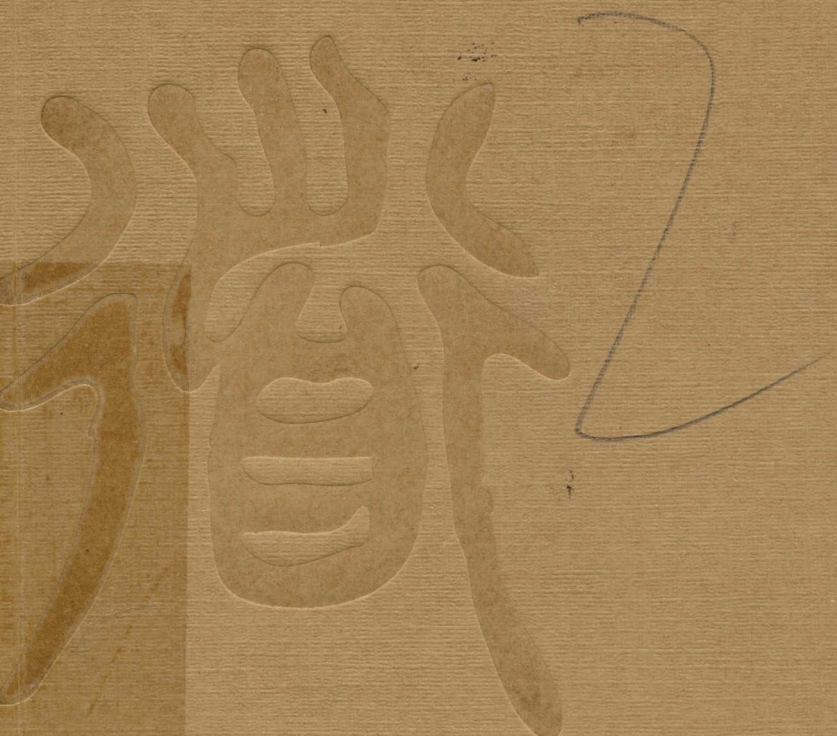




政治逻辑丛书

制度的逻辑

曹沛霖 著





政治逻辑丛书

制度的逻辑

曹沛霖 著

图书在版编目(CIP)数据

制度的逻辑/曹沛霖著.—上海:上海人民出版社,2018

(政治逻辑丛书)

ISBN 978-7-208-15439-1

I. ①制… II. ①曹… III. ①政治制度-文集 IV. ①D034-53

中国版本图书馆CIP数据核字(2018)第217340号

责任编辑 史美林

封面设计 陈 酌

制度的逻辑

曹沛霖 著

出 版 上海人民出版社
(200001 上海福建中路193号)
发 行 上海人民出版社发行中心
印 刷 常熟市新骅印刷有限公司
开 本 635×965 1/16
印 张 25.25
插 页 4
字 数 282,000
版 次 2019年1月第1版
印 次 2019年1月第1次印刷
ISBN 978-7-208-15439-1/D·3279
定 价 80.00元

“政治逻辑丛书”

编委会名单

主 编

刘建军

编 委

苏长和 唐亚林 刘建军

陈周旺 李瑞昌 汪仕凯

张骥 罗峰 陈尧

新版说明

《制度的逻辑》是在十多年前出版的《制度纵横谈》基础上增订而成的，整体结构做了一些调整，主要收录了我这些年积累下来的一些著述和观点。全书的风格依然是“纵横谈”，而之所以变更书名，主要是想点明这些论述的某种主线，希望读者能够从中有所启发，去深入思考制度的内在逻辑与发展规律。今年恰逢改革开放四十周年，毋庸讳言，制度建设是这几十年来中国发展的一条主线，从制度角度来反思改革开放和国家治理，依然可以开放出许多值得探究的问题。学无止境，我们既需要立足中国去看世界，也需要从世界视角来看中国，通过深入的比较和反思来提炼新的创见。对于中国政治学而言，只有研究真正有价值的问题，才能够切实推进学术研究和学科建设。从这个意义上说，对于制度逻辑的探索，还需要更多的有识之士贡献更多的智慧和力量。

曹沛霖

2018年8月12日

新版
说明

序

弹指一挥间。回头一看，自己在复旦大学已经度过了50个年头。50年来，我是作为一名教书育人者，平静地生活在复旦大学这所久负盛名的大学中。在我执教50年之际，承我的学生刘建军博士好意，要从我过去的著述中摘编出一个节录本，以反映我学术研究的概貌和历程。我觉得这个主意不错。借此机会，既可对我的研究作一总结和检阅，又可为我以后的研究提供一个反思的参照。权衡再三，我觉得何厉宇博士是完成这一工作的最好人选，一来他是我所有学生中，近年来与我交流最多的，二来我的课程他听得最仔细，最完整。何厉宇博士果然不负我所望，经过多少个日日夜夜之后，居然摘编出了令我很满意的一本书。翻阅此书，不禁勾起了我许多的沉思。其实，在我长达50年的教学科研中，本是无意去创造什么体系的。英国思想家柏林认为体系是精神的囚牢。我不过是把我自己发现的东西记录在册，把我所知道的真相告诉学生。现在学生把我过去的著述加以系统整理，虽然谈不上已经体系化，但此书在很大程度上反映了我过去50年学术研究的总体概况，对此，我内心还是很欣慰的。

序

我的学术历程大致可以分为这样几个层面：国别研究、国际政治专题研究，比较政治制度研究，对中国问题的政治学分析以及对中国政治学发展态势的反思。这样四个层面只是一种大致的划分，其中比较研究是贯穿于以上四个层面之中的。所以，在

1991年,当我被教育部确定为复旦大学政治学理论博士点的导师后,我为博士生确定的研究方向就是比较政治。

我本科读的经济类专业,1954年大学毕业后进入复旦大学任教。起初主要从事马列主义基础理论教学,阅读了不少经典著作,尽管理解不深,未必得法,但为以后的学术研究打下了一定的理论基础。国际政治建系以后,随着教学任务的改变,我将研究领域调整到国际政治,主要以西方世界国别政治研究为主,参与了西方国家《政府机构》丛书、《美国》等书的编写工作。我觉得国际政治包含着许多成型、固定的东西,因而可以从中找寻国际政治演展的规律。国际政治中的国别研究,为我的学术研究奠定了重要的专业基础。我做国别研究,并没有完全被国家的边界所限制,而是在开放性的视野中,渗透着比较研究的影子。这也是我为什么很推崇托克维尔研究美国的思路与方法的原因。真正认识一个国家是很困难的,在比较的视野中审视一个国家更加困难。我在本书中说,要研究比较政治制度,一定要从英国做起。因为英国政治制度是有世界性影响的,英国“光荣革命”之所以能够成为世界性的事件,是与英国在政治制度上的创造有密切关系的。因此,一定要把英国政治制度研究置于更大的范围内来审视。这也就是我把比较研究渗透到国别研究中的意蕴所在。所以,很多学者都认为英国是“议会之母”,也是“世界政治制度的博物馆”,现代社会各国的政治制度基本上都可以在那里找到原型。英国的制度是先行者的制度,它无疑为后来者提供了参照。

在我50年的学术历程中,最令我满意的还是我对议会政治的研究。西方现代民族国家建立与中世纪政治形态终结的根源,必须通过对议会政治的研究才能得到正确的解释。因此,这又得回到对英国政治制度的研究这一话题上来。英国从传统议

会向现代议会的转型是一个渐进的漫长的历史过程。发展虽然缓慢,但却清楚而又透彻地展示了向现代议会转型的特征,这就是以“人民主权”也就是“议会主权”代替“君主主权”;以“法治”代替“人治”;以法定任期制代替终身制。大家知道,在中世纪,欧洲大陆许多国家都存在过等级会议,但是,为什么唯有英国最先实现了从传统议会向现代议会的转型呢?英国议会为什么会成为世界各国的“议会之母”呢?为什么所有进行资产阶级革命或改良的国家,莫不仿效英国,把建立议会制政府作为根本的政治目标呢?英国作为议会之母,带动了议会世纪的到来,进而带动了整个世界范围内的一场政治革命。19世纪能够成为议会的世纪,英国是功不可没的。在20世纪,“行政国家”的诞生促生了议会政治的危机。从议会政治扩展到对行政体制和政党的研究,是我研究议会政治的特色,也是我把比较研究贯穿于议会政治研究的体现。我采用比较的方法和历史的方法,把“议会政治”这一主题放大了。西方资本主义国家权力结构的变化,均可以从议会政治的崛起与衰落中反映出来。

比较政治制度研究可以说是我对国别研究和议会政治研究的一个提升,《西方政治制度》和即将出版的《比较政治制度》就体现了这一点。西方现代政治制度可以用“民主制度”来概括。我提出了西方民主制度的两个传统和贯穿于西方民主制度中四个相同的基本原理。我认为,西方民主制度实际上存在着两个传统,一个传统是共和与道德,另一个传统是民主与科学。以古希腊雅典和罗马共和国的古代民主制为代表构成了前一个传统的主体,而近代以来的西方民主制则成为后一传统的主体。直接民主制在现代社会的存在和共和主义的复兴表明,前一个传统并没有随着古代民主制的终结而彻底消失,古希腊与古罗马对制度设计与法治的高度重视说明,后一传统与古代民主制的

传承关系仍然清晰可辨。这两个传统在制度上体现为以下几个基本原理：人民主权原理、代议制原理、分权制衡原理以及法治原理。这两个传统和四条基本原理赋予西方现代政治制度道德的秉性和成熟的品格。

我是从国际政治领域转入政治学理论研究的，这也促使我在比较的视野中审视和反思中国政治体制改革的历程和中国政治学发展的现状。尤其是运用比较研究的方法，对中国转型期（从计划经济转向市场经济这一段时期）进行政治学上的思考。我对中国政治改革的思考主要集中于政府职能、政府体系优化、人事制度改革等问题。正是通过对这些问题的思考，也带动了我对中国政治学发展的反思。这又促使我把对中国问题的思考与早期的学术研究联系起来，进行通盘的考虑。在20世纪80年代中期，我曾经对中西文化不同的演进路径做过一些研究，到了21世纪，我越发觉得中国文化中知识化传统的缺乏，使得中国政治学的发展步履维艰。知识化过程可以为人们提供认识政治的共同平台，使政治告别神秘化、臆断化，走向科学化、规范化和平民化，而成为大众可知、可与、可议之物。因此，政治知识化是制度构建的基础，也是引导公民文化形成的力量，因此政治知识化是政治发展的重要途径。如果中国问题以及中国政治学不能被纳入知识化的体系中进行审视，中国现代化的困境与中国政治学的困境是难以克服的。因为它们都成了不可探测、不可研究的神秘之物。

对中国政治学发展困境的反思，又不得不使我对学术研究的使命做一说明。社会科学与人文科学研究不同于自然科学，因为“人的世界”与“自然世界”毕竟是不同的。我是做政治学研究的，政治学说到底是研究人的，关注人的。善的生活，优良的生活最终要在政治层面上体现出来。因此，以上四个层面，仅仅

是对我学术研究内容的一个概括。在这四个层面的背后，我始终没有脱离对人的关注。制度也好，国家也好，机构也好，最终都是与人的生活联系在一起。所以，我在书中提出了这样一个论断，20世纪是人权制度发展的世纪。人要活得好，就应当尊重其权利。19世纪时人权还没有得到西方国家的重视。两次世界大战震撼了西方世界，唤醒了他们的人权意识。20世纪尽管充斥着诸多的紧张事件，但人权在20世纪的复兴，带来了史无前例的变化。中国现在也融入了这一变革的浪潮之中。今年是人类进入21世纪的第四个年头的岁尾，我正在思考这样一个问题，人权的世纪结束了吗？21世纪还会是一个人权的世纪吗？在人权复兴的背后，潜藏着一个令人不安的话题，那就是人作为“人”还没有被完整地确立下来，对权利的渴望证明人们还生活在被遗忘的境地中。从这个角度来说，我真诚地希望21世纪不再是一个人权的世纪，而是一个生活日渐丰满的世纪，是一个生活日渐完善的世纪。这就是我的学术关怀。

是为序。

曹沛霖

2004年12月6日

于复旦大学凉城寓所

序

目 录

新版说明 / 1

序 / 1

第一章 制度比较擦亮政治分析的眼睛 / 1

制度研究纵横谈 / 1

制度比较擦亮政治分析的眼睛 / 2

政治制度的阶级属性 / 4

制度是活的东西 / 5

政治制度的“和而不同” / 6

比较政治制度研究的鼻祖 / 7

比较政治制度研究方法 / 8

政治制度的内外与表里 / 10

第二章 制度发展也是硬道理 / 12

20世纪是人权制度发展的世纪 / 12

国家权力核心从议会走向行政 / 13

国家职能从“统治”走向“治理” / 15

官僚制从完善走向失范 / 16

民主选举制度陷入困惑 /	16
政党制度面临现代化的挑战 /	18
苏东改制与重新定位 /	19
中国的“二次革命” /	21
欧洲非国家体系的创造 /	22
制度发展也是硬道理 /	23
政治制度具有开放的秉性 /	24
比较政治制度为什么要首先研究英国 /	24
英国政治制度精义 /	26
第三章 中西文化“和而不同” /	30
中西文化分叉点 /	30
中西文化分叉的地缘因素 /	33
中西文化分叉的商业因素 /	35
西方文化对血亲关系的逐步削弱和破除 /	36
中国文化对血亲关系的强化和放大 /	41
中西启蒙的不同逻辑 /	45
华盛顿的政治遗产 /	47
知识经济背后的知识传统 /	48
卢梭论立法者 /	50
评卢梭的《社会契约论》 /	51
法治是公共政治 /	54
第四章 议会政治的历史与现实 /	56
现代议会的开端 /	56
传统议会与现代议会 /	58
普选制的历程 /	60
普选制的不同形态 /	62
议会的世纪 /	64

没有代议制就没有现代民主 /	66
为资产阶级政府加冕的“现代教皇” /	69
多数原则与少数原则 /	71
现代政治“学校” /	74
“跛足的两院制” /	77
美国两院的默契是两院制长期稳定的“秘密” /	78
政党是英国“议行结合”的黏合剂 /	79
政党与民主 /	81
议行权力分立体制 /	82
半总统制政府 /	85
议会政治是程序政治 /	87
议会权力的虚化 /	92
议会政治危机的根源 /	93
议会政治危机的实质 /	95
“理想上最好的政府形式” /	96
议会与行政权力关系改革 /	100
议会的自我改革 /	101
通向政治文明的不二法门 /	103
第五章 现代民主制度的形态演变 /	105
行政集权民主制 /	105
行政集权独裁制 /	107
行政集权权威制 /	110
道德集权民主制 /	111
共同参与民主制 /	113
“社区”不等于“自由人联合体” /	117
道德集权民主制的优越性 /	122
重建公共权力的道德立场 /	126

西方民主制度的两个传统 /	128
现代民主制度的四个基本原理 /	132
分权制衡的三种模式 /	135
瑞典的“Ombudsman”制度 /	137
不“黑暗的”中世纪 /	142
虚君不“虚” /	146
原始积累运动中的英国政府 /	148
多层次的地方自治 /	149
复合分权 /	151
地方自治与地方分权不可分离 /	152
直接民主制的历史命运 /	157
直接民主与社会主义民主 /	159
第六章 政府与市场:社会进步的两个“轮子” /	162
社会进步的两个“轮子” /	162
维持正义的两种力量 /	163
“看不见的手”与“看得见的手” /	165
政府的“拐杖”功能 /	167
经济体制转型中的国家与产权 /	168
苏联解体的又一种解释 /	169
多元化的市场经济 /	171
小的管不了,大的就管不好 /	174
“第三只手” /	175
社会职能不决定国家阶级属性 /	176
从国家起源看社会职能 /	180
不可混淆“治事”与“治人” /	182
西方国家机器的膨胀 /	184
社会职能的分化与发展 /	186

职能变化与机构扩张 /	188
政府职能扩张的阶段性 /	190
政府职能扩张的有限性 /	192
政府职能扩张的财政性 /	194
战后西方政府体制改革 /	195
政府的纵向联系与横向联系 /	197
第七章 优化政府体系是理性的呼声 /	200
政治体制改革的三条路径 /	200
中国政治体制改革的三个阶段 /	201
政治体制改革的三种模式 /	202
政治体制改革的“先行官” /	204
人事制度改革的基本是尊重人 /	205
辩证看待机构改革的“循环怪圈” /	207
不要误解体制改革的目标 /	211
行政高效化 /	212
评“行政三分” /	213
从“希望工程”反思政府责任 /	214
对“以德治国”的误解 /	215
政府改革也要“以人为本” /	217
人类文明离不开政治治理 /	218
优化政府体系是理性的呼声 /	219
政府体系优化的两大目标 /	221
政府体系优化的十个领域 /	222
政府体系优化不能毕其功于一役 /	223
政府体系优化要避免西方中心论 /	224
政治发展的经济路径 /	227
从政府转变到政府发展 /	229

政府要注意保养自己的权威 /	230
转变职能不是减轻任务 /	231
机构改革不等于精简机构 /	232
中国需要一个强有力的政府 /	233
关键是转变政府的“无形”职能 /	234
中央与地方关系的动态平衡 /	236
对“转变”政府职能的困惑 /	238
第八章 经济扩张的政治后果 /	240
重温两百年前的那场争论 /	240
制约欲望的三种方式 /	243
利益制约欲望 /	245
制约欲望的两种政治企图 /	247
经济扩张改进政治的两条路线 /	248
走出利益制约欲望的循环怪圈 /	251
第九章 政治文明的基本要素 /	255
社会资本是一种新的解释框架 /	255
资本主义发展视野中的社会资本理论 /	258
治理与社会资本 /	261
人民的权利是法治的精髓 /	262
政治文明的基本要素 /	265
政治文明与政治知识化 /	265
政治知识化促进制度成长 /	267
政治知识化培育现代公民文化 /	268
政治知识化的思维机制 /	269
政治知识化的动力机制 /	270
政治知识化的社会条件 /	271
政治知识化的制度机制 /	273

让制度运转起来的政治知识化 /	273
在制度运转中推进政治知识化 /	275
政府与民间组织的关系问题 /	278
对待民间组织的“管”与“不管” /	280
社会转型中的政治信任问题 /	282
学术体制与智库功能的发挥 /	285
第十章 改革开放与国家治理的进步 /	288
透过经济看政治 /	288
处理好国权、政权与人权的关系 /	289
改革开放成就的制度评估 /	291
全面深化改革的制度解读 /	292
腐败的六个要素与反腐败 /	293
邓小平对制度弊端的认识 /	294
走出“历史周期率”的必由之路 /	296
探索制度评价的基本标准 /	298
发展社会主义必须注重制度建设 /	299
中国式民主就是中国民主 /	301
中国民主的核心是人民当家作主 /	302
比较研究是解读“中国模式”的钥匙 /	304
“中国模式”热问题的冷思考 /	305
国家治理与民主治理的比较 /	308
国家治理与法治德治的关系 /	311
三种全球治理模式的历史比较 /	314
中国与多极政治全球治理模式 /	316
第十一章 中国政治学的反思与重构 /	318
政治学入门谈 /	318
中国政治学缺乏解释力 /	320
中国政治学中事实与价值的分裂 /	322