

轉變中社會的政治秩序

Political Order in Changing Countries

Samuel P. Huntington 著

江炳倫／張世賢／陳鴻瑜／合譯

轉變中社會的政治秩序

Political Order in Changing Countries

Samuel P. Huntington 著

江炳倫／張世賢／陳鴻瑜／合譯

黎明文化事業公司



註冊商標

573 (70-20)

轉變中社會的政治秩序

著作者：杭 廷 頓
翻譯者：江 炳 倫
出版者：黎明文化事業股份有限公司
地址：台北市信義路二段二一三號十一樓·電話/3952508
行政院新聞局出版事業登記台業字第一八五號
總發行所：台北市長安東路一段五十六號·電話/5812741
門市部：台北市信義路二段二一三號綜合書城·電話/3952501
 台北市重慶南路一段四十九號·電話/3116829
 台北市長安東路一段五十六號·電話/5816794
 台北市林森南路一〇七號文化大樓·電話/3514221
 高雄市五福四路九十五號·電話/5210416

郵政劃撥：帳戶18061號

印刷者：梅 川 印 刷 有 限 公 司
地址：三 重 市 大 同 南 路 172 巷 38 號
出版：中 華 民 國 七 十 年 六 月 初 版
 中 華 民 國 七 十 二 年 十 月 再 版
定 價：新 臺 幣 (精) 貳 佰 貳 拾 伍 元
 (平) 壹 佰 玖 拾 元

■如有缺頁及倒裝，請寄回換書■

版權所有·翻印必究

譯者序

杭廷頓今年剛五十歲出頭，已經是著作等身，譽滿天下了。他所研究的範圍甚廣，包括美國國內政治、美蘇軍事勢力平衡、和開發中國家的政治問題等。在政治發展方面，杭廷頓出過三本書，計爲「轉變中社會的政治秩序」（一九六八）、「現代社會的專制政治」（主編，一九七〇）、及「非容易的抉擇：發展中國家的政治參與」（合著，一九七六）。尤其是上述第一本書，因其所採取的研究途徑與衆不同，並提出許多新穎和極富挑戰性的觀念，卓然自成一家，立刻使杭廷頓被公認爲研究新興地區政治問題的權威性人物。

目前一般研究政治發展的學者，大致皆先存有一個邏輯的構造物，叫做模式（model），然後再從歷史去找資料求證。杭廷頓可以說已把這種先驗性的假設減少至最低程度，也就是除了在本書第一章對現代化和政治制度化所擬的一些假設之外，其餘幾乎完全是透過比較歷史的手法，來探討每個社會從傳統走向現代性和政治穩定所最常遭遇和必須克服的種種障礙。杭廷頓利用歷史的嫺熟技巧，以及其所提出的命題的富有創意，令許多人對其知識之淵博和想像力之豐富，表示衷心佩服。

讀過亞里斯多德「政治學」的人，應該記得亞氏歷史比較研究的份量也是很濃重的。不僅如此，杭廷頓和亞里斯多德在理論出發點和所用的基本分析單元方面，還有不少重要的雷同之處。就一時想到的

提出幾點：(一)兩人都非常看重政治穩定。亞氏爲求政治安定，在「政治學」第五章甚至不惜勸導暴君如何自我克制，如何多少要爲民衆謀求福利和尊重法律，總希望其統治在實質上能够儘量接近「君王」之治。杭廷頓爲求政治安定，毅然力排衆議，主張在過渡中社會有時候不妨實行可以團結全國意志的一黨制。

(二)亞氏用來分析政府憲法變動的主要因素，是貧、富、中三個經濟階級；其相對權力的消長，也就界定了不同政體的興起或覆滅。杭廷頓把較單純的經濟階級擴充成社會勢力——知識份子、軍人、都市中等階級、都市工人、農民等等，深入分析它們在各個歷史階段在政治舞台上所扮演的角色。他認爲社會勢力彼此間的競爭或協合，乃是主宰政治動亂或穩定的最基本原因。

(三)亞氏和杭廷頓對政治不但都採用動態分析，而且也都是採取辯證法的觀點。亞氏認爲爲政之道，應當兼顧人數（貧民羣衆）和品質（富人貴族）的需求，兼顧數字平等（numerical equality）和比例平等（proportional equality）的原則，使之達致某種平衡，而且任何握權的一方，都不要走上極端，把對方壓制剝奪過甚。杭廷頓認爲政治安定乃是基於參與（平民大衆？）與制度化（政治精英？）之間的一種平衡。同時兩人都藉着這個均勢的異動嬗變，以闡揚他們都甚精彩的革命論與改革論。杭廷頓有時候被稱爲美國政治學界的新保守主義者，是不是因爲雖然他的世界比亞氏的廣大的多，所牽涉的變項也複雜得多，但基本上仍是循着亞里斯多德所走過的路子，正致力爲這動盪的世界尋覓一個較可預測的政治秩序呢？

今年五月間，杭廷頓博士曾應邀來華訪問，與國內學者開過幾次座談會，譯者有一次私下問他對「

轉變中社會的政治秩序」一書，是否有加以修訂的計劃，他答稱沒有，他的觀念和主張沒有改變，並表示此書早有日文譯本，歡迎國人也爲之譯成中文出版。杭廷頤來華之前二日，譯者曾撰「政治發展與政治參與——杭廷頤博士對開發中國家政治的看法」一文，刊在聯合報六十九年五月八日專欄版。黎明文化事業公司編譯部同仁因而來商代逐譯此書，再商得張世賢和陳鴻瑜兩位博士學棧幫忙之後，三人乃合力利用暑期三個多月時間譯畢。今出版公司索序，爰綴數語，以爲譯者序。

中華民國六十九年十二月 江炳倫 識

目錄

第一章 政治秩序與政治衰退

壹 政治差距	一
貳 政治制度：社羣與政治秩序	七
一 社會勢力與政治制度	八
二 政治制度化的準則	一一
三 政治制度與公共利益	二一
叁 政治參與：現代化與政治衰退	二七
一 現代化與政治意識	二八
二 現代化與暴力	三四
三 現代化與貪污腐化	五一
四 都市與農村的差距與競爭	六一

肆 政治安定：公民與「俚民」政治.....	六八
-----------------------	----

第二章 政治現代化：美國與歐洲之比較.....	九五
-------------------------	----

壹 現代化的三個模式.....	九五
-----------------	----

貳 權威的理性化.....	一〇〇
---------------	-----

叁 結構的分化.....	一〇九
--------------	-----

肆 都德制度和大眾參與.....	一二〇
------------------	-----

伍 都德式政體和現代化中社會.....	一三一
---------------------	-----

第三章 傳統政體的政治變遷.....	一四五
--------------------	-----

壹 權力、制度及政治現代化.....	一四五
--------------------	-----

貳 傳統的政治體系.....	一五二
----------------	-----

叁 政策創新：改革與自由.....	一五八
-------------------	-----

肆 團體之涵容：多元主義或平等.....	一七〇
----------------------	-----

伍 國王的困境：成功或生存.....	一八〇
--------------------	-----

一 君王制的嬗變.....	一八〇
---------------	-----

二 君王主權與人民主權的共存.....	一八三
---------------------	-----

三 君王權威的維持	一八八
-----------	-----

第四章 俚人統治和政治衰敗	二〇一
---------------	-----

壹 俚人統治的根源	二〇一
貳 從寡頭的俚人統治到急進的俚人統治：突破式政變和軍人改革者	二〇六
叁 急進的俚人統治：社會勢力和政治手腕	二一六
肆 從急進的俚人統治到羣衆的俚人統治：否決式政變和軍人的護衛角色	二二四
伍 從俚人統治到公民秩序之建立：軍人與制度建立	二四一

第五章 革命與政治秩序	二七五
-------------	-----

壹 經由革命的現代化	二七五
貳 革命的制度和社會背景	二八三
叁 城市和革命	二八六
一 無產階級的角色	二八六
二 工業勞工的角色	二九一
三 中產階級知識份子的角色	二九六
肆 農民和革命	二九八

伍 革命聯盟與民族主義·····	三〇六
------------------	-----

陸 革命式的政治發展·····	三一二
-----------------	-----

一 社羣與政黨·····	三一三
--------------	-----

二 墨西哥·····	三一八
------------	-----

三 玻利維亞·····	三二七
-------------	-----

柒 列寧主義與政治發展·····	三三六
------------------	-----

第六章 改革與政治變遷·····	三五三
------------------	-----

壹 改革的策略與戰術·····	三五三
-----------------	-----

貳 改革：革命的代替品抑摧化劑·····	三六九
----------------------	-----

一 對都市知識份子：改革是催化劑·····	三七五
-----------------------	-----

二 對農民：改革可取代革命·····	三八〇
--------------------	-----

叁 土地改革的政治·····	三八五
----------------	-----

第七章 政黨與政治安定·····	四〇九
------------------	-----

壹 現代化與政黨·····	四〇九
---------------	-----

一 現代社會中的政治社羣·····	四〇九
-------------------	-----

二 無黨國家的脆弱性·····	四一五
三 強大政黨與政治安定·····	四二〇
四 政黨發展的過程·····	四二三
五 政黨體系的適應能力·····	四三一
貳 綠色覺起：政黨體系與農村動員·····	四四四
一 政黨與農村——都市之差距·····	四四四
二 民族革命與農村動員·····	四四九
三 政黨競爭與農村動員：民主之保守性·····	四五三
四 兩黨競爭與選舉之農村化·····	四五八
叁 組織的重要性·····	四七〇

第一章 政治秩序與政治衰退

壹 政治差距

今世各國彼此間最重要的區別處，非是其政府形式之不同，而是在於其政府統治程度之高低。有些國家具有民族共識感、合法性、組織、效能、穩定性；另一些國家則欠缺這些特性。這個差異，遠比民主與獨裁之間的差異來得顯著且富意義。一般說來，西方民主國家和共產極權國家都是屬於統治能力較高的類型。美國、英國和蘇俄各有其特殊的政府形式，但都能表現不錯的統治能力。它們的人民對政治系統的合法性具有高度的共識；公民與領袖之間，對社會的公共利益及政權建立的基本原則，也有共同的想法和理想。這三個國家，都擁有具有高度適應力和凝結力的強壯政治制度：有效能的行政系統、組織良好的政黨、人民對公共事務的高度參與、軍人受到約制、經濟活動受政府所管制、而且已發展相當有效的程序，可以調節權位繼承問題和控制政治衝突。因其各受到人民擁護，故能徵召社會的人力物資，以從事創新和建設工作。它們的最高領導層若有任何政策性決定，其被忠實貫徹的可能性很大。

反觀亞洲、非洲、拉丁美洲各新興國家，大多數都欠缺這些特性。它們糧食不足，教育落後，健康

不良，生產力低落，所得低微。這些缺失都是大家耳熟能詳的，各國政府與人民也都正在努力謀求改善之。然而這些缺失之外，它們尚欠缺一項更重要的東西：即政治社羣（Political community）的意識以及有效能的、具權威性的合法政府。名政治評論家立普曼（Walter Lippmann）曾言：「人類生活在社會中，沒有任何一件事比被政府統治更加迫切需要。如可能，就實行自治；如運氣好，可建立良好的統治；但無論如何，人必須受統治」^①。立普曼這句話，本來是向美國民衆講的，但如拿來向亞、非、拉丁美洲的人民講，可能更加適切。這些地區，政治社羣往往分裂甚至互相殘殺，其政治制度往往權力脆弱，基礎不穩——在不少地方，政府幾近於徒具形式和虛名而已。

在一九五〇年代中期，名經濟學家默爾德（Gunnar Myrdal）指出，世界上富裕國家，絕對地和相對地，都將愈來愈富有；貧窮國家將永遠無法趕上。他說：「近數十年來，存在於已開發國家和未開發國家之間的經濟不平等，顯著地在擴大中。」世界銀行總裁同樣在一九六六年指出，以目前的成長率計量，美國國民個人所得與四十個未開發國家個人所得之間的差距，到公元二〇〇〇年時還要擴大百分之五十^②。顯然地，就國際經濟與發展經濟而言，其核心問題是在於此差距的繼續無情地擴大。但是在政治方面，也有一個類似的同樣嚴重的問題存在。在已發展與未發展的政治體系之間，在已上軌道的與腐敗的政權之間，同樣也有一個繼續在擴大中的差距。此政治差距看似經濟差距，兩者互有關係，但並不必然一致。經濟落後的國家可能擁有高度發展的政治體系；相反地，經濟不錯的國家其政治情況却可能是一團糟。不過，在二十世紀的今天，大致言之，政治落後與經濟落後的所在地是頗為一致的，都是亞、非、拉丁美洲一些正在追求現代化的國家。

撇開少數例外，這些國家自第二次世界大戰以來演變的情況，可以概述如下：種族與階級衝突升高，暴力事件迭出，軍人一再搞政變，心智欠平衡的人物攪權而把經濟和社會弄得烏煙瘴氣，大小官僚公開貪污舞弊，對公民權利和自由任意侵犯，行政效率和效能日見低落，都市人民大多數有政治疏離感，立法司法皆喪失其權威，政黨分歧或甚至解體。二次大戰以後二十年間，拉丁美洲二十個國中有十七個發生成功的政變。其他非洲中東和亞洲各國，政治一樣不穩定。除開很少很少的例子，這些新興國家，幾乎都難倖免於遭受到革命、叛亂、遊擊戰等暴力行爲的破壞斷傷。

在一九五〇年代與一九六〇年代，這種政治暴力和紛亂，可以說是與年俱增的。根據一項統計，在一九五八年，全世界有二十八個叛亂集團在進行遊擊戰，有四個軍人政變，及二次傳統性的戰爭。七年之後，即一九六五年，共有四十二個叛亂性的遊擊戰，十次軍人政變，以及五個傳統性的軍事衝突。同期，政治安定問題亦日見嚴重。一九五五年至一九六二年之間所發生的政治暴動及其他不利於政治安定的事件，與一九四八年至一九五四年期間比較，其頻率共增加五倍之多。當時全球八十四個國家中的六十四個，都呈現政治漸趨不穩定的傾向。這一段期間，我們在亞、非、拉丁美洲所見的，是政治秩序的退却，是政府權威、效能和合法性的遭受破壞。我們甚至可以說，在許多國家，政治倫理與公共精神已經蕩然無存，更不用提會有可以界定並實現公共利益的政治制度。簡言之，我們極目所望，並非政治發展，而是政治衰敗。

表一·一 一九五八——一九六五全球軍事衝突統計

	一九五八	一九五九	一九六〇	一九六一	一九六二	一九六三	一九六四	一九六五
長期性游擊叛亂集團	二八	三一	三〇	三一	三四	四一	四三	四二
短暫性叛變、政變	四	四	一一	六	九	一五	九	一〇
其他公開的傳統戰爭	二	一	一	六	四	三	四	五
共 計	三四	三六	四二	四三	四七	五九	五六	五七

來源：美國國防部

是甚麼原因導致此種暴力的陡增和不穩定呢？本書的中心命題，認為它主要地乃是社會快速變遷，以及新的社會團體快速被動員至政治體系之內，而同時政治制度發展相對地顯得太緩慢的結果。法儒托克威爾（de Tocqueville）曾言：「在治理人類社會的諸法則之中，有一條法則似乎最為明確不移；即人類如欲保有其文明或是要成為文明，那麼，當其生存條件的平等性改進時，其相互結合的藝術（the art of associating together）必須以同等的比例與之俱進^④。」今天亞、非、拉丁美洲所呈現的政治不穩定，就是因為沒有符合這個條件：政治參與的平等狀況，遠比「相互結合的藝術」，發展得快速。社會和經濟變遷——都市化、識字率 and 教育的提昇、工業化、大眾傳播媒介的擴張——喚醒了人民的政治意識，增多其政治需求，擴大其政治參與。這些變化腐蝕了傳統政治權威和制度的根基，使建立新的

且具合法性和有效性的政治組織和制度的工作，益爲複雜和艱難。易言之，社會動員和政治參與的頻率偏高，政治組織和制度化的頻率偏低，結果必是政治不安定和紛亂。這些地區所面臨的最嚴重的政治問題，是政治制度的發展遠落在社會和經濟變遷之後。

戰後二十年間，美國外交政策似乎沒有顧慮到這個問題。經濟差距是長期不歇注意力、分析和行動的對象，而政治差距却一直被疏忽。各種援外計劃、貸款計劃、世界銀行、地區性銀行、聯合國及其各附屬機構、企劃家、政治家、每個人都想爲經濟發展問題盡一份力量。然而，誰來關心政治差距問題呢？美國政府官員承認在發展中地區，建立有效穩定的政權，是符合美國的利益的。然而，美國政府有關這些國家的行動中，其用意却很少是直接欲增進其政治的穩定性並縮少政治差距。此令人驚奇的現象應如何解釋呢？

美國歷史經驗的這件事，似乎與此有關。第一，美國在其歷史發展過程中，真可謂得天獨厚，同時享有豐盛物產、社會安寧和政治穩定。因此，美國人容易相信「善的一致性」(unity of goodness)，即假定好的事物經常連結在一起，或一個可欲的社會目標之達成，大有助於其他目標之達成。當美國人與新興國家打交道時，此種經驗反映於其政策上，就認爲政治穩定乃是經濟發展與社會改革的自然的、不可避免的後果。在一九五〇年代期間，美國對外政策的基本假設是：經濟發展——貧窮、疾病、文盲的祛除——乃是政治發展與政治安定的必要條件。其因果連鎖如下：經濟援助促進經濟發展，經濟發展促進政治安定。這種武斷的想法，曾被奉爲國會有關立法的圭臬，而且更重要地，它深深銘刻在美國各援外機構的官老爺們的腦海中。

倘若亞、非、拉丁美洲的政治情況，在一九六五年時顯得比十五年前更為紛亂不安，至少部分應歸咎於美國人這種錯誤的想法和政策。其實，經濟發展與政治安定是兩個獨立的目標；一方面的進步並不一定意味另一方面的進步。有些時候，經濟發展計劃可能促進政治安定；在另一些時候另一些例子，它亦可能嚴重破壞此安定。反過來說，某些形式的政治穩定，可能有助於經濟成長；但另一些形式却可能對其毫無助益。印度於一九五〇年代是世界上最窮的國家之一，其每年的經濟成長率也甚為有限。但在國大黨的統治之下，却有高度的政治穩定。阿根廷和委內瑞拉的國民平均所得，幾高出印度十倍，委內瑞拉經濟成長率更是令人刮目相看，但是兩國却皆難達到政治安定的目標。

一九六一年，在美國贊助下，南北美各國成立「進步聯盟」(Alliance for Progress)。自此之後，社會改革(物質與非物質資源的較公平的分配)，成為美國對新興國家政策的另一個主要目標，與經濟發展目標平行看重。此項新發展，部分乃是對古巴革命的一個反應。它反映了政策制訂者的一個假設，認為土地和稅賦改革、國宅計劃和福利措施，可以減輕社會緊張壓力，抵消卡斯楚主義的吸引力。再一次，政治安定被認為是另一個可欲的社會目標達成之後的副產品。其實，社會改革與政治安定之間的關係，宛似經濟發展與政治安定之間的關係，都不是絕對必然的。在某些情形下，社會改革可能緩和緊張壓力而有利於和平轉變；但在另一些情況下，改革却可能加重緊張，促使暴力提早發生，成為革命的催化劑而不是它的代替品。

美國人對政治發展漠不關心的第二個原因是：在他們自己的歷史經驗中，並無締造一個政治秩序的必要。托克威爾曾說，美國人生來就是平等的，因此不必為建立平等的社會秩序而操心；他們享受民主