



黑龙江大学行政管理研究中心

公共行政论丛

*dongyazhengfuyu
zhengzhibijiaoyanjiu*

东亚政府与

政治比较研究

叶富春 著

叶富春 等著

黑龙江人民出版社



黑龙江大学行政管理研究中心

公共行政论丛

主 编 何 颖

副主编 教军章 陈 辉

叶富春 等

叶富春 李 鹏
吴鹏雁 王云丽
李竹翠 朱升波 著

东亚政府与

政治比较研究

黑龙江人民出版社

图书在版编目(CIP)数据

东亚政府与政治比较研究/叶富春等著. —哈尔滨:黑龙江人民出版社,2008.3

ISBN 978-7-207-07779-0

I. 东... II. 叶... III. ①国家行政机关—对比研究—东亚 ②政治制度—对比研究—东亚 IV. D731.02

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2008)第 055955 号

责任编辑:崔佳斌
装帧设计:李梅

东亚政府与政治比较研究

Dongya Zhengfu Yu Zhengzhi Bijiao Yanjiu

叶富春 等著

出版发行 黑龙江人民出版社
通讯地址 哈尔滨市南岗区宣庆小区1号楼
邮 编 150008
网 址 www.longpress.com E-mail hljrmcbs@yeah.net
制 版 黑龙江神龙联合制版印务有限公司
印 刷 黑龙江省教育厅印刷厂
开 本 787×1092 毫米 1/16
印 张 23.5
字 数 380 000
版 次 2008年3月第1版 2008年3月第1次印刷
书 号 ISBN 978-7-207-07779-0/D·999
定 价 46.00 元

(如发现本书有印制质量问题,印刷厂负责调换)

本社常年法律顾问:北京市大成律师事务所哈尔滨分所律师赵学利、赵景波

总序

百余年来的“公共行政”理论研究给予我们诸多的启示,这些启示既体现在关于公共行政本质内蕴的终极诉求中,因而出现了有关行政学基础理论研究的多维向度及其由此引发的一系列基本问题的深度思考,形成了被权威学者称之为“丛林”的理论流派的长期分野乃至交锋;也体现在归依于公共行政理论和实践视野内的众多研究领域在深度与广度上的扩张,从而形成公共行政理论研究系统的分支网络,沿着这些分支系统深入下去就又构成公共行政研究的各自独特限域与方法体系。理论的研究是一种反思与创新的过程。公共行政理论研究不仅以人类的行政实践活动为研究对象,同时也以人类关于行政实践活动的认识过程——以往的公共行政理论——为其研究对象,从而使公共行政理论的研究成为反思公共行政行为与思想的逻辑体系,使其具有了广泛的解释性与超前的引领性,因而也更接近现实并对现实更具批判性与指导性。正是在这个意义上,公共行政理论研究就不只是“解释世界”的理论,而且更是“改变世界”的理论,这对于我们探索当代中国公共行政理论演进的理路,显然是值得深而思之的问题。

然而,公共行政理论研究并非是脱离行政实践的、纯粹的形上沉思,而是以更为现实的理论范式来展现理论研究的社会应用价值,并因此而累积学术传承的历史性与独特性。纵观公共行政理论研究的历史进程人们可以发现,从最早的政治与行政的二分理论到科学管理理论、官僚制理论,经由人际关系学说与需求理论为基础形成的行为科学理论,再通过系统理论、生态理论的奠基而重新唤起对公共行政问题的经济学、政治学、文化人类学等基础性解读,之后又出现了以公共选择理论、制度经济学理论为基础的新公共管理理论,无一不是面对当时的公共行政实践问题提出的解题范式。公共行政理论的研究就是这样经过了一代又一代的历史更迭与理论的积淀,为行政管理实践提供了这样或那样的指导,其中有成功的经验也有失败的教训。在对公共行政理论研究过程

中,面对变动不居的行政现实,人们在不断领悟公共行政之精神,研求行政公共性诸表征,总结公共行政成功的经验与失败的教训,探寻公共行政之方式与方法,并伴随着不同历史时期公共行政的需要,来构建能够为现实提供积极服务的价值理念与相应的理论。由此可见,为现实需要服务始终是公共行政理论研究恒久不易的宗旨。

人们对公共行政理论探究的本质在于不断地总结历史的经验与教训,从而挖掘和寻求可资借鉴并具指导意义的思想与方法。从这个意义讲,公共行政理论的研究领域是开放的,研究的内容是现实的。公共行政理论研究内容的现实性,体现着历史与逻辑的统一性,也应是“事实”与“价值”的高度整合,是在历史的过程中以理性的分析方法来总结具有规律性的公共行政的本质、价值、原则与理念,来梳理公共行政过程中工具性与价值性、目的性与道义性、公平与效率、政府与市场、权利与权力、主体与行为、方式与方法、行政职能与权力规制、制度设计与安排、公共政策制定与执行等基本关系;来探究有关公共行政主体的整体与个体的区分所形成的关于公共行政组织、公共人事行政、行政领导学等的研究体系。对公共行政进行哲学层面的理性思索则涉猎了对公共行政的本质性、公共性、公共精神等一般性问题的研究及对行政价值、行政伦理、行政发展、行政方法等问题的深度研究。因此,无论从历时性还是共时性层面来审视,公共行政理论研究所涉猎的基本问题都需要进行一番深入研讨,而且理论研究的传统确实也给我们今天的创造性阐释留下了足够的空间。正是基于这种理解,我们以为对公共行政进行系统的理论研究尤显必要,于是便策划了“公共行政论丛”这套丛书。

这套丛书以黑龙江大学公共管理学科支撑的行政管理研究中心的核心学术团队近十年来的研究成果为基础,在整体上进行了逻辑设计,对公共行政基础理论涉及到的基本理论问题和实践价值问题进行系统梳理和创新性解读,一方面为公共行政研究的深入发展贡献微薄之力,另一方面在展示研究中心学术团队多年研究成果的同时也为其研究方向作一引导,将问题研究不断引向深入。丛书将重点从两个层面展示研究成果:一是关于公共行政的基本理论问题研究,目的在于全面梳理公共行政理论研究的成就,对理论问题进行深度探勘,进一步揭示其理论价值,以便更好地为现实服务;二是关于公共行政理论的实践应用问题研究,目的在于重新透视公共行政基础理论的实践应用价值,特别对中国公共行政改革中出现的问题作深层的研究,以为解决中国公共行政实践中的具体问题提供参照。

这套丛书还仅仅是我们从事公共行政问题系统研究的初步尝试。尽管我们苛求严肃精致的学术研究品位,本着科学的态度和钻研问题的精神,追求独特的科学研究视角和创新的研究方法,但是像人类所有的理性思维与其具体的符号表达总存有差距一样,本丛书肯定存在着一些不足,作为一种学术讨论的基本形式,我们期待得到广大学术同仁的批评和斧正,这是对我们学术研究的最大鞭策!

“公共行政论丛”编委会
2005年2月于黑龙江大学

目 录

第一章 导论	(1)
第一节 东亚政府与政治的历史演进	(1)
第二节 东亚政府与政治的特点和主要内容	(5)
第三节 东亚政府与政治的研究现状	(12)
第四节 东亚政府与政治研究的理论意义和现实意义	(16)
第二章 宪法	(19)
第一节 东亚各国宪法的产生与制定	(19)
第二节 东亚各国宪法的特点	(23)
第三节 东亚各国宪法的结构、功能与作用	(27)
第四节 东亚各国宪法对国家制度与公民权利的规定	(30)
第三章 国会	(42)
第一节 东亚各国国会的类型与构成	(42)
第二节 东亚各国国会的特点与地位	(51)
第三节 东亚各国国会任期与议员的产生	(57)
第四节 东亚各国国会的职能与权力	(65)
第五节 东亚各国国会的议事与立法程序	(71)
第四章 国家元首	(81)
第一节 东亚各国国家元首概说	(81)
第二节 东亚各国国家元首的历史演变	(85)
第三节 东亚各国国家元首的地位与职权	(93)
第四节 东亚各国国家元首的产生、任期、连任、继任与免职	(101)
第五节 东亚各国国家元首的助手与辅助机构	(106)
第五章 中央行政机构	(110)
第一节 东亚各国中央行政机构的确立及发展	(110)
第二节 东亚各国中央行政机构的地位与构成	(115)
第三节 东亚各国中央行政机构的职能与权力	(121)

东亚政府与政治比较研究

第四节	东亚各国的公务员制度	(127)
第五节	东亚各国中央行政机构的改革与发展	(134)
第六章	司法	(142)
第一节	东亚各国法院的历史发展	(142)
第二节	东亚各国法院的结构及权限	(151)
第三节	东亚各国的法官	(169)
第四节	东亚各国的诉讼程序	(176)
第五节	东亚各国法院的庭审	(179)
第七章	东亚政党	(184)
第一节	东亚各国政党政治的确立与演变	(184)
第二节	东亚各国政党政治的类型、原因与特点	(190)
第三节	东亚各国政党政治的功能与作用	(194)
第四节	东亚各国政党政治的发展趋向	(196)
第八章	选举	(198)
第一节	东亚各国选举制度的确立及演变	(198)
第二节	东亚各国选举制度的类型与特点	(206)
第三节	东亚各国的选举程序	(212)
第四节	东亚各国的选举民主与金钱政治	(218)
第九章	廉政与监督	(228)
第一节	东亚各国廉政与监督制度的确立	(228)
第二节	东亚各国廉政与监督制度的内容与特点	(238)
第三节	东亚各国廉政与监督制度的运行机制	(251)
第四节	东亚各国廉政与监督制度的功能与作用	(270)
第十章	利益集团与公民社会	(275)
第一节	东亚各国利益集团与公民社会的现状、分类与特点	(275)
第二节	东亚各国利益集团与公民社会的产生与发展	(280)
第三节	东亚各国利益集团与公民社会的作用	(285)
第四节	东亚各国利益集团及公民社会与政府的关系	(294)
第五节	东亚各国利益集团及公民社会的交往与互动	(299)
第十一章	政治文化	(304)
第一节	东亚各国政治文化的确立与演进	(304)
第二节	东亚各国政治文化的主流	(314)
第三节	东亚各国的政治亚文化	(322)

第四节	东亚各国政治文化的交流与互动趋势	(328)
第十二章	政治参与	(333)
第一节	东亚各国政治参与的发展与演变	(333)
第二节	东亚各国政治参与的方式和影响因素	(340)
第三节	东亚各国政治参与的意义	(351)
第四节	东亚各国政治参与的发展方向	(356)
参考文献	(359)
后 记	(366)

第一章 导 论

第一节 东亚政府与政治的历史演进

东亚,又称“太平洋亚洲”(Pacific Asia),但人们在使用“东亚”一语时,所指的地理范围并不相同。从自然地理的角度看,东亚指的是欧亚大陆太平洋沿岸的边缘和半边缘地带,包括亚洲大陆东部的大陆沿海、半岛与海岛,具体包括朝鲜半岛、日本列岛、中国大陆沿海及台湾岛等。这是一种狭义的理解,也可以称为“小东亚”,即东北亚。本书的研究范围是“大东亚”,即除了“小东亚”(东北亚)之外,还包括东南亚诸国。

政治发展始终是人类政治生活面临的基本问题,政治生活的状况反映着社会发展和人类文明进步的程度。在战后以来的半个多世纪里,东亚国家在政治现代化的道路上蹒跚而坚定地前进,经历了一个渐进、曲折的探索和发展过程。西方工业文明和殖民主义的东进,打断了东亚传统的政治封闭式独立发展的历史,在挑战与回应、较量与磨合、撞击与交汇的过程中,东亚国家的政治开始向着现代化方向转进,其发展经历了传统政治—权威政治—现代民主政治的三部曲,显示出渐进发展的历史轨迹。

在创造经济奇迹的年代,权威政治扮演了重要的角色。作为一种独特的过渡政治形态,它是社会整合和政治稳定的利器,推进东亚工业化起飞的强大政治动力;同时,权威政治带来的并非是双赢式的成功,而是有代价的发展。

民主化是东亚政治现代化发展的核心内容,也是方向与目标。东亚政治民主化的深层动力根植于现代化的经济发展、市民社会的成长、中产阶级队伍的壮大,还不可避免地受到世界政治发展潮流的冲击和影响,但东亚不同于西方,其政治发展有着自己的方式和道路。

一、东亚政府与政治的曲折发展

(一) 恩赐的民主和民主的恩赐

日本明治维新大改革,是完全以西方现代化为榜样的,其灵魂是在大胆变革传统的基础上学习西方,从制度和体制层面进行转轨。但是,这一改革也存在重大弊端,它并非是一次完全西方化的资产阶级革命。它一方面引进了西方先进的工业文明成果,另一方面则保存了日本的天皇制军国主义传统。这种传统和现代的恶性组合“孕育着火山爆发的深重危险”^①。

第二次世界大战的结束,给日本明治维新式的现代化模式画上了句号。日本沦为战败国,美国军事占领当局对日本进行了民主化改造,这成为日本第二次现代化启动的契机。日本战后的民主化是外力强制性给予的,是战胜者的“恩赐物”,但它在客观上却符合了日本现代化发展的需要,实际上是对战前畸形现代化发展模式的检讨和修正。

经过民主化的改造,天皇专制和军国主义的成分被剔除;天皇仍然保留,但变为虚君,只具象征意义;比较完全的立法、行政、司法三权分立的权力结构确立起来,政党政治成为日本政治体系的有机组成部分;新制定的和平宪法成为日本民主政治体制的法律保障。在和平宪法下,日本政府专注于国家的经济发展,实现了国家主导型的惊人经济增长,即所谓民主的恩赐。

(二) 从议会民主到权威政治

战后东亚许多发展中国家的政治发展经历了一个从西方议会民主制到权威政治的曲折过程,这一独特的发展轨迹显示出东亚政治发展的特色和某些规律。

对许多东亚国家来说,从战后至 1980 年代中期以前的政治发展经历了两个发展阶段:第一个阶段,从战后初期到 50 年代末 60 年代初,为试行西方议会民主制时期;第二个阶段,从 50 年代末 60 年代初到 80 年代中期止,为权威政治发展时期。然而,这场试验最后以失败告终。

在印尼,马斯友美党、社会党、印尼共产党、印尼民族党等各派政治势力旗鼓相当,势均力敌,为了夺取利益,掌握政权,频繁角逐争斗,政局风云莫测,十分混乱。在泰国,统治集团内部的矛盾异常尖锐,先是批汶

^① Hu Shih, "The Modernization of China and Japan, A comparative Study in cultural Conflict", The Cultural Approach to History (ed. By Caroline F. Ware), New York, 1940, p. 245.

集团同自由泰党领导人之间的斗争,接下来是批汶、炮、沙立三派之争,政治争斗日益激烈,导致了泰国政局剧烈动荡。韩国在实行议会民主政治的过程中,则始终伴随着剧烈的政党倾轧、权力争夺、人民抗议示威,直到最后爆发人民革命。有“东南亚民主橱窗”美称的菲律宾的民主制与真正的西方议会民主制也相去甚远。传统的以家族为中心的“巴郎圭”制,在近现代又演变为“族阀主义”,这种“族阀主义”不可避免地导致在政治活动中使用私人亲信,收受贿赂,使腐败风气愈演愈烈。^①

政治与经济的双重危机,显示出东亚各国引进民主制的尝试的最终失败。从1950年代末到1960年代中期,权威政治成为取代西方议会民主制的政治潮流。韩国、泰国、印尼、新加坡、马来西亚、菲律宾等国纷纷改弦易辙,通过军事政变或和平转向等途径,以一党独大、军人统治甚至个人独裁等不同方式转向了集权型权威政治,但权威政治只是东亚政府与政治发展的一个重要过渡阶段。

二、东亚政府与政治的新潮流

(一) 民主化浪潮

1. 从权威政治到民主化

自1980年代中期以来,东亚权威政治步入了转型期,各权威政治国家先后不同程度地开始了政治民主化的进程,形成了一股汹涌澎湃的民主化潮流。1986年2月,菲律宾发生了“二月革命”,独裁统治者马科斯在总统选举中被愤怒的选民和政变的军队拉下了权力宝座。其后,科·阿基诺出任总统,着手实行多党议会民主政治,菲律宾走上了变革权威政治、实现政治民主的政治发展之路。1987年,韩国总统候选人卢泰愚发表了著名的“6.29”民主化宣言,并于同年修改宪法,开始了民主化进程。1990年,李光耀辞去新加坡总理职务,吴作栋出任新总理,并开始实行总理与总统分权的制度。1992年,泰国发生了“五月风暴”,素金达军人政府倒台,民选文人总理川·立派在泰国开始了议会民主政治的新局面。

2. 日本政治民主化发展趋势

日本在战后被迫接受美国占领军的民主化改造,建立起民主政治体制,但日本的民主政治仍然有着较为明显的传统集权政治的成分,在战后运行达半个世纪的“1955年体制”,是以自民党一党统治和中央行政

^① 陈鸿瑜:《菲律宾的政治发展》,台湾商务印书馆1978年版,第84页。

集权为显著特征的。然而,在经历半个世纪的现代化发展后,僵化的旧体制已难以与变化了的社会和经济现实相适应。1993年大选,自民党败北,“1955年体制”宣告终结,日本从此进入了多党联合执政的联合政权时代。

(二)方兴未艾的政府机构改革

从东亚来看,政府在现代化的过程中起着极其重要的作用,而政府作用的效能则与政府的行政管理能力息息相关。高效能的政府行政推动着社会和经济现代化向前发展,而社会和经济现代化的跃进又不断地向政府行政提出新的挑战。东亚国家的政府在大力推进现代化的同时,也面临着变革自身的任务。

1. 日本:减少官僚主义

1990年代,日本泡沫经济破灭,经济长期衰退不振。日本政府除了在经济领域采取一系列改革措施外,也把改革的矛头指向旧的行政体制,力图通过行政改革,为经济复兴和现代化的进一步发展注入新活力。1999年7月8日,日本参议院通过《行政改革相关法案》,日本政府改革正式进入具体实施阶段。行政改革方案具体落实为17部相关法律,包括修改内阁法、内阁府设置法、修改国家行政组织法、财务省设置法、地方自治法等,其内容涵盖了政府机构调整、行政体制改革、中央和地方责权划分等方面。通过裁减、合并、改编、新立法等种种方法,大规模地进行机构的精简与调整,并完善政策评价制度,强化对政府行政的民主监督。日本舆论界认为这是“继明治维新和战后改革之后的又一次重大变革”。

2. 韩国:建立高效政府

韩国在现代化的发展过程中,已多次对政府机构进行改革,90年代最近的一次改革是在金大中总统上台后进行的。1998年,金大中政府重新修订了《政府组织法》,并据此实施新一轮政府行政改革,大力精简和调整了政府机构。1999年5月,韩国又进行了第二次机构改组。与以往不同,金大中政府所进行的政府机构改革,是在金融危机的背景下进行的在制度和职能层面全面革新,总目标是建立一个精干、高效和服务的政府。

3. 新加坡:建立廉洁政府

新加坡十分重视政府的廉政建设,把为政清廉看作是事关国家兴亡的首要大事,为此,新加坡制定了一套完备的廉政法规,其中,最重要的是《反贪污法》和《公务员行为守则》。《反贪污法》规定了详细的违法行

为和严厉的处罚措施。《公务员行为守则》则对公务员日常工作和生活做出严格的规定和限制。新加坡主要的廉政机构是反贪污调查局和审计署。反贪局仅有 34 名探员,人员精干,效率很高。政府还制定了具体的廉政制度,主要是财产申报制度、法定宣誓制度、品德考核制度和高薪养廉制度等。这套行之有效的廉政法规和制度使新加坡政府成为世界上最廉洁的政府之一。

4. 泰国:建立民主、精简、高效政府

1990 年代以前泰国在机构改革方面的举措很少,成效也不大。1980 年代泰国将公署单位与厅单位合并,合成“厅局”单位,隶属于各部,使中央政府的机构精简不少,也提高了办事效率。

1990 年代,泰国的机构改革进入了一个新阶段,以“民主、精简、高效”为三大原则,消减政府机构人员,缩小政府规模。主要措施有:加强政府的综合协调能力,主要是加强内阁的作用和功能;精简机构,裁并部门,出现“超级部”,但后来由于种种原因被取消,各部仍恢复原状,分工合作;扩大政府的计划职能,加强经济宏观调控。可以说,泰国精简机构虽成效不大,但宏观调控职能加强却是其显著成果之一;优化了政府人员的群体结构,出现“专家治理”、“专家咨询”等。^①

第二节 东亚政府与政治的特点和主要内容

一、东北亚政府与政治的特点及主要内容

(一) 内容

现代性是现代社会的特征,“它是社会在工业化推动下发生全面变革而形成的一种属性。”^②东亚政府与政治在现代化的背景下具有以下内容:

1. 经济优先主义

“现代化的中心问题,是社会从墨守传统体制的政治领导向赞成彻底现代化的政治领导的转变。”^③东亚各国的领导人大都有着强烈的经济发展意识,在牢固地掌握政权后,便迅疾地将政府的注意力转向了现

^① 严强、魏姝编著:《东亚公共行政比较研究》,南京大学出版社 2005 年 1 月版,第 583、584 页。

^② 罗荣渠:《现代化新论》,北京大学出版社 1993 年版,第 14 页。

^③ [美]C. E. 布莱克:《现代化的动力》,浙江人民出版社 1989 年版,第 56 页。

代化经济发展的目标。韩国和新加坡是这方面的典范。

2. 市场经济导向

现代化的经济是发达的市场经济。二战后,在内部原因和外部条件的影响下,韩国、新加坡、印尼、菲律宾、马来西亚等国都走上了资本主义道路,市场经济体制的建立过程也就伴随着这一选择拉开了序幕。后来出现的政权更是大力地推动了这一进程,始终把发展现代化市场经济作为国家的发展方向。

3. 专家治国

强大的权威与坚定的经济发展意识相结合,便于政府迅速作出发展决策并予以执行。然而,决策的正确与否以及能否顺利有效地具体执行,往往是政府权威本身力所不及的,只有建立起一套现代性的机制,做到科学决策与科学管理,才是解决问题的关键。东亚国家的经验是:专家治国。^①

所谓专家治国(technocracy),也叫精英治国或能人统治。它强调决策和行政经济管理的科学性,强调服从科学或理性的权威,统治国家不再是权力和欲望的满足和表达,而是科学的方法和原则。专家治国体现着现代工业社会的需要,东亚国家大都非常重视知识分子和经济技术专家的作用。

在韩国,朴正熙大力倡导和实行专家治国原则,使得韩国拥有一支由一大批专家学者组成的决策队伍和一套规范科学的决策程序。新加坡的前总理李光耀本人就是精英治国论者,新加坡政府贯彻精英治国原则集中体现在建立高效、专业化的文官系统方面,有着严格、制度化的人才拔擢渠道。

(二)特征

1980年代末、1990年代初在东亚发生的一系列重大政治变革,标志着活跃于东亚政治舞台长达30多年的权威政治风光不再,开始淡出历史舞台,逐渐让位于民主政治。这一现代性特征具体看来有以下几个方面:

1. 军人政府向文官政府转变:军人退出政治权力中心

军队干预政治,在现代化剧烈变迁的时代在某种程度上意味着稳定和力量。但是,时过境迁,随着经济、社会的现代化发展,军人干政愈来愈引起公众的不满和反对。东亚的社会日益走向现代化、多元化、复杂

^① 张蕴岭主编:《亚洲现代化透视》,社会科学文献出版社2007年版,第193页。

化,新的阶级力量和利益集团需要更为符合他们利益的政治秩序和民主形式,因此,在原军人势力强大的东亚权威国家,军人相继退出了政治权力中心,而且,新的文人政府为进一步消除军人干预的威胁,大都进行了军队职业化的改革,使军队仅仅变为文官政府控制下的国家机器的一个组成部分。

在泰国,1991年5、6月份,民主力量进行了反军人统治的流血斗争,最后取得了全面胜利。文人阿南出任总理。次年大选,平民出身的川·立派出任总理。在韩国,1993年,金泳三作为第一个民选文人总统上台,结束了军人长期主导韩国政治的历史,实现了军人政府到文人政府的转变。在印尼等其他东亚国家和地区也实现了同样的转变。

2. 行政集权向分权制衡方向发展:立法机构作用加强

权威政治权力构架的最突出特征就是强化政府行政体制,行政权力强大,而立法权力相对弱小。发生转型的权威国家大多在一定程度上通过修改宪法、加强立法机构的权力等措施来分散过分集中的权力,加强立法机构对行政权力的制约。

新加坡政府在1998年7月29日提出了《宪法修正白皮书》,提出在宪法中增加对政府制衡的条款。1990年8月,新的新加坡共和国宪法法规产生,其重要内容是增加了民选总统的权力,实行总理和总统分权制度。新加坡还加强了国会机构的地位,从1978年起实行了组队议员制改革,建立了政府议员委员会,以影响政府决策和对政府进行监督。韩国在1987年修改了宪法,新宪法对韩国总统过分强大的权力进行了一定程度的限制,加强了立法和司法的权力。1989年韩国又进行了大规模的行政改革,重点是减少政府的功能和结构,谓之“消减改革”。1992年,总统金泳三实行“小政府,大社会”蓝图,政府向民间、中央向地方转移权限。这一系列改革使韩国行政权力受到了制约,立法力量得到了加强。

3. 一党独大向多党竞争政治发展:反对党力量增强

在权威政治时期,反对党的发展受到政府和执政党的排斥限制甚至严厉打击,力量自然难以发展起来。但在1980—1990年代以来的民主化过程中,随着权威政府对舆论限制的放松和民众参与政治的热情升温,反对派政治运动开始复苏,反对党在日渐宽松的政治环境中得到了较大发展,并日益在公职选举和议会政坛上显示着自己的力量,从而对一党优势制形成了冲击,一党独大的政党政治开始呈现出真正竞争性的多党政治发展的趋势。

新加坡在政治转型期政党政治发生了明显的变化,反对党在进入1980年代以后也日趋活跃,力图打破“一党政治”。在1990年提前举行的第七次大选中,反对党在不利的条件下参选仍获得四个议席,比1988年增加了两席。反对党获得议席的增加和人民行动党赢得的支持率的下降反映出,随着新加坡社会经济的现代化发展和西方文化渗透的增强,反对党政治的社会基础在发育成长,新加坡已出现了向真正竞争性的政党政治过渡的苗头。

4. 利益集团和民众政治参与提高:国家对社会控制减弱

利益集团和民众拥有参与的自主性,较广泛地参与国家的政治生活,是制度化程度较高的现代民主政治的一大特征。1980年代以来,东亚国家利益集团和民众的政治参与逐步活跃起来,自主性也有了很大发展。1980年代后期,韩国利益集团的政治参与达到空前水平。韩国大财团的政治参与在东亚国家中是比较独特和少见的。大财团采取与政府合作的方式或是贿赂,或是游说,或是人员参与来影响政府决策。此外,学生的暴力示威在韩国不断发生,工会的参与也日趋活跃。^①

利益集团和民众政治参与的自主性程度的提高和活动的增多,显示出社会的力量在增长,而权威国家控制社会的强度在减弱,一个生机勃勃的东亚正在形成之中。

二、东南亚政府与政治的特点及主要内容

(一) 内容

自独立以来,东南亚国家政治的演进大体经历了三个阶段:独立初期至20世纪60年代基本照搬西方议会民主政治模式;1960年代以后逐步转向“威权主义”政治,在世界第三波民主化浪潮的影响下,威权政治遇到了前所未有的挑战,有的已经垮台,政治社会环境逐渐变得比较自由、宽松,政治体制也较以前开放;于是,学者们普遍认为,20世纪80年代以来,东南亚国家开始进入政治社会转型的新阶段。首先,政府对公民在言论、集会、出版等方面自由权利的控制呈逐渐放松之势。其次,政治权力分配渐趋多元化,一党独大政治或受到冲击,或向多党政治转化,而权威时代形成的以政府为主导的政治体制发生变化,代议机构影响增大。最后,政治运作制度化,强人主政的局面逐渐改变,军人也正在逐步退出政治舞台。冷战结束后,东南亚国家的这种政治社会转型进程进一

^① 张蕴岭主编:《亚洲现代化透视》,社会科学文献出版社2007年版,第163~165页。