

Samuel P. Huntington

POLITICAL
in Changing
Societies **ORDER**

New Haven and London,
Yale University Press

32
X 19 ✓

Сэмюэл Хантингтон
ОБЯЗАТЕЛЬНЫЙ
БЕСПЛАТНЫЙ ВЗЕМНИК

ПОЛИТИЧЕСКИЙ
в меняющихся
обществах **ПОРЯДОК**

Перевод с английского
В.Р. Рокитянского

Прогресс-Традиция
Москва

16

публиковались в журналах «Уорлд политикс» и «Делзлус» и включены в состав данной книги с разрешения издателей этих двух журналов. Кристофер Митчелл, Джоан Нелсон, Эрик Нордлингер и Стивен Р. Ривкин прочли рукопись, полностью или частично, и сделали по ее поводу ценные замечания. В последние четыре года моим размышлениям о проблемах политического порядка и социальных изменений очень помогли пронизательные и мудрые суждения преподавателей Гарварда и Массачусетского технологического института, моих коллег по семинару, посвященному проблемам политического развития. В числе тех, чей вклад имел непосредственное отношение к созданию этой книги, можно назвать Ричарда Олперта, Маргарет Бейтс, Ричарда Беттса, Роберта Брюса, Аллана Э. Гудмена, Роберта Харта, Кристофера Митчелла и Уильяма Шнейдера. Наконец, на протяжении всего времени работы над книгой в качестве неоценимого помощника в исследовательской работе, редактора, машинистки, корректора и, что самое важное, начальника штаба, связывающего всеедино работу всех тех, кто также исполнял эти роли, выступала Ширли Йоханнесен Левин. Я глубоко признателен всем этим организациям и лицам за их поддержку, советы и помощь. При этом за все имеющиеся ошибки и недостатки ответственность несу я один.

Сэмюэл П. Хантингтон
Кембридж, Массачусетс
апрель 1968 г.

1. Политический порядок и политический упадок

Политический разрыв

Самым важным из того, что отличает одну страну от другой в политическом отношении, является не форма правления, а степень управляемости. Демократические страны и диктатуры отличаются друг от друга меньше, чем отличаются те страны, политическая жизнь которых характеризуется согласием, прочностью общественных связей, легитимностью, организованностью, эффективностью, стабильностью, от тех, где этого всего недостает. И коммунистические тоталитарные государства, и либеральные страны Запада принадлежат к политическим системам высокой эффективности. Соединенные Штаты Америки, Великобритания и Советский Союз имеют различные формы правления, но во всех трех странах правительство управляет. Каждая из них представляет собой политическое сообщество с высочайшей степенью согласия народа относительно легитимности системы правления. В каждой из этих стран граждане и их лидеры имеют единые представления о характере общественного интереса и о тех традициях и принципах, на которых базируется жизнь данного политического сообщества. Во всех трех странах существуют сильные, гибкие, прочные социальные институты: эффективные бюрократии, хорошо организованные политические партии, высокая степень народного участия в общественных делах, работоспособные системы гражданского контроля над военными, широкое участие государства в экономике и достаточно действенные процедуры, обеспечивающие преемственность власти и регулирование политических конфликтов. Правительства этих стран располагают лояльностью своих граждан и в силу этого имеют возможность облагать ресурсы налогами, мобилизовывать рабочую силу, обновлять и осуществлять свою политику. Если Политбюро, Кабинет министров или Президент принимают решение, то велика вероятность, что посредством государственной машины оно будет проведено в жизнь.

Во всех этих отношениях политические системы США, Великобритании и Советского Союза существенно отличаются от систем управления многих модернизирующихся стран Азии, Африки и Латинской Америки. В этих странах многого недостает: продовольствия, грамотности, образования, богатства, доходов, здоровья, но многое из этого уже осознано, и прилагаются усилия по выправлению положения. Но помимо названных трудностей и в их основании лежит порок более существенный: недостаточная прочность общественных связей и недостаточно эффективная, ав-

торитетная, легитимная государственная власть. «Я знаю, — писал Уолтер Липпман, — что нет ничего, в чем бы люди нуждались больше, чем в управлении, чтобы по возможности это было самоуправление, чтобы, если повезет, это управление было эффективным, но во всяком случае чтобы оно, управление, существовало»^{*1}. Эти слова продиктованы отчаянием, которое Липпман испытывал в тот момент в отношении США. Но в гораздо большей мере они приложимы к модернизирующимся странам Азии, Африки и Латинской Америки, где общество политически расколото и где у политических институтов мало власти, еще меньше авторитета и совсем нет гибкости — где, во многих случаях, правительство просто-напросто не управляет.

В середине 50-х Гуннар Мюрдаль привлек внимание всего мира к тому очевидному факту, что богатые страны мира богатеют, абсолютно и относительно, быстрее, чем бедные страны. «В целом, — утверждал он, — в последние десятилетия экономическое неравенство между развитыми и слаборазвитыми странами увеличивалось». В 1966 г. президент Всемирного банка указывал на то, что при существующих темпах роста разница в национальном доходе на душу населения в США и в союзе слаборазвитых странах к 2000 г. увеличится на 50%². Ясно, что одним из важнейших вопросов мировой экономики — может быть, самым важным — является по видимости неустраняемая тенденция увеличения этого экономического разрыва. Сходная и не менее насущная проблема существует и в политической сфере. В политике, как и в экономике, разрыв между развитыми и слаборазвитыми политическими системами, между гражданскими и иными формами государственного устройства увеличился. Этот политический разрыв аналогичен экономическому и связан с последним, но ему не тождествен. Страны со слаборазвитой экономикой могут иметь высокоразвитые политические системы, а в странах, достигших высокого уровня экономического развития, политическая жизнь может при этом быть дезорганизованной и хаотической. И все-таки в XX в. как политическая неразвитость, так и слаборазвитая экономика характерны в первую очередь для модернизирующихся стран Азии, Африки и Латинской Америки.

За немногими исключениями, политическая эволюция этих стран после Второй мировой войны характеризовалась обострением этнических и классовых конфликтов, повторяющимися вспышками массовых беспорядков и насилия, частыми военными переворотами, нахождением у власти деспотических и неуравновешенных лидеров, часто проводивших разрушительную экономическую и социальную политику, широкомасштабной

* Цифрами обозначены примечания автора (см. с. 450–480).

коррупцией среди государственных чиновников, нарушением прав и свобод граждан, неэффективностью бюрократии, всеобъемлющим взаимным отчуждением городских политических групп, падением авторитета законодательных и судебных органов и фрагментацией, а подчас и полной дезинтеграцией политических партий, имевших широкую общественную опору. За два десятилетия, прошедшие с окончания Второй мировой войны, успешные перевороты произошли в 17 из 20 латиноамериканских стран (конституционный строй сохранялся только в Мексике, Чили и Уругвае), в полудюжине стран Северной Африки и Ближнего Востока (Алжир, Египет, Сирия, Судан, Ирак, Турция), примерно в таком же числе стран Западной и Центральной Африки (Гана, Нигерия, Дагомей, Верхняя Вольта, Центрально-Африканская Республика, Конго) и в ряде стран Азии (Пакистан, Таиланд, Лаос, Южный Вьетнам, Бирма, Индонезия, Южная Корея). Революционное насилие, восстания и гражданские войны раскололи Кубу, Боливию, Перу, Венесуэлу, Колумбию, Гватемалу и Доминиканскую Республику в Латинской Америке, Алжир и Йемен на Ближнем Востоке, Индонезию, Таиланд, Вьетнам, Китай, Филиппины, Малайю и Лаос в Азии. Насилие или напряженность на расовой, племенной и религиозной почве потрясли Гайану, Бурунди, Судан, Руанду, Кипр, Индию, Цейлон, Бирму, Лаос и Южный Вьетнам. В Латинской Америке архаичные, олигархические диктатуры в таких странах, как Гаити, Парагвай и Никарагуа, поддерживали существование нестабильных полицейских режимов. В восточном полушарии традиционные режимы в Иране, Ливии, Саудовской Аравии, Эфиопии и Таиланде пытались себя реформировать, едва удерживаясь на краю революционного обрыва.

В течение 1950-х и 1960-х в большинстве стран мира резко возросло число случаев политического насилия и нарушения порядка. 1958 год, согласно одному из исследований, принес около двадцати восьми затяжных партизанских войн, четыре военных путча и две войны обычного типа. Семь лет спустя, в 1965 г., насчитывалось 42 длительных повстанческих движения, произошло десять военных мятежей и пять конфликтов обычного типа. В период 1955–1962 гг. насилие и другие дестабилизирующие события наблюдались в пять раз чаще, чем в 1948–1954 гг. 64 страны из 84 в более поздний из этих периодов оказались в менее стабильном состоянии³. Повсюду в Азии, Африке и Латинской Америке происходило ослабление политического порядка, подрыв авторитета, эффективности и легитимности власти. Падал уровень гражданственности и патриотизма, не было политических институтов, способных придать общественному интересу значимость и направленность. Характерной чертой ситуации было не политическое развитие, а политический упадок.

Таблица 1.1. Военные конфликты, 1958–1965

	1958	1959	1960	1961	1962	1963	1964	1965
Длительные партизанские войны	28	31	30	31	34	41	43	42
Краткие мятежи, путчи, восстания	4	4	11	6	9	15	9	10
Войны обычного типа	2	1	1	6	4	3	4	5
Всего	34	36	42	43	47	59	56	57

Источник: Министерство обороны США.

Чем были вызваны эти насилие и нестабильность? Моя идея состоит в том, что они были в значительной мере продуктом быстрого социального изменения и быстрой мобилизации новых групп в политическую жизнь в сочетании с медленным развитием политических институтов. «Среди законов, регулирующих жизнь человеческих обществ, — писал Токвиль, — есть один, который представляется более неукоснительным и четким, чем другие. Если люди хотят оставаться цивилизованными или становиться таковыми, искусство совместной жизни должно возрастать и совершенствоваться пропорционально росту политического равенства»⁴. Политическая нестабильность в Азии, Африке и Латинской Америке есть именно следствие того, что это условие не соблюдается: политическое равенство ширится много быстрее, чем «искусство совместной жизни». Социальные и экономические изменения — урбанизация, распространение грамотности и образования, индустриализация, распространение средств массовой коммуникации — расширяют горизонты политического сознания, умножают политические требования, расширяют число участников политической жизни. Эти изменения подрывают традиционные источники политического авторитета и традиционные политические институты; они чудовищно усложняют проблемы создания новых оснований политического единства и новых политических институтов, соединяющих в себе легитимность и эффективность. Темпы социальной мобилизации и роста политической активности населения высоки; темпы политической организации и институционализации низки. Результатом становятся политическая не-

стабильность и беспорядок. Важнейшая проблема политики — это отставание в развитии политических институтов сравнительно с социальными и экономическими изменениями.

За два десятилетия, прошедшие после окончания Второй мировой войны, американская внешняя политика не сумела справиться с этой проблемой. Экономический разрыв, в отличие от политического разрыва, был объектом постоянного внимания, анализа и действия. Программы помощи и программы займов, Всемирный банк и региональные банки, ООН и ОЭСР, консорциумы и картели, экономисты и политики — все вносили свой вклад в решение проблемы экономического развития. Между тем проявил ли кто-нибудь внимание к проблеме разрыва политического? Американские политики признавали, что США крайне заинтересованы в создании жизнеспособных политических режимов в модернизирующихся странах. Но лишь немногие действия американского правительства в отношении этих стран сколько-нибудь способствовали укреплению там политической стабильности и преодолению политического разрыва. Как можно объяснить это поразительное упущение?

Представляется, что его причины коренятся в двух различных аспектах американского исторического опыта. Благополучная история США — вот что делает их слабо восприимчивыми к проблемам модернизирующихся стран. В своем развитии США оказались счастливыми обладателями более чем справедливой доли экономического богатства, социального благополучия и политической стабильности. Это благоприятное сочетание обстоятельств породило в американцах веру в единство блага, в то, что все хорошее взаимосвязано и что достижение одной социальной цели способствует достижению других. Что касается американской политики в отношении модернизирующихся стран, то этот опыт отразился в том убеждении, что политическая стабильность есть естественное и неизбежное следствие, прежде всего, экономического развития, а затем социальных реформ. На протяжении 1950-х гг. важнейшей предпосылкой американской политики было то, что экономическое развитие — ликвидация нищеты, болезней, неграмотности — есть необходимое условие политического развития и политической стабильности. В мышлении американцев выстраивалась следующая причинная цепь: экономическая помощь способствует экономическому развитию, экономическое развитие способствует политической стабильности. Эта догма отразилась в законодательстве и, что, может быть, еще важнее, она укоренилась в умах чиновников Агентства международного развития и других ведомств, ответственных за программы помощи зарубежным странам.

Если в 1965 г. политический упадок и политическая нестабильность приняли в Азии, Африке и Латинской Америке большие масштабы, нежели

пятнадцатью годами ранее, то это отчасти связано с тем, что в американской политике возобладало такое ложное убеждение. Дело в том, что в действительности экономическое развитие и политическая стабильность — это две независимые друг от друга цели и продвижение в направлении одной из них не имеет необходимой связи с продвижением к другой. В некоторых случаях программы экономического развития могут способствовать политической стабилизации; в других случаях они могут существенно подрывать политическую стабильность. Равно как и некоторые формы политической стабильности могут содействовать экономическому росту; другие же могут ему препятствовать. Индия в 1950-е гг. была одной из беднейших стран мира и имела очень скромные темпы экономического роста. И при этом усилиями партии Индийский национальный конгресс она достигла высокой степени политической стабильности. В Аргентине и Венесуэле доход на душу населения был раз в десять выше, чем в Индии, между тем для обеих стран стабильность оставалась недостижимой целью.

С возникновением в 1961 г. Союза ради прогресса у американской политики в отношении модернизирующихся стран появилась еще одна осознанная и очевидная цель, помимо экономического развития, — социальная реформа, т.е. более справедливое распределение материальных и духовных ресурсов. Появление этой новой цели было отчасти реакцией на кубинскую революцию и отражало убеждение разработчиков политики в том, что земельная и налоговая реформы, программы жилищного строительства и повышения уровня жизни должны содействовать смягчению социального напряжения и ослаблять влияние революционной Кубы. И на этот раз политическая стабильность должна была стать побочным продуктом достижения другой социальной цели. На самом деле, разумеется, соотношение между социальной реформой и политической стабильностью сходно с соотношением между экономическим развитием и политической стабильностью. В некоторых обстоятельствах реформы могут приводить к снижению напряженности и способствовать мирному, а не насильственному изменению. В других обстоятельствах, однако, реформы могут обострять напряжение, порождать насилие и оказываются не альтернативой революции, ее а катализатором.

Еще одной причиной безразличия американцев к проблемам политического развития является отсутствие в американском историческом опыте необходимости утверждать политический порядок. Американцы, писал Токвиль, рождены равными и потому никогда не были озабочены проблемой равенства; они наслаждались плодами демократической революции, не выстрадав ее. Америка получила систему управления, политические институты и политическую практику, вывезенные из Англии XVII в. Поэтому

американцы никогда не были обеспокоены проблемой выработки системы публичной власти. Этот пробел в историческом опыте сделал их крайне невосприимчивыми к проблемам создания эффективной власти в модернизирующихся странах. Когда американец думает о проблемах государственного строительства, его внимание направлено не на создание органов управления и укрепление власти, а на ограничение и разделение власти. Получив заказ на разработку системы управления, он предлагает конституцию, билль о правах, систему разделения властей, сдержек и противовесов, федерализм, регулярные выборы, борьбу партий — замечательные инструменты ограничения власти государства. В своей приверженности локковской политической философии американец настолько антигосударственник, что государство для него есть средство ограничения власти. В ситуации, когда нужно разработать политическую систему, которая бы максимально утверждала власть и порядок, он беспомощен. У него на все случаи жизни один рецепт: государственная система должна основываться на свободных и справедливых выборах.

Во многих модернизирующихся странах эта формула не работает. Чтобы выборы имели смысл, необходим определенный уровень политической организации. Проблема состоит не в том, чтобы проводить выборы, а в том, чтобы создавать организацию. Во многих, если не во всех, модернизирующихся странах выборы лишь укрепляют влияние разрушительных и часто реакционных общественных сил, подрывают систему политического управления. «При создании системы управления одних людей другими людьми, — предупреждал Мэдисон в № 51 «Федералиста», — немалая трудность связана с тем, что нужно сначала обеспечить власть управляющих над управляемыми, а во вторую очередь обязать их подчинить этой власти самих себя». Во многих модернизирующихся странах правительства до сих пор не способны к осуществлению первой из этих функций, не говоря уже о второй. Главной проблемой является не обеспечение свободы, а утверждение законного политического строя. Порядок может, разумеется, существовать и без свободы, но свобода невозможна без порядка. Прежде чем ставить вопрос об ограничении власти, должна существовать сама власть, а именно власти не хватает в тех модернизирующихся странах, где она является заложницей оппозиционной интеллигенции, мятежных полковников и бунтующих студентов.

Вот этот-то дефицит власти нередко способны ликвидировать коммунистические и прочие радикальные движения. История достаточно определенно свидетельствует о том, что коммунистические режимы не эффективнее свободных стран в борьбе с голодом, развитии здравоохранения, обеспечении роста национального производства, создании новых

отраслей и повышении благосостояния. Зато они обеспечивают эффективное государственное управление. Их идеология служит основой легитимности, а их партийная организация обеспечивает институциональные механизмы для мобилизации поддержки и осуществления политических стратегий. Во многих модернизирующихся странах свергнуть правительство несложно: достаточно бывает одного батальона, двух танков и полдюжины полковников. Но ни в одной модернизирующейся стране с помощью военного переворота не было свергнуто коммунистическое правительство. Реальный коммунистический вызов для модернизирующихся стран состоит не в том, что коммунистам так хорошо удается свержение правительств (это легко), а в том, что им так хорошо удается организация государственного управления (что много труднее). Они не обеспечивают свободы, но они обеспечивают порядок; они создают правительства, способные управлять. В то время как американцы прилагают большие усилия, чтобы уменьшить экономическое отставание, коммунисты предлагают модернизирующимся странам испытанный метод преодоления политического отставания. В ситуациях, когда модернизирующиеся страны страдают от социальных конфликтов и насилия, коммунисты дают им некоторую надежду на достижение политического порядка.

Политические институты: сообщество и политический порядок

Общественные силы и политические институты

Уровень политической общности, достигаемый обществом, отражает связь между его политическими институтами и составляющими его общественными силами. Общественная сила — это этническая, религиозная, территориальная или экономическая группа. Модернизация в значительной мере связана с умножением и диверсификацией наличных в обществе социальных сил. Помимо группировок, основанных на родстве, расовой и религиозной общности, возникают группировки по профессиональному, классовому и образовательному признаку. В свою очередь, политическая организация или процедура есть средство для установления порядка, разрешения споров, выдвижения авторитетных лидеров и тем самым для установления общности между теми или иными общественными силами. Простое политическое сообщество может иметь основанием этническую, религиозную принадлежность или род занятий и не нуждаться в высоко развитых политических институтах. Оно характеризуется единством

в смысле дюркгеймовой механической солидарности. Чем, однако, сложнее и неоднороднее общество, тем в большей мере достижение и поддержание политической общности оказывается зависимым от функционирования политических институтов.

На практике различие между политическим институтом и общественной силой не вполне отчетливо. Многие группы совмещают в себе черты того и другого. Между тем теоретическое различие между ними вполне ясно. Можно утверждать, что все люди, участвующие в политической жизни, являются членами различных общественных группировок. Уровень политического развития общества в значительной мере зависит от того, в какой степени политические активисты принадлежат к различным политическим институтам и идентифицируются с ними. Очевидно, что разные общественные силы существенно различаются по своему могуществу и влиянию. В обществе, где все принадлежит к одной общественной силе, конфликты ограничены и разрешаются в рамках структуры этой общественной силы. Здесь нет нужды в определенных политических институтах. В обществе с небольшим числом общественных сил какая-нибудь одна группа — военные, священнослужители, какой-то один род, расовая или этническая группа — может господствовать над другими и эффективно понуждать их к подчинению своей власти. Общество может существовать при невысокой степени общности или ее отсутствии. Но в обществе, обладающем достаточно высокой неоднородностью и сложной структурой, ни одна общественная сила не может править в одиночку и тем более не может установить согласие, если не созданы политические институты, которые бы существовали до некоторой степени независимо от тех общественных сил, которые их создали. «Сильнейший, — согласно часто цитируемому высказыванию Руссо, — никогда не силен настолько, чтобы всегда оставаться господином, если только он не превратит свою силу в право, а повиновение в долг». В обществе любой сложности сравнительное могущество групп изменяется, но, чтобы это общество было единым, могущество каждой из групп осуществляется через посредство политических институтов, которые умеряют это могущество и изменяют его направленность таким образом, чтобы сделать доминирование одной группы совместимым с согласием многих.

При полном отсутствии социальных конфликтов политические институты не нужны; при полном отсутствии общественной гармонии они невозможны. Две группы, видящие друг в друге непримиримых врагов, не могут сформировать фундамент для сообщества до тех пор, пока это взаимовосприятие не изменится. У групп, составляющих общество, должны быть совместимые интересы. Кроме того, сложное общество нуждается в некотором определении — в терминах общего принципа или этических обязанностей

тей — той связи, которая удерживает группы вместе и отличает это сообщество от других. В простом обществе общность основывается на непосредственной связи одного лица с другим: мужа с женой, брата с братом, соседа с соседом. И обязанности, и общность носят непосредственный характер; ничто не приносится извне. В более сложном обществе, однако, общность связана с отношением отдельных людей или групп к чему-то внешнему для них. Обязанность относится к некоторому принципу, традиции, мифу, цели или кодексу поведения, общим для этих лиц или групп. Сведенные воедино, эти элементы образуют то, что Цицерон определял как «сообщество» или «совместное существование значительного числа людей, связанных общим соглашением о законе и правах и желанием пользоваться преимуществами совместного существования». *Consensus juris et utilitatis communitio** суть две стороны политической общности. Есть, однако, и третья сторона. Намерения, установки должны отражаться в поведении, а сообщество предполагает не просто «совместное существование», но упорядоченное, стабильное и устойчивое совместное существование. Короче говоря, совместное существование должно быть институционализировано. И создание политических институтов, связанное с моральным согласием и общими интересами и их отражающее, составляет, следовательно, третий элемент, необходимый для установления общности в сложном обществе. Такие институты, в свою очередь, придают новый смысл общей цели и по-новому увязывают частные интересы индивидов и групп.

Таким образом, уровень общности в сложном обществе зависит, в первом приближении, от прочности и силы его политических институтов. Институты являются поведенческим выражением морального согласия и общих интересов. Отдельная семья, клан, племя или сельская община могут достигать общности ценой сравнительно небольших сознательных усилий. Они представляют собой в некотором роде естественные сообщества. По мере того как общества становятся более многочисленными, более сложными в структурном отношении и осуществляющими все более разнообразную деятельность, достижение и поддержание высокого уровня общности все больше зависит от политических институтов. Люди, однако, не склонны отказываться от образа общественной гармонии, достигаемой и поддерживаемой без политического действия. Это было мечтой Руссо. Это же остается мечтой государственных и военных деятелей, воображающих, что они могут добиться общности в своих социумах без приложения усилий в сфере политики. Это же является эсхатологической целью

* *Consensus juris* — единство законов, *utilitatis communitio* — общественная польза (лат.).

марксистов, которые надеются создать в конце истории совершенное общество, в котором политика станет ненужной. На самом деле эта атаквис-тическая идея могла бы осуществиться лишь в том случае, если бы история обратилась вспять, цивилизация была бы уничтожена, а из уровней организации человечества сохранились бы только семья и сельская община. В простых обществах общность может существовать без политики или, во всяком случае, без высокодифференцированных политических институтов. В сложном обществе общность возникает в результате политического действия и поддерживается политическими институтами.

Исторически политические институты возникли из взаимодействия и разногласий между общественными силами и постепенного развития процедур и организационных механизмов для разрешения этих разногласий. Дробление малочисленного и однородного правящего класса, диверсификация общественных сил и возрастающее взаимодействие между этими силами — таковы предпосылки возникновения политических организаций и процедур и создания в конечном счете политических институтов. «Осознанная выработка конституций началась в средиземноморском мире, видимо, тогда, когда ослабла клановая организация и борьба между богатыми и бедными стала существенным политическим фактором»⁵. Афиняне призвали Солона для учреждения конституции тогда, когда их государство оказалось под угрозой распада из-за того, что «население разделилось на несколько партий по числу различных территорий» и «неравенство между богатыми и бедными дошло тогда, так сказать, до высшей точки»⁶. Чем больше усложнялось афинское общество, тем более развитые политические институты требовались для поддержания в нем политической общности. Реформы Солона и Клисфена были ответами на социально-экономические изменения, угрожавшие подрывом прежнего фундамента сообщества. По мере того как росло разнообразие общественных сил, политические институты должны были усложняться и усиливаться. Но как раз именно этого и не произошло в XX в. в модернизирующихся странах. Общественные силы были сильны, а политические институты слабы. Законодательные и исполнительные органы, общественные авторитеты и политические партии оставались непрочными и дезорганизованными. Развитие государства отставало от эволюции общества.

Критерии политической институционализации

Политическая общность в сложном обществе зависит, таким образом, от силы существующих в этом обществе политических организаций и того,

насколько прочно утвердились в нем соответствующие политические процедуры. Эта сила и эта прочность зависят, в свою очередь, от того, насколько широкую поддержку имеют организации и процедуры, и от уровня их институционализации. Масштабы поддержки означают всего лишь то, в какой мере политическими организациями и процедурами охвачена проявляющаяся в обществе активность⁷. Если лишь небольшое число представителей высшего класса состоит в политических организациях и подчиняет свое поведение некоторому набору процедур, то их поддержка ограничена. Если же большая часть населения соблюдает политические процедуры, то поддержка широка. Институты — это устойчивые, значимые и воспроизводящиеся формы поведения. Организации и процедуры могут обладать различным уровнем институционализации. И Гарвардский университет, и недавно открытая сельская школа являются организациями, но в Гарвардском университете мы наблюдаем много больше признаков института, нежели в средней школе. Как заседания Конгресса, так и пресс-конференции президента Джонсона — процедуры, но процедура определения старшинства много более институционализована, чем манера президента Джонсона общаться с прессой.

Институционализация — это процесс, посредством которого организации и процедуры приобретают ценность и устойчивость. Уровень институционализации какой-либо политической системы определяется адаптивностью, сложностью, автономией и согласованностью ее организаций и процедур. Равным образом уровень институционализации какой-либо отдельной организации или процедуры измеряется ее адаптивностью, сложностью, автономией и внутренней целостностью. Если есть возможность выделить и измерить эти критерии, можно сравнивать политические системы по уровню их институционализации. Можно также оценивать возрастание и снижение уровня институционализации отдельных организаций и процедур в составе политической системы.

Адаптивность — ригидность. Чем более адаптивна организация или процедура, тем выше уровень ее институционализации; чем она менее адаптивна и более ригидна, тем ниже уровень ее институционализации. Адаптивность — приобретаемая характеристика организации. Грубо говоря, это функция давления со стороны окружающей среды и возраста организации. Чем больше требований предъявляет окружающая среда и чем организация старше, тем более она адаптивна. Ригидность в большей мере присуща молодым организациям, чем старым. В то же время старые организации и процедуры не обязательно адаптивны, если они существовали в статичном окружении. Кроме того, если за какой-то период времени организация выработала набор реакций для эффективного решения одного

типа проблем, а позднее ей пришлось столкнуться с совершенно другим типом проблем, требующим других реакций, то организация вполне может оказаться жертвой своих прошлых успехов и не приспособиться к новым условиям. В целом, однако, первое препятствие — самое трудное. Успешная адаптация к одному вызову со стороны окружающей среды прокладывает путь для успешной адаптации к последующим вызовам. Если, к примеру, вероятность успешного преодоления первой трудности составляет 50%, вероятность успешной адаптации ко второму вызову может составить 75%, к третьему вызову — 87,5%, к четвертому — 93,75% и т. д. Какие-то изменения в окружающей среде неизбежны для всякой организации. Другие изменения среды могут быть продуктом функционирования самой организации — как, например, в тех случаях, когда она успешно решает те задачи, для выполнения которых была изначально создана. Если принять, что среды могут различаться в отношении требований, предъявляемых ими к организациям, то адаптивность организации может в первом приближении измеряться ее возрастом⁸.

Что же касается возраста, то он измеряется трояко.

Один способ — чисто хронологический: чем дольше существует организация или процедура, тем выше уровень ее институционализации. Чем старше организация, тем вероятнее, что она будет существовать в течение некоторого времени и в будущем. Можно предполагать, что для столетней организации вероятность того, что она проживет еще один год, в сто раз выше, чем вероятность прожить еще один год для организации с годичным стажем. Таким образом, политические институты складываются не за один день. Политическое развитие есть в этом смысле медленный процесс, особенно по сравнению с намного более динамичным процессом экономического развития. В некоторых случаях определенные виды опыта могут оказывать влияние, сравнимое с влиянием времени: острый конфликт или другие серьезные испытания могут приводить к более быстрому преобразованию организаций в институты, чем в условиях нормальной жизни. Но такие интенсивные воздействия редки, и даже при их наличии, требуется время. «Крупная партия, — замечает Ашока Мехта, объясняя, почему коммунизм потерпел неудачу в Индии, — не создается в одночасье. В Китае становлению крупной партии способствовала революция. И в других странах крупные партии возникали в процессе революций. Но в обычных условиях просто невозможно сформировать большую партию, невозможно мобилизовать миллионы людей в полумиллионе деревень»⁹.

Еще одна мера адаптивности — поколенческий возраст. Пока во главе организации остается первое поколение ее лидеров, пока процедура исполняется ее инициаторами, адаптивность организации остается под

сомнением. Чем чаще организации пришлось решать проблему мирного перехода власти из одних рук в другие, чем чаще сменялись ее руководители, тем выше уровень ее институционализации. Разумеется, поколенческий возраст есть в значительной мере функция хронологического возраста. Но политические партии и правительства могут десятилетиями оставаться под руководством одного поколения лидеров. Основатели организаций — партий, правительств или корпораций — часто молоды. Поэтому разрыв между хронологическим возрастом и поколенческим в ранней истории организации обычно более значителен, чем в последующие периоды ее существования. Этот разрыв порождает напряжение между первыми руководителями организации и поколением, следующим непосредственно после них, теми, кому маячит перспектива прожить всю свою жизнь в тени первого поколения. В середине 1960-х гг. Коммунистической партии Китая было 45 лет, но руководило ею в значительной части первое поколение вождей. Бывает, конечно, что в организации сменяется руководство без смены поколения руководителей. Одно поколение отличается от другого своим жизненным опытом. Простая замена одной группы руководителей на другую в ситуации, например, преодоления кризиса преемственности что-то значит с точки зрения институциональной адаптивности, но ее значение не столь велико, как при смене поколения руководителей, т. е. при замене одной группы руководителей на другую, с существенно иным организационным опытом. Переход власти от Ленина к Сталину имел внутр поколенческий характер; переход от Сталина к Хрущеву был межпоколенческим.

В-третьих, организационная адаптивность может измеряться в функциональных терминах. Организационные функции могут, разумеется, определяться множеством способов. (В этом состоят как большая привлекательность, так и существенная ограниченность функционального подхода к организациям.) Обычно организация создается для выполнения одной конкретной функции. Когда отпадает надобность в этой функции, организация переживает значительный кризис: либо она находит для себя новую функцию, либо примиряется с постепенным умиранием. Организация, адаптировавшаяся к изменениям в окружающей среде и пережившая одно или несколько изменений в своих основных функциях, имеет более высокий уровень институционализации, чем та, которая этого не переживала. Функциональная адаптивность, а не функциональная специализация является подлинным отличием высокоразвитой организации. Институционализация делает из организации нечто большее, чем просто инструмент для достижения определенных целей¹⁰. Руководители и члены этой организации начинают ценить ее ради ее самой, и она обре-

тает собственную жизнь, не сводящуюся к тем конкретным функциям, которые она выполняет в определенное время. В этом триумф организации над ее функцией.

Таким образом, организации и индивиды существенно различаются в отношении приобретаемой ими способности адаптироваться к изменениям. Индивиды обычно проходят периоды детства и отрочества без отчетливой функциональной специализации. Процесс такой специализации начинается в конце отрочества. По мере того как индивид все больше и больше ограничивается выполнением определенных функций, ему становится все труднее изменять эти функции и отвыкать от тех реакций, которые он усвоил в ответ на изменения среды. Его личность уже сформировалась; его «пути» определились. Организации, напротив, обычно создаются для выполнения специальных функций. Сталкиваясь с изменившимся окружением, они должны, чтобы выжить, ослабить свою нацеленность на выполнение первоначальных функций. По мере их созревания заданность их «пути» утрачивается¹¹.

Организации существенно различаются между собой в отношении функциональной адаптивности. ИМКА*, к примеру, была создана в середине XIX в. как евангелическая организация для обращения одиноких молодых людей, которые в первые годы индустриализации мигрировали в города. По мере изживания нужды в этой функции ИМКА успешно адаптировалась к выполнению многих других функций «общего характера», в широком смысле связанных с целью «формирования личности». Параллельно расширилось членство в этой организации, охватив сначала неевангелических протестантов, затем католиков, затем евреев, затем старых людей наряду с молодежью, затем женщин наряду с мужчинами¹². В результате организация процветает, хотя ее первоначальные функции были сведены на нет усилиями Князя тьмы. Другим организациям, таким, как Союз женщин за христианское воздержание или Таунсендское движение**, оказалось много труднее приспособиться к меняющимся обстоятельствам. СЖХВ — «организация, сдающая свои позиции. Вопреки требованиям теории институционализации это движение не приняло мер для сохранения организационных ценностей за счет отхода от прежней доктрины»¹³. Таунсендское движение разрывалось между теми, кто

* YMCA — Young Men's Christian Association — Христианская ассоциация молодых людей. — Здесь и далее прим. ред.

** Таунсендское движение — движение в поддержку реформы социального обеспечения стариков, организованное в годы после Великой депрессии (1930-е) Ф. Таунсендом.

желал сохранять верность первоначальной функции, и теми, кто выдвигал на первый план организационные императивы. Если бы победили последние, «доминирующая ориентация руководства и рядовых членов сместилась бы с реализации ценностей, которые, как считается (руководителями, членами и общественностью), она представляет, в направлении поддержания организационной структуры как таковой, даже ценой утраты главной миссии организации»¹⁴. Победа над полиомиелитом вызвала столь же острый кризис Национального фонда детского паралича. Первоначальные задачи организации носили весьма специальный характер. Следовало ли этой организации самоликвидироваться после решения этих задач? Подавляющее большинство ее добровольных участников считали, что организацию следует сохранить. «Мы смогли победить полиомиелит, — сказал председатель одного из городских отделений, — потому что смогли организовать людей. Если мы можем столь эффективно организовывать людей, то можем побеждать что угодно». Другой вопрошал: «Разве это не замечательно — то, что мы одолели полиомиелит, а теперь обратимся к чему-то другому и одержим новую победу, а затем найдем что-то третье? Это вызов, это призвание»¹⁵.

Проблемы функциональной адаптивности остаются теми же и для политических организаций. Политическая партия достигает функциональной зрелости, когда изменяется электорат, который она представляет; другой пример функционального созревания — переход из оппозиции в правительство. Партия, которая не в силах изменить свой электорат или взять власть, находится на более низком уровне институционализации, чем партия, способная к таким изменениям. Националистическая партия, функция которой состояла в освобождении от колониального правления, сталкивается с серьезным кризисом, когда она достигает этой цели и должна адаптироваться к функции управления страной. Этот функциональный переход может оказаться для нее столь трудным, что и после завоевания независимости она будет отдавать значительную часть своих сил борьбе с колониализмом. Партия, действующая подобным образом, в меньшей мере обладает характеристиками института, чем Индийский национальный конгресс, который отказался от своего антиколониализма после достижения независимости и быстро адаптировался к задачам управления. Индустриализация была основной функцией Коммунистической партии Советского Союза. Серьезным испытанием для нее с точки зрения институционализации будет то, насколько успешно она выработает для себя новые функции после того, как основные задачи индустриализации будут позади. Орган управления, который может успешно адаптироваться к изменившимся функциям, так, как это сделала королевская власть Англии в XVIII–XIX вв., имеет бо-

лее высокий уровень институционализации, чем, скажем, французская королевская власть в те же века.

Сложность — простота: Чем сложнее организация, тем выше уровень ее институционализации. Сложность может выражаться как в умножении организационных структур, иерархическом и функциональном, так и в дифференциации отдельных типов организационных подразделений. Чем выше число и разнообразие подразделений, тем выше способность организации обеспечивать и поддерживать лояльность своих членов. Кроме того, организация, преследующая много целей, в большей мере способна адаптироваться к утрате какой-то одной из целей, чем организация, у которой только одна цель. Диверсифицированная корпорация очевидным образом менее уязвима, чем та, которая производит единственный продукт для единственного рынка. Дифференциация подразделений может происходить как по функциональным границам, так и безотносительно к ним. Если она носит функциональный характер, то сами подразделения имеют менее высокий уровень институционализации, чем то целое, в состав которого они входят. Изменение функций целого, однако, довольно отчетливо проявляется в виде изменений в роли и функциях его подразделений. Если подразделения многофункциональны, то их институционализация выше, но может статься, что по этой же самой причине они уменьшают гибкость организации в целом. Поэтому политическая система, внутри которой действуют партии «общественной интеграции» (в терминологии Зигмунда Ньюмена), обладает меньшей институционационной гибкостью, чем система, построенная на партиях «индивидуальной репрезентации»¹⁶.

Сравнительно малоразвитые традиционные политические системы обычно ниспровергаются и разрушаются в ходе процесса модернизации. Более сложные традиционные системы имеют больше шансов адаптироваться к новым требованиям. Япония, к примеру, смогла приспособить свои традиционные политические институты к современному миру ввиду их сравнительной сложности. В течение двух с половиной веков до 1868 г. император царствовал, а сегун из рода Токугава правил. Однако стабильность политического строя зависела не только от устойчивости сегуната. На смену сегунату пришел другой традиционный институт, императорская власть, ставшая инструментом модернизации самурайского общества. Свержение сегуна означало не крушение политического строя, а «реставрацию» императорской власти.

Простейшей политической системой является та, что зависит от одного человека. Она же и наименее устойчива. Как указывал Аристотель, «большая часть всех тираний была совсем кратковременной»¹⁷. Напротив,

у политической системы с несколькими различными политическими институтами много больше возможностей для адаптации. Потребности одной эпохи могут удовлетворяться за счет одной группы институтов, потребности другой — за счет других институтов. Такая система имеет в своем составе средства для своего обновления и адаптации. В американской системе, к примеру, президент, Сенат, Палата представителей, Верховный суд и правительства штатов играли различную роль в различные периоды истории. При возникновении новых проблем инициативу их решения могут брать на себя сначала один институт, затем другой. В противоположность этому во французской системе Третьей и Четвертой республик власть была сосредоточена в Национальном собрании и у бюрократии. Если, как это часто случалось, собрание было слишком расколото, чтобы действовать, а бюрократия слишком ослаблена, система не могла адаптироваться к меняющимся условиям и решать новые политические проблемы. Когда в 1950-е гг. собрание оказалось неспособно действовать в условиях распада Французской империи, не было другого института, такого, как независимая исполнительная власть, чтобы восполнить этот недостаток. В результате в политику вмешалась внеконституционная сила, военные, и в свой черед был создан новый институт, президентская власть де Голля, способная справиться с этой проблемой. «Государство, не имеющее средств для своего изменения, — заметил Берк по поводу более раннего французского кризиса, — не имеет средств для самосохранения»¹⁸.

Классики политической теории, которых занимала проблема стабильности, приходили к аналогичным выводам. Простые формы управления имеют больше всего шансов для вырождения; государство «смешанного типа» с большей вероятностью окажется устойчивым. Как Платон, так и Аристотель считали, что самой практичной формой государственного устройства была «полития», сочетавшая в себе демократические и олигархические институты. «Чем государственное устройство будет лучше смешано, тем оно окажется устойчивее»¹⁹. Такое устройство имеет больше шансов уберечься от мятежей и революций. Полибий и Цицерон разработали эту идею еще более обстоятельно. Каждая из «хороших» простых форм правления — монархия, аристократия и демократия — склонна к вырождению в свой извращенный аналог — тиранию, олигархию и охлократию. Нестабильности и вырождения можно избежать лишь путем сочетания элементов из всех хороших форм в смешанной форме государства. Сложность имеет своим результатом стабильность. «Простые формы правления, — вторил им двумя тысячелетиями позже Берк, — фундаментально дефектны, если не сказать больше»²⁰.

Автономия — подчинение. Третий критерий институционализации состоит в том, насколько политические организации и процедуры не зависят

от других общественных образований и способов поведения. Достаточно ли сфера политики отделена от других сфер? В высокоразвитой политической системе политические организации обладают самостоятельностью, которой у них нет в менее развитых системах. Они в известной мере изолированы от влияния неполитических групп и процедур. В менее же развитых политических системах они в высокой степени подвержены внешним влияниям.

На самом элементарном уровне автономия касается отношений между общественными силами, с одной стороны, и политическими организациями — с другой. Политическая институционализация в аспекте автономии означает такое развитие политических организаций и процедур, при котором они не являются простыми выразителями интересов конкретных общественных групп. Политическая организация, являющаяся инструментом некоторой общественной группы — семьи, клана, класса, — не автономна и находится на невысоком уровне институционализации. Если государство, как утверждает традиционный марксизм, есть в действительности «исполнительный комитет буржуазии», то в нем немного от института. Судебная власть независима в той мере, в какой она придерживается именно юридических норм и в какой мере ее цели и поведение независимы от интересов и поведения других политических институтов и общественных групп. Как и в случае с судом, автономия всех других политических институтов измеряется тем, насколько их интересы и ценности отличимы от интересов и ценностей других институтов и общественных сил. Как и в случае с судом, автономия политических институтов есть чаще всего результат конкуренции общественных сил. Политическая партия, выражающая интересы какой-либо одной общественной группы — будь то рабочие, предприниматели или фермеры, — менее автономна, чем партия, выражающая и суммирующая интересы нескольких общественных групп. Партия этого последнего типа существует в качестве некоего целого, отличного от отдельных общественных групп. То же самое относится к законодательной власти, исполнительной власти и бюрократии.

Политические процедуры, как и политические организации, также могут иметь различную степень автономии. В высокоразвитой политической системе имеются процедуры, позволяющие минимизировать, если не совсем исключить, роль насилия в системе и ограничить влияние в ней богатства четко определенными каналами. Если должностное лицо может быть свергнуто кучкой военных или на него можно воздействовать с помощью небольшого количества долларов, то организация и процедуры не обладают автономией. На быденном языке такое отсутствие автономии именуется коррупцией.

Политические организации и процедуры, подверженные неполитическим влияниям внутри общества, обычно подвержены таковым и извне. В них легко проникают агенты влияния, группы и идеи из других политических систем. Так, переворот в одной политической системе легко может запустить механизм переворота со стороны аналогичных групп в других менее развитых политических системах²¹. В некоторых случаях режим может быть свергнут путем просачивания в страну нескольких агентов и небольшого количества оружия. В других случаях свержение может произойти в результате обмена несколькими словами и несколькими тысячами долларов между иностранным послом и горсткой недовольных полковников. Советское и американское правительства предположительно тратят значительные суммы на подкуп высокопоставленных чиновников в менее защищенных политических системах — суммы, которые бы им не пришлось в голову тратить на то, чтобы повлиять на высокопоставленных чиновников друг у друга.

В каждом обществе, переживающем социальное изменение, к участию в политике приходят новые и новые группы. Там, где политической системе недостает автономии, эти группы добиваются участия в политической жизни, не связывая себя при этом с оформившимися политическими организациями и не подчиняя себя установившимся политическим процедурам. Существующие политические организации и процедуры оказываются неспособны противостоять воздействию новой общественной силы. Напротив, в развитой политической системе автономия системы защищает механизмы, ограничивающие и умеряющие воздействие новых групп. Эти механизмы либо замедляют вхождение новых групп в политику, либо, через посредство процесса политической социализации, изменяют установки и поведение наиболее политически активных членов новой группы. В политической системе с высоким уровнем институционализации важнейшие позиции в руководстве системой обычно достижимы лишь для тех, кто прошел период ученичества на менее важных позициях. Сложность политической системы способствует ее автономии за счет того, что предусматривает множество организаций и позиций, где индивиды готовятся к занятию высших должностей. В некотором смысле высшие руководящие посты составляют сердцевину политической системы; менее влиятельные позиции, периферийные организации и полуполитические организации играют роль фильтров, через которые должны пройти те, кто стремится достичь центра. Таким образом политическая система инкорпорирует новые общественные силы и новые кадры, не жертвуя своей институциональной целостностью. В политической системе, лишенной таких средств защиты, новые люди, новые идеи и новые обще-

ственные группы могут сменять друг друга в сердцевине системы с чудовищной быстротой.

Сплоченность — раздробленность. Чем более сплочена организация, тем выше уровень ее институционализации; чем больше она раздроблена, тем ниже уровень институционализации. Очевидно, что некоторая мера согласия является условием существования любой социальной группы. Эффективная организация требует, как минимум, значительной меры согласия относительно функциональных границ группы и относительно процедур для процедур разрешения конфликтов, возникающих внутри этих границ. Согласие должно охватывать тех, кто активен в системе. От неучаствующих или тех, кто участвует в функционировании системы лишь эпизодически и маргинально, согласия не требуется, обычно они и не охвачены общим согласием в той же мере, что активные участники жизни системы²².

Теоретически организация может быть автономной, не будучи сплоченной, и сплоченной, не будучи автономной. В действительности, однако, эти два качества часто бывают взаимозависимыми. Автономия становится средством достижения сплоченности, позволяя организации развиться в себе дух и стиль, которые делают ее отличительной чертой ее поведения. Автономия также ограждает от вторжения разрушительных внешних сил, хотя она, разумеется, не может защитить от разложения, имеющего внутренний источник. Быстрое или значительное расширение состава организации или числа участвующих в системе обычно ослабляет ее сплоченность. Так, к примеру, правящие институты Османской империи сохраняли свою жизнеспособность и сплоченность до тех пор, пока доступ в их состав был ограничен и кандидаты должны были проходить через многоступенчатую систему образования «с отбором и специализацией на каждой ступени». Этим институтам пришел конец, когда «стало совершенно невозможным пресекать претензии местной феодальной мусульманской знати... Последствия этого показывают, что инфляция здесь производит то же действие, что и в финансовом мире... [Эти последствия] не замедлили проявиться в падении дисциплины и снижении эффективности армии»²³.

Правительства так же нуждаются в сплоченности, моральном духе и дисциплине, как и войска. И численность войск, и вооружение, и стратегия имеют значение для успеха военных действий, но даже серьезный дефицит любого из этих факторов может быть компенсирован высоким уровнем сплоченности и дисциплины. То же и в политике. Проблемы, связанные с созданием сплоченной политической организации, более сложны, но не имеют принципиальных отличий от проблем, связанных с созданием сплоченных военных организаций. «Чувство, лежащее в основе сплоченности военной организации, — писал Дэвид Раппопорт, — имеет много об-

щего с тем, которое цемментирует любую группу людей, занятых политической деятельностью. Это готовность большинства индивидов обуздывать частные потребности ради достижения общих целей. Каждый должен доверять способности другого противостоять бесчисленным искушениям, угрожающим групповой солидарности; иначе в трудных социальных обстоятельствах желание действовать в свою пользу становится непреодолимым»²⁴.

Способность к координации и поддержанию дисциплины имеет ключевое значение как для войны, так и для политики, и исторические общества, которые были искусными в организации первой, хорошо справлялись и со второй. «Связь между эффективной социальной организацией в искусстве мирной политики и в искусстве успешного поведения в условиях группового конфликта, — пишет один антрополог, — практически абсолютна, говорим ли мы о цивилизации или о субцивилизации. Успешность войны зависит от сплоченности и согласия; то и другое требуют командования и дисциплины. Командование и дисциплина, в свою очередь, суть, возможно, не что иное, как символы чего-то более глубокого и реального, чем они сами»²⁵. В таких государствах, как Спарта, Рим и Англия, современники восхищались не только авторитетом и справедливостью законов, но и сплоченностью и дисциплиной армий. Дисциплина и развитие идут рука об руку.

Политические институты и общественные интересы

Для политических институтов важны как моральные, так и структурные факторы. Обществу со слабыми политическими институтами нелегко справиться с последствиями личных и групповых вожделений. Политика — это гоббсовский мир безжалостной конкуренции общественных сил — человека с человеком, семьи с семьей, клана с кланом, региона с регионом, класса с классом, — конкуренции, не опосредованной принадлежностью к более широкой политической организации. «Аморальная семейственность» отсталого общества, по Бэнфилду, находит аналог в аморальной клановости, аморальной групповщине, аморальной классовости. Мораль нуждается в доверии; доверие предполагает предсказуемость; а предсказуемость требует регуляризованных и институционализированных форм поведения. В отсутствие прочных политических институтов у общества недостает средств для определения и реализации общих интересов. Способность создавать политические институты есть способность создавать общественные интересы.

Существует три традиционных подхода к проблеме общественного интереса²⁶. Его отождествляли либо с абстрактными, основополагающими, идеальными ценностями и нормами, такими, как естественное право, справедливость или разум; либо со специфическими интересами конкретного индивида («государство — это я»), группы, класса (марксизм) или большинства; либо же с результатом конкуренции между индивидами (классический либерализм) или группами (Бентли*). Проблема всех этих подходов состоит в том, чтобы прийти к определению, которое было бы конкретным, а не размытым, общим, а не частным. К сожалению, в большинстве случаев конкретному недостает общности, а общему конкретности. Отчасти выход из затруднения можно видеть в том, чтобы определить общественный интерес через конкретные интересы институтов управления. Общество с высоким уровнем институционализации правительственных организаций и процедур обладает большими возможностями формулирования и реализации общественных интересов. «Организованные (институционализированные) политические сообщества, — пишет Фридрих, — лучше адаптированы для принятия решений и разработки политики, чем неорганизованные сообщества»²⁷. Общественный интерес в этом смысле слова не есть нечто существующее a priori в естественном праве или воле народа. Не сводится он и к результатам политического процесса. Но он укрепляет правительственные институты. Общественный интерес — это интерес общественных институтов. И он возникает в результате институционализации правительственных организаций. В сложной политической системе различные управленческие организации и процедуры представляют различные аспекты общественного интереса. В сложном обществе общественному интересу свойственно быть сложным.

Демократам привычно мыслить об институтах управления как об имеющих представительские функции, т.е. как о выражающих интересы каких-то других групп (их электората). Они поэтому склонны забывать о том, что у правительственных институтов есть собственные интересы. Эти интересы не только существуют, они достаточно конкретны. На вопросы типа: «Каковы интересы президентской власти? Каковы интересы Сената? Каковы интересы Палаты представителей? Каковы интересы Верховного суда?» — ответить трудно, но возможно. Эти ответы в совокупности составят достаточно близкую к истине картину «общественного интереса» Соединенных Штатов. Аналогичным образом общественный интерес Великобритании приблизительно соответствует специфическим интересам Коро-

* Бентли, Ричард (1662–1742) — английский филолог и философ.

ны, Кабинета и Парламента. В Советском Союзе он приблизительно равен сумме специфических интересов правительства и Центрального комитета Коммунистической партии.

Институциональные интересы отличаются от интересов индивидов, действующих внутри институтов. Верное замечание Кейнса, что «в долгосрочном плане мы все мертвы», приложимо к индивидам, не к институтам. Индивидуальные интересы неизбежно краткосрочны. Институциональные же интересы существуют долго; выразитель интересов института должен думать о его благополучии на неопределенное время вперед. Это соображение часто означает необходимость ограничивать ближайшие цели. Аристотель считал важнейшим достоинством политики как демократического, так и олигархического государства не приумножение достоинств той или другой формы государственного устройства, а создание условий для политической стабильности²⁸. Должностное лицо, стремящееся максимально усилить свою власть или другие ценности в краткосрочном плане, ослабляет свой институт в плане долгосрочном. Судьи Верховного суда могут, руководствуясь своими ближайшими индивидуальными интересами, захотеть объявить акт Конгресса неконституционным. Но, думая о том, отвечает ли это общественному интересу, они, вероятно, должны задать себе вопрос о том, действительно ли такое решение отвечает долгосрочным интересам Верховного суда. Образцом государственной мудрости судьи могут служить люди вроде Джона Маршалла в деле «Марбери против Мэдисона»*, действия которых направлены на такое повышение институциональной мощи суда, чтобы ни президент, ни Конгресс не могли поколебать ее. Напротив, члены Верховного суда 1930-х гг. в борьбе за усиление своего текущего влияния рисковали долгосрочными интересами суда как института.

«Что хорошо для «Дженерал моторс», хорошо для страны», — в этом высказывании есть часть правды. Но еще больше правды в словах: «Что хорошо для президентской власти, хорошо для страны». Попросите любую достаточно информированную группу американцев назвать пять лучших и пять худших президентов. А затем попросите их назвать пять сильнейших и пять слабейших президентов. Если совпадение силы с положительной оценкой и слабости с отрицательной оценкой и не будет стопроцентным, оно несомненно будет не меньше чем на 80%. Тем президентам — Джефферсону, Линкольну, обоим Рузвельтам, Вильсону, — которые расширили

* «Марбери против Мэдисона» — знаменитое дело, при рассмотрении которого в 1803 г. в Верховном суде США судья Джон Маршалл признал законодательное решение недействительным как противоречащее Конституции США.

влияние своего института, воздают хвалу как деятелям, много способствовавшим общественному благополучию и осуществлению национальных интересов. О тех же президентах, которые не сумели защитить права своего института от посягательств со стороны других общественных групп, — таких, как Бьюкенен, Грант, Хардинг, — говорят, что их деятельность была малоэффективна для страны. Институциональный интерес совпадает с общественным интересом. Сильная президентская власть отождествляется с общественным благом.

Общественный интерес Советского Союза примерно совпадает с совокупным институциональным интересом высших органов Коммунистической партии: «Что хорошо для Политбюро, хорошо для Советского Союза». Если взглянуть на дело с этой точки зрения, то сталинизм можно определить как ситуацию, в которой личные интересы правителя были поставлены выше институционализированных интересов партии. Начиная с конца 1930-х гг. Сталин последовательно ослаблял партию. С 1939 по 1952 гг. не было ни одного партийного съезда. В ходе Второй мировой войны и после нее редко созывался Центральный комитет. Секретариат ЦК партии и партийная иерархия были ослаблены созданием параллельных органов. Можно было предполагать, что этот процесс приведет к замене одной системы институтов управления другой, и некоторые американские эксперты, как и некоторые советские руководители, действительно думали, что на место партийных организаций в качестве институтов управления встанут государственные организации. Но вовсе не это входило в намерения Сталина, и не это стало результатом его действий. Он усилил свою личную власть, а не власть государства. Когда он умер, его личная власть умерла вместе с ним. Борьба за возможность заполнить образовавшийся вакуум была выиграна Хрущевым, который связал свои интересы с интересами партии, а не Маленковым, идентифицировавшим себя с правительственной бюрократией. Консолидация власти, осуществленная Хрущевым, означала восстановление и оживление главных органов партии. Хотя Сталин и Грант действовали очень по-разному и руководствовались разными мотивами, первый ослабил партию, так же, как второй ослабил институт президентства. Точно так же, как сильная президентская власть — в интересах американского общества, сильная партия — в интересах общества советского.

В терминах теории естественного права действия правительства легитимны в той мере, в какой они согласуются с «общественной философией»²⁹. Согласно демократической теории, мерой их легитимности является то, насколько они выполняют волю народа. Согласно процедурной концепции, они легитимны, если представляют собой исход процесса

конфликта и компромисса, в котором участвовали все заинтересованные группы. Есть, однако, еще один взгляд, согласно которому источник легитимности действий правительства можно видеть в том, насколько они отражают интересы правительственных институтов. В противоположность теории представительной власти этот взгляд состоит в том, что правительственные институты получают легитимность и авторитет не от того, насколько они представляют интересы народа или какой-нибудь общественной группы, а от того, насколько они имеют собственные интересы, отличные от интересов всех других групп. Политики часто высказываются в том смысле, что с того времени, как они занимают свои места в учреждении, все начинает «смотреться иначе», чем тогда, когда они боролись за эти места. Эта разница служит мерилom институциональных интересов, связанных с данным учреждением. Именно эта разница в перспективе и легитимизирует требования, предъявляемые должностным лицом к своим согражданам. Интересы президента, к примеру, могут совпасть частично и на время с интересами сначала одной группы, а потом другой группы. Но интересы президентства как института, согласно Нейштадту³⁰, не совпадают ни с чьими интересами. Власть президента проистекает не из того, что он представляет какие-либо классовые, групповые, региональные или народные интересы, а из того факта, что он ни одну из этих групп не представляет. Президентская перспектива есть уникальное достояние института президентства. Именно по этой причине этот пост предполагает и одиночество, и могущество. Его авторитет коренится в его одиночестве.

Существование политических институтов (таких, как президентство или Центральный комитет), способных воплощать общественные интересы, как раз и отличает политически развитые общества от неразвитых. Оно же отличает моральные сообщества от аморальных. Правительство с низким уровнем институционализации — это не только слабое правительство, но и плохое правительство. Функция правительства — править. Слабое правительство, не имеющее авторитета, не в состоянии выполнять свою функцию и аморально в том же смысле, что и продажный судья, трусливый солдат или невежественный учитель. Моральные основания политических институтов проистекают из потребностей людей в сложных обществах.

Отношение между культурой общества и политическими институтами носит диалектический характер. Сообщество, замечает Жувенель, основывается на «институционализации доверия», и важнейшая функция органов власти состоит в том, чтобы «повышать уровень взаимного доверия внутри общественного целого»³¹. И наоборот, отсутствие доверия в культуре общества ставит серьезные препятствия на пути формирования общественных институтов. В таких обществах, лишенных устойчивой и эффек-

тивной системы управления, отсутствует и взаимное доверие между гражданами; недостаточно развиты национальная и общественная солидарность, редки организационные навыки и способности. Политическая культура таких обществ нередко отмечена подозрительностью, завистью, скрытой, а то и открытой враждебностью ко всякому, кто не член семьи, деревенской общины или, скажем, племени. Эти характеристики встречаются во многих культурах, но отчетливее всего они выражены, вероятно, в арабском мире и в Латинской Америке. «Свойственная арабской среде недоверчивость, — отмечал один внимательный наблюдатель, — рано интериоризируется и включается в состав системы ценностей ребенка... Организация, солидарность, сплоченность отсутствуют... Их общественный темперамент не развит и общественное сознание слабо. Лояльность государству не прочна, и идентификация с лидерами выражена слабо. Более того, преобладает общее недоверие к тем, кто управляет, и отсутствие ожиданий в связи с их деятельностью»³².

Сходные традиции эгоцентрического индивидуализма, недоверия и ненависти к другим общественными группам преобладают и в Латинской Америке. «В Америке отсутствует доверие и между людьми, и между народами, — сетовал когда-то Боливар. — Договор здесь всего лишь лист бумаги, конституция — запыленный том, выборы — схватка, свобода — анархия, а жизнь — пытка. Единственное, что можно сделать в Америке, это эмигрировать». Столетие спустя слышится та же жалоба. «При коварстве и постоянном взаимном недоверии в политике, — писала эквадорская газета, — мы можем лишь внести разложение в национальную душу: этот род политики истощает нашу энергию и делает нас слабыми»³³.

Аналогичные оценки звучат по отношению к другим странам за пределами арабского мира и Латинской Америки. В Эфиопии «взаимное недоверие и отсутствие готовности к сотрудничеству, свойственные политическому климату страны, тесно связаны с очень низкой оценкой способности человека к солидарности и согласию... Представление о том, что возможно преодоление господствующей атмосферы страха и подозрения на путях взаимного доверия, очень редко и с трудом находит дорогу в умы людей». Иранская политика получила название «политики недоверия». Утверждалось, что иранцам «очень трудно даются доверие друг к другу и долгосрочная совместная работа в сколько-нибудь многочисленных группах». В Бирме ребенка учат чувствовать себя «в безопасности только в кругу своей семьи и тому, что посторонние люди, и особенно незнакомые, опасны и к ним надо относиться с осторожностью и подозрением». Как следствие, бирманцу «трудно сознавать себя как-то включенным в формализованные и регулируемые системы человеческих отношений». Даже в такой

Политическая активность населения: модернизация и политический упадок

Модернизация и политическое сознание

Модернизация — это многоаспектный процесс, связанный с изменениями во всех областях человеческой мысли и деятельности. Это, как писал Дэниэл Лернер, «процесс, имеющий некоторую качественную специфику, которая создает ощущение современности как единого целого у людей, живущих по ее законам». Основные аспекты модернизации, урбанизация, индустриализация, секуляризация, демократизация, образование, роль средств массовой информации проявляются не случайным образом и не без связи друг с другом». Исторически они «развивались в столь тесной связи друг с другом, что встает вопрос о том, можно ли их вообще рассматривать как подлинно независимые факторы, нельзя ли предположить, что столь устойчивый параллелизм в их развитии обусловлен тем, что, в некотором историческом смысле, они с необходимостью развивались параллельно»⁴⁰.

На психологическом уровне модернизация означает фундаментальный сдвиг в ценностях, установках и ожиданиях (expectations). Традиционный человек рассчитывал на неизменность в природе и обществе и не верил в свою способность изменять их и управлять ими. Напротив, современный человек признает возможность изменений и убежден в их желательности. У него, по выражению Лернера, «мобильная личность», приспособляющаяся к изменениям в его окружении. В типичном случае эти изменения требуют распространения лояльности и идентификации с конкретными и ближайшими группами (такими, как семья, клан и деревенская община) на более широкие и безличные единства (такие, как класс и нация). Этот процесс сопровождается возрастающей приверженностью универсалистским ценностям в противоположность ценностям партикуляристским и все большей опорой на стандарты, связанные с достижениями индивида, в противоположность стандартам аскриптивным (связанным с его принадлежностью) к той или иной группе.

На интеллектуальном уровне модернизация означает огромное расширение человеческих знаний об окружающем мире и распространение этих знаний в обществе посредством роста грамотности, массовых коммуникаций и образования. В демографическом плане модернизация означает изменения в образе жизни, заметный рост здоровья и продолжительности жизни, взросление профессиональной, вертикальной и географической мобильности, и в особенности быстрый рост городского население-

ния сравнительно с сельским. В плане социального модернизация связана с той тенденцией, что в дополнение к семье и другим первичным группам, характеризующимся диффузным распределением ролей, возникают сознательно организуемые вторичные ассоциации с более определенными функциями. Традиционное распределение статуса в рамках единой поляризованной структуры, характеризующееся «кумулятивным неравенством», уступает место плюралистическим статусным структурам, характеризующимся «дисперсным неравенством»⁴¹. В экономическом плане наблюдается диверсификация деятельности по мере того, как на место горстки простых занятий приходит множество сложных; существенно возрастает уровень профессиональных навыков; повышается роль капитала сравнительно с трудом; сельское хозяйство, рассчитанное на выживание, сменяется сельским хозяйством, рассчитанным на рынок; уменьшается значение самого сельского хозяйства сравнительно с торговой, промышленной и другой несельскохозяйственной деятельностью. Существует тенденция территориального распространения экономической деятельности и ее централизация на национальном уровне, сопровождающаяся появлением национального рынка, национальных источников капитала и других национальных экономических институтов. Со временем возрастает уровень экономического благосостояния и уменьшается экономическое неравенство.

Эти аспекты модернизации, имеющие наибольшее политическое значение, можно сгруппировать в две больших категории. Во-первых, это социальная мобилизация, согласно Дейчу, представляющая собой процесс, в ходе которого «происходит эрозия или разрыв основных узлов прежних социальных, экономических и психологических связей и люди становятся подготовленными к новым формам социализации и поведения»⁴². Это означает смену установок, ценностей и ожиданий у людей — отказ от тех, которые связаны с традиционным миром, и принятие тех, которые свойственны миру современному. Происходит это как следствие роста грамотности, образования и коммуникаций, влияния средств массовой информации и урбанизации. Во-вторых, экономическое развитие влечет за собой рост общей экономической активности и продуктивности общества. Мерилами этого могут служить валовой национальный продукт на душу населения, уровень индустриализации и уровень индивидуального благосостояния, оцениваемый по таким показателям, как продолжительность жизни, количество потребляемых калорий, обеспеченность медицинской помощью. Социальная мобилизация связана с изменениями в ожиданиях индивидов, групп и обществ; экономическое развитие ведет к изменению их возможностей. Модернизация требует и того, и другого.

Влияние, оказываемое модернизацией на политику, бывает разным. Еще многообразнее ряд определений, которые давали политической модернизации исследователи. Многие из этих определений сфокусированы на различиях между тем, что принято считать отличительными чертами соответственно современного и традиционного общественных устройств. Политическая модернизация при этом, естественно, рассматривается как движение от одного к другому. При таком подходе ключевые аспекты политической модернизации можно в первом приближении сгруппировать в три широкие категории. Во-первых, политическая модернизация связана с рационализацией авторитета, заменой большого числа традиционных, религиозных, родовых, этнических политических авторитетов единым светским, национальным политическим авторитетом. Это изменение подразумевает, что орган власти есть продукт действий человека, а не природы и не Бога, и что хорошо устроенное общество должно иметь определенный человеческий источник конечного авторитета, и что подчинение исходящим от него установлениям важнее всех других обязанностей. Политическая модернизация предполагает утверждение внешнего суверенитета нации-государства в отношении транснациональных влияний и внутреннего суверенитета национального правительства в отношении местных и региональных властей. Она означает национальную интеграцию и централизацию, то есть сосредоточение власти в руках признанных национальных законодательных институтов.

Во-вторых, политическая модернизация предполагает дифференциацию новых политических функций и развитие специализированных структур для выполнения этих функций. Области специальной компетенции — юридической, военной, административной, научной — отделяются от сферы политики, и появляются автономные, специализированные, но подчиненные органы для выполнения этих задач. Административные иерархии становятся более сложными и более дисциплинированными. Распределение должностей и полномочий все больше зависит от достижений, а не от принадлежности к какой-либо группе по праву рождения. В-третьих, политическая модернизация связана со все большим участием в политике самых различных общественных групп. Возросшая политическая активность может означать как усиление контроля со стороны власти, как в тоталитарных государствах, так и усиление контроля над властью со стороны народа, как в некоторых демократических странах. Но во всех современных государствах граждане оказываются непосредственно вовлечены в процессы управления и испытывают на себе их последствия. Таким образом, рационализация авторитета, дифференциация структуры и массовое участие в политике — вот то, что отличает современные общества от общества прошлого.

Было бы, однако, ошибкой заключить из сказанного, что на практике модернизация означает рационализацию авторитета, дифференциацию структуры и расширение участия масс в политике. Существует фундаментальное и часто не принимаемое в расчет различие между политической модернизацией, определяемой как движение от традиционного политического устройства к современному, и политической модернизацией, определяемой как совокупность политических аспектов и политических последствий социальной, экономической и культурной модернизации. Первая определяет направление, в котором теоретически должны происходить политические изменения. Последняя выражается в политических изменениях, которые действительно происходят в модернизирующихся странах. Разрыв между той и другой нередко очень велик. Модернизация на практике всегда предполагает изменение, а обычно и разрушение традиционной политической системы, но она не обязательно ведет к существенному продвижению в становлении современной политической системы. Существует, однако, тенденция считать, что то, что справедливо для широких социальных процессов модернизации, справедливо и для политических изменений. Социальная модернизация является в какой-то степени фактом в Азии, Африке, Латинской Америке: идет стремительная урбанизация; медленно, но растет грамотность; принимаются меры по индустриализации; понемногу возрастает валовой национальный продукт на душу населения; расширяется охват населения средствами массовой коммуникации. Все это имеет место. Но при этом прогресс в направлении других целей, которые исследователи связывают с политической модернизацией — демократией, стабильностью, структурной дифференциацией, идеологией достижений, национальной интеграцией, — по меньшей мере сомнителен. Многие, однако, полагают, что, поскольку имеет место социальная модернизация, значит, наличие и политическая модернизация. В результате многим сочувственным западным работам о слаборазвитых регионах в 1950-е гг. свойствен тот же дух необоснованного оптимизма, который характеризовал многие из сочувственных западных работ о Советском Союзе в 1920-е и 1930-е гг. На них был налет того, что можно назвать «веббизмом»^{*}; то есть склонностью приписывать политической системе качества, которые, как предполагается, являются ее конечными целями, не обращая внимания на те качества, которые реально присущи происходящим в ней процессам развития и функционирования.

^{*} По имени Сиднея (1859–1947) и Беатрис (1859–1943) Вебб, идеологов т. н. фабианского социализма.

В действительности лишь некоторые из тенденций, часто включаемых в понятие «политической модернизации», характеризуют «модернизирующиеся» регионы. Вместо эволюции в направлении свободной конкуренции и демократии наблюдается «эрозия демократии» и тенденция к установлению авторитарных военных или однопартийных режимов⁴³. Вместо стабильности мы видим перевороты и мятежи. Вместо объединяющего национализма и строительства нации — непрекращающиеся этнические конфликты и гражданские войны. Вместо институциональной рационализации и дифференциации нередко происходит распад административных организаций, унаследованных от колониальной эпохи, и ослабление и разложение политических организаций, сформировавшихся в ходе борьбы за независимость. Лишь понимание политической модернизации как мобилизации и политической активности населения оказалось широко применимым к «развивающемуся» миру. Между тем рационализация, интеграция и дифференциация представляются фикцией.

Более, чем что-либо, современное государство отличается от традиционного то, насколько шире стало участие масс в политике, и то, насколько сильнее теперь влияет на их жизнь политика, проводимая в рамках больших политических образований. В традиционных обществах участие населения в политике может иметь достаточно широкое распространение на уровне деревни, но на более высоких уровнях оно ограничено пределами очень малых групп. Крупные традиционные общества могут достигать сравнительно высоких уровней рационализации авторитета и структурной дифференциации, но и здесь политическая активность ограничивается пределами сравнительно немногочисленных аристократических и бюрократических элит. Наиболее фундаментальным аспектом политической модернизации, следовательно, является повсеместное участие социальных групп в политике за пределами уровня села или малого города и развитие новых политических институтов, таких, как политические партии, призванных организовать такое участие.

Разрушительные последствия социальной и экономической модернизации для политики и политических институтов могут принимать разнообразные формы. Социальные и экономические изменения неизбежно разрушают традиционные социальные и политические группировки, подрывают лояльность к традиционным авторитетам. Лидерам деревни, светским и религиозным, бросает вызов новая элита гражданских служащих и школьных учителей, которая представляет здесь авторитет далекого центрального правительства, поскольку владеет такими навыками и ресурсами и воодушевлена такими надеждами, что с ней не могут соперничать традиционные сельские или племенные лидеры. Во многих традици-

онных обществах важнейшей социальной единицей была расширенная семья, которая сама часто представляла собой небольшое гражданское общество, выполняющее политические, экономические, благотворительные, оборонительные, религиозные и другие функции. Под воздействием модернизации, однако, расширенная семья начинает разрушаться, и ей на смену приходит нуклеарная семья, которая слишком мала, слишком изолирована и слишком слаба, чтобы выполнять те же функции. Более широкая форма социальной организации сменяется более узкой, и усиливаются тенденции недоверия и враждебности — война каждого против всех. Аморальная семейственность, которую Бэнфилд обнаружил в Южной Италии, типична не для традиционного, а для отсталого общества, в котором традиционный институт расширенной семьи разрушился под воздействием первых фаз модернизации⁴⁴. Модернизация, таким образом, обычно порождает отчуждение и аномию, отсутствие норм — как следствие конфликта между старыми и новыми ценностями. Новые ценности подрывают прежние основания ассоциации и авторитета до того, как становится возможным появление новых навыков, мотиваций и ресурсов, необходимых для образования новых группировок.

Крушение традиционных институтов может приводить к психологической дезинтеграции и аномии, но те же самые обстоятельства рождают и потребность в новых идентификации и лояльности. Последние могут принимать форму реидентификации с группой, которая в скрытом или открытом виде существовала в традиционном обществе, либо же они могут приводить к идентификации с новым набором символов или с новой группой, которая сама сформировалась в процессе модернизации. Индустриализация, писал Маркс, порождает классовое сознание сначала у буржуазии, а затем у пролетариата. Маркс сосредоточил свое внимание лишь на одном из аспектов много более широкого феномена. Индустриализация есть лишь один из аспектов модернизации, а модернизация вызывает к жизни не одно лишь классовое сознание, но групповое сознание разного рода: в племени, регионе, клане, конфессии и касте, равно как и в классе, профессии и ассоциации. Модернизация означает, что у всех групп, как старых, так и новых, как традиционных, так и современных, усиливается их сознание самих себя в качестве групп и своих интересов и притязаний в отношении других групп. Одним из самых поразительных феноменов модернизации является, пожалуй, рост сознательности, сплоченности, организации и активности у многих социальных сил, прежде существовавших на много более низком уровне сознаваемой идентичности и организации в традиционном обществе. Ранние фазы модернизации часто отмечены появлением фундаменталистских религиозных движений, таких, как «Братья-мусульмане»

в Египте и буддийские группировки на Цейлоне, в Бирме и Вьетнаме. Эти движения сочетают современные методы организации, традиционные религиозные ценности и сильную популистскую ориентацию.

Точно так же и во многих местах Африки племенное сознание было почти что незнакомо в традиционной сельской жизни. Трайбализм стал продуктом модернизации и западного влияния на традиционное общество. В Южной Нигерии, к примеру, этническое самознание йоруба сформировалось только в XIX в., и слово «йоруба» сначала использовалось англиканскими миссиснерами. «Все знают, — пишет Ходжкин, — что понятие «быть нигерийцем» появилось недавно. Но, как представляется, понятие «быть йоруба» не многим старше». Аналогичным образом, еще в 1950-е гг. лидер ибо, Б.О.Н. Элюва, разъезжал по иболенду, пытаясь убедить жителей, что они являются ибо. Но жители деревень, пишет он, просто «не могли вообразить народ ибо в целом». Усилия Элюва и других лидеров ибо увенчались, однако, успехом, и самосознание ибо было сформировано. Лояльность по отношению к племени «есть во многих отношениях ответ на модернизацию, продукт тех самых перемен, которые колониальное правление принесло в Африку»⁴⁵.

Традиционное общество может иметь немало потенциальных источников идентичности и ассоциации. Некоторые из них могут оказаться подорваны и разрушены процессом модернизации. Другие, однако, могут достигать нового уровня осознания и становиться фундаментом новой организации, поскольку они — как, например, племенные ассоциации в африканских гордах или кастовые ассоциации в Индии — заключают в себе возможность удовлетворения многих потребностей в личной идентичности, социальной опеке и экономическом успехе, т. е. потребностей, порождаемых процессом модернизации. Рост группового сознания оказывает, таким образом, как интегрирующее, так и дезинтегрирующее воздействие на социальную систему. Если сельские жители начинают связывать свою первичную идентификацию не с деревней, а с племенем; если рабочие плантации перестают идентифицировать себя только лишь со своими товарищами по работе на этой плантации и вместо этого начинают идентифицироваться с рабочими плантаций вообще и с организацией рабочих плантаций вообще; если буддийский монах из приверженца местного храма и монастыря превращается в участника национального буддийского движения — каждое из этих изменений представляет собой расширение границ лояльности и в этом смысле вклад в процесс политической модернизации.

Но то же самое групповое сознание может, однако, явиться серьезным препятствием на пути формирования эффективных политических инс-

титутгов, охватывающих широкий спектр общественных сил. Наряду с групповым сознанием складываются и групповые предрассудки, «когда существуют интенсивные контакты между различными группами, как это имеет место при движении в направлении более централизованных политических и общественных организаций»⁴⁶. А с групповыми предрассудками приходят и групповые конфликты. Этнические и религиозные группы, мирно жившие бок о бок в традиционном обществе, вовлекаются в насильственный конфликт в результате взаимодействия, напряжений, неравенства, порождаемых социальной и экономической модернизацией. Модернизация, таким образом, усиливает конфликты между традиционными группами, между традиционными и современными группами и между современными группами. Новые элиты, выдвинувшиеся благодаря западному или современному образованию, вступают в конфликт с традиционными элитами, авторитет которых основан на признанном или наследуемом статусе. Внутри модернизированных элит возникает антагонизм между политиками и бюрократами, интеллектуалами и военными, рабочими лидерами и предпринимателями. Многие, если не большинство, этих конфликтов рано или поздно приводят к насилию.

Модернизация и насилие

Бедность и модернизация. Связь между модернизацией и насилием не проста. Более современные общества обычно более стабильны, и в них наблюдается меньше насилия во внутренних конфликтах, чем в менее современных обществах. В одном из исследований была получена корреляция 0,625 ($n = 62$) между политической стабильностью и сложным показателем современности, учитывающим восемь социальных и экономических переменных. Как уровень социальной мобилизации, так и уровень экономического развития прямо связаны с политической стабильностью. Связь между грамотностью и стабильностью особенно сильна. Частота революций также варьирует обратно пропорционально образовательному уровню общества, а смертность от внутреннего группового насилия обратно пропорциональна доле детей, посещающих начальную школу. Экономическое благосостояние аналогичным образом связано с политическим порядком: в 74 странах корреляция между валовым национальным продуктом на душу населения и смертностью от внутреннего группового насилия составила $-0,43$.

Таблица 1.2. Душевой уровень ВВП и насильственные конфликты (1958–1965)

Экономическая группа	Число стран	Число стран с конфликтами	Доля от общего числа затронутых стран в %	Число конфликтов в группе	Уровень конфликтности для всех стран группы
Очень бедные (менее \$100)	38	32	87	72	1,9
Бедные (\$100–\$249)	32	22	69	41	1,3
Со средним уровнем дохода (\$250–\$749)	37	18	48	40	1,1
Богатые (выше \$750)	27	10	37	11	0,4
Всего	134	82	60	164	1,2

Источник: Министерство обороны США и кн. Ewart Reid, *The Future of the World Bank* (Washington, D.C., International Bank for Reconstruction and Development, 1965), p. 64–70.

В другом исследовании 70 стран за 1955–1980 гг. была получена корреляция $-0,56$ между валовым национальным продуктом на душу населения и числом революций. В восьмилетний период между 1958 и 1965 гг. в самых бедных странах произошло в четыре раза больше насильственных конфликтов, чем в богатых странах; 87% очень бедных стран пострадали от значительных вспышек насилия сравнительно с всего лишь 37% для богатых стран⁴⁷.

Ясно, что страны с высоким уровнем как социальной мобилизации, так и экономического развития характеризуются большей стабильностью и миром в политическом отношении. Модернизированность (modernity) означает стабильность. От этого факта легко перейти к «доказательству от бедности» (poverty thesis) и к выводу, что именно экономическая и социальная отсталость ответственны за нестабильность и что, следовательно, модернизация — это путь к стабильности. «Нет сомнений в том, — утверждал министр обороны США Макнамара, — что существует

неопровержимая связь между насилием и экономической отсталостью». Или, как писал один исследователь, «всепроникающая бедность подрывает систему управления — любую. Это постоянный источник нестабильности, делающий демократию практически неосуществимой»⁴⁸. Если принять, что эта связь имеет место, то очевидно, что распространение образования, грамотности, массовых коммуникаций, индустриализация, экономический рост, урбанизация должны приводить к росту политической стабильности. Однако эти по видимости убедительные выводы из корреляции между модернизацией и стабильностью неверны. На самом деле модернизированность порождает стабильность, но сам процесс модернизации порождает нестабильность.

Видимую связь между бедностью и отсталостью, с одной стороны, и нестабильностью и насилием, с другой, следует признать ложной. Не отсутствие модернизированности, а усилия по ее обретению являются источником политического беспорядка. Если бедные страны оказываются нестабильными, то это не потому, что они бедны, а потому, что они стремятся разбогатеть. Чисто традиционное общество было бы невежественным, бедным и стабильным. К середине XX в., однако, все прежде традиционные общества стали одновременно переходными, модернизирующимися. Как раз распространение модернизации по всему миру и привело к глобальному росту насилия. На протяжении двух десятилетий после Второй мировой войны американская внешняя политика в отношении модернизирующихся стран была в значительной мере направлена на поддержку экономического и социального развития, поскольку это должно было привести к политической стабильности. Достижениями этой политики можно, однако, считать как возросший уровень материального благосостояния, так и возросший уровень внутреннего насилия. Чем активнее человек борется со своими истинными врагами — бедностью, болезнью, невежеством, — тем в большей мере он борется с самим собой.

К 1960-м гг. всякая отсталая страна была уже страной модернизирующейся. Есть тем не менее основания считать, что причины насилия в этих странах коренятся в модернизации, а не в отсталости. Богатые страны обычно более стабильны, чем менее богатые, но беднейшие страны, те, которые находятся на самых низших ступенях международной экономической лестницы, менее подвержены насилию и нестабильности, чем страны, расположенные на этой лестнице непосредственно над ними. Даже статистика, использованная самим Робертом Макнамарой, лишь отчасти подкрепляет его выводы. Всемирный банк, например, отнес шесть из двадцати латиноамериканских республик к числу «бедных», что означает, что их валовой национальный продукт на душу населения составил менее

250 долларов. В шести же странах из той же двадцатки в феврале 1966 г. наблюдались затяжные гражданские войны. Но только одна страна, Боливия, попала в обе эти категории. Вероятность мятежей в тех латиноамериканских странах, которые не были бедны, была вдвое выше, чем в тех, которые были бедны. Аналогично 48 из 50 африканских стран были отнесены к числу бедных и в одиннадцати из них происходили вооруженные конфликты. Можно, однако, с уверенностью утверждать, что вероятность конфликтов в двух африканских странах, которые не были бедны — Ливии и Южной Африке, — была столь же высока, как и в бедных странах и территориях. Более того вооруженные конфликты, существовавшие в 11 странах, были, по-видимому, связаны в четырех случаях с сохраняющимся колониальным правлением (как, например, в Анголе и Мозамбике), а в других семи — с ярко выраженными племенными и расовыми различиями в населении (как в Нигерии и Судане). Колониализм и этническая неоднородность оказались много более существенными основаниями для предсказания вспышек насилия, чем бедность. На Ближнем Востоке и в Азии в 10 из 22 стран, отнесенных к числу бедных, в феврале 1966 г. наблюдались вооруженные конфликты. С другой стороны, столкновения происходили и в трех из четырех стран, которые не были бедными (Ирак, Малайзия, Кипр, Япония). В этом случае также вероятность вооруженного конфликта в более богатой стране примерно в два раза выше, чем в бедной. И здесь тоже этническая неоднородность выступает как более вероятный источник насилия, чем бедность.

В пользу отсутствия выраженной прямой корреляции между бедностью и нестабильностью свидетельствуют и другие данные. Хотя корреляция между ВВП на душу населения и смертностью от внутреннего группового насилия составила $-0,43$ ($n = 74$), наибольшее количество насилия наблюдалось не в беднейших странах с душевым ВВП меньшим 100 долларов, а в несколько более богатых с душевым ВВП от 100 до 200 долларов. При значении показателя выше 200 долларов размеры насилия существенно снижаются. Эти данные привели к выводу, что «в слаборазвитых странах следует ожидать довольно высокого уровня внутренней нестабильности в течение некоторого времени и в очень бедных странах вероятен рост, а не снижение внутреннего насилия в следующие несколько десятилетий»⁴⁹. Аналогичным образом Экстейн обнаружил, что 27 стран, в которых внутренние насильственные конфликты были редкостью в период 1946–1959 гг., распадутся на две группы. Девять из них принадлежали к числу наиболее современных (такие, как Австралия, Дания, Швеция), тогда как 18 других — это «сравнительно слаборазвитые страны, в которых элиты оставались тесно связаны с традиционными типами и структурами

жизни». В их числе оказалось несколько все еще отсталых европейских колоний, а также такие страны, как Эфиопия, Эритрея и Саудовская Аравия⁵⁰. Близок к этому и результат, согласно которому зависимость нестабильности от распределения стран по уровню грамотности описывается колоколообразной кривой. Нестабильными оказались 95% стран в среднем диапазоне 25–60-процентной грамотности в сравнении с 50% стран с грамотностью меньше 10% и 22% стран с более чем 90% грамотности. В другом исследовании средние показатели нестабильности были подсчитаны для 24 современных стран (268), 37 стран переходного типа (472) и 23 традиционных стран (420)⁵¹.

Таблица 1.3. Грамотность и стабильность

Уровень грамотности	Число стран	Число нестабильных стран	% нестабильности
Ниже 10%	6	3	50,0
10–25%	12	10	83,3
25–60%	23	22	95,6
60–90%	15	12	80,0
Выше 90%	23	5	21,7

Источник: Ivo K. and Rosalind L. Feierabend and Betty A. Nesvold, «Correlates of Political Stability» (доклад, представленный на ежегодном заседании Американской ассоциации политической науки, сентябрь 1963 г.), с. 19–21.

Резкое различие между странами переходного типа и современными наглядно демонстрирует справедливость того тезиса, что модернизованность означает стабильность, а модернизация — нестабильность. Слабость различия между традиционными обществами и переходными обществами отражает тот факт, что граница между ними была проведена произвольно, только чтобы образовать группу «традиционных» стран, равную по величине группе стран современных. Поэтому практически все общества, отнесенные к числу традиционных, в действительности переживали начальные этапы модернизации. Однако данные все же свидетельствуют о том, что, если бы чисто традиционное общество существовало, оно было бы более политически стабильным, чем общество в переходном состоянии.

Таким образом, фактор модернизации (modernization thesis) объясняет, почему утверждение о роли бедности (poverty thesis) могло получить

некоторую видимость убедительности в конце XX в. Он также объясняет наблюдаемое обратное отношение между модернизированностью и стабильностью для некоторых групп стран. В Латинской Америке, к примеру, богатейшие страны характеризуются средними уровнями модернизации. Неудивительно поэтому, что они должны быть менее стабильными, чем более отсталые латиноамериканские страны. Как мы видели, в 1966 г. только одна из шести беднейших стран Латинской Америки, но пять из 14 более богатых стран переживали внутренние вооруженные конфликты. Коммунистические и другие радикальные движения были сильны на Кубе, в Аргентине, Чили и Венесуэле — в четырех из пяти богатейших из 20 латиноамериканских республик и трех из пяти наиболее грамотных. Частота революций в Латинской Америке напрямую связана с уровнем экономического развития. Для континента в целом корреляция душевого дохода и числа революций составляет 0,50 ($n = 18$); для недемократических стран этот показатель мно́го выше ($r = 0,85$; $n = 14$)⁵². Таким образом, латиноамериканские данные, предполагающие связь между модернизированностью и нестабильностью, по существу, подкрепляют вывод о связи нестабильности с модернизацией.

Эта связь сохраняется и для вариаций внутри страны. В модернизирующихся странах насилие, нестабильность и экстремизм чаще наблюдаются в более богатых частях страны, чем в беднейших. Анализируя ситуацию в Индии, Хозелитц и Вайнер обнаружили, что «корреляция между политической стабильностью и экономическим развитием слабая и даже отрицательная». При британском правлении политическое насилие чаще всего наблюдалось в «наиболее экономически развитых провинциях»; после достижения независимости вероятность насилия осталась более высокой в индустриализованных и урбанизированных регионах, нежели «в самых отсталых и слабообразованных областях Индии»⁵³. Во многих слабообразованных странах уровень жизни в крупных городах в три-четыре раза выше, чем в сельской местности, но при этом именно города часто являются центрами нестабильности и насилия, тогда как сельские районы остаются мирными и стабильными. Политический экстремизм также обычно сильнее выражен в богатых, нежели в бедных областях. В пятнадцати западных странах процент отдавших голоса коммунистам был наиболее высок в наиболее урбанизированных областях наименее урбанизированных стран⁵⁴. В Италии центр коммунистического могущества располагался на богатом севере, а не на нищем юге. В Индии коммунисты были сильнее всего в Керале (где выше всего уровень грамотности в сравнении с другими индийскими штатами) и в индустриализованной Калькутте, а не в экономически более отсталых зонах. На Цейлоне «областями наибольшего марксистского влия-

ния являются наиболее вестернизированные» и те, где самый высокий душевой доход и самый высокий уровень образования⁵⁵. Таким образом, и внутри стран центрами насилия и экстремизма оказываются модернизирующиеся области, а не остающиеся традиционными.

Мало того что социальная и экономическая модернизация рождает политическую нестабильность; уровень нестабильности зависит от темпов модернизации. В истории Запада огромное количество свидетельств в пользу этого наблюдения. «Быстрый приток большого числа людей во вновь развивающиеся городские районы, — отмечает Корнхаузер, — стимулирует массовые движения». Опыт европейских (особенно скандинавских) стран показывает, что там, где «индустриализация проходила быстро, порождая резкие разрывы между доиндустриальной и индустриальной стадиями, возникавшее рабочее движение носило более экстремистский характер»⁵⁶. Сходным образом корреляция комбинированного индекса скорости изменений, рассчитанного по шести из восьми индикаторов модернизации (начальное и среднее образование; потребляемое число калорий; стоимость жизни; охват радиосвязью; детская смертность; урбанизация; грамотность; национальный доход) для 67 стран в период 1935–1962 гг., с политической нестабильностью в этих странах в период с 1955 по 1961 г. составила 0,647. Чем выше темпы изменений в направлении современности, тем выше уровень политической нестабильности, в статике или динамике. Возникающий обобщенный образ нестабильной страны таков. Это — страна, «открытая влиянию современного мира; социально оторванная от традиционного уклада; испытывающая давление в направлении изменений, экономических, социальных и политических; соблазняемая новыми, «лучшими» способами производства товаров и услуг; фрустрированная процессом модернизации вообще и неспособностью правительства удовлетворить растущие ожидания в особенности»⁵⁷.

Азия, Африка и Латинская Америка стали местами особенно высокой политической нестабильности в значительной мере потому, что модернизация проходила там намного более высокими темпами, чем в странах, где модернизация совершилась раньше. Модернизация Европы и Северной Америки растянулась на несколько столетий; как правило, там приходилось в каждый отрезок времени решать одну проблему или справляться с одним кризисом. В ходе же модернизации незападных регионов мира проблемы централизации власти, национальной интеграции, социальной мобилизации, экономического развития, политической активности населения, социального обеспечения вставали не постепенно, а одновременно. «Демонстрационный эффект», который ранние модернизаторы оказывают на последующих модернизаторов, усиливает

сначала ожидания, а затем фрустрацию. Разница в темпах модернизации отчетливо видна в том, какое время понадобилось странам, чтобы осуществить, по выражению С. Блэка, консолидацию модернизирующего руководства. Для первой модернизирующейся страны, Англии, эта фаза растянулась на 183 года, с 1649 по 1832 г. Для второй, США, этот период длился 89 лет, 1776–1865 гг. Для 13 стран, вступивших в эту фазу во время наполеоновских войн (1789–1815), средняя ее длительность составила 73 года. Но уже для 21 из 26 стран, которые начали модернизацию в первой четверти XX в. и завершили в 1960-е гг., средняя длительность равнялась всего 29 лет⁵⁸. По оценке К. Дэйча, в XIX в. основные показатели социальной мобилизации в модернизирующихся странах менялись со скоростью 0,1% в год, тогда как в модернизирующихся странах XX в. они изменялись на 1% в год. Очевидно, что темпы модернизации резко выросли. Ясно также, что возросшая тяга к социальным и экономическим изменениям прямо связана с ростом политической нестабильности и насилия, отличавшим Азию, Африку и Латинскую Америку в годы после Второй мировой войны.

Социальная мобилизация и нестабильность. Связь между социальной мобилизацией и нестабильностью представляется достаточно прямой. Урбанизация, рост грамотности, образования и охвата средствами коммуникации — все это способствует росту ожиданий, который, не получая удовлетворения, политически активизирует индивидов и группы. В отсутствие сильных и гибких политических институтов такого рода рост политической активности населения способствует нестабильности и насилию. Здесь отчетливо проявляется та парадоксальная закономерность, что модернизованность рождает стабильность, а модернизация — нестабильность. К примеру, у 66 стран корреляция между процентом детей, посещающих начальную школу, и частотой революций оказалась равной $-0,84$. В то же время у других 70 стран корреляция между ростом доли детей, посещающих начальную школу, и политической нестабильностью составила $0,61$ ⁵⁹. Чем быстрее просвещается население, тем чаще свержается правительство.

Быстрое распространение образования оказало заметное влияние на политическую стабильность в целом ряде стран. На Цейлоне, к примеру, в период 1948–1956 гг. происходило активное становление школьной системы. Этот «рост числа учащихся, получавших образование на местных языках, удовлетворял некоторые амбиции, но способствовал росту социального напряжения в среде образованных средних классов». С ним, очевидно, были связаны поражение правительства на выборах 1956 г. и рост нестабильности на Цейлоне в последующие шесть лет⁶⁰. Аналогично в Ко-

рее в 1950-е гг. Сеул стал «одним из крупнейших образовательных центров мира». Его юридические школы, по некоторым оценкам, в 1960 г. выпускали примерно в 18 раз больше специалистов, чем система могла поглотить. На более низких уровнях образования рост был еще более впечатляющим: если в 1945 г. грамотность выросла меньше чем на 20%, то в начале 60-х гг. рост составлял более 60%⁶¹. Можно предполагать, что этот рост образования отчасти ответствен за политическую нестабильность в Корее в начале 1960-х гг., главным источником которой были студенты. Студенты и безработные выпускники университетов составляли предмет озабоченности и для националистического военного режима в Корее, и для социалистического военного режима в Бирме, и для традиционного военного режима в Таиланде. То, в какой степени высшее образование во многих модернизирующихся странах не рассчитано на производство выпускников с подготовкой, отвечающей потребностям страны, создает парадоксальную, но обычную ситуацию «страны, где квалифицированная рабочая сила является дефицитным ресурсом и где в то же время имеет место избыток высокообразованных людей»⁶².

Вообще, чем выше уровень образования безработных, отчужденных и в других отношениях неудовлетворенных жизнью людей, тем более крайние формы принимает их дестабилизирующее поведение. Отчужденные выпускники университетов готовят революции; отчужденные выпускники технических училищ и средних школ планируют перевороты; отчужденные люди, получившие начальное образование, оказываются участниками более распространенных, но менее значительных форм политического протеста. В Западной Африке, к примеру, «бывшие школьники, хотя и охваченные раздражением и беспокойством, оказываются не в центре, а на периферии крупных политических событий. Характерными формами политических волнений, ими вызываемых, являются не революции, а такие действия, как поджоги, угрозы и оскорбления в адрес политических оппонентов»⁶³.

Проблемы, порождаемые быстрым распространением начального образования, заставили некоторые правительства пересмотреть свою политику. К примеру, в дебатах по вопросам образования в восточном регионе Нигерии, происходивших в 1958 г., Азикиве высказал мысль, что начальное образование может превращаться в «непродуктивный социальный фактор», а один из членов кабинета напомнил, что Великобритания следовала «порядку, при котором сначала развивалось производство и повышалась его производительность, а потом обеспечивалась свобода образования. Не стоит начинать со свободы образования, поскольку должны существовать рабочие места, которые могли бы занять получившие обра-

зование, и только промышленность и торговля могут предоставить достаточное количество таких мест...». Нам следует поостеречься и не создавать политическую проблему безработицы⁶⁴. Грамотные и полуграмотные составляют рекрутов для экстремистских движений, порождают нестабильность. Бирма и Эфиопия имели в 1950-е гг. одинаково низкий душевой доход; относительная стабильность второй в сравнении с первой, вероятно, отражала тот факт, что среди эфиопов грамотных было 5%, тогда как доля грамотных среди бирманцев составляла 45%⁶⁵. Аналогичным образом Куба стояла на четвертом месте в Латинской Америке по уровню грамотности, когда она стала коммунистической, а единственный индийский штат, избравший коммунистическое правительство, Керала, также имеет самый высокий уровень грамотности в Индии. Ясно, что коммунисты обычно адресуются скорее к грамотным, чем к неграмотным. Много раз обсуждались проблемы, связанные с распространением избирательного права на большие массы неграмотного населения; говорили, что демократия не может удовлетворительно функционировать, если значительная часть электората не умеет читать. Но политическая активность неграмотных вполне может, как в Индии, оказаться менее опасной для демократических политических институтов, чем активность грамотных. Последние, как правило, имеют более сильные стремления (*aspirations*) и предъявляют правительству более высокие требования. Кроме того, участие в политике неграмотных с большой вероятностью будет ограниченным, тогда как активность грамотных имеет тенденцию расти как снежный ком с потенциально разрушительными последствиями для политической стабильности.

Экономическое развитие и нестабильность. Социальная мобилизация повышает ожидания. Экономическое развитие, предположительно, повышает способность общества удовлетворять эти стремления и тем самым должно уменьшать социальную неудовлетворенность и порождаемую ею политическую нестабильность. Можно также предположить, что быстрый экономический рост создает новые возможности для предпринимательства и рабочие места и тем самым направляет на зарабатывание денег те амбиции и таланты, которые иначе могли быть использованы в заговорщической деятельности. На это, впрочем, можно возразить, что само экономическое развитие представляет собой в высокой степени дестабилизирующий процесс и что те самые изменения, которые необходимы для удовлетворения стремлений, на деле склонны порождать новые стремления. Высказывалась точка зрения, что быстрый экономический рост

1) разрушает традиционные общественные группировки (семью, класс, касту) и тем самым увеличивает «численность дезорганизованных

индивидов... которые поэтому оказываются в обстоятельствах, благоприятных для зарождения революционного протеста»⁶⁶;

2) порождает нуворишей, плохо адаптирующихся к существующему строю и плохо им ассимилируемых, но при этом претендующих на политическое влияние и социальный статус, соизмеримые с их новым экономическим положением;

3) повышает социальную мобильность, что тоже подрывает общественные связи и, в частности, способствует ускоренной миграции из сельских районов в города и тем самым способствует росту отчуждения и политического экстремизма;

4) повышает число людей, чей уровень жизни снижается, и тем самым может увеличивать разрыв между богатыми и бедными;

5) у некоторой части людей ведет к абсолютному росту доходов, но не относительно, увеличивая этим их неудовлетворенность существующим строем;

6) требует общего ограничения потребления ради повышения капиталовложений, рождая этим общественное недовольство;

7) повышает грамотность, уровень образования, охват средствами массовой информации, что ведет к росту стремлений выше того уровня, на котором возможно их удовлетворение;

8) обостряет региональные и этнические конфликты из-за распределения инвестиций и потребления;

9) расширяет возможности групповой организации и тем самым масштабы требований, предъявляемых группами правительству, до пределов, когда правительство оказывается неспособным их удовлетворять.

В той мере, в какой эти зависимости имеют место, экономический рост повышает материальное благосостояние, но еще более быстрыми темпами растет социальная неудовлетворенность.

Связь экономического развития, особенно быстрого, с политической нестабильностью нашла классическое изображение в данной Токвилем интерпретации Французской революции. Перед революцией, писал он, «общественное благосостояние растет с невиданной доселе быстротой». «По мере того, как растет описанное мною благополучие, в умах, по видимому, накапливается неудовлетворенность и беспокойство», и «именно тем областям Франции, где больше всего заметен прогресс, было суждено стать основными очагами революции»*. Подобный же рост

* Токвиль А. Старый порядок и революция. М.: Московский философский фонд. 1997. С. 138, 140–141.

экономического благополучия предшествовал, по мнению историков, Реформации, английской, американской и русской революциям, а также возмущению и недовольству в Англии в конце XVIII и начале XIX вв. Мексиканская революция также произошла после двадцати лет впечатляющего экономического роста. Высокая корреляция темпов изменения душевого ВВП в течение семи лет перед успешным переворотом с масштабами насилия в таких переворотах наблюдалась в странах Азии и Ближнего Востока в 1955–1960 гг., но не в Латинской Америке. Сообщалось, далее, что опыт Индии в период с 1930-х по 1950-е гг. показывает, «что экономическое развитие вместо того, чтобы способствовать политической стабилизации, усиливает политическую нестабильность»⁶⁷. Эти данные очевидным образом согласуются с тем наблюдением, что во время Второй мировой войны недовольство продвижением по службе было более распространено в военно-воздушных силах, чем в других родах войск, несмотря на то или благодаря тому что в действительности продвижение по службе в ВВС происходило и чаще, и быстрее, чем в других частях⁶⁸.

Существует, таким образом, множество очевидных подтверждений связи между быстрым экономическим ростом и политической нестабильностью. На более общем уровне, однако, связь между ними не столь ясна. В период 1950-х гг. корреляция между темпами экономического роста и внутренним групповым насилием была слабо отрицательной ($-0,43$). В Западной Германии, Японии, Румынии, Югославии, Австрии, СССР, Италии и Чехословакии наблюдались очень высокие темпы экономического роста, но было очень мало проявлений внутреннего насилия. В то же время в Боливии, Аргентине, Гондурасе и Индонезии наблюдалась высокая смертность от внутреннего насилия при очень низких, а в некоторых случаях отрицательных темпах роста. Аналогичным образом корреляция для 70 стран темпов роста национального дохода в 1935–1962 гг. с уровнем политической нестабильности в 1948–1962 гг. составила $-0,34$; корреляция между изменением национального дохода и колебаниями стабильности для тех же стран в те же годы была равна $-0,45$. Нидлер обнаружил, что в Латинской Америке экономический рост стал предпосылкой институциональной стабильности в странах с высоким уровнем политической активности населения⁶⁹.

Эти противоречивые данные заставляют предполагать, что связь между экономическим ростом и политической нестабильностью, если она существует, должна быть непростой. Возможно, зависимость изменяется с уровнем экономического развития. На одном конце некоторая степень экономического роста необходима, чтобы сделать нестабильность возможной. Простая апелляция к бедности не выдерживает критики, поскольку

Таблица 1.4. Быстрый экономический рост и политическая нестабильность

Годовой рост ВВП на душу населения	Смертность от внутреннего группового насилия в 53 странах, 1950–1962 (на 1 000 000 населения)				
	отсутствовала	низкая 0,1–9,9	умеренная 10–99	высокая 100–1335	всего
Очень высокий, 6% и выше	4	3	0	0	7
Высокий, 4–5,9%	0	6	1	2	9
Умеренный, 2–3,9%	8	5	1	3	17
Низкий, 1–1,9%	3	4	6	1	14
Очень низкий, ниже 1%	0	1	2	3	6
Всего	15	19	10	9	53

Источник: Bruce Russette et al., *World Handbook of Political and Social Indicators* (New Haven, Yale University Press, 1964), таблицы 29 и 45. Периоды, в которые измерялся рост, различаются, но в основном это 7–12 лет около 1950-х гг.

ку люди, которые действительно бедны, слишком бедны, чтобы участвовать в политике, и слишком бедны, чтобы протестовать. Они безразличны, апатичны и мало подвержены воздействию средств информации и других стимулов, которые могли бы возбудить в них такие ожидания, которые подтолкнули бы их к политической активности. «Люди, испытывающие крайнюю нужду, — пишет Эрик Хоффер, — пребывают в страхе перед окружающим миром и не стремятся к переменам... Существует, таким образом, консерватизм обделенных, столь же глубокий, как и консерватизм привилегированных, и первый является столь же важным фактором сохранения общественного строя, как и последний»⁷⁰. Сама бедность является барьером на пути нестабильности. Тот, кто думает лишь о том, где ему следующий раз поесть, не слишком склонен беспокоиться о крупных преобразованиях в обществе. Бедные становятся маргиналами и постепеновцами, озабо-

ченными только небольшими, но абсолютно насущными улучшениями существующей ситуации. Подобно тому как социальная мобилизация необходима для появления мотивов к дестабилизации, также и некоторая степень экономического развития необходима для появления средств дестабилизации.

На другом конце, где располагаются страны, достигшие сравнительно высокого уровня экономического развития, высокие темпы экономического роста оказываются совместимыми с политической стабильностью. Отрицательные корреляции между экономическим ростом и нестабильностью, приводимые выше, являются в значительной мере результатом соединения в рамках одного анализа высокоразвитых и слаборазвитых стран. Экономически развитые страны более стабильны и имеют более высокие темпы роста, чем страны-аутсайдеры. В отличие от других социальных индикаторов темпы экономического роста имеют тенденцию к прямой, а не обратной зависимости от уровня развития. В странах небогатых темпы экономического роста не очень сильно связаны с политической нестабильностью: для 34 стран с душевым ВВП ниже 500 долларов корреляция между темпом экономического роста и смертностью от внутреннего группового насилия составила $-0,07$. Таким образом, зависимость между темпом экономического роста и политической нестабильностью варьируется пропорционально степени экономического развития. На низких уровнях существует положительная связь, на средних существенной связи не наблюдается, на высоких уровнях эта связь становится отрицательной.

Гипотеза разрыва. Социальная мобилизация оказывает больший дестабилизационный эффект, чем экономическое развитие. Разрыв между этими двумя формами изменения может служить своего рода измерителем влияния модернизации на политическую стабильность. Урбанизация, грамотность, образование, средства массовой информации — все это подвергает традиционного человека воздействию новых форм жизни, новых возможностей удовлетворения потребностей. Этот опыт разрушает познавательные и установочные барьеры традиционной культуры и рождает новые уровни стремлений и желаний. Однако способность переходного общества удовлетворять эти новые ожидания увеличивается много медленнее, чем сами стремления. Отсюда — разрыв между стремлениями и ожиданиями, между формированием желаний и их удовлетворением, или между функцией стремлений и функцией уровня жизни⁷¹. Этот разрыв порождает социальные фрустрации и неудовлетворенность. На практике величина разрыва может служить неплохим показателем политической нестабильности.

Причины такой зависимости между социальной фрустрацией и политической нестабильностью не столь просты, как может показаться на первый взгляд. Эта зависимость во многом объясняется отсутствием двух потенциальных промежуточных переменных: возможностей для социальной и экономической мобильности и гибких политических институтов. Со времен Реформации энергичный новатор в экономике и убежденный революционер при качественно различных целях имели поразительно сходные aspirations, которые в обоих случаях были продуктом высокого уровня социальной мобилизации⁷². Следовательно, то, в какой мере социальная фрустрация способствует росту политической активности населения, зависит в значительной степени от характера экономической и социальной структуры традиционного общества. Можно представить себе, что фрустрации устранимы посредством социальной и экономической мобильности, если традиционное общество достаточно открыто, чтобы предоставить возможности такой мобильности. Отчасти именно это имеет место в сельских регионах, где внешние возможности для горизонтальной мобильности (урбанизация) способствуют относительной стабильности села в большинстве модернизирующихся стран. В то же время недостаточные возможности вертикальной (профессиональной и экономической) мобильности в городах способствуют их большей нестабильности. Однако, если не считать урбанизации, в большинстве модернизирующихся стран уровень социально-экономической мобильности не высок. В сравнительно немногих обществах существуют традиционные структуры, поощряющие экономическую, а не политическую активность. Землю и все другие виды экономического богатства в традиционном обществе прочно удерживает в своих руках сравнительно немногочисленная олигархия, либо же эти богатства находятся под контролем зарубежных корпораций и инвесторов. Ценности традиционного общества нередко находятся в противоречии с предпринимательством, и последнее может оказаться в значительной мере монополизировано этническим меньшинством (греки и армяне в Османской империи, китайцы в Юго-Восточной Азии, ливанцы в Африке). Кроме того, современные ценности и идеи, вводимые в систему, часто связаны с акцентом на роли государства (социализм, плановая экономика) и могут поэтому побуждать мобилизованных индивидов сторониться предпринимательства.

В этих условиях участие в политике становится для социально мобилизованного индивида средством продвижения. Социальные фрустрации побуждают предъявлять более высокие требования к власти и к расширению своего участия в политике, что, в свою очередь, усиливает требовательность к власти. В то же время отсталость страны в сфере политической

институционализации делают трудным, если не невозможным, чтобы требования к власти выражались в законных формах и могли умеряться и встраиваться в политическую систему. В итоге резкий рост политической активности порождает политическую нестабильность. Влияние модернизации, таким образом, предполагает следующие зависимости:

$$(1) \frac{\text{Соц. мобилизация}}{\text{Экон. развитие}} = \text{Соц. разочарование}$$

$$(2) \frac{\text{Соц. фрустрация}}{\text{Возможн. мобильность}} = \text{Полит. участие}$$

$$(3) \frac{\text{Полит. участие}}{\text{Полит. институционализация}} = \text{Полит. нестабильность}$$

Отсутствие возможностей для мобильности и низкий уровень политической институционализации в большинстве модернизирующихся стран приводят к корреляции между социальными фрустрациями и политической нестабильностью. В одном исследовании были выявлены 26 стран с низким отношением формирования желаний к их удовлетворению и тем самым низкой «системной фрустрацией» и 36 стран с высоким отношением и, соответственно, высокой «системной фрустрацией». Из 26 стран с удовлетворенным населением только шесть (Аргентина, Бельгия, Франция, Ливан, Марокко и Южно-Африканский Союз) имели высокий уровень политической нестабильности. Из 36 «неудовлетворенных» стран только две (Филиппины, Тунис) характеризовались высоким уровнем политической стабильности. Общая корреляция между фрустрацией и нестабильностью равнялась 0,50. Различия в числе голосов, подаваемых за коммунистов в индийских штатах, также могут отчасти объясняться соотношением между социальной мобилизацией и экономическим благосостоянием в этих штатах. Аналогично было показано, что в Латинской Америке конституционная стабильность является функцией экономического развития и политической активности населения. Резкий рост политической активности населения вызывает нестабильность, если он не сопровождается соответствующим изменением уровня экономического благосостояния⁷³.

Политическая нестабильность в модернизирующихся странах является, таким образом, в значительной мере функцией разрыва между стремлениями и ожиданиями, порождаемого ростом стремлений, особенно характерным для ранних фаз модернизации. В некоторых случаях аналогичный разрыв с аналогичными же результатами может быть вызван

уменьшением ожиданий. Революции часто происходят, когда период устойчивого экономического роста сменяется резким экономическим спадом. Такой спад происходил, по-видимому, во Франции в 1788–1789 гг., в Англии в 1687–1688 гг., в Америке в 1774–1775 гг., перед восстанием Дорра в 1842 г.^{*}, в России (как следствие войны) в 1915–1917 гг., в Египте в 1952 г. и на Кубе в 1952–1953 гг. (когда Кастро предпринял свое первое выступление против режима Батисты). Кроме того, известно, что в Латинской Америке перевороты чаще происходят в те годы, когда экономические условия ухудшаются, чем тогда, когда душевой доход растет⁷⁴.

Неравенство и нестабильность. Аристотель видит причину всех мятежей в неравенстве⁷⁵. Политическое неравенство есть по определению неотъемлемая сторона нестабильности. А экономическое неравенство? Скудость данных о распределении доходов и богатства затрудняет проверку предположения, что экономическое неравенство связано с политической нестабильностью. Для 18 стран была получена корреляция 0,34 между индексом Джини неравенства в доходах перед уплатой налогов и смертностью от политического насилия; для 20 стран корреляция неравенства доходов после уплаты налогов и политическим насилием оказалась равной 0,36⁷⁶. Существуют, однако, более убедительные данные в поддержку связи между неравенством во владении землей и смертностью от внутреннего группового насилия. Не столь высокие показатели корреляции были получены для связи между неравенством во владении землей и частотой случаев насилия. Связь между концентрацией земельных владений и насилием оказывалась, однако, существенно более заметной, если принималась во внимание доля населения, занятого в сельском хозяйстве. В преимущественно сельскохозяйственных странах, как можно предположить, возможности для социально-экономической мобильности лиц, занятых в сельском хозяйстве, ниже, и поэтому неравенство в распределении земли должно быть более тесно связано с насилием. Так это, разумеется, и есть, и корреляция между неравенством во владении землей и насильственной смертностью для сельскохозяйственных стран оказывается равной 0,70⁷⁷.

Модернизация воздействует на экономическое неравенство и тем самым на политическую нестабильность двумя путями. Во-первых, обычно богатство и доходы в бедных странах распределены менее равномерно, чем в экономически развитых странах⁷⁸. В традиционном обществе

* Восстание Дорра — восстание 1842 г. против правительства штата Род-Айленд за более либеральную конституцию штата. Восстание, возглавленное Томасом У. Дорром, было подавлено, но некоторые из предложенных восставшими реформ были воплощены в жизнь.

это неравенство воспринимается как часть естественного порядка вещей. Социальная мобилизация, однако, повышает сознание неравенства и, вероятно, его неприятие. Поток новых идей ставит под вопрос прежний порядок распределения и подсказывает мысль об осуществимости и желательности более справедливого распределения доходов. Очевидным представляется путь быстрых изменений в распределении доходов с помощью государства. Но обычно власть принадлежит как раз тем, кому принадлежат доходы. Таким образом, социальная мобилизация превращает традиционное экономическое неравенство в стимул к насильственному изменению строя.

Во-вторых, в долгосрочном плане экономическое развитие приводит к более справедливому распределению доходов, чем то, которое существовало в традиционном обществе. В краткосрочном же плане ближайшим следствием экономического роста часто оказывается возрастание экономического неравенства. Достижения быстрого экономического роста часто концентрируются в руках немногих групп, тогда как потери распределяются на многих; в результате число обедневших может даже возрасти. Быстрый рост часто связан с инфляцией; инфляционные цены обычно растут быстрее заработной платы с последующей тенденцией в направлении большего неравенства в распределении богатства. Влияние западных правовых систем на незападные общества часто побуждает к замене общинных форм землевладения на частную собственность, а это обычно усиливает неравенство в распределении земли сравнительно с традиционным обществом. Кроме того, в менее развитых обществах распределение доходов в более современном, несельскохозяйственном секторе обычно более неравномерно, чем в сельском хозяйстве. В сельской Индии, к примеру, в 1950 г. 5% семей получали 28,9% доходов, тогда как в городской части Индии 5% семей получали 61,5% доходов⁷⁹. Поскольку же и общее распределение доходов более равномерно в менее сельскохозяйственных, развитых странах, постольку неравенство в распределении доходов в несельскохозяйственном секторе слаборазвитой страны является много более глубоким, чем в таком же секторе развитой страны.

В отдельных модернизирующихся странах влияние экономического роста на экономическое неравенство может становиться весьма заметным. За двадцать лет до революции в Мексике наблюдался огромный рост экономического неравенства, особенно в землевладении. В 1950-е гг. в Мексике и в Латинской Америке в целом снова наблюдалась тенденция к возрастанию разрыва между богатством и бедностью. Сообщалось, что и на Филиппинах разрыв между высокими и низкими доходами существ-

венно вырос в 1950-е гг. Аналогичным образом быстрый экономический рост в Пакистане в конце 1950-х и начале 1960-х гг. привел к «чудовищной разнице в уровне доходов» и способствовал «относительной стагнации на нижних этажах общественной пирамиды»⁸⁰. В африканских странах независимость принесла немногим, взявшим власть в свои руки, широкие возможности для накопления несметных богатств в то самое время, когда уровень жизни основной части населения оставался неизменным или даже падал. Чем раньше в ходе эволюции колониального общества наступала независимость, тем большим оказывалось экономическое — и политическое — неравенство, которое она приносила этому обществу.

Экономическое развитие усиливает экономическое неравенство, а при этом социальная мобилизация подрывает его легитимность. Таким образом, оба эти аспекта модернизации вместе способствуют политической нестабильности.

Модернизация и коррупция

Коррупцией называется такое поведение государственных чиновников, которое отклоняется от принятых норм ради достижения частных целей. Коррупция очевидным образом существует во всех обществах, но не менее очевидно и то, что в одних обществах она более распространена, чем в других, и что она чаще встречается в определенные периоды эволюции общества. По первому впечатлению можно предположить, что ее размеры достаточно отчетливо коррелируют с быстрой социальной и экономической модернизацией. Представляется, что политическая жизнь в Америке XVIII в. и в Америке XX в. была менее коррумпирована, чем в Америке XIX в. Точно так же и политическая жизнь в Англии XVII в. и конца XIX в. была, по видимости, менее коррумпированной, чем в Англии XVIII в. Можно ли считать простым совпадением то, что эти пики коррупции в английской и американской общественной жизни совпали с воздействием промышленной революции, появлением новых источников богатства и власти и возникновением новых классов, предъявляющих новые требования к государству? В оба эти периода политические институты переживали трудности и до некоторой степени упадок. Коррупция есть, разумеется, одно из следствий отсутствия эффективной политической институционализации. Государственные чиновники не имеют достаточной автономии и сплоченности и потому подчиняют свои институциональные роли внешним требованиям. В некоторых культурах коррупция может получить большее распростране-

*The Little, Brown Series
in Comparative Politics*

Under the Editorship of
GABRIEL A. ALMOND
JAMES S. COLEMAN
LUCIAN W. PYE

AN ANALYTIC STUDY

Aspects of
POLITICAL
DEVELOPMENT

Lucian W. Pye
Massachusetts Institute of Technology



Boston and Toronto
LITTLE, BROWN AND COMPANY

come intensely politicized since the days of nationalist movements? And what of Nkrumah's declaration, "Seek ye first the political heaven and then all else will follow," which has been so readily accepted in a host of new states? The point of course is that there has been a widespread recognition of the importance of power, the desirability of having authority, and the satisfactions of being able to use influence to gain advancement. But these approaches to the uses of power are not consonant with the concept of politics which goes back to Aristotle's view of the *polis* and a polity. Politics in this sense of the word means that the reality of controversy and the legitimacy of competition must be accepted and that a society is composed of differing interests that can be accommodated by the art of political adjustment and interaction.

In many of the new states politics is denied by stressing the need for consensus and a common ideology. Elsewhere the assertions of the monolithic demands of nationalism are used to suppress political competition. In still other countries the presumed requirements of a technocratic plan and the asserted need for rapid economic development are used to justify the denial of politics. The issues are complex, for it is far from clear whether empirically the suppression of politics does in fact facilitate the achievement of consensus, the vitalization of ideologies, the satisfaction of nationalism, or even the acceleration of economic activities. In any case, we shall want to return to these issues when we examine in greater detail the relationship of democracy to political development.

It is sufficient to note here, before turning to a discussion of the concept of political development, that historically the developing societies have not generally offered an environment conducive to the flourishing of politics as a process. Thus the leadership of many of these societies is frustrated by the fact, which Rousseau noted, that "the strongest is never strong enough to be always master unless he transforms strength into right and obedience into duty." The accent in many new states is still on strength and obedience.

CHAPTER II

The Concept of Political Development

THE SCHOLAR'S world is always closer to the world of newspaper headlines than either scholars or laymen realize. The increasing academic interest in the problems of the new states in the process of political development has been inspired more by events in world politics than by any indigenous advances in political science theory. Thus, in large measure, the concept of political development was defined first by statesmen and policy-makers and not by scholars. The state of our current knowledge reflects this fact and so do the very words we use to discuss the problems of development.

The language of public policy is always in flux, for new concerns produce new terminologies. Yet in the language of politics, in which sloganeering is the common currency of presumed dialogues, fluency in the innovation of expressions rarely signals advancement in thought. At times fresh terms herald the awareness of novel problems, but more often they indicate merely frustration with intractable circumstances. When the language of politics seeks to define in broadest terms the contemporary human condition, it tends to be sensitive mainly to the emotions of hope, anxiety, or frustration that are inherent in the mind's erratic ability to either race ahead or fall far behind the tempo of substantive change. The political analyst in seeking the neutral ground of the observer inevitably faces the dilemma of being able neither to ignore popu-

lar terminology nor to use it effectively as the hard currency of disciplined intellectual exchange. And even if the analyst recognized that the qualities of ambiguity and imprecision which are virtues for the politician's art may be pitfalls for himself, he may still find himself the victim of a form of Gresham's law in political communication.

All this is of great relevance in trying to find meaning in current discussion of what is or should be happening in the poor and weak countries of the world. During the last decade the worldwide interest in the plight of these societies has produced a Babel of terms. Some of these express the aspirations of statesmen, others are the pompous pretensions of calculating politicians, and still others are merely the euphemisms of people who think that they may be talking about delicate matters. The result is that the study of the problems of these societies is so cluttered with loosely used terms that clear and disciplined communication has become difficult. We can observe how it has now become necessary to employ such optimistic and promiseful expressions as "developing" and "emergent" when discussing the gloomy cases of countries that are barely holding themselves together, whose governments are shaky and archaic, and whose peoples are growing faster in numbers than in well-being. The very terms of analysis suggest forecasts that may conflict with the predictions objective analysis is seeking to make.

To a large degree this state of semantic affairs can be explained by the fact that we are grappling with new problems of crisis dimensions, and when there is urgency there can rarely be order. The need is to get on with a job rather than tidy up language. Another way of characterizing the situation, however, is to say that scholars, who are the natural guardians of orderly thought and communications, were grossly unprepared for the demands of postwar history.

In the next chapter we shall have to examine some of the reasons why scholars were unprepared to handle many of the problems of conceptualizing the processes of political and social development. Before turning to this bit of intellectual history it will be helpful to separate all the various conflicting

and overlapping notions and ideas commonly used in popular as well as professional interpretations of what is involved in political development. Although by now much of this confusion has subsided and there is a general acceptance of the importance of understanding the nature of political development, there is still considerable ambiguity and imprecision in the use of the mere term "political development."

DIVERSITY OF DEFINITIONS

It may therefore be helpful to elaborate some of the confusing meanings frequently associated with the expression "political development." Our purpose in doing so is not to establish or reject any particular definitions, but rather to illuminate a situation of semantic confusion which cannot help but impede the development of theory and becloud the purposes of public policy.

1. *Political Development as the Political Prerequisite of Economic Development.* When attention was first fixed on the problems of economic growth and the need to transform stagnant economies into dynamic ones with self-sustaining growth, the economists were quick to point out that political and social conditions could play a decisive role in impeding or facilitating advance in per capita income, and thus it was appropriate to conceive of political development, as the state of the polity which might facilitate economic growth.¹

Operationally, however, such a view of political development tends to be essentially negative because it is easier to be precise about the ways in which performance of a political system may impede or prevent economic development than about how it can facilitate economic growth. This is true because his-

¹ Studies which in varying degrees take such an approach to political development include Paul A. Baran, *The Political Economy of Growth* (New York: Monthly Review Press, 1957); Norman S. Buchanan and Howard S. Ellis, *Approaches to Economic Development* (New York: The Twentieth Century Fund, 1955); Benjamin Higgins, *Economic Development: Principles, Problems and Policies* (New York: W. W. Norton, 1959); Albert O. Hirschman, *The Strategy of Economic Development* (New Haven: Yale University Press, 1958); Barbara Ward, *The Rich Nations and the Poor Nations* (London: Hamish Hamilton, 1962).

torically economic growth has taken place within a variety of political systems and with quite different ranges of public policies. This leads to the more serious objection that such a concept of political development does not focus on a common set of theoretical considerations, for in some cases it would mean no more than whether or not a government is following intelligent and economically rational policies, while in other situations it would involve far more fundamental considerations about the basic organization of the polity and the entire performance of the society. The problems of political development would thus vary according to particular economic problems in each country.

Another fundamental difficulty with such a view of political development has become increasingly apparent during the last decade as the prospects for rapid economic development have become exceedingly dim in many of the poor countries. Economies manifestly change far more slowly than political arrangements, and in many countries substantial economic growth — to say nothing of industrial development — is not likely in our generation although there may still be substantial political change and much that might, according to other concepts, seem to deserve the label of political development.²

Finally there is the objection that in most underdeveloped countries people clearly are concerned with far more than just material advancement; they are anxious about political development quite independent of its effects on the rate of economic growth. Therefore, to link political development solely to economic events would be to ignore much that is of dramatic importance in the developing countries.

2. *Political Development as the Politics Typical of Industrial Societies.* A second common concept of political development, which is also closely tied to economic considerations, involves an abstract view of the typical kind of politics basic to already industrialized and economically highly advanced societies. The assumption is that industrial life produces a more-or-

² See David Apter, "Steps Toward a Theory of Political Development," and "System, Process, and the Politics of Economic Development," both mimeo., n.d.

less common and generic type of political life which any society can seek to approximate whether it is in fact industrialized or not. In this view the industrial societies, whether democratic or not, set certain standards of political behavior and performance that constitute the state of political development and represent the appropriate goals of development for all other systems.³

The specific qualities of political development thus become certain patterns of presumably "rational" and "responsible" governmental behavior: an avoidance of reckless actions that threaten the vested interests of significant segments of the society, some sense of limitations to the sovereignty of politics, an appreciation of the values of orderly administrative and legal procedures, an acknowledgment that politics is rightfully a mechanism for solving problems and not an end in itself, a stress on welfare programs, and finally an acceptance of some form of mass participation.

3. *Political Development as Political Modernization.* The view that political development is the typical or idealized politics of industrial societies merges with the view that political development is synonymous with political modernization. The advanced industrial nations are the fashion-makers and pacesetters in most phases of social and economic life, and it is understandable that many people expect the same to be true in the political sphere. However, precisely the too easy acceptance of this view agitates the defenders of cultural relativism who question the propriety of identifying industrial — i.e., Western — practices as the contemporary and universal standards for all political systems.

Granting this objection, particularly when significance becomes attached to mere fad and fashion, it is still possible to discern in the movement of world history the emergence of certain conventions and even social norms that have increasingly been diffused throughout the world and that people gen-

³ Walt W. Rostow emphasizes the relationship between stages of economic growth and forms of political organization in *The Stages of Economic Growth* (Cambridge: Cambridge University Press, 1960); and in *The Process of Economic Growth* (New York: W. W. Norton, 1952).

erally feel should be recognized by any self-respecting government. Many of these standards do trace back to the emergence of industrial society and the rise of science and technology, but most of them have by now a dynamic of their own. Mass participation, for example, reflects the sociological realities of industrialized life, but it also has been taken to be an absolute right in the spirit of current world views. Other ideals, such as the demand for universalistic laws, respect for merit rather than birth, and generalized concepts of justice and citizenship, seem now to hold a place above any particular culture and thus reasonably belong to some universal standards of modern political life.⁴

The question immediately arises as to what constitutes form and what is substance in this view of political development. Is the test of development the capacity of a country to equip itself with such modern cultural artifacts as political parties, civil and rational administrations, and legislative bodies? If so, then the matter of ethnocentrism may be of great relevance, for most of these institutions do have a peculiarly Western character. If, on the other hand, importance is attached only to the performance of certain substantive functions, then another difficulty arises because all political systems have historically, in one fashion or another, performed the essential functions expected of these modern and Western institutions. Thus, what is to distinguish between what is more and what is less "developed"? Clearly the problem of political development — when thought of as being simply political "modernization" — runs into the difficulty of differentiating between what is "Western"

⁴ Several scholars have sought to compile indices of social and economic change and relate these to political and especially democratic development. See in particular James S. Coleman, "The Political Systems of the Developing Areas," in Gabriel A. Almond and James S. Coleman, eds., *The Politics of the Developing Areas* (Princeton: Princeton University Press, 1960); Seymour Martin Lipset, "Some Social Requisites of Democracy: Economic Development and Political Legitimacy," *American Political Science Review*, LIII, No. 1 (March 1959) 69-105; Karl W. Deutsch, "Social Mobilization and Political Development," *American Political Science Review*, Vol. LV, No. 3 (September 1961).

and what is "modern." Some additional criteria seem to be necessary if such a distinction is to be made.

4. *Political Development as the Operation of a Nation-State.* To some degree these objections are met by the view that political development consists of the organization of political life and the performance of political functions in accordance with the standards expected of a modern nation-state. In this point of view there is an assumption that historically there have been many types of political systems and all communities have had their form of politics, but that with the emergence of the modern nation-state a specific set of requirements about politics came into existence. Thus, if a society is to perform as a modern state its political institutions and practices must adjust to these requirements of state performance. The politics of historic empires, of tribe and ethnic community, or of colony must give way to the politics necessary to produce an efficient nation-state which can operate effectively in a system of other nation-states.

Political development then becomes the process by which communities that are nation-states only in form and by international courtesy become nation-states in reality. Specifically, this involves the development of a capacity to maintain a certain level of public order, to mobilize resources for a specific range of collective enterprises, and to make and effectively uphold types of international commitments. The test of political development would thus involve, first, the establishment of a particular set of public institutions that constitute the necessary infrastructure of a nation-state, and, second, the controlled expression in political life of the phenomenon of nationalism. That is to say, political development is the politics of nationalism within the context of state institutions.⁵

It is important to stress that from this point of view nation-

⁵ This approach appears in K. H. Silver, *Expectant Peoples: Nationalism and Development* (New York: Random House, 1964); Edward Shils, *Political Development in the New States* (The Hague: Mouton, 1962); and William McCord, *The Springtime of Freedom: Evolution of Developing Societies* (New York: Oxford University Press, 1965).

alism is only a necessary but far from sufficient condition to ensure political development. Development entails the translation of diffuse and unorganized sentiments of nationalism into a spirit of citizenship, and equally the creation of state institutions that can translate into policy and programs the aspirations of nationalism and citizenship. In brief, political development is nation-building.

5. *Political Development as Administrative and Legal Development.* If we divide nation-building into institution-building and citizenship development we have two very common concepts of political development. Indeed, the concept of political development as organization building has a long history, and it underlies the philosophy of much of the more enlightened colonial practices. For, as we have already observed in the history of the Western impact on the rest of the world, one of the central themes was the belief of Europeans that in building political communities it was essential to have, first, a legal order and then an administrative order.

This tradition has given great strength to current theories that the establishment of effective bureaucracies lies at the heart of the development process. In this view administrative development is associated with the spread of rationality, the strengthening of secular, legal concepts, and the elevation of technical and specialized knowledge in the direction of human affairs.⁶

Certainly no state can presume to be "developed" if it lacks completely the capacity to manage public affairs effectively, and wherever new states do have competent administrative institutions many problems are made manageable. On the other hand, as we observed in the first chapter, administration is not enough, and indeed when it is over-stressed it can create imbalances in the polity that may impede political development. In particular the concept of political development as merely

⁶ Max Weber. *The Theory of Social and Economic Organization*, trans. by A. M. Henderson and Talcott Parsons (Glencoe: The Free Press, 1947); Joseph LaPalombara, ed., *Bureaucracy and Political Development* (Princeton: Princeton University Press, 1964).

improved administration overlooks entirely the problems of citizenship training and popular participation, both of which are clearly aspects of political development.

* 6. *Political Development as Mass Mobilization and Participation.* Another aspect of political development involves primarily the role of the citizenry and new standards of loyalty and involvement. Quite understandably, in some former colonial countries the dominant view of what constitutes political development is a form of political awakening whereby former subjects become active and committed citizens.

In some countries this view is carried to such an extreme that the effective and mass-demonstrational aspects of popular politics become an end in themselves, and leaders and citizens feel that they are advancing national development by the intensity and frequency of demonstrations of mass political passion. Conversely, some countries that are making orderly and effective progress may nevertheless be dissatisfied if they feel that their more demonstrative neighbors are experiencing greater "development."⁷

According to most views, political development does entail some degree of expanded popular participation, but it is important to distinguish among the conditions of such expansion. Historically in the West this dimension of political development was closely associated with the widening of suffrage and the induction of new elements of the population into the political process. This process of mass participation meant a diffusion of decision-making, and participation brought some influence on choice and decision. In some of the new states, however, mass participation has not been coupled with an electoral process but has been essentially a new form of mass response to elite manipulation. It should be recognized that even such limited participation has a role to play in nation-building since it

⁷ See in particular Clifford Geertz, ed., *Old Societies and New States* (New York: Free Press of Glencoe, 1963); Rupert Emerson, *From Empire to Nation* (Cambridge: Harvard University Press, 1960); Bert F. Hoselitz, ed., *The Progress of Underdeveloped Areas* (Chicago: University of Chicago Press, 1952).

represents a means of creating new loyalties and a new feeling of national identity.⁸

Thus, although the process of mass participation is a legitimate part of political development, it is also fraught with the dangers of either sterile emotionalism or corrupting demagoguery, both of which can sap the strength of a society. The problem of course is the classic issue of balancing popular sentiments with public order; that is the fundamental problem of democracy.⁹

7. *Political Development as the Building of Democracy.* This brings us to the view that political development is or should be synonymous with the establishment of democratic institutions and practices. Certainly implicit in the view of many people is the assumption that the only form of political development worthy of the name is the building of democracies. Indeed, there are those who would make explicit this connection and suggest that development can have meaning only in terms of some form of ideology, whether democracy, communism, or totalitarianism. According to this view, development only has meaning in terms of the strengthening of some set of values, and to try to pretend that this is not the case is self-deceiving.¹⁰

As refreshing as it is to find examples of forthright and explicit identification of democracy with development, there is substantial resistance within the social sciences to such an ap-

⁸ For a penetrating discussion of the problems of equality and citizenship in transitional societies see Lloyd Fallers, "Equality, Modernity, and Democracy in the New States," in Geertz, ed., *op. cit.*; S. N. Eisenstadt, "Breakdown of Modernization," *Economic Development and Cultural Change*, Vol. XII, No. 2 (July 1964); and Edward Shils, "The Concentration and Dispersion of Charisma: Their Bearing upon Economic Policy in Underdeveloped Countries," *World Politics*, Vol. XI, No. 1 (October 1958).

⁹ Edward Shils, "Demagogues and Cadres in the Political Development of New States," in Lucian W. Pye, ed., *Communications and Political Development* (Princeton: Princeton University Press, 1963).

¹⁰ For an excellent discussion of the relationship of democracy to development see Joseph LaPalombara, chapters I and II in LaPalombara, ed., *op. cit.*

proach. In part this is no doubt the result of a common aspiration within the social sciences to become a value-free science. Even when it is recognized that in an extreme form this aspiration is naive, there is still a sense of propriety which dictates that the categories of social science analysis should reflect reality rather than values.

Also, as a practical matter in the conduct of foreign aid policies, Americans have for interesting and revealing reasons believed, probably quite falsely, that it would be easier for us in our relations with underdeveloped countries to talk about "development" rather than "democracy." The argument in any case is that democracy is a value-laden term while development is more value-neutral. To use the building of democracy as the key to political development can thus be seen as an effort to push upon others American, or at least Western, values.

The problem of the relationship of democracy to political development is far too complex to be covered in this brief survey of attitudes, but since it is such an important issue, we shall devote a whole chapter to examining its various ramifications. In the meantime we need only note here that there are many people who would assert that development is fundamentally different from democracy, and that the very attempt to introduce democracy can be a positive liability to development.

8. *Political Development as Stability and Orderly Change.* Many of those who feel that democracy is inconsistent with rapid development conceive of development almost entirely in economic or social-order terms. The political component of such a view usually centers on the concept of political stability based on a capacity for purposeful and orderly change. Stability that is merely stagnation and an arbitrary support of the *status quo* is clearly not development except when its alternative is manifestly a worse state of affairs. Stability is, however, legitimately linked with the concept of development in that any form of economic and social advancement does generally depend upon an environment in which

uncertainty has been reduced and planning based on reasonably safe predictions is possible.¹¹

This view of development can be restricted mainly to the political sphere because a society in which the political process is capable of rationally and purposefully controlling and directing social change rather than merely responding to it is clearly more "developed" than one in which the political process is the hapless victim of social and economic "forces" that willy-nilly control the destiny of the people. Thus, just as some have argued that in modern societies man controls nature for his purpose while in traditional societies man sought mainly to adapt to nature's dictates, we can conceive of political development as depending upon a capacity to either control social change or be controlled by it. And of course the starting point in controlling social forces is the capacity to maintain order.

The problem with this view of development is that it leaves unanswered how much order is necessary or desirable and for what purpose change should be directed. There is also the question of whether the coupling of stability and change is not something that can occur only in the dreams of a middle class, or at least in societies that are far better off than most of the currently underdeveloped ones. Finally, on the scale of priorities there is the feeling that the maintenance of order, however desirable and even essential, stands second to getting things done; and thus development calls for a somewhat more positive view of action.¹²

9. *Political Development as Mobilization and Power.*

The recognition that political systems should meet some test of performance and be of some utility to society leads us to the concept of political development as the degree of capability of a system. When it is argued that democracy may reduce the efficiency of a system, there is an implied assumption that it is

¹¹ For an extremely sophisticated and original interpretation of the relationship of order, control, and decision in social life see Karl W. Deutsch, *The Nerves of Government: Models of Political Communication and Control* (New York: Free Press of Glencoe, 1963).

¹² For an imaginative treatment of the relationship between stability and effective action see Fred W. Riggs, *Administration in Developing Countries* (Boston: Houghton Mifflin, 1964).

possible to measure the efficiency of a system, and in turn the notion of efficiency suggests theoretical or idealized models against which reality can be tested.

This point of view leads to the concept that political systems can be evaluated in terms of the level or degree of absolute power which the system is able to mobilize.¹³ Some systems that may or may not be stable seem to operate with a very low margin of power, and the authoritative decision-makers are close to being impotent in their capacity to initiate and consummate policy objectives.¹⁴ In other societies such decision-makers have at their command substantial power, and the society can therefore achieve a wider range of common goals. States naturally differ according to their inherent resource base, but the measure of development is the degree to which they are able to maximize and realize the full potential of their given resources.

It should be noted that this does not necessarily lead to a crude, authoritarian view of development as simply the capacity of a government to claim resources from the society. The capacity to mobilize and allocate resources is usually crucially affected by the popular support which the regime commands, and this is why democratic systems can often mobilize resources more efficiently than repressive authoritarian ones. Indeed, in practical terms the problem of achieving greater political development in many societies may involve primarily the realization of greater popular favor — not because of any absolute value of democracy but because only with such support can the system realize a higher degree of mobilization of power.

When political development is conceived of in terms of mo-

¹³ For the analysis of the concept of capacity as basic to political development see James S. Coleman, "The Development Syndrome," in the forthcoming final volume of the Social Science Research Council's Committee on Comparative Politics' Series in Political Development to be published by the Princeton University Press. Also see Talcott Parsons, "Evolutionary Universals in Society," *American Sociological Review*, Vol. XXVII (June 1964); Gabriel A. Almond, "Political Systems and Political Change," *The American Behavioral Scientist*, Vol. VI (June 1963).

¹⁴ For the impotencies of developing systems see Eisenstadt, "Breakdown of Modernization," *op. cit.*

bilization and an increase in the absolute level of power in the society, it becomes possible to distinguish both a purpose for development and also a range of characteristics associated with development. Many of these characteristics in turn can be measured, and hence it is possible to construct indices of development. Items in such indices might include prevalence and penetration of the mass media measured in terms of newspaper circulation and distribution of radios, the tax basis of the society, the proportion of population in government and their distribution in various categories of activities, the proportion of resources allocated to education, defense, and social welfare.¹⁵

10. *Political Development as One Aspect of a Multi-Dimensional Process of Social Change.* The obvious need for theoretical assumptions to guide the selection of the items that should appear in any index for measuring development leads us to the view that political development is somehow intimately associated with other aspects of social and economic change.¹⁶ This is true because any item that may be relevant in explaining the power potential of a country must also reflect the state of the economy and the social order. The argument can be advanced that it is unnecessary and inappropriate to try to isolate too completely political development from other forms of development. Although to a limited extent the political sphere may be autonomous from the rest of society, for sustained political development to take place it can only be within the context of a multi-dimensional process of social change in which no segment or dimension of the society can long lag behind.

According to this point of view all forms of development are related, development is much the same as modernization, and it takes place within a historical context in which influences

¹⁵ For a detailed listing of the indices of mobilization see Deutsch, "Social Mobilization and Political Development," *op. cit.*

¹⁶ This is the approach underlying Max F. Millikan and Donald L. M. Blackmer, *The Emerging Nations* (Boston: Little, Brown, 1961). See also Daniel Lerner, *The Passing of Traditional Society* (New York: Free Press of Glencoe, 1958).

from outside the society impinge on the processes of social change just as changes in the different aspects of a society — the economy, the polity, and the social order — all impinge on each other.

THE DEVELOPMENT SYNDROME

There are other possible interpretations of political development — for example, the view common in many former colonies that development means a sense of national self-respect and dignity in international affairs, or the view more common in advanced societies that political development should refer to a post-nationalism era when nation-state will no longer be the basic unit of political life. And it would also be possible to distinguish other variations on the theme that we have just presented. For our purposes we have gone far enough to point out, first, the degree of confusion that exists with the term political development, and, second, the extent to which, behind this confusion, there does seem to be a certain more solid basis of agreement. Without trying to assert any particular philosophical orientation or theoretical framework, it may be useful to scan the various definitions or points of view just reviewed in order to isolate those characteristics of political development which seem to be most widely held and most fundamental in the general thinking about problems of development.¹⁷

The first broadly shared characteristic noted is a general spirit or attitude toward *equality*. In most views on the subject, political development does involve mass participation and popular involvement in political activities. Participation may be either democratic or a form of totalitarian mobilization,

¹⁷ The specific themes which follow, relating to the "development syndrome," were identified by members of the Comparative Politics Committee of the Social Science Research Council and they will be elaborated upon in much greater detail in James S. Coleman's contribution to the final volume of the Committee's Series in Political Development to be published. The remaining paragraphs of this chapter merely summarize the work of several members of the Committee, including in particular Leonard Binder, James S. Coleman, Joseph LaPalombara, and Myron Weiner.

but the key consideration is that subjects should become active citizens, and at least the pretenses of popular rule are necessary.

Equality also means that laws should be of a universalistic nature, applicable to all and more or less impersonal in their operation. Most often this has meant the development of a codified legal system and explicit legal procedures. The critical consideration, however, is the recognition that all people, whether rich or poor, strong or weak, should submit to the same dictates of law.

Finally, equality means that recruitment to political office should reflect achievement standards of performance and not the ascriptive considerations of a traditional social system. The assumption in a developed political system is that people must have displayed appropriate merit to gain public office and that officeholders should have met some competitive test of competence.

A second major theme we find in most concepts of political development deals with the *capacity* of a political system. In a sense, capacity is related to the outputs of a political system and the extent to which the political system can affect the rest of the society and economy. Capacity is also closely associated with governmental performance and the conditions that affect such performance.

More specifically, capacity entails first of all the sheer magnitude, scope, and scale of political and governmental performance. Developed systems are presumed to be able to do a lot more and touch upon a far wider variety of social life than less developed systems can. In a sense, with development government moves from the stage of being a social preoccupation to becoming an industry.

Second, capacity means effectiveness and efficiency in the execution of public policy. Developed systems, presumably, not only do more things than others but also do them faster and with much greater thoroughness. There is thus a trend toward professionalization of government. Concern with efficiency and effectiveness leads also to universally recognized standards of performance.

Finally, capacity is related to rationality in administration and a secular orientation toward policy. Government's actions are guided more by deliberations and justifications that seek to relate ends and means in a systematic manner. Planning becomes possible.

A third theme running through much of the discussion of political development is that of *differentiation* and *specialization*.¹⁸ This is particularly true in the analysis of institutions and structures. Thus this aspect of development involves first of all the differentiation and specialization of structures. Offices and agencies tend to have their distinct and limited functions, and there is an equivalent of a division of labor within the realm of government.

With differentiation there is, of course, increased functional specificity of the various political roles within the system. And, finally, differentiation also involves the integration of complex structures and processes. That is, differentiation is not fragmentation and the isolation of the different parts of the political system but specialization based on an ultimate sense of integration.

In recognizing these three dimensions of equality, capacity, and differentiation as lying at the heart of the development process we do not mean to suggest that they necessarily fit easily together. On the contrary, historically the tendency has usually been that there are acute tensions between the demands for equality, the requirements for capacity, and the processes of greater differentiation. Pressure for greater equality can challenge the capacity of the system, and differentiation can reduce equality by stressing the importance of quality and specialized knowledge.

Indeed, it may in fact be possible to distinguish different patterns of development according to the sequential order in

¹⁸ The concept of differentiation in relationship to political development is analyzed in S. N. Eisenstadt, "Social Change, Differentiation, and Evolution," *American Sociological Review*, Vol. 29 (June 1964); Neil J. Smelser, "Mechanisms of Change and Adjustment to Change," in Bert F. Hoselitz and Wilbert E. Moore, eds., *Industrialization and Society* (The Hague: UNESCO, Mouton, 1963).

which different societies have dealt with the different aspects of the development syndrome. In this sense development is clearly not unilinear nor is it governed by sharp and distinct stages, but rather by a range of problems that may arise separately or concurrently. In seeking to pattern these different courses of development and to analyze the different types of problems it is useful to note that the problems of equality are generally related to the *political culture* and sentiments about legitimacy and commitment to the system; the problems of capacity are generally related to the performance of the *authoritative* structures of government; and the questions of differentiation touch mainly on the performance of the *non-authoritative* structures and the general political process in the society at large. This suggests that in the last analysis the problems of political development revolve around the relationships between the political culture, the authoritative structures, and the general political process.

CHAPTER III

The Need for Theory

IN NOTING the confusion which exists over the concept of political development we have pointed to the need for fuller theories of nation-building, and we have also suggested the danger that can arise from faulty conceptualization. Without theories that reflect the realities of history we have no standards for judging performance in any particular situation. What can reasonably be expected of new governments? What patterns of behavior can be accepted as normal and appropriate, and what should be judged as pathological? If we should not apply to transitional societies the same criteria we do to evaluating developed and more long-standing systems, then what principles should we use? And if we were to commit ourselves to inappropriate theories, we might arrive at grossly unrealistic expectations about what can be accomplished in a short time and with inadequate policies.

The lack of doctrine prevents us from providing helpful interpretations about the significance of various trends and tendencies common to transitional societies.¹ Is the emergence of army rule a sign of anti-democratic tendencies? Or is it a process that can be readily expected at particular stages of national

¹ For a more complete analysis of the need for a doctrine of democratic development, and one upon which this discussion leans heavily, see Lucian W. Pye, *Politics, Personality, and Nation Building* (New Haven: Yale University Press, 1962) chapter 1.

STATE AND SOCIETY

A READER IN
COMPARATIVE POLITICAL SOCIOLOGY

EDITED BY
REINHARD BENDIX
University of California, Berkeley

IN COLLABORATION WITH
COENRAAD BRAND
RANDALL COLLINS
ROBERT G. MICHELS
HANS-EBERHARD MUELLER
GAIL OMVEDT
ELIEZER ROSENSTEIN
JEAN-GUY VAILLANCOURT
R. STEPHEN WARNER

Return to
INSTITUTE OF INTERNATIONAL STUDIES LIBRARY
2038 Channing Way
University of California
Berkeley, California 94720



LITTLE, BROWN AND COMPANY
BOSTON

direct stimulus from China), . . . at a time when at least England was normally already called a "modern" society. There is no doubt that at least in this field of the recruitment of the governmental élite, Chinese society for many centuries cannot well be called a "traditional" society. This would put China on a level with, let us say, Congolese society, where quite different "traditional" processes of selection of leaders were practised until almost the present day. We could name a number of other areas where it would be difficult to maintain that China was a "traditional" society. Rational thinking, for instance, as opposed to irrational or magical thinking, was prevalent certainly among the élite in China in the 11th or 12th century to at least the degree that it was in the 19th-century "modern" Western societies. And when sociologists make their comparisons, they tend to repeat Levy-Bruhl's mistake: they compare the educated élite of the modern West with the common lower classes of the "traditional" society. If they would compare lower classes in both cases, their results would be surprising!

And one more remark. If, as is common practice, the term "traditional society" means nothing but "non-industrialized" society, we classify all societies into two classes on the basis of a single criterion — a procedure which is scientifically untenable. Social scientists in the distant future might even regard the development of industries as only one, and not even the most important, factor in the total changes of mankind between 1000 and 2000 A.D. . . .

Political Systems and Political Change

GABRIEL A. ALMOND

Concern with the problem of political development and change has acquired a new impetus in recent decades. This is primarily a response to the emergence in the contemporary world of the new nations, and the efforts of many of the older ones to modernize themselves. Students of politics seeking to explain and order these phenomena have found little help in the concepts and insights of political theory. This is not to say that political theorists have neglected the theme of political change.

From *American Behavioral Scientist*, Vol. VI, No. 6 (June 1963), pp. 3-10. Reprinted by permission of the author and publisher.

GABRIEL A. ALMOND is Professor of Political Science, Stanford University. His publications include *The American People and Foreign Policy* (1950), *The Appeals of Communism* (1954), and *The Civic Culture* (with S. Verba, 1963). He is co-editor with James Coleman of *The Politics of the Developing Areas* (1960).

CONCEPTS OF POLITICAL CHANGE IN POLITICAL HISTORY

Plato and Aristotle placed political stability and change at the very center of their theories. Their conception of the three pure forms of government — aristocracy, monarchy, and democracy — the principles embodied in these forms, the causes of the perversion, and the sequences of change which they are alleged to undergo, has been one of the most influential conceptual schemes in the history of political theory. These ideas are to be found repeated, elaborated, and modified in Polybius, Cicero, Machiavelli, Bodin, Locke, Montesquieu, and the *Federalist Papers*.¹ Similarly, Aristotle's and Polybius' formula for obtaining the best and most stable form of government by mixing the pure forms, elaborated in a more modern context and with variations by Montesquieu, was one of the chief theoretical tools employed by the Founding Fathers in framing the American Constitution.

In this conception of political development as it was formulated in the Enlightenment, change was seen as inevitably progressive, as political institutions became more congruent with man's nature as a reasoning, choosing being with inalienable rights. The more conservative Enlightenment tradition took a more qualified view of man's nature and stressed the importance of institutional arrangements which would mitigate the impact of transient popular passions on institutions and public policy. The Radical tradition in England and the Populist tendency in America rejected these qualifications, unequivocally favored popular participation in governmental processes, and postulated a trend of political change in which these principles would imminently be realized. Whether in its qualified or extreme form, the Enlightenment theory of political change was a unilinear evolutionary theory of progress toward more popular government.

A variant of this Enlightenment approach to political change was manifested in the continental European social revolutionary movements of the nineteenth century, and particularly in Marxism. Marxism was pre-eminently a theory of economic-social and political change, in which the latter was assumed to follow upon the former. Quite in contrast with Radicalism and Populism, which assumed that equitable distribution and social justice would follow upon popular political participation, Marxism assumed that the revolutionary elimination of economic privilege was the inevitable precursor and the only possible avenue to genuine democratic participation.

Thus, the theme of political change is a very central concern of political theory; and yet the contemporary student of politics finds these conceptions unsuitable for the explanation and ordering of the problems and patterns of change in the modern world.

There are perhaps two aspects of the traditional theories which create these problems. In the first place, the Enlightenment theories were conceived, and in

¹ See W. A. Dunning, *A History of Political Theories: Ancient and Medieval* (New York: Macmillan, 1923), Chapters II, III, IV; Dunning, *Political Theories from Luther to Montesquieu*, Chapters III, X, XII; and C. E. Merriam, *American Political Theories* (New York: Macmillan, 1920), Chapter III.

al applied, within the Western world with its common Christian and Roman culture, and with the nation-state as the dominant political. Hence its conception of the starting point of political change was cultural, so to speak. The starting point of political change in the contemporary world is immensely varied in both culture and structure. A contemporary theory of political change must explain not only Western patterns, but those of an Indonesia, an India, a Yemen, and a Uganda.

In the second place, the concepts of change in political theory assume an able and unilinear course of development. When Western political scientists, in the Enlightenment tradition, view the variety and instability of political systems in the modern world, they may retain their faith in or hope for an outcome but they can hardly believe with conviction in the general upshot of effective democracy in the foreseeable future.

INTERPRETATION OF EUROPEAN POLITICAL SYSTEMS

We are searching for a theory of change more sober in spirit, more open in spirit, and more versatile in its explanatory capacity than those made available to us in traditional political theory. One way of approaching the problem is to turn from the body of knowledge and interpretation dealing with the political systems of Europe and particularly continental Europe. Events in the analyses of political histories and processes of France, Germany, and Italy — countering the very center of the Greco-Roman-Christian tradition — have raised the most serious question about the Enlightenment theory of democratic progress. How explain the instability of French politics, or the failures of the democratic systems of Germany and Italy, in contrast with the steady consolidation of democracy in Britain, the United States, and the Old Commonwealth? In the whole series of historians and political scientists including Siegfried Mison, Micaud, Philip Williams, Luethy, and others have concerned themselves with this problem.²

In one form or another, these students of French politics have pointed out the French political movements and ideologies since the French Revolution have been fragmented along two lines of cleavage. The first of these is the cleavage between the French revolutionary cleavage between left and right — the first republican, democratic, and rational-anticlerical in spirit; the second royalist, aristocratic, and traditional-clerical in tendency. The second line of cleavage, based on demands for an equitable distribution of economic and social values and institutions, emerged before consensus and stable institutions were established in response to the first challenge. Thus, France in the nineteenth and twentieth centuries has been seeking to solve two basic problems of growth

² See André Siegfried, *France: A Study in Nationality* (New Haven: Yale University Press, 1933); David Thomson, *Democracy in France* (Oxford University Press, 1958); Micaud, "The Bases of Communist Strength in France," *World Politics*, number 1955, pp. 354 ff.; Micaud, "French Intellectuals and Communists," *Social Science*, Autumn 1954, pp. 286 ff.; Philip Williams, *Politics in Post-War France* (London: Longmans, 1958); Herbert Luethy, *France Against Herself* (New York: Praeger, 1958).

simultaneously, that of political participation and that of socio-economic distribution. French immobilism and constitutional instability is explained in terms of political structure and culture incapable of producing positive and stable majority coalitions. An anti-clerical left consisting of Communists, Socialists, and radicals polarizes a clerical conservative right consisting of working and middle and upper class Catholics, and the economically conservative middle and upper classes fearful of social revolution. The left, collectivist and social welfare-oriented, loses its middle class republican allies and polarizes a coalition of the conservative middle and upper classes and peasantry.

This pattern of political culture and infrastructure explains the classic sequence of French political history — the immobilist, heterogeneous center coalitions incapable of decisive action in either the constitutional or social policy direction, followed by "crisis-liquidation" cabinets such as the *Union-Sacrée* of World War I or the brief Mendès-France interlude in the 1950's, when a grave national emergency creates a temporary consensus. It also explains the latent "Caesarism" and authoritarianism of French politics. Immobilism and cabinet instability create a widespread cynicism toward democratic politics. From the French Revolution right on through MacMahon, Boulanger, and de Gaulle, the alternative of national unity, authority, dignity, and order consistent with the glorious Napoleonic and monarchic past has exerted great attraction not only among French traditionalists, but among disillusioned democrats. The fragility and ineffectiveness of French politics becomes especially manifest in periods when the French political process has been loaded with fateful problems of national accommodation, as in the present period of decolonization. The pathetic life and the sudden and almost voluntary death of the Fourth Republic was a consequence of the impact of three grave problems which that Republic was unable to solve — the problems of participation and governmental organization, welfare distribution, and international accommodation.

The introduction of the international problem turns our attention to the experience of Germany and Italy, for in a special degree — in a degree far greater than in the case of France — Germany and Italy were hit by problems both of international accommodation and integration at the same time that they were seeking solutions to the problems of political participation and welfare distribution. Indeed, Fascism and Nazism as the manifestation of Italian and German authoritarianism, in contrast with the more moderate and traditional authoritarianism of France, may in part be explained by the special impact of the problem of national accommodation and integration on the politics of those countries. At the same time both Germany and Italy were seeking solutions to the problems of political participation and social distribution, they were confronted in the very basic sense by the problems of establishing national identities through the integration of their parochial components and through accommodation in an international political system, already well established and not providing much freedom of maneuver vis-à-vis the older great powers.

Here again we are not saying anything new but simply explicating, as an analytical tool, explanations of political system characteristics and perform-

57

nce which are to be found in the literature dealing with Germany and Italy politics.³ Thus, the late arrival of the German Reich at nationhood has often been viewed as an explanation of the failure of the German middle classes to carry through a participation revolution and as an explanation of the special virulence and sensitivity of German nationalism. The failure of the German Reich to democratize itself has been offered as an explanation of the radicalization of the German left. The strength of Marxism in Germany is attributed to pessimism regarding the responsiveness of German political institutions to popular demands for democracy and social welfare. The rise and popularity of National Socialism is attributed in part to the political fragmentation of the Weimar Republic along traditional authoritarian and democratic lines, religious lines, socialist-antisocialist, and nationalist-cosmopolitan lines. The national humiliation of the Weimar Republic, its political instability and fragmentation, and its related failures to solve the distribution and welfare problems of the nation and depression are the chief situational reasons cited for the rise of National Socialism.

The German and Italian patterns of political development, similar though they were in some respects, may be explained in terms of the different impacts of these unsolved problems. Germany came into the period of national unification with its largest constituent unit, Prussia, thoroughly integrated in the sense of national identity and penetration of parochial, regional, and pluralistic status groups. Indeed, the breaking of the civic will of the German middle classes had begun long before the national unification which followed the Franco-Prussian War. As one writer put it, the Prussian middle classes had begun to be infested by the aristocratic and bureaucratic-authoritarian regime in the course of the eighteenth and first part of the nineteenth centuries.⁴ At the time of national unification, it was the culture and socio-political structure of Prussia which was quickly imprinted on the whole of Germany. Thus Germany began her career as a nation as a "disziplin-volk," as Max Weber expressed it, and with a widespread, though insecure, sense of national identity. To be sure there were separatist and pluralist tendencies, but the dominant model for German unification was that of Prussia.

In Italy, national unification was superficial in both a structural and cultural sense. The historic particularities of Italy, and especially the Church, retained substantial autonomy, and while Fascism sought to break through these autonomies and create an aggressive sense of national identity, it was only partially successful at best. Thus, Italian Fascism was dilettantish in its efforts to mobilize Italian resources and to create an aggressive nationalism, by comparison with the gruesome pedantry and demonic aggressiveness of National Socialism. If we contrast British political experience in recent centuries with that of

See, for example, K. S. Pinson, *Modern Germany* (New York: Macmillan, 1954); Ferdinand Neumann, "Germany: Changing Patterns and Lasting Problems" in Neumann (ed.), *Modern Political Parties* (University of Chicago Press, 1956), pp. 354 ff.; Joseph Lombardo, *Pressure Groups and Bureaucracy in Italy*, forthcoming, Chapter 1.

See Hans Rosenberg, *Bureaucracy, Autocracy, and Aristocracy*.

France, Germany, and Italy it is evident that we are dealing with a radically different historic pattern. With the exception of the problem of Ireland, which was to plague Britain and disrupt its political process in the last decades of the nineteenth century and the first decades of the twentieth, Britain had attained a stable integration of its constituent parts by the early seventeenth century. Its sense of national identity was well established and widely distributed early as the Elizabethan era, was sustained by success in the international political system in the whole of the modern era, and now seems to be adapting to a radical lessening and restructuring of its international position without significant disruptive political consequences. Its problem of political participation was solved incrementally in a historical process beginning in the thirteenth century and continuing step by step into the post-World War II period, with only one discontinuous episode. Its problem of social distribution, though in part solved in the same incremental, continuous manner, is still in many respects unsolved. This issue of the distribution of social opportunity in Britain and accommodation to its new international position are the chief unsolved problems of contemporary British politics. The probability that they will be dealt with without radically altering the British political system is high, in view of the widespread and secure sense of national identity and the general acceptance among Britons of the legitimacy of their political system.

A DEFINITION OF POLITICAL CHANGE

This body of historical interpretations of European political systems suggests a theoretical insight: a conception of political change which may be formulated in terms of the performance capabilities of political systems. The British pattern of political change was one in which these fundamental problems of system adaptation were solved with appropriate structural and cultural adaptations, so that the system "grew," so to speak, from monarchy to aristocratic oligarchy, from aristocratic oligarchy to a welfare democracy. In France by contrast, the problem of political participation was not solved but rather continued through the nineteenth and twentieth centuries as a basically unsolved problem of system adaptation. France was fixated, so to speak, in a state of fragmented political culture and structure, a fragmentation which was compounded in the nineteenth and twentieth centuries by her inability to solve the problem of social distribution. Thus, France became neither a stable democracy nor a welfare democracy, but was caught in conflicting impulses to carry through these systemic changes, or to suppress them; became, in other words, an immobilist, unstable, democratic-authoritarian system. The immobility and instability of Germany and Italy, on the other hand, were compounded by the fact that these two countries were unable to solve satisfactorily the problems of national integration and national identity, in other words, were ambivalent in the national sense. How else can we explain the contrast between the intense nationalism of National Socialism and Fascism, and the apparent absence of national feeling in contemporary Germany and Italy? We may say of France, Germany, and Italy in the last century that they were

caught in the grips of cumulative revolutions, unable to solve any one of them through appropriate systemic adaptations, in considerable part *because of the simultaneity* of their impact.⁵

It should be clear that we are defining political change in a special sense. We are not using it here to refer to the general phenomenon of change, the sense in which all political systems undergo change. We mean by political change the acquisition by a political system of some new capability. For example, we may say that when a tribal elite develops an officialdom capable of penetrating the tribal villages, extracting tribute and manpower, the tribe develops an *integration and mobilization capability*, and has changed systemically from its earlier essentially kinship and religious cohesion to a specifically political cohesion. If such a tribal political system uses the resources which it now can mobilize as a means of accommodating itself in its relations to other political systems in the international arena (whether by regular military defense or aggression or by diplomatic negotiation), we may say that it has acquired an *international accommodative capability*. It has changed systematically. It has acquired the familiar attributes of the nation-state: effective internal political integration, territorial boundaries, and more or less regularized exchanges with other nation-states. If such a political system develops a culture and a structure which enable its population or a substantial part of it to participate in the recruitment of elites and formulation of public policy, we can say that it has acquired a *participation capability*. It has changed from some sub-species of authoritarian state to a participant, or democratic, one. Similarly, if such a political system develops a capability of penetrating the economy and social structure in such a way as to respond regularly or recurrently to demands for the distribution of the social product, we may say that it has acquired a *welfare or a distribution capability*.

We call each one of these changes "systemic" changes because the acquisition of the new capability is associated with fundamental changes in political culture and structure. Thus, the development of the integrative capability is accompanied by the development of a sense of national identity and the emergence of a specialized central bureaucracy. The development of an international accommodative capability is associated with the development of a more open, cosmopolitan culture supportive of regular exchanges across national boundaries, and the further development of bureaucracy — foreign offices, diplomats, armed services. The development of a participation capability is associated with the development and spread of a political culture of civic obligation and competence, and the elaboration of the various components of the democratic infrastructure — political parties, associational interest groups,

⁵ I am indebted for this concept of the simultaneity or cumulativeness of revolutions to Sigmund Neumann, "Toward a Comparative Study of Political Parties," in *Modern Political Parties*, but more particularly to his oral presentation of this concept on a number of occasions. In applying this analysis in the non-Western world, let me acknowledge my debt to Lucian Pye's *Politics, Personality, and Nation Building* (New Haven: Yale University Press, 1962), and in particular to his concept of role conflict and the identity crises in the new nations.

and auto-cumulative process of communication. The development of a distribution capability is associated with the development and widespread dissemination of a welfare culture; further special bureaucratic changes; and emergence of a pattern of accommodation between the political structure and process, and the social structure and process.

THE PROBLEM OF UNILINEARITY

Stated in this simple way, we seem to be falling victim to the same unilinear evolutionary theory, from which we are seeking to escape. But this is not the import nor the intention of this concept of change. In the first place, political systems may not encounter these problems or may not encounter them in the same order, form, or intensity, or having encountered them in some special way, they may solve them differently. What we are arguing is that the systemic characteristics of political systems — their structural, cultural, and performance properties — are determined by the way in which these problems or challenges are encountered and experienced. The sources of tendencies toward political system change are either indigenous or from the international environment, or both. The kind of impulses which emerge from these sources, their order, and intensity are capable of great variation.

If we focus for a moment on man's historical experience with political systems prior to the Renaissance and the emergence into international dominance of the Western state system, the impact of these problems and their solution in various parts of the world was relatively compartmented and independent. Thus, what happened in Japan was independent of what happened in India or in Africa. Furthermore, political systems acquired and lost capabilities and their associated cultural, structural, and performance characteristics in anything but a unilinear, evolutionary way. Within the confines of the Greek city states, Aristotle and Plato could respond to the patterns of political change which they observed only by positing a cyclical theory of political change, and Machiavelli, observing the Italian principalities and city states, was drawn to a similar model. In ancient and even recent Asia and Africa, nations and empires formed in response to these challenges, then reverted to the closure and parochialism of less versatile political systems, and then formed up again into larger and more capable systems without any apparent regularity or order.

But we have to argue that since the Renaissance, the Enlightenment, and the industrial revolution some of the independence of man's political experiments has been lost, that the course of recent history supports the idea of the emergence of world culture.⁶ We would argue that recent centuries have seen a fundamental change in the world historical process. In a sense political systems have increasingly been losing their uniqueness with respect to the kinds

⁶ See C. P. Snow, *The Two Cultures and the Scientific Revolution* (New York: Cambridge University Press, 1961), pp. 47 ff.; and as applied in the specific context of the theory of political development, Lucian Pye, *op. cit.*, pp. 10 ff.; and *The Political Context of National Development*, unpublished ms. (Center for International Studies, MIT, Cambridge, Mass., 1962).

of problems they encounter, and in ways which they may solve these problems. The technological and communications revolutions have fundamentally changed the speed and the direction of cultural diffusion. Communication, industrialization, and urbanization force the problems of national integration, international accommodation, political participation, and welfare distribution on the new nations and the traditional older ones. They are confronted inescapably with the simultaneous or cumulative revolutions of which Neumann speaks, and which Lucian Pye has analyzed so cogently in his Burmese study. The structure, culture, and performance characteristics of the new nations and the rapidly changing older ones will be determined by the way they encounter these four problems and the way in which they seek to solve them. However, the implications of this modification in the patterns of cultural diffusion and cultural change are far from unilinear. We still begin with the enormous variety of cultural and structural starting points in the emerging nations, and even though they are confronted with all four problems of political growth simultaneously, the dosages of each vary from case to case, and the responses of elites to these challenges differ from one country to the next. Thus, while we can say that there will be *some common content* in the outcomes of these processes of change, this is far from arguing that there will be *one common outcome*.

TYPES OF POLITICAL SYSTEMS AND POLITICAL CHANGE

We have suggested that political systems change, in the sense in which we have defined the term, when they acquire new capabilities in relation to their social and international environments. This in turn suggests an approach to political classification in terms of such a concept of political change. Differences among political systems may be put in terms of their acquisition of capabilities, their failure to have developed these capabilities, or their having become fixated in the process of acquiring them. But first several points must be made, regarding the nature of political capabilities, the relations between capabilities and the structural and cultural aspects of political systems, and the interrelationships among capabilities.

The difference between simple and complex political systems is not that the latter possess capabilities and the former lack them. In both a functional and a structural sense all the capabilities present in "modern" political systems are present in primitive ones. The sole exception would be the international accommodative capability in those cases of genuine isolation as in oceanic island communities, and even here the evidence would seem to suggest that complete isolation over long periods of time is very rare. Aside from this possible exception, we may say that all political systems somehow cope with the problems of international accommodation, internal integration, and resource mobilization, participation, and distribution. At the other extreme, we have to say that no political system ever develops its capabilities to the point where they become fully stabilized at optimum levels of performance. The best-ordered and

most stable political system may be shaken or destroyed by a change in the structure of the international environment, or some internal disruptive development. Thus, most if not all contemporary traditional systems — some of them stable for centuries — are undergoing rapid internal transformation as a consequence of their efforts to accommodate and respond to the international environment. A Britain having served for a century as the leading power in the international political system now has to respond to a fundamentally changed international political system, and cannot escape the internal systemic strains resulting from it.

The integrative, accommodative, participant, and distribution capabilities of political systems, even when we can speak of them as being "developed," still confront "issues" and undergo structural and cultural change. What do we mean then by the acquisition of a performance capability? We mean that the new performance capability is expressed in a specialized structure and related differentiated psychological orientations or culture. The capability acquires a kind of autonomy. The political system now can respond to problems of integration, accommodation, participation, or distribution in their own terms. Thus, one way of explaining the instabilities of the ancient empires of the Near East is to point out that most of them failed to differentiate accommodative capabilities from their integrative capabilities. They were neither structurally nor culturally capable of coping with other nations in the international environment in accommodative terms. They sought rather for unlimited empire by integrating other nations into their own political systems.

In more recent times nations such as Japan, Germany, and Russia have had similar problems in adjusting to participation in the international political system, *i.e.*, in developing a specialized accommodative structure and the relatively open culture which stable membership in the international political system requires. The criterion of political change, then, is the acquisition of a new capability, in the sense of a specialized role structure and differentiated orientations which together give a political system the possibility of responding efficiently, and more or less autonomously, to a new range of problems.

The order in which political systems encounter particular problems of change, and the way in which they solve them greatly limits their freedom in responding to and solving problems which arise later. Thus, Germany and Japan, late arrivals in the international political system, concentrated on integration and resource mobilization, and finding a satisfactory place in the international political system, and responded by subordinating their participation capabilities, or better, repressing their tendencies to acquire an autonomous culture and structure. An America, on the periphery of the international political system and under little pressure to integrate and mobilize its resources, developed a participation capability which limited its capacity for integration and resource mobilization, a pattern of growth almost the converse of that which occurred in Japan and Germany. But this question of the relations among capabilities may be treated more systematically by examining a variety of different types of political systems.

Let us take seven classes of political systems which have been suggested in the recent literature.⁷ These seven broad classes include:

- (1) Traditional Systems
- (2) Modernizing Authoritarian Systems
- (3) Tutelary Democracies
- (4) Immobilist Democracies
- (5) Conservative Authoritarian Systems
- (6) Totalitarian Systems
- (7) Stable Democracies

Traditional Systems. This class contains an enormous variety of political systems ranging all the way from the primitive band to systems as complex as the Ottoman Empire. Coleman sub-classifies the traditional systems of the Sub-Saharan African area into four categories: (1) large-scale states, (2) centralized chiefdoms, (3) dispersed tribal societies, (4) small autonomous local communities.⁸ What they would all appear to have in common, in contrast with non-traditional systems is a comparative lack of structural differentiation, although the range in this respect among Coleman's four classes is enormous.

As examples of traditional systems we will take the small-scale autonomous local community at the one extreme, and the large and complex traditional empire at the other. We have already suggested that small-scale political systems have all four of our performance capabilities, but they are expressed in intermittent structures (i.e., without fully specialized roles) and relatively diffuse orientations. Such a political system may mobilize its resources, carry on warfare and negotiate with other political systems, and provide for participation in political decisions and the distribution of the social product. But each one of these capabilities is limited in the adaptive or problem-solving sense. Its integrative and accommodative capabilities are not flexible enough to withstand pressure from more integrated and specialized political systems. Thus, in warfare a professional army, other things being equal, will overpower a levy of age sets; in negotiation, an officialdom will out-manoeuvre a headman, or council of elders. Similarly its participation structure will take the form of an intermittent aspect of its integration structure, which limits its versatility in coping with either the integration or the participation problems. This arrangement may be quite stable until such a system encounters more specialized systems either by being included in a modernizing state, or through cultural diffusion. The relative inefficiency of intermittent structure and diffuse culture comes out clearly when these systems come into contact with specialized bureaucracies on the one hand, and political parties and interest groups on the other.

At the other extreme, the large-scale traditional empire becomes such an empire because it is able to develop an integrative capability superior to that of

⁷ For the sources of this classification see Edward Shils, *Political Development in the New States* (The Hague: Mouton, 1962); James Coleman in Almond and Coleman (eds.), *The Politics of the Developing Areas* (Princeton: Princeton University Press, 1960), pp. 532 ff.; and G. A. Almond, "Comparative Political Systems," *Journal of Politics*, August 1956, pp. 395 ff.

⁸ James Coleman in Almond and Coleman, *op. cit.*, pp. 254 ff.

surrounding political systems. But even though by comparison with other political systems it has acquired such an integrative capability, the empires that we usually call traditional have not developed genuinely penetrative bureaucracies and supportive national political cultures on the one hand, or specialized international accommodative capabilities on the other. Hans Speier once referred to pre-Communist China as "governments and armies afloat on a sea of people." Though traditional China and the Ottoman Empire at times were able to integrate enormous populations, and mobilize large resources for the support of a specialized officialdom, they both foundered and disintegrated in contact with smaller political systems with more versatile capabilities. What accounts for this, and what leads us to refer to these quite elaborate systems as traditional is that they tended to be closed political systems and only partially integrated ones. They tended to conceive of the environing world in closed terms, counterposing sacredness and cultural perfection on the one hand with the infidel and the barbarian world on the other. Given such cultural closure a genuine diplomacy of accommodation could not develop. Even in its most cohesive condition, the integrative capability of the Ottoman Empire involved an extractive rather than a penetrative relationship between central authority and local units. Persisting parochial loyalties stood in the way of developing national loyalties, and the force of custom stood in the way of an effective and legitimate system of resource allocation which might have enabled it to resist the new forces of the nineteenth and twentieth centuries. In competition with more thoroughly nationalized and integrated political systems which had more versatile diplomatic capabilities, political systems such as the Ottoman Empire are caught with international commitments that extend them far beyond their integrative and mobilizing capacities.

Modernizing Authoritarian Systems. Under this classification, we include such countries as Ghana, Egypt, and Pakistan — political systems which are not far along in the development of specialized capabilities. What differentiates them from other kinds of modernizing systems is their suppression of the participation and distribution capabilities, or rather their assimilation to the integration and mobilization capability. Confronted with models of more efficient political systems, and exposed to the fragmenting and disruptive impact of the "four-fold revolution," they have opted for integration and the capacity for mobilization of resources that it brings. The examples of this type of system which we have cited differ in a number of respects. Thus, Ghana has gone farthest in assimilating its participation capability — in the form of a monopoly party — to its integration capability. Egypt is in process of developing a monopoly party as a means of more effective mobilization of resources. Pakistan appears to be caught in the dilemma of permitting a participation capability to develop autonomously or of using it as an instrumentality for integration. What they all have in common are relatively undifferentiated capabilities. Their elites confront predominantly parochial cultures, and traditional tribal or local structures, and they are striving to attain cultural and structural integration. In their brief histories as independent nations they have sought to escape the disintegrative consequences attendant upon simultaneous exposure

to the four capability requirements by focusing on integration or "nation-building" in its simplest sense. In the cases of Egypt and Ghana, partly in an effort to create a national men and to enlarge the resource base of their countries, they pursue aggressive and expansionist foreign policies. This does not represent the development of an autonomous international accommodative capability, since these aggressive foreign policies are primarily serving integrative needs.

Tutinary Democracies. By tutelary democracies we mean those new or rapidly changing nations which, at least in the formal sense, confront all four of the capability requirements simultaneously and openly. India and Mexico represent rather stable examples of this class of political systems, while Burma represents an unstable one. It is of interest that both India and Mexico, though formally permitting the development of an autonomous participation and distribution capability, have in fact subordinated these capabilities to their needs for integration and resource mobilization. This is accomplished by the existence of a single dominant political party (despite freedom of party organization and competition) and by the overlap between the top levels of the dominant party with the bureaucracy. In this way the party may be used as a means of creating a sense of national identity and of mobilizing resources in support of efforts at economic and social development.

The chief difference between these political systems and the modernizing authoritarian ones is the successful combination by the tutelary democracies of the integrative and participation capabilities within a formally free framework. Were this condition not present it is difficult to see how India and Mexico could avoid going the way of a Burma or a Pakistan, shifting uneasily from authoritarian suppression to ineffective formal freedom. The important point to be made here is that the four-fold impact of capability requirements forces new political systems into very similar though not identical patterns.

Immobilist Democracies. The chief differences between the immobilist democracies and the tutelary democracies is that we are dealing in the former case with older nations more integrated in the cultural and structural sense, and more advanced in the sense of industrialization, urbanization, and education than the new tutelary democracies. However, we have already seen that the problem of integration was by no means solved in any stable sense in Germany and Italy, and that it was this and the unsolved accommodative problems which further complicated their efforts to solve the participation and distribution problems. But the peculiar property of immobilist systems is the fragmentation, both in a cultural and structural sense, resulting from the cumulative impact of the participation and distribution revolutions. Without having developed a consensus on governmental structure and process, these political systems had to confront the challenges of industrializing societies with their new class structures and social institutions. The emergence of socialist revolutionary ideologies in these countries is the ideological counterpart of the structural cultural fragmentation, a fusion of participation and distribution ideology, while in Britain democratic ideology could develop incrementally from political participation demands to welfare distribution demands.

Conservative Authoritarian Systems. The discussion of authoritarian systems leads logically to the analysis of conservative authoritarian systems. These authoritarian forms have emerged in the socially and economically more developed West, and in political systems fragmented by the simultaneous impact of multiple capability requirements. Thus, Spain and Portugal developed in a conservative authoritarian direction as a consequence of the simultaneous impact of the participation and distribution revolutions. In these two countries, the traditional forces of the Church, bureaucracy, officer corps, and the large landowners were able to take power and suppress the participation and distribution revolutions. Being ruled by conservative-traditional coalitions concerned with the maintenance of an existing social order, these systems, while focusing on integration, have not been particularly concerned with the mobilization of resources for aggressive foreign policies. Hence the participation capability has been permitted a limited autonomy. Thus, business interest groups, professional groups, and various political tendencies in the Church appear to influence and to bargain in the policy-making process.

Totalitarian Systems. Totalitarian systems on the other hand are dominated by revolutionary elites arising in disintegrated, fragmented, and immobilist political systems. They have in common the assimilation of the participation capability by the integrative capability, and the partial assimilation of the international accommodative capability by the integrative capability. That is, their foreign policies tend to be expansionistic and integrative rather than accommodative.

The Communist variety of totalitarianism differs from the Fascist type in that the concentration on integration is greater. It is a fascinating problem of contemporary Soviet politics to trace the gradual and tentative emergence of participation and distribution capabilities into autonomous structures and cultures. Russia's successful economic and social modernization has produced an educated population, and highly skilled professional and technical groups. Educated youth, managers and technicians, artists and writers, and even workers and peasants are in process of acquiring a bargaining capability which has implications for the possible future emergence of relatively autonomous participation and distribution capabilities in the Soviet Union.

Stable Democracies. One sub-class includes Britain, the United States, and the countries of the Old Commonwealth, and another one the stable multi-party democracies of the European continent — the Scandinavian and Low Countries and Switzerland. At an earlier point we compared the historical development of British and American democracy with that of France, Germany, and Italy in terms of capability requirements and structural and cultural characteristics. The point made was that a special set of historical circumstances enabled Britain and the United States to solve their problems of political change incrementally, and that as a consequence they were able to develop autonomous integrative, accommodative, participant, and distributive capabilities with their specialized structures and cultures.

What this seems to suggest is that the stable democratic systems are more versatile in their performance capabilities than other political systems. The

structural and cultural autonomy of their capabilities enables them to cope with the variety of political problems with relative efficiency and without disruptive systemic changes. Stable democratic systems do not have as efficient and as penetrative a mobilization capability as do the totalitarian systems. They have opted — or perhaps historical and geographic circumstances have made it possible for them to opt — for a more balanced development of capabilities, for an overall optimization of political capability. They cannot solve some problems as well as totalitarian systems, but they have some capability for solving the whole variety of problems which political systems encounter. Totalitarian systems have a kind of rigidity. They solve some kinds of problems with enormous efficiency, but other problems such as elite recruitment and succession, popular participation in decision-making, or competing demands for the distribution of the social product, they can only solve inefficiently, *i.e.*, with unstable consequences or by suppressing these capabilities.

A Comparative Approach to Political Sociology *

RANDALL COLLINS

The comparative method is an important means of generating and testing theory. By comparing the conditions under which similar activities and institutions appear, the social scientist can approximate the advantages of the experimental method of research. His aim is to generalize his explanations beyond particular instances, to reject unsound inferences, and to refine his explanations to take account of complex processes. Comparative politics, therefore, should not be viewed as a peripheral specialization within the study of politics but as a crucial set of materials for developing our understanding of politics everywhere.

In the recent revival of interest in comparative politics, the principal theoretical approaches have been varieties of structural-functional analysis borrowed from general sociological theory. Nevertheless, structural-functionalism is not a good theory of politics. It involves several conceptual difficulties, and its usefulness for empirical research has not yet been convincingly demon-

This article was written especially for this volume and is used by permission of the author. Copyright 1968 by Randall Collins.

RANDALL COLLINS is Acting Instructor in Sociology, University of California, Berkeley. He is co-author with Joseph Ben-David of a number of articles in the sociology of science and is currently working on his Ph.D. dissertation.

* I am indebted to my co-editors for their suggestions in the preparation of this article, and especially to Professor Bendix, to whom I owe many of the ideas contained herein.

strate. At a minimum, it is clear that functionalism has not remedied the serious lack that exists in the area of a general theory of politics.¹ We have few sound generalizations as to what determines the form of political institutions; some work has been done on the determinants of one overall form of government — democracy — but as will be shown below, much of the theorizing in this one area is not empirically valid. We have virtually nothing in the way of general explanations of what kinds of political movements and parties will develop under what conditions; the Communist and Fascist movements of the 20th century caught political theorists off guard, and while theorists have been engaged in after-the-fact explanations of these past movements, they have put forward no general theory that offers some insight into the present and future. Nor has much attention been given to the conditions under which different types of movements, parties, groups, or individuals are able to win various measures of power, except for analyses of a few spectacular revolutions. The main empirically-tested theories of politics have been devoted to the analysis of the determinants of the attitudes and behaviors of the rank-and-file voter; and even these theories tend to be specific to the institutional contexts provided by a few modern industrial democracies.

In short, there is a large gap in the area of social science that should be filled by an explanation of political events, institutions, and behavior. Structural-functionalism has the merit of being a general theory of society, but it is inadequate to fill this gap. An alternative approach is available, which has remained largely inaccessible to the American social scientists who are doing the principal theoretical and empirical work in comparative politics today. This alternative may be found in a European tradition of comparative studies of an earlier period. For the sake of convenience, I shall refer to this as the "historical sociology" approach; its most notable figure is Max Weber. In the following sections, I shall present the main points of structural-functionalism as it has developed historically, and as it has been recently applied to political analysis; the bulk of this paper will develop the "historical sociology" approach at some length, with numerous comparisons between the two approaches. My purpose is to show that the approach to comparative politics represented by Weber provides a basis for a general theory of politics, capable of explaining political institutions and processes across the entire range of human societies.

STRUCTURAL-FUNCTIONALISM

The basic principles of structural-functionalism can be summarized under five headings:

1. Society is a *system* of interdependent parts. Events taking place in one part of the system have repercussions throughout the system; hence, relations of cause and effect involve circular processes, and statements concerning these processes are extremely complex.

¹ Scott Greer and Peter Orleans, "Political Sociology," in R. E. L. Faris (ed.), *Handbook of Modern Sociology* (Chicago: Rand McNally & Co., 1964); Seymour Martin Lipset, *Political Man* (Garden City, N.Y.: Doubleday & Co., 1960), pp. 12-24.

COMPARATIVE POLITICS A READER

EDITED BY *Harry Eckstein* AND *David E. Apter*

THE FREE PRESS OF GLENCOE
Collier-Macmillan Limited, London

INTRODUCTION

David E. Apter

I

Barker comments that what makes the state natural for Aristotle "is the fact that, however it came into existence, it is as it stands the satisfaction of an immanent impulse in human nature towards moral perfection—an immanent impulse which drives men upwards, through various forms of society, into the final political form."¹ Most of us probably share this view. Upon it rests our basic optimism about politics. Even in cynical moods, when the idea of progress is in doubt, there remains a pervasive hope that an immanent impulse will drive us towards moral perfection. Without some such faith, all hope for political man would disappear.

Whether or not such a view is accepted, it raises a fundamental problem. What are the arrangements whereby men express their moral aspirations, and, more particularly, what political form expresses them best? Such a concern may be divided into two parts. One involves existing political arrangements. The other, which is the subject of the present section, centers around the problem of change.

The major forms of political development involve not only historical transformations in political arrangements, but in political values as well. History is punctuated with trial and error. At times great changes occur within the existing framework of social order. At other times there is a breakdown in social life.

II. EVOLUTIONARY CHANGE AND POLITICAL DEVELOPMENT

"Political evolution" is the term that best expresses the countless changes in outlook and political arrangements that can be absorbed without a breakdown in social life. It may have its discontinuities—for example, evolution with respect to representative government in England had its Chartist Movement and its struggles over the passage of the Reform Acts—but mainly it takes place within the context of the existing community, which in

turn is both strengthened and modified by change.

Evolution, although less dramatic than its alternative, revolution, is also more demanding from an analytical point of view. The two forms of change are obviously related. To examine evolutionary change, we analyze the receptivity of institutions with respect to their flexibility. In the West this concern has been shaped by our interest in representative government and constitutional democracy. We view democracy as a system that institutionalizes a framework that allows change to go on, but in an orderly fashion. We recognize that democracy inhibits change and makes it less epic. It is necessary to denature change in order to render it compatible with what already exists. Where it can not be so rendered, it becomes dangerous. Indeed, one cornerstone of our faith in the wisdom of democracy as a political form is that while never quite a match for the social and political problems facing it, democracy nevertheless remains the most satisfactory method of responding to changing wants and needs.

Much of the Western democratic world has shown a remarkable ability to absorb change. Early notions of democracy were founded on simplistic ideas of progress, with social life centered in the intimate and relatively serene atmosphere of rural and small town life. From such beginnings democracies have shown themselves capable of absorbing vast increases in population as well as a remarkable degree of urbanization, the rise of industrial economies, and an increasingly intricate set of political institutions. In spite of its inadequacies, democracy has achieved more adequate distribution of rights and obligations along with the expansion of goods and services in an increasingly advanced technological setting. Such changes have not destroyed the ability of our democratic societies to provide for the orderly transition of governments and men and the circulation of elites with a minimum of violence and bloodshed. There are obvious exceptions to this condition. France provides an example of periodic failures in democracy. In Germany and Italy also democracy once failed—and may again; but Belgium, the Netherlands, the Scandinavian countries, Great Britain, the United States, and the

older dominions are all examples of democratic stability and peaceful or evolutionary change in which politics, no matter how turbulent, have not given way to full-scale revolution.

Notwithstanding democratic successes in providing a suitable framework for development, peaceful change is, of course, not the same thing as democracy. There have been long periods of political and social evolution in nondemocratic nations when revolutions have been absent. For over a thousand years, China, a monarchy, did not have a revolution, although there were changes in dynasties. The Revolution of 1911, which brought about the end of the Manchu Dynasty, resulted from the inability of China to absorb those patterns of commercial and social innovations that had begun to penetrate from the West a generation earlier.

Japan, in contrast, was able to absorb those same innovations, while requiring alterations in the political structure that made it more powerful. Indeed, the growth of militarism in Japan can be regarded as one means whereby innovation and change were regulated in accordance with traditions and social institutions that already prevailed. Militarism rendered innovation less dangerous to the moral order—an order that governments are always destined to protect as part of their *raison d'être*.

What can we learn from the comparative study of political change? Most obviously there are added to those political techniques available at any given time new ones that can, with suitable adaptation to fit local conditions, be employed in a variety of countries. One of the most complex and interesting of these has been, in modern times, the growth of bureaucracies. Another has been the use of planning bodies and fiscal controls in government. These and others reflect a larger developmental tendency, that of the enlarged role of government in contemporary society.

This latter point has been of major concern precisely because of the crucial role that government plays in regulating all other forms of change. Industrial and health regulations and administration, education and scientific research, urban relocation and financial aid to towns, and the processing of government business—all are aspects of the problem of political change. Techniques of government that are novel and fresh, emerging as responses to larger problems, also need to be absorbed and digested; and accordingly the problem of big government is part of the problem of political development.

Political development then is a specific response to wider changes in social life, but political development is not simply a reflex of society. Government always has a dynamic of its own, and comparative studies of change need always to reflect the impact of government upon society. The functioning of the one always affects the workings of the other.

This problem can be seen most clearly under two kinds of circumstances. One is when the community

poses problems for government of such magnitude that rather drastic alterations in government policy are required if a breakdown of order is not to occur. The Hapsburg monarchy in the old Austrian-Hungarian Empire provides an example of how inadequate governmental policy prepared the way for disasters on the battlefield that destroyed the Empire. A similar example is Tsarist Russia. History is strewn with such cases. More modern examples are afforded by Kuomintang China and several Latin American countries. Indeed, preserving order in the face of grave social problems while attempting to reform governments whose normal actions are hampered by inefficiency and widespread corruption is a key policy problem for the United States in its dealings with many overseas nations. Moreover, such problems cannot be handled purely at the governmental level. The political effects of social and economic development also become an essential part of the problem. In many nations undergoing rapid change, everything is political, and that is the heart of the problem.

There is another special difficulty of political development in new governments. Not only is there a question of the form and spirit, the techniques and mechanisms that seem appropriate, but the basic authority of the state must also be agreed upon in principle by the citizens of new polities. How to make authority legitimate, that is, how to create the constitutional framework and give it meaning, is one important matter for comparative analysts to examine. With undigested views stemming from many political philosophies and opinions, political leaders of the new states tend to be eclectic and experimental and at the same time miss many of the more subtle interconnections between governmental acts and forms, between public participation and responsibility. In the search for alternatives in public policy and government structure, they miss those connections of outlook and practice that enable particular political mechanisms to be successful in one case and fail in another.

How can evolutionary change and political development be studied? Several alternative efforts have emerged in contemporary comparative studies. One approach treats government along with other factors in a development situation and tries to correlate the speed of development by determining the progress made in each dimension. Without doubt Deutsch's concept of social mobilization remains the most successful attempt to correlate basic variables involved in the total development process. Whether or not his major thesis is basically correct cannot be verified by his variables. He says, for example, that:

Other things assumed equal, the stage of rapid social mobilization may be expected therefore to promote the consolidation of states whose peoples already share the same language, culture, and major social institutions.

while the same process may tend to strain or destroy the unity of states whose population is already divided into several groups with different languages or cultures of basic ways of life.²

This statement can be regarded only as an interesting proposition, since it is quite possible that those states with the least identity of language and culture will be drawn together in the development process. Guinea in West Africa is a case in point. Our purpose, however, is not to argue with Deutsch but rather to point out that his method of correlating such factors as population, literates, per capita income, and urban population is one means of examining political development. Others who have tried to work along these lines are Lyle Shannon and S. M. Lipset.

The great difficulty with the use of such variables is that they assume that certain key indicators, most characteristic of the development process in the West, will turn out to have the same significance in the developing areas. These theorists have a tendency to view political development as a fairly uniform process, and in this they have been aided by economists who by and large tend toward the same view.

The alternative is to be found in such efforts as Shils' "Political Development in the New States."³ In Shils' work there is recognition of the need to sketch the main characteristics of social and political organization first to see what over-all similarities exist between political processes. Only in this way can the more statistical approaches be brought into the specific context of institutional change. Efforts such as the Almond-Coleman scheme of functional analysis⁴ attempt to bring the two approaches together within the context of developmental, or process, theory.

Two other efforts that attempt to handle political development by bringing together structural variables with more general basic data are Lerner's *Passing of the Traditional Society* and Apter's *The Political Kingdom in Uganda*.⁵ The former deals directly with the effect of modern communications upon the formation of new roles, while the latter provides a framework for studying comparative political development. All these approaches represent different kinds of efforts to make sense out of the processes of political development and evolutionary change.

There are times, of course, when the community can no longer absorb innovation. There may be structural weaknesses in both society and government that result in a weakening of their moral fiber. Political institutions fall into disrepute. Society either becomes subject to a widespread malaise, a kind of anomie, or it seeks more drastic solutions to its problems. Such drastic solutions, especially when they represent a profound rupture in political continuity, are normally revolutionary.

III. REVOLUTIONARY CHANGE

We often speak of the "industrial revolution" or the "Copernican revolution" or even the "technological revolution." This use of the term "revolution" is a way of conveying how drastic have been the consequences of the events characterizing the period. Such terms, however, go beyond what we ordinarily mean to imply by the word "revolution." In this view, revolution is a drastic alteration in the values and polity of a nation characterized by internal violence.

There are violent internal conflicts that result in changes of regime. These changes are fundamental to the extent that they incorporate new values and polities. Fundamental revolutions in our terms thus have a strong normative element, a measure of political messianism, and a moral urgency lacking in lesser revolutions.

What are some of the characteristics of revolution? When do they begin and end? How do they differ from armed insurrection? All these questions have concerned scholars who examine the process of change and, more particularly, rapid change. In this view, Latin America has had few fundamental revolutions. Perón's in Argentina and Castro's in Cuba are exceptions, since they violently incorporated certain fundamental changes in polity and values, particularly in Cuba. Similarly, in Central America, the revolutionary case is Mexico. Other "revolutions" in Latin America have been more ephemeral.

One indication of the significance of a revolution is whether or not its tenets are serviceable elsewhere. To be fundamental, a revolution needs to have broad consequences. Fundamental revolutions engender further revolutions. Indeed, the Mexican and the Cuban revolutions have had far-reaching implications in Latin America. In this, they follow in the traditions of two others, the French and the Russian.

Revolutionary change does have certain general characteristics. Tocqueville, writing about the French Revolution, observed that:

During revolutions of long duration, it is easy to mistake the signs indicating the approach of great turning points; for these signs vary with the different periods. They even change their character as the revolution advances.

In the beginning public opinion is excited, lively, intolerant; presumptuous and mobile; at the end it is stolid and sad. After having tolerated nothing, there seems to be nothing it will not endure. But submission is accompanied by resentment, irritation increases, suspicion becomes more inveterate, and hatred grows in the midst of obedience. The nation has no longer, as in the beginning of the Revolution, sufficient energy to push a government towards the precipice, yet everyone enjoys the spectacle of its fall.⁶

For Tocqueville, major revolutions represented transformations in the beliefs by which men live. There is nothing casual about them; they are not simply seizures of government by armed men or insurrection. Revolutions are profound alterations of social and political life. They are caused by a basic disease in the body politic; and when the crisis is reached, the result is a breakdown of authority. Laws and orders, rights and obligations are dissolved. Conflict is not confined to members of the old regime versus the revolutionaries but extends to struggles between revolutionaries.

Revolutions, as Edwards suggests, have a characteristic syndrome. There is, first, public restlessness, a generalized kind of striving not easily satisfied. Second, vice, immorality, and moral malaise bite deep into society. Third, frustration becomes pervasive. Life is now, according to Edwards, repressed, unsatisfying, and increasingly intolerable. These are telltale warnings of the danger of revolution.⁷

So much for the character of revolution. What were some of the great ones? In recent times they include the English Revolution, extending roughly from the decapitation of Charles I to the restoration of the monarchy; the French Revolution, which is far easier to indicate in its beginnings than in its end; the American Revolution, which was, on the whole, the least revolutionary of the major revolutions; and finally, the Russian. So powerful have these revolutions been that they remain a seedbed for other and subsequent movements that, if not revolutions in themselves, have been carried forward by revolutionary antecedents.

Not all revolutions are progressive. Hitler's rise to power, as Mussolini's before him, resulted in some earthshaking events. The sorry spectacle of millions of Germans, regimented, uniformed, and muzzled, channeling their passion for order into devotion for an absurd man with a toothbrush mustache is a phenomenon that later generations will find difficult to understand. The posturing and grimaces of Mussolini were no less ridiculous. These revolutions were truly revolutionary in that they established a new standard of right and wrong, a new pattern of authority to maintain the standard, and a new moral language to express the standard.

The fascist revolutions, as well as those of Argentina, Cuba, and Mexico, were momentous, yet they were not perhaps "fundamental." They lacked the moral imperatives of the English, the American, the French, and the Russian. Like the Communist revolution in China, their contribution to human thought and feeling is not very great. In evaluation or revolution it is important to separate the technique of insurrection from the contributions of revolution.

Revolutions vary considerably in their causes. General dissatisfaction with a government can never, of course, be pinned down to a single factor. Some,

however, were more concerned with economic problems, others ethnic, still others religious. Indeed, early revolutions, like the Christian conquest of ancient Rome, had as the basis of their moral impetus new moral values. Christianity and Islam inspired men to a host of revolutionary actions that unfolded in many countries and over many years.

The most recent of the fundamental revolutions is the Marxist, of which the Soviet Union is merely one aspect.⁸ The elaboration of revolutionary change leading to a higher stage of society was the Marxist utilization of the French Jacobin tradition. By integrating it with Hegelian dialectics and Ricardian economic theories, social and political revolution was made into a feature of progress and of changes between epochs. Engels, Marx's friend and collaborator, claimed that it was

... Marx who had first discovered the great law of motion of history, the law according to which all historical struggles, whether they proceed in the political, religious, philosophical or some other ideological domain, are in fact only the more or less clear expression of struggles of social classes, and that the existence and thereby collisions, too, of these classes are in turn conditioned by the degree of development of their economic position, by the mode of their production and by the form of exchange resulting from it. This law . . . has the same significance for history as the law of the transformation of energy has for natural science. . . .⁹

This view, to a greater or less degree, was shared by others in the revolutionary tradition. Some were less concerned with the "scientific" notion of revolutionary progress but were rather interested in the mystique of revolution. Revolutionary activity did not need to show a unilinear line of progress toward a higher order. Rather, its liberating effect could derive from violence, a shaking loose from past inhibitions and institutions. The syndicalist view of revolution departed from the Marxist because of doubt in Marx's prophetic accuracy. Hence, it was necessary to create new ethical conditions for violence. Sorel's *Reflections on Violence* is just such an effort. Sorel put the issue as follows:

The Marxian theory of revolution supposes that capitalism, while it is still in full swing, will be struck to the heart when—having attained complete industrial efficiency—it has finally achieved its historical mission; and whilst the economic system is still a progressive one, Marx does not seem to have asked himself what would happen if the economic system were on the down grade; he never dreamt of the possibility of a revolution which would take a return to the past, or even social conservation, as its ideal.¹⁰

Revolutionary thought did not remain limited to the socialist tradition. After World War I, in Germany, Italy, Portugal, Spain, Roumania, Bulgaria, and, for a time, in Greece, revolutions of the right occurred. Sometimes these had "social conservation" as the ideal, as in the more Catholic of the fascist revolutions. Sometimes there was a frank

return to an atavistic past, as in the case of fascist Italy or Nazi Germany. Violence was seen as freedom from decadence. War and destruction were regarded as the proper symbols of freedom. Discipline and regimentation became the artifacts of achievement. Hence what the Jacobins and Marx had unleashed as progressive revolution helped to install tyrannies of the left and the right as the immediate progeny of revolution itself.

If revolutionary traditions are striking and even fearsome, the evolutionary view is certainly unheroic and mundane. It is more rational in the sense that rationality comes about through criticism and understanding by individuals. As Popper points out, if it is the case that authoritarianism and rationalism are antithetical to one another, then reason, like science, grows by way of mutual criticism; the only reasonable way of 'planning' its growth is to develop those institutions that safeguard the freedom of this criticism, that is to say, the freedom of thought."¹¹

Revolutions do not, characteristically, establish such institutions but rather suppress them. In that sense, neither revolutions in the name of science (the Marxist), or revolutions in the name of violence (the fascist), conform to a rational ideal, however much they try to "rationalize" their societies. The true revolutionary sees in violence either a regrettable but necessary adventure into the future or seeks the romanticism of danger, the excitement of destruction, the power of fear.

A sense of destiny is thus characteristic of revolutionaries, whether through a class, as among the Marxists, or a national state, as among National Socialists. Such a sense of destiny does more than serve a pragmatic end. In the end it validates the evolution. It presses its claim for a new society as the basis for a new authority. In a word, it tries to supplant the existing system of authority with a new legitimacy, the right of revolutionary power.

We have said that fundamental revolutions have a moral aspect to them—whether they are retrograde or progressive, whether they are deistic and rationalistic, as in the French Revolution,¹² secular and anticlerical as in the Russian, or mystical and pagan as in the fascist and Nazi revolutions. None is complete without a pantheon of saints and devils, heroes and villains, dogmas and heresies by means of which it establishes the rights of the revolution, its historic drive. After it has won power, it uses these to eliminate the remnants of the former society.

IV

Representative democracy, when it flourishes properly, is one alternative to revolution, since the organs of government reflect, through policy, the

changing needs of a population that manifest themselves in the mechanisms of popular government. The evolutionary tradition, whether of the left or the right, is based first on the concept of representative government.

What is so intriguing about this concept is that most representative governments were themselves born in revolution. The point is that a difference exists between what might be called "radical" and "liberal" revolutions. The former tries to restructure and alter almost all the features of social life, that is, to modify values, attitudes and institutions according to some set of goals. To gain these ends, radical revolutions need to politicize all aspects of community existence. Nothing escapes surveillance. Liberal revolutions, on the contrary, accept the main values, attitudes, and institutions of the community but regard the government as imperfect. A revolution for constitutional government gives power to the people to make those laws pleasing to the majority. Government policy, based on recurrent majorities, reflects diverse groupings engaged in a coalitional competition by means of the party system and elections. Thus, if there are internal problems in the society, these will be reflected in the political mechanisms. Public policy will be directed to their elimination. If there are failures in this regard, then the representative system must be tinkered with and amended in order to more perfectly reflect the public humor.

Are the differences in radical and liberal revolutions simply matters of degree? In part they are. In part, too, they reflect differences in conception. Radical revolutions may act in the name of the public, but in the long run the public is their obstacle. Participation in politics is tolerated only within narrow limits laid down by party or government, so that visible exercise of governmental authority is its most pronounced characteristic. Radical revolutions have great difficulty in retiring old revolutionaries. The revolutionary movement tends to "eat its young." This was noted by Trotsky, who called it the "Thermidorian reaction" and held that it was characteristic of the French, Russian, Italian, and German radical revolutions. And of course in the end the Thermidor destroyed Trotsky himself.¹³

One consequence of these revolutions is found in the decline of colonialism, itself a momentous period of change in human affairs. Decolonization has not been revolutionary. Rather, it has been the carrying forward of those revolutionary ideas contained in all the major revolutions listed above; those defining individual liberty as in the English Revolution, political democracy and representative institutions as in the French and the American, economic progress and drastic social change as in the Russian. One finds the ideological progeny of these revolutions scattered throughout the rhetoric and thought of nationalist leaders in Asia and Africa.

Today, the Western world watches its revolutionary chickens come home to roost in the new nations. The need to shape and sort out political arrangements makes the process of peaceful political evolution dangerous. The new nations come into the world without the original sin that taints the West and the East, but they are also eclectic, brash, and ignorant in many ways in spite of a pronounced humanism. They are out to claim their rightful inheritances. They will soon dominate in the United Nations. Meanwhile, they stumble in efforts to straighten out their affairs, to attack the discontinuities within their own societies. This is political development in the raw, a process full of dangers to all. Yet there is no substitute for it. Planning through borrowed techniques, applying ideas eclectically, using force, refusing to be judged, the "third world," as it is often called, raises up new problems for comparative politics. Is Jaspers right when he says that former colonies "are still largely incapable of freedom"? The answer will depend upon the political development of the new nations. They have the same potentialities for persecution and tyranny as the older ones. Whether they will safeguard both individual and social freedom remains to be seen. Unfortunately, few governments have been able to establish both simultaneously.

V

Two interesting studies of the role of revolution that appear in biographies of well-known revolutionaries are *The Political Philosophy of Bakunin: Scientific Anarchism* (New York: The Free Press, 1953, edited by G. P. Maximoff), and C. A. Sainte-Beuve's *P. J. Proudhon, sa vie et sa correspondance* (Paris: Ancienne Librairie Schleicher, 1947). Providing a good background for the growth of the Jacobin tradition and its origins in the French Revolution is J. L. Talmon's *The Origins of Totalitarian Democracy* (London: Secker and Warburg, 1955). Providing the link between the left syndicalist tradition of revolution and the national socialist varieties is Georges Sorel's *Reflections on Violence* (New York: The Free Press, 1950).

The largest single list of works on revolution stems from the Marxist library. Perhaps the most interesting of these, aside from the Communist Manifesto, which is itself a tract, a kind of *Mein Kampf* of the left rather than a basic work, are two: Marx's *The Eighteenth Brumaire of Louis Bonaparte* (New York: International Publishers, n.d.) and Lenin's *State and Revolution* (New York: International Publishers, 1932).

In this section are reprinted some of the major comparative works dealing with revolution. The first selection by Brinton is an effort to comprehend the theoretical implications of revolutions and their implications with respect to the problem of

rapid change. An obvious omission here, not to be minimized because the author was so much a participant, is Trotsky's classic, *The History of the Russian Revolution*, probably the best analysis of a revolution to be found in the literature. So rich and detailed is this work, however, that it is difficult to remove a section or it for separate treatment in a Reader. Nor is it strictly speaking a comparative study, however many references to other revolutions or passages useful for broader studies it may contain.

Much of the general literature on political change now relates to the new nations. These show such remarkable contrasts and discontinuities that they are a most useful source of research and knowledge about the more general processes of change, as well as very particular ones. Moreover, it is becoming more common to compare recent change in new nations with other historical periods. Several very recent studies of change include Deutsch's *Nationalism and Social Communication*, Lipset's *Political Man*, and the final chapter of Almond and Coleman's *The Politics of the Developing Areas*. These are attempts to utilize "hard data" with respect to indicators of change.

Despite the interest in the politics of development, there is still no over-all comparative study that can combine the analysis of process with that of structure. The Almond and Coleman volume is a step in that direction and therefore merits special attention. There have also been a few behavioral studies that lend themselves to comparative treatment. Indeed, L. Doob's *Becoming More Civilized* is one of the rare efforts by a psychologist to discuss the process of modernization from the point of view of the individual. As Herbert Hyman points out in the opening chapter of his book, *Political Socialization*, the wide variety of contributions that psychologists could give to the comparative study of adaptation to modernization are yet to be made. Pye's pioneering efforts to fill that gap are to be found in a variety of his works, and his forthcoming analysis of Burmese politics will have wide significance.

There is current research underway by anthropologists and psychologists that will have implications for the analysis of politics, perhaps the most important of which deals with socialization and is being conducted by D. Campbell and R. LeVine. The prospective research is outlined in the *Journal of Conflict Resolution*, March, 1961. At the University of California at Los Angeles work on the social background of elites in Jamaica is underway under the direction of Professor Wendell Bell, and a similar project has been undertaken for East and Central African political leadership by Professor James S. Coleman of the University of California at Los Angeles and Carl Rosberg of the University of California at Berkeley.

We mention these studies because the analysis of political development is itself underdeveloped. What has been undertaken so far is a blocking out

of certain key variables, but all the critical interstices of analysis remain to be explored. How do political values and ideas change? What new mechanisms for handling government business have made their appearance? Indeed, is the new industrial revolution accompanied by a new managerial revolution? To what extent is political development merely a reflection of that?

Some of the more important books and articles available on the subject of political development, in addition to those indicated above, include E. Banfield, *The Moral Basis of a Backward Society*;

M.I.T. document prepared for the Senate Foreign Relations Committee, "The Objectives of United States Economic Assistance Programs";

and B. Hoselitz (ed.), *The Progress of Underdeveloped Areas*. We put these three in a group because they get at very different but equally relevant aspects of the development process.

Another interesting group includes Carter and Brown (eds.), *Transition in Africa: Studies in Political Adaptation*; Max Gluckman, *Custom and Conflict in Africa*; and L. A. Fallers, *Bantu Bureaucracy*. All these deal with political aspects of change in Africa.

Another useful cluster of books dealing with development includes P. T. Bauer and B. S. Yamey, *The Economics of Underdeveloped Countries*; W. A. Lewis, *The Theory of Economic Growth*; and H. Leibenstein, *Economic Backwardness and Economic Growth: Studies in the Theory of Economic Development*. In this connection a useful book is W. W. Rostow, *The Stages of Economic Growth: A Non-Communist Manifesto*. A good analysis of development processes is also to be found

in Neil Smelser's *Social Change in the Industrial Revolution: An Application of Theory to the British Cotton Industry*.

A curious although provocative book is E. E. Hagen, *On the Theory of Social Change*. This is a book which is concerned with creativity and innovations in economic and social development. For a contrast, however, see also Ursula Hicks, *Development from Below*. In addition, there is a recent book which surveys the major problems of social change—R. Braibanti and J. J. Spengler (eds.), *Tradition, Values, and Socio-Economic Development*.

There are, of course, many works devoted to the particular study of development within a given country. Morroe Berger's *Bureaucracy and Society in Modern Egypt* is one of the best of these. Another valuable book is Philip Woodruff, *The Men Who Ruled India*. Although not comparative in their treatment, they nevertheless have implications for comparative analysis. Our theories for making such comparisons are still weak and also need some development. These and other related materials show that there is ferment on the intellectual side of the development process. The works of Pye,

Shils, and Coleman would alone testify to that. And there are many others.

NOTES

1. See E. Barker, Introduction, *The Politics of Aristotle* (Oxford: The Clarendon Press, 1948), p. xlix.

2. See Karl W. Deutsch, "Social Mobilization and Political Development," *American Political Science Review*, LV, No. 3 (September, 1961), p. 501.

3. See E. A. Shils, "Political Development in the New States" in *Comparative Studies in History and Society*, July, 1960.

4. Almond and Coleman, *The Politics of Developing Areas* (Princeton: Princeton University Press, 1960).

5. See D. Lerner, *The Passing of the Traditional Society* (New York: The Free Press, 1959), and D. Apter, *The Political Kingdom in Uganda* (Princeton: Princeton University Press, 1961).

6. See Alexis de Tocqueville, *The European Revolution and Correspondence with Gobineau* (New York: Doubleday Anchor Books, 1959), p. 123.

7. See L. P. Edwards, *The Natural History of Revolution*.

8. In an extremely interesting passage, Wilfred Cantwell Smith writes,

"The Marxist movement we may take as the largest, most resolute, organized, explicit attempt in man's development thus far to construct a good society, to control historical development and to realize within it a dream of what life for the human community should be. It is distinguished from the religions, of course, by its exclusive concern with this mundane world. It is distinguished also from Western humanisms, from the impulsion instanced in secular liberalism and in the American and French revolutions, by its intense and all-inclusive articulation, its total concentration on this one ambition. It puts every last egg in the historical basket; nothing whatever matters but the kind of history that it is sure will, and is determined shall, evolve. In its view there is no meaning, no value, and in the end no reality to human life other than its meaning as an item in the on-going historical process, as a contributor or obstacle to the kind of history that is to obtain tomorrow. It is as a means to an end, or in any case in relation to that end, an end that is given within and by history, that in Marxism the human person has significance; and this is his only significance, for himself and for others." *Islam in Modern History* (New York: Mentor Books, 1959), p. 31.

9. See Frederick Engels, Preface to Marx, *The Eighteenth Brumaire of Louis Bonaparte* (New York: International Publishers, n.d.), p. 10.

10. G. Sorel, *Reflections on Violence* (New York: The Free Press, 1950), p. 107.

11. See Karl Popper, *The Open Society and Its Enemies* (London: Routledge and Kegan Paul Ltd., 1945), Vol. II, p. 214.

12. Tocqueville said that the French Revolution "was made by a system of general ideas, forming a single body of doctrine, a kind of political gospel where every idea resembles a dogma." *Op. cit.*, p. 101.

13. See L. Trotsky, *The Revolution Betrayed* (New York: Doubleday, 1937), Chapter V.