



新编21世纪公共管理系列教材

政治学原理

第三版

Politics: An Introduction

主 编 景跃进 张小劲
副主编 牛 彤 尹 钛



新编21世纪公共管理系列教材

政治学原理

第三版

Politics: An Introduction

主 编 景跃进 张小劲
副主编 牛 彤 尹 钰

中国人民大学出版社
· 北京 ·

图书在版编目 (CIP) 数据

政治学原理/景跃进, 张小劲主编. —3 版. —北京: 中国人民大学出版社, 2015. 1
新编21 世纪公共管理系列教材
ISBN 978-7-300-20515-1

I. ①政… II. ①景…②张… III. ①政治学-高等学校-教材 IV. ①D0

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2014) 第 305770 号

新编 21 世纪公共管理系列教材

政治学原理 (第三版)

主 编 景跃进 张小劲

副主编 牛 彤 尹 钛

Zhengzhixue Yuanli

出版发行 中国人民大学出版社

社 址 北京中关村大街 31 号

电 话 010-62511242 (总编室)

010-82501766 (邮购部)

010-62515195 (发行公司)

网 址 <http://www.crup.com.cn>

<http://www.ttrnet.com> (人大教研网)

经 销 新华书店

印 刷 北京昌联印刷有限公司

规 格 185 mm×260 mm 16 开本

印 张 22

字 数 498 000

邮政编码 100080

010-62511770 (质管部)

010-62514148 (门市部)

010-62515275 (盗版举报)

版 次 2006 年 2 月第 1 版

2015 年 1 月第 3 版

印 次 2015 年 1 月第 1 次印刷

定 价 39.80 元

版权所有 侵权必究 印装差错 负责调换

主 编 简 介

景跃进 清华大学社会科学学院政治学系教授、博士生导师、系副主任，清华大学社会科学学院学位委员会主席；曾任中国人民大学国际关系学院政治学系教授、博士生导师，中国人民大学公共管理硕士（MPA）政治学课程首席教授。主要研究领域为政治科学理论与方法、中国政治、比较政治学等。著（编）有《当代中国农村“两委关系”的微观解析与宏观透视》、《政治空间的转换：制度变迁与技术操作》、《理解中国政治：关键词的方法》、《政治学原理》等学术专著和教材多部。

张小劲 清华大学社会科学学院政治学系教授、博士生导师、系主任，欧盟“让·莫内教授”，兼任清华大学国家治理研究院副院长、清华大学当代国际关系研究院副院长，并担任复旦大学社会科学高等研究院兼职教授；曾任中国人民大学国际关系学院副院长，政治学系教授、博士生导师。主要研究领域为比较政治学、欧盟政治、中国政治等。著（合著）有《社会党国际变化中的组织、思想与政策》、《比较政治学导论》、《推进国家治理体系和治理能力现代化六讲》等学术专著和教材多部。

内 容 简 介

本书依据导论、硬件、软件、联系机制、演化这一逻辑脉络，系统阐述了政治学的基本概念和理论。全书分为五篇：第1篇讨论了政治与政治学的一般性问题，回答了“如何理解政治”、“如何研究政治”两个基本问题；第2篇详细探讨了政治系统的硬件，即国家机器与政府设置，内容涉及国家与超国家政治、代议机关、行政部门、司法机关和武装力量；第3篇分析了政治系统的软件，阐释了意识形态的性质和功能，介绍了当今世界主要的意识形态理论，并对政治文化与社会资本以及它们之间的关系进行了研究；第4篇从政治沟通与政治参与、政党与政党制度、利益集团三个角度来考察政府与人民之间的联系机制；第5篇着眼于政治过程的演化和发展，探讨了政治发展研究的历史演进、人权与公民权利、政府治理方式的变革、民主与民主化等问题。

与一般的政治学教材不同，本书特别强调政治与政治学研究的多元化视角，全书在以简要方式勾勒政治学的研究主题、研究方法和基本知识的同时，还试图揭示其内在的复杂性，力图反映不同研究取向和不同研究风格对政治学的贡献，并鼓励读者以多维视角理解政治和政治学的基本概念与基本问题，以审视的眼光迎接不同的观点，在多样性中学会辨析和反思。

本书适合作为行政管理、公共事业管理、政治学与行政学、公共管理硕士（MPA）及相关专业政治学课程教材，也可作为党政干部和其他读者了解政治学基本知识的入门读物。

出版说明



现代意义上的公共行政与公共管理研究和教育始于 20 世纪初的西方。时至今日，随着公共管理职业化的发展，公共行政与公共管理的研究和教育事业在西方发达国家方兴未艾。自 20 世纪 80 年代起，为了适应政府改革与公共管理人才培养的需要，我国的公共行政与公共管理研究和教育在经历了发展的挫折之后，开始了恢复和重建的工作。经过多年的发展，特别是公共管理一级学科的设置和我国公共管理硕士（MPA）教育的启动以及高校公共管理类本科专业的大量开设，公共管理已成为当代中国社会科学和管理科学领域的一个充满生机活力、具有远大发展前景的学科。

为了满足广大高校公共管理类专业的教学需要，在历届教育部高等学校公共管理类学科专业教学指导委员会的指导和支持下，中国人民大学出版社自 1999 年起，陆续出版了“21 世纪公共行政系列教材”、“21 世纪公共管理系列教材”、“21 世纪公共事业管理系列教材”、“公共管理系列教材”、“公共管理核心课程系列教材”、“21 世纪劳动与社会保障系列教材”、“21 世纪土地资源管理系列教材”、“21 世纪城市规划与管理系列教材”等多个本科系列教材。这些教材被国内高校公共管理类专业广泛选用，并得到了公共管理学界的支持和认可，数十种教材被评为“十五”、“十一五”、“十二五”国家级规划教材，普通高等教育精品教材，以及各省市精品教材，为我国公共管理学科发展和人才培养作出了积极的贡献。

我国高等教育改革的进一步深化，以及新技术和新媒体的不断发展，对高校教材提出了更高的要求。为了回应这种要求，我们在广泛调研的基础上，拟对上述系列教材进行整合和提升，推出“新编 21 世纪公共管理系列教材”，以满足国内高校公共管理一级学科下设的行政管理、公共事业管理、劳动与社会保障、土地资源管理、城市管理、海关管理、交通管理、海事管理、公共关系学等本科专业的教学需要。

“新编 21 世纪公共管理系列教材”将秉承中国人民大学出版社“出教材学术精品，育

人文社科英才”的宗旨，从本科教育的特点出发，从公共管理教育的特点出发，为广大高校公共管理类专业师生提供一套高质量的本科教材。在教材编写和内容安排上，“新编 21 世纪公共管理系列教材”强调基础知识、基本理论和基本技能，同时，也尽可能地体现创新性和前沿性，反映相关领域理论与实践的最新发展情况。

“新编 21 世纪公共管理系列教材”由中国人民大学、中山大学、北京大学、清华大学、复旦大学、厦门大学、武汉大学、浙江大学、吉林大学、东北大学、北京师范大学、山东大学、四川大学、西北大学等数十所国内著名大学的知名学者领衔著述，我们期望通过这种强强联合、优势互补、资源共享的方式，为国内公共管理学界奉上一套体现系统性、权威性、通用性，并兼具创新性、前沿性、启发性的精品教材。

公共管理的实践是不断发展和变化的。随着公共管理实践的不断发展，公共管理学科研究的范围、主题和内容也在不断地发展和变化。我们将紧跟公共管理学科的发展，与所有作者一起，不断对本套教材进行修订和完善。望广大读者给我们反馈信息，对本套教材提出批评和建议，以使我们能够在所有读者和作者的帮助下，与中国公共管理学科共同成长。

中国人民大学出版社

第三版前言



本书第三版保持了第二版的基本结构，作出的修改主要集中在第15章“民主与民主化”。在全书的所有章节中，这部分的内容也许是最切近现实的。在本书第二版的写作时我们曾有此考虑，但因故未能进入实际操作，这次陶逸骏博士的加盟使这部分内容的修订和增补计划得以顺利实现。比较幸运的是，近年来世界范围内的复杂变化有助于我们更好地认识和把握这个重要的议题。以今天的眼光来看，肇端于20世纪70年代的第三波民主化浪潮，虽不能说是潮平浪息——民主或民主化的深化是一个没有止境的过程，至少也是波澜不惊。然而，学术界的“善后”工作还远未终结。从最初的民主转型到民主巩固，又从民主巩固到民主质量，进而关注民主的治理绩效……可谓一波未平，一波又起。为此，除了重写“民主巩固”这一小节之外，我们还增加了第四节“第三波民主化研究的新议题”。在这一标题下，分别介绍了“民主质量”和“概念修饰：添加形容词的民主与威权”的相关信息。此外，原本设想开辟一节专门讨论全球化视野下的中国政治发展，考虑到篇幅所限以及我们正在编写的另一本教材《中国政府与政治》对这个问题有专门的讨论，最后改变初衷。不过，在第15章的“本章小结”部分，我们强调了下面这一点：在民主化的历史大趋势下，“如何选择与本国国情相适应的发展道路和制度模式，是追求民主的人们必须认真考虑的一个重大问题”。

事实上，本书的修订计划超出了上述范围，之所以未能全部落实，很大程度上是因为我们还在探索如何平衡教材写作中的两个原则——反映性原则和稳当性原则。反映性原则要求我们对时代变化和知识进展作出及时的回应，而稳当性原则要求我们作出的回应能经得起历史（时间）的检验。对于这二者之间的度如何把握，我们依然处在一种摸索的状态中。

在一个快速变化的时代写作教科书是一项充满挑战的工作。令人欣慰的是，读者不吝赐厚爱，出版社积极鼓励，使这本教材得以再次推出新版。作为编者在感激之余，唯有时

刻准备着，与时代共进、与读者共进。

英人安德鲁·海伍德（Andrew Heywood）教授，一位政治学教科书的杰出编撰者，曾表达了他对于政治的两个看法：首先，政治总是处于不断的变化之中，它执拗地拒绝停滞不前；其次，政治的本质就是多样性和争论。^① 此见识实乃金玉良言。对于教材编写而言，第一点意味着教材需要不断地修订，以适应时代的变化和知识的进展；第二点则要求以尽可能客观中允的方式来呈现多元的知识。在修订第二版时，我们以此为纲，第三版的修改依然如此，愿我们的努力成为有益的尝试。

特此说明，并谨表谢意。

编者

2014年10月

^① 参见 [英] 安德鲁·海伍德：《政治学》，序言、第1章，北京，中国人民大学出版社，2013。

第二版前言



2006年，我们尝试以一种相对开放的方式来编写政治学教科书，这样做的动机与以下两个方面的考虑有关：第一，尽量反映政治现象和政治学研究的复杂性，努力提供多元信息；第二，经由这种方式希冀拓展学生的视野。在我们看来，在当今的多元世界中，学会如何思考比知识传授本身更为重要。不过，对于这种尝试可能导致的结果我们并没有很大的把握，毕竟，人们已经相当习惯于从教科书中寻找概念的考试定义和问题的标准答案。令人欣喜的是，来自教材使用者和市场的反馈基本是肯定的。当然，起初我们也耳闻这样的担忧，对于非政治专业的学生来说，本书的内容似乎难度大了一点。不过，随着时间的推移，这样的担心似乎正在减少。因此，在得到出版社传来的再版信息时，我们对本书的写作理路和基本风格增加了不少信心。

此次再版，宥于诸多因素的限制，在篇章结构上没有进行大的调整，做出的修改主要涉及以下几个方面：

第一，根据出版社的要求，此次再版对本书篇幅进行了适当精简，主要涉及第3章（国家与超国家政治）、第12章（政党与政党制度）和第13章（利益集团）。相比之下，后面两章的“瘦身”幅度较大。虽然裁字时常觉得不忍下手，但从结果看，“手术”之后的各章篇幅在结构上比原先略显平衡，且令人宽慰的是，上述章节的文字精简并没有影响基本信息的完整性。

第二，对书中的注释部分做了必要的修正。凡注释内容引自中文版的（主要是译著），原则上采用最新版本（有的书不但出了新版，而且还换了出版社）。如果在译文方面有变动的地方，再版注释中也做了相应的改动。第一版中各章曾有引用同一著作不同版本的现象，此次再版进行了统一。

第三，根据近几年的出版情况，对本书的参考书目进行了必要的调整和更新，以尽可能地反映学术界和出版界的最新发展，同时在数量方面也有所增加。

第四，对一些章节在文字和表述方面进行了技术处理，增添了新的资料和数据；另一些章节对“本章小结”和“关键术语”进行了修改或补充。

第五，对第一版中的个别错误和过时的表述进行了相应的修正。

不难看出，上述修改基本属于技术层面。这当然不意味着本书在其他方面没有修改的必要，事实也许相反。对于这一矛盾，下面的回答也许是策略性的，但确实反映了编者当下的心态：我们还需要一定的时间来作出回应。

编者

2010年8月

第一版前言



这是一本为公共管理类专业的学生撰写的政治学教材，虽然在内容选择或凸显重点方面考虑到了专业的适应性，但在很大程度上，本书的写作依然体现了政治学的专业标准。这不但是因为行政学与政治学之间存在着深厚的历史渊源，也因为两者之间具有紧密的现实联系。

与一般教科书的写法稍有不同，本书在以简要方式勾勒政治学的研究主题、研究方法和基本知识的同时，还试图揭示其内在的复杂性，鼓励读者以多维视角理解政治和政治学的基本概念与基本问题。在某种意义上，对政治和政治学的多元理解是阅读本书的出发点。

借用韦伯理想类型的概念，我们可以做出一种简单的二分法：一类学科中存在一种被普遍信奉和运用的研究范式，基本概念的定义是清晰的，或不存在任何重大的分歧；如果存在一定的分歧，也只是由于观察角度的不同，而且这些不同的观察角度是可以兼容的。另一类的情形刚好相反，学科内存在两种或两种以上的竞争性范式，人们在一系列基本问题（甚至基本概念）上有着尖锐的分歧，而且这些分歧具有刚性特征，很难作简单的化约处理。

迄今为止，社会科学中的绝大多数学科都属于上面所说的第二种类型。社会科学在缘起上乃是模仿自然科学而建构起来的，其名称也反映了它的派生性：在 science（自然科学）的前面加一个限定修饰词 social。虽然经历了一百多年的实践，其规范程度迄今仍难望自然科学之项背。作为第二类学科中的一名成员，政治学又居于“不幸”之列，因为它拥有了更多的竞争性研究范式。在“什么是政治”、“如何研究政治”以及一系列相关问题上，答案的多样性是政治学研究者以及初学入门者必须共同面对的一个基本事实。

对于政治学教材的写作来说，这种多样性显然是一件不那么令人舒适的事情，因为教材编写的传统理念不适合处置这种复杂性。简要地说，人们对教材的期待有二：一是在特定领域内将公认的或重要的知识成果予以系统的总结；二是采用一定的、具有内在逻辑联系的叙述框架将其规范地表述出来。因此，体系性、一致性和规范性成为衡量教科书质量的一个重要标准。然而，第二次世界大战以来政治学发展的历史表明，它依然没有摆脱研

究范式的多元格局，争论和争议依然是它的一个内生特征。

这一背景对于政治学教材的写作具有深刻的影响，本书编者主张，教材的风格必须尽量反映和适应政治学知识的这一现状。这一选择对政治学初学者意味着什么？我们希望读者在本书的阅读和思考中找到自己的答案。

除了设计思路的考量之外，本书在内容选择与编排方式上亦与同类教材有所区别，毕竟设计思路在很大程度上制约着内容选择和编排方式。

根据导论、硬件、软件、联系机制、演化这一逻辑脉络，全书分为5篇15章。

第1篇“政治的性质与政治研究”分两章讨论政治与政治学的一般性问题，涉及对政治的理解、政治的核心问题、研究政治的取向以及政治学的学科特点等内容。希望通过历史与逻辑两个维度的解析，使读者对政治和政治学的复杂背景有一个总揽性的大致了解。

第2篇在“政治系统的硬件：国家与政府设置”这一标题下，比较详细地讨论了国家机器和政府设置。这部分内容是传统政治学的核心，也是政治学新制度主义复兴的大本营。为此，本书用五章的篇幅来处理相关的题材，这在国内教材中是较为少见的，其中有关“武装力量”的讨论是到目前为止为同类教材所缺乏的。

在此基础上，第3篇转而分析政治系统的软件，它是政治制度的灵魂，也是使硬件运作起来的润滑剂。考虑到意识形态的重要性，本篇以两章的篇幅对其进行讨论，在阐释意识形态的性质和功能的同时，简要介绍当今世界主要的意识形态理论。对政治文化的叙述构成了政治系统软件的另一维度，除了经典内容之外，本篇也涉及20世纪90年代兴起的社会资本理论，并考察了它与政治文化研究的关系。

第4篇的主题是“政府与人民之间的联系”，分别从“政治沟通与政治参与”、“政党与政党制度”以及“利益集团”三个方面来加以叙述。在代议制民主的背景下，政党与利益集团是政府与人民之间联系的中介，而政治参与表明公民直接介入不同层次的政治活动，政治沟通则从系统运作的角度来考察系统不同要素之间的联系方式。

“历史视野中的政治过程”作为最后一篇，即第5篇，如标题所示，着眼于政治过程的演化和发展。本篇的两章分别讨论政治发展研究的历史演进、政治发展的目标、人权与公民权利、政府治理方式的变革以及民主和民主化等问题。这些问题不但具有深刻的理论意义，同时也具有重大的实践意义，对于发展中国家来说尤其如此。

在一定程度上，上述结构安排是对政治学不同阶段所累积的知识的一种兼容，反映了不同研究取向和不同研究风格对政治学的贡献。

鉴于此，本书编者给初学者一个善意的提醒：学习政治学要做的第一件事情不是了解知识本身，而是调整心态，开阔胸怀，以审视的眼光来迎接不同的观点，在多样性中学会辨析和反思。

以上是就本书的设计理念和操作实施对读者所作的一个交代，自然也体现了编者对读者的某种期待。诚恳希望本书的使用者，无论是教师还是学生，都能够对这一新的尝试予以理性的审视，以便我们能够有所改进与完善。

编者

2005年2月

人大版公共管理类教材

新编 21 世纪公共管理系列教材

书名	作者
公共管理概论（第二版）	朱立言 谢明
政治学原理（第三版）	景跃进 张小劲
现代政治学原理（第四版）	石永义 刘玉粤 张璋
政府经济学（第四版）（“十一五”国家级规划教材）	郭小聪
政府经济学（第四版）	潘明星 韩丽华
行政法学导论	姜晓萍
公共部门人力资源管理	方振邦
国家公务员制度（第三版）（“十二五”国家级规划教材）	舒放 王克良
电子政务教程（第三版）（“十一五”国家级规划教材）	赵国俊
行政伦理学教程（第三版）（“十二五”国家级规划教材）	张康之 李传军
行政领导学（第三版）	朱立言 李国梁
领导学（第四版）	邱霈恩
现代市政学（第四版）	王佃利 张莉萍 高原
地方政府学概论（第二版）	方雷
公共危机管理概论	王宏伟
管理秘书实务（第四版）	赵锁龙
文化管理学（第三版）（“十二五”国家级规划教材）	孙萍

21 世纪公共管理系列教材

书名	作者
现代管理学原理（第三版）（“十一五”国家级规划教材）	娄成武 魏淑艳
公共管理学（“十二五”国家级规划教材）	王乐夫 蔡立辉
公共管理学（精编版）	王乐夫 蔡立辉
《公共管理学》学习指导书	王乐夫 蔡立辉
公共经济学（第三版）（“十一五”国家级规划教材）	高培勇
《公共经济学（第二版）》学习指导书	高培勇 崔军
公共政策学——政策分析的理论、方法和技术（“十一五”国家级规划教材）	陈振明
行政法学	朱新立 唐明良 李春燕
管理信息系统	张维明 黄金才
公共管理实用分析方法	汪明生 胡象明
公共事业管理概论（第二版）	朱仁显
公共部门人力资源开发与管理（第三版）（“十二五”国家级规划教材）	孙柏瑛 祁凡骥
市政管理学（第三版）（“十一五”国家级规划教材）	杨宏山
当代中国政府（第二版）（“十一五”国家级规划教材）	吴爱明
电子政府与电子政务（“十一五”国家级规划教材）	张锐昕
西方行政学理论概要（第二版）（“十一五”国家级规划教材）	丁煌
公共危机管理导论（“十一五”国家级规划教材）	肖鹏军
中国公共政策（“十一五”国家级规划教材）	陈振明
政府公共关系（第二版）（“十一五”国家级规划教材）	廖为建 张宁
非营利组织导论（“十一五”国家级规划教材）	王名
电子政府概论（第二版）	张锐昕
公共管理的方法与技术（第二版）	魏娜
行政管理学（第三版）	郭小聪
社区管理（第三版）	汪大海 魏娜 郇建立

书名	作者
公务员制度概论	李如海
公共组织学（第二版）	李传军
地方政府管理	陈瑞莲 张紧跟
西方公共管理名著导读	汪大海
公文写作与处理	赵国俊
公共关系概论（第二版）	邹正方
政府绩效管理	方振邦 葛蕾蕾
政府绩效评估	蔡立辉
社会管理	汪大海
管理思想史教程	方振邦 葛蕾蕾

公共管理系列教材

书名	作者
公共部门人力资源管理（第三版）	滕玉成 于萍
公共管理学概论	曹现强 王佃利
非营利组织管理	吴东民 等
公共决策导论	王佃利 曹现强
国家公务员制度概论	郝永勤 刘碧强
管理心理学	范逢春
管理定量分析：方法与技术	刘兰剑 李玲
领导学：理念、行为与艺术	祁凡骥

公共管理与政治学系列

书名	作者
公共管理学——一种不同于传统行政学的研究途径（第二版）	陈振明
政策科学——公共政策分析导论（第二版）	陈振明
新政治经济学导论（第二版）	陈振明 黄新华
政府治理与改革——基于地方实践的思考	陈振明
社会管理——理论、实践与案例	陈振明

公共管理核心课程系列教材

书名	作者
管理学基础（第二版）	方振邦
公共政策概论（第二版）	谢明
应急管理导论	王宏伟
非营利组织管理	康晓光

公共管理案例系列教材

书名	作者
市政学导引与案例（第二版）	李燕凌
公共管理案例分析（第二版）	王丛虎
公共管理案例	中国人民大学公共管理学院
公共政策案例	中国人民大学公共管理学院
公共部门人力资源管理与社会保障案例	中国人民大学公共管理学院
公共政策案例：分析与思考	谢明
行政管理学导引与案例	陈季修
公共政策学导引与案例	陈季修
公共行政学经典理论导引与案例	付小均
非营利组织管理导引与案例	崔向华 张婷

书名	作者
社区管理原理与案例	魏娜
公共危机与应急管理：原理与案例	王宏伟

21 世纪公共行政系列教材

书名	作者
公共行政学（第四版）	彭和平
行政学导论（第三版）	齐明山
一般管理学原理（第三版）	张康之 李传军
公共部门人力资源管理（第四版）	孙柏瑛 祁凡骥
政治学教程	舒放 刘琼莲
公共政策导论（第三版）	谢明
当代中国政府与行政（第三版）	魏娜 吴爱明
机关管理的原理与方法（第三版）	赵国俊 陈幽泓
行政秘书学	唐钧
公共人事制度	刘俊生
行政组织学	张昕 李泉
行政决策学	许文惠 张成福 孙柏瑛

21 世纪公共事业管理系列教材

书名	作者
公共事业管理概论（“十一五”国家级规划教材）	娄成武 李坚
公共部门人力资源开发与管理（第三版）	孙柏瑛
公共组织行为学（第二版）（“十一五”国家级规划教材）	孙萍 张平
公共组织财务管理（第三版）（“十一五”国家级规划教材）	王为民
《公共组织财务管理》学习与实训指导书	王为民 博迪
卫生事业管理（第二版）（“十一五”国家级规划教材）	李鲁
教育经济与管理（第二版）（“十一五”国家级规划教材）	娄成武 史万兵
现代公用事业管理	崔运武
文化创意产业导论	魏鹏举

21 世纪劳动与社会保障系列教材

书名	作者
社会保障概论（第四版）	孙光德 董克用
《社会保障概论》（第三版）学习指导书	孙光德
员工福利概论（第二版）（“十一五”国家级规划教材）	仇雨临
社会保险学（第二版）	孙树菡
国际社会保障制度教程	穆怀中
社会保险精算原理与实务	王晓军
劳动经济学（“十一五”国家级规划教材）	董克用 刘昕
社会保障管理（“十一五”国家级规划教材）	邓大松 刘昌平
医疗保障	王虎峰

21 世纪土地资源管理系列教材

书名	作者
土地科学导论	叶剑平
土地资源管理学	张正峰
土地利用规划学	张占录 张正峰
不动产估价（“十一五”国家级规划教材）	叶剑平 曲卫东
土地信息系统	曲卫东 韩琼
地籍管理（第五版）（“十一五”国家级规划教材）	谭峻 林增杰

书名	作者
土地法学	王守智 吴春岐
土地经济学（第六版）（“十一五”国家级规划教材）	毕宝德
《土地经济学》学习指导书	吕 萍 况伟大

21 世纪城市规划与管理系列教材

书名	作者
城市管理学（第二版）	杨宏山
城市管理法	王丛虎
城市总体规划原理	郅艳丽 田 莉

公共管理硕士（MPA）系列教材

核心课教材

书名	作者
政治学：基本理论与中国视角	任剑涛
公共管理学（修订版）	张成福 党秀云
公共管理学原理	陈振明
公共部门经济学（第三版）	高培勇 崔 军
公共政策分析	陈振明
公共政策分析概论（修订版）	谢 明
行政法学（修订版）	皮纯协 张成福
行政法学概论（第三版）	胡锦涛
社会主义建设理论与实践（第三版）	李景治 蒲国良
公共管理英语（修订版）	顾建光
电子政务理论与方法（第三版）	金江军
电子政务	吴爱明 何 滨
社会研究方法	陈振明
定量分析方法（第三版）	谭跃进
信息技术及其应用（第三版）	张维明

专业方向必修课、选修课教材

书名	作者
公务员制度教程（第四版）	舒 放 王克良
《公务员制度教程》学习指导书	舒 放 王克良
公共管理伦理学（修订版）	张康之
比较政府与政治（修订版）	卓 越
当代中国政府与政治（第三版）	吴爱明 朱国斌 林 震
公共部门人力资源管理及案例教程（修订版）	陈天祥
领导学教程	常 健
领导学	祁凡骥 刘 颖
非营利组织管理概论（修订版）	王 名
西方公共行政管理理论精要	丁 焯
社会管理概论	唐 钧
公共部门绩效评估（修订版）	卓 越
公务员绩效评估	卓 越
公共危机管理	王宏伟
公共部门危机管理（修订版）	张小明
公共部门战略管理（修订版）	陈振明
中国古代治国通论	纪宝成
数字化城市管理	修文群
MPA 学位论文写作指南	汪大海
公共冲突管理	常 健

教学支持说明

(教学课件)

中国人民大学出版社政治与公共管理出版分社秉承“出教材学术精品，育人文社科英才”的出版宗旨，多年来，出版了大批高质量的公共管理、教育学、政治学、政治理论公共课教材和学术著作。

为服务一线老师的教学工作，我们为本教材制作了相应的 PowerPoint 教学课件，任何一位采用本书为授课教材的老师都可免费获得课件。为保证这些课件仅为授课教师获得，烦请您填写如下材料并邮寄或传真给我们，我们将在收到信件或传真后 48 小时内通过 E-mail 给您发送有关课件。关于人大出版社政治与公共管理出版分社的其他图书信息，请登录 <http://www.crup.com.cn/gggl> 查询。

我们的联系方式：

地址：(100872) 北京市中关村大街甲 59 号文化大厦 1202 室

中国人民大学出版社政治与公共管理出版分社

电话：(010) 82502724 62514775 (传真)

E-mail: ggglcbfs@vip.163.com

兹证明_____大学/学院_____院/系_____专业_____学年第_____学期开设的_____课程，采用中国人民大学出版社出版的_____（书名、作者）作为本课程教材。授课教师为_____，授课班级共_____个、学生_____人。授课教师需要与本书配套的教学课件。

联系人：_____

通信地址：_____

邮 编：_____

电 话：_____

E-mail: _____

系/院主任：_____（签字）
（系/院办公室章）

_____年_____月_____日

目 录



第 1 篇 政治的性质与政治研究

第 1 章 政治的性质与核心问题	3
1.1 如何理解政治	4
1.2 政治的核心概念与核心问题	14
本章小结	24
关键术语	25
复习思考题	25
第 2 章 政治学：研究方法 with 学科特点	26
2.1 如何研究政治：历史的维度	26
2.2 如何研究政治：逻辑的维度	33
2.3 政治学的学科特点	38
本章小结	44
关键术语	44
复习思考题	45

第 2 篇 政治系统的硬件：国家与政府设置

第 3 章 国家与超国家政治	49
3.1 从城邦国家到民族国家	50
3.2 国家的形式	56
3.3 国家与社会的关系	61
3.4 民族国家面临的挑战	66

本章小结	72
关键术语	72
复习思考题	73
第4章 现代政府的设置 (一): 代议机关	74
4.1 议会与现代民主制度	74
4.2 议会的结构和内部组织	83
4.3 议会的职权	90
本章小结	96
关键术语	96
复习思考题	97
第5章 现代政府的设置 (二): 行政部门	98
5.1 行政权与现代国家行政体制的类型	98
5.2 行政领导机关	102
5.3 行政管理机构	109
本章小结	115
关键术语	115
复习思考题	116
第6章 现代政府的设置 (三): 司法机关	117
6.1 司法权的意义和特点	117
6.2 法律体系	119
6.3 司法机关的设置	123
6.4 违宪审查	131
本章小结	134
关键术语	135
复习思考题	135
第7章 武装力量	136
7.1 武装力量及其特征	136
7.2 武装力量在国家政治设置中的地位	141
7.3 武装力量在主权国家内的政治功能	148
7.4 武装力量在国际政治中的作用	152
本章小结	155
关键术语	156
复习思考题	156

第3篇 政治系统的软件: 价值与文化

第8章 意识形态: 性质与功能	159
8.1 意识形态: 起源与背景	159

8.2 意识形态的概念及理论变迁	160
8.3 意识形态与真理、科学	166
8.4 意识形态的功能	172
8.5 意识形态的“终结”	175
本章小结	177
关键术语	177
复习思考题	177
第9章 当代世界主要意识形态	178
9.1 自由主义	178
9.2 保守主义	181
9.3 民族主义	184
9.4 马克思主义	187
9.5 社会民主主义	189
9.6 社群主义	192
本章小结	195
关键术语	195
复习思考题	195
第10章 政治文化与社会资本	196
10.1 政治文化研究在政治学中的位置	196
10.2 政治文化的分类与功能	202
10.3 社会资本	204
10.4 政治文化的传递与社会资本的再生	207
本章小结	210
关键术语	211
复习思考题	211

第4篇 政府与人民之间的联系

第11章 政治沟通与政治参与	215
11.1 政治沟通	215
11.2 政治参与	223
本章小结	231
关键术语	232
复习思考题	232
第12章 政党与政党制度	233
12.1 政党的历史演变及其特点	233
12.2 政党的界定、功能与类型	238
12.3 政党制度及其发展	247

本章小结	257
关键术语	257
复习思考题	257
第 13 章 利益集团	258
13.1 政治学概念谱系中的利益集团	258
13.2 政治生活中的利益集团	265
13.3 利益集团在中国	275
本章小结	282
关键术语	283
复习思考题	283
第 5 篇 历史视野中的政治过程	
第 14 章 政治发展：权利与治理	287
14.1 政治发展概述	287
14.2 人权与公民权利	294
14.3 从统治到治理	301
本章小结	306
关键术语	306
复习思考题	306
第 15 章 民主与民主化	307
15.1 民主的概念与模式	307
15.2 西方国家的民主历程	312
15.3 发展中国家的民主化	314
15.4 第三波民主化研究的新议题	320
本章小结	325
关键术语	325
复习思考题	326
主要参考文献	327
后记	329

第 1 篇

政治的性质与政治研究



作为导论，本篇试图回答初学者可能遇到的两个元始问题：如何理解政治，如何研究政治。

在逻辑上，理解政治与研究政治之间存在着非常紧密的联系。你如何去理解政治，很大程度上决定了你如何去研究政治。换言之，不同的政治观将导向不同的政治学研究理路。

本篇两章分别讨论这两个问题，希望对它们的分析有助于初学者在政治学海洋的航程中辨识方向。

第1章

政治的性质与核心问题

多数学术研究是从讨论科目自身是什么开始的，通常以这样的问题发端：“物理学是什么？”“历史学是什么？”或“经济学是什么？”这种讨论方式的长处是让学生了解他们将要学习的是什么，什么样的议题和论题将被涉及。然而不幸的是，对于政治学的学生来说，“什么是政治学”这一问题更多的是导致混乱，而不是给予安慰或恢复信心。政治学的问题在于：争论、辩议和分歧是其核心，“政治”的界定亦不例外。^①

这是十几年前英国政治学者海伍德（Andrew Heywood）针对“政治”概念的复杂性写下的话。十几年过去了，今天的情形并未见有丝毫的好转，估计再过十几年也不会有大的改善。对于政治学的初学者来说，这多少有点令人沮丧，因为如果一门学科连基本概念都不易界定，或在基本概念的争议中不存在标准的正确答案，那么人们完全有理由怀疑所谓的“政治科学”（political science）究竟能否成为一门“科学”。^②

尽管我们可以不满意或不喜欢这一现状，然而作为政治学课程的学习者却不得不面对这一事实。随便翻开一本政治学教科书，你都会发现关于政治的ABCD式的定义罗列。本书看来也难以免俗，只是手法有所不同而已。本章要讨论的是两个相关的问题：一是从特定的角度解析不同的政治观，并试图探究在分歧背后可能存在的共因；二是进而讨论政治的核心问题。我们希望通过对这两个问题的讨论，为初学者提供一个比较实用的思考起点。

^① Andrew Heywood, *Political Ideas and Concepts: An Introduction*, Basingstoke: Palgrave Macmillan, 1994, p. 16.

^② 对政治学的科学性质表示怀疑是一个周期性的现象，我们将在后面遇到来自其他方面的质疑。需要指出的是，这种争论的存在并不意味着政治学知识不重要。也许需要转换的是对“科学”概念的理解，我们将在第2章讨论这一问题。



重点问题

- 理解政治的三个维度及其发展趋势
- 公域与私域二分法的古典形式和修正形式
- 权力三面性的不同侧重点
- 权力制约的必要性和制度设计

1.1 如何理解政治

敏锐的读者也许已注意到，本书没有像其他教科书那样，使用“什么是政治”、“政治的界定”或“政治的含义”这类术语，而是通过“如何理解政治”的发问强调理解政治的不同方式。在本书作者看来，当人们试图界定某个重要概念时，他们所谈论的不只是术语的定义，而是在涉及一个基本的理论问题。概念是理论之网的纽带，只有在关系网络之中它才能得到有效的理解。就政治学而言，对“政治”概念的界定必然涉及不同的政治观。考虑到既有教科书在这方面已作的努力，本书的目标是从新的视角来理解政治的复杂性。为此，我们试图通过三个维度的考察来展示对政治的不同理解方式。这三个维度分别是政治的分析单位、政治的边界以及政治的专业化程度。对它们的讨论构成了本节的主要内容。在此基础上，我们将作必要的归纳，以在比较的视野中把握政治含义的丰富性、复杂性和历史变动性。

1.1.1 政治的分析单位

在当代社会科学的经验研究中，分析单位（units of analysis）的确定是非常重要的。从理论上说，分析单位回答的问题是研究什么或研究谁。乍看上去这似乎不是一个问题，因为研究者自然明白自己要研究的是什么。不过由于下面两个因素，分析单位的澄清依然是必要的。首先，社会现象可以从不同的层次或角度进行观察，个体、群体、组织、社会人为事物（如文学作品、媒体、建筑物、汽车、歌曲、笑话、科学发明等）等都可以成为分析单位；其次，分析单位的意识薄弱很容易使人犯区位谬误（ecological fallacy），即假定以区位为分析单位得到的结果也可以在区位的个体中获得证实。此外，分析单位与观察单位的关系也是一个在经验研究过程中需要加以明晰的问题。^①

不过，本章使用的“分析单位”是一个含义相对宽泛的术语，它是指政治理论的构建单位，或立论的前提和出发点。这种理论既可以是实证性理论，也可以是规范性理论。迄今为止，在政治学中个人、团体和阶级三种分析单位对于理解政治提供了非常重要的洞见。我们依次叙之。

1. 以个人为分析单位的政治观

政治学中的古典自由主义是这一政治观的典范，其中个人的重要性体现在两个方面。

^① 参见 [美] 巴比：《社会研究方法》（上），119~123 页，北京，华夏出版社，2000。

首先是价值维度的崇高地位。古典自由主义传统的核心内容是：人是作为“个人”而存在的；社会由无数的个人组成，没有个人，社会也就成了一个空洞的概念。因此，在社会和政治生活中个人是最为重要的，个人的自由是至高无上的。鲁滨孙漂流的故事以文学形式表达了这种个人主义观念。其次，在分析维度上，古典自由主义对个人的设想是理性和能动的，亦即个人不但了解自身的需要（也只有个人最了解自身的偏好），而且在特定环境中能够做出最合乎自身利益的判断，并具有选择的能力，能够采取有见识的行动。^①

古典自由主义的政治观确立在上述假定的基础之上，以此出发构建理论大厦。这座大厦的主要部分包括以下内容：（1）对政治必然性的认识。古典自由主义者认为，在政府或国家出现之前，存在一种“自然状态”。在这种前政治的状态中，具有“天赋权利”的人们或生活得没有安全感，一如霍布斯（Thomas Hobbes）所设想的人与人之间像狼与狼一样；或过着文明的生活但遭遇许多不易解决的纠纷与麻烦，像洛克（John Locke）与卢梭（Jean-Jacques Rousseau）所想象的那样。不管是出于恐惧，还是为了追求更美好的生活，对自然状态的不同想象导致的结果在下面这一点上是相同的，即通过“社会契约”走出自然状态，进入政治社会，建立政府。（2）个人与社会本位观。通过自然状态的设想以及社会契约的论证，古典自由主义者确立了个人先于（高于）社会，以及社会先于（高于）国家的命题。换言之，个人是政治的出发点，也是政治的归宿。国家是为了个人的幸福而建立的，政府存在的唯一目的就是有助于个人追求幸福。一旦政府违背了民意，或其所作所为损害了人民的利益，在洛克看来，人民就具有革命的权利。（3）政府合法性的来源。在这一思辨模式中，政府权力来源于具有天赋权利的个人的让渡，这种让渡构成了政府合法性的唯一基础：其统治基于人民的同意。定期的选举成为这种让渡的制度化实践。（4）消极政治观。尽管政府的产生具有必然性，但在古典自由主义者的眼中，政府依然是一种必要的“恶”，而不是“善”。作为合法垄断暴力工具的国家机器，政府具有双重性，它既可能行善，也可能作恶。由于古典自由主义者对政治家的人性不抱乐观的态度，因此他们宁可张扬政府可能作恶的这一方面。（5）对权力的制约。古典自由主义者相信，权力会导致腐败，绝对权力则绝对地导致腐败。因此，如何制约权力是他们殚精竭虑思考的问题。在政府结构的设计方面，立法、行政和司法三者之间的分权制衡以及中央与地方的分权成为普遍的实践；在政府行为方面，确立了法治原则，以防止政府官员任意行事。（6）公域与私域的区分。如果说权力制衡的目的是牵制政府的行动，那么，公域与私域的区分则旨在为政府的活动领域圈定一个范围，在此之外政府莫入。

古典自由主义的政治学说是针对中世纪晚期西欧绝对主义国家的兴起而逐渐发展起来的，特定的时代赋予它双重使命：在抨击君权至上观点的同时，为资产阶级革命作理论辩护。尽管其论证方式缺乏历史事实的证据，而且当今的政治现实已发生了巨大的变化，但其提出的问题及其相应的思考依然具有十分重要的意义。

2. 以团体为分析单位的政治观

如果说在绝对主义国家和“口含天宪”的王权面前，古典自由主义者试图通过“天赋

^① 在某种意义上，眼下流行的公共选择理论继承了古典自由主义的分析传统，将个人作为分析的基本单位，只不过以“经济人”的方式出现，并实现了从规范理论到实证理论的转换。

人权”的口号来捍卫个人自由，那么在其政治理想成为制度性的现实（从代议制政府到代议制民主）之后，问题意识也就发生了相应的变化。政治学家的思考重点逐渐转移到下述问题上来：在现实生活中所谓的民主制度究竟是怎么回事？如果将民主政治看作是一部机器，那么这部机器究竟是怎样运作的？与思考重点的转移相适应，人们的研究方法也由抽象思辨转向经验的实证分析。第二次世界大战之后盛行于美国政治学界的古典多元主义便是这种转向的一个理论结果。与古典自由主义政治学理论的规范性特点相比，多元主义则是一种经验民主理论。它告诉人们的不是“应该”，而是“如何”。

基于现实经验的观察，多元主义者发现在政治活动中非常活跃、发挥重大作用的不是个人，而是各种各样的团体，亦即所谓的利益集团。在美国政治中，利益集团的作用如此显著，以至于本特利（Arthur F. Bentley）认为，只有理解利益集团才能理解美国政治。因此，多元主义将团体作为自己的分析对象。事实上，多元主义一词中的“元”指的便是组织。政治学的分析单位遂由个人转向团体。

对于这一转化，研究民主的著名政治学家达尔（Robert A. Dahl）是这样分析的：“大规模民主所需要的权利使得相对自治的组织既可能又必需。例如，人们不可能在没有组织的大规模制度中进行竞选。禁止政党会使得公民不可能协调他们的努力以提名并选举他们比较喜欢的候选人，因此将会违背选举平等和有效参与的标准。保留一个政党而禁止其他所有的政党，将会在和其他公民相比之下授予一个政党的成员以额外的机会。禁止公民自由结社以使他们的观点无法公开于立法者和其他公民，将会违背有效参与和文明理解的准则，它还将会无视公民团体对于议事日程加以最终控制的思想。因此，民主过程引入国家政府，并且强化使得民主程序有效地得到保护所需要的权利，使得各种各样的群体建立自治组织既是可能的也是有利的。因为组织是可能的也是有利的，所以它们也是不可避免的。”^①

由于这些团体刚好介于国家与公民之间，因此也常被称作“中介团体”。中介团体将具有相似利益和共同关注的人们聚合起来，有助于克服大规模民主政治中容易产生的个人无能感，并将个体资源汇集起来形成更大的集体效应。它一方面为个体公民提供了获取公共信息的有效手段，并通过制度性渠道将这种影响输入政治决策过程；另一方面，它也通过提供关于公共利益和需求的必要信息为政府服务。政府领导人经由中介团体而联结广大公民，以有效地处理他们的问题并了解其关注的热点。在这一意义上，中介团体在公民和政府之间架起了被传统民主理论所忽视的一座桥梁，使得公民参与的范围扩大了，公民与政府的上下沟通更容易了。

从整个社会的角度看，多元主义描述了这样一幅图景：由中介团体组成的网络从基层草根一直扩展到全国层面。每一个组织必须拥有相应的资源以在更大的范围发挥影响，而全国性的组织必须拥有足够的权力，使得政府和其他精英关注它，并吸纳它进入决策过程。每一个团体所关注的问题和活动必须相对专门化，其权力的运用亦应有所限制，这样就没有一个组织会强大到能够支配其他组织的程度。换言之，在所有这些组织中间必须存在大致的权力平衡。组织的成员身份必须是交叉重叠的，这样可以防止个人过分地归属于

^① [美] 达尔：《多元主义民主的困境》，38页，北京，求实出版社，1989。作者引用时作了部分技术修改。

任一组织。组织在功能上必须是相互依赖和联系的，这样才需要彼此合作和竞争。最后，必须存在被人们广泛接受的一组规则，以规定组织在致力于获取权力和影响政府时的运作方式。在这一意义上，多元主义可以被视为一种特定形式的政治结构，它将全体社会成员置于一个强大的体制化网络（established network）之中，这一体制化网络由联结公民和精英的社会组织编织而成，并使有效的政治民主成为可能。^①

虽然分析的单位发生了变化，但仍可发现，多元主义的政治观依然是社会本位的，而非国家/政府本位。在这一意义上，多元主义政治理论是自由主义的一种特定形式。

3. 以阶级为分析单位的政治观

除了个人和团体，阶级也是政治的一种分析单位。尽管在马克思之前的历史学家和政治经济学家们就已经发现了阶级的存在，但马克思对阶级分析方法作出了最大的贡献。

马克思阶级理论的出发点或前提是下面的论述：“至今一切社会的历史都是阶级斗争的历史。”“自由民和奴隶、贵族和平民、领主和农奴、行会师傅和帮工，一句话，压迫者和被压迫者，始终处在相互对立的地位，进行不断的、有时隐蔽有时公开的斗争……”^②这种对立在资本主义社会（它是马克思的主要分析对象）则体现为资产阶级和工人阶级之间的剥削/压迫和斗争/反抗关系。

在马克思的分析中，阶级矛盾以及随之而来的力量对抗是社会历史进步的主要决定因素。要理解这一点，必须在更大的分析框架中来看待阶级斗争的功用。

我们不妨以简要的方式将马克思的主要观点概括为以下几点：（1）人总是处在一定的社会关系之中，这种社会关系是不以人们的意志为转移的，它是分析社会现象的出发点和依据。（2）在任何社会里，人们都可以辨识出经济基础和上层建筑；前者主要由生产力和生产关系组成，后者包括法律和政治机构以及思想方式、意识形态和哲学。在此一个重要的观点是：国家是有阶级性的，其实质是阶级斗争的暴力工具。（3）历史运动的动力是生产力和生产关系之间的矛盾。生产力具有不断发展的自我动力，而生产关系一旦形成后就具有相对的滞后性。（4）生产力与生产关系的矛盾以阶级对抗的方式表现出来：其中一个阶级与先进的生产力联系在一起，而另一个阶级则与已成为生产力发展桎梏的生产关系联系在一起。（5）在这一过程中，阶级意识的发展具有重要的意义。在工人阶级从自在阶级向自为阶级转化的过程中，先进的理论武器发挥了重要的作用。（6）在阶级社会里，阶级斗争是解决社会基本矛盾的唯一途径，这是因为落后的阶级不愿意放弃自己的特权地位，不甘心丧失自己的利益。社会革命作为阶级社会里阶级斗争的最高表现形式，是一个阶级推翻另一个阶级的政治统治的斗争，其本质是消灭过时的、束缚生产力发展的旧的生产关系，建立适合生产力发展的新的生产关系，解放生产力。在这一意义上，革命不是偶然的事件，而是一种历史的必然，革命是推动历史前进的火车头。（7）资本主义社会中生产力与生产关系的矛盾是人类社会生产过程中的最后一种对抗形式，当无产阶级推翻资产阶级的统治后，公有制将取代私有制，剥削关系不复存在，和谐关系将取代社会冲突，人类社

^① Marvin E. Olsen and Marvin N. Marger (eds.), *Power in Modern Society*, Boulder: Westview Press, pp. 84-95, 149-150.

^② 《马克思恩格斯选集》，2版，第1卷，272页，北京，人民出版社，1995。

会将经由无产阶级专政通往共产主义。

马克思主义的阶级分析方法引出了两个值得关注的问题，它们对政治学研究具有深刻的影响。第一，哪个阶级占据统治地位？这个问题被称为“国体”；与之相应，政权的具体组织形式被认为是“政体”。国体与政体的区分可以说是阶级分析方法的特定产物，无论是在古希腊时期、17—18世纪的古典自由主义那里，还是在第二次世界大战后的多元主义那里，都不存在类似的概念区分。第二，自由主义的政治学强调的是妥协和共识（compromise and consensus），政治被认为是解决冲突的一种手段，一种可能的艺术。这一观念背后存在两个基本假定：一是由于各种各样的原因，利益冲突是不可避免的；二是相信人的理性力量，可以通过对话、讨论、妥协、协商等方法，而不是军事手段来解决彼此之间的矛盾和冲突。在西方自由民主国家，政党的轮流执政和利益集团的竞争提供了制度化的妥协渠道。而马克思主义的阶级分析方法则强调斗争与暴力。革命不是请客吃饭，不是温良恭俭让，而是一个阶级推翻另一个阶级的暴力行动。

上述三种分析单位为我们提供了关于政治的不同视野。就理论研究而言，如何选择分析单位与所要研究的问题的性质有关，在这一意义上，它有一定的客观性。但另一方面，问题意识的产生却与研究者的价值立场、态度情感乃至意识形态倾向密切相关。虽然社会科学当中的个体主义与整体主义是以方法论的形式出现的，但它们确实与哲学层面的个人主义与集体主义之间存在着某种联系，尽管这种联系是复杂的。

最后需要说明的是，上述分析只是枚举式的，而任何举例都具有自己的局限性，因此不应当在事例与概念之间建立单一的排他性联系。事实上，韦伯的阶级分析方法与马克思的阶级分析方法就有很大的差异，它们分别居于一个连续谱的两极。^①

1.1.2 政治的范围

如果说政治分析单位涉及的是如何辨析政治活动中最为重要的行动主体（个人、团体或阶级），那么政治范围所关注的则是政治活动的边界问题，这是一个从古希腊到今天一直为政治学研究者所关心的问题：政治统治的正确范围。换言之，我们是否应该接受这样的一种假设或立场，即政治是有自身边界的，它不应该弥漫于整个社会。对于这个问题，政治学家有着不同的看法。冒一点简单化的风险，我们将这方面的观点归纳为以下三个具有某种连续程度的类型。

1. 政府政治观

所谓“政府政治观”是一种狭义的政治观，它主张政治只与国家有关（what concerns the state），是政府管理的一种艺术。持这一立场的人认为，政治活动在空间上仅限于政府机器，如内阁、国会、政府部门等，在人员上则限于政治家、文官以及游说者。因此，研究政治也就是研究政府机构及其官员，或者更广泛地说，是研究政府权威的行使。一如米诺格（Kenneth Minogue）所说：“‘政治’本来只指君主、国会、部长们的活动，还包括那些帮助或阻碍这些人物取得权力的政治参与者的活动。除此之外的一切活动都属于社会

^① 简要的说明可参见 [英] 戴维·米勒、韦农·波格丹诺编：《布莱克维尔政治学百科全书》，“阶级”条目，北京，中国政法大学出版社，2002。

生活或是私人生活的范畴。”^① 政府政治观意味着大多数人、大多数组织以及大多数社会活动“外在于”政治，因为政治只与管理国家的人有关。

从历史角度观之，这一理解应和了“政治”的古典含义。“政治”(politics)源于“polis”，其字面含义是“城邦”(城市国家)。所谓政治也就是城邦的事务(what concerns the polis)。区别在于，在古希腊城邦政治中，公民积极投入政治生活，并在政治生活中实现人的价值；而在现代大型的民族国家，与国家有关的事情通常与公民相距遥远。古典时代公民对政府活动的积极参与让位于政府官员的专业化管理，政治也就成为少数精英的事情了。

将政治限定为与政府有关，意味着存在某种政治与非政治的区分。这一二分法更为通常的表达方式是“国家与市民社会”或“公域与私域”。国家机构被视为“公共的”是因为它们对社会的共同生活负有责任，其耗费的公共开支来源于税收。相比之下，市民社会是由家庭、家族、私人企业、工会、俱乐部、社区组织等组成的，它们之所以被视为私人的，是因为它们由个体公民设立并运作，以满足他们自己的需要，而不是为了满足更大的社会的需要。在这一公/私界分中，政治被严格限定为国家自身的活动以及公共机构适当承担的责任。而个人自身能够管理的生活领域(经济、社会、家庭、个人、文化和艺术领域等)便成为“非政治”的东西。在这一非政治的私人领域中，调节市场经济的“看不见的手”以及社会自治是实现社会和谐和的两种基本机制。

对于自由主义者来说，政治与非政治、国家与社会、公域与私域以及政治与经济等一系列区分是非常重要的。在这一系列的区分努力中，自由主义者试图为政治活动确定一个“正确范围”，为私人领域留出一片天地。“私人领域存在的先决条件是：具有统治权威的国家公共领域支持一个维护公民自主关系的法律体系。具有统治权威的公共法律体制对自己的权力进行限定，唯有在这样的条件下，政治才能存在……政治与专制的区别就在于是否承认公共领域与私人领域之间的界限——我们这里说的政治可以粗略地称作自由民主政治。”^② 正是在这样的思想脉络中，我们才能理解古典自由主义关于政府是“守夜人”的主张——用我们今天的术语来说，就是“小政府、大社会”。

2. 非政府政治观

狭义政治观的维持需要一系列的条件，诸如社会生活相对简单，政府利用公共政策干预经济活动或社会生活的需求不大，公民权的限制使民众参与政治的机会和范围很小，利益集团和政党的作用尚不显著等。然而19世纪下半叶和20世纪的社会进程逐渐瓦解了这些条件。一方面，社会生活的复杂化以及不断出现的经济危机和日益深化的社会矛盾使政府干预的必要性大大增强了，而且其干预的范围也逐渐开始扩张；另一方面，民主化进程尤其是公民权的发展，使传统的干部型政党转化为致力于政治动员的大众性政党。民主政治将公众的意愿和利益不可避免地带入了政治议程，这从另一个角度构成了政府公共政策扩张的强大动力(所谓民主政治的福利效应)。与此同时，日趋活跃的利益集团政治也是化解“守夜人”政府的一支溶剂。

^① [美] 米诺格：《当代学术入门：政治学》，7页，沈阳，辽宁教育出版社，1998。

^② 同上书，5页。



在这种情况下，狭义政治观显然已无法适应现实生活的复杂性了，因为政治活动的主体不再局限于政府及其官员，如今政党、利益集团以及公民都是政治活动的主体和参与者。这样，政府与这些非政府主体之间的互动，构成了政治分析的重要对象。对政治的理解也就突破了传统的边界，许多以前被认为是私域的东西，现在转化为公共领域。换言之，公共领域开始突破政府的层面，而进入社会领域，结果政治的含义也随之扩大了。作为对这种变化的一个回应，出现了所谓的非政府政治学（nongovernmental politics），主要指对政党和利益集团的研究。^①尽管政党和利益集团本身不是政府的组成部分，但是它们的活动指向是政府——政党的目标是通过定期的竞争性选举获得政权，利益集团的目标是通过游说等各种方式影响政府的公共政策。与之相对应的则是传统政治学——政府政治学（governmental politics）。

3. 广义政治观

非政府政治学的出现虽然将政治的范围扩大了，但是它的根基和重心没有发生变化，政府及其活动依然是界定政治的标准。其与传统的狭义政治观的区别在于，参与这一过程的主体以及政治活动的范围有所变化。公域与私域的边界虽然变动了，但这一区分的原则依然被认为是有效的。广义政治观则提出了一个完全不同的问题：在政府活动之外的社会领域是否也存在政治呢？例如，在社区、在医院、在市场、在公司的办公室甚或在学校的教室。有人的回答是肯定的。下面的事例与本书的读者和编者密切相关：

今年有一些不同寻常的人来这里讲课。上第一堂美国政治时，教授进了教室，要我们按姓名的字母顺序就座。这可真是咄咄怪事。班上那些听话的新生自然马上照此办理。而我因为刚挨着一位妩媚动人的姑娘坐下来，对调整座位十分恼火，就冲着教授说，下堂课是不是还要我们带着米老鼠的小耳朵来听他讲废话。这话可能说得太过分了，他问我是否认为课堂里也有政治。

我回答：“没想到，我们虽说是在学习政治，其实很少有人热衷于政治。”

“这就错了。”教授回答说。他还问我，不上他的课对我来讲是否无关紧要。

我说：“不，很有关系，因为读七年大学的代价是不小的。”

“请你还是离开这儿吧！”他说。

知道再讲也没有用，我动身要走。这时，教授制止了我，问我为什么要走。我提醒这位先生，可能他忘了是他要我离开此地的。但他坚持不让我走，还问我为什么要照他说的去做。这时我开始感到误解了他的话，只好反唇相讥，说他是教师，是课堂上的头号人物，而我不过是个地位低微的学生而已。

“换句话说，”教授接着说，“作为班上的教师，我的权力或权威已经影响你去做你不愿意做的事。事实上，让全班学生按字母顺序就座一事已影响了每个人的行为。这就是政治。现在你可以坐下来，我让你经历了这一切，十分抱歉。”

“没关系，”我慷慨地回答，“很高兴能协助你给同学们讲课。”

^① 参见 20 世纪 70 年代由美国学者格林斯坦（Fred I. Greenstein）和波尔斯比（Nelson W. Polsby）主编的《政治科学手册》（*Handbook of Political Science*），共八册，其中第四册名为《非政府政治学》（*Nongovernmental Politics*），其中四章分别讨论政治参与、民意与投票行为、利益集团和政党。



这是《美国政治基础》一书的作者沃塞曼 (Gary Wasserman) 在讨论“什么是政治”时引述的一则故事, 他接着写道: “这段对话揭示了教师对学生施加影响的过程。这种关系不仅仅是教育关系, 而且也是政治关系。因为按照政治学家拉斯韦尔 (Harold D. Lasswell) 的定义, 政治就是什么人、什么时候、怎样获得什么的过程。这位教师 (什么人) 运用他的权威, 说服并威胁学生 (怎样) 让他马上 (什么时候) 离开教室 (获得什么)。这确实是政治。”^①

持广义政治观的人认为, 政治充斥于所有社会活动和人类社会的每一个角落。“政治居于所有社会集体活动——正式的与非正式的, 公共的与私人的——的中心, 它存在于所有的人类集团、机构和社会中。”^② 大凡只要存在人与人之间的关系, 就有政治的存在。因此毫不奇怪, 我们在媒体报道中可以经常见到诸如“校园政治”、“单位政治”、“办公室政治”或“职场政治”等术语。

显然, 广义政治观破除了政治界定中的“政府中心论”, 将普遍存在于人际关系中的权力和权威作为界定政治的标准。这样一来, 传统的公域和私域的区分也就发生了本质性的变化, 一种新的二分法发展了出来, 亦即“政治”和“个人”之分。市民社会虽然区别于国家, 却包含着一系列可以被视为具有“公共”性质的机构 (它们是公开的组织, 在公共空间中运作, 公众可以接近之), 私域虽然存在, 但只被限定在个人事务 (personal affairs) 之中。政治应该止于前门, 不应该发生于家庭、家庭生活或私人关系之中。

公域与私域二分法的这两种不同形式可用表 1—1 和表 1—2 来表示^③。

表 1—1 公域与私域二分法的古典形式

公共的 (public)	私人的 (private)
国家 政府机构设置	市民社会 自主性组织; 企业、工会、俱乐部、家庭等

表 1—2 公域与私域二分法的修正形式

公共的	私人的
公共领域 (public realm) 政治、经济、工厂、艺术、文化等	个人领域 (personal realm) 家庭和家庭生活

上述两种形式的区别在于, 古典形式中公域和私域的界定是以国家为中心的, 国家之外便是市民社会。而在修正形式中, 公域和私域的界定是以个人为中心的, 凡是非个人的东西便是公共的。因此, 尽管两者表面上都维持了公域与私域的区分, 但划分的标准却是不同的, 因而得到的政治结论也是不同的。

然而, 事情到此并未结束, 因为继起的女权主义喊出了一个响亮的口号: “个人的也就是政治的!” (The personal is political!) 这一口号在某种意义上彻底摧毁了公域与私域的传统划分。在女权主义者看来, 公域与私域的划分本身就体现了男性对女性的霸权。传统社会中女性的角色是伺候丈夫、养育孩子、孝敬公婆, 从事家务劳动被认为是她们的天

① [美] 加里·沃塞曼:《美国政治基础》, 3~4页, 北京, 中国社会科学出版社, 1994。

② Adrian Leftwich (ed.), *What is Politics? The Activity and Its Study*, Oxford and New York: Blackwell, 1984, p. 64. 转引自 Andrew Heywood, *Politics*, Basingstoke: Palgrave Macmillan, 2002, p. 10。

③ Andrew Heywood, *Politics*, p. 8.

职。如果将家庭和个人事务归入“私域”，那么女权主义者便失去了斗争的目标和场域，因此女权主义坚决反对传统的公域与私域之分，认为家务、家庭和私人生活中发生的事情同样具有政治性质，因为在最私密、最私人性的领域——家庭和男女关系中存在着男性对女性的压迫（暴力）。家庭内部丈夫与妻子、父母与子女之间的关系与雇佣工人和资本家、政府和公民之间的关系在政治性质上是一致的，性别压迫与阶级压迫、种族压迫在性质上是一致的。

政治含义扩展到这个地步，使得传统的政治与非政治的区分几乎失去了意义。对此，持古典自由主义立场的学者不以为然，他们将这种漫无边际的政治扩张看作是极权主义的征兆：“如果任何引起争议的问题都被称作‘政治’问题，如果像一个流行的口号说的那样，‘个人的也就是政治的’，那就没有一样东西是在政府控制的范围之外了。这种口号……是20世纪极权主义的基本准则，其后果显然是将个人限定在一个单一的控制体系之内，毁弃现代国家一直承继着的传统：经济、宗教、文化、社会、法律等不同的角色相互独立，各司其职。”^① 作为一个读者，你会作出怎样的回应？这可是一个值得深思的问题。

1.1.3 政治与行政的分化

将要讨论的第三种政治观也是在特定的历史条件下演化而来的，但它具有自身的特点。它将目光聚集在下面的事实上：随着社会和政治生活的复杂化，政治系统本身也经历了一个专业化的过程。在这一过程中，政治与行政的分化为人们理解政治提供了全然不同的视野。

现代政治的复杂性可通过两条大致平行发展的线索来理解。第一条线索是民主政治背景下，政党政治出现的必然性，以及从早期的干部党发展到基于普选和从事政治动员的大众性政党。由于在选举中获胜的政党有组阁权，因此政党政治对传统的政府人事制度提出了挑战，即政府官员应该依照什么样的标准或原则产生？

19世纪在美国出现的“政党分肥制”（spoils system）基于平民民主的理想，提供了一个与以往全然不同的答案。1829年杰克逊（Andrew Jackson）就任美国总统，鼓吹“胜利品属于胜利者”。在官职领域推行“民主”的做法，由在选举中取胜的政党从自己的支持者中遴选官员，其理由是：第一，民主政治表现在官吏任用上，就是民选官吏（信念因素）；第二，官吏职务简单明白，具有普通智慧的人均可胜任（认知因素）；第三，既然人人可以当官，所以官职的任期越短越好，使大家都有担任官职的机会，以符合民主与平等的精神，因此主张“任期短暂”、“官职轮换”（操作因素）。

从理论上说，政党分肥制的论证方式不存在任何问题。因为：（1）民主政治通过选举的方式表达民意，而选举的运作须凭借政党组织。（2）若某政党在选举中获胜，即表明人民选择了该党。换言之，人民相信该党的政治纲领和所要实行的政策。（3）为了符合民意，应当由得胜党的党员来充当官吏，因为这有利于确定其政治责任，以及有效地完成其任务。而且，从美国历史来看，相比于华盛顿总统的早期任用传统——主要从美国东部的绅士中选择官员，这一平民民主的做法显然是民主制度的又一次胜利。

^① [美] 米诺格：《当代学术入门：政治学》，6页。



可是在具体的实施过程中，政党分肥制的结果却令人失望。竞选中的捐款导致变相的卖官鬻爵以及间接的贪赃纳贿；选择官吏主要看政党背景，而不是真才实学；官员的高度流动性不利于行政经验的积累，导致政府效率低下；政治竞争过程中的政党倾轧与派别组织导致国家公务成为党务；等等。可谓“播下的是龙种，收获的却是跳蚤”。

政党分肥制的合法性开始受到侵蚀的原因除了其内在缺陷之外，亦与我们下面要叙述的第二条发展线索密切相关。由于美国的特殊情形——先有州后有联邦，因此强大的中央政府不是美国政治的发展起点，相反它是一个需要建构的目标。在相当长的一段时间里，美国政府可谓真正的小政府。然而，随着工业化进程的发展，美国从一个农业社会转变为复杂的工业社会。现代社会的复杂性对政府的传统管理模式提出了挑战。在这一背景下，政党分肥制数十年的积弊可谓暴露无遗。两条历史线索的交织与张力——社会生活的复杂性要求政府管理的专业化与职业化，而政党分肥制的实践却导致了官员的频繁流动性以及由此产生的行政经验非积累性和低效率（更不用说官员任用的腐败）——在19世纪70年代导致了美国诸多城市文官改革运动的兴起。而1881年新任总统詹姆斯·加菲尔德（James Garfield）被一名谋职（领事）无望的律师在火车站暗杀的事件，成为一个转折点，它推动了国会1883年《彭德尔顿法案》的通过，继而在联邦政府推行公务员制度。新的人事制度将公务人员区分为政务官与事务官，前者随政党选举结果的进退而进退，后者按照文官制度的有关法律进行管理。作为政治方面的保障，文官被要求在政治上采取中立的态度。

使这一实践成为可能的是一个伟大的观念发明，即“政治与行政二分法”。在《行政的研究》（*The Study of Administration*）这篇经典性的文章中，威尔逊（Woodrow Wilson）借一位德国学者之口道出了自己的主张：“政治是所涉事情重大而普遍的国家活动；行政相反，它是关于个人和琐碎事情方面的国家活动。因此，政治是政治活动家的特殊领域，行政则是技术官员的领域。虽然政策若无行政的帮助便一无所是，但是行政并不因此就是政治。”^①

在传统的政府领域中区分政治与行政是一种新的思考问题的方式。在政党政治的背景下，通过政治与行政的区分，它为政党政治的人事安排划定了一条边界，将其从政府行政的日常工作中排除出去，只保留在政治官员的范围内，这是对自杰克逊以来的政党分肥制实践的否定。与此同时，这一区分在政府管理领域确立了基于专业化的功绩制原则。所谓政务官与文官的区分，选举与考试的区分，随选举而进退与常任职业的区分便是相应的制度设置。

从政治制度演化的角度看，政党分肥制和政治与行政二分法以一种特殊的方式涉及了一个非常重要的理论问题——民主政治原则的适用范围是否存在一定的边界？或民主管理最适合的领域是什么？在某种意义上，政治与行政二分法及其相应的实践是民主原则与效率（专业）原则之间关系协调的一次有益尝试。政务官的安排经由选举及政治任命，以尊重民意的选择而有助于政策的有效推行，这可以说是贯彻了民主的原则；通过事务官的建制及公务员在政治上的中立，保证在政治变动的情况下，文官队伍不受影响，这一安排体

^① 参见 Woodrow Wilson, “The Study of Administration”, 见竺乾威、马国泉编：《公共行政学经典文选》（英文版），19页，上海，复旦大学出版社，2000。中文乃笔者所译。

现了行政效率的原则。因此，公务员制度是一种试图平衡两种不同政治价值的制度性设置，反映了西方政治结构演变过程中的自我调整与完善。

作为政治实践的一个副产品，政治与行政二分法亦为行政学的诞生以及日后的独立奠定了一块基石。对于公共行政学的发展来说，威尔逊的二分法具有实质性的意义。

上述三种考察——政治的分析单位、政治的范围以及政府结构的分化，虽然只涉及政治迷宫的一部分，但从不同的角度揭示了政治理解的多种可能性，以及这种理解所具有的开放性和演变性，所谓“横看成岭侧成峰，远近高低各不同”。类似的枚举还可以依据其他维度继续下去，不过对于理解政治的复杂性而言，这些考察已经足够了。

对政治现象的复杂性的理解，有助于我们时刻警醒当下认识的局限性。借用盲人摸象的比喻，不同角度看到的政治犹如盲人摸到的大象的不同部位。因此，多元视角以及由此产生的比较优势，可以拓展我们的眼界，丰富我们对政治的想象力。与此同时，我们也应认识到，对政治的理解不只是一个如何客观认识的问题，也不只是一个约定俗成的语言问题，对它的界定渗透着不同的意识形态，折射出不同的价值理念。对政治的理解必须放在更大的时代和理论脉络中来进行，其理盖源于此。

作为一本教科书，读者的期望自然区别于一般的学术著作。在取得一致的实质性界定不复可能的条件下，我们如何选择叙述的逻辑？如何在一团乱麻中梳理出一个头绪？一个实用的方法就是在不同的观点之间寻找公约数。对于政治学来说，这个公约数不是别的，正是人人熟知的，有些人梦寐以求、一生追逐的——权力。

1.2 政治的核心概念与核心问题

对于多元并存的政治理解，我们可以提出的一个简单问题是：为什么差异如此之大的观点，却在一个相同的学科内讨论呢？这样的提问方式将我们的思路切换到一个不同的方向，它不复强调差异，而是致力于在差异中寻找共同因素。

就目前而言，这种共同因素至少体现在以下这一基本事实之上：不同的政治观都将权力作为政治的基础。可以说权力是政治的核心，是贯穿政治过程的一条红线。一如海伍德所说：“所有政治都是关乎权力的。政治实践经常被视为权力的运作，学术研究的主题本质上是权力的研究。毫无疑问，政治学的学者是研究权力的学者：他们试图知道谁拥有权力，权力是如何使用的，以及在什么基础上被行使。”^①

与此同时，我们必须面对的另一个事实是，人们对权力的界定是存在分歧的，一如人们对政治的理解不同一样。在某种意义上，权力观的不同是政治观差异的关键所在，因此对权力概念的辨析有助于我们深入理解政治现象的性质。

1.2.1 作为政治核心概念的权力

英文 power（权力）一词来源于法语的 pouvoir，意指“能力”。法文 pouvoir 又源自

^① Andrew Heywood, *Political Theory: An Introduction*, Basingstoke: Palgrave Macmillan, 1999, p. 122.

拉丁文的 *potentia* 或 *potestas*，这两个词皆源自动词 *potere*（意为“能够”）。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* 则指人们通过协同一致的行为所具有的特殊能力，所谓“人多力量大”或“团结就是力量”基本上体现了这一意思。

现代意义上的权力概念深受近代自然科学发展的影响。17世纪的霍布斯对权力的理解与物理世界或机械领域对“力”的理解是类似的。用麦克法兰（A. S. McFarland）的话来说，“力的观点本质上是一种推动的动因，权力的界定基于一种力与另一种力作用与反作用时产生的力的差异。较强的推力或较强的力量就是较强的动因，也可以说是更有力量的行动者”^①。因此，霍布斯对权力的界定是一个能动者影响被动者的行为的能力（Power is the ability of an “agent” to affect the behavior of a “patient”）。在霍布斯看来，人们对权力的追逐是永恒的、无休止的，这种欲望只有靠主权者的最高权力才能加以控制。

自然，在借用自然科学的概念来理解政治学中的权力概念时，有必要区分“power to”与“power over”。前者表示人的行动指向是外在之物，如举重、搬运东西、穿过一片草地、买一份午餐等；而后者“power over”是指主体间的一种关系，即一个人对另一个人施加控制（影响）。通常而言，政治学中的 power（权力）指涉主体间关系，是主体在社会关系中实现某一既定目标或达致某一结果的能力。在这一意义上，权力不是可储藏在保险箱里等待升值的珍宝，而是在动态的人际关系中才能得以显示和实现。

从理论上说，权力概念可适用于任何主体之间的关系，但实际上人们对权力关系的理解经历了一个历史演变的过程。在政治学发展的早期阶段，所谓权力主体主要是指政府官员，他们是掌握公共权力的人（制定并实施政策），这与我们上面所说的古典自由主义的狭义政治观相吻合。由于法律和政府制定的公共政策以国家强制力作为后盾，以及由于政府合法地垄断了国家暴力，因此对权力概念的阐释往往与强制力联系在一起。下面这个定义有助于我们理解这一点：“就最一般的含义而言，当 A 使 B 去做 A 想做而 B 本不想去做的事情时，可以说 A 对 B 行使了权力。换言之，权力是使他人去做本不愿做的事情的能力。”^②事实上，韦伯（Max Weber）也将权力界定为“在社会交往中一个行为者把自己的意志强加在其他行为者之上的可能性”^③。为了叙述的方便，我们将这种权力界定称为“经典权力观”，其基本特点有三个：（1）将权力视为制定和实施法律与公共政策；（2）这种权力具有强制性；（3）垄断性地掌握这种权力的是政府官员。在某种意义上，经典权力观具有精英主义的气质（少数人掌权，多数人无权）。^④

古典多元主义者通过对公共政策实际制定过程的考察，试图改变人们对权力的传统看法，它认为公共政策的制定是一个众多利益集团彼此竞争的过程，政府的决策是对这一竞争结果的一个认可。因此，在行为主义革命的背景下，古典多元主义者不但试图用精确的语言来表达权力关系，而且对权力的理解不再凸显其强制性的色彩。我们可以比较一下下

① 转引自 [英] 戴维·米勒、韦农·波格丹诺编：《布莱克维尔政治学百科全书》，641页。

② Andrew Heywood, *Political Theory: An Introduction*, p. 123.

③ [英] 戴维·米勒、韦农·波格丹诺编：《布莱克维尔政治学百科全书》，641页。

④ 这一区分虽然与西方一般教科书的说法不尽一致，但有助于中国学者对权力概念的理解，因此可以将其视为一种理想类型。

面的定义 (其中的“影响力”等值于我们所说的权力):

如果 A 要求结果 x, 如果 A 有意为使 B 造成 x 而行动, 并且如果由于 A 的行动, B 试图去造成 x, 那么 A 对于 B 就施加了明显的影响力。

如果 A 要求结果 x, 那么, 尽管 A 并不有意地为使 B 造成 x 而行动, 只要 A 对 x 的愿望使 B 试图去造成 x, 那么 A 对 B 就施加了暗含的影响力。^①

无论 A 对 B 的权力是明显的还是暗含的, 它们都不必然与以暴力为基础的强制力联系在一起, 尽管它们本身并不排斥这种形式的可能性。换言之, 由于古典多元主义对政治的思考局限于西方民主政体的框架, 其分析重点是开放社会中的政治过程 (公共政策的制定), 其中充斥着游说、讨价还价、博弈、妥协、示威、抗议等政治互动方式。尽管没有排除政治暴力, 但其位置已隐退到幕后。在这种情形下, 权力与暴力或强制力联系在一起的纽带失去了原先的意义。权力一词被“影响力”这一术语所取代既是这一转变的一个结果, 也是这一转变的一个符号。

尽管古典多元主义将利益集团带入了政治分析的范围, 从而扩展了权力的含义, 但其活动目标依然是针对政府的, 因为公共政策的具体制定是由政府来进行的 (就程序而言)。在这一意义上, 政府决策依然处于政治过程的核心。利益集团活动的目标无非是让政府按照自己的意志来制定政策。目前西方政治学界将这种着眼于决策的权力称为“权力的第一面”。严格地说, 在公共政策的制定过程中, 将利益集团的作用与政府作用区分开来还是必要的。对公共政策的控制可区分为两种能力: 一种是政府作出正式决策的能力 (capacity); 一种是通过外部施压的方式来影响决策内容的能力 (ability)。为方便起见, 有人将前者称为“权力”, 因为它与政府联系在一起, 政府的职能便是制定和执行公共政策; 将后者称为“影响力”, 它表明正式的、具有约束力的决策并非是在真空中发生的, 而是受到社会力量的深刻影响。^②

对权力理解的这两种方式不是截然对立的。在某种意义上, 我们可以设想一个连续谱, 其中的一极是政府完全控制了公共政策的议题和内容, 社会力量的影响力趋于零, 这种状态就是前面所说的经典权力观。另一种极端情形正好相反, 社会力量是如此强大, 政府除了被动反映社会力量博弈的结果外, 没有任何的自主性和能动性。这是古典多元主义的立论之点。实际情形可能介于两者之间的广大区域, 并根据不同的政策领域、议题和重要性程度等变量相机变化。

多元主义将权力界定为影响决策内容的能力, 但是它却没有告诉我们: 为什么某些议题被纳入政治讨论的范围, 而其余的一些议题则被精心地排除了出去? 这一追问引发了对权力问题的新的思考。古典多元主义或多或少地假定不同的利益集团拥有相近的机会来接近和影响政府, 而且隐含地假定社会制度是公正的, 或至少是“中立的”, 但这并不是现实。沙茨克耐德尔 (E. E. Schattschneider) 有句名言, 叫做“组织是偏见的动员” (Organization is the mobilization of bias)。扩大一点说, 这种偏见是制度化的。因此, 在理解权力概念时, 必须充分考虑到, 社会中占主导地位的价值、政治神话、仪式以及制度不是

① [美] 达尔:《现代政治分析》, 38~39页, 上海, 上海译文出版社, 1987。

② Andrew Heywood, *Political Theory: An Introduction*, p. 123.

中立的，而是倾向于某些既得利益集团，不利于其他的团体。对此，巴克拉克（P. Bachrach）和巴拉兹（M. S. Baratz）指出：“如果 A 参与了影响 B 的决策，那么，权力无疑就得到了行使。但是，如果 A 致力于制造或强化社会政治价值和制度实践，而这些价值和实践又把政治过程的范围限定于不会对 A 造成损害的那些公共问题，那么，权力同样得到了行使。如果 A 成功地做到了这一点，那么，B 实际上就不可能在其解决问题的方案中提出任何会对 A 的偏好造成严重损害的问题。”^①

在这一意义上，权力不但与政策内容如何决定有关，而且与政治议题如何设置相关。如果说，权力的第一面强调的是在政治过程中团体的积极参与，那么新观念则强调政治组织在阻止某些团体的政治参与利益表达方面的重要性。后来人们将通过影响政治议程而排除某些决策出台的权力，即所谓的“议题设置”（agenda-setting）或“不决策”（non-decision），视为“权力的第二面”。

权力的第二面强调的重点与第一面有所不同，但依然围绕基本的政治过程——公共政策的制定——这一轴心而展开分析，而且两者共享了一个重要的假定，即个人或团体想追求的东西正是他们表示想要的东西。换言之，他们所欲的与他们力争的乃是公开表达的，并且两者是一致的（所争乃所欲），尽管他们可能在竞争中缺乏足够的力量，因此无法使自己的意志通过公共政策得到充分的表达（权力的第一面），或者其主张的议题根本无法进入政治议程（权力的第二面）。此外，这两种观点均主张，只有当不同的团体清楚地表明各自偏好之时，人们才能判别谁有权或谁无权。简要地说，这两种权力研究取向都将个人和团体视为理性的和自主的行动者，它们了解自己的利益之所在，并能够清晰地加以表达，差别在于影响力的强弱，以及制度和价值的非中性。

然而问题在于，在现实生活中没有一个人的心灵是完全独立的。所有的观念、意见以及偏好都是由社会经验制约和型塑的（通过家庭、同辈群体、学校、工作场所、媒体、政党、政府等），由此提出的一个富有挑战性的问题是：型塑观念的力量是否可视为权力的一种特定方式呢？在一些学者看来，回答是肯定的。这就是所谓的“激进”（radical view）的权力观：A 对 B 行使权力，但不是使 B 去做他本不想去做的事情，而是影响、型塑甚或决定 B 的欲望。^②激进权力观的核心在于，在欲望（wants）和需求（needs）、在主观（或“感受到”的）利益与客观（或“真实的”）利益之间作出区分，认为人们并不总是知道自己的真实利益之所在。在此基础上，揭示符号和观念对人们的偏好形成所发挥的作用。这就是所谓的权力的第三面——思想控制（thought control）或偏好型塑（preference-shaping）。

上面的简要考察从经典权力观出发，经由多元主义脉络下的两种权力面向，止于激进的权力观。在这一过程中，我们发现现代社会中的权力行使正在变得越来越隐蔽，越来越柔软，它甚至以一种不为人察觉的方式发挥作用，不但控制着你的身体和活动，而且渗透进你的灵魂。同时也不难看到，对权力的分析正在越来越远离合法垄断强制力的政府。如

^① P. Bachrach & M. S. Baratz, "The Two Faces of Power," *American Political Science Review*, 1962, no. 4, p. 56. 转引自 [英] 赫尔德：《民主的模式》，196 页，北京，中央编译出版社，2008。

^② Colin Hay, *Political Analysis*, Basingstoke: Palgrave Macmillan, 2002, pp. 178-182.

果说暴力是权力的本质，那么它更多的是以言辞暴力、话语暴力或观念暴力的方式出现的（这种词汇的搭配已超出了常识的范围）。如何看待权力观的这一嬗变？有一点是明显的，即不同的权力观是与不同的政治理解联系在一起的。例如，经典权力观与狭义的政治观匹配，它强调政府主体，强调权力与肉体强制之间的关系，强调正式政治结构（政治制度）的重要性。多元主义对政治作了相对宽泛的理解，将社会因素带入了政治过程，有关权力两面性的讨论是在这一脉络下发生的（主要限于西方自由民主国家）。而激进权力观不但“超越”了经典权力观，也“超越”了多元主义权力观，它与对政治的泛化理解联系在一起。在某种程度上，我们也许可以说，这一过程反映了人们对政治和权力关系复杂性认识的深化。

尽管如此，有必要指出，权力观的发展并不意味着后者是对前者的替代。无论在何种场合下，经典权力观——其实质是政府对暴力的合法垄断——依然是最为基础，也是最为重要的。它或许可能隐居在后台，或许有时保持沉默，但它的在场以及沉默本身便是发挥作用的一种方式，其他权力观是在它的基础上的发展和延伸。^①

因此，在了解权力的多元维度的前提下，我们依然将政治的核心问题与经典权力观联系在一起。无论从权力的角度，还是从政治范围的角度，政府依然处于政治的核心，它是政治系统的基本硬件。借用制度主义的术语，其结构的设置是否优良将对一个国家的政治生活产生根本性的影响。下面对政治核心问题的理解和讨论是在这一限制的背景下进行的。

1.2.2 政治的核心问题

如果说权力是政治的核心概念，那么围绕权力而发生的问题便是政治的核心问题。从理论上说，与经典权力观相关的问题有：权力的必要性、权力的合法性基础、权力的制约结构、权力的功能与范围、权力的行使方式、权力行使的效率与效能、权力的更替以及在全球化背景下国家权力面临的挑战等。在这些问题中，权力的合法性基础与权力的制约结构最为重要，因为前者涉及民主的基本原则，后者体现了宪政的基本精神，它们一起构成了政治或政治学的核心问题。^②

1. 权力的合法性基础

如果说政府权力是一种强制力，体现了一种统治与被统治的关系，那么，从权力受体的角度看，对于这种强制力的服从或接受却有着不同的基础。图 1—1 显示了从强制到认同的连续谱^③。

尽管统治可以建立在强制性暴力的基础上，但是这种统治的成本显然太大了，有时会大到统治者无法承受的地步。因此卢梭说：“即使是最强者也绝不会强得足以永远做主人，

^① 对权力概念的多元分析对于我们认识政治现象具有相当的意义和价值，但是这种收获不是没有代价的，在无限拉长的战线中，我们有可能丢失政治学的核心地带，模糊政治学的核心问题。

^② 作为研究政治现象的一门学科，政治的核心问题自然也是政治学的核心问题。美国学者里普森（Leslie Lipson）在《政治学的重大问题：政治学导论》一书中，将政治学的核心问题归结为五个，它们是：（1）公民资格的范围：它是排他的还是包容的？（2）国家的职能：它的活动范围是有限的还是无限的？（3）权威的来源：它来源于人民还是政府？（4）权威的结构：权力应当集中还是分散？（5）国家的规模及其外部关系：什么样的政治单位更好？什么样的国际秩序是可取的？参见 [美] 里普森：《政治学的重大问题：政治学导论》，13 页，北京，华夏出版社，2001。

^③ [英] 赫尔德：《民主的模式》，227 页。

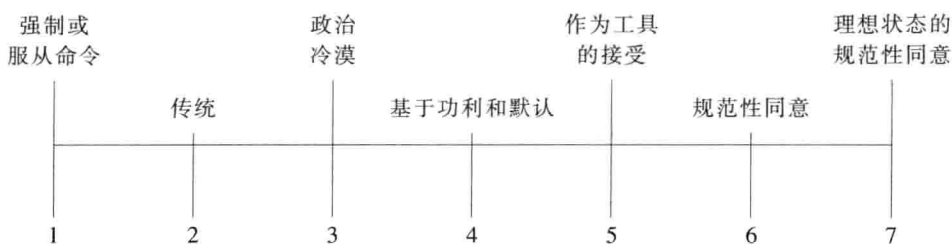


图 1—1 从强制到认同的连续谱

除非他把自己的强力转化为权利，把服从转化为义务。”^①这也就是传统所说的“马背上打天下，但不能马背上治天下”的道理。这一转化的实质就是如何让民众不再将服从视为一种被迫的强制行为，而是一种发自内心的遵从，亦即觉得自己应该如此去做。意识形态的政治功能就在于此，拉斯韦尔用颇为调侃的语调说：“从‘神授君权’到‘人权’，从‘人权’到……这些就是现代世界政治史上几次主要的词汇变化。每一次都使一种长期以来被作为一种空想的希望的反抗语言变成合法制度的语言——一种意识形态。统治精英就是通过元音和辅音进行各种新的组合而从人民大众中获取忠诚、血液和税款的。”^②

在当今世界，曾经在政治舞台上流通的各种合法性符号——诸如君权神授或君权天授（所谓天子）、君主家长说、血统论等——先后被淘汰出局，遗弃在历史的垃圾箱，人民主权（popular sovereignty/sovereignty of people）或民主成为唯一合法的语言。

从历史进程看，人民主权是君主主权的对立面，作为一种反抗的语言，它不能诉诸传统，因为传统有利于君权，而只能诉诸理性，诉诸人人平等拥有的天赋权利。故而卢梭强调：“每个人都生而自由、平等，他只是为了自己的利益，才会转让自己的自由。”“既然任何人对于自己的同类都没有任何天然的权威，既然强力并不能产生任何权利，于是便只剩下约定才可以成为人间一切合法权威的基础。”^③这种约定的实质便是经由同意的统治。在美国开国元勋们看来，下面这些真理是不言而喻的：“人人生而平等，他们都从他们的‘造物主’那边被赋予了某些不可转让的权利，其中包括生命权、自由权和追求幸福的权利。为了保障这些权利，所以才在人们中间成立政府。而政府的正当权力，则系得自被统治者的同意。”^④随后发生的法国大革命，在理论上明确提出了新的主权原则。1789年法国《人权宣言》第三条称：“国民是一切权力的渊源。”1791年法国宪法则云，“主权属于国民”，由此开启了“一切权力属于人民”的大门。^⑤“权力属于人民建立了一条有关权

① [法] 卢梭：《社会契约论》，9~10页、12页，北京，商务印书馆，1980。

② [美] 拉斯韦尔：《政治学：谁得到什么？何时和如何得到？》，92页，北京，商务印书馆，1992。

③ [法] 卢梭：《社会契约论》，14页。

④ 美国《独立宣言》（1776年）第二段，译文引自李道揆：《美国政府和美国政治》，746页，北京，中国社会科学出版社，1990。

⑤ 关于国民主权与人民主权的区别，日本学者杉原泰雄论述道：“作为法国大革命的结果，是在宪法典中引进了‘国民主权’（la souverainete de la nation/la souverainete nationale）。这与法国大革命中为对抗君主主权而出现的另一个主权原理‘人民主权’（la souverainete du peuple/la souverainete populaire）的性质不同。‘国民主权’是由集结在国民议会、国民公会等处的主要人物——资产阶级——作为宪法原理写进了宪法典；而‘人民主权’只能是在议会以外，作为民众解放所不可或缺的原理于部分觉醒的民众中得以主张。”参见 [日] 杉原泰雄：《宪法的历史——比较宪法学新论》，31页，北京，社会科学文献出版社，2000。



力来源和权力合法性的原则。它意味着只有真正自下而上授予的权力，只有表达人民意志的权力，只有以某种得以表达的基本共识为基础的权力，才是正当的权力。”^①

2. 权力的制约结构^②

自亚里士多德（Aristotle）以来，行政、立法和司法三种权力（功能）的划分就已经成为一种公认的真理。在《政治学》一书中，亚里士多德认为一切政体都有三个要素作为构成的基础，它们是：“议事机能”、“行政机能”与“审判机能”。不过，亚里士多德所描述的三种职能（以及相应的机构设置）只是“分工”的意义，并不具有我们现在所谓的“分权与制衡”的意思。与此同时，古代的混合政体理论所体现的阶级分权的观念几乎具有同样悠久的历史，其重要性在于“它坚持了这一点，即如果要避免恣意的统治，一定数量的分立的政府部门不可或缺。这种‘机构分立’观点的基础并不是因劳动分工而获得的效率，也并非‘适合’于政府不同部门的诸多职能……这种混合政体理论通过防止权力集中于国家的一个机构来反对专制……”^③

奠定现代分权制度基础的是洛克和孟德斯鸠（Charles-Louis de Secondat Montesquieu）的近代分权学说，他们的论述有一个直接的靶子——霍布斯的绝对君权理论。为了避免自然状态下人人危不自保的境地，霍布斯设想了一个极大的、不受制约的政治权威——利维坦。对于古典自由主义者来说，这无疑是前门驱狼，后门迎虎。洛克和孟德斯鸠的分权学说便是试图对霍布斯倡导的君权进行制约，以维护个人自由的尊严。

洛克认为，政府的立法和执行功能应由两个不同的机构来行使，其理由有两个：第一个是技术性的，即立法功能与执行功能的性质不同，立法是临时的，且在短期内就可完成，而执行则需要经常不断地进行，因此需要由不同的机关来承担。第二个理由与我们的分析主题密切相关：“如果同一批人同时拥有制定和执行法律的权力，这就会给人们的弱点以绝大诱惑，使他们动辄要攫取权力，借以使他们自己免于服从他们所制定的法律，并且在制定和执行法律时，使法律适合于他们自己的私人利益，因而他们就与社会的其余成员有不相同的利益，违反了社会和政府的目的。”^④

严格地说，洛克的“分权”学说是两权分立而不是三权分立，因为他没有区分执行权与司法/审判权（他所谓的执行权包括了今天我们所说的行政和司法）。而且在洛克看来，两权虽然分立，但它们之间的关系不是平等的，立法权是国家唯一的最高权力，其他的权力均从属于立法权。也就是说，立法权与执行权是上下从属关系（尽管洛克认为需要由国王和人民来节制立法权）。在孟德斯鸠那里，三权分立的概念得到了明确的阐释，而且三种权力之间的关系是水平的。对于三权分立的必要性，孟德斯鸠作了如下的经典说明：

当立法权和行政权集中在同一个人或同一机关之手，自由便不复存在了；因为人们将要害怕这个国王或议会制定暴虐的法律，并暴虐地执行这些法律。

如果司法权不同立法权和行政权分立，自由也就不存在了。如果司法权同立法权

① [美] 萨托利：《民主新论》，46页，上海，上海人民出版社，2009。

② 政府结构的分权制衡是权力制约的重要但不是唯一的内容，权力制约还有其他途径，例如法治、社会制约、政治多元主义等。鉴于叙述逻辑所限，本处的讨论仅限于政府结构的维度，它是宪政的基石。

③ [美] 维尔：《宪政与分权》，33页，北京，生活·读书·新知三联书店，1997。

④ [英] 洛克：《政府论》（下篇），89页，北京，商务印书馆，1964。

合而为一，则将对公民的生命和自由施行专断的权力，因为法官就是立法者。如果司法权同行政权合而为一，法官便将握有压迫者的力量。

如果同一个人或是由重要人物、贵族或平民组成的同一个机关行使这三种权力，即制定法律权、执行公共决议权和裁判私人犯罪或争讼权，则一切便完了。

……同一个机关，既是法律执行者，又享有立法者的全部权力。它可以用它的“一般的意志”去蹂躏全国；因为它还有司法权，它又可以用它的“个别的意志”去毁灭每一个公民。^①

如果说在专制统治的背景下，我们可以充分理解限制权力的必要性，那么，在国王被送上断头台、被废黜或被礼仪化之后，对权力的制约是否继续有效呢？在民主政权建立之时，历史上曾流行过一种看法，认为既然独裁统治已被铲除，人民成为政治权力的本源，既然政府由选举产生的代表组成，而且公民可以不选举或通过选举罢黜这些代表，对权力的制约就没有必要了。一如狄骥（Leon Duguit）所说，“19世纪立足于两个政治理念之上：如果肯定所有权力都来自于人民的原则，并且创立由人民直接选举产生的议会，那么所有问题都迎刃而解；如果宣称共和制是民主政治的必要形式，自由就建立在了不可摧毁的基石之上”^②。问题是否真的如此简单？回答是否定的，因为历史与现实两个方面的经验证明这是一种错误的观点。

首先，人民选举出来的官员有可能堕落和腐败，人性的普遍弱点在民主政治的条件下依然没有改变。因此，民主“这种政治设计本身仍然存在着一种无法彻底摆脱的风险，即人民选出的政治代表与人民相背离的危险。而且这种背离的危险在通常的情况下，又是以人民的名义进行的，所以又有着极大的欺骗性。因此，仅仅依赖于选举为基础的代议制是无法消除公共权力在常态下的任意性的”^③。

其次，官员可能利用信息不对称来扩展自身的权力，甚至侵犯民众的利益。正如有的学者指出的，人们选择政府官员不应该使我们把这些官员和选民混同起来。人民和他们的代表在实质上、法律上和道德上都是不同的。特别是，人民传递给他们的政府的信息很少是明确的，尽管官员们愿意假定这些信息是明确的，而宽阔的自由裁量空间是公共官员们的利益所在。在没有宪政的制度化限制的地方，人民的政府很可能堕落成一小部分人的政府。“实际上，选举合法性的权利可能经常被用来作为政治权力超过规定的限度扩张的借口。”^④

有读者可能会说，这些是事实，但民主本身不是一种制约权力的手段吗？人们不是可以通过选举的方法来惩罚这些官员吗？因此，民主制度在自身的范围内不是可以解决这些问题吗？

确实，民主政治作为一种手段能够在一定程度上通过定期的选举和预期反馈机制来制约政治官员的行为，但是民主政治作为一种体制，却不假定有任何外部力量来制约人民的

① [法] 孟德斯鸠：《论法的精神》（上册），156页，北京，商务印书馆，1961。

② [法] 狄骥：《宪法学教程》，17~18页，沈阳，辽海出版社、春风文艺出版社，1999。

③ 周光辉：《论宪政的基本精神及其思想蕴涵》，载《社会科学战线》，1994（6），127页。

④ [美] 布坎南、马斯格雷夫：《公共财政与公共选择：两种截然不同的国家观》，83页，北京，中国财政经济出版社，2000。

权力，因为“一切权力属于人民”这一民主政治的合法性原则是绝对的，“一切权力”乃是无限的权力。一如萨托利（Giovanni Sartori）所说：“民主的绝对统治的确是可能的。民主的正当性本身并不要求限制权力。受限制的权力可以反对或抗拒另一种权力，人民至高无上的权力（不存在反对的权力）却会成功地变成无限权力的一个来源。更具体地说，如果我们认为民主是通过把一切权力从暴君手中夺回来还给人民而取得的，这种做法所成就的只能是展示给我们一种颠倒过来的绝对统治。在这样的情况下，可以完全正确地坚持说，正是民主的正当性批准了绝对权力。因为当以人民的名义行使最高权力时，无法提出起诉，我们是在终审上诉法庭里。”^①

在实际政治过程中，人民的这种绝对统治可能会导致一种特殊的专制形式——“多数暴政”。民主政治的理想是共同体内的所有公民平等地参与决策，并且每一位公民的意见都得到平等的尊重，但是在现实生活中集体决策一致性的成本是如此高昂，几乎没有一个政治共同体能够负担。在这种情况下，采取多数原则作为替代就成为一种必然的选择。由此产生的问题是：如何证明多数统治的正确性？它在多大程度上与少数（集团和个人）的权利和谐一致？由于多数具有压倒性的优势，因此，在民主政治的条件下保护少数人的利益，使之免受多数的伤害是一个必须正视的问题。我们是否应该考虑设置一个边界，来限制多数的权力，例如有一些基本问题是不能采用投票的方式来决定的？或者，以人民的名义来作出的某些决议要受到某种特定形式的审议？

因此，历史与现实、经验与逻辑都明白无误地显示，所有的权力都必须进行制约，人民的权力也同样如此，这正是宪政的价值所在。宪政对权力的制约既包括对少数人行使权力的制约，也包括对多数人行使权力的制约。一句话，对权力都要进行制约，无论是谁的权力，或什么样的权力。如果对民主选举产生的政府不加任何限制的话，专制就如同在其他任何一种政府类型之下一样是完全可能发生的。

在承认对所有权力（包括人民的权力）进行制约的必要性之后，接下来的问题是：如何在制度结构层面制约权力？

到目前为止，分权（separation of powers）与制衡（check and balance）是西方自由主义者最为推崇的制约政府权力的方式。孟德斯鸠的三权分立观念以及美国的三权分立实践不但是政治学家目光的聚焦点，也已成为普通民众政治常识的一部分。尽管如此，以下三个问题依然值得讨论：第一，政府机构之间的分权应如何进行？第二，分立的权力部门如何才能实现制约？第三，这种制约如何才能实现平衡，而不是导致僵局或失衡？

前两个问题引发了纯粹分权与非纯粹分权的争论。

对权力分立的理解有两种方式：一种是功能或权力与相关的政府部门一一对应，如立法权由立法机关掌控，行政权由行政当局全部拥有，而司法权只由法院垄断。这种分权方式被称为纯粹分权。另一种是功能或权力在不同政府部门交叉配置。例如，立法机关不但享有立法权，同时也享有一定的司法权和行政权；行政机关在主宰行政权的同时也分享了部分立法权；司法机关不但履行司法权，同时也分享部分立法权和行政权。这种分权方式亦称为非纯粹分权，或混合分权。

^① [美] 萨托利：《民主新论》，215页。



不妨将这两种分权思路看作是两种不同的制度设计，于是我们的问题是：哪一种分权方式能够实现不同权力彼此制约的目的？是纯粹分权还是混合分权？

显然，一方面，权力分配以及职能界限的区分必须保证政府不同部门的相对自主或独立的权力范围，三种权力中的任何一种权力都不应由其他两种权力中任何一种控制，如果发生了这样的情形（例如立法机关控制了行政机关或司法机关），分权的意义则丧失殆尽。在这一意义上，各权力机关的相对独立性是权力制约的一个前提条件/基础。另一方面，这三种权力之间又必须发生制约的关系，如果它们之间在功能上完全分开，像铁路警察各管一段那样，那么其他的政府部门就无法进行有意义的制约。因此，分权必须采取混合分权的方式。“孟德斯鸠跟一切运用他的学说的人一样，并不真正期待实现三权的绝对分立：立法机关应根据行政机关的要求召开会议；行政首脑保留对立法的确决权；立法机关应能行使特别审判权。按照孟德斯鸠的说法，实际情况也一向如此，三权分立的原则是同与之矛盾的另一原则，即立法机关拥有更大权力的原则，交叉存在。事实上，后一原则使三权分立成为一种信条，却要由规定例外的未加限定的特权加以补充。”^①正因如此，比三权分立更为精确的表述是，“不同的机构分享权力”，政府由一些分开的机构所组成，每一机构都享有一种独特的基本权力，这些权力受到了宪法特别提到的一些明显例外的限定。

接下来的问题是，共享国家权力的不同政府部门的彼此制约如何才能达致相互间的平衡？“如果制衡是一个彼此之间有来有往的游戏规则，那么，这个有来有往是不是有一个终点？换个问法，制衡是否可以没完没了地持续下去，你不断地制约我，而我不不断地制约你？”显然这种情形会导致一种“恶”的无限循环。实际的情况是，“美国国会可以最后制衡总统的制衡，而最高法院可以最后制衡国会的制衡，这就显得法院可以站在游戏终点。其实，在任何政府体系中，只要允许分权制衡彼此约束，需要钳制政府的各项权力，法院便只能是‘笑到最后’，只能是最后的‘仲裁者’。毕竟，法院在决定法律的意义无可比拟，所有纠纷都要由它拍板定局。真要争个法律的意思是什么，只能由法院充任裁决的‘上帝’，除非我们砍掉司法这个权力，废止法院这个审判机构，重温腓特烈大帝一手包办的‘立法司法通吃’的所谓‘英明君王’之梦”^②。在这个意义上，政府三个部门之间的关系不是完全平等的。从理论上说，立法机关居于上位，但法院系统处在最后仲裁者的位置上，也就是说，法院即使不是最高的权威，也是最后的权威！对此，布赖斯（James Bryce）指出：“权力最后的根源，即人民的主权，通常总是完全地和有力地流着，由发源的地方流出，流出以后就分成许多支流，而每一支流全为建筑巧妙的堤岸所包围而不能逾越，司法机关监视的手一见水流有冲破任何一段的堤岸的危险时就马上预备去补好。”^③

可见，权力分立与相互制约、相互制约与彼此平衡之间存在着一系列精巧的环节与机制。事实上美国的权力制衡机制远比通常所理解的要复杂。约翰·亚当斯（John Adams）在1814年给友人的一封信中说道：“历史记载中有哪个宪法在平衡问题上比我们的宪法更复杂吗？首先，十八个州和一些准州同中央政府的平衡……第二，众议院同参议院的平

① 参见 [美] 乔治·霍兰·萨拜因：《政治学说史》（下册），627页，北京，商务印书馆，1986。

② 刘星：《西方法学初步》，386~387页，广州，广东人民出版社，1998。作者引用时作了部分技术修改。

③ [美] 布赖斯：《现代民治政体》，894页，长春，吉林人民出版社，2001。



衡，参议院和议会的平衡。第三，行政当局在某种程度上和立法机关的平衡。第四，司法权和众议院、参议院、行政权以及州政府的平衡。第五，参议院在任命官员和签订条约方面和总统的平衡……第六，人民通过两年一次的选举对他们自己的代表进行平衡。第七，一些州的立法机关通过六年一次的选举同参议院的平衡。第八，选举人在选举总统时同人民的平衡。这是一些复杂细致的平衡，据我的回忆，都是我们自己的首创，是我们自己特有的。”^①

除了横向层面的权力分立以及由此建立起来的制约与平衡机制之外，还有纵向层面的中央与地方分权。中央与地方的分权可以采取多种形式，其中联邦制是比较典型的一种制度安排。对此，威尔逊指出：“所有这些平衡在宪法的理论中都被认为是重要的。但最典型的还是中央政府和州政府之间的平衡，它是这个体制的关键性实质，包括平衡原则在内，它是这个联邦制的特点。”^②

当然，由于各国历史传统、社会文化、政治制度、风情民俗等有所不同，所采取的制约权力的制度安排方式也就各有特点。例如，英国没有法典化的成文宪法，自然就不存在最高法院对宪法的最终解释权问题；同时在议会主权的背景下，对议会通过的法律进行违宪审查是不可思议的。在法国，违宪审查被视为具有政治性的事件，由专门的宪法委员会来承担。因此，在权力制约问题上，我们有必要区分两个不同的概念：一是权力制约；二是权力制约的具体制度安排。前者是对人类政治共同体普遍有效的基本原则，后者则需要根据本国国情寻找合适的制约方式，不能把某种特定的权力制约方式与权力制约本身简单地等同起来。

需要指出的是，早期对权力制约的理论和实践是在小政府的背景下建构的，体现了自由主义消极政治的基本理念。美国大法官布兰迪斯（Louis Brandies）有如下的名言：“分权原则是由1787年制宪会议确定的，其目的是为避免专断独行的现象，而不是为了提高效率。它的目的不是避免摩擦，而是通过三个部门分享统治权力时不可避免的摩擦来使人民避免遭受独裁的宰制。”^③然而，当今的情形已非昔日可比，政府的功能已渗透到社会生活的方方面面，政府的行政效率亦已成为各国竞争力排序的重要因子，与这一变化相随的是，政府的权力重心由议会转向行政部门。在这种情况下，需要考虑的问题不再是传统的——既要权力，又要防止权力；而是全新的——如何在发挥政府积极作用的同时，对它进行必要的限制，以便它更好地服务于社会和民众？

本章小结

本章从政治分析单位、政治范围和政府结构分化三个维度，说明人们对政治概念的理解是发展的、多元的。当然，对政理解的多元差异并不意味着它们之间不可通约，相反，在诸种差异的背后，我们可以找到相同的基础——政治权力。我们考察了经典权力观（权力的第一面和第二面）与激进权力观（权力的第三面），在承认不同权力观的认识意义

①② [美] 威尔逊：《国会政体》，12页，北京，商务印书馆，1985。

③ [美] 亨金：《宪政·民主·对外事务》，96页，北京，生活·读书·新知三联书店，1996。

的同时，强调经典权力观的重要性。

政治权力不但是诸种政治观共享的基因，也是人类政治生活的核心问题。本章选择了两个基本方面展开分析：一是权力的来源问题，它涉及政治统治的合法性；一是权力的制约问题，它涉及的是如何保障个人自由的问题。在政治学中，前者通常被视为民主问题，后者被归为宪政话题。人民的权力也要受到制约，应当区分权力制约的一般原理与权力制约的制度设置，这是两个值得强调的观点。

关键术语

政治的分析单位 政府政治观 非政府政治观 公域与私域 政治与行政二分法 政党分肥制 权力 经典权力观 激进权力观 权力的合法性基础
分权学说 制约与平衡

复习思考题

1. 如何看待政治概念界定中的多元纷争？
2. 你赞成哪种权力观？为什么？
3. 政治的核心问题是什么？

第2章

政治学：研究方法与学科特点

通过第1章的讨论，我们在“如何理解政治”的问题上已经有了一个粗线条的认知，接下来的话题便是“如何研究政治”。从逻辑上说，“如何理解政治”和“如何研究政治”是两个不同的问题，但实际上它们之间是紧密关联的。在一定意义上，理解政治的特定方式决定了人们如何去从事相关的研究；反过来，如何研究政治又有助于人们加深和强化对政治的特定理解。

本章从历史和逻辑两个维度依次解析“如何研究政治”的问题，然后考察政治研究的多元取向对政治学的学科性质和基本特征产生了哪些影响。



重点问题

- 政治学发展各阶段的关注重点
- 主要研究范式的转化与政治学研究的进展
- 政治学研究的动态性、多元性和开放性
- 政治学研究中规范知识与经验知识的可转移性

2.1 如何研究政治：历史的维度

“如何研究政治”是一个从方法论角度提出的问题，它需要在理论层面进行周密的考察。不过，对历史经验的回顾——考察一下一百多年来政治学家所从事的研究活动（关注焦点和研究主题），将有助于我们更全面地思考这一问题。

在西方社会科学发展史上，19世纪下半叶是一个非常重要的阶段。作为对宏大理论（黑格尔、孔德和马克思等人的理论）的一个回应，出现了一种以分科研究为特点的知识



分化趋势。“在19世纪，我们可以看到亚当·斯密的宏大研究计划被分割开来，而政治、经济、历史、哲学和法律都变成了限定在拥有严格技术性边界的各自领地之内的独立学科。这一过程所导致的一个结果是，越来越多的精力被投入到单个学科之中，而这些学科都试图使其范围和方法制度化。”^①政治学作为一门独立学科就是在这一学术分化的脉络下形成的，它是19世纪更大的知识运动的一个组成部分。

在这一学术分化过程中，政治学力争获得像政治经济学和法学那样的学科地位，同时，对政治现象的解释越来越基于历史的归纳，而不是从抽象的人性中去推演（这是17世纪和18世纪的基本特点）。根据洛克林（Martin Loughlin）的引文，在政治学发展过程中，历史与政治学的关系非常密切，且具有特别的重要性：“历史学皇室讲座教授约翰·R·西利（John R. Seeley）指出，政治科学是由历史学所沉积下来的一般性命题的残留物所构成的，当历史学中的文学和形象化的因素被当作孩子气的东西而弃置一旁，而其中叙述性的部分成为分析和归纳的对象之后，剩下的东西就被政治学所吸收。”^②这一说法自然有相当的道理，不过也难免会有在每门学科中或多或少都存在的自我中心倾向，因为除了历史学之外，政治学的发展同样深受哲学、法学、政治经济学、社会学等学科的影响。当然需要指出的是，由于学科传统的区别，政治学分化的历程在欧洲各国和北美的情形是不同的。

尽管美国在西方社会科学世界是一个后来者，但就政治学而言，它应验了“后来居上”这一成语，或者说“青出于蓝而胜于蓝”。因为按通常的说法，现代政治学被认为是诞生于美国，这一说法所依据的一个重要标准是政治学学科的建制化程度。由于美国在西方世界首先完成了这一过程，因此下面的讨论很大程度上是以美国政治学的发展经历为基线的，其他国家或多或少具有自己的特殊演变轨迹。

到目前为止，政治学的发展大致经历了以下四个主要阶段。

2.1.1 制度研究

政治学要分得自身的研究地盘（以与其他学科划清界限），首先要做的事情是明确特定的研究对象和相应的研究方法。19世纪下半叶，也就是政治学发轫之初，出现了一大批对政治制度进行描述的形式——法律研究，我们今天称之为老制度主义或传统制度主义。

制度研究成为政治学最早登台的研究范式很大程度上与政治学出生的“胎记”有关，一些学者认为，诸如哲学、法学、历史学、政治经济学等学科（在某种意义上，政治学正是从它们当中分化出来的），深刻影响了政治学的研究风格。或许更准确一点地说，政治学的制度研究取向与那时整个社会科学的研究倾向有关。毕竟，对于社会现象的研究，人们最容易注意到的往往首先是正式的制度结构和规章。

除了出生烙印之外，政治学的制度研究取向也与政治学所面临的问题意识有关。对于一门正在追求相对独立地位的学科而言，有什么问题会比研究对象与研究方法更为重要呢？制度研究取向以特定的方式回答了这些问题：一方面，政治制度（主要是中央政府的

① [英] 洛克林：《公法与政治理论》，29页，北京，商务印书馆，2002。

② 同上书，38~39页。

结构)是政治学研究的“天然”对象,是政治学区别于其他学科的一个根本依据,也是一个明显的标记;另一方面,那时的人们相信,一旦“描述了在一个政治制度中决定着权力分配的那些法律,我们就算获得了关于政治机构如何运转的准确理解”^①。换言之,描述(而不是先验推理)的目的是要理解政治的实际运作,尽管后来事实证明它没有做到这一点。

在某种意义上,这种制度导向的研究风格具有悠久的历史。政体的制度形式是什么?衡量政体的价值标准为何?对这两个基本问题的思考贯穿在古典时期柏拉图和亚里士多德的作品之中。我们今天对政体形式的区分很大程度上依然深受他们思想的影响。当然,由于时代的差异——民族国家取代了城邦政治,代议制民主取代了直接民主,对政治制度的研究亦与时俱进。

从今天的眼光看,政治学发展初期的制度研究具有很大的缺陷。罗兹(R. A. W. Rhodes)指出,那时的政治学研究者对方法论问题不那么关注,也不谈论怎样做研究。对一国政府的描述通常从该国的宪法开始说起,人们将注意力放在制度上,认为这是一个常识,是研究一个国家的最明显的起点,因此没有必要论证什么。政治制度研究的假定和实践都是理所当然地作为前提被接受的。对于所有这些前提假定,政治制度的研究者们一点也没有提及。因此,后人只能从他们的著作中清理和发掘出来。

作为这种清理和发掘的结果,以下三点有助于我们认识和评价制度研究范式:

第一,传统的或古典的制度方法是形式—法律和历史—比较的。所谓“形式”是指政府组织的形式,或正式政府组织;所谓“法律”是指公共法律。形式—法律研究的范围不但包括成文法律,也包括其他的重要政治制度。采用的具体研究方法有描述、归纳和比较等。与此相应,传统的比较政府研究也局限于西方国家的形式—法律层面。

第二,尽管不存在明确的理论建构目标,传统的制度取向也有自身的理论关照。形式—法律取向一方面提供了一般性的理论框架,同时也在进行解释。首先,它将法律规则和程序作为基本的自变量,将民主的功能运作和命运作为因变量。比如,迪韦尔热(Maurice Duverger)批评基于比例代表制的选举法律,因为它们裂解了政党制度,摧毁了代议制民主。其次,规则确定了人们的行为,规则和程序对政治行为的影响居于政治制度研究的核心。

第三,政治制度的安排与选择带有强烈的价值因素,这表现为赞成自由民主制度的政治价值。罗兹指出:“制度取向是一个涵涉规则、程序和政府正式组织的主题,它运用律师和历史学家的工具来解释(政治制度)对政治行为和民主效力的制约,它赞誉自由民主制,尤其是威斯敏斯特的代议民主制。”^②

2.1.2 对非正式制度的经验描述^③

从正式制度的描述转向对非正式制度的研究是现实主义研究风格的必然结果。19世

^① [美]伊斯顿:《美国的政治学:过去和现在》,见单天伦主编:《当代美国社会科学》,2页,北京,社会科学文献出版社,1993。

^② 相关内容及引文参见 David Marsh and Gerry Stoker (eds.), *Theory and Methods in Political Science*, Palgrave Macmillan, 1995, pp. 43-48。

^③ 本小节内容主要根据伊斯顿的《美国的政治学:过去和现在》一文编写。事实上我们对政治学四个阶段的区分也来自于伊斯顿的主张。

纪后期，英国的白哲特（Walter Bagehot）以及后来美国的威尔逊分别发现，在正式的政治制度结构周围存在着各种各样的非正式行为和组织，例如他们在各自的立法机关和政党中发现了非正式的委员会。随着时间的推移，人们又发现了利益集团的重要性，最初由本特利开研究之先河，继之有赫林（Pendleton Herring）和杜鲁门（David Truman）的深入研究。

政治学研究的这一转向也有着深刻的现实原因。19世纪后期与20世纪初期，美国经历了一个急速的工业化和城市化过程，政治腐败非常严重，而且成为媒体关注的主题。在某种意义上，20世纪上半叶对利益集团、游说、老板政治的经验研究与美国的政治现实是紧密相关的。

与研究对象转移同时发生的是研究假设的变化。新的研究假设是：政府决策的权力或许就在这些非正式的组织 and 行为之中。

这些发现和假定将政治学带入了一个新的研究阶段。人们的关注焦点从形式和法律结构转向围绕这些结构的非正式的实际政治。到20世纪20年代，这一研究阶段达致高潮，并对美国政治学教学和人才培养产生了深刻的影响。按照伊斯顿（David Easton）的说法，20世纪20—40年代美国政治学的学术训练包括的内容主要是关注政党的运作以及它对国会或议会的影响，关注美国利益集团和其他类型的团体的发展。

从理论建构角度看，这一研究时期与前一阶段没有什么大的区别，人们的主要精力仍然放在描述和收集有关政治过程的资料之上，而不是建构它们如何运作的理论。不过，与上一阶段一样，潜在的理论以难以觉察的方式指导着那时的研究。例如，那时的研究者不自觉地运用了一种动态的均衡理论。他们将政治过程看作是一部进行决策的巨大机器，决策是各种力量合力的产物。也就是说，无论是立法机关的立法，还是行政部门的决策，都受到来自政党、利益集团、官僚机构、公共舆论以及其他社会力量的压力。这些多元力量彼此竞争，相互冲突，通过讨价还价、谈判、妥协、适应和调整等方式最终形成了一个力量的均衡。公共政策就是在这一平衡点上得以形成。如果社会力量发生了变化（随着时间的推移，这是必然发生的），改变原有政策或制定新政策的要求便会出现。政策的博弈过程又重新开始，直到取得新的平衡为止。自然，这一动态均衡理论在很大程度上只是潜在地存在于当时的文献之中。

这一阶段的研究方法在今天看来是相当粗糙的，人们并不认为研究方法本身是一个值得重视的问题，也没有什么特殊的方法用来收集资料或分析资料。这导致两个基本的缺陷：一是缺少测定资料可信程度以及基于这些资料的发现和解释的正式方法；二是事实陈述和价值判断没有明确区分开来，两者常搅和在一起。

2.1.3 行为主义革命

第二次世界大战之后兴起的行为主义革命是长期演变的一个结果。在制度取向盛行之时，英国学者沃拉斯（Graham Wallas）在《政治中的人性》（1908）一书中曾经抱怨，所有的政治学者都研究制度，却不去研究人。而行为主义革命完成了这一转折。在这一过程中，以梅里亚姆（Charles E. Merriam）为代表的美国芝加哥学派发挥了非常重要的作用。阿尔蒙德（Gabriel A. Almond）认为，芝加哥学派在两次世界大战期间所建立的政治科学



概念，在经过 30 年或 40 年的酝酿后终于成为公共财富。^①虽然有弟子恭维的嫌疑，但基本上是属实之言。

在某种意义上，政治学发展到行为主义这一阶段既是追求自然科学意义上的科学性的一个新顶点，也是这一过程的一个产物和标记。促使这一转变的既有学科自身的原因，也有外部的社会压力。

按照伊斯顿的说法，前一阶段政治科学的常识、谚语风格，以及对历史描述和印象分析的依赖逐渐竭尽了自身的能源，但政治制度和政治过程中依然存在着众多的尚未得到解答的疑问。显然，一个正在发展的工业化国家无法采用传统研究所提供的、并不可信的解释来应对其面临的各种社会问题。与此同时，在资料收集和分析上运用较为严格方法的自然科学以及其他社会科学（如心理学和经济学）的成功，也对政治科学产生了影响。它促使人们将政治分析从“常识”转向“科学”，由理论本身而不是社会标准来界定研究的问题，用严格的分析技术来取代常识性的描述。^②

这些转变可以从行为主义者的研究假设和流行术语中反映出来。它们包括：（1）人类行为中存在可发现的一致性，亦即所谓的行为规律；（2）这种一致性可以通过经验测定来证实；（3）这种经验测定要求运用可计量的数据分析方法；（4）在经验数据的基础上致力于实证性的理论建设，试图解释、理解，甚或预测人们的政治行为以及政治制度运作的方式。

行为主义在个人和聚合的层次上解释人们的政治行为（集中在选举和投票）。与制度研究的区别在于，行为主义强调人们的实际政治行为，而不是制度的理想运作。早期制度主义者认为，一旦政治体系中控制权力分配的法则被揭示出来，就能精确地理解政治制度是如何运作的。他们假定，宪法和法律规定的政治职位上的人们的权利和特权与人们的实际行动是紧密啮合的。这其实是一种关于行为的研究假定，即人们的行为与宪法和法律规定的角色是一致的。但是问题恰在于这种假定是虚拟的，实际的政治行为方式与此不同。在一定意义上，行为主义的兴起乃是对这一假定的否定。由此看来，只要沿着经验分析的路子走下去，政治学研究主题从制度向行为的转变便有着内在的逻辑。“随着政治科学家将研究对象转向行为，他们在很大程度上失去了对宪法的兴趣。”^③这种对制度（宪法）的忽视是政治学追求经验科学地位的一种代价，也是日后新制度主义复兴和回归的缘由。

与规范理论的区别在于，行为主义研究强调区分事实与价值，主张从事实的研究中发展理论。大多数行为主义者主张区分“是”和“应该”，前者涉及的是经验事实，后者涉及的是价值判断。他们认为，伦理评价和经验解释是两种不同的东西，在研究中应该加以区分，并保持距离。他们主张价值祛除（value-free）或价值中立（value-neutral），并认为研究工作者的价值和社会价值可以在研究过程中排除掉。

与前两个阶段相比，行为主义阶段不但在研究对象上有所不同，而且在研究方法上有很大突破。问卷、访问、抽样、回归分析、因素分析、理性模型方法等计量技术被大量而

① 参见 [美] 阿尔蒙德、维巴：《公民文化》，序言第 1 页，北京，东方出版社，2008。

② David Easton and Corinne S. Schelling (eds.), *Divided Knowledge: Across Disciplines, Across Cultures*, Sage Publications, 1991, p. 43.

③ [英] 洛克林：《公法与政治理论》，40 页。



广泛地运用，由此研究风格和论文的写作方式也发生相应的变化。运用数学工具建立各种分析模型成为时尚，并成为衡量一项研究是否科学以及科学化程度的指标。

2.1.4 后行为主义

后行为主义在20世纪60年代的兴起是因为行为主义遗留下来许多它自身无法解决的问题。这些问题包括：对道德判断的漠不关心；在沿循科学方法的过程中，过分追求知识的数学形式；强调理论标准而忽视社会问题；将社会力量作为（政治）行动的决定要素，无视行动者的理性选择；忽视型塑现状的政治体系的历史因素；等等。

后行为主义对行为主义的抨击集中在两个方面，一是对行为主义科学观的批判。虽然这种批判并不意味着放弃政治学研究的科学方法，但它确实修正了对科学性质的理解。20世纪五六十年代行为主义者为自己设定了理想的科学形象：基于公理和客观观察，运用数学模型，将研究对象之间的关系加以形式化。显然，按照这一标准绝大多数的政治学研究将被排除在科学范畴之外，但事实上即使行为主义者自身也没有实现他们的许诺。

作为对行为主义科学标准的一种反动，后行为主义时期的科学标准发生了变化。它的衡量标准放宽了，尺子变软了。既然生物学和植物学中到处存在分类系统、概念框架以及关于演化过程的定性命题，而且人们没有将它们拒斥在科学大门之外，那么政治学中的相关陈述为什么就不能被视为科学呢？如果说“political science”一词的出现最初与自然科学的信仰有关，那么，在后行为主义时代，政治科学的含义被大大扩展了。对此达尔指出：“为创立美国第一个政治学系出过力的美国学者们深受十九世纪德国学术成就的影响。在德国，wissenschaft一词不仅含有科学的意思，而且还含有学问、知识、学识以及一般意义上的任何系统研究的知识成果。因此，‘政治科学’中的‘科学’一词可能被用来表示‘系统研究’一类的事情，而不像今天人们更可能解释的那样是指‘以自然科学的方式进行的经验研究’。”^①

后行为主义对行为主义批判的另一个火力点集中在“价值中立”上。后行为主义的立场是，任何社会科学研究都不可能摆脱意识形态的干扰而处于价值真空状态。在某种意义上，行为主义者主张价值中立与第二次世界大战以后资本主义国家进入相对繁荣的时期有关。那时有一种流行看法，认为在美国意识形态已经终结，所有的社会和政治问题都可以通过技术手段加以解决。1960年出版的著名社会学家贝尔（Daniel Bell）的《意识形态的终结》一书，典型地代表了这一观点。20世纪60年代后期和70年代美国社会的反文化革命（counter-cultural revolution）——以黑人为主体的民权运动、反战运动、校园革命等，证明意识形态并未终结，也不可能终结。在这种情况下，标榜价值中立本身就是一种维护现存社会秩序和权力结构的意识形态，因为它使社会科学家从社会批判中退却出来，不关心现实问题，结果使既有的社会现实免受质疑和挑战。

值得注意的是，对社会研究中科学方法的意识形态前提的反思随后扩展为对社会研究的认识论和本体论基础的整体挑战。托马斯·库恩（Thomas Kuhn）在《科学革命的结

^① [美] 达尔：《现代政治分析》，11页。



构》(1962)一书中将这一立场表述为：所有的科学——自然科学与社会科学——本质上是一个非理性的过程。科学的变化不复是一个知识和理解的逐渐累进的过程，它只意味着科学家们从接受某个既成的研究范式（或一组意识形态），转向另一种新的研究范式，而科学的历史（从一种范式转向另一种范式）似乎是一种随机的变迁。这也许是一种矫枉过正，但确实值得我们认真反思科学与价值的关系问题。

对价值的正面拥抱，促使政治学研究者将目光投向社会现实，并与其他社会科学家一起，共同致力于解决紧迫的社会问题。正是在这一背景下，政策分析开始成为政治学研究的一个重要领域。

与此紧密相关的是政治学中规范研究的复兴。在行为主义革命之前，政治学中的规范因素以两种形态存在。第一种形态是政治哲学，其关注的是价值问题，而不是实际的经验分析（虽然也以不同方式涉及经验事实）。第二种形态存在于对“是什么”和“应该是什么”不作严格区分的经验描述之中。行为主义对这种状态极为不满，试图通过“事实与价值”的二分法，将政治科学与政治哲学区分开来。行为主义革命导致的一个直接结果是政治科学取代了政治哲学在政治学研究中的主导地位。有人甚至将这一变化视为从霍布斯开始的政治哲学的终结。

规范理论的复兴以20世纪70年代罗尔斯(John Rawls)与诺齐克(Robert Nozick)之间的争论为代表，前者发表了《正义论》(1971)，后者以《无政府、国家与乌托邦》(1974)来回应。争论的核心问题都与国家有关：一是国家或政府存在的目的。“国家”的存在有道德基础吗？在何种情况下人们有义务服从法律？在什么情况下，公民不服从是正当的？二是“分配正义”(distributive justice)及其对自由的意涵。自由和平等的相对道德重要性是什么？某些旨在实现社会平等的公共政策是否具有道德基础？这些政策是否尊重个人的自主性和自由？是否与多元主义文化相吻合？（不难发现，虽然同属政治哲学行列，20世纪所争论的问题与17世纪和18世纪学者所关注的问题之间存在着巨大的差异，导致这一戏剧性变化的是国家/政府公权的持续扩张。）在某种意义上，批判理论、人道主义理论、文化理论、结构主义理论以及马克思主义，都与规范研究的复兴紧密关联，不同程度地影响着当前的政治科学。

对于政治学研究而言，规范研究复兴的意义在于，将被行为主义驱逐出去的价值重新带了回来，而且确定其在政治学研究中的适当地位。“……我们所拥有的信念不能被认为仅仅是某种主观状态；它们建构着我们的行动。如果这一观点是正确的，我们就必须注意：在社会研究领域恐怕并不存在明确的主观和客观之分。对人类行动的描述和界定总是‘伴随着评价作出的’。”^①

需要指出的是，政治学发展的前面三个阶段都有相对确定的研究对象和研究方法，但后行为主义却是一个无法按照同样标准来加以把握的阶段，我们只能从它对行为主义的批判中去体味它的主张和特点。在某种意义上，后行为主义开创了政治学的无政府状态——政治学由此进入了一个多元化的时代。虽然后行为主义兴起距今已有数十年的历史，但今天我们是否已走出这一阶段依然是一个值得讨论的问题。

^① [英] 洛克林：《公法与政治理论》，44页。



2.2 如何研究政治：逻辑的维度

对政治学发展历史的描述，为我们从事逻辑维度的分析提供了良好的基础。所谓逻辑维度的分析是指考察在政治学的历史过程中渐次发展和形成的不同研究范式。在某种意义上，两种不同角度的考察方式为探索历史与逻辑的统一提供了一个平台。

按照库恩的观点，所谓“范式”（paradigm）是指常规科学所赖以成立和运作的理论基础和实践规范，它为处在同一学科中的人们提供了关于世界的信念、研究规范、基本假设和运思方向，涉及本体论、认识论和方法论三个维度。按自然科学的标准，显然在政治学中并不存在严格意义上的范式，也许采用取向（approach）或概念框架（concept framework）更为合适一些。不过鉴于人们通常在相同意义上交替使用它们，本书对此亦不作进一步的区分。

大致说来，迄今为止，政治学中比较重要或影响比较大的研究范式有新制度主义、精英理论、多元主义、政治系统理论和公共选择理论。

2.2.1 新制度主义

如上所述，制度主义在政治学中具有悠久的历史，包括古希腊的遗产与政治学早期的制度研究传统。不过，我们今天谈论的制度主义已不是传统制度分析的简单回归，而是具有与时俱进的时代内涵。因此，许多人倾向于使用“新制度主义”一词。

首先，所谓“重新发现制度”是在特定的学术背景下提出的，它所针对的是用社会—经济等外部变量来解释政治现象，以及只关注人们的政治行为而忽视政治制度的倾向。新制度主义强调“制度是重要的”（institutions do matter），并将其置于自变量的解释地位。简要地说，就是强调制度（规则、规范）对人们行为选择的制约作用。在这一意义上，新制度主义复兴了制度研究的传统。但与传统制度研究不同，新制度主义的方法不再是经验描述的，而是基于严格训练的科学方法的。

其次，新制度主义是一个复数，亦即存在不止一种制度主义，而且它们源于不同的学科背景。到目前为止，如何确定新制度主义的类型有着不同的说法，通常区分为历史制度主义、经济学新制度主义（或制度经济学）、理性选择制度主义以及社会学中的制度主义。^① 相比之下，前三种类型的制度主义对政治学者的研究影响最大。

运用新制度主义分析政治，其核心问题有三个：第一，哪一种政治制度最适宜于产生“好”的政府和社会关系？第二，怎样解释政治制度安排的多样性？第三，政治制度的差异对政治行为、政治权力和政治过程的结果产生了哪些影响？其他问题都可以以不同的方式归入这三个核心问题中。在上述三个问题中，第一个问题是规范性的，后两个是经验性

^① 有关制度主义的分类，可参见何俊志为《新制度主义政治学译文精选》一书所写的导论“新制度主义政治学的流派细分与整合潜力”，见何俊志等编译：《新制度主义政治学译文精选》，1~16页，天津，天津人民出版社，2007。



的。用制度变量来解释人们的行为，既是因果式的经验研究，又必然导致规范性的制度设计。既然我们知晓某一制度的社会功效，那么对这一功效的利用或回避便是顺理成章的事情。在这一意义上，新制度主义将因果研究（“是”的问题）与规范研究（“应该”的问题）联系起来，前者成为后者的基础。

在某种意义上，目前新制度主义的兴盛与这一特点紧密相关。对于人类社会生活的改善来说，制度主义有它特定的吸引力。它既不迷信理性的无所不能，也不对理性完全否定，而是取中间道路：如何运用人类理性来设计一个良好的、可以运作的、适合国情的制度框架。这一目标使人们有所作为，而且这种作为具有理性改良的基础。

需要指出的是，虽然同冠名为新制度主义，不同类型的制度主义在方法论上是多元的，甚至它们对什么是制度也存在着不同的看法。尽管不同流派的新制度主义有着相同的兴趣，但它们却是独立发展出来的，而且至今彼此很少引证对方的东西。因此，新制度主义是正在发展的研究取向，许多关系尚有待厘清。

2.2.2 精英理论

形成于19世纪的古典精英理论是对西方民主政治的一种否定性回应，如果将民主界定为人民群众当家做主，那么精英理论的回答是：这是不可能的。在他们看来，有史以来的人类社会都区分为少数居于统治地位的精英和众多被统治的民众，现在是这样，未来亦当如此。这一“精英—大众”二分法是精英理论的前提和基石。米歇尔斯（Robert Michels）通过对德国政党的研究，又将这一区分引入了社会内部的官僚化组织，其“寡头统治铁律”已成为一句流行的格言。如果说古典精英理论家对民主基本上持否定和怀疑的态度，脉接韦伯的熊彼特（Joseph Alois Schumpeter）则通过对民主概念的改造而将两者结合了起来。熊彼特接受了古典精英理论关于人民群众当家做主是不可能的这一主张，但并不由此否定民主，在他看来，尽管民众不能实行自我管理，但是他们的投票还是非常重要的，因为通过投票过程民众可以选择领导人。换言之，民众虽然不能当家做主，但有权选择谁来当他们的家，谁来做他们的主。由此，民主被理解为在竞争环境中通过定期举行的公开大选，由民众来选择政治精英的一种方式。^①程序性的选举遂成为民主的核心，“精英民主论”也由此脱颖而出。经由这样一种方式，少数人的统治得到了肯定，同时这一统治又是合法的，因为它源于民众的授权。除了选举之外，其他形式的民众的政治参与则被边缘化了。

精英理论引发的另一个重要问题是如何理解权力在社会中的配置状态。在这一问题上它与多元主义形成了长期而激烈的争论。

2.2.3 多元主义

多元主义与精英主义争论的核心在于：社会中权力的配置究竟是高度垄断的，还是多元分散的？精英理论的回答是：权力是高度凝聚的，是一种硬块，因此要么有、要么无，有的便是精英，无的便是芸芸大众。在某种意义上，精英—大众的二分法已内在地包含了

^① 参见 [美] 熊彼特：《资本主义、社会主义和民主主义》，21~23章，北京，商务印书馆，1999。

这一观点。多元主义则持相反的立场。

有趣的是，多元主义的出发点似乎与精英主义没有根本的区别：“不管我们的观察多么粗略和不完善，所有政治体系普遍公认的特征之一是，政治影响力的分配是不公平的。”^①这种不平等集中体现在政治资源的分配差别方面（注意，多元主义眼中的政治资源是广义的，即可用于影响他人行为的手段，包括金钱、信息、食物、武力威胁、职业、友谊、社会地位、立法权、投票，等等）。如果将政治资源使用的技能和效率，以及为不同政治目的而使用资源的差别考虑进来，政治影响力的不公平分配就会呈现出更为复杂的状态。

使多元主义有别于精英主义的是对两种不平等方式的区分，即累积性不平等与弥散性不平等。累积性不平等即是精英主义者采取的“有一无”假定，弥散性不平等则倾向于将权力硬块打碎，构成一种虽然不是均匀的但至少是随机分布的状态。将这一抽象的假定放入政治分析之中，多元主义认为，尽管并非所有的利益集团都能够接近所有的政治资源，但几乎每一个利益集团都具有某种有利的资源，它们可以在民主过程中发挥影响，谋求反映其偏好、实现自身利益的公共政策。

从权力硬块假定出发，精英理论一般认为当权者或上层社会是一个联系紧密的集团。被称为“愤怒的社会学家”的米尔斯（C. Wright Mills）便是按照这一思路在《权力精英》一书中为我们描绘了美国社会的情形。多元主义将权力硬块打碎，它“意味着寡头统治已被打败，已转变为由各权力集团所组成的多元的、分散的和——充其量——开放的一团星云”^②。整个社会并不存在垄断资源和权力的寡头精英，相反存在无数竞争的精英。作为一种结果，“要确定一个小小的、界限分明的‘管理国家’的精英阶层是困难的，因为不同的精英人物往往在不同的领域内发挥影响力，他们的关系是高度复杂的”。因此，我们不能笼统地谈论权力的大小，而必须问：“在什么事情上对什么行动者有影响力？”^③

因此，在多元主义者看来，现代社会中存在着无数的彼此竞争的精英，在大多数场合下，并不存在强大到足以支配关键性决策或对整个社区或社会发挥控制作用的单一类精英。在某一议题上，某一类精英也许具有压倒性的优势，但是局限于相应的领域，而其他精英在其他领域占主导地位。在广泛一点的问题上，各种精英为支配权而彼此竞争。权力竞争的胜利者是经常变化的。通过这两种方式权力得以保持了适度的分散。因此，无数相对分离的精英之间的冲突足以防止权力的集中，并确保政治民主。

这一关于当代民主国家中精英的观点被广泛接受。桑普森（Anthony Sampson）在研究英国上层社会时，也得出了类似的结论：“统治者根本不是密切相关或团结一致的。他们并不像在封闭的系统中那样处于某个太阳系的中心，每一个人都在很大程度上根据自己的职业或特长预先占据某个位置，并仅仅在某一方面与其他人有所接触……他们没有组成一个单一的组织，而是形成了一个圆环状态，彼此间仅有微弱的联系。不同集团间的摩擦与平衡是民主最好的保障。没有哪一个人处于中心位置，因为根本就没有中心。”^④

① [美] 达尔：《现代政治分析》，47页。

② [美] 萨托利：《民主新论》，172页。

③ [美] 达尔：《现代政治分析》，96~97、42页。

④ Anthony Sampson, *Anatomy of Britain*, London: Hodder & Stoughton, 1962, p. 624, 转引自 [英] 帕特摩尔：《精英与社会》，26页，香港，香港社会理论出版社，1990。



针对多元主义与精英主义的争论，美国政治学者希尔斯曼（Roger Hilsman）指出：“美国的政治过程既多样又复杂，很难把它归入哪一种理论，无论是精英论还是多元论，都不足以说明美国的政治过程。用精英这个词来描绘美国社会中的某些成分，是十分恰当的，有的用多元论这个词则更为恰当。这两种成分同时存在。今天称之为精英的成分，明天又可能成为多元论成分。美国社会中确实存在着多种权力中心……结论是，精英论和多元论都不能准确而全面地说明美国的政治过程。但我们承认在某些方面两者都说明了一些问题。”^①

因此，多元主义和精英主义的对立并非不可消解，换句话说，多元主义虽然强调了权力的多中心配置以及利益集团之间的相互竞争，但是它并没有否认精英的存在以及发挥的重要作用。严格地说，多元主义将精英“多元化”了，利益集团之间的竞争其实主要是精英之间的竞争。“精英多元主义”一词也许较好地说明了两者之间的结合。

2.2.4 政治系统理论

第二次世界大战之后，自然科学中的系统论、控制论和信息论对包括政治学在内的社会科学研究产生了很大的影响，而社会学中的先行者——美国社会学家帕森斯（Talcott Parsons）的结构功能理论又为政治学系统理论的建构提供了成功的范例。大致而言，伊斯顿的政治系统理论、阿尔蒙德的结构—功能主义以及多伊奇（Karl W. Deutsch）的政治沟通理论都可以纳入广义的政治系统理论的范畴。

简言之，政治系统理论就是将自然科学中的系统方法（生物学的有机系统以及控制论的机械系统）运用于政治现象的分析，将政治看作一个系统，它有自身的边界，与外部环境发生相互作用，有输入与输出。其内部有自身的结构，这些结构承担着分化了的特定功能，实现社会整体的目标。作为一个复杂系统，它具有内在的调节机制，通过不断的反馈来调整其与环境的关系。政治系统理论家要做的，就是如何运用这一思路将系统分析框架的参数政治学化。例如，在伊斯顿那里，输入参数的政治化就是“要求”，输出参数的政治化是“公共政策”。阿尔蒙德则强调被伊斯顿黑箱化了的系统结构以及功能过程，而多伊奇致力于研究政治系统的神经——政治沟通。

在方法论上，政治系统理论的一个显著特点是具有高度的柔塑性。在20世纪七八十年代“将国家带回来”的浪潮中，有人批评伊斯顿的系统理论抛弃了国家，是社会中心论（用外部变量来解释政治过程）。伊斯顿作了如下的自我辩护：“系统分析概念化伊始，所谓‘国家’便担任着至关重要的角色。不过，鉴于系统整体设计的着眼点，国家未曾成为这样一个中心范畴，而是被分成了其几个组成部分，其中之一即是‘政治当局’。举凡谙熟系统分析的人都知道‘政治当局’这一概念是何等的重要，其原因特别在于：为政治系统制造并实施政治输出、充任政治系统和其他社会系统之间中介行为者的，正是政治当局。”“从这一意义上来说，在人们尚未喧嚣着要求使‘国家’回归时，它就已经是政治分析的一个内在组成部分了。”因此，忽视“国家”或政治当局的独立作用自然是错误的，但是“不应将这种缺陷误认为是政治科学的特性，亦不应将其特定地误解为是系统分析观

^① [美] 希尔斯曼：《美国是如何治理的》，618页，北京，商务印书馆，1986。

点的专利”^①。

很有意思的是，有人将传统的政治系统图式进行改造，使其能充分反映出国家在政治过程中的重要性（见图2—1）。^② 相比之下，传统的政治系统图式（见图2—2）给人的感觉是倾向于社会中心论。^③

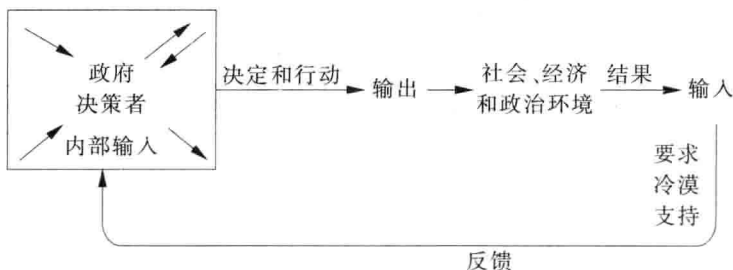


图 2—1 国家中心论的系统图式

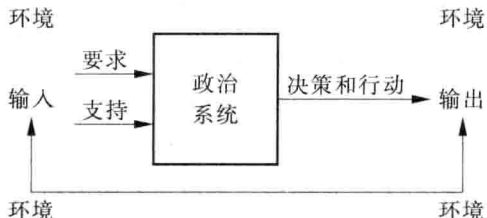


图 2—2 传统的政治系统图式

政治系统理论曾经有一个宏大的目标，即将政治学各分支学科的所有研究整合起来，形成一个统一的理论分析框架。目前看来，这一宏愿还停留在当初的阶段。尽管如此，伊斯顿自己的评价也许还有点道理而值得一听：“系统分析是最广泛、最一般的方式构成的，是故虽然近几十年内方法研究的方向已发生了变化，可是，系统分析对于当前政治研究中的若干问题，仍具发言权。实际情况也确实如此，有如此多的系统分析所提出的概念，都已被用来解决现下所提出的各种实际问题了。”^④

2.2.5 公共选择理论

公共选择理论萌芽和发展于20世纪50年代行为主义的高潮时期，七八十年代成为政治学中的显学。与上述研究范式明显不同的是，撰写公共选择理论文章的大部分作者是经济学家，至少就已被认为是经典名著的作品而言是如此。经济学家不研究经济而来研究政治这是何故？这不是简单的学术帝国主义问题，而是因为现实生活中政治（国家或政府）对经济的干预太深了，以至于经济学家不得不来研究政治。经济学家研究政治自然与

① [美] 伊斯顿：《政治生活的系统分析》，7~8页，北京，华夏出版社，1989。

② 参见 [美] 迈克尔·罗斯金等：《政治科学》，25页，北京，华夏出版社，2001。

③ 参见 [美] 伊斯顿：《政治生活的系统分析》，35页。

④ 同上书，8页。

政治学家不同，他们将经济学的一套方法带了进来。于是，政治家、行政人员、公民以及利益集团、政党、政府机构等统统被视为具有自利本能而又善于理性算计的“经济人”。与此同时，政治活动舞台也被视为一个特定形式的市场，其中充满着交易、讨价还价和相互妥协。

表 2—1 关于政治市场与经济市场的对照或许能够增加一点直观的印象。

表 2—1 政治与经济的市场观

舞台	选择者	供应者	市场交换过程	偏好显示方式	竞争手段	集团行动的单位
市场	消费者	企业家/企业	消费者支付价格以换取企业家生产并出售的私人物品	货币	广告	消费者协会和企业家联合体
政治体系	投票者	政党/政治家的竞选纲领；政府机构	投票人缴纳税收以弥补政府活动成本，并接受其提供的公共物品	选票与民意测验	政治宣传	利益集团

资料来源：根据下书相关内容整理、增添而成；Peter Self, *Government by the Market? The Politics of Public Choice*, Boulder & San Francisco, Westview Press, 1993, p. 3.

运用经济学成熟的分析工具，公共选择理论为政治学带来了许多新颖的、富有启发性的研究成果，同时也引发了激烈的争论。这些争论集中在两个方面。第一个方面涉及基本的方法论问题：将经济人模型引入公共领域是否得当？政府机构是否具有区别于私人企业的公共性？政治中的行为真的是理性算计的吗？如何对待不同文化中的行为差异？等等。第二个方面是公共选择理论所体现的价值取向，由于公共选择理论与新右派意识形态之间存在着紧密的联系，因此遭到了具有左倾倾向的学者的猛烈攻击。

2.3 政治学的学科特点

在历史与逻辑两个维度的透视下，我们可以对政治学的学科特点作一个简要的概括。在一定意义上，亦可视为对本篇两章内容的一个简要小结。

2.3.1 研究对象与范围的动态性

如果将政治学诞生时所面临的处境考虑进来，那么它一开始便以政治制度作为研究的焦点和核心是可以理解的。在这方面，人们的研究兼具经验与规范双重意义：一方面试图通过描述既成的政治制度来理解其实际的运作；另一方面，又不言自明地假定所描述的政治制度是值得肯定的。对正式制度的专注为第二阶段的“突破”提供了一个现成的立足点——强调与正式制度不同的，在正式制度旁边的东西（不妨称之为非正式因素）。此一突破在历史上表现为对各种非正式结构的经验描述研究，首先是正式结构中存在的非正式组织和行为，然后是政党和各种利益集团，最后是研究人的行为（主要是投票行为）。这一阶段的研究为行为主义革命奠定了基础。与第一次“突破”不同，行为主义革命的“突破”具有自身的特点。从理论上说，后来者的“突破”可以从两个方向或层面进行：一是



发掘新的地盘；二是在既定地盘的前提下，转换研究方法和技术。当然，实际上两者也可以同时发生。就前者而言，在制度视野的框架中，似乎已经不复存在新的增长点了，因为逻辑空间已经被“瓜分”完毕。如果要“创新”就必须改变看问题的方式。这种方式果然找到了，这就是从（与制度对应和并列的）“行为”的立场来开辟天地。与此同时，研究的方法亦随之改变。尽管存在这样或那样的缺陷，行为主义革命对提升政治学的学术品格作出了相当大的贡献。后行为主义对行为主义的批评虽然猛烈，但并没有（也不可能）全盘否定政治学的科学研究方法。当然，在事实与价值关系的问题上，后行为主义确实否定和抛弃了行为主义的价值中立主张，它要求学者对自身的价值立场有充分的自觉，并保持经常性的反思。

政治学研究对象的演变同时也就是研究范围不断扩张的历史。“政治”的含义也随着每一阶段的发展而相应变化。换言之，“政治”概念理解与政治学研究领域的变化（扩展）是一个同步过程。以英国为例，自20世纪50年代开始，主要关注议会和文官的传统制度研究受到了行为主义研究取向的挑战，政治学的关注点扩展到选举、大众性的政党以及压力集团。70年代和80年代政治学关心的范围继续扩大。到了90年代，政治已突破传统藩篱，涉及社会生活的其他领域（如性别、种族和阶级），以前被认为是属于私人范畴的许多事情现在也被认为是政治性的了（可以公开讨论）。政治被理解为所有社会关系的一个方面，而不是专注于政府机构的活动。在某种意义上，政治学制度主义的复兴是对这一“漫无边际”扩张的一个回应。

需要指出的是，政治学发展的阶段性区分不是绝对的，或者说并不存在一条黑白分明的界线。事实上，后一阶段的因素已经存在于前一阶段之中了，例如行为主义的渊源最早可以追溯到20世纪初期。将阶级之间的关系通过时间来隔断，是人们思维的需要。在这一意义上，发展阶段的划分是相对的，或者说具有浓烈的“人为”色彩。其次，不应将政治学发展的不同阶段理解成前后替代，即后者取代了前者。一般说来，时间维度上出现的前后关系，可能形成两类不同的实质性关系。第一种是不同的知识类型以先后不同的时序出现，它们之间无所谓先进与落后之分，自然也不存在替代关系，后来者的登场只是导致重新界定各自的地盘而已。第二种是递进关系，亦即后者是在前者的基础上进行提升和发展的，后者对前者是一种扬弃性否定和替代。显然，政治学的不同发展阶段既有在不同时序出现的逻辑并立关系（如不同研究主题的演变），也有通过不同时序体现的递进关系（如从传统阶段的经验描述到行为主义阶段的精确研究）。再次，当某种流派开始兴起并成为主流时，所谓占主导地位并不意味着它垄断了所有的领域。事实上，围绕各种基本问题的争论不会停止。因此，比较妥当的办法是采取一种多元的态度和立场。

2.3.2 研究范式的多元性

恰如存在不同的政治界定一样，政治学者对如何研究政治现象也持五花八门的立场。在分析假定（预设）、焦点和方法等方面，政治科学家们彼此提供冲突的东西；他们经常描述同一个东西，却提出十分不同的分析。有时他们甚至以不同的方法来观察世界。可以说，研究取向的多元性是政治科学的一个基本特征。

如果结合前面叙述的历史过程，我们可以从两个角度来理解政治学研究范式的多元

性。首先是上面刚提及的，在历史上先后出现的不同研究范式“各领风骚”，它们相互并存而没有彼此的替代关系；其次，政治学进入后行为主义阶段后不复存在占主导地位的研究范式。如果说前者反映了数量上的“多”，那么后者显示了地位上的“无中心”。

此外，除了本书提及的五种研究范式之外，政治学中还在生成新的研究取向，如20世纪70年代兴起的女性取向和话语分析。虽然女性取向现在还处于政治科学的边缘地带，但它启发人们对政治学作出新的反思。话语分析则为政治学提供了与后现代主义的重要联系。它将社会意义的型构视为核心的政治行动，考察意义或“话语”系统影响（型塑）人们理解其地位和政治行动的方式。按照话语分析，“话语”的生产、作用和变化应该成为政治科学的研究焦点，因为它为理解复杂社会中政治的动力和性质提供了强有力的工具。^①

研究范式的多元性在不同的国家情形有所不同。例如，在居于世界政治学研究中心地带的美国，虽然行为主义受到激烈的抨击，但其在政治学界的影响力依然强大。相比之下，欧洲大陆在规范和制度研究方面具有悠久的传统，行为主义的冲击力相对较弱。

政治学研究范式的多元性意味着我们正处在一个转型期，一个多中心的时代意味着失去主流的时代，同时也意味着主流重构的时代。研究范式的多元性一方面开拓了我们的思维，使我们拥有广阔的研究领域与视野，但另一方面也付出了沉重的代价：政治学或政治研究还是一门科学吗？能够将政治科学聚合起来，并享有共同目标的东西是什么？这些问题不可能即刻就得到明晰的回答，我们能够确切知道的是，政治学的理论、方法和研究取向正处在一个变化的过程之中，理解这一点对于政治学学习是非常重要的。

2.3.3 学科边界的开放性

现代学科体系是在民族国家的格局中生成的，因此两者之间具有惊人的同构性。通过特定的民族（人口）、相同的信仰或符号体系（宗教、文化传统、语言等）、明确的地理边界（国境）、公民身份（护照）等一系列标准，民族国家确定了区别于他者的自我认同（identity）。民族国家的建构过程就是按照一定的方式在地理空间上划分“势力范围”的过程，战争是确定边界的一种实力较量。在一定意义上，19世纪产生的现代社会科学经历了相同的过程。一项专门研究要从总体性知识中分离出来成为一门独立的学科，必须具备自己的特定研究对象——用毛泽东《矛盾论》的语言来说，就是具有特殊的矛盾——以及研究这一特殊矛盾的特定方法。然后通过一定的方式将其体制化，这包括在大学中建立相应的专业系所、创办自己的刊物、设立学位等级和专业职称制度、招收学员（从本科到博士）、成立专业学术组织，等等。政治学的职业化过程起始于19世纪晚期的美国。1880年哥伦比亚大学率先成立的“哥伦比亚大学政治研究院”，被认为是美国政治学成为一门独立学科的标志。1889年美国政治和社会科学院成立；1903年又成立了美国政治学会。到了20世纪上半叶，西方国家政治学专业化与职业化进程基本完成。

在这一分化过程中，起初的论证重点是确定学科的独立品格和合法性，因此往往倾向于强调本学科区别于其他学科的特殊性。而学术体制一旦确立，相应的资源配置模式随之

^① David Marsh and Gerry Stoker (eds.), *Theory and Methods in Political Science*, p. 12.



建立（机构行政经费、研究项目、学生培养、就业规模、学术权威结构等），利益因素便开始介入学术，用时髦语言来说，这是学术的政治维度。

学术研究的这种分化对于深入研究事物自然具有积极的意义，但它付出的一个代价是有可能割裂了事物的统一性及忽视部分之间的内在联系。跨学科研究和相互交流便是对这一学术分科缺陷的一种弥补。社会科学各门类之间，以及社会科学与自然科学之间的交流事实上一直在进行。如果说刚开始人们对于跨学科的交流还怀有一种警惕，现在则越来越倾向于主动出击。继续借用上面的比喻，学科间越来越频繁的交流以及众多新兴交叉学科的涌现，有点类似于民族国家背景下不可阻挡的全球化进程。

政治学的跨学科交流自20世纪中期以来有了突破性的进展，它从其他学科中借取了众多的概念、方法和分析技术，我们现在使用的许多习以为常的术语，如政治系统、结构与功能、角色、政治文化、政治社会化、理性无知、信息不对称等，均来自于其他学科。除了主动借取的形式之外，另一种形式是他者的进入，公共选择理论和经济学新制度主义便是经典例子，经济学家将经济学的分析方法一股脑地移植到政治学中来。

由此产生的一个问题是，经由学科交叉而产生的跨学科知识应当如何定性？例如：公共选择理论究竟是政治学还是经济学？传统的学科边界是由研究主题和研究方法双重界定的，公共选择理论打破了这一惯例，它的研究对象是政治的，但运用的方法却纯粹是经济学的。公共选择理论在政治学界的大行其道是否是经济学帝国主义扩张的表现？尽管有人提出了这样的疑问，但多数政治学者看来已接受了这一事实。

与学科外部交往相并行的是学科内部的不断分化。这种分化的一个结果就是，一般意义上的政治学者，其数目正在逐渐减少，取而代之的是不同层次和不同研究领域中的专家角色。学科内部诸分支/次领域的关系也呈现出一种非常复杂的局面：它们与其他学科的某一领域的关系可能要比与内部其他分支之间的关系更加紧密，比如政治社会学与社会学的关系，可能比政治社会学与国际政治或公共行政的关系更为密切。政治学内部分化的另一个结果是，各专业性刊物和学会纷纷出现，一级学科本身有被架空的风险。

在这种情况下，我们无法将政治学视为一个封闭的学科门类和知识系统。换言之，追求政治学知识体系逻辑化或一体化的要求，已不复可能，至少眼下不具备这样的条件。尤其值得注意的是，政治学的外部交往与内部分化不是两个分离的过程，事实上，政治学内部分化的过程同时也是一个与其他学科不断“杂交”的过程。准确地说，政治学的内部分化是在与其他学科的“杂交”过程中发生的。由于政治现象与其他众多的社会因素有着密切的关系，因此政治学的“杂交”面亦相当广泛，由此形成了许多的“边缘性”学科/分支，如政治生态学、政治人类学、政治地理学、政治经济学、政治社会学等。由于学科间的交融，政治学不可能划出一条明确的界线，这也是无法构造封闭的政治学知识体系的一个原因。

2.3.4 政治学的国别风格

在有些人眼中，谈论政治学的国别风格似乎与政治科学的性质不相称，至少与政治学追求的目标不那么和谐，这涉及如何认识政治现象之性质的问题。19世纪社会科学的诞生伴随着一个基本的争论，亦即如何理解社会现象的性质。这一争论涉及两个方面：一是



与自然现象相比，社会现象具有什么特殊性？能否将社会中的人与自然界的原子等同起来？二是社会现象是独一无二的，还是不断重复的？亦即社会现象中是否存在规律性？如果社会现象中存在规律性，那么这种规律与自然界的规律是否相同？

到目前为止，我们拥有三种不同的答案。第一种观点认为，社会现象与自然现象一样都具有客观性，服从因果律，社会科学的目的就是揭示社会现象的规律性，并运用这种知识改善社会生活，一如人们利用已经掌握的自然科学知识来改造自然，服务于人类目的一样。这种观点将自然科学视为社会科学的模本，追求普遍性的知识。如果说社会科学与自然科学有什么区别的话，只是研究对象的不同，但性质是一样的。第二种观点恰好相反，认为社会现象与自然现象有着本质上的区别，因为组成社会的人不能等同于自然界的原子。人不但有生命的主体价值，是历史文化的载体，而且是能动的、会思考、具有目标的行为者。所谓社会现象就是由无数的人的活动构成的。因此，对人的行为及其结果的认识不能只从外部角度去观察，而必须探究其行为的动机，必须考虑特定的文化背景，因为表面上看上去差不多的外部物理行为，可能具有完全不同的意义。是故，社会现象的研究目标不是去发现规律，而是理解特定主体的特定行为以及这种行为所造成的特定事件。第三种观点是两者之间的某种折中，以韦伯为代表。在社会现象性质的认定上，韦伯认为是有规律的，但是社会现象中的规律与自然规律不同。一方面人具有自由意志，但以理性的形式表现出来。可以通过对人的理性行动之理解，来预测人的行动；另一方面，正因为人具有自由意志和理性，因此人与自然的关系和人与人之间的关系是不同的，人们之间的行动需要理解。故使用自然科学的方法来研究社会现象是合理的，但又是不够的。

在一定意义上，政治学的发展过程就是上述不同观点和立场相互抗争和妥协的历史，结果是形成了某种程度的平衡：一方面人们没有放弃对知识普遍性的孜孜追求，尽管这不是一件容易做到的事情；与此同时，人们承认社会现象的差异性以及这种差异性对社会科学性质的深刻影响，承认用自然科学的方法来研究社会现象具有很大的局限性。

对于中国政治学来说，讨论政治学的国别风格还具有另外的意义。与社会科学中的其他学科一样，政治学在中国是近代西学东渐的产物，是“救亡图存”压力下寻求真理的结果。这一特殊的历史背景提出了两个重要问题：一是知识论方面的，亦即西方政治学知识的可转移性；二是实践性的，亦即中国政治学与中国政治转型的关系。

我们先来考察第一个问题。所谓知识的可转移性问题，其实质是西方政治学理论是否具有普遍性。它是放之四海而皆准的真理，还是特定的地方性知识？由于普遍性话语是严格意义上的科学知识的一个特征，它与经验研究联系在一起，因此知识的可转移性问题涉及如何看待西方社会与非西方社会的经验性差异：这种差异是本质性的，还是可以相对忽略的？围绕这些问题的争论一直没有平息。

期望在近期内这些问题得到彻底的解答，也许为时尚早，不过澄清争论的细节有助于我们更好地讨论问题。政治学知识的复杂性在于，它并不只是涉及经验问题。达尔在《现代政治分析》一书中指出，政治学研究中存在着四个分析维度，它们是规范分析、经验分析、政策分析与意义分析，相应地形成了四种知识成分。每一种政治理论都以这种或那种方式同时包含了它们，只是构成的比例不同而已。根据这一分类，西方政治学知识的可转



移性问题亦可区分为规范知识的可转移性、经验知识的可转移性、政策分析的可转移性以及意义分析的可转移性。考虑到议题的切合性，我们集中讨论前两种知识类型。

所谓规范知识的可转移性是指首先在西方社会形成的政治价值是否具有普遍性。对此，需要进行认真的分析和甄别。民主、自由、平等、法治等术语所体现的基本价值，我们已经吸纳，并努力使之成为自身文化的组成部分。在这一意义上，渗透在政治学中的这些价值是全人类的财富，是政治文明的结晶。对此，我们不妨称之为价值知识的普遍性。价值知识的普遍性具有相对的独立性和超越性，而不依赖于经验知识的实证。即使经验生活中不存在承载这些价值的制度安排和经验事实，它们也依然是有效的，这种有效性建立在信念的基础之上。举一个简单的例子：即使现实生活中存在许多不平等的现象，但这并不影响人们对平等价值的追求，因而并不影响平等价值的普遍性。

所谓经验分析的可转移性与此不同，它受到实证资料的严格检验。因此知识的可转移性程度直接受制于两国政治现实之间的相似程度。由于各国历史传统、宗教信仰和政治制度的差异等原因，西方政治学经验分析的知识很难直接转移到非西方国家中去，因为形成这些经验事实的体制性背景相差太大。在这一意义上，我们可以将西方政治学的实证知识视为一种地方性知识。当然，地方性知识并不意味着它不能提供关于经验事实的规律性认识，只是这种规律具有适用边界的限制。换言之，它虽然不是放之四海而皆准的真理，但在一定边界范围内它确实是普遍的。也许，需要调整的是我们原先对规律认识的自然科学观念。

不同知识类型之间的差异可以通过表 2—2 来加以把握。

表 2—2 知识类型的区分

知识的性质		普遍	特殊
科学	是	A	B
方法	否	C	D

在表 2—2 中，A 是典型的行为主义主张，即通过自然科学意义上的科学方法来追求普遍—规律性的知识；B 代表运用科学研究方法得到的地方性知识，它是一种特殊—规律性知识；C 代表了价值知识的普遍性；D 代表反行为主义的阐释性知识观。

接下来我们要问的是：规范知识与经验知识两者是相互独立的，还是彼此之间存在着某种联系？这将我们带入了第二个问题，即中国政治学与中国政治转型的关系。在一定意义上，政治学被引入中国不纯粹是一个知识事件，更大程度上是一个政治事件，它是中国人向西方追求真理的一种自觉努力，是救亡图存总体实践的一个有机环节。因此，经由政治实践的环节（渐进性的政治改良或翻天覆地的革命），价值知识和经验知识之间形成了一种辩证的互动关系。价值知识一旦为人们接受，便能成为指导政治行动的信条，从而将价值知识便转化成为政治现实。一旦体现了这些价值的新政治制度建立起来，人们的政治行为也就发生了相应的变化。于是，在经验层面上原先存在的巨大差异开始缩小，实证知识可转移性的可能空间也就随之增大。改革开放以来，我国农村基层民主政治建设所取得的成就在一定程度上说明了这一点。

需要指出的是，价值知识的普遍性及其向政治现实的转化并不意味着各国的政治现实都将趋于一致。例如，民主价值的普遍性并不意味着民主制度的具体形式必然也是一致

的。放眼全球,即使在民主制度发源地的西方世界,其政治制度的具体形式也是多样的:选举制度的比例制与多数制,立法机构的一院制与两院制,政府结构的单一制与联邦制,议会制与总统制,政党制度中的两党制与多党制,司法审查与司法预查,文官制度中的分肥制与功绩制,军事制度的职业化与征募制,地方政府体制中的强自主性与弱自主性,以及国家—经济关系中的自由主义与合作主义,等等。^①因此,政治价值与经验现实之间存在着多元的结合方式,这一方面意味着实证知识的可转移性总是会受到相当局限的,同时也为我们建设中国特色的社会主义民主政治提供了一个基本依据。

回首中国政治学的百年历史,不难发现特定的历史背景使它具有强烈的实践品格,现代中国政治转型的复杂性和敏感性又使它承受了过多的学术之外的压力。改革开放以来,中国政治体制改革的伟大事业为政治学的发展提供了广阔的空间。如何在这一过程中将政治文明的普遍价值与中国特色的制度安排形式结合起来,如何在实践中检验和发展政治学理论,是中国政治学面临的挑战,也是中国政治学发展的历史机遇。中国政治学的问题意识与历史使命皆依托于此。^②

本章小结

本章的叙述旨在回答两个问题:(1)如何研究政治?(2)作为一门学科的政治学具有哪些特点?对第一个问题的回答,我们采取了历史与逻辑相结合的方法。首先简要考察了学科发展的历史,包罗从制度研究转向对非正式制度的经验描述、行为主义革命、后行为主义,在这一发展过程中,两个指标特别重要:一是政治学学科的建制化,二是政治学研究方法的科学化。在历史考察的基础上,本章简要介绍了政治学影响较大的五种研究取向,即新制度主义、精英理论、多元主义、政治系统理论和公共选择理论。

政治学的学科特点是在历史发展的过程中形成的,它体现在四个基本的方面,即研究对象(内容)与范围的动态性、研究取向的多元性、学科边界的开放性,以及不同国家的本土特色。这些特点为我们理解政治学提供了一个富有弹性的认识框架,以及发挥想象力的空间。如何在流变和稳定、多元与主流、开放与固守、普遍和特殊等一系列张力之间保持一种平衡,既是这门学科面临的挑战,也是学习这门功课的读者面临的挑战。

关键术语

传统制度主义 行为主义 价值中立 研究范式 新制度主义 “精英—
大众”二分法 累积性不平等和弥散性不平等 经济人 地方性知识

^① Bo Rothstein, “Political Institutions: An Overview,” in Robert E. Goodin and Hans-Dieter Klingemann (eds.), *A New Handbook of Political Science*, Oxford University Press, 1998, p. 135.

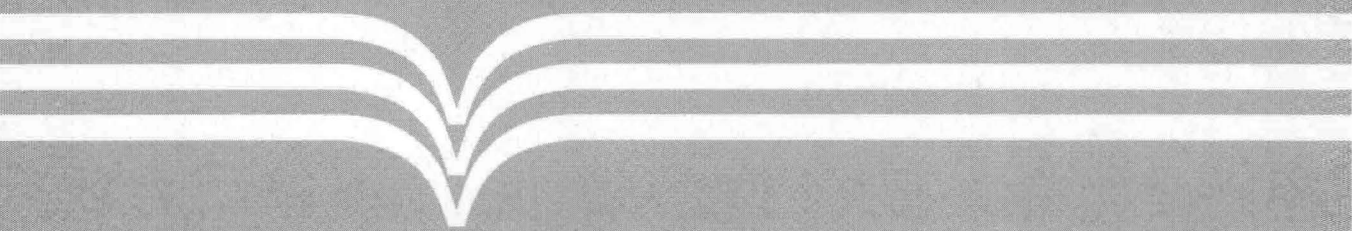
^② 除了知识内涵之外,政治学的国别风格也体现在各国政治学学科设置方面。在法国和意大利,政治学一词一直用来论及法律、经济学、社会学等许多专业领域。在这些国家,政治分析直至今日都被当作上述某个领域的一个方面,而不是一个独立的知识学科。结果,在众多的“政治学”中,却没有一个单独的政治学领域。参见达尔:《现代政治分析》,11页,注释1。

复习思考题

1. 如何理解政治学研究范式的多元性？
2. 如何评价行为主义革命对政治学的贡献及其缺陷？
3. 如何理解政治学的科学性与国别特点？

第 2 篇

政治系统的硬件： 国家与政府设置





国家是人类政治共同体的一种特定形式，民族国家又是国家的一种特定形式。在当代政治生活中，民族国家既是全球政治的基本单位，也是各国国内政治生活的基本架构。正如国家是在一定的历史条件下形成的一样，民族国家也只是近代的产物，而且在全球化的背景下，它正面临着各种各样的挑战。

中央政府作为国家的代表，其机构设置是一国政治制度的核心。尽管政治制度千差万别，当代世界各国都拥有代议机关、行政机关、司法机关，以及对暴力的合法垄断——武装力量。这些内容构成了本篇五章的不同主题。



经由社会契约而形成人类政治共同体是17—18世纪社会思想家的一种理性想象，并非历史的真实。自有文明以来，人类政治共同体的形式多种多样，从城邦、封建国家、王国、帝国，到今天的民族国家。在历史发展的过程中，一些文明得以延续，但政治共同体却数经变化。雅典卫城在经历了时光和战火的雕琢后幸存了下来，并成为全球旅游业的黄金产品。可是，当我们提到荷马时代的希腊、莎士比亚笔下的英国时，它们和今天的希腊、英国是一样的概念吗？历史的变迁在保留某些的同时，也改变了另一些，并且将保存下来的“某些”置于不同的意义脉络之中。就政治学而言，我们今天提到的国家实际上特指现代民族国家，它在内涵和意义上都有着区别于以前人类政治共同体的特征。当今世界面临的诸多问题——政治、经济、社会、文化等，很大程度上是在现代民族国家的脉络内发生的。不仅如此，现代政治学的基本假设、概念和分析工具，亦是以民族国家为基本前提的。

本章从现代民族国家形成的历史过程入手，进而叙述民族国家的政体结构、国家结构、国家与社会的关系以及国际关系背景下的超国家政治等问题。



重点问题

- 民族国家形成的历史
- 君主制和共和制的特点
- 单一制和联邦制的特点
- 国家与社会的关系
- 全球化浪潮对国家主权的影响



3.1 从城邦国家到民族国家

3.1.1 民族国家形成的历史

1. 城邦国家

在西方，最早的国家形式是城邦，它形成于公元前8世纪—前6世纪的古代希腊。按现代标准，希腊城邦是一种小国寡民的政治共同体。城邦一般以一个城市或城堡为中心，包括附近数公里内的若干村落，与其他城邦有山和海洋为自然边界。城邦由三个身份集团构成：奴隶、无公民权的自由人和自由公民。其中，奴隶被排除在政治生活之外，无公民权的自由人包括妇女和外邦人，他们也没有政治权利，只有公民才享有全部的政治权利。公民通过公民大会或陪审法庭等机构直接参与城邦重大事务的讨论和决策。

在城邦之前，人类社会的基本组织是氏族组织，包括氏族、胞族、部落和部落联盟。氏族组织是以血缘亲属关系为纽带而形成的共同体，每个氏族成员之间、氏族与胞族之间，以及胞族与部落之间都代表着血缘亲属关系的不同程度。氏族没有同社会脱离并凌驾于社会之上的公共权力，其内部实行民主管理。每个氏族有一个酋长，战时还有军事首领，皆由氏族全体成年男子选举产生，也可随时撤换。氏族的最高权力机关是氏族议事会，一切成年男女享有平等的表决权，决定氏族的一切重大问题。部落的最高权力机关是部落议事会，由各氏族的酋长和军事首领组成，开会时全部成员围在四周，都有发言权，共同决定全部落的重大问题。部落联盟有联盟议事会，由酋长组成，对联盟的一切事务做最后决定。氏族社会的秩序靠酋长的威信、习惯、传统的力量和社会舆论来维持。

城邦从氏族部落演进而来，并继承了部落的一些特征。首先，部落时代个人与社会整体的关系仍然影响着公民的观念，城邦的宗教和部落一样，仍然是排外的，人们仍然以部落时代血缘和宗教共同体的观念来看待城邦。比如城邦规定，外邦人因不具有本邦血统而没有公民身份。其次，城邦的民主管理形式也继承自氏族部落的传统，最高权力机关“四百人议事会”和“五百人议事会”都以部落为基础，实行民主议事的原则。经过提秀斯（Theseus）改革、梭伦（Solon）改革和克里斯提尼（Cleisthenes）的改革，城邦已经具有政治社会的一些特征，公民间天然的血缘关系变成了政治关系，氏族部落也被自治区所代替。

城邦制度衰落后，欧洲进入帝国时代。罗马共和国于公元前510年建立时，也是一个城邦小国，经过数百年的扩张，征服意大利、西欧、亚洲和北非的部分地区。到公元前1世纪末，罗马的统治区域包括从北非到莱茵河，从大西洋岸边到两河流域的广大地区。罗马国家的政治体制也由城邦共和国转变为以官僚和军队为支柱的独裁帝国。随着罗马征服地区的扩大，罗马在被征服地区建立行省，由元老院派遣1名总督、1名副总督和1名财务官进行治理。到帝国时期，罗马全国分为12个行政区，每区分为10~12个行省，行省与行政区军政分治，行政区由皇帝派遣副近卫长官管辖，行省由元老院委派的总督、副总督和财务官管理。

2. 封建国家及城市的兴起

公元476年，西罗马帝国在蛮族的进攻下覆亡，西欧社会进入一个新时期。从5世纪到15世纪文艺复兴时期的一千年间，被史学家称为“中世纪”，其间西欧分裂为许多小国，以土地分封和占有为基础，在国王与臣民间建立起一种以双向承诺——相互忠诚和相互保护——为前提的个人之间的联系。以契约为基础和保障，整个王国成为大小不等、层层分割、互相交错的封地的拼合，以及一大堆杂乱的特权与义务的综合体。“中世纪”经历了封建国家、等级国家和绝对君主国家三个时期。封建国家实行领主制，领主在得到分封土地的同时，也得到了这块土地的“特恩权”，即行政、立法、司法、军事、铸币等全部权力，由此形成了封建割据状态。在这些分散的封建邦国之上，则是统一的基督教权威——教皇，基督教把整个封建的西欧联合为一个大的政治体系。

公元10—11世纪城市经济的兴起为中世纪封建国家注入了新的因素。城市是指由商人、自由人、行业工人和附近的农村居民以交通便利之处的城镇和城堡为中心而建立起来的聚居点。城市制度的主要特征是：（1）居民拥有人身自由。城市居民以自由为条件领有土地，对领主不承担封建义务，可以自由买卖土地，自由迁徙、结婚。市民向领主缴纳一定数量的货币作为地租，摆脱了对领主权力的依附。（2）通过获得特许状，城市成为一个独特的司法地区，拥有特别的法律、法庭和充分的自治权。城市居民通过斗争逐渐成为一个社会阶层，取得了参与政治事务的部分权利，封建社会也因而成为具有二元制特征的等级制国家。随着城市经济影响力的增大，城市市民在政治上也有了更大的作用。领主在经济上日益依赖城市，许多事情需要和城市协商，因此，市民经常被召来参加高级教士和贵族的会议，在14世纪的时候这种惯例以三级会议的制度法定下来。^①第三等级的作用逐渐上升，他们和王权联合起来，取得了对教权斗争的胜利。随着王权的上升和城市的衰落，封建国家进入一个新的时期——绝对君主制国家。

3. 绝对君主制国家

资产阶级为求得自己的生存和发展，在政治上支持壮大中的王权，希望借助王权实现民族的统一，创造统一的市场，为资本主义发展扫清道路。通过宗教改革，教皇的一统权威被摧毁，建立了服从于国王权威的民族教会，基督教普世国家分裂为众多独立的主权国家。到16世纪，欧洲大多数国家建立了强有力的君主制，其中法国和普鲁士是绝对君主制度的最好代表。在绝对君主制下，君主大权独揽，等级会议作用衰落。法国的三级会议在1614年到1789年间不再召开，普鲁士的腓特烈大帝则通过建立直接依附于他的官僚机构来取代等级会议。尽管君主专制国家是具有统一主权的国家，但是它并不是现代意义上的民族国家，因为在王朝政治下，国家只是君王的私人财产，并不具有公共的意义，如法国国王路易十四所言，“朕即国家”，“君主的出发点是服务和确保自己的王朝利益，任意挥霍、分割、转让、出卖，视国家为个人的私产，进行为了王朝自身利益的王朝战争”^②。统治者不受法律的约束，因为法律作为他的统治权的产物不能限制他。但是，绝对君主制

^① 参见 [比] 亨利·皮雷纳：《中世纪的城市——经济和社会史评论》，141页，北京，商务印书馆，1985。

^② 李宏图：《西欧近代民族主义思潮研究——从启蒙运动到拿破仑时代》，254页，上海，上海社会科学院出版社，1997。



形成了一个领土相对完整的主权独立国家，对整体的民族利益的发展起了促进作用。经过短暂的绝对君主制时期，西欧各国普遍建立了现代民族国家。

4. 现代民族国家

通过资产阶级革命，西方社会基本建立了民族国家制度。民族（nation）与国家（state）是两个不同的概念。民族主要偏重心理文化概念；国家则主要是一个政治单位和政治法律概念，它是拥有一定人口、领土，具有完备的法律，建立起自治政府即拥有主权的政治单位。“17世纪，nation的意思变为今天统治我们的强有力的大型政治实体。国家权力与占有一块领土并有着许多共同点的民族的概念合并到了一起。这就是民族国家（nation-state），一个民族和政府结构的结合体。”^①

一般来说，只有当民族与国家两者合为一体，即国家内只有单一的民族，国家的领土界限与民族居住地范围相同，而且文化与政治已经逐渐融合，才符合“民族国家”的纯粹含义，但是实际上大多数民族国家是一种多民族的混合体，它们共同享有：

（1）领土。领土是一个国家所拥有的确定的管辖范围。民族国家拥有明确并且严格的国界，并以此作为行使国家权力和实现民族利益的界限。同时，在国家领土范围内只有一个政权，不存在分裂割据政权，民族在统一的国家政权之下实现政治上的统一。

（2）人口。每个国家在其疆界内都有一定的享有公民权利人口。现代民族国家对公民资格有两种不同的标准：文化的和政治的。文化以血缘权利为根据，从语言、文化、种族的角度对国民进行界定，一个人不能随意获得或者放弃其国民身份。这一标准假设民族性是遗传下来且不可变更的。政治取向认为公民资格是个人的选择和对政治实体的忠诚问题。国家是由一群拥有公民资格的人构成的，不管其文化、种族和宗教倾向是什么，人们可以自动获得和放弃国民身份。^②一般来说，这两个取向越接近（如早期西欧民族国家），国家就越容易整合；二者分离程度越大，整合就越困难，容易产生各种政治问题。

（3）主权。主权是一个国家的最高权力。国家主权表现在对内和对外两个方面。对内主权是指国家对内一切事务具有排他性的最高统治权，对外主权是指国家在对外事务上的独立自主的决定权。法国政治思想家布丹（Jean Bodin）最早提出“国家主权”概念并系统论证主权理论。在《国家论六卷》中，布丹提出国家主权是一个国家进行指挥的绝对的和永久的权力，主权至高无上、不受限制、不可分割，同时主权不受时间、任期的限制，是一种绝对的、永恒的权力。其后，荷兰的格老秀斯（Hugo Grotius）考察了主权对外独立的方面，指出主权就是不受另一个权力支配的权力，发展和补充了布丹的主权理论。国家主权理论反映了民族国家形成过程中对统一市场和民族发展的需求，虽然它为绝对君主制中王权的加强提供了理论基础，但也为王权向人民主权过渡奠定了基础。在人民主权者如卢梭看来，民族国家是所有社会成员基于约定而组成的共同体，是人们摆脱自然状态，趋向于过社会生活的一种倾向所联结而成的。法国大革命高举人民主权旗帜，建立了资产阶级共和国，用人民主权代替了王权，从而公民代替了臣民。此后，“主权在民”成为现

^① [美] 迈克尔·罗斯金等：《政治科学》，24页。

^② Liah Greenfield, “Varieties of Nationalism”, 见 [美] Bernard E. Brown: 《比较政治学读本》，144页，北京，北京大学出版社，2003。

代民族国家的基本原则之一。

西欧可以看成是民族国家的发源地，17、18世纪，法国、英国、德国、意大利等国家都先后建立了现代民族国家。此后，经过北美独立运动、拉丁美洲民族独立运动和两次世界大战，民族国家这种政治共同体形式逐渐扩散到美洲、东欧、亚洲、非洲。

3.1.2 国家形成的理论探源

1. 暴力说

这一理论认为，国家的产生是由于原始部落发生冲突，较强的部落用暴力征服较弱部落的结果。例如，考茨基（Karl Kautsky）在《唯物史观》一书中认为，战胜的部落使战败的部落从属于自己，没收它们的全部土地，强迫它们经常性地为战胜部落做工，并纳贡或者缴租。每当发生这种征服情况时便产生阶级划分，战胜者为了统治被统治者而建立的强制性的机器就成为国家了。德国的杜林和奥地利的巩普洛维奇也持类似的观点。

2. 神权说

神权说认为，神是宇宙万物的最高创造者和最高主宰者，一切权力均来自于神。国家来源于神，是神创造的。君主的权力是神授的，他代表上帝统治人民。这种理论最早产生于古代奴隶制君主国家。例如，古埃及法老自称“太阳的儿子”；巴比伦的汉谟拉比王自称“月神的后裔”。在欧洲，意大利天主教士阿奎那（Thomas Aquinas）认为，上帝是人和人性的创造者，国家来自上帝的创造。这一理论在封建时代得到广泛的传播，无论是主张教权高于王权的僧侣，还是主张王权独立于教权的人，都持这一理论。在中国，历代君主都自称“天子”，汉代的董仲舒声称“授命之君，天意之所予也”^①，奠定了君权天授的基础。

3. 契约说

契约论者认为，国家的产生是人们互相缔结契约的结果，是共同协议的产物。“契约论”是17、18世纪资产阶级思想家适应资本主义经济的发展，铲除封建君主专制，建立资产阶级“理性王国”的需要而提出的。主要代表人物有荷兰的格老秀斯、斯宾诺莎（Baruch de Spinoza），英国的霍布斯、洛克，法国的卢梭等人。

契约论者认为，在国家产生之前，人们处在原始的“自然状态”。在自然状态中存在一种“自然法”，它是从自然中产生出来的规范的总和，是自然的命令。人们在这种状态中经过协议，订立契约而建立国家。由于他们对自然状态的理解不同，以及各自政治立场的差异，因而他们所说的契约的具体内容也有不同。霍布斯认为，在自然状态中人们互相厮杀，“人对人像狼一样”。为摆脱这种恶境，人们签订一种文件，自愿放弃自己的部分自然权利，把它交给君主，承认君主对自己的无限权力。由此，霍布斯主张建立君主专制的绝对主义国家。洛克把自然状态描绘成自由和平等的乐土，但不足以保障私有财产，人们为此而缔结建立国家的契约，在必要的范围内限制自己的权利和自由。他主张建立君主立宪制国家。卢梭把自然状态理解为和文明生活相对的原始的自由王国，是已经逝去的“黄金时代”，人们协议建立国家的目的是为了谋求共同的福利。但他认为，国家的权力是人

^①（汉）董仲舒：《春秋繁露》，366页，济南，山东友谊出版社，2001。

民赋予的，主权在民，人民有权废除不利的契约。他主张建立民主共和国。

在契约论者看来，国家的建立是基于人民的同意，是人民的授权。如洛克主张，高于我们的政治行为只有经过我们的同意才有合法性。契约论认为人生来是自由、平等和独立的，没有外力可以干预，如果出现外力，这种外力是人的建构，只有经过同意才能使之合法。因此，国家产生的正当性在于每个人都同意。

4. 功利说

功利主义出现于19世纪的英国，为国家产生的正当性提出了不同于契约论的解释。功利主义把趋乐避苦视为人的行为的唯一动机，把“最大多数人的最大幸福”作为评价是非善恶的价值标准。边沁（Jeremy Bentham）、詹姆斯·密尔（James Mill）、约翰·斯图亚特·密尔（John Stuart Mill）是功利主义的主要代表人物。功利主义者反对17、18世纪流行的自然法学说和社会契约理论，把国家和法律的起源归结为功利和习惯。功利主义为政府干预提供了灵活而实用的依据，任何有利于社会整体的改革都被视为合法的，比如边沁主张根据社会功利最大化的法则确定权利，只要新的法律符合公众利益，政府就可以按照新的法律合法地创造或取消某些财产权利。功利主义打碎了自然法和自然权利的枷锁，为政府行动开辟了广阔的空间。

5. 马克思主义的国家理论

马克思、恩格斯和列宁将辩证唯物主义和历史唯物主义作为理论基础，对国家的起源、演变、本质和职能进行了系统的分析，形成了马克思主义的国家理论。马克思主义经典作家详细考察了国家的起源，指出国家是私有制出现后阶级矛盾不可调和的产物。恩格斯在《家庭、私有制和国家的起源》一书中指出：“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

马克思主义认为，国家是从阶级冲突中产生的，是“一个阶级用以压迫另一个阶级的有组织的暴力”。国家是上层建筑的重要组成部分，为经济基础服务，是维护统治阶级经济利益的工具。国家职能就是使整个社会服从于统治阶级的意志，对内镇压被剥削阶级的反抗、调和阶级矛盾、管理社会公共事务；对外保卫领土完整和本国统治阶级的利益不受外来侵犯。

6. 当代国家理论的发展

当代经济学家、政治哲学家、社会历史学家从各自关注的问题出发，对现代国家的起源和形成做出了新的解释。

（1）20世纪60年代以来，一大批新制度经济学家把国家作为影响经济绩效和制度变迁的内生变量纳入分析框架，并运用经济理论研究了国家的起源、作用和演变等问题，其中道格拉斯·C·诺思（Douglass C. North）的国家起源理论最具代表性。

^① 《马克思恩格斯选集》，2版，第4卷，170页，北京，人民出版社，1995。

诺思在批判吸收有关国家起源的契约论和暴力论的基础上,提出了关于国家起源的“暴力潜能”分配理论。这一理论认为,国家具有契约和掠夺的双重属性。若暴力潜在在公民之间进行平等分配,便产生契约性国家;若这样的分配是不平等的,便产生了掠夺性(或剥削性)国家,由此出现统治者和被统治者。因为暴力潜能的分配决定了国家的性质,所以诺思把国家定义为,“国家可视为在暴力方面具有比较优势的组织,在扩大地理范围时,国家的界限要受其对选民征税权力的限制”^①。

新制度经济学将国家看作是一种在暴力方面具有比较优势的组织,而这种组织与企业一样,也要实现自身利益的最大化,它的行为也要受到成本—收益分析的制约。国家的基本作用是界定和行使产权,且具有天然的垄断性。但国家同时又是追逐自身垄断租金最大化的行动集团。从历史上看,“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交易费用和促进经济增长的有效体制之间,存在着持久的冲突。这种基本矛盾是使社会不能实现经济持续增长的根源”^②。也就是说,国家两个目的相互冲突的根源在于有效率的产权制度的确立与统治者的利益最大化之间存在着矛盾,建立有效率的产权制度有利于社会产出最大化,但可能不利于统治者租金的最大化。从自身利益出发,统治者往往可能维持或建立一套无效率的产权制度,这被称为“政府悖论”。根据这一理论,诺思解释了英国与西班牙在近现代的不同发展道路。

(2) 在政治学领域,政治哲学家罗尔斯提出了一种“假设契约”理论,即想象把人们置于“无知之幕”下,他们不知道自己的天赋、才能以及在社会中所占的位置,但他们知道拥有一些美好的事物是有益的,如自由、机会和权力、收入、财富,还有赖以确立自尊的条件。这种假设的人将参与原初契约的制定。在这种条件下,人们会选择一种正义原则,即自由原则和差别原则。自由原则指的是每一个人都有这样的平等权利,他们可以拥有与别人类似的自由所相容的、最广泛的自由。差别原则指的是社会和经济的不平等应该这样来解决:第一,使条件最不利者也能得到最大的利益;第二,职位和公职在机会完全平等的条件下对所有人开放。在两者的关系上,罗尔斯认为,自由原则优先于差别原则。尽管罗尔斯的著作有时被认为是政治思想中的“社会契约论”传统的一种复活,但事实上,他的兴趣和论证方法和该传统的主流有很大差异,他并不直接关心使政治权威合理化,他关心的是建立社会正义的原则。罗尔斯以一种更新西方古典社会契约论和古典自由主义传统的理论方式,力图为现代社会重建“公平正义”的“道德基础”,因而开启了对现代社会基本结构、合理性基础、宪政构成、社会组织与运作等一系列问题的研究。

(3) 上述关于国家起源的理论都是广义的,当代社会历史学家则着重研究了民族国家的起源问题。他们认为,现代民族国家形成于12—18世纪的西欧,这是一个多种政治经济力量在意识形态和实力方面相互对峙的漫长的过程,可以从管理、军事和经济三个角度来认识其形成过程。

管理角度认为,西欧各国在从封建制向绝对君主制发展的过程中,领土不断扩大,人口增加,专制君主面临如何控制疆域扩大后的国家和向人民提供公共服务的问题。为了应

^① [美]道格拉斯·C·诺思:《经济史中的结构与变迁》,21页,上海,上海三联书店、上海人民出版社,1994。

^② 同上书,25页。

对这一压力，西欧国家创立了一套自上而下的便捷有效的行政官僚体制。斯特雷耶（Joseph Strayer）在其著作《现代国家的中世纪起源》中分析了这一过程，认为西欧国家的形成是一个收集和使用资源、管理行政官僚、提供公共服务的过程。伯尔曼（Harold J. Berman）则强调了法律在国家形成过程中的作用。一方面，法律减少了公共部门行为的随意性，同时法律可以通过程序规则加以变更，这样行政和司法部门的运行规则是变动的，但其行为却是可以预测的；另一方面，法律是可以整理、传授和考察的，这样统治者和最高行政官员可以培训和遴选专门人员，来代替王国中的封建和神职因素。

军事角度采用韦伯对国家的定义，即现代国家就是在一定区域范围内对合法使用暴力权力的垄断，强调军事在现代国家形成过程当中的作用。德国社会学家埃里亚斯（Norbert Elias）在《暴力与文明》中探讨了为什么人们可以生活在一起而不担心会被社会中的强者伤害。他认为现代国家是一个暴力使用从个人手中向国家转移的过程，个人原来可以自主使用暴力，但是在现代国家，个人进行战争的途径被取消，合法使用个人暴力被限制在自我防卫的条件之下。国家通过教育、两性关系、现代化的生活方式等途径传递了对暴力的禁忌，因此人们被“平和”了，国家成为战争的合法使用者。另外一些学者则认为，现代国家制度形成于战争中对资源汲取的过程，如蒂利（Charles Tilly）认为，统治者为了准备战争而进行的活动和建立的组织最终转变成国家制度，如法庭、财政机构、税收制度、地方行政、议会，等等。国家并不仅仅是阶级斗争的工具，而是更具有自主性，因此要求重新考虑经济和国家的关系。

经济角度继承了马克思传统，将现代国家看成是在资本主义生产方式下无产阶级和剥削阶级之间阶级斗争的产物，安德森（Perry Anderson）和巴林顿·摩尔（Barrington Moore）是其中的代表。安德森从分析生产力与生产关系的矛盾入手，探讨了欧洲从古希腊奴隶制国家形成到15世纪封建主义发展时期的历史演变过程，将不同国家的社会阶级结构和国家政治发展史结合，强调阶级之间的斗争要通过政治领域的斗争来实现，只有建设国家或破坏国家才能确立生产关系的根本转变。巴林顿·摩尔强调革命和暴力在历史发展中的作用以及剥削关系的存在，分析了从前工业社会向现代化社会推进的三条道路：资产阶级革命、德日资产阶级革命和共产主义，重点考察农村贵族和农民在这一过程中的作用。

3.2 国家的形式

3.2.1 国家政体形式

1. 君主制

君主制是指最高权力掌握在国家元首手中的政体。在历史发展的过程中，元首拥有的权力从绝对到虚位象征，受到不同程度的限制，因此我们也可以将君主制分为专制君主制、等级君主制和立宪君主制。

在专制君主制国家，最高权力完全属于君主，君主总揽大权，居于至高无上的地位。



正如法国国王路易十四所言：“朕即国家。”古代东方大多数奴隶制国家，如埃及、巴比伦、印度、亚述、波斯等国和大多数封建国家都实行过专制君主制。

等级君主制存在于中世纪欧洲封建时期，是13—16世纪封建君主统一全国，加强王权时代的产物。君主之下有一个由僧侣、贵族和商人代表组成的等级代表会议，国家征税必须征得代表会议的同意。13世纪后欧洲大部分国家都实行过等级君主制。

立宪君主制是西方国家进入宪政国家时期的一种政体形式，君主是国家元首，其权力受到宪法不同程度的限制，是资产阶级革命或改良时期资产阶级和封建贵族实行妥协的结果。立宪君主制又分为二元立宪君主制和议会君主制两种。

(1) 二元立宪君主制。二元立宪君主制是君主制和议会制并存的政体。实行这种政体的国家，往往是资本主义发展较晚，封建势力较强的国家。17世纪的意大利、德国(1871—1917年)、奥地利和明治维新后至第二次世界大战前的日本、1973年前的阿富汗、1979年前的埃塞俄比亚、1979年前的伊朗，都实行过这种政体。当今，约旦、尼泊尔、摩洛哥仍实行这种政体。二元立宪君主制的特征是：第一，政府与议会分掌政权，因此称为二元立宪君主制。第二，内阁是君主行使行政权的机构，内阁是根据君主的意志组织起来的，对君主负责。第三，君主是真正的权力中心，国家的实际权力掌握在君主及接近君主的少数人手中。君主为了有效控制议会，议员一部分由普选产生，一部分由君主指定或任命。议会有立法权，但君主可以否决议会通过的法律。

(2) 议会君主制。议会君主制是指政府对议会负责、君主的权力受到议会约束、君主为虚位元首的国家。当今不少国家，如欧洲的英国、西班牙、葡萄牙、荷兰、比利时、瑞典、挪威、卢森堡，亚洲的日本、泰国、马来西亚，以及加拿大、澳大利亚、新西兰等国，都是议会君主立宪制。在议会君主立宪制下，议会处于主导地位，议会制定宪法，制约内阁，内阁由议会产生，掌握行政权，向议会负责；国王是国家元首，但不掌握实权，只有象征性的地位。由于实权完全掌握在内阁手中，所以这种政体又称为内阁制。

2. 共和制

共和制通常是指国家最高权力机关和国家元首由选举产生、并有一定任期的政权组织形式。古希腊和古罗马都曾出现过民主共和制和贵族共和制。在资本主义共和制国家，根据总统、议会和政府三者的关系的不同，可以分为议会共和制、总统共和制、委员会共和制。另外，还有社会主义国家实行的共和制。

(1) 议会共和制。议会共和制是以议会为国家政治活动的中心，政府由议会产生并对它负责的一种政体。在议会共和制下，国家元首不再是世袭的君主，而是由选举产生的总统。在近代历史上，法兰西第三共和国、法兰西第四共和国、德国魏玛共和国，以及第二次世界大战前的波兰、捷克等国是采用这种政体的典型国家。在当代，联邦德国、意大利、奥地利、希腊、印度、新加坡等都是议会共和制政体。议会共和制政体有以下三个特点：第一，议会是国家最高权力机关，它享有立法权，拥有组织和监督政府的权力；第二，内阁由议会中占多数席位的政党或政党联盟组成，掌握行政权，制定和实施对外政策，向议会准备和提出重要议案；第三，国家元首一般是虚位元首，没有实际权力，不负实际责任。

(2) 总统共和制。总统共和制是指总统直接领导政府，政府不直接对议会负责的政

体。采取总统共和制的国家，总统是国家元首，也是政府首脑，掌握行政实权；总统定期由普选产生，总统任命和领导政府各部部长，部长对总统负责，不对议会负责；总统应向议会报告工作，无权解散议会，但对议会通过的法律可以实行否决权。美国是最早实行总统制的国家，也是总统制特征最典型的国家。拉丁美洲的墨西哥、萨尔瓦多、哥斯达黎加、巴西、哥伦比亚、委内瑞拉等国，亚洲、非洲取得独立的国家如印度尼西亚、斯里兰卡、巴基斯坦、埃及、加纳、塞内加尔、几内亚、尼日利亚、刚果（金）、加蓬等都实行总统共和制。

一些国家混合了议会制和总统制的特点，称为混合型的总统议会制，典型国家有法兰西第五共和国、俄罗斯、波兰等东欧国家以及从苏联独立出来的国家。在混合型的总统议会制国家，总统由全民投票产生，有法定的任期，而不论是否得到议会的支持。总统拥有重大权力，总理由总统任命和撤换，但也要议会中的多数支持。这些国家都实行多党制。

（3）委员会共和制。委员会共和制是国家的最高行政权由委员会集体行使的一种制度，亦称“合议制”。瑞士联邦是采用委员会共和制的典型。瑞士联邦的最高行政机关是由联邦议会从议员中选出7人组成的联邦委员会，国家元首由委员轮流担任，各委员的地位平等，重大政务由委员会集体决定。联邦议会享有立法权，议会通过的法律，委员会必须执行，更不能因与议会的政见不同而解散议会。议会有权监督政府，向政府提出质询或责问，但不得倒阁，不得弹劾政府。

（4）社会主义国家共和制。社会主义国家共和制有巴黎公社、苏维埃制和人民代表大会制等形式。

巴黎公社是无产阶级共和国的第一次实践。巴黎公社的原则是：公社由普选的代表组成，代表对选民负责，随时可以撤换；公社兼管行政和立法，实行“议行合一”制。

苏联实行的是苏维埃制。最高苏维埃是苏联的最高权力机关，最高苏维埃主席团是它的常设机关，在最高苏维埃休会期间代表其行使权力。中央政府是部长会议，拥有最高行政管理权。最高苏维埃由联盟院和民族院两院组成，下设苏联最高法院。主要特点有：第一，苏维埃是按照民主集中制原则，从苏联最高苏维埃到各级苏维埃组成完整的、统一的国家政权组织形式。各级苏维埃都是权力机关，它都有对其负责并从属于它的执行机关。第二，苏维埃实行普遍、平等、直接的选举制。各级苏维埃代表是按照普遍、平等、直接的选举原则，采用无记名投票方式选举产生。第三，苏维埃适应了多民族国家和联邦国家的形式，最高苏维埃由联盟院和民族院组成，两院权力平等，有同等的立法提案权，一切法律草案必须经两院出席代表的过半数通过才能成为法律。两院代表同时选举产生，任期也相同。第四，不同于议会制和总统制，最高苏维埃是最高代表机关和唯一立法机关，是国家的最高权力机关，国家行政、司法机关的权力都由它赋予，并向它及其主席团负责和报告工作，任何国家权力机关的权力都不能超过或平行于最高苏维埃。

我国实行人民代表大会制度。人民代表大会制是以民主集中制为组织原则，由人民选举代表组成国家权力机关，统一领导和管理国家事务的制度。它的特征是：第一，全国人民代表大会和地方各级人民代表大会都由民主选举产生，对人民负责，受人民监督，选民或选举单位有权罢免不称职的代表；第二，全国人民代表大会是最高国家权力机关，也是行使国家立法权的最高机关，制定和修改宪法及其他法律，全国人大常委会是它的常设机

关；第三，各级国家行政机关、审判机关、检察机关都由国家权力机关产生，对其负责，受其监督。全国人民代表大会的职能是修改宪法、制定法律及监督法律的实施，决定国民经济计划，审查和批准国家的预算和决算，决定战争与和平等一切全国性的重大问题。

3.2.2 国家结构形式

一般而言，国家结构形式指的是作为整体的国家与各个组成部分的关系，也即国家整体与部分、中央政府与地方政府之间关系的基本模式。国家结构形式从制度上规定了权力在各级政府间的分配和运用。单一制、联邦制和邦联制是现代国家结构的基本形式。

1. 单一制

单一制是指将国土按地域划分成若干行政区域、具有统一主权的国家结构形式。单一制的基本特点是：第一，国家有单一的宪法，有统一的国家最高权力机关，国民具有统一国籍；第二，地方政府隶属于中央，其设置与权限均由中央政府通过法律文件予以规定或改变，地方权力没有宪法保障；第三，在对外关系上，单一制国家是一个国际法主体，地方政府对外不具有国家的外部标志。

现代国家大多数采用单一制作为国家结构的形式。形成单一制国家的历史因素是多方面的，但最主要的原因是许多国家在民族国家建构过程中对国家统一的要求。资本主义单一制国家是在从封建割据到统一的中央集权封建国家之后建立起来的。资产阶级取得政权后，为了适应资本主义统一市场和统一民族形成后的要求，在消除专制君主制的基础上进一步巩固了单一制的国家结构形式。单一制能提供资本主义发展所要求的统一市场和便利的联系，因此符合资本主义自由发展的内在要求。19世纪末20世纪初，世界各地广泛掀起民族解放运动，殖民地国家纷纷摆脱宗主国而宣告独立，此时又诞生了一批单一制民族国家。

按照中央与地方授权范围的不同，单一制国家下有两种地方政府：一般地方政府和地方授权政府。前一类地方政府完全受中央政府的监督和控制，地方权力较小，地方政府或由中央任命，或由地方自行选举产生，都必须严格执行中央的政策和指令，目前大多数单一制国家都属于这一类；后一类地方政府由中央授予一定的自治权，地方立法机关由该地方选民选出，可就地区一般性事务进行立法，地方政府在地方事务方面享有较大的自治权和行政自主权，中央的权力受到一定限制，如英国、西班牙、法国的情形就是如此。

我国是统一多民族的单一制国家。民族区域自治和特别行政区制度是我国单一制的两大特色。所谓民族区域自治是指在国家不可分割的领土内，在最高国家机关统一领导下，以少数民族聚居的地区为基础建立民族自治地方，以实行自治的民族成员为主组成自治机关，按照民主集中制原则，充分行使自治权利，遵照国家总方针、政策，自主管理本民族、本地方的事务，并积极参加全国的政治生活。民族区域自治制度既保障了少数民族管理本民族事务的权利，又保证了国家的统一。

特别行政区制度是指在统一的主权国家范围内，建立特别行政区，实行与各省、直辖市、自治区不同的社会、经济、政治、文化制度。特别行政区制是我国在20世纪80年代初国家统一问题日益紧迫的历史条件下产生的，它为按照“一国两制”方案实现祖国和平统一的设想提供了宪法保证。

2. 联邦制

联邦制是指由若干具有相对独立性的地区作为成员单位联盟组成的国家。联邦制的共同点是联邦和地方政府共同拥有主权，联邦政府与地方政府的权限由宪法明确划定，两级政府在宪法规定的权限内独立行使权力，其中任何一方不能随意干预另一方的权力。具体而言，联邦制的特点有：第一，联邦设有统一的最高立法机关和行政机关，有统一的宪法、法律，联邦行使国家的立法、外交、国防、财政、宣战、媾和、缔约等主要权力，在国际交往中代表国家。第二，国家权力的一部分归地方，联邦各成员单位设有自己的立法机关和行政机关，有自己的宪法、法律，并在自己管辖的区域内行使职权，管辖本地区的财政、税收、文化、教育等方面的事务。第三，在对外关系上，只有联邦作为主权国家，是国际法的主体，联邦各成员单位不是独立主权国家，没有军队，一般不具有国家主体间外交的资格，不过，有少数联邦国家允许其成员在联邦宪法、法律和条约的范围内，就某些事务与外国签订条约和协定。联邦的居民具有共同的国籍。第四，联邦制国家内成员单位的联盟关系一旦形成就不允许自由退出，只有少数例外，如苏联宪法规定加盟共和国有退盟权，在原南斯拉夫 1946 年宪法前面的“基本原则”中，退出的权利也得到明确认可。^①

3. 邦联制

邦联制是若干各自保留独立主权的国家为了实现某种共同的利益而建立起来的一种松散的国家联盟。邦联成员是独立的主权国家，只是根据相互签订的协约，明确表示让与或委托邦联机构行使某些权力。邦联成员国各自仍有对内对外主权，保留本国政府机关的一切职能，并有权自由退出邦联。邦联没有统一的宪法，没有凌驾于各成员国之上的中央政府，没有统一的军队、预算、国籍等，因此，邦联并不是一个主权国家。邦联所设置的统一机构是一个协商性的“邦联议会”或成员国的“首脑会议”，它的决定只有经过成员国政府的认可后才具有法律效力。历史上曾出现过 1778—1789 年北美 13 州独立初期组成的邦联，1815—1848 年的瑞士同盟，1820—1866 年的德意志同盟。目前欧洲联盟可以看成是邦联制的典型。欧盟目前以经济货币联盟、共同外交与安全政策和加强成员国司法、内政合作为三大支柱，从经济联合逐渐走向政治联合，试图建立一个超国家的联盟。伴随着欧盟一体化的发展，主权让渡的范围逐步扩大，开始触及司法、内政等传统的国家主权范围。欧洲的一体化使得欧盟已经带有了介于联邦与邦联之间的超国家性质，但是欧盟距离成为一个主权国家还有很大的距离。

4. 不同国家结构的趋中和融合

国家结构用宪法的形式划分了不同层次的国家部分之间的权力，但是随着社会经济的发展，权力主体之间力量对比的变化，国家结构也出现了趋中和融合的趋势。比如联邦制内出现了中央权力加强的要求，而单一制国家内也面临着各种分权的压力。为了既维护主权统一又适应变化了的权力结构要求，两种制度各自引入了单一制和联邦制的因素，出现了联邦制和单一制的结合，美国和法国是这两方面的典型。

自 1789 年美国制宪会议确立了联邦制以来，美国经历了“二元联邦主义”、“合作联

^① 参见王丽萍：《联邦制与世界秩序》，21 页，北京，北京大学出版社，2000。



邦主义”到“新联邦主义”的发展。所谓“二元联邦主义”，是指保留州政府的大量权力，对联邦政府的权力进行了很大的限制，州与州之间的事务归联邦管理，州内部事务由州政府管理。从南北战争结束后宪法第十四修正案的通过，一直到20世纪30年代，中央政府权力不断增长，逐渐在财政、福利、司法等方面参与州政府管理的事务，“二元联邦制”逐渐走向消亡。20世纪30年代至70年代是“合作联邦主义”时期，各个层级的政府在履行其特定职能时不是相互隔离和相互独立，而是相互连接和相互合作。“合作联邦主义”后期，随着美国联邦政府权力的扩大，对州政府和社会经济事务的干预越来越多，美国国内产生了许多问题，于是走向“新联邦主义”，权力回归州政府和人民手中，改变美国联邦政府权力日益集中的趋势，恢复联邦与州之间权力关系的平衡。从保持权力关系的相对平衡，相对平衡的权力关系被打破到重新寻求平衡权力关系的过程，反映了美国联邦政府和州政府之间的权力争夺，也表明了美国联邦制的“弹性”。

法国是传统的单一制中央集权国家，中央政府对地方政府进行直接的行政控制。第二次世界大战后这种高度集权制度不适应经济飞速发展的需要，迫切需要进行改革。1982年3月2日通过的《关于市镇、省和大区的权利和自由法》拉开了地方分权改革的序幕。改革将法国行政区划分为大区、省和市镇三个层次，确定了大区作为行政单位的地位，扩大地方自治，地方各级议会从单纯的议事机构转变为“议政合一”机构，通过审议自由管理本地区事务，议会主席为地区辖区最高行政长官，取消中央对地方各级政府的监督，一些过去由中央管理的事务下放给地方管理。总体而言，法国地方分权改革涉及决策权和管理权的下放，地方议会作用的扩张，政府财政、预算、税收功能的重新界定，导致了法国中央与地方关系的深刻变革，地方自治团体开始掌握地方事务，减轻了中央负担，扩大了地方民主。

此外，我国实行的“一国两制”也是对传统单一制结构的突破。“一国两制”就是在一个中国的原则基础上，大陆实行社会主义制度，香港、澳门实行资本主义制度。“一国两制”中“一国”是核心，体现了统一国家主权的原则；“两制”表现了香港、澳门拥有高度自治权，体现了主权和治权的辩证统一关系，在理论上和实践上丰富了单一制的内涵。

3.3 国家与社会的关系

国家从社会中产生，由此带来的问题是：国家与社会是什么关系？国家权力有边界吗？限度在哪里？在西方国家，公民社会（civil society）作为与国家相对而存在的社会领域被认为是限制国家权力和促进民主政治发展的基础，因此国家与社会的关系很大程度上是围绕着公民社会理论展开的。^①

^① 目前，国内学术界对 civil society 一词有三种译法，即市民社会、公民社会和民间社会。由于该词在西方学者那里有不同的含义，且经历了一个复杂的演变过程，故选择正确的译名有相当的难度。根据不同的场景及不同的作者，有时译为市民社会比较妥当，有时则应译为公民社会。为统一行文起见，本书一律使用公民社会的译法，特此说明。

3.3.1 公民社会的历史演变

1. 古希腊：国家与社会的重合

在古希腊时代，个人的生活和价值都依存于城邦共同体，公民通过公民大会或陪审法庭等机构直接参与城邦重大事务的讨论，“对全希腊人来说，城邦就是一种共同生活”^①。因此，城邦既是国家又是社会，不存在政治国家与公民社会的区分。

2. 中世纪：国家与社会关系萌芽

在希腊化时期，西方社会就开始了由城邦向帝国时代转变的进程，个人与国家、政府与社会开始发生疏离。在罗马共和国时代，公民社会获得了一定的发展，但是很快在罗马帝国的监护下逐渐萎缩。随着罗马帝国的覆灭，西方社会开始进入中世纪时代。在中世纪，市民社会被神权国家所吞并，但是为近代市民社会的发展奠定了一定的基础。一方面，教会与政治权力机构的分离推动了社会与政治组织的分化，神权、王权、贵族权多元权力并存，为城市兴起及城市自治权的发展创造了条件，提供了城市公民社会生长的空间。另一方面，城市公民社会为近代公民社会的产生奠定了基础。从11世纪开始，西欧城市兴起，商人、工匠、手艺人 and 律师等居住在城市中，组成了一个城市市民阶层。随着城市经济的发展，平等、自由、契约、守法的公民精神得以形成。

3. 近代公民社会的形成

真正意义上的公民社会是伴随着民族国家建设和近代公民社会自主化而成长起来的。虽然王权在市民阶层的支持下击败教会和封建领主而获得了抽象的公共特性，但这种君主制不可能带来真正的权力公共性。新兴的资产阶级日益壮大，利用议会和君主展开斗争，确立了资产阶级立宪国家，王权得到限制，并使国家成为公共利益的代表，臣民变成公民，王权利益变成公共利益。随着国家作为公共利益代表的确立，国家的职能也就限定在保护公民的自由和权利之内，作为真正私人自律的领域，公民社会开始形成，并处于与国家对立的状态。

3.3.2 公民社会理论的演变

同国家与社会关系历史演变相伴随的是公民社会理论的发展。

1. 古典公民社会理论

亚里士多德在《政治学》中提出了“政治社会”、“政治共同体”的概念，这个共同体就是城邦，也即“自由和平等的公民在一个合法界定的法律体系下结成的伦理—政治共同体”。亚里士多德认为，人从家庭组成村落，最后走向城邦，城邦是至高而广泛的社会团体，人类生活可以在城邦范围内得到完全的自给自足，人的善业在城邦中得以完成。^②所以他说：“人类自然是趋向于城邦生活的动物。”个人的价值依赖于城邦。

希腊化时期开始出现个人与政府的分野。以伊壁鸠鲁派为代表，出现了从公共生活退隐到个人生活、从政治崇高回归到世俗追求的思想倾向，并确立了个人先于国家的契约

① [美] 乔治·霍兰·萨拜因：《政治学说史》（上册），33页，北京，商务印书馆，1986。

② 参见徐大同：《西方政治思想史》，40~41页，天津，天津教育出版社，2002。

观。在罗马共和国时期，公民社会在国家的支持下获得了一定的发展。西塞罗（Marcus Tullius Cicero）认为，公民社会“不仅指国家，而且也指业已发达到出现城市的文明政治共同体生活状况”。

2. 近代公民社会理论

近代思想家在社会契约论的框架内讨论公民社会的问题。洛克认为，人们之所以让渡自己的权利而组成国家，是为了弥补自然状态的不足，交给国家的只是自然法所给予人们的保护自己 and 其余人类的权利。如果国家不能体现民意，人们有权收回权利。此后，孟德斯鸠等人从这一前提出发，阐释限制国家权力、保护社会权力的思想，为公民社会和国家权力的合理分界奠定了理论基础。但是，契约论者提出的公民社会和政治国家都是相对自然状态而言的，在他们那里公民社会和政治国家仍然紧密相关，没有明确区分开来。尽管如此，这些论述形成了社会高于国家的思想传统。

3. 现代公民社会理论

现代公民社会理论明确提出了国家与社会的二分法。所谓公民社会是指“在封建社会的政治经济关系之外萌发的资本主义经济生活，它意味着一种经济的、私人的社会活动领域，与政治的、公共的社会领域相对”^①。苏格兰思想家亚当·弗格森（Adam Ferguson）看到了近代国家向以前属于私人的社会领域不断扩张的趋势，并且就这一趋势对于“公民美德”的侵蚀感到担忧。这样，在他那里，“公民社会”与国家就被放到了对立的两极。

德国哲学家黑格尔接受了国家与社会分离的观点，进而提出公民社会是伦理精神发展的中介、国家是伦理精神发展的最高阶段这一观点。在《法哲学原理》一书中，黑格尔认为，公民社会是多个个人和家庭的集合。独立的个人由于相互需要而联合组成公民社会，他们相互依赖、相互利用。公民社会以私利活动为内容，充满着各种各样的矛盾，而要解决这些矛盾，就需要一种处于公民社会之外而又高于公民社会的力量，这种力量就是国家。国家是普遍利益和共性的代表，是理念发展的最高阶段。国家是人类社会生活关系的最高、最完美的形式，它高于公民社会，优越于公民社会，是决定家庭和公民社会的力量，甚至家庭和公民社会的存在也必须以国家为前提。由此，黑格尔建立了不同于契约论的国家与社会关系理论模式。

4. 当代公民社会理论

公民社会理论在当代的发展有一个显著的特征，即强调文化因素的重要性，代表性理论为葛兰西（Antonio Gramsci）的文化公民社会理论、哈贝马斯（Habermas）的公共领域理论和科恩（Jean L. Cohen）、阿拉托（Andrew Arato）的国家—经济—公民社会三分理论。

葛兰西将社会分为政治社会与公民社会两部分，前者指国家或政治领域，后者指各种私人组织或民间社团。他将“公民社会”视为上层建筑的一部分，认为当代西方国家的统治已经不仅仅是靠军队和暴力来维持，而主要是通过公民社会的文化渗透来取得其合法性地位，因而国家与公民社会的交锋也相应地从经济转向了文化意识形态领域。他认为，

^① 唐士其：《“市民社会”、现代国家以及中国的国家与社会的关系》，载《北京大学学报》（哲学社会科学版），1996（6），65~72页。

公民社会和国家争夺的不再是经济自由权，而是所谓的文化领导权问题。由此，葛兰西开了公民社会文化讨论的先河。

哈贝马斯的公民社会概念是指一种独立于国家的“私人自治领域”，它包括私人领域和公共领域。其中，私域（privacy sphere）指由市场对生产过程加以调节的经济子系统，公域（public sphere）则是指由各种非官方的组织或机构构成的私人有机体，它包括团体、俱乐部、党派、沙龙、报纸、书籍等。公共领域实际上就是社会文化生活领域，它为人们提供了讨论和争论各种公共利益的场所和讲坛。哈贝马斯认为，自第二次世界大战以后，经济子系统受到了政府的大规模干预，公民社会的经济子系统已经与国家重合，当代资本主义国家成为政治经济系统和文化系统各执一端的两极。随着大众民主和福利国家的出现，原来为资本主义国家提供合法性的文化系统也遭到越来越多的侵蚀，“公共领域”崩溃了。由此，当代资本主义的问题主要在于如何重构自主的公共领域。

在哈贝马斯的基础上，科恩和阿拉托建立了公民社会的三分理论。他们认为公民社会主要是由生活世界的机构或制度组成的。他们主张采用国家—经济—公民社会的三分法，认为公民社会是“介于经济和国家之间的社会相互作用的一个领域，由私人的领域（特别是家庭）、团体的领域（特别是自愿性的团体）、社会运动及大众沟通形式组成”^①。因为经济系统已经从公民社会中分离出去，构成了一个独立的系统，公民社会的功能就不再是单纯经济的或政治的，而是含有经济与政治因素在内的广义的文化再生产。三分法的目的在于回到以社会文化系统为中心的范式中去，通过文化意义上的公民社会重建，来保障个人的基本权利和建立民主、自由、平等的社会。

3.3.3 国家与社会关系模式

根据国家与社会权力边界的不同，即国家对社会事务干预程度的差异，可以将当代国家分为以下几种国家与社会关系模式。

1. 最小国家

最小国家（minimal state）是古典自由主义者主张的国家模式。古典自由主义者认为，国家权力的范围越小越好，或者说国家管的事越少越好，主张“最小限度国家”。这种主张把国家政府的作用仅限于消极地保护个人权利，国家扮演着“守夜人”角色。最小国家主张者认为，社会可以由自由市场这只看不见的手调控，每个人都追求自身的利益，最终能有效地促进社会的利益。主张取消国家对经济的干预，政府职能应限于保护国家免受外来侵犯、依据法律来维护公平与秩序、建设与维护私人经营会亏损的公共设施。国家不应提供任何社会性服务，也不应试图实现社会正义。

2. 福利国家

福利国家（welfare state）是指国家以社会总体利益的代表的身份，通过国民收入的再分配，矫正社会自身所固有的不平等与不公正的趋向，并以此作为保证经济持续增长的一种手段的结果。经过 20 世纪 30 年代的经济萧条和两次世界大战后，面对自由市场自身的缺陷，主要资本主义国家纷纷建立福利国家。随着福利国家的建立，国家对社会的渗

^① Jean L. Cohen and Andrew Arato, *Civil Society and Political Theory*, The MIT Press, 1992, p. 9.

透越来越深。福利国家观修正了社会和国家对立的观点，从消极国家观转向积极国家观，认为社会是个人的总和，既存在私人利益，也存在集体利益，为满足这两类利益，社会既需要市场，也需要政府，政府的目的是无歧视性地保护权利，公民可以通过它来集体地追求无法由个人实现的目标。^① 20世纪70年代以来，福利国家经历了前所未有的“危机”，通货膨胀和失业同时并存，福利国家各种问题纷至沓来，福利国家理论也受到了严峻挑战。

3. 发展型国家

查默斯·约翰逊 (Chalmers Johnson) 和其他学者曾把日本自20世纪20年代中期以来所倡导的、后来由其他东亚经济体所仿效的政府体系称为发展型国家 (developmental state)。如果说福利国家模式中国家干预社会主要在于社会公平，那么发展型国家模式中国家力量渗入社会则更多是为了促进经济发展，提升国家经济实力。1945年后的日本通过技术官僚适度地干预市场运作和提出正确的产业政策导引市场，推动了日本经济迅速发展。新加坡、韩国也以类似的途径创造了“经济奇迹”。发展型国家的特点有：(1) 有一个具有高度凝聚力的经济官僚机构，比如日本是以通产省 (MITI) 为核心，成为经济成长的重要推动力；(2) 政商合作，国家鼓励加强私人商务、公共部门和其他国内利益之间的合作和协商；(3) 以快速工业化为国家安全提供保证，这些国家采用的国家主导型快速工业化战略，可以看成是对战后国际环境压力的一种民族主义的反应。因为发展型国家利用国家权威广泛干预社会经济事务，也有学者称采用这一体制的国家如新加坡、韩国为威权国家 (authoritarian state)。

4. 全能国家

如果说发展型国家是为了控制经济的话，全能国家 (total state) 就试图对社会的方方面面进行控制，将国家权力渗透到社会的每一个角落。卡尔·施密特 (Carl Schmitt) 认为，全能国家的特征是，国家权力无限扩大，并最终完全控制了社会。国家通过意识形态、组织结构以及有效的干部队伍实现了对社会生活所有方面的渗透与组织。邹说也指出：“全能主义政治制度的基本特点是这个社会中没有有一个政治权力机构不能侵犯的领域。”“人们自由活动范围的大小和内容，是政治权力机构决定的。”^② 需要注意的是，全能国家并非就是“强”国家。按照施密特的分析，强国家意味着国家是自主 (autonomous) 的和独立 (independent) 的，国家独立与自主的前提是国家与市民社会保持清晰的界限。现代国家之所以能够为经济的发展与社会的稳定提供有效的保障，原因之一即在于现代国家将自己的职能局限在十分有限的领域内。也就是说，现代国家与传统国家的区别之一在于现代国家根据分殊 (differentiation) 原则履行特殊的职能。但在全能主义国家，这种分殊消失了，国家与社会合二为一，国家跨越了区分国家利益与公民社会利益的界限，卷入本应该属于公民社会的事务，这样，国家就丧失了自主性与独立性。

5. 极权国家

极权国家 (totalitarianism state) 指的是政治权力对非政治生活的无孔不入的政治统

^① 参见 [美] 巴里·克拉克：《政治经济学——比较的视点》，124页，北京，经济科学出版社，2001。

^② 邹说：《二十世纪中国政治——从宏观历史与微观行动的角度看》，7页，香港，香港牛津大学出版社，1994。



治，国家和社会的界限被取消，政治权力渗透到人的社会、文化、宗教生活的一切领域，社会秩序完全由政治权力来达成，个人不再有任何私人空间或自由。换言之，社会彻底地政治化，一切皆属于国家，没有任何东西存在于国家之外。全能国家与极权国家的区别在于，全能国家并不一定是极权国家，因为尽管在理论上全能国家可以深入社会的各个领域，但在实际生活中，它可能并不如此去做，而且它也可以采取某种形式的分权。

3.4 民族国家面临的挑战

3.4.1 转变中的国际体系

国际体系就是国际政治的各行为主体间相互联系、相互作用而形成的具有相应结构、功能并与环境相互作用的有机整体。17世纪标志着以民族国家为主要行为主体的现代国际制度的开始，强调主权国家在自己的领土范围内享有排他性的权威。从近代民族国家产生到当代资本主义世界体系占主导地位的几百年间，民族国家是最重要的国际行为主体。

1. 国际体系的形成

1648年，欧洲三十年战争（1618—1648）结束，交战双方签订了《威斯特伐利亚和约》，确定了欧洲大陆各国的国界，还规定德意志的加尔文教与路德教取得同天主教平等的地位和权力，欧洲的宗教对峙得到承认，从而形成了以民族国家为主体的第一个国际关系体系。从此，宗教关系要由世俗规则决定，而不是由外部权力，即神圣罗马帝国或罗马教皇来决定。

威斯特伐利亚体系确立了民族国家在现代国际关系中的行为主体的地位，在实践上肯定了国家主权原则，从而使国家主权平等原则成为国际关系基本准则，民族国家体制成为现代国际关系活动的坚实基础。中世纪的以罗马教皇为中心的神权政治体制，让位于由主权平等和独立的民族国家组成的国际社会。“封建社会的非集权政治特征已经让位于威斯特伐利亚国家体系，这是一个受领土束缚的主权国家体系，每个国家拥有自己的中央管理机构，拥有合法使用暴力的实际垄断。”^①威斯特伐利亚体系在欧洲确立了一个相对均衡的多极格局，维持了约一个半世纪。但好景不长，各国都以谋求均势为名，展开了夺取霸权的斗争。17—18世纪，欧洲各国兴衰交替，而拿破仑战争则彻底打破了威斯特伐利亚体系所建立的欧洲国际格局。

拿破仑战争之后，主要的欧洲国家于1814年10月至1815年6月召开了维也纳会议。会议在英、奥、俄、普四国的操纵下调整了欧洲各国的疆域，使欧洲大国的领土面积大致相等，为了防止法国重建霸权，战胜国增加了法国周边国家的力量，为大国间的关系创造了力量的平衡，在很大程度上恢复了威斯特伐利亚体系所确立的多极均衡体系。

在这一新格局中，列强并立并且相互制约，形成了英、法、奥、普、俄“五角政治”，英俄两个侧翼国家占有优势，特别是英国在维持欧洲均势方面起到了平衡的作用。在维也

^① [澳] 约瑟夫·A·凯米莱里、吉米·福尔克：《主权的终结？——日趋“缩小”和“碎片化”的世界政治》，17页，杭州，浙江人民出版社，2001。



纳体系下，欧洲保持了约百年的和平时期。

2. 全球国际关系体系形成

1870—1871年普法战争和德意志帝国的建立，极大地改变了欧洲大国间的力量对比，德国一跃成为欧洲头等强国，欧洲均势失去平衡。与此同时，全球国际关系体系最终形成，国际均势结构也发生变化，帝国主义列强展开了瓜分世界和争夺霸权的斗争。仍然占据国际关系中心的欧洲列强发动对外扩张，德国、美国、日本登上世界舞台，要求重新瓜分世界，原有均势系统失去平衡，最终同盟国与协约国两大军事集团形成，进行旷日持久的军备竞赛。这一体系不仅把世界上各个国家和民族的经济变为整个世界政治经济体系中不可分割的各个环节，而且随着帝国主义殖民体系的形成和世界分为压迫和被压迫民族，整个世界形成了极少数先进国家对世界上大多数居民施行殖民压迫和金融扼制的世界体系。

第一次世界大战后，战胜国英、美、法、日、意按照战后力量的对比变化，重新划分势力范围，以和平的名义建立了凡尔赛—华盛顿体系。在这一体系下，战败国被迫割地赔款，殖民地被重新瓜分，战胜国靠压制和妥协维持了短暂的均势与和平。战后，战败国与战胜国的矛盾同战胜国之间的矛盾交织在一起，错综复杂，各国的实力对比也不断发生变化，大国争夺不断破坏大国均衡格局，凡尔赛—华盛顿体系遭到侵蚀，直到希特勒德国发动第二次世界大战，彻底埋葬了凡尔赛—华盛顿体系。

3. 二战后的国际体系

第二次世界大战后，在以雅尔塔会议为代表的一系列重要国际会议上，美英苏就结束战争与维持战后和平问题通过的各种文件、宣言、公告、原则和秘密协议，构成了雅尔塔体系。雅尔塔体系的核心是美苏两极格局，取代了国际关系上以欧洲为中心的多极均衡格局。战后，广大亚非地区逐渐摆脱了殖民统治，实现了民族独立，诞生了一系列主权国家。随着越来越多的主权国家登上国际舞台，帝国主义殖民体系瓦解。两个体系的并存开始演变为三类国家体系的统一体。三类国家体系、多种经济制度之间相互渗透，相互依存加强，表现出一体化和区域化的倾向。

雅尔塔体系的建立是第二次世界大战的合乎逻辑的结果。欧洲强国的衰竭或战败和日本的投降，急剧地减少了世界强国的数量，苏联成为唯一的欧洲强国，美国则成为超级大国，从而造成了国际战略力量的重新配置。在美苏两极格局下，世界上的主要国家被分为资本主义和社会主义两大阵营，两大阵营很快就以美国、苏联两个超级大国为中心而走向了对抗，逐渐形成了在两大阵营的分界线上进行政治、军事、经济和文化等全面较量和竞赛的局面，这种带有很强意识形态色彩的对抗被称为冷战。超级大国争霸给国际局势带来紧张与动荡，给国际关系带来尖锐、复杂的全局性危机。随着1989年的东欧剧变、1990年的两德统一和1991年苏联解体，两极对抗的雅尔塔体系正式终结。

冷战结束后，两极体系的解体导致各种政治力量分化和组合，萌芽于两极体系之中的多极体系开始加速发展；同时，美国成为唯一超级大国。世界政治格局呈现两种趋势：一方面是美国统治的单极化世界，另一方面是多个国家竞争的多极化世界。在单极世界秩序中，美国凭借其军事实力和政治经济权威，扮演了世界警察的角色。1991年海湾战争击退伊拉克对科威特的入侵，1999年对科索沃实施“人道主义干预”，2001年空袭阿富汗导



致塔利班政权垮台,在所有这些事件中,美国都起了重要作用。但是美国的世界警察角色受到其他力量的牵制,欧盟、日本、中国、俄罗斯正发挥越来越重要的作用,它们与美国共同构成了新的多极体系。广大发展中国家作为一支独立的政治力量,也在国际舞台上发挥着举足轻重的作用,世界朝着多极化方向发展。

在多极竞争体系下,经济竞争开始取代军事对抗在一定程度上减少了战争爆发的可能性,世界权力的分散化和国际化在一定程度上带来了新的和平。因此,理想主义者认为,建立在国际准则和道德标准基础上的新的世界秩序已经到来,和平解决国际争端,反对侵略和扩张,控制和裁军,通过倡导尊重人权督促各国正确对待国民,通过广泛的合作,解决贫困、环境、能源、安全等问题,被认为是新时代国际政治的主要任务。但是现实主义者认为,当今世界不是更加有序,而是陷入了新的无序状态之中。在冷战格局下隐藏的紧张和冲突凸显出来,原来被压抑的民族矛盾、领土争端以及宗教、文化冲突全部爆发出来。海湾战争、巴尔干半岛冲突与科索沃战争、阿富汗内战、东帝汶危机、埃塞俄比亚战争、刚果的战争、中东巴以冲突加剧、恐怖主义袭击等,都证明冷战后世界的无序特征。

3.4.2 当代国际政治趋势之一——全球化

冷战结束后,民族国家以及国家间体系依然存在。但是,超越国界、跨越地区的全球化已经成为一股不可阻挡的力量。打破各国市场的壁垒,冲破国家领土的概念和界限,成为一种客观必然趋势。全球化这个概念最早来自于经济学,它指的是产品国际化,金融资本在不同国家的自由流动,世界经济在本质上变得更加一体化,更多的经济活动超越了民族国家的界限;随着全球性经济力量的强大,民族国家的权力正在逐渐下降。

全球化从经济概念开始,逐渐演化成一个文化、政治概念。文化全球化指的是随着信息和商品的流通,不同文化之间的差异不断缩小而趋于一致的过程,比如卫星通信的传播,电信网络的发展,信息技术的广泛应用,世界媒体的合作等。政治全球化是指超国家的国际组织在政治生活中日益重要,民族国家政府决策日益受到跨国跨地区政治组织的影响。

简而言之,全球化是指世界政治、经济、文化等各个要素超越国界和地域限制而互相影响并走向一体化的发展趋势。在这种趋势下,传统的民族国家之间的界限日渐模糊,世界性的、国家性的和地方性的事务互相影响,世界各个要素之间关系密切,世界变成了一个“无国界的社会”。具体表现为:首先,市场经济的全球普及化。中欧、东欧和中亚国家先后从计划经济体制转向市场经济体制,使经济全球化进程日益加速。其次,科学知识成了关键性的生产要素,对信息的依赖性不断增长,信息技术日新月异,互联网迅速延伸和扩展,通信联络成本不断降低,一个全新的全球“网络社会”正在形成。再次,金融工具不断创新,资金跨国交易的速度加快、规模扩大。另外,随着自由市场的发展,全球和地区贸易、投资自由化的进程加快,跨国公司进行跨越国界和地区界限的生产和经营,实施全球范围内最佳的资源配置和生产要素组合,把生产和销售按照最有利的区位分布于世界各地,使每一个分支机构及其所联系的企业在职能专门化的情况下统一成一个一体化网络。

全球化对国际政治产生了深远的影响。第一,全球化带来了国际格局的变化。冷战以

前的历次国际格局的形成和打破,都是军事实力发生变化的结果,全球化改变了国际政治格局转换的动力和方式,经济因素成为影响国家间关系的重要条件。第二,全球化改变了安全、权力等国际关系概念的内涵。传统的军事安全观受到经济安全观的冲击,经济安全成为各国的首要考虑。亚洲和拉美经济危机爆发后,世界各国深感经济安全的重要性,因为一旦发生金融危机,不仅会使国家经济倒退若干年,导致社会动荡和政权更迭,在国际经济组织的附带条件的援助下,还会影响到国家主权的完整性。第三,全球化使原来属于一国的问题变成了全球性的共同议题,贫穷、环境、能源、生态等问题成为影响各国的问题,全球相互依赖与合作加深。第四,全球化对民族国家的主权提出了挑战,全球化使民族国家处理国内和世界事务的能力降低,有学者指出,这将会导致空心国家、无边界社会的出现。第五,世界社会体系要求用一种新的秩序来处理民族、宗教及全球问题,一种新的世界秩序正在形成。

3.4.3 当代国际政治趋势之二——区域化崛起

与全球化趋势并存的另一个重要趋势就是区域化。尽管全球化带来国家间相互依存与合作的加深,促进了国家间政治、经济、文化的交流与合作,但是全球化也带来了新的紧张与冲突,突出的一点就是国家处理内部事务和应付外来冲击的能力减弱。为了促进国家的安全、稳定和经济发展,各国纷纷寻求与周边国家和地理上邻近的国家合作,区域化成为各国寻求国家安全的有效途径。所谓区域化是指在区域内国家之间形成共同的协调与对话机制,甚至制定共同的管理政策和制度规范,实现区域内的超越国家的协调和管理。因此,区域化可以看成是民族国家为抵抗全球化带来的消极影响而采取行动的结果,它有助于消除全球化带来的负面作用,增强民族和地区抵御全球化浪潮冲击的能力。目前,包括发达国家在内的遍布全球的区域性的合作方兴未艾。北美、欧盟、东盟、拉美等区域性的合作已有程度不等的进展。

区域化的总体要求是实现区域范围内合作的有序化,即组织化。一般意义上的区域组织是国家间进行合作的一般联盟,以保证成员国主权的完全独立为前提。国际法上对政府间国际组织(inter-government organizations)的定义是:由两个以上的国家组成的一种国家联盟或国家联合体,是由其成员国政府通过符合国际法的协议而创立的,并且具有常设体系或机构,其宗旨是依靠成员国间的合作来谋求符合共同利益的目的。区域化合作的推进有一个由浅入深的过程,国家间开展合作的共同意愿会促进组织化机制的形成,这种组织化合作既包括一般意义上的国家间合作,如亚太经合组织,也包括让渡部分主权利力的深度国家间合作,如类似欧盟这样的区域一体化组织。

当代国际政治区域化趋势开始于第二次世界大战后地方保护组织的出现,北大西洋公约组织和华沙条约组织的形成是最明显的标志。冷战期间,以美国为首的北约和以苏联为首的华约之间的对抗对国际局势造成了深远的影响。随着冷战的结束和华约的解体,北约的存在和作用成为新的问题。在单极主义和美国霸权观念的驱使下,美国启动了北约东扩,东欧国家为了脱离俄罗斯的控制、寻求政治独立和安全保护,纷纷加入北约,北约的角色也从安全保护更多地转变到人道主义干涉以及维护地区和平上来。

随着经济因素在国家间政治作用的提升,区域化组织的发展从冷战中的战略合作发展

到经济合作，经济因素成为区域化的强劲动力之一。欧洲、美洲、亚洲、非洲都成立了各自的区域联盟，如欧洲联盟（EU）、北美自由贸易联盟（NAFTA）、美洲自由贸易区（FTAA）、亚太经合组织（APEC）、东南亚国家联盟（ASEAN）、非洲联盟（AU）等。其中欧盟的成立最具有典型意义，因为它从一般意义的主权国家联盟走向让渡部分主权利力的深度国家间合作，标志着区域化向纵深发展。

欧洲联盟（简称“欧盟”）的前身是欧洲共同体（简称“欧共体”），欧共体包括欧洲煤钢共同体（又名欧洲煤钢联营）、欧洲原子能共同体和欧洲经济共同体三个相互独立的组织，其中欧洲煤钢共同体创立于1951年4月28日，后两个组织创始于1957年3月25日。欧共体的组织机构主要有：（1）欧洲理事会，由各成员国部长组成，是欧共体的最高决策机构，此外，各成员国政府首脑和国家元首还定期或不定期举行首脑会议，以商定重大问题；（2）欧洲委员会，由各国推荐的委员组成，是欧共体的办事机构，负责实施欧共体条约和理事会作出的决定，并向理事会和议会提出报告和立法动议，代表欧共体对外联系和进行各种谈判；（3）欧洲议会，是欧共体的监督和咨询机构；（4）欧洲法院；（5）欧洲审计院。1991年12月11日，欧共体马斯特里赫特首脑会议通过了以建立欧洲经济货币联盟和欧洲政治联盟为目标的《欧洲联盟条约》，亦称《马斯特里赫特条约》（简称“马约”）。1993年11月1日“马约”正式生效，欧共体更名为欧盟。欧共体改名为欧盟不只是名字上的变化，它标志着欧洲联合进入了一个新阶段，即欧洲由单一的经济联合逐步走向货币、政治和防务全方位的联合，标志着欧共体从经济实体向经济政治实体过渡。2002年1月1日，欧盟统一货币欧元正式流通。2004年，10个国家加入欧盟，这是欧盟历史上规模最大的一次扩大。2004年10月，欧盟25个成员国在罗马签署了《欧盟宪法条约》，但条约须经所有成员国根据本国法律批准后才能生效。2007年，保加利亚和罗马尼亚被欧盟接纳，使欧盟成员国增至27个。与此同时，欧盟正在积极谋求实行共同的外交和安全政策，增强欧洲安全合作组织的作用。随着欧洲联合的深入发展（欧盟的扩展历史见表3—1），欧盟在国际舞台上将会发挥越来越重要的作用。

表 3—1 欧盟的扩展

加入时间	成员国
1957年3月25日	法国、德国、意大利、比利时、荷兰、卢森堡
1973年1月1日	丹麦、爱尔兰、英国
1981年1月1日	希腊
1986年1月1日	西班牙、葡萄牙
1995年1月1日	奥地利、芬兰、瑞典
2004年5月1日	塞浦路斯、捷克共和国、爱沙尼亚、匈牙利、拉脱维亚、立陶宛、马耳他、波兰、斯洛伐克共和国、斯洛文尼亚
2007年1月1日	保加利亚、罗马尼亚

资料来源：根据欧洲委员会驻华代表团网站资料补充而成。

区域化的另一个动力是文化因素。在一个全球化的时代，由于互联网技术的发展和经济要素的自由流动，各种技术和经济方式所承载的文化也相互交融，有人认为全球化将缩小文化的差异，导致全球文化的趋同。但事实上抵制全球化、保护本民族文化的呼声也日益高涨，如加拿大魁北克的独立运动。同时，由于全球化导致民族国家能力下降，国家内

部的种族、文化、宗教民族主义开始出现,世界日益“缩小”和“碎片化”。这样,在主权国家内部和国家之间形成了基于种族、语言、宗教、文化等的次文化团体,冲击着国际政治秩序。由于西方发达国家在经济和技术上占据优势,在全球化中处于主导和有利的地位,因此西方的文化价值观念在与其他文化价值观念的竞争中处于不平等状态,强势文化与弱势文化之间存在着斗争。

区域化与全球化是当今世界公认两种发展趋势,两者既有和谐也有矛盾之处。一方面,区域化是国家或地区应对全球化负面作用而出现的,因此和全球化是两个相反的方向,过于极端的区域化将削弱全球化作用,比如19世纪末西欧国家经济区域化导致国家之间的竞争,最后走向了战争;但另一方面,区域化可以看作通往全球化的一个阶段,因为区域化组织的存在不仅使国家间合作制度化,而且可以对深入合作起到积极的推动作用,从而推动全球化进程。

3.4.4 民族国家与全球化挑战

随着全球化和区域化的发展,各种超国家、跨国界的国际行为主体日益增多,民族国家在世界政治中处理事务的能力受到越来越多的限制,国家的主权受到削弱和侵蚀。美国学者阿兰·伯努瓦(Alain de Benoist)认为,“全球化的最终结果就是民族国家逐渐失去权力。鉴于国际资本的不断流动性、市场全球化以及经济一体化,国家政府逐渐意识到其宏观经济行为的可行性已在瞬间锐减……由于国家在社会领域内的所有计划性的尝试都会减弱经济竞争力,因此,国家再也无法担当协调社会的历史角色。政治家因此而变得无权,国家也改变了角色。现在,国家作为一个社会调解人,它只能力所能及地管理疆界内的事务。国家的地位已降为一个旁观者,就像一名‘法庭书记员,他只记录在其他地方所做出的决定,而无权做任何决定’”^①。

具体而言,国家主权受到来自以下几个方面的挑战。首先,来自超国家或“准”超国家行为体。如国际货币基金组织、世界银行、世界贸易组织,它们制定的规则对各主权国家经济政策起着重大作用,联合国做出的各种决议、协议和裁定也规范着主权国家的行为。由这些政府间或者超国家的组织来提供国际或跨国“公益”,这意味着国家的权能、政策选择自由和行动自由受到或大或小的限制。

其次,来自国际非政府组织、跨国公司的运作对国家和世界政治的影响。这些国际非政府组织、跨国公司所从事的大量经济、技术、社会、文化、宗教、意识形态等活动有许多是国家主权难以或无法控制的。各种跨国活动与联系日益增加,跨国、跨地区或全球性的社会网络逐步形成,国内问题国际化,国际问题国内化,传统的边界被打破,严重制约了主权国家发挥作用的空間和政策选择的自主性。

再次,主权国家面临内部民族、宗教、种族等次国家行为体的侵蚀。随着全球交流的增加,社会部分阶层或集团往往把福利和公共利益的追求寄托在外部或国际上的相关行为体身上,从而降低了对所在主权国家的忠诚,甚至要求脱离主权国家而独立。一些民族和

^① [美]阿兰·伯努瓦:《面向全球化》,见王列、杨雪冬编译:《全球化与世界》,16~18页,北京,中央编译出版社,1998。



宗教势力通过与外部联系，侵蚀主权国家的整体性和国家的统一性。经济全球化还使部分人传统的公民观念和种族观念发生变化，跨国公司职员和跨国移民增多，对国家的效忠发生变化，一些人具有全球公民理念。这些经济关系、社会联结、交流网络乃至身份和情感认同，削弱了民族国家的权威和领土、主权原则作为世界政治根本组织原则的地位。

民族国家主权受到侵蚀的主要原因在于国家功能在某些方面的衰减。英国学者苏珊·斯特兰奇（Susan Strange）指出，国家权威的衰落体现在三个主要方面：第一是防务，即确保社会免于暴力；第二是金融，即维持货币的存在，使之成为可靠的交换手段、结算单位和保值工具；第三是提供福利，即确保大量财富的某些收益能转到老弱病者的手中。此外，随着重大战争的减少和市场在大多数国家越来越多地取代国家对经济进行高度控制，国家进行现代战争和经营现代经济的两大传统功能相对衰减，极大地削弱了民族国家及其主权的地位。

随着全球化进程的日益深入，单个民族国家解决全球化问题时能力不足，全球治理的问题日益引起社会关注。所谓全球治理就是“从地方到全球的多层面中公共权威与私人机构间一种逐渐演进的（正式与非正式）政治合作体系，其目的是通过制定和实施全球的和跨国的规范、原则、计划和政策来实现共同的目标和解决共同的问题”^①。全球治理意味着国家和非国家主体在国际事务上进行合作，对国家的地位和作用提出了新的挑战。尽管如此，全球治理仍然难以超越主权国家和国际组织，民族国家仍然是当前国际事务的主体。

本章小结

民族国家只有放到国家这一普遍的历史现象和哲学概念中才能得到充分的理解，因此，本章首先讨论了国家在历史上的不同形态，并介绍了几种主要的国家起源学说，其中当代学者对民族国家起源的解释表现了与传统哲学解释不同的实证方法，提供了理解国家的新视角。其次，本章分析了国家的政权形式和结构形式，从横向和纵向角度考察国家权力结构与配置方式。再次，鉴于当代社会国家权力不断扩张，国家与社会的关系趋于紧张，本章讨论了国家与社会关系的历史演变和国家与社会关系的几种主要模式，以及国家与社会关系在当代的调整，表明国家与社会的边界因时而异，需谨慎对待。最后，尽管主权确立了国家对内至高无上的权力，但是国际体系超越了主权的限制，构成一种超国家政治体系，而且面对全球化浪潮的席卷，主权国家尤其需要一种在不断融合和保持自我中取得平衡的艺术。

关键术语

民族国家 立宪君主制 共和制 联邦制 公民社会 极权国家 主权
国际体系 全球治理

^① [英] 托尼·麦克鲁格：《走向真正的全球治理》，载《马克思主义与现实》，2002（1），36页。

复习思考题

1. 现代民族国家有哪些特征?
2. 结合中国现实,谈谈你对国家与社会的关系的看法。
3. 全球化对国家主权有哪些影响?

第 4 章

现代政府的设置（一）：代议机关

代议机关是现代民主制度的象征。随着国家职能的变化和现代政治的发展，议会在国家权力结构中的中心地位正在被不断膨胀的行政权所侵蚀，但对于宣称“人民主权”的国家而言，议会仍然是国家政治制度的重要组成部分。“国会”、“议会”、“人民代表大会”或“苏维埃”，这些熟悉的术语可看作是“代议机关”这一普遍概念在不同国家和政治体系中的不同表述。由于历史文化传统和政府体制等方面的原因，当代国家的议会制度在内部结构、职权范围和工作制度等方面呈现出不同的特色。



重点问题

- 现代议会制度的形成和发展
- 两院制与一院制
- 议会制、总统制、半总统制等几种政府体制的主要特征
- 议会委员会的类型及其主要作用
- 现代议会的主要职权

4.1 议会与现代民主制度

近代的民主政治制度，与古代城邦的直接民主制相区别，其基本的运作方式是代议民主制。所谓“代议民主”，是指由基于广泛选举产生的、具有一定任期的代表机构来行使国家权力的间接民主形式。这是民主制度在近代国家条件下的新发展，作为“民意代表机构”的议会则是这种代议民主制的核心和主要标志。

4.1.1 现代议会制度的发展

现代议会的直接渊源,一般认为是欧洲中世纪时期的等级会议。在欧洲中世纪的封建化时期,围绕着层层土地封授以及其中所凝结的权利与义务关系,出现了地方封建诸侯相对独立于中央王权的现象。在法国,王权不能剥夺以服兵役为条件赏赐给封建主的土地,封建主可以有自己的法庭和行政机关,可以铸造钱币,可以不征求国王的意见进行战争。未经领主的许可,甚至国王的官吏也不得进入其领地。以王权为代表的集权化和以封建贵族为代表的分散化两种势力之间彼此分庭抗礼,又相互需要,这种既斗争又合作的多元权力结构在制度上的体现,就是通过封臣会议来共同商议有关的国家事务。封君特别是最高封君——国王必须时常召开封臣会议,把封臣集中起来商讨重大事务,发布重大法令,审理重大案件等,以实施全国全地区的统治。而封臣也在会议上提出自身的权利和自由以及所担负的义务等问题,与封君讨价还价。13—14世纪,西欧国家普遍出现了等级会议。^①等级会议由教俗贵族的代表组成,“如果君主所要求于诸侯的义务,超过了旧日的成规,则这种要求,须获得等级会议的同意”^②。当然,这种封建的等级会议与近代意义上的代议机关之间存在着本质区别。英国最早从等级会议制度中确立了近代的议会制度,被称为“议会之母”。而欧洲大陆各国的等级会议则并未自行蜕变为议会,这些国家的议会制度是在资产阶级革命之后建立起来的。

英国近代议会制度是从其传统的政治结构中逐渐演进而来的,其形式最早可以追溯到盎格鲁-撒克逊时代的“贤人会议”。这是当时的贵族集团制约君主的主要工具,其成员都是有身份地位、有知识经验和才能的社会贤哲,实质是贵族会议,拥有广泛的权力,除推选国王外,国王的重要决定几乎都要在贤人会议进行磋商、取得同意之后才能付诸实施。这一制度几经演变,到12世纪以后,大贵族联合反对王权、争取参政权的斗争不断发展,同时以农村骑士和城市市民组成的中等阶级逐渐崛起,他们手中的巨额财富成为国王税收的主要来源,他们的代表开始被吸收入议会。由此,英国的议会逐渐演变成成为具有封建等级会议性质的全国性政治机构。议会召开趋于经常化、制度化,并逐步获得了控制税收、参与立法以及监督国王政府的权力,从而发展成为具有稳定的组织形态、完整的程序规则及确定的职能权限的相对独立的政治实体。

在这一过程中,英国的议会在14世纪初形成了贵族和平民两大集团分别议事的惯例,并逐渐演变成两院制的结构。上院为贵族院,由国王钦定的教俗贵族组成;下院为平民院,由选举产生。但早期的选举权只限于各郡的地主和自治镇极少数有产者,议席不按人口比例分配,议员选举的代表性和民主性都极为有限。随着资本主义生产关系的进一步发展,资产阶级和国王的矛盾日益激烈。新兴资产阶级以“不出代议士不纳税”为口号,争取和扩大自己在议会中的地位,并以议会为阵地,同国王展开斗争。1642年,国王查理一世率领军队到下院逮捕自己的反对者,引发了一场资产阶级革命。“光荣革命”后,英国确立了君主立宪制,其核心是“议会主权”,即作为民意代表机关的议会获得了最高法

^① 参见马克垚主编:《中西封建社会比较研究》,第11章“欧封建政权的发展”,上海,学林出版社,1997。

^② 王世杰、钱端升:《比较宪法》,226页,北京,商务印书馆,1999。

律地位。其中，由民选代表组成的下院成为议会权力的重心。

18世纪以后，特别是工业革命开始之后，英国社会要求议会改革的呼声不断。从1832年到1885年，英国议会经历了三次重要改革，选举权的限制被逐步放宽，选民规模逐步扩大，选区分配得到调整，一些“衰败城镇”在议会中的席位被取消，一些在工业革命以后新兴的工业城镇获得了在议会中的代表席位。进入20世纪以后，英国又相继制定了《国民参政法》（1918）、《男女选举平等法》（1928）和《人民代表法》（1948），最终实现了普选制，使得议会下院成为真正意义上的民主代议机构。

在美国独立战争爆发以前，英属北美各殖民地大都建立了代议制政府。1774年的第一届大陆会议，是北美各殖民地建立共同代表机关的开端。独立战争爆发以后，各州在1777年召开的大陆会议上通过了《邦联和永久联合条例》（简称《邦联条例》），建立了美利坚合众国。《邦联条例》规定设立一个一院制的邦联国会。1787年费城制宪会议制定的《美利坚合众国宪法》根据三权分立的原则设立了一个两院制的国会。1789年，美国第一届国会正式建立。在此后二百多年的发展中，美国国会制度在保持基本框架不变的前提下，不断进行调整和创新，在规模、选举制度和工作制度等方面，较建立之初已发生很大变化。

法国现代议会制度不像英国那样直接发端于中世纪的等级会议，而是1789年大革命的产物，但它与法国封建社会的三级会议具有渊源关系。1789年法王路易十六（1774—1792年在位）为解决财政困难，在中断长达175年之久后再次被迫召开三级会议。这是法国历史上最后一次三级会议，并成为诱发革命的导火线。在三级会议中，三个等级的地位与权力极不平等。占全国人口95%的第三等级的代表名额只有两个特权等级的一半，按等级表决的规则使第三等级总是处于2:1的不利地位。随着资本主义经济的发展，第三等级的力量不断壮大，三个等级之间的力量对比关系发生变化，特别是在英、美资产阶级革命和法国启蒙运动的推动下，新兴资产阶级迫切要求冲破旧的政治制度的束缚，争取与自己经济地位相适应的政治权力。三级会议召开前夕，第三等级提出了改革要求，而以国王为首的封建势力则拒绝作出让步。当资产阶级改造旧制度外壳以适应自己要求的愿望被粉碎以后，便毅然与旧体制决裂。1789年5月5日，三级会议开幕，第三等级代表决定自称“众议院”，随后又决定由众议院自行组成一个行使最高权力的代表大会，命名为“国民议会”。国民议会的成立，标志着以传统的社会等级为基础的三级会议的破产和近代法国资产阶级议会的诞生。

继英、美、法等国之后，在资产阶级革命的推动下，随着自由主义和民主主义思想影响的扩大，到19世纪的时候，西欧、北美的主要国家已陆续确立了议会制度，并以此为核心建立了资产阶级的代议民主政体，因此有学者将欧洲的19世纪称为“议会的世纪”。资本主义商品经济在全球的扩张，也为西方式的代议民主制度在世界范围内的发展开辟了道路。20世纪以后，特别是第二次世界大战以后，在殖民地半殖民地国家摆脱殖民统治、争取民族独立的浪潮中，新兴民族独立国家绝大多数实行了代议民主制度。据统计，截至1998年，世界上的190多个国家中，有183个国家建立了形态各异的代议机构。^①

从历史发展的角度看，自由资本主义时期是议会的“黄金时代”，议会一般处在优于

^① 相关资料参见《世界知识年鉴（1998—1999）》，北京，世界知识出版社，1999。



行政机关和司法机关的政治地位，是国家权力的中心。这种状况随着资本主义发展到垄断阶段而有所改变，此时议会地位趋于衰落，政府行政权日益膨胀。导致这一趋势的原因，一方面是经济和社会发展导致政府干预和管理社会的职能范围不断扩大，相应地对于政府行动的效率以及政府决策的深度和广度都提出了更高要求。与行政机关相比，议会在决策效率和专业性知识等方面处于劣势，从而不可避免地大权旁落。另一方面，现代政党政治的发展和多数党内阁对议会的控制，使议会对政府行政权的监督徒具形式。尽管如此，在现代标榜“主权在民”的国家中，议会制度仍然是国家政治制度的重要组成部分。

4.1.2 议会制、总统制和半总统制^①

现代议会在国家权力结构中的地位和作用因政府体制的不同而有所差异。当代国家中，代议民主制度的基本类型主要有两种，即以英国为代表的议会制和以美国为代表的总统制。其他国家可能会在自己的政治实践中或多或少地进行一些适应本国国情的变革，也有一些是将两种基本政体模式结合起来建立了某种混合政体形式，法国1958年以后的第五共和国就是其中的代表。

1. 议会制

议会制（parliamentary system）也称内阁制，或责任内阁制，起源于英国，因此又称为威斯敏斯特模式（威斯敏斯特为英国议会所在地）。英国议会制政府体制模式是伴随着“议会主权”和“责任内阁”的形成以及政党制度的发展而最终确立的。

英国政治发展的主要特征是平缓地演进，而王权和议会的关系一直是其演进的基本线索。在英国议会逐步获得法律上的主权地位的过程中，在立法权和行政权的关系上也逐步形成了责任内阁制。英国的内阁是从枢密院派生出来的。枢密院最早出现于亨利七世时期，是国王的咨询机构，帮助国王制定内外政策，负责处理各种日常事务。枢密官由国王任命，只对国王负责。枢密院规模的不断扩大给工作带来诸多不便，因此从都铎王朝中期开始，国王便在枢密院之下成立若干小型委员会，具体负责某一项工作。其中以外交委员会最为国王所器重，国王凡遇有国内外重大事件，常常不再召开全体枢密官会议，而是将外交委员会的几个亲信召至皇宫议事堂的内室进行秘密讨论，因此时人称之为“秘密小集团”、“密室会议”或“内阁”。但这时的内阁还不具有合法的、稳定的政治地位，不是近代意义上的内阁，仅仅是国王的咨询办事机关。随着议会对国王行政权制约的加强以及议会选举的民主化和两党制的确立，形成了一系列关于内阁地位和组织的宪法惯例：如国王退出内阁，只任命首相，由首相组阁；首相和内阁需从下院多数党中挑选；内阁全体阁员对政府事务向议会下院集体负责，并与首相在政治上共进退等。经过一百多年的发展，英国的责任内阁制最终得以确立。

英国议会制政府的特征主要包括：（1）虚位元首。国家元首是虚位元首，是形式上的国家最高首脑，但不负行政责任。（2）由国家元首任命在议会选举中获得多数席位的政党

^① 议会制、总统制以及半总统制是根据立法机关与行政机关之间的关系来区分的，而君主制与共和制是根据国家元首的性质来区分的。从历史发展来看，君主制与共和制是传统政体分类的现代形式，而议会制与总统制是在现代民主政治（代议制或间接民主）条件下出现的新的分类。需要注意的是，这两种分类之间存在一种复杂的交织关系。例如，议会制既可以采取君主立宪制的形式，也可以采取共和制的形式，但总统制只出现在共和制的类型中。

或政党联盟的领袖出任政府首脑并组织政府。(3) 内阁全体对其政策向议会负连带责任, 受议会的监督。内阁的存在以获得议会的多数支持为前提。一旦内阁丧失了议会的多数支持 (通常表现为议会通过对内阁的不信任案, 或内阁提出的重要提案没有获得议会的通过), 则或是内阁辞职, 或是由首相提请英王 (国家元首) 下令解散议会, 重新进行议会选举。后者实际上是将内阁的去留交由选民定夺。(4) 身份兼容。行政权力机关的成员必须是议会的议员, 这种身份上的兼容使内阁事实上成了议会行使行政权的委员会, 便于议会对行政权的监督 (见图 4—1)。

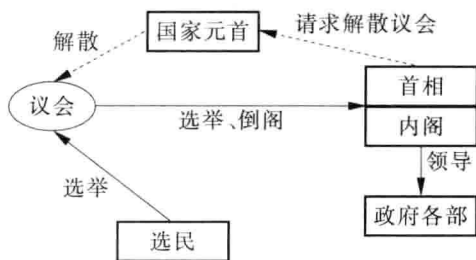


图 4—1 议会制政体模型

议会制政府体制所体现的原则是“权力融合”(fusion of powers), 即议会是国家权力的核心, 内阁由议会从其成员中择员组成并对议会负责。但在现代民主制度中, 政党政治是一个不能忽视的因素。在英国, 稳定的两党制已经构成了其议会制政体的一部分。两党制的特点是议会中存在着两个势均力敌的政党, 轮流坐庄。当其中的一党在大选中获得了多数席位组阁以后, 另一个便成为议会中强大的反对党。由于组阁的政党在议会中拥有多数席位, 只要执政党能够有效控制本党议员在议会活动中的立场, 内阁的政策要获得议会(多数)的支持不是一件困难的事。而一个强大的反对党的存在, 客观上要求执政党必须加强对其议会成员的控制, “议会系统中的政党是内阁至关重要的构建基石, 它需要而且接受来自其成员在立法问题上对党亦步亦趋般的忠诚”^①。严密的政党纪律导致了议会制政府中权力制约机制发生了某种变形, 理论上内阁要对议会负责, 而实际上议会对内阁的制约大打折扣, 内阁事实上成为议会的领导核心。

这种融权制模式的优点是: 首先, 它不会造成立法权和行政权的激烈对抗, 因此是一种有效率的、富于理性的体制。当美国总统和国会就下一个财政年度的预算案僵持不下的时候, 英国首相及其内阁的预算案通常很容易得到议会的批准。其次, 这是一种灵活的体制, 当议会和内阁发生分歧的时候, 议会可以迫使内阁辞职, 或者内阁提请解散议会, 重新举行议会的选举。后者可以理解为行政权将其与立法权的分歧交由选民作出裁决。这种体制下选民能够相对比较及时地更换他们所不满意的执政者, 从而尽可能地保证执政者的意图与选民意志之间的一致。

但这种体制的问题也随之而来, 一方面, 议会中的政党对本党议员的严格控制导致议员缺少个性, 议会很难发挥独立的影响, 在一定意义上沦为内阁的橡皮图章。另一方面,

^① [美] 梅休:《事关选举: 美国国会的政治解读》, 中文版序言, 上海, 复旦大学出版社, 2001。

在那些没有形成稳定的两党制的议会制国家中，由于没有一个政党能够单独控制议会中的多数席位，往往会组成联合内阁。而联盟伙伴经常在政策上发生冲突，当一个或多个联盟中的政党退出执政联盟时，就会导致内阁因失去议会的多数支持而倒台。因此在多党制的议会制国家中普遍存在的问题是内阁的频繁更迭。例如，意大利从1946年到1996年4月共更换了55届政府，每届政府的平均寿命不足10个月，其中最短的一届政府只维持了9天，最长的一届政府也不过34个月。为此很多国家都试图通过其他机制来寻求政府的相对稳定。联邦德国在《基本法》中规定了一种比例代表制和单名选区制的混合选举制度，这种选举制度在一定意义上将一些小党排除在议会之外，从而控制了进入议会的政党数量。同时《基本法》中还规定：“联邦议院只有由议员的过半数选出继任的联邦总理并且要求联邦总统罢免现任联邦总理，才能对联邦总理表示不信任。从动议到选举必须经过48小时。”这种所谓“建设性不信任投票”（the constructive vote of no confidence）的规定，限制了议会倒阁权的滥用，从而有利于保持政府的稳定性。

2. 总统制

总统制（presidential system）是由美国最早建立起来的一种政府体制模式。北美独立战争中，独立的各州在1777年召开的大陆会议上通过了《邦联条例》，建立了美利坚合众国。依据《邦联条例》建立的邦联政府设立的政府机构很不完备，联邦国会唯一的政府机构，不设行政部门和单独的司法部门；国会权力十分有限，邦联行使权力和采取行动都依赖于各州的善意，难以作出重要决定。因此邦联政府实际上处在一种非常软弱无力的状态。而独立战争后的美国，内部农民起义连年不断，经济萧条，国力微弱，社会动荡不安；外部又有来自英国和西班牙的强大威胁。面对这种严峻的局势，1787年各州代表在费城召开制宪会议，希望改变《邦联条例》下邦联政府软弱无力的状况，建立一个强有力的中央政府。

与欧洲大陆国家不同，美国一方面没有封建社会的历史，没有强大的封建王朝和贵族阶级，因此也不存在以议会限制王权的政治传统；另一方面，美国又是资本主义因素最多的国家，“革命后新掌权的统治阶级，也包括经过革命洗礼的广大美国人民，对殖民地时期英王及其代理人的专制统治和滥用权力记忆犹新，深恶痛绝”^①，从而使自由主义意识形态具有独占的、排他性的影响。这些因素促使美国的制宪者们根据欧洲启蒙思想中的分权制衡理论，创造性地设计出一种不同于英国议会制的政府组织模式。它一方面吸取了邦联政府没有强大行政部门的失败教训，在强大的中央政权中设置了一个强大的行政部门；另一方面又为防止政府领导人（主要是总统）独断专行和政府滥用权力而规定了必要的制衡措施。

根据美国宪法，联邦政府由两院制国会、总统领导的行政部门、联邦法院三个部门组成，分别行使宪法所明确授予的立法权、行政权和司法权；同时，这三个部门之间彼此制约以达到权力的平衡。这种政府体制的特征主要包括：（1）国家政权机构实行严格的三权分立。立法、行政、司法三种职能分别由三个不同的国家机构来行使，三者互不隶属，彼此相互制衡。（2）总统由普选产生，具有固定任期。（3）总统既是国家元首，又是行政首

^① 李道揆：《美国政府和美国政治》，17页。



脑，组织并领导国家的行政机构。政府各部部长由总统任命（须经议会批准），向总统负责。（4）总统领导的行政部门不向议会负责，议会不能迫使总统辞职，总统也无权解散议会。（5）身份分离。行政部门与议会完全分离，行政部门成员不得同时兼任议会议员，不能参加议会立法的提案、讨论和表决，其目的在于避免立法权和行政权的相互干扰（见图4—2）。

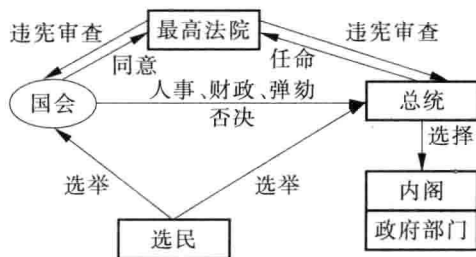


图4—2 总统制政体模型

总统制政体的主要原则是“分权制衡”（separation of powers with check and balance）。国会作为立法机构不具有高于行政机构和司法机构的法律地位，三权之间平行并相互制衡。这种政体模式的优点在于它的稳定性。政府中的立法权和行政权两个分支彼此不能罢免和解散对方，总统可能不受国会的欢迎，但他仍然可以利用宪法与法律赋予的权力进行统治。另外由于总统和议会分别由普选产生，一个政党能否成为执政党（总统所在的党）不以它是否拥有议会中的多数为前提。这就导致了总统制国家中的政党不存在严密控制本党议员的压力。事实上，美国的政党组织内部非常松散，政党内部没有强制性的纪律约束，从而赋予了国会议员比较大的独立性，相对于沉闷的缺乏悬念的欧洲议会而言，美国国会在立法和制约行政权方面显得更富有活力和引人注目。

事物总是存在两面性，总统制政体的上述特点也有其负面效应。总统和国会在自己的任期内彼此不能罢免和解散对方固然克服了议会制下议会频繁倒阁所导致的政府不稳，但也使得那些不受欢迎的总统无法得到及时的更换。虽然宪法设计了国会的弹劾机制，但国会弹劾权的行使因程序过于复杂而鲜有成功。因此，总统制中的总统有可能成为“无冕之王”。另一方面，在总统制中，总统虽掌握行政大权，但由于国会握有“钱袋的权力”，他必须设法使国会批准他的政策。由于政党内部缺乏严密的纪律，一些执政党议员因为选举的利益，往往会在一些重大政策上表现出与总统的行政部门不同的立场。这就容易导致议会和总统的对立，造成政治僵局，总统因国会的阻挠而不能制定和实施前后一致的、有效的全国性政策，从而削减了政府的效能。在某些采纳这种政府体制的国家中，这种僵局的持续演化甚至有可能给宪政体制带来致命的打击。^①

^① 胡安·林茨（Juan Linz，美国著名政治学者）认为，三权分立是美国最危险的出口品，而对拉丁美洲国家来说，尤其如此。这些国家一代又一代的自由主义者都以孟德斯鸠的理论和美国的实践作为立宪的指导，将立法权在分别选举的总统和议会之间进行分配。但这些宪政体制往往被不得志的总统们所摧毁，他们解散不妥协的议会，借助军队和非宪法性全民总投票的方式将自己任命为元首。耶鲁大学的阿克曼（Bruce Ackerman）教授将这一现象称作“林茨噩梦”。



3. 半总统制

半总统制(semi-presidential government)是兼有议会制和总统制特征的混合政府体制。历史上,魏玛共和国曾经是这种政府体制较早的实践者,但这方面的典型范例则是法国1958年宪法建立的法兰西第五共和国。

1789年法国爆发资产阶级革命后,先后经历了共和、君主立宪和帝制等各种政体的交错试验,直到1870年第三共和国的诞生才最终确立了民主共和的政治制度。1875年宪法建构的是一种议会制政府体制。这一宪政体制中议会权力特别是参议院权力过大,加之没有形成英国式的稳定两党制,导致政府更迭频繁,行政权软弱无力,政局长期不稳。从1875年到1940年,法国更换过102届政府,而同一时期,英国只更换过20届政府,美国只换过14届总统。1946年经由公民投票批准通过的第四共和国宪法仍然沿袭了第三共和国的议会制传统。在第四共和国存续的12年时间里,更换过21届内阁,重蹈第三共和国“半年内阁”的覆辙,甚至还出现过40天组织不起政府的内阁危机。这种情况同战后国际政治经济的发展,特别是50年代末法国国家垄断资本主义迅速发展的需要不相适应。以1958年5月13日阿尔及利亚的法国殖民军发动军事叛变为契机,法国开始了政府体制的转型。由戴高乐领导制定的1958年法兰西第五共和国宪法吸取了第三共和国和第四共和国宪法在实践中的经验教训,重新调整了总统、政府和议会三者的权力配置,其特征可以概括为以下几个方面:

第一,总统权力大大加强。第五共和国总统一改议会制下“虚位元首”的地位,成为凌驾于国家权力机构之上的“仲裁者”。作为国家元首,总统享有召集议会特别会议、公布法律、发布命令、赦免和外交等权限。同时,总统还直接掌握政府的行政大权,他可以无须议会同意而自行任命总理,并根据总理的建议任免政府其他成员,主持内阁会议;可以颁布紧急命令、发布总统咨文;总统还可以相对否决议会通过的法案,可以将关于公共权力机关组织、国家经济与社会政策改革等方面的法案提请公民投票表决。第五共和国宪法还规定了总统有权解散国民议会,这是总统制下的总统所没有的权力。1962年11月经由公民复决通过的宪法修正案,进一步将总统的选举方式由原来的议会间接选举改为直接普选产生,总统的权力得到了制度性强化。

第二,政府不在议会内产生,但须向议会负责。政府(内阁)由议会产生,并向议会负责是议会制政府的典型特征。在第五共和国宪法中,政府不是在议会内产生,政府总理和政府各部部长由总统任命,但政府须向议会负责。宪法规定,经内阁会议审议后,总理就政府的施政纲领或者必要时就一项总政策的声明,向国民议会承担政府责任。这就在一定程度上保留了议会制的传统。

第三,议会权力受到极大削弱。法兰西第五共和国宪法为了确立总统的权力并使政府摆脱议会的控制,对议会的立法权、财政权和对政府的监督权都规定了严格的范围和条件,作出了种种限制。如议会的立法权的范围在宪法中有明确的规定,除此规定以外的其他一切问题都属于政府制定行政法令的范围。而议会全部立法过程都在政府的掌握和控制之下,凡是政府所不同意的法案,绝少可能被议会通过。政府的财政法案提交国民议会后,70天内未获议会两院的通过,就由政府以法令的形式进行公布并使之生效。国民议会虽然可以提出对政府的不信任案迫使政府辞职,但宪法对议会不信任投票的规定非常苛



刻，鲜有成功。

从总统的地位、职权和作用来看，第五共和国政府体制具有美国式总统制的某些特征，但它不能列为总统制的政府体制，因为宪法同时规定政府必须对议会负责。迪韦尔热将第五共和国的这种政府体制称为“半总统制”（见图4—3），也有学者称其为“法国式的总统制”或“有议会制特点的总统制”。实际上这是一种兼有议会制和总统制特点的混合制政府形式。在当代国家中，特别是在一些转型国家中，为适应强化政府权力的需要，不少国家效法法国，建立了这种或与其类似的混合制政府体制。俄罗斯1993年12月经由全民公决通过的《俄罗斯联邦宪法》，确立的就是法国式半总统制的政府组织形式。

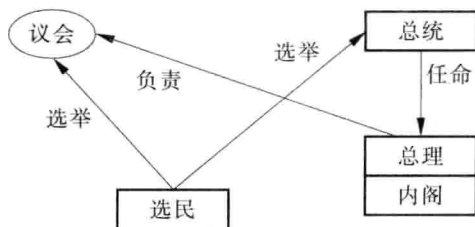


图4—3 半总统制政体模型

法国1958年宪法创立的这种混合型的政府体制，虽然解决了原体制下行政权软弱、政府不稳的弊端，但同时也带来了新的问题。首先，政治权力与政治责任不对称。与总统所拥有的权力相比，总统所承担的责任是不相称的。总统由选民直接选举产生，须向选民负政治上的责任。但总统一旦当选，选民却很难制约他。国民议会拥有对总统的弹劾权，但行使的条件只是在总统犯有叛国罪的时候。作为解决国家公共权力机关之间危机的手段，国家元首解散议会的权力在法国体制下与在议会制下也有不同的意义。议会制下，总统是作为超然的国家最高代表来解决立法和行政权之间的紧张关系；而法国体制下，总统解散议会，是直接解决总统（及其领导的政府）与立法机关之间紧张关系的手段。问题在于，如果经过新的议会选举，议会的多数席位仍为反对党所控制，作为事实上对立一方的代表，总统是应该辞职的，但法国宪法中对此没有明确的规定。通常的做法是总统将政治责任转移给政府总理。一位前总理这样比喻过，“总理是总统的‘保险丝’，总统叫熔化就熔化”。

其次，二元权力结构存在不确定性。法国半总统制政府的内在制衡机制表现为其行政权的二元结构，即以总统为中心，总统和总理共同行使行政权的格局。当总统与议会多数派同属一个政治派别时，如在1958—1986年，呈现的是一种强势总统弱势总理的特征，议会透过总理对总统的制约是微弱的，因此有人称这一时期的法国政府体制为“超总统制”。当总统与议会多数分属不同的政治派别时，就像1986年、1993年和1997年分别发生的情况那样，国民议会选举中总统的反对派成为多数派，总统被迫选择议会多数派组阁，形成了法国历史上三个独特的“左右共治”（cohabitation）时期。这样的时期情况要复杂得多，总理往往能够依靠议会中的多数支持与总统相抗衡，但这种制衡缺乏明确的宪法依据，并往往造成政府政策上“双驾马车”的局面。2000年9月经由全民公决投票通过的法国宪法修正案将总统的任期由7年改为5年，此举意在通过将总统和国民议会的任期

统一起来,以减少因两次大选的时间差造成“左右共治”的可能性。

4.2 议会的结构和内部组织

4.2.1 两院制与一院制

当代各国议会的结构,从其内部行使立法权的实体数量上,基本分为两种类型,即一院制(unicameral system)和两院制(bicameral system)。

两院制议会源于英国的一个“历史的偶然”。14世纪初以前,议会辩论如何分组没有固定规则,视出席人员和会议内容而定。1341年,一批非贵族出身的官僚指控斯特拉福大主教在主政期间犯有渎职罪,并试图利用议会对其进行审判。贵族出身的斯特拉福表示,根据古代法律,他只能在贵族面前答辩,即只有贵族才有资格对他进行审判。这一要求得到在场的教、俗贵族的一致赞同,贵族们纷纷退出壁画大厅,单独聚会于白厅。从此,每届议会开幕式后,教、俗贵族便移至白厅单独讨论,从而产生了贵族院即上院。而议会中的骑士和市民代表在议会中都是新成员,是由选举产生的地方居民共同体的代表,共同利益使二者联合在一起,组成平民院,亦称为下院。英国议会的两院制由此形成。现代国家采用两院制的原因已不再是为特权贵族着想,而是出于加强议会内部制约平衡的考虑。现代主张两院制的观点认为,这种结构有利于扩大议会对不同社会利益的调节能力。特别是对于联邦制国家来讲,两院制还有反映国家的多元结构,维护联邦与各组成单位之平衡的特殊作用。另外,两院制议会有利于防止立法的草率与武断,并能防止议会(多数党)专横腐化。

一院制首创于1789年法国大革命时期。受卢梭人民主权理论的影响,法国在1789年大革命中最早建立的是一院制的议会。成立“国民议会”的决议中指出:“国民代表是统一而不可分的,任何一位代表,不论他是由哪个等级选出的,都没有离开本议会而单独行使其职权的权利。”主张一院制的观点认为,代议制的立法机关是人民的代表机关,它的立法意见是人民的意见。人民在同一时间内,对同一问题,主流上应该只有一种意见,因此代表人民的机关只应有一个。如果立法机关分设两院或多院,各院均代表人民,则院与院之间的意见难免不一致,倘若发生了不一致的情况,究竟哪一院的意见真正是人民的意见,又由什么机关来判定并依什么程序来保证立法所体现的意志不与人民的愿望相左,无论在理论上还是在技术上都很难解决。另外,实行两院或多院制,会使各院的责任不明确,易出现互相推诿、扯皮的现象。而议会各院之间的龃龉,难免为行政机关所利用,使立法机构不能有效地监督行政机关。

从当代国家的议会实践来看,采纳一院制模式的国家多于两院制的国家。除北欧等少数国家外,在实行一院制的国家中绝大多数都是20世纪以来获得独立的国家,这些国家对于国家权力的统一和权力运行的效率有着更为迫切的需求。实行两院制的主要是一些老牌的资本主义国家以及转型后的原苏联东欧国家。相比较而言,两院制比一院制含有更多的权力制约平衡的宪政因素,在运作上要比一院制复杂得多,这也是那些缺乏民主宪政历



史经验的新独立国家更容易选择一院制模式的原因之一。

在两院制议会中,下院(众议院)议员一般都是通过选举产生的,而上院议员的产生办法各国不同,有选举、指派、任命、世袭等。议会两院产生方式的不同直接决定了两院权力基础的差异。在两院制议会中,两院的权力分配状况大体上可分为两种类型:(1)两院地位相等。其典型国家是美国,美国国会两院地位完全相等,法案必须在两院以相同的程序通过,如果两院各自通过的法案文本不同,必须通过协商机制,取得一致意见,方能提交总统批准。但两院各自拥有一定的专属权力。(2)下院地位实际高于上院。大部分两院制国家的议会中,下院具有实际上的优越地位,但各国情况又各不相同。英国没有成文宪法,其议会两院的关系和各自的权力地位一直处在发展变化中。总的发展趋势是上院权力和威望不断下降。1999年10月工党政府关于上院改革的议案在议会获得通过。根据这项改革计划,上院议员世袭制度将被废除,改革后的上院应包括英国各地区的代表,以体现和巩固既分权又统一的联合王国;同时还应当包括各界人士和各类专家,以保障政府在进行重大决策时能够及时听取各方面的意见。为使改革后的上院不至于对下院的权力形成威胁,政府倾向于日后上院议员的产生将部分经由间接选举,部分通过政党提名,以区别于议员由直接选举产生的下院。这是20世纪以来英国宪政体制所经历的最重大的改革。在法兰西第五共和国宪法中,国民议会和参议院在法律地位上是平等的,二者拥有平等的立法权。但事实上,基于人民主权的原则,由直接选举产生的国民议会高于参议院,财政法案须交国民议会提出,政府向议会负责,实际上也只是向国民议会负责。联邦德国的议会包括联邦议院和参议院。其中,参议院的地位比较独特。在参议院,每个州至少有3个投票权,人口超过200万的州有4个投票权,超过600万的州有5个投票权。同一州的参议员必须统一地做同样的投票,不能自作主张,各行其是。从性质上看,参议院不仅是一个立法机构,也是一个行政机构,作为各州在联邦政府的代表参与联邦的立法和行政。

4.2.2 指导机构

议会成员基本由选举产生,现代选举制度中的选票平等效力原则决定了议员之间的关系是一种平等的关系,不存在通常所理解的那种形成“责任”的“领导关系”。但议会作为一个组织,必然需要负责主持议会会议活动的机构。这一机构被称为议会的“指导机构”。它可能是一个人,即议长,如英国和美国;也可能是一个集体,称为主席团或执行局等,如法国和德国。后者通常也存在一位主持工作的议长,但决定由集体作出,议长负责执行。

议长的产生方式主要有三种:第一种是由议会全院大会选举产生,如英国议会下院议长、美国国会众院议长;第二种是由特定政府官员兼任,如美国、印度的上院(参议院、联邦院)议长是由副总统兼任的,英国议会上院的议长由首相提名、英女王任命内阁大臣(通常是司法大臣)担任;第三种是轮流担任,如联邦德国参议院议长由联邦成员单位(州)的州长或首席议员按人口多少为序,依次轮流担任,任期为一年。

在各国的议会实践中,通过全院大会产生议长只不过是一个形式,议长的人选实际上是由多数党决定的。在美国,国会众院议长的产生过程是,由众议院多数党党团会议在新国会召开前夕从本党议员中提名候选人,提交众议院全院大会表决。由于多数党占过半数

议席,获提名的候选人通常都能当选。

指导机构的主要职能是尽可能公正地组织辩论,努力使议事规则获得遵守,维持会议的秩序。具体包括:召集和主持会议,决定议事日程,主持全院大会,宣布休会,以及根据国家元首或政府首脑或一定数量议员的建议决定召开议会特别会议;主持会议的辩论,决定发言人、发言顺序,控制发言时间,决定中止发言或停止辩论等;主持会议表决,决定表决的方式,确认和宣布表决的结果等。

这些职能理论上是为了议会的正常运作而设置的程序性职能,但在实践中,由于议会内部的党派力量格局、议长与多数党团的关系以及议长个人的行事风格等方面因素,议长在议会中往往拥有很多正式的或非正式的权力,俨然成为“议会领袖”,在组织人事及指导立法方面发挥着重要作用。

议长所具有的事实上或潜在的强势地位引起了人们对这一问题的警惕。为了确保议长在议会运作中能不偏不倚地保持中立,许多国家在议会实践中形成了一些惯例或规定。英国在20世纪初确立了议长应超脱党争的原则,并形成了一些与议长超脱党争相关的工作规范。如下院议长人选应先由党派意识较为淡薄的后座议员在资深议员中提名,经两党领袖协商后再经下院投票选出;一旦当选,议长就必须取消自己的党派身份;议长可以连选连任,直到退休为止;议长所在选区应支持他顺利当选;为保证议长在下院集中精力工作,应由他人代他做好选区工作。^①在日本,虽然没有明确的法律规定,但从“中立性”的视角考虑,正、副议长一旦当选,就必须脱离所属政党,已经成为惯例。^②

与选举产生的下院议长的权力相比,通过任命或其他方式任职的上院议长的影响力要小得多。美国参议院议长由副总统兼任。由于他本人不是参议院议员,而是宪法从外部加诸参议院的,这就大大限制了议长在参议院的作用。历史上,由于宪法和参议院议事规则均无硬性规定,副总统是否主持参议院大会,完全由副总统们随兴而定,有些副总统几年之内根本就不进参议院大厅。所以,参议院在大多数时间里由临时议长主持全院活动。临时议长每次临时选举,由多数党党团会议提名,一般是资历最深的多数党参议员。

另外,一些国家的议长还享有在国家元首缺位或不能行使职权时代行其职权的权力。美国在1947年通过的宪法修正案规定,总统因故缺位或不能行使职权时,由副总统(参议院议长)、众院议长、参院临时议长、国务卿等人循序递补,担任总统职务。联邦德国《基本法》规定,联邦总统在无法行使其职权或提前卸任时,其职权由联邦参议院议长接替。法国1958年宪法也规定,总统因故缺位或不能行使职权时,由参议院议长代行总统职权。

4.2.3 议会委员会

议会委员会是现代议会的工作机构,议会的大部分实质性工作是在委员会内完成的,委员会事实上已成为议会立法与监督活动的中枢。

议会委员会是现代议会民主制度发展过程中内部组织结构分化的产物。现代议会委员

^① 参见阎照祥:《英国政治制度史》,344~345页,北京,人民出版社,1999。

^② 参见杨建顺编著:《日本国会》,98页,北京,华夏出版社,2002。

会制度发端于英国。在都铎王朝时期，由于议会规模的扩大以及社会活动的扩充，议案的数量和范围大大增加。为了提高工作效率，在议案审议的“二读”、“三读”程序中间，增加了议案委员会审议程序，各委员会由本院擅长处理某种事务的议员组成，成员人数不等。^①这种委员会制度后来在美国的议会实践中得到了进一步的发展。据统计，美国国会众院在1789—1945年先后建立了63个常设委员会，而参院到第一次世界大战前夕，常设委员会的数量达到74个。

委员会制度在现代国家议会中得到发展有其客观的必然性。现代议会立法工作的范围日益广泛，立法数量急剧增加；社会分工程度不断提高，对立法者相关领域专业知识的要求越来越高；指望每个议员同时对每项立法提案进行审议，无论是对议员的精力、知识、能力，还是对议会的工作效率都提出了挑战。另外，现代国家的宪政体制中，代议机关除立法之外，还有一项重要职责就是监督政府。随着行政机关规模的日益扩张，行政事务的专业化趋势加强，也必然要求在议会中设立相应的机构，由具备专业知识的议员来监督行政机关相关部门的工作。

1. 委员会的地位和作用

委员会是议会下设的一级工作机构，委员会所从事的活动是在议会的委托和授权之下进行的，委员会作出的结论不等于议会的决定，最终要经过议会全体的辩论和表决，才能形成议会的决议。但是，委员会在议会活动中发挥的作用非常大。1885年，后来成为美国第28任总统的伍德罗·威尔逊通过观察，作出了这样的结论：“国会开会不过是装装门面，而国会在委员会的房间里才正式工作这种说法，并不太多脱离事实。”^②委员会因此被称为“行动中的议会”。

议会的立法、监督职能基本上是授权特定的委员会来完成的，其中，委员会在立法活动中的作用主要表现在两个方面。

第一，对议案的初审淘汰。现代国家议会立法领域和数量在不断扩大，议会在每个会期中收到的立法提案过多，就会造成提案量与议会辩论和表决的承受能力之间的矛盾。为此，美国、日本、法国等国的相关法律规定，议案须经委员会初审后才能列入议程。一项法案提出以后只有列入全院大会议程，方可得到辩论、表决的机会，也才有可能成为法律。那些未通过委员会初审的议案就被排除在议会立法程序之外，这实际上赋予了委员会对议案的初审淘汰权。由委员会行使议案的初审淘汰权，既可提高议会的工作效率，又可保证议会的立法质量，同时也在一定程度上也增强了议案淘汰机制的民主性和科学性。不过有些国家如英国、德国、印度等，议会委员会不享有议案的初审权，委员会没有在程序上扼杀议案的淘汰权。这些国家的议案筛选机制，主要是政府介入立法提案并具有优先权。在形成立法提案的过程中，已经进行了较高程度的利益综合，从而有效控制了议案的数量。

第二，对议案的修改、定型。一项议案从提出到最后通过成为法律，从形式到内容往

^① 参见程汉大：《英国政治制度史》，166页，北京，中国社会科学出版社，1995；阎照祥：《英国政治制度史》，131页。

^② [美] 威尔逊：《国会政体》，46页。

往会有较大的变化,有的甚至是面目全非。在这个过程中,委员会起了主要作用。以美国为例,常设委员会在收到某一议案后,如认为具有审议价值,可以对其进行独立审议,包括审议原案的标题、内容和行文,决定如何增补。最后根据听证会结果和委员的意见写出委员会审议报告,以建议全院通过某一法案或决议案,并说明建议通过的理由和依据。委员会提出的审议报告,对全院的辩论和表决起着指导作用,当各派政治利益的代表在委员会阶段完成了讨价还价的工作以后,全院大会不过成为一个程序上的必要形式而已。

2. 委员会的设置和类型

各国议会委员会设置的原则主要有两个:一是与政府部门对口设置。除那些协调议会内部关系,保障议会正常运行以及特设的临时委员会外,都尽量按政府部门的划分对口设置,从而使立法、监督更具实效。二是按专业领域设置。每一个常设委员会只负责某一方面的问题,如财政、外交、文化、科技、教育等。这种设置有利于审议那些专业性、技术性较强的法案,以适应立法范围日益广泛和立法内容更加专业化、技术化的需要。从实践上看,这两大原则大多是同时并用,互有交叉。

议会委员会的种类一般有以下几种:

(1) 常设委员会。这类委员会是为适应议会的经常性工作,诸如立法、监督以及协调议会内部经常性事务而设置的。一般按专业化或与政府部门对口原则设置,有特定的工作范围和对象,只负责某一方面事务。通常按所负责的领域命名,专业性、技术性较强,任期与议会任期相同。这类委员会是议会的常设性工作机构,是委员会的主体,议会中大量的立法和监督工作以及议会内部众多问题,都是这类委员会协助完成的。

在常设委员会中,通常进一步划分出小组委员会。美国国会议事规则规定,成员在20人以上的常设委员会至少要下设4个小组委员会,组成人员通常为4~6人。它主要协助常设委员会解决法案的专业技术审查问题和文字修辞处理工作。在设有小组委员会的议会中,大量的立法工作实际是由小组委员会完成的,素有“袖珍议会”之称。

(2) 特别委员会。有些时候,议会为处理某些具体问题会设置一些临时性的委员会。通常这些特别或临时委员会会就某一个领域或某一个公众关心的问题展开调查和研究,并有权就该问题向议会提出立法建议。如美国国会1971年为调查尼克松涉嫌“水门事件”而设立的“水门事件”调查委员会,以及“9·11”事件后成立的旨在调查相关部门责任的“9·11”调查委员会等。一般而言,特别委员会一俟特定问题处理完毕或特定目的达到后便自行解散。

(3) 两院联合委员会。在实行两院制的国家中,由两院选派代表共同组成联合委员会。这类委员会的职权通常局限在管理议会的一些日常事务上,诸如政府出版、图书馆等。一些委员会还通常扮演研究机构的角色,如美国国会中的一些联合委员会也着手对一些诸如原子能、防务、税收等重大问题进行研究,并负责向议会报告对某一问题的研究结果。但联合委员会无权直接处理立法提案或向议会提出立法建议。

(4) 两院协商委员会。在实行两院制的国家中,通常的做法是法案必须在两院以相同的文本被通过,才能送交国家元首,进入批准程序。在美国,一旦国会两院就同一个议案通过的决议文本不同,就需要建立两院协商委员会。它的工作是解决两院关于同一个议案的分歧,他们必须找出一个两院最终都能接受的一致文本。协商委员会将这个妥协方案

交由两院进行表决,每个议院对此要么全盘接受,要么拒绝,不能进行修改。表决通过以后,送交总统批准。协商委员会的成员一般来自两院处理某项议案发生分歧的常设委员会,由两院院长任命。

(5) 全院委员会。是由议会的某一院全体议员组成的委员会,是全院大会为审议某些有争议的重要法案,如税收、财政、拨款等,而随时都可采用的一种变通的审议形式,实际上也就是按一种特别程序进行活动的全院大会。美国众议院在法案进入二读阶段后,多以全院委员会的形式来代替全体会议。全院委员会上的辩论时间一般限定在每人5分钟,院长可以拒绝任何旨在拖延表决的动议,众议院也可以事先规定一个辩论的时限,平均分配给赞成与反对双方,时限到即停止辩论,提付表决。这些特殊机制有利于避免因众院人数众多,意见分歧大而导致无休止讨论。

3. 委员会的组成

议会委员会由一定数量的议员组成。一些国家规定,参加委员会的工作是议员的义务,不得拒绝;而有些国家不作硬性规定,议员可根据个人的意愿自由参加。一般来说,由于委员会在议会活动中的重要性,议员们普遍乐于参加委员会的工作,特别是一些影响较大的委员会,诸如外交、拨款、预算委员会等,往往成为议员们争相进入的“肥缺”。由于受到委员会的规模限制,同时也为了平衡议会内部的力量和利益,一些国家对议员参加委员会的数量和类型作出规定。如美国国会众院的常设委员会中,按照重要性的程度分为三类:(1) 独占性的委员会,如拨款委员会、规则委员会等。众议员要成为这种委员会的成员,就不得再兼任其他委员会的委员。(2) 半独占性的委员会,如司法委员会、武装部队委员会等。每位众议员不能同时兼任两个这类委员会的成员,但可同时兼任一个非独占性的委员会的委员。(3) 非独占性的委员会,这是一些更为次要的委员会。每位众议员一般只能同时兼任两个委员会的工作。

议会委员会的产生方式有选举和任命两种。前者由议会全体会议选举产生,后者通常是由议员本人提出申请,由议会的指导机构或专门设立的选任机构根据议员的资历、专长和选区背景等因素进行任命。实际上,由于政党政治对议会活动的影响,不少国家议会委员会的构成,是在议会内各政党之间按所占议席比例进行分配的。美国国会在20世纪以后逐渐取消了由院长任命各委员会主席和委员的权力,改为由多数党与少数党党团向全院提出各自的人事方案,再由全院表决,议会党团成为决定委员会构成的关键。

委员会主席是委员会的负责人,虽然委员会主席在各个国家中的权限并不完全相同,但一般都有权主持委员会的会议,控制委员会的工作程序,因此是一个举足轻重的人物。委员会主席的产生方式主要有全院选举或指导机构指定,实际上通常是议会内党派协商的产物。大多数国家由多数党议员担任,也有少数国家有特殊规定,如印度、加拿大,财务委员会主席的职务通常是由反对派或少数党议员担任的。

4.2.4 议会党团

议会党团是议会内的政党组织,严格意义上说,它不是议会的正式工作机构。但由于政党在议会选举中的作用,议员基本上都具有党派背景,而议会立法直接影响到各政党的实现,议会活动甚至影响到政党的执政地位,因此,议会内各党派有统一本党议员立



场的需要。另一方面，议会活动的正常开展也需要某种承担利益综合功能的结构。于是，议会中同一政党的议员或政治倾向相近的政党的议员通常组成一个团体，统称为议会党团，作为党在议会内的基本组织。在当代，议会党团已经成为议会活动中不可忽视的重要结构。

各国对议会中建立党团组织的条件有不同的规定。一般是必须在议会占有有一定数量的议席。如意大利规定在参院要占到 10 个议席，在众院要占到 20 个议席。法国规定，在参院要占到 11 席，在国民议会要占到 30 席。也有些国家没有明确规定，如美、英、日等国。议会党团一般是由同一政党的议员或政治倾向相近的政党议员组成，但在出现分歧且不可调和时，也有可能一分为二或一分为三。非党议员可不参加党团组织，但往往支持或依附于某党团。凡获得官方承认的议会党团，在议会活动中可获得多种权利和方便，最普遍的有：在委员会中拥有代表权，可依据成员数分配到发言时间，党团领袖在讨论中有优先发言权，在议会大厦获得办公地点等。

议会党团是各政党在议会内的“总指挥部”，其核心由党的领袖、党的督导员以及若干工作机构组成。各议会党团都会推选各自的领袖，领导本党在议会中的工作。在议会中占多数席位的党团领袖称多数党领袖，占少数席位的党团领袖称少数党领袖。在内阁制国家，多数党组阁执政，所以多数党领袖也称执政党领袖，少数党处于在野党地位，故少数党领袖也称反对党领袖。领袖之下还设有党的督导员，称为“党鞭”，协助领袖工作，具体组织协调本党议员在议会中的行动，一般由党团领袖指派或由党团大会选出。议会党团内一般还设有若干委员会，具体负责本党在议会某一方面的工作。

4.2.5 辅助性办事机构

为保证议会的正常运作，各国议会中还设有若干办事机构，直接为议会的议员和各级议事机构提供各类服务。这类机构的人员是议会的工作人员，主要通过招聘录用，不同于选举产生的议员，本身无权履行议会的各项职权，但在议会活动中扮演着重要的角色，一般在议会秘书长或议会指导机构领导下工作。

各国议会辅助性机构按服务的内容大致分为：（1）辅助立法事务机构；（2）为议会活动提供服务保证的行政机构；（3）为议会委员会（或议员个人）提供服务的专门工作人员；（4）图书馆（提供资讯信息、咨询、研究服务）。

在当代国家中，美国国会的办事机构规模最为庞大，而国会雇员中，议员个人和委员会的助理人员占了大部分。美国国会议员个人的助理人员数从 13 人到 71 人不等。参议员享有的雇用助理人员的津贴主要根据其所在州的人口数量来确定。而每位众议员可雇用助理人员 18 名，议员们可以根据自己的意愿雇用或解雇这些助理人员。助理人员的工作范围包括：管理议员的办公室，安排议员的工作日程，接待来自议员选区的有影响的人物（这直接影响到议员的再次当选），处理来自议员选区的各种要求，保证议员知晓他（或她）需要处理的国会议案，帮助议员起草讲话稿和文章，甚至代替议员参加国会会议，关注辩论的进展并帮助议员拟定投票立场，等等。各委员会和小组委员会也雇用助理人员进行工作。委员会越大、越重要，雇用的工作人员也就越多。这些雇员起草议案、研究各种情况、收集信息、筹划委员会的听证会、写备忘录、准备委员会的报告，实际上承担着涉



及立法的大部分工作。一些资深的委员会雇员已经成为委员会管辖事务的专家。在这一意义上，有人甚至将国会的助理人员称作“国会大厦的统治者”。

除各种助理人员外，美国国会还设有一些辅助性机构来帮助国会完成立法工作。主要包括：国会图书馆、国会预算局、审计总局、技术评估局、政府印刷局等。这些助理机构为国会提供了许多其所需的专业服务。近年来，它们帮助国会改变了过分依赖行政部门获取信息的状况，这使得国会重新获得了过去曾经拥有过的权力。

联邦德国基本法规定，联邦议院的每位议员都享有“一笔适当的保证其独立性的津贴”。一般每位议员每一议会年度都会得到 173 000 马克的财政拨款，用于聘请私人顾问或兼职助手，协助议员履行职责及处理选举问题。联邦议院的行政管理部还要向各议会党团提供管理和技术上的支持，这些服务机构统称为“议会党团支持机构”。从 20 世纪 50 年代开始，联邦议会中的各议会党团还建立了自己的顾问队伍，其费用按规定由国家财政支出。

加拿大议会的议员也可以得到预算用以雇用私人助理以及在首都和选区租用自己的办公室。但对于这笔资金的使用有相当严格的规定，即议员必须将其花在选区上，否则将失去这笔钱。加拿大议会内部有一支专业化的职业雇员队伍，由议院统一进行招聘、培训、管理，并在委员会需要时为其提供职员。

现代议会对于辅助性办事机构的需求，一方面来自于议会自身独立的、专业化组织管理的需要；另一方面也源于议会所面临的一系列挑战，如工作量日益庞大，立法工作对专业性知识和信息的依赖以及议会与行政部门之间的竞争日益加深，等等。对于各国议会内部规模大小不等、管理模式不一的辅助性机构的了解，既能使我们认识现代各国议会组织运营的特点，也能使我们深入理解现代国家立法活动中的某些新趋势。

4.3 议会的职权

在议会制度确立的过程中，议会作为代议机关获得了立法权、财政权和行政监督权等基本职权。在这些基本权力的基础上，一些国家的议会在政治实践中还逐渐获得了某些派生性权力。议会的职权范围一般由各国的宪法、宪法性法律或宪法惯例予以确认和保障。

4.3.1 立法权

立法权，即制定和修改法律的权力，是议会的首要权力。立法权是资产阶级在近代议会制度形成的过程中，通过与封建势力的反复较量确立下来的一种政治特权。英国政治思想家洛克在对“光荣革命”后建立的政治制度进行理论辩护时指出，立法权是指导如何运用国家的力量以保障这个社会及其成员权利的权力，一切国家首要的和基本的成文法都是关于立法权的建立，政府的形式差异主要取决于是谁掌握着立法权而他又是怎样获得这种权力的。洛克基于其社会契约论的观点，认为立法权应交给由社会中的多数授权的代议机构，只有由选举产生的议会才能形成全民的意志。在现代国家中，各国普遍将立法权授予议会。如美国《宪法》第 1 条第 1 款规定：“本宪法授予的全部立法权，属于由参议院



和众议院组成的合众国国会。”日本《宪法》第41条规定,国会作为国家唯一的立法机关而制定法律。

与议会立法权范围有关的一个问题是议会是否具有制宪权。宪法在性质上具有法律属性,但在效力上与普通法有所区别,那么宪法与普通法的制定主体是否也应有所区别?对于这个问题,各国的规定不同。英国、新西兰等国家中,立法机关享有制定、解释和修改包括宪法在内的一切法律的权力。其理论根据是,政府(其核心是立法权)是人民的托管人,议会一旦由选民选举产生,就完成了人民与政府之间的这种授权关系,政府应当被赋予一切能够赋予的权力。故有人戏称,议会除了不能把女人变成男人,或把男人变成女人外,可以做一切事情。可见,在这些国家中,议会享有制宪权是由议会的至上地位决定的。另一些国家则实行立法权与制宪权相分离。法国大革命时期,政治家西耶士(Emmanuel Joseph Sieyès)提出制宪权应和立法权分开,制宪和修宪的权力应属于全体人民。如果一国的国土太广,在实际上全体人民难以行使这种权力时,也应把这一权力交给特别的制宪团体去行使。第二次世界大战以后,这种将制宪权与立法权分离,以体现宪法最高法地位的观念渐成主流。

除制宪权外,对于议会立法权的范围各国也有不同的规定。在英国、日本等议会制国家中,基于议会具有的最高权力机关的地位,形式上议会可以制定、修改任何法律。但在其他国家中,议会立法的范围是有限的。如法国现行宪法就对议会立法的范围作出了明确规定。美国宪法对于联邦国会的立法范围采取列举主义的办法,其余未列举事项的立法权归各州。

影响议会立法权的另一个问题是大量的委托立法的存在。委托立法(delegated legislation),也称为授权立法,是指议会为特定事项,以明确的法律授权给无立法权的团体和个人,制定具有和法律同等效力的法规。授权者的范围很广,包括政府、公共事务行政机构和委员会、地方当局、法院、大学和其他机构,其中政府行政部门是委托立法的授权主体。

委托立法最早出现于19世纪90年代的英国,现在已成为各国普遍存在的制度。进入20世纪,各国行政立法的数量已远远超过议会立法的数量。以英国为例,战后委托立法文件的数量每年比议会通过的法案的数量高出数十倍。在1970—1975年,英国议会共通过148部法律,而委托立法文件将近10000件,高出近67倍。联邦德国同一时期议会通过的法案是111部,而通过的委托立法文件达2000多件,是前者的18倍。^①在美国,“国会日益把更多的立法权委托给总统,涉及的范围亦日益广泛,本世纪以来尤其如此……这种情况引起了严格信奉三权分立的人士的不满和焦虑,他们担心美国的根本宪法体制会受到破坏”^②。

委托立法制度的出现和发展并不是偶然的,其客观原因在于,随着政府管理的社会领域日益扩大,科学技术的飞速发展,立法的专业性和技术性不断增强,民选议员的知识 and 能力都很难胜任;资本主义进入到垄断阶段,经济危机的反复出现,阶级和社会矛盾的发

① 参见杨柏华、明轩:《资本主义国家政治制度》,160页,北京,世界知识出版社,1984。

② 李道揆:《美国政府和美国政治》(上册),421页。



展所造成的一系列问题的复杂性，对立法的效率也提出了更高的要求。这种情况迫使立法机关不得不放弃独揽立法权的做法，而将某些需要立法调整的事项授予行政机关制定法律加以规范。但委托立法的大量存在，无疑是对议会立法权的削弱。有学者甚至指出，议会的立法权已不能笼统地解释为制定法律的权力，因为从实质意义上说，凡是由政府部门制定的具有权威性的行为规则都可称之为法律。因此，对于现代议会来说，将其立法权界定为“成文法的制定权”更为合适。^①

4.3.2 财政权

财政权，确切地说是财政监督权，也被形象地称为“钱袋的权力”，是议会的又一项基本权力。在欧洲中世纪，等级会议的主要功能是帮助国王筹款，经过斗争，等级会议获得了对国王征税的同意权和对国王政府财政开支的监督权。这成为现代议会财政权的渊源。现代国家议会的财政权主要包括对国家税收、举债的决定权以及对政府预算、决算案的批准权。

1. 税收、举债的批准权

税收和举债是国家财政收入的重要渠道，也是国家进行国民收入再分配的主要手段，不仅关系到纳税人的切身利益，也影响到国家举办公共福利的开支计划。因此，在近代议会制度形成的过程中，对税收和举债的同意权一直是各种政治势力争夺的焦点。当代国家的宪法中一般都规定税收举债问题的决定权掌握在议会手中，非经议会批准，任何个人或组织均不得决定这方面的事项。如，美国《宪法》在关于国会权力的条款下，包括“规定和征收直接税、进口税和其他税，以偿付国债、提供合众国共同防务和公共福利”和“以合众国的信用借款”。日本《宪法》规定：“新课租税，或变更现行租税，必须有法律或法律规定的条件为依据。国家费用的支出，或国家负担债务，必须根据国会决议。”瑞典《宪法》规定，“未经议会授权，内阁不得以国家名义进行任何借款或者承担任何财政义务”。

2. 对政府预决算案的审议批准权

所谓预算是指政府在某一时期内收入、支出的计划，决算则是该计划执行情况的总结。各国预算与决算案的期限一般为一年，称作财政年度或会计年度，但起止日期不一定相同。如英国和日本的财政年度为4月1日至次年的3月31日；美国现行的财政年度是每年的10月1日至次年的9月30日；法国财政年度为1月1日至12月31日。

通常在下一个财政年度到来之前，政府须就未来财政年度里政府的总收入和总支出以及支出的分配细目编制计划，该计划只有得到议会的批准，政府才可以向国库支取经费。政府机构的设置和活动要以必要的资金经费为基础，预算案实际上也就是政府未来一年中的主要施政方案，议会审议和批准政府的预算案，也就是在控制政府的施政方针，是议会监督政府施政的主要手段。美国《宪法》规定：“除依法律规定之拨款外，不得自国库提取款项。”国会不通过拨款法，政府机构就无权使用，不能运转，工作就要停顿。对于议会制国家，政府的预算案如果被议会否决，就意味着议会对政府的不信任，将会直接导致

^① Austin Ranney, *Governing: An Introduction to Political Science*, 7th edition, Prentice Hall, 1996, p. 232.

政府的垮台。

决算案是对每个财政年度预算案执行情况的总结，一般由财政部门汇编、制定，先送交审计机关审核，审核逐项进行，如发现不合法的开支，审计机关不予承认并追究责任。审计完毕后，将决算案连同审计报告提交议会进行审议和批准。只有当议会批准了决算案，政府的财政收入与支出，才算是得到核定和核销。

4.3.3 行政监督权

“严密监督政府的每项工作，并对所见到的一切进行议论，乃是代议机构的天职。”^①议会对行政机构的监督权也是议会的一项基本权力，但各国议会的行政监督权的大小和方式是与政府体制的类型相联系的。议会进行行政监督的方式主要包括：

1. 质询

所谓质询，是指在议会会期内，议员有权就内阁的施政方针、行政措施等向内阁成员提出问题，而要求内阁成员必须作出回答的制度。这是议会制政府体制下议会监督政府的一种重要方式。在英国，议会常会期间，每星期一至星期四下午开会后二时半至三时半为质询时间。议员可以通过质询引起议会内外的关注，为自己捞取政治资本。反对党议员则可以利用质询给政府出难题，贬损执政党在选民中的形象，为本党在下届大选中的胜利创造条件。对于质询，首相或有关大臣可以托词事关国家机密而拒绝作答，但有时执政党也会授意本党议员通过质询为内阁阐述自己的意图提供机会。

在美国等总统制国家中，不存在国会议员的质询问题。但国会在立法过程中，由委员会举行的各种听证会可以要求政府的部长前去作证，议员可就相关问题向其提问并要求回答。这种作证的方式也可视为总统制下议员的一种特殊形式的质询。

2. 不信任投票

议会通过对政府（内阁）表示不信任来监督政府施政，主要存在于议会制国家中，是议会制约行政机关的一种主要手段，也被称为议会的倒阁权。总统制国家中，由于立法权和行政权分立，议会不能迫使政府辞职。这种监督方式的理论依据是，内阁由议会产生并向议会负责，内阁的存在以议会（通常是下院）的信任为条件，如果内阁的施政纲领、一般政策、内阁的组成或内阁提出的法案、信任案为议会否决，就意味着内阁失去了议会的信任，从而丧失了它本身存在的基础，内阁必须辞职，或提请国家元首下令解散议会，重新举行议会选举，由新选出的议会决定内阁的去留。

在议会制国家中，议会倒阁权的行使方式分明示和默示两种。前者如德国，议会必须通过对内阁总理的不信任案或对总理提出的信任案予以否决，才能迫使政府辞职。但在英国等国家中，除了这种明示的方式外，当内阁提出的预算案或其他重要法案遭到议会否决时，也被默视为议会对内阁的不信任，政府也须辞职。议会表示不信任的对象可能是内阁全体、行政首脑或内阁的个别成员。

议会倒阁权实际产生的作用需要具体分析。在两党制国家中，议会中的两大政党轮流执政，内阁在议会中具有稳定的多数，正常情况下，不信任投票只是议会中的少数党（反

^① [美] 威尔逊：《国会政体》，167页。

对党）向多数党（执政党）的挑战，但鲜有成功。因此，议会的倒阁权只有当执政党内部出现重大分裂，或在某些特殊情况下才具有实际意义。但在多党制国家中，往往没有一个政党能够拥有议会多数而单独组阁，只能由一个政党联盟组成联合内阁。一旦执政联盟内部发生分裂，议会便可以通过不信任投票的方式迫使内阁辞职。在这类国家中，议会的倒阁权常常导致内阁的频繁更迭，国家政局不稳。因此，在实行多党制的国家中，通常会对议会倒阁权作出限制。德国《基本法》中规定了所谓“建设性不信任投票”原则。法兰西第五共和国《宪法》规定：不信任案的提出至少需要国民议会 1/10 的议员签名联署；不信任案在提出 48 小时以后才能进行表决；表决时只计算不信任案的赞成票，弃权和缺席的议员都算作支持政府，赞成票必须占到全体议员的半数以上才算通过；若未能通过，签名的议员不得在同一次常会期间内再次提出不信任案。据统计，法国从 1959 年到 80 年代中期，国民议会总共进行了 56 次不信任投票，只有 1962 年针对政府关于修改总统产生方式的提案而提出的不信任案获得了议会的通过，政府总理蓬皮杜辞职，但随后戴高乐宣布解散国民议会，大选后蓬皮杜重新被任命为政府总理。

3. 调查

议会围绕立法和监督政府，组织专门机构对行政部门及其工作人员进行调查，是各国普遍实行的制度。其中较有影响的例子是 1973 年美国参院欧文特别委员会对“水门丑闻案”的调查，1988 年国会两院联合委员会对“伊朗门丑闻”的调查，以及对克林顿性丑闻案的调查。英国议会下院也设有一些特别委员会，其主要工作是深入收集那些没有常设委员会管辖的问题的信息。议会的调查权在多数国家中没有明确的法律规定，而被视为议会基本权力的延伸。

议会的调查方式，一般是由议会常设委员会或针对某一特定问题组成的特别调查委员会举行各种听证会，传唤证人，听取有关政府官员、公民团体和公民个人提供的公开或秘密的证词。调查委员会在调查结束以后将向议会提出报告，这些报告的结果可能导致某些现行法律的变更、某些行政措施的出台或是对政府官员失职行为的惩罚。

在调查过程中，被调查的有关人员不得拒绝合作。为此一些国家的调查委员会被授予某些司法性权限。如西班牙法律规定：“众议院和参议院（在一定情况下两院可联合）可任命调查任何公共事务的委员会，其调查后的结论对法院无约束力，也并不影响司法判决，但不妨将调查结果通知检察部门，以便在必要时采取适当行为。”被调查者须予以合作，“必须按两院的要求出庭作证，对拒不出庭者按法律规定进行制裁”。当然，行政机构面对议会的调查，如认为不妥，可用行政特权保护自己。一般情况下，行政机关有权拒绝交出与国家安全和公众利益有密切关系的材料，有权拒绝交出影响政府官员个人声誉的私人材料，拒绝回答这方面的问题。虽然议会的调查不是对问题的最后解决，但一旦议会就某一问题展开调查，能够引起公众的广泛关注，形成舆论压力，有利于查明事实真相，惩办责任者，或者促使政府对于某些重大问题尽快采取必要措施。

4.3.4 其他权力

除上述基本权力外，不同国家的议会还因法律规定或惯例而享有其他方面的职权。主要包括准行政权、准司法权和选举权。



1. 准行政权

在现代国家中,议会对于某些行政事务具有一定的影响,因其发挥的作用不同于行政部门,因此有学者称其为“准行政权”。除了在政府行政预算方面的影响外,现代国家议会在行政方面的作用主要表现在外交和一定的人事任免权上。

很多国家规定,行政机构与其他国家签订的国际条约,必须经由议会批准才能生效。美国《宪法》规定:“总统经咨询参议院和取得其同意有权缔结条约,但须经出席参议员三分之二的批准。”法兰西第五共和国《宪法》规定,“共和国总统谈判并批准条约”,但“和约、贸易条约、关于国际组织的条约或协定、涉及国家财政的条约或协定、修改属于立法性质的规定或协定、关于个人身份的条约或协定,以及有关领土割让、交换或合并的条约或协定,只能由法律予以批准或认可”,而立法权属于国民议会。

议会的人事任免权是指议会对于国家高级公职人员的任免具有同意权。在美国,联邦法院的法官、内阁成员、各行政机构的首长以及驻外使节由总统提名,但须咨询参议院并取得其同意。参议院在接到总统的提名后,一般由与拟议任命的部门相关的委员会进行审查,委员会为此举行听证会,对被提名人的品德、教育背景、身体状况、心理状况和政策主张进行全面的了解和考察,并要求被提名人到会回答有关问题。这些听证会往往会成为一段时期的头条新闻,一旦参议院否决了总统提名的人选,总统必须作出新的提名。

2. 准司法权

议会的司法职能主要体现在一些国家的议会所拥有的弹劾权和司法审判权。

所谓弹劾,是一种对政府公职人员犯罪或失职行为进行检举和审判的法律程序。弹劾制度起始于14世纪的英国。1342年,爱德华三世在议会的压力下颁布敕令,宣布贵族院有权控告和审判国王的高级官吏。1701年的《王位继承法》确认了这一制度。但自18世纪中叶以后,随着英国责任内阁制的确立,与程序复杂的弹劾相比,议会选举或下议院中的不信任投票是驱逐内阁大臣的更为迅捷的手段,因此,弹劾制度渐渐被废弃。但在美国、法国等总统制或半总统制国家中,议会的弹劾权则成为宪政架构内议会制约总统的重要机制。

美国宪法规定,总统、副总统及联邦一切文官因叛逆、受贿或其他重罪,可以被国会弹劾。但军人、国会议员和各州的文官不能成为国会弹劾的对象。美国国会行使弹劾权的基本程序是:(1)由众议院提出弹劾案。首先由众议院议员提出告发,然后组织委员会调查取证,若证据成立,委员会则起草弹劾决议案交众议院大会审议。经出席议员过半数同意,即可提出弹劾案。(2)由参议院进行审判。审判程序依刑事诉讼法程序,有讯问,有辩护,有人证,有律师,最后要进行表决。审判一般官吏时,以副总统(参议院长)为主席;而审判总统时,则以最高法院首席法官为主席。非有出席议员2/3以上同意,不得作有罪宣告。参院裁决有罪的,必须剥夺弹劾对象在政府中的公职。需要注意的是,虽然弹劾具有审判的性质,但其作用只相当于普通刑事案件中负责提起公诉的大陪审团,国会两院本身并无权对弹劾对象定罪判刑。如果认定被弹劾者构成刑事犯罪,必须交司法机关进行审理。从1789年到现在,总共有16位公职人员遭到弹劾,其中有13位法官、2位总统和1名内阁部长,只有7位被裁决有罪而被免职,全部为联邦法院的法官。1868年安德



鲁·约翰逊总统遭到众议院弹劾，但在参议院审判时以 1 票之差幸免。“水门事件”中的尼克松总统在众议院司法委员会提交弹劾报告前辞职。1998 年 12 月 19 日，美国国会众议院通过了对克林顿总统的两项弹劾条款。1999 年 2 月 12 日，参议院在最终表决中否决了对克林顿的弹劾指控。

在其他国家中，审理弹劾案的机构有所区别。在法国，依据宪法设置了特别高等法庭和共和国法庭，由国民议会和参议院选出同等数目的成员组成，分别负责审理因叛国罪或其他刑事罪遭国民议会弹劾的共和国总统及政府部长。日本从参众两院议员中互选 7 名共 14 人组成弹劾裁判所，负责对受到弹劾的官员的审判。而在德国和意大利，对于遭议会弹劾的总统、内阁总理和各部部长的审判是由宪法法院来进行的。在有些国家中，如比利时，弹劾案由下院过半数通过后，提交给最高法院（司法机构）进行审判。

3. 选举权

大多数国家的议会都拥有部分或全部的选择政府首脑的权力。在议会制政府体制下，议会对内阁总理（首相）有间接的“选举”权。虽然一般情况下，议会不是在几个候选人中进行投票，但是，从理论上说，只要议会通过了对政府的不信任案，就意味着议会重新选择了总理（首相）或是迫使现任总理（首相）辞职。

在总统制下，议会也拥有在特定情况下选择总统及副总统的权力。以美国为例，宪法规定，在选举人团的投票中，如果没有一个候选人获得超过半数的选票，那么，众议院将在得票居前的五人中选出总统，副总统则由参议院来选择。虽然从 1824 年以来，从未以这种程序选举总统和副总统，但国会始终保留着这一权力以防备这种情况的发生。

本章小结

代议机关是现代民主制度的象征，它渊源于西方中世纪的等级会议制度，在近代资产阶级争夺政治权力的斗争中获得了现代性质并逐步完善。20 世纪以后，随着政府干预和管理社会职能范围的变化以及政党政治的发展，议会地位趋于衰落，但仍是现代国家政治制度中的重要组成部分。根据立法机关与行政机关之间的关系，现代国家政府体制可以分为议会制、总统制和半总统制等几种类型，议会在国家权力结构中的地位和作用因政府体制的不同而有所差异。当代议会就其内部行使立法权的实体数量而言可分为一院制和两院制两种类型；就其内部组织而言，主要包括议会的指导机构、委员会、议会党团和辅助性办事机构等。现代国家议会作为代议机关一般具有立法权、财政权和行政监督权等基本职权，议会职权范围和行使职权的方式一般由各国的宪法、宪法性法律或宪法惯例予以确认和保障。

关键术语

代议制 议会制 总统制 半总统制 一院制 两院制 议会委员会
议会立法权 议会财政监督权 议会行政监督权

复习思考题

1. 比较分析议会制和总统制的不同特点。
2. 分析当代国家议会委员会在立法活动中的主要作用。
3. 试分析当代国家议会的主要职权。

第5章

现代政府的设置（二）：行政部门

在当代世界，政府的行政部门已经成为一个“巨无霸”，在很多情况下，人们将其等同于“政府”。在现代分权理论中，行政权作为国家权力结构的一个分支，主要指对法律的执行权，但在各国的政治实践中，行政权一直是整个国家机器的中心。在当代历史条件下，行政权的扩张更成为各国普遍存在的趋势。现代国家的行政机关一般由领导机关和管理机关两部分构成。前者包括国家元首、政府首脑、政府各部的行政长官等，其决策体制的权力配置状况因政府体制的不同而不同；后者一般包括政府的职能部门和一些专门的管理机构，按照现代文官制度的原则进行管理和运作。



重点问题

- 行政权的意义及其基本构成
- 现代国家政府组成的一般性原则
- 现代国家行政体制的类型
- 官僚制及其特征
- 现代国家中国家元首的功能及其职权

5.1 行政权与现代国家行政体制的类型

5.1.1 行政权及其构成

“行政权”又被称为“执行权”，从字面上来理解，是指法律的执行权。在近代的国家理论中，国家权力被分为两部分，或是三个部分。洛克是“两权论”的代表人物。他认为，国家的作用表现在两个方面：一是国家必须起解释自然法并宣布其意义的作用；二是

国家必须起应用法律和使已经确定的法律具体化的作用。前者是立法,后者是执行。孟德斯鸠是“三权论”的代表。他认为:“每一个国家有三种权力:(一)立法权力;(二)有关国际法事项的行政权力;(三)有关民法法规事项的行政权力。依据第一种权力,国王或执政官制定临时的或永久的法律。依据第二种权力,他们媾和或宣战,派遣或接受使节,维持公共安全,防御侵略。依据第三种权力,他们惩罚犯罪或裁决私人讼争。我们将称后者为司法权力,而第二种权力则简称为国家的行政权力。”^①

根据这种分权理论,在宽泛的意义上,现代国家中的“行政机关”被看作是在一个完整的政府组织系统内,与负责制定普遍规则的“立法机关”和负责依据法律裁决社会纠纷的“司法机关”并立的一个“分支”,主要负责国家政策的“执行”。然而,对于现代国家“行政机关”的职能和权限进行界定,比之于“立法机关”和“司法机关”要复杂得多。历史上,在大多数国家的早期阶段,政府的权力是由君主或一个小集团来把持的。当新的经济和社会权力中心出现以后,它们认为获取权力的最好方式就是建立新的机构或是改变旧的机构,让这些机构独立于国王,并给予它们制约国王的权力。因此,从某种意义上说,今天我们称为“立法”和“司法”的部分,是从原来的“行政”这棵大树的主干上长出的分枝。“分权学说”不外乎是近代社会政治结构分化过程和结果的一种理论表述。尽管在法律上,行政权总是被限定在一定的范围之内,但实际上,行政机关是国家决策机器的中心部分,它不仅仅执行政策,同时也参与这些政策的制定。

在近代国家政治制度确立的初期,在国家权力结构的构造上,普遍的观念是强调立法权对行政权的制约,行政权只是执行法律之权,仅限于实施警察、财务、外交、军事等职能。但到20世纪,特别是第二次世界大战以后,随着国家管理社会事务领域的扩大,行政权力不断扩张,出现了所谓的“行政集权民主制”。这一变化导致了当代国家行政机关设置上的一些新趋势。

在现代国家制度中,行政机关基本上是由两个部分组成的。一是行政领导机构,参与制定并负责领导、组织实施国家管理内外事务总政策的机构,其成员一般由选举或由与选举相关联的任命产生,具有一定的任期,通常需要承担政治责任,这类官员统称为“政务官”。二是行政管理机构,负责具体实行政策。它们承担着政府的大量实际管理工作,其工作人员一般通过考绩等方式进行录用,并享有相应的待遇和保障,被称为“文官”或“公务员”。与“政务官”相区别,这类人员无须承担政治责任,统称为“事务官”。

5.1.2 现代国家行政体制的类型

一般以国家元首和政府首脑是否分立为标准,将行政体制分为一元行政体制和二元行政体制两种。行政体制与政体类型之间有着密切的关联,前者是后者的一部分。

1. 总统制的行政体制

总统制模式中总统一人同时兼任国家元首与政府首脑,是一种单头制(monocracy)或一元行政体制。其基本特征主要表现为:(1)行政权完全独立于立法权之外;(2)实行行政首长个人负责制。

^① [法] 孟德斯鸠:《论法的精神》(上册),155页。



以美国为代表的总统制中，总统领导的行政机关完全独立于国会之外。这表现在：总统由普选产生，而非由国会产生；总统的权力由宪法明文规定，而非由国会授予；总统的任期由宪法规定，而不受国会信任与否的影响；政府的成员不得同时兼有国会议员的身份，不能参加国会立法的辩论和表决，在形式上不得向国会提出法律草案和预算案。

在行政权内部，总统是政府的首脑，对联邦政府机关实行最高领导。美国宪法和政治实践中形成的惯例使总统在政治生活中扮演着多重角色，集国家元首、政府首脑和武装力量总司令、主要立法者、主要外交家和执政党的领袖于一身，拥有广泛的立法倡议权、议案否决权，负责提出和执行国家的对内对外政策，并对这些政策负最后的责任。政府成员由总统任免，向总统负责。美国的内阁不是宪法设立的机构，是政治实践的产物，没有明确的法律地位。内阁在行政决策中在多大程度上被倚重，完全取决于总统个人的意志和工作风格。内阁部长虽由总统任命，但自己管理一个庞大的部门，一定程度上成为本部门的代言人，对总统的忠诚程度与总统的助手们相比要差一些。因此，在美国的决策体制中，总统府幕僚机构往往发挥着重要的影响。

2. 议会制的行政体制

议会制模式中国家元首与行政首脑分立，是一种双头制（dualism）或二元行政体制。其基本特征主要表现为：（1）元首“虚位”；（2）议会主权；（3）责任内阁。

议会制国家的元首是国家权力的象征和名义上的代表，但不执掌实际权力，不负实际责任。政府首脑一般由国家元首任命，但这种任命通常不过是对议会选举结果的一种背书，政府首脑不对国家元首负责而对议会负责。国家元首在履行其宪法职责时，通常不能单独行使职权，而须由行政官员副署方能发挥法律效力，副署的官员承担因此而产生的法律责任。

在议会制中，国家权力机构的产生是通过一次选举完成的，议会选举结束后，获得多数席位的政党或政党联盟的领袖出面组阁。在理论上这一程序意味着议会是国家权力的中心，行政机关是在议会中产生并须对议会负责。但议会对行政机关的实际约束效力还要取决于政党制度等其他的相关因素。在稳定的两党制中，两大政党轮流执政，执政党通过严密的党内纪律约束本党议员来巩固自己的执政地位，这就保证了拥有议会多数席位的执政党内阁的决策一般总能获得议会的多数支持。这种“融权制”在一定意义上将内阁对议会负责转化为执政党在大选中对选民负责。在多党制中，联合内阁的脆弱性使得议会通过倒阁权迫使内阁辞职的可能性要大于两党制体制。

在英国责任内阁制形成的过程中，确立的一个基本原则是内阁集体责任原则，即内阁全体就内阁的各项政策向议会承担连带责任。内阁是一个整体，各个大臣的行政措施只要符合内阁共同作出的决定，就能得到内阁整体的支持。因此，议会即使只对内阁某一成员表示不信任，内阁全体都须对此承担连带责任，集体辞职。这意味着内阁是一个集体决策机构，内阁成员即使在决策时有不同的意见，但决策一经作出，每个成员都必须公开支持或至少避免提出公开批评。如果做不到这一点，则必须依照惯例辞职。在后来的议会制实践中，这种集体责任原则出现了某些变化。议会通过不信任案后是否导致内阁全体辞职，存在不同的情况：（1）议会对内阁一般成员表示不信任后，该成员必须辞职，而内阁中的其他成员则不必辞职。（2）在大多数议会制国家中，如果政府首脑被议会表决不信任时，

整个内阁必须全体辞职。(3) 有些国家中,如德国,议会只能对政府首脑表示不信任,这即被视为对政府表示不信任,政府全体成员必须辞职。

按照议会制政府的一般理论,内阁中行政首脑与阁员的关系应该是以行政首脑为主导,集体讨论,协商一致,但具体做法则因国家而异。传统上英国首相被称为“同辈中的第一人”,即首相与其他阁员是平等的。但政治实践演变的结果是,今天的首相在内阁中的地位远远超过其他阁员,首相握有对内阁大臣的任免权,主持内阁会议,协调政府各部的行动,整个内阁的活动都是在首相的领导下进行的。联邦德国政府总理的地位有着明确的法律依据。按照联邦德国基本法的规定,国家大政方针由总理个人作出,各部部长在总理所定大政方针范围内独立地主管各部门并对之负责。联邦议院提出不信任案的对象是总理个人而不是政府。总理任期终止,不论终止的原因如何,各部部长的任期都应同时终止。这些规定意味着政府总理独揽政府全权,各部部长只是总理的僚属。

3. 半总统制的行政体制

法兰西第五共和国的政府体制是一种集议会制和总统制特征于一体的混合政府体制,也有人将其称为“半总统制”。这种政体模式的特点主要表现为:(1) 总统由议会制政体中的“虚位”元首变成了一个大权在握、凌驾于其他国家权力机构之上的“仲裁者”。(2) 与议会制政体相比较,议会的权力被大大削弱。(3) 政府不从议会中产生,但须向议会负责。

半总统制政府的行政体制也是一种二元行政体制,但在这种政体模式中,国家元首和政府首脑在行政权力的分配上显示出更为复杂的状况。从宪法上看,这是一种以总统为中心,总统和总理共同行使行政权的体制。

法兰西第五共和国《宪法》规定,作为国家元首的总统是“国家独立、领土完整、遵守共同条约和协定的保证”,“共和国总统要确保宪法得到遵守,总统通过仲裁,保证公共权力机构正常行使职权和国家的持续性”。总统由选民直接选举产生,须向选民负政治上的责任。但总统一经当选,在其任期内没人能迫使他下台。国民议会拥有对总统的弹劾权,但行使的条件只是在总统犯有叛国罪的时候。在行政权方面,总统的权力主要包括:(1) 重大的人事任免权。总统有权任命总理并根据总理的辞职要求解除总理的职务,此外还有权根据总理的提名而任命内阁的其他成员。(2) 主持部长会议,讨论和决定政府的各项方针政策。内阁会议所确定的法令和命令,均须由总统签署,由总理——必要时由相关部长——副署方能生效,并由副署的总理或相关部长对此向国民议会负责。

在行政权力结构中,总理在自己的领域内也享有很大的权力,主要包括:(1) 领导政府;(2) 负责对国防的全面领导和军事指挥;(3) 享有与执行相关的广泛的命令发布权。但由于总理由总统任命,同时与总统拥有广泛权力却无须向议会承担责任不同,总理必须代表政府就其施政纲领向议会负责,从而使总理在行政权力结构中事实上扮演了三重角色:一是总统意图的具体执行者;二是总统与议会之间的纽带;三是为总统的决定在议会中承担责任的“保险丝”。但情况并不是绝对的,总统与总理的关系还取决于特定时期国内政治力量的格局。具体地说,由于总统和国民议会分别由选民普选产生,当总统与议会的多数派同属一个政治派别时,呈现的是一种强势总统弱势总理的特征,议会透过总理对总统的制约是微弱的。当总统与议会多数分属不同的政治派别时,总统尽管仍然可以选择



“自己人”担任总理，但考虑到总理要对议会负责，为避免政府的行动过分受到议会的牵制，可能被迫选择议会多数派组阁。这时候总理往往能够依靠议会中的多数与总统相抗衡，但因为这种制衡缺乏明确的宪法依据，带有某种不确定性，可能会对宪政体制的稳定造成冲击。

除了上述三种行政体制之外，委员会制也是一种别具特色的政府行政体制，在瑞士行政权由委员会集体行使^①，不妨称之为多头制。不过，除了瑞士之外，至今尚无其他国家采取这种体制。

5.2 行政领导机关

行政领导机关是国家行政机关的“中枢”，负责决策、组织、领导和协调各行政部门的行动，其构成一般包括以下几个部分：国家元首、政府首脑、政府（内阁）及其辅助机构。

5.2.1 国家元首

国家元首，是一个国家的最高首脑，是国家机构的组成部分。

国家作为一个社会共同体，无论是出于内部整合的需要，还是作为对外区别于其他组织的标志，都必须设立一个职位或机构，来代表国家的主权。因此，在所有的国家形态中，不管称谓如何，国家元首事实上都是存在的。不同的是，在奴隶制、封建制等早期的国家形态中，元首一般是指君主，这时的君主不仅是名义上的国家全权代表，也是国家实际上的最高统治者。近代以后，在代议民主制度中，国家元首已经不再实际拥有集立法、行政、司法于一体的国家最高权力，逐渐演变成为国家名义上的代表机构。尽管在现代的几个君主制国家中，如英国、荷兰、比利时、瑞典、丹麦、挪威等，国家元首的名称和元首的某些活动方式依然沿着着传统的形式和风格，但其内容和实质已经完全不同了。

导致这种状况的原因，一方面是由于国家职能的扩大，无论从职能分工还是从制衡的意义上，几乎所有国家都无法避免国家权力结构日益分化的趋势；另一方面，因为利益需求的多元化导致了现代国家的国民分化为不同的阶级、阶层和利益集团，通过选举产生出来的执政者总是代表国民中特定部分的某个党派。因此，作为国民整体的代表，现代的国家元首也有必要与实际的掌权者相分离，从而以超越党派和集团利益的形象成为凝聚所有国民的象征。

1. 国家元首的形式

国家元首在各国的称谓不完全相同，一般来说，在君主制国家称为国王（也有一些国家称为“天皇”、“苏丹”、“埃米尔”、“大公”等），在共和制国家则称为总统或主席。

国家元首制度在形式上有个体元首制度和集体元首制度之分。个体元首制度是指由一个人担任元首的制度，在现代国家中比较普遍。有些国家在总统之外，还设有副总统，但

^① 参见本书第3章的相关论述。



从法律上讲,设立副总统的职位是对国家元首所作的储备,它本身不是国家元首的一部分,故设置副总统的国家,仍为个体元首。集体元首制度是指由二人以上组成合议制的机关,由其全体成员共同行使国家元首职权的制度。一般认为,现代国家中,瑞士是实行集体元首制度的代表。另外,苏联及东欧的一些社会主义国家也曾实行集体元首制度。例如,苏联1936年宪法中,国家元首是最高苏维埃主席团。南斯拉夫在1980年铁托总统去世以后就不再选举总统,国家元首的职权完全由联邦主席团行使。

现代国家中,也存在着国家元首不明确的情况。日本1946年宪法保留了天皇,该宪法规定,“天皇是日本国的象征,是日本国民统一的象征”,但“象征”一词的法律含义不甚明确。另外“天皇只能行使宪法所规定的关于国事的行为,而没有关于国政的权能”。天皇有关国事的一切行为,必须取得内阁的助信和承认,并且由内阁负其责任。因此,有人认为,从严格意义上来说,天皇不能算是真正的国家元首,他只不过是执行着国家元首的某些例行事务罢了。但在国际关系实践中,天皇享有国家元首的外交礼遇。

在美国,一般人认为总统是国家元首,但宪法上并未就此作出明确规定,因此总统只是在实际上扮演了国家元首的角色。造成这种情况的原因,在于合众国成立时,各殖民地人民没有属于他们整体的国家观念,也没有那种属于他们整体的可资回忆的光荣传统。而联邦制度,从它固有的性质来看,本是一种管理国际事务的组织,联邦的主权是不完整的,受限制的,合众国缺乏传统国家所具备的要素。所以美国不像欧洲国家那样设有国家元首制度,在美国,对外代表国家的是总统,对内作为最高权威的是宪法,宪法是合众国的象征,是美国的标记。

2. 国家元首的产生

国家元首的产生方式主要有两种:一为世袭制,一为选举制。实际上,这也是现代国家中区别君主制和共和制的主要标志。至于政治上的其他组织,在君主制国家与共和制国家并无太大差异。

君主制国家的元首,皆出自世袭。历史上,世袭君主制的合法性主要是基于君权神授理论,而在人民主权时代,一些国家仍然延续君主制,则是基于这些国家政治制度与历史文化之间无法割断的联系。在这些国家中,君主只不过是一个“统而不治”的虚位元首,徒具象征意义。

共和制国家的元首一般由选举产生。也有个别的是自命或指定的,这往往是通过军事政变等手段建立起来的政权,其首脑人物自封或指定某人为元首,但这种情况是暂时的和不正常的,在政局稳定以后,还要通过合法的选举程序进行选举。国家元首的选举办法通常有以下几种:(1)直接普选产生,即由选民直接投票选举产生。法国、奥地利、冰岛、阿根廷等国采取这种制度。(2)由公民投票间接选举产生,即由选民投票选出“选举人”,再由选举人投票选举产生国家元首。这种模式的典型是美国,其初衷是为了保证由具有较高判断力的人来选择总统。在美国宪法实施的早期,选举人是由各州议会指定的,但到19世纪30年代,各州选举人已全部由选民直接选举产生。而选民选举选举人,实际上就是对各政党提出的总统选举人名单进行投票。当选的某个党的选举人保证将投本党总统和副总统候选人的票,虽然法律允许他们自由投票,但这种例子极为稀少。于是,当各州选举人产生以后,总统选举的结果事实上就已经揭晓了。因此,宪法上所规定的间接选举制已



经无异于直接选举了。(3) 由议会或代表机关选举产生。由议会或代表机关选举国家元首是议会制国家比较普遍的做法。如土耳其宪法规定，共和国总统由大国民会议从年满 40 岁、受过高等教育的议员以及符合上述条件并具有当选议员资格的土耳其公民中选出。选举采取秘密投票的方式，获得全体议员总数的 2/3 多数票才能当选。(4) 由混合团体选举产生。即国家元首由议会（或议会的某一院）与一定数量的选民代表共同选举产生。在混合团体的组成上各国的具体做法不完全一致。如联邦德国的基本法规定，总统由联邦大会选举产生，联邦大会由联邦议院的全体议员和同等人数的各州代表（按人口比例选出）组成。

3. 元首的任期和缺位代理

世袭君主制国家的元首是终身任职的，极少数共和国的元首也是终身任职的（如前南斯拉夫总统铁托）。但从理论上讲，没有限任制，选举制度的意义也就不存在了，因此绝大多数共和制国家都对元首的任期作出了一定的限制，元首在按照宪法规定的期限任职期满后，必须重新改选。

关于元首的任期，各共和制国家宪法上的规定长短不一。如美国、新加坡为 4 年，联邦德国、法国、印度等为 5 年，奥地利、芬兰等为 6 年，意大利、爱尔兰、土耳其为 7 年。与元首任期相关的，还有一个连任的问题。一般来说，总统制国家对总统连任的限制比较严格，其主要考虑是总统握有实权，无限制的连任有可能导致现任总统利用职务之便使自己成为“无冕之王”。这些国家中有的规定，元首不得连选连任，如委内瑞拉、洪都拉斯、墨西哥等国。美国虽然允许总统连任，但以连任一次为限。在其他国家中，情况则各有不同，有的规定元首可以连选连任，并且未对连任次数作出限制，如印度、印度尼西亚、法国、冰岛、埃及、喀麦隆等。也有一些国家规定，总统不得连选连任，但间隔若干年以后，可以再任，如黎巴嫩、秘鲁等国。

当在职元首在其任期内因为特殊原因无法行使元首职权时，便出现了元首缺位代理的问题。在共和制国家，出现元首缺位的情况主要有：元首在位期间死亡、因伤病而丧失行为能力、因受弹劾而去职、因意外或出访而暂时缺位等。一般国家的宪法都对元首的缺位代理作出明确规定。美国宪法规定，总统因被免职、死亡、辞职或丧失履行总统权力和责任的能力时，总统职务应移交副总统；在总统和副总统由于同样原因出缺，则由国会以法律规定由某官员代理总统，直到总统恢复任职能力或新总统选出。美国 1947 年的《总统继任法》规定，正副总统都出缺时，代理总统职务的人的顺序是：众议院议长、参议院临时议长、按各部建立先后排列的内阁部长。法国不设副总统，在总统缺位或宣布永久不能视事的情况下，由参议院议长代理总统，直至选出新总统就任为止。如果参议院议长因故不能行使职权时，由政府临时行使元首职权。但代理总统不得行使公民投票和解散议会的权力。

4. 国家元首的功能和职权

国家元首在现代国家中的功能主要体现在三个方面：

第一，象征功能。国家元首具有象征国家的统一，表现社会的目的，体现国家整体的政治观念等作用。现代国家由于其成员在语言、民族、宗教、地域等方面的差异，存在着不同的阶级、阶层、派别和利益群体，国家元首作为国家整体的象征，成为国民共同效忠

的对象,起着维护国家统一的纽带作用。这就相应地要求国家元首在政治上要保持中立,不偏不倚,超脱于党争之上。

元首的象征功能也需要与之相适应的元首尊严保障制度,它包括隆重的仪式、优厚的物质生活待遇、刑事免责权和副署免责权等。英国习惯法中有所谓“国王不能为非”的原则,即国王对于他的私人行为和公共行为不负责任。对于共和制国家的元首来说,在这方面不如君主制下那样具有绝对性,如果元首涉嫌犯有叛国罪及某些重罪,可由议会行使弹劾权对其进行弹劾。若罪名成立,则元首必须辞职。若其行为涉嫌刑事犯罪,则只能在其辞职后由司法机关进行审理。在美国,作为宪法惯例,司法机关不能逮捕总统,不能以命令或其他任何方式干涉总统和限制他的自由,不能强迫他履行任何司法上的手续,不能强迫他亲赴任何法院出庭作证。法国1958年《宪法》规定:“除叛国罪外,共和国总统对于在执行其职务中所作的行为不负责任。”新加坡共和国《宪法》第1条第2款也规定,总统不得在任何法院任何诉讼中受到控诉。元首的副署免责权主要针对议会制国家的元首而言。在这些国家中,元首根据内阁总理或部长的意见签署和发布命令,由此产生的一切责任和后果由内阁总理或部长承担,元首不负任何政治责任。

第二,代表功能。国家是一个拥有一定地域、人口和主权的政治组织。对于这样一种政治组织来说,无论从组织自身存在的需要出发,还是作为区别于其他组织的标志,都必须拥有一个最高代表,以国家的名义,代为表示意志,代为行动。国家元首作为国家主权的代表,对内对外是名义上的最高权威。各国法律上规定的元首职权大部分都是元首作为主权代表的最高权威地位的具体体现。主要包括批准和公布法律权、军事统帅和宣战权、外交权、官吏任免权、赦免权和荣典权等。当然,国家元首行使这些权力的实际状况还取决于各个国家政府体制的类型和政治传统。

第三,纽带功能。现代国家的权力结构中都存在着不同程度的分权,这是现代政府功能分化的必然要求。但国家权力的行使必须是完整的,这就要求在国家权力各个部分之间发生冲突或是不能有效运作的时候必须存在一定的协调机制。国家元首在一定意义上充当着宪政体制中国家权力各部分联系、制约和平衡的纽带。英国女王一般只能任命议会中的多数党领袖组阁,但在法律意义上,在特定情况下,英王仍然握有选择首相的自主权力。1957年,当保守党领袖和首相艾登突然辞职,保守党内迟迟推选不出继任者时,女王提名麦克米兰为首相组阁。1963年也曾发生过类似的情况。在一些多党制议会制国家,当大选后或者一届内阁辞职以后,如果不能顺利产生新的组阁人选,国家元首保留一定的选择政府首脑的自由裁量权。另外,在立法权和行政权发生分歧的时候,一些国家的元首拥有解散议会的权力。例如,法国1958年宪法规定,总统在同总理及议会两院议长磋商之后应宣布解散国民议会,重新举行选举。关于解散议会,宪法上没有规定任何先决条件,唯一的限制是连续两次解散议会的间隔不得少于1年。意大利共和国总统在听取各院主席之意见以后,应解散两院或两院之任何一院。但总统在其任期的最后6个月内不得行使这种权利。

5.2.2 政府首脑

所谓政府首脑(head of government),是政府的行政长官,在不同国家的称谓不同,

如“总理”、“首相”等。

为什么在设立国家元首之外还要设立政府首脑呢？政府首脑存在的意义在于区分“国家”与“政府”。国家是一个共同体，它的代表应该超越一切派系利益，具有中立性，这样才能成为整体的代言人。而实际情况是，国家政权一般只掌握在特定的集团（党派）手中。这样，国家的代表者和政府的领袖两个角色就很难统一。在现代国家中，一些国家的元首大权在握，是因为他们不仅仅是国家元首，同时还是实际行使权力的政府首脑。但这种角色的重叠也带来了一些问题。在朝鲜战争（1950—1953年）期间，美国总统杜鲁门想要通过一位美国士兵的父亲向其子在朝鲜服役的儿子颁发一枚荣誉勋章，遭到这位父亲的拒绝。他说：“哈里·杜鲁门不适合给我的儿子颁发勋章。”这位士兵的父亲并非是说国家不适合给他的儿子颁发勋章，而是说杜鲁门个人不适合，他不仅是美国的总统，也是民主党事实上的领袖，“是把美国带入战争的人”，一个能言善辩的政客。换句话说，这位父亲是在拒绝一位政府的首脑而不是拒绝一位国家元首。但在美国的体制下，这两个角色是被捆绑在一起的。

国家元首在现代政治制度中的功能要求其应该具有权威性，但这种权威不是来自于实际行使权力，恰恰相反，是在于其对现实政治纷争的超脱。因此，在近代国家演变的过程中，渐渐出现了国家元首和政府首脑两个角色的分化，分别代表“国家”和“政府”两个实体。国家元首握有形式的名义的法律主权；政府及其首脑握有具体的实际的统治权。国家元首可以不负政治责任，但政府和政府首脑在政治上必须负责。

1. 政府首脑的产生

由于总统制国家元首与政府首脑合一，因此只有在议会制国家中，才设有政府首脑的职位。在当代国家中，政府首脑形式上是由任命产生的。所谓任命，是指形式上由国家元首任命，但事实上，这种任命通常是对议会选举结果的一种认定。具体有以下几种情况：

（1）国家元首在法律上有权决定政府首脑的人选，但实际上只能任命议会中的多数党领袖。18世纪中叶以前，英国国王似乎可以随心所欲地指定内阁首相，自1746年、1757年以后，乔治二世已不得不征询议会的意见了。在逐渐形成的英国模式（责任内阁制）中，基本原则之一就是，国家元首任命最能获得议会信任的政党领袖担任政府首脑。英国首相的产生要经过一个双重的选择程序，首先是各党选出自己的领袖，再由大选裁决哪个政党和其领袖取得胜利。只有当一个政党的无可争议的领袖在选举中取得了无可争议的胜利，国家元首才能被动地指定获胜者为首相。尽管如此，在法律意义上，英国国王仍然握有在特定情况下选择首相的自主权力。

（2）国家元首有权任命政府首脑，但须考虑到议会的党派力量格局。法兰西第五共和国的总统在宪法意义上有权根据个人的意志任命总理，但因为法国体制下，总理要代表政府对议会负责，导致总统在任命总理时必须考虑到议会的党派格局。就像1986年、1993年和1997年分别发生的情况那样，国民议会选举中总统的反对派成了多数派，总统被迫选择议会多数派组阁，从而形成了三个独特的“左右共治”时期。

（3）元首在选择政府首脑时有一定的自主权。在很多实行议会制的国家中，特别是多党制议会制的国家中，因为很难产生一个单独控制议会多数的党派，通常组成的联合内阁很不稳定。因此，在这些国家的宪政体制中，在保证虚位元首的前提下，给予国家元首一



定的任命总理的自由裁量权。联邦德国规定,总统在任免政府总理、部长以及要求他们卸任时,无须相关人员副署。总统须根据议会建议任命总理,但对违犯宪法程序当选的总理候选人,总统可以不任命,同时可向宪法法院起诉,让宪法法院作出裁决。

(4) 政府首脑由直选产生。以色列1992年3月决定从1996年大选开始改行总理直选,试图通过这一制度改变政府难产和组阁后危机频繁的弊端。但在2000年大选后,这一制度又被废除,恢复了原先的制度。

2. 政府首脑的职权

政府首脑是政府的领导者,其职权主要包括:

(1) 人事任免权或人事任免的建议权。美国宪法规定,总统根据上院的建议和同意,有权任命一切官吏。法国总理有权向总统建议任免政府各部部长和国务秘书,有权任免除总统任命以外的其他文职和军职人员。英国首相的权力是由宪法惯例决定的。他有权任免所有政府成员,有权改组内阁。日本内阁总理大臣有权任免各国务大臣,对各国务大臣在任中的司法“追诉”,也要经过总理大臣的同意方可实行。德国总理有权提名联邦各部部长、政府高级官员,参与任命联邦法官。

(2) 主持内阁会议。美国总统为作出重大决策,有权召开内阁会议,听取意见。内阁会议的召开时间由总统决定。法国总理有权主持召开一般性的部际会议和“限制性会议”。英国首相有权主持内阁会议,决定内阁议事日程,控制并掌握内阁的一切活动。德国总理负责召开并主持内阁会议,领导内阁委员会。

(3) 领导政府的工作。美国宪法规定总统有权指挥、监督和控制所属的行政机构,以督促其执行国会通过的各项法律。英国首相领导政府,指导和监督各部的工作,批准各部制定的政策,有权决定英国内政和外交的一切重大政策。德国总理负责领导联邦政府的工作。日本的总理大臣负责保持内阁的统一和指挥监督行政各部。当主管部门大臣之间发生权限上的疑义和争论时,总理大臣有权作出裁决;有权中止行政各部门作出的处分和命令,以待阁议重新处理。

(4) 宣布紧急状态权。在战争时期或国内外发生危急事件时,美国总统有权宣布全国进入紧急状态,并采取相应的紧急行动。^①法国总理有权以政府的名义宣布戒严令。英国首相有宣布紧急状态权,在必要的情况下,首相可以通过内阁提请英王宣布全国处于紧急状态。

(5) 代表政府并对政府的一切行为负责。在总统制国家中,总统是行政机关的最高首脑,向选民负责。在议会制国家中,政府向议会负责,通常在形式上由政府首脑代表政府(内阁)向议会提出施政纲领。法国总理代表政府享有立法创议权和修改宪法的建议权。有权代表政府向议会提出施政纲领或发表总政策声明,并向议会承担责任。英国首相有权代表政府向下院作总的工作报告。德国总理负责制定和执行联邦政府总的政策方针,并承担责任;以个人名义,在法律上向联邦议院负责。日本内阁总理大臣有权代表内阁向国会提出议案,就一般国务向国会提出报告。

^① 美国总统的这项权力源于惯例,宪法上未加规定。1976年,美国国会通过《紧急状态法》,规定总统决定宣布紧急状态应先通知国会,紧急状态应在6个月之后自行终止,国会任何一院都可以简单多数票终止紧急状态。



5.2.3 政府与内阁

一般而言，“政府”这一概念可作几个不同层次的理解。广义上的政府概念是包括立法、行政、司法等在内的所有国家权力机构的总称；中间层次上的政府概念是指国家的行政机关；在一些国家中，政府的概念有时指代“内阁”，这是行政机关中负责讨论制定决策和领导实施的核心部分，是实际上的国家最高行政机关。

作为行政机关意义上的政府，各国的组成人员通常包括行政机关各部门的负责人。如英国的政府包括所有随政党进退的大臣，包括管部和不管部大臣、国务大臣、低级大臣（包括政务次官、党的督导员和某些王室官吏）。美国政府的构成分为内阁成员和非内阁成员。内阁成员包括总统、副总统、行政部（内阁部）部长、总统给予内阁阁员地位的少数高级官员（如美国驻联合国代表、中央情报局局长、美国贸易代表等）。非内阁成员包括总统办事机构的负责人、各部的副部长、部顾问、总检察长、专门事务副部长以及独立机构的负责人。法国的政府由总理、国务部长、内阁部长、部长级代表和国务秘书组成，第五共和国历届政府成员一般为25~40人。

内阁的概念起源于英国，在当代国家中，内阁的组成通常是依照惯例，也有一些国家是依法设立。在议会制国家中，内阁一般是一个集体决策机构，而在总统制国家中，内阁没有明确的法律地位，一般认为是总统的咨询机构。

各国政府的成员一般由行政首脑来任命。在议会制国家中，部长的提名或任命权掌握在总理的手中；在总统制国家中，理论上是由总统和议会（某一院）共同任命，实际上是总统说了算。行政首脑在任命部长时，要受到政治上、体制上的种种制约，并接受政治生活中一些不成文规则的限制。这些规则主要包括：

（1）政治原则。这一原则也可称为忠诚原则。政府成员通常是随政党进退的官员，行政首脑在任命这些职位时首先要考虑的便是党派利益。在美国历史上曾实行“政党分肥”制，即大选获胜的总统总是把需要任命的职位按照各人在选举中的贡献论功行赏。职业文官制度形成以后，政务官的任命仍然延续着这一做法。在议会制国家中，议会中的多数党组阁，执政党也总是将人事安排与被任命者在党内的资历以及对本党的忠诚记录挂钩。

（2）代表性原则。考虑到选举利益和政府的合法性问题，行政首脑在挑选政府成员时还必须保持地区、种族、宗教信仰和性别上的代表的均衡性。美国总统可以撇开国会自行挑选自己的政府成员，但总统必须尊重某些习惯法，保持政府成员的代表性。如布什总统任命华裔赵小兰出任内阁劳工部部长，其华裔背景是一个重要因素。一些国家对政府组成的代表分配有正式规定。英国的内阁中设有专门的苏格兰事务部、威尔士事务部和北爱尔兰事务部，对特定地区负全盘责任。意大利的20个行政区中每个区至少要有一名国务秘书。比利时政府由数量相等的弗拉芒语地区和法语地区的代表组成；布鲁塞尔和主要城市也有代表参加政府。

（3）任人唯能原则。政府的成员都要承担重要的行政领导工作，因此，个人能力是任命政府成员需要考虑的重要因素。个人能力的标准在不同的国家、不同的时期有所差异，但主要集中在受教育程度和工作经验等方面。根据美国布鲁金斯研究所报告，在富兰克林·罗斯福政府的最高行政官员中受过大学教育的人占88%，在约翰逊政府中则增加到



99%。而在这些人中,68%的人曾获得高级学位。工作经验与政府成员的领导、决策能力直接相关。对政府成员的任命往往需要考虑其工作经历。不同国家受到体制的影响,在这方面的情况有所不同。美国政府成员不从国会出,总统往往在企业界、法律界、研究机构、大学中物色人才,这些人大多是决策和管理方面的专家。法国政府的组成人员中,有两种不同的来源:一是由议员出任部长,他们在接受任命后便放弃了议员的身份。一是由高级文官来出任部长,他们多是专门人才。在第五共和国的初期,文官出身的政府成员占1/3以上。

(4) 身份的兼容性原则。即政府成员的职务同担任议员的身份是否相容的原则。在总统制国家,要求实行不相容原则,担任政府官员,就不能同时担任议员。此项原则是为了体现三权分立,防止立法权和行政权的相互干扰,同时也是为了保证政府成员对总统的忠诚。在议会制国家中,一般要求政府成员必须具有议员身份。这样做有利于议会从政治上监督政府。从非议员中挑选部长的情况也有,但为数不多,条件是在下届选举中必须参加竞选。

(5) 政治利益平衡原则。美国总统在任命政府成员时除考虑候选人的才能、专长、行政经验外,还要考虑各大利益集团的愿望,以利于在工作中和竞选连任时取得它们的支持。为了换取反对党在某项政策上的支持,特别是为了与国会建立良性关系,总统甚至可能将某些部长的职位送给反对党的人士。如民主党的总统肯尼迪曾任命共和党人麦克纳马拉担任国防部部长。共和党的总统尼克松曾任命民主党人康纳利担任财政部部长。对于议会制国家来说,不管议会多数派由一个政党控制,还是由政党联盟控制,总理任命部长时,都必须考虑内部各派力量的平衡。

5.3 行政管理机构

行政管理机构是代表政府行使某一方面职权的工作机构,是政府机构的主体,具体承担行政决策的执行职能。现代国家的行政管理机构,从其人员构成上看基本是由非政治性任命产生的职业文官队伍组成的;从其组织上看,又可分解为若干部门,部门再分解为若干小的单位以至于具体的职位,这些机构、部门、单位和职位都是按照职能来设置的,同时,又构成了严格的宝塔形层级体系。这种按照严格的权力等级构筑起来的组织体系也被称为官僚机构。

5.3.1 官僚制及其特征

在20世纪初,韦伯曾预言,在闪现不定的历史表象背后,存在着两大历史趋向。一是由于现代官僚机构特别是还在膨胀的国家机关的出现,当代政治越来越受经过技术训练、具有职业生涯的行政官员的引导;二是一个新的职业政客阶层在兴起,他们的影响力不是依赖继承来的社会地位,而是依赖群众性政党和数百万普通市民的投票。不可抗拒的历史趋向将会造就出这个世纪职业性的党派政客和职业性的国家官僚。^①

^① 参见[德]韦伯:《学术生涯与政治生涯》,北京,国际文化出版公司,1988。



官僚制（bureaucracy，又译为科层制）的概念包括两方面的含义：（1）指一种有效执行公共政策的理性体系或组织结构。在这种组织结构中，存在着的一套特定的规则与程序，有一条清晰的管理链（权威的等级），权责通过它自上而下传递，它是一种使政府能够按某种同一性和理性原则运作，并便于内部监督和控制的组织方法。（2）指由职业文官（专业人员），而非由选举的官员担任行政职务的政府管理体制。从这一意义上说，官僚机构也被称作“永久的政府”（与政党共进退的行政领导是“可更换的政府”）。

按照韦伯的观点，西方世界的现代官僚机构是在中世纪产生的。当时随着国王的领土扩大，行政工作急剧增加，这些工作开始被分解并日益走向专业化。与中世纪国王通过领土封授来管理国家事务的方式不同，官僚机构作为一种常设性的机构，需要有维持这种机构的经常性收入，因此稳定的税收制度和货币经济的发展是官僚制度发展的一个重要因素。同时，教育的成长、科学和理性的繁荣，特别是为组织机构权力当局提供根据的那种法律和理性规范的成长，也是官僚制度兴起的不可忽视的原因。

韦伯对官僚制的特征作出了概括，主要有：（1）以法律或行政法规明确规定的权力范围。行政机构中的每个职位都具有明确的任务、明确的权力和明确的资格，这种以法律的形式明确规定的权力构成了“官僚制度的权威”。（2）牢固而有秩序的上下级制度。机关中的层级结构与各种按等级赋予权威的原则，意味着一种牢固而有秩序的上下级制度。在这种制度中存在着一种上级机关对下级机关的监督关系。（3）非人格性。官员与职位分离，每个官员的工作是根据固定的规则，而不是根据官员的好恶来确定的；每项具体事务都必须保留文字记录。（4）延续性。行政官员是一个专职的薪金阶层，其职务稳定，并有望正常晋升。（5）专业化。官员都是择优录用，受过专门训练，并系统了解所在领域的全部知识。韦伯认为上述特征综合在一起，就可以最大限度地发挥行政管理的效能。理想的官僚制的优势在于它最好地做到了理性约束和靠知识决策的结合，从而保证了行政管理的可靠性、可预见性及最优化的效率。^①

这种官僚制度的雏形最早出现在德国，而英国是最早确立现代文官制度的国家。在19世纪中叶之前，西方国家公共职位分配的主导方式是政治恩赐或政党分肥制。官职往往被作为恩赐物或战利品，在胜选的党派中进行分赃。这种制度导致了在权力分配过程中任人唯亲、营私舞弊的现象泛滥，吏治腐败；大量无能之辈充斥政府，公职人员人才匮乏，行政效率低下。而官员随选举结果频繁更迭也引发了周期性的政治动荡，削弱了政策的连续性。为了改变这种状况，1853年英国的斯坦福·诺斯科特爵士和查尔斯·杜威廉爵士提出了《关于建立永久性文官制度的报告》（通称诺斯科特-杜威廉报告），对英国文官的录用、分等、提升、考核等提出了一套完整的建议，确立了公开考试、择优录用等现代文官制度的基本原则。这些建议和原则逐步得到采纳，英国的现代文官制度得以建立并不断得到改进。美国由于政党分肥制弊端百出，国会在1883年制定了《文官制度法》（又称《彭德尔顿法案》），奠定了现代文官制度的法律基础。继英美之后，其他主要的西方资本主义国家纷纷借鉴英美经验，建立了本国的文官制度。

以功绩制为核心，以两官分治、公开考试、择优录用、职务常任和政治中立等为特征

^① 有关韦伯官僚制理论的简明阐释可参见 [英] 毕瑟姆：《官僚制（第二版）》，长春，吉林人民出版社，2005。

的现代文官制度形成以后,在行政的民主化、专业化、行政效率的提高以及政策连续性等方面都显示了积极的作用,但在各国的行政实践中,文官制度也存在一些问题,各国都在不断探索对其进行改革。

人们对于官僚制的批评主要集中在它的僵化、保守和惰性上。官僚制强调的等级制会减少思想和信息的上通下达,拘泥于规则会导致僵化,也容易导致公事公办、不负责任、缺乏想象力、工作效率低、迟钝、缺乏正义等弊端。官僚阶层既有的特权地位鼓励守成,使其具有保守性。

对于官僚制的另一指责来自于其对民主原则造成的伤害。作为现代政府的一部分,非选举产生的职业文官与现代民主制度融合的理论基础是要严格限定他们的职责并能对其进行有效控制。为此,现代文官制度的基本原则中强调两官分治,即将由选举产生的政务官和由考试录用的职业文官进行区分,前者创制政策,后者接受政治领袖们的领导,并在其政策指导下活动。在政府机构的层级设置上,二者的从属关系必须得到明确的体现。而事务官在执行公务过程中严守政治中立被认为是忠实地执行政府政策的必要保证。然而,由于职业文官掌握着专业知识并具有持续性,使他们有力量阻挠或控制那些有可能决定政策的政治家。一项公共政策的制定过程要经过论证、起草、资金配置、确定可行性方案等诸多阶段,哪个阶段也离不开职业官僚的工作。他们可以向主管的部长、总理提出政策建议、决议草案、改革方案,也可以驳回各种“异想天开的”、“不现实的”、“耗资昂贵的”要求或建议。那些职业政治家往往对实际情况不甚了解,多数情况下会听从这些意见,从而使政权机构在决策中拍板流于一种形式上的权力。另外,行政管理机构负责执行政策,在执行的过程中可以对政策进行各种调整、改变或故意扭曲,这实际上是决策的继续或延伸。因此,在某种意义上,强大的行政机构,特别是部分高级行政官员,已经取得了一定的独立性,形成了一个可以影响甚至抵制政府决策的压力集团。而随着当代国家文官制度的不断改革,原有的一些基本原则正逐渐被突破,职业文官参与政治的权利日益扩大。职业文官们非经民主选举,无须对公众负责,却越来越多地参与决策,这一现象与民主原则之间的冲突已经引发了大量争论。

5.3.2 当代国家行政管理机构的设置和类型

政府职能和政府的管理模式是行政机构设置和编排的内在依据。从政府的管理范围来看,现代政府的职能主要包括政治管理的职能、干预管理经济的职能、管理文化教育科学的职能和管理社会公共事务的职能。第二次世界大战后,随着各国政治、经济、科学、文化等事业的发展,现代政府的职能在发生变化,其总的趋势是政治职能在总体职能中所占的比重越来越小,逐渐让位于经济和社会职能。政府职能上的变化导致各国政府的管理方式也发生了重要转变,政府纵向权力减弱,横向权力增强,由纵向微观管理向横向宏观管理转化。与之相适应,政府也由单纯采用行政命令的直接管理逐渐转向采用经济和法律手段进行间接管理。

二战后,新的科技革命所带来的社会经济效应又对政府管理产生新的刺激,政府管理职能不断扩大,政府行政职权急剧膨胀。与之相对应,作为政府管理职能载体与行政主体的管理机构和管理人员也在大量增加。这些大量增加的机构与人员,对于原有的制度规范



来说，不仅从量上增加了负荷，而且新形成的纵横交错的组织关系、人际关系，也对制度规范的某些方面形成巨大的冲击。由于在旧的编制中增添了许多新的机构和人员，老的机构又一再调整，政府的工作出现了混乱、重复、浪费以及权力和管辖权的冲突。当代国家中不同程度地存在着机构膨胀、功能重叠、效率低下等问题，因此推行以精简机构、提高行政效率为核心的行政机构改革也成为各国普遍的做法。

上述变化对于当代国家政府行政机构的设置产生了重要影响。各国中央行政管理系统的组成比较复杂，其机构大体上可以分为两类：一类为政府职能部门，另一类统称为专门行政管理机构。

1. 政府各部

各国中央政府均设置一定数量的职能部门，通常称为“部”，有的国家如日本，称为省，是政府行政机构的主体。各部部长由政治任命产生，既是中央政府的成员，又是本部门的行政首长，负责领导本部门的工作。各国中央政府部的设置数目并不是固定不变的，一般都根据需要在不同的历史时期作出调整。

当今各国行政机构改革的普遍目标模式是精简机构、裁减人员、紧缩开支、提高效率。这一目标模式与政府管理模式的转变共同决定了当代政府机构设置的一大特征就是机构数量少，（每个机构的）职能范围大，综合性强。主要西方国家政府机构的数量一般不超过20个，如意大利为20个，英国为17个，美国为15个，日本为12个，最多的是加拿大，为26个。机构数量少的原因是政府在机构设置上打破了行业界限，基本上不设专业部门，而是设综合性部门，赋予每个机构以较大的管理权限。如在经济管理方面，西方国家政府管理的范围和领域相当宽泛，但一般也只有很少几个部级机构，如美国只有农业部、商务部、运输部、能源部等4个；德国只有经济部、粮食农林部、经济合作部及交通部等4个。这种机构设置的特征体现了政府的宏观、横向、间接的管理方式的要求。同时，这种综合性机构的另一个优势在于，具有一定的灵活性和自主性，比较容易适应管理对象的复杂性及发展变化。

英国政府各部建立和发展的情况十分复杂，由于各部建立的时间不同，称呼上也不尽一致，有的称为office，有的称为ministry或department。英国政府各部的设立、废除、合并比较灵活，主要受到政府职能、政治和行政因素的影响。20世纪70年代以来，基本保持在17~21个之间。各部的地位不平等，其中，财政部、国防部、外交部等重要部门地位突出，部长通常都是内阁成员。规模、内部组织、工作量和工作的复杂程度也各不相同。例如，在规模上，教育和科学部本身不雇用教师，只有约2500人，而卫生和社会保险部差不多有10万名工作人员。在管辖区域和工作范围上，像北爱尔兰事务部、苏格兰事务部、威尔士事务部只涉及联合王国的某个组成部分，就业部涉及大不列颠岛，而多数部门则涉及整个联合王国。其共同之处是各部大都实行一定程度的分权，在各地设有自己的办事处或地方组织。英国政府各部的内部结构也是不统一的，但共同之处是各部官吏都分成政务官和事务官两大类。政务官只是少数几个领导人，而实际处理日常行政工作的绝大多数官吏都是事务官。各部都具备完备的等级官僚组织，分为部、司、处、科四级。

美国联邦行政机构中的行政部，又称内阁部，是联邦政府中最重要的行政机构。各部

部长都是总统内阁的成员,出席内阁会议,内阁部的名称由此而来。行政部是由国会以专门法律设立的,法律对每个部的目的和职责都作出规定。1789年联邦政府成立之初,政府只设立了3个部门,即国务院、财政部和陆军部。随着政府职能的扩大,行政部的数量不断增加,到2005年3月,布什政府的内阁部共有15个,分别是国务院、国防部、财政部、司法部、内务部、农业部、商务部、劳工部、卫生及公共服务部、住房和城市发展部、运输部、能源部、教育部、退伍军人事务部、国土安全部。其中,国土安全部是成立最晚的部,成立于2003年1月,是布什政府在“9·11”恐怖袭击事件后,为加强反恐而设,融合了特勤局、海岸警卫队、海关总署、移民归化局、交通安全局等22个联邦机构的职责,负责协调美国的安全和情报工作。这也是到目前为止美国联邦政府中规模最大的部门,拥有职员17万人。在内阁部中,国务院是成立最早、资格最老、地位最高的内阁部,有“内阁第一部”之称。国务院主管外交事务,制定和执行外交政策,维护美国的海外利益,也掌握部分内政权力。国务院的领导人是国务卿,他是总统的主要外交顾问,负责全面指导、协调和管理美国对外事务,也是内阁头号成员和国家安全委员会成员。内阁部实行部长负责制。部下面设司(局)、处。部内机构一般分属两类:业务管理机构和机关管理机构。由于各部的历史发展和职责权限不同,各部业务管理机构的设置差别较大。各部机关管理机构的设置大致相同,一般设有机关事务管理、人事、预算、财务和公共关系等机构,以及法律总顾问办公室、监察长办公室、受理本部管辖范围内事务的地方派出机构。部内的司(局)由助理部长(局长)领导,各处由助理部长帮办领导。

法国中央政府的部是在部长领导下,为完成既定行政目标而设立的行政部门的总体。宪法对中央政府各部的组成没有统一的规定。政府各部组成人员的任命、机构的设立和撤销、机构的名称、部门首长的等级^①完全由共和国总统和总理根据需要审定,不受任何限制。因此,法国中央政府各部的设置变化十分频繁,时分时合,时建时撤。虽然政府各部的设置和职权范围随着政府的更替不断调整,但各部的内部结构却相对稳定。法国政府各部的内部结构在纵向上一般分为五个层次:部长、部长办公厅、司局、处、科,在横向上则划分为若干个司局。各部设置司局的数目多少不等,差别很大。根据工作性质,各部的内设机构分为业务部门和管理部门两类。业务部门负责实施本部门的业务,管理某项公共事务;管理部门的职责是负责本部门的内部管理,为部内的一些业务活动提供服务,如人事管理、财务管理、文献资料管理等。此外,法国政府各部还设有监察使团,由部长亲自领导,负责检查各部门的工作,监督部属各部门、部的驻外机构和受各部监督的公共机构和团体的活动,并向部长提出报告,作为部长行使监督权和进行行政改革的依据。

2. 专门行政管理组织

随着现代社会的发展,对于很多社会事务的管理,完全由政府出面可能很难取得良好的效果,或是出于精简机构、节约开支的考虑,作为当代行政机构改革的一个趋势,政府将一部分职能交由社会组织,或同社会组织共同承担,其结果是导致大量平行机构的出现。这些机构的名称并不统一,地位、组织形式和干预方式相当庞杂。它们往往是为管理

^① 法国政府部长分为国务部长、部长、部长级代表、国务秘书等几个等级。其中,国务部长的地位最高,通常担任一个部的部长,国务秘书的地位低于部长,一般称为低级部长,领导一个部门的工作。

某项特定的公共事务而设置,相对于各国中央政府的行政职能部门,权且将其统称为专门的行政管理组织。

这类组织大体上可分为三种类型:(1)独立管制机构。这类机构对行政权力保持一定的独立地位,兼有一定的立法、行政和司法权力,通常在国家观念比较弱、缺乏国家干预传统的美、英等国比较发达。(2)公益服务管理机构。这类机构数量庞大,种类繁多,包括行政的、工业的、商业的公共机构,其独立性的大小,取决于这些机构创建时的条件、资金来源、承担的使命和领导人摆脱监护的能力。(3)生产部门管理机构。主要指一些国有公司。

美国的独立机构非常发达。联邦政府的第一个独立管制机构是创建于1887年的州际商业委员会,负责处理与铁路运费等问题有关的事务。美国国会创建这一机构的原因在于,制定公正的铁路运费需要专业知识和经验,而且需要根据情况的变化不断进行调整,同时还需要裁决运费执行过程中可能出现的各种争端。联邦政府无论在专业知识还是精力上都无力胜任。此后,联邦政府又陆续建立了众多的独立机构,在尼克松时期,曾多达120多个,到卡特时期降到90多个,现在基本还是如此。美国的独立机构主要包括三类:

(1)独立管制委员会。独立管制委员会是监督和管制私营企业的机构,实行委员会负责制。除上面提及的州际商业委员会外,重要的还有联邦储备委员会、联邦贸易委员会、联邦电信委员会、证券和交易委员会、国家劳工关系委员会、环境保护署、消费品安全委员会、核管制委员会等。独立管制委员会的职能是监督和管制私营企业,作为行政管理机构,同时拥有准立法和准司法的职能。它负责制定私营企业必须遵守的规章条例,并受理申诉,作出具有约束力的裁决。该类独立管制委员会不实行首长负责制,而实行委员会负责制。委员会由三人以上组成,决定由委员会多数作出。委员会的委员由总统任命,参议院批准,委员会主席由总统在委员中指定。委员和主席任期固定,总统不能随意免除其职务,以保证其具有一定的独立性,避免卷入政党政治。

(2)政府公司。政府公司分为全为政府所有的和部分为政府所有的两类。全为政府所有的政府公司又再分为两种:一种是独立机构,比较著名的有田纳西流域管理局、美国进出口银行、联邦存款保险公司、邮政总局等。另一种隶属于内阁部和其他行政机构,如美国盲人印书馆(属教育部)、联邦监狱工业公司(属司法部)等。政府公司在日常业务工作方面有较大的自主权,可以制定自己的预算,以自己的名义向银行贷款,有权取得、发展和处置其不动产。政府公司实行董事会负责制,董事由总统任命,参议院批准,任期固定,总统不得随意免职。

(3)其他独立机构。这类独立机构是为特殊社会目的而设立的行政管理机构,重要的有国家航空和航天局、退伍军人局、中央情报局、人事管理局、民权委员会等。这类机构实行首长负责制,内部结构大体与行政部相同。正副署长、局长由总统任命,参议院批准。

英国的中央行政管理系统除政府各部之外,还包括大量的“半非行政组织”,它是“半自治的非行政部门的组织”的简称。英国的文官部给“半非行政组织”下的定义是:“由政府部门建立或接收的一些组织,给它们提供资金去完成政府想完成但又不愿由某个

大臣或部门直接负责的某项任务。”^① 这类组织中有的依法成立,如人力配备委员会;有的是根据皇家的特许状成立,如英国广播公司和某些研究机构;还有的则是根据某个部门的会议记录成立。这类组织在财政、组织、权力、责任、自主程度、工作人员的类型等方面存在着很大的差别,相当庞杂。

“半非行政组织”的地位一般处于政府部门和地方机关或是公私部门之间,不采用由大臣控制的正规部门的形式,但接受政府的资助,承担行政管理的职能。活动范围通常比政府部门或地方机关小,大多在比较特殊的领域发挥作用,工作目标也相对单一。在日常工作中与资助部门保持着一种疏远的关系,具有相当程度的自主性,基本不受政党政治的直接控制。

根据1980年保守党政府的普里茨基委员会的报告,英国的“半非行政组织”大体上可分为执行机构、顾问机构、仲裁机构三大类。执行机构通常与政府各部门有一定的联系,在各部门确立的广泛政策准则范围内,就某一领域的执行性的事务进行管理。咨询机构主要是针对某些专业性很强的问题,制定受公众欢迎的计划,如杀虫剂顾问委员会、瓷土顾问委员会等。仲裁机构是一种兼具行政管理和司法职能的特殊机构,它们一般依法而设,较为规范。主要任务是仲裁个人在土地、财产以及就业等方面的纠纷以及公务机关与公民之间的纠纷。尽管英国国内对这类组织设置的必要性、地位、形式及作用等存在争论,但由于其机构灵活多样、专门化程度和效率高,特别是相对独立于政府的地位使其远离政党政治的直接控制,更符合特定领域对管理职能的客观公正性要求,这些特点使得“半非行政组织”有着广阔的发挥作用的空间。

本章小结

现代分权理论将行政权看作是国家权力结构的一个分支,主要指对法律的执行权,但在政治实践中,行政权一直是整个国家机器的中心。20世纪特别是第二次世界大战以后,随着国家管理社会事务领域的扩大,行政权力不断扩张,出现了所谓的“行政集权民主制”,这一变化导致了当代国家行政机关设置上的一些新趋势。现代国家政府的行政体制一般以国家元首和政府首脑是否分立为标准,分为一元行政体制和二元行政体制两种类型。如果考虑到立法权和行政权的关系以及行政决策过程中权力配置的状况,行政体制则与政体类型之间有着密切的关联。现代国家的行政机关一般由领导机关和管理机关两部分构成。前者包括国家元首、政府首脑、政府各部的行政长官等,其决策体制的权力配置状况因政府体制的不同而不同;后者一般包括政府的职能部门和一些专门的管理机构,按照现代文官制度的原则进行管理和运作。

关键术语

行政权 行政体制 国家元首 政府首脑 政府 内阁 官僚制 政

^① 吴刚:《行政组织管理》,184页,北京,清华大学出版社,1999。

府各部 专门行政管理组织

复习思考题

1. 分析总统制、议会制、半总统制在行政体制上的特点。
2. 现代国家元首承担的主要功能有哪些？
3. 分析官僚制在现代国家政府中的作用和影响。

第6章

现代政府的设置（三）：司法机关

相对于政府的其他部门而言，司法机关具有一定的神秘色彩。审判活动的严格程序以及对法官服饰的特定要求加深了普通人的这一感受。就专业分工而言，司法是指特定的机构适用法律裁决纠纷的活动，是一种社会冲突的控制机制。司法机关以“独立公断人”的身份，通过审理和裁决各种诉讼来实施法律。司法活动的特点决定了司法机关在组织结构和活动方式等方面与其他国家机构存在很大差别。而在不同的法律体系中，法律的形式、法官的作用、法院的设置以及诉讼程序等方面也都表现出了不同的特点。



重点问题

- 司法权的意义和特点
- 大陆法系和英美法系的不同特点
- 法院的种类和法院的审级结构
- 检察机关的主要职能
- 陪审制度的主要类型
- 违宪审查制度的主要类型

6.1 司法权的意义和特点

6.1.1 司法权的意义

司法，就其本义而言就是居中而断，即由中立的第三方对发生纠纷的双方进行公正的裁决。在社会生活中，利益冲突不可避免，社会的稳定和有序发展有赖于一定的冲突控制机制。“众多形式的司法程序就是用于解决冲突纠纷的人类文明的答案……不论司法制度



采取哪种形式，它的基本政治作用是一致的，即帮助社会控制（而非消除）冲突。”^①

在国家出现之前，社会秩序主要靠氏族酋长的权威、习惯和传统的力量以及社会舆论来维持。社会中的争端和纠纷，通过所谓的“私力救济”，即当事的双方自己来解决，或是通过社会习俗来调节。原始社会末期，在社会大分工的基础上社会分裂为阶级，社会关系中的矛盾和冲突趋于尖锐，靠当事双方的“私力救济”已无法解决。于是，“一种表面上凌驾于社会之上的力量”——国家——出现了，公共权力开始介入对社会矛盾和冲突的控制，“公力救济”取代了“私力救济”。国家不是用习俗来处理纠纷、裁决争端，调整社会关系，而是通过制定法的方式创制法律并加以实施。这样，“法律调节”取代了“习惯调节”。“公力救济”和“法律调节”是国家特有的一种活动，它的出现，标志着国家司法职能的产生。

但在国家产生之后相当长的时期内，司法活动依然表现出很强的社会自治性。“古罗马时期的家长、中世纪的封建领主和中国古代社会的族长等行使着比国家地方长官职权范围远为广泛的司法职能。”^②同时，国家的司法活动也还不是某个国家机关集中、专有的职能，而是混合、依附于行政，不具有独立的地位。中世纪晚期，一种分工开始出现，即由行政部门来监视国王臣民的行为并对违法者提起控告，而由另一个机构专门对这些受到控告的人进行审理。负责审理案件的部门沿袭了古已有之的名称——“法院”。到18世纪的时候，大部分西方国家的法院无论在理论上还是在组织上都已经明显区别于行政机构，它们的主要职能是解释和适用法律。这样，法院逐步具备了今天的司法所具有的两个显著的功能，即实施法律和解决纠纷。

资产阶级在反对封建专制的斗争中，在三权分立理论的指导下，提出了一整套有关司法活动的原则，如司法独立原则、司法民主原则、辩护原则、陪审原则等。随着资本主义制度的建立，这些原则被确立下来，并在实践中形成了相应的体现这些原则的组织机构及其组织制度。

司法权在现代国家权力结构中的地位不完全一致。有些国家实行三权分立，司法权与立法权、行政权平行，如美国；有些国家在一定程度上受制于立法权，如英国。但无论哪种情况，司法权的范围一般都包括审理民事诉讼、刑事诉讼、行政诉讼和选举诉讼等各种诉讼案件，行使违宪审查权，向政府提供法律咨询，以及处理一些诸如财产登记、检验遗嘱一类的非诉讼事务。

6.1.2 司法权的特点

从形式上看，司法与行政都是执行法律的行为，共同构成了广义上的执法活动。但是，司法与行政在组织构成和活动方式上存在着很大的差别，行政是实现国家目的的直接活动，而司法是实现国家目的的间接活动。司法权的特点具体表现在以下几方面：

第一，普遍性。司法权是国家主权的一部分，国家的属人管辖权和属地管辖权主要体现在司法管辖上。因此审判权的管辖范围应及于国家领土内的一切人和处于世界任何地方

^① [美] 麦克斯·斯基德摩、马歇尔·特里普：《美国政府简介》，281页，北京，中国经济出版社，1998。

^② 杨一平：《司法正义论》，27页，北京，法律出版社，1999。

的本国公民。而就公民权利而言,任何公民在自己的权利受到侵犯时都有权要求经过适当的程序获得救济,并有权获得法律专家的帮助。

第二,独立性。司法独立意味着法官审案时能够独立地作出判断,既不受诉讼当事人意见的支配,也不受公众舆论的控制,更不能成为政府权力的附庸。亨廷顿在谈到政治组织的自主性时指出:“司法机关的独立表现在它只遵循自己特有的司法规则,表现在它的观念和行为不被其他政治机构和社会团体的观念和行为所左右。”^①这是由司法活动的性质决定的,司法的任务是解决公民之间以及公民与国家之间的纠纷,以控制社会冲突和社会紧张关系,这就要求裁决纠纷的第三者必须处于居中位置。

司法的独立性有别于行政的从属性。在行政系列中,上级对下级有发布指令的权力,下级对上级则有服从的义务,其权限受上级的制约。而在司法体系中,奉行的是以法官为主体的“审判独立”原则。在法院内部,法官之间相互独立,互不从属,法官根据自己对于法律条文的意义和对正义准则的理解来判案。法院体系内不同审级的法院之间也不存在领导与被领导的关系。

第三,被动性。司法权在某种意义上就是判断权,是对有关一方提交事项作出回应,法官就是决断人。一般认为,“案件和争议”是司法存在的前提,而司法权也只能基于案件和争议而行使。^②据此,司法权必须是被动的,而不能主动行使。司法活动的惯常机制是“不告不理”,司法程序启动离不开权利人或特定机构的提请或诉求,司法者从来都不能主动发动一个诉讼。否则,司法者离开中立立场,僭越司法权限,就会背离司法所固有的要求。

第四,多方参与性。司法尽管也是国家权力的运作,但由于司法权是一种消极的、被动的权力,司法过程离不开多方当事人的诉讼参与:在刑事诉讼中需要控辩双方的质证、辩驳和对抗;在民事诉讼中需要原被告双方的举证、辩论、协商和交涉。司法者所作的裁判,必须是在受判决直接影响的有关各方的参与下,基于各方提出的证据和充分辩论来作出的。这与行政管理者通过单方面调查取证就可形成决定的行政决策行为有着明显的区别。^③

司法机关以“独立公断人”的身份,通过审理和裁决各种诉讼来实施法律。司法机关的活动固然有国家强制力作为后盾,然而,“依权力作出的裁判,人们或许慑于权力的威胁而服从,但权力有趋于腐化的天然弱点,容易被滥用,使人无法产生对司法的信仰”^④,司法权威的深层基础在于其过程的公正性。因此,公正、公开、平等被认为是现代国家司法活动最基本的原则,并建立了一整套保证司法公正的制度机制。在现代国家中,独立的司法权被看作是社会正义的象征,是实现社会正义的最后保障。

6.2 法律体系

某些国家和地区的法律制度具有共同的渊源和一般性特征,便被归类为一种法律体

① [美] 亨廷顿:《变化社会中的政治秩序》,16页,上海,上海人民出版社,2008。

② 参见王利明:《司法改革研究》,7页,北京,法律出版社,2000。

③ 参见章武生等:《司法现代化与民事诉讼制度的建构》,4页,北京,法律出版社,2000。

④ 贺日开:《司法改革:从权力走向权威》,载《法学》,1999(7)。

系,也称“法系”。对于法系该如何划分,学术界的认识并不完全一致。从法律制度的承受渊源上看,比较通行的观点认为,当代世界主要存在两大法系,即大陆法系和英美法系。这两大法系之间,在法律的形式、法官的作用、法院的设置以及诉讼程序等方面都表现出了不同的特点。

6.2.1 大陆法系

大陆法系是指法国、德国等欧洲大陆国家,在继承奴隶制罗马法的原则和形式的基础上,形成和发展起来的一种法律体系。该法系因为法律承受关系和法律形式上的特点,有时也被称为“罗马法系”、“罗马—日耳曼法系”、“法典法系”或“民法法系”。

大陆法系的分布范围十分广泛。首先是以欧洲大陆为中心的地区,属于这一法系的国家,既包括拉丁语系的法国、比利时、西班牙、葡萄牙、意大利等国,也包括日耳曼语系的德国、奥地利、瑞士、荷兰等国;其次是在欧洲大陆以外的地区,主要是曾沦为欧洲大陆国家的殖民地以及因其他原因受到上述国家强烈影响的国家。另外,美国的路易斯安那州、加拿大的魁北克省以及英国的苏格兰等地区由于历史的原因也属于这一法系。

大陆法系的主要历史渊源是罗马法。古罗马人有着优良的法律传统,这主要得益于公元前3世纪以后,罗马国家规模的急剧膨胀,以及商品经济和交换的发展,客观上为立法活动提供了广阔的领域,并促进了当事人权利平等、意思自治等观念的出现。到了帝国时期,通过不断的征服战争,疆域继续扩大,商品经济进一步发展,罗马人的法律成就也达到了顶点。公元6世纪东罗马帝国的查士丁尼大帝高度重视法律制度的建设,组织法学家对法学理论和法律进行了一次具有里程碑意义的编纂工作,其成果有汇编历代皇帝敕令而成的《敕法汇编》、汇编各派法学家学说而成的《学说汇编》和法学教科书《法学阶梯》。查士丁尼死后,又有人把他颁布的敕令编纂成《新敕法》。这四部法律汇编被称为《罗马法大全》,集罗马法之大成,对罗马国家以及后世都产生了重要影响。

罗马法的突出贡献在于,一方面,在西方法律思想中首先形成了“权利”的概念,并在此基础上逐渐形成了统一的、无限制的私有权的概念,以法律保护私有权成为罗马法的一大特色;另一方面,这一时期开始出现“公法”和“私法”的划分,法学家认为,凡与罗马国家组织公务有关的法律为公法,凡与个人利益有关的法律为私法。与此相适应,罗马的诉讼也分为公诉与私诉两个部分。相比较而言,罗马法作为“商品生产者社会的第一个世界性法律”,在发达的商品经济的影响下,在以财产所有权、债权、婚姻家庭和继承等为主要内容的私法方面的成就远远高于其在公法方面的成就。这在一定意义上奠定了大陆法系的传统。

中世纪后期,西欧各国资本主义经济在简单商品生产的基础上发展起来,为调整层出不穷的民事法律关系,罗马法重又复兴,欧洲大陆掀起了接受罗马法的运动,大陆法系开始形成。到18、19世纪,随着资产阶级革命在欧洲各国相继完成,一个以罗马法为基础的法典编纂运动在西欧勃然兴起。法国在拿破仑执政时期由他主持制定了法国六法,即《宪法》、《法国民法典》、《民事诉讼法典》、《商业法典》、《刑事诉讼法典》、《法国刑法典》。这套体例完整的成文法典的相继颁布,使得一个以宪法为根本法,以民法典为核心,在各主要部门法领域都制定有相应法典的近代资产阶级法律体系成功地建立起来。法国六



法的意义和影响超出了法国国界,作为近代国家的法律体系的基本模式,被西欧大陆以及世界其他地区的国家纷纷效仿,大陆法系逐渐发展成为分布广泛的世界性法律体系。

6.2.2 英美法系

英美法系是英国在历史上通过法院办案“遵循先例”和立法等形式,广泛吸收日耳曼习惯法、地方习惯,以及罗马法、教廷法的思想和原则,逐步形成起来的一套独特的法律体系。它是以英国普通法为基础形成的法律的总称,故通常称为普通法法系;因其以判例法为法的主要表现形式,也称为判例法法系。

英美法系的分布也很广泛。最初,英国法只适用于英格兰和威尔士,后来随着殖民主义的扩张和对外移民的增加,其适用和影响的地区逐步扩大,几乎包括了所有讲英语的国家。属于这一法系的国家 and 地区包括欧洲的英国本土(苏格兰除外)、爱尔兰,北美的加拿大(魁北克省除外)、美国(路易斯安那州除外),大洋洲的澳大利亚、新西兰,亚洲的印度、巴基斯坦、孟加拉、缅甸、马来西亚、新加坡,西非的塞拉利昂、加纳、尼日利亚和东非的肯尼亚、乌干达等。

英美法系的主要历史渊源是英国12世纪开始形成的普通法。盎格鲁-撒克逊人入侵英伦三岛之后,在建立统一国家的过程中,形成了以国王为首、国王与封建贵族分享统治权的贵族君主制。司法审判权主要掌握在各地的封建领主手里,法律不统一而且十分杂乱,世代相传的口头的地方习惯、日耳曼人的惯例以及罗马法和宗教法规同时并存。1066年诺曼征服以后,为加强中央集权,国王开始削减封建领主的审判权,从御前会议中分设出王室法院,实行法官巡回审判制度。王室派往各地去的巡回法官在审理案件时,除依据国王的立法外,主要是依据当地的习惯法。在这种判例的基础上,逐步形成了一套适用于全国的普通法。所谓普通法,意思是代替了各地的习惯法而通行于全国的法律。

普通法是一套判例法。判例是指在判决中体现的法律规则,是司法活动的产物。在英国的司法实践中,对具体案件所作的判例除了是对当事人的判决外,该判决所确立的法律原则将产生法律效力,以后法官在处理类似案件时,有义务遵循这些原则,这被称作“遵循先例”原则。这一原则在很大程度上限制了法官判案的任意性,使得英国判例法得以保持其稳定性、连续性,在一系列的判例中形成的法律规则前后相接,形成稳固的法律体系。

英国法的另一个历史渊源是衡平法。13世纪中叶,随着英国手工业和商业开始迅速发展,社会关系特别是财产关系日趋复杂。受到诉讼程序的束缚,很多案件无法在普通法的诉讼形式范围内解决,于是需要借助王权的干预,加以补救。国王把处理这类案件的行政裁判权赋予司法大臣,即大法官,由他根据国王的“公平和正义”直接判处。这类由大法官作出特殊审理的案件,被称为衡平案件。大法官在审理这类案件时采用了不同于普通法的原则和普通法院的诉讼形式。衡平法是由大法官在审判实践中发展起来的旨在对普通法的不足进行补救的法律体系,又称为“大法官法”。

除普通法和衡平法这两种判例法之外,英国法的渊源还有制定法。但一般认为,在英国法的体系中,判例法是主要的,制定法居于辅助地位,只是判例法的补充。总的说来,英美国家的制定法并不系统,内容往往先后矛盾,这给司法活动带来了极大的不便。



美国法与英国法存在着历史渊源关系。独立战争以前，北美的英属殖民地直接承受了英国法。独立战争以后，除个别州受法国大陆法系的影响外，美国基本上是移植了英国法。美国法采用了英国普通法、衡平法和制定法的传统形式，继承了英国法的概念和许多法律原则，如判例的效力、对抗式诉讼、陪审制度等，但也独创了一些自己的特色。一般认为，美国法和英国法一起共同构成了英美普通法，并将影响扩展到世界上的其他地区，最终形成了一个世界性的法系。

6.2.3 两大法系的区别

在法律的渊源上，大陆法系仅以制定法为正式的法律渊源，英美法系则把制定法和判例法都奉为法律的正式渊源。在大陆法系国家中，法官判案只服从成文法，不得依据判例；法官只能司法，不能任意解释法律、创造法律、充当立法者。在英美法系的国家中，传统的正式法律的渊源就是判例法，虽然近代以来制定法的数量日益增多，作用日益突出，但判例法的地位并未动摇，“遵循先例”的原则仍然是法官审理案件时必须严格依照的原则。

对于法律的分类，大陆法系国家一般将公法和私法作为法律分类的基础，公法包括宪法、刑法、行政法和诉讼法等，私法包括民法和商法。进入20世纪以后，兼有公法、私法两种法律成分的出现，使大陆法系国家有了一个与公法和私法并列的新的法律分类，即社会法。英美法系国家传统上没有公法和私法之分，有的只是普通法和衡平法的区分。

在法律的形式上，大陆法系国家强调法律的“逻辑性”、“合理性”和“严肃性”，因此，法律都是成文法，没有判例法（法国的行政法院除外），并且比较重视法典的编纂，一些基本法律一般都采用较系统的法典形式。英美法系国家的法律形式上分为判例法和制定法，就这些国家的制定法来说，传统上主要是单行法律、法规，很少采用法典形式。虽然英美法系国家现在编纂法典的情况在逐步增多，但法典主要是判例法的规范化，不像大陆法系国家的法典那样抽象化和系统化。

在法院的组织体系方面，大陆法系各国的法院组织系统表现出了整齐划一的特点，一般分设两个法院系统：设立普通法院，受理各种不同的民事、商事及刑事诉讼；设立行政法院审理国家机关、公务员同公民之间发生争议的案件。英美法系的国家传统上并无普通法院与行政法院之分，司法权由普通法院统一执掌，但普通法院内部种类复杂，相当紊乱。英国在19世纪70年代以前有各种各样的法院，如民事法院、刑事法院、衡平法院、习惯法法院、遗嘱法院、王座法院等，各种法院在适用法律、诉讼程序、审判方式等方面都有所不同。后来英国多次对法院体系进行改革和简化，但法院组织仍较复杂。在英美法系国家的另一代表——美国，法院系统实行双轨制，由联邦法院和州法院两个系统组成，彼此相互独立，互不隶属。而各州法院又自成体系，互不相同，因此整个法院体系显得比较庞杂。

在诉讼程序方面，英美法系国家一般采用对抗式（adversarial system of justice），又称为当事人主义模式。在开庭审理前，法律允许双方当事人的律师收集有利于自己的证据，为保证辩护方律师能够知道被控罪行的主要证据，实行证据公开原则。在开庭审理中，以当事人为中心，审理本身就是当事人双方的辩论，各方提出自己的证据，提供支持

自己的证人的证言,质疑对方的证据,并驳斥对方的观点。法官处在中立者的地位,其作用是保证当事人双方的控辩过程符合既定的规则,对当事人双方的控辩进行仲裁并宣布获胜的一方。大陆法系国家一般采用纠问式(inquisitorial system of justice),又称职权主义的诉讼程序模式。这种审判模式的特点是,法官以“积极仲裁人”的身份来主导整个审理过程。法官可以经常询问证人,传唤证人,甚至独立地进行调查取证或聘请专家作证。

两种诉讼程序各有优劣。一般认为,职权主义模式在确保实体公正的实现方面具有优势,但这种模式对客观真实的追求是以牺牲程序公正为前提的;而对抗式的诉讼程序更能体现和保障程序公正,其缺陷是诉讼程序旷日费时,过于烦琐和复杂。近年来,两大法系在诉讼模式上呈现出若干融合的趋势。

6.3 司法机关的设置

传统意义上的“司法”仅指以法院和法官为主体的对各种案件的审判活动。随着司法实践的发展,司法概念的内涵与外延亦不断变化,司法机关的范围也在不断增加,除了审判机关以外,还包括检察机关、侦查机关和司法行政机关等。

6.3.1 法院和法官

审判是法院对各种案件进行审理并作出判决或裁决的活动,作为审判机关的法院是司法组织的核心。

1. 法院的种类

各国的法院,就管辖权的范围或管辖案件的性质而言,存在着不同的种类。各类法院在司法管辖的范围、法官的选任和诉讼程序等方面,都有所区别。

(1) 普通法院。普通法院是各国法院系统中区别于各类专门法院而普遍设立的审判机关,是法院系统的主体。普通法院的概念对于两大法系的国家而言其范围有所不同。英美法系国家只有一个统一的法院系统,下级法院既可以审理普通的刑事案件和民事案件,也可以审理由行政行为引起的行政诉讼案件,以及某些宪法权利方面的争议。最高法院本身对立法和行政行为的合宪性具有司法审查权,同时对民事、刑事案件拥有终审权。而大陆法系国家通常具有两个独立的法院体系,在司法管辖范围上有明确的分工,行政诉讼由行政法院来审理。因此,大陆法系国家普通法院的概念,不仅仅区别于一般的专门法院,也区别于行政法院,仅指受理民事和刑事案件的法院。

(2) 行政法院。行政法院是大陆法系国家所特有的法院类型,主要受理国家机关之间或公民对国家机关、公务员因行使公务而发生的诉讼案件。

行政法院创始于法国,主要职能是向政府提供咨询性意见和受理行政诉讼。所谓咨询性意见,是指这些意见行政机关并非必须采纳,但是依规定行政机关必须咨询的事项;如果有关机关没有向行政法院咨询,就会导致它所采取的行政行为无效。行政法院受理的行政诉讼案件的管辖权范围大体上有两类:一是滥用行政权力的案件,行政法院有权宣布政府官员的违法行为无效;二是关于行政机关责任的案件,行政法院有权裁决受害人应当得



到的损害赔偿。

与其他类型的法院相比，行政法院在形式上属于行政机关，行政法院的成员是行政官吏而不是司法审判官。在法国，最高行政法院的院长由政府总理担任，行政法院的审判人员由中央政府在有经验的文官中任命，在职位上更多地依赖于行政权。但他们又不同于普通的行政人员，由于有相关制度的保障，不易受到其主管上司好恶的影响。行政法院组织独立，对行政案件享有独立的审理裁决权，行政机关和普通法院无权干涉。因此，行政法院可视为实质上的司法机关。另外，行政法院判决案件不适用普通法院的民事和刑事法典，而主要是依据在长期的行政司法实践中形成的一套判例。在没有现成法律和判例作依据时，法的一般原则也可以成为判决的依据。

(3) 专门法院。专门法院是作为普通法院的补充而设置的以审理某类特殊案件为目的的法院。现代社会中，诉讼案件涉及的领域日渐复杂，有些案件的审理需要运用专门的知识 and 特殊的手段，于是各种专门法院应运而生。

(4) 宪法法院和特别中央司法机构。在一些大陆法系国家中，除普通法院、行政法院和一些专门法院外，还设有宪法法院。宪法法院不审理普通的民事、刑事和行政诉讼案件，其主要职能是实行违宪审查，保证宪法的实施。从某种意义上说，宪法法院既是一个司法机构，也是一个政治机构。它的职能是对法律的合宪性进行审查，并对国家公共权力机关之间、联邦制国家联邦和各州之间以及各州之间的宪政权限的争议进行裁决。此外，在一些国家中，宪法法院还行使弹劾的审判权，如意大利的宪法法院有权审理根据宪法规定对总统和各部部长在执行职务时的政治犯罪活动提起弹劾的案件。

一些国家还设有中央特别司法机构，如法国的特别高等法庭、共和国法庭和意大利的最高司法会议。法国的特别高等法庭是一个具有历史传统的司法机关。由于经它审理的案件具有政治性，故又被称为“政治法院”、“最高弹劾法庭”。根据第五共和国宪法，特别高等法庭在议会两院全部或部分改选之后，由国民会议和参议院选出同等数量的成员组成。其基本职能本来有两个：一是专门审理共和国总统所犯的叛国罪，即违反宪法、损害国家最高利益的罪行；二是审理政府成员的渎职罪，即政府成员在执行职务时所犯下的刑事罪及危害国家安全罪。就对总统的审判活动而言，它类似于英美国家的“弹劾程序”，总统对其叛国活动应承担政治责任。而政府部长则应对其违法渎职活动承担刑事责任。为突出两类责任的性质和负责机制的区别，根据1993年7月27日宪法法令，将特别高等法庭的第二项职能转移到新设立的共和国法庭。^①

2. 法院的审级结构

各国的法院体系一般都由初审法院、上诉法院、最高法院等组成，因而法院系统中也有一个金字塔式的纵向层级结构。处在金字塔底层的是数量众多的初审法院，数量较少的上诉法院居中，而居于金字塔顶端的是最高法院。法院系统内的这种纵向层级结构被称为审级制度。现代世界各国法院的审级划分往往是根据案件的性质、影响范围和诉讼标的金额的大小来进行的。一般将案情简单、涉及面较小和诉讼额不大的案件，划由基层法院管辖，而把案件性质严重，案情复杂，涉及面广，诉讼标的额较大的案件，划由上级法院

^① 参见韩大元主编：《外国宪法》，81～82页，北京，中国人民大学出版社，2000。

管辖。

审级制度使法院系统内部形成了一个自上而下的序列,这一制度一方面便于明确各级法院的管辖权范围,从而避免把冲突的最后处置权集中于某一个法院,另一方面也是上诉制度得以实施的基础。上诉是指纠纷的当事人对于初审法院的判决不服,可以在法律规定的期限内,循着一定的路径,诉诸另一个法院,对于初审法院的判决提出质疑,由后一个法院对初审判决进行复审。如果上诉法院认为原审判决存在问题,有权推翻原审法院的判决,重新进行审理,或发回原审法院重审。如果当事人对于上诉法院的判决依然不服,可以继续向更高级的法院上诉。在司法体系中,之所以允许当事人一而再、再而三地上诉、申诉,目的是为纠纷的解决提供一个纠错的渠道。同时,也是为了通过各级法院之间的审判监督来保证法律实施的统一性。但上诉法院有权改变初审法院判决结果的事实,并不表明前者与后者之间存在着行政意义上的上下级关系。如果二者之间的关系变成了行政性的隶属关系,那么它们在意志和行为方面就应当保持一致,这将使上诉制度失去其本来的意义。

现代国家的法院体系一般都设有四个主要层次的法院。

(1) 初级法院。这是大多数法院体系中的最低一级,一般称作初级法院,如英国、瑞士和法国的治安法院,意大利的调解法官和独任法官,德国的地方法院,等等。这些法院的权力仅限于一些数额较小的民事纠纷和轻微的刑事犯罪,并且负责将较重大的案件向高级法院移送。严格意义上讲,这一级法院大多不是正式的初审级法院。

(2) 普通的判案法院。这是各国法院审级系统中正式的初审级法院,负责审理各类刑事案件。比如,美国的联邦地区法院,英国审理民事案件的郡法院和审理刑事案件的皇家法院,法国的大审法庭,德国的州法院等。

(3) 中级上诉法院。大多数国家的法院系统中,都设有中间层级的上诉法院,主要受理上诉案件,很少或没有案件的初审权。例如,美国在各司法巡回区及哥伦比亚特区设立的联邦上诉法院、英国的(国家)上诉法院、法国设在各省的数量众多的上诉法院以及德国的几个州最高法院。

(4) 最高法院。所有的国家都有一个全国性的最高法院,在整个法院体系中,它是上诉的终审法院。在一些国家中,最高法院也具有某类案件的初审权。这类法院包括美国的联邦最高法院、英国最高法院、法国和意大利的最高法院、德国的联邦高等法院以及瑞士的联邦法院等。

3. 法官

司法活动从一定意义上说,就是法官适用法律知识解决社会冲突的过程,是法官通过自己的理性判断,把法律规定正确地适用于具体案件的过程。因此,法官的素质直接关系到法律能否正确实施。同时,法官独立是司法独立的核心内容,法官的独立判案是保证司法公正的关键。

在当代国家中,法官的选任方式大体有四种:任命制、选举制、选举与任命混合制及职业募选制。美国所有联邦法院的法官都是由任命产生的。联邦最高法院自1869年以来一直由9名法官组成,其中1人担任首席大法官。联邦的其他各级法院则由国会立法建立。根据美国宪法,总统有权提名、经参议院确认后任命联邦法院的各级法官。虽然理论



上总统对法官的提名权是不受限制的，但实际上，总统在提名法官时，要考虑很多因素，如法官的专业资格、政治背景、思想倾向、地域和性别的代表性以及宗教和种族因素等。联邦低级法官的任命程序，基本上和大法官的任命程序相同，唯有一点不同，即总统在任命地区法院法官时，要遵守“对参议员的礼貌”的惯例。按照这一惯例，总统在提名地区法院法官之前，须先征求该法院所在州的本党国会参议员的意见，否则就会为参议院所拒绝。相比起来，美国各州法院法官的选任程序则是多种多样的，而且在许多州对不同等级的法官采取不同的选任程序，但基本上是任命制、选举制以及选举和任命的混合制等几种方式。德国是大陆法系国家中以职业募选的方式选任法官的代表。德国各州法官的任命和晋升由州司法部部长决定，在有些州要经过法官任命委员会（由州议会议员、法官和律师组成）的同意。法科毕业生要成为法官，首先要经过两次严格的国家司法考试，取得全科法律学者的资格，即取得从事司法职业的资格。然后向州司法部提出申请，由州司法部部长决定是否任命。新任命的法官一般要到地方法院任一段时间的试用法官，试用期结束后，合格者将被任命到地方法院或州法院任见习法官。要往高级法院晋升，只有在第一审法院工作过10年以后才有可能。但是晋升不是自动的，要根据法官的工作效率和表现而定。不管哪一种选任方式，从法学院的学生到律师或司法实习生再到法官，都是一个漫长而充满考验的过程。这个过程自身的漫长、艰辛和严格，保证了法官优良的法律专业素质；同时，选任上的高标准也使法官职位成为一种荣誉，有利于增强法官的职业责任感。

为保证法官廉洁公正和独立执法，当代国家普遍建立了法官保障制度。如规定法官在任期届满之前，非经弹劾，不得被免职、撤职和令其提前退休。法官在任职期间，不得兼任行政、立法机构以及营利性机构的职务，不得有政党身份或从事政治活动。国家以法律规定给予法官高薪待遇，法官到达一定的年龄，可以退休，退休后可以拿到优厚的退休金。美国联邦法院法官任职终身，有些州法院法官则有一定的任期。无论是终身任职还是定期改选，都实行法官任期届满前的“不可更换”的制度。美国宪法规定，联邦法官任职期间，除非有不端之行为，任何部门或个人都无权迫使他离职。但何谓“不端之行为”，宪法并无明文规定，一般认为指辜负了公众信任、反对国家、反对社会的重大罪行，如叛国罪等。美国联邦法院的法官年满70岁、任职满10年，或年满65岁、任职满15年以上者，可以领全薪退休金。由于法官在美国的社会地位和影响，法官们尤其是大法官，很少有人身体健康的情况下提出退休。终身任期往往使他们工作到年老体弱、不能再胜任工作时才提出退休，甚至有一半以上的大法官是死在任上的。法官保障制度对于保证法官的中立、独立和抵御物欲的诱惑具有积极的作用，但也要看到，法官是人而不是神，法官的司法活动一方面受到其自身价值标准的影响，同时由于法官的选任无法摆脱政治和党派利益的影响，完全“超然”的法官事实上是不存在的。

6.3.2 检察机关和司法行政机关

司法活动的被动性决定了司法程序的启动必须开始于一个控告。历史上通常是由受害的一方向法院提起诉讼，这种把追诉犯罪的权利赋予个人的做法被称作“私人追诉主义”。但是，由于个人力量的限制，很难获得充分的证据，加之受害人害怕被报复的恐惧心理，在刑事案件中，受害者常常自觉或不自觉地放弃对犯罪的追诉权，因此国家的介入就成为



必要。但早期的国家追诉制度通常是起诉与审判合一,即由同一个机关负责案件的侦查、起诉和审判。这种制度使法院“丧失了不偏不倚的外表,而仅仅成为原告的工具,成为一种‘星座法院’式的对审判的扭曲(‘星座法院’是英国君主在16世纪设立的对其政治反对派实施秘密即决审判的机构)”^①。为弥补这种追诉方式的不足,一些国家在刑事案件的诉讼中开始实行国家公诉制度,即实行起诉和审判相分离,设置独立于法院的国家机关负责案件的侦查,并作为公诉人代表国家对罪犯提起诉讼请求。这种代表国家追究刑事责任、行使公诉权的机构就是检察机关。1808年,法国第一部刑事诉讼法典颁布,该法典规定检察官有侦查一切犯罪、向法院提起公诉的权力,标志着近代检察制度的诞生。

当代世界各国在检察机关的设置上情况十分复杂。从检察机关和审判机关的相互关系上来看,可分为审检合署型和审检分离型两种。审检合署型是指各级检察机关附设在各级法院内,没有自己独立的组织系统。目前,多数大陆法系国家实行这种制度。法国的检察机关附设在法院系统内,并与各级法院相对应。审检分离型是指检察机关独立于法院系统,单独设置,这是当代国家比较普遍采纳的方式。审检分离的方式,使检察机关不受审判机关的干扰和影响,有利于检察机关自身的建设。

检察机关的传统职权主要包括两个方面:一是作为政府部门的法律顾问,为政府提供法律咨询;二是在刑事诉讼过程中行使侦查、起诉和控诉的职能。随着现代国家的政府对经济和社会生活干预的不断加强,各国检察机关的职能呈不断扩大的趋势,主要包括以下几个方面:

第一,在刑事案件中参与侦查、起诉和出庭支持控诉的职能。这是各国检察机关普遍具有的基本职能,但各国的具体情况不尽相同。大陆法系国家实行职权主义诉讼,一般采取以公诉为主、自诉为例外的原则,因而检察官对于是否有犯罪嫌疑、应否提起公诉,具有广泛的自由裁量权;只有少数轻微的刑事案件才允许被害人自诉。英美法系国家则比较复杂。英国长期实行的是任何公民,无论有无个人利害关系,都可以提起刑事诉讼的司法原则。1985年英国颁布新的《犯罪起诉法》,建立了新的检察机关体制,情况发生了变化。案件由警察部门侦查后,只能移送检察部门,由检察部门向法院起诉。检察机关对案件是否起诉或是继续诉讼有独立的决定权。美国在刑事诉讼方面有别于英国,实行国家垄断主义。美国的刑事案件基本上通过两种不同的形式进行起诉:一种是检察官直接提起公诉的案件,一种是由大陪审团直接提起公诉的案件。后者由检察官草拟起诉书,并负责向大陪审团提供有罪证据和就法律问题向大陪审团进行解释;大陪审团审查证据后决定起诉的,便将案件提交管辖法院。一旦向法院送达起诉书后,以后的诉讼程序便由检察官负责,大陪审团无权过问。

各国检察机关在提起公诉之后,均进一步代表政府出庭支持公诉,以有效地证实犯罪,充分地揭露犯罪行为。美国的刑事诉讼中,无论是由检察官告发还是由大陪审团起诉的案件,在法院开庭审理阶段,都由检察官代表政府出庭支持公诉,在法庭上与被告人一方的律师相对抗,询问证人,出示证据,相互辩论。大陆法系国家的公诉人因为不是一方当事人,不与被告对等,而且公诉人在法庭上不但要提供不利于被告人的有罪证据,同时

^① Austin Ranney, *Governing: An Introduction to Political Science*, 7th edition, p. 335.



也必须考虑到对被告人有利的证据，以使法庭作出公正的裁决。至于侦查职能曾一度是一些国家检察机关的专有职能，但现在这项职能逐渐由警察机关所承担，检察机关只是在某些情况下才承担侦查或补充侦查职能。有些国家规定，检察机关的侦查职能主要是针对国家公务人员在职务上或利用职务之便进行犯罪的案件。

第二，法律监督的职能。在一些国家中，检察机关还是国家法律实施的监督机关，负有监督法律、法令、政令正确并统一实施的职能。一般而言，法律监督是社会主义国家检察机关的重要职能，而大多数资本主义国家的检察机关，其性质主要被定位为公诉机关，但其监督职能也有加强和扩大的趋势。根据监督的内容，检察机关的法律监督可分为一般监督、侦查监督、审判监督和执行监督。

第三，干预民事和行政诉讼的职能。对于民事诉讼程序，历史上西方许多国家曾采取“完全不干涉主义”，主张“绝对自由处分”的原则。现代国家适应社会化大生产高度发展的需要，普遍实行有选择的“国家干预”和“相对自由处分”，一般只参加那些涉及国家利益、社会公共利益或公民重大权益而且影响较大的案件的诉讼，而并非所有的民事诉讼。

在一些国家，检察机关还具有参加行政诉讼的职能，但远不如干预民事诉讼那样普遍。英国法律规定，凡涉及公共权力和公共利益的诉讼，并要颁布训诫令或宣言加以保护的，必须有检察长参加；在有关英王利益的诉讼中必须有总检察长参加。美国联邦总检察长有权决定并参与他认为涉及联邦利益的行政诉讼案件，美国的检察官有权决定并参与他认为涉及社会公益的行政诉讼案件。

各国检察机关除具有上述各项职能外，还不同程度地行使着其他方面的一些职能，如为政府提供法律咨询和参加行政管理等。法律咨询权是英美法系国家检察机关的一项特有的职能。它渊源于英国封建时代总检察长为国王律师的传统。直到现在，英国的总检察长仍是王室的首席法务官和政府的法律总顾问，专门为王室或政府各部就有关法律方面的事务提供咨询意见，或者帮助解决涉及法律性质的问题。美国总检察长是联邦政府的首席法律官员和顾问，其主要职责是向总统和政府提供法律咨询。各州的检察长是州政府和立法部门的法律顾问。

在大多数国家，检察机关隶属于政府的行政机关，被看作是执行机关，因此，检察机关通常担负一定的行政管理方面的职能。如法国的检察官有权批准报纸杂志的出版，有权批准私立学校的创设，有权领导司法警察的活动，有权对经纪人、拍卖估价人、证人、律师和司法助理等人员的活动进行监督。在美国，各州的地方检察官办公室大都设有消费者投诉科，设调查员处理消费者投诉案件。

司法行政机关是各国政府中专司司法行政的职能部门，如美国的司法部和日本的法务省。由于历史原因，英国一直未能建立司法部，有关司法行政方面的职权，由大法官和内政部共同行使。

根据机构设置和职权范围的不同，各国的司法行政机关大致可分为两种类型。一种是检司分署式，采用这一模式的主要是法国、德国等大陆法系国家。这些国家实行审检合署，检察机关设置在法院内部。另一种是检司合署式，其代表是美国和加拿大。这种模式下审检分署，检察机关不是设置在法院内部，而是设于司法行政机关内部，刑事检控由司

法行政机关负责。

司法行政机关虽不直接介入法院的具体审判活动,但其职权涉及基本法律草案的拟定、法院的设置、监狱和感化设施的设置与管理,以及司法机关的人事、行政、财务等的管理,甚至参与有关国家利害关系的诉讼事务,代表政府提起公诉,因此对于司法活动的影响十分广泛。

6.3.3 陪审团

陪审制度是一种非常古老的审判方式,起源于公元前6世纪的雅典。但当时的陪审法庭和今天的陪审团性质并不完全相同,它作为城邦最高的司法机关,负责案件的审理。一般认为,英国是现代陪审制度的滥觞,到了资产阶级革命时期,陪审制度作为一种诉讼程序和审判方式,被赋予了深刻的政治意义,作为司法民主的重要体现,得到广泛采用。但在各国的司法实践中,特别是在两大法系国家之间,陪审制度的实际运用存在着很大区别。值得注意的是,陪审制度在现代因受到越来越多的质疑和批评而式微,在一些国家中甚至被废除。这种由非专业法律人士参与审判的制度,是当代司法制度中最具争议的领域之一。

1. 英美法系国家的陪审制度

英美法系国家的陪审制度采取两种形式,即大陪审团和小陪审团。

大陪审团一般由23名陪审员组成(现在美国大多数法院改为由17名陪审员组成),由政府召集,其任务是在刑事案件中,审查检察机关对被告人提出的罪证是否成立,确定是否应予提起公诉。大陪审团在审理检察官所传证人的供词及有关证据时,被告人和被告人的律师一般不得出庭,审理是不公开的。大陪审团的裁决要求多数表决。如果大陪审团裁决检察官控告的证据不足或不能成立,此案便不得起诉;反之,便由检察官或警察向法院提起公诉。

历史上,大陪审团制度在控告犯罪、保护无辜者免受刑事控告方面起过重要的作用。但在19世纪以后,这一制度因为缺乏效率,费用过大,以及形式主义严重等原因,招致了越来越多的批评而逐渐衰落。在英国,到1948年,在英格兰和威尔士,完全废除了大陪审团制度。大陪审团的检控职能由治安法院行使,治安法院作为预审法院审查各种证据、事实,以决定是否对被告提起诉讼。美国的联邦宪法第五条修正案确立了大陪审团控告的制度,但在19世纪中期以后,一些州通过修改宪法废除大陪审团制度,改为实行由检察官提起控告的制度。但也有一些州坚持认为大陪审团制度对于保护公民的权利是必要的,不过也对相关程序作出了一定修改。与各州法院的情形相比较,在美国的联邦法院中,大陪审团的作用有上升趋势,特别是将其更加广泛地运用于白领犯罪、集团犯罪以及团伙犯罪等案件,如1972年的“水门事件”和1998年的莱温斯基丑闻案中,大陪审团都发挥了重要作用。^①

小陪审团制实际上是真正的陪审制,是英美法系国家对抗式诉讼程序的有机组成部分。小陪审团一般由12名或12名以下的陪审员组成。其主要职能是根据法庭审判情况对

^① 参见周振雄:《美国司法制度概览》,227页,上海,上海三联书店,2000。



被告作出有罪或无罪的裁决。英美法系国家的诉讼程序实行“当事人主义”原则，即由当事人双方在法庭上主动出示各自的证据资料，相互询问、辩论，从而发现真相。负责事实审的陪审团始终处于冷静旁观的地位，只是被动地听取双方的意见和辩论。在法庭举证结束后，法官向陪审团宣读指示，告知陪审团与起诉罪名有关的实体法律，如构成谋杀罪的因素，以及决定案件时应该使用的判断标准。随后，陪审团退入密室进行协商和表决。表决的过程中往往经过多次投票直到陪审团意见统一或是陷入僵局。如果陪审团报告说讨论陷入僵局，法官一般让陪审团回到讨论中并劝告他们设法解决分歧。在陪审团作出裁决后，它将通知法官。宣判时，所有人都要出庭，陪审团的代表把裁决意见书交给法官，由法官检查裁决意见书，之后将其交还陪审团代表，由该代表高声宣布判决。如果陪审团经过几次密商均不能取得一致意见，则由法官宣布解散该陪审团，另组陪审团对案件进行审理。现在，英美等国已不再要求陪审团的意见必须全体一致，只是要求多数或绝对多数通过即可。^①

陪审团制度是英美法系国家司法制度的一大特色，一些学者对此极力推崇，将其视作“司法民主”的象征，是司法公正的有力保障。一方面由于民众参与审判过程，既能督促法官秉公办案，在一定程度上遏制法官滥用职权以及以权谋私、权钱交易的行为；又能做到集思广益，从而减少裁判失误的可能性。另一方面，陪审员来自民间，其所处的社会环境与生活方式均与被告接近，较之于与社会相对隔膜的法官，更容易了解被告的心理及其所处的环境。因此，民众参与审判，既可以提供丰富的民间生活经验，以弥补法官知识的不足，同时也提供了当地关于司法判决公正性的概念，并且修正不符合当时当地情况的实体法，以使其更符合社区的价值观念，防止用过时的法律裁断新情况而出现的不公正现象。^②

但也有很多人对陪审团制度持怀疑和否定的态度，指出了这种制度的缺陷，主要表现在：保证陪审团的中立非常困难；陪审员缺乏法律知识和经验，很难作出公正的裁判；采取陪审制导致诉讼程序复杂、费用过大。有学者指出，在现代的司法制度下，针对法官专横及滥用职权的监督机制已经较为完备，历史上曾经发挥过积极作用的陪审制度，在今天已经成为一个形式主义的累赘。

2. 大陆法系国家的陪审制度

大陆法系国家现行的陪审制度，是在借鉴英美国家经验的基础上经过改造而形成的，在很多方面与英美国家的陪审制度有所区别。大陆法系国家实行的是职权主义的审判方式，法官有权指挥诉讼，有权询问当事人，传唤证人，甚至独立地调查取证，这种审判方式与英美国家的陪审制度很难结合。因为，陪审员参与审判，主要是听取双方的意见并作出裁决，陪审员不可能也没有能力像职业法官那样组织诉讼。因此，大陆法系国家在引入英美式的陪审制度以后，对其进行了改造。改造后的陪审制度被称为“参审制”或“混合法庭制度”。参审员不与法官分离，而是与法官结合成一个整体，共同听审、共同分析案

^① 英国在1967年刑事司法法颁布之前，陪审团的裁决必须完全一致，之后便改为在某种情况下，可以由大多数决定，即在12人的陪审团中，有11人同意即可，在11人的陪审团中，须有10人同意，在10人的陪审团中须有9人同意。根据1971年的法院法，这一原则也扩大到了民事案件中。

^② 参见吴大英主编：《西方国家政治制度剖析》，214页，北京，经济管理出版社，1996。



件、共同讨论并作出裁决。法国的各级法院中只有重罪法院实行陪审制度。审理案件时,9名陪审员与3名常任法官组成合议庭审理案件,在判决时共同进行评议,并用无记名投票定罪科刑。合议庭12名成员中,须有8人的赞成票,才能作出决定。

与英美的陪审制度相比,大陆法系国家的参审制在一些方面加强了非法律职业者的权力,非职业法官不仅参与定罪也参与判刑,而在普通法中,陪审团的工作随定罪而告终。同时,参审制有利于提高效率,从而可以避免英美式陪审制度程序复杂、耗时长、浪费大等弊端。但也有学者指出,参审制中非职业法官从普通的民众中选拔,他们不懂法律,也无司法实践,容易对职业法官的专业知识产生尊敬甚至敬畏的心理,而且非职业法官的参审都是业余的,他们都有自己的本职工作,不可能像职业法官那样花费大量精力研究案情和调查取证,这都导致了非职业法官在案件的审理过程中容易受到职业法官意见的左右,因而很难提出自己的独立见解。从这一方面来看,参审制中参审员的作用实际上比英美陪审制中陪审员的作用要小。

6.4 违宪审查

6.4.1 违宪审查的意义

法治作为现代国家政治制度的基本原则之一,强调法律在国家生活中的权威地位,而宪法作为国家的根本大法,其地位更应得到保障。违宪审查是指由特定的国家机关依照法定程序,对国家的立法或有关国家机构、社会组织、团体的行为是否合宪所进行的具有法律效力的审查和裁决。

关于违宪审查制度的起源有不同的看法。有人认为可追溯至17世纪的英国,英国历史上著名的法官科克(Sir Edward Coke)早在1601年的“博海姆医生案”中,就行使了司法审查权。他依据自然法原理,宣布议会的一项立法因违背普通法原则而无效。也有人认为,1799年法国宪法确定的“护法元老院”拥有撤销违宪的法律和命令的权力,应被认为是最规范的违宪审查制度的起源。但一般认为,美国联邦最高法院在1803年“马伯里诉麦迪逊案”中所确立的联邦最高法院解释宪法和裁决违宪的权力,是现代违宪审查制度的直接渊源。

美国所开创的违宪审查制度不仅对美国国内政治,而且在世界范围内都产生了巨大的影响。第二次世界大战以后,鉴于二战时期纳粹政权践踏宪法和人权的暴行,许多国家开始重视宪法保障制度的建设。在继承普通法传统的国家中,最高法院都获得了审查法律、法规以及重要的宪法行为是否合宪的权力。而在具有大陆法传统的国家中,一些专门保障宪法实施的机构得以建立,如法国在1946年建立了宪法委员会,意大利在1947年建立了宪法法院,联邦德国在1949年建立了宪法法院。除上述两类违宪审查制度的模式外,还有一些国家实行由代表机关实行违宪审查的制度,采取这种制度的代表有英国、荷兰、新西兰等国,苏联以及战后建立起来的社会主义国家都实行由人民代表机关监督宪法实施的制度。但在1989—1991年苏联、东欧国家发生剧变以后,这些国家绝大多数都设立了宪

法法院，以此作为走向法治的标志。

6.4.2 违宪审查制度的类型

在各种类型的违宪审查制度中，由立法机关负责违宪审查的模式，虽然在理论上说得上通，但在实践中，议会负责违宪审查，等于自己审查自己，自己监督自己，结果往往流于形式，达不到应有的目的。因此，不仅学术界对这种模式的质疑比较强烈，在政治实践中这种模式也逐渐被放弃。目前比较流行的违宪审查制度主要是由普通法院进行的违宪审查制度和由专门机关进行的违宪审查制度。

1. 普通法院的违宪审查制度

由普通法院行使违宪审查权的制度，最早由美国确立，此后，一些国家纷纷效仿，迄今为止，世界上采用这一体制的国家有64个。^①

从一定意义上说，美国所确立的由普通法院行使违宪审查权的制度，是美国社会广泛认同的政治理念和政治传统的必然产物。美国的政治观念中关于宪法是根本法、有限政府、法的统治等观念，使人们形成了所有国家机关包括立法机关都应当居于宪法之下、都应当接受宪法约束的思想。立法机关以多数决原则制定法律可能导致的“多数的暴政”，也是建立违宪审查制度的一个重要原因。

与立法机关相比，普通法院作为非民意代表机关，为什么能够有资格对立法机关制定的法律行使违宪审查权？根据之一是，在分立的三权中，司法权是最弱的一个，将违宪审查权交给司法机关，使之具有与强大的立法部门、行政部门相抗衡的武器，有利于保持司法独立和三权分立。根据之二是，就内容和调整的对象而言，宪法与法的其他渊源相比较，其政治性表现得较为浓厚，但不能由此改变宪法的法律属性。作为法律，宪法只有通过司法途径，即在解决利益冲突的双方当事人的矛盾过程中，才能使纸面上的规范成为活生生的现实而有效的规则。而司法机关的职责就在于解决利益冲突的双方当事人之间的纠纷，因此，在英美法系的传统中，法官在适用法律的过程中，拥有对法律的解释权。司法机关的活动规则决定了当两个效力不等的法律文件之间内容相抵触时，适用效力高的法律文件。以此推论，宪法作为最高效力的法律，当议会制定的法律与其发生冲突时，司法机关只能适用宪法。在此过程中，司法机关审查判断议会立法的合宪性，应是其职责的必要延伸。

由普通法院负责违宪审查的国家，其违宪审查程序与普通法院的诉讼程序没有差别。普通法院行使违宪审查权的方式，主要是通过审理具体诉讼案件来审查所适用的法律、法令是否违宪。尽管法院在审理案件的过程中有主动违宪审查与被动违宪审查之分，但如果没有具体的诉讼案件，法院不能主动对现行法律法令进行审查，即所谓“不告不理”。因此，这种违宪审查方式具有间接性、附带性和消极的事后抑制性的特点，又被称为“事后审查制”。

2. 专门机关的违宪审查制度

大部分欧洲大陆国家以及受其政治、法律制度影响的其他地区的一些国家，实行的是

^① 参见胡锦涛：《宪法监督体制成因研究》，见张庆福主编：《宪政论丛》，第2卷，67页，北京，法律出版社，1999。

由专门机关实施违宪审查的制度。这种制度的形成源于欧洲大陆国家近代政治制度形成的历史以及相应的政治法律观念。

欧洲近代资产阶级革命的历史进程,决定了“人民主权”的实质就是“议会主权”,从而使作为民意代表机关的议会居于行政、司法机关之上。在这一历史背景下,直到1920年奥地利宪法制定之前,欧洲大陆国家普遍排斥对议会立法作违宪审查。这一时期,欧洲大陆国家也没有形成美国那种宪法具有最高的法律效力、在地位上高于国会制定的法律的观念。如英国著名法学家戴雪在《英宪精义》中曾强调,英国宪法的根本特点之一就是所谓“议会主治”,即议会至上,统治一切。在英国这种宪制下,甚至不必要制定一部成文宪法,宪法和普通法律没有明显的区别,所谓宪法不过是普通法律中的一部分。^①

以1920年奥地利宪法的颁布为标志,欧洲大陆法系国家开始承认法律应当接受违宪审查,并实行由宪法法院或者宪法委员会进行审查的制度。发生这种转变的原因首先在于政治法律观念的变化,欧洲国家逐步形成了法律规范有等级之分,宪法处于法律规范的最高等级,是一切其他规范的来源的观念。其次,第二次世界大战前,法西斯势力在德国和意大利利用议会民主制度,以议会立法或者议会授权法的名义,一步步摧毁民主制度的教训,导致议会万能的神话破灭。因此,战后欧洲大陆法系国家纷纷建立违宪审查制度,抑制立法机关通过立法的形式滥用宪法所赋予的权力。但这些国家没有实行美国式的普通法院违宪审查制,而是通过建立专门的宪法法院或宪法委员会等专门机构来行使违宪审查权。据统计,目前世界上设立宪法法院等专门违宪审查机构的国家有40多个,除了欧洲大陆国家外,亚非拉地区的一些国家,如埃及、土耳其、扎伊尔等也实行这种制度。苏联和东欧社会主义国家发生剧变后,也纷纷设立了宪法法院。但是,由于在历史和政治观念上的差异,各国专门违宪审查机构在组成、任期、职权范围和活动程序等方面有所不同。

联邦德国是最早建立宪法法院的国家之一。联邦宪法法院在国家机构体系中有着特殊地位,它既是政治上的宪法机关,又是司法机关。作为宪法机关,其权力直接由宪法赋予,有权对其他宪法机关进行限制,有权要求它们将其权力和职能规定得更详细,并在联邦和州立法机关制定的法律法规违反宪法时,有权宣布其无效。作为司法机关,联邦宪法法院在联邦范围内具有最高的司法地位,有权取消所有其他法院作出的违宪判决和裁定。它在组织上是独立的,其诉讼程序不同于专门法院的诉讼程序,采用两审终审制。联邦宪法法院由16名法官组成,其中半数由联邦议院选举产生,半数由联邦参议院选举产生。法官任期12年,不得连任。与其他法院法官不同的是,宪法法院的法官可以公开其政治态度,但作为法官,在审理案件时必须遵守宪法原则,不能无原则地维护政党利益。联邦宪法法院分为两个审判庭,各由8名法官组成。一个称为基本权利庭,负责受理基本权利的法律案件;一个称为国家法庭,负责受理国家机关以及联邦和州各级政府之间的宪法权限纠纷。联邦宪法法院是唯一适用联邦基本法的法院,即只有它有权对联邦或州的法律是否违反基本法进行审查。具体的审查方式有:(1)具体的案件审查。这种审查是指法院在审理具体案件的程序中,如果认为其适用的某项法律或法规可能违反宪法,对该项法律或法规的效力产生疑义时,必须停止该案的诉讼程序,而将案件移动到具有审查法律法规管

^① 参见胡锦涛:《宪法监督体制成因研究》,见张庆福主编:《宪政论丛》,第2卷,92~94页。



辖权的宪法法院，对所适用的法律法规的效力进行具体的审查。(2) 抽象的原则审查。这种审查不必通过具体的法律适用或具体的诉讼案件，而由特定主体启动，直接进入审查程序。(3) 宪法诉愿的审查。这是对由公民提起的宪法控诉案的审查。任何联邦德国公民都可以基本法所保障的基本权利和其他权利受到侵犯为由，对某一法律、法令向宪法法院提起控诉。这种控诉不一定以具体案件发生为条件，也不一定是利益相关者才能提起，只要认为某一法律侵犯了基本法中规定的公民权利，任何公民都可以提出。这种审查方式介于具体的案件审查和抽象的原则审查之间，兼有上述两种审查方式的特征。

法国行使违宪审查权的机构是宪法委员会，与其他大陆法系国家的宪法法院相比，法国宪法委员会具有更为突出的政治性质。^① 这表现在：(1) 从其组成上来看，宪法委员会由9名通过任命产生的全职委员组成，由共和国总统、国民议会议长和参议院议长各任命3人，任期9年，不得连任，每3年改选其中的1/3。此外，历届前任共和国总统是宪法委员会的当然成员，无任期限制。宪法委员会主席由共和国总统任命，在裁决时，如双方票数相等，主席有最后的决定权。宪法委员会的构成成分表明它是总统和议会两院的代表，而委员会成员的产生方式使其有可能受到政党的控制，特别是当总统与国民议会议长和参议院议长中的某一人同属一个政党的时候，它实际上就会成为总统的一个机构。因此，宪法委员会是个政治协调机构而非独立地裁决争议的公断人。(2) 从其职权范围上看，宪法委员会的职权主要是政治性的，包括对共和国总统、国民议会、参议院选举的合法性以及公民投票合法性的监督权，对议会制定的法律、组织法、议会规则以及政府签订的国际协定合宪性的审查权。值得注意的是，法国宪法委员会违宪审查的对象中并不包括政府制定的大量的条例、命令，而且宪法委员会对关于总统和政府行为的合宪性问题没有审查权。例如，对总统行使国民议会解散权、拒绝召集临时会议的请求、把法案付诸国民投票的决定等事项，宪法委员会不得提出异议。法国的违宪审查制度实行抽象的原则审查，宪法委员会依照法定的程序，在法律公布之前进行预防性的原则审查，以确定其是否符合宪法。

本章小结

司法是指特定的机构适用法律裁决纠纷的活动，是一种社会冲突的控制机制。司法权在现代国家权力结构中的地位因政府体制类型的差异而不完全一致，但其范围一般都包括审理民事诉讼、刑事诉讼、行政诉讼和选举诉讼等各种诉讼案件，行使违宪审查权，向政府提供法律咨询，以及处理一些非诉讼事务。就国家法律制度的渊源和一般性特征而言，现代国家的法律制度分为大陆法系和英美法系两大法系，二者在法律的形式、法官的作用、法院的设置以及诉讼程序等方面具有不同特点。现代国家司法机关的范围随着司法概念的变化而在不断增加，一般包括审判机关、检察机关、侦查机关和司法行政机关等。违宪审查是现代法治国家的一项重要制度，其基本模式可分为由普通法院进行违宪审查和由专门机关进行违宪审查两种类型。

^① 1976年10月16日法国司法部部长在参议院就宪法委员会的性质所作的声明中指出，宪法委员会“尽管具有组织形式，但并不是司法审判机构，它是调整公共权力运行的组织”。

关键术语

司法权 大陆法系 英美法系 法院的审级结构 法官保障制度 检察机关
司法行政机关 陪审制度 违宪审查制度

复习思考题

1. 司法权在政治制度体系中的作用是什么？它有哪些特点？
2. 大陆法系和英美法系国家在法院设置上有什么区别？
3. 试述当代国家违宪审查制度的主要类型。

第7章

武装力量

“枪杆子里面出政权”、“战争是和平的继续”，这是众所周知的名言。如果说前者道出了武装力量在内政活动中的地位 and 作用，那么后者则点明了它在国际政治中所扮演的角色。尽管人类文明已经历了数千年的演化，但是实力政治或者说对实力政治的信奉依然是当今世界的主流。本章旨在分析武装力量的起源、特点、在国家政治制度设置中的地位和功能及其在国际政治中的作用。



重点问题

- 武装力量的组织特征
- 文武关系的类型与特点
- 武装力量在国家政治中的地位与功能
- 政治变迁中的武装力量
- 武装力量在国际政治中的作用

7.1 武装力量及其特征

7.1.1 何谓“武装力量”？

武装力量（armed forces）是指国家或政治集团的各种武装组织的总称，一般以军队为主体，由军队和其他正规的、非正规的武装组织组成，并由国家或政治集团的最高领导人统率。^① 武装力量是国家政权的重要组成部分。各国建设和运用武装力量，抵御国外敌

^① 参见《中国军事百科全书》（光盘版），北京，军事科学出版社、北大方正电子出版社，2003。

人的侵略和颠覆；有的国家则把武装力量作为对外侵略和扩张的工具。当今世界各国武装力量，尽管种类繁多，名称各异，但按其基本职能和性质，大体可区分为军队、后备部队、武装警察和群众武装四种基本成分。军队又称部队、常备军或正规军，是国家或政治集团为准备和实施战争，维护国家利益或统治权力、公共安全而建设的正规武装力量。现代军队一般分为若干个军种，有领导指挥机关、作战部队、院校和科研机构、后勤保障系统等。就军队与武装力量的关系而言，除了个别国家外，军队始终是国家武装力量的主体和武装力量建设的重点。因此，人们通常把军队与武装力量通用。在当代政治学或军事学文献中，“armed forces”有时是武装力量的通称，有时指海陆空三军。但严格地说，武装力量还包括正规军队以外的其他暴力组织形式。后备部队有的国家称预备役部队、后备队、国民警卫队或动员部队，是军队的后备力量，主要用于战时扩编军队，还用于维护社会治安、抢险救灾等。武装警察包括内卫部队、边防部队和宪兵等，是维护国内治安和边境安全的武装组织。群众武装，或称民兵、地方防御部队、人民抵抗部队、乡兵等，是不脱离生产的群众性武装组织，是军队的助手和后备力量。上述四种武装组织在基本性质、主要职能、组织形式和隶属关系等方面，各有自己的特点。各国按不同的结构形式，将各种武装组织有机地结合起来，构成国家武装力量的统一整体。^①当代西方政治理论讨论对武装力量的控制时，通常也把警察和国家安全部门等具有准军事化色彩的组织包括在武装力量之中。本章从通常意义上使用武装力量这一概念，不包括警察和国家安全部门等准军事组织。

要说明武装力量及其作用，还有几个与之相关的重要概念需要大体了解，主要有暴力、军队、革命、军事、战争等。

1. 武装力量与暴力

武装力量是暴力的管理和控制组织，所以暴力是和武装力量最为密切的一个概念。暴力（violence）就其最基本的含义来说，意味着以杀戮、摧残或伤害等方式，通过对人们造成损害来实现自己的意志。暴力的含义还可以扩展到包括这种伤害造成的威胁，延伸到心理和生理方面的危害。对暴力的定义还包括对财产的侵害。^②暴力以实施的主体不同可以区分为个人暴力、群体暴力。按暴力实施的组织化程度又可分为组织化暴力、无组织化的暴力等形式。武装力量是一种组织化程度较高的暴力管理形式。在政治理论中，人们所关心的是国家对于有组织暴力的运用，或者是对国家的暴力反抗。现代民族国家的主要特征之一就是使用暴力的合法垄断。这种垄断是通过控制暴力管理组织——武装力量——来实现的。如建立武装警察等内务暴力机关，负责平息内部纷争，建立高度组织化的正规军队，用以抵御外部入侵，等等。

2. 武装力量与革命

在人类社会历史和现实政治中，另一个与武装力量相关度较高的概念是革命（revolution）。在政治学或社会学中，革命是指对已确立的政治秩序提出挑战，从而建立一种与以前的秩序根本不同的新秩序。这种挑战通常以有组织的暴力形式出现，能够引发一个国家

^① 参见《中国军事百科全书》（光盘版），北京，军事科学出版社、北大方正电子出版社，2003。

^② 参见 [英] 戴维·米勒、韦农·波格丹诺编：《布莱克维尔政治学百科全书》，846页。

政府和政治结构的根本改变，比如国家的统治权力从一个阶级或政治集团转移到另一个阶级或政治集团。革命有许多不同的表现形式，如社会革命、政治革命等，虽然它们也可以通过非暴力、不合作等方式取得胜利，但在更多的情况下，是通过暴力方式实现的。进行暴力革命的阶级或集团往往通过组织各种武装力量，来打败、推翻敌对集团，从而取得政权。

3. 武装力量与军事

与武装力量、军队相关的概念还有军事（military）。在英语中，military 一词意为“由武装力量执行或支持的”。从汉语字面上讲，“军，就是兵队；事，凡是人类所作为所遭逢的，就叫事。把军和事两个字连接起来，就是关于用兵的一切作为、遭逢，就叫军事”^①。简言之，军事通常是直接有关武装力量建设和战争活动事项的统称。国防建设、战争准备与实施、军事科学研究，以及武装力量的组织、训练和作战行动，武器装备的研制、生产和使用，战略战术的研究和应用，战争物资的储备和供应，国防设施的计划和建造，后备力量的动员、组织和建设等，都属于军事的范畴。军事和政治、武装力量的关系密切，政治的性质和目的决定军事的性质和任务，军事的优劣成败，又直接关系到政治目的能否实现。从军事和武装力量的关系来说，军事所包括的内容比武装力量大得多，可以说武装力量侧重于静态表述一国或政治集团的暴力组织及结构，而军事则侧重于有关武装力量的活动等动态方面，二者实际上很难分得特别清楚，可以说是二而一、一而二的。有的学者认为，作为一个社会学术语，军事是指运用组织化暴力作为一种合法的手段，来实现某些社会目标。^②

4. 武装力量与战争

从武装力量实现其功能的方式来说，它与战争是紧密关联在一起的。《大美百科全书》对战争的定义是，“一种迫使我们的敌人屈服于我方意志的武力行动”^③。这一定义显然深受战争理论大师克劳塞维茨（Carl Philipp Clausewitz）的影响，克氏认为战争是一个国家迫使另一个国家屈从于自己意志的暴力行为。具体而言，战争是指国家、地区或集团之间为一定的政治、经济目的而进行的武装斗争。^④它的本质是若干参战国家或集团之间有意识地运用暴力进行的对抗，是用组织化暴力来解决国家、阶级、部族或政治集团之间矛盾的最高斗争形式。在这一意义上，战争是政治的一种延续，是一国或者集团用暴力手段达到自己的目标和目的的方式。战争是武装力量组织最主要的行为，是其功能的最直接的体现，当然并不是唯一的体现。第二次世界大战后的美国和苏联的冷战，就是一种在威慑基础上的回避战争方式的斗争。

人类出现以来，战争就一直有停止过。由于战争涉及相关国家与利益集团的各种资源——如社会经济及外交资源，与参战国的政治经济文化等方方面面密切相关，所以战争成为武装力量影响社会政治变迁的主要途径。古代各个部落之间的战争，促进了民族的融

① 张志和：《军事与政治之关系》，1页，成都，环球印刷厂，1938。

② David L. Sills, *International Encyclopedia of the Social Sciences*, Vol. 10, New York: Macmillan Publishing Company, 1972, p. 305.

③ 光复书局大美百科全书编辑部编译：《大美百科全书》，第28卷，296页，台北，光复书局，1991。

④ 参见《中国大百科全书·政治学卷》，465页，北京，中国大百科全书出版社，1992。

合和国家的形成，也是民族大迁徙的直接原因。国家内部不同民族之间的战争，促成民族的独立和新生国家的诞生。国家内部政治集团之间的战争，促成政权的更迭。

7.1.2 武装力量的起源、发展与特征

1. 武装力量的起源与发展

暴力似乎是伴随人类社会一起产生的，但作为暴力管理组织的武装力量是社会发展到一定历史阶段的产物。根据古人类学的研究，最初的武装力量在原始社会的末期才出现，而具有官僚制特征的武装力量则是近代社会的产物。从暴力的组织化角度看，武装力量的发展经历了一个漫长的历史过程。

人类社会之初，人与人之间的暴力行为是个体化的、简单的。原始社会氏族时期产生了氏族武装，它是一种全民性武装，氏族成员出则为兵，退则为民，主要被用来进行氏族间的复仇、争夺战利品和对外扩张领土，而不是对内镇压反抗者，因为“当部落中每个成年男子都是战士的时候，那脱离了人民的、有可能和人民对抗的公共权力还不存在”^①。由于当时实行的是军事民主制，“其所以称为‘军事’，是因为战争以及进行战争的组织现在已经成为民族生活的正常功能”^②，称其为“民主”则是它的最高权力机关是以直接民主原则组成的“议事会”或“人民大会”。氏族武装的首领没有特权，他们仅仅在出征时才能发布命令。一旦被氏族最高权力机关“议事会”认为无能，就会被撤换。这说明当时武装组织还没有从政治、社会中分离出来，兵权也不是一种固定的职业，每个士兵均可通过战功获得议事会的认可而成为军事首领。氏族形态演进到酋邦形态后，原始社会的战争强度和频度不断增加。随着战争的功利性和残酷性的不断加强，武力组织的复杂程度也越来越高，组织指挥权便不断集中到最高军事首长手中。经常性的战争使得酋邦的军事首长逐渐拥有了社会最高权力。

进入奴隶社会后，原始的氏族武装演化为公民兵制。它以自由农民为主要兵源，公民按财产等级编成百人军团，自备武装，战时出兵，平时务业，没有明确的服役期限。不难看出，此时的公民兵制还带有兵民合一的原始武装的痕迹。公元前2世纪末，在古罗马出现了一种重要的武装力量组织形式——雇佣军，它以无业游民为主，武器装备和薪饷由国家供给，有明确的服役期限。这样国家就拥有了一支常备军，能进行专门的长期的大规模的军事训练，提高军队的战斗力。雇佣军有统一的军服、番号、旗帜、军政命令，作为国家体制内的力量而存在。

罗马帝国灭亡后，农民与士兵进一步分化，到8、9世纪出现了专门的武装组织——骑士军。骑士出身封建贵族，自备战马、盔甲和其他装备，自小接受军事训练，战时组成松散骑士军团为封君作战。因为当时实行分封制，所以作为封臣的贵族骑士要宣誓效忠于其封君，为封君服军役，而获得“食邑”。由于骑士与封建贵族有着天然的联系，因此也就与封建政治体制相融合。一如美国历史学家霍莱斯特（C. W. Hollister）所说：“封建制

① 《马克思恩格斯选集》，2版，第4卷，103~104页，北京，人民出版社，1995。

② 同上书，164页。

度既是军事制度，也是政治制度，军事责任中孕育着政治权力。”^①

中世纪后期，雇佣军及步兵代替了封建义务骑士军。西欧兴起的雇佣军则是一支纯粹以金钱为契约关系的武装力量。由于当时西欧小国林立，单个诸侯或国家无力建立一支庞大的统一的武装力量。于是雇佣军首领，而不是国家，招募无业游民、破产农民、流氓无赖组成军队，并对其进行军事训练，然后与需要军队进行战争的君主签订契约，为其作战。^② 雇佣军的主要目的是为了获利，为此它必须进行最佳的战争技术的选择和组织的配置，以达到效率和收益的最大化。在这一过程中，热兵器取代冷兵器的军事技术革命，以及相应的军队组织结构的变化是两个非常重要的因素。热兵器时代的战争使战争组织者迫切需要精密策划、快速反应；对士兵而言，它更加强调纪律、秩序和无条件地服从命令。这样，就出现了第一批具有一定专业技能的职业军官与职业军人，也形成了简单的队伍编制和标准化的训练。例如，枪支的使用强化了严格的纪律，因为为了实现任何一种迅速射击，都必须进行大约一百项单独的运动。为了集中各分队的火力，要求人们之间更为严格且更为程式性地协调起来。奥伦治亲王莫里斯（1567—1625）的军事改革^③强化了军事组织的规章、戒律和军事组织的专业化分工，建立起了金字塔形的垂直领导体系，使武装力量组织定型于官僚制。武装力量组织形式的这一转变具有重大意义。简克斯（Harlan Jencks）指出，“军队不再是瑞士式粗暴的民众，不再是封建式的好战的个人的群体；它变得具有良好的组织性，每一英寸部分都听从上级指示”^④。16、17世纪的军事革命首先是一场组织革命，从某种程度上说，西欧历史上第一次最具组织化和纪律化的大规模军队形成了。^⑤ 直到现代高技术战争、信息化战争出现后，这种金字塔形的垂直领导体系才开始向扁平化转变。

2. 武装力量的官僚制组织特征

当代武装力量组织表现出韦伯理想官僚制的大部分特征^⑥，同时作为暴力管理组织，军事官僚制还具有其他一般科层组织所没有的特点。它们包括：军事专业技术技能具有唯一性，人员的选任以执行专门化任务的能力为基础；权力高度集中，鲜明的等级制（军衔制）；上下级之间的支配和被支配的从属关系，上级对下级具有绝对的权威与支配权力；纪律极具强制性和不可违抗性；价值上的工具性（一般的武装力量都是某一利益集团或国家政权达到某些目的的暴力工具）；等等。

与军事官僚制相辅相成的还有其特定的组织文化特征。相对于其他社会组织而言，军

① [美] 沃伦·霍莱斯特：《欧洲中世纪简史》，120页，北京，商务印书馆，1988。

② 参见陈明明：《所有的子弹都有归宿——发展中国家军人政治研究》，104页，天津，天津人民出版社，2003。

③ 莫里斯的军事改革的内容主要有：迫使士兵们反复练习火绳枪的装弹和射击动作，他还将火绳枪的相当复杂的装弹和射击动作分解为42个单一连续动作，给每个动作定出名称和发令词；使部队正规化，以使士兵步伐整齐而自如地进行队形转换；将军队划分为比往常更小的战术单位，设置营、连、排等单位，并建立起金字塔形的垂直领导体系。

④ 转引自周保巍：《军事创新与近代欧洲的政治发展——一项军事社会学的考察》，载《浙江社会科学》，2001（5）。

⑤ Jacques van Doorn, *The Soldier and Social Change: Comparative Studies in the History and Sociology of the Military*, Sage Publications, 1975, pp. 32-33.

⑥ 参见本书第5章的相关论述。

队的组织文化主张国家目标与意志对个人的优越性以及秩序的重要性。它强调组织纪律而非个人自由表达；强调个人服从团体特别是上级领导的意志，而非个人自主性。一支优秀部队和一群乌合之众的区别就在于服从领导者意志的程度。^①它同样强调集体合作，尤其是具有军官团精神——包括消除狭隘的地域意识，接受国家权威观念，对国家的归属感、忠诚感、爱国心，职业荣誉感等。^②美国自称是世界上最自由的国家，它的军队也具有这些官僚制组织文化。美国陆军《士兵誓词》明显体现了这一点，它这样写道：

我是一名美国士兵。我是一名美国陆军的男性（女性）士兵——是这个世界上最伟大国家的保护者。我为我的军服感到自豪。我将尽职于我的军队，尽职于军队宣誓要保卫的国家。

我为自己的组织感到自豪。我将竭尽全力去把它建设成为陆军中最优秀的部队。我将效忠于我的上级，一定恪尽职守坚决执行上级交给我和我的部队的命令。

作为一名士兵，我认识到自己是具有光荣传统的军队中的一员——正在为弘扬我们国家所奉行的自由原则而作出自己的贡献。无论身处何种环境之中，我都将永远不会因为个人的享乐、利益和安全而亵渎我的军装、我的部队和我的国家。我将想方设法，甚至于超越自己的职责范围之外，去阻止我的战友做出给他们自己和军服丢脸的事情。

我为我们的国家和国旗感到自豪，我将尽力使全国的民众对我所代表的军人职业感到骄傲，因为我是一名美国士兵！^③

军队等武装力量组织的官僚制和组织文化特征是由军队的职责与目标决定的。它所从事的主要活动是战争，而战争是毫不含糊的流血与暴力，是一种激烈的高强度的暴力竞争。要在这种残酷的竞争中取胜，武装力量组织必须最大限度地凝聚本身的能量，并能在较短时间内爆发出来，给对方以致命的打击。军事官僚制及其相应的组织文化，大大提高了军队应对战争等突发事件的效能。正如拉什（Robert Rush）所说，“陆军的成功靠集体的凝聚力。凝聚力和纪律是相辅相成的”^④。如果没有这种独特的官僚制组织方式，任何一支军队都将毫无作战效能可言，更不用说取得战争的胜利。

7.2 武装力量在国家政治设置中的地位

任何形态的政府，从民主政体到独裁政体，必须找到能保证武装力量服从整个政府体系和权力机制的方法，使其专注于对外抵抗侵略，保卫国家安全，而不至于对内干涉政治，成为异己力量，威胁正常的社会政治运行。不同的国家政府都建立不同的制度与组织

① 参见 [美] 凯瑟·波恩：《美国陆军军官手册》，351页，北京，解放军出版社，2003。

② Morris Janowitz and Stephen D. Wesbrook, *The Political Education of Soldiers*, Sage Publications, 1983, pp. 17-27.

③ [美] 丹尼斯·佩雷兹：《美国陆军士兵指南》，12页，北京，军事科学出版社，1995。

④ [美] 罗伯特·拉什：《美国陆军士官手册》，40页，北京，解放军出版社，2003。

机构来驾驭武装力量，由此武装力量体制就成为各国政治体制的重要组成部分。

7.2.1 不同政治制度设计中的武装力量

一国武装力量体制的设置，与整个政治体制的结构密切相关。不同的政治体制中，武装力量的地位、从属权、领导权、运用权及武装力量部门与其他政治机构的关系等，都存在很大差别。限于篇幅，这里简要介绍一下世界主要国家政治制度中武装力量的领导体制。

1. 中国政治体制中的武装力量

中华人民共和国的武装力量由中国人民解放军（现役部队和预备役部队）、中国人民武装警察部队和民兵组成。从政治制度的设置形式来看，中国的武装力量接受国家政府和中国共产党的双重领导。作为国家政治生活的根本大法，现行《中华人民共和国宪法》明确规定，中华人民共和国中央军事委员会是中华人民共和国的最高军事决策和指挥机关。中华人民共和国设立中央军事委员会，领导全国武装力量。国家中央军委由主席、副主席若干人，委员若干人组成。主席由全国人民代表大会选举产生，对全国人民代表大会及其常务委员会负责。根据中央军事委员会主席的提名，全国人民代表大会决定中央军事委员会其他组成人员的人选。中央军委每届任期与全国人民代表大会每届任期相同。中央军事委员会主席、副主席、委员可连选连任。全国人民代表大会有权罢免中央军事委员会主席和中央军事委员会其他组成人员。这从国家根本大法的高度明确了国家武装力量在国家体制中的法律地位，在形式上确认了武装力量纳入国家政治设置的原则。从这里我们可以看出，中华人民共和国军事委员会是并列于国务院、最高人民法院、最高人民检察院的最高国家机构之一。

同时，《中国共产党章程》规定，中共中央设立中央军事委员会，“党的中央军事委员会组成人员由中央委员会决定”。“中国人民解放军的党组织，根据中央委员会的指示进行工作。中央军事委员会的政治工作机关是中国人民解放军总政治部”。未经中共中央、中共中央军委的授权，任何组织或个人不得插手、过问或处理军队问题，更不允许擅自调动和指挥军队。中国共产党中央军事委员会是中国共产党领导下的最高军事领导机构，简称中央军委。主要职能是直接领导全国武装力量，其组成人员由中国共产党中央委员会决定。党的中央军委由主席、副主席、委员组成。军委主席有权对中央军委职责范围内的事项作出处理决定，并承担由此而产生的责任。中央军委每届任期5年，其组成人员可以连选连任。中央军委主席一般由中共中央最高领导人担任。与此相适应，《中国人民解放军政治工作条例》规定：“中国人民解放军必须置于中国共产党的绝对领导之下，其最高领导权和指挥权属于中国共产党中央委员会和中央军事委员会。”《中华人民共和国国防法》也规定，中华人民共和国的武装力量受中国共产党的领导。中国国防领导体制的突出特点，就是国防领导权集中在中共中央，国防建设和国防斗争的大政方针由中共中央制定，武装力量的最高领导权属于中共中央。

可见，中国武装力量领导体制具有双轨制的特征，但双轨设置中的中共中央军事委员会和国家中央军委实际上是同一个机构，组成人员和对军队的领导职能完全一致，只是在党内和国家机构内同时有两个地位。国家政府中的国防部部长通常由中央军委中的一位副

主席担任。所以在实际运行中，武装力量的领导体制却是单轨制的。中国的武装力量必须接受中国共产党的绝对领导。中共中央军委主席实际即为全国武装力量的统帅，通常由中国共产党的总书记担任。中共中央军委之下，设有人民解放军总部机关，即中国人民解放军总参谋部、总政治部、总后勤部、总装备部。总部既是中央军委的工作机关，又是全军军事、政治、后勤、装备工作的领导机关。中国的这种武装力量领导体制是与中国共产党领导之下的政权模式相一致的。

2. 美国政治体制中的武装力量

美国是实行总统制的国家，总统不仅为国家元首，亦为行政首长，还是三军最高统帅，受国会监督，并向选民负责。美国《宪法》第2条第2款规定：“总统为合众国陆海军总司令；并统辖为合众国服役而征调之各州民兵。”这从法律上确立了美国的武装力量的基本领导原则——文官领导军队的原则。美国《国家安全法》还规定，总统对于国家安全会议就国家安全政策的建议有最后裁决权。根据美国宪法，美国总统还可以就国会的有关武装力量的法律制定或补充制定有关实施细则。因此，他拥有一定的军事立法权，主要表现在发布大量的与国防和军事事务有关的行政命令。这些行政命令对美国的国防战略、军队建设、战争动员、作战训练等都具有重大作用。

总统之下设国防部，作为总统与作战性军事组织之间的重要环节。国防部长为国防部首长，总揽军事权。各军事部门均应在他的指挥、权威与控制下运作。另外，国防部长必须为文人，实际上他是代替总统执行统帅权，协调与统一武装力量的战略性与战术性计划。国防部下设陆军部、海军部和空军部，部长为文职，专管训练与补给，对于作战兵力并无指挥权。国防部与各军种部的立法活动属于授权立法，国防部长和军种部长颁布军事法规的权力是由国会或总统授予的。

在国防组织的文职机构和武装力量的军事机构之间，有一个幕僚机构——参谋长联席会议。它由陆海空三军参谋长及三军中一名资深军官组成，为总统、部长与国家安全会议的主要军事顾问，负责军队战略、动员计划，并对战斗兵力作统一性的作战控制。还可以根据国防部长的授权，或以国防部长的名义，向统一及特种指挥部发布命令。

美国国会有宣战权、征兵权、制定关于统辖陆海军条例的权力。美国《宪法》第1条第8款规定，国会有权宣战，建立并供养陆军，但此项用途的拨款为期不得超过两年；装备并维持海军；制定统领和管理陆地和海上武装力量的条例；规定征调民兵的办法，以执行联邦法律、镇压叛乱和击退入侵；规定民兵的组织、装备和纪律，规定为合众国调用服役的民兵的统辖规则，但民兵军官的任命等其他权力由各州保留。《宪法》第1条第10款规定，任何一州未经国会同意，不得在和平时期保持军队或战舰，除非已实际遭到入侵或已处于刻不容缓的紧迫危险之中，不得进行战争。国会制定的《军事司法统一法典》授予总统制定军事法庭审理案件和军法审判司法管理的具体规则和程序的权力。国会中设有与武装力量立法关系密切的参众两院的拨款委员会和武装部队委员会。拨款委员会负责审议每年一度的国防预算，武装部队委员会则审议有关国防建设和军队建设的法案。这两个委员会的意见对国会批准有关法律具有很大影响。总统颁布的有关军事的行政命令一般由总统办事机构白宫与军事单位协调和起草。一些重大问题则通过国情咨文呈递给国会，由有关委员会审议，然后由国会批准形成法律。



在美国政治制度设置中，对武装力量领导权与指挥权的划分体现了权力分立的原则，但因其采用总统制，武装力量体制就以总统为最高机构，又因宪法中对国防与武装力量部分的规定很简略，所以，在实际政治运作中，国会与总统之间就战争权、对军队的控制权的分配与行使，常常发生纷争。比如美国《宪法》第2条对总统统帅权采用职位立法，对总统具体之权力与功能没有明确规定其权力范围，使其在行使统率权时，常与国会发生宪政争议，亦使军事领袖不可避免地介入政治纷争。

3. 英国政治体制中的武装力量

英国实行内阁制。在制度规定上，英国女王或国王名义上是最高的武装力量统帅，但因其是虚君，所以对军队并没有实际支配控制权，但所有军人必须宣誓效忠女王或国王，这也有利于军队不介入党争和政争，从而保证本国政治社会之稳定。首相是英国政治制度的权力核心所在，所以军权在于首相，他拥有武装力量的实际指挥权，并有权决定所有关于国防与武装力量的决策，以及决定战争与和平。内阁中建立国防与海外政策委员会，是拟定国防与武装力量决策的最高机构。它以首相为主席，由外交部长、财务大臣、内政部长、国防部长、三军参谋长组成，常务次长或首席科学顾问也可列席。

国防部为最高的武装力量行政机构，部长由文职担任，是首相的军事幕僚，负责制定普遍实行于整个皇家武装力量的政策。除调整三军计划外，国防部长还有权分配各种物资和经费。国防部原设海军、作战与空军三部，各部部长亦为文人担任。1981年5月，海军部长因公开批评削减海军军力的提案被免职后，首相废除了三军各部部长之职位，由国防部长统一负责，代理部长与政务次长辅之。国防部内设国防会议，部长为主席，各代理部长、各级次长、参谋总长、三军各自的参谋长、首席科学顾问等参加。在国防会议之下，陆海空三军各自有独立的委员会，负责军队的管理。参谋长为军队的最高领导人，经由参谋长委员会，就战略军事作战与国防政策之军事观点向政府提出建议。参谋总长受国防部长的指挥，在作战计划、战备的拟定方面，从军事专业的观点，向国防部长与国防委员会提出建议，而国防部长因系文人，其工作重点在于整体国防政策的制定与行政管理，所以充分尊重参谋长委员会拟定的各种战略性军事计划。

最高军事指挥机构为国防参谋部。首相通过国防部和国防参谋部对全国武装力量实施领导和指挥。战时则组成战时内阁指挥作战。

军队在首相和国防部长控制之下，由他们向国会负责，同时为保障军人权益，军人可就所涉事项向国会人员申诉，如有管理不当之处，可能被作为国会行政委员调查的依据。

国会则通过内部监督的方式，来达到控制军队的目的。1689年的《权利法案》规定：“除经议会同意，平时在本王国内征募或维持常备军，皆属违法”；“凡臣民系新教徒者，为防卫起见，得酌量情形，并在法律许可范围内，置备武器”。1689年议会还通过了《抗命法》，确保议会对军队的控制权，即军队从属于政府。1881年后，以《陆军法》代替该法，重申同一原则。

4. 法国政治体制中的武装力量

法国实行的是二元行政首长制，这一特点也体现在对武装力量的领导上。法国国家安全大权集于总统一身，但国家安全筹划及执行之责，则由总理负责。法国宪法规定，共和国总统是军队的统帅，主持最高国防会议和国防委员会，有权任命国家的文职人员和军职



人员。此外,1964年1月4日的法令援引法国《宪法》第15条,“共和国总统是军队的统帅,总统主持最高国防会议和国防委员会”,规定总统单独享有动用战略核武器的权力。目前,总统府中设有总统的私人军事参谋部,负责向总统提供军事情报,安排国防委员会的工作日程,起草总统的军事决定。该参谋部设总统私人军事参谋长,由陆军中将军衔的军事长官担任,管理由10名海陆空三军军官组成的参谋班子。

法国《宪法》同时规定,政府掌管行政部门和武装力量,政府总理对国家防务负有责任,领导国防部,负责组织国防事宜并兼任国防委员会副主席。除《宪法》第13条的规定外,总理行使规章制定权,并任命文职人员和军职人员。如果情况需要,总理代替共和国总统主持《宪法》第15条规定的最高国防会议和国防委员会。

国防部长是负责国防事务的“不管部长”,受总统指派,协调各部国防事务措施。内阁各部均设置高级国防专员处理与之相关的国防事务。国防委员会下设国防秘书总处,参与有关国防的国际会议和谈判的准备工作,主管情报业务,帮助总理协调两部以上的国防事务,负责国防安全,指导国防最高研究院与国防科学行动委员会等。三军参谋长为国防部长之幕僚长,掌管军事战备,为总理之军事顾问,是三军的最高首长。

国防委员会由内阁总理、外交部长、内政部长、国防部长、财政部长、三军部参谋长、各军种参谋长及国防秘书长等组成,决定国防一般方针。另设有小型国防委员会,由三军参谋长及军种参谋长、国防总秘书长及与问题有关的各部部长及人员组成,负责军事的领导方针。部长会议与国防委员会均由总统主持,小型国防委员会,则由总统或内阁总理主持。

中央内政部负责管理全国警察和公安事务。警察部长领导全国10多万人的警察部队。

尽管1962年7月8日的法令明确指出,总统主持的最高国防会议和国防委员会确保国防的总领导,总理负责具体实施。但因依据宪法,在行政上总理与总统实行“行政双头制”,宪法对他们的职权范围的规定,有相当部分的规定是含糊其辞、模棱两可的,各处的权责不一致,总统权大责小,总理权小责大,致使武装力量组织在上层领导体制上显得庞杂,不易发挥作战、总体动员的功能,还容易发生权力与责任失衡现象,易产生意见分歧,这也体现了法国政治制度的特点。

7.2.2 武装力量的控制——文武关系

各国武装力量体制的不同设置,产生了各种不同类型的文武关系(civil-military relations)。文武关系有广义和狭义之分:在广义上是指所有武装力量(主要是军队、军人)与其他非军事组织和群体之间的关系,属于军事社会学的研究领域。狭义上指军队(主要是军官阶层)与文官政府之间的关系,“意味着武装力量与合法建立的国家公共权威机构之间所存在的主从关系或上下级关系”^①。各国由于有着不同的政治、历史和文化传统,其形成的武装力量与政府文官或社会民众之间的关系亦有相当大的差别。本章主要从狭义上讨论文武关系,当然也会涉及广义的一面。

在现代政治学理论中,文武关系的主题是如何实现文官政府对武装力量的控制,以防

^① [英]戴维·米勒、韦农·波格丹诺编:《布莱克维尔政治学百科全书》,128页。



止武装力量（军队、军人集团或其他准军事组织）干涉正常的社会政治生活。之所以如此，主要是基于武装力量具有暴力扩张性，这可能危及社会政治系统正常运转与文官政府的统治。^①著名政治理论家埃德蒙·柏克（Edmund Burke）就曾指出：“一个武装的、有纪律的团体，其本质上，对于自由是有危险性的。”^②在一定条件下，特别是在没有足够强大的外力控制时，武装力量的内在扩张性、暴力组织结构与文化特征可能决定它最可能用手中掌握的暴力来干涉社会、政治的正常运行，谋求其自身的利益，乃至建立由武装力量直接控制的军人政权。这在中外历史与现实政治中并不少见。

正常的文武关系的基本特征是：文官对武装力量具有领导和支配权，武装力量忠诚并服从于文官政府权威。从历史角度看，文官控制武装力量并不是现代民主国家的专利，早在君主专制时代已有之。综合历史与现实，正常的文武关系具有以下三种基本类型：

1. 贵族封建型，也称传统型

在这一类型中，处于统治地位的社会集团将它的成员安插在政府和军队的最高职位上。政府和军队的领导层具有同等身份，并以血缘和婚姻相互联结在一起。他们之间根本利益一致，不存在信仰对抗或利益冲突，文官对军队保持控制，军队也没有理由挑战文官。这种模式盛行于17世纪和18世纪的欧洲。贵族家庭如果有三个儿子，会把他们分别送进政府、军队和教会。政府和军队之间的冲突很少出现，即使出现，也能加以控制，因此文武关系处于相当稳定的状态。^③在19世纪，这种模式演变为宪政民主模式。

2. 宪政型

宪政的核心是对权力的制约，因此在宪政型的文武关系中，对武装力量这一暴力管理组织的担忧就是可以想见的了。美国《独立宣言》签署人亚当斯（Samuel Adams）认为，“即使在需要军事力量时，在国内……明智而谨慎的国人也会时时刻刻对这个权力小心戒备和提防”^④。参加1787年制宪会议的代表格里（Elbridge Gerry）甚至说道：“和平时期有常备军是不符合共和制政府的原则的，对自由人民的各项自由是危险的，通常会变成破坏性的、建立专制制度的动力。”^⑤但对于处在无政府状态的国际政治体系中的现代民族国家来说，武装力量又是必要的，所以现代西方民主国家在政治体制设计中，把文官和军队武装力量组织从职能、责任与制度上相对分离。国家的政策，特别是有关武装力量的重大决定，如领导体制、军费预决算、战争的发动等均由文官政府制定，武装力量只负责执行。文人决定政府政策的目标与价值取向，武装力量只扮演国家工具的角色，负责保卫国家，而不是统治国家。通过宪政和民主程序的制度设计，把武装力量置于民选的文职官员的领导和控制之下。武装力量的统帅和首脑机关一般由文官担任，武装力量的领导权、军

^① 当然，军队等武装力量组织干预政治并非仅仅因为武装力量是一种暴力管理组织，其原因很多。可参见陈明明：《所有的子弹都有归宿——发展中国家军人政治研究》，40～57页；洪陆训：《军事政治学——文武关系理论》，203～250页，台北，五南图书出版公司，2003。

^② Kenneth W. Kemp and Charles Hudlin, “Civil Supremacy over the Military: Its Nature and Limits,” *Armed Forces and Society*, vol. 19, 1992, pp. 7-26.

^③ Roger W. Little, *Handbook of Military Institutions*, Sage Publications, 1971, p. 24; Morris Janowitz and Stephen D. Wesbrook, *The Political Education of Soldiers*, p. 17.

^{④⑤} [美] 迈克尔·开罗：《文官统率军队》，见 <http://www.sinoliberal.net/constitution/constitution2003052601.htm>, 2004-07-14。

费开支权、宣战权分配给不同的机构。现役军队的人员一般不得在文官政府中担任职务，在美国还明确禁止现役军人担任议员。这样就把武装力量导入基本的民主秩序之中，使军队成为国家和全民之军，而非特殊政治集团的工具。同时，文官政府也要尊重军人职业的技术专长和一定程度的自主性，使军队等武装力量在军事事务上能够提供专业化建议，维护军人团体的利益。

简言之，宪政型文武关系的基本原则是“军队政治中立”，即军队属于国家，由政府文官控制，不介入党争和政治纷争，这与西方社会的多党制和权力分立的政治制度相适应。军队受到文官政治权威的适当控制，在消极方面，不会影响政治及社会之稳定和人民之自由权利；在积极方面，能达到巩固国家安全，维持和平秩序的目标。就宪政型文武关系所达成的良好政治目标而言，英国是最成功的典型，英军是近代欧洲国家军队中唯一没有介入过文官政治的军队。

当然，军队完全“政治中立”是不可能的，因为军队本身就是政治系统的一个子系统。有的美国学者就指出，从军事制度的政治需求与政治意识的角度讲，美国军队根本不是非政治的。军队不仅卷入不必要的党派政治，而且还试图保护其制度、个人职业和特殊的机构。由退伍的、预备役的、现役的官兵和公民组成的各种私人组织，进行大量政治活动，以谋取军事利益。^①

3. 渗透型

通过特定组织（通常是政党）对武装力量的全面渗透，来达到对其的政治控制。其制度安排方式包括：以党的最高文官领导担任武装力量的最高统帅，总揽军权；在武装力量内建立党的组织机构并委任与各级军事指挥官有同等权限的政治军官，与军事指挥员分工负责，相互制约；建立专门的从属于政党的政治工作机构，负责武装力量内部的日常政治教育，把党的意识形态灌输给每位官兵，使其服从党的领导；把绝大多数军官团成员党员化，并将党员身份与其晋升等利益联系起来；党控制军队的人员流动、晋升、地域化调动等权力。在这种文武关系中，处于支配地位的政治组织基本上属于文的一面。

共产党执政的国家的文武关系基本上属于这种类型。如前所述，中国的武装力量实际上是由中国共产党绝对领导的。《中国共产党章程》规定：在各级军队组织中设立党的机构。在军队中的各级党委是军队中的统一领导和团结的核心；党委对所属部队的一切组织、一切部门、一切人员、一切工作实行统一领导；部队的一切重大问题，除紧急情况下可以由首长临机处置外，都必须先由党委作出决定；军队的党组织根据中共中央的指示进行工作；党禁止除共青团之外的其他任何党派、政治团体、政治组织在军队中建立组织和发展成员；其他组织和团体的成员如果参加军队，必须与原来的组织脱离关系；未经党组织的批准，军队中不允许建立任何性质和形式的小团体、小组织；只有中国共产党的组织才能委派军队中的各级领导干部，其他任何组织和个人都不允许向军队委派干部。这些规定明确体现了渗透型文武关系的原则和控制方式，体现了“党对军队的绝对领导”。

当代中国的这种渗透型文武关系从某种程度上说，是中国传统以文制武模式的恢复与重建，它消除了以往的集团化军队所具有的排他性和自保性，形成了统一的武装力量，使

^① Sam Charles, *Soldiers, Society, and National Security*, Boulder: Lynne Rienner Publishers, 1995, p. 14.



军队由附属于特定个人或派别转向了服从组织机构严密、具有统一意识形态、纪律严格的政党，拥有了一个恒久性的忠诚对象和组织控制核心。随着中国共产党掌权和党政合一体制的形成，军队对党的忠诚也就在一定程度上置换为对民族国家的忠诚。中国共产党对军队意识形态的输入和组织控制，使其具有军官团精神，军队也从 20 世纪前期的干政角色转变为参政角色，成为革命的职业化军队，具备了正常政治体系中军队的基本特征。它使得断裂多年又冲突着的文武关系最终获得了一个解决方案，也是应对自 20 世纪前半期中中国面临的总体性危机的一个战略性选择。

以上三种文武关系的共同特征是文官通过各种方式控制军队等武装力量，属于正常状态下的文武关系模式。但在一定社会历史条件下，文官对武装力量的控制可能失败，并导致正常文武关系的倒置，出现军人干政或军人政权。在这种情况下，军队首领或直接作为执政者，或通过其控制的代理人掌握政治权力机关，文官成为军事集团的附庸、工具或摆设。简而言之，不是文官政府控制军队，而是军队控制或代替文官执掌政权。中国近代历史上的北洋军阀政权就是这种文武关系模式的典型。在军事强人袁世凯独裁政治失败以后，中央政权相继由直、皖、奉等实力较大的军阀操控。各省督军也都是军人，在省以下的地方官员中，军人也占了绝大多数。例如，1912 年仲夏，关内 17 省中，有 12 个省都由军人担任都督。1923 年在吴佩孚控制的河南省 144 名地方官员中，86 人是军人。20 世纪 50—80 年代，第三世界的发展中国家也出现了军人干政或建立军人政权的潮流。即使在美国等西方现代宪政民主国家，在特定历史场景中也可能出现军队主宰国家政权的倾向或趋势。20 世纪 40 年代初，拉斯韦尔曾用卫戍国家（garrison state）来描述美国当时出现的一种军事精英控制国家政权的倾向，警告人们传统民主自由价值有可能受到来自武装力量精英的威胁。米尔斯在《权力精英》中也指出，在整个世界范围内，军事领袖又回来了。在美国，军界领袖大步迈进政治真空地带，成为社会政治运行中的一个支配性权力精英集团。^① 美国前总统艾森豪威尔（D. D. Eisenhower）在其告别演说中也警告美国必须防止军事—工业复合体过度追求社会政治影响力，否则可能带来灾难性的后果。

7.3 武装力量在主权国家内的政治功能

一般来说，武装力量的基本功能是维护政权统一、抵御侵略、保卫国家主权与领土完整、维护社会秩序。此外，在必要时担任一些非军事任务，如参加国家建设、进行国际人道主义救援等。具体说来有以下几种。

7.3.1 作为国家主权象征和潜在威慑力量

作为一种最具强制力的暴力管理者，武装力量是一个国家主权的象征和潜在力量。任何一个现代国家都不可能仅凭文功而得以维系^②，因为这种统治的合法性有可能受到来自

^① 参见 [美] 查尔斯·赖特·米尔斯：《权力精英》，222～299 页，南京，南京大学出版社，2004。

^② 瑞士可能是个特例，由于长期没有受到外来侵略，保持国际中立，它的武装力量主要作为国家统一象征而存在。

内部或外部政治势力的威胁。一个主权国家如果不保持足够强大的武装力量，就可能在很小的威胁下崩溃。而武装力量作为国家权力象征或潜在力量，在和平时期可以对内外异己力量保持威慑，使当政者遭遇合法性危机时，也可以有一个寻求应对处理方案的余地，而不至于使政权在短时期内崩溃。

“由于军事实力是一国威力的明显尺度，所以炫耀武力会使他国对该国的威力产生深刻的印象。”^① 有的超级大国，如美国，还通过向海外派驻武装力量，显示其在世界政治中的霸权地位。据2004年6月的统计，美国在世界各地共驻有24.7万人的部队，如此大量的海外驻军充分象征着美国充当的“世界警察”角色。

7.3.2 以暴力维护政权

以所掌握的暴力来维护政权是武装力量在国家政权中最主要的功能，这种作用是国家政治权力的延伸。它集中表现在两方面：首先，在政权面临危机时，作为政治统治的最后手段，以强制性暴力镇压政权的反叛者。对于小规模威胁行动，一般由内务部队来实施镇压。而当政权面对大规模的暴力反抗时，则会动用常规武装力量。例如1980年，韩国著名的“光州事件”中军人政府就动用了军队镇压市民和学生的民权运动。

其次，武装力量对政权的暴力护持作用还表现为抵抗外部武装力量的入侵。军队是战争的工具，如有必要，将直接对抗其他政治社会。军队作为相对独立而专业化的制度，随着早期近代欧洲国家的出现而登上舞台，原因就在于此。^② 现代国际社会是一个无政府社会，国家与国家之间不可避免地要产生矛盾与冲突，当这些矛盾和冲突无法用和平的手段来解决时，武装冲突与战争就不可避免，军队作为战争的工具功能就显现出来了。从被侵略国家的角度看，武装力量就承担着用暴力护持国家安全统一与领土完整的角色。

7.3.3 促进国家整合

在国家政治体制的运作中，军队可通过对其成员进行政治教育，传播国家政治信仰和意识形态。如在美国等西方国家，军队中的政治教育以说服或强制的方式，来培养军人服从文人政府领导的习惯。军队还能通过制度和军人退伍回归公民社会两条途径来影响国家整合。制度影响源自军队是民族的象征这一基本事实。军队是国家独立标志的重要组织部分，它和国旗、国歌都是国家享有崇高地位的外在符号。通过对军人实行政治教育，可以消除官兵的狭隘地域意识，使其接受国家权威的理念，树立对国家的归属感、忠诚感、爱国主义与民族主义等。他们回归社会后，可能将这种国家观念带回社会。同时，国家还通过各种途径使军队成为“国家学校”（the school of nation）^③。即使在发达国家，兵役也会促进国家的一体化。在美国，政治领导把武装力量作为促进种族融合的工具，以军队为样板，通过把来自社会各阶层的人们混合在一起来弥合精英与大众之间的鸿沟。在一些国家，军事组织承担广泛的社会任务，如促进教育、公共事务、农业、运输、健康与卫生事

① [美] 汉斯·J·摩根索：《国家间的政治》，113页，北京，商务印书馆，1993。

② Andrew Heywood, *Politics*, p. 378.

③ 关于这一问题的讨论，参见 Ronald R. Krebs, “A School for the Nation? How Military Service Does Not Build Nations, and How It Might,” *International Security*, vol. 28, no. 4 (Spring 2004), pp. 85–124.

业等。军队的这些广泛而细致的社会行为，如果能够代表政府利益，并改善公共生活状况，就会提高国家政权的合法性，促进国家一体化。^①

在一些国家，执政者还把武装力量当作控制社会的直接工具，把它的组织模式、生活方式、价值观植入社会，形成一种高度军事化的社会。在“军事化社会”里，国家实行兵民合一，以军事建制替代社会组织。居民有划一的住地和“营区”，有固定的劳作和训练场所。国家组织社会生活具有浓厚的军事动员色彩，与外部世界隔绝，实行严格的等级制。以统一的意识形态维系“军事化社会”的封闭性与等级性造就的统一社会格局。排斥个人的主体意识，个人只是军事机器上的零件，是贯彻最高权威意志的工具。军事化社会在特定历史场景中可能有其一定的必要性与合理性，但其内在矛盾与困境也是显而易见的，如不进行及时的转换，它将面临崩溃的威胁，但由于路径锁定的缘故，转换成本又是极高的。

7.3.4 政治变迁的重要变量

武装组织和战争对人类政治组织的复杂化有示范和促进作用。社会达尔文主义者斯宾塞（Herbert Spence）宣称，战争产生领导权，战争选择政府。^② 战争所要求的组织能力、它的等级制和中央统帅机制很容易从军事领域扩展到社会政治方面。其中，最重要的就是军事权力机制逐渐被负有社会管理职能的领袖们所效法，这对社会权力的集中和对领导人的服从与效忠关系的扩张起着非常大的促进作用。成功的战争要求高度服从，即对首领的顺从，对军事首领的效忠成为后来形成的王权即国家权力的基本雏形。正是在这个意义上，恩格斯指出，在古罗马，作为战争团体的扈从队，促进了王权的产生。^③ 此外，战争征服的结果要求治理广大的被征服区域，统治较多的人口，原来的统治技术无法满足新的要求，在这种情况下，已有的军事等级集权式组织的控制技术正好弥补了这一缺陷，这也是国家形成的一个重要环节。

在现代民族国家的兴起过程中，战争与武装力量是关键因素之一。军事创新（包括技术和组织）及其所带来的战争变化是西欧国家从传统的封建国家向近代民族国家、官僚政治转型的内驱力之一，它全面地参与了现代化的历史进程，并成为塑造现代性的重要变量。战争通过削弱、破坏传统结构，或驱动内部改革，可能创造有助于社会变迁和政治现代化的条件。从现代国家诞生之日起，军队、资本和官僚制就构成了一个铁三角。迫于战争需要，统治者积累资本以维持官僚机构的运转，这反过来要求提取更多的资本，来维持和扩充军队；这可能导致更大规模的战争。每一场战争反过来又推动了这一循环，产生更高水平的权力集中。通过这种方式，战争削弱了欧洲中世纪的封建结构。通过在内战中取胜，中央政府建立起了权威，全面垄断了重要的暴力力量——这在韦伯看来正是现代民族国家的实质所在。

^① Stephen D. Wesbrook, "Sociopolitical Training in Military: A Framework for Analysis," in Morris Janowitz and Stephen D. Wesbrook, *The Political Education of Soldiers*, p. 25.

^② Herbert Spencer, *The Evolution of the Society: Selections from Herbert Spencer's Principles of Sociology*, Chicago: University of Chicago Press, 1967.

^③ 参见恩格斯：《家庭、私有制和国家的起源》，见《马克思恩格斯选集》，2版，第4卷。

一般说来,战争使国家权力得以扩张,经常处于暴力冲突的国家容易产生独裁,而尽量少卷入冲突的国家有利于自由政治制度的成长。瑞士经济学家西蒙德(J. C. Symond)在1835年给他的朋友的信中说,随着战争变得更加复杂,它不断增加政府的权威,而削弱人民的权力,结果产生了拉斯韦尔所说的“卫戍国家”。^①持续战争或潜在的战争威胁导致所有政治权力都集中在那些诉诸暴力的精英手中。但也存在其他的可能性,例如战争期间,人们之间的紧密的社会协作,通过共同承担义务,消除阶级间壁垒,可能会产生民主化的效果。紧急战争也可能迫使独裁者为了获取民众的支持而在政治上妥协。15—16世纪,发生在西欧的军事革命导致战争从形式到内容发生了全面而深刻的变革:它使步兵代替骑兵、常备军淘汰雇佣军、有限战争转为无限战争、王朝战争变为民族战争、局部战争变为总体战争。而这一切有力地推动了西欧社会的民主化、科层化、世俗化及民族国家化。^②

在近代中国国家转型和政治发展过程中,武装力量的影响尤为显著。清朝后期,军人集团开始从社会的边缘走向中心。辛亥革命后,各省政权都军事化了。军队成为当时最具有组织化的暴力管理者,同时由于技术上的现代化,从冷兵器向热兵器转化,其暴力扩张性也大大强化。在没有文官有效控制的情况下,中央和地方的权力都转到军人集团手里,中央权威为地方各军阀势力分解,形成了分裂的军权政治,成为近代中国社会政治躯体的病痛。国民党在形式上实现对全国的统一后,地方军事派系依然存在,中央政权也为军事强人蒋介石掌握,实际上军权大于并支配党权,党权依附于军权之上。这时的中国军队基本上是私人雇佣性的、分裂的。这导致军队功能异化,军队“内战内行,外战外行”,有首领而无国家。各种军事力量之间战争不断,武装力量不断扩充,军费开支浩大,从两方面影响了近代中国的政治发展:第一,在国家被不同派系的武装力量分裂的情况下,国家的财政与税收能力很有限,代表国家的中央政府无力提供适当的公共产品,对社会的监控能力大大降低,对外没有完全独立的主权,最多是一个“半主权国家”。第二,各种正规的、非正规的武装力量对社会资源的超强度提取,影响了全国统一市场的形成、经济的发展和市民社会的成长,乡村社会也不断暴力化^③。这使近代中国国家与社会之间的联系纽带断裂,造成了软弱的国家(代表公共权力的中央政府)和整体性无序社会的双重资源枯竭与无能。这种情况一直延续到20世纪40年代。

第二次世界大战后,亚非拉众多地区处于从传统国家向现代国家转型的过程之中,传统社会的政治秩序已被暴力打破,直接掌握着暴力资源的军事组织通过刺刀和坦克把社会与政治的冲突限制在“秩序范围”之内。军队以国家利益捍卫者自居,以军事强制方式控制社会,直接建立军人政权,或操纵文官执政。^④军队的军功制的录用原则、价值评估体

^① Bruce D. Porter, *War and the Rise of the State, The Military Foundations of Modern Politics*, New York: Macmillan Publishing Company, 1994, p. 15.

^② 参见周保巍:《军事创新与近代欧洲的政治发展——一项军事社会学的考察》,载《浙江社会科学》,2001(5)。

^③ 关于近代中国社会不断暴力化问题,参见张鸣:《乡村社会权力和文化结构的变迁》,南昌,江西人民出版社,2000。

^④ 据统计,在20世纪前90年中,拉丁美洲主要国家先后出现了626位总统,其中军人有188人。即使不是军人出身的,也一定要取得军方支持。军队的这种影响力最显著、最极端的表现形式就军事政变。



系、效率、划一、机动性、组织性、纪律性等具有强烈的现代化气息，成为最有可能进行社会整合和构建一体化政治体系的力量。^①例如，拉美地区的军人一般都经过正规军校教育和培训才能胜任军官，军官的素质普遍较高，享有很高的社会地位。大批专职军官，特别是中、高级军官成为军事精英和军事贵族后，往往将国家安全观和自身利益紧密结合起来。“我们现在开始意识到，军队在现代化进程中的地位越来越重要，军队的作用不局限于用强制手段让人民接受外来而非自己的现代化生产、生活方式。军队很可能在全面的集中制尤其是协调和控制问题上极关键的力量。”^②当然，军人干政也有可能走向反面，不但不能消除不稳定，而且会成为另一种不稳定的因素。此外，军事强权下的政治稳定并不一定意味着政治发展。正如派伊（Lucian Pye）所说，在失序的政治社会中，军队变成了唯一有影响的组织实体，没有它什么也干不成，然而没有有效的文官政治制度，军队的作用也微乎其微。^③自20世纪70年代末期开始，十多个拉丁美洲国家经历了所谓的民主转型，实现了文人执政，成为世界民主化浪潮“第三波”的组成部分。1990年，拉丁美洲的最后一个军人独裁政权——智利的皮诺切特政权——被推翻，拉丁美洲开始进入民主政治的“巩固期”。但实际上，这些国家的文官政府依然很孱弱，军队仍有非常强的影响力。

7.4 武装力量在国际政治中的作用

武装力量不仅影响着国内政治设置和运作，也在国际政治格局变迁中发挥着重要作用。米尔斯海默（John J. Mearsheimer）认为，“国际政治中的权力在很大程度上是一国军事力量的产物”^④。现实主义甚至把国际政治中的权力与武装力量和军事实力等同起来。说到底，武装力量仍是主权国家或国家联盟及某些组织在处理与其他国际政治主体关系时的重要手段和最后凭据。

7.4.1 武装力量是主权国家谋取国际地位的重要手段

尽管第二次世界大战以后经济全球化、电子信息技术的发展以及非国家行为主体的纷纷登台，限制、侵蚀和冲击了主权国家的某些权能，但这依然没有改变民族国家是当今国际政治中最重要的行为者这一事实。总体来说，国际社会处于无政府状态，即不存在中央权威，缺乏具有强制约束力的法律和执行力，没有一整套权力机构作为其结构的有形存在。同时，国际社会的无政府状态并不等于完全无序，在缺乏中央权威的情况下，权力与价值的相对集中可以创立国际权威，即没有政府的相对有序。这是国际政治的总体特征。^⑤

① 参见陈明明：《“军事化社会”：军事管理方式的内在矛盾》，载《战略与管理》，1997（1），97~103页。

② [美] 麦利安·列维：《现代化的后来者与幸存者》，49页，北京，知识出版社，1990。

③ Lucian W. Pye, “Armies in the Process of Political Modernization,” in John J. Johnson, *The Role of the Military in Underdeveloped Countries*, Princeton University Press, 1962, p. 85.

④ [美] 约翰·米尔斯海默：《大国政治的悲剧》，120页，上海，上海人民出版社，2003。

⑤ 参见俞正梁：《国际无政府状态辨析》，载《外交学院学报》，2002（1）。

虽然无政府与战争之间不存在必然的联系,但在缺乏最高裁决权威的情况下,武装冲突和发生战争的可能性增加了。同时,无政府状态无疑加大了武装力量作为国家谋求国际地位的手段的分量,军事手段以及加强军事力量成为维护自身安全和国家利益的重要途径。当今世界,一场以发展高技术武器为先导的军事领域的深刻变革正在世界范围内兴起。这场变革发展迅猛,对军队的武器装备、体制编制、作战训练及军事理论等方面将产生重大而深远的影响。为适应新的形势并争取自身优势,许多国家纷纷调整国防政策和军事战略,普遍压缩军备规模,更加注重质量建军。

例如,面对俄、中、法等国政治多极化的主张和恐怖主义的威胁,美国把重视武装力量建设、以绝对的军事优势维护自身国家安全、构造美国主导的单极世界,作为其军事战略的重要组成部分。美国认为,政治与经济力量无论如何强大,也无法在国际冲突中立即见效,而必须依赖一支机动能力强的军事力量。为此,它以强大的国民经济和先进的科学技术为基础,不断研制新式武器装备,完善军队的体制编制,建设一支从技术装备到体制编制都优于对手的武装力量,从而最大限度地保持优势地位。“9·11”事件之后布什政府提出“先发制人”思想,表明美国政府新的军事战略将更具进攻性,会更加频繁地依赖武力与动用武力。欧盟的力量,特别是军事力量,在冷战时难以与华约集团抗衡,欧洲的防务就只好依靠美国领导下的北约,从而不得不在军事和外交领域任由美国指手画脚。冷战结束后,随着国际关系的变化和调整,欧洲试图摆脱美国控制的要求越来越强烈。科索沃战争的结果使美国有了更多的军事及政治主导权,于是欧盟各国首脑下决心进行独立武装力量和防务建设。1999年6月4日,在法国科隆举行的欧盟首脑会议上通过了《欧洲安全防御计划》,制定了欧盟共同的安全和防务政策。同年12月10日至11日,欧盟15国领导人在芬兰首都赫尔辛基召开了20世纪欧盟首脑的最后一次会议,通过了欧盟共同安全和防务政策报告,决定在2002—2003年建立一支独立于北约的5万~6万人的快速反应部队。显而易见,欧盟决意要在北约之外建立一支武装,自己“保卫”自己。

7.4.2 战争对国际政治的影响

当国家之间、国家联盟之间或不同政治集团之间的矛盾和争端不能用和平的手段解决时,往往就会动用武装力量来解决,从而导致以军队为主体的武装力量的直接暴力对抗——战争。武装力量及其进行的武装冲突,特别是战争,会对世界政治与国际关系产生巨大的影响。布尔(Hedley Bull)指出:“从国际体系(国家通过互动而建立起来的结构或者力场)的角度来看,战争似乎在任何时候都是塑造体系之基本的、决定性的因素……战争和战争威胁并不是决定国际体系结构的唯一因素,但它们是基本的决定因素,以至于我们用来描述体系的词,如大国和小国,同盟和势力范围,均势和老霸权等,除非从战争和战争威胁的角度来加以认识,否则是难以理解的。”^①

从历史上看,现代国际政治格局的重大变化几乎都与战争紧密相关。第一次世界大战结束之后形成了以传统的欧洲强国英法为主体的凡尔赛体系。而苏俄和美国,一个被“拒之门外”,一个“自动引退”,世界格局仍以欧洲为中心。凡尔赛体系对战败国的处置过于

^① [英] 布尔:《无政府社会——世界政治秩序研究》,149~150页,北京,世界知识出版社,2003。



残酷和无情，带有明显的复仇痕迹，它所构建的和平是一种“不可靠的和平”、“不平静的和平”。德国人把凡尔赛体系中严厉的条款变成了仇恨，在这个和平体系建立仅 20 年后，仇恨又变成了战争。战争导致了凡尔赛体系的建立，而凡尔赛体系又导致了战争的爆发并埋葬了自己。第二次世界大战是人类历史上的重大事件，它极大地改变了世界范围内政治力量的对比，对战后国际格局产生了十分巨大的、极为深刻的影响。这主要表现为：战后最终形成的雅尔塔体系奠定了美苏两极格局。雅尔塔体系基本上是按当时军事力量的现实对战后国际秩序作了安排，它完全打破了以欧洲为中心的世界格局，新的世界政治、经济、军事力量均衡机制得以建立，从而为战后美苏两极格局奠定了基础。战后 50 年来，国际形势变化万千，但雅尔塔体系下的国际秩序却具有相对的稳定性。美国、苏联两个超级大国冷战对峙并几次达到“战争边缘”，但最终均没有打破雅尔塔体系的安排。直到 1989 年东欧剧变，雅尔塔体系才和平地崩溃。二战的胜利还为欧、亚一系列社会主义国家的诞生创造了前提，推动了亚非拉民族解放运动的兴起，为第三世界的崛起准备了条件，从而促进国际政治格局向多极化趋势发展。出于避免战争、追求持久和平的愿望成立的联合国在相当长的时期内是一个强有力的全球体系支柱。

冷战结束后进行的几场战争对国际政治格局的影响更为明显。在科索沃战争中，以美国为首的北约违背国际法基本准则，公然对一个联合国主权成员国大动干戈，明显把联合国撇在一边，这一危险倾向给安理会在解决国际安全方面的作用带来严重的负面影响，严重削弱了联合国的作用。第二次对伊战争也对国际政治产生了深远影响：美国表现出来的极端单边主义，破坏了第二次世界大战结束以来的国际政治游戏规则，使人们认识到任何国际组织、国际条约、国际道义、国际法，到关键时刻都是靠不住的。战争结束后，一些大国或国家集团加强武装力量建设和改革。欧盟加速了组建欧洲快速反应部队的步伐；俄罗斯军方已经开始了以进一步研发和配套装备先进的攻击武器及侦察信息系统为核心的军事改革；印度开始调整与周边国家的关系以便集中资源配置加强国防科研。它还造成了美欧之间、欧盟内部以及北约盟国之间迄今为止最为明显的裂痕，对俄美关系改善的进程起到了阻滞的作用。它使中东地区的形势更加错综复杂，它未必能真正有效地遏制国际恐怖主义，却使国际社会多年来进行的裁军与军控努力功亏一篑。

冷战结束以来，武装力量对当代国际政治产生影响的一个新表现是，非对称的武装力量之间的冲突（或称非对称战争）会搅动国际政治的既定格局，甚至引起决定性的变迁，“9·11”事件就是典型事例。这种非对称战争的特点是，非国家暴力对抗国家暴力，双方在组织、遵循的规则、位置、活动空间、力量对比方面极不对称，但战争的后果不一定是实力占绝对优势的国家获胜。非对称战争表明非国家的力量已经崛起，并对由国家构成的传统国际政治秩序形成挑战。“9·11”事件虽然主要针对美国，但同时也在很大程度上牵动了世界各国的神经，使各大国看到非国家力量对自身的潜在威胁，从而在反恐方面较容易达成共识。各国领导人在不同场合言必称反恐是共同任务、恐怖是人类公害，纷纷将危及本国安全的恐怖主义势力纳入全球恐怖主义范畴，以期借助国际之力清除隐患。同时，非对称战争还引起人们对其根源的深刻反思，如对世界政治格局中存在的问题、贫富差距、民族宗教冲突、南北差距拉大的警觉和重视。这种新的认识，使各国有可能跳出“大国冲突”这一冷战思维的窠臼，开始共同应对人类面对的新型的、非传统的安全问题。例

如，主要防范传统威胁的北约在“9·11”事件后开始实现功能的转化，根据北约多位领导人的说法，北约正逐渐成为一个“反恐联盟”。

7.4.3 武装力量自身变革对国际政治的影响

武装力量特别是军事技术的革新会对国际政治产生影响，因为这会大大提高武装力量的作战效能，改变不同国家间的军事力量的对比。军事领域的革命性变化——核武器——出现后，它的巨大破坏力以及美苏超级大国核力量的大体平衡，使核武器拥有者不敢轻易使用它，从而产生“核恐怖平衡”。这也是第二次世界大战结束后世界维持50年和平无大战局面的诸多原因之一。正在进行的以信息化为中心的新军事革命发展迅猛，国际军事力量对比出现新的严重失衡。以信息技术为核心的高新技术在军事领域广泛应用，战场向陆、海、空、天、电多维空间扩展，中、远程精确打击成为重要作战样式，战争形态正在向信息化方向发展。世界主要国家普遍进行军事战略调整，加快以高技术为基础的军队现代化建设。发展中国家与发达国家的军事技术差距进一步拉大，处于劣势的国家的 sovereignty 和安全面临严峻挑战。

此外，军事技术的革新还会向民用领域转移，从而促进经济发展，国家的实力也因此发生变化。这些变化都不可避免地会导致国际政治格局的变动。第二次世界大战前后，原子弹爆炸成功，电子计算机问世，以及雷达、火箭炮、导弹、坦克、飞机、潜艇、磁性水雷、航空母舰等军事技术得以发明或改进。这些先进的军事技术战后向民用工业转移，使许多新兴工业部门应运而生。生产结构发生重大变化和劳动生产率空前提高，成为二战后主要资本主义国家经济迅速发展的主要因素之一。首先在军事领域出现，后又转入民用领域的新技术革命成为国家实力变化的最主要因素，决定着各个国家在国际政治中的地位，并导致国际格局发生重大变化。以科技、经济为中心的综合国力竞赛将成为国际格局中各行为主体（如主权国家、国家集团、国际组织等）、各中心力量（或称各“极”）关系变化的重要依据。

本章小结

本章论述了武装力量的起源和发展，及其特有的组织结构与文化特征。无论是在民主的还是专制的政治制度设计中，武装力量都扮演着重要的角色。当然，在不同的政治制度设计中，其具体的功能有所不同。在历史与现实中，对武装力量的控制大体形成了传统型、宪政型和渗透型三种类型的文武关系。在一个主权国家内，武装力量可以作为主权的象征和潜在威慑力量而存在，但它最主要的政治功能还是以组织化的暴力来维护政权，此外还能促进国家整合。武装力量还是政治变迁中的重要变量，以各种方式影响着国家政权建设。从国际政治角度看，在国际社会处于无政府但相对有序的国际政治情势下，武装力量仍然是主权国家谋取国际地位，保卫国家安全的不可或缺的手段。不同国家或政治集团的武装力量之间进行的战争对国际政治格局产生着这样那样的影响，来自军事领域的技术革命也会作用于国家实力及国际局势。

关键术语

武装力量 暴力 革命 军事 战争 文武关系 军人干政

复习思考题

1. 武装力量组织与一般的科层组织相比有什么异同？
2. 试述武装力量在政治变迁中的作用。
3. 谈谈你对武装力量在国内与国际政治中的作用的看法。

第 3 篇

政治系统的软件： 价值与文化





政治系统除了硬件装置，还有须臾不可缺的软件。作为人类价值理念的系統表达，意识形态是政治制度的灵魂。政治制度的安排总是以这样或那样的方式体现着一定的价值理念。是故，意识形态是政治系统软件的内核。为此，本篇以两章的篇幅讨论意识形态的性质及其在当代的主要类型。

政治文化与社会资本是政治系统软件的另一组成部分，它们是政治制度有效运作的润滑剂。对它们的叙述构成了本篇最后一章的内容。

一种公认的意识形态是能够自己长期存在下去的，不需要那些受益最多的人去进行什么有计划的宣传。当有人为了寻求传播某种信念的方法而煞费苦心的时候，就表明该信念早已奄奄一息了，社会的基本前景已经衰败了；要不就是一种新的胜利的前景还没有获得男女老少各色人等的自发的忠诚。一个对自己毫无忧虑的国家多么幸福啊！至少少数几个从普遍默认中得到主要好处的人多么幸福啊！在群众受着信心的驱使，而精英又满怀自信的情况下，那些将特殊利益给予他人的生活制度是没有必要去搞什么阴谋诡计之类的活动的。^①

这是拉斯韦尔教授在其名著《政治学》一书中写下的话。作为第二次世界大战期间帮助美国政府从事心理宣传战的一名学者，他对于意识形态的政治功能有着犀利而深刻的认识。这也是为什么本书用两章的篇幅来讨论这一话题的缘故。本章侧重分析意识形态的基本特征，包括其起源、性质、功能和命运，下一章简要叙述当代意识形态的诸多理论。



重点问题

- 意识形态的起源
- 意识形态与真理和科学的关系
- 马克思在意识形态理论史上的地位
- 意识形态的政治功能

8.1 意识形态：起源与背景

现代社会的特征，除了理性主义盛行以外，就是出现了一种全新的社会生活和政治生活。以前人们生活在熟悉的乡村社区中，做着几百年一成不变的事，生活艰辛但是稳定。

^① [美] 拉斯韦尔：《政治学》，19页，北京，商务印书馆，1992。



现在越来越多的人涌入都市，拥挤在一起从事全新的职业，人们的生活完全依赖于素不相识的人制造的产品，但在他们越来越相互依靠的时候却越来越孤独，生活得越来越不确定。经济频繁地出现动荡，社会日益分化成彼此敌对的阶层和阶级。同时，普通民众被国家通过各种技术手段前所未有地广泛动员，大规模参与到国家政治中，使得政治生活具有与此前极不相同的特征。经济、社会和政治生活的这种魔幻般的转变压缩在短短的时间里发生，造成了巨大的社会动荡和苦难。

现代的政治学、社会学等学科都因为试图解决现代社会这些问题而发展起来。在政治领域，几个世纪以来众多思想家和政治家解决现代社会的政治问题的各种方案汇聚起来就是各种意识形态的内核，而这些理论参与的实践则构成了各种意识形态现象。“麦迪逊、马克思、墨索里尼以及其他人都是在提出他们的观念来应对他们所面对的情势。”^①这就是自由主义、马克思主义和法西斯主义作为一种意识形态的起源。此外，保守主义、民族主义的产生无一例外都和这个伟大的转变过程密切相关。随着现代化由欧洲、北美向其他地区扩展，同样的社会、经济、政治问题也在这些地区产生，各种意识形态也从“西方的”变成了世界的。因为有如此之多的意识形态在彼此竞争，有的学者干脆称呼19世纪为“意识形态的时代”^②。意识形态成为现代政治中引人注目的现象，吸引了众多思想家的关注。

思想家们对意识形态的研究构成了意识形态理论的历史。其历史发展的第一阶段从培根到马克思，第二阶段从马克思到20世纪60年代，第三阶段是20世纪60年代迄今。马克思是意识形态理论史上最重要的思想家，因为对意识形态研究的两个最重要的方向或领域——认识论的和社会学的——都要追溯到马克思。随着时间的推移，论述意识形态的文献在急剧增多，尤其是20世纪60年代以后，意识形态这个词的使用在文献中爆炸性地增加，同时意识形态研究的途径和领域也在多样化。除了传统的方向和领域外，意识形态研究扩展到心理学、精神分析学、人类学、文学和文艺批评、教育学、政治学、社会学、科学哲学、阐释学乃至商业管理学等学科。意识形态研究大有四面出击造成遍地开花之势，使得几乎每个学科都在使用意识形态这个词。自然，它也成为政治科学特别重视的对象，因为它和政治的关系越来越密切了。

8.2 意识形态的概念及理论变迁

8.2.1 什么是“意识形态”

大多数重大问题上的分歧都源于概念之争。迄今人们对于“什么是意识形态”这一问

^① Leon P. Baradat, *Political Ideologies: The Origins and Impact*, Upper Saddle River, NJ: Prentice Hall, 2000, p. 6.

^② [美] I. 克拉莫尼克、F. M. 华特金斯：《意识形态的时代——近代政治思想简史》，上海，同济大学出版社，1991；Karl Dietrich Bracher, *The Age of Ideologies*, London: Methuen & Co., 1985.

题仍难以达成共识。“社会科学还没有发展出一套对意识形态真正不带价值评判的概念。”^①总的来说，意识形态这个词在不同的思想家那里分别具有正面、负面和中性的意义。自意识形态这个词被发明出来，相当长一段时间里，不同的思想家都在负面的意义上使用这一概念，只有在少数马克思主义者那里和现在的政治科学家那里，“意识形态”这个概念才脱去了强烈的贬义色彩。例如，对于波普尔（Karl Popper）这样的自由主义者来说，意识形态是一套封闭的思想体系，是没有经受过理性审查的一套价值判断，而他们自己的思想是诉诸理性论证的开放的体系。对于奥克肖特（Michael Oakeshott）这样的保守主义者来说，意识形态是诱人的迷笛（siren），是政治中的理性主义，是抽象而不切实际的空想，而他自己的思想是具体的实践的经验。对于马克思这样的思想家来说，意识形态是一套统治者发明出来欺骗被统治者的虚假意识，而马克思自己的思想是驱除这种遮蔽，揭示真理的科学。这些思想家都在批判意识形态，并且决不承认自己的思想本身也是一种意识形态。然而，对于20世纪60年代以来的政治科学家而言，这些伟大思想家的理论本身却又无一例外是各种意识形态大厦的重要基石。这种情况使得奥克肖特后来不无厌恶地说，意识形态这一词语的使用处于语言差异的无政府状态，“事实上，从这个词的经典使用方法中得出的唯一结论就是，它是，或者已经成了，一个毫无价值的概念”^②。这种各自为战的局面并不难理解，因为意识形态这个概念涉及一对非常复杂的关系——政治理论与政治实践，也因为意识形态概念界定的演变过程本身就是意识形态斗争的历史。

为了叙述的方便，本书采用目前政治科学中比较通行的定义。除了援引每个论述者自己对意识形态的界定时特定用法外，本书是在下述意义上使用意识形态一词的：

意识形态是一套多少能够自洽的观念体系，这套观念，不管它们是倾向于保存、修改还是推翻现有的权力体系，总之为有组织的政治行动提供了基础。因此，所有的意识形态：（1）对现存的秩序提供了一种解释，通常是以世界观的形式；（2）对于值得期待的未来，提供了一种模式；（3）勾勒了政治变迁怎样才能够发生。^③

ideology这个词是法国大革命期间由法国思想家德斯蒂·德·特拉西（Destutt de Tracy）创造的，用来表示“观念的科学”的意思。生活在一种理性至上的知识氛围中，德·特拉西和他同时代的思想家一样，认为人们可以用科学来改进社会和政治状况。他甚至认为，运用科学的方法，可以客观地揭示出人们观念的起源，在这种意义上，这门学科的地位类似于植物学和动物学，揭示物种如何分类、如何改良。德·特拉西之后，黑格尔认为人是历史的工具，他们承担着不为他们所知的力量分配给他们的历史使命，而他们自身不能认识到历史的意义。这种观点启发了马克思和恩格斯，他们揭示了“意识形态的遮蔽作用”。

① [美] 克利福德·吉尔兹：《文化的解释》，223页，上海，上海人民出版社，1999。

② M. J. Oakeshott, "Preface," in D. J. Manning (ed.), *The Form of Ideology: Investigations into the Sense of Ideological Reasoning with a View to Giving an Account of its Place in Political Life*, London: George Allen & Unwin, 1980.

③ Andrew Heywood, *Political Ideologies: An Introduction*, Basingstoke: Palgrave Macmillan, 2003, p. 12.



在《德意志意识形态》以及《1844年经济学哲学手稿》、《共产党宣言》等著作中，马克思、恩格斯发展出一套完整的意识形态理论，赋予了意识形态这一概念全新的内涵。他们将此前的一切理论形态，包括宗教、道德、政治理论和哲学，全都看作意识形态，而意识形态是对真相（truth）的扭曲，是对冲突的社会关系的歪曲的反映。在马克思的意识形态理论中，意识形态有几个重要特征：第一，它是一种迷障（恩格斯后来进而认为是虚假意识），它使得一种虚假和错误的世界观固定化、永久化。第二，它和阶级体系相联系。马克思认为，意识形态对真相的扭曲根源于意识形态只反映统治阶级的利益和观点。例如，自由主义将仅仅为少数人享有的权利和特权，描述为普遍赋予的权利，就是资产阶级欺骗无产阶级的一套说辞。第三，意识形态和权力相联系。例如，资产阶级的意识形态向无产阶级隐藏了他们被剥削这一事实，从而瘫痪了他们反抗的意志，使得既有的统治阶级可以高枕无忧地继续统治下去。第四，马克思认为意识形态只是和特定的历史阶段相联系的暂时现象，当无产阶级掌握政权，消灭了剥削和压迫时，意识形态就会消失，因为无产阶级并不需要意识形态来掩饰什么，他们是唯一不需要幻象来自欺欺人的阶级。

在马克思的理论基础上，曼海姆（Karl Mannheim）等人继续探究知识或观念产生的社会根源，创立了知识社会学，而后来的西方马克思主义者如法兰克福学派继续挖掘，形成了社会批判理论。甚至很多后现代主义者如福柯（Michel Foucault）也从马克思的思想中汲取营养。

8.2.2 意识形态理论的演变

在意识形态理论史上，马克思是分水岭，后来者或多或少要么反对马克思，要么赞成马克思，要么调和马克思和他的反对者。在西方左翼思想家的阵营中，列宁、葛兰西、卢卡奇（George Lukacs）、阿尔都塞（Louis Althusser）、法兰克福学派以及齐泽克（Slavoj Zizek）对于意识形态现象都给予了极大的关注。

马克思生前预见的资本主义体系的崩溃并没有很快来临。第一次世界大战中，欧洲各国无产阶级在民族主义的鼓动下彼此陷入残酷的战争，背叛了社会主义运动的国际主义理想，随后无产阶级革命跌入低潮。这种种变化促使马克思主义者寻找资本主义体系具有如此强大弹性的原因。他们大多数都继承马克思的意识形态批判，强调资产阶级在意识形态领域的统治使得无产阶级革命难以发生。

早在1902年出版的《怎么办？》一书中，列宁就将无产阶级具有的观念描述为“社会主义意识形态”，认为无产阶级和资产阶级一样拥有意识形态，那就是“科学社会主义”，从而意识形态不只和资产阶级相联系。20世纪大多数著名的西方马克思主义者都承认这一创新，自此意识形态成了一个中性的词，不再必然站在“科学”的对立面。列宁认为，无产阶级被资产阶级意识形态所奴役，只有在无产阶级先锋队的领导下，才能摆脱这一枷锁，实现革命的潜能。

意大利共产党书记，杰出的马克思主义者葛兰西在监牢中撰写的《狱中札记》（1935）深化了马克思开创的意识形态批判。他将上层建筑分为两个层次：一个是市民社会，即通常所说的民间组织的集合体；另一个则是政治社会或国家。在这两个领域之中分别存在他



所称呼的文化霸权和政治霸权；支撑资本主义体系的不仅是不平等的经济和政治权力，还有他称之为资产阶级观念和理论的文化霸权，也就是意识形态霸权。文化霸权是指资产阶级具有的用他们自己的观念替代敌对观念，并且实际上使自己的观念成为社会和时代共识的能力，它笼罩着社会的各个层次和领域，包括文学、教育体系、大众媒体、日常语言和流行文化。资产阶级掌握了这一霸权，使得市民社会不可能反对其统治。葛兰西认为只有建立在社会主义原则和理论之上的无产阶级霸权在市民社会中确立起来，资产阶级的统治才会动摇。

在葛兰西之后，法国马克思主义者阿尔都塞用结构主义的基本观点阐释意识形态。他认为意识形态是具有独特逻辑和独特结构的表象，而且是无意识的结构——其内容包括形象、神话、观念或概念——体系。就具体形态来讲，它包括宗教、伦理、哲学、艺术，等等。意识形态是人类体验自身同其生存条件的关系的方式，他甚至断言“人本质上是意识形态动物”。在其学术生涯的后期，阿尔都塞将马克思所批判的维护资产阶级统治的“国家机器”（包括军队、警察、法庭、监狱等）称为“强制性的国家机器”，而使用“意识形态国家机器”（ideological state apparatuses）这一概念来对资本主义社会的统治机器进行批判。意识形态国家机器包括宗教（各种教会系统）、教育（各种公立的、私立的学校系统）、家庭、法律、政治（政治制度，包括不同的政党）、工会、传媒（出版社、无线电、电视等）、文化（文学、艺术、体育运动等）等，其中各种学校已经代替宗教成为支配性的意识形态国家机器。意识形态国家机器和马克思所指的“国家机器”之间的区别是，前者是多元的复数形式（由不同的组织构成），属于私人领域，通过意识形态发生作用，而后者是统一的单数形式（受政府统一指挥），属于公共领域，通过暴力发生作用。从这种区分中，我们不难看到阿尔都塞对葛兰西思想的继承关系。葛兰西和阿尔都塞的理论打破了经典的资产阶级法学和伦理学对公共领域/私人领域的区分，揭示了公共领域对私人领域渗透和控制的手段和过程，使得政治批判向私人领域进军，对当代西方诸多的文化理论和身份政治运动（如女性主义、同性恋合法化运动）有着重大影响。

法兰克福学派对意识形态理论作出了重要贡献。他们的创见在于，将现代工业文明和工具理性看作是意识形态，从而为反思现代性开辟了新的天地。

斯洛文尼亚当代学者齐泽克一反将意识形态等同于虚假意识的传统，借助于拉康的精神分析理论，对意识形态及其与马克思主义的关系进行了重新界定。齐泽克认为，在今天，意识形态不是要被戳穿的幻觉，也不只是虚妄不实的信仰，“意识形态不是掩饰事物的真实状态的幻觉，而是构建我们的社会现实的（无意识）幻象”。幻象不同于假象，幻象源于人类内心深处被压抑的欲望，我们无法通过“知晓”，在“知”或“意识”的层面上操纵它。相反，尽管我们极力压抑它，但我们的一切都受它的支配，尽管在更多的时候我们意识不到它的存在。齐泽克以马克思批判过的“商品拜物教”为例来说明意识形态这一新“动向”或功能：我们明明知道某些商品的使用价值近乎于零，但还是倾其所有地购买。如果那个商品就是我们崇拜的物神，那么毁灭它可谓易如反掌。但与其说我们崇拜商品或金钱，不如说崇拜自己内心深处的“幻象”。人们知道自己的行为是荒谬的，但依然会采取这种行动。这就像许多吸烟者深知吸烟危害健康，但照吸不误。同样，尽管我们明明知道这是“意识形态”，但我们依然乐此不疲。到了这一地步，传统的意识形态批判路

向已经无能为力了。^①

以上概述的意识形态理论都属于马克思主义的传统。在欧洲大陆的思想传统中，曼海姆的意识形态理论处在比较特殊的地位。有人认为他属于马克思主义一派，但也有人认为他是最早试图建构非马克思主义意识形态理论的人之一。这种分歧至少表明，曼海姆的理论和马克思的思想具有很大相似性。

和马克思一样，曼海姆承认人们的思想由其所处社会环境所塑造，但与马克思相反，他努力要消除“意识形态”这一概念中的负面含义。在《意识形态与乌托邦》（1929）一书中，曼海姆将意识形态界定为维护特定的社会秩序并且代表统治群体利益的思想体系，而乌托邦代表一种对激进社会变革的期待，代表着被压迫者的利益。曼海姆在两种意识形态之间做出区分：一种是具体意识形态，另一种是整体意识形态。具体意识形态是个别人的观念和表象，目的在于掩饰个人的私利；整体意识形态是特定历史时期或特定社会团体的意识形态，目的在于塑造特定的世界观，确定理论思维的总体构架和主体的认知态度。只有整体意识形态，才能揭示出一个时代或一定团体的思维结构、一个社会的主体的认识态度是怎样形成的。在这种意义上，马克思主义、自由资本主义等都是整体意识形态。然而，曼海姆认为，所有的意识形态体系，包括乌托邦，都是歪曲的思想观念，它们只是从自我利益的角度反映社会真实，只有他所说的公共知识分子才能破除偏见，真正揭示客观真理，因为他们没有自己的经济利益。然而，曼海姆的知识社会学理论存在一个盲点：他依凭何据能够宣称知识分子没有自己的经济利益？凭何宣称他的理论就是客观的、科学的，而不是产生于、依赖于特定的社会环境？最根本的问题是，一个人（比如他本人）可以不带意识形态偏见地分析意识形态吗？这个问题被其批评者称为曼海姆悖论。

除了曼海姆等人的知识社会学路径外，还存在社会心理学或文化心理学的研究路径，这是弗洛伊德开辟的领域。弗洛伊德认为，意识形态的虚假性并不表现在它是某个特定阶级出于利益的考虑而对现实的扭曲，而是来自个体与团体无意识的“自欺”，是人类为了抚慰心灵的伤痛而制造的治疗处方。弗洛伊德认为，人们的思想是将自己真实的动机理性化的结果，在这个过程中真实但不可被社会接受的理由、动机被虚假的理由代替了，或者说，在潜意识中被压抑、阻碍的欲望通过这种思想的表述而得到宣泄。继承弗洛伊德的分析路径的有马克思主义者威廉·赖希（Wilhelm Reich），他以心理分析理论来补充马克思主义。在《法西斯主义群众心理学》一书中，他对法西斯主义的起源、结构与功能等问题，以及精神压抑、意识形态、社会现实三者之前的关系进行了精辟透彻的分析。^② 同样，弗洛姆认为，意识形态是“纯粹的幻想”，“意识形态批判”的使命就在于揭露掩藏在各种幻想下面的真实状态。

吉尔茨（Clifford Geertz）曾对意识形态理论的不同路径做过如下区分。就研究意识形态的社会决定因素而言，存有两种主要的路径：利益论（the interest theory）和张力论（the strain theory）。在前者看来，意识形态乃是一种面具或武器；而对后者来说，意识形

^① 参见 [斯洛文尼亚] 齐泽克：《意识形态的崇高客体》，45 页，北京，中央编译出版社，2002。

^② 赖希有一个著名的对虐待狂父亲的病理解释。患有虐待狂的父亲认为虐待孩子（“严格管教”）是出于对孩子的爱护和对其未来负责，但这是在以一种虚假的“理性的”理由掩盖驱动他虐待行为的真实动机：病态的虐待倾向。

态则是病症和处方。以利益论来看，意识形态的主张被放在争权夺利的背景中加以考察；依据张力论，则是在修正社会心理失衡的漫长努力背景中来考察。在前一种背景中，人们是追逐权力；在后一种背景下，人们则是逃离焦虑。^① 根据这种看法，可以说，马克思主义的传统主要是利益论，而社会心理学的路径则属于张力论。

尽管上述思想家的批判路径如此不同，但是他们有一个共同点——他们都从属于欧洲大陆的思想传统，这一点使他和盎格鲁-撒克逊一系具有浓厚经验论色彩的英美思想传统区别开来，从而在意识形态理论上形成二水分流之势。从20世纪50年代开始，意识形态在西方思想界迅速成为一个非常流行的概念，并且逐渐越出学术界的樊篱，至今已成为一个日常用语。之所以如此，和此时英美学术界开始大规模介入意识形态现象的讨论有关，所谓的“意识形态终结论”也以此为滥觞。

现在英美社会科学中的主流将意识形态看作是对一些本质上互相冲突的概念（信仰的内核）的竞争性的不同解释——既然是本质上不可调和的概念，那么就不可能有一个最终的一致含义。举例来说，围绕“自由”这一概念，保守主义者会认为自由是“在市场的框架中免于国家干涉的自由”，社会主义者会认为自由是“在集体的组织中实现个体的创造性潜能的自由”。因为在“自由”这个关键性的概念上的不同看法，会导致具体的一些争议，比如，征税是对个人自由的侵犯——侵犯了个人按自己认为合适的方式处置自己的财产的权利，还是一种实现自由的重要形式——财富的重新分配使得人们可以实现他们作为自由、平等的人所具有的潜能？这种思考政治问题的方式是典型的英美式的，也是他们的政党政治中的辩论形式。而典型的马克思主义的意识形态批判关注的则是：这种党派政治争论隐藏的真实到底是什么？这种虚假的冲突下面的经济基础是什么？^② 这是看待事物的完全不同的思路。这种研究路径的转移，照当代英国著名的意识形态研究专家迈克尔·弗里登（Michael Freedon）的总结来说，就是“意识形态不再被看作是理解的偏差，相反，人们用实证的经验主义来研究一种广泛的社会现象：有组织的、系统表述的、有意识地拥有的政治观念体系，这体系中包括信仰、态度和观点，潜在的信仰也包括其中”^③。同时，经验主义的研究路径还非常关注各种意识形态的演变、交融、冲突的历史，而这种研究路向在马克思主义的传统中是不成立的，因为按照马克思的看法，“意识形态没有历史”。

弗里登本人就是意识形态理论上英美经验主义的代表性人物，他既反对马克思主义深挖意识形态物质根源的那种研究路径，同时也反对西方那种从观念到观念的政治哲学的研究方式。他认为包藏在诸意识形态中的思想本身就值得考察，而不仅仅是它为何要掩盖这些思想，同时他也指出，如果对观念的文化生活没有一种理解，那么就不大可能很好地理解政治观念对政治行动的影响，也不大可能理解政治行动对政治观念的形成和塑造的影响。因此，他认为英美传统中那种仅仅关注诸种意识形态如何顺时而变（比如英国的自由主义历史上有何变化），以及这些意识形态在不同文化中的差异（比如法国的自由主义和

① 参见 [美] 吉尔茨：《文化的解释》，229页，上海，上海人民出版社，1999。

② Robert Eccleshall et al., *Political Ideologies: An Introduction*, Routledge, 2001, pp. 3-6.

③ Michael Freedon, *Ideologies and Political Theory: A Conceptual Approach*, Oxford: Oxford University Press, 1996, p. 15.



英国的自由主义有何不同)的研究路径是不够的。要完全理解意识形态在政治生活中的作用,就必须求助于“意识形态词法”(morphology,这个概念既指生物学中的形态学,又指语言学中的词法,也指物体或系统的结构和形态)。

弗里登所说的“意识形态词法”是比较各种意识形态的内部结构,并运用维特根斯坦的“家族相似性”概念,找出这些结构中的各种子概念,确定其在各自结构中的地位、作用,从而达到对意识形态的细致了解的研究方法。在弗里登看来,各种意识形态就像各种语句一样——每个句子都包含各种单词,这些单词的不同组合使句子具有不同意义(同样的一个单词在不同的句子中也有不同的意义)。同样,每种意识形态包含有各种不同的概念,这些概念的排列组合使其呈现出不同的结构和面貌。例如,各种意识形态都包含自由、权威、平等、权利和民主这些关键概念,广义而言,这些概念既是政治哲学也是意识形态的基本单元,而这些基本概念又可以分解或解剖为更次级的概念丛。问题在于,不同的意识形态将这些概念及其子概念置于其理论结构的不同地位:自由主义总是将自由、个人、理性和进步置于其理论言说的核心位置,而其他政治概念诸如合法性与权威的价值在于它们能够包容上述核心价值,从而唯一具有合法性的政府就是能够尊重个人自由的政府,至于人权、民主和平等是附属于自由的,而民族主义则处于边缘地位。同样,社会主义也有自己围绕特定的核心概念(如不同群体的团结、平等和劳动)建立起来的概念结构,这种概念结构决定了在社会主义意识形态中,权力要用来增进社会平等,而个人被认为是社会群体中的一员。正是这些概念的组合——什么是核心概念,什么是边缘概念,什么是相关概念——使得不同的意识形态呈现出特有的面目,就像同样的词语通过不同的排列组合构成不同的语句一样。而这些排列的变化既可能使一种意识形态发生历史性的变迁(比如从古典自由主义演进到现代自由主义),也可能碰撞出新的意识形态(比如古典自由主义和保守主义结合出新右派,社会主义和自由主义结合成社会民主主义)。在这种意义上来研究意识形态,就不得不承认,意识形态的冲突是不可解决的,因为每种意识形态的核心概念本质上无法兼容——坚定地宣称“自由比平等更好”,就如同坚持“红色比蓝色更佳”一样,毫无意义,因为我们缺乏一致公认的一个价值等级可据以作出上述判断。^①从而,这种问题的最终解决只有留待于政治决定,而每一种意识形态都必须在和其他意识形态的争论中夺取这种政治决定的“制高点”,在集体的政治决定中使自己的核心价值压倒其他意识形态的核心价值,使自己的观念成为公共政策。在这种意义上,意识形态不是什么虚幻的观念,而是实实在在的政治现实,它本身就是政治实践必不可少的因素。

8.3 意识形态与真理、科学

8.3.1 意识形态与真理

1861年2—6月,巴黎人类学会中的学者围绕“脑的大小是否与智力有关”这个

^① Michael Freeden, *Ideology: A Very Short Introduction*, Oxford: Oxford University Press, 2003, pp. 52-53.



问题争得不可开交，气氛非常紧张。学者中，格拉蒂奥洛在首轮辩论中就勇敢地指出，头大的人不一定就是最好、最出色的人；而他的反对方，保罗·布鲁卡（巴黎人类学会的创始人、世界上最伟大的颅测量专家）则认为，假如脑的大小不能说明任何问题，那么“研究人类种族的脑就失去了主要的意义和用途”。开始双方都还在列证据讲理论，旗鼓相当僵持不下，在持续数月的争论达到白热化的时候，布鲁卡的一名追随者给了格拉蒂奥洛等人致命的一击：“我已经注意很长时间了，一般来说，那些否认脑容量与智力有关的人，头都不大！”此言一出，反对方张口结舌，羞愤交加却欲辩无词。结果是布鲁卡赢了。^①

这促使我们思考一个问题：某人提出某一政治观点和理论，宣示某种信念，仅仅是出于自利动机或掩饰对自己不利的观点，从而毫无真假可言，还是他的观点和他的利益无关，本身可判别真假？这是意识形态理论中一个核心的问题，也是公共讨论中不得不面对的一个问题。然而，我们首先碰到的仍然是概念上的分歧——真理到底意味着什么？不同的哲学家有不同的真理观^②，本书只能简要介绍意识形态理论史上不同研究者在“意识形态与真理”这个问题上各自的论述。在此，真理这一概念采用字典上的通常定义：“事物的真实状态”，有时也理解为“真相”，但指涉理论的时候，理解为理论的真、正确，或假、错误。

从柏拉图开始，哲学家们就一直致力于追求正确的稳固的知识或真理。柏拉图认为只有理念世界才是真实的世界，哲学的任务就是破除迷雾，达致对理念世界的认识。培根在《新工具》中提出了著名的“假象说”，认为有四种假象阻碍人们获得真实的知识，他的假象说是把“虚假的意识”、“错误的观念”归结为社会环境影响的最初的历史尝试。他的名言是，“一个人倾向于认为是真实的东西，也正是他以前所相信的东西”，这就把一个人的动机或利益以及“真实”、“真理”和他的信念联系起来。后来的法国百科全书派以及费尔巴哈、德·特拉西都继承了这一“去除错误观念”的传统。法国百科全书派认为去除错误意识的途径是教育。马克思的意识形态批判认为，人类的思想及其阶级利益相关，从而和阶级斗争相关，去除错误的途径是建立一个无阶级的社会。尼采（Friederich W. Nietzsche）认为人们思想的产生和人们为了生存环境而斗争相关，思想不过是掩饰权力斗争的工具，克服这种倾向的途径是出现他所说的超人。弗洛伊德认为思想是追求心理满足的冲动，因而解决的办法是心理治疗。曼海姆的知识社会学脉承马克思，认为人们的观念由他们的社会环境决定，揭示了这种真实关系的知识社会学是真理，具有和科学一样的真理性。对于克服意识形态的偏见，他寄希望于超然于个人利益的知识分子。

我们从上述简单的概述可以看出一种持续的去“错误观念”的努力——这些思想家都对思想的根源作出了自己的解释，并且提出了去除错误观念的解决办法。其共同点是，他们都在人们的思想和其社会环境或心理因素之间建立了某种决定关系，并认为自己的这一判断是真理。比较独特的是法国思想家福柯，他从根本上质疑“真理”这一概念的合法

^① [美] 斯蒂芬·杰·古尔德：《熊猫的拇指》，153~154页，北京，生活·读书·新知三联书店，1999。

^② 关于真理的定义，按照权威的《劳特里奇哲学词典》（*The Routledge Dictionary of Philosophy*）的条目，目前至少有七种重要的理论。

性，认为意识形态这一概念总是在相对于某种别的东西的意义上被使用，这种东西被假想为真理，而至为重要的区分并不应在“真的还是假的陈述”这一层次上作出，而应历史地看，真理的效果怎样通过那些本身无从判别真假的话语而生产出来。^①按照他的知识考古学，真理这一概念本身就是历史地建构出来的产物，在批判真理这一概念的同时，他也解构了意识形态这一概念。

对于这些理论，波普尔、巴斯（Hans Barth）和吉尔茨等思想家都有比较系统的批评，他们认为上述的批判路径危害到了“真理的客观性”和“真理”这一概念本身。

德国哲学家巴斯在《真理与意识形态》一书中，系统地梳理出一个从培根、费尔巴哈、德·特拉西到马克思、尼采、弗洛伊德、曼海姆等人的思想传统，这种传统对于人类的处境（社会环境）在人们追求客观真理方面的影响作出了越来越悲观的判断。^②但是他对此种传统提出批评，认为人类的思想及其环境的因果关系并不明朗清晰，那些认为人类处境影响到他们的思想观念的人从来没有清楚地论证过，这种处境是如何影响、如何制约其思想的。他也指出，曼海姆知识社会学的理论对知识的产生的解释如果应用到自身，将同样摧毁其理论的真理性和科学性。最关键的是，这种批判路径的严重后果是让人难以承受的：“如果知识成就的本质是意识形态的，因为它们的表象掩盖了它们的‘真实’意义——夺取权力的意志或者整个社会环境——则实际的后果将是批判性的知识讨论被政治决定所替代。”^③波普尔认为，马克思主义的历史唯物主义和弗洛伊德的精神分析学、曼海姆的知识社会学都属于现代哲学中一种新的趋势，那就是揭示潜藏在我们行动后面的动机。这种理论路径显然是摧毁了合理讨论的基础，它们最终必然导致反理性主义和神秘主义。^④

尽管上述批评非常尖锐，但是并没有真正解决意识形态和真理的关系问题，因为思想观念的产生和内容有其社会根源或更深的心理根源，这一判断直观上并不荒谬，相反具有深刻的洞察力，所以才如此令人不安，而且这种判断在经验上并非找不到任何证明。而且，对波普尔、巴斯和吉尔茨这些批评者，马克思的意识形态批判仍然有效——仍然可以说，他们的思想是某种环境的产物，受某种意识形态的影响，因此他们并不能保证他们的批评就是“客观的”。

面对这种绝望的状况，有些政治科学家采用了一种聪明的回避策略。比如弗里登就放弃了那种认为意识形态或多或少总是正确地、完整地反映政治世界的这一观念。相反，他指出：“我们所存身的世界，部分地是那些意识形态的产物，（它们）以一种建构社会真实的方式起着作用。”^⑤按照他的总结，现在的政治科学家大体达成了两个共识：首先，意识形态不再被看作是应当去除的低劣的理论，实际上，意识形态也建立于理性的、有意义的理解世界的方式之上；其次，从马克思到哈贝马斯的诸多理论家们对于克服扭曲的沟通

① Michel Foucault, *Power/Knowledge: Selected Interviews and Other Writings, 1972-1977*, Harvester Press, 1980, p. 118.

② Hans Barth, *Truth and Ideology*, Berkeley: University of California Press, 1976.

③ Ibid., p. 192.

④ 参见 [英] 波普尔：《开放社会及其敌人》，第 23 章，北京，中国社会科学出版社，1999。

⑤ Michael Freedon, *Ideologies and Political Theory: A Conceptual Approach*, p. 4.



的渴望，也许应该置疑，这并非因为沟通或对话按照某种评估的标准来说难以进行，而是因为“不经扭曲的沟通”是不可知的。^①因而，他主张，不应再用真理或谬误这样的标准来评价意识形态，而应该对于“真假”的问题保持一种超然的态度。举例来说，对于“正义”这样的概念，每一种意识形态都有自己的解释，对于这些不同的关于正义的观念，是不能用对和错这样的标准来判断的。也许，“对”和“错”最终的确取决于政治决定，这是一个如何选择的问题，而不是如何判别真假的问题（这正是巴斯等人极力反对的）。然而，颇具讽刺意味的是，即使这种讨巧的办法也仍然逃脱不了意识形态的批判。仍然可以批评这种观点掩盖了一种具有意识形态意味的意图——对于人们对周围世界的扭曲观念，它不再去追究和解释其扭曲和错误的根源，从而赋予现状合法性。

看来，最彻底的意识形态批判是无往而不利的刀锋，可以撕裂所有的理论。但是，它也是一条吞尾自噬的蛇，这种批判有其无法摆脱的困境，一旦将这种批判运用于自身，就必然会出现曼海姆悖论。

8.3.2 意识形态与科学

意识形态与科学的关系是另一个烦扰理论家们的问题，其困难同样首先来源于概念的纷争。对于什么是科学，存在着各种各样的定义，而且这些定义往往彼此冲突。一个有趣的例子是，美国有的宗教组织宣称上帝创世说是科学，因而要求公立学校将其和进化论同等对待，在学校教学中公开讲授。为此他们和教育当局对簿公堂，最后美国最高法院的法官不得不在判决中对科学专门下了一个定义，以打消他们“借科学以自重”的意图。^②由此可见“科学”这一概念的不明晰，但也表明了现代科学在诸知识门类中具有一种强大的霸权。德·特拉西就将自己的观念科学的“科学性”比作植物学和动物学。从此之后，意识形态这个概念就和科学纠缠在一起。

对于意识形态和科学的关系之认识，可以归纳出两派。一派将科学和意识形态对立起来，认为意识形态不是科学，因为科学的目的是追求真理，意识形态则掩盖真理，所以科学研究要排除意识形态的影响。这是在贬义上使用意识形态，持这种观点的既有左翼思想家如马克思、早期的阿尔都塞、曼海姆，也有右翼思想家如波普尔和熊彼特，当然也包括各学科的实证主义者和结构功能学派。另一派则并不认为科学和意识形态是对立关系，这一派之中又可分为两种观点。一种观点（包括知识社会学、科学知识社会学、当代科学哲学中的激进派以及阐释学哲学家）认为科学研究无法避免意识形态的影响，甚至有些学者宣称科学知识和其他门类的知识并无本质上的差异，从而在认识论上模糊了科学知识和意识形态之间的严格界限。另一种观点（最主要的是法兰克福学派）则认为在发达工业社会中，科学和技术本身已经成为意识形态，从而在社会和政治功能上将意识形态与科学同等看待。下面我们将简要叙述有代表性的思想家在这个问题上的看法。

作为最早将意识形态与科学对立起来的思想家，马克思对于意识形态和科学之间关系

^① Michael Freeden, "Practicing Ideology and Ideological Practices," *Political Studies*, 2002, vol. 48, pp. 302-322.

^② Joel Feinberg (ed.), *Reason and Responsibility: Readings in Some Basic Problems of Philosophy*, Wadsworth Publishing Company, 1996, pp. 150-151.



的认识有一个演变的过程。在马克思的思想历程中，截至《德法年鉴》时期，马克思都把哲学看作知识。在《1844年经济学哲学手稿》中，马克思开始怀疑哲学并推崇科学，到《德意志意识形态》一书，马克思就完全告别了哲学，将以往一切哲学批判为虚假意识，是需要克服的意识形态，转而只把科学看成真正的知识，并把自己的学说看成科学。

马克思之后，列宁把意识形态理解为一个描述性的概念，但他认为意识形态有谬误与科学之别，即正确与错误之分。在《唯物主义和经验批判主义》（1908）这部重要的论战性哲学著作中，列宁提出了“科学的意识形态”的新概念，马克思主义就是“科学的意识形态”，从而意识形态并不必然和科学对立。

另一位马克思主义者阿尔都塞早年致力于维护马克思将意识形态与科学对立起来的观点，但后期他修正了自己的立场，认为在《德意志意识形态》中，“意识形态以同一个名称起着两种不同的作用，它一方面是个哲学范畴（幻觉、谬误），另一方面又是个科学概念（上层建筑的一个领域）”。而他的错误，其实也是与其类似的其他西方马克思主义者的错误，在于“把意识形态这个含混的概念抬上了谬误和真理相对立的理性主义舞台，这就实际上把意识形态贬低为谬误，反过来又把谬误称作意识形态，并且在理性主义的舞台上开演了一出冒牌马克思主义的戏剧”^①。

在马克思主义传统之外，哲学上的逻辑实证主义者波普尔同样认为科学知识和意识形态之间有本质性的不同，但他将马克思主义等思想看作是一种“封闭的思想体系”，是意识形态而不是科学。波普尔“可证伪性”原理认为，在真实和错误之间存在着不对称性，没有理论可以被证明是对的，但有些理论可以被证明是错的。科学就是提出了可以检验的假设但还没有被证明为错误的理论。根据这一看法，马克思的历史唯物主义和弗洛伊德的精神分析理论都不是科学，因为他们都不承认自己的理论可以被证伪。然而，根据这种标准，甚至达尔文的进化论也不是科学，因为进化论是一个超出经验的假设，因而它不可能被证明是对的，但也没有被证明为错。所以波普尔的这一理论在宗教界大受欢迎，被他们用来批评进化论的“非科学性”，为创世论辩护。这种情况迫使波普尔不得不亲自出面为进化论辩护。

马克思将他那个时代的哲学、宗教、道德和其他一切社会理论都批判为意识形态，尤其是他后期把自由主义经济学批判为庸俗政治经济学，认为是资产阶级意识形态最明显的形式。尽管亚当·斯密开创的西方经济学到现在已经成为社会科学中最具有“科学性”的学科之一，但经济学仍然不断地被指责为意识形态，为此现代经济学家也不得不严肃考虑意识形态和科学的关系，其中熊彼特的辩护比较具有代表性。

熊彼特承认意识形态具有歪曲作用，承认“马克思是一位为我们发现意识形态并且理解其本质的经济学家，这早于弗洛伊德五十年，是第一等的成就”。但他拒绝承认西方的经济学是马克思所称的意识形态。他辩护说，科学研究工作是用一种科学的模型来理解现象，对现象概念化。模型由假设或假定构成，通过模型来理解现象的过程是一种前科学的认知行为，不是科学，因为前科学的分析的基础是他所称的洞察或直觉。尽管“洞察”无法摆脱意识形态的影响，但是在此之后的分析过程中，科学的分析方法或过程却可以去除

^① [法] 阿尔都塞：《自我批评材料》，见《保卫马克思》，230～231页，北京，商务印书馆，1984。



意识形态，因为这一分析“在逻辑上，尽管并不总是在事实上，中立于意识形态”。他说：“瓦尔拉斯体系本身既可以有也可以没有一个唯一解，但它到底有没有这样的解，则是一件每一个受过训练的人都可以精确求证的事情。”只要这种“科学分析”的过程不断进行而且其分析结果不成为社会强制的教条，总有一天经济分析中的意识形态因素会被压缩得越来越少。^①但他这种解释同样受到马克思主义者的批评。^②

可以看到，不管是波普尔还是熊彼特，都试图在认识论和方法论上找出科学可以中立于意识形态的证据。然而，在方法论或认识论上排除意识形态的这一努力却受到科学哲学上的进展的挫折。自20世纪60年代以来，科学哲学上的研究成果在很大程度上摧毁了以往公认的科学可以免疫于一般社会因素的观点，特别是库恩在《科学革命的结构》这一著名论著中对实证主义研究方式的沉重打击，几乎影响到了所有的知识领域。库恩提出一种历史主义的新科学发展观，认为科学研究基本上是一种非理性的过程，科学的发展并不是一种渐进的、量的积累过程，而是表现为一种渐进中断或科学革命，即新的“范式”取代旧的“范式”的过程，科学的历史表现为从一种决定研究的范式向另一种范式的随机性转变；他强调科学的发现和理论的建立、检验、发展及接受为历史、社会、文化因素所制约，摆脱价值、意识形态、个人偏好的所谓纯客观的研究是不存在的。这些研究根本上动摇了科学研究的实证主义方法及其价值中立性的基础。城门失火，殃及池鱼，盛行一时的建立在实证主义方法论基础上的行为主义政治学与前者休戚与共，因而产生了重大危机。学者们哀叹，自60年代以来，已经没有什么被普遍接受的方法论可以“指导”科学研究。

不仅是认识论和方法论上的混乱使得科学和意识形态之间的关系变得越来越暧昧不清，知识社会学的后续研究从另一方面也在“腐蚀”科学和意识形态之间的樊篱。第二次世界大战之后，在后现代哲学与库恩等人的方法论成果的鼓舞下，有些学者开始运用社会学的方法研究科学知识的内容和本质，而不仅仅是科学研究的群体活动及其规范（后者属于墨顿等人开创的科学社会学研究的范围），其中影响比较大的是20世纪70年代初在英国爱丁堡大学开始形成、后来流布至美国的爱丁堡学派，成员主要包括巴恩斯（Barry Barnes）、布鲁尔（David Bloor）、沙宾（Steven Shapin）和皮克林（Andrew Pickering）等。他们的研究称为科学知识社会学（sociology of scientific knowledge, SSK）。SSK内部存在不同的流派，但布鲁尔和巴恩斯的观点很有代表性，他们认为科学知识并不是发现出来的，而是建构和制造出来的，并非对自然的消极的沉思的产物，而是研究和探究过程中积极谈判出来的社会产物。建构主义者认为，期望、偏见和不同研究者的利益都体现在科学知识之中，认为科学知识和其他知识没有什么本质上的区别。如果这一结论成立，则“科学”的“客观性”就不存在，以至于有的哲学家恼火地说，在后现代主义的科学观中，“科学在很大程度上或在整体上是社会利益、谈判协商的事情，或者是制造神话、生产记叙性铭文的事情；诉诸‘事实’、‘证据’或‘合理性’只不过是意识形态的谎言，以掩盖对这个或那个被压迫群体的放逐。”这种状况可以一言以蔽之地概括为，“不存在任何客观

^① Joseph Alois Schumpeter, "Science and Ideology," *American Economic Review*, March 1949, pp. 345-359.

^② 参见 István Mészáros 在 *Philosophy, Ideology, and Social Science: Essays in Negation and Affirmation* (Wheatsheaf Books, 1986) 一书第1章中对熊彼特的批评。



的认识论标准，科学在认识论上也没有何特殊性”^①。

尽管 SSK 的研究结论并没有被广为接受，而且也不乏有力的批评者——因为他们在相对主义的路上走得太远，有陷入虚无主义的危险，甚至库恩本人也出来对 SSK 的研究进行严厉批评，但 SSK 的实践仍然给我们许多启示，其中重要的一条是要把科学活动进行细分，不能笼统地说科学是什么。此外应当警惕的是，当我们说“科学是什么”的时候，也许我们只是在通过定义来“解决”问题。

以上对意识形态和科学的关系的认识，主要是在认识论领域进行。法兰克福学派则从意识形态和科学的社会与政治功能上进行比较批判。他们认为在现代工业社会，技术与科学已经取代传统的神话和宗教而成为一种新的意识形态形式，一种一切社会活动赖以合法化的基础。马尔库塞（Herbert Marcuse）指出，科学和技术通过生产效率增长与生活水平的提高，消除了以往人们在自由、平等的名义下所提出的不满和抗议的理由。当代工业社会因此成了没有对立面和反对派的单向度的社会，它利用技术的进步而不是传统的恐怖手段征服了对立的、离心的社会力量。哈贝马斯则认为，在发达资本主义国家，技术与科学在今天具有双重职能：它们不仅是生产力，而且也是意识形态。作为生产力，它们实现了对自然的统治；而作为意识形态，它们实现了对人的统治。科学和技术成了一种控制的新形式，技术进步成为现代社会一切合理活动的标准，成为新的政治合法性基础。现代统治利益集团为了掩盖其真实的政治目的，总是试图把政治问题转变为技术问题，把原先需要通过舆论与公众讨论的问题交由科层组织中的专家，使用技术程序来解决。作为意识形态的科学和技术，较之传统的意识形态形式，更具操作性和辩护性而较少意识形态性。

科学和意识形态的关系当然不只是停留在理论的交锋中。从科学史上著名的“李森科事件”，我们看到意识形态怎么“扭曲”科学研究，从绿党的诞生和生态主义成为政治意识形态中的新面孔，我们也看到了科学知识怎样转化为意识形态。在公共政策的制定和执行中，我们可以看到意识形态以科学的面目出现——比如右翼的自由主义正在以“经济科学”的名义向政府献计献策（往往通过“经济学常识”、“客观经济规律”这样具有话语霸权的口号式宣传来传达他们对“自由”的意识形态理解，如自由放任经济学、自由贸易），也可以看到科学在意识形态的镣铐下跳舞——比如克隆人、安乐死这些“科学技术问题”成为政治上意识形态冲突的焦点。如果说在当代社会，我们看到哈贝马斯批判的意识形态“科学化”的现象，那么我们同样可以在学习中体验到意识形态的“学科化”过程：意识形态以“随风潜入夜”的方式潜入各种学科知识并登堂而入教室。当然，我们最熟悉的还是“政治科学”的问题——在何种意义上，政治学是一门科学？

8.4 意识形态的功能

8.4.1 认识框架

让我们设想一个场景：在人潮汹涌的大街上，有一群人举着旗子大声喊着口号，在行

^① [美] 苏珊·哈克：《捍卫科学——在理性的范围内》，载《湘潭师范学院学报》，2002（1），13~14页。

人侧目和警察紧盯的情形下熙熙攘攘地游走。对于这样的情景，我们每一个人都会有自己的看法：有人想这可是件好事，群众在自发地表达他们的意志，反对政府对他们的压抑，群众就应该有这样的权利。有人也许会想这是一件危险的事，群众盲目冲动，不知道自己在干什么，幸好有警察维持秩序，否则还不知道闹出什么事来。还有些人会认为，这事无可厚非，人们有表达他们意见的自由，不管是通过喊口号还是撒传单，只要他们不危及别人同样的权利就行。事实上，这样的游行表明社会是自由的。

根据这些人的看法，我们大致可以说，第一个人具有无政府主义的意识形态，第二个人具有保守主义意识形态，第三个人具有自由主义意识形态，正是这些不同的意识形态使得人们对事物有不同的看法，在这种意义上意识形态是一副副不同的有色眼镜。那么有没有可能丢掉这一副副眼镜，看到事物“完全真实”的“本来面目”？当德·特拉西发明意识形态这个词的时候，他认为是有可能的，但是现在研究者们都认为这是不可能的事。实际上，如果它是“眼镜”，那是外在于我们眼睛的装置，如果我们的意识形态本身就是我们的“眼睛”，我们就不可能摆脱它来看世界。因此，现在的研究者们更愿意将意识形态比喻为在我们脑中嵌着的一幅幅不同的地图，是这幅地图给我们描绘出事物的位置和意义，缺少这样的地图，我们在世界中就失去了方向感，一片迷茫混乱。这就是意识形态最基本的功能：赋予意义。对于这种功能，有的学者概括为图绘世界，有的概括为提供视界。我们不可能丢掉意识形态来看待周围的政治和社会事物，因为没有意识形态，这些事物对于我们来说就没有意义。“不管怎样，政治事实从来不会自己说话”^①，而是通过不同的意识形态呈现出来。人们不是按照“世界本来的样子”来审视世界，而是看到他们希望看到的世界的样子。换句话说，他们是透过一层由内置的信仰、观念和假设织就的“幕”来看世界的。政治意识形态就是通过这样的功能为政治生活中的行动者设定了目标，也设定了他们追求目标的方式。

8.4.2 政治认同和整合

意识形态的另一个功能是提供认同和整合。它为每一个人提供了身份或认同，使得个人对自己在社会和世界中的位置有一个认识；同时，意识形态也通过为每一个人提供相似或相同的理解、信仰、价值和意义，使个人和社会中的其他成员建立起联系或认同，从而整个社会成为一个被整合到一起的共同体。在这种意义上，意识形态就如同一种黏合剂，用一套信仰将不同的个人黏合为一个群体，甚至黏合成整个社会。从群体层次来看，一种一致的意识形态会为一个群体提供联结的纽带。历史上不同的意识形态总是和不同的阶级、阶层相对应，例如自由主义和中产阶级联系在一起，保守主义和地主阶级或贵族联系在一起，社会主义和工人阶级联系在一起。这些不同的信仰反映了他们不同的社会地位、不同的生活经验，因此有助于培养出一种个体对群体的归属感和团结力。当然，意识形态也能将具有不同信仰的群体在更大规模上团结起来，比如自由民主这种意识形态将大多数西方国家的人们团结整合起来，而伊斯兰教义（这涉及宗教是不是意识形态的问题）通过共同的宗教道德原则和信仰将阿拉伯国家以及其他伊斯兰国家团结起来。在第二次世界大

^① Michael Freedman, *Ideology: A Very Short Introduction*, p. 2.

战之后新独立的大多数发展中国家，民族主义是唯一能够将一个国家的人们团结整合成“一个国家”的力量，在此之前，这些国家中很多人只是属于不同的部落或种姓，互相冲突仇杀（就像在卢旺达发生的情况），并无认为自己属于某一国家的认同。

8.4.3 提供合法性

对于政治体系来说，意识形态还有提供合法性和塑造政治体系的功能。世界上的政治体系如此不同，但它们的共同点是：这些政治体系都建立在某种信仰体系也就是意识形态之上，这些信仰体系使得统治成为“合法的”、“合理的”。卢梭在《社会契约论》中开篇就说：“人是生而自由的，但却无往不在枷锁之中。”这“生而自由的”人，究竟置身于何种枷锁之中？首先就是观念的枷锁。卢梭在另一著作《论人类不平等的起源》中说，在野蛮人生活的原始森林里，不可能存在奴隶，因为如果那个被俘虏的人宁死也不愿意被奴役，那个奴役别人的人得时时提防俘虏以生命为赌注地奋起反抗，如果他将俘虏捆绑起来，囚禁得不剩一点自由，那他只不过给自己增添了一桩沉重的负担。所以卢梭说：“即使是最强者也绝不会强得足以永远做主人，除非他把自己的强力转化为权利，把服从转化为义务。”这个转化的过程，就是我们现在所探讨的“意识形态”对政治体系提供合法性的过程。奴隶制度只有建立在一整套连奴隶也相信其合理合法的信仰之上才可能稳固下来，否则它面对的是持续的反抗，而要任何时候都以武力压制这种反抗，则维持奴隶制度的成本将高到使其不可行。其余任何政治体系同样建立在某种相应的信仰体系之上。因此我们能够理解，为什么司马迁在《史记》中要将陈胜吴广喊出的“王侯将相宁有种乎”、项羽对项梁说的“彼可取而代之”这些话郑重记载下来，因为这是观念上的重大变化，它标志着秦朝的合法性面临从上（项羽出身贵族）到下（陈胜吴广是百姓）的深刻危机。同样，绝对王权这种政治体系建立在“王权神授”的观念之上，而王权神授的观念深深扎根于一整套宗教信仰之中。当宗教生活和宗教教义发生变化（洛克的《政府论》上篇就批评了宗教观念），王权神授的观念才被削弱，英国和法国的资产阶级革命才可能发生。从卢梭深刻的洞见中，从秦朝崩溃的原因中，从欧洲的资产阶级革命中，我们都可以看到观念对行动或者说政治统治产生的巨大作用。

为政治体系提供合法性的信仰、观念和价值，既可以在一个社会中自然地发展起来，也可以从上到下、从外到里强制性地灌输到个人意识之中，以制造政治服从和控制。这两种途径往往是结合在一起的，任何政治体系中的政治和统治精英都总是在有意地向被统治者灌输有利于他们统治的信仰，而删除、压抑不利于他们统治的观念，以达到消除反抗的意图。这种通过操纵意识形态来控制社会和政治的手法，比直接的暴力控制更为有效，可以防患于未然。

在制定公共政策的过程中，意识形态发挥了一种软力量的作用。很多公共政策是意识形态冲突和妥协的产物，比如西方福利国家计划就是社会主义意识形态和自由主义意识形态融合妥协的结果。尽管政治家们在通往权力顶峰的征途中，或在制定政策时，有机会主义的成分（以政治利益为决策依据而进行政治交易），但赤裸裸的机会主义政治家难以仅凭这一策略而畅通无阻，他必须借助意识形态（信仰、价值）来说服追随者和反对者，他也必须通过意识形态来设定政治目标。

8.4.4 政治动员

和提供合法性功能相关的是意识形态的动员功能。意识形态是一部强大的无形机器，可以为大规模的政治动员提供威力无穷的动力，驱动人们全力以赴地达成政治目标，这一点在革命中表现得最为明显。几乎所有的革命爆发之前我们都可以看到以文字宣传、口头辩论、演讲、游行等形式进行的政治动员，将观念、价值和信念渗透到普通群众之中，为他们所接受，驱使他们去参与行动。进入现代社会，意识形态在战争中的动员作用也越来越显著。

8.4.5 经济功能

最后，意识形态对经济活动的作用也为人们所关注。韦伯的《新教伦理与资本主义精神》就认为意识形态（从新教伦理中产生的资本主义精神）对新的经济体系的诞生具有至关重要的作用，他实际上颠倒了马克思的“经济基础决定上层建筑（包括意识形态）”这一经典命题。马克思认为在资本主义生产关系的基础上产生了资产阶级的意识形态，而韦伯则认为是资本主义精神催生了资本主义。韦伯的这个论断被称为韦伯命题，引起了后世持续不断的争论。诺贝尔经济学奖获得者诺思对于意识形态和经济生活的关系也非常关注，他认为意识形态是制度的黏合剂，使得某些在理性选择的条件下明显无效率的制度能够维持下来。^①

8.5 意识形态的“终结”

对于生前就看到报纸上登出来的自己的讣告，马克·吐温（Mark Twain）有一个著名答复：“有关我死的报道太夸大其词了。”这句话由“意识形态”来说是再合适不过了。我们听到不断有人宣布“意识形态的终结”，但这个在文字和理论中被杀死了许多遍的幽灵，仍然在游荡。最新的一次“死亡判决”，则是1989年由美国的福山（Francis Fukuyama）来宣读，他声称随着苏联和东欧共产主义的崩溃，意识形态领域的争论已告结束，进而历史也将终结，这在理论界掀起了轩然大波。

关于意识形态是否终结的争论和意识形态扮演的角色密切相关。马克思认为意识形态是对真理的歪曲，随着无阶级社会的到来，意识形态产生的根源被铲除，意识形态当然也就终结了。这种观点是建立在马克思对意识形态的本质（对物质生产的错误反映的虚假意识）的看法上，也建立在他对意识形态和科学关系的看法上。如果像后来的思想家所揭示的那样，意识形态并不应该被认为是解放或压迫的工具，也不应从真假维度来考虑，意识形态是我们“理解世界”必不可少的途径，则意识形态就不可能消失。那么，为何还有如此多的人一再宣告其终结？这是因为不仅意识形态的内容由产生它的历史时代所塑造，而

^① 参见[美]诺思在《经济史中的结构和变迁》（上海，上海三联书店，1991）一书第2编第11章“近代欧洲的结构与变迁”中的相关论述。



且意识形态这一概念的内涵之界定，也被历史的力量不断磨洗、灌注，本身也成了意识形态斗争的场所了。从“意识形态终结论”的演变中我们可以发现这一点。

早在 20 世纪 50 年代，西方的政治学者就开始宣告“激进意识形态”在消沉衰落，这些人包括休斯（Hughes）、阿隆（Raymond Aron）、希尔斯（Edward Shils）、李普塞特（Seymour Martin Lipset）等。最为引人注目的则是贝尔于 1960 年直接以“意识形态的终结”为标题的文章和著作。他认为法西斯主义和斯大林式的政治意识形态在整个世界已经失去了吸引力，而其他政党之间的分歧仅仅在于它们当中谁更有资格或能力领导国家和社会，促进经济增长和繁荣，因此经济压倒了政治，而政治则简化为怎样实现繁荣及诸如此类的技术型问题，或者是什么样的社会是好社会这样的道德和哲学问题。总之，当时的三大意识形态——自由主义、社会主义（指西欧）和保守主义——接受了共同的目标，就是福利国家和可操作管理而不是自由放任的资本主义。但是批评者指出这并不是意识形态的终结，只能说是某种意识形态（福利国家或者社会民主本身就是一种意识形态）暂时占据了统治地位，或者说实现了短暂的融合。当这些西方学者宣告意识形态的终结时，他们只是将法西斯主义或斯大林主义看作意识形态，而认为自由民主并非意识形态，这种观点本身就是意识形态的，是在通过“定义”来“解决”问题。即使从当时的实际情况来看，苏联、东欧和中国以及很多第三世界国家的社会主义制度当时仍然非常稳固，但终结论者对此视而不见。西方社会度过了 20 世纪 50 年代和 60 年代初期的“黄金时代”，到 60 年代后很快见证了意识形态的汹涌：学生运动风起云涌，女权主义、生态运动接连登台。70 年代以后保守主义成为占据主导地位意识形态，而 50 年代的“福利国家共识”在撒切尔主义和里根主义的冲击下受到重创。冷战时期的历史表明，意识形态冲突始终运行在政治之中。然而，1989 年苏联和东欧国家的政权垮台，使得“意识形态终结论”卷土重来，而福山立论的依据则不脱 50 年代终结论的窠臼——仍然将一种意识形态占主导地位的格局称为意识形态的终结——只是这回显得更加有信心了，连带历史也终结了。

理解意识形态终结论和历史终结论的关键是“终结”的意义到底是什么。这个词同时也有“目的”的意思。在西方思想传统中，从古希腊开始就有源远流长的历史目的论传统，认为历史的发展有其预定的目的，历史就是按照一定的路径演进，最后达到这一目的。目的达成、展现之后，历史的意义也就完全实现，于是不再有发展和变化，历史也就终结了。在这种观念中，非常关键的一点是，历史总是意味着“事物本质”的变化和发展过程。这种历史目的论观念在黑格尔的哲学中最为浓烈，例如黑格尔有一个著名的说法——中国没有历史，这种结论只有根据他的历史目的论的历史哲学才可能理解，因为根据他的看法，中国几千年都没有什么重要变化。福山的意识形态终结论和历史终结论继承了黑格尔的这一套理论，尤其是对历史本质的看法。

1989 年之后，社会主义不管是作为制度还是作为意识形态都遭到了重大挫折，福山据此认为，西方的自由民主这一套观念战胜了所有其他的竞争性的观念，而且据他的判断，这种胜利是根本性的。自由民主的观念，不管是在西方社会内部还是外部，在此后再无有力的竞争对手，观念之争结束，意味着观念的历史也就结束了，意识形态的历史同样结束了。之所以他有信心如此断言，是因为他从黑格尔那里继承的对历史本质的看法。黑格尔认为历史的本质是人类寻求认同的斗争，这种斗争推动历史前进。福山认为，人类寻

求认同这一本质要求在自由民主制度中得到了实现，因而自由民主成为人类最后的统治形式，其中不再有任何重大的原则性问题需要解决，在这一意义上，历史也就终止于自由民主制度之中。

福山的历史终结理论建立在一些基本的判断之上，比如人类的本质是寻求认同，自由民主制度能够满足人类最本质性的要求等，但是这些判断遭到了许多有力的批判，对此不再赘述。只需指出，即使人类最根本的要求得到了满足，也仍然存在那些不能得到满足的要求，而只要存在要求的差异就会存在观念的差异和冲突，因此也就存在意识形态的冲突。换言之，只要人类社会还存在，意识形态、政治、历史等都不可能终结。福山的历史终结论以及其他形形色色的意识形态终结论所面对的种种批判本身就表明了这一点。

本章小结

意识形态是一套自洽的观念体系或者世界观，它对于现存的秩序提供了一种解释，这种解释既可以维护现存的政治秩序，也可以推动这种秩序发生变迁。

真理、科学与意识形态的关系是推动意识形态理论演进的重要因素。马克思、列宁、葛兰西、阿尔都塞、齐泽克、曼海姆、弗洛伊德等思想家都对意识形态的理论作出了重要贡献，但他们具有思辨色彩的考察路径与英美政治科学中的经验主义路径之间有着重要的差别。

关键术语

意识形态	文化霸权（葛兰西）	曼海姆悖论	意识形态词法（弗里登）
意识形态的功能	意识形态的终结		

复习思考题

1. 试分析意识形态与科学的关系。
2. 试分析意识形态的政治功能。
3. 如何看待意识形态终结的观点？

如果说前一章探讨的是单数形式的意识形态 (ideology)，分析意识形态的本质、角色、功能等，本章则探讨复数形式的意识形态 (ideologies)，即不同的观念、理论构成的诸种意识形态的内容。限于篇幅，我们将简要介绍六种重要的意识形态。“重要”的标准是：第一，这些意识形态分别在不同国家的政治生活中居于主导地位；第二，它们和中国的现实政治密切相关；第三，它们将影响未来的发展前景。在介绍这些意识形态时，我们一般先叙述其发展历史，包括其流派演变，然后再分析其基本原则和核心价值。^①



重点问题

- 自由主义的历史演变与核心价值
- 保守主义的历史演变与核心价值
- 民族主义的历史演变与核心价值
- 社会民主主义的历史演变与核心价值

9.1 自由主义

9.1.1 历史演变

“liberal”一词自14世纪开始使用，其拉丁词根是 liber，指自由人的阶级，也就是既非农奴也非奴隶的那群人。这个词同时也意味着慷慨，比如 liberal helpings，引申为一种社会态度，指开放或者心胸宽广，继而越来越地被赋予了自由 (freedom) 和选择的含

^① 详细的介绍参见 Andrew Heywood, *Political Ideologies: An Introduction*.

义。但直到1812年，自由主义（liberalism）这个词才第一次在西班牙出现，1848年欧洲革命以后迅速传播开来。

自由主义的思想渊源至少可以追溯到17世纪中晚期的英国。进入19世纪，随着工业革命在欧美的扩展，自由主义成为英美法等资本主义国家的主导意识形态，所以19世纪被称为自由主义的世纪。随着欧洲殖民主义向亚洲、非洲的扩张，殖民主义国家的自由主义意识形态也附着在炮舰之上传播到非西方社会。然而整个20世纪，自由主义在西方确立了全面的统治地位的同时，在发展中国家却遭到了挫败。在那里，占主导地位的是社会主义、民族主义、宗教原教旨主义，或干脆是属于保守主义系谱中的威权主义。

到现在为止，自由主义意识形态对塑造西方的政治体系作出了最大的贡献，以至于现在西方资本主义国家的政体普遍被称为自由民主政体。这是因为自由主义意识形态为这一政体形式最显著的特色——立宪政府——提供了最基本的理论支持。此外，不断有人论证资本主义自由市场机制和自由主义意识形态之间存在必然的关系 [包括左翼的马克思、右翼的诺贝尔奖经济学家哈耶克、弗里德曼（Milton Friedman）等人]，因而自由主义也被认为对西方的经济繁荣作出了不可替代的贡献。

自由主义在其诞生之后的几百年时间里，经历了许多重大的改变。当上升的资产阶级在经济和政治方面建立了稳固的统治之后，自由主义就由原来的激进变革甚至鼓动革命转变为越来越保守的立场。从19世纪晚期开始，工业革命的深化及其引起的问题（比如日益增加的社会经济不平等）使得自由主义者开始质疑、进而修改早期自由主义者的理论。由此，自由主义在历史上被划分为两个阶段，即古典自由主义和现代自由主义。不管是古典自由主义，还是现代自由主义，它们都关注自由和平等之间的关系，但前者强调自由，后者更重视平等。具体而言，在自由观念上，古典自由主义信奉消极自由，强调个人应该享有不被强迫和干涉的自由，更少的限制意味着更大的自由。而现代自由主义信奉积极自由，强调自由是个人发展和实现其潜能的自由，是获得技能、知识和自我实现的自由。在国家观念上，古典自由主义认为国家是必要的恶，它时时都可能侵犯个人的自由，而社会则是自由的领域，因此应该限制国家的作用，反对国家干预经济和社会生活，信奉自由放任的经济政策。但现代自由主义则认为，在个人没有获得平等的机会以实现其潜能的发展时，国家有责任采取集体行动来帮助个人实现其潜能（也就是自由），因而现代自由主义认为政府应当干预经济、社会生活，信奉凯恩斯主义和福利国家。古典自由主义为其观点辩护的基本出发点是个人的完全独立、理性本质以及自然权利，个人之间的关系是原子式的分散独立个体，个人和社会之间的关系是个人经由社会契约组成社会（社会契约论），社会运转的机制是竞争，因而社会达尔文主义是其风格（以斯宾塞的理论为典型）。现代自由主义比如格林（T. H. Green）则认为，个人不仅仅是单纯追求自利的自私个体，而是有利他的同情心的社会成员，因而对他人负有社会责任。从古典自由主义转向现代自由主义的过程中，平等和民主具有越来越重要的地位，平等的含义也从最初的人格平等逐渐包括了经济和社会平等。罗尔斯的理论对此贡献甚巨。此外，另一个区分是，一般来说英美传统中古典自由主义根深蒂固，到20世纪仍然具有很大的影响力，而欧洲大陆上则现代自由主义信奉者众多。所以对于自由主义的古典和现代之分，与其将其视作简单的时代之分（“异代”而“同时”的现象在思想史上并非罕见），毋宁将其视作原则之分。



为古典自由主义作出重大贡献的著名思想家包括霍布斯、洛克、边沁、詹姆斯·密尔、杰斐逊(Thomas Jefferson)、潘恩(Thomas Paine)、亚当·斯密、斯宾塞;现代自由主义最重要的作家则包括约翰·斯图亚特·密尔、格林、霍布森(John Atkinson Hobson)、霍布豪斯(Leonard Hobhouse)、杜威(John Dewey)、罗尔斯。其中,约翰·斯图亚特·密尔(詹姆斯·密尔之子)被称为“自由主义的心脏”,因为他的思想为古典自由主义和现代自由主义架起了一座桥梁。以上的这些思想家均属于盎格鲁-撒克逊自由主义传统,实际上欧洲大陆上的思想家如卢梭、伏尔泰(Francis-Mario Arouet Voltaire)、康德(Immanuel Kant)、黑格尔等对古典和现代自由观念的贡献都极大。例如格林就是黑格尔的热心追随者,而罗尔斯的哲学被归入左派新康德主义之列(left new-Kantianism)。20世纪中期以后,以哈耶克、弗里德曼、诺齐克等人为代表的自由主义者反对现代自由主义,他们很大程度上复兴了古典自由主义的一些原则,被称为自由至上主义者,形成了新自由主义,但他们的观点有时候又被归入保守主义。

9.1.2 核心价值

古典自由主义和现代自由主义二者之间虽然存在隔阂,却并非不相往来,而是共享着众多思想资源,否则难以同居“自由主义”的阵营。它们共同的核心价值包括:

1. 个人主义

在中文语境中常具有贬义的“个人主义”在自由主义中却备受推崇,这是因为我们习惯于将个人主义等同于“自私自利”,但自由主义者则首先将其等同于个人的独立。在欧洲的封建时代,个人总是依附于家庭、村庄、社区及其所属阶级,封建制度的解体导致个人逐渐从这些依附关系中脱离、独立出来。例如,农奴成了自由人,他就必须在个人层次上面对广泛的选择并承担责任,而不再由其领主决定其生活与命运。在这种情况下,自然权利论和社会契约论适时兴起,这些理论将社会看作个人的简单集合或者原子式的聚合,而每个人都是追求个人利益以满足其需求的独立个体,他们是自己身体和心智的主权者,他们结合成社会、建立政府也不过是为了满足自己的要求,所以个人优先于社会。从古典时代康德提出人本身就是目的,而不仅仅是手段,到现代的罗尔斯进而论证人的基本权利不管以何种名义都不可剥夺,都可以看出自由主义总是将个人的价值放在首位。

2. 自由和有限政府

自由主义崇奉个人按其意志从事选择的自由。自由包括一系列的权利,例如言论、出版、集会、结社、宗教信仰、自愿签订契约的自由等。激进自由主义者甚至认为个人有吸毒的自由(荷兰就是如此),政府强制驾车者系安全带也是对个人自由的侵犯。但不管在理论上还是现实中,无限制的自由从来不存在。理论上,自由总是以不侵犯别人同等的自由权利为限;现实中,为了优先实现某些自由而不得限制其他一些自由。例如,个人驾车不系安全带的自由意味着路人和其他驾车者保持自己生命的自由受到更大的威胁。为了追求个人安全,就不得不建立政府,而为建立政府就不得不减少财产自由(政府以征税的形式获取个人财产,也即侵犯个人自由处置其财产的权利)。为了减少来自政府的对自由的威胁,自由主义者认为不仅政府的成立要基于人民的同意,政府的权力也应当限制在一定的范围之内,并且按法律规定使用其权力,这就是立宪政府和有限政府的理念。但是自



由主义者对于“自由”的含义从来没有完全一致的看法，因此对政府的权限也难以达成共识。例如，古典自由主义者认为，工人和资本家签订契约应该完全自由，但自从罗斯福新政以来，劳资契约应该满足政府规定的某些标准（比如最低工资）才合法。这是因为罗斯福对自由的认识扩展了，他认为人有免于恐惧、匮乏的自由，而工人集体谈判的权利与最低工资的保障将使他们享受到此种自由。

3. 理性和进步

自启蒙时代以来，自由主义者深信“人是理性的动物”，相信世界有一个理性的秩序，这个秩序可以由人的理性经过探究而发现（这也是现代科学研究的前提）。他们也相信人的理性可以指导他作出最符合自己利益的合理选择，并形成合理的秩序（亚当·斯密的“看不见的手”）。因此，只要通过教育和启蒙将人从愚昧和迷信中解放出来，他就可以运用自己的理性，认识未知领域并创造合理的新世界。他们相信在理性的指导下，人类社会将会不断进步，现在比过去好，未来比现在好。为了实现进步，传统和习惯是应该抛弃的束缚。但自由主义者又相信改良而不是革命才是解决个人冲突、建立合理社会的手段，因为理性会告诉他们通过谈判和讨论才是最合理的解决冲突的办法，一如康德所说的那样，即使是一群魔鬼，只要他们是理性的，他们也将建立一个永久和平的秩序。

4. 多样性和政教分离

自由主义的多样性原则最充分地体现在伏尔泰的名言中：“我反对你所说的，但我将誓死捍卫你说这些的权利！”自由主义认为，价值、利益、观点的多种多样是“自由”的题中应有之义，是自然的，符合自然的规律，也符合人的本性，将这种多样性表现出来，既是每个人的自由，同时也有利于社会的和谐、进步。真理总是越辩越明，言论自由为追求真理所必不可少，所以宽容是自由主义的伦理原则，也是社会准则。宽容不只适于言论，也及于道德。洛克指出，既然政府的职责仅仅在于保护生命、自由和财产，那它就没有权力“干涉属于人们心灵的事务”，由此区分了公共领域与私人领域。道德、宗教这些事务属于私人领域，政府不应干涉，宗教也不应干涉政治，政府和宗教应当分离。但自由主义者的宽容也并非毫无限制，洛克就不打算将这一原则施予罗马天主教徒，因为他认为这些人效忠外国的教皇是对英国国家主权的威胁。

9.2 保守主义

9.2.1 历史演变

很多保守主义者极力否认保守主义是一种意识形态，因为他们在贬义上使用意识形态这个概念，并且把这一标签专门贴给他们要反对的对象。但是保守主义自己的名声也一直不佳，美国的保守主义者直到20世纪60年代才敢公开在政坛打出保守主义的旗号，而加拿大的保守党为免误会，特意称呼自己为进步保守党。由于他们需要“保守”的对象随着时代的变迁而不断变换，他们往往被批评为“反动”、“机会主义分子”，但这并不意味着他们除了“反对”之外毫无一贯的立场。他们有些是批评型保守主义，对现状持批评态



度，如新右派；有些是肯定型保守主义，要维护现状，如埃德蒙·柏克。不管对现状持批评还是肯定态度，其理论背后有着很多共同的思想特征。

保守主义起源于法国大革命期间。面对彼时正在动摇旧秩序的革命思潮，以及崭露头角的民族主义与社会主义意识形态，欧洲大陆和英国都产生了对抗变革的思想。在欧洲以法国思想家梅斯特（Joseph de Maistre）为代表，后者以柏克为圭臬，但两种传统之间仍有较大差别。

梅斯特赞成在欧洲恢复等级君主制的绝对王权，拒绝接受对旧制度的任何变革。他认为“王冠与祭坛”（代表王权与宗教）是将社会团结起来的两大原则，无论如何都不能被削弱，革命和改革只会威胁到社会的稳定和秩序，因而应该杜绝。尽管并非所有的欧洲保守主义者都拒绝任何改变，例如法国的拿破仑三世就在坚持政治上的保守主义的同时实现了法国的经济改造，但整个19世纪欧洲大陆的保守主义者都坚持类似的保持王权的专制统治和等级秩序的要求，以对抗自由主义、民族主义和社会主义意识形态。俄国沙皇尼古拉一世是这种思想的代表人物。他们尊奉的保守主义被称为“威权保守主义”，法国的以武力为后盾的拿破仑式政体则被特别称为波拿巴主义，是另一种形式的威权主义。这些保守主义强调等级秩序、严格服从以及权力的自上而下特性。在20世纪，这种保守主义在西班牙、葡萄牙以及拉丁美洲一些国家有很大势力，形成了大量的威权主义政体。

柏克开创的英国式保守主义被称为“父权保守主义”，这种保守主义并不完全拒绝改变，但强调改变是为了更好地保存其要保存的价值，其特征是谨慎、谦抑和实用主义。这类保守主义在政治上的代表是英国首相迪斯累利（Benjamin Disraeli），他认识到日益增加的不平等酝酿着革命的火种，必须改革以求生存。尽管他认为财富和社会特权的不平等是自然的，但这种不平等同时也意味着责任的不平等，即富人和贵族这些有权有势者应该承担更多的社会责任，政府对待穷人就应像大家庭的家长对待其孩子一样，因为怜悯而看护。主要是在这种思想的指导下，英国在19世纪经历了一场场政治和社会改革，逐渐容纳了下层人民平等的要求。

20世纪的保守主义在80年代以后形成了浩大声势，在政治上以英国的撒切尔主义和美国的里根主义为代表，几乎波及了所有西方国家，进入21世纪后的美国的布什主义是其延续。这股思潮有了和19世纪的保守主义很不同的一些特色，被称为新右派。新右派实际上是两种对比鲜明的意识形态的联合。其中一个渊源是古典自由主义的政治学，尤其是亚当·斯密的自由市场理论，强烈反对政府对经济和社会的干预，以经济学家弗里德曼和哈耶克为代表，被称为自由新右派或新自由主义。和这一思潮密切相关的一些人将个人自由奉为最高价值，将自由市场视为解决经济、社会甚至政治问题的最佳手段，将自由绝对置于其他价值诸如权威、传统与平等之上，因此被称为自由至上主义。新右派另一流派攀缘于迪斯累利之前的英国保守主义传统，尤其强调社会秩序、权威与纪律，代表人物是诺齐克，被称为保守主义新右派，或称新保守主义。

新右派实际上试图融合经济上的自由至上主义（libertarianism）和政治与社会上的威权主义，但新自由主义和新保守主义信奉的价值有着不少冲突之处。例如，新自由主义认为社会是由原子式的个人组成，强调自利精神和自由至上，赞同机会平等与最小政府，采取国际主义，支持全球化，在政治上采取激进立场；而新保守主义则认为社会是有机体，

强调权威与社会秩序，以及传统价值（如公共道德、家庭伦理），赞同自然的等级以及强国，采取孤立的民族主义，反对全球化。由于这种冲突如此明显，产生的一个问题是：为何它们可以归入同一意识形态阵营？这就涉及我们如何界定保守主义，以及保守主义都有哪些共同特征。

9.2.2 核心价值

1. 有机社会论 (organic society)

保守主义者最鲜明的特征就是将国家或社会看作一个类似于生物体的有机组织，而不是原子式的个人的简单集合，它有自己的生命和利益，有其真实的存在。社会优先于个人而存在，是责任和义务将社会团结起来，因此是义务而不是个人权利优先。社会的生存和正常运转有赖于每一部分（包括家庭、教会等）的功能协调与和谐发展，任何一部分的功能突然遭到损害都会导致社会的重大灾难，就像生物体的某一器官忽然被摘除或坏死一样。生物体的新陈代谢使它保持活力，这种变化是符合自然的，社会的缓慢变迁同样如此。揠苗助长违背自然，危害植物的健康，激进的社会变革、机械程式的社会工程同样将使得社会崩溃。因此，保守主义者不是一般地担忧改变，而是特别地担心那些不自然的改变。新自由主义则反对有机社会论，这是一个重大分歧。然而，保守主义者又如何区分自然和不自然的变化？他们一般采取实用主义的原则来甄别。大多数保守主义者尤其是英国保守主义者有浓厚的实用主义思想，对他们来说几乎没有任何一成不变的原则，只要是“适当”的都可以采纳。所以20世纪50年代以后，不管是英国的保守主义还是欧洲的保守主义都能够接受自由民主、福利国家的现实，并赞同国家干预经济。德国的俾斯麦（Otto von Bismarck）的施政风格在实用主义风格上类似于英国，在面对“社会主义的威胁”之下，俾斯麦早在19世纪80年代就在德国建成了世界上第一个福利国家（包括医疗和意外保险、疾病支付和养老金等政策），但他并非赞同社会主义的原则，他只是行釜底抽薪之计，将社会主义运动的“武器”夺了过来，目的则是为了保障德国的王权秩序、权威等级以及国家利益。

2. 悲观主义

保守主义者根深蒂固的悲观情绪既体现在对社会秩序性质的认识上，也体现在对人性的判断上。他们坚信社会秩序建立在一些不受人类掌控的规律之上，社会秩序不受人类意志左右，人类意志如果一定要贯彻，只会搞乱这一秩序。他们总是在为一个永久的社会秩序找寻超乎人类之上的根源。从保守主义的理论看，这个根源曾经是上帝、自然、历史、生物体和经济规律。面对社会秩序的这些“神圣”根源，人类很难有所作为。保守主义对于人的本性也有一种深刻的怀疑。人的理性有限，追求安全，寻求依靠，惧怕改变。不像很多哲学家将人类社会的阴暗面（不道德和罪恶）归咎于社会环境，保守主义者认为这些阴暗面本源于人类不完美的本性，只有强力和权威才能真正将其压服。由于对社会秩序和人性的悲观判断，保守主义者都强调传统的重要性。传统是经过经验的积累而形成的可靠的习惯，既为人类提供了熟悉的环境，也可避免人类鲁莽的自大带来的灾难。

3. 等级与权威

保守主义者认为人生来就不平等（如不同的人有不同的天赋和才能），这种等级秩序



是有机社会自然发展出来的，也为维持社会所必需。就像身体有肝脏肺腑等器官承担着不同功能，社会需要有人做经理有人做工人，需要有人外出做工有人在家看孩子，需要有人做领袖有人做随从。工人尽管不能享受和经理一样的薪水，但他们也不用承担经理那样沉重的责任，所以这种分配是自然和公正的。自由主义者认为社会的权威（如政府）是经过个人的契约而产生的（自下而上地建立），而保守主义者对此观点则深恶痛绝。他们认为权威的产生是自然所必需，就像父母照顾小孩一样，为了保证小孩健康成长，父母必须有权威指导、教育孩子，这种权威只可能自上而来，不可能自下而来。权威的存在是每个人所必需的，为了保证权威的作用，纪律和服从就必不可少。但保守主义者也承认权威要受自然责任的约束，就像父母不能虐待孩子一样，权威也不能损害其治下之子民。保守主义者一般都有贵族统治的倾向。

4. 宗教情怀

许多保守主义者尤其是信仰非常坚定而不软化的人，常将宗教作为他们所支持的道德和政治信仰的奥援，从宗教教义中寻找力量来强化政治秩序。不管是历史还是现实都显示，保守主义思想总是和某种宗教有或明或暗的联系，而宗教也总是想利用保守主义的意识形态作为强化信仰的政治工具。保守主义者不管是求助于宗教、自然、历史，还是经济规律来为其观点辩护，目的都是要论证现存（或他们理想中的）社会秩序的合理性，但实际的效果往往是维护了社会中处在最有利地位的团体的利益。

9.3 民族主义

9.3.1 历史演变

当马克思主义认为人们因为在生产关系中具有同等地位而成为一个阶级，当天主教认为人们因为信仰天主而成为一个大家庭中的兄弟姐妹，民族主义则使人们相信因为他们分享着一些共同的特征而成为一个民族。民族主义能成为和社会主义、自由主义、保守主义等抗衡的一大意识形态，原因就在于，它区分群体的特殊标准的确对每个人都有吸引力，以至于它可以鼓动人们互相杀戮、流血漂杵。

然而，民族主义是典型的“你不问我我还知道，你问我我却一无所知”的事物。对于什么是民族以及民族主义的特征、起源、类型等问题，研究者之间的分歧大得惊人。就其历史起源来说，有人认为拉丁美洲 18 世纪的反殖民主义运动是现代民族主义之先声，有人则认为美国革命是肇始，但更多的人认为法国大革命中表现出来的一些运动特征才是民族主义的真正始祖。在法国大革命之前，欧洲的政治单位是领地、公国或王国，其中的居民以臣民的身份对这些政治单位的具体某个主权者个人表示政治效忠，但法国大革命中法国人推翻了国王的统治，也就打倒了他们的效忠对象，代之而起的效忠对象是一个抽象的法兰西民族。在抗击外国干涉时，他们的口号是保卫法兰西，由此法国人从国王的臣民（the subjects of crown）变成了法兰西公民（the citizens of France）。“法兰西民族”这一概念开始具有魔幻般的号召力，将居住在法国这片土地上的人们统一起来为共同的目标奋



斗。同样，在拿破仑入侵法国周边地区如德意志、意大利和西班牙时，当地的人们也开始自觉地意识到自己属于某一民族而奋起反抗拿破仑的“异族”统治，从而走上了建立一个独立、统一的民族国家的道路，结果就是现代德意志、意大利的统一。

整个19世纪大部分时间，欧洲的君主们都认为这种政治转变是对君主制的挑战，但也有不少君主开始利用这一趋势来巩固自己的统治。例如，沙皇尼古拉一世（1825—1855年在位）为了对抗法国大革命提出的“自由、平等、博爱”的价值，转而提出了“正统、君主和民族性”三原则。拿破仑三世和俾斯麦都利用“民族统一”的口号来实现其政治目的。尤其到了19世纪晚期，欧洲大多数国家的人民，包括每个阶层的人，都在“追求民族荣耀”的鼓动下致力于炫耀武力，追求民族领土和殖民地的扩展，最终导致了1914年的第一次世界大战。

美国的威尔逊总统意识到民族主义有可能成为威胁世界和平的最大敌人，在1919年安排战后欧洲政治格局的时候，提出了十四点和平计划，其中包括民族自决的原则。这一原则使得瓦解的德意志帝国、奥匈帝国和俄罗斯帝国统治下的众多民族成为独立建国的民族。这反过来又刺激了德意志、意大利等国的民族主义情绪，最终酿成了第二次世界大战。第二次世界大战期间，美国总统罗斯福（Franklin Roosevelt）推动建立联合国，一个超越民族国家的国际组织，以完成威尔逊在一战后未能成功实现的政治理想——通过国家联盟来阻止国家间战争的发生。

二战以后，亚非拉广大殖民地的人民在民族主义的号召下追求民族独立，取得了巨大的成功，纷纷建立起自己的民族国家。但是另一方面，也有不少国家因为民族主义而面临分裂的危险，例如英国的北爱尔兰、加拿大的魁北克、西班牙的巴斯克地区都在民族独立的口号下寻求独立建国。苏联更是在民族独立浪潮的冲击下分崩离析，分裂为十几个民族国家。

9.3.2 核心要素

几百年来，民族主义成为改变世界政治版图的最重要力量之一，然而，它并不像保守主义或社会主义这些意识形态一样有一套完备的理论来说服其追随者，它仅仅诉诸一个简单的原则——民族是自然和正当的政府单位，每个人都应效忠于其民族，服务于其民族利益。这个简单的原则却往往具有强大的动员能力，可以将一个国家的绝大部分民众动员起来实现某个共同的目标。这是因为它简单的原则下隐藏着一些迎合人类社会要求的“心理安慰剂”。

1. 民族

民族主义最明显的特征就是以民族为情感和利益的纽带将人们统一起来。但奇怪的是，人们对何谓“民族”从来无一致的看法。很多研究者指出，民族和国家（state）、种族（ethnic）具有密切的关系。ethnic是一种主要基于血缘、自然体貌特征等自然因素或语言、习惯等社会因素而形成的群体；state是一个具有政治含义的词汇，是一种抽象的政治权力或政治机构；country是一个地域概念；而nation更多的是一个文化或社会和心理概念，与人们的某种社会历史特征以及心理想象相关，一般来说是基于种族的因素而人为地构造而成。

尽管如此界定民族众见分歧,但这并不影响它成为民族主义的核心概念,属于“同一民族”的这种身份或心理将远隔万里、毫无联系的人联系起来(比如在民族独立战争中),也将本来亲密无间、彼此无嫌的人分隔敌对起来(如种族屠杀)。

2. 民族认同 (identity)^①

“民族”这一概念将本来漠不相干的人联系起来的最重要途径,就是通过为人们提供共同的认同或身份,使其产生同样的民族意识,使其认为自己和他人属于同一群体。政治学中对集体认同或集体意识如何产生的解释,可以归纳为三大类。一种是原生论,认为认同建立在有形的文化特色或是生物上的特征如外貌、血统之上。一种是结构论,认为认同建立在共同的客观的社会身份、地位等结构性因素上,人们因为不满经济财富、政治权力或是社会地位上的分配不公而有相同处境的人成了“自己人”。建构论则认为,认同是人为建构出来的,共同的历史、经验或记忆才是塑造认同的关键。事实上,民族这种共同身份的塑造既可以建立在共同的种族特征上,也可以建立在共同的宗教和文化上,还可以建立在共同的历史记忆、共同语言、共同的心理想象基础之上,因此有些学者将民族视为“想象的共同体”。这诸多因素往往是综合起来发生作用,很少有单独因为某一因素而建立成功的民族认同的例子。

在建立民族认同的过程中,国家发挥着重大的作用。国家通过宣传机器和教育机构不断地向人们灌输、传播关于人们共同的历史、文化、习惯等信息,使人们感到共同的光荣、耻辱,建立共同的历史记忆。民族认同建立的过程也就是民族建构(nation-building)的过程。史密斯(Anthony Smith)认为,民族建构有两种模式,一种是存在于西方的“民族的公民模式”,主要强调政治因素在建构民族认同中的作用;一种是存在于亚洲和东欧地区的“民族的种族模式”,强调人们是生存的共同体。和民族建构相伴随的另一个概念是国家建构,也就是国家政权机器在现代不断获得中央集权、分离化(政教分离、国家与君主个人分离)、强制性、理性的合法性、科层制等特征的过程。有的学者如梯利(Charles Tilly)就认为,国家建构先于民族建构而完成,是国家塑造了民族,而不是民族塑造了国家。

3. 民族独立

一个产生了民族认同和民族意识的民族会倾向于建立自己的国家。Nation 在历史和现实中并不必然和 state 联系在一起。例如,同一个德意志民族可以分裂为奥地利和德国两个国家,德国还曾经分裂为民主德国和联邦德国两个国家。反之,一个国家里也可以有众多民族。实际上,目前世界上几乎没有一个国家仅仅由单一民族构成。但是,我们也从历史演变中看到一种强大趋势或者要求,就是“一种关于政治合法性的理论,它要求种族的(ethnic)疆界不得跨越政治疆界,尤其是某一国家中,族裔的疆界不应该将掌权者与其他人分割开来”^②。结果是出现一个又一个民族国家(nation-state),这种现象被称为政治民族主义,也就是我们可以从历史中不断看到的,一个民族或者通过从原来的国家中独立出来(如匈牙利从奥匈帝国独立),或者通过统一居住于不同国家的同一民族(如俾斯麦领

① identity 有三种含义:同一性,确认和归属,赞同。这里取第二种含义。

② [英]厄内斯特·盖尔纳:《民族与民族主义》,2页,北京,中央编译出版社,2002。



导的德国的统一)而建立新的国家的过程。这种追求民族和国家政治权力范围重合的现象是民族主义的主要诉求之一,也是民族主义推动民族独立最大的动力。

9.4 马克思主义

9.4.1 历史演变

马克思的思想博大精深,极为复杂,对他思想的解释从无定论,马克思生前就说过自己不是“马克思主义者”,因为别人对他思想的解释背离了他的本意。这种情况在他逝世后就引起了混乱。不过我们关注的是作为一种意识形态的马克思主义的历史演变和主要内容及其政治影响,所以并不涉及具体的对马克思主义的解释问题。

马克思在恩格斯的协助下,在吸收英国古典政治经济学、德国古典哲学和早期社会主义者的合理思想的基础上,创立了科学社会主义。在马克思生前,科学社会主义是欧洲社会主义运动的指导思想,但马克思逝世后,欧洲社会主义运动从统一走向分裂。尽管恩格斯作为马克思著作的最重要经典阐释者维护着马克思的思想路线,社会主义运动中还是不断有新的思想和理论加入进来。我们现在所说的马克思主义一般都和列宁主义联系在一起,因为马克思经典著作中的许多重大原则只有在列宁的思想和革命实践中才坚持下来,同时列宁也创造性地加入了自己的思想,在俄国建立了无产阶级政权,创立了一种共产主义模式,使马克思的思想在实践中得到发展。列宁之后,斯大林和毛泽东、邓小平都对马克思主义的思想和实践作出了重大贡献,因而他们被公认为伟大的马克思主义者。在西方发达资本主义国家,整个20世纪都不断有一些重要的思想家——从匈牙利的卢卡奇到后来的哈贝马斯——都宣布自己是马克思主义者,他们的思想被称为“西方马克思主义”,以区别于列宁开创的经由暴力革命而建立共产主义的传统。下面我们简要介绍这两种不同的传统。

9.4.2 两种传统

1. 从马克思主义到邓小平理论

马克思逝世之后,社会主义运动面临许多新的情况,例如资本主义体系的崩溃并未很快到来,资本主义经过一次次改革缓慢地容纳了无产阶级许多经济上的要求,并且通过生产力的发展创造出了丰富的物质财富,无产阶级的革命意识也并没有高涨到可以团结起来进行世界革命的程度。这种情况导致了19世纪晚期和20世纪初期的修正主义盛行。但列宁坚持马克思的无产阶级通过暴力革命夺取国家政权、推翻资本主义制度的原则,在俄国的革命实践中创立了列宁主义。其主要思想贡献是:认为资本主义已经发展到帝国主义的最高阶段,因而也是最腐朽的阶段;无产阶级革命可以在资本主义世界最薄弱的环节也就是俄国首先取得成功,无产阶级不应坐等资本主义的灭亡,而应主动革命加速资本主义的灭亡;为了将无产阶级组织起来,应该建立无产阶级的革命先锋队,也就是具有铁的纪律和顽强战斗精神的革命政党,由无产阶级革命政党代表无产阶级的利益,向他们灌输革命



意识，领导他们走武装斗争的道路；为了承担这一使命，无产阶级革命政党应当实行民主集中制。在列宁的领导下，俄国的布尔什维克党人取得了十月革命的胜利，在俄国建立了无产阶级国家政权。革命成功之后，俄国的革命政权击退了帝国主义国家的武装入侵，进行了初步的社会主义建设，但在困难的环境中，列宁实施了“新经济政策”，允许资本主义经济因素在一定的范围内存在。

1924年列宁逝世之后，布尔什维克党面对困难的国际国内形势产生了争论，其中托洛茨基（Leon Trotsky）提出了“继续革命”的理论，被称为托洛茨基主义。在斯大林成为党的最高领导人之后，在苏联实行了经济领域的“第二次革命”，消灭了私人经济的成分，实现了完全的公有制，并通过连续的“五年计划”迅速实现了工业化。列宁囿于马克思提出的世界无产阶级革命的理想，曾经认为一个国家不能单独建立社会主义，而斯大林的实践表明在一国也可以建立社会主义制度。然而，斯大林在作出了这些贡献的同时，也错误地运用了列宁提出的民主集中制来实行个人专制，并利用社会主义的国际主义原则为苏联的民族主义服务，给社会主义运动蒙上了一层阴影。

毛泽东是一个在世界范围内具有重大影响的马克思主义者，他对马克思主义的发展作出的重要贡献主要是，解决了在落后的殖民地半殖民地进行无产阶级革命、建立社会主义制度的问题。马克思并没有特别重视落后国家和地区的无产阶级革命问题，他认为无产阶级革命首先会在最发达的资本主义国家爆发。但20世纪的历史情况是，全世界的反殖民主义的民族解放斗争成了世界无产阶级革命的一部分，很多落后国家的优秀知识分子选择了马克思列宁主义作为寻求民族解放的指导思想。1919年五四运动之后，中国大批优秀的知识分子选择社会主义作为救国救民的解决方案，并成立了中国共产党进行革命。在国共合作的统一战线破裂之后，毛泽东选择了武装革命夺取政权的道路，并且依靠农民作为革命的同盟军，通过根据地的武装割据走农村包围城市的道路，最终夺取了国家政权，之后通过社会主义改造以和平的方式在中国建立了社会主义制度。

邓小平作为马克思主义者的伟大贡献是解决了在贫穷落后的国家怎样建设社会主义的问题。他提出任何国家建设社会主义都不能照搬别国的模式，而应该根据本国的国情制订方案；他指出贫穷不是社会主义，社会主义要消灭贫穷，走共同富裕的道路；为了达到共同富裕的目的，要允许一部分人先富起来，由先富带动后富；计划和市场都是调节资源的手段，资本主义可以用，社会主义也可以用。在他的指导下，中国从1978年开始改革开放，建设社会主义市场经济体制，经济、政治和文化领域发生了翻天覆地的变化，人民生活水平得到很大改善，综合国力大大提高，并且经受住苏联解体、东欧剧变带来的动荡而继续坚持着社会主义实践。邓小平的这些思想被概括为建设中国特色社会主义理论，对中国和其他社会主义国家产生了重大影响。

2. 西方马克思主义

发达资本主义国家的马克思主义者基本上都是思想家而不是政治家，他们主要通过重新解释马克思的思想尤其是早期思想（被称为人道的马克思主义）来对资本主义社会的现实进行批判，不同于社会民主主义和共产主义这些成为政治实践的意识形态，西方马克思主义主要是在知识界产生影响。

在这些左翼思想家的作品中，卢卡奇发展了马克思的“异化”概念；葛兰西、阿尔都

塞等人从马克思的意识形态理论中各自发展出了新的意识形态批判理论；法兰克福学派发展出了批判理论，进而影响到20世纪六七十年代盛行一时的新左派。在度过了20世纪30—60年代的鼎盛期之后，在七八十年代，西方马克思主义朝着多元化方向发展。以哈贝马斯为代表的后期法兰克福学派用交往行为理论来重建批判理论，并把它扩展到话语伦理学和文化政治学领域。法国存在主义马克思主义者列斐伏尔（Lefebvre）在坚持日常生活批判主题的同时，试图重建马克思主义国家学说，并系统论述“马克思主义多元化”。此外还出现了弗洛伊德马克思主义、生态学马克思主义、分析马克思主义、后现代马克思主义等思潮。

9.5 社会民主主义^①

9.5.1 历史演变

社会民主主义这一概念和马克思的思想密切相关，最初用来强调一般的民主（政治民主，即选举政治）和激进的民主（财富的集体化和共同生产，即经济和社会民主）之间的区别。马克思认为社会主义的目标之一是经济和社会民主，所以19世纪晚期以马克思的思想为指导原则的政党一般自称社会民主党。典型的如1875年成立的德国社会民主党。到20世纪初期，社会主义运动分裂为改良派和革命派，社会民主一词就用来指改良派奉行的民主社会主义，以区别于俄国布尔什维克为代表的革命社会主义或共产主义。到20世纪中期，社会民主一词的思想含义又发生了显著变化，因为社会民主党人不仅在实现社会主义道路的问题上接受了原来的民主社会主义的改良思想，而且还对社会主义的目标进行了重大修改。例如，他们不再要求消灭资本主义，而只是要求对其进行人道主义的改造。到现在，民主社会主义思想已经包容了现代自由主义甚至保守主义的很多价值，成为西方影响最大的意识形态之一。因其最早渊源在于社会主义，实际上很多人将其视作社会主义的一个重要流派，它的演变历史也和马克思主义的历史发展不可分割。

在19世纪的欧洲和英国，随着工业革命的深入，自由资本主义制度创造了日益庞大但非常贫穷、地位低下的新阶级——工人阶级。和处在上升阶段的资产阶级赞成自由主义一样，工人阶级改变现状的要求反映在19世纪汹涌澎湃的各种社会主义思潮中。有的学者认为，“社会主义也许是最完善的政治意识形态，因为它的目标包罗万象。它不仅是一个经济体系，同时也是一种社会、政治和道德哲学”^②。社会主义从诞生起内部就有各种分歧，但按照某些学者的看法，仍然有几个一致的目标将社会主义者统一起来，那就是生产资料的公有制、福利国家，以及实现社会主义的意愿（尤其是全面实现经济、社会和政治的民主和平等）。其中第三个目标是区别于其他意识形态的“试金石”。例如，俾斯麦尽管在德国建立了福利国家，但他的政策意图却并非是拥护社会主义人人平等的道德价值，所以不能归入社会主义者之列。

^① 在本书中，“社会民主主义”和“民主社会主义”可以相互通用。

^② Leon P. Baradat, *Political Ideologies: The Origins and Impact*, p. 185.



早期著名的社会主义者有法国大革命期间的巴贝夫（Babeuf）。巴贝夫之后社会主义走上了目标相近而方向不同的两条道路：一是空想社会主义者欧文（Robert Owen）、傅立叶（Charles Fourier）和圣西门（Saint-Simon）等开辟并由英国的费边社（Fabian Society）继承的人道的社会主义；一是马克思创立的科学社会主义。两者最大的区别之一在于：前者将社会主义的要求建立在道德基础之上（天主教社会主义则将其建立在宗教伦理之上），认为建立在竞争和剥削基础上的大部分人劳动而小部分人享受劳动成果的制度是不道德的，因而应该被一种以爱心和合作为基础的制度代替，社会主义代替资本主义是因为其道德上的优越性。而马克思的科学社会主义认为，社会主义的目标并非一个简单的道德诉求，而是人类社会按照不可抗拒的历史发展规律必然实现的结果。在马克思生前，他创立的科学社会主义将大多数社会主义者统一在同一阵营之中。他逝世之后，面对资本主义社会发展的新情况以及他所留下的巨大思想遗产，社会主义者在怎样解释资本主义现实和马克思的思想等问题上分裂为三派。

以考茨基为代表的社会主义者以比较僵化的态度解释马克思的思想，因为难以适应现实而逐渐衰落，但他的著作《无产阶级专政》却成为后来的社会民主主义者批评苏联社会主义实践的重要素材。考茨基认为，任何专政不是走向拿破仑主义就是走向父权式的精英主义，总之会走向民主的反面，而没有民主的社会主义是不完善的。考茨基强调民主对社会主义的重要意义，这后来成了社会民主主义的一大原则。

以伯恩斯坦（Edward Bernstein）为代表的修正主义者认为，马克思对资本主义社会的演变趋势和实现社会主义的手段等作出了错误的判断。他们认为，资本主义并非处在马克思所说的衰落阶段而是上升阶段，工人阶级通过有组织的劳工运动可以迫使资产阶级政府在工人工资、工时、福利待遇以及政治平等、民主等方面作出有意义的让步，最终和平地实现社会主义的目的。因而马克思设想的无产阶级暴力革命应该以渐进改良的道路来代替，通过议会斗争的形式实现社会主义。与此同时，19世纪80年代在英国出现的由著名知识分子萧伯纳（Bernard Shaw）、韦尔斯（H. G. Wells）、悉尼·韦伯（Sidney Webb）领导的费边社^①发展出了和修正主义者类似的社会主义理论，被称为费边社会主义。他们致力于一项一项地改良英国的社会状况，希望用民主、理性、和平的方式使英国朝向民主的社会主义进步。费边社会主义的思想和实践在英国历史上产生了重大影响，“人们很容易夸大观念在决定历史进程时的重要性，但是，说没有费边主义者则英国不会是现在的模样，这一点都不夸张”^②。现在的英国工党就是费边社会主义运动的直接继承人。

马克思之后另一重要社会主义流派是列宁领导的革命派，主要是俄国的布尔什维克。为了和走议会民主道路的改良派社会主义区分开来，革命派称呼自己为共产主义者，所奉行的思想也就被称为共产主义。列宁认为，无产阶级只有通过暴力革命才能掌握政权，因而继续组织无产阶级政党开展武装斗争，并在俄国取得了成功。

从以上历史演变来看，不管是修正主义者还是费边主义者都认为可以通过和平的道路

^① 费边社成立于1884年，根据古罗马著名将军 Fabius Maximus 的名字命名。这位将军在和迦太基的领袖汉尼拔作战时极力避战，但他并非懦夫，而是忍耐以待时机，消耗对手实力，使得汉尼拔征服罗马的意图落空。

^② Reo M. Christenson et al., *Ideologies and Modern Politics*, London: Nelson, 1972, p. 267.



从资本主义过渡到社会主义，在这个过程中，民主可以加速社会主义的到来，而且其本身也是社会主义的目标。这些思想成了民主社会主义的基调。这种对社会主义道路的看法和列宁领导的革命派产生了重大分歧。随着十月革命的成功以及列宁在1919年组织“共产国际”时将走民主改良道路的社会主义者排除在外，欧洲的社会民主党几乎都走上了改良的道路。1924年奉行社会民主主义的英国工党通过议会选举第一次组织了内阁，当时的英国工党缺乏有力的国会支持来实现其社会主义政策。但1945年的艾德里（Clement Attlee）政府却实现了大部分政策目标。欧洲大陆的社会民主党在第二次世界大战以后也纷纷通过民主选举实现了执政，从而使社会民主主义进入了黄金时代。

20世纪50—70年代，欧洲和英国执政的社会民主党执行着三大政策，即经济上的凯恩斯主义而非计划经济，不同程度的混合所有制而非全部国有化，以及福利国家。这些政策也是现代自由主义者和保守主义者不得不同意的，因为诸种意识形态在这些具体政策上达成了共识。然而进入70年代，西方发达资本主义国家纷纷陷入了通货膨胀和经济停滞同时并存的“滞胀”僵局，福利国家面临财政上的破产；在经济上它提不出可以替代凯恩斯主义的政策，也提不出替代市场机制的政策；在政治上，社会公正这一价值在面对经济效率问题时也大受怀疑；面对全球化浪潮加剧的国际经济竞争，各国社会民主党也几乎束手无策。新保守主义和新自由主义顺势崛起，使社会民主主义陷入了危机。最重大的打击来自1989—1991年苏联东欧“现实的”社会主义制度的崩溃，这使得社会主义的目标和价值受到了全面的怀疑，结果是社会民主党在选举中接连失去政权。例如，1979—1992年的英国工党、1982—1998年的德国社会民主党、1993年和2002年的法国社会党，都坐在在野党的冷板凳上。1995年英国工党修改了其党纲的第4条“生产工具的共同拥有、分配和交换”。这标志着社会民主主义在意识形态上从社会主义立场的根本性撤退，他们承认资本主义尤其是自由市场的不可替代性。

面对这种情况，欧洲的社会民主党、工党以及美国的民主党（很大程度上奉行着社会民主主义的某些政策，克林顿将其改造为“新民主党”）纷纷大幅更新自己的政治纲领，形成了新的修正主义，其意识形态上的名称则从“现代化的社会民主”、“第三条道路”、“激进中间派”到“新中间道路”等名目繁多，并且其内容也琳琅满目，试图融合经济自由主义、社会自由主义、社群主义甚至保守主义等各种冲突的意识形态因素。这些改头换面的社会民主主义政党的共同特征是，不再强调社会主义的价值，很大程度上转而采取实用主义的政策，只求抓选票。另一方面，这些政党也正在重新整理其意识形态资源，提出新的纲领，具有代表性的是时任英国工党领袖的布莱尔和美国民主党总统克林顿提出的“第三条道路”。

“第三条道路”这个词最早由法西斯分子使用，后来用来描述传统的社会民主党的政策：在资本主义和革命的共产主义之间走中间道路。现在按照吉登斯的看法，是指“超越老派的社会民主主义和新自由主义”的一种政策框架。概言之，第三条道路的纲领有如下几点：（1）受新自由主义影响，不再赞同社会主义的经济计划和大规模的国家干预，转而支持自由市场；（2）受社群主义和保守主义的影响，强调共同体的意义和个人的道德责任而不是权利；（3）受保守主义影响，不再强调社会的冲突而提倡社会的和谐与共识；（4）降低了平等主义的要求，提倡个人的自立；（5）不同于新自由主义者给国家分配的



“守夜人”角色，也不同于传统社会民主主义赋予国家的促进社会公正的职责，第三条道路希望国家承担的是社会投资功能和文化功能，亦即为经济繁荣而改善基础设施，进行教育以提高人民素质，目的是参与全球化竞争。

从以上历史看，社会民主主义和马克思主义不管是作为政治运动还是意识形态，其重大理论命题都可以溯源至马克思的杰出贡献，并且分享着社会主义的许多思想资源。

9.5.2 核心价值

1. 共同体及社会性的人

社会民主主义的所有原则几乎都建立在对人类和社会性质的判断之上。社会民主主义认为人是社会性的动物，不可能脱离社会而单独存在，他们必须在生产中进行集体的分工合作。“群”而不是“个人”是基本的社会单位，群在整体上是社会，在较低层次上则是各种共同体。因为人是社会动物，人和社会之间的关系就应该是合作而不是竞争。社会民主主义认为人类的本质，如果有的话，也并非一成不变，而是历史和环境的产物。人类表现出的不完善（愚昧、自私、懒惰、依赖等）都是不良环境主要是物质环境塑造的结果，所以只要改造环境、进行教育，就能够消除人的不完善，并进而实现其潜能。可以看到现在第三条道路的纲领仍然保留着对教育的重视。

2. 平等

平等是社会民主主义区别于自由主义、保守主义等意识形态的最明显特征。自由主义仅仅承认机会的平等，保守主义反对平等，社会民主主义不仅赞成机会的平等，还提出了经济和社会平等（亦即结果平等）的要求。但社会民主主义和马克思主义在平等实现的手段和程度上有分歧，前者仅赞同通过财富的重新分配和累进税来促进大致的平等。

3. 共同所有权

社会民主主义者通常将不平等归源于社会竞争和财产的私有制，而自由主义者和保守主义者都将私人财产视为人类自由的保障，认为追求私人财产是人类的天性。社会民主主义者并没有完全实现生产资料所有权的公有或国有，但是他们通过累进税以及部分国有化这些政策，部分地实现了生产资料的社会化。

4. 渐进改良主义

在实现社会主义的手段或通往社会主义的道路的问题上，所有社会民主主义者都不赞成暴力革命，而希望采用渐进改良的手段一步步实现社会主义的目标。他们强调政治民主的价值，也赞同自由民主的理念，主张在现有的宪政秩序之内通过和平的手段推进其政策。

9.6 社群主义

9.6.1 理论背景

20世纪80年代开始兴起的社群主义（communitarianism）现在对西方主流意识形



态——自由主义——构成了最大的挑战。社群主义在哲学层面质疑现代自由主义的一些基本假设，其兴起和标志着政治哲学复兴的罗尔斯《正义论》引发的争论直接相关；在政治或意识形态层面则是对于第二次世界大战后尤其是60年代以来西方种种社会问题（如人际关系的冷漠、犯罪率的飙升、酗酒、吸毒和家庭破裂等）的反思与批判的结果；在实践层面，它已经形成声势浩大的推动社会和政治改造的政治潮流。所以“社群主义”既是一种政治哲学，也是一种正在塑造公共政策的政治意识形态和政治运动，二者密切相关但也存在冲突。耕耘于前一领域的理论家，代表性人物有桑德尔（Michael Sandel）、泰勒（Charles Taylor）、麦金太尔（Alasdair MacIntyre）和沃尔泽（Michael Walzer）。其中，麦金太尔并不赞成后一领域的政治实践，他声称自己不是社群主义者。实际上，在社群主义的旗帜下聚集了众多不同的观点。但是，以社群和历史传统所界定的普遍利益概念为武器，在不同的侧面上对自由主义进行批判，并构建以社群为基础的哲学形而上学、政治理论和伦理学，是所有社群主义者的共同特征。

虽然社群主义直到最近20年才成为一种自觉的理论建构实践，但对公共生活和社群作用的思考可以追溯到古希腊，尤其是亚里士多德的政治哲学。社群主义也并非罗尔斯式自由主义的简单“镜像”，实际上它和19、20世纪之交自由主义思想中的某些重要观念非常契合。向来被安置在自由主义思想传统中的英国学者格林和霍布豪斯、美国的杜威，都强调社群的价值。第二次世界大战以后，不同于此前的自由主义关注自由社会赖以实现的美德，新的自由传统在分析哲学和司法理论的支持下，以罗尔斯为代表试图建构理性自治的自由主义伦理理论，从而为战后政治和法律上可操作的自由主义安排提供论证。正是这种从高调的自由主义退入哲学和法律领域的趋势导致了其反动力，亦即强调自由社会基本美德的观念的复兴。除了吸取自由主义的思想资源以外，社群主义对社群的强调也上承美国宪法之父们建立的共和主义传统。所以，尽管现在的社群主义超越自由主义的视野来挑战其理论基础，但这种超越也只能在自由主义的文化传统中形成，在形式上是对自由主义的修正。

9.6.2 核心价值

社群主义对自由主义的挑战主要在三个命题上展开：（1）反对自由主义的个人主义教条；（2）反对自由主义宣称的普适性；（3）反对自由主义将个人权利置于公共利益之上。

1. 原子式的个人（individual）与社群界定的自我（self）

自由主义的核心价值——个人主义——建立在一个基本假定上：自由社会由独立的个人构成，他（她）可以基于自己理性的认识而自由选择决定生活中什么是好的（good）、值得追求的价值。这种对个人的理解既可以追溯到康德的自由观念，也可以追溯到密尔尊重个人偏好的功利主义。拒绝形而上学的罗尔斯则从社会契约论中吸取灵感，将个人看作结成社会契约的处在原初状态的独立个体。但社群主义质疑自由主义传统中根深蒂固的经验的独立于社会的个人观。他们认为，个人不可能脱离社会环境和社群依赖而形成自我。自我所追求的目标、价值无疑由社会设定，由共同体塑造，这是因为self由一整套角色构成，而这些角色只有在社会和群体的背景下才能产生，才能得到理解。桑德尔指出，先于其目标和选择而存在的抽象分析的自我在逻辑上就难以成立。自由主义在原子式个人假定



的基础上阐述其国家观，认为国家不过是为了个人的特殊利益和需要而建立的社团，因此根本不存在对其永久的效忠的义务。而社群主义者认为，个人的许多特征是在社群的公共生活中由主体间的价值和社群的传统塑造，因而社群包括国家对个体的意义远不是自由主义者所说的那样功利、简单，公共的社群生活是有意义的个体生活必不可少的形式。

2. 普适主义与特殊主义 (universalism versus particularism)

自由主义者认为他们通过采取毫无偏见的立场，以理性的论证，排除主观的党派因素，可以将自由主义的原则建立在永久的超越地方性和特殊性、超越具体的社群和不同文化的基础之上，从而自由主义的原则应当而且可以放之四海而皆准地运用于所有的政治社会。但社群主义者指出，理性只有在特定社群的信仰传统中，在具体的操作中才能得到理解，自由主义所谓的普遍的超脱于社群和文化的“不带偏见的‘理性’”，只是自由主义式的“傲慢”，实际上只是特殊的具有文化上自信的社群才有的信仰。尽管罗尔斯似乎提供了普遍正确的正义理论，但社群主义者指出，正义的标准必须在特定社会的生活和传统中寻找，因此在不同的环境中有不同的正义。麦金太尔和泰勒就论证，伦理和政治判断依赖于理性的语言和行为者看待世界的解释框架，因此脱离于人类信仰、实践和制度来探讨政治命题是毫无意义的。

3. 个人权利与共同的善 (common good)

罗尔斯的正义论继承自由主义的传统，认为一个正义的社会不应当促进某一种特定的、关于什么对于人类生活至关重要、社会繁荣意味着什么的观念，他发展出一套“中立”的权利框架和自由观念，在其中，每一个独立的个人通过理性的选择来决定什么是好的，什么是值得追求的目标。因此，罗尔斯认为自己的理论中立于任何特定的“好”的观念。社群主义者则批判道，在生活中将权利的观念置于什么是好的观念之上不合逻辑，道德上中立的、去除形而上学的政治哲学是一种假象，正如施特劳斯指出的，所谓的不作道德判断的价值中立只是将价值从后门偷送进来，实际上是掩盖了价值判断。泰勒指出，任何关于权利的理论都建立在特定的关于“什么是好的”的观念之上，也取决于这一理论的施用对象。实际上，罗尔斯的理论就预设了什么是好的人类生活——自由的伦理上的行为者的实践，以及什么是好的社团——确保人的道德能力全面发展所需的各种条件的制度。

一旦揭开自由主义将个人权利置于善之上的虚假的中立性，则关于什么是善、什么是有价值的生活、有价值的选择的价值判断不可避免，且至关重要。正是在这个问题上，社群主义者强调社群生活和公民美德的重要性，强调公民社会对保障自由的价值，强调共同的善高于个人的权利，并对此做了详细的论证。同样通过这个自由主义的理论缺口，共和主义、女性主义等理论家纷纷打出了自己的旗帜。

除了从哲学和形而上学角度揭示自由主义的缺陷之外，社群主义也试图在政治实践上挑战自由主义。尤其在美国，从20世纪90年代开始社群主义者如爱桑尼 (Amitai Etzioni) 和高尔斯顿 (William Galston) 转向更具有实践特色的政治活动领域，推动提升社区生活的公共政策，被称为政治上的社群主义者，其活动形成了社群政治。在具体的政策上，针对地理和地方意义上的社群/共同体，他们提出发展政策要考虑社区利益，例如保护社区传统的生活方式和建筑风格；针对记忆或想象意义上的社区，他们提出要鼓励公民对社群生活的政治参与，维护小群体的权益；针对心理意义上的社群，他们设计各种公共

政策，以维护和促进维系家庭和类似团体的情感纽带，鼓励结婚，为传统的家庭生活创造各种便利条件，例如修改关于工作条件的法律以让父母有更多的时间与孩子相处。综观社群主义的理论和实践，它试图去弥补西方社会左、右翼政治思潮之间越来越大的鸿沟，同时兼有自由主义和保守主义的思想。

尽管社群主义在诸多根本性的命题上对自由主义提出了不容回避的质疑，但社群主义自身的缺陷却也相当明显。在不同的理论家之间，对社群的政治含义和道德内容至今没有一致的理解，反对普适主义的多元主义有陷入相对主义乃至虚无主义的危险。最重要的是，批判了自由主义的模式并不意味着就提出了可以取代自由主义的新的政治和伦理框架，尤其在政治实践领域，社群主义提不出根本性的替代自由主义的方案。

本章小结

本章介绍了当前世界上有重要影响的六种意识形态。对于每一种意识形态，一般先介绍其产生背景和演变历史，然后分析其核心价值。

自由主义的核心价值是个人主义与自由、理性；保守主义的核心价值是有机社会、等级与权威；民族主义的核心价值是民族认同、民族独立；马克思主义的核心价值是无阶级、无剥削的自由、平等和物质丰富的社会以及人的解放；社会民主主义的核心价值是平等、协作与改良主义；社群主义的核心价值是社群生活与共同的善。

关键术语

古典自由主义 现代自由主义 有机社会论 民族认同 政治民族主义
修正主义 社群主义

复习思考题

1. 古典自由主义与现代自由主义的主要区别是什么？
2. “第三条道路”是否走得通？
3. 如何看待社群主义对自由主义的批评？

第 10 章

政治文化与社会资本

为什么民主在有的国家成为一种形式主义的制度摆设？如何使民主制度有效地运作起来？这是政治文化和社会资本理论共同关注的问题。在 20 世纪五六十年代的行为主义革命中，在阿尔蒙德等人的努力下，政治文化研究成为政治学一个举足轻重的学术领域。在其经历了兴盛、危机和复兴的循环后，90 年代帕特南（Robert D. Putnam）在《使民主运转起来：现代意大利的公民传统》这一名著中又提出了社会资本理论。它们的演变脉络、思考方式及其理论和现实意义是本章将要讨论的内容。



重点问题

- 政治文化研究的时代背景
- 政治文化概念的界定
- 政治文化的分类与功能
- 社会资本与政治文化之间的关系
- 政治社会化的机构与功能

10.1 政治文化研究在政治学中的位置

10.1.1 政治文化研究的缘起

《布莱克维尔政治学百科全书》将“政治文化”定义为“关于一种旧观念的相当新的术语”^①。这句话所传达的信息是，政治文化的研究对象是既有的、传统的，但研究方法

^① [英] 戴维·米勒、韦农·波格丹诺编：《布莱克维尔政治学百科全书》，595 页。



却是全新的、现代的。也就是说，虽然政治文化研究兴起于20世纪五六十年代，但它不是突如其来的全新领域，而是源自西方政治思想史的学术传统。同时，政治文化研究的兴起也并非学者个人的心血来潮，而是体现了鲜明的时代特色和政治背景。

1. 政治文化研究的学术渊源

关于政治文化的研究有着悠久的历史，只不过在以往的描述中，概念不那么清晰，领域不那么明确罢了。柏拉图在《理想国》中就曾指出政府会随着人的习性的变化而变化。他说：“当人们的分布变化时，政府构成就会变化，一种变化是这样，那么另一种变化也这样……国家不会超出生活于其中的人性范围。”^①亚里士多德在《政治学》一书中，不仅清晰地论述了有关政治与文化关系的各项要素及其变化，而且还分析了它们与社会结构各项参数以及与政治结构各项参数之间的关系。法国启蒙主义思想家孟德斯鸠在其代表作《论法的精神》一书中，详细地考察了气候、生活条件、自由程度、宗教、财富、社会成员、商业、习俗、举止和传统等诸项影响社会运动和政治结构的主客观因素。而其中体制结构、文化精神和自然环境等三大要素被他称之为“法的精神”。从卢梭到托克维尔(Alexis de Tocqueville)，许多思想家都注重从历史条件和社会文化条件出发，强调文化习俗、习惯、特征和传统在政治上的作用。

政治文化作为现代学科意义上的研究领域是从近代开始形成的。在《政治文化谱系》一书中，布林特(Michael Brint)将它的理论线索大致划分为三条：法国社会学传统、德国文化哲学传统和美国现代意义上的政治文化理论研究。^②当代政治文化研究的开拓者和理论奠基人、美国政治学家阿尔蒙德则在20世纪80年代中后期的跟踪研究中指出，政治文化概念的产生是三种各自独立的思想发展互相吸收的结果：一是社会心理学和精神分析人类学，特别是弗洛伊德的著作和人类学家如马林诺夫斯基(Bronislaw Malinowski)和本尼迪克特(Ruth Benedict)的观点。二是以韦伯、帕累托(Vilfredo Pareto)、杜克海姆(Emile Durkheim)的研究为代表的欧洲社会学，其中韦伯以“文化的”根据向马克思提出挑战，他认为宗教和价值观对经济活动和政治结构具有决定性影响。三是调查研究，以及抽样、访问和数据分析等更为尖端的研究技术的成熟发展。民意调查使研究者们得以摆脱对某一文化的空泛的印象主义论述，而去收集特定集团或民族与政治有关的心理—文化倾向方面的数据。^③

当然，没有人能够否定政治文化研究是社会科学界的行为主义革命的产物之一。行为主义革命及其新型研究技术的应用为政治文化研究提供了强大的动力。系统论、跨文化比较和大规模调查等研究方法的采用，对政治文化研究产生了深刻的影响。问卷设计、抽样技术、数据采集和统计分析等操作性、专业化的调查研究技术的出现，为政治学提供了一套精确的分析工具，使得政治文化的研究者能够运用科学方法去收集特定集团或民族的、与政治有关的心理和文化倾向方面的数据，并根据这些数据对政治文化问题展开经验性的实证分析和比较研究。

① [古希腊] 柏拉图：《理想国》，245页，北京，商务印书馆，1962。

② Michael Brint, *A Genealogy of Political Culture*, Boulder, CO: Westview, 1991, pp. 2-6.

③ 参见 [英] 戴维·米勒、韦农·波格丹诺编：《布莱克维尔政治学百科全书》，595页。



2. 政治文化研究的时代背景

虽然政治文化研究存在着不同范式间的争论，不同学者也秉持着不同的学术取向，但总体而言，政治文化研究最核心的问题意识仍然是民主制度的稳定问题。也就是说，学者们关心的是民主的政治制度究竟需要什么样的文化环境来配套？什么样的政治文化类型有利于民主制度的建立和发展？相反，哪些类型阻碍甚至是破坏了民主制度的稳定？关于这一点，在政治文化研究的经典著作——阿尔蒙德和维巴（Sidney Verba）合著的《公民文化》——一书中交代得极为明确，作者说道，公民文化“这项研究开始于对政治民主发展的关心。我们的关心是由一大批这样的国家所引起的。在这些国家里，实现这样一种民主的政治系统成为一个公开的也是困难的目标……一个稳定的和有效率的民主政府，不光是依靠政府结构和政治结构：它依靠人民所具有的对政治过程的取向——即政治文化。除非政治文化能够支持民主系统，否则，这种系统获得成功的机会将是渺茫的”^①。事实上，这并不是学者的杞人忧天，而是对眼前棘手的政治现实，即西方民主政治制度在发展过程中所遭遇的打击和曲折的深度关切和理性反思。事实上，20世纪60年代政治文化研究兴起的初衷乃出于对“20世纪上半叶在欧洲出现的一系列事件而引发的一种对民主的焦虑”，希望通过对五个国家的系统调查，了解这些国家的政治体制得以在其中建立并运行的一般性政治态度和方式，以便找到一种能够维持西方式的政治民主制的文化条件或社会心理条件。这就是阿尔蒙德等人当时的研究出发点和主旨所在。

西方民主制度遭遇的挑战主要来自两个方面。首先是两次世界大战期间德国、意大利、西班牙原有民主政权的崩溃，以及法西斯主义的上台。其次是第二次世界大战以后，一些新兴独立国家仿照西方发达国家建立的民主制政体在发展过程中出现了一系列的政治动荡和社会问题，以至于波及了整个世界范围内的稳定。这些问题的出现，对于那些对自由民主制度持乐观主义态度的政治学家不啻当头一棒。面对严峻的现实，他们不得不开始思考以下的问题：西方民主政治的制度结构形式是普适的吗？它与政治文化的关系究竟是什么？西方式的民主政治所赖以生存的文化基础是什么？人民的心理导向和行为态度如何影响了民主政体的生存概率？从传统型国家向现代国家迈进的过程中，如何改造这些国家的政治文化以适应政治体制的变迁？等等。

值得注意的是，政治学者的这些学术思考与美国的国家安全战略密不可分，说到底服务于美国的国家利益的。对此，美国政治学者伊多·奥伦（Ito Oren）在《美国与美国的敌人——美国的手与对手与美国政治学的形成》一书中作了精彩的论述。他认为冷战时期“在美国关于政治文化的研究和外交政策的政治学之间的界限十分暧昧”^②。他指出：“人们通常认为，阿尔蒙德和维巴的《公民文化》一书是比较政治学领域里一本客观的、与实际政治活动无关的学术论著，很少有人说这本书是研究国防安全的。但仔细研究这本书，包括研究这本书的内容、主要作者的背景和他的职业生涯，人们发现，与其说这本书是关于政治文化的一般性研究著作，还不如说它是美国国防安全问题的指南。”“很明显，《公

① [美] 阿尔蒙德、维巴：《公民文化》，443页。

② [美] 伊多·奥伦：《美国与美国的敌人——美国的手与对手与美国政治学的形成》，210页，上海，上海人民出版社，2004。

民文化》一书的创作驱动力是赢得世界正在崛起的国家中人们的心，影响他们的思维方式”，以便使西方的民主在与苏联的极权主义争夺第三世界的斗争中战胜对手。奥伦还下结论说：“《公民文化》提出的政治文化经典视角，可视作致力于赢得并控制民心的登峰造极之作。它记录了政治学学说与国家安全政治学之间相互掩饰和资助的轨迹。”^①在这个意义上我们可以说，政治文化之所以能够在20世纪60年代中期成为政治学研究的一种支配性视角，“部分是由于其提供了在第三世界推动政治变革的蓝图，而这正是多数美国外交与军事政策所首要关注的”。

10.1.2 政治文化的界定

政治文化是一个相当复杂的概念，围绕着它的界定所发生的争论从来就没有停止过。正如我们在前面提到的，政治文化的基本内容，虽然在从古典时期到近代的思想家们的著作中就已经有所论及，但却从来没用过严格的定义和规范。自20世纪五六十年代政治文化研究兴起以来，阿尔蒙德对政治文化的定义堪称经典。尽管依然存在争论，但大体上都限制在阿尔蒙德定义的范围之内。

阿尔蒙德将政治文化解释为政治系统成员的行为取向或心理因素。他指出：“每一个政治体系都植根于一套意义和目的之中。我们谈及对政治的态度、政治价值、意识形态、民族特征、文化精神，所有这些概念的困难是它们的意义过于弥散与含混。”因此，阿尔蒙德将政治文化明确概括为政治认知、情感与评价，“包括一国居民中当时所盛行的态度、信仰、价值观和技能”^②。这一概念与传统意义上的文化概念或亚文化概念有很大的区别，它是从个体水平的主观心理维度来规定的一种心理导向，考察其如何影响政治系统的运行过程。明显不同于民族精神或意识形态等较为宏观的概念，后者是指集体水平上的民族整体特征。

阿尔蒙德对此概念做了两点解释：首先，政治文化并不“不与一个给定的政治体系或社会完全一致，对政治的导向类型可能或一般地总是超越于政治体系的界限之外；其次，政治文化与一般文化并不是一回事，虽然它总是与之相关”。这两点解释为后来的政治文化研究提供了广阔的舞台，并给一系列的论战提供了理论上的伸缩空间。在阿尔蒙德之后，还有一些从事政治文化研究的著名学者对这一概念作出了自己的界定。

作为政治文化研究的另一个重要人物，派伊对阿尔蒙德的经典定义有所发挥。在《政治文化与政治发展》一书的导言里，派伊将政治文化概括为社会的各种传统、公共机构的精神、公民的情感与集体的理性以及领导人的风格与行为规范。他认为，并非人们所有的政治态度和情感都可以归于政治文化，只有经常影响政治发展的才可归为这个范畴。许多非政治性的信念，如人际关系中的信任感等也属于这个范畴。^③

穆迪（Peter R. Moody, Jr.）则对阿尔蒙德的概念采取了批判的态度，主张政治文化应该涵盖政治制度。他认为文化就是行为、思想和互动关系之间非人格的结构或联系模

① [美] 伊多·奥伦：《美国与美国的敌人——美国对手与美国政治学的形成》，225页。

② 参见 [美] 阿尔蒙德、小鲍威尔：《比较政治学：体系、过程和政策》，15页，上海，上海译文出版社，1987。

③ Lucian Pye and Sidney Verba, *Political Culture and Political Development*, Princeton University Press, 1965.



式。将文化集中在思想或态度上过于狭隘了。还有一些国内学者认为政治思想、政治心理、政治意识形态也应包括在政治文化的范围内。

1976年，帕特里克（G. Patrick）在一篇题为《政治文化的概念》的论文中统计了比较有影响的关于政治文化的定义，共有三十多种，而相关的研究文献则不计其数。事实上，人们对“政治文化”概念争论的焦点主要集中在概念本身的范围和边界问题上。分歧可以概括为以下三点：一是认为政治文化仅仅包括主观导向的范围，正是这种主观导向影响着人们的政治行为，但政治行为并不属于政治文化的范畴；二是认为政治文化应包括政治行为，因为行为是政治导向的集中表现和外展示，如果没有政治行为，政治文化则成了无外在实体的、空洞的主观意识；三是认为政治文化概念的外延应该扩大到一般的社会文化层次。这些激烈的争论显然是阿尔蒙德所始料不及的。当然，这也从一个侧面反映了当时政治文化研究的繁荣景象。

对于政治文化概念的理解，只从内部视角来考察是不够的，还必须将其与已有的相关概念进行比较。由此提出的问题是：政治文化与我们非常熟悉的政治思想、政治心理和政治意识形态究竟有什么不同呢？有学者在分析政治文化与政治思想和政治心理的关系时认为，“围绕着国家政权而形成的政治思想、政治心理都应该属于政治文化的内容”，“政治文化既应该包括在政治生活中起潜在作用的社会政治心理意识，同时还应包括在政治生活中对人们政治行为起着规范和支配作用的政治思想”^①。政治文化是包括多种要素的多层次结构，在任何一个政治统治体系当中，政治意识形态即占统治地位的政治思想都应占据政治文化的最高层，对整个政治文化起着统率的作用。在较低的层面，政治文化主要体现为广大的社会成员对政治统治体系所具有的政治信仰、政治认识、政治情感。因此，在政治文化中应该有主次之分，占主要地位的应该是政治思想（尤其是政治意识形态），居次要地位的是政治心理意识。

有所不同的是，有的学者则认为政治文化“不同于传统的政治学意义上的意识形态，它远比意识形态的范围要小得多，但又直接得多”^②。同时它又不是简单的政治心理现象，它与政府运作、社会活动和个体行为存在着密切的关联。政治文化是宏观的政治结构、政治体制与微观的政治行为、政治观念和政治心理之间的中间地带。它通过对微观层面上人们有关外部政治系统运行的内心态度、导向的变化研究，来发现由个体心理层面激发出的对政治的集体层面、对宏观政治运行的影响。与政治文化概念相比，人们过去常用的，诸如政治价值、政治态度、意识形态、民族精神之类的名词，都显得有些含混不清。

由此可见，正如行为主义的倡导者用“政治系统”替换“国家”一样，在某种意义上，政治文化也是对传统模糊概念的一个更替。^③

10.1.3 政治文化研究的学术贡献及批判

政治文化研究的兴起在当时开创了政治学研究的全新路径，其主要学术贡献可以归结

① 王惠岩：《当代政治学基本理论》，142页，天津，天津人民出版社，1998。

② 王卓君：《文化视野中的政治系统》，6页，南京，东南大学出版社，1997。

③ 就直接意义而言，政治文化是对“public opinion”的置换，以取得比较研究所需要的普遍性或共性。从行为主义革命的角度看，政治文化则具有替代传统模糊术语的意蕴。

为以下三点：

第一，政治文化研究在宏观分析与微观分析之间架起了一座桥梁。所谓“微观政治学”是指那些集中于个体的政治行为、政治态度等方面的学术研究；而集中于研究政治体系的结构和功能的学术倾向，可以称为“宏观政治学”。从结构上看，政治文化作为个体层面上对外部政治目标的一种心理导向，或一种主观的认知、情感和价值，它以宏观政治系统作为直接的反映对象；同时，又是个体的政治行为、政治经验及政治社会化的主要表现。因此，在政治文化层面上，明显存在着宏观政治系统与微观政治心理之间的互动。从实际运行过程来看，宏观结构的主要功能将通过一定的方式影响到每个个体的认知、意义、规范和价值。虽然这一过程对个体心理的影响是潜在的、不易察觉的，但是，当个体置身于具体的政治运行环境中时，他将根据自己已有的文化体系，对政治对象作出一定的心理反应，这就是政治文化，在这里我们可以清晰地观察到宏观和微观的互动过程。正如派伊指出的那样，在运用政治文化概念研究每个国家的民族发展时，有可能在共同的观点上把宏观分析与微观分析放到一起，即研究个体与整个政治系统的行为和机制。^①由此可见，政治文化是建立在宏观政治系统运行与微观个体政治行为之间的一个缓冲区，是维持与推动社会政治系统进步与发展的一种重要的力量。

第二，政治文化的概念本身具有较强的分析功能，作为一个新兴的词汇，它使得人们对政治意识形态、民族精神等过去一直长期使用的概念的理解更加清晰、系统了。在行为主义革命背景下形成的政治文化概念，不但能够与经验现象连接起来，而且可以进行直接的测量，并用数理的方式直接表述，从而为科学的量化研究奠定了基础。

第三，政治文化研究的发展体现了政治学对其他社会科学研究成果的有效利用。政治文化研究的兴起受到了包括心理学、社会学和文化人类学等各种学科领域内文化研究的强大影响。政治文化研究不但应用了心理学的最新研究成果，而且采用了高度专业化的调查研究技术，使得政治学研究者能够从传统的研究对象身上发掘出新的意义。

但必须指出的是，政治文化研究在其发展过程中，也遭到了来自左翼与右翼两个方向的批判和攻击。前者主要是指美国20世纪六七十年代的左翼社会风潮对政治文化途径的批评。在他们那里，政治文化研究的合法性受到了强烈的质疑，他们认为，所谓的政治文化仅仅是资本主义的意识形态而已。右翼的批评则主要来自理性选择和公共选择学派。“理性选择”、“公共选择”理论的基本假设是“理性人”，即包括选民、政治家在内的政治人都是理性的、短期利益的最大化者。在理性选择的倡导者眼中，政治文化研究在很大程度上来说是不必要的、浪费资源的。因为只要假定自我利益的短期合理化，就能获得充分的解释能力。综合起来，各种批评的焦点大体集中在以下三个层面：

首先，从学术研究的现实关怀来看，批评者认为阿尔蒙德所代表的政治文化研究带有浓重的西方中心主义色彩，其成果是直接为美国的政治利益服务的，这与阿尔蒙德作为一位鼓吹“价值中立”的行为主义大师的形象是背道而驰的。在与维巴合著的《公民文化》一书中，阿尔蒙德对五个国家的政治体制和政治文化进行类型和结构分析，其真正的目的是要揭示每一个国家或地区的政治文化与政治系统之间的关系：在什么程度上，政治文化

^① Lucian Pye and Sidney Verba, *Political Culture and Political Development*.



影响政治体系的运作，影响政治体制的改变和发展？说到底，他们在《公民文化》一书中的真正的想法是：什么样的政治文化才是支撑西方式的民主政治制度的最合适的政治文化？西方该如何向这些国家输入政治文化？基于这样的基本理论框架，阿尔蒙德考察了五个不同类型的国家：美国、英国、德国、意大利和墨西哥，在这五个国家进行了大规模的调查研究，在每一个国家都采集了大量的材料，采访了大量的研究对象，比较了这些国家政治制度的差异、政治态度和政治导向的不同。在此基础上，他们得出了关于政治文化是支撑民主制度的重要因素的结论。而所谓公民文化，在阿尔蒙德那里，就是在西方文化传统上发展起来的一种政治文化，这种文化既不是完全现代的，也不是完全传统的，而是一种现代—传统混合型。显然，用这种尺度来衡量或评价非西方国家的政治文化充满了西方的傲慢与偏见。

其次，在政治文化研究的方法论上也存在一定的漏洞。在数据的收集、统计和处理等环节，以及样本的选择上也存在着不完整、不科学等问题。另外从个别的国家、地区的案例研究中引出的结论是否具有普适意义，是否可以推广到其他国家，也是一个值得怀疑的问题。这些批评都表明了“后行为主义者”对政治学研究教学的极度不满，特别是对那种试图以自然科学方法把政治学转化为精确性学科的不满。

最后，人们还对政治文化研究的前提假设进行了质疑。政治文化研究的一个重要预设就是政治文化与政治结构是互相独立的两个变量。但是阿尔蒙德等人在研究过程中，却没能对政治文化与政治结构两者之间的关系及界限作出清晰的说明。

然而，在如此尖锐的批评声中，政治文化研究在 20 世纪八九十年代又迎来了新一轮的复兴。

10.2 政治文化的分类与功能

10.2.1 政治文化的分类

不同国家或地区间的政治文化是千差万别的，不同学者在自己的研究中都会按照一定的标准将其分类。在此，我们讨论两个较为典型的分类法。

1. 公民文化的类型

阿尔蒙德和维巴在《公民文化》一书中，根据一国人民对政治系统和自身的态度，将公民文化分为地域型文化、依附型文化和参与型文化三种类型。也有学者将其翻译为狭隘型文化、顺从型文化、参与型文化。

(1) 地域型政治文化。所谓地域型政治文化不是我们从字面上理解的小范围的、地区性的政治文化，当被调查者对政治系统、它的输入和输出目标，以及作为能动参与者的自我，均缺乏起码的认识和情感时，这种公民文化就可以被归为地域型。例如，在非洲的部落社会，没有专门的政治角色，其首领、酋长或巫师的职责不专一，兼容政治、经济、宗教角色于一身，而且社会成员对这些角色的取向也同时包含政治、宗教、经济的内容，他们对政治制度以及它可能经历的变革缺乏任何期望。一般而言，地域型文化存在于一个社

会较为原始的初级阶段。因此，在现代社会中，典型意义上的地域型政治文化正在逐步消失。

(2) 依附型政治文化。依附型政治文化是指被访者对政治制度和政治输出的取向明确，但是对政治输入和政治参与者的自我缺乏认识。也就是说，政治体系的成员与政治体系实际上是一种被动的服从关系。在纯粹依附型政治文化的社会，一般缺乏专门的输入机构。虽然能够意识到特定的政府权力并表现了感情取向，但是从总体上看，人们没有可以在政治系统中发挥积极作用的参与感。这种类型的政治文化一般存在于威权型的国家中。

(3) 参与型政治文化。参与型政治文化是指社会成员对整体的制度、对政治制度的输入部分和输出部分均表现出明确的、积极的取向，同时个人在政体中作为一种自我活动者的角色也相当清晰，对这种角色具有积极的认知、情感和价值取向。参与型政治文化是与民主制度相配套的政治文化类型。

阿尔蒙德和维巴强调，任何政治体系都不绝对属于某一单一的文化类型，实际上任何国家的公民文化都是混合型的政治文化。也就是说，上述分类并不意味着公民文化是同质的，其中某一种取向不是绝对地取代其他取向。它们在不同国家中，是以不同的程度和方式结合、融合或混同在一起的，从而形成各国政治文化最显著的特征。在这种混合中，有一种文化占主导地位，如在依附型文化中，存在着地域型文化；在参与型文化占主导地位的系统里，也包含依附型和地域型文化的成分。其原因在于政治社会化程序的不完善，或者个人在选择、智力、受教育的机会方面受到限制。具体而言，混合型政治文化又可分为三种类型：一是地域—依附型文化；二是依附—参与型文化；三是地域—参与型文化。

2. 精英文化与大众文化

尽管各个国家的政治结构和文化传统不尽相同，但是值得关注的是，任何一个国家的政治文化在结构上都不是铁板一块，而是存在着精英文化和大众文化的区分。这种分野是以深层的社会结构为基础的，因为任何社会都存在着精英与大众之间的分层。

在政治学的话语中，精英一词是用作描述特定阶层和政治人物的专门术语，它指的是在政治系统中占有一定地位，或是能够对社会政治生活产生一定影响的人。精英对政治体系、政治行为的认知、情感、价值取向等在政治文化的研究中被称为精英文化。

大众意指在政治生活中的一般成员，这些人持有的政治文化导向显然有别于精英阶层。虽然民众持有基本的个体认同和民族认同，但对参与社会政治生活的态度则依社会条件和个人地位的不同而异。就是在民主化程度较高的政治系统中，一般民众对政治运行和政治结构的了解，较之精英而言，仍然相差甚远。

精英文化与大众文化的分野是各国普遍存在的问题，两者之间的关系也呈现多种形态。自然，它们有可能发生冲突，并体现在政治行为层面上，例如对政治制度变迁的阻碍和反抗，甚至引发暴力、内战等，使整个国家的政局一直处于动荡不安之中。在这一意义上，精英文化与大众文化的关系直接影响着政治系统的稳定。通过对精英文化与大众文化两者间关系的研究，我们可以更加深入地了解一定社会中精英文化和大众文化之间的和谐程度及其对政治系统的影响。需要指出的是，精英文化与大众文化的研究方法不尽相同。对精英文化而言，更多地涉及对意识形态的诠释，对运行规范特征的分析，并对政治家行为背后的动机进行解剖；对大众文化而言，则要求更多地运用调查研究的方法收集大众意



见、公共评价和一般性政治文化信息，等等。

10.2.2 政治文化的功能

政治文化的功能就是政治文化对政治系统所产生的作用。在政治文化与政治系统的相互作用中，政治文化对于政治体系的建立、稳定和发展都起着重要的作用。归纳起来，主要体现在以下三个方面。

1. 政治文化为政治体系的确立和维系提供合法性支持

任何政治体系都是建立在一定的合法性基础之上的，权力是否拥有合法性的重要标志就是能否得到民众心理层面的、自愿的认可与服从。政治文化是社会成员对政治系统的认知、情感与评价，因此，政治文化对于合法性的获得具有举足轻重的作用。一方面，必须为政治体系的建立找到其思想文化上的理论依据，来赢得成员的信赖和情感上的支持；另一方面还必须培育、发展与政治系统相适应的政治文化环境，使政治系统与政治文化能够良性互动。这对于维护政治系统的稳定至关重要。在此，意识形态与政治文化必须建构起一种和谐的联结机制，如果意识形态说的是一套，而民众的政治文化心理是另外一套，则会对政治合法性造成重大的伤害。

2. 政治文化在一定程度上影响着政治体系的实际运转

政治体系是由政治制度、机构等“硬件”和政治文化等“软件”共同构成的。那么，究竟是政治制度决定着相应的文化类型，还是文化决定制度的实际运转状况呢？这一直是政治学研究中的“制度决定论者”与“文化决定论者”争论的焦点。的确，这似乎是永远都说不清的“鸡与蛋”的问题。但有一点至少是可以肯定的，即政治文化总是会在一定程度上影响着政治体系的实际运转。相同的政治制度在不同的文化环境下的命运有时是截然不同的。关于这一点，相信经历了百年现代化历程的中国人是最有感受的。事实上，阿尔蒙德等人所开创的比较政治文化研究所关心的核心问题也正是为什么相同的政治制度会产生不同的政治结果，以及政治文化在这个过程中扮演了怎样的角色。

3. 政治文化还在某种程度上影响政治体系的变迁和发展

对于任何一个政治体系而言，稳定都是十分重要的，但是稳定并不意味着静止不动。在某些时刻，政治系统必须对来自内部与外部的压力给予适当的回应，否则将面临生存的危机。因此，改革与创新对于政治系统自身的维持和发展是不可或缺的，甚至可以说是最重要的选择。影响政治体系变迁与发展的因素十分复杂，有历史的、现实的因素，也有经济和社会的因素。其中，政治文化的影响力不容小视。政治文化所具有的稳定功能对于政治系统来说是一把双刃剑，因为政治文化在维护稳定与秩序的时候，有时是以失去政治体系的改革与发展为代价的。毕竟，与政治制度相比，文化带有一定的延续性和滞后性，它的改变不是一朝一夕就能实现的。第二次世界大战以后，新兴独立国家在民主建设中遭遇的挫折为我们的理论提供了生动的注脚。

10.3 社会资本

1993年哈佛大学政治学教授帕特南出版了著名的《使民主运转起来：现代意大利的

公民传统》一书。作者运用“社会资本”的分析框架，讨论了意大利南部和北部制度绩效的不同，以及社会资本对于南部和北部制度绩效的影响，进而得出了社会资本促进经济繁荣和民主治理的结论。这在政治学界引起了不小的轰动。甚至有学者将这本书称为我们这个时代的《论美国的民主》。更有学者认为，正是帕特南的研究带来了政治文化研究路径的全面复兴。

10.3.1 社会文化传统中的社会资本研究

在《使民主运转起来：现代意大利的公民传统》一书的开头，帕特南就从既有的文献当中梳理、分辨出了关于民主制度绩效的三种不同解释模式。^①

第一种学派强调制度设计，“相信结构和程序的设计”能够对民主制度的绩效产生实质性的影响。“这根源于正规的法律研究，这个政治分析模式是从研究19世纪大量的宪政建设中发展而来的。”密尔的《论代议制政府》是这一学派的代表性著作，密尔在书中关心的是宪政机制的问题，并找到了让代议制政府更加有效的制度形式。这个学派在民主制度绩效分析上的统治地位一直持续到20世纪上半叶。

民主制度绩效问题研究的第二个学派强调社会经济因素对民主制度绩效的重要影响，认为民主的有效性取决于社会发展和经济繁荣。亚里士多德开创了这一研究传统，现代政治学家如达尔和李普塞特“在讨论稳定、有效的民主政府所需的支付条件时，也强调现代化的各个方面（福利、教育等）的意义”。

第三种学派在解释民主制度的绩效时强调社会文化因素的重要性。追根溯源，这个传统可以追溯到柏拉图的《理想国》。政治分析的社会文化传统中最著名的要算托克维尔的《论美国的民主》。在这本书中，“他概括了社会的多数与社会的政治实践之间的关系。例如，公民的结社加强了对稳定、有效的民主制度而言极为关键的心理习惯”。阿尔蒙德和维巴的《公民文化》则是这个学派的现代经典。通过考察美国、英国、意大利、墨西哥、德国这五个国家在政治态度和政治取向方面的差异，从政治文化的角度解释了这些国家在民主治理方面产生差异的原因。

帕特南明确将自己的研究范式归为第三种学派，即社会文化传统。事实上，这一传统是包括政治文化、公民结社在内的多种因素的组合。在这个意义上，我们也可以将政治文化研究归入社会文化传统的视野内进行思考。相同的问题意识与共享的学术传统，将政治文化与社会资本研究联结了起来，尽管两者的分析技术有着很大的差异。

10.3.2 社会资本的概念

关于社会资本的概念尚无一致的定义，不同学科的学者分别从各自的角度来看待社会资本，尽管他们都将社会资本视为一种可以利用的，促进人类行动的社会结构的资源。到目前为止，以下三种界定比较值得关注^②：

^① 参见 [美] 帕特南：《使民主运转起来：现代意大利的公民传统》，9、11、12页，南昌，江西人民出版社，2001。

^② 详见周红云：《社会资本理论述评》，载《马克思主义与现实》，2002（5）。

1. 狭义社会资本观

指的是个人的“联系”或“关系”，将社会资本看作是社会关系的功能和形式，即一个人与朋友、同事的关系或者更一般的联系。通过这些关系，人们可以使已经获得的金融资本和人力资本的效用最大化。布迪厄（Pierre Bourdieu）以及科尔曼（James S. Coleman）等人对就业、教育和邻里关系等进行的社会学研究就是在这个意义上运用社会资本的概念。更深的根源可以追溯到托克维尔的《论美国的民主》。

2. 过渡社会资本观

也就是中观层次的社会资本定义，这一定义强调社会资本的公共产品性质。在《社会理论的基础》一书中，科尔曼说道：“社会资本的定义由其功能而来，它不是某种单独的实体，而是具有各种形式的不同实体。其共同特征有两个：它们由构成社会结构的各个要素所组成；它们为结构内部的个人行动提供便利。和其他形式的资本一样，社会资本是生产性的，是否拥有社会资本，决定了人们是否可能实现某些既定目标。与物质资本和人力资本一样，社会资本并非可以被完全替代，只是对某些特殊的活动而言，它可以被替代。为某种行动提供便利条件的特定社会资本，对其他行动可能无用，甚至有害。”^①

3. 扩展的社会资本观

即宏观层次的社会资本定义，将社会资本与集体行动和公共政策联系起来。在这个方面作出主要贡献的，是帕特南对意大利南部进行的长达 20 年的实证研究。在《使民主运转起来：现代意大利的公民传统》中，他将社会资本概念的应用扩展到更大规模的民主治理研究中，认为社会资本指的是社会组织的特征，如信任、规范和网络，它们可以通过促进合作行动而提高社会效率。在帕特南那里，社会资本包含的最主要的内容就是社会信任、互惠规范（norms of reciprocity）以及公民参与网络（networks of civic engagement）。

10.3.3 使民主运转起来：老问题新回答

在使其一举成名的《使民主运转起来：现代意大利的公民传统》一书中，帕特南运用社会资本的分析框架，讨论了意大利南部和北部制度绩效的不同，以及社会资本对于南部和北部制度绩效的影响，从而得出了社会资本促进经济繁荣和民主治理的结论。20 世纪 70 年代初期，意大利将它的实质性权力分散到 20 个地区，称为地方政府改革。以帕特南为首的一组学者采用了历史研究、人类学的实地考察、精英访谈和一般态度调查相结合的方法，追踪了这一发展过程。作者之所以选择意大利作为个案研究的对象的主要原因在于，意大利曾经是专制独裁的法西斯主义国家。在国内和国际的强大压力下，第二次世界大战后意大利的政治民主化进程在一片废墟中重建。在二十多年的时间里基本确立了民主政治的框架。但是，民主政治框架的真正有效运转源于 70 年代的政治改革，这场改革打破了意大利一个多世纪的中央集权模式，将前所未有的权力和资源转托给了新的地方政府。在这样一个特殊的国度中如何才能实现民主政治，这不仅是一个政治学的理论问题，更是一个现实问题。

《使民主运转起来：现代意大利的公民传统》汇集了作者对意大利 20 年“自然政治实

^① [美] 科尔曼：《社会理论的基础》，354 页，北京，社会科学文献出版社，1999。

验”的研究结果。这本书要回答的是一个特定的问题：为什么在政治体制改革中实行统一制度的南方和北方，两者之间的政治绩效却出现如此巨大的差异？如果说阿尔蒙德等人当初要回答的问题是跨国性的，亦即不同国家的民主政治为什么会遭遇不同的命运，那么帕特南试图回答的问题则是在同一个国家内部发生的。

帕特南在研究中将意大利北方和南方之间地区政府绩效的显著差异最终归因于公民参与以及人们之间信任水平的差异。他指出，至少在 10 个世纪里，北方和南方对于困扰所有社会的集体行动的困境采取了完全不同的方法。如果说在意大利南方，人们主要依靠垂直性的结构来解决问题，那么在北方，互惠规范和公民参与网络已经深深嵌入在社会之中，如行会、互助会、合作社、工会，乃至足球俱乐部和识字会。这些横向的公民联系所支撑的经济和制度绩效水平总体上大大高于社会和政治关系始终被垂直建构的南方。他认为，互惠规范和公民参与网络能够促进社会信任，它们都是具有高度生产性的社会资本，正是这样的社会资本使得遵守规范的公民共同体能够解决它们的集体行动问题，更好地促进经济繁荣和民主治理。他还认为，社会信任、互惠规范以及公民参与网络是相互加强的，它们对于自愿合作的形成以及集体行动困境的解决都是必不可少的。其中，社会信任是社会资本的最关键的因素；普遍互惠有效地限制了机会主义的行为，将导致那些经历重复互惠的人之间的信任水平的增加。稠密的社会交换网络将增加游戏理论中所说的关系的重复和联系，从而也将增加社会信任水平。

虽然运用了全新的概念体系和理论分析框架，但帕特南所涉及的依然是政治文化研究的经典问题：为什么有些民主政府成功了，而另一些却失败了？民主制度赖以生存的条件是什么？如果说政治文化通过比较不同国家中人们的政治取向来寻求解答，那么帕特南发展了一种社会资本如何促进民主治理的理论。在这一意义上，习俗、政治文化与社会资本这些名词都是同一个概念谱系上的不同选项。因此，帕特南的社会资本研究可以看作是对老问题的一个新回答。

10.4 政治文化的传递与社会资本的再生

我们当中的大多数人，在学生时代几乎都经历过每周一次的升国旗仪式。每当五星红旗在庄严的国歌声中缓缓升起时，一种难以言表的民族自豪感会油然而生。现在，我们都知道，这是对中小学生进行爱国主义教育的一种形式。如果用政治学的学术语言来说，这就是典型的政治文化的传递过程——“政治社会化”的场景。本节主要讨论政治社会化的途径及其功能。

10.4.1 什么是政治社会化

政治文化是一个政治体系得以维系并顺利运行的基本心理环境，它的形成需要一个长期的过程。对每一个人来说，政治文化的获得和政治行为的产生都不可能是与生俱来的禀赋。在社会的政治生活中，如何对社会成员进行政治训练，使之具备必要的政治认知和知识一直是人们关注的课题。我们用政治社会化来称呼这一学习的过程。

政治社会化是 20 世纪中期才出现的一个术语，是政治学与社会学相互渗透的产物。在某种意义上，与政治文化这个概念一样，政治社会化也是一个关于旧观念的新名词。古今中外很多思想家和政治家都把教育看成是政治的一个重要组成部分，强调对社会成员的政治教育是维持政治系统稳定的重要手段。托克维尔指出，在维系一个国家的政治制度所需的自然环境、法律结构和人们心中的习俗（人们拥有的文化传统）这三个要素中，文化传统是最重要的。他说：“我相信最好的自然状况与最可能的法律，如没有一个国家的习俗，不能维持一个好的体制；而反过来，后者却可能将最差的自然条件和最糟糕的法律转向某些有利的方面。”^①

现代政治学者们从不同的角度界定了政治社会化的概念。有学者认为：政治社会化是人们习得其政治取向和行为模式的发展过程。也有人指出，政治社会化是正式负责教育的机构有目的地对政治意识、政治价值和政治习惯的灌输。而兰顿（K. P. Langton）则认为：“政治社会化是人们把自己所属的社会团体对社会的信仰和观念融合到自己的态度和行为模式中去的过程，是社会的一代向下一代传递其政治文化的方式。”^②

上述观点从不同侧面揭示了政治社会化的内涵。总体而言，我们认为，政治社会化是政治文化传递与社会资本再生的过程，是政治文化形成、维持和改变的过程，是政治文化传承与创新的过程，是个人与系统互动的过程，是一个复杂、多元、持续的过程。

10.4.2 政治社会化的途径

虽然人们大多承认，政治社会化的过程是从儿童时期开始的，也一致同意儿童时期的政治社会化对于后来成人阶段的政治态度具有重要的影响，但是在诸如儿童政治社会化是否决定了成人后的政治态度、成人政治态度是持续稳定的还是可能变化的等一系列问题上，学者们的观点却并不一致。其中的一派强调儿童阶段政治社会化的重要性，认为这一阶段政治态度的形成具有一锤定音的功能；而另一派则强调政治社会化的发展性和变化性，认为虽然儿童的政治社会化是非常重要的，但成年以后的政治社会化具有同样的意义，政治社会化是一个人一生的过程，在不同的阶段具有不同的内涵和重点。

这些争论的存在提示我们：政治社会化的过程是相当复杂而漫长的，实现的途径也是多种多样的。在此，我们主要介绍以下几种机构。

1. 家庭

家庭是社会的细胞，也是政治社会化的摇篮。一个人从出生到成为社会的一员，最主要的生活场所就是家庭，因此家庭是整个政治社会化过程的起点。家庭在政治人格的塑造、人生观的形成、基本政治生活规范的获得等方面，都起着关键性的作用。虽然政治教育并未成为家长教育子女的重要内容，但父母的言行无疑会给予子女带来许多影响，比如对政治的基本观点、对政治事务的态度、对国家及其领导人的态度和情感、对权威的观点，等等。不仅如此，家庭的生活方式和交往方式都会使儿童意识到其社会地位，从而奠定最初的政治情感意识的基础。一般来说，在成年人的政治文化中，可以发现其早年家庭影响

^① [法] 托克维尔：《论美国的民主》，332 页，北京，商务印书馆，1988。

^② K. P. Langton, *Political Socialization*, New York: Oxford University Press, 1969, p. 4.



的痕迹。因此,家长在儿童政治社会化的过程中扮演了非常重要的角色,无论他/她是否意识到这一点。

2. 学校

儿童脱离家庭后所进入的第一个专门的社会化机构就是学校。与家庭相比,学校的政治社会化过程是精心设计的。作为一个正式组织,学校的教育实质上是一种有意识、有目的、正规的政治社会化的培养过程。在各个国家的学校中,都开设公民教育课程,目的是向学生传授政治知识,引导学生的政治兴趣,培养学生的政治信仰,训练学生初步的政治经验。学校教育是政治体系培训公民的重要手段。因此,教育制度和教育政策历来都是统治者关注的焦点。

3. 同辈团体

随着社会环境的急剧变化,知识的专业化分工程度越来越高。父母很难提供子女在成长过程当中所需要的全部知识和技能。学校教学虽然弥补了这一缺陷,但也局限在正式的工作(学习)时间。在家庭和学校之外,少年儿童、青年与其他人的接触,使具有大体相同的教育程度、社会经济背景以及兴趣爱好相近的人们自愿结合起来,形成同辈团体。同辈团体虽然是一种非正式的社会结构,但在政治社会化过程当中所扮演的角色越来越重要。在亲密频繁的交往中,同辈团体的成员之间形成一种独特的微观文化。有许多同辈团体,尤其是青少年团体,并不是有意识地谈论政治,然而同辈团体中的氛围对于青少年的个性乃至基本人生观都会产生影响,从而间接地影响到青少年对政治的看法。

4. 大众传播媒介

大众传播媒介不但包括广播、报纸、书籍之类的传统媒体,还包括电视、网络等现代新兴传播媒介。通过时刻存在的信息传递,它成为一种影响相当广泛的政治社会化途径,成为民众接触、了解政治事件最主要的渠道。各种传播媒介对于社会公众的“信息灌输”,常常在潜移默化之中,左右着人们的政治倾向和政治态度。因此,统治者都将掌握大众传播媒介,操纵公共舆论,作为传播社会主导政治文化,塑造体系成员共同政治意识的基本手段。

5. 社会政治组织

社会政治组织是由那些具有相同政治利益和政治目标的社会成员组成的,如政党、利益集团等。这些社会团体虽然组织形式各异,但都是政治体系的有机组成部分。通过宣传组织的主张、信仰来影响社会成员的政治取向,通过组织活动向其成员传播政治知识和政治技能,培养成员特定的政治文化。在各种类型的政治组织中,政党所承担的政治社会化功能最为突出。建立政党的主要目的就是要掌握或参与国家的政治权力。政党的政治社会化功能一方面是通过经常性的政党活动,让其成员认同并支持其主张。另一方面,政党可以通过强大的舆论宣传,向社会全体成员宣传自己的主张,获得广泛的社会支持。

6. 其他组织

现代社会的一个特点是存在着各种各样的正式或非正式组织,其中非政府组织(NGO)在整个社会生活中扮演着越来越重要的角色,其功能之一即政治社会化。人们在结社的过程中学会相互交往和相互沟通的艺术,在解决集体问题的合作过程中,学会协商、谈判和妥协的本领,社会资本(规范、信任和网络)就是在这些活动和过程中得以培



育、再生和发展的。当然，由于不同国家历史传统、政治制度等方面的差异，非政府组织发挥的作用也有所不同。此外，不同类型的非政府组织在公民政治社会化过程中发挥的作用亦不甚相同。

10.4.3 政治社会化的功能

政治社会化的主要功能包括以下两点：

第一，为政治系统培养合格的“政治人”，维持政治体系的有效运转。亚里士多德在《政治学》中提出了“人是天生的政治（社会）动物”^①的观点。政治生活对于每个人而言都是必需的，人只有在政治生活中才能实现其价值，才能满足市场经济无法满足的需求。但参与政治生活所必需的政治知识、技能、价值却不是与生俱来的，而是一个需要个人不断学习和训练的过程。这个过程具有双向性，对于公民个体来说，政治社会化是“政治人”的培养过程，或政治角色的训练和生成过程。对于政治系统和政治结构来说，政治社会化又是自我再生产过程的一个有机环节。它一方面能够使个人学习政治文化，通过学习，建立个人的政治观念、政治意志，形成个人的行为方式；另一方面，又是政治体系通过对全体社会成员进行一种有意识、有目的的灌输和教育，塑造其成员的政治心理和政治意识的过程。在这一过程中，政治体系通过各种途径，在全体社会成员中扩散和传播体系内主导的政治意识，以使其接受某种特定的政治信息、政治情感和政治信仰，并建立共同的政治行为模式，从而维护政治系统的稳定。

第二，传承和发展政治文化，为政治系统提供合法性支持。政治社会化是政治文化得以传播、继承的主要途径。能否正确地将一个社会占主导力量的政治文化传递给下一代人，保持代与代之间稳定的政治价值观和政治行为方式，将直接影响到一个社会的稳定和发展。我们都知道，政治文化具有维持社会政治系统运行的功能，而政治文化自身的维持则主要是通过政治社会化的方式进行的。因此，政治社会化也在一定程度上维护了政治系统的稳定运行。另外，政治文化本身不是静止的，它也会随着政治系统的变迁而变化。一次战争、一项改革，甚至是领导人的更替都有可能影响到整个社会的政治心理取向的变化。政治社会化作为传递政治文化的过程，也在其中起到了一定的作用。这主要表现为两种形式：一是在政治文化传递的过程中自然、渐进地消化和吸收外部政治系统的变化，并逐步将新的元素添加到政治文化的内容之中；二是在某些特定条件下，实施社会化的某些部门和机构，对社会年青一代或移民而来的新成员或加入到某一个团体中的新成员，进行快速的、有时甚至是强迫式的文化改造。

本章小结

关于政治文化的研究有着悠久的历史，20世纪五六十年代，政治文化研究成为一个举足轻重的学术领域。阿尔蒙德将政治文化解释为政治系统成员的行为取向或心理因素。政治文化是对传统模糊概念的一个替代。事实上，政治文化和社会资本理论研究最核心的

^① [古希腊] 亚里士多德：《政治学》，7页，北京，商务印书馆，1981。

问题意识始终是民主制度的稳定问题，即：民主的政治制度究竟需要怎样的文化环境来配套？政治文化对于政治体系的建立、稳定和发展起着重要的作用。政治文化的传递与社会资本再生的过程，就是政治社会化。政治社会化是政治文化传承与创新的过程，是个人与系统互动的过程，是一个复杂、多元、持续的过程。政治社会化的主要功能是为政治系统培养合格的“政治人”，维持政治体系的有效运转，传承和发展政治文化，为政治系统提供合法性支持。

关键术语

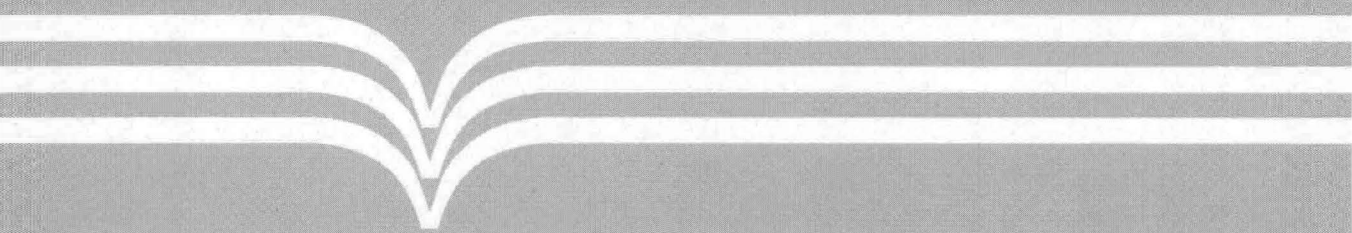
政治文化 大众文化 精英文化 社会资本 政治社会化

复习思考题

1. 政治文化研究的问题意识是什么？
2. 试论述社会资本理论与政治文化研究的关系。
3. 政治社会化的功能是什么？

第 4 篇

政府与人民之间的联系





政府与人民之间的互动是本篇三章的共同主题。政治沟通力图呈现政治系统各要素之间的动态联结方式；而政治参与则强调在当代民主政治中公民角色的重要性，它使我们对于政治的关注从一小部分统治精英或特权阶层的活动逐步扩展到将一般民众涵盖在内的广泛生活方式。

在民族国家的背景下，民主政治采取了代议制的形式。在这一制度框架中，政党和利益集团是人民联结政府的工具，也是公共政策过程的中介。

第11章

政治沟通与政治参与



前面提及的国家、政府机构、意识形态和政治文化等都是政治生活中不可缺少的基本要素，但政治系统并非是一些要素简单的机械聚合，而是一个富有活力的生命过程。正是透过政治沟通和政治参与，政治生活中的不同“硬件”才得以激活，并结合相应的“软件”，从静态到动态，有机地运作起来。

虽然共同关注于政治过程，但政治沟通和政治参与考察问题的视角有所不同。政治沟通从系统角度来看待政治，由整体到局部，从宏观到微观，强调通过统筹各个部分相互间的互动来实现整个系统的有效运转；而政治参与则从参与者（主体）角度出发，自局部到整体，由微观到宏观，通过对各层面参与者活动的会聚来实现对政治运作的把握。二者视角虽然不同，强调重心亦有差异，但彼此间却存在着紧密的联系：在政治参与能够加深和改进政治沟通的同时，政治沟通的优化（以及沟通手段的进步）也有利于政治参与的发展。



重点问题

- 两类政治沟通的含义
- 政治沟通的独特意义
- 政治沟通各方式的局限性
- 政治参与的特征和政治参与质量的衡量
- 政治参与的正负功能

11.1 政治沟通

11.1.1 政治沟通及其意义

1. 政治沟通

沟通的英文是 communication，由于汉语中没有内涵与英文原意完全相对应的词汇，

因此被分别译为“沟通”、“传播”、“传达”、“交流”等。作为一个研究人类行为的基本概念，不同学者对沟通的界定众说纷纭，大体而言，分别侧重于信息传递过程中的分享、影响和互动三个方面。传播学四大奠基人之一的施拉姆（W. L. Schramm）强调沟通是信息的共享，“是对一组告知性符号采取同一意向”^①。而另一奠基人美国实验心理学家霍夫兰（Carl Hovland）以及信息论的创始人香农（Claude Shannon）和韦弗（Warren Weaver）认为，沟通是有意图地施加影响，它包含“一个人借以影响另一个人的所有过程”^②。美国传播学者贝雷尔森（Bernard Berelson）等则指出沟通是信息交流的互动过程。而美国政治学家拉斯韦尔以提问的方式对沟通的含义作了集大成式的概括：谁（who）通过何种渠道（which channel）对谁（to whom）说了什么（say what）？它产生了什么效果（what effect）？

尽管学者们对沟通的界定有所不同，但都强调沟通是一种人际交往行为，双方（或多方）借助同一符号系统在传递、反馈等一系列过程中获取信息，通过相互交流、理解和信任达成共识，并满足各自的需要。沟通使信息得以流动，而流动是信息的存在形式，是信息资源转化为社会价值的唯一途径。一般而言，一个有效的沟通必须具备五个基本要素：信息发送者——信息源；信息——发送者表达的内容；信道——表达信息的多种符号和方式；信息接受者；反馈。

所谓政治沟通是指在政治领域中发生的沟通行为。政治沟通即“赋予政治过程结构和意义之信息和情报的流动。政治沟通不只是精英对其民众发送信息，而且还包括全社会范围内以任何方式——不论是对公共舆论的影响、对公民的政治社会化还是利益集团的动员——影响整个政治的非正式沟通过程”^③。由于英文的 communication 具有沟通、交流、传播等含义，因此政治沟通（以及相应的政治沟通分析）也具有两层含义。第一种含义与系统理论相关，是指政治系统进行输入—输出的工具，所谓“政治沟通分析”也就是运用控制论和信息论原理对政治系统输送、获取、存储和处理信息的过程进行解释的研究方法。

这一意义上的政治沟通是第二次世界大战以后发展并盛行的系统科学的一个产物。政治学的系统研究方法源于美国学者伊斯顿，后在阿尔蒙德的“结构功能主义”中进一步扩展。阿尔蒙德将政治系统的功能区分为系统功能（包括政治社会化、政治录用、政治沟通）、过程功能（包括利益表达和综合、政策制定、政策实施）和政策功能（包括提取、限制、分配与输出）三个部分。政治沟通仅指政治系统内政治消息的传播过程，是系统内部正常运作和持续的基本功能。多伊奇（Karl W. Deutsch）的《政府的神经》（*The Nerves of Government*）一书使人们正式认识了政治沟通。政治系统的运作被视为一个组织依靠有关的环境信息进行决策，并根据该决策所产生后果反馈出来的信息进一步调整决策的过程。政治系统要在变动中保持内在稳定和发展延续自身，就必须不断地获得并反馈所有影响政治系统运行的信息，改变自身与环境的关系以及适应过程中的各种变化。政治

① [美] 施拉姆：《传播概念的演化》，见 http://student.zjzk.cn/course_ware/diffuse/web/02/02-1-1.htm。

② 转引自俞可平：《权利政治与公益政治》，59页，北京，社会科学文献出版社，2000。

③ [英] 戴维·米勒、韦农·波格丹诺编：《布莱克维尔政治学百科全书》，592页。

系统行为的调节、修正要依靠沟通，其对政治系统的作用就像神经之于生命有机体。由此，政治系统的运行过程被抽象为一个信息的变换及控制过程，信息被接受、处理的方式成为政治分析中最为重要的一个方面，“一个现代的民族国家，在本质上可以被看作是一个依赖于既存在于国内事务又存在于国外关系中的信息交换的决策和控制系统”^①。

系统理论中的政治沟通分析只提供了一个研究政治过程的抽象框架，无法解释政治生活的具体运作。这一工作是由另一意义上的政治沟通分析来承担的，它将政治沟通理解为通过一定的政治传播媒介，参与政治的各主体间（涵盖政府与社会、各类组织机构、个人三个层次）有效传递、交流政治信息的过程，包括由上而下、由下而上和彼此交流三个层面。这种“政治沟通分析”主要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、政治心理、大众媒介对公共舆论以及竞选投票的影响，以及统治者对传媒的控制等，具有多层次、多向度、全方位的特点，并形成广泛复杂的网状结构。这一分析理路与政治传播研究交织在一起（或者说是一回事），自古希腊起就一直为政治学家所重视。

对信息在政治生活中重要性的强调是上述两种理解方式的共同点。信息是事物内部结构和外部联系运动的状态和方式。^②政治信息是指以中介形式对诸种政治关系相互作用以及运动过程的表征，它反映了人类社会生活中政治活动的内容、形式、特点和规律，以及人们对以国家政权为核心的政治制度、政治实践的要求和态度。政治信息的表现形态虽然各异，但对政治组织的决策、政治系统的控制、政治问题的解决等都具有决定性的意义。在现代化信息社会里，充分利用政治信息对保证国家机器的正常、高效运转至关重要。

2. 政治沟通的过程

政治沟通涉及信息表达和信息接受两个基本方面，其完整过程包括一般沟通的五个基本要素（它们同时也是影响沟通效能的五个环节）。

政治沟通的基本内容是政治信息的传递。依据特定的标准，可以对政治信息进行不同的分类。表 11—1 反映的是政治信息的不同形态。

表 11—1 政治信息分类

表现形态	含义	具体形式	作用
观念形态	表现为各种政治理论、学说、思想、观念、意识等方面的政治信息	对政治实践的总结；对时事政治的阐述；对政治系统的评价；对政治斗争的论断等	了解一定政治行为主体在处理各种政治关系时的态度和见解
实体形态	反映国家机器及其运转状况的那部分信息	政治制度及其性质；政治系统及其结构、功能；政治关系构成，如国家形态、政治组织形式及活动方式等	了解一定的国家制度的性质、体系、特征及政治生活和政治关系
潜在状态	通过一定的态度及行为表现出的各种政治心理状态	表现为一定的情感、习俗、信念、态度与行为	对社会政治关系及政治生活的一种不系统、不定型、带有一定意识倾向的反映

① [美] 诺思：《沟通理论的分析前景》，转引自俞可平：《权利政治与公益政治》，62 页。

② 关于信息概念的详细分析，参见孟广均等：《信息资源管理导论》，1~13 页，北京，科学出版社，1998。



续前表

表现形态	含义	具体形式	作用
流动形态	不断运动变化的政治信息，比如政治运动，也包括在经济、文化、军事等社会生活领域发生的一些事件、活动	政治斗争、政治变革、政治行动等	引起政治关系和政治局势的变化

资料来源：根据巩重起主编：《政治学通论》（兰州，甘肃人民出版社，1992）第14章“政治信息”相关内容制作。

信息借助信息通道不断流动。政治沟通中的信息通道一般是指政府许可并加以制度化的正式通道，如大众媒介、组织团体等。任何沟通通道在容纳信息流量方面都有一定的限度——通道能力，表现为质——信息的真实性，包括信息传递过程中受到的噪音、损失、扭曲等因素的影响，以及量——通道负荷能力，即信息容量程度，其与通道本身的质量和通道的灵敏性有关。此外，通道能力还包括沟通系统联系、鉴选和产生有关信息分析的历史经验等能力。根据政治系统内法定主要信息通道的数量可确定其为单通道系统、双通道系统或多通道系统，系统中的信息通道往往呈现为错综复杂的沟通网络。

除了信息发送、沟通的通道之外，政治沟通系统还包括信息的输送者（沟通者）和接受者。前者指信息流通过程中的传递者，后者是吸收、筛选和整理从内部和外部环境中传人之信息的政治主体，多为官方主体。

某一拥有政治资源的政治主体获得政治信息并作为发送者以特定的符号形式（如发布决议、命令、指示等）发送信息，通过信息通道把有关的政治信息传递给接受者，接受者接受信息、进行处理后输入政治系统，经过政治当局处理后转换或输出，完成了政治沟通的一个单循环。作为复杂系统，政治系统通过输入与输出间的反馈形成无限的循环。反馈即送回有关上次输出结果的真实信息，并对下次再输出产生影响的过程^①，分为正反馈和负反馈两类。前者指反馈信息促进或加剧原始正在进行的偏离目标的行为；后者指反馈信息减少对目标的偏离，并进行某种调整和校正。接受者向发送者反馈的信息成为新决策的基础。因此只有当政治信息发送者与接受者双方相互作用后，才完成了政治沟通的整个过程。

3. 政治沟通的意义

第一，政治沟通对政治系统的生存有着巨大的影响。“正是沟通这一传递信息，并对信息作出反应的能力，才使组织成为可能。”^②因此，沟通在任一对政治组织和系统的分析中都是必不可少的。

第二，政治沟通是制定良好的公共政策的一个前提。公共政策是现代政府权威性地分配社会价值，解决社会问题，实现公共利益的主要手段之一。它包括政策问题的提出与筛选，目标的确定，备选方案的确定与评估，政策方案的抉择、合法化、执行、监督与反馈修正、评价等环节。政治沟通同以上各环节都发生着直接或间接的联系。通过政府和民众

^① 参见俞可平：《权利政治与公益政治》，54页。

^② Karl Wolfgang Deutsch, *The Nerves of Government*, New York: The Free Press of Glencoe, 1963, p. 77.

间的政治沟通，最需解决的问题被列入政策问题框架，并寻找有效的政策手段和措施，这种民主化沟通不仅使不同意见在制定政策时实现整合，而且也减少了决策失误，提高了决策的科学度和正确性。与此同时，切实可行的设计方案还需要通过宣传得到充分认同和理解，得以贯彻实施，取得实效。

第三，对政治沟通的强调使我们以一种与以往截然不同的视角来看待政治生活。贯穿政治生活的核心概念——“权力”——的实现基础和表现形式发生了实质性的变化：不再以命令、制度、暴力等强制形式出现，而是在某些范围内和某种程度上被建立在信息接收和处理基础上的决策、控制所替代。政治沟通成为描述和解释政治系统行为的一种新能力，是政治系统的“命脉”和“神经”，并反映了政治的实质。多伊奇指出，“在人对他周围环境进行控制的过程中，沟通具有至关重要的意义”^①，它“反映了人们的注意力已由驱策转向了操纵”^②。

第四，政治沟通使人们对政治的关注从结果转向了过程，一如多伊奇所强调的，政治本身不是目的，应该从过程中去把握政治，而政治沟通为过程的动态分析提供了一个操作平台。

第五，政治沟通把政治信息当作政治分析的基本单元，不仅“阐明了信息流对于科学决策的重要意义，具体地指出了政治系统的沟通状况是怎样影响政治系统的运行或决策的制定与实施，指出了决策过程中的信息反馈机制”^③，而且由于信息“可以被测量和被除尽，沟通通道传送或扭曲信息的时间也可以根据定量标准加以评估”^④。这促使政治因得以量化而被科学化地描述、分析、比较和解释，也有益于决策的科学化。

第六，畅达互动的政治沟通有利于避免社会矛盾激化甚至消除矛盾，维护社会稳定。这表现为以下方面：首先，通过监测环境来判断形势，了解社会是否处于稳定状态，通过预警避免政治冲突和政治动荡导致的政治体系不稳定。其次，有助于实现社会控制的规范性。一定程度的社会控制是社会存在和发展的必需，有序的政治沟通使社会民众了解、熟悉、掌握政治系统的政治文化、价值观念和意识等信息，并内化为自觉的观念意识，在行动上皈依，从而促成政治生活的和谐有序。最后，通过缓解参与要求不断增加与现有参与渠道不足之间的矛盾，不仅使直接摩擦因表达畅通而减少，而且增加了理解和宽容度，政治矛盾与冲突得以缓解，这种“排气孔”和“减压阀”作用弱化了公民向政治体系的施压程度。

11.1.2 政治沟通的媒介与方式

政治沟通的有效进行需要借助于一定的媒介，沟通媒介是介于沟通双方之间的中介物，作为承载信息的载体，是政治沟通的工具和手段。沟通媒介是多种多样的，随着高科技的发展，新的媒介还在不断地出现。费斯克（John Fiske）将媒介划分为表象性、描述

① S. Sidney Ulmer, *Introductory Reading in Political Behavior*, Chicago: Rand McNally, 1961, 转引自 [美] 艾萨克：《政治学：范围与方法》，287页，杭州，浙江人民出版社，1987。

② Karl Wolfgang Deutsch, *The Nerves of Government*, p. 776.

③ 俞可平：《权利政治与公益政治》，54页。

④ 多伊奇：《沟通模式和决策》，转引自俞可平：《权利政治与公益政治》，60页。



性和物理性三类。表象性媒介指人谈话时的音调及其面部表情和身体的动作姿势，传递者本身在这里就是媒介；描述性媒介指所有文字出版物和印刷品；物理性媒介则包括电话、无线电、电影、电视、电报、传真及电脑网络等。也有人简单地分为大众传播媒介和人际传播手段两大类。

沟通媒介不但是政治沟通的基础，而且直接制约着政治沟通的效率、质量和结果。其重要性可以从以下三个方面来把握：首先，对政治信息的认识、反映、选择、加工、分析等意识、思维活动都必须依赖语言文字这些物质载体；政治信息只有通过媒介这一载体才能显示成内容；沟通双方也必须通过媒介实现信息的表述和接受。因此，沟通媒介是政治沟通得以实践的基本条件，离开它政治沟通就无法进行。其次，沟通媒介拓宽了政治沟通的范围，提高了政治沟通的能力。麦克卢汉（Marshall McLuhan）提出一切媒介都是人的肢体部分向公共领域的延伸：受社会生产力水平的制约，沟通媒介经历了从简到繁、从落后到发达的漫长发展过程，这种发展是人类沟通能力发展变化的直接表现，在相当程度上决定着政治沟通的方式和结构。最后，政治沟通实践中的各种制约条件如沟通目标、对象、具体内容，不同技术手段的可行性、时间、费用以及沟通者对特定媒介的偏好和信赖程度等都影响甚至决定人们对媒介的选择，不同沟通媒介会因其各自特征影响着民众对政治的了解和理解。

1. 大众传媒

从人类文明发展的历史看，每一个时代都有具有自身特点的沟通媒介。有人将人类沟通的历程分为运用非语言符号和信号的亲身传播时代、口头语言时代、文字书写时代、印刷时代、大众传播时代、网络时代等六个阶段。大致而言，现代社会之前的传播活动受到技术和社会两个方面的制约：口语和文字是主要传播媒介，还包括一些辅助性媒介，如烽火、刻石、驿马、信鸽等，媒介的局限不仅导致传播活动范围小、信息少，而且影响有限。此外，简单的生产活动与社会交往，不仅局限了交流的信息，也减少了沟通的需要。19世纪初开始的工业革命极大地促进了生产力的发展，为信息传播和沟通创造了前所未有的物质条件，美、英、法等相继自19世纪三四十年代进入大众化报纸时代，报纸成为“第一种真正的大众传播媒介”。20世纪二三十年代后以广播电视为代表的电子媒介的快速增长标志着大众传播时代的真正来临。而当今互联网的迅猛发展不仅使信息传播的时效性进一步提高，实现更快的传播和反馈，而且克服了报纸、广播、电视等传统大众媒体单向性传播这一共同的缺陷，使沟通者和接受者通过双向互动协调沟通。

大众传媒从根本上改变了人类政治活动的沟通方式，进而深刻地影响了政治的性质和政治发展过程。我们可以从以下五个方面来理解这一点：第一，大众传媒克服了原先沟通渠道在空间、时间和受众人数方面的有限性，在从前彼此隔离的政治个体之间建立起了新的联系，增加了民众取得共识的途径。第二，在大众传媒出现之前，政治信息是政府官员的特权。大众传媒不仅通过信息资源的共享使社会公众（以及地方政府）接近信息，增加对公共事务的了解，促使政治过程透明化，而且通过引导社会舆论，传播政治文明，影响公众的政治态度和立场，提高其政治素质，培养其政治技能。第三，大众传媒是民众发表意见、阐述观点、表达看法的公共平台，民众通过公共舆论来影响政府的决策和政策执行，并实施对政治过程和政治人物的监督，提升政府与民众之间的信任度。第四，互联网



的开放性特征使社会成员的沟通和政治意愿的表达自由地流动,政治参与也因此实现突破性进展,民主政治程度进一步提高。第五,大众传媒也加强了政府获取信息的能力,从而有助于政府进行正确的决策,对国家和公民实施有效的管理和控制。

与此同时,我们也必须清醒地看到,大众传媒也可能被操纵利用,从而导致严重的政治和社会后果。希特勒第三帝国时期戈培尔的所作所为便是一个经典事例。因此如何使大众传媒成为政治沟通的有效工具(以反映真正的民意)便是我们必须面对的问题。

在现代社会,大众传媒都是专业化机构,它们“职业化”地制作和发布大量可公开的和相对标准化的信息。值得注意的是,大众传媒并不仅仅是信息的传递者,更重要的是它们也是沟通的设计者。德国著名社会心理学家勒温(K. Lewin)在《群体生活的渠道》一文中指出,关键人物作为“守门人”(gatekeeper)在信息传播过程中对信息的提供、制作、编辑和报道采取“疏导”与“抑制”行为,这种过滤使民众接受信息的客观性程度受媒体关键人物自身倾向性的影响。用科恩(I. Bernard Cohen)的话来说,传媒是“议程设置”者:“媒介在告诉读者怎样想这点上大多不怎么成功,但在告诉读者想什么方面却异常有效。”^①麦库姆和肖(M. E. McCombs & D. L. Shaw)在自己的研究中也发现了大众传播具有设定社会公共事务“议事日程”的功能,通过赋予各种“议题”不同程度的显著性,传媒的报道和信息传达影响了人们对周围世界的“大事”及其重要性的判断。例如,选民对重要问题的判断就与大众传媒反复报道、强调的问题存在着高度对应。

大众传媒对议题的设置功能有可能使人生活在一个虚拟的世界中,一如李普曼(Walter Lippmann)所指出的那样,由传播媒介创造的“媒介环境”插入人类与现实世界,将导致民众对媒介的依赖性,习惯于生活在“虚拟环境”中,并将之视为现实环境而看不到世界本身,二者之间的距离就是媒体报道和选择事实的倾向性所造成的。

另一方面,大众传媒也不是完全独立的,它受到特定社会中的政治和经济环境的深刻影响。虽然新闻界一直倡导传播媒介在自由环境中应积极主动地承担相应的社会责任,以客观公正的理念从事诚实的报道,但实践中大众传媒很难真正保持独立。政治制度、资金和消息的来源安排、传播机构与政治机构间的关系等诸多因素都使政治部门不仅能对大众传媒进行指导乃至控制,“而且还为其提供了代言人的角色(总统、总理、反对党领袖等的代言人)”;用更抽象一点的话语来表示,“一个社会中精明的经济和政治系统不允许该社会中的传播媒介系统随心所欲地进行不负责任的预言或诱导”^②。除了政治因素,商业化运作对媒介的影响也是巨大的。例如,大众传媒在涉及自身股东利益的报道时,会形成自觉不自觉的内部新闻检查;大公司和大型企业作为媒介的主要广告客户和财源,通过提供或撤销广告对媒介的发展和价值取向施加直接影响,更不用提商业化取向所导致的媒介为取悦观众而不顾事实地进行“吸引人”的虚假或低俗报道。

2. 公共舆论

简要地说,公共舆论是公众对社会政治问题所持有的某种看法。对于这一界定我们可以从以下几个方面来理解:第一,公共舆论针对的不是个人的偏好,而是社会和政治问题,

① [美] 赛佛林、坦卡德:《传播理论:起源、方法与应用》,248页,北京,华夏出版社,2000。

② [英] 戴维·米勒、韦农·波格丹诺编:《布莱克维尔政治学百科全书》,492页。



是与人们的集体生活紧密相关的事务。第二，舆论所针对的通常是存在争议的问题，因为对于真理或者大家一致公认的事情是不会形成相关的舆论的。第三，公众舆论的主体是公众，它由三部分人组成，即普通公民、积极公民以及政治和舆论精英。他们在“公众舆论”中所占比例与其影响力度成反比关系。由于大部分人掌握的知识不足以认识复杂的政治事务，使其对所面临的问题不仅没有观点，甚至无思考的意愿；而且多数人在大部分时间里，很少有兴趣去关注那些未直接涉及其生活的政治问题。因此在多数情况下，“公众”被局限在人民中有知识或参与公共事务的那部分人中。第四，公共舆论反映了人们长期坚守的信仰、理念和价值，但它本身是对特定问题的反映，因此具有易变性。

需要注意的是，一个社会的公共舆论并不是一致的。通常情况下，公共舆论包含了几个团体互相冲突的观点，强烈、清晰和统一的大众认同并不总是存在。公共舆论的这种内在结构性差异是由多种因素造成的。从社会结构的角度看，这种现象显然与人们的阶级地位紧密相关，不过不能在社会阶级与公众舆论倾向之间建立简单的对应联系。在使问题复杂化的诸多因素中，教育显然是一个重要的变量，教育不仅使人掌握基本知识，培养阅读说写能力，而且通过政治社会化过程培养了公民意识和参与意识。年龄的影响也不可忽视，它不仅源自青年和老年在情感性格上截然不同的特征，而且还取决于一代人因其具体生长时代所经历的重大事件而形成的政治社会观点，这被社会学家曼海姆称为“政治代”^①。此外，地域、宗教、族群等因素也发挥着重要的作用；随着女权主义思潮的日渐兴盛，性别也在对公共舆论的影响中占有一席之地。大体而言，公共舆论的结构差异最终取决于各因素在不同社会和不同时期的权重和综合影响，任何特定的社会集团都无法完全左右一个国家的公共舆论。

公共舆论的差异也体现在不同的议题上。罗斯金（Michael G. Roskin）以曲线模型来表示人们考虑问题的方式，将公共舆论区分为稳定、钟形、极端三种。^②其中，稳定型公共舆论呈现出“J曲线”，对于那些没有争议的问题，大部分观点将聚集在一端，不同看法或无看法的人属少数，处于另一端；钟形公共舆论呈现出钟形的“单峰分布”，人们在多数社会问题上很少存在着共识，处于完全赞成或反对的只是相对少数，多数人持中间调和态度；与之相反，极端型公共舆论呈现U形的“双峰分布”，那些引起重大争议的议题促使极端分歧产生。

公共舆论的形成机制依然是一个值得探讨的问题，在传媒技术日渐发达的今天，公共舆论有时是自下而上地形成，有时则是政府为实现自身希望所制造的产物。“舆论……并不需要每个人都从理性出发来阐述各自的看法。舆论的形成是一个复杂的过程……从客观前提出发所进行的逻辑推论有时只是其中的一个要素。舆论的产生可以是迫于某些人的权威，或者是产生于某种复杂的成见或心理积淀。”^③

尽管公共舆论本身存在诸多值得进一步分析的问题，但其在政治生活中的重要地位和影响力却无可否认。它虽然不能控制政府的行为，但可以施加相当的影响。任何政府在面

① Karl Mannheim, *Essays on the Sociology of Knowledge*, London: Routledge, 1952, p. 291.

② 参见 [美] 迈克尔·罗斯金等：《政治科学》，158页。

③ [英] 戴维·米勒、韦农·波格丹诺编：《布莱克维尔政治学百科全书》，663页。

临强有力的公共舆论反对时都显示出不同程度的脆弱性。因此，如何“管理”公共舆论成为各国政府面临的一个基本问题。

3. 民意测验

对民意的了解是古今政治领袖人物的基本诉求之一，无论是在中国古代的民本政治中，还是在当今西方的民主政治中，民意始终占据着重要的位置。不过在统计技术使用前，对民意的了解主要依靠政治人物自身的直觉和印象。20 世纪初这一局面得到了扭转，人们开辟了新的了解民意的办法。美国流行杂志《文学文摘》利用抽样方式精确地预测了五次总统大选，经过不断的改良，这一技术在 30 年代趋于成熟。今天，用具有代表性的样本来测量公众态度的任何做法，都叫做民意测验。

作为一种统计分析的技术，民意测验本身是中性的。由于它通过一整套客观化程序，真实反映民意原貌、精确把握民意特点，因此对政治系统（尤其是政党及其候选人）来说，不失为一种政治沟通的好方法，可以借之判定公众对政治决策和政治领导的评价，检测公众政治态度的发展趋势，预测公众政治行为取向以便于政府正确决策。

民意的政治作用需要认真辨析，民意并非在任何情况下都是政治的向导。因为大部分民众对政治问题少有自己的意见，而是跟从与现有政治体系保持一致的主流媒体，由此得到的民意与其说是“反馈”，不如说是政治领导人的意愿。同时由于大部分民众更注重短期的和与自身利益相关的问题，故民意测验所反映的态度在长远及通盘性的考虑方面也有所缺陷。此外，“民意测验并不仅仅是对公共舆论的监测，它也可以制造公共舆论”^①。例如，公开民意测验对选举的预测结果会对处于落后的候选人产生灾难性影响，其支持者可能改选领先的人。因此民意测验的调查结果在法国、巴西和南非等国不允许发表，而统一前的联邦德国则禁止发表预测性意见。

11.2 政治参与

11.2.1 政治参与的特征与类型

对政治参与的理解可通过三个基本要素——谁（主体）、为什么（目的）、怎么样（表现形态与方式）——来加以把握。

广义的政治参与主体包括政治系统中的所有角色：政治领袖、政府官员、政党、利益集团和公民等。由于执政领袖和政府官员制定和执行政策的行为属于职业行为的范围，故通常不再包括在政治参与之列。一般意义上的政治参与主体主要是指普通公民和利益集团（当然这不排除以公民身份进行政治活动的政府官员）。

政治参与的目的涉及政治活动的实质。亨廷顿和纳尔逊将政治参与定义为“平民试图影响政府决策的活动”^②。维巴认为政治参与的最终目的是企图影响“社会价值的权威性

① [美] 迈克尔·罗斯金等：《政治科学》，167 页。

② [美] 亨廷顿、纳尔逊：《难以抉择》，5 页，北京，华夏出版社，1989。



分配”，对决策影响的倚重也是鉴于其社会价值分配整体过程中占有的突出地位。^①表述虽有异，但本质相同。

政治参与的表现形态和方式可谓多种多样，阅读政治文章、追踪报纸和电视报道、演讲、散发传单、投票、选举、游说、上街游行、抗议示威……不一而足。我们将在后面作较为详细的讨论。一个引发争议的问题是应将政治参与限定在合法的形式之内。虽然合法参与占据了政治参与的绝大部分，且是政治参与的研究重点，但非法的政治参与形式不仅存在，而且对政治过程产生的影响有时甚至超过了合法的形式。同时，合法与非法的界定也随着时空转变而不断地变更，这一点在比较研究中尤为明显。因此以合法与否作为衡量政治参与的标准，将因排除革命式的政治参与这类行为而无法全面认识政治参与。

综上所述，政治参与可界定为公民及联合体为影响社会资源和利益的分配而从事的与政府决策活动有关的各种政治行为。

政治参与具有以下五个方面的特征：（1）社会的专业分工使政治成为一种职业，因此政治参与主体被限定为非职业政治人员。（2）由于是非职业性的活动，故政治参与具有间歇性的特点。（3）政治参与是为了影响公共资源的权威性分配，就公民个体而言，其参与目的呈多元化态势，包括获得权力、财富、心灵上的满足、荣誉、表明自己的政治态度、显示政治能力等。（4）参与主体的利益多元性和认识差异性使其选择不同的参与方式和渠道。根据不同标准可将政治参与划为若干方式：参与的主动和被动，渠道的直接和间接，方式是否合法，发起方式是组织还是自发等。（5）政治参与是公民政治思想观念的外显行为，政治兴趣、政治价值观、政治功效感、责任感、能力感以及有关政治方面的相关知识等观念形态借助一定的外界环境对政治参与的行为实施影响。

从发展角度看，公民的政治参与经历了一个持续扩张的过程，尤其在当代，民主理论的传播和法治理念的普及使得世界上多数国家的公民政治参与权在形式上得以保障。政治参与的广泛性虽然值得肯定，但仍局限于参与的表象。我们还必须重视政治参与的质量，这可通过以下两个维度来衡量。首先是政治参与的主动性与被动性。前者指公民参与影响政治过程的行为源于其自身，后者指公民受他人策动（如威胁、劝说、引诱等）而介入政治过程。其次是参与的工具性与目标性。工具性参与是指参与者把政治参与当作实现其他目标的手段，目的是促进或捍卫参与者的利益，如达到某种经济目标，参与本身并非参与者的目的，是否参与取决于对预期成本、收益的判断，以及对自己实现目标的力量力的评估。目标性参与是指参与者将参与当作一种目标或至少是目标之一来追求，这类参与有助于提高参与者在道德、社会和政治诸方面的觉悟，促进公共利益，因此具有发展、教育和沟通的意味。二者的区别在于参与政治主动性的程度和层次的差异，目的性比工具性的主动性程度更高，层次更深，就社会的长远发展而言，对政治生活更有意义。两类参与一般是同时存在于政治生活中的，只是所占比例有所不同。经验研究表明，多数的政治参与具有强烈的工具性特点。此外，政治参与手段的直接与间接之分，参与范围和层次（包括宏观中央决策参与、中观部门和地方决策参与、微观基层事务参与）的排列等也影响着政治

^① 参见 [美] 诺曼·H·尼、西德尼·维巴：《政治参与》，见 [美] 格林斯坦、波尔斯比编：《政治学手册精选》，291页，北京，商务印书馆，1996。



参与的质量。

除了政治参与的量与质两个维度之外，维巴将政治参与分为以下四个向度：施加影响的类型、结果的范围、冲突面向以及需要的主动性。这有助于我们比较全面地认识政治参与的复杂性（见表 11—2）。

表 11—2 政治参与各向度表

政治参与各向度	各向度内各类型分布	
施加影响的类型	沟通公民喜好的信息	对政治领导人施加压力
结果的范围	对某部分参与群体有着影响	对所有人有影响
冲突面向	参与者之间有利益冲突	参与者之间没有利益冲突
需要的主动性	参与者主动性小	参与者主动性大

资料来源：根据 [美] 诺曼·H·尼、西德尼·维巴：《政治参与》，见 [美] 格林斯坦、波尔斯比编：《政治学手册精选》，298～300 页内容制作。

最后需要指出的是，政治参与无论在形式、类型、程度、质量以及效果方面，均受到来自经济、政治、文化等社会各子系统内部多种因素的共同影响。

11.2.2 政治参与的方式

政治参与方式的多样性源于人类行为方式的多样性，而不同的社会背景和政治制度又造就了各具特色的参与方式。本小节侧重讨论四种主要的政治参与方式——投票、选举、社会运动和主动接触与信访。

1. 投票

投票是公民个体在互相竞争的政策或候选人之间表示其偏好的行为，可通过声音、手势、书面表达（如一张选票）、电子信号等形式来体现。古希腊人用投掷卵石来投票，而英国下议院的投票通过议员走入议会的“赞成厅”或“反对厅”来实现。

由于投票的结果涉及重大的政治决策，因此它是现代政治学者关注的一个焦点。人们希望通过对投票行为的研究，破解政治体系之谜。投票研究也是行为主义革命的一块基石，因为公民的投票行为不但数据易得，而且可以进行标准的量化分析。

从政治结构的安排来说，投票是人民主权的制度体现。不同的投票方式不仅可以使人民通过选举议会代表来间接表达其主权，也可以通过公民投票直接行使政治决策权。作为直接民主的一种手段，公民投票有多种类型：宪法性公民投票规定任何宪法修正案都须经全体选民投票批准；公民否决准许一定数量的已登记选民要求对某一法律进行公民投票；在公民倡议中，一定比例的已登记选民有权要求对他们选择的议案进行全民表决。当然，公民投票的目的不是取代代议制度，而是代议机构运转低效或失效时的一个补充。

众多的投票方式最终都是为了向统治者传达人们的需求，但从迥然各异的个人偏好中形成社会的公共需求必须经过一个集中的程序，投票规则就是这个技术媒介。投票规则种类众多，最常用的是一致同意规则、多数票规则和加权投票规则等，它们各有利弊，具有不同的适用范围和效果（见表 11—3）。



表 11—3

各投票规则优缺点比较表

投票规则	优点	缺点
一致同意	符合每一主体利益	决策成本高
多数票	能代表大多数人的意见，成本较低	投票悖论 ^① 、多数暴政、贿赂选票
加权投票	有利于处理各方的利益差别	加权的标准模糊，无法保证公平

虽然投票一直被当作政治参与的主要途径之一，但直接的公民投票在大多数国家并不常用，间接投票则是选举的一个环节。

2. 选举

选举是公民最重要的政治参与手段和行为。现代民主政治中，选举成为西方国家政治制度的重要组成部分之一，而且其他的政治制度也被打上了选举的烙印——“政府的持续和构成政府党派的力量都是由选举制度决定的”^②。西方近代选举制度发端于 17 世纪的英国，近代议会制与政党制为其奠定了基础，《权利法案》又使之有了法律保证，但由于财产等方面的严格限定，使得普选权到 20 世纪才得以真正兑现。代议制民主的基本前提就是选举代表，选举是公众意愿的反映和象征，是政权合法性的基础和标志；同时，公民通过选举显示的政策倾向，将成为当选者制定政策的重要依据，因此许多政治学家都倾向于将选举视为民主的本质。

选举涉及一系列的原则、程序和政治惯例，西方现代选举制度的基本原则可概括如下：（1）普遍选举原则。这是选举制度最根本的原则，指公民个人在政治上完全平等，选举权、被选举权不受身份、性别、财产、人种、宗教信仰、教育程度等因素的限制。而在年龄、国籍、行为能力、守法状况等方面的法定限制是为了规范选举权的享有与行使，维护正常选举秩序，因而是必要的、合理的。（2）平等选举原则。主要含义为：公民不受任何歧视性资格限制，平等地享有选举权；“一人一票”且“一票一值”。一如罗尔斯所说，“当每一个有选举权的人都有一张选票的规则被严格坚持时，它意味着每张选票在决定选举结果中具有大致相同的分量”^③。这一原则是在选举制度发展过程中逐步完善起来的，历史上曾出现过不平等的复数投票制与等级投票制。（3）直接选举原则。即选民不必借助中介或代表，直接选举候选人。“选举参政就像花钱一样，自己花总比委托别人花放心。”^④虽然这种选举方式在各国的具体运用有些不同，但多数国家在议会选举、地方选举中多采用直接选举方式。美国的总统选举虽采用间接选举方式，但这种间接选举以选举人的直接选举为根基。经济与社会的发展、平等观念的传播、教育普及带来的公民知识水准和参与能力的提高、大众传媒和现代科技的发达，这都使得直接选举的社会基础愈益牢固。（4）秘密选举原则。即采取无记名秘密投票的方式，相对于举手表决、公开投票，无

^① 投票悖论即阿罗的“不可能定律”：在运用简单多数票规则进行集体决策时，容易出现投票结果因投票次序不同而变化，大部分甚至全部备选方案都有机会被选中的循环现象。

^② David Butler and Howard R. Penniman, *Democracy at the Polls*, Washington, D. C.: American Enterprise Institute, 1981, p. 22.

^③ [美] 罗尔斯：《正义论》，213 页，北京，中国社会科学出版社，1998。

^④ 刘军宁：《共和·民主·宪政》，203 页，上海，上海三联书店，1998。

记名秘密投票有助于保障选民保守投票去向秘密的权利。它始于19世纪英国工人阶级争取普选权的斗争,其意义在于保证选举成为纯粹个人的自主选择,选民的独立人格不受外部干扰和压制,最大限度地减少威迫、贿买等不法选举行为的发生。(5)自由选举原则。即选举不受任何非法拘束,其内容一般包括选民可以自由参选或不参选、直接提名候选人、投票选择等。其实质是对选民思想政治自由、政治权利和个人主体性的尊重,“没有自由的选举,就没有民主政治”^①。然而,由于有些国家将投票权视为选民的政治权利和义务,因此19世纪的瑞士、比利时曾采取过强制投票制,意大利、比利时等极少数国家直到1976年,仍对逃避选举的选民采取各种惩罚措施。

由于西方民主国家经常举行定期的选举,因此选举活动的制度化程度很高,其选举程序趋于规范化、标准化,而且各国的选举程序也趋于相同。一般来说,选举包括组织工作、竞选活动和投票三大部分,具体涉及制定选举方案、选区划分、分配代表名额、选民登记、选民资格审查、候选人提名、确定正式候选人、竞选捐款、为候选人游说、制定选票、组织投票和计票、确定选举结果、宣布当选人、归档统计、结束选举等不同环节。选举程序不仅体现了法律规范的重要内容,而且对于选举权的具体实施有着重要的实际影响。

上述程序在各国的不同组合和相应的实践形成了不同的选举模式。影响选举模式的主要有三个方面的因素:(1)候选人的提名和确定方式——指定还是推荐(自荐、他荐);(2)选区的大小——单名额选区还是多名额选区;(3)计算选票的方法——复数法、多数法和比例法。根据选票转换成席位或职位的方式,现代选举制可大致分为两类:一是多数当选制,即在选区内获得多数选票(相对多数或绝对多数)的代表候选人或政党即可以当选,这种模式促成了恪守中间路线的二元竞争,遏制了极端势力的产生,其缺陷在于忽略了两大主导势力以外的其他少数派民意,保证了平稳却缺乏创新。另一种是比例代表制,按各候选者所获票数在总票数中的比例分配席位或其他职位,该制度确保了一党所获席位与其得票数基本相当,但容易形成政治势力的分裂,引起不稳定。没有一种选举模式是完美的,每一种模式都有其优越性,因其政治环境,面临的问题及历史、文化和经济根源而各有所凭。

虽然投票和选举都是非常重要的参与政治的方式,但二者也具有相同的缺陷。首先,在时间维度上,投票和选举都被划入“一度现象”,即二者一般都是在法定期限内进行的,都受到时间上的限制。由此引出两个问题:投票和选举期间的参与是否总是公民就其所关心问题向政府决策施加影响的最有效手段?非投票和选举期中的政治参与如何进行?维巴指出:“虽然选举是公民控制政府官员的重要手段,但却是刀刃并不锋利的控制工具……最重要的政治活动可能在两次选举之间的时期进行。”^②其次,在活动的影响力度方面,两者皆有所不足。例如,投票和选举的目标都不是某项具体的政策,而是政策之载体——政治候选人;大多数候选人为争取选票,其政策立场一般也不明确,因此多数情况下投票与

^① Austin Ranney, *Governing: An Introduction to Political Science*, 5th edition, Prentice Hall, 1990, p. 174.

^② [美] 诺曼·H·尼、西德尼·维巴:《政治参与》,见[美]格林斯坦、波尔斯比编:《政治学手册精选》,291页。



具体政策选择并无直接联系。有学者指出：“投票传递给领导人的有关公民喜好的信息甚少，投票投给这个候选人而非那个候选人这一点所包含的信息，不足以反映公民的明确的喜好。”^①

3. 社会运动

今天人们对抗议示威、游行请愿、罢工甚至暴力冲突等另类政治参与已不陌生了，不同于前述两种政治体制内的参与形式，这些方式都是体制外政治参与——社会运动——的具体表现形式。

社会运动是人们对特定的社会和政治问题的有组织的集体表达，其目的是为人们所关心的问题做点事情，以便能够对现状有所改善。因此，社会运动是一个主动介入政治系统的过程，具有有针对性的目标，“社会运动是用来废除或至少削弱政治统治结构和社会统治结构的工具”^②。在一定程度上，社会运动是自我发生和独立的行动，但同时又需要最低程度的组织和参与，其出现不仅需要宏观社会背景具备其所关注的问题，而且也离不开参与运动的个人动机。

社会运动具有悠久的历史。事实上，运动一词被运用于社会现象，可追溯到19世纪早期。它是指一批有特殊目的的人的一系列行为或努力^③，这种早期的努力包括要求改善工人阶级状况的劳工运动，争取从多民族欧洲帝国独立的各民族运动，以及要求赋予天主教徒法律和政治权利以争取解放的天主教运动（特别是在中欧）。

由于社会运动是在体制外展开的，因此它面临着一种持久的分化压力。那些希望通过夺取政权来彻底改变现有社会以实现其信奉的意识形态或理念的社会运动一般有两种选择：较温和的是通过进一步的组织化转变为拥有政策和纲领的政党；而较激进的则通过暴力来颠覆和推翻既有政权。而社会运动的更多部分由于空间分散、资源缺乏、组织化程度低等原因处于边缘地位，希望通过社会运动来唤起大众的共鸣，同时达到对公共政策制定者和社会资源的分配施加压力的效果，维护自身利益或摆脱边缘化处境。这类社会运动较易被吸纳进既有的政治秩序，实现“社会运动制度化”。

作为一种政治参与的手段，社会运动的存在有其必然性，它弥补了体制内政治参与渠道缺乏弹性的缺点。吉登斯认为，“政治生活不仅局限于立法与正统的政府机构中的政党、选举以及代表的框架内。它经常发生在目标或理念不能够在这个框架中实行或被这个框架阻碍的群体中……有时候政治与社会变革只能通过非常规的政治行动实现”^④。社会运动所需的最低程度的组织有助于形成社会的共同意志、培养政治精英和创新组织方式，一定限度内的社会运动有助于促进政治系统的民主化。但由于社会运动通常涉及高度抗争性的利益冲突，又以体制外方式进行，因此过于激进的社会运动又会危害政治体系的稳定。

20世纪60年代以来的社会运动被称为“新”社会运动，其关注的重心从原来的阶级、意识形态、党派斗争、战争逐步转向关系整个人类生存与发展的生态与环境、可持续发展、社会和谐、民主与人权以及道德伦理观念等问题。由于这些问题涉及的范围超越了民

① [美] 托马斯·R·戴伊等：《美国民主的嘲讽》，181页，石家庄，河北人民出版社，1997。

② [美] 艾尔东·莫里斯：《社会运动理论的前沿领域》，前言，北京，北京大学出版社，2002。

③ 参见 [英] 戴维·米勒、韦农·波格丹诺编：《布莱克维尔政治学百科全书》，760页。

④ [英] 吉登斯：《社会学》，555～556页，北京，北京大学出版社，2003。

族国家，甚至是全球性的，因此新社会运动具有全球化的色彩，而现代化的技术手段又使这种跨国联合行动成为可能。

4. 主动接触与信访

除投票、选举这类模式化的参与之外，西方国家的公民还通过主动与政治官员接触来陈述自己所关心的问题，这种政治参与方式由公民自身来确定政治参与的目标和内容，被称为主动接触。在中国，存在着一种类似的行为——信访，主要是指公民、法人或者其他组织，向各级人民政府、县级以上人民政府工作部门反映情况，提出建议、表达意见或者投诉请求的活动。二者虽然类似，但仍存在一定的区别（见表 11—4）。

表 11—4 主动接触与信访的比较

参与形式	目的指向	特征	方式	作用
主动接触	个人、家庭或很少一部分人的特殊利益	非制度化 特定性	私下接触	利益表达
信访	个体（个人或群体）的特殊利益；大众和国家利益	制度化 经常性	通过一定程序和机构 进行的正式活动	利益表达；权利救济； 监督

建国前，信访是中国共产党吸纳民意的一种手段；建国后，信访从一种偶然性行为转化为一项规范性的制度。1949 年成立的中央书记处政治秘书室是中国共产党历史上最早的专职信访机构，负责处理群众来信来访。政务院 1951 年颁布的《关于处理人民来信和接见人民工作的决定》一般被视为信访制度正式确立的起点，后逐渐形成了“分级负责，归口办理”的原则。信访制度的演变经历了三个阶段：1951 年 6 月至 1979 年 1 月的大众动员型信访，主要受政治运动的影响；1979 年 1 月至 1982 年 2 月的拨乱反正型信访，主要要求解决大批历史遗留问题，平反冤假错案；1982 年 2 月至今的安定团结型信访，主要转变为化解纠纷、实现救济。1995 年 10 月 28 日国务院颁布的《信访条例》标志着信访制度的正式确立。

我国目前的信访活动大致可简单概括为三种类型：参与类，求决类，诉讼类。主要采用的形式也从书信、走访发展到电话、传真、电子邮件等。其中参与类信访是公民参与政治、监督公共权力的基本权利的表现；求决类信访和诉讼类信访是公民通过制度内各渠道申诉、寻求救济以维护自身权益的体现。它们分别履行了政治参与和权利救济两大功能，前者指“公民通过给国家有关机关写信或走访反映社情民意，对国家机关及其工作人员的工作提出批评或建议，即‘民意上达’”；后者指“信访作为正常司法救济的补充程序，通过行政方式解决纠纷并实现公民的权利救济”^①。

信访在中国政治系统中发挥了重要的作用，但也存在不少制度性的问题，例如信访机构臃肿繁杂，职责划分不清、责重权轻，程序缺失，立案不规范，终结机制不完善，人治色彩浓厚，消解国家司法机关的权威，等等。2005 年 5 月 1 日正式实施的新《信访条例》针对这些问题采取了相应的举措，随着实践的深入，中国的信访制度将得到进一步的健全。

^① 于建嵘：《中国信访制度批判——在北京大学的演讲》，见 <http://www.yannan.cn/data/detail.php?id=4842>。



11.2.3 政治参与的功能

政治参与是公民权利得以实现的重要方式，反映了公民在社会政治生活中的地位和作用，体现了政治关系的本质。因此，以卢梭为代表的激进民主主义者对政治参与持有一种积极肯定的立场，主张最大限度地扩大公民直接参与制定政治性政策的机会；而以熊彼特为代表的另一派则主张将公民参与限制在一定范围内，公民应通过定期的选举有限地和间断地参与政治，选择负责决策的政治家及其政党。这一争论实际上涉及如何看待政治参与功能的问题。

在功能方面，政治参与和政治沟通有很大的共性，例如在制定良好的公共政策以及政治稳定方面所发挥的积极作用（参见本章第1节的相关论述）。除了共性之外，政治参与也具有自身的特点，这既表现为某些专有的功能，也表现为相同功能的不同脉络背景。

1. 政府合法性

现代政府的合法性是在自下而上与自上而下的双向互动中实现的。所谓自下而上，是指任何政党的执政都必须建立在民众同意的基础之上，投票和选举是民众显示同意的方式之一，它们使一个统治体系的存在有了正当理由。所谓自上而下，是指政府的行为目标是为了满足民众的需要，公共政策的制定应当围绕这一目标来进行。两者的结合可以表述为：人民的政府人民选，人民的政府为人民。政治参与既体现在自下而上的授权过程中，也渗透在自上而下的政策过程中。它们以不同的方式增强了政府的合法性，同时又施加政治压力。在这种情况下，政治领导人必须经常性地了解公众对待社会问题和公共政策的意见和态度，建立各种制度化的渠道，鼓励公民的政治参与；利用各种技术手段，显示动态变化的民意。由于政治参与增强了政治的传导和反馈系统，加强了政治沟通，因此它有助于“保持政府与人民之间密切联系”，遏制官僚主义和腐败的滋长，调节政府行政行为与民众意愿和选择间的矛盾与冲突，也有利于政府纠正决策失误，实现决策的科学化与民主化，在一种良性互动的过程中实现政治合法性的最大化。

2. 政治发展

政治发展是国家的政治结构和政治生活有序地从传统社会向现代社会演进的过程，其涵盖的内容十分宽泛，涉及政治结构分化、政治活动制度化、政治参与扩大化、政治生活民主化、政治文化世俗化、政治权威法理化、解决矛盾和冲突的手段和平化等诸多方面。其中，政治参与是一个非常重要的指标。

政治参与的扩大一方面要求在参政意识和参政技能两个方面培育现代意义上的公民，使公民学习如何发挥自身的能动性，关心政治，增强对政治的信赖感，提高对政治体制的归属感，并培养宽容精神以消除不同社会成员间的敌视和歧视，成为具有民主意识的公民。与此同时，致力于营造整个社会的“参与型政治文化”，为现代政体的有效运转奠定文化心理基础和社会基础。另一方面，政治参与的扩大需要建立健全相应的政治参与机制，以扩大政治体系的权力基础和决策资源的提取范围，增强政治体系的整合功能。这方面的任务涉及社会结构的系统性调整，由此政治参与引发了对经济、文化、社会等各个子系统的变迁要求。这些影响作为政治参与扩大的副产品通常以间接的、条件的形式出现，例如，政治参与增强了人们的自我意识和参与能力，这将驱动人们以积极态度参与政治以

外的活动领域，并引起某种连锁反应。

3. 政治稳定

一般认为政治参与有利于促进政治稳定，这一点可以从技术层面来理解，即政治参与可以起到某种政治安全阀的作用。现代社会日益扩大的政治参与为公民或利益集团宣泄不满、表达要求、反映愿望等提供了正常、合法、多样、宽阔的渠道，政治领导人可以此体察民情，采取适时有力的措施化解矛盾。

不过对于转型中国家来说，政治参与和政治稳定的关系需要一种辩证的理解。政治参与是一个由多种因素共同作用的复杂过程，其中政治参与的时间、内容和形式对社会的政治稳定有很大的影响。就时间而言，当一个国家的政治制度化水平低，而公民的参政欲望又十分强烈时，就会形成“参与爆炸”，并诱使人们寻求制度外的政治参与形式来达到参与的目的。结果政治参与直接导致了政治动乱，而不是政治稳定。亨廷顿将这种现象概括为下列公式^①：

$$\frac{\text{社会动员}}{\text{经济发展}} = \text{社会挫折感} \quad \frac{\text{社会挫折感}}{\text{流动机会}} = \text{政治参与} \quad \frac{\text{政治参与}}{\text{政治制度化}} = \text{政治不稳定}$$

就内容而言，政治参与可能具有阶级或集团对抗的性质，或提出超越现有制度框架的政治要求，致使政治体系承受过大压力，无法发挥正常的功能，并由此引发政治不稳定。用阿尔蒙德的话来说，这种政治不稳定产生于“政治体系的能力和社会需求之间的脱节”^②。

就形式而言，某些政治参与如集会、游行、示威、静坐等往往容易对社会秩序造成一定程度的影响，并对社会正常的经济、政治、文化和社会生活带来负面效应。当政治参与所提出的内容具有对抗性时，这种消极影响尤为突出。

现代社会较之传统社会有着更高程度的政治参与。这不仅是因为民众有着更高的教育水平和公民意识，同时也由于现代社会日益复杂，政府对日常生活的涉入更多，民众在越来越多的事项上需要与政府打交道，而民众政治参与的影响却是意料之外的副产品。政治参与在促进政治稳定的同时，也可能具有负功能。因此，如何在政治参与、政治制度化和政治稳定之间保持恰当的平衡，如何以合理合法的方式表达利益要求，既是一门政治艺术，也是政治科学家们试图发现的“阿里巴巴之门”。

本章小结

政治生活通过政治沟通与政治参与连接不同的政治“硬件”和“软件”而运作。

政治沟通由信息发送者、信息、信道、信息接受者、反馈五要素组成，包括政治系统与环境的的信息交换以及政治传播两个方面。政治沟通中的信息传递有利于公共政策的制定、执行，同时也有利于避免社会矛盾激化，维护社会稳定。随时代发展起来的不同沟通媒介——大众传媒、公共舆论和民意测验——都存在着自身的局限。

① 参见 [美] 亨廷顿：《变革社会中的政治秩序》，56 页，北京，华夏出版社，1988。

② 转引自王沪宁：《比较政治分析》，251 页，上海，上海人民出版社，1987。



政治参与三要素——主体、目的、表现形态与方式使其具备非职业性、间歇性、多元差异性等特点，政治参与的质量因此受影响。投票、选举、社会运动等政治参与的主要形式因不同国情背景而表现各异，信访具有中国特色，不同形式各有所长。政治参与同时兼具正负功能。

关键术语

政治信息 媒介 大众传媒 公共舆论 民意测验 选举 投票 社会运动 信访

复习思考题

1. 试论述政治沟通与政治参与的关系。
2. 大众传媒与公共舆论的关系是什么？
3. 不同的政治参与方式如何实现互补？



在世界近现代历史上，政党既是西方民主宪政和议会民主的产物，同时也是民主宪政和议会民主的重要标志。现代政党是随着选举权的普及和政治参与的大众化而逐步发展起来的，同时又是选举权普及和政治参与扩大进程的主要推动者。正因为如此，政党政治已经成为一种普遍性的世界现象，也成为现代政治学必须研究的对象。

由于历史发展的长期性和差异性以及社会政治条件的不同，政党的政治立场和组织形态各有不同且始终处在变迁之中。包括政党间互动以及政党与政府的关系、政党与社会大众的关系等内容的政党制度，也有不同的类型及特征。把握政党的定义及其组织性质，了解政党的不同类型及其由来，了解不同类型的政党制度及其发展，既可以帮助我们全面掌握现代政治学的知识，又可以帮助我们加深对我国的政党政治特点的理解。



重点问题

- 政党的历史演变及其特点
- 政党的定义、功能与类型
- 政党制度及其类型划分
- 政党制度与社会结构问题
- 政党制度与选举制度

12.1 政党的历史演变及其特点

12.1.1 早期政党的历史发展

一般公认的是，现代意义上的政党组织雏形源于 17 世纪 70 年代的英国辉格党和托利

党以及此后的美国政党。^①从形式上看，最早建立的英美政党都是经由政治派别衍生而来的。在英国，1679—1680年间围绕着信奉天主教的约克/詹姆斯公爵的王位继承权问题，议员们之间发生了激烈的争论。支持国王的“宫廷派”被对手指斥为“托利党人”（Tories，意为“蠢徒”），而反对国王的“乡绅派”则被对方贬称为“辉格党人”（Whigs，意为“马贼”）。尔后，这两个贬义词却分别被政敌双方“自豪地采用”。在此后的一系列议会争论中，双方形成了相对稳定的阵营，政治派别就此出现。

从“辉格党”和“托利党”的最初形成到演变为自由党和保守党的对峙，经历了一个漫长的历史过程。在这一过程中，政党组织形态和组织性质发生变化的主要动力，来自于社会政治制度的巨大变迁。一是19世纪所进行的两次议会改革，以及由此而来的选民数量的急剧增多。这促使原本只关注于议会议员且仅仅在议会活动的“议会党”开始转向普通选民并着手于议会外的政治活动，进而转变成为全国性的政党。二是随着“虚君政治”的出现和议会主权原则的确立，责任内阁制原则得以落实。这意味着在定期举行的选举中，选民投票支持政党而非候选人个人。赢得议会多数席位的政党掌握政府的全部权力，并对一切公共政策及其后果单独承担集体责任。因而民众对政府的控制，是通过选民每隔一段规定的时间重新给予执政党统治权或把它移交给反对党的方式来实现的。随着时间的推移和制度的成熟，现代意义上的政党和政党制度终于形成了。

美国政党政治的发展也同样经历了曲折复杂、时散时聚的过程。最早的政党雏形可以追溯到独立战争时期。那时主张效忠英王的人被称为“托利党人”，而主张北美独立的人被称为“辉格党人”。独立战争之后，围绕集权与分权的争论，胜利后的“辉格党”分裂为联邦主义者和反联邦党人。在华盛顿（George Washington）首届政府时期，分属两派的国会议员开始举行定期的秘密会议即核心干部会议，磋商政策立场，协调总统人选。1793年，杰斐逊组建了民主—共和党，并以此赢得了1800年的总统选举。此后民主—共和党人持续占据总统职位直到1828年。在此期间，联邦党人逐渐销声匿迹。对手消失，却促成了1824年总统大选时民主—共和党内部的“造反事件”。事后，竞选获胜的总统候选人杰克逊另建民主党，其对手则组成国家共和党，双方在一系列政策主张上形成了持续的对立。为对抗杰克逊及其民主党的优势地位，国家共和党干脆在1843年改称“辉格党”。然而这两个政党的内部权力结构均发生了重大变迁：早先的党内核心干部秘密会议的地位一落千丈，总统候选人的提名自1932年以后均由党的全国代表大会决定。

政党组织的发展变化同样源于社会政治制度的变迁。在19世纪30年代，除极少数的例外，美国各州先后取消了选民资格的财产限制，这一变革加上移民人口的机械增长，造成选民人数激增。同时，除个别州之外，总统选举人实际上已由州议会选举改为由选民直接选举。这两大变化使美国总统选举变成了有众多选民参加的全国性的政治活动。正是在这种形势下，1840年辉格党和民主党在各州建立了党的组织并展开竞争，因而都转变成了真正的全国性政党。从1840年辉格党获胜到1860年，出现了两党轮流执政的局面。但1854年在奴隶制问题上的分歧，再次引发政党重组。大部分辉格党人、部分民主党人、部分反对奴隶制的自由土壤党人联合起来，建立了新的共和党。民主党则主要成为代表南

^① 参见《中国大百科全书·政治学卷》，470页。

部奴隶主要求的政党。这样的两党竞争格局一直持续到今天，尽管各自的立场、观点和主张以及双方间分歧争论的主题和焦点都有了根本性的变化。

以英美政党为代表的早期政党，在政党发展史上占有重要的地位，对于我们今天认识政党政治也具有重要的意义。英美两国的政党发展都经历了相当长的历史阶段，其间充满着纷繁复杂的政治分歧以及聚散离合的组织变迁。它们无一例外都是从上层精英的政治派别发展而来的，因而后来又被称为“权贵党”或“精英党”（elite party）。议会是政党的发源地：身为议员的那些职业政治家们在议会争论中分裂为不同的派别并开始发展出持续性的政策主张和稳定的组织结构，因而较之于后来那些在议会之外发展组织并通过选举向议会输送自己的代表的政党而言，英美早期政党属于最典型的、起源于议会派别的“内源性政党”。以往那种基于个人资历、名声、荣誉和血统等因素而进入议会的人士最终不得不让位于因系统的政治见解、完整的政策主张和政党的组织支持而当选的议员。

应当指出的是，英美早期政党脱离派别政治的幼稚状况而发展成为现代政党，其间所完成的决定性转变具有一个共同的基础，即大众政治的形成。国民教育的普及使民众的政治参与愿望和能力明显强化；大众新闻媒体的发展亦使政治信息以前所未有的速度、广度和深度得到扩散。尽管当时普选权的扩大尚未惠及妇女并且带有许多限制，但已有的改革已经使投票者的数量成倍地增长。政治人物很快意识到，如果要获得选举的胜利，就必须在全国范围内争取广大选民的支持。而在全国内开展这样的活动又必须借助于组织的力量和人员的安排，由此便导致了全国性政党的出现。由此可见，大众政治的出现推动了现代政党组织的发展，而现代政党从一开始就是围绕着选举这一中轴而凝聚起来的竞选组织。政党组织此后的发展也在很大程度上因应着选举政治的发展和变化。

英美两国早期政党发展的相似点并未湮灭或淡化其间的差异。如英国的议会制及君主立宪政体，使得政党制度的形成过程既受制于权力重心移至议会所造成的“虚君政治”，同时又与内阁制的发展紧密相关。加之工业革命以来所形成的社会结构分化和政治分群标准的特殊性，政治立场的差异突出地表现为政党的意识形态化，政党纲领比较严明，政党组织相对严密。而美国则实行总统制，且更少有传统的社会分裂和历史的负担，加之总统职位和国会议员席位的选举是分离的，以及特殊的初选党派登记制度，使得美国的政党组织相对比较松散，意识形态对立的界限并不十分明确。这也是“美国例外论”多年来长盛不衰的立论根据之一。

12.1.2 现代政党的普遍出现及其转型

在英美两国首先出现的政党政治随后在欧洲其他国家也开始发展起来，但必须指出的是，社会主义政党的出现在欧洲国家的这一过程中具有极其特殊的影响，并且造成了特定的后果。

马克思和恩格斯以其特殊的敏感很早便在社会主义运动中意识到组建政党的必要性和迫切性。因此，他们不仅积极参与创立了共产主义者同盟以及随后的第一国际，而且程度极深地介入了德国等国的社会民主党的早期实践。在实际的组织活动中他们写下了诸多著述，特别是《共产党宣言》、《共产主义者同盟章程》以及《哥达纲领批判》等，提出了一



整套社会主义政党的学说理论，不仅成为当时及以后的社会主义政党的理论基础，更成为这些社会主义政党从事组织建设的行动指南。

正是在马克思、恩格斯的影响下，在最早的社会主义政党经验的感召下，19世纪末、20世纪初欧洲许多国家都成立了社会主义政党。它们最初主要在议会以外展开社会政治活动，包括提出和宣传社会改革与改善社会福利的政策主张、教育和动员工薪阶层、利用各种组织活动吸引广大工人接近党组织、在工作场所或社区建立基层组织并吸收更多的积极分子入党等，因此与前述内源性政党构成了明显的差异而被归入“外源性政党”的类型。但最根本的不同在于，这些社会主义政党作为最早的一批既具有群众性成员基础又具有明确且永久性的组织的政党而出现在政治舞台上，因而明显地不同于前述“权贵党”而被列为“群众性成员政党”（mass membership parties）。它们最明显的特征在于有明确的党章和党纲，其中对党员的义务和权利、对党组织以及党员参与决策和党内选举的程序、对党的目标包括实现目标的主要手段都有正式的规定。同时，由于入党程序的特殊安排、党费的定期交纳和基层组织的广泛建立等，使得普通党员对所属政党有高度的认同且积极地参与党内生活。这种组织形式在动员特定的选民群体和组织竞选方面具有明显的长处，使得这些社会主义政党很快取得了成功。其他非社会主义政党也纷纷采用了这一组织模式，即“自左向右的蔓延”。这样便造成了在相当长的一个时期内，“群众性成员政党”成为主要的政党组织形态。如果说20世纪是“政党的世纪”，那么，“‘群众性成员政党’就是20世纪的动员工具”^①。

随着时间的推移和社会政治制度的变迁，政党组织也在发生相应的嬗变。这种变化在20世纪60年代之后达到了一个高峰。在这一时期，战后以来所积累的各种社会变化开始明确地显现出来。一是随着经济和社会的发展，工业化初期以来的那种传统的社会分野界限开始淡化，这意味着以往界分明确的社会群体的集体认同趋于弱化。二是经济持续增长和福利国家日益增加，客观上有利于制定那种主张为全体或几乎全体选民利益服务的纲领，而不一定是分歧性或党派性的纲领。三是随着大众媒体的发展，政党领袖开始能够向广大选民直接发出呼吁和召唤而不必依靠政党内部严密的选区组织，反过来，这些选民亦开始像消费者而非积极参政者那样采取行动。

在这种情况下，几乎所有的政党都开始发生特定的转型，努力吸引尽可能多的支持者集团，为此而不惜放弃以往的意识形态立场和传统的政策主张。这样一来，政党的意识形态色彩大为减弱，政党之间的分歧与对立开始淡化。政党内部上层领导集团的地位持续加强而党员的作用不断下降。政党有意或无意地减少其对某一特定社会阶级阶层或社会群体过多的倚重，而谋求在社会全体成员中更广泛地吸引支持者，同时亦减少其对某一特定社会集团的倚重而力图保持与各种利益集团接近的渠道。这被概括为向“全方位政党”（catch-all parties）方向发展的趋势。这种“全方位政党”在组织形态、结构和性质等方面都明显地不同于此前那种“群众性成员政党”。

与此同时，基于20世纪后半期的变化，西方政党中又有所谓“卡特尔政党”（Cartel

^① Rod Hague and Martin Harrop, *Comparative Government and Politics: An Introduction*, New York: Palgrave, 2001, p. 167.

parties) 的出现。这是指在新的社会政治条件下所形成的一种新的政党类型。这种新的条件在政治生活层面表现为, 各派政治力量的目标不再是主张或反对大规模的社会改革, 甚或不再是有限的微调改良, 由于政治本身日益变得专业化和职业化, 政党之间有限竞争的着眼点变成争论究竟谁能提供更有效和更有利的政府治理。原先那种政党与国家相互分离的状态不复存在了, 现有政党与国家相互渗透和融合, 政党控制着国家, 但政党也融入了国家。政党实际上已经成为国家机构的组成部分, 尽管名分上有所不同, 但都是“半”国家机构或“准”国家机构。在选举竞争层面则表现为, 政党之间不再为争夺选民支持或瓜分支持基础而争斗不休, 而是在有限度的范围内并且在有控制的条件下以有利于保证相互之间的组织生存为前提分享自己的那一份。由此, 又对政党的政治行为和政党的内部关系产生了重大影响: 政党不再依靠党员的财政支持和人力资源, 不再谋求独立的政治传播组织和手段, 相反却是依赖国家补贴进行资本密集型的政治活动, 依赖国家所提供的特权而利用大众传播媒体进行政治宣传。与此同时, 党员的权利与义务不清或实际上等于空白, 与非党员的界限模糊, 党员处于原子化的个体状态而不再是组织起来的。党的领导层通过自身机构设置而获得合法性, 大权独揽, 决定一切方针政策。于是, 这时的政党完成了蜕变而成为一种全新的类型。对于每个政党而言, 纲领已不复重要, 党的地方组织和基层组织也失去原初的作用。

由此可见, 政党组织的发展和变化既是政治制度发展和变化的结果, 同时, 也是政治制度发展和变化的重要组成部分, 而且往往是其中相对容易发生变化并产生重要影响的部分。在整体性制度变迁不大的情况下, 政党组织的变迁则会显得更加突出和明显。

12.1.3 现代政党组织在世界范围内的扩展

欧美国家现代政党组织的发展也深刻影响着非西方的发展中国家。完整的政治主张、全面的组织形式和严明的组织纪律使得政党成为政治斗争中最有力的武器, 因而亚非拉国家那些意图在政治上有所作为的人们, 或是主动地模仿或是被动地卷入, 纷纷在本国建立起各式各样的政党组织, 展开了激烈的政治斗争, 其结果就是现代政党组织在世界范围内的扩大和发展, 以至于今天政党组织在几乎所有国家的政治生活中都扮演着极其重要的角色。

所谓“主动地模仿”, 主要是指那些因求学或做工而到欧美国家的亚非拉知识分子, 不仅有机会亲身感受这些国家的政党政治及其在国家政治生活中的地位和作用, 甚至有机会直接参与侨居地的政党活动。这样的经验使他们懂得了组织起来的重要性, 因而在此后为争取本国的民族独立和国家富强的政治运动中, 他们根据本国的具体情况和条件, 模仿西方现代政党的成功范例而建立起现代政党组织, 并开始在本国政治中担任重要的角色。所谓“被动地卷入”, 主要是指那些欧洲国家的政党出于各种考虑, 积极向亚非拉国家扩大影响, 帮助这些国家建立起现代的政党组织, 这吸引着越来越多的积极分子加入政党的行列, 投身政治活动, 从而使得原本幼小的政党不断发展壮大起来。当然, 在现实历史中, 主动与被动是相对的、交叉的, 模仿与改造也是并存的, 因而表现出复杂的生动图景。

在现代政党发展史上, 马克思、恩格斯时代的第一国际与后来的第二国际、社会主义

工人国际和共产国际以及直到今天仍相当活跃的社会党国际、保守党国际和自由党国际等，都曾经对亚非拉国家政党的发展有过重大的推动作用。尽管这些跨国性质的政党组织有着各不相同甚至针锋相对的意识形态主张和政策立场，尽管它们对国际性政党合作的组织形式和活动性质也秉持着不同见解和主张，但在通过国际性的合作推进其共同的政党事业这一点上仍具有共同的特征，都力图使自己所主张的意识形态和政治纲领在更广大的地域范围内付诸实施。正是在这些国际性政党组织直接或间接的影响下，亚非拉国家出现了诸多现代政党组织。

当然，由于各种条件包括国际政党合作条件的差异，主要是由于各国社会历史条件和现实制度状况的不同，亚非拉各国的政党组织表现出更加繁复多样的特色，在意识形态、组织目标、内部决策和党内民主等许多方面都各具特征。它们更多地依靠本国的传统思想资源和政治文化，更多地着眼于本国的现实处境和当下的迫切问题，力图解决本国所面临的社会进步、政治发展和经济福利等方面的各种挑战。即便是那些在国际政党组织的帮助或支持下所建立的政党组织，尽管在很大程度上借用或抄袭了欧美国家同类政党的政治纲领或理论主张，但在其随后的发展中也必然会出现对应于本国国情和政治文化特点的适应性变化。同时，亚非拉国家政党的活动方式和政治功能也会因应政治制度的不同而发生特定的变化。特别是在那些不具备基本的民主条件的国家，一些政党甚至不得不采取极端的手段如武装斗争和游击战争以对抗现有政权。这些政党因而被称为“反体制政党”。但无论如何，亚非拉国家的这些政党成为将殖民统治者驱赶回宗主国、使普通大众第一次卷入本国政治生活的主要工具。

总之，仅就起源来看，现代政党组织在世界各国特别是亚非拉国家的产生源于不同的社会基础、传统渊源和政治契机，经历了不同的发展路径和历史过程。因此时至今日，在现代政党组织的名目下，包容着极其复杂多样的组织形式以及相应的政治现象。说到底，政党的历史起源对于政党随后的发展以及延绵至今的组织状况，都会产生重要的影响和制约。不同政党之间所存在的差异和相似性，同一政党所经历的变迁和转型，在一定程度上都是源于历史起源的不同或相似，都是相对于历史起源的延续或变异。在这一意义上，对于现代政党的整个发展历程，只有在比较的视野中通过多维度的考察才能有基本的把握，而我们所能得到的发现也只能是一种比较框架内的类型学知识。

12.2 政党的界定、功能与类型

12.2.1 政党的定义

政党组织的多样性和政党现象的复杂性直接影响到了人们对政党性质的认识及其概念的界定。为方便起见，我们可以将既有的诸种定义分为以下三类。

第一类定义强调政党与特定的意识形态和价值体系的联系，主张政党是意识形态的组合。例如柏克认为，“政党是由人们联合而成的一个团体，他们通过共同的努力，根据他

们都认可的某些特殊原则来推进国家利益”^①。

第二类定义则主要关注政党的人员构成和组织性质问题，这实际上是着眼于政党的社会基础与社会构成问题而给出的定义。例如王浦劬先生认为：“政党本质上是特定阶级利益的集中代表者，是特定阶级政治力量中的领导力量，是由各阶级的政治中坚分子为了夺取或巩固国家政治权力而组成的政治组织。”^② 杨光斌先生也认为：“政党即社会中一定阶级或阶层的活动分子，为了实现某种目标而有计划地组织起来的一种政治组织。”^③ 许多经验研究也证实，相对于那些政治上的消极分子或冷漠分子，参与政治的积极分子往往会加入某个政党组织，走上职业化的政治道路。

第三类定义特别强调公职竞选之于政党的意义以及政党相对于民主选举的作用，这实际上是围绕着公职竞选而给出政党的定义。例如爱泼斯坦 (Leon D. Epstein) 认为：“政党是组织松散的、以特定的标签（政党名称）寻求选举政府官员为目标的组织。”^④ 沃塞曼则依据美国的经验指出：“政党是通过选举组织人民来决定政府构成的公认重要工具……政党是候选人以它的名义去竞选公职的组织。”^⑤ 黑格 (Rod Hague) 和哈罗普 (Martin Harrop) 认为：“政党是从事选举竞争的永久性组织，通常是因为政党总是谋求在国内占据关键性的权威地位；与仅仅意图影响政府的利益集团不同，严肃的政党目的在于获取权力的杠杆。”^⑥ 正是在当代各国的民主选举中，政党的活动和作用才得到凸显。

若按照政党界定所适用的范围而言，则可以分为宽泛与狭隘两类。一般说来，狭隘的政党定义特别坚持政党与自由选举和竞争性多党制的连带性，例如唐斯 (Anthony Downs) 认为，政党是“谋求在定期举行的选举中以获取职位的方式控制治理机构的一组人马”^⑦。但这种界定方式显然排除了那些非竞争性选举环境中的政党以及历史上和现实中仍然存在着的各种反体制政党，而仅仅着眼于欧美等国的传统政党，因此被指责为带有欧美中心主义的色彩。与之相对应的、宽泛的政党定义，或者是极度放宽有关选举的条件约束，或者是采用萨托利 (Satori) 所说的“低限定法”而仅仅提及政党的部分关键特征。例如迪韦尔热在界定政党时，就认为政党“以获取政权或分享政权的行使为其首要目标”，较之于压力集团“试图从更宽广的基础获取支持”。^⑧ 这种宽泛的定义方式试图将那些非选举环境中的政党、压抑乃至排斥了其他政党存在的支配性政党，以及在既定体制下不能合法生存的政党如反体制政党或激进政党等，也包括在政党的范畴之内。但这又被指责为失之过滥，包括了几乎所有以“政党”自居的政治团体或密谋组织。

倘若我们不囿于上述各类定义中的差异与分歧，就会发现其间也存在着许多共同或相近的要素，而这些要素的集合，即著名的四个“P/P”标准，或许可以帮助我们更好地理

① Edmund Burke, *Thoughts on the Cause of the Present Discontents*, 2nd edition, London, 1770, p. 110.

② 王浦劬主编：《政治学》，265页，北京，北京大学出版社，1999。

③ 杨光斌主编：《政治学导论》，133页，北京，中国人民大学出版社，2000。

④ Leon D. Epstein, *Political Parties in Western Democracies*, Cambridge: Cambridge University Press, 1982.

⑤ [美] 加里·沃塞曼：《美国政治基础》，165页。

⑥ Rod Hague and Martin Harrop, *Comparative Government and Politics: An Introduction*, p. 167.

⑦ Anthony Downs, *An Economic Theory of Democracy*, New York: Harper & Row, 1957, p. 25.

⑧ Maurice Duverger, *Political Parties: Their Organization and Activity in the Modern State*, London: Methuen, 1964, pp. 1-2.



解何为政党的问题。

首先，政党是指特定群体中的一部分（party as part）。确切地说，政党是指这一群体中的活动分子。其实这是 party 一词本来的意思，也是中文传统词汇“乡党”或“同党”之中“党”的传统含义。从历史起源来看，政党或出于特定的政治派别或源自特定的社会阶层，它们代表着特定的阶级阶层利益并且为维护这种利益而从事政治活动。作为特定阶级阶层的代表，它们对于本阶级阶层的利益要求和长远愿望有着全面而深刻的理解，并且能够针对现实提出特定的行动策略，动员和组织所代表的阶级阶层采取特定的政治行动。但是，为了争取大多数人的政治支持以巩固自己的执政地位或取得这种地位，成熟的政党也会根据客观条件的变化和政治情势的变迁而修订自己的政策主张甚至修改自己的政治纲领。从这个意义上讲，政党承担着协调局部利益与整体利益、眼前利益与根本利益之关系的责任。当然，这也意味着政党不可能是全民的或有什么“全民党”，因为全民构成的政治实体就是国家。

其次，政党是拥有特定政治目的的组织（party for purpose）。这一目的就是获取政权、执掌政权以实现自己的政治理念。近代以来的政治生活表明，在争取和巩固政权的过程中，唯有政党才是最有效的政治组织形式。特别是在已经具备基本的民主条件和稳定的政治秩序的情形下，人们就是为了取得和维持政权才建立政党组织。在持续而稳定地采取政治行动以组织和动员其社会支持力量方面，在利用组织的力量和集体的行动以争取更广大的选民支持方面，在系统而全面地提出政治纲领和政策主张以实现政府再造和执政创新方面，政党作为获取和巩固政权的工具性质是极其明显的。

再次，政党是具有政治性的组织（party with political）。政党作为一个政治组织，其内部结构、权力关系和工作程序具有重要的意义。政党的组织不仅是稳定的，有着特定的层级结构，而且必须通过民主的组织原则才能使自身成为一个组织整体。在政党组织内部，在其中央组织与地方组织之间、上级机构与基层组织之间、日常决策部门与代表大会之间，以及政党领袖、专职工作人员与普通党员之间，必须通过民主的程序设计和制度安排以实现权力的合理配置和制衡。

最后，由上述特点所决定，政党必然是政治生活的主体（party in politics）。政党作为特殊类型的政治组织，其地位和作用是其他社会组织或政治团体所无法替代的。政党是民主机器运转的轴承，是民主政治得以整合的纽带。政党是居于个体选民之上的集体性象征和组织工具，它们鼓励、动员和组织选民参与政治生活。政党汇集大众的要求并使之成为具体的政策主张，通过控制政府的方式实现这些要求。因此，政党居于国家与市民社会之间的中介位置，它们成为国家机器与市民社会之间沟通和联结的纽带。

12.2.2 政党的功能

政党功能问题的研究由来已久，它关注的是政党在政治体制和社会政治生活中所起的作用，亦即政党的体系功能，诸如：政党做了些什么？提供哪些功能？服务于哪些目的？等等。按照政治学功能主义学者阿尔蒙德的理论框架，政党在政治体制内的功能大体包括目标制定、利益聚集和利益表达、社会化与政治动员、政治精英的形成与推选。

第一是目标制定功能。这是指政党作为意识形态的代表者和承载者，往往会不断地提出

和发展其特有的意识形态和价值观念，进而提出有关社会发展总体方向或根本性的政策主张，试图以此教化、感召和激励其党员及在其影响下的大众遵奉特定的意识形态和价值观念，向着特定的方向共同努力以改造社会或改变公共政策。党的纲领或宣言是最典型的标志。

第二是利益聚集和利益表达功能。这是指政党为争取选民的支持或服从党内政治压力的要求而将选民和党员的各种政治、经济和社会的诉求及政策主张，通过特定的程序和渠道，收集汇总起来并条分缕析、综合概括，再以系统化的方式表述出来，形成系统化的政策方案和配套措施，试图通过向现有政府施加有组织的压力或直接控制政府，实现自己所主张的政策变更或政策创新。通过这一功能，政党汇集了大众的要求并转化为系统和全面的政治诉求，代表着大众的利益参与政治活动，向政府机构输入民众的要求和社会的愿望。

第三是社会化与政治动员功能。这是指政党作为特定人群的集合体，往往会利用组织教育、培训和宣传等手段，将自己的意识形态和价值观念灌输给党员和大众，以期将这些意识形态和价值观念内化为党员和大众的个人性选择，同时动员党员和大众参与特定的政治活动，如募捐与捐献、竞选、投票、集会、游说、游行和签字写信等，以有组织的方式宣示和传播某种政治要求和政治意愿。因此，政党被认定为最重要的政治社会化工具和政治动员组织。通过这一功能，政党使民众了解政治常识，掌握政治技能，进入政治领域，参与政治活动。其中，与选举有关的活动具有重要的意义。

第四是政治精英的形成和推选功能。这是指政党往往会在其内部培养精英分子或将社会杰出人物纳入党内，通过自身的层级结构逐步将这些信奉本党意识形态、忠实于本党组织和执行本党政策的政治积极分子推举到政府职位或公共权力职位上去。“从今天的情形来看，精英形成与纳用功能比政党历史上任何其他时期都更表现为政党的一种独有的特权。”^① 尽管独立的无党派人士，特别是某些专业领域的杰出人才，也会通过其他方式和渠道涌现出来，并在特定条件下成为政府要员乃至政府首脑，但从总体上看，唯有政党才有能力以相对较大的规模和较高的质量选拔、培养和训练政治人才，在自身的机构及组织的活动中使之成长和成熟起来并最终成为可以向社会推举的政治领袖人物；也唯有政党才能组织相应的竞选活动并使党内优秀人才成为可供广大选民选择的对象。通过这一功能，政党帮助政治体制和整个社会建立了良性的精英循环机制，使得社会杰出人士能够正常地上升为政府管理人才和政治领袖，进而使社会政治领导层可以平稳有序地持续下去。

上述功能当然还可以从不同的视角展开细化分析。例如就现代国家民主政治的实际进程而论，政党的功能可以具体地划分为提出公共职位候选人、筹集选举资金、组织竞选活动、组成政府班底以及制定公共政策。著名的政党问题研究者麦克雷迪（Roy C. Macridis）将政党功能表述为代表（代理）功能、转换和聚集功能、整合（参与、社会化和动员）功能、劝说/压制功能、领导人的纳用和挑选功能、政策考量和制定功能以及控制政府功能等七项。^② 但无论这些学者以更具抽象意义的词汇表述还是以更具经验依据的方式归纳，政党功能的分析无疑都特别关注政党作为中介结构而相对于选民与政府或是相对于市民社会

^① [英] 戴维·米勒、韦农·波格丹诺编：《布莱克维尔政治学百科全书》，563页。

^② Roy C. Macridis (eds.), *Political Parties: Contemporary Trends and Ideas*, New York: Harper & Row, 1967, p. 17.



与国家所充当的角色。因此，也有学者将上述功能划分为政党整合、动员大众与适应、因应于大众两类，或是政党代表市民社会而控制国家，或是实际代表国家而控制社会。

12.2.3 政党的类型

政党的类型可以从不同的角度来考察。首先可以考察的是政党的历史起源和发展道路的维度。按照迪韦尔热的说法，正如人的童年会在其生命中留下烙印一样，政党的起源亦会对其日后发展产生深刻的影响。^① 依据这一维度，现有的政党大体可分为由议会内的政治派别到政党雏形再到“内源性政党”与由议会以外的政治团体所建立的“外源性政党”。一般说来，“外源性政党”经历过一种先中央机关、后扩散至不同地方的“自上而下”的发展历程，并因而形成权力集中于中央、地方组织高度服从的集权式结构。同时，相对于议会党团，党的中央机构拥有较大权力，党内亦实行严格的纪律约束。相反，“内源性政党”却往往经历先有各地方基层团体（议员个人的选举办办公室或俱乐部）、后联合成中央和全国组织的“自下而上”的历程，并因而形成地方组织有相当自主性而中央权力受到限制的分权式结构。同时，相对于党的中央机构，党的议会工作机构拥有较大的权力，党员的纪律约束相对也较弱。因历史起源造成的差别甚至可以影响到政党的活动策略：“内源性政党”高度重视选举和议会活动，而“外源性政党”则将议会选举活动视为组织活动的一部分。当然，从时间上看，大部分“内源性政党”的产生早于“外源性政党”，但后者却代表了现代政党的主流。同时，历史起源对具体政党的影响也会因时而异，后来的发展道路也具有重要的影响。

第二，考察政党长期以来所形成的组织结构和组织形态维度。不同的政党总体上可以分为结构严密与结构松散两类，前者的特征往往在于不同层级间的强协调以及突出的垂直性领导关系，后者的特征则在于组织间的弱协调和不同机构间的横向联系。但是，更重要的还是组织形态问题，即涉及党员特性、党员与领袖的关系样式、政党与选民的联系模式以及政党作为政治组织的总体特性等一系列要素的组合。由此考察，大体上存在着“权贵党”或“干部党”（cadre party）、“群众性成员政党”、“全方位政党”和“卡特尔政党”的差别，其特征的比较如表 12—1 所示。应当注意的是，尽管这些不同的组织形态带有强烈的时代特征，但在现实政治中仍可看到某些政党具有明显的历史形态的延续，如印度国大党就被视为现代干部党的典型。另外，例如希特勒时期的纳粹党那样，围绕着一个具有魅力的领袖而组建起来的、包括有各类外围组织的政党，被称为“信徒党”（devotee parties）。这种组织形态的政党属于最为独特的一种类型。

第三，考察政党行动策略与政治行为偏好的维度。这一维度将政党视为一个整体而讨论其在社会政治生活中的活动特点问题。其中，行动策略是指对于选民和社会而言，政党究竟是采取一种灵活的、因应型的行动策略还是坚持比较僵硬的、引导型的策略。政治行为偏好则是指对于既定政治体制和现行宪法，政党究竟是坚持一种维护的、建设性的行为偏好还是采取对抗和颠覆的行为偏好。当然，行动策略和行为偏好问题首先取决于政党的政治地位和法律地位。据此，可以将政党划分为“执政党”（ruling parties）与“在野党”

^① Maurice Duverger, *Political Parties: Their Organization and Activity in the Modern State*, p. 5.

表 12—1 政党的不同组织形态的比较

政党形态 特性	权贵党或干部党	群众性成员政党	全方位政党	卡特尔政党
主要存续时间	19 世纪	1880 年至 1960 年	1945 年至今	20 世纪 70 年代至今
社会政治的排斥程度	有限普选	公民选举和大众普选	大众普选	大众普选
政治性相关资源的分布水平	高度限制性	相对集中	不太集中	相对分散
政治斗争的主要目标	特权的分配	推动或反对社会改革	社会改良	作为职业的政治
政党竞争的基础	先定的地位	代表能力	政策效度	管理技能和效能
选举竞争的样式	管理式	动员式	竞争式	约束式
政党运作与政党竞选的性质	不相关	人力密集型	人力密集—资本密集型	资本密集型
政党资源的主要来源	个人联络	个人党费和捐赠	各种来源的捐赠	国家补贴
普通党员与政党精英间的关系样式	精英就是普通党员	自下而上，精英对普通党员负责	自上而下，普通党员是为精英而组织起来的拉拉队	相互自立
党员特性	规模小，精英化	规模大，党内均质化；积极发展党员，并将其严密组织起来，入党是认同的逻辑结果，强调权利和义务	向所有人开放，党内异质化；强调权利而非义务，入党依赖于个人认同的边际化	既不强调权利也不强调义务，党员与非党员之间的界限模糊；强调党员的个人化而非有组织的整体；党员因其对合法化神话的贡献大小而有不同的价值
政党沟通的渠道	人际间的网络	政党提供独特的沟通渠道	政党为进入非政党的沟通渠道而争斗	政党获得了特权以进入由国家管制的沟通渠道
政党在市民社会与国家间的位置	市民社会与国家之间并无明确的界限	政党属于市民社会，最初是市民社会新成分的代表	政党是市民社会与国家之间的竞争性经纪人	政党成为国家的组成部分
代议样式	受托者	代表者	企业家	国家代理人

资料来源：Peter Mair, *Party System Change: Approaches and Interpretations*, Oxford: Oxford University Press, 1997, pp. 110–111.

或“反对党”(opposite parties)。还可以将政党划分为“个人代表政党”与“社会整合政党”两大类。前者将选举获胜视为最主要的任务，因此试图反映而不是型塑公共舆论和民意。为了能够在民意测验中占得上风并最终赢得选举胜利，可以采取任何手段或做出任何政策调整。后者则相反，所采取的策略不是反应性的，而是积极主动的。它们希望教育、动员和激励民众，以党的意图整合全社会，而不只是被动地回应民众关注的问题。在现实生活中，那些有比较强烈的意识形态导向的、纪律严明的干部党大都具有整合性政党的特征。^①

^① J. Bondel, *Political Parties: A Genuine Case for Discontent*, London: Wildwood House, 1978, pp. 22–26.

同时,也可将政党划分为“宪政党”与“革命党”两类。前者承认其他政党的权利和资格,在规则和约束之下从事政治活动。尤其重要的是,它们承认党与国家之间的区分,执政党 (party in power) 与包括官僚制、司法、警察、军队等在内的国家设置之间的区分,尊重这些国家设置独立于政党政治之外的自主性和中立性。后者的“革命性”是现代政治学的专用术语,特指彻底、不妥协的反体制以及要求政权更替和政治、社会与经济秩序的大规模重建。此处的“革命党”即具有这样的特征,其目标就是推翻旧制度、夺取政权而代之以自己的统治。一旦上台,革命党便转变成“统治党”或体制政党,并建立与国家机器的持久联系。其中党与国家的区分丧失实质性意义,党本身有效地替代了政府,导致一种融合的“党国”(party-state)设置。

将政党的组织形态与其行动策略等因素综合起来考虑,则又可以生成新的考察维度。例如威廉·E·赖特 (William E. Wright) 曾于 1971 年提出了两种相互对应的政党组织模式,即“政党民主模式”与“理性—效能模式”。^① 其中,政党民主模式所指称的是这样一些政党,它们的功能就是精心论证并提出与特定的理论学说相联系的政策组合或纲领性文件,由此,它们又要求有专门招募的党员,在民主集中制的结构内从事党务活动,会聚并代表由其支持者所表达和提出的愿望。与之相对,理性—效能模式是指另外一类政党,它们以赢得选举、向公共职位输送候选人为目标,以从事竞选活动的专业组织者和义务工作人员为手段,尊重利益团体推进其特定利益的权利,也尊重公职官员决定政策和行使政府职责的责任。如果说前一种模式的政党的主要目标就是推进特定的纲领,并以参加选举活动和议会工作作为劝使人们接受其观念的手段,那么后一种模式的政党则致力于通过选举手段赢得政府职位。按照赖特的说法,这两种政党组织模式构成了一个连续体的两个端点,而实际活动中的不同政党则处于这个连续体的不同位置上。但大多数政党大体上都会从前一种模式向后一种模式嬗变。依据同样的思路,帕诺比昂科则在 1982 年提出了“群众—官僚政党”与“选民—专家政党”两种模式,并全面论证了这两类政党组织之间的差异 (见表 12—2)。

表 12—2 帕诺比昂科的群众—官僚政党与选民—专家政党类型比较

群众—官僚政党	选民—专家政党
党务官僚居于中心位置	(承担特别任务的)专家居于中心位置
党员型政党,垂直的组织联系强,向“构成下属的选民”发出诉求	选民型政党,垂直联系弱,向“构成舆论的选民”发出诉求
党内领袖的支配性地位,集体领导	公共代表的支配性地位,个人化的领导
通过党员和集体活动如党的合作社、工会等筹集经费	通过利益集团和公共基金筹集经费
强调意识形态,信仰坚定者在组织内为核心	强调问题和领导,利益集团的职业活动家和代表在组织内为核心

资料来源: Angelo Panebianco, *Political Parties: Organization and Power* (originally in 1982), Cambridge: Cambridge University Press, 1988, p. 264.

^① William E. Wright, “Comparative Party Models: Rational-Efficient and Party Democracy,” in William E. Wright (ed.), *A Comparative Study of Party Organization*, Columbus: Merrill, 1971, pp. 17-54.



第四，考察政党的社会基础和阶级特性，这也是最重要、最具传统意义的考察维度之一。依据不同的阶级划分理论及其标准，传统上可以将政党区分为“工人阶级政党”或“无产阶级政党”与“资产阶级政党”或“资产者政党”。随着阶级状况的变迁和党争格局的复杂化，又有“中间阶级政党”的出现以及代表农业阶层的“农民党”的产生。如果说这些政党可以统称为“阶级政党”的话，那么还有一些代表着更加特殊的利益群体或范围狭隘的特定人群的政党。在统称为“利益政党”的名目下，这些政党的情形相当复杂，其中既有要求地方利益或要求分裂分立的“地区主义政党”，也有由一小撮具有政治野心的富有者资助或支持的“财阀党”，而另一些纯粹由强调利用权力地位相互照应和庇护的政治家以政党名义所组成的团体，则被称为“庇护党”。

第五，是与前一维度构成连带关系的考察维度，即政党的意识形态立场和价值原则以及相应的政策主张。在这方面，人们首先会根据政党所遵奉和主张的意识形态而把它们归入不同的类别。正如大多数政党的名称所直截了当地表明的那样，这一归类相对容易操作。由此，各国政党大体上可以区分为以马克思主义为理论指导的、主张共产主义的“共产党”；主张民主社会主义/社会民主主义思想体系的社会党和社会民主党；坚持保守主义价值观念和理论主张的“保守党”；与保守党接近但又有独特的传统思想资源、主张基督教民主主义理论的基督教民主党；相信自由主义理论的“自由党”；以及诉诸民族主义的政党。在历史上，曾有过诸如相信法西斯主义的纳粹党；而今天也还有信奉种族优越论的极少数种族主义政党或新纳粹党。

与此同时，起源于法国大革命时期的政治术语“左派”与“右派”，到19世纪后半叶欧洲工业化开始之后，又被用来表示相对于劳工利益和私人资本利益的支持或反对态度。其中，“左派”等同于对工人阶级的利益抱支持态度，而“右派”则等同于对企业主和资本家的利益抱支持态度。当现代政党出现以后，人们又用这组词汇区分不同的政党及其基本的政策主张。在党争趋于激烈而复杂之后，人们开始将左与右看成一个政治连续体，将不同的政党放入其中的不同位置并分别命名。这种做法一直延续到今天，在那些有多个政党共存的西欧国家尤其盛行。其中，“左翼政党”，主要是指共产党等，它们主张实现主要产业的国有化以消除经济剥削和阶级差别。“中左政党”主要指社会党和社会民主党，它们主张扩大福利国家，但在生产资料国有化的问题上持相对松动的立场。“中间党”，如德国和意大利的自由党，它们在经济问题上持保守立场，主张自由市场经济，但在社会问题上持自由主义立场，主张实行政府干预。“中右政党”，主要包括德国基督教民主联盟等，赞成自由市场且主张限制福利国家。“右翼政党”，如撒切尔时期的英国保守党等，试图取消福利国家，打破工会的权力，实现国有企业的私有化等。

为了更好地区分和理解政党的主张和立场，人们往往在左与右的单线体上再叠加上另一连续线体，构成一个完整的坐标图。例如德国学者冯贝米在1985年提出了“精神家族”的分类框架，认为所有政党大体上可以分为九大家族，基本上可以按照政党的传统名称、基本纲领和政策立场加以划分，并在由对生产资料所有制的态度和对社会问题的立场所构成的空间内辨析出它们的位置（见图12—1）。^①

^① Klaus von Beyme, *Political Parties in Western Democracies*, Aldershot: Gower Publishing, 1985, pp. 29–129.

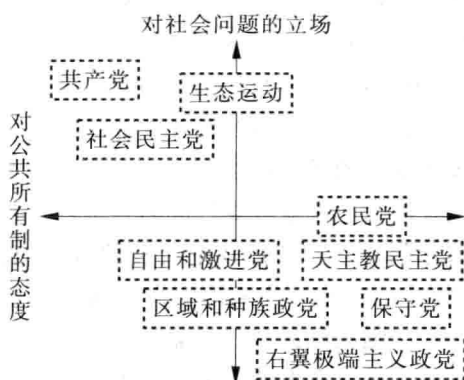


图 12-1 冯贝米的“精神家族”与政党集团

有意思的是，根据政党的意识形态和政策主张的整体特征，又可以建立新的分类模式。例如，欧洲各国基督教民主党的前身，因其与天主教会的密切联系以及要求保护天主教会的利益，尤其是天主教学派的权利和特权，因而被称为“同一信念政党”。而那些强调自身传统的意识形态立场、要求党员遵奉特定的思想观念的政党，则被归类为“意识形态取向的政党”。当然，在长期的活动中，有些意识形态立场会出现松动、缓和或调整的政党，又被称为“实用主义政党”，而那些仍然坚持传统立场未有任何松懈、松弛或放弃的政党，则被称为“教条主义政党”。然而，真正形成对照的是那些既非起源于特定的意识形态又不愿发展出完整的思想体系、只是为了特定的社会或经济问题及其政治诉求而组织起来参加政治活动的政党，如主张大幅削减国防费用和其他政府开支的“抗税政党”以及大力倡导生态保护运动的“绿党”，它们统属于“问题取向的政党”。其中又可细分出“单一问题型”、“自我表达型”和“抗议型”的差别（见表 12—3）。

表 12—3 政党类型小结

考察维度	分类结果
历史起源和发展道路	内源性政党与外源性政党
组织形态和组织结构	权贵党/干部党，群众性成员政党，全方位政党，卡特尔政党，信徒党
行动策略与政治行为偏好	执政党/联合执政党与在野党/反对党
	个人代表政党与社会整合政党
	宪政党与革命党
	政党民主模式政党与理性—效能模式政党
	群众—官僚政党与选民—专家政党
社会基础和阶级特性	阶级政党：阶级整体的
	利益政党：特别阶层的、地区的、小团体的
意识形态原则及其立场	意识形态政党：共产主义的、社会民主主义的、保守主义的、自由主义的
	问题取向政党：单一问题的、自我表达的、抗议的
总体政策倾向	左翼与右翼：极端的、适中的

上述种种有关政党类型的讨论并未穷尽已有的知识积累，但足以加深我们对政党问题的理解。

12.3 政党制度及其发展

12.3.1 政党制度及其类型划分

政党与政党制度不是同一个概念，一如政党类型与政党制度类型不是同一个概念一样。政党制度的内涵远比政党概念的范畴所及来得更加广泛和复杂。在迪韦尔热看来，“政党制度”是“当几个政党同时存在于一个国度之内时，此种共同存在的方式和形态”^①。

用比较简洁的语言来表达，所谓政党制度，是指在既定的政治制度下政党之间以及政党与其外部环境之间复杂互动关系及其样式的总和。因此，政党制度研究所关注的，是政党组织与其所在的政治体系和政治环境的结构性关系，以及政党之间相互影响、相互制约的发展状况，是政党因历史发展道路、社会文化条件和选举制度安排等多种因素的共同作用而形成的特定的连带关系。对于政党制度的研究，可以使我們得到更多对政党问题的理解和把握。

有关政党制度分类的最久远、也是最基本的标准是政党的“计数原则”，即按照在特定的政治体制内存在并活动的政党数量来划分不同类型的政党制度。由此而得到的分类结果就是一党制、两党制和多党制。其中，一党制是指那种仅仅有一个政党合法存在并活动、持续性地掌握全部权力资源并排斥其他政党存在或出现之可能性的体制。无论是历史上还是在现实中，一党制都有典型案例。两党制是指两个基本同等规模的政党参与政治竞争，双方各有几乎平等的机会赢得足够的选民支持以取得垄断性执政权力的体制。英国和美国是两党制最常被引用的例证。多党制是指两个以上的政党相互竞争，通常通过联合执政的方式组成政府的体制。例如在意大利和以色列，多党制几乎总是产生多党政府或联合政府。

在这种分类的基础上，有关价值判断也会随之而来。一般说来，一党制受到最多的诟病，被指责为权力被独占、竞争受排斥、民主遭压抑。甚至还有人认为，一党制下唯此一家且可为所欲为，因此无政党和政党制度可言，主张不予列入政党制度的分类体系。而两党制则备受赞誉。首先，两党制被看作是一个较负责任的体制，在这种体制中，选民可以在两个可替换的政府中做出明确的选择。其次，两党制被看作一种公平的体制，它鼓励政府轮换更替，因而可以防止任何一个政党或政党集团无限期地垄断行政权力。最后，两党制被视为鼓励温和政治活动的体制，这是因为两大竞争者都为赢得中间阵营而展开竞争。相反，人们认为多党制不具有上述优越之处。首先，选民在决定由谁来组成政府方面没有直接发言权，有关联合政府的决定往往来自于各党之间在选举结束后艰难的讨价还价和妥协。其次，政府更迭未必受到鼓励，因为某些居支配地位的政党的支持对组成各届政府来说是至关重要的，甚至有些时候这些居支配地位的政党享有与其选举实力完全不相称的影响力。再次，由于多党制常常导致联合政府，因而又会导致政治上的不稳定：个别政党或

^① Maurice Duverger, *Political Parties: Their Organization and Activity in the Modern State*, p. 210.



政党集团发现它们很难在立法机构中赢得多数支持，在此情况下组成的执政联盟则非常脆弱，极易产生党内分歧和党际纷争，继而导致崩溃。最后，多党制被认为鼓励激烈的意识形态竞争，而不利于趋中的妥协和竞争。

然而，这类简单的分类以及直接将政党制度与政治民主的实现与否或政局稳定的可能性相联系的看法很快便遭到质疑，有关价值判断的内在矛盾及实证依据的确当与否也受到挑战，现实经验和国家个案的复杂性为人们的怀疑提供了支持。人们发现，纯粹的两党制实际上并不存在，英美两国实际上总有第三党或第三方参与政治竞争。同时，瑞士和挪威的纳维亚国家的经验又表明，尽管实行多党制且经常由联合政府执政，但政治体制本身既稳定又有利于温和政治。由此，学者们开始寻求更有效的政党制度分类方法，其中的关键就是舍弃简单的数量标准并加入其他一些考量因素以构成更加敏感和精细的分类标准。例如，阿尔蒙德将多党制再细分成两个群体——“工作性”多党制和“非工作性”或称“静止性”多党制：前者因其关注执政实效而得名，代表着更具稳定和一致化的挪威的纳维亚国家式的多党制；后者的特点在于分裂的固定化和对抗的激烈性，代表着分化的、意识形态分裂的法国和意大利式多党制。^①再如，达尔区分了竞争型多党制、合作型多党制和竞争合作结合型多党制，认为政党之间的关系样式对于政党制度的不同特性有着重要的影响。又如，布隆代尔（J. Blondel）利用大选得票的统计数据首先界定了大型党、小型党和中—小型政党，然后提出了“两党制”、“两半党制”、“有支配性政党的多党制”与“无支配性政党多党制”的分类体系（见表12—4）。其中的“有支配性政党的多党制”还可细分为“左翼支配与右翼分裂型”与“右翼支配与左翼分裂型”两种。这一分类体系强调了政党的相对实力对于党际关系和政党制度的影响，突出了两党制与两半党制的不同与相似，因而具有特殊的启发意义。特别是“支配性政党”概念的提出，比较合理地解释了一些国家由个别政党在竞争体制下长期持续执政的现象，因而又经常被当作一种独特类型的政党制度，与其他类型的政党制度并列在一起。

表 12—4 布隆代尔的政党制度分类

政党规模（选举得票率）	大型党	得票 40% 左右
	中—小型党	得票 15% 左右
	小型党	得票 10% 或以下
两党制	存在两个大型党；共得票 89% 以上且实力均衡	
两半党制	存在三个政党；其中两个大型党共得票 75%~80%，但相互间实力有一定差别，第三党为小型党，得票不多但居关键地位	
有支配性政党的多党制	存在三个以上的政党；其中一个大型党得票 40% 以上，其余多个政党得票为 10%~15%	
无支配性政党的多党制	存在三个以上的政党；每个政党的得票均为 10%~15%	

资料来源：根据 J. Blondel, “Party Systems and Patterns of Government in Western Democracies,” *Canadian Journal of Political Science*, 1968 (1), pp. 180-203 相关内容编制。

更有影响的是萨托利的政党分类方法。他首先确立了自己的“计数原则”，因为这是

^① G. A. Almond, “Comparative Political Systems,” *Journal of Politics*, vol. 18, no. 3, 1956, pp. 391-409.

区分不同的政党以及不同的政党制度的关键。在他看来，政党应否被计入政党制度的构成者主要取决于其是否对政党竞争产生影响。特别是那些小型党，尽管其得票不高但却因拥有对组成联合政府极其关键的“联合伙伴的潜力”或破坏其他政党组成联合政府的“敲诈勒索的潜力”，而应当被看作是政党制度的构成成分。具有关键意义的另一个维度则是不同的政党对于党争方向的不同影响。在这里，政党之间的意识形态差距具有特别的重要性，会影响到党争趋向于左还是右，是趋中而行还是背向分离。在此基础上，萨托利认为政党制度可以区分为一党制和多党制两大类型，但前者包括实际上属于特殊的“党一国”一体化的“一党体制”与支配着政党制度并设定了政治问题议程和政治对话框架、创立了一种结构模式且为其他政党所模仿的“霸权党体制”，后者则包括“有限多元体制”或“适度多元体制”以及“极化多元体制”。另成一类的则是结构高度离散而党争无样式可寻的“原子化体制”。^①

萨托利着力阐述的是多元体制的问题。依据唐斯所提出的政党竞争的空间理论，萨托利也将政党竞争看成是在由左右两极构成的一维层面上展开的，不同的政党居于不同的位置且表现出差距的大小，同时还有趋于两极与向中间会聚的不同状况。按照他的说法，所谓极化多元体制具备这样一些特征：首先是相关的政党数量通常多达五个以上。其次是位于党争一维空间外端的诸政党之间在意识形态或其他方面有较大的差距。这意味着政治层面内包容了极广泛的各种观点，无论是在精英集团内部或普通群众当中，共识往往处于低水平状态。再次是呈现出多极化的状态，即往往存在着两个以上的极，其中包括一个中间极。而这种极化性质和中间极的有形位置又构成了第四个特征，即离心化倾向。一般来讲，政党竞争的方向总是趋向各个极端，因而又刺激了极化政治体制的发展。与之相反的是适度多元体制，尽管也可能存在着五个以上的政党，但在这种政治体制中，政党认同的层面是多维多向的，而在任何一个特定层面上的竞争都只限于其中三四个政党之间。

极化多元体制所具有的多政党、大差距、多极化和离心化的特征还决定了其他一些从属性的特征，特别是与政治制度的失灵与否或民主的巩固或崩解相关联的党争性质问题。萨托利令人信服地说明了极化多元型政党体制极有可能出现以中间派为基础的政治，反现存制度的对抗现象，不负责任而又高度意识形态化的政治现象，以及由于只有执政联盟内边缘性轮换所导致的政府更替缺乏的情景。这样一种政党政治类型会促使政治体制在各方面停滞与失灵，导致整个政治体系内在虚弱并极易受到外部冲击和内部骚乱的伤害。历史上的魏玛共和国便属于这种情况。由此可见，萨托利的政党制度分类充分注意到多党制类型内的差别，并因而受到人们的重视。

然而，萨托利的知识贡献并未一劳永逸地解决所有的问题，相反，却进一步引发了更多的学术努力。特别是总结和归纳现实政治的新发展使许多学者又提出了新分类方法。例如，针对萨托利过于关注党争的左右分野和反体制政党的问题，彼得·梅尔（Peter Mair）认为，党派竞争并非孤立进行，而是以争夺政府权力为目标，因此应当以能否实现政府更替作为分类的标准。他由此划分了封闭性竞争的政党制度与开放性竞争的政党制度两类。在前一体制下，政府的整体更替仅仅限制在既有的少数政党或政党群体之间，因而政府的

^① 参见 [美] 萨托利：《政党与政党体制》，北京，商务印书馆，2006。

治理规则很少发生变化；而在后一结构下，尽管有些政党会长期执政，但其他政党包括新兴政党也有进入政府的机会，其结果是带来更多的政策创新和治理方式的变化。^①再如，针对萨托利分类体系中的一些“非量化的量化指标”，一些学者特别致力于利用现有的数据提出新的概念和具体的数学公式。由此，有采用一国政党的数量与规模进行换算而得到的“政党制度分化指数”，也有通过政党所得的议会席位比率和所得的选票比率而换算得到的“有效政党数量”。又如，针对萨托利过于关注西方发达国家的政党政治的问题，另一些学者则提出应当补充“政党体制制度化”的维度，应当综合考虑党际竞争的性质与规则的稳定性、政党的稳定的社会根基、有效的组织制度和结构以及政党和政党制度的合法性等问题，因而必须引入“路径依赖”的问题，即考虑政党制度的历史特征，并应当首先划分出“制度化的政党体制”与“不发达的政党制度”。

所有这些有关政党制度分类的讨论使我们对政党制度的研究视野投注到更多的因素之上，包括深层的结构问题以及相关的制度安排，其中首先是社会结构与选举制度的问题。

12.3.2 政党制度与社会结构问题

从上述关于政党制度类型的讨论中可以发现，政党制度的历史由来是一个相当重要的问题，毕竟一个国家有着什么样的政党制度，首先是与这个国家的历史发展联系在一起。易言之，有什么样的政治结构以及更深层次的社会结构，就会有怎样的政党组织结构，同时也就规定了政党制度的基本特征。在这个意义上讲，追究社会结构的分化及其相应的政治分野问题以及与不同的政党相互对应的问题便具有重要的意义。在政党制度的研究中，这就是所谓“政党结盟”、“政党非结盟化”以及“政党再结盟化”的问题。

所谓政党结盟，是指特定的社会阶级、阶层或群体往往会对于某一特定政党采取亲近或接近的态度，会在重大政策问题上赞同这一政党的主张，在选举等政治活动中支持这一政党，因而使自己同这个政党“结盟”在一起。这也就是使自己“认同”于某一政党。根据相同的道理，这些已结盟者对另一些政党则会采取拒斥、反对乃至对抗的立场。

一般认为，英国两党制的出现是由资产阶级与工人阶级的社会分化所决定的。马克思主义理论也深刻揭示了无产阶级政党产生和发展的历史和逻辑的统一性。同样的道理也可以用来解释，在那些有着比较庞大的农业人口和独立农场主的国家，农民党的出现和存在也是合乎逻辑的。在一些存在着更加多样化的阶级阶层结构性分化的国家，则会催生更多的阶级阶层代表性政党的存在和发展。

但同时，社会的分化结构又是多维度的，因而在那些因为独特的历史条件和社会发展造就了独特的社会分化结构和样式的国家，必然又有着更加特殊的政党发展以及在此基础上形成的独特的政党制度。在这里，李普塞特和罗坎（Stein Rokkan）所提出的“政党结盟”（party alignment）理论具有重要的影响。在他们看来，现代政党和政党体制实际上主要是几个世纪以前即工业化初期的社会分裂和社会冲突的产物，“20世纪60年代的各国

^① Peter Mair, “Party Systems and Structures of Competition,” in Lawrence LeDuc, Richard G. Niemi, and Pippa Norris (eds.), *Comparing Democracies: Elections and Voting in Global Perspective*, Sage Publications, 1996, pp. 49–82.

政党制度，除极少数但却不无意义的例外，均反映了20年代的社会分裂结构”。按照他们的区分，这类分裂线包括“中心—边缘”、“国家—教会”、“土地—工业”和“业主—工人”。这些分裂线首先起源于民族国家的建构过程中中央政权与地方性构成成分之间的矛盾与冲突：中央政权试图使国家和民族融为一体，由此而造成的忽略、漠视或抹杀不同地区之间在宗教、语言和族群方面的差异，进而引发政治冲突和对抗，演变为不同政治代表人物和政治集团间的分裂与分立，相应地就是政党间的区别与对立。分裂线的第二次形成来自于工业革命，其间的第一阶段出现了拥有土地者的利益（无论是贵族还是自耕农）与城市居民的利益（工厂工人、工业家和金融集团）之间的冲突，第二阶段则出现了产业工人阶级与资产者之间的对立和分化，其结果便是又一批新的政治力量的崛起和新的政党的形成（见图12—2）。^① 他们的这种理论以历史考察的方式，具体地说明了社会多重分化的出现并追溯了政治分野的根源，比较合理地解释了不同国家不同类型的政党的产生、发展以及对政党制度的影响。

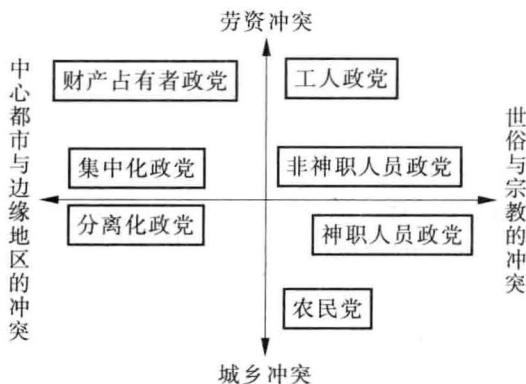


图 12—2 社会分裂线与政党集团

当然，这类分裂线对于政党组成和政党结构而言往往是交叉作用的。在这样的分裂基础上所组成的政党又通过其意识形态宣传和外围组织所展开的政治动员和政治教育功能，通过家庭代际传递的政党忠诚而实现的社会化功能，在若干年里不断强化着特定的政党认同。而其后果就是：旧的政党组织能够超越政体变迁的影响而生存下来；新的政党组织出现和崛起的机会相当小，且很难得到相当数量的选民的永久支持；既有政党之间出现竞争垄断局面。因此，李普塞特和罗坎又提出了一个至今仍为人们所讨论的重要命题：“政党选择冻结”。按照他们的说法，选民在大选投票之际，从理论上讲是可以择一而行的，但实际上在个人的投票决定之前，其决定即已历史地、逻辑地存在了。而这种个人选择的“冻结”又是“政党结构滞后”的体现。

但也有人提出不同的见解，例如沙特施奈德（E. E. Schattschneider）就认为，政党组织未必总是被动地取决于各种社会分裂和社会冲突的现实，相反，在更多的情形下，政党往往会主动地在社会分裂与社会冲突中进行选择以谋取党派的最大利益。在他看来，一个

^① S. M. Lipset and S. Rokkan (eds.), *Party System and Voter Alignment: Cross-National Perspectives*, New York: The Free Press, 1967, pp. 35-40.



社会中总是存在着为数众多的分裂，其中一些对于政治竞争并不具有意义，而另一些则有可能成为政党间分裂的关键；在这种情形下，政党领导人会尽可能地利用那些能够为他们带来掌握政权机会的分裂和冲突，并将这种分裂和冲突加以意识形态化和合法化。也就是说，政党并不产生社会冲突也不是简单地取决于社会冲突，但“为理解政党冲突的特点，必须考虑政党在争夺最高权力时所利用的分裂之功能”^①。在这个意义上讲，政党制度的现状实际上也是各个政党共谋的结果。

同样，还有人认为，社会结构只是影响政党竞争格局特别是选民投票行为的多种因素中的一种。一些学者根据大选投票数据与有关阶级意识调查的结果证明，投票选择对象的主要动因是政党认同、当时当地的政治争端、候选人与投票者的政治个性及独立于投票人所属社会结构的其他一些因素。因此，社会结构对选举的影响正随着社会的变化而逐渐削弱，建立在新的争端或价值冲突之上的分化类型正日益明显。这也就是“政党非结盟化”理论的由来。这一理论特别关注选民投票选择与其社会结构性地位一向所提示的传统选择出现背离或分歧的现象，认定已经出现了政党制度沿着新的分裂线从根本上重构的发展趋势。

有意思的是，另一些学者又提出“政党再结盟化”的理论与之对抗。这些学者认为，在长时段的多次选举中，一国的政党竞争格局会出现一种似乎“自然的”政党平衡，这种平衡可能会在一次又一次的选举后重新产生。因而再结盟化又包括两种不同的含义。一方面，一个政党可能赢得压倒性多数，那只有在下一次选举中恢复自然平衡。在少数情况下，自然平衡本身发生了变化：以前仅仅发挥边缘作用的政党因取代了以前的多数党而实力大增。这意味着新的政治分群标准成为主导，选民与这一政党开始形成比较长期而稳定的结盟关系。另一方面，在相当一段时期的背离后，由于一系列事件和问题的出现，大量的选民重新权衡他们的政治归属，投票对象也从一党转向另一党；那些的确抛弃了以前的政治归属的选民，极可能在后来的选举中恢复原来的归属，回归到传统的结盟关系中。

上述学术争论至今未能止歇，没有定论。争议各方都能够在现实政治生活中找到经验证据的支持，而这恰好体现了现实生活的复杂性。这些争论为今后进一步探讨更加复杂的、正在经历多样性变迁的制度转型国家和第三世界国家的政党制度问题提供了初步的基础。因而，结盟化、非结盟化与再结盟化成为人们考察和研究分化为各种类型的大众选民与政党之间的关系以及政党竞争格局与政党制度如何受到影响的核心概念。

12.3.3 政党制度与选举制度

社会结构对于政党制度的影响在相当程度上是通过选举这一环节实现的，而各国选举制度的不同安排又对本国的政党制度造成重要影响。同时，选举制度也是政党通过得票率门槛而进入正式的政治舞台——代议机构，进而获得政府权力的关键环节，选举制度的具体设计因而又能够对政党与政府的具体形式产生决定性作用。在这个意义上讲，政党制度与选举制度以及政府制度之间形成了复杂的连带性关系，这也是人们经常提到的制度关联

^① E. E. Schattschneider, *The Semi-Sovereign People*, Hinsdale: Dryden Press, 1955, p. 73.

性问题。由此可见，选举制度必然是政党研究中的一个重大主题（见图12—3）。

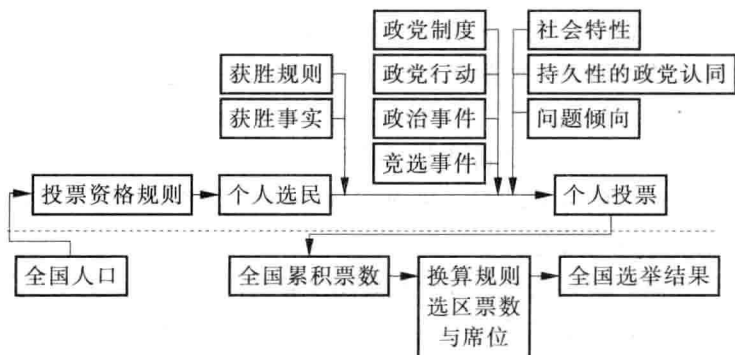


图 12—3 选举结果的确定过程

按照规范的定义，选举制度是指“向候选人和政党分派公职、将选票转换成（立法机关）席位的一种方法”^①，“是一组用以举行选举的规则”^②。在这个意义上讲，对于选举制度的考察首先须涉及三个要素，即应选职位的范围、选举权利的范畴与投票率的基本状况。前二者实际上紧密联系在一起，构成了民主选举的关键特征。正是应选职位特别是全国性和地方性代议机构中应选职位的持续增多，以及选举权利的不断扩大和普及，构成了现代政党发展的重要动力机制。

各国的选举制度大体上可以按照三个维度加以分类。一是选举程序，即将选票转换成代议机构代表席位的具体计算方法，主要包括多数代表制、比例代表制和混合代表制三种。二是选区设置，涉及选区的人口多寡以及应选席位的多寡，以后者的不同标准可以划分出单名额选区、多名额选区或全国性选区等。三是投票人选择候选人的程度，主要涉及是否选择、偏好的排序选择以及在是否选择基础上的分歧式或溢出式选择等。在这三个维度的每一种类型内，有时还包括亚类型。同时，不同维度的不同类型和亚类型的结合，又会生成新的类型。此外，一些国家还应用一些极其特殊的选举规则。但就对政党制度的影响而论，当属下列三类及其所包含的七小类选举制度安排最为重要。

第一是多数代表制，即主要计算不同候选人所得选票的绝对数量，依据特定的多数规则而确定其是否获得议席，并由此而决定政党集团所获得的议会席位之多寡；因其通常与单名额选区制联系在一起，因而又被称为“单名选区多数制”（SMDP/SMDM）。这一制度规定的最大特点在于“赢者通吃”。其中又依据多数规则的不同以及相应的投票规则而区分为“简单多数法”、“绝对多数—偏好投票法”与“绝对多数—两轮投票法”这样三种亚类型。

多数代表制，特别是其中的简单多数法，在操作方法上最为简便易行且与地域代表制联系最为密切，因而在选举制度的发展史上是最早得到确立且应用相当广泛的制度安排。相对而言，多数代表制较易形成某一大党占据议会多数席位的状况，因而又有利于形成

① [英] 戴维·米勒、韦农·波格丹诺编：《布莱克维尔政治学百科全书》，233页。

② Rod Hague and Martin Harrop, *Comparative Government and Politics: An Introduction*, p. 131.



“强政府”的局势。同时，与特定选区的紧密铆接也使候选人必须密切联系所在选区的选民，从而有助于当选代表或竞选代表与选民的沟通与互动，强化当选代表的代表性。但是，多数代表制又有特定的弊端。无论是“领先者胜出”（FPTP/FPP）的简单多数规则，还是复式计算或复式投票基础上的限定多数规则，其结果都是“赢者通吃”的局面，由此造成的最大问题就是不公平的问题，特别是在竞争对手之间差距十分接近的时候，投票支持失利者的选民的需求和愿望会受到极大的损害。与居住社区和特定选区的高度铆接则会过分依赖政党支持者的空间分布状况，进而有可能造成选票与席位之间相差悬殊的局面，长久而言则会加剧区域间的分化。

第二是比例代表制，即根据政党或政党集团所获得的选票比率而分配议席的方法。一般来说，比例代表制往往与多名额选区制联系在一起。这一制度安排的关键在于确保不同的团体所获得的选票比例能够确切地体现在选举结果即议席的分配之中。“比例代表制的根本思想是保证每个政党的代表值，如果说不能按照数值严格代表的话，至少也要与它在选举中的实际地位相称”^①；也可以说，“比例代表制的理念在于代议机构的每个议席应当能够代表基本相同或相近比例的选民”^②。比例代表制包括“政党名单投票法”（其中又有“封闭名单”与“开放名单”的分别）和“单一可转让投票法”两种形式。

尽管比例代表制的应用晚于多数代表制，但因具有特定的长处而得到更多国家的应用。它首先是能够消除“赢者通吃”的局面而有利于保护小党或少数派的利益；其次是能够比较确切地体现选民的不同要求和愿望，使多样化、多元化的社会分化状况得到全面的反映。但能否真正实现这一制度设计的原意则取决于实际应用中具有关键意义的制度环节，一是进入议会的得票比例底线的“门槛”设定，二是根据得票数量确切分配席位的具体办法。前者的设限过高仍会对小党和新兴政党不利而有益于大党；后者主要包括“迪杭特法”、圣拉古法以及圣拉古修正法和最大残数法，其中唯有最大残数法明显有利于小党。同时，比例代表制，特别是其中的政党名单投票法，是否能够给投票者提供足够多的选择余地，政党是否过多地事先包办了选举的结果等，也是引发许多争论的缘由所在。^③

第三是混合代表制，即结合了单名选区多数制与比例代表制的计票方法，在代议机构的全部议席中部分通过单名选区多数制的方式选出，其他通过比例代表制的方式选出。这一制度的核心在于，避免前两类制度的弊端而用其所长。因选票的计算方式不同，又可细分为“汇总法”（也称“混合名额比例法”）与“平行投票法”（也称“补偿名额法”）两小类。总的意图都是，以多数法确保多数派的意志得到实现，以比例法确保少数派的利益得到体现，从而更真实地表征社会现实状况。现有的经验研究已经表明，较之旧的选举制度安排的结果，转而采取这一制度的国家，其代议机构的代表广泛性以及政府的稳定性都得到了一定的改善。关于选举制度不同类型的简明比较见表 12—5。

① [法] 让-马里·科特雷、克洛德·埃梅里：《选举制度》，61页，北京，商务印书馆，1996。

② M. Dummett, *Principles of Electoral Reform*, Oxford: Oxford University Press, 1995, p. 21.

③ R. Katz, *Democracy and Elections*, New York and Oxford: Oxford University Press, 1997, pp. 123-134.



表 12—5 选举制度的不同类型比较

类 型	投票—计算方法	特 点	程 序
多数代表制+单 名额选区制	简单多数法 (SMDP)	领先者胜出 (FPTP/FPP)	得票排位第一者一轮投票当选。
	绝对多数法—偏 好投票法	复式计算	投票者对多个候选人给出先后排序；第一排序中无人获得限定多数票时，末位者淘汰，但其选票依第二排序重新分配；重复这一程序直至某一候选人拥有多数票。
	绝对多数法—两 轮投票法	复式投票	第一轮无人获得限定多数票时，前两位领先者接受第二轮的决胜投票。
比例代表制+多 名额选区制	政党名单投票法 (封闭名单与开 放名单)		选票载明候选人的党派归属，投票者须申明对其所在党派的支持。汇总结果后依比例分配党派议席。
	单一可转让投 票法	复式计算	投票者对多个候选人给出先后排序；得票超过特定比例者胜出，但其超出比例以上的得票可按照第二排序重新分配并得到计算；无人获得特定比例的选票时，末位者淘汰，但其选票依第二排序重新分配；重复上述做法直至所有席位均被当选者占据。
混合代表制 (MMS/ MMP) + 单名额选区+政 党名单	汇总法 (混合名额比例 法)		在特定地域的选区中，一些议席由简单多数法选出，另一些议席则在政党名单基础上通过比例代表法选出。后者依据全部汇总的方式确保整体的比例结果。
	平行投票法 (补偿名额法)		选票为双用，一投地域候选人，另投政党名单。

资料来源：根据 Rod Hague and Martin Harrop, *Comparative Government and Politics: An Introduction*, p. 134 相关内容修订编制。

综上所述，人们对于各种类型的选举制度的关注，主要还是集中于选举制度与政党制度的联系上。以提出者姓氏命名的“迪韦尔热法则”最为系统地阐述了这一联系。根据自己的经验研究结果，迪韦尔热认为，多数代表制有利于两党制，而比例代表制有利于多党制。前者的要害在于形成了趋向于二元化的机制，包括有利于大党党内团结的机制（分裂则无法生存），有利于党际合并的机制（小党为求生存主动与大党联合，大党为谋发展主动与小党联合），以及不利于小党的淘汰机制（赢者通吃条件下小党的席位占有率低于其得票率，久之则小党退出政治舞台）和选民的弃弱就强心理；这些机制的综合作用造成了两党对抗的结局。相反，多轮投票特别是比例代表制则会消弭二元化的发展趋势而造就多党制的结果。这一方面由于比例法照顾和鼓励小党创立和发展，另一方面则是由于相似相近政党的多元性无损于它们的总体代表性，暂时性的政党联盟或阵线可以使它们得到远比多数代表制下更多的发展机会，党际合并的机会因之大为降低。因此，迪韦尔热进一步认为，在造成多党制的诸种因素中，以选举制度安排的具体形式最为重要。^① 易言之，选举制度作为自变量而对政党制度有着决定性的作用；同时，经由自身造成的政党制度，选举

^① Maurice Duverger, *Political Parties: Their Organization and Activity in the Modern State*, Ch. 3.

制度还会进一步影响政府的组成形式（见图 12—4）。

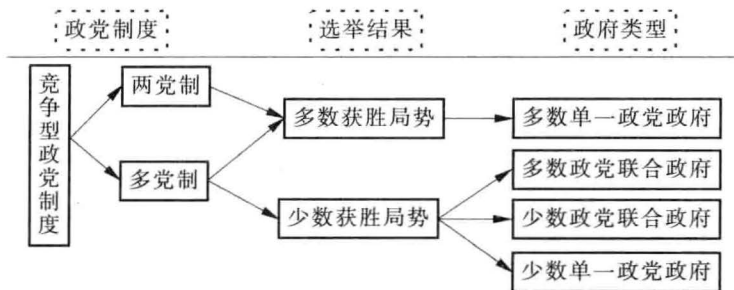


图 12—4 政党制度类型与政府组成样式

但是，这一发现在今天究竟还有多大的意义则是值得怀疑的。也许可以说，这一发现的成功就在于它引起人们的关注，进而引发了选举改革，消除了这一发现得以成立的现实条件。选举制度的发展历史表明，许多国家确实已经将其选举制度从多数法转变成比例法，甚至向着混合代表法的方向前进，以适应早已发生的政党制度的变化。在这个意义上讲，比例代表制似乎只是对早已存在的多党制这一事实加以承认和肯定而已；多数代表法只是在相对的意义上以折射的方式，放大或缩小某些社会分化的程度但仍不可能消弭或创造社会分化，因而也不可能决定性地改变政党制度。

在这种情况下，人们对于政党在既定的选举制度下的行动策略问题便开始给予更多的关注。这一方面是由于现有的各种类型的选举制度都会或多或少地留下各种制度漏洞，都会引发特定的选举难局、僵局和困局^①；另一方面也同政党作为一个追求选票最大化的理性行动者而有意识地利用漏洞有关。然而，尽管政党付出了巨大的努力，包括采取各种行动策略，以巩固自己的选民基础并争取更多选民的支持，但从总的趋势来看，所谓“选举变换”有不断增大的发展，选民不再固定地归属于某一政党而愿意更多地考察政党的现实表现。因此，就选举对于政党制度的影响后果而言，选举又被概括为四种类型。一是“通常的选举”，这类选举体现了选民作为整体而长期保持的政党忠诚，政党依据其政党认同而赢得选举。二是“变异的选举”，在这类选举中以往经常占据多数席位的政党因某些短期的因素如经济状况的变化或某一候选人缺乏号召力而失利。三是“非结盟化的选举”，主要政党失去支持但并无新的政治分野出现以填补现有的体制。四是“再结盟的选举”，也称“关键性的选举”，这类选举改变了政党的基础实力以及政党间的实力对比状况，重新界定了政党与社会集团之间的关系。从这些分类中我们可以得到的唯一结论就是，每次选举都使每个政党的政策主张及其实践面临严峻的考验和另一种选择的挑战，要求每个政党必须反省和检讨自己的政治表现并在其宝贵的执政机会中改善或证实自己的执政能力和绩效。这也就是选举制度成为民主制度安排之关键的根本原因。^②

^① 参见赵心树：《选举的困境：民选制度及宪政改革批判》，成都，四川人民出版社，2003。

^② R. Katz, *Democracy and Elections*, p. 279.



本章小结

本章从追溯现代意义上的政党组织雏形开始，从政党组织自身的演化与社会政治制度的变迁两个方面，揭示了政党组织的发展与演变的深层原因。在此基础上，本章探讨了现代政党的定义、功能与政党类型，并且进一步探讨了政党与政治制度之间的相互制约和相互影响。本章还指出，社会结构与选举制度的问题是有关政党制度深层的结构问题以及相关的制度安排中的首要问题。有什么样的政治结构以及更深层次的社会结构，就会有什么样的政党组织结构，同时也就规定了政党制度的基本特征。多维度的社会阶级阶层分化结构会对政党制度的发展形成重要的影响；具有不同的社会分化结构和样式的国家，必然存在不同的政党发展过程以及独特的政党制度。社会结构对于政党制度的影响在相当程度上是通过选举这一环节来实现的，各国选举制度的不同安排也会对本国的政党制度造成重要影响。

关键术语

政党 政党功能 政党类型 政党制度 政党结盟 政党非结盟化 政党再结盟化 选举制度

复习思考题

1. 如何理解“现代政治就是政党政治”这句话？
2. 如何认识政党的社会基础与阶级基础之间的关系？
3. 政党组织形态的历史演变说明了什么？



“人是天生的社会动物。”实际上，我们生活的具体环境并不是抽象的“社会”，而是各种各样的团体或组织的网络。社会分化为不同的利益是不争的事实，社会公众或多或少地与某个组织相关联也是经常出现的情况。但是，已经分化的利益是否能够以有“组织”的形式采取自主自觉的行为，一个组织或团体可否被称为“利益集团”，则是另一回事了。



重点问题

- 利益集团在政治学概念谱系中的定位
- 利益集团的发展、类型及其与政党和社会运动的比较
- 利益集团的地位与作用
- 多元主义与法团主义对利益集团政治的论述
- 利益集团在中国的发展历程及前景

13.1 政治学概念谱系中的利益集团

13.1.1 利益集团的界定

所谓“利益集团”是由享有共同利益或共同态度的公民个人和组织所构成的、通常是正式组织起来并将其集体资源投入政治行动的集合体，是“自立于政府或政党之外……并

试图影响公共政策的组织”^①，是特殊的“政策参与者”^②。

在这个意义上讲，一个团体被视为“利益集团”必须符合这样一些基本要件，其中包括：

第一，具有一定程度的、相对稳定的关系结构。也就是说，利益集团应当有相对正式的组织结构，有领袖人物、积极分子和一般追随者，有持续稳定和特定绩效的工作机构，有内部的工作分工和相应的层级安排。在这一意义上，利益集团不但区别于公民个人的政治参与，也区别于那种临时组合或聚集的公民运动，尽管后者有时能够发展成为某种利益集团的形式，因而又被认为是利益集团的雏形。

第二，具有一定的影响力和社会地位，并为政府与社会所认可。利益集团的活动是公开的，通过正式参与社会公共活动和相关政治活动，利益集团可以对其他社会组织或机构，特别是对其政策走向会影响到利益集团之利益的政府部门，产生特定的影响。

第三，对自身利益具有清晰的认识和把握，并将维护自身利益作为组织设定的目标。利益集团是特定的利益群体在社会利益分化的基础上对自身利益开始具备明确的认知并深感有必要通过有组织的方式维护捍卫利益之所在的条件出现的，因而利益集团对其所代表的利益群体及其利益有着明确的界定和区分，并且将这一利益界定确立为自己的组织目标和根本的活动目的。

第四，利用合法手段向政府和公众表达这些利益，而不是否定政府权威或从事其他非法行动。这意味着利益集团通常是在现有的宪政体系之下和法律制度之内从事其维权卫利的活动，尽管其活动或在一时一地会有逾越乃至违反法律规定的情形，但总体而言，其合法性是不言而喻的。利益集团不谋求替代其不满的政府，不会出面组织政府，因而区别于政党；不诉诸非法暴力手段，因而区别于反政府武装力量。相反，利益集团往往接受一般或专门的法律约束，更多地从事游说、宣传和舆论工作，更主要地以间接的方式影响立法机关的工作和公职官员的行为，影响特定的公共政策。因而合法性亦是利益集团的根本特征之一。

上述组织性、影响性、利益性和合法性四大特征构成了一个完整的整体，说明了政治学所指称的利益集团的根本属性，也说明了利益集团不同于其他政治组织或社会机构的根本区别。

值得注意的是，人们由于研究目的的不同有时强调利益集团某一方面的特性，因而出现了许多相关名称。例如，“有组织的利益”强调了利益集团组织特性的一面，强调了利益集团所代表的利益群体所已经实现的组织化程度，以此区别于社会上那些有实质性分化和形态上无组织化形式的利益群体。次如，基于利益集团为实现自身目标而采取的各种活动都指向政府，以各种方式向政府施加压力以使政府改变既定的公共政策或采取新的公共政策，因此，利益集团又被称为“压力集团”。再如，利益集团的活动，特别是其游说最初是在国会入口处的走廊或休息厅以追逐或纠缠路过或正在休息的国会代表的方式而展开

^① G. Wilson, *Interest Groups*, Blackwell, 1990, p. 2.

^② W. A. Maloney, G. Jordan, and A. M. McLaughlin, "Interest Groups and Public Policy: The Insider/Outsider Model Revisited," *Journal of Public Policy*, vol. 14, no. 1, 1994, pp. 17-38.

的,故游说者被称为 lobbyists,而其所在团体则干脆被称为 lobby,中文转译为“院外活动集团”。当然,利益集团的活动形式日益多样化,但影响公共舆论始终是其中重要的一种活动形式,因而也有人据此称之为“舆论集团”或“意见团体”。又如,为突出利益集团为其自身的特殊利益而从事活动的特性,凸显利益集团与“一般利益”或“公众利益”的区别,历史上也有人将其称之为“特殊利益”、“既得利益”或“特殊集团”,而目前大部分学者因这些提法过于含混且有过多贬义而弃之不用了。复如,利益集团沟通了具有共同利益但分散相处的民众,代表他们与政府对话,因而其位置处于民众与政府两者之间,由此又被称为“中介组织”。

尽管有着多种多样的名称,但仍可以看出,较之于人们在日常生活知识里所形成的那种宽泛且兼具贬义的“利益集团”概念,政治学在界定利益集团时采取的是一种相对比较狭隘和严格的方式。

13.1.2 利益集团的发展及其类型

利益集团早已有之,但其形态的发展却经过了相当长的历史阶段,且与经济的发展水平以及社会的分化程度相匹配。

利益集团的历史发展大体经过了三个时期(见图 13—1):一是前工业化时期,惯习形成的集团有着强烈的影响,但组织化程度相对较低;而帮助穷人、救济灾民的行业性慈善组织或宗教组织成为当时协会社团的主流形式。二是工业化时期,其初期巨大的社会变迁造就了社会利益分化和阶级分野基础上的利益集团,一方面是代表劳方利益的工会组织的普遍发展,另一方面则是资方雇主组织的出现。此外,农业利益集团也开始出现,以代表农业从业者的特殊利益。而后,工业化的进一步深化又推动了各式各样的专业团体和职业团体的广泛成长,结成复杂的行业组织网络。三是直到目前尚未结束的后工业社会,其特点是各类推行后工业价值、讲求环境保护和生活质量、主张公民权利的组织团体有极大的发展。

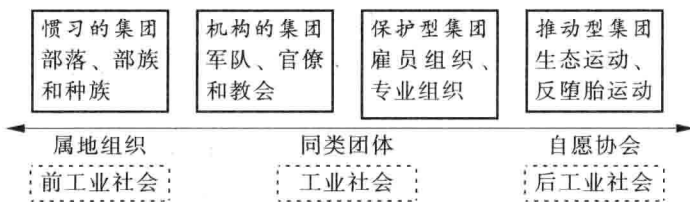


图 13—1 利益集团的发展及其类型演变

这样三个阶段的发展实际上也构成了利益集团的“代际转换”。早期的惯习形成的集团多是因血缘或地缘而结成的“天然的”组织,其地域限制特征极其明显而被称为“属地组织”。接下来的发展则主要源于“业缘”,即经过长时间的发展而成为特殊行业、专业或职业的从业者的组织。再后来的发展堪称源于“志缘”,即主要是在志同道合、志愿加入的基础上发展壮大的志愿者协会。需要注意的是,此处之所谓“转换”主要是指利益集团的组织形态发生变迁,由主要形式变为次要形式,而并非是指不同组织形式之间的全部替代或旧式组织的全面退出。就具体的国家而言,由于各个时期的政治结构和制度设置不

同，历史传统和社会发展有着相当大的差别，结果造成了利益集团广泛而多样化的图景。

形形色色的利益集团可以按照不同的标准进行分类。这些不同的分类标准又可区分为两大类：一类主要涉及以物理形态所体现的利益集团的组织特征和活动特征，另一类则更多地涉及内在的、内生的利益集团的组织性质和活动性质。在前一类的标准范畴内，我们可以首先依据利益集团组织成员分布的状况，将利益集团区分为“地方性的利益集团”与“全国性的利益集团”乃至“跨国性的利益集团”，这种成员分布的状况也同利益集团的活动领域大小相关联。其次，可以按照利益集团组织结构和层级安排的基本取向，将利益集团区分为“离散性的草根组织”与“集中性的金字塔形组织”两类。前者仅拥有共同的名称或协调的活动而无十分完整严密或持续稳定的组织机构，与形式松散的社会运动相去不远；后者则自下至上有完整配套的组织系统和组织机构，有明确的机构分工，有完善的内部沟通，因而与典型的政党相类似。特别是那些由行业或职业组织联合而成的全国性组织，其上层机构的完善和基层组织的健全往往成为其力量的源泉之一，从而获得了特定的名称——“峰状组织”。再次，可以基于团体的组织制度和团体成员的种类而将利益集团区分为“封闭团体”与“开放团体”。前者的成员通常有特定的资格限制，组织对于其成员也有较严密的纪律要求，因而其行动目标往往也是选择性的，仅仅局限于其成员的利益；后者则是任何人都可加入的组织，纪律宽松，组织松散，其成员往往是因某一共同的理念追求或价值偏好而走到一起的，对其他方面的差别则根本不在乎，因而其行动目标并非局限于成员的私人物质利益。一般而言，“封闭团体”与“集中性的金字塔形组织”有着较强的连带关系，而“开放组织”则往往与“离散性的草根组织”相关。当然，这些类型区分实际上都是连续谱式的类型界定，在实际的社会生活中，不同的利益集团居于谱系的不同位置（见表13—1）。

表 13—1 利益集团的不同类型：组织特征

分类维度	分类结果	
成员分布与活动地域	地方性的利益集团	全国性的利益集团
组织结构与层级安排	离散性的草根组织	集中性的金字塔形组织
组织制度与成员种类	开放团体	封闭团体

在涉及利益集团的组织性质和活动性质的标准方面，又主要包括行动目标和政治地位两个维度。我们首先可以依据利益集团的行动目标而将其区分为“保护型团体”与“推动型团体”，这是有关利益集团的讨论中最常见的基本分类。“保护型团体”，因保护自身特殊的、排他性的局部狭隘利益或行业部门利益而得名，因此也被称为“私益团体”或“部门团体”、“功能团体”，如雇主集团、工会、行业联合会以及其他职业团体等。这类利益集团的行动目标就是全力保护其成员的利益而不顾及其他，因此其成员往往能够比较积极地参与团体事务且比较稳定，相应的财政资源和人力资源都比较丰富。当然，在某些条件下，某些本身已经具有巨大实力的利益集团的成员也会以个体的方式出面从事有利于自身或所在团体之利益的活动，例如一些房地产巨商或汽车业巨头的活动。同时，在另一些条件下，保护型团体也可能源于特定的地理区域而非行业或职业的利益，这类地理区域型的保护型团体大多是在地方性利益因特殊原因或事项有可能受到损害时出现的，例如高速公路、飞机场、水电站的修建往往会在地域居民中招致反对意见并形成集体行动。



“推动型团体”也可称为“促进型团体”，因其致力于推动一项事业而得名，因而也被称为“事业团体”。这类团体着重表明某种态度或意见，而非自身具体的物质利益，因而又被称为“态度团体”或“意见团体”。更具体地说，这类团体的行动目标是增进共享的价值、理念或原则，例如环境保护、生态平衡、世界和平、核裁军、反对电视暴力、善待生命（反对虐待动物）以及捍卫传统的价值观等，明显超越了其成员的自身范围，因而也被称为“公益团体”。相对而言，这类“推动型团体”的成员极其广泛和庞大，但却不能稳定和持续地积极参与团体事务。相应地，这类团体也缺少足够和稳定的资金来源以及影响政府的特殊手段，因而它们不得不直接地诉诸公众和媒体（见表 13—2）。

表 13—2 保护型团体与推动型团体的比较

	保护型团体	推动型团体
组织目标	保护利益，团体自身的	推动事业，超出团体的
成员类型	封闭型的，加入团体受到限制	开放型的，任何人均可加入
受益范围	选择性的，局限于团体成员	集体性的，团体成员和非成员均可受益
行动焦点	主要是全国性的，特别是影响中央政府	更具有国际性，谋求影响跨国组织和全球舆论
活动方式	介入决策过程，直接影响政府	诉诸直接行动，间接影响政府
政治地位	圈内人，经常与政府磋商且积极谋求这种地位	圈外人，并不会与政府经常磋商，致力于影响公众舆论和媒体

资料来源：根据 Rod Hague and Martin Harrop: *Comparative Government and Politics: An Introduction*, p. 150 相关内容改编。

关于利益集团的讨论中另一个重要的分类就是将利益集团区分为“内部团体”与“外部团体”，也可称为“内部人团体”与“外部人团体”或“圈内团体”与“圈外团体”。这是基于利益集团与政府的关系以及团体对政府发挥影响所采取的基本策略而作的区分，所关注的是相对于政府而言不同的利益集团之间的不平等和不均衡状态。所谓“圈内团体”，是指那些与政府建立了相当规范的沟通渠道，与政府机构保持着密切的制度性关系，可以同政府定期磋商，并对重大公共政策的制定和实施发挥积极作用的利益集团。而“圈外团体”则保持着相对于政府的独立性，与政府的关系比较疏远，甚至被政府视为麻烦制造者乃至政治事务和社会公共事务的“非法闯入者”，意图将它们排斥在公共事务之外，而这类利益集团发挥影响的方式往往是走向街头或通过媒体制造新闻事件。换言之，这类团体的活动方式的特点是“直接行动”，但对政府的影响却只能是间接的。

13.1.3 利益集团与政党和社会运动

“实际上，在所有国家，特别是自由民主制国家，政党与利益集团都属于最重要的机构之一，它们不仅规定着该国政治体制的性质和特征，而且成为其公民与政府之间最主要的联系纽带。”^① 作为参与社会政治生活的组织形态，利益集团与政党之间既有重大区别也有相近之处。两者的主要区别在于：政党明确宣布其成员是跨地域、跨行业、跨职业

^① Clive S. Thomas (ed.), *Political Parties and Interest Groups: Shaping Democratic Governance*, Lynne Rienner Publishers, 2001, p. 1.

的、信奉同样意识形态主张和政策立场的志同道合者；而利益集团的成员来源相对狭隘，有着各种限制性，并不以相同的意识形态主张为组织动力。政党组织全力以赴地经营政治事务，以选举为中心展开活动；而利益集团参与政治过程但并非全力经营，参加选举活动但并非其中心任务。政党有着完善的组织机构，积极开展日常性的活动；而利益集团的情况极其复杂，但组织化程度最高者也未必及得上政党。在绝大多数国家，政党的数量都是极其有限的，而利益集团则多如牛毛，数不胜数。所谓相近，主要是因为二者均包括庞大的同类群体，因而某些政党会与某些利益集团有着组织上的类同。

作为政治体系的组成成分，政党与利益集团在功能上既有重合又有区别。两者间的主要区别在于：政党的主要目标是赢得对政府的正式控制以贯彻其政策主张，而利益集团并不希望控制政府而只是意图影响其所给予关注的公共政策。政党坦率声明其能够而且必须凝聚成广泛同盟的公共目标，以便于实现妥协以及对整个社会实行治理，而利益集团则只是狭隘地关注和聚集其成员的利益或部分公共利益，并将这些利益要求传递给政府。政党在定期选举中推举候选人，而利益集团则并非如此。所谓重合，主要是指二者作为沟通公民个人与政府的纽带和连接双方的桥梁，必然会在某些方面承担相同的功能或开展类似的活动。

因此，政党与利益集团之间存在着一个灰色区域：有些利益集团，特别是公益型团体，多少类似于早期的政党组织，甚至确实已经发展成为政党，如欧洲许多国家的绿党。同时，也有一些政党，尽管登上了政治舞台并参与了选举过程，但却仍旧关注自身私利或单一问题的要求，如一向活跃在以色列政坛的宗教集团。

在有关利益集团与政党的研究中，存在着不同的视角。对于多元主义而言，利益集团与政党间的区别是明显的，二者在政治过程中行使着完全不同的功能。因而此派学者大多分别研究政党与利益集团而并不关心两者间的关系与互动。新法团主义主要关注政府、商界和劳工的三方关系。在此派学者眼中，政党等同于执政党而非一般意义上的政党，因此，他们通常低估政党在政治过程中的作用。与前二者不同，持党派视角的学者认为，政党在政治过程中扮演着关键性的角色，而利益集团既非完全区别于政党（像多元主义视角认为的那样），也非突出于政党之上（像新法团主义视角认为的那样），相反，利益集团只是政党的分支，从属于政党。责任政党模式则主张，利益集团与政党并无分别，“主权多数原则”只有通过那种强大的、合乎责任政府之准则的政党才能起到支配作用。在缺少强大的政党之际，利益集团将会以那些能够使自己压倒多数统治的方式去发展同政治家和党内派别的密切关系，从而破坏多数统治原则。就此而论，这一观察模式对政党与利益集团之间关系的重要性开始给予重视和研究。最后是政党—利益集团体系决定模式，它包容了多元主义论者、多元精英主义论者以及少数理性选择论者的思想因子。这一模式的主张者相信，政党与利益集团的关系对于型构政治体系内的权力关系，对于政策过程和结果，对于竞选筹款和政治纳用都会产生重大影响。但这一模式过于看重美国的经验支撑，因而受到一定的怀疑。

在这些理论探讨的基础上，人们根据现实经验总结归纳出利益集团与政党关系的七种模式。

一是“整合模式”。在这一模式中，政党和利益集团实际上是同一的或组织上极其接

近的，也许是因为利益集团本身就是政党创建的或政党是由利益集团创设的。这一整合的基础往往源自于非常接近的、通常是同一的意识形态的结合，与之相应的则是政党同与之结盟的利益集团之间有着共同的战略。早期的工会与共产党或社会党以及最近的环境保护运动与绿党的关系，大体属于这一模式。

二是“支配型政党模式”。这一模式既有整合模式的要素亦有合作模式的因子，但与这两者又有根本不同。在这一模式中，利益集团特别是主要的利益集团从属于一个单一的支配型政党；如果没有这个政党的支持，利益集团无法从事活动或发挥影响。政党支配力量之大实际上足以控制一切活动空间和影响渠道，包括官僚科层体制。

三是“合作/接近模式”。在此种模式中，政党与利益集团之间存在着牢固的互惠性联结，但又不是整合关系或一方支配另一方的关系。这一联结有可能基于意识形态、政策取向和历史环境，有时也基于政治需求——利益集团在政治上十分弱小而不得不与某一政党加强关系，以实现自己的政治目标。

四是“分离/实用主义介入模式”。此种模式的特征在于政党与利益集团的明确独立性。利益集团独立于任何政党，没有任何党派附属关系，也许在意识形态上与某个特定政党仅有微弱的附属性联系。与之相应，利益集团愿意同任何执政或不执政的政党合作，以推进自己的目标，由此介入某一政党的活动往往基于由政治实用主义所决定的临时性的基础之上。

五是不介入模式。在此种情势下，利益集团与政党没有直接的关系。例如，社会中的抗议团体、极端主义团体，以及多种专业团体、体育和娱乐团体、社会问题团体、志愿者团体和社区及地方组织与政党的关系便是这种模式。

六是冲突/对抗模式。在这种关系形式下，公开的冲突乃至对抗往往会发生在政党与利益集团之间。由外在的利益和激进团体所发起的冲突以及某些对抗策略的应用，如罢工、抵制、静坐占位和街头暴力等，是这一模式的极端体现。属于局外人的利益集团和社会运动如极端的动物权益保护组织、反核团体和移民工人团体等与执政党的对抗也属于这一关系模式。

七是竞争/对手模式。当政党与利益集团在充当代表工具或是提供政治好处上展开竞争，并为此而争夺成员和资金时，往往就会导致竞争/对手模式的出现，其间的要害在于政党与利益集团之间往往存在着激烈的对立竞争。尽管这一模式会发展成为冲突/对抗模式，但与后者仍有根本的差别和不同的表现方式。这一关系模式往往出现在具有相类似的意识形态或政策目标的政党和利益集团之间。绿党与环境保护组织之间就属于这种关系。

在实际政治生活中，人们最易感知的是第七种模式。特别是在国家间比较时可以看出，在那些利益集团政治高度发展的国家，政党体制就会相对软弱；而政党体制比较发达的国家，则利益集团政治就会相对弱小。这一现实提示了这样一种逻辑：利益集团的政治功能与政党政治功能在一定程度上是互补关系，但也有相互替代的一面。在发展程度上，双方成反比关系，即政党功能越发达，利益集团政治则越弱，反之则越强。在这个意义上讲，对于利益集团与政党之关系模式的深度考察不能不更多地回溯历史的根源和长期的发展进程。

如果说在参与社会政治生活的各类组织在政治学的组织类型谱系中，政党居于其中一



端的话,那么社会运动就会居于另一端,而利益集团则大体处于两者之间的某处。其间的情形相当复杂,利益集团与社会运动两者之间的界限更加模糊。一方面,不同主题或针对不同社会问题的社会运动,在组织化程度、行动战略的连贯化程度以及对于现有体制的反对/抗议程度等几个方面有着很大的差别,既有社会运动发展成为利益集团的情况如环境保护运动,也有发展成为政党的可能,如绿党。另一方面,尽管社会运动大体相当于松散形式的利益集团,特别是那些草根组织类型的公益性利益集团,但两者间的差别仍是明显的,总体言之,社会运动的构成特征在于:它们代表着既定政治制度外的人们或那些对影响这些政治制度感到无能为力的人们;它们寻求改变社会经济和政治结构,表达要求改变社会权力分配或/和权力行使状况的公众诉求;它们整体上或大部分地,利用非制度性的渠道,如抗议示威、静坐、消极抵制乃至非法的暴力破坏等,采取集体的政治行动,特别是在其最初的形成时期,社会运动往往坚持特有的反政治立场,表现出认为权力应在市民社会而非国家的反体制主义和反政府态度;更多地采用相当松散的、不定型的组织结构;通常缺乏明确辨识的领导层或仅有一些像甘地(Mohandas Karamchand Gandhi)或马丁·路德·金(Martin Luther King, Jr.)那样的克里斯玛型领袖。由此可见,社会运动与那些主要的、活动于商业、劳工界和农业领域的利益集团有着相当大的区别。

上述双向比较式的定位辨识实际上已经将有关利益集团的讨论带入了一个新的分析层次:实际政治生活中的利益集团。

13.2 政治生活中的利益集团

作为一种独特类型的政治组织,利益集团是一个重要的沟通工具,有着独特的影响手段和组织方式,因而发挥着独特的社会政治作用。

13.2.1 利益集团政治的必然性与合理性

对于利益集团产生的必然性和合理性以及参与政治生活的正当性,学界的讨论涉及三个层次,即个体的个人层次,作为利益集团的集体层次以及涉及制度性认可的社会层次;其间还包括不同的学术路径和解释方法。

在个体的个人层次上,个人为什么要加入利益集团是各种学术解释的核心问题。首先是物质利益的理性认知路径的解释。坚持这一路径的学者认为,在最一般的意义上讲,个人总是作为某一利益群体的成员存在于社会之中,并与他人发生关系。特别是在现代化生产条件下,个别利益主体实际上是通过与从事同一种类劳动的生产者自然结成利益群体的方式来建立自己的社会联系的。正是在这个利益群体中,个人获得了关于自身利益的认识和认知,进而获得了持久和稳定的利益动机。同时,处在社会利益关系结构中的个人,只有作为一定的利益群体的成员才能维持自己的经济地位,只有通过这个利益群体才能实现自己的利益。因此,利益群体又是个人利益得以发展的中介条件和物质平台。在这个意义上讲,利益群体表现了个人利益的社会本质,利益群体的发展过程就是个人利益的社会本质的形成过程。而利益群体发展到一定阶段,就会表现出更多的组织化特征,以提



出相应的政治诉求的方式来强化其物质利益的一致性，并以诉诸政治的方法即影响政府的公共政策的方法来更全面地维护自身的物质利益。由此可见，利益集团的出现和发展是现代社会的再生产过程和劳动分工的结果。

其次是心理需求学派的解释。在这派学者看来，如果说经济利益的一致性以及组织化的体现是利益集团最初出现和发展的动因的话，那么，在其后的历史发展中，造成利益集团发达和普及的原因就更加繁多和普遍了。中国古语所谓“同气相通、同声相求、同类相聚”就生动地揭示了作为社会动物的人类在精神需求方面也会因相近相同而走到一起。现代学术研究更发现，人们的精神需求是有层次分布的，是有价值偏好渗透其间的，在面临着大体相同的社会处境或社会问题时，有着共同的价值偏好的人们往往会有共同或相近的看法。随着时间的推移和沟通手段的发展，拥有相同价值观念和思想认识的人们终究会互相发现并走到一起。他们一旦组织起来，就会找到更多的同道者。由此可见，利益集团的出现和发展基于人们最基本的心理需求，是适应现代社会人们的心理状况的结果。

在利益集团的集体层次上，人们如何组成集团、如何实现和维持集体行动构成了各派争论的焦点。对此，首先是社会秩序与失调理论的解释。在杜鲁门于1951年发表的《政治过程》一书中，他首先同意亚里士多德的观点，“人是社会（政治）的动物……人之所以成为人是因为与他人的交往”。在此基础上，他认为，“在任何复杂社会中，个人较少直接受到社会整体的影响，而较多地、不同程度地受到社会各个部分或集团的影响”^①。“集团的经验以及与个人的联系是基本的……通过集团，人们探知和解释他们存在于其中的社会，并对社会做出反应。”在这种情况下，人们很自然地发展出共同的态度，一旦具有共同态度的人群达到一定的规模，便需要发展出某些程序对某些行为做出决定，以解决分歧。由此，利益集团便开始形成了，正式的利益集团是作为一种调整集团内部成员间的关系和调整与其他集团间关系的工具出现的。例如，当工人们具有一定的技能、发生经常性的交往时，便会组成工会以稳定他们相互间的关系，并为保障自身利益而与雇主进行谈判。同样，大多数贸易协会、职业组织和农业团体也产生于其成员间的相互交往，他们有共同的利益，相互支持，共同面对社会问题，属于商业圈子中人群的集合。另一方面，当人们面临威胁时，潜在的利益或“潜在的集团”也会组织起来。例如，当社会发生突变以及社会经济环境发生变化时，人们相互作用的模式被打乱，新的集团就会组织起来。杜鲁门认为，在现代社会的专业分工引起“社会迅速变化的历史时期，当人们的期望持续受挫时，便趋于建立组织，这样的组织有利于社会的稳定”^②。

但在出自经济学的理性分析学派看来，情况则并非如此。奥尔森（M. Olson）对从私人利益到团体组织的自动且自发的转变提出了质疑。他认为，致力于追求集体利益，对于个人来说是不理性的，因为集团组织和影响所产生的收益是一种公共产品，将任何人排除在外的成本是非常巨大的。一旦收益为集团内的所有人分享，它们也就可以为任何人享用。团体组织和团体行动具有公共物品的特点：供应不足以及易于“搭便车”。因此，奥尔森认为，促成利益集团组织起来的动力问题是值得探究的，而且应当使用经济学的方法

① David B. Truman, *The Governmental Process*, New York: Alfred Knopf, 1951, p. 15.

② Ibid., p. 57.

加以研究。基于个人私利观，奥尔森特别强调选择性刺激的重要性，即在公共物品收益之外，集体行动对参与者提供支付或回报的意义。他认为，选择性刺激是“能够给予贡献者，而无关者不能享受的好处——保险政策、新出版物、物品和服务的折扣——任何个人视为有价值，以及可以有选择性地赠与或排斥的东西”。但是将公共物品非公共化的成本将是极其巨大的，因而更常见的情形是在团体中存在某些子团体，无论团体中其他人做什么，这小部分人的收益总是超过成本，这就是“特权的”小团体。在这种情况下，集体行动存在着两大障碍：一是理性的无知，即在涉及集体行动的范围内，个人会意识到自己的影响无足轻重，并因此采取不负责任的态度；这源于集体行动中参加者的数目过大。二是“搭便车”，即个人总是希望别人去努力，而自己坐享其成，这源于集体行动结果的非排他性。因而成功的集体行动，必须克服这两个障碍。这取决于两个条件的实现：一是组成集团的人数足够少，因而个人影响力将提高，同时由个人行动向集体行动的过渡成本大大降低；二是选择性刺激供给。这二者之间存在着一定的关系，即构成集团的人数与建立行之有效的刺激机制是负相关的；人越多，刺激就越难。那么，能够形成集体行动的原因即在于，团体内部的分利集团有着特定的作用，能够促进人们参加相关集体行动的利益。但在或是扩大蛋糕本身以增加集体分享的份额或是在蛋糕本身既定的前提下着力于扩大自己的份额这样两条途径的选择中，分利集团通常会选择第二条途径。其原因很简单：增加蛋糕不容易，而且无法排除“搭便车”，因而对于分利集团来说，选择第二条途径才是最优的。^①

奥尔森之后又有交换理论的提出，力图通过利益集团领袖人物与其普通成员之间的交换关系具体地说明利益集团的运作逻辑，因而更加精巧且更具经验意义。但是，尽管这些从极端自私的、追求利益最大化的个人假定出发的理论在应用于传统的经济领域利益集团时有着更大的说服力，却无法更好地解释诸如消费者权益保障、环境保护主义、维护公民权利等提供公共产品的利益集团的行动逻辑。由此便有“奉献理论”的提出。这一理论认为，在组织创立以及随后的维持和发展过程中，利益集团的首倡者和领袖人物具有特别重要的作用，往往是在他们的努力下，具体的利益集团才得以诞生和发展。相对于这些领袖人物，利益集团的普通成员则会受到物质利益的引诱或是意识形态价值观念的感召而加入集团。因此，较之于普通成员，领袖人物或首倡者往往是更加意识形态化的人物，往往心甘情愿地坚守集体目标，特别是那些属于公共产品的目标，而为此付出金钱、时间和精力和代价。^②由此可见，“奉献理论”更适合于解释那些非经济类的利益集团。

在作为制度认可的社会层次上，对于利益集团参与政治事务和政府过程的认识也是有一个发展过程的。早在利益集团和政党派别尚处在发展初期时，一些思维敏感、眼光远大的思想家、政治家就已经看到了问题的复杂性，对于利益集团和政党派别所体现的社会分裂和利益冲突表示了深刻的忧虑，因而对解决问题的可能出路也进行了深入的探讨。例如麦迪逊在《联邦党人文集》中指出，“党争就是一些公民……团结在一起，被某种共同情

^① 参见 [美] 奥尔森：《集体行动的逻辑》，上海，上海三联书店，1995。

^② Paul Sabatier and Susan McLaughlin, "Belief Congruence between Interest Groups Leaders and Members: An Empirical Analysis of Three Theories and a Suggested Synthesis," *Journal of Politics*, vol. 52, 1990, pp. 914-935.

感或利益所驱使,反对其他公民的权利,或者反对社会的永久的和集体的利益”,使人们“更有意于触怒和压迫对方,而无意于为公益而合作”。但“党争”的原因“植根于人性之中”,“造成党争的最普遍而持久的原因,是财产分配的不同和不平等。有产者和无产者在社会上总会形成不同的利益集团”。因此,“党争的原因不能排除,只有用控制其结果的原则来求得解决”。而这种控制的方法就是实行共和的原则,因为共和政体的大范围可以包容种类更多的党派和利益集团,全体中的多数有侵犯其他公民权利的共同动机的可能性也随之减少了。易言之,实行利益集团政治的合法化,使更多的利益集团参与相互竞争和政治过程。正是在此基础上,麦迪逊明确提出,管理各种各样且互不相容的利益集团,是现代立法的主要任务。^①

这些论述构成了后来多元主义理论的最初思想来源。按照多元主义的理解,政治制度和政府过程就是由利益集团构成的,说到底,利益集团就是民主政治的基石,因为利益集团是个人和大范围的国家政体之间的中介,是领袖和公民之间联系的媒介。在资源极其分散、权力和影响广泛分布于各种集团的多元社会的政治制度中,没有任何集团能够控制决策过程,也没有任何集团不具影响。集团之间利益交织、成员交叠、认识交集,因而既有冲突和竞争,又有合作与共识,不会造成社会的极度分裂。同时,集团间的相互对抗又是对集团行为的自然限制,对抗本身使公众最终从平衡和对峙中获利,而政府则成为集团冲突的调解人,保证集团在规则范围内的参与,使集团行为的结果最终有利于公众。集团之所以具有这种政治地位,是因为在日益复杂、日益专业化的社会中,它满足了填补政治制度空缺的需要,成为公共政策机制的补充部分。

但这种对待利益集团的极度积极和乐观的看法也受到了挑战。经验研究和理论推演都可以发现,并不是所有的利益群体都组织成为利益集团,也不是所有的利益集团都能够顺利地参与政府决策过程,政府的议事日程往往受制于少数实力强大且活动于经济领域的利益集团;贫困者、少数族裔、相对于少数巨型制造商的普通消费者等,缺少组织,缺少影响政府的手段,成为“沉默的多数”。更严重的问题在于,在利益集团特别是特殊利益集团与具体的政府部门之间往往会形成“政策圈子”或“问题网络”。前者意指在一些特殊的政策领域少数利益集团与政府官员会结成封闭的圈子,基于相互信任和互利互惠的原则私下磋商、秘密交易,以确定相关政策;后者是指利益集团与政府之间在某些政策问题上形成了某种连带关系,双方依据“信有等差”的原则发生着复杂的互动并形成政策创议。无论是封闭的“政策圈子”还是相对开放的“问题网络”,都说明利益集团与政府部门之间出现了某种排他性的、内部人互利的共谋合作关系。当然,依据具体的权力结构,利益集团会缔造出不同的“铁三角”关系,或处在政府部门、国会与利益集团之间,或为党政商形式。因此,人们开始更多地谈论限制利益集团的活动、扩大公众参与新途径以推进和改善民主制度的问题。

尽管上述各种意见和看法有着明显的差别和不同,但相对而言,在承认利益集团已经且还会参与政策过程、已经且还会属于政治体制的组成部分这一点上并无大的分歧,争论的真正焦点在于,利益集团的参与究竟会自动地趋向民主还是需要相应的制度规定才能

^① 参见 [美] 汉密尔顿等:《联邦党人文集》,北京,商务印书馆,1980。

不致损害民主。

13.2.2 利益集团的地位与作用

一般而言，正式的民主程序如选举，往往是定期举行的；正式的民选代表机构如议会，不仅有着会期和休会的轮替约束，而且还有职能分工和权限范围的限制。其结果就是，对于那些需要日常操作的事务、需要即时反应的突发事件以及需要专业知识的特殊领域，政府政策的执行以及政府管理的维持也总是需要有必要的、专业的和日常的咨询、质疑和监督。在经济发展迅速以及科学技术引发的新问题愈来愈多的情况下，在社会变迁巨大且利益分化和大众需求多样化的条件下，上述必要性也愈发突出和紧迫。因此，体现为更广泛且更经常的公众参与形式的利益集团，介入政府事务和政府政策过程，包括决策和执行，就是必要的和不可缺少的。代表着不同利益和要求的利益集团，既可以通过相互间的作用和竞争满足多元社会的多样化要求，又可以将这些要求输入政府的政策过程，进而最终汇合为能够比较完整和全面地体现最大多数人公共利益的政府政策和管理行为。图13—2大体描述了利益集团在政治过程中的地位与作用。

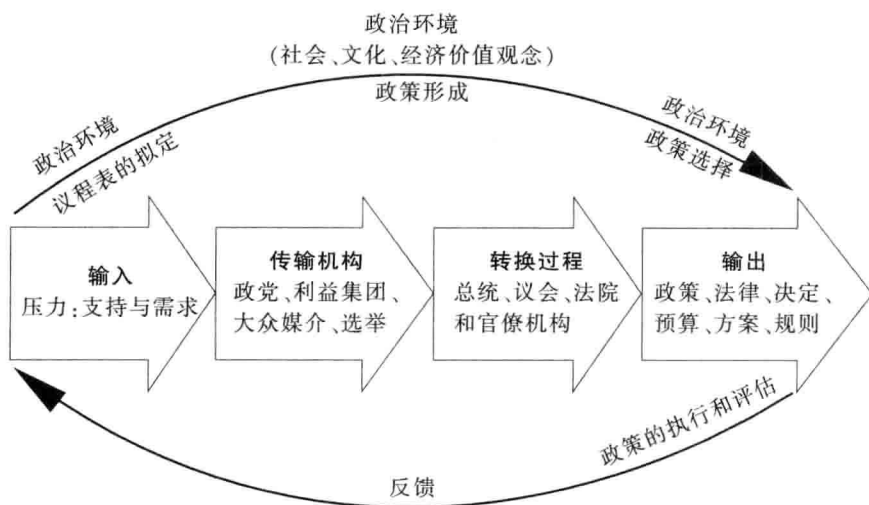


图 13—2 利益集团在政治过程中的地位与作用

具体地说，利益集团所能够担当的政治功能包括下述几个方面：

第一，代表功能。这是利益集团最为重要的功能，因为利益集团就是由那些有着特殊诉求的利益群体所组成的，利益集团的组织目的和全部活动都是为了代表这个群体，并以这个群体的名义就涉及该群体的公共政策之决策及其执行后果发表意见，提出评价和批评。在这个意义上讲，利益集团存在和发展的价值就在于能够以特有的方式代表特殊的利益群体，代言其要求和愿望，参与社会政治生活，影响政府事务和公共政策。在最理想的条件下，无数利益集团的共同活动，就会使整个社会丰富多彩的利益分化和利益群体都能得到代表，都能融入政治过程。通过一般的民主程序如选举，却是难以实现这样一种局面的。因此，利益集团体制又是一种特殊的代表体制，以利益分化为基础，以不同的利益群体为根据，以竞争、共谋或合作的方式深化审议过程，从而扩展和加强了代议



政体。^①

第二，沟通/中介功能。这是利益集团最具实质意义的功能，其特点是利益集团作为中介物而发生的双向沟通。一方面，利益集团的成立首先得益于特定群体的个体之间高密度的沟通，同时，利益集团的产生又大大推进了其所代表的利益群体内部的沟通联络，使得其所在的利益群体更加理解自身的利益所在，对自己的要求所向更加自觉；在某些条件下也会说服其代表的利益群体从长远的利益考虑而接受一些暂时不利的政策安排。另一方面，利益集团成立的目的是要加强同政府部门的沟通，通过沟通、说服和劝诱的方式改变政策或主导政策取向，使政府政策出现有利于自己的变化。当然，在必要的条件下，利益集团还会同大众媒体沟通，通过直接的述说或特意制造的新闻事件吸引媒体的关注，进而营造于己有利的公众舆论氛围，向政府施加压力。就此而论，利益集团各种活动的中心内容往往就是沟通，其职责就是充当特定的利益群体与政府部门之间的中介体。^②

第三，信息供给功能。这是利益集团最为独到的优势所在。如果说沟通功能具有双向性的特点，那么，利益集团的信息供给功能也就具有双面性的特征。所谓双面性，是指利益集团对于其代表的利益群体能够提供有关自身利益发展状况、利益维护进程和利益受损危机的信息，能够强化利益群体对于自身的认知和自觉，同时，利益集团对于其面对的政府部门能够提供有关自身所在的特殊行业的历史资料、专业评估和专家分析。这种双面信息供给的功能来源于利益集团特别看重的信息优势和专家资源，来源于活动在特殊行业领域或坚持特定价值主张而拥有的专门化知识。一般说来，较之其代表的群体中的个体，利益集团拥有更加全面的数据来源和信息收集系统，因而可以提供高质量的、全面的信息；较之于其面对的政府部门，利益集团拥有更加专业化的、更加详尽的知识储备和政策分析，因而可以提供系统化的专业信息。在现实生活中，那些依靠个人办公室支持的立法机关代表，特别依赖于众多利益集团所供给的信息资料，这样他们才能应付纷至沓来的法案审批工作。

第四，教育功能。这是利益集团展现其特色的功能。教育功能表现为两个方面：对于保护型利益集团而言，其教育功能主要在于教育其所在的利益群体，帮助这一群体中的个体普遍认知自身利益之所系所在，动员这一群体中更多的个体为维护自身利益而努力；对于推动型利益集团而言，其教育功能着重在于教育公众，希望有更多的人信服集团所主张的理念和价值，投身集团所宣扬和推动的具体事业之中。而就总体的效果而言，利益集团的教育功能对于整个社会都具有特定的意义，其间包括的积极参加利益集团的活动、支持利益集团之所作所为的意涵，可以进一步发展成为积极参与公共事务和政治过程的理念、传统和技能。正是在这个意义上讲，利益集团的教育功能实质上也是动员功能，即动员大众参与公共事务和政治过程，并提出自己的主张。对于那些着重参与竞选活动和筹款活动的利益集团，这种教育/动员功能更成为其专职工作。由此，利益集团也成为大众民主政

^① Jane J. Mansbridge, "A Deliberative Theory of Interest Representation," in Mark P. Petracca (ed.), *The Politics of Interests: Interest Groups Transformed*, Boulder: Westview, 1992, pp. 32-57.

^② Lawrence S. Rothenberg, *Linking Citizens to Government: Interest Group Politics at Common Cause*, Cambridge: Cambridge University Press, 1992, pp. 262-266.

治的重要组成部分，它们使大众的切身利益与政治上的形式民主之间的关系得到凸显，从而推进了民主政治的深化和发展。

第五，提高立法质量的功能。这是利益集团影响政治体制运行的主要功能。一如利益集团的信息供给功能已经提示的那样，利益集团对于特殊领域的专业化和系统化知识，对于特定问题的专门主张和专家分析，往往能够扩大和丰富立法机构的工作范围，提高其工作水平，使整个立法的质量有较大的提高和改善。现代社会的立法重心已经从那些与政治体制高度关联的重大的框架性法律，转向了与大众日常生活密切联系的特别法和部门法。在这种情况下，利益集团的贡献尤其突出。从世界各国早期关于劳动保护和社会福利的立法到现在有关环境保护、消费者权益保障的立法，从创议、起草、审议、通过直至最后的生效执行，都有特定利益集团如工会、环保运动和消费者组织的积极参与。这足以证明利益集团对于改善立法工作的特殊功能。

第六，行政监督功能。这是利益集团的长处之一。作为个体而言，公民难以对政府事务或官僚行为进行周详而密切的关注和观察，更难以对政府官员同少数实力强大的利益集团之间私下的共谋进行全程监督和调查，而唯有利益集团能够发展出系统的观察体系和专职的工作人员，以其专业化和系统化的方式发挥行政监督的功能。这使得政府官员在处理日常管理事务时，在介入重大决策时，在同利益集团打交道时，不得不小心谨慎，遵守法律，坚守公道。我们所说的利益集团的相互竞争最终能够防止单个利益集团形成独大垄断地位，其实也就意味着利益集团之间的相互观察监督，可以防止政府官员被某个利益集团独家“俘获”，防止政府部门被某些利益集团联盟整体“殖民化”。这也就是利益集团改善行政监督的功能。

第七，给政治生活带来活力的功能。综上所述，其实也可以概括为利益集团对于政治体制所提供的一种激励功能。较之于现代政党政治日趋理智和稳定的发展路向，利益集团给人留下深刻印象的便是那种多少具有偏激、片面和激进的矛盾形象，它们往往以抗争的方式求取某一普遍价值的普及，以理性的呼吁求取某一局部利益的维护。而这样一些做法却给我们的政治生活带来了活力，使公众能够从自己的日常生活中发现参与政治活动的必要和可能，能够从最熟悉的环境中发现参与政治过程的机会和条件。如果说周期性的选举带给失败者及其支持者集团的往往是深刻的无力感和挫折感，那么，利益集团的活动却不仅给失败者而且给那些最普通的大众以最好的表达意见的机会和永远抗争的平台。这也是许多人参与利益集团活动的个人原因之一。

在现实社会政治生活中，利益集团针对政府事务和公共政策施加影响的渠道也是值得研究的。从总体上看，可以区分为三大类，如图13—3所示。

首先是与政府直接打交道。这是利益集团最具传统意义的输送影响的通道，也是利益集团力图影响公共政策的最直接的途径。对于利益集团而言，尽管政府有着不同的机构设置和部门分工，但最重要的是辨识关键位置上的关键官员。因为就一般的情形而言，这类官员会在政策创议、决策选择和政策执行的全过程中承担重要角色，更会在一些经常性的、常规性的以及不太重要但对利益集团可能事关重大的决策中拥有足够的裁量权，因而利益集团必然会集中精力对这样的官员施加影响。

除了政府部门之外，利益集团还会同所有涉及其利益和要求的公共单位进行交涉，包

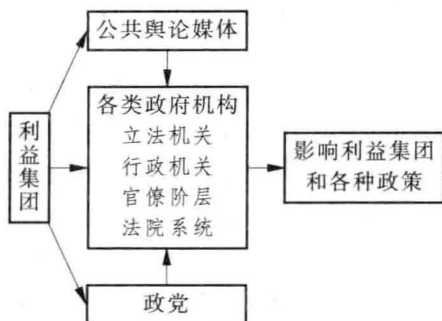


图 13—3 利益集团发挥影响的渠道

括立法机关乃至法院系统。同时，随着时间的推移，利益集团还会利用那些专业的、商业化的游说公司或公关公司开展工作，向政府部门输送影响。但无论如何，这些活动都应当遵守相应的法律法规，应当不损害其他的利益群体或公共利益。

其次是通过政党发挥影响。这是由于利益集团与政党之间的连带关系所形成的特殊途径。特别是那些历史上有着交叠联系而在现实中仍有密切联系的利益集团及其相关政党，往往会形成复杂而频繁的互动，并因而在政策问题上相互影响。一般说来，维持着这种关系的政党会在其竞选活动和选举中依赖其利益集团的支持，包括组织会议、动员选民和筹集经费等；而在选举获胜而上台执政的情况下，这个政党就会特别照顾其利益集团的要求，在可能的条件下尽量满足其要求。即使没有上台执政，这个政党也可以作为反对党制约、质疑和批评执政党的政策，从而维护其利益集团的利益和要求。

最后但并非最不重要的是，通过媒体发挥影响。这是大多数利益集团都会熟练应用的途径。书报刊物等平面媒体、广播电视等声讯媒体以及近年来方兴未艾的因特网等电子媒体，最为经常地成为利益集团发挥其影响的平台或工具。但由于大众媒体所具有的散播性、即时性和泛指性特点，利益集团更多的是尝试利用媒体去影响公众舆论，营造一种有利于自己所持主张的社会氛围，以此向政府施加压力，间接地影响政府行为。这样的影响方式也特别适合于那些活动经费相对拮据、发展历史比较短暂、活动目标却相当前卫而颇具新闻价值的利益集团。

由上述三大途径可以明显看出，利益集团可以运用的行动技术或具体策略主要包括常规行动、公众行动和挑战行动三大类。常规行动是指利益集团长期以来所频繁使用的手法：与政府机构和政党人士的直接接触，包括私下会谈、正式会议、情况介绍、余暇聚会、寄送材料、打电话或传送电邮等具体技术。公众行动是指利益集团诉诸公众舆论以影响政府机构的行动方式，包括召集新闻记者招待会、发布宣言声明、发起邮件攻势、启动征集签字运动、掀起广告宣传高潮等具体手段。挑战行动是指利益集团针对政府的不当作为或不作为而采取的、挑战政府权威及其政策的行动。包括各种形式的抗议行动、法庭行动，以及与政府的不合作等。所有这些都属于利益集团的工具库，而不同的利益集团会在其中选择自己最偏爱的或自认为最有效的手段或多种手段结合使用，以达致自己的目的。

13.2.3 利益集团政治的制度化发展

就利益集团的个体而论, 制约其影响力大小的关键往往在于其自身资源、成员和正当性三个方面。对于那些资源丰富的利益集团而言, 可以凭借其资源采取更多的手段提升游说的广度、频度和接受度, 能够利用专家团队和科学手段使自己的理据显得更加合理充分, 从而扩大自己的影响力。但对于那些资源短缺的集团而言, 却往往可以利用其组织优势, 包括众多的成员和草根的分布, 发起某个运动或项目活动以壮大自己的声势, 造成明显的压力氛围。同时, 利益集团还必须注意正当性的问题, 其所主张的理念、所要求的利益、所表达的意见, 如果具有充分的正当性便能够取得公共舆论的广泛同情和支持。因此, 利益集团往往十分注意自己的活动策略和行为依据, 争取塑造较好的社会声望和负责形象, 从而扩大自己的影响。

但是就利益集团的整体而言, 政治体制就利益集团所设置的制度规定和总体安排则具有更重要的意义和作用。因为这些制度规定和总体安排实际上确定了利益集团所能够发挥作用的基本框架和大致范围, 甚至涉及利益集团发挥作用的方向和效果。更确切地说, 这些规定和安排涉及国家与社会的关系架构, 涉及民主政体的组织方式问题, 因而具有宏观维度和深层的意义。

政治学学者对实际政治生活中出现的这种影响到利益集团的宏观制度规定和总体安排进行了广泛的经验研究, 并在此基础上概括出两种不同类型的模式, 一为多元主义, 另一则为法团主义。

多元主义的字义本身即“多头统治”; 多元主义模式所概括的是这样一种政治体制, 在这种体制内无数个相互竞争的利益集团对政府事务和公共政策有着强大的影响。但是, 这些利益集团只关注自身所在的问题领域, 因而不存在任何支配着所有部门或行业的精英, 同时新的集团可以轻易产生并登上政治舞台, 进一步加剧了竞争局面。一如著名政治学家达尔所指出的, “在‘民主多元论’或‘多元主义民主’的说法中, ‘多元论’和‘多元论者’这两个术语都指组织的多元论, 也就是指在一个国家范围内许多相对自治的(独立的)组织(子系统)的存在”^①。由此推论, 所谓“多元”, 主要包括两层意思: 一是指各种各样的组织或利益集团的并存并立, 相互竞争; 二是指由于权力资源高度分散而呈现的一种多中心或无中心格局, 即社会中存在着权力的多元中心, 其中任何一个中心都不能完全占据主导地位。

在这种模式中, 社会支配着国家, 因为国家政治生活实际上就是无数自由组织起来的利益集团之间的竞争, 它们竞相对政府施加影响, 而相对中立的政府愿意倾听利益集团的意见并最终按照汇集了各方意见的某种妥协方案行事, 这个方案由此也体现了现代社会的多样化特征。同时, 国家本身也是多元的, 不仅权力机关分立并相互制衡, 而且行政部门本身也因职责分工而处在分化之中, 掌握着不同的资源而成为利益集团施加影响的具体对象。在现实生活中, 人们公认美国的体制与多元主义最为接近。

作为描述利益集团与国家之间关系的另一种模式, 法团主义(corporatism)是指这样

^① [美] 达尔:《多元主义民主的困境》, 5页。

一种政治体制，在这种体制下，利益集团具有官僚化的集中趋势，其结果就是某一领域的利益表达由特定的团体所垄断。这些具有垄断特征的利益集团在政府的有意安排下在相对封闭的政策制定过程中扮演着特殊的角色。按照著名的法团主义理论研究者施密特（Philippe C. Schmitter）的说法，“法团主义可以定义为一种利益代表制度，由数目有限、功能分化的利益集团构成，这些利益集团在其代表的范围内是独一的、强制性的、非竞争性的，并具有等级结构。它们被国家承认或由国家同意（如果不是创立的话）而建立，并在各自的领域内被特意授予代表的垄断权，作为交换，其领导人的选择、要求和支持的表达，要受到国家的某种控制”^①。这种法团主义通常又被称作“自由法团主义”或“社会法团主义”，以区别于历史上曾经有过的、法西斯主义所主张和实行的“国家法团主义”。

在法团主义模式中，是由国家领导着社会。因为，由国家所认可的那种强大有力且居垄断地位的利益集团，分别代表着劳资双方的利益，按照政府所设定的程序、议程和大体方向，与政府代表一道讨论重大政策，如物价水平、工资增长幅度、税收方案和退休金安排。最后的结果对谈判三方均具有约束力，利益集团须分别对自己的成员进行说服工作以接受既定的政策，从而在整体上保证政府的经济发展目标及其政策能够实现。一般说来，奥地利等国是这一模式的典型。

在学界的讨论中，针对多元主义模式的问题和缺陷，人们又提出了新多元主义；同时，在法团主义模式内，学者进一步辨析了同意型、权威型与松散的合约型三种不同次级类型的法团主义。^②然而，对于理解和研究利益集团的问题，多元主义与法团主义之间的区别才真正具有重要的意义。因为法团主义与多元主义构成了一个连续谱的两极。“在多元主义的一极，分布着不同种类的、规模各异的、相互竞争的利益集团；在法团主义的一极，利益集团趋于寡头化，利益竞争被垄断所取代，利益集团与政府的关系也被高度组织化了。具体到某个特定的国家坐落在这一连续谱的哪一位置，则由其内部政治—社会结构与外部环境等众多因素所共同决定。”^③

在这样两个模式的比较中，可以看到，对于利益集团加之于政府的影响，两个模式有着不同的评价：多元主义是以利益集团为中心的评价，而法团主义则是以政府为中心的评价。对于利益集团的活动性质，两个模式也有不同的认识：多元主义强调的是相互竞争，但因种种限制而不致恶化到激烈对抗；法团主义所认定的是协调与计划，但却脱胎于历史上激烈的阶级对抗。对于利益集团的管理制度，两个模式有不同的安排：多元主义主张自下而上的路线，承认利益集团的自由组合与无限发展；法团主义强调自上而下的路线，主张利益集团的相对集中和聚合。同时，对于利益集团所面对政府，两种模式也有不同的看法：多元主义眼中的政府是分离为不同部门的、资源呈分散状态的，是“多元”中的一元而已；在法团主义看来，政府是整体性的，具有自主独立性，超越于利益集团之上而成为仲裁者和最终决定者。

^① Philippe C. Schmitter, “Still the Century of Corporatism?” in Frederick B. Pike and Thomas Stritch (eds.), *The New Corporatism: Social-Political Structure in the Iberian World*, University of Notre Dame Press, 1974, pp. 85-130.

^② 参见张静：《法团主义》，144～145页，北京，中国社会科学出版社，1998。

^③ 张小劲、景跃进：《比较政治学导论》，263～264页，北京，中国人民大学出版社，2008。

但就根本的区别而言,多元主义与法团主义之间的争论焦点仍是前面已经提到的国家与社会的相对位置问题:多元主义模式下是社会支配国家,而法团主义模式是国家领导社会。这是一个重要的差别,实际上体现着民主的组织形式的不同。多元主义的政府是被动型的,其职责仅仅在于对利益集团所表达的意见做出必要的反应;而法团主义的政府则是主动型的,它在一个有组织的、整合起来的社会中担当着领导职责。在这个意义上讲,多元主义与法团主义之间的区别还体现了特定的意识形态色彩。这也就是人们在讨论多元主义和法团主义时会进一步深入到规范理论的层次,以价值判断的逻辑展开对话的缘故。

13.3 利益集团在中国

作为一个正处在改革开放中的国家,中国不仅经历着深刻的制度转型,而且经历着迅速的经济发展和剧烈的社会变迁,利益分化基础上的组织化发展日益显现其特征。相对而言,在目前的中国,利益集团尚处在稚嫩状态,利益集团政治尚处在低度发展阶段,但其间所体现的一些基本趋向已经相当引人注目,研究这些基本趋向对于理解中国政治具有极其重要的意义。

13.3.1 从利益分化到利益集团

中国的经济改革进程实际上就是社会各阶层、各个群体间利益的调整过程,就是利益分化的过程。时至今日,中国社会的利益分化已成为一种现实,而且这种分化的利益已经开始定型为一种相对稳定的社会结构。

对于这种逐渐成形的新的社会结构,学界尚有诸多争论。主张“层化论”的陆学艺先生提出了以职业分类为基础,以组织资源、经济资源和文化资源的占有状况为标准而划分的当代中国社会阶层结构的理论框架,并据此勾画了当代中国社会十大阶层和五种社会地位等级组成的社会分层结构(见图13—4)。^①

主张“碎片论”的李强教授则认为,中国目前的利益结构变迁十分迅速,各个社会利益群体仍处于分化、解组、重整之中,社会分化及社会分层结构呈现碎片化,尚未层化定型。因此,他根据改革进程中利益的相对损益情况而区分出具体的利益群体组合——四大“利益集团”(见图13—5)。^②

而“新阶层论”则认为,在原有的工人、农民、知识分子和干部的区分基础上,改革进程催生了六大全新的社会阶层,包括:民营科技企业的创业人员和技术人员;受聘于外资企业的管理技术人员;个体户;私营企业主;中介组织的从业人员;自由职业人员。这些新的社会阶层在财产状况、文化层次、社会地位、主体意识和政治态度上都有自身的独特之处,但其共同的特征却在于,他们都不属于过去人们常说的“公家人”,而必须归类

^① 参见陆学艺主编:《当代中国社会阶层研究报告》,第一部分“当代中国社会阶层研究报告”,3~124页,北京,社会科学文献出版社,2002。

^② 参见李强:《中国社会分层结构的新变化》,见中国社会科学院社会学研究所编:《2002年:中国社会形势分析与预测》,北京,社会科学文献出版社,2002。

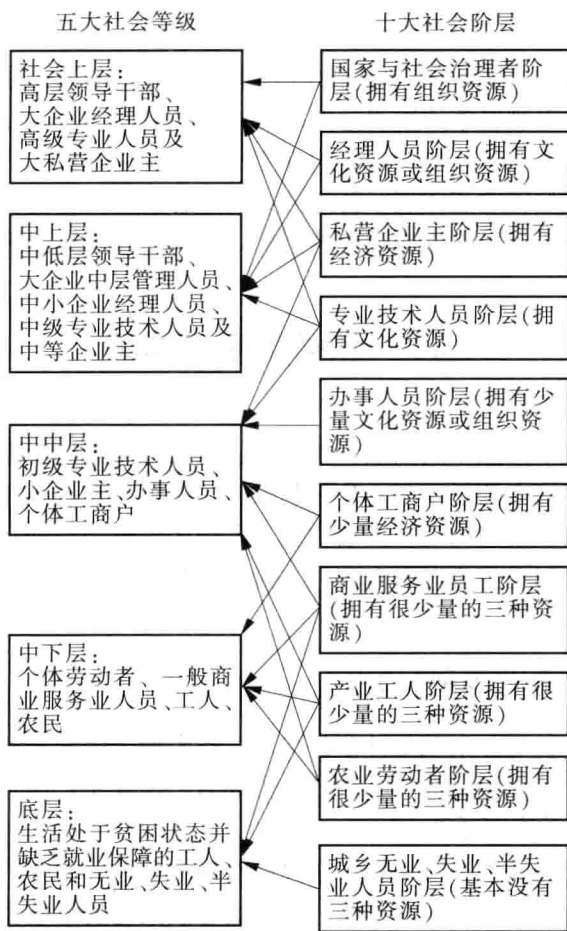


图 13—4 中国的社会阶层与社会等级

为全新的形态。^①

应当说，上述阶层划分仍是以全部社会人口作为基数而讨论的整体分层问题，仍是以职业划分为主要维度、以经济生活为主要参照体系而兼容其他考量的分类结果。现实生活当中，在上述既有阶层划分范畴之内尚有更多更细小的分层，而超出上述范畴之外也有更多的亚形态或次级分类，并且存在更多的区分维度。较之于经济生活，人们的精神文化生活所发生的变迁更加巨大，人们的价值观念和思想意识已经突破过去那种极其单调一律的状态而处于不断的分化之中，呈现出空前的多样化局面。

如果说社会客观的利益结构的分化重组，构成了利益群体之上利益集团产生的社会物质基础，那么，人们主观价值和群体意识的分化则是利益集团形成的心理根基。伴随着政府体制改革而来的政治民主化、法治化进程的推进，以及执政党和政府在承认和保障公民

^① 参见姜汉斌、章传家、郭凤海：《聚集起推进事业发展的强大力量——论建设有中国特色社会主义的依靠力量》，载《求是》，2003（23），23～25页。

特殊获益群体:在改革中获益最大的人群,如民营企业家、公司董事长、高级管理人员和技术人员、工程承包人、各种明星及其经纪人等。	社会上层集团
普通获益者群体:改革以来在经济以及各种社会资源方面获得明显利益的群体,包括各个阶层,既有知识分子、干部,也有普通的经营管理者、办事员、店员、工人、农民等。	社会中层集团
利益相对受损群体:在现阶段利益受到损害者,既有在改革前期获益的前两个群体中的一部分,也包括现受损者群体如城镇中的失业、下岗人员。	社会中下层集团
利益绝对受损群体:在改革中始终未能获益者,包括社会福利未覆盖的失业者和下岗人员、丧失就业渠道的农民工和流动人口。	社会下层集团

图 13—5 中国社会的四大“利益集团”

权利方面的改革与发展,构成了利益群体组织化的政治条件和制度基础。加之现代信息与沟通技术的全面发展、人员交流的频繁,极大地方便了相互间的联系,构成了利益群体组织化的技术保障。正是在这种涉及物质、观念、政治和技术诸多方面的有利条件下,中国社会的组织结构发生了深刻的变化,不同的利益主体、不同的价值观念持有者纷纷聚集起来或组建起自己的团体,因而各种社团组织以前所未有的速度和规模发展起来。在数量和种类大大发展的同时,其组织独立性明显增强,合法性也日益得到确认,在社会上承担着越来越多的功能和职责,也成为人们日常生活中越来越直接和频繁地与之接触或交往的对象。由于中国转型社会的基本特征,几乎所有的社团都会在某种程度上与政府打交道,都会或多或少地要求政府给予优惠的扶植政策或足够的政策空间。在这个意义上讲,所有这些团体都具有本章所界定的利益集团的某些性质或部分要素。但从总体上讲,中国的特殊情形在于:一方面,在已有的利益分化基础上出现的主要利益群体尚未得到充分的代表和组织化的呈现,其利益诉求的表达渠道尚未完全开通。另一方面,较之于国外成熟形态的利益集团而言,中国的利益集团大多尚未发展为完备的团体形态和组织架构,参与社会政治过程的活动或力图影响政府决策的功能尚未具备完善的法律环境和操作平台,因而尚处在一种过渡的、未定型的发展阶段。

然而,已有的变化和发展已经相当引人注目并产生了明显结果。中国各级政府、人民代表大会以及政治协商会议乃至作为执政党的中国共产党,均开始重视和研究改革以来社会阶层变化的事实,并且提出了相应的对策,其中既包括在现有的政治组织框架内尽量吸纳新阶层代表人物的便宜安排,也包括在政府事务和公共政策领域善意回应利益群体的不同诉求、协调不同利益群体之矛盾而建设和谐社会的重大方针。^①这将会对中国利益集团组织未来的发展产生重大影响。

13.3.2 从传统的“人民团体”到新兴利益集团组织

理解目前中国的利益集团组织状况,可以帮助我们进一步认识其未来发展的可能性问

^① 参见《中国共产党第十六届中央委员会第四次全体会议公报》,载《人民日报》,2004-09-19。

题。而首先必须做的就是对中国目前的利益集团组织展开尝试性的分类研究。由于中国的特殊国情,使得我们在国际通行的分类标准以外,还必须提出某些新的标准以便对这些特殊情形有更好的认知。

首先要注意的是改革前后的区分。以1978年为界,我们可以将此前依据特定的社会分化原则和利益群体基础而建立的团体,看作是单独的一种类型。这类团体以“人民团体”的名义著称于世,享有特定的社会声望,例如覆盖企业职工的全中国总工会及其在各地区的机构、代表妇女的中国妇女联合会、容纳特定年龄段男女青年的共青团的中央和地方机构以及全国和地方的工商联等。这些团体已经建立了完备的组织形态,但具有严重的官僚化特征;它们已经进入了现有的政治权力组织框架,并因而具有一定程度的“圈内人”的色彩;它们拥有长期而独特的历史传统,但在改革开放的现阶段却成为沉重的负担,因而它们目前的主要问题是完成适应性的变革以求得自身的发展。

对于1978年后出现的、基于特定利益群体之上的利益集团,则可以统称为“新兴利益集团组织”。它们诞生于改革开放以后并因而与改革开放有着密切的关联,其数量巨大,种类繁多,情形极其复杂,以至于只有在进一步分类的基础上才能认知它们。

讨论这部分新兴的利益集团组织的类型区分问题,首先必须涉及的是起源的性质和特征。这是因为,对于这些建立不久、尚处在发展中的组织而言,最初起源的具体状况不仅是其后发展的历史起点,而且会持续地对后来的演变构成重要的约束。这类新兴利益集团组织诞生于改革开放的大潮之中,因而对其进行观察也就必然涉及两个维度。第一个维度是以职能转换为核心的政府体制改革。这一改革经历了曲折的发展,但其主要变化仍然表现为,原本庞大且全权全能的政府机构在物质形态上出现撤并、裁减和精缩并存的趋势,在职能职责上出现废止、萎缩和转换并行的特征。这种变化深刻影响着整个社会。对于社会团体以及利益集团而言,这种影响所造成的结果则是组织空间的扩展以及大批非政府组织包括利益集团性质的社会团体的涌现。仔细分辨起来,仍可发现其间的差异:其中部分组织空间的出现完全得益于政府体制改革,得益于政府退出了原本占据或把持的部分特殊问题领域或狭隘的行业部门,这大部分集中在经济生活方面。另一部分的组织空间却未必是政府退出的结果,主要是改革进程中新生长出来的、政府从来不曾进入而如今也不愿进入的那部分空间。因此,依据简化从便的处理原则,这一维度可以标识出两个向度:一端是与政府体制改革直接相关的组织类型,另一端则是与政府体制间接相关的组织类型,在两个端点中间也存在着兼具两面特色的过渡类型的组织。

另一个考察维度则涉及以市场化为导向的经济体制改革。这一改革包括允许多种所有制经济成分的全面发展,改变国有大型企业的经营管理方式以及引进大量的外资,从而极大地激励和刺激了各种经济要素的活跃,催生了一系列活动于新的经济领域、新的行业部门的利益集团性质的组织。同时,随着人民生活水平的提高和余暇时间的增多,在非经济的精神文化生活领域也出现了许多新型的组织形态,其中相当一些又是历史悠久的民间性团体的恢复和重组,它们得益于经济发展整体水平的提高,却与经济体制改革并无直接的关联。因此,依据新型利益集团组织与经济体制改革的关联程度,这一维度上也可以区分出两个向度,一为直接关联,另一为间接关联。

进一步的考察还可以发现,政府体制改革和经济体制改革有着不可分割的联系,因而

这两个维度可以交叠在一起，构成一个矩阵，这样就可以得到四个分类空间，能够用来更加完整地表示利益集团性质的新型组织的基本特征，如图 13—6 所示。

		与市场化经济改革的关联程度	
		直接	间接
与政府体制改革 的关联程度	直接	<ul style="list-style-type: none"> • 自上而下形成 • 大多由原政府行业或部门管理机构转型而来 • 主要活动于经济领域 • 如各类全国性或跨地域的行业协会 	<ul style="list-style-type: none"> • 由政府扶植建立 • 与政府部门或相应机构有密切的联系 • 活动于非经济领域 • 如各类体育协会、文化协会和基金会组织等
	间接	<ul style="list-style-type: none"> • 自下而上形成 • 民间自发组成 • 主要活动于经济领域 • 如各种地方性或特殊新兴行业的企业协会组织 	<ul style="list-style-type: none"> • 民间自发组成 • 活动于非经济领域 • 如各种环保组织以及文化、精神领域的协会组织

图 13—6 新兴利益集团组织的源起

依据这个矩阵，我们可以对这类新兴的利益集团组织做出类型划分：第一类是与政府体制改革直接相关且与市场化经济体制改革直接相关而生成的利益集团组织，例如那些由原来的政府行业部门或管理机构转变而成的全国性或跨地域的行业协会组织或专业协会。这类组织是自上而下地由政府机构直接转变而来的，主要活动于经济领域；它们在继承了原有机构与行业企业的联系的基础上，随着本行业的发展而扩充了新的联系，同时也随着行业内企业所有制结构的变化而为相互间的联系增加了新的内容。有意思的是，随着时间的推移和生存压力的增加，这些协会组织开始减退其“官家”色彩而逐渐站在企业一边，为企业提供服务，包括为整个行业的发展去争取中央政府主管部门的优惠政策，为个别企业的发展去争取地方政府的支持等，因而正在迅速成长为具有准利益集团性质的组织。在那些民营企业相对较多或企业资产较大的新兴高科技行业尤为突出。

第二类是与政府体制改革直接相关但与市场化经济体制改革间接相关的组织类型，如由政府部门或机构扶植建立的各式各样的协会、联合会、基金会、论坛组织等，主要活动于非经济的精神、文化等社会生活领域。它们大多在政府部门的扶植下建立，或由与政府机构“脱钩”的事业单位或附属机构发展而来，因而与政府部门保持着密切的联系，其行为方式最初也因此带有浓厚的官僚惯习。然而，外在的制度环境以及内部的运作逻辑都使这类团体沿着“形同质异”的路径发展，向着自主自立、代言其所在利益群体之要求的代表性团体方面演化。这类组织与第一类组织有共通之处，但处于不同的活动领域，与不同的对象发生互动，进而产生有所差异的组织演化。

第三类是与政府体制改革间接相关但与市场化经济体制改革直接相关的组织类型，例如商品物流业发达或民营企业发展迅速的部分地区所自发组织起来的协会、商会或联合会组织，以及对应的民工联络或联谊团体等联合体，这些组织的出现主要得益于经济改革的推进以及经济发展的需求，主要服务于组织成员本身。尽管在完成正式的组织化程序时，



它们曾得到过地方政府的支持，但无论是最初的倡议还是后来的运作都主要依靠自主的自身力量。应当指出的是，由于现有法律制度的缘故，此类组织类型中尚缺少全国性或跨地域的组织实体和常设机构，至多只有一些暂时性的聚会或论坛性组织。

第四类是与政府体制改革间接相关而与市场化经济体制改革同样间接相关的组织类型，这主要是指某些自下而上自发形成的、活动于非经济领域且具有事业推进型色彩的社会团体，它们的出现与社会公众的自主意识和权利意识、社会参与意识及其表达愿望的高涨有着比较密切的联系。近年来，在城市出现了许多围绕着主张公共利益——如生态平衡、环境保护等——而建立的组织以及相互间初步合作的联合机构，它们的活动除了教育大众以外，还包括向政府官员建言，监督商业活动不致危害环境生态等。在农村地区，许多历史悠久的民间性团体开始得到恢复和重组，也成为这类组织中的一部分。在这个意义上讲，第四类组织中实际上还包括源于现代意识和现代资源与植根于传统意识和本土资源的两个亚类型。

第三类和第四类组织形态因与政府体制改革间接相关而具有某种同一性，它们不具备政府资源的优势，不得不依靠纯民间的支持和自身的力量求取发展，同时，它们受到目前仍很不健全的法律规定的束缚，因而尚难以实现正常而健康的发展。

上述有关起源之性质与特征的类型学研究已经在相当程度上提示了新兴利益集团组织的现状，也提出了在专项考察其组织现状时应当注意的两个维度。一是相对于现有的实际法律制度，新兴利益集团组织的基本状况。所谓“合乎现有法律规定”，是指某些新兴的利益集团组织按照现有的社团登记法律，已经完成了全部手续而可以合法生存和开展活动；所谓“超出现有法律规定”，是指某些利益集团组织已经实际存在并开展了一定的活动，以及另一些已经完全具备利益认同或价值共享基础，且有一定组织基础的利益群体，囿于现有的法律规定而无法完成登记手续或组织工作的情况。二是相对于一般公认的利益集团组织的功能作用，新兴利益集团组织的发展形态问题。所谓“规范化的组织形态”是指合乎人们对利益集团的一般界定，或为组织成员或为某种共享价值而参与政治过程，力图影响政府事务和公共政策的组织形态；相反，所谓“非规范化的组织形态”则是指那些虽然具有利益集团组织的名分，但却由于种种原因而未能完全行使其功能作用的组织形态。

上述两个方面的问题既密切联系在一起，又表现出一定的区别，其内部也存在更精细的差异。同时，受中国政治体制，包括法律制度的转型特征，以及中国社会巨大变迁的影响，使得对这两个问题的考察必须充分容纳中间过渡形态的各种可能。因此，我们可以用图 13—7 的变体矩阵加以表示，其中的交叉斜线则表示两种类型中的灰色区域，属于过渡或中间形态。

仔细考察，我们可以发现一个奇特的悖论：那些“合乎现有法律规定”的组织多是前述由原政府部门转型而来或由政府部门扶植建立的组织，但在功能作用方面却多少具有“非规范化组织形态”的特征。而许多具备“规范化组织形态”的功能实体或准实体却仍处在“超出现有法律规定”的准组织或前组织发展阶段。这是中国目前转型时期所特有的过渡现象，说明现有的新兴利益集团组织仍处在不稳定、不定型的发展阶段，而未来法律制度特别是有关社团法律的修订或制定，将会对利益集团组织的进一步发展产生至关重要

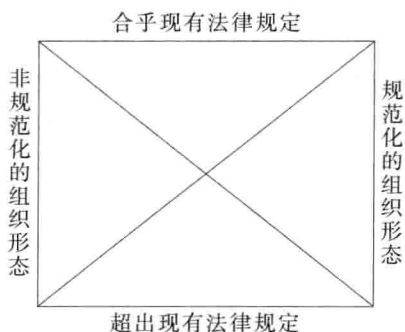


图 13—7 新兴利益集团组织的过渡性质

的影响。

总之，中国利益集团组织的整体情形与目前的制度转型密切相关，因而发展状况极其复杂。但社会利益分化并在一定程度上固化为社会结构的现实、社会意识多样化并已经得到相当程度的表达和呈现的事实，以及利益集团组织初步发展的现状，都要求我们进一步思考在理论上和实践中如何推进制度创新，以实现和谐社会的目标。

13.3.3 从阶级政治到良性互动的集团政治

一如我们已经看到的那样，中国改革开放的历史进程造成了社会利益的分化与再分化，也充分展现了现代社会多元价值间的冲突与竞争，同时，还催生了越来越多的具有利益集团特征的组织实体，以代表这些分化的利益或多元的价值，而且这些利益集团组织已经在不同程度上介入了政府事务和公共政策领域，参与了社会政治进程。上述情形的出现必然提出实现制度创新以协调分化的利益、宽容多元的价值和管理众多利益集团组织的要求，这是实现整个国家稳定和谐发展、经济持续增长以及社会不断进步的必然要求和必备条件。

在经济生活领域中，不同的利益主体会在相互竞争中发生对抗和冲突，会围绕着社会总价值的分割方式及其比例提出挑战和质疑。在社会政治生活领域，不同的利益主体也会要求对己有利的制度安排和政策优惠，会围绕着社会权力的分配方式和配置状态发生对抗和冲突。最合乎逻辑的是，人们在追求自身利益时往往因为利益认同而归属于特定的集团，因而不同利益间的对抗就表现为不同的利益集团间的冲突。在这种情况下，政府对不同利益间冲突的协调、对不同的价值观念间对抗的限制，也就表现为对不同的利益集团的协调和限制。协调利益冲突，就是要将这种冲突控制在不致引起社会全面破裂和彻底对抗的范围内，就是培育理性双赢机制、鼓励妥协和让步、反对利益独占。限制价值对抗，就是要将不同价值间的对抗控制在不会引发实质冲突和实体对抗的范围内，就是培育多元共存机制、鼓励宽容和容忍、反对一派独大。对不同的利益集团协调和限制，也就表现为制定和调整不同利益集团间相互竞争的游戏规则，根据共同接受的游戏规则维持游戏秩序，处罚违规者，奖励守法者，使不同集团间的博弈足以产出能够被共同接受的妥协结果。

如果说这是一种客观外在的现实发展的结果，那么，从理论推演中也会得到同样的结论。长期以来，从马克思到毛泽东等一系列经典作家都极为关注表现为阶级和阶级斗争的



利益集团及其相互间的斗争，甚至将其当作社会政治生活中唯一可见的斗争类型。由此，他们特别强调资产阶级与无产阶级的阶级斗争，进而认为作为两大对立的阶级之间对抗的结果，一切社会冲突都会变得简单化了，所有的其他阶级均消于无形而只留下对抗着的两大阶级。这样的结论也许特别适用于工业革命早期以及某些时候的某些国家，但不分辨时期的不同亦不分析地点的不同而到处搬用，则会引出大问题。过于简单化的阵线划分反而助长了政治斗争的残酷性，过于粗放化的分类结果反而强化了阶级身份的僵死性。于是，一切不同均演化为阶级的不同，更演化为“兴无灭资”的问题。实际上，在阶级的范畴内还包括更多的分化和分层的可能，以至于有些学者认为阶级的范畴本身已经失去了现实意义。由此可以得到的逻辑结论就是，人们也许是以其他的、超出阶级分类以外的某种“群体样式”从事政治活动，产生互动并影响政府事务，本章讨论的利益集团便是一个例子。

一如我们在前面的讨论中已经说明过的那样，利益集团性质的组织在理论上已经被看作是民主制度架构的重要组成部分。基于利益多元分化之上的现代社会利益矛盾和冲突不再是过去那种直接且单纯面对国家的简单状态，而是采取了不同的利益集团经由相互竞争而达到相对的融合、最后的妥协结果由国家加以合法化的操作样式。因此，现代政府对社会利益关系的协调是建立在特定的社会中间层之上的。作为中间层的社会利益集团具有多种功能，而其作为利益代表的功能使之成为介于社会大众与国家之间的“缓冲器”。

在中国的特殊场景中，改革开放和制度转型为塑造一种良性的集团政治提供了难得的契机。较之于其他许多国家经历了无数艰苦的斗争和残酷的竞争而建立起集团政治的历史过程而言，较之于其他国家某些利益集团之间以及利益集团与政府之间因长期对抗的历史而形成的顽固传统而言，处于转型中的中国完全可以有意识地选择和设置比较理想和完美的集团政治制度框架，完全可以从一开始便有意地“未雨绸缪”，为利益集团组织的成长、发展和成熟创造必要的政治法律条件，为其发挥作用提供必要的制度性平台，使之尽快具备政治互动和竞争所必需的妥协精神和交易技巧，从而营造出利益集团与政府之间、不同的利益集团相互之间的良性互动关系。就更长远的发展而论，还须探讨容纳利益集团充分表达利益诉求、公平参与政府事务和公共政策的制度化机制，从而为实现“和谐社会”的发展奠定必要的基础。

本章小结

本章在政治学概念谱系中，探讨了利益集团的根本属性、分类标准，以及利益集团与政党的关系。利益集团是经济发展走向专业化道路和多样性发展的产物，是社会利益分化的结果，也是公众自身权利意识觉醒的体现。在实际社会政治生活中，利益集团具有重要功能，其发挥影响的途径也是多样的。就利益集团的个体而论，制约其影响力大小的关键往往在于其自身资源、成员和正当性三个方面的因素。但是就利益集团的整体而言，则主要是政治体制就利益集团所设置的制度规定和总体安排具有更重要的意义和作用。

本章从历史维度指出，改革开放带来的中国社会的利益分化促成了利益集团的出现和发展。但是中国的利益集团尚处在一种过渡的、未定型的发展阶段。因而，本章从类型学角度，讨论了对目前中国利益集团组织的尝试性分类，指出中国利益集团组织的整体情形

与目前的制度转型密切相关，因而发展状况极其复杂。

关键术语

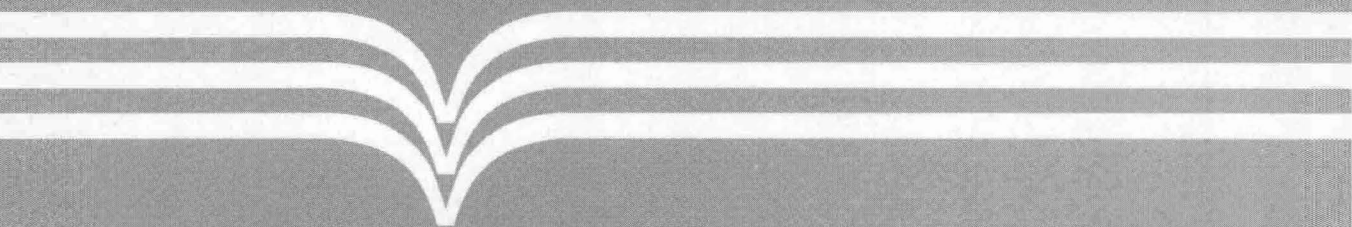
利益集团 院外活动集团 保护型团体 推动型团体 内部团体 外部团体
中介组织 多元主义 法团主义

复习思考题

1. 为什么说利益集团的产生是必然的？
2. 为什么要对利益集团的活动进行管理？
3. 政府与利益集团的良性互动关系是怎样的？
4. 如何理解中国场景下的利益集团问题？结合实例讨论这一问题。

第 5 篇

历史视野中的政治过程



政治过程不但是动态的，而且也是发展的。政治共同体的形式、政府机构的设置与功能、价值观念和政治文化、政府与民众的联系机制，乃至人们理解政治的方式，莫不处在变化的过程之中。

从历史的角度来看，各国政治发展的目标有相似化的趋势，诸如民主、公民权利等已成为跨文化的普遍术语，它们反映了人类政治文明的共同价值。另一方面，对这些价值的差异性阐释导致了不同政治理念之间的争论，以及对政治发展不同模式的选择。作为对这一话题的学术观照，政治发展已成为政治学研究的一个重要领域。

第 14 章

政治发展：权利与治理



人们总是会问：什么是好的政治，什么是坏的政治？接下来的问题便是：政治体系如何向好的方向转变？尽管所有政治体系都面临这样的问题，但它们对“发展中国家”特别重要，因为其政治现状被认为大有改进的余地。政治发展和政治变迁的研究就是求解这些答案的一种努力。



重点问题

- 政治发展的概念
- 政治发展理论的演变
- 人权与公民权利的形成及其内容
- 治理对传统政治的冲击及治理实践提出的问题

14.1 政治发展概述

14.1.1 政治发展的概念

政治发展研究的对象与特定的国家和地区有关，对它们的称呼五花八门，诸如“发展中国家”、“第三世界国家”^①、“不发达国家”、“低度发展国家”、“迟发展国家”，等等。

^① “第三世界”这一称呼的含义在历史上有重大变化。最初是法国学者借用法国大革命时期第三等级这一称呼指 20 世纪 50 年代冷战开始后处在以美国为首的资本主义和苏联为首的社会主义阵营之外的众多贫穷的新兴独立国家。按照其最初的含义，中国不是第三世界国家。但 20 世纪 70 年代毛泽东重新划分了“三个世界”，将美国、苏联两个超级大国看作第一世界，其他发达资本主义国家为第二世界，其余国家包括中国在内为第三世界。



每种称呼都有微言大义，例如“发展中国家”这一概念暗含着“发达”是这些国家可欲且可实现的未来阶段，“第三世界国家”的称呼具有冷战的政治色彩，“低度发展国家”是依附理论强调世界资本主义体系的等级性的特有概念。为行文的方便，本书除引述学者们各自的论述外，统一使用“发展中国家”这一概念涵盖我们讨论的对象。所谓发展研究就是指对这些国家的政治、经济、文化、社会等各方面的研究，主要目的是促成这些国家的“发展”，政治发展研究则是专注于发展的政治方面。

迄今为止，研究者对政治发展的定义数不胜数。亨廷顿认为政治发展目标主要包括政治一体化、政治制度化和政治民主化。台湾学者陈鸿瑜认为：“政治发展的概念可界定为一个政治系统在历史演进过程中，其结构渐趋于分化，组织渐趋于制度化，人民的动员参与支持渐趋于增强，社会渐趋于平等，政治系统的执行能力也随之加强，并能渡过转变期的危机，使政治系统之发展过程构成一种连续现象。”^①大陆学者李元书认为政治发展的定义应作如下表述：通过付出和扬弃代价，以寻求不断发挥人的政治潜能的政治体制和政治生活方式的过程，以及这些体制和生活方式的生长过程。^②

派伊在他的《政治发展面面观》一书中，将学者们对政治发展含义的界定概括为十个方面：（1）政治发展是经济发展的前提，是适应并促进经济发展的政治条件或政治形式的生成过程；（2）政治发展是工业社会典型政治形态的生成过程，工业化使政治形态出现许多共性，因而所有工业化社会无论实行民主政治与否，都有一套相同的政治行为模式和标准，此即政治发展；（3）政治发展是政治现代化的过程，是非现代化社会向现代已经确立的合理的政治模式发展的过程；（4）政治发展是民族国家建设和运转的过程，政治发展首先是一个国家政治制度中民族主义的政治形式；（5）政治发展主要是国家行政与法制的发展，建设有效率的政府是政治发展的中心；（6）政治发展是政治动员和政治参与的过程，一定程度的自上而下的政治动员和自下而上的政治参与均达成政治发展；（7）政治发展是政治民主化的过程，即建设民主政治和制度；（8）政治发展是一种稳定而有序的政治变化过程，即一个社会能够理性且有目的地控制政治过程，引导社会变革的方向；（9）政治发展是政治体系能力增强的过程，其中主要是获得和运用权力的能力及政治动员能力的提高；（10）政治发展是多维社会变迁中的一个向度。

这些不同维度的界定为我们认识政治发展提供了广阔的视野。从观念的深层考察来看，“发展”这一概念内含着两种观念：线性的时间历史观和进步观。前者意味着时间、历史是线性变化而不是循环的，历史时空中的事物经历着本质性的变化；后者意味着人类社会不管经历什么样的变化，不管是螺旋式上升、波浪式前进或者进两步退一步，最后总是会朝着好的方向变化。

按照这种对发展的理解，我们将政治发展界定为政治体系朝着一定目标变化的过程，其中的“目标”是人们在社会历史环境约束下的价值选择，是人们（包括政治体系中的行为者和体系外的研究者）在不同群体层次经由政治沟通而达成的共识。例如，如果经济“增长”中财富分配越来越不平等，那么这种增长就不能说是经济发展，因为这种变化违

① 陈鸿瑜：《政治发展理论》，30页，台北，桂冠图书股份有限公司，1987。

② 参见李元书：《政治发展的涵义、特征和研究意义》，载《学习与探索》，1996（6）。



背了目前人们普遍达成的共识——“物质财富的大致平等分配是好的”，也就是增长偏离了发展的目标。由此可见，究竟“什么是发展”取决于“发展的目标是什么”。由于人们在目标上往往不能达成共识，就产生了各种各样的“发展”概念。

在政治发展的概念上，目前普遍达成的共识是自由、民主、法治、人权的保障和政治体系的效率等目标，这也是政治文明应该包含的内容。人权、民主要得到保障，法治必不可少。民主和法治协调发展的结果是宪政。历史已经一再证明，民主如果不经法治的约束就会腐化，而法治要维持健康运转，也需要人民的参与，因而宪政成为政治发展的必然选择。另一方面，尽管人们在民主、自由等价值方面达成了相当的共识，但并不意味着人们对这些价值的具体理解也是一致的，由此我们有了各种不同的民主观和自由观。此外，这些价值目标自身也很可能具有内在的冲突，例如自由和民主、平等和效率等价值在实践中往往是矛盾的，所以总面临着政治上的选择。

对政治发展的这一愿景理解并非只是充满价值色彩的主观愿望，它也是历史进程的必然。有学者总结出政治体系变迁的两个基本趋势：第一，随着时间的变化，政治体系变得越来越复杂；第二，过去两百年来，即使不是所有的政治体系的话，也是大多数政治体系——它们都一直在调整自身结构以容纳更大程度的大众参与。^①前一个趋势也就是一般学者所表述的政治结构与功能的分化、专业化和制度化等特征；后一个趋势就是民主化。如果说前一个趋势表明政治体系不断细化分工以满足人们对其效率的需求，那么后一个趋势则表明政治体系不断调整以满足人们对平等的要求。发展归根结底是人的发展，而人的发展的前提是尊重和维护人的价值与尊严，这集中体现在公民权利的发展之中。

14.1.2 政治发展理论的演变

历史地看，政治发展研究在20世纪50年代开始成为欧美而且主要是美国学者们有意地进行的知识活动。半个世纪以来，其研究的理论工具包括研究对象、方法、结论都发生了巨大的变化。到目前为止，政治发展研究出现了数次大的理论转换，其中贯穿着马克思主义和非马克思主义理论的冲突与融合这条线索。下面我们将大致按照其演变顺序对政治发展理论作一简要介绍。^②

1. 现代化理论^③

第二次世界大战后，原来英法日意等帝国主义国家在亚非拉的殖民地纷纷独立。随着冷战的开始，这些新兴独立的国家在世界政治格局中，从而也在美国社会科学界的理论视野中，显得重要起来。美国学者们关注的是这些国家如何完成民族—国家建构、社会整合等一系列目标而成为一个现代、文明、民主的国家，以免苏联式的共产主义模式在

^① Peter Calvert, *Politics, Power and Revolution: An Introduction to Comparative Politics*, Wheatsheaf Books, 1983, p. 43.

^② Olle Tornquist, *Politics and Development: A Critical Introduction*, Sage Publications, 1999.

^③ 现代化理论有广义和狭义之分。日本学者富永健一认为，“若把现代化的主要指标归结为工业化和民主化，那么就不能说研究现代化的理论是在六十年代的美国首先开始的，可以说起源于启蒙思想的社会科学的产生本身就是‘现代化理论’的最初形态”（参见罗荣渠主编：《现代化：理论与历史经验的再探讨》，109页，上海，上海译文出版社，1993）。在这一概念下，可以把现代以来所有重大的社会理论都包括进来。狭义的现代化理论是指从20世纪50年代美国知识界开始的相关理论研究。



世界版图上将其覆盖。最初的学术活动是在现代化理论指导下的宽泛的社会导向的分析，将政治放在社会经济文化的大框架下研究，在现代化理论中政治发展等同于政治现代化。

政治学家介入对发展中国家的研究之初，从社会学和经济学的现代化理论中借用了基本概念和分析方法。例如，在社会学中，韦伯认为传统社会和现代社会的根本区别在于，现代社会是一个世俗化理性化的世界，其中人与人之间的价值和态度截然不同。政治学家继承了这一文化心理研究取向，认为政治现代化意味着人的现代化，也就是从“焦虑、怀疑，保守、按部就班、缺少雄心”的传统人转变为“适应、独立、有效率、自信”的现代人，因而培养现代的公民文化是实现政治现代化的必由之路。又如，社会学家帕森斯认为，传统社会和现代社会的重大区别是现代社会的结构和功能越来越复杂，现代化意味着社会结构功能的日益分化。由此政治学家研究发展中国家政治结构的特点，以及在不同制度环境中政治功能的实现方式等。他们关注国家整合、社会动员、政治参与、经济发展、福利国家要求等问题。再如，经济学家罗斯托从经济史研究中发现所有发达国家的经济体都经历了从传统、经济起飞到成熟的大众消费的阶段，于是政治学家关注政治发展和经济发展的关系，认为一定程度的经济发展是政治现代化的前提条件，等等。

在社会学 and 经济学视野的关照下，政治发展研究一方面提供了一种诱人的前景：非西方社会将遵循西方走过的道路实现现代化，西方的今日就是发展中国的明天；另一方面又提出了实现这一前景的手段，目前发展中国家不发展的原因是因为它们自身社会的落后，发展的手段是改造甚至全盘抛弃传统。

以上是非马克思主义者在社会学、经济学影响下对政治现代化的研究。对政治发展的另一脉络是马克思主义传统的。马克思既是社会学家又是经济学家，他认为政治发展由经济发展决定，是经济发展的后果。他也认为非西方社会将走上和西方社会一样的发展道路，经历资本主义而进入社会主义阶段。在资本主义不发达的落后国家，外来的资本主义将带来工业化和资产阶级民主，因此帝国主义的侵略在客观上有利于将这些落后国家带入现代社会，促进其发展。列宁则认为落后国家的落后是因为帝国主义国家的殖民主义侵略，改变落后现状的唯一出路是打碎殖民主义的枷锁，建立新的国家机器以创造各种发展条件，因此国家的干预对发展必不可少。

2. 修正的现代化理论

到了20世纪60年代早期，学者们很快发现现代化理论的结论和发展中国的现实相去甚远，现实是这些国家并没有按照西方模式走上光明的现代化坦途，而是一个个陷入经济混乱和政治冲突。经过批评和反思之后，在现代化理论的框架下产生了各种修正理论。

摩尔的比较历史学派拒绝接受原来现代化理论中所包含的和谐、相对平衡等观念，也不同意对政治体系做概括的功能分析，而是强调阶级、国家和跨国家的变化的权力结构的作用，认为某些变化的结构模式导致民主，其他的则导致权威主义。自由民主的历史道路基本取决于变化的结构，而不是精英的创造性和选择。这种研究把长期的历史变革过程置于首位，通过比较历史分析，追寻民主化的历史原因。

而庇护学派的学者反对将建立于西方社会发展经验的传统—现代二分法的普遍分析框架套用到现在的发展中国家，他们呼吁对发展中国的现实进行更细致的分析，指出在很



多发展中国家实际的政治、社会、经济制度是一种父权主义的庇护关系，种族冲突是普遍现象，促进发展的措施应该集中在建立现代的国家行政机构、功能健全的市场机制和公民权。

亨廷顿反对现代化理论认为的经济、社会现代化会自然导致政治现代化的结论。恰恰相反，尽管现代性产生稳定，但现代化导致不稳定，这是因为经济、社会的现代化使得政治参与急剧增加，而第三世界缺乏稳定、有效的政治制度和组织来吸纳和整合这些动员起来的参与，导致了普遍的冲突和不稳定。他引用汉密尔顿的话，“政府在约束其自身前，至少得先约束其人民”，因而政府的形式（例如是不是民主制度）不如政府的统治能力重要（能不能维持社会秩序）。认为解决第三世界国家政治衰败的药方是强有力的政府，哪怕是威权主义的军政府。

国家主义者更多地采用马克思的阶级分析方法，认为世界资本主义发展不平衡，第三世界国家资产阶级不够强大，因而第三世界国家有机会相对独立地发展。他们认为研究者应该关注发展中国家的领导者（政治家、行政官僚）的重要作用，研究他们如何选择代表普通百姓利益的公共政策，如何进行土地改革、工业化和反对新殖民主义。这一学派主要研究埃及的纳赛尔、印度的尼赫鲁、印度尼西亚的苏加诺等和社会主义阵营关系密切的政治领导人，他们采取了非资本主义的社会主义导向的国家发展政策。

修正的现代化理论不同于原来的现代化理论之处主要在于，它们不再强调现代化过程的和谐、一致，转而强调冲突和不稳定是第三世界国家现代化的主调；放弃了传统—现代截然对立的二分法，承认现实中二者可以共存；反对将西方的发展模式僵化地套用到第三世界国家的现实中。原来的现代化理论的分析框架是笼统的社会中的个人，政治制度只是其中一个具体的课题，修正的现代化理论更多地关注国家中的制度与行为者，或者在国家与社会的联系之中把握行为者与制度的关系。

3. 依附理论

20世纪60年代，联合国拉美经济委员会的报告就指出，自由贸易并不总是对发展中国家有利。经济学家巴兰（Paul Baran）对南亚的研究表明，殖民主义对南亚国家的发展造成了严重阻碍。更早的列宁的帝国主义理论也指出，落后国家的无产阶级应该夺取政权，完成软弱的资产阶级不能完成的任务。而60年代前后，处在美国“后院”的古巴发生的革命也为拉丁美洲的发展提供了另一种模式。在这些理论资源的基础之上，一些左派理论家在马克思主义的分析框架中提出了依附理论。

依附理论是对非马克思主义的现代化理论的反驳。非马克思主义的现代化理论者认为第三世界的落后是由于其内部原因，如资本不足、文化落后或制度缺陷，而依附理论认为第三世界的落后，也就是低度发展，是帝国主义的殖民主义造成的，因而是外部原因。现代化理论认为第三世界落后的重要原因是这些国家的资本主义不够发达，传统因素阻碍现代化，而依附理论指出这些落后国家并非资本主义太少而是太多，发达资本主义国家通过不平等的国际政治经济秩序，以自由贸易为手段剥夺了第三世界国家发展的资源，使它们在经济上、政治上依附于发达国家，从而发达国家成为大都市，而第三世界国家则成了依附于大都市的卫星城，这种状况是结构性的欠发达。因而去研究国内因素如庇护主义和反封建是毫无意义的。解决这种发展困境的办法是打破帝国主义的国际经济政治秩序，甚至



从这个体系中抽身而退，采取民族独立发展的经济政策，同时加强第三世界国家之间的经济联合，共同反对帝国主义。

4. 阶级政治与国家自主性研究

进入 20 世纪 70 年代，原来的依附理论受到严厉批判，主要是因为这一理论将不发达的原因简单归结为国际经济政治秩序而完全忽视了国内因素，认为国内制度改进的必要性微乎其微。其提供的解决办法——从国际经济秩序中脱离出来，阻止发达国家资本主义的输入——将造成发展中国家和世界技术进步的脱节。另一个因素是，依附理论断言在发展中国家对发达资本主义国家的依附秩序中，发展中国家只是受害者，没有发展的机会，而现实是有些发展中国家，尤其是东亚和东南亚国家，通过加入国际产业分工体系，其经济正在飞速增长，依附理论采取的外部的经济决定论的世界分析框架已经失去了说服力，代之而起的仍然是在马克思主义理论脉络中的阶级政治分析框架和国家自主性理论。

不同于依附理论从马克思的经济决定论和列宁的帝国主义论中汲取灵感，新的左派学者有的采取经济社会分析框架中的阶级政治分析来研究。如结合比较历史分析方法对拉丁美洲政治进行研究，指出在拉美国家新兴的资产阶级正在利用国家政权来实现自己的利益；对印度和巴基斯坦的比较研究也显示，民族资产阶级利用国家相对稳定的代议制度强化自己的利益。同样是运用阶级分析方法，另外一些学者从马克思对法国波拿巴政体和恩格斯对德国俾斯麦政体的评论中汲取灵感，用来分析拉丁美洲的威权型政体。如奥唐尼尔（O'Donnell）指出拉丁美洲国家国内的阶级力量对比的变化，使得这些国家从寡头型政治变为民粹政治进而转变为官僚型的威权政治。

除了阶级分析外，像普兰查斯（Nicos Poulantzas）这样的学者利用马克思和葛兰西的资产阶级国家自主性的概念分析发展中国家的政治，指出这些国家因为国内阶级力量处在均衡状态，没有一种支配性的力量可以完全掌握国家权力机器，使得国家机器并没有完全为阶级利益所左右，而是在政治家的掌控下具有相对自主性。这些政治家利用殖民时代母国留下的强大的过度发展的国家机器（如警察）建立了威权型政体。

5. 新古典经济理论

如果说发展研究领域在 20 世纪五六十年代是非马克思主义的现代化理论一统天下，六七十年代是马克思主义独领风骚，到了 70 年代后期和 80 年代，则是具有鲜明的自由主义意识形态色彩的新古典经济理论盛行一时。

新古典经济学坚持自利、理性的经济人这一基本假设，并且将这一假设运用于非经济活动领域如政治领域中，认为政治家、官僚和市场中的活动者一样是追求自身利益的经济人，将政治市场这样的概念运用于政治分析，从而政治活动和经济活动都可以用经济学理论来解释。另一方面，强调自由市场是最有效率的资源调配机制，国家对经济生活的干预阻碍了经济发展。这些经济学家中，布坎南（James M. Buchanan）强调官僚和政治家追求自利的理性行为导致公共政策的失败，他的理论被称为新政治经济学或立宪政治经济学，对后来声势浩大的新公共管理学派影响甚大。奥尔森的集体行动理论指出，人都有“搭便车”的倾向，由于组织成本和沉默多数的存在，使得少数利益群体在公共政策的制定和执行中具有不成比例的影响力，他们会扭曲公共利益以满足少数集团的利益。这些经济学家都强调政治活动尤其是国家对经济的干预导致了效率低下和资源浪费。这些理论应



用于政治发展研究，得出的结论是发展中国家的“政治太多了”，国家干预导致经济不发达，也阻碍了西方式民主的成长。

他们提供的政策建议是将公共事业私有化，解除国家的各种对市场的管制措施，将国家的角色严格限定在保持宪政秩序上。除了缩小公共领域的范围之外，他们也强调要扩大私人领域的自由，以及建设强大的有活力的公民社会的重要价值。从70年代后期开始，西方国家普遍出现了新古典自由主义和保守主义的复兴，他们发动了一场至今影响深远的市场化改革。他们在制定对发展中国家的援助政策时，也坚持以受援国进行市场化改革的结构调整为条件，导致了大批发展中国家发展政策的调整。

6. 重新强调制度的重要性

20世纪80年代以后，政治发展研究领域的理论风向又发生了变化，人们开始重新关注制度的重要性，开风气之先的是诺思开创的新制度经济学。这一理论的核心概念是交易成本。不管是古典经济学还是新古典经济学模型都假定人们之间的交易成本为零，因而国家的职能只是保护私有产权。新制度经济学则认为任何交易的达成以及维护契约的执行都需要成本，交易越复杂交易成本就越高，因而越需要适当的制度安排来降低交易成本。学者们运用这一理论来解释发展中国家的问题。以东亚、东南亚的经济奇迹为例，此前不管是现代化理论、依附理论，还是马克思的阶级分析或国家自主性，以及强调反对国家干预的新古典经济学都难以解释这些国家下列现象的并存：强大的国家官僚机构、非民主的威权政体、不发达的公民社会、国家对经济的大量干预和指导、经济的持续飞速增长。按照新制度经济学家的解释，这些国家和地区之所以有如此成就，是因为它们在第二次世界大战后进行了土地改革，建立了国内市场，私人资本家相对软弱，人民受到压制，而政府不用受工会、地主、大工业和商业集团等利益团体的左右。这些因素使得国家—政府具有相对自主性，可以制定合适的经济发展政策，降低交易成本。

另一强调制度重要性的流派是从原来摩尔开创的比较历史学派传统中发展起来的以斯科切波尔（Theda Skocpol）为代表的新比较制度历史学派，他们提出“将国家带回来”的口号，重新强调国家本身作为独立的利益体的作用，指出国家不是结构功能主义理论中被虚化的一个符号，也不是多元主义理论中利益的冲突和交易场所，国家本身有其利益，例如它追求政治稳定和安全，因此在面对威胁的时候就需要动员资源、加强自己的竞争力来应对。这种理论也被用来解释东亚奇迹。

从80年代开始，狭义（关注政治制度变迁）的政治发展研究也开始复兴，民主化以及民主的巩固和保持成为目前政治发展研究中最重要领域之一；相伴随的是公民社会理论的分析框架越来越多地运用到政治发展研究中；人权等价值在政治发展中越来越受重视；从90年代开始，由于原来新自由主义导向的结构调整政策在发展中国家遭遇失败，同时发达国家本身的政治、经济、社会也面临着众多问题，越来越多的研究者和机构开始使用“治理”这一概念来分析公共政策失败这一现象。

对政治发展研究理论演变的简要回顾，我们可以得到如下启示：

第一，政治发展研究深受意识形态和现实政治形势的影响。政治现代化理论的兴起和美苏争霸中美国的政策导向密切相关；依附理论的产生和20世纪六七十年代世界范围内的左派思潮占主导地位相关；80年代以来发展中国家实行的自由主义导向的结构调整、

民主化以及人权政治，是当时撒切尔、里根政府在世界范围内推行保守主义政治的后果。由此我们应该对此一领域的理论成果的“科学性”保持足够的警惕性。

第二，政治发展的理论到目前为止并不成熟。一位研究者在20世纪80年代反思政治发展研究时就指出，在发展科学和政治发展这两个领域，“留下来的有价值的工作很少。有太多的过去的发展‘科学’是引起混乱的；有太多的过去的政治发展是意识形态的；理论太多了，理论的成分太明显了，要么就是错了”^①。十几年后再回顾，这样的评价在某种程度上仍然成立。

第三，理论的嬗变并不是说原有的理论就作废了，而是这些理论往往经过调整之后重新被重视。不管是20世纪60年代的现代化、70年代的阶级还是80年代的寻租，乃至90年代的交易成本这些概念，到21世纪仍然可以和治理理论并存。此外，政治发展理论中的一个趋势是从强调结构因素对发展的影响，到强调个人自主性对发展的作用，到现在关注制度和人之间的互动关系；前期的研究话题集中在解释为何有如此多的国家发展失败，后期的焦点在于为何有些国家发展成功，包括东亚和东南亚国家的经济增长以及一些国家的民主化为何发生、如何巩固。

第四，随着全球化时代的来临，发展成为全球性的问题，因而政治发展研究不再是仅仅对发展中国家的现实进行研究。

14.2 人权与公民权利

有的学者认为，现代民主建立在权利和美德之上，而将这两种成分结合起来的是公民身份（citizenship）这一概念。人们对公民身份问题的兴趣在20世纪90年代复兴，这一方面是因为70年代和80年代以来政治哲学的讨论，尤其是自由主义和社群主义的争论将公民和共同体的关系摆到了核心位置上。另一方面，七八十年代以来全世界的政治事件和潮流——如美国人对投票选举的日益冷漠和对国家福利的长期依赖，东欧民族主义运动的复苏，西欧的文化和人种日益多元化所致的紧张状态，撒切尔时代的英国对福利国家制度的反弹，依赖于公民自愿合作的环境政策的失败等——表明“健全和稳定的现代民主不仅仅依赖于其‘基本结构’的正义，而且还依赖于其公民的品性与态度。如公民的身份感；他们如何看待各种可能竞相抵触的民族的、地域的、种族的或宗教的身份认同形式；他们对异己人群的宽容能力以及与之合作的能力；他们为了促进公共利益以及促使政治权威负责而参与政治过程的愿望；在经济需要和在影响自身健康与环境的个人选择中，他们表现自我节制与担负个人责任的愿望。如果没有具备这些品性的公民，民主制就难以统治，甚至是不稳定的”^②。因此，不管是政治哲学的讨论还是现实问题都促使人们重新思考公民和共同体（既包括国家和社会，也包括社区和小团体）、公民和公民之间的关系。

^① David E. Apter, *Rethinking Development: Modernization, Dependency and Postmodern Politics*, Sage Publications, 1987, p. 13.

^② [加] 威尔·吉姆利卡、威尼·诺曼：《公民的回归——公民理论近作综述》，见许纪霖主编：《共和、社群与公民》，236页，南京，江苏人民出版社，2004。

由于公民身份建立在权利的基础之上，因此我们的讨论将首先从人权开始。

14.2.1 人权

现代民主政体的理论和实践都建立在权利这一概念之上。政府统治的权威来自于被统治者的同意，政府要向公民提供各种必需的服务（包括安全、自由、法律的公平对待以及工作、受教育的权利等），要向公民负责，这些实践都来自于这样一种观念：个人作为政治体系中的公民必然拥有这些权利，保障这些权利是政府的责任和义务，拥有了这些由政治共同体“赋予”的权利就成为共同体中的一员，即享有了公民身份。所以很久以来公民身份是以权利来界定的。

1. 人权的起源

“权利”在伦理、法律和政治理论中都具有重要地位。“权利的观念和关于‘善’、‘正当’、‘正义’的理论相关，也和‘好社会’的概念相关。”^① 这些概念是法律、道德、伦理学和政治哲学都必须涉及的概念，所以非常具有争议性，“就像关于权利的内容存在争论一样，人们对于权利赖以建立的道德和法律领域的各种理论也是多种多样。哲学理论自身就像权利一样互相冲突……”^② 对于权利理解上的冲突就是这些理论冲突的反映，当然也是现实政治的反映。

政治上的个人权利是从古希腊时代形成的自然法观念中引申出来的。古希腊和罗马时代的斯多葛派哲学认为，人的行为应当根据自然法来判断其是否合法合理，人的行为应当和自然法保持一致和和谐。由于这种观念的影响，罗马法中保存着超越于公民权利之上的普遍权利这一观念。例如，根据罗马法官厄尔平的看法，自然法是自然适用于所有人的法律，不管他是否为罗马公民。在古代和中世纪，自然法主要是和人的责任联系在一起，只有到了中世纪以后，自然法和自然权利才联系起来。随着欧洲封建制度的解体，人们进行各种抵抗宗教不宽容、政治和经济压迫的活动，他们为自己的行为辩护的理由是统治者没有能够履行自然法规定的责任，这反过来意味着按照自然法，被统治者享有获得好的统治的权利。这就将自然法的概念从强调义务转变为强调个人的权利，这种转变在欧洲大陆阿奎那和格老秀斯的思想中存在，在英国的《大宪章》和《权利法案》中同样存在。自然法意味着自然权利这一概念在16—18世纪的众多思想家的著作中都得到详细阐述。例如，洛克认为某些权利（他认为是生命、自由和财产）是个人作为人类一员所拥有的，这种属性不证自明，这种权利不可剥夺，当人经过缔结社会契约而建立国家，他们让渡的是保障和执行这些自然权利的权利，而不是自然权利本身；国家如果不能保障这些权利，人们就有权撤回授权，从而推翻政府。启蒙时代的思想家相信世界（包括自然、社会和人本身）有其自然的秩序和规律，他们寻求发现统治自然、人类社会和人性本身的普遍有效的规律，并且希望按这种规律来行动。那种统治人性的规律就是人权。自然法理论认为，自然法存在于世界中，由人通过理性去发现而不是由人发明或创造出来的。因而自然法规定的

^① Norberto Bobbio, *The Age of Right*, Cambridge: Polity Press, 1996, p. 1.

^② Jonathan Gorman, *Rights and Reason: An Introduction to the Philosophy of Rights*, McGill-Queen's University Press, 2003, p. 25.

人权也不是人创造出来的,而是人生而为人就具有的。

自然法意味着人的自然权利的观念在美国的独立宣言中有鲜明的表现:“我们认为这些真理不证自明,那就是人生而平等,他们被造物主赋予了某些不可剥夺的权利。”从这段话中,我们可以看到启蒙时代的自然权利观念和宗教观念(“造物主”就是“上帝”)密不可分。

这种将个人权利的最终根据建立在宗教信仰之上的理论遭到了各种反对。保守主义者柏克虽然赞同自然法,但否认可以从自然法中引申出自然权利。边沁拒绝自然法这一概念,认为自然法是虚构的法律,因而从中引申出来的自然权利也是虚构的权利。19世纪的功利主义者密尔认为权利的最终依据是功利。英国法学家梅因(Henry Maine)和其他历史法学派的法学家认为,权利是特定共同体的特定的文化和环境因素的功能。英国实证法学派的法学家奥斯汀(John Austin)认为,唯一的法律只有主权者的命令,因而权利也就只有从主权者的法律中才能引申出来。不过,尽管将权利的最终依据建立在自然或者宗教基础上的自然权利理论到20世纪初期已经很少有人支持了,但是权利这一概念却仍然被广为接受。

来自自然法的人权观对于人权创立的深远影响体现在第二次世界大战后的纽伦堡审判和东京审判所依据的原则中。第二次世界大战中德意日法西斯屠杀无辜人民的罪行使得人权这一概念真正获得了生命力。很多残忍的罪行都是以官方的法律形式来执行的,这使人们认识到法律和道德的最终根据不能建立在纯粹的功利之上也不能建立在实证的主权者命令之上。有些行为是绝对错误的,不管是根据什么法律和命令。这一点在战争结束后得到了国际社会的广泛承认,《联合国宪章》和1948年的联合国《世界人权宣言》都宣布了普遍的不可剥夺的人权,各国政府都承认有责任保障其公民的这些权利。

2. 人权的发展

权利总是以复数形式出现,因为权利并非只有一种,而且这些权利往往互相抵牾。实际上人们从来没有在权利到底应该包括哪些内容上达成真正的共识。西方人权著作中对人权下详尽的定义是罕见的,对人权概念提出简单释义或定义则相当多。就共同的观点而论,最明显的是以下两点:其一,大多持有人本主义的思想基础:之所以有人权就是因为是人。其二,大多主张人权是一种道德(或伦理)权利。除非这种道德权利由实在法(国内法或国际法)规定,才同时具有法定权利的性质。

人权的具体内容主要体现在联合国一系列的人权文件中。《世界人权宣言》首创两大类人权的划分法,即第一类是公民和政治权利,第二类是经济、社会和文化权利。有学者认为,这些权利又可分为四类:一是公民权利;二是政治权利;三是社会和经济权利;四是文化权利。很多西方人权学者接受宣言的划分法,认为这种划分法与社会关系结构原则相适应,每类权利表明在社会结构中的特殊功能。《世界人权宣言》所讲的政治权利包括选举权、参政权等。经济、社会权利通常又称为福利权,主要指教育、保健、医疗的个人权利或免于匮乏、免于恐惧的自由等。文化权利包括思想、通信自由等。一般认为《世界人权宣言》第21条以前是有关公民和政治权利;第22~27条是经济、社会和文化权利。1966年通过的两个著名的国际人权公约,即《经济、社会、文化权利国际公约》(1976年1月3日生效)与《公民权利和政治权利国际公约》(1976年3月26日生效)就是以上两



大类权利在国际法上的具体规定。

还有一种普遍的看法是将权利划分为三代。20世纪70年代法国法学家瓦萨克（Vasak）受法国大革命中的“自由、平等、博爱”口号的启示，将人权的内容分为三代：第一代人权要求的是自由，第二代人权要求的是平等，第三代要求的是博爱。第一代人权主要从16、17世纪开始提倡，在英国、法国和美国革命的要求中得到体现和确认，是公民和政治权利。这些基本是消极权利，核心价值是保障个人免遭政治权威和来自他人的伤害，亦即要求政府和其他人不得作为的事项。第二代人权是经济、社会和文化权利，这些权利起源于欧洲大陆的社会主义运动的要求中，是要纠正古典时代自由放任资本主义制度的剥削导致的严重的经济、社会不平等的负面效果，也是对强调自由的第一代人权的制衡，这些权利基本上是积极权利，核心价值是要求政府保障物品和利益在社会范围内的平等分配，也就是要求政府积极作为的事项。第三代人权是团结权利，总共六条，涉及人类生存条件面临的各种重大问题，如维护和平、保护环境和促进发展等，这些都需要通过国际合作来加以解决。

三代人权的划分并不意味着这三代人权是互相更迭的，有些学者认为它们实际上互相累积、重合并且互相支持，构成一个人权体系的整体。例如弗里曼（Michel Freeman）援引各种研究指出：通常认为人权概念起源于17世纪资产阶级保护其财产权的要求的这种说法并不精确。尽管中世纪的法律肯定非常关注财产权，但更关注土地权甚于资产阶级的财产，而且并非所有的中世纪关于权利的概念都直接和财产相关。中世纪天主教的自然权利理论除了关注别的权利之外，还关注糊口的权利，这实际上就是现代第二代人权中的经济权利。在拉丁文里，产权的概念指属于某人自己的东西，这可以包括某人的生命和自由。洛克这位被称为现代第一个自然法理论家的思想家就深受这一观念的影响。因此三代人权的观念不符合历史情况——历史概念是首先关注糊口权利和经济权利（财产），然后才是公民和政治权利，因为后者被认为是确保生存和财产等基本权利所必需的。^①

另一方面，这三代权利也体现出互相冲突的性质。不少学者认为第一代人权强调的自由和第二代人权强调的平等不管是在理论上还是在实践中都会产生冲突。例如持自由主义立场的人认为，经济和社会权利要求的平等会危及他们尊重的财产权。他们站在个人主义的立场，认为“人权”按其产生的依据来说内在地和有组织的社会无关，是个人性的，因此他们不承认有“集体权利”这样的权利，当然更反对第三代人权。比较缓和的反对第二代和第三代人权的观点是，第一代人权可以在法律上得到明确和执行，而其他的权利仅仅只是表示人们的希望，在实践中则不可行。这些冲突在人权宣言的措辞中就有体现：宣言对公民、政治权利的规定要求尽速实现；对经济、社会、文化权利则仅要求国家采取步骤“尽最大能力”逐步实现。对公民、政治权利采用“个人享有的权利”的措辞；而对经济、社会、文化权利则使用国家行为的措辞。

将保障第一代人权优先置于第二代人权之上，在公共政策上的一个体现就是强调自由市场的作用，这从20世纪80年代开始形成了潮流，这很快损害到了第二代人权。不少学者的研究指出，尽管承认市场经济是生产财富的最有效的机制，但市场并不能自动保护普

^① Michael Freeman, *Human Rights: An Interdisciplinary Approach*, Blackwell Publishers, 2002, p. 168.



遍的经济和社会权利。如果市场不受制约，则会损害这些权利。从 80 年代开始，世界上最富有的国家通过世界银行、国际货币基金组织、七国集团和世界贸易组织来支持穷国的“结构调整”，实际上削弱了这些国家的政府保护其最穷的公民的经济和社会权利的能力。因此，尽管冷战结束后我们看到许多国家在公民和政治权利的保护方面大有进展，而在同时经济和社会权利却大为下降。

由此可见，尽管过于优先考虑第一代入权的某些要求将损害第二代入权，但以损害第一代入权的方式却不能促进第二代入权，以损害第二代入权的方式更不能实现第一代入权。就像市场机制不会自动导致第二代入权的实现一样，经济增长也不会自动导致第二代入权的实现，因为增长不等于发展，也不等于权益的平等分配。

14.2.2 公民权利

人权这一概念直到第二次世界大战以后才为国际社会广泛承认。二战以后，人权中的权利内容大规模进入政治实践，尤其是在社会民主主义的推动下，第二代入权构成了战后西方福利国家社会政策的基础，可以说，此后西方国家民主政体的合法性来源之一就在于政府保障公民的这些权利。战后的政治理论也一直以权利来界定公民身份，这种作为权利的公民身份的概念最具影响力的解释来自马歇尔（T. H. Marshall）写于 1949 年的《公民身份与社会阶层》。

马歇尔的權利观念深受战前的社会民主主义的影响，在他看来，公民身份问题从本质上讲在于如何保证每个人被作为完整而平等的社会成员来对待。要保证这种意义上的成员资格，就必须不断增加公民权利。他把公民权利分为三种类型：公民的、政治的、社会的。他认为，在西方国家公民权利有一个渐进的发展过程。首先得以实现的是公民的权利（civil rights），以 18 世纪末、19 世纪初个人的言论自由、迁徙自由获得法律保障为标志，而且这种保障是以法律面前个人的充分平等为基础的。以这种公民的自由权利为基础，19 世纪末、20 世纪初以投票权和政治参与为标志的公民的政治权利得以实现。虽然，最初只是少数有财产的男性公民得到了这种权利，但是作为发展的开端，选举权的范围逐步扩大，最终成为公民普遍拥有的政治权利。以公民的权利和政治的权利为基础，20 世纪公民权利实现了其最终的形式，即公民的社会的权利。公民的社会的权利的制度化是通过失业保险、教育和健康服务的提供等社会政策来体现的。马歇尔认为，以公民的社会的权利为基础的社会政策，可以提高公民的福利水平，减少资本主义社会的阶级制度产生的内在的社会不平等。对马歇尔来说，只有在自由民主的福利国家中，公民身份才能得到最完整的体现。福利国家通过保障所有公民的公民权利、政治权利和社会权利，从而使每一个社会成员感到自己十足地是社会的成员，并能够参加和享受社会的共同生活。一旦这些权利中的任何一种被限制或侵犯，人民都将被边缘化并且不能再参加共同生活。这种权利观念中，一个公民的身份是根据他被赋予的权利来界定的。

马歇尔这种权利观影响很大，为福利国家的社会政策奠定了理论基础。尽管这一理论一直受到批判，但几十年来一直是正统的理论。然而，这种权利观和对公民身份的看法随着福利国家出现危机而被质疑，从而引发了广泛的关于公民权利与资格的讨论。这些讨论可以从两个方向来考察：一是围绕公民的权利、责任和美德来展开，一是围绕公民身份的



认同来展开。

1. 公民的权利、责任与美德

在《政治学》中，亚里士多德指出，一个民主政体中的好公民既需要懂得如何统治别人，也需要懂得如何被统治，民主政体的有效运作依赖于公民的美德。然而，到了20世纪80年代，越来越多的福利国家民主制度的批评者认为，现在的公民们只知道享受权利，而忽视了承担责任，也不具备作为一个好公民应该具备的美德，公民的这些缺陷使民主制度弊端丛生，为此要改变这种只重权利不重责任的状况。

典型的批评来自新右派，他们拒绝“社会权利”这样的概念，指责这一概念不符合“正义”。权利总是与责任相伴而生，而社会权利却没有相应的责任与其配合，失业者不用为自己的失业负责，在社会保障政策下，他们没有履行自力更生的义务。新右派指责福利国家政策导致了效率低下，培养了公民的依赖文化。为此要取消福利政策，引入市场机制，而且任何保留下来的福利利益都应该有附加性义务，让公民为自己承担责任。不过，反对新右派的人提出“社会正义”的概念来反对其“正义”概念，也用事实来反驳其市场化改革政策的依据：人们失业并非因为失业可以享受福利而是因为各种产业重组（例如全球化导致的产业转移），况且北欧那些社会福利政策最完善的国家失业率一直最低。尽管新右派对公民权利的指责并不成功，但也促使左派和其他政治理论家反思权利与责任的关系，试图重新发展出一套关于公民权利与公民身份的理论。

同样是对公民权利观的批评，有不少观点集中于公民美德这一概念。一般认为公民的美德包括妥协、公道、宽容、平等的权利、正义和这些权利意味着的责任。当然新右派强调的经济自立也被他们视为公民的美德，这包括在责任感中，但更多的人则强调积极参与政治生活。

强调公民美德是一种复兴的传统。很多古典自由主义者相信即使不具备美德，人的理性也可以自动导致和谐秩序的出现，或者通过权力的制衡而阻止暴君的出现，但思想史上也有悠久的传统强调美德对良好政治社会的出现是必不可少的。孟德斯鸠对各种政体作了详细论述，他提到君主政体的原则是荣誉，贵族政体的原则是节制，专制政体靠恐怖来维持，而民主政体的原则是美德。此外，卢梭、托克维尔等思想家都指出过民主制度的维持有赖于这种政体中公民的美德。这些思想现在得到越来越多的重视。

应对福利国家的困境和民主制度中公民的消极，左派所作的反应在于，通过福利国家的民主化，或者更为广泛的做法是，通过借助于地方民主制度、地区性集会和司法权力分散国家权力，从而授予公民权利。例如，吉登斯在《第三条道路》中就提出了“民主制度的民主化”的改革纲领。然而也有人指出，左派的强调参与仍然没有说明如何保证公民负责地参与，即怀着公益精神而非自利或偏见去参与的问题。

来自一种共和主义的观点也强调公民的参与，他们主要受马基雅维利（Niccolo Machiavelli）和卢梭的启发，分别对古希腊人和古罗马人的民主实践情有独钟，在那样的民主中，每个人既是统治者又是被统治者。卢梭就曾经嘲笑英国人实行的代议制民主：英国人只有在选举的那一刻才是自由的，此外他们就成了被奴役的对象。这些共和主义者区别于别的参与主义者的特征在于，他们强调政治参与对参与者本人所具有的内在价值。

社群主义者同样强调公民参与的美德，他们强调文明品质与自我约束对健全民主的必



要性，但是却认为市场与政治参与都不足以培养这些德性，他们认为公民是在公民社会的自愿组织（如教会、家庭、联合会、种族团体、合作组织、环境群体、邻里社团、妇女扶持团体、慈善机构等）中习得共同义务感这种德性的。例如沃尔泽认为，使民主政治成为可能的文明品质只有在公民社会的团体网络中才能习得。批评者则指出，人们参与这些组织的动机并不一定是去习得美德，而且很可能意味着退出主流的公共生活。

总之，关于公民美德的讨论尽管成为改进民主制度的热点，但迄今很难说有一致的观点出现，更没有形成有影响的公共政策。

2. 身份认同与差异政治

在发展中国家，人们对于民主的普遍要求是在政治生活中获得平等的政治待遇，也就是第一代人权中所宣示的那些政治权利。由一系列权利与责任规定出来的公民资格不仅仅是一种地位，它也是一种身份认同，表明了一个人是一定政治共同体的成员。在发展中国家，最迫切的问题是通过赋予人们普遍的公民和政治权利而实现其公民认同，通过这种一致的认同而建立起对民主政体这一政治共同体的归属感和政治效忠。但发达民主国家在公民的认同上则面临着另外的问题。加拿大锡克教徒作为加拿大的公民享有每一个公民享有的公民权，但是他们不可能加入加拿大皇家骑警队（Royal Canadian Mounted Police），因为他们的宗教要求他们戴头巾，如果他们不改变通常的服饰礼仪，他们就不可能加入。尽管美国不少人正在发动一场统一使用英语的运动，但讲西班牙语的少数族裔也正在要求在公立学校中实行双语教学，以保留他们的语言。“对许多群体——黑人、妇女、土著居民、少数民族、宗教少数派、同性恋群体——而言，尽管他们也拥有共同的公民资格，但仍然感到自己被排除在‘共同文化’之外，这已经很清楚。这些群体的成员之所以感到被排斥，不仅仅由于他们的社会经济地位，而且因为他们的社会文化身份，即他们的‘差异性’。”^①这些差异性导致的问题可以分为三类：（1）特殊代表权（针对不利群体）；（2）多元文化权（针对移民与宗教群体）；（3）自治权（针对少数民族）。它们都对公民身份有极为不同的意义。

这些问题的产生并不是因为公民没有被赋予统一的公民权，而是他们的特殊差异使得他们参与公共生活的要求不能被接受，同时他们珍视的认同的差异性受到威胁，这些差异是给定的而不是社会建构的，因而现在被认为是对这些群体天然地不利。女权主义者和多元文化主义者都认为，自由主义根据普遍原则界定的公民权利尽管表面上对每一个人同等对待，但这种形式的平等导致了现实中实际的不平等。为了改变这种实质的不平等，需要在政治上做出安排，少数族裔的特殊民族习惯应该在公共领域得到承认和体现（例如穆斯林妇女可以在学校中戴面纱，用公共资金支持少数族裔的民族语言教学），女性和历史上受到不公待遇的群体在政治的代表性上应该得到纠正（例如他们可以在和自己相关的政治话题上拥有否决权）。他们要求的是一种“群体权利”。

这些要求被归纳为“差异政治”——为寻求身份的差异被公共生活所承认而斗争。这种寻求差异性被承认的权利要求，对西方占主导地位的自由主义权利观和公民观构成了严

^① [加] 威尔·吉姆利卡、威尼·诺曼：《公民的回归——公民理论近作综述》，见许纪霖主编：《共和、社群与公民》，262～263页。



重挑战，也成为这些国家民主政治参与的一个重要话题。

14.3 从统治到治理

如果说获得公民的政治参与权利是发展中国家面临的主要问题，那么“如何参与”则是发达国家和发展中国家共同面临的问题。一个越来越重要的现象是，“治理”已经成为全球性的政治参与模式，也成为最近十余年国际社会科学界最为流行的术语。

14.3.1 背景与概念

20世纪80年代以来，在西方民主国家普遍出现了一种“治理转换”的趋势。从纵向看，政府的权力和功能一方面在向上转移，转移到国际组织和超国家机构（例如欧洲国家组成的欧盟），另一方面在向下转移，如80年代以来的解制和向地方放权。从横向看，政府（狭义政府）的权力向司法部门转移（如欧洲国家逐渐建立司法审查制度，行政法体系迅速扩展，司法部门作出了越来越多的政治决定），也在向准公共部门和私人部门转移，这些组织承担了越来越多的提供公共产品的功能。这就是被不少学者指出的从统治到治理（from government to governance）的转移，这既是一种趋势的描述，也是一种规范的要求，因为这些趋势要求一种理论的解释，也要求理论的指导。例如英国学者罗兹就认为，治理意味着“统治”的含义有了变化，意味着一种新的统治过程，意味着有序统治的条件已经不同于以前，或是以新的方法来统治社会。

在发展中国家，治理则主要作为一种发展政策被引入。20世纪80年代西方国家在指导发展中国家的发展时，发现以结构调整为主导的援助政策并不能达到预期的效果。世界银行的专家们认为这是发展中国家的政府机构的统治方式存在问题，1989年世界银行在概括当时非洲的情形时，首次使用了“治理危机”一词。此后“治理”便广泛地被用于政治发展研究中，特别是被用来描述后殖民地和发展中国家的政治状况。

那么，究竟何谓“治理”？英语中的“治理”一词源于拉丁文和古希腊语，原意是权威和控制的运用，长期以来它与“统治”一词交叉使用，并且主要用于与国家的公共事务相关的管理活动和政治活动中。自20世纪80年代以来，西方政治学家和经济学家赋予“治理”新的含义。

全球治理委员会于1995年发表了题为《我们的全球伙伴关系》的研究报告，对治理作出了如下界定：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以为符合其利益的非正式的制度安排。它有四个特征：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。

20世纪90年代以来关于治理的文献有了惊人的增加。“治理”可以在规范的意义上使用，因此治理有好坏之分，至于何谓好的治理（善治）则又是众说纷纭。在描述意义上使



用治理，主要是指西方发达国家出现的新的社会/政治/经济管理模式或趋势，不过这两种用法往往混合在一起。荷兰学者克斯伯根（Kees van Kersbergen）和瓦尔顿（Frans van Waarden）对于治理一词在各种文献中的用法做过一个分析^①，他们归纳出治理一词主要在九种场合下使用，每种场合都意味着治理理论的一个应用领域，这表明治理的理论和实践已波及社会和政治生活的各个方面。这一概念不仅在政治科学中越来越受重视，在经济学、行政管理学、工商管理学、社会学乃至地理学等学科中也已经广为流行，但我们这里主要关注其对政治生活的影响。

14.3.2 治理对传统政治的冲击

治理对传统统治模式的冲击在众多维度上体现出来，其中最为关键的是以下两个方面：首先，治理与统治的最基本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。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，治理是一个比统治更宽泛的概念，从现代的公司到大学以及基层的社区，如果要高效而有序地运行，可以没有政府的统治，但是不能没有治理。其次，权力运行的方向不一样。政府统治的权力运行方向总是自上而下的，对社会公共事务实行单一向度的管理。治理的权力运作则既可以是一个上下互动的过程，也可以是横向合作的过程，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。这两种差别在新公共治理和网络分析中得到了最为充分的表达。

1. 从新公共管理到新公共治理

20世纪80年代以来，在西方大部分发达国家，主要是英美，出现了大规模的政府再造运动，这一运动被冠以不同的称号，如管理主义、以市场为基础的公共管理、企业型政府、新治理等。进入90年代，这些改革措施被称为第一代公共部门改革，因为其后这些国家针对改革的后果以及新出现的形式再度深入改革，修正了这些改革的一些模式，原有的理论和实践则被归纳为新公共管理。依据经济合作与发展组织（OECD）所作的界定，第一代改革的主要措施是：（1）企业管理技术的采用；（2）服务以及顾客导向的强化；（3）公共行政体系内的市场机制以及竞争功能的引入。

这些改革深受20世纪80年代的公共选择学派的影响，其核心原则是市场化，最大的驱动力还是减轻财政负担的现实压力。这些措施打破了传统的公共领域和私人领域的界限，第二次世界大战后一直持续的公共部门膨胀的速度开始减缓，对建立在韦伯和威尔逊模式基础上的传统行政管理也造成了重大冲击，这些在当时都引起了重大反响，也是现在盛行的治理模式的先声。尤其重要的是，这些改革使得原来的国家管理模式发生了巨大改变。原来的模式是国家立于社会之上，制定各种公共政策并领导其实施，同时扮演着掌舵

^① Kees van Kersbergen and Frans van Waarden, “‘Governance’ as a Bridge between Disciplines: Cross-disciplinary Inspiration Regarding Shifts in Governance and Problems of Governability, Accountability and Legitimacy,” *European Journal of Political Research*, no. 43, 2004, pp. 143–171.



(steer) 和划桨 (row) 的角色。新公共管理和具有企业家精神的政府都关心竞争、市场、消费者以及结果，公共部门的这种转变就是：“更小的政府、更多的治理”（克林顿政府的口号），或者也可以表述为“更少地划桨、更多地掌舵”。按照罗兹的解释，“掌舵”其实意味着治理。现在国家被要求仅仅承担掌舵的角色，而划桨功能推给市场，从而出现了被有些学者概括的“淘空国家”（国家功能转移，或称为空心化）和“国家碎裂化”（机构和决策分散）的后果。但这些趋势不可逆转，从而治理作为一种新的国家管理模式越来越显得必要。

现在来看，80 年代的改革显然并没有得到多少其宣称的那些好处，甚至有的学者认为这只不过是把国家踢回到了 50 年代。例如统计表明，到 2000 年，西方国家公共部门的开支大多比 1980 年还要多，即使在公共部门传统上相对要小的英国，公共开支比例的降低也更多地应该归功于 GDP 的增长。^① 这种模式也被指责为使公共部门失去了政治目标。公共管理在本质上以民主宪政为基石，强调追求人民主权、公民权利、人性尊严、社会公正、公共利益、社会责任等多元价值。过分强调对效率和工具理性的追求，使公共管理无力反省公共服务的根本价值和目的，将其矮化为执行与管理之工具，不但无力负起公共管理对民主政治价值的捍卫责任，也无法实现提升公民道德生活的使命。此外，公共部门的民营化导致了严重的腐败和作弊，政府对经济的放松监管也不断产生经济丑闻。新公共管理的改革模式在理论上尤其受到网络治理模式的批评，认为其以组织内部为关注中心而忽视组织间关系，摆脱不掉目标导向，关注结果而不重视政策过程，以及处在理论核心的竞争原则和其强调从上到下的指导原则相互矛盾。^② 这些问题引起了 90 年代中期开始的第二代改革。不同于 80 年代以竞争为原则的市场化，持续至今的改革以合作为原则，被称为“新公共治理模式”。

新公共治理的产生，除了受上述新公共管理提出的问题的驱动之外，还受其他重要的内外因素驱动，它们包括：全球化引起的政府公共服务质量的跨国比较；公民对于政府责任的要求提高，决策的透明度和信息公开成为重要问题；在政策制定和执行中公众要求广泛和深入的参与；公共部门不得不考虑越来越广泛的来自不同背景的公民要求的“差异的承认”；公民社会的复兴，第三部门的壮大；信息技术的发展对于公民参与的促进；90 年代反对新自由主义的价值观重新抬头，不同于 80 年代新右派强调的个人责任、对公共事务的义务，90 年代以来强调的价值是个人的自我实现和权利，例如，环境保护和公民自由与权利等议题被提上讨论议程；好社会和社会资本这些概念被认为对公共部门非常重要；等等。这些新情况都促使公共部门寻找更多的合作、整合而不是竞争机制去解决问题。

新公共治理主要以英国为代表的“第三条道路”的崛起为标志，改革的焦点是关注民间自治与公共参与的力量，超越意识形态的对立，建立政府与市场及公民社会的信任与合作。此时关注的焦点是，根据公共事务的复杂性、多样性、动态性，建立一个市场自组

^① Tony Bovaird and Elke Löffler (eds.), *Public Management and Governance*, Routledge, 2003, p. 29.

^② R. A. W. Rhodes, *Understanding Governance: Policy Networks, Governance, Reflexivity and Accountability*, Open University Press, 2001, p. 55.



织、社会自治理、分层级的政府治理以及它们之间彼此有效合作所形成的复杂性、多样性、动态性的公共事务治理体系。不同于传统的公共管理模式，新公共治理强调民主化，政府鼓励和引导更多的社会力量进行自治和责任分担。基层政府有更多的自主权和自治权，鼓励和肯定公民、厂商及相应的社会组织享有更大的自主空间和自由权利。作为公共治理手段的公共权力不一定只属于政府，而且公共权力所具有的权威也不一定是依靠政府的法令与强制。在涉及公共事务和公共利益的领域，无论是否有政府的参与，都必须保持开放性。只有经过利益相关者的积极参与和公开讨论，并经过充分的谈判、沟通、交换意见和彼此协调达成共识，才能最大限度地显示、聚合公共需求和公共利益，提升公共利益分配的公平性、公正性和正当性。

从传统公共行政到新公共管理再到新公共治理的模式转换如表 14—1 所示。

表 14—1 传统公共行政、新公共管理与新公共治理三种模式的特点比较

	立法	服务驱动	公民驱动
目标	法律的一致	竞争	社区生活的质量
取向/视野	国家	公共部门	公民社会
控制机制	等级制	市场	网络
逻辑	法律的	经济的	政治的

资料来源：Tony Bovaird and Elke Löffler (eds.), *Public Management and Governance*, p. 19.

从表 14—1 中不难看出几个重要的发展趋势：政治和行政的目标从法律的贯彻转变为共同体的生活以及生活品质；关注的焦点从国家转移到公民社会；政治组织模式从以科层制为特征的等级管理与领导转变为网络管理。

2. 作为网络的治理：网络分析

网络是治理理论中的核心概念。这个概念最明显的优势是它概括出当代西方国家以及国际关系中在政治、经济和社会领域出现的一种新的公共活动模式，也就是不同于现代化以来现代社会中普遍存在的韦伯式的等级组织的活动模式（领导决定目标—理性制定政策—下属执行—政策评估），现在越来越多的公共活动是在多元的参与者（包括政府部门、准公共部门、私人公司、NGO 以及单独的个人）组成的网络结构中通过协作、协商、谈判共同完成，在其中不存在强制性的权力，不存在严格的等级结构，权威分散在互动的行为者之中，并且具有流动性，甚至也不存在从一开始就拟定的活动目标（目标在参与的互动中形成和修改），所有的活动都是在参与者的互动而不是从上至下的单向领导—执行中完成。这就是治理活动的共同特征：从等级模式到网络模式。有人甚至认为，现代社会“任何出现的治理模式将不得不是网络式而不是等级式的，而且必定是微小型的而不是高度雄心勃勃的计划”^①。

虽然网络分析可普遍运用于不同的治理领域，但在公共政策分析中得到了最为充分的运用。从历史发展的角度看，公共政策的分析模式已经经历了三个演变阶段：传统的政策分析模式是理性行为者模式，这种模式认为在政策决定中，决策者首先分析问题及其选

^① Robert O. Keohane and Joseph S. Nye, “Introduction,” in Joseph S. Nye and John D. Donahue (eds.), *Governance in a Globalizing World*, Washington, D. C.: Brookings Institution Press, 2000, p. 37.



择,然后作出一个理性的决定。这种模式在20世纪四五十年代受到批评,这种批判主要基于信息不完全及人的理性是受限制的。70年代以来越来越多的学者通过汲取和整合组织科学(强调组织间的互动关系和行为者、组织之间的资源依赖)、政治科学(强调决策在相对封闭的共同体中做出)以及政策科学(强调政策是一个行为者之间复杂的互动过程)等多学科的营养,形成了多种政策过程的解释模式,并从中发展出了政策网络概念。这一概念的运用范围不断扩展,还被用来分析其他社会活动,这些研究被称为网络分析模式。随着分析的扩展,“网络管理”这一概念也出现了,这是指“对于具有多样目的和抱负的行为者在一个既定的组织间关系构成的框架中解决问题时发生的行为协调进行改进”的管理活动。^①

网络分析的主要特征是将政策过程情景化,也就是将行为者的行为目标、机制、策略以及组织和组织间的约束等各种因素充分考虑进来,其使用的关键概念是网络、政策网络。因为对于政策网络的类型、特征、运作机制以及行为者之间的关系有不同解释,不同的学者还用议题网络、政策共同体等概念作为分析工具。在探讨公共政策过程的研究中,还出现了次级系统、次级政府等概念。所有这些概念都用来描述和解释不同于精英主义和多元主义的公共政策过程,其共同点是认为公共政策是多元行为者为确保自己的利益而在一个复杂的网络中互动的结果。

受组织科学影响的网络分析模式则强调组织间的资源和权力依赖关系,这以英国学者罗兹的分析为代表。他将政策网络定义为各个组织(包括国家机构相关行政部门)基于权威、信息、资金、合法性、人员、技术、设备等资源依赖,结合成的一种联盟或者利益共同体。他认为政策网络有五个特征:网络中任何组织对其他组织都具有依赖关系,因为没有一个组织拥有实现自己目的的全部资源;为了实现目的,组织间不得不互相交换资源;尽管组织内部的决策受到其他组织的制约,但是主要的联盟还是能够有自由裁量的余地;主要的联盟运用博弈规则来规范资源交换过程;自由裁量的程度是互动的组织之目标和权力潜能的乘积,而权力潜能则是每一组织的资源、博弈规则以及组织间交换过程的乘积。^②由于罗兹倾向于将治理定义为自组织网络,因此这其实也是他认为的治理的特征。

3. 治理提出的问题

尽管治理已成为一种日益流行的社会和政治活动模式,但治理活动在解决各种问题的同时其自身也提出了需要解答的问题,即其合法性和责任性问题。前者是指治理活动的权威来自何处,后者是指治理活动向谁负责。

任何政治体系都面临着合法性的问题。在民主政体中有两种途径来解决合法性问题:一是合法性输入——被统治者通过定期自由公平的选举表达对政府统治的承认和同意;二是合法性输出——如果政府的政策是成功的,则具有合法性。这两个途径必须结合起来合法性才完备。但是,几乎所有的治理活动在合法性上都缺乏合理的解释,参与治理活动的行为者如此多元,除了传统的政府权威一般具有输入的合法性外,其余参与者几乎都

^① Walter J. M. Kickert, Erik-Hans Klijn, and Joop F. M. Koppenjan (eds.), *Managing Complex Networks: Strategies for the Public Sector*, Sage Publications, 1997, p. 44.

^② R. A. W. Rhodes, *Understanding Governance: Policy Networks, Governance, Reflexivity and Accountability*, p. 36.



不具备合法性输入渠道。在被称为全球治理的典范的欧盟，因为越来越多的政府职能转移到超国家层次，不仅引起了对国家地位和作用的质疑，也引起了对于这些超国家治理活动参与者合法性的质疑，因为这些治理活动显然并没有获得欧盟范围内公民通过选举而赋予的合法性。在全球治理层次，治理的合法性问题更为突出，即使是联合国这一最大的超国家机构，在很多治理需要解决的问题上也缺乏必要的权威。

除了合法性，政治体系还面临着责任性的问题。在国际关系中大多数全球空间中的集体不对它们的行为负责，不管是多国组织，非政府组织还是国际组织。这些问题提出的挑战促使赫尔德（David Held）这样的理论家试图建立一种世界民主模式。

除了上述理论问题以外，对于发展中国家全球治理还提出了特别的现实问题。在一个大国主导的全球治理秩序中，如何保证发展中国家的利益和地位？国家主权和独立性这些概念在多大程度上有效？

不管怎样，全球治理和其他治理活动已经提出了不可回避的迫切的现实问题。这种趋势对人类政治活动的影响是深远的，因为它打破了传统的公共领域和私人领域的划分，将原来属于私人领域的原则应用于公共领域，打破了传统的政治和行政的二分原则，改变了人类集体活动的许多重大规则，同时也威胁到传统的民族国家至关重要的主权原则。它也是民主的一种新形式，对既有的民主理论提出了挑战。

本章小结

政治发展是政治体系朝着可欲的目标变化的过程，自从政治发展成为研究者自觉的研究对象以来，政治发展理论经历了多次重大的变迁。自由、民主、法治、人权以及政治体系的效率等是政治发展的目标。

人权是人生而为人所具有的权利，其内容体现在联合国的一系列文件中。公民权利是人权的具体实践形式之一，它又体现为公民身份。治理作为政治发展中的新现象与政治活动的新趋势，对传统的政治活动形式产生了重大的冲击。

关键术语

政治发展 三代人权 公民权利 身份认同 差异政治 治理 新公共治理 网络分析

复习思考题

1. 人权与公民权利的联系与区别是什么？
2. 如何理解公民权利结构的内在紧张？
3. 从统治到治理的转变意味着什么？
4. 结合中国政府体制改革的历史与现实谈谈你对治理的看法。



如果以民主方式选举出一个当今世界最卖力的“民主”推销员，那么这个头衔非美国莫属。然而，“在波斯湾，沙特阿拉伯作为美国最亲密的盟友，是最不民主的国家，而伊朗作为美国最大的对手，却是最民主的国家”^①。这种怪诞的现象的产生并不仅仅是因为现实政治的波诡云谲，更多的是因为“民主”问题的复杂性。无可否认的是，现在全世界都在谈论民主，越来越多的国家变成了“民主国家”（民主化），其中绝大多数是发展中国家，以至于现在很多人将民主化和政治发展等同起来。

民主这个词具有非常多的“用法”，它既可以指一种价值，又可以指政体，还被很多人看成是一种意识形态，在中国还有“民主作风”的说法，用来指一种“工作方式”或“态度”。我们这里所说的民主仅指政治理论和制度。



重点问题

- 民主的概念
- 西方国家的民主演进历程
- 对自由民主的赞成与反对观点
- 民主化的条件

15.1 民主的概念与模式

15.1.1 民主的概念

每一个论述民主的研究者在其论述的开始都会给民主下定义，但从来没有一个定义被

^① [美] 亨廷顿：《第三波：20世纪后期民主化浪潮》，序言，上海，上海三联书店，1998。



普遍承认过。历史和现实中的情况是：通过自由公开的选举组成的政府并不一定是民主政府，例如希特勒政府；也不能说“大多数的统治”才是民主，即使在现代西方议会制国家中，少数政府比比皆是，但并没有人说它们不民主；民主制度产生的结果并不意味着民主，北爱尔兰的清教徒就通常利用其人数优势压制天主教徒，造成“结构性的不民主”。一个世纪前超过半数男性公民参加的选举就是民主，但现在显然没有人敢宣称这样的制度是民主的。按照亨廷顿的归纳，有两种为民主概念下定义的方法：一种是目的论定义，即根据权威的来源和目的来定义民主；一种是由熊彼特开创的根据权威产生的方式和程序来定义的程序性定义，其核心是自由公正普遍的政治选举。亨廷顿认为后一种定义方式已经取得胜利，成为通用的方式。但这种判断还是太乐观了，且不说这种程序定义被一些学者批判为“取消了民主的核心价值”，即使仅仅根据“程序”来定义，程序的标准仍然处在混乱之中，以至于某些赞成程序性定义的学者不得不在选举程序之外再加上“自由”的限制词。这样一来，他们又被指责为将自由与民主混淆，将法治的功劳算在民主的账上，将民主的弊端（在发展中国家这种弊端俯拾皆是）解释为“民主程度的不足”。总之，在别的地方定义是使问题澄清的起点，但民主的定义则是分歧的开端。现在有的学者承认，民主是一个本质上具有争议的概念，它内在具有争议且不断变换其含义，就像公正、自由、平等、正义等概念一样。此外，它还是一个批判性的概念，是一个规范或模式，现实通过这个概念被考验，并通过对照而找到其想要的东西。因此，在这一概念的批判之下，现实总是需要进一步改进。^①“设想民主的定义有一天能够被确定，或者更冒失一点，说民主已经或者在21世纪的某一时候将会被确定地认识，这不仅是忽视未来的可能性，也是对我们关于过去的知识视而不见。”^②

本书不打算对民主下完备的定义。我们的立场是，一方面承认民主作为目的的价值，因此“人民”、“人民主权”这样的概念应得到充分的尊重，而不接受一些理论家说的“所谓‘人民’这样的事物不存在”^③。“不管对民主的定义多么复杂或多么精确，所有定义的根本之中存在一个人民的权力（popular power）的观念，或者指一种权力也许还有权威依赖于人民的情况。那种权力或者权威通常被认为是政治性的，因此它常以人民主权的形式体现出来——人民作为最终的政治权威。”^④应该承认，如果仅仅将民主理解为一种选举产生领导人的政体，那么为它辩护的理由实在很有限，反对它的理由倒是很充足。另一方面，民主必然体现为各种制度形式，这些制度形式在现实中可能因为文化、经济、民族等历史和现实的原因而千差万别，但这些制度形式不能根本性地危害到其他价值如自由、人的尊严，也应该最大限度地促进公民的自由自愿的参与和沟通，否则寻求民主的代价太大，选择它就是不明智的。为此一定的外在程序性的可评估、可观察的标准是必不可少的。这种标准要能将民主的负面后果限定在最小。当然这种标准不是固定的，而是在现实和理想、在结构与行动者的互动中达成的共识。程序性标准要不断接受目的性价值的检验，并因此而修改；而目的性价值也只有通过程序来实现和保障，因而被重新认识。民主

① Anthony Arblaster, *Democracy*, Open University Press, 2002, p. 6.

② Ibid., p. 7.

③ Bernard Crick, *In Defence of Politics*, London: Continuum, 2000. 熊彼特有类似的看法。

④ Anthony Arblaster, *Democracy*, p. 9.

理论的大师达尔指出，“从一开始我们就面对一个现实：不管是在普通语言还是在哲学语言中，民主既可以正确地用来指一种理想，也可以正确地用来指相当不合理的实际的各种政体”^①。他后来对民主政体的定义包括五个要件：（1）有效的参与；（2）平等的投票；（3）充分的知情；（4）对议程有最终的控制；（5）容纳所有的成年人。他称此种定义的民主为“理想的民主”。^②

对民主的程序性定义起源于熊彼特：“民主是关于政治的制度安排，某些人通过竞选人民的选票获得决策权。”^③用这种方式来界定，民主政治涉及两个维度：一个是竞争，一个是参与。这两点被达尔视为现实民主论或多头政治（polyarchy）的关键所在。后来的学者在此基础上不断扩充对竞选程序的解释，以排除实际选举中出现的不能令人满意的后果。但是无论怎样修正，还是无法排除现实中的“民主政体”选举出压制种族、地域和经济上的少数的情况。在很多国家，民主选举出来的政府腐败、短视、效率低下、不负责任，更不能让西方政界和学界接受的是，民主选举可能产生出反西方的政府。

因为仅仅遵循一定的选举程序的民主制度明显产生了被西方学者认为实际政治上的不良后果，有不少学者强调“自由民主”（liberal democracy）的概念。这个概念早就存在，是历史上自由主义对民主的阐释的产物，但是到20世纪八九十年代发展中国家的民主化没有达到西方国家预计的效果之后，很多西方学者对这一概念才重视起来。他们认为，仅仅有选举民主是不够的，民主必须和自由结合起来才是真正令人满意的民主。戴蒙德（Larry Diamond）在通常的选举民主基础上，附加上三大自由条款：第一，不存在不对选举的官员负责的为军方或其他人员保留的权力领域；第二，除了统治者垂直地对被统治者负责（经选举）外，还要求官职拥有者对其他平行的部门负责任，以保证宪政、自由和法治；第三，它包容广泛的条款以保障政治上的和市民的多元主义以及个人自由。他将这些条款扩展为经验上可以检验的11条标准，用来衡量现实中的政体是不是自由民主政体。这些标准基本上构成了“Free House”这一非政府组织评判世界上各国政府自由度的标准。按照这种定义，“民主”实际上变成“自由”了，“民主选举”反而成了附加的条件。因为标准难以明确，到20世纪90年代，情况已经发展到这样的程度，一个民主化国家的第一次选举只有在下列情况下才被认为合法：即有一个或多个合格的国际观察员分遣队在场观察，并且观察员承认选举合乎诚实与公平的最低标准。

15.1.2 民主的模式

自由民主是现在西方国家对民主的比较广泛接受的定义，它既是一种实际的政体，也是一种民主的理想，但放在民主发展的历史过程来看，它只是晚近才流行开来，实际上只是现实中一种占主导地位的民主模式的理论总结。不管是在历史上还是在现实中，民主都有不同的模式，并不是只有“自由民主”才是“真正的民主”。科利尔（David Collier）和列维茨基（Steven Levitsky）在考察了150余项最近的研究成果之后，得出了至少550种

^① Robert A. Dahl, *Democracy and Its Critics*, New Haven: Yale University Press, 1989, p. 6.

^② Robert A. Dahl, *On Democracy*, New Haven: Yale University Press, 1998, p. 38. 其中达尔对第五个要件的具体解释为：一个民主国家的公民群体必须包括除了过境者及不能自理者以外所有服从该国法律的成年人。

^③ [美]熊彼特：《资本主义、社会主义和民主主义》，337页，北京，商务印书馆，1979。

的民主子类型。

民主的模式也可以称作民主的类型。英国政治学家赫尔德将历史上形成的不同的民主模式概括为八种：雅典的古典民主、麦迪逊为代表的保护型民主、发展型民主（包括卢梭为代表的激进模式和密尔为代表的代议民主模式）、马克思和恩格斯提倡的直接民主、熊彼特提出的竞争性精英民主、达尔提出的多元民主、哈耶克和诺齐克等新右派提倡的法治民主制和佩特曼（Carole Pateman）等新左派提倡的参与民主。这八种民主范式大体可被归为两大类型：即直接的或参与的民主和自由的或代议的民主。后来，赫尔德又进一步做了概括，将历史和现实中的民主模式概括为三种：古代雅典强调积极公民直接参与决策的民主，后来在文艺复兴时期的意大利城市国家如佛罗伦萨复活过一段时期；自由民主，这是从古典自由主义兴起之后到现在在西方国家占主导地位的模式，强调对国家权力的限制，采用代议制形式；马克思主义的一党制民主，强调经济社会权利的平等。^①

当然，民主的模式绝非仅仅只有赫尔德概括的这几种。赫尔德本人就提出了世界民主的模式（cosmopolitan democracy）。此外，随着信息技术的兴起，人们之间的沟通越来越频繁也越来越便利，原来因为技术上不可实现的原因被放弃的各种形式的直接民主（共同体规模越大，普遍的沟通越困难），眼下在技术上很可能实现，因此有学者提出了数字民主（digital democracy）的概念。即使在自由民主这一模式下，美国式的三权分立政体和英国式的议会制政体不同，法国和德国的民主模式不同，北欧的法团主义模式和美国的多元主义模式也不同。总之，世界上没有两个国家的民主模式是完全相同的。但是，同样应该承认，被称为“民主国家”的政体应该满足一些基本的条件。不能因为各国文化、历史等方面的差异而拒绝共同性。诚如亨廷顿所言，自由民主这种模式在任何文化中都至少有一个国家在实行。因此，一个国家选择民主的模式时，应当在普遍原则和特殊环境之间作出权衡，而不应该盲目照搬。

15.1.3 自由民主的守护者和反对者

丘吉尔的名言是，民主是最不坏的制度。现在则有越来越多的学者认为，民主是最好的政府形式。这表明民主获得了越来越多的正面意义，这种正面评价的顶峰，是福山宣称的自由民主是人类社会最后的政府形式。但实际上不仅是别的民主类型，自由民主本身也一直遭到批判。为自由民主辩护的主要理由如下：

第一，自由民主为出现一个负责任的、有回应性的、和平的、可预期的好政府提供了最大的可能性。民主对自由的保障通过三条途径来实现：自由和公平的选举内在地需要一定程度的自由权利，包括表达的自由、结社的自由等；民主使得个人自决的机会最大化；民主的程序促进人的发展（责任感的增强和知性的提升）。

第二，民主政体提供政治稳定。民主制度使得政治上的冲突以和平协商和妥协的办法解决，而不用诉诸武力。民主也通过提供改变政治领袖和公共政策的定期的机会来维持政治稳定，也就是民主制度“用点头代替了杀头”。

第三，民主制度不仅提供了国内和平，也提供国际和平。这就是国际关系理论中著名

^① David Held, *Prospects for Democracy*, Cambridge: Polity Press, 1993, pp. 13-53.

的“民主和平论”。这种理论认为民主国家之间不会或者几乎不大可能发生战争，而不民主国家则是战争的最危险的根源。

按照达尔的归纳，反对民主的人可以归为三种：一种是柏拉图一类，他们反对民主的理由是民主政体内在就不值得寄予厚望，它总会蜕变为暴民政治，只会以悲惨的混乱收场；至于米歇尔斯这些古典的精英主义者则认为，即使民主值得期待，但所谓的民主在实际中根本不可能实行，人类社会的规律是总是少数精英在进行统治；第三类尽管同情民主，但对民主的很多重要方面保持批判。前两类人是民主的敌对型反对者，后一种是同情型反对者。^①其中重要的是第三类反对意见，亦即赞成民主，但要的“不是这一种民主”。

第一，来自马克思主义传统的批评。该传统认为，代议制的自由民主只是资产阶级统治的“遮羞布”，正像所谓经济上的契约自由只是“工人拿自己的皮去让资本家鞣的自由”，所谓自由选举也不过是资产阶级政权从左手换到右手，工人不可能得到真正的政治权力。资产阶级民主总是少数人的民主。更何况，仅仅政治上的选举民主是不够的，只有经济的、社会的民主才具有实质性的意义。

第二，来自女性主义者如佩特曼、扬（Iris Marion Young）的批评。佩特曼认为，自由民主没有考虑到私人领域对于公共领域的运作的重要意义，实际上默认了男性对女性的统治，因而她主张要将民主参与的领域扩展到私人领域如家庭。

第三，来自审议性民主理论的批评。例如哈贝马斯认为现代社会不再是由传统或宗教信仰整合起来，而是越来越多元化，因此理性的沟通成为整合社会的途径，而自由民主在这一方面显然欠缺。

第四，来自社群主义的批评。社群主义认为，自由主义所假定的独立于社会追求的、自利的理性个人是不存在的，个人的角色总是由社会关系决定的，政治活动也不能看作是“政治市场”，有效的民主政府需要一种分享的目标和信仰，自由民主的理论基础在此方面内在不完善。

第五，来自共和主义者如汉娜·阿伦特（Hannah Arendt）的批评。共和主义者通常激烈反对自由主义对个人主义的理解，强调社群和公共利益的根本重要性，也赞赏公民承担责任、参与政治的美德，而反对自由主义强调“个人权利”的倾向。

第六，来自自由主义的精英主义者的批评。哈耶克的思想明确表示了对大多数观点的不信任，拒绝集体的自我统治这样的观念，认为民主并没有内在的价值。哈耶克是个自由至上主义者，强调个人自由和个人利益的至关重要，他的观点实际上反映了自由民主理论中，自由和民主内在的冲突。

以上批评实际上构成了一个从“左”至“右”的意识形态光谱。从自由民主面对的种种批评中，可以发现两个主题，一是个体和共同体的关系，一是民主（平等）和自由的关系。这两种关系推动了民主理论和实践的拓展。民主的理论和实践都是开放的领域，不存在某种僵化的固定模式。

^① Robert A. Dahl, *Democracy and Its Critics*, p. 2.



15.2 西方国家的民主历程^①

英国著名的政治理论家麦克弗森（C. B. Macpherson）曾说过：“民主过去是一个不好的词。每个人（可以是任何人）都知道，民主在其由人民统治或者根据人民的大多数的意志统治这一原初意义上来说，将是一桩坏事——对于个人自由和文明生活的所有优雅来说是致命的。那是从最古老的历史时代到大约一百年前几乎所有有智慧的人所持的立场。然后，在五十年内，民主成了个好东西。”^②这是一个令人惊讶的巨大转变。

赫尔德所归纳的民主模式实际上为我们描绘出了“民主”在历史上的演变轨迹。民主起始于古希腊雅典的克里斯提尼时代，准确地说，产生于公元前508—前507年。作为一种政体，雅典的民主是一种“公民自我统治的体制”。古希腊的民主中第一个特征就是公民直接参与城邦的公共事务，第二是所有的官员并非竞争性选举出来的，而是抽签决定的。雅典的民主有着很大的局限性，它的实施仅限于很小的城邦国家，它以奴隶通过艰苦劳动为少数“自由人”创造“自由”时间，以从事政治活动的经济制度为基础，以给少数人以公民权利而把妇女和奴隶都排除在政治活动之外为特点。在古希腊，哲学家和历史学家如柏拉图和亚里士多德等人，都把民主视为“暴民政治”或“愚民政治”。雅典的民主实践遭到了他们严厉的批判，被认为是诸种恶劣的腐化政体中的一种。

古希腊的文明衰落以后，罗马共和国实行的是一种混合政体，其中有民主的因素。古代雅典那种民主制度消逝了将近两千年，到文艺复兴时期的意大利城邦国家才又看到了一些迹象，期间君主制和贵族制一直是政体的主要形式。

英国内战期间的平等派和掘地派有某些诉求近乎民主要求，但历史学家也难以说明现代民主的复兴究竟始于何时。民主演进的逻辑也许暗藏在两个潮流之中：一方面，平等主义内在于清教改革，他们的理论就像任何抵抗已有的统治者的要求一样，反对等级的统治，要求平等。例如清教徒认为上帝直接对个人说话，和他们沟通，这就给了他们人人平等的信心。另一方面，封建制度中的意识形态和制度都有些内在因素和民主暗合。通常是贵族的特权等级、教士和平民的集会在封建社会中发展起来，大致代表广泛的社会成分或群体。

16、17世纪，反对政治专制和绝对国家的斗争使民主观念的某些要素得以复活。洛克认为政府必须建立在契约和同意之上，政府是一种代表人民利益的信托，如果这种信托被破坏，人民就有权抵抗政府并以别的政府替代之。但洛克这种由同意而建立起政府的观念并非现代意义上的民主观念，因为人民可以同意他们喜欢的任何公民或宪政统治，洛克是打算为任何政府建立合适的权威根源，并不打算区分在同意基础上的各种政府形式。当时普遍的情况是对民主仍然存在消极看法，所以“光荣革命”后，英国人并没有把自己的制度称为民主制度，而是称为代议制的责任政治。实际上，是海地和南美的革命第一次提

^① 参见 Anthony Arblaster, *Democracy* 一书的相关内容，以及吉林人民出版社出版的此书中译本。

^② C. B. Macpherson, *The Real World of Democracy*, Oxford University Press, 1966, p. 1.



出了民主也就是人民权力的问题。然后，在法国大革命的激流中，卢梭的激进民主理论终于结成了果实，民主才不再是一个文学词汇，而成了一个政治术语。民主时代真正来临了，但批评民主的声音也同样尖锐，这典型地体现在柏克等人的保守思想之中，也体现在独立宣言的撰写和美国立宪的冲突之中。

尽管有杰斐逊这样伟大的思想家极力赞成扩大人民的权力，但美国宪法最终还是决定保护有产者和富人，仅将选举权授予有产者。美国宪法的奠基者们把自己的代议制度称为“共和国”，以示与民主制度的区别。联邦党人的目的并非在于民主或人民政府，而是有限政府，或他们所说的共和，一种代议制的共和。在其中穷人可以代表自己的利益，但不可能投票取消或侵犯有产者和富人的利益。汉密尔顿认为，代议制民主避免了明显内在于简单民主中的危险。联邦党人的意图是选举者应该选择由那些他们认为比他们好或睿智的人来统治，这是因为在他们看来社会不是一个整体，而是由冲突和分裂的利益团体和个人组成的（如富人与穷人）。更为重要的是，在联邦党人看来，这些不同的利益被认为理所当然，无可指责，因而应该被承认，而且阶级和不平等被认为是永远存在的，不可根除。

在法国，关于民主却有另外一种传统，就是不将共同利益看作多种利益团体的加总或者妥协，而认为它实际上是局部利益的对立面。例如，卢梭对社会的看法是，公意并非个人意志的加总，大多数人的决定也不一定体现了公意或者普遍利益，这取决于个人是仅凭自己的利益还是凭共同体的利益来投票。这一点他至少同意麦迪逊等人，认为大多数人的决定不一定就是正确、正当的。因此，要实现卢梭的设想，就只能在小共同体中，在其中人们更明白自己作为共同体中一员的责任与意义。

进入19世纪，民主的进程随着社会经济的发展而不断加速。托克维尔在考察美国的民主时指出，美国社会到处都体现着民主精神，民主有着丰富的社会土壤。但托克维尔也对民主制度的后果表达了忧虑。1836年，就在托克维尔的《论美国的民主》发表的同年，英国的斯图亚特·密尔写道：“高工资和普及的阅读是民主的两个因素；在二者共存的地方，除了公共意见的政府外，所有的政府都不可能。”整个英国社会正在民主化，选举权的扩大跟随这一进程，也反映了这一进程。在1867年第二次英国改革法案前夕，布赖斯提醒道，“民主的社会进程已经走在了它的政治进程的前面”，在他看来，这可不是什么好兆头，因为“没有什么比一个没有民主制度的民主社会更糟的了”^①。

在英国，随着古典自由主义向现代自由主义的转换，有利于民主的理论——功利主义——出现了。密尔的功利主义内在地承认每一个人具有平等的权利和每一个人的平等价值。对平等的承认和辩护是民主最深切的力量之源。为民主辩护还有实用主义的理由，给予工人阶级选举权将会给他们公民责任感，中产阶级就可以按自己的意愿来领导他们，而不会危及自己的利益。密尔也有类似的想法。实际上，在英国普选权的实现没有产生19世纪赞同和反对民主的人们所期待或者害怕的那种结果。

在欧洲大陆，政治体系也经历了类似的转换，主要是在社会主义运动的推动下，公民权不断得到扩展。但是直到20世纪初期，欧洲最重要的政体形式仍然是君主制或君主立宪制。第一次世界大战的爆发给了西方资本主义文明一次前所未有的沉重打击，具有根深

^① 转引自 Anthony Arblaster, *Democracy*, p. 43.



蒂固的专制传统的德意志帝国瓦解了。在帝国的废墟上成立了魏玛共和国，但这个当时欧洲最民主的制度很快就垮台了，对魏玛民主政体的批判和失望为希特勒的独裁铺平了道路。

民主制度的真正转机出现在第二次世界大战期间和其后。罗斯福领导的同盟国致力于在全世界推广民主和自由（理由之一是专制威胁到和平），民主越来越具有正面的含义。即使如此，反对民主的精英主义也仍然有其影响力。不同的是，现代精英主义者不再用19世纪的词汇（例如柏克将民主贬称为 the swinish multitude），而是用大众或大众社会这样的概念来贬低民主，如科恩豪瑟（William Kornhauser）就认为，民主社会的大众政治是反民主的，因为它触犯宪政秩序。政治社会学家和社会学家则从帕累托、莫斯卡（Gaetano Mosca）和米歇尔斯那里接受精英主义。熊彼特和李普塞特都反对大规模的政治参与——民主最核心的价值之一。解决民主参与和精英统治之间矛盾的办法在达尔的理论中看到了希望，他将利益和压力团体在民主理论的新版本中提高到一个中心地位，这就是多元民主。“在20世纪，对民主的不信任仍然存在，不过是以另外的形式展现出来，那就是对民主的定义变了，使其和根深蒂固的精英统治的观念兼容了，也使其和西方现有的政治体制兼容了。它们认为自己是民主了，民主已经实现了，而不是仍然需要达成。于是可以宣称意识形态的终结。”^①

可以看到，民主进程是一种历史大趋势：随着经济、社会的发展，社会结构越来越趋向平等，平民教育的扩展也使得人们趋向积极的政治参与。也许更为重要的是，随着宗教退出了政治领域，以及宗教精神的衰落，延续了几千年的神权政治和王权政治失去了其合法性根源，人民的同意或者支持已经越来越成为政府或政体合法性的首要来源。这从下面的事实中体现出来：尽管有不少政府或政体在现实中是威权主义的，它们也不得不宣称其权力来自人民。民主实际上也可以看作是一种信仰，不管有多少精英主义者反对民主，他们的理论都无法和民主的吸引力相抗衡，因为在现代再没有同样的信仰可以替代民主为政体提供合法性，即使某些原教旨主义的宗教也无法完全忽视民主的力量。

15.3 发展中国家的民主化

几十年来政治发展的现实总是在嘲弄各种发展理论。对此，政治发展问题专家维巴就不无恼怒地说：“长期以来，我们一直在研究政治发展，但是，对于什么是政治发展以及我们是否有能力理解它，我们不再抱有信心。”^②当20世纪70年代学者们宣布民主前景黯淡，并对威权主义政体的合理性作出了最系统的论证时，民主化却开始毫无征兆地在那些威权国家接二连三地发生。亨廷顿作为始终站在发展研究前列的学者全程参与了这些理论的苍黄反复，不得不尴尬地宣告自己是“民主的马基雅维利”。现在民主化已成为发展中

^① Anthony Arblaster, *Democracy*, p. 52.

^② S. Verba, "Comparative Politics: Where Have We Been, Where Are We Going," in H. Wiarda (ed.), *New Directions in Comparative Politics*, Westview Press, 1985, pp. 28-29.

国家政治上面临的巨大挑战之一，但根据历史经验，现在西方的民主化研究很难说其命运会好过前面那些理论风潮。一如有的学者所说，在民主化研究中，尽管我们能够找出那些重要的因素，我们还是不能像我们应该能够的那样评估出新的民主国家和既有的民主国家的品质。因此，对于政治发展领域的研究结论，我们应该根据实际情况来加以评判，而不应该盲目接受。

15.3.1 第三波

1974年葡萄牙青年军人通过政变成功地推翻了专制独裁者的统治，几年后葡萄牙建立了民主政治制度。从这一事件开始，在世界范围内威权主义政府一个个转向民主制度，这股潮流被亨廷顿概括为民主化的“第三波”，很快这个词就成为政治发展研究中最为流行的概念。根据他在1991年出版的《第三波：20世纪后期民主化浪潮》一书中的看法，世界历史上民主的发展经历了三次大的浪潮。

第一次民主化长波：1828—1926年，33个国家建立了民主制度

第一次回潮：1922—1942年，22个国家的民主制度被颠覆

第二次民主化短波：1943—1962年，约有40个国家建立了民主制度

第二次回潮：1958—1975年，22个国家的民主制度被颠覆

第三波民主化：1974年至20世纪90年代，33个国家建立了民主制度

每一次浪潮中都有大批非民主国家成为民主国家，但前两次浪潮之后都伴随一次回潮，又有大批新兴民主国家的民主制度被推翻。从1974年开始的第三波民主化浪潮到现在仍在继续，按照一个非政府组织的统计，2000—2001年世界上的自由民主国家数目是86，部分自由的是58，不自由的是48，自由民主国家的数目比1990年又增加了许多。“第三波”民主化为政治发展研究提出了两个重要课题：民主化的原因（条件）是什么？如何巩固民主制度？

15.3.2 民主化的条件

关于民主化产生的原因早在20世纪50年代的现代化理论中就有不少论述，但在第二波民主回潮中，这些研究都被看作是失败的。随着新的民主化开始，原来的很多理论命题经过修订之后重新被关注。民主化的条件实际上可以等同于威权主义政体向民主过渡的原因，各种解释总括起来可以归纳为两种，一种是强调结构因素（包括经济、政治制度和文化价值）的重要性，一种是强调行为者的关键作用。

关于民主化的结构性条件的讨论主要围绕着民主化和经济增长水平之间的关系展开，其中民主制度在促进经济增长上是否优于威权主义政体，以及经济增长是否促进民主的出现是两个核心问题。

50年代末和60年代初，美国著名政治学家李普塞特阐述了经济发展水平与民主的联系。他假定国家越富裕，出现民主的可能性就越大。这可能是当代最有影响的民主化理论。李普塞特以后的许多研究者沿着这个思路探寻民主化的原因，他们把民主化视为经济现代化（工业化、城市化、人均国民生产总值的提高等）的一个必然产物，把一个国家的



人均 GDP 或 GNP 水平视为解释民主的“关键的变量”。但是亨廷顿在《变化社会中的政治秩序》中认为，经济发展导致不稳定，因而并不会产生民主制度。到了《第三波：20 世纪晚近的民主化》写作的年代，西方学者不得不承认：经济因素对民主化有重要影响，但它们不是决定性的。一般说来，经济发展水平和民主存在着关系，不过没有一种经济发展的水平和模式本身对民主化的出现是必要的或充分的条件。换言之，民主制度和经济发展水平之间仅仅是“相关”，而非因果关系。

至于民主制度对于经济增长的促进作用，这一点也得不到印证。很多为民主制度辩护的人认为民主制度将促进经济繁荣。然而，历史的实际情况是，在 20 世纪六七十年代，一些发展中国家尤其是东亚和东南亚国家迅速发展的经济却是在威权主义政体的统治下得到的，因此当时许多学者得出结论：威权主义有利于经济发展，至少与经济发展并不矛盾，而经济的发展也并不会带来民主。许多关于政治制度与经济发展关系的实证研究表明，民主国家几乎从未取得很高的经济增长率，而威权主义国家则可能有极高的、适度的以及极低的增长率。80 年代以后，关于民主与经济增长之间关系的认识再一次面临调整。普罗瓦斯基等人在考察了 1950 年到 1990 年世界各国的经济发展和政体形式之间的关系后得出结论：“当在整个范围内考察了各国的情况后，（发现）政治体制对总收入的增长没有影响。”也就是说，不管是独裁政体还是民主政体，都有可能经济发展迅速，也有可能发展失败。另一方面，“也没有发现半点证据表明民主需要放在发展的祭坛上成为牺牲品”。唯一具有意义的差别是，富裕的独裁国家贫富差别要比民主国家大。但他们也得出结论：“民主制度一旦确立，一个民主国家存活下来的概率将大为增加，并且几乎总是人均收入增长很快。事实上，在那些人均收入在 4 000 美元以上的国家，民主制度几乎肯定会存活下来。”^①

因为在经济增长和民主政体之间难以建立直接的因果关系，很多学者转而通过在经济和政治之间寻找中间变量来建立关系模式，这些中间变量有政治文化、政体合法性和有效性、历史发展、阶级结构和不平等程度、发展表现、国家结构和集权程度等。他们认为经济发展通过影响这些变量来影响政治民主进程。例如经济增长导致中产阶级地位上升，他们会提出民主要求；经济失败会削弱威权政体的合法性；等等。

以政治文化为例，不少学者将政治文化视为经济变迁的结果，作为一个中间变量促进或阻碍民主的出现。阿尔蒙德和维巴的研究证明，各国的政治信仰、价值和态度模式明显不同，这些政治文化因素的形成与生活经历、教育和社会阶级有关。1980 年，英克尔斯（Alex Inkeles）等人提出了更为直接的证据，说明经济发展水平与流行的民主态度之间的关系，人均国民生产总值与宽容、信任、功效感和个人满足间的不同关联。英格尔哈特（Ronald Inglehart）通过对 20 多个欧洲国家的比较研究证明，生活的满足、互相信任和拒绝革命性变革的态度不仅与经济发展有关，也与稳定的民主有关。“政治文化也许是经济发展与民主之间关键的联系环节。”^②

^① Adam Przeworski et al., *Democracy and Development: Political Institutions and Well-Being in the World, 1950—1990*, Cambridge: Cambridge University Press, 2000, pp. 270—273.

^② Larry Diamond (ed.), *Political Culture and Democracy in Developing Countries*, Boulder: Lynne Rienner Publishers, 1993, pp. 1—2.

但是很多学者认为政治文化本身也可以作为独立变量制约民主化。有的学者指出民主在历史上是西方文化（主要是基督教）的产物，现实中成功的民主国家绝大多数属于西方文化传统。也有人认为很多文化形态和民主价值、民主制度不兼容。但是第三波民主化中，原来被认为和民主很难兼容的天主教文化传统中产生了大批民主国家。

另一种研究民主化动力的视角是关注结构和制度中的行为者。尽管经济政治等制度的变迁使得民主化国家的中产阶级力量和地位得到强化，从而推动了民主进程，但是很多研究也表明，仅仅这些因素并不会自动导致民主的出现。按照某些学者的看法，至关重要的是这些结构因素中的精英人物之间在其理性指导下的相互冲突、结盟以及各种获取政治权力的策略。例如，如果这些国家的精英人物选择了妥协和谈判的方式解决冲突，那么民主出现的机会就非常大。

不管是关注结构性因素还是行为者因素，这些研究都是从民主化国家的内部来寻找原因，国际环境的变化这一重要的因素被忽略了。在20世纪60年代，最重要的民主国家美国采取现实主义的国际政策，在世界上到处支持和苏联集团对抗的威权主义政府，即使这些政府劣迹昭彰也不例外，这些政府几乎没有面对国际压力。但是从卡特政府的人权外交开始，美国政府在外交政策中越来越强调民主等价值，各种国际组织尤其是数目庞大、影响广泛的非政府组织对威权主义政府施加了强大的外交和经济压力，这使得它们在合法性上面临危机。此外，全球化的进程也大大促进了民主化的进程，因为在一个国际交流越来越频繁的环境中，各种制度，包括各种政体形式都处在竞争的压力之中，不得不从其他制度中学习，从而调整自身。

15.3.3 民主巩固

第三波民主化浪潮带来了大量的新兴民主政体。随着民主“回潮”话题的出现，学者们关注的焦点也由“民主转型”逐渐转向民主的“存续与巩固”。什么样的民主才算得上“巩固”？学者们的回答见仁见智，颇有不同。亨廷顿提出了“二次轮替考验”（two-turn-over test）的概念，亦即经过两次政党轮替，而且统治者都愿意尊重选举结果，和平让渡权力，这样的民主才能算是巩固的民主。^① 普罗瓦斯基和李孟吉认为，只有最高行政领导与国会议员都由选举产生、有彼此竞争的政党，原执政集团至少交出过一次政权，才称得上是民主巩固。^② 不难发现，对民主巩固的上述理解仍然围绕着选举制度这一轴心，并不强调民主的其他维度，因而难以摆脱卡尔所谓的“选举主义谬误”（fallacy of electoralism）的批判。^③

相比之下，林茨和斯蒂潘试图在更为广泛的背景下来讨论民主巩固的问题。他们提出了以下几个考量：在行为上，没有任何明显的政治集团尝试推翻民主政体，或者通过国内外的暴力来寻求国家分裂；在态度上，即使面临严峻的政治经济危机，多数民众的主流舆论仍坚持民主是唯一的规则，任何政治变革都应当依据民主程序来进行；在宪政上，所有

^① 参见 [美] 亨廷顿：《第三波：20 世纪后期民主化浪潮》。

^② Adam Przeworski and Fernando Limongi, "Modernization: Theory and Facts," *World Politics*, vol. 49, no. 2, 1997, pp. 155-183.

^③ Terry Karl, "The Hybrid Regime of Central America," *Journal of Democracy*, vol. 6, no. 3, 1995, pp. 72-86.

政治行为者都习惯依循既有的规则框架来处理国内的政治冲突。整体而言，民主作为日常生活的要素，已内化到社会、制度、心理及政治考量当中。在这一界定的基础上，林茨与斯蒂潘进一步指出，巩固的民主必须拥有或打造五个彼此关联的条件：第一，要有一个自由而富有活力的公民社会；第二，要有一个具有相对自主性的政治社会（political society）；第三，所有政治行为者，特别是政府和国家机关，都必须服膺以保障个人自由权利与社群生活为目标的法治原则；第四，要有一个民主政府能够运用的国家官僚机构；第五，要有一个制度化的经济社会。^①

一旦涉及民主巩固的条件——它不同于民主转型的条件——学界的分歧在所难免。尽管如此，对民主巩固所进行的经验研究与解释，依然为我们提供了颇为丰硕的面向。

1. 经济发展

1959年李普塞特提出了一个开创性的命题：经济发展可促进政治民主化。^②这个观点在随后的数十年间引起了广泛的争论。^③2000年普罗瓦斯基等人在《民主与发展》一书中对这一经典命题提出了挑战。他们指出，经济发展未必能够引发民主转型，但是却有助于“已转型为民主的政体”存续下去。^④2003年，波伊克斯和斯托克斯在《内生性民主化》一文中提出反驳。他们认为“经济发展既能引发民主转型，也能支持民主的巩固”^⑤。在这场颇具代表性的交锋中，虽然学者们对经济发展对于民主转型的作用还有相当大的争议，但经济发展对于民主巩固的正面影响已经获得比较普遍的承认。

2. 政治文化

自20世纪50年代阿尔蒙德与维巴的《公民文化》一书问世以来，人们普遍相信政治文化对政治体系及其政治发展具有重要的影响。以“后物质主义价值观”解读工业社会转型而闻名的英格尔哈特也持续关注公民价值变迁和民主发展之间的关系。在其2005年的著作中，英格尔哈特匠心独运地将“政治文化”这个变量纳入经济发展与政治民主关系的讨论之中。他指出，体制的稳定程度来自于文化与制度的对应程度，“后工业社会”能够促进民主文化的发展，使得“生存价值”逐渐向“自我表达价值”（self-expression values）转变，而“自我表达价值”是有助于民主转型和巩固的力量。^⑥

当然，政治文化的内涵并不止于情感、认识和价值，其来源也是丰富多样的。例如，在帕特南以意大利为案例的著名研究中，我们发现影响民主制度绩效的政治文化乃基于历史脉络中的公民传统与社会资本^⑦；而达尔虽然承认民主文化对于民主巩固的重

^① Juan Linz and Alfred Stepan, *Problems of Democratic Transition and Consolidation: South Europe, South America and Post-Communist Europe*, Baltimore: Johns Hopkins University Press, 1996.

^② Seymour Martin Lipset, "Some Social Requisites of Democracy: Economic Development and Political Legitimacy," *American Political Science Review*, vol. 53, no. 1, 1959.

^③ 参见 [美] 亨廷顿：《第三波：20世纪后期民主化浪潮》。

^④ Adam Przeworski et al., *Democracy and Development: Political Institutions and Well-Being in the World, 1950—1990*.

^⑤ Carles Boix and Susan C. Stokes, "Endogenous Democratization," *World Politics*, vol. 55, 2003, pp. 517—549.

^⑥ Ronald Inglehart and Christian Welzel, *Modernization, Cultural Changes and Democracy*, Cambridge University Press, 2005.

^⑦ 参见 [美] 帕特南：《使民主运转起来：现代意大利的公民传统》。

要性，却不相信经济发展（或是将民主制度引进历史上缺乏民主传统的国家）就能带来健全的民主文化，他认为社会经济发展、政治体制与民主文化之间没有单一的路径关系。^①

3. 公民社会

依据施密特的界定，公民社会是“各种自我组织的中介团体的组合或系统”。他认为公民社会经由几种过程而有助于民主巩固：第一，稳定社会内部期望，提供更具聚合性、更可信也更可行的信息；第二，传递公民利益观念与行为规则；第三，为个人和组织提供自我表达与认同的渠道；第四，以集体认同约束成员，减轻治理负担；第五，为抵制统治者的任意专断行动提供储备力量。^②

不过施密特同时也指出，公民社会也有可能干扰民主巩固与运作：第一，使得多数共识的形成更为困难且不稳定，降低政府的正当性；第二，使政策过程中的影响力分配产生系统性偏误；第三，细致而隐微的妥协过程可能制定出不受认同的政策；第四，可能强化“猪肉桶立法”（pork barrel Legislation）的倾向，即每个利益集团都以牺牲社会整体利益为代价来追求自身的利益；第五，更为危险的是，共存的数个公民社会可能成为相互区隔排斥的群体。这些疑虑背后的事实是，一个充分多元、开放而有助于民主巩固的理想公民社会，往往也不是那么容易就能达成的。

4. 制度设计

制度设计或制度选择与民主巩固的关系是第三波民主化研究中的一个热点。林茨认为，就民主巩固而言，总统制的效果不如议会制。首先，如果总统与国会都是由人民选举产生，来自人民的二元合法性之间可能存在冲突；其次，总统制的任期比较稳定，却也比较僵化，任期之内如果没出大麻烦，就只能等到数年一度的定期选举才能将其换下；再次，行政立法之间的施政责任不大自然容易界定；最后，如果总统与国会分属不同政党，就有可能发生矛盾，甚或导致政治僵局的出现。^③利普哈特也认为，总统制强调的是“多数决定”，不太鼓励“共识协商”，因此这种体制特别不利于社会分歧较深的国家。^④从经验现象来看，这些说法有其道理，即使是民主基础颇为厚实的美国总统制，亦曾数度因政治僵局而发生政府停摆关门的事件。

与此不同，霍罗维茨认为，上述对总统制的批评主要基于拉美的案例，然而拉美民主问题的关键并不是总统制，而是其选举制度。^⑤舒加特与凯里也指出总统制和议会制不应截然二分。^⑥梅尔沃林和舒加特进一步指出，影响民主巩固的因素很多，包括有效政党数

① 参见 [美] 达尔：《民主文化与发展》，见田弘茂等编：《巩固第三波民主》，台北，业强出版社，1997。

② Philippe C. Schmitter, "On Civil Society and the Consolidation of Democracy: Ten General Propositions and Nine Speculations about Their Relation in Asian Societies," Conference paper, An International Conference on Consolidating the Third Wave Democracies: Trends and Challenges, Taipei, 1995.

③ Juan Linz, "The Perils of Presidentialism," *Journal of Democracy*, vol. 1, no. 1, 1990.

④ Arend Lijphart, "Presidentialism and Majoritarian Democracy: Theoretical Observations," in Juan Linz and Arturo Valenzuela (eds.), *The Failure of Presidential Democracy*, Baltimore: Johns Hopkins University Press, 1994.

⑤ Donald Horowitz, "Comparing Democratic Systems," *Journal of Democracy*, vol. 1, no. 4, 1990.

⑥ Matthew Shugart and John Carey, *Presidents and Assemblies: Constitutional Design and Electoral Dynamics*, Cambridge: Cambridge University Press, 1992.

量、政党纪律松紧等。^①也就是说，各种不同制度条件设计的复杂组合，都可能影响民主巩固与运行的情况。

5. 国际因素

国际环境在第三波民主国家的建立过程中发挥了重要的作用。具体来说，国际环境的因素可以区分为国际结构格局与策略行动两个维度。在国际结构格局方面，古雷维奇强调“国际政治权力分配状况”以及“国际经济活动与财富分配的状况”对于一国政治体制的强烈影响^②；在策略行动方面，既有较为直接的西方影响力（western leverage）诸如谴责、制裁等手段，也有近年来为学者所看重的与西方联结度（linkage to the west）的作用，经济或文化的影响力虽然比较间接，但其产生的力量可能更为多元而恒久，也更为有效^③。

6. 国家能力

国家能力既是民主转型的基础前提，也是民主巩固的重要条件。国家具有足够的强制能力，方能垄断暴力工具以维系公共秩序；具有足够的汲取能力，方能获得建设所需的资源；具有足够的协调能力，方能组织公平公开的选举过程。所有这些因素都可能有助于民主的巩固。

另一方面，正如卡洛特斯所指出的，这些条件的确立也有可能使一个国家的政治决策者缺乏诱因去落实民主。^④相较之下，曼斯菲尔德和斯奈德则强调在国家能力建设不足的情况下，民主化可能带来的混乱情况。^⑤这些都表明民主巩固问题的复杂性。

15.4 第三波民主化研究的新议题

第三波民主化浪潮为比较政治学提供了丰富多彩的分析案例和史无前例的研究机会。在某种意义上，这种由基金会、智囊机构、学术组织、民间团体、专业刊物、公开和内部出版物、课题项目、合作网络、研究人员、学术会议、讨论会、互联网等构成的活动体系，已形成一种颇具规模的学术产业。与此同时，机会与挑战并存，民主化研究也面临着诸多的难题。限于篇幅，本节选择性地讨论“民主质量”与“概念修饰”两个议题。

^① Scott Mainwaring and Matthew Shugart, “Conclusion: Presidentialism and the Party System,” in Matthew Shugart and Scott Mainwaring (eds.), *Presidentialism and Democracy in Latin America*, Cambridge: Cambridge University Press, 1997.

^② Peter Gourevitch, “The Second Image Reversed: The International Sources of Domestic Politics,” *International Organization*, vol. 32, no. 4, 1978.

^③ Steve Levitsky, “Linkage versus Leverage: Rethinking the International Dimension of Regime Change,” *Comparative Politics*, vol. 38, no. 4, 2006.

^④ Thomas Carothers, “How Democracies Emerge: The ‘Sequencing’ Fallacy,” *Journal of Democracy*, vol. 18, no. 1, 2007.

^⑤ Edward Mansfield and Jack Snyder, “The Sequencing ‘Fallacy’,” *Journal of Democracy*, vol. 18, no. 3, 2007.



15.4.1 民主质量

从经验层面看，第三波民主化呈现出一个不断拓展和深化的过程。对于尚未经历民主转型的国家来说，其面临的问题是如何脱离威权政治，实现政体转型；对于已经实现民主转型的国家来说，其任务是如何巩固新的政体，避免出现所谓的“民主倒退”；对于那些亦已取得巩固地位的民主政体而言，接下来的挑战则是如何实现良好的治理绩效。一如在民主巩固阶段会出现回潮现象，在争取实现良好的治理绩效方面，也存在众多的“掉队者”。许多国家勉强维持着选举民主的地盘，但实在没有什么善治可言，虽然表面上它们拥有像模像样的民主宪法、制度规则，但实际上这些东西只是墙上的摆设，与实际的政治运作过程毫无关系。在这种局面下，如何摆脱选举主义谬误、推动民主进程的深化？民主质量（quality of democracy）议题的设置可以说是这一新挑战的回应。

关于民主政体的绩效分析是比较政治学的一个传统议题，它通常与政治合法性的思考紧密联系在一起。李普塞特1960年出版的《政治人》一书为这方面的思考奠定了基础。当然，李普塞特的最初研究对象是西方发达国家，对于绩效的关注也主要强调经济发展（所谓“有效性”）。事实上，关于合法性与有效性之间关系的探讨是李普塞特对于政治社会学和政治发展理论作出的主要学术贡献之一。在关于绩效的思考中，带入政治维度的考量是林茨的贡献。20世纪70年代，他在研究拉美国家的民主解体现象时发展了李普塞特的分析框架，用戴蒙德的话来说，他的研究“为20世纪90年代产生的新一代民主巩固理论研究提供了基础”^①。对于我们当下的讨论而言，林茨对绩效的政治维度之强调以及戴蒙德的进一步发展，为民主质量议题的设置奠定了基础。

为什么要强调绩效的政治维度，进而强调民主质量？很大程度上是因为许多新兴民主国家虽然顶着民主政体的名号，但其实际表现却很糟糕，这不仅是指经济方面，在政治方面同样如此。在“民主”一词已成为普遍之善的今天，这一情况显然是令人尴尬的。从保持“民主”一词的名节考虑，有两种方式可作备选：一是提升民主标准的门槛，将这些新兴民主国家排除在民主阵营之外；二是承认它们已经迈入民主的门槛，但在民主阵营中区分出不同程度的发展序列，将新兴民主国家称为“选举民主”，然后要求它们进一步向前发展。无论从哪个方面来考量，第二种选择显然更为妥当。在这种话语建构的策略中，我们可以理解民主质量议题的登场。

何谓民主质量？利普哈特给出了一个简明的回答：“民主质量概念是指政治体系满足民主原则的程度，这些民主原则包括了回应、问责、平等、参与，等等。”^②总的来看，关于民主质量概念内涵的选择基本上参照了发达民主国家的现实经验和制度理想。2003年10月，在美国斯坦福大学民主发展与法治中心举办的一次关于民主质量的研讨会上，与会学者在民主质量测量的主要内容方面获得了一些共识。这些共识涵盖民主质量的几个面向，如法治、参与、竞争、垂直与水平问责、公民与政治自由、政治平等、政府回应性，

^① [美] 戴蒙德：《民主与治理绩效：“第三波浪潮”民主国家的实践》，见余逊达、徐斯勤主编：《民主、民主化与治理绩效》，19页，杭州，浙江大学出版社，2011。

^② Arend Lijphart, “Constitutional Choices for New Democracies,” *Journal of Democracy*, vol. 2, no. 1, 1991, pp. 72-84.



等等。^①

作为推动全球民主化过程的努力，许多组织机构尝试制定测量民主质量的相关指标，例如马绍尔（Monty Marshall）提出的政体第四代（Polity IV）指标，联合国奥斯陆治理研究中心提出的“民主治理测评（Measuring Democratic Governance）体系”，经济合作与发展组织提出的“人权与民主治理测评（Measuring Human Rights and Democratic Governance）”指标体系，自由之家（Freedom House）提出的“政治权利与公民自由指标”，以及20世纪90年代后兴起的全球民主化调查（Global Barometer Survey），等等。^②这些实践持有一个相同的信念：“具有更好绩效的民主体制将持续更长时间，而高质量的民主体制则对民主体制的绩效有积极作用。因此，提高质量是巩固与深化民主体制和民主政治的关键。”^③

综上所述，民主转型、民主巩固与民主质量三者之间存在着某种序列关系：从民主转型到民主巩固，再从民主巩固到民主质量的提升，环环相扣，渐次提升。其中，民主转型对应的是政体变化的问题，民主巩固涉及的是新政体存活的问题，民主质量涉及的是新政体的绩效问题（而绩效既涉及民主政体的存活，也影响民主政体的治理质量）。一个真正成功的民主化过程，必须顺利通过这三道关卡。

15.4.2 概念修饰：添加形容词的民主与威权

1. 自由式民主与选举式民主

当今，比较政治学不得不处置两个看似矛盾的过程，一方面西方的价值和制度在全球范围内得到前所未有的传播与渗透，另一方面人们又发现西方的观念和制度输出并没有带来想象的结果（更别提以中国为代表的新兴发展中国家对西方模式提出的挑战）。在处置现实生活的这种复杂性时，比较政治学的基本概念似乎已经捉襟见肘了。这些基本概念在二战前后逐渐形成，在冷战结束之前一直牢固地占据着学术的主流地位，现在它们正在经历着一个重构的阶段。今天，随意打开一本关于第三波民主化研究的严肃学术著作，人们会发现一个普遍存在的现象：“民主”和“威权”的前面添加了各种形容词。表15—1为我们提供了一个大致的概览。人们也许会感到惊异，我们怎么拥有那么多的“民主”！^④

如何理解表15—1中五花八门的民主？其实，民主质量问题的提出已经为我们提供了部分的答案。迈过了选举大关的新兴民主国家，在民主政治的其他标准上却乏善可陈。假设读者手中握有一张理想类型的民主地图——它包含了迄今为止人们对民主政体的美好想象和理想标准，进行一场全球民主国家的旅游，并按图索骥，进行逐一的对照，那么你就

^① Larry Diamond and Leonardo Morlino (eds.), *Assessing the Quality of Democracy*, Johns Hopkins University Press, 2005.

^② 参见陈尧：《新兴国家的民主巩固》，233~236页，上海，上海人民出版社，2011。

^③ [美]戴蒙德：《民主与治理绩效：“第三浪潮”民主国家的实践》，见余逊达、徐斯勤主编：《民主、民主化与治理绩效》，16页。

^④ 参见寇健文、高颀：《新形态威权主义：概念与政权演变的再检验》，2011台湾政治学年会论文，2011-11-12。

表 15—1

各种弱化的民主次类型

缺乏全民投票权	有限的民主 (limited democracy) (Archer, 1995, p. 166) 男性的民主 (male democracy) (Sorensen, 1993, p. 20) 寡头的民主 (oligarchical democracy) (Hartlyn and Valenzuela, 1994, p. 99)
缺乏竞争性选举	冒充的民主 (pseudo democracy) (Diamond, 1999, p. 15) 受限的民主 (restrictive democracy) (Waisman, 1989, p. 69) 实质上单一政党民主 (de facto one-party democracy) (Leftwich, 1993, p. 613)
缺乏公民权利	选举的民主 (electoral democracy) (Diamond, 1999, p. 9) 委任的民主 (delegative democracy) (O'Donnell, 1994, p. 55) 指导的选举 (guided democracy) (Brown, 2001, p. 40)
存在非经选举的最高权威	监护的民主 (tutelary democracy) (Przeworski, 1988, pp. 60-61) 保护的民主 (protected democracy) (Loveman, 1994, pp. 108-111)

说明：依照熊彼特（1942）和达尔（1971）的观点，民主是一种个人经由定期性竞争人民选票而获得权力的程序制度安排。民主必须具备四个特征：第一，全民投票权，人人都有公平参与的机会；第二，竞争的、有意义的选举；第三，公民权利的保障；第四，不存在非经选举的最高权威。

资料来源：（1）Ronald Archer, "Party Strength and Weakness in Colombia's Besieged Democracy," in Scott Mainwaring and Timothy Scully (eds.), *Building Democratic Institutions: Party System in Latin America*, Stanford: Stanford University Press, 1995, pp. 164-199.

（2）Georg Sorensen, *Democracy and Democratization: Process and Prospects in a Changing World*, Boulder: Westview Press, 1993.

（3）Jonathan Hartlyn and Arturo Valenzuela, "Democracy in Latin America since 1930," in Leslie Bethell (ed.), *The Cambridge History of Latin America (Volume 6)*, New York: Cambridge University Press, 1994, pp. 99-162.

（4）Larry Diamond, *Developing Democracy: Toward Consolidation*, Baltimore: Johns Hopkins University Press, 1999.

（5）Carlos Waisman, "Argentina: Autarkic Industrialization and Illegitimacy," in Larry Diamond, Juan Linz, and Seymour Lipset (eds.), *Democracy in Developing Countries: Latin America*, pp. 59-83.

（6）Adrian Leftwich, "Governance, Democracy, and Development in the Third World," *Third World Quarterly*, vol. 14, 1993, pp. 605-625.

（7）Guillermo O'Donnell, "Delegative Democracy," *Journal of Democracy*, vol. 5, no. 1, 1994, pp. 55-69.

（8）Archie Brown, "From Democratization to Guided Democracy," *Journal of Democracy*, vol. 12, no. 4, 2001, pp. 35-41.

（9）Joseph Schumpeter, *Capitalism, Socialism, and Democracy*, New York: Harper Perennial, 1942.

（10）Robert Dahl, *Polyarchy: Participation and Opposition*, New Haven: Yale University Press, 1971.

（11）David Collier and Steven Levitsky, "Democracy with Adjective: Conceptual Innovation in Comparative Research," *World Politics*, vol. 49, no. 3, 1997, pp. 430-451.

会得到表 15—1 中的各种民主。所谓民主质量议题的实质就是，缺什么就补什么（这一命题对于发达国家同样适用）。

表 15—1 的分类虽然有助于说明经验世界的复杂性，但毕竟过于繁杂。戴蒙德将符合选举条件的民主简化为两种类型：自由式民主 (liberal democracy) 与选举式民主 (electoral democracy)。^① 自由式民主不仅具备公平开放的竞争性选举制度，还有充分的公民自由与法治基础。一些比较稳定的西方民主国家如瑞士、美国等可以列为此类；选举式民主虽然也有公平开放的竞争性选举，但是在公民自由的保障以及法治的执行上却不尽完善，甚至不乏冲突与混乱，菲律宾和巴西就是典型的案例。简言之，自由式民主必然是选举式

^① Larry Diamond, *Developing Democracy: Toward Consolidation*.



民主，但是选举式民主却未必是自由式民主。这一概念修正意味着第三波民主化扩大了民主国家的阵营，但同时也加大了民主国家内部的差异性。

2. 选举式威权：竞争式威权与霸权式威权

民主化的起点是威权政体的转型。从理论上说，讨论民主政体的复杂性及其分类的多样性当限定在民主国家的范围之内，它与威权政体无关。但实际情形是，对民主政体的分类实践波及对威权政体的分类。民主与威权是比较政治学中的基本对子范畴，可谓动其一必牵其二。相比之下，民主政体内部的分类虽说复杂但尚可理解，而给威权政体添加的形容词就需要我们解放思想，破除选举与民主之间存在必然联系的理念了。

传统的威权政体概念主要来自林茨的观点，他认为威权政体有别于民主与极权政体，它具有四种性质：第一，有限的政治多元性；第二，没有极权政体强烈的意识形态，但有特殊的心态（mentality）；第三，有限的动员，在社会层面开始出现去政治化的现象；第四，领导阶层出现不明显的制度化，决策相对可预测。^①通常情况下，威权政体与选举政治是分离的。

面对第三波民主化以来出现的复杂政体现象，在民主与非民主区分的基础上，谢德勒（Andreas Schedler）划分了四种政体形态：除了选举式民主与自由式民主之外，非民主政体亦被区分为选举式威权与封闭式威权。^②封闭式威权涵括了以往所说的“极权政体”、“后极权政体”、“苏丹式政权”、“官僚式威权”等，这些体制的一个共同特点是与选举制度无缘。有别于此，选举式威权有选举制度，只不过这些选举制度不能发挥应有的作用，因而不能归入任何一种民主政体。

这种选举式威权政体，还可以依据选举的竞争程度，再进一步细分为竞争式威权和霸权式威权。竞争式威权的概念是由列维茨基与维伊提出的。在这种政体下，选举是获得政治权力的主要方式，也确实具有某种程度的竞争性，然而实际上，统治者却可以通过控制资源、媒体乃至暴力等各种方式来操纵选举结果，使得选举远远称不上是开放而公平的制度，如津巴布韦和马来西亚等国家大致可以算是这样的政体。有些学者还将这种政体当中“单一政党执政超过20年、连续四次行政立法选举获胜的”单独列举出来，称其为“支配式政党威权”。^③至于霸权式威权政体，虽然也举行选举，但这种选举丝毫不具竞争性，事实上也不是获取政治权力的主要方式，充其量不过是经由这个程序形式在表面上取得人民的认可而已。“茉莉花革命”前的突尼斯被认为是这样的政体。对于一个封闭式威权或者传统威权政体而言，甚至压根就不需要采取这种形式性的选举程序。基于上述概念类型的分析，我们可以整理出第三波民主化视野下的政治体制类型图（见图15-1）。

^① Juan Linz, "An Authoritarian Regime: Spain," in Eric Allardt and Stein Rokkan (eds.), *Mass Politics: Studies in Political Sociology*, New York: The Free Press, 1970, pp. 251-283.

^② Andreas Schedler, "The Menu of Manipulation," *Journal of Democracy*, vol. 13, no. 2, 2002, pp. 36-50.

^③ Kenneth Greene, *Why Dominant Parties Lose: Mexico's Democratization in Comparative Perspective*, New York: Cambridge University Press, 2007.

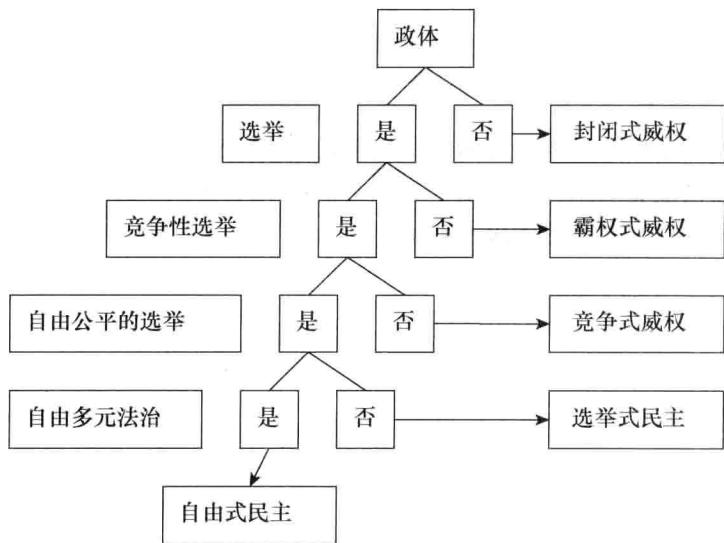


图 15—1 第三波民主化视野下的政治体制类型图^①

资料来源：改编自 Marc Morjé Howard and Philip G. Roessler, “Liberalizing Electoral Outcomes in Competitive Authoritarian Regimes,” *American Journal of Political Science*, vol. 50, no. 2, 2006, p. 367.

本章小结

对民主的定义方式有目的论定义和程序性定义两种。在历史上和在现实中，民主具有众多的模式，各种模式也一直有其拥护者与批评者。

无论是西方国家，还是发展中国家，以及各自内部的不同国家，所经历的民主化过程及其民主制度的演变轨迹均差异甚大。笼统而言，西方国家的自由民主制度直到第二次世界大战之后才得到真正的巩固，而许多发展中国家正在经历民主化的阵痛，其民主制度还有待巩固。

民主和民主化，无论是作为观念—制度符号，还是作为实践过程，既是人们作出的价值选择，也是一种历史发展的客观趋势。在这一过程中，如何选择与本国国情相适应的发展道路和制度模式，是追求民主的人们必须认真考虑的一个重大问题。与此同时，比较政治学的新近研究表明，对民主和民主化的探索还远未终结。

关键词

民主 民主的目的论定义 民主的程序性定义 自由民主 多元民主 第三波 民主巩固 民主质量



复习思考题

1. 如何理解民主概念的复杂性和民主类型的多样性？
2. 巩固民主最重要的条件是什么？
3. 如何建设具有中国特色的民主政治？

主要参考文献

1. 王沪宁. 比较政治分析. 上海: 上海人民出版社, 1987
2. 杨光斌主编. 政治学导论. 北京: 中国人民大学出版社, 2007
3. 王浦劬等. 政治学基础. 北京: 北京大学出版社, 2006
4. 陈振明主编. 政治学. 北京: 中国社会科学出版社, 1999
5. 朱光磊主编. 现代政府理论. 北京: 高等教育出版社, 2006
6. 俞可平. 西方政治分析新方法论. 北京: 人民出版社, 1989
7. 孙关宏等主编. 政治学. 上海: 复旦大学出版社, 2002
8. 田穗生等. 中外代议制度比较. 北京: 商务印书馆, 2000
9. 李步云主编. 宪法比较研究. 北京: 法律出版社, 1998
10. 宋玉波. 民主政治比较研究. 北京: 法律出版社, 2001
11. 李道揆. 美国政府和美国政治. 北京: 商务印书馆, 1999
12. 张立荣. 中外行政制度比较. 北京: 商务印书馆, 2002
13. 韩大元主编. 外国宪法. 北京: 中国人民大学出版社, 2000
14. 陈丽君, 曾尔恕. 外国法律制度史. 北京: 中国政法大学出版社, 1997
15. 陈明明. 所有的子弹都有归宿——发展中国家军人政治研究. 天津: 天津人民出版社, 2003
16. 洪陆训. 军事政治学——文武关系理论. 台北: 五南图书出版社公司, 2003
17. [美] 米诺格. 当代学术入门: 政治学. 沈阳: 辽宁教育出版社, 1998
18. [美] 迈克尔·罗金斯等. 政治科学. 北京: 华夏出版社, 2001
19. [英] 安德鲁·海伍德. 政治学. 北京: 中国人民大学出版社, 2013
20. [英] 安德鲁·海伍德. 政治学核心概念. 天津: 天津人民出版社, 2008
21. [英] 大卫·马什, 格里·斯托克编. 政治科学的理论与方法. 北京: 中国人民



大学出版社，2013

22. [挪] 斯坦因·U·拉尔森. 政治学理论与方法. 上海：上海人民出版社，2006
23. [美] 罗伯特·古丁等主编. 政治科学新手册（上下册）. 北京：生活·读书·新知三联书店，2006
24. [英] 罗德·黑格，马丁·哈罗普. 比较政府与政治导论. 北京：中国人民大学出版社，2007
25. [美] 里普森. 政治学的重大问题：政治学导论. 北京：华夏出版社，2001
26. [美] 达尔. 现代政治分析. 上海：上海译文出版社，1987
27. [美] 格林斯坦，波尔斯比编. 政治学手册精选. 北京：商务印书馆，1996
28. [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. 北京：中国政法大学出版社，2002
29. [美] 汉密尔顿等. 联邦党人文集. 北京：商务印书馆，1980
30. [美] 奥伦. 美国 and 美国的敌人. 上海：上海人民出版社，2004
31. [美] 亨廷顿. 变化社会中的政治秩序. 上海：上海人民出版社，2008
32. [美] 阿尔蒙德，小鲍威尔. 当代比较政治学：世界展望. 北京：商务印书馆，1993
33. [美] 阿尔蒙德，维巴主编. 公民文化. 北京：东方出版社，2008
34. [美] 萨托利. 民主新论. 上海：上海人民出版社，2009
35. [英] 赫尔德. 民主的模式（最新修订版）. 北京：中央编译出版社，2008
36. [美] 帕特南. 使民主运转起来：现代意大利的公民传统. 南昌：江西人民出版社，2001
37. [美] 达尔. 多头政体——参与和反对. 北京：商务印书馆，2003
38. [美] 阿伦·利普哈特. 民主的模式：36个国家的政府形式和政府绩效. 北京：北京大学出版社，2006
39. [美] 阿伦·利普哈特. 选举制度与政党制度：1945—1990年27个国家的实证研究. 上海：上海人民出版社，2008



后 记

本书的编写从拟议到完稿花了颇长的时间，即使如此，在交付出版社之际我们依然觉得有修改的压力。写作并非抽丝剥茧，抓住头绪就能顺“理”成“章”，而是一个思考与写作的互动过程。很多情况下，正是在文字选择与排列的过程中，思维得以清晰起来。故写作对于作者来说，不只是一个阅读、综合和消化的过程，更是一个学习和反思的过程。通过写作，我们了解自己的局限，明确了进一步思考的方向。在这一意义上，我们与读者处在同一过程之中。

在写作过程中，本书作者参考了大量的学术著作和同类教材，它们无法在本书的参考文献中一一反映出来；考虑到教材的简洁性，我们尽量选择比较适合于初学者阅读的版本，并减少不必要的引注，在此谨表歉意。即使如此，本书的注释可能还是比一般教科书要多。对此，作者只好作一点自慰的解释：它们或许有助于读者的进一步阅读和思考。

本书是集体协作的产物。全书的基本框架由编者几经协商而确定，各章的具体节目和内容则充分发挥各撰写者的自主性和能动性。在这一愉快的合作中，作者们带来了不同的风格，他们以各种方式在本书中留下了自己的印记。最后的统稿并不追求语言和文风的刻板一致，只要不影响内容的表达，统稿者尊重各章作者的基本写法。

本书的写作和出版能够顺利进行，诚应感谢中国人民大学出版社的刘晶女士。她的诚挚约稿和说服能力使编者欣然接受这一颇具挑战性的任务。同样，她的耐心等待和适时督促的平衡艺术，使教材的写作过程既避免了急躁，又不至于脉断。我们还要感谢本书责任编辑朱海燕女士，她的严谨和耐心使我们避免了许多错误。此外，郝静同学帮助我们校对引文，在此一并致谢。

本书首先由景跃进提出写作大纲，并在诸主编之间进行了深入的讨论和修订。具体的写作分工如下：景跃进：前言、第1章、第2章；张小劲：第12章、第13章；牛彤：第4~6章；尹钰：第8章、第9章、第14章、第15章的15.1、15.2；李月军：第7章；李



姿姿：第3章；冉冉：第10章；潘冠瑾：第11章；陶逸骏：第15章的15.3、15.4。最后由景跃进统稿，并做了必要的技术处理。

读者如发现本书有任何不当之处，敬请批评和指正，也欢迎与我们直接联系。通信地址是：北京市海淀区清华园清华大学社会科学学院政治学系，邮编为100084。

编者



- | | |
|----------------|------------|
| 公共管理概论（第二版） | 朱立言 谢明 |
| ● 政治学原理（第三版） | 景跃进 张小劲 |
| 现代政治学原理（第四版） | 石永义 刘玉尊 张璋 |
| 政府经济学（第四版） | 郭小聪 |
| （“十一五”国家级规划教材） | |
| 政府经济学（第四版） | 潘明星 韩丽华 |
| 行政法学导论 | 姜晓萍 |
| 公共部门人力资源管理 | 方振邦 |
| 国家公务员制度（第三版） | 舒放 王克良 |
| （“十二五”国家级规划教材） | |
| 电子政务教程（第三版） | 赵国俊 |
| （“十一五”国家级规划教材） | |
| 行政伦理学教程（第三版） | 张康之 李传军 |
| （“十二五”国家级规划教材） | |
| 行政领导学（第三版） | 朱立言 李国梁 |
| 领导学（第四版） | 邱霏恩 |
| 现代市政学（第四版） | 王佃利 张莉萍 高原 |
| 地方政府学概论（第二版） | 方雷 |
| 公共危机管理概论 | 王宏伟 |
| 管理秘书实务（第四版） | 赵锁龙 |
| 文化管理学（第三版） | 孙萍 |
| （“十二五”国家级规划教材） | |

查询图书信息，下载教学资源：www.crup.com.cn/gggl

策划编辑 朱海燕
责任编辑 朱海燕
书籍设计 彭莉莉 拾光书坊

ISBN 978-7-300-20511-1



9 787300 205111 >

定价：39.80元