



东南亚文丛

东南亚 政治制度

卢西恩·W·派伊 著
刘笑盈 于向东 译
董敏 吴官杨 校
戴可来 校

DONGNAN YA

ZHENGZHIZHI DU

广西人民出版社

《东南亚文丛》

东南亚政治制度

卢西恩·W·派伊 著
刘笑盈 于向东 译
董敏 吴宏扬

戴可来 校

广西人民出版社

(桂)新登字 01 号

责任编辑 董苏煌

SOUTHEAST ASIA'S POLITICAL SYSTEMS

by Lucian W. pye

《东南亚文丛》

东南亚政治制度

卢西恩·W·派伊著

刘笑盈 于向东 译

董 敏 吴宏扬

戴可来 校

广西人民出版社出版

(邮政编码:530021)

南宁市河堤路14号)

850×1168 1/32 开本

5.875 印张 147 千字

广西新华书店发行

广西区检察院印刷厂印刷

1993年12月第1版

1993年12月第1次印刷

印数 1—1000 册

ISBN 7-219-02667-6/D·405

定价: 6.80 元

《东南亚文丛》编委会

编委会顾问： 费孝通 雷洁琼 丁廷模
王荅贞 陈 仁 季羨林
姚 楠 韩振华 何肇发

编委会成员：（以姓氏笔画为序）

王志贤 刘迪辉 朱振明 孙福生
许清章 李延凌 杜敦信 汪新生
周中坚 张江垠 周南京 郭 明
梁志明 董苏煌 戴可来

编委主任：戴可来

编委副主任：张江垠 郭 明

丛书总编辑：李延凌

《东南亚文丛》

出版说明

本着让世界认识中国，中国更多地了解世界，为进一步深化改革，加快对外开放的步伐；加强与周边国家，尤其是与东南亚国家之间的经济贸易、政治外交、科学文化等方面的交流和合作；为社会主义经济建设创造一个良好、宽松、和平的外部国际环境这一宗旨，广西东南亚经济与政治研究中心与广西人民出版社合作编辑出版了《东南亚文丛》大型丛书。

众所周知，地处东南亚的越南、老挝、柬埔寨、缅甸、泰国、马来西亚、新加坡、印度尼西亚、文莱和菲律宾 10 个国家（陆地面积 448 万平方公里，人口约 4 亿），地理位置和战略地位十分重要，在国际地缘政治和世界经济格局中有着重要的影响。东南亚国家优越的地理条件、富饶的资源 and 物产、迷人的热带风光，以及这些国家奇丽的民族风情和带有迷人色彩的文化类型，长期以来成为殖民主义者、帝国主义者染指、侵略、掠夺的对象。第二次世界大战之后，这个富饶而又美丽的地区，也一直是世界政治、军事的热点地区之一。

同时，我们也欣喜地看到，近数十年来，东南亚国家

日益摆脱殖民主义和帝国主义的控制，逐步走上国家独立和民族解放，以及努力发展经济的道路，不少国家的建设取得了巨大成就，令世人瞩目。东盟国家的经济发展速度，自 70 年代以来，一直走在世界前列，其中新加坡和文莱自不待言，泰国和马来西亚正在叩响工业化国家的大门。印度尼西亚和菲律宾亦在努力发展经济，可望在下个世纪初进入新兴工业化国家的行列。而东盟以外的国家，也正在发生变化。长期饱受动荡和战乱之苦的印度支那，正逐步走上和平发展的道路。自越共七大之后，越南加快了经济改革和对外开放的步伐，各国投资者积极到越南投资。缅甸正在打破闭关自守的状况，进行改革。东南亚国家随着经济的发展，在亚洲太平洋地区的政治舞台上，将会发挥更重要的作用。

中国是东南亚国家的近邻，自古以来，就与这些国家存在着密切的关系。海上丝绸之路的开辟，促进了中国与东南亚国家经济贸易文化的往来和相互了解。中华人民共和国成立之后，中国与东南亚国家的友好关系，有了巨大的发展。1955 年，周恩来总理在印度尼西亚召开的“万隆会议”上，与东南亚以及其他一些国家的领导人积极倡导并确定了著名的处理国家关系的基本准则，即“和平共处五项原则”，在国际上产生了积极、深远的影响。新中国建立以来，中国与东南亚一些国家的外交关系虽然出现过一些曲折，但历史总是在曲折中前进。随着中国与印度尼西亚复交，与新加坡、文莱建交，以及柬埔寨问题在联合国常任理事国框架文件基础上，逐步获得解决，为中

越关系实现正常化扫清了道路。1991年11月，越南高级代表团访华，标志着中越关系实现了正常化。现在，中国与东南亚十国已全部建立或恢复了外交关系。中国与东南亚国家这种良好关系的局面，是新中国成立以来前所未有的，这是中国实行改革开放政策所带来的必然结果。

当前，世界形势复杂多变，旧的格局已经打破，新的格局正在形成，这是一个充满挑战与机遇的时代。在这种形势下，中国如何把握住有利时机，加强与周边国家的友好合作关系，扩大与东南亚国家在经济贸易等方面的交流合作，是摆在实际工作者和理论研究者面前的一个重要课题。

《东南亚文丛》即是为服务于这一课题而进行的一种尝试。如果这套丛书在推动我国加强对东南亚国家的研究，使我国人民加深对东南亚国家的认识 and 了解，以及在促进我国与东南亚国家开展经济贸易、文化交流方面能起到一定的作用的话，我们将感到无比的欣慰！

《东南亚文丛》编委会

1992年3月于南宁

译者的话

东南亚研究在美国是一个颇受重视的地区性研究项目，尽管起步较晚但发展很快。在美国对东南亚的多方面研究中，东南亚的政治制度又是其中颇受注意的一个重点课题。特别是自1959年乔治·卡欣出版了他的《东南亚各国的政府与政治》一书之后，60、70年代以来美国连续不断地出版了多种关于东南亚政治制度的研究著作。其中卢西恩·派伊的《东南亚政治制度》（1967年第一版，1974年再版）和理查德·巴特韦尔的《东南亚政治概论》（1975年版）就是其中比较重要的两本。经与作者联系并得到作者同意，我们现将卢西恩·派伊的《东南亚政治制度》一书翻译为中文，谨供我国的东南亚问题研究者以及关心东南亚问题的读者们参考。

卢西恩·派伊 (Lucian W. Pye 1921—) 是美国较为著名的政治学家，中国和东南亚问题专家。其父母是曾到过中国的传教士，他本人1921年生于中国上海，二战期间曾作为美国海军情报部门的工作人员长期在远东及东南亚工作。战后返回美国，50年代在美国耶鲁大学取得了博士学位，自1956年以来一直在美国麻省理工学院担任政治学教授，1988年还曾担任过美国全国政治学会的主席。派伊长期从事东南亚及中国的政治问题研究，其主要著作有：《马来西亚的游击共产主义：它的社会和政治意义》（1956年版）、《政治人物和国家建设：缅甸探索独特道路》（1962年版）、《东南亚政治制度》（1967年版，1974年再版）、《中国政治的精神》（1968年版，1991年再版）、《中国政治的动力》（1981年版）和《亚洲的权力与政治》（1985年版）等等。现在，他仍然是美国比较活跃的政治学家。

《东南亚政治制度》一书是美国普林蒂斯——霍尔出版公司所组织编写的比较政治丛书中的一种，该书也是研究东南亚政治制

YBAE 118

度中一本较为简明的入门性著作。尽管受丛书的限制与入门性著作的规定，派伊在编写此书时还是写出了自己独特的风格和特点。首先，该书视野开阔。该书不是就政治制度而论政治制度，而是从生态、地理、历史、文化、经济、社会、意识形态等等多重角度入手，去分析政治结构和政治制度，使人们能从宏观上认识和了解东南亚政治制度的形成、特征以及走向。其次，重视当代政治制度的分析是该书的又一特征。尽管派伊是从地理环境和历史的角色入手展开分析的，但他强调的重点则是当代史和当代政治制度，从而使该书具有一定的实用性，也反映了美国60年代以后学术界及史学界转向当代的趋势。其三，派伊在分析东南亚政治制度时娴熟地使用了美国政治学分析中常用的程式以及自己在深入研究东南亚问题中得到的积累，在不少问题上提出了自己的独创见解。例如，对东南亚的政党、民族主义领导人以及军队在东南亚政治中的作用等的分析就是如此，这些分析加深了该书的深度，具有一定的参考价值。最后，是该书对史料和数据的重视。尽管该书篇幅不大，但作者也尽量避免泛泛空论，而是引用了大量数字、史料和各种图表来说明自己的观点，从而使该书具有一定的史料价值。总之，《东南亚政治制度》一书既是一本研究东南亚政治制度的入门书，同时又具有一定的理论深度。对我们认识、了解东南亚的政治制度，对我们了解美国学术界对东南亚政治制度的研究情况以及其方法、观点，该书都具有一定的参考价值。当然，我们必须看到，作者毕竟是一位资产阶级学者，在书中不时流露出一些反马克思主义的学术观点，宣传美国至上主义，对殖民主义特别是美国的殖民政策多有溢美之词，处处为之辩护，这些都是不可取的，相信读者也会作出自己的鉴别和批判。

《东南亚政治制度》一书主要由郑州大学历史系印度支那研究室的几位同志参加翻译，其中刘笑盈翻译了前言、第一章、第二章、第三章、参考书目、附录和索引；于向东翻译了第七章，吴

宏扬翻译了第八章、第九章，另外四川大学董敏同志翻译了第四章、第五章和第六章。最后由我通阅全书。因为时间仓促和水平所限，其中错漏之处在所难免，还望读者诸君不吝指正。

戴可来

1992年3月于郑州大学

本书著者致中文版译者的信

刘先生：

彼得·高乐斯教授把你有兴趣翻译我撰写的《东南亚的政治制度》一书的信转交给了我，我没有理由拒绝你这么做。我认为，尽管书中的一些统计资料可能有点过时，但该书的价值是值得肯定的。不知你能否找到当前东南亚一些国家有关这方面的数字。

我听高乐斯教授说，你参加了去年夏天他在四川大学召开的一个研讨会，那一定是个很有意思的讨论会。当今，中国的许多知识分子正试图进一步研究中国政治文化和国家的性质的现状。目前世界正处于这样的一个历史时期——许多国家的许多人们都认为有必要重新认识一下本国发展的历程和今后发展的方向。中国的政治文化如此丰富，使得哈佛大学出版社有足够的理由决定今年春天再版修订我的《中国政治的精神》一书。

致以良好的祝愿！

你的朋友：

卢西恩·W·派伊

1991年12月10日

前 言^①

仅仅以北美和欧洲为中心参照而进行政治学的比较研究，显然已是不再有效和有益的了，这套丛书就是为了适应这一状况而编写的。尽管我们应当承认，我们对北美和欧洲更熟悉也更容易理解，并且至少在过去这些地区与我们更密切、对我们更重要，但是这些地区也仅仅构成了当代政治制度的研究者们所必须关心的政治学领域中的一小部分，尽管是关系重大的部分。从政治上讲，20 世纪的历史在很大程度上就是非欧国家和地区为争取独立地位和在世界舞台上的位置而重新崛起的历史。忽视这一事实对我们来说是极端危险的。

亚洲、拉丁美洲和非洲大约占地球陆地面积的 62% 和世界人口的 73%。今天，在三个因素结合起来给予这些数字以新的重要意义。首先，帝国主义和殖民主义的时代——至少就这些术语的经典含义而言——已经得到了很大程度地清算。因此，非西方的国家——即那些通过自己的努力刚刚从殖民状态下摆脱出来的国家——从整体意义上而言，正在获得政治独立地位和自由决策，制定自己发展战略的资格，而这在他们近代历史中是从未有过的。

其次，这种发展正在为人们常常所称的“给人以期望的革命”所伴随和推动。在未发达国家和地区的大多数民众面前，正在展示着这种高度革命化的观念，即经济、政治和社会变革的富有意义的多种模式在这些新独立的国家是有可能建立的。这种观念还伴随着将给他们自己和他们的后代带来更好生活的承诺。他们正在越来越不满过去传统社会的行为方式和造成的结果，越来越

^① 《东南亚政治制度》是一套政治制度比较丛书的一种。这套书包括《中国政治制度》、《印度政治制度》、《日本政治制度》、《中东政治制度》等。这个前言是这套书的两位责任编辑罗伯特·沃德和博伊·麦克里迪斯所写的——译者注。

越多的人提出了某些现代化的要求。这一要求又恰好产生于这样的时代，即实现现代化所必需的技能和技术正首次普遍地可供使用的时代。因此，这些非西方国家中的多数政府——有些是急迫地，有些则是惊慌迟疑地——正被迫多少作出一些系统化的长期努力，以至少实现他们社会某些部份的现代化。这样，逐渐地、那种长期分离西方和非西方国家的技术和能力裂缝开始变得狭窄起来，这两种地区的环境也开始逐渐地趋于一致了。

第三，上述所提到的两种发展又正好发生在这样一个时代：这个世界上在强权国家及他们的各种变体之间有关政治、经济和社会问题的全球对抗和无休止竞赛已经变成了一个持久性的国际问题，现代通讯和武器的发展已使这一世界上所有的人都难以平安相处。在这种环境中，这些非西方国家的多数政治和军事弱点已不再是所谓可以控制的因素了。首先，这一弱点不是一种固定不变的因素，一些国家，例如中国，凭借自己的努力已经变成了一股难以对付的力量。其次，大国之间存在的广泛竞争带来了一些小国的某种重要性，也许还带来了他们玩弄策略的可能性。不管这些小国地处哪里或是如何的“不发达”，在这种普遍性的竞争中，领土、资源、技术以及他们倒向哪一方都开始具有重要价值和意义。由此，复杂的因素正在这一世界出现，这一世界正在通过新的程度和范围不同的联合和相互依存——甚至通过敌对性的行动——而显示出其特征了。

比较政治学的原则就是保持与上述发展的一致性，扩大参照系的范围，关心包括这些凸现出来的非西方国家的政治系统。这是非常必要的原则。但是结论好做而实行起来却很难。所涉及的政府是如此之多，他们的政治遗产和机构是如此复杂和多样，有关这类研究和分析的资料和技术又是如此的零散，质量不均，难以适应于我们为介绍的目的所必须保持的高度选择性。在本卷中，我们仅仅直接涉及到了东南亚的政治制度。在这套书的其他各卷

中，则分析比较了中华人民共和国、印度、日本和中东的相关制度。进一步的著作则是研究英国、法国、西德和苏联的政治制度。我们要求各卷必须保持一致的核心是有关现代政治制度的性质及其最有意义的可比较形式。为了搞清各卷观点核心的性质，我们也许开始就说明我们所认为的政治制度是什么？我们所坚持的政治制度比较的相关因素是什么？这一点也将包含在我们将要探讨的东南亚以及其他各卷的考虑的政治制度的问题和性质之中，包含在对这些问题和性质的确认之中。

一套政治制度就是在公共事务领域——这个领域在不同的社会而有不同的范围限定——识别和提出问题、做出和执行决定的一套机构。这些问题和决定依靠某种正式的机构而得到合法地认可、提出、执行和管理，这种正式的机构就叫政府。政府既为识别和提出问题、做出和执行决定提供了一个正式的、权威性的机构，同时又为这个过程的结果提供了一种正式化与合法化的形式。实际上，政府所做的比这更多，在为正式决定的做出提供一个范围和一套机构的同时，它也影响到了问题的决定的类型，即提出什么样的问题和作出什么样的决定。

然而政府——从一个社会的立法、行政、司法和官僚机构的意义上讲——并不是比较政治学所唯一要研究的对象。政府只是作为整体的政治制度之中的一个部份。除了政府之外，它还应该包括诸如此类的非正式或非官方的因素：①这个社会的历史遗产，地理和资源因素，它的社会和经济组织，它的意识形态和价值观念，它的政治类型。②它的政党、利益集团和领导层结构。政府，再加上这两种相关的和彼此影响的因素范畴，才构成了一个社会的政治制度。

在分析一个准备研究的政治制度时，第一步就是探讨这个社会的历史、地理、社会、经济及意识形态遗产等等方面——也就是上述第一个范畴所列各项——这些因素与其政治决策系统密切

相关。这些将表现一个制度化政治的运转环境，而且等于提供了一份基本问题、来源、态度、社会团体、政治阵线以及与政治决策有关的行动风格的清单。因此，我们将在下列的“政治基础”各章研究这些因素。

实际上，对一个给定的社会来讲，要在它的许多特征中确定那些是现存的和在政治上是最为重要的——即“基本的”，确定那些是历史上的，是不那么重要的，是很难把握的。它们在不同的国家并非必然是相同的，即使是在同一个社会，在不同的历史时期内容也是不一样的。在任何一个给定的例子中，这些特征令人满意的识别和评估本身就是一个值得研究的问题，一个复杂的需要分辨的问题。一般来说，在考虑更不熟悉的，非西方的和更不发达的政治制度时，明确而仔细地对待这些政治学研究的基本方面无论如何是更为需要的。美国的研究者既不能简单停留在有关资料基础之上的东南亚政治研究，也不能靠在进行自己的政治制度和与西欧国家政治制度比较研究时所依靠的半直觉的“感知”来进行研究。最后，应该强调的是，尽管他们在这里对这些“政治基础”进行了区分、归类和分别处理，但这些政治基础的因素事实上仍然是一个统一的、民族的、相互联系和相互影响的复杂体。他们为了阐明它而在这里所做区分的目的，并不是让人们忘记这个事实。

政治制度的这些基础方面和这一制度的行政组织之间相互作用，构成了“政治动力学”。由一个制度的这些基本方面中所产生的社会、经济、政治和观念上的要求常常被反映到政府的官员和各级组织那里，这种要求又被转变为公众政策。政党、利益或压力集团，政治领导人扮演了这种要求的提出者和作出决策、执行公众政策的政府组织之间转达者的角色。他们在一种政治制度内作为积极的能动的代理人，探究和挑选那些要求行动的主张，系统阐述这些要求的可行条件，集中各方面的支持，并提供为政治

行动而采用的要求形式。因此，这种政治制度内的政治动力学因素——政党、利益或压力集团、政治领导人——在政治基础和正式的政府决策组织之间的裂缝上架起了桥梁。

政治制度的第三个重要构成因素是政府，政府是在公众事务领域识别和提出问题、作出和执行决策的正式而合法的机构。更确切地说，它就是立法、行政、司法，是国家的管理和官僚机构，是立法、司法、行政在其中运行的合乎宪法和法律的组织机构。尽管这些机构不同的功能和组织在大多数非原始的社会通常是可以辩认的，但是仍然不能假定它们会沿着这些传统的范畴所规定的路线清晰而分门别类地制度化，也不能假定它们会实际上发挥人们指定的功能。例如，立法和行政的职能常常是被结合在一起的。实际上，现代立法机构很少能象它的传统定义那样实行完全的立法权。应该被引证的例子还有诸如苏联和中国那样权力集中的制度，在这里，试图区分共产党和国家的正式机构之间的权力和行政作用是没有意义的。

在任何制度的研究中，我们的兴趣都在其机构的输入和输出两个方面。必然地，对于一个给定的政治制度来讲，我们的兴趣不仅仅在于过早地描述那些提出、做出及执行其决策的“输入”过程，而且也在于做出决策的性质、质量和效能——即政治制度的效率、行为特征以及其动力机制。一个政治制度的“输出”或效能可以由其维持生存的能力和作出的决策能否得到广泛支持的能力所测定。对于前者的评价相当简单，而对于后者，在一个民主社会，则可以通过其决定来自社会集团、利益集团及其它社团的反映而确认。在一个专制社会，这种试验也很简单，尽管有关团体的性质和确认他们反映的方式是不同的。

一个有效的政治制度在稳定性和变化之间维持着一种平衡。变化是竞争中的政治主张和政治要求的必然后果，这种主张来自不同的集团，因不断变化的技术、社会和经济条件而产生，这种

要求也出于这类社会团体的压力，在他们努力获得影响力和权力的奋斗中而产生。因此，效率就成了政府对这类团体及要求作出反映的功能。然而，无论如何要达到有效率，这种反映还必须发生在稳定的和一般人可以接受的政治框架以内。否则，将会出现一些团体试图通过革命性手段——一种瓦解整个制度的手段——来夺取权力。从这一观点来看，不能保证说民主政治制度比极权政治更有效率。

在下列各章中，这种政府的效率问题将主要从政府行为的两个方面来加以讨论。本书的作者首先关心的是短期行为问题。东南亚的政府如何确定他们的政治兴趣和政治活动的恰当范围？他们如何在这些范围内规划和分配他们的注意力、资金和力量？然而，在这些相对专门的和短期的问题之外，我们还关心某些政治制度的长期行为特征。东南亚国家如何有效地处理更大的政治发展问题与现代化问题？政治组织和政治活动对于其需要来说采用何种方式——民主的、独裁的、或其他的等等——才是最为恰当的？这些制度在何种行为类型中运作？在当代，这些问题对所有政治制度的国家都是根本的和长期的问题。在某种特殊的制度内和不同的制度间它们的重要性和迫切性是不同的。但是，这些问题的某些接合对所有的社会都是至关重要的。总之，它们提供了这个系列丛书中所有各卷的主要课题。

以上所述都是使我们的任务具体化的方式。我们已经把一种政治制度确定为在公众事务领域识别和提出问题，作出并执行决策的一套机构。我们也建立起了分析这类政治制度的某种广泛的范围：政治基础，政治动力学，在输入过程方面政府的正式决策组织，在输出过程方面政府的短期和长期效率和行为。在下述各章中，作者将试图根据这种分类方法来说明东南亚政治制度的功能和行为。

罗伯特·E·沃德

罗伊·C·麦克里迪斯