《学术界》(月刊)
总第287期,2022.4
ACADEMICS
No.4 Apr. 2022

国家建设:从对精英的整合到对大众的整合〔*〕

——兼论先发国家竞争性政党制度的起源

卢正涛

(贵州大学　公共管理学院,贵州　贵阳　550025)

〔**摘　要**〕国家建设包含建构民族和建构国家。国家先于民族产生,民族是国家建构的。现代国家的基础是现代社会,现代社会由公民构成,国家建设也是一个建构现代社会的过程。无论建构民族还是建构国家,都需要政治整合,先是把精英而后是把大众吸纳进国家制度。具体进程是:君主将贵族整合进国家制度,确保国家有能力把各种共同体人变成统一的臣民;资产阶级将臣民变为公民并建构了民族;政党推动整合从精英走向大众,形成竞争性政党制度。对公民的整合是从公民主权与宪法权利、政治权利和社会权利等三个层次进行的,因而国家建设是赋予公民完整权利、整合公民的过程。

〔**关键词**〕国家建设;政治整合;精英;大众;竞争性政党制度

DOI:10.3969/j.issn.1002-1698.2022.04.009

从人类社会政治发展的全过程来看,现代国家从古代国家发展而来,因而在一定程度上可以把国家建设(state-building)理解为从古代国家转变为现代国家的过程。与古代国家相比,现代国家的不同之处主要有:一是虽然国家都是由人组成,但构成现代国家基础的是自由而又平等的"个体人"即公民,而构成古代国家基础的则是从属于各类集体的"共同体人"。[1]古代国家通过共同体实行间接统治,即使中央集权化程度比较高的中国也是"皇权不下县";现代国家则是直接面对着每个人。二是古代国家存在着各类"共同体"认同,却没有基于公民之上的民族(国家)认同。在现代社会,虽然也有各种"共同体"认同,但国家却以领土上的公民认同于民族(国家)为根本支柱,并且这种认同高于、优于其他一切认同。由此不难判断,人在国家建设过程中居于主体地位,国家建设必须以人为中心展开,将所有人整合进国家制度中,因而国家建设也是一个政治整合的过程。整合首先针对社会的上层,把社会中的精英整合进国家政权体系之中;而后向下层延伸,并最终完成对大众的整合。在先发国家的政治整合中,政党之间的竞争对推动政治整合从精英转向大众发挥了重要作用,形塑出竞争性政党制度。

作者简介:卢正涛,贵州大学公共管理学院教授。

〔*〕本文系国家社会科学基金项目"国家建设视角下的新加坡一党长期执政研究"(20BGJ080)的阶段性成果。

一、国家建设与政治整合

国家建设在事实上表现为两个密切关联的进程:一是国家将领土范围内的人聚合成为一个整体——民族(nation),不断巩固公民对民族的认同;二是建构一个有效的国家(state)。这里的“国家”即马克思所称的“政治国家”,是指在一定政治共同体中形成的一整套政治制度和政治权威。[2]建构国家就是进行政治制度建设、树立国家的权威。民族与国家的关系一般是,先有国家而后才有民族,只有建构起有效的国家,才会有国家主导下的民族政治共同体的形成。为什么民族总是在有了国家后才出现呢?究其根源,因为民族这种共同体是以特定的领土及其生活于其上的公民为基础聚合而成的。缺少了有效的国家(政府),既无其控制下的领土,也不可能把领土上的人整合为无差别的公民。国家(政府)经过长时间的努力,突破了狭隘的地域局限,将生活于特定领土上的人凝聚成一个有着共同语言和文字、心理和认同的整体即民族。[3]民族这种共同体是国家有意识活动的产物,但它的产生并不表明一定要取代或消灭业已存在的如族群、部族、家族和教会等各种共同体。相反,民族得与这些共同体长期共存。民族与国家(state)相联系,是一个国家(country)内最基本也是最重要的共同体;其他共同体虽然与国家或多或少有些关联,但却不是因国家行为而产生的,反而可能同国家、民族发生冲突,甚至撕裂民族、摧毁国家。关键在于,国家如何处理民族与其他共同体的关系,不使它们之间的张力转化为对立,进而发展成为难以弥合的矛盾和公开的冲突。可行的选择是,在不否认公民对各种共同体认同的前提下,强化其对国家(政府)与民族的认同,使之成为公民最基础、最重要的认同,同时协调民族认同、国家认同与对其他各种共同体的认同之间的关系。国家建设是民族政治共同体建构与国家建构相统一的政治过程。

现代国家耸立于现代社会之上,现代社会构成了现代国家的基础,没有现代社会就没有现代国家,国家建设不能脱离社会而进行。现代社会又是由自由平等的公民组成,因而国家建设其实是如何建构现代社会即如何塑造出公民,并维系、发展由公民组成的现代社会的问题。国家建设就是以公民为基础建构国家与民族共同体的活动。

在把人塑造为公民的过程中,王朝国家做了最基础性的工作。在封建割据造成的普遍混乱中,国家建设就是通过战争,从成千上万个政治实体中打出一个又一个国家来,[4]把在各种共同体束缚下的人变成王朝国家统一的臣民。对于最早从事国家建设的西欧而言,当时的共同体主要是教会与庄园。教会在精神上控制人们,依靠遍及欧洲的组织系统进行统治。贵族以庄园为单元形成一个个“共同体”,对农奴实施全面控制。国家建设意味着,君主摧毁教会、庄园“共同体”的藩篱,剥夺教会、贵族的“主权”资格,使人们从效忠于教会、贵族转变为效忠于国家。通过长期的努力,君主达成了目标。随着王权强化对领土及其人口的控制,原本分散的社会以国家权力为支点不断走向整体化,形成以统一国家居民身份为标识的新型共同体,用恩格斯的话来说就是“正在形成中的民族(nation)”。[5]不过,君主的所作所为不是为了给予臣民什么权利,而是为了实行专制统治。资产阶级革命结束了君主的独断专行,赋予新型共同体在主权和宪法上的权利,完成了从臣民到公民、“正在形成中的民族”到民族的历史性转变。自此以后,是民族而不是君主享有国家主权,作为民族一员的公民虽不能单独行使主权权力,但权利的闸门就此打开,公民首先获得了宪法规定的平等自由(包括人身自由和从事经济活动平等自由)、保有合法财产等权利,而后又逐步获得了选举、社会保障等权利。公民真实享受到各项权利,更加认同所属的民族(国家)。[6]随着王朝国家推进统一大业,原来仅限于王室领地上的王廷明显不适应领土扩大后国家管理的需要,创建能够满足管理国家领土要求的国家机构成为必然。在这方面,西欧国家经

历了漫长的过程,时间以世纪计,一般达到5个世纪以上。王廷逐渐摆脱了君主私人服务机构的属性而成为中央政府。王朝国家逐步建立起官僚制,以职业化的官僚来管理国家。资产阶级革命后尤其是进入工业化阶段后,为了缓解社会矛盾、控制社会冲突,资产阶级及其政党大力加强国家制度建设,完善政治体制,强化国家的作用。

在国家建设过程中,必须进行政治整合。只有将人整合进国家制度,国家(政府)才是有效的和权威的,才有能力通过战争统一国家,把领土上的人变成统一的臣民(而后又变为公民),并以公民为基础建构出民族这一共同体。政治整合是整合中的一种,涉及把公民或次级集团整合进政府、政党和利益集团等。[7]按照这种理解,政治整合等同于制度吸纳。魏勒(Myron Weiner)将政治整合划分为民族整合、领土整合、精英—大众整合、价值整合和整合能力。[8]所谓"民族整合",是将文化与社会上不同的集团凝聚成一个单一的领土单位和确立民族认同(national identity)的过程,强调政治的一体化及人们政治忠诚对象的改变。领土整合是指在次级政治单位之上或地域与文化社会集团可重合或不重合的地方树立中央权威。精英—大众整合是有关建立政府(统治者)与被统治者间联结的问题。在后发国家,精英推动的现代化面临着观念保守的大众的阻碍,因而精英—大众整合实际上说的是政府合法性问题。价值整合是指在社会成员中达成维持社会秩序所需要的最低限度共识的过程。整合能力是从效能角度来考察的,指在社会中组织起来为了实现某些共同目标的能力。魏勒关于政治整合的论述,核心其实是两点:国家制度对人的吸纳和凝聚成为民族政治共同体,其他的都与这两点相关。对人的吸纳造就国家(政府)的权威和有效性,而一个权威、有效的国家(政府)则构成了民族政治共同体的凝结核。结合学者们的论述,可以把政治整合理解为围绕国家发生的政治现象,是把人整合进国家制度,形成一个整体的过程。第一,政治整合是国家整合。在一个国家内,存在着诸如族群、部族等主体进行的整合,但这些整合都不具有国家意义。政治整合是社会中最高层次的整合,即国家整合。第二,政治整合是在一定的政治力量(政治主体)主导下进行的。君主、资产阶级和政党等分别在不同历史阶段扮演过政治整合主体的角色。第三,政治整合与国家形成、政治制度的产生同步,又随着国家的发展、政治制度的完善而深入。政治整合的前提是国家的存在,没有国家,就谈不上围绕国家制度进行的政治整合。政治整合在一段时间内是君主把他的"国家"(state)当成一定地域内所有人的国家,而后将"国家"推及全部领土,最终成为所有人的国家。君主、资产阶级和政党面临如何使国家获得全体社会成员的认同,扩大合法性基础,以及把现代化进程中游离于主流社会之外的个人或群体重新纳入等问题。第四,政治整合实质上是将人凝聚为一个整体。人是社会关系的产物,受到现实中各种社会共同体的"束缚",政治整合就是国家(state)在同这些共同体的竞争过程中突破重重阻碍,面向全体社会成员建构一个新型的共同体(民族)。

从政治整合视角审视国家建设,国家建设是政治整合主体先将精英后把大众纳入国家制度并将其凝聚成民族,以及不断完善国家制度、巩固民族政治共同体的过程。首先,作为政治整合主体的君主以自己的"国家"取代教俗贵族的"国家",迈出国家建设具有决定性意义的一步。同时有选择性地吸纳部分贵族(社会精英)参与管理,推动贵族从分裂对抗势力转变为统一国家的支持者,并努力健全国家制度;君主还通过给予统一身份、建构"国语"等机制将全部人口凝聚成"正在形成中的民族"。其次,资产阶级取代君主成为政治整合主体,接续推进国家建设。它不仅确立了民族享有主权的原则,而且开辟了民族的国家制度将所有人整合进来的道路。上层资产者因革命胜利率先进入国家政权体系,同原有的运作国家机器的贵族一起,推行资产阶级

需要的政策,大大增强了国家的合法性,国家制度也因为满足资产阶级的需求而不断发展。再次,政党展开竞争,将中下层资产者以至于大众全数整合进民族的国家制度中,从而赋予国家最深厚的合法性基础,国家制度也在适应全民参政中走向完善。最后,政治整合是赋权公民的过程,即赋予公民主权与宪法权利、政治权利(选举权)和社会权利,形成人民决定国家、国家维护人民权益的格局,现代国家是公民三层次权利的统一体。

二、对精英的整合:国家建设的肇始

精英由每个人类活动领域中能力最强的所有人组成。[9] 帕累托(Vilfredo Pareto)认为每一领域都存在着精英。莫斯卡(Gaetano Mosca)把精英等同于统治阶级,认为精英是执掌权力并接受被统治阶级"供养"的少数人。"在所有社会中——从那些得以简单发展的、刚刚出现文明曙光的社会,直到最发达、最有实力的社会——都会出现两个阶级——一个是统治阶级,另一个是被统治阶级。前一个阶级总是人数较少,行使所有社会职能,垄断权力并且享受权力带来的利益。"[10] 大众、精英是依据对社会资源的占有及由此形成的不同社会地位来划分的,精英属于能力强、地位高的那一群人。鉴于精英的特殊地位和影响力,排斥精英或者使精英游离在国家制度外是极其危险的。从某种程度上说,封建化早期西欧国家的政治分裂就是因为王朝国家未能整合大量的精英所致。因此,国家建设必须从整合精英开始。在土地是最主要资源的封建社会,贵族是最重要的精英。但精英并非一开始就是"统治阶级",是随国家建设的展开,逐渐被整合进国家制度而成为统治阶级的。跨入近代,伴随海外贸易的兴起,市场经济在全球范围内的形成,特别是工业化的推进,从事贸易和制造业活动的金融家和企业主成为新兴的精英群体。国家面临着如何将这些精英吸纳进现有制度,增强制度合法性的问题,这就需要新的整合。

整合贵族是国家建设的开端。在封建时代,君主与贵族的矛盾贯穿于王朝国家的国家建设整个过程之中。与土地紧密结合且享有领地的收益权、行政管理权、司法权及军事权的贵族,非但不是国家建设的参与者,反而是国家统一的破坏性力量。国家建设就是要剥夺贵族的权力并收归中央政府。但这不等于可以完全抛开贵族,无论中央政府的运作还是地方的治理,王朝国家还得依靠贵族。究其原因,不仅因为贵族的社会地位,而且在于王朝国家在很长一段时间里也找不到可以替代的人。更为重要的是,财力有限的王朝国家无力绕开贵族建立国家政权体系和官僚机构。从降低管理国家成本着眼,王朝国家必然采取从贵族中录用人员以充实政府机关的策略,这就决定了必须与贵族达成某种妥协。熊彼特(Joseph Schumpeter)曾精辟地描绘出王朝国家的这一国家建设机理:"王权压服了土地贵族,与此同时,又以提供官职、给予年金以及有条件地接受他们的要求,让他们登上统治或领导阶级的地位,来和他们和解。"[11] 王朝国家对贵族的整合经历了从对大贵族的整合到对中小贵族的整合的发展过程。在国家建设的初期,王权在消灭了作为分裂势力的大贵族的同时又不得不把大贵族吸纳进国家制度,依靠他们进行治理。大贵族在政治上已不再是一方"诸侯",而是王朝国家在地方的代表。但是,身份与角色上的变化,并不等于大贵族随之改变了思想观念和行为,他们还不时掀起暴动,抗拒王朝国家的整合。王权与大贵族之间的对立与冲突,促使王朝国家向下寻找可以支持它的力量,中小贵族就这样被纳入王朝国家的政治体系。当然,王权借助中小贵族压制大贵族只是策略性的,贵族在整体上反对王权剥夺其特权,由此决定了王朝国家对贵族的整合是一个漫长的过程。

英法两国对贵族的整合存在重大差异。在英国,1066 年的"诺曼征服"形成了强大王权与实力贵族并存的政治结构,贵族作为参与者而非半独立的地方诸侯进入到王朝国家中,是王朝国家政权体系的重要组成部分。安德森(Perry An-

derson)曾指出:“英国中世纪君主政体从未面临过法国、意大利、德意志封建统治者均遇到过的对一元化政府的反抗。其结果是,在整个中世纪政体内,王权与贵族代表权的同时集中化。”[12]因而,英国对贵族的整合在总体上没有压服贵族的任务,而是直接吸纳贵族进入国家机关,参与国家管理。在中央,征服者威廉将盎格鲁—撒克逊人原来的贤人会议改造成“大会议”,参加者为教俗贵族和王室官员,负责向君主提供咨询和处理各种行政、司法事务。中书省、财政署和小会议等中央政府机关亦多由贵族充任。在地方,诺曼王朝为了防止大贵族擅权,或选择近臣担任郡守,或擢升小贵族为郡守并经常进行调换,派遣官员巡察地方,强化对地方的控制。在郡之下,发挥辖邑与百户邑参与式共同体的功能,增强其作用,有力钳制着大贵族。在诺曼征服后两个世纪里,英国走上了不同于欧陆国家的对土地贵族整合的道路。“诺曼/安茹省(Norman/Angevin)的精英和在辖邑和百户邑法庭的(自由)英格兰居民一直合作,这将有助于铸造出一部统治者和被统治者之间的‘习惯法’(common law),从而甚至更为坚决地使英格兰从其大陆的邻国脱离出来。”[13]吸纳贵族进入国家机关并不代表君主与贵族的矛盾就此消弭,君主要摆脱贵族的牵制实现集权,根本的出路还在于建立官僚制。只有建立一支独立于贵族的官僚队伍,君主才可能打破僵局,赢得对贵族的压倒性胜利。然而,供养官僚成为国家建设道路上的拦路虎。12世纪,英国政府的财政收入除了少量的封建收入外主要来自王室领地的收入。收入不足也是君主不得不依靠贵族进行统治的重要原因。围绕征税,君主与贵族之间展开了长达数世纪的博弈,议会就是在这种环境中产生的。贵族及骑士、市民代表以批准税收为武器,限制君主权力。16世纪,英国对由小会议发展而来的咨议院(the Council)进行改革,过去分散的多中心多层次的旧国家机构,变为由君主主持,以首席秘书为联系中心,形成政府各部门首脑参加常务会议的“君主在枢密院”形式的中央政府领导机构。[14]15世纪后大学在西欧蓬勃发展,大量毕业生进入官僚机构,为君主摆脱对贵族的依赖奠定了必要的人才基础。[15]这为都铎王朝建立绝对君主制创造了条件。中央政府还委任乡绅为治安法官等,负责管理地方,削弱了大贵族的势力。需要指出的是,治安法官等是地方的中小贵族,而非从中央派出的由中央供给薪金的专职官僚,他们之所以接受委任,是因为中央的政策符合他们在当地的经济政治利益。[16]

法国整合土地贵族的道路较为曲折。西罗马帝国崩溃后,法国经历了彻底的封建化,境内散布着大大小小封建贵族的领地,君主占有的领地最少时仅仅限于巴黎附近的几个郡,被戏称为“法兰西岛”。[17]高度碎片化的地方政治景观“迫使进行国家建设的统治者们试图整合其领地,从权力中心派遣具有多重作用的王室官员,目的是以一种非参与性的方式对抗强大的地方贵族、教士和地方自治城市,重新确立起王室的各种特权”。[18]法国的首要任务是制服各地的贵族尤其是大贵族,蒂利有关“战争制造国家”的论断正是基于法国等国的政治实践提出的。从10世纪末开始至16世纪初,法国基本完成了铲除割据势力、统一国家的任务。维持常备军虽是君主保障国家统一和抵御外国入侵的必要之举,但也耗费了国家的大部分财政资源,致使官僚制迟迟不能建立,或者官僚队伍的规模过小,即使在路易十四时代,中央及地方行政官员的总数也才仅有1000人左右。[19]在这种情况下,法国的政治整合必然是君主在剥夺贵族权力的同时又不得不将其重新纳入王国政权体系。作为交换,君主在税收、司法等问题上对贵族作出让步。为了有效监督各地官员特别是在主要省份担任总督职务的大贵族,君主必须派出巡察使、监察使等,这就为中小贵族甚至资产阶级通过“捐纳”等途径进入王国政权体系打开了通道。这些借助“捐纳”入仕的官员获得了承包王国某地税收的权力,从而与王权密切结合在一起。“捐纳制度分裂了省级

精英,削弱了封建巨头的地方基础,限制了他们在全国层面挑战王室的能力。”为了保持对贵族的控制,“法国君主只能通过创设更多的统治机构,并创造更多的捐纳官员来削弱敌对精英。”[20]最终,法国通过一套复杂重叠的制度完成了对贵族的整合。

需要补充的是,英法两国在将贵族整合进国家制度的同时,也在努力把领土范围内的居民凝聚成一个整体,为民族的最终形成奠定了坚实的基础。王朝国家同时承担着整合贵族与塑造“正在形成中的民族”的使命,没有对贵族的成功整合,就不能把贵族控制下的居民变成王朝国家统一的臣民,塑造民族这一政治共同体便无从谈起;没有王朝国家塑造的“正在形成中的民族”,就不能使国家褪去中世纪的特征,也就无法从根本上制服贵族。

资产阶级革命将包括金融家在内的上层资产者送进了国家制度,宣告政治整合从贵族开始转向资产阶级。与对贵族的整合不同,对资产阶级的整合不是将其纳入政治管理队伍,而是将“人民主权”的原则化为现实,通过给予政治权利吸纳资产者,从而将国家制度的合法性建立在全新的阶级基础之上。相较于对贵族的整合,对资产阶级的整合相对顺利,时间也大为缩短。对资产阶级的整合主要是通过选举改革来实现的。在英国,1832 年改革使英格兰和威尔士“各郡选民由 20 多万人增加到 37 万人,城镇选民由 18 万人增加到 28 万人。全国选民大约增加 30 万,即由 1831 年 51 万增加到 81 万”。[21]1867 年改革完成了整合资产阶级的任务,但未能结束贵族在国家政权中的优势地位。究其根源,在于资产阶级是以主权者而不是政治管理者的身份进入国家政权体系的,一方面,议员当选的财产资格要求比选民更高。1832 年的改革没有改变 1710 年的议员财产资格法。根据该法,郡选区年收入 600 镑不动产收入者、城市选区年收入 300 镑不动产收入者才有资格被选为议员。[22]毫无疑问,即使降低甚至取消了议员当选的财产资格限制,资产阶级取代贵族对国家政权的把控也需要一个过程。另一方面,对于精于生意算计的资产阶级而言,从事国家管理确实不是其强项。[23]因此,在选举改革后的很长一段时间里,资产阶级只是作为主权者为民族国家提供合法性。法国在大革命后对资产阶级的整合也是采用放开选举权的方式。1791 年法国宪法通过划分“积极公民”与“消极公民”,把资产阶级纳入国家政权体系。不过,由于法国政体多变,宪法与选举制度一再变更,国家对资产阶级的整合极不稳定。1814 年宪章和 1930 年宪章规定了较高的财产资格限制,又将资产阶级中下层排除在政权之外。[24]直到 1848 年实行普选后,国家对资产阶级的整合才告一段落。

三、对大众的整合:国家建设阶段性任务的完成

国家建设仅仅停留在对资产阶级整合的层面上是远远不够的,虽然资产阶级可以自视为民族的代表,依靠强大的经济实力和选举权保证国家机关按其意志行事,但排斥大众的国家政权,其合法性基础是极为脆弱的。因此,在完成对资产阶级的整合后,国家建设必然转向对大众的整合。

赋予公民选举权是对大众进行整合的重要方面。1867 年英国议会改革开启了整合大众的进程。在 1832 年的基础上,改革进一步降低了选举的财产资格限制,“改革的最大特点在于小资产阶级和上层工人获得了选举权”。[25]上层工人参加议会选举,表明国家政权开始接纳大众,整合大众的趋向一旦确立便不能被逆转。1884 年,英国议会又通过《人民代表制法》,把城市中的“房主选举权”原则扩大到各郡区,使部分农业工人也获得了选举权……英国的选民总数又增加了 1 倍,达到 450 万人。[26]1918 年,英国议会通过法案,授予所有成年男子和年满 30 岁的妇女普选权。10 年后又将妇女获得普选权的年龄降至 21 岁。1948 年,英国议会通过了《人民代表法案》,标志着“一人一票”在英国最终落定。法国尽管在 1848 年确定了普选权原则,但

普选权的真正实现则晚了许多,直到 1945 年制宪会议选举时妇女才第一次行使选举权。必须强调的是,普选权不是资产阶级国家自动给予的,而是大众经过艰苦斗争得来的,资产阶级国家只是在迫不得已的情况下顺势而为罢了,在开始向大众赋权时尤其如此。资产阶级的政治统治不仅没有因为放开选举权而崩溃,反而因把大众整合进国家制度、大众在形式上授权,获得了更广泛的认可。选举权是最重要的政治权利,进行选举改革,就是要去除附加在选举权上的各种限制(其中主要的是财产限制),实现公民在政治权利上的平等。正如英国学者霍尔(Hall)在评论 1867 年议会改革法案时指出的那样,法案宣告了财产不再是选举权的基础。[27] 选举改革进行一次,就把一部分人纳入国家政权体系中,扩大了国家合法性的基础。

通过赋予公民政治权利以整合大众的意义还在于,在通往现代国家的道路上又向前迈进了一大步。经过王朝国家长期不懈的努力,大众连同贵族、资产阶级已被整合成一个共同体。然而,王朝国家与这一共同体存在着内在的张力,王权的继续强化最终将走向共同体的对立面,损害共同体的利益。资产阶级进行革命,以民族的名义掌握国家主权,结束了“政治国家”与“民族共同体”之间的对立,初步建构出民族国家。民族国家的诞生,使国家获得民族这一内核,完成了从古代形态向现代形态的转变。现代国家由于有公民构成的民族政治共同体作支撑而与其他一切形式的国家区分开来。尽管如此,新生的现代国家仍然存在重大缺陷,大众只是在主权和宪法权利上与贵族、资产阶级平等,既不能影响政府的组成,也不能促使政府推行有利于自身的政策。因此,赋予大众相应的政治权利,达到公民在政治权利上平等,大众就能够与精英一样通过法定的制度途径和程序制约政府,或对政府施加影响,从而使现代国家在公民的第二层次权利上体现出来。

给予公民社会权利是整合大众的又一方面。同贵族、资产阶级比较起来,大众缺乏强有力的经济支撑。贵族之所以最早成为王朝国家整合的对象,经济是首要原因。在以土地及其产出衡量财富的时代,贵族正是凭借土地获得了相应的经济、社会及政治地位,其政治权利,无论是选举权还是被选举权,都实实在在地存在。资产阶级依靠市场特别是工业化积累起巨额财富,其选举权也不存在被异化的问题。只有大众在经济上处于孱弱状态。没有相应的经济基础与社会条件作支持,选举权的价值与效用就会大打折扣。在选举过程中,各种势力或政客力图影响选民、收买选票,把选举变成谋取私利、玩弄政治的游戏,这已经为相当多后发国家的政治实践所证实。对于经济社会地位低下的大众来说,“公民权利赋予的合法权力在行使时受到了阶级偏见和经济机会缺乏的严重限制”。[28] 因此,如何消除这一“严重限制”,就成为国家(政府)的一项重要任务。在工业化取得重大进展或接近完成,社会财富有了巨大增长之后,国家(政府)应当对严重不均的收入结构进行调整,通过给予公民社会权利,矫正公民在权利上的不平等。

矫正不平等最初是从缓和阶级对立开始的。19 世纪中期,英国资产阶级及其政府从巨额的利润中拿出一小部分收买工人阶级的上层人物,培育了所谓的“工人贵族”。虽然工人贵族的产生及其活动对工人运动具有极大的破坏性,但从国家建设的角度看,逐步改善工人阶级的经济状况是推进政治整合、增强国家合法性与民族认同的必然要求。1848 年,英国议会通过《卫生法》,1870 年通过《食品法》,1880 年政府颁布《强制义务教育法》。[29] 国家权力介入社会领域,干预社会生活,向着缓解权利不平等的方向迈进。反映在政府财政支出上,就是支撑教育、养老和卫生等社会保障的支出在民用支出中占有很大比例。在 1913—1914 年英国财政预算中,公共教育、老年人养老金和卫生部健康保险三项支出达 3690 万英镑,占民用支出的 67%。[30] 其他国家也从 19 世纪后半期开始进行社会改革。如德国

在1883—1889年,相继通过了工人健康保险法案、工业事故保险法案、老年和疾病保险法案。[31]进入20世纪特别是二战结束后,先发国家普遍建立起社会保障制度,成为“福利国家”。正如有的学者指出的那样,福利国家大量使用组织力量(政治和行政),至少在三个方向上努力纠正市场作用。第一是保证个人和家庭的最低收入,不管他们的工作和财产的市场价值如何;第二是个人和家庭能够应对某些导致个人和家庭危机的“社会突发事件”(如疾病、老龄和失业),缩小其不安全程度;第三是不歧视公民地位或等级,确保他们在人们认可的一定社会服务内获得可得的最好水平的服务。第三个目标“不仅涉及阶级差距的减少和既定集团的需求,而且也涉及待遇平等和享有同等选举权的选民抱负”。[32]福利国家通过提供失业救助和补贴、医疗保障、住房援助、免费的义务教育与中等教育、高等教育资助等建立起一套比较完整的社会保障制度,公民获得了完整的社会权利。福利国家的出现,表明现代国家在公民的三个层次权利上都得到了体现。

公民获得完整的社会权利,在国家建设进程中具有重大意义。一是对大众的整合已经完成,大众完全被整合进国家制度中。对于大众而言,国家(政府)不再仅仅是选举时才冒出来的组织,而是一个真实的、能够为其带来福祉的存在物。正是参与了社会财富的分配,大众才发自内心地认可国家(政府);由国家(state)创造的、立足于公民基础之上的民族不再是一个“想象的共同体”,而是大众心灵上的归属。二是标志着从中世纪开始的国家建设告一段落,国家建设的阶段性任务已经完成。经过长达数世纪的努力,先发国家率先完成了在确定的领土范围内整合所有人的任务,建成了现代国家。当然,这并不是国家建设历程的终结,而是一个新阶段的开启,在因身份政治带来的治理困境突显、国内民粹主义与国外民族主义泛滥的当代世界,民族国家还能存在下去吗?国家如何才能有行动能力?无论是先发国家还是后发国家,在国家建设上都面临着新问题。

四、先发国家竞争性政党制度的由来

现代政党与政党制度最早出现在英法等先发国家。先发国家的政党是在民族政治共同体初步形成、政治整合从对精英转向对大众的过程中诞生的,是现代国家建设的伴生物,随国家建设的推进而发展。资产阶级革命以民族主权取代君主主权,由全体人构成的民族整体掌握了国家主权。反映在国家政治体制的变化上就是议会与君主地位的变换,议会成为国家最高权力机关,君主及其政府必须执行议会通过的法律和作出的决定,国家的政治活动遂从以君主为中心变为围绕议会及政府展开。在新生的民族国家,主权在名义上属于由全体人构成的民族整体,但在现实中却是由其中的一部分人行使的,因为绝大部分人并不拥有主权在民的选举权。从公民权利的角度看,国家制度将大部分人排斥在外,造成合法性基础极为单薄,容易遭受各种冲击。民族国家在诞生之初备受旧势力颠覆活动的困扰,后来又面临着来自下层革命的压力。因此,逐步放开选举权,去除附加在选举权上的各种限制(特别是财产资格限制),将公民整合进国家制度中,成为国家建设的重中之重。在给予公民选举权的过程中,政党展开竞争,竞相扩大选举权,最终扩展至全体公民,竞争性政党制度也随议会改革和选举政治的发展而成型。

众所周知,先发国家的政党初现于议会,[33]代表着不同阶级的利益,如英国辉格党代表资产阶级,托利党代表土地贵族即资产阶级化的新贵族。两党在巩固民族政治共同体、推进工业化等直接与国家建设紧密相关的重要议程上有着共同的目标。然而,两党毕竟是阶级基础不同、政见相异。为了本阶级的利益,它们相互竞争。政党竞争集中表现为争夺资源。这里所谓的“资源”,主要是指国家公职,包括国家立法机关席位和政府职位。掌控立法机关与政府,就能够合法

地制定、执行政策,影响乃至决定着国家经济资源、社会资源的流向与分配,从而增进本阶级的利益。除英国外,大革命后的法国在议会中相继出现了君主立宪派、吉伦特派、雅各宾派等政治派别。美国在联邦政府成立初期形成了联邦党(联邦派)与州权党(州权派)的对立。在政党类型学上,这些从议会中产生或者与政府有着密切关系的政党属于精英型政党,[34]是由议会或者政府中政见相同或相近的成员聚合而成的。对于党员来说,并无入党之手续或仪式,也没有后世一些政党那种组织纪律的约束。他们聚众成党,在议会内外协调行动,目的是为本党及其代表的阶级争取最大利益。为了使在议会中的行动更加有效,他们往往选择某一俱乐部作为聚会的地点,党的中央组织就是围绕俱乐部聚会发展而来。在地方,议员依靠自己的人脉关系维系支持者,以保证当选,党的基层组织正是在此基础上形成的。经过一段时间(各国时间长短不一)的发展后,政党的公职部分—党的中央组织—党的基层组织在事实上存在了。不过,由于党的公职部分在政党内占据绝对优势地位,此时的政党实际上是担任国家公职的精英人物的组织。政党之间的竞争,实质是争取有选举权的少数人的授权,从而获得国家治理之权,具体表现为选票之争、议会席位之争及政府职位之争。

精英型政党竭力抵制、反对扩大选举权,这就将它们之间的竞争长期局限在一个狭隘、封闭的圈子里,充斥着庇护、腐败等。只是在19世纪大众争取选举权的运动发展成为不可抗拒的历史潮流后,它们才被迫放弃了漠视、抗拒大众诉求的立场,甚至转而积极推动扩大公民的选举权。选举权的扩大、选民人数的增长,逐步直至最终改变了政党竞争的生态,原来那种政党组织松散、议员依靠个人的人脉就当选的时代逐渐远去,政党间的竞争从依靠个人关系转向了依赖组织动员。为了赢得越来越多的选民,政党必须走出议会,建立从中央到基层的完整的组织体系,以组织的形式和力量开展经常性的联系选民工作,选举时则全力投入竞选,从而塑造出竞争性的政党制度。第一,精英型政党向群众型政党转变。每进行一次选举改革,意味着选民的财产资格限制降低了一次,选民的人数就增加了一次。19世纪末20世纪初,先发国家实现了成年男子普选,数以百万的选民成为决定政党能否执政的关键变量。由于选举已经不再是在狭隘的社会阶级基础上进行,精英型政党必须跨越阶级阶层界线,从工人阶级等大众中吸收成员,以反映社会广泛的诉求与观点,即转变为群众型政党。第二,政党强化组织建设,完成了从派别到政党的转变。由于放开选举权,先是精英的全体成员,而后是大众成了投票的主力,数百万而不是数千的选举人使得“密室政党”(the caucus party)的非正式网络不足以拉选票、动员和组织支持者。[35]针对选举改革后选民人数的变化,政党改变了主要在议会内活动、不注重组织建设的做法。首先在基层特别是选区建立党的正式机构以及外围组织,平时与选民保持联系,选举时动员选民投本党候选人的票。其次是强化党的中央组织的功能。为了争取选举胜利,政党必须有一个规划统筹、组织调配等能力非常强的机构,完善党的中央组织的架构与功能成为必然选择。政党不仅设置了中央委员会或执行委员会及助理机构,而且加强了中央对地方和选区的党组织的统御或指导,以保证党的所有组织协调一致,采取统一行动。最后,加强党的公职部分的建设,设置议会党团,委派督导员,督促本党议员出席议会会议、统一投票。经过一段时间后,精英型政党提高了自身的组织化程度,完成了从派别到政党的蜕变。第三,政党间争夺的战场从议会内延伸到议会外,从地方扩展至全国。选举改革前,各政党主要是在议会内展开竞争,争夺对议程的控制,以确保所需的法案或政策动议能够获得通过。选举改革开始后,政党不仅要在议会内进行斗争,而且必须转战议会外。因为没有多数选民的支持,政党就会失去议席,削弱在议会内的行动能力,无论是反对党制衡执政党还是执政

党通过法案均是如此。选举改革导致依靠议员的人脉关系维系的小选区的重要性下降,为了赢得议会多数席位,政党改变了原来仅靠议员个人在选区里单打独斗的做法,在全国范围内调配资源,从而使政党间的竞争呈现出全国性的特征。第四,竞争性的政党制度逐渐成形。随着选举权的扩大,尤其是普选权的实现,政党间的竞争不仅在议会内展开,而且在全国及各地进行。各政党通过遍及城乡的组织体系动员民众,竞争呈现出鲜明的组织化特色,发展为制度化、体系化的竞争。简言之,政党政治已经演变成竞争性的政党制度。

此后,相互竞争的政党构成了国家政权的核心,19 世纪后期在制度外产生的群众型政党也把参加选举、争取掌控政府作为奋斗目标,竞争性的政党制度成为国家机器正常运转的关键部件。必须指出,先发国家竞争性政党制度的生成及其有效运行是有历史基础的。经过君主和资产阶级长时间的努力,先发国家基本完成了建构民族与创建有效国家制度的任务。在相对确定的领土范围内,人们已经形成了对共同体的认同,政府能够从社会中汲取税收和其他资源,实施有效的治理。在对共同体和国家制度有基本共识的前提下,政党之间围绕赋予更多人更多的权利展开竞争,社会不但不会加剧分裂,反而因为更多人被整合进国家制度、分享发展成果而更加稳固。更重要的是,先发国家在世界体系中处于绝对优势,它依靠对全球生产、贸易、价值链的掌控获取足够的资源,满足其国内越来越多的人的需求,以及利用所控制的殖民地作为缓解国内阶级矛盾和社会冲突的工具等,降低社会不平等的程度,或者推动社会趋向平等化。一旦公民对共同体和国家制度的基本共识消失或发生重大改变,全球创造的价值的分配向着有利于后发国家转变时,或许先发国家的竞争性政党制度就会遇上真实而又严格的检验!

五、结　论

国家建设就是建设一个现代国家,而现代国家则是有民族作支撑的国家。现代国家之所以不同于古代国家,不仅在于是否存在着一个集权的中央政府,或者一套有效的、覆盖全部领土的国家制度,而且还在于有无以公民为基础形成的民族作为国家的支柱。根据先发国家的国家建设历程与实践,可以得出如下几点结论:

第一,民族这种共同体是国家建构出来的,是国家有意识活动的产物。王朝国家消除封建割据,确定国家领土的边界,把生活于其中,处在不同共同体“束缚”之下的人变成统一的臣民。资产阶级通过革命,宣告了臣民变公民;以公民为基础结成民族,赋予国家民族的内核,完成了从古代国家到现代国家的转变。

第二,国家是民族建构的前提,而权威、有效的国家制度体系最初是由君主奠定的,其后,资产阶级和政党为了适应社会的发展而不断对既有的国家制度体系进行改革、优化、完善,为民族建构的成功提供了根本保证。

第三,无论是建构民族还是建构国家,必须持续进行政治整合。国家建设经历了从对精英的整合到对大众的整合的发展过程。王朝国家将贵族整合进国家制度,树立起国家的权威,有能力把各种共同体人变为臣民。资产阶级及政党推进政治整合,先后整合了资产者和大众,不仅塑造并巩固了民族,而且不断完善了国家制度。

第四,政治整合是国家不断赋权公民,将公民整合进国家制度的过程。在现代社会,公民享有三个层次的权利,即主权和宪法上的权利、政治权利(选举权)和社会权利,因而现代国家是公民三层次权利相统一的国家。公民的主权和宪法权利通过资产阶级革命得以解决,政治权利(选举权)则是由国家分阶段、分阶级阶层、分性别给予的。社会权利是国家最后赋予公民的。随着社会保障制度的普遍建立,先发国家完成了在确定的领土范围内整合公民的任务。

第五,先发国家竞争性政党制度在从对精英整合转向对大众整合的过程中形成。从议会中

产生的政党为了应对选举权扩大带来的挑战,强化制度建设,逐步建立从中央到地方以及议会内的组织体系,使政党间的竞争从体制内扩展至体制外,遍及全国,最终形成竞争性的政党制度。

注释:

〔1〕参见林尚立:《现代国家认同建构的政治逻辑》,《中国社会科学》2013 年第 8 期。

〔2〕王沪宁:《比较政治分析》,上海:上海人民出版社,1987 年,第 12 页。

〔3〕有学者将政治意义的民族称为"国家民族",而将其他的归为"文化民族"的范畴。参见〔德〕弗里德里希·梅尼克:《世界主义与民族国家》,孟钟捷译,上海:上海三联书店,2007 年,第 4 页。

〔4〕参见〔美〕查尔斯·蒂利:《强制、资本和欧洲国家(公元 990 – 1992 年)》,魏洪钟译,上海:上海人民出版社,2012 年。

〔5〕《马克思恩格斯文集》第 4 卷,北京:人民出版社,2009 年,第 220 页。

〔6〕有学者将公民对民族的认同称之为"归属性国家认同"。参见肖滨:《两种公民身份与国家认同的双元结构》,《武汉大学学报(哲学社会科学版)》2010 年第 1 期。

〔7〕Ralph M. Goldman, "The Politics of Political Integration", *The Journal of Negro Education*, Vol. 33. No. 1, 1964, pp. 26 – 34.

〔8〕Myron Weiner, "Political Integration and Political Development", *The Annals of the American Academy of Political and Social Science*, Vol. 358, 1965, pp. 52 – 64.

〔9〕〔英〕戴维·米勒等主编:《布莱克维尔政治学百科全书》,邓正来译,北京:中国政法大学出版社,2002 年,第 236 页。

〔10〕〔意大利〕加塔诺·莫斯卡:《统治阶级〈政治科学原理〉》,贾鹤鹏译,南京:译林出版社,2002 年,第 97 页。

〔11〕〔美〕约瑟夫·熊彼特:《资本主义、社会主义与民主》,吴良健译,北京:商务印书馆,2000 年,第 215 页。

〔12〕〔英〕佩里·安德森:《绝对主义国家的系谱》,刘北成等译,上海:上海人民出版社,2001 年,第 114 页。

〔13〕〔18〕〔美〕托马斯·埃特曼:《利维坦的诞生:中世纪及现代早期欧洲的国家与政权建设》,郭台辉译,上海:上海人民出版社,2010 年,第 191、183 页。

〔14〕〔16〕郭方:《英国近代国家的形成——16 世纪英国国家机构与职能的变革》,北京:商务印书馆,2007 年,第 56 – 57、84 – 85 页。

〔15〕参见〔美〕迈克尔·曼:《社会权力的来源》第一卷,刘北成等译,上海:上海人民出版社,2007 年,第 543 页。

〔17〕〔法〕皮埃尔·米盖尔:《法国史》,桂裕芳等译,北京:中国社会科学出版社,2010 年,第 42 页。

〔19〕Pierre Goubert, Louis XⅣ et., *Vingt Millions de Français*, Paris, 1966, p. 72;转引自〔英〕佩里·安德森:《绝对主义国家的系谱》,刘北成等译,上海:上海人民出版社,2001 年,第 99 页。

〔20〕参见〔美〕理查德·拉克曼:《不由自主的资产阶级:近代早期欧洲的精英斗争与经济转型》,郦菁等译,上海:复旦大学出版社,2013 年,第 200 – 210 页。

〔21〕阎照祥:《英国政治制度史》,北京:人民出版社,1999 年,第 292 页。

〔22〕E. Nevlle Williams(ed.), *The Eighteenth – Century Constitution 1688 – 1815, Documents and Commentary*, Cambridge at The University Press, 1960, pp. 280 – 281.

〔23〕参见张凤阳:《西方民族——国家成长的历史与逻辑》,《中国社会科学》2015 年第 6 期。

〔24〕洪波:《法国政治制度变迁:从大革命到第五共和国》,北京:中国社会科学出版社,1993 年,第 328 页。

〔25〕王可园等:《政治权利与阶级意识——19 世纪英国议会改革对工人运动改良主义的影响》,《当代世界与社会主义》2016 年第 6 期。

〔26〕程汉大:《英国政治制度史》,北京:中国社会科学出版社,1995 年,第 238 页。

〔27〕Catherine Hall, "Rethinking imperial histories: The Reform Act of 1867", *New Left Review*, Issue 208, 1994, pp. 3 – 29.

〔28〕郭忠华、刘训练主编:《公民身份与社会阶级》,南京:江苏人民出版社,2007 年,第 23 页。

〔29〕陈晓律等:《英国发展的历史轨迹》,南京:南京大学出版社,2009 年,第 283 页。

〔30〕〔31〕参见〔英〕彼得·马赛厄斯、悉尼·波斯坦主编:《剑桥欧洲经济史》第 8 卷,王宏伟等译,北京:经济科学出版社,2004 年,第 328 – 330、513 页。

〔32〕〔英〕阿萨·布里格斯:《历史视野中的福利国家》,载丁开杰等选编:《后福利国家》,上海:上海三联书店,2004 年,第 1 – 2 页。

〔33〕根据学者的研究,政党最早在议会中形成绝非偶然。出于控制议会会议议程及议会委员会的需要,议员们聚合组成政党。尽管该学者研究的是 19 世纪后期瑞典和法国的政党,但主导、控制议会会议议程早就存在了,甚至可以说,主导、控制议会会议议程是促成政党的动因。参见 Michael Ko, "How Legislative Democracy Creates Political Parties", *Competitive Politics*, Vol. 51. No. 1, 2018, pp. 61 – 79.

〔34〕"精英型政党"概念源于迪韦尔热提出的"干部党",参见 Maurice Duverger, *Political Party: Their Organization and Activity in Modern State*, Translated by B. North and R. North, London: Methuen, 1964, p. 71.

〔35〕Richard S. Katz and Peter Mair, "Changing Models of Party Organization and Party Democracy: The Emergence of the Cartel Party", *Party Politics*, Vol. 1. No. 1, 1995, p. 11.

〔责任编辑:刘　鎏〕