

凤凰文库·政治学前沿系列

CONTROLLING THE STATE

Constitutionalism from Ancient Athens to Today

控制国家

从古雅典至今的宪政史

[美] 斯科特·戈登 著

应奇 陈丽微 孟军 李勇 译



凤凰文库
PHOENIX LIBRARY

凤凰出版传媒集团

PHOENIX PUBLISHING & MEDIA GROUP

江苏人民出版社

JIANGSU PEOPLE'S PUBLISHING HOUSE

凤凰文库·政治学前沿系列

CONTROLLING THE STATE

Constitutionalism from Ancient Athens to Today

控制国家

从古雅典至今的宪政史

[美] 斯科特·戈登 著

应奇 陈丽微 孟军 李勇 译



凤凰文库
PHOENIX LIBRARY

凤凰出版传媒集团
PHOENIX PUBLISHING & MEDIA GROUP

江苏人民出版社
JIANGSU PEOPLE'S PUBLISHING HOUSE

图书在版编目(CIP)数据

控制国家:从古雅典至今的宪政史 / [美]戈登著;应奇等译.
南京:江苏人民出版社,2008.2

(凤凰文库·政治学前沿系列)

ISBN 978-7-214-04900-1

I. 控... II. ①戈... ②应... III. 宪法—法制史—西方国家
IV. D911.02

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2007)第 203839 号

Controlling the State: Constitutionalism from Ancient Athens to Today

Copyright © 1999 by Scott Gordon

Chinese(Simplified Characters) trade paperback copyright © 2001 by JSPPH

Published by arrangement with President and Fellows of Harvard College

All rights reserved

江苏省版权局著作权合同登记 图字:10-2000-067 号

书 名 控制国家:从古雅典至今的宪政史

著 者 [美]斯科特·戈登

译 者 应 奇 陈丽微 孟 军 李 勇

策划编辑 汪意云

责任编辑 汪意云 蒋卫国

装帧设计 武 迪 姜 嵩 许文菲

责任监制 王列丹

出版发行 江苏人民出版社(南京市中央路165号,邮编:210009)

网 址 <http://www.book-wind.com>

集团地址 凤凰出版传媒集团(南京中央路165号 邮编:210009)

集团网址 凤凰出版传媒网 <http://www.ppm.cn>

经 销 江苏省新华发行集团有限公司

照 排 南京水晶山制版有限公司

印 刷 盐城印刷总厂有限责任公司

开 本 960×1304 毫米 1/32

印 张 13.25 插页 4

字 数 340 千字

版 次 2008 年 4 月第 1 版

印 次 2008 年 4 月第 1 次印刷

标准书号 ISBN 978-7-214-04900-1

定 价 32.00 元

图书如有印装质量问题,可随时向我社出版科调换。

出版说明

要支撑起一个强大的现代化国家,除了经济、制度、科技、教育等力量之外,还需要先进的、强有力的文化力量。凤凰文库的出版宗旨是:忠实记载当代国内外尤其是中国改革开放以来的学术、思想和理论成果,促进中西方文化的交流,为推动我国先进文化建设和中国特色社会主义建设,提供丰富的实践总结、珍贵的价值理念、有益的学术参考和创新的思想理论资源。

凤凰文库将致力于人类文化的高端和前沿,放眼世界,具有全球胸怀和国际视野。经济全球化的背后是不同文化的冲撞与交融,是不同思想的激荡与扬弃,是不同文明的竞争和共存。从历史进化的角度来看,交融、扬弃、共存是大趋势,一个民族、一个国家总是在坚持自我特质的同时,向其他民族、其他国家吸取异质文化的养分,从而与时俱进,发展壮大。文库将积极采撷当今世界优秀文化成果,成为中西文化交流的桥梁。

凤凰文库将致力于中国特色社会主义和现代化的建设,面向全国,具有时代精神和中国气派。中国工业化、城市化、市场化、国际化的背后是国民素质的现代化,是现代文明的培育,是先进文化的发

展。在建设中国特色社会主义的伟大进程中,中华民族必将展示新的实践,产生新的经验,形成新的学术、思想和理论成果。文库将展现中国现代化的新实践和新总结,成为中国学术界、思想界和理论界创新平台。

凤凰文库的基本特征是:围绕建设中国特色社会主义,实现社会主义现代化这个中心,立足传播新知识,介绍新思潮,树立新观念,建设新学科,着力出版当代国内外社会科学、人文学科、科学文化的最新成果,以及文学艺术的精品力作,同时也注重推出以新的形式、新的观念呈现我国传统思想文化的优秀作品,从而把引进吸收和自主创新结合起来,并促进传统优秀文化的现代转型。

凤凰文库努力实现知识学术传播和思想理论创新的融合,以若干主题系列的形式呈现,并且是一个开放式的结构。它将围绕马克思主义研究及其中国化、政治学、哲学、宗教、人文与社会、海外中国研究、外国现当代文学等领域设计规划主题系列,并不断在内容上加以充实;同时,文库还将围绕社会科学、人文学科、科学文化领域的新问题、新动向,分批设计规划出新的主题系列,增强文库思想的活力和学术的丰富性。

从中国由农业文明向工业文明转型、由传统社会走向现代社会这样一个大视角出发,从中国现代化在世界现代化浪潮中的独特性出发,中国已经并将更加鲜明地表现自己特有的实践、经验和路径,形成独特的学术和创新的思想、理论,这是我们出版凤凰文库的信心之所在。因此,我们相信,在全国学术界、思想界、理论界的支持和参与下,在广大读者的帮助和关心下,凤凰文库一定会成为深为社会各界欢迎的大型丛书,在中国经济建设、政治建设、文化建设、社会建设中,实现凤凰出版人的历史责任和使命。

凤凰文库出版委员会

在所有政府内部,始终存在着权威与自由之间的斗争,有时是公开的,有时是隐蔽的。两者之中,从无一方能在争斗中占据绝对上风。在每个政府中,自由都必须作出重大牺牲,然而那限制自由的权威决不能,而且或许也不应在任何政制中成为全面专制,不受控制……必须承认自由乃文明社会的尽善化,但仍必须承认权威乃其生存之必需。

——大卫·休谟

译者的话

宪政是西方政治传统的精髓，是西方政治理论的主流。吾国有愿力、有智慧之政治学前辈如张君勱、萧公权、钱端升诸公无不于宪政理论浸淫甚深。晚近最具规模之译介工程则推三联书店于20世纪末推出之“宪政译丛”，或专著，或文集，所译介诸书均一时之选，但多为各断代和专题的研讨，惟英人M.J.C. 维尔《宪政与分权》一书堪称一部宪政理论通史。维尔此著诚为名作，然其所论仅限于近代3个世纪的发展，而“西方宪政之理论与实践，渊源既久，牵涉亦广……故今之论宪政者，不仅要熟悉其制度，了解其理论，亦须明白其渊源，把握其精神”（见梁治平为“宪政译丛”所撰之“总序”）。只有把制度、观念和理论结合起来，作探本究源、贯通古今的研讨，才能理解自由立宪主义乃是西方政治传统为政治理论乃至人类思想作出的最具恒久价值的贡献。

哈佛大学出版社1999年出版的印第安纳大学资深教授、经济学和历史学中制度学派的重要代言人斯科特·戈登(Scott Gordon)的最新著作《控制国家——西方宪政的历史》一书正是在这个意义上弥补了维尔的工作所留下的缺憾。作者把宪政定义为通过政治权力的

多元分配从而控制国家的强制力量的政治制度,探讨了宪政思想和实践的主要历史阶段:古代雅典、共和时期的罗马、中世纪的对抗理论、文艺复兴的威尼斯、荷兰共和国、17世纪英格兰、18世纪的美国以及当代争论的焦点问题。其中对传统范式中较为忽视的威尼斯共和国和荷兰共和国的探讨尤为引人入胜(黄仁宇先生在其大著《资本主义与21世纪》中用相当的篇幅讨论了威尼斯和荷兰共和国,黄氏主要从经济史角度的立论可与戈登的著作相互比观)。由于戈登把制度史研究和政治学分析与丰富多彩的历史事件和活跃生动的智识氛围水乳交融地结合在一起,使得此著与维尔的著作相比更具可读性。另外,维尔的研究范式使他不得不在当时甚嚣尘上的行为主义政治学之前采取守势,制度主义全面复兴(行为主义对包括旧制度主义在内的传统政治学的批评主要是认为后者过于专注于宏观的和正式的政治关系和政治过程,戈登反复强调多元主义的和对抗性的模式足以表明新制度主义接受了行为主义的洗礼)的学术氛围则使戈登的叙事和论辩充满自信,而两者对立宪民主制度并非一种 *periodic experiments* 的信念则是一致的。至于戈登之敏锐地洞察到“政治权力的多元主义的分配只是保持自由的必要条件,而不是充分条件”,则表明了他并非短视、狭隘的意识形态辩护士,而是深具卓见的明达之士,其论述“*constitutional failure*”的著作则更是我们翘首以盼的。

应 奇

目 录

译者的话 1

导论 1

第一章 主权学说 21

经典主权学说 21

人民主权 31

议会主权 39

主权的批评家 59

第二章 雅典民主制 66

政制的发展 70

雅典政治制度 73

雅典政制理论 82

混合政体学说 87

斯巴达的极权主义政体 91

第三章 罗马共和国 94

罗马共和国的发展及其衰亡 96

共和国的政治体系 104

共和国体系的理论阐释 115

第四章 中世纪法律的对抗理论,天主教教会学, 以及胡格诺派政治理论 124

寺院法和罗马法	125
天主教教会学和宗教会议改革运动	127
胡格诺派政治理论家	129
第五章 威尼斯共和国	139
威尼斯与欧洲	139
威尼斯政府体系	147
威尼斯立宪主义	156
教会与国家	161
威尼斯神话	168
威尼斯,混合政体和让·布丹	176
第六章 荷兰共和国	180
荷兰共和国的黄金时代	181
共和国的政治史,1566—1814	198
共和国的政治制度	210
荷兰政治理论	224
第七章 立宪政府的发展和17世纪英格兰的对抗理论	240
宗教宽容与公民自由	245
议会的作用	249
混合政体和对抗模式	255
早期斯图亚特时代	256
从内战到1688年革命	282
英格兰对抗性理论的起源	288
18世纪和孟德斯鸠	296
第八章 美国立宪主义	305
美国革命的政治理论	306
州宪法	316
联邦宪法	320
《权利法案》与法院制度	338
关于起源的评注	344
第九章 现代英国	348
古代遗风:君主政体和上院	352
下院和内阁	354
官僚机构	363
司法系统	368

非官方政治机构：压力集团 373

后 记 378

参考文献 383

再版后记 413

导 论

通过说明政府是如何从除家庭之外的社会组织还不存在的“自然状态”中起源的,许多理论解释了政府的性质。自从霍布斯和洛克运用它们来证明国家的权威是建立在“社会契约”——用来在人们中间形成政治实体并赋予它行使强制性权力的惟一权威的协议——之上的以来,这种假设性方案在西方政治思想中发挥了重要作用。霍布斯和洛克并不是把他们的理论当做纯粹抽象的推测来加以构造的,而是为了给他们处于重大政治动乱时期的英国同胞提供指导。他们从各自的理论中得出了截然不同的含义,但他们关于国家的基本概念是一样的:政治权威来自它所统治的人民,而国家是一种功利性的社会产物,它是人们创造出来以使他们从和平和有序的市民社会中获益的。这种国家概念的起源远远早于17世纪,但霍布斯和洛克的表述仍然是现代政治理论发展中的重要步骤。^①

^① 至少在古代希腊和罗马就可以发现功利主义的国家概念。历史学家们指出,对以契约为基础的国家观念的表达可以远溯至修昔底德(Ostwald, 1986, III; 关于契约理论的历史,参见 Gough, 1957; Lessnoff, 1986 和 1990)。这种理论最常见的形式是把契约理解成是在人民和国家之间缔结的,但把契约理解成是在人民之间缔结的霍布斯-洛克式观念也有其早期的先驱者,而且这种观念晚近作为确定合法的国家权威的限度的方法得到了复兴(参见 Rawls, 1971; Nozick, 1974; Buchanna, 1975)。

考古学家把作为一种历史现象的、不同于具有地方局限性的部落组织的国家的起源追溯到尼罗河流域、底格里斯-幼发拉底河流域和印度河流域,通过只能由广泛的强制性权威指导和管理的大规模的灌溉计划,那里的农业产量得到了极大的提高。从政治理论的角度,这种类型的最重要的著作是卡尔·威特福格尔(Karl Wittfogel)的《东方专制主义》(*Oriental Despotism*, 1957),它把“管理型国家”(如同城镇、社会分层、书写和符号记录保留的发明)追溯到“水力农业”的革新。威特福格尔把所有的早期国家都当做专制权力高度集中的中心,从而与具有某种类似民主的统治制度的较小的政治组织形成对照。威特福格尔以写实的术语描写了“水力型政府的恐怖”,认为它并不是从经济的必然性,而是从“一旦环境允许,权力就会产生的腐败性影响”起源的。西方存在的政治组织的较好模式并非基于不同于东方的偶然因素,而应归功于封建主义和资本主义的发展,后者打碎了权力的磐石,产生了具有许多相互竞争和相互控制的制度的多元主义政体。

权力必然使占有权力者腐化,这诚然是政治学中一条很好的“规律”,但是,政治权力在竞争性机构之间进行有效分配的国家出现在欧洲却要早于封建主义和资本主义。控制国家权力的行使的需要以及这一点可以通过制度设计做到的观念,在伯里克利时代的雅典和共和时代的罗马政治体系中都是显而易见的。“立宪的”政治秩序观念的起源与西方政治思想一样古老。它在近代的复兴则伴随着民族国家在15世纪西欧的出现,与其说这种发展是由经济规律驱使的,不如说是基于大规模的政治组织比小规模的政治组织在产生福利方面更为优越这一事实。

即使在民族国家存在以后,其运作的范围在一个很长的时期内主要是通过外交、婚姻以及战争促进王朝的目标。(至少)直到18世纪末,大多数普通的民众都从事农业和家庭手工业,只有当遇到大军压境的灾难时,他们才会遭遇到国家的权力。他们过着不受国家政策变迁和更换的影响的日子。他们把自己当做地方性社群的成员,而对他们的日常生活

最有影响的机构则是教会。今天,“公民身份”是根据民族来定义的,民族主义则是我们这个时代最有力的政治情感。地方性的和区域性的政府机构依然存在,宗教机构继续被当做道德权威的中心,但民族国家的统治地位则是无可争议的了。

直到 20 世纪中叶,政府的势力范围依然不大。在第二次世界大战前,美国通过各级政府的税收所得的国民收入不足 10%。今天,这个比例是 35%,与大多数其他工业化国家相比,这个比例还是低的。而且,这种数据还低估了现代国家行使其强制性权威的程度。除了税收和开支,现代国家还强加了其影响不能在财政报表中得到反映的广泛的调节机制。这种规程包括从刑法条款到(在挪威)要求试图登记孩子生日的父母亲们从官方名单中选择一个名字等等五花八门的内容。尽管如此,并没有什么证据表明美国、挪威、英国和其他现代国家的人民感到他们受到了专制政府的压迫。一般来说,存在一种广为流传的观点,即国家(控制)的领域应当减少,但在具体问题上,公众永远要求更多的而不是更少的政府行为。

这种要求令人惊奇,但并不是不可理喻的。国家(至少在世界的某些地方)甚至与一个世纪前没有什么差别。除了英格兰与荷兰,18 世纪欧洲的民族是由专制君主统治的,在专制君主与辅佐他的少数亲信一起决定国家政策时,很少考虑到人民的福利,更不会关心他们的自由。认为国家已经通过“人民”在其中行使政治权力的政治制度的发展得到转型的信念不过是一种幻觉。现代政府压根就不是殖民时期的美国新英格兰的乡镇政府。尽管如此,在当今相当数量的国家中,存在着公民对公共政策形成的广泛参与,而国家权力的行使也受到一种已经确立的宪政秩序的控制。立宪民主制的人民愿意接受国家在他们的生活中的这种巨大作用并没有什么神秘之处。

政治哲学家们已经提出了许多国家理论,既有威廉·葛德文这样把国家视作一切社会弊病的主要来源并号召彻底消灭它的观点,又有黑格

尔这样把国家美化成具有超越其个别公民的道德目标的根本的社会“有机体”的观点。^① 介于无政府主义和理想主义之间的是功利主义的观点，它把国家解释成一种实用性的设计，人们能够通过这种手段满足他们对于“集体性物品”的世俗需要。这个短语涵盖了从外交政策到道路和桥梁这些无法由私人的市场交换提供的商品和服务的广泛领域。近年来，经济学家们和政治学家们发展和运用了作为公共政策分析工具的“公共选择理论”。国家本质上是作出集体性事务的决策的有用工具，这个观念是本书的一个潜在假定，但我并不关心公共选择的结构。我提出了一个不同的问题，它来自国家作为社会组织的工具是通过强制手段运作的这一事实。政治组织最重要的特征并不是民族国家已经代替了所有其他的形式，也不是国家的领域已经变得如此庞大，而是已经找到了控制其强制性权力的方法。

现代文献中最常见的关于国家的定义是把它解释成拥有使用合法暴力的垄断性权威的社会中的机构。这个定义来自马克斯·韦伯，他强调了其定义中的“垄断”和“合法”。每个政治权威系统都必定依赖于为其提供使用强制性力量的能力的一种相当程度的自愿服从，而这种自愿服从来自覆盖在国家之上的合法性外衣。在考察一个国家的法律制度时，韦伯的国家定义是不可或缺的，但在更为广泛地分析其政治制度时，这个定义却可能是误导的。在所有的政治秩序中，法的来源是国家，但法并不等于政策。在政治的原动力中，政策优先于法律。只有在公共政策确定以后，法律家才引用政策起草法规并构想出实施它们的一系列行政条例。在诸如美国这样的国家，公共政策的形成是一个多元的过程，涉及并非政府的正式机关的组成部分的许多机构，诸如传媒、私人利益

① 在为《国际社会科学百科全书》所写的作为一种社会制度的国家的条目中，Morton Fried 注意到，国家的概念是在一个广泛的范围内得到学者们的使用的。“在一个极端是把国家等同于一种或多种非常具体的特征的论证，诸如有组织的警察力量、确定的空间边界或者正规的法院制度。在定义范围的另一端则把国家只是当做政治互动的制度的方面；没有指明具体的结构，国家被等同于社会并消失在普遍性之中了。”（1968，143）

集团、宗教组织以及大量非官方的公共政策研究和宣传机构。这些私立机构是政治权力的中心。把国家描述成强制性权威的垄断者之所以是误导的,就是因为这样做就使得人们的注意力从现代立宪民主制中的政治的复杂性那里转移开去了。把这种政体简单地描述成民主制并不能抓住其中的政治组织的根本特征。在存在着普通公民对公共政策形成的广泛参与的意义上,它们是“民主的”;但它们也是“立宪的”,那就是说,它们包含着用来保护公民——包括那些也许属于少数派的公民——的利益和自由的权力控制的制度化结构。

“立宪主义”这个术语的使用是相当晚近的事情,但其观念可以追溯到古典的古代。^① 简单地说,我用“立宪主义”来指代国家的强制性权力受到了约束这种观念。作为半个世纪前得到最为广泛承认的立宪主义历史的权威之一,麦克尔文(C. H. McIlwain)在强调其悠久的渊源和复杂的表现的同时坚持认为仍然可以对其作出一种简单的概括:“在所有相继的用法中,立宪主义都有一个根本的性质:它是对政府的法律制约……真正的立宪主义的本质中最固定和最持久的东西仍然与其肇端时几乎一模一样,即通过法律限制政府。”麦克尔文把焦点集中在国家权力的制约上是正确的,但对法律制约的强调就几乎破坏了他的观点的融贯性。如果国家中存在制定所有法律的一个机构,那么对这种机构的运作的惟一的法律限制就是它自己所制定的法律;那就是根本没有限制可言。对于像美国这种具有一部不能被普通法规的通过所改变的成文宪法的国家来说,人们就得修正这个断言,但麦克尔文并没有仔细考虑美国的情形;事实上,他激烈地批评美国的政治制度,崇尚英国的模式,后

① 根据《牛津英语词典》的说法,“立宪主义”这个词最早是在 1832 年使用的。Berman(1983,9)断言这个词是在美国大革命期间发明出来的。Chrimes(1949,475f.)则注意到即使在 18 世纪中叶,形容词“立宪的”也是一个新奇的词汇,但具有政治意义的名词“宪法”则是在导致 1642 年的内战爆发的英国大辩论期间开始使用的。据《牛津英语词典》,具有那种意义的词早在 12 世纪就已经使用了,但只是在内战时期的英国大辩论以及经过 1688 年的“光荣革命”之后,才牢固地把“宪法”及其同源词确定为现代政治词汇的要素。

者没有成文宪法,也没有对议会的立法权力的法律限制。如果我们想要坚持根据诸如美国宪法中的权利法案这样体现了约束的成文宪法来定义“立宪主义”,那我们就得把英国的和其他的议会制度排除在外,而根据其国家权威的运用来看,这些国家的“立宪的”程度并没有明显地低于美国。尽管看上去有些悖谬,立宪主义与存在一部成文宪法并没有多大关系。

在强调法律这一点上与麦克尔文的观点相类似,但其范围更为广泛的一个观点是良好的政治秩序是“法治而非人治的政府”这一常常被重复的表述。这是一个非常古老的观念,其源头可以追溯到古典的古代。共和时代的罗马规定执政官和其他长官在担任公职时要发誓遵守法律,而人们也期待他们能够在任期结束时声明他们已经做到了这一点。¹⁶ 世纪威尼斯的历史学家加斯帕罗·孔塔里尼(Gasparo Contarini)把威尼斯政治制度的成功归结为与其他国家不同,其政府是建立在“法治而非人治”的基础上的这一事实。^① 休谟则在18世纪中叶提出了在所有种类的政府中,君主制已经作出了最大的改进这个判断。他断言:“过去只是用来赞扬共和制的‘法治的而非人治的政府’现在可以用来肯定文明的君主制。”作为对殖民地居民的政治愿望的表达,这个短语在革命时代的美国颇为流行,通过把它包含到1780年的马萨诸塞州宪法当中,这个短语更是得到了推广。它有时仍然会出现在美国的政治论争中;例如,弥尔顿·弗里德曼就把它当做是对政治理想的一般表达,并具体地用它来支持经济政策应当通过“规则”的颁布而不是具有行动的任意决定权的“权威”的确立得到实施的主张。

作为一句政治口号,“法治而非人治的政府”是有吸引力的,但是与

^① Finley(1983, 135f.)指出, (“法治而非人治”)这个命题“同样得到了城市国家时期的希腊人和罗马人的无休无止的陈述和几乎普遍的信奉,甚至柏拉图和亚里士多德也不例外,真正的政治社会、真正的城邦从而好生活的根本条件就是‘法治而非人治’。在罗马共和国末期的西塞罗那里可以找到对这个口号的无数陈述。”