总 序

理想与现实，是决定人类生活的两极，人类生活无时无刻不摇摆其中。人类生活是多方面的，包含着经济生活、社会生活、精神生活和政治生活。相对来说，主导经济与社会生活的是现实的力量，而主导精神生活的则是理想的力量。政治生活要特别些，同时受到现实的力量和理想的力量主导。这与政治生活的特性密切相关。

政治生活的本质，就是人们基于经济与社会发展的现实基础，通过共同所营造的公共权力，来保障自身的权利和维护社会的秩序，从而实现人与社会的发展。所以，政治生活具有相当鲜明的两重性：一方面受现实经济与社会发展的条件决定；另一方面又主动地作用于经济与社会发展。亚里斯多德断定：人是天生的政治动物，人不过政治生活，不是神就是鬼。换句话讲，对人来说，政治生活是人现实存在的必然前提。政治生活的双重性，决定了政治生活，不仅要受到现实力量的主导，而且要受到理想力量的主导，因为，政治反作用经济与社会发展的功能，使得人们常常把希望寄托在政治之上，期待通过改变政治生活，提高政治的水平，来促进现实经济与社会的变化与发展。当然，除此之外，人们对权利的珍惜以及对权力的关注，也使得人们对政治天然抱有期待，即希望政治能够有效地保障或实现自身的权利要求，或能够亲身介入政治，直接掌握或分享权力。这种希望和期待的最基本取向，就是民主的追求。

任何政治生活都必然在一定的时空中发生变化与发展，人类的政治文明正是在这种发展中得以形成、丰富和发展的。所谓政治文

需要全本请访问 www.ertongbook.com

明，就是人类在一定经济基础上为建立公共秩序、推动社会进步而形成的用于调节公共权力与私人利益关系的价值规范、组织体系和制度安排的有机总和。推动人类政治文明发展的力量，一方面来自现实的经济与社会发展，同时也来自人们对政治发展的希望和期待。在这两方面力量作用下，推动政治文明建设的政治发展，首先都必须立足现实，其次要超越现实。人类政治文明发展的无数经验表明，有效的政治发展，都应该是立足现实与超越现实的有机平衡。而这种平衡的关键在于两点：一是对社会现实的客观认识和正确把握；二是对社会发展运动规律，包括政治发展规律的科学认识和把握。

近代以来，基于市场、资本和技术的力量而形成的一波又一波的全球化浪潮把各国的发展日益纳入到全球发展的运动轨道。在这种发展中，“工业较发达的国家向工业较不发达的国家所显示的，只是后者未来的景象”[①]。于是，追求这种“未来的景象”就成为不发达国家发展的重要内在驱动力。在政治发展中，对于不发达国家来说，这种“未来的景象”就是现代民主政治。于是，民主化就自然而然地成为这些国家政治发展的目标。然而，对于不发达国家来说，在尚未找到通向民主化发展道路之前，民主化必然更多地作为理想的力量作用于现实的政治发展。伴随这种作用的往往是西方政治的制度、价值的绝对化，从而使这些国家因此将其简单地照搬照套到具体的政治实践中。无数的经验事实证明，这种政治发展的具体实践不难，但是要取得成功很难，因为，要使外来的制度和价值在特定的社会扎根本身就非易事，更何况这种照搬照套不可避免地会同时在政治、经济与社会领域带来种种后遗症。于是，在追求民主化发展过程中，如何从本国国情出发，探索和实践有自己特色、符合具体社会发展要求的政治发展道路，就成为不发达国家民主化发展的关键。中国政治发展的历史与现实充分证明了这一点。

① 《马克思恩格斯选集》第二卷，人民出版社，1972年第1版，第206页。

中国迈向现代政治文明的政治发展始于近代。当中国力图通过变法来振兴国家的时候，建立现代民主就成为整个国家政治发展的基本追求。这种追求的首先体现就是引入西方的制度，定宪法，开议会，搞选举。然而，辛亥革命前后的所有努力，不论是改良的，还是革命的，都没有使这些制度在中国真正扎根，并解救中国。但是，辛亥革命所留下的民主共和的政治遗产，使中国真正走向了民主共和的道路，其最大成果就是新民主主义革命创立的中华人民共和国。新中国建立后，中国开始进行社会主义民主的探索和实践。但由于在相当长时间里照搬苏联的模式，没有有效地处理好党、国家与社会的关系，结果，社会主义民主的探索和实践遇到挫折，受到破坏，并因此导致“文革”。改革开放之后，在中国特色社会主义理论的指导下，中国开始了以加强党的领导、推进人民民主和建立法制、推行法治为目标的新的政治建设和政治发展。20多年的改革开放实践充分证明，中国改革开放以来的政治发展，在总体是是成功了，它不仅有效推进了中国民主化，而且有效保障了中国改革开放和现代化的整体发展。

从近代来以来中国政治、经济与社会全面发展的历史进程来看，由于时代、国情以及发展战略等方面的原因，政治发展与经济、社会发展保持相互促进，稳定发展的时间不多，最集中的体现就是1978年改革开放以来的中国政治、经济与社会的全面变革与发展。回顾改革开放以来中国经济与社会发展，面对经济与社会发展的巨大成就，必须充分考虑到中国政治在其中的重要作用，因为，有序而稳定的政治是任何社会发展的首要前提。显然，1978年以来的中国政治发展，不仅是中国走向民主化的政治发展，而且也是中国通过政治的有效作用来保障与推进经济与社会现代化发展的政治发展。只有同时看到这两方面的政治发展，人们才能深刻理解1978年以来中国的政治建设与政治发展。

实现政治的民主化和法制化，是改革开放以来中国政治发展追求的基本目标。这个目标既具有现实性，也具有理想性。理想性体现

为它是中国发展的迫切要求,寄托着民众与社会的无限期望;现实性体现为它在中国要成为现实,不仅需要自身的努力,而且需要现实的经济与社会发展。对于中国政治的具体发展来说,这个基本目标的理想性和现实性都直接转化为中国政治发展的压力:目标的理想性,要求中国政治发展必须快速推进;而目标的现实性,则要求中国政治发展必须循序渐进,于是,如何平衡政治发展的这两个内在取向,就成为有效推进中国政治发展的关键。

中国特色社会主义理论为这种平衡提供了一个基本的战略框架,它由三个层面构成:第一层面是政治、经济与社会的三者协调发展;第二层面是改革、发展与稳定的三者有机统一;第三层面是党的领导、人民民主与依法治国的三者有机统一。在这个平衡框架下,中国政治发展走出了一条推行法治以深化民主;变革体制以巩固制度;增量改革以保持活力;扩大协商以增强整合的渐近的政治发展道路。这种渐进的政治发展,在积极追求民主化的理想与目标的同时,时刻把政治发展与经济和社会发展紧密结合起来,通过与经济和社会发展的有机互动,来寻求自身发展的有效空间与根本动力,从而使自身的发展不仅能够沿着理想的目标前进,而且通够有效地保障与推进改革与社会发展。中国改革开放的成功实践充分表明,中国政治发展本身及其成果的实际成效,对中国改革和发展具有十分重要的现实意义。没有稳定、有序和持续的政治发展,就不可能形成中国经济与社会的高速成长。所以,当人们力图从政治的角度来认识和解释中国社会发展的时候,就不得不从中国政治渐进发展的逻辑去理解和分析中国发展的成就。

然而,中国政治发展的渐进性并没有导致中国政治的保守性,相反,渐进政治发展所带来的更为有效的现实经济与社会发展,从根本上激发了中国政治发展走向民主与法治的决心和动力,为此,中国在进入21世纪的时候,提出了建设社会主义政治文明的政治发展目标。建设政治文明这一目标与任务的提出,全面提升了中国政治发展,使

其在与人类政治文明发展的有机互动中，更加理性、开放和包容，进而把有中国特色的政治发展带入到人类政治文明的殿堂。

和任何社会的政治发展一样，中国的政治发展也没有摆脱理想力量和现实力量的交互作用，但是，中国政治发展在经历了在理想与现实之间的摇摆之后，最终还是找到了能够有效平衡理想与现实两大力量作用的政治发展模式和政治发展目标：即以渐进有效的政治发展，推进经济与社会的发展，从而建设社会主义政治文明。中国20多年改革开放的成功发展，足以证明中国政治发展的道路值得深入研究和总结。显然，这种研究可以从多个层面展开，其中自然包括宏观的、中观的和微观的。宏观的研究，可能更多的是从历史的逻辑出发；中观的研究，可能更多的是从现实的逻辑出发；而微观的研究，而可能更多的是从对象的逻辑出发。改革开放本身就是中国现代化发展历史中一个重要的历史环节，要对这个历史环节的运动规律作更为深入的研究，从而揭示这个历史环节在整个现代化历史运动中的价值和意义，自然从中观层面研究更为合适。这种认识构成了本丛书选题的指导思想，同时也决定了本丛书的总体风格：即不直接从政治发展本身的逻辑入手，而是从政治发展重要因素的现实考察入手，通过这些要素的研究来学术性地来展现有中国特色的政治发展道路和政治文明建设实践。

研究当代中国政治，揭示当代中国政治发展的任务、使命和运动规律，是中国政治学的基本使命，也是中国政治学发展的基本动力。因此，这套丛书的学术努力，不仅有现实的关怀，还有学术的关怀。尽管我们的能力有限，但是这种关怀是无限的。如果我们的这种关怀能够给中国政治文明建设和中国政治学发展带来一些新的理论和学术元素，那么我们的努力也就有了自己的意义。

林尚立

需要全本请访问 www.ertongbook.com

目 录

总 序 …… (1)

绪 论 地方议会与政治发展 …… (1)

第一节 自主成长的地方议会与自下而上的政治发展 …… (2)

第二节 政治建构的地方议会与自上而下的政治发展 …… (11)

第三节 1979年以前的县级议会与人大 …… (18)

第四节 研究问题的提出 …… (28)

第五节 相关研究文献与理论的检视 …… (31)

第六节 分析框架与研究设计 …… (43)

第一章 县级人大的恢复与重构:中央的设计与推动 …… (51)

第一节 制度设计的基本架构 …… (51)

第二节 制度展开及初步运行中的矛盾与问题 …… (54)

第三节 制度的周期性修补与改革 …… (68)

第二章 制度的细化与贯通:省市人大的作用 …… (86)

第一节 省级人大常委会对制度的细化 …… (86)

第二节 制度的贯通与联结 …… (109)

第三章 法定权力与制度约束:县级人大的行动空间 …… (124)

第一节　县级人大的法定权力与构成 …… (124)
第二节　县级人大的实际构成 …… (134)
第三节　人民代表大会的召开过程 …… (145)

第四章　闭会期间的人大常委会的权力与资源 …… (154)
第一节　人大常委会的法定权力与构成 …… (154)
第二节　人大常委会的实际构成 …… (157)
第三节　硬性权力与资源约束 …… (170)

第五章　制度成长的逻辑起点：提升机构合法性 …… (176)
第一节　相关理论的分析与检讨 …… (176)
第二节　提升机构合法性地位的基本策略 …… (181)

第六章　主动创新与自动扩展：制度的边际性成长 …… (199)
第一节　边际性权力扩张的制度基础 …… (199)
第二节　主动的工作创新 …… (207)
第三节　自动的权力扩张机制 …… (220)

第七章　内部充实与组织拓展：常委会的基础巩固 …… (234)
第一节　合法性资源的巩固与开拓 …… (235)
第二节　规则细化与内部充实 …… (245)
第三节　组织网络的延伸 …… (252)

第八章　行为模式的转换与新行动者的加入 …… (260)
第一节　选民与候选人行为模式的多样化 …… (260)
第二节　代表及相关机构行为模式的变化 …… (271)

结　论　转型时期的县级人大及其前景 …… (283)

第一节　总结与反思：县级人大成长的内在逻辑 …… (283)
第二节　探索与展望：人大及县级人大的未来 …… (297)

主要参考书目 …… (314)

后　记 …… (321)

绪　论

地方议会与政治发展

在近代中国从西方引入的诸多制度装置中，最重要的制度之一就是代议制度。从清末在省设谘议局、在府厅州县和城镇乡设立议事会开始，形形色色的代议制度就在中国的地方政治舞台上次第交错出现，从而在地方政治层面上出现了一幕幕代议制度的大演练。尽管这些代议制度在地方层面上呈现出了死死生生的复杂画面，但是，作为一种不同于传统中国政治运作机制的代议制度，却在地方层面上存活下来，并不断地与中国的国情相结合，在20世纪后半期呈现出了新的发展态势。

在全球化的大背景之下，重新回顾这一制度在地方层面上的展开过程及其生存机理，无疑将有助于我们在一种新的视角下，回顾中国政治的演化脉络，思考中国政治的发展方向。因此，本书选取了中国的县级人民代表大会及其常委会作为研究对象，试图在中观层面上自下而上地透视中国政治的运作机理和发展模式。

在对中国的县级人大制度进行具体的研究之前，本书首先要关注的一个问题是：人民代表大会制度并不是从中国的传统资源中直接生发出来的一种制度，而是从外国的政治中移植进来的一种制度。这一制度的成长过程无疑既体现了一种制度本身的展开过程，同时也必然会体现出一国的历史传统和现实需求对外来制度的塑造过程。那么，这两种逻辑的展开会在中国的特定背景下呈现出一种什么

样的发展模式呢？为了能够深化问题研究的理论深度，本书首先要回顾这种外来制度的原型及其展开过程。

第一节　自主成长的地方议会与自下而上的政治发展

从性质上讲，县级人大制度是一种地方层面上的代议制度。在中国，这种地方的代议制度是建国以后中国共产党从中央到地方逐步全面推开的。其直接的制度原型是苏维埃制度，而苏维埃制度的原形又是马克思大加称道的巴黎公社制度。但是，在西方的背景下，巴黎公社的产生又有着深刻的历史背景。因此，在认识巴黎公社之前，我们首先还要对西方国家的议会制度的成长过程重新进行梳理。这种梳理一方面可以帮助我们认清这种制度的来龙去脉，而且还可以通过对各种地方代议制度成长过程的比较，为中国的县级人大制度的研究提供一个更为宽广的视界。

一、对现代议会制度起源的再考察

在考察现代议会的起源与发展时，人们常常会首先将他们的目光投向中世纪的英国。一般认为，现代议会从形式上是从中世纪的封建等级代表会议演变而来的。英国13世纪中期出现的有封建领主、骑士、城市市民参加的会议，标志着现代英国议会的开端[①]。在英国之前，人们则往往会进一步把他们的目光投向古希腊城邦，在雅典的民主体制中去寻求现代议会起源的精神动力和某些制度源头。在这种向后追寻的过程中，古希腊部分城邦中的公民大会就被认为是一种古典形式的代表集会；中世纪的等级会议则被认为是现代议会的前身；英国的议会制的成长、发展和传播则被看成是现代议会的生长过程[②]。这样一种跨越时空向后追寻的方式，似乎代表了追寻议会制度

① 相关的论述可参见张友渔主编：《世界议会辞典》，北京：中国广播电视出版社，1987年，第1页；应克复等著：《西方民主史》，北京：中国社会科学出版社，1997年，第329页；罗豪才、吴撷英著：《资本主义国家的宪法和政治制度》，北京：北京大学出版社，1997年，第184页。

② 许振洲编著：《法国议会》，北京：华夏出版社，2002年，导论，第14－15页。

成长过程中的一种普遍的合乎逻辑的思维模式。

但是，当我们超出单一制国家的发展逻辑，将政治发展的视域拓展到地方一级时，我们却发现，现代议会，尤其是地方议会的成长过程可能是在沿着另外一条道路行进。

首先，尽管古希腊和罗马城邦的公民大会和议事会在时间上很早就出现在人类的政治舞台之上，并且对今天的政治发展还起着某种作用，但是，现代议会从底层逐步上升的过程却并不一定与此有着必然的直接联系。这是因为，在诺曼征服前后，主导着中世纪英国政治变迁的主体与古代的希腊人或罗马人并没有多少必然的渊源和联系。“诺曼”一词，在当时本来就是住在易北河以南的日尔曼人和高卢罗马人对不断地走出森林南下的斯堪的纳维亚人的称呼[①]。与南部日尔曼人不同的是，斯堪的纳维亚人从公元800年左右才开始走出他们长期居住的林地，此后就不断地南侵，使得当时的受古希腊罗马传统影响的西欧经历了几乎有一个半世纪的北方异教徒的折磨。从公元851年开始，这些不断南下劫掠的斯堪的纳维亚人才开始逐步在英格兰、法兰西及其周边地区定居下来，逐步走上稳定生活的道路。这就表明，南下的斯堪的纳维亚人在创建他们的政治形式时，可能在更大程度上是从源于他们自身的生活经历上提取出来的，而不一定就是受古希腊城邦政治的影响。

正因如此，民主理论大师罗伯特·达尔在发掘现代地方议会的起源时，首先也是从北欧的斯堪的纳维亚开始的。根据达尔的考察，挪威特龙德海姆地区的自由民从公元6世纪到10世纪期间，就一直存在着定期的聚会。这种聚会形式在当时被称作是“Ting”，类似于英语中兼有事情和会议含义的“Thing”。到公元9世纪时，由自由的斯堪的纳维亚人所举行的集会已经不仅仅限于特龙德海姆，而且也大量地出现在斯堪的纳维亚的众多其他地区。在“Ting”这种集会上，自由民们

① ［法］布洛克著：《封建社会》（I），谈谷铮译，台北 桂冠图书有限公司，1995年，第30页。

需要全本请访问 www.ertongbook.com

在公开的场地上进行辩论，讨论、接受或拒绝接受法律，采纳或拒绝有关改变宗教的倡议，甚至选举或对一位国王表示支持——他往往必须发誓效忠由公民大会制定的法律。公元930年，南下的斯堪的纳维亚人在冰岛将原来的“Ting”发展成了一种新型的“Althing”，这种新型的会议形式又被称为是国民集会（National Assembly），这一机构在长达三个世纪的时间里一直是冰岛法律的来源，直到冰岛人最后被挪威人征服。与此同时，在挪威、丹麦和瑞典，地区集会也在发展，然后就像冰岛的情形一样，发展成了国民议会[①]。至15世纪时，在瑞典、丹麦、荷兰都出现了国王召集各阶层代表参与的等级会议。在英国的爱德华一世统治期间，也因为财政的压力而不定期地召开了各阶层代表参加的会议。众所周知，现代英国的议会正是从这种不定期召集的等级会议中产生出来的。

达尔的考察提醒我们，在考察现代议会制度的起源时，应该注意到地方层面上的国民集会对现代议会制度成长所产生的重要影响。达尔还指出，正是由于这些与斯堪的纳维亚人定居有关的北欧各国——英国、佛兰德、荷兰、瑞士等国，在集会的传统之下产生出了最早的地方议会。在这种地方议会里，自由民能够参与管理当地的事务[②]。正是随着定居点规模的不断扩大和事务的不断增多，过大的地域对自由民的集会来说构成了巨大的麻烦，才导致地区以上的层面上需要通过代表地区的代表来表达。由此，地区层面上的议会才上升为超区域层面上的由代表组成的议会。而且，在北欧传统之下，代表的产生也并不像古希腊城邦那样主要是通过抽签产生，而主要是通过选举的方式产生出自己的代表。

这种地方层面上的国民会议或庶民会议，最初与国家层面上的治理形式并没有必然的联系。在英国，无论是早期的罗马人征服时期，盎格鲁—萨克森人征服时期，还是1066年之后的诺曼统治时期，

① [美]罗伯特·达尔著：《论民主》，李柏光、林猛译，北京 商务印书馆，1999年，第20—24页。
② [美]罗伯特·达尔著：《论民主》，李柏光、林猛译，北京 商务印书馆，1999年，第25页。

最初在国家层面上都没有出现由地方的代表直接构成国家议会的现象。罗马人对不列颠的统治形式是总督的治理；盎格鲁—萨克森人和诺曼征服的初期，在国家层面上都是由国王的高官大吏和贵族所组成的“贤人会议”[①]。1295年，在爱得华一世召开的模范会议中，开创了地区代表参加全国性议会的先例。在这一届的议会中，议会的成员除原有的贵族和主教外，还包括了每个主教区的2名教士代表；每个郡的2名骑士代表；每个市的2名市民代表和每个自治市的2名市民代表[②]。地方代表开始进入全国性议会，标志着地方层面上的国民会议或庶民会议开始与全国性的议会实现了对接。由地方传统中生发出来的地方集会开始与国王的贤人会议融合在一起，共同构成了国家层面上的议会。英国的议会也因此而具备了现代议会的基本要素。

由此我们可以初步得出的结论是，对于上述地区而言，国家层面上的议会只不过是地方议会提升的结果，而地方议会本身则产生于居民的集会传统。这种原生形态的地方议会，无疑代表了我们要研究的地方议会的一种自主成长模式，即地方议会本身根植于自己的传统，是从民族传统之中不断演化和发展出来的。对这些国家来说，这种从传统中演化出来的地方议会，在很大程度上决定和影响着这些国家在整个国家层面的政治发展的初级形态，并为随后的政治发展提供了制度的原型或模版。对这些国家而言，议会的制度化过程只不过是一个生活经历的成熟和提升过程。

二、地方议会制度的差异与现代国家转型

在分析西欧国家从等级君主政体过渡到现代的立宪民主政体时，所呈现出的一种明显差异就是部分国家的发展经过了一个绝对君主政体的阶段，另外一些国家则没有能够充分地建立起绝对君主

① [英]比几斯渴脱著：《英国国会史》，(清)翰墨林编译印书局编译，北京：中国政法大学出版社，2003年，第2页。

② 刘建飞、刘启云、朱艳圣编著：《英国议会》，北京：华夏出版社，2002年，第6页。

制政体,而是在中世纪的“宪政传统”之下,从等级君主政体经过有限的君主专制之后,直接过渡为现代的立宪民主政体[①]。无疑,在西欧的传统中,区分这两种过渡性政体的核心差异就是议会与君主的关系。在由等级会议向现代议会转型的过程中,凡是议会的力量比较强大而又有效控制征税和战争的地方,则君主的权力会受到来自议会方面的强力制约并接受了某种限制君权的规则;而在那些议会比较虚弱的地方,则往往给绝对君主的兴起提供了很大的制度空间。那么,又是什么原因在决定着这些转型国家的议会的强弱呢?

较早从地方层面上系统研究这一差异现象的当数德国的历史学家奥托·海因兹(Otto Hintz)。海因兹在比较西欧国家的议会制度时,发现了两种明显的差异性制度:英国、波兰、匈牙利和斯堪的纳维亚各国的两院制;德国的区域性国家、法国、阿拉贡、加泰罗尼亚、瓦伦西亚、那不勒斯和西里的三院制或四院制。在以英国为代表的两院制下,两院的代表都以区域为单位而选出,上院是贵族和教士的集会场所,下院则由各自治市镇或农村地区的代表所构成。在以法国为代表的三院制或四院制下,代表的产生是以等级为单位而产生的,贵族、教士、市民和自治市镇的代表由各个等级分别选出。海因兹还发现,凡是以地域为基础而实行两院制的国家,议会的力量往往就比较强大,而凡是以等级为基础而采用三院制的国家,议会的力量往往就会比较虚弱。

沿着海因兹的这一思路,哈佛大学的社会学家托马斯·埃特曼(Thomas Ertman)进一步搜寻了这一现象背后的两大原因。第一,这是因为在以等级为基础的议会制中,相互分离的各个等级和阶层所关注的只是本等级的特权,他们很难像以地域为基础的两院制议会那样,出于对地区利益的关注而形成合力去抵制君主权力的膨胀。相反,在两院制下,即使是上院的贵族和教士,其利益仍然寄托在地区,

① Brian M.Dowing,*The Military Revolution and Political Change*,Princeton:Princeton University Press,1992,p.10.

上院贵族和教士与下院的地主和地区代表就有着更为紧密的联系，从而更有可能联合抵制君主权力的扩张。第二，在两院制下，下院的代表是由地方议会的代表或地方居民直接选举的市民所构成，这些代表本身就是地方议会或地方政府中的重要成员[①]。因此，下院在本质上就是一个地方政治精英的论坛，他们在下院中经常讨论的话题包括财政、税收和地方安全的保护问题。这就使得下院成员能够经常开展协作行动。在英国和波兰所出现的议会对君主的反叛和制约，其实也只不过是各地方当局利用议会而采取的联合行动[②]。

从埃特曼的考察中可以看出，在受斯堪的纳维亚传统影响较深的国家中，地方自治和地方议会的久远传统使得地方成员之间有着紧密的利益联系，在这种紧密联系的基础上，人们在地方层面上已经在通过自己选举的代表来治理地方的公共事务。而正是地方议会在地方层面上的有效运作，才使得地方的精英们一方面追求把地方的治理原则提升为国家层面的治理原则；另一方面，地方在财政、税收和军事力量方面的独立性，也使得地方能够通过议会的动员和组织而有效地抵抗和制约试图集权的中央，从而在向现代国家转型的初期，就已经形成了对王权的制约。但是，在南下过程中受古罗马传统影响的那些转型国家中，地方的管理则在很大程度上排除了普通民众的参与，而更多地是由对中央负责的官员所把持。地方政府本身也就很难成为议会的强大基础。各个等级在地方层面的松散联系，也导致他们在全国性的议会中只关注本身的特权而难以实现横向的联系。所以，绝对君主制政体就极其容易在这些地方生根。

显然，当我们把政治发展的视角拓展到地方层面时，在自下而上

① 在西北欧的传统中，贵族和教士作为贤人会议的成员一直与王权相伴。1295年爱得华一世召集会议时，第一次规定，除贵族、教士和骑士代表外，各地区也可以选两名市民代表参加。作为地区代表的骑士和市民代表逐渐形成了下院。至1337年，正式形成分离的两院。正是在这种制度安排下，地区议会的代表成为地方议会在国家议会中的代言人。

② Thomas Ertman，*Birth of The Leviathan Building States and Regimes in Medieval and Early Modern Europe*，Cambridge：Cambridge University Press，pp.20－22.

的视角中，就看到了一条与传统的政治发展研究只注重宏观层面的把握所不同的场景，那就是宏观层面上的制度建设和政治冲突可能存在着源于地方一级的深厚基础。西北欧国家地方议会的生长模式，在很大程度上决定了其政治发展的道路和现代议会的原型。这是因为，地方议会的强大，一方面使得地方能够通过对自身的有效治理，形成抵制中央权力的渗入有效基础；另一方面，也可能通过地方在全国性议会中的横向联合，而在国家层面上形成一种横向分权的政治结构。但是，对于那些地方议会较为虚弱的中东欧和南欧国家而言，由于大大小小的绝对君主实现了权力的集中，这种集中的权力又会转而压制地方议会的成长。其现代国家的转型，就在更大程度上是由君主及其官僚来加以推动，而政治转型过程中的矛盾，也就在更大程度上表现在全国性层面的冲突上。其进入立宪国家的历程显然就要更为曲折一些，往往要经过革命和剧烈的政治冲突之后，立宪民主制才会在全国层面上巩固下来。此后才会利用全国层面的民主原则来恢复地区层面上的自治原则。但是，对这些国家而言，地方自治的道路则同样经过相当长一段时间之后，才能最终确定下来。正是在这个意义上，亨廷顿才说："在欧洲，中世纪代议制——等级议会被消灭的同时，地方利益的合法性也逐渐式微。在欧洲大陆，绝对君主代表着象征着国家。自法国大革命后，国会便取代君主而成为国家的代表或象征。无论国王还是国会都具有权威的合法性，而地方利益、教区利益、集团利益则如卢梭所说，缺乏合法性，因此无法在政治体制的中央机关要求代表。"①

三、地方议会的传播方式与现代政体的分化

此后，由于欧洲人开始走上了殖民化的道路，其在殖民地探索政治制度的过程也就在很大程度上是一种现代议会制度的传播过程，

① [美]塞缪尔.P.亨廷顿著：《变化社会中的政治秩序》，王冠华、刘为等译，北京：三联书店，1989年，第98页。

但是，由于他们在各地的殖民方式的差异，其殖民地议会制度的传播方式同样带来了现代政体的多元分化。

在那些由欧洲移民为主而开拓新大陆的地方，则往往是按照欧洲议会的成长模式，在殖民地不断复制前述的自主成长式的议会制，即移民先通过地方议会的建立而在地方实现自治，然后再通过地区的联合和地方自治原则的提升而建立起全国性的政治制度。在这些地方，就大多是再次复制了一次欧洲现代议会的成长道路。我们可以在今天的北美和澳洲看到这种典型的现代议会的成长模式。

亨廷顿曾指出，当英国的殖民者带着中世纪末期和都铎时代的政治思想、做法和制度飘越大西洋时，正是英国中世纪都铎时代分权体制发展的顶峰。随后，英国的君主才开始尝试打破与议会的均衡而试图建立起集权体系。因此，早期的殖民者所带到新大陆的观念和制度记忆，对于欧洲来说已经是一种旧制度和旧观念了。但是，这种体现着强烈的地方自治的旧观念却体现在独立后各州的宪法以及1787年的联邦宪法中。美国宪法不仅是世界上最早的成文宪法，而且大部分是将殖民地时代已经存在的惯例和制度形诸文字并且在全国范围内加以正规化的产物[①]。布赖斯在对美国的政体进行考察时也看到：

> “那些移植于马萨诸塞、罗得岛、新罕布什尔及康涅狄格等处的英国人都极力奉行这种制度。镇遂成了强固的组织了；其发达的原因非但是因为那种移民要实行母国所带来的制度，并且是出于日常生活的必要。因为当时那些殖民都是以小团体散处于大荒之上，正是要互相帮助，及共同防御土人的侵扰。于是这古来条顿民族式的自治制度在北美合众国的北部各邦内继续繁殖滋长了。”[②]

① [美]塞缪尔·P.亨廷顿著：《变化社会中的政治秩序》，王冠华、刘为等译，北京：三联书店，1989年，第90—91页。

② [英]詹姆斯·布赖斯著：《现代民治政体》，张慰慈等译，长春：吉林人民出版社2001年，第132页。

需要全本请访问 www.ertongbook.com