



理论文库

政治制度：作用和局限

童建挺

2009-04-14

【内容摘要】政治制度影响政治过程,进而影响到其结果,这是制度研究中的一个共识。传统制度主义和新制度主义的文献从不同角度、以不同的方法揭示和分析了这种作用。然而,由于政治的过程和结果受到多种因素的影响,政治制度的这些作用也存在局限性。分析和解释制度在复杂的政治过程中的作用,不能离开制度所指涉的领域、其历史社会经济背景以及具体的形势,也不能无视受到制度影响、同时也塑造着制度的政治行动者的作用。制度和政治行动者是互为补充的。不考虑到这一点,孤立地分析制度的作用,不仅不能解释清楚现实世界中复杂的政治过程和制度在其中的作用,而且会跌入制度决定论的陷阱。

【关键词】政治制度 作用 局限

政治制度影响政治过程,进而影响到其结果,这是制度研究中的一个共识。传统制度主义和新制度主义的文献从不同角度、以不同的方法揭示和分析了这种作用。然而,这种作用究竟体现在哪些方面?它们在何种程度上决定了政治的过程和结果,或者说,制度的作用是否有其限度,如果有,限度又在哪儿?

要回答这些问题,我们必须首先弄清楚制度在政治过程中到底起了些什么样的作用,它通过何种方式影响政治的过程和结果。对这两个问题的回答又与人们对政治制度的界定有着密切的联系。

一、政治制度的定义什么是政治制度?

时至今日,这个看似简单的问题在政治学界始终没有出现一个被广泛接受的答案。其根本原因在于制度的定义本身就众说纷纭。

无论在日常用语还是在学术用语中,很多不同的对象——有形的国家、议会、政府、企业和教会,成文的宪法、法律还是无形的市场以及不成文的惯例和做法,等等——都被人们称为制度。对这些不同的对象进行抽象而得出的制度的定义也见仁见智。社会学家理查德·斯科特认为“制度由为社会行为提供稳定性和意义的认知的、规范的和规制的结构和活动组成”^①;理性选择学派的代表人凯泽和奥斯特罗姆把“个人用来决定什么人或什么事情被纳入决策场景,信息如何处理,采取何种行动和按什么顺序行动,以及个人行动如何聚合为集体决策所使用的规则”称为制度^②;在政治学中发起了新制度主义学派的马奇和奥尔森把制度定义为“一种根据角色和场景的关系界定适宜行为的相互联系的规则和惯例的集合”^③;经济学家道格拉斯·诺斯则把制度描绘为“社会的游戏规则,或者??人为设计的塑造人们互动的限制”^④。

这些定义各有侧重,反映了现实社会中多种相互区别的制度的共存,我们很难判断它们的优劣,但还是能大致归纳出它们共同强调的一个方面:制度是能够调节人们行为的一种规则和规范的集合,它是社会关系的一种模式。从这一共性出发,政治制度可以被界定为政治领域中的规则和规范的集合。具体而言,政治制度是围绕政治权力的构成和行使、调解政治冲突和规制人们的政治行为的规则和规范

的集合。同时,它为这些规则的执行提供工具和人员。宪法及其规定的整个国家的政治秩序和结构,法律、法规乃至政治文化中的规则和惯例,等等,都属于政治制度。从宏观的角度看,政治制度可被视为由众多规则共同构筑起来的一整套规则系统;而从微观的角度看,构成这一制度的某一套规则乃至其中的某一条规定,也可被视为政治制度。

政治冲突的解决规则和行为规则不仅涉及权力,而且涉及有形和无形的价值、意识形态的商谈、信息的不对称和社会约束等^⑤,因此,它与社会和经济领域的其他制度紧密地联系在一起。然而,政治制度又明显不同于经济和社会制度。正如美国学者特里·莫指出的,制度经济学中解释制度的方法很难适用于政治领域:一方面,政治权威拥有合法的权力,能够不顾相关人员的反对而重新分配价值,这使真正的政治行为有别于经济世界中原则上自由的交换关系;另一方面,政治制度化和经济制度化存在根本的差异,因为经济秩序建立在政治统治的基础上。^⑥经济制度、社会制度或者通过习俗,或者依靠政治上提供的保障——如产权保护、婚姻保护——得以巩固;而政治秩序则不像经济秩序和社会秩序一样存在外部保证,人们始终在现有制度的框架内围绕它进行争斗,其塑造始终是开放的。^⑦

二、政治制度的作用

鉴于政治制度既可以被视为一个由众多规则构成的整体,也可以被看作构成这一整体的某个规则,其作用也可以从这两个角度出发来阐明。

从整体的角度看,政治制度对于整个社会最重要或者最基本的作用在于,它通过政治领域的规则和规范限制了个体行动的范围,从而给人们的政治活动带来了某种秩序。正如克拉斯纳指出的“政治制度是政治的构建块,它们影响政策制定和制度性变化的可能选项。它们也影响在可能的选项中作出的选择”^⑧,以宪法为典型代表的政治制度分配了政治领域的权力资源,规定了决策的程序和规则,明确了其成员的权利和义务,并通过一整套行政管理机构和强制机构来执行这些规则,使政治行动者受到这些规则和规范的调节和约束,从而使行动的随意性和不确定性得以降低,秩序得以产生和维持。这种作用在传统的制度研究中一直受到强调,不管研究者把人们建立制度的目的归结为抑制人的破坏本能,制止“众人反对众人的战争”^⑨;归结为个人的功利考虑,以促进个人自我利益的方式来促进共同利益^⑩;还是归结为制度本身所蕴含的一种自主的、历史的推动力 [11]。现代的制度主义者则认为,制度是从行动者的自身利益和不断的冲突中发展起来的,创建制度的目的是规制和约束这些冲突 [12],或者,建立制度以约束个人也可以被理解为一个自我约束的过程 [13]。

以这种基本作用为基础,不同的政治制度带来不同的政治秩序,从而导向不同的政治过程和结果。制度性的结构和规则影响到决策的参与者、程序、过程和结果。它可能使人们的政治行动得到有效的组织,也可能使之缺乏效率;它可能有效地调解人们的政治冲突(如权利平等),也可能加剧政治冲突(如特权);可能带来好的结果(如民主),也可能导致坏的结果(如专制)。从古希臘亚里士多德对100多个城邦国家的政治制度的比较,到现代学者对威斯敏斯特模式民主与共识民主、联邦制与单一制、两党制与多党制的比较,无数的比较制度研究成果已经揭示了形形色色的政治体制所带来的不同过程和结果。

政治制度的另一个重要作用在于,它为其他制度提供了一种保障。如前所述,由于社会秩序和经济秩序建立在政治统治的基础之上,社会制度和经济制度中的不少规则必须依靠政治上提供的保障才能得以巩固,政治制度的作用从而越出政治领域,它强化(也可能削弱,见下)了其他领域的制度的作用,并与它们紧密结合,结成一张种种规则交织而成的大网,渗透到人们生活的方方面面。

此外,政治制度本身具有一定的稳定性。吉登斯指出,制度在空间和时间上延伸得如此宽广,以至于它“不受每一单个的行动者的控制” [14]。这可以归结为两方面的原因。一方面,制度自身拥有一套保证规则执行的赏罚机制,其长期实行的结果使人们对制度的遵守成为惯例,导致一种制度惯性。18世纪的伯克把它当作一种自主的、历史的推动力。到20世纪,人们更多用路径依赖来解释这种作用。路径可能被改变,但只有政治压力积累到相当的程度,才可能出现这种改变。另一方面,人类的选择产生了规则,这些规则反过来成为后代个人选择的限制。尽管制度是个人和集体决策的产物,但它并不能简单地被个人改变。

在这个意义上,埃尔斯特把宪法当作一个民主的悖论,宪法提供的决策规则和原则或者不可能被全盘修改,或者只能在限制条件极高的情况下被修正。只有制宪会议才能追求政治政策 (politiquepolitisée),而所有的后代都有义务在制宪会议提供的规则框架内追求政治政策。政治制

度的自我稳定的功能使它不依附于单一的政治行动者,而具有相对的独立性。

从微观的角度,即从构成制度整体的各条规则对政治过程中的个人和集体行动者行为的影响看,显然,由于各种规则所针对的问题不同,它们的具体作用也是不同的。在构成政治制度的种种规则中,至少如下几类规则的作用不容忽视:

一是有关政治资源分配的规则,如宪法或法律、法规中有关政府各个组成部分的权力划分、各部门首脑权限和职责的规定、对公民权利的规定以及各种组织的章程对自己成员的权利和义务的规定,等等,它们为不同的行动者创造和分配了数量不等或性质不同的制度性资源。尽管这种资源未必等同于后者在实际的政治行动中所能使用的资源,但它的多寡和性质在相当大的程度上决定了单个或集体的行动者在政治互动过程中的地位以及实现自己意志所能使用的资源,从而在很大程度上决定了他们的行动能力和可能采取的策略,最终影响到他们互动的结果。

二是有关决策、执行以及调解冲突的规则,如有关政治生活中至关重要的投票、选举以及立法、决策等方面的程序的规定。这类规则规定了将不同的政治行动者连接在一起的行为框架以及与之联系在一起的义务。一方面,任何一名政治行动者都必须经由这些程序来使用他所拥有的资源,其行为都必须符合这些规定。这些规定限制了个人行为的随意性,同时,它们将不同的政治行动者连接起来,构成了行动者活动的框架条件,既为行动者提供了行动的方法,又使行动者能够依据它来预计其他行动者可能的行为,以决定自己所将采取的行动。因此,奥尔森指出,标准的操作程序“通过规定参与者的进入、问题、选择的解决方案,通过影响参与者注意力的分配、其评估的标准、优先选择、感知、身份和资源,影响了实质性的选择结果”[15]。这种以可预期性为基础的作用是制度使人们的行动成为可能的一面,它提供了行动的选项,展现了合作的可能,扩大了对个人和集体有益的机会。

三是有关个人行为规则和规范的规定,如宪法、机构、组织、协会或政党有关其成员义务的规定以及政治文化中的重要价值。它们为隶属于不同的机构、组织,扮演不同角色的个人界定了一套行为期盼。这些行为期盼与社会、文化传统共同塑造了政治行动者的偏好。马奇和奥尔森正是从这个角度给出了如上的制度定义,强调制度规定了在什么样的情况下,行动者应该扮演什么样的角色,应该履行什么样的义务——“制度拥有一套程序,它们使用规则来从中选择”[16]。规则和规范实际上也构建了行动者活动的一个框架。

四是有关规则执行的激励和惩罚规定。任何一种规则都包含有这种赏罚机制。符合规则的行为得到奖励,而违反规则的行为受到惩罚。这样,符合规则的行为(按马奇和奥尔森的说法——“适宜的”行为)得到强化,不符合规则的行为受到制裁。这实际上也是制度发挥其作用的一种方式。

制度主义中的理性选择学派正是从这个意义上把制度界定为规则和激励的集合。[16]个人对规则建立的激励和惩罚作出反应,制度通过这种方法来塑造个人的行为。在规范性制度主义的分析中,个人的这种反应出自道德和规范的考虑;按照理性选择的制度主义的解读,对规则的反应是个人理性权衡的结果。不论怎样理解,这都同样是制度对个人行为的一种引导和限制,尽管它实际上是为上面的三类规则服务的。

总之,政治制度不仅仅是受到经济和社会因素影响的政治过程的场所,制度的作用也不只在于限制政治行动者追求其利益的行动,它界定了行动者追求自己的目标所能使用的制度资源,通过规则引导政治行动者的行动,并以规定的程序将行动者的偏好联结到一起。因此,埃爾斯特把制度安排、规则与物理和技术性的条件以及社会和团体的价值体系等结构性的限制因素并列,将它们称为决定人类选择行为的第一个过滤器。[17]

制度因此保护社会免于人们随意、混乱、相互冲突的行为,使个人的行动进入有序运行的轨道。正是在这个意义上,德国人类学家阿诺尔德·盖伦说,制度取代了人的动物本能。[19]

三、制度发挥作用的机制

值得注意的是,政治活动的主体是形形色色的行动者,作为规则整体的政治制度对于政治乃至社会其他领域的宏观作用,最终是通过构成制度的各个相互有联系或无关联的规则对这些行动者的行为及其互动发挥影响而实现的。

实际上,前文提到的第四类规则的作用(有关规则执行的赏罚规定)已经反映了制度作用发挥的两种机制——强制和激励。在这两种机制的作用长期得到发挥的情况下,人们执行制度规则的动力逐渐内化,对制度的执行成为一种无意识的行为或惯例,这就是制度作用发挥的第三种机制。

强制,就是对违反规则的行为进行惩罚,强迫人们执行制度的规定,是制度发挥作用的一个重要方式。很多正式制度都规定了违反规则的处罚措施和相关的执行机构。现代国家更是通过建立警察、军队、监狱、监察等专门的管理机构和制裁班子,强制推动制度化。它给予这些机构和人员履行相关职责所必需的权力,对违反规定的个人进行制裁,保证制度规则被人执行。但是,不同制度的强制性程度是不同的。某些制度,如监狱、集中营、精神病院、舰队、修道院或寄宿学校等“全控制度”(total institution) [20],通过强制措施彻底限制了人的活动余地。而某些非正式制度,如政治文化中的一些规则,缺乏专门的制裁班子,其制裁不外乎舆论、道义或道德上的谴责,违规的行动者并不一定会受到直接的惩罚。

激励则从相反的一面引导人们遵守或执行规则。从广义上讲,遵守规则的行为不会受到惩罚,这本身就是一种激励。行动者按照规则行动才能达到自己的目的,这也是一种激励。在现代社会,人们要获得如经济利益等有形的奖励,或者是得到社会的承认、人们的尊重,或者是取得地位、名誉、认可,等等,一般都必须按照规则行动,制度的激励作用在很大程度上就体现于此。

无论是强制还是激励,都使制度产生成本,特别是强制,其极高的执行成本会抵消其作用,从而侵蚀其存在的意义。制度中的各种规则只有得到自觉的遵守,才能长期存在。把制度作为一种惯例而自觉执行,是制度发挥作用的一种最有效的方式,也是成本最低的方式。但一种政治规则只有通过长期的实行,直到它内化为行为者本人的行动惯例或规范之后,才可能无需强制而得以遵行。因此,马奇和奥尔森把“将制裁和强化的过程通过社会化构建到自己的结构中,使人们内化到自己的行动中,而不需要外部的强化机制”的制度称为最有效的制度。[21]通过强制、激励、惯例这三种方式,制度使个人在政治行动中的预期和行为考虑到制度规则。

这三种方式的效率决定了制度作用实现的效率和程度。

四、制度作用的边界

从宏观和微观的角度分析了制度可能的作用及其发挥的机制之后,制度作用的某些边界实际已经隐约可见。

政治的过程和结果是有目的的活动的行动者互动的产物,影响这种互动的因素很多,政治制度只不过是其中之一而已。社会、经济制度和条件,文化模式,信仰和价值体系以及对行动者提出行动要求、使行动者面临问题或提供机会的具体情势等多种多样的因素,同样影响到人们互动的过程和结果。同时,行动者的行为取向、行动者的构成状况等因素也影响着行动者的选择。在这些相互影响、共同作用的因素中,制度只能从它的一面对行动者的互动发挥影响。即使在对行动者的互动发挥影响的制度因素中,政治制度也不过是形形色色的、激励和规制人们行为的规则体系的一种。这是政治制度作用的第一个局限性。

撇开非制度性因素的影响不谈,政治制度对个体和集体的行动者的作用同样受到其他方面的规则以及自身规则的影响。尽管政治制度是其他规则体系的基础,但其作用的发挥既可能受到其他规则体系的支持,也可能被其他规则体系削弱。

同样,在政治制度的规则体系内部,各个具体的规则既可能互相配合,使某一规则的作用得到加强;也可能互相抵触,使某一规则的作用被其他规则抵消或削弱。在这两种情况之下,制度作用的发挥都受到限制。事实上,现实存在的政治制度常常不是完美设计的产物,而是各种利益斗争和妥协的结果。因此,政治制度作用的实际发挥很难完全摆脱其他制度以及自身很难达到完美无缺的规则的影响,这是从宏观方面看它所存在的第二个局限。

微观地,即使我们不考虑政治制度与其他因素的关系以及制度规则本身可能存在的问题,单就政治制度对个体和集体的行动者发挥的影响而论,这种影响同样也显示出其限度。首先,尽管政治制度分配了政治行动者可以使用的制度资源,但它不能完全决定政治行动者的行动能力。原因在于,行动者在政治过程中可以使用的资源多种多样,制度和非制度性资源并存。制度不可能对行动者所能使用的资源作出全盘的规定,或者说使所有的资源都制度化,使之成为正式的资源。

行动者的声望、财富、人际关系等非制度性资源同样决定了他的行动能力。而制度性的资源,如个人的权力、职责、地位等,能否在政治行动中成功地转化为同等分量的行动能力,也取决于行动者本人运用这些资源的策略和效率。其次,政治制度的各种规则,其规定既不可能非常精确,也不可能穷尽一切,从而完全决定人们的行为。相反,它们只不过传达了行动的一般取向。事实上,许多法律只不过

制定了行动的一般框架,为行动者的互动提供了一个基础。规则总是在具体的情况下得到解释。而且,在特定的场景中,可能同时存在几个行动的规则,哪一个规则适用取决于其行动的后果以及行动者的选择,这就为行动者的自利和策略性的决策留下了活动余地。此外,行动者的很多行为,是规则很难预先作出规定的。即使是前面提到的那种“全控制度”,其规则也无法穷尽各种情况,不可能对行为者在每一种情况下应该作出何种行为选择都一一作出规定。

而从政治制度发挥作用的机制看,它并不直接作用于政治过程,而是通过影响政治过程的参与者来对政治过程和结果发挥影响。在人们对规则的遵守还没有成为惯例的情况下,制度对其行为的限制是通过激励和制裁的规定来进行的。制度仅仅对违反规则的行为形成制约,而对不违反规则的行为则没有限制。因此,它在限制行动的消极选项的同时,打开了其他选项的可能性。[22]事实上,这种不确定性也构成了规则的一种最重要的资源。制度制约下的行动选项正是行动者自主的基础,人们在各种可能的行动选项中权衡选择使自己利益最大化的选项。在这个意义上,尽管制度限制了行动者的选择行为,但每一条规则对于行动者的策略性行为都是开放的,可以被视为一种行动的资源。各种形式的制度最终不过创造了某种“行动通道”(Handlungskorridor) [23],为个人的策略互动提供了活动空间,划定为各个问题或冲突情势寻找适当的解决方法的行动者与制度互动的策略范围。而人们在这个范围内怎样选择和行动,则不受制度的约束。可见,尽管制度在一定程度上使行动者的行为具有可预期性,但它在限制人们的行动可能的同时,同样打开了行动的可能性。

最后,从制度与政治行动者的关系看,二者的关系实际上是一条双向道。制度作用于政治行动者;后者同样能制定和改变制度的规则(尽管这受到很多限制),在后一种情况下,制度的作用最终取决于行动者的需要。事实上,政治制度起源于人们的选择。如果政治制度与承载它的行动者的偏好不一致,后者就可能改变制度的规则和结构。

随着政治上的利益结构和冲突结构以及所要解决的问题结构的变化,构成政治制度的规则系统被人们不断改变。人们可以制定新的规则,可以对既有的规则作出新的解读,或者,通过不服从和不遵守规则来改变已有的制度。政治制度的发展史,就是一部制度被人们不断改变的历史。个人的参与和偏好使新的目标和对象进入制度性决策的过程,提供了制度前进的动力。

政治制度的这些作用及其局限性说明,政治的过程和结果受到多种因素的影响,人们不能否定制度安排的作用和价值,但同时也必须认清这种作用对人们行为影响的程度。分析和解释制度在复杂的政治过程中的作用,不能离开制度所指涉的领域、其历史社会经济背景以及具体的形势,也不能无视受到制度影响、同时也塑造着制度的政治行动者的作用。制度和政治行动者是互为补充的。不考虑到这一点,孤立地分析制度的作用,不仅不能解释清楚现实世界中复杂的政治过程和制度在其中的作用,而且会跌入制度决定论的陷阱。

注释:

① W. Richard Scott, *Institution and Organizations*, Thousand Oaks, CA: Sage, 1995, p. 33.

② L. Kiser and E. Ostrom, “The Three Worlds of Action: A Metatheoretical Synthesis of Institutional Approaches”, in E. Ostrom (ed.), *Strategies of Political Inquiry*, Beverly Hills: Sage, 1982, p. 179.

③ [16] J. G. March and J. P. Olsen, *Rediscovering Institutions*, New York: Free Press, 1989, pp. 21 - 26, pp. 21- 22.

④ See D. C. North, *Institutions, Institutional Change and Economic Performance*, Cambridge: Cambridge Uni. Press, 1990.

⑤ Roland Czada, “Institutionen Institutionentheoretische Ansätze”, in Dieter Nohlen und Rainer 201af Schultze (Hrsg.), *Lexikon der Politikwissenschaft*, Band I, München: Verlag C.H. Beck, 2002, S. 357.

⑥ Terry Moe, “Political Institutions: The Neglected Side of the Story”, in *Journal of Law, Economics, and Organization*, 1990 P6, pp. 221, 227.

⑦ Jack Knight, *Institutions and Social Conflict*, Cambridge: Cambridge Uni. Press, 1992, pp. 40- 421

⑧ Krasner Sovereignty , “An Institutional Perspective” , nComparative Political Studies , 21 , 4P1988.

⑨ 参见托马斯·霍布斯《利维坦》商务印书馆1985年版。

⑩ 用亚当·斯密的话来说,每个人“只想得到自己的利益”,但是又好像“被一只无形的手牵着去实现一种他根本无意要实现的目的??他们促进社会的利益,其效果往往比他们真正想要实现的还要好”。见亚当·斯密《国富论》华夏出版社2005年版第四篇第二章。

[11] 英国保守主义思想家柏克把社会契约理解为“不仅是现在的人们的一种伙伴关系,而且也是他们和先辈和后代的一种伙伴关系”,被认为是历史制度主义学派的一个先驱,参见埃德蒙·柏克《自由与传统:柏克政治论文选》商务印书馆1999年版。

[12] See G. Brennan and J. M. Buchanan , The Reason of Rules , London : Cambridge Uni. Press , 1985.

[13] See J. Elster , Ulysses and the Sirens , Cambridge : Cambridge Uni. Press , 1979.

[14] [22] A. Giddens , Sociology , Cambridge : Polity Press , 1988 , p. 78 , p. 37.

[15] J. P. Olsen , “Political Science and Organization Theory. Parallel Agendas but Mutual Disregard” , in Roland M. Czada , Adrienne Windhoff-Héritier and Hans Keman (eds.) , Institutions and Political Choice , Amsterdam: VU Uni. Press , 1998 , p. 91.

[17] [21] Guy Peters , Institutional Theory in Political Science : The “New Institutionalism” , New York : Continuum , 2005 , pp. 58 - 59 , p. 37.

[18] Jon Elster , Ulysses and the Sirens , Cambridge : Cambridge Uni. Press , 1979 , p. 113.

[19] Arnold Gehlen , Der Mensch , Wiesbaden : UTB , 1995.

[20] Erving Goffman , Asylums : Essays on the Social Situation of Mental Patients and Other Inmates , New York : Doubleday , 1961.

[23] See Lehbruch , Parteienwettbewerb im Bundesstaat , 21 Aufl. , Wiesbaden : VS Verlag für Sozialwissenschaften , 2000.

(来源:《当代世界与社会主义》2009年第1期)(作者单位:中央编译局当代世界社会主义研究所)

上一条 关于世界秩序的几个问题
下一条 中东欧国家政治经济同步转轨的困境

网络链接 | 联系我们

版权所有: 中央编译局

地址: 北京市西城区西斜街36号 邮编: 100032

设计制作: 文献信息部信息技术处