

《西方政党政治译丛》

总 序

经过两年多的多方努力,《西方政党政治译丛》即将同读者见面了。我想借此机会,简要说明这套“译丛”的编译宗旨和选材原则。

“西方”一词,就其政治含义来说,通常指西欧和北美的资本主义国家;有时也包括欧美以外的某些资本主义国家。“西方政党政治”是指西方国家中,在资本主义政治制度的框架内,各政党依据宪法、法律或惯例等展开竞争,决定由哪个政党或政党联盟执掌政权的这样一种政治类型。政党是政党政治的主角。

政党虽然普遍存在于当今世界各大洲,但它源自西方。这是因为,欧美是资本主义发展最早的地区,而近现代政党是随着资本主义生产方式的发展,在资产阶级夺取国家政权和建立相应的政治制度(如议会制度和选举制度等)的过程中逐渐产生的。近代政党的产生和发展,经历了一个漫长而曲折的过程。法国政治学家莫里斯·迪韦尔热在谈及政党的产生和发展时,曾经把它们分为“内生党”()和“外生党”()两种类型。^①“内生党”是产生于议会内的政党,“外生党”是产生于议会外的政党。就前者而言,它是从议会中的“派别”逐步发展成为政党的。这里就产生了一系列问题:“政党”和“派别”有无本质区别?如果有,区别于“派别”的“政党”有何基本特征?世界上何时出现了具有这种特征的组织,即现代意义上的政党?自那时以来,政党发生了什么变化?

美国学者拉帕隆巴拉和魏纳在论及此问题时认为,存在于19世纪英法等国的政治党派已具有夺取和控制政治权力的目的,从这个意义上说,它们已具备了政党的最显著的特点之一。然而,现代意义的政党,必须具备以下几个特点:(员)组织的延续性,即组织

^① 莫里斯·迪韦尔热在《政党与政党制度》一书中,将政党分为“内生党”和“外生党”两种类型。内生党是指那些在议会中产生的政党,外生党是指那些在议会外产生的政党。见莫里斯·迪韦尔热《政党与政党制度》,商务印书馆,1987年。

的预期寿命并不取决于当今领导人的寿命；(圆) 存在明显而可能具有长期性的地方组织，在地方组织和全国性组织之间存在定期沟通和其他联系；(猿) 在国家和地方各级，领导者能自觉地决定单独或与他人联合获得和保持决策权，而不仅仅是对权力行使施加影响；(源) 关注组织在寻求选举的支持者或以某种方式争取大众支持方面的作用。^①

根据上述特征，多数学者认为，尽管早在 17 世纪，欧美便有了近现代政党的雏形，如英国的辉格党(宰藩)和托利党(裁孽)，但“严格意义的政党”产生于 18 世纪的欧美。迪韦尔热在 19 世纪 50 年代初写道：“事实上，真正的政党存在至今还不足一个世纪。在 18 年(除美国外)还没有一个国家有现代意义的政党。我们可以找到各种思潮、大众俱乐部、学术团体、议员集团等，但仍然找不到真正的政党。到了 18 年，政党却已在大部分文明国家中活动了。”^②

政党自诞生之日起，便随着其自身生存环境和历史使命的变化而不断发展变化。一方面，它随着资本主义生产方式在全球的扩展，从欧美向拉丁美洲、大洋洲、亚洲和非洲的大多数国家逐步扩展，变成一种全球性的社会政治现象；另一方面，政党的自身组织和种类也不断发生变化，政党群体(裁孽)不断增加。最初产生于欧美的政党是自由党和保守党，它们都属于“内生党”，前者代表新兴资产阶级的利益，后者是大土地贵族的政治代表。从 18 世纪 50 年代到 19 世纪初，随着欧美产业革命的发展和工人阶级的成熟与壮大，一大批工人阶级政党(例如社会党、社会民主党或工党等)相继成立，这是世界政党发展史上的一个重要时期。在此期间，还产生了一些宗教政党、地方政党和民族政党。在 19 世纪 40—50 年代前后，在激烈的社会政治斗争中，欧洲产生了共产党和法西斯政党。这是两类性质和作用截然不同的新政党。第二次世界大战后，基督教民主党的复兴、民族主义政党的崛起和绿党的诞生使政党群体显得更加斑斓驳杂，异彩纷呈。

不同历史时期产生于欧美地区的各政党群体，在经历了社会政治风浪的冲击和洗礼之后，有的发展了，有的衰败了；有的先盛后衰，有的枯而后荣。以西欧为例，最早产生的自由党和保守党，至今仍活跃在政治舞台上，尽管自由党的力量已今不如昔，诞生于 18 世纪的基督教民主党，几经起伏，

① 参见 [美] 阿尔蒙德、鲍威尔著，曹天岑译：《政党社会学》，上海人民出版社，1987 年，第 10 页。

② [法] 迪韦尔热著，王惠德译：《政党政治》，上海三联书店，1989 年，第 1 页。

现在成为西欧最主要的政党群体之一；处于政治光谱（从极右到极左）左翼的社会党，在经历了诸多磨难、特别是两次世界大战的打击之后，于 1945 年重建社会党国际（从极右到极左），开始一个新的发展时期，如今与基督教民主党一起，构成西欧两个最大的政党群体之一；共产党曾经普遍存在于西欧各国，在第二次世界大战后赫然成为西欧颇有影响的政党群体之一，对维护世界和平与社会正义作出了重大贡献，但战后半个多世纪以来，其力量 and 影响明显下降；法西斯政党崛起于 19 世纪 90 年代，它像一股狂风恶浪，席卷了大半个世界，但在世界人民的共同打击下终于彻底垮台；绿党是西欧、也是世界最年轻的一个政党群体，它产生于 20 世纪 70 年代，对当今世界政党政治产生日益深刻的影响。

纵观政党产生和发展的历史，可以清楚地看到：政党的产生和扩展是近现代社会发展的产物，任何政党，只有顺应社会发展潮流，不断调整战略策略和加强自身建设，才能立于不败之地，作为“冲突的力量和整合的工具”（美国著名政治社会学家西·马·利普塞特语），西方政党至今仍具有很强的生命力，必将在各国社会政治生活中继续发挥重要的作用。

欧美不仅是政党产生最早、政党政治最为发达的地区，同时也是政党理论研究最早、研究成果最为丰硕的地区。从历史发展来说，西方的政党研究大致可以划分为以下几个时期：

19 世纪以前。19 世纪以前，甚至在 19 世纪所谓“近代意义的政党”出现以前，西方已经有学者对早期的宗派和党派进行研究。研究主要集中在党派的作用、党派与派别的关系等方面。但从总体上看，研究工作还处于初始阶段，政治学界对政党的研究还不够重视。这种情况在美国学术界表现得尤为突出。以研究政党政治而闻名的美国政治学家沙特施奈德（1914—2000）在 1970 年出版的《政党政府》一书（该书于 1979 年再版——笔者注）中曾经指出，在美国，19 世纪下半叶出版的政治学著作都不涉及或很少涉及政党问题。直到 19 世纪末 20 世纪初，这种局面才被英国人布赖斯（1873—1948）和俄国人奥斯特罗果尔斯基（1869—1930）所打破。^①

20 世纪上半期。这一时期，政党现象受到某些学者的重视，研究工作不断深入，并出现了若干研究政党的专著，其代表著作有俄国政治学家奥斯特罗果尔斯基的《民主政治与政党组织》、德国政治社会学家罗伯特·米

^① 1914—2000 年，美国政治学家，曾任哈佛大学教授。1970 年出版《政党政府》一书，对政党政治进行了深入研究。1979 年再版。——笔者注

歇尔斯(即范德普尔)的《政党》和美国政治学家沙特施奈德的《政党政府》。

第二次世界大战后。二战后,西方政党研究进入一个全面、深入发展的新时期。其特点是:从事政党研究的机构和人员增多,研究内容更加广泛和深入,研究成果日新月异。在这半个多世纪中,有关政党研究的论著真可谓“汗牛充栋”。其中不乏富有开拓性、创新性的著作。例如:

迪韦尔热的《政党》(1957年)、拉帕隆巴拉和魏纳主编的《政党与政治发展》(1957年)、利普塞特(即西德泽)和罗坎(即柯森)主编的《政党制度与选民结盟》(1957年)、萨托利(即柯森)的《政党与政党制度》(1957年)、利昂·爱泼斯坦(即沃伦)的《西方民主国家的政党》(1957年)、克劳斯·冯·拜梅(即增援月)的《西方民主国家的政党》(1957年)、彼特·梅尔(即西德泽)主编的《西欧政党制度》(1957年)、艾伦·韦尔(即辛那)的《政党与政党制度》(1957年)、让·布隆代尔(即月)和毛里奇奥·科塔(即沃伦)主编的《政党与政府》(1957年)和《政党政府的性质》(1957年)等。

上面列举的这些著作,或由于构建了独特的理论框架,或由于提出了新颖的理论观点,或由于运用了先进的研究方法,因而被同行专家一再引用,甚至被奉为经典。

总之,由于西方政党产生较早,政党政治的实践和政党理论研究的历史较长,成果较丰富,因而加强对西方政党政治的研究,对于了解西方各国的国情,借鉴这些国家有关政党政治的经验与教训,都不无裨益。而历史经验证明,有选择地翻译和介绍有关的名著,是了解和研究西方政党政治的有效途径之一。

我国近现代政党的发展历史,以孙中山先生创立的兴中会为起点,迄今已有100年。在这一个多世纪中,我国学术界、出版界在不断研究和总结本国政党发展的实际经验的同时,也持续不断地翻译出版了有关国外政党的一些著作。最早的一批译著出版于辛亥革命之前。

新中国建立后,国外政党著作的翻译出版工作经历了一个曲折过程。在20世纪50—70年代,西文和日文著作的翻译几乎完全停止,只从俄文翻译了少量著作,包括部分苏联学者撰写的关于西方政党和政党制度的专著。

直到20世纪70年代中期,翻译出版国外政党著作的这种沉寂局面才被打破。从1978年开始,上海人民出版社和上海译文出版社先后出版了一批国外政党的译著,使人们能够更好地了解西方国家的政党和政治体制的一些情况,也在一定程度上促进了学术界对西方政党政治的研究。但是,这

个时期出版的译著中,属于知识性的多,理论性的少;国别政党的多,跨国研究的少。此外,自 20 世纪 80 年代以来,尽管各出版社继续出版了一些国外政党译著,但总的说来,出版的数量相当有限,可谓寥若晨星。这种状况同二十多年来我国出版业兴旺发达的局面形成了强烈的反差;同我国对外开放和对外交往、特别是党际交往的快速发展的新形势极不相称;同借鉴当代人类文明的有益成果,加强执政党建设和推动政治体制改革的迫切需要也相差甚远。我们希望这套译丛的出版,能或多或少地弥补这方面的不足。这便是《西方政党政治译丛》的编译宗旨。

西方政党政治的文献浩如烟海,而我们的编译能力和出版资源相对有限,如何选取原著便成为编译工作中必须认真考虑的问题。我们将围绕“西方政党政治”这一主题,根据学术性、系统性和实用性相结合的原则,选取名家名著,逐一翻译出版。列入本译丛的第一批著作包括:阿伦·利普哈特(美国学者)的《民主的模式》、让·布隆代尔和毛里齐奥·科塔主编的《政党与政府》和《政党政府的性质》、西摩·马丁·利普塞特和斯坦因·罗坎主编的《政党制度与选民结盟》、艾伦·韦尔的《政党与政党制度》、玛·朗·赫尔希(美国学者)的《美国政党政治》等。其中,需要略加说明的是,利普哈特《民主的模式》一书,就其内容而言,显然是本译丛的框架不能完全容纳的,但考虑到西方政党政治与民主政治的密切关系,以及该书内容的宽泛性(涉及 30 多个西方民主国家),因而选译了该书,把它作为本译丛的一本背景性著作。

《西方政党政治译丛》得以出版,首先要感谢北京大学出版社。从译丛的策划到版权的交涉、译文的审阅,都得到出版社的大力支持。该社社科室耿协峰博士对译丛的具体组织工作、译文的编审工作等,都作出了重大贡献。中共中央编译局殷叙彝教授认真阅读和修改了部分译稿。各位译校者尽职尽责,不辞辛苦,按时做好翻译工作。谨此致谢。

由于编译水平有限,译著中难免有舛误之处,敬请同行专家和广大读者批评指正。

林勋健

2003 年 10 月 10 日

于北京大学

中文版序言

林勋健

《政党与政府》和《政党政府的性质》两书由让·布隆代尔(1912—2004)和毛里齐奥·科塔(1928—2014)共同主编。

让·布隆代尔是法国著名政治学家。他1912年出生于法国土伦(1912年),1934年毕业于巴黎政治学院,同年进入牛津大学圣安东尼学院学习,1937年毕业。1937—1938年担任基尔大学讲师,1938—1939年在耶鲁大学当研究员,1939年担任艾塞克斯大学政府系教授。1939年创办欧洲政治研究会,并指导其工作长达10年。1949年离开艾塞克斯大学之后,被聘为纽约罗素·塞奇基金会学者。1951—1959年担任佛罗伦萨欧洲大学学院政治学教授。他现任欧洲大学学院外聘教授和锡耶纳大学访问教授,瑞典皇家科学院和欧洲科学学会成员。

布隆代尔勤于笔耕,著述颇丰,在当代西方政治学界具有重大影响。他的主要著作包括:《选民、政党与领袖》(1954年)、《比较立法机构》(1954年)、《政党》(1955年)、《世界领袖》(1956年)、《政治学》(1957年)、《政府组织》(1958年)、《当代世界的政府部长》(1959年)、《政治领导》(1960年)、《比较政府》(1960年,1963年)、《西欧政府部长的职业》(1965年)、《共治》(1967年)、《政党与政府》(1967年,合编)和《政党政府的性质》(1967年,合编)等。

毛里齐奥·科塔现为意大利锡耶纳大学政治学教授,意大利政治学协会主席,主要从事意大利政治研究、政治精英与政治机构比较研究。主要著作除了与布隆代尔合编的《政党与政府》和《政党政府的性质》两本书外,还有《南欧的议会与民主的巩固》(1966年,合编)、《1958—1964年欧洲的议会代表》(1966年,合编)、《政治学》(1967年,合著)等。

《政党与政府》和《政党政府的性质》是当今研究西方政党与政府关系的最新和最有影响的著作。其中,《政党与政府》偏重于国别研究,《政党政府的性质》则着重于跨国分析,两书珠联璧合,相辅相成,是目前了解和研究当代西方国家党政关系的最具权威性的学术著作。

《政党与政府》一书分析了十一个国家的政党与政府的关系,包括英国、法国、瑞典、德国、奥地利、芬兰、荷兰、比利时、意大利、美国和印度。每个国家的政党与政府的关系都辟有专章,由研究该国政党的专家撰写。这十一个国家都是作者所认为的“自由民主国家”,其中九个国家是欧洲国家,两个是非欧洲国家。就政体形式来说,包括总统制、半总统制和议会制;就政党制度来说,则包括了两党制和多党制;就政党类型来说,既有意识形态型的政党,也有实用主义型的政党,有组织严密的政党,也有组织松散的政党。尽管各国情况千差万别,作者个人的理论观点和行文风格也难以一致,但由于有关作者都能严格遵照主编事先设定的分析框架进行研究和撰写,因此,本书虽然侧重于国别研究,但仍然具有统一的分析视角和严谨的篇章结构。

主编在本书导论中提出的理论框架不仅贯穿于《政党与政府》全书,而且也规范了《政党政府的性质》一书的研究与写作。该框架的要点有以下几个方面:

① 政党与政府的关系必须从两个角度加以研究。一个角度是研究政党可以对政府产生的影响,而另一个角度是政府对政党的影响。布隆代尔等人认为,以往人们倾向于把政府看做是一个被动的主体,而政党则与文官系统、社会团体一起对政府施加压力,甚至把政府看成政党实现其政治任务的工具,而这种观点过于简单化。因此,布隆代尔和科塔提出,对于政党与政府关系的研究应该有新的思路。

② 政党与政府的关系应该从三个层次进行研究,即职务任命、政策制定和政治恩赐。布隆代尔等人认为,以往的研究通常只关心政党对政府职位的分配,而这类研究显然是不够的。政党并不只是对在政府内安排一些本党成员感兴趣,它们还希望能实现自己的纲领,因此政策领域是不能忽视的。此外,在有些国家,政治恩赐也在政党与政府关系中发挥了重要作用,它既是政党影响政府的手段,也是政府对政党施加压力的手段。

③ 政党与政府关系的研究还应该讨论两者之间“相互依赖”和“相互独立”的状况。我们必须了解政府和政党在多大程度上是相互依赖的,在多大程度上是相互独立的,还需要判断到底是政府依赖政党,还是政党依赖政府。

④ 影响政府与政党关系的因素大致可分为两类。第一类因素是政治制度和政党组织的特征,包括政体形式、政党制度、支持性政党自身的特点以及政治领导人所起的作用。第二类因素与决策的性质有关,政党与政府关系在不同的领域、不同的形势下是不一样的。

《政党与政府》一书在导论中提出上述理论框架,用以指导全书的编写。在涉及十一个国家的案例研究中,各章都具有相同的结构,包括概述、职务任命、政策制定、政治恩赐和小结这几个部分。布隆代尔等人通过对上述十一个国家的经验性研究,得出如下主要结论:尽管我们不能否认政党对政府具有重要影响,但政府在很多领域仍具有独立性;同样也有大量例证说明政府在影响着政党。此外,在不同国家,政党与政府的关系也根据各种因素的差异而有所不同。他们认为,这些经验性的事实表明,人们过去对于政党与政府关系的理论研究确实有所忽视,因此本书所进行的研究过程应该继续下去。事实上,布隆代尔等人后来在本书研究成果的基础上,对欧洲各国的政党与政府的关系做了进一步的跨国研究,本书所提出的一些概念也得到了更加深入的分析,其内容集中体现在《政党政府的性质》一书中。

尽管《政党与政府》和《政党政府的性质》两书所论述的主要是某些西方国家政党与政府关系的情况,但其理论框架与研究方法对于我们研究中国的党政关系仍有一定的借鉴作用。

参加《政党与政府》一书翻译的有:史志钦:第一章、第二章、第十章和第十二章;高静宇:第三章、第四章、第七章、第八章和第十三章;王军:第五章;韩灵:第六章;龚加成:第九章;谢峰:第十一章。罗妍妍作为第一位读者,认真阅读了全部译稿,并提出了宝贵的修改意见。全书译稿由曾淼(西南交通大学人文学院教员、北京大学国际关系学博士生)校对。北京大学出版社倪宇洁同志认真审阅和修改了全部译稿。谨此致谢。

作者简介

- 鲁迪·安德威格(雷登大学)：雷登大学政治学教授
- 杰·辛比约克曼(海牙社会研究所)：海牙社会研究所公共政策与管理教授、雷登大学公共管理与发展教授
- 让·布隆代尔(佛罗伦萨欧洲大学)：佛罗伦萨欧洲大学学院外聘教授
- 毛里齐奥·科塔(锡耶纳大学)：锡耶纳大学政治学教授
- 利文·德温特(新鲁汶大学)：新鲁汶大学政治学副教授
- 安德烈—保罗·弗罗涅尔(新鲁汶大学)：新鲁汶大学政治学教授
- 里查德·卡茨(约翰·霍普金斯大学)：约翰·霍普金斯大学政治学教授
- 托马斯·柯尼希(曼海姆大学)：曼海姆大学副教授
- 乌尔丽克·利伯特(海德堡大学)：海德堡大学副教授
- 马图尔(贾瓦哈拉尔·尼赫鲁大学)：贾瓦哈拉尔·尼赫鲁大学政治学教授
- 洛朗斯·莫雷尔(里利第二大学)：里利第二大学政治学教授
- 沃尔夫冈·米歇尔(维也纳大学)：维也纳大学政治学教授
- 雅克诺·努西艾宁(图尔库大学)：图尔库大学教授
- 乌·菲利普(维也纳大学)：维也纳大学副教授
- 伯努瓦特·利胡克斯(新鲁汶大学)：新鲁汶大学研究员
- 欧·鲁因(斯德哥尔摩大学)：斯德哥尔摩大学政治学教授
- 贝·施泰宁格(维也纳大学)：维也纳大学研究员
- 卢卡·维尔奇凯利(锡耶纳大学)：锡耶纳大学研究员

序 言

从 20 世纪 60 年代末起,麦克米伦公司出版了有关西欧内阁、西欧内阁的构成和内阁决策过程的三卷本系列丛书。正如人们期待的那样,本书也属于该系列丛书。这套丛书由一个政治学家组成的研究小组共同编纂而成,大多数欧洲国家都有学者参加了这一研究小组。我们这一研究小组的成员逐渐地认识到:要理解内阁的活动,政党是关键要素之一。但是,这一关键要素仍然披着神秘的面纱。究其原因,则是我们几乎没有花什么精力去研究这个问题:在政党与内阁的关系中,政党所起的真正作用是什么。人们在论及西欧国家的内阁时,已经开始频繁地使用“政党政府”一词,但我们却很难精确地表述这个词的涵义。于是,当我们考察政党在政府中的作用时,我们就更难理解:各个国家之间在这方面的差异有多大,而每个国家内部不同政党之间在这方面的差异又有多大。令人感兴趣的是,60 年代初在鲁道夫·维尔登曼(Rudolf Wildermann)的带领下,佛罗伦萨欧洲大学学院已经开始进行一些基础性的研究工作。里查德·卡茨(Richard Katz)在这项早期的工作中发挥了开拓性作用,因此我们这个研究小组认为他也参与了我们的工作。不过,当时所进行的研究更像是一种指明方向的路标,正是这些路标激励我们进一步投入到这一领域的研究中去。

在一次会议上我们曾广泛地讨论:用经验性的方法分析政府—政党关系必须包括哪些内容。然后我们认为,明智的办法是首先逐个地调查各个国家中的政府—政党关系,然后才能进行真正的比较研究。这项调查比我们预计的要更费时,也更复杂,不过对国家的个案分析最终还是完成了。本书正是将各国的个案分析汇集在一起。

本书研究了十一个国家中政府与支持性政党的关系。其中有九个是西欧国家,另外两个国家是美国和印度。之所以要研究这两个国家,是为了让人们对这两个非西欧的自由政体有所了解。美国是自由民主的总统制的典型,而印度是迄今为止世界上人口最多的自由民主制国家,而且印度自从独立以来,国内就一直存在一个支配性政党——国大党,而国大党按照大多数标准来看都是非常成功的。美国和印度这两个例子非常有趣,因为它能够

使我们发现：在当代自由民主国家的政府—支持性政党关系中，哪些是普遍的东西，哪些不是普遍的东西。对这两个国家的分析还表明：我们应该对其他非西欧的自由民主国家也进行类似的分析——研究小组的一些成员对这项研究颇有兴趣。

正如我们这项系列研究的前期成果一样，如果没有欧洲大学学院、意大利国家研究院以及本研究所涉及国家的研究学会的支持，我们这项研究成果是不可能完成的。我们想对他们表示衷心的感谢。我们也非常感谢许多研究具体政策的学者们，正是基于他们的研究成果，本书关于各个国家的诸章节的结论部分才得以完成。政府与支持政府的政党之间的关系十分重要，但人们对此基本上还一无所知。我们希望：我们的工作，作为一个成果，至少能使人们开始了解政府与支持性政党之间错综复杂的关系。我们还希望，这项研究会鼓励对该领域的进一步研究，使我们有可能在未来的几十年内宣布：我们已经知道政党在进入政府时做了些什么，政府在与支持政府的政党发生联系时又做了些什么。

曾

让·布隆代尔 毛里齐奥·科塔
1983年 苑月于佛罗伦萨和锡耶纳

第 1 章

导 论

让·布隆代尔 毛里齐奥·科塔

本书研究政府与支持政府的政党之间的关系。这个问题非常重要：它是“政党政府”观念的根基所在，而“政党政府”观念对于现代自由民主代议制下行政部门的理论和实践至关重要——在议会制下尤其如此，在总统制下也不例外。

然而，迄今为止，这一主题仍然未引起应有的注意，尤其没有引起人们直接的或自觉的注意。即便是详细研究这一主题的文章，也没有对此进行细致的阐述。^①为什么会这样，确实有点令人费解，又不免让人感到奇怪；但产生这种现象的根源也许是因为人们把这个问题看得很直接，甚至还很简单。

产生这种现象的另一个原因也许是：人们倾向于把政府看做是一个几乎被动的主体：政府在各种力量的压力之下发挥作用，而各种力量中包括政党，也包括社会团体和文官系统。这种倾向在 19 世纪 70 年代和 80 年代的学术文章中很常见。这种观点正好产生于政治体制分析中的“法团主义”^②时期。其实，人们对政府与政党的关系关注不够，这也许是两种观点共同造成的。一方面是新法团主义模式的观点。这种观点认为，利益集团支配着政策的制定过程，结果造成诸如议会、政党和政府这类民主机构受到损害；另一方面，在“政党政府”的学术讨论中，有一种倾向认为政府似乎只是政党的工具，而不是一个独立要素。因此有人提出，“在决策过程中，政党和议会受到严重制约，人们很难在经验性层面对这一事实进行反驳……决策在相当程度上逃避了政治控制和指导，实际上被利益集团、大企业和官僚机构的特殊利益所决定，而普遍的和整体的利益则往往受到忽视”^③。

上述这类观点在很多方面都过分简单化，除此之外，当这类观点被用来

解释政党政府时,它还有两个具体的缺陷。首先,它泛泛地把政党和其他社团置于同样的层次,而实际上政党介入政府机构的范围显然更广,领域显然更宽。至少在许多情况下,政府各部的人员选拔和政策制定是由政党支配的,而社团则远没有达到这一水平,甚至根本就没有这样的意图。其次,更为严重的是:以这种观点来看待政府与支持性政党的关系,似乎是认为政府(这里特指政府领导人和部长们)不是提出和制定政策的主角。这种主张最多只是一个需要检验的假说,而不能作为一个研究的前提。实际上,有一些令人印象深刻的证据证明事实恰好相反:许多政府至少在相当程度上独立于支持它的政党,这或者是因为政党允许政府有很大的决策自由,或者是因为政府(尤其是政府领导人)控制了支持性政党。因此,我们需要做的事情就是对政党与政府之间的联系进行研究,以便我们能够估计政府在哪些方面、在什么程度上、由于什么原因而相对独立于这些支持性政党(或者依赖于这些支持性政党)。

什么是政党政府？

摇摇在进行严肃的分析之前,我们必须先对“政党政府”这一观念所涵盖的各种关系进行精确的定义,而困难恰恰就在于此。例如,用一种简单而模糊的方式来说,政党政府是“调整社会冲突的形式,在这一过程中,根据民主原则组织起来多个政党,既可以在社会—政治的协调领域、又可以在政治决策的实际过程中(政府领域)发挥相对的主导作用”。^④这样一个“定义”(如果可以称为定义的话)没有什么实际用途,因为什么是“相对的主导作用”显然众说纷纭,这一定义还似乎假设:政府要么是政党,要么是非政党,但实际情况显然并非如此。

里查德·卡茨(理查德·卡茨)在这方面做出了也许是最为系统的努力。他提出了“政府的政党性”这个扩展性的(延伸性)概念,还提出了“政党的政府性”的概念。^⑤他提出,政府要称之为“政党政府”,必须满足三个条件。第一,“根据政党的纲领,通过选举来选拔人员,由他们来制定政府的所有重大决策,或者政府的决策者由他们来任命并对他们负责”。第二,“如果存在‘一党’政府,那么由执政党制定政策;如果存在联盟政府,则由各政党协商制定政策”。第三,“最高官员(如内阁成员,尤其是总理)必须在本党内选择,并通过他们所属的政党对人民负责。”^⑥卡茨继而写到,这种定义“描述了一种理想类型,颇像达尔的多头政治类型,但又具有与多头政治相反的含

义。这个定义本身表述了一种极端的形式,现实中可以出现接近这种极端形式的情况,但从根本上说,这种极端形式从未产生过,也无法产生。另外,这一概念是多方面的,因此某种特定的制度可能在某一方面非常接近理想类型,但在另一方面则相差甚远。”^⑦

卡茨的分析显示:对政党政府进行定义是一件非常复杂的事情。也许更令人感兴趣的是,它还表明人们应该弄清楚政党政府的“类型”。本书所要进行的工作就是对这些“类型”进行定义,研究分析这些类型的维度,确定是哪些政治因素导致这些“类型”出现。

摇摇政府的特殊地位与立场

摇摇有关“政党—政府”的学术文献中采用的方法,主要是探讨政党对政府的影响。不过,如果要对政党与政府的关系进行令人满意的分析,我们必须对上述方法加以完善,必须对政党—政府关系的另一面(即政府对政党的影响)进行明确的分析,

因此,我们首先必须更多地关注一下以前较少讨论的问题,即关注政府的真正地位和立场。人们之所以对政府很少进行讨论,主要是因为人们认为政府是理所当然的事物,因而不加深究,或者是因为人们简单化地将政府与另一种东西等同起来,比如将政府等同于执政党或者官僚机构。事实上,我们不应对政府熟视无睹,不加深究,也不应将政府看做是别的东西。

首先,什么是政府?就人数而言,政府由少量的人组成:如果我们把政府局限于内阁,或局限于总理(首相)或总统的亲密顾问,那么政府是很小的——本书所论述的政府就是这样的。如果将副部长和其他次一级的部长包括在内,那么政府就相对大一些。但总起来讲,政府是一个很紧凑的机构。

然而,我们需要指出:政府有与众不同的特点。由于政府处于代表()和管理()的交汇点上,所以它在政治上和制度上都占据了独特的地位。一方面,政府是民主国家代议阶梯的顶层;另一方面,它又位于庞大的国家机器的顶端:正是由于这个原因,在有些国家,政府仍被称做是“行政机构”()。^⑧

有很多文献记载了出现这种情况的历史原因和政治原因:在大多数欧洲大陆国家,最初建立政府的目的是为了帮助君主管理官僚机构:尽管多年来代议机关一直发挥着作用,但在某些国家,政府官僚性的一面依然十分突出。与此同时,英国的内阁则具有双重作用:一方面它要帮助实施国王

圆

猿

的决策,从而指导官僚体系;另一方面组织内阁的目的也是为了操纵议会。内阁代表性的一面正是从第二种作用中产生的。在那些直接继承了英国传统的国家中,内阁的代表性作用表现得更为充分。而在总统制下,内阁则一直具有官僚机构的特征,或者内阁的官僚机构特征远远大于代表性特征,而其原因则在于:在这些政体中,是由总统来独自承担政治责任的。

代表因素和管理因素之间强有力的相互作用显然影响到了政府的地位和权威,但是由于福利国家的发展以及公共机构涉入国家经济生活,政府作为国家机构的首脑,其作用进一步加强了。结果,这就使政府的地位达到了惊人的高度,如果政府仅仅是代表那些支持它的政党,或者从这些政党中产生,那么政府是不可能达到这么高的地位的。再者,由于政府的作用得到加强,它与经济和社会私有部门相互联系,并处于这种关系网的中心位置;于是,政府就成了各种各样的要求、输入、压力和信息的最终汇集之处。这尤其意味着:政府越来越多地从技术人员和专家那里寻求并获取建议,部长们也直接地与这些人员进行联系;正是依靠了这些人员,部长们才可能在一定程度上绕开按部就班的官僚机构。

政府的这两种角色(代表和管理)的相对重要性并非千篇一律。因为各个国家的传统有所不同,所以一个国家会认为政府更具有代表性,而另一个国家则认为政府更具有行政性。但各个国家有一点是相同的:由于政府同时处于代表和管理这两个领域的最高层,这种地位使政府可以发挥无人能及的大规模的领导作用。

在政府领导作用的形成过程中,代表和管理的相对作用因传统的差异而不同。迄今为止,比较分析方法能最好地证明这两方面的特征是怎样结合在一起,进而影响政党—政府关系的。我们可以初步提出三种假设。第一种合理的假设是,政府可获得的资源越多,对这些资源的控制越直接,政府具有独立性的可能性就越大,或者就越能够控制与自己相联系的政党。
源 第二种合理的假设是,政府背后的官僚机构越强大,政府就越能够让支持性政党接受自己的观点和政策。我们还可能提出第三种假设,政府的代表性基础越强大、越直接,它就越能够对支持性政党施加影响,英国的政府—支持性政党关系的特征正好说明了这一点。

摇摇支持性政党的概念

摇摇支持性政党这一概念表面看来简单,实际上它更为复杂、也更为模糊;

支持性政党和“非支持性”政党存在明显区别的情况很少见,而且这种区别要具备以下前提条件:重要的政党数目较少、政党受到纪律约束、政府获得立法机构的多数支持。因此“支持性政党”这个概念主要适用于“合乎规范”的英国或英联邦国家。一旦偏离这种“纯粹的”模式(英国和英联邦的某些实际情况也有所偏离),支持性政党的含义就变得模糊了。

首先,如果政党缺乏纪律约束,政党对政府的支持会受到明显的影响。如果一个议会中的政党不受纪律约束,那么它是支持政府还是不支持政府呢?在现实中我们不得不将问题简单化,但我们需要做出具有普遍性的论断。其次,从理论上说,重要政党的数目似乎不会直接影响政党对政府的支持,但在实践中,这种影响可能会很大。因为支持政府的政党越多,这种支持的稳固性就越低。如果一个政党联盟中的各政党具有很强的凝聚力,那么纪律或多或少就会得以维持。但是政党之间总是难免会产生某种程度的怀疑,这就导致政党对政府的支持是有条件的,具有一定的暂时性。这样我们就能理解:为什么政党联盟内的政党数目较多时,政党对政府的支持可能会下降。

到目前为止,我们都假设:无论在总统制下还是在议会制下,执政党都在立法机构内居于多数。实际情况当然远非如此。众所周知,在总统制国家(尤其是美国),总统所属的政党在国会内不一定占据多数。人们现在也大都承认:在议会制国家内也存在少数党政府(有时是两党制)——这些政府要么是接近多数,要么是名副其实的少数。^①一个或多个政党之间可能会通过协议来形成一个工作性的政府多数(憎恨路早,罪孽地,筑城老,罪孽,罪孽);也可能存在变化不定的多数,政府外的政党也可能明确表示支持政府。这些情形都相当频繁地出现。

缘

最后还有一种更极端的情况:反对党本身也支持政府。至少在许多情况下,反对党并不是有组织地投票反对政府,也不是在任何时候都反对政府。反对党支持政府的情况也确实存在,如发生重大事件时(例如涉外事件或国内紧急情况)。事实上,政府会做一些政策让步,接受反对党的建议。这样,反对党就在有限的程度上以某种方式参与了政策制定过程,当然,反对党的这种参与程度并不太高。

因此,我们应该把“支持性政党”看做是一个扩展性的(圣舞集,筑城,筑城)概念,而不是一个两分法的(圣舞集,筑城,筑城)概念:总起来看,各个政党都或多或少地支持政府的政策,也支持政府。但是在经验性分析中,我们只能涉及数目有限的内阁,而涉及的国家数目则更少,要想明显地超越两分法是不切