

第一章 导论

当代中国政府与政治,即自 1949 年以来中华人民共和国的政府与政治。研究当代中国政府与政治,首先要回答什么是政府、什么是政治、什么是当代中国政府与政治。政府有广义和狭义之分。广义的政府是指包括立法、行政、司法在内的国家机关。狭义的政府仅指国家行政机关。我认为,政府还有一般意义的政府、作为国家机构的政府及作为非国家机构的政府之别,有阶级社会的政府和无阶级社会的政府、原生型政府与次生型政府的涵义也是不同的。作为管理机关的政府,实质上就是行使公共权力的主体或机构。政治具有更广泛的涵义,它不仅包含国家权力,而且包含执行这种权力的机构和组织。它不仅是一个社会过程,而且是社会价值的权威性分配。它不仅是阶级对阶级的斗争,而且是社会关系的公共权威现象。实际上,政治就是人类社会根据利益原则,运用公共权威调控和管理社会的行为和关系模式。

在当代中国,政府与政治的涵义更加宽泛。政治包含政府,政府离不开政治,政府与政治的关系极为复杂。政治的主体是政党,政治干预一切,覆盖所有领域,政府则缺乏独立性和自主性,政府活动的范围相对狭小,从而形成了严重的不平衡性。因此,与其称为当代中国政府与政治,还不如叫做当代中国政治与政府更恰当。这种状况是不能适应新千年新世纪的客观诉求的,因此,必须积极推进包括政治、经济以及思想文化在内的系统的现代化建设。

第一节 政府

一、一般意义的政府

所谓一般意义的政府,即抽象的意义上所谓的超越国家和阶级、超越人类社会发展阶段的政府。在现代文明高度发达的今天,人类对于自身的认识仍是一知

半解,要了解人类存在的意义更非易事。一个人自呱呱落地以来,就会涉入很多社会组织,每个社会组织都宣称有权制定和执行规则以管理其成员。每个组织都以惩戒来维系其规则,都可以对违反规则的人加以惩罚,任何人都不能完全为所欲为,或不受管制、约束地进行活动。个人随着年龄的增长,便会愈加觉察存在着一个比其他组织更加严厉和具有更多权威的组织,这就是政府。政府会要求其公民必须接受义务教育,命令其公民拿出部分薪水缴税,指示其公民如何停放车辆,诸如此类的法律法令不可胜数,如果公民违反规定,就要受到惩罚,或罚金、或监禁、或剥夺生命。可见,政府的法律法令非常不同于一般社会组织的规定。

一般来说,任何一个社会都有一些公认的、人们必须遵循的行为规则和行为模式。人和动物的重要区别就在于:人类要过社会和政治生活,人是天生的政治动物^①。人类社会生活所遵循的规则,随着时间的推移会发生变化,不同的地区也会有区别,但一般都沿着风俗、习惯、道德、法律(纪律)的轨迹演变着。这里的纪律特指无阶级社会的行为规则,法律是有阶级社会的行为规则。随着社会的发展,一般来说,风俗、习惯的作用将会减弱,道德、法律(纪律)的作用将会增强。人类会越来越自由地生活在一起,但必须受到约束,必须遵循一定的行为规则和行为模式。

风俗是在一个地区长期流行的、人们能够接受的习俗礼仪。风俗的约束力不强,但大多数人会奉行。习惯是长期习以为常并且普遍为人们所接受的行为规则。在有史以来的任何社会里,习惯都是人类行为的强有力的制约力量。道德是以善恶来评价和调节人类行为的规范手段,是人类自我完善的一种社会价值形态。它也源于历史传统,并受一定物质生活条件制约。在西方国家,道德可能源于宗教戒律,如《圣经》上所说“不得杀害他人”“敬爱你的双亲”等。在中国,道德规范源远流长。开始“道”和“德”分开使用。“德”与“得”意义相近,指具体事物从“道”所得的特殊规律和特殊性质。“道”是高于“德”的自然法则。老子的《道德经》将“道德”并用,但也是有分别的。《老子·五十一章》里讲“道生之,德畜之”;“道之尊,德之贵”,一切皆任自然也,是自然规律,而非天命。道德的领悟,是自身修养得来的。法律是一套由政府机关制定并执行的规则。法律不同于风俗、习惯、道德,就在于前者是由政府机关制定并执行,后者是经过长期流传演变,自然形成的处理团体之间、人与人之间关系,缺乏强制力的规范。

对人类行为具有约束力的风俗、习惯、道德、法律(纪律)都与政府有关联,那么,这样的政府意味着什么呢?有时,它指一个特定人们的集合体,具有一定的特质、职责和长处,并执行某些功能;有时,它指一些特定的机构,这种机构按照一定的程序执行某些功能,而这种程序不论谁来操作都能持续运转下去。综合

① 亚里士多德:《政治学》,商务印书馆 1965 年版,第 7 页。

这两个方面的含义,政府的定义应该是 政府是人与机构的集合体,它的意志具有强制力,它尊重风俗、习惯,提倡道德,制定并执行法律(纪律),以约束人类的行为。这样的政府,无疑是人类最古老、最普遍的机构。有些人曾经构想无政府状态,但是无论过去和现在,都未曾存在过一个实际的社会没有政府而能继续运转之历史记载。实际上,在所有时代所有社会的任何人,都会感受到某种形式的政府,它是人类赖以生存所必需的组织形式。

人类社会需要政府组织,但政府的形式却是千差万别的,性质也不相同,对待民众的方式也有差异。从爱斯基摩人的简单的酋长制度,到发达的工业化国家,从希特勒的‘第三帝国’到北欧的福利国家,政府制度都是不同的。不同的社会、不同的阶段、不同地区须有不同类型的政府满足其民众的特殊需求。然而,不管政府之间的差异有多大,它们都具有某些共同特征,区别于其他形式的人类组织。

(1) 权威的广泛性。任何一个社会组织,都制定有规则,在其成员中享有一定的权威,但缺少强制力。而政府所制定的规则,适用于全社会的全体成员,而且具有强制力。如美国政府规定每一个美国人都要交纳所得税,没有人认为这项规定不适用于不赞成缴税的人,或那些缴不出税的人,或那些无视税法存在的人。这说明政府的权力是被普遍承认的,享有最广泛的权威。这种广泛的权威和被普遍承认的权力,用来制定有约束力的政策,发布强制性的命令。不仅政府组织具有广泛的权威性,而且政府所制定的规则也享有广泛的权威性。

(2) 成员的非自愿性。大部分社会组织,其成员都是自愿加入的,比如信教,是经过深思熟虑之后才作出的选择。然而,就一国国籍而言,大部分的人从一出生都自然地成为该国的公民,也就是说,在未做慎重的选择或采取有意识的行动之前,就得臣服于国家的法律。政府治理之下的成员具有的非自愿性,是和这个成员的国籍相联系的。各国公民的国籍的取得办法虽有不同,但有一点几乎是相同的,即长期居住并具有一国国籍的人们,他们的下一代从出生那天开始就自然具有该国的国籍,这是无法选择的结果。

(3) 暴力的垄断性。每一个人类社会组织都必须处罚其成员违反规则的行为,政府也不例外。政府与其他组织不同的是,政府拥有被法律授予的惩处权。政府拥有两项其他组织所没有的惩戒权:一是将犯法(纪)者处以监禁,二是剥夺犯法(纪)者的生命。一句话,就是惟独政府拥有暴力,而且这种暴力是合法(纪)的。其他组织如黑社会组织、宗族组织等也可能拥有暴力,但这是非法(纪)的。政府合法(纪)地拥有暴力,以暴力为后盾,以强制手段执行其规则。政府这种暴力具有垄断力,独此一家,别无分店。^①

^① 参见(美)奥斯特·伦尼:《政治学》,台北双叶书廊有限公司 1995 年版,第 4—11 页。

(4)权力的合法(纪)性。政府的行政权是国家(社会)权力的一部分。政府行政权的拥有,是通过法律和纪律授予的。政府权力的合法(纪)性还来自于社会成员认为政府制定和执行法律、纪律的权力是适当的,是具有法律和纪律效力的,并且应该予以服从的,也就是说来自于社会成员的广泛认同。政府权力的合法(纪)性与政府的合法(纪)性既有联系也有区别。政府的合法(纪)性不仅来自于权力的合法(纪)性,还来自于政府的组成方式、政绩优劣、效率高低、是否公正廉洁等等。政府的组成人员是选举的还是任命的,是选举的总统任命的还是政党或权势人物安排的,这对于政府的合法(纪)性都有影响。当然,政府的合法(纪)性也影响政府权力的合法(纪)性,两者是相辅相成的。

一般意义的政府的定义,涵盖了人类社会有史以来的社会管理机构,包括国家机构的政府和非国家机构的政府。作为一个社会的管理机构,都需要应用法律(纪律)、道德、习俗以至于风俗,对全社会进行管理。这种管理全社会的社会管理机构,一般都具有权威的广泛性、成员的非自愿性、暴力的垄断性、权力的合法性等特性。这是最一般意义的政府。

二、国家机构的政府

作为国家机构的政府,是有阶级社会的政府,它和国家、阶级、政党是联系在一起的。这种政府是国家机器的主要组成部分,是阶级斗争的工具,是政党争夺的主要对象。

中国人称政府为宰相治理政务的处所。《资治通鉴》记载,唐玄宗天宝二年“李林甫领吏部尚书,日在政府”。胡三省注云:“政府,谓政事堂”。《宋史·欧阳修传》说:“其在政府,与韩琦同心辅政”。说的都是同一个意思。中国古代实行君主专制制度,皇帝之下设宰相或丞相,辅助皇帝处理政务和一切军国大事。皇帝集立法、行政、司法以及考试、监察于一身,宰相就成了这些权力的主要执行者。因而所谓处理政务的处所,不仅是处理一般行政事务的地方,也是处理立法、司法等事务的地方。实际上,这既是一种统治机关,也是一种执行和管理机关。

近现代的中国人对政府的定义有不同的理解。民主革命的先行者孙中山先生将国家权力分为民权和治权,即人民权(政权)和政府权(治权)。人民权包括选举、罢免、创制、复决四种权力。政府权包括立法、行政、司法、考试、监察五种权力。这里的政府实际上变成了处理立法、行政、司法等事务的机关,同样兼有统治、执行和管理的含义。中国政治学的开拓者邓初民说:“由于国家权力的运用,必须发生出一系列的立法、行政、司法的政治行为,要司掌这些行为,必须有立法、行政、司法等政府机关(中央政府和地方政府),设官分职,各司其事。这就

是对政府明确之至的说明。那么,政府不过是执行政治任务、运用国家权力的一种机关罢了。^① 杨幼炯对国家和政府进行了比较研究,指出:“国家是为增进共同目的,满足共同需要,有政治组织的人或团体。政府则是陈述、表示和实现国家意志的代理机关、官吏或组织之总称。政府是国家所必不可少的机关或代理者,但它并不是国家本身,就如一个公司的董事会不是公司的本身一样。国家是一个由人民所组织而成的政治社会,不受外来的统治,对内完全自主。政府就是国家表示意志、发布命令和处理事务的机关。”^②

以上三种说法含义相近,均视政府为包揽立法、行政、司法事务的统治、执行与管理机关。在现代中国有关政治学和行政学的教科书、专著和辞典里,对于政府的定义有两种说法。罗豪才教授主编的《行政法论》第三章指出:“国家行政机关是一个国家的统治阶级运用国家权力,组织和管理国家行政事务的机关。国家行政机关又称国家管理机关,简称政府。”《辞海》称:“政府,即国家行政机关。国家机构的组成部分。”《简明政治学辞典》(河南版)说:“政府,通常指国家行政机关。国家机构的重要组成部分。统治阶级行使国家权力和实施其政策的主要工具。”这种意见认为,政府仅为国家行政机关。在社会主义各国,这种看法比较普遍,政府一般被定义为国家行政机关,如将国务院、政务院、部长会议等称之为政府。

另一种意见认为,政府有广义和狭义两种解释。狭义认为,政府是指中央和地方各级国家权力的执行机关或国家行政机关。广义认为,国家的立法机关、行政机关和司法机关,都称之为政府。赵宝煦教授主编的《政治学概论》以及《政治学辞典》(四川版)、《行政管理学大辞典》(社科版)均持这种看法。

近代西方人是怎么看待这个问题的呢?英国思想家洛克指出,政府是人们自愿通过协议联合组成的共同体^③。共同体的权力属于其中的大多数人。政府就是代替大多数人行使权力的裁判者。法国思想家卢梭认为政府其实只不过是主权者的执行人,他说:“政府就是在臣民与主权者之间所建立的一个中间体,以使两者得以互相适合,它负责执行法律并维护社会的以及政治的自由”^④。卢梭的“中间体”和洛克的“共同体”相类似。他们都认为,在这个“中间体”或“共同体”里,一切权力属于人民,政府是权力的执行者。这种看法在西方一直比较流行。

英国自由主义理论家密尔在《代议制政府》中,将政府称之为“政府机器”这

① 邓初民:《新政治学大纲》,中国社会科学出版社 1984 年版,第 110 页。

② 杨幼炯:《政治科学总论·现代政府论》,台湾中华书局 1967 年版,第 322 页。

③ 洛克:《政府论》(下册),商务印书馆 1964 年版,第 59 页。

④ 卢梭:《社会契约论》,商务印书馆 1980 年版,第 76 页。

台机器包括立法、行政、司法等部分。他反驳了两种关于政府的界说,即认为政府严格地说是一种实际的艺术,除手段和目的的问题外不发生其他问题。认为不能把政府等同机器,而是一种自然产物。在驳论中他强调了三方面:政府应该能够促进人们本身的美德和智慧;政府是人的劳作;政府需要人民最大限度的参与。据此,他给政府所下的定义是:“政府既是对人类精神起作用的巨大力量,又是为了公共事务的一套有组织的安排。”^①

美国著名教授威尔逊(F. C. Wilson)指出:“政府系国家的机器,它是社会控制的杠杆,而它的官员充任国家的代理者”^②。这种政府是社会控制杠杆的观点也是当代西方人比较普遍的看法。

英国《大众百科全书》认为,政府是“由政治单元在其管理的范围内制定规则 and 进行资源分配的机构。政府的功能 (1) 立法;(2) 司法;(3) 执行行政管理。”^③美国《科里尔百科全书》的界定是:“政府是指在一个有组织的社会中执行国家职能的机构或者执行这些职能的人们”。^④英国《简明不列颠百科全书》认为:“政府是治理国家或社区的政治机构”。^⑤美国《新标准百科全书》认为:政府是“一个民族、一个帝国、一个公国、一个国家、一个城市或其他政治单元中的主要官员组成的政治组织或团体的形式。在欧洲议会体制中,政府意味着内阁或者内阁的部,它有权力和权威。”^⑥

目前的西方,在实行总统制的国家,政府一般都是指中央和地方全部的立法、司法、行政机关。而在实行议会内阁制的国家,政府通常是指中央和地方的行政机关。在英国,政府仅被认为是内阁和全体行政长官,这就是英国人常说的“邱吉尔政府”或“工党政府”的含义。对行政机关的解释也不尽相同。一种意见认为,行政机关是行政机构和行政官员的总和;另一种意见认为,司法机构和司法官员也包括在内,因为他们也要解释宪法和执行法律。还有一种意见认为,行政机关仅指国家最高的行政机构,或称中央行政机关。

综上所述,前人关于政府是国家的机器、工具和代理者的认识,关于政府是立法、行政、司法机关的综合的表述,关于政府是执行国家权力、控制整个社会、管理公共事务的机关的观点,都是值得参考、珍视和有价值的见解。从政治学和

① 密尔:《代议制政府》,商务印书馆 1982 年版,第 29 页。

② 威尔逊:《现代政治要素》,1963 年版(纽约),第 5 页。

③ Everyman's Encyclopaedia, Volume 5 P643, Edited by D. A. Gillingham, J. M. Dent & Sons Ltd London Melbourne Toronto 1978

④ Collier's Encyclopedia, Volume 11 P261, William D. Halsey & Emanuel Friedman, Macmillan Educational Corporation New York, 1980.

⑤ 《简明不列颠百科全书》第 11 卷,中国大百科全书出版社 1990 年版,第 345 页。

⑥ New Standard Encyclopedia, Volume 5 P194, Standard Educational Corporation, Chicago, 1982.

行政管理学的角度来探讨政府的定义,需要把政府与国家、阶级、政党、社会等方面联系起来加以考察。

从政府和国家的关系来说,国家是统治阶级和被统治阶级之对立的统一体。实际上,国家是阶级统治、阶级控制和阶级压迫的机器。而政府则是实施这种统治、控制和压迫的工具。统治阶级要通过政府把自己的意志转化为国家意志,要通过政府来行使国家的权力。国家权力的运用,必然要产生一系列的立法、行政、司法的政治行为。而要司掌这些行为,必须有立法、行政、司法等机关,设官分职,各司其事。这样,政府就成为陈述、表示和执行国家意志的全部立法、行政、司法的组织或制度。因此,从本质上看,政府应该包括立法、行政、司法等机关。

在这里,政府和国家乍看起来似乎是二而一、一而二的东西,两者之间好像可以划等号。其实不然。一般情况下,有国家,必然有政府;“无政府”状态只会在政权转移过程中偶然存在,否则这个国家也不复存在了。而更重要的是任何一个政府都必然自称是国家的代表,并且是唯一的代表。但是,政府决不等于国家。几乎每一个国家在其生存的历史中都曾经产生这种或那种形式的、好的和坏的政府。一个又一个政府垮台或彼此更迭了,而国家却依然生存下来。西方国家经常发生政府更迭,而国家却没有因此而垮台。中国封建社会频繁的改朝换代,实际上是更换政府,我们的国家并没有因此而消失。政府是国家机器的主要组成部分。二者密不可分,但又不是一回事,既有联系,又有区别。

从政府和政党的关系来说,政府是政党进行政治调控的枢纽,也是权力的执行机构。现代国家,一般都实行政党政治。在实行多党制的国家,不管是执政党还是在野党,都力图通过议员、官员、利益集团、社会团体、社会舆论以及立法、行政、司法等机构来进行政治调控,以调整社会各阶层的利益,达到社会的相对平衡。在一党执政的国家,执政党不仅通过自己的组织和成员,更重要的是通过立法、行政和司法机构,来贯彻执行自己的路线、方针和政策,并进行政治调控,以实现社会的稳定和发展。政党的这种政治调控作用,政党所掌握的权力,政党对国家政治和社会生活的领导,一般都是通过立法、行政和司法等政府机构来实现的。

从政府和社会的关系来说,政府是社会管理的总机关。社会事务百业千行,千头万绪,层次繁多,范围广博,公共利益又涉及每一个人。要管理好如此纷繁复杂的事务,兼顾每一个人的利益,必须有威严周密的法律,廉洁高效的行政管理,纯洁严肃的司法,否则就无法维护社会秩序,因而也无法维持一个国家。

从多方面进行考察,在有阶级的社会里,政府的定义应该是政府是国家进行阶级统治、政治调控、权力执行和社会管理的机关。它理所当然地包括立法、行政、司法机构在内。

三、非国家机构的政府

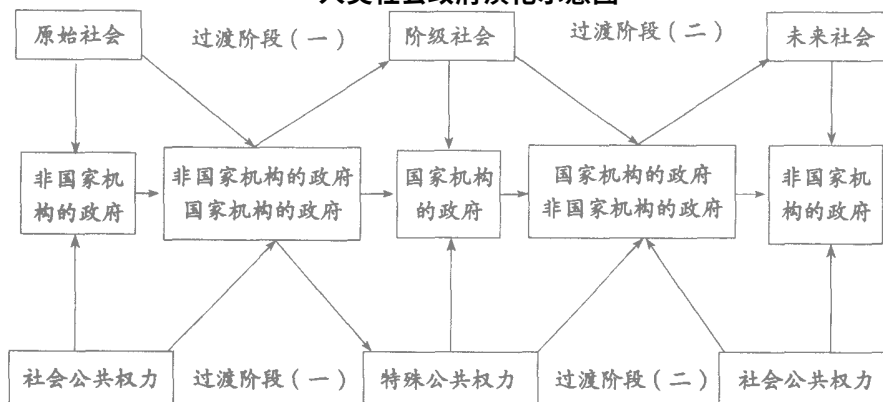
在人类社会的历史长河中,有阶级的社会只有四个阶段,即奴隶社会、封建社会、资本主义社会、社会主义社会,也就是几千年的历史。而在有阶级社会的前后阶段,则是更漫长的时间。前国家的社会,即原始社会,根据考证和推测,最长的已达几十万年。在这漫长的岁月里,人类经历了群居、部族、部落、部落联盟等几个阶段。根据摩尔根的研究,氏族社会的民主制度的发展从蒙昧时代的高级阶段起,经野蛮时代进入文明时代,其历史演进经历了三个阶段。第一个阶段为部落的酋长会议,它是各氏族的酋长所组成的社会管理机构,即酋长会议,行使社会公共权力,可称之为“一权政府”。第二个阶段,酋长会议仍在,同时产生了一个最高军事统帅,分别行使大事决定权和军事指挥权,可称之为“二权政府”。第三个阶段在酋长会议和最高军事统帅之外,又产生了一个机构,即民众大会。民众大会拥有最后决定权,酋长会议行使执行权,军事统帅行使军事指挥权,可称之为“三权政府”。氏族社会的民主制度经过历史的发展,依次从一权政府到二权政府,最后达到三权政府。三权之间存在一定的制约关系,除了酋长会议与民众大会相互制约外,酋长会议和民众大会还共同限制着军事首领的权力。民众拥有最后的决定权,民众依然控制着政府。这是人类最早的权力制约机制。酋长会议、民众大会演变下去,成为西方国家的议会、国会或立法机构的两院的雏形,而最高军事统帅就是最高行政长官、国王、皇帝或总统职位的萌芽。三权政府是氏族民主制的最高阶段,也是最后阶段,一旦突破了这个界限,氏族制度就瓦解了,代之而起的是阶级统治的国家^①。

这个时期的酋长和酋长会议、民众大会、最高军事统帅,执行的是社会管理的任务,行使的是社会公共权力。公共权力是人类社会与生俱来的,只要人类社会存在,就会有公共权力的行使。行使公共权力的主体或机构就是公共权力机构。这种公共权力机构是适应处理社会公共性事务的需要而产生的,它的基本作用是维持和协调整个社会生活的基本秩序,使社会免于瓦解,不至于陷入无休止的冲突之中。这是社会的共同需要。社会还有不同需要,公共权力机构本身也有自己的需要。这就使公共权力机构在行使公共权力时出现了复杂的情况,既要满足某些社会集团或个人的特殊需要,还要满足公共权力机构本身的需要。由此而出现了公共权力机构与社会的关系问题,以及公共权力机构内部的关系问题。这种由社会需要产生、凌驾于社会之上并为社会服务的公共权力机构,就是非国家机构的政府。

^① 参见乔耀章:《政府理论》,苏州大学出版社2000年版,第7—9页。

苏州大学的乔耀章教授研究非国家机构的政府颇有建树,他绘制了非国家机构的政府的产生、变化和回归的示意图,初步描绘了社会公共权力由原始公共权力到阶级公共权力再到未来公共权力的发展轨迹,具有创新性的意义。但有两点应该指出,第一,非国家机构的政府向国家机构的政府的转变,以及国家机构的政府向非国家机构的政府的转变,都有一个过程。在这两头先后交替的过程中此消彼长的情况是很复杂的,不仅在走向未来社会的时候有这种情况,在走向阶级社会的时候也有这种情况。第二,在阶级社会中,国家机构的政府与非国家机构的政府并不是在任何时候都是互为消长的。在欧洲的中世纪,在东方的古代社会,在资本主义世界的全面干预阶段,在共产主义世界的全能主义阶段,以及其他特殊阶段,作为非国家机构的政府是不存在的,或者说几乎是不存在的。所以,非国家机构的政府向国家机构的政府再向非国家机构的政府的转变,应该经历五个阶段,可用下图表示。

人类社会政府演化示意图



这种非国家机构的政府与国家机构的政府相比,同样都是行使社会公共权力的组织机构体系,同样要受到风俗、习惯、道德、法律(纪律)的约束,对于其成员违反习惯、道德、法律(纪律)的行为同样具有惩戒力,其规则和公共权力也具有一定的权威性。非国家机构的政府与国家机构的政府也有一些极为重要的区别,甚至是本质上的区别。首先,非国家机构的政府行使的是社会公共权力,而国家机构的政府行使的是特殊公共权力,这种特殊性主要表现在公共权力是为特定的阶级或阶层服务的,首先要满足这些阶级或阶层的需要。其次是暴力机关的设置和使用,如军队、警察、监狱等,这是国家机构的政府的突出特点,也是非国家机构的政府所不具备的重要机关。再次,在政府的本质特性上也有区别,非国家机构的政府更多表现的是社会性、公共性,是为全社会服务的,而国家机构的政府更多表现的是阶级性,社会性、公共性也具备,但这是次要的,不是主要的,它在为统治阶级服务的同时,兼顾社会公共利益。最后,是在政府的合法性

上,两者的基础也是不同的,前者的合法性基础是传统、氏族、功绩,后者的合法性基础也有传统、功绩,但更重要的是选举,是民意的表达,这是前者所没有的。选举领导人和民意的表达,特别是普通的选举和竞选,这是近代以来政党政治的产物,非国家机构的政府不可能做到这样。选举是政府合法性最重要的来源,正如日本学者三宅一郎在《投票行动》中所说的那样:“选举可以说是普通选民控制政府的唯一的、制度化的、最有效的手段,选举过程是个长期的过程,从指定候选人、制定选举纲领等竞选准备工作开始,通过投票、开票,最后成立政府。”^①

当然,非国家机构的政府与国家机构的政府并不是截然对立的或互不相容的。它们在过渡阶段是并存互动的,此消彼长的。在第一个过渡阶段,非国家机构的政府起主导作用,国家机构的政府逐步形成,直至取而代之。在第二个过渡阶段,国家机构的政府起主导作用,非国家机构的政府逐渐升起,最后进入人类社会的最高境界——世界大同。

第二节 政治

自从古希腊人亚里士多德的《政治学》一书问世之后,特别是亚氏提出“人类在本性上,也正是一个政治动物”^②以后,关于什么是政治或政治是什么的问题,就一直是古今中外所关注的焦点问题之一。两千多年来,有志于或涉及政治研究的学者虽然从不同的角度给出了各种各样的回答,但是关于什么是政治的问题,仍然是个谜。也就是说,至今还没有一个大家都认同的关于政治的定义或涵义,政治的概念还是不清晰。之所以会出现这种状况,究其原因恐怕是多方面的。我们认为,一是因为政治这个概念本身就具有一定的模糊性和不确定性;二是由于政治与国家、权力、利益、民主、专制等有关联,具有一定的敏感性,因而人们不愿意或不便于深究;三是因为时代、立场、观点、地位的不同,也就是因为利益攸关,因而答案才会相去甚远;四是由于角度、方法各异,所以人们的回答也不会相同。

一、马克思主义政治观

马克思、恩格斯并未给政治下过严格的定义,也没有系统论述过马克思主义的政治观。在马克思主义的经典作家中,讲政治讲得最多的是列宁。列宁指出,

① 三宅一郎:《投票行动》,经济日报出版社 1991 年版,第 1 页。

② 亚里士多德:《政治学》,商务印书馆 1965 年版,第 7 页。

马克思是一般不下定义的；所有的定义都只有有条件的、相对的意义，永远也不能包括充分发展的现象的各方面联系”^①。马克思主义认为，把社会整体的政治、经济、社会和文化各部分分割开来是不符合实际和武断的。因此，把经济学看作是独立于政治学的想法，是一种意识形态的歪曲和没有实际意义的。没有什么“经济学”这样的东西，只有“政治经济学”。在这里，“政治”因素是一个永远存在的组成部分。而政治是社会冲突，特别是阶级冲突的无所不在的表现形式，并且进入一切社会关系。政治这种普遍存在性使它失去了自己的特性，不便于进行独特的论述，除非是对其过程和制度作纯形式的描绘，而这正是马克思主义者所力求避免的。^② 所以，“政治”这个概念在马克思主义的辞典里，缺少独立性，缺乏系统的论述，如对政治系统、政治过程、政治制度就很少涉及。但是，马克思主义的经典作家并不是不讲政治。综合起来，马克思主义的经典作家关于政治的释义，可以从下面四个方面去把握：

第一，政治与国家的关系。

马克思主义认为，政治的核心问题是国家权力问题。国家是阶级斗争不可调和的产物。恩格斯指出：“国家是社会在一定的发展阶段上的产物，国家是表示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脱离的力量，就是国家。”^③ 列宁指出，国家是“关系全部政治的主要的和根本的问题”。^④ 也就是说，在阶级社会里，政治的根本问题是夺取国家权力和巩固国家权力。

第二，政治与阶级的关系。

马克思主义认为，在阶级社会，政治的主体是阶级或阶层，政治是阶级、阶层和社会集团为谋求自身的利益，而展开的阶级与阶级、阶层与阶层、社会集团与社会集团之间的斗争。政治斗争是阶级斗争的集中体现。列宁指出：“政治就是各阶级之间的斗争”^⑤。毛泽东也说过：“政治，不论革命的和反革命的，都是阶级对阶级的斗争，不是少数个人的行为”^⑥。这种阶级斗争，有些是对抗性的，有些则是非对抗性的。在社会主义社会，阶级斗争就是呈现了这种复杂的状况，列

① 《列宁选集》第2卷，人民出版社1972年版，第808页。

② 参见拉尔夫·密利本德：《马克思主义与政治学》，商务印书馆1984年版，第7—8页。

③ 《马克思恩格斯选集》第4卷，人民出版社1995年版，第166页。

④ 《列宁选集》第4卷，人民出版社1995年版，第24页。

⑤ 《列宁选集》第4卷，第370页。

⑥ 《毛泽东选集》第3卷，人民出版社1991年版，第866页。

宁就曾指出：“什么是‘政治’？（1）无产阶级先锋队对本阶级群众。（2）无产阶级对农民。（3）无产阶级（和农民）对资产阶级。”^①毛泽东则明确将这种情况划分为敌我矛盾和人民内部矛盾，这两类矛盾可以转化，但不能混淆，处理这两类矛盾的方法也是不同的。因此，在阶级社会，政治的实质是阶级与阶级的关系，阶级与阶级的斗争；而在社会主义条件下，政治的实质则是正确处理敌我矛盾和人民内部矛盾，特别是正确处理人民内部矛盾。

第三，政治与经济的关系。

马克思主义认为，政治的基础是经济，政治是经济的集中表现。马克思和恩格斯指出：“人们在自己生活的社会生产中发生一定的、必然的、不以他们意志为转移的关系，即同他们的物质生产力的一定发展阶段相适应的生产关系。这些生产关系的总和构成社会的经济结构，即有法律的和政治的上层建筑竖立其上并有一定的社会意识形态与之相适应的现实基础。物质生活的生产方式制约着整个社会生活、政治生活和精神生活的过程”^②。恩格斯一般地承认了上层建筑（包括政治）具有反作用。列宁阐发了这种思想，认为“政治同经济相比不能不占首位”^③。毛泽东大大发展了这种思想，他指出：“生产力、实践、经济基础，一般地表现为主要的决定的作用，谁不承认这一点，谁就不是唯物论者。然而，生产关系、理论、上层建筑这些方面，在一定条件之下，又转过来表现其为主要的决定作用，这也是必须承认的。”这种条件是什么呢？毛泽东谈了四种情况，其中第四种情况是：“当着政治、文化等等上层建筑阻碍着经济基础的发展的时候，对于政治上和文化上的革新就成为主要的决定的东西了。”毛泽东强调：“这不是违反唯物论，正是避免了机械唯物论，坚持了辩证唯物论”^④。

邓小平讲政治独具特色。他说：“所谓政治，就是四个现代化。”“社会主义现代化建设是我们当前最大的政治。”“经济工作是当前最大的政治，经济问题是压倒一切的政治问题。”邓小平提出，要从发展经济的角度来解决政治问题；“政治工作要落实到经济上面，政治问题要从经济的角度来解决。比如落实政策问题，就业问题，上山下乡知识青年回城市问题，这些都是社会、政治问题，主要还是从经济角度来解决。经济不发展，这些问题永远不能解决”^⑤。这种思想就是融合经济与政治，实现政治与经济的高度统一。

总之，马克思主义关于政治与经济的关系，首先强调政治是经济的集中表现，经济决定和制约政治；其次就是强调政治在一定条件下的反作用，这种在一

① 《列宁全集》第41卷，人民出版社1986年版，第379页。

② 《马克思恩格斯选集》第2卷，人民出版社1995年版，第82页。

③ 《列宁选集》第4卷，第441页。

④ 《毛泽东选集》第1卷，人民出版社1991年版，第325—326页。

⑤ 《邓小平文选》第2卷，人民出版社1994年版，第194页、第163页、第195页。

定条件下的反作用也是主要的和决定性的；再次，强调政治和经济的融合与统一。

第四,政治与管理的关系。

马克思主义认为,在阶级社会,政治和管理有着密切的关系,就政治的内容而言,可以说政治就是管理。在剥削阶级社会,统治阶级为了实现其自身的利益,就不能不履行一定的公共管理的职能。在社会主义社会,无产阶级及其先锋队组织为了实现广大人民群众的利益,更应该把主要的精力放在公共管理上。所以恩格斯说:“政治统治到处都是以执行某种社会职能为基础,而且政治统治只有在它执行了它的社会职能时才能继续下去”^①。当然,这种社会管理职能是为阶级统治服务的。列宁明确指出:“政治就是参与国家事务,给国家定方向,确定国家活动的形式、任务和内容”^②。政治的实际内容,除了阶级斗争之外,主要就是政治管理、行政管理、社会管理,主要是一种管理活动。实际证明,政治和管理也是不可分离的。

马克思主义认为,在阶级社会,政治具有管理的内容和特点。在无阶级社会,存在管理也是肯定的,恩格斯曾经指出:“当国家终于真正成为整个社会的代表时,它就使自己成为多余的了。……那时,国家政权对社会关系的干预在各个领域中将先后成为多余的事情而自行停止下来。那时,对人的统治将由对物的管理和对生产过程的领导所代替。国家不是‘被废除’的,它是自行消亡的。”^③

二、中外历史上的政治观

中国古代典籍中最早使用“政治”一词的是《尚书》和《周礼》。《尚书·毕命》有言:“道洽政治,泽润生民。”谓政治有道,可以润泽百姓。《周礼·地官·遂人》云:“掌析政治禁令”,是说掌管刑政管理方面的法令。这里的“政治”与近现代政治的涵义有所不同;“政”是指刑政、政事、法令;“治”是治理,可以分开使用。孔子讲政治,就是分开使用的。他在《论语》中多次论政,其中重要的论述有在《为政》篇中,孔子曰:“为政以德,譬如北辰,居其所而众星拱之。”——谓政治要讲道德。在《颜渊》篇中,季康子问政,孔子对曰:“政者,正也。子帅以正,孰敢不正?”——谓政治就是端正,以身作则。孔子对季康子又说:“子为政,焉用杀?子欲善,而民善矣。”——谓政治就是善良。齐景公问政,孔子说:“君君,臣臣,父父,子子。”——谓政治就是伦理纲常;子贡问政,孔子说:“足食,足兵,民信之

① 《马克思恩格斯选集》第3卷,人民出版社1995年版,第219页。

② 《列宁全集》第31卷,人民出版社1985年版,第128页。

③ 《马克思恩格斯选集》第3卷,第631页。

矣。”——谓政治就是管理，使民众丰衣足食。

以孔子为代表的儒家，都是将‘政’和‘治’分开使用，赋予‘政’以道德的内涵，赋予‘治’以管理的内涵。为政要讲以身作则，要讲道德、正义和善良，不能实行苛税、虐杀、酷刑和阴谋诡计。‘治’是治理和管理。治国理民也要与人为善，坚持仁、义、礼、智、信。儒家是主张人性善的。他们从人性善出发，经过仁、义、礼、智、信的途径，达成德治、仁政的善果，这就是以孔子为代表的儒家对政治涵义的理解和阐释。

以韩非为代表的法家与儒家略有不同。他们虽然都赋予政治以道德和管理的涵义，都将‘政’与‘治’分开使用，但他们的出发点是不同的。韩非提出法、术、势观点，认为君主必须依势、用术、施法以治人。他说：“今欲以先王之政，治当世之民，皆守株之类也。”^①故举先王、言仁义者盈廷，而政不免于乱”（《韩非子选·五蠹》）。故明君操权而上重，一政而国治”（《韩非子选·心度》）。君无术则弊于上，臣无法则乱于下，此不可一无，皆帝王之具也”（《韩非子选·定法》）。这里的‘政’与‘治’，其涵义也是刑政、政务、治理、管理，与孔子所用大体相同。所不同的是，韩非将‘政’与‘治’变成了权力术数、阴谋诡计，弃仁、义、礼、智、信而不用，专讲严刑峻法。他从人性恶出发，途经严刑峻法、权力术数、阴谋诡计，结果给政治增加了不道德的恶名。

与孔子同时代的古希腊人亚里士多德，也是从善的角度来诠释政治的。孔子的生卒年代为公元前 551—前 479 年，亚里士多德的生卒年代为公元前 384—前 322 年，两人相距不足百年，都留下了重要的著作或言论，影响均极为深远。英文政治 Politics 是由古希腊文“波里”演化而来的，意指修筑在山巅的卫城，人们商议公务的处所。后世将卫城及其周边的市区、乡郊简称为“波里”，暗含“邦”或“国”的意义。所以 Politics 的本意为 City-State。这样，政治一词的最早涵义是统治、管理、参与、论争等各种公共活动的总和。亚里士多德在《政治学》一书中开门见山地指出：“我们见到每一个城邦（城市）各是某一种类的社会团体，一切社会团体的建立，其目的总是为完成某些善业——所有人类的每一种行为，在他们自己看来，其本意总是在求取某一善果。既然一切社会团体都以善业为目的，那么我们也可以说社会团体中最高而包含最广的一种，它所求的善业也一定是最高而最广的。这种至高而广涵的社会团体就是所谓‘城邦’，即政治社团（城市社团）”^②。在亚里士多德看来，由于人是天生的政治（城邦）动物，人生的目的是追求善业，所以政治（城邦）则是人类追求善业的最好团体和形式。

亚里士多德认为政治是追求正义和善果，但他的老师柏拉图却认为政治是一种策略“技艺”。如果柏拉图、亚里士多德在讲政治时还笼罩在浓重的道德气

① 亚里士多德：《政治学》，第 1 页。

氛之中,那么后来的西方人则完全撕去了这种道德面纱,认为政治是人世间的罪恶和肮脏的勾当。英国的空想社会主义思想家葛德文、俄国的无政府主义者巴枯宁就持有这种看法。意大利的政治家和思想家马基雅弗利认为,政治就是统治者效法狮子和狐狸,集凶猛和狡猾于一身,不择手段地夺取权力和巩固权力的阴谋活动。德国的铁血宰相俾斯麦认为,政治就是当政者运筹帷幄的策略和活动。^①这样说来,政治也有阴暗的一面,常常带有坏名声。在阶级社会里,政治确有玩弄权术、纵横捭阖的一面,甚至具有血腥的内容。难怪有些人视政治为畏途,惟恐躲避不及。

三、中外近现代的政治观

中外历史上的政治观无非有道德说、管理说、罪恶说。到了近现代,中外政治家、思想家和学者的看法呈现多元化的趋势,各执一词,但没有互相攻讦。其中,马克思主义的经典作家的政治观,如国家说、阶级说、经济说、管理说,独树一帜,揭示了政治的本质所在。非马克思主义的政治观,如权力说、过程说、关系说、分配说等,也自有一番道理,从某一个方面道出了政治的真谛。在马克思主义的指导下,马克思主义政治观、非马克思主义政治观以及中外历史上的政治观,可以并行不悖,互相补充,共同丰富政治的内涵。实际上,这三个方面的政治观,都是从不同的侧面对政治的涵义进行阐释,都有一定的道理,都是在一定的条件下可以成立的定义。比较来说,马克思主义的政治观更加鲜明,更加彻底,更具有针对性、真理性而非马克思主义的政治观则更加具有个性,更具有具体性、系统性和过程性。

在中国近现代,对政治的研究出现两种趋向,一是以毛泽东、邓小平为代表的共产党人以及一些学者,以马克思主义的国家、阶级、经济观点为视角,对政治的涵义进行了论述;一是以孙中山为代表的国民党人以及一部分学者,主要从管理的角度,对政治的定义进行了说明。孙中山指出“政治两字的意思,浅而言之,政就是众人之事,治就是管理,管理众人之事便是政治。有管理众人之事的力量,便是政权”。^②他区别了政治和政权的概念,证明管理众人之事就是政治。这里的政治,显然是指国家管理人和事的制度与过程。这种思想既受到中国传统思想的熏陶,也受到了西方思想的影响。无独有偶,进步学者吴恩裕教授也指出“政治乃是用公共的强制力对于众人之事的治理。”^③这里的“治理”,也是管

① 高民政、徐琳：《政治科学与艺术》，西安出版社 1999 年版，第 8 页。

② 《孙中山选集》，人民出版社 1981 年版，第 692—693 页。

③ 《政治学问题研究》，商务印书馆 1948 年版，第 71 页。

理的意思。“公共的强制力”当指国家或政府。与孙中山一样,吴恩裕也认为政治就是公共的强制力即国家或政府对人和事的管理。而且两人都强调对事的管理。其实,对人和事的管理,同样都是政治的内涵。这里的“事”当然主要是指国事。

在西方近现代,政治学研究受到重视,关于政治定义的讨论可以说是“百花齐放,百家争鸣”。其中代表性的观点主要有:

(1) 权力说。认为政治是社会中的一种现象,包括统治的权力、管理的权力、控制的权力。美国政治学家查尔斯·林德布洛姆指出:“政治是为着权威的斗争”^①。拉斯韦尔和卡普兰在《权力和社会》一书中也认为,政治就是图谋权力,研究政治就是研究权力的形成和分配。马克思·韦伯说:“政治意指力求分享权力或力求影响权力的分配”^②。现代西方大部分行为主义学者都从权力、权威、控制或者统治的角度给政治下定义。罗伯特·达尔认为,政治是任何在重大程度上涉及控制、影响力、权力或者权威的人类关系的持续模式。这里的权力包括政府权力和非政府权力,广泛存在于政府组织、非政府组织之间及其内部的权力关系,以及人与人之间的权力关系。

(2) 过程说。认为政治是一个社会过程,是公共权力进行决策和执行的过程,是权力主体交互影响及其运行的过程,是权力主体和客体互动的过程。强调政治的过程性,这是西方近现代政治观的显著特征,也是西方国家比较流行的观点。政治学者 R·希尔斯曼指出:“政治是各种团体作出决定的过程。”^③ 诺贝尔经济学奖得主詹姆斯·布坎南认为:“政治是解决个人利益冲突的过程。”^④ 威廉·布卢姆在《政治采访的理论》一书中指出,如果把政治简约成共同的因素,那么政治是一种社会过程,其特征由包括权力实施过程中的竞争和合作在内。这种定义具有明显的灵活性和广泛性。哪里有权力关系、互动关系或情况的存在,哪里就有政治。这意味着政治学者可以名正言顺地研究工会政治、团体政治、自治机构或非洲部落,以及立法或行政机关中所发生的一切。

(3) 分配说。从分配的角度解释政治的代表人物是美国政治学家大卫·伊斯顿,他指出,政治是“为社会做出和执行权威性(或有约束力的)决策行为或相互交往。”^⑤ 伊斯顿在《政治分析纲要》中进一步指出,政治是“涉及为社会进行的价值物和权威性分配的那一部分社会交往。”因此,伊斯顿断定,政治学是“研

① 查尔斯·林德布洛姆:《政治与市场》,三联书店 1992 年版,第 175 页。

② 转引自艾萨克:《政治学范围与方法》,浙江人民出版社 1987 年版,第 21 页。

③ 希尔斯曼:《美国是如何治理的》,商务印书馆 1986 年版,第 24 页。

④ 布坎南:《自由、市场和国家》,三联书店 1989 年版,第 60 页。

⑤ 伊斯顿:《政治体系》,商务印书馆 1993 年版,第 139 页。

究受权力分配和运用的影响下的价值物的权威性分配。”^①

(4) 管理说。西方国家政治学者持有这种观点的人也有不少。美国的政治学者 G·庞顿和 P·吉尔认为“政治活动可以被认为是与对人的集体生活的管理联系在一起的。”^② 英国的政治学者麦肯齐也说：“在英国最通用的定义是奥克肖特的定义，即政治是‘参与一个社会的全面的管理过程’。”^③

西方学者对政治的解释，还有国家说、关系说、法律说、政策说等等。应该承认，西方学者对政治的涵义的阐释，有其独到之处，拓宽了政治的研究领域，丰富了政治的内涵和外延。例如，从管理的角度认为政治不只是与国家和阶级相联系的一种社会现象，而是存在于整个人类社会始终的社会现象，因为人类社会无论任何时候都需要对社会公共事务实施管理，因此也就必然存在政治。这无疑是非常有意义的讨论。但是，西方学者关于政治的界说也存在自身的局限性。首先，他们抽去了阶级社会中政治的阶级内容，抹去了阶级社会中政治的阶级性。其次，在他们的论述中，概念往往不是很严谨，比较宽泛，带有随意性。最后还应该指出，西方学者关于政治的论述，同样带有意识形态的色彩，其客观真理性大打折扣。

四、当代中国学者的政治观

改革开放以后，在 20 世纪 80 年代初期，中国政治学界曾对‘政治’的概念进行过讨论，其观点集中反映在群众出版社出版的《政治与政治科学》、《什么是政治学》两本论文集里。概括起来，主要有以下几点：(1) 政治是各阶级为维护和发展的本阶级的利益，而处理本阶级内部以及与其他阶级、民族、国家的关系所采取的直接策略、手段和组织形式。(2) 政治是一定阶级或集团为实现其经济要求，而夺取政权和巩固政权的活动，以及实行的对内对外的全部政策和策略。(3) 政治是主要由政府推行的、涉及各个生活领域的、在各种社会活动中占主要地位的活动。(4) 政治是阶级社会的产物，是阶级社会的上层建筑，集中表现为统治阶级和被统治阶级之间的斗争、统治阶级内部的权力分配和使用等。^④

90 年代初出版的中国大百科全书《政治学卷》对“政治”概念进行了定义。李景鹏教授撰写的词条指出政治是‘上层建筑领域中各种权力主体维护自身利益的特定行为以及由此结成的特定关系’。^⑤ 胡伟、唐贤兴在《论政治》一书中归

① 转引自李元书：《什么是政治》，载《学习与探索》1997 年第 5 期。

② 转引自王浦劬主编：《政治学基础》，北京大学出版社 1995 年版，第 5 页。

③ 转引自王浦劬主编：《政治学基础》，第 5 页。

④ 胡伟、唐贤兴：《论政治》，江西人民出版社 1996 年版，第 101—102 页。

⑤ 《中国大百科全书·政治学卷》，中国大百科全书出版社 1992 年版第 482 页。