

陈 尧 著

难以抉择

后发展国家的政治发展 战略研究



政治与公共事务论丛

胡 伟 主编



上海人民出版社

HARD TO CHOICE:
RESEARCH
ON
POLITICAL DEVELOPMENT STRATEGY
OF
THE LATE DEVELOPERS

陈 尧 著

难以抉择

后发展国家的政治发展
战略研究



政治与公共事务论丛
胡 伟 主编



上海人民出版社

图书在版编目 (C I P) 数据

难以抉择:后发展国家的政治发展战略研究/陈尧著.
上海:上海人民出版社,2008
(政治与公共事务论丛/胡伟主编)
ISBN 978 - 7 - 208 - 07974 - 8

I. 难... II. 陈... III. 发展中国家-政治制度-研究
IV. D501

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2008)第 095631 号

责任编辑 徐晓明
封面装帧 王小阳

· 政治与公共事务论丛 ·

胡 伟 主 编

难 以 抉 择

——后发展国家的政治发展战略研究

陈 尧 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 16 插页 4 字数 236,000

2008 年 8 月第 1 版 2008 年 8 月第 1 次印刷

印数 1 - 3,250

ISBN 978 - 7 - 208 - 07974 - 8/D · 1403

定价 28.00 元

难以抉择

后发展国家的政治发展
战略研究

总 序

改革开放以来,中国的经济发展取得了举世瞩目的成就。与经济发
展的巨大成果相比,政治发展虽然也有所进展但不尽如人意。如果说以
市场经济体制的确立为标志,我国在经济发展领域已取得了实质性突破
的话,那么在政治发展方面则相对滞后,腐败现象猖獗而尚未得到有效的
抑制,权力制约没有取得结构性突破,决策民主化缺乏具体的制度安排,
党群和干群关系趋于紧张,政治调控机制衰变与老化,公共权力的越位和
缺位凸显,民主不够和集中不够并存。这不仅不利于市场经济的发展,而
且构成了现代化进程的严重障碍。中国的现代化建设应当是经济发展和
政治发展的统一,这已经成为越来越多的人的共识。如何切实推进我国
的政治发展和政治文明建设,使社会主义市场经济、民主政治、法治国家
各个层面达成良性互动,就成为新世纪我国现代化所面临的一个战略性
课题。

在这方面,政治学研究不仅应当有所作为,而且大有可为。中国政治
学在恢复和重建的 20 多年中,取得了可喜的成绩,学术队伍和人才培养
发展迅速,初步形成了政治学的基础理论体系和较为系统的学科体系,在
政治学理论、中国政治、比较政治、国际关系、公共行政与公共管理等领
域均取得了一定的学术成果。但毋庸讳言,中国政治学与国际先进水平
相比在理论研究和学科建设方面还有不小的差距,与我国社会科学中其
他一些重要学科相比总体上也显得不够规范和成熟,与我国改革开放和
现代化建设实际进程的需要相比更显得相当滞后。一个明显的现象是,
与经济建设的突飞猛进相伴随,社会科学界对市场经济和经济发展的研究
已经取得了长足的进展。相形之下,我国民主政治及政治发展的研究却

徘徊不前,至今理论建设仍十分薄弱,缺乏有分量的研究成果,理论和实际的脱节也比较严重。

上述问题的产生虽然有现实领域的客观原因,但另一方面也不能不承认政治学自身的作用还没有很好地发挥出来。从这个意义上说,政治学恢复以来虽然取得了不少成就,但仍面临着很大的危机和挑战。中国的政治学要摆脱危机、迎接挑战,就必须面向 21 世纪中国现代化的进程,加强对理论和现实问题的研究,加强对政治和公共问题的研究,加强对中国和全球问题的研究。

本论丛致力于对政治和公共事务的研究,其基本的学科范围涉及政治学和公共管理的领域。当前,中国的政治学与公共管理已经水乳交融,这本身就是中国政治学的一个重大进步。在我们的传统政治观念里,“政治性”与“公共性”是水火不容的,政治所体现的是阶级利益、阶级统治、阶级压迫和阶级斗争,本身无公共性可言;而所谓“公共”也不过是一个虚幻,包括作为社会公共权威的国家也不过是一个阶级镇压另一个阶级的机器。但是,随着我国政治学以及整个社会科学的发展,对公共问题的关注已经成为政治学研究的热点。特别是近年来公共管理学科的发展如火如荼,许多政治学学者加入了公共管理研究的行列,人们越来越重视对公共事务、公共行政和公共政策的探讨。与此形成鲜明对比的是,政治学自身的许多研究领域却少有人问津,这颇值得反思。实际上,政治学与公共管理不仅同样重要,而且难解难分。许多问题从一个侧面看是公共管理的问题,从另一个侧面看却是政治学的问题,而且许多公共管理问题的解决,最终还要有赖于政治体制改革和民主政治的推进。不仅如此,就公共管理本身而言,无论在理论还是在实践的层面上,人们往往又过多地注重“管理”而轻视“公共”。而公共管理之所以成为公共管理,其重要的一点就在于其“公共性”。因此,公共管理理论建构的核心,就是要克服“公共”与“管理”的“二元化”倾向,在两者之间寻求一种平衡。中国目前面临的是“公共”与“管理”同时匮乏的状况,因此既需要加强对“管理”问题的研究,也需要(甚至是更需要)加强对“公共”问题的研究,并使两者有机统一。而对于“公共性”的研究,无论是在价值理念上还是在制度设计、制度安排上,政治学都是不可或缺、不可替代的。

面对中国现代化的进程和社会科学的蓬勃发展,政治学和公共管理

研究面临着空前严峻的挑战,也蕴藏着前所未有的机遇。我国的政治学和公共管理学科一方面应当加强基础理论的研究,另一方面还要从战略的高度研究中国现代化的重大课题,特别是着力建构我国 21 世纪的政治发展理论、政府管理理论和公共治理理论,更好地体现政治学和公共管理学科在中国社会科学研究和现代化进程当中的地位与作用。正是基于这种考虑,我们组织了一批专家学者,就政治和公共事务领域的一些问题进行研究和探索,推出了这套论丛。虽然呈现在读者面前的这些著作并不一定很成熟,但都凝聚着每位作者多年的积累和心血,体现了对政治和公共事务领域一些独特的观察和思考,也是对我国政治学和公共管理学科发展所尽的一份绵薄之力。

真诚希望学界同仁和广大读者对“政治与公共事务论丛”予以支持和关爱,并提出批评和建议!

胡 伟

2006 年春于上海交通大学国际与公共事务学院

自 序

政治发展战略,在不少人看来,是一个并不恰当的概念,特别是自由主义者极力反对战略性的安排。在他们眼中,人类社会的秩序如同语言、道德、法律一样,是一个渐进演化的过程,是自生自发形成而不是人类主观设计的结果。二战后许多新独立或解放的后发展国家在推行发展战略中的失败,进一步加深了人们对制定发展战略的合理性甚至必要性的怀疑。因此,在某些人看来,政治发展不是一个安排、设计的过程,而是政治变迁的过程。任何政治发展战略安排、制度设计、政策规划,都改变或扭曲了政治发展的自然演进过程,这不仅是无效的,甚至是有害的。

果真如此吗?我们可以看到,早在古希腊时期,人类社会就已经开始了民主的实践。亚里士多德在《雅典政制》中对各种不同的政治体制进行考量其优劣的比较研究,开辟了追求和建立良好政治制度的通道,在对各种不同政体的反复考察和比较中,亚里士多德提出了自由、民主、人权、法治、宪政等理想的政治理念和制度设计,并将其作为指导政治实践的基本原则。此后,人类社会开始了对理想政体的不懈探求,而对善治的思考始终成为每一位政治思想家和政治家毕其一生的努力。在近代,尽管早期现代化国家的政治发展历程在相当程度上表现为社会经济发展推动了社会结构的变革,在社会中形成了巨大的政治发展的推动力,尔后主要是通过自下而上的革命、上下结合的渐进妥协等途径实现政治发展,但这些社会的政治发展仍然是在一定的战略安排下展开,特别是民主、自由等价值成为这些国家政治发展的主要目标。作为后来者的发展中国家的政治发展,更是将政治发展看作是一种追求、一种安排,特别是二战后新兴的民主国家,将早期现代化国家的政治发展模式当作一种理想的范式而予以

模仿。当然,大多数后发展国家模仿西方国家制定、实施本国的政治发展战略没有获得成功,但这并不表明发展战略的不重要,正相反,因为这些国家实施了并不适合本国实际的战略安排而导致失败。

从广义上讲,发展战略包括了社会、经济、政治等所有领域的发展规划,往往是一个国家在较长的时期内,为了推动整个社会或某个领域的发展而进行的具有整体性、全局性的、方向性的规划和部署。发展战略是一个国家在现代化进程中长期的规划,是为了推动国家在一定时期实现某个目标的规划。发展战略的内容包括战略目标、实现战略目标的具体任务、战略步骤和措施等。对于后发展国家而言,发展战略实际上是要解决现代化进程中遇到的一系列重大的、全局性的和结构性的问题,如农业和工业之间的关系、积累与消费之间的关系、国有经济与私人部门之间的关系、经济增长与政治发展或社会公平之间的关系、计划与市场之间的关系、中央与地方之间的关系、国内经济与国际经济之间的关系、社会分配问题、发展速度问题等。对于绝大多数国家而言,为了推动现代化发展,实现从落后向先进的转变,从传统状态向现代化的过渡,一项决定性的活动就是制定合适的发展战略。许多国家在不同的历史时期制定了相应的发展战略,并按照发展战略的规划推动本国的现代化进程。对于后发展国家来说,制定发展战略具有关键性的意义,因为这些国家需要的不是一般意义上的发展,而是实现赶超早期现代化国家的目的,这些国家首先需要实现全方位的转轨,才能纳入正常的现代化进程。因而,选择何种有效的发展战略,就成为后发展国家在政治独立或解放以后的首要任务。

政治发展战略是后发展国家在政治领域实现政治现代化目标的重要保证。政治发展战略研究作为发展政治学的核心内容之一,从学术价值上讲,对于拓展和深化政治学及社会科学的理论是必不可少的;从政策应用上看,对于国家的现代化建设和经济发展也具有重要影响。我国自改革开放以来,政治发展遵循经济主导模式,成为经济发展的副产品,缺少战略上的设计,与经济发展的巨大成就相比,政治发展则显得相对滞后。同时,当前现代化和市场经济的深入推进却对政治体系提出了新的要求。这就需要我们加强对政治发展问题的研究,特别是有关发展战略的研究,能够对中国现代化的深入发展提供一定的理论参考。

本书对后发展国家的政治发展进行了比较分析,总结和探讨后发展

国家政治发展战略的一般原则、逻辑和内容。本课题研究的基本内容和框架如下：(1)后发展国家与早期现代化国家的政治发展的比较分析。选取英、法、德作为早期现代化国家进行个案研究，考察西方国家政治发展的一般进程，总结早期现代化国家的发展模式与特点，并把早发模式与后发模式进行对比分析，找出后发展国家政治发展的特殊性。(2)后发展国家的政治发展途径和道路选择分析。选取政治发展过程中若干重大的关系加以研究，包括在如何推动国家的独立和建立民族国家问题上，采取何种路径；在处理现代化的进程方面，如何协调经济发展、政治发展与社会发展之间的关系；在推动社会经济现代化的过程中，是采取集权方式还是采取分权自主的方式等。(3)后发展国家的体制选择分析。有关后发展国家政治领域的组织形式，最重要的包括三个方面：政权的组织形式、国家结构形式以及政党组织形式。对上述不同类型政体的系统归纳和比较分析、对一些国家在选择不同政治体制模式时的艰难曲折，将成为本部分的重点。(4)后发展国家的政策选择分析。战略目标的实现有赖于各项具体的政策，如何制定切实有效的政策，也是后发展国家政治发展的战略要求之一。大体上，后发展国家的政策过程中存在着理性主义、渐进主义和官僚决策三种模式。(5)后发展国家政治发展战略的思考。在回顾后发展国家在现代化进程中发展战略制定、实施的历史的基础上，进一步思考国家建设、政治现代化与政治发展战略之间的关系，反思后发展国家在政治发展战略制定与战略实施之间的关系，进一步重申了政治发展战略在后发展国家政治现代化建设中的重要意义。

鉴于后发展国家范围之广大、政治发展战略之复杂，本书的内容侧重于后发展国家政治发展中可供选择的发展战略，对这些战略目标、内容进行了重点分析，而对于众多国家如何选择发展战略相对弱了一些。在资料运用、分析描述、案例选择等方面，难免存在偏颇甚至问题，希冀读者不吝赐教。

本书来源于作者承担的2003年度上海市高校优秀青年教师后备人选科研项目“后发展国家的政治发展战略研究”(项目号:03YQHB028)。该项目最初是在胡伟教授的启发和帮助下形成大体框架，之后在三年多的时间内写作和反复修改，直至今日得以呈现在读者面前。本书的研究实际上也是我个人一直以来对政治发展研究中某些问题的思考，有些内

容的雏形已经在其他地方出现过。第二章关于早期现代化国家的政治发展与后发展国家的政治发展,最初在王邦佐教授主编的《新政治学概要》(复旦大学出版社,1997年版)中有过分析,后在孙关宏教授主编的《政治学概论》(复旦大学出版社,2003年版)中修改后使用。第三章中关于发展型国家模式的主要内容,曾经发表在2006年第3期的《江苏社会科学》,第四章关于威权主义的论述,在我的前一本著作《新权威主义政权的民主转型》(上海人民出版社,2006年版)中有更为具体的分析,在本书中则更多地从发展战略的角度分析威权主义。

本书在写作和出版过程中,得到了胡伟教授的大力帮助和督促。我的导师孙关宏教授在我工作这段时间以来一直关心我的工作和生活,在此深表感谢。上海人民出版社的徐晓明博士在本书的整个写作和出版过程中提出了不少修改意见,并负责本书的出版工作,没有徐晓明先生的支持和帮助,本书难以面世。最后,向我的同事、同学和家人表示感谢,正是他们长期以来的支持和鼓励,才使得自己能够静心于学问并坚持至今。

陈尧

上海交通大学国际与公共事务学院

2008年6月

上海人民出版社相关书目

《中国政治学:科学与人文的探索》	孙关宏著	42.00 元
《公共管理学基础》	李金龙等主编	42.00 元
《新型产业工人与中国工会——“义乌 工会社会化维权模式”研究》	韩福国等著	48.00 元
《政府信用论》	章延杰著	20.00 元
《改革开放中的青年和青年研究》	谢昌逵著	28.00 元
《当代中国政治沟通》	谢岳著	28.00 元
《新权威主义政权的民主转型》	陈尧著	35.00 元
《政治的逻辑——马克思主义政治学原理》	王沪宁主编	45.00 元
《中华人民共和国政治制度》	浦兴祖主编	58.00 元
《告别理想——人民公社制度研究》	张乐天著	40.00 元
《社会危机治理——价值变迁与治理成长》	蔡志强著	29.00 元
《政府过程》	胡伟著	即出

以上图书均可在上海人民出版社读者服务部买到。

邮购地址:上海市绍兴路 54 号上海人民出版社读者服务部

邮编:200020

联系电话:021-64313303

邮购方法:在定价的基础上加价 15% 的挂号邮寄费,量大者(请先致电联系)可免邮寄费。

欲了解更多相关书目,请浏览上海人民出版社网址:www.spph.com.cn。

目 录

总序	胡 伟 1
自序	1
第一章 绪论	1
第一节 现代化与政治发展	1
第二节 政治发展与发展战略	8
第三节 政治发展的战略选择	17
一、政治发展目标之复杂	17
二、政治发展的道路选择	21
三、政治发展的战略选择	26
第二章 早期现代化国家与后发展国家的政治发展	37
第一节 早期现代化国家的政治发展	37
一、渐进-妥协的发展道路	38
二、激进-革命的发展道路	42
三、保守-改良的发展道路	47
第二节 后发展国家的政治发展	52
一、政治发展的总体特征	53
二、问题重重的政治发展	60

三、政治发展与政治秩序	66
第三章 后发展国家政治发展的路径选择	72
第一节 革命与改良	73
一、革命:不能承受之重	73
二、革命后社会的重建	80
三、作为发展战略的改良	84
第二节 经济发展优先与政治发展优先	91
一、经济发展的政治意义	91
二、经济发展优先的战略:以中国为例	97
三、政治发展优先的战略:以印度为例	103
四、发展型国家:一种特殊的发展模式	108
第三节 集权主义与分权主义	117
一、全能主义模式	119
二、集权主义模式	124
三、自由分权模式	129
第四章 后发展国家政治发展的体制选择	135
第一节 政体选择:极权主义、威权主义与民主主义	136
一、极权主义政体	136
二、威权主义政体	141
三、民主主义政体	146
第二节 单一制结构与联邦主义	151
一、单一制国家结构	153
二、联邦主义	156

第三节	一党制与竞争性政党制·····	161
	一、一党制或一党主导制的偏好·····	164
	二、政党竞争:是否可能·····	170
第五章	后发展国家政治发展的政策选择·····	177
第一节	公共政策的议程·····	179
	一、政策问题与政治参与·····	180
	二、政策议程的设定·····	185
第二节	公共政策的制定:理性主义、渐进主义或官僚决策·····	191
	一、理性主义决策模式·····	191
	二、渐进主义决策模式·····	200
	三、官僚决策模式·····	206
第六章	结论:后发展国家政治发展战略的思考·····	215
第一节	国家建设与政治发展战略·····	215
第二节	政治发展战略与战略的实施·····	221
第三节	政治发展战略的反思·····	225
第四节	政治发展战略:一种乌托邦·····	230
参考文献	·····	234

第一章 绪 论

从现代化进程的角度,大体上可以将当代世界的国家划分为早期现代化国家(the developed states)和后发展现代化国家(the late developers)。现代化是一个历史的过程,是经济、政治、社会等领域向现代性全面变迁的过程。从16、17世纪西欧开始的现代化,在工业运动和市场的推动下扩展到整个欧洲大陆,并于19世纪末、20世纪初渗透到南美、亚洲、非洲等地区,构成近现代历史运动的主要内容。大体上,20世纪以前建立民族国家并初步形成市场经济体制的国家可以被视为早期现代化国家。20世纪以后在争取殖民地解放和独立运动中建立民族国家,随后跨入现代化进程的国家大多属于后发展现代化国家,特别是二战结束以后出现的一大批所谓发展中国家,在建立国家并巩固政权以后,纷纷开始了现代化建设,形成和壮大了现代化运动的潮流。

第一节 现代化与政治发展

二战后,许多殖民地国家纷纷获得独立或解放,开始或加快了民族国家建设和现代化的进程。在现代化的进程中,这些后发展国家的现代化进程面临着要么模仿西方发达资本主义国家的政治经济体制、要么独立探索自己的发展道路两种选择。起初,西方学者普遍认为西方现代化的方式和路径是普适的,西方的市场经济体制是后发展国家经济体制的目标模式,后发展国家应该走一条与西方发达国家相同或相似的发展道路。但不管是选择模仿西方的体制还是走自己的道路,后发展国家的现代化

进程步履维艰,出现了经济停滞、政局动荡、行政腐败、分配不公、社会失序等严重的局面。后发展国家遭遇的困境波及了发达国家的经济、社会发展,制约了国际社会的发展步伐。因此,以后发展国家为对象的现代化或发展研究,就成为国际学术界的一个重要领域。

现代化这一概念十分复杂,在许多场合往往与工业化、西方化、市场经济、进步、发展等概念混在一起,被随意使用。作为一个包罗万象的概念,在许多人的眼中,现代化包括了从16世纪工业革命以来人类社会所有领域发生的质和量的变化,是人类在智性、物质、制度、技术等领域全面发生巨大变革的过程。现代化所带来的全面进步使人类的生活进入了一个新的阶段。甚至可以说,现代化一词的出现使人类获得了一种新的发展动力。

现代化是一场由人类所构成社会的一切制度的革命,是对传统的社会制度稳定性的重估,它要求创造一种能够容纳社会变革、适应新环境的制度体系。一旦传统制度的关键要素或环节停止作用时,要求新的制度体系具备能够把稳定性和变革性结合起来的有效能力。建立这种制度体系便是现代化进程中主体能够发挥创造性的必然要求,也是获得现代性的唯一的机遇和必然条件。而在传统的社会里,通常不经常面临制度变革的要求,一旦碰到类似的挑战,一般的结果要么是社会既有体制的解体,要么建立一个更封闭的体制来应付它。现代化进程中的社会则是以破坏传统的连续性为标志的。现代化进程中变化的、持续性的制度变革的基本倾向的根源,“存在于现代性的本性之中,它不仅是作为社会的一种结构特征,而且也是作为一种文化观或价值观,作为精英和广大群体的多少自觉的共同目标而存在着。正是这一点使现代社会制度有别于其他社会制度。”^①众所周知,所有社会都会历经变迁的过程,而且,大量的变迁都是由统治精英或社会精英自觉发动的,变迁的路径与方向也是这些精英所决定的。但是,无论精英们如何促进政治、社会或文化的变迁,这些变迁仍是现存秩序的一部分,只不过精英们比其他社会群体能以更为合适的方式解释、体现、推动这些变迁。在所有的社会变迁中,政治变迁是精英们得以施加影响的直接的、也是最有效的手段,因为精英们垄断了

① [以]S. N. 艾森斯塔德:《现代化:抗拒与变迁》,中国人民大学出版社1988年版,第48页。