

茶熟香溫錄

漱石山房



比较政治分析

王沪宁 著

上海人民出版社

中華民國二十六年二月六版



版權所有

不准翻印

著者 吳門鄭逸梅

發行者 莫釐錢愚欣

印刷者 新民印刷所

總發行所 益新書社

分售處 各省各大書局

筆記
小說
茶熟香溫綠

全書一冊 實售一角八分

上海新開路福康路
國民印刷所
電話三五二五號
上海山東路一四三號

《新学科丛书》前言



社会主义中国正在腾飞。

腾飞的时代要求人们具有丰富的知识。

当代知识体系已呈现出多彩的态势、全新的格局——现代科学日趋高度分化和高度综合，自然科学与社会科学相互渗透和结合，出现了许多综合学科、边缘学科和分支学科。

我们正面临着知识的挑战。

为了迎接这一挑战，《新学科丛书》将以马克思主义为指导，依据我国的国情，适应社会主义现代化建设的需要，有计划地、有目的地、通俗地介绍以社会科学为主的各门新学科。

《新学科丛书》，理论性与应用性并重，学术性与普及性兼顾，力求用新思想、新材料、新形式、新语言，提供丰富的新知识和新信息，以帮助人们开阔视野，更新知识结构，掌握科学方法，为繁荣社会主义科学文化事业服务。

编 者

自序

所有的社会科学研究都是比较的。只是各人的分析理论不一，比较向度相异。

当代科学的发展揭示了一个事实：世界上万事万物均在一种生态——生长的动态平衡之中。政治活动和政治关系也不出其右。它们在一种生态——生长的关系之中形成和发展，也须在这种关系中得到分析。我将此一观念具体化为这样一种分析方法：历史——社会——文化条件的透视。因而，本书的比较分析有两个基本的向度：一为纵向的比较，从古往今来人类历史的生生息息中探索当代政治的结构格局；二为横向的比较，从当今人类大千世界形形色色的政治中寻求政治的规则关系。我希望通过这种比较分析提供一些理论观点和分析框架。或许这个目标是一种奢求，但我愿意尽力而为。

在众多的政治现象中，我选择了十大领域：1. 政治时代——分析当今人类政治生活的历史基点，以及政治时代的政治的特点和特征；2. 政治国家——分析作为社会公共权威的国家在当代社会的作用和功能及其发展；3. 政治形式——分析古今各种政治形式的成因和差异；4. 政治过程——分析各种政治体系中政治活动的动态过程，作为静态分析的对应；5. 政治决策——分析政治体系制定政策和作出决定的机制与过程；6. 政治文化——分析不同的社会在政治信仰、感情、价值和理想上的差异及其对政治体系的影响；7. 政治思维——分析当代政治生活在人

类思维领域中引起的波澜,及人类思维对政治价值的思考;8. 政治发展——分析各政治体系进一步发展和演进的道路和目标;9. 政治世界——分析由各政治共同体或国家组成的国际社会的政治活动和关系;10. 政治科学——分析作为一门学科的政治研究的发展、趋向及社会作用。在全书中,这十个领域既相互联系,又相互独立,每个部分均是一个相对独立的分析框架。社会政治活动错综复杂,仅本书的十大领域不可能将其穷尽,只能概括其中的大端。从某种意义上讲,本书的体系是一种宏观政治学。

在书稿付梓之际,我想到曾在写作过程中给予我热忱帮助的人们:陈其人教授、王邦佐副教授和孙关宏副教授在我的研究中给我诸多有价值的启发和建议;我的妻子周琪首先阅读了书稿并作了多项斧正;陈芳和马琼等人代我誊清了全部稿件,劳果甚多;系里的研究生林尚立精心整理了全书的参考书目,锦上添花;研究生王元校读了全部书稿,剔除纰漏;系资料室和办公室全体人员向我提供了种种便利;在此,谨致以深深的谢意。在我写作本书的过程中,还得到了上海人民出版社新学科编辑室陈军同志的帮助,在此亦致以谢意。

动笔之前,心情惶惶;完稿之后,依然惶惶。本人谫陋之处,尚祈学人指正。

王 沪 宁

1986年6月于复旦大学国际政治系

目 录

自 序	1
1. 政治时代	1
1.1. 政治化的人类——1.2. 历史的力量——1.3. 政治共同体——1.4. “政治动物”——1.5. 政治的逻辑——1.6. 政治内涵的变化——1.7. 无政治境界——1.8. 政治时代的使命	
2. 政治国家	34
2.1. 巨型国家——2.2. 经济化的国家——2.3. “无国家政治系统”——2.4. 国家与公共职能——2.5. “反国家主义”——2.6. 未来的憧憬	
3. 政治形式	59
3.1. 政治形式博览会——3.2. 历史的因素——3.3. 比较的框架——3.4. 君主政制的衰落——3.5. 民主共和制的兴起——3.6. 社会主义的变革——3.7. 发展的多样性	
4. 政治过程	91
4.1. 动态政治学——4.2. 开放的政治——4.3. 利益确定过程——4.4. 利益实现过程——4.5. 政党现象——4.6. 利益集团——4.7. “多元主义政治”	
5. 政治决策	127
5.1. 决策时代——5.2. 决策增殖——5.3. 决策形成——	

5.4. 决策倾向——5.5. 决策效能——5.6. 决策模式	
6. 政治文化	155
6.1. 观念变革——6.2. 差异的根源——6.3. 复杂的结构	
——6.4. 历史的综合——6.5. 无形的力量——6.6. 政治	
社会化——6.7. 政治熔炉——6.8. 特殊的功能	
7. 政治思维	192
7.1. 人与社会——7.2. 非意识形态化?——7.3. 思维的	
结构——7.4. 异化; 西方分析——7.5. 生存; 第三世界分	
析——7.6. 当代社会与理性——7.7. 现实的挑战——	
7.8. 命题的超越	
8. 政治发展	228
8.1. 人类面临发展——8.2. 社会的一对孪生体——政	
治与经济——8.3. 政治发展的结构——8.4. 政治模特儿	
——8.5. 政治不发展——8.6. 政治不稳态——8.7. 政治	
发展的道路——8.8. 神圣的目标	
9. 政治世界	264
9.1. 全球村宅——9.2. 国际系统——9.3. 多元的主体	
——9.4. 国力的构造——9.5. 民族国家的命运——9.6.	
世界政府——9.7. 未来世界	
10. 政治科学	297
10.1. 世代的梦幻——10.2. 学科化的洪流——10.3. “行	
为主义革命”——10.4. “新的革命”——10.5. 五大趋向	
——10.6. 腾飞的基础——10.7. 神圣的职责	
主参考书目	325

1. 政治时代

1.1. 政治化的人类

1986年1月28日，美国航天飞机“挑战者”号定于这天升入太空。上午11点38分，“挑战者”号从佛罗里达州卡纳维拉尔角发射基地点火腾空。一分二十秒钟以后，发生了美国宇航史上、也是人类宇航史上迄今为止最令人悲痛的惨剧：“挑战者”号突然发生爆炸，旋即化成一个巨大的火球坠入大西洋，机上七名宇航员全部罹难。当美国人民和世界各国沉浸在惊诧、悲痛、疑惑和遗憾的情绪之中时，当世界各地的电视机屏幕中反复播放着航天飞机爆炸时惊心动魄的录像镜头时，我们发现，人们已把这场灾难看作是整个人类的灾难。

联合国秘书长佩雷斯·德奎利亚尔在致里根总统的唁电中说：“全世界都将在为在开拓人类知识边疆过程中的这一悲剧性的牺牲而万分悲痛。”法国总统密特朗在致里根总统的电报中说：“为进步人类作出如此沉重的贡献，一向是勇敢的人们、新世界的开拓者的命运。但是我们知道，任何事情也不能阻止人类的前进。”我国国家主席李先念致电美国总统：“我谨代表中国政府和中国人民向贵国政府和人民表示最深切的同情和哀悼”。

只有在二十世纪的今天，人们才有了如此强烈的人类是一个休戚相关、朝夕相处的整体的概念，更加懂得人类生存在同一个地球上，对人类来说有着共同的命运和共同的考验，因而能够

更多地从人类是一个整体的观念来看待每个地方、每个民族、每个国家为认识人类以外世界的奥秘所作出的努力。所以，在这种充满憧憬的雄伟努力中献身的人们，得到的是整个人类的敬慕。

这里表明了一个基本的历史进步的状况：人类比历史上任何时代都更人类化了。

人类不仅能在短短的时间内知晓世界上每个角落发生的事变，而且更能在心中引起正义与非正义、善与恶、崇高与卑贱、现时与未来、前进与倒退等深刻的理性和感情的共鸣。理解这一点，对于理解现代人类生活是至关重要的。历史上的人类概念从来没有象今天这样弘大。非洲热带丛林之中的土著居民、北极冰天雪地中的爱斯基摩人、南美深山老林中的印第安土著人、欧美灯红酒绿中的“文明人”，都被历史卷入到人类的滚滚洪流中来，都被卷入到世界的滚滚洪流中来。

但是，单有这一个概念对于理解当今世界是不够的，那只是一个人与人云集、人与人感应、人与人离异、人与人结合、人与人争斗的世界的抽象概括。更为重要的概念，则是二十世纪的人类是一个“政治化的人类”。

政治充满了人类的生活。请看一下登载航天飞机惨剧消息的同一份报纸的其他标题：《今年十月的六中全会将就十三大议题作出决定》、《国务院确定建设国家经济信息系统》、《执法必须从严》、《律师更要依法办事》、《柬抵抗力量深入内地加强攻势》、《塞拉利昂总统举行总统就职典礼》、《巴基斯坦组成新内阁》、《韦斯特兰公司政治风波基本平息》、《两伊互相空袭对方军事营地》……在一张报纸上，有关政治的消息每天几乎总要占去许多篇幅。世界上每时每刻都会产生令人目瞪口呆的政治风云变幻：海地不可一世的总统杜瓦利埃被迫逃离海地，法国反对党抗议社会党开设电视第五频道，苏联间谍从希腊逃到美国要

求政治避难，菲律宾总统马科斯在一片抗议声中乘坐美国军用飞机飞离菲律宾，新西兰因禁止载有核武器的军舰进港与美国发生摩擦……如此等等。正象中世纪曾是一个漫长的神学时代，人类是神学化的一样，现时代的人类则是政治化的，至少在目前阶段，人类尚不能摆脱和超越政治。政治构成了人类生存的一个基本条件。

强调人类的总体观和人类的政治化，并不意味着人类和政治这两个概念的单纯的结合，因为政治单靠自己的力量是不能把整个人类都包罗进自身的。政治扩展反映了历史上不可阻挡的物质运动的进程。马克思说：“单是由于后来的每一代人所得到的生产力都是前一代人已经取得而被他们当做原料来为新生产服务这一事实，就形成人们的历史中的联系，就形成人类的历史，这个历史随着人们的生产力以及人们的社会关系的愈益发展而愈益成为人类的历史。”^① 政治在这种物质运动的挟带下拓展了活动疆域，并且呈现出压倒其力量来源的物质运动的假象，以致不少热衷于在政治研究领域自由驰骋的文人墨士、党魁政客结果不是弄得晕头转向，山穷水尽，就是疑虑满腹，自欺欺人。关于这一点，以后本书将经常谈到。

政治化的人类，并非只是一个空泛的概念。这个观念至少意味着这样三个前提：

第一，整个人类的生存与命运日益与政治相结合。我们的时代一个非常富有魅力的口号是：生存和发展。不仅穷困的国家和民族亟需解决生存和发展问题，而且丰裕国家和民族在不同的层次上也面临着共同的课题。能源、粮食、资金、工业、贸易、环境、教育、科技、文化、健康、卫生、社会、民主、法律都日益

^① 马克思：《致巴·瓦·安年柯夫》（1846.12.28），《马克思恩格斯选集》，第4卷，人民出版社1972年版，第321页。

成为现代人类生存不可分离的一部分。在当代社会中，这些条件和活动都与政治紧密相关。政策选择、政府活动、政治模式、政治路线、政权更迭，不仅只是上层建筑中的变化，而且与前述各项条件和活动有千丝万缕的联系。政治变动，不再是十六世纪朝廷中的易主换人，而关系到人类生存条件和模式的变化。西方社会中各种政治模式的你来我往所以引人注目，不在于它们各自漂亮的许诺，而在于社会对各种政治对自己生存条件可能带来的变化的判断。中国人民经历了十年内乱的风风雨雨，对此更有切肤之感。把政治与人类的生存和发展联系起来，是历史教给人类的真理。

第二，整个人类的政治活动日益成为一个紧密相关的体系。人类正在形成一个相互感应的整体。国际政治和世界政治的兴盛展现了这个前提最坚定的论据。今天，任何一个地区的相对重要的政治活动都会引起其他地区政治共同体的连锁反应。例如，1985年，面对菲律宾出现的政局动荡，世界许多政府都紧张地调整政策，美国参议院发表了指责性的声明，欧洲共同体国家也做了类似的反应，日本希望能和平解决冲突，等等。这里面，用旧时代的观念看，远在欧美的国家没有必要如此神经过敏。但是，在政治时代，问题就截然不同。出于对人类政治的共同意识，出于寻求自己在人类政治中的有利地位，人们必须要讲明和显示自己的政治观念。有此共同意识，联合国才会多次以近一百票或一百多票的压倒多数票要求越南从柬埔寨撤军、苏联从阿富汗撤军。在现时代，“门前雪”只是政治中的一部分，另一部分政治属于人类共同的问题。

第三，整个人类面临的各类问题日益成为政治问题。曾几何时，社会福利、老年人赡养、幼儿教育、交通运输、营养、环境保护、健康、娱乐都成了当代政府主要的政策范畴。在当代社会中，

任何领域的问题，很快都会从自己狭窄的地段中走出来，上升为政治问题。从宏观上说，七十年代发生的能源危机，立即成为各国政府为之焦头烂额的难题；八十年代非洲大陆的粮荒饥馑，成了各国政府疲于奔命的工作；第二次世界大战后各国面临的发展问题，无疑列在各国政府议事日程的榜首。从微观上说，一名微不足道的劫机者的去留会影响两个泱泱大国之间的政治关系；试管婴儿这一现代科学技术的智慧之花会引起立法机关的高度关注；安乐死和优生学正在逼迫许多国家的立法机关制定新的法案。现在，一切问题都走向政治，因为政治具有解决一切问题的条件。

这个时代的人类是政治化的人类。

1.2. 历史的力量

人类的政治化不是任何人主观努力的结果，也不是任何“神”创造的结果，而是历史发展的产物。只有历史才能以这样气势磅礴的千钧之力，将政治推向全人类。历史唯物主义对历史的力量有最为深刻的认识。恩格斯以其雄伟的气魄表述了历史长河滔滔不绝的伟大进程：“如果要去探究那些隐藏在——自觉地或不自觉地，而且往往是不自觉地——历史人物的动机背后并且构成历史的真正的最后动力的动力，那末应当注意的，与其说是个别人物、即使是非常杰出的人物的动机，不如说是使广大群众、使整个整个的民族、以及在每一民族中间又使整个整个阶级行动起来的动力；而且也不是短暂的爆发和转瞬即逝的火光，而是持久的、引起伟大历史变迁的行动。”^① 历史的力量应当

^① 恩格斯：《路德维希·费尔巴哈和德国古典哲学的终结》，《马克思恩格斯选集》，第4卷，人民出版社1972年版，第245页。

是人类本身活动的力量。但它绝不是人类任何一种活动，而只能是物质生产活动以及由这种活动创造出来的摧枯拉朽的力量。

公元前 325 年左右，一位年轻的斯塔吉拉人开始²在古希腊的雅典崭露头角，这个人就是古希腊成就辉煌的学者亚里士多德。后代人有时把亚里士多德的学术研究称为“亚里士多德奇观”。组成这个奇观的一个非常重要的部分是他的一部名著——《政治学》。《政治学》被公认为是人类政治学研究的开山之作。亚里士多德根据一百五十多个古希腊城邦的有关材料，写出此部著作。在两千多年前，这的确是一项令人叹为观止的创举，也的确把握了那个时代古希腊人的政治脉络。然而，从现代人类政治活动的规模来看，亚里士多德的《政治学》可能只能划入市政学的范围。因为那时的政治概念实在太狭窄、太小了。历史的力量早已将它扩展到亚里士多德无法设想的地域。

这里表明的事实是，现代的政治概念大大拓宽了。古代的政治概念，源自于 Polis 一词。这个词的意思就是古希腊意义上的城邦。所谓城邦，指的是一个城市连同周围一片不大的乡村区域。在所有城邦中，雅典城邦可能是其中的佼佼者，面积有一千平方哩，也就是说相当于一个纵横百里的县。其他城邦的平均面积只有七十平方哩，相当于纵横二十五里。^① 那个时候谈论政治，充其量只能扩及到周围一些有限的地域。当然，要求古代贤哲们具备今天这样的全球性的人类观是一种苛求。

历史地分析人类政治生活的发展，可以发现，人类政治的发展有两次重大的飞跃：

第一次是政治从无到有。《古代社会》的作者恩尔根说，人类治理自身的形式有两种：一种是古老的原始社会中存在的社

^① 顾准：《希腊城邦制度》，中国社会科学出版社 1982 年版，第 4 页。

会组织，以氏族、胞族、部族为基础；另一种是政治组织，以地域和财产为基础。自然，论证第二种形式时倘加上公共权威的设立就更完善了。第一次飞跃指的就是人类治理自身的形式从第一种形式过渡到第二种形式。摩尔根断定只有“天分极高”的人才能完成这项工作。他把古希腊的克萊斯瑟尼斯认定为第二种形式的创建人。公元前 509 年，克萊斯瑟尼斯把阿提卡（雅典）划分为各级行政区域，设立各级政权机关，在整个雅典设立了政治国家，即元老院、公民大会、阿里奥帕左斯院、若干执政官、法官、选举产生的陆海军司令官团体。氏族、胞族和部族的传统权力被冲垮和打破，血缘关系的社会组织已退居二线，代之而起的是政治权力。与此同时，公元前 576 年左右，罗马军事民主制第六代酋长塞尔维乌斯·土利乌斯，依照希腊雅典国家公元前 594 年梭伦改革的榜样，制定了以地区划分和财产差别为基础的国家制度。应该说这个创举具有划时代的意义。但是，如果说这就标志着政治第一次登上世界舞台，那显然是把第一次飞跃的时间大大推迟了。

历史表明：在有着灿烂辉煌的古代文明的几个地方，政治早已发展得相当成熟。中国奴隶社会的第一个王朝夏朝存在时间是公元前二十一世纪至公元前十六世纪，号称万国，早有“夏后氏百官”之说。商汤灭夏以后，商朝从公元前十六世纪延续到公元前十一世纪，十七代，三十一王。公元前 1027 年，周武王灭商，成立西周，时经公元前 1027 年至公元前 771 年这一漫长的历史阶段。据说称臣的共六百余国，可谓政治发达。政治形式的产生远远早于古代希腊罗马。到公元前 221 年，秦始皇“吞并战国、海内为一”，建立起完整的政治体系，设三公九卿，实行郡县制。这套制度如不完备，岂能大体不变地延续到二十世纪初。古代埃及在公元前四千多年时古王国就存在了，第四王朝一度达

到鼎盛状态，公元前 1600 年成立新帝国，有完整的政治形式。差不多公元前 3000 年前后，幼发拉底河和底格里斯河两河地区就出现了苏美尔帝国、萨尔贡帝国、阿卡德帝国。公元前 2100 年，巴比伦帝国的统治者汉谟拉比王的统治也要比古代希腊罗马政治形式出现早一千五百多年。公元前 1000 年，印度河恒河流域也建立了几十个国家。^①如上种种，说明人类政治的起源要早于古希腊罗马的城邦。同时，应该看到，这第一次巨大的飞跃是在世界隔绝的各个地方自生自长的。隔绝状态使人类不了解其他地域的情况，政治是在各地物质关系发展的基础上自行产生的。世界文明古国都先后发生了第一次飞跃。

第二次飞跃是政治的人类化。人类虽然早就尝到了政治的滋味，但直到十九世纪末二十世纪前，政治从来不是真正意义上的人类化的政治。政治只是狭隘的、地区性的和有限的政治。形成这一状况有三个原因：（一）当时具有政治概念的民族及其地区是十分有限的，除了上面提到的地区外很多地方还处在第一种形式之中，有的甚至连第一种形式都没有。英国著名的历史学家赫·乔·韦尔斯指出，在西方世界的政治生活纷纷扬扬时，大洋洲诸岛尚无人居住，新西兰是荒芜的，当地最高级的生物是一种现在已经绝种的形似鸵鸟的恐鸟和小小的无翼鸟，北美洲的部落与世界完全隔绝，^②非洲也一样。（二）已经萌发政治意识的民族和地区在很长一段时间内是隔绝的，只有欧洲和其隔海相峙的非洲和亚洲地区有非常密切的政治和经济关系，其他地区几乎没有多少来往。（三）已经萌发政治意识的民族和地区在很长一段时间内活动地域有限，中国、印度的政治活动在二十世纪

① 杭州大学历史系编写组：《世界古代中世纪史》，上海教育出版社 1984 年版，第 72 页。

② [英]赫·乔·韦尔斯：《世界史纲》，人民出版社 1982 年版，第 91—94 页。

前很少涉入世界。与今天我们一个小学生所具有的世界和人类的概念相比,这个范围也未免显得太小了。因此,从这个意义上说,不打破这三种状态,不可能有真正意义上的人类政治。

这种状况是从十五世纪开始被逐渐改变的。到十九世纪末和二十世纪初,这个过程大致延续了四、五百年的时间。要改变这种状况必然需要一种强大的力量。当时有什么东西能形成这样一股强大的力量,以致在今后的几百年中推动人类社会冲破了一切自然障碍和人为障碍,日益联结成一个紧密的整体?这个力量就是突破旧世界枷锁的新的生产方式及其产生的强大的生产力。商品经济的发展产生了一股巨大的力量,使一种新的观念迅速从意大利北部威尼斯、热那亚、佛罗伦萨和米兰等几个小城市扩展到整个世界。资本的原始积累以探险和暴力的方式开始了其联结世界各大陆的过程:1492年,哥伦布“发现”美洲;1490年,达·伽马开辟通往东方的新航路;1519年麦哲伦开始环球航行。三次航行,沟通了欧、亚、非、美四块大陆。他们拉开了世界事务人类化的序幕。人们常常记住马克思的这样一段名言:“美洲金银产地的发现,土著居民的被剿灭、被奴役和被埋葬于矿井,对东印度开始进行征服和掠夺,非洲变成商业性地猎获黑人的场所,这一切标志着资本主义生产时代的曙光。”^①“这种剥夺的历史是用血和火的文字载入人类编年史的。”^②这句话同时也包含着这样一层含义:真正的“人类编年史”是从这个时候开始书写的,虽然它充满着血和火的残暴行为。在这之前,有的只是区域性的编年史。

马克思、恩格斯在《共产党宣言》中花了差不多两页的篇幅来论证这一过程的历史地位。建立世界市场的需要驱使资产阶

①② 马克思:《资本论》,《马克思恩格斯全集》,第23卷,第8.9页和第783页。

级奔走于全球各地，过去那种地方的和民族的自给自足和闭关自守状态，被各民族的各方面的互相往来和各方面的相互依赖所代替。这个人类化的过程更多地带有经济色彩，遍布于全球，几乎囊括了整个人类的殖民统治在几个世纪中为西方国家带来了令人头昏目眩的财富。很明显，这种制度是以大多数殖民地人民的政治朦胧为基础的。一旦这些民族在政治上觉悟起来，就会形成震撼世界的风暴。二十世纪恰恰发生了这样一种历史运动，完成了人类化政治的过程。几个世纪以来资本主义建立和发展的世界体系和人类共同取得的高度发展的科学技术手段，都是政治成为全人类共同生存条件的必要前提。

经过这四百年人类历史气势磅礴的发展，政治发展的第二次飞跃基本完成了：（一）全世界各个民族都具有了明确无误的政治概念，有了不同程度的政治生活，各个民族都有了不同形式的政治体系，从欧洲和北美洲，到亚洲、非洲、拉丁美洲、大洋洲，人类离不开政治生活已成为共同的事实，政治决定并支配着人类各个民族的生活和发展道路，决定着整个人类的共同发展。（二）全世界各个“政治化”的民族，在经济、政治和文化等各种运动的推动下，已经形成一个血肉相连、休戚与共的人类整体。各大洲之间的交往，由于新的物质条件的增生，已经如同拜访邻里那样容易。每个民族、至少是较强民族的政治行动以不同的方式影响着整个人类的生存和发展。相互依赖、相互依存成为如今十分普遍的观念。（三）各个“政治化”的民族的政治活动舞台从国内拓展到国际，现在没有哪个民族可以摆脱或不需要国际性的政治活动。各个国家为了自身的生存和发展必须关心人类和世界的生存和未来，必须积极有效地将自己的活动推向国际舞台。这当然是人类政治化向世界各国提出的有力的要求，也是各个国家自身活动的必不可少的部分。

二十世纪的世界发生了翻天覆地的变化，但这个人类政治化的时代正是近四百年来的世界政治、经济发展的结果和继续。

1.3. 政治共同体

历史的力量以其不可阻挡的进程将人类各种社会都卷进了人类的政治生活中。在政治时代，各个民族、各个社会、各个群体实际上已成为一种新的实体：政治共同体。从十六世纪到现在，尽管只有几百年的时间。然而，就在这历史的瞬间，散居在地球四面八方的各种人类共同体先后走上了向人类政治共同体过渡的历史进程。

政治时代的政治共同体的前身大部分均为“自然形成的共同体”，即家庭和扩大成为部落的家庭，或通过家庭之间相互通婚而组成部落，或部落的联合。在这种自然形成的共同体中，人与人之间存在一种自然联系，这种自然联系使个人成为一个狭隘的人群的附属物，不能与之分离。自然共同体的特性在于其成员血缘、语言、习惯、宗教等的共同性。更重要的是：自然形成的共同体的基础是共同的土地财产。土地成为整个共同体生存和繁衍的必不可少的条件。在这种自然形成的共同体中，政治活动和政治关系尚不存在，或者尚不发展。历史的力量还没有积蓄起足够的力量，以冲破狭隘的自然共同体的生活框架。

然而，历史的力量一直在作着这种不依人的意志为转移的努力，生产力的发展就是推动自然形成的共同体向政治共同体过渡的磅礴的内在力量。对于这个历史过程的内在必然性，马克思作过深刻的分析：“凡是共同体以主体与其生产条件有着一定的客观统一为前提，或者说，主体的一定存在以作为生产条件

的共同体本身为前提的所有一切形式（它们或多或少是自然形成的，但同时也是历史过程的结果），必然地只和有限的而且原则上有限的生产力的发展相适应。生产力的发展使这些形式解体，而它们的解体本身又是人类生产力的某种发展。”^① 政治人类化的过程同时也就是自然形成的共同体解体的过程。在不同地域，不同的历史条件下，这个转变过程的起点不同，欧洲、北美、亚洲一些国家开始得早；非洲、拉丁美洲和亚洲的另一一些国家开始得晚。有的地方甚至至今尚没有最终完成自然形成的共同体向政治共同体的过渡。然而，这只是就程度而言。在某种意义上，政治时代的各人类共同体均为政治共同体。这是历史的一个巨大的飞跃。

政治共同体在很大程度上即一般意义上所说的国家（相当于Country），要由人口、领土、权威等基本要素构成。政治共同体的概念，在这里突出了政治时代人们必须生活在一定的政治关系中的特性。一般意义上的国家概念不同于“政治国家”（相相对于State）的概念，“政治国家”的概念专指在一定共同体中形成的一整套政治制度和政治权威。为了避免混淆，本书在进行政治分析时，在必要时强调了这层区别，用政治共同体的概念来表述一般意义上的国家；用政治体系的概念表述“政治国家”。

政治共同体具有这样两个基本变量：

第一，组成共同体的部件。政治共同体是一个高级的人类共同体，它不排斥而是包括各种人类共同体的基本部件，如家庭、社会组织、社会团体、宗教团体、种族团体、政治组织、公民团体、民族集团、阶级集团等各项因素。这些基本部件是政治共同体存在的条件。政治共同体将各种共同体都纳入到自己的范畴中来，并且将它们统一和联结起来。

^① 《马克思恩格斯全集》，第46卷上卷，第497页。

第二,政治体系。政治体系在政治国家的意义上加以运用。一定的政治体系是政治共同体得以形成的重要前提。正象自然形成的共同体以土地为基础,古代共同体以城邦为基础一样,政治共同体以相当固定的政治体系为基础。在历史的力量的推动下,逐渐扩展的政治体制实现了大规模的一体化。这个一体化的过程即各种共同体结成政治共同体的过程。政治体系的涵义接近于政治体制,但政治体制更强调政治形式或构造,而政治体系突出总体性。苏联学者B·И·拉金认为,政治体系是整个社会从政治上组织的管理体系。^①另一位苏联学者Л·С·马姆特确定,政治体系是社会政治生活中参与行使全民国家政权或直接对其影响,以及表现为保障政权发挥职能的必不可少的一整套所有最重要的成分的联合体。^②用我们的话来简洁地表述,政治体系就是政治共同体中对全体公民行使公共权威的组织和关系的总和。政治体系为政治共同体的前提,无此,共同体便不成其为政治共同体。

政治共同体内的其他部件与政治体系之间,各个部件相互之间,以及政治体系内部各要素之间,展开了错综复杂的交往关系和相互作用关系,有的协调,有的适应,有的对立,有的冲突。这些关系和活动构成了政治生活丰富多彩的内容。

历史的力量造就了政治共同体,但政治共同体和政治体系的活动还有赖于一些更为复杂的因素。这就是一定政治共同体和政治体系所具备的历史—社会—文化条件。一定的历史—社会—文化条件,对政治共同体和政治体系的发展有或显或隐的制约作用。政治共同体和政治体系只有与一定历史—社会—文

^① [苏]B·И·拉金:《社会的政治组织和政治体制》,《国外政治学》,1986年第1期,第7页。

^② [苏]Л·С·马姆特:《发达社会主义的政治体制及其构成》,《国外政治学》,1986年第2期,第1页。

化条件的生态生长相平衡，才能得到最充分、最符合每个政治共同体和政治体系特性的发展。一定形式的政治共同体和政治体系只是一定历史—社会—文化条件下的产物。这个观点是本书比较分析的基本的出发点。

这就是说，在比较政治分析中，应当注意政治共同体和政治体系所处的活动环境，从平衡发展来看，比较政治分析应当包括这样三个基本变量：

第一，历史条件。一定的政治共同体和政治体系均是一定历史发展的结果。各政治共同体走过的历程并不完全一样；中国社会有着两千多年漫长的封建主义的历史，欧洲各政治共同体经历过差不多相同的历史发展，而北美的政治共同体就没有悠久的历史背景，当代许多新兴国家的历史发展更是与传统政治发展的道路不同。历史发展道路的不同和历史发展水平的不同，主要表现为生产力和生产关系的发展水平的不同，它们对政治共同体和政治体系起着重要作用。一定的政治共同体和政治体系离不开一定的历史条件，它们往往受到一定历史条件的制约。

第二，社会条件。社会条件是一个复杂的综合体，是一定历史条件的断面。社会条件包括经济关系、生产关系、阶级关系、社会结构、群体组织、人际关系、社会团体、人口规模、宗教组织、家庭关系等各个构成部分。其中经济关系和生产关系在一般情况下可以起到主导作用。政治共同体本身就是一个社会，因而包含着无限多样的社会性因素。离开它们，政治共同体便不可想象。政治体系更其为社会体系的一个组成部分，它与社会体系往往水乳交融，相互渗透，相互作用。社会体系构成了政治体系的大环境。因此，政治共同体和政治体系在不同的社会条件下会大不相同，在伊斯兰社会和西方社会，在没有封建传统的社

会和封建传统根深蒂固的社会，在人际关系平等的社会和存在着种族制度或等级制度的社会，政治共同体的构成和政治体系会有差异。离开一定的社会条件，便不可能对政治共同体和政治体系有一个明确的认识。

第三，文化条件。当代科学研究的发展使人们越来越清楚地意识到，一个社会的文化机制对社会的发展和格式有着潜移默化的影响，甚至形成一种不可避免的趋向。文化，在这里是一个广义的概念，包括意识形态、伦理观念、道德观念、文化水平、宗教观念、民众心态等各项因素。它们通过简单或复杂的机制作用于政治共同体和政治体系。因此，在信奉基督教的国度和信奉佛教的国度，在文化发达的地方和文化落后的地方，在不同的民族或种族观念的结构中，在传统文化和新兴文化之中，政治共同体和政治体系会有这样或那样的差异。有时，各个政治共同体和政治体系在形式上颇为相似，但实际生活和实际政治过程却相去甚远。这便是一定文化的作用。

综合上述三个变量，可以清楚地看到，一定的政治共同体和政治体系是一定历史—社会—文化条件的产物。

1.4. “政治动物”

政治的历史进程展示了一幅波澜壮阔的画卷。虽然从概观上讲描绘这一幅画卷的神来之笔是历史的力量，但历史的力量决不是抽象的和空洞的东西。历史的力量体现了人类的伟大力量。人类的政治化表明了一个双重的过程：一方面是人类的活活动创造着推动它发展的历史力量，另一方面历史力量又把人类和政治日益紧密地结合在一起，使人类不能离开政治。

历史唯物主义认为：“历史是这样创造的，最终的结果总是

从许多单个的意志的相互冲突中产生出来的，而其中每一个意志，又是由于许多特殊的生活条件，才成为它所成为的那样。”^①因此，问题归结到作为个人的人和作为人类的人与政治究竟有何关系？人性的本质要求是否倾向于政治生活？

对这个问题，马克思的一个非常重要的论断常常被人们忽视了，这就是：“人是最名副其实的政治动物，不仅是一种合群的动物，而且是只有在社会中才能独立的动物。”^②

当然，人是“政治动物”的命题并不是马克思发明出来的。最先提出这个概念的是被恩格斯称为古希腊“最博学的人物”亚里士多德。亚里士多德说：人类在本性上正是一个政治动物。^③只有神祇和野兽可以不过政治生活。人类为什么是“政治动物”呢？亚里士多德的解释是：在各种各样的动物中，只有人类具有语言的功能，能表白思想，因而能够区分善恶和正义与不正义。更重要的是，亚里士多德相信每一个离群索居的人都不足以自给生活，必须共同来满足各自的需要，维持生存。^④因而，亚里士多德讲的“政治动物”实际上与生命的维持有逻辑关系。当然，维持生命不一定非要过政治生活，政治生活不过是人类群体生活的一种形式，在这一点上，这位先贤没有超出古希腊城邦生活的范畴。

但是，亚里士多德提出“政治动物”的概念是很有价值的。它表明了政治与人类之间的不可分离的关系，尽管他没有留下关于这层关系形成的原因的透澈的阐释。

① 恩格斯：《致约·布洛赫》（1890年9月21日），《马克思恩格斯选集》，第4卷，人民出版社1972年版，第478页。

② 马克思：《经济学手稿（1857—1858）》，《马克思恩格斯全集》，第46卷上，第21页。

③ 亚里士多德：《政治学》，商务印书馆1981年版，第7页。

④ 同上书，第8—9页。

想对这个概念做点阐释的另一个人是托马斯·阿奎那。托马斯·阿奎那是西欧中世纪的神学泰斗。在差不多一千五百年后，他重新论证了亚里士多德的概念：人天然是个社会的和政治的动物，注定要比其他一切动物要过更多的合群生活。除了亚里士多德做过的论证外，他的补充是大自然为其他动物准备了食物和一身毛皮，它们的牙齿、角、爪等自卫手段，而人却没有。人必须自己来制作这些东西，而任何个人都无法满足自己的这一需要，不足以“充实人生”，^①因而自然需要和他的同类在一起。

自十九世纪以来，政治生活是否是人类的天性要求仍然萦绕于世。进化论的奠基者查理·达尔文说：“人是一种社会性动物。”^②他认为人的遗传倾向使人会对同伴表示忠诚、服从、自制、保卫和帮助同类。在比较研究中，跨越一个世纪是轻而易举的。1974年，美国心理学家D·A·德斯伯里和D·A·雷斯林沙弗提出，只要若干个体处在一起并相互反应，就有了组织行为。他们把社会性当作人和一些动物共有的自然倾向，如群集关系、性关系、首领和下属关系、统制和服从关系、照料和依属关系等。^③对这个问题的关注，导致了当代生物政治学的形成。生物政治学主张运用习性学、心理生理学、医学、生物化学、神经解剖学、心理药理学等现代科学知识来探讨人的政治行为，理解人的生物属性与政治之间的关系。他们的口号是更加“人本化”地研究政治。

非常明显，在“政治动物”的概念上，有着社会需要和本能体现两种解释。

历史唯物主义赞成从人的社会存在、从一定的历史—社会

① 《阿奎那政治著作选》，商务印书馆1982年版，第44页。

② [英]达尔文：《人类的由来》，商务印书馆1983年版，第163页。

③ [美]D·A·德斯伯里、D·A·雷斯林沙弗：《比较心理学——现代概观》，科学出版社1984年版，第149页。

一文化条件来说明“政治动物”的概念，马克思正是在这个意义上使用“政治动物”的概念的。在前面引证的那段话之后，马克思紧接着说道：“孤立的一个人在社会之外进行生产——这是罕见的。”马克思更倾向于从社会关系的角度来理解“政治动物”，他在巨著《资本论》中表示：“人即便不象亚里士多德所说的那样，天生是政治动物，无论如何也天生是社会动物。”“政治动物”和“社会动物”均是人类合群生存的形式，只不过“社会动物”讲得更广泛些，包括了种属群、部落体、群居动物，而“政治动物”更多地指政治形成之后人类的合群生活。很明显，人之所以要过合群生活，完全是出于生产的需要，也就是维持人类生存的需要。生活是人类生存的第一个前提也就是一切历史的第一个前提。满足生存的物质需要，就要进行物质生产。结果，人类的物质生产活动成为一种巨大的历史力量，导演了各种雄伟悲壮的政治活剧，使人类成了名副其实的“政治动物”。

显然，“政治动物”不是由遗传密码构成的，“政治动物”也是其他动物望尘莫及的。如今的人类依然是“政治动物”，只有到了未来某个时刻才可能成为“社会动物”。但是这个时刻看来还十分遥远。今天的事实是：不论是五大洲哪一块地方，不论是世界上哪一个种族的人，生来就是“政治动物”，生来就不能跳出历史为他所创造的历史—社会—文化条件和历史为他准备的政治共同体。这一个现实告诉人们，在政治时代，政治每时每刻都在人类身边。为了更好地生存，人类必须创造更好的政治。要创造更好的政治，人类必须对政治有更为全面和科学的认识。

1.5. 政治的逻辑

政治既然如此至关重要，那么，在当代社会中，政治究竟意

味着什么呢?政治时代的政治究竟有何特征呢?

政治的逻辑,在这里指与政治分析不可分离的事物。在进行任何一种政治分析时,应当把握住这样三个基本的分析变量:

第一,经济活动。1981年10月22日至23日,二十二个国家的元首和政府首脑在墨西哥的坎昆举行会议,议题是国际合作与发展问题。各国政治领袖济济一堂,讨论南北经济关系问题,表明了政治与经济之间的某种逻辑关系。这次会议只不过是一系列政治运动的一个里程碑而已。当今世界南北之间的矛盾已经十分尖锐:占人口百分之二十四的发达国家占整个资本主义世界国民生产总值的百分之八十,占人口百分之七十六的发展中国家只占百分之二十;而低收入的不发达国家的人口占世界人口的百分之四十六,国民生产总值只占世界国民生产总值的百分之四。七十年代初以来,跨国公司直接或间接控制了发展中国家的百分之七十五至九十的矿产品和金属资源,百分之三十至四十的农业原料和百分之四十的食品出口。^①1980年,从发展中国家汇出的利润和支付利息额达三百四十亿美元,1981年可能达四百四十亿美元。^②无论是北半球的人来到南半球,还是南半球的人跨入北半球,都会感到剧烈的文化冲突和物欲冲突,引起精神上一系列的反思。在这种不平等的经济活动关系中,发展中国家深受其害。反映出来的却是激烈的政治活动:五十年代,召开了亚非国家万隆会议;六十年代,成立了七十七国集团;七十年代,形成了石油输出组织的反抗。1974年,在第六届特别联大上通过了《关于建立新的国际经济秩序的宣言》和《行动纲领》,宣布各国对其自然资源和经活动享有充分和

① 上海国际问题研究所编:《国际形势年鉴(1982)》,中国大百科全书出版社1982年版,第238页。

② 同上书,第241页。

永久的主权。^①这场全球性的政治斗争仍在继续，它在继续证明政治的一条逻辑：政治是经济的集中表现。

我们用南北关系来说明这个逻辑，只是从人类政治化的观点出发的。其实政治学研究可以在一个政治共同体内来探讨这一逻辑。把历史往前推三百多年，英国蓬勃兴起的资本主义经济正鼓动新兴资产阶级和新贵族推翻了斯图亚特王朝的政治统治，建立了君主立宪制度；把历史往前推差不多二百年，法国生气勃勃的商品经济催促第三等级和市民阶级推翻了波旁王朝的政治统治，建立了资产阶级统治；把历史往前推一百多年，日本姗姗来迟的资本主义正在迎来明治维新的变革，建立了“广兴会议、万事决于公论”的资产阶级政治。^②在今天，有人认为日新月异的现代科学技术和信息社会正在使代议民主制转向参与民主制。^③一定的政治活动和政治关系总是与一定的经济和经济关系联系在一起，受到后者的制约。因此，政治不是孤立的、静止的东西，政治活动和政治关系反映了经济活动中各个集团、各个阶级的利益。

第二，政治体系的活动。讲到政治，人们自然联想到一个政治庞然大物——国家。在这个星球上，既有具有千年历史的文明古国，又有初生不久的新兴国家，既有高殿阔宇的专制君主制国家，又有吵吵闹闹的代议民主制国家，既有幅员辽阔的泱泱大国，又有仅踞几个小岛的弹丸之国。从领土国家看，中国面积是九百六十万平方公里，人口十亿；而欧洲的圣马力诺面积仅二十平方公里，人口二万。与苏联的领土面积二千二百四十万平方公

① 联合国新闻部编：《联合国手册》，中国对外翻译出版公司1981年版，第161页。

② 王荣堂主编：《世界近代史》，辽宁人民出版社1984年版，第282页。

③ [美]约翰·奈斯比特：《大趋势——改变我们生活的十个新方向》，中国社会科学出版社1984年版，第七章。

里相比,圣马力诺的领土要小一百一十二万倍,也就是说,如果在面积上苏联是圣马力诺那么大的话,圣马力诺就只能是一个一分钱的硬币了。尽管世界上各个政治共同体差别悬殊,但从政治角度看,作为政治体系,都具有政治最基本的特征。这里重要的自然不是领土国家或民族国家,而是马克思说的“政治国家”,即政治体系及其构成机关。

在政治时代,政治的基本内容是围绕着政治体系展开的。列宁说:“政治就是参与国家事务,给国家定方向,确定国家活动的方式、任务和内容。”^① 政治体系是政治活动和政治关系的焦点。政治体系作为社会的上层建筑,是政治的正式体制和机关,具有向整个社会发号施令的权力。无论是古希腊城邦中平民反对贵族的斗争,还是十八世纪资产阶级反对封建统治的革命;无论是农民揭竿而起,还是工人阶级进攻资产阶级的政府;无论是在代议制的和平气氛下政党竞争,还是武装部队荷枪实弹地进攻总统府,目的都是为了夺取政治统治权,并进而运用这个权力来实现自己的目标,维护自己的利益。正因为当代生活中政治体系即政治国家仍然是独一无二的统治机关,所以一切政治活动和政治关系都是围绕着它展开的。各个阶级、政党、利益集团、政治组织也都在对政治体系的关系上展开自己的活动。政治斗争、政治革命、国际政治等政治活动也都在一定的政治体系的基础上进行。甚至可以说,在当代社会中,凡是与政治体系和政治权力发生关系的活动都是政治活动。只要人类还没有超越政治时代,政治国家即政治体系在一切政治活动和政治关系中就具有这种特殊地位。

第三,阶级集团的活动。政治体现了一定的阶级关系。既然

① 列宁:《未写成的文章〈关于国家的作用问题〉的材料》,《列宁文稿》,第2卷,第407页。

政治活动和政治关系受到一定的经济关系的制约，那么在经济关系中形成的阶级关系必然也会体现在政治关系中。当然，这种体现所采用的方式是复杂的，有时并不那么明显，并不象翻印照片那样毫不走形。

当代政治民主的形式往往起了掩人耳目的作用，使人们以为政治已经“纯洁”了，“中立”了，代表“公共利益”了。在选举日，成千上万兴高采烈的男男女女走向投票站，任何人都可以在报刊电台上批评政府，政府花费了大量资金大搞社会福利，救济贫孤，议员们高谈阔论国家的方策，有的国家不时地举行数以万计的人参加的公民投票来表决一项提案，干了丑事的声威赫赫的总统不得不卷起铺盖离开总统宝座……好一幅当代政治生活五光十色的画面。但是，有一点是肯定的，那就是政治无论采取什么形式，在现时代它依然体现了一定的阶级关系，不论这种阶级关系的形式如何。

值得注意的是，说政治体现了一定的阶级关系，并不等于说政治等同于阶级斗争。在社会主义社会中，政治依然体现了一定的阶级关系。在当代西方社会，政治也体现了资产阶级内部各个利益集团之间的关系，体现了垄断资产阶级和中小资产阶级之间的矛盾。这些矛盾有时也会达到剑拔弩张、白炽化的程度。政治体现一定阶级关系是就政治自身的逻辑来说的，但这个逻辑并不意味着这个阶级关系必然是对立阶级之间的关系。从这个狭窄的角度理解政治的这一逻辑，往往会犯历史的错误。

1.6. 政治内涵的变化

二十世纪人类政治生活的一个重要发展就是政治内涵的变化。

确认政治的逻辑没有被历史抛在身后，但这不等于说政治没有发生变化。情况恰恰相反，在一些政治共同体中，政治发生了自我扬弃的变革。这个变革不是普遍性的，也不是人为的，而是历史发展的结果。

历史的演进往往会使一种概念发生嬗变。十七世纪末，西方资本主义国家正经受着一个新的事物临产前的剧烈阵痛。成千上万的企业倒闭，企业之间的兼并活动日盛一日，成千上万破产的企业主郁郁寡欢地踽踽街头。股份公司、银行、大企业、卡特尔、托拉斯、康采恩、辛迪加等庞然大物侵入了社会，并虎视眈眈地窥视着整个世界。一小撮人在为自己盘算怎样掌握扭转乾坤的力量，资本的力量以癌细胞扩张的速度迅速向整个社会的肌体扩张。在这一片令人眼花缭乱的社会表象背后，资本主义社会却发生了一个令人震惊的变革——垄断代替了竞争。这个令人畏惧的怪物终于从资本主义内部孕育出来了。亚当·斯密崇尚的自由竞争的资本主义让位于垄断资本主义。垄断竞争代替了自由竞争。竞争已不是原来意义上的竞争了。三十年代，英国经济学家乔安·罗宾逊把垄断条件下的竞争概括为“不完全竞争”。^①不论这个概念是否经得起经济科学的严谨推敲，但它表述了一种发生了部分变化的竞争活动。

这个历史回溯提供了一个有意义的启发：概念是对一定阶段历史活动的描绘。随着历史活动的进步，概念不变，但内涵已经不同。要跟上历史的步伐，就不能不析语义地运用概念。

在社会主义革命胜利之后，政治的概念会发生深刻的变化。忽略这一点，就会带来不可设想的严重后果。

马克思和恩格斯在《共产党宣言》中对未来社会的政治做了一段精辟的论述：“在发展进程中，当阶级差别已经消失而全部

^① [英]乔安·罗宾逊：《不完全竞争经济学》，商务印书馆 1961 年版。

生产集中在联合起来的个人的手里的时候，公众的权力就失去政治性质。原来意义上的政治权力是一个阶级用以压迫另一个阶级的有组织的暴力。”显而易见，在两位伟大思想家的设想中，未来社会的治理结构和性质与旧的社会全然不同。到了那个时代，过去一切时代各类政治中的主要成份——政治体系、政治的主要属性——阶级压迫关系都将消亡。因此说，原来意义上的政治也要退出历史舞台。

历史唯物主义者一贯把设有特殊的强制机关的政治，把阶级压迫的政治视为社会主义社会以前的历史。恩格斯说以生产者自由平等的联合体为基础的、按新方式来组织生产的社会，将把全部国家机器放到古物陈列馆去，同纺车和青铜斧陈列在一起。^①列宁说在共产主义制度下人们习惯于履行社会义务而不需要任何特殊的强制机关。^②当然，这都是从很遥远的未来看问题的。

其实，马克思和恩格斯早就看出在资本主义社会和共产主义社会之间有一个“转变时期”，同时就需要一个“政治上的过渡时期”。这个时期也必须设有一定形式的“政治国家”——无产阶级的革命专政。通过这个“政治国家”来向共产主义的高级阶段过渡。之所以需要这样，是因为历史的力量还没有把人们送入摆脱政治引力的轨道。人们还需要运用“政治国家”来克服“旧社会的痕迹”，使每个人都获得全面发展，使集体财富的一切源泉都充分涌流。^③更重要的，也是马克思和恩格斯生前略微看到的，就是要运用“政治国家”来抵御外来颠覆和内部反抗。马克思主义创始人设想第五种社会形态的历史变革应发生在发达资本

① 恩格斯：《家庭、私有制和国家的起源》，《马克思恩格斯选集》，第4卷，第170页。

② 列宁：《关于星期六义务劳动》，《列宁选集》，第4卷，第142页。

主义国家,或资本主义世界。这里,历史的力量已孕育得足够强大。但是,到目前为止,社会主义革命起初都发生在资本主义不那么发达的国家,如俄国、中国、罗马尼亚、南斯拉夫、朝鲜及其他国家。这些政治共同体特定的历史—社会—文化条件强化和突出了“政治国家”的社会地位和社会作用,使其在社会主义国家中也不可缺少地发达起来。

然而,列宁这位伟大的马克思主义者是相当清醒的,他丝毫没有忽略社会主义历史变革的伟大作用,尤其是它对变革政治的意义。列宁非常明确地阐明:“无产阶级专政是‘政治上的过渡时期’,虽然,这个时期的国家也是从国家到非国家的过渡,就是说,已经不是原来意义上的国家了。”^①列宁还在《国家与革命》、《无产阶级在我国革命中的任务》、《无产阶级革命和叛徒考茨基》等著作中反复强调这一思想。国家已经不是原来意义上的国家,那么与国家紧密相关的政治就不是原来意义上的政治了。列宁称社会主义国家为“半国家”。^②从这个意义上说,社会主义时期的政治是一种“不完全政治”。

“不完全政治”只是一种相对以前以阶级对立、阶级压迫为主要内涵的政治来说的观念,这不等于说政治已经消失。

之所以说社会主义国家中的政治是不完全政治,是因为这里没有同人民对立的“政治国家”,没有生产资料私有制,没有将人民大众排除在外的政治体系,更重要的是不存在急风暴雨式的大规模的群众性阶级斗争。这是社会主义政治与社会主义以前的政治的根本区别。

不了解这一区别,不理解“不完全政治”的形成,往往会犯历史的错误。1956年,人们曾经形成了“不完全政治”意义上的政治

① 列宁:《马克思主义论国家》,第29页。

② 列宁:《国家与革命》,第17页。

观。当时提出国内主要矛盾已不再是工人阶级和资产阶级的矛盾，而是人民对于经济文化迅速发展的需要同当前经济文化不能满足人民需要状况之间的矛盾。因此人们面临的主要任务是集中力量发展社会生产力，实现工业化，逐步满足人民日益增长的物质和文化需要。然而，这个完全正确的政治观没有得到支持。1957年，毛泽东提出无产阶级与资产阶级的斗争依然是我国社会的主要矛盾的观点，重新采纳了原来意义上的政治观。1962年，社会主义社会中一定范围存在的阶级斗争被扩大化和绝对化，甚至认为在整个社会主义历史阶段资产阶级都将存在和企图复辟。“文化大革命”期间，认为党内、政府里、军队里和文化领域等各界里有一大批资产阶级代表人物、反革命和修正主义分子，党内走资本主义道路的当权派在中央形成了一个资产阶级司令部，相当大的一个多数的单位的领导权已经不在马克思主义者和人民手中。因此，“文化大革命”被认为实质上是一个阶级推翻另一个阶级的政治大革命。这些看法给中华民族造成了几代人都无法挽回的损失。产生这些悲剧的原因是复杂的，如经验不足、分析偏差、实际上存在的各种压力，但没有注重社会主义时期政治和资本主义时期政治的差别，即完全政治和“不完全政治”的混淆无疑构成了一个主观上的原因。

随着苏维埃事业的前进，列宁对不完全政治的认识越来越全面，1920年，他提出了“国家建设的政治”、“经济方面的政治”等概念，还明确说到：苏维埃的政治应当是从事国家的经济建设，收获更多的粮食，供应更多的煤炭，消除饥荒等^①。这就是不完全政治的具体内容。

中国共产党人从十年浩劫中清醒，得出了一个非常伟大的

^① 列宁：《在全俄省、县国民教育厅政治教育局工作会议上的讲话》，《列宁选集》，第4卷，第271页。

观念：社会主义现代化就是最大的政治。这表明了我们对政治的一种划时代的变革性的认识。

在当代世界，存在着两种基本的政治：完全政治和“不完全政治”。从任何角度分析政治都不能对此掉以轻心。

1.7. 无政治境界

政治化的人类，从原始无政治境界演化而来，必然要进入更高级的无政治境界。但要再在更高的层次上步入无政治境界，并不是一件易如翻掌的事情。特别是在一个政治时代，就更加难以想象了。

但是，历史唯物主义者始终坚信人类必然要进入这种无政治境界。马克思在《资本论》中对这个境界有一段十分抒情的描绘：“这个领域内的自由只能是：社会化的人，联合起来的生产者，将合理地调节他们和自然之间的物质变换，把它置于他们的共同控制之下，而不让它作为盲目的力量来统治自己；靠消耗最小的力量，在最无愧于和最适合于他们的人类本性的条件下来进行这种物质变换。但是，不管怎样，这个领域始终是一个必然王国。在这个必然王国的彼岸，作为目的本身的人类能力的发展，真正的自由王国就开始了。但是，这个自由王国只有建立在必然王国的基础上，才能繁荣起来。”^①马克思对人类未来的这一热切寄望远超过了历史上喋喋不休的许多思想家的狭隘眼界，是无比壮丽的。马克思也证明，人类历史的发展必然要进入这一境界。

当然，这是非常遥远的未来。生活在政治时代的人甚至无法想象无政治境界的状况，只能象列宁那样，把无政治境界来到的具体时间“作为悬案”。不过，从目前政治时代的实践中，能够

^① 马克思：《资本论》，第3卷，第926—927页。

推测无政治境界的基本条件。

在无政治境界中，产生于现代历史—社会—文化条件的政治自然要退出历史舞台。但是适应于社会化大生产需要、适应于错综复杂的社会生活需要的人类社会关系的组织结构依然存在下去。尼·布哈林相信这种组织工作在未来的社会中同样是需要，是说得对。①只要社会化的经济活动存在，必然就会有一定的社会管理组织和权威关系，当然是社会性组织。这种社会性的组织还要履行各种社会职能。一个没有组织权威和管理权威的社会在任何时代都是难以想象的。

圣西门曾提出政治是关于生产的科学的思想。恩格斯对这个思想倍加赞赏，认为未来对人的政治统治应当变为对物的管理和对生产过程的领导。没有这种管理和领导，生产无法进行。因此，在无政治境界中，放入古物陈列馆的是“政治国家”，但执行社会管理职能的完整体系还会以一定的形式发挥作用。以何种形式发挥作用，这是政治时代的人无法预料的。

身在政治时代看无政治时代，对人们说来的确是一个难题，因为它太虚无缥缈了。但是，这决非毫无意义。有了这个前后对照，人们就更能确定政治时代在历史长河中的地位，使人们能够在历史地比较分析政治时代时具备更加宽广的胸怀和深邃的眼光。

这里的逻辑是：政治时代正在将人类推入无政治境界，政治时代的充分繁荣将创造形成无政治时代的条件。

1.8. 政治时代的使命

人类处在一个政治时代。这个命题包含着另一层内在的涵

① [苏]尼·布哈林：《历史唯物主义理论》，人民出版社1983年版，第368页。

义，这就是政治在这个时代对人类进步和社会发展有着举足轻重的作用。正如本书在前面所指出的，在现今这个时代，整个人类的生存与命运日益与政治相结合，整个人类的政治活动日益成为一个紧密相关的体系，整个人类面临的问题日益成为政治问题。正因为如此，政治的决定作用比历史上任何时候都更加重要。谁注重政治活动和政治关系的科学规律，谁就能走在历史发展的前列。谁不科学地设计和运用政治活动和政治关系，谁就会被历史的力量抛在身后。

中国三十多年来的历史清晰地 在史册上写下了这条教训。1976年之前，一些政治上的偏差，尤其是灾难深重的“十年内乱”，使中国延误了跨入世界先进民族之列的良机。中华民族的几代人不得不埋头直追，不得不付出更多的汗水和努力。到“十年内乱”结束时，中国的国民经济已濒临崩溃的边缘，整个政治体系和管理体制已基本失灵，更重要的是民族文化和进取精神遭到了严重的摧残。然而，与此同时，毗邻民族——日本却在二十多年时间内一跃成为世界瞩目的经济强国。

同时，历史也证明，一旦人们按照历史的要求来进行政治活动，历史就会提供丰厚的报酬：1980年，中国农业处于相当困难的境地，粮食、棉花等主要农产品还需大量进口，能源生产停滞不前，轻工业生产严重落后于人民的需要，国家财政存在巨额赤字，城镇待业人员为数众多。然而，从1981年起，中国农业生产已连续五年以平均每年增长百分之十的速度发展，粮食、棉花达到自给，并且有余，能源生产以平均每年百分之八以上的速度增长，轻工业生产每年增长百分之十以上，1985年国家财政收入和预算外资金达三千亿元，超出1980年整整一倍，五年来安置就业人员三千多万人（相当于差不多瑞士一国总人口的六倍），全国职工平均工资增加百分之二十以上，农民平均纯收入

增加百分之八十。这些成就，不仅在中国历史上、而且在世界历史上也是罕见的。

历史的发展充分证明了这样一个真理：当代的政治对一个社会的发展具有生死攸关的作用。

历史唯物主义十分强调经济运动对社会发展的作用，但是也从没有否认政治在一定条件下的决定性作用。恩格斯在晚年（1890）已经察觉了有些人把唯物主义方法论推向极端的危害性，说：“青年们有时过份看重经济方面，这有一部分是马克思和我应当负责的。……可惜人们往往以为，只要掌握了主要原理，而且还并总是掌握得正确，那就算已经充分地理解了新理论并且立刻就能够应用它了。在这方面，我是可以责备许多最新的‘马克思主义者’的；这的确也引起过惊人的混乱。”^①“如果有人在这里加以歪曲，说经济因素是唯一的决定性的因素，那末他就是把这个命题变成毫无内容的、抽象的、荒诞无稽的空话。”^②历史唯物主义讲经济运动是历史的主要因素，这是从人类发展的漫长历史来看的。这不等于说政治是无能为力的，只能在经济运动的洪流中随波逐流。经济运动会替自己开辟道路，但是它也必定要受它自己所造成的并具有相对独立性的政治运动的反作用。明确这个观念，对要在政治时代中生存和发展的人们说来尤为重要，因为在政治时代，政治运动的作用更加突出了。

环顾当今的世界，政治运动在每个政治共同体中都对经济发展和人类生存起着推进或阻碍的作用。在中国，改革的热潮正在孵育一个现代化骨骼的东方巨人，正在催生一个力大无比的伟大世纪的婴儿。在发展中国家，各国政府的应战对策正在促进改变令人辛酸的贫穷落后的局面，新的“经济大国”正在这些

^{①②} 恩格斯：《致约·布洛赫》，《马克思恩格斯选集》，第4卷，第479、477页。

贫脊的土地上悄悄苏醒。在发达国家，政府的积极活动正在缓和体制内在矛盾的爆发，正在继续人类历史上经济发展的奇迹。在另一些国家，政治决策的失误，正在使成千上万的人民面对饥馑这个凶神坐以待毙，使大片耕田化为不毛之地。在发达国家，与经济奇迹并存的，还有令上层人物难以启齿的贫富鸿沟，社会伦理精神的大厦正在倾斜。在一些国家，经济发展的宏伟计划正在血肉横飞的战争中化为乌有，国家面临着分裂的危险。如此等等。这些都说明，在政治时代，除了社会经济运动的力量之外，政治的运动的力量是同样惊人的。

政治的运动既可以沿着与经济运动相同的方向走，也可以沿着相反的方向发生作用。在后一种情况下，政治运动能给经济发展造成巨大的损害，引起大量的人力和物力的浪费。一百三十年前，马克思分析了一个很有意义的事例。马克思分析说，在生产中，节省用水和共同用水是基本的要求，这种要求，在西方，曾使私人企业家结成自愿的联合；而在东方，由于文明程度太低，幅员太大，不能产生自愿联合，所以必须由中央集权的政府来干预、来维持提高土地肥沃程度的设施。如果中央政府忽略了这项工作，这种设施就会荒废下去。由于这种忽略，巴尔米拉、彼特拉、也门、埃及、波斯和印度斯坦大片良田变成了荒地。一切毁灭性的战争就会使一个国家在几百年内人烟萧条，并且失去全部文明。^①这就证明，政治运动在一定条件下具有决定性的意义，政治上的一次措错车可能会使社会经济发展落后几十年，甚至几百年！

马克思的分析是针对农业时代而言的。时至今日，这个结论对工业时代依然有效。工业时代空前的社会化大生产，日新月异的新工艺、新技术的变幻，更需要政治运动做出有力的反

^① 马克思：《不列颠在印度的统治》，《马克思恩格斯选集》，第2卷，第64页。

应。否则,就会成为经济上的“荒地”。许多政治共同体的历史发展都证明了这一点。

可见,政治的运动牵系到人类的进步和文明的发展这两个最根本的问题。

四十年前,英国历史学家阿诺德·汤因比做了一个颇为悲观主义和欧洲中心论的论断。他说世界古往今来共有二十六个文明,其中五个发育不全,十三个文明已经死亡并且已被埋葬,七个已经明显地衰落了,只有西方文明还存在着。^①他的这个论断显然过于悲观、伤感、黯淡。如今世界上各种文明象在一个绚烂的百花园中争妍吐芳,决非一花独放。不过,曾经存在的辉煌无比的文明并没有都存在下去。他对文明衰落原因的探讨却潜在地是政治性的。他认为文明衰落的原因是“自决的能力”的丧失。他的潜台词就是说文明衰落的原因是政治能力的衰弱。一方面,可以看出汤因比没有抓住文明发展的基本原因,另一方面,他又点出了一个不容忽视的因素。只不过他没有把这两者联系起来思考罢了。

马克思和汤因比思索的是同一个问题:政治的运动是繁荣人类的文明的一项重要条件。在政治时代,尤其如此。

因此,政治时代的使命就是,充分运用政治手段来促进人类进步和文明的发展。

世界上大多数政治体系都在朝这个方向努力,尽管它们要追求的目的、要实现的利益、代表的社会势力迥然不同。然而,不论为了什么,政治活动都是首要的手段。

未来学家阿尔温·托夫勒的一个思想引起了芸芸众生浮想联翩,他说:“在跃向未来的赛跑中,穷国与富国站在同一条起跑

^① [英]汤因比:《历史研究》中册,上海人民出版社1962年版,第40页。

线上。”^①这个论断是令人难以置信的。

但是可以说，在跃向未来的赛跑中，穷国和富国都不能离开创造性的政治活动。

^① [美]阿尔温·托夫勒：《第三次浪潮》，三联书店1983年版，第424页。

2. 政治国家

2.1. 巨型国家

政治时代的一个最显著的标志就是巨型国家的出现。在这里,国家的概念在政治国家或政治体系的意义上加以使用。政治国家是政治体系的抽象表述,政治体系是政治国家有机组织的概括表述。总体考察政治体系的作用,政治国家的概念更具有总括性。政治体系的概念适用于对政治国家有机组织的分析和研究。

当代国家的历程是令人惊叹的,它对人类社会生活的作用任何其他政治实体无法比拟的。美国学者罗伯特·J·林格对当代西方国家无所不在的作用做了一段引人入胜的描绘:^①当一个人从早上醒来,国家就开始影响他的一天生活。唤醒他的报时收音机,受到许多制造与销售条例的制约。这里面的音乐是电台播送的,而电台只有领到政府的执照才能营业。起床以后,他漱洗用的水受到政府的控制,牙膏生产也得经政府批准,毛巾也得符合政府制定的标准。其他每一件生活必需品及用品都如此。他吃的早点自然受粮食和药物管理局的管理和控制。如果早餐后抽支烟,又得通过缴纳卷烟税向政府付款才能取得抽烟的特许权。尔后,他要在属于政府的街道和公路上驾

^① [美] 林格:《重建美国人的梦想》,上海译文出版社1983年版,第15—16页。

车行驶,通过政府垄断的邮政企业同他人书信往返,读政府发布的有关经济形势的情况和数字……在社会制度与西方国家不同的社会主义国家中,人们更是桩桩事、件件事都是国家之事。睡觉、住房、吃饭、采购、交流、工作、娱乐、学习,无时无刻不与国家打交道。人们习惯了日常的社会生活,在从事每一项活动时并不会那么清晰地感觉到国家的存在,颇有点“只缘身在此山中”的味道。一般只有在发生矛盾、冲突和不顺利时,只有当人们需要求助于国家、政府和法律时,人们才会感觉到国家这种力量在决定社会关系和政治关系,才会想到国家的作用是至关重要的。

这只是对当代国家的一个比较形象化、生活化的描绘。为了更好地证明当代国家的巨大规模和地位,不妨来看一些较为严肃的数字:

我国中央政府各工作部门,建国初期政务院设三十六个工作部门;1954年国务院增为六十四个部门;1976年增为九十八个,另有四十五个临时性的领导小组、办公室、委员会等非常设机构^①,中央政府下管辖二十九个省、自治区和直辖市,再往下有几百个市、二千多个县、几千个农村集镇、几万个乡,这就意味着几十万、甚至几百万的人在政府机关中工作。加上在国营企业等其他各种类型的国家机构中的工作人员,其数目是惊人的。除此之外,地方政府的规模也在不断扩大,据有的省的统计资料,1982年与1965年比,委、厅、局级工作部门增加了百分之六十九点八,工作人员增加了百分之四十八,全省党、政、群机关工作人员则增加一倍以上。^②

西方国家中最有典型意义的是美国。林格把惊人的美国政府机构称为“山姆军团”。美国政府现在已经成为全国最大的雇主,几乎每六个工作的美国人中就有一人受雇于联邦政府或者

^{①②} 夏书章主编:《行政管理学》,山西人民出版社1985年版,第97页。

地方及州政府。1930年以来，仅联邦的政府机构扩大了将近百分之五百。1976年，联邦、州和地方政府的雇员已达一千五百万名以上，加上“非正式的”政府雇员高达二千二百万，仅前一部分人的年工资总额1976年就达到一千六百七十亿美元。1979年，美国政府的开支约为五千亿美元一年，每天接近十五亿美元，每小时约合六千万美元，每分钟合一百万美元，每秒一万六千余美元；在过去的五十年中，联邦预算增长了百分之一万五千。真是令人叹为观止的记录。

这种现象，可以称作“巨型国家”。第二次世界大战后，“巨型国家”在世界大多数政治共同体中蔓延开来，造成了当代国家职能和机构的迅速增长和扩大。当然，“巨型国家”不是原因。引起“巨型国家”的原因应当到当代社会的各种物质运动中去寻找。

分析巨型国家形成原因的最基本的变量是：现代化、社会化大生产引起的物质生产运动中内在矛盾的扩大和增长。这个基本矛盾促使人们走向通过国家活动来协调和缓和它。不过，在东西方国家中，这种必然性是通过不同的途径表现出来的。

第一，在西方国家，对这种必然性的认识来自西方社会危机的痛苦经历。观念的变革发生在本世纪三十年代以后。1929—1933年，资本主义世界爆发了历史上最为严重的经济危机，资本主义世界工业生产率平均下降百分之四十，倒退到十九世纪末和二十世纪初的水平。美国股票价格下跌百分之七十九点一，破产企业十三万家，德国几十万家，失业人口占全国劳动人口的百分之二十五，德国的失业人口占工人总数的二分之一^①。这场惨剧动摇了一种观念崇拜，即自亚当·斯密以来被西方社

^① 钱俊瑞主编：《资本主义与社会主义纵横谈》，世界知识出版社1983年版，第65—66页。

会奉为金科玉律的自由放任原则。“看不见的手”也不起作用了，社会陷于混乱、瘫痪之中。此时，有一位经济学家经过“长时期的挣扎”，终于摆脱了传统的观念崇拜。此人就是约翰·梅内德·凯恩斯。凯恩斯提出要用“看得见的手”取代“看不见的手”。他把现代西方经济的根本病因归结为“有效需求不足”。因此要靠政府的强有力的手来增加有效需求。他认为要避免现代经济形态的灭顶之灾，这是唯一切实的办法^①。他的这一观念背叛了西方社会传统的观念崇拜，结果被认为是可与哥白尼在天文学上相提并论的人。琼·罗宾逊夫人把对凯恩斯的各种赞誉概括为一句话：“凯恩斯革命”。凯恩斯也居功自傲，出入于英国财政部、巴黎和会、国际货币基金组织、国际复兴开发银行，高谈阔论。

当然，不能说凯恩斯导演了这场活剧，但他体会到了历史的力量对改变现代社会结构和政治结构的必然要求。之后，各西方国家幡然猛醒，看到政府调节是资本主义生产方式生死存亡的曙光，纷纷改弦更张。第二次世界大战期间，美国罗斯福总统已开始大力推行“新政”。英国政府于1944年发表《就业政策白皮书》，加拿大于1945年、澳大利亚于1946年、美国于1946年都发表文告或通过法案，确认政府在经济过程中的责任和权力。国家一旦介入经济领域，与经济拥抱在一起，其活动和职能就会象洪水决堤一般，一泻千里。

在当代西方社会，国家与资本之间的关系已经到了密不可分的程度。如果没有国家的提携，私人资本便难以自我运行；国家必须在资金、资源、科研经费、市场等方面创造条件。这种发展的最后结果是国家垄断资本主义。

当代西方国家的国有经济在国民经济中的比重明显提高。

^① [英]凯恩斯：《就业利息和货币通论》，商务印书馆1963年版，第5页。

英、法等国，银行金融机构、社会基础设施、煤炭、铁路、运输、电力、煤气、黑色冶金、能源、军事工业大都国有化了。法国国有企业占能源、运输、电信以及金融部门的比重分别为百分之九十五、百分之六十和百分之四十五，国家掌握了全国五分之四以上的货币资本和五分之三的银行存款。国家通过政府开支来采购和充当消费者，政府开支在国民生产总值中占的比重 1937 年美国为百分之十六点九，英国为百分之十五点三，法国为百分之二十六，1973 年的比重分别为百分之三十一、百分之三十九点九、百分之三十八点五。^① 如此等等。

政府的手操纵和控制着一切。

第二，社会主义国家走的道路与资本主义国家迥然不同。在这里，造成“巨型国家”的原因与对资本主义生产方式中存在的矛盾的基本认识有关。历史唯物主义认为，资本主义生产方式的内在矛盾只有在社会主义制度下才能得以克服，生产资料私人占有制与社会化大生产之间的矛盾只有在生产资料公有制下才能得到解决。这就是说，国家将通过统一的计划来协调整个社会的物质生产活动。同时，马克思主义的创始人设想了国家的消亡，社会将依靠简单的统计和管理体制来运转。但是，国家的消亡是一个漫长的过程。在这个过程中，国家还将继续发生作用。一方面，生产资料的公有制需要社会化的全面管理，另一方面国家还必须存在，这两种因素的结合促使社会主义国家体制以空前规模发展起来。结果形成了一种刻板僵化的高度集权的经济体制，政企不分、政经不分，采用指令性计划和行政手段管理经济。僵化体制表现为高度集中的计划管理体制、统收统支的分配体制、统存统贷的信贷管理体制、自成分配体系的

^① 钱俊瑞主编：《资本主义和社会主义纵横谈》，世界知识出版社 1983 年版，第 7 页，第 75 页。

物质管理体制、主要消费品的统购派购和统购包销的商品流通体制、独家经营的外贸管理体制、统包统配的劳动工资制。^①这些体制上的原因导致了国家机构的膨胀。在世界上大多数实行生产资料公有制的国家都遇到了类似的现象和矛盾，引出了各国一系列深刻的反省和弃旧从新的改革。

当然，国家机构增长是当代社会生产的必然结果，并非所有的机构增长都应受到指责。人类社会的生产活动日益复杂、日益扩大，社会化的程度日益加深、日益扩大，当代科学技术的发展要求管理日益有效、日益迅捷，物质生产活动要求上层建筑的能力日益灵活、日益有力，社会组织功能的扩大符合社会生产力发展的要求。这是一种趋势，历史和现实的发展都证明了这一点。

所以，关键的问题在于怎样使国家活动能够合理展开，而不一定最少就是最好。当今政治时代的政治体系拥有的能力和手段是任何时代的政治体系所无法比拟的，它把握着人类生存的杠杆。

2.2. 经济化的国家

在各种色彩斑斓的运动和发展中，任何一位清醒的观察家都会发现：政治时代的国家是经济化的国家，也就是说，履行经济职能成为国家活动的主要内容。请看：在日本，政府以“宏大的展望和精打细算的援助力量”促进着本世纪最为引人注目的经济奇迹；在联邦德国，政府的努力与“第四帝国的崛起”紧紧联结在一起；在亚洲，四只小老虎的成长与政府的哺育密切相关；在美国，政府面临的最主要的使命便是推动过份庞大的社会经济机器；在苏联，现任首脑正在酝酿宏大的经济振兴计划；在东

^① 王琢：《中国式经济体制研究》，广东人民出版社1983年版，第75—76页。

欧各国，经济发展的洪流正推动各国政府大刀阔斧地变革传统的经济体制；在大部分发展中国家，政府均把经济发展视为国家和民族生死存亡的重大问题；在中国大陆，人们正在铺开二十世纪人类发展经济努力中颇为气壮山河的画卷，正在拉开中华民族新的历史帷幕……。世界各国都被卷入了物质生产和人类文明的洪流，发展经济的洪流。

经济化的国家，不是任何观念和人为设计的结果，它只是历史发展的结果。国家的活动在不同的历史阶段有过不同的侧重，决定国家活动的主导形式的是每个时代历史力量的发展。古往今来，共有过四种主要的国家活动主导形式：

第一，军事化国家。军事化国家一般是古代世界的国家。在这种国家活动的主导形式中，军事活动是基本活动。恩格斯在《家庭、私有制和国家的起源》中指出：自从国家产生后，“古代部落对部落的战争，已经开始蜕变为在陆上和海上为攫夺家畜、奴隶和财富而不断进行的抢劫，变为一种正常的营生，一句话，财富被当作最高福利而受到赞美和崇敬。”古希腊和古罗马伟大历史学家们的著作充满了对战争的描写和歌颂，如希罗多德的《历史》、阿里安的《亚历山大远征记》、凯撒的《高卢战记》、塔西佗的《编年史》和《历史》。希罗多德把希腊人的战争的胜利视为“人类的功业”，“值得赞叹的丰功伟业”。^①

这不仅是一种赞美，而且是一种世界观。古代世界演出了一幕又一幕的军事征服活剧，春秋战国、巴比伦帝国、亚述帝国、古埃及王朝、波斯帝国、亚历山大帝国、罗马帝国……这些军事活动奠定了古代国家活动的基本格局。

第二，宗教化国家，也可称为神学国家。宗教化国家出现在军事化国家之后、现代政制化国家出现之前这个历史阶段中。在

^① [古希腊]希罗多德：《历史》，商务印书馆1959年版，第167页。

西方，这个时代大约始于公元四世纪基督教开始成为罗马帝国国教以后到文艺复兴前后的阶段。^① 在中国，虽然在政治活动中没有出现基督教那样形式和类型的宗教，但起着这种作用的统一的意识形态与政治活动的结合不能说没有。这个阶段大致始于公元前140年汉武帝采纳“罢黜百家、尊崇儒术”之后到辛亥革命前后的阶段。^② 但中国的宗教化国家形态不如西方宗教化国家形态发展得充分。宗教化国家确定某种信仰为唯一合法的信念，使神学观念统治着国家活动。教会以上帝的代理人的名义支配着国家活动。政治和法律都掌握在僧侣手中，成了神学的分支，教会教条同时就是政治信条。到了十一世纪初和十三世纪末，罗马教会发展成为封建神权统治的巨大国际中心。^③

第三，政制化国家。宗教化国家被推倒之后很长一段历史时期中，政制化国家一直是主导地位的国家。在西方，这个时代大约始于资产阶级革命之后和第二次世界大战之前的历史阶段中；在中国，这个时代大约始于辛亥革命之后和1949年之前的历史阶段中。标志着政制化国家形成的观念是法学世界观。何谓法学世界观？法学世界观针对神学世界观而言，就是过去认为教会创造经济关系和社会关系，现在人们相信国家创造这些关系。国家的主要活动只表现为立法、行政、司法等体制上的活动，并相信这些活动是国家最为基本的活动，也是国家的主要任务。政制化国家并不排斥其他国家活动，只是它把政制活动当作国家活动的主要内容。

第四，经济化国家。这也许是国家发展必然要经过的一个阶段。现代化的大生产使社会化的生产力在世界各国都成为对

① [苏]约·阿·克雷维列夫：《宗教史》上册，中国社会科学出版社，第145页。

② 刘泽华等：《中国古代史》上册，人民出版社1985年版，第334页。

③ 杨真：《基督教史纲》上册，三联书店1979年版，第168页。

国家活动最有力的制约力量，使当代国家都得以经济方面的活动为主要任务。在资本主义制度下如此，在社会主义制度下也如此。按照阿尔温·托夫勒的理论，第一次浪潮(农业兴起)始于公元前 8000 年，直到公元 1650—1750 年，第二次浪潮(工业革命)紧接其后，第三次浪潮(现代科技革命发轫于第二次世界大战后)。^①而经济化国家，大约是第二次世界大战以后发生的社会变革，因而与军事化国家、宗教化国家和政制化国家相比，它只是初生的婴儿。但是，可以想见，它的未来将十分长久。现代历史已经表明，作为政治活动主体的政治国家正在越来越有力地拥吻经济这个迷人的力量，并把它作为国家政治活动的主要依托。只是各国在进行这种活动时采用的方法和手段不尽相同。

说国家有四种活动的主导形式，并不表明政治国家本身在不同历史阶段有不同的本质，而是说政治国家在不同的历史时期要通过不同的基本活动来实现自己的职能和目标，表现自己的本质。政治国家的基本属性及其在社会关系中的作用，归根结底，仍然前后一贯。

国家活动的主导形式的更替，由历史的力量推动所致，而不是某种抽象观念的产物。法国实证主义哲学家奥古斯特·孔德曾自诩发现了一条“伟大的根本规律”：人类的思想必然要经过神学阶段、形而上学阶段和科学阶段这样三个发展环节；^②与此相适应，便有三种国家形态：军事君主国家、法律国家和实业国家。然而，孔德犯了一个致命的错误，即他认为这三种国家形态都是人类观念变化的产物，而非相反。应该说，关键的问题不是国家形态，而是国家活动的形态。另一方面，不同国家活动形态

① [美]阿尔温·托夫勒：《第三次浪潮》，三联书店 1983 年版，第 57 页。

② [法]奥古斯特·孔德：《实证哲学教程》，引自《西方现代资产阶级哲学论著选辑》，商务印书馆 1964 年版，第 25 页。

只能是历史的产物，与人类生存必不可少的物质活动密切相关，与一定政治共同体具备的历史—社会—文化条件相关。

经济化国家，只意味着经济化的政治国家，正象军事化国家，意味着军事化的政治国家一样。各种国家活动的主导形式的概念在这里不是用来分析政治国家本质方面的变化的。

经济化的国家，意味着政治共同体中政治运动与社会经济运动的相互融合，意味着政治国家承担着调节社会经济活动的主要职责。

2.3. “无国家政治系统”

经济化国家是历史力量的结果，但它本身也成为一种改变观念的历史力量。这种变化本来不足以改变一些基本的观念，但许多人被经济化国家出现时迸发的光亮闪得头晕目眩，从中得出了无法得出的结论——片面的过程国家观。

最能表述这种观念的典型口号是“无国家政治系统”。使用这一概念的人是美国著名政治学家戴维·伊斯顿。这个概念表明了经济化国家的活动使人们的智慧日益集中在国家活动的过程中，从而偏废了政治国家的本质分析。国家大规模地介入社会经济活动，日甚一日地承担更多的社会职能和经济职能。这些新趋势的确起到了一种向导作用，把政治探究引入了过程。“无国家政治系统”将政治国家当作陈年古董一样排斥在政治活动之外。戴维·伊斯顿认为，国家是一个模糊的概念，无法用来概括当代世界的政治活动，根据 C·H·泰特斯收集的有关国家的不同定义，总数高达一百四十五个。^①因此，他建议用“政

① [芬兰]厄基·伯恩特森：《发达资本主义国家的政党制度和国家之未来》，《国外政治学》，1985年第6期第1页。

治系统”一词来取代国家。这种替代意味着一种潜在的意向：国家是一系列具体的活动，其本身并没有存在的实质或实质的存在。

在当代社会，人们似乎已经放弃了本质思维的逻辑，很少有人会象托马斯·霍布斯那样把国家视为无所不及、无所不包、力大无比的“利维坦”了；坚持弥尔顿、哈林顿、洛克、卢梭的“社会契约论”和“自然法”学说的人如凤毛麟角；黑格尔、奥斯丁、克拉勃、布恩哈克等人的绝对国家观念更是令人敬而远之；马克思主义的国家观念在西方也受到猛烈的攻击。人们正努力想跳出传统国家概念的圈圈，让本质的概念远远离开当代政治分析。

多元国家、协作国家、工团国家、社会国家、服务国家、福利国家等五颜六色的牌号，层出不穷。它们都是经济化国家的不同折射。

这种观念转变由来已久。它伴随着国家经济化的过程而发展。早在本世纪二、三十年代，英国著名政治学家、工党理论家哈罗德·拉斯基就提出国家只是一个管理公众事务的机关，是一种中性的社会设施，国家只是社会中的一个团体，没有任何特别的地方，也没有任何特别的权力。^① 法国著名的协作主义思想家莱翁·狄骥也提出，国家只能是一种“公务机关”，只履行为社会大众执行公务的职能。^② 第二次世界大战后，随着国家经济化过程的加速，这种观念更加发展起来。“普遍福利国家”是这种观念的一种广为存在的表现形式。“福利国家”理论主张由国家管理一些生产部门和服务性行业，采取措施，消除失业，防止危

① [英]拉斯基：《政治典范》，商务印书馆1931年版，第2章“主权”。

② [法]莱翁·狄骥：《宪法论》第一卷，《法律规则和国家问题》，商务印书馆1962年版，第8页。

机,关心社会每一成员的幸福,通过国民收入再分配来增进普遍福利,满足一切集团的需要,建立社会的和谐。这种理论一度风行西方世界,其中的一个重要原因就在于它满足了人们的一种心理需要,即在国家问题上的非本质性的思维。

这种观念变革,造成了当代三大观念:多元主义、技治主义和社团主义。(一)多元主义认为当代政治国家是一个分为许多阶层的复杂的体系,在每一个阶层中人们都在组成利益集团,它们在社会中活动,向政治系统施加压力,实现社会的利益。这样,政治国家就不再是一个独立的权力机构了,仅仅是一个执行机构,许多非国家性质的民间组织同政治国家共同进行统治。(二)技治主义认为在一个政治系统中,决定的影响力属于管理和经济方面的技术人员。这方面的主要理论家要数《经理革命》一书的作者詹姆士·布恩汉姆,他把生产经理、行政工程师、监督技术人员、政府行政人员都纳入了经理范畴。顾名思义,社会已掌握在经理们手中。(三)社团主义近年来传播甚广,它主张建立一种社会体制,保障政治活动在政府精英与部分有权势的社团组织和相互活动中产生,各个社团组织,主要是企业和工业社团,能够在它们各自的领域中掌有某种垄断权,以便与政府精英和其他社团发生相互作用。稍加思考就不难发现,这些观念都只有政治国家活动过程分析,而没有政治国家实体的本质揭示。

把政治国家的活动视为一个过程,视为一种各类社会职能的总汇,视为各类政治主体活动的交互作用,是经济化国家的副产品。只有在政治国家与社会经济过程发生了千丝万缕的关系、与社会关系和社会活动难分难舍的时刻,只有在社会经济过程和各类社会关系一刻也不能离开政治权力的运用时,上述观念才有产生的土壤和条件。

过程国家观念有意无意地带来了一种观念和方法论上的进展,它在把传统的单纯属性研究抛在脑后的同时,提出了一个新的动态方法,即把目光集中在政治体制的功能、过程、具体活动、政策等各种有机活动的方面,深化了对政治国家活动的分析,促使理论探究与政治活动结合起来。但是,片面的过程国家观念也有其内在的、不可否认的短处。这就是它回避了最为重要的一个问题:政治国家的本质规定性。政治国家总是代表一定阶层和一定阶级利益的,只不过这种利益在军事化国家、宗教化国家和政制化国家中表现得较为直接、坦率,而在经济化国家中表现得较为曲折、婉转。但是,没有质的规定性的政治国家是不存在的。在经济化国家的时代,这个问题更为复杂。意大利米兰艺术学院社会学教授翁贝托·梅洛蒂认为,在各种前资本主义生产方式中,上层建筑因素占支配地位,而在资本主义的各种形态下,经济结构的决定职能不借助任何外部中介而表现出来。^①这个观点是富有启发意义的。在经济化的国家中,政治国家在经济领域中的活动的性质本身就寓于经济运动之中。经济运动并没有消除这个属性。

美国学者菲迪南德·伦德伯格1973年写了一本书,名叫《富豪和超级富豪》。他的结论是美国有产者有凌驾于一切之上的权力。他列举的数字表明,美国家产在五十万美元以上的家庭有二十万户,占全国投资财产的百分之三十二;家产在二十万至五十万的有五十万户,占投资财产的百分之二十二;家产在十万至二十万的七十万户,占投资财产的百分之十一。也就是说,一百四十万户家庭占有投资财产的百分之六十五。菲迪南德·伦德伯格认为这种控制权可以使他们参与政治,使他们“取得

^① [意]翁贝托·梅洛蒂:《发展中国家的社会主义和官僚集体主义》,《国外社会科学动态》,1981年第1期,第16页。

了不出头露面制定国家内外政策的政治权力”。^①美国工人出身的经济学家哈里·布雷弗曼指出，从最根本的意义上说，国家是资本主义的各种条件和社会关系的保证人，也是资本主义制度造成的不公平的财产分配的保护人。^②因此，把经济化国家解释成一种无属性的简单过程，显然不符合政治研究的逻辑。因此，罗莎林·卢森堡说：政治权力只不过是经济过程的一种手段。

国家日益卷入经济运动过程，它就日益带有经济运动本身的烙印。

2.4. 国家与公共职能

当代国家理论中还有另一个偏向，即片面的本质国家观。所谓片面的本质国家观，只知道抽象，只限于讲本质，而忽略了当代政治国家活动丰富多彩的过程。

之所以称其为片面，是因为这派观念把全部国家问题囿于本质问题，似乎一讲本质问题就可以万事大吉了。由于这种观念忽略政治过程，因而忽略国家的社会职能，忽略国家在与经济运动的交织关系中呈现的新的活动手段和形式。

问题牵涉到对国家职能的认识。片面的本质国家观容易对国家问题下简单化的结论，认为国家本质依赖的基础只有一项功能：统治阶级镇压被统治阶级。据此，持这种观点者对资本主义国家分析的依据是“两种职能说”，即国家的基本职能：一是束缚多数被统治者的内部职能，二是侵略别国或保护本国不受

① [美]非迪南德·伦德伯格：《富豪和超级富豪》，商务印书馆1977年版，第1、19、36页。

② [美]哈里·布雷弗曼：《劳动与垄断资本》，商务印书馆1978年版，第258页。

侵略的外部职能。对社会主义国家分析的依据是“三种职能说”，即镇压国内被推翻的阶级，保卫国家以防外来侵略，经济组织工作和文化教育工作。其实，它只强调前两种职能，而忽视后一种职能，因为它的逻辑是前两种职能更能体现政治国家的本质。在这种观点的支配下，当代西方国家的公共职能变得无足轻重，对社会主义国家的基本职能的根本变革视而不见。甚至简单地把国家的职能归结为一个阶级对另一个阶级的“专政工具”，醉心于人为制造的政治运动和政治斗争，国家的政治职能非但没有随着社会主义取代资本主义而发生飞跃，反而不断地强化它。这种片面的本质国家观，无论在理论上还是实践上都是有害的。

因为片面本质国家观忽视了两个基本问题：

第一，任何政治统治都要以完成一定的公共职能为前提。恩格斯说：“政治统治到处都是以执行某种社会职能为基础，而且政治统治只有在它执行了它的这种社会职能时才能继续下去。”^① 政治国家是在一定规模的公共职能的基础上形成的。马克思在分析印度社会时，反复强调了政府“公共工程部门”的重要性。因为没有公共职能，政治统治本身也会崩溃。公共职能在缓和社会矛盾、维持统治的社会条件、巩固统治的体制等方面有着十分重要的意义。在国家经济化的时代，公共职能大幅度发展，到处都有政府在制定济贫法，到处都有政府在搞公共福利，到处都有政府在制定经济计划，到处都有政府在大兴土木、搞公共设施建设，政府在环境保护、卫生健康、城市建设、交通运输、城市规划、生产布局等各个方面大显身手。这一切现象，表明了当代社会政治国家公共职能膨胀的趋向。

第二，政治国家的本质必须通过一定的职能活动表现出来。

^① 恩格斯：《反杜林论》，《马克思恩格斯选集》第3卷，第219页。

在经济化的国家中，镇压性职能作为表现政治国家本质的媒介的主导地位，已让位于公共职能。正如翁贝托·梅洛蒂所言，经济结构的决定作用可以直接表现出来。政治国家直接通过执行公共职能来维护一定社会阶级的利益。政治国家执行公共职能在于保证政治统治的稳定性，保证现存体制的长久存在。在西方，政治国家通过执行公共职能保证垄断组织获得垄断利润、获得生产的外部条件和社会条件。^①政府本身支配和掌握了许多工业、运输业和其他企业；支配着通过征税而纳入国家预算的一部分国民收入，掌握着发行银行，从而控制着货币流通；可以通过发行公债而动用现金，影响信用系统的活动……通过财政政策、货币信用政策、收入政策、劳动市场政策、部门优先增长政策等手段来影响整个国民经济。一定的本质只有在一定的活动中才能充分表现出来，抽象谈论本质往往变成教条主义。社会主义国家也一样。社会主义国家的本质不能只停留在原则上，而应该通过一系列公共职能表现出来。没有良好和健全的社会公共职能系统，没有这些职能运动的辉煌丰盛的成果，社会主义国家的优越性便不能得到充分的体现。

政治职能和公共职能的两分法目前也已成为公认的观念。有的学者提“国家的两重性”；有的学者提“阶级性和社会性”；有的学者提“阶级国家和公共国家”。这些理论探讨均表明了国家观念的某种变革。

政治国家的公共职能可以归纳为指导、管理、服务、协调、监督等方面。然而，公共职能本身也要受到政治国家性质的决定，没有普天同一的公共职能。在不同的国度，政府执行公共职能时追求的目的和利益并不完全一致。公共职能并不全是中性的。

^① 仇启华等：《现代垄断资本主义经济》，中共中央党校出版社1982年版，第73页。

公共职能执行得好坏,直接关系到政治统治的稳定与否。战后,资本主义国家经济管理职能扩大,国家通过财政、金融等政策对经济实行广泛的干预和调节,刺激投资和消费,在一定程度上暂时缓和了生产和消费的矛盾,从而缓和了社会矛盾。在社会主义国家,由于上述本质国家观的影响,长期以来不注重研究和分析政治国家的公共职能,以及当代各类国家公共职能的发展及其实践经验,不注重研究政治国家公共职能的类型、作用、形式,因而吃亏不少。

片面的本质国家观必须抛弃,就象极端的过程国家观必须抛弃一样。片面的本质国家观使人们无法把握经济化国家时代的脉搏,无法从现实生活出发创造未来。而片面的过程国家观完全抛弃了伦理、道德、正义等价值观念,不符合人类这种理性生物的群体生活的要求。

越来越多的研究和材料证明,公共职能执行得好坏,决定着一个政治共同体的现状和前景。在一个追求“可持续性发展”的时代,要求一个社会必须具备完善的经济体系和社会体系,使自然资源和生命支持系统永不枯竭,使社会智力系统和生产力系统长盛不衰,使人与人之间的情感系统和伦理系统永存不灭。这些目标,有赖于公共职能的充分展开,停留在本质上无济于事,本质只是前提。

2.5. “反国家主义”

1985年7月15日,法国刚庆祝过国庆日,在巴黎大学富丽堂皇的索邦讲演场,国际政治学会第十三届世界大会正在这里举行开幕式。法国教育部长让-皮埃尔·谢佛内芒在致辞中说,“反国家主义”正风行一时。“反国家主义”认为国家是一切压迫

的源泉，国家带着专制主义的萌芽。它扼杀了一切创造和进步的源泉——个人的创造性。他把目前世界范围内形成的一种潮流概括为“反国家主义”，即反对国家在政治、经济、社会和文化等各个领域中的全面干预。

这是对“国家巨人症”和“国家官能症”的反应。

今天，世界各国都朝着国家日益与经济活动融合的趋势发展，因而都面临着“国家巨人症”和“国家官能症”的危险。甚至可以说，各国都已经饱受这种沉痾的痛苦，都在寻找新的出路。

在社会主义制度的国家中，对政治体制和经济体制的改革已经普遍引起人们的重视。人们正在对传统的观念和传统的模式进行反省。传统的观念认为社会主义国家应该计划一切、分配一切、组织一切，不需要市场调节，忽略价值规律。捷克斯洛伐克经济学家奥塔·希克认为社会主义国家不能取消市场关系，这是因为还没有产生能起相等作用的其它经济关系。^① 尽管这个论断有些偏颇，但不乏启发意义。今天各社会主义国家进行的改革，大都是从引入一定的市场机制出发来减少国家的过分集中指挥。

中国的经济体制改革正在逐步深入。近年来，我国连续进行联产承包责任制、扩大企业自主权、企业改组和联合、发展集体所有制工业、运输业、建筑业等行业，在商品流通领域增加流通渠道、减少流通环节，在物价、税收、财政和信贷等方面进行了一系列改革。这些改革，使国家逐步“消肿”，更加有力和灵活。

苏联及东欧国家也在逐步改变传统的僵化模式。在六十年代，苏联及东欧各国达到改革的高潮。改革的基本指向，是改变传统的国家高度集权的模式。南斯拉夫于五十年代开始推行工人自治制度，权力下放，取消了集中统一的国家计划，建立社会

^① [捷]奥塔·希克：《第三条道路》，人民出版社1982年版，第25页。

计划制度；取消各级国家政权机关对经济组织的直接管理和干预，只负监督责任；取消工农业产品的计划分配和调拨，实行自由贸易制度；1963年至1965年，进一步推进了企业自行决定扩大再生产的决策权和收入分配权的改革，实际上形成市场经济。^① 1965年，苏共召开中央全会，决定推行计划工作和经济刺激新体制，即“新经济体制”，主要精神是注重采用经济方法领导生产，扩大企业自主权等措施；1981年又进一步推行改革。^② 匈牙利自1957年就开始进行改革，到1968年又再次全面改革，发挥市场的积极作用，扩大企业权限，形成多层次决策体系，注意采用经济方法进行管理。^③ 民主德国、捷克斯洛伐克、保加利亚、罗马尼亚、波兰等国先后都进行了改革。这些改革，均是在对国家过分集权带来的弊端的反思下进行的。

在西方，政治国家正在遭到最为激烈的攻击。

各派经济学家正在联合起来，他们以围剿凯恩斯主义开始了对当代西方国家的围剿。凯恩斯主义曾导致西方各国的一度繁荣。然而，随着凯恩斯主义本身的失灵，它就不可避免地要受到最严厉的谴责。货币主义学派的经济学家米尔顿·弗里德曼，英国艾伦·沃尔特斯、戴维·莱德勒、迈克尔·帕金等人认为，资本主义市场具有一种动态稳定性，受到干扰后也能够自动恢复平衡，因此，无须政府实行经济稳定政策，无须政府干预。^④ 按照米尔顿·弗里德曼的说法，就是把政府活动限制在应有的范围内，

① 周新城、庞川等：《苏联东欧国家经济体制的比较研究》，人民出版社1983年版，第4页。

② 中国社科院世界经济研究所编：《苏联和部分东欧国家经济改革》，中国社会科学出版社1981年版，第1—2页。

③ 陈学燕：《匈牙利的经济管理体制》，见《苏联东欧纪实》，新华出版社1984年版，第285—301页。

④ 胡代光、厉以宁：《当代资产阶级经济学主要流派》，商务印书馆1982年版，第131页。

使政府成为我们的仆人而不让它变成我们的主人。^①新自由主义的经济学家坎南、格雷高里、罗宾斯、哈耶克、艾哈德等人把国家干预视为极权的同义语,如果国家干预,自由和平等就会化为乌有,国家对经济的管制是“通向奴役的道路”。言行自由论者罗伯特·林格等人将现代西方国家视为一头“无法驯服的巨兽”,它的触角伸到了社会生活的每一个领域,“习以为常地践踏人权”。^②国家真是声名狼藉,成了众矢之的。

在西方政治学界,国家也象老鼠过街,人人喊打。“国家”的概念已经被行为主义学派的政治学家抛弃,代之以“政治系统”等概念。新保守主义者内森·格莱塞、丹尼尔·贝尔、丹尼尔·莫尼汉、欧文·克里斯多尔等人认为政府成了“超载”的牺牲品,政府想做的事太多,结果必然要失败和失去自己的权威性。而且政府的扩大正在损害西方社会传统的价值观念。多元主义者认为当代社会的发展已经超脱了国家的结构,社会的各种利益集团和压力集团共同决定社会决策,集权国家正在崩溃。法兰克福学派的首领人物赫伯特·马尔库塞指责现代西方国家是“极权主义”。在他眼中,极权主义不仅是对社会的恐怖主义的政治协调,而且是非恐怖主义的经济—技术协调,使人在一个预先制定好的选择自由中丧失人的尊严。^③存在主义哲学家让—保罗·萨特力主“打倒政党,打倒政权,要求人和公民的绝对自由”,主张人类开展“一场漫长的放弃权力的运动”。^④无政府主义者、未来学派、存在主义者、自由主义者、多元主义者、新保守主义者

① [美]米尔顿·弗里德曼、罗斯·弗里德曼:《自由选择》,商务印书馆1982年版,第41页。

② [美]罗伯特·J·林格:《重建美国人的梦想》,上海译文出版社1983年版,第4页。

③ 徐崇温:《西方马克思主义》,天津人民出版社1982年版,第351页。

④ 王克干、夏军:《论萨特》,福建人民出版社1985年版,第165页。

等各派人物汇成了声讨国家的大军……

潮流逆转了，在凯恩斯主义的鼓噪下，国家曾一度不可一世，被奉为至尊。如今，国家却一落千丈，四面楚歌。法国密特朗的社会党政府正在积极推行权力下放计划；美国里根政府融合货币学派、供应学派的主张正在推行紧缩政策；英国撒切尔保守党政府将大量国营企业卖给私营企业，大幅度削减政府开支，精简政府机构。在联邦德国、日本、意大利、瑞典、丹麦、荷兰等国家，人们也都采取了这样或那样的措施。这一切，似乎都在助长着“反国家主义”的势头。

当然，社会主义国家和资本主义国家是不同性质的国家，它们面临的体制问题也迥然不同。但是，经济化时代向所有国家提出了一个共同的挑战，这就是：找到了国家在社会经济活动和生产关系中的合适地位，就找到了明天。

2. 6. 未来的憧憬

反国家主义思潮成为全球性的课题，但是，除了极少数人以外，大多数人的主张仅限于缩小国家的干预规模，精简国家机构，加强政府机构的能量，以应付日益复杂和多样的社会生活需求。然而，反国家主义的吵吵闹闹给人们带来了一种错觉，似乎没有国家，世界就将成为最美丽的世界，梦幻的世界。

历史的训戒是：在政治时代，国家依然是举足轻重的，历史力量还没有超越国家。

法国教育部长让·皮埃尔·谢佛内芒也是一个坚定的国家主义者，他的“国家颂辞”是：（一）社会的自由权 and 个人的安全需要国家加以保护；（二）国家构成了民主的工具；（三）国家能够促进社会正义的实现。皮埃尔·谢佛内芒是密特朗社会党政府的部

长,变革社会之心相当强烈。他还说,几个世纪来,正是国家建立了伟大的公共福利,使一切人都不害怕病魔和失业,使一切人能接受教育,使一切人能安度晚年……

米尔顿·弗里德曼也相信国家还应当履行相当重要的职能,如保护社会上的每一个人免遭外国人或自己同胞的强制,建立严正的司法机关,维护和加强自由社会。他自己还特别强调了政府的第四项义务:保护那些被认为不能“负责的”社会成员。

由此可见,高举着反国家主义旗帜的人,只不过是使国家按照他们的逻辑去发挥作用。

当代经济运动日益突出了国家的地位。在资本主义国家中,垄断资本的活动已与国家紧紧结合在一起,从生产到消费,从为再生产提供资金到实现剩余价值的整个过程,国家与私人垄断资本如胶似漆。国家采购和订货、国家对经济的调节已成为再生产的必要条件。要当代国家全部缩回已经伸出的触角,除非使国家摆脱社会的经济运动和社会关系的流程。这显然是不可想象的。

当代国家作为生产资料的所有者、直接投资者、商品购买者、货币借贷者、资本输出者和剩余价值的瓜分者,如果完全退出经济过程,就意味着经济活动和社会生活的瘫痪。除非用一种更高级形态的社会组织取而代之。

当代国家昂首阔步地走入经济的殿堂,是经济的内在矛盾所导致的,在这个矛盾没有消失之前,国家是不会退出历史舞台的。

在社会主义制度的国家中,问题也相类似。社会主义国家中理论家和实践家抱着非常现实的态度,他们反对过分庞大乃至形成“国家巨人症”的国家,但丝毫没有低估国家在整个社会生活中的不可取代的地位。历史告诉人们,任何对国家计划和

控制作用的忽略,都会导致紊乱。1963—1965年,南斯拉夫在生产者必须直接管理和监督社会再生产过程的思想指导下,推行放权改革,社会计划对经济组织不再具有约束力,自治企业成了自由的独立的经济组织,结果出现了经济不稳定和紊乱。从1974年起,南斯拉夫又采用联合劳动组织的方法来加强社会计划的指导。苏联1957年的改革,设一百零五个行政区管理经济,结果带来了严重的地方主义、分散主义,国民经济出现紊乱。1965年,苏联恢复部门管理原则,撤销行政区。同类现象在民主德国、保加利亚也都发生过。“放”和“收”的矛盾,实际上是国家政权的地位的问题。

因此,应当有一个观念上的变革,即并不是最少的才是最好的。传统的精兵简政的原则只能相对地实行,必须适应经济化国家的活动规模和社会化经济向国家提出的要求。简单地主张越少越好,不仅不利于当代社会的发展,而且有害,使国家无法适应和满足当代社会提出的要求和需要,机能萎缩。

从历史的发展来看,国家有不断扩大的趋势。在两千多年的时间内,国家从方圆几十里的城邦扩大到当代国家的规模,决不是人们主观意志的产物,而是不可阻挡的历史力量推动的结果。既然是历史力量的推动,那么认识这一点,理解这一点,运用这一点,是至关重要的。

世界各政治共同体均在进行体制改革,许多政治共同体都碰到了一个共同的令人迷惑不解的现象:政府机构越精减越多。原因就在于没有认真考虑过每一次精减机构的方案是否符合了社会发展的要求。经济化的国家必然会增生越来越多的机构,因为它日益卷入了社会经济运动。几十年以前的统计数字不能成为现今的标准,否则会造成削足适履的局面。

除了国家的基本职能之外,各个政治共同体目前都面临着

一些共同的难题,这些难题是一般社会组织无力解决的,必须由国家承担之;第一,通过生产的发展来促进社会的发展和社会文明的发展;第二,当代社会化大生产要求进行全社会的调配和计划;第三,当代社会需要的宏观发展条件日趋复杂;第四,社会发展与人类生存环境必须协调一致。无论这些矛盾是由制度引起的,还是由实践引起的,在这些领域中能够有力行动的只有国家。南斯拉夫布拉格科学院高级研究员兹德—内克·马索布斯特说,时代给了社会主义国家一个新的作用,这就是保护和改善环境,解决所有全球性复杂问题。^①

在存在着基本对立的国家,国家不能不这样做,但也是历史发展促使它这样做的。在不存在这种基本对立的国家,全球的挑战和自身的伟大理想也促使它这样做,不如此,就必然要落后于历史。

政治时代的要求是,使日益庞大的政治体系能有效运转,使其不致成为一个自我消耗、阻碍社会血液循环的肿瘤。一位法国人的方案是使每一个人、每一个机构和每一个公共机构承担起自己的责任,借助传播网使国家更加“透明”、“使国家自我现代化”。民主德国科学院国家与法研究所所长W·维希特说应当加强国际组织和社会组织的“渗透过程”,从这个发展趋势来克服国家机构增长可能带来的弊病。^②中国共产党人的方法是政治上坚持人民民主,保证全体人民真正享有通过各种有效形式管理国家、特别是管理基层地方政权和各项企业事业的权力。这些措施都能有效地达到前面提出的目标。自然,这个过程是一个连续运动的过程,片刻的动作不可能长期奏效。

① [南斯拉夫]兹德—内克·马索布斯特:《人类的全球问题——对社会主义国家的新挑战》,见《国外政治学》1985年第6期,第13—14页。

② [民主德国]维希特:《国家之未来——社会主义国家内部发展过程评述》,见《国外政治学》1985年第6期,第11—12页。

归纳起来，人民民主是最有效的保障。人民民主意味着国家的社会化，这是发展方向。从现在的发展趋势来看，未来社会必然是具备高度有机的社会化组织的社会。一方面，国家将逐渐消失；另一方面，社会公共管理机构将日益发达起来。正如恩格斯所说，对人的统治将由对物的管理和对生产过程的领导所代替。^①

历史唯物主义对未来的憧憬是把全部国家机器放到古物陈列馆去，同纺车和青铜斧陈列在一起。这种憧憬人类早已有之，《礼记·礼运篇》便有“老有所终，壮有所用，幼有所长，鳏寡孤独废疾者皆有所养”的“大同”之念，这大概距今有二千四百年的时间。其后各种空想层出不穷，有托马斯·莫尔的《乌托邦》、康帕内拉的《太阳城》、傅立叶的“法朗吉”、卡贝的“伊加利亚”、康有为的《大同书》……然而这些古代的“反国家主义”并没有创造出新的历史，倒是历史在创造出更多的“反国家主义”。只有在历史发展到那个阶段时，政治国家才会退出历史舞台。这个期限，看来非常遥远。所以恩格斯曾经说：“我们是不断发展论者，我们打算把什么最终规律强加给人类。关于未来社会组织方面的详细情况的预定看法吗？您在我们这里连它们的影子也找不到。”^②

① 恩格斯：《反杜林论》，《马克思恩格斯选集》第3卷，第320页。

② 恩格斯：《对法国〈费加罗报〉记者的谈话》，《马克思恩格斯全集》第22卷，第628—629页。

3. 政治形式

3.1. 政治形式博览会

世界空前发达的大众传播媒介每时每刻都在向全球各地传播着各国政治活动的消息：中国召开第六届全国人民代表大会第四次会议，国务院总理赵紫阳向大会做《关于第七个五年计划的报告》；苏联召开苏联共产党第二十七次代表大会，苏联共产党总书记戈尔巴乔夫向大会发表演说；美国国会否决了美国总统里根向尼加拉瓜反政府游击队提供援助的提案；西班牙国王卡洛斯在英国议会就直布罗陀海峡主权问题发表演说；法国选举出了反对党的总理，第五共和国历史上第一次出现了左派总统和右派总理“共处”的局面；卡扎菲上校宣布要反击美国对利比亚城市的黎波里和班加西的轰炸；英国首相撒切尔夫人表示支持美国对利比亚采取报复行动……如此等等。在每天难以计数的政治活动中，人们可以看到各种政治活动都按照一定的程序和体制、由一定的人和一定的机构来完成。这些程序、体制和机构千差万别，互不相同。这种差别，便是政治形式上的差别。

政治时代是一个名副其实的百国林立的时代。联合国目前拥有一百五十九个成员国，世界上的国家、地区、自治领地和无名群岛的数目超过三百。百国林立意味着一个政治研究不能忽视的现象：无论是拥有十亿人口的泱泱大国，还是方圆几公里的弹丸小国，无论是具有千年历史的文明古国，还是新近诞生的年

轻国家,都有自己的政治制度,都有自己的政治体系的形式(以下简称政治形式)。历史的力量推动人类社会跨入了政治时代,它也主办了当今世界色彩斑斓的政治形式博览会。

美国著名政治学家卡尔·W·多伊奇把当代世界描绘成“政治化世界”。他的论据是:十九世纪末世界上只有五十个主权国家,现在已有一百五十多个,而且,今后这个数字还会与日俱增。对“政治化世界”,多伊奇做了一个可能过于悲天悯人的假设,如果文明和人类在未来的二、三十年中将被摧毁,那它不会被鼠疫摧毁,而将被政治摧毁。这个论点似乎太离奇了。但是,它反映了政治时代的一个基本特征:政治体系的普遍形成。尽管从东半球到西半球、从南半球到北半球各种政治体系有着天壤之别,但是政治体系已网罗了分布在全球四野八荒的每一个政治共同体。

古往今来,人类不同政治形式的形成和发展有过三个值得注意的时期。虽然不同政治形式早就骚动于古代埃及、古代中国、古代印度和古代希腊的不同历史—社会—文化条件构成的文明母腹之中,但是,人类历史上政治形式多样化的第一个鼎盛时期始于古代希腊。正因为有这样一个政治形式纷繁多样的古代政治实践的宝库,西方政治研究第一位成就显赫的人——亚里士多德才能够下笔有神地写下《政治学》这部传世之作。《政治学》一书可以看作是古代希腊各种城邦政治形式的百科全书。亚里士多德在这本著作中概括和总结了他和弟子们对一百五十多个城邦所做的“个案调查”。中国古代虽有周初千国之说,可惜未有史料记载它们之间的千差万别。战国时形成七国,基本上均为封建专制的中央集权制度。公元前221年,秦始皇统一中国,建立了以皇帝为首的“海内为郡县、法令由一统”的中央集权的专制体制;直到1911年辛亥革命,这一体制两千多年间竟然

大体不变地延续下来。因而,在中国历史上,无论是历史变革性的政治形式更迭还是地域性的政治形式差异均不多见。

历史上政治形式多样化的第二个鼎盛时期是十八、十九世纪。这个时期是新兴资产阶级通过革命手段推翻尸位素餐的封建统治阶级、新兴生产方式以摧枯拉朽的力量荡涤封建社会残渣余孽的时代。随着封建政治统治机器这一庞然大物的分崩离析,代表新世纪曙光的政治形式应运而生:立宪君主政制、民主共和制。这个时代翻天覆地的深刻变化奠定了当代西方世界政治形式的基础和结构。严格地讲,以上这两次人类历史上政治形式发展的鼎盛时期都是狭隘的西方政治发展史,不能称之为世界政治形式发展的鼎盛时期。

二十世纪,特别是第二次世界大战之后,人类社会变革的沧海桑田使以“欧洲中心论”为基轴的“世界观”变得格外可怜,政治形式的发展才真正称得上是人类或世界政治形式发展的黄金时代。这是历史上政治形式发展的第三个鼎盛时期。这个时期,在历史学的深度和地理学的广度上都为前两个鼎盛时期望尘莫及。苏联学者费·米·布尔拉茨基和维·叶·齐尔金等人宣布二十世纪的特点就是各种新型政治体制和政治制度的建立和发展,一场“史无前例的当代政治进程”涉及到欧洲、亚洲、非洲、拉丁美洲和大洋洲的大部分政治共同体。^①在这样一个排山倒海般的政治形式发展的潮流过后,人们惊喜地发现眼前出现了一个丰富瑰丽、千变万化的政治形式博览会。

今天,现实世界的状况是:有多少政治共同体,就有多少政治形式。立宪君主政制、民主共和制、议会民主政制、总统制、代表团制、委员制、人民代表大会制、苏维埃制、酋长制、君主制、

^① [苏]费·米·布尔拉茨基、维·叶·齐尔金:《当代的政治体制》,广东人民出版社1984年版,第1页。

军统制、教权制、民众政制，……各种名称相同的政治形式又有这样或那样的差别。每个政治社会都在自己的经济水平、政治力量对比、政治文化传统、社会结构、政治目标的交互作用下形成了合适的政治形式。正因为当今世界的政治形式过于多样化，传统的政治形式概念已不能把它们表述清楚，无力把它们严格地分门别类，东西方学者才求助于一个抽象的概念——“政治系统”或“政治体制”。戴维·伊斯顿以其政治系统的理论闻名于世，他主张把政治生活视为“一个开放的和适应性的系统”。^① 政治时代政治形式的多样化给政治探究提供了一个广泛的研究范围。政治探究要注重研究和分析政治形式的多样性，这是理解各个政治共同体的需要，是理解各个共同体中政治生活和政治关系的需要，也是理解政治时代的需要。

3.2. 历史的因素

人类历史上的各种政治形式生生息息，继往开来。政治形式博览会内千姿百态，琳琅满目。那么，是什么因素决定了这些政治形式的异同呢？各种政治形式的设置单纯是人们主观愿望的结果吗？对此，各类政治学家议论纷纷，各种理论和观念蜂拥而出。究竟应当如何研究当代世界形态各异的政治形式呢？

历史唯物主义的观点是：“任何时候，我们总是要在生产条件的所有者同直接生产者的直接关系——这种关系的任何形式总是自然地同劳动方式和劳动社会生产力的一定发展阶段相适应——当中，为整个社会结构，从而也为主权和依附关系的政治形式，总之，为任何当时的独特的国家形式，找出最深的秘密，

^① [美]戴维·伊斯顿：《政治生活的系统分析》，英文版，芝加哥大学出版社，芝加哥1979年版，第17页。

找出隐蔽的基础。”^①这个方法和原则，是探究政治形式问题的钥匙。

生产条件的所有者同直接生产者的直接关系在政治上一般都表现为政治统治阶级与被统治阶级的关系。因为在一定社会中，掌握政治权力的往往是最强大的、在经济上占统治地位的阶级，正如奴隶主阶级、封建主阶级和资产阶级曾经都是政治统治阶级一样。政治权力和一定阶级的关系构成国家形式(国体)。国家形式研究有两个基本的分析依据：(一)国家形式所赖以存在的经济基础和社会形式，如奴隶制国家、封建制国家、资本主义国家和社会主义国家的历史类型便是人类社会发 展史上国家形式的四种主要形态；(二)国家形式中统治阶级和被统治阶级的构成、关系和地位，在前三种国家形式的历史类型中，权力关系便是奴隶主和奴隶、封建主和农奴、资产阶级和无产阶级之间的统治与被统治关系。在某种意义上说，国家形式不能随心所欲地创造，它们首先是历史发展的产物。

在政治形式的构成和形态上，国家形式是决定因素之一。政治形式指统治阶级采取何种形式组织政治机关。每个统治阶级都要选择对自己有利的政权构成形式和组织形式。无论是立宪君主政制还是二元君主政制，无论是议会民主政制还是总统共和制，无论是军人统治还是民众政制，无论是苏维埃制还是人民代表大会制，都是统治阶级根据一定的原则和目的而设立的。因而，一般说来，国家形式决定政治形式，政治形式适应国家形式。

所以，在一定的条件下，国家形式相同的国家会具有大致相近的政治形式：古代埃及、古代中国、古代印度、古代波斯、古代罗马均属于奴隶制国家，在它们那里君主政制普遍盛行；在封建社会后期，法国、英国、德国、荷兰、西班牙等国都一度采用专制

^① 马克思：《资本论》第3卷，《马克思恩格斯全集》第25卷，第891—892页。

君主政制；而西方发达资本主义国家大都采纳民主共和制。所以列宁说：“民主共和制是资本主义所能采用的最好的政治外壳。”^①因此，政治形式一般不能独立地自我选择，它要受到国家形式的制约。

但是，政治形式各种形态的成因绝非如此简单。在同样的国家形式下，政治形式却可以纷繁多样。在社会主义国家形式下，有人民代表大会制、苏维埃制、代表团制、大国民议会制之分；在资本主义国家形式下，又有立宪君主政制、议会共和制、总统共和制、委员制之别。事实证明，决定政治形式的因素是多种多样的。在考察政治形式的物质关系和社会关系时，还应充分考察历史的因素。政治探究应当把物质关系和社会关系当成主要支点，“不过，这并不妨碍相同的经济基础——按主要条件来说相同——可以由于无数不同的经验的事实，自然条件，种族关系，各种从外部发生作用的历史影响等等，而在现象上显示出无穷无尽的变异和程度差别，这些变异和程度差别只有通过对这些经验所提供的事实进行分析才可以理解。”^②马克思的这一番话，今天看来格外有价值。

政治形式的发展与多种历史因素休戚相关，一定的政治形式只有在尊重了一定社会的历史、传统和民族特性才是可能的和可行的。超越一定历史基础设计的政治形式，往往会付之东流。二次世界大战之后一大批新兴国家“民主试验”多米诺骨牌式的失败便证明了这一点（见7.1.节）。

分析政治形式的成因，应当注意这样一些变量：

第一，社会发展的道路。英国、德国和美国同样是资本主义国家，为什么一个实行立宪君主政制，一个实行议会共和制，

① 列宁：《国家与革命》，《列宁选集》第3卷，第181页。

② 马克思：《资本论》第3卷，《马克思恩格斯全集》第25卷，第891—892页。

一个实行总统共和制呢？在某种程度上，这个令人迷惑不解的现象与这些国家内部资本主义发展的道路有关。综观资本主义的发展，可以把资产阶级农业的演进分为两种基本形式：一种为“普鲁士的道路”。在这里，农奴制地主经济转化为资产阶级的容克式经济，有一个缓慢的历史过程；另一种为“美国式的道路”。在这里，地主经济已不复存在，革命摧毁了封建领地，形成资本主义经营方式，这是一个突变的历史行动。回首几百年来的历史演进，可以发现，这两种变革封建经济的方式与政治形式有一定的关系。走“美国式的道路”的国家，如美国、法国都建立了纯粹的民主共和制，较少带有封建色彩。而走“普鲁士的道路”的国家，如英国、德国（1918年以前）和日本等都在不同的程度上保留了封建政治形式的因素和成份。不同的社会发展道路，反映了社会新旧统治阶级的力量对比，反映了它们之间相互否定和相互妥协的程度，因而也决定了它们在一定政治形式中的地位和作用。每个政治共同体都有自己的社会发展道路，这是分析其政治形式的一个重要变量。

第二，一定社会革命性变革的性质和程度。一个新的政治形式的形成往往伴随着一场暴风骤雨般的政治变革和社会变革。因而，作为助产士的这场变革对该社会的政治形式有不可低估的作用。英国资产阶级革命是一场不那么彻底的革命，最后“光荣革命”以资产阶级与封建贵族妥协而告终，因而其政治形式只能是立宪君主政制。法国资产阶级革命要彻底得多，因此将封建政治建筑荡涤一净，建立了民主共和制。尽管以后一百九十年中法国政治形式曾大起大落，两次王朝复辟、两次帝制、五次共和制连绵不断，但国家形式基本未变。社会主义革命的性质不同于资产阶级革命，它不是一种私有制度代替另一种私有制度，而是要代之以公有制。这就决定了它在政治形式的变

革上要有非凡的创新，否则便不会有生机盎然的政治生活。第三世界国家中军事政变此起彼伏，军事政变决定了这些国家政治形式中的军人干政的特征。政治形式虽然与一定社会变革的性质和程度有密切关系，但也不能说同样的变革必然会导致完全相同的政治形式。

第三，政治形式与社会原先政治和地理组织结构的关系。原先的政治和地理组织结构不同，会产生不同的政治形式，而相同的政治形式，也并不一定是基础相似。例如，同是实行联邦制，美国是因为在形成这个政治形式之前，曾经处在分散的十三个殖民地的状态之中，这十三个殖民地的特殊地位和特殊关系决定美国在独立战争后实行邦联制(1781—1789)，随后转向联邦制；而苏联和南斯拉夫遇到的历史的主要因素则是多种民族的并存，联邦制有利于解决民族问题，加强和巩固民族团结和民族联合。瑞士在十九世纪中期形成了联邦国家，但由于传统上各州就有较大的权力，这种传统的政治和地理结构在某种程度上决定了瑞士的委员制政治形式。而一些国家，虽然地员广大，人口众多，民族林立，但由于传统上没有各自为政的政治和地理组织结构，因此比较容易形成单一制的中央集权国家，以及与它相适应的政治形式。

第四，经济和社会发展的程度。一定的政治形式与一定的国家形式有关，而一定的国家形式又与经济和社会发展的一定程度有关。社会经济发展的一定水平影响着国家的结构和政治形式的形成。虽然历史往往演出这样的喜剧：奴隶制国家、封建制国家和资本主义国家都曾出现过君主政制，尽管它们的社会和经济发展程度不可同日而语。但是，这是对历史的纵的比较，得到的是一个笼统的图像。其实分析每一历史时期的各种政治形式时，依然可以揭示社会经济发展水平所起的作用。在社会

和经济力量还没有强大到足以成立统一的政治组织时，往往会有邦联制出现，如 1781 年至 1789 年的美国、1803 年至 1848 年的瑞士、1815 年至 1867 年的德国。随着社会和经济发展的飞速推进，这些国家都投入了联邦制的怀抱。当代，这个问题在第三世界国家尤为突出。第三世界国家社会 and 经济发展水平参差不齐，非洲许多国家部族文化和酋长制度依然可以兴风作浪，社会行政机构和政治机构软弱无力，这就使民主政制无法生根。有的国家目前的社会和经济发展尚未超越传统的社会组织形式，因而只能在传统的社会结构上形成一定的政治形式。马来西亚和阿拉伯联合酋长国原先处在各个苏丹或酋长独自为政的社会结构之中，在建立现行政治形式时，社会发展还没有超越这个传统的结构，因而它们现行的政体就不能不受到传统社会结构的制约。对于这个变量，在研究第三世界国家的政治形式时，尤其应当注意。

第五，一定社会的传统文化观念。这包括民族传统、文化传统、宗教、信仰、社会政治传统等因素。有时候，一定的政治形式能够适应这种长期以来形成的传统文化观念，如英国的君主和日本的天皇，荷兰、比利时、挪威、丹麦、摩洛哥、泰国等国都保留了君主的地位和身份。在当代政治生活中，大部分君主已“临朝而不理政”，但这种体制符合这些国家民族的传统文化和传统心理。如日本宪法第一条规定：“天皇为日本国之象征及日本国民整体之象征”。^①在一定条件下，这种设置也能发挥一定的效用。文化心理因素的作用是多种多样的，如民主观念在西方社会的悠久传统，伊斯兰教对阿拉伯国家的影响等。这方面的变量对政治形式的影响往往不那么直接，然而其作用更为潜移默化，更为根深蒂固，更有社会基础。

^① [日]木下太郎编：《九国宪法选介》，群众出版社 1982 年版，第 76 页。

研究各种政治形式,必须综合考虑和分析各种历史因素,并把它们的作用加到物质因素和社会因素所起的作用上去。政治形式往往是多种因素在一系列错综复杂、迷离扑朔的交汇之后的产物。可以说,当代世界政治形式的多样化,源自社会发展水平的多样化,历史传统的多样化,政治势力组合的多样化,政治选择的多样化,政治活动的多样化和政治关系的多样化。

3.3. 比较的框架

面对色彩斑驳的政治形式,政治研究应当如何来进行比较分析?如何把它们分门别类?这是政治研究中的一个重要课题。政治学研究从亚里士多德起就建立了以政治形式为主体的研究体系。尽管当代行为主义政治学对形式——法律研究颇为冷淡,但风靡一时的政治系统研究实际上依然包含了传统政治形式研究的内容,只是分析的框架不同。

对政治形式进行比较分析,首先应当有一个合适的分析框架。在政治学的历史上,各种分析框架层出不穷,互相更替。综合起来,大体上有以下几种:

第一,依据掌权者人数的分析框架。这个分析框架的始作俑者是西方政治学的开山师祖亚里士多德。亚里士多德把一人掌握最高权力的政治形式称为君主政制,把少数人掌握最高权力的称为贵族政制,把多数人掌握最高权力的称为共和政制。这个分析框架在西方政治学中经久不衰,后来的政治研究者托马斯·阿奎那、布丹、洛克、孟德斯鸠、卢梭直到现今都沿用这个传统的分析框架。

第二,依据政权性质的分析框架。这种分析方法最早见于古希腊哲学家柏拉图的著作。他根据是否符合他提出的正义标

准来分析各种政治形式，他认为符合正义的政治形式是贤人政制。不符合正义的政治形式有四种：军阀政制、财阀政制、平民政制、僭主政制。^①一般政治学家在运用依据政权性质的分析框架时，往往结合依据人数的分析框架。亚里士多德继承了柏拉图的这个分析框架，根据政权的宗旨是维护全城邦的公共利益还是维护统治者本身的利益，来划分不同的政治形式，称之为非正宗的变态政治形式，计有君主政制的变态——僭主政制，贵族政体的变态——寡头政体，共和政制的变态——平民政制。^②这一分析框架也引起了几千年的衷情：托马斯·阿奎那就把各种政治形式划分为正常形式和非正常形式两大类；孟德斯鸠把各种政治形式划分为共和政制（本身又包括民主政制和贵族政制）、君主政制和专制政制三大类，并认为，前两类是正常的合理的，后一类是批判的和否定的。当然，这个分析框架的反对者也不乏其人，如让·布丹就认为“品质不改变事物的性质”，不能根据质来分析政治形式。

第三，依据主权和治权关系的分析框架。这个分析框架由法国政治学家、法学家让·布丹首创。布丹首先提出了主权概念，并用它来分析政治形式。他依据主权的归属划分出君主政制、民主政制和贵族政制。但主权者不一定亲政，这样他又依据治权的归属确定了次级的分析框架：君主政制包括君主君主政制、贵族君主政制和民主君主政制；贵族政制包括寡头贵族政制、君主贵族政制和民主贵族政制；民主政制包括民主民主政制、贵族民主政制和君主民主政制。三种基本政制前的主体名称表示行政形式。再次，让·布丹又根据行政方式确定了另一个次级的分

① [古希腊]柏拉图：《理想国》，商务印书馆1957年版，第四卷，第8章，第51页。

② [古希腊]亚里士多德：《政治学》，商务印书馆1981年版，第134页。

析框架：民主政制包括合法民主政制、领主民主政制和叛乱民主政制；君主政制包括君主君主政制、领主君主政制和暴君君主政制；贵族政制包括合法贵族政制、领主贵族政制和叛乱贵族政制。^①很显然，让·布丹想解决政治形式分析方面的一些困难，实际上他的分析框架包含着三个层次：国家形式、政府形式和行政形式。他显然没有区分这些不同的构造，结果反而混淆不清。

第四，依据综合标准的分析框架。由于以上各种分析框架都侧重于某一个标准，不能包容政治形式的各种类别。近代以来，政治学者渐渐倾向于建立综合标准的分析框架。美国政治学家约翰·威廉·伯吉斯设计出一种综合标准的分析框架。他依据国家和政府是否合一区分出直接制和代表制两种政治形式；依据官吏职权的性质及其任期分为世袭制和选举制两种政治形式；依据立法机关和行政机关的相互关系区分了内阁制和总统制两种政治形式。^②综合标准的分析框架虽然比单一标准分析得更为具体细致，但适用范围比较狭隘。

尤其是在当代气象万千的政治生活中，笼统的分析框架往往无法胜任对上百个主权国家和政治共同体进行分析。过于宽泛，不利于认识每一政治形式的特征和具体构造。为了克服这一弊端，政治学者们正在努力建立新的分析框架。中国政治学者严家其提出依据“权力主体”的分析框架：（一）因国家权力划分不同而形成的“权力主体”的设置不同；（二）“权力主体”产生方式的不同；（三）“权力主体”组织方式的不同；（四）“权力主体”行使权力的期限不同；（五）“权力主体”相互关系的不同。^③严家其从五个层次确定了抽象的参数系统。这个分析框架比起其他

① [法]马塞尔·普莱罗、乔治·莱斯居埃：《政治思想史》，法文版，达洛兹出版社，巴黎，1975年版，第164页。

② [美]约翰·伯吉斯：《政治科学和比较宪法》第2卷，第3编，第1章。

③ 严家其：《国家政体》，人民出版社1982年版，第14页。

分析框架来，对分析和考察当代世界应有尽有的政治形式要得心应手得多。

科学分析的概念结构自然越简单越有效越好。然而，在分析当代各种政治形式时，人们目前可能还不能建立一个既简单而又有效的分析框架。因此，比较分析政治形式，应当从多层次多构造的角度入手。比较政治形式分析应当考察构成政治形式的各个变量：

第一，国家形式，即通常所说的“国体”。以此来判明一定政治形式所属的类型，以及国家统治阶层的阶级和社会身份。国家形式原则上有关奴隶制国家、封建制国家、资本主义国家和社会主义国家之分。国家形式是政治形式的基础因素，但与政治形式的组织与构造不一定有直接的逻辑关系。例如，奴隶制国家也可以有民主政制、共和政制、君主政制；资本主义国家也可以有不同类型的政治形式。因此在具体比较分析政治形式时，在确定了“国体”之后可以不计。

第二，权力形式，即国家最高权力的归属。根据政治学对政治形式的传统分类，权力形式有君主政制、民主政制和贵族政制之分。当代各种权力形式不是属于君主政制就是属于民主政制，传统意义上的贵族政制已经很少。当代有些权力形式类似传统的贵族政制，不过这仅从掌权人的数目来看，而不是传统意义上的贵族。军统政制在当代世界尤其众多，在某种程度上，它们也是一类权力形式。

第三，政府形式，这不是通常意义上说的政体，而是指国家权力通过什么形式来决定政治活动，支配政治过程。一般说，政府形式有代议制、直接制和咨议制三大类。代议制即通过代表来行使国家权力，如英国、美国、法国等国。直接制指由主权的执掌者直接行使国家权力，如沙特阿拉伯等国。咨议制类似直

接制,但设立了辅助主权者实行统治的咨议机构,如1974年以前的埃塞俄比亚、1908年至1911年的中国清朝政府。清朝政府于1908年开始设谏议局和资政院,但实际上它们从属于皇权。

第四,法制形式,即政治形式有没有宪法性法律的确立。法制形式有立宪制、无宪制和赐宪制三类。立宪制指国家的政治形式经由一定立法机构和人民同意的宪法确定。当代大部分国家属于立宪制国家,民主政制国家一般必然是立宪制国家。君主制国家传统上没有宪法,但是近代资产阶级革命以来,不少君主政制国家也制定了宪法,有了立宪君主政制,如英国、荷兰、比利时、挪威、丹麦、日本等国家。无宪制指国家的政治形式没有宪法确定,如旧中国的历代封建王朝,第二次世界大战之前许多实行君主政制的国家。赐宪制与立宪制的不同之处,在于宪法不是通过一定的法律程序经人民同意而制定的,而是由统治者赐予的,如1974年以前的埃塞俄比亚,1908年至1911年的中国封建皇朝等。

第五,构权形式,指政治形式中政治权力的主体的产生方式,原则上有机选制、世袭制和非法制三大类。机选制指通过人民的民主选举产生政治权力的主体。世袭制指通过血缘或家族关系通过继承而成为政治权力的主体。君主政制一般采纳世袭制,但中世纪和封建社会中西欧一些实行君主政制的国家也采纳过选举制。非法制指通过非法手段取得政权,如暴力、政变、侵略等手段。

第六,行政形式,即政治形式中行政机构的组织形式。行政形式包括议行合一、议行联责和议行分责三大类。社会主义国家一般实行议行合一制,如国务院制、政委员制、部长会议制等。资本主义国家基本上分为两类:一类是议行联责,指行政机关、立法机关由多数党组成,对议会负责,如内阁制、委员制等;一类

是议行分责,指行政机关的产生与立法无关,如总统制。

第七,立法形式,即政治形式中立法机关的组织形式。立法形式有一院制、两院制和多院制之分。英国、美国、法国、意大利、日本、西德等国采用两院制,瑞典、荷兰、希腊、西班牙、缅甸、土耳其实行一院制。多院制现在已不多见,历史上法国的三级会议,1866年前瑞典王国的四级会议和1906年以前的芬兰有过三院制和四院制。

第八,司法形式,即政治形式中司法机关的组织形式。司法形式可分为分辖制、统辖制和综合制三类。分辖制指中央司法系统与地方司法体系之间有一定的权限划分,一般见于联邦制国家,联邦法院审理联邦司法权力范围内的案件,其余归各州法院审理,美国便是分辖制。统辖制指一切司法权力归单一的司法系统,单一制国家一般实行统辖制,有的联邦国家也实行统辖制,如奥地利。综合制指综合了分辖制和统辖制两种体制。在这种体制下,既有中央司法系统又有地方司法系统,但一切法院均须遵行统一的法院组织法及其他法律,联邦德国实行综合制。

第九,国制形式,即国家结构形式。国制形式有单一制和复合制之分。单一制指统一主权的政治形式,具备单一宪法、统一国家最高权力机关、统一行政体制等。复合制由几个政治单位协议组成联合体,复合制又有联邦、邦联、君合国、政合国等形式。

比较分析还可以根据国家的价值形式把国家分为社会主义国家、资本主义国家、军国主义国家、神权国家、永久中立国等;根据发展形式把国家分为发达国家、发展中国家和不发达国家;根据主权形式把国家分为主权国家、半主权国家、被保护国、附庸国、殖民地等,这些划分对比较分析一种政治形式也不乏意义,政治研究在进行考察时也应分析这些变量。

3.4. 君主政制的衰落

在埃及浩瀚无垠的沙漠平原上，矗立着举世闻名的金字塔。这些令人惊叹的奇迹，不仅成为一个人类文明时代的遗迹，也成为人类政治形式发展历史的遗迹。金字塔本身象征着埃及国王——法老的赫赫权威，象征着君主政制的登峰造极的发展。君主政制的寿命可谓长矣。只是到了近代，才被人类民主精神和科学文明的洪流冲得七零八落，君王们发号施令、不可一世的时代才被历史的力量远远抛在后头。

君主政制有过两个鼎盛时期。第一个时期是在古典古代。当时许多国家都形成了君主专权的政治形式，拜占庭帝国、阿拉伯帝国、古埃及王国、印度孔雀王朝、中国封建王朝都是古典古代君主政制的典型国家。1986年5月2日，被称为“东方倒金字塔”的陕西秦公一号大墓的揭椁，向当代世界显示了二千五百年前君主政制的历史见证。这些君主政制适应了古典古代的历史—社会—文化条件。第二个时期始于十五、十六世纪，结束于十七、十八世纪。这个时期构成了当代政治的前夜，因而其政治形式的盛衰与当代人类面临或生活其中的政治形式有着密切的关联。在这个时期，西方君主政制摆脱了统治着整个中世纪的神权政治的桎梏，完成了从贵族君主政制→等级君主政制→专制君主政制的历史演变。经过漫长复杂的政治、经济、文化和军事运动，专制君主政制成为占首要地位的政治形式，成为一种普遍化的政治形式。十七、十八世纪以后，欧洲和一些地方的大部分国家都形成了专制君主政制：斯图亚特王朝、哈布斯堡家族、波旁王朝、布拉冈扎王朝、奥伦治家族袍笏登场，不可一世。之所以如此，因为在当时“王权是一种进步的因素”，它适应了人类社

会新的生产方式要求突破封建束缚、形成统一国家的需要。恩格斯在下这番定论的时候绝不是要赞美君主政制，而只是客观地刻划了君主政制在当时的历史—社会—文化条件下产生的合理性和必然性。^①没有这样一种不以人的意志为转移的历史的力量，君主政制绝不会步入如此勇猛的历史进程。正因为借助了历史的力量，十七、十八世纪的君主们才能够说“朕即国家”，才会被诟为“太阳王”，^②才会有上帝造就国王、君权神授等种种政治思维上的梦呓。中国的历史与西方社会不同，中国的君主政制延续了二千多年。这种政制一开始代表着进步的因素，但其后特别是近代以后就丧失了光泽，保守和反动的色彩越来越浓厚。究其原因，源自于中国的历史—社会—文化条件的土壤。

然而，君主政制繁荣昌盛的景象本身就意味着这种政制的不可避免的厄运。一方面，君主政制是应社会历史的发展潮流而出现的政治形式；另一方面它本身的结构和逻辑与历史的力量所造就的人类政治信念和理想格格不入。恩格斯透彻地归纳了这场历史运动所包含的矛盾：“国王的政权依靠市民打垮了封建贵族的权力，建立了巨大的、实质上以民族为基础的君主国，而现代的欧洲国家和现代的资产阶级社会就在这种君主国里发展起来”。这场历史运动的序幕是英国资产阶级革命，随后美国资产阶级革命、法国资产阶级革命都构成了这场历史活剧的壮丽场景。新兴资产阶级借助由经济发展而取得的历史地位向君主政制发起了冲击。这意味着君主政制历史地走向衰落。很快，历史的力量不是摧毁了君主政制，就是改变了君主政制的内容。这个过程在欧洲大约延续了三个世纪，从1640年的英国资产阶级革命一直到二次世界大战结束。

^① 《马克思恩格斯全集》，第21卷，第453页。

^② 林举岱等主编：《世界近代史》，上海人民出版社1982年版，第117页。

当代世界的君主政制还有三大类。一类为立宪君主政制。据有的学者统计,到目前为止,在全世界二百二十三个国家中,实行立宪君主政制的国家只有二十五个。^①这是君主政制的衰落在形态上的表现。^②实质上,立宪君主政制已经不是典型的君主政制,因为君主早已降低成为临而不治的“虚君”,丧失了往昔威风凛凛的雄姿。英国、西班牙、葡萄牙、荷兰、比利时、瑞典、挪威、加拿大、澳大利亚、新西兰、日本、泰国、马来西亚均为立宪君主政制。在这种政制下,君主只执行礼仪性的职能,有的仅仅是一种象征,连签署法律等形式上的权力也不能行使。象挪威、比利时、泰国、西班牙这样有一些实权的国王在立宪君主政制下已属罕见。在这种政治形式中,议会的地位与民主共和制下议会的地位一样重要,可以说是一种有君主的民主共和制,其君主政制这种政治形式的实质早已消失,或部分消失。

第二类称作二元君主政制。这种政制当今已寥寥无几,只有约旦哈希姆王国、尼泊尔王国等国在列。而发达资本主义国家中最后两个典型的二元君主政制国家——1871—1919年德意志帝国和明治维新后的日本已于本世纪初和四十年代中期退出了历史舞台。这个历史过程蕴藏着一个深刻的含义:在历史越是进步的地方,君主政制越不合时宜。二元君主政制比立宪君主政制更靠近典型的君主政制,因为在这里虽然宪法和议会能对君主权力实行限制,但君主依然大权在握,立法机关、内阁都以君主的马首是瞻。

第三类是典型的君主政制。这类政制在当代世界更为少见,如六十年代以前的沙特阿拉伯,埃塞俄比亚海尔·塞拉西一世皇朝(1974),伊朗巴列维王朝(1979)和只有过三年短暂历史的中非帝国(1976—1979)。然而,这些典型的君主政制都相继垮

^① 丘晓主编:《政治学原理》,四川人民出版社1984年版,第126页。

台。这里出现了一个有趣的现象：越是接近真正意义的君主政制则越少。这个现象是当代君主政制衰落的生动写照。

从历史运动的进程来看，君主政制已是躺在路边的一根古木，而不是历史前面的郁郁丛林。不过，君主政制并没有完全消失，甚至在最应该超越它的国度里，它却改头换面地存在了下来。其原因，除了历史因素的作用和民族政治文化的因素之外，还有人为的因素。恩格斯曾经指出，自由主义的君主立宪政制是资产阶级的适当形式，而民主共和国则是“彻底的形式”。^①由于历史演进的水平 and 时机不同，每个政治共同体并不一定都能达到这种“彻底的形式”。在发达工业国家政治形式的发展史上，有两种情况导致君主政制以其古色古香的王袍包裹着民主共和制的躯体生存下来。一是初期资产阶级还没有与君主政制彻底决裂，英国、荷兰便属此列；二是后期无产阶级已经使民主共和国面临严重危险的时候。恩格斯曾把资产阶级反对封建王朝的革命视为“无产阶级的朝霞”。^②这就是说在十九世纪中叶至二十世纪初民主共和制更加直接地体现了资产阶级和无产阶级之间的对立，保存君主政制的形式被看成是中和社会矛盾的形式之一。十九世纪是无产阶级革命的高潮时期，也是大部分典型君主政制向立宪君主政制过渡的时期，其间的含义令人深思。

第二次世界大战这场人类历史上规模最大、最骇人听闻的战争结束了许多君主政制的历史，如波兰、南斯拉夫、罗马尼亚、意大利、匈牙利等国。这个进程只不过促进了已经过时的君主政制的衰落。同时也表明，当代人类在血和火的洗礼中对人的价值和政治共同体生存的价值有了更明确、更执着的追求，更想探讨一种最能适合人类理想生活的政治形式。

① 恩格斯：《致爱·伯恩斯坦》，《马克思恩格斯全集》第36卷，第131页。

② 恩格斯：《巴黎的革命》，《马克思恩格斯全集》第4卷，第547—548页。

十三世纪时，闻名世界的不朽诗篇《神曲》的作者但丁曾经毫不掩饰地宣布君主政制最符合上帝建立的神圣秩序，因此君主政制不可超越，它构成人类共同体的最佳政治形式。六百年后，历史的运动就决定性地超越了君主政制。可以相信，随着历史的发展和人类理想的升华，君主政制将越来越失去其历史的地位。

3.5. 民主共和制的兴起

民主共和制是近代人类政治发展的产物，如今已成为世界许多国家盛行的政治形式。当然，追溯人类政治形式的历史发现，共和制在古典古代就已经存在，并非近代的新创造。在二千多年前，古代罗马曾实行过贵族共和制，共和国的最高官吏——执政官由选举产生，罗马的人民大会曾成为最高权力的寓所。^①然而古代罗马的共和制将奴隶和一般市民排斥于政治舞台之外，形成了少数华丽家族的政治垄断权，与近代以来世俗化的共和制不能同日而语。大约八百多年前，欧洲还出现过另一种共和制——封建共和制。这种共和制当时也囿于极少数的城市共和国，如当时意大利境内的威尼斯、热那亚、佛罗伦萨等。^②这时的共和制生存的基地只是一些弹丸之地，因而在人类政治形式的发展史上，没有构成一个波澜壮阔的阶段。不过，这种共和制孕育了近代民主共和制的基本精神，虽然它们本身并不一定具有这种能动意识。

历史的力量推动共和制以压倒其他各种政治形式的态势，首先成为资本主义社会通行的政治形式。法国西方马克思主义者尼科斯·普朗查斯认为政治权力标志着“一个社会阶级实现

① 陈同燮编著：《希腊罗马简史》，山东教育出版社1982年版，第124—127页。

② [英]赫·赫德·普·韦利翁：《意大利简史》，第131—142页。

其特殊的客观利益的能力。”^①这个“客观利益”隐藏在资本主义生产方式的内部运动之中。十五、十六世纪资本主义生产方式萌芽，十七、十八世纪资本主义生产方式已经跨入大踏步前进的阶段。在生产方式的新旧变革之中，使一个新兴阶级——资产阶级成为社会上的“第一阶级”。这个转变是以经济惊人的发展和生产方式的变革为基础的。随着资产阶级在经济上成为“第一阶级”，它便谋求政治上的名实相符。经济洪流形成的强大的历史力量以破竹之势冲垮了封建主义的藩篱，同时它也向封建主义的政治上层建筑发起了总攻。英国、美国和法国三大资产阶级革命便是顺应这股经济洪流的政治变革。民主共和制是这些政治变革的直接产物。因为它适应了商品经济内在的政治逻辑：自由、平等和私有权。

近代共和制和古代共和制，二者无论在地域、人口、政治规模和制度化方面都不能相提并论。正象专制君主政制适应了封建王朝集中化时期的社会—经济—文化条件一样，民主共和制也适应了资本主义时代的社会—经济—文化条件。美国独立战争时期名噪一时的政治思想家托马斯·潘恩在论证新的体制的必然性时强调，在人类中占支配地位的秩序，多半不是政府造成的结果，而是发端于社会的原则和人的天性。^②这个论断有一半是对的，即政治形式或政治秩序与一定的社会原则紧密相关，而一定的社会原则又是一系列社会巨变或渐变的结果。从这个意义上看，民主共和制适应了资本主义生产方式造成的社会原则。

民主共和制在资本主义的经济土壤上发育成长，本身适应了资本主义的社会要求和政治要求。从历史发展的过程中形成

① [法]尼科斯·普朗查斯：《政治权力与社会阶级》，中国社会科学出版社 1982 年版，第 108—109 页。

② [美]托马斯·潘恩：《潘恩选集》，商务印书馆 1981 年版，第 229 页。

民主共和制的国家并不多，差不多局限于西方发达国家这一有限的范围内。人类进入当代世界之后，新兴国家在西方发达国家的“政治示范”下，纷纷仿效民主共和制。这种民主共和制由于没有社会内部物质运动而形成的社会原则的基础，因而往往徒有虚名，或形同虚设，有的则遭到了彻底的失败。

在西方发达国家，尽管“社会原则”是同一的，但是在不同的政治共同体和不同的民族，民主共和制是通过不同的政治形式表现出来的。民主共和制的品种，在不同的历史环境、社会环境和文化环境中发生了不同程度的变异。民主共和制在历史发展的过程中呈现出多样化的景观。

第一，美国在独立战争以后，实现了与传统政治体制的彻底决裂，摆脱了英国殖民者的扼制，逐渐形成了总统制，形成了当今“帝王般”的总统职权。^① 总统制也许最能适应当时美国社会条件：一是其传统的政治体制是殖民体系，本身就发育不良，容易抛弃；二是在美国这块移民垦殖的殖民地上没有根深蒂固和盘根错节的传统政治势力，新兴资产阶级可以随心所欲地设计适合自己利益的体制蓝图；三是受十八世纪欧洲政治文化的熏陶，人们相信接近于国王形象的总统更符合一个强大国家的形象；四是当时没有可能达到今天议会共和制的境界，因为社会尚没有发展到这一步。在这种情况下，立宪君主政制无从谈起，真正的议会共和制尚无踪影，总统制最符合美国当时的历史—社会—文化条件。

第二，委员制是民主共和制景观的又一组成形态。瑞士实行典型的委员制共和制。它之所以形成委员制而非总统制，原因在于其政治形式受到历史因素的极大影响。它虽于十九世纪初形成统一的邦联国家，但各邦依然各自为政，直到十九世纪中期新

^① 英国《经济学家》杂志编：《美国政治》，三联书店1981年版，第1页。

兴资产阶级才确立了自己的独尊地位,结束封建割据,形成联邦制。这段历史决定瑞士政制必然尊重各邦的地位,结果形成了联邦委员会七名成员轮流担任国家元首的局面。瑞士的“兰德斯特姆宁德”制度(露天议会)更是这种历史因素的政治“活化石”。

第三,议会制是民主共和制的一种基本形态,但奇怪的是在最先受到资本主义经济洪流冲刷的社会中均没有产生当代意义上的议会制共和国。在这些地方,最早的议会制共和国可能要属法兰西第三共和国,而据称最典型的议会制共和国为法兰西第四共和国(1946—1958年),但前者距法国资产阶级革命近一百年,后者则有一个半世纪的历史。法国资产阶级革命一开始并未导致议会制共和国。历史表明,议会制共和国普遍发展是在第二次大战之后,如联邦德国、奥地利、法兰西第四共和国、意大利等国,均是在这个时期通过改变旧政治形式转向新政治形式的。由此可见,议会制共和国的历史十分短暂,它是当代政治逻辑和政治信条的产物,而较少带有历史的因素。

如果说议会共和制更是民主共和制的彻底形态,那么上述历史过程便说明它处在与君主政制相反的历史方向上。但是,二十世纪人类政治的飞速发展已经使这些形态上的差别失去了政治上的意义。民主共和制形式丰富多彩;表面上的君主政制而本质上的民主共和制也不乏其例。如英国等国表面上虽实行立宪君主政制,但本质上却是民主共和制。因为它们都有一个共同的特征,即通过选举产生的立法机关是最高立法机关。这项政治原则是资本主义生产方式要求的原则,在资本主义国家发展的目前阶段,这个原则尚不会被超越。约翰·奈斯比特毫不怀疑地预言,当代西方社会政治上正处于一个从代议民主制向参与民主制的大规模转变过程中。如果这个命题意味着否认民主共和制,意味着民主共和制正在超越资本主义的界限,那它是值得

怀疑的。

3.6. 社会主义的变革

1917年11月，“阿芙乐尔”号巡洋舰轰击冬宫的炮声，不仅宣告人类历史上开天辟地出现了社会主义的国家，而且也宣告了一种崭新的政治形式——社会主义的政治形式的问世。人类历史上第一个社会主义的政治形式是苏维埃制。三十年之后，世界上涌现了一批社会主义国家，出现了以苏维埃制为蓝本的各种政治形式。然而，社会主义政治实践的历史表明，社会主义政治形式均面临着改革的迫切要求。从1917年到1986年这七十九年时间里，社会主义政治形式走过了一段逐渐变革与系统变革相结合的历程。罗马尼亚等国从六十年代开始逐渐变革旧的体制，而南斯拉夫却从五十年代起就摒弃了苏联模式，建立了自己独具一格的政治形式。^①环顾当今社会主义社会，经济、社会、文化的蓬勃发展都向政治形式提出了除旧布新的要求，传统的政治形式与历史—社会—文化的飞速进展越来越不适应。当今世界的潮流之一就是改革，而这股潮流在社会主义国家中其气势格外磅礴。

社会主义国家之所以面临着更迫切的改革任务，是因为社会主义国家一般都产自大规模的社会政治革命。从某种意义上说，社会主义政治形式有其特殊性：过去政治形式的革故鼎新均是历史的力量淘汰旧有政治形式的结果，新政治形式的诞生意味着社会物质关系、经济关系和阶级关系矛盾的新的嬗变，因而政治形式的新陈代谢与物质运动的蓬勃进展基本同步。而

^① 林水源、伍宇峰编：《东欧国家经济改革简介》，广西人民出版社1983年版，第10—11页。

4

迄今为止的社会主义革命却与这个传统的模式有些不同，它们更多的是政治革命和理想的产物，更多的是人的主观能动性的创举。这个伟大的历史过程与马克思主义的设想不完全一样。马克思从资本主义的物质关系中揭示了其中蕴藏的必然矛盾：生产社会化和生产资料私人占有之间的矛盾。资本主义生产方式挣脱了封建的枷锁，但它创造了自身无法容纳的强大的生产力，所以人类社会必然要在对这个矛盾的否定中趋向更高级的政治形式。这是一种历史必然性。马克思、恩格斯据此便有一个信念：社会主义应在先进资本主义国家中“同时发生”。^①然而，迄今为止的社会主义革命均不是在先进资本主义国家中发生的，而是在一些经济关系较不发达的国家中产生的：十月革命发生在封建落后的沙皇俄国；中国革命发生在一个满目疮痍的殖民地半殖民地国家；东欧国家在社会主义革命之前也处在经济落后的状态之中；其他国家也是如此。因此说，现今的社会主义革命则是政治革命和政治理想的产物。从物质关系来说，革命时还不具备现今所拥有的物质基础。因而，人们一般根据原则来设计政治形式的蓝图，新生的社会主义国家一般模仿已有的社会主义国家的政治形式，这是一个合理的历史过程。

五

二十世纪人类经济和社会日新月异的发展，世界经济关系和文化关系的广泛交汇而带来的物质飞跃和精神飞跃，必然要求改革以前根据原则在不那么发展的物质关系上确定的政治形式。认识到这一点，就认识到了改革的必然性。

社会主义国家改革的必然性还有其深刻的社会基础。社会主义国家或政治体系，本质上更加经济化。因为它本身就克服经济关系的发达而带来的矛盾为目标。用列宁的话来说：“就是要把极其复杂和精密的新的组织系统建立起来，对千百万人

① 恩格斯：《共产主义原理》，《马克思恩格斯选集》第1卷，第221页。

生存所必需的产品进行有计划的生产和分配。”^①因此，社会主义国家的政治形式不仅包括了社会政治关系，而且更多地包括了社会的经济关系，它必须是政治形式与经济形式的溶合。这个特点也决定了随着社会经济日新月异的进程，政治形式必定要有相应的改革。历史展示了这样一个富有启示的现象：在社会主义国家中，政治形式的改革总是以经济体制的改革为前提、甚至为内容的。三十年来经济运动的突进，在南斯拉夫、罗马尼亚、匈牙利、波兰、捷克斯洛伐克、民主德国、保加利亚都导致了经济体制上的一系列变革。这些变革的内在逻辑正在向更高的政治形式的改革延伸。

从本质上说，社会主义的政治形式都属于同一类型，这就是民主共和国。马克思主义的创始人历来都把社会主义的政治形式看成是对资本主义政治形式的扬弃，强调“把民主共和机构保存起来”的观念。恩格斯宣布：“民主共和国甚至是无产阶级专政的特殊形式”。^②当然，社会主义革命是要从本质上和内容上扬弃资产阶级的民主共和制，这里的精神是：社会主义政治形式应是在充分发展的经济关系造成的政治形式基础上的升华。然而，迄今为止出现的社会主义政治形式基本上都没有这样一个前提。这个历史现象是分析社会主义政治形式应当注意的。这一历史条件渗入了社会主义政治形式的内在结构，也促使社会主义政治形式在自身的发展过程中需要不断改革。虽然，各社会主义国家的政治形式的具体名称不同，如苏维埃制、人民代表大会制、人民会议制、代表团制等，但实际上有许多相同之处：每个国家都有一个最高国家权力机关，如苏联（根据1936年宪

① 列宁：《苏维埃政权的当前任务》，《列宁全集》第27卷，第220页。

② 恩格斯：《1891年社会民主党纲领草案批判》，《马克思恩格斯全集》第22卷，第274页。

法，下同)的最高苏维埃，中国的全国人民代表大会，罗马尼亚的大国民议会，朝鲜的最高人民会议等。社会主义国家一般实行议行合一的原则，所以最高国家权力机关内部又都设置了常设机关，以在全体会议闭会时行使国家最高权力，如苏联的最高苏维埃主席团、中国的全国人民代表大会常务委员会、朝鲜的最高人民会议常设会议、罗马尼亚的大国民议会执行委员会等。执行、司法、检察机关都由最高国家权力机关产生，因此对它负责。尽管这些政治形式在名称、具体设置和具体权力上各有差异，但原则上是相同的。这种相同性的起因，就是在前面分析过的：基本上都是苏维埃制的摹本。

应该看到，社会主义国家起初都依照苏联模式来设计本国的政治形式既有其历史原因，也有人为的因素，即对苏联模式放之四海而皆准的片面信念。随着各国条件的变化，物质关系的扩大和文化的弘扬，这种片面的信念正在被抛弃，政治形式改革的潮流正在遍及各个社会主义国家。列宁说得好：“在民主的这种或那种形式上，在无产阶级专政的这种或那种类型上，在社会生活各方面的社会主义改造的速度上，每个民族都会有自己的特点。再没有比‘为了历史唯物主义’而一律用浅灰色给自己描绘这方面的未来，在理论上更贫乏，在实践上更可笑的了，因为这顶多不过是苏兹达尔城的蹩脚绘画罢了。”^①

可以预料，社会主义丰富多彩的实践将会描绘出这方面绚丽无比的图画。

3.7. 发展的多样性

政治时代呈现了多彩多姿的政治形式，这种多样性在发展

^① 《世界经济(概论)》，中国人民大学出版社1980年版，第348页。

中国家表现得尤为显著。当今世界是殖民地半殖民地人民争取民族独立和国家主权、争取民族解放和建立民族国家的运动高潮迭起的时代。从1945年到1955年，亚非的十四个原来的殖民地获得了政治独立。从1956年到1965年，非洲新独立的国家达三十三个。仅1960年，就有十七个非洲国家取得独立。1980年初，亚洲、非洲、拉丁美洲和大洋洲新出现的国家达到九十一个。^①现在，绝大部分发展中国家都已经取得了政治独立，建立了自己的国家政治体制。伴随着新兴国家的不断出现，新的政治形式也层出不穷。

发展中国家的政治形式有着惊人的复杂性：既有象西方民主共和制那样议员们衣冠楚楚、正襟危坐的议会内阁制，又有依靠血腥暴力、弱肉强食的军人专政；既有高堂深殿、金冠玉杖的不可一世的皇帝，又有身披兽皮、头插羽毛的袒胸露臂的酋长；既有以社会主义崇高理想为原则和现代政治意识形态为基础的政治统治，又有以原始宗教或民族文化为金科玉律的政治统治；既有以传统部落和种族关系为基础的酋长制度，又有以现代工业发展造成的社会分化为基础的治理形式；既有模仿而产生的各种走了样的西方政治形式，也有模仿而产生的面目全非的社会主义的政治体制……总统制、议会制、酋长制、君主制、教权制、军统制、一党制等政治形式样样俱全，充分展示了政治时代这些政治形式的多样性和过渡性。

发展中国家大部分没有经历西方发达国家所经历的历史过程，因而其政治形式与物质运动之间的关系就不那么密切。同时，发展中国家大部分也没有达到社会主义国家政治活动的水平，因此其政治形式缺乏系统的政治学说和符合人类未来命运的政治理想的基础。缺乏这两个条件，意味着这些政治共同体的政治形式更多地受到历史的因素的影响，受到前政治形式的影

响,以及不同发展道路的影响。

比较分析发展中国家的政治形式,应当抓住这样一些变量,

第一,前政治形式。殖民统治造成了殖民统治的政治形式,这些政治形式是当代发展中国家政治形式的历史前提,也是当代发展中国家政治形式多样性的一个历史的因素。发展中国家处在非独立状态下的政治结构有:殖民地半殖民地或附属国形式、委任统治形式、托管形式、共管形式和被保护国形式等基本类别。无论在哪一种形式下,无论这种形式产生于哪一种历史运动或哪一种安排,发展中国家的政治形式都失去了独立发展的神圣权利,不得不接受外来政治形式和政治文化的渗透。与经济剥削和掠夺相伴,西方政治形式在不同程度上影响了各发展中国家的政治生活。不少后来获得独立的国家的政治形式都带有殖民国或统治国政治形式的胎记,因为它们从非独立状态的政治形式脱胎而来。一开始,新兴国家会接受非独立状态下政治形式的一些结构和设置,只有经过剧烈的社会冲突和快速的历史发展,它们才走上脱胎换骨的道路,抛弃带有浓郁的非独立状态政治结构色彩的政治形式。

第二,政治发展的道路。发展中国家为建立独立的政治形式走过了可歌可泣的道路。然而,各个国家走过的道路并非完全一样,有极大的差异性。这种差异性也是构成政治形式多样化的历史因素之一。早在一百五十年前,一部分发展中国家就形成了独立国家,如墨西哥、危地马拉、洪都拉斯、萨尔瓦多、尼加拉瓜、哥斯达黎加、海地、多米尼加等十八个拉丁美洲国家。但这类国家在发展中国家自然是少数派。大部分国家都是从摆脱非独立状态走向政治独立和民族自治的,只不过方式和时间上有所不同。第一次世界大战后取得独立的国家,不少一开始建立的是君主政制,随后再逐步走向其他政治形式。第二次世界大

战后获得独立的国家占绝大多数。有的国家通过革命达到政治独立；有的国家通过和平方式达到政治独立；有的国家一举取得成功，有的国家的诞生经过了漫长的阵痛……由于发展中国家建立独立的政治形式的道路不同，其政治形式的发展程度也就不同。

第三，社会和文化的结构。社会和文化的多样性也是决定发展中国家政治形式多样性的关键性因素之一。发展中国家展示了一幅琳琅满目的历史、政治、社会、宗教、文化和民族的图画。各国都有自己特殊的色彩和线条。这些千差万别的社会和文化因素对政治形式的影响是十分明显的。许多学者曾从各种角度对这种多样性作过描绘。法国学者E·加纳热用的是“二元分化”的理论。所谓“二元分化”是对新旧社会同时并存的概括。他认为发展中国家在地区之间、两种体制之间、社会团体之间在政治、经济、文化等方面存在着普遍的“二元分化”。其中政治“二元分化”直接作用于政治形式：一方面是现代政治形式力图统一全国政治活动；另一方面传统的权力结构依然能兴风作浪。另有学者的看法是“多元分化”。“多元分化”则是指伦理、语言和宗教的差异性。大部分发展中国家都有多种伦理系统、语言系统和宗教观念。这是当时殖民者根据人为的标准划分政治范围所造成的。同一种族、宗教、伦理的人口被分在不同的国家里，而不同种族、宗教、伦理的人口却被糅和在一个国家之中，从而埋下了多样性的种子。特别是部族观念和种族观念在不少发展中国家中构成了多样化的基础。现实告诉人们，部族和各种集团的作用不能低估；被分割在伊朗、土耳其、叙利亚和伊拉克的库尔德人一直在执着地追求建立自己的国家；印度尼西亚的西

① [英]保罗·哈里森：《第三世界——苦难、曲折、希望》，新华出版社1984年版，第450—451页。

摩鹿加、苏门答腊和西伊里安不断发生骚乱……^① 据统计,尼日利亚竟然有二百五十多个部族,构成十大集团,它们之间传统体制、语言、宗教均不相同,尼日利亚北部豪萨语和伊斯兰教盛行,而南部讲英语和信奉基督教。^② 这些差别都或潜移默化或明显直接地作用于政治形式。

第四,经济发展水平。经济发展水平的参差不齐更是发展中国家政治形式多样性的基本原因。经济水平的低下决定发展中国家的政治形式在很大程度上是现代观念的选择。它们具有现代的形式,但不具备现代的内容。所以从历史—社会—文化条件来说,它们必然要逐渐游离其形式上的现代性,逐渐适应其内容上的生态性。十年前世界银行的调查报告指出,按人口平均的国民生产总值在五百美元以下的发展中国家有五十多个,其中最贫穷的四十四个国家平均每人不到二百五十美元,最少的国家平均每人只有七十美元,而发达国家美国平均每人七千八百九十美元。相差一百一十二倍。经济不发达意味着生产力和生产关系还没有形成当代社会要求的规模,在社会内部没有形成比较明显的社会阶级分化。苏联学者费·米·布尔拉茨基和维·叶·齐尔金把这种现象归结为:发展中国家“政权的单一阶级性反映不够明显”。^③ 苏联科学院世界经济和国际关系研究所的格·伊·米尔斯基则认为,社会没有明显的领导阶级,阶级分化的过程没有结束,这意味着社会具有多样性、复杂性、分裂性、不均匀性。^④ 当然,经济不发展要通过多种方式和渠道来影响政治形式的结构和样式,不会那么直截了当。

① 《非洲概况》,世界知识出版社 1981 年版,第 265 页。

② [苏]费·米·布尔拉茨基、维·叶·齐尔金:《当代的政治体制》,广东人民出版社 1984 年版,第 234 页。

③ [苏]格·伊·米尔斯基:《“第三世界”:社会、政权和军队》,商务印书馆 1980 年版,第 407 页。

这些综合的因素,既为历史的因素,又为社会的因素,又为文化的因素,它们的多样性决定了政治形式的多样性。在发展中国家,总统制是采用得最多的政治形式。尽管是总统制,但也各有千秋。有的是明确的总统制,有的是实际上的总统制;有的是一院制总统制,有的是两院制总统制;有的是一党制总统制,有的是多党制总统制。议会内阁制在发展中国家不多见,即使是这种政治形式,有的也是形同虚设。君主政制在发展中国家为数不少,差别甚大。除此之外,当代世界政治形式的一个最后发展就是军统制,军统制指军队掌握国家政权的政治形式,发展中国家大部分都有过军统制的历史。从1960年到1976年,亚洲、非洲和拉丁美洲约有三十个国家发生了约四十次成功的军事政变,军人上台执政。军统制也各式各样,不尽相同。除此之外,还有以酋长制为基础的政治形式(阿拉伯联合酋长国);教权制即政教合一的国家,如伊朗,宪法规定一切政治、社会和经济事务都应建立在伊斯兰教的精神和伦理基础上,国家最高权力掌握在宗教领袖手中。利比亚于1977年开始改称“阿拉伯利比亚人民社会主义民众国”,据称这是对一切现存的政治形式的否定。发展中国家政治形式的多样性超出了传统政治学的几个类别范畴,也许政治学正面临着这样一个任务:根据各国的历史—社会—文化条件来确立新的政治形式的分类范畴。

发展中国的政治形式纷繁多样,但它们在自身的发展过程中依然显示了一些共同之处:绝大多数发展中国的政治形式都是革命的结果;政治形式综合了新旧两种不同的观念和机制,政治权力的阶级基础不确定,国家在社会发展中被推到重要的地位,政治民主观念不够发展,等等。这些均是我们确定发展中国家政治形式的主要视角,也是我们讨论政治发展的出发点。

4. 政治过程

4.1. 动态政治学

当今时代,政治至关重要。然而,要充分认识政治的重要作用和真实地位,有一个政治认识论方面的观念具有重要的意义,这就是,政治是过程。

在分析这个命题之前,政治学研究很有必要从更加抽象的层次上来把握世界的属性:“运动,就最一般的意义来说,就它被理解为存在的方式、被理解为物质的固有属性来说,它包括宇宙中发生的一切变化和过程,从单纯的位置移动起直到思维。”^①从这个宇宙观出发,人们就不难把政治看成是一个运动的过程,正象真理是一个过程一样。事物只有在运动过程中才能显示出自己的固有本性。

传统政治学的研究方法有一个非常明显的缺陷,那就是过于沉湎于形式和法律研究。这种研究方法把对政治现象和政治行为的分析囿于制度和法律文献的研究,仅仅从形式主义的制度和法律文献上来认识和分析千变万化的政治活动。诚然,任何低估制度和法律文献的态度也都是不科学的,因为制度和法律文献毕竟表示了政治活动的正式的样式和规范。然而,如果说只要研究制度和法律文献就万事大吉了,那也不是科学的态度。一个国家的宪法可以规定主权在民的原则,但在这个原则

^① 恩格斯:《自然辩证法》,《马克思恩格斯选集》第3卷,第491页。

的旗号下，垄断财团、利益集团、超级富豪、跨国公司、政府官员们却可以演出完全不同的政治闹剧。社会主义国家的宪法明确规定了国家机关的工作宗旨，但也有少数人在那里营私舞弊、贪赃枉法、投机取巧、为非作歹。这些现象，如果仅限于形式和法律文献研究的方法，就会视而不见。反过来，政治体系的建设和改善，如果只是条文上的努力，那也不会奏效。政企分开、党政分工、简政放权、宏观控制、微观搞活、机构改革等观点都必须有一个政治过程来具体体现。在政治时代，要推进政治学研究，必须克服单纯强调政治的性质、不研究政治过程的片面性。基于这一点，本节才起名动态政治学，其间的基本涵义就是说政治是一个过程。

1951年，美国著名的政治学家戴维·杜鲁门写了一本名为《政治过程》的书而一举成名。此书的基本方法就是分析政治体系通过什么程序来行使权力。他得出的一个观念十分简单：“单一的组织应有（一般都有）次级部门来行使各种功能。”这个结论一点也不深奥，但要让善于进行深奥思维的人接受它却并非易事。当这个观念在政治学界站住了脚的时候，新的政治学就问世了。用另一种术语来表述政治过程观念，就是政治研究的动态化。政治学研究的动态化至少意味着一个双重的变革：（一）政治学研究的动态化是对传统方法论的一种否定。美国斯坦福大学政治学系教授海因兹·尤劳断言，传统政治学的方法与当代政治学的方法截然不同。传统政治学的方法的特点在于它是形式主义的、道德论的和历史主义的；而当代政治学却强调了行为主义的、纯政治论的和现实主义的重点。（二）政治学研究的动态化体现了对政治功能运动过程的分析，即从对政治制度和政治规范的探讨转向了对政治活动和政治行为的探讨。这个双重的变革导致了现代政治分析方法的形成。新的观念导致了政治学研究课题的大规模转移：传统政治学热衷于研究政治制度、

宪法、主权、司法机构、国家、制衡等课题；有了政治过程观念的政治学注重研究政治参与、政治文化、政治社会化、政治沟通、民意、利益、政党活动、投票行为、利益集团、政策制定、政治行为、政治心理、政治人格、大众传播、冲突、革命等等。一种新的观念往往会带来惊人的学术生产力。

当然，任何观念走到极端都会失之科学。当代西方政治学固然强调政治是过程观念，但它在很大程度上被过程俘虏了，落入具体过程的陷阱中不能自拔，结果只见树木，不见森林。只有一大堆令人窒息的数据，没有一个科学的定性论断。不少人甚至觉得，政治时代是一个不需要定性分析的时代。这个观念不能令人信服，因为人类所处的是政治时代，在政治时代世界上的正义和理想没有定性分析是不会升华的。

把政治理解为一个过程，并不只是将此种观念作为定性分析的补充，而是要使定性分析具备更切实可信的论据、材料。把政治作为一个过程来分析，意味着这样两个基本的视角：

第一，注重分析政治活动的功能过程。政治活动中的各个构成部分都有自己特定的功能。如中国的宪法规定，全国人民代表大会及其常务委员会行使国家立法权，监督宪法的实施，审查和批准国民经济和社会发展规划等。各国宪法对政治体系的各个部分的职能也都有明确的规定，不论是总统、女王、部长会议主席、总理、酋长，还是议会、上院、下院、咨询院，都有自己的职责和行使权力的范围。但这些职能，只有在实际政治活动中实现。这个实现功能的过程，就是政治活动的功能过程。功能过程是一个复杂的运动过程，各种各样的因素都会渗入其中，绝非象政治性条文或法律条文规定的那样一目了然，简单清楚。说明了政治活动的功能过程，就能深化对政治现象和政治活动的分析和研究。

第二，注重分析政治活动的行为过程。政治活动绝不是一些独立存在的机构或机关在那里活动，说到底，是组织或这些机构的有血有肉、有意识的人在活动。因此，政治学研究应当注意分析政治活动中各种人的主体和组织形式的活动，如个人、领袖、政党、群众、人民、利益集团。政治行为过程包括心理特征、行为压力、性格发展、思想倾向、外界刺激、内部反应、行为模式、心理需求等诸多方面。政治活动的行为过程错综复杂，单单靠划定阶级立场无法得出科学的结论，必须有在这个基础上的更为深入、更为实际、更为实在的具体分析。

正因为人类跨入了一个政治时代，正因为政治活动已日益复杂、日益纷繁、日益扩展，所以政治展现出无限丰富的活动过程。面对这样一个事实，把政治视为一个过程不仅对理解政治时代来说极为重要，而且也是政治时代政治的特征之一。

4.2. 开放的政治

政治过程体现了当代政治活动的开放性。在当代政治生活中，不仅有衣冠楚楚的总统、国王奔波于世界各国，面红耳赤的议员们在议会大厅中争论不休，正襟危坐的最高法官维护着国家的宪法，地方官员们在中央政府和当地政府之间穿梭奔忙；还有腰缠万贯的亿万富翁在操纵着他们的政治代理人，组织严密的政党在政治舞台上相互角逐，乐辩士们在议会外进行着密锣紧鼓的交易，各种利益集团粉墨登场，在政治谈判桌上讨价还价，……。这幅生动的画面表明，当代政治生活是一个多层次、多方向的发展过程，它具备了某种开放性：政治共同体的各种因素都介入了政治过程，影响着政治过程。政治过程大大超出了前几个世纪的模式和规模。

当代政治体系所具备的这种开放性质，经过了漫长的发展历史。它的源头，可以追溯到古代希腊。在古代希腊城邦政治的民主时期曾经有过一个开放模式。亚里士多德说：“城邦的成为一个组合物就好象许多‘部分’的结成为一个‘全体’。”^①在这里，亚里士多德朦胧地表述了古代希腊政治过程开放性的特征。古代希腊的伯利克利时代（公元前五世纪），政治过程的这种开放性表现在它多重和复杂的政治形式上：五百人会议、最高法院、民众会议、各种委员会、大行政区、中间行政区和称为“德莫”的自治村社，将政治共同体的各种政治力量和政治因素都包纳进政治过程，形成了政治过程的开放性。^②当然，这种古典古代的政治过程的开放性意义极为有限。而且，这种开放性限于政治统治阶级——奴隶主阶层内部，奴隶阶级被排除在政治过程之外，奴隶阶级被认为是“非政治的”。在古代世界显赫一时的各大帝国中政治过程均是封闭性的。在某种意义上，政治过程的封闭性与绝对君主政制有密切的关系。在人类社会的历史—社会—文化条件没有超越君主政制以前，政治过程的开放性无从谈起。

西方社会有过一段漫长的神学时代，然后才形成了中央集权的专制君主政制。在这个阶段中，没有形成统一的政治体系，出现了封建割据和贵族君主政制。这种体制虽然形式上类似于一种开放性的政治过程，实则不然。因为此时的政治体系极其松散，统一的政治体系只在名义上存在，各公国、侯国、伯国和主教国并不听命于中央政权。以后形成的附庸制度也相同。可见，这种政治体系具有的是某种散放性，而非开放性。黑格尔对这个问题的分析很有见地：在这样的政体下，各臣民都是一个高级

① [古希腊]亚里士多德：《政治学》，商务印书馆 1981 年版，第 109 页。

② 陈同燮：《希腊罗马简史》，山东教育出版社 1982 年版，第 70—74 页。

君主或者侯主的臣民，他们必须对他履行各种规定的义务，但是他们是否履行这些义务，那就得全看诸侯、领主能否以性格的坚强或者恩赐的激劝使他们这样去做。^① 在政治体系本身不健全的情况下，政治过程的开放性不仅是不可能的，而且会危及政治体系本身的生存。

在政治体系的发展历史中，有过一段极端的封闭阶段。封建专制君主政制便是政治过程封闭性的典型。古代中国自秦汉起形成的天下一统的专制制度，延续了两千多年，直到本世纪初才进入政治过程开放性的历史进程。西方国家政治封闭性的历史于十八世纪开始逐步结束。“路易十四时代”标志着西方封建专制政制达到登峰造极的地步。路易十四建立的庞大的国家机器形成了一个完全封闭的政治体系：中央集权。在这种政治体系中，各城市的自治地位完全丧失，市政行政首长选举改为任命，行政长官派往各行省，整个政治体系以国王为轴心。^② 其他社会因素被排斥在政治过程之外。这种封闭性的政治体系很快就被历史的力量和资产阶级政治革命冲垮了。封闭性的政治体系比较容易与历史—社会—文化条件的变迁发生冲突，最后导致自身的灭亡。而开放性的政治过程适应性就强得多，能够不断调节自身与历史—社会—文化条件之间的关系。历史的力量冲开了封闭性的政治体系，也开启了政治过程走向真正开放性的历史航程。

开放性的政治过程不仅意味着一种新的政治活动方式，而且也意味着政治对人类经济、社会迅猛发展的一种适应。只有到了政治时代，政治过程的开放性才是可能的和现实的。政治过

① [德]黑格尔：《历史哲学》，三联书店1956年版，第446页。

② [苏] Я·Я·祖季斯主编：《世界通史》，第5卷上册，三联书店1963年版，第155—156页。

程的开放性是伴随着资产阶级民主政制的降临而开始的。资本主义生产方式造成了经济利益的多重分化，造成了新旧阶级之间的分野，造成了资产阶级内部的集团壁垒。这些不同的利益集团都要求政治体系能保护自己的利益，按照自己的利益来展开政治活动，都想介入并操纵政治过程。而西方近代民主政制为这种愿望提供了制度上的条件。这种利益上的追逐和倾向迫使政治过程走向开放。马克思当时有一句名言：“现代的国家政权不过是管理整个资产阶级的共同事务的委员会罢了。”^①马克思在谈到路易·波拿巴的雾月十八日政变时，更加翔实地描绘了这一过程：“宪法、国民议会、保皇党派、蓝色的和红色的共和党人、非洲的英雄、讲坛的雷鸣声、报刊的闪电、整个著作界、政治声望和学者的名誉、民法和刑法、自由、平等、博爱”在政治过程都能推波助澜。马克思的这个描绘也是现代西方民主政制下各种力量卷入政治过程的生动写照。

政治过程的开放性本身也是逐步推进的。人民大众和无产阶级一开始被排斥在政治过程之外，然而，正是人民大众和无产阶级以其伟大的力量拓宽了政治过程的开放性。历史出现了一个奇特的现象：任何要求政治过程进一步开放的运动本身都可能危及政治体系的稳定性，然而一旦政治过程的开放性在政治运动的强大压力下达到了某种程度，政治体系反而愈加趋向于稳定。当代西方民主政制恰恰经历了这样一个发展过程，其中的道理是值得深思的。

经过将近二百年的发展，政治过程的真正意义上的开放性已经成为人类政治共同体的基本特征。历史的发展，经济的进步，社会的前进，人类民主精神的光大，在这个过程中均是主要的动力。政治过程的开放性不仅是政治共同体内部力量对比和

^① 马克思、恩格斯：《共产党宣言》，《马克思恩格斯选集》第1卷，第253页。

平衡的必然结果,也是人类各政治共同体相互交往、国际关系空前发达的结果。不仅政治共同体内部的各种因素纷纷介入政治过程,而且国际因素也介入了政治过程。政治过程的高度开放性成为政治时代维持政治体系稳定、促进其功能完善的重要条件。

政治过程的开放性在不同的政治共同体中有不同的结构、程度和规模。它表现了各政治共同体不同发展阶段上政治力量的运动,也表现了政治共同体中各个阶级力量的基本活动。在政治时代,要理解一个政治体系,分析宪法和法律规定的正式权力和组织关系是重要的,但对政治过程中各种力量的实际运动的研究更为重要。在政治体系的正式运转过程之外,往往游离于形式——法律规范的政治过程更能显示出一个政治体系的动态过程。

政治过程的开放性质意味着众多的社会力量与政治体系的力量交织在一起构成政治体系的行为。肯尼斯·普热维特和锡尼·佛巴把介入美国政治过程的角色归结为:大众、特别公众、有组织的团体、政党、州、地方政府、联邦政府。卡尔·W·多伊奇则相信参与的角色包括高层精英、中层精英、利益集团、政党、政府等因素。在社会主义民主体制中,参与政治过程的成份包括人民群众、政党、群众团体、领导人物、各级政府等。在新兴国家中情况也相似。参与政治过程的活动者在政治共同体中形式上有共同之处。在分析政治过程时,可以从三个方向寻找比较分析的变量:

第一,政治体系活动的水平方向,包括政府的各个机构,如立法机构、行政机构和司法机构。在一些国家中,还包括军事机构、宗教机构(如果它们构成了政治体系的内部因素)。分析它们之间的组织关系、权力关系、人际关系、政治关系等方面。

第二,政治体系活动的垂直方向,包括中央政治体系、地方

政治体系，联邦制国家还包括州政治体系。这个过程在不同政治共同体中是不一样的，在法国为中央政治体系、省政治体系、县政治体系、镇政治体系；在日本则为中央政治体系、都政治体系、道政治体系、府县政治体系等；在中国则为中央政治体系、省政治体系、市政治体系、县政治体系、乡镇政治体系等几个环节。

第三，政治体系活动的全方向，即立体地考察和分析政治过程，这个方向包括各种社会力量对政治体系的介入和作用，如利益集团、政治党派、群众组织、人民大众、宗教组织、语言集团、种族集团等等。在当代政治过程中，这些力量往往最值得注目。它们各自对政治体系作用的大小，直接反映了政治体系的性质和能力。

4.3. 利益确定过程

政治时代的大千世界，每时每刻都在向政治体系提出形形色色的要求。各种利益集团、各个阶级、各个团体、个人都希望政治体系的活动能反映自己的要求和愿望：南非境内黑人反对种族隔离政策日益高涨的斗争浪潮，美国农场反对政府实行粮食禁运怨声载道的抗议，荷兰和平主义团体反对在荷兰境内布置美国导弹的静坐示威，南朝鲜反对党为实行民主进行的百万人签名运动，美国黑人群众要求取得平等权利的呼声，法国消费者要求控制通货膨胀的要求，甚至对试管婴儿的科学管理、城市环境保护、食品卫生等等，都构成了向政治体系提出的各种要求。一个政治共同体遇到的要求应有尽有，数不胜数。它们怎样才能进入政治过程，为政治体系所注意呢？为了达到这一目的，政治过程中就需要有一个利益确定的机构。这个机构的基本职

能是将政治共同体中大量存在的要求和利益经过选择确定为政治体系的目标,通过政治体系的运转去实现它们。这个机构,在当代政治体系中一般为立法机关。当然,在实行传统君主政制的政治共同体中,利益确定机构为君主本身,因为不存在立法机关。

立法机关的活动是政治过程的重要部分。立法机关在各个政治共同体中有不同的名称:英国叫上院和下院,美国叫众议院和参议院,法国叫国民议会和参议院,德国叫联邦议院,苏联叫最高苏维埃,中国叫全国人民代表大会,罗马尼亚叫大国民会议……各不相同;再加上各式各样的地方立法机关,更是琳琅满目。尽管不同立法机关的构成形式与一定政治共同体所处的历史—社会—文化条件相适应,但它们在政治过程的作用却是同一的。

怎样认识这些形态各异的立法机关在政治过程中的作用呢?可以采用结构—功能的分析方法。这种方法强调分析两个主要变量:(一)分析对象的静态结构,包括构成单位、内部关系和外部关系三个方面,通过对这三个方面的分析和描绘来确定对象的确定形态和相互关系。(二)分析对象的动态功能,包括单位功能、内部运转和外部功能三个方面,通过对这三个方面的分析来确定和研究对象运动过程和相互作用。大部分政治体系的构成部分都可以接受这两个方面六个角度的分析,因为只有各个构成部分的紧密联系和相互作用才构成一种政治体系的主要内容。

立法机构利益确定过程的框架是:

第一,立法形式的构成单位。包括:(一)一个或两个构成单位。现在世界各国大部分采用一院制,即一个立法机构,少数采用两院制。据统计,在一百五十个国家中,采用一院制的国家达

九十一一个，采用两院制的为四十五个。(二)组成每个立法机构的成员，其中有选举和非选举产生的成员。实行两院制的国家上院成员的产生途径较为复杂，如由贵族担任、国家元首任命或选举产生。选举方式又有多种多样，如冰岛和挪威通过普选产生，有的则按地区比例选举产生，而法国则通过选举团间接选举产生。有的立法机构的成员还包括国家元首，如印度、马来西亚、加拿大、英国等国家。(三)立法机构中的领导机构。它可分为个人性和集体性两大类：个人性领导机构指由一名立法机构领导或副职领导立法机构的事务；集体性领导机构指一个委员会性质的机构，如主席团、议长会议和理事会等。(四)立法机构中的咨询机构。它负责协助立法机构领导的工作，有的由立法机构的办公厅承担，如比利时、法国、意大利、西班牙等，有的设专门的机构，如联邦德国联邦议院的元老委员会和联邦参议院的顾问委员会。(五)立法机构中的专门委员会，如各种常设委员会、全院委员会和联席委员会等。(六)立法机构中的党团组织。在许多国家的立法机构中，还存在着议会党团，即同一政治派别的成员进入立法机构后组成的单位，如法国议会中有保卫共和联盟党团、共和党党团、社会党党团和共产党党团等。除了以上六个基本单位外，立法机构还可以包括其他一些构成单位。

第二，立法机构的内部关系。包括：(一)在有二个立法机关的情形下，两者之间的关系，包括权限关系、职能关系、技术关系和人员关系；(二)立法机构各个构成单位相互之间的关系，如立法机构的领导与立法机构党团的关系，与专门委员会的关系，与咨询机构的关系等。

第三，立法机构的外部关系。外部关系原则上可以在立法机构与政治体系的各个构成部分之间产生：(一)立法机构与政府的关系；(二)立法机构与司法机关的关系；(三)立法机构与地

方政府的关系。由于政治形式的每一个构成部分都有不同的类型,在分析这种相互关系时,立法机构总是以自己的一定类型与其他构成部分的一定类型发生关系的,不同构成部分的不同类型可能导致不同的关系,作用于政治过程。

第四,立法结构的单位功能。单位功能指每一构成单位的作用和功效,因而它至少包括:(一)立法机关的功能。如上院和下院的不同功能;美国参议院有权核准官员的任命、批准条约、审判弹劾官吏等功能,众议院有审议和通过预算等权力。(二)立法机构成员的功能,包括提出法案、表决法案、代表党团利益和选民利益等。(三)立法机构领导的功能,如主持立法机构会议、决定议案的去向、任命委员会,在特定条件下有的国家的立法机构领导可以代行国家元首的职权。(四)立法机构咨询机构的功能,一般在行政事务和财政事务上协助立法机构领导的工作。(五)立法机构专门委员会的功能,如常设委员会审议议案的功能,各专门化常设委员会的功能,临时委员会的功能,全院委员会的功能,联席委员会审议和处理两院有分歧的议案的功能。(六)立法机构中党团的功能,如左右立法机构的表决、提出议案、反对派议会党团的功能,多数派议会党团的功能等。各构成单位的功能与构成单位的结构有密切的关系,每个结构都执行一定的功能。

第五,立法机构的内部运转。立法机构的运转程序可分为两大类:(一)各个构成单位相互连贯的运转程序,如立法机构召开的法定程序和过程,一项议案从提出到通过的程序和过程,立法机构内部两个立法机关之间的工作程序。(二)各个构成单位单独的运转程序,包括立法机构的成员、领导、咨询机构、专门委员会和党团等的运转程序等。除此之外,立法机构的运转程序还会涉及立法机构以外的权力主体,如不少国家规定国家元首、

政府、联邦国家的州议会、一定数量的选民、最高司法机关、其他机关和社会团体，也可以提出法案，这样它们就介入了立法机构的运转过程。

第六，立法机构的外部功能。外部功能指立法机构对政治体系中其他机构所行使的功能，其中主要有：（一）财政监督功能，主要是批准政府的预算和决算；（二）批准政府缔结条约的功能；（三）批准任命官吏的功能，可以由立法机构将候选人提交国家元首任命，也可直接选举和任命，也可批准或同意行政机构的任命；（四）监督政府的功能，通过询问和质询、国政调查、提出不信任案、弹劾等手段；（五）其他职能，如立法机构向司法机构控告行政成员或司法成员的功能，直接审判的功能，组成特别法庭的功能等。

以上为立法机构的比较分析框架，当然，根据对象的差异程度和特殊条件，这个框架的基本结构还可以增加或减少。政治共同体的立法机构通过这样一个复杂的过程选择和确定政治共同体中出现的各种利益。在这个过程中，不同的利益、不同阶级的愿望得到不同程度的肯定。

当代世界尚有许多政治体系中没有立法机构。据统计，1971年加入联合国的一百三十八个国家中有三十个没有议会。这些国家大部分为阿拉伯、非洲和南美国家。一些原先有议会的国家也在发生新的变故：智利、阿根廷、乌拉圭都一度取消议会。在没有立法机构或立法机构权限不大的地方，政治共同体的利益确定可以通过其他程序实现。

4. 4. 利益实现过程

一九六〇年，约翰·肯尼迪赢得了美国总统职位。他信心

十足地表述了他对美国总统职权的观点：他（总统）首先必须是名副其实的主要行政者。他必须准备实行他的职位所具备的无所不包的权力……他必须处理错综复杂的问题……他必须发起行动……总统必须独自对本国的外交政策作出决断。这就是宪法的明智规定。甚至在国内，总统必须创议政策和提出法律，以满足国民的需要。他还必须准备动用他这个职位的一切力量来保证法律的制定……肯尼迪的话表述了政治体系另一个组成部分的基本功能。这就是政治体系的行政机构的功能。政治体系的行政机构负责执行立法机构制定的法律，它的功能是实现立法机构确定的利益。因而，与立法机构的活动过程相比，行政机构的活动过程则是利益实现过程。在政治时代，利益实现过程已成为政治过程中最为重要的组成部分。从某种意义上说，在当代政治过程中，执行过程占了主导地位。正如美国卡罗林纳大学教授戴维·M·奥尔森所言，当今的时代是一个“执行权统治的时代”。因而，研究当代政治体系的政治过程，尤其应分析政治过程中的执行过程。

政治体系的利益实现过程在不同的政治体系中由不同的机构来实现：美国是总统及行政部门；日本、英国是首相和内阁；法国是总统和总理结合的行政体制；联邦德国、意大利等国是总理和行政部门；中国为总理和国务院；苏联为部长会议；瑞士为联邦委员会；……。与立法机构一样，虽然执行机构的形式在各政治共同体千差万别，但它们在政治过程中的作用是同一的。采用结构——功能的分析方法，政治体系中的利益实现过程的框架是：

第一，行政体系的构成单位。包括：（一）国家元首。国家元首一般为国家最高权力的执掌者，形式上凌驾于行政、立法、司法等一切国家机关之上，但与行政体系有着非常密切的关联。在

君主政制中，国家元首为君主，如英国、荷兰、丹麦、瑞典、沙特阿拉伯等；在民主共和制形式下，国家元首为总统、主席；有些国家采用集体元首形式，如南斯拉夫的联邦主席团，由六个共和国和两个自治省的议会各选一名代表组成，对内对外代表国家。(二)政府首脑。在君主政制国家中，政府首脑一般称为首相；在民主共和制国家中，一般称总理、总统。当代许多政治体系的国家首脑和政府首脑是合一的，如美国总统及实行总统制的国家，英国宪法也规定国王或女王为英国世袭的国家元首、政府首脑、法院首领、全国武装部队总司令等职务。(三)行政机构中的领导机构。行政领导机构有各式各样的种类，如内阁、总统、国务院、执行委员会等。各个行政机构内部也分为不同的构成部分，如英国行政体系就有“核心内阁”、内阁大臣和不入阁大臣之分，法国行政体系中有部长、国务秘书、总理府国务秘书、部长国务秘书等成员。(四)行政机构的职能机构，即中央行政机构各部。中央行政机构各部可多可少，如苏联曾一度达到一百多个部，而一般国家只有二十个部左右。(五)行政机构的次级体制，即各级地方政府。地方政府在不同的国家体制不一样，在联邦制的国家和单一制的国家也不一样。除上述五个部分之外，在不同政治体系中还包₁括一些其他的机构。

第二，行政机构的内部关系，即上述各个构成单位在行政机构内部形成的关系。包括：(一)国家元首与政府首脑之间的关系，包括权限关系、职能关系等。在传统君主政制下政府首脑要对国家元首负责，俯首听命，而在立宪君主政制国家中，君主们“临而不治”，实际上不能制约行政机构；在民主政制下，国家元首与政府首脑合一的，不存在这层关系。在国家元首与政府首脑不合一的国家，有的没有切实的权力关系，有的存在，如法国总统对总理有较多的控制权。(二)政府首脑与各部首长之间的关

系。(三)政府首脑与职能机构的关系,包括指挥、统一、协调、组织、计划等多项关系。(四)中央政府与地方政府的关系,在联邦制国家中,这层关系较为松散,如美国联邦政府对各州政府(不算地方政府)的控制力量不大,而法国中央政府对地方政府却能耳提面命。

第三,行政机构的外部关系。外部关系原则上包括:(一)行政机构与立法机构的关系,如行政机构在产生、组织、行政等方面均要受到立法机构的制约,行政机构应对立法机构负责。除总统制国家总统由直接普选产生外,许多国家的行政机构都由议会产生,对议会负责。(二)行政机构与司法机构的关系,主要是司法机构对行政机构的监督和控制关系。行政机构的外部关系不限于这两个方面,但这两个方面是行政机构在利益实现过程中首先发生关联的外部机构。

第四,行政机构的单位功能,即每一个行政机构在利益实现过程中所起的作用。包括:(一)国家元首的功能,如任命政府首脑、行政官员、召集和解散议会、批准和公布法律、统率军队、宣战与媾和等。在国家元首和政府首脑合一的国家中,两重身份统一发挥作用。但是,在法国这种总统对总理权限较大的国家中,总统主持内阁会议、签署内阁会议决定的法令、决定并指导国家政策。(二)政府首脑的功能,包括领导政府活动、确保法律的执行、任命政府成员、代表政府享有立法创议权和修改宪法建议权以及对国防负责等。(三)行政机构中领导机构的功能,如领导各部工作、协调部内关系、人际关系、组织关系、制定部内计划、政策、方针等。(四)行政机构中各职能部门的功能,各个职能部门在经济、政治、文化、教育、国防、卫生福利、劳务、外交、资源等各个领域中所起的特定的利益实现功能。(五)行政机构各次级机构的功能,即各级地方政府所执行的功能,如向中央政府

建议、提出申请、计划草案、执行中央计划、治理当地事务等项功能。凡是构成行政体系的各个部门，都会在一个政治共同体的利益实现过程中发挥某种功能。

第五，行政机构的内部运转。也可分为两大类：（一）行政机构各个构成部分之间的动态关系，包括政府决策程序、政府计划步骤、政府工作程序、各部之间相互合作的程序、中央与地方政府之间的关系、政府内部关系中各项因素的作用等等；（二）各个构成单位自己单独的运转程序，包括各部的内部机构运转、西方国家中文官制度的作用、各部的信息渠道的运转、各部内部首长与各下属机构之间的关系、地方政府行政机构自行运转的程序，等等。这些多重的过程构成了利益实现过程的重要环节。

第六，行政机构的外部功能。行政机构的外部功能十分庞大，这是政治时代的政治发展向它提出来的要求。行政机构的外部功能既有社会性功能的一面，也有对政治体系其他构成部分的一面，综合起来有：（一）社会性功能，包括执行法律、为实施宪法和法律的规定而制定政令、条例或发布命令；制定和执行政策，掌管军队、警察和监狱，主管文化、科学、卫生、社会福利等方面的工作，编制预算，调节和干预经济事务等。（二）政治性功能，如根据选举法规组织选举工作。（三）对司法机关的功能，如决定大赦、特赦、减刑、刑罚执行，主管司法行政事务，如美国宪法规定总统有权提名并任命最高法院的法官。虽然总统不能制约最高法院，但这个过程使行政机构和司法机构之间有了某种功能关系。美国总统还可以任命上诉法院和地方初审法院等法官。（四）对立法机构的功能，行政机构应向国会提出预算，并通过向议会提出法案参与立法，当代政治生活的发展更大量的立法提案必须由行政机构提出，因而行政机构往往也成为“主要的立法者”。行政机构在一些政治共同体中还有权否决立法机构通过的

法案,美国总统便有这一权力。此外,行政机构一般还必须接受立法机构的监督,回答立法机构质询。(五)对外功能,即处理外交关系,代表国家任命驻外使节,接受外国来使,对外宣战,媾和与缔结条约等等。行政机构的对外功能在当代社会中起着十分重要的作用,它是利益实现过程的一个重要组成部分。研究和分析一个政治共同体的政治过程,必须首先研究行政机构的对外功能。

政治过程的另一个过程是利益维护过程,这个功能由政治共同体的司法机构来完成。分析政治过程必须考察利益维护过程,考察司法机构如何运用权力、程序和体制来维护立法机构确定的利益。不过,利益维护过程更多的是消极性的,即当利益法规受到破坏或违背时,它才发挥作用。这里主要考察政治过程的积极活动的一面,因而不具体分析利益维护过程。

政治共同体的利益确定过程和利益实现过程是一个复杂的过程,除了它们自身的运转之外,各种社会政治力量和政治势力都会介入这两个过程,或者在政治舞台上大显身手,或者在幕后策划交易。各种社会政治力量和政治势力在利益确定过程和利益实现过程的每一个环节上都会发生作用,影响政治过程。

政治过程有其正式的一面,也有其非正式的一面。

4.5. 政党现象

美国总统四年一任,每到总统竞选的年度,美国政治舞台上就会上演一场旷日持久、熙熙攘攘的闹剧。各派政党纷纷粉墨登场,四处奔走,竭尽宣传鼓动之能事。在美国,主要是“驴象之争”,即民主党与共和党之争。1984年,民主党与共和党分别召开了用来争取总统竞选胜利的全国代表大会。在民主党的会场

内，所有与会的男性都身穿一身装有假驴头的服装，招摇过市。而在共和党会场外，则有成群结队的大象耀武扬威地在兜风。两大政党的候选人马不停蹄，周游列州，发表演说，信誓旦旦。这场闹剧只不过是政治时代政党现象的一个小小的场面。在政治时代，政党在政治活动中推波助澜，左右政局，对一个政治共同体的政治过程起着决定性的作用。

政党现象今天已经十分普遍，以致没有政党的政治共同体在世界政治舞台上已寥若晨星，屈指可数，如阿曼苏丹、巴林国、不丹王国、卡塔尔、科威特、尼泊尔、沙特阿拉伯、斯威士兰、汤加王国和西萨摩亚等。大部分政治共同体都存在力量雄厚的政党：社会主义国家中的共产党及其他党派；法国的社会党、共和党、保卫新共和联盟和共产党；日本的自由民主党、社会党、公明党、民社党、共产党等；联邦德国的基督教民主联盟、社会民主党、自由民主党和各种激进党等；发展中国家虽然大多实行一党制，但也都存在着统一的政党，如南非非洲人国民大会、西南统一运动、西南非洲民族联盟、西南非洲人民组织、几内亚和佛德角非洲独立党、莫桑比克解放阵线等。当代世界不仅政党遍布全球各地，而且各政治共同体内政党林立，派别甚多，令人眼花缭乱：西班牙在佛朗哥死掉之后一下子冒出了二百多个政党；日本除七个主要政党外还有数百个政党；美国、法国、意大利的政党也数以百计。^①新的政党不断产生，不断灭亡。据专攻政党问题的英国专家罗伯特·哈默尔和约翰·D·罗伯森统计，在近二十年内，西欧及北美等国产生了二百三十三新的政党。而阿兰·J·戴伊和亨利·W·德根哈特编的《世界政党》一书介绍的政党就达三千一百多个。当然，在政治共同体中，真正有实力、

① 罗豪才、吴瀚英：《资本主义国家的宪法和政治制度》，北京大学出版社1983年版，第141页。

能对政治过程起举足轻重影响的政党为数不多，往往是两个或数个政党，其他小政党都只能望其项背，自叹不如。它们对政治过程起不了决定性的作用，即使起一些作用，往往也无法与大型政党的作用相媲美。

政党现象的出现是人类政治发展的一个结果。在古代世界，虽有政治上派别、集团或朋党，但这些绝非现代意义的政党。古希腊和古罗马形成的平民党和贵族党也无法与现代政党相提并论。漫长的专制封建统治排除了政党存在的可能性。只有到了民主政制代替专制君主政制，社会的阶级利益有了日益明确的分野，政治权力日益成为一种可以用来实现一定利益的力量时，政党现象才得以产生。历史的力量从商品生产领域带来了自由、平等的经济原则，政党竞争便是这种经济原则在政治上的生动体现。从那时起，英国产生了托利党与辉格党，美国产生了联邦党和反联邦党，法国产生了雅各宾党和山岳党。在政党开始出现时，资产阶级也疑虑重重。美国第一任总统乔治·华盛顿在他著名的《告别词》中满腹疑虑地分析了政党，他说：“一个派别对另一派别的交替统治，由于党派纷争所产生的天然报复心理而使斗争愈演愈烈。在不同的时代和国家中，这种交替统治干下了最令人厌恶的罪行，它本身就是一种可怕的专制主义。”^①乔治·华盛顿的这种态度是对政党巨大能量的一种担忧。然而，政党既然是一种历史发展的产物，那它就不会因人们的主观愿望而偃旗息鼓。随着经济的飞速发展、社会的进步、阶级的分化、集团的分野，政党空前生长起来。从十九世纪中叶起，无产阶级的政党问世，开始了无产阶级政党在世界各国蓬勃兴起的历史。二十世纪尤其是二次大战之后，民族解放和争取

^① [美]哈罗德·f·戈斯内尔、理查德·G·斯莫尔卡著：《美国政党和选举》，上海译文出版社1930年版，第2—3页。

国家独立运动的高潮又在广大发展中国家催生了难以计数的政党。使政党成为二十世纪后半期人类政治生活中最重要、最有力量的政治主体。

政党在当代政治生活中之所以能起到这种其他社会政治组织望尘莫及的作用，是政党本身的性质决定的。政党的基本目的就是取得政权、维持政权，通过行使政权来实现自己的纲领，维护一定阶级或集团的利益。为了这个目的，政党会为取得政权和维持政权作不懈的努力；在没有取得政权的情况下，它也会竭尽全力影响或介入政治过程。法国研究政党的学者弗·博雷拉认为政党具有三个要素，即具有一定的组织形成、具有一套治国方案和为取得政权和行使权力而展开的活动。^①分析世界各政治共同体的政党，应当注意这样一些变量：

第一，政治纲领。政党都有自己的政治纲领，这种政治纲领反映了政党的性质、利益倾向和阶级属性，也反映出政党将在政治过程中如何动作。各国共产党都以消灭私有制、建立公有制和社会主义民主为自己的纲领。联邦德国的基督教民主联盟宣布信奉基督教伦理、人道主义和古典哲学。日本的自由民主党主张建立文明的民主国家，反对以土地、生产资料的国有国营和官僚统治为主体的社会主义经济，以自由企业为基本。^②坦桑尼亚联盟的政治纲领主张社会主义和自力更生政策。……政党的政治纲领决定了政党在政治过程中政治决策和政治行为的方向，以及它所想实现的政治目标。

第二，政党组织。作为政党，一般均有自成体系的较为严密的权力关系结构。虽然有的学者相信政治时代政党有“非中央

① [法]弗·博雷拉：《今日法国政党》，上海人民出版社1977年版，第7页。

② 赫赤、谭健等著：《日本政治概况》，中国社会科学出版社1984年版，第177—178页。

集权化”的趋向，但世界各大部分政党依然有较为严密的组织系统。无论是哪一级水平上的政党，一般都有中央领导机构、党的领导人、全国代表大会以及各级地方组织和在各种政治或社会机关中的组织。政党组织，有的比较松散，有的比较紧密，如苏联共产党的组织就比较严密，而美国共和党和民主党的组织却相对松散，只是每次大选时才显得较有实力。政党组织是政党在政治生活中发挥其作用的一个前提条件。政党通过自己的组织使政党能在政治生活中作为一支独立的力量统一行动，影响政治过程。如果是执政党，其影响将更为直接。

第三，政党纪律。一定的政党有一定的纪律，作为对其成员行为的约束。有的政党纪律严格，党员要服从党的纲领和组织领导，在政治活动中听从党的统一安排，违反党纪的党员在一定情况下要被开除出党，如英国的保守党和工党、法国的社会党和共产党等政党。有的政党纪律松弛，如美国的两大政党，党员不固定，只要声明拥护某个党或在上次选举中投某党候选人的票的便可在选民册中注明为该党党员，因而实际上两党无法制约个别党员，两党之间成员的“跳槽”现象屡见不鲜。但是，一般政党均有严密的纪律，以保证政党在政治生活中的活动能力，保证政党能有效地控制政治过程。

政党代表了政治共同体中一定阶级或集团的利益，并且有严密和自成一体的组织。那么，政党在政治过程中发挥着怎样的作用呢？政党怎样通过控制和操纵各种政治机构来实现自己的目的和纲领呢？政党在政治过程中的作用一般可从以下三个方面加以考察：

第一，进入政治过程。政党要在政治过程中大显身手，有一番作为，首先必须进入政治过程。进入政治过程的方式多种多样，如民主选举、社会革命、军事政变等。在西方社会中，政党

须通过参加选举进入政治过程。因而在选举中取胜是政党活动的一个非常重要的目的。政党在选举活动中全力以赴，耗费巨资，组织人力，制定竞选计划，四处游说，各政党领袖不惜行程万里，影响选民的投票行为。美国的两大党是最典型的例子，它们的神圣口号都是“一切为了竞选”。当代选举活动庞大的规模也为政党实现这一目的创造了良好的条件：需要数以百万计的经费和充分的宣传。个人和一般社会团体对此只能望洋兴叹；而一些小的政党在大规模的选举中也只能跑跑龙套，唱唱配角。大型政党却能够比较容易和顺利地进入政治过程。进入政治过程之门在不同的政治体系下有所不同，一般通过进入立法机构而进入政治过程。但在总统制下，政党除立法选举外，还可以通过总统选举之门进入政治过程，如美国、法国。立法选举又可分为不同的层次，如众议院、参议院、地方立法选举等。不少政治体系中的地方行政首长通过民选产生，这也构成政党进入政治过程之门。

第二，影响利益确定过程。在西方国家和许多其他国家中，立法机构的活动与政党活动紧密相关。立法机构中的成员一般均有党派背景，无党派人士屈指可数。特别是在当代选举活动中，无党派人士取得选举胜利的可能性微乎其微。如1970年、英国大选的结果是保守党当选三百三十人，自由党六人，工党二百八十八人，而其他人士则只有六人。政党通过控制立法机构的多数，运用立法机构这架机器，把政党的纲领和意志上升为整个政治共同体的法律，主导政治体系的政治过程。各政党在议会中组成各自的议会党团，多数党实际上操纵着利益确定过程。少数党或反对党虽然不能主导利益确定过程，但它们可以通过各种手段影响利益确定过程，牵制或阻碍多数党对利益确定过程的指导，从而影响政治过程。立法机构不会自主发生作用，在当代

政治生活中它成了政党活动的最重要的舞台。在某种程度上，可以说当代政治过程与政党活动是合一的。政党对政治过程最大的影响力来自政党对利益确定过程的控制。正因为如此，各个政党才会为在立法选举中取胜不遗余力。利益确定过程的重要性，在于它能把政党代表的利益和想达到的目标变为整个政治共同体的法规。

第三，控制利益实现过程。这是政党活动的又一个重要方面。控制利益实现过程可以有多种方式：（一）在实行内阁制的政治体系中，获得了立法机构多数席位的政党，实际上就控制行政机构，英国、联邦德国、荷兰、意大利、日本、印度等都属此类。多数党的领袖出任政府首脑、组阁，把对利益实现过程的控制与利益确定过程统一起来，加强了政党对政治过程的影响力。（二）在实行总统制或半总统制的政治体系中，利益确定过程与利益实现过程在机制上不统一，政府首脑直接选举产生，与立法机构选举无关，如美国、法国等实行总统制的国家。有时，政党在两个过程中的竞争都取胜，两者就统一起来；有时没有同时取胜，就出现缝隙，如法国 1986 年的选举结果：总统为社会党领袖弗朗索瓦·密特朗，议会多数却为反对党。（三）在一些实行一党制的发展中国家，政党直接控制了利益确定过程和利益实现过程，没有选举程序。这种情况在发展中国家较为多见。政党控制了行政机构，就控制了政治体系的行政大权。在野党虽然没有控制利益实现过程，但它也会想方设法影响利益实现程序。

除此之外，政党还可以作用于利益维护过程，作用于司法机构。司法机构虽然在形式上享有独立地位，但由于其成员可由行政机构或立法机构任命，政党就可以通过它所控制的立法机构和行政机构来任命它的意中人，从而影响利益维护系统。1902 年，西·罗斯福总统在任命霍姆斯为最高法院法官前曾表示：

‘我想要知道霍姆斯法官是否完全同情我们的观点。’^①这段话，充分说明了政党对司法机构所起的作用。但是，一般来说，政党对利益维护过程所起的作用不那么直接，不那么明显，而是较为隐晦、曲折。

政党现象是政治时代的基本特征之一，无论是一党制、两党制还是多党制，政党渗透着政治过程。在政治时代，既有中国共产党领导下十亿人民创造新的中华形象的伟大历史工程，也有发展中国家民族主义政党领导人民进行的可歌可泣的浴血奋战；既有欧洲各共产党为改造发达资本主义社会而提出的新的思想路线，^②又有非洲各国政党为改变生存环境和生存条件而推行的生产运动；既有一些国家共产党领导的游击队时时发起的武装进攻，又有西欧绿党为生态平衡而做的不懈努力……政治时代，可以说，政党是政治过程中最活跃、最有能量的主体。

政党不仅对一个政治共同体发挥着作用，而且逐渐出现了国际化的趋向，欧洲共产主义、社会党国际、基督教民主党国际、自由党国际、国际民主联盟等均为这种国际化现象的生动的迹象。社会党国际成立于1951年，到1979年12月它已拥有六十九个组织，其中四十二个正式成员党、十六个咨询党、两个兄弟组织、九个联系组织。社会党国际召开代表大会，制定共同的目标。1980年八月中旬，社会党国际在西班牙首都马德里召开第十五届代表大会，确定社会党国际八十年代的五项任务为致力于和平与安全、克服经济危机、贯彻经济民主、加强多国合作和建立国际经济新秩序。^③这个现象充分表明了政党在政治时代

① 陈其人、王邦佐、谭君久著：《美国两党制剖析》，商务印书馆1984年版，第57页。

② [英]尼尔·麦金尼斯著：《西欧共产党》，上海译文出版社1978年版。

③ [苏]H·Γ·西比列夫：《社会党国际》，中国社会科学出版社1983年版，第1页。

的地位和作用。

美国学者罗斯·K·巴克等人提出了一个不合时宜的概念——政党的衰落。政党的前途究竟如何，目前尚难定论。但是，至少在最近的将来，政党还将是政治过程中的主要角色。政治形式提供了政治活动的框架，而其大部分内容却是由政党来填补的。

4.6. 利益集团

1985年6月17日，《美国新闻与世界报道》杂志刊登了一篇文章，介绍美国国会的“乐辩士”。所谓“乐辩士”，或译说客，或译走廊议员。这份报道开宗明义地说，这支精明的乐辩士大军才智过人，咄咄逼人，身手不凡，力图影响国会对从税利改革到十亿美元的外援的各项决策。今天，登记的乐辩士已有七千二百名，加上逃避注册的乐辩士可达一万五千名。有人称今天为乐辩士的“黄金时代”。但是，乐辩士们在国会的不遗余力的活动，只是前台演出的一幕戏剧，在他们背后，存在着形形色色的利益集团。乐辩士们的全部活动均是为了实现这些利益集团的利益。他们代表着这些集团影响政治过程，作用于政治过程。

那么，什么是利益集团？J·C·普拉诺和M·格林伯格认为这种团体的成员具有共同的观点和目标，并积极采取有计划的行为以影响政府官员和政治。卡洛尔·S·格林沃德相信利益集团是一些个人的组合，他们力图通过共同认可的活动来分享利益，而政治利益集团则指试图影响公共决策系统中决策的团体。其实，利益集团就是在政治共同体中具有特殊利益的团体，它们力图通过自己的活动来实现自己的特殊利益。

政治时代的政治活动有一个显著特征，就是社会上出现了

成千上万的利益集团。利益集团有大有小，形形色色，大财团、大公司、各种势力都可以构成利益集团，如美国的工业组织大会、美国农场联盟、全国妇女组织、美国消费者联盟、全国企业联合会、高速公路使用者联盟；英国的全国农场主联盟、经理学会、贸易联合大会、全国教师联合会、核裁军组织；法国的全国雇主会议、中小企业会议、法国全国大学生联合会；……。在政治生活中，利益集团的主要目的是影响政治决策过程，以便实现自己的目的和主张。大型利益集团在当代政治生活中的作用日益突出，故有人将其称之为“无形的帝国”、“隐形的政府”，它们在政治过程中能够随意驰骋，左右政治过程。

利益集团以一定的利益关系或利益目的为基础。人类历史—社会—文化条件的每一步进展，都会引起一个政治共同体各种利益的分化。政治共同体中最基本的利益自然以经济利益为基础，所以奴隶主和奴隶、封建主和农奴、无产阶级和资产阶级之间的利益分野构成了古往今来人类社会最基本的利益不同。这种利益分化意味着阶级分化。这也就是马克思和恩格斯在《德意志意识形态》中所说的：“个人利益总是违反个人的意志而发展为阶级利益，发展为共同利益，后者脱离单独的个人而获得独立性。”然而，在一个芸芸众生的大千世界，人们的利益在基本利益分化的基础上还呈现出多层次、多角度、多领域、多指向的分化。历史—社会—文化条件的新陈代谢，引起了人们多种多样的需要；在物质和精神文化的有力冲击下，人们的需求和愿望、动机和行为发生了前所未有的分歧和变化。这种将整个社会都卷入进来的利益分化过程，又伴随着当代社会相同利益聚合的过程。这个聚合过程的结果便是各种利益集团的形成。政治时代的利益集团包括了政治、经济、军事、劳工、艺术、文化、教育、学生、性别、种族、语言、职业、行业、行为、活动、

宗教等各个领域。詹姆斯·Q·威尔逊把这个现象称作“利益集团的崛起”。他认为当代社会有四项因素促进了利益集团的飞黄腾达：一是经济的广泛发展；二是政府的政策本身创造了利益集团，如越南战争导致了退伍军人的组织；三是政治组织不象利益集团那样会自然而然地形成；四是一种组织产生了相应对立的组织，如雇主们组织起来反对工人联合会。^① 威尔逊分析的这些原因固然存在，但政治时代利益集团层出不穷的基本原因应当归于当代世界历史—社会—文化条件的充分发展，这种发展导致了人们世代之间、男女之间、阶级之间、集团之间、阶层之间、社会之间的利益分化和聚合，形成了形形色色的利益集团。

政治时代的政治活动包罗了社会生活的各个方面，利益集团要在政治共同体中实现自己的特殊利益，便不能摆脱政治体系，它必须通过政治体系的决策来使自己的利益得到保障。利益集团往往通过各种方式向政治体系施加压力，以便左右政治体系。在这个意义上，利益集团构成政治共同体中的压力集团。在政治共同体中，政党可以通过选举堂而皇之地进入政治体系，操纵政治过程。压力集团一般不采用此种方法，而仅对政治体系施加影响。利益集团一般没有广泛的政治纲领，一般不着力于说服选民以获得权力，而着力于通过对政党和立法机构成员的影响实现某种特殊方案。可以说，政党往往成为政治体系内的利益集团，利益集团往往是政治体系外的压力集团。

利益集团之所以成为政治共同体中的压力集团，是因为它们的组织和规模享有得天独厚的优势。一般政治共同体中工商业企业利益集团的势力最强，包括了社会中主导国民经济的基本集团。其他组织也不可忽略。如美国劳工联合会和产业工业联

① 沈仁道、杨明：《利益集团的概念和分类》，见《政治学研究》1986年第3期第20页。

合会号称协调着五千万人的利益，美国农业联合会、农场主联合会等组织包括了二百八十万个农户；法国的总工会拥有三百万成员；英国全国有二千五百个商业和工业组织，其中力量最强的全国农场主联盟有二十万成员，贸易联合会拥有八百八十万成员。可以想象，如此庞大的利益集团对政治体系会起到何等重要的牵制作用。当然，并非所有的利益集团都能对政治过程施加压力，一些小的利益集团在政治机器这个庞然大物面前也往往是束手无策。只有超大规模的利益集团、控制社会经济命脉的利益集团、力量雄厚的利益集团，才能使政治体系刮目相看，才能在政治体系中左右逢源。

利益集团作为压力集团，如何影响政治过程呢？

第一，影响利益确定过程。利益集团可以通过两种方式影响利益确定过程。一方面，利益集团可以通过选举直接派代表进入利益确定过程，但这种做法较少，效果也不佳。劳伦斯·张伯伦分析了1882年至1940年九十份成为法律的重要提案，其中十九份来自总统的影响力，三十五份源自国会，二十九份源自国会和总统的合作，只有七份与压力集团有关。当然，这是当时的情况。时过境迁，今非昔比，但利益集团更多地还采用间接方法来影响利益确定过程。利益集团派出人员常驻立法机构所在地，设立办事机构，与议员密切交往，聘请“乐辩士”。成群结队的“乐辩士”在立法机构周围活动，故有人称其为“第三院”。利益集团的代表或者通过对议员个人的游说来改变议员观点；或者举行会议，散发有利于自己的材料；或者密切窥探立法机构动向，以便随机应变。利益集团还往往直接向立法机构施加压力，影响利益确定过程。美国的企业界圆桌会议可谓不可一世的利益集团，它由全国二百家最大的公司的董事长和总经理们组成，是美国垄断集团的精华。他们往往在一起讨论各

种问题,确定目标和计划,然后由董事长和总经理亲自向政府官员和国会议员施加压力^①,左右立法机构活动。利益集团还通过支持议员竞选、捐款、贿赂等方式影响立法机构的成员。与这类利益集团相比,其他利益集团起的作用就十分有限了。当然,在一定条件下,它们也能作用于政治体系的利益确定过程。

第二,影响利益实现过程。利益集团影响利益实现过程的方式有:(一)向行政机构派出代表或接受行政机构的咨询,一般行政机构在进行决策时往往要得到有关利益集团的意见信息;利益集团通过各种途径向行政机构中的具体部门施加压力。当代政府一般均有牵涉到社会各个领域的机构,如经济、能源、环境、消费者、防止吸毒、军事、人权、劳工关系、文化事务、教育、老年人、健康等。利益集团便向他们展开攻势和游说。1976年,美国总统福特专门设立了一个公共联系办公室,有二十三个人负责与利益集团进行对话。法国设有特殊的咨询制度,1958年宪法规定了经济会议的地位。经济会议包罗了社会各个方面的代表,包括消费者和知识分子,负责向立法机构和行政机构提出建议,就五年计划展开辩论。这种机制是利益集团广泛发展的一个产物。(二)影响行政人员任命。利益集团直接向行政机构派出行政人员,或影响和操纵有关行政人员,在行政机构中寻找自己的代理人。如美国农场联合会将美国农业部的许多官员争取到自己一边来,结果它自己变成了一个半官方的机构。此外,利益集团还雇佣原先行政机构的官员或高级官员做“乐辩士”。总之,利益集团运用各种手法影响着利益实现过程。

第三,运用利益维护过程。实力雄厚、资金充裕的利益集团可以在利益确定过程和利益实现过程中大显身手;而一般较小

^① [美]劳伦斯·肖普:《卡特总统与美国政坛内幕》,第169页。

的利益集团由于很难参与利益确定和实现过程,因此,它们往往采用运用利益维护程序的方式。诉讼是近年来新发展起来的一种方式。近年来,美国不少利益集团通过这种方式达到了自己的目的,如妇女谋求保护流产的权利、残疾人要求得到一切公共便利、免除儿童受学校清规戒律的惩罚、环境主义者要求限制工业扩展等等。地位不高、势单力薄的利益集团往往运用这一方式来影响政治过程。

除此之外,利益集团还动用全力来影响投票,影响公众舆论。它们采用人海战术、扩展公共关系运动、利用国会议员投票记录等手段来影响选举,或者直接资助或捐款。利益集团还采用示威游行、罢工、禁运、宣传等多种多样的手段来向政治过程施加压力。

利益集团在当代政治生活中是异常活跃的角色。在历史一社会一文化条件发展水平不同的政治共同体中,利益集团的组织方式、活动方式、影响政治过程的机制不一样。但无论是非洲较为原始的部族或语言集团,还是西方社会较为现代的企业主联合会;无论是政治共同体内的各种利益集团,还是来自政治共同体以外的外国利益压力,它们对政治过程均会起到某种作用。分析一定的利益集团,考察它们的利益要求,再分析它们的社会经济背景,分析它们对政治体系所能起到的作用的大小,就不难对政治过程有一个较为清楚的认知。

可以认为,随着各个政治共同体历史一社会一文化条件的进一步发展,利益的意识将更为明确,更为突出,更为敏感。在西方发达社会中,利益分化最为发展,而不发达国家就较为不发展。经济的进步、社会的前进、精神的繁荣,必将创造利益充分分化的条件。政治共同体都会经历这样一个阶段,然后走向更高级的利益综合。匈牙利的马克思主义者已经清晰地看到了社会

主义社会内部存在阶层的事实和利益多元主义的现象^①。在两种不同性质的社会中,问题完全不同。但是,政治过程不能不与新的现象和行为的出现相适应。

4.7. “多元主义政治”

政治多元主义成为当今西方世界颇具诱惑力的一个概念。政治多元主义,依照雅克·博拉诺等人的观点,它指的是一种社会政治结构,在这个结构中,“权力在处于不断变化的冲突、竞争和合作模式中的各种集团之间得到了广泛的分配。”西方政治学家和政治家把这种模式视为现代工业社会的未来可以寄望的模式。政治多元主义的内在涵义就是当代西方政治体系的政治过程的多元性。芝加哥大学教授西奥多尔·J·罗威从理论和意识形态两个角度对西方政治多元主义作了归纳。从理论上讲,它意味着:(一)各种集团直接对社会的一部分享有权力,并参与监督国家;(二)现代社会生活的主导势力是集团,而非企业家和公司;(三)只要各种利益集团中有一部分是有力的和活跃的,单一的政治阶级或“权力精英”就不会出现。从意识形态上看,它意味着:(一)一旦集团成为市场或其他地方的法则,不完全竞争就会成为社会关系的法则;(二)不完全竞争并非真正的竞争,而是一种交易,参加者为数不多,他们掌握了市场,能够监督他们订立的协议的内容;(三)在没有阶级整体观念的工业社会中,交易是代替暴力和强制的唯一方法;(四)如果体制稳定,它就会显示出多元主义自我管制的特性。这一高度抽象的理论归纳暗含着一个基本的观念:即当代西方社会的政治体系已经充分开放,

^① 苏绍智:《研究政治理论新课题 破除教条主义》,见《世界经济导报》1986年5月19日,第2版。

各种社会势力都可以平等地进入政治过程，政治生活呈现出了新的历史奇观——多元化。

政治时代历史—社会—文化条件的发展促进了政治体系的民主化，形成了政治过程充分开放的必然趋势。然而，在这个历史运动中，当代西方社会是否已经达到了一个尽善尽美的开放政治体系，是否所有的力量都能介入政治过程呢？第二次世界大战以来，西方各国的经济在科学技术革命的推动下迅速发展。历史的力量要求政治时代的上层建筑能够对物质领域和经济关系方面日新月异的变化作出适应性的反应。其中，最主要的一点就是政治体系怎样适应经济发展、保护经济势力集团的利益。第二次大战以后，西方各国盛行凯恩斯主义，国家加强了对经济生产领域的干预。政府的大包大揽，刺激了各种利益集团介入政治过程的愿望，扩大了政府与利益集团你中有我、我中有你的关系。同时，当代社会的发展在一定程度上焕发了大众的自主精神和自我意识。他们在参政、监督政治体系的活动、介入政治过程、控制权力应用方面也提出了进一步的要求。这两种趋势虽不相同，但都形成了相当尖锐的社会矛盾。要缓和矛盾，就得扩大政治活动的领域，扩大政治过程开放的程度，改变政治体系保守和狭窄的结构。因此，当代西方政治体系的开放性趋向，是历史发展的必然要求和必然结果。不如此，就会危及到政治体系本身的运转机能，也会危及到在这个体系中活动的各种势力的利益。在某种形态上，当代西方的政治体系有一个充分开放的政治过程，这成了其民主制度的一个富有魅力的机制。

然而，谁能在政治过程中发挥最大的影响力呢？

社会大众对政治过程的压力虽然是最强大的，但也是最分散的，最没有组织的，最没有计划的，在一般政治过程中，社会大众难以直接对政治过程施加压力。社会大众只能通过选举和投

票来选择各类候选人，以便能影响政治过程。然而，这里必然产生两个问题。（一）人民大众的这种选择往往是在政治过程之外进行的，一旦被选中的人进入了政治过程，选民与他们之间便不存在什么直接的制约关系，除非在下次选举时改变初衷。（二）选民在选举时，往往只能在各大政党或大型组织推出的候选人中选择一位，没有这种政治后盾的候选人当选的机会是微乎其微的。即便当选，他在利益确定过程和利益实现过程中的作用也可想而知。这些过程一般均为大型政党所操纵。当代政治生活还出现了一个前所未有的现象：竞选运动成为一场花钱竞赛。1980年底，美国大选的费用达十亿美元，西德1980年议院改选也耗资五千万美元。可见，一般平民是不可能是在竞选中获胜，然后进入政治过程的。只有受到大政党、大财团、大利益集团支持的候选人才能独占鳌头。当然，人民大众对政治过程也非一筹莫展，无能为力。当人民大众的社会活动、感情、情绪、态度达到一定的程度时，也能有力地作用于政治过程：1968年，在法国青年学生和工人们奋起抗议的五月风暴的冲击下，戴高乐总统不能不宣布解散议会，提前举行大选；六十年代，美国社会人民大众反对侵越战争和种族歧视的声势浩大的运动，强而有力地作用于政府的决策；菲律宾群众万众一心的反对马科斯政府的运动使新政府应运而生……。然而，人民大众的运动只有在整个社会都发动起来时才会真正作用于政治过程。

政治时代，也是一个信息时代。在这个特殊的时代，大众传播媒介被称为“第四权力”。发展速度惊人的大众传播正在以神奇的力量介入政治过程。它对政治过程的作用与大众舆论紧密相关。1972年，美国新闻界首先捅出了“水门事件”，结果使总统尼克松不得不于1974年引咎辞职。仅美国而言，日报达一千七百九十种，晨报四百零八种，晚报一千三百五十二种，全日报

三十种,日报总销数为六千多万份,平均每千人有报纸七百八十七份。电视、电台网四通八达。这样发达的大众传播工具的确可以控制社会舆论和制造社会舆论,并能监视政治过程。然而,它们对政治过程的作用不能与大型利益集团和政党的作用相提并论。它们的作用大部分是间接的、形式上的、小数量的,往往要待到社会舆论达到一定的热度之后才能发生作用。

当代社会是经济化的政治社会。经济上强大的利益集团对政治过程有着其他社会团体无法比拟的影响力。各种利益集团,如工会、女权组织、宗教组织、教育组织、职业组织等无疑能对政治体系施加一定的压力,但作用有限。真正能够呼风唤雨的是垄断财团和其他权势集团。垄断财团往往通过支持自己的意中人竞选总统来操纵政治过程。如1960年约翰·肯尼迪在波士顿财团和洛克菲勒财团支持下当选为美国总统,艾森豪威尔有着摩根财团的背景,尼克松与西部和南部新富豪有千丝万缕的联系……。所以,美国学者非迪南德·伦德伯格说,在美国,人们想要有所作为地参加政治,必须是一个有财产的人。没有财产的人在政治上没有什么有效的作用。^①《谁掌管美国——卡特年代》的作者托马斯·戴伊经过大量的材料分析后断言,在美国,大权集中于极少数人手里,两亿一千五百万美国人当中,决定战争与和平、工资和物价、消费和投资、就业和生产、法律和司法、税收和利润、教育和学术、卫生和福利、广告和通讯、生活和休息的仅为五千四百一十六人,其中企业部门三千五百七十二人。由此可见,在当代西方社会中,能对政治过程起最大作用的是垄断财团,它们的意图和目标往往出没在政治体系的决策和活动之中。

① [美]非迪南德·伦德伯格:《富豪和超级富豪——现代金钱权势研究》,商务印书馆1977年版,第47页。

当代西方的政治体系可以说是一个多元主义的政治体系，但这种多元主义政治体系仅仅是一个机制形式。要想影响政治体系的运转，介入政治过程，还得看各种社会势力和组织在经济关系中所处的地位。政治体系也绝非是一个代表社会各种利益或全体利益的机构，否则热闹非凡、不可开交的竞选就失去了意义。

在不同政治共同体中，在不同的历史—社会—文化条件下，影响政治过程的社会主导力量的构成不一样。在发达工业社会，经济集团的利益自然构成其介入政治过程的动机，其雄厚的实力构成了它们的政治能量。在非洲一些社会中，一定的种族和语言集团就可能成为政治共同体中最能影响政治过程的力量。在拉美一些军人执政的地方，军事集团可以获得经济集团在发达工业社会中获得的地位。在政教合一的政治共同体中，宗教团体的作用为其他集团难以攀比。总之，分析当代政治共同体，一方面要考察政治时代在每一个政治共同体中带来的政治开放的历史趋向，另一方面又要找出各种介入政治过程的力量活动的基本格局，找到最基本的力量。

这是理解和分析政治过程的关键。

5. 政治决策

5.1. 决策时代

1962年10月16日,美国中央情报局的官员们将一些U-2飞机拍摄的照片放在了肯尼迪总统的办公桌上。专家们确信,苏联人正在古巴放置导弹和原子武器。美国的情报专家认为苏联在古巴布置了十六枚、或许三十二枚射程超过一千里的导弹,大约相当于苏联当时拥有的洲际弹道导弹总能量的一半。导弹对准了美国的一些城市,如果一旦发射,那么几分钟之内,将要死掉八千万美国人。面对这剑拔弩张的局势,美国必须迅速作出反应。于是当局立即制定了各种决策方案:(一)无所反应;(二)通过外交手段施加压力;(三)与古巴领导人卡斯特罗谈判;(四)动用军事力量摧毁导弹基地;(五)封锁海面。约翰·肯尼迪总统在众多方案中选择了第五种方案。十三天之后,苏联政府下令拆除进攻性的武器,并把它们装船运回苏联。^①

这项事例一直被诤为政治决策成功的典型:政治体系在受到突如其来的冲击时,及时做出了恰当的反应,并且通过一项决策的执行达到了自己确定的目标。在当代社会生活中,政治体系不仅要对付诸如此类的军事冲突和危机做出快速决策,而且还要就难以计数的、政治共同体一般运转上的基本问题做出正

^① [美]罗伯特·肯尼迪:《十三天——古巴导弹危机回忆录》,上海人民出版社1977年版。

确决策。从社会经济发展状况的恶化到社会成员健康水平的提高，从政治共同体受到外来势力的武装干涉到政治共同体自身对待外部世界的方针和态度，从社会消费水平的高低到社会投资金额的多寡，从社会包罗万象的民用建设到社会形形色色的犯罪活动的控制，均需要政治体系做出决定，制定政策。

政治决策在政治时代享有至关重要的地位。历史的力量促使当代政治体系包罗政治生活和社会生活的方方面面。任何社会问题都可能成为政治问题。历史的力量推动了人类的政治化，推动了社会过程的政治化，从而使政治体系的决策在政治共同体中构成了前所未有的活动能量。

政治决策日益突出的地位，与政治国家日益突出的地位须臾不能分离。在古代、中世纪和近代各种政治体系中，政治体系的决策是狭窄的、有限的，这和当时政治国家以及政治体系本身的局限性有关。从本世纪中叶开始，政治决策才逐渐获得了如此独尊的地位。完成这个历史的过渡必须具备两个前提：一方面，整个政治共同体的各种活动已经结成了一个无比紧密的整体，其中任何一个环节的运动或变化都会引起其他环节的连锁反应，也就是说社会的政治、经济、文化、军事、宗教、教育、艺术等各个领域融合进一个相互连结的网络之中；另一方面，政治共同体的政治体系在法律上和实权上都能无所不包地控制和操纵规模日益宏大的社会机制，政治体系能够运用自己的力量来规定社会生活的基本方向。这个交互作用的过程在本世纪四十年代开始发端，这套机制至今已在大部分政治共同体中形成。政治时代，国家的经济化，国家对社会发展承担的重任，国家在社会生活中所起的不可替代的作用，国家职能不依人的意志为转移的扩大，象一股汹涌无比的浪潮把政治决策的作用推进和扩大了。每时每刻，世界上每个政治体系都在作出各自的决策。政

治决策指导着各个政治共同体的内外行为，规定着各个社会的各种生存方向。如果说政治决策指导政治活动，政治时代也就是决策时代。

政治时代之所以是决策时代，是因为当代世界变幻莫测，变化多端的发展过程，时时刻刻都会向政治体系提出多种多样的要求。大量的社会问题均涌进了政治体系的接受渠道，要求政治体系加以处理。当代社会令人眼花缭乱的发展，大大开阔了政治决策的领域。政治时代出现了一个有目共睹的现象：作出正确和适当的政治决策，就获得了一半的成功。

政治时代的政治决策发生了以下三大变化：

第一，政治决策的范围空前扩大。当代政治体系面临着日益膨胀的社会生活。当代科学技术的发展，现代经济大规模的突进，当代历史——社会——文化条件史无前例的变革和勃发，改变着政治体系决策的结构。在古代世界，最重要的政治决策可能大部分均为军事性的，如古代埃及、古代希腊和古代罗马频繁发动的对外战争。在当时的条件下，所有的决策中，军事性决策直接关系到政治共同体的生死存亡。其他类型的决策虽然也相当重要，但比较军事性决策就相形见绌了。从近代开始，随着经济力量的发展，经济性决策慢慢成为关系到社会盛衰的重要因素，经济性的决策逐渐取得了重要地位。与此同时，政治性决策的地位随着经济矛盾的激化也逐步突出。从十九世纪中叶开始到二十世纪上半叶，各个政治体系做出了难以计数的政治性决策，涉及到政治共同体中政治体系、政治权力、政治权利、政治进展、政治关系、政治对立、政治变革等各个方面。但这个时期的决策范围还是比较狭隘的，仅涉及政治、经济、军事、对外关系等方面。当代世界的发展，使得政治决策的范围大大地扩大了。政治、经济、军事、外交、种族、语言、文化、教育、财政、金融、

贸易、商业、犯罪、生活水平、生态、科学、技术、宇宙空间等应有尽有的领域纷纷成为政治决策的对象。人们看到种种问题都成了政策问题：如流产、堕胎、吸毒、试管婴儿、种族歧视、商品进口、开发空间、开发智力、防止污染、物价、汇率等等，不胜枚举。政治决策范围的扩大与人类生存的发展相辅相存，并将随着这个发展过程而进一步扩大。

第二，政治决策的社会意义和历史意义空前突出。当代政治体系的政治决策在政治共同体中具有牵一发而动全身的性质，因为当代社会生活构成了密切相关的整体，任何部分的变动或波动都会影响整体的稳态结构。中国共产党于十一届三中全会做出了重大政治决策：将党和国家的工作重点转移到经济建设上来，此后又在农村经济体制改革、城市经济体制改革方面做出一系列具有历史意义的决策。这些决策开启了中国四化建设的远大航程，使中国在近十年中发生了翻天覆地的变化。同样，二十年前，关于进行“文化大革命”的决定给中国历史带来了悲惨的十年、动乱的十年，国民经济、政治体系、公民文化、社会生活均遭到了严重的破坏。这一次决策失误，也许需要中华民族的几代人付出代价，其对社会和历史发展的影响是很难估量的。政治时代的一项决策往往涉及到整个政治体系和政治共同体，因此它的影响就格外广泛，格外深远。环视人类世界，政治决策的成功使成千上万人享受着政治活动带来的欢乐和幸福。与此相反，政治决策的失误却带来了短时间难以弥补的灾难和困苦：一些发展中国家忽略农业建设的经济发展政策正在使那里人民的生命遭受着饥饿的威胁；福利国家政策使许多政治体系在欢乐的一跃之后坠入了进退维谷的尴尬处境；一些政治体系一度热心地鼓励生育的政策使它们背上了沉重的包袱……在政治时代，政治决策尤其需要慎重，要对社会和历史责任有比任何

时代都更为清晰的认识。

第三,政治决策的难度空前增加。政治时代,是社会各种力量、各种运动、各种手段交叉汇合的时代。任何政治决策都会牵动一个复杂的系统。各个决策领域环环相扣,在一个领域内正确有效的决策往往会破坏其他领域的平衡。这种情况使得政治决策不能不动用综合的科学技术手段,要求运用政治学、经济学、社会学、心理学、生物学、生态学、遗传学等各门学科中人类智慧发展的最新成果来支持当代政治决策。七十年代,埃及建成了阿斯旺水坝。雄伟壮观的水坝带来了大量廉价的电力,控制了水、旱灾害,灌溉了农田,但它破坏了尼罗河的生态平衡:尼罗河的泥沙和有机质沉积到水库底部致使尼罗河两岸的绿洲失去肥源,土地趋向盐渍化、贫瘠化;尼罗河口供沙不足致使河口三角洲平原向陆地退缩,工厂、港口等设施受到威胁;陆上盐分和有机物的缺乏致使丰富的沙丁鱼渔场不复存在;静止流动的河水致使血吸虫和疟蚊繁殖猖獗,水库一带居民血吸虫发病率达百分之八十至百分之一百。再如,美国为与苏联争取空间优势提出的“星球大战”计划,牵涉到一系列复杂的技术基础:超大规模计算机、空间技术、通讯技术、传播技术、控制技术等各个先进领域。没有对这些技术领域的充分分析,这样一种决策便无以确立。政治决策难度的增长与人类和社会的发展密切相关,可以预料这个过程将继续发展下去。

5.2. 决策增殖

政治决策在政治时代可以说也经济化和社会化了,它把社会的各个重要方面都纳入自己的过程,形成了一种政治时代特有的现象:决策增殖。当代政治体系面临的政策问题应有尽有,

包罗万象,比较分析可以把它们分为四大方面:

第一,政治性决策。政治性决策依然为政治体系的主要决策活动,是政治体系最基本的功能之一。政治性决策包括众多的方面,基本的方面有:(一)对外政策。它指政治体系就其在国际关系中的行为、目标、宗旨、原则所做的政策规定。各个政治体系为了自身的利益或人类的利益均要制定相应的对外政策,如中国坚持独立自主的外交政策,一些国家采取不结盟的政策,超级大国奉行霸权主义的对外政策……。对外政策的制定过程涉及到决策者的性格、决策机构的特征、决策阶段的动态关系、政治体系的价值观念、政治体系的组织、政治共同体的特征、国际环境等综合因素。在政治时代,任何一个政治共同体的生存和发展都离不开一定的对外政策,一定的对外政策反过来又能反映出一定政治体系的性质。(二)军事政策。政治时代依然是动荡不安、风云变幻的时代,因此每个政治体系都必须制定自己的军事政策。军事政策涉及到武力的使用、恐吓和控制。政治体系运用其军事政策来影响其他政治体系的活动和政策,或者影响政治共同体内部集团和个人的活动。在当代政治生活中,军事政策的作用有:国防,防卫政治共同体受到外来势力的侵犯;威慑,运用军事力量来威慑对手,而非直接动用军事力量,如当今不胫而走的核威慑理论;战争,采取直接行动,达到目标,如1986年5月南非军队对非洲国民大会的攻击,美国飞机对利比亚的轰炸等。军事政策与政治体系对国际体系、军事威胁、军事理论、军事力量、军事战略、人力资源、自然资源、公共舆论等各项因素有关。(三)选举政策。选举活动自古以来就是政治体系的政策问题,选举政策规定着政治体系的组成和结构,决定了什么力量将得以进入政治过程,政治体系如何得到维持。选举政策牵涉到选举方式、选区划定、比例确定、选民资格、选举方法等

各个领域。政治体系要维持和发展，完善和适应的选举政策是必要前提之一。(四)公民政策。它涉及到政治体系中公民享有的基本权利与基本义务，当代政治体系一般均对此做出明确的规定，如信仰自由、言论自由、出版自由、集会自由、人身自由、财产自由、遵守宪法、服从法律、交纳租税等方面的规定。一定的公民政策反映着一定政治体系的性质。

第二，经济性决策。在经济化的时代，经济盛衰成败已经成为政治体系效能的计量器。因此，各政治体系无不把经济发展列为议事日程的首位。政治体系的经济性决策主要有：(一)经济政策。它指政治体系对生产、交换、分配和消费等方面的政策。在不同的政治和经济体制下，经济政策大不相同。在资本主义国家，经济政策主要包括对私人经济的管制和协调经济关系的各个方面。(二)劳工政策。它涉及到劳工与雇主的关系、劳工雇佣、劳工保护、劳工待遇、劳工报酬等各方面问题。在资本主义国家中，劳工政策是政治体系颇感头痛和棘手的问题。就业和失业问题已经成为当代发达工业国家的一大难题，使政治体系遭受着前所未有的压力，一个提供几千人就业的机会对当代工业社会的政治体系来说往往具有一种令人不可思议的价值。(三)税收政策，即各国政府为了公共目标向私人和公司征收税收的规定。税收有各种种类，人头税、所得税、营业税、牌照税、使用税等，各式各样。税收提供了政治体系各项决策的经济基础，提供了政治体系活动的经费来源。然而，税收往往会引出许多问题和困难，各个政治体系不能不花足气力制定税收政策。一定的税收政策反映一定的政治主张。如里根政府上台后，主张削减税收，以刺激经济，这实际上代表了一定利益集团的利益。^①

^① [日]教育社编著：《里根政权》，第三章“里根政权的权力结构”，新华出版社1981年版，第57—118页。

(四)财政政策。它牵涉到政府的开支和对财政关系的协调。财政政策与一个政治共同体的经济发展有密切关系。战后西方各工业国家为刺激投资、创造充分就业机会纷纷采用赤字财政,带来一时的虚假繁荣。而凯恩斯主义走到穷途末路时,西方各国政府又纷纷倒向财政紧缩。财政分配也牵涉到利益集团利益的实现机会,尤其是在政治体系越来越多地卷入社会经济运动的时代。

第三,社会性决策。社会性决策如今也成为政治体系一个重要的决策领域。当代政治生活是社会生活这个大系统的一个组成部分。政治体系与社会环境有千丝万缕的联系。大量的社会性问题都进入到决策领域中来。政治体系象一个硕大无比的社会漏斗,把所有的问题都汇集到自己的决策过程中来。一个政治体系能否有效地达到自己的目标,维持自身的稳定,与政治体系的社会性决策有密切关联。主要的社会性决策包括:(一)人口政策。人口问题当今已成为许多政治共同体面临的一个重大问题。人口政策上的失误使不少政治共同体负荷沉重,经济发展步履维艰,在福利、教育、就业、食物供应、住房等各方面处处掣肘,困难重重。人口政策不仅引起了许多政治共同体,而且引起全世界的高度重视。人口政策包括人口控制、人口分布、人口计划、人口研究等各个方面。(二)教育政策。教育被视为人类走向未来的一块重要跳板。各政治共同体均十分注重教育,视之为政治共同体未来发展的基本建设。教育政策牵涉到财政、教学体制、课程设置、学生来源、人员编制、组织机构和领导体制等方面。教育政策还牵涉到教育质量、教育平等和教育效率等问题。(三)民族政策。对由不同民族组成的政治共同体来说,政治体系还要制定出相应的民族政策,以保证政治体系的统一性和政治体系的稳定性。在不同的政治体系中,民族政策大有不同。在社会主义制度下,民族平等、民族团结和民族区域自治

是民族政策的基本原则。而南非当局却奉行种族隔离的民族政策，以保证白人的政治统治权。美国黑人进行了长期艰苦的争取民权的斗争，促使政府在种族平等上做出某种决策。(四)福利政策。它涉及到救济贫困、扶助孤寡、帮助伤残等方面。在当代社会生活中，这些问题越突出，给政治体系施加的压力就越大，能否解决好福利问题，已经成为政治体系稳定与否的一个重要条件。政治体系不能不通过一定的福利政策来缓和社会矛盾，稳定社会政治秩序，或者消除不满情绪。在西方工业国家，有成千上万的人生活在贫困之中，各国政府想通过一系列的福利政策来改变这些人的处境。当代西方所谓的“从摇篮到坟墓”的福利政策充分表现了福利政策在当代社会生活中的重要地位。当今社会，政治共同体离开了适当的福利政策便会失去政治体系正常运行的一个基础。(五)治安政策。它关系到社会的安定和社会成员的安全。犯罪问题是当代社会一个令人头痛的问题。社会犯罪已经危及到一些社会的基本生活规律，成为政治体系不能不集中对付的决策问题。治安政策包括政策制定、起诉、辩护、审判、再教育等各个方面。

第四，科学和工程性决策。当代科学技术的突飞猛进向人类社会提出了新的挑战。人类社会的每一步前进都与科学技术的进步相辅相成。科学技术、生态环境、能源、健康等也都成为政治决策的对象。当代政治共同体中的科学和工程性决策主要有：(一)环境保护政策。环境与人类生存不可分离，它是各种共同体赖以存在的基础。环境保护牵涉到空气污染、水污染、有毒物质、能源管理、公共土地、资源开发等方面。这样繁重的任务非得由政治体系来承担不可。当代人类征服自然和社会的活动越来越广泛，与自然环境 and 人为环境水乳交融。正因为如此，环境保护才不可阻挡地进入了决策领域，而这在一百年前是不可想象的。

(二)科学技术政策，即政治体系关于科学技术发展的政策。科学技术的进步决定了一个政治共同体的经济发展，而促进经济发展又是当代政治体系基本的政治目标。一般政治体系对科学技术发展政策均倍加注意。六十年代美国政府决定大兴航天技术，如今获得了航天飞机这古今独步的成就；日本政府最近提出了令人耳目一新的“人类科学”计划，以推动当代高精尖技术科学的新的飞跃；中国政府决定大力开展科学技术研究，迎头赶上世界浪潮，促进中华民族的振兴；法国及西欧各国致力于“尤里卡计划”，用以促进科学技术的大幅度超前。科学技术政策牵涉到科学技术创造的环境、领导体制、创新运用等各个方面。(三)资源能源政策。资源和能源构成了当代经济发展不可缺少的前提。对许多政治共同体说来，获得资源和能源是生命攸关的大事，没有资源和能源，这些地方的国民经济就会停止运转。世界资源和能源方面的波动会引起世界经济的紊乱，甚至危机。正因为如此，资源和能源成为当代政治体系的重要的政策问题，对不少政治体系说来，要求得生存和发展，就必须进行资源和能源决策，而不是愿意与否的事情。除以上几个领域外，健康也构成这个方面的决策对象。

在政治时代，政治体系面临的决策问题，决不限于上述数端。在政治时代，可以说，各种与人类和人类社会有关的问题都可以成为决策对象，成为决策问题。这是人类今天所具备的历史——社会——文化条件所决定的。随着当代社会的发展，更多的新问题将成为政治决策的对象，生物医学正在向政治决策提出挑战：优生学、性别选择、遗传计划、遗传筛选、人工授精、电子神经刺激、器官移植、安乐死等都已转化为新的决策问题。可以预料，随着时代的发展，越来越多的非政治决策问题将转变为政治决策问题，政治体系将越来越多地依靠自己的决策来选择道

瞻和未來。

5.3. 决策形成

政治体系的公共政策是如何形成的呢？为什么法国政府一意孤行地要发展自己的航天技术？为什么瑞典等国要奉行无所不包的福利国家政策？为什么英国工党历来主张实行国有化计划？为什么美国要出兵格林那达？为什么里根政府要改变农业补贴政策？为什么西方许多政府一面倒向保护主义？为什么菲律宾阿基诺政府要对游击队实行大赦？这些问题，都可以归纳到一点，就是各种决策是如何形成的？

美国佛吉尼亚大学查尔斯·O·琼斯和弗朗西斯·马里翁学院迪特·马特斯把各类政策对象问题归纳为四种情况：（一）与政府关联有限的私人发展，在这种情况下，私人部门向决策机构提出各类公共问题，使之成为决策对象。七十年代发生石油危机时，各大石油公司纷纷向决策机构反映情况，使各国政府将制定能源政策列为重要的议事日程。（二）与私人关联有限的政府发展，这种类型主要由政府提出公共问题，私人部门很少介入。决策机构通过自己对公共问题的察觉和分析制定公共政策。（三）政府与私人合作的发展，一般的公共政策均被认为是决策机构与社会各个部门相互作用的结果。当代社会生活日趋复杂，政治体系日益卷入错综复杂的社会经济文化生活，政治决策机构面对层出不穷、应有尽有的决策问题，显得绠短汲深，必须借助于私人部门。（四）非政府也非私人的发展，即政府和私人对此类问题均不加以注意。^①

^① [美]查尔斯·O·琼斯、迪特·马特斯：《政策形成》，见斯图亚特·S·奈格尔：《政策研究百科》英文版，马塞尔·德克公司，纽约，1983年版，第119—120页。

实际上,政治决策基本上有两类:(一)与整个政治共同体利益有关的公共政策;(二)与政治共同体中部分成员利益有关的公共政策。从公共政策的性质上来说,还有与政治共同体中统治利益有关的公共政策。各种政治体系的各种决策在某种程度上,都属于其中一类。从政策形成来看,还可以确定更多的分析变量:必要性、机会、紧迫性、动机、选择、性质、内容、规模等。比较分析不同的公共政策,应当设专门的分析框架。

决策形成有一个成型的过程,这就是发现问题、确定问题、汇集要求、组织要求、陈述要求、置入议程、寻找提案、评论提案、提出提案、选择提案、确定利益、沟通利益、讨论、妥协、提出计划和正式确定。决策过程与政治过程有许多交复的地方,上述这个动态过程实际上也就是政治过程的动态表现。分析这个过程和这个过程的每一程序阶段的参与者,决策过程和政治过程对公共政策的政治意义和技术意义就会清晰可见。

政治共同体中何种要求最容易进入决策过程呢? J·E·安德森认为有政治领导阶层、危机或突发事态、抗议活动和传播媒介四个要素。^①查尔斯C·O·琼斯认为这些要求应当包括政治竞争、对一定数目人员的直接威胁、引人注目的宣传、单个人的努力、原先政策的贯彻。^② R·W·科博和 L·D·艾尔德把各种因素分为两大类:一类为国内因素,包括自然灾害、突如其来的事态、技术变革、民权抗议、联合罢工和生态变化;另一类为国外因素,包括战争行为、武器技术的发明、国际冲突、国际结盟的变化。^③上述

① [美] J·E·安德森:《公共政策的制定》,英文版,普拉杰公司,纽约,1975年版,第60—62页。

② [美]查尔斯·O·琼斯:《公共政策研究引论》,英文版,迪支博里,席萨诺,1977年版,第27—32页。

③ [美] R·W·科博、L·D·艾尔德:《美国政治中的参与:议事日程制定的动力学》,英文版,阿林和培根公司,波士顿,1972年版,第84页。

各种因素在一定情况下均会成为政治决策的对象。然而，这里重要的是应该看到，任何公共问题都不会自动成为公共政策，自动进入决策过程。因此，在将各种因素吸收进决策过程的问题上，依然有各种政治机构、社会组织、阶级集团和利益集团之间的努力和较量。

在政治共同体中，政治体系内外均有许多力量能够将公共问题或社会问题纳入决策过程，并且有力量对决策的形成施加压力。从政治体系内部来看，决策形成来自下述四个方面：（一）行政首脑。政治共同体中各级行政首脑，总统、首相、总理、大臣、部长、省长、市长等对政策形成有直接的影响力，尤其是在政治时代行政权力膨胀的情况下，行政权力对政策形成更是无所不能。据统计，当代社会生活发展所需要的综合性的公共政策，大部分均来自行政机构，而立法机构较为侧重地方和专门的利益。（二）行政机构，即文官或干部组织。其中长期从事计划工作的人影响力最大，他们负责处理整个政治共同体日常事务。其他文官或干部对政策形成也有一般人不能比拟的影响力。（三）研究机构。当代人类生活的发展对政治决策提出了日益复杂的决策要求，因而政治决策机构越来越依靠政策研究机构。当代政治体系一般都建立了自己的研究机构，或者半政府性质的研究机构，如闻名于世的美国兰德公司。政府还加强了与非政府性政策研究机构的联系，向它们提供资金。研究机构的成果往往影响到决策形成。（四）立法机构成员。立法机构成员及其助手对决策的形成有直接的影响。

从政府外部看，决策形成受到下述三个方面的影响：（一）利益集团。利益集团通过各种方式和渠道影响正式的决策形成机构和人物，将自己的利益纳入政治决策过程。（二）政党。政党对政治决策过程的影响可能是其他任何力量都无法相比的。可以

说，政治共同体的大部分公共政策均与政治共同体内部的政党有关。(三)大众传播。大众传播媒介反映政治共同体各式各样的问题，可以对政治决策过程形成一定的压力。但是，政治决策过程不会自动吸收大众传播媒介反映的公共问题，必须通过一定的机制和人物。在政治时代，大众传播对决策形成的作用将会日益增加。

对政治决策过程有影响力的机构、团体或个人交互作用，最后产生出各式各样的公共政策。分析公共政策，应当采纳回溯法，即从已有的公共政策出发回溯这项政策的制定过程，影响决策过程的各种因素，决定该项决策形成的基本力量，以及这些力量的利益背景和社会背景。

公共政策的分析与政治决策的体制过程不可分离。每个政治体系都设立了公共政策形成的体制过程。体制过程在不同的政治共同体中有不同的构造。在传统的君主制下，体制过程十分简单，公共政策由君主或辅助机构确定。在政治形式不发展的政治共同体中，政党、军人集团、首长会议均可能独自担任政治决策的体制过程。在非洲、拉丁美洲和亚洲的一些发展中国家这种现象较为多见。在政治形式较为发达的政治共同体中，公共政策一般要通过确定的体制过程来完成。从立法机构制定政策的程序看，在法国，一项议案的通过先需经过国民议会和参议院。国民议会有五个步骤：(一)政府的法律草案和议会成员的法律提案提交议会；(二)负责处理社会和经济事务的经济和社会事务委员会审查草案和提案；(三)议会委员会审查，准备关于提案的报告；(四)初次讨论，全体辩论，讨论每一条款，投票表决；(五)根据政府或议会成员的要求进行二次审议。参议院也得经过这五个步骤。最后，如果两院一致，法案提交宪法法院审查，共和国总统颁布法律。如果两院不一致，通过的一院必须审

查另一院的修正。如果同意，再进入上述过程。如果差别无法消除，便要成立一个联合委员会来处理分歧，修正案必须得到两院同意。如果协调失败，政府可以要求国民议会决定提案的命运，或任其自流。在英国，这个过程有所不同：（一）政府和个人提出提案；（二）一读，以便议会成员了解提案内容；（三）二读，主要讨论一般原则；（四）委员会审查，讨论提案的每一条款；（五）报名，初步讨论，考虑修正；（六）三读，就议会修正的议案投票。上院的程序与下院大致相同。最后，如果两院意见一致，则由女王颁布法律。如果不一致，考虑上院的修正。“经费提案”不受上院限制，女王首肯后即为法律。下院两次通过的提案也可交女王，无需上院赞同。可以看出，法国和英国略有不同。在不同的政治形式下和不同的政治共同体中，政治决策的体制过程各不相同。利益确定的体制过程、利益实现的体制过程、利益维持的体制过程均构成政治决策的体制过程，不过它们各自起的作用不同。体制过程的根本目的是保证政治决策过程得以顺利展开，它与政治决策的动态过程共同构成政治决策过程，作用于政治决策的形式。这个过程，在政策研究中称作“政策合法化”。

5.4. 决策倾向

政治体系不停地制定和修正它们的公共政策，象一条大型流水线一样不断生产出各种有关社会、政治、经济、外交、文化、教育等问题的决定。政策是什么呢？比较政治分析注重的政策首先是公共政策。那么公共政策是什么呢？研究政策问题的学者就此提出了种种定义。H.D.拉斯韦尔和A.卡普兰认为，公共政策为一种具有目标、价值与策略的大型计划。C.弗里德里希断定公共政策概念的基本要素在于它必然具有一个目标、目

的或宗旨。美国佛罗里达州立大学教授托马斯·R·戴伊认为公共政策即政府选择作为或无所作为的行动。这些观点均描绘了公共政策的部分特征。综观公共政策，它的基本性质可以表现为下面这样一些因素：（一）公共政策为政治体系或政府的决策，而非个人或私人团体的决策。个人和私人团体也面临着大量的决策问题，但它们不构成公共政策。（二）公共政策以政治体系的力量和组织为后盾，由政治体系负责贯彻，有公共权威作保障。（三）公共政策包蕴着目标、目的和具体策略设计，用以解决政治共同体或政治体系面临的政策问题和矛盾。（四）公共政策意味着对某种利益的正式承认。政治体系力图通过自己的决策来促使这些利益能够实现或维持。（五）公共政策标志着政治体系的一种价值选择。政治体系试图通过政策制定和政策执行来实现一定的价值目标。以上五个方面，构成了公共政策最基本的属性。

当代各政治体系的公共政策五花八门，应有尽有；美国里根政府不顾西方盟国反对坚持维护高利率政策；美国国会连续通过了有着浓厚贸易保护主义色彩的法案；英国撒切尔政府推行大幅度削减政府开支的政策；法国密特朗总统的“社会主义”政府大张旗鼓地开展权力下放改革；南非当局顽固地坚持种族隔离的政策；越南当局肆无忌惮地推行地区霸权主义政策；苏联东欧国家自六十年代以来实行了一系列改革政策；……这些不同的决策体现了一种政策上的差别。这种差别便是不同的决策倾向。决策倾向反映出某项公共政策代表了何种利益，力图实现哪方面人的利益，以及怎样实现等问题。

分析决策倾向不能离开决策过程。这里讲的决策过程不是技术性的过程，这个课题应当由决策科学和公共行政学来解决。分析和理解政治体系的政治决策的目的在于从公共政策角度理

解政治现象和政治体系。正象著名的政策研究学者阿诺德·J·海登海默等人所言：分析公共政策的目的在于更深刻地理解政治体系和政治过程。比较分析一种政治体系和政治过程，不仅要说明在一定的历史——社会——文化条件下形成了怎样的政治形式和政治过程，哪一个阶级、哪一个阶层、哪一个集团在进行统治；还要说明他们如何统治，结果如何，此乃政策分析的主要目的。要达到这一点，首要的问题是判明决策倾向。决策倾向的分析离不开决策过程，而非技术性的决策过程与政治过程是合一的。因而，分析决策倾向不能离开政治过程。

各个政治体系的公共政策均有倾向问题，无论是比较不发展的太平洋上的岛屿小国，还是广袤无垠的大国。公共政策有的只能保障一部分人的利益，有的具有普遍性。在分析公共政策的利益倾向时，应当注意下述变量：

第一，政治过程的构造。一定的政治体系制约着一定的政治过程。一定的政治过程决定社会上哪些利益可以优先成为决策对象，哪些利益根本无法进入决策过程。在资本主义制度下和在社会主义制度下，在政治生活发达的政治共同体中和在政治生活不发达的政治共同体中，在统治阶层代表社会大多数成员的情况下和代表少数人的情况下，公共政策的倾向自然不同。

第二，决策过程的参与者。在不同的政治共同体中，决策过程的参与者的成份有所不同，人民大众、政党、利益集团、部族、种族、宗教组织、政治领袖在不同的政治体系下对决策过程有不同的影响力。民主政制和君主政制有所差别，社会主义体制和资本主义体制有所不同。一般说来，公共政策与决策过程参与者的作用 and 选择有密切的关系。

第三，决策过程的价值观念。决策过程受决策者价值体系

的制约。一定价值体系决定决策者的态度、信仰和原则。政治时代有一个基本的事实,即政治体系均选择了一定的价值体系:社会主义、自由主义、民族主义、保守主义,或者是宗教信条。政治意识形态对决策过程有直接的或间接的制约作用,一定的公共政策总是带着一定的价值观念的。

政治决策往往带有利益倾向,但政治时代向政治体系提出的大量的决策要求,有很大部分是社会性的和公共性的,如福利、公共建设、交通运输、环境保护、生态平衡等方面的公共政策。公共政策的两重属性与政治国家的两重职能密切相关。这正如恩格斯所言:“政治统治到处都是以执行某种社会职能为基础,而且政治统治只有在它执行了它的这种社会职能时才能持续下去。”^①当代政治共同体中形形色色的公共政策,反映政治体系这两种职能交叉运动的过程。一些公共政策明确倾向某种利益,另一些公共政策为利益实现创造宏观环境。随着社会的进步和人类生存要求的升华,创造宏观环境的公共政策与日俱增。但是,这个现象并不排斥公共政策的利益倾向。

5.5. 决策效能

1980年,波兰爆发了一场震撼世界的政治、经济和社会动荡,引起了政治局势的波动和政治体系的不稳态。波兰的事态已经过去好几年了,但人们仍然在分析导致这场事态的原因。很多研究者把这场事态归结为决策失误:七十年代以来,波兰政府开始推行高工资和高福利的政策。从1970年到1979年,波兰国民收入增长约百分之八十,劳动生产率提高约百分之八十五,而职工的平均名义工资却从1970年的二千二百兹罗提提高到

^① 恩格斯:《反杜林论》,《马克思恩格斯选集》,第3卷,第219页。

1979年的五千兹罗提，提高百分之一百三十。而且还取消了工资所得税，全体农民享受公费医疗和实行退休制，职工住房补贴。这项政策导致的结果是消费基金的增长速度远远超过国民收入及劳动生产率的增长，引起市场供应紧张，通货膨胀。决策上的失误导致了供求之间比例关系严重失调，财政赤字增加。最后，酿成一场举世震惊的政治动荡。为什么一项看上去令人欢欣鼓舞的决策会导致这样一个令人遗憾的结局呢？综观各政治体系的决策，有的成功，有的失败，原因何在呢？

这就牵涉到决策效能问题。在什么条件下、什么环境下，决策才能达到最佳效能呢？决策效能，指政治体系的决策实现了它计划完成的目的、目标和内容，政治体系通过制定政策和执行政策推动了政治共同体的有机进程，解决了相关的公共问题。政治决策能否达到高效能，与一定政治共同体的历史——社会——文化条件制约下的决策程序密切相关。一般说来，决策效能与下述机制的构成和组合有着不可分离的关联。

第一，决策形成程序。这里的决策程序是从决策技术角度观察的。决策效能的产生与决策是否合适和准确密切相关。而决策是否合适和准确又与决策程序密切相关。政治决策多种多样，程序性决策和非程序性决策、单目标决策和多目标决策、确定决策和不确定决策、事先决策和事中决策。但无论政治体系面临哪一种决策，都须经过一个合理的决策程序。不少决策的失败或带来悲剧性的后果，原因往往在于缺乏一定的决策程序。决策程序包括这样一个总体过程：发现问题、确定目标、价值准则、拟制方案、分析评估、方案选择、试验实证、普遍实施。这些步骤是政治决策的程序上和技术上的保障。正因为政治决策有千钧一发的性质，所以政治时代人类对政治决策日益关注。各式各样的决策技术纷纷涌现，信息收集、社会指标确定、目标管理、限制

因素分析、成本效用分析、成本利益分析、线性规划、多元回归分析等。在政治时代,决策正确与预测准确是一对孪生体,两者相辅相成,缺一不可。正因为如此,预测技术向潮水一样涌进决策程序,令人目不暇接:外推预测、直觉预测、类比预测、模型预测、调查预测、标准分析、环境预测、网络分析、社会法则预测、临床心理预测、理论预测、直觉规划、综合预测等应有尽有。这些技术手段在当代政治决策过程中发挥着重要的作用。它们对分析决策的可行性(包括政治可行性、社会可行性、经济可行性等)和有效性至关重要。今天,出于政治时代历史——社会——文化条件对政治决策的制约和要求,可以说,政治决策的成功与否,与一定政治共同体的决策程序和决策技术所达到的水平成正比。政治决策的失误给人们带来了惨痛的教训和灾难,但同时它们也促进人类去完善政治决策过程和决策技术。

第二,决策执行过程。有了合适合理的决策,不等于就有了决策效能。人们往往看到这样一种现象:决策没有产生效能,是因为政策没有得到执行。政策执行过程发生的问题多种多样。1961年,美国总统约翰·肯尼迪曾两次作出决策,要求美国军方从土耳其撤出全部导弹,然而直到两年之后这些导弹依然矗立在那里。这个例子说的是政治决策根本没有得到执行。在更多的情况下,政策得到执行,但往往在执行过程中受到了歪曲或偏离了方向。执行过程发生的问题和困难直接影响着决策效能。非洲国家为克服粮食短缺,近年来在政策上作了一系列调整,但是非洲国家粮食匮乏的情况依然十分严重。非洲五分之一的国家粮食自给率在百分之六十以下,五十多个国家和地区中有四十多个国家每年都必须进口谷物。联合国非洲事务协调员F·布莱德福·莫斯表示,饥饉致死的非洲人将超过一次世界大战中的死亡人数,也就是说,将近一千万人,其中七百万为儿童。旨在

改变这一困境的政策无法得到迅速有效的执行，这是因为那里政治体系、政治关系和政治生活均不那么统一发达。一项政策往往要经过漫长的时期和艰苦卓绝的努力才能发挥作用。政策执行过程颇为复杂，涉及到的因素也是错综纷繁，其主要变量有：（一）决策涉及的社会面，包括执行政策的有效的理论和技术，涉及对象的多样性、对象的规模、对象原有行为的传统、需要调整的幅度；（二）决策所能支配的因素，包括决策的合理性、决策的推广、决策的合法性、决策的理论基础、决策的财政资源、决策的目标、决策的标准，以及政策的执行人员、执行机构等；（三）决策所能调动的因素，包括涉及对象的情绪和态度、执行机构之间的配合与沟通、执行机构的特性、政策执行的监督、决策领导、决策环境等项因素。以上每一类中的每一项因素与决策效能均有十分密切的关系。

执行过程的制约因素对决策效能的制约不能低估。苏联自1965年就开始进行体制改革，但至今庞大严密的体制没有发生多大变化。历届决策者推行的改革政策均没有真正达到效能，原因在于执行政策的程序本身妨碍了决策效能的发挥。事实表明，如果政策执行程序不顺畅，合适合理的决策也无法形成决策效能，甚至适得其反。

第三，决策效应程序。一项决策不仅有短期效应，还会产生长期效应。决策效能是这种短期效应和长期效应的有机结合。有的决策在一定时间能引起令人兴奋的效应，但长期效应却是消极的、反面的，结果反而使一项公共政策失去其决策效能。二次大战后，西方许多国家奉行凯恩斯主义的信条，推行财政膨胀政策，搞福利国家，一时间社会福利大为改善，市场繁荣，经济势头高涨，整个社会呈现出一派歌舞升平的景象。举英国为例，英国的社会福利制度在西欧国家中首屈一指，名目繁多：养老金、

失业救济、免费医疗、补充救济、家庭收入补助、婴儿出生补助、子女津贴、产妇津贴、寡妇津贴、残废者津贴、低收入者房租补贴、低收入者税收回扣、低收入者子女在校免费供应午餐、老年人医疗、食品、交通优待、公共学校免费教育等，五花八门。这些福利措施一时间造成了繁花似锦的社会景象。然而，从长期效应看，现在福利制度已成为英国经济的沉重的负担。高福利带来高税收，成为英国经济发展停滞不前的原因之一。^①其他奉行福利国家政策的国家也都面临这一窘境，欲进不得，欲罢不能。目前，日益严重的第三世界债务问题也是决策短期效应和长期效应偏离的产物。一些发展中国家发展心切，制定了好大喜功的发展政策，超过了国家的财力、物力和人力限度，大举借债。巴西于七十年代和八十年代，加速推行庞大的工程建设，依靠借债实行发展计划，结果外债从七十年代的几十亿美元剧增至八十年代的一千多亿美元。不少发展中国家均有这个问题：依靠借债建立了现代化的城市、漂亮的摩天大楼、笔直平坦的柏油马路，但国家却债台高筑，经济困难重重。1985年，发展中国家的债务已达九千七百亿美金。反之，注意了短期效应和长期效应的政府，其决策效能就格外显著。中部非洲的喀麦隆被誉为非洲国家发展经济的一个范例。喀麦隆自1960年1月独立起，长期内部政治稳定。喀麦隆的政治决策机构始终将农业发展列为经济发展政策的首位，在石油价格高涨的七十年代，喀麦隆没有受到诱惑，坚持农业立国政策，结果实现了粮食自给有余，国民经济年平均增长百分之六点五的成就。在八十年代非洲国家普遍面临饥馑威胁的动乱时期，喀麦隆得以幸免。公共政策的短期效应和长期效应的结合为决策达到最佳效能的关键。然

^① 冉隆勃、黄跃秋：《英国的“福利国家”——其由来、发展与面临的问题》，见《西欧研究》1985年第4期，第4—12页。

而,在现实生活中,决策的短期效应往往最吸引人,最能引起支持和社会拥护,因而追求短期效应的倾向往往成为破坏和抑制长期效应的力量。

人类社会的发展告诉人们,决策效能有赖于决策与一定历史——社会——文化条件的适应程度。决策形成程序、决策执行程序 and 决策效应程序因政治共同体的不同而异,一定的历史——社会——文化的发展水平制约着决策效能。亚非地区政治共同体的结构与欧美地区政治共同体的结构不同,东方政治共同体的结构与西方政治共同体的结构不同,发展中国家的结构与发达国家的结构不同。在不同的政治共同体中,只能有不同的决策程序。因此,任何脱离这些程序或忽略这些程序的决策,都难以获得决策效能。

决策效能 在决策与环境的相互作用中产生。

5.6. 决策模式

为了科学地分析各种各样的公共政策,比较政治分析试图建立起某种政策分析模式,以便更好地理解和把握政治时代各个政治共同体中千差万别、迥然不同的公共政策。托马斯·R·戴伊在《理解公共政策》一书中确认,建立政策分析模式的目标有五项:(一)简化和澄清人们关于政府和政治的思考;(二)确认社会上左右局面的政治力量;(三)沟通有关政治生活的相关知识;(四)直接调查政治;(五)解释政治事件及其结局。^①

寻求模式已成为当代理论研究的一种癖好,政策分析也不例外,各种模式应运而生:

^① [美]托马斯·R·戴伊:《理解公共政策》,英文版,第三版,普林蒂斯——霍尔公司,新泽西,第19页。

理性决策模式为其一。理性决策模式强调决策者在决策时，根据对材料的分析和认识作出合乎理性的决策。理性决策要求决策机构掌握一切社会价值偏好及相互关系、一切可能的政策方案、每一方案可能导致的结果、每一方案的得失比较等项变量。通过对这些变量的合理分析，而不是根据别的什么因素和力量来作出决策。然而，这个模式受到社会现实生活的挑战。在实际政治生活和社会生活中，社会上并不存在普遍一致的社会价值，更多的只是利益集团和个人的价值观念。各种不同类型的价值无法比较。决策机构受社会背景和利益关系的制约，完全按照纯粹理性的标准进行决策在当今时代是难以想象的。另外，决策形成程序上的大量难题，如决策评估、决策预测、决策平衡等，也使理性决策难以成立。在政治时代各种矛盾和利益激烈冲突的条件下，政治决策显然不可能成为一个山明水秀的世外桃源或空中楼阁。人们已经看到，政治决策实际上是各种社会力量和团体积极运动的结果。在每个政治共同体中均是如此。

渐进决策模式为其二。设计这个模式的理论家为美国著名学者查尔斯·E·林德博鲁姆。^①林德博鲁姆相信，政策的制定有赖于过去政治决策的经验，政治决策通过一个渐进变迁的过程最后达成共同一致的决策。也就是说，公共政策均为过去政治体系活动的继续，新的政治决策仅仅是对旧的政治决策作的渐进的修正。政治体系不可能翻江倒海般地改变以往的全部决策。如若这样，政治体系就会分崩离析。决策机构无法全盘考察政治体系已经作出的成千上万项决策，也无法在盘根错节的社会、经济和文化关系中分析每项决策的损益值。既往的决策已经花费了大量的人力、物力和财力，大规模地贯彻现行决策，

^① [美]查尔斯·E·林德博鲁姆：《决策科学》，《公共行政评论》，英文版，第19卷，1959年春季，第79—88页。

会在政治共同体和政治体系中造成一定的组织结构、心理结构、社会传统和观念体系，倘若全盘改变既有决策，新的决策就无法得到有效执行。因而，政治决策只是一个不连续的渐进过程。但是，这种渐进过程的根本缺陷是忽略了政治决策的变革性。在大规模的社会改革、社会动荡、突发事端到来时，政治体系的决策往往不是渐进的，而是变革性的。

体系决策模式为其三。这种模式确定公共政策是政治体系活动或运动的结果。政治体系由行政机构、立法机构、司法机构等组成。公共政策的制订和执行必须以政治权威为基础。公共政策依赖政治体系，因为政治体系有权使政策获得合法性。政治体系的决策具有普遍性，因为政治体系掌握着社会的强制力。离开了政治体系，公共政策便无从谈起。这种模式过份强调政治体系的形式的一面，忽略了公共政策形成的复杂的过程，忽略了公共政策实际上反映着不同的利益和要求在决策过程中的相互作用。

团体决策模式为其四。团体决策模式认为政治决策过程中最核心的事实是各个利益集团之间的交互作用。在政治生活中，利益集团构成了个人与政府之间的桥梁。政治实际上是各个利益集团之间争取影响公共政策的活动。政治体系的基本任务就是制定各利益集团竞争的规则，平衡各种相互冲突的利益，制定公共政策。任何公共政策，均是利益集团经过一个竞争过程后达到的均衡。均衡取决于政治共同体中各个利益集团之间的力量对比。如果力量对比发生变化，公共政策也就随之而变。伊尔·拉山姆认为，公共政策即任何时间上团体竞争中达到的均衡。^① 利益集团的成员多寡、财富多少、能量大小、组织严密或涣

① [美]伊尔·拉山姆：《政治的集团基础》，见海因兹·尤劳、塞缪尔·J·艾尔德斯内尔德和莫里斯·杰诺维奇：《政治行为》，英文版，自由出版社，纽约，1956年版，第239页。

散、介入政治过程的渠道、利益集团统一的程度，均能决定利益集团的实力。

精英决策模式为其五。这个模式由托马斯·戴伊和 H·齐格勒提出。这种观念把政治共同体一分为二，一部分为少数统治者，构成精英阶层；一部分为大多数被统治者。政治共同体中总是由少数精英垄断政治权力。他们控制着政治共同体的权力、财富、知识、领导技能、信息、政治体系等因素。精英理论把民众视为消极的、冷漠的、孤陋寡闻的，他们受社会精英的操纵和支配。因而，一个政治体系作出的政治决策往往是精英阶层的选择。这些决策更多地反映着精英阶层的价值偏好和利益。因而，托马斯·戴伊和 H·齐格勒给他们的著作起了一个有意义的题目——《民主的讽刺》。

博弈决策模式为其六。博弈理论认为政治决策过程是博弈者根据自己的策略相互竞争的结果。在政治决策过程中，博弈者可以是个人、团体或政府，它们具有明确的目标和理性行为。博弈者在决策过程中相互竞争，调整自己的目标和行为，最后实现最小最大原则，即缩小最大的损失或扩大最低的收益。单个势力无法作出最佳决策，最佳的决策有赖于对手的竞争。这种模式尤其适应于战争与和平、外交、国际关系等方面的决策。大千世界复杂的决策过程能否全部套入简单的博弈论模式，是这种模式遇到的最大的难题。可以说，这种模式是一种理想主义。

系统决策模式为其七。系统决策模式由美国著名政治学家戴维·伊斯顿所创。系统决策模式把政治体系视为一个政治系统。政治系统为了适应环境的压力，必须随时采取对应措施。环境的压力促使政治系统产生公共政策。系统模式把公共政策视为政治系统的产出。政治系统的投入包括要求和支持两项。政治系统将各种要求和支持输入政治系统，通过内部组成部件的加

工和分解,产出适当的方案。系统理论虽然有大一统的价值,但有时却有些大而无当,因为它忽略了政治决策过程中各种力量交互作用的活动过程。

以上种种政治决策模式均为人们认识和掌握政治决策过程的一种努力。正象任何模式均是简化的分析框架一样,这些模式也是简化的分析框架,有的甚至过分简化了。政治时代政治决策过程中空前复杂的各种变量的交互运动,恐怕不能用一种固定的模式来套用。处在不同历史—社会—文化条件下的政治体系,其政治决策过程和作用于这个过程的力量显然不同。在政治时代,任何模式都只具有特殊的适用性,难以具有普遍的适应性。政治决策过程的分析应当与适应于政治共同体的历史—社会—文化条件的总体机制结合起来。

尽管普遍的政治决策模式对多样化的政治时代说来是不易建立的,但人们依然可以设计出适用于特定政治共同体的政治决策模式。一个政治决策模式是由各种变量构成的,其中最基本的变量有三个:

第一,政治决策的主体,即政治体系中作出决策的力量。在不同的政治共同体中,决策主体大不一样。在西方国家中,行政首脑、立法机构成员、政党、利益集团可能成为决策主体。而在非洲一些发展中国家中,政治决策的主体就可能是酋长、部族、宗教团体、语言团体、军事集团等。建立一种决策分析的模式,首先要判明政治决策的主体。主体可以是体制内的,也可以是体制外的。

第二,政治决策的方式,即政治决策的主体按照什么方法制定政策。科学、理性、主观判断、经济、成本效益、投入产出、系统论、控制论、信息论、分析、预测、独断、任意均可成为决策方式。政治时代人们越来越倾向于科学决策,但是也不能排斥宗教、意

识形态、个人倾向对决策的作用。随着时代的进步,政治决策必然会逐步转向科学方式,但科学方式本身又有多种方法和理论。决策方式规定着政治决策模式的异同。

第三,政治决策过程。政治决策过程构成了政治决策模式的主要内容。政治决策过程可分解为决策形成过程、决策执行过程等各亚过程。政治决策过程的不同决定了各种决策模式形式上的不同。

以上三种变量的有机组合,决定着一定政治共同体的政治决策模式。

6. 政治文化

6.1. 观念变革

去伊斯兰教最崇高的圣地麦加朝圣可能是当今世界最为奇特和壮观的宗教活动。爱德华·休斯将朝圣称作为“世界上最灿烂多彩的宗教聚会”。^①成千上万的信徒形成一支络绎不绝的人流向麦加浩浩荡荡地前进，一边摇动旌旗，一边朗诵祷文。在朝圣仪式上，朝圣者们为了吻一下那块神圣的黑石头，享受一下真主的恩典，要七次涌向它。在每年里的任何一天，全世界五亿穆斯林中都会有人踏上前往麦加的行程。在西方发达国家和许多国家中，成千上万的基督徒在金碧辉煌的教堂中，聆听着神父们那威严而滔滔不绝的说教，沉浸在虔诚的信仰之中。而在西非大陆上，古老的莫西王国每天都在举行一种重要的仪式：神王就驾。国王莫罗纳巴走了出来，他手下的首领便跪在地上，鼻子几乎挨到地面，然后把大拇指举起来，连着捶了三下地面，再用右手摩擦着左手的掌心。国王命令把马牵过来，一个小奴仆用老式鸟枪放了一枪，头人们纷纷摆出苦苦哀求的姿态。莫罗纳巴便叫人把马鞍卸下，把马牵回去。^②这个仪式是根据十七世纪流传下来的故事进行的，它显示了国王与大臣之间的权力关系。

① [美]爱德华·休斯：《去麦加朝圣的路上》，见《环球》1986年第3期，第46—47页。

② [英]保罗·哈里森：《第三世界——苦难、曲折、希望》，新华出版社1984年版，第16—17页。

然而，权力关系在世界各个政治共同体中全然不一样。从北美洲到南美洲，从东非到西非，从东欧到西欧，从北欧到南欧，从东亚到南亚，各个国家和民族展现了迥然不同的权力关系景观。原因何在呢？

当代人类有一个越来越明确的意识：这种差异不仅基于各个政治共同体物质关系和精神关系发展的不同阶段，也基于一种基本的文化差异。这一观念导致人类精神领域和认识领域发生了一个至关重要的观念变革：文化因素是分析一个社会、一个民族和一个政治共同体不可忽略的基础和条件。

当代世界也可以称之为人类文化的世界。各种文化性的研究方法和研究领域接踵而来：生产文化、经济和社会文化、劳动和生活文化、社会关系文化、国际关系文化、法律和道德文化、一般文化、精神文化、管理文化、科学专家文化，……似潮水一般。^①这个现象揭示了当代人类生活一个重要的发展方向：对当代人类生活任一个方面的透彻理解都离不开对与其相关的文化形态的深刻分析。

在这股浪潮的推动下，人类对政治现象的分析和理解也迅速地靠拢这场观念变革。对政治时代的理解和分析正在将人类社会的文化因素包括到自己的范畴中来。一种新的研究方法和研究领域应运而生，这就是政治文化研究。

人们的政治行为和政治活动，乃至整个政治体系的行为和活动，在一定程度上都要受到一定政治文化的影响。这便是催生政治文化研究的一个基本观念。政治文化象其他文化一样，它的功能在于指导人们的政治行为。在一定的国家、民族、宗教、政治、经济和文化条件下，也就是在一定的历史——社会——

① [苏]尼·米—凯泽罗夫：《社会主义社会的政治文化》，见《政治学参考资料》1983年第2期，第50—54页。

文化条件下,政治文化有其一定的样式、色彩、特点和内容。当代的观念越来越倾向于承认:每个政治共同体都有自己特定的物质和精神生态环境,那么也就必然会形成与之相符合、相平衡的政治文化。每个政治共同体的成员生活在一定的政治文化的环境之中,在这种环境中学习政治文化,培养自己的政治个性,接受政治共同体或一定阶级的政治观念,领略或继承代表一定政治生活方式的政治信念,最后成为一个“政治人”,具备了大致固定的政治观念。这个观念反过来又会在他们的政治行为中起主导作用。甚至可以认为,政治文化与政治形式、政治体系、政治关系、政治活动、政治权力、政治发展有着千丝万缕的联系。任何对政治现象的理解都不能不分析政治文化的异同性及其对一定阶层的心理深层结构的影响。斯蒂芬·怀特确定政治文化指引政治角色的行为,理解政治象征,反映和影响民众对政治体系和政府实践的态度。^①正因为如此,政治文化才被世界文化研究的热流送进了政治学研究的殿堂。

比较政治分析与政治文化研究之间的关系极为密切。不同的政治文化为不同政治体系涂抹了神秘而令人费解的色彩。政治文化被纳入比较政治分析,也是人类政治化和政治时代的一个必然结果。

在政治学研究领域中,政治文化是一个新的研究课题。1956年,美国著名政治学家加布里埃尔·阿尔蒙德开了政治文化研究之先。他在《政治杂志》上发表了《比较政治系统》一文,率先使用政治文化的概念。嗣后,一些学者开始运用这一概念,想通过政治学、心理学、社会学、文化人类学等跨学科的方法在社会文化系统中划分出一个独立的系统——政治文化。六十年代之

^① [英]斯蒂芬·怀特:《政治文化和苏维埃政治》,英文版,麦克米兰出版社,伦敦,1979年,第1页。