

英国政治发展 与对外政策

The Political Developments and
Foreign Affairs in Britain

英国政治发展与 对外政策

◎主 编 盛红生



世界知识出版社

图书在版编目(CIP)数据

英国政治发展与对外政策/盛红生主编. —北京:世界知识出版社, 2007.12

(世界主要国家(地区)政治发展与对外政策丛书)

ISBN 978-7-5012-3028-0

I. 英… II. 盛… III. ①政治—概况—英国—现代
②对外政策—概况—英国—现代 IV. D756.1 D856.10

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2007)第 203881 号

责任编辑
特约编辑
封面设计
责任出版
责任校对

曾伏华
黄昭宇 薛碧春
张 明
刘林琦
张河清

书 名

英国政治发展与对外政策

Yingguo Zhengzhi Fazhan Yu Duiwai Zhengce

出版发行
地址邮编
排版印刷
经 销
开本印张
字 数
版次印次
标准书号
定 价

世界知识出版社

北京东城区干面胡同 51 号 (100010)

北京佳艺工作室排版 北京市后沙峪印刷厂印刷

新华书店

880×1230 1/32 10.5 印张

280 千字

2008 年 1 月第一版 2008 年 1 月第一次印刷

ISBN 978-7-5012-3028-0

38.00 元

版权所有 翻印必究

江苏省
哲学社会科学研究
“十五”规划基金重点项目

《世界主要国家(地区)政治发展与对外政策》

丛 书

编 辑 委 员 会

主 编：刘宗和

副主编：钱洪良 钮汉章（常务）

编 委：刘宗和	钱洪良	钮汉章	刘 强	王介南
周桂银	李栓民	盛红生	龙朝东	李 朝
宋德星	葛腾飞	崔建树	李永红	

PREFACE

总 序

随着中国国际地位的提高，中国国际政治与对外政策研究也呈蓬勃发展之势。国际关系学界组织译介的一批在世界上有影响的专著，进一步打开了人们的视野与思路。随着研究的深入，国际政治学界的一些专家呼吁对世界主要国家（地区）的内政与外交进行精细的调研，以期客观、准确、全面地了解世界主要国家（地区）的内政与外交发展的轨迹，研究 21 世纪的世界可能面临的合作与冲突，未雨绸缪，因势利导。^①《世界主要国家（地区）政治发展与对外政策丛书》正是适应这一需要，组织解放军国际关系学院一批长期从事国际关系和相近专业的教学研究人员合作攻关。本丛书在总体框

① 王辑思：《核心价值是什么》[载《世界知识》，2003 年第 5 期]。

架、概念的界定上力求统一，在具体内容的组织和写作风格上不强求一致。

一、政治发展的界定

政治发展作为国家政治体系向着更高级形态的政治变迁,^①是政治学研究的一个重要领域。中国政治学界注意到,传统的政治发展理论具有明显的西方中心主义倾向和强烈的西方价值观念取向。政治发展的标准与模式更是以西方发达国家为准。以这样的尺度分析世界各国不同的政治发展实践,显然是不恰当的;以这样的理论研究指导世界各国(地区)多样的政治发展实践,更将带来灾难性后果。但是,传统的政治发展理论毕竟对政治发展提出了一些规律性的认识,为中国的政治发展研究提供了有益借鉴。鉴此,我们在界定政治发展时注意以下四点。

第一,政治发展的核心是政治现代化,但不简单地归结为政治现代化。在世界各国从传统社会向现代社会发展的政治变迁中,就民众在政治生活中的地位与作用而论,政治制度客观存在着先进与落后之分。但不能简单地用西方的“现代化”指标来衡量特定国家与地区的政治发展水平。各国的国情不同,发展道路不同,价值观念不同,抽象地谈论现代化,特别是把多党制作为现代化的标志,必然导致否定社会主义国家和其他发展中国家政治发展实践。因此本丛书只是根据该国(地区)

^① 关于政治发展的概念,政治学界存在不同看法。参见杨海蛟主编:《新中国政治学的回顾与展望》,“近年来政治学研究的若干热点和难点问题”一文的第七部分。世界知识出版社(北京),2000年版,第338-351页。

近代以来政治发展的实际，研究、揭示该国（地区）近现代的政治变迁。

第二，政治发展的研究主要着眼社会的政治进步，但也不排除对进步趋势下某些倒退现象的研究。本丛书研究的政治发展，主要是以社会政治制度为核心的政治进步的质变，但并不回避对其中的失误、挫折，乃至复辟、倒退的研究，以此全面展现相关国家（地区）的政治发展全貌，并从某些倒退和挫折中揭示相关国家（地区）为实现政治发展所作的探索和付出的代价。

第三，政治发展的内容，是以政治民主化为核心的政治体系的进步，但同时也涉及政治体制与政治管理层面的改革与完善。政治发展研究从大的方面来看，一般认为包括制度、体制、管理三个层面，即国家的政治制度、政治体制及国家的政治管理。在制度层面，根本的是实现多数统治的稳定；在体制层面，根本的是如何实现多数统治；在管理层面，则主要是如何使多数统治高效化。而贯通上述三个层面的便是政治的民主化。本丛书研究的政治发展内容是政治民主、政治稳定与高效管理三位一体的政治进步进程。

第四，政治发展究竟是一个描述性概念，还是目标性概念？研究特定国家（地区）的政治发展，不是历史的陈述，但离不开历史的背景和历史的逻辑。特别是对政治发展的重大事件或重要过程的研究，必须展现其背景、内容、目标以及结果。而对政治发展趋势的分析，还必须研究特定政治发展的价值体系与目标模式。这样的研究才能在梳理特定国家（地区）的政治发展脉络的

基础上,揭示“一切社会变迁和政治变迁的终极原因”^①,发现其发展规律。

二、对外政策的概念

“对外政策是一国对外职能的体现,是国家对外活动的基本规范”。^②“一个行为体对其他行为体所作的任何事情,大到使用武装力量发动战争,小到是否发给某人签证,实际上都是对外政策行为”。^③因此,世界主要国家(地区)间的合作与冲突,直接取决于实行什么样的对外政策。

本丛书确定研究对外政策而不是外交政策。对于这两者,在实际工作中往往不加以严格的区分,但是两者的不同是显而易见的。外交的本质就是“以和平手段处理国与国之间的事务”。^④与外交政策不同,对外政策的概念要宽泛得多。研究对外政策,内在地包含研究外交与外交政策,同时还有对对外经济政策和对外文化交往政策的研究,更为重要的是展开对国家安全(防务)政策和军事政策(或称为国家安全战略和军事战略)的研究。

为了深刻把握一个国家(地区)的对外政策,本丛书将在忠实地引述政府公开宣布的政策的同时,还将力图挖掘其真实意图和实际操作的政策。不仅告诉人们

① 《马克思恩格斯选集》第3卷,人民出版社(北京),1972年版,第307页。

② 王邦佐等著:《新政治学概论》,复旦大学出版社(上海),1998年版,第410页。

③ 李少军等著:《国际政治学概论》,上海人民出版社,2002年版,第214页。

④ 戈尔布思主编:《萨道义外交实践指南》,转引自金正昆著:《现代外交学概论》,中国人民大学出版社,1999年版,第9页。

“是什么”，还将挖掘“为什么”，揭示决定一个国家对外政策的各方面的因素，以事实展示特定国家（地区）的对外政策及其发展趋势，从中发现对国际间合作与冲突可能的影响。

三、世界政治发展的历史性进步

当我们考察世界各主要国家的政治进步时发现，不同历史条件下形成的不同政治发展道路选择，特别是建立起一种新的社会政治制度的革命，对世界的影响极为深刻。先后发生在当今联合国安理会五大常任理事国的英国革命、美国革命、法国革命、俄国革命和中国革命等五大革命，因在不同的历史条件下实践了文艺复兴、启蒙运动和马克思主义关于建立自由、平等、民主、公正的社会理想而载入史册。

1. 民主、自由、平等成为国际社会主流政治价值观念

民主作为一种思想和制度，可谓源远流长。早在古希腊的雅典城邦就已存在古典民主制。在东方的儒家经典中也有“民贵君轻”的思想。经历了中世纪的专制黑暗统治，政治民主重新成为民众争取政治权力的政治理想和政治设计，并逐渐成为现代政治发展的核心。文艺复兴时期的思想家主张把民主建立在个人自由的基础之上，并且发展出“人民主权”的思想。马克思主义的科学世界观把“人民主权”的主张建立在更加科学的基础上。马克思主义把社会的发展与人的解放相统一，把共产主义社会看作是“自由人的联合体”，“在那里，每个

人的自由发展是一切人的自由发展的条件”。^① 民主、自由、平等的观念在今天的世界上已经跨越了国界，超越了阶级和意识形态，成为人类社会基本的价值目标。

2. 人类通过对直接民主与间接民主的反复实践和比较，开始探索政治民主与政治稳定协调发展的协商民主

直接的大众民主更能体现人民当家作主的精神，但是实行直接民主需要具备比一般民主更完备的条件。直接民主制在决定大家熟悉、专业性低、社会基层的问题时还不致于发生太大的差错，但是，在更为复杂的国家事务和需要大量专业知识支撑的重大问题上，真正的能者和智者的意见却往往是少数而被否定，简单的多数决定可能造成灾难性的恶果。在相当长的时间内，思想家们大多主张“精英治国”，而并不看好民主制。法国大革命的影响无疑是正面的，但是法国革命中的“多数暴政”所造成的无序状态和“革命恐怖”把大众的直接民主的弊端暴露无遗。最后，备受动乱之苦的法国民众选择了秩序，法国也推行了类似英国君主立宪制的间接民主制。

然而，间接民主制同样具有不可避免的缺陷。人民选出的代表能否代表人民是一个历史性的话题。特别是当代社会的复杂性与多元化，普通选民已经很难对涉及的各种问题做出自己理智的判断。同时，政党政治的发展，选民多为政党、传媒和利益团体左右，甚至直接被政党操纵。因此，即便是“干净”的选举，也已经很难保证是人民多数意志的反映。加之政治行政化趋势的发展，权力不可避免地落入职业政客和经理人之手，精英

^① 马克思恩格斯：“共产党宣言”〔载《马克思恩格斯选集》（第1卷），人民出版社（北京），1972年版，第273页〕。

民主开始变质。特别是人民选举产生的“革命领导人”利用自己的“多数”地位，运动群众铲除持不同意见者，走上“民主独裁”道路，成为当代世界政治发展中一个突出的问题。在许多国家和地区，直接民主导致社会动荡；间接民主下分权制衡机制所具有的破与立的功能严重失衡，民主政治的高成本、低效率越来越突出。

如何降低民主的社会成本，实现政治稳定与政治民主的协调发展？中国共产党人从中国实际情况出发建立的政治协商制度，受到中国人民的认同。包括法兰克福学派著名哲学家哈贝马斯在内的一批学者也给予肯定的评价。他们认为，在一个充满不平等、日益多元化、越来越复杂的社会中，协商民主是富有活力的、可操作性很强的政治模式。^① 协商民主作为一种决策体制和民主治理方式，尽管还不完善，甚至使利益交换、暗箱操作登堂入室，但是其在保持政治稳定基础上促进决策民主化、控制政治权力膨胀、扩大民众政治参与、平衡自由主义政治要求的功能是十分明显的。

3. 现代民主政治在权力的制衡、纠错方面形成了卓有成效的机制和措施

英、美、法等国家资产阶级革命的一个重要成果，就是对权力制衡精细、周密的设计。一系列的权力制衡在世界发达国家的广泛实行，成为发达国家政治稳定的重要基础。

与分权制衡联系在一起的是纠错机制的形成和建立。西方发达国家的纠错机制几乎渗透到国家的各种制度安排之中。定期、公开、有效、明确任期的选举是一种基

^① 参见陈家刚：“协商民主引论”〔载《马克思主义与现实》，2004年第3期〕。

本的纠错手段；分权制衡、两院制、司法独立、新闻自由等是纠错的制度保障；在野党、利益集团等，则是纠错机制中重要的力量。这些力量的存在，成为公民政治参与的重要方式之一。上述原先主要在西方国家存在的纠错方式，近年来也程度不同地为社会主义国家和发展中国家所借鉴，成为人类政治进步的共同成果。

4. 不同政治发展道路的竞争、借鉴，成为人类政治文明进步的基本动力

回顾世界 300 多年来的政治发展，凡是站得住脚的政治进步，都不是完全按照某种模式来进行的。政治发展道路的多样化选择，是政治进步的必然趋势，也正是不同政治发展道路选择的国家的竞争和借鉴，才促进了世界文明的进步。

几乎同时发生的美国和法国革命，开启了西方现代政治文明发展的先河。但是不同的历史条件和历史使命，分别形成了“法治至上”和“民主至上”的不同模式，造成了不同的后果：“民主至上”削弱了法律的权威；“法治至上”窒息了民主的活力。直到所谓的“1800 年革命”后，美国开始纠正政治发展中忽视民主倾向的“法治至上”，才增强了美国宪政的民主性。而法国政治发展中忽视法治的倾向随着对法国大革命失败的反思，拿破仑法典的制定和推行，法国的民主传统与法治秩序得以融合。美国和法国“民主至上”和“法治至上”的不同模式的互相借鉴、融合，形成了当代西方政治文明的基本样式，对当代世界的政治发展发生了重要的影响。

如果说法美的互相借鉴还属于同质性道路的借鉴，那么，东南亚地区不同制度国家间的共处与借鉴则完全

是另外一番景象。

冷战时期的东南亚是美苏角逐争霸的重要舞台，部分国家之间占领与反占领的斗争一直到 90 年代初才和平解决。就社会政治制度而言，既有君主立宪制国家，也有西方眼里的“半民主国家”，还有社会主义国家，个别的还被美国列入“暴政据点”国家。世界三大宗教在这一地区并存。冷战结束后，东南亚国家政治稳定和经济发展的共同要求促使他们求同存异，谋求互信、合作，避免冲突和争端。率先走上现代政治发展道路的新加坡在保持政治稳定基础上推进民主化进程，首倡以体现东亚文明的“亚洲价值观”矫正“泛西方化”的后果。按照新加坡的版本，这种“亚洲价值观”包括“国家至上社会为先”、“家庭为根社会为本”、“关怀扶持同舟共济”、“求同存异协商共识”、“种族和谐宗教宽容”等五项。新加坡的做法首先得到马来西亚的认同，马来西亚领导人也提出以“亚洲文化和宗教价值观”为基础而非西方标准治理国家。以后又得到印度尼西亚、缅甸等国家的回应。印度支那三国则在革新开放中从本国实际出发，同时借鉴中国和新加坡的经验，在确保政治稳定的前提下，逐步推进民主化进程。东南亚的政治稳定和区域经济一体化的进程，使东南亚地区的政治、经济、社会、文化呈现全面进步的良好势头。

与东南亚地区的多元共处相似的上海合作组织的形成和发展，则在更为广阔的范围内展示不同政治发展道路选择的国家之间的互相尊重、借鉴。上海合作组织的成员国和观察员国已经有 10 个，面积共约 3700 万平方公里，约占欧亚大陆总面积的 74%；人口约 27 亿，约占世界总人口的 40%。而欧洲的一体化进程中的参与国家尽

管具有很强的同质性,但欧洲大国从此远离战争本身就是对欧亚大陆的政治稳定和社会进步的促进,对世界产生了重要的示范作用。

四、从相容走向和谐：大国关系良性互动的正确选择

世界主要国家政治发展道路的不同选择及其对外政策导致的冲突,曾经造成了历史的悲剧^①;而不同政治发展道路选择的国家间的竞争和借鉴,促进了世界文明的进步。如何避免和克服国家之间特别是大国之间的冲突和对抗,很久以来就是国际政治的主题。

世界大同的设想^②,反映了人们对世界永久和平的憧憬。马克思主义的科学共产主义思想科学地指出,只有通过消灭阶级和阶级对立存在的条件,解放生产力,逐步消灭体力劳动和脑力劳动、城乡、工农之间三大差别,进而使国家消亡,世界才能实现“大同”。但是,在不具备实现大同的条件下强行推进“大同”,不顾主客观条件地“输出革命”,其结果只能适得其反。如果所有世界性大国不恰当地迎合国民心理中的某种国际使命感,打着庄严、神圣的旗号,按照自己的意愿去改造别的国家,除了加剧冲突不会有别的结果。

① 在世界近代历史上,重大的国际冲突和战争大多与政治发展道路的不同选择有关。走在世界政治变迁前面的国家,在建立一种新的政治体制之初,不是推行革命后的扩张就是遭到周边国家保守势力的围攻;通过政治发展而确立优势地位的先发国家趁势向后发国家扩张,因而造成了近代战争史上“老师打学生”的悲剧;选择不同发展道路的国家之间的冲突,剑拔弩张、刀兵相向,乃至爆发世界战争!将近半个世纪的冷战也明显带有不同政治发展道路的背景。

② “大同”的思想,最早见于孔子的《礼记》,西方的柏拉图也有类似的思想,经过空想社会主义发展为共产主义的世界革命思想,在实践中则曾表现为输出革命。

建立“帝国”的统治以确保秩序的思路同样源远流长。深信权力政治学的西方战略家们谋划的是一条霸权稳定的“帝国”治理的道路。在他们看来，人性本恶，确立秩序靠的是强权，世界亦然。苏联解体，美国成为惟一的超级大国，倍受鼓舞的西方政要乐观地设想以半和平、半强制的方式“规制”选择了非西方式政治发展道路的国家，建立以美国为“领导国家”的国际秩序。“9·11”事件打乱了美国“规制”非西方国家的步伐，却也给了美国千载难逢的机会。随着在阿富汗战争的得手，美国以伊拉克战争为契机，以武力为后盾输出西方式民主，在世界范围内实施美国主导的“新帝国”的治理。与此同时，把中国、俄罗斯、印度等国家列为可能挑战美国的新兴国家，认为新兴大国挑战现有强权将不可避免地导致冲突乃至战争^①。为了避免“大国政治的悲剧”，主张加强军事实力，以影响正站在“战略十字路口”的中国等新兴大国的战略选择。^②美国咄咄逼人的冷战思维与强权政治跟当代世界和平、发展、合作的历史潮流格格不入，已经引起全世界的反对和各种不同的抵制，并将自己摆到十分危险的地位。

历史告诉我们，今天的世界，尽管还有传统的领土争议，还有民族、宗教冲突，还有反叛和镇压，还有国际恐怖主义的猖獗，局部战争此起彼伏，但是从世界的总体上看，早已走出农牧时代的讨伐和征服、殖民时代

^① 美国著名国际关系学者约翰·米尔斯海默在其《大国政治的悲剧》一书中认为，国际政治即大国政治，大国政治的悲剧在于：大国安全竞争是零和博弈；大国为了生存必然谋求对世界的支配性权力，“因此整个世界充斥着永久的大国竞争。”

^② “Shaping the Choices of Countries at Strategic Crossroads”，《Quadrennial Defense Review Report》，p 29；http://www.globalsecurity.org.

的扩张和掠夺，也已经走出帝国主义战争和无产阶级革命的时代，进入和平与发展的时代。特别是冷战的结束和对中国“不战而胜”战略的失败^①，“和平共处”已经成为一种现实的国际政治安排。继续坚持“帝国”或“大同”的思路，无论是敌视社会主义国家的冷战思维，还是针对西方的激进的革命思维，只能把世界引入新的冷战。最近，美国表示赞成民主的多样化，^②对中美两国以“利益攸关者”（Stakeholder）来定位。任何有远见的战略家、政治家应当引导各自的国家文明、理性地认识和处理可能面临的矛盾和冲突，以相容的心态平静面对其他国家的发展，平静面对其他国家超越传统民主模式的尝试。

上个世纪90年代中期，中国倡导“互信、互利、平等、协作”为核心的新安全观，把“和平共处”提高到战略的高度，以合作共赢的新思维代替了“打碎”旧体系的革命思维。新安全观体现的国际安全领域的思维创新，超越敌对和结盟的传统模式，形成了克服和解决国际冲突的崭新思路。世界主要国家的相容，包括相互间的宽容、包容和容忍，才能带动世界合作面对21世纪持久和平、共同繁荣两大历史性命题，才有可能走出“大国政治的悲剧”，超越你死我活的零和，在互信、互利中实现“双赢”，在有序竞争中走向和谐，共建“持久和平、共同繁荣的和谐世界”^③。

① 美国前总统尼克松于1994年以“1999，不战而胜”为题著有专著，预言中国的共产主义将在20世纪末崩溃。

② 布什总统2005年10月13日在答记者问时称，“我们不必期望所有国家都跟我们一样”（见《参考消息》，2005年10月24日第3版）。

③ 胡锦涛：“努力建设持久和平、共同繁荣的和谐世界”[载《人民日报》，2005年9月16日]。

世界主要大国由相容走向和谐的道路并不平坦，由于不同的国家利益，不同的文明传统和思维方式，世界不可能避免矛盾乃至冲突。然而，全球化的发展，各国战略利益的交汇面在扩大，世界主要国家之间正在形成以互利、互动和相互制衡为特征的相互关系，大国之间既合作又竞争，合作中有斗争，斗争中有妥协，相互借重又相互制约，这从总体上促进了大国间在重大国际问题上的交流与合作，有利于共同合作解决国际冲突和国际争端，有利于反对“帝国”霸权。欧洲的一体化进程，东南亚国家从多元共处到多元合作，上海合作组织成员之间的互信、互利、平等、协作告诉我们，由相容走向和谐已经是实实在在的社会历史进程。

钮汉章

2007年9月