

Comparative Government and Politics:
Political Order in Modern Society

比较政府与政治：

现代社会中的政治秩序

袁 峰 著

上海人民出版社

Comparative Government and Politics:
Political Order in Modern Society

比较政府与政治：

现代社会中的政治秩序

袁 峰 著

图书在版编目(CIP)数据

比较政府与政治:现代社会中的政治秩序/袁峰著.
上海:上海人民出版社,2008
ISBN 978-7-208-08232-8

I. 比... II. 袁... III. 比较政治学—研究 IV. D0

中国版本图书馆CIP数据核字(2008)第178050号

特约编辑 陈敬山

责任编辑 孙瑜

封面设计 文婷

比较政府与政治

——现代社会中的政治秩序

袁峰著

世纪出版集团

上海人民出版社出版

(200001 上海福建中路193号 www.ewen.cc)

世纪出版集团发行中心发行

上海商务联西印刷有限公司印刷

开本 635×965 1/16 印张 19.25 插页 2 字数 270,000

2008年12月第1版 2008年12月第1次印刷

印数 1-3,250

ISBN 978-7-208-08232-8/D·1478

定价 28.00元

前 言

就像微生物学家观察细胞时需要借助显微镜、天文学家观察天体离不开望远镜一样,对“比较政府与政治”领域的观察同样需要选择合适的工具。从国内比较政治学者的研究成果看,比较多的集中于制度层面的比较,以“比较政治制度”、“比较政府制度”等为题的作品甚多。这类作品主要涉及国外政治(政府)制度构成要素的介绍、中外政治(政府)制度的比较等,在一定程度上满足了教学的需要,也为比较政治的研究提供了铺垫。尽管人们借助这一研究工具能够比较直观地观察研究对象,但其存在的缺陷也是明显的。

首先,一个国家政治制度的产生与形成都基于一定的时代背景,无论是自生自发于一定的时代、环境之中,还是在特定背景中受外力作用制度移植而成,制度细节上的微观比较都不能取代宏观视野中的时代背景。没有对于时代背景的研究,也就无从解释制度发生、发展、变迁的过程,比较政治研究也就失去了历史感。

其次,宪法文本上的制度安排与现实世界里的实际运作有时并非一致,偏差和走样是政治生活中的常见现象。从现实去感知政治与从文本上去获知政治是有区别的,两者是不能相互替代的。缺乏现实感的比较政治研究可能只会停留于表面化的描述上。

第三,政治生活必须依赖于人的活动和创造。只有当各种政治角色运用自身的主观能动性积极地投入政治生活,政治生活的大舞台才可能是绚丽多姿、五光十色,并在创造性的政治活动中去改造陈旧、落后的政治环境,营造健康、文明的政治环境。政治是一种集体行动,再完美的政

治制度设计离开了人们的社会政治实践,也是空中楼阁。任何制度的运行都离不开一定社会结构的支撑。不了解一个国家的社会形态,将难以确认推动或阻碍制度运行的各种社会力量以及它们的发展趋势对未来政治的影响。将社会形态的研究纳入到比较政治研究的视野,将会使比较政治研究获得可靠的支撑感。

第四,政治社会的宏观变化最终都要通过个人的态度、价值观念和行为的微观变化完成转型。政治文化是一个包罗万象的复杂体系,不同文化要素的排列组合形成了错综的结构形式。从政治文化所包含的内在要素来分析,政治文化的结构具有多层次性的特征。它可以划分为心理层面(政治认识、政治感情、政治态度等)和价值层面(政治思想、政治理想、政治评价等)。随着现代政治学的发展,众多的政治学者开始从政治制度是政治社会现象中的中心因素的传统观念向承认政治文化在现实政治生活的重要作用过渡。政治文化往往是一个国家的历史观念和政治现实观念构成的混合体。任何制度的运行都要有适宜的文化土壤。但是,有时制度的变迁与文化的变迁并不总是同步的。简单的制度比较并不能反映制度与文化的契合性,而使比较政治研究缺乏贴切感。

最后,政治是一种国际现象。一国政治发展不可能完全割断与其他国家政治的联系。随着人类社会的不断发展,政治上的你中有我、我中有你的世界性特征已经清晰地展示于我们的眼前。国家主权的绝对性、不可侵犯性决定了国家在国家间政治交往和处理各种国际关系的过程中必须以国家利益原则为准绳。而政治的世界性特征正使国家作为个体成为国际社会整体的一员,国家的外交行为和外交决策都可能对国际社会产生影响。比较政治研究不能局限于对国内政治制度的介绍,外交是国内政治的延伸,观察一国对外政策的特点和倾向将使比较政治研究获得延伸感。

在政治学领域,不同的比较政治学者都有自己的观察工具,并且认为自己的观察工具是最好的。在上述分析中,借助制度这一单纯的观察工具进行比较政治研究,往往会忽略一些重要的参考系,而使观察到的对象缺乏历史感、现实感、支撑感、贴切感、延伸感。此外,单纯以制度作为分析工具,容易将带有西方文化中心主义色彩的民主制度作为价值标准来

衡量一切国家的政治民主化程度,而陷入到西方的制度决定论的泥潭之中。有些西方政界和学界人士提出西方中心论的主张,为发展中国家的政治发展提供了西方化的“政治模特”,结果一些模仿的发展中国家并没有取得预期的结果。因此,依靠单一的观察工具是不能全面、清晰、系统地把握比较政府与政治研究的全貌的。本书研究所选择的分析变量(工具),既有从制度层面分析政治结构及其运行规则的变量,也引入了社会形态、文化传统、经济背景、对外政策等基本分析变量,力求借助多种工具,多侧面地来分析和论证我们对于不同类型现代国家在政府与政治领域的基本判断。任何政治秩序都不是可以由什么人凭空设计和操作的,而是产生于特定的历史阶段和经济、文化、社会背景,并依赖于一定的环境和条件而存在与运行。即使是再完美的政治秩序也不可能在任何时代背景和社会环境中运行自如。对于现代国家政治秩序的分析,当然不能局限于制度的比较与研究,而应当从上述变量出发开展总体性研究。

在选择比较政治研究的分析变量问题上,对现代国家类型的认识也至关重要。因为在对不同类型的现代国家进行观察时,除了可以通过上述的一些基本分析变量(社会形态、文化传统、经济背景、政治结构、对外政策)进行观察外,还需要考虑针对不同类型的国家选择特殊的分析变量,这些变量是基于这一类型国家的特点而提出的。就如同我们在观察人类自身时,除了观察四肢和五官这些各种族人群共有的特征外,可以结合不同种族人群各自的突出特点,对毛发、体形、肤色、身高体重、体能力量等方面再进行细部观察和测量。

在对现代国家分类问题上,西方学者在很长时期内主导了话语权,他们的分类标准以及对某些国家类型的界定,也直接影响到了国内比较政治学者对国家分类甚至本国国家类型的判断。国内一些比较政治学者以回避的态度,专注于制度细节的比较,而忽略了对国家类型的认识。正是由于对国家类型疏于研究,致使其在价值判断上自觉或不自觉地受到带有西方价值观的研究成果的牵引。只有将国家分类问题置于前提的地位,才能选择合适的分析工具去观察一国在政府与政治领域的状况,才能选择客观、公正的价值标准去衡量一个国家的政治进步和发展。2005年

中国的联合国改革立场文件中明确反对将世界各国划分成民主国家和非民主国家。中国外交部发言人在例行记者招待会上解释这一态度时指出：“有人提出把世界上的国家分成民主国家和非民主国家，这样的分类本身是不对的，是不民主的。在民主问题上，各国因为国情不同，历史发展背景不同，经济发展阶段不同和文化及价值观不同，对民主有各种各样的解释和主张，民主存在不同的形式。同时，各国在民主问题上也有一些具有共性的看法，对共性和有益的东西各国应该相互借鉴。但各国应保持适合本国国情，适合本国发展，适合本国人民利益和意志的民主方式，只有这样我们的世界才是一个丰富多彩的世界，也才能体现国际关系的民主化。”^①在对国家进行分类时，有两个原则十分重要：一是不能以单一价值标准来衡量所有国家，尤其是不能用某一区域性文明中的价值观念简单地进行“是”或者“非”的两分法判断。二是国家分类应当立足于各国的历史、文化与社会现实，对国家类型的界定应当符合这类国家对自身特征的判断，不能用一种所研究国家不能接受的类型判断强加于这类国家。

本书在参考了国内外比较政治学者的研究成果的基础上，结合本人的研究，对现代国家的类型提出了一种分类，即自主国家、宪政国家以及处于两种类型中间状态的半自主、半宪政国家。自主性是政治学中的一个重要概念，其基本涵义是国家（政府）能够超越国内各个利益集团制定和实施反映整个社会要求和发展的政策。在自主国家中，国家的力量要强于社会的力量，国家（政府）通常表现出对社会的支配和控制。在自主国家的对外行为上，也表现出独立自主的一面。自主性这一概念表明了自主国家的一个重要特征。为了突出对这类国家中典型国家的研究，本书选择了中国、越南、新加坡三个国家。这三个国家除了在政治结构、社会管理、意识形态等方面都表现出很强的自主性特征外，都是东亚国家；自古以来都受到儒家文明的影响；都经历过西方列强的殖民统治并且经过艰苦卓绝的斗争获得了独立与自主。宪政，就其概念而言，也同样设定了国家与社会的不同甚至对立，否则，它就没有必要给国家设立法律秩

^① 2005年6月9日外交部发言人刘建超在例行记者招待会上答记者问。

序。美国华盛顿大学教授丹·莱夫认为：“宪政意指法律化的政治秩序，即限制和钳制政治权力的公共规则和制度。宪政的出现是与约束国家及其官员相关。”它意味着：“受限制的国家，即官员的政治权力受可知的既定法律的约束。宪政概念至少假定国家和社会是有区别的甚至是对立的，没有这种区别和对立，就没有必要给国家设立法律秩序。”^①与此概念相联系，宪政还涉及限政、分权与人权等内容。卡尔·J. 弗里德里希认为：“宪政是对政府的最高权威加以约束的各种规则的发展，成为一个主导的历史力量。这个概念有时意味着一套基本的稳定的规则的发展，它分配最高权威和指定政府的组织。有时它又意味着法律和规则而不是个人的权限支配政府。或者意味着一个规则实体的发展，它规定了权力的分离。或者意味着规则的另一种发展，即以特殊的方式保护人民不受统治者的伤害，如美国的‘人权法案’。这些含义中的每一个都抓住了它的某一个方面。”^②符合宪政要求的现代国家不少，本书重点选择了英国、美国、日本、德国、韩国作为研究对象。1215年的《自由大宪章》开启了英国宪政的历史；1776年的美国《独立宣言》和1789年生效的美国宪法（包括《权利法案》），标志着美国在近代步入了宪政国家的行列。第二次世界大战之后，德国（联邦德国）、日本等国家都先后在美国的主导和强制影响下，在政治结构上基本完成了非法西斯化。1947年日本宪法取代了旧帝国宪法，1949年德国（联邦德国）制定了《德意志联邦共和国基本法》，这些都标志其国家类型向宪政方向转型。韩国也是在美国的帮助下完成建国的，但完成向宪政国家的转型是在上世纪90年代。半自主、半宪政国家是在特定的历史时期输入了西方宪政模式，但这些国家无论是社会形态、文化心理、政治结构、经济水平等方面都还与制度模式存在着不契合的特征，尤其是这些国家传统的宗教和文化或传统的政治力量仍在社会中发挥着重要的作用，半自主、半宪政的特征十分明显。本书选择了俄罗斯、马来西亚、泰国作为这种类型的研究对象。也有西方学者将这类国家称

① 转引自白钢、林广华：《宪政通论》，社会科学文献出版社2005年版，第2页。

② 同上书，第3页。

之为民主与威权并存的半民主政体的国家^①。

比较政府与政治研究的最终目的是要解决这样一个问题：一个国家、一个民族，需要什么样的政治模式？“在历史上，不同文化背景、不同历史发展阶段的国家，人们对民主的理解不同，所建立的政治制度也有差别，即使在同一国家的不同发展阶段，民主制度也是有差别的。在特定的历史时期和社会发展阶段，对于一个国家、一个民族，需要什么样的民主制度？可以这样断言：适应自己国情的，有利于人民当家作主的，有利于经济社会发展的，有利于民族团结、国家统一和社会稳定的，就是好的，就是自己所需要的；脱离自己国情的，脱离实际的，是不能解决问题的，是不适用的。”^②本书将本着“各国有权选择适合自己的政治制度”的理念揭示现代国家政治秩序的主要特征。

当代中国政治文明形成于不同于西方的历史、文化和社会背景之中，不能用带有西方文化中心主义色彩的民主标准来衡量中国的政治发展，而否定中国政治的当代性。与西方的自由民主理念不同，中国坚持人民主权的原则，积极创造一切条件调动人民政治参与的积极性，保证人民当家作主的权利；与西方国家的政治自由不同，中国通过健全民主制度、丰富民主形式认真倾听各党派、各人民团体以及广大人民群众的意见，并能够代表最广大人民群众的根本利益；与西方在政权结构内部实行分权制衡原则不同，中国的政权结构是在内部合理分工的基础上，开展有效率的协作，负责为人民提供服务；与西方国家采用宪政模式不同，中国自古以来就有内部权力制约和道德自律的传统，并且正在不断完善确保权力正确行使的各种机制；与某些西方国家支持别国内部分裂与独立不同，中国始终积极致力于国家统一与民族团结的工作，并将其作为一种政治理想和目标；与某些西方国家的强权政治、对外扩张的行为不同，中国把独立自主地开展外交活动、维护国家主权、积极谋求公正合理的国际政治经济新秩序作为我国政府对外行为的基本准则。

① [英]罗德·黑格、马丁·哈罗普：《比较政府与政治导论》，张小劲等译，中国人民大学出版社2007年版，第41—43页。

② 李铁映：《论民主》卷首语，中国人民大学出版社2007年版。

“现代社会中的政治秩序”是本人数年前承担的上海市曙光计划研究项目,这是一项有关如何对现代国家进行政治分类的研究。对当今世界各国政治制度的比较分析提供一些具有启示意义的分析结论。但是,这样的研究很难提出令不同国家比较政治学者信服的现代国家政治分类的标准。因为,在当今世界各国,很难找到两种或两种以上完全相同的政治制度的设计。即使一些国家的政治制度具有某些相似的特征,但也不完全一样。因此,从单纯政治制度分析的层面提出对于现代国家的政治分类的观点,意义并不大。对现代国家政治分类的研究不适合选择单一性的分析工具,而应当在选择多种分析变量的基础上开展总体性的研究,并通过多种分析变量观察所研究国家的实际状况,对现代国家的政治分类作出判断。

能够表征一国政治实际运行状态的是一个国家的政治秩序,而不是静态的制度规范。本项研究不仅分析一个国家内在的政治结构、运行规则以及对外行为(即一国政治秩序的内部特征与外部特征),而且通过研究一个国家的社会形态、经济背景和文化传统来揭示其政治秩序存在的现实依据和历史根源,并在此基础上提出并论证对于现代国家政治分类的基本观点。

目 录

前言…1

第一章

现代国家比较政治分析的路径…1

第一节 比较政治的研究路径…1

第二节 现代国家的类型…4

一、自主国家…4

二、宪政国家…12

三、半自主、半宪政国家…15

第二章

现代国家比较政治分析的基本变量及特殊变量…18

第一节 现代国家比较政治分析的基本变量…18

一、社会形态…19

二、经济背景…21

三、文化传统…24

四、政治结构及其运行规则…31

五、对外政策…32

第二节 现代国家比较政治分析的特殊变量…33

一、自主国家的分析变量…34

二、既有宪政国家的分析变量…41

三、新兴宪政国家的分析变量…59

四、半自主、半宪政国家的分析变量…63

第三章

现代政治与社会形态…68

第一节 自主国家与托管社会…68

- 一、中国的托管社会…68
- 二、新加坡的托管社会…78
- 三、越南的托管社会…80

第二节 宪政国家与自由社会…82

- 一、美国的自由社会…83
- 二、英国的自由社会…90
- 三、德国的自由社会…93
- 四、日本的自由社会…98
- 五、韩国的自由社会…101

第三节 半自主、半宪政国家与转型社会…103

- 一、俄罗斯的转型社会…103
- 二、泰国的转型社会…107
- 三、马来西亚的转型社会…111

第四章

现代政治与经济背景…114

第一节 自主国家与自拔经济…114

- 一、中国的自拔经济…114
- 二、新加坡的自拔经济…120
- 三、越南的自拔经济…122

第二节 宪政国家与发达经济…124

- 一、美国的发达经济…124
- 二、英国的发达经济…128
- 三、德国的发达经济…131
- 四、日本的发达经济…134
- 五、韩国的发达经济…136

第五章

第三节 半自主、半宪政国家与后发经济…139

一、俄罗斯的后发经济…139

二、泰国的后发经济…145

三、马来西亚的后发经济…147

现代政治与文化传统…149

第一节 自主国家与自觉文化…149

一、中国的自觉文化…149

二、新加坡的自觉文化…154

三、越南的自觉文化…156

第二节 宪政国家与公民文化…158

一、美国的理想型公民文化…159

二、英国的原生型公民文化…164

三、德国的重生型公民文化…166

四、日本的输入型公民文化…169

五、韩国的变迁型公民文化…172

第三节 半自主、半宪政国家与认同文化…174

一、俄罗斯的认同文化…175

二、泰国的认同文化…176

三、马来西亚的认同文化…177

第六章

现代国家的政治结构及其运作规则…179

第一节 自主国家与自律政治…179

一、中国的自律政治…179

二、新加坡的自律政治…189

三、越南的自律政治…194

第二节 宪政国家与限权政治…197

一、美国的限权政治…198

第七章

- 二、英国的限权政治…210
- 三、德国的限权政治…215
- 四、日本的限权政治…223
- 五、韩国的限权政治…231
- 第三节 半自主、半宪政国家与杂交政治…235
 - 一、俄罗斯的杂交政治…236
 - 二、泰国的杂交政治…243
 - 三、马来西亚的杂交政治…247
- 现代国家的对外政策…250
 - 第一节 自主国家的对外政策…250
 - 一、中国的对外政策…250
 - 二、新加坡的对外政策…253
 - 三、越南的对外政策…256
 - 第二节 宪政国家的对外政策…257
 - 一、美国的对外政策…257
 - 二、英国的对外政策…263
 - 三、德国的对外政策…266
 - 四、日本的对外政策…267
 - 五、韩国的对外政策…269
 - 第三节 半自主、半宪政国家的对外政策…271
 - 一、俄罗斯的对外政策…271
 - 二、泰国的对外政策…274
 - 三、马来西亚的对外政策…275
- 主要参考文献…277
- 后记…291

第一章 现代国家比较政治分析的路径

比较政治学是政治科学中的一个分支。就以往形成的研究范式而言,比较政治学家对于如何进行比较研究主要形成了两种立场:一种立场的学者强调的是跨越国家和文化的边界来开展比较分析,他们更有兴趣去研究政治现象中的各种模式是如何在不同国家中显现出来的。持另一种立场的学者强调任何社会或者政治现象的内涵都要受到该国具体情境的影响,重点研究一个指定国家内部对于各种要素的安排处理,否定跨越国界来对这些现象进行归纳的可行性^①。笔者认为,前一种立场可能有助于从一个侧面进行比较政治分析,但在脱离各国的情境因素下进行的研究又难免使这种分析趋于形式化、表面化;后一种立场研究强调了要考虑国界内的情境因素,但这样的研究又很难形成比较政治分析的普遍性的结论。本书选择的研究范式是上述两种范式的折中:既要关注情境因素,又要能够进行跨界、跨文化的比较分析。只有在确定研究范式的基础上,才能探讨研究路径的问题。本书对于研究路径的选择力求能够满足研究范式的这两项要求。

第一节 比较政治的研究路径

对国家进行分类,是比较政治学最为古老而又最为重要的研究领域。

^① [美]劳伦斯·迈耶等:《比较政治学——变化世界中的国家与理论》,罗飞等译,华夏出版社2001年版,第2页。

古希腊亚里士多德的《政治学》正是通过对 158 个城邦政制考察的基础上进行分类研究而写成的。目前,亚里士多德的政体学说对西方学者在现代的政体分类上仍然产生影响。西方比较政治学的学者对国家的分类比较常见的有两种:一种是按照西方民主的标准,将世界上大多数国家划分为既有民主国家、新兴民主国家和威权主义统治国家三类。既有民主国家是指巩固的民主国家,主要包括澳大利亚、加拿大、法国、德国、英国、美国、荷兰、瑞典、挪威、新西兰、日本、印度等。新兴民主国家既包括非洲和拉丁美洲的许多后军人政权,也包括像俄罗斯那样兼具民主与威权特质的政体。威权主义统治国家被定义为:“统治者居于法律之上,免于有效的人民问责;媒体受到控制或恐吓;政治参与通常受到限制和压制;但是,统治者的权力经常会因需与土地拥有者、实业家和军队的策略联盟而受到约束。”^①另一种是按照经济的指标将国家划分为低收入国家、中等收入国家和高收入国家(发达国家),然后分别指出这些国家各自的政治特征。持这种分类观点的学者认为:大部分位于非洲、亚洲、中亚和拉美的国家都是低收入国家,这些国家不仅处于贫困之中,而且社会政治制度欠发达,实行专制政体的比例很高。中等收入国家分为中低收入国家(包括大量拉美国家、还算富裕的中东、非洲、东欧和东南亚国家)和中高收入国家(包括在欧洲的一些相对较穷的国家,如东欧国家),在政治上具有转型发展特征。高收入国家中既有相对较穷的韩国、葡萄牙、希腊和西班牙,又有来自西欧、北美、英联邦(澳大利亚和新西兰)的更为富裕的国家,这一类中的所有国家几乎都是运作良好的民主国家^②。

从上述西方学者的国家分类来看,第一种分类主要依据的西方的政治价值标准,从西方民主的价值尺度来衡量所有国家的政治状况,明显地带有西方文化中心主义的倾向,也是广大非西方国家所不能接受的。笔者认为,可以从文化的角度对国家进行分类,因为不同类型的国家本来就

-
- ① [英]罗德·黑格、马丁·哈罗普:《比较政府与政治导论》,张小劲等译,中国人民大学出版社 2007 年版,第 21 页。
- ② [美]霍华德·威亚尔达:《比较政治学导论:概念与过程》,娄亚译,北京大学出版社 2005 年版,第 8—9 页。

是生存于不同的文化环境之中,可以从导源于各自文化传统的文化价值出发来设计和营造本国的政治制度。但是,不能将某一种文化传统看作是可以居高临下、神圣无比的,更不能以某一种产生于区域性文化环境的政治标准来衡量所有国家的政治状况。第二种国家分类主要依据的是联合国和世界银行提供的经济数据,在不同经济收入阶段的国家与其政治模式之间建立起观察和分析的视角,而且其中对于政治模式的分析同样依据的是西方标准。这种分类的缺陷在于,它不能在所有的国家完全找到这种一一对应的关系。例如,按西方民主标准,印度属于既有民主国家,但它又是低收入国家;同样,新加坡长期以来一直被西方学者视为威权主义统治国家,但它却是高收入国家。笔者认为,在国家分类问题上,经济指标是一种可参考的依据,但又不是绝对的。而且,仅仅从经济这一个维度来观察国家的整体状况,也是十分不客观、不科学的。而从国家与社会互动关系的角度来判断国家的类型,却是一条可选择的路径,在对社会发展程度的判断上可以引入经济数据作为支撑。

本书对于国家的分类主要采用历史与现实相结合的分析路径。在经过长期历史沉淀基础上形成的文化传统,是进行国家分类时不可缺少的一个历史坐标。这一坐标满足了研究范式中所规定的情境要求。决定国家类型的因素有许多,但文化一定是一个重要的、不可缺少的变量。这一点西方现代化理论的学者并不是一开始就认识到的。“事实上在1960年之前,早期论述发展的理论家们没有一个在发展中国家里呆过很长时间;他们对发展的看法通常是雾里看花,甚至是很浪漫的,根本没有看到第三世界残酷的政治现实。其次,他们使用的模型来自美国与西欧的经验,对那些拥有不同历史、文化的第三世界国家来说,几乎不具备什么价值。这就导致了第三种主要的解释:他们忽略了关键的政治、文化与宗教变量,只是简单地假设,一旦经济发展的巨大推动力开始发挥作用,那么所有国家的社会结果与政治结果都将是一样的。但是,发展当然没有按照这种方式实现,而且这么想问题也是错误的,并带有误导性。事实上,文化一直是发展的过滤器,是阻挡某些西方思想入侵、而让另一些西方思想进入的因素,还是一种迫使发展适应当地条件或导致失败以及不曾预期的结