级政权，极大地推动现代社会的变革。无产阶级革命是人类历史上最彻底的革命，无产阶级夺取政权只是革命的开始，其根本任务是彻底消灭私有制，彻底消灭阶级，最终实现共产主义。它还要进行社会主义所有制的改造，极大地发展社会生产力，完成技术、文化等方面的革命任务。

二、政治革命的历史

在人类历史上，政治革命经历了奴隶社会、封建社会、资本主义社会和社会主义社会等不同的社会形态。历史时代不同，政治革命的特点和表现形式也不相同。概括而言，可以将政治革命的历史分为四个阶段。

1. 16 世纪以前的政治革命

在古代，“革命”的意思很窄，西方指奴隶主阶级内部为变革政体而进行的斗争。在古代中国，“革命”只指改朝换代，历史上最有名的就是“汤武革命”。16 世纪以前基本属于奴隶社会和封建社会时期。在这一阶段主要的政治革命形势是奴隶和农民的起义、暴动和政变。

（1）奴隶革命

① ［美］塞缪尔·P. 亨廷顿著：《变化社会中的政治秩序》，王冠华、刘为等译，生活·读书·新知三联书店 1989 年版，第 243 页。

奴隶起义是政治革命的最早表现形式。奴隶社会生产关系的基础是奴隶主占有生产资料和占有生产劳动者——奴隶本身，这种阶级结构必然造成奴隶阶级同奴隶主阶级的尖锐矛盾和斗争，引发大规模的奴隶暴动和奴隶起义。在人类历史上爆发过许多次奴隶起义，其中具有代表性的、影响最大的有三次：第一次是公元前21世纪，埃及爆发的奴隶大起义。这次起义持续了数十年之久，对埃及统治者和奴隶制以猛烈的冲击。第二次是公元前2世纪的西西里奴隶起义。公元前137年和公元前104年在西西里岛分别爆发了两次大规模奴隶起义，起义虽然最终失败，但给古代罗马奴隶制以沉重的打击。第三次是公元前73年至公元前71年发生在古代罗马的斯巴达克斯所领导的起义。这是西方历史上影响最大的奴隶革命，起义人数多达十多万人，延续三年之久，给奴隶主统治的打击尤为沉重，加速了罗马帝国的灭亡。

（2）农民革命

奴隶制社会崩溃以后，人类历史进入了封建制时期。封建社会生产关系的基础是封建地主阶级占有作为生产资料的土地，并不完全占有作为生产劳动者的农民，农民阶级和大土地占有者阶级之间存在尖锐的矛盾，历史上层出不穷的农民起义就是这一矛盾激化的表现。与奴隶起义相比较，农民革命的规模更大，组织能力更高，对社会发展和政治进步的推动力更强。在一些比较发达的封建制国家中都发生过大规模的农民起义或农民战争。其中，中国封建社会的农民起义次数最多，并且影响最深。从公元前209年陈胜、吴广领导的秦末中国历史上第一次全国性的农民战争，到19世纪中叶洪秀全领导的太平天国运动，期间爆发过大小数百次的农民起义和农民战争。不少农民起义都提出了明确的革命口号或革命纲领，甚至有的农民起义还建立了革命政权，如明末李自成起义建立了大顺政权、太平天国运动建立了天京政权等。

2. 16世纪至19世纪的政治革命

从14世纪开始，资本主义在没落的封建社会中生长发展起来。16世纪，资产阶级带着夺取政权的要求走上了政治舞台。1566年，尼德兰爆发了反对西班牙统治的人民起义，这是第一次胜利的资产阶级革命。17、18世纪，世界历史继承前一时期的巨大转折和变化，向着更为深广的方向发展。在欧洲和北美，封建主义的基础受到冲击，资产阶级革命的时代来临。

一是英国资产阶级革命。17世纪40年代的英国资产阶级革命是具有划时代意义的革命。英国利用地处大西洋的航路要道的有利条件，积极进行海外贸易和殖民掠夺，并通过圈地运动积累了巨额资本，使得资本主义迅速发展。资产阶级力量日益壮大，要求掌握政治权利，进一步发展资本主义。1640—1642年，资产阶级、新贵族控制下的议会要求限制王权，英国资产阶级革命开始。1688年的光荣革命，推翻了封建复辟王朝的专制统治。1689年后通过《权利法案》，

限制了王权，逐步确立了君主立宪制。这次革命，由于资产阶级和新贵族结成联盟，具有很大的妥协性和保守性，它逐步打击了封建制度，但最终还保留了国王。这次革命为英国发展资本主义扫清了道路，为英国工业革命奠定了基础，同时，揭开了欧洲和北美资产阶级革命的序幕，推动了世界历史的进程。

二是美国资产阶级革命。近代美国先后发生了两次重要的资产阶级革命：一是美国独立战争，是世界史上第一次大规模的殖民地争取民族独立的革命。1775 年 4 月 19 日莱克星顿的枪声拉开了美国独立战争的序幕。1776 年 7 月 4 日，北美殖民地正式宣布脱离英国而独立，美国正式成立。1781 年美国人民最终打败了英国军队，取得了独立战争的胜利。1787 年美国制定宪法，确定了三权分立的共和政体。美国独立战争的胜利给大英帝国的殖民体系打开了一个缺口，为殖民地民族解放战争树立了范例，同时又铲除了殖民时期的封建残余，解放了生产力，为美国资本主义的发展开辟了宽广的道路。二是美国南北战争。由于美国独立战争没有解决土地问题，也没有解决奴隶制问题，使得独立后的美国南北方朝着两种不同的经济道路发展，最终导致 1861 年 4 月至 1865 年 4 月的美国内战的爆发。美国内战是美国历史上第二次资产阶级革命，它维护了国家统一，废除了奴隶制度，进一步扫除了资本主义发展的障碍，为美国资本主义经济的起飞铺平了道路。但是，这次革命只是废除了南方叛乱诸州的奴隶制，这些黑人并没有获得和白人一样的权利，种族歧视问题依然存在。

三是法国资产阶级革命。1789 年 7 月 14 日，法国革命者和群众佩带着红白蓝三色徽，挥舞着武器，冲进了巴士底狱，法国大革命正式爆发。8 月 26 日制宪会议通过《人权与公民权宣言》（即《人权宣言》），确立人权、法制、公民自由和私有财产权等资本主义的基本原则。1793 年 5—6 月，罗伯斯庇尔掌握了领导权，并实施了一系列革命政策，使革命到达顶峰。但法国大革命进行得并不顺利，经历了两次帝国、三次共和国的波折。不管怎样，1789 年的法国革命由于资产阶级和人民群众结成联盟，向封建势力进行坚决的斗争，所以是比较深刻、彻底的革命，它从根本上推翻了封建制度，沉重打击了欧洲其他国家的封建制度，确立了资产阶级的统治，并在一定程度上解决了农民的土地问题，为创建工业资本主义国家奠定了基础。法国大革命虽然是资产阶级领导的，但充分显示了人民群众的伟大力量，它传播了资产阶级自由民主的进步思想，对世界历史的发展有巨大影响。

3. 20 世纪以来的政治革命

19 世纪晚期，随着巴黎公社革命的失败，法国乃至欧洲的资产阶级渐渐复兴起来，革命陷入了一个“停滞”阶段。到 20 世纪，发达国家的革命便开始让位于落后国家的革命，尤其是俄国和中国的革命对世界历史进程产生了重要影响。二战后，世界政治格局发生了巨大变化，无产阶级革命和争取国家独立的民族民

主革命成为主角。在俄国十月革命的影响下，德国、芬兰、匈牙利等国纷纷进行了社会主义革命。20世纪40至50年代，亚洲的中国、越南、朝鲜和东欧的罗马尼亚、南斯拉夫等国进行了社会主义革命，把无产阶级革命推向一个新的阶段。同时，二战后民族解放运动风起云涌，100多个国家通过暴力的或和平的革命方式获得了民族独立。而到20世纪90年代，随着苏联的解体，政治革命又出现了"颜色革命"等新形式。

第一，俄国无产阶级的十月革命。十月革命是俄国工农兵在以列宁为首的布尔什维克领导下推翻资产阶级临时政府、建立人类第一个无产阶级专政国家的革命。1917年11月7日（俄历10月25日），在列宁和托洛茨基等人的领导下，俄国共产党（布尔什维克）领导工人士兵发动武装起义，推翻了俄罗斯克伦斯基领导的俄国资产阶级临时政府，建立了苏维埃政权。1922年底苏维埃社会主义共和国联盟成立。这是无产阶级政党领导的第一次成功的社会主义革命。开辟了人类探索社会主义道路的新时代，使马克思列宁主义传遍世界，极大地震撼了资本主义世界，对整个人类社会的发展都产生了巨大的影响。

第二，中国的三次伟大革命。20世纪以来中国发生了三次伟大的革命：（1）资产阶级领导的辛亥革命。这是中国近代一次伟大的资产阶级民主革命。1911年10月10日，武汉地区的革命团体文学社和共进会发动武昌起义，接着各省纷纷响应。1912年元旦，孙中山宣誓就任中华民国第一任临时大总统，宣告中华民国成立。辛亥革命虽然没有完成反帝反封建的根本任务，但在彻底铲除封建帝制这一点上，远胜于包括法国在内的欧洲各国，它结束中国长达两千年的帝制，建立了资产阶级民主共和国，为中国民族资本主义的发展创造了条件。（2）中国无产阶级领导的新民主主义革命和社会主义革命。在十月革命胜利的影响下，以毛泽东为代表的中国共产党领导人民进行了新民主主义革命。新民主主义革命从1919年五四运动开始，是无产阶级领导的、人民大众的，反对帝国主义、封建主义、官僚资本主义的资产阶级民主革命。1949年中华人民共和国的成立标志着我国新民主主义革命的基本结束和社会主义革命的开始。（3）中国改革开放的新的伟大革命。1978年开始的改革开放，给中国社会带来了全面而深刻的变化，形成了既不同于苏联的传统社会主义，又不同于资本主义的中国特色社会主义。

第三，民族民主革命。殖民地革命拉开了20世纪世界革命的序幕，100多个国家通过暴力的或和平的革命方式获得了民族独立，给500年殖民历史画上了句号。具体而言，20世纪的民族解放运动具有两个特点：第一，反帝国主义革命运动风起云涌，武装斗争此起彼伏。在亚洲，朝鲜人民和越南人民分别取得了抗法、抗美战争的伟大胜利；在非洲，埃及人民取得了反对英、法、以色列侵略战争的胜利，收回了苏伊士运河主权；20世纪50年代上半期，阿尔及利亚、突尼

斯、摩洛哥、肯尼亚等国人民先后展开了反对帝国主义、殖民主义的暴力行动和武装斗争;在拉丁美洲,古巴、尼加拉瓜通过武装斗争赢得了独立,巴拿马、多米尼加等国人民掀起了群众性的反美爱国斗争。第二,出现了被压迫民族团结合作,共同对付殖民主义、帝国主义的新局面。1955 年万隆会议有力地推动了亚洲、非洲人民反对殖民主义、争取和维护民族独立的斗争,促进了亚非国家间的友好合作。60 年代以后,出现了许多由被压迫民族组成的国际性的组织,如不结盟运动、七十七国集团、非洲国家统一组织、阿拉伯国家首脑会议、伊斯兰国家首脑会议、安第斯条约组织、石油输出国组织等。由于民族解放运动以反对民族压迫、反对帝国主义对外扩张、争取民族独立为目标,因而同无产阶级反对帝国主义的世界革命运动汇合为一体。

第四,前苏联加盟共和国部分国家的"颜色革命"。"颜色革命"是指美国和西方支持这些国家反对派成功上台的行动,因反对派以颜色为标志,故称"颜色革命"。其实,"颜色革命"与 20 世纪苏联东欧剧变时捷克斯洛伐克的"天鹅绒革命"一脉相承,指的是通过非暴力的柔性政变夺取政权。鲜花、美丽的色彩与天鹅绒一样,都暗示着组织者试图让"革命"以尽可能"优雅"的方式进行。这种颜色革命自 2003 年起,先后发生三次:2003 年格鲁吉亚的"玫瑰革命";2004 年乌克兰的"橙色革命";2005 年吉尔吉斯斯坦的"郁金香革命"或"黄色革命"。

第四节　政治革命的作用

马克思主义认为,"革命是历史的火车头"。① 只有通过革命,才能实现国家历史类型的更替,从而实现社会形态的变革。

一、解放生产力,推动社会发展和政治进步

政治革命最主要的作用是解放生产力。在人类历史发展过程中,生产力是最革命的、最活跃的因素,处在不断变革的过程中。生产力发展到一定阶段,会遇到落后生产关系的阻碍,遇到反动上层建筑的阻碍,这就需要革命来推翻旧的上层建筑,改变旧的生产关系,建立新的上层建筑和生产关系,以推动生产力的发展,使社会不断向前。正如马克思所指出的,"社会的物质生产力发展到一定阶段,便同它们一直在其中运动的现存生产关系或财产关系(这只是生产关系的法律用语)发生矛盾。于是这些关系便由生产力的发展形式变成生产力的桎

① 《马克思恩格斯选集》第 1 卷,人民出版社 1995 年版,第 456 页。

梏。那时社会革命的时代就到来了”。[①] 因此，当一个国家的政权改变时，它同时改变着生产资料所有制度和分配制度的关系，而生产资料所有制度和分配制度的变革，必将使生产力获得更大的解放。

政治革命解放了生产力，也就推动社会发展和政治进步。一是政治革命实现了社会形态的根本转变。人类社会正是通过政治革命一步一步地从低级形态向高级形态发展的。例如，今天我国之所以发展到了社会主义社会，是与政治革命分不开的。二是政治革命是社会进步的强大发动机和加速器。革命对社会发展的强大促进作用是非革命时期所无法比拟的。政治革命由于摧毁了阻碍社会发展的反动阶级的政治统治，从各方面冲击了旧的制度，改造了旧的生产关系，建立和发展了新的政治制度，解放了社会生产力，并为科学技术、文化教育和艺术事业的发展扫清了道路，从而推动了整个社会的全面发展和进步。

二、更新政治体系，解决社会矛盾

政治革命最直接的作用就是对政治体系的更新。一场真正的革命意味着社会和政治体系的各个方面都发生重大的变化。政治革命发生在政治体系需要更新换代之时，这时旧的政治体系由于腐化衰败、僵硬、简单等原因，在根本上已不能适应社会发展的需要，成为社会矛盾尖锐化的主要因素。同时，旧的政治体系由于流弊已深，运用政治改革的方式已无法改变。在这种情况下，只有实行政治体系的彻底更新，才能为社会和政治发展开辟道路。但是要实现这些变革和更替往往会遭到旧的统治阶级的反对和阻挠，因此，通过政治革命进行强制性的变革和更替，即通过政权的转移、政治领导人的更换、政治组织的变更、政府活动和政府政策的根本改变、法令制度的更新等方式，实现政治体系的新旧更替。

政治革命还意味着通过政治体系的更新，推动社会体系全面变革，以解决社会矛盾。生产力的发展使经济和社会问题突出，激化了阶级矛盾，为政治革命提供了一定条件。当某种生产方式阻碍生产力的发展时，这种生产方式就应该被变革，生产关系的变革必然引起上层建筑的变革。而反过来，作为上层建筑的核心的政治体制，对生产关系的变革起着重要的作用。政治革命把广大人民群众的利益要求与革命运动的目标紧密地联系在一起，通过政治体系的更新，可以推动社会体系全面变革，解放生产力，缓解社会矛盾。

① 《马克思恩格斯选集》第2卷，人民出版社1995年版，第32～33页。

三、改变政治环境和政治文化，为确立新政治体系创造条件

政治革命不仅是政治体系本身的变革，而且也是与政治体系相关的要素的革新。首先，政治革命可以改变政治环境。政治环境是指制约和影响特定政治主体活动的各种自然因素和社会因素的总和。政治环境对政治体系产生着重要的影响和作用，如经济、文化、自然、地理、民族等因素都可看作政治环境。18 世纪法国思想家孟德斯鸠专门阐述法和社会与地理环境的关系，认为地理环境尤其是气候、土地和海洋陆地位置，直接决定人的生理、心理、性格、风俗、道德和整个民族精神的特征，从而决定社会制度和国家理论力量。同样，法律有助于一个民族的风俗、习惯和性格的形成。事实上，政治革命可以影响人的心理、风俗、道德和整个民族精神的特征，可以改变社会的经济关系和社会结构，改变意识形态和文化观念，改变国家的国际地位和对外关系，从而为新的政治体系确立创造良好的国内政治环境和国际政治环境。

其次，政治革命可以改变政治文化。在整个社会面临变革，政治发展面临质的飞跃时，不仅政治体系需要更新，而且政治体系赖以存在的心理和思想基础——政治文化——也需要变革。发生政治革命的时候，旧的政治价值观念、旧的政治思想、旧的政治道德习俗和规范都已成为不合时宜的东西而需要改造和革新。政治革命一方面通过某些激烈的方式直接地否定和摧毁旧的文化体系，另一方面通过宣传和传播革命主张和思想来教育群众，并通过直接的革命行动来培养新型政治文化。这样，通过政治革命，可以改变政治环境和政治文化，为确立新政治体系创造条件。

四、教育和训练群众，造就政治领袖

革命不仅推动了人类社会进步，同时也促进了人类自身的进步。革命的主体是人民，任何革命都要依靠人民群众的力量才能推翻反动阶级的统治，使社会前进。而正如列宁所指出的，“每一个人生活上的任何转变，都会使他学到许多东西，使他体验和感受许多东西，革命也是一样，它能使全体人民在很短的时间内得到最有内容最宝贵的教训”。[①] 人民群众在任何时候都不能够像在革命时期这样，以新社会秩序的积极创造者的身份出现，焕发出革命热情和理想，表现出创造历史的力量和智慧，创造出不可思议的奇迹。

同时，在政治革命中，还能造就一批政治领袖。自从人类进入阶级社会以

① 《列宁选集》第 3 卷，人民出版社 1995 年版，第 94 页。

后，政治革命和改革等政治实践活动，总是要通过杰出人物及其领导下的政治组织来实现。政治领袖随着阶级斗争和阶级统治的需要才产生，当人类社会发展到必须变革旧的生产关系，更替政权，建立新的阶级专政的社会急剧变革的伟大时代，大批政治家便应运而生，一批政治领袖被推到政治舞台的中心。因此，许多有才能的政治领袖正是在革命斗争中成长起来的，他们带领群众前进，建立丰功伟绩，推动社会的发展。

总而言之，政治革命不仅使一个国家发生质的飞跃，从一种旧的社会形态转变成为一种新的社会形态，而且它促进整个社会的发展和进步，改变社会发展的政治环境，更新政治体系，变革政治观念和政治文化，从而为社会政治发展开辟了新的道路。所以，政治革命是推动社会发展的根本动力。但需要注意的是，政治革命主要采取暴力手段，彻底变革政治体系，这会对国家机器、对社会生产力造成一定的破坏，对社会发展也可能产生负面影响。因此，应该通过建立有效的机制，及时调和与化解矛盾，实现社会和谐发展，避免矛盾积累和激化。要尽可能地采取和平的手段、合法的途径进行对话与沟通，并促进建立对话、沟通和解决矛盾的有效机制。

思考题

1. 政治革命的涵义和特征是什么？
2. 试述革命、改革和改良的联系与区别。
3. 政治革命的条件与方式是什么？
4. 试述中国近代以来的三次伟大革命及其意义。
5. 试述政治革命的作用。

9
第九章

治　理

"治理"(governance)作为英语中的日常用语已有百年的历史,但是以现代含义最早使用"治理"一词的是世界银行,1989 年世界银行用"治理危机"概括非洲国家现代化中面临的主要问题。之后,"治理"一词风靡全球,成为"时髦词汇",进入政治学、社会学、管理学、经济学等社会科学主要领域。进入 21 世纪后,"治理"也成为中国学术界的重要话语。本章将讨论治理的意义、源起、要素、主体、结构和评估等治理理论的基本问题。

第一节　什么是治理

一、治理兴起的原因

治理理念兴起于 20 世纪 80 年代末,很快便在世界范围内掀起了一阵热潮,成为一个"时髦词汇"。它的兴起,有着深刻的政治、经济、社会和技术根源。

第一,政府失灵。在现代的信息社会,由于传统科层制金字塔型的结构运行僵化,官僚主义现象严重,缺乏灵活性,无法满足社会发展的要求而导致政府失灵。因此人们开始质疑政府的能力和目标取向,反感"服从—命令"的管理体制,渴望一个有效治理的社会,主张解制政府,权力下移,实现治理主体的多元化和治理结构的扁平化。

第二，经济全球化的影响。随着经济全球化的不断发展，特别是大型跨国公司的迅速扩张，对传统的国家主权及政府统治提出了重大挑战，客观上要求政府放弃部分统治权力，改变行政方式，转变行政理念，改善公共服务。

第三，公民社会的强大。随着市场经济和民主政治的发展，民间组织在许多国家大量出现，形成一个强有力的公民社会，对国家的政治生活发挥日益深刻的影响。越来越多的公民试图通过民间组织来维护和增进自己的政治权力，民间组织或社会组织也日益要求与政府组织共同管理政治生活，分享政府的管理权力。

第四，信息技术的发展。现代通讯技术的迅速发展，特别是互联网和虚拟空间的产生，在很大程度上改变了政治生活的形态，既对传统的政府统治方式提出了极大的挑战，也为普通公民和民间组织参与政治生活提供了新的渠道。

二、治理的涵义

从词源上考察，英语中的“治理”（governance）可以追溯到古拉丁语和古希腊语中的“操舵”一词，原意主要指控制、指导或操纵，与 government 的含义交叉。有学者考证后指出，早在14世纪末叶，英格兰国王亨利四世就使用过这个概念，用以表明上帝授予国王对国家统制之权。① 17世纪法国和德国的法学家则以法典汇编形式提出了治理学，即“合理组织政府的科学”，并将行政学界定为“治理政府的学问”。② 长期以来，governance 一词专用于与“国家公务”相关的宪法或法律的执行问题，或指管理利害关系不同的多种特定机构或行业。但是这与现代意义上的治理理念还存在相当的差距。

英国学者格里·斯托克（Gerry Stoker）在梳理和归纳各国学者们已提出的治理概念后认为：“治理指出自政府、但又不限于政府的一套社会公共机构和行为者；治理明确指出在为社会和经济问题寻求解答的过程中存在的界限和责任方面的模糊之点；治理明确确定涉及集体行为的各个社会公共机构之间存在的权力依赖；治理指行为者网络的自主自治；治理认定，办好事情的能力并不在于政府的权力，不在于政府下命令或运用其权威。政府可以动用新的工具和技术来控制和指引。”③

在治理的各种定义当中，全球治理委员会的定义最权威，也被大多数学者认

① 孙柏英著：《当代地方治理——面向21世纪的挑战》，中国人民大学出版社2004年版，第18页。

② ［法］夏尔·德巴什著：《行政科学》，葛智强、施雪华译，上海译文出版社2000年版，第8页。

③ ［英］格里·斯托克著：《作为理论的治理：五个论点》，载于《国际社会科学杂志》（中文版）1999年第1期。

同。该委员会于1995年发表了一份题为《我们的全球伙伴关系》的研究报告，对治理做出了如下界定：治理是各种公共的或私人的个人和机构管理其共同事务的诸多方式的总和。它是使相互冲突的或不同的利益得以调和并且采取联合行动的持续的过程。这既包括有权迫使人们服从的正式制度和规则，也包括各种人们同意或认为符合其利益的非正式的制度安排。它有四个基本特征：治理不是一整套规则，也不是一种活动，而是一个过程；治理过程的基础不是控制，而是协调；治理既涉及公共部门，也包括私人部门；治理不是一种正式的制度，而是持续的互动。①

在中国，治理一词首先被经济学家引用，“公司治理”（corporation governance）和“公司治理结构”这类术语在讨论公司转型和企业改制中被广泛使用；之后相继被政治学家和社会学家采用，分别指政府治理或公共治理。中国的政治学者主要也是在当代意义上使用治理概念，认为治理是指公共权威为实现公共利益而进行的管理活动和管理过程。治理与统治既有相通之处，也有实质性的区别。“由民间组织独自行使或他们与政府一道行使的社会管理过程，便不再是统治，而是治理……治理和善治的本质特征是公民社会组织对社会公共事务的独立管理或与政府合作管理”。②

以上中外学者以各自的理解为治理进行了各种界定，分别从不同角度阐释了治理的本质，都有一定的道理，但是正因为角度的差异导致概念的混乱，所以我们有必要加以梳理。首先，从治理的范围来看，有全球治理、国家治理、社区治理、公司治理等，站在不同的治理范围内，治理的概念存在很大的差异性；其次，从对 governance 的词性理解来看，作为名词的治理主要指一系列规则体系，而作为动词的治理则是指与统治相对的一种管理方式和行为。本书所论述的主要是国家层面上的治理，所谓治理就是政府、市场组织和民间组织等以公共利益为目标，依据一定的规则对社会加以调控，以期实现有秩序的公共生活的行为。

三、治理与统治的区别

治理理念兴起之后，学界就把它作为与统治相对的一种创造社会秩序的方式。尽管对治理存在不同的理解，而且治理与统治之间也不是完全对立的两极而是一个连续带，但是，一般认为治理与统治还是存在质的区别，具体表现在如下几个方面：

① 参见全球治理委员会：《我们的全球伙伴关系》，转引自俞可平：《治理与善治引论》，载于《马克思主义与现实》1999年第5期。

② 俞可平著：《治理与善治》，社会科学文献出版社2000年版，第328页。

第一，权力主体多元化。统治的主体一定是社会的公共权力机构，尤其是政府。而治理的主体则既可以是公共机构，也可以是私人机构，还可以是公共机构和私人机构的合作。治理是国家与公民社会的合作、政府与非政府的合作、公共机构与私人机构的合作。在治理中，政府不是唯一的权力主体，甚至不是最重要的治理主体。

第二，权力结构扁平化。在统治时代，权力主体主要是政府，其他社会主体几乎无法分享权力，权力结构是典型的金字塔型，实行严格的层级节制。而在治理时代，组织结构的网络化日趋明显，上下级之间、个体与个体之间的权力距离日渐缩短，某一级权力的覆盖范围向更广泛的方向发展；权力中心逐渐下移，尽可能地缩短决策链以减少决策在时间及空间方面的延迟，避免决策在运行过程的变形和损耗；尽可能地减少管理层次和中间环节以提高施政效率，最大程度地面对权力客体以体现便民原则和人本价值。

第三，权力运行多向化。政府统治的权力运行方向总是自上而下的，它运用政府的政治权威，依据国家法律，通过发号施令、制定政策和实施政策，使用强制、命令的方式对社会公共事务实行单一向度的管理。与此不同，治理则是一个上下互动的管理过程，它主要依据非国家权威的法律和制度，通过合作、协商、建立伙伴关系、确立和认同共同的目标等方式实施对公共事务的管理。治理的实质在于建立在市场原则、公共利益和认同之上的合作。它所拥有的管理机制主要不依靠政府的权威，而是合作网络的权威；其权力向度是多元的、相互的，而不是单一的、自上而下的。

四、全球治理

全球治理理论是应对全球化思潮的冲击而出现的一种理论。如果说全球化更多地是从经济全球化如何影响世界政治的角度进行分析的话，那么全球治理理论则是对于这一冲击从管理层面做出的回应。西方政治学家、管理学家和国际机构的活动家之所以提出并极力推崇治理概念，主张用治理代替统治，用全球治理的方式促进国家间的合作，是因为他们看到了在全球化进程中依靠单纯的市场手段不可能实现社会资源的最佳配置，反而导致全球贫富差距越来越大，发展问题越来越突出。对全球治理至今还没有一致的、明确的定义，类似的概念还有："世界政治的治理"、"国际治理"、"世界范围的治理"等。大体而言，所谓全球治理，指的是通过具有约束力的国际规则解决全球性的冲突、生态、人权、移民、毒品、走私、传染病等问题，以维持正常的国际政治经济秩序。

全球治理的要素主要有以下五个：全球治理的价值、全球治理的规制、全球治理的主体和基本单元、全球治理的对象或客体以及全球治理的结果。全球治

理的价值，就是全球治理的倡导者在全球范围内所要达到的理想目标，体现的是人类社会对于世界普遍价值的共同追求。全球治理的规制就是维护国际社会正常的秩序，实现人类普遍价值的规则体系，这些规则可能是正式的协定，也可能是非正式的国际惯例。全球治理的主体或者说基本单位，指的是制定和实施全球规则的组织机构。概括地说，全球治理的主体主要有三类：各国政府、政府部门及其国家的政府当局；正式的国际组织，如联合国、世界银行、世界贸易组织、国际货币基金组织等；非正式的全球公民社会组织。全球治理的对象，包括已经影响或者将要影响全人类的跨国性问题和世界性难题。这些问题，很难依靠单个国家或者单一主体的力量得以解决，而必须依靠国际社会的共同努力。全球治理的效果，就是经过国际社会的共同努力达到的一种状态，这既是一个国际社会的客观状态，又是国际社会的主观评价的问题，涉及全球治理绩效的评估。多数学者相信，全球治理对于维护公正的国际秩序是有效的，而且这种效果可以通过一定的评估标准加以测定。最后，特别需要强调指出的是，在西方的全球治理理论中也存在着一种极其危险的倾向，这就是它有可能成为某些跨国公司和国家干预别国内政、谋求国际霸权的理论依据。

第二节　治理的要素

根据上节关于治理的界定，我们对治理有了一个全面细致的了解。统治之所以向治理转变，或者说治理之所以区别于统治，是由一系列相关要素决定的，这些要素就是治理区别于统治的要素。这些区别主要从三个层面的要素上体现出来：即价值要素、制度要素和行为要素。

一、价值要素

治理就是使公共利益最大化的行为过程，它的本质特征就在于它是政府、公民和社会对公共事务的合作管理，是政府、公民和社会关系的重大变革，而任何变革的产生都是一定的价值需求推动的，这就是构成治理的价值要素。对此问题，法国国家科学研究中心研究员玛丽-克劳德·斯莫茨（Marie-Claude Smouts）认为，治理包括四个要素："（1）公民安全得到保障，法律得到尊重，特别是这一切都须通过司法独立、亦即法治来实现；（2）公共机构正确而公正地管理公共开支，亦即进行有效的行政管理；（3）政治领导人对其行为向人民负责，亦即实行

职责和责任制;(4)信息灵通,便于全体公民了解情况,亦即具有政治透明性"。[①] 国内的治理理论专家俞可平提出了"合法性、法治、透明性、责任性、回应、有效、参与、稳定、廉洁和公正"[②]十种要素。事实上,治理要素的列举是没有穷尽的,任何符合公共利益、有利于社会进步的政治价值都可以成为治理价值,比如和谐、平等、信任等。但是,只有合法性、透明性、责任性和回应性是伴随着治理理论和治理实践的需要而出现并受到特别关注的,其他的要素在现代民主政治建立之日起就是大家关注的焦点问题,也是民主政治的应有之义,所以没有被列入治理的价值要素。

1. 合法性

合法性指的是社会秩序及权威被自觉认可和服从的性质与状态,[③]是下对上的自觉承认。在治理出现之前,统治者也把合法性作为统治的依据,比如提出"君权神授"。但是统治者建立的是一种自上而下的层级式秩序,在这种秩序建立的过程中自觉地认同所起作用微不足道,建立秩序采取的手段主要是暴力。而治理则要求所有的治理主体,无论是政府组织、公民社会还是私人组织相互之间协调和合作,最大限度地追求公共利益,以便使公共管理活动取得公民最大限度的同意和认可。换句话说,没有什么比治理对于合法性的要求更高,历史上没有哪个时代对于合法性的关注达到现在的程度。

2. 透明性

透明性指的是政治信息的可获得性程度,政治透明是善治的重要内容。治理要求除政府以外的企业、公民、公民社会、跨国公司等其他治理主体参与到公共事务的管理过程中,而参与的前提就是信息的可获得。特别是在信息时代,各治理主体对于信息的需求增加以及信息获取渠道的多元化,客观上打破了政府对政治信息的垄断,要求政府就相关政策信息及时通过媒体为其他治理主体所知,以便能够有效地参与公共管理过程,并且对公共管理过程实现全程监督,实现"暗箱行政"向"阳光行政"的转变。

3. 责任性

责任就是必须履行的职责和承担的义务,否则就是失职或者缺乏责任心。政府代表社会施政,从社会获取权力以促使全体参加社会契约的成员履行自己的社会义务并使他们服从法律,因为法律是公民意志的表现。同样,政府治理——也意味着治理者(政府及其公职人员)切实履行社会契约规定的条件。

---

① 参见玛丽-克劳德·斯莫茨著:《治理在国际关系中的正确运用》,《国际社会科学》(中文版)1999年第1期。

② 俞可平著:《民主与陀螺》,北京大学出版社2006年版,第33页。

③ 俞可平著:《引论:治理与善治》,载于俞可平:《治理与善治》,社会科学文献出版社2000年版,第9页。

从实质意义上讲，一个政府只有其在能够保障社会利益，促进实现社会意志所提出的目的，即真正履行其责任时才是合乎理性的、才是合法的。所以，民主政府必然是责任政府，政府的责任是社会施加于政府的。随着民主化浪潮席卷全球，人们对于政府责任的关注达到了前所未有的程度，建立责任政府成为世界人民的共同愿望，追求善治成为社会的共同心声。

4. 回应性

长期以来，科层制模式在西方国家公共行政管理中长期处于主导地位，成为保证社会有序发展的重要工具。但随着时代的发展，它的弊端开始出现：官僚机构臃肿，行政成本过高；效率低下，对市场信号和公众要求反应缓慢；公职机构和人员思想僵化，缺乏创造力，等等。为了满足公民多样化的需求，增加政府的回应性，提高公共行政管理水平，“新公共管理”的浪潮从欧美国家向全世界扩展。传统公共行政管理采取的是一种固定的、程序化的“统治”和“管理”，新公共管理所强调的则是一种灵活的、多样化的“治理”。治理主张解构政府，实现治理主体多元化，增加政府的回应性，打破政府与公民和社会之间的隔阂，建立“无缝隙政府”。

5. 和谐

和谐是对立事物之间在一定的条件下，具体的、动态的、相对的以及辩证的统一，是不同事物之间相辅相成、相反相成、互助合作、互利互惠、互促互补、共同发展的关系。和谐中的统一是相互激励、相互促进、生机勃勃、充满活力的统一，而不是相安无事、互不影响、死气沉沉、无所作为的统一。和谐中包含的相同是相辅相成、共同发展，不是相同相毁、同归于尽。和谐中包含的不同是相辅相成、互助合作的不同，不是相异相毁、相互损害的不同。和谐中包含的对立是相反相成、互促互补的对立，不是相反相毁、相互倾轧的对立。和谐不是要取消对立，而是要求放弃破坏和谐的对立。从治理所要追求的目标来说，就是要追求和谐，其中包括治理主体之间的和谐、客体之间的和谐以及治理主体和客体的和谐。事实上，没有和谐就不成为治理，所以和谐就成为重要的价值内涵。

二、制度要素

治理不仅包括价值层面的要素，还需要制度保证才能实现治理。因为“如果行动者之间的关系没有清晰的游戏规则，就不存在合作关系”。[①] 可见，制度是价值的载体，是治理的重要构成要素。由统治向治理的转变实质就是以价值

① ［法］皮埃尔·卡蓝默等著：《破碎的民主：论治理的革命》，高凌瀚译，生活·读书·新知三联书店 2005 年版，第 171 页。

转变为动因的一系列制度的变迁过程。一般而言，制度包括两方面的内容，即正式制度与非正式制度。

1. 正式制度

正式制度指人们有意识地设计并创造出的行为规则，包括法律、规章以及主体之间签订的正式契约等。它们被清晰地制订在法规和条例之中，并要由一个诸如政府那样的、高踞于社会之上的权威机构来正式执行。这样的规则是由一批代理人设计出来并强加给社会的。这些代理人由一个政治过程选举出来，并高踞于社会之上，他们就是社会的统治者。统治与治理都依靠正式制度，但是治理时代的正式制度一定是“良制”，一定实行“法治”，即制度也适用于握有政治权力的人，政治家和官员们的行为必须接受依据法律的监督。

2. 非正式制度

非正式制度指伦理道德、传统文化、风俗习惯、意识形态等，是人们在长期交往中自发形成并被无意识地接受的行为规范，并经历代相传而逐渐积淀下来的一种共同经验的汇集。非正式制度具有的历史继承性和相对稳定性，为人类行为提供了可预测性，弥补了人的“有限理性”的先天不足，维护了社会秩序，减低了社会交往的成本，在社会治理当中发挥着重要作用。特别是在社会分工越来越复杂化、政府统治的成本越来越大的背景下，非正式制度对于降低社会交往成本具有非常重要的作用。

三、行为要素

有了一定价值支撑的制度，还需要将制度付诸实施，制度目标才能实现，制度价值才能体现，这便是治理的行为要素，也是治理区别于统治的关键所在，从根本上来说，治理和统治是创造秩序的两种不同方式。

1. 合作

合作即个人与个人、组织与组织之间为达到共同目标，彼此相互配合的一种联合行动。合作的实现需要一致的目标，统一的认识和规范，相互信任的合作气氛，以及合作赖以生存和发展的一定物质基础。合作主要包括两方面：一是政府内部的合作，即中央政府与地方政府的合作；二是政府、市场与民间组织的合作，即政府还权于市场、社会和公民。如果说中央与地方的合作还没有体现出治理的本质特征的话，那么政府、市场与民间组织的合作则是大家公认的治理的关键所在，也是治理区别于统治的关键。在治理过程中，政府不是唯一的主体，甚至不是最重要的主体，而是与其他治理主体之间相互补充、共同规制、共同激励、共同生产、共同追求公共利益的实现工具。

2. 协调

协调就是正确处理组织内外各种关系，为组织正常运转创造良好的条件和环境，促进组织目标的实现。协调的实现基于共同的目标、共同的价值和相互的合作，它们是协调的前提。在治理时代，权力主体之间的平等性和权力运行的多向度性，决定了社会共同体内部出现矛盾和冲突时，各治理主体之间只能通过协调、对话的方式来解决问题，而不是统治时代的强制和服从。当然，统治时代也存在协调，但是统治时代的协调是基于国家权威下的协调，体现一定的国家性和强制性。而治理时代的协调则完全是治理主体平等基础上的互动，协调的权威不一定是国家或者政府，具有鲜明的社会性和志愿性。

3. 自治

自治就是自行统治或自行治理。当被用于个体时，自治是与自由紧密相关的。然而自治不仅意味着纯粹地放任，也表示理性的任意，所以把自治归为积极自由的一种形式是最为恰当的。在治理中，自治意味着主体获得独立存在的空间，可以摆脱对国家强制力的依赖，主动地追求与政府平等管理社会事务的权力。从根本上来说，统治向治理的转变是国家与社会关系的一次倒置。在统治中，国家是从社会中产生并凌驾于社会之上的一种力量，但是治理则把国家重新拉回了社会。治理的过程就是社会不断成长和实现自治的过程。

第三节　治理的主体

治理以一定的价值为基础，承载价值的主体就是制度，而价值和制度的实现则必须依靠治理的主体，治理主体在治理中发挥着重要的作用。随着社会分工和社会多元化的发展，治理主体也越来越多元化。在当代社会，治理主体主要包括国际组织、政府组织、市场组织、民间组织等。

一、国际组织

随着全球化的来临，特别是互联网和信息技术的迅速发展，世界范围内的联系的频率和速度都得到了大大提高，有人形容我们居住的家园成为了“地球村”。正因为跨国联系的加强，一些问题必须依靠全世界的力量共同团结协作才能得以解决，例如走私、恐怖主义、传染病、金融风险、非法移民……只有世界各国的合作才能够处理这些问题，但是我们却没有一个世界政府，国际组织理所当然就担当起了这个重任。一般而言，国际组织主要包括三类：一是跨国政治组织，比如联合国、欧盟、东南亚国家联盟、上海合作五国组织等，它们在国际和地区事务，特别是地区政治事务中发挥着重要的作用，对于维护国家和地区稳定、

和平作出了重要贡献；二是跨国经济组织，比如世界贸易组织、石油输出国组织、北美自由贸易区等，特别是在经济日益全球化的今天，它们对世界经济发展产生了重要影响，但也成为世界范围内经济不稳定的因素；三是跨国性社会组织，比如绿色和平组织、透明国际等，它们在推动社会进步和善治方面发挥着重要的作用。总之，随着全球化的蔓延，国际组织在未来世界的治理中将发挥越来越重要的作用。

二、政府组织

治理理论强调治理主体的多元化，多元化要求政府分权和放权。但是某些传统的责任和职能是不能放弃的，如某些公共产品只能由政府来提供。特别是像发展中国家，由于市场机制的不完善和民间组织的不成熟，虽然市场组织、民间组织和公民在治理中的参与越来越多，但是政府在治理中仍然发挥着主导作用。公共治理语境下的政府仍然是公共管理领域最重要的行为主体。世界银行在1992年的研究报告《治理与发展》中指出，好的治理的基础在于政府的职能从“划桨”转变为“掌舵”，并通过建立制度化的政府—公众互动平台，增进公众参与。研究治理理论的西方学者也都承认作为治理本身也会存在失败的可能，也就是各治理主体不能够良好地合作而出现“不良治理”。

三、市场组织

市场组织在社会治理中的作用一直受到人们的广泛重视，特别是新古典主义经济学家。20世纪80年代治理理论的兴起，主张政府还权于社会、市场，要求各权力主体分享公共事务管理权，从一定意义上说就是市场在社会治理中的价值的回归。与其他治理主体不同，市场组织主要通过供求力量建构的价格机制来配置社会资源、协调社会生活，具有其他治理主体不具有的灵活性和自发性。作为治理主体的市场组织主要包括两类：一是市场，二是企业。市场是资源配置的基本单位，而企业是市场发展到高级阶段的产物。制度经济学认为，企业的建立大大降低了经济活动的交易成本。较低的交易成本促进了经济的繁荣和发展，创造了更丰富的物质财富，因而也在更大程度上实现了公共利益，是现代社会不可缺少的治理主体。

四、民间组织

民间组织，又称非政府组织、第三部门、非营利组织和社会组织。我们通常

所说的民间组织，是对社会团体和民办非企业单位的总称。社会团体是指公民自愿组成、为实现会员共同意愿，按照其章程开展活动的非营利性社会组织。民办非企业单位是指企业事业单位、社会团体和其他社会力量以及公民个人利用非国有资产举办的，从事非营利性社会服务活动的社会组织。随着市场经济的发展和社会结构的分化，民间组织的活动空间越来越大，各类型的民间组织大量产生。美国学者莱斯特·萨拉蒙(Lester Salamon)认为民间组织具有五大特点：组织性，民间性，非营利性，自治性，志愿性。[①] 这些特点与治理理念是完全契合的，有利于实现公共利益的最大化。由于政府组织和市场组织都存在一定的局限性，社会的分化为民间组织的成长和发展创造了巨大的空间，因而民间组织将成为越来越重要的治理主体。

第四节　治理的结构

治理的结构是指治理过程中治理主体之间呈现的制度化的权利安排和行为模式。它是社会治理水平的外在表现形式，以一定的价值为基础，以一定的制度安排为核心。依据治理主体之间权力分配的平等程度，我们将治理结构划分为塔式治理结构、链式治理结构、环式治理结构和网式治理结构。其中前两者不会产生善治，只会出现“坏治理”，而后两者则会产生善治。

一、塔式治理结构

塔式治理结构中，政府与其他治理主体之间是不平等的关系，政府在治理结构中处于核心地位。从一定程度上说，塔式治理结构类似统治，公民、市场组织、民间组织和国际组织与其说是治理主体，不如说是治理对象。它们之间与政府不是一种双向的互动，而是单向的统治与被统治关系。见图 9-1。

1. 价值基础

塔式治理结构是以权力本位为价值基础，以政府对于治理权力的垄断为前提，公民、市场组织、民间组织和国际组织在治理中不发挥作用，只是作为政府统治的对象。现代意义上的公民还没有形成，有的只是被动服从的臣民，而臣民没有独立的公民人格，没有独立的公民权，也就不可能成为治理主体；在这样的传统社会中，社会流动和交往比较缓慢，信息的流动也较少，没有现代意义上的作

① ［美］莱斯特·M. 萨拉蒙等著：《全球公民社会——非营利部门视角》，贾西津等译，社会科学文献出版社 2002 年版，第 561 页。

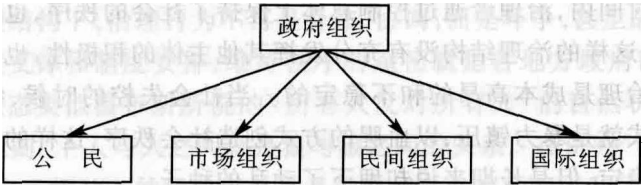

图 9-1　塔式治理结构

为资源配置手段的市场的形成，有的只是小农经济和作坊手工业。由于没有独立的公民和统一的市场，自然也就不会产生公民社会和国际组织，在这样的治理背景下，社会治理被“肉食者”谋之。治理的合法性不是来源于老百姓自觉的认同，而是来源于“神秘的力量”，所以治理被披上了神秘的外衣，比如“君权神授”、“奉天承运”等。正因为治理权的独享性，也就不存在治理的透明性、责任性、回应性等。

2. 制度安排

在塔式治理结构中，政府（君主）是统治制度的唯一供给者，制度以实现君主利益为最大追求，奉行“朕即国家”的治理理念。在这样的理念和价值指导下，制度安排具有如下特点：一是专制性，制度往往是君主意志的体现，君主意志凌驾于法律之上，是君主实现自己利益的工具。制度的生产过程也没有其他治理主体的参与，制度的执行也不需要其他主体的同意。二是政治性，在制度安排构成中，不同治理结构中制度安排的构成比例存在差异。在塔式治理结构中，制度是以维护君主的专制统治为目标，一切制度安排都必须服务于这一宗旨，具有鲜明的政治性，而调解经济关系的经济制度则非常少。三是封闭性，按照系统理论来说，政治系统与环境之间存在信息和需求的交换，环境输入要求和信息，经过政治系统的转换产生制度等公共产品的输出。但是在塔式治理结构中，政治系统具有封闭性的特点，与社会环境很少有信息交流，所以制度安排也具有封闭的特点。制度是一方意志和利益的体现，而不是各方利益博弈的结果。

3. 行为过程

治理价值和制度安排的外在表现形式就是行为过程，是一种治理结构区别于另一种治理结构的标志，也是治理效果实现的重要途径。在塔式治理结构中，治理行为具有自上而下的特点。具体来说，主要包括如下几种：一是控制，就是组织对偏离和违背社会规范的犯罪行为及越轨行为所采取的各种防范、纠正和惩罚措施。在塔式治理结构中，控制是主要的治理行为，主要依靠国家暴力机构作为控制的重要主体，通过惩罚来实现治理的目标；当然，控制一方面依靠正式的法律制度，另一方面依靠非正式制度，它们共同维持控制的有效性。二是镇

压。在一定时间内，治理者通过控制总体上保持了社会的秩序，也就是说治理是有效的；但是这样的治理结构没有充分发挥其他主体的积极性，也就从根本上决定了这样的治理是成本高昂的和不稳定的。当社会失控的时候，统治者维护社会秩序的方式就是暴力镇压，以血腥的方式创造社会秩序，这样的治理虽然短期内可能产生稳定，但是长期来说却埋下了动乱的种子。

二、链式治理结构

塔式治理结构下，由于政府对公民和社会的压制，公民对政府有一种不信任感，当这样的治理结构瓦解之后，在新的社会治理结构中，政府在治理中的作用大打折扣。这样的社会治理总体上是无效的，类似“丛林时代”社会中弱肉强食、处于基本无序的状态。中国封建社会瓦解之后的北洋政府时期的治理结构就是这样的。见图 9-2。

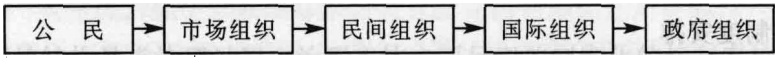

图 9-2　链式治理结构

1. 价值基础

链式治理结构体现了公民对于政府的不信任，在社会事务治理中公民首先想到的是依靠自身的力量，其次是市场组织、民间组织、国际组织，最后才可能考虑政府。在这样的治理结构中政府没有统治的合法性，调解社会关系的价值基础就是社会的伦理道德。由于暴力的横行，伦理道德的力量是苍白的，可以说在链式治理结构下，治理没有所谓的价值支撑，如果有的话也是对弱肉强食的丛林规则的崇拜。

2. 制度安排

在这样的治理背景下，政府是无效的，无法提供有秩序的公共生活，其中最重要的就是制度安排的无效性。链式结构下的制度安排具有如下特点：一是分散性。由于没有统一的中央政府，或者说中央政府的权威受到极大的挑战，导致中央政府无法提供有效的制度，只能依靠各地方政府，结果导致地方政府制度供给的分散性和无序性。二是暴力性。在弱肉强食的“丛林时代”，官员和公民对于制度缺乏认同，对制度的忠诚度非常低，制度的执行只能依靠强制力做后盾，制度内容也充满血腥的味道。三是无效性。由于以上两个特点，决定了政府制度安排无法提供有秩序的公共生活，也无法保障公共利益实现，可以说公共利益与政府利益的矛盾达到了极限，这样的制度安排从根本上来说注定是无效的。

3. 行为过程

链式治理结构下，治理行为不再是合作、协调，而是斗争，甚至战争。由于缺乏有效的价值支撑和制度安排，维持秩序的途径就是各地方政府的暴力镇压。这样的社会状态类似霍布斯所说的“所有人反对所有人”的自然状态。有学者指出：“丛林规则”下人与人之间就是狼与狼之间的关系。在讲究“丛林规则”的动物世界，在自己领地上的猛兽们并不是没有相互之间的情义和呵护，否则连自己的领地都不能保护，个体猛兽也就难以存活。军阀内部之间所谓的传统伦理关系，恰如群居式猛兽之间的呵护和自卫。① 在这样的治理结构下，公共利益得不到维护，人人自保。

三、环式治理结构

如果说前两种治理结构不会产生善治的话，那么环式治理结构的治理水平大大提高了，治理主体之间的合作加强了，就可以创造有秩序的公共生活，也可以维护和实现公共利益。在这样的治理结构中，治理主体都开始发挥治理的功能，但是由于治理主体的发育不成熟，在一定程度上还需要依靠政府。当治理主体之间发生冲突和矛盾时，需要政府担当“元治理”的角色来协调和解决。见图9-3。

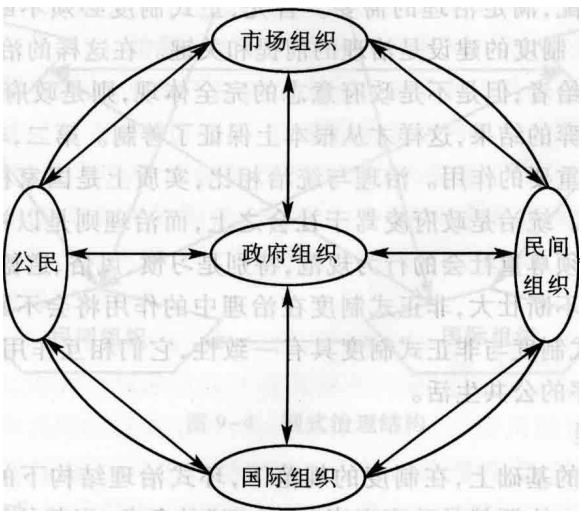

图9-3　环式治理结构

① 相关研究参见杨光斌：《制度变迁与国家治理》，人民出版社2006年版，第237页。

1. 价值基础

环式治理结构的价值基础在治理中的作用开始凸显，没有价值支撑的治理成本非常高，甚至使治理难以实现。具体来说，体现的价值有：第一，合法性。合法性就是公民对于政府治理的自觉认同和服从。合法性一方面来源于政府治理理念与公民的价值需求相吻合，另一方面来源于政府治理的有效性。这两方面处于动态的变化当中，在一定条件下发生转化。第二，责任性。环式治理结构下政府的权力来源于人民，政府当然要对人民负责。强调责任性是社会对政府的基本要求，也是政府获得合法性的重要前提，一个对人民不负责任的政府是不可能有合法性的，至少是不可能长期获得合法性。第三，透明性。由于其他治理主体逐渐成熟，对于治理的要求也不断提高，所以要求政府政务信息公开，实行透明行政；否则就无法发挥管理公共事务的作用。第四，回应性。由于信息技术的发展加快了信息传播的速度和频率，信息流通突破了时间和空间的限制，从而打破了政府对于信息的垄断，突破了政府与公民、社会之间的藩篱。在这样的时代背景下，责任政府就必须是一个回应性的政府，或者说回应公民和社会的要求就是政府的责任之一。

2. 制度安排

在环式治理结构下，伴随着治理价值的转变，制度安排也必然发生变迁，以与治理价值相匹配，满足治理的需要。首先，正式制度必须不断完善。要想善治，必先有善制。制度的建设是治理的前提和关键。在这样的治理结构下，政府是制度的主要供给者；但是不是政府意志的完全体现，则是政府与公民、社会等其他治理主体博弈的结果，这样才从根本上保证了善制。第二，非正式制度在治理中发挥越来越重要的作用。治理与统治相比，实质上是国家权力与社会权利关系的一次倒置。统治是政府凌驾于社会之上，而治理则是以社会为中心。以社会为中心就必须尊重社会的行为规范，特别是习惯、风俗、道德等非正式制度。随着社会力量的不断壮大，非正式制度在治理中的作用将会不断显现。在环式治理结构中，正式制度与非正式制度具有一致性，它们相互作用，共同规范人的行为，实现有秩序的公共生活。

3. 行为过程

在价值支撑的基础上，在制度的规范下，环式治理结构下的治理行为有协调、合作、自治等。协调就是政府充当“元治理”的角色，当其他治理主体之间由于各自的价值导向、行为模式和利益诉求发生矛盾时，政府作为唯一合法的暴力使用者就应该协调它们之间的矛盾。同时，在环式治理结构下，最重要的治理行为就是合作。由于政府、市场、民间组织、国际组织等各自具有优势，比如政府具有规模优势，市场能够创造效率和财富，国际组织可以解决一些复杂的国际问题，所以在治理中各个环节要通力合作，以保证各自治理功能的发挥和公共利益

的实现。最后，在环式治理结构下，自治也是重要的治理行为。由于公民和民间组织的成熟，它们掌握了获取信息的渠道，具备了处理问题的知识和能力，必然产生自治的要求，这是人类社会发展的必然结果，也是实现自由的根本途径。

四、网式治理结构

随着社会分工的扩大和不断多元化，国家的结构越来越复杂，地方、中央和国际层面的政府及其他部门构成了多层级、多主体的治理体制，而且越来越多的私营部门和民间组织参与到公共事务治理的行列中。众多权威机构交叠共存构成的合作网络，成为当前西方国家重要的治理结构，也必定是未来我国治理结构的发展趋势。见图 9-4。

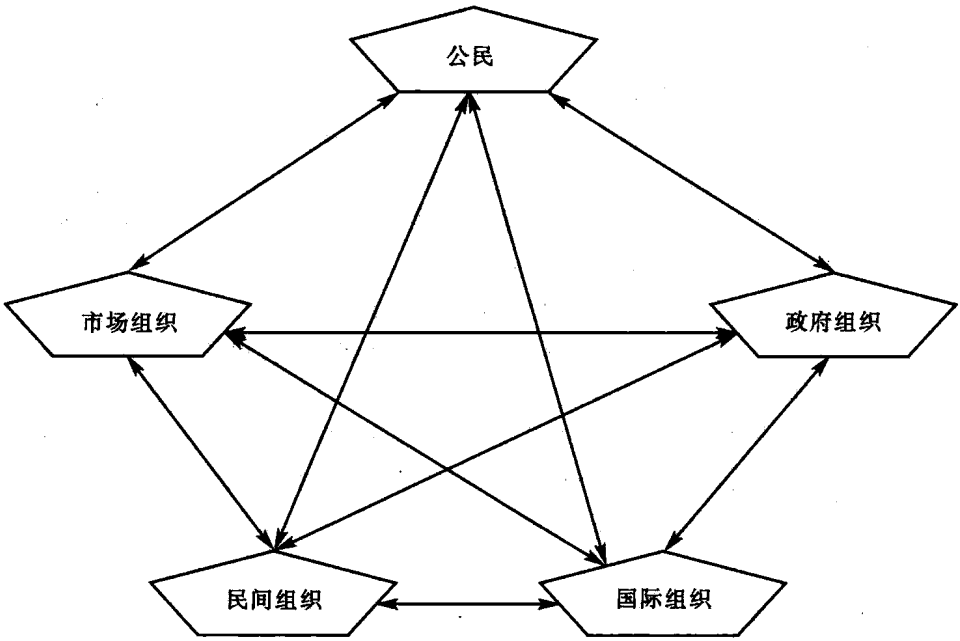

图 9-4　网式治理结构

1. 价值基础

网式治理结构是治理真正成熟的体现，也是最为稳定的治理结构。这种治理结构体现的价值有和谐、平等、互信等。和谐即各种治理主体之间的权力和利益划分已经达到一种稳定的程度，这种划分得到了各主体之间的认同。在治理中各主体虽然存在矛盾和冲突，但是已经形成了制度化的利益协调机制和矛盾解决机制，保证主体之间的和谐；各主体之间也共同合作，努力实现公共利益。

平等即治理主体之间已经实现了地位的平等，政府只是治理主体之一，甚至不是最重要的治理主体，也不需要充当“元治理”的角色。在网式治理中，不存在权力对于权利的压制，而是对权利的尊重和保护。互信即各主体之间相互信任，特别是信任政府不会侵害自己的利益和公共利益，这是建立在一定的制度保障的基础上的。

2. 制度安排

一般来说制度安排包括两方面，一是以宪法、法律和法规等为主要内容的正式制度，一是由风俗、习惯、传统、禁忌等组成的非正式制度。两种制度安排具有不同的作用机制和原理，在治理中发挥不同的作用，所以两种制度安排存在一定的张力，这种张力大小直接决定治理的实现程度。我们以为，在网式治理结构下，正式制度与非正式制度实现了一致，相互之间不断加强与深化，两者达到了完美的融合。

3. 行为过程

在网式治理结构下，治理行为包括合作、自治。合作即治理主体发挥各自的优势和长处，共同处理公共事务，追求公共利益。合作的实现是以他们共同的价值基础和利益诉求为前提的，而且有一定的制度安排约束他们的行为，保证与公共利益相一致。一般来说，网式治理结构是合作程度最高的治理结构和模式。同时，自治水平也是与治理发展程度相一致的，在网式治理结构下，其他治理主体治理能力大大提高，所以对政府的依赖程度大大降低，因而自治水平也最高。

总之，随着社会生产力的发展和社会结构的不断变化，相应的治理结构也不断变迁，而这样的治理结构的变迁是以价值、制度和行为变迁为基础的。我们讨论的四类治理结构的变迁是符合社会发展的趋势和要求的，也可以说是中国治理结构的变化轨迹和发展方向，符合人类社会发展的内在价值趋势和不断追求正义的要求，以及世界政治发展的内在规律。

第五节　治理评估

治理评估最早起源于国际组织和跨国公司对欠发达国家社会政治环境的评价和判断，以此作为提供援助的依据，从而避免投资的风险。随着治理理论风靡全球，与现实政治发展的需要相适应，对治理评估的研究和实际应用也随之受到普遍关注，成为政治学研究的热点问题。

一、评估意义

不同国家的学者由于社会背景和文化的差异，对于治理的理解也各不相同，但是每个国家都希望能够实现善治，都把善治当作政治发展的理想状态。从政治发展的这种趋势来说，对公共治理特别是对政府治理的评估，具有重要的意义。

首先，评估有利于对于社会治理水平进行科学合理的定位。没有评估，没有科学合理的评估标准，就不会对社会治理的发展水平有科学合理的认识。通过评估，可以发现社会治理中存在的问题，从而找到前进的方向，为今后的发展提供合理的意见和建议。其次，评估有利于鞭策政府努力工作。通过评估，可以发现问题，为政府提供科学的决策依据，从而鞭策政府发挥长处、改进不足，不断提高社会的治理水平，追求善治的理想状态。最后，有利于提高公民参与的热情。治理评估的主体一般都是公民、民间组织和市场组织，而治理评估的客体则主要是政府，特别是发展中国家更是如此。所以，治理评估实质上就是公民参与的一种重要形式，通过评估可以调动公民政治参与的积极性，促进社会力量的壮大和民间组织的成熟，不断实现治理主体的均衡发展，使得治理结构由环式向网式转变。

二、评估原则

评估原则对于整个治理评估的过程具有极为重要的指导意义，它决定着评估主客体的设定、评估指标的设计以及评估过程等一系列活动。借鉴国内外相关的评估经验，在对国家治理评价中应当坚持以下几个原则。

1. 普适性和国别性的统一

治理作为一种世界性的潮流而兴起，善治作为一种人类共同的追求决定了治理具有普适性，因而治理评估的原则就要坚持普适性，比如民主、自由、平等、正义、效率等人类共同的价值追求；治理指标的设计也要反映这方面的内容，充分借鉴发达国家和国际组织在治理评估方面的经验和教训。同时，任何国家都有自己独特的历史文化背景和复杂的国情，所以治理评估要考虑不同国家的特点。

2. 理论性和实践性的统一

治理既是一种重要的社会科学理论，也是一种重要的公共管理行为，治理评估更是带有非常强的实践性。比如评估指标必须具有简便性、实用性和可操作性，评估的相关资料要容易获得，评估活动也要切实可行。应当重点测量治理的

现状，多数指标应直接反映现存的治理状态。但是治理也具有很深的理论根基，治理评估如果离开理论的指导则会使治理偏离正确的轨道，走入误区，反而不利于治理水平的提高。所以，治理评估要坚持理论性和实践性的统一。理论指导实践，才能使实践更加明确未来的方向，走上正确的发展轨道；实践则既是对理论的一种体现，达到治理评估的目的，同时也是创新治理理论、完善治理评估的现实根源。

3. 一般性和特殊性的统一

治理评估是一般性和特殊性的统一体。一般性体现在治理评估的各方面。主体的一般性体现为所有公共管理行为主体都可以是评估主体，而不具有排他性，比如政府组织、公民、市场组织、民间组织等；客体的一般性即任何公共事务都可以成为评估对象，比如政治、经济、文化、社会问题等；评估标准的一般性即世界范围内的治理评估都有一些通用的标准，比如经济增长、政治民主、社会稳定等。但是，评估活动也具有一定的特殊性，在不同的社会发展阶段、不同的历史背景下，评估主体、客体和标准都打上了时代的烙印。比如，现阶段治理评估的主体主要是政府，但是随着民主政治的发展，主体必然转变为公民、市场组织、民间组织和国际组织。评估客体的特殊性是指在不同的发展阶段，评估对象会有所差异，比如我国现阶段重点评估科学发展、政治文明、和谐社会、小康社会、新农村建设、服务型政府、创新性国家和生态文明。① 与此相适应，评估标准也必须满足这样的要求，有一定的倾斜。

对于治理评估的框架，不同的学者站在不同的角度就会产生不同的观点。换言之，这样的评估框架是开放的，存在不断完善的空间。

三、评估困境

虽然治理理论越来越得到学者和官员的重视，近年来治理评估取得了很大的进步，但是治理评估仍然存在很大的困境。

第一，观念困境。治理本身承载着一定的价值，而治理评估必然体现的是价值判断。由于价值是一种观念形态的东西，具有非常强的主观认知色彩，因而不同的国家、不同的群体对于同一价值的认知可能千差万别。特别是不同国家由于意识形态的差异，对于治理价值的评估不可避免地受到意识形态的影响，比如各国对于人权状况的评价就差异很大。

第二，数据困境。对于治理的评估需要建立在客观事实的基础上，需要获得准确的数据信息。但是在信息爆炸的社会，信息来源渠道多元化，造成两方面的

① 相关项目参见俞可平：《中国治理评估框架》，载于《经济社会体制比较》2008 年第 6 期。

困境：一是获得真实数据的成本增加。各种真假信息充斥着我们的大脑，信息筛选的难度和成本增加，影响我们获得真实有效的信息。二是无法判断数据的权威性。数据来源渠道多元化之后，各种数据有时会出现矛盾，人们开始怀疑政府部门公布的数据的权威性，但是又无法找到更加权威的发布数据的部门。

第三，指标困境。治理评估必然涉及评估指标的设计，根据不同的评估指标得出的评估结果是不同的，评价指标的科学性、合理性和准确性对于评价结果具有决定性的影响。在治理评估的指标设计中，既要体现社会治理的整体效果，又要反映不同时期工作重点的差异性；既要有总体的定性判断，又要有精确的定量分析。这些不同指标之间的综合协调和匹配性都是评估中无法回避的难题。

第四，技术困境。即使解决了观念、数据和指标的困境，治理评估的过程本身也是一项复杂的系统工程，由理论形态的评估走向实践形态的评估还有很长的路，要涉及具体的操作问题，在操作中可能会遇到许多技术上的难题，这是对于治理评估的真正考验，也是治理评估能否实现的关键。

总而言之，治理理论的兴起对于传统的统治是一种超越，是对于政府权威的挑战，是一种全新的创造社会秩序的方式。但是由理念转化为现实的社会治理方式还是一个漫长而又艰难的过程，这个过程伴随着社会的不断发展和转型。对于处于社会转型期的中国，社会的急速变化必然导致治理主体力量对比和治理方式的变化，变迁过程中充满艰辛、充满危险、充满期待，需要我们共同努力，创造一种全新的有秩序的公共生活。

思考题

1. 从国家与社会关系的角度，理解治理理论的兴起。
2. 治理理论在中国的适用性及其特殊性。
3. 在治理要素中，价值、制度和行为具有什么样的相互关系？
4. 善治的要素有哪些？如何实现善治？
5. 随着社会的发展，治理主体之间的关系经历了什么样的转变历程？
6. 治理评估存在什么样的困境？

10
第十章

决　策

我们在这里所说的决策，指的是政治决策。它是人类社会的基本政治现象之一，是人类社会政治生活的重要组成部分，是政治利益关系互动过程的中心环节。政治决策的正确与否，直接关系到社会政治利益关系的平衡，关系到一个国家和社会的政治局势及发展前景，也在不同程度上影响着政治组织的命运及每个人的生存境况。本章重点阐述和分析政治决策的涵义、政治决策的类型、政治决策的程序、政治决策的变量及政治决策的评估等内容。

第一节　什么是政治决策

一、政治决策的概念

1. 决策的涵义

所谓决策，简单说就是一种理性选择行为，是个人或集体在实践活动之前，对未来活动的目标、原则及为实现目标所采取的方法和手段，选择一个可供贯彻实行的方案的过程。理性选择理论认为，“决策是一个有理性的行动者对于某

种外部挑战做出的果断的反应”，[①]是人类为应对生存和发展所遇到的各种难题作出的理性选择。决策行为是人类区别于动物的根本特征之一。在这个意义上讲，决策是人类的基本活动，是人类社会普遍存在的社会现象。

决策虽然可指个人的理性选择行为，但通常的决策是指集体的理性选择行为。由于人们之间的利益差异导致了集体议事的困难，为了保证集体决定能够有效，人们在集体选择的实践中逐渐形成了一系列的议事规则。早在16至17世纪，英国议会通过先例和习惯，经过长期积累形成了一系列沿用至今的议事规则（parliamentary law）。对集体议事规则的研究可以说是决策科学形成的前身。1876年，美国人亨利·罗伯特（Henry Martyn Robert）在前人经验基础上创建了一整套议事规则，后被通称为“罗伯特议事规则”（Robert's Rules Order）。“罗伯特议事规则”的创建和出版对后来的决策科学的形成产生了深远的影响。[②]

现代意义上的决策理论或决策科学是第二次世界大战之后兴起和发展起来的。“决策”一词作为政治学、行政管理学一个专门概念，首先由美国学者赫·阿·西蒙（H. A. Simon）在1947年发表的《行政行为——行政组织中决策程序的研究》一书中提出并进行了系统分析。此后，“决策”一词被广泛使用，特别是随着一些现代科学方法被运用于决策过程和公共政策的分析中，逐渐形成了一种规范的决策分析方法。

从语义的视角分析，决策包含两个方面的含义：作为一个动词概念，决策指的是一种过程，是“通过分析信息、确定目标、提出各种方案、对这些方案作出评价、然后得出一个结论来对一个确定的问题或一系列问题做出反应”。[③] 作为一个名词概念，决策指的是一种选择的结果，是经过理性选择后所形成的最终方案。这个最终方案既可被称作为“决定”（decision），也可被称作为“政策”（policy）。

2. 政治决策的涵义

在国外的政治学教材中，一般不设专章讨论政治决策的概念，而是在广义的现代政治学理论中，如系统理论、政策分析理论、组织理论、沟通理论、决策理论等，在讨论各种决策分析方法时涉及政治决策的内容，但对政治决策的涵义都没有做专门的解释。在国内的政治学教材中，由于体例的不同，有的教材专门设有“政治决策”一章，有的教材没有专门列出一章。在设有“政治决策”一章的教材

① ［英］戴维·米勒、韦农·波格丹诺主编：《布莱克维尔政治学百科全书》（修订版），邓正来编译，中国政法大学出版社2002年版，第197页。

② ［美］亨利·罗伯特著：《罗伯特议事规则》（第10版），袁天鹏、孙涤译，世纪出版集团、格致出版社2008年版。

③ ［英］戴维·米勒、韦农·波格丹诺主编：《布莱克维尔政治学百科全书》（修订版），邓正来编译，中国政法大学出版社2002年版，第196页。

中，对政治决策的涵义都做了概要的分析。尽管对政治决策概念的表述不尽相同，但基本内涵却并没有根本区别。

一般认为，政治决策（political decision-making）是决策的特殊表现形式。决策既可以是一种个人行为，也可以是一种集体行为。政治决策的特殊性在于，政治决策是以人与人之间的利益分化和差别为前提的，所以，政治决策不是一种单个人的行为，而是一种人们之间的互动行为，并且是一种有规则调整的互动行为。尽管有时政治决策表现为由个人提出或由个人最终的“决断”，但此时的个人决策已不是一种纯粹的个人行为，而是代表一定的团体、政治组织或国家机关的行为。在这个意义上讲，政治决策与一般决策的区别主要不在于决策的对象上，而在于决策的主体上。如个人的投资决定属于一般性决策行为，而政府的投资决策就具有政治意义，属于政治决策的范围。

根据政治决策的一般特征、构成要素和基本功能，可以把政治决策定义为：政治决策是指代表一定团体的个人、政治组织（政党）或政府就国家和社会发展方向、目标、原则、方法和步骤，及针对社会公共生活中的重大问题和重要利益关系的调整制定以及选择行动方案的过程。政治决策是政治权力运行的具体体现。执政党和国家机关对国家和社会的领导，实际上就是通过政治决策的制定和实施来实现的。由于政治决策关系到国家和社会的发展方向，关系到社会资源的权威性分配，关系到社会中各种政治主体、利益群体的意志表达和利益平衡，所以，在现实的政治生活中，各种政治主体和利益群体都试图通过不同的合法方式参与并影响实际的政治决策过程。在这个意义上讲，政治决策过程实际上是一种利益妥协、博弈和寻求利益平衡的政治过程。现代政治分析理论，已经把政治决策实际过程的分析视为政治分析的重要路径和基本方法。简要地概括，政治决策分析的核心主要说明两个方面的问题：一是政治决策是如何制定的？二是政治决策怎样实施，实施后产生了什么样的社会效果和影响？

二、政治决策的基本特征

政治决策作为一种集体行为，是一个复杂的系统工程。但不管政治决策有多么复杂，都呈现出以下几个基本特征。

1. 权威性

权威性是政治决策的外部特征，是由政治决策主体的地位和性质决定的。政治决策的主体有广义和狭义之分。广义是泛指政治组织（包括执政党和非执政党、政治团体）、国家机关及与其相联系的决策参与者；狭义是指执政党和国家机关。通常所说的政治决策是在狭义上使用的。执政党的政治决策的主要表现形式是纲领、路线、方针和政策。由于执政党掌握着国家权力，在国家政治生

活中居于主导地位，所以，执政党通常要把党的意志通过国家机关的决策过程上升为国家意志，成为国家的法律和政府的公共政策。执政党的政治决策一经国家权力机关决策程序的正式确定，就成了国家意志，由政治权威转化成国家权威，且具有最高的权威性和强制性，不仅对全社会都具有普遍的约束力，而且这种约束力是由国家强制力量保障实施的。

2. 公共性

公共性是政治决策的价值取向和内在要求，是由政治决策的对象和内容决定的。政治决策的对象是指公共事务而非私人事务，主要指涉及公共利益、公共安全、公共秩序的事务。政治决策的内容主要包括国家发展目标、发展战略和策略，以及实现国家发展目标和战略的具体方法与途径。政治决策的内容涉及经济、政治、文化、社会、外交等各个领域。虽然在私人事务与公共事务之间、个人利益与公共利益之间并没有严格的物理界线，但是，维护公共利益、保障公共秩序、实现公共价值最大化是政治决策的价值选择。因此，不论是何种领域的问题，凡是具有公共性的、特别是对国计民生会产生重大影响的，都是政治决策涉及的内容。

3. 程序性

政治决策既是一种组织行为，又是一个动态的过程。政治决策的程序性特征表现为，政治决策的动态过程是将相互关联的决策步骤、阶段按照一定次序排列出来。如果说，权威性是政治决策的外部特征，公共性是政治决策的价值取向，那么，程序性则是政治决策的运行特征。为了防止政治决策的随意性和专断性，保证政治决策过程的有序性和结果的客观性，任何政治组织和国家机关都规定了政治决策的议事规则和工作步骤。政治决策的程序性安排的基本目的，是为政治决策提供合理有效的工作过程，从而有助于实现政治决策的目标。

三、政治决策的原则

政治决策的原则，是指政治决策过程应遵循的行为准则。一般而言，政治决策都是在一定的原则指导下进行的。根据政治决策的特点和要求，现代政治决策过程一般应遵循以下几个基本原则。

1. 信息原则

政治决策是要对当前行动的未来结果进行预测。掌握充分、准确的相关信息是进行政治决策的首要条件，也是科学预测的基础。从利用信息的视角看，政治决策过程，也就是搜集、获取、传递、筛选、加工、处理相关信息的过程。在处理相关信息的过程中，“决策者面临着四个主要的结构性问题：信息匮乏、信息冗余、信息模糊以及信息的策略本性。面对这些问题而产生的推论错误并不单单

会产生随机性错误，也会引起系统性偏见”。[①] 为了把信息转化成正确的政治决策，防止由于信息的匮乏或不真实，导致做出错误的决策，政治决策者必须掌握有效利用信息的方法、完善信息处理机制、提高有效利用信息的能力。

2. 系统原则

系统分析作为一种现代的分析方法，是20世纪40年代为了解决人类活动所面临的日益复杂和多样的社会问题而发展起来的一种科学方法，后来被运用于具有风险和不确定性的经济社会政策的制定以及公共政策系统的改进上，成为政治决策的一般方法论原则。系统原则，就是要求在政治决策过程中从系统角度分析和认识问题。一是要遵循系统的整体性。就是将决策对象视为一个系统，以整体目标的最优化为标准，分系统和单项目标必须置于整个系统中来分析，权衡利弊、统筹安排，不能顾此失彼。二是要遵循系统的同构性。就是将政治决策主体、决策对象和决策的周围环境三种变量之间的相互联系、相互作用、相互影响、相互制约的关系，作为一个有机系统来把握。政治决策过程始终要使政治决策主体与决策对象和环境的变化相适应。

3. 可行原则

政治决策是为了指导实践活动的理性选择行为，是否可行是政治决策能否达到预期目标的关键，也是政治决策的重要原则。在政治决策过程中要从主观条件和客观实际出发，既要考虑到人力、物力和财力的实际状况，又要符合当时当地的实际需要和客观环境。做到抓住时机，利用机会，注重可行，适应变化，适时决策。如果所作的政治决策从理论上论证是最优的选择，但在实践中无法操作或现有的条件难以实现，那么，这样的决策就是一种不可行决策。

4. 重点择优原则

政治决策是一个从比较到决断的选择过程。重点择优是政治决策过程应遵循的理性原则。重点择优包括两层含义：一是决策要突出重点。即一次决策不能解决所有问题，只能不同程度地解决部分问题；在多重目标和多项任务的情况下，决策者要抓住主要矛盾，突出重点，分清主次，提高决策效能。二是针对重点问题提出多种可行的解决方案进行比较分析，权衡利弊，从中选择最佳方案。如果没有两种以上备选方案，就不存在比较，也就没有择优。择优既可以是从两种以上的方案中选择一个最佳方案，也可以是从多种备选方案中综合出一个新的方案。

① [美]詹姆斯 G. 马奇著：《决策是如何产生的》，王元歌、章爱民译，机械工业出版社2007年版，第175页。

四、政治决策的方法

随着政治决策的不断成熟、规范，特别是现代科学方法被运用于政治决策过程中，逐渐形成了多样化的针对不同层次问题的政治决策方法。概括说，主要有以下几种。

1. 宏观决策方法

宏观决策方法是针对国家与社会发展全局和长期目标所采用的方法。常用的宏观决策方法有：

（1）总体目标法。此法的中心是建构一个未来发展的总体目标，用总体目标来引导各方面力量为之奋斗，并组织自上而下地逐级化解和落实总体目标。此法的核心在于提出一个共同的总体目标，强调目标的导向意识和社会成员的共同参与。

（2）系统分析法。此法是把政治治理当作一个有机系统，政治决策时既要注重系统内各部分之间的协调关系，又要协调政治系统与社会环境的关系，从而发挥政治决策最大的系统效益。

（3）综合平衡法。宏观政治决策往往涉及各地区、多方面的关系和多方面利益，此方法要求政治决策主体在决策过程中，通过总揽全局、协调各方，力求实现相互间的利益协调和平衡。这种利益平衡是一种综合、大体上的平衡，而不是每个具体利益的绝对平衡。

（4）战略规划法。此法是为了实现未来长期发展的总体目标，做出分期、分步骤、分项目的全面规划，从而为实现总体目标的途径、阶段、方法、资源配置、组织力量做出有序的安排。

2. 一般决策方法

（1）经验总结法。尽管历史现象不会完全重复，但有些现象、问题有相似之处，所以，总结历史上和国内外对于处理同类事务的决策经验和教训，作为参考，就成为政治决策的基本方法。

（2）逻辑推理法。政治决策主体通过对已发生的政治现象的性质、产生原因和发展经过等因素的分析，推断出对另一类似现象的认识，从而制定出相应的政治决策。此法具有较强的逻辑性，但不能作无条件的推理。

（3）典型调查法。政治决策主体对政治问题有了一定了解后，从中选出若干有代表性对象，通过系统深入地典型调查，然后针对一般问题做出有规范意义的政治决策。此法关键在于选好典型和确定抽样数量，以免影响决策的正确性。

3. 决策技术方法

决策技术方法是指针对特殊要求而技术性较高的方法。在政治决策过程

中，常常会遇到一些相当复杂的问题，针对这样的问题又需要得出相对精确的分析结论，如对经济发展趋势的预测等。这种情况下，一般决策方法就不能满足这样的要求，因此，要运用一些现代决策技术方法和工具来辅助解决。主要决策技术方法有：

（1）定量分析法。主要是采用数学分析工具，将决策对象所包含的相关变量全部进行量化，建立相应的数学模型，根据数学模型进行运算和推导，获得精确的计算结果，然后作出符合实际的决策。

（2）模拟模型法。针对要解决的问题，在掌握较翔实数据的基础上，借助计算机，建立几种解决问题的模型，经实验认为符合实际要求后，根据模拟模型作出正式决策。

（3）几率分析法。如果一些事件常按照一种既定的形态发生，可以用几率代替未知数，以测定某一事件可能发生的机会，作出相应决策。①

第二节　政治决策的类型

根据政治决策的对象范围、内容和形式的不同，可以将政治决策分为不同的类型。

一、对内决策与对外决策

按照决策对象的不同范围，可以把政治决策分为对内决策和对外决策两种类型。对内决策主要指针对国家内部事务的决策，对外决策主要指针对国家外部事务的决策。

1、对内决策

对内决策主要是针对国家内部事务所做的政治决策。对内决策的基本目标是：保持政治稳定、社会有序、经济发展。就对内决策所针对的国家内部事务而言，包括两大方面的事务。一是在国家层面上，如何有效实现政治领导的问题。核心是总揽全局，统筹、协调和处理好各阶级、各阶层、各党派、各族群、各种利益群体之间以及中央与地方、各地区之间的关系。二是关系到国家与社会稳定、发展的重大公共事务。这方面的决策涉及社会各个领域，包括制定社会、经济、文化、教育、科学技术等各个领域的发展战略和方针政策，以及解决影响国家和社

① 参见“决策方法”，《中国大百科全书·政治学卷》，中国大百科全书出版社 1992 年版，第 177～178 页。

会稳定、发展的各种重大问题。

2. 对外决策

对外决策主要是针对国家外部事务所做的政治决策。对外决策的基本目标是:保证国家安全,维护国家的独立、主权和领土完整,促进国家间的和平与合作,为国家的发展营造良好的外部环境。对外决策的基本内容是:针对国际政治格局、国家之间关系、国际重大事件、国际争端等事务所制定的方针和政策。就对外决策所针对的国家外部事务涉及的范围而言,包括三方面的国际事务:一是协调和处理国与国之间双边的和多边的关系;二是协调、处理地区性的国家间关系和事务;三是协调和处理涉及人类的生存和发展、关系世界和平的全球性事务,如核武器控制、生态环境保护、资源保护与开发、流行病防治、打击恐怖主义、太空开发与海洋利用等。

对内决策与对外决策是相互关联、相互影响的。一般地讲,对内决策是基础,对外决策是对内决策的外部延伸;对内决策为对外决策提供依据,对外决策为对内决策服务。在通常情况下,政治决策主体往往把对内决策放在首要位置,但在特殊情况下,如战争时期,对外决策就可能处于主导地位。

二、战略决策与策略决策

根据政治决策的内容的重要程度、作用和时效的不同,可以把政治决策分为战略决策和策略决策两种类型。

1. 战略决策

所谓战略决策,是政党或政府就国家和社会长期发展的方向、目标、纲领、路线、方针政策等根本性问题所作出的决策。战略决策在政治决策的体系内部居于核心和主导地位,具有全局性、长远性和稳定性的特点。由于战略决策涉及国家和社会的未来,所以,制定一个科学的战略决策需要政治决策主体具有大局的意识、长远的眼光和规划未来的能力。

2. 策略决策

所谓策略决策,是政党或政府为了实现战略决策的目标所制定的具体的、可操作的行动方案和措施,以及为应对当前需要解决的各种问题作出的决策。策略决策是根据现实的具体情况,为解决现实的具体问题制定的应对策略。相对于战略决策,策略决策具有局部性、现实性和灵活性的特点。由于策略决策需要面对直接的、复杂的、多变的各种利益关系的协调,需要应对具体的、不确定的影响战略决策实现的各种变量,所以,制定策略决策需要政治决策主体具有高超的领导艺术和政治智慧。

战略决策与策略决策既有区别又紧密相关。战略决策是主导,策略决策服

务于战略决策；战略决策是制定策略决策的依据，要根据战略决策的规划制定相应的策略决策；策略决策是战略决策的分步实施和具体化，只有通过正确的策略决策，战略决策的目标才能逐步得以实现。

三、常规决策与非常规决策

根据政治决策形式的差异，又可以把政治决策分为常规决策与非常规决策。

1. 常规决策

所谓常规决策，是在常态下，政治决策主体按照事先的安排和通常的规则针对可以预测的、经常发生的公共事务作出的政治决策。常规决策是政党和政府行使职能、履行责任的基本形式，也是维护公共秩序、保障社会正常运行的制度安排。

常规决策一般具有两个基本特点：一是规则性。常规决策通常是根据公共事务运行的一般规律，按照事先的安排作出的，所以，常规决策在时间安排上通常是制度化的、定期的，决策方式也依照常规进行。二是例行性。常规决策是针对经常发生的公共事务作出的决策，所以，常规决策往往遵循惯例和过去的经验作出，呈现出例行性的特点。

2. 非常规决策

所谓非常规决策，是在非常时期，政治决策主体针对突发事件，为了尽可能减轻和避免突发事件带来的危害作出的政治决策。政治决策所以存在非常规的决策形式，根本原因就在于，政治决策主体有时会面对一些难以预料、突然发生并可能危及公众生命财产、社会稳定和公共秩序的情况，需要政府立即采取应对措施。由于突发事件形成的原因十分复杂，人们可以从不角度对其进行分类，一般而言，根据突发事件是否与人的行为有关，把突发事件分为自然突发事件和人为突发事件两大类。自然突发事件是指对人类可能造成灾害的事件，如地震、火山爆发、水灾、冰灾、风灾等；人为突发事件又可分为人为重大事故（如重大交通事故、生产事故、火灾等）和人为重大社会事件（如流行性疾病传播、社会群体性骚乱、恐怖袭击、外敌攻击等）。

相对于常规决策，非常规决策有三个主要特点，这些特点是由突发事件的性质所决定的。一是不确定性。由于突发事件发生的时间、形态和后果难以准确预测，所以，针对突发事件的非常规决策无法事先安排，何时作出决策具有不确定性。二是紧迫性。突发事件的发生常常突如其来，即使有预兆也很短暂，如果不能及时作出决策，采取紧急措施加以处置和控制，势必造成更难以预料的危害和损失，正是在这个意义上，非常规决策也叫作应急决策。三是特殊性。非常规决策所针对的突发事件不是指一般性、小范围、针对个体的突发事件，而是指可

能给社会公众的生命和财产造成巨大损失，对生态和人类生存环境产生极大破坏，危及正常的公共生活和秩序的突发事件，如不能有效处理和控制可能引发社会和政治的不稳定。如美国的“9·11”事件、中国的“非典”事件和“汶川地震”等。针对这样的突发事件，政党或政府的决策就不能像常规决策那样按部就班地进行，也不能采用常规的办法处理，而必须根据突发事件的特殊性质，灵活、快速做出回应，甚至可采取特殊授权的方式，依法采取一切必要的措施和手段，动员、组织一切有效的力量和资源共同参与，尽可能减轻和避免突发事件带来的危害。

第三节　政治决策的程序

政治决策是一个多种因素相互作用、各种利益关系相互博弈的动态过程。政治决策过程往往因政治决策主体的性质、职能的不同而有所区别。尽管不同政治决策体系的决策过程有着各自不同的特点，但随着政治决策的科学化和民主化发展的进程，逐渐形成了科学决策与民主决策的一般性程序，即将相互关联的决策步骤、阶段按照一定的次序排列，形成规范、有序的决策流程。一般说来，政治决策程序分为掌握信息、确定目标、设计预案、预案评估与优选、决策实施与反馈五个基本阶段。这其中，又分为问题、信息、目标、预案、修订、议决、试验、实施、控制、监督、评估、反馈等若干具体环节。在实际决策过程中，各个阶段和具体环节的区分是相对的而不是绝对的，它们之间有时是互相交织的，如信息处理实际上贯于穿政治决策的全过程之中。

一、信息收集与处理

掌握信息是政治决策过程的起点。政治决策的目的是为了解决国家发展和公共生活中的各种现实问题和矛盾，而问题和矛盾又是以信息的方式传递的，因此，政治决策过程一般都是从收集各种问题的信息开始的。通俗地说，收集信息就是要了解实际情况，因为发现问题是解决问题的基础。收集信息，就是收集需要通过政治决策解决的问题的所有相关信息，收集的信息尽可能做到系统、全面、准确。在此基础上对信息进行整理、筛选、加工、分析研究，去粗取精、去伪存真，最后以文字资料、统计数据、图表、分析报告等形式输送到决策系统。按照科学决策体制的职能划分，信息收集与处理通常由专门的信息系统来完成。

二、确定决策目标

掌握信息是为了制订正确的决策目标。确定决策目标不仅是政治决策的关键环节，而且也影响着整个政治决策的过程。从一定意义上说，政治决策过程就是从决策目标的确定到决策目标的实现，再到决策目标评估的过程。所谓确定决策目标，是在一定的环境条件下，确定通过努力必须达到和希望达到某种结果。决策目标不是一个单独的点，而是一种目标的集合。从目标实现的时间角度看，可分为长期目标、中期目标和短期目标；从目标实现的程度看，又分为最低目标、中级目标和最高目标，等等。政治决策目标的确定应符合社会发展的基本趋势，并以社会公共利益的最大化为价值取向。虽然，政治决策主体在决策目标确定的过程中发挥着主导的作用，但决策目标的最终确定，并不是政治决策主体主观意志单方面的结果，而是一系列影响政治决策的各种因素相互作用的产物。

三、设计方案

决策目标确定后，就需要围绕决策目标设计多种旨在实现目标的决策预案。设计预案的目的，就是提供可供选择的决策方案，为最终确定一种方案做准备。设计方案是政治决策过程的重要环节，方案设计是否合理、可行，直接影响到决策的实施和质量。设计决策预案过程中应做好三个方面的工作。一是要从不同的角度和途径出发拟定解决问题的多个备选方案。一般说，备选方案越多，达到目标的最佳机会就越多，为决策者提供选择的空间也就越大。决策是一种选择，如果没有可供选择的方案，决策也就失去了意义。二是对每一个预案要实现的目标、主客观条件、行动原则、实施方法、途径、步骤、手段和组织方式都要进行系统地论证，明确各个预案的优缺点。三是对每一个预案后果及其效应要有预测分析，对可能遇到的有利或不利因素、阻力和困难、不同利益群体的可能反映、可能产生的经济效益和社会影响等问题作出预测性分析，以便于决策系统全面把握各个预案。按照现代科学决策体制的要求，设计方案一般由决策体系中的政策研究和咨询机构来完成。

四、方案的评估和优选

决策方案的评估和优选，是政治决策程序中的中心阶段，包括评估和优选两个基本环节。

方案的评估是政治决策主体采用科学方法和评估技术，对已确定的备选预

案进行综合分析并给出评价性结论的过程。方案评估的目的，是为最终的决策提供科学分析的依据，为正确决策提供科学的保障。方案评估的方法和技术，一般包括经验分析法、抽象分析法、定量分析法、比较分析法、效益分析法、风险分析法、成本分析法、综合分析法等。方案评估的基本内容包括：成本（实施方案可能的花费）、稳定性（遇到干扰时能否坚持）、可行性（在既定的时间内实施方案的概率）、可靠性（如果方案一部分失灵，是否还会继续实施）、灵活性（方案能够致力于达到不同的目的）、风险性（方案失败的可能性）、可传播性（方案是否便于人们的理解）、功效性（方案可能产生效益和影响）、可操作性（方案是否易于执行），等等。① 针对上述内容对备选方案进行评估后，还要按优先顺序对各个方案进行排列，并提出相应的取舍建议，以供选择。

方案的优选是政治决策主体在方案评估的基础上，根据优选标准选择最佳方案的过程。选择的标准一般是，在同样的约束条件下，看哪一个方案能够以最低的成本、最短的时间、最优的效果实现既定目标。具体的优选标准可分为相对标准和绝对标准两种。相对标准是从现有方案中择优，那么，绝对标准则是看现有方案中哪一个合格。决策方案优选的方法一般有两种，一种是筛选法，另一种是归并法。所谓筛选法，是指通过对设计的若干预案各方面的比较，按照优选标准进行综合分析，实行优胜劣汰。筛选法又可以分为直接选优或间接淘汰选优两种方式。所谓归并法，是在备选方案中没有一个合格方案的情况下，而不合格的方案又具有各自的优点时，政治决策主体可以将各个备选方案的优点归并到一起，整合成一个新的方案，然后对新的方案进行修订和完善，直到达到合格标准为止。

五、决策的实施和反馈

政治决策方案一经最终决定，就应适时付诸实施。决策实施也叫决策执行，是指决策的执行者运用各种资源和有效方法将政治决策付诸实践的各项活动，从而使既定的决策目标得以实现的过程。为了有效地贯彻实施政治决策，决策的执行者通常要拟定具体的决策实施计划和实施方案并贯彻落实。决策的实施计划和实施方案实际上就是决策实施过程的“路线图”，其意义在于，明确实施决策的工作任务、方法、途径和步骤，使决策执行有序、有效地进行。一般而言，政治决策实施包括宣传动员、物质准备、组织领导、试点检验、全面实施等具体环节。

---

① 参见［美］卡尔·帕顿、大卫·沙维奇著：《公共政策分析和规划的初步方法》，孙兰芝、胡启生等译，华夏出版社 2002 年版，第 180 页。

宣传动员是决策实施的首要环节，也是统一人们思想认识的有效手段。一般来说，政治决策是由少数人作出的，但政治决策的实施却需要通过许多人的参与和协作才能完成，有些政治决策还需要得到公众的广泛支持。要使政治决策得到有效的落实，不仅要使决策的意图被每个参与者所充分了解，而且还要变成每个参与者的行动意识。搞好宣传动员工作是决策有效执行的思想保障。物质准备是政治决策实施的必要条件，是保证政治决策顺利实施的物质基础，也是决策实施过程的重要环节。物质准备主要包括必需的财力（经费）和必要的物力（设备）两方面的准备。组织领导是政治决策顺利实施的保障机制。政治决策的实施是一个有序的过程，需要执行者的协同活动，这就必须要有组织、有领导地进行，否则就可能由于力量的分散、执行的偏差和行为的无序导致决策无法实现预期的目标。试点检验是政治决策实施过程中的一个重要步骤，也是验证决策是否普遍可行及为决策的全面实施取得经验的重要方法。为了总结经验和避免或减少失误，在政治决策全面实施之前，先在小范围内进行试点检验是十分必要的。全面实施是在试点检验总结成功经验的基础上，根据政治决策的实施范围，全面落实政治决策的要求，推动政治决策目标圆满实现的过程。

政治决策的反馈过程，是指在决策的实施过程中，把决策的执行状况特别是出现的问题，通过信息形式经信息系统及时而迅速地回送到政治决策主体的一种机制。信息反馈的主要功能是对决策实施的追踪和监测，以及对决策的重新调节。通过信息的反馈过程，使政治决策主体能及时掌握决策实施过程所发生的问题及可能出现的失误和偏差，并根据决策实施过程中的反馈信息，对该决策作相应的调整和修正，使决策更加符合实际，以保证决策目标的顺利实现。信息反馈一般由专门的信息处理系统和决策的执行系统相互配合来完成决策反馈的功能。

第四节　政治决策的变量

一般而言，政治决策的变量是指决定性地影响政治决策的要素，主要包括，政治决策的主体、政治决策的客体和政治决策的环境。这三个变量之间任何一个变量的改变都会对其他变量产生影响，从而可能引起政治决策的目标、过程和结果的变化。

一、政治决策的主体

政治决策的主体，是指政治决策的制定者，有广义和狭义之分。广义的政治

决策主体是泛指直接或间接地参与政治决策制定和执行过程的政治组织、国家机关及与其相联系的参与者，包括政党、政治团体、国家机关、咨询机构、大众传媒和有关个人；狭义的政治决策主体是指具有法定权力、直接参与政治决策制定和执行过程的政治组织和国家机关，包括政党、国家机关、咨询机构等。通常所说的政治决策主体是在狭义上使用的。

1. 政党

政党是代表一定阶级、阶层或集团利益的政治组织，履行着“利益聚合”和利益表达的功能。政治决策是政党的基本职能。但是，在不同的政党制度下，政党政治决策的地位和作用是不同的。在西方国家，一般实行两党或多党竞争制度。各个政党制定政治决策的主要目的是动员和争取公众的支持赢得竞选，获得议会中多数席位和政府首脑职位。政党只有竞选成功，成为执政党，其主张和决策才可能通过国家机关的法定程序上升为国家意志，变成法律或公共政策。所以，在西方国家，政党虽然进行政治决策，但不直接制定公共政策，政党的政治决策的直接目的主要是为了满足政党之间的竞争获胜需要的。我国实行中国共产党领导下的多党合作制度，宪法明确规定中国共产党是执政党，其他政党则是参政党。共产党的政治领导地位决定了共产党的各级领导机构在不同层次的政治决策过程中起着核心作用。

2. 国家机关

在广泛的意义上，政治决策的表现形式是多种多样的，如立法机关的立法活动和行政机关的公共政策制定活动都属于政治决策形式。国家立法机关和行政机关作为国家公共权威的载体，其所制定的法律和公共政策自然成为政治决策的重要组成部分。而且，以法律形式表现的决策和以公共政策表现的决策，其规约性更强。在西方国家，一般实行“三权分立”的政治体制，立法机关在制定法律、行政机关在制定公共政策时，往往会受到其他机关的制约，即所谓的“制衡”。我国的政治制度是按照民主集中制原则建立的，各级人民代表大会及其常委会作为立法机关也是权力机关。我国宪法明确规定，全国人民代表大会是国家的最高权力机关，拥有最高立法权、最高任命权、最高决策权和最高监督权。我国的各级政府作为权力机关的执行机关，所制定的公共政策既要以共产党的政治决策为指导，又不能与人民代表大会制定的法律相抵触。

3. 咨询机构

在政党机关内部和国家机关中设置专门的政治决策咨询机构，使“谋”与“断”相对分离，既是政治决策科学化、民主化的客观要求，也是现代政治决策体制的一个显著特点。咨询机构不是政治决策的最终决定者，但却是现代政治决策体系中不可缺少的环节，是政治决策系统有机的组成部分。咨询机构在政治决策中的作用主要是提供必要的智力支持和技术保障。具体表现在：一是为政

治决策的决定者提供综合分析报告；二是对有关问题进行预测，向决策者提供战略性建议；三是为解决问题设计若干决策方案；四是向决策者提出可供选择的具体实施方案；五是根据决策实施的反馈信息协助决策者修改方案。除了国家机关内部的正式咨询机构外，一些民间的咨询机构和思想库在实际的政治决策过程中也起着重要的补充作用。

二、政治决策的客体

政治决策的客体是相对于政治决策的主体而言的。一般而言，政治决策的客体是指政治决策所针对的问题（包括事件）及发生作用的对象。由于政治决策往往是针对特定的事件、问题进行的，而且政治决策又总是要作用于一定的社会群体的，因此，可以从“事”（决策所针对的社会公共问题）和“人”（决策发生作用的对象，即目标群体）两个方面来认识政治决策的客体。

1. 政治决策问题

人们在社会生活中时时刻刻会遇到一些需要解决的社会问题。所谓社会问题，通常是指社会的实际状态与社会期望之间的差距，[①]这种差距达到一定程度时就会导致社会一定范围内的紧张状态。当由社会问题所导致的社会紧张影响涉及非直接相关的群体，受到社会公众普遍关注时，社会问题就转换成所谓的公共问题。一般说来，政治决策往往是针对公共问题作出的，但并不是所有的公共问题都必须通过政治决策来解决。只有当公共问题引起政治决策主体的高度重视，并被纳入政治决策的议事日程时，公共问题才转化为政治决策问题。因此，政治决策问题不仅是事实上已经发生、并引起社会公众关注的公共问题，也是被政治决策主体所重视并纳入政治决策议程的公共问题。

政治决策问题按照所涉及的不同社会生活领域，一般分为政治、经济、社会、文化四个领域的问题：

一是政治领域问题。主要包括政治体制、政权建设、机构设置、政府行政、人事安排、公民权利与义务、外交、民族事务、军事等方面的问题。

二是经济领域问题。主要包括宏观经济领域的问题，包括生产、流通、分配、消费、市场监管等生产过程各环节的问题，也包括财政、货币、税收、金融、产业政策等方面的问题。

三是社会领域问题。主要包括环境保护、人口、福利、民生、社会保障等方面的问题。

四是文化领域问题。主要包括科技、文教、体育、卫生等方面的问题。

① 陈庆云主编：《公共政策分析》，北京大学出版社2006年版，第75页。

这四个方面的问题虽然分属于不同的领域，也有着不同的表现形式，但在有些情况下，这四个领域的问题不仅是相互关联而且又相互交叉和重叠的。比如民生问题虽然是一个社会问题，但在有些情况下，民生问题可能转化成为一个政治问题，甚至是关系到国家政权稳固的头等重要的问题。随着人类活动范围的不断扩大和交流的日益频繁，政治决策针对的问题领域也有不断扩大的趋势。

2. 政治决策的目标群体

所谓政治决策的目标群体，是指政治决策发生作用的对象群体，即受政治决策规范、调整的那些社会成员。不同的政治决策所适用的范围是不同的，不同的政治决策所要规范和调整的社会成员群体也是不同的。政治决策主要规范和调整具有不同利益诉求的社会成员之间的关系，核心是调整和规范不同群体的利益关系。利益是人类活动目的的实际内容，也是支配和激励人们活动的能动因素和内在动机，每个人为了实现自身利益，必然与同样具有自身利益的其他人发生一定的社会关系。人们在社会生产和生活中所形成的各种各样的社会关系中，最基本的关系是利益关系。政治决策制定的根本目标就是协调和处理好长远利益与当前利益、全局利益与局部利益、具有全社会分享性的公共利益与不同群体的特殊利益及个人利益之间的关系，实现这几方面利益关系的和谐。

政治决策主体与客体相区分是政治决策分析的一种工具和方法。在实际的政治生活中，政治决策主体与客体的区分只具有相对的意义。在有些情况下，政治决策主体既可以作为客体而存在，政治决策的客体也可以作为主体而存在。如国家公职人员在参与政治决策的制定和执行时，是作为政治决策的主体而存在的；而当他们作为该政治决策所规范和调整的对象时，又是作为政治决策的客体而存在的。

三、政治决策的环境

所谓政治决策的环境，是指影响政治决策制定、实施的一切因素的总和。根据系统理论，政治决策系统与政治决策环境之间是一个相互关联、相互作用的有机整体。就政治决策系统与政治决策环境的关系而言，政治决策环境制约和决定政治决策系统，起着主导作用；政治决策系统反过来改变和塑造着政治决策环境，具有反作用。从政治决策分析的角度看，一方面，可以把政治决策环境视为自变量，政治决策系统视为因变量，分析政治决策环境对政治决策制定、实施过程的影响；另一方面，也可以把政治决策系统视为自变量，把政治决策环境视为因变量，考察和分析政治决策的输出（实施）对政治决策环境的作用和影响。

政治决策的环境包括的因素非常复杂，可以从不同的角度对政治决策的环境作出划分。一是从生态的角度划分，可分为政治决策的自然环境与社会环境；

二是从境域的角度划分，可分为政治决策的国内环境与国际环境；三是从层次的角度划分，可分为政治决策的一般环境与具体环境。三种划分各有其道理，但并没有本质的区别。综合以上三种划分方法，可概括为政治决策的自然环境与社会环境，在社会环境中又可分为国内环境与国际环境两个方面。

1. 自然环境

自然环境是指一个国家所处的地理位置和自然状况，包括领土面积、土壤、河流、矿藏、地形、地貌、气候、水系等自然构成。自然环境是一个国家和民族生存与发展的物质基础。从地缘政治的角度说，自然环境不仅为国家的政治决策提供了客观的条件，而且也是影响并制约政治决策的重要变量。例如，任何一个国家在制定国家与社会的发展战略时，都必须以本国的地理条件和自然资源状况为依据。特别是随着全球工业化进程的加快，人类与自然资源、自然环境之间的矛盾也显得日益紧张。像气候变暖、生态恶化、大气污染等已成为全球性的问题，仅靠任何一个国家政府的决策都无法解决，因而迫切需要各国之间的紧密合作并制定关于自然环境保护的共同政策。由于自然环境的变化是缓慢的，所以，自然环境对政治决策的影响也不是暂时的，而是持久性的。

2. 社会环境

社会环境是指由于人为的活动形成的、直接影响和制约政治决策过程的各种社会状况。社会环境又分为国内环境与国际环境两方面。

（1）国内环境。也指一国的基本国情，包括经济实力状况、政治法治状况、社会文化状况等方面。国内环境是影响和制约政治决策的最重要、最直接的变量。国内环境的要素包括：国家的经济实力，即综合国力，这是制定政治决策的主要依据和决定性因素；国家的政治法治状况，这是制约和影响政治决策制定与实施的重要因素；国家的社会文化状况，包括国家的传统、人口、教育、科技、公共卫生、社会保障、伦理道德等因素。国家的社会文化状况构成了政治决策制定和实施的智力与社会心理条件，也构成了政治决策的社会成本。

（2）国际环境。在一个国家间联系和交往日益紧密的时代，任何一个国家制定和实施政治决策，不仅要正确地判断国内环境，而且还需要充分认识和准确估计现实的国际环境。国际环境是指全球范围内的政治、经济、文化发展的一般趋势和格局，以及影响和制约一国生存与发展的地区间和国家间政治、经济、文化等方面的关系。具体可以把国际环境分为三个层次的内容：一是全球性的国际政治格局及发展趋势；二是地区间和国家间关系；三是一国与周边国家间的关系。

第五节　政治决策的评估

政治决策的评估，也可称为政治决策的评价（在一般意义上两者可以通用），是政治决策过程的一个重要阶段。只有通过科学的评估，人们才能对一项政治决策是否达到预期效果作出准确判断，从而决定这项政治决策是应该继续、调整还是终结；同时，通过政治决策的评估，也可以总结政治决策制定与实施过程中的经验教训。政治决策评估的意义在于，它是检测政治决策效果的基本途径，是提升政治决策质量的有效方法，也是政治决策科学化、民主化的重要形式。

一、政治决策评估的涵义

政治决策评估是对政治决策进行分析和评价的一种专门活动。传统意义上的政治决策评估主要是对政治决策结果的经验和教训的总结分析，而现代意义上的政治决策评估，主要是吸收和借鉴了政策科学的评估方法之后逐步形成的。

尽管目前人们日益重视政治决策的评估工作，对政治决策评估的研究也越来越深入，但对政治决策评估的涵义还没有形成一个一致的结论。根据强调的重点不同，可以把关于政治决策评估涵义的不同解释概括为三种。

一是强调评估作为一种功能性活动，应贯穿于整个政治决策过程之中。如美国学者詹姆斯·E.安德森（James E. Anderson）认为："政策评价与政策（包括它的内容、实施及效果）的估计、评价和鉴定相关。作为某种功能活动，政策评价能够而且确实发生在整个政策过程中，而不简单地将其作为最后的阶段。"①

二是强调评估是发现决策误差，修正决策误差。"就一项公共政策而言，发现误差、修正误差就是政策评估，换言之，政策评估的工作就是发现并修正政策的误差。"②

三是强调评估是对政治决策效果的分析。如我国台湾学者林水波、张世贤认为，政治决策评估的"内涵为评估某一现行的政策在其达成目的上的效果"。③

上面关于政治决策评估的三种解释，各有其合理性。综合上面的三种解释，可以把政治决策评估的涵义界定为：政治决策评估是根据一定的标准，采用科学的方法，对政治决策的效果（效率、效益、价值）进行检测和判断，从而为政治决

① ［美］詹姆斯·E.安德森著：《公共决策》，唐亮译，华夏出版社1990年版，第183页。

② 朱志宏著：《公共政策》，三民书局1995年版，第299页。

③ 林水波、张世贤著：《公共政策》，五南图书出版有限公司1997年版，第326页。

策的改善提供依据。

二、政治决策评估的标准

政治决策评估的主要作用是对政治决策的效果进行检测，即要对政治决策的结果与政治决策的目标之间的关联性作出判断。但影响政治决策实际效果的因素很多，以至于人们对政治决策的实际效果难以形成统一的看法。为了检测一项政治决策的效果，就必须建立一套可验证的、可度量的评估标准，以及价值判断的尺度。没有这样一套评估标准，就无法对一项政治决策进行相对客观的评价。

影响建立政治决策评估标准的因素大致可分为：一是决策目标的不确定性；二是效果与预期之间的非因果性；三是决策效果的多样性；四是各种数据的不可靠性。尽管由于种种因素很难建立一个适用所有决策和不同评估主体的决策评估标准。但确立政治决策的评估标准，有两个因素中的一个是必须涉及的：一个是功利性因素，另一个是价值性因素。根据这两个因素，形成了功利性标准和价值性标准。功利性标准强调政治决策的效果的实际效益与效率；价值性标准注重政治决策是否满足评估者的主观偏好与社会的要求。现代政治决策评估越来越强调两种标准的结合。美国学者威廉·N. 邓恩(William N. Dunn)把公共政策的评估标准分为六类：效益(effectiveness)、效率(efficiency)、充足性(adequacy)、公平性(equity)、回应性(responsiveness)和适宜性(appropriateness)。①

综合国内外学者的看法，政治决策评估的标准可以概括为以下六个方面：一是生产力标准。一般说来，促进生产力的发展是政治决策追求的首要目标，评估一项政治决策的优劣、正误，关键是看它在多大程度上解放了社会生产力，促进了生产力的发展。二是效益标准，即检测政治决策的实施结果实现决策目标的程度。效益标准关注政治决策的实际效果在多大程度上完成了预定的目标。三是效率标准，即决策的成本与收益之间的比率，效率标准的目的是衡量一项决策是否以最低的成本获得最大的收益。四是公平标准，即决策的结果所导致的社会利益和负担在社会不同群体间公平分配的程度，一项好的决策必须兼顾公平与效率。五是回应性标准，即政治决策实施后满足特定群体需求的程度。六是可持续标准，即政治决策的效果是否具有可持续性。

① ［美］威廉·N. 邓恩著：《公共政策分析导论》(第二版)，谢明等译，中国人民大学出版社 2002 年版，第 437 页。

三、政治决策评估的类型

从类型学的角度，根据不同的划分标准，可以将多样化的政治决策方式划分为不同的类型。从政治决策评估组织方式看，可分为正式评估与非正式评估；从政治决策评估机构的地位看，可分为内部评估与外部评估；从政治决策评估在政治决策过程所处的阶段看，又可分为事前评估、实施评估和结果评估。①

1. 正式评估与非正式评估

从决策评估组织方式看，可分为正式评估与非正式评估。所谓正式评估，是指事先制定出完整的评估计划，并由确定的评估机构严格按照规定的评估程序和内容所做的评估。由于正式评估有着规范的评估程序和科学的评估方法，所以，正式评估能够有效地防止评估中的随意性，排除某些主观因素的影响，有助于客观地反映决策效果。正式评估在政治决策评估中占据主导地位，其评估结论是政治决策主体检验政治决策效果的主要依据。非正式评估是指对评估机构、评估方式、评估内容没有严格的规定，对评估的最后结论也没有确定的要求，人们根据自己所了解的信息对政治决策加以评价的活动。非正式评估的优点是方式灵活多样、反映及时、简便易行。缺点是信息处理具有一定的主观随意性。

2. 内部评估与外部评估

从决策评估机构的地位看，可分为内部评估与外部评估。所谓内部评估，是指由政治决策主体内部的机构所组织的评估。内部评估的优点在于，评估机构对于整个决策过程有较全面的了解，掌握政治决策制定与实施的第一手资料，有利于评估活动的展开，缺点是评估机构易受到自身利益的影响，从而导致评估缺乏客观性。所谓外部评估，是指由政治决策系统之外的评估机构所组织的评估。外部评估又分为委托评估和自行评估两种方式。委托评估是政治决策系统委托给专门的营利性或非营利性评估机构，如研究机构、学术团体、专业性咨询公司、高等院校等组织的评估活动。自行评估是一些专门的评估机构自发组织的评估活动。外部评估的优点在于：一是评估机构是由一些专门的评估人员组成的，具有丰富的经验；二是评估机构不直接代表政治决策主体的利益，评估的结论具有较大的客观性。外部评估的缺点是收集准确的资料和数据较难，也受制于评估经费。

3. 事前评估、实施评估和结果评估

从评估在政治决策过程所处的阶段看，又可分为事前评估、实施评估和结果

① 参见陈振明主编：《政策科学——公共政策分析导论》（第二版），中国人民大学出版社 2003 年版，第 309～311 页。

评估。事前评估，也称为预评估，是指在决策实施前所进行的一种带有预测性质的评估。事前评估的主要目的就是对决策实施的未来进行预测，主要评估的内容包括三方面：一是对决策实施对象发展趋势进行预测；二是对决策的可行性进行评估；三是对决策可能达到的效果进行预测。事前评估的作用在于，将决策评估从单纯的结果检验变成事前的控制。实施评估是对决策实施的情况进行评估，目的在于发现决策是否得到严格地贯彻执行。结果评估是指决策实施完成后对决策效果的评估。决策效果包括这样几方面的内容：一是决策目标的实现程度；二是决策产生的非预期影响；三是决策实施带来的环境变化；四是成本和收益比率情况。结果评估虽然是对决策效果进行的评估，但实际上是对整个决策过程的最终检测，所以结果评估是最重要的一种评估方式。

四、政治决策评估的方法

政治决策评估的方法是决策评估赖以实现的基本手段。从方法论的角度区分，有经验分析法与演绎推理法；从事物的质和量的角度区分，有定性分析法与定量分析法；从事实和价值的角度区分，有事实分析法与价值分析法等。这里概要介绍几种常用的政治决策评估方法。

1. “前—后”对比分析

所谓“前—后”对比分析，是将决策发生作用的对象在决策实施前的状态与决策实施后的状态之间进行对比，检测决策的效果；也就是将决策对象在接受决策作用后产生的某种变化值减去决策实施前得到的值，两者之差就是决策效果。这种方法的优点是简单、易用、明晰；缺陷是不够精确，无法测量其他因素对决策结果的影响。

2. “投射—实施后”对比分析

所谓“投射—实施后”对比分析，也称作“预测效果—实际效果”对比法，是将决策实施前的倾向线投射到决策实施后的某一时间点上，表示若无该决策的实施会发生的情况，并将所得到的投影与决策实施后的实际情况作对比，以确定决策的实际效果。这种方法在一定程度上考虑到了一些决策以外的因素的影响，结果会比简单的“前—后”对比法更加精确，因而前进了一步。这种方法的难点在于如何收集决策实施前的数据资料。

3. “有—无决策”对比分析

所谓“有—无决策”对比分析，是指在决策实施前和实施后这两个时间点上，分别采用某项决策与无决策两种情况进行对比，然后再对两次对比结果进行比较，以确定被评估的那项决策的实际效果。这种方法的优点是能够比较有效地将被评估决策的“纯效果”从决策实施后产生的总效果中分离出来，从而成为

检测决策"纯效果"的主要方法。①

4. 实验对比分析

实验对比分析是社会实验法在决策评估中的具体运用。这种方法是在决策实施之前将评估对象分为两组，一组作为实验组，另一组作为控制组。对实验组实施决策，而对控制组不实施决策，然后比较这两组在决策实施后的情况，以确定决策的效果。改革开放以来，我国一系列重大政治决策的出台所采取的试点评估法就是这种方法的一种实际应用。

五、政治决策评估的步骤

一般来讲，正式的政治决策评估都需要经过三个基本步骤，即评估准备、评估实施和评估总结。

1. 评估准备

精心准备是评估的基础性工作，也是完成决策评估的前提条件。这一步骤需要完成的主要任务是：确定评估对象，制定评估方案，落实评估条件。

确定评估对象。确定评估对象就是要选择评估哪项决策或决策的哪些内容。并不是所有政治决策都有必要进行评估，特别是政治决策具有相关性，某些效果的形成往往会受到多项政治决策的共同作用和影响。要遵循有效性与可行性相结合的原则确定评估对象。

制定评估方案。评估方案是否科学、周密，直接关系到整个评估工作的质量和效果。评估方案的制定应包括五个方面的内容：一是介绍评估对象，二是阐述评估目的，三是建立评估标准，四是制定评估方法，五是确定评估目标。

落实评估条件。任何决策的评估工作都是有条件的。要保障评估工作顺利进行，必须落实评估的条件。做好评估工作需要落实以下几个基本条件：一是健全评估机构，二是选定和培训评估人员，三是落实评估经费，四是安排好评估时间和场所。

2. 评估实施

评估实施是决策评估活动中最为重要的步骤，这一阶段的主要任务是：收集评估信息，对信息进行加工整理，做出评估结论。

利用各种调查手段，收集决策过程各个阶段的信息，保证信息的系统性、全面性和准确性。

对信息进行加工整理。在收集信息的基础上，对收集到的相关数据和资料进行归类、统计分析和系统的加工整理。

---

① 参见宁骚：《公共政策》，高等教育出版社 2000 年版，第 340～341 页。

运用合适的评估方法，对决策进行评估分析，得出评估结论。

在评估实施阶段，评估机构应遵循信息的可靠性和分析的科学性两个基本原则。

3. 评估总结

评估总结是处理评估结果、撰写评估报告的阶段。这一阶段的主要任务是：撰写评估报告，总结评估工作。

撰写评估报告。在得出评估结论后，通常要写出评估报告，将评估结果以书面形式提交给有关部门，使之了解决策实施的最终效果，以便及时对决策的下一步安排作出决定。

总结评估工作。评估机构在完成所有评估工作后，应对整个评估做出全面总结。通过总结，积累经验，查找问题，以便不断地改进和提高决策评估水平。

总之，政治决策的实践表明，决策的科学化和民主化的程度，直接决定着决策结果。民主决策既是公民知情权、表达权、参与权和监督权的集中体现，也是弥补决策者知识、信息和能力不足的有效方法。科学决策是将现代科学知识、技术和方法运用到决策过程中以达到降低决策成本和风险的有效方法。民主决策与科学决策既不能相互代替，更不能相互对立，而是互为补充的。随着社会现代化、信息化、全球化的进程不断深入发展，特别是一些科学方法和现代技术手段被运用于决策过程中，用科学、民主的政治决策过程替代传统的经验、精英的政治决策过程已成为政治决策发展的基本趋势。

思考题

1. 如何理解政治决策？
2. 政治决策为什么要按程序进行？
3. 政治决策变量之间的关系？
4. 政治决策评估的基本方法？
5. 简析决策的民主化与科学化。

11 第十一章

沟　通

沟通是人类社会最普通的现象和行为。没有沟通，人们的一切活动都不会发生，政治生活也是如此。沟通贯穿于整个政治过程，所有的政治行为都是对沟通的反映。本章所说的沟通，主要是指政治沟通。政治沟通之于政治系统，犹如神经之于人体一样，维系着政治系统的运转；通过沟通，政治系统的所有功能才得以实现。政治沟通是当代政治学一个年轻而重要的研究议题，它不但拓展了政治学的研究视域，也启发了对其他政治学问题的重新认识。本章旨在说明什么是政治沟通，阐释政治沟通的要素与过程，介绍政治沟通的类型、方式与模式，并揭示政治沟通的作用。

第一节　什么是政治沟通

一、理解政治沟通

1. 政治沟通的含义

“政治沟通”是英文“political communication”的中译名。英文中的“communication”，包含沟通、传播、传达、通信、交往、交流、交际等多重含义。1976 年美国学者丹斯(F. Dance)在《人类沟通功能》一书中，列出有关“communication”的定义就达 126 种之多。“political communication”亦被译作“政治传播”、“政治交

流”、“政治交往”、“政治交际”等，其中以“政治沟通”和“政治传播”的使用频率最高。对于“政治沟通”，迄今为止都没有形成一个一致认可的定义，可谓仁者见仁、智者见智。其中，有代表性的定义主要有：

其一，政治沟通是政治系统传递信息的过程。如多伊奇认为，政治沟通是指政治系统中信息接收、处理和反馈的过程。①

其二，政治沟通是政治系统中功能意图的传递。如普拉诺指出，政治沟通是“与每种政治系统的功能有关的意图的传递”。②

其三，政治沟通是对政治系统的功能具有影响的所有沟通活动。如法根认为，“凡是与政治系统的功能有实际或潜在影响的所有沟通活动，都是政治沟通活动”。③

其四，政治沟通是一种政治主体为实现政治目标而向大众展开的传播工作。如日本学者竹内郁郎认为，“政治宣传（传播）即政府、政党、压力团体、大众团体等组织指导、诱导大众的意识行动朝自己所设想的政治目标发展的传播工作”。④

其五，政治沟通是一种语言符号的活动。如我国台湾学者祝基滢认为，“政治传播也就是政治符号之活动”。⑤

从以上几种具有代表性的定义中，可以发现政治沟通主要具有两种含义。第一种指的是政治信息、思想和态度的宣扬和扩散，亦被称作“政治传播”。这种政治沟通所涉及的内容范围广泛而复杂，如政治态度的形成与变迁、民意构成、政治演说、竞选言行、意识形态、大众媒介和政治心理等，尤其强调大众媒介如电视、报刊、互联网等对政治沟通的作用。第二种指的是政治系统进行输入—输出的工具。这种工具的运作过程，就是政治系统中信息输入、处理、输出与反馈的运行过程。其中，政治系统被视作一个自动导向的自控系统。相应地，政治沟通主要限定在政治系统及其与社会系统的联系之中，不涉及社会系统内部。

上述两种含义尽管把握到政治沟通的主要内容，但都忽视了“political communication”作为“政治交往”的含义。“政治交往”的本质体现的是公众的“政治参与”及政府与公众的互动沟通。政治沟通也就是政府与公众通过基于公共性和相互理解的对话协商，达成对公共事务的一种行动性共识，以促进公共价值和公共利益的实现。因此，政治沟通不仅是一种劝服性的政治传播活动和政治系统的信息输入—输出，它还是公众与政府之间围绕公共事务展开的政治对话和

① 参看 Deutsch, K., *The Nerves of Government*, New York: Free Press, 1963.

② [美]杰克·普拉诺著：《政治学分析辞典》，胡杰译，中国社会科学出版社 1986 年版，第 109 页。

③ Fagen, R. *Politics and Communication*, Little Brown, 1969, p. 20.

④ [日]竹内郁郎编：《大众传播社会学》，张国良译，复旦大学出版社 1989 年版，第 176 页。

⑤ 祝基滢著：《政治传播学》，台北三民书局 1986 年版，第 6 页。

协商。

2. 政治沟通的特征

作为一种特殊的沟通活动、一项具有明确目的的政治行为，政治沟通既具有沟通的一般特征，又具有自身的一些特殊性①。主要表现为：一是沟通主体的政治性。政治沟通的主体主要是政府、政党、政治家以及政治性社会组织或团体。其中，政府是政治沟通的主导力量，它影响着所有政治沟通活动的信息内容、流向和传播范围。同时，现代政治是一种政党政治，政党的政治沟通角色和作用可与政府媲美。在我国，党和政府是最核心的政治沟通主体，党政系统是最大的政治沟通网络。二是沟通对象的大众性。以政治系统为核心的政治沟通，其对象主要是公民及其所组成的公众或社会系统。作为社会共同体的公众是它的沟通对象，同时这个共同体的每个公民也是它的沟通对象。因此，政治沟通具有明显的大众化特点。

3. 政治沟通的形式与渠道

政治沟通的形式是指政治信息的交流形式，主要有语言沟通和非语言沟通两种。

语言沟通是使用正式语言符号的沟通，它主要由口头沟通和书面沟通构成。口头沟通是最常见的信息传递方式，如演说、讨论、会谈、电话联系等。口头沟通的优点是形式多样、传递速度快、反馈及时；缺点是噪音干扰较大，参与的人越多信息失真的可能性就越高。在“一传二、二传三”的过程中，信息内容最终可能会变得面目全非。书面沟通是政府组织中最主要也最常用的形式，如报告、公告、文件、信函、资料、指令、规章、备忘录等。书面沟通的优点是受时间与空间的限制较小，信息便于长期保存，且受到相关法律保护。相比于口头沟通，书面沟通逻辑性强、条理清楚、用语简洁，信息内容可以充分、完全地表达出来，同时也易于复制和传播。书面沟通的缺点是耗时较长，且信息反馈速度较慢。

非语言沟通是借助非正式语言符号进行的信息传递。非语言沟通的有效使用，常常能对语言沟通起到补充强化效果。非语言沟通形式多样，主要有身体语言沟通、副语言沟通和物体操纵。身体语言沟通是通过动态无声的眼色、表情、手势等肢体动作，以及静态无声的姿势、服饰打扮等形式实现的沟通。副语言沟通是通过非语言的声音，如重音、声调的变化、哭声、笑声等。物体操纵是通过物体的运用、环境的布置等手段进行的沟通。非语言沟通往往不如语言沟通明确，隐含的信息内容难以被完全和准确的理解，且对受众的素质和能力要求较高。

政治沟通的渠道是指政治信息的传输通道。在现代社会，政治沟通的渠道错综复杂，往往形成一种相互关联的网状结构。由政治沟通渠道构成的体系，常

① 参看夏玉珍、江立华：《政治社会学教程》，华中师范大学出版社 2005 年版。

常又被称作“政治沟通网络”。政治沟通渠道内涵丰富，包括沟通的组织、机构、制度、程序、媒介等。在我国，政治沟通渠道主要是党政信息系统、民间信息咨询与调研机构、新闻信息系统、大学科研机构和学术组织；两会制度、信访制度、听证制度、新闻发布会制度、政府信息公开制度；政府在线、市长热线、省长信箱；人大代表、政协委员、登记注册的民间组织或团体，等等。

4. 政治沟通的技术与艺术

政治沟通既是一门技术，也是一门艺术。信息政治经济学者布瓦索指出，沟通涉及两个最基本的问题：第一个问题是“一个特定的信息如何准确地进行传播？”第二个则是“信息如何确切地传达意想的意思？”前者是技术问题，后者是修辞（艺术）问题。①

政治沟通是一门技术，要保证政治信息准确地传播与流动。它不仅是一般物理学意义上的信息沟通技术，如广播、电话、电视、互联网等传播技术，还包括制度、组织、程序意义上的技术。后者主要是指政治系统科学设计的沟通网络，包括沟通的组织与机构配置，沟通的制度与程序设计等。尽管现代信息沟通技术在时空方面大大提高了政治沟通的效率和效果，但制度、组织、程序的设计技术仍是政治沟通技术的根本。

政治沟通还是一门修辞的艺术，不仅要确切地传达“意想的意思”，更要使沟通更具有说服力。亚里士多德指出，修辞就是可行的说服方式。在当代社会，无论何种形式和方式的政治沟通，要想取得理想效果，都离不开“政治修辞”。尤其是在发生政治冲突或社会事件时，善于运用“政治修辞术”，常常有助于政府说服或劝阻公众从而避免冲突升级。而别有用心的人也常常利用“政治修辞术”，操纵民意和煽动舆论，为其政治目的造势或影响政治决策。

二、政治沟通分析的方法

1. 政治沟通分析的源流

政治沟通分析是在二战后，随着信息论与控制论的诞生而兴起和发展起来的。严格意义上的政治沟通分析，最早可以追溯到1948年拉斯韦尔构建的“5W沟通模式”，他利用信息论的基本原理，提出了政治沟通最一般、最简化的理论模型。以多伊奇在1960年发表的《政府的神经》为标志，政治沟通理论正式诞生。在多伊奇看来，政府系统对社会的有效统治和管理，是通过有效的决策和控制来实现的；而有效的决策和控制，则以政府系统迅速、准确地接收、处理和运用有关的信息为前提。在信息沟通过程中，信息“负荷”的大小、“时延”的长短、信

① ［英］马克斯·布瓦索著：《信息空间》，王寅通译，上海译文出版社2000年版，第136页。

息的失真度、“反馈”是否灵敏，是考察政府系统信息沟通网络有效性的主要指标。此后，经过阿尔蒙德和伊斯顿等人的理论发展，一种基于系统论、控制论与信息论的“政治沟通分析”范式逐渐形成。

随着20世纪80年代传播学的发展成熟，尼谋（D. Nimmo）、桑德斯（K. Sanders）、麦奎尔（D. McQuail）、温德尔（S. Windahl）等人把政治沟通主要视为大众传媒的政治信息传递过程，强调对广义的政治传播活动的研究。这种“政治沟通分析”主要是研究政治态度的形成与变迁、民意构成、政治演说、竞选言行、意识形态、大众媒介和政治心理等。同时，他们认为政治学家的系统分析方法是狭义的政治传播理论产生的方法论基础。① 事实上，从20世纪80年代以来，早期政治系统方法的“政治沟通”分析逐步被“政治传播”分析所取代。学者们围绕这种主要集中于大众媒介的政治传播分析的相关主题，展开了富有成果的研究，产生了许多的理论洞见和精辟分析。

可以看出，政治沟通分析主要可以分为政治学派的政治系统信息沟通分析和传播学派的政治传播活动分析两大类。

2. 政治沟通分析的方法

虽然政治沟通是一个年轻的研究领域，但发展至今，形成了多种分析方法或研究途径。每一种都有各自不同的侧重点和角度，也往往与研究者的知识背景、学术训练和研究旨趣密切相关。其中，最主要的是环境分析方法、组织分析方法、功能分析方法、语言分析方法、符号分析方法和系统分析方法。②

（1）环境分析方法

环境分析方法认为沟通与政治是互动的，沟通活动可以影响政治过程，政治过程也可以影响沟通活动。环境分析方法强调研究沟通与政治的关系，研究政治系统如何塑造了沟通过程，何种政治系统塑造了何种沟通环境，以及在此环境下形成了怎样的沟通系统和运作方式。政治制度是政治沟通环境的主要方面。不同的政治制度，塑造了不同的沟通系统。此外，环境方法还特别重视沟通媒介的环境。沟通媒介是现代政治沟通活动的中心环节，任何媒介的产生与发展都受到特定的政治、社会、经济和文化环境的影响。对媒介环境的研究，主要涉及媒介与个人、媒介与媒介，以及媒介系统与社会系统、政治系统、经济系统、文化系统之间的复杂关系和作用机制。

（2）组织分析方法

组织分析方法是利用组织理论研究政治与沟通的关系。它认为，政府与一

① 参看 Nimmo, Dan and Keith Sanders (eds.), *Handbook of Political Communication*, Sage Publications, Inc., 1981.

② 参看彭芸：《政治传播——理论与实务》，台湾巨流图书公司1986年版，第17～31页。

般性现代组织不存在多大差别，现代政府是典型的科层制组织。政府系统内部有着大量不同的职能部门，各自履行不同的职责、发挥不同的功能。沟通正是联结各个部门及其不同功能的神经中枢，是政府组织决策、执行、协调与控制的基础。组织分析方法主要是利用组织沟通模型来研究政治沟通，并主要集中于政府内部的信息沟通与交流。在涉及外部沟通问题时，往往预设政府是一个相对封闭的政治系统。组织分析方法的一个重要理论贡献是提出了按信息流动方向划分的政治沟通类型。

（3）功能分析方法

功能分析方法重视研究沟通的结果而不是沟通的过程，主要集中于大众传媒的效果研究，“主题包括传媒说服、选举信息与投票行为的关系、传媒的政治社会化功能、领袖与传媒的关系，等等，在这些主题研究中，政治沟通被降低到技术层面上”。① 功能分析方法对各国政治领袖选举、议程设置、决策参与、政治社会化等过程中沟通的不同角色与功能，作出了颇具解释力的比较研究。但功能分析方法只对政治沟通作静态的结果分析，不能有效解释政治沟通的过程，也忽视了沟通结果的影响因素分析。

（4）语言分析方法

语言分析方法把政治沟通理解为一种语言的游戏，不管是谈判、演说、辩论、讨论还是宣传，都与语言的运用有关。语言可分为口头语言和书面语言，如法律、条约、公文等政治文件都可视作语言政治沟通。该方法认为，语言常常限制着人们的政治思想，同时也界定了他们的政治行为。依据政治学家埃德蒙（M. Edelman）的描述，政治语言具有四种形式，各自发挥着不同的重要功能：一是鼓励性语言，旨在说服大众以获得他们对政府的支持；二是法律语言，可以协助维持政治秩序；三是行政语言，以说明政府工作，如政府公文、备忘录等；第四种是谈判语言，即政治参与者在政治谈判中使用的语言。② 善于利用政治语言，往往能够顺利达致沟通目标。

（5）符号分析方法

符号分析方法与语言分析方法联系密切，认为符号与语言的配合使用，可达到良好的沟通效果，从而协助维持政治秩序。符号经由社会化的过程而潜移默化地深入人心，家庭、学校与大众媒介都是政治社会化过程中各种政治符号的来源。这些政治符号的存在奠定了政治稳定的基础，任何政权都需要借助符号的操纵来控制人民。在政治沟通过程中，符号发挥着诸多功能，尤其是在政治选举和政治宣传过程中，符号容易吸引公众注意，也便于公众认知和理解。

---

① 谢岳著：《当代中国政治沟通》，上海人民出版社 2006 年版，第 9 页。

② Murray Edelman, *Symbolic Uses of Politics*, University of Illinois Press, 1964.

(6) 系统分析方法

系统分析方法,强调运用控制论和信息论的原理对政治系统传递、加工、存贮和利用信息的过程进行解释。它又可以进一步细分为功能分析、一般系统分析和输入—输出分析三种。功能分析,与上述功能分析方法类似,强调对政治系统中信息沟通的功能与结果的研究。一般系统分析,旨在揭示系统内部不同要素相互依赖的逻辑、连接而成的网络以及彼此互动的情形与模式。输入—输出分析,则是一种过程分析,强调对政治系统信息沟通的整个流程的研究,并试图通过图式化的模型揭示信息沟通的模式。系统分析方法主要关注对政治系统内部信息沟通过程的分析,假设政治系统是相对封闭的,忽视了大众媒介的政治沟通功能,以及社会系统内部的信息沟通与交流活动。

上述分析方法各有侧重,也各具利弊。相应地,各种方法可以互为补充。研究者既可以单独运用某种方法研究政治沟通的某一方面,或从某一角度选择相应的方法展开研究,也可以综合运用多种方法进行全面分析。

第二节　政治沟通的要素与过程

从信息沟通的一般意义上说,政治沟通的要素主要有主体(发送者与接收者)、信息、通道、载体和效果五个方面;过程主要是输入、处理、输出与反馈四个环节。

一、政治沟通的要素

作为政治信息传递与交流的运行过程,政治沟通主要包括五个基本要素:第一,政治沟通的主体,即政治信息的发送者和接收者;第二,政治沟通的内容,或者说政治信息;第三,政治沟通的通道,即传递政治信息的渠道;第四,政治沟通的载体,即信息传递所借助的媒介;第五,政治沟通的效果,即政治沟通活动所造成的最后结果与反应。

1. 主体

政治沟通的主体由信息的发送者与接收者组成。在某一个单次的、完整的信息沟通活动中,总是存在着输入端和输出端两个端口。处于信息输入端的沟通者,即为信息发送者,又称作"信源";处于信息输出端的沟通者,即为信息接收者,也称作"信宿"。如果将某一信息沟通活动视作一个不断循环的过程,即存在互动反馈的情况,那么发送者与接收者的角色是可以相互置换的。在现代政治体系中,政治沟通的主体可以大致分为两大类:一类是个体层面上的政治人

物，尤其是政治家、民意领袖、社会活动者等；一类是组织层面上的政治实体，主要是政府、政党、利益集团（压力集团）、政治性社会组织或团体等。在政治社会，政府是政治沟通的主导者，大部分的政治沟通行为都围绕政府发生。

2. 信息

政治信息是政治社会中反映一定阶级或阶层为实现自己的根本利益而进行政治活动的倾向、情报、资料、消息的总和。它既包括政府、政党为进行政治统治而推行的观念形态的信息、制度形态的信息和具体政治行为的信息，也包括社会公众、政治性社会组织或团体在诸如政治决策、政治协商等政治活动中产生、传递的信息。在政治生活中，政治信息是多种多样的，大体可分为三类：①一是按表现形式，政治信息被划分为观念形态、实体形态、潜在形态、流动形态四种；二是按政治信息所包含的内容，可划分为直接性政治信息与间接性政治信息两种；三是以政府系统中政治信息的来源为标准，可划分为内部政治信息、外部政治信息、历史政治信息。

3. 通道

政治沟通的通道（channel，或译作“渠道”），一般是指沟通的机构、制度、程序与媒体，它们构成一种错综复杂的沟通网络。在现代政治体系中，政治沟通的通道“除了那些原始的、潜在的直接联系之外，通道一般由利益集团、政党精神领袖、大众媒体、政治领导人、立法团体和未经严格组织起来的公众这一类次级政治性结构之间的相互关系构成的”。② 政治沟通分析中所说的通道，常常是指政府许可并加以制度化的正式通道。任何沟通通道在容纳信息流量方面都有一定的限度，这种限度构成了通道能力（channel capacity）。政治系统的通道能力，是反映政治系统功能运作能力的重要方面。衡量政治系统的通道能力，有质与量两方面的标准。通道能力的质量标准指的是信息的真实性（fidelity），其数量标准指的是通道的负荷能力（load capacity）。信息的真实性取决于噪音干扰、信息的损失量和扭曲度等因素。一般而言，通道越短，信息流动的时间就越短，信息的损失量和扭曲度也就越小。通道负荷能力则是指它的信息容纳量，任何沟通通道都具有一定的负荷能力。负荷能力的大小，主要取决于通道的规模（size）和回应性（responsiveness）。其中，回应性是指发送与处理信息的机构的迅捷程度。

4. 载体

政治沟通的载体指的是政治信息流动所借助的工具，也被称作媒介。通常而言，媒介是指信息传播活动中用以复制和传播信息符号的机械。政治沟通的

① 参看威珩：《政治意识论》，浙江人民出版社 1995 年版，第四章。

② ［美］戴维·伊斯顿著：《政治生活的系统分析》，王浦劬等译，华夏出版社 1999 年版，第 140 页。

载体或媒介主要有三类:以视觉为主的印刷媒介,如报纸、杂志等;以听觉为主的声响媒介,如广播、录音带等;视听兼有的有音像媒介,如电视、电影等。随着20世纪末互联网技术的迅猛发展,网络传播以其速度快、范围广、信息量大、公共性强的优点成为一种新兴的、越来越重要的沟通载体,进一步提高了公众传播政治信息、表达民情民意的能力。

5. 效果

政治沟通的效果(effect)是指政治信息发送者发出的信息经过一定的信息通道到达接收者,接收者在接受信息的刺激后,在政治思想、心理和行为方面发生程度不同的某种反应与变化,这种反应和变化就是政治沟通的效果。① 沟通效果可以分为以下几种类型:②其一,按信息发送者意图的最终实现程度来划分,有显性效果与隐性效果。显性效果是指政治信息的接收者,在信息刺激后其政治思想、心理及行为发生的相应变化与反应可被明显感觉和测量。隐性效果亦被称作潜在效果,是指政治信息的接收者对信息刺激所产生的变化和反应,间接地、缓慢地、递增地显现出来。其二,暂时性效果与持久性效果。根据沟通效果存在时间的长短,可分为暂时性效果与持久性效果。前者是指政治信息的接收者在信息刺激下短时间内做出顺应发送者意图的反应,但随沟通活动的终止又很快地消失了。其三,正效果与负效果。正效果是指接收者在接收到政治信息后,其政治思想、心理和行为的变化顺应发送者的意图。负效果则是指接收者的反应和变化与发送者的意图相悖,产生了与沟通目标相反的效应。

二、政治沟通的过程

政治沟通的过程指的是政治系统中信息的传输与流动过程,主要是输入、处理、输出与反馈四个环节。

1. 政治信息的输入

从政治沟通的单循环过程上说,输入是起点。输入是作为"信源"的发送者发出政治信息,经由输入通道到达接收者,等待处理。从政治系统的功能运转上说,信息输入主要分为环境输入与内部输入两方面:环境输入是指政治系统的外部环境(主要是指社会系统)向政治系统输入政治信息;内部输入是指下级向上级和平行部门间的信息输入。

通常而言,政治系统的信息输入,首先是环境发送的政治信息经由政治系统

① 胡正荣著:《传播学总论》,北京广播学院出版社1997年版,第313页。

② 参看李元书:《政治体系中的信息沟通——政治传播学的分析视角》,河南人民出版社2005年版,第八章。

对环境开放的信息输入通道，到达政治系统的初级信息接收者后，经过接收者或其他专门信息处理者的处理，再通过内部信息输入通道往更高级的信息接收者传送，这样层层上传，一直到达最终的“信宿”。从理想层面上说，政治系统需要发送者发出的政治信息及时地、畅通地、准确地到达政治系统的决策中枢；而能否实现这一目标，则取决于政治系统配置的输入通道的通道能力。换句话说，就是要尽量减少信息在经由输入通道的流动过程中发生损失或扭曲的可能性。除了通道能力之外，输入环节中的另一个重要因素是发送者发出的信息本身。发送者需要以接收者易于理解的信息语言进行编码，从而有利于接收者充分和准确地把握信息内容。就此而言，发送者需要事先对接收者的解码方式有相当程度的了解和熟悉。

2. 政治信息的处理

政治信息的处理是指接收者或专门的处理者对信息的分析、加工和贮存。分析是对信息的筛选和解码。筛选的原因主要有如下几个方面：一是由于信息在输入过程中可能因噪音干扰而扭曲；二是由于输入时间较长造成信息大量损失；三是相似信息的大量输入，造成信息冗余。因此，筛选的目的在于判断信息的真实性和有效性。通过筛选后的有效信息，继而由信息接收者或其他专门的信息处理者进行解码。在解码之后，以政治系统自身的编码方式，对信息进行重新编排和加工，并贮存在政治系统中。

在信息处理过程中，需要注意如下两个方面的问题。第一是处理信息的时效性。在政治沟通分析中，从接收到处理之间的时间段被称为“时延”(lag)。由于政治系统的环境总是变动不居的，因此对“时延”的要求特别重要。如果“时延”过长，则可能导致信息过时、失真、失效；如果“时延”过短，则可能导致信息不充分、不完全。第二是要避免在信息处理过程中造成信息失真或扭曲。这种可能性，既可能产生于信息处理的“时延”方面，也可能产生于信息处理的技术方面，更可能是由信息接收者或其他处理者的主观因素造成的。

3. 政治信息的输出

政治信息在经过处理之后，进入政治系统的信息输出阶段。从政治系统论的角度上说，政治沟通是指政治系统进行输入—输出的工具。因此，输入通常是指与系统功能有关的“需求”与“支持”信息的输入，但输出往往首先指的并不是政治信息的输出，而是政治系统的功能输出。比如，来自社会公众的某种政策需求信息，通过政治沟通系统开放的输入通道，经过接收者或处理者的分析处理，进入政治系统的决策中枢，被决策者运用，最后的政策制定即为功能输出。显然，政治系统的输出包含了两层意思：其一，指的是输出实际的功能结果，如政策输出；其二，是有关此功能输出的相关信息输出，如提出某项待决定的政策方案，两者不能等同。换句话说，政治系统的输入—输出，不完全等同于政治沟通系统

中信息的输入—输出。由于政治沟通所讨论的是信息传递与交流的过程，因此这里的输出指的是经政治系统的信息输出。

在政治沟通分析中，有所谓“单通道式信息沟通”理论，指的是政府系统中正规的信息输入通道与输出通道“合二为一”，也被称作“一元化信息沟通”。这种传输模式由于输入与输出通道的高度重叠，常常因通道有限而发生信息超载，最终导致信息大量流失或扭曲。

4. 政治信息的反馈

从信息沟通的单循环上说，反馈是最后一个环节，也是政治沟通过程的完成。反馈的意思是指“一种产生信息输入反应行为的沟通网络，它包括这个沟通网络自身作用于新信息的全部结果，它依靠这种新输入的信息来修正其随后的行为”。① 换句话说，政治系统对输入的信息做出处理后，将系统的相关反应信息输出到原来的信息发送者，引发了新的信息输入，经由此种反馈而形成无限的循环往复。

反馈通常有正反馈与负反馈两种。就政治系统的功能输出信息产生的作用而言，正反馈是指反馈入系统的信息仅仅触发加剧原始行动的行为，也就是给定信息和反馈信息之间的差异倾向于加剧系统正在进行的偏离目标的行为；负反馈是指给定信息与反馈信息之间的差异倾向于减少偏离系统目标的反馈过程。② 在此，正反馈与负反馈具有某种效用上的价值判断。就政治系统纯粹的信息沟通而言，正反馈指的是输出的信息与输入的信息的量差为正；反之，即为负反馈。在此，正反馈与负反馈并不存在效用上的价值判断。

第三节　政治沟通的类型、方式与模式

一、政治沟通的类型

政治沟通以各种各样的类型存在，并影响着人类社会的政治生活。依据不同的划分标准和原则，政治沟通的分类也不相一致。比较常见的分类有如下几种：

1. 正式沟通与非正式沟通

按沟通通道的性质，可划分为正式沟通与非正式沟通两种。正式沟通，是指

① Deutsch, K., *The Nerves of Government*, New York: Free Press, 1963, p. 88.

② 参看俞可平：《权利政治与公益政治》，社会科学文献出版社 2000 年版，第 50 页。

在政治生活中，通过正式的组织、合法的程序和公开的通道进行的政治沟通。政治沟通主体通常是正式的政治组织，如政府、政党、政治团体等。政治沟通遵循有关法律、规章、制度和法定程序进行，表现为公开的传递与反馈，如汇报、听证、指示、信访等。正式沟通具有结构性、合法化、公开性和程序化的特点。非正式沟通，是指在政治生活中，不通过正式和法定的组织、规则、程序、通道进行的政治沟通。非正式沟通常常以社会关系和人际交往网络为基础，没有明确的规章制度和合法程序，如“小道消息”、“私下交换意见”等。非正式沟通具有传播速度快、信息容易失真和歪曲、政治沟通者不需负相关法律责任的特点。

2. 内部沟通与外部沟通

按政府系统与社会系统的关系，可划分为内部沟通与外部沟通两种。内部沟通是指政府系统内部各子系统、部门、机构和层级间进行的上行、下行和平行的信息传播与交流；外部沟通则指政府系统与社会系统、政府与公众之间的信息传播与交流。内部沟通主要是通过政府自身构建的组织沟通网络，有规范的程序和制度化的模式；外部沟通主要是利用大众媒介（如报纸、杂志、电视、互联网等）进行，同时也需要政府相应加强对大众媒介的规范、管理和约束。

3. 上行沟通、下行沟通与平行沟通

按内部沟通的信息流动方向，可划分为上行沟通、下行沟通和平行沟通三种。上行沟通是指政府系统中信息从下级部门向上级部门流动，主要是下级按规定程序向上级提交反映有关情况的正式书面报告或口头报告，以及请示、申诉和提出建议等。下行沟通是指政府系统中信息从上级部门向下级部门流动，主要表现为上级领导将行动方案、规章制度、工作程序等以指令化形式向下级层层传达，以及上级对下级的鼓励和批评教育等。平行沟通是指政府系统中同一层级不同组织部门间及权力精英间进行的沟通，主要是以部门间协调与合作为目标的信息交流和协商。

4. 单向沟通与双向沟通

从发送者与接收者的地位是否可变的角度，可以分为单向沟通和双向沟通。单向沟通是在沟通过程中信息发送者与接收者之间地位不变的沟通，如报告、指示、演讲等，主要是为了传播某些意见、思想，并不重视反馈。单向沟通的优点是速度快、噪音小，但准确性差、缺乏反馈。双向沟通是在沟通过程中信息发送者与接受者之间地位不断变化、信息输入与反馈循环往复的沟通，如讲座、交谈、协商等。双向沟通的优点是准确性高、强调反馈，但速度较慢、噪音大。

二、政治沟通的方式

政治沟通的方式有如下八种：政治演说、政治新闻、政治广告、政治公文、政

治辩论、政治谈判、政治流言、政治歌谣。[①] 这些方式主要是政治传播的方式。从政治交往的角度说，还有民意测验、走访选民、民意表达、政治对话、政治协商五种主要的沟通方式。

1. 政治演说

政治演说是一种一对多的口头传播形式，是政治传播者在特定的环境中直接或借助广播、电视等媒介向公众传递政治信息的活动。从演说目的的角度，可分为说服性政治演说、鼓动性政治演说、传授性政治演说、论辩性政治演说和吊贺性政治演说。无论是政治主体树立威望、塑造形象，还是让公众接受并信服其政治主张，政治演说都具有举足轻重的作用。

2. 政治新闻

政治新闻是政治传播者通过一定媒介就新近发生的政治事件向公众进行报告和评论，它主要起到宣传舆论的作用。政治新闻的宣传作用主要通过以下形式发挥：用事实说话，以事服人；传播政治公文，规范指导公众；形象生动，以情感人；因事论理，启发说服受众。政治新闻是用事实去宣传，具有很强的说服力。政治新闻的舆论作用主要是指它能反映和引导舆论。

3. 政治广告

政治传播者利用广告形式借助一定的媒介“推销”自己的政治观念、主张、意见、形象。它所借助的媒介主要有广告牌、建筑物、报刊、电视、广播、网络等大众媒介。按目的、内容的不同，政治广告可划分为意见广告、联络广告、竞选广告、取信广告等。在西方国家，政治广告比较普遍，尤其是竞选广告已成为竞选活动的重要组成部分。

4. 政治公文

政治公文是国家、政党、政治人、政治性社会组织或团体按一定格式表明立场，表达意志，阐述主张，发表意见，作指示、作部署的文件或通告。这是一种比较古老的政治传播形式。国家是最早利用政治公文的传播者，自从适应国家、政治活动的需要产生起，政治公文就成为国家沟通上下、协调左右，从事内政、外交活动，实施政治统治、进行政治斗争的武器和手段。政治公文的形式多样，主要有章程、规定、准则、命令、决定、公报、声明、宣言等。其中，政府系统的内部文件，是政府内部的一种常见沟通方式。

5. 政治辩论

政治辩论是对政治现实持不同意见、观点、看法的双方或多方，为维护己见以及说服、争取、击败对方，或为形成某种共识、达到共同目的，展开的语言、文字

① 参看邵培仁：《政治传播学》，江苏人民出版社 1991 年版，第 4 ~ 5 章；周鸿铎：《政治传播学概论》，中国纺织出版社 2005 年版，第 13 ~ 16 页。

交锋。论辩双方既是传播者也是受传者，这种政治传播形式有利于真理的发现和错误的纠正。

6. 政治谈判

政治谈判是不同政治实体的代表为实现各自利益，寻求解决共同面临的、有待解决的政治问题的办法、方案，在一定场合进行的会谈与协商。国家与国家之间、地区与地区之间，常常会因为政治、经济、文化、思想意识、生活方式等诸多因素的影响而产生摩擦和争斗，政治谈判是化解矛盾的一种和平、安全、有效的方法。

7. 政治流言

政治流言也被称为政治谣言，是一种为达到政治目的而不择手段、不顾事实真相、没有确切依据的虚假信息传播。政治流言具有恶劣的社会政治影响，如果广为流传，将造成社会不稳定，甚至导致政治动荡。因此，政府通常对此高度重视，积极控制。

8. 政治歌谣

政治歌谣是一般社会公众以民谣、儿歌、童谣、顺口溜等方式，或表达政治情感、意愿、好恶，或针砭时政、反映政治现状的一种形式。统治者也常常利用政治歌谣对社会公众进行政治教化，动员群众。

9. 民意测验

民意测验是指政府、政党、公民团体、民间咨询机构为了解社会公众对公共事务的态度、意见和看法以及公众的利益诉求而展开的调查统计。调查者通过设计问卷、抽样调查、统计并分析回收的问卷，从而得出民意导向和民意诉求。民意测验要求科学客观的设计问卷和选择调查对象，否则不能客观地反映民情民意。此外，调查者自身对公共事务的认知态度，常常使民意测验冒着操纵或扭曲民意的风险。

10. 走访选民

走访选民是议会代表通过访问选民的形式，保持和增强代表与选民之间的感情和信息联系，及时了解、收集选民的意见。走访选民是议会代表了解民情民意，从而提出议案的基础。随着网络信息技术的发展，走访选民在一定程度上克服了时间与空间的限制。在当代中国，“网络问政”日益成为人大代表和政协委员走访选民的一种新兴且具有生命力的沟通方式。

11. 民意表达

民意表达是指社会公众通过政府开放的制度化民声通道，表达利益诉求、传达民情民意。在我国，常见的民意表达方式主要有上访、信访、市长热线、省长信箱等。此外，合法的罢工、游行、示威也是民意表达的重要方式。

12. 政治对话

政治对话是指政府与公众围绕公共事务展开面对面的对话沟通、意见交换活动，是政府与公众基于相互理解、地位平等的一种直接的沟通行为。如民主恳谈会、听证会等直接的政治对话方式，也包括新闻发布会、记者招待会等间接的政治对话方式。政治对话有助于政府决策的科学化与民主化。

13. 政治协商

政治协商是指公众及其代表通过公开和制度化的交流、辩论、商讨、审议的方式达成关于公共事务的共识，从而做出公共决策。政治协商是决策民主化的重要实现形式，也使决策更科学、更合理。政治协商不同于政治对话，虽然协商包括了对话。因为一方面政治协商直接指向做出公共决策，而政治对话并不直接导致决策输出。另一方面，政治协商体现的是公众决策，而政治对话主要是围绕政府决策展开。

三、政治沟通的模式

政治沟通的模式，指的是政治沟通的基本过程模式。政治沟通是一个复杂的、多要素互动的过程。为了研究的便利，也为了更清晰地揭示政治沟通的过程及其中的要素、环节、相关变量的关系，研究者们常常利用文字或图形模式来直观、简洁地描述政治沟通。政治沟通的基本过程模式，主要有“5W 模式”、“线型模式”、“循环模式”、“螺旋模式”：①

1. 5W 模式

“5W 模式”是美国政治学家哈罗德·D. 拉斯韦尔在 1948 年提出的，因此又被称为“拉斯韦尔模式”。其中，拉斯韦尔提出了政治沟通研究的著名命题，即回答如下五个问题：

谁？（Who）

说了什么？（Say what）

通过什么通道？（In which channel）

对谁？（To whom）

取得了什么效果？（With what effect）

“5W”模式揭示出政治沟通的一般过程和基本要素。拉斯韦尔本人试图利用这个模式来揭示沟通研究的各种不同类型，即对模式中的每一问题都附上一个具体的分析类型。如图 11-1。

① 参看[英]丹尼斯·麦奎尔、[瑞典]斯文·温德尔：《大众传播模式论》，祝建华译，上海译文出版社 2008 年版，第 13～21 页；[美]约翰·费斯克：《传播研究导论：过程与符号》，许静译，北京大学出版社 2008 年版，第 2 章。

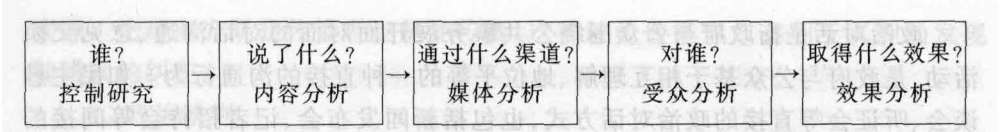

图 11-1

作为政治沟通模式的开创者，拉斯韦尔提出的这个简单而实用的模式，激励了后来研究者的模式构建。但“5W 模式”过于简化，因此还需要将更多的因素考虑进来。在拉斯韦尔的基础上，布雷多克(R. Braddock)通过增加传递信息的具体环境和发送者的意图两个内容，进一步发展和扩充了这个模式，如图 11-2。

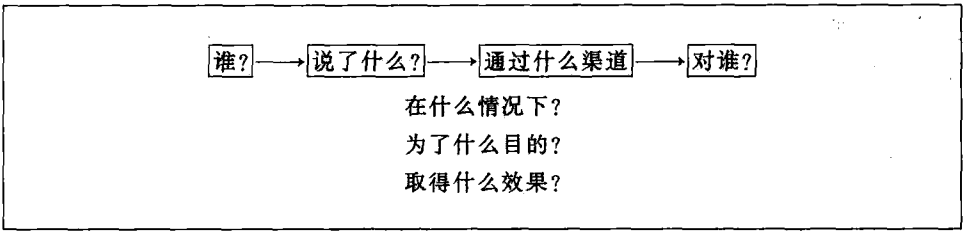

图 11-2

拉斯韦尔模式强调任何沟通行为总是具有目的性，总会产生一定的沟通效果。这意味着，政治沟通过程中通道和信息的变化，都会产生相应的效果变化。这一强烈倾向奠定了后来政治沟通研究中的效果分析传统。但这一模式也明显忽视了“反馈”这一重要的过程环节。总体而言，“5W 模式”仍然是指导政治沟通过程研究的一种便利方法，大部分政治沟通研究基本上遵循着这一模式。

2. 线型模式

“线型模式”的最初版本是信息论创始人申农与沃伦·韦弗(W. Weaver)在 1949 年依据其数学原理提出的图形模式，因此又被称作“申农—韦弗模式”。这一模式可以说是拉斯韦尔“5W 模式”的数学版。在这个模式中，沟通被描述为一个直线型的单向过程，“线型模式”由此得名。该模式展示了沟通过程的五个要素及一般流程，并且特别强调沟通过程中噪音的角色与负功能(dysfunction)。

在该模式中，首先是信源发出信息，继而由发射器将信息转换成信号。信号在通向接收器的信道时，会受到噪音的干扰。接收器将最终接收的信号还原成信息，并将信息传送到信宿。如图 11-3。

“申农—韦弗模式”特别强调噪音干扰造成信号不稳定，最终使发送者的信息与接收者的信息产生差别，也就是我们常说的信息失真或扭曲。信息失真或扭曲常常导致信源与信宿双方对信息产生具有差异甚至完全相反的理解。正因

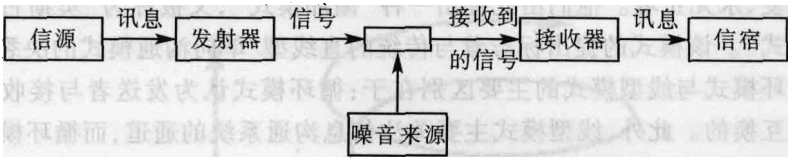

图 11-3

此,该模式认为沟通研究的核心问题是如何使信息准确地从信源传递到信宿。在申农和韦弗看来,提高信息传递的准确性和效率,是一个畅通信道和处理噪音的技术问题。由于他们关心的是一般的信息沟通系统,并且是一种物理学和数学意义上的过程分析,因此提高信息传递的准确性和效率被视作一个纯粹的技术问题。后来的政治沟通研究者,将这一畅通信道和处理噪音的技术问题,自然地引申到对制度化的政治沟通通道的研究层面上。

与"5W 模式"一样,"申农—韦弗模式"也同样没有考虑信息传输过程中的"反馈"问题。有鉴于此,德福勒(Defleur)将一组元素添加进去加以修正,从而构建起一种带有反馈回路的线型模式,如图 11-4。

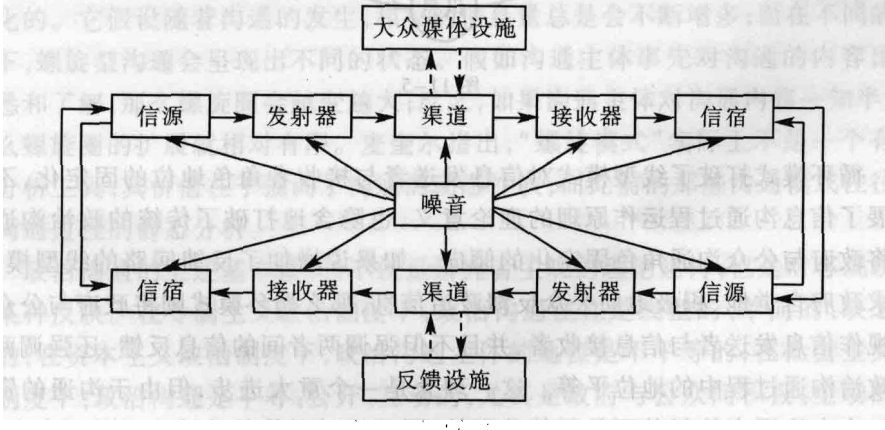

图 11-4

同时,德福勒也指出,无论怎样改进信息传递的准确性和效率,也只能使信源与信宿对信息的含义理解达到高度的相近,却不能做到完全一致。

3. 循环模式

"线型模式"明确地固定和区分信息发送者与接收者的不同角色,引发了奥斯古德(C. E. Osgood)和施拉姆(W. Schramm)等人的强烈批评。在他们看来,沟通过程从某一点开始而在某一点结束,这种理解是错误的。事实上,沟通过程

循环反复、永无止境。他们由此提出一种“循环模式”，又被称为“奥斯古德—施拉姆模式”。该模式的提出标志着与传统的直线型/单向沟通模式的决裂。

循环模式与线型模式的主要区别在于：循环模式认为发送者与接收者的角色是可互换的。此外，线型模式主要关注信息沟通系统的通道，而循环模式更关注沟通过程中各个行动者的行为。因此，循环模式依然采取或遵循了线型模式提出的信息发射与接收过程，不过是将发射器与接收器置换为沟通行动者。他们把行动各方描述成平等的参与者，发挥着相同的功能，即同时具有发射器与接收器的作用，即编码（encoding）、解码（decoding）和阐释（interpreting）的功能。其中，编码功能相当于发射，而解码功能则相当于接收。如图 11-5。

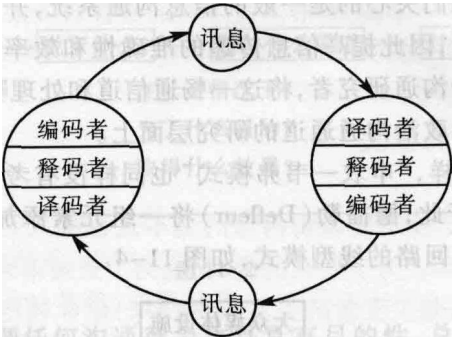

图 11-5

循环模式打破了线型模式对信息发送者与接收者角色地位的固定化，不仅发展了信息沟通过程运作原理的理论意义，也隐含地打破了传统的政治沟通分析将政府与公众沟通角色固定化的倾向。如果说增加了反馈回路的线型模式，要求政府自觉地、积极地向公众反馈政治信息，那么循环模式则将政府与公众同时视作信息发送者与信息接收者，并且不但强调两者间的信息反馈，还强调两者在政治沟通过程中的地位平等。这一理念是一个重大进步，但由于沟通的资源和权力在沟通主体间并不是平等分配的，因此绝对平等的政治沟通是不存在的。

4. 螺旋模式

“螺旋模式”是丹斯（F. E. X. Dance）对“循环模式”的进一步发展。在丹斯看来，相比于线型模式，循环模式更适用于描述沟通的过程，但循环模式假定沟通经过一个完全的循环，会再次回到它的出发点，这种循环比喻明显不对。循环模式无法说明所有的沟通活动和沟通现象，他则试图对这些现象提供令人信服的解释。丹斯指出，沟通过程是向前发展的，此前的沟通将影响到之后的沟通结构和内容。概言之，沟通过程是动态发展的，这种动态被丹斯描绘为一种“螺旋模式”，如图 11-6。

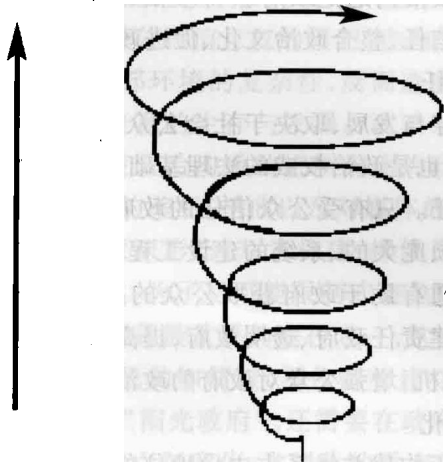

图 11-6

该模式认为，与其他社会过程一样，沟通过程包含了各种不断变化着的要素、关系和环境。螺旋模式就是描述这种过程的各个不同侧面是如何随时间而变化的。它假设随着沟通的发生，相关的信息量总是会不断增多；而在不同的情境下，螺旋型沟通会呈现出不同的状态。假如沟通主体事先对沟通的内容比较熟悉和了解，那么螺旋圈会越变越大；反之，如果沟通主体对沟通内容一知半解，那么螺旋圈的扩展就相对有限。麦奎尔指出，“螺旋模式”实际上不是一个有用的分析工具，其价值在于强调了沟通的动态性质，而此前的那些沟通模式往往是对沟通过程的静态分析。

政治沟通的上述基本模式，不仅是研究者主观的理论建树，也是对客观现实的某种反映。在专制主义政治制度下，政治沟通往往是线型的、单向的、缺乏反馈的；在资本主义政治制度下，政治沟通主体的地位是不平等的；在社会主义政治制度下，政治沟通是平等、公开、互动的，尤其是政府与公众间积极、主动的双向交流与反馈。

第四节　政治沟通的作用

一、塑造政治认同

政治认同是现代政治系统赖以生存和发展的基石，它主要是指政府获得社

会的认同与支持。政治沟通是政府获得政治认同与支持的重要途径，其作用主要体现在提升政治信任、整合政治文化、促进政治社会化几个方面。

1. 提升政治信任

政治系统的生存与发展，取决于社会公众对政府的认同与支持。这是政治权力的正当性来源，也是政治权威的法理基础。公众对政府的认同与支持，来源于公众对政府的信任。只有受公众信任的政府，才能得到公众的政治肯定和授权。政治信任是一项庞大的、系统的建设工程，政治沟通是提升政治信任的重要途径之一。政治沟通有助于政府获取公众的反馈意见、了解公众的利益诉求。政治沟通有助于构建责任政府、透明政府，提高政府与公众之间的亲密度和信任度，从而消弭信任危机，增强公众对政府的政治认同。

2. 整合政治文化

政治沟通有助于构建并维系占主导地位的政治文化体系。任何一个政府或政治系统都需要利用自身的政治优势，通过政治沟通构筑适合自身的主流政治文化。政治沟通还具有修补或弥合社会发展过程中出现的政治文化“裂缝”和“撕痕”，具有整合社会意识和目标的功能。社会结构的变迁和利益格局的调整，引起个体心理、群体心理、社会心理以及人们信念和价值取向的多元化，这既是社会发展的动力之源，也是造成社会不稳定的潜在因素。通过构建快捷灵敏的政治沟通机制，有利于整合社会的多元倾向，并使之与政府目标和价值追求趋向一致，从而实现社会控制与政治秩序的稳定。

3. 促进政治社会化

个体的政治态度、政治情感、政治价值观和政治认知模式的形成，以及社会政治文化的传播和延续，都需要通过一定的方式，如政治沟通（传播）、政治教育、政治专业训练、政治实践等。作为政治社会化的重要途径之一，政治沟通的主要功能是塑造社会的政治取向，传播政治系统的权威、价值与规范。尤其是政治沟通通道网络中的大众媒介及其传播，在形成人们的政治态度、政治观点过程中发挥着重要的推动作用。它们不仅为政治社会化提供了必要的信息，而且也引导着政治社会化的方向。因此，有学者认为政治社会化的过程实质上就是“政治传播”的过程。

二、保障公民权利

民主是现代政治制度的根本特征。民主政治的本质是保护政治权力的公共性，或者说人民当家作主的公民权利。在当代社会的政治生活中，政治沟通是公民的知情权、参与权与监督权的重要实现形式。

1. 维护公民知情权

知情权或信息权已经成为公民的基本权利之一。政府的信息垄断常常使社会公众处于不知情状态，这既是对公民信息权的侵犯，也隐含着诸多的风险。政府的信息垄断不但没有降低其外部环境的复杂性，反而造成政府与公众之间沟通功能紊乱，进而威胁政治系统自身的生存与发展。政治系统及其权力精英对政治信息的垄断和控制，也常常使政治沟通的机制异化为政治操纵的机制。政治系统及其权力精英通过对信息的垄断、扭曲以及对媒体的政治控制，歪曲政治事实，传播符合权力集团利益的意识形态，刻意构建、操纵民意，煽动社会舆论，以达到其特殊的政治目的和利益。为了尽可能限制或避免政治系统及其权力精英的信息垄断，保障公民的知情权是最重要的途径之一，这也是民主政治制度赋予公民的基本政治权利。保障公民的知情权，不仅需要建立规范的政府信息和政务公开制度，建设“透明政府”、“阳光政府”，还需要在政府工作的公众质询方面赋予公民实质的政治权利，并建立制度化、常规化的质询程序和机制。

2. 保障公民参与权

协商民主在当代的兴起，表明公民的直接参与再度受到重视。协调民主并不否认传统的公民政治参与形式，如民主选举，但它更强调公民通过各种途径和方式积极地参与公共事务，尤其是参与公共政策的制定。它强调公民的公共协商，通过相互理解、平等理性的对话、辩论、商讨，达成关于公共事务的共识和协议。协商民主是一种政治民主与行政民主的统一，超越了代议民主囿于政治民主的局限。尽管协商民主具有“乌托邦”式的理想色彩，但它逐渐成为西方民主理论与实践的一个主要发展趋势，出现了诸如协商民意测验、公民陪审团、公民论坛等诸多形式的政治实验。协商民主所强调的“协商”，正“是一种不同的行为主体交换信息、辩论、协调相互间的关系，共同商议以达成协议的沟通行为”。[①] 因此，协商民主的运作过程可以说就是一种基于权利平等、理性对话的政治沟通。

3. 强化公民监督权

政治沟通是监督政府的最直接形式。一方面，它在政治系统或政府内部形成监督和制约机制；另一方面，它在政治系统与社会系统之间形成监督和制约关系。比如，大众媒介对政府的新闻监督、新闻调查、新闻曝光，可以引导公众舆论对政治系统或政府造成社会监督压力。通过信访、举报等制度化沟通方式向政治系统或政府输入、传递有关的监督信息，以及政治系统对外发布政治信息的活动如新闻发布会、记者招待会等，都将在政府与社会之间形成一种相互监督和制约的关系。通过健全和完善政府信息公开制度，增强政府政务的透明度、公开度，社会公众可以更好地发挥其积极的民主监督职能、及时匡正政府的不当行

① 何包钢著：《协商民主：理论、方法和实践》，中国社会科学出版社 2008 年版，第 17 页。

为、制约政府官员的腐败动机，进而更好地了解政府、信任政府，也更愿意接近政府、支持政府工作。相应地，政府的公信力也将在与公众密切的政治沟通和民主监督中大大提升。

三、提高政府能力

政府作为公共组织发挥功能的过程，实质上就是政治沟通的运作过程。没有政治沟通，政府就犹如瞎子和聋子一样无法顺畅和有效运作。政治沟通可以提高政府能力，实现有效治理，这主要表现在政治沟通可以增进政府回应性、促进科学决策、提升政府执行力几个方面。

1. 增进政府回应性

政府回应能力的强弱，很大程度上取决于政治沟通的通道是否顺畅。顺畅的政治沟通通道，可以确保政府与社会之间信息的充分对称，即不同社会阶层和利益集团的需求都得到有效的表达与交流。政府则可以通过诸如新闻、信访、“两会”等政治沟通渠道，获取、存贮和处理相关的信息，及时对不同的公民需求做出积极回应。建立完善的政治沟通通道体系，提高政府系统的沟通能力，可以有效缓解政府功能输出与社会需求多元化之间的矛盾，提高政府对社会需求的回应能力。

2. 促进科学决策

积极的政治沟通能够提高整个公共决策过程的有效性。从政策问题的认定再到政策方案的选择和制定，公共决策过程的所有环节都与政治沟通密切相关。比如，政策问题的认定一般需要三个条件，即存在一种可以确定的客观情势、出现强烈的民众诉求、形成明显的政策需要。这些都无法离开有效、及时、对称的政治沟通。政策问题的认定，实质上是一个政策议程设置的过程。社会公众对政府的某种政策需求，如对制定新政策或调整、修正、废止现行政策的要求，如能及时、有效地形成一种公众议程，往往能够顺利转变为一项政府的政策议程。这主要取决于社会公众通过有效的政治沟通形成一种社会共识，以及这种共识能够及时、顺畅地从社会系统输入到政治系统。相应地，在政策方案设计与选择方面，政治沟通有助于充分汇集政策信息，从而制定出有效的政策工具和政策措施，并最终形成符合公众需求、为公众认同和支持的、可行的政策方案。

3. 提升政府执行力

政策的有效执行依赖于政策制定者与政策执行者、政策制定者与政策目标群体、政策执行者与政策目标群体之间多重的互动沟通。从政府与公众层面说，通过政治沟通（如政治宣传、政治动员），使公众充分认识和理解政策执行的背景和意义，从而认同和支持政策实施，为政策执行提供合法性基础。相应地，通

过政治沟通，有助于政府及时采集公众对政策执行效果的反馈意见，从而不断调整、修正政策工具和政策方案，最终保证公共政策的有效性。从政府组织内部层面说，积极有效的政治沟通是协调各相关职能部门运作、控制总体执行进程的前提基础。

总之，通过积极有效的政治沟通，有助于降低或避免政策执行中信息的不对称、决策与执行发生偏差以及政府组织内部协调运作的功能紊乱，最终有助于提升政府的政策执行力。提升政府执行力，是新时期我国行政体制改革的重要目标。围绕这一目标，党和政府正全面积极地推进行政问责制度，健全和完善政治沟通机制，使之与行政问责制互为补充和支撑。

政治沟通研究兴起于20世纪50年代，发展至今已成为当代政治学最重要的研究领域之一。由于政治沟通研究的多学科交叉特质，吸引了来自政治学、行政学、传播学、社会学、心理学、语言学、管理学、法学、哲学等诸多学科学者的研究兴趣。在半个多世纪的发展进程中，政治沟通研究取得了丰硕的成果和长足的进展。当代政治沟通研究，无论在广度和深度上都大大拓展，其多学科交叉特质使其成为当代社会科学中的佼佼者。同时，这也意味着政治沟通研究具有无限的前景和强大的生命力。就政治学而言，当代政治沟通研究的一个重要发展趋势已经从局限于政治信息的流动和传播研究，转向公众政治参与过程中的公共对话和民主协商研究，强调沟通回归到作为“交往”的本真意义。

思考题

1. 阐述政治沟通三种主要含义之间的差异与联系。
2. 结合现实，阐述非正式沟通的积极意义与消极影响。
3. 在政治沟通过程中，有哪些因素会影响到信息的真实性？
4. 如何看待新兴的网络政治沟通？
5. 结合我国国情，阐述构建和完善民意表达的渠道与方式。
6. 举例说明政治沟通的主要作用。

12
第十二章

政治发展

政治发展是人类政治活动的一种目标与方向，也是人类进步的一个方面。本章将集中讨论政治发展的概念及其相关问题，给出政治发展的定义，指出政治发展概念的特殊性，提出政治发展的标准，并以此为基础对政治发展的阶段和道路做一简要的总结。

第一节　什么是政治发展

政治发展是个含义广泛的概念，其含义既包括个人政治行为的理性化，也包括社会政治结构的合理化；既包括政治民主的扩大，也包括政府效能的提高。

一、政治发展的概念

1. 发展与政治发展

发展是包括经济、政治、社会和文化诸方面的一个全面的过程。自20世纪70年代以来，政治在发展中的地位就开始受到重视。一方面是认识到发展本身包括政治内容；另一方面是发现了政治对于发展的作用。在人类发展观的演变进化过程中，随着人们对发展质量越来越看重，随着人们越来越重视人的全面发展，政治发展的不可或缺性也越来越为人们所认识。

进入21世纪，政治发展概念逐渐进入中国的政治语境。政治发展不再被认为是西方的概念，而是被纳入中国党和政府的发展目标。首先是提出政治文明

的概念，2002 年中共十六大指出党和国家的任务是不断促进社会主义物质文明、政治文明和精神文明的协调发展，推进中华民族的伟大复兴。这是用建设社会主义政治文明表述政治发展的内容，政治发展是政治文明的实现过程。随后，党和国家提出科学发展观作为治国的指导思想，认为经济发展、政治发展、文化发展和人的全面发展是相互联系、相互影响的，没有政治发展、文化发展和人的全面发展的不断推进，单纯追求经济发展，不仅经济发展难以持续，而且难以维持社会稳定。

个人的全面发展是发展的目的。经济发展是人的发展的基础，经济的发展改善了人的生存条件，人在其他方面的要求随之出现并逐步提高，使得政治、社会、文化等方面必须随之发展，以满足个人对生活质量提高的要求。不仅如此，社会方面的发展也会对政治的发展提出要求，比如，教育层次的提高、人的自主性的提高导致对政治民主的更高要求，也导致对政府行为规范化的更高要求。预期寿命的提高、人际关系的改善、文化上的独立等个人和文化方面的发展也要求通过政治手段保护个人的权利。因此，经济社会发展到一定阶段，如果政治发展迟缓，会阻碍经济社会的发展，最终不利于人的发展。反过来，适当的政治发展可以为社会其他方面的发展提供条件，促进社会其他方面的发展，并最终有利于个人的发展。

2. 政治发展研究

起初，人们对政治发展的认识局限在发展中国家的政治现代化上。后来，随着越来越多的发展中国家步入政治现代化的历程，以及发达国家自身的政治进步，人们对政治发展的认识开始扩展，把政治发展当作人类发展的一个不可或缺的方面。

对政治发展的研究开始于 20 世纪 50 年代，是在西方学者分析亚非拉新兴独立国家的政治变迁的过程中发展起来的。当时的西方政治学者分析这些发展中国家政治变迁的过程，在西方已有的政治理论的基础上，提出了发展的目标、道路、阶段等概念工具。政治发展理论的出现是政治学的拓展，其研究对象从西方国家拓展到发展中国家，从只研究制度、国家扩展到政治心理、政治文化等方面；研究方法从对静态的国家、制度的分析扩展到动态的政治发展过程分析，吸收了心理学等学科的方法，而不仅仅使用制度分析和比较分析的方法。政治发展研究具有多学科交叉的特点，与社会学、人类学、经济学、心理学和历史学等学科有所交叉。政治发展研究具有比较研究的特点，对发展中国家的研究多是跨国、跨文化的比较、涉及制度比较、政策比较、文化比较等。①

① 参见[英]戴维·米勒、韦农·波格丹诺主编：《布莱克维尔政治学百科全书》，邓正来等译，中国政法大学出版社 1992 年版，第 553 页。

政治发展研究在其形成之初的一段时间内带有西方中心主义的特点，研究中使用的均为西方政治学关于政治发展的观点，即将政治发展的任务“赋予”发展中国家，将其目标界定为西方式的民主形态，政治发展被认为是发展中国家通过一系列的制度变革来实现西方式民主的过程和结果。这种政治发展理论没有考虑到发展中国家的政治现实与发达国家不同，没有考虑到发展中国家面临的国际环境与当年发达国家政治发展的背景不同，也忽视了发展中国家内部有积极功能的发展因素。政治发展理论初期的这些缺陷与20世纪五六十年代西方国家向亚非拉国家推广西方政治经济制度纷纷失败的现实相符，到70年代以后政治学者在总结全盘西化失败的经验教训的时候，认识到了已有的政治发展理论的局限性，开始对政治发展理论进行修正。

3. 政治发展的含义

仅以发展中国家的政治现代化为研究对象的政治发展理论，其对政治发展的理解是褊狭的。20世纪90年代可持续发展理念成为发展观的主流，发展不仅仅被看作是欠发达国家的任务，而且被当作全人类的事业。此后，人们对政治发展的理解也向全球的层面扩展，认为各类国家均存在政治发展问题。本书采纳的是广义的政治发展观念。

从发展本身的指向性出发，政治发展是由一种较低的状态向较高的状态的演进。按现代化理论的术语，政治发展是由传统社会向现代社会过渡中“已经和正在发生的一系列相互关联的政治体系、过程和政策的变化”。① 卢西恩·派伊(Lucian Pye)在1966年列举了当时学术界对政治发展有代表性的10种理解，他对这些定义进行归纳，总结了政治发展的三个方面：在个人与政治系统之间，增加个人之间的平等；在政治系统与环境之间，增加系统的能力；在政治系统内部，促进制度和结构的分化。② 塞缪尔·亨廷顿在总结了发展中国家政治发展遭受挫折的经验以后，发现政治稳定是发展中国家在政治现代化过程中遇到的一个主要问题。经济增长不一定能够带来政治稳定，不一定带来相应的政治发展。他在谈到政治发展的时候，强调政治稳定，注重秩序。

从发展中国家现代化历程中的经验看，发展不仅能够给自己的人民带来福祉，也会面临诸多问题。半个多世纪以来，国内冲突和暴力、军人政变、反复无常的领导人物掌权并推行灾难性的经济改革和社会政策、政治腐败严重、行政效率低下、政府效能低下、政治权威严重缺乏等问题在发展中国家不同程度地存在。

---

① [美]加布里埃尔·A.阿尔蒙德、[美]小G.宾厄姆·鲍威尔：《比较政治学——体系、过程和政策》，曹沛霖等译，东方出版社2007年版，第374页。

② 参见 Lucian W. Pye, *Aspects of Political Development*, Boston and Toronto, Brown and Company, 1966, pp. 45～48. 中译文见[美]西里尔·E.布莱克编：《比较现代化》，杨豫、陈祖洲译，上海译文出版社1996年版，第61～62页。

政治发展理论正是在对发展中国家政治发展经验的总结过程中发展起来的，政治学者把政治现代化过程中出现的政治问题归纳为五种危机，即合法性危机、认同危机、参与危机、贯彻危机、分配危机，政治发展是解决这几种危机的过程。解决这些危机需要国家形成四种能力：动员能力、贯彻能力、调控能力、革新能力。进入21世纪以来，可持续发展进入人们的发展观，人的全面发展、社会的和谐也成为政治发展必须考虑的因素。

综合以上关于政治发展的各种观点，结合中国的政治发展现实，我们认为政治发展包括以下几个方面内容：一是政治的民主化，其中包括公民的基本权利得到更好的保护，公民参与政治过程更为容易，政策能够更好地吸纳公民的意愿；二是政治的整合程度提高，包括国家内部形成对政治权威的认同，社会内部各个阶层和群体实现广泛的合作，社会对发展的目标和普遍的价值观形成共识；三是政治系统的效能提高，包括国家对内部能够实行有效的治理，国家对外部享有充分的主权，国家具有应对突发事件的能力，社会中各种政治组织能够履行自己的功能，并与国家合作。

二、政治发展概念的特殊性

1. 政治发展概念的内部张力

与其他政治学概念相比，政治发展是个包含内容广、定义分歧大的概念。据不完全统计，学者们对政治发展的定义超过了30种。[①] 出于对政治以及发展的不同理解，出于不同的意识形态背景，不同的学者对政治发展有不同的理解。不仅西方学者与东方学者、与中国学者的观点不同，西方学者之间也有观点上的分歧。如此众多的分歧，说明关于政治发展的理解受价值观的影响，价值观不同的学者，对政治发展的理解可能不同。比如，能否把政治发展理解为“全盘西化”的过程，是西方学者与中国学者和部分东方学者的一个重大分歧。这在方法论上涉及能否把政治发展仅仅理解为一个技术过程，如果认为政治体制仅仅是技术，那么发展中国家对西方的政治道路模仿和照搬即可。但由于政治体制是一种文化，只能有选择地吸收他人成果，政治发展应该与一个国家其他方面的发展和现实需要一致，不能照搬其他国家的道路。

政治发展包括多种目标，既包括民主化，也强调秩序和稳定；既要发展民主，也注重效率；既主张平等，又包含分化。由此带来的问题是这些发展目标之间可能是冲突的，比如民主化、合法化、政治稳定、政治平等之间包含着冲突的可能性。政治发展概念特殊性的另一个表现是它既可以是描述性的概念，又可以是

① 参见李元书：《政治发展导论》，商务印书馆2001年版，第30页。

目的论的概念。如果把政治发展理解为一种状态，则它要么是单一过程，要么是一组过程。[①] 如果把政治发展作为目的论概念，可以把政治发展设想为达到某个政治目标，比如实现选举、政党政治、代议制度等西方式民主的结构性因素。政治发展概念的这些重合特点，使得有人甚至认为它无法成为一种分析工具，而只能算是一种研究方向。[②]

2. 政治发展与政治现代化

对于发展中国家，发展意味着走向现代化。现代化是指一个国家从传统社会向现代社会的转变过程，“在这个过程中，传统的社会或前技术的社会逐渐消逝，转变成为另一种社会，其特征是具有机械技术以及理性的或世俗的态度，并具有高度差异的社会结构”。[③] 现代化过程包括经济、政治、社会、文化等方面。西里尔·布莱克(Cyril Black)认为现代化包括理智、政治、经济、社会和心理五个方面。[④] 现代化的内容涉及工业化、城市化、普遍的参与、世俗化、结构分化、普遍的成就感等。现代化是一个社会全面变革的过程。

从发生的先后和推进的动力上讲，现代化可分为早发内源型和后发外诱型。[⑤] 早发内源型的现代化是一个社会内部现代性不断成熟和积累的结果。后发外诱型现代化则是一个社会内部缺乏现代性的情况下，由外部的现代性推动，在外部的压力下强制启动的现代化。广大发展中国家大都是在外力的作用下开始现代化的，它们或是由发达国家引进现代性，启动本国的现代化；或是面临民族危亡，为了护国保种，不得不走上现代化道路。用发展学的术语，这样的发展称为“后发展”。对于广大发展中国家而言，现代化是发展的一个必经的阶段，而且从发达国家的经验来看，这将是个十分长的阶段。在这个阶段里，政治现代化的任务与政治发展的任务重合。

但是，政治发展与政治现代化不是一个概念。发展的概念大于现代化概念，现代化是一个有起点，也有终点的过程。一般认为，现代化起步于16世纪的西欧，然后逐步向世界其他地区挺进。后现代化的国家的发展目标是已经成功的发达国家，发达国家已经达到的发展水平实际上被当作是现代化的终点。这种观点的一个佐证是发达国家的学者自20世纪60年代开始探讨“后

---

① [美]塞·亨廷顿著：《导致变化的变化：现代化，发展和政治》，载[美]西里尔·E.布莱克编：《比较现代化》，杨豫、陈祖洲译，上海译文出版社1996年版，第64页。

② [美]塞·亨廷顿著：《导致变化的变化：现代化，发展和政治》，载[美]西里尔·E.布莱克编：《比较现代化》，杨豫、陈祖洲译，上海译文出版社1996年版，第66~67页。

③ 詹·奥康内尔著：《现代化的概念》，载[美]西里尔·E.布莱克编：《比较现代化》，杨豫、陈祖洲译，上海译文出版社1996年版，第19页。

④ [美]西里尔·E.布莱克著：《现代化的动力》，段小光译，四川人民出版社1988年版，第14~36页。

⑤ 罗荣渠著：《现代化新论》，北京大学出版社1993年版，第123~130页。

现代”问题，而且越来越热烈，到90年代关于“后现代”问题的讨论已成为西方思想界的主潮。与现代化概念不同，发展只是一种状态的描述，不涉及起点和终点。在前现代化阶段，人类社会也有发展，否则无法与现代化衔接。已经实现现代化的发达国家也有发展问题，美国现代化理论家布莱克称之为“高级现代化”。

同理，政治现代化是政治发展的一个阶段，在发达国家的前现代化阶段和“后”现代化阶段，均有政治发展问题。在古希腊城邦和罗马帝国时代有过政治发展，当今的美国和西欧国家也有政治发展的任务。不能把政治发展狭隘地理解为向已经实现现代化的发达国家看齐。政治发展是人类社会发展的一个方面，其运行的规律不能用政治现代化规律代替。

第二节　政治发展的内容

人类社会在政治方面的发展包括政治结构的分化和功能的专门化，经过分化的社会需要政治制度化程度的提高，以提高政府的效能。由于社会的分化和民众政治参与热情的增加，政治稳定受到冲击，如何维持政治变迁的连续性，也是政治发展的一个重要任务。

一、政治结构的分化

政治结构的分化首先表现为政治系统内部结构和功能的分化和专门化。一是政治系统根据不同的功能，在立法、行政、司法、监督领域各自成立相关的机构，履行各自的功能，四者之间的权力相对独立，其功能相互制约又相互补充，它们之间的互动使政治系统得以更好地发挥自己的整体功能。二是政治系统的不同的层级出现结构和功能的分化，从中央到地方，各个层级承担不同的政治和行政功能，在政治统治和行政管理方面各个层级分别承担不同的任务。三是把权力的运用与对权力的监督分开。

其次，政治结构的分化导致政治行为体在角色方面的分化。在政治社会中生活的个人因分工细化而分别承担不同的功能，呈现专门化趋势。角色分化不仅包括新角色的出现，也包括角色之间的关系发生变化。政治角色分化的另一个结果是政治主体增多，政治主体的独立性增强，相互间的差别加大，相互间的冲突和对立的可能性增大，因而需要协调和统一。政治角色分化也使得个人的政治行为道路发生变化，可能出现规范的真空和缺失，也出现整合的需要。因而，政治结构和功能的分化也对政治发展提出了整合的要求。政治组织在分工

细化的同时，各个部门要能够统合运作，这也是政治发展的一个标志。①

二、政治的制度化

在政治发展理论中，政治制度化是政治组织和机构生存能力的一种标志。亨廷顿认为政治制度化包括适应性、复杂性、自主性和内部协调性四个方面。

一是适应性。适应性即政治组织适应环境挑战的能力和存活能力，政治组织的寿命来自其对环境变化的适应能力。一个政治组织或机构的适应能力取决于它能否根据环境变化的要求调整自己的职能，以获得其所代表的或其所服务的社会群体的认同。

二是复杂性。对于政治组织来说，其自身的复杂性是适应能力强的一个前提。在现代化的进程中，“比较原始和简单的传统政治体制经常被彻底摧毁。相比而言，较复杂的传统政治体制则更能适应新环境的需要”。② 就国家而言，从历史的经验看，形式简单的政府容易衰败，而“混合的”政府形式则较稳定。

三是自主性。衡量一个国家制度化程度的一个标志是政治组织和政治程序独立于其他适合团体和行为方式而生存的程度。“就自主性而言，政治制度化意味着并非代表某些特定社会团体利益的政治组织和政治程序的发展。”③衡量自主性的另一个标准是政治组织与环境的边界是否清楚。如果一些集团未经认同现有政治组织或默认现有的政治程序便可以进入政坛，则这个政治组织的自主性低。再一个衡量标准是司法系统的公正性，司法机构的行为准则应该是公正，司法系统不应该与任何其他机构和社会势力有相同的利益。

四是内部协调性。政治结构的分化产生了整合的需求，政治组织的内部分支机构增加以后，其复杂性提高，一个复杂性高的组织目标也较多，这些都提出了内部协调的要求。一个组织越团结、越有内聚力，其制度化程度越高。内部协调不仅要求国家政治权力在中央与地方的各个层次之间的分工明确，在各个权力机关之间的分工明确，各自行使自己的职能，而且要求公民依法参政。在公民参政扩大的背景下，如果没有政治制度化的跟进，已有的政治制度和程序就无法吸纳突然增加的参政要求，很可能出现不稳定。

---

① Lucian W. Pye, Aspects of Political Development, pp. 45 ~ 48. 转引自陈鸿瑜：《政治发展理论》，吉林出版集团有限责任公司 2009 年版，第 85 页。

② ［美］亨廷顿著：《变化社会中的政治秩序》，王冠华、刘为等译，生活·读书·新知三联书店 1989 年版，第 17 页。

③ ［美］亨廷顿著：《变化社会中的政治秩序》，王冠华、刘为等译，生活·读书·新知三联书店 1989 年版，第 19 页。

三、政府效能的提高

政府效能包括政府对特定社会的政治、经济、文化和社会的管理效果，体现在立法、行政、司法、监督等方面。从应对现代化挑战的角度，政府效能体现为政府的决策能力、适应能力、变革能力、协调能力、动员能力、强制能力、维持秩序与安全的能力。从国家日常管理的角度，政府效能体现为政府的合法化能力、渗透能力，指导能力、分配能力、服务能力、预见能力等。①

从更根本的意义上看，政府效能的高低要看其能否满足大多数公民的基本需要和是否具备应对外部挑战的能力。专制政府统治能力强，但经不起危机的冲击，很容易垮台；其原因在于它长期忽视人民的利益要求，民众的不满已经积聚，危机提供了激发民众不满的契机。一些专制政府由于对内具有较强的强制能力，一时间能够应对来自外部的武力威胁，但如果长期忽视人民的利益要求，同样无法维持统治的长久。

四、政治参与的扩大

民主政治发展的一个重要表现是政治参与的不断扩大。政治参与的水平是社会政治发展的一种衡量标准，“一个发展的政治体系，其政治制度化与政治参与的程度必高，且能达到平衡状态；反之，未发展的政治体系，其政治制度化与政治参与的程度必低，结果必会导致政治衰退”。② 政治参与的扩大包括量和质两个方面：参与的主体的增加、范围的扩大、加深对政治的介入等；参与的效果提高、参与对政治系统发展的促进、参与对公民权利的促进等。

从介入政治的深度看，公民参政从关注政策过程的某一个或几个环节，向关注政策过程的更多环节发展；从与自己利益直接相关的领域向与自己利益间接相关的领域扩展。在政治参与的质量方面，决定个人或团体对政策影响力的主要因素是他们“深入”(access to)政府的程度。“深入”是美国政治学家戴·杜鲁门(David B. Truman)用于描述利益集团影响政策的机制时所用的术语，意指团体向政府提出自己的要求，与决策者接近和交往，进而对政府决策施加影响。“深入”是团体和个人取得陈述政治要求的一种能力，“成了政治利益团体实现其目标的有效手段。这种‘深入’的发展和完善，便是衡量政治利益团体是否成

① 李元书著：《政治发展导论》，商务印书馆2001年版，第178～180页。

② Lucian W. Pye & Sidney Verba, *Political Culture and Political Development*, Princeton University Press, 1965, P.13. 转引自燕继荣：《发展政治学》，北京大学出版社2006年版，第193页。

功的基本标准”。①

五、政治变迁的秩序化

政治发展意味着政治的变化，但不是任意方向的变化，而是特指政治的不断进步和政治文明程度的逐渐提高。政治发展与政治变迁的区别在于避免政治衰退的变迁才是政治发展。由于发展意味着变化，社会会不断地突破已有的结构，变更既存的秩序。在这个变迁过程中，需要注意的是结构的分化不能导致对立和分裂，即要保证政治变迁的秩序化，不能造成冲突与动乱。政治稳定是政治发展的保障，稳定的实现需要与发展相协调，保持政治变迁的连续、有序，从而可以实现一种动态的政治稳定。

动态的政治稳定意味着政治体系的持续平衡。它首先要求政局的稳定，政府能够控制政局，社会没有发生动荡，基本社会秩序有保障。其次需要政权的稳定。政权稳定主要指政治权力机关和政治领导人的稳定。动态的政治稳定还体现为制度和政策的稳定，即国家的发展战略和重大政策不轻易改变，稳定而持续。从统治策略上讲，动态政治稳定要求以“疏”为主，而不是以“堵”为主。即允许公民提出合法的要求，并及时给予满足。最后，动态的政治稳定还表现在社会政治心理方面。社会政治心理稳定主要包括社会中对政府的合法性存在认同，认可政府的权威，个人能够适应社会的变化，个人行为道路不偏激，个人对未来有良好的预期等。以上几个方面的稳定是相互影响、相互作用的，其中政治制度的稳定是客观基础，政权的稳定是保障，政策的稳定是手段，政局的稳定是起码的条件，政治心理的稳定则是主观基础。

第三节　政治发展的过程

政治发展是个长期的历程，不同国家由于起点不同，可能走不同的发展道路，但目标基本上是一致的。一般而言，政治发展大体经历了民族国家的建立，现代民主政治的建立、巩固以及向公民治理型社会转变等几个阶段。

一、民族国家的建立

民族国家的建立以传统社会的解体为前提。在政治发展的历程中，传统社

① D. B. Truman, *The Governmental Process*, New York, Alfred Knopf. 1951, p. 30.

会属于前现代化阶段。按照政治现代化的先后，西方国家的传统社会是指欧洲式的政教合一封建国家。对于这些国家而言，政治发展的任务是否定教会权力，建立世俗权威，推翻封建王朝，建立民族国家。在广大亚非拉国家，传统社会大体包括两种情况：一是处于殖民地、半殖民地统治下的国家，二是处于东方式封建统治下的国家。对于殖民地、半殖民地国家，政治发展的任务是摆脱殖民统治，实现政治独立。对于封建国家，政治发展的目标是建立政治国家。

1. 传统社会的解体

传统社会的解体开始于现代性的挑战。经济的市场化发展加速了社会的分化，生产和交换过程中分工的细化和专门化打破了既有的社会结构，工业化和城市化的进展改变了乡村和城市居民的生活方式和组织结构，这些变化共同推动社会和政治的变迁，并且导致人们思维方式和心理的改变。政治平等的扩大使旧式的精英和领导人物的权威降低，文化的世俗化使传统的价值观遇到挑战，现代化使得传统的家庭、社区、国家等社会单元均受到冲击。

在现代性的挑战下，面临解体的传统社会里出现了现代性的倡导者。这种领导者可能是传统社会中开明的精英人物，也可能是被传统社会所疏离的精英。如果现代化在前者的领导下，一般是通过改革的方式推进政治现代化。如果是反传统权威的领导人发动政治变革，则往往要经历政治革命。伴随传统社会解体的，往往是一个疾风暴雨式的过程。不仅如此，在从传统社会向现代社会转型的过程中，现代化领导者的掌权要经过反复。经过几代人的斗争，现代化领导才得以强固。所以，传统社会的解体是一个相当长的时期。

2. 民族国家的建立

传统社会解体以后，政治的世俗化倾向使得权力开始脱离家族、庄园、王朝，教会的权力也逐渐被限制在宗教领域。政治权力开始向国家层面集中，享有共同文化背景的民族开始成为国家的载体，单一民族、主体民族或多民族在有沟通文化的基础上，形成政治认同，民族国家得以建立。一般而言，民族国家具备以下几个特点。

一是国家的疆域固定，领土范围清楚。二是权力向国家层面的集中。原来分散在家族、地方的权力向国家集中。国家内部形成统一的决策机构，最高的中央权力在各个地方层级都具有权威性。三是出现国家范围的政治认同。随着政治权力向国家的集中，居民的政治归属感也开始突破家族、庄园的局限，向更大范围扩展，形成民族意识。四是政治权力的世俗化。政治权力趋向专业化和技术化，通过学习和训练可以掌握，而不再是权贵的“专利”。

民族国家的建立可能是人类历史进程中最为血腥的过程，暴力冲突几乎是无法避免的。除了少数国家之外，多数国家的这段现代化历程经历了内战或外来入侵，或是经过国内革命，推翻封建王朝的统治，建立现代国家；或是被帝国主

义国家占领，从国外强行输入现代性；或是通过内战，打破封建割据，实现国家的统一；或是经过革命，推翻殖民统治，实现民族解放。

二、现代民主政治的形成与发展

民族国家建立以后，政治发展进入了一个最为漫长的阶段——向现代民主政治的转型。这是一个存在反复的过程，一些国家经历了民主与专制、集权与分权的反复。这也是一个充满竞争的过程，各种发展道路、各种政治现代化道路竞相并存。从发展的顺序上看，首先是建立国家统一体，接着是行政管理当局，然后是政治平等。①

1. 现代民主政治的演进

民族国家建立的初期，多数国家会出现一段相对集权的时期，以巩固政治一体化，维护国家的权威。最早的现代化国家，像英国和法国，均经历过强化中央集权的时期。发展中国家由于还有维护国家独立和强化中央权威的任务，对集权的需要更为明显。发展中国家为实现赶超任务，需要进行社会动员，也要求集权于国家层次。这个时期的一个特点是民主程度相对低，民众政治参与程度低。由于政治制度化程度低，尚不能容纳突然增加的民众参政活动；政治参与的扩大如果出现在容纳它的政治机构的发展之前，就会导致政治不稳定和暴力。

随着国家权威的巩固，政治一体化的加强，对中央集权的要求降低，中央开始向地方分权。随着经济的发展，特别是市场经济的发展，社会的自主性增强，公民社会逐步发育，国家开始向社会放权。由于公民参政的能力提高，参政的积极性增加，参政的途径因此被拓展，利益表达和利益集结的机制随之发达起来。同时，民间团体也开始活跃，社会管理出现了自治倾向，政府的职能开始转向提供公共服务。这样的政治活动更多地发生在地方层面，权力的分散成为基本的趋势。

在现代民主政治发展过程中，呈现更加注重公民参与公共决策的趋势，直接民主的成分在增加。一方面，在立法和决策过程中公民的直接创制和复决逐步增加，更多地参与重大问题的决策。另一方面，公共决策不再一味地依赖选举和投票表决，出现了协商（deliberative）民主的决策方式。民主制度的发展因而不再局限于代议制一种模式，进入了各种模式争鸣的新阶段。

2. 现代民主发展过程中的反复

尽管有些国家在民族国家建立之际建立了初步的民主政治制度，但是，民族

① ［美］格林斯坦、［美］波尔斯比著：《政治学手册精选》（下卷），储复耘译，商务印书馆 1996 年版，第 164 页。

国家的建立并不完全等于民主政治的实现。许多国家在民族国家建立的过程中建立的是独裁政府、军政府、威权政府或极权政府，这些国家需要向民主政治体制转变，这是一个民主化的过程。推翻旧的威权体制，建立起民主体制后，民主化进程并没有完成，还有民主的巩固这一任务。即便在先发现代化的英国等国家，民主的巩固也经历了长期的进程；对后发国家而言，经历一段较为长期的民主巩固阶段更是必不可少。民主的巩固是指"建立一个完全民主的体制并且加以巩固的双重成功"，所谓巩固是指"所有的政治团体将体制内主要的政治制度视为政治竞争唯一正当的正当性架构并且遵守民主的游戏规则"，①其实质是让民主在民众中取得广泛的认同和合法性。巩固民主的主要目的在于新政权通过种种作为让民主体制得以完善并能够持续下去，由此民主的巩固主要有四个任务，即巩固民主政府的统治、政治制度化、增加政府效能和民主的深化。

判断一个民主制度是否巩固有一些标准，包括是否存在一个有活力的公民社会，政治组织的自主性、法治及对公民自由的保障、官僚体制的效能、政府与市场的关系等。一个巩固的民主体制主要有以下特征：从行为上看，在民主政体内部，没有全国性的社会、经济或政治的制度化组织试图通过建立非民主的政体或者脱离现政权来达到他们的目标；从态度上看，绝大多数的公众舆论认为民主程序和制度是管理他们集体生活的最合适的方式；从法律上看，不论是政府还是反政府的行为者，他们都服从于并习惯于在民主的法律、程序和制度的框架内解决冲突。②

三、民主政治的发展趋势

公共治理型社会是现代民主国家的政治发展趋势。这种社会的特点是政府不再作为唯一的公共管理者，社会力量逐渐参与到公共管理中来，最终国家政权退出历史舞台，实现全体社会成员共同参加的公共治理。公共治理型社会的形成实际上是社会力量逐渐加入公共治理的过程。在社会力量薄弱的时代，国家政权基本承担了所有的社会管理职能，从而造成了统治者与被统治者的分野。随着现代民主制的发展，社会力量开始参与到公共管理中来。各种非国家或非政府所属的公民组织，包括非政府组织（NGO）、公民的志愿性社团、协会、社区组织、利益团体和公民自发组织起来的运动等，加入公共治理过程。

---

① ［希腊］尼基佛罗斯·戴蒙都罗斯著：《南欧民主化的成功故事》，载刘军宁编：《民主与民主化》，商务印书馆1999年版，第175页。

② Juan J. Linz, Alfred Stepan. *Problems of Democratic Transition and Consolidation: Southern Europe, South America, and Post-communist Europe*. The Johns Hopkins University Press. 1996. pp.6～7.

现代民主国家的发展推动了公民政治参与的积极性，增强了公民参与公共管理的自主性。民主制度的完善，为公民的政治活动提供了制度保证。越来越多的公民参与结社、讨论、维护权益等政治活动，民间组织的发展壮大改变了政府垄断社会管理职能的局面，民间组织开始与政府合作参与社会管理，甚至独立地承担某些社会管理职能。

现代民主国家向公共治理型国家的发展是渐进的。在这一过程中，国家逐渐减少社会管理职能，社会承担的社会职能范围则越来越广泛，社会自治的程度不断提高。社会自治的性质和内容是双重的，既具有社会性又具有政治性，既有对社会事务的管理又有对政治事务的管理。各种社会力量参与到国家的治理过程中。治理是各种公共的或私人的机构管理其事务的诸多方式的总和。它是使相互冲突的或不同的利益得以调和并且采取联合行动的持续的过程。

第四节　政治发展的道路

由于各个国家政治、经济和文化条件不同，不同国家经历了不同的政治发展历程。根据世界上多数国家的经历总结，可以归纳出以下几种政治发展道路：欧美道路、苏东道路、拉美道路、东亚道路，以及中国正在开辟的一条独特的政治发展道路。

一、欧美道路

政治发展的欧美道路以英法美等发达国家为代表，也包括其他地理位置不在欧美的西方国家。在这类国家中，政治发展基于国内经济和政治条件的变化。传统社会的解体、民族国家的建立、现代民主政治的建立和发展的动力主要来自国家内部，政治发展经历了较为长期的演变过程。英国从资产阶级革命到现代立宪君主制政体的建立，经历了两个多世纪。法国从资产阶级的反复斗争到渐进式的改良，也经历了将近两个世纪的时间。美国也是经过将近一个世纪的独立战争、南北战争之后才逐步建立起民主的政治制度的。欧美政治发展道路以经济发展的需求和公民社会的发展为基础，因此，尽管在发展过程中有短暂的传统势力复辟，其政治发展仍然呈现出不可逆转的民主化趋势。

欧美政治发展道路的主要特点包括：第一，政治结构分化和功能专门化程度高。在长期的政治发展中，欧美国家形成了众多专业化政治机构。这些机构在政治体系中承担特定功能，从而增强了国家的治理能力。第二，政府效能较高。欧美国家建立了一系列的制度来保证政府效能。第三，较低的政治参与门槛。

欧美国家在政治发展过程中吸纳了不同阶层、利益集团的政治参与。选举制度被普遍采用，成为民众政治参与的途径。近年来西方一些发达国家还倡导社会力量参与公共治理，成为民众政治参与的新途径。

欧美道路的缺点是对个人自由的强调有绝对化的倾向，导致社会“原子化”，个人之间的冲突反而增加。个人主义至上还导致福利国家的支出膨胀，使得政府财政负担过重。贫富两极分化放大了贫富之间政治影响力的差距，平民的政治功效感降低，政治冷漠现象逐渐突出。欧美道路的另一个问题是其西方中心主义和文化霸权主义，夸大自己发展道路的适用性，总是把西方的道路作为普世的样板，强行向其他国家推广。

二、苏东道路

这条道路的典型国家是苏联、东欧各国，以及冷战期间的社会主义阵营中的国家。苏东各国均经历了无产阶级的暴力革命，通过革命推翻了封建专制政权，建立起社会主义的现代国家：一方面，对剥削阶级实行专政；另一方面，强调人民民主。与无产阶级专政相配套的是计划经济体制：国家对资源的全部控制和集中配置。苏东国家普遍实行平均主义的分配政策，同时强调政治上的平等，主要通过道德激励和政治动员来调动民众的积极性。苏东道路在“二战”后得到扩展，在冷战期间为社会主义阵营的国家所普遍采取，也曾被一些追随社会主义道路的发展中国家所模仿。

在建国以后的前几十年里，苏东国家借助集权的力量，快速推进工业化，取得了较好的发展效果，加快了国家的现代化进程。这种体制有利于国力的凝聚和增强，从而有效地维护了国家的独立。“二战”中苏联能够抵抗德国法西斯的大规模入侵，最终战胜德国，其集权式的政治经济制度起到了关键的作用。

苏东政治发展道路的主要特点包括：第一，政治结构和功能分化不足。苏东国家实行一党领导，国家的决策过程由政党控制，党政不分。国家对社会和经济实行全面而直接的控制，政企不分。第二，政治制度化程度低。苏东国家的政治经济权力高度集中，可以在短期内集中国内的资源，政府效能较高，但是政治权力运行的制约和监督机制缺乏。第三，公民的参与质量低。在苏东国家，公民在形式上具有多方面的政治权利，但这些权利在很大程度上流于形式。

经过几十年的发展，到 20 世纪 70 年代，计划经济体制的弊端逐渐显露，其平均主义的分配已经无法再调动广大人民的积极性。与计划经济相配套的是集权政治制度，其最大的缺点是僵化，无法有效地反映民众的要求，人民的生活长期得不到改善，政权最终丧失合法性。针对这些弊端，苏东国家进行了经济改革，包括扩大企业的自主权，引入商品经济的机制以及其他市场化的改革。与此

同时，苏东国家改革了过于集权的政治体制，使之适应经济上的市场化改革。到20世纪90年代初苏东国家纷纷进行激烈的政治经济改革，经济上实行全面市场经济，政治上建立西方式的代议民主。

三、拉美道路

拉美道路中的典型国家是墨西哥、巴西、阿根廷等拉丁美洲国家。这些国家政治发展道路的主要特点是军人干政和威权统治与民主体制的多次交替。拉美国家曾为葡萄牙和西班牙的殖民地，19世纪中叶通过独立革命实现了非殖民化，多数国家建立了军队掌握权力的普利夺（praetorianism）制度。[①] 20世纪20年代平民主义兴起，各国纷纷建立民主体制。70年代前后，民主进程出现反复，军事政变频发，拉美进入军人强权主义统治时期；随后，军人统治和民主政治在拉美地区经历了长期的斗争。80年代拉美国家经历了向民主政治的转型，民主制度在拉美地区得以进一步推进，文官治国取代了普利夺式的军事独裁统治。但是民主政治在拉美地区仍然缺乏稳固的基础，仍然存在军人干政的反复和政治不稳定问题。

拉美政治发展道路的主要特点包括：第一，政治结构分化不充分。现代化转型期军人政权在拉美形成一种威权主义统治模式，军队是威权主义领袖的后盾。拉美国家政治结构分化不充分是一种特殊的形态，主要表现为军队干政。第二，政府的效能经常面临挑战。作为军人执政遗产的威权主义统治模式由于其带来的经济绩效而获得合法性，但70年代末拉美国家发生经济衰退，军人政权的合法性遭到质疑，民主化运动在中美洲率先发起，很快席卷拉美地区，使整个拉美地区陷入巨大的政治危机之中。第三，政治参与的非理性化倾向。拉美长期的军队统治造成一种遵从权威的政治文化。领导者与民众之间存在着直接的克里斯玛式的联系，政治参与的制度化程度不高。第四，拉美国家的政党制度不够成熟，缺乏必要的代表性，对政治的影响力不足。

建立了民主制度的拉美国家保持了一段时间的政治秩序，一些自然资源丰富的国家，如巴西、智利、哥伦比亚、委内瑞拉、墨西哥与阿根廷还出现了类似于东亚国家的经济增长。但是，民主化改革使拉美国家建立了“软弱”的政府。政府既无法对经济发展提供有力的支持，也无力妥善处理现代化进程中的社会矛盾。拉美的民主化面临诸多问题，政治发展“进一步，退两步”。拉美道路也面临着民主政治本土化的问题。西方式的民主体制被移植到拉美国家之后，无法

① 普利夺社会，狭义指军人对政治的干预。相关概念的解释参见[美]亨廷顿：《变化社会中的政治秩序》，王冠华、刘为等译，生活·读书·新知三联书店1989年版，第177～178页。

适应这些国家的国情，以致出现了经济恶化、政治动荡等问题，甚至导致民主化进程的倒退。

四、东亚道路

东亚道路的典型是日本、韩国以及东南亚诸国（泰国、缅甸、马来西亚、菲律宾、印度尼西亚、新加坡）。这些国家在二战之后相继建立了政治权力相对集中的威权政府，并在政府的推动下实现了经济的快速增长。东亚地区的政治发展经历了先经济增长后政治改革的历程，威权政权长期存在，而且影响长远。二战后，日本在美国等西方国家的影响下建立了民主制度，但在很长时间内形成的是“一党独大”的政治体制；继日本之后，新加坡、缅甸、泰国、马来西亚、菲律宾与印度尼西亚相继建立了威权政府，成为经济发展的重要支持。

东亚政治发展道路的主要特点包括：第一，国家与社会的分化程度低。长期以来，东亚地区的威权政府始终保持对社会的较大干预和控制。第二，政府效能较高。东亚地区的威权主义政权以发展本国的经济为目标，具有较强的资源动员能力，其政府被称为“发展型政府”。第三，政治参与具有非理性化色彩。在东亚地区的政治过程中，民众的政治参与容易在政治狂热与政治冷漠之间摆动。

东亚道路的威权主义具有两面性。尽管其与现代民主标准还有一定差距，但却在一定程度上适应了东亚的经济和社会条件，促进了东亚经济的迅速发展。然而，经济的发展也为威权主义政权的瓦解创造了条件，东亚地区已经开始摒弃威权主义，向民主制度转型。20 世纪 80 年代在内外压力的推动下，东亚地区民主化进程加快。20 世纪 90 年代末爆发的东南亚金融危机，暴露了威权政府保护下的经济增长的脆弱性。东亚地区经济结构失衡、垄断现象严重、“泡沫经济”泛滥等弊端充分暴露，经济陷入低谷。在经济困难的形势下，东亚地区各威权政治体系普遍遭遇了政治不稳定和政治危机，迫使它们进一步向民主政治体制转型。

五、中国道路

自 1949 年新中国成立以来，中国走的是一条独特的政治发展道路。基本特征是实行中国共产党领导下的多党合作制度，实行议行合一的人民代表大会制度，走社会主义道路，实行社会主义的经济制度。中国的政治发展经历了反复曲折的过程。建国初期到 20 世纪 50 年代，中国开始建立社会主义民主政治体制的基础。这主要体现在宪法的制定、基本政治制度的确立、国家机构

的设立以及多党合作制度的形成。但是，在“反右”和“文革”等政治运动中，政治发展的进程受到了一定阻碍，直至党的十一届三中全会才重新回到正轨。自1978年末实行改革开放政策以来，中国取得了令世人瞩目的成就，经济连续以较高的速度增长，综合国力大幅度增加，人民的生活得到较大的改善，社会政治稳定，国际地位日益提高。中国在成功实现经济起飞的同时，没有实行西方式的代议制和多党制，而是仍然实行社会主义政治制度。这种政治制度与经济制度的搭配不仅与西方国家不同，也与多数已经或正在经历经济现代化的发展中国家不同。

中国政治发展道路的独特之处主要体现在以下几个方面：第一，政党、国家和社会的合作。中国实行共产党领导下的多党合作和政治协商制度。中国不实行利益集团政治，而是在党和政府之外设立人民代表大会和政治协商会议。中国人民代表大会是议行合一的权力机构，而不是单纯的代议机关。各级人民代表在代表大会上表达本地区或本行业的各种利益要求。政治协商制度同样承担着人民利益表达和综合的功能。各种民间组织、传播传媒等也承担着社会各阶层、各群体利益表达的功能，它们属于非专门的利益表达和利益综合机制。第二，较高的政府效能。中国政府在管理社会的过程中表现出较强的灵活性和适应性，保持了经济的持续增长、社会的平稳发展。第三，重视政治稳定，中国在发展过程中始终重视稳定问题，将保持社会稳定视为发展的前提条件。改革开放以来，中国基本保持了政治稳定。没有出现政局动荡，领导人的更迭平稳有序，政治制度基本不变，政府政策基本稳定。

不同于其他道路，中国谨慎保持了后发展国家政治发展与经济发展之间的平衡，既避免了拉美国家过于激进的民主化，又有效克服了东亚国家推进经济发展时出现的弊端，同时将社会主义的意识形态与民主改革创造性地结合起来，形成了具有中国特色的社会主义政治发展道路。中共十七大把中国特色社会主义政治发展道路的实质性内容概括为“坚持党的领导、人民当家作主、依法治国有机统一”。

由于每个国家的经济制度和经济发展水平不同、社会历史文化条件不同，世界上不存在单一的政治发展道路。每个国家不同的政治发展道路，表明了人类政治文明的多样性。但人类社会的政治发展又遵循着共同的发展规律，各国不同的政治发展道路背后存在着许多共同之处。在政治发展问题上，我们必须避免两种极端：一种是否定人类政治文明的多样性，用同一种政治模式去衡量不同的国家的政治发展；另一种是过分夸大民族国家的特殊性，以特殊性去否定人类的政治发展存在共同规律和普遍价值。

思考题

1. 简析政治发展与政治现代化的关系。
2. 如何理解政治发展概念的特殊性？
3. 简述推进政治民主与提高政府效能的关系。
4. 如何实现发展与稳定的协调？
5. 谈谈民族国家形成的标志与意义。
6. 欧美国家政治发展道路对我们有何可借鉴之处？
7. 东亚政治发展道路有何经验与教训？
8. 如何总结中国的政治发展道路？

13
第十三章

政治文化

从个人的政治行为，到国家的政治行动，都离不开一定的政治文化。正如阿尔蒙德所指出，“微观政治学和宏观政治学之间的联结纽带是政治文化。”①本章将集中论述政治文化的意义、要素、结构、功能、变迁，以及政治价值、政治传统、政治社会化等与政治文化密切相关的重要问题。

第一节　什么是政治文化

一、什么是文化

究竟什么是政治文化呢？要回答这一基本问题，首先必须从文化的概念谈起。“文化”一词，在中国古代有“文治与教化”的含义。在西方，文化的概念源自拉丁语，原指为人们为满足基本的衣食住等需要而对土壤的开发，含“耕作”之意，后来转义为对人自身的开化，含“习惯”、“品质”之意。一般认为，英国人类学家泰勒(Edward B. Tylor)的文化定义在英语文献中具有代表意义。他认为，文化是“包括全部的知识、信仰、艺术、道德、法律、风俗，以及作为社会成员

① ［美］加布里埃尔·A. 阿尔蒙德、［美］西德尼·维巴著：《公民文化：五个国家的政治态度和民主制》，徐湘林等译，东方出版社 2008 年版，第 30 页。

的人所掌握和接受的任何其他的才能和习惯的复合体。"①美国文化人类学家克鲁伯(Alfred L. Kroeber)认为,文化包括行为模式和指导行为的模式,它既是人类活动的结果,又是限定人类活动的原因,它是后天习得的,物化于相应的符号当中,其核心是历史上形成的价值观念。② 当代美国学者格尔茨(Clifford Geertz)把文化概括为由人们自己编织的意义之网,其中包括大量进行社会表达的符号体系。③ 可见,人文社会科学中的文化概念指的是一个民族的相对稳定的生活方式,它通过相应的符号系统赋予社会生活以广阔的空间和深刻的意义。

二、什么是政治文化

政治文化的研究源远流长,从古希腊开始,思想家们就对公民精神、公民美德、社会习俗、政治观念有过大量的研究。18 世纪德国启蒙思想家赫尔德(Johann Gottfried von Herder)首先阐发了政治文化概念。④ 但人们一般认为,现代政治学关于政治文化的系统研究则是 20 世纪 50 年代由阿尔蒙德开启的。阿尔蒙德提出,"政治文化是指在一个特定国家居民各种政治态度、价值、情感、信息与技能的特定布局"。⑤ 与阿尔蒙德相比肩的西德尼·维巴(Sidney Verba)也曾对政治文化进行过界定,他认为:"一个社会的政治文化是由得自经验的信念、表意符号和价值观组成的体系,这个体系界定了政治行为发生的环境。它规定着政治的主观取向。"⑥卢西恩·派伊(Lucian Pye)把政治文化界定为"人们对

---

① [英]泰勒著:《原始文化:神话、哲学、宗教、语言、艺术和习俗发展之研究》,连树声译,上海文艺出版社 1992 年版,第 1 页;[英]肯尼思·麦克利什(Kenneth Mcleish)主编:《人类思想的主要观点:形成世界的观念》,查常平等译,新华出版社 2004 年版,第 345 ~ 349 页。

② 参阅覃光广等主编:《文化学词典》,中央民族学院出版社 1988 年版,第 110 页。

③ 参阅[美]克利福德·格尔茨著:《文化的解释》,韩莉译,译林出版社 1999 年版,第 5 页;关于格尔茨文化概念对于政治文化研究的影响,参阅 Jeffery Olick et, "Political Culture", *International Encyclopedia of the Social Sciences*, 2nd edition, p302.

④ F. M. Barnard, trans. & ed., *J. G. Herder on Social and Political Culture*, Cambridge: Cambridge University Press, 1969. P25; "Culture and Political Development: Herder's Suggestive Insight", American Political Science Review, Vol. 63, No. 2 (June 1969): pp379 ~ 397. 并参阅[英]米勒、[英]波格丹诺主编:《布莱克维尔政治学百科全书》,邓正来等译,中国政法大学出版社 1992 年版,第 550 页。

⑤ [美]阿尔蒙德、[美]鲍威尔等著:《比较政治学:体系、过程和政策》,曹沛霖等译,上海译文出版社 1987 年版,第 29 页。

⑥ Sidney Verba, "Conclusion: Comparative Political Culture", in Lucian Pye and Sidney Verba, eds., *Political Culture and Political Development*, Princeton: Princeton University Press, 1965, p513.

政治行动的感知、认知、评价和情感等取向的总体模式"。①

20世纪80年代开始,政治文化的概念引入中国,中国政治学者也对政治文化做出了各种界定。一种观点认为,"政治文化是一定民族和地区的人们在长期的社会生活中积淀而成的,持久影响人们政治行为的政治心理、政治价值和政治思想的总和"。② 另一种观点认为,"作为一种主观意识领域,政治文化包括了社会对政治活动的态度、信仰、情感和价值,具体地讲,包括了政治意识、民族气质、民族精神、民族政治心理、政治思想、政治观念、政治理想、政治道德等各个方面。"③还有一种观点认为,"政治文化是社会总文化的一部分。任何社会的文化中总有某些方面特别地关系到人们的政治行为和社会的政治生活,这部分文化就是政治文化"。"政治文化就是人们的政治取向模式,它包括人们的政治认知取向、政治态度取向、政治信仰取向、政治情感取向和政治价值取向。"④

综合上述几种定义,我们认为,政治文化指的是社会文化的政治方面,它是特定政治共同体长期历史发展的产物,是人们在政治生活中长期积淀而成的一整套政治取向模式。具体而言,构成这套模式的包括政治认知取向、政治态度取向、政治情感取向、政治信仰取向和政治价值取向等取向,在人们长期的政治交往过程中组合为特定的政治传统和政治价值观念,塑造着人们的政治行为,影响着政治体系的合法性。

三、政治文化的特性

政治文化既是一种独特的政治现象,又是一种独特的文化现象,它的发展和演变有着自身独特的规律,也形成了独有的特性。

1. 政治文化带有显著的民族性

第一个阐发政治文化涵义的德国思想家赫尔德就是从民族性出发来界定政治文化的。民族作为在共同地域范围内的经济、政治和社会生活的共同体,在相同的环境和条件下,形成了特定的文化模式。这种文化模式包含着共同的心理特征和价值取向,反映在政治生活当中,就是共同的政治取向。抓住了民族性特

---

① Lucian Pye, *Politics, Personality, Nation Building*, New Haven: Yale University Press, 1963, pp22 ~ 25; Lucian Pye and Sidney Verba eds., *Political Culture and Political Development*, Princeton: Princeton University Press, 1965, pp7 ~ 8; Leonard Binder et al, Crisis and Sequences in Political Development, Princeton: Princeton University Press, 1979, p102; 并参阅唐光华著:《政治文化的沉思者:白鲁恂》,允晨文化实业股份有限公司1982年版,第84~85页。

② 徐大同、高建:《论中国传统政治文化的基础和特征》,《天津社会科学》1986年第5期。

③ 王沪宁著:《比较政治分析》,上海人民出版社1987年版,第159页。

④ 俞可平:《政治文化论要》,《人文杂志》1989年第2期,第63页;《政治与政治学》,社会科学文献出版社2005年版,第15页。

征，也就在很大程度上解答了历史文化之谜，即人类文化的差异性问题。所谓政治文化的差异性主要就是通过民族性体现出来的。近代民族国家诞生以来，各民族共同体特定的政治取向塑造了各自政治体系和政治行为模式的不同特色。

2. 政治文化有着突出的继承性

人类文化是人类社会生活长期历史积淀的产物，不可能转瞬即逝，政治文化概莫能外。政治文化是人们在政治发展中所直接碰到的、既定的、从过去承继下来的环境条件之一。政治文化的生成和发展是政治共同体成员一代又一代政治生活的积累过程。在这一过程中，一些相对稳定的心理取向世代相传，绵延不断。政治文化在特定历史条件下的传承，很大程度上确立了民族认同的边界。

3. 政治文化表现出特有的复杂性

所有文化都具有多样性特征，政治文化也不例外。由于政治文化是在长期的历史发展中形成的，又是各种人群参与政治生活的结果，因而它的形成过程本身就是纷繁复杂的。政治文化的复杂性首先表现在其开放性上。政治文化一旦形成，虽然具有相对稳定的内涵，但是它不会一成不变；通过不断变迁和适应，政治文化得以发展，而不断的发展带来了政治文化不断增加的复杂性。政治文化的多样性还表现在其结构的复杂性和历史发展的综合性。

4. 政治文化拥有明显的相对独立性

政治文化是作为一种观念形态存在的，它是社会政治生活在心理和精神层面的反映。政治文化和其他任何的观念形态一样，在受到社会经济政治影响的同时，有其自身存在和发展的逻辑。通过世代相继，政治文化在人们的主观层面存在一个相对独立的发展历程。政治文化的相对独立性还通过其稳定性的特征表现出来。政治文化在历史发展中会形成某种定势，可能超越世代，超越政权更替。所以，政治文化一旦形成，便会在相当长的历史时期存在并发挥作用。

第二节　政治文化的结构功能

一、政治文化的构成要素

从结构上讲，政治文化由隐型要素和显型要素共同组成。隐型要素包括政治认知、政治情感、政治态度和政治评价标准等，显型要素包括各种政治象征。

1. 政治认知

政治认知是人们对社会政治现象的认识和理解，对于政治共同体、政治人物、政治事件及其规律的感知和认识。它是从感知到理性的系列认识过程，包括

政治知觉、政治印象和政治判断等，是政治心理体系的基础。①

2. 政治情感

政治情感是人们对于政治体系、政治人物和共同体政治事务的内心体验和判断。如果说认知偏重个别感知和认识，那么情感则偏重于整体性感受和理解，它包括人们对事物的爱憎、好恶、美丑、信疑、亲疏等各种感受。人们对于政治共同体的忠诚、对政治人物的好恶、对政治事务的热衷与否等都可以构成政治情感。

3. 政治态度

政治态度是政治心理过程的综合体，是人们对政治现象一贯的、稳定的心理倾向。由于其形成与发展是认知和情感共同作用下的一个综合过程，故而政治态度反映出人们对待政治生活的总的精神状态，是政治行为的前提和基础。

4. 政治评价

政治评价是人们对政治事务及其重要性的认识、权衡和评判过程，它作为人们对政治事务的价值判断，关键的内容就是政治价值。在政治价值基础上形成的政治评价，影响到人们对国家的认同和对政治体系的合法性判断。

5. 政治象征

政治象征是指具有政治意义的象征性表达或表现形式，包括象征符号、象征人物、象征事物、象征仪式，甚或包括象征性行为等。象征是政治文化最原始而又常新的组成部分，是一个国家政治传统的载体。从人类初始的图腾崇拜到当代社会的信息符号，各种象征性表达在特定条件下被赋予相应的政治涵义。它可以代表政治权威或秩序，彰显政治权力的合法性；也可以表达人们的心理寄托或政治期盼，昭示人们对政治理想的某种价值追求。

二、政治文化的组合

政治文化的主体是多元的，政治文化的层次是复杂的，政治态度、政治情感、政治价值等要素的分布也是不同的，政治象征的形式更是多种多样，这就产生了政治文化结构的多元性。根据阿尔蒙德的分析，政治文化的结构主要存在政治亚文化和政治角色文化两种组合方式。

1. 政治亚文化

政治文化在不同主体和不同层次的多元分布现象，一般称作政治亚文化。从特征上看，“政治亚文化具有异质性、次级性、流变性，与主导政治文化发展非

① 参阅王浦劬主编：《政治学基础》，北京大学出版社2006年版，第253页。

同步性、分散性等特点”。[①] 正是层次复杂、形式多样的亚文化，组成了政治文化的复杂结构。

政治亚文化由各种社会政治群体的认知、情感、态度、价值和行为取向构成，在整个政治体系的政治文化中有着相对的独立特性。对于一个政治共同体而言，种族、宗教、教育、职业、收入、地位、语言、观念等因素，都可能成为政治亚文化的成因。但是，总体上讲，大众政治文化和精英政治文化是两种最重要的政治亚文化类型。从主体来看，大众政治文化就是政治体系一般成员共有的文化，它反映普通国民如何看待政治现象，是民众对待政治生活的态度、情感和价值。精英政治文化是那些教育程度高、经济收入高、社会地位高、影响力比较大的人群所享有的政治文化。大众政治文化和精英政治文化的结构性分化的基础是社会阶级和阶层的分化。在这两种总体结构之下，政治亚文化的分布就显得更加复杂。一个国家内部不同的社会阶级、社会阶层、社会群体乃至不同种族和不同年龄的群体，都会表现出自己特有的政治亚文化特征，这些都是影响一个国家政治体系稳定和可持续发展的重要变量。

2. 政治角色文化

从一定意义上讲，政治体系是由各种角色组成的一个复杂系统，这就导致了政治文化结构的一种复杂现象，即“角色文化”。角色文化是人们按照特定角色身份所建立的行为范式，它不仅是政治身份识别的标志，也是政治认知、政治情感和政治评价的综合体现。政治体系的分化包括众多的角色组合结构。不同人因为个人能力和社会地位不同担当着不同的政治角色。作为人们对各种社会政治义务和责任的担当，政治角色体现着不同社会政治关系对担当者社会身份和基本行为模式的规定，从而也就形成不同的角色意识和行为取向。在社会政治生活中，各种角色之间的网络关系构成相应的角色结构，也产生了不同的角色文化群体。角色文化导致政治亚文化的异质性，由此所产生的文化差异影响着政治体系的运行机制。

三、政治文化的作用

政治文化纷繁复杂的结构，衍生了千变万化的功能和作用。总体上讲，政治文化在社会政治生活中的功能和作用体现在如下几个方面。

1. 政治文化塑造并影响人们的政治行为取向

政治现象既是由人类活动构成的，又是人类活动的结果。构成政治文化的态度、情感、信仰、价值和思想等，无时无刻不在影响着人们的政治行为，或者促

① 李艳丽著：《政治亚文化》，武汉大学出版社 2008 年版，第 55 页。

使某种政治行为发生，或者阻止某种行为出现。人们往往根据自己的期望采取政治行动。政治文化首先作用于人们的期望，进而决定人们政治行为的倾向，影响人们的偏好和对政治行为方式的选择。通过熏陶、规约、凝聚、评价、强化等功能，政治文化规范着人们的政治行为取向。

2. 政治文化影响着政治体系的合法性

一般说来，合法性涉及政治体系赖以产生和维持的价值观念，关乎社会对于国家政权的认可和对于政治权威的接受程度。人们政治行为的取向及其关于政治体系的态度，是决定政治体制成功与否的重要因素之一。一旦政治认同出现裂痕，政治共同体的合法性也就会出现问题。政治体系合法性与公民特定的价值信仰体系有关，主要体现在六大层面：政治传统的延续性、对民族国家的认同、对国家目标的拥护、对国家制度的信赖、对政治领袖的情感和对政府绩效的评价。[①] 不难看出，所有这些层面都离不开人们的价值判断。政治文化正是通过这些层面发挥并维持政治体系的功能。

3. 政治文化影响一个国家政治制度的模式选择和实际绩效

无论什么样的国家制度，都离不开相应的文化条件。古老的政治神化、悠久的历史传统、深层的心灵习性、流行的价值观念、主导的意识形态等，构成了国家制度选择的复杂因素，文化也因此被誉为体制之母。古往今来的理论和实践证明，政治文化影响着政治制度模式的选择，影响着政治体制的建立和运转。一个国家政治制度模式的选择固然受到经济发展水平的制约，表现为政治力量对比的结果，但政治文化却是以看不见的力量无时无刻不在发生作用。政治文化本身就是一种非正式制度，是广义制度模式的有机组成部分。政治文化的非正式约束力量广泛存在于政治生活的各个层面，为社会政治生活提供规则与规范，进而影响治理过程和制度绩效。

4. 政治文化影响一个国家政治发展的进程和发展道路

政治发展是包括政治文化在内的多种力量共同推动的。政治文化与政治发展的关系是政治文化研究进入政治科学领域一开始就受到广泛关注的内容。早期的政治发展理论家认为，一个社会的政治文化特性必然会深刻影响其政治发展进程，而政治发展首先就表现为政治文化的发展。政治文化发展的一个重要标志，就是参与政治生活的人的发展。如果没有人的全面发展，现代化程度再高的制度和治理对于发展来说都无济于事。就现代民主政治而言，高度的社会信任感、人与人之间宽容的态度、对生活的满意感和参与决策的权利观等，都是必不可少的文化条件。

---

① 参阅时和兴著：《关系、限度、制度：政治发展过程中的国家与社会》，北京大学出版社 1996 年版，第 196～218 页。

第三节　政治文化的类型

由于其固有的特性和复杂的结构，政治文化在历史发展中也就呈现出多种不同的模式和类型。从阿尔蒙德开始，人们就试图对观察到的各种不同情况进行分类。不同学者的观察角度不同，分类标准各异，划分的类型也有很大差别。这里，只能择其要而述之。

一、体系政治文化、过程政治文化和政策政治文化

阿尔蒙德等人按照系统理论，根据政治现象所包含的体制机制对政治文化结构进行分析，把政治文化划分为体系政治文化、过程政治文化、政策政治文化三大类型。

1. 体系政治文化

体系政治文化是共同体成员对于一个政治体系存续和发展的政治取向。它表明人们对于国家的认同意识、对于政治体系权威和权威人物合法性的支持状况，反映了一个国家的国民对于国家制度和宪法安排的总的态度和看法。在体系文化当中，合法性问题是核心内容。

2. 过程政治文化

过程政治文化是社会成员对于政治过程的一整套倾向和看法。过程政治文化主要包括两个大的方面：一方面，是人们对自己在政治过程中影响力的看法，即政治效能感；另一方面，是个人对于自己同政治机构和其他社会成员之间关系的看法，即政治信任感。过程文化影响到个人对自己权利义务关系的态度，影响到与他人合作并采取集体行动的状况。

3. 政策政治文化

政策政治文化是公民对于公共政策的倾向模式，包括人们对美好社会的向往、对重大现实问题的看法、对政策伦理选择的态度等。这些倾向往往是理想与现实之间的变奏，而且因时、因地、因事有很大不同。但就特定时空范围而言，政策文化会直接影响到公共政策的议程设定，影响到公共政策的具体内容，影响到公共政策能否顺利实施和推行。

二、乡民政治文化、臣民政治文化和公民政治文化

在对政治文化类型的研究中，阿尔蒙德根据人们政治取向诸方面在政治发展进程中的序列对政治文化进行分类，按照人们在政治体系当中的角色转换，即

对于政治体系整体输入、输出的态度和对于自身政治角色的认知，将政治文化划分为乡民政治文化（Parochial political culture）、臣民政治文化（subject political culture）、公民政治文化（participant political culture），进而分析不同政治文化中所包涵的认知取向、情感取向和评价取向。①

1. 乡民政治文化

乡民政治文化突出地表现为人们基于狭隘地域所产生的狭隘观念。在乡民政治文化中，人们的政治认同以其直接所属的地域为单位，而不以整个民族国家为对象。民众对于全国性政治制度、国家目标和政府政策的认知非常薄弱，对于政治变迁的期望也比较欠缺，主要秉持一种带有狭隘意识的纯粹地方主义观念，不关心政治，只关心身边事务。这种类型政治文化的特点是情感大于认知，缺乏公民权利，人们不期望参与政治，也没有能力参与政治。狭隘型乡民文化典型地存在于一些部落和地方社区，在那里，头目、酋长、巫师等同时扮演政治—经济—宗教等混合角色，民众也并不指望从政治体系那里得到更多的东西。

2. 臣民政治文化

臣民政治文化突出表现为被动型、依附型观念。在臣民政治文化中，由于政治系统开始分化，民众从结构上开始被纳入政治体系。人们对于政治体系开始有所认知，对该系统的输出取向开始展现，并开始意识到专业化政府的权威，但更多地表现为顺从，对政府行动主要是受影响而不是去影响。这种类型政治文化的特点仍旧是情感型和规范型的，政治认知程度普遍偏低，公民权利依然较弱，民众角色尚停留于臣属地位。处于臣民文化环境中的人们开始关心政治，但往往以被动的方式卷入，而且他们也承认自己对政治的影响力相当有限。依附型臣民文化典型地存在于民族国家建立之初，在政治体系输入结构尚未明显分化的状态下，民众的政治输入和参与取向明显不足。

3. 公民政治文化

公民政治文化是典型的参与型政治文化。在公民政治文化中，人们清楚地知道自己是国家的公民，对政治适度关注，尊重合法性权威，对于整个政治体系及其过程都有着强烈的认知和明显的态度取向。这种类型政治文化的特点是公

---

① 这三种类型有各种译法。一种译法将其译作“地域型文化”、“依附型文化”“参与型文化”，见[美]阿尔蒙德、[美]维巴：《公民文化：五国的政治态度和民主》，马殿军等译，浙江人民出版社 1989 年版，第 19～26 页；另一种译法将其译作“村民政治文化”、“臣民政治文化”和“参与者政治文化”，参阅[美]加布里埃尔·A. 阿尔蒙德、[美]西德尼·维巴：《公民文化：五个国家的政治态度和民主制》，徐湘林等译，东方出版社 2008 年版，第 16～18 页；还有一种译法将其译作“狭隘观念者文化”、“顺从者文化”、“参与者文化”，参阅[美]阿尔蒙德、[美]鲍威尔等：《比较政治学：体系、过程和政策》，曹沛霖等译，上海译文出版社 1987 年版，第 41～42 页。考虑到涵义准确、忠实原有词义和三者相互对应等因素，我们将其译作“乡民政治文化”、“臣民政治文化”和“公民政治文化”。

民权利比较完善，公民义务开始和权利相关，公民实现了由身份认同向契约认同的转变，对政治生活积极投入，期望参与政治，而且对政治参与的效用比较有信心，政治效能感比较强。公民不仅参与国家事务，而且参与各类公共事务，活跃于各类社会共同体当中，同时以多种角色发挥对于政治的影响力。总体上看，从对整个政治体系的认知、情感和价值，到对自身政治角色的权利、能力和责任，公民都表现为一种积极主动的取向。参与型的公民文化典型地存在于现代民主国家，它是孕育和保持民主制度的理想土壤。

三、新政治文化

从政治发展的逻辑看，乡民型、臣民型、公民型三种形态不可能终结政治文化的演进之路。在理论层面，帕特南在对参与型的公民文化进行专门研究中提出了后公民（post-civic）时代，①英格尔哈特在对当代公民价值观的研究中对后物质主义文化进行了详尽研究，并专门提出了“新政治文化”的概念。②在实践层面，安东尼·吉登斯充分肯定了后物质主义价值对政治文化发展的影响，并将其作为第三条道路的政策依据之一。③ 可以肯定，新政治文化已经以崭新的姿态登上历史舞台，它在政治文化发展的历时序列中构成了一种新的类型。

新政治文化作为迄今为止政治文化历时类型中的最新形态，是后现代主义的文化表现形式。在全球化浪潮的作用下，人们的认同意识开始超越民族国家，政治认知更加复杂化。在后物质主义的作用下，由非经济因素构成的人们主观愿意感更高，而且对可持续发展的要求更加强烈。在新平民主义的作用下，人们对权威合法性有了更深层次的要求，对平等价值有了更新的认识，开始关注“生活的政治”，也就是如何选择身份和相互关系的政治，随之对权利义务关系的理

---

① Robert D. Putnam, “Tuning In, Tuning Out”, *PS: Political Science and Politics*, Vol. 28, No. 4, 1995, p676; “The Strange Disappearance of Civic America”, *The American Prospect*, Vol. 7, Issue 24, December 1, 1996, http://www.prospect.org/print-friendly/print/V7/24/putnam-r.html.

② 参阅 Ronald Inglehart, *Culture shift in Advanced Industrial Society*, Princeton University Press, 1990, p. 22.［美］英格尔哈特著：《变化中的价值观：经济发展与政治变迁》，中国社会科学杂志社编：《社会转型：多文化多民族社会》，社会科学文献出版社 2000 年版，第 46～86 页；《文化与民主》，见［美］塞缪尔·亨廷顿、［美］劳伦斯·哈里森主编：《文化的重要作用：价值观如何影响人类进步》，程克雄译，新华出版社 2002 年版，第 125～149 页；《新政治文化：后工业社会里支持福利国家等政策的动态》，见特里·N. 克拉克、文森特·霍夫曼-马丁诺编：《新政治文化》，何道宽译，社会科学文献出版社 2006 年版，第 10～91 页。

③ 参阅［英］安东尼·吉登斯著：《第三条道路：社会民主主义的复兴》，郑戈译，北京大学出版社、三联书店 2000 年版，第 20～25 页。

解开始发生重大改变。英格尔哈特概括了新政治文化的七个界定性要素：(1) 典型的左右翼纬度已经变化；(2) 社会问题和财经问题明显区别开来；(3) 社会问题已上升到突出地位；(4) 市场和社会个人主义的增强；(5) 福利国家问题再反思；(6) 问题导向的市民参与广泛兴起；(7) 政治文化主体向年轻、高学历和富有人群集中。① 新政治文化反映了发达国家政治文化演变的新的动态，是一种方兴未艾的形态，需要引起足够重视。

第四节　政治传统

一、政治文化的积淀

所谓传统，简而言之就是文化的历史积淀。从字面上看，“传”和“接”近义，有“传播”、“传授”、“交接”、“接力”等意思，可以解释为上一代交给下一代，下一代承接上一代。“统”的字面意义是总括、总领，和“传”字相关便有“通”意，表示事物之间的连续性和关联性，所谓“正统”、“道统”、“血统”、“法统”，都表示了某种相通的关联性和一以贯之的东西。英语当中“传统”一词多数情况下使用“tradition”，意为一代又一代地往下传递。在有些情况下，英语在表示“传统”时也使用“convention”一词，意为延续下来的习俗和惯例。简而言之，“传统指的是历经岁月而留存下来的，并因而也是从更早的时期承袭下来的观念、习俗与制度”。②

根据以上分析，我们认为，所谓政治传统，就是一个民族在长期政治发展过程中积淀而成的政治文化定势，它属于历经积累逐渐沉淀下来的经验财富。作为代代相传的事物，它包括人们对政治事物的信仰，关于政治事件和政治人物的认知与情感，也包括规范政治生活的习俗、惯例、心态和制度。在长期的历史发展进程中，每一个民族的政治文化都会不断积淀成相应的传统，成为政治共同体集体记忆的重要组成部分，并成为大多数人所接受的、历久弥坚的政治取向模式。

在理解政治传统的概念时，有必要对传统与历史、传统文化与文化传统等概

① ［美］英格尔哈特著：《新政治文化：后工业社会里支持福利国家等政策的动态》，见特里·N. 克拉克、文森特·霍夫曼-马丁诺编：《新政治文化》，何道宽译，社会科学文献出版社 2006 年版，第 12～16 页。

② ［英］安德鲁·海伍德著：《政治学核心概念》，吴勇译，天津人民出版社 2008 年版，第 187 页。

念加以区分。传统不等于历史。如果说历史是已经成为过去的存在,那么传统就是现实存在的过去,是保留在人们记忆中的历史。文化传统也不等于传统文化。"文化传统是指历史积累下来的民族精神;而传统文化则是历史上形成的文化体系"。① 所以,文化传统正是传统文化中不断积淀保留下来的东西,是经受住考验的传统文化。

传统在政治生活中的作用是多方面的,它承载着政治无法回避的既定条件,以有形无形多种方式展现自己的"魔力"。首先,政治传统是历史与现实相互联系的桥梁。在通往未来的道路上,不断演变的政治传统依然会起着连接作用。政治传统的这种桥梁作用保持了一个民族特有民族精神的连续性和继承性,让活着的人、已故的人和将要出生的人之间形成一种特有的伙伴关系。其次,从历史继承下来的传统在人们头脑中往往带着固有的正当性和不言而喻的重要性。在政治生活当中,"人们会把传统当作理所当然的东西加以接受,并认为去实行或去相信传统是人们该做的唯一合理之事。"②于是,政治传统便在政治理论与政治实践的共同发展中丰富自己的传承,成为政治价值观念与政治现实经验的对话,成为人们认识世界和进行政治实践的某种指南。再次,传统作为既往秩序的重要组成部分,演变为既定秩序的象征,并持久地维护既定的政治社会秩序。传统赋予了秩序以特有的意义,破坏传统常常被看作是离经叛道之举,而传统的断裂意味着秩序的根本改变。最后,政治传统作用的方式是潜移默化。政治传统属于一种不言而喻、不证自明的东西,作为一种可知而不可及的无形力量,是一种"软权力"和"潜规则",在人们无意识当中诱导、指引和约束其政治行为。

二、政治传统的构成

构成政治传统的因素,包括政治文化积淀的各个方面。正像我们分析政治文化结构时所看到的,文化积淀的内容既包括有形因素,也包括无形因素。无形的内容主要是内在心理感受模式,像政治认知、政治情感、政治态度等方面的主观因素。随着时间的推移,主观因素在传统中很难直观地被人发现。所以,承载传统积淀主要是通过外显的有形的政治文化结构来实现的,诸如政治符号、政治神话、政治范例、政治习惯等象征性因素。分析政治传统的构成,只能从这些因素着手。

① 徐大同:《政治文化民族性的几点思考》,马德普主编:《中西政治文化论丛》,天津人民出版社2001年版,第41页。

② [美]希尔斯著:《论传统》,傅铿、吕乐译,上海人民出版社1991年版,第17页。

1. 政治符号

符号是人赋予特定事物以价值和意义的东西，经常用于名称性和涵义性的标记，把抽象的事物具体化，表达那些不易表达的意义。人们创造用来表达政治意义的标记可称之为政治符号，它记录了人们政治活动中的思想、语言、制度、习惯和经验，使之得以继续、维持和发展。政治符号常见的形式如国旗、国徽、国歌、政治典籍、活动仪式、典范人物等，也包括政治语言本身，甚至包括某些建筑物，像中国的长城、天安门、人民英雄纪念碑，法国的凯旋门和先贤祠等，都是如此。就其功能而言，“象征符号以微妙和分散的方式渗透于政治之中，并为政治生活提供与其相一致的解释”。① 政治符号可以不断唤起人们对既往政治生活的体验和对政治传统的记忆，有助于政治情感的表达，更有助于政治共同体的集体行动。

2. 政治神话

一般而言，“政治神话是为赞许或表达某种政治主张、原则或观点而述说的一种故事。”②美国政治学家庞顿（Geoffrey Ponton）进一步认为，“政治神话指的是对一个国家的过去和现实政治可以接受的解释，它是理解该国政治的关键，且与对历史解释的可接受的范式密切相连。”③政治神话不单是无意识活动的结果和自由想象的产物，在特定条件下它还可能是有计划编造出来的，是人为设计的结果。政治神话往往使用故事体裁，虽然也可能有书面记载，但主要是历经数代口口相传，给人一种想象的理解，可以进行因果关系的解读。不同民族、不同国家在历史上形成了自己特有的政治神话，世代传颂，影响至深。政治神话在故事情节背后暗含某种理想、信念、情感和态度，不仅成为人们政治行为的典范和规约，而且能够维持政治制度的合法性和政治秩序的稳定性。

3. 政治惯例

政治惯例是一个国家从前人那里继承下来的处理政治问题的一向做法，它是积久而成的政治行为惯性，是一种习以为常的规范。人们在研究中国古代政治历史时发现，“法律法令并不总是被遵守，文字上的法与现实中的法经常是有差距的”。这也就是说，文字上的制度和实际政治生活中的制度之间存在差异。而当这种差异存在的时候，“如果规范某些程序的正式规定无法操作时，他们就

---

① 詹姆斯·马奇（James March）等著，孙艳红编译：《新制度主义：政治生活中的组织因素》，见薛晓源等主编：《全球化与新制度主义》，社会科学文献出版社 2004 年版，第 189 页。

② ［英］米勒、［英］波格丹诺主编：《布莱克维尔政治学百科全书》，邓正来等译，中国政法大学出版社 1992 年版，第 559 页。

③ ［美］杰弗里·庞顿、［美］彼得·吉尔著：《政治学导论》，张定淮等译，社会科学文献出版社 2003 年版，第 100 页。

不得不遵守成规"。①

4. 政治习俗

政治习俗指的就是人们在政治生活中长期养成且普遍遵循的风俗习惯,是由行为倾向逐渐积累而成的社会风尚。和惯例相似,政治习俗也是非正式实施的、基于以往传统的规范,所不同的是人们对习俗的感知不像惯例那么强烈。比较而言,法律是明文规定的条款,惯例是有例可循的,而习俗则出于人们不断地实践体验,是人们渐渐习得的礼俗。习俗被形象地喻为社会的雾霭,无形笼罩在人们的政治活动当中,而且在短期内不容易改变。

三、政治传统的变迁

政治传统的变迁是多种因素共同作用的结果。作为上层建筑的重要组成部分,在经济基础发生变化的前提下,政治传统迟早会发生变化。作为影响国家合法性的重要因子,政治传统也要受到政治权力的干预。所谓文化霸权,也就是这样形成的。作为政治传统的主体,社会大众政治生活方式的变化和对现实生活的选择也是传统变迁的重要影响因素。在开放的世界当中,外来文化因素对于政治传统的变迁的影响也不可低估。例如,在中国政治文化传统的历史变迁中,"儒释道"中的"释"就是外来文化影响的结果。

政治传统的变迁是一个与社会变迁相适应的过程。政治传统虽然具有稳定性,但作为政治体系的有机组成部分,它必然受到政治共同体历史发展水平的制约,受到特定社会政治环境的影响。由于诸多因素共同的作用,在经济、政治和社会环境变化的影响下,政治传统也会逐渐改变自己的内涵和存在形式。早在19世纪,社会学家滕尼斯就区分了礼俗社会和法理社会不同的发展形态。在传统的礼俗社会中,政治传统的作用显得非常突出,其形式也相当完备,中国的礼治传统就是如此。随着法理社会的出现,社会政治秩序更多地依靠法律来维持,法治又成为一种新的政治传统进入人们的政治生活。

政治传统的变迁是渐进性变革的结果。一般来说,政治传统的生成和嬗变是一个漫长的历史过程,期间充满了新旧两种因素的交互作用和制衡。在这一过程中,政治传统还要受到政治共同体发展连续性的影响。政治传统的形成本来就相当漫长,一般认为需要持续三个世代才能定型,其变迁也不可能一蹴而就。

政治传统的变迁是一个传承与适应共同作用的过程。无论是文化上的保守主义或激进主义,还是政治上的保守主义或激进主义,其实都是在传承与适应这

① 瞿同祖著:《清代地方政府》,范忠信、晏锋译,法律出版社2003年版,第2、333页。

两大方面的摇摆罢了。一方面，在政治文化传承中，不乏传统与反传统之间的抗争。实际上，政治传统宛如一条绵延不断的河流，承载并传递着特定政治共同体的文化信息。政治传统正是通过这种自身的传承与延续，传递民族的政治文化。另一方面，在政治传统的变迁过程中，也充满了故步自封与兼容并蓄的分歧。从本质上讲，政治传统是一个开放的系统。正是开放性，才决定了政治文化不断吸纳适合本民族特质的内涵，在不断适应中实现政治传统的变迁。

第五节　政治价值

一、政治价值的意义

政治传统是构成社会政治行为规范的重要来源，它可以说是世代相传的规范。与此同时，决定人们政治行为规范的还有一个极端重要的因素，那就是一个社会当下流行的价值观，尤其是占据主导地位的意识形态及其所包含的价值观。我们要深入理解政治文化，就必须了解政治文化当中所包含的政治价值及其观念。需要指出的是，政治文化研究的兴起适逢行为主义政治学昌盛阶段，行为主义奉行“价值祛除”，导致政治哲学相对衰落。所以，在传统的政治文化研究当中，政治价值研究并未引起足够的重视。

价值的概念在社会科学中表示人们所欲所求何谓正当以及何者重要的伦理合意性。从一般意义上讲，价值包括有意识的主体视为应当的所有态度、信念与行为偏好。它是人们对问题思维的系统模式，是人们对问题与解决问题方案选择的总看法，属于一种应然判断。作为价值主体的人往往以自身的需要为尺度，对外在于自身的事物或现象的意义进行认识和评价。一定的价值观是在一定社会关系之中的人们对自身利益和需要的反映，它决定着人们的思想取向，决定着人们对于行为的选择。

政治价值是参与政治生活的人们对政治问题的应然性态度、信念和行为偏好。在政治文化的构成要素当中，它是政治评价的基础和标准。政治文化是民族精神的灵魂，政治价值则是政治文化的核心。政治价值决定着政治文化的性质，影响着一个民族政治生活的质量，反映着一个国家的政治文明程度。在政治发展进程中，人们的政治价值以不同方式相结合，就构成一个社会特定的政治价值观，这是人们关于政治现象的系统思维模式。其中，对国家与社会、政府与人民关系的观点是政治价值观的集中体现。在政治生活当中，“政策、决策不仅意

味着目标和任务，而且意味着价值和价值观的选择”。①

政治价值观在不同政治文化体系中差别很大，同一政治文化背景中不同的政治亚文化和角色文化之间，也存在着政治价值观的差异。在长期的历史发展过程中，人们对不同政治价值的不同理解和阐述形成了各种不同的政治价值观念，政治价值观经由不同的组合方式又构成了不同的政治思想体系和流派。各种政治思想体系包括复杂的思维结构，既有对政治现象的事实判断和描述，又有对政治现象的因果关系分析，还有对政治现象的价值判断。这些思想体系和流派与政治权力的不同结合方式还产生了不同的政治意识形态。可以看出，层次多样、内容各异的政治价值组合，加上多样化政治传统的作用，深刻影响着不同民族、不同国家的政治文化模式。

二、政治价值的主要范畴

1. 安全

保护生命和财产安全是人类最基本的权利和价值诉求，免于恐惧是安全价值的重要内涵。从需要层次上看，安全是人类的基本需要之一。从价值意义上看，安全也是人类原初的基本价值之一。对于无序和不稳定的恐惧，正是政治哲学原发而且持久的关注点。所以从一定意义上讲，安全价值在各种政治价值里具有更根本的意义。安全作为一种价值是针对风险而言的。人类社会从一开始便面临各种风险，政治体系正是人们为了防范与应对社会风险而进行的制度设计。所以，原初的政治本身就包含人们对安全需要的追求。在安全价值基础上，人类社会又衍生出秩序价值和稳定价值。秩序的关怀涉及追求安全价值的制度安排，稳定的诉求则是实现安全价值的过程与手段。相比之下，安全价值不能不说是更具根本性，是人们追求秩序与稳定的真正目的之所在。在风险社会，安全价值进一步凸显出来。

2. 自由

自由和安全一样，都属于人类最基本的政治价值，所不同的是自由居于更加核心的地位。从根本上讲，自由是一个人根据自己意愿去进行思考或行动的能力。其所以成为最高政治价值，原因就在于它关乎人的基本生存和生活的意义。自由是幸福与安宁的基础，它符合人作为具有自我意志的动物的特性，也自然成为人类永恒的价值追求。人们对于自由的类型有多种划分。继承贡斯当（Benjamin Constant）“去做”的自由和“免除”的自由两种类型的划分基础，伯林把自由划分为消极自由（negative freedom）和积极自由（positive freedom）两大类。消

① 司马云杰著：《文化价值论》，陕西人民出版社 2003 年版，第 258 页。

极自由是一个人能够不受别人阻挠而自主行动的范围;积极自由是不受外界力量左右的自我选择。[①] 归根结底,自由是关于人类生存和生活意义的价值,是人们选择什么样的生活方式的价值判断。按照马克思主义的观点,人类的政治自由不只具有个体性特征,而且具有更广泛的社会意义。正是在这一点上,自由价值也成为政治文化的重要内涵。不同政治文化背景下的人们对于自由的价值有着不同的理解,但自由体现了人类的普遍理性。自由价值就如生命的价值,和人类须臾不可分离。"一切人自由而全面的发展",正是马克思主义的最高命题。[②] 以人为本,充分尊重人的个性、尊严和权利,是自由价值观在现实政治生活中的具体体现。

3. 平等

和自由的价值一样,平等也是人类不懈的追求。从价值意义上讲,平等意味着均衡分配的原则。在理想状态下,"平等是一切人类同胞所具有的权利","是一切人都可以享受的权利和正义"。[③] 但平等意义上的均衡并不意味着均等、一致或者一样,权利的平等总是与不平等相对而言的。平等是一个历史性的范畴,它受到经济关系和社会发展条件的制约,因而人类在各个时期所享有的平等权利是不同的。人们的平等诉求从类型上讲可以有多种表现,至少可以分为如下几种:根本平等(foundational equality),即人生而平等的伦理价值;形式平等(formal equality),即人身份平等的社会价值;机会平等(equality of opportunity),代表着每个人在社会中都应该有相同的生活机会,也叫起点平等;结果平等(equality of outcome),即收益平均分配的观念。[④] 平等的这几种形态在不同的政治文化背景下受关注的重点是不一样的,实现程度也各不相同。但在现代社会当中,人们共同面临的问题是如何达成平等价值和效率价值的完美统一。从逻辑上讲,解决平等与效率之间的矛盾,需要引入另外一项重要的核心价值:公正。

4. 公正

顾名思义,所谓公正即公平正义,属于一种道义性价值。公正的价值和平等的价值有相近之处,但公正和平等又有着明显的区别。简单说来,"平等主要是就权利和结果而言,而公正更关注过程和规则。"[⑤]追求公平和正义是人类向往美好社会的永恒主题。对社会公正的理解不能过于狭隘,它不单指收入分配的

① 伯林著:《两种自由概念》,陈晓林译,载《公共论丛》第一辑,生活·读书·新知三联书店 1995 年版,第 200~214 页。

② 参阅闫健编:《民主是个好东西:俞可平访谈录》,社会科学文献出版社 2006 年版,第 1~10 页。

③ [法]皮埃尔·勒鲁著:《论平等》,王允道译,商务印书馆 1988 年版,第 272~273 页。

④ [英]安德鲁·海伍德著:《政治学核心概念》,吴勇译,天津人民出版社 2008 年版,第 158~159 页。

⑤ 参阅闫健编:《让民主造福中国:俞可平访谈录》,中央编译出版社 2009 年版,第 72~75 页。

公平，而且意味着人们在社会生活中地位的公平、机会的公平，尤其是意味着整个社会规则和发展机制的公平。由于公平涉及社会过程和规则体系的原则，关乎人类发展和社会生活各个方面，这就决定了它对于政治的重大意义。罗尔斯认为，公正是社会制度的首要美德。在国家政治生活中，公正价值为公民衡量一个社会是否合意提供了标准，为国家制定公共政策提供了可供选择的原则，也是在政治生活当中人们和谐相处的政治底线。

5. 效率

效率与人类的第一需要即生存需要紧密相关，更是人类发展需要的重要内涵。效率是发展的基本条件和实质内容，是人们对于发展问题的价值判断。在人类需求的支配下，在利益起作用的条件下，效率对政治的重要性是显而易见的。追求生存和发展，追求富裕幸福的生活，是人类基本的利益驱动。利益支配着人们的思想行为，进而也支配着人们对政治生活的态度、评价和选择。人们说效率就是生命，这不单单是指个体的生命，更包括社会群体的生命和政治共同体的生命。政治作为社会价值的权威性分配手段，它不仅涉及什么人获得了什么的问题，而且涉及在什么时间怎样获得的问题。时间维度关乎社会价值分配的有效性，政治资源和时间的关联赋予了效率以政治价值。体现为政治价值的效率，其实质就在于它是人的自由全面发展的基础。因为效率关系到人的生存与发展，关系到政权的生死存亡，所以国家治理的有效性就显得格外重要。

6. 廉洁

古往今来，廉洁闪耀着人性的光辉。廉洁以廉明为基本要素。廉明是一种美德、一种责任，更是一种高尚的价值，它主张清正无邪，发挥着激浊扬清、惩恶扬善的独特作用。廉洁往往与奉公相提并论。自从公共权力诞生以后，人类生活便无时不面对公共利益与私人利益之间的冲突。廉洁作为解决这种冲突的价值准则，不仅涉及个人在社会生活中的自我修养，更涉及人们在个人利益与他人利益、私人利益与公共利益之间发生冲突时所表现出来的行为态度和价值判断。廉明、奉公，不受污染，构成了廉洁价值的内涵。所以，廉洁不仅是一种道德修养，也是一种价值尺度。廉洁价值在政治领域的集中表现是廉政。廉政价值观是人们在社会政治生活中形成的以廉正无私为取向的价值。作为政治文化的组成部分，它以无私、高尚、正义、公开为特征，反映人们对待公共利益、公共事务和公共权力的心理取向和精神追求。以廉洁价值为指导的伦理准则规范着公共权力的分配和运行，是制约公共权力并保障公共权力沿着公共利益轨道运行的重要机制。规范公共权力，也就是对个人公民权利的保障。只有权力不受玷污，利益才能不受侵害，权利也才能不受践踏。

7. 和谐

和谐，有中和、协调、融合之意。和谐价值在人与人、人与社会、人与自然的关系

当中发挥指引作用，而且和谐还指引着人内心世界的安宁。和谐是人类对良好生活基本秩序和状态的一种向往，是人类梦寐以求的理想价值。在中国古代，和谐理念博大精深。天下为公、天下大同、天人合一等，都是关于和谐的重要价值观念。西方的毕达哥拉斯学派曾经提出过“和谐学”的说法，主张对立合一，平衡协调。柏拉图和亚里士多德都曾阐发过关于中道协调的思想。直至近代，马克思设想了“自由人联合体”的未来和谐社会模式。在那里，每个人的自由发展是一切人的自由发展的条件。和谐政治价值以促进人的全面发展为基本出发点。构建和谐社会，实现民主法治、公平正义、诚信友爱、充满活力、安定有序，以及人与自然和谐相处，从根本上说还是着眼于人。在各种核心政治价值观当中，和谐价值最具有综合意义的价值，它是实现人的全面发展的总体认识、基本理念和理想追求。

三、政治价值的冲突与融合

由于利益关系的复杂性、文化传统的多样性和政治发展的多元性，人类在政治价值选择面前常常面临诸多困境，需要处理好传统与非传统、普遍与特殊、基础与核心等各种关系。正确理解不同政治价值的冲突与融合，是人类走出发展困境所不容回避的课题。

1. 传统价值与后现代价值

这里所谓传统价值与后现代价值，并非按照传统、现代和后现代所进行的划分，而是一个价值维度的旧与新的问题，其实是传统价值与非传统价值的对应。传统价值自然以传统为导向，其特点是尊重传统和习惯，其作用在于服务于共同体维持生存的需要。与非传统相对应的传统价值，包括那些至今为止人们习以为常的，和物质主义、工业时代相关的价值观念。非传统的后现代价值由于尚未定型，往往存在于思想前卫和比较激进的人群当中。后现代价值源于后物质主义的思想关怀，是新政治文化当中典型的价值观念。发达国家兴起的新社会运动，大多诉诸后现代价值。当今世界，全球主义、生态主义、女性主义、和平主义等新的价值体系方兴未艾，这些议题往往与伦理道德、政治公正和个人满意程度有关。和传统价值维持共同体生存的需要不同，后物质价值对个人满意度的重视表明，它带有显著的自我导向。任何传统的东西都不可能转瞬即逝。传统价值并非全然与后现代价值相对立，后物质时代也是建立在物质时代基础之上的发展阶段。如何弥合传统与非传统之间的断裂，实现传统政治价值与后现代政治价值的融合，是政治文化变迁在当代需要认真处理的重大难题。

2. 特殊价值与普遍价值

特殊价值与普遍价值之间的关系正如哲学意义上个别与一般的关系一样，是一个永恒的话题。必须承认，人类在种族、地域、语言、宗教、文化传统、社会制

度和意识形态方面存在巨大差异，由此必然带来政治价值方面的相异性。每一种政治文化都有独特的政治价值观，这就构成了丰富多彩的特殊政治价值。不可能存在没有差异、整齐划一的普遍政治价值。但是，不容否认的是，人类在很多情况下会面临相似的生存环境，要解决共同面临的问题，不承认特殊性基础上的普遍性，也是不客观的。普遍价值是人们在长期的生活实践和社会交往中逐渐形成的相似价值取向，是人类所普遍认同的价值，它来源于许多民族的共同参与和贡献，是全人类共同的文明成果。没有普遍价值，和平将为分歧取代；没有普遍价值，发展将回归刀耕火种；没有普遍价值，信仰体系将沦为原教旨主义；没有普遍价值，理论学说将停留于教条主义；没有普遍价值，民族文化将被世界文明发展进程边缘化。在一个普遍联系、相互依存的世界，文化发展既不能克隆照搬，也不能抱残守缺。如何适应时代要求，建立新的发展价值体系，这既是和谐中国的必然要求，也是和谐世界的必然要求。

3. 一般价值与核心价值

总的来看，一个社会的价值观可以分为两大类，即“一般价值观”与“核心价值观”。前者与人类的基本生存和社会生活的基本秩序相关，后者则是不同文化群体显示独特存在、为人类文明作出独特贡献的领域，是特殊价值内涵之中的核心因素。政治价值观也是如此。在政治文化当中，一般价值指的是一个维持政治共同体生存与发展的基础性价值观念，也叫基础价值观。政治文化的一般价值反映着人类最基本的政治需要，调节着社会最基本的政治关系，维持着社会基本的政治秩序。比起一般价值观，核心的政治价值观超越了政治共同体的生存价值，它和共同体信仰体系相关，是对特定政治共同体进行识别和认同的核心标志，也是政治体系发展所必须，属于提升共同体政治文明程度的关键性价值。无论是基础性政治价值观念，还是核心政治价值观念，都和具体的价值范畴相联系。在任何一个社会，政治共同体和生活于其中的成员首先要保证自身的生存与发展。所以，保持基本政治秩序的安全价值、维持基本政治关系的诚信价值、推动共同发展的效率价值、保证健康政治生活的廉洁价值等，都构成了一般政治价值的范畴。在稳定发展的前提下，政治的文明和进步就成为人们向往的目标。自由价值、平等价值、公正价值、和谐价值等都是代表文明升华的价值范畴。所不同在于，不同文化背景下人们的核心追求存在一定差异。核心政治价值反映的正是这些不同的目标取向，不同文化群体在具体价值范畴的内涵和价值范畴之间的排列组合方式上会有着很大区别。正确处理一般价值与核心价值的关系，是和谐社会政治文化的应有之义。

第六节　政治社会化

一、政治社会化的含义

政治文化作为人们参与政治生活的取向模式，不是与生俱来的，而是在后天的社会政治生活中不断习得和养成的。政治学把政治文化的习得与养成过程叫做政治社会化。亘古至今，政治知识的传播和政治生活方式的培养历来为政治家和政治思想家所重视。中国传统政治或曰礼治，或曰德治，带有明显的政治教化特征，政治社会化在其中占有相当大的分量。孔子提出的"性相近，习相远"，可以说是政治教化的理论基础。所谓"修身、齐家、治国、平天下"，正是古代中国政治社会化的一种范式。在西方，柏拉图的《理想国》就注意到了公民知识的教育问题。其后的历代思想家，从亚里士多德到卢梭，再到托克维尔，都对政治知识的传播与政治文化的养成给予大量关注。不过，直到进入20世纪，杜威(John Dewey)和梅利亚姆(Charles Merriam)等人才开始赋予公民教育以现代意义。真正从政治科学意义上对政治社会化所进行的系统研究，是从20世纪50年代开始的。

究竟什么是政治社会化呢？较早开启政治社会化研究的伊斯顿提出，政治社会化"是人们习得政治取向和行为模式的发展过程"。① 阿尔蒙德认为，"政治社会化是政治文化的形成、维持和改变的过程"。② 还有人认为，"政治社会化是正式负责教育的机构有目的地对于政治意识、政治价值和政治习惯的灌输"。③ 可见，人们对政治社会化的定义不尽一致。在半个世纪的学术发展历程中，逐渐形成了社会教化论、个体学习论、文化传承论、政治传播论、社会环境论等不同观点。④ 分析这些观点，有的重视政治社会化的主体，有的重视政治社会化的客体，有的重视政治社会化的内容，有的重视政治社会化的过程和条件。

综合考虑上述因素，对政治社会化可以作如下界定：政治社会化指的是一个

---

① David Easton et. al, *Children in the Political System: Origins of Political Legitimacy*, Chicago: The University of Chicago Press 1969, p7.

② [美]阿尔蒙德、[美]鲍威尔等著：《比较政治学：体系、过程和政策》，曹沛霖等译，上海译文出版社1987年版，第91页。

③ David Sills, *International Encyclopedia of the Social Sciences*, Vol. 14, NY: MacMillan Inc., 1968, p. 551.

④ 李元书：《政治社会化：涵义、特征、功能》，《政治学研究》1998年第2期。

社会政治文化的传习过程。具体说来，政治社会化既是在各种社会机制相互作用下政治文化的传播和延续过程，也是人们在政治生活中不断融入政治文化模式的过程。通过这一过程，生活在特定政治体系中的人们获取政治信念和政治价值，习得政治知识和政治能力，养成政治心理和政治观点。

二、政治社会化的途径

1. 政治社会化的媒介

政治社会化作为社会成员和政治体系之间的一种互动关系，体现了政治文化的继承与创新的统一，是政治文化持续不断的发展过程。在这个连续不断的过程中，有各种不同的媒介参与其中，构成了政治社会化的环境条件，直接影响着政治社会化的过程和结果。

第一个政治社会化的媒介是家庭。家庭、私有制和国家基本上是同步起源的。文明社会一开始，家庭就进入了政治生活过程。虽然家庭不属于正式的政治社会化机构，但其作用是显著的。家庭既是社会生活的基本单位，也是政治生活的最初场所。常言道，父母是最早的启蒙老师，家庭教育是社会教育的基础。在政治社会里生活的个人，从家庭中获得了最初的社会价值教育、社会人格的塑造和政治常识的启蒙。

第二个政治社会化的媒介是学校。和家庭相比，学校是正式的、有意的政治社会化场所，也是最有效、最重要的政治社会化机构之一。学校教育对于人们政治态度和政治价值观的影响是至深的，而且是一个不断积累的过程。学校有正式教育的功能，还为学生提供非正式的参与学习过程。人们在学校里接受步入社会之前的专业化学习和正规化训练，也在学校体验初步的政治生活。所以，在政治社会化过程中，学校起着教养合一的作用。

第三个政治社会化的媒介是社会组织。人类社会从一开始起就是组织起来的社会。家庭和学校虽然也是社会组织形式，但现代社会中家庭作为工作场所的意义淡然褪色，学校也只能是人们社会化的一个阶段。当人们离开学校以后，就会进入一定的组织进行工作、学习和生活。由社会各领域正式组织构成的工作场所，由利益、爱好和其他社会联系而结成的社会团体所构成的社会活动场所等，都在政治社会化过程中扮演重要角色。镶嵌于社会组织网络中的人们，彼此之间存在各种各样的关系，产生各种各样的联系，有意无意都在接受政治文化的熏陶。

第四个政治社会化的媒介是专门政治组织。政府和政党都属于现代社会专门的政治组织。政府通过有意识地推行各种政策，指导人们的政治实践，规范人们的政治生活，也就在塑造着一定的政治文化。政党作为纯粹政治组织，有众多

的党员遍布民间，还有受其指导的外围组织，其纲领、政策、主张、见解等不仅直接影响旄下为数众多的党员，还影响着大众的政治态度。

第五个政治社会化的媒介是大众传播工具。因为技术等因素的限制，传媒在古代社会的作用是有限的。在现代社会，随着科技迅猛发展，传媒的形式日新月异，传媒的作用异军突起，号称“无冕之王”。书籍、报纸、杂志、广播、电视、电话、网络等都是现代社会大众传播的工具，共同塑造着一个社会的政治文化。特别是电视和网络等现代传媒，让人们对政治现象产生直观感受，对人们的政治态度影响至深。

第六个政治社会化媒介是同辈人群，或曰同侪。同辈人之间的亲和力从孩提时期就表现出来。当人们离开家庭，父母影响力日趋式微，以同侪为主体的伙伴群体影响力逐渐上升。此类非正式群体在政治社会化过程中的作用是不可低估的。由于频繁交往，伙伴群体之间逐渐构成微型的文化单位。他们沟通社会生活各个领域的信息，互相交流观点，也自然传递着相应的政治文化。

当然，还有其他一些媒介如教会等在政治社会化过程中发挥作用。而且，在不同国家的不同发展时期和不同文化背景下，各种媒介的地位和作用强度会有很大不同。即便在同一时期同一环境中的媒介，其作用的方向也可能不尽一致。所有这些，都属于更深层次的问题，需要进一步的专门研究。

2. 政治社会化的方式

政治社会化的各种媒介以各自不同的方式，塑造着人们各自的政治态度、政治情感、政治信仰和政治观念。

（1）濡化（Enculturation）

濡化概念的核心是表达文化的获取和传承机制，既包括有意识地作用，也包括无意识地作用，其本质是文化的代际传递。就此意义而言，政治社会化实际上是政治文化积累和遗传的过程。从作为初级社会结合的家庭，到社区生活，再到大众传媒，都传递着世代相沿的政治文化信息，人们在潜移默化中实现了政治社会化。政治文化的濡化对培育并巩固民族认同和社会核心价值相当重要，所以濡化能力也被看作是国家能力的重要一环。①

（2）教化（Civilization）

所谓教化，顾名思义就是教育感化。政治教育是官方推行政治社会化的核心方式，古今中外莫不如此。以学校等教育机构为核心，多种社会化媒介在政治教育中都发挥着重要作用。文化教育、公民训练、知识传播、道德养成等都是教化的形式。不同政治体系的教化或重言传身教，或重思想灌输，或重行动指引，

① 王绍光：《国家能力的重要一环：濡化能力》，见 http//www.caogen.com/blog/infor_detail.aspx?id=152&articleId=10770.

形成各种不同的教化机制，影响着人们的政治态度，培养着人们的政治技能，这些过程都是政治社会化的过程。

（3）内化（Internalization）

内化意味着“个人学习和接受与之有关的社会群体或更广泛的社会的价值、尺度和行为规范的过程”。[①] 政治文化的内化是政治文化经过社会成员的多种认知方式、认识手段和一系列心理机制而构成有机整合的过程。政治社会化的最终实现过程，需要落实到每一个人的心理层面。濡化和教化的内容与途径，只有符合政治社会化对象的心理、习惯以及认知水平，才能真正起作用。内化过程的功能就在于，它将政治传统落实到个体的人格系统当中，从而成为政治态度的基础；将政治价值根植于社会成员的内心深处，从而成为政治行为的指导性原则。

（4）强化（Reinforcement）

强化是源于心理学的词汇，主要是通过外部因素或环境刺激来引导或改变人们的行为，其作用在于影响人们行为的外化过程。作为政治社会化手段的强化，主要考虑政治实践对人们政治态度和行为方式的影响作用。必须看到，人们在参与政治生活的过程中也在实现着政治社会化。政治实践活动的过程和政治行为发生的环境时刻影响着人们的政治态度。一般说来，人们政治态度的变化与行为环境当中的肯定因素与否定因素密切相关。各种不同的行为准则具有明显的褒贬功能，其对于人们政治活动的支持与反对本身就是政治社会化的重要机制之一。

（5）涵化（Anculturation）

涵化是指两个或多个文化体系之间相接触所产生的文化变迁。当不同的文化群体因长时间比较集中地发生接触，彼此之间便会相互适应、相互借用，其结果就会造成一方或双方原有的文化模式发生较大规模变迁。政治文化的涵化，就是人们在文化交往过程中实现的政治社会化。改革开放和文化交往势必带来人们观念上的变化，这种变化可能是直接的文化因素所致，也可能由非文化原因引起，但无论如何，都是人们对传统的政治生活方式反思的结果。政治社会化过程中的涵化，能够为政治文化的创新和发展提供机遇，也可能为政治文化的创新和发展带来挑战。

三、政治社会化与政治文明

政治文明和政治文化是人们常常相提并论的两个概念。政治文明的进步和

① ［英］肯尼斯·麦克利什主编：《人类思想的主要观点：形成世界的观念》，查常平等译，新华出版社 2004 年版，第 750 页。

政治文化的发展密切相关，自然也与政治社会化密切相关。要更好更清晰地理解政治文明与政治文化的区别与联系，先要理解文化和文明这两个概念。在日常使用中，文化与文明常常相互替换，但又各有所指。如果文化的概念和“自然”相对应，那么文明则与“野蛮”相对应。从词源看，文明的概念和拉丁语“Civilis”（公民的）关联。Civilis 本意指作为一定社会成员的公民所特有的对公民生活有益的东西。当然，文明概念本身也具有复杂的含义，在与文化概念比较的意义上，文明往往代表物质文化和精神文化发展的水平和程度，表明一种新的生活方式。历史地看，文明也常常用来表明社会发展的一定阶段，是继蒙昧时代和野蛮时代之后的更高级阶段。所以，文明代表了文化变迁的历史过程和进步状态。

政治文明指人类政治社会不断发展所取得的历史成果和政治生活不断进步渐获的历史积累。从内涵上讲，政治文明体现在人民与政治权威关系的合理性与进步性上。从外延上讲，政治文明包括政治意识文明、政治行为文明和政治制度文明等层面。① 可见，无论从内涵还是从外延上讲，政治文明的发展进步都离不开政治社会化的作用。政治社会化在政治文明建设中的作用已经得到广泛研究。一般认为，这种作用主要体现在三大层面：一是在公民个体层面，政治社会化过程影响人们的政治态度，塑造人们的政治人格，培养造就人们的政治技能，为个体进入政治生活准备了条件，有利于政治生活向良序发展；二是在政治文化层面，政治社会化传承和延续政治文化的精髓，维持政治文化的既有模式，还不断赋予政治文化以新的内涵；三是在政治体系层面，政治社会化构成重要的信息沟通机制、模式维持机制、规则变迁机制和环境演化机制，直接作用于政治体系的发展与完善。

政治社会化对于政治文明的重要意义在于，它锻造了政治文明发展进步所必须的社会资本。社会资本在人类文明发展进程中的重要意义是新近才被认识到的。虽然不同于物质资本、货币资本和人力资本等资本形式，但社会资本和其他资本形式一样，构成社会发展的基础。政治学家罗伯特·帕特南（Robert Putnam）把社会资本看作“社会组织的面貌，诸如信任、规范和网络等，它们通过为协作行动提供便利，可以改进社会绩效”。② 在对意大利南北不同地区政治发展的个案研究中，他用社会资本概念解释了公民文化和政府绩效及民主发展之间的关系，向人们揭示了社会资本对于政治文明发展的重大影响。法国思想家布尔迪厄还专门从社会资本中分离出文化资本，借以说明社会中的个人和机构所

① 程竹汝等著：《政治文明：历史维度与发展逻辑》，上海人民出版社 2004 年版，第 13～25 页。

② ［英］罗伯特·帕特南著：《使民主运转起来：现代意大利的公民传统》，王列、赖海榕译，江西人民出版社 2001 年版，第 195 页。

拥有的知识、成就等正式和非正式资源。[①]。在他那里，教育制度的作用至关重要。这从另外一个视角说明，政治社会化过程所积累起来的社会资本，是政治文明发展不可或缺的重要基础。总之，社会资本锻造基于信任的和谐政治关系，改善基于合理规范的政治行为，提升基于公民参与的政治实践，因而有助于实现人们世代向往的良好政治生活。

思考题

1. 什么是政治文化？它有哪些特性？
2. 政治文化的构成要素包括哪些内容？
3. 政治文化在社会政治生活中的作用体现在哪些方面？
4. 如何对政治文化进行分类？怎样认识其中的公民文化？
5. 新政治文化是一种什么现象？你怎样理解？
6. 怎样理解政治传统？它是怎样构成的？
7. 什么是政治价值？它的主要范畴有哪些？
8. 如何理解政治价值的冲突与融合问题？
9. 政治社会化通过哪些媒介起作用？它的实现方式有哪些？
10. 如何看待政治社会化在政治文明发展进程中的意义？

① 参阅[法]皮埃尔·布尔迪厄著：《文化资本与社会炼金术：布尔迪厄访谈录》，包亚明译，上海人民出版社 1997 年版，第 189～211 页。

参考书目

1. 汉娜·阿伦特:《论革命》,陈周旺译,译林出版社2007年版。

2. S. N. 艾森斯塔特:《现代化:抗拒与变迁》,张旅平等译,中国人民大学出版社1988年版。

3. 加·阿尔蒙德、西德尼·维伯:《公民文化》,徐湘林等译,华夏出版社1989年版。

4. 加·阿尔蒙德、鲍威尔:《比较政治学:体系、过程和政策》,曹沛霖等译,上海译文出版社1987年版。

5. 埃莉诺·奥斯特罗姆:《公共事物的治理之道:集体行动制度的演进》,余逊达、陈旭东译,上海三联出版社2000年版。

6. 边沁:《政府片论》,沈叔平译,商务印书馆1995年版。

7. 詹姆斯·麦·伯恩斯等:《民治政府——美国政府与政治》(第20版),吴爱明等译,夏宏图等校,中国人民大学出版社2007年版。

8. 西里尔·E. 布莱克:《比较现代化》,杨豫、陈祖洲译,上海译文出版社1996年版。

9. 曹沛霖:《制度纵横谈》,人民出版社2005年版。

10. 陈庆云主编:《公共政策分析》,北京大学出版社2006年版。

11. 陈振明主编:《政策科学——公共政策分析导论》(第二版),中国人民大学出版社2003年版。

12. 邓初民:《政治科学大纲》,中国社会科学出版社1984年版。

13. 邓正来、杰弗里·亚历山大主编:《国家与市民社会——一种社会理论的研究路径》,上海人民出版社2006年版。

14. 罗伯特·达尔:《现代政治分析》,王沪宁、陈峰译,上海译文出版社1987年版。

15. 罗伯特·达尔:《多元主义民主的困境——自治与控制》,周军华等译,吉林人民出版社2006年版。

16. 迪韦尔热:《政党概论》,香港青文文化事业有限公司1991年版。

17. 托马斯·R. 戴伊:《理解公共政策》,彭勃等译,华夏出版社2004年版。

18. 约翰·K. 加尔布雷斯:《权力的分析》,陶远华等译,河北人民出版社1988年版。

19. 格林斯坦(Fred I. Greenstein)、波尔斯比(Nelson W. Polsby)编:《政治学手册精选》,储复耘译,商务印书馆1996年版。

20. 罗德·黑格、马丁·哈罗普:《比较政府与政治导论》(第五版),张小劲等译,中国人民大学出版社2007年版。

21. 亨廷顿、纳尔逊:《难以抉择——发展中国家的政治参与》,汪晓寿等译,华夏出版社1989年版。

22. 亨廷顿:《变动社会的政治秩序》,张岱云等译,上海译文出版社1989年版(亨廷顿:《变化社会中的政治秩序》,王冠华、刘为等译,生活·读书·新知三联书店1989年版)。

23. 艾瑞克·霍布斯鲍姆:《革命的年代:1789—1848》,王章辉等译,江苏人民出版社1999年版。

24. 弗·哈利迪:《革命与世界政治》,张帆译,世界知识出版社2006年版。

25. 希尔斯:《论传统》,傅铿、吕乐译,上海人民出版社1991年版。

26. 胡伟:《政府过程》,浙江人民出版社1998年版。

27. 让-马里·科特雷、克洛德·埃梅里著:《选举制度》,张新木译,商务印书馆1996年版。

28. 彼得·卡尔佛特:《革命与反革命》,张长东等译,吉林人民出版社2005年版。

29. 迈克尔·罗斯金等:《政治科学》,林震等译,宁骚校,华夏出版社2001年版。

30. 罗素:《权力论》,商务印书馆1998年版。

31. 李景鹏:《权力政治学》,北京大学出版社2008年版。

32. 丹尼斯·朗:《权力论》,陆震纶、郑明哲译,中国社会科学出版社2001年版。

33. 莱斯利·里普森著:《政治学的重大问题》,刘晓等译,华夏出版社2001年版。

34. 洛克:《政府论》(下篇),叶启芳、瞿菊农译,商务印书馆1993年版。

35. 詹姆斯·N.罗西瑙:《没有政府的治理》,张胜军等译,江西人民出版社2001年版。

36. 亨利·罗伯特:《罗伯特议事规则》第10版,袁天鹏、孙涤译,世纪出版集团、格致出版社2008年版。

37. 沃尔特·李普曼:《公众舆论》,阎克文、江红译,上海世纪出版集团2006年版。

38. 马克思、恩格斯、列宁、斯大林:《论政治和政治制度》(上下册),群众出版社1983年版。

39. 巴林顿·摩尔:《民主与专制的社会起源》,拓夫、张东东译,华夏出版社1987年版。

40. 詹姆斯·G.马奇:《决策是如何产生的》,王元歌、章爱民译,机械工业出版社2007年版。

41. 丹尼斯·麦奎尔、斯文·温德尔:《大众传播模式论》,祝建华译,上海译文出版社2008年版。

42. 劳伦斯·迈耶等著:《比较政治学:变化世界中的国家和理论》,罗飞等译,华夏出版社2001年版。

43. 约瑟夫·S.奈:《硬权力与软权力》,门洪华译,北京大学出版社2005年版。

44. B.盖伊·彼得斯:《政府未来的治理模式》,吴爱明等译,中国人民大学出版社2001年版。

45. 卡罗尔·佩特曼:《参与和民主理论》,陈尧译,上海人民出版社2006年版。

46. 罗伯特·D.帕特南:《使民主运转起来》,王列、赖海榕译,江西人民出版社2001年版。

47. 乔耀章:《政府理论》,苏州大学出版社2000年版。

48. 乔万尼.萨托利:《政党与政党体制》,王明进译,商务印书馆2006年版。

49. 乔万尼·萨托利:《民主新论》,冯克利、阎克文译,上海人民出版社2009年版。

50. 施雪华:《政党政治》,三联书店(香港)有限公司1993年版。

51. 西达·斯考切波:《国家与社会革命——对法国、俄国和中国的比较分析》,何俊志、王学东译,上海人民出版社2007年版。

52. 吴惕安、俞可平主编:《当代西方国家理论评析》,陕西人民出版社1994年版。

53. 王长江主编:《世界政党比较概论》,中共中央党校出版社2003年版。

54. 王绍光:《民主四讲》,生活·读书·新知三联书店2008年版。

55. 王浦劬主编:《政治学基础》,北京大学出版社2006年版。

56. 王沪宁:《比较政治分析》,上海人民出版社1987年版。

57. 王乐理:《政治文化导论》,中国人民大学出版社2000年版。

58. 徐大同主编:《当代西方政治思潮》,天津人民出版社2001年版。

59. 德里克·希特著:《何谓公民身份》,郭忠华译,吉林出版集团2007年版。

60. 亚里士多德:《政治学》,吴寿彭译,商务印书馆1965年版。

61. 俞可平:《政治与政治学》,社会科学文献出版社2005年版。

62. 俞可平:《治理与善治》,社会科学文献出版社2000年版。
63. 俞可平:《民主与陀螺》,北京大学出版社2005年版。
64. 燕继荣:《现代政治分析原理》,高等教育出版社2004年版。
65. 燕继荣:《发展政治学》,北京大学出版社2006年版。
66. 戴维·伊斯顿:《政治生活的系统分析》,王浦劬等译,华夏出版社1999年版。
67. 恩斯·伊辛、布雷恩·特纳主编:《公民权研究手册》,王小章译,浙江人民出版社2007年版。
68. 杨龙:《发展政治学》,高等教育出版社2006年版。
69. 赵宝煦主编:《政治学概论》,北京大学出版社1999年版。
70. 赵心树:《选举的困境——民选制度及宪政改革批判》,四川人民出版社2003年版。
71. 邹永贤主编:《现代西方国家学说》,福建人民出版社1993年版。
72. 朱光磊:《现代政府理论》,高等教育出版社2006年版。
73. 卓越:《比较政府与政治》,中国人民大学出版社2004年版。
74. 周淑真:《政党和政党制度比较研究》,人民出版社2004年版。
75. 中野实著:《革命》,于小薇译,经济日报出版社1991年版。

编后记

应高等教育出版社之约，由我邀请全国部分高校的13位政治学教授集体编撰了这本《政治学教程》，作为大学政治学、行政学、法学专业的政治学基础教材。参与本书编写的作者几乎都是政治学科的知名学者和博士生导师，而且多半是分工负责那一领域的专家或权威。本书由我拟定提纲、统稿和定稿，提纲和正文内容经各位作者多次讨论修改。定稿前还经中央党校副校长、中央马克思主义理论研究和建设工程咨询委员会委员李君如教授终审，并根据李教授的审稿意见对书稿再次进行了修改。现在呈现在读者面前的是本书的第六稿。作为主编，我衷心感谢各位作者的合作与支持，感谢审稿人的认真与负责。各章的具体分工如下：

导论——俞可平（中央编译局）
第一章权力——燕继荣（北京大学）
第二章国家——陈炳辉（厦门大学）
第三章政府——乔耀章（苏州大学）
第四章政党——施雪华（北京师范大学）
第五章公民——任剑涛（中国人民大学）
第六章参与——陈明明（复旦大学）
第七章选举——黄卫平（深圳大学）
第八章革命——高 建（天津师范大学）
第九章治理——王臻荣（山西大学）
第十章决策——周光辉（吉林大学）
第十一章沟通——郁建兴（浙江大学）
第十二章政治发展——杨龙（南开大学）
第十三章政治文化——时和兴（国家行政学院）

在编撰过程中，全体作者有三个共同的目标：力图突出本书的科学性、学术性和前沿性，尽量向学生展示政治学作为一门独立科学的系统知识；力图反映政治学的历史发展和最新成果，尽量向学生展示政治学作为一门古老而新生的学科的历史与现状；力图将学术性与现实性尽可能地结合起来，尽量向学生提供观察和分析现实政治生活的知识工具。尽管编者们尽了自己的努力，但要真正实现上述目标绝非易事，需要持续的努力。因此，我们真诚地欢迎广大读者对本书提出批评和建议，以便我们在再版时补充完善。

俞可平

2009年9月26日于京郊方圆阁