

汉译西方思



想名著文库

HAN YI XI FANG SI XIANG MING ZHU WEN KU

变革社会中的 政治秩序

WU KAI WU SHI QIAN QIAN QIAN QIAN QIAN QIAN QIAN QIAN QIAN QIAN

〔美〕塞缪尔·亨廷顿 著

京华出版社

变革社会中的 政治秩序

〔美〕塞缪尔·亨廷顿 著
李盛平 杨玉生 译

京华出版社

图书在版编目(CIP)数据

变革社会中的政治秩序/(美)亨廷顿著;李盛平,
杨玉生译. -北京:京华出版社,2000.10

(汉译西方思想名著文库)

ISBN 7 - 80600 - 531 - 5

I. 变… II. ①亨… ②李… ③杨… III. 政治理
论 IV. D0

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2000)第 71407 号

汉译西方思想名著文库
变革社会中的政治秩序
[美]亨廷顿 著

京华出版社出版发行
(100011 北京市安华西里一区 13 号楼)
北京四季青印刷厂印刷
新华书店经销

*

850×1168 毫米 32 开 286 印张 6800 千字
2000 年 10 月第 1 版 2000 年 10 月第 1 次印刷
印数:1-2000 册

ISBN 7 - 80600 - 531 - 5/C·14

目 录

导 读	(5)
序 言	(7)
第一章 政治秩序与政治衰退	(9)
第一节 政治差距	(9)
第二节 政治制度：共同体与政治秩序	(17)
第三节 政治参与：现代化与政治腐败	(44)
第四节 政治安定：公民政体与执政官政体	(94)
第二章 政治现代化：美国与欧洲	(109)
第一节 现代化的三种模式	(109)
第二节 权力的合理化	(115)
第三节 结构的分化	(126)
第四节 都铎式制度和大众参与	(140)
第五节 都铎式政体与现代化中的社会	(153)
第三章 传统政体的政治变迁	(159)
第一节 权力、制度和政治现代化	(159)
第二节 传统的政治体制	(167)
第三节 政策革新：改革与自由	(173)
第四节 集团同化：多元主义与平等	(187)
第五节 君主的困境：成功与生存	(197)
第四章 执政官统治与政治衰败	(214)
第一节 执政官统治的渊源	(214)

第二节	从寡头的执政官统治到激进的执政官统治： 突破性政变和作为改革者的军人·····	(221)
第三节	激进的执政官统治：社会势力与政治 技巧·····	(233)
第四节	从激进的执政官统治到大众的执政官统治： 否决性政变与作为监护人的军人·····	(244)
第五节	从执政官统治到公民秩序的建立：作为制度 建设者的军人·····	(263)
第五章	革命和政治秩序·····	(292)
第一节	以革命为手段的现代化·····	(292)
第二节	革命的制度背景和社会背景·····	(303)
第三节	城市与革命·····	(306)
第四节	农民与革命·····	(321)
第五节	革命联盟与民族主义·····	(330)
第六节	以革命为手段的政治发展·····	(339)
第七节	列宁主义与政治发展·····	(367)
第六章	改革与政治变迁·····	(377)
第一节	改革的策略与战术：费边主义、闪击战和 暴力·····	(377)
第二节	改革：替代物或催化剂？·····	(395)
第三节	城市知识分子：作为催化剂的改革·····	(402)
第四节	农民：作为替代物的改革·····	(408)
第五节	土地改革的政治·····	(414)
第七章	政党与政治安定·····	(432)
第一节	现代化与政党·····	(432)
第二节	绿色崛起：政党制度与农村动员·····	(467)
第三节	组织的规则·····	(495)

导 读

本书作者塞缪尔·亨廷顿是当代西方享有盛名的政治学家。1927年生于美国纽约，1951年在哈佛大学获博士学位。嗣后在哈佛大学和哥伦比亚大学从事教学和研究，著述丰富。1986—1987年任美国政治学会会长。现为哈佛大学政治学教授，国际事务中心主任。

《变动社会的政治秩序》是亨廷顿在六十年代末期——美国政治发展和政治现代化研究达到高峰时期写的一部力作，被学术界公认为该领域的权威著作，迄今地位不衰。

亨廷顿认为，实现政治现代化主要包含三方面的内容：一、权威的合理化，即由单一的、世俗化的、全国性的政治权威取代各种传统的、宗教的、家族的或种族的政治权威；二、新的政治功能的区分化，以及发展专门的机构履行这些功能；三、参政扩大化。当今发展中国家的政治体系就同时面临着集中权威、区分结构和扩大参政的问题。这便决定了发展中国家必须走一条有别于西方发达国家的政治发展道路。发展中国家必须建立这样的政治体系，它必须能够创新政策，即把权力集中于中央政府，以国家行动促进社会和经济改革，这涉及传统价值和行为模式的转变，涉及组织机构的区分化和制度化；同时，它还必须能够将现代化所产生的并因而获得新的社会意识的社会力量纳入体系之内，从而保证社会的稳定和活力。

亨廷顿还认为，鉴于发展中国家复杂的历史和现状，在这

些国家推行现代化，改革者需要掌握高超的政治技巧。对于在政治制度和社会经济结构上作重大变革的改革者，他列举了可资选择的两大改革战略——闪电战略和费边战略，前者即一开始就将自己的计划和盘托出，然后尽全力促其一一实现，希望在此过程中或多或少有所收获；后者则是隐瞒自己的全部目标，把改革项目分开，一段时间只推行一项。亨廷顿认为，改革的最有效方法应是费边战略与闪电战略的混合使用。

序 言

本书书名中所用的“政治秩序”一词，只是一种目标而不是现实，因此，本书通篇描述的都是暴力、不稳定和无秩序。就此而言，本书同那些名为论述“经济发展”，实则研究经济衰退和萧条的著作，有相似之处。撰写有关经济发展著作的经济学家也许会偏爱这种撰写方式，而本书的作者则对政治稳定也怀有同等的兴趣。我试图在本书中，探索经历迅速而彻底的社会变革和经济变革的国家在某种程度上为实现这一目标（即政治秩序）所应具备的条件。经济发展的指标，如人均国民生产总值，是人们所熟悉，并为人们所接受的。政治秩序的标志，以及在暴力、政变、暴乱和其他不稳定的形式中丧失政治秩序，也是很清楚的，甚至是可以计量的。就经济学家而言，分析和讨论促进经济发展的条件和政策是可能的。同样，对于政治学家来说，（不论他们对“政治秩序”这一目标的合法性和理想性存有何种认识上的差距），以学术形式分析和讨论促进政治秩序的途径和手段，也应该是可能的。经济发展在某种程度上取决于投资与消费的关系，而政治秩序则在某种程度上取决于政治制度的发展和是否能够动员新的社会力量参与政治之间的关系。至少这是我在本书中用以论述这个问题的框架。

我的研究工作和写作都是在哈佛大学国际事务中心进行的，我撰写此书得益于该中心的大量资料，而且福特基金会拨给哈佛大学用于国际事务研究的基金，以及卡内基公司给该中

心用于“政治制度化与社会变革”课题研究的专款，都给了我很大的帮助。1966年，罗伯特·达尔教授和耶鲁大学国际关系委员会邀请我去作亨利·L·斯蒂姆森的讲座，这促使我萌生了详尽阐述此书中基本观点的念头。第一、二、三章的内容曾发表在《世界政治学》（World Politics）和《代达罗斯》（Daedalus）杂志上，经过这两个杂志出版者的允许，我将它们并入了这本著作之中，克里斯托弗·米切尔、琼·纳尔逊、埃里克·诺德林格以及斯蒂文·R·里维金全部或部分地阅读了本书的手稿，并提出了有价值的意见。在过去的四年中，我于政治秩序和社会变革这个问题的思考，在很大程度上得益于哈佛大学和麻省理工学院的同事们在有关政治发展讨论会上提出见解时所表现出的才智。在这段时间中，许多学生还帮助我收集和分析了有关现代化中的国家的数据。理查德·阿尔珀特、玛格丽特·贝茨、理查德·贝茨、罗伯特·布鲁斯、阿伦·古德曼、罗伯特·哈特、克里斯托弗·米切尔以及威廉·施奈德等人曾为我这部书的问世作出了直接的、大量的贡献。雷莉·约翰森·莱文是我整个写作的过程中极其难得的研究助手，他本人既是编辑、校对、打字员，又是统一组织其他助手进行工作的“参谋长”。对所有给我提供支持、帮助和意见的机构和个人，我谨表示深深的谢意。尽管有这么多帮助，但由于我本人的缘故，书中的错误和疏漏仍在所难免。

塞缪尔·P·亨廷顿
马萨诸塞州 剑桥
1968年4月

第一章 政治秩序与政治衰退

第一节 政治差距

各国之间最重要的政治区别，并不在于政府统治形式的不同，而在于政府统治程度的高低。有些国家的政治拥有一致性、一体性、合法性、组织性、高效和稳定的特点，而另外一些国家的政治则缺少这些特点。这两种政治之间的差异，要比民主制和独裁制之间的差异更为显著。共产极权国家和西方自由国家一般都属于有效能的政治体系，而非软弱无能的政治体系。美国、英国和苏联的政府统治形式各不相同，但它们政府的统治却是行之有效的。它们都是政治共同体，其人民对其政治制度的合法性也都具有普遍的一致性认识。其公民和领袖对社会公益和政治共同体所赖以建立的传统和原则都持有共同的认识。这三个国家都具有适应性强和凝聚力高的强有力的政治制度：有效能的科层制；组织良好的政党；人民对公共事务的积极参与；文职官员控制军人的有效机制；政府对经济的广泛干预，以及调节权力继承和控制政治冲突的合理有效的程序。这样的政府博得了其公民的效忠，因而能征集税收、征召人力，并具有制定政策和实施政策的能力。一旦最高决策机构（内阁或总统）作出决策，基本上都可以通过政府机器得到忠实的贯彻。

美国、英国及苏联的政治体系，正是由于具备上述特性而

与许多（如果说不是大多数）亚非拉现代化中国的政治体系有着很大的差异。这些国家存在着许多缺陷：粮食不足，文化教育落后，财富贫乏，收入低微，卫生健康状况不良，生产力不发达。但以上这些缺陷中的绝大部分已为现代化中的国家所认识，他们已采取措施力图改善这种状况。然而，事实上它们还有一个更大的缺陷，即它们缺少政治共同体和有效能、有权威及合法的统治方式。著名的政治评论家沃尔特·李普曼曾评论说：“我确信，对于生活在社会中的人来说，他们最需要的就是被统治。如果有可能，他们便会自我治理；如果他们走运，他们则会得到组织良好的统治，但无论如何，他们必须受到统治。”^① 李普曼先生的这番话，是在他对美国的前途怀有绝望情绪时写下的，其实它更适用于亚非拉现代化中的国家。因为在那里，政治共同体四分五裂，彼此自相残杀；政治机构软弱无力，缺少威严和弹力；政府通常是徒有虚名。

20世纪50年代中期，冈纳·迈尔达尔呼吁全世界的人民都来关注这样一个明显事实，即世界上富裕国家会越来越富有，它们的增长速度，无论绝对地还是相对地说，都超过了较贫穷的国家。他说：“从整体上看，近几十年来，发达国家和不发达国家之间在经济上的不平等，一直在扩大。”世界银行总裁在1966年也同样指出，按目前的发展速度，美国的人均国民收入与40个不发达国家的人均国民收入之间的差距，到2000年还会扩大50%。^② 很显然，国际经济与发展经济中最核心的问题是存在着这种经济差距被无情扩大的趋势。在政治

^① 沃尔特·李普曼；《纽约先驱论坛报》1963年12月10日，第24页。

^② 冈纳·迈尔达尔（Gunnar Myrdal），《富裕国与贫穷国》（Rich Lands and Poor），纽约和埃文斯顿，哈珀—罗出版公司，1957年版，第6页；乔治·D·伍兹（George D·Woods），《在平衡中发展的十年》（The Development Decade in the Balance），《外国事务》第44期（1966年1月），第207页。

上，也存在一个类似的、同样紧迫的问题。在政治方面，发达政治体系与不发达政治体系之间和文明政体与腐败政体之间的差距，也同样扩大了。政治差距与经济差距很相似，两者互有关联，但并不完全相同。经济落后的国家可能拥有高度发达的政治体系；而经济福利水平很高的国家，其政治状况却可能混乱不堪。然而，在 20 世纪的今天，政治不发达同经济落后一样，都是亚非拉现代化中国家所应主要关注的问题。

除众所周知的几个少数国家外，这些现代化中的国家在第二次世界大战以后的政治演变状况具有下述基本特征：种族冲突与阶级冲突日益加剧，暴力事件迭起，军人政变频繁，反复无常的领导人物掌权并常常推行灾难性的经济改革和社会政策，内阁大臣与文职人员普遍而公开地贪污营私，任意侵犯公民的权利和自由，行政效率和效能日渐低下，都市政治集团的疏离感极为普遍，立法机构和法院皆丧失了自己的权威，社会基础庞杂的各政党发生分裂甚或完全解体。第二次世界大战后的 20 年间，拉丁美洲 20 个国家中有 17 个国家发生过成功的军事政变（只有墨西哥、智利和乌拉圭保持了宪法程序）。北非和中东的 6 个国家（阿尔及利亚、埃及、叙利亚、苏丹、伊拉克、土耳其），西非和中非的 6 个国家（加纳、尼日利亚、达荷美、上沃尔特、中非共和国、刚果），还有各种类型的亚洲国家（巴基斯坦、泰国、老挝、越南、缅甸、印尼、南朝鲜），也都发生过军事政变。拉丁美洲的古巴、玻利维亚、秘鲁、委内瑞拉、哥伦比亚、危地马拉、多米尼加共和国，阿尔及利亚、中东的也门、亚洲的印度尼西亚、泰国、越南、中国、菲律宾、马来亚、老挝，均受到革命暴力、叛乱、游击战争的破坏。种族间、部落间或教派间的暴力行为和紧张局势造成了圭亚那、摩洛哥、伊拉克、尼日利亚、乌干达、刚果、布隆迪、苏丹、卢旺达、塞浦路斯、印度、斯里兰卡、缅甸、老

挝、南越等国的社会动乱。在拉丁美洲，旧式的寡头独裁在海地、巴拉圭、尼加拉瓜维持着脆弱的警察统治。伊朗、利比亚、阿拉伯、埃塞俄比亚和泰国这些东半球国家的传统政权，因濒于革命的颠覆，正力图进行改革。

表 1-1 1958—1969 年军事冲突状况

	1958	1959	1960	1961	1962	1963	1964	1965
长期性、不规则或游击性叛乱	28	31	30	31	34	41	43	42
短暂性暴动、政变	4	4	11	6	9	15	9	10
公开的常规性军事战争	2	1	1	6	4	3	4	5
共 计	34	36	42	43	47	59	56	57

在 20 世纪 50 年代和 60 年代，众多的政治暴力和混乱事件，在世界的大多数国家中有了明显的增加。据统计，1958 年，全世界约有 28 个地区在进行旷日持久的游击战，发生了 4 次军事暴动，以及 2 次常规性战争。7 年之后，即 1965 年，发展为 42 个长期性的游击战，10 次军人政变，以及 5 次常规性暴力冲突。在 50 年代和 60 年代，政治不稳定的局面也有明显发展。1955 年至 1962 年间所发生的暴力事件及其他不利于政治安定的事件，与 1948 年至 1954 年期间相比，其频率增加了 5 倍之多。此间在全世界 84 个国家中，有 64 个国家呈现出

政治更加不稳定的趋向。^① 政治秩序衰退，政府权威、效能及其合法性遭受破坏等现象遍及亚非拉三洲。这里缺少公民道德与公共精神，缺少可以确定公共利益含义与方向的政治制度。我们面前呈现的景象不是政治发展，而是政治衰退。

造成这种暴力和不稳定的原因是什么呢？本书的中心命题认为，它主要是社会飞速变革，以及新的社会集团被迅速动员起来涌入政治领域，而同时政治制度却发展缓慢的结果。托克维尔曾指出：“在治理人类社会的诸法规中，似乎有一条法则最为准确无误、明确易见，即倘若人类要保持文明或要变得文明，就要在社会地位平等发展的同时，使其相互联系的艺术也以同等的比例得到改进和发展”。^② 亚非拉地区出现的政治不稳定，恰恰是因为未能满足这个条件：政治参与的平等状况远比“相互联系的艺术”发展得迅速。社会和经济的变革，其中包括都市化，识字率和教育水平的提高、工业化、大众传播媒介的扩大等，提高了人们的政治意识，增加了人们的政治需求，扩大了政治参与。这些变化动摇了传统政治权威和制度的根基，也使人们为政治联系奠定新的基础以及创立既合法又有效能的新的政治制度的任务，变得更加复杂了。简言之，社会动员和政治参与扩张的速度偏高，政治组织化和制度化的速度

① 华莱士·W·康罗 (Wallace W·Conroe) 《各国现代化对政治稳定影响的跨国分析》(A·Cross—National Analysis of the Impact of Modernization Upon Political Stability), 未发表的硕士论文, 圣迭戈州立大学, 1965年, 第52—54页、第60—62页; 伊沃·K和罗纳德·L·费尔·阿班德 (Ivo K·and Rosalind L·Feierabend), 《各国政体中的放肆行动, 1948—1962: 各国间的比较研究》(Aggressive Behaviors Within Politics, 1948—1962: A Cross—National Study), 《冲突分析杂志》第10期 (1966年9月), 第253—254页。

② 亚历克西斯·德·托克维尔 (Tocqueville); 《美国的民主》(Democracy in America), 菲利普斯·布拉德利 (Phillips Bradley) 编, 纽约, 克诺夫出版公司 1955年版, 第2卷, 第118页。

偏低，其结果只能是政治不稳定和无秩序。这些国家面临的最为重要的政治问题，是政治制度的发展落后于社会和经济的变革。

战后 20 年间，美国外交政策未能设法对付这一问题。经济差距是长期关注的对象，是分析和实践的目标，而政治差距却一直被忽视。各种援外计划、贷款计划、世界银行、地区银行、联合国和经济合作与发展组织、国际财团和垄断组织、规划家和政治家，都为解决经济发展问题付出了巨大的努力，然而，又有谁来关心政治差距问题呢？美国的政府官员承认，他们对在现代化中国建立可行的政权很感兴趣，但是美国政府在影响那些国家的一切活动时，却几乎没有直接关注促进政治稳定和减少政治差距的问题。对这种令人奇怪的现象该作何种解释呢？

这种现象似乎根植于美国历史经验的两个特殊方面。首先，美国与现代化中国不同，它曾得益于幸运的历史条件；在其发展过程中，美国得天独厚地拥有丰厚的经济资源、社会安宁和政治稳定。种种好运尽如人意地结合在一起，致使美国人相信“善的一致性”即相信一切美好的事物总是形影相随的，他们相信，实现一个有价值的社会目标将有助于其他目标的实现。在美国对现代化中国的政策中，这种历史经验就表现为他们相信，政治稳定首先是经济发展、其次是社会变革的自然结果。整个 50 年代，美国政府政策的基本假设是：经济发展（包括消灭贫穷、疾病和文盲）是政治发展与政治稳定的必要条件。美国人思维中有着这样一种因果关系：经济援助促进经济发展，经济发展促进政治稳定。这一教条在美国的立法中被奉为根本原则，而且更重要的是，它已深深扎根于美国各援外机构官员的脑海之中。

如果说在 1965 年，亚非拉地区国家的政治衰败和政治不

稳定要比 15 年前更为严重的话，这至少在一定程度上应归咎于美国的对外政策遵循了上述错误的教条。其实，经济发展与政治稳定，是两个独立的目标，一个方面的进步未必就同另一方面的进步有关。在某些情况下，经济发展计划可能会促进政治稳定；然而，在其它情况下，经济的发展则可能严重地破坏这种稳定。同样，某些形式的政治稳定也许能促进经济发展；而另一些形式的政治稳定则可能阻碍经济发展。20 世纪 50 年代，印度曾是世界上最贫穷的国家之一，经济增长率也很有限。然而，在国大党的统治下，印度却保持了高度的政治稳定。阿根廷和委内瑞拉的人均国民收入可能是印度的 10 倍，而且委内瑞拉的经济增长率也相当可观。但是政治稳定对这两个国家来说，却仍然是可望而不可及的目标。

随着 1961 年“争取进步联盟”的成立，美国人开始把社会改革（即对物质与非物质资源作更为公平的分配）同经济发展结合起来，作为美国对现代化中国国家政策的自觉而明确的目标。这种发展，在一定程度上是对古巴革命作出的反应，它体现了政策制定者的一种设想，即土地和税收改革、住宅规划及福利措施可以缓解社会紧张局势，消除菲尔德主义的爆发因素。政治稳定再次成为伴随实现另一个有价值的社会目标而来的副产品。事实上，社会改革同政治稳定之间的关系与经济发展同政治稳定之间的关系是相似的。在某种情形下，社会改革可能会缓和紧张局势，促进和平的而非暴力的变革；但在其他情形下，改革也可能加剧紧张局势，促使暴力事件更早发生，它可能成为革命的催化剂，但不可能成为革命的替代品。

美国人对政治发展漠不关心的第二个原因是由于美国的历史发展进程本身并无建立一种政治秩序的必然。托克维尔说，美国人生来就是平等的，因此不必为建立平等而操心；他们享受民主革命的果实，而无须为其承担痛苦。另外，美国生来就

拥有一个政府，拥有从 17 世纪的英国引进的政治制度和政治实践，因此美国人根本无须为缔造一个政府而煞费苦心。这种历史发展经历的差别，使美国人对现代化中国确立有效权威的问题视而不见。当一个美国人考虑建立政府的问题时，他的目标趋向不是树立权威和集中权力，而是限制权威和分割权力。如果叫一个美国人去设计一个政府，他会随身带来一份成文宪法、权利法案、政权分割法案，以及制衡办法、联邦主义、定期选举制、竞争性政党制等等，而这些都是限制政府行为的良策。深受洛克思想影响的美国人的基本倾向是反政府的，因此他们把对政府的限制看作是政府本身所固有的性质。如果需要他设计一个使权力和权威可以在最大限度上得到加强的政治体系，他便拿不出现成的答案。美国人的一般公式是，政府的产生应该以自由公平的选举为基础。

在许多现代化中国，这种公式是不适用的，因为有意义的选举要以一定水准的政治组织为前提。关键不在于举行选举，而在于建立政治组织。在许多现代化中国，选举只会有助于增加捣乱分子和反动势力的力量，并且会毁坏公共权威的结构。麦迪逊在《联邦党人文集》第 51 篇中告诫说：“在构筑一个由统治人的人操作的政府时，最大的难题是：你必须首先使政府能控制被统治者，其次还需迫使政府能自我控制。”许多现代化中国的政府还无力体现其第一项功能，又何谈履行第二项功能呢？首要的问题不是自由，而是创建一个合法的公共秩序。很显然，人类可以无自由而有秩序，但不能无秩序而有自由。必须先有权威，然后才能对它加以限制。在那些现代化中国，政府面对心怀离异的知识分子、粗暴蛮横的军人和放纵不拘的学生，深感束手无策、无力驾驭局势，其原因正是由于缺少权威。

共产主义和共产主义类型的运动恰恰具有克服这种缺陷的