

# 西方政治、社会制度变革面临的制约因素

周弘 张磊

经过长期的发展,西方在民族主权国家的边界内形成了一整套政治、经济、社会力量相互倚重、彼此制约的制度。经济全球化打破了民族国家的边界,释放了其中经济和资本的力量,使之在缺乏社会和政治力量制约的条件下相对自由地发展,给世界上很多后发地区带来了发展的机遇,同时也必然地导致分配不公、贫富分化、资源破坏等市场失灵现象。特别是金融业全球化和无限制发展,使得世界各种力量出现严重失衡并引发危机,进一步冲击了西方以民族国家为主要边界的政治和社会制度,使之进入一段艰难的调整变革时期。

## 一、西方政治和社会制度的基本框架

西方国家政治和社会制度的发展经历了一段漫长的历史时期,期间围绕着资格(如财产、教育程度、种族、性别等)和权力进行过多次博弈。英国经过多次选举法改革,才逐渐取消了对选举权的限制,在社会组织不断发展的条件下,形成以普选权为特征的政治制度,并在20世纪后半叶通过对自由资本的规范和对社会的干预,形成了以民族国家为边界的现代社会福利国家制度。西方其他发达国家或多或少地效仿了这种制度,形成西方政治社会制度的基本框架。这一框架通过以宪法为主体的法律制度得到贯彻落实,基本内容包括:以政治竞争和政权轮替为目标而动员社会的选票政治,在政治组织机构上实行立法、行政和司法的三权分立以及相对中立的职业文官制度。

### 1.通过选票政治实现政党竞争和政权轮替。

欧洲是政党政治的发源地。从17世纪英国议会中围绕王位继承问题出现的派别,发展到当今活跃在各国和欧盟政治舞台上的政党,政党政治无处不在。政党是组织和动员社会的主要政治力量和政治组织形式。政党政治以竞争为主要手段,以掌握政权为主要目的,在多数西方国家建立了两党或多党轮流执政的政党体制,使不同的社会利益和诉求在竞争中得到表达,并借此保持政局的相对稳定,防止执政党腐败,并提高政治制度的合法性。在竞选中获胜的政党不仅可以通过执政地位贯彻自己的政策主张,而且可以获得立法的优势地位,从而影响国家发展方向。因此,政党一般将其工作重点放在选举活动上。为赢得选举胜利,各政党都全力以赴,推选候选人,制定竞选纲领,筹集竞选经费,想方设法进行竞选活动,以赢得选民支持。选民也通过对于执政党的选择表达自己的意愿。但是,由于选票政治需要调动大量的资金用于拉选票,所以它实际上已经脱离了人民的意志而成为资本和利益集团的工具。

2.三权分立政治组织结构。现代西方国家议会制度的核心是立法权、行政权和司法权相互独立、相互制衡,其根本目的在于使政治权力受到有效控制。但是,在当今西方社会,三权分立已经不能准确地反映社会政治现实,媒体的独立地位和广泛影响力已经为其赢得了“第四权力”的称号。同时,在所有权力机构中,议会的作用也相对突出。议会又称国会,是现代西方国家的代议机构。它由人民通过普选产生的代表组成,以表达全体人民意志自居,一般享有立法权、预算权和

行政监督权 因此地位十分凸显。以 议会制 国家英国为例,议会是英国的最高立法机关,议会负责制定、修改、补充和废除法律,议会是行政权力的来源,一旦议会通过对内阁的不信任案,内阁必须辞职,议会还负责审议和批准政府的财政预算和财政决算。

3.政治上相对 中立 的职业文官。文官是职业公务人员,与通过随执政党更迭而获得任命的 政务官 不同。该制度为东印度公司从中国引入加以改造,以防止 政党分赃制 的弊端。其基本特征包括:公开考试与择优录用、严格考核与论功行赏、无过失终身任职、在政党政治方面保持 中立 等。职业文官是西方国家权力结构的重要组成部分,对国家机器的正常运转发挥着不可忽视的作用。比利时从去年6月13日国会选举无法产生绝对多数后,无政府状态持续超过一年,刷新了吉尼斯世界纪录。尽管没有政府,但比利时政局仍然稳定,各项工作仍有条不紊地进行,其根本原因在于文官体系的支撑。

## 二、政治、经济和社会的互动关系

二战之后的西方国家制度是主权国家边界内的一整套政治、经济和社会力量相互促进、彼此制约的系统。卡尔·波兰尼在《大转型》(1944)一书中的认为,经济发展可持续性的关键在于经济与社会和政治力量保持内在关联和有机协调,而脱离社会约束的资本主义市场经济最终难逃危机的厄运。

波兰尼的贡献在于,指出在市场经济不断扩张的同时,社会也会奋起保护自己,各种反对市场的力量不断对市场原则的扩张进行抵抗和限制。社会保护运动的宗旨在于重新实现社会对市场的控制,或将市场的作用限制在社会能够控制的限度内,避免市场的恶性膨胀导致人类社会走向自我毁灭。市场越是发展,社会就越是试图保护自己。一旦社会保护本能启动,市场与社会之间的张力就会增大,社会保护运动会直接冲击市场发挥效力的体系,并最终摧毁所谓的自我调节的市场。自我调节市场的扩展和社会自我保护机制的共存与矛盾运动构成波兰尼特别关注

的社会 双向运动 。

在波兰尼看来,市场经济绝不是自然产生的,是国家把分割的地方市场统一成国内大市场。同时,国家也从市场自由化方向获得资源和力量,并伴随市场而共同成长,是商业革命引发的新创造。市场是必要的,但是市场必须嵌入社会之中,与社会保持和谐发展,而国家则应当在市场经济中扮演积极和重要的角色。市场的发展、推动与调节都需要国家的帮助。受损的市场自我调节导致了政治干预。当贸易周期无法实现,就业也无法恢复,政府就必须对这种紧张作出反应。国家采取干涉行为的程度取决于政治领域的格局和经济不景气的程度。同样,解决市场化发展所引起的问题同样也需要国家的作用。市场与社会的关系是一种张力关系,国家在市场和社会的 双向运动 中扮演了重要的角色。国家通过引入新的法律、法规和制度来限制市场的扩张和社会的反对力量,以保证社会正常的秩序。简言之,真正的市场社会需要国家在管理市场方面扮演积极角色。因此,国家、市场与社会三者的关系是相互制约的。

## 三、经济全球化的影响

波兰尼对于西方社会的观察是富有深刻洞见的。今天世界发生的一切似乎都在显示,波兰尼所描绘的 19 世纪的社会和政治历史看上去又要重演,不同的只是今日的舞台已经大大扩大了。波兰尼的分析反映的是以民族主权国家为边界的时代特征,而自我调节的市场机制已跨越国界,经济全球化运动正以惊人的速度在世界范围内快速扩张。经济全球化的发展,改变了人们传统的经济生活,把世界各国纳入了一个统一市场和统一行为规范下的经济体系之中。经济活动在扩大的边界内进行,但是社会和政治活动却仍然局限在民族国家的边界内,对市场的肆意行为无法形成制约。西方社会花费了几个世纪才形成的三者相互制约的体制就这样出现了失衡和不对称的状态。具体来讲,经济全球化的影响具体体现在以下几个方面:

1.以跨国公司为主体的大利益集团。从20

世纪90年代起,跨国公司迅速发展成为世界经济行为主体中一支不可忽视的力量,私人资本不仅富可敌国,而且权可敌国。跨国公司在公司经济规模、雇员人数、经营地域发展战略等方面的迅猛发展,使其成为国际分工和国际贸易的主要组织者和承担者。在经济、政治的各个领域,跨国公司正在越来越多地代替传统的民族国家行使各种权力。跨国公司逐渐脱离国家,成为国际舞台上的重要行为者,它们要国家在国际上代表它们的利益,却通过向国外转移资本而摆脱国内的再分配义务。为了维护公司利益,它们往往通过各种手段或直接或间接地对民族国家的政府施加压力,影响政府的决策。作为利益集团的典型代表,跨国公司对政治决策过程进行广泛介入,已成为现代民主体制中重要的利益协调者和社会动员者。欧盟内利益集团的游说对象不仅包括国家和超国家两个层级的议会,也包括专家小组,还包括欧盟委员会或部长理事会。美国的利益集团为了左右政府决策,常常使用内部游说、影响选举、外部游说、提起诉讼等几种主要策略对议会、行政和法院施加影响,参与美国的立法过程、行政决策和司法审判。

2.力量失衡导致的贫富不均日益加剧。强势和全球化的资本与弱势和民族化的社会力量之间的不对称关系导致分配领域里权力向资本大幅倾斜,并进一步导致全球范围内的贫富悬殊,西方发达国家也未能幸免。据统计,英国最富裕的10%人口的人均资产价值为85.3万英镑,最贫穷的10%人口的人均资产只有8800英镑,相差几乎100倍。美国0.1%高薪族占据了全国总个人收入逾10%,他们平均每年收入逾170万美元。相反,基层人员的收入数十年来不升反跌,造成美国自大萧条以来最严重的收入差异。在2008—2009年间,法国最贫困家庭的生活水准持续下降;而同期,那些最富裕家庭的收入却继续上升。底层生活水准下降的同时贫困人口也随之增加,共增加了33.7万人,达到817万。生活在贫困线之下的法国人增加了0.5%。市场机制将劳工和移民带出了世代生存的土地,去追逐工作和富裕,从而加剧了西方发达国家的经济政治和社会失衡的局面,积累起越来越多的社会不满情绪,罢工抗议浪潮迅

速席卷欧美各国。英国《独立报》评论认为,这些抗议行动预示着自1968年革命狂热以来最大规模的公众反抗斗争的开始。占领华尔街运动现已蔓延到美国多个城市。这场抗议活动受到了阿拉伯之春抗议运动的启发,目的是反对经济不平等和1%的特权阶层。它的口号“我们都是99%”现在已经为世界各地这类行动团体所采用,并有进一步向全球扩散的趋势。

3.政治制度出现空前重负。全球市场和民族国家之间的力量失衡引发的各种问题在许多西方国家变得越来越突出,政治制度出现空前重负,经济社会和政治相互促进和制约的格局变成了相互抵消和限制的格局。

首先,欧洲福利社会通过影响政治而获得的经济福利由于资本的外流和全球性的竞争而难以为继。西方发达国家一方面要通过寅吃卯粮、高筑债台来维系入不敷出的福利财政,另一方面又要进行大刀阔斧的改革,抑制过高的劳动力成本,使本国的产品恢复国际竞争力。这种处于腹背受敌的状态,引发了大量的社会不满和抗议,从而加剧了政治制度的脆弱。

第二,反映社会情绪的媒体加入了批评政府的行列,并且通过优化了的传播媒介和渠道,使对政府的批评能够快速扩散、加倍放大,有时产生蝴蝶效应。在德国,媒体对默克尔政府政策的诠释极大地削弱了她的执政能力,她领导的政党已经在六次地方选举中失利,基民盟及基社盟目前在选民中的支持率跌落到32%。英国媒体对政府也批评不断,认为联合政府面临着内忧外困,经济疲软、医疗保障制度和刑法制度改革的急速转变、利比亚战争等使得局势对联合政府来说十分困难。有调查结果显示,英国民众对反对党工党的支持率为41%,对执政的保守党的支持率为35%,对执政联盟中的自由民主党的支持率为13%。在欧盟其他国家内部也孕育着各种不满情绪,包括对北约军事力量的过度使用。可以说,由于多重社会失衡的出现,西方社会内部的多重不满也在生成和蔓延。

第三,极右翼民族主义抬头,在选举中得票率不断上升。当国家化的政治力量难以应对全球化

的市场时,一种选择就是重新固化民族国家的边界,重弹狭隘民族主义的老调,进而制止外来移民的涌入,煽动民族主义情绪,实行保护主义政策等。还有一些极端势力采取更为激进的手段来表达自己的不满。从伦敦骚乱到挪威袭击爆炸事件,这些都表明整个西方社会矛盾凸显,民众不满情绪已经发展到比较严重的程度。

#### 四、欧洲一体化的应对

为适应经济全球化的发展,许多国家纷纷组建或发展区域性经济集团,走区域一体化道路。从一定意义上说,欧洲联盟成员国希望通过一体化形成一种新的有保护的边界,一方面通过欧盟大市场的建立,使资本和市场的力量获得比民族国家更大的自由活动空间;另一方面则对外采取保护措施,对内力促提高竞争力,让欧盟市场内的社会和经济力量重新达到某种程度的平衡。欧盟的组织结构恰恰体现了经济、政治和社会力量不平衡的状态。具体地体现在各个不同领域里的不同权能。

1. 欧洲经济一体化。欧洲一体化是从经济领域开始的,通过一体化、关税同盟和共同市场的建立,放大了欧洲国家的经济边界。特别是关税统一,明显有别于外界的欧洲经济区域开始形成。同时,在农业、竞争政策、对外贸易等领域建立共同政策,为各国间的商品流通提供保障。其次,统一大市场的建设。《欧洲单一法令》在共同体的新边界内建立了统一大市场,促进商品、服务、资本和人员的流通。最后,经济与货币联盟的建立。欧元的启动意味着货币层面的一体化最终实现。此外,欧盟还设立了欧洲央行与央行体系,并确立了四项标准,以规范通胀率、财政赤字、汇率与长期利率。欧洲经济一体化的不断深化,使成员国在一定程度上和范围内逐步向欧盟一级转移和共享主权权利,基本完成了经济力量对传统国家界限的突破,使得经济要素能够在欧盟的范围内重新配置,从而创造新的财富。这一经济规律也是欧盟不断扩大的内在逻辑。

2. 欧洲政治一体化。作为一个里程碑式的条约,《罗马条约》在政治上完成了欧洲一体化目标、

内容、机构及其职能的最初设计。从《罗马条约》到《里斯本条约》,欧洲政治一体化在不断推进。从某种意义上讲,欧洲一体化是一个政体创建的过程。但是,政体创建却远不像共同市场建设那样顺利。民族国家作为最终决策者的力量一直在影响着主要权力向欧盟的让渡。在这种情况下,欧盟采取了多种妥协形式,设立权能不同的各种政治机构,以应对一体化程度不同的各种功能领域,如在对外经济贸易领域里具有超国家权力的欧盟委员会、欧洲法院,在各种决策中实行一票否决的各成员国政府和部长理事会、名义权力的增长超过实际权力增长的欧洲议会,以及保留了多种权力的各国政府,及正在发挥作用的次国家机构、私人机构、非政府组织等。与经济力量相比较,欧盟的政治架构显得分散和杂乱,往往很难形成对经济力量产生促进或制约作用的合力。

3. 欧洲社会政策。欧盟的民族福利国家制度与统一大市场体制是一对矛盾的统一体,常常出现相互抵消的势力。市场的扩大本来有利于资源的合理配置、就业岗位的创造和经济福利的提升。这些积极的现象在欧盟发展的历史过程中都曾经出现。特别是早在《罗马条约》中就预先将经济和社会的进步以及不断改善生活和就业条件作为一体化发展的目标,在此后的发展中,欧盟又不断地提高社会政策目标,强调对于劳动者的保护,在工人的生活条件与工作条件的改善,健康与安全,工资平等,同工同酬,事故与疾病的预防等方面做出了规定,在职业培训、成人教育等方面提出具体的政策要求,致力于共同欧洲社会模式的建立,但是,由于社会政策领域最核心的权力通过国家税收手段和社会保险方式进行大规模的社会再分配,依然留在民族国家手中,而民族国家的社会组织也是通过向本国政治制度施加压力而获得利益,这种游戏规则与一体化和全球化的经济产生了严重的脱节。

#### 五、欧盟体制应对危机和冲击的能力有限

如前所述,二战之后的西方政治体制是主权国家边界内的一整套政治、经济和社会力量相互

促进、彼此制约的体系。经济全球化打破了边界的限制,欧洲一体化则试图建立起新的边界,使失衡的政治、经济和社会力量重新达至平衡。但是在欧洲一体化的进程中,政治、经济和社会力量却呈现出了不平衡发展的状态。欧洲一体化是经济的巨人,政治的矮子,而社会对经济来说仅仅处于补充和从属的地位。对于欧共体早期成员国而言,政治一体化是一个比经济一体化更高的战略目标。欧洲的战略家们的意图是在更高的层面上创造一个政治经济和社会相互平衡的体制。但事实上,这个过程要比规划艰难的多。所以就根据不同的功能领域而形成了多层治理的、特殊体制和在许多领域里都没有通过政府进行治理的特殊的欧盟治理模式。这种治理体系仍处于动态发展之中,且非常软弱。一方面,由于多个行为体参与决策过程,且成员国国家利益各有不同,加之缺少权威的政策制定中心,欧盟以寻求共识为主的决策过程困难重重、效率低下。另一方面,决策权的多层面和多领域分配使其很难接受民主监督,合法性缺乏问题一直困扰着欧盟。

但是,由于经济权力的转移,欧洲传统的民族国家也无法像过去那样行使职权。在本质上,欧洲国家的政党政治有与美国相类似之处,各党派可以为了选票,不顾国家和民众的利益,在削减赤字、加税和增加债务上限的问题上争论不休,也为了选票实行债务财政,寅吃卯粮,将危机尽量拖延给下任政府。但是欧洲与美国不同点在于欧盟的存在和民族国家权力的削弱和转移。

随着欧洲一体化的深化,统一的欧洲大市场逐渐形成,欧洲联盟的经济职能不断扩张,而相应的政治职能和社会职能却仍掌握在民族国家手中。尽管欧盟所介入的政策领域的范围随着一体化的发展大大拓宽,但总体而言,欧盟介入程度还远未达到主权国家政策领域的深度和广度。例如,与欧元统一共同货币政策不相称的是,欧盟目前实行的仍是分散化的财政体系安排,区内财政政策的各项功能主要是通过各国分散化的财政政策来实现的。其中的结构性问题在于,欧盟和欧元区的经济动力要求更加统一的政治支持,而政治动力却必须来自于利益不同且组织分散的成员

国。因此法德两大国这对欧盟的双引擎总是要作为推动欧洲一体化继续发展的动力,否则欧洲发展缺乏了政治动力就会陷入更大的失衡。

上面讲到,进一步实现政治一体化的社会代价在现阶段是巨大的。这个状况在欧盟发展早期是相反的。在外部经济条件良好的情况下,欧洲的扩大和社会都意味着机遇的增多,资源的配置合理和福利的增长,不仅资本获利,而且民众的福利也可以增加。但是目前的情况是:在内部经济发展水平差距很大,福利支付方式很不同的欧盟成员国之间寻找平衡,而习惯了传统组织方式和社会福利的各国民众并没有产生均贫富的欧洲认同,也没有强制性的政治力量可以强行执行,法德领导人,以及所有支持财富以某种方式转移的政治领导人都会面临社会反对力量,从而形成了一个难解的结。

所以,从结构上来看,西方发达国家(这里主要介绍的是欧盟,北美问题虽然简单,但性质雷同)的病根在于市场边界的扩大带来的传统国家边界内部经济政治和社会力量的失衡,实行西方民主制国家的选民为了自身的利益通过选票向政府施压,但是政府支持、规范、干预大市场的能力都被削弱了,这中间就出现了断裂。有些政府选择支持本国大企业到世界市场上竞争,这将加剧世界经济和政治的紧张局势,出现类似波兰尼描述的世界大战前的态势。我们预测,在世界各种力量找到制度平衡之前,西方社会要面临15-30年的调整动荡期。

欧洲国家试图通过一体化来应对全球化带来的若干挑战,但是欧盟体制应对危机和冲击的能力却非常有限,政治和社会体制改革面临多重问题。选票政治在民族国家内已困难重重,而欧盟治理体系的局限及其权能的不足则将制约欧盟的未来发展。建立适应大市场的大政府,使政治、经济和社会的关系重新达到相互平衡的状态还任重道远。欧盟在未来很有可能还要经历很长时间的动荡。

(作者单位:中国社会科学院欧洲研究所)

责任编辑 李振通