



政治科学

Political Science

第6版

[美] 迈克尔·罗斯金
罗伯特·科德 著
詹姆斯·梅代罗斯
沃尔特·琼斯

华夏出版社

Prentice-Hall

Political
Science

Political
Science

政治科学

Political Science

第6版

Michael G. Roskin
Robert L. Cord
James A. Medeiros
Walter S. Jones

[美] 著

林森王锋 范健宇 等译
宁福 校



Political

华夏出版社
Prentice-Hall

Science

图书在版编目(CIP)数据

政治科学/(美)罗斯金(Roskin, M.C.)等著;林震等译—北京:华夏出版社,2000.7
(21世纪高校教材译丛·政治学与行政管理学)

书名原文: *Political Science*

ISBN 7-5080-2183-5

I. 政… II. ①罗… ②林… III. 政治学—高等学校—教材 IV. D0

中国版本图书馆CIP数据核字(2000)第34609号

Political Science, 6ed.

Copyright © 1997, 1994, 1991, 1988, 1985, 1974 by Prentice Hall, Inc.

Chinese language edition published by Huaxia Publishing House.

本书英文版为 Prentice-Hall, Inc. 于 1997 年出版

本书中文简体字版专有出版权由 Prentice-Hall 授予华夏出版社, 版权为华夏出版社所有。未经出版者书面允许, 不得以任何方式复制或抄袭本书内容。

版权所有, 翻印必究

北京市版权局著作权合同登记号: 图字 01-1999-1958 号

政治科学(第6版)

[美] 米切尔·罗斯金 等著

林 震 等译

策 划: 刘 力 蔡 翔 赵洁平

责任编辑: 赵洁平

封面设计: 张 朋

出版发行: 华夏出版社

北京市东直门外香河园北里4号 100028

经 销: 新华书店

印 刷: 北京先锋印刷厂

版 次: 2001年1月第1版 2001年1月第1次印刷

开 本: 730×988 16开

印 张: 28.25

字 数: 463千字

定 价: 45.00元

政治科学

总 序

政治学是社会科学中一门重要的基础科学。行政学是政治学的一个分支学科,而行政管理则被认为是管理学的一个分支学科。中国古代虽有丰富的政治学遗产,但是把政治学作为一门独立的学科,还是1900年左右近代西方政治学传入以后的事。据统计,从1901年至1904年之间,中国翻译出版西方政治学的专著就有66部之多。¹中国第一所开设政治学课程的学校,就是北京大学前身,1898年建立的京师大学堂。1903年,京师大学堂的课程表上所列8个科目,其中就有“政治学科”。辛亥革命后,相继建立的各高等院校,也大部建立了政治学系。至1948年全国解放前夕,根据不完全统计,当时全国约200所大学中,已有近50所大学设立了政治学系,培养政治学专业人才。而在许多政治学系的课程设置中,不仅有政治学理论、比较政治、国际政治、中国政治等政治学课程,也有行政学和操作性比较强的行政管理。在那一段时间里,中国政治学与行政管理的教学与研究,曾经取得了一定成绩,涌现出一批著名学者,出版了一批有价值的政治学与行政管理著作。

1949年中华人民共和国成立,新中国完成了夺取政权的

1995.11

革命任务,进入了巩固政权的建设时期。当时国家面临的问题,首先是如何建设一个稳定的、高效能的、真正是人民当家作主的社会主义政权体制。按理说政治学际此时机,应该大有用武之地。然而众所周知,当时的高等教育体制改革,根据前苏联的高教体制的蓝本,于1952年取消了大学中的政治学系科。与此同时,政治学在新中国,也不再作为一门独立学科而存在了。事隔近30年,直到结束“文化大革命”十年动乱,改革开放之后,经过学术界几次酝酿,邓小平同志又于1979年发出:“政治学、法学社会学以及世界政治的研究,我们过去多年忽视了,现在也需要赶快补课”²的号召。这样,上下结合,中国政治学才得以恢复。1980年12月,在中国政治学会成立(重建)大会上,当时中共中央书记处书记胡乔木同志在讲话中明确指出:“政治学是一门重要的科学,建国后取消政治学研究是错误的,在理论上、实践上都是损失。”“政治学不仅要研究政治制度,而且要研究国家、政党、人民和政治家及其相互关系。”他还强调说:“要研究人民通过什么途径来实现对国家的领导,如何在一切基层单位,即社会组织的任何一个细胞里,实现民主的政治生活,使每一个公民做为主人翁来行使自己的权利;……”³

从1980年到现在已经过去了20年。政治学与行政管理研究在此期间的发展,无论是在培养人才方面,还是在研究理论解决实际问题方面,都取得了一定进步。但是相对于中国社会主义现代化事业所要求的,显然还存在不少差距。

政治学与行政管理研究在中国要想得到长足的发展,要想在建设有中国特色的社会主义伟大事业中发挥其应有的作用,当前还有许多方面的工作要做。下面仅就政治学研究工作方面,简单谈几点意见:

首先,政治学与行政管理研究,要想得到社会认同,就必须能回答当前社会主义建设实践中提出的问题,提供解决当前中国现实政治与行政管理问题的最佳方案。为此,就要求中国的政治学与行政管理研究工作者,能够立足于中国现实,深入下

去,脚踏实地做大量艰苦的调查研究工作。要做认真的社会抽样调查,要定性分析,更要定量分析。要熟悉中国国情,再研究问题,才能弄清问题的症结所在。

其次,政治学与行政管理研究要努力达到本身科学性的要求。不能使科学性的要求屈从于一时的政治需要。政治学与行政管理研究只能靠坚持自身的科学性来为现实服务。如果只知唯上、唯书,或者甘做轻气球,随风转,则它本身就变成了伪科学,用伪科学来服务于现实政治,不仅于事无补,而且会大帮倒忙,并且会严重败坏政治学与行政管理研究的声誉。

最后一点,政治学研究,同任何其它学科一样,都不能固步自封。必须面向世界,敢于引进外国政治学与行政管理研究的新理论、新方法,进行研究、验证,以便参考、借鉴。特别是在中国国内中断政治学研究的那三十年,正是西方政治学与行政管理研究大发展的时期。根据国际政治科学协会(IPSAs)⁴的统计,二战以后30年内,世界各国政治学的研究机构,增加了七倍;各国发表的政治学论文与报告,增加了三倍;各国专业政治学者也增加了三倍。这30年中,西方政治学者与行政管理学者都做出哪些成果,我们需要了解。我们要补这一课。为了建设有中国特色的社会主义,我们要敢于引进西方社会中那些行之有效又能为我所用的东西。然而这个问题,多年来,在中国社会科学的研究中,是个解不开的困结。认识上曾经多次反复。前几年,社会科学各学科都为译介西方学术理论著作而做过努力,但是却遭到一次又一次的诟病。其实马克思主义从产生时起,它就是开放的。作为科学理论,它从来不是封闭的。人所共知,马克思主义本身就是吸取了人类科学文化的优秀成果而产生的。它本身要发展,也就不可能拒绝从当代人类优秀的科学文化成果中吸取营养。那么,西方的学术著作,一切都是好的么?当然不是。它们之中也确实不乏牵强附会,甚至荒谬绝伦之作。但是它们总是少数,不能因为少数伪劣制品的存在,就拒绝与大量优秀成果接触。同时,我们应该相信人民群众,相信专家学者

在他们所熟悉的专业范围内,对是非、美丑之间,具有正常的鉴别能力。

喜见华夏出版社出版《21世纪高校教材译丛·政治学与行政管理学》这一套丛书。其所选书目都是得到社会公认并被多所高校多次使用的教材。内容又比较新,囊括了许多新理论、新方法。有些虽然出版较早,但一再修订、再版。有的在近些年内出到六七版之多。这可进一步说明这些书在西方高校课堂上的“经典性”。当然,在中国高等学校的政治学课堂上,主要应该使用中国学者自己编写的教材。但是,“他山之石,可以攻玉”:在使用中国自己编写的教材同时,再辅以这一套翻译教材,相信可以达到更好的教学效果。

趙宝煦

2000年2月7日于北京大学

【注 释】

1. 宝成关:《西方文化与中国社会:西学东渐史论》,吉林教育出版社1994年版,第410-414页。
2. 《邓小平文选》第二卷,人民出版社1994年版,第180-181页。
3. 中国政治学会编:《政治学研究通讯》,1981年5月25日,试刊第3期。
4. 国际政治科学协会(IPSA),是国际性的各国政治学家的联合组织,于1949年12月在联合国教科文组织的支持下建立。该会每三年召开一次全体大会。2000年8月初将在加拿大魁北克市召开第18次大会。

校者序

美国莱康明学院的罗斯金(Michael G. Roskin)、东北大学的科德(Robert L. Cord)、长岛大学的梅代罗斯(James A. Medeiros)和琼斯(Walter S. Jones)合著的教科书《政治科学》，初版于1974年，嗣后由于被越来越多的大学采用为教科书而一再修订重版。本书据这本教科书的英文第六版译出。

早在希腊城邦晚期，亚里士多德就曾试图将政治学区分为政治哲学和政治科学，前者崇尚思辨和政治价值的辨析，后者致力于经验事实的考察而从中识别和发现“最优良的政体”。¹他本人由于在对158个希腊城邦的政治体制进行调查的基础上写出了名著《政治学》而被后世认为开了“真正的经验主义研究”²的先河，成为政治科学的奠基人。但是在他之后，政治科学的命运却远不如政治哲学那样辉煌。到19世纪中期，政治学沿着两条路线开始由思辨的哲学变成实证的科学：一条是由约翰·穆勒和托克维尔开创的通过运用比较的方法而对政治假设进行验证，另一条是由马克思、恩格斯开创的通过运用辩证唯物主义与历史唯物主义的方法而对政治现象进行社会经济的考察和社会阶级的分析。整个西方特别是美国的政治科学是沿着前一条路线发展的，其整个历程都渗透着经验实证主义的特征。³然而，这并不意味着西方的政治科学在研究方法上是经久不变的、呆板划

一的恰恰相反,政治科学“至少经历了三种不同的风格或方法:传统的、行为主义的和后行为主义的”。行为主义者把行为主义崛起之前的政治科学称作“传统的”,那时采用的主要是历史的研究方法和法理——制度主义的方法,注重于既存文献的搜集与整理以及规范主义的和定性的分析。20世纪五六十年代是行为主义居于主流地位的时代,政治科学研究借用心理学的方法,“从选举、民意调查、议会投票和别的能够得到数字的方面积累数据”,对政府和其他政治主体的政治行为做动态的考察和量化处理。行为主义使政治科学在研究程序上按照假设——观察——分析——验证的程式向自然科学大大地贴近了,而且其诸多研究手段具有更多的可操作性。这种研究“动摇了一些长期坚持而未经检验的假设,赋予政治理论一个经验性的基础”。60年代末首先在美国发生了所谓“后行为主义革命”,新的方法“在某种程度上可被看作传统主义的和行为主义的方法的综合”。那末现时西方的政治科学崇尚哪种方法呢?本书著者告诉我们,大学的教授们“既有传统主义的观点,也有行为主义和后行为主义的观点,甚至在一个教授身上同时具有这三种观点”。本书著者认为,三种风格同时共存,虽然彼此之间时有龃龉,但是“很难说哪个是最好的”。基于这一认识,这本教科书“采取兼容并包的方法,而不刻意兜售任何单一的理论、概念框架或范式”。⁵这本教科书在美国大学本科教学中之所以被广泛采用,这一点也许是一大原因。

本书著者把政治科学的研究对象界定为各个政治主体围绕政府权力而进行的斗争和竞争。“它特别集中于两个相互关联的问题:1. 领导者为何及如何做决定? 2. 为什么公民遵守绝大部分的决定而有时却不遵守其他部分?”⁶这一界定以及对相关问题的回答,将政治科学对政治权力、政治体制、政治态度、政府机构等等的研究与公共政策密切地联系起来。正如本书著者在“公共政策”这一章开宗明义地指出的那样,“到目前为止,我们所讨论的每一个问题都是为考量公共政策所做的准备”。⁷有关政治科学的研究对象的经验事实,或取自本国,或取自他国,由此形成了政治科学的两个基本的研究领域——本国政府与政

治、比较政府与政治。本书著者认为：“这本书的成功在一定程度上应归因于它既不是一本关于美国政府的教科书，也不是单纯的比较政治学课本。相反，它同时运用美国的和比较的例子来向新同学介绍政治科学的全部领域。”⁷这种认识和做法是值得我国学者在编写同类教科书时引为借鉴的。

政治学在我国恢复、重建以来，我国学者已编写政治学概念、原理或基础一类的大学教科书近百种，但是还没有一本政治科学教科书面世。政治学原理和政治科学的区别在哪里？这里首先涉及的一个问题就是“什么是科学”。如果我们按照“科学就是实事求是”来回答，那么前者是有关自我认定的“是”（原理）的一个逻辑体系，因此不可避免地具有思辨的色彩；而后者展示的则是一个从一定的事实中求得“是”的过程，因此看重事实的可靠性和“求”的程度。正因为这样，我们可以看到这本教科书与我国已出版的政治学概念、原理和基础一类的教科书的显著区别，就在于它不是要构建一个理论体系，而是有条理地、系统地给我们叙述了有关“政治是什么”的基本事实。

华夏出版社赵洁平女士诚邀我组织翻译这本教科书，因我忙于教学和研究事务，就由我指导的博士生林震牵头组织翻译。林震有很强的责任心，为这项工作付出了很多时间和精力。本书的具体翻译分工是：第一编，林震；第二编，王锋；第三编，范贤睿；第四编，胡必松；第五编，陈涓。各章建议读物和注释由林震和陈涓译出，最后由林震对全书文字做了统一。

本书全部译文由本人审校。读者如发现误译和翻译不妥之处，请予批评指正。

宁强

于北京大学燕北园

2000年3月16日

【注 释】

1. 苗力田主编:《亚里士多德全集》第9卷,中国人民大学出版社1994年版,第98、118页。
2. 萨拜因:《政治学说史》上册,商务印书馆1986年版,第120页。
3. 宁骚:《比较政治学在美国的发展》,《北大亚太研究》总第1期,北京大学出版社1991年版,第144页。
4. 见本书第1章。
5. 见本书序言。
6. 见本书第1章,第18章。
7. 见本书序言。

序 言

能看到自己的书出到第六版的确令人高兴,这说明自己所做的事情是对的。它也意味着普伦蒂斯·霍尔国际出版公司的编辑们最初决定在1974年出第一版的选择是多么的明智,它是无须作多大改动的。这本书的成功在一定程度上应归因于它既不是一本关于美国政府的教科书,也不是单纯的比较政治学课本。相反,它同时运用美国的和比较的例子来向新同学介绍政治科学的全部领域。

第六版仍采取兼容并包的方法,而不刻意兜售任何单一的理论、概念框架或范式,它们是打开政治科学大门的钥匙。试图强求一种方法论上的完美设计既不为学科性质所允许,也无助于扩大学生们的知识领域。观点不同的教师们使用本书时也不会遇到任何困难。最重要的是,第六版仍把政治看作是益人心智的事情,并且努力把这种感受传达给第一次接触这门学科的年轻朋友们。

熟悉第一版的教师们会发现在第六版中没有什么大的改动。最近几年发生的一些事情已经包括在关于民族主义(第2章)、社群主义(第6章)、电视引起的冷漠(第9章)、预算平衡和授权(第18章)以及国家利益、维持和平与美国的外交政策(第20章)等的讨论当中,或者成为这些讨论的延续。经过作者、编

辑和出版商之间的认真合作,我们得以把1996年美国总统选举的结果纳入到我们的讨论中来。本书的整体框架则依然如故。

有些同行对本版和以前各版提出了一些批评,我真诚地听取他们的意见。在这里,我要特别感谢乔治亚大学的拉里·埃洛维茨,棕榈海滨社区学院的丹尼尔·奥康奈尔,以及桑尼-门罗社区学院的小亨利·皮尔森·弗伦奇。

本书是否需要在结构上作进一步的调整,或者我的理解是否正确?你们对这个问题——或者与本书及增补部分有关的任何问题——的参与对我来说都将有很大的帮助。你们可以直接与我联系,我的地址是 Lycoming College, Williamsport, Pennsylvania 17701。

迈克尔·G. 罗斯金

21世纪高校教材译丛·政治学与行政管理学

编辑委员会

主编
赵宝煦

副主编
宁 强 徐湘林

编委
(按姓氏笔画为序)

王浦劬	宁 强	朱光磊	许振洲	严 强	陈振明
李景治	张桂林	林尚立	周光辉	周启朋	姜成武
赵宝煦	贾庆国	徐湘林	虞崇胜	廖为建	潘 维



目

录

总序 I

校者序 V

序言 VI

第一编

政治基础

第 1 章

关于政治的科学? ~3

合法性的三个方面 1

合法性

主权

权威

政治权力 9

生物学的

心理学的

文化的

理性的

非理性的

合成的权力

政治学是科学吗? 15

为明察而努力

政治科学有什么好处?

改变政治科学 18

后行为主义的綜合

理论的重要性 20

简化现实 23

政治系统

系统的困境

	建议读物 26
	注释 27
第 2 章	民族、国家与政府 ~ 30
	民族的概念 31
	民族国家的要素
	民族国家构建的危机
	战争的作用
	政府:是什么和做什么 38
	政府的一般目标
	作为现代化原动力的国家
	政府类型
	现代政府:制定公共政策 44
	公共政策:实质性与象征性
	建议读物 47
	注释 48
第 3 章	个人与宪法 ~ 50
	现代世界的宪法 51
	本国的最高法律
	宪法的目的
	宪法的适用性 56
	美国宪法
	宪法的适用性:它能保护权利吗?
	美国的表达自由 60
	表达自由的历史
	立宪政府:它能保护一切吗? 63
	建议读物 63
	注释 64
第 4 章	民主主义、极权主义和权威主义 ~ 66
	现代民主制 68

代议制民主
 极权主义政府 74
 什么是极权主义？
 完全控制的设想与现实
 权威主义 76
 权威主义和发展中国家
 权威主义政权的民主化 77
 建议读物 79
 注释 80

第 5 章 实践民主：多元主义和精英主义的观点 ~ 82

两种理论：精英主义和多元主义 83
 精英主义
 多元主义
 谁统治美国？ 86
 精英主义观点
 多元主义观点
 多元精英：一个综合 95
 建议读物 97
 注释 98

第二编 政治态度

第 6 章 政治意识形态 ~ 103

何为意识形态？ 104
 主要的意识形态 106
 古典自由主义
 古典保守主义
 现代自由主义
 现代保守主义
 马克思主义的社会主义
 社会民主主义

共产主义	
民族主义	
法西斯主义	
当代意识形态	120
共产主义	
新保守主义	
社群主义	
女权主义	
环保主义	
意识形态终结了吗?	124
建议读物	125
注释	126

第 7 章 政治文化 - 129

政府的环境:政治文化	130
什么是政治文化?	
公民文化	
美国的政治参与	
政治文化的衰败	136
精英和大众文化	
政治亚文化	
政治社会化	141
政治社会化的作用	
社会化的机构	
建议读物	146
注释	147

第 8 章 公共舆论 - 149

公共舆论的作用	150
公共舆论的结构	
公共舆论的模式	
公共舆论的民意测验	159
民意测验的历史	

民意测验的技术

民意测验的可信度

美国的舆论 162

总统的支持率

自由主义者与保守主义者

谁在关注?

民意测验公正吗?

美国应该按照民意测验来治理吗?

建议读物 168

注释 169

第三编 政治互动

第9章 政治沟通和大众传媒 ~ 173

政治中的沟通 174

沟通的水平

现代大众传媒

传媒巨人:电视 178

电视新闻

电视和政治

电视:所有权和控制

欧洲的实践

我们得到糟糕的服务? 186

对手:媒体和政府

建议读物 190

注释 191

第10章 利益集团 ~ 194

什么是利益集团? 195

利益集团与政党有何不同

利益集团:它的归属?

利益集团和政府

- 作为利益集团的官僚
- 有效的利益集团 200
 - 政治文化
 - 金钱:美国政治行动委员会的兴起
 - 问题:单一问题利益集团的出现
 - 规模和成员
 - 接近途径
- 利益集团的策略 205
 - 接近立法者
 - 接近政府
 - 接近司法机关
 - 其他策略
- 利益集团:一种评价 209
 - 利益集团在表达意见方面做得怎样?
 - 利益集团:教育者还是宣传者?
 - 使政治权力陷入僵局
- 建议读物 212
- 注释 213

第11章 政党和政党制度 ~ 215

- 政党的功能 216
 - 民主政体下的政党
 - 共产主义国家的政党
- 政党类型 221
 - “兼容型”政党的兴起
 - 政党分类的标准
- 招收成员和募集资金 224
 - 招收成员
 - 政党的经费来源
- 政党制度 227
 - 政党制度分类
 - 竞争程度
 - 政党制度和选举制度
 - 美国政党制度:能与众不同吗?

建议读物 233

注释 234

第12章 投票 ~ 236

人们为什么要投票? 237

谁投票?

人们如何投票? 242

政党认同

谁投给谁?

选举重组 247

选举分化

靠什么赢得选举? 250

候选人战略和投票者集团

建议读物 255

注释 256

第四编 政治制度

第13章 政府的基本结构 ~ 261

什么是政治机构 261

君主制和共和制 263

单一制和联邦制 265

单一制体系

联邦制体系

美国:政府的割据

单一制和联邦制的混合

选举制度 274

单名选区制

比例代表制

制度选择

建议读物 279

注释 280

第14章 立法机关 ~ 282

- 总统制和议会制 284
 - 议会制的优点
 - 议会制中存在的问题
- 立法机关的作用 288
 - 制定法律
- 议会的结构 292
 - 两院制或一院制
 - 委员会制度
- 立法机关的衰落 295
- 议会的两难困境 299
- 建议读物 300
- 注释 301

第15章 行政机关 ~ 303

- 总统和首相 304
 - 一届任期有多长? 306
- 行政机关的角色 308
 - 帝王式的总统制?
- 总统的个性 312
 - 行政领导:控制或放任?
- 无能的总统 315
- 内阁 317
- 期望过高的危险 320
- 建议读物 321
- 注释 322

第16章 行政与官僚 ~ 324

- 什么是官僚制 324
 - 美国的联邦官僚机构
 - 其他国家的官僚制
 - 官僚制的特征

现代政府中官僚机构的作用	331
一般功能	
官僚制的困境	333
官僚机构: 执行者还是决策者?	
如何对待官僚机构	
官僚与社会	
建议读物	340
注释	341

第17章 法律制度和法院 ~ 343

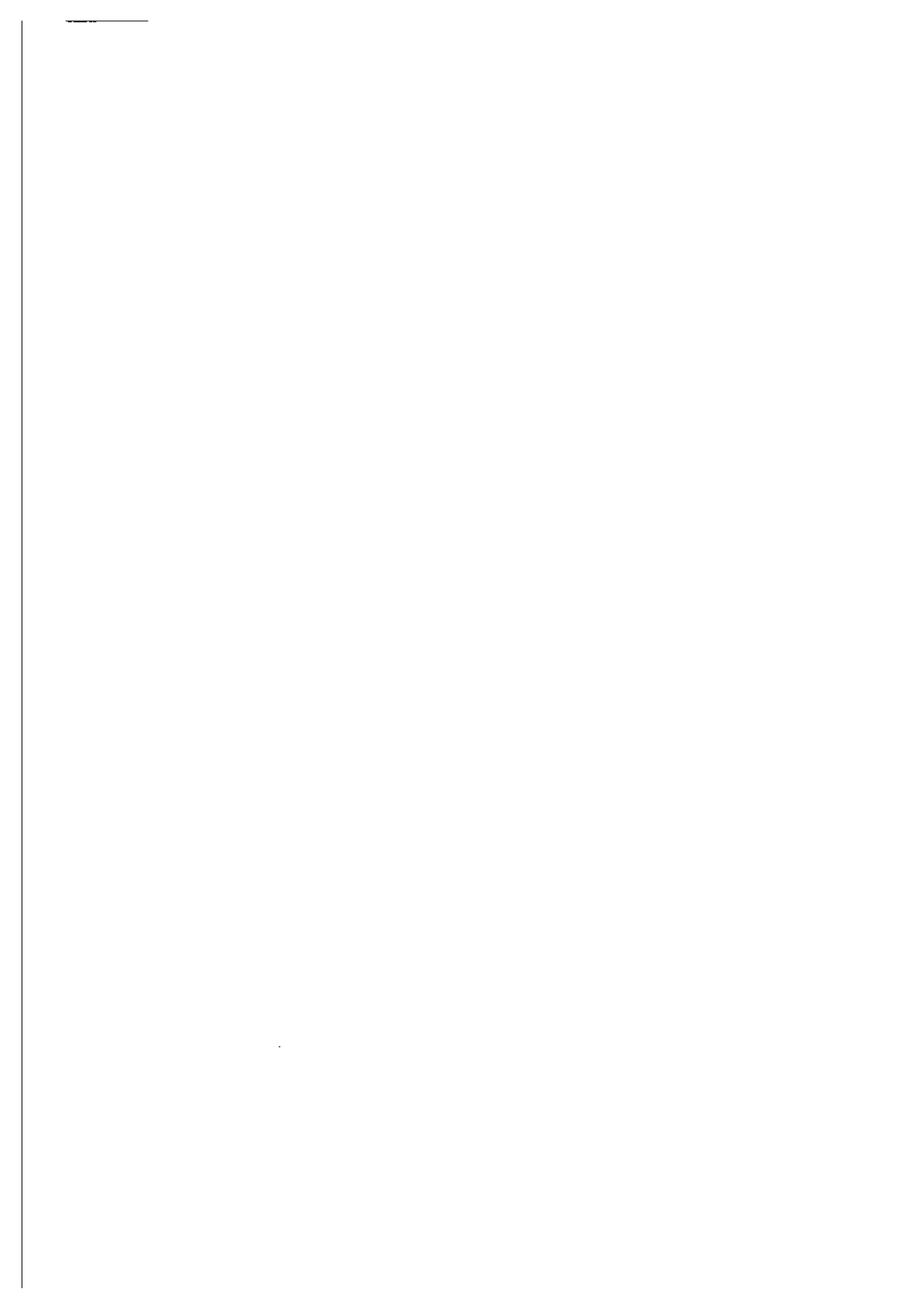
法律的本质	344
什么是法律	
法律的类型	
法律制度	347
英国普通法	
成文(罗马)法	
两种法律体系的共同特点	
法院、法官和律师	350
美国的法院系统	
法官	
法院比较	
英国法院制度	
欧洲的法院系统	
前苏联的法律	
法院的作用	355
美国最高法院	
最高法院的作用	
法官的观点	
法院的政治影响	
对法院的限制	
建议读物	362
注释	363

第五编 政治行为

- 第18章 公共政策 ~ 369**
- 政策是什么? 370
 - 经济政策 371
 - 政府与经济
 - 谁有权利得到什么? 375
 - 什么是贫穷?
 - 福利开支
 - 沉湎于政府津贴
 - 福利与意识形态
 - 结论:政府应该有多大? 385
 - 建议读物 385
 - 注释 386
- 第19章 暴力与革命 ~ 388**
- 系统故障 389
 - 作为征兆的暴力
 - 暴力的类型
 - 变革是引发暴力的原因
 - 革命 395
 - 革命性的政治战争
 - 革命的几个阶段
 - 个案研究:伊朗
 - 革命之后 400
 - 革命的衰退
 - 共产主义在苏联和东欧
 - 建议读物 404
 - 注释 405
- 第20章 国际关系 ~ 408**
- 主权之外的政治 408
 - 权力和国家利益
 - 为什么会有战争? 412

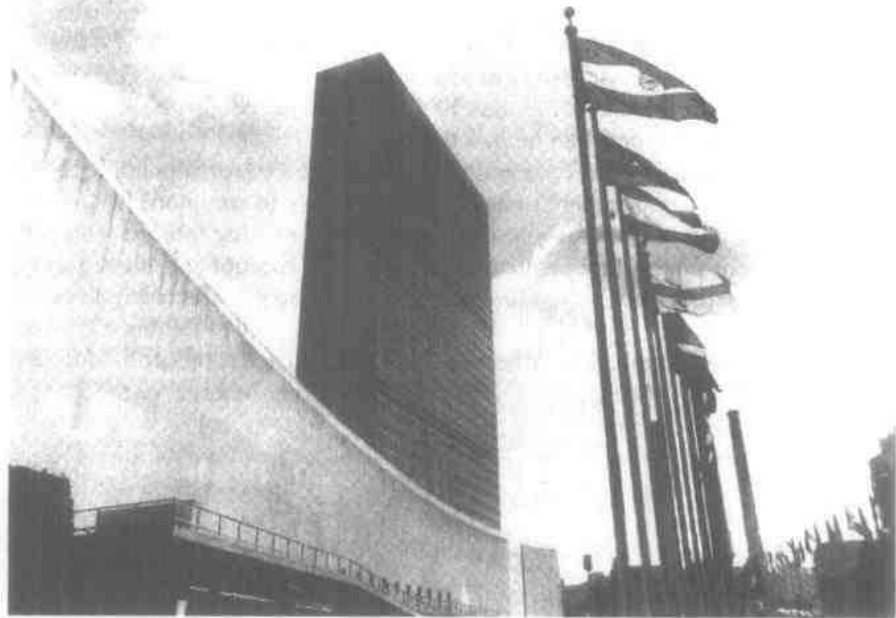
微观理论	
宏观理论	
错觉	
维持和平	
冷战	416
威慑	
苏联的“过度扩张”	
国际体系	420
对外政策：卷入还是孤立？	422
超越主权？	423
建议读物	425
注释	425

第一编 政治基础



第 1 章

关于政治的科学？



在都市的街道上，反政府的示威者们正呼喊口号反对当政的领导人。他们的生活水准如此之低，而政治的和公民的权利却又如此之少。甚至一些执政党的成员，由于认识到这个体系已腐败透顶、毫无效率，便也加入进来要求政府辞职。最高领导人由于害怕引起骚乱乃至完全崩溃，孤注一掷地做出一些就在几年前还无法想象的政策来。虽然他们还

在自以为是国家的大救星而额手相庆,但过不了多久就没有什么人支持他们了。失去了政治上的支持,他们只有默默地等待垮台。

在另一个大陆,一个地下激进组织的成员正在一个小屋里策划一起恐怖爆炸事件。他们感到自己被剥夺了建立国家的权利,由此产生了挫折感和急躁情绪。其他人都有自己的国家,为什么他们没有?他们仇视政府,因为它拒绝给予他们任何承认,甚至把他们当作国家的敌人。和平的抗议者得到的是警棍和监禁,因此好战者决定加强他们活动的暴力性。他们将装满炸药的汽车停放在公共汽车站附近,定时爆炸,杀死路人。恐怖分子认为他们已证明了自己的重要性,并为自己的工作感到骄傲。

与此同时,美国总统正在审查他的政策所出现的问题。他是依靠简单的口号当选的,这些口号使他看上去好像对当前的问题很在行。然而,一旦到了那个位置,他才认识到问题实际上有多么的复杂,要想在国会、官僚机构和利益集团间贯彻他的意志是多么的困难。为此,总统不得不降低他的政策的调子,用承诺来表达他的意志,努力使自己对问题的态度让人感到是稳健而公正的。批评者说他优柔寡断、软弱无力。不无讽刺的是,这正是他当初击败对手时的措辞。对此,他保持沉默,他知道做一个总统要比他想象的难得多。

一个国家的群众骚乱,另一个国家的恐怖爆炸,以及美国总统对其政策的调整,这些常见的事件到底是什么呢?它们都是政治的实例。它们都包含着为竞取政府权力而相互冲突的各种团体。对腐败无能的政府已经忍无可忍的反对者准备用一个更好的政府取而代之。恐怖分子看到要说服打压他们目标的政府已不大可能,只好寄希望于用暴力来推翻它。而美国总统由于受到各方的压力,在他做出不偏不倚的政策之前正在忍受斟酌的煎熬。

政治科学(political science)的研究对象就是这些围绕政府权力而进行的斗争和竞争。它特别集中于两个相互关联的问题:1. 领导者为何及如何做决定? 2. 为什么公民遵守绝大部分的决定而有时却不遵守其他部分? 让我们先来看一下第二个问题。

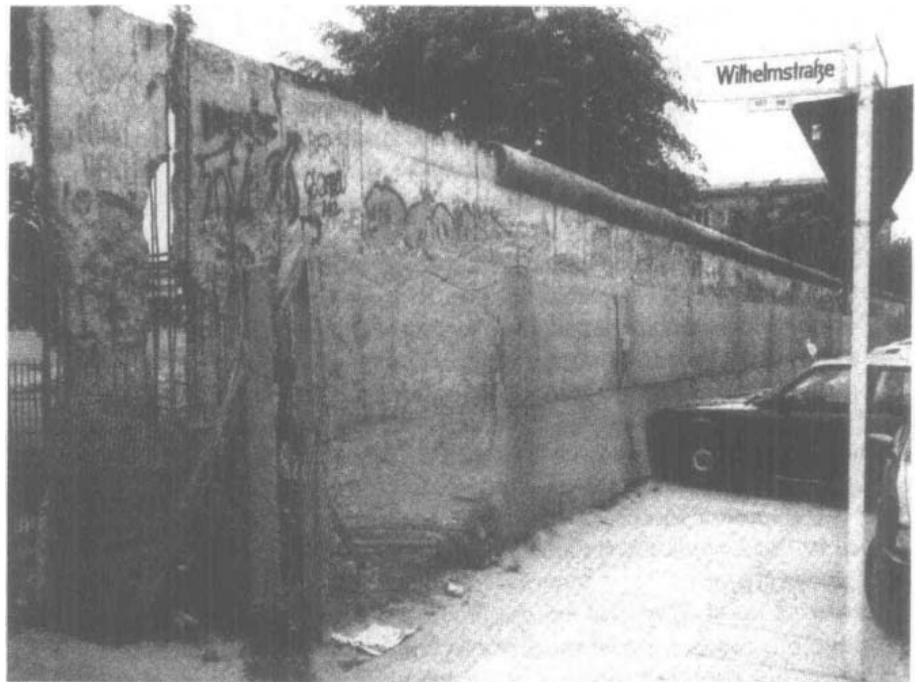
合法性的三个方面

上述三个例子可以从每个月的新闻报道中摘选出来,它们说明了政治学中一些永恒的、基本的问题。它们都属于几个世纪以来政治哲学家们所提出的一个大问题:人们为什么遵从或不遵从领导者的决定?(政治

哲学家喜欢问人们为什么应当或不应当遵从这些决定,政治科学家则更喜欢问他们为什么会服从或不会服从。)抗议者、恐怖分子和美国总统以各自不同的方式面对这些问题。这三个例子说明了几个相关的概念:合法性(legitimacy)、主权(sovereignty)和权威(authority)。

合法性

第一个例子中的抗议者显然不再遵从现行的体制。它丧失了合法性。合法性是政治科学中最重要的概念之一。它的最初含义是指国王有权即位是由于他们的“合法”出身。中世纪以来,合法性的意思增加了,它不再只是指“统治的合法权利”,而且指“统治的心理权利”。现在的合法性意指人们内心的一种态度,这种态度认为政府的统治是合法的和公正的。因此,即使我们对政府并没有什么特别的好感,我们通常也要服从它。大多数人都不会交个人所得税,但我们基本上都交了,而且是老老实实地交的,因为我们觉得政府有向我们征税的合法权利。



柏林墙在1989年倒塌了,现在,西德、东德已合并,那堵墙也只剩下了一些残垣断壁。

当合法性受到侵蚀时,政府的麻烦事就来了。人们感到没有太多的必要去交税和遵守法律。不遵守法律不再被认为是肮脏的和不诚实的,

因为政府本身就被看作是肮脏的和不诚实的。更有甚者可能爆发大规模的内乱。正如伊朗前国王巴列维、菲律宾前总统马科斯等所看到的,一旦他们政权的合法性不复存在,光靠高压是不能使人们服从的。实际上,企图用暴力来控制不服从的人民只能适得其反。

合法性的基础是同意,正如《独立宣言》所说的“对统治的同意”。缺乏同意,政府就只能依靠高压手段。因而,判断一个政府合法性的办法是看国家雇佣了多少警察。警察越少,像瑞典和挪威那样,表明其合法性程度越高。警察越多,像佛朗哥的西班牙等,表明其合法性程度越低。在后面的国家,特种防暴警察的存在意味着这个政权需要高压统治。

一个政府如何获得合法性呢?首先一点是长时间的存在。已经建立很久的政府通常会受到公民的尊重。美国宪法已有两百年的历史,它赋予了美国政府极大的合法性。另一方面,新政府的合法性往往不够稳定,许多老百姓还无法确定自己是否要尊重它。

其次,一个政府也能从其良好的政绩中获得合法性。保证经济增长和充分就业,提供安全保障以抵御外敌入侵和内部骚乱,公平对待所有的人,这些都有助于政府提高它的合法性。二战后(1949年)成立的原西德政府,一开始几乎没有什么合法性可言。但稳健的领导层和正确的经济政策为所有人提供了高速的经济增长和充分的就业,也渐渐地为波恩政府赢得了相当的合法性。另一方面,一战后的德国魏玛共和国遇到了一系列的经济和政治灾难,从而严重地损害了它的合法性,为希特勒的上台铺平了道路。

第三,政府的组成结构对合法性也有影响。如果人们感到政府是公平地代表他们的,而且在选任官员时有发言权,他们就更愿意服从。这也就是为什么立法机关要由人民直接选举的最根本原因。人们并不强求选举出来的议会必须干好工作——通常它们总是拖沓迟缓——但人们感到他们被代表了。如果议会是由指定人员组成或在选举中舞弊,像墨西哥那样,它对合法性就不会有多大帮助。

最后,政府通过操纵国家象征来支持其合法性。国旗、历史纪念碑、爱国的游行、有力的演说等等都是要让人们相信政府是合法的,是应当服从的。不过,当合法性的其他因素减弱时,操纵国家象征就显得滑稽可笑。菲律宾前独裁者马科斯的大型雕像成为人们嘲弄的对象,也成了他的政权不合法的象征。象征符号本身并不会带来合法性。

主 权

在我们的第二个例子中,恐怖爆炸分子反对的不仅是政权的合法性,而且是国家本身的合法性。他们想要摧毁的是他们所痛恨的国家的**主权**,他们要用另一个主权国家来取代它。合法性关注的是特定政府统治的权利,主权则关注特定国家存在的权利。对恐怖分子来说,政权的变更并不会使他们高兴,他们需要的不是新的政府而是新的国家。

主权一词同样出现于中世纪(来自于古法语中的“统治”),其最初含义是独裁者统治其王国的权力。后来词义扩大为民族国家对其领土的控制,即成为其地盘的主人。民族国家非常珍视它们的主权,政府也小心翼翼地保护它。它们维持军队以抵御外敌入侵,它们通过护照和签证来控制它们的边界,它们还追捕恐怖分子。

对主权的反抗是这个世界面临的头等难题之一。与之伴随的暴力事件蔓延到世界的许多国家。多数巴勒斯坦人希望以色列不存在,取而代之的是新的主权实体——巴勒斯坦国。以色列人当然不会放弃他们的主权,所以他们要斗争到底。

在北爱尔兰,同样也存在着主权问题。在居于少数的天主教徒当中,爱尔兰共和军试图通过谋杀和爆炸事件来使奥姆斯特人摆脱英国的统治或主权。爱尔兰共和军希望北爱尔兰与南部的爱尔兰共和国结合起来。在居于多数的清教徒当中,忠于英国者同样下定决心,发誓决不让这种情况发生。其结果是:在低烈度的内战中已有 3200 人丧生。

显然,主权与合法性是相互关联的。国王们可以依靠刀剑确立主权,但其继承者们除非能使他们的统治具有合法性,否则就要失去主权。合法性的削弱也将带来主权的衰微。黎巴嫩例子说明了政权的合法性问题是怎样转变为**国家主权**问题的。黎巴嫩曾由基督教徒统治了数十年,虽然他们只是人口中的少数。在许多黎巴嫩穆斯林看来,贝鲁特的黎巴嫩政府缺少合法性,因为它几乎完全听命于基督教徒而忽视了穆斯林。1975 年爆发了国内战争,十几个政治与宗教的人民自卫队为争取领导权而战。叙利亚在 1976 年占领了黎巴嫩东部,以色列则在 1982 年占领了南黎巴嫩。黎巴嫩已基本上丧失了主权。它无法控制自己的领土,也无法将入侵者赶走。合法性式微的国家很有可能丧失主权,也很容易成为邻国扩张的对象。另一方面,一个国家能够从其他国家获得越多的外交承认,它就越能维持它的主权与合法性。

权 威

在我们的第三个例子中,美国总统领导着一个具有高度合法性和主权的国家,但却无法自动使其权威产生影响。权威是指特定的领导人赢得服从的能力。合法性是对政府的遵奉,主权是对国家的遵奉,而权威则是对领导者个人的遵奉。有的政治学家将权威与影响、操纵、说服和强制区分开来。¹只有权威(不像影响、操纵、说服和强制)才依赖于人们服从领导的义务,这种服从来自于领导者所属职位的合法权力。列兵服从上尉,驾车者服从州警察,学生服从教授。但并非所有的人都服从权威。有的列兵也会犯上,有的驾车者也会超速,有的学生也会对指定书目不予理睬。在大多数情况下,人们只服从那些他们认为是合法的权威。

虽然有些权威来自于职位,但它也必须加以培养。像合法性一样,权威蕴含着人与人之间的心理关联。美国总统拥有巨大无比的权威只是因为他是一个总统。杰拉尔德·福特受到尊敬和服从,即使他不是通过选举而当上副总统和总统的。(他是众议院的少数党领袖,当斯皮罗·阿格纽辞去副总统时由他接任,当理查德·尼克松辞职时,他当上了总统。)但他那位由选举产生的前任,理查德·尼克松,却遇到了一些麻烦。由于卷入1972年的水门事件,尼克松受到“腐蚀行政权威”的严重打击,即使参议院的弹劾程序能宣告他无罪,他也无法再实行有效的统治。²因此,在1974年,就在众议院陪审团投票决定对他的弹劾之前,他辞去了总统职务。当尼克松失去了这种“同意”时,他的政治生涯也就结束了。他的统治看起来是合法与公正的逐步丧失。

有多少对权威的服从是来自于对惩罚的恐惧?列兵可能被枪毙,驾车者可能被监禁,而学生可能被开除。但这又带来一个问题:是什么使有权威者得以控制他人,使他们能够执行处罚的命令?上尉需要一个命令的结构,州警察需要一个审判犯罪的结构,大学教授需要一个学科的结构来赞成命令或要求惩罚。没有这些结构的支持,有权威者就毫无权力可言。如果上尉对一个列兵发了疯,命令卫兵将其拉出去枪毙,那么这个卫兵就有可能不服从。卫兵会说:“那是个不合法的命令,你无权发布。”另一方面,如果这个列兵因为临阵脱逃而受到军事法庭的判决,那么他就会被同一个卫兵拉出去枪毙,卫兵现在遵从的是正当的制度性权威。

仅仅占据职位并不足以支配权威。有权威者还必须让自己受到尊重。一个胆小的上尉,一个不诚实的警官,一个优柔寡断的教授,得到的可能只是不情愿的服从。有效的权威要求有力的、公正的和明智的领导

者。任何腐败的污点都会使权威受到削弱。

请注意合法性、主权和权威三者是相互关联的。³你找到了其中的一个，也就找到了另外两个。一个被侵蚀了，另两个往往也免不了。如果理查德·尼克松试图阻止对水门事件的调查并赖在位置上不走，那会发生什么情况呢？那样，整个美国政府就会变得不合法了。他的权威问题就会变成一个合法性问题。1958年，黎巴嫩总统加米耶·夏蒙，一个基督教徒，试图通过变更国家的制度使自己延长一个任期。其结果是，爆发了穆斯林骚乱，黎巴嫩政府的合法性受到了严重破坏。后来，就像前面描述的那样，问题变得如此严重致使主权受到了破坏。权威的沦丧导致合法性的崩溃，进而导致主权的丧失。尼克松总统提前辞职实在是为国家做了一件大好事。

如果你稍微考虑一下，合法性、主权和权威其实是第一个术语——合法性的不同说法。如果一个政府的统治是合法的，它就具有合法性。如果一个国家的存在是合法的，它就拥有了主权。如果一个领导人的统治是合法的，他就是有权威的。这三个术语可以归纳到一个标题之下——政治权力。

政治权力

有的人并不喜欢政治权力这个概念。它带有高压统治、不平等以及间或野蛮的味道。有时候你会听到演说者反对“权力政治”。这种说法的内涵是不要权力的治理，是用基于爱和分享的兄弟般的愉悦纽带来约束大家。社区就是建立在这种并不持久的基础之上的，如果它能持久的话，它就会转变为传统的领导与被领导的结构，这种结构由服从模式来支撑，从而使人怀疑它就像肮脏的旧的权力。权力——被定义为一个人让另一个人做某事——看起来已成为人的地位的一部分。为什么呢？为什么有的人拥有凌驾于别人之上的政治权力呢？还没有人能对政治权力做出明确的阐述。生物学的、心理学的、文化的、理性的和非理性的解释都被提出来用以回答这个问题。

生物学的

最早提出生物学解释的是亚里士多德，他可能也是最优秀的一个人，他说：“人天生是个政治动物。”⁴他的意思是人就像海豚和鹿一样，有着群居

的天性。他们为获得食物、求得生存而本能地需要相互帮助。他们也像其他群居动物一样,自动排出领导者与被领导者的序列。现代生物学的解释从亚里士多德那里获得灵感,他们会说形成一个政治系统并服从其领导者是人类天生的行为,是代代相传的。⁵ 这种理论的优点是它的朴实无华。

但它也引起了不少问题。如果我们承认人类天生就具有政治性,我们又如何解释政治群体的分裂和人们对权威的不服从?或许我们可以把这个理论改进一下:人类是不完美的政治(或社会)动物。人们在大部分时间里结成群体、服从权威,但有时,在某种情况下,他们却不会这样,这就给我们提出了一个问题:什么情况可以促进政治群体的形成,什么情况却不会?

心理学的

对政治和服从的心理学解释与生物学理论有着密切的联系。两者都假定政治群体的形成是出于人的天生需要。心理学家通过经验性研究使其观点变得更加精确。一个是著名的米尔格拉姆(Milgram)实验,不知情的受试者在一个教授的引导下将逐渐加大的电流击到“受害者”身上。⁶ 被绑在椅子上的“受害者”其实只是假装受害的演员。大部分受试者都想把强大到足以致命的电流击到受害者身上,仅仅只是因为“教授”——一个穿着白色工作服的权威人物——告诉他们那样做。许多受试者并不想伤害“受害者”,但他们的借口是他们只是遵从命令,并且所有对“受害者”的伤害都是教授的责任。他们放弃自己独立的思考和行动是因为权威人物告诉他们这么做。米尔格拉姆实验已经在其他情景中得到重复和验证。

心理学的研究也表明多数人是天生的遵奉传统者。同一群体中的多数成员看待事物的方式是一定的。心理学家欧文·贾尼斯(Irving Janis)发现美国外交和国防政策中的许多错误是由一种“群思”(groupthink)的特殊情况造成的,这种情况是指领导集体告诉自己一切正常,现行政策运转良好。⁷ 群体总是倾向于忽视那些并不因循守旧的“麻烦制造者”的建议,例如,日本将会袭击珍珠港(1941年)、古巴流亡者的猪湾登陆(1961年)将会失败。领导集体看起来会说:“我们知道自己正在做什么,不要拿怀疑打扰我们。”

对权威和群思的服从意味着人类有个根深蒂固的需要——几乎是天生的——把自己融入群体并遵守它的规范。或许这正是使人类社会成为可能的原因。但它也可能酿成惨剧,如纳粹的大屠杀和伊朗军队的失败。

一个吸引人的问题是为什么有的人可以不服从权威，可以反对群体的一致意见，可以公开谴责那些明显不合法、不道德或是愚蠢之极的行为。

文化的

有多少人类行为并非天生而是后天习得的？社会科学家们争论了几十年，仍没有得出一个确切的答案。然而，在20世纪中叶，文化论者——他们相信行为是习得的——主宰了这场争论。特别是人类学家通过对国外和原始社会的考察，得出结论说所有行为都是习得的。如果一个社会是团结合作的，那是因为他们的孩子就是按这种方式成长起来的。政治共同体的形成和维系是建立在文化价值之上的，这种价值是通过父母、学校、教会和大众媒介来传承的。⁸ 政治科学发展出了一个有趣的分支学科叫作政治文化，这个领域的研究者经常发现某个国家的政治文化是由许多长期因素形成的：养育儿女、保有土地、发展经济、宗教信仰，以及诸如此类的因素。⁹

文化学派坚持认为当政治系统割断与文化系统的联系时，麻烦就会产生，就像伊朗国王试图使与西方价值观和生活方式都不相同的伊斯兰社会实现现代化时所遇到的那样。伊朗人赶走了国王，并庆祝具有中世纪风格的宗教领袖阿亚图拉·霍梅尼的回国，他与他们的价值观更为一致。文化理论也适用于美国政治。罗纳德·里根之所以连任美国总统正是得益于他对美国文化中根深蒂固的宗教、家庭和自立等价值观的强调。

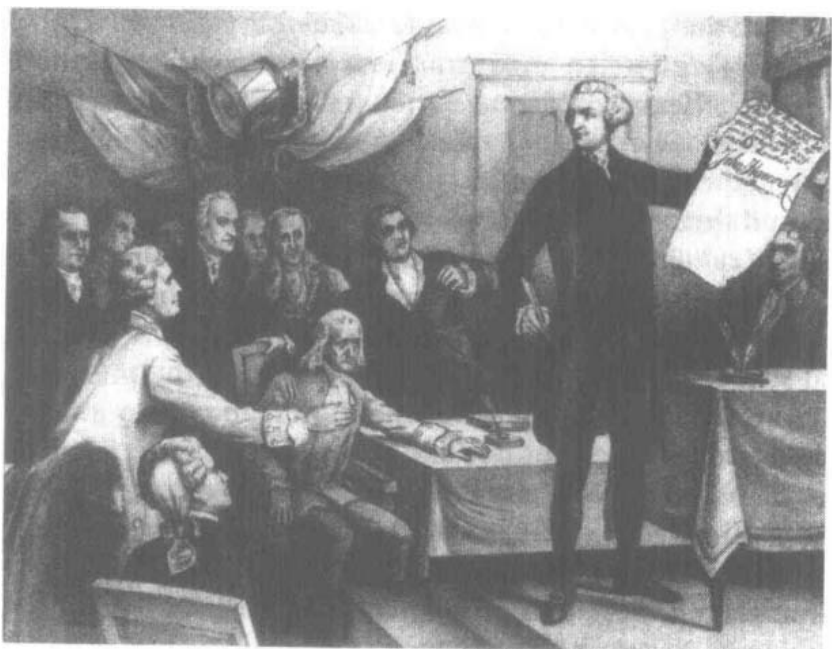
文化研究对政治生活持一种乐观的态度。如果所有的人类行为都是习得的，那么只要不学习坏的行为，社会就会进步。教育年轻人要学会忍耐、学会合作，那么社会文化就可以逐渐朝着好的方向发展。

虽然多数思想家都同意文化对政治行为的影响巨大，但这个理论也存在一些问题。首先，文化是怎么产生的？它是像马克思主义者所声称的那样，是阶级结构的产物呢？还是像弗洛伊德式的心理学家所争论的，是父母与孩子之间心理互动的结果？或是如历史学家所认为的那样，是一个国家的过去在现在的贮藏？其次，如果所有的行为都是文化的，那么政治系统就会像互不相同的文化那样呈现出多样性。但是，尤其是在政治领域，我们看到的却是不同文化的土地上有着相同的政治态度和模式。

理性的

另一个思想流派把政治当作人类理性的广泛运用来加以研究。也就

是说,人们通常都知道自己所要的是什么,也能为自己的行为找到好的理由。经典政治理论家,如霍布斯和洛克,坚持认为人们组成“市民社会”是因为理性的力量告诉他们这比独裁政治好。在“自然状态”下,你不能相信任何人;其他人都可能夺走你的财产或生命。这种霍布斯式的状态就发生在 90 年代早期的索马里。因此,为了保卫他们的生命和财产,人们组成政府来保护自己。如果政府开始滥用权力,人们就有权利废除它,再组建一个新的政府。这种洛克式的观念极大地影响了美国的开国元勋们。¹⁰



约翰·汉考克正在《独立宣言》上签署大名,该宣言体现了一种理性的政治观。

刚刚介绍过的生物的、心理的和文化的学派都对人类理性重视不够。人们常常本能地或被迫地去做某一件事,个人一般很少进行理性的思考。但我们又该如何解释那些事例,其中人们背离因袭传统的团体并进行独立的探索呢?我们如何解释思想的转变?“好的,我会支持琼斯的,一旦他拿出他那惊人的经济政策;但现在我要把票投给史密斯。”¹¹人们总是这样做出判断,至少部分依赖于他们理性思考的能力。政治科学的一个新的流派——理性选择理论最近得以广泛流行,它根据的就是人们选择最适合自己的事物的能力。¹²

此外,建立在人类理性假设之上的政治体系更有可能进行公正的和人道主义的治理。如果领导者相信人们是因为生物遗传或文化约束来服从的话,那么他们就会认为可以逃脱对任何腐败和失误的惩罚。另一方

面,如果他们相信人们是理性的,统治者就会尊重老百姓辨别真伪的能力。因此,即使人们不是完全理性的,让统治者畏惧人们可能的理性能力和反对失误的能力也是好的。

非理性的

19世纪晚期,一群思想家成立了一个新的思想流派,叫作非理性主义,用来解释政治行为。受心理学观点的影响,他们认为人基本上是感性的,是受神话和俗套支配的,因此政治其实就是一种象征符号的操纵。人群就像野兽一般被具有超凡魅力的领袖煽动着去执行他们的吩咐。把人看作是理性的其实也是一个神话,你所做的只是给他们灌输神话,这样你就控制了他们。

这个流派的第一个实践者是意大利法西斯主义的创始人墨索里尼。其后继者是德国的希特勒和阿根廷的庇隆。有的人认为,斯大林也用非理性主义的手段把自己树立为多数俄罗斯人自愿崇拜的神人。不论是朋友还是敌人都把希特勒描绘成一个天才,他懂得并操纵着德国人内心最深处的恐惧和情感。¹³

非理性主义者对人类政治行为的看法大部分都是真实的,但这也会带来灾难性的后果。运用非理性手段的领导者开始相信他们自己的宣传,甚至给他们的国家带来毁灭性的战争、经济崩溃或永久的奴役。有人发现即使是在先进的社会也有非理性主义,在那里许多所谓的“真实性”是透过神化得来的。¹⁴

合成的权力

我们可以从所有这些对政治权力的解释中看到真实的因素。在不同的时间、不同的场合,任何一种都能解释得通。美国《独立宣言》和宪法的起草者都深受他们那个时代理性主义的影响。他们效法当时的流行哲学家来设计他们的论题,仿佛人类的政治活动就像牛顿力学一样有章可循。一位当代历史学家把美国宪法说成是“启蒙运动皇冠上的明珠”,是理性时代的顶峰之作。¹⁵

但他们的理性究竟有多真实呢?到18世纪末,美国的13个殖民地已经从文化上与英国隔离开来。人们把自己看作是美国人,而不是英国的殖民者。他们读美国的报纸,与美国人而不是英国人交往。¹⁶这种隔离或许更像是文化的而不是理性的。

我们不应忘记心理的和非理性的因素。塞缪尔·亚当斯是个天生的煽动家,托马斯·杰斐逊是个有影响的作家,乔治·华盛顿则是个富有魅力的将军。托马斯·潘恩的小册子《常识》在他的读者中引起的究竟是理性的还是心理的反应?这很难说。这正是问题的关键所在。美国人与英国人断绝了关系,新秩序的建立是所有这些因素的一个复杂的组合。同样复杂的组合可以在任何你能提及的政治系统中找到。的确,很多时候一个因素看起来比其他因素都重要,但是我们却无法精确地判定任何一个因素的重要性。不同因素总是相互融合在一起。生物的因素导致了心理的因素,而这又引起了文化的、理性的和非理性的因素。一个缜密而难以化解的网就这样形成了。

关于政治权力的一个常见错误是把它看作是有限的、可测量的量。权力是人与人之间的一种关系,是一个人让另一个人按其吩咐做事的能力。政治权力是不可以论斤道两的。革命在有些地方称作“夺取权力”,好像权力是放在国库中可以一夜之间窃取到手似的。阿富汗共产党人于1978年“夺取权力”,但他们只是阿富汗人口中的一小部分,多数阿富汗人都不与他们合作。有些革命者认为一旦他们“夺取权力”,他们就会自动拥有合法性和权威;其实并不是这样。权力是赢得的,不是夺取的。

权力与政治是一回事吗?一些权力狂(包括不少政客在内)认为二者是一致的,但这却显得过于简单化了。我们应该把政治看作是一些目标或政策的结合,而权力是达成这些目标或政策所必需的。按这种观点,权力是政治的最主要的组成部分。我们无法想象一个政治系统可以没有政治权力。即使是一个以爱为治理基础的宗教人物也会对他们的信徒行使权力。它或许是“仁慈的权力”,但它仍然是权力。可见,权力是一套执行政策和决定的能动的工具。你可能拥有一个值得赞赏的目标,但除非你同时拥有实施它的权力,否则它仍将只是个如意算盘。

也有人认为政治的本质是为权力而斗争,是一套以权力为目标的大型游戏。比如,选举是为了什么呢?为了得到权力。然而,这里却潜藏着危机。如果权力排除了其他目的,成为政治的目标,它就会变得离经叛道、野蛮残暴,甚至自我毁灭。希特勒政权在对权力的崇拜中灭亡了。为继续保有总统权力所困扰,尼克松总统毁掉了自己的行政权力。正如19世纪英国历史学家和哲学家阿克顿勋爵所说的那样:“权力导致腐败,绝对的权力导致绝对的腐败。”

政治学是科学吗?

如果我们不能确定哪个因素对政治起什么作用,政治学又怎能称得上是一门科学呢?这个问题部分在于对科学的界定。科学(science)的最初含义来自法语,仅指知识(knowledge)而已。后来,它成了诸如物理、化学等依赖于精确测量和数学运算的自然科学的代名词。现在,大多数人认为科学就是由实验和资料证明的精确性和真实性。有些政治科学家(正如我们后面会看到的那样)事实上就想做得跟自然科学家一样,他们收集量化了的资料,经过统计加工去确认他们的假设。他们的工作提供了许多有益的帮助,但他们通常只关注于很小的细节问题,而不是有更大意义的问题。这是因为他们总是拘泥于可以量化的领域——公共舆论、选举报告和议员投票。(有时这些数据也会出现不同的解说。)

但大量政治领域是不能量化的。这把我们又推回到开头部分提出的问题上:领导者为何和如何做出决定?即使在民主政治中,许多决策也都是秘密制定的。我们无法确知决策是怎样做出的,不管是在华盛顿的白宫、巴黎的爱丽舍宫还是莫斯科的克里姆林宫。当一个国会议员为某个问题投票时,我们能确信他为什么那样投吗?是为了选民的意愿,国家的利益,还是利益集团的竞选资助?当最高法院裁定基于种族原因解雇学校老师是违反宪法的,而以同样理由雇佣他们却不算违法时,法官们的脑子里到底在想什么呢?¹⁷试着用一种可以量化的办法把它输入计算机吧。许许多多的政治问题——特别是在处理为何和如何做决定时——实在是太复杂了,以至于无法被量化。

这是否就意味着政治学永远也不能像自然科学一样呢?有些部分可以——在我们能够获得有效数字的领域里,但其余大部分却不行。然而,我们却可以积累非量化的资料。我们可以发现政府试图维持其合法性的固定模式、候选人竞选的方式以及结盟和解体的形式。用不了多久,你就会发现阳光下没有新鲜的东西,政治活动的每一种形式都有先例可循。渐渐地,你就学会了归纳。当归纳得到进一步证实时,我们就把它叫作理论。在某些情况下,理论变得如此有力,甚至我们会把它称为“法则(laws)”。按照这种方式,政治学研究就是积累知识,而“知识”就是科学的本义。有的大学设有“政治”系或“政府”系,就是想绕开这个恼人的问题——政治学是一门科学吗?对这个问题的回答就留给你们了。

为明察而努力

政治科学在一定程度上确实像自然科学：研究者们，如果他们以此为职业的话，要努力研究事物的真实情况，而不是他们所希望的情况。可见研究政治要比研究星星和分子难得多，即使在这些领域科学家们有时也有强烈的派性观点。政治科学家们已深陷于政治之中，多数人对当前的问题都有自己的看法。这些看法很容易影响对政治的分析。的确，严格说来，一个问题能引起我们研究的兴趣就意味着我们对它是抱有热情的。你能想象自己会坐下来探讨一个毫不关心的话题吗？在每一个话题选择的背后总是隐藏着研究者心中一团兴趣的火焰。因此，我们的选题从一开始就会影响我们的研究。有一点偏见不足为怪，但太多的偏见却会使研究变得无用，成了派性的喧嚣，而不是追求真理的学术研究。当这种情况发生时，你能说什么呢？这是个难题，但传统的学术特征可以给我们一些指导。一项学术性工作应该是推理的、公正的和用论据支持的。

推理。你必须写出你的推理过程，它应当是合理的。如果你的正确观点得益于一个还不明确的假设，比如一个前人争论过的，那么你就应该如实说明。你可以说，“为了研究的目的，我们假定人是理性的”或者“这是对一个小镇投票者心理的研究”。我们知道你的基本假设会影响到你的研究内容和研究方法，但你可以通过如实陈述你的假设来减少误差。20世纪早期，德国社会学家马克斯·韦伯，他对社会科学的各个领域都有很大贡献，坚持说任何为支持个人的政治观点而得出的研究成果都必须当作偏见而抛弃。¹⁸但研究者如果不是有所企图的话，就不会进行大量的研究。不过，韦伯的观点还是有用的：小心设计你的研究，以免支持一个既定的观点。计算机专家的格言：“无用的输入，无用的输出（Garbage in, garbage out.）”也同样适用于政治科学。

公正。你也可以通过承认对你的论题还有不同的观点来减少误差。你应该公正地提及关于你的论题的各种不同的研究方法以及由此得出的结果。老师们会因你对某一领域著作的熟悉程度而印象深刻。如果你能够批判这些研究成果，并能解释为什么你认为它们是不完全或错误的，老师们的印象就会更加深刻，比如说：“琼斯的研究发现投票者大都很冷漠，但这只是地方官员的选举，所以冷漠是可想而知的。”通过把不同的研究方法和成果放在一块并阐述你对它们的看法及原因，你就可以提出一个

更为客观、更有说服力的论点。不要把自己完全局限于一个特别的观点或理论,要承认你的观点只是众多观点中的一个。

论据。所有的学术研究都需要论据,不论是自然科学的定量论据,还是人文科学的定性论据。政治科学同时需要这两种论据。理论上,不管是解释还是争论,它的每句话都应该是言之有据的。常识性的东西是不用论证的,你不必引用美国宪法来证明总统是在选举后的来年一月宣誓就职。但如果你说总统在过去几十年间得到了越来越多的权力,你就需要一些证据。至少,你应该引用那些已经收集证据阐释这个观点的权威学者的成果。你所用的论据要经得起质疑和检验。你不能说:“我已经把证明这个观点的资料秘密保存起来了,它是不能泄露的。”这是受雇于美国国防部的政治分析家们所面临的一个问题。每个阅读研究成果的人都应该能够检验你的论据并且判断其是否有效。

政治科学有什么好处?

有的学生把政治科学仅仅当作观点的堆积,他们在考试或写论文时往往忽视上述所有或部分要点。是的,我们都有政治观点,但如果让它们左右我们的研究,我们就得不到有效的结果。一个专业的政治科学家在他致力于探索研究时会把他的个人观点放在一边的。一流的思想家的确能够得出与他以前所持观点相左的结论。这种情况的出现说明了我们在知识上又前进了一步,像这样令人兴奋的经验应该成为你们的目标。其他事情伴随着这种经验:你开始认识到你当初不应该有派性的观点;你开始放弃曾经有过的强烈看法;你开始采取政治学的观点,甚至是你自己的、稍有保留的观点。因此,政治科学不是培养政治家所必需的训练。政治科学训练的是一种平静的、不带感情色彩的政治分析,而政治实践通常需要坚定的、流行的和简化的观点。

政治科学对好的政府会有所裨益,主要是提醒那些官员们并非万事大吉,正如奎克(Quakers)所说的:“对权力说真话”。这个建议有时对在任的政治家们是有用的。例如,民意测验显示从20世纪60年代中期到80年代早期,¹⁹美国政府的合法性受到了缓慢的侵蚀。确切的原因是有争议的:是越南战争、水门事件还是通货膨胀?或者是这三者的某种组合?了解民意的候选人就会在他们的竞选活动和政策中抵制这种潜在的危险滑坡。罗纳德·里根有着明朗的倾向和重振的雄心,他正是利用这种不满情绪来达成目的的。

数十年来,美国政治科学家们对美国政党的衰微提出警告说,它们过于分散和缺乏控制。美国的政党甚至不能确定什么是它们所拥护的或者谁可以被看作是它们的成员。1989年,与纳粹有染的三K党的前领导人戴维·杜克(David Duke)以共和党人的名义赢得了路易斯安那州议会的一个席位。共和党全国委员会试图疏远杜克,但他继续称自己为共和党人,因为没有什么合法的方式可以阻止他这么做。美国的政党完全没有那种对使用它们的名字的控制权。早在20世纪50年代,美国政治学会就警告说虚弱的政党会带来一系列消极的后果。²⁰

在外交事务方面,政治科学家们多年前就对伊朗王权的脆弱基础提出警告。²¹不幸的是,这些警告并没有受到注意。华盛顿的政策是支持国王,只是在他的统治结束前两个月美国驻德黑兰大使馆才开始正确报告这个国家已经变得多么不稳定。²²这个例子说明了政治对政治分析的不利影响。如果美国政府听取的是政治学家们的而不是大使馆的意见,它就会采取更为有效的政策。

改变政治科学

政治科学作为一门学科还没有完全建立起来。特别是在美国,它至少经历了三种不同的风格或方法:传统的、行为主义的和后行为主义的。很难说哪个是最好的,三种风格现在同时存在,虽然彼此之间有时仍互不相容。把第一个称作“传统的”有点不太公平——这名字是行为主义者给起的——因为它包含了相当广泛的研究方法,有哲学的和伦理学的,也有制度的和权力取向的。

很多古希腊的、中世纪的和文艺复兴时期的思想家采用一种规范的方法来研究政府和政治。他们寻求发现“应然”(ought)或“应当”(should),也经常而不是有时谈到“实然”(is)——真实世界的情形。他们吸收宗教的、法律的或哲学的价值观,试图确定一个能使人类最接近善的生活的政府体系,这通常是用那时候流行的智慧来阐释的。虽然有时候被行为主义思想家当作毫无希望的前景而放弃,但亚里士多德、霍布斯、洛克、卢梭和其他许多人的思想仍提供了非凡的洞察力,具有讽刺意义的是,他们的观察经常得到后来的“科学”研究的确证。

马基雅维利带来了另一种方法,他把焦点放在权力上。虽然经常受到美国政治思想家的轻视——他们常常把“权力”看作是天生肮脏的而羞于提及,这种方法却在欧洲扎下根来,并为莫斯卡、帕累托和米歇尔斯的

精英分析做出贡献。美国人是通过来避难的德国国际关系学家汉斯·摩根索的著作才开始认识权力方法的,他强调说“一切政治都是对权力的争夺”。²³

那时的美国思想家更为关注的是制度——政府的正式结构。这表明了法律对美国政治科学发展的影响。例如,伍德罗·威尔逊在成为政治学家之前是个律师(虽然并不成功),也正是他,致力于改良政府的制度。宪法成为这一时期政治学家青睐的主题,因为他们常常假定纸上的政府结构与实际运作的政府差不多。

意大利和德国独裁政治的兴起以及第二次世界大战的惨状,动摇了许多政治学家对制度的信念。不幸的德国魏玛共和国(1919—1933)的纸上宪法看起来很不错,它是由专家起草的。但它在实践中却是另一回事,因为那时的德国人还没有必要的民主经验和民主信念。

这一时期所带来的是努力发现政治的真实运作,而不是建议它应该怎样做。战后美国政治学家追随19世纪早期法国哲学家奥古斯都·孔德的实证主义——自然科学在社会领域的运用。孔德的实证主义是个乐观主义的哲学,认为我们通过社会观察——没有冥思或直觉——积累有效的资料,就能改进社会科学,并通过它来促进社会的发展。心理学家或许受这种方法的影响最深(现在仍是);许多人之所以被称为“行为主义者”是因为他们关注的是人类的实际行为而不是与之相对立的思想或感觉。

政治学家们转向行为主义是在20世纪50年代,他们借用心理学家的方法从选举、民意调查、议会投票和别的他们能得到数字的方面积累数据。行为主义者为政治科学做出了显著的贡献,动摇了一些长期坚持而未经检验的假设,赋予政治理论一个经验性的基础。行为主义的研究在检验政治的“社会基础”时特别有用,这个基础就是每个公民的态度和价值观,它有助于政治系统按其自身方式进行运转。²⁴

后行为主义的综合

在整个60年代,行为主义学派站稳了脚跟并在许多领域取得了胜利。然而,到了60年代末,行为主义遭到了猛烈的批判,这些批判并不仅仅来自处于守势的传统主义者。很多年轻的政治学家,有的受到反越战运动的激进主义的影响,抱怨行为主义方法是静态的、保守的、充斥着操作者的价值观,并且与身边紧要的事情无关。行为主义者经常把美国当前的情况界定为标准模式,而与之不同的就是反常的,这绝对不是“科学的”和“价值中立的”。伊斯顿的政治系统(后面将进一步讨论)的确是美

国政治的理想模式。阿尔蒙德和维巴发现美国人体现了所有的善——公民文化中“参与”的美德。行为主义者检验的只是一个既定时刻的既存事实,他们忽略了变化的可能性,他们的研究是受时间约束的。行为主义者有一种没有说出的对现状的偏好,他们喜欢检验固定的、已确立的系统,因为在那里他们的方法论工具能够发挥最佳功效。他们在把握社会变迁和革命时遇到困难,因为系统理论告诉他们所有的系统都保持平衡或“均势”而且永不崩溃。这就是许多政治学家对苏联解体感到诧异的原因之一,因为“系统”被认为是不会瓦解的。

或许最严厉的批评是指行为主义者关注的只是相当小的论题,而避开重大的政治问题。例如,行为主义者会告诉我们有多少百分比的底特律蓝领天主教徒会投民主党的票,但他们却无法告诉我们从底特律的治理质量或当选官员将要做出何种决定的角度来看,这意味着什么?在公民如何投票和政府做出怎样的反应之间并没有必然的联系。总而言之,批评者猛烈攻击的是行为主义的研究经常是不相干的。

到1969年,甚至连戴维·伊斯顿也不得不承认对早些时候称为“行为主义革命”的批评是有道理的。他把新运动称作“后行为主义革命”。可见,后行为主义的方法在某种程度上可被看作传统主义的和行为主义的方法的综合。²⁵后行为主义者认识到事实和价值是联系在一起的,他们乐意同时使用传统主义的定性资料和行为主义的定量资料。他们乐意将历史和制度与当前的民意等同视之。但要说后行为主义者已经胜利了,那还为时过早,假如你在你的政治学系做个调查,你很容易发现教授们当中既有传统主义的观点,也有行为主义和后行为主义的观点,甚至在一个教授身上同时具有这三种观点。

理论的重要性

很多刚接触政治科学的学生要问,究竟为什么要为理论所困扰呢?为什么不只是收集大量事实并让这些事实自行组成一个合乎逻辑的整体呢?但只是堆积事实而没有理论的指导只会导致大量收集无意义的事实。需要指出的是,理论可以变得很抽象,并且远离真实的世界,但如果没有一些理论的方法,我们甚至无法知道要问什么问题。你要提的问题的种类和你先问哪一个问题正是理论的开始之处。

就拿这本书的结构来说,我们已经接受了这个观点——这已经在政治科学里广为流传了数十年——政治分析的真正开端是社会。也就是

说,我们默认政治是从社会中产生的。你从人们的态度和意见开始,看它们怎样影响政府。一本读者众多、影响巨大的社会学权威著作的副标题就是“政治的社会基础”。²⁶它的内在含义是:你从社会着手,看它怎样影响政治。

但那是事先安排好的吗?如果你假定社会是政治分析的基础,态度和意见是重要的事实,你将会收集大量的态度和意见方面的材料以及相当少的历史的、结构的和政府政策的材料。所有其他的东西比起公民的态度和意见来说都是次要的。而且确实,政治科学有一段时间实质上就是社会学,许多政治学家确在搞调查研究。这是涌向政治科学的行为主义浪潮的一部分,调查研究被看作是惟一“科学”的方式,因为通过这种研究,民意的资料就被量化了。

教科书倾向于提供一个“倒漏斗型”的政治模式。多数研究的第一大块是关注社会,看看政治观点是怎样传播的、利益集团是怎样形成的、谁支持政党以及人们如何投票。这是基础,是金字塔的底部。第二大块通常是政府的制度。它们被假定为是下面社会基础的反映。立法机关和行政机关对民意、利益集团和政党做出反应。政治研究如图 1.1 所示。

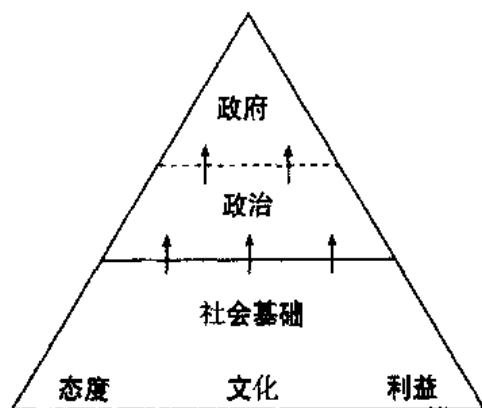


图 1.1 社会基础和政治上层建筑的金字塔,自下而上流动

但使用社会基础这个术语就假定社会是政治学研究中的基础性因素。它不能是别的方式吗?如果把它比做煮咖啡壶,而不是“倒漏斗型”,政治可以向下滴滤吗?如果有一本书叫做《社会的政治基础》,那么这本书将认为社会在很大程度上是几十年内做出的政治决定的结果。²⁷如果这样的话,我们的模型就如图 1.2 所示。

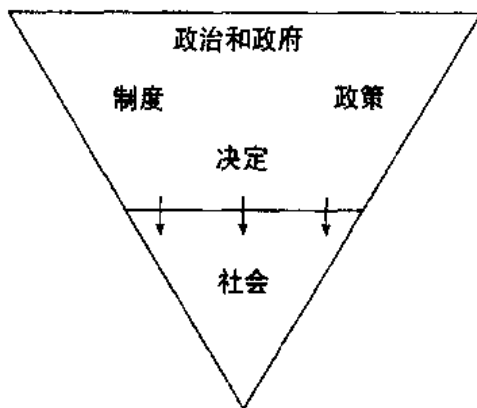


图 1.2 以政治制度为社会基础的金字塔，自上而下流动

你如何证明哪一个模型更为准确？这两种形式是可能（而且是很可能）同时存在的，而且两者都很正确。那么，为什么要强调这种模式而不是那一种呢？这没有什么好的理由，它只是政治研究中的流行方式。也许以社会为基础的研究是从对二战前政治科学中占统治地位的强调制度的观点的回应开始的。

正如我们已经注意到的，政治科学还没有完全建立起来。到了 70 年代，针对主流的行为主义的逆动又开始了。政治学家们开始不同意以社会为基础的方法，他们争论说政治并非只是人们态度的反映，在很多事例中态度是政府政策的结果。一本由一名权威政治学家写的教科书有意先探讨制度然后才是态度，而且后者还只是在谈到政治参与时提及的。他因此指出政治文化的方法不再那么吸引人了。²⁸另一个早期认可政治文化方法的政治学家，得出结论说现代的民主国家不只是它所在的社会反映，实际上，它是相当独立于社会的，并经常对社会进行指导。²⁹这种新方法的不足之处是它对制度先入为主的偏好，这也许可以通过强调态度方而来加以补救。

在这本书里我们将继续把态度放在制度之前，只是因为我们不得不从某个地方开始。然而，我们认为政治的社会基础在一定程度上是政治结构和政治决定的反映。政治态度不是简单给定的，它在很大程度上是人在一生当中对所面临的政治结构的反应。但政治制度是怎样产生的呢？它是由那些在政治结构形成过程中带有某种态度的人们创造的。

注意到看起来是很小的事情——提出问题的顺序——这本身就是个理论问题。你可能会想方设法去忽视理论问题，但你无法完全回避它们。如果作者没有明确说明的话，一本把态度放在前面的书至少间接表明一

种以态度为基础的理论;而把制度放在前而的书则表明一个以它为基础的理论。论题的顺序很长时间以来一直成为政治科学中的一个微妙的偏好。是到了把它拿出来公开探讨和争论的时候了。

简化现实

模型是对现实的简化,它是社会科学家用来整理资料、创立理论和进行预测的。我们已经探讨了当前政治科学中使用的几个模型,我们还将遇到其它的模型。就其本质来说,模型必须对现实进行简化。一个跟现实世界同样复杂的模型,是无助于我们了解现实世界的。一个现实的问题是人的智力是有限的。我们不能一下子处理所有有用的信息,我们必须选出重要的而忽略掉剩余部分。但当我们这样去做时,我们可能会扔掉有血有肉的东西,而只是浏览许许多多的关键点。因此,当我们碰到政治模型时,或者我们自己设计模型时,最好先停下一会儿问一问这个模型是否离现实太远。如果它是的话,那么就放弃或更换它。如果在理论模型与现实之间存在冲突,那就让现实来引导你吧。

政治系统

让我们研究一个著名的例子——政治系统(political systems)模型,通过对现实的简化,有些是脱离现实的,它有助于我们理解政治。³⁰把复杂的实体看作系统的思想来自生物学。生物体是复杂的和高度整合的,心脏、两肺、血液、消化道和大脑执行各自的功能以维持动物的生存。拿走一个器官,动物就要死亡。损坏一个器官,系统的其它组成部分就会改变运作的方式以尽力补偿和维持生命。系统思想的难题在于:你不能改变哪怕是其中的一个组成部分。改变一个组成部分也将改变其它所有部分。

在政治系统模型中,很多人认为一个国家的政治就像生物系统一样运作。按照伊斯顿的模型(图 1.3),公民的要求,即“输入(input)”,被政策制定者所接受,他们将其变为政府的决定和行动,即“输出(output)”。这些输出对社会、经济和政治环境产生影响,这些影响公民可能喜欢也可能不喜欢。公民们重新表达他们的要求,这就是与系统相连的重要的“反馈(feedback)”,它可能改变先前的决定。“转换过程”运行的确切情形仍不透明,也就是所谓的“黑箱(black box)”。

政治系统方法有时候可以很好地描述现实。虚弱的美国经济逐渐让公民担忧。作为候选人的比尔·克林顿发誓要加速经济增长和提供更多的工作机会。上台后的克林顿试图将这些计划与增加税收联系起来,但反馈是消极的。另一个例子是,在越战期间,对部队征兵的反馈是非常消极的。尼克松的行政班子为缓和许多年轻人的愤怒于1971年终止了征兵制,全部改为志愿军。还有一个例子,法国总统密特朗的社会主义经济政策产生了通货膨胀和失业。法国人民,特别是商业公司怨声载道,于是密特朗将他的政策从社会主义改回到资本主义。新政策在密特朗1988年再次当选后得到加强。可见,反馈链在法国是有效的和良好的。

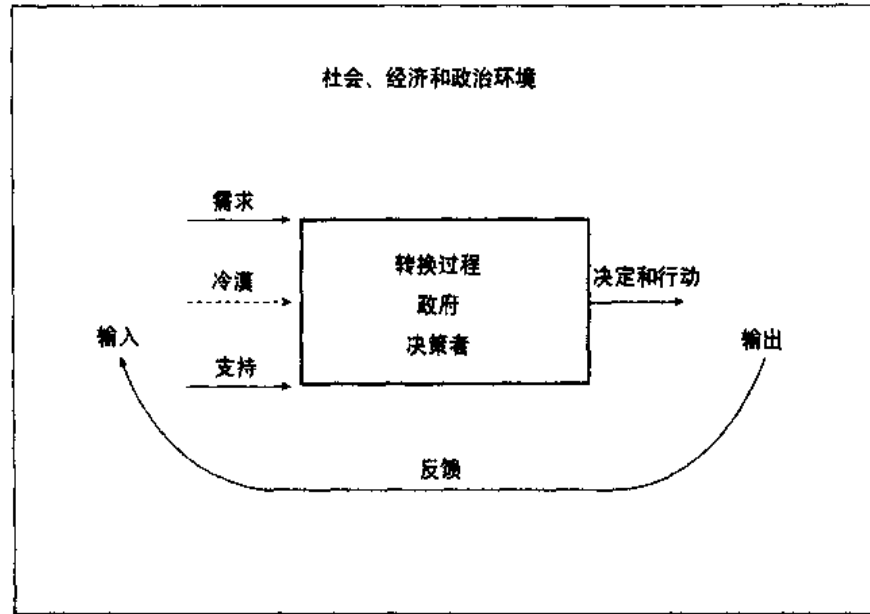


图 1.3 政治系统模型

改编自 David Easton, *A Systems Analysis of Political Life* (Chicago: University of Chicago Press, 1965), p. 32.

系统的困境

但在其他情形下,系统模型则不堪一击。³¹希特勒的德国真的适合系统模型吗?的确,那里也总是有一些公民的输入和反馈。希特勒的将军们试图谋杀他,这也是一种反馈。

系统模型如何解释越南战争呢?是美国公民要求政府送五十万军人去那里作战吗?不,事实恰恰相反:1964年林登·约翰逊为竞选奔走时高举反战纲领并获得了响应。我们可以利用系统模型来说明公众的反战情

绪是怎样导致约翰逊声望的下降以及他决定不谋求1968年的连任竞选。反馈链的确产生了作用,但这只是在出兵越南的决定做出很长时间以后。同样,系统模型如何解释水门丑闻呢?是美国公民让尼克松的工作人员在民主党总部安放窃听器吗?不,但是当1973年遮掩的细节被披露时,反馈链就开始起作用了,民众对众议院施加压力,促使它成立一个弹劾小组来调查此事。

很明显,系统模型还存在一些问题,而且看起来是在转换过程的“黑箱”中。大量事情发生在政府体制内部,这些事情并非由公民提议,而且与他们的愿望无关。约翰逊只是对少数几个将军和身边顾问的要求做出反应就出兵越南。³²对此他并不高兴,因为这违背了他的竞选诺言。但到了1965年年初,他不能再无视顾问们的要求了,这在他的思想中要比公众的希望重得多。

让我们修正一下系统模型使之能更好地反映现实。这可以用图1.4来表示,我们在逻辑上并没有改变什么。这里有着同样的反馈链:输出转化为输入。但我们把政府的“转换过程”放在前面。我们认为是它而不是公民创制了大多数的决定。公众反应只是事后事情。

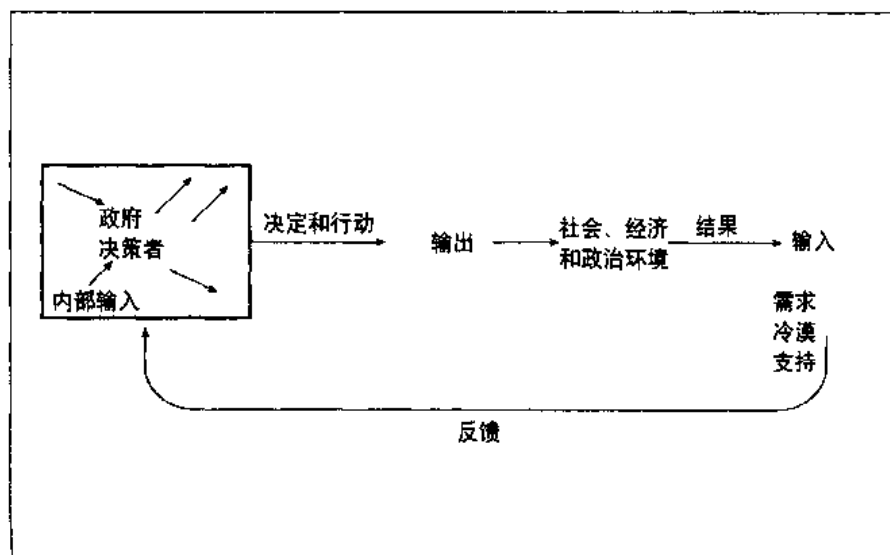


图 1.4 政治系统的修正模型

然后,我们再加上一些伊斯顿自己后来设想的东西。在黑箱里面发生的要比外部需求的简单过程复杂得多。伊斯顿把来自政府不同部分的压力——政府主要是与自己进行对话从而形成简短的反馈循环——称为内部输入。³³当然,这两个改变使我们的模型变得更为复杂,但这也反映

了现实的复杂性。

我们还没有完美的模型来解释和预测政治行为,而且永远也不会有,是公民决策而领导做出反应?还是领导决策而人民做出反应?通过系统模型,我们认识到应该怎样继续改造我们的政治观念以适应不断变化的现实世界。政治是捉摸不定的,它不易受我们的智力观念的控制。认识到这一点,我们就可以向丰富多彩、复杂多变和富有戏剧性的政治生活敞开我们的思想。

建议读物

- ALMOND, GABRIEL A. *A Discipline Dividend: Schools and Sects in Political Science*. Newbury Park, CA: Sage, 1989. 一位杰出的比较政治学家、政治文化研究的奠基者,担心学科内部的严格划分和缺乏沟通。
- BAER, MICHAEL A., MALCOLM E. JEWELL 和 LEE SIGLEMAN 编 *Political Science in America: Oral Histories of a Discipline*. Lexington, KY: University Press of Kentucky, 1991. 本书对一些专业性的指导原则做了重要而饶有趣味的回顾。
- BOULDING, KENNETH E. *Three Faces of Power*. Newbury Park, CA: Sage, 1989. 博尔丁接受过经济学的训练,是社会科学领域里的一位大家,他对基本问题的探究清晰而睿智。
- DAHL, ROBERT A. *Modern Political Analysis*, 第四版. Englewood Cliffs, NJ: Prentice Hall, 1984. 一位著名的耶鲁大学学者对本学科的某些理论和研究方法做了出色的介绍。
- FINIFTER, ADA W. 编 *Political Science: The State of the Discipline*. H. Washington, DC: American Political Science Association, 1992. 本书简要介绍了政治学领域的一些大家在各自专业方面的最新成果。这是一个更新自己的好办法。
- JOHNSON, NEVIL. *The Limits of Political Science*. New York: Oxford University Press, 1989. 我们真正要学习的是什么,是现实世界中的政治实务还是学者们研究的政治科学?
- KAGAN, JEROME. *Galen's Prophecy: Temperament and Human Nature*. New York: Basic Books, 1994. 一位哈佛心理学家强调生物学的方法跟行为的文化基础是相对立的。
- LASSWELL, HAROLD. *Politics: Who Gets What, When, How*. New York: McGraw-Hill, 1936. 本书对政治运行方式做了经典的陈述,虽然偏重于没有根据的心理分析。
- MINOGUE, KENNETH. *Politics: A Very Short Introduction*. New York: Oxford University Press, 1995. 本书所做的政治分析是一流的、生动的。
- MORGENTHAU, HANS J. *Scientific Man vs. Power Politics*. Chicago: University of Chicago Press, 1946. 对科学研究方法在权力的实际运作面前的局限性做了详细的说明。

- ROSS, DOROTHY. *The Origins of American Social Science*. New York: Cambridge University Press, 1991. 这是一本关于社会科学及其从业者的偏见怎样影响美国思想的历史书。
- WRONG, DENNIS H. *The Problem of Order: What Unites and Divides Society*. New York: Free Press, 1994. 像霍布斯和弗洛伊德一样,他认为“文化”难以解释人类社会的秩序问题。

【注 释】

1. David Easton, "The Perception of Authority and Political Change," 载 Carl J. Friedrich 编 *Authority* (Cambridge, MA: Harvard University Press, 1958), pp. 178 - 81.
2. 引自一位接近该过程的见证人——国家安全顾问和国务卿基辛格 (Henry A. Kissinger) 的论文集: *Years of Upheaval* (Boston: Little, Brown, 1982), II, p. 123.
3. 伟大的德国社会学家马克斯·韦伯把权威与合法性紧密地联系起来。实际上,他区分了政治权威的三种类型,它们是建立在不同合法性基础之上的:(1)传统型权威,其合法性是继承来的,比如在王国里;(2)法理型权威,其合法性来自政府的有效性;(3)卡里斯玛型,其权威来自一位领袖。参见 Max Weber, *The Theory of Social and Economic Organization* (New York: Free Press, 1947), pp. 324 - 26.
4. 亚里士多德用的词是 *zoon politikon*, 可以翻译为“政治动物”或“社会动物”,因为希腊人对政治和社会是不加区分的。他们住在城邦里,对他们来说政治系统与社会系统是一样的。Richard McKeon 编 *The Basic Works of Aristotle* (New York: Random House, 1941), p. 1129.
5. 关于生物学观点的最新解释,见 Edward O. Wilson, *Sociobiology: The New Synthesis* (Cambridge, MA: Harvard University Press, 1975)。
6. Stanley Milgram, *Obedience to Authority: An Experimental view* (New York: Harper & Row, 1974)。
7. Irving L. Janis, *Victims of Groupthink: A Psychological Study of Foreign-Policy Decisions and Fiascoes* (Boston: Houghton Mifflin, 1972)。
8. 有关政治文化的经典研究,参见 Gabriel A. Almond and Sidney Verba. *The Civic Culture: Political Attitudes and Democracy in Five Nations* (Princeton, NJ: Princeton University Press, 1965)。
9. 一个用来解释意大利南部贫困问题的政治文化模型研究,见 Edward Banfield, *The Moral Basis of a Backward Society* (New York: Free Press, 1958)。班菲尔德后来用这种“贫困文化”的方法来解释美国的城市贫困问题,见 Edward Banfield, *The Unheavenly City Revisited* (Boston: Little, Brown, 1974)。
10. 有人认为开国元勋们致力于对自由的理性追求,见 Robert H. Webbing, *The American Revolution and the Politics of Liberty* (Baton Rouge: Louisiana State University Press, 1988)。
11. 一位选举方面的权威专家发现美国人具有理性观点,而且他们的投票也是理性

- 的。见 Samuel L. Popkin, *The Reasoning Voter: Communication and Persuasion in Presidential Campaigns* (Chicago: University of Chicago Press, 1991)。
12. 关于这种研究方法的批判性探讨, 见 Donald P. Green 和 Ian Shapiro, *Pathologies of Rational Choice Theory: A Critique of Applications in Political Science* (New Haven, CT: Yale University Press, 1994)。
 13. 一位德国精神病学家提出关于希特勒控制德国人的解释。见 Erich From, *Escape from Freedom* (New York: Holt, Rinehart & Winston, 1941)。
 14. 见 John Grilling, *Myths and Politics in Western Societies: Evaluating the Crisis of Modernity in the United States, Germany, and Great Britain* (New Brunswick, NJ: Transaction, 1993)。
 15. Henry Steele Commager, *The Empire of Reason: How Europe Imagined and America Realized the Enlightenment* (Garden City, NY: Doubleday, 1977)。
 16. Richard L. Merritt, "Nation - Building in America: The Colonial Years," 载 Karl W. Deutsche 和 William J. Foltz 编 *Nation-Building* (New York: Atherton Books, 1963)。
 17. 威甘特诉杰克逊教育委员会 (*Wygant v. Jackson Board of Education*) (1986)。
 18. Max Weber, "Science as a Vocation," 载 Hans H. Girth 和 C. Wright Mills 编 *From Max Weber: Essays in Sociology* (New York: Oxford University Press, 1946)。
 19. Arthur Miller, "Is Confidence Rebounding?" *Public Opinion*, June and July 1983, pp. 16 - 20.
 20. 政党委员会、美国政治学会 (Committee on Political Parties, American Political Science Association), "Toward a More Responsible Two-Party System," *American Political Science Review* 44 (1950 年 9 月增刊)。
 21. Marvin Zonis, *The Political Elite of Iran* (Princeton, NJ: Princeton University Press, 1971); James Bill, *The Politics of Iran* (Columbus, OH: Merrill, 1972); Richard Cottam, *Nationalism in Iran* (Pittsburgh: University of Pittsburgh Press, 1979)。
 22. Barry Rubin, *Paved with Good Intentions: The American Experience and Iran* (New York: Penguin, 1981), 第 7 章和第 8 章。
 23. Hans J. Morgenthau 和 Kenneth W. Thompson, *Politics Among Nations: The Struggle for Power and Peace*, 第六版 (New York: Knopf, 1985), p. 31.
 24. 20 世纪 50 年代行为主义的顶峰之作是 Seymour Martin Lipset, *Political Man: The Social Bases of Politics* (New York: Doubleday, 1960)。利普塞特二十年后推出扩充和更新了的版本 (Baltimore: Johns Hopkins University Press, 1981)。较新一本综述性著作是 Steven A. Peterson, *Political Behavior: Patterns in Everyday Life* (Newbury Park, CA: Sage, 1990)。
 25. 对三种研究方法所做的有益比较, 见 Ronald H. Chilcote, *Theories of Comparative Politics: The Search for a Paradigm* (Boulder, CO: Westview Press, 1981), pp. 56 - 58.
 26. Lipset, *Political Man*.
 27. 最近对这方面的研究见 James G. March 和 Johan P. Olsen, *Rediscovering Institutions: The Organizational Basis of Politics* (New York: Free Press, 1989)。

28. Joseph LaPalombara, *Politics Within Nations* (Englewood Cliffs, NJ: Prentice Hall, 1974).
29. Eric A. Nordlinger, *On the Autonomy of the Democratic State* (Cambridge, MA: Harvard University Press, 1981). 他的早期著作研究的是英国人的政治态度。见 Eric A. Nordlinger, *The Working-Class Tories* (Berkeley: University of California Press, 1967)
30. 政治系统理论的权威思想家是 David Easton, *A Systems Analysis of Political Life* (New York: Wiley, 1965). Gabriel Almond 接受并修正了政治系统论的观点见 Gabriel A. Almond 和 James S. Coleman, *Politics of Developing Areas* (Princeton, NJ: Princeton University Press, 1960), 第 1 章; 以及 Gabriel A. Almond 和 G. Bingham Powell, Jr., *Comparative Politics: System, Process, and Policy*, 第二版 (Boston: Little, Brown, 1978).
31. 对政治系统理论的批评, 见 Chilcote, *Theories of Comparative Politics*, 第 5 章。
32. 关于越南战争决策制定的简要原因, 利用了大量的国防部文件, 见 Neil Sheehan 等, *The Pentagon Papers* (New York: Bantam Books, 1971)。
33. David Easton, *A framework for Political Analysis* (Englewood Cliffs, NJ: Prentice Hall, 1965), p. 114.

第 2 章

民族、国家与政府



民族(nation)与国家(state)孰先孰后? 民族是个具有自我意识、凝聚力、共同的态度和观念,并经常(但并非总是)有一个共同的语言的人群。国家是一种政府结构,通常是独立自主的并有足够的权力来大力贯彻它的法令。很多人会争论说民族一定是在国家之前就发展起来了。国家毕竟是人创造的,它们在历史的长河中来去匆匆,不断变换着形式。民族

必然是个基础性的因素：具有同种感情的人群肯定要比政府的结构来得早。

历史研究却拒绝这种常识性观点。在很多情况下，是国家——政府结构——创造出了将它自身也包纳在内的民族。¹ 例如，南非的祖鲁族并不是一个部落，而是人为创造的民族，不到两个世纪以前，一个强大而残暴的武士恰卡(Shaka)把许多部族和部落聚在一块使之成为一个民族。今天，人们认为自己是祖鲁族只是因为恰卡通过占领把他们集结在一起，强迫他们说他的语言并把他们培养成优秀的战士。

法兰西经常会让人感觉是一个“天然”的民族，一个有着共同历史、语言和文化的整齐的六边形(指版图形状)。但如今的法国还包括几个语言和历史完全不同的地区——大都是几个世纪以来通过武力得来的。巴黎通过教育、语言和中央集权的政府来灌输一种法兰西意识。法兰西民族是其国家出于便利而发展创造出来的。

对许多国家来说，创造的进程还远未完成。西班牙国家与西班牙民族并不相称。托雷多和马德里的国王试图照搬法国中央集权的办法，但這些卡斯蒂利亚人永远也无法把一个统一的西班牙意识强加给加那利人、巴斯克人、加里西亚人、安达卢西亚人、纳瓦雷斯人，以及其他的人。地区主义一直困扰着西班牙政治直到今天。再举一个例子，英国征服印度次大陆并实行统治之前，几乎不存在印度这个概念。英语、铁路和电报把印度连成一体。它也受到离心的民族运动的折磨，比如旁遮普省的锡克教徒的独立运动。

所有民族中人为色彩最浓的当数美国，它是由一群来自不同殖民地的人在费城集会期间经过精心策划联结起来的。在融合同化千千万万个具有不同语言和文化的移民的同时，美利坚合众国历经多年发展出了自己的民族意识，这在很大程度上是建立在开国文献中明确表达的理想的基础上的。民族不是从天上掉下来的，它们是由品性各异的能工巧匠们创造出来的。

民族的概念

我们该把这个主宰我们的生命、构建我们的政治和激发我们的爱国热情的实体叫作什么呢？人们使用过很多名词，有时还相互变换。但这些名词的意思在某种程度上也不尽相同。让我们看看能否把它们区分开来。

最为通俗的表达是 Country, 比如你问“你访问过另一个国家(Country)吗?”当然, Country 也可以指农村或农业地区, 而且几个世纪以前这两个词的意思是一样的。当人们谈到他们的“国家(Country)”(法语为 pays, 西班牙语为 pais, 意大利语为 paese, 德语为 Land)时, 他们意指他们出生的地方, 也许并没有美国大, 在那里人们拥有同样的传统和语言。后来, 这个词的意思扩大了, 它指一个大型的、独立自主的政治实体, 即民族国家(Nation)。

Nation 一词也已使用了几个世纪, 但不一定是它现在的意思。追溯历史, 人类群体把他们自己叫作民族, 但它的最初意思有点像一个大部落, 比如“以色列族”或“苏族”。Nation 的拉丁文字根是“出生”的意思, 所以这个词指的是你出生于其中并与之有血缘关系的群体。Ethnic group (族体)一词来自希腊语的 Ethnos(民族), Nation 也是从希腊语的 Ethos (风俗)来的, 指的是享有共同风俗习惯的人们。

到了 17 世纪, Nation 的意思变为今天统治我们的强有力的大型政治实体。国家权力与占有一块领土并有着许多共同点(历史、文化、语言)的民族的概念合并到了一起。这就是民族国家(nation-state), 一个民族和政府结构(国家)的结合体。² 通常只把它叫作国族或国家(nation)。正如前面所说的, 国家(state)往往先于国族(nation)并创造国族。

现代民族国家的兴起改变了整个世界的面貌。公民——这个拉丁文词根为“城市”的古罗马概念在民族国家的思想中复活了——把他们的最高忠诚从国王、教会和地区转向这个新的统一体, 民族国家。³ 从 1789 年法国大革命开始, 出现了一个新的力量叫做民族主义(nationalism)——人们对文化、历史和领土的认同以及时而感到伟大的意识。这个新的力量很快传遍欧洲进而传遍全球, 激发了人们作为独立的民族实行自治的愿望。大帝国, 像奥匈帝国和大英帝国, 随着属民要求独立而分崩离析了。其结果是, 许多新的国家建立起来了, 特别是在西欧、美洲、亚洲和非洲。⁴ 今天, 全世界共有 180 多个民族国家。

民族国家的要素

一般说来民族国家有几个显著的特征, 像领土、人口、独立性和政府。然而, 我们只能就每一点提几个问题, 因为这些特征有时比较明显, 有时则比较微弱甚至不存在。

领土。 每个民族国家大体上都有明确的地理区域。很难想象一个没

有领土的国家。但没有领土而在他们脑中想着他们的“国家”的人又怎样呢？两千多年前希腊人和罗马人征服了犹太人，使他们失去了自己的国家，但由于他们中的很多人都有着坚定的民族意识，所以能够在1948年建立了现代的以色列国。具有讽刺意味的是，被他们取代的人民——巴勒斯坦的阿拉伯人，现在也有着同样坚定的民族信念，并为建立他们自己的国家而斗争。我们应当把这些背井离乡的人们如犹太人或巴勒斯坦人算作“国族”吗？或许他们是潜在的国族，一个等待着或奋斗着为在一块领土上建立自己的国家的民族。

当所声称的领土出现重叠时会怎样呢？其结果通常是战争。正如前面指出的，多数国家和民族只是人为的，很少有天然的边界。德国为阿尔萨斯同法国交战，美国为得克萨斯向墨西哥开战，阿根廷还在宣称马尔维纳斯群岛属于它而不是英国，后者称其为福克兰群岛。谁的说法是合理的？你判定的标准是什么呢？

历史经常是个无用的向导，因为几乎总是有其他人先到那儿。以色列人和阿拉伯人无休止地争吵这个问题。（如果你追溯得更早的话，两家谁也不是最早的居民。）语言和种族在断定哪个领土属于哪个国家时也没有多大用处。不幸的是，地球上的人们并不是整齐划一地按民族排列的，总有大量越出国界的情况发生。例如，许多阿尔萨斯人在语言、文化和家族姓氏上是德国人的后裔，然而也有许多人会讲流利的法语并认为自己是法国人。那么，阿尔萨斯归谁才是合理的呢，德国还是法国？

人口。每个国家在其疆界内都有一定的人口。理论上，它应该是具有凝聚意识和明确的民族性的。拥有共同语言的确也是个标准，但通常并不是这样。例如，在讲法语的比利时人和讲弗兰德语的比利时人之间长期存在着冲突。然而，两种语言集团都充分认识到正是“比利时人”这个称呼将他们团结在一起。一个有着不同语言、文化或身份的人口的国家被叫做多民族国家。

如果一个国家中的部分人口不想隶属于这个国家，那会怎样？西班牙的巴斯克人想形成一个独立的国家，加拿大的魁北克人和印度的锡克人也都想这么做。当然，如果人口的相当部分不愿意，国家就有分裂的可能。许多斯洛伐克人不想接受捷克人的统治，他们于1993年建立了独立的斯洛伐克国。斯洛文尼亚人和克罗地亚人反对塞尔维亚人的统治，1991年他们脱离南斯拉夫宣布独立。这是因为人民处在特定国家的控制之下并不必然意味着这个国家的建立是稳固的，它可能随时都会暴发。

独立。国家也应该是独立的,这意味着它是作为一个“主权”实体来管理自己的(参见前面的讨论)。殖民地,如法属阿尔及利亚,只是在它们正式独立时才成为国家,像阿尔及利亚在1962年所做的那样。一个国家的附属部分,如魁北克省或内华达州,不能称其为国家是因为它们缺少主权。当然,许多魁北克人希望改变这种状况。

独立的概念也存在几个问题。当一个强大的国家支配一个弱小的国家时,后者享有完全的独立和主权吗?苏联在东欧扶植了顺从的政府——这就是为什么这些国家以苏联的“卫星国”著称。它们真的是独立的吗?就这件事而论,美国是否也在监督自己的后院——加勒比海地区和中美洲?例如,海地真的拥有主权和独立吗?就定义来说,所有国家都享有主权和独立,但有的国家要比其它国家拥有更多的主权和独立。

支持主权独立的是其它国家的“外交承认”,特别是那些主要国家。承认是一个国家的官方公告,表明它准备与另一个国家打交道。接着就要互派大使并建立大使馆。如果大多数重要国家都承认一个新兴国家,它就自动拥有了一定的合法性。如果没人承认它,它的存在声明就值得怀疑。

政府。一个国家必须明显拥有一些针对民众的有组织的力量。不该有的组织结构是独裁制,它可能意味着领土很快就会分裂或被其它国家征服和吞并。没有政府,就没有国家。索马里就是一个现成的独裁制恐怖的例子。

然而,政府在一定情况下能够独立于国家而存在。地下政府或流亡政府为赶走占有者或傀儡政府而斗争。大陆会议是政府的雏形,它预先设计了一个独立的合众国并为之战斗。1940年,戴高乐将军在伦敦宣布成立“自由法国”政府以驱逐德国人,许多主要国家都把它当作法国政府而予以承认。随着1944年巴黎的解放,它成为一个拥有领土、人口和独立的政府。

合法政府的存在并不必然意味着它能有效控制它的领土和人口(将在后面讨论)。弱政府在面对国内外的反对时就可能遇到继续存在的麻烦。例如,哥伦比亚政府对毒枭的控制不力,这些毒枭从可卡因中赚取了无数钱财并建有私人军队来对抗国家。

老的政治理论家,受抽象的法律概念的影响,倾向于将这些作为国家的特征。他们认为只要有国家,就一定自动地拥有领土、人口、独立、政府和其他特征。现代政治学家倾向于放弃纯粹的法理概念,而研究经验性

的现实。甲在理论上是一个国家,但它真的有团结的人口和有效控制自己领土的独立的政府吗?国家并不是完美的、终极的作品。许多——也许是所有的国家都在不断对自身进行改造和完善。

民族国家构建的危机

有些社会学家认为构建国家的过程——如果这个过程是成功的话——需要经过结果大致相同的五个阶段。⁵ 每个进一步发展的机会对国家的生命来说都代表着一次“危机”,国家的结构取决于解决这些危机的成功与否。

认同性。“认同性”危机是建立国家时遇到的第一个障碍。原先认同于部落、地区或其它亚国家团体的人必须认识到他们是这个国家的第一批公民。这并不会轻易、快速或自动地发生。美国的南北战争就是为此而打的。法国和英国还保留着地域性团体,它们不把自己当作法国人或英国人,而是布列塔尼人和科西嘉人(法国)或苏格兰人、威尔士人和爱尔兰人(英国)。瑞士人,除了出国旅行外,会把自己看作是各州(伯尔尼、日内瓦、巴塞尔)的成员。南斯拉夫从来没有为塞尔维亚人、克罗地亚人、斯洛文尼亚人、波斯尼亚人、马其顿人以及其他建立起一个统一的国家认同。在非洲,人们仍然把自己看作部落成员,而不是一个乌干达人或尼日利亚人。

合法性。合法性也不是从天上掉下来的。正如我们在第1章所讨论过的,一个政府必须培养公民对它的尊重和自愿服从,要让人民广泛认识到政权的统治是合法的。出现合法性危机的政权容易被颠覆(往往通过军事政变,像在拉丁美洲和非洲那样)或爆发革命(如伊朗和缅甸)。总之,就像南斯拉夫一样,没有合法性就意味着没有国家。

渗透性。与认同性和合法性相关的是,“渗透性危机”意指国家实际上必须让所有人服从政府的法令,即使是在偏远的或文化迥异的地方。有人马上会问:所有地区都要交税吗?如果不是,那就有了渗透性问题。典型的,政权最初一般是在都市实现统治,然后慢慢延伸到全国,但这经常遇到抵抗,因而需要军事力量来对付。缺乏渗透性意味着一个政府的法律只能停留在书面上,例如反对毒品交易,而全国的大部分地方,包括一些政府机构,并不遵守这些法律。

参与性。当人们充分意识到自己被统治时,他们就要求能在政府里说得上话。这种感觉最早是从受过教育、景况颇佳和声名卓著的人那里开始的。实际上,骑士和富有的公民会告诉君王说:“你如果想从我们这里征税和征兵,我们就要求对政策有发言权。”君王们常常迫切希望得到税收,便设立一个代表机构以换取他们的同意,这就是英国议会和瑞典国会的开端。起初,只有社会的精英才被代表,但渐渐地,参与的愿望遍及社会各个领域——普通的男男女女——他们要求有投票权。至少人们需要感到他们是为了国家的发展而参与的。

政府通常害怕扩大选举权所带来的后果。美国妇女只是在1920年的宪法第十九条修正案通过后才获得选举权的,瑞士妇女是在1971年。可能的危险是没有代表权的人们会反对政府,这样政权的合法性就会受到侵蚀。因此,政府常常做出决定,认为扩大参与要比孕育革命为好。19世纪的一位英国议员说过:“我们要计算选票,而不要打破脑袋。”南非的白人少数政权也逐渐认识到这一点。

解决参与性危机的最好办法是采取渐进的步骤,就像英国在19世纪所做的那样。英国用来扩大选举权的一系列改革法案是逐步实行的。这就让政府和人民有时间去调适自己。选举是富有意义的、是真正的参与。然而,当选举权突然降临到毫无准备的老百姓的头上时,其结果很少会是民主的。理论上,西班牙在1874年就给男子普遍的选举权,这要早于英国,但在实践中,选举结果操纵在地方党魁和内政部手中。许多第三世界的选举——大量未受过教育的人一下子得到了选举权——总是问题成堆,因为地方党魁或部落首领会告诉人们怎样投票。

分配性。“分配性危机”在某种意义上永远也得不到一劳永逸的解决。它牵涉到一个经典的问题——“谁得到什么?”⁶一旦大众参与到选举中来,他们就会感到对国家经济收入的分配是不公平的,他们要按自己的喜好改变国家收入的分配。多数劳动阶级会把票投给许诺高工资、增加受教育机会和更多的福利待遇的政党。英国和挪威的工党以及德国和瑞典的社会民主党就是这样发展壮大直到赢得政权并建立内容广泛的福利国家,它的资金依靠向富人课以重税得到。在一个稍低的程度上,美国劳动阶级将票大部分投给富兰克林·罗斯福和林登·约翰逊的民主党,为了实现类似的国家收入再分配。

然而,分配性问题从来就没有得到过解决,因为社会中的贫困人口总是想要得到更多的福利,而那些景况好的、由保守的政党所代表的人会争论说福利国家已变得难以控制,税收太高,福利太慷慨了。当保守党赢得

选举时——像玛格丽特·撒切尔在1979年、罗纳德·里根在1980年所做的那样——他们试图削减福利计划。这引起了一些选民的高声反对，他们担心他们的利益会被削减，他们努力要保护福利国家的利益。可以预见，工业化的民主政治下的绝大多数选举在某种程度上都是围绕财富的分配展开的。

很少有国家能够有幸每次只面对其中的一个危机，并有足够的时间等待下一次危机的到来。这种情况会让一个国家在每次战胜一个新的危机之后，它的政党、议会、行政部门以及诸如此类的制度都变得更加强大。但如果五个危机同时降临又该怎么办呢？这种情况主要发生在第三世界。新兴的独立国家一般都有严重的认同性和合法性问题，它们希望推行复杂的法律，给予所有公民投票权，提供不断增长的和公平的生活水平。对它们虚弱的制度来说一下子承担这些任务实在是太多了，最后可能发生革命或接受军人的统治。新政府取消的第一个项目通常是参与。因此许多第三世界国家往往实行的是独裁制。⁷ 遗憾的是，在这个急剧变化的世界里，第三世界国家无法分散和转移它的危机。

战争的作用

国家构建中的一个不利方面就是战争在国家发展中的作用。我们必须认识到绝大多数欧洲国家都是通过征服来建立和加强的。异端邪说、造反和脱离运动都被血腥镇压下去了。在很多地方，这种场面还在上演。

对每一个统治者来说，国家的生存是第一要义。独裁者和民选总统有一点是相似的，他们都尽其所能以避免外敌入侵或内部分裂。当任何一项威胁到他们时，他们都会变得残酷无情。为了生存的利益，他们建立军事力量以对付任何威胁的联合，这意味着他们必须扩充他们的政治体系并使之现代化。⁸

首先，他们必须不断地增加税收以供军备之需。俄国的彼得大帝命令他的官员们“去尽可能地搜刮金钱，因为钱是战争的动脉”。法国的独裁者建立了商业经济体系，加上它保护下的工业，以提高岁入用于国防。正如前面提到过的，正是为了增加金钱，君王才开始与议会分享权力。征税权是立法机关的一个显著的权力。当詹姆斯一世和查理一世为了支付欧洲战争的费用，试图绕过议会来颁布他们自己的税收时，他们引发了英国内战。内战胜利之后，议会于1649年将查理一世送上了断头台，并在这个基础上建立了英国议会下院的最高支配权。

为了建立更大、更好的军事力量,独裁者被迫加强对其王国的组织与管理。他们同时需要增加税收和人力。在火药和大炮出现之前的15世纪,封建主躲在城堡里头就可以不服从独裁者。但是后来,由于君王买得起更多的大炮,他们能够攻破城墙,维持对封建主的控制。这种力量是对封建国家的打击,是独裁专制主义的推动力。但行政和军队现代化的失败可能导致权力的丧失。由于小国屈从于军事征服并被大国吞并,欧洲版图变得越来越简单。战争是推进现代化和实现统一的巨大动力。

当1792年法国革命者遇到由职业军人组成的侵略者时,他们动员起所有的民众,“全国都武装起来了”,并打败了入侵者。正是利用新的民族主义和征召所有年轻男子的新观念,拿破仑建立了欧洲最大的军队,并开始征服整个欧洲大陆。为了抵御拿破仑的军团,其他欧洲国家也纷纷转向民族主义和征兵制。

通过战争的力量或示范作用,欧洲国家向第三世界传播了它们的组织、技术和民族主义。在亚洲、非洲和中东,一个接一个的国家被欧洲人征服并很快接受了他们的方式。那些没有被征服的,土耳其和日本,进行了充分的现代化来阻挡欧洲人。战争几乎不给国家任何选择:要么现代化,要么灭亡。

回顾一下美国的历史,我们会问什么对现代化贡献更大:是罗斯福新政温和的福利措施,还是第二次世界大战带来的巨大工业和人力的动员?实际上,许多福利措施只是战争的结果。《军人权利法》使千百万从未想过能上大学的退伍军人受到了教育。1958年的《国防教育法》是由前一年苏联发射人造卫星激发而来的,它为美国高等教育注入了数百万美元。联邦最大的福利项目之一是新的退伍军人事务部,一个甚至连保守派也投票赞成的部门。

我们不是说战争是件好事,战争是可怕的,但它具有有效加快现代化的一面。尽管我们并不喜欢战争,但我们必须认识到战争在政府权力的建立和发展中起着主要的作用。

政府:是什么和做什么

除了最原始的社会外,其他所有的社会都有设计良好的政府结构。人类看起来需要一种方式以组成共同体并进行治理,为此各种理论纷纷出笼来解释这种倾向。哲学家埃里希·弗洛姆(Erich Fromm)认为人由于害怕孤立于社会和独立承担责任,因而组成大型团体(不论是国家的、宗

教的或是意识形态的)来逃避这种紧张并要求个人自由和自治。⁹另一方面,像约翰·洛克这样的政治理论家把政府看作保护人民财产和权利的工具。在《政府论》中,洛克写道:“人们联合成为国家和置身于政府之下的重大的和主要的目的,是保护他们的财产(同样地,还有他们的自然权利)。”¹⁰对洛克来说,政府代表着一种统治者与被统治者之间的同意,只要政府为被统治者的利益服务,他们就将支持那些当权者们。

没有政府的社会就像没有裁判的棒球比赛。球员们将永远争论投的是好球还是坏球,或者跑垒者是安打的还是出局的。每次比赛都将变成声嘶力竭的吵闹。政府扮演着类似裁判员的角色:它定下基本的规则,让每个人都必须遵守。

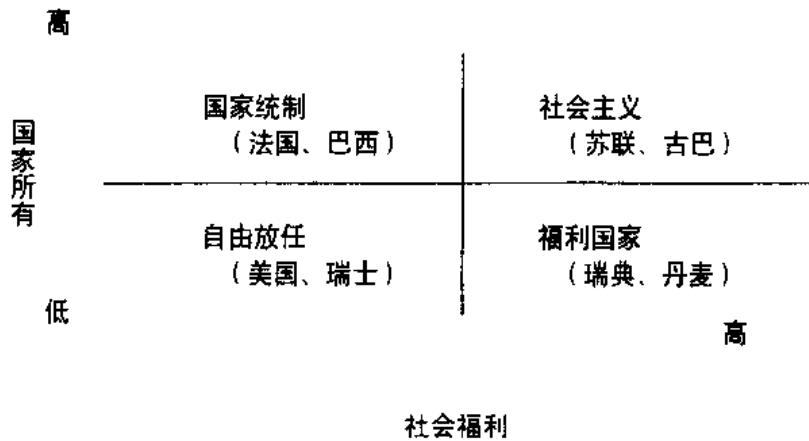
政府之所以能够厉行它的规则(或法律),部分原因是由于它控制着死刑判决并垄断依法使用暴力的权利。然而,为了继续留在台上,政府就必须获得老百姓的支持。维持合法性的一个办法是成功实现国家的目标。

政府的一般目标

政府的任务是为所有公民提供生存、稳定以及经济的和**社会的福利**。(这并不意味着政府直接运营或监督经济或社会。)这是现代世界中绝大多数国家的最高目标。

为此目的,一个国家必须自我保护以保证国家的生存,所以世界各国都承认国家应当自治并保持领土完整,一句话,维护它的主权。要得到其他国家的承认,部分依赖于一个国家自身的稳定。一个政治稳定的国家应该有个固定的体系以供权力在政党或领导人之间进行有序的转换。它通过维持法律和秩序以及保护财产来维护国内安定。政府也可以通过提高百姓的生活水平以获得民众的支持,而得到他们认为是应得之物的人们更有可能把政权看作是合法的。提高普遍的福利包括努力消除贫困、最大限度提供全民受教育的机会以及推动技术进步。

政府如何能够最好地促进百姓的经济和社会福利呢?国家面临着两个经济方面的问题:应当归国家所有或监督的经济是多少?有多少国家财富应当用于再分配以帮助社会上的贫困人口?对问题的回答产生了四种提高普遍福利的方法:自由放任(laissez-faire)、政府统制(statism)、社会主义(socialism)和福利国家(welfare state)。这就形成了很多政治学家都爱用的四格图:



自由放任(来自法语,意思是“任其自然”)体制几乎没有什么工业企业,以福利计划形式出现的再分配也相当的少。正如我们将在第6章研究的那样,这些国家都是亚当·斯密的追随者,他认为任何政府对经济的干预都会降低增长并最终减少繁荣。托马斯·杰斐逊的名言概括了这种方法:“管的最少的政府就是最好的政府。”这种理论认为人们的成败取决于他们的能力和经营的情况,政府无权干预这个自然过程。

福利国家也没有什么工业企业,但要通过财富的再分配来帮助那些景况较差的人。以“社会民主主义”闻名的西北欧福利国家通过健康保险、儿童照料、工作培训以及退休基金等形式为国民提供一个“从摇篮到墓地”的照顾。为了支付这些开支,他们征收世界上最高的税收——例如,瑞典和丹麦的税额超过国内生产总值的一半。尽管如此,它们的企业几乎全都是私有的并按资本家的方式来经营。

政府统制是一个早于自由放任的古老体制。在该体制中,国家(指全国性政府)是头号资本家,拥有并经营许多主要企业。然而,它一点也不提供福利救济。政府统制开始于法国国王为了法国的财产和权力建立一个强大的中央集权的国家来监督企业。政府统制,有时用法语称之为国有论(*étatisme*),包括国家对铁路、钢铁、银行、石油和其它大企业的所有权。中小企业都还留在私人手里。政府统制曾一度在欧洲的多数国家流行过,但主要在拉丁美洲扎下根来,巴西和墨西哥就是很好的例子。日本官僚对经济的监督让有些人认为它是政府统制的,即使那里并没有政府所有权。很多发展中国家追随这种模式,因为他们认为只有政府才有资金、办法和创建新企业的能力。但经济成效说明国有企业是低效率的,因为它们是由官僚运营的而且缺乏竞争,它们经常亏本经营而不得不依靠

国家财政的资助。阿根廷和智利的政府统制体系在对国有公司实行私有化后开始变得繁荣起来。

社会主义体制既实行国家所有又实行广泛的社会福利。

在实际操作当中,各国政府倾向于把上述四种体制的因素结合起来,就连基本实行自由放任的美国也有政府对企业的监督和福利措施。即使是共产主义的中国和越南,在他们的经济中也有私人的成分。问题从来没有得到过解决,国家经常改变它们的组合。在今天,我们看到在解体后的苏联以及法国、拉丁美洲存在着一股脱离国有企业的转型运动。像瑞典这样实行广泛福利的国家,已经感觉到过于慷慨的福利和过高的税收造成的困境了。

作为现代化原动力的国家

美国人的一个基本观点是政府——在其他地方叫“国家”——应当保持小的规模。然而,在世界的其余大部分地方,国家权力被当作自然的和好的东西而接受。例如,在法国,一个强大的国家创始于15世纪的路易十一,在17世纪路易十三和黎塞留大主教手里得到扩张,并将它灌输到法国人的意识中,后来扩展到欧洲的大部分地方。它认为国家应该监督经济和教育,征收捐税,修建公路和运河以及建立常备军。经过专门学校培训的知识精英管理着这个国家。

这些观点一直延续到今天。在1870~1871年被德国打败后,法国精英们把国家看作是现代化的原动力(agent)。巴黎的政府试图建立一个统一的和团结的国民,把“农民转变为法国人”。¹¹一个集中的学校体系压制了方言,打破了农村传统,并把优秀分子吸收到大学中来。国有企业把法国变为一个主要的工业强国。在二战中再次被德国人打败后,法国精英们再次运用国家权力使法国实现现代化。

这行得通吗?法国的确在很大程度上实现了现代化,但这是最快或最有效的方式吗?英国和美国在历史上更为先进,而其政府监督却较少;让自由市场的竞争精神来做这件事要快得多、容易得多。(当然,这个比较不是很公平,英国和美国没有与一个强大的、向外扩张的德国为邻。如果它们有的话,政府的作用可能会更为强大。)

另一个国家指导现代化的例子是日本。随着1868年的明治维新,东京将不同的工业分派给武士家族,为其提供资金,并要他们模仿西方最好的东西。经过一代人的努力,日本在“富国强兵”的口号下从竹器时代进入了钢铁时代。第二次世界大战后,通商产业省(MITI)通过把银行贷款

引向发展中的工业,抵制外国产品以及用日本产品占领世界市场来监督日本经济的腾飞。在我们说政府对经济的监督不起作用之前,我们最好解释一下为什么它在日本还管用。(当然,日本人有着完全不同的和更为合作的文化。美国的 MITI 在本国的经济和态度的背景下可能不会起作用。)

国家真的是或应当是现代化的原动力吗?政府应该通过提供计划、建议、广泛的企业合作和贷款来监督经济吗?传统的美国式回答是“不,它只会把事情弄糟。”但当我们靠近一点看时,我们注意到联邦政府通过取得大面积的土地、让移住者定居下来、给予铁路优先通行权等措施,再三刺激美国社会向前发展。本世纪初,田纳西河流域管理局为美国的落后地区带来了电力并控制了洪水。面对残酷的计算机领域的竞争,保守的里根政府设立了一个私人企业财团以期赶在太平洋对面的朋友之前开发出下一代计算机。美国也同样把国家当作现代化的原动力,克林顿政府在“工业政策”的标题下敦促我们多做一些努力。现代政治的一大问题是我们需要多少政府的干预?

政府类型

我们可以根据世界各国政府是否遵从自由放任模式、社会主义模式或是福利国家模式来进行分类。当然,每个模式只代表着一种理想状态而不适用于现实世界。但模型在社会科学家对不同的政治系统进行分类和比较时是非常有用的,它有助于我们理解一个国家的政治文化和政治发展。但根据政府的经济战略进行分类只是理解政府的多种方案之一。最早和最著名的分类法是古希腊哲学家亚里士多德在公元前四世纪提出来的。

亚里士多德论政府的六种类型。亚里士多德区分出三种仁慈的政府——统治机构只按法定的方针行事,统治是为了全社会的利益——和三种腐化的政府——政府只按自己的利益行事。(见表 2.1)

君主制是仁慈的独裁制。政府权力永远属于具有杰出美德和智慧的人。理想的君主制是为所有人的利益而统治的,它不会为了任何个人和团体而牺牲其他人的利益。但君主制可能蜕化为它的腐化形式——暴君制,独裁者为了自己及其同盟者行使权力而不顾人民的幸福。

贵族制是由这个国家中最有品德、最有才智和最为开明的人来统治的。但这种精英阶级的仁慈统治可以蜕变为它的腐化形式——寡头制。

寡头统治者们不是为社会的最佳利益而治理,只是希望保住自己的特权地位。

亚里士多德之所以把共和制(或宪政民主政体)看作是最为可行的政府形式是由于人的有限性。所有的公民在选举领导和设计法律时都有发言权,但同时,正式的制度程序保护少数人的权利。在亚里士多德的分类法中,民主制(多数人统治)是共和制的腐化形式,并且是政府的最糟形式。受人人平等的思想的迷惑,民主制下的群众盲目追随腐败和自私的鼓动家并掠夺那些依靠苦力和能力致富的人的财产。

表 2.1 亚里士多德的政府分类体系

谁统治	合法形式 为所有人的利益	腐化形式 为少数人的利益
一个人	君主制	暴君制
少数人	贵族制	寡头制
多数人	共和制	民主制

亚系统的自治。亚里士多德的分类体系被学者们使用了近 25 个世纪,但它不再是令人满意的。现代政治学家不得不创造新的模型来解释急剧变化的世界。一个较新的方法是把亚系统的自治程度或多元化的程度当作关键的特征来区分不同的政府类型。¹²

每个现代社会都包含着许多组织机构,它们可以被看作社会的亚系统。宗教派别、大专院校、工会组织、工业企业、民间团体、政治党派和大众传媒都是像英美这样的现代工业社会的亚系统。我们可以根据这些亚系统的自治程度来对政府进行分类。在多元体系里,教堂、工会和大学可以自由处理它们之间的事务并试图对政府产生影响。

极权主义政府,像纳粹德国等,很少允许或根本就没有亚系统的自治。正如卡尔·弗里德里奇(Carl J. Friedrich)和兹比格纽·布热津斯基(Zbigniew Brzezinski)所指出的那样,这些社会有一种官方的意识形态教条,认为所有的社会机构都必须连成一体。¹³这样,在 20 世纪 30 年代末,德国教会不得不屈从纳粹的激进理论,试图证明耶稣基督是个金发碧眼的亚利安人而不是黑眼睛黑头发的犹太人。

另一方面,民主的或宪政的政府给予亚系统高度的独立性。虽然每个私人团体的行为都受到限制,但一个宪政国家将会允许我们拥有与社会的普遍福利相一致的自治。这样,美国的工会组织就可以举行罢工而不用害怕政府的报复,除非国家的安全受到影响。没有哪个亚系统享有

绝对的自由,但其中绝大多数都被允许自行其事,只要不威胁到国家的利益。

国内政治权力的集中。政府的差异不仅仅在于它们允许亚系统的自主行动的程度,而且在于政治权力在不同阶层分享的方式。国家可以按照分享政府权力的方式划分为**单一制国家和联邦制国家**。

英国、法国、意大利、以色列和全世界 180 多个国家中的绝大多数都是单一制国家。单一的国家或中央政府在全国行使最高权力,它可以推翻地方政府的决定。这样,伦敦和巴黎的各部就可以命令林肯郡或波尔多市在该地区强制推行法律或计划。这种行为在其他二十多个联邦制国家中是不可能实现的。在联邦制国家中,如美国、德国、澳大利亚和加拿大,权力是被联邦政府和州或省政府分割的。通常,联邦政府控制外交、国防和货币,而地方政府掌握教育、福利和警察。

现代政府:制定公共政策

所有现代国家都被卷入制定公共政策的复杂事务中。公共政策是一种政府官员和机构的权威性行动(不是建议或讨论),它是用来满足被感知的国家需求的。它包括法律、司法布告、执行命令和行政决定。政策是通过规划来实施的,这些专门措施的目的在于对政府行为和公共生活产生影响。政府选择政策和规划是与国家的广泛目标相一致的。¹⁴由于资源总是有限的,因此必须建立一个价值的优先顺序。例如,对美国来说把人送上月球是否比重建我们的城市更为重要?我们应当使用公共资金治理被污染的河流还是往街上投放更多的警力?决策者在制定公共政策时必须面对这种选择。

对国家优先的确定是一个复杂的决定过程,它是政治过程中极其重要的部分。在像美国这样的社会里,许多集团为那些符合他们的经济和意识形态利益的政策而游说。汽车工业想要增加高速公路的投入,“争取生存权”集团迫使议员坚决反对法律的滥用。最后,立法机关和行政机关必须以人民的名义决定哪个政策是国家所追求的。如果他们用金钱支持空间计划而不是公共住房,他们实际上已经说出了国家的优先次序。在约翰逊任内,总统面临着一个抉择,是把政府资金用于“大炮”(越南战争)还是“黄油”(“伟大社会”工程)。战争的费用增加得如此之快,以致于他不再能够像他最初所希望的那样同时支付“大炮”和“黄油”,实际上“大

炮”获得了优先权。

由于公共政策包含着一种选择,它们常常引起争论,并且不得不以“公共利益”的名义来辩护。理论上,公共利益被界定为有利于每个人,同时反对特殊的集团。但实际上,这个词语不可能得到很好的界定,而且通常的结果是各方为谋求对其单方面解释的支持而争论不休并不了了之。

公共政策:实质性与象征性

现代政府采纳和寻求多种多样的公共政策来保护他们界定的公共利益。这些政策从广泛的国防战备到在公共和私人领域消除种族、民族和性别歧视的努力。然而,所有政策都可以划分为两个主要的类型:实质性的和象征性的。

实质性的公共政策决定公共资金——每个国家都稀缺的国家资源——的开支。政府资金是有限的。国家预算可被看作一个馅饼,它必须分给许多饥饿的客人:每个人分得的只是有限的一小部分。

国家政策一旦做出,而且一个具体的法定计划已经执行,那就必须创造一项机制来看资源分配是否适当。例如,如果国会采纳一个措施为穷人支付医疗费用,政府机关就必须决定谁是受益者。为了达到政策的有效性,必须配备足够的资源(包括财力和人力)来处理问题。如果没有,规划可能让设想的受益人失望并且难以实现。

与实质性的政策不同,象征性的公共政策通常不需要很多的财力或人力,也常常不是立法过程的一部分。实行象征性或非实质性的公共政策的意思是指那些创造情感忠诚的政府行为(爱国主义、忠诚、顺从或民族自豪感)或把社会地位赋予社会上的关键人物。正式宣布一个公共假日,例如为了纪念被害的黑人民权领袖马丁·路德·金,就是一种象征性政策。

正如莫瑞·埃德尔曼(Murray Edelman)在《象征在政治中的运用》一书中指出的那样,象征性政策比实际的政府行为和结果更为重要,因为人们所想的通常要比政府的实际作为更重要。¹⁵因此,所有的政府都精心地支持和培育国家统一的象征。创造并推广制度象征是为了给老百姓一些他们可以认同的东西。因此,当美国人提起他们的合众国时,他们会想到自由女神像、“过去的荣光”或自由钟。有时,这种象征也会引起争论:在加拿大,一场关于新国旗意见的激烈争论导致保守党1963年的失败。(枫叶图案最终获胜,它现在为绝大多数的加拿大人所接受。)南非在

1994年黑人政府上台后采用了完全不同的国旗。



波兰的象征。格但斯克造船厂里的三个巨大钢铁十字架所矗立的地点，是45位工人在1970年12月的反政府示威中被枪杀的地方。这个象征帮助发起了波兰的团结运动并于1989年推翻了当时的政府。

道德象征经常被政府官员用来营造一种氛围以支持他们所服务的制度。因此，美国的大多数公职候选人喜欢在教堂留影，而不管他们的真实宗教情感如何，因为宗教礼拜成为一个与民族自豪感和稳定相关的有力的道德象征。很少有高层官员在公共场合吸烟或者在休息时拿着一杯苏格兰威士忌，多年以来离婚成了竞选者的一大禁忌。（具有讽刺意义的是，保守的罗纳德·里根是第一个离过婚的总统。）象征性问题能够造成政治上的不和，就像公立学校中的祈祷问题一样。

象征甚至可以导致战争。当克罗地亚于1991年宣布脱离南斯拉夫独立时，它恢复了中世纪时的克罗地亚货币、制服和军装。这些旧象征使很多克罗地亚人感觉良好，但他们却使克罗地亚的塞族人感到不安，因为那也正是二战期间克罗地亚法西斯政权使用的名称和象征，那个政权屠杀了35万塞族人。结果，塞族人脱离出来成立了小小的卡拉伊纳共和

国,但它于1995年被克族人重新收回。如果克族政权在1991年就对其象征感觉更为敏锐的话,它或许可以避免这么多的灾难。毕竟象征可能变成一个火药桶。

建议读物

- BEBLER, ANTON 和 JIM SEROKA 编 *Contemporary Political Systems: Classifications and Typologies*. Boulder, CO: Lynne Rienner, 1990. 来自一些国家的合作者做了一次不寻常的努力以期用多种方式来划分政治体系。
- BRASS, PAUL. *Ethnicity and Nationalism: Theory and Comparison*. Newbury Park, CA: Sage, 1992. 本书通过几个饶有趣味的个案研究,剖析了从属于一个民族集团与怎样由此变为民族主义之间的关系。
- CAPORASO, JAMES A. 编 *The Elusive State: International and Comparative Perspectives*. Newbury Park, CA: Sage, 1989. 长期受到政治科学贬抑的“国家”概念在这里得到杰出思想家们的不落俗套的重估。
- CERNY, PHILIP. *The Changing Architecture of Politics: Structure, Agency, and the Future of the State*. Newbury Park, CA: Sage, 1990. 本书认为国家结构是政治体系的基础并且在今天发生了深刻的变化。
- GOTTLIEB, GIDON. *Nation Against State: A New Approach to Ethnic Conflicts and the Decline of Sovereignty*. New York: Council on Foreign Relations, 1993. 由于受到国内民族冲突的困扰,许多国家的主权渐趋衰微。
- HANF, THEODOR. *Coexistence in Wartime Lebanon: Decline of a State and Rise of a Nation*. London: Centre for Lebanese Studies/I. B. Tauris, 1993. 饱受破坏之苦的黎巴嫩最终可能出现一种黎巴嫩国家意识。
- KOHN, HANS. *Nationalism: Its Meaning and History*. New York: Crowell-Collier and Macmillan, 1955. 对现代民族国家的历史发展做了彻底、细致的考察。
- LIPSET, SEYMOUR MARTIN. *Revolution and Counter-revolution: Change and Persistence in Social Structures*, 修订版. Rutgers, NJ: Transaction, 1988. 一系列关于国家如何现代化,特别是关于价值观和宗教信仰的影响力的精彩论文。
- SMITH, ANTHONY D. *National Identity*. Reno, NV: University of Nevada Press, 1993. 对国家的忠诚是如何产生的?为什么它对现代化至关重要?
- SO, ALVIN Y. *Social Change and Development: Modernization, Dependency, and World-System Theories*. Thousand Oaks, CA: Sage, 1990. 对第三世界国家为什么发展和不发展所做的精彩综合。
- VON BEYME, KLAUS. *American as a Model: The impact of American Democracy in the World*. New York: St. Martin's, 1987. 对作为其他国家效仿模式的美国制度的历史所做的评论以及对该制度的未来所做的一些预测。

【注 释】

1. 对西欧民族国家构建的多层面过程的研究,参见 Charles Tilly 编 *The Formation of National States in Western Europe* (Princeton, NJ: Princeton University Press, 1975).
2. 对一个自治领的最正确称呼是“民族国家”(nation-state),不过为了简单起见,我们在整本书中只把它称作“国家”(nation)。对现代国家兴起的历史所做的权威性论述是 Hans Kohn, *Nationalism: Its Meaning and History* (New York: Growell-Collier and Macmillan, 1955)。其它有用的书还有 Karl Deutsche, *Nationalism and Social Communication: An Inquiry into the Foundations of Nationality* (New York: Wiley, 1953); Louis Snyder, *The Meaning of Nationalism* (New Brunswick, NJ: Rutgers University Press, 1954); 以及 Seymour Martin Lipset, *The First New Nation: The United States in Historical and Comparative Perspective* (Garden City, NY: Doubleday, 1967)。
3. Kohn, *Nationalism*, p. 9.
4. 关于如何看待非西方民族主义和新独立国家,参见 Rupert Emerson, *From Empire to Nation: The Rise to Self-Assertion of Asian and American Peoples* (Cambridge, MA: Harvard University Press, 1960); David E. Apter, *The Politics of Modernization* (Chicago: University of Chicago Press, 1965); Fred R. von der Mehden, *Politics of the Developing Nations* (Englewood Cliffs, NJ: Prentice Hall, 1964); Gabriel A. Almond 和 James S. Coleman, *Politics of the Developing Areas* (Princeton, NJ: Princeton University Press, 1960); 以及 John H. Kautsky, *Political Change in Underdeveloped Countries* (New York: Wiley, 1962)。
5. 民族国家构建危机的概念由 Leonard Binder 等人发展,见 *Crises and Sequences in Political Development* (Princeton, NJ: Princeton University Press, 1971)。有关历史个案研究,见 Raymond Grew 编 *Crises of Political Development in Europe and the United States* (Princeton, NJ: Princeton University Press, 1978)。
6. 对此做明确阐述的是美国著名政治学家 Harold Lasswell, *Politics: Who Gets What, When, How* (New York: Meridian Books, 1958)。
7. 对发展中国家的困境所做的悲观看法,见 Joel S. Migdal, *Strong Societies and Weak States: State-Society Relations and State Capabilities in the Third World* (Princeton, NJ: Princeton University Press, 1988)。
8. 见 Bruce D. Porter, *War and the Rise of the State: The Military Foundations of Modern Politics* (New York: Free Press, 1994), 和 Geoffrey Parker, *The Military Revolution: Military Innovation and the Rise of the West, 1500 - 1800*, 第 2 版 (New York: Cambridge University Press, 1996)。
9. Erich Fromm, *Escape from Freedom* (New York: Holt, Rinehart & Winston, 1941)。
10. John Locke, *Two Treatises of Civil Government* (London: J. M. Dent & Sons,

- 1924), p. 180, 也见 Ian Harris, *The Mind of John Locke: A Study of Political Theory in Its Intellectual Setting* (New York: Cambridge University Press, 1994).
11. 这句话出自 Eugen Weber 对法兰西第三共和国国家构建的研究, 见 *The Modernization of Rural France, 1870 - 1914* (Stanford, CA: Stanford University Press, 1976).
 12. Robert A. Dahl, *Modern Political Analysis*, 第四版 (Englewood Cliffs, NJ: Prentice Hall, 1984), pp. 40 - 41. 也见 Gabriel A. Almond 和 G. Bingham Powell, Jr., *Comparative Politics: System, Process, and Policy*, 第二版 (Boston: Little, Brown, 1978), pp. 72 - 76.
 13. Carl J. Friedrich 和 Zbigniew Brzezinski, *Totalitarian Dictatorship and Autocracy* (Cambridge, MA: Harvard University Press, 1965), p. 9.
 14. 至少在理论上是这样; 然而 Theodore Lowi 认为政府的实际政策与计划经常与国家的长远目标无关。相反, 它们往往只是目光短浅的权宜之计。见 Lowi, *The End of Liberalism: The Second Republic of the United States*, 第二版 (New York: Norton, 1979).
 15. Murray Edelman, *The Symbolic Uses of Politics* (Urbana: University of Illinois Press, 1964), 第 1 章; 和 Murray Edelman, *Politics as Symbolic Action* (Chicago: Markham, 1971).

第 3 章

个人与宪法



建立和限制权力的问题存在于各个政治系统。政府和人民都需要某种权力和权利,但他们的活动也必须受到某种限制以免侵犯他人的权利。要在政府权力和公民自由之间、多数福祉和少数权利之间保持平衡并非易事。例如,如果航空管理员们要求提高工资,他们是否有权罢工从而给成千上万的人造成不便直到联邦政府给他们一个满意的提升?如果国会

把对提案进行“法定否决”作为一种监督行政的方式,那么最高法院是否有权宣布他们违宪?如果信仰宗教的父母相信孩子应该在公立学校祈祷,那么这种观点是否与政教分离相冲突?

这些问题涉及权利和政治权力的问题。其中有些问题显然要比其他问题更难。大多数人可能会同意最高法院的决定是法律,即使国会并不喜欢它。但我们可能不会同意航空管理员罢工的权利。有人会争论说,管理员们要求提高工资的权利不应仅仅因为他们提供的是公共服务就遭到否定。然而也有一个事实被提出来,那就是没有人,包括工作过量的航空管理员,有权否定诸如公共安全这样的重要因素。孩子是否应该在公共学校祈祷的问题同样也很困难。哪个祈祷者能适应所有的宗教?对那些根本就不想祈祷的孩子来说又该怎么办呢?

社会是怎样决定如何限制政治权利以及如何以一种最平等的方式来平衡多数人的需要和个人及少数人的权利呢?有关这些问题谁对谁错的决定,通常必须由决策者在特定的时间内在办公室里作出,很明显政府需要一些指导原则以决定什么情况下会失去平衡。这些指导原则由历史传统、社会地位、国家宪法等提供,它为治理社会确立了基本的准则。¹

现代世界的宪法

按照通常的用法,我们认为宪法是一个为社会治理设立基本规则的书面文件。而政治科学家们却在更为宽广的意义上界定这个词汇:宪法是一套规则和习惯,不论是成文的还是不成文的、法定的或超法的,政府要据此处理事务。²依据这种定义,所有的国家都有宪法。因为每个国家都根据某一套规则行事。英国没有成文宪法,但习惯、法律、先例以及传统等是如此强大,以致英国政府认为它自己受到经过几个世纪发展出来的实践的制约。因此,英国是依宪而治的。³

在现代世界,几乎每个国家都有成文宪法。它规定了政府的形式、机构制度以及各种限制,还设立了平衡多数和少数利益的指导原则。美国宪法很短,只有七条正文,其中多数是关于各个政府部门的权力设置,以及26条修正案。相反,许多二战后独立的新兴国家采用了相当详尽的宪法。⁴战后的日本宪法是二战后由美国军事政府起草的,其中分别列举个人的权利和义务的部分不少于40项。在所列举的个人权利中,有生产雇佣、合宜的生活水平和社会福利等等——与美国宪法中的一般性价值“公正、国内和平、共同防御、普遍福利和自由”形成鲜明的对比。德国宪法的

第一部分(基本法)也列举了一长串权利。它不仅包括基本权利,如法律上的和政治上的自由,而且包括一大堆社会和经济保障,包括对教育系统的国家监督和对经济的公共控制。

如果早先建立的国家如英国可以用不成文宪法来治理,或者像美国一样可以按非常概括的宪法运转,那么为什么几乎每一个新近成立的国家(以色列除外)都需要成文的宪法,而且需要非常详尽的宪法呢?

本国的最高法律

大多数现代国家采用成文法与古代美索不达米亚的立法者汉谟拉比编纂巴比伦法典是出于同样的原因的:在这个国度里设立最高的法律。宪法是社会的基本法律,它意味着不能轻易改动。它像一个标尺用来衡量政府或人民的活动。⁵立法机关可以今年通过一项法律而在来年推翻它,但宪法的基本条文却不能如此轻易更改。⁶在瑞典,宪法的修正案必须得到经过普选连续两届议会的通过。在美国修改宪法更为困难,最普通的程序是参众两院以三分之二的多数通过,然后得到四分之三州议会的批准。美国宪法自1791年采用权利法案以来至今只修改了16次,这反映了修改程序的难度。例如,1983年平等权利法案未获通过,因为投票赞成它的州议会不到四分之三。

宪法条文的概括性。由于不论多么详尽的宪法都无法预见可能出现的每一个法律或行政的问题,因此它们在本质上必须是相当概括的。美国宪法在权利法案的第一条修正案中写道:“国会不得制定关于下列事项的法律:确立国教或禁止信教自由。”这是一个非常概括的表述。在特定事件(诸如学校的祈祷问题或者撒旦崇拜——相信动物祭祀或毒品是他们的宗教活动所必需的)中的解释方式必须依赖于事情发生时当权的决策者。

宪法条文必须经过解释以适用于特定的事件。谁被赋予决定宪法含义的巨大权威呢?大约有三十多个国家包括美国在内,这个责任属于国家最高法院。最高法院裁决政府提案是否符合宪法、宣布其无效以及避免那些它认为是违宪的提案的过程被称为司法审查。⁷司法审查的权力是有争议的。许多批评者指责最高法院(最有名的是1953年到1969年厄尔·沃伦(Earl Warren)担任首席大法官期间)强行把个人哲学当作国家的法律。在很大程度上,宪法确实就像阐释者所说的那样,但过于主观的解释看起来是任何国家都必然要冒的一个险。⁸

法院并不总是以一种一贯不变的方式解释宪法。在美国,沃伦法院代表着通常称为“司法行动主义”的司法哲学。这并不必然意味着“自由”。它依赖法官的意愿废除某一法律或实践来保护公民的权利。与之相反的是“司法限制”——最高法院不是把它的工作看作制定法律,而是接受国会的领导。法官奥利弗·温德尔·霍姆斯(Oliver Wendell Holmes)和费利克斯·弗兰克福特(Felix Frankfurter)曾就司法限制问题向最高法院提出建议,因而被许多人看作是伟大的自由主义者。

与此相同,德国联邦宪法法院具有争议也不足为奇。参照美国的最高法院——除了它有16名法官外——德国法院被授权确保所有的法律都遵守基本法。1975年,德国法院发现有一条允许堕胎的法律与基本法——为防止纳粹恐怖的重现而订立的——中的强烈的生命权条款存在冲突,因而宣布堕胎违宪。1979年,联邦宪法法院裁定“劳工应参加大企业经营”的主张——雇员在决定企业的长远计划时拥有与所有者和管理者几乎一样的权利——没有什么违宪的地方。

很少有国家给予它们的最高法院裁决法律是否合宪的权利。在没有明确建立司法审查程序的国家,这个责任常常落到立法机关的头上。在英国,对什么是合宪的问题由下院自己作出最后的决定。

宪法和立宪政府。宪法的意义在很大程度上依赖于它被解释的方式。的确,两个不同的国家完全可以采用同样的宪法(只在措辞和语言上有些不同),但却可能有着完全不同的政府形式,而且给予公民的权利也存在很大差异。宪法上写明的东西在实际中并不见得就一定发生。加拿大、英国和美国的政府是立宪政府立宪主义指的是政府权力受到限制以及个人权利得到尊重的程度。在一个依宪治理的国家(不管它有无成文宪法)中政府受到内部制度的制约,这样公民的基本权利——如言论自由、宗教信仰自由、免于武断监禁的自由——就受到保护以避免来自政府或敌对的少数派的暴力。

宪法的目的

如果许多国家看起来没有注意到它们的宪法所写的东西,为什么有些国家仍不厌其烦地制定宪法呢?因为宪法扮演着多种角色:它们把国家的理想目标写入条文从而提供一种象征功能,它们规定了政府的结构形式,并试图为政府统治的权利进行辩护。

表述国家的目标。根据美国宪法序言,我们的国家致力于六个目标:建立更完善的联邦,树立正义,保障国内安宁,提供共同防务,促进公共福利以及保有自由的幸福。联邦德国宪法寻求使国家摆脱任何纳粹统治的痕迹,因而把自己的努力方向定位为“服务于世界和平”并明确宣布没有哪个群体会被剥夺他们的德国公民权——与希特勒的纽伦堡法典正相反,该法典宣布成千上万的人为非公民。

序言和权利清单是象征性的表述:它们所表明的价值、观念和目标看来是国家政治文化的最好表达。但序言里的价值表述实际上非常概括而且没有法律约束力。怎样来解释它们呢?例如,美国宪法中“更完善的联邦”是什么意思?关于这个问题有相当多的不同意见,实际上,正是对这句话含义的争论导致了一个世纪前的美国南北战争。宪法中的“树立正义”是什么意思?什么是正义,它对所有的公民都是一样的吗?如果说美国黑人被拒绝给予平等权利已达两个世纪之久,这是否意味着现在给他们在上大学、找工作和保证廉价房屋方面予以照顾对他们就是公正的?又比如,序言中的“促进公共福利”是什么意思?什么是公共福利以及它如何与个人或少数派的权利相协调,这个问题也是众说纷纭、莫衷一是。希望在学校正式祈祷的学生是否成为引起公共福利分歧的先例呢?允许公民私人购买小手枪的法律——没有充分的理由用于合法的打猎或打靶——是否危及公共利益,即使权利法案看起来的确给予公民持有与携带武器的权利?

虽然宪法规定了国家的目标,但对这些目标和价值的解释还需要政府决策者灵活掌握。

形成政府的结构。除了作为国家价值的象征性表述之外,宪法还是个蓝图。它书面描绘了谁在政府里做什么、规定了每个部门的职权及其限制,还提供解决冲突的正规渠道。美国宪法的第一条到第三条概述了国会、总统和司法机关的权责。国会可以征收直接税和进口税,但不得对输出的货物课税。总统是三军总司令,但必须经参议院“咨询及同意”才能缔结条约。在权力分立的系统中,宪法对政府的各个部门的权力和责任进行了区分,同时也限制了各部门的权力。没有其他哪个宪法像美国宪法这样使用“制衡”来制约权力,实际上绝大多数宪法载明的都是一统的权力。

联邦制国家的宪法也概述了中央政府与地方政府的权力划分。在联邦制政府体系中,全国政府和地区或州政府之间的权力和责任需要进行划分。德国和澳大利亚像美国一样都是联邦制国家。它们的宪法赋予中

中央政府控制诸如外交政策,对外贸易和铸造货币等方面的权利。因此,德意志联邦共和国下的巴伐利亚州就不能与澳大利亚签定条约,得克萨斯州也不能铸造自己的货币。既然这些权力被授予中央政府,那么宪法就把其他的留给地方政府。美国宪法的中央与地方分权是概括性的,没有给予中央政府的其他权力都属于各州和人民。因此,各州传统上控制着教育、警备、卫生和福利以及地方贸易。当然,这种权力划分已经变得越来越不明确,特别是近年来,联邦政府在教育、卫生、福利、住房和其他服务的财政开支中占有很大的比重。但尽管联邦政府把着许多钱袋的口子,各州仍保留着对这些权力的主要控制权。

确立政府的合法性。宪法的第三个作用是给政府打上合法性的烙印。虽然这个作用是象征性的,但它的实际功效却不容否认。许多国家甚至不会承认一个新建立的国家,除非它采纳一个成文宪法;宪法是持久和责任的标志。

大多数革命之后的宪法都写得很短,他们的目的是帮助建立新政权的统治权利。邦联条例以及后来的宪法用实实在在的新政府取代英国当局来象征美国的独立。1791年的法国宪法(从未实行过)试图用人民的主权来取代路易十六的神授权利。1918年的第一部苏维埃宪法确立了“人民专政政府”以取代沙皇统治。宪法在宣布新政权的价值观的同时也在书面上确立了政府的永久性组织结构。通过对目的的象征性表述和对结构的实际勾勒,宪法为新政权打上了合法性的烙印。这就是为什么几乎所有的国家尤其是二战后的新兴国家在独立时都采用宪法的主要原因。

当然,一部成文宪法对一个合法的、稳定的政权来说并不是绝对必需的。英国和以色列都感到没有必要把所有的基本教义和法律都写进一个文件里。英国宪法包括许多文件,像大宪章、权利请愿书和权利法案,还有作为普通法固定先例的司法判决、议会的重要议案以及几个世纪以来的习惯和传统。以色列宪法也是诸多文件和先例的集大成者,有些还可以追溯到圣经时代。

即使在拥有成文宪法的国家,那里也有无数的传统、习惯和律例构成宪政秩序的一部分。例如,美国宪法里根本就找不到关于政党的条文。然而我们的政党体系却是美国政治过程的一个不可分割的部分。实际上,政党体系的一个变化将很可能改变整个美国政治结构。¹⁰司法先例和政府传统也构成社会的基本法律。这样,各国的宪法性法律就包括了多种文件和传统,不管它们的宪法是成文的还是不成文的。

宪法的适用性

美国宪法

当1789年美国宪法被采纳时,那时的世界与现在大不相同。那时的美国还是以农业为主,很少需要技术服务。传播网络受到很少读报刊的限制,信息主要靠嘴来传递。那时没有摩天大楼和汽车,也没有污染和互联网。一部满足如此简单的社会需要的宪法如何能适用于当今高度工业化、高度城市化,并且充满犯罪行为的社会呢?看一下宪法适用的两个主要的变化领域——在一个暴力社会里“持有与携带武器的权利”和20世纪“大政府”的发展——就可以洞悉这个文件的灵活性。

持有与携带武器的权利。1789年,美国还是个人烟稀少的未开发国家,人们的确必须经常为生存而战。枪支是人们保命的必需品,宪法也反映了这种需求。权利法案的第二条修正案(1791年通过)保护公民享有“持有与携带武器”的权利。

今天,美国已不再是人烟稀少的了;它已经高度城市化了。枪支也不再是每个公民生存的必需品了,反而是给已经充满紧张和暴力的社会火上加油。近几十年来,我们目睹了对约翰·肯尼迪总统、马丁·路德·金博士、小罗伯特·肯尼迪参议员的谋杀。罗纳德·里根总统和亚拉巴马州州长乔治·华莱士(George Wallace)在未遂的谋杀中身受重伤。被吸毒者持枪抢劫和杀害的人已达到惊人的数目。因此,有关人士认为开发年代已经过去很久了,现在是到了该对致命武器的销售进行严格限制的时候了。然而反对枪支控制的议员却争辩说宪法保护每个公民购买和拥有武器的权利。狩猎者和常常被持枪歹徒打劫的小店主以及那些感到他们的人身和财产处于危险之中而又不能时时得到警察保护的人都认为,宪法赋予他们的追求爱好或保护生命的权利会受到控制枪支的立法活动的阻碍。

“有权持有与携带武器”的例子说明了有两个世纪历史的宪法——至少就其传统解释来说——无法提供针对现代社会各种需要的正确答案。¹¹如果枪支管制是限制美国暴力所必需的(对这个问题决不会有一致意见),那么宪法能够被重新解释以便让这项立法获得通过吗?宪法是用非常概括性的语言写的,它使自己可以根据时代的要求来解释。修正案

第二条写道：“管理良好的民兵是保障自由州的安全所必需的，因此人民持有和携带武器的权利不得侵犯。”¹²这意味着公民可以私自拥有武器，还是说他们拥有武器是为了维持民兵组织——现在我们把它称作国民警卫队？主要由于手枪的原因，美国的谋杀率要比欧洲高四到五倍，比加拿大高三倍。

宪法还有其他一些条款可以使它有足够的灵活性来跟上不断变化的时代。所谓的弹性条款授权国会通过所有必要的法律以及正当行使宪法所列举的权力。同样根据这个条款，我们可以说宪法规定国会可以强行限制人民的持枪权利。因此，即使宪法赋予公民持有与携带枪支的权利，这种概括性的语言也只是适应 18 世纪暴力时代的需要。宪法又是如何适应从开国元勋们所设想的联邦与各州权力的严格区分到 20 世纪后期普遍的高度集权的“大政府”的变化呢？

联邦权力平衡的变化。中央政府的作用从 20 世纪 30 年代的新政时期开始得到了显著发展。这种平衡的转变部分根源于使 1200 万人失业的大萧条引起的需求变化。人们需要在寻找住房、养育家庭方面得到帮助，而各州政府无力提供所有这些服务。作为回应，联邦政府承担起了大大超出原先范围的教育、福利、卫生和住房等服务项目，这个责任从那时起就得到增长。由于新一轮的财政危机席卷了美国从城市到乡村的各个角落，也由于治理环境和打击毒品以及其它无数的服务使得对资金的需求与日俱增，中央政府的作用继续得以扩大。

美国宪法的起草者们从未设想过联邦政府有一天会承担起供养领取救济者、特许广播或电视网、拨款支持化学和原子研究和建设高速公路的任务。他们设想州和中央政府的权力的基本平衡会相当稳固，而且这种平衡是非常公正的（或更为倾向州一边）。他们起草的文件如何能够适应现代美国联邦主义的集权体系呢？

既然它能够适应日益增长的反对把拥有武器作为一项基本权利的呼声，美国宪法也同样能够适应中央政府不断扩大的作用。虽然联邦政府的权力已经扩展到开国元勋们无法预见的领域，宪法的起草者们确预见到国家将会经历许多变化，而且将会发展出许多他们无法在这个文件里特别规定的需求。因此宪法有意用一种灵活的形式来写，其结果就是它仍然可以通过阐释来迎合现代社会和政府的需要。供养领取救济者和为科学研究提供资金都可以看作是促进公共福利（原子和科学研究也有助于提供共同防务），特许广播和电视网是属于宪法授予国会赋课并征收直接税以及规范贸易的权力的。

宪法的适用性：它能保护权利吗？

有权持有与携带武器的例子说明了为一个时代而写的宪法对另一个时代来说可能无法提供最佳的解决办法。如果这是事实，如果宪法必须不断重新解释以跟上时代，那它又怎能保障公民的权利呢？

公民自由和公民权利。20世纪30年代海因里希·希姆莱按照希特勒的要求开始组织经过科学设计的集中营，每个钟头有系统地消灭数千条生命。在地球的另一边，东条英机的日本军队在中国大地上烧杀抢劫。

出于对二战暴行的反应，世界共同体开始采取步骤努力避免如此惨重的悲剧再度发生。1948年，联合国大会通过了《世界人权宣言》，用来保障世界各国公民的基本权利。作为世界观点的象征性表述（没有实际的制裁权力），《世界人权宣言》确立了绝大多数国家都不愿违犯的基本道义和目标。当然，如果一个国家确实要违背宣言所指的“普遍权利”，那么除了战争之外几乎没有什么可以阻止它。《世界人权宣言》的价值观只是象征性的。

《世界人权宣言》是依照法国的《人权宣言》和美国的《独立宣言》制定的，它确定了许多西方政治思想家所认为的基本公民权利。它宣称所有的人都具有这些权利，政府不应任意剥夺。¹³这些权利包括生存权、集会结社自由、言论自由、游行示威自由、信仰自由和通过投票选举或担任官职参与政治过程的自由。在公民和政治权利之外，《世界人权宣言》还为各国公民规定了许多经济的和文化的权利。它载明工作的权利和同工同酬的权利，受教育的权利，成婚养家的权利和家庭生活的适宜标准，以及个人按其文化生活的权利等等，这些都是每个公民与生俱来的权利。《世界人权宣言》不仅仅只是基本权利和自由的国际性清单；美洲国家组织和欧洲议会也都发表了类似的人权公约。

文明世界的主导性观点是给予每个人平等的权利。然而，尽管高尚的宣言已经发表，事实仍是权利和自由难以界定，而且所有的国家都以某种方式限制公民的言论和行动自由。少数派团体的问题就是一个与此相关的例子。

少数派团体和公民自由。在组成世界共同体的180多个国家中很少有一模一样的。大多数都由不同的种族、民族、信仰、文化或语言背景的公民组成，其结果是几乎每个国家至少都有一个少数派团体，它们的公民

或文化自由在一定程度上受到损害。居住在佛罗里达州的海地人或居住在新墨西哥州的墨西哥人处于不利的地位,除非他们讲一门与他们的文化无关的语言。¹⁴英国的印度人和巴基斯坦人必须遵从一种与他们的习惯迥异的生活方式。少数派团体必须适应多数人的方式。

《世界人权宣言》写明少数派团体有权保持它们的文化独立性。但要作这样一个声明和将其付诸实践是两大难题。最大的困难在于准确界定谁或什么是少数派团体(黑人好战者可以为非洲裔美国人代言吗?激进的犹太防卫联合会能为美国犹太人代言吗?)以及在一个由不同利益的统治集团控制的国家里它的权利是什么。人们可以轻易谴责南非,因为它对黑人的歧视是公开的和极为明显的。但在理论上赋予公民在法律面前人人平等的国家可能会以其它的、更为微妙的方式来歧视少数派团体,如果讲德语的蒂洛尔人被强制使用意大利语,他们的文化遗产被扼杀了吗?西班牙的巴斯克人应该建立他们自己的学校体系来给他们的孩子传授文化遗产吗?如果这样,非洲裔美国人应该被允许用国家资金做同样的事情吗?纽约的讲西班牙语的波多黎各人或西南部的美籍墨西哥人或美籍意大利人又该怎样呢?少数派团体的同化意味着对传统和文化以及有时对某种平等权利的妥协。当然,没有同化其少数派团体的国家难以保持稳定也是事实。因此,尽管《世界人权宣言》反对歧视少数派团体,每个国家仍不可避免地存在一些歧视现象。

例如在1942年,根据臭名昭著的第9066号行政命令,大约有12万居住在西海岸的美籍日本人受到拘禁。在没有经过任何法律程序的情况下,他们被剥夺了住房、生计和自由,并被送进又脏又破、围着铁丝网和看守塔的拘留营——有点像纳粹的集中营。没有一个证据可以证明他们有背叛行为,他们都是激进主义和战时歇斯底里的受害者。¹⁵美籍德国人和意大利人却没有受到这种怀疑或惩罚。就连签署这项命令的国防部长亨利·斯廷森(Henry Stimson)也害怕这“将在宪法上造成一个可怕的巨洞”。的确如此,直到1983年一个联邦法院才推翻拘禁的合法性。¹⁶这个事件表明即使是建立良好的民主制度也会在夸大其辞、毫无根据的大恐慌时候将其公民的言论和行动自由抛到九霄云外。从美籍日本人中招募来的第442战斗团为自己赢得了荣誉,它是第二次世界大战中最值得夸耀的美国部队。

美国的表达自由

美国权利法案第一条修正案写道：“国会不得制定关于下列事项的法律：……剥夺言论自由或出版自由；或剥夺人民和平集会和向政府请愿伸冤的权利。”¹⁷我们认为表达自由是任何标榜民主的国家的一个标志。认为总统或首相正在败坏国家经济的公民有权利把它告诉给任何一个他想告诉的人。超现实主义的反政府影片不应受到任何政府部门的干预或审查。

虽然表达自由乍一看是个简单的保证，但它却没有那么简单。言论自由能给予校园里的盲从者挑起非洲裔美国人仇恨的权利吗？虽然我们都相信自由表达的权利，我们中的大多数将会同意这并不意味着任何人都可以不顾后果地随时随地、随心所欲地说或写。在法官奥利弗·温德尔·霍姆斯所援引的例子中，没有人可以被允许在拥挤的剧院里大喊“着火了！”，除非真的失火了。言论自由并不包括散布危险或恶意的谎言的权利。同样，言论自由也不包括向警察谎报市政厅里有炸弹的权利。

按照霍姆斯法官的说法，表达自由也必须受到限制，除非言论或出版物处于引起“实际的罪恶”的“即刻而明显的危险”，国会有权制止这种危险。最高法院在1925年吉特洛诉纽约州一案的判决中也支持对要求暴力推翻政府的激进分子的判定，因为他的话语代表着一种“坏的倾向”，它可能“败坏道德、引起犯罪和扰乱公共和平。”

当然，什么是“即刻而明显的危险”和“实际的罪恶”，尚依靠非常主观的解释。今天，公开宣扬暴力推翻政府看来并没有什么危险。自从权利法案被采纳以来，对表达自由的宪法保障的解释也有过多次变化。¹⁸

关于言论自由的争论从未停止。1994年，在另一个与第一修正案有关的案例中，最高法院取消了禁止近郊高档住宅区户主在他们的财产上张贴政治性标志的法令。最近，有人争论说言论自由走得太远了，特别是在处理激进主义、色情作品或是以“政治正确(political correctness)”的名义压制别人的言论等方面。¹⁹

表达自由的历史

言论自由和煽动罪。煽动罪在普通法里指任何企图通过对政府或官员的批评在群众中制造不满或反抗的言行。在权利法案通过后的若干个

时期,美国政府都曾以煽动叛逆罪压制过一些激进的言行。

国会通过第一个煽动罪法案是在1798年,即在臭名昭著的XYZ事件之后。当时美国正与法国进行一场不宣而战的_{海上}战争,该法案针对的是“雅各宾派”——对法国大革命中主张保卫美洲的人的称呼。这项法案直到约翰·亚当斯总统离任时才终止。(一个奇怪的巧合,它显示它的存在可能与竞选也有关系。)该法案引起了争议,但它没有经过最高法院的任何宪法性检验就被废止了。第二个煽动罪法案在内战时期生效,林肯总统用赋予他的战争权力来压制反对统一努力的北方人。总统的行为被告到最高法院,但法院拒绝对其合法性作出裁决。由于这项行动是未经检验的,因此所有的“政治犯”在战争结束时都得到赦免。此后直到20世纪另一项煽动罪法案才获得通过,目的在于加强第一次世界大战期间的国家安全。

20世纪的煽动罪法案。正是1917年的《惩治间谍法》才引出了霍姆斯法官的“即刻而明显的危险”原则。那时,社会主义者与和平主义者敦促人们以拒绝服兵役和以其他方式干扰战争努力来反对美国卷入第一次世界大战,这项法案禁止任何旨在干扰美国征兵政策的图谋。《惩治间谍法》导致了1919年的几个案件。在其中一个案件中,最高法院支持这项法案,因为如果言论自由对国家安全构成“即刻而明显的危险”的话,它应当受到限制。²⁰为此有几百个人,包括社会党领袖尤金·德布斯(Eugene Debs),被依照此法投入监狱,但多数人在战争一结束时就得以释放。

最近的一个煽动罪法案主要用来对付共产党人。1940年的《史密斯法》是国会通过的最为广泛的煽动罪法案,它禁止鼓吹以暴力推翻政府,禁止散发反政府传单或有意加入反政府组织或团体。《史密斯法》引起了许多争议,但它一直都没有得到宪法性检验,直到1951年最高法院支持对美国共产党领导人的判决,即使他们没有_被指控有反政府的暴力行为。“它存在着构成危险的图谋,”首席大法官文森(Vinson)判决道,“不在于有没有公开的行为。”从那以后,还有一些法院对《史密斯法》的合宪性作出判决,但都摇摆不定。在1957年耶茨诉合众国一案中,沃伦法院以只有抽象的反对主张而没有公开行为为理由推翻了对美国共产党领导人的判决。²¹四年以后,在斯凯尔斯诉合众国一案中,最高法院支持《史密斯法》中关于共产党员身份非法的条款——但这个判决也指明只有那些想要直接用暴力推翻政府的积极分子才是有罪的。最高法院谨慎地指出按照《史密斯法》党籍本身并不是非法的。

美国历史上最为严厉的立法可能是二战后的麦卡锡(McCarthy)时期

通过的反对共产党人颠覆威胁的法案。1950年的《麦卡伦法》(国内安全法)禁止共产党员在联邦政府或国防系统工作,还建立了颠覆活动控制委员会(SACB)来强制推行这个法案,并要求被SACB宣布为受共产党影响的组织向司法部长登记。《麦卡伦法》引起了极大争议。批评者指责该法案不仅侵犯了言论自由和结社自由,而且危害了第五条修正案中关于自证其罪的条款。虽然国内安全法从未整个地被宣布为违宪,但每个由它要求的特定的组织或个人向司法部长登记的行为都被宣布是违宪的。最后,当人们认识到它在各个方面都没有达到任何目的时,国内安全法于1973年被废止了。



这一自从1981年起就在白宫对面的拉斐特公园进行的和平守夜活动,虽然古怪但却合法,它敦促人们由战争转向上帝。在民主制下,稍有些古怪的示威活动是可以容忍的。

美国反对煽动罪的立法史表明第一条修正案的保障在不同的时期被解释成不同的事情,它所依据的是对国家安全的普遍认识以及其时当权的总统、国会和最高法院。最高法院意识到颠覆的危险,它承认政府必须采取一些有力的措施限制表达和结社的自由以保持国家的完整统一。但对什么是颠覆的解释却摇摆不定。虽然最近的决定倾向于任何可能的自由实践,但许多早期的决定更注重保护国家安全。要在国家保护安全的需要和自由表达和自由结社的实践之间寻求平衡也几乎是不可能的。因此法院也从未能够对政府可以限制言论自由的程度作出明确的规定。

立宪政府：它能保护一切吗？

当我们很快浏览一下宪法时，我们发现了两个问题。第一，几乎每个国家都采用成文宪法。第二，尽管成文宪法几乎是通用的，但该文件仍必须在很大程度上依赖于当权者的解释。即使在美国，言论和结社自由在不同的历史时期也有着非常不同的内涵，这一点是很明显的，它的含义依赖于当时占统治地位的总统、国会、法院、大众舆论以及对国家安全（或缺乏安全）的普遍认识。

宪法的主要目的并不在于规定对人权的不变的保护。实际上，有很好的理由可以认为公民的战时权利应该与和平时期的权利不同，因为在战争时期国家安全可能受到威胁并需要额外的保护措施。宪法的主要目的也不在于勾勒政府的组织结构。

虽然有些国家，比如美国，其宪法是该国的最高法律，但几乎在所有的社会里，把成文宪法看作目的和理想的表达似乎更为适合；它们是人民最高目标的体现。发展中国家常常感到它应当强行限制公民发表对政府的批评的权利，即使宪法赋予他们新闻的自由。美国在一战期间对言论自由作过限制，但这个行为反映的是需要加强国家安全的流行观点，而不是完全放弃表达自由的理念。因为战时与平时、萧条和繁荣时的国家需要会有很大的变化，因此宪法的功能必须是象征性的而不能拘泥于字面。作为象征性的表述，它的功用看起来显然来自它的普遍性。它是普遍使用的（如果不是完全相同的话）关于现代世界民族国家合法性的文件。它的最高检验标准是实践而不是本本。

建议读物

ACKERMAN, BRUCE. *We the People. Vol. 1: Foundations*. Cambridge, MA: Harvard University Press, 1992. 一位耶鲁大学的法律与政治学教授认为美国的宪政民主和欧洲模式有很大不同。

BAILLYN, BERNARD 编 *The Debate on the Constitution: Federalist and Antifederalist Speeches, Articles, and Letters During the Struggle Over Ratification*. New York: Library of America, 1993. 本书是对美国宪法被接受的程度和难度所做的大规模研究。

BURNS, JAMES MACGREGOR 和 STEWART BURNS. *A People's Charter: The*

- Pursuit of Rights in America*. New York: Knopf, 1992. 一位著名的学者和他的儿子对美国的政治权利和公民权利的不完全性做了探讨。
- FREEDEN, MICHAEL. *Rights*. Minneapolis: University of Minnesota Press, 1991. 本书探讨了我们所宣称的权利是怎样变为真正的权利的。
- GIGLIO, ERNEST. *Rights, Liberties and Public Policy*. Brookfield, VT: Avebury, 1995. 本书对英国和美国的公民权利以及它们的政治影响做了有趣的比较。
- GRAHAM, HUGH DAVIS. *The Civil Rights Era: Origins and Development of National Policy, 1960 - 1972*. New York: Oxford University Press, 1990. 一部非洲裔美国人和妇女争取平等权利的漫长而艰难的奋斗史。
- LEVY, LEONARDO W. *Seasoned Judgments: The American Constitution, Rights, and History*. New Brunswick, NJ: Transaction, 1994. 一位大师级学者揭示了宪法设计者们的“本意”在应用宪法时是不明确和不充分的。
- LEWIS, ANTHONY. *Make No Law: The Sullivan Case and the First Amendment*. New York: Random House, 1991. 著名的 1960 年诽谤事件改变和扩大了言论自由。
- MURPHY, KOAUL L. *The Shaping of the First Amendment, 1791 to the Present*. New York: Oxford University Press, 1991. 对第一条修正案所保护的六大权利的精彩概述。
- SMOLLA, RODNEY A. *Free Speech in an Open Society*. New York: Knopf, 1992. 一位著名的研究第一条修正案的专家对最近一些争论和案例的考察和忧虑。
- TRIBE, LAURENCE A. 和 Michael C. DORF. *On Reading the Constitution*. Cambridge, MA: Harvard University Press, 1991. 本书对解释宪法的种种方式做了评论。
- WALKER, SAMUEL. *In Defense of American Liberties: A History of The ACLU*. New York: Oxford University Press, 1991. 本书叙述了美国公民自由联盟从 1920 年创立以来所走过的艰难但相当成功的道路。

【注 释】

1. 见 Charles H. McIlwain, *Constitutionalism Ancient and Modern* (Ithaca, NY: Cornell University Press, 1940); William G. Andrews, *Constitutions and Constitutionalism* (Princeton, NJ: Van Nostrand, 1961); 和 Herbert J. Spiro, *Government by Constitution* (New York: Random House, 1959).
2. 见 Francis D. Warmuth. *The Origins of Modern Constitutionalism* (New York: Harper & Brothers, 1949), p. 3.
3. 见 Walter Bagehot 的著名作品: *The English Constitution* (New York: Oxford University Press, 1936).
4. 最好的汇编是 Robert L. Maddex, *Constitutions of the World* (Washington, DC: CQ Books, 1995).
5. K. C. Wheare, *Modern Constitutions*, 第二版 (New York: Oxford University Press.

- 1966), 第6章。
6. 英国是一个显著的例外, 一个简单的合法多数和国王的批准就可以改变议会的程序。但这种改变从来都要经过冗长的辩论, 这个事实可以用来说明真正的宪法法则是不需要成文的观点。见 Spiro, *Government by Constitution*, p. 390.
 7. 实际上, 美国宪法没有特别赋予最高法院裁决国会法案违宪的权力。这个先例始于 1803 年, 首席大法官约翰·马歇尔主持的最高法院在马伯里诉麦迪逊案中宣布 1789 年《司法法》里有审查是否合宪的条款。托马斯·杰斐逊、安德鲁·杰克逊和亚伯拉罕·林肯都认为最高法院不是合宪性的惟一和最终的裁判者。然而, 自内战以来, 司法审查已被普遍接受了。见 David Deener, "Judicial Review in Modern Constitutional Systems," *American Political Science Review* 46 (December 1952), 1079 - 99; 也见 William H. Riker, *Democracy in the United States* (New York: Macmillan, 1965)。
 8. 见 Leonard W. Levy, *Original Intent and the Framers' Constitution* (New York: Macmillan, 1988)。
 9. 见 Robert Sharlet, *The New Soviet Constitution of 1977: Analysis and Text* (Brunswick, OH: King's Court Communications, 1978)。
 10. 见 Seymour Martin Lipset, *The First New Nation: The United States in Historical and Comparative Perspective* (Garden City, NY: Doubleday, 1967), 第 9 章。
 11. 见 Robert J. Spitzer, *The Politics of Gun Control* (Chatham, NJ: Chatham House, 1995)。
 12. 据李道揆译文, 见李道揆著《美国政府和美国政治》, 中国社会科学出版社 1990 年版, 第 764 页。——校者注
 13. 对人权的探讨, 见 Jack Donnelly 和 Rhoda E. Howard 编 *International Handbook of Human Rights* (Westport, CT: Greenwood, 1987)。
 14. 关于美国官方语言的问题, 见 Bill Piatt, *Only English? Law and Language Policy in the United States* (Albuquerque: University of New Mexico Press, 1990)。
 15. Peter Irons, *Justice at War* (New York: Oxford University Press, 1983)。
 16. 见 Peter Irons 编 *Justice Delayed: The Record of the Japanese American Internment Cases* (Middletown, CT: Wesleyan University Press, 1989)。
 17. 据李道揆译文, 见前引书第 763 页。——校者注。
 18. 有关最高法院和第一修正案权利的论述, 见 Robert L. Cord, *Protest, Dissent and the Supreme Court* (Cambridge, MA: Winthrop, 1971)。
 19. 见 Stanley Fish, *There's No Such Thing as Free Speech: And It's a Good Thing, Too* (New York: Oxford University Press, 1993), Catharine A. MacKinnon, *Only Words* (Cambridge, MA: Harvard University Press, 1993), 和 Cass R. Sunstein, *Democracy and the Problem of Free Speech* (New York: Free Press, 1993)。
 20. 有关“即时而明显的危险”的原则在第一次世界大战中的无政府主义者身上的运用, 见 Richard Polenberg, *Fighting Faiths: The Abrams Case, the Supreme Court, and Free Speech* (New York: Penguin, 1988)。
 21. 有关沃伦法院和第一条修正案, 见 Milton R. Konvitz, *Expanding Liberties* (New York: Viking Press, 1966); 和 Philip B. Kurland, *Politics, the Constitution and the Warren Court* (Chicago: University of Chicago Press, 1970)。

第 4 章

民主主义、极权主义和权威主义



1949年,经过对极权主义的多年反思,乔治·奥威尔(George Orwell)出版的《一九八四》引起了震动,这本书让人看出是对苏联生活的特别描绘。

或许我们可以在历史记载中找到另一个极端,那就是传统描绘的公元前五世纪时期的雅典生活。在那里,每个成年男性公民都有权参加每

年十次的公民大会。不论他的财产和社会地位如何,每个人的选票都是等值的。公民大会制定所有的法律,选举政府官员,而且可以迫使国家领导人到会解释他们的行为。大会的决定以简单多数通过。一般说来,个人对国家决策的制定过程都会起一定的作用,并由此给人一种无形但重要的感觉,那就是人的尊严与价值。

乔治·奥威尔的极权主义图景和雅典式的民主理想处于政府权力谱系的两端,在它们之间还有许多不同的形式。表 4.1 显示了从绝对民主主义到绝对极权主义的主要等级,并列出了每个体系的一些典型特征。这张表是根据依附西方政治传统的国家(如美国)的习惯把国家划分为“民主的”或“非民主的”——民主国家政府的权力是有限的,非民主国家的政府或多或少都拥有对其公民的无限权力。

表 4.1 政府权力谱系

	民主政府		非民主政府		
绝对民主主义(权力掌握在人民手中)	民主制(美国、英国、法国)	有限民主制(墨西哥、埃及、南斯拉夫)	权威主义(叙利亚、伊拉克、缅甸)	极权主义(法西斯意大利、纳粹德国)	绝对极权主义(政府拥有所有权力)
无政党	两党或多党	一党独大	一党或无党	一党制	一党制
个人完全参与政府	普选	限制候选人的普选	个人决定或政党决定	个人决定或政党决定	没有选举权
几乎不受限制的 personal 自由	切实保护个人自由	有限的个人自由	的领导权	的领导权	没有个人自由
社会和经济	朝向社会和经济平等的垂流	近乎新闻自由	等额选举	选举权有变化的余地,但仅限于赞成	政府控制新闻
的绝对平等	宪法对政府有具体限制	部分社会和经济平等	对个人自由不稳定的宽容	政党候选人	强制的经济和社会分层
自由进入行政部门	新闻出版自由	宪法对政府有限的制约	很少或没有限制	缺乏宪政	政府完全控制经济
绝对新闻自由	公职敞开招聘	部分开放公职	间歇性戒严令	极其有限的政治自由	思想控制和个人良知的泯灭
	对结社不加限制	允放某些政治团体存在	军队直接影响政府	国家决定社会结构	
			政府决定经济体制和经济结构	政府对经济的牢固控制	
			政府控制新闻	政府控制大众传媒	

虽然我们已想尽办法去概括,表 4.1 中为各个政府系统所列举的一

般特征还不尽如人意。没有“平均的”民主国家,也没有“平均的”非民主国家。即使雅典的民主制与绝对的民主主义之间也还有一段距离,因为人口中的很大一部分——妇女、外侨和奴隶——被排除在参与政治过程之外,而且有效的控制实际上只属于精英分子。为每个政府体系所列的种种特征在不同的国家会有所差异。例如,虽然民主国家声称要切实保护公民的言论和行动自由,但有人争论说这些自由的给予是不平等的——给予中产阶级的白人高度自由,而对贫穷的非白人则很吝啬或根本就不给。

现代民主制

在政治学的所有词汇中恐怕还没有哪个词比“民主”具有更多的含义。当前,该词具有一些不可思议的涵义,而且还有几分镇定的作用。任何相信自己的政府体系是民主体制的公民都可能接受该体系所行使的政治权力。然而,民主一词(来自希腊语 *demokratia*, *demos* = 人民, *kratia* = 政府)在 19 世纪以前并没有受到这般推崇,而且还带有不好的意思。雅典的直接民主曾长期被解释成不受限制的暴民政治,因为“真正”的民主制应该是这样一个系统,在那里所有的公民都期望定期集会来选举国家官员并亲自制定法律。这种类型的政府在历史上几乎不存在(极少数的例子如雅典的公民大会、新英格兰的市镇大会和瑞士的露天议会),因为民主的经典模式极其难以达到。虽然在一个大家彼此相识而且需要投票决定的事情也比较简单的小市镇里有可能实现每个人的直接参与,但要想在像美国这样有两亿六千万人并且必须处理极为复杂的问题的国家实现直接民主却非同寻常。一个不得不回答诸多选民的每个问题的政府在现代技术社会里将难以有效发挥作用。因此,代议制民主就作为惟一可行的选择登上了历史舞台。

代议制民主

在现代世界上,民主制已不再是人民直接制定所有的政府政策。取而代之的是人民起一个更为一般的作用。今日的民主制是“一种政治系统,该系统为定期更换政府官员提供合乎宪法的机会;一种社会机制,该机制允许尽可能多的人通过在政治职位竞争者中作出选择,以影响重大决策。”¹“合乎宪法”意味着政府是有限的。对权力的合法使用的限制不

仅适用于人民,他们通常必须等到选举的时候才能更换他们的领导人;而且也适用于政府,它只能以特定的方式来行使权力。代议制民主有几个基本要素。

人民对政府的支持。人民的支持对现代民主政府来说是至关重要的检验,因为在民主制度下政策制定者的合法性常常依赖于他们所得到的支持,这种支持的形式就是选举中的多数票。这种对领导者的支持由其继任者继续保持下去,这是支撑民主制的关键因素,因为在民主国家里没有人天生就有权占据一个政治权力的位置:他们必须由与之相同的公民依法选举产生。为了防止合法性只与某些个人有关,民主体制规定选举要么定期(如美国)要么在一个最大的时限内(如英国)举行。大多数国家都允许连选连任,虽然美国宪法第二十二修正案只允许每位总统连任两届。

民主政府的各个机构也维持着较少的对自身行为负责的官员并为他们因不再胜任而被免职作好准备。让多数选民满意的参议员、众议员、地方治安法官、首相和总统通常都将再度当选;如果他们未达到多数选民的要求,他们就不可能再当选。因此,再度选举是人民表达支持和控制政府政策一般方向的方式。²

政治竞争。当对政策(通常由竞争性政党来代表)的选择被放到选票上时,人们通过投票拒绝不满意的官员的权利就得到了支持。例如,在美国,民主党的领导人一般拥护用来纠正经济和社会问题的社会项目(如社会保障、失业救济、医疗保险和职业培训等项目),并且直到最近都不强调预算平衡。另一方面,共和党的领导人更倾向于让市场的力量决定经济的方向,并且至少在罗纳德·里根之前都强调财政责任。虽然两党之间的界线常常不是很清楚,但在大多数的选举中两党在哲学观点和方法途径方面却有着明显的不同,这可能有助于选民进行选择。但政党体制不是人们二者择一的惟一途径(并且它常常不是最重要的途径)。另外,在某些系统里,选民可以在自由候选人中进行选择,而不管他的政党背景如何。一个议员或首相可能亲自参与诸如和平、经济或廉洁政府这样一些问题。例如,比尔·克林顿在1992年的选举中告诉人们并非两党都关心失业问题;同年,英国人从两大政党中重新选举约翰·梅杰担任首相,因为他们不是很相信其他政党的领导人。

权力交替。在民主制下,执政党将定期得到更替,这种更替既根据实际的任职者也根据普遍的观念。由此多数党变成了少数党。一个明显的

例子就是 1933 年赫伯特·胡佛的总统权力转到了富兰克林·罗斯福手里，经济政策也从几乎完全自由放任（“不许干涉”）变为更加强调控制的新政措施。原为多数党的共和党不得不扮演少数党的角色。在民主体制里，人们假定这样的交替将会得到那些认同当前少数党的人的认可，而且假定他们的反对意见将是文明的、有礼的、合法的和宽容的。英国人把他们的在野党恰当地称为“忠诚的反对党”，它们仍在为通过合法途径重新掌权作准备，与此同时它们正积极参与政治过程并期待着下一次选举。这种政治宽容是维持稳定的民主制和权力的和平交接的关键所在。

一个执政党似乎要永远掌权的体制会是民主的吗？这种政党喜欢宣称它们是如此大众化以致于能每次都当选。这是不可能的。很可能是执政党通过分化反对党和误算选票来在选举中舞弊。墨西哥的革命制度党（PRI）从 20 世纪 20 年代起就开始执政，但国家的民主化程度却逐年递减。1988 年，墨西哥统计选票的计算机突然“失灵了”，当它们被“修好”后，革命制度党获胜了。最近通过不时允许其他政党参加竞选以装点门面，革命制度党展示出更为民主的态度。然而，真正的民主检验是革命制度党允许自己被选下台，正如印度国大党在 1989 年所做的那样。

民众的代表。在代议制民主里，选民选出代表作为立法者并由此表达和保护他们的共同利益。每个立法者通常代表着一定的选区或集团的人民。就他们应该如何行事的问题已经为政治理论家们关注了几个世纪。有些理论家认为除非议员们把选举当作实现选民意愿的授权，否则一个体制就是不民主的。在这种情况下，议员们告诉选民关于即将出台的决定的可选方案，让他们决定自己喜欢的一个，然后根据他们的偏好来投票。其他的理论家不同意这种观点，因为选民们对问题并不总是有自己的观点，他们认为代表必须充当受托人，在可能的情况下实现选民的意愿，但要代理他们所认识到的整个共同体的最佳利益。约瑟夫·熊彼特这样反对授权理论：“关于古典（民主）理论，我们的主要困难集中于这样的命题，即‘人民’对每一个问题持有明确而合理的主张，在民主政体中，人民以挑选能保证意见得以贯彻的‘代表’来实现这个主张。”³

当然，全体人民不会对每个问题都持有明确的主张。如果要求他们就限制货车的载重吨位、国会的秩序规则或是气象局的人事组织等问题逐一投票，几乎没有人会干。因此，代议制民主并不意味着代表必须是选民的摆设，相反，它意味着人民作为一个实体必须能够控制政府政策的大体方向。例如，如果人民已经作出大体的政策决定说在经济机会面前人人平等，他们就将达成目标的行政性事务留给他们的议员。这种人民与

议员之间的合作是现代民主的精髓所在。沙特施纳德(E. E. Schattschneider)对这种情况作了简明的概括:

民主理论的明智开端是区分人们能做的事和他们不能做的事。对民主运动可能造成的最大伤害是把人民当作神秘的、万能的上帝,而没有注意到那些多数人无法靠纯粹的数量来做的事。就这点来说,民主的一般定义会让我们自欺欺人。⁴

多数原则。包括重要政策在内的任何政府决定都很少得到完全的认可。通常一个团体赞成的问题,另一个团体可能反对。如果政府是人民意志的工具,虽然对这一点还有不同看法,那么人民意志又该如何确定呢?简单的回答就是由多数人决定:在任何一个争论中,得到最大多数的公民支持的政策一般将成为政府的政策。这是古希腊民主社会使用过的程序。然而,更为现代、更为实际的民主概念是“多数人统治同时保护少数人的权利。”

看一下每一个政治上的争论,都显示出在政治和社会生活中,政治少数派总是存在的。他们的成员出现在英国下院外的示威群众中、在巴黎街道上的抗议者中或是在其他许多大都市里以便让人们感到他们的存在。这些少数派对政府的影响是非常重要的。可以肯定地说,每一个现在被广泛接受的观点在最初都是少数人的观点。几乎每一项公共政策——禁止谋杀等犯罪行为法律除外,都是多数派和少数派团体相互冲突的产物。此外,少数派观点可以经过一段时间后得到普遍接受,而多数人的决定可能最终证明是不明智的、难实行的或不受欢迎的。就像少数人可能是对的那样,多数人也可能是错的。

现代自由民主的传统倾向于对多数人原则做出限制。例如,它不应被用来压制少数派,少数人的权利只应该在某个公认的标准内受到拒绝。如果少数人受到它的压制,那么多数人的意志就变成“多数暴政”,它是行政暴政的先兆。在代议民主制下,多数派的重任是说服少数派而不是强迫他们,所有公民持异议的权利都应得到保护。如果当权的多数派不按民主惯例行事,公民就可以拒绝承认执政党的决定为合法,因为在他们看来,那不是合法统治。

理论上,在民主体制下应该有高度的社会整合,这样社会就会容忍其成员的多样性,政治冲突将会是利益取向的——也就是说,直接针对问题和政策——而不是基于不同的肤色、种族、宗教、国籍或性别。在工业大国和正致力于现代化的国家里,社会由具有不同政治利益的团体组成,民

主的前景在很大程度上仰赖于社会组织解决冲突的能力。如果不同团体的成员相互之间没有适当的联系来认识他们的偏见、不宽容和其他细小的差异,并借以发展出一个共同体的感觉,社会的基本矛盾就可能无法通过民主与和平的方式达成协调。其结果将可能导致一个更有权力的团体对权力较少的团体的暴政,即使民主制度可能存在,而且优势团体的成员会相信他们的所作所为就是在实践民主。自鸣得意的多数派最终会对非洲裔美国人、北爱尔兰的罗马天主教徒、黎巴嫩的什叶派穆斯林和所有被欺骗的少数派动怒。

持异议和不服从的权利。如果政府的存在就是为人民服务,人民就应该有权反对那些不再服务于公共意志的政府命令。这个权利于1776年由托马斯·杰斐逊在《独立宣言》里提出,而亨利·梭罗(Henry Thoreau)为美国的公民不服从作了可能最为深刻的辩护,他写道:“所有人都承认革命的权利,也就是说当政府的暴政或无能大到无法忍受的时候,公民有权拒绝服从,有权起来反抗。”⁵但公民不服从的最著名的提倡者是印度哲学家圣雄甘地。甘地认为他的反抗方法是“公民应有的”,因为它是合法的;虽然是不服从,但它没有超出国家的一般法律架构,也没有通过暴力伤害他人来违反道德律例。

虽然梭罗和甘地多半把公民不服从看作是个人的良知行为,其他人却想把它组织起来、动员起来。在美国最杰出的组织者是牧师马丁·路德·金,他在60年代以公民权利为名的非暴力反抗运动使他成为一个有争议的人物。由他策划、引导并经常带领的大量静坐和游行使他与法律而对而地对抗了近十年,他和南部基督教领导联盟的成员经常遭到逮捕。然而,他们行动的长远效果是关于和平抵抗的司法判决中的微小革命。

政治平等。在民主制下,至少在理论上,每个人都可以平等地参与政府和自由竞选公共职位。但民主的批评者指出事实却是另一回事。他们说要想进入公共生活要花很多钱——并经常需要特殊的种族和宗教关系,因此大部分人被排除在公共生活之外。但稍微温和的观察家会特别提及民主的政府体制将考虑改变这种状况。在公共部门任职的机会,至少在较低的层次上,正逐步扩大,少数派团体对政治组织也越来越内行。

但政治平等还有另外一面,那就是责任。如果在一个民主的政治体制中,个人有平等的机会来展示他们的才华、实现个人的进步,那么每个人也应该在道义上抵制利用社会以达到个人进步的诱惑。换句话说,民主需要个人的自制。例如,公共部门的官员不应利用他的职位谋私利或

为小团体谋取好处。虽然民主制下的公民怀疑(或许是有道理的)政客们在政治中追逐私利,或者认为许多选出的官员都是“贪赃枉法”的,但他们仍对政府里的腐败惊愕不已,并谴责那些误用公共资金或以权谋私的官员。

一个与此相关的例子是公众对白宫助手们和总统顾问们卷入1972年的水门事件的反应,他们试图在民主党总部安装窃听器。但也有一些评论家指出,大陪审团的成功调查、众议院委员会投票要求弹劾以及尼克松总统1974年的辞职,都表明我们的政治体制内在的制衡机制是有效的。当个人自制和制衡的某些形式欠缺时,政府将不得不强制进行约束。一个常见的例子就是反托拉斯法。垄断性的商业行为可能为少数商人提供发财的机会,但对某个产品的垄断经营却可以通过提高消费价格来谋取暴利。由于热衷创造最大利润的商人不会适当规范他们自己的行为,政府就要进行立法以规范他们的活动。

征求人民的意见。大多数政府领导人都认识到要进行有效的治理,他们必须懂得人民需要什么,必须对这些需求做出回应。老百姓是否——如果是的话,又是怎样——给外交政策、税收、失业、生活费用等添加麻烦?聪明的领导人认识到他们不应太超前于民意,当然也不能太落后。因此,一系列测验民意的技术就出现了。民意测验一般用在特殊的问题上。媒体经过细心的调查可以创造一个人民与领导者之间的对话。在当选官员的记者招待会和新闻采访中,记者们会问一些他们相信人民需要答案的问题。时事评论和给编辑们的信也是公民情感和态度的反映。

近些年来,有些批评家注意到美国官员经常过分依赖于他们选区中的一小部分选民的意见,因为他们组织良好、呼声很高。例如,在控制枪支的问题上,民意测验一贯显示一般公众都希望加强对轻武器的管制。但全国枪支协会,一个联系紧密、直言不讳的院外集团,总是设法削弱在这个领域立法的努力。

新闻自由。新闻界向公民提供事实真相,提高公民的认识,并使统治者保持对大众需求的回应。没有自由的、批评性的新闻,统治者就可以掩饰失误和腐败并使人民安于消极的支持。

有些美国人争论说美国媒体走得太远,它们采取的机械的敌对态度侵蚀了政府的权威并削弱了这个国家。在某些情况下这也许是真的。但在民主制里没有判定什么是“太远”的机制。竞争性的报刊杂志和广播电视可以批评和反驳不公正的评论就是对不负责任的报道的核查。而且不

受政府监控的公民可以自己决定指控是否恰当。把美国新闻界称为“政府的第四权力”并不只是一句玩笑话。

极权主义政府

20世纪早期,墨索里尼和希特勒的政权使得极权主义甚嚣尘上,大有席卷未来的趋势。现在它更有可能被证明是20世纪的一大痼疾。不管怎样,我们的大多数例子都已成为历史,而不是现行的。

什么是极权主义?

20世纪的极权主义现象与过去的专制政治相去甚远。虽然像彼得大帝和路易十六这样的统治者都是强有力的专制君主,但他们的权力和权威的广度和深度却受到比较原始的沟通方式和那个时代的武器的严重限制。20世纪以前,沟通还是如此的缓慢和困难,以致于多数专制统治者无法有效或完全控制他们治下的所有领土。他们可以要求和得到外部对他们统治的服从和对他们权威的承认,但即使是路易十六——他可能最接近于一个现代独裁者——也无法控制法国国内的一切事情。平民百姓继续主宰他们的私人生活。相反,20世纪的极权主义国家意欲对他们控制下的人民进行改造,并对人的生活和活动的各个方面进行管制。



布加勒斯特的“人民宫”,庞大、昂贵、令人难以容忍而且尚未完工。

因此,极权主义是第一次世界大战后现代技术的独特产物。它在本质上是这样一个政府体制,在其中一个政党掌握所有政治的、经济的、军

事的和司法的权力。这个政党试图重新组织社会、决定社会的价值观；它还通过控制公民的偏好、监视他们的行动和限制他们的自由等方式来干预公民个人的生活。专制统治者对他们的巨民的意愿漠不关心，极权主义国家却强调大众的积极参与，而且还特地为该体制的成功激发热情。利用现代电子设备，国家可以控制沟通和私人行为，并由此对政治生活和思想进行管制；通过电子数据控制，国家可以调节和集中利用资源，并由此对经济生活进行管制。

卡尔·弗里德里克和兹比格纽·布热津斯基为极权主义国家概括出六个特征。⁶其中有四个是前工业社会不可能达到的，它们是这种体制的核心。

完全控制的设想与现实

正如没有绝对的民主制度一样，世界上也没有绝对的极权体制。局外人经常受到这些国家所提出的完全控制的设想的过度影响。意大利法西斯给参观者留下的印象是表面的法律、秩序、整洁和一人统治的意义。现在我们知道许多意大利人并不喜欢墨索里尼，他的组织和经济计划多半是用来展示的，他甚至没能强有力地控制这个国家。1943年，当英美联军占领意大利南部时，墨索里尼的亲信将军们——多年来他们一直违抗并欺骗他——发动政变推翻了他。然后意大利的国王——1946年前意大利在法律上还是一个王国——解除了墨索里尼的总理职务。这又是哪种类型的完全控制呢？

右翼极权主义。右翼极权主义，像意大利法西斯主义和德国国家社会主义，是在饱受经济萧条、社会动荡、政治混乱和虚弱折磨的工业化国家发展起来的，这些国家的民主根基和民主传统肤浅而微弱。20年代末和30年代初的德国一片混乱。从第一次世界大战后，这个国家就背负着巨额赔偿债务，失业遍布全国，劳资争议时有发生并诉诸暴力，急速增加的通货膨胀使中产阶级和下中产阶级——小店主、小公务员和熟练工人的储蓄化为乌有。在权力崛起过程中，希特勒许诺要控制工会、重建秩序、宣布废除凡尔赛和约、保护私人财产免遭来自东部共产主义者的威胁。他的计划吸引了实业家、军国主义者和中产阶级，他们构成了法西斯国家的典型支柱。⁷

右翼极权主义并不寻求完全变革社会，它的目的在于加强既存的社会秩序和使国家更加荣耀。它试图消除那些它们认为是阻碍国家臻于伟

大的社会因素或制度,为此希特勒要全力灭绝犹太人和吉普赛人。经济政策也是为了国家的荣耀,它们通常通过卡特尔和国家贸易协会来控制经济的发展和生产。这些组织名义上允许私人所有权的存在。

权威主义

权威主义(Authoritarianism)常常和极权主义相混淆,但这两个词却有着不同的含义。权威主义是一个政府系统,在其中权力由一个小团体行使,很少有大众输入。这个团体可能是一个家庭,在这种情况下,权威政权是一个专断的君主政体。它可能是一个社会阶层,就像在君主制里由国王或女王在贵族的帮助下进行统治,或者在技术专家治国体制里权力掌握在高级官僚手里。这个团体也可能是个强大的政党,它主要关心在国家需要的某个时刻铸造国内团结。这种单一政党体制是亚非发展中国家的典型政体。然而,它一般是指军队在军事政变后所带来的权威统治。

权威政府一般并不试图控制人类活动的每个方面。许多经济的、社会的、宗教的、文化的和家族的事务都取决于个人。前面讨论的极权主义的六个特点在这里大都变得淡薄或不存在。例如,权威主义政权一般很少兜售坚定的意识形态。

这并不是说权威主义政权提倡个人自由。权威主义把社会看作是一个等级组织,一个在单一统治者或单一统治集团领导下的特殊的支配链。支配、服从和秩序高于自由、同意和参与的价值。因此,公民被要求毫无异议地遵守法律和缴纳税收。虽然权威主义国家里也可能存在民主的因素,但它几乎没有实际的作用。例如,国家立法机关通常只是个“橡皮图章”,用来批准统治集团的提议。权威主义统治者的理论与实践由路易十六做了很好的表达,他宣称“朕即国家。”

佛朗哥统治下的西班牙(1939~1975)是“传统的权威主义”而不是极权主义,军事独裁者寻求的是政治上的消极与服从,而不是热情参与和动员。佛朗哥和他的支持者没有提出单一的意识形态,经济和新闻在有限的范围内是多元的。⁸珍妮·J.柯克帕特里克(Jeane J. Kirkpatrick),政治学家和里根总统的驻联合国大使,认为权威主义和极权主义政权之间有明显的不同。前者(如阿根廷、智利和巴西)可以改革,但极权主义政权一旦实行,该体制就无法对自己进行变革。⁹阿根廷、智利和巴西的确在80年代回归民主体制。¹⁰

权威主义和发展中国家

第二次世界大战后最为壮观的政治运动可能就是前殖民地国家纷纷摆脱帝国主义的控制而独立。在很大程度上,这些国家为独立而泡制的意识形态的努力是追随美国《独立宣言》和法国《人权宣言》的一般哲学观点。然而一旦实现了国家独立,民主也就不复存在。一个自治和自决从未成为主要价值的政治文化不可能很好适应政治民主。因此,以个人主义为特征的西方民主传统在很大程度上是资本主义市场体系强调竞争的结果。发展中社会还是前工业化的、传统的农业经济,在其中家庭和部落合作远比个人竞争和自我修炼来得重要。在很多这样的社会里,教育和收入水平都很低,大多数人还在为生存而奋斗。领导层经常感到政治和经济的存续和发展有赖于坚强的领导人,他们按其所认为的真正需要行事,而不是直接根据大众的需求。

许多发展中国家同时拒绝了西方式的民主和共产主义体制,试图选择一种第三条道路——单一政党统治。津巴布韦从1980年开始实行两党制,但发现两党助长了部落仇恨和游击恐怖。最大党领袖罗伯特·穆加贝动用他控制下的部落士兵采取了断然措施,创建了单一政党体制,他认为这是建立统一和社会主义经济的惟一方法。但结果常常是可怕的。政府官员拟订了浪费的、不现实的计划,并通过管制和租税窒息了个人的创造力,同时还压制批评性的意见。这种方式使得像坦桑尼亚和缅甸这样的国家陷于贫困,其结果既不是民主制度也不是经济发展。

权威主义政权的民主化

从1974年以来,有很多国家放弃了权威主义或极权主义体制而转向民主体制。¹¹现在,世界上有过半数的国家至少是准民主制的。民主制的扩张是从最初的二十多个国家开始的——主要是西欧和北美,现在成为一个重要的学术话题。¹²一份不错的新季刊《民主杂志》诞生于1989年,它致力于解释和鼓励民主的扩展。

看起来有两种类型的政权有助于民主化的趋势:热衷于强大经济发展的权威主义政权和经济落后的苏联与东欧政权。高速发展的权威主义体制——像智利、韩国和台湾——是政治上的权威主义,但发展出一个主要操纵在私人手里的市场经济。¹³就像一个独裁者所说的:“我关心我的

政治,你们只管你们的业务。”重商政权实行宏观经济政策(良好的流通、低通货膨胀、充足的贷款资金)并压制工会的要求,但在其他情况下让市场力量发挥作用。经过一段时间,发展了的经济开始使整个社会向民主方向转变。正如彼得·伯杰(Peter Berger)所说的:“当市场经济经过一段时间获得成功,要求民主的压力就不可避免地产生了。”¹⁴

这种可喜的结果为什么会出现在呢?第一,经济发展创造了一个庞大的中产阶级,这是民主的基础之一。中产阶级是天生的民主派。他们与这个体制有着利害关系,他们希望改革它而不是推翻它。第二,与中产阶级的规模相关的是教育水平的提高。多数人都是高中毕业,许多人上过大学。他们不再受到忽视,而且不会盲从煽动家和极端主义分子的观点。第三,与前两者相关的是,人们逐步认识到自己的利益并希望表达它。他们要考虑商业的、职业的、地方的和宗教的观点。他们能够识别残忍、腐败或低效率的政府,而不愿被当作小孩子看待。最后,市场本身教会公民自立、多元化、宽容以及不要期望过高,所有这些态度都有助于维持一个民主制。这个政权开始逐步松动,允许批评性新闻、多党的形式和最后的自由选举。墨西哥就是这样转变过来的。¹⁵

另一个导致新主体制的趋势——苏联和东欧又如何呢?在这里,经济与这个过程也有很大关系,但却是在消极的意义上。糟糕的经济行为和缓慢的发展速度,特别是跟西方和高速发展的国家比较时,使得相对自由的共产党人,如戈尔巴乔夫,试图改革这个体系。他们知道自己落在了后面,特别是在重要的高技术领域,他们认为可以通过把自由市场的因素引入与之不同的社会主义经济来激活这个体系。但是,正如前面提到的弗里德里克和布热津斯基提出的六点那样,它们创造了脆弱的体制,这个体制可以打破却不可以弯曲。

因此,当代政治科学应当受到批评。它没能为20世纪末的巨大政治变革提供预警。一些经济学家将70年代以来的苏联经济的下降制成图表并得出结论说在某个时刻强烈的事情将可能发生;¹⁶一些保守倾向的历史学家明白苏联无法再像以前那样运转。¹⁷但很少有政治学家注意到警告的迹象。有人猜想导致这种错误的罪魁祸首是我们在第1章讨论过的“系统论”。政治学家倾向于把系统具体化,不是把它看作理论的和设想的,而是看作现实的。设想的系统把政治体系描绘成稳定的、持久的和自我更正的、从不会被打破的反馈循环圈。系统论至少必须被扩大到包括系统崩溃的可能性在内;或许该理论应该被完全放弃。

东欧和前苏联的多数人都有中等的经济条件,也就是说,他们既不富裕也不贫穷。但在某种意义上,这些中产阶级在他们的体系内都没有一

定的所有权和利害关系。教育水平是好的,但他们的教育并不包括宽容、多元主义和避免极端主义。市场体系对他们来说是奇怪的,甚至是可怕的;而且的确,从统制经济向市场经济的转变伴随着可怕的苦痛。民主制,就像我们看到的那样,是个相当复杂的体系,它依赖于这样一种态度,这种态度只有在一个拥有庞大的、受过教育的中产阶级的市场经济的条件下才能得到最好的发展。



鲍里斯·叶利钦粉碎了1991年的政变企图而且显得比以往任何时候都更为强大。叶利钦代表着朝向市场经济的彻底变革。

建议读物

- AUNG SAN SUU KYI. *Freedom from Fear: And Other Writings*. New York: Viking Press, 1991. 这是一位诺贝尔和平奖获得者(昂山素姬)对民主的诉求,她是被缅甸军政府投入监狱的反对党领袖。
- BEETHAM, DAVID 编 *Defining and Measuring Democracy*. Thousand Oaks, CA: Sage, 1994. 本书的目的在于从方法论上对民主制度的构成以及谁拥有更多的民主作一个确切的界定。
- BULLOCK, ALAN. *Hitler and Stalin: Parallel Lives*. New York: Knopf, 1992. 一位著名的历史学家认为两个大独裁者具有相同的个性。
- CHIROT, DANIEL. *Modern Tyrants: The Power and Prevalence of Evil in Our Age*. New York: Free Press, 1994. 一位研究巴尔干诸国的历史学家警告说,极权主义统治还没有成为过去,它很容易复活。

- DIAMOND, LARRY, JUAN J. LINZ 和 SEYMOUR MARTIN LIPSET 编 *Politics in Developing Countries: Comparing Experiences with Democracy*, 第二版. Boulder, CO: Lynne Rienner, 1995. 第三世界促进民主的战略。
- DIPALMA, GIUSEPPE. *To Craft Democracies: An Essay on Democratic Transitions*. Berkeley: University of California Press, 1991. 决定一个国家如何走向民主制的复杂因素取决于它的民主制的类型和成功与否。
- HUNTINGTON, SAMUEL P. *The Third Wave, Democratization in the Late Twentieth Century*. Oklahoma City: University of Oklahoma Press, 1991. 一位杰出的经验主义理论家考察了为什么民主制在今天发展到了世界上的大多数地方。
- KIRKPATRICK, JEANE J. *The Withering Away of the Totalitarian State... and Other Surprises*. Lanham, MD: University Press of America, 1991. 一位有争议的极权主义理论家解释它在共产党国家失败的原因。
- LIPSET, SEYMOUR MARTIN 编 *The Encyclopedia of Democracy*, 四卷本. Washington, DC: Congressional Quarterly, 1995. 一套相当不错的参考书,它包括了历史上的和当代的民主状况。
- PIEKALKIEWICZ, JAROSLAW 和 ALFRED WAYNE PENN. *Politics of Ideocracy*. Albany, NY: State University of New York Press, 1995. 强制推行一个惟我独尊的意识形态是极权主义的一大症结。
- PRZEWORSKI, ADAM. *Sustainable Democracy*. New York: Cambridge University Press, 1995. 新的民主制能做到这一点吗? 21 位学者提出了他们的看法。
- RUESCHEMEYER, DIERICH, EVELYNE HUBER STEPHENS 和 JOHN STEPHENS. *Capitalist Development and Democracy*. Chicago: University of Chicago Press, 1992. 本书认为经济发展创造了劳动阶级和中产阶级,它们是民主制的基础。
- VANHANEN, TATU. *The Process of Democratization: A Comparative Study of 147 States, 1980 - 99*. Bristol, PA: Crane Russak, 1992. 本书主要通过统计的和经验的资料研究了民主产生的各种因素。

【注 释】

1. Seymour M. Lipset, *Political Man* (Garden City, NY: Doubleday, 1960), p.27. 这个定义与熊彼特的相似,而且是从他的定义推论来的。见 Joseph Schumpeter, *Capitalism, Socialism, and Democracy*, 第三版 (New York: Harper & Row, 1950)。
2. 对这种观点及其逻辑推理的最重要的论述是 Anthony Downs, *An Economic Theory of Democracy* (New York: Harper & Row, 1957)。
3. Schumpeter, *Capitalism, Socialism, and Democracy*, P.269.
4. E.E. Schattschneider, *The Semisovereign People: A Realist's View of Democracy America* (New York: Holt, Rinehart & Winston, 1960), p. 139.
5. Henry David Thoreau, *Civil Disobedience* (Brookline, MA: Godine, 1971)。

6. Carl J. Friedrich 和 Zbigniew Bzezinski, *Totalitarian Dictatorship and Autocracy* (Cambridge, MA: Harvard University Press, 1965). 这方面的另一本重要著作是 Hannah Arendt 的 *The Origins of Totalitarianism* (New York: Harcourt Brace Jovanovich, 1951).
7. Arendt, *Origins of Totalitarianism*.
8. Juan J. Linz, "An Authoritarian Regime: Spain" 载 E. Allardt 和 Y. Littunen 编 *Cleavages, Ideologies and Party Systems* (Helsinki: Academic Bookstore, 1964)
9. Jeane J. Kirkpatrick, *Dictatorships and Double Standards: Rationalism and Reason in Politics* (New York: Simon & Schuster, 1982).
10. 一本研究权威主义向民主制转型的有趣的论文集, 见 James M. Malloy 和 Mitchell A. Seligson 编 *Authoritarians and Democrats: Regime Transition in Latin America* (Pittsburgh: University of Pittsburgh Press, 1987).
11. Samuel P. Huntington, "How Countries Democratize," *Political Science Quarterly* 106(Winter, 1991-92), 579.
12. 这个领域的权威学者是 Larry Diamond, Juan Linz 和 Seymour Martin Lipset, 他们编著的这方面的著作如 *Politics in Developing Countries: Comparing Experiences with Democracy*, 第二版(Boulder, CO: Lynne Rienner, 1995). 这三位思想家也是《民主杂志》的指导者。
13. 关于智利的民主化, 见 Jeffrey M. Puryear, *Thinking Politics: Intellectuals and Democracy in Chile* (Baltimore, MD: Johns Hopkins University Press, 1994). 台湾的民主化, 见 Jaushieh Joseph Wu, *Taiwan's Democratization: Forces Behind the New Momentum* (New York: Oxford University Press, 1995). 亚洲国家的民主化, 见 Edward Friedman 编 *The Politics of Democratization: Generalizing East Asia Experience* (Boulder, CO: Westview Press, 1994).
14. Peter L. Berger, "The Uncertain Triumph of Democratic Capitalism," *Journal of Democracy* 3 (July 1992), 3.
15. 见 Miguel Angel Centeno, *Democracy Within Reason: Technocratic Revolution in Mexico* (College Park, PA: Pennsylvania State University Press, 1994).
16. 例如参见 Marshall I. Goldman, *USSR in Crisis: The Failure of an Economic System* (New York: Norton, 1983).
17. Historian Richard Pipes of Harvard advised the Reagan administration to pursue a hard-line anti-Soviet policy that would force the Soviet systems to collapse. See his *Survival Is Not Enough: Soviet Realities and America's Future* (New York: Simon & Schuster, 1984). See also "Z" [Martin E. Malia], "To the Stalin Mausoleum," *Daedalus* 119 (Winter 1990), 1.

第 5 章

实际民主：多元主义和精英主义的观点



在众多声称把民主作为政府基础的国家里，有哪个是真正由“人民”做出决定的呢？在美国，修建道路、增加税收或促进同越南的关系等等真的都是由其公民决定的吗？

理论上，美国人民确实直接通过他们选出的代表来做出这些决定。除了罗斯·佩罗 (Ross Perot) 之外很少有人会坚持认为在像美国这样大而

复杂的国家里，民主制应当而且能够在古典意义上让每一个政治决定都实行大众参与。这也许在古希腊是可能的，但有的理论家认为古典民主从来就没有实现过——也永远不会实现。例如，意大利政治学家加埃塔诺·莫斯卡(Gaetano Mosca)指出，政府总是落在少数人手里。

在所有社会里——从非常不发达和远未开化的社会到最先进、最强有力的社会——都存在两个阶级——统治阶级和被统治阶级。统治阶级的人数总是很少，他们执行所有的政治功能，垄断权力并享受权力带来的好处，而被统治阶级人数众多，由统治阶级通过一种现在看来或多或少是合法的或武断和暴力的方式来指导和控制。¹

即使是那些质疑莫斯卡对“所有社会”的概括的政治学家，也感到在大型的现代社会中参与型民主是不可能实现的。对每个公民来说，政府太大了，问题又太复杂，以致于他们在做出决定方面没有什么发言权。正如罗伯特·达尔(Robert Dahl)所说的，“主要的政治、经济和社会的决定……都是由极少数人做出的……在大型政治系统中要想以其它方式来取代它是困难的，也是不可能的。”²

假定存在一个不切实际——甚至是不可能的现代社会中的古典的、参与型的民主，同时假定存在种种标榜为民主的“由少数人统治”的政府，现在的问题是如何给以下两个问题找出答案：我们如何决定一个政府是否民主？在民主制下究竟是谁在进行统治？

在第4章中，民主被界定为一个政治系统，它提供通过竞争性选举更换公共官员和政党的机会，并容忍少数派和持不同政见者的观点。但在民主制下究竟是谁在进行统治呢？多数派的希望和要求反映在当选官员的决定里吗？在美国，究竟是人民统治还是“少数人”统治？为了回答这些问题，本章要研究两种民主理论——精英主义(elitism)和多元主义(pluralism)。

两种理论：精英主义和多元主义

精英主义

由于国内占主流地位的政治文化是民主的，因此精英主义的概念对多数美国人来说是个冒犯。我们常把这个概念与欧洲中世纪的封建贵族、日本的军阀以及现代的政治和军事独裁者(如希特勒的核心集团等)

联系起来。但一个精英并不必然是世袭的、专横的或自私的。

广义上讲,精英是指这样一个小的群体,他们在决定或反对“谁得到什么,何时和如何得到”这个意义上进行直接统治。例如,在医院里,医生们构成一个精英集团。他们决定谁得到什么样的治疗,何时以及怎样得到。没有人生来就是医生,他们的精英地位来自于他们的专业技术,这是每个能够完成医学训练的人都能获得的。医生们并不“专横”,他们没有因为反复无常或追求权力而剥夺人们四处走动或吃某一种食物的自由。

政治精英可能像医生职业那样向所有想在政府中谋个差事并且有能力胜任的人开放,但也可能向所有人关闭,除了那些出身于“权势”家庭或拥有巨额财产或属于某一教派的人。政治精英可能是暂时的(持续一个任期或直到某个特别问题的解决),也可能是长久的。它可能垄断一个社会的权力,也可能与其他竞争性精英分享权力。

罗伯特·米歇尔斯是一位杰出的精英理论家,他是世纪之交的德国社会民主党人,一位平等和民主的信仰者。然而,在审视自己的政党之后,米歇尔斯得出结论说:不管民主意图怎样,社会民主党已明显划分为领导阶级和被领导阶级,而且在本质上根本就不很民主。米歇尔斯的理由是:为了实现其政治目的,社会民主党不得不进行有效的组织;他们的政治对手是强有力的保守力量。而组织就意味着领导。一旦这些领导者占据了党的高层位置,他们就乐于把自己的角色看作是永久性的,要把自己锁定在权力上。大多数普通党员认可这种地位并服从领导,而且不想取代他们。因而,领导层成了寡头,只由少数人统治。米歇尔斯把这种倾向称为“寡头统治铁律”:不论开始如何民主,人类组织都将向寡头制转变。³

米歇尔斯因此对民主制感到绝望,他迁居到墨索里尼的意大利,投入法西斯的怀抱。米歇尔斯应当对民主制感到如此悲观吗?后来的研究表明他的“寡头统治铁律”过于夸张。在对挪威政党进行详细考察后,亨利·瓦伦(Henry Valen)和丹尼尔·卡茨(Daniel Katz)发现领导者与被领导者之间的关系是双向的,政党领导人关注成员的需求。他们的结论是:“政党结构中的政治过程的特征更像橡胶而不是钢铁。”⁴因此,“寡头统治的橡胶律”可能是一个更为确切的概念。

有些社会显然天生就是精英式的,并被逐步设计成那种样子。例如,法国长期由那些显赫的、经过高等培训的称作“大学校”(grandes écoles)的精英学院的毕业生统治,他们毕业以后成为称作“大军团”(Grand Corps)的行政精英的一员。⁵这些行政精英以一种没有偏见的理性促进了法国的教育和文化,建立了法国的经济,提高了它在国际上的地位。来自多元利益集团的建议和输入被当作“不实际的”而受到忽视。法国行政精

英实际上认为：“我们知道什么对法国是有好处的，我们比其他任何人都更精明。”他们的成绩记录是混杂的，但多数法国人认可他们的统治权利。这对有着强烈多元主义传统的美国人来说，会把他们看作傲慢自大和不民主而拒绝他们。在法国认为对的而在美国就可能被认为是极端错误的。大多数欧洲国家都与法国共享这种精英精神，很少跟美国一样强调多元主义。

一般按照对“统治美国的是什么类型的精英”这个问题的回答来给精英理论家分类。有些人——例如，C. 怀特·米尔斯(C. Wright Mills)——持“权力精英”的观点。⁶按照这种见解，美国是由关系紧密的上流社会精英统治的，他们只在其地位受到威胁的时候才对大众压力做出反应。这个集团独自拥有美国的权力，因为他们控制着重要的资源——包括财富、教育、行政的和立法的经验，以及“人事关系”（与政界、军界、商业界和教育界的领袖）。统治精英的资格依赖于他们的社会经济地位，而不是选举或专长。这些精英并不随着时间和问题的改变而改变。

这种观点认为美国的权力精英也接收新的成员——部分由于要使他们的职位保持活力，部分由于要阻止潜在的领袖们成为“对等精英”（counterelites）。然而，一旦被精英集团接受，新成员就开始变得保守起来。维护这个体系以及他们的职位的共同利益使他们团结在一起。当成员对特定问题有不同意见时，他们进行相互调解而不是打乱现存的权力结构。精英们也考虑到“人民群众”，但只是在他们选择这么做的时候。选举只是象征性的，一个候选人如果没有精英的支持（特别是金钱和关系）就几乎不可能获得公共职位。总而言之，人民必须在两个候选人之间作出选择，他们基本上有着相同的定位和背景；因此，人民几乎无法让公共政策发生戏剧性的变化。很多赞成精英理论的人认为在美国和其它西方民主国家，精英们保持着像个人自由、合适的法律程序、有限政府和自由企业等基本的民主价值观。研究表明，精英成员要比普通人更为宽容，后者是典型的见识短浅、不宽容和反民主的。⁷精英主义观点因而主张：虽然精英政府看起来不利于民主的本质，但的确是保护我们的体系的基本信条的工具。

多元主义

另一个政治学派——多元主义者主张美国并不只由单一的精英统治，而是由众多专门的、竞争性的集团统治。⁸这些有影响力的集团的成员根据时代和问题的不同而不同。例如，商业院外游说者和工会领导人可

能联合起来支持对外国货物征收高关税,但可能在工资控制问题上相互对立,也不会在有争议的校车问题上采取积极的行动。几个团体的竞争可以防止任何单一的个人或团体控制政治系统。多元主义者坚持认为政治决定是多个集团讨价还价和竞争的结果。根据这个观点,政府扮演仲裁者的角色,确保利益各异的集团遵守“游戏规则”。

罗伯特·达尔跟其他人一样相信这个多元主义体系在本质上是民主的,在一定意义上,个人和少数派能够通过选举和利益集团来影响决策者。没有哪个公共官员能够无视他们的选民。如果一群与特定的决定有利害关系的人组织起来并公开表态,如果他们的观点被多数选民认为是合法的,他们的代表就会作出反应。⁹ 达尔写道,在美国政治体系中,“所有积极的和合法的集团都能使自己在决策过程的关键阶段受到注意。”¹⁰ 因此,多元主义者主张美国是由众多在公开竞争中互相攻讦的集团统治的。

多元主义也包含着规范的因素——“应该”或“应当”。多元主义者认为美国不仅是在比较自由的集团的相互作用基础上运作,而且这是好的事情,政治应该按这种方式进行。多元主义被看作是民主的基础,那些拒绝多元主义的国家在构建民主制时将遇到困难。美国思想家已经向美国人、俄罗斯人、中国人和其他国家的人建议采用多元主义,因为它有助于培养经济增长、民主和自由。然而,有些国家由于担心美国式的多元主义会在一个缺乏美国那样的基本共识的社会里导致战乱而拒绝它。就像政治学家阿里斯蒂德·佐尔伯格(Aristide Zolberg)所说的,“一个国家的多元主义在另一个国家可能导致崩溃。”¹¹ 对我们起作用的对他们并不一定起作用,因为多元主义意味着各个集团同意按规则行事,不提过分的要求,不诉诸暴力。如果集团不能这样做,促使他们实行多元主义可能会导致新的波斯尼亚。

谁统治美国?

精英主义者和多元主义者都不同意这样一种传统看法,即承认美国是一个由普通大众统治的多元民主制国家。两者都认识到决定政策的都是那些一小部分比普通人更为富有、受更好的教育以及有更好的“关系”的人。然而,精英主义者和多元主义者在精英团结、选举中的大众参与以及利益集团等问题上都有明显的不同。精英主义者认为那些“高层人物”在一起共同操纵,而选举和利益集团多半只是象征性的;多元主义者则认为那些掌权者是有高度竞争性的,选举和利益集团给予普通百姓进入政

治系统的机会。

精英主义观点

在精英主义者看来,美国的开国元勋们都是“大股东、投资者、大商人、房地产商和种植园主”——而不是一般公民。¹²对这些人来说,政府的主要职能是保护个人免遭暴政和群众运动的侵害。他们为此设计了宪法来限制政府并保护经济上的个人主义。

从独立革命到南北战争,政府先后由三个不同的精英集团控制。1800年,托马斯·杰斐逊,一个弗吉尼亚的种植园主,将商业贵族和它的联邦党赶下台;1828年,安德鲁·杰克逊,一个西部的暴发户,取代了杰斐逊派。但杰斐逊和杰克逊掌权时在基本政策方面都只作了轻微的改动。精英主义者指出,这种和平交接表明精英们认识到稳定比政治意识形态更为重要。

在美国历史上,直到内战爆发,精英认同才遭到破坏。南北双方的精英们都看到西部是掌握权力的关键。正是这种竞夺,而不是意识形态的分歧,导致了战争。南方战败后,掌握经济并间接掌握政府的权力转到了新兴工业资本家阶级手里,他们不受挑战地统治了五六十年。

多元主义者经常把新政作为人民影响政府的例证。精英主义者不同意这种看法。罗斯福本人是最高阶级的一员。他看到早期资本家的“强劲个人主义”在大萧条当中失败了,而且认识到精英集团要想维持自己的地位就必须变得更具公共意识。新政是建立在日益增长的“位高应不负众望”的意识上的,他的新态度直接导致美国作为民主的卫士而卷入国际事务并间接导致军队的增长。

权力精英。二战以来,军队成为工业的最大消费者和工业政府的最大支持者。按照米尔斯的说法,是“政治权势人物”、“公司总裁”和“职业军阀”统治着美国。¹³政客们从公司得到巨额财政支持,大力提倡国防,国防机构转而把大量资金又付给了公司,然后这钱又被投在政客身上,如此循环不止。米尔斯预言道,这一切将导致战争。¹⁴艾森豪威尔总统在1961年离任时警告说,一个“军工混合体”对美国生活发挥着“不正当的影响力”。精英理论家们,他们当中的许多人持左派观点,看到这种影响力还在继续发挥作用。¹⁵

精英主义者指出,浏览一下美国名人录就会发现一个相当小的集团掌管着政府、金融、工业和教育的行政职位。这些人来回变动,一会儿在

政府里,一会儿在生意场上。精英主义者感到这种人事重叠证明多元主义关于独立、竞争性精英的概念是错的。虽然形式上是分开的,但美国商业和美国政府是由同一班人操纵的。

这种人事重叠的效果在政府管理机构里表现得最为明显,那里常常成为追逐归它们管理的利益的秘密交易所。按道理,总统一般指定有经验的人担任行政长官。多数被指派的人都认为他们在政府的职位是暂时的,都不情愿作出那些将来有碍他们私人工作的决定。由于预算限制,管理机构有时需要依赖私人的研究来获取信息。例如,关于是否允许一个石油公司在近海钻探的决定可能要依靠该公司对洋底的研究。此外,政府官员还经常和工业说客呆在一起。相互熟悉——不一定是腐败——能使他们的想法逐步接近。

为了说明这些问题,精英主义者还加上这样一个事实,即多数政府官员是家道殷实和受过良好教育的。这有几个理由。只有那些付得起暂时放弃他们的职业来参加竞选或者担任报酬较低的政府官职的人才能谋求政府职位,不管是任命的,还是选举的。而且,一个人如果没有行政经验和人事关系,他作为行政官就可能失败。米尔斯写道:“要想出名、发财、拥有权力,就要加入到大机构中去,因为这些机构的职位在很大程度上决定了他们获得和握有重要经验的机会。”¹⁶

精英理论家们认为大公司的管理者与政府官员一样,甚至更有资格谈论“谁得到什么,何时和如何得到”。尽管有反托拉斯法,少数大公司仍然控制着经济。像政府一样,他们有权课税(通过提高价格),影响生活质量(用产品和工资),以及改变环境(通过化学废品、地面矿场、烟囱等)。大公司通过竞选捐款和私人恩惠(比如出借飞机等)来影响议员,并通过他们的权力来关闭一个选民们赖以工作的工厂。

近年来,公司的管理被逐步增长的控股公司(它们的“产品”是股票债券)和投资机构(银行、信托基金和保险公司)弄复杂了,它们取代了曾经由像亨利·福特这样的人扮演的角色。如果政府怀疑有不公正的行为,它会起诉通用汽车公司或德赖弗斯基金会,而不是个人;公司管理人员对他们的决定并不负责任。另外,一个人可能同时是好几个公司的董事。在有些理论家看来,反托拉斯法对这些兼任董事并不起作用。

多元主义者认为人民——各种团体——能够影响并规制政府和公司的政策。如果一个总统或市长任命腐败的官员进管理机构,人民可以投票反对他。他们可以拒绝购买不安全的汽车,也可以把时间和金钱交给他们的说客。精英主义者并不觉得公众压力——通过选举或利益集团——能影响那些掌权者。

选举。精英理论家托马斯·戴伊和 L. 哈蒙·齐格勒认为,要想使选举成为真正有效的民主制度,它必须具备四个条件:

1. 参加竞选的候选人应当提出明确的政策抉择。
2. 选民应当关心政策问题。
3. 选举结果应当反映多数人对这些问题的偏好。
4. 当选官员应当信守选举中的诺言。¹⁷

两位作者得出结论说,两大政党几乎没有提供给选民一个真正的“可供选择的政策”——这部分是因为如果说共和党和民主党在方法上有所不同的话,那么它们在目标上则是一致的;部分是因为两者都认识到选民们都不会对意识形态的讨论作出反应。不论对政党的忠诚如何,很少有美国人能确定他们的政治立场(自由、中立还是保守),也很少有人能看出两党之间有什么明显不同。显然,选民只是基于候选人的人格和表现来作出选择,而不是基于他们的政策。例如,1964年,林登·约翰逊强烈反对巴里·戈德华特(Barry Goldwater)在越南问题上的鹰派立场。然而,民意调查显示52%的持强硬立场的人——即使这意味着对北越的侵略——把票投给约翰逊而不是戈德华特。

由于许多有资格的选民没有履行他们的公民权,没有哪一个当代美国总统获得过多数美国人的选票。实际上,在1968年和1980年多数有资格的选民要么远离票箱,要么把票投给第三党候选人。1988年,只有50%的有资格选民投了票。1992年的选举有所提高,54%的选民参加了投票。因此,选举的获胜者并不代表多数人的意见。

但即使多数选民在选举中表明了他们对问题的看法,也没有什么可以保证选出的官员能够遵守他们选举时的纲领。一旦当选,约翰逊总统的越南政策与戈德华特的纲领就相去不远。尼克松总统采取措施广泛缓和与苏联的关系,而且恢复同中华人民共和国的关系,虽然他在国内竞选中一直被认为是坚定的反共斗士。1932年,富兰克林·D. 罗斯福作为财政上的保守者参加竞选,但一旦上台,他就开始了本世纪最为自由的改革。1980年,罗纳德·里根在竞选时反对联邦的预算赤字,然而上任后他创造了美国历史上最大的预算赤字。布什总统以“没有新税”参加竞选,但上台后却提高了税收。克林顿总统以“提供我们所知道的一切福利”参选,但上台后却为维护现行体制而奋斗。可见,输入什么(选举)和输出什么(政策)之间并没有必然的联系。

由于这些原因,精英主义者认为选举不过是设计用来让人民感到自己是在参与的“象征性演习”。按照莫瑞·埃德尔曼的说法,选举允许人民表达“温和的愤怒,并质疑某一特定的政治议案,同时加强对这个体系的基本理性和民主本质的信念。”¹⁸

利益集团。精英理论家正确地指出,工会组织、职业性协会、群众的政治运动、家长教师联谊会等等都倾向于寡头制。很少有人有时间在利益集团里积极工作;控制权掌握在少数积极分子手里。只要这些领导人在董事会规定的适当范围内行事,那些不积极的大多数就会把他们当作代言人而接受他们的权威。领导者开始逐步使团体个人化,普通成员的观点被认为是“非正式的”。例如,60年代早期,美国劳联-产联支持约翰逊的公民权立法,虽然普通成员一般都不想与黑人工人一起竞争。像政府和公司官员一样,利益集团的领导人在维护社会政治体系和他们的职位时发展出了既得利益。从某种意义上说,他们成了精英集团的一部分。

多元主义观点

多元主义对美国的看法基本上是麦迪逊式民主的延伸。像其他美国早期思想家一样,詹姆斯·麦迪逊相信权力会导致腐败——如果没有监督的话,公共官员会变得暴虐而专横。他写道:“野心必须用野心来对抗。”¹⁹他和其他人设计的立法、行政和司法分立的宪政体制,其目的就在于监督个人的权力和他们所代表的利益。

麦迪逊也承认阶级冲突不可避免并可能导致分裂:“那些拥有财产和没有财产的人永远构成社会的不同利益。”²⁰没有财产的多数随时都有可能起来威胁到有财产的少数。在一个有点诡辩的讨论中,麦迪逊认为保护少数派(诸如富有的开国元勋们)的方式是把选举扩展到全部人口。他论证道,美国人口的多样性可以防止多数暴政。

“扩大一下范围,你会接受非常不同的党派和利益;你可以减少意志一致的多数拥有侵犯其他公民利益的普遍动机的可能性;或者如果这个动机已经存在,它会使所有怀有这个动机的人难以公开他们的力量,而与其他人保持一致。”²¹

在《民主理论的前言》一书中,多元主义者罗伯特·达尔坚持说美国的确是按照制衡体系来运转的,虽然它与麦迪逊所预言的并不完全一样。

宪法的制定者们设定众议院是人民的工具——激进的、人民党的思想的温床，而总统对国会拥有否决权。但如今的事实是，按照达尔的说法，这些角色都变了：“正是总统才是政策制定者、法案提出者以及自封的全民族多数的代言人，国会的权力反而越来越成为否决权——行使否决权是为了那些其特权受到总统政策威胁的群体的利益，尽管并非总是如此。”²²

为了执行政策，总统大力依赖于他们的政党组织。麦迪逊并没有预见到政党会在美国政治体系中发挥作用。

多元主义者是如何反驳权力精英统治美国这个证据的？首先，他们不同意“精英意见一致”这个概念。

权力分化。多元主义者认为有很多证据表明掌权的个人和集团之间是存在分歧和有竞争性的，不论是在政府里，还是在私人领域。国会有时反对总统对高级官员的提名和立法建议。政府在国会的命令下，降低烟草的生产并对烟民发出警告。联邦政府保证贷款以挽救克莱斯勒公司，但并没有对日本轿车限定配额或提高关税。庞大的美国石油工业无疑是亲阿拉伯的，但以色列却是美国的最大受援国。如果政府、工业和军队的领导像精英主义者所说的那样，是团结一致的话，这些分歧和矛盾就不会发生。

人事重叠又怎样呢？多元主义者认为 C. 怀特·米尔斯和其他精英主义者过于强调许多政府和公司职位的影响力，混淆了潜在的和实际的权力。一个人担任主席、部长或将军并不必然意味着他们控制着地方学校董事会、干预国家高速公路的计划或影响外交政策。他们可能除了自己的业务外，对其它东西都不感兴趣；他们所在的公司或机构也许是按照限制他们的影响力的方式组织起来的。例如，在很多情况下，董事会的成员被限制参与挑选公司的管理者。正是由这些管理者，而不是董事们，来制定公司政策。多元主义者认为米尔斯和其他人在证明拥有高级职位的人决定着政府政策这个问题上是失败的。

此外，精英主义者还因为无法提供关于身居关键职位的个人之间的相互影响的有意义的标准而受到批评。美国的精英们是否经常定期碰头以决定如何推进新的议程？汽车制造厂会在宣布它无法按期实现治理污染的建议之前向 IBM 公司总裁咨询吗？多元主义者几乎没有发现什么证据可以表明精英之间持续的协调与合作。

在对康涅狄格州的纽黑文市进行研究后，达尔发现最高阶层的人倾向于超脱政治的和社区的事务。决策是利益集团讨价还价的结果。有些

公司领导支持市长关于城市更新的努力,主要是因为他们市中心有着利害关系。但他们不想卷入教育问题(他们当中大多数人的子女都在私立或郊区学校上学)或地方政党政治。达尔得出结论说,美国社区的权力是高度分化的。²³

选举责任。多元主义者明确反对选举只是“象征性演习”的说法。所有选举出来的官员都必须定期到选民当中走访,这个要求最终将影响到他们在任时的政策决定和个人行为。达尔写道:“当选官员在决定采取或反对什么政策时常常把实际的或想象的选民偏好记在脑中。”²⁴

官员们是如何判断选民的需要的呢?他们阅读选民的信件、报纸和民意测验。²⁵他们会见那些要求定单、支持就业培训项目或新的艺术中心、或是为竞选捐款的商人们。他们也会见老年人、黑人活动家以及需要托儿所的母亲们——如果这些人坚持要求的话。公众舆论因此偏向于那些与特定决策有利害关系的人以及那些公开表达他们的观点的人。所谓的沉默的大多数并不直接影响决定,但积极的利益集团却可以。受过当选官员的帮助或伤害的人最有可能参加投票,因为他或她不能对他们视而不见。

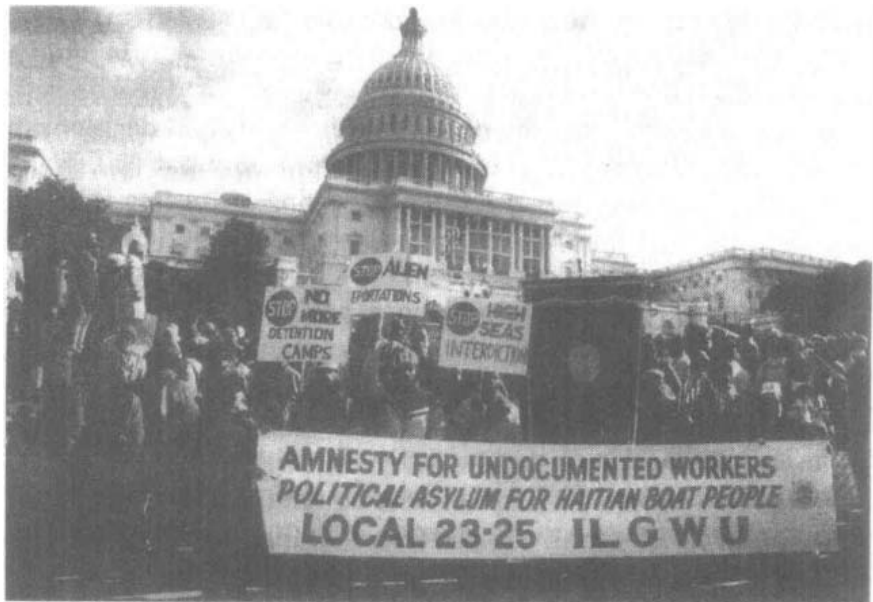
然而,沉默的大多数却能间接影响官员们。如果官员们无法在他们的权限之内成功调和相互竞争或冲突的行动主义分子,那就很可能制造出新的反对他们的利益集团。当选官员必须经常把积极分子和潜在的积极分子记在脑中,这就是政治学家卡尔·J.弗里德里克所说的“预期反应的规则”。²⁶即使公众会沉默一段时间,官员们仍努力避免做出会激怒人们的决定。从这个意义上说,即使沉默的人们,也构成一个输入。

为什么有那么多美国人对政治感到冷漠呢?在多元主义者看来,不投票基本上表达的是一种“消极的同意”,不是对政治体制幻想的破灭。虽然少数派团体被限制或禁止投票,但多数未投票者只是更关心他们自己的家庭和工作,而不是政治。只有当这些要素受到威胁时(比如由于失业),政治上的消极者才组成利益集团并且参加投票;否则,他们经常让专家们去做出决定。选举因而成为有利害关系的少数人的意志和沉默的多数人的同意的组合物。投票者和未投票者都对政策制定者产生影响,即使他们并不直接控制后者。

但有利害关系的投票者在选举中真的有选择的余地吗?多元主义者不同意这样一种说法,即认为在两大政党内部以及它们之间,精英们的意见是如此一致以致于对问题根本就不存在什么冲突。两党都是由来自不同地方、有着不同利益的人组成的。民主党内的不同派别,包括南方的保

守派和北方的自由派,是具有传奇性的。由于政党缺乏内部的统一,党的权力被分散到州和地方组织。政党政治是有利害关系的少数人无休止的讨价还价的过程。

利益集团。多元主义者把利益集团看作是美国民主制的关键。单个人可能无法使其意见受到重视,但组织化的集团却可以通过下述两种方式中的任何一种达到这个目的。第一,他们可以通过提供工作人员、特殊技能、设备、资金和广告宣传来帮助同情他们目标的候选人。印刷者协会可以提供传单和张贴人员,家长教师联谊会可以邀请候选人参加它的会议,种族集团可以通过街头义卖来帮助筹款。一个集团能够提供的积极支持的程度取决于它的成员和资源以及它能否找到一个同情他们的官员。如果不能,那么它能影响决策者的第二个方式是威胁他们选区的稳定、影响公共舆论的能力使得无权的人——普通公民拥有权力。为了恢复稳定和公共信任,官员必须对有组织的压力做出反应,不管它来自何方。



利益集团,例如这些工会会员是这个国家多元构成的一个关键因素。

同样,利益集团也可以通过对当选官员施压以做出有利的干预或者制造不利的宣传来影响公司的决策。公民权利集团迫使政府对待承接联邦合同的建筑公司时要坚持种族平等;环境保护主义者,受到三哩岛(Three Mile Island)事件的惊吓,迫使原子能工厂遵守严格的标准;而女权组织则迫使公司改变对妇女的策略。

多元主义者因而认为有组织的少数和社会运动在美国体系中扮演着整合的角色。正如达尔所指出的那样,“政府政策的制定并不是就某些基本政策事宜统一起来的多数人的庄严进程。它是对相对少的群体的安抚。”²⁷

横切分裂。如果社会是由许多集团组成,其中有一些与另一些严重对立,为什么它不会因暴力和内战而分裂呢?一个允许诸多集团自由互动的多元化社会如何能够保持团结呢?政治科学家的解释是因为个人有可能属于或认同多个集团,也就是说他们有“重叠的成员身份”。他们把这种情况称作“横切分裂(crosscutting cleavages)”:属于不下一个集团的人们必须缓和他们的观点并与其它集团的人合作,因为有时他们的政治立场是一致的。²⁸

横切分裂的经典例子是瑞士。瑞士人中有一部分说德语,有一部分说法语,而且这两帮人都不喜欢对方。但有些瑞士人是天主教徒,而有些人是新教徒。这样宗教界线与语言界线相互交叉就把瑞士人分为四个部分:讲法语的天主教徒、讲法语的新教徒、讲德语的天主教徒和讲德语的新教徒。比如,讲法语的天主教徒可能不喜欢讲德语的人,但他们也认识到讲德语的天主教徒是他们的教友,而且在某种程度上他们要在新教徒面前联合起来。因此,讲法语的天主教徒降低了不喜欢讲德语的人的程度,因为他们中的有些人是宗教上的盟友。这样,横切分裂就帮助瑞士保持联合。

如果分裂不是相互交叉,而是互相强化的话,那么国家的统一就受到威胁。南斯拉夫就是这样,在那里所有的克罗地亚族人都是罗马天主教徒,而所有的塞尔维亚族人都是东正教徒。如果一半克罗地亚族人是东正教徒,一半塞尔维亚族人是天主教徒的话,南斯拉夫可能会保持较好的联合。不幸的是,南斯拉夫没有横切分裂。

我们可以看到美国的横切分裂并注意到它的有利作用。历史上,清教原教旨主义者(Fundamentalist Protestants)并不喜欢天主教徒,但他们发现他们在堕胎问题上的立场是一致的。他们学会互相合作并大大降低了他们之间的厌恶感。同样道理,经常歧视非洲裔美国人的白种工人发现他们不得不缓和他们的观点,因为惟一一位替他们说话的政治家是黑人牧师杰西·杰克逊(the Reverend Jesse Jackson)。这说明工人阶级界线已经与肤色界线相互交叉在一起了。

多元精英：一个综合

正如同学们已经看到的那样，不论是精英主义者还是多元主义者所描绘的政治都含有真实的成分。一个更为准确的图景应该是二者的结合。首先是要认识到精英是多元的，也就是说，几乎没有哪个社会有像C.怀特·米尔斯所说的单一的、融合的精英。在一个复杂的现代社会里，人们可以区分商业精英、官僚精英、军队精英、农业精英、劳工精英，等等他们会根据不同的情况而相互合作或冲突，基本上就像多元主义者所讨论过的那样。但这种相互作用不是整个集团与整个集团的互动，而是一个集团的一小部分精英代表与另一集团的精英代表之间的互动。



杰西·杰克逊牧师在罢工中从白人工人那里得到了热烈的响应，这是“横切分裂”的例证。这种种族和宗教的交互联合缓和了冲突并使多元主义民主成为可能。

纯粹的精英主义者把社会看作一个单一的金字塔，其顶部是一小撮精英。纯粹的多元主义者把社会看作是互相碰撞的台球的集合，它们与政府的撞击产生政策。但这两种观点都过于夸张。一个更准确地反映现实的综合也许是一系列的金字塔，每个塔的顶部都是一个精英集团；或者

是一个小行星的集合,每个行星的北极都有一个巨大的山峰,其顶端是一个精英集团。在那里各个单位之间相互作用,正如多元主义者所认为的那样,但那里也的确划分为领导者和追随者,就像精英主义思想家认为的那样。(见图 5.1)

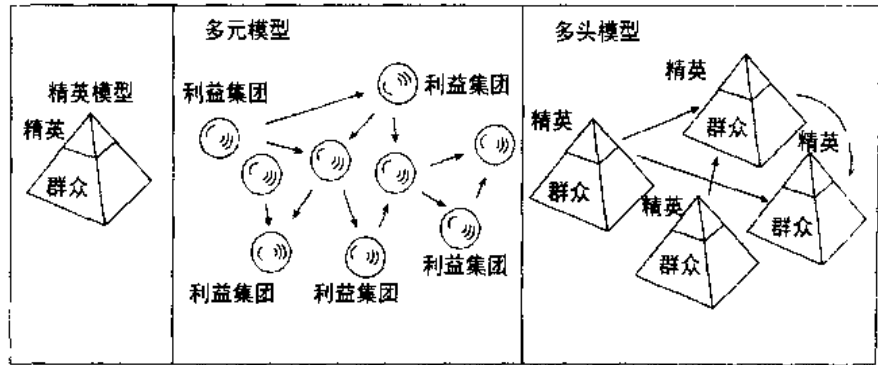


图 5.1 精英、多元和多头模型

政治科学家们试图用不同的概念来界定这种情况。罗伯特·达尔把它叫做“多头政治 (polyarchy)”,即相互之间达成稳定理解的几个集团的领导者的统治。²⁹阿伦德·利普哈特 (Arend Lijphart) 称它为“组合民主 (consociational democracy)”,一个分立的社会通过它可以防止集团之间的暴力行为。³⁰这些作者提供的民主图景超越了一人一票的民主概念。当然,这里也有普遍的选举权,但在分立的社会里,这可以成为解决集团间的冲突甚至内战的办法。这种社会所要做的事情就是,每个重要集团的精英之间要达成按照宪政游戏规则行事的协议,并要限制他们的追随者使用暴力。

最能说明利普哈特理论的例子是荷兰,在那里天主教徒、加尔文教徒和世俗居民之间存在着严重的分歧。为什么荷兰没有分裂呢?因为这些团体的精英们相互之间达成一个“精英协调”或平衡。但这样的协调并不会自动让人信服。因此精英们必须做两件事:使其成员保持一致以及与其它团体的精英达成协议。如果不是这样,结果可能是可怕的:看一看黎巴嫩就知道了。

几个世纪以来,黎巴嫩受到宗教界线的严重分裂,这包括马龙派基督教徒、希腊东正教徒、希腊天主教徒、逊尼派穆斯林、什叶派穆斯林、德鲁兹派穆斯林等等。1943年,两大派别——马龙派基督教徒和逊尼派穆斯林的领导人达成一个不成文的协议叫做《国家公约》,规定黎巴嫩总统由马龙派人担任,总理由逊尼派人担任,议长由什叶派人担任,副理由希

腊东正教人担任,国防部长由德鲁兹派人担任。³¹《国家公约》——多头政治或组合的范例——在随后的三十多年时间里运作良好,黎巴嫩成为中东地区一个稳定繁荣的安全岛;但这只有在精英们使其成员保持一致并互相协调的情况下才能持久。

当穆斯林要求有更大的发言权时,这个脆弱的平衡就开始倾斜了。根据1932年的人口普查,穆斯林处于少数派的地位;此后基督教徒故意避免新的普查,但多数观察家都认为穆斯林已经成为人口的多数。1958年,穆斯林支持埃及总统纳赛尔的泛阿拉伯计划,由此爆发了严重的斗争,后来主要依靠美国海军的干预才平息了下去。1975年,当穆斯林与激进的巴勒斯坦组织联合时,黎巴嫩终于陷入了全面内战。每个宗教团体都有自己的军队,并常常屠杀平民。经过多年的恐怖之后,黎巴嫩才开始逐步恢复团结。

黎巴嫩的例子是活生生的。精英之间达成和解了,系统就正常;反之,和解破裂了,系统就崩溃了。在《国家公约》时期,不同团体的成员并没有逐渐学会互相亲近并减少分歧,因为分歧实在太大了。但只要他们的多元精英能够达成协议,他们的是可以和平相处的。精英协议不会消除冲突,但它确实能够控制冲突。

其他国家的精英控制冲突的程度又怎样呢?我们用这种方式来看一下美国的情况,在那里商业、劳工、种族、宗教和其他精英相互作用,每个集团都能使其成员保持一致,各个集团的精英之间都能按照各种不同的协议合作。如果精英之间的默契破裂了,美国也同样会陷入血淋淋的内战。

“多元精英(plural elites)”模型——或叫多头政治或组合政治——试图综合精英主义和多元主义模型的部分观点。它可以解释政治生活的某些方面,但不是全部。像政治科学里的其他模型一样,它应该被看作是试验性的和提示性的,而不是决定性的。

建议读物

- ALBERTONI, ETTORE. *Mosca and the Theory of Elitism*. New York: Blackwell, 1987. 一位意大利历史学家考察了莫斯卡的思想在意大利政治中的发展。
- BACHRACH, PETER. *The Theory of Democratic Elitism*. Boston: Little, Brown, 1967. 本书对多元主义做了批判并探讨了对机会平等的需求。
- BENTLEY, ARTHUR F. *The Process of Government*. San Antonio, TX: Principia Press, 1949. 本书首版于1908年。本特利对政治中重要集团的看法在当时是很激

进的,它为多元主义思想奠定了基础。

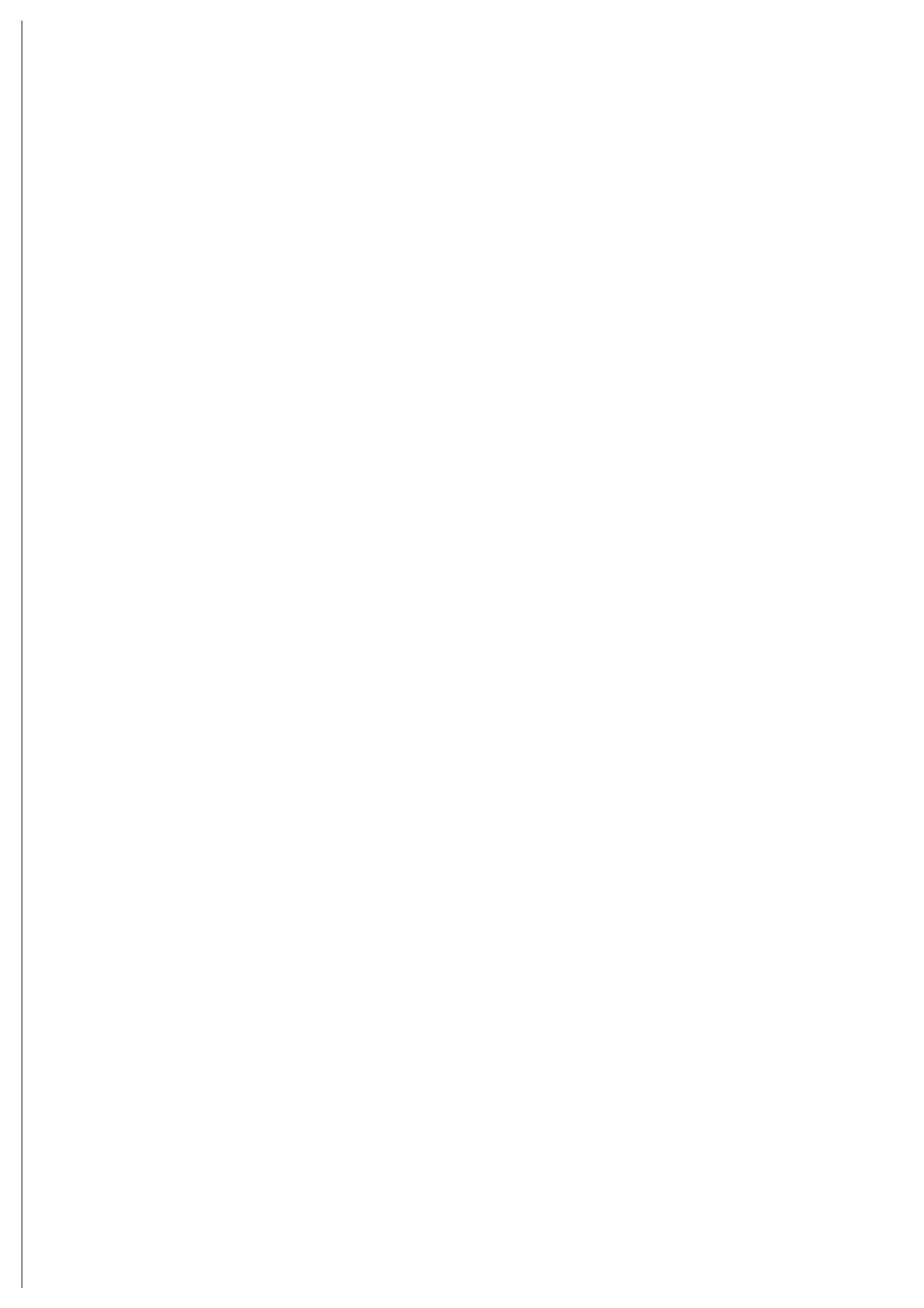
- DAHL, ROBERT A. *Polyarchy: Participation and Opposition*. New Haven, CT: Yale University Press, 1971. 达尔关于多元精英的理论。
- DOGAN, MATTEI 编 *Comparing Pluralist Democracies; Strains on Legitimacy*. Boulder, Co: Westview Press, 1988. 一些著名的比较政治学家担心集团对民主政府的要求会侵蚀支持它们的基础。
- DOMHOFF, G. WILLIAM. *The Power Elite and the State: How Policy Is Made in America*. Hawthorne, NY: Aldine de Gruyter, 1990. 与米尔斯的作品相比,本书对美国精英的研究更为成熟,而且还有数据支持。
- DYE, THOMAS R. *What's Running America? The Reagan Years*, 第4版. Englewood Cliffs, NJ: Prentice Hall, 1986. 最新一版对精英主义所做的清楚而有力的讨论。
- EDELMAN, MURRAY. *The Symbolic Uses of Power*. Urbana: University of Illinois Press, 1964. 本书研究了政治权力、政治运行以及对政治象征的使用和滥用。
- ELDERSVELD, SAMUEL, J., LARS STROMBERG 和 WIM DERKSEN. *Local Elites in Western Democracies: A Comparative Analysis of Urban Political Leaders in the U. S., Sweden, and the Netherlands*. Boulder, CO: Westview press, 1995. 对地方精英及其权力和态度所做的不同寻常的跨国研究。
- LIJPHART, AREND. *Democracy Plural Societies: A Comparative Exploration*. New Haven, CT: Yale University Press, 1977. 本书提出了类似于达尔“多头政治”的“组合民主”的概念。
- PUTNAM, ROBERT D. *The Comparative Study of Political Elites*. Englewood Cliffs, NJ: Prentice Hall, 1976. 本书从方法论上对精英主义理论和论据做了综合分析。
- SCHWARTZ, MICHAEL 编 *The Structure of Power in America: The Corporate Elite as a Ruling Class*. New York: Holmes & Metier, 1987. 本书以一种米尔斯式的观点,认为美国是由那些兼任董事们以更为微妙的资本家掌权形式来统治的。
- SISK, TIMOTHY D. *Democratization in South Africa: The Elusive Social Contract*. Princeton, NJ: Princeton University Press, 1994. 本书强调相互对立的精英被迫为南非的新民主协商出一个政治基础。

【注 释】

1. Gaetano Mosca, *The Ruling Class* (New York: McGraw Hill, 1939), p. 50.
2. Robert A. Dahl, "Power, Pluralism, and Democracy: A Modest Proposal" (在 1964 年美国政治学会年会上提交的论文), p. 3.
3. Robert Michels, *Political Parties: A Sociological Study of the Oligarchic Tendency of Modern Democracy* (Glencoe, IL: Free Press, 1958).
4. Henry Valen 和 Daniel Katz, *Political Parties in Norway: A Community Study* (Oslo: Universitetsforlaget, 1967), p. 98.
5. 探讨法国“大军团”的最好著作是 Ezra N. Suleiman, *Elites in French Society: The Politics of Survival* (Princeton, NJ: Princeton University Press, 1978).

6. C. Wright Mills, *The Power Elite* (New York: Oxford University Press, 1956)
7. 揭示精英自由主义的早期重要著作是 Samuel Stauffer, *Communism, Conformity, and Civil Liberties* (Garden City, NY: Doubleday, 1955). 新近一本更为详细论证这一观点的书是 Herbert McClosky 和 Alida Brill, *Dimensions of Tolerance: What Americans Believe about Civil Liberties* (New York: Russell Sage, 1983)
8. 请注意多元主义者并不相信美国民主奉行的是主张人民统治的民粹主义。出于这个原因,多元主义者有时也被称为“多元-精英主义者”,见 Robert Dahl, *A Preface to Democratic Theory* (Chicago: University of Chicago Press, 1956).
9. 在这里,组织是个关键点。多元主义者并不认为个人可以影响决策者,但利益集团却可以做到这一点
10. Dahl, *Preface to Democratic Theory*, p.137. 达尔认为一个集团要想达到有效性,它必须既是积极的,又是合法的。60年代以前的黑人通过合法的渠道要求在政治中占有一席之地,但他们却不够积极;共产党人一直组织良好并相当活跃,但多数选民都不认为他们的观点是合法的。
11. Aristide Zolberg 在一篇书评中敦促发展中国家采纳多元主义。这本书是 Lucian W. Pye 和 Sidney Verba 编 *Political Culture and Political Development* (Princeton, NJ: Princeton University Press, 1965). Zolberg 的书评载 *Political Science Review* 60(March 1966), 121.
12. 见 Charles Beard, *An Economic Interpretation of the Constitution* (New York: Free Press, 1935); 和 Forrest McDonalds, *We the People: The Economic Origins of the Constitution* (Chicago: University of Chicago Press, 1958).
13. 这一观点的经典论述是米尔斯的《权力精英》(*Power Elite*)一书。
14. C. Wright Mills, *The Causes of World War III* (New York: Ballantine, 1958)
15. 例如 Michael Parenti 的批判性分析,见 *Democracy for the Few*, 第五版。(New York: St. Martin's, 1987).
16. Mills, *Power Elite*, pp.10-11.
17. Thomas R. Dye 和 L. Harmon Zeigler, *The Irony of Democracy: An Uncommon Introduction to American Politics*, 第七版 (Munerey, CA: Brooks/Gole, 1986); 这本书构成这一节的基础。
18. Murray Edleman, *The Symbolic Uses of Power* (Urbana, IL: University of Illinois Press, 1964), p.17
19. *The Federalist*, No.51.
20. *The Federalist*, No.10.
21. 同上。例如,宪法的起草者们可能规定只有土地所有者才有权投票,然后小农场主们可能联合起来把他们的意志强加给大地主们。(实际上,这发生在那些为选举权规定财产条件的州。)随着一人——白人男性——一票的实行,职员、商人店主等等就可以制约小农场主们。
22. Dahl, *Preface to Democratic Theory*, p.142.
23. Robert A. Dahl, *Who Governs?* (New Haven, CT: Yale University Press, 1961) 这项研究将在下一节做进一步讨论。
24. 同上, p.164.
25. 对影响国会投票者的因素的研究表明,是官员对选民观点的理解而不是选民的

- 实际态度影响了他们的立场。见 Warren E. Miller 和 Donald E. Stokes, "Constituency Influence in Congress," *American Political Science Review* 57 (March 1963), 45 - 56.
26. Carl J. Friedrich, *Constitutional Government and Politics* (New York: Harper, 1937), pp.16 - 18.
 27. Dahl, *Preface to Democratic Theory*, p.140.
 28. 横切联系的作用最早是由 20 世纪早期德国社会学家 George Simmel 在 *Conflict and the Web of Group Affiliations* (Glencoe, IL: Free Press, 1956) 一书中提出的。这个概念在戴维·杜鲁门的《政府过程》一书中得以复活,特别是其中的第 6 章。
 29. Robert A. Dahl, *Polyarchy: Participation and Opposition* (New Haven, CT: Yale University Press, 1971).
 30. Arend Lijphart, *Democracy in Plural Societies: A Comparative Exploration*: New Haven CT: Yale University Press, 1977).
 31. 对黎巴嫩问题的精彩讨论,见 Samir Khalaf, *Lebanon's Predicament* (New York: Columbia University Press, 1987).



第 6 章

政治意识形态



在 1994 年的选举中,共和党成为国会的多数派。这再一次提醒我们,政治意识形态在美国仍有着很强的生命力。这些共和党人有着明确的意识形态特征,以自称为保守主义的立场来解决诸如经济、城市能源、环境等一系列问题。¹他们当中大概没有多少人意识到,自己其实是古典的“自由主义者”,奉行的是两个世纪前亚当·斯密将政府排除出经济领域

的信条。这些个人的自主创新、非管制的经济、市场的自我修正能力等观念,纯粹是斯密式的。

那些与共和党竞争的人(所谓的自由主义者),也有着自己未能意识到的历史渊源。尽管他们接受了“自由主义”之名,与斯密紧密相连,实际上自 19 世纪末期以来,应用着一种改头换面的自由主义。美国人,经常将自己视为实用主义者而非意识形态分子,却是流传了几个世纪的意识形态的继承者,并且的确是拥护(如果是无意识地)这样或那样的世代相传的信条。

何为意识形态?

一种意识形态源自这样一种信念,即事物能够比现在的状态更好;它实质上是一个改造社会的计划。正如安东尼·唐斯(Anthony Downs)所言,意识形态是“一种有关美好社会的文字幻象,一种建构此种社会的信仰形式。”² 特定意识形态的追随者认为,如果他们的计划得到实施,情况将比现在要好得多。因此,意识形态与政治科学不同;它不是努力以平和的、理性的态度来理解政治系统,而是承诺要改变政治系统。(古典保守主义似乎是个例外,它力图使系统不致于转变得太快。)为政治意识形态感染的人,即使成为政治学家,也是拙劣的,因为他们不能分辨出意识形态的应该(should)、应然(ought)与政治科学的实然(is)。

18 世纪法国哲学家德拉西(Antoine Destutt de Tracy)创造出“意识形态”这一术语,用以描述他所称的新兴的“观念学(science of ideas)”。大多数意识形态即产生于这一时期(见图 6.1)。古典自由主义可以追溯到 17 世纪英国哲学家约翰·洛克,他强调个人权利、财产权和理性。³ 共产主义可以追溯到 18 世纪晚期德国哲学家黑格尔,他强调所有的社会层面——艺术、建筑、国家事务、法律等——如一个个待组装的部件,都是一个决定性原因的表述形式。

然而,哲学家们的理念通常是简单化、普遍化的,让人无法捉摸。意识形态家所要的是行动计划,而不是抽象的理念。例如,马克思“把黑格尔颠倒过来”,使经济生活成为社会一切其它因素的决定力量;列宁又把马克思“颠倒过来”,将他的理论应用于一个曾遭受怀疑的落后国家;毛泽东又把列宁的理论应用于一个更为落后的国家,但是意识形态家并不关心是否与正统观念切合无间,他们需要的是变化。

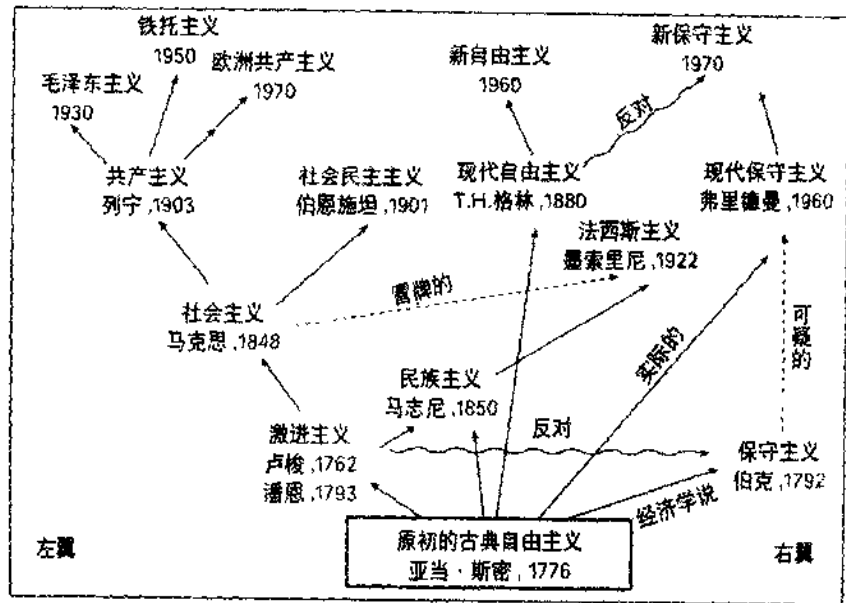


图 6.1 意识形态之间的联系：主要的思想家及其出现的年代

当理念变得更加实用、更为现实，意识形态就成为一个重要的凝合剂，能够把各种运动、党派、革命团体都聚合起来。为了更好地奋斗，承受牺牲，人们需要意识形态的激励，他们需要某些东西成为信仰的对象。美国人有时对此难以理解，他们看重的是稳健、调和与实用主义——“如果有用，就用它”——无法理解意识形态在当代世界拥有的巨大能量。“我们的”越南人（南越人）与越共（北越人）在外表上并无区别，还有着更好的武装。但是那些身处逆境却拥有信念——一种将马克思、列宁、毛泽东糅合在一起的强烈的民族主义和反殖民主义——的越南人战胜了那些缺乏信念的越南人。出于同样的原因，美国人对伊朗国王的失败，对他被狂热的、有政治信仰的革命者推翻也表示困惑。对此不应感到奇怪，应当进一步地思考，伊朗国王是否有一个貌似有理的意识形态“包装”，来推销给他的民众。我们往往忘记了，两个世纪前，美国人也是非常意识形态化的——在约翰·洛克和托马斯·潘恩的影响下，为自由和自治的激情所驱动——打败了强大和装备精良的英国人和从德国招募的黑森雇佣兵（他们并没有参加战争的理由）。难道我们忘记了观念的力量？

意识形态的大部分内容是有关经济生活的。意识形态家们对经济所言甚多，因为只有经济才能给社会改良提供基础。这在罗纳德·里根的保守主义和毛泽东的社会主义中都可以看到：两者均强调经济。

可以把意识形态进行分类——使用一些过于简化的标准——构成一

个从“左”到“右”的谱系序列。这种分法源自1789年法国的国民议会。为使有着相似政见的代表们组成核心小组,也为了把那些可能“口手并用”的强硬政客分开,大家围绕着半圆形的大厅坐下:保守主义者(倾向于维持君主制)坐在发言席的右侧;激进主义者(要求彻底抛弃旧制度,建立自由、平等的共和制)坐在左侧;持中间立场的人(希望某些变革)坐在中间。自此,我们把他们的意识形态后代称为左派、中间派和右派,即使其观点的内容已经有了相当大的改变。左派现在拥护平等、福利计划,适当时机的政府干预经济;右派强调个人自主性、私营经济的创造力;中间派努力综合、调和二者的观点。位于他们之间的人,则被称作“中左”或“中右”。瑞典的政治党派构成一个相当清晰的“左~右”序列:一个共产主义小党,一个社会民主主义大党,中等规模的中间派(主要是农民)和自由主义、保守主义政党。

一种意识形态其实就是一个计划。意识形态家是如何从事实践工作的呢?他们从不精确地按其拥护者宣称的那样行事。某些诉诸实践的意识形态是丑恶的失败尝试。所有的意识形态都包括一定数量的满怀希望的思考,经常在现实面前崩溃瓦解。意识形态憧憬着一个完美的世界,然而现实是非常不完美的。斯密的古典自由主义的确对19世纪的经济增长贡献良多,但是它仍然带来了相当程度的福利方面的不平等,同时也引发了经济危机的复发;在当代自由主义中,它必须被修正。当革命者开始掌权时,关于民主主义、自由主义的“千禧年”期望又一次落空了。所有的意识形态,当用其实际表现来衡量时,都在某种程度上存在缺陷。他们应该被加入其他的补充内容。

主要的意识形态

古典自由主义

根据耶鲁大学的沃特金(Frederick Watkins)最近的说法,1776年应被称为“意识形态诞生之年”,这并非只针对美国革命而言。在那一年,苏格兰经济学家亚当·斯密出版了《国富论》,从此为古典的“自由放任”经济学奠定了基础。⁴斯密认为,一国的真正财富不是金银的总量增加,而是其国民创造的商品、服务的数量。他驳斥了早期的重商主义观念,后者认为国家富裕的标准是金币的数量。通过对“新世界”的掠夺,西班牙符合这一条件,但是实际上它却变得越来越贫穷。同样地,法国至少从路易十四

时代起,一直都在遵循着重商主义的政策,通过政府对经济生活的监督,实行计划、垄断补助、津贴、关税及其他形式的贸易管制,结果也不是很好。

斯密令人信服地说明,这不是产生最大程度经济增长的方式。政府的干预经常是阻碍了增长。如果你给予一个企业以制造某类产品的垄断权,你就取消了竞争,取消了它在更合适价格下制造新产品的努力,由此而来的是经济停滞。如果你以关税方式保护国内企业,有效地排除国际竞争,那么你就取消了国内制造商生产更好的、更便宜产品的任何激励。通过将政府排除出经济领域,让经济生活自行其事(法文是 *laissez-faire*),就有可能真正地拥有最好的经济体系。

但是如何处理自由竞争中因缺乏政府监督而带来的混乱呢?斯密说,不要着急,市场自身会规制经济生活。有效率的生产者会变得繁荣,而无效率的生产者将会被自然淘汰,公众能够以最低的价格得到最好的产品。供给和需求决定着价格,这要比任何政府官员都灵。在自由市场中,一只“看不见的手”约束、自我修正着经济生活。如果人们希望得到更多的某类产品,厂商就会增加产量,新的厂商也会进入该领域,国外生产者也会带来他们的产品,抑或三者兼有。“看不见的手”——实际上,是追求自身利益的无数个体理性的计算——引导着经济生活的调整。

这种意识形态得到了自由主义的名称,它来自拉丁语中“自由”一词(*liber*):社会应当尽量从政府干预中摆脱出来,尽量地自由。正如托马斯·杰斐逊恰当地总结道:“管得最少的政府是最好的政府。”美国人把古典自由主义者视为在水中游弋的鸭子。它看上去很适合充满激情的、热爱自由的人的需要,他们拥有足够的扩展空间。非经济方面同样适合美国人,正如政府不应该监督经济一样,它也不应该干预宗教信仰、出版和言论自由。

或许有人会认为,这里所谈论的自由主义,实际上今天每个人都把它叫做保守主义。的确,在19世纪晚期,自由主义开始转变成为“现代自由主义”,我们今天叫它保守主义,以下要对它展开讨论。为使术语更为直接,我们应该把前述斯密的理论称为古典自由主义,以与现代自由主义相区别。

古典保守主义

同样地,我们也应该把18世纪晚期诞生的伯克(Edmund Burke)的思想,叫作古典保守主义,因为这种保守主义与当代保守主义存在着诸多分

歧。伯克生于爱尔兰,但他是代表英格兰布里斯托地区的议员。他了解了斯密的理论后,赞同自由市场是最好的经济体系。伯克也反对派遣军队去镇压美国殖民地的起义;毕竟,美国人只是想从英国那里重新获得古老的自由。从这一点来看,伯克显得像自由主义者。

但是伯克所强烈反对的是以革命方式将自由主义理念应用于法国。在那里,受哲学家卢梭和美国革命者潘恩的影响,自由主义变成了激进主义。常常是这样,适用于一地的某种意识形态应用于另一不同环境时就会发生扭曲。把自由主义用于美国是容易的,一旦英国人和他们的托利党(Tory)同情者被清除,就没有什么障碍了。但是在法国,一个庞大的贵族阶层和受国家支持的罗马天主教会将失去很多东西。革命者试图用断头台来解决问题,并废除了所有的既定制度。

伯克警告说,这将是一个可怕的错误。自由主义使人类理性有了太多的自信,而人们其实只是部分理性的,他们同样具有广泛的非理性激情。为控制人类的非理性,社会经年累月地推衍、发展出传统、制度及道德标准,诸如君主制和教会。伯克认为,将这些制度全部打碎,人类的非理性冲动就将导致无序和混乱,反过来又产生专制,这比革命者所推翻的要更坏。在他于1792年写的《法国革命论》中,真实地预告了法国将要陷入军事独裁的命运。1799年,拿破仑上台了。

现存的制度和传统不可能都是糟糕的,因为它们是千百年来屡次尝试的结果,人们对此已经习惯了,最好是予以维持或“保留”(保守主义由此而得名)。无论它们如何不完美,毕竟已经运作了很长时间。这并不是说,事情就应该永远不变,当然应当改变;但是只能是渐变,让人民有一段适应的时间。伯克并非顽固不化,这是许多当代保守主义者没能掌握的。“一个国家,如果没有某些变化,就没有可以保守的东西。”伯克写道。⁵

从以下意义上来说,伯克是一位重要的思想家。他使我们发现了人类行为中的非理性因素;他看到了制度与生物体一样,随着时间的流逝而成长、调适。更重要的是,他看到革命易于带来灾难性的后果,因为社会无法在瞬息间按照人类理性的命令得以重建。尽管伯克的思想被称为“反意识形态的”——它倾向于扑灭席卷法国的激进主义——仍具有明显的存在价值。伯克对信仰、传统、道德的强调,在诸多现代保守主义的心灵中奏响了认真负责的音符。他对应用理性来解决社会问题的怀疑,在珍妮·柯克帕特里克(里根政府驻联合国大使,一位政治学家)那里引起共鸣。她发现,左派总是期望事物比目前变得更好一些,但是事实是暴力推翻总是使事情变得更糟。⁶因此,保守主义在当代思潮中仍具有生命力。

现代自由主义

斯密原初的、古典的自由主义又如何呢？到了19世纪晚期，已经很明显，自由市场并不像斯密所想的那样可以自我约束。竞争是不完全的，厂商倾向于操纵市场——斯密自己也曾对此予以警告过。存在着一种两极分化的趋势：垄断。经济体系制造出了相当数量的处于可怕的贫穷境地的下层民众。阶级地位从某种意义上来说是遗传性的：上层阶级的孩子们受到良好的教育，与此相关的权利也使他们一路顺风。最糟的是，它仍然引发经济危机的复发，使穷人和工人阶级遭受更大的苦难。一言以蔽之，自由放任的社会也有某些消极的层面。

19世纪80年代，英国人T.H. 格林(Thomas Hill Green)对自由主义进行了反思。在他看来，自由主义的目标是一个自由的社会。但是当经济发展取代了自由时，情形又当如何？古典自由主义者对“契约”非常重视(在没有政府监督的情况下，由取得共识的政党达成的协议)：如果你不同意，就毋需接受它。但是如果两个政党的谈判权力是相当不平等的，就像一个富有的老板和一个贫穷的求职者之间一样，又当如何？后者真的有自由选择的权利，接受或拒绝一份工资非常低的工作吗？古典自由主义认为，任其发展好了，工资会自动达到一个合适的标准。但是如果工资低于最低生活线呢？这里，格林认为政府应该参与进来。毫无疑问，政府应当以保护弱者的形式“侵害”自由。不再是完全消极意义的“免于……的自由(freedom from)”，而是应该有某种程度的积极的“能做……的自由(freedom to)”——格林称之为“积极自由(positive freedom)”。政府的干预是为了确保足够的自由。

古典自由主义把政府从市场中驱除出去；现代自由主义又将政府招了回来，这一次是为了保护公民，使之避免经济体系中某些时候的不公平。现代自由主义者主张的是工资和工作时间的立法、组织工会的权利、失业与健康保险、为所有人改善受教育的机会。为此，他们愿意对富人课以重税。这就是我们所说的20世纪美国的自由主义，伍德罗·威尔逊和富兰克林·罗斯福的自由主义。某种形式的古典自由主义今天仍然存在，不过重点已变为言论和出版的自由。

现代保守主义

自由主义的其他分支呢？那些拥护斯密原初的“最小政府”教义的人

呢？他们已不再居于主流，我们称之为“保守主义者”。（用美国的标准来衡量，欧洲的“自由主义”政党普遍带有保守主义色彩，它们赞同自由市场的解决方案。这是意大利、瑞典、德国自由主义者的政治立场。）美国的保守主义者从诺贝尔经济学奖得主弗里德曼（Milton Friedman）那里受惠良多，他强烈地主张，自由市场仍然是最好的路径，斯密原初的教义是正确的，政府的干预无论在哪里都会把事情弄糟。⁷ 英国的撒切尔夫人和美国的里根试图在 80 年代复兴这种古典自由主义。结果是复杂的，通货膨胀率降了下来，但失业率开始上升，预算——很长时间以来一直是保守主义的试金石——出现大幅赤字。英美两国都经历了严重的衰退。政府管制的范围被压缩，但是（尤其是在美国）导致了诸多抱怨，认为政府放弃了对自然资源的控制，放松了环境标准，使富人越来越富。所有的意识形态都存在这种情况，理论上说得通，实践中并不总是行得通。

现代保守主义同样从伯克那里继承了对传统的关注，特别是宗教信仰。美国保守主义者渴望在公立学校中引进祈祷仪式，制止非法流产，使送孩子到教会学校的家长减轻税收压力。他们依然一以贯之地反对妇女和同性恋者的权利。所以说，现代保守主义者是斯密经济学思想和伯克传统观念的混合体。

马克思主义的社会主义

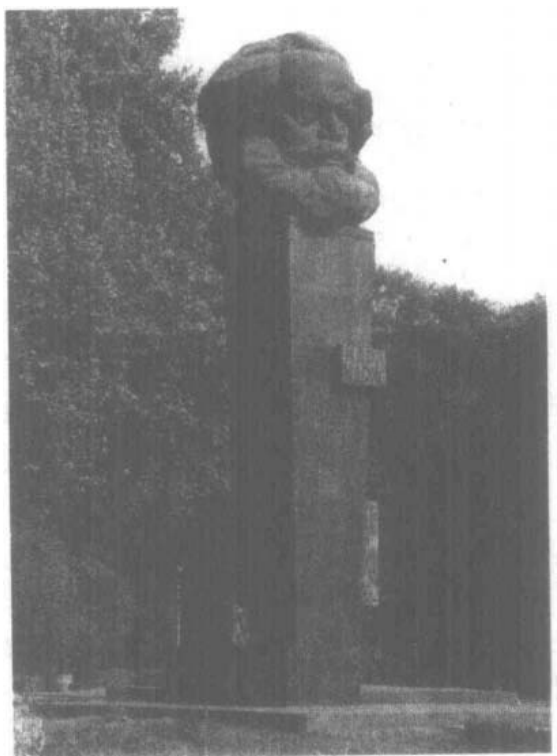
尽管自由主义（古典的变异）占据了 19 世纪思潮的主流，但一股对毫无节制的资本主义制度的批判潮流也影响深远。与格林不同，这些批判者不相信少许的改良就已足够；他们希望整个地推翻资本主义制度。这就是社会主义者，其思想领袖是一个生活在伦敦的德国人——马克思。

早期的社会主义理论一直可以追溯到法国大革命时期，不过这些理论大都是多愁善感的，只关注穷人的苦难，并非严肃的理论。后者是由马克思在上个世纪中期提供的。接受过黑格尔学派的训练，并获得哲学博士学位，马克思创造出了一套非常复杂的意识形态，至少包括三部分内容：经济学理论、社会阶级理论和历史理论。

经济学。在经济学中，马克思强调的是“剩余价值”——我们也可以称为“利润”。工人生产出产品，但是只得到其产品价值的很小一部分。资本家提取剩余的部分，即剩余价值。马克思认为，这还不是不公平的全部，更严重的是周期性的经济危机。工人的劳动所得只是他们生产的一小部分，却又不可能脱离市场而购买所需商品。资本主义体系给市场带

来丰裕的商品,可是人口的绝大多数——马克思称为无产阶级(工业劳动阶级)——无法负担它们。结果是周期性的商品过剩,当商品无法卖出时就产生了危机。慢慢地,危机足够严重,最终将埋葬整个资本主义体系。

社会阶级。或许马克思主义的主体部分是社会阶级理论。每一社会都分化为两大阶级:一个很小的拥有生产资料的阶级和一个很大的为前者服务的阶级。社会按照上层阶级的指令运转,他们制定法律、艺术以及使其保持权力的生活风尚。马克思说,看看有多少法律是关于财产权的吧。因为资产阶级(资本主义者)一直在为他们的财产而烦恼。这无非是如何提取剩余价值而已。如果国家发动战争,并不是因为大众希望这么做,而是占统治地位的资产阶级需要战争来获取经济利益。无产阶级实际上是没有祖国的,他们是国际性的,全都生活在资产阶级的铁蹄之下。



卡尔·马克思俯视着塔吉克斯坦和乌兹别克斯坦的公民们,这两个前苏联加盟共和国现在已经独立

历史。现在,马克思把他的经济理论和社会阶级理论结合在一起,对历史变迁有了一种新的解释。当决定性的经济基础无法正常运转,统治阶级所建立的结构(法律、从事商业的方式等)也随之恶化,系统就将崩溃。马克思认为,这就是法国大革命时发生的情形。革命前的统治阶级

是封建贵族,他们的制度从中世纪沿袭而来,立足于世袭的占有权、为大领主服务的农奴制、强调继承等级制的法律,以及封号、骑士制度和荣誉。土地的占有和封建价值随着制造业而不合时宜地逐渐增长。于是一个新的阶级,城市资产阶级(或称中产阶级)走到了前台,他们的生活方式和经济体系与旧的封建贵族截然不同。在18世纪晚期,法国已经有了制造业的基础,但是仍然为满脑袋旧思想的封建贵族所统治。社会体系已无法正常运转:经济基础走在前面,但是社会的、阶级的上层建筑却落在后面。1789年,上层建筑突然倒塌,资产阶级带着他们的新兴企业主和自由市场、个人营利、法律(并不是物质上的)平等的价值观念掌握了政权。

马克思承认,资产阶级的确做得不错。他们使全球的大部分走向工业化和现代化,带来新的产品和发明,或许使以前时代的人们目瞪口呆。但是资产阶级同样也难逃厄运,因为经济发展得越快,脱离资本主义上层建筑的步伐也就越快,正如以前的封建社会被经济甩在后面一样。这使我们回到马克思的剩余价值和周期性经济危机理论。马克思认为,经济将会逐渐脱离资产阶级的步伐,使社会走向崩溃。那么,下一步是什么呢?

这里,马克思把他的书本放在一边,成为一个预言家。他预言,下一步将是社会主义。无产阶级将推翻资产阶级,建立一个公正的,物质产品极大丰富的,没有阶级分化的社会。作为一个特定阶段,这个社会主义社会将达到完美的地步,不需要警察、货币、甚至政府。商品是如此丰富,人们可以各取所需。不再有私有财产,也就无需警察。

马克思是一位思想家而非组织者,但是在19世纪晚期,他的思想——或其普及化的内容——吸引了欧洲大多数新兴的社会主义政党和工人运动,尤其是在“社会主义政党的祖国”——德国社会民主党,和它的“女儿”——俄国社会民主工党。马克思之于社会主义正如斯密之于自由主义:都是初始的奠基者。但是正如我们将要看到的,马克思的社会主义同样分化了,他本人或许会对如何识别今天的后代而感到困惑。

社会民主主义

在本世纪初,部分信奉马克思主义的德国社民党成为德国最大的政党。马克思并没有过多考虑大陆的政党和工会;他相信资产阶级政府会立即镇压它们,它们至多只是更为激烈的革命行动的训练场。但是德国社民党起初是胜利的,其成员在普鲁士王国和地方政府的选举中获胜,其工会开始赢得更多的工资和更好的工作条件。一些人于是认为,工人阶

级无需革命就能达成目标。既然有了选票,还要子弹干吗?

伯恩斯坦(Eduard Bernstein)发展了这种观点。他在《进化社会主义》(1901)一书中指出,无产阶级正在得到想要得到的东西;并得出结论说,马克思在制度的崩溃与革命的必要性方面错了。改良为无产阶级赢得了实实在在的收益,它一样可以产生社会主义。由于对马克思主义进行的修正,伯恩斯坦得到了“修正主义者”之名,从一开始就遭到正统马克思主义者的贬斥。德国社民党作为一个整体并未取得胜利,在命运多舛的魏玛共和国(1919-1933)年代,它放弃了武装斗争,与自由主义者和天主教徒一起努力拯救步履蹒跚的民主制度。虽然遭到纳粹的迫害,但社民党在二战后重又复兴。1959年,与所有的社会民主主义政党实质上所做的一样,它完全放弃了马克思主义。当许多国家的社会民主主义者调整了它们的位置后,发现自己可以赢得越来越多的选民,大家不再担心其对革命的煽动了。

在法国,同样的重要转变发生在密特朗社会主义政府1981年上台后。它把许多工厂和银行国有化,提高工资,增加公营部门的雇佣数量。基于现实的考虑,它不再注意货币流向何处。法国经济逐渐走向通货膨胀,失业率开始上升,货币大幅度贬值。幸运的是,密特朗看到了即将发生的混乱,从社会主义立场走了回来。大多数法国社会主义者不得不承认,国家并不能直接进入经济生活,自由企业市场制度仍然是好的。他们使自己从左派政党转向中间派。在世界各地均产生影响的法国知识分子,历史上第一次拥护资本主义,视之为一个不错的制度。1979年,西班牙社会主义者(PSOE)也将“马克思主义的”从政党的定义中删除,并于1982年以微弱多数赢得了全国选举,接管了政府。无论在哪里,当社会民主主义者把自己转为中间偏左的政党后,都取得了胜利。

那么,社会民主主义到底代表什么呢?⁸他们已经放弃了企业国有化的计划(在其执政的国家里,只有大约12%的工业企业是国营的),并且大部分的工作已经由保守主义者在很早以前就做过了,为的是使企业避免走下坡路和降低失业率。瑞典社民党首相帕尔梅最近声称:“如果企业的基本目标是增加产量,在新市场中赢得成功,为职员提供好的工作,它们必须无所畏惧。在社民党执政的这岁年中,瑞典的企业从未增加得如此迅速。”取代企业国有化的是,社民党人利用福利手段来改善生活条件:失业保险、国家医疗计划、慷慨的救济金、食品和住房补贴。社民党政府变成了福利国家,福利主义似乎比社会主义更为确切。

缺陷是——总是有那么一点不如意——福利国家耗资巨大。为了兑现这些福利政策,税收增加了。在丹麦和瑞典,税收占据了国内生产总值

的大部分(见表 6.1),每个丹麦人或瑞典人收入的1/2被政府收去。这就是保守主义经济学家弗里德曼所担心的事情。在这些税收压力下,不久你就毫无选择如何生活的自由。社民党人和现代自由主义者在某些方面是接近的,尽管他们来自不同的背景。在英国,工党的温和主义者就分裂出去,加入自由党的阵营。在美国,所谓的自由主义在福利政策方面与社民党联系在一起。或许可以说,我们的民主党左翼在意识形态方面与欧洲社民党的中间派相当一致。

表 6.1 税收占 GDP 的百分比(1994 年)

挪威	53
荷兰	48
法国	45
德国	40
英国	35
加拿大	32
日本	30
澳大利亚	30
美国	30

资料来源: Organization for Cooperation and Development.

共产主义

当社民党人开始他们的改良,变成调和的改良主义者和福利主义者时,少数的正统社会主义者仍与马克思保持一致,他们成为共产主义者。在此种转化中,起关键作用的是俄国知识分子列宁。他使马克思主义发生几个重要的改变,以适应本世纪初俄国的现实状况。综合的结果是“马克思列宁主义”,这是共产主义的另一名称。

帝国主义。马克思主义于上世纪在俄国知识分子中产生巨大影响。他们当中的许多人憎恶沙皇制度,在马克思主义中发现了可以推翻该制度的理论。具有反讽意味的是,马克思认为他的理论只适用于高度发达的资本主义国家,而不是落后的俄国,那里资本主义才刚刚开始。但是前已述及,意识形态从原产地移植到另一国家时往往会产生扭曲。列宁,大部分时间在苏黎世、瑞士流亡,面对的难题就是如何使马克思主义适合于落后的俄国。为此,主要是借鉴了从德国共产主义者罗莎·卢森堡和英国经济学家 J. A. 霍布森的学说,他建立起一套“经济帝国主义”理论。这些思想家们都在困惑,为什么在发达的工业化国家没有发生马克思所预言

的无产阶级革命。他们的解释是,通过在海外殖民地扩张,剥削那里的原材料、廉价劳动力和新的市场,资本主义使自身得以成功地转化了。变成帝国主义后,资本主义赢得了—个短暂的喘息期。国内市场不能吸收资本主义的产品,所以它拓展海外市场。从殖民地得到数量巨大的利润,母国就能够多支付—些给工人阶级,使他们走向改良而不是革命。

列宁认为,当帝国主义开始扩张时,它就走上灭亡之路。某些国家(如英国和德国)是高度发达的,但是那些刚刚开始资本主义的国家(如西班牙和俄国)是脆弱的,后者为整个国际资本主义体系所剥削。在那里,革命的狂热能够燃发光明;它们是帝国主义的“薄弱环节”。所以,革命就将在落后国家爆发,然后波及发达国家。帝国主义国家高度依赖于它们的帝国,一旦使之无法剥削,必将瓦解。⁹更进一步,列宁对第一次世界大战有独特的解释:它是帝国主义列强为主宰全球经济而产生的冲突的结果。

列宁成功地将马克思主义的关注点从资本主义国家内部转向资本主义国家之间,这使无产阶级起来反对资本主义,转变成为被剥削国家反对帝国主义列强。

组织。但是列宁真正的贡献是他对组织的关注。面临沙皇秘密警察的尾随跟踪,列宁认为俄国的社会主义政党不可能像其他政党那样——庞大、公开、努力赢得选举;相反,它必须是小规模的、秘密的、由职业革命家组成,在统一的指挥下有严密的组织。1903年,俄国社会民主工党因此而发生分裂。在党的布鲁塞尔大会上,列宁在党内赢得了多数支持,得到51位代表中的33票。列宁把他的派别叫作“布尔什维克”(俄语“大多数”),而另一派——叫作“孟什维克”(少数)。1918年,布尔什维克把党名改为共产党。

在1917年的混乱岁月中,列宁对组织的注意获得了回报。俄国被战争大大削弱了。1917年3月,一些温和主义者从沙皇那里夺取了权力,但是他们无法组织一个政府。11月,布尔什维克掌握了在主要城市中兴起的议会(俄文为苏维埃),从而夺取了权力。在通过一场残酷的内战巩固权力之后,列宁呼吁全世界所有真正的社会主义者加入莫斯科直接控制下的一个新的国际运动——“共产国际”,或称“第三国际”。世界上几乎所有的社会主义政党都分裂了,它们的左翼加入共产国际,并于1920到1921年间成为共产党。

自此,社会民主党和共产党变成天然的敌人。在举行选举的地方,一个有趣的现象产生了:当社会民主党壮大时,共产党就弱小,反之亦然。

二者有时是势不两立的竞争对手。

毛泽东主义和铁托主义。毛泽东于20世纪30年代总结说,中国共产党必须立足于贫苦农民和游击战争之上,这是与斯大林领导的决裂。通过几十年的斗争,中共于1949年掌握了大陆的政治权力。毛泽东追求一个激进的变革过程,它包括:一夜之间实现工业化的尝试(1958年的“大跃进”)、对官僚权威的彻底摧毁(1966年的“无产阶级文化大革命”)、甚至1969年与苏联展开全面冲突。1976年,毛泽东去世后,冷静的领导人把中国从极端主义路线上拉回来,这一路线已严重摧残了中国的经济发展。

南斯拉夫党的领导人铁托走的是另一条道路,发展出更为稳健和自由的共产主义。尽管铁托的党在斯大林名义下与德国作战,斯大林却感到他无法控制铁托,于是在1948年将南斯拉夫驱逐出共产主义阵营。50年代开始,南斯拉夫共产党全面改革了它们的制度,主要的做法是分权、非官僚化、工人自治管理,他们希望发现一个位于市场经济和计划经济之间的“中间地带”。南斯拉夫于80年代承受了严重的经济危机,这或许对想在资本主义和社会主义之间走“中间道路”的共产党领导人是一个警告。结合是不稳定的,它倾向于慢慢地滑向市场体系,但是党内保守力量却一次又一次地阻止这一进程,后者担心共产主义会被抛弃。自由与控制之间稀奇古怪的结合产生了严重的经济混乱。只有铁托才能控制南斯拉夫不稳定的结构,当他于1980年去世后,国家立即开始出现分裂,直到1990年初成为血流遍地的内战场所。

民族主义

到目前为止,我们所讨论的意识形态都是相当复杂的。但是意识形态中真正的胜利者——直到今天仍居主导地位——却非常简单:民族主义,即对于国家的伟大和统一的夸大的信念。¹²民族主义通常没有什么思想,有的只是“我们不要别人的统治!”但是它战胜了所有其他的意识形态,实际上也感染了所有其他的意识形态。就这一意义而言,美国的古典自由主义与美国的民族主义相结合,而苏联的共产主义与苏联的民族主义交织在一起。

其实,“民族”是一个相当新的概念。在历史上不用追溯多远,就会发现那时的人们还没有把自己想象成属于一个“民族”。一些学者把民族主义的起源追溯到6世纪从罗马帝国脱离出来的君主、国王们。英国的亨

利八世,瑞典国王古斯塔夫·瓦萨,和北德意志的新教诸侯打破了中世纪“欧洲统一”的观念——至少在名义上隶属于教皇。宗教战争加剧了分裂,使雄心勃勃的君主们在其王国内积聚了更多的权力、更集中的权威,并绕过贵族实行统治。这一运动被称为“绝对主义(absolutism)”,绝对的君主开始强调自己王国内的统一和伟大。

直到法国大革命时为止,民族主义尚未成为一个群众性运动。是大革命让民族主义走出瓶颈,没有人再能收回。法国大革命由于植根于“人民”,因此强化了法国人的感情,认为自己是一个特殊的、进步的群体,注定要从欧洲那里获得自由。当保守分子试图在1792年侵略法国时,“武装的民族”在瓦尔密阻止了他们;充满激情的志愿者战胜了职业军人。充满煽动性的《马赛曲》(法国国歌)就在那一年出现。法国的民族主义在拿破仑手中第一次征服,并从此感染了欧洲的其他部分。无论走到何处,拿破仑的军团都公开地传播法国大革命式的激进自由主义,但实际结果是民族主义得以广泛流传。被征服的欧洲国家迅速开始憎恨傲慢的法国占领者。当西班牙人、德国人、俄国人开始驱逐法国人时,他们自己也成为民族主义者。民族主义的基础是对外国象征的怨恨,像英国的红斗篷、拿破仑的军团、或欧洲的殖民地。它唤醒了19世纪的欧洲,并于20世纪传播到欧洲的殖民地。在第三世界,民族主义最为浓烈。

19世纪中期,全欧洲的思想家——尤其是德国人和意大利人——都把“民族”定义为绝对的人类价值,从某种意义上来说,他们事实上是在推行民族崇拜,将其视为所有善的根源。意大利作家马志尼所唤醒的,并非个人的自由——那仅仅是自由主义——而是民族的自由。个人能够自由行事说明不了什么,通过使自己从属于民族,个人才能获得真正的自由。比如他认为,教育就必须反复灌输民族主义感情,从而在人们的心目中驱逐出个人主义。¹³

当某一群体,稳定地为知识分子所领导,设想有一个敌人或“他人”可以藐视、斗争时,民族主义就诞生了。20世纪斗争的对象是英、法、荷等国的殖民政权,发动斗争的则是印度人、阿尔及利亚人、印度尼西亚人,正是民族主义使他们紧密团结起来为独立而战。因此,波斯尼亚的塞尔维亚人不愿被穆斯林所统治,约旦河西岸的巴勒斯坦人不愿被以色列人所统治,像中国和伊朗这样的国家(国内有着明确的领导集体),当感到有被外来政权所压迫、控制的威胁时,可能执行强硬的民族主义军事、外交政策。即便是某些加拿大人,出于对美国经济和文化霸权的担忧,也转向了民族主义。

民族主义的主张是,如果你使自己的民族持续长久与强盛,其他问题

将自行解决。

地区性民族主义。近年来,世界上出现了另一种形式的民族主义:地区性民族主义。简而言之,它是旧民族主义的反调,要求从既存民族中分离出来,组成其成员所言的真正的民族。魁北克武装力量试图从加拿大分裂,巴斯克人从西班牙分裂,法国的科西嘉人,美国佐治亚州的奥塞梯人,英国的苏格兰人都是如此。

法西斯主义

由民族主义带来的严重后果是,至少有两个国家——意大利和德国——演变成为法西斯主义。一个检验法西斯主义的方便标准是:他们的成员身着军装吗?一战以前,意大利记者墨索里尼是一个不可救药的社会主义革命者,然而不久就转变为狂热的民族主义者。意大利是战胜国,但是承受了巨大的灾难,街道上充斥着不满的群众。在那一混乱的岁月,墨索里尼在他周围聚集起一批奇怪的身着黑衣的人们,梦想着清除民主制度、政党政治,建立起严酷的中央集权和纪律控制。¹⁴这些法西斯分子——从古罗马有关权威的象征(一束树枝中间包着一把斧头)那里借用来的名词法西斯(fascis)——大多憎恨无序,希望用强硬的领导来结束这一切。

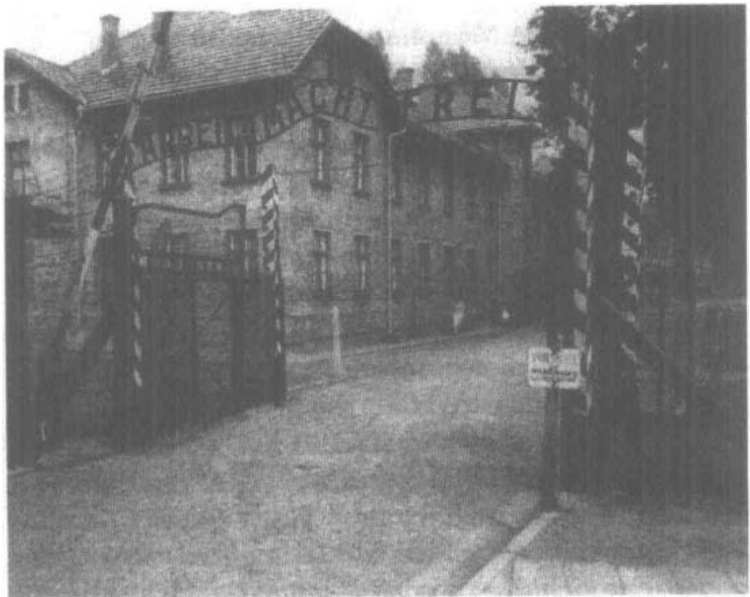
1922年,他们的机会来了。意大利处于持续的混乱之中,国王把权力交给了墨索里尼。1924年,他把意大利变成一个一党制国家,自己则成为“元首”(Duce)。与社会主义者可能采取的国有化措施不同,法西斯分子把自己的人安插进每一领域以实行监控。意大利看上去不错:犯罪很少,那么多的纪念性建筑,稳定的物价,还有他们挂在嘴边的“火车正点运行”。然而在表象的背后,法西斯主义的实质是混乱:隐性失业,可怜的经济成就和腐化。

伴随着1929年的世界性经济崩溃,意大利法西斯主义使人印象深刻,某些人认为这就是未来的潮流。德国的希特勒抄袭了许多法西斯主义做法——统一的制服,庆典的焰火,对民主制的仇恨,单一的独裁者——又加上了种族主义的内容。对于希特勒来说,德意志民族的任务并不只限于反抗制裁性的、不公正的凡尔赛条约,处理魏玛共和国遗留的混乱,德国人是一个与众不同的优秀民族。希特勒并不是德国种族主义的始作俑者,其历史可以追溯到很久以前,他熟练地运用了非常普遍的种族情感。德国的种族主义认为,只有一个特殊的白人群体——雅利安人,是所有文明的载体。其中的诺曼人则更为优秀。德国人自然都是诺曼人。

(实际上,像其他欧洲人一样,德国人也是高度复合的群体,包括凯尔特人、罗马人、几个德意志部落、斯拉夫人,还有犹太人。)希特勒认为,优秀的诺曼人有被邪恶的非德意志力量征服的危险。犹太主义、共产主义、资本主义,甚至罗马天主教,都是使德国堕落的阴谋集合体。

与墨索里尼一样,希特勒是以合法手段获取权力的;1933年,在一片喧闹声中,他被任命为德国总理,像墨索里尼那样在两年内获得了完全的独裁权力。尽管没有举行过一次自由的选举,但是或许大部分德国人的确拥护希特勒。纳粹的“合作”经济使失业率下降,产量增加,出现了某种程度的财富增殖。不少工人觉得,他们从国家提供的工作、职业、福利中得到很多东西。毕竟,纳粹的全称是“国家社会主义德国工人党”;它听上去像是某种形式的社会主义,其实是伪社会主义。希特勒的真实目的是战争,他的经济政策是为建造一部强大的战争机器而设计的。

至少,希特勒幻想让德国占领整个欧洲,并且在一段很短的时期内他几乎达到了这个目标。他尤其想得到东欧的斯拉夫半岛来作为德国的殖民地——他称之为“生存空间(Lebensraum)”。犹太人和许多斯拉夫人被杀害。纳粹的死亡集中营杀害了近六百万犹太人和相同数目的基督徒。希特勒疯了吗?很难说。他的许多观念都为德国人广为持有。希特勒并不是靠他自己来建立、维持复杂的纳粹体制,他有千百万狂热的支持者。希特勒和纳粹证明了走向狂暴的民族主义的危害。



“工作使你自由”,臭名昭著的奥斯维辛集中营的大门上写着这样的口号。纳粹的目的是使囚犯们以为他们正被领去工作而不是去毒气室。

“法西斯主义者”这个名称常常被滥用、误用,一些左派分子把所有他们不喜欢的人都冠以这一头衔。比如西班牙的独裁者佛朗哥,很长时间内都被认为是法西斯主义者,但是更进一步地观察会发现,他实际上是一个“传统的权威主义者”,因为他尽量减小大众参与政治的范围,而不是像墨索里尼和希特勒所做的那样。巴西总统瓦加斯于1937年建立了一个貌似法西斯主义的“新国家”,但是他只是借用了正在欧洲时兴的某些法西斯主义词汇。美国的三K党有时也被叫作法西斯主义者,它的成员的确有统一的制服。三K党的群众性种族歧视与纳粹很相似,但是有一重要的区别:前者强烈地反对本民族政府的权力,而纳粹和法西斯主义则崇尚它。

法西斯主义消亡了吗?今天,新法西斯主义重又抬头,例如英国和法国的“反移民民族阵线”、德国的新纳粹、意大利的社会主义运动以及美国西部的各种原教旨主义、种族主义团体。

当代意识形态

共产主义

20世纪世纪80年代,共产主义世界普遍出现了意识形态的焦虑。东欧、苏联都不再相信它。¹⁵在非共产主义世界,几个西欧共产主义政党拥护“欧洲的共产主义”。资本主义曾经被认为正走向崩溃或至少面临着严重困境,但它在美国、西欧、太平洋沿岸迅速工业化的国家却得到复兴。社会主义领导人发现,自己国家的生活标准并未得到提高,他们试图改革原有的体制。

许多共产主义领导人承认,他们的经济过于僵硬、集中,拯救的药方在于减少国家控制,让自由企业承担更多的任务。1989年,东欧共产主义政权解体。

苏联的局势迅速变化。一个部分自由的议会经选举产生,大幅度经济改革的结果是全面的通货膨胀,在衰亡的警告下,一些戈尔巴乔夫亲手提拔的助手于1991年8月试图发动一场政变,政变失败了。在那一年年末,苏联正式解体,叶利钦把俄国带向资本主义。

变化之迅速、彻底,几乎惊呆了每一个人。现在的危险是,他们如今应该相信什么呢?许多观察家担心,西方的概念:多元主义、宽容、民主在俄国并无生存的土壤。那么,用什么来填补意识形态的真空呢?

新保守主义

本世纪70年代,一种新的意识形态开始在美国出现:新保守主义。它的基本理念与现代保守主义相似,但是来自一个有趣的群体:充满幻灭感的自由主义者和左派人士。正如其代表作家克里斯托(Irving Kristol)所言,“新保守主义者就是一个自由主义者,他已经被现实所谋杀。”许多新保守主义者宣称,他们实际上是站在罗斯福的新自由主义立场上,因为现在的民主党,带着不现实的民主改革与和平外交政策理念,已经往左翼走得太远了。

新保守主义者尤其反对由约翰逊总统在60年代中期推行的“伟大社会运动”。这一野心勃勃的计划旨在消除美国的贫困和犯罪,它包括食物券、老年人医疗救助、社区发展、城市更新、学前教育、美国黑人的选举权和公民权、鼓励雇佣少数民族。某些自由派人士认为,“伟大社会运动”从未有过任何实现的机会,因为越战夺去了大部分基金。充满幻灭感的自由派人士却说,它运作得很糟,许多项目什么也没得到。城市变得更乱,教育标准下滑,医疗补助惊人的昂贵,产生了一个依赖福利的贫困阶层,人们缺乏工作的刺激。新保守主义者谈论的是这些用意良好的自由主义计划的消极的“看不见的后果”。有一点特别使他们恼怒:“积极的歧视性”政策似乎给少数民族在雇佣方面更优惠性的待遇,某些方面甚至超过了训练有素的白人。在学术职位的分配方面,“积极的歧视性政策”的限额冲击了许多家庭。自由主义者、白人、男性教授有时不得不品尝他们自己酿下的苦药,以从黑人、西班牙后裔和妇女那里争得教席。

许多新保守主义者是从前的自由派人士,他们对某些学者的极端相对主义感到恐惧。¹⁶60年代和70年代早期的流行观念——比如“感觉好的就是对的”、“好吧,这是你自己的观点”、“谁来判定什么是对的,什么是错的?”——把许多自由派人士变成了新保守主义者。具有反讽意味的是,一些新保守主义者是大学教授,他们以前通过强调所有论点的相对性,努力拓宽自己学生的视野。很多教授现在十分懊悔,因为学生们变得比启蒙时更加空虚。

不过,新保守主义者并不是旧式的保守主义者。前者强调自由市场经济,排斥过分自由的思想;后者则强调宗教和传统的价值。¹⁷两股保守主义在里根执政期间找到了共同点:击退自由主义的计划和观念。但是到了80年代晚期,他们愤怒地决裂了,许多新保守主义者正在尝试着与民主党一起走一条中间路线。

社群主义

90年代,主要是在美国和英国工党内部,出现了一个新的意识形态,强调复兴介于国家和个人之间的社群(communities)。“社群主义”¹⁸在许多方面是非常保守的。这一运动目前规模还很小,它试图去弥补左右之间越来越大的鸿沟。当自由主义者寻求一个强大的联邦政府,保守主义者反对个人主义时,社群主义担心的是市民社会的基石——社群——被侵蚀。按其代表人物,华盛顿大学的社会学家埃兹奥尼(Amitai Etzioni)的说法,社群主义者“承诺在重建的社群之上,创建一个新的合乎道德的、社会的大众秩序。”¹⁹

没有人确切地知道它说的是什么——例如,“社群”包括哪些内容?——这个运动同时兼有自由主义和保守主义的思想。保守主义者或许对社群主义者强调家庭和让学校拥有道德教育感到满意;自由主义者或许对他们寻求针对年轻人的大众机构和限制选举基金感到满意。埃兹奥尼认为,由于忽略责任和社群,美国的制度在“右”的方面走向了疯狂。在有毒品和爱滋病的威胁时,人们不能简单地随心所欲;社群应该能够控制这些行为。尽管社群主义是含混不清的,美国的政治家们还是开始从其对重建社群的强调那里寻求灵感。

女权主义

60年代的新生活产生了一批女性作家,到了70年代,妇女运动已成为美国和西欧一股引人注目的力量。作为一个政治问题,妇女的地位并不是新话题;它已经被辩论了几个世纪之久。许多人认为问题已经得到了解决——在很长时间内,妇女已不再被当作财产,并赢得了选举权和工作权,在教育方面也走在前面——可是女权主义作家认为这只是刚刚开始。她们指出,在相同工作位置上妇女的报酬比男性要少,难以升到高级职位,在心理上和生理上为男性所奴役,除非她们的丈夫愿意连署,否则就得不到银行贷款和保险金,女性依然处于“二等公民”的地位。

女权主义者认为,问题的核心是一种心理上的感觉。男人和女人是被迫进入一种与生物意义上的两性区分没有关联的“性别角色”。男孩子们被教导要坚强、主动、竞争、“强壮”(macho,西班牙语);而女孩子们则被教导要温顺、从属、依附、有“女人味”(feminine)。女权主义者相信,这样的教导是不需要的。通过适当的幼年培养,男人也可以养成一种柔顺的、

较少进攻性的习性,女人也完全可以学着成为有主见的、充满自信的人。在生物学中,心智潜能方面并无重要的区别,区别几乎完全是后天习得的行为,是由父母、一直由男人们所支配的“父权社会”的学校教育来完成的。为什么想当然地认为,男孩子就应该成为医生,而女孩子应该成为护士?男孩子成为律师,而女孩子成为秘书?男孩子成为一家之主而女孩子成为家庭主妇?在多数职位上,女性可以和男性做得一样出色,男人常常也可以成为好的“家庭主男”。性别角色是后天习得的,它完全可以不是这样。²⁰

女权主义者开始成立“意识觉醒”类的组织,来唤醒妇女争得更高的社会地位,她们使用“男性沙文主义之猪”来咒骂男性敌人。女权主义开始有了一定的影响力,不少老板能够给予妇女一个较为公平的机会,有时比男性雇佣的数量还多;妇女可以上升到高层管理职位(尽管极少有到公司顶层的);外出工作的妻子成为一种标准模式,有时丈夫们甚至放弃自己的工作以迁就妻子的工作调换。共同承担家庭负担的情况变得非常普遍,丈夫们也经常做家务,照看孩子。

然而在政治上,女权主义者尚未达到她们的目标。宪法的《权利平等修正案》——确保同等对待两性——没能在国家立法机关中获得通过。反女权主义者,有些还是保守的妇女,认为这一修正案会夺去妇女在法律许可范围内的特权与保护,将会让女性成为应征入伍的合适对象,甚至可能带来无性别的卫生间。尽管有着这些阻力,妇女仍然知道,有一个途径可以使她们得到更多的政治权利——选举。在1980年大选中,美国历史上第一次出现了一个特殊的男性和女性选民之间的“性别鸿沟”:妇女选民主党的数量比男性要高出几个百分点。当共和党用强硬的声调高喊单调的个人主义、增加防卫开支时,民主党却强调社会福利手段,帮助孩子们和有工作的母亲。许多妇女被和平运动、反核运动所吸引,使共和党实力大损。1992年克林顿总统的胜利也有一部分是妇女选民的功劳。

环保主义

在女权主义者被唤醒的同时,另一运动也开始在发达的工业化国家广为流行:生态学或环境保护运动。传统的经济发展很少注意到对环境造成的破坏,它认为任何形式的增长都是好的:“自然资源是取之不竭的。”在经济得以发展时,工矿业产生的酸雨带来有毒的气雾,工厂和汽车废气污染了空气,化学废料往往使整个村庄的土地无法种植,核能源则使辐射泄漏和核废料的问题愈益突出。

针对“增长”的信条,生态学家用“限制”来回应。他们宣传道:“我们再也不能这样下去了,否则就会带来一场环境的大灾难。”洛弗运河、三哩岛和切尔诺贝利这样的事件,证明他们的说法是正确的。更有甚者,大量燃烧矿物燃料和雨林制造出的“温室效应”,使热量保留在地球的大气层,改变了地球的气候,极地冰山的消融带来海平面上升的威胁。

1970年成立的环境保护协会使生态学家的需要部分得到满足。然而,工业集团发现这一协会的规定限制了增长,使利润减少;在里根总统的领导下,协会运作得毫无效率,成为一桩丑闻。

政府的管制只能部分地解决环境问题。许多人认为,发达国家应该改变自己的消费模式和生活方式,以保护地球的资源、自然风光,净化空气和水源。美国人只有世界人口的6%,却消费了近一半的工业产品和1/3的能源。无论是否打破了与穷国的平衡,这种过于浪费的生活方式似乎没有必要,也不利于健康。生态学家建议,让公共交通和自行车代替汽车;让全谷物食品和蔬菜代替肉类;使用可以分解、再生的能源(如风力和太阳能)代替矿物或原子能能源。生态运动助长了美国人对跑步、骑自行车、野营、自然食品和到乡村定居的兴趣。生态学家希望人们生活在与自然的平衡当中,而不是毁灭自然。

尽管一些环保主义者成立了一个政治党派——公民党,并为生态学家科蒙纳(Barry Commoner)1980年竞选总统而出力,他们的影响力主要还是在现有的两大政党内,后者都开始意识到不能忽视真正的危险:工业化社会对环境的毒害。80年代成立的新党中,绿党(环保主义者喜欢这样称呼自己)在西欧影响甚广。在德国和瑞典,蓄着胡须,穿着蓝上衣的绿党通过选举进入议会,它们下决心消灭原子能、有毒废料和军备竞赛。法国和英国的绿党尽管尚未进入议会,也迅速壮大,以至大党也立即对生态学表示兴趣。许多年轻的欧洲人发现,相对于老的和墨守成规的保守政党而言,绿党是一个很有吸引力的选择。

意识形态终结了吗?

1960年,哈佛大学社会学家丹尼尔·贝尔(Daniel Bell)提出一个有争议的论题,认为已经持续了一个世纪或更长时间的意识形态争论将走向结束。福利国家的兴起产生了贝尔所说的“意识形态的终结”,这已经是无可争辩的。政治论争将关注于完全的技术性问题,即如何使福利国家运作,比如是否应该在国家福利保险中包括牙病的治疗。1989年,政

治学家福山(Francis Fukuyama)提出一个更为超前的理论:不仅意识形态争论已经随着资本主义民主的胜利而告结束,而且历史也将走向终结。福山的观点被广为误解,其实他说的不是“时间的静止”,而是黑格尔设想的人类最终生存境地——自由的人们生活在一个自由的社会中——现在已进入视野。福山认为,随着意识形态的终结,思想斗争的历史也将终结。(用顽皮的福山的话来说,生活将变得令人厌烦。)

贝尔和福山的理论正确吗?尚存不少疑点。第一,欧洲共产主义的解体并不证明马克思原初的思想是错误的,尽管现在学识渊博的人必须小心与苏联式的社会主义划清界限。(我们这里所用的社会主义意味着国家控制工厂,而不是福利主义,后者只是资本主义民主的变异形态。)社会主义思想在美国的一些大学校园中仍具有生命力,一些人仍在辩论实现“仁慈的社会主义”的可能性,而不管苏联是社会主义好的或坏的样板,同时探讨苏联解体的原因。这种辩论的存在(有些就是在你的学校里),表明意识形态依然生存着。

更进一步地说,除社会主义外还有其它的意识形态。我们已经提到其中的一些——如女权主义和环保主义——当苏联解体时,新的、危险的意识形态威胁也产生了,在自由民主的内部,也还有数不清的意识形态观点:自由市场还是政府干预、更多的还是更少的福利?世俗的还是宗教的国家?是把民主传播到国外还是避免过多地卷入别国事务?福山不必担心生活会过于平淡。

建议读物

BRACHER, KARLDIETRICH. *The Age of Ideologies: A History of Political Thought in the Twentieth Century*. New York: St. Martin's, 1984. 本书对单一化的意识形态,特别是极权主义思想作了批判。

CHICKERING, A. LAWRENCE. *Beyond Left and Right: Breaking the Political Stalemate*. San Francisco, CA: ICS Press, 1994. 本书认为左派和右派之间的旧的分野在今天已经失去意义,我们现在必须重塑一个新的意识形态中心。

DIGGINS, JOHN PATRICK. *The Rise and Fall of the American Left*. New York: Norton, 1992. 一本关于美国左翼思潮历经数次跌宕直到今天的“左翼学院派(academic left)”的历史。

FUKUYAMA, FRANCIS. *The End of History and the Last Man*. New York: Free Press, 1992. 本书是作者1989年一篇文章的扩充,全书充满了黑格尔哲学。

GREENFELD, LIAH. *Nationalism: Five Roads to Modernity*. Cambridge, MA: Harvard University Press, 1993. 本书追溯并比较了英、法、俄、德、美五国民族主义兴起

的过程。

HAMBY, ALONZO. *Liberalism and Its Challengers*, 第二版. New York: Oxford University Press, 1992. 对第二次世界大战以来美国的自由主义(包括里根-布什时代)所作的通俗而精彩的评论。

HOLLANDER, PAUL. *Decline and Discontent: Communism and the West Today*. New Brunswick, NJ: Transaction, 1992. 知识分子一般倾向于左翼,并且很可能会不顾共产主义政权的瓦解而继续这样下去。

HUBERMAN, LEO 和 PAUL M. SWEEZY. *Introduction to Socialism*. New York: Monthly Review Press, 1968. 两位美国马克思主义者写的一本最好的简明扼要的入门书。

HUNTER, JAMES DAVISON. *Culture Wars: The Struggle to Define America*. New York: Basic Books, 1992. 美国分立为好战的自由主义和传统主义两股运动。

KELLY, PETRA K. *Thinking Green! Essays on Environmentalism, Feminism, and Nonviolence*. Berkeley, CA: Parallax, 1994. 一位德国绿党领袖结合了至少三种意识形态来提出拯救社会的“绿色”议程。

KOHN, HANS. *Political Ideologies in the Twentieth Century*, 第三版(修订版). New York: Harper & Row, 1966. 一位经历过这些伟大的意识形态潮流的学者所作的权威性研究。

KRISTOL, IRVING. *Neoconservatism: The Autobiography of an Idea*. New York: Free Press, 1995. 作为新保守主义的教父,他在一系列文章中回顾了自己思想的发展历程。

SKIDELSKY, ROBERT. *The World After Communism: A Polemic for Our Times*. London: Macmillan, 1995. 这是一本很有说服力的著作,它告诉我们为什么自由市场打败了集体主义以及我们下一步应该做些什么。

【注 释】

1. 见 Ed Gillespie 和 Bob Schellhas 编 *Contract with America: The Bold Plan by Rep. Newt Gingrich, Rep. Dick Armey and the House Republicans to Change the Nation*. (New York: Times Books/Random House, 1994.)
2. Anthony Downs, *An Economic Theory of Democracy* (New York: Harper & Row, 1957), p.96.
3. 见 Jerome Huyler, *Locke in America: The Moral Philosophy of the Founding Era* (Lawrence, KS: Kansas University Press, 1995).
4. Isaac Kramnick 和 Frederick M. Watkins. *The Age of Ideology: Political Thought, 1750 to the Present*, 第二版 (Englewood Cliffs, NJ: Prentice Hall, 1979), p.8. 我们的推论在很大程度上得益于这本极为出色的小册子。
5. Edmund Burke, 引自 Michael Curtis 编 *The Great Political Theories* (New York: Avon, 1962), Vol, 2, p.49.
6. Jeane J. Kirkpatrick, *Dictatorships and Double Standards: Rationalism and Reason*

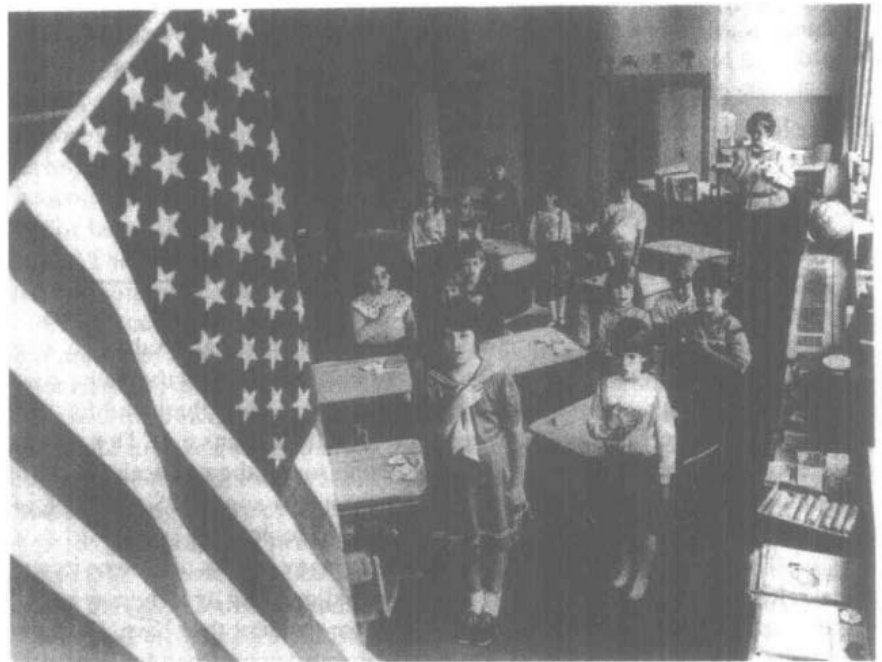
- in Politics* (New York: Simon & Schuster, 1982).
7. Milton Friedman 和 Rose Friedman, *Tyranny of the Status Quo* (New York: Harcourt Brace Jovanovich, 1984)
 8. 见 Herbert Kitschelt, *The Transformation of European Social Democracy* (New York: Cambridge University Press, 1994).
 9. V. I. Lenin, *Imperialism: The Highest Stage of Capitalism* (New York: International Publishers, 1939).
 10. 关于克里姆林宫里的意识形态的经典争论, 见 R. N. Hunt, Samuel Sharp, Richard Lowenthal 和 Leopold Labedz, "Ideology and Power — A Symposium", 载 Abraham Brumberg 编 *Russia Under Khrushchev: An Anthology* (New York: Praeger, 1962).
 11. 见 Jan F. Triska 编 *Soviet Communism: Programs and Rules* (San Francisco: Chandler, 1962), pp. 68 - 129.
 12. 见 John Hutchinson 和 Anthony D. Smith 编 *Nationalism* (New York: Oxford University Press, 1995).
 13. Denis Mack Smith, *Mazzini* (New Haven, CT: Yale University Press, 1994).
 14. 见 Zeev Sternhell, Mario Sznajder 和 Maia Asheri, *The Birth of Fascist Ideology: From Cultural Rebellion to Political Revolution* (Princeton, NJ: Princeton University Press, 1994).
 15. 见 Andrzej Walicki, *Marxism and the Leap to the Kingdom of Freedom: The Rise and Fall of the Communist Utopia* (Stanford, CA: Stanford University Press, 1995).
 16. 对学院式相对主义的严厉批评, 见 Gertrude Himmelfarb, *On Looking into the Abyss: Untimely Thoughts on Culture and Society* (New York: Knopf, 1994)
 17. 对里根的保守主义怎样把有时互相争吵的各种集团拉到一起的研究, 见 Jerome L. Himmelstein, *To the Right: The Transformation of American Conservatism* (Berkeley: University of California Press, 1990).
 18. 英文社群主义 (Communitarianism) 的词根 Community 和共产主义 (Communism) 的词根 Commune 有类似的含义, 因而非专业研究者望文生义, 可能认为社群主义与共产主义有相近的含义。——校者注
 19. Amitai Etzioni, *The Spirit of Community: Rights, Responsibilities, and the Communitarian Agenda* (New York: Crown, 1993).
 20. 有关女权主义运动中的意识形态混战, 见 Christina Hoff Sommers, *Who Stole Feminism? How Women Have Betrayed Women*. (New York: Simon & Schuster, 1994).
 21. 见 Daniel A. Coleman, *Ecopolitics: Building a Green Society* (New Brunswick, NJ: Rutgers University Press, 1994).
 22. Daniel Bell, *The End of Ideology: On the Exhaustion of Political Ideas in the Fifties* (New York: Free Press, 1960).
 23. Francis Fukuyama, "The End of History?" *The National Interest* 16 (Summer 1989), 3 - 18.
 24. 有关社会主义思想家试图保持社会主义活力的努力, 见 Lawrence Wilde, *Modern*

European Socialism (Brookfield, VT: Ashgate, 1994).

25. 有些保守的批评家们声称美国的高等院校已经成为养育左翼教授的土壤。见 Roger Kimball, *Tenured Radicals: How Politics Has Corrupted Our Higher Education* (New York: Harper & Row, 1990).

第 7 章

政治文化



人人都会同意,美国和加拿大在文化上相当接近。他们读着同样的书报杂志,看着相同的电视节目,有着相似的生活方式。但是从政治文化来说,两国却有着很大的区别。美国人比加拿大人更为执着于个人的权利和对政府权威的限制;加拿大人则更为遵守法律,愿意让政府在经济和社会管理方面承担一定的家长角色。¹ 美国人有时发现加拿大人有一些过

于顺从；加拿大人认为美国人太放纵，不守法。加拿大皇家骑警使用窃听电话和取证的方式是联邦调查局所不敢使用的。美国的公民自由团体会对皇家骑警的权力暴跳如雷，而加拿大人早已习以为常。

当代美国和加拿大对于合适的政府角色的观念，同样也是有分歧的。不过，就美国而言，20世纪与18世纪也同样如此。假如托马斯·杰斐逊突然发现自己生活在20世纪，他或许会感到困惑。如此巨大的一个组织体系不是去保卫我们的边境和人权，而是在掠夺我们的钱袋，拿走我们的收入，告诉我们戴上安全带，让我们获得卖酒或养狗的许可证，他会感到被冒犯的。

当代加拿大人，当代美国人，和两百年前的美国人，有着非常不同的关于政府应该是什么样的和它应该做什么的概念。是什么力量使他们的观点和思想如此不同呢？

政府的环境：政治文化

每一社会都把有着自身特色的规范和价值传给它们的成员，人们反过来又有着既定的一套观念，希望政治系统是如何运作的，什么是政府对他们做的和为他们做的，以及他们自己针对政治系统的要求和义务。这些有关政治系统的信念、象征、价值就组成了一个国家的政治文化——国与国之间的差别相当大。简单地说，政治文化就是一个民族关于政治生活的心理学。

一个国家的政治生活受社会多个层而的影响：经济、宗教、传统。正如马克思很早以前就指出的，人们谋生的方式深刻地影响了他们的政府的形式。工业社会比农业社会需要更多的服务——福利、运输、都市住宅、卫生设备，随便看一看内战时期的美国和我们今天的国家就知道了。当一个国家发展出一套复杂的工业体系，它的文化和政治就需要相应的改变。

个人的宗教信仰也影响着政治，反对堕胎的人就是一个例子。美国人通常希望把教会与国家分开，但是现在的国家也包括了人类生活的神圣方面，很难与宗教和道德分开。对意大利的罗马天主教而言，信仰是识别国家的一个重要特征。爱尔兰共和国面对强大的教会反对，到1995年才在全民公决中以微弱多数通过准许离婚的法律，而上次全民公决就没有通过。

国家的社会结构也可以从政治系统中反映出来。在有着严格社会分

层的中世纪,其政治形式是一种世袭的政府,国王、贵族和领主天生就是领导角色。美国有着民主制的传统,而有些政治学家则认为,并非所有的社会都能维持民主政府,因为经济和人民的教育水平、阶级分化倾向于权威性的政府形式。我们在第4章已经讨论过,中产阶级的价值最有利于支持民主制度。

什么是政治文化?²

政治学家西德尼·维巴(Sidney Verba)把政治文化定义为“由得自经验的信念、表意符号和价值观组成的体系,这个体系规定了政治行为所由发生的主观环境。”³ 这些决定着人们如何看待政府的合适角色以及政府应如何组织的信念、符号、价值观是什么呢?

个人对于政府角色的概念——统治者与被统治者之间的合适关系——对于政治系统影响极大。在日本,传统封建等级制的遗迹仍然弥漫在社会结构和社会关系当中,当人们在街上相遇时,通过互相打招呼的方式就可以识别出谁的社会地位更高:鞠躬鞠得低的人就是低等级的。⁴ 日本人也有着对官员权威顺从的传统,倾向于把基本政策决定权交给领导。而美国人,由于没有受到严格的社会分层传统的影响,对于政府有着相当不同的看法。尽管美国人或许没有被特别地关照,由于天生的民主习惯,他们认为自己可以对政府的统治说上几句。很明显,人们思考他们自己、他们的领导者以及二者之间的关系的方式深深地影响着政治系统的性质。

在美国,即使对总统怀有敌意的人,也会在大多数场合尊敬官员和执政者。拉丁美洲就没有对政府首脑表示敬意的传统,他们从历史上就对充满个人魅力的军事领袖有着神圣的崇拜。强调制度的国家往往比那些依赖于英雄人物的国家更稳定。

政治文化与大众舆论。 政治文化与大众舆论的区别是什么? 很明显,二者交叠在一起,因为它们均是有关政治的态度。政治文化指向基本的、普遍的关于政府和政治的情感;而大众舆论则相反,关注于具体领导人和具体政策。政治文化寻求合法性基础,以及维持一个政治体系的基本态度,而大众舆论则寻求对当前问题的反应。政治文化与大众舆论的研究方法也是重叠的:回答问题的人、亚群体的反应都是随机的样本。不过所提的问题是不同:一个政治文化研究者可能问,你在多大程度上相信政府? 而大众舆论的研究者则可能问,你喜欢当前的行政机关吗? 政

治文化研究还可以在几个国家提出同样的问题,以获得一个比较。两者都希望对历时性的反应有所了解,但对政治文化来说,是合法性获得或丧失的问题,而对大众舆论来说,是如何比较总统与前任的支持率的问题。政治文化研究也可以不用社会调查的方法。研究者可以运用人类学、心理学的方法,对日常生活和个人情感的深层次问题进行直接观察。⁵ 大众舆论研究很少脱离量化数据的范畴,而政治文化研究则能够运用历史、文学资料来获得对具体国家的洞见。例如,19世纪一位著名的学者德·托克维尔(Alexis de Tocqueville)在旅行中进行观察,提供了美国政治与社会态度高度吻合的证据。⁶ 托克维尔于19世纪30年代走遍了美国,其睿智的评论在一个半世纪后仍被普遍采用。⁷ 他是政治学中政治文化研究的开创者之一。

通常认为,政治文化几近恒久,或变化得非常缓慢,而大众舆论则是不稳定的,变化很快。不过近年的研究表明,政治文化同样处于不断变化中。当社会稳定时,有效率的政府和经济增长巩固了合法性;而在社会衰败时,混乱无序的政府和经济倒退是合法性削弱的反映。大众舆论如果长时期地保持不变,慢慢也会成为政治文化。20世纪60年代,大众舆论对越战的支持逐渐减弱,在这一时期,对美国政府的信心也在下降。针对某一具体问题的大众舆论感染了普遍的政治文化,使之对政治体系更为玩世不恭。

要知道,一国政治文化的变化要比大众舆论慢得多,其潜在的基本性质会世代保持,或许能经历几个世纪。人们可以轻易地识别出,在托克维尔时代的美国和今天的美国之间,基本的态度并无太大改变。法国人仍然不时走上巴黎的大街,抗议明显的不公正,正如他们的祖先所做的那样。意大利人保持着他们几个世纪流传下来的对政府任何事物的不屑之情。从未有过自由民主经历的俄国人,仍然希望有强有力的领袖,并忽视少数的权利。尽管并非铁板一块,政治文化仍是对政治体系其它部分支持(或不支持)态度的基本要素。这就是俄国民主的建立困难重重的一个原因。

公民文化

较早的对政治信仰、象征符号和价值观的跨国研究,是由阿尔蒙德和维巴做出的。⁸ 1959和1960年,在调查了五个国家的大约五千人后,他们试图通过检测三个重要变量来衡量一国的政治态度:政府对人们的生活产生哪些影响?公民应对政府履行哪些义务?他们希望从政府那里得到

什么? 据此, 两人区分出三种类型的政治文化: 参与型(participant)、臣属型(subject)和地区型(parochial)。

参与型。在参与型政治文化中, 人们知道他们是国家的“公民”, 对政治非常关心。他们对自己国家的政治体制感到自豪, 通常也愿意讨论它。他们相信, 自己可以在某种程度上影响政治, 并声称可以组织一个团体来防止不公正的发生。因此, 这些人显示出较高级别的“政治能力”(知道如何以政治方式达成自己的意愿)和“政治功效”(感到他们至少还有一点政治权力)。他们对选举感到自豪, 相信人们有参与政治生活的权力。他们活跃于各种共同体之中, 常常是一个或多个志愿组织的成员。他们易于相信别人, 时常回忆起儿时参与家庭讨论的情景。一个参与型的政治文化自然是保持民主制的理想土壤。

臣属型。比参与型政治文化稍低一点的是臣属型政治文化。这个文化中的人们也知道他们是“公民”, 并关注于政治, 但是他们是以一种被动的方式来卷入政治的。他们听从政治新闻的宣传, 对自己国家的政治体制并无自豪感, 感到没有什么激情来表示忠诚。他们觉得, 谈论政治是不舒服的, 那并不是一个好话题。他们感到, 自己对政治的影响力仅限于谈谈当地的官员。组织团体的现象并不普遍。他们关于政治能力与政治功效的感觉是低层次的; 有时感到没有什么权力。他们虽然参加选举, 但是没有激情。较少相信别人, 孩提时代的观点已经忘却了。当人们习惯于把自己视为驯服的客体而非积极的参与者时, 民主即难以扎根。

地区型。更低一层的是地区型的政治文化, 这里的人们从来没有感到自己是一个国家的公民。他们只认同于身边的事物, 所以有了“地区型”(英文词根意为牧区或行政堂区)这一名称。他们对国家的政治体制没有什么自豪感, 也没有什么尊敬之意。不关心政治, 没有什么政治知识, 极少谈论政治事务。他们也没有参与政治生活的激情或可能性。他们对政治能力和政治功效毫无感觉, 在既定的政治制度面前感到没有权力。在地区型政治文化中发展民主是非常困难的, 不仅需要新的制度, 而且也需要一种新的公民情感。

阿尔蒙德和维巴告诉我们, 没有一个国家是纯粹的参与型、臣属型或地区型政治文化, 所有国家都是三种类型不同程度的混合物。他们发现, 美国人在某些问题上有着强烈的臣属性, 甚至地区性。美国政治文化的一大问题是较为微弱的臣属成分, 它使美国人不在法律规定的范围内参

与政治。英国近于一种参与型和臣属型的愉快平衡：足够的参与使之成为民主国家，足够的服从又使之遵从权威。在德国，服从的文化占主导地位；人们遵从权威，但并不想卷入政治。意大利也同样，更多的是冷漠态度。在阿尔蒙德和维巴从事研究的时代，德国和意大利距离二战结束只有十五年，在一个相对较弱的参与型文化中，证明民主的实践是困难的。墨西哥是一种奇特的混合，人们口头上讨论得热闹非凡，似乎是参与型的，但是在实践中却表现出服从和地区狭隘的态度。阿尔蒙德和维巴把墨西哥叫作“胸怀大志的”政治文化——希望代替了现实。

任何国家都是三种政治文化的混合体。如果一个国家是纯粹地区型的——没有一个人对任何政治事务感兴趣——它不是解体就是屈从于外国的征服。必须有参与政治的人——至少国王、王后和他们的宫廷是这样。也必须有服从的人，成为忠实的服从者——至少贵族和商人是这样。没有参与，就没有国家。农村大众可以是地区型的，只有极少的忠诚感、服从感和政治参与。这就是传统中国的图景：80%的人口是农民，运转这个国家的是一个绅士和商人阶层，人数更少的行政官员和宫廷官员在监管着帝国。⁹即使传统的政治体制也不是完全地区型的。

今天已很难找到地区型的政治文化了。全球所有的角落都已联系在一起，即使是非常贫穷和落后的人民也逐渐意识到了当前的局面。例如，直到最近，南非的白人仍然想当然地认为该国的黑人——人口的3/4——是部落的和狭隘的，对政治没有兴趣（除了一些好事者外）。实际的情形正好相反，许多南非的黑人很久以来就渴望参与祖国的政治，当不被允许时，就转向暴力。实际上，是有着现代工业、教育、运输、联系方式的南非白人，唤醒了从前是冷漠的黑人，使之有参与政治的可能性。当今世界已经排除了地区型的政治文化。另一方面，可能存在着纯粹的参与型政治文化吗？或者，它是可欲的吗？恐怕不是这样。如果人人都渴望参与政治，将会发生什么情景？当充满激情的公民有着太多的政治理想时，往往会出现骚乱的危险。当这一切发生时，就如同政治革命一样，过于密集的政治参与将在一段时间的骚乱之后摧毁自己。突然增加的参与激情会给新兴自由国家造成颠覆的后果。也许只有极少的人是真正的“政治动物”；大多数人只是阶段性地卷入政治，平时则把自己的主要注意力投入个人事务。只有在三种政治文化的结合中，民主才能找到稳定点：地区型关注于家庭、教会、个人的工作；臣属型给予政治体系以服从和支持；参与型则使领袖倍加小心，时刻注意着人民的态度。

美国的政治参与

即便是在美国,也只有很少一部分人参与政治。那么,为什么阿尔蒙德和维巴要把美国作为“公民文化”的典范呢?他们一个关键性的发现是,要使民主正常运作,参与应该是“间歇的和潜在的”。¹⁰实际上,他们用的是民主政治中“睡着的狗”这一说法。民主政体的领导人知道,在大多数时候,绝大部分人民并不过分关心政治。可是他们也知道,如果因丑闻、高失业率、通货膨胀或不合民心的战争而激起了人民的不满,民众可以在下一次选举中将他们选下台。遵循“预期反应规则”,民主领导人总是在问自己,公众将如何对他们的一切决定作出反应。¹¹当公众没有什么反应时,他们会很高兴:让这些“睡着的狗”好好躺着吧。

这一观点有助于解释美国政治生活中的一个奇怪现象:它的投票率在工业化民主国家中是最低的。在总统竞选中,只有一半的美国选民费心去投上一票,在州和地方选举中就更少了。而在西欧,投票率通常都在3/4以上,有时甚至高达90%。那么,美国人有什么理由吹嘘自己的民主呢?理论家认为,民主的政府文化并不总需要高投票率。它需要的是——一种态度、一旦被唤醒人们就会参与的态度——投票、付出时间和金钱,组织团体,举行巡回请愿——民选的官员知道这一切意味着什么。民主是一种统治者和被统治者之间的心理联系,约束着官员不使之过于愚蠢正是人民的态度,而非实际的参与,使民主的政治文化成为可能。

阿尔蒙德和维巴的另一个重要发现是,五国中哪些公民会影响做出不公正决定的地方政府。很多美国人说,他们会“努力谋求其他人的支持”。¹²当面对政治问题时,美国人似乎是天然的“团体组织者”,这一特征是美国民主一块坚强的基石。在更为“服从”的国家,这种“团体组织者”就少得多。调查表明,通过谋求他人支持来影响地方政府的公民比例如下:

美国	59%
英国	36%
西德	21%
意大利	9%
墨西哥	28%

美国人还比其它国家的人民更信任他们的政府。1985年的调查发

现,近一半的美国选民说,他们在大多数时候都相信政府。¹³有四成的德国人持同样的观点,在意大利只有1/3的人这样回答,而超过1/4的人说,他们几乎从不相信政府。

政治文化的衰败

在90年代,几位美国政治学家讨论了美国政治文化的衰败,这从60年代就开始了。在每两年一次的调查中,两个关键性问题是:“你有多长时间会相信华盛顿政府所做的是对的?”、“你认为政府是由一小撮权势者为自己的利益而运作,还是为了所有人的福利?”否定性回答逐年上升,直到在数量上超过正面的回答(表7.1)。这是越战的年代、水门事件丑闻的年代、通货膨胀的年代——华盛顿正处于最低潮的时期。只是在1982年,正面回答才又重新上升。否定性回答的增加,使美国更难于统治,是不受欢迎的选举导致了这一切。没有哪一个国家会为自动的、永恒的合法性所保佑。

表 7.1 美国人对政府的信任度(1964—1988)

	1964	1966	1968	1970	1972	1974	1976	1978	1980	1982	1984	1986	1988
大多数时间相信政府	76%	65%	61%	54%	53%	37%	33%	30%	25%	33%	44%	38%	41%
认为政府为少数大利益者控制	29	33	40	50	53	66	66	67	70	61	66	无	64

资料来源:National Election Studies, Center for Political Studies, Institute for Social Research, Ann Arbor, MI.

一些人认为,关键的原因是美国人成立各类组织——从救火志愿队到工会——愿望的减落。在19世纪30年代,杰出的法国观察家托克维尔写道:“一切年龄的美国人,处于任何地位、任何位置的美国人总是在结成各种团体。”托克维尔为这种现象所震惊,因为它是(仍然是)法国所缺乏的,他把这视为民主的基础之一,这一点在以后的公民文化研究中得到证实。但是几位观察者认为,现在这些“草根组织”(grassroots associations)衰落了。前参议员比尔·布雷德利(Bill Bradley)说,“像一条被污染的河流表层漂浮的鱼一样,美国志愿团体的结构似乎正在消失。”哈佛大学政治学家罗伯特·普特南(Robert Putnam)认为,当打保龄球的

人数减少时,保龄球协会就会衰亡。他那篇引人注目的文章《孤独的保龄球》成为克林顿政府的必读书目。¹⁴普特南举出了很多团体衰败的例子:工会、家长教师联谊会、童子军和红十字志愿者,甚至兄弟会的成员。

与我们在第6章讨论意识形态时提及的“社群主义”运动一道,这些看到了志愿性团体衰亡的人,担心出现政治和经济的危机。当个人只是坚定地要求他们的“权利”,而没有相应的贡献感时,政府就不可能存在:最简单的原因就是没有足够的钱来供养政府。当公民不再是面对面地讨论共同体的事务,而是作为被动的电视观众,看着机智的广告和简短新闻录音时,民主就要大打折扣了。更进一步,福山(上一章中他给我们带来“历史的终结”理论)认为,信任或“自发社交性”巩固了经济增长和稳定。如果你可以相信他人,你就能够与他们做更多的和更好的事情。所以,只有存在介于家庭和政府之间的一套社会制度,才可能有发达的“信任经济”。¹⁵

问题是政治文化在不断变化着。确实,它没有大众舆论变化得那么快,但是它在任何时刻都是长久的记忆和态度,再加上对当前状态的反应的结合。自从阿尔蒙德和维巴开创了政治文化研究以来,英国政治文化已经变得缺乏信任和玩世不恭,西德(不是东德)的政治文化则开始变得有信任和有效率,美国政治文化在60和70年代持续衰落,在80年代早期又有所回复。所有的这些变化都是对政府绩效的反应。¹⁶政治文化并不是从天上掉下来的,它是政府行为与内部互动创造的产物。

精英和大众文化

一国的政治文化不是完整一致的,它可以分为主流文化和亚文化(以下将要讨论)、精英与大众文化。精英——受过良好教育、收入较高、影响力更大的人——与大众有着非常不同的政治态度。他们更愿意参加投票、维护正义、组织团体、参与竞选公职。公民文化研究中,一次又一次地确证了这样的发现:一个人所受教育程度越高,他就越积极地参与政治生活。

例如1996年民主党大会的代表即证明了精英与大众的差别。近一半的代表有着博士学位(通常是法学院的),而全国范围内,只有4%的民主党员念过研究生院。有一半的大会代表出自年收入7万美元或更多的家庭,而全国只有5%的民主党员有这么富有。换句话说,在大会上代表民主党的人并不是全党每一阶层的代表。任何一次民主党大会都是如此。民主党为其群众性政党的性质感到骄傲,但是易于获得领导职位的,仍是那些受过高等教育、更多收入的人。这没有什么不对:有着良好教育

和经济状况的人更倾向于政治参与。美国的共和党也是一样,就此意义而言,日本的自民党或中国共产党也一样。

为什么会这样呢?这里我们回到早先提到的概念:政治能力与政治功效。受过良好教育的人知道如何去参与政治。在通信中、在大会上发言、组织团体时,他们更为自信。他们会感到,自己所做的至少能产生某些政治影响。教育程度不高和家境不好的人在做这些事时,就缺乏知识和自信。许多人觉得无能为力。¹⁷“既然我所做的不起作用,为什么还要为此烦恼呢?”处于社会底层的人因此而变得冷漠。

精英与大众之间政治参与的差异是民主的一个主要悖论。从理论、法律上说,政治是对民主政体中所有人开放的。但在实践中,一些人参与得比另一些人更多。由于有着良好教育和经济境况的人(教育程度越高,获得的职位就越高)更多地参与政治,他们即处于更有利的位置来获取自己的利益。因此毫不奇怪,国会于90年代减少了福利支出,降低了高收入人的税率,显然是他们在发挥影响力。对于这种不平衡的局面,还没有什么好的办法来弥补。选举权仅仅是政治参与的起点,它并不能自动使决策的制定走向平等。对政治的冷漠大大降低了普通选民的参政潜力,而一个强调能力和功效的精英型政治文化则加大了精英的影响力。

政治亚文化

正如在精英和大众之间存在差异一样,一国的种族、宗教、地域群体之间同样存在着差异。对于一个参与群体而言,当差异程度足够强时,我们就说它形成了一种亚文化。不过,如何定义“亚文化”还是有一些棘手,将社会中每个确定的群体都贴上标签或许是错误的。明尼苏达州渥贝根湖的美籍挪威人形成一个亚文化群体吗?他们的态度的确与主流文化有一些差别,但从总体上说是从属于美国大众的。或许不该把他们的文化叫作亚文化。但是美国的黑人呢?他们较之白人通常更为贫穷、缺乏教育。即便是在共和党执政期间,黑人选民也绝大部分都是民主党人。在对于法律正义的态度方面,黑人与白人截然相反,1995年O.J.辛普森谋杀案的戏剧性结果就证明了这一点。大部分黑人,认为警察和法庭是种族主义者,并操纵了证据,很乐意看到辛普森无罪释放;大部分白人,相信警察和法庭是公正的,认为陪审团(大多数是黑人)无视充分的证据。许多白人天真地相信,美国社会自50年代以来已在融合黑人方面有了巨大进步;辛普森的审判及对结果的反应表明,巨大的鸿沟依然存在。美国黑人或许可以算作政治亚文化群体。

要知道,有一些亚文化是容易识别的。说着不同的语言,易于同其他人口分离的团体显然属于亚文化群体。加拿大魁北克一些说法语的人,一直想从联邦政府中分裂出来,成立一个独立的国家。东巴基斯坦的孟加拉人,在种族和语言上与西巴基斯坦人非常不同,经过努力抗争,真的于1971年成立了自己的国家。西班牙北部的巴斯克人和北爱尔兰的罗马天主教徒也足以构成政治亚文化群体。“凯尔特边缘”的苏格兰人和威尔士人心怀针对主流英国人的敌对情绪;他们选举的是工党,而英格兰选民则支持保守党,他们也形成了政治亚文化。

在亚文化非常明确的地方,政治体系有可能受到威胁。苏联和南斯拉夫的解体,主要是因为他们的公民更愿意效忠于民族而不是国家。在印度,一些锡克教徒诉诸武力,希望能从旁遮普邦独立出来。印度总理英·甘地夫人在1985年被她的锡克教卫兵刺杀,凶手声称他们的亚文化比印度文化更重要。用我们已经讨论过的一个概念来说,像黎巴嫩、印度这些国家仍然在经历着“认同性危机”。

一个国家应该努力把亚文化融入主流文化吗?相当困难。但是如果让它放任自流,在以后的日子里,亚文化就可能真的不属于那个国家。当英国人在加拿大打败法国人后,他们让说法语的加拿大人保留了自己的语言和文化。这在当时是宽宏大量的,但是这意味着两个世纪后,加拿大面对的是愤怒和对抗性的魁北克分离主义运动。秘鲁的西班牙人与此类似,他们征服了印加,让印第安人保持了语言和文化。但是现在,在城市里说西班牙语的秘鲁人很少了解山区说克丘亚语的秘鲁人,30%的秘鲁人不说西班牙语。任何未经融合的亚文化都带来或多或少的问题,最坏的便是构成对一国政治系统的威胁。

从20世纪70年代开始,法国就从长远考虑,通过统一的学校系统来积极推行民族国家的融合。不说法语多为落后地区,法国教育部派出老师,像传教士那样深入这些地区的乡村。老师们遵从全国统一的课程表——教育部可以随时说出,全国都在教什么课程——要求学生牢牢记住法国的光荣与统一。用尤根·韦伯(Eugen Weber)的话来说,他们逐渐“从农民变成了法国人”。¹⁸几十年后,一个统一和融合的法国诞生了,这是公开的政治社会化的例证。

美国高度依赖于自愿的融合,从而创造出一种主流文化,使大多数美国人都感到“宾至如归”。移民们发现,如果要想在新世界有所作为,他们必须学习英语。以成就为取向的消费社会倾向于使口味和职业模式都标准化。“大熔炉”形成了,但是并不完美。许多美国人保留着小的亚文化差别——经常是在宗教和烹饪领域——可是他们不具有政治上的重要

性。美籍意大利人并不积极地支持杰拉尔丁·费拉罗(Geraldine Ferraro),他是第一个在1984年民主党大会上竞争副总统候选人职位的意大利人。他的失败表明,美籍意大利人已经很好地融入主流文化:他们对“自己”的候选人得票最少并不在意。亚裔美国人也同样被迅速地融入主流文化。美国的日本人,只占总人口的千分之二十五,却在国会的535个议席中照样拥有几个席位。

并不是所有的亚群体都这么幸运。黑人和西班牙人后裔尚未被完全融合。他们形成了有争议的亚文化。二战以后美国政治面临的重大问题是,是否应该将这些亚文化进行完全的融合?通过1954年布朗诉托皮卡教育委员会的案件,最高法院开始用联邦政府的权力来实施对美国学校的改革。这一措施遭到了强烈的反对。在某些地方,联邦法官不得不直接控制地方学校,以维护少数民族乘公交车上学的权利。前已述及,从事这些努力的根本原因,在于一个未经融合的群体即代表着一个社会问题,甚至是一个威胁。赞同融合的肯尼迪和约翰逊总统认为,在与共产主义的斗争中,如果美国人口中有一个特殊的群体是被压迫的、贫穷的,它就不可能组成一支强大的军队,为世界其它国家提供自由、公正的范例。在此,融合是作为国家安全的一个方面面被追求的。

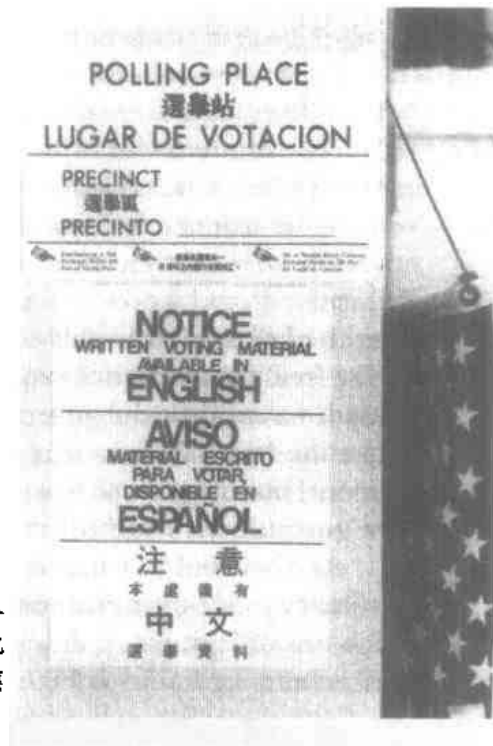


1957年阿肯色州小石城的种族融合还很艰难。中心中学的黑人学生必须在一名国民警卫队员的护送下才能穿过正在嘲笑他们的白人学生。这个问题还不仅限于南部或20世纪50年代。

语言方面也必须进行融合吗?美国的黑人必须放弃“黑人英语”而改说标准英语,西班牙人后裔也必须学习英语吗?假如他们不愿意,就会给自己的生活造成极大的不便,尤其是在找工作时。但是许多黑人和西班牙人后裔,和一些美国土著,将他们的语言视为民族认同和骄傲的标志。美国宪法并没有特别地规定一种国语,它也没有让英语外的其他语言成为非法语言。1986年,加利福尼亚的选民通过一项法案,让英语成为本州普遍使用的官方语言。当然,人们还是能够继续说他们的语言,但是官方文件(如选票和其它法律文书),将只用英语来表达。其它州也通过了类似的法律,认为确定一种官方语言会鼓励新移民学习英语,由此加速融合的进程。

政治社会化

当考虑到社会化过程时,我们应该记得这样的行为模式从何而来:诸如餐桌上的礼仪、地址的正确表述方式、个人卫生的准则。这些行为并不是正式教育的结果,它们大部分是通过观察别人、模仿别人而得到的。政治社会化以相似的方式运作:我们看、听、模仿家庭、朋友、其他我们尊敬的人的政治态度和价值。学习面对国旗宣誓表示忠诚,听到国歌时站起



加利福尼亚州的三语牌强调了该州人口的多文化特征。为了努力促进文化的统一,加利福尼亚人在1986年投票决定英语为惟一的官方语言。

来,承认政治人物——从总统到警察——的权威,这都是政治学习的过程。家庭、朋友、学校老师、甚至电视都是重要的老师。如果北爱尔兰的天主教孩子们和美国城市贫民窟的穷孩子在成长过程中只看到他们孤立的邻居们的生活方式,对他们的小群体如何融入整个国家没有概念,就很容易形成外在于主流文化的亚文化。如果政治社会化的过程完全不包括融合,整个政治文化就走向瓦解。政治社会化——对政治态度和社会习性的学习——对稳定政府至关重要。

政治社会化的作用

对个人和政治系统而言,政治社会化有以下几种功能。

训练个人。政治社会化给每个人灌输政治系统流行的价值,它把个人与系统联结起来——个人期望从政府那里得到既定的东西,也知道什么是可以期望的:遵守法律、参加地方大众事务、在选举日参加选举。

支持政治系统。通过教育社会成员遵守系统的规则,履行其应承担的角色,政治社会化有助于维持政治系统与政府的运作,并使其合法化。大部分人遵守法律,接受不同的角色——法官、警察、政党积极分子、候选人、选民——相互互动以保持系统的正常运转,使其成功地按应有的方式进行统治。¹⁹

对于那些愿意服从官方权威的人来说,政治社会化还有助于训练他们的组织能力。母亲对第一天上学的孩子说:“照老师说的去做。”这就是使老师的权威合法化,训练孩子尊敬老师。我们同样使政治变得社会化,即使我们可能为一项不认可的法律所侵犯,为我们不同意的管理者制约,为我们不喜欢的总统所领导,也从不认为遵守法律是一项被强迫的事情。在20世纪初,很多本来经常喝酒的美国人拒绝滴酒沾唇,仅仅是因为这违反了政府的禁酒法令(尽管也有许多人不遵守这项法令)。自然在有时候,遵守法律是因为害怕惩罚;但在许多场合,顺从并接受政府的权威是来自子长期的训练。

第1章已经提及,这种服从叫作“合法性”。当合法性受到侵蚀时,政府必须使用强制手段来巩固它的法令。所以,检验合法性的一个方便方法,就是看需要多少警察。在英国,当合法性很高时,警察的数量很少;北爱尔兰在联合王国中居于亚文化的地位,合法性就低(特别是在天主教少数民族中),于是就需要大量的警察,后面还要跟着皇家军队。80年代

初的波兰,政府合法性完全丧失,国家只能为警察和军队所统治。

社会化的机构

孩子们所遇到的每一个场所,都是政治社会化的潜在机构,但是最早遇到的家庭具有其他任何机构所不能比拟的作用。由政府和学校所推行的“公开的社会化”,如果与家庭价值取向冲突,通常都会失败。当家庭和政府的价值一致时(就像在美国),两个社会化途径就会交互发生作用。

家庭。心理学家告诉我们,在离开家庭很长时间以后,父母仍然可以对我们的行为施加显著的影响力,包括政治行为。一个明显的例子是,大多数人投与父母同样的票。更基本的是,家庭塑造了个体的心理特征,它决定着我们的政治态度,传递一套规范和价值(包括政治内容),以及信念和态度(如政党忠诚感和对政府的信任或不信任)。

早年所受的定位和训练有着强烈的影响。一项关于塑造政治态度的研究发现,大部分的内容都是在三到四岁时被塑造的。²⁰家庭对这一年龄的孩子有着几乎绝对的控制,在他们上学时也一样。很自然,父母是主要的典范,因为他们是所有基本需求——食物、温暖、身体保护、爱、自我认同——的主要来源。家长是孩子们的世界中有着巨大权力和权威的人物,从他们那里,孩子们有意无意地接受了许多规范、价值和态度。

这种心理塑造的结果是,家庭关系影响着他们在成年后的不同政治行为。²¹大致说来,人们在成年后还给世界的正是他们在孩提时代所得到的。一项规模庞大的研究发现,带有权威性格的美国大学生几乎在孩提时代都有着不同程度的严酷经历。²²父母过分地关爱是有害的,这会使孩子害怕离开家庭的呵护,这种恐惧在政治上就表现为对公众人物的不信任和不喜欢。

作为成人,人们参与政治生活的方式迥然不同。在这种行为差异的背后,是关于其政治行为是否有效的信念之间的巨大差异。那些觉得自己能够影响政府政策的人,自然更愿意积极一些。但是这种信念差异从何而来?阿尔蒙德和维巴的五国研究发现,这与家庭决定事情的方式密切相关。²³研究中间成人被调查者,他们是否还记得孩提时代在家庭决策中有发言权,是否感到他们成年时期的行为可以影响政府。答案表明,在回忆家庭参与和“政治功效”的感觉之间有着明显的联系:那些参与家庭决策的人,平均说来更倾向于感到,他们政治信念的表达能够影响政府。

大多数家庭中发生的非正式的政治社会化——有时是无意识的。父

母和孩子都没有意识到,未来的政治行为从这时起就已经塑造。例如,既不遵守法律”又拒绝劝说的父亲,或因为丈夫毫不关心,从而认为抱怨自己独立承担是没有用的母亲。父母对政治事务的态度和行为——他们对选举运动的兴趣程度,或接受一个小的法律制裁(收到一张交通违章传票)的情愿程度——或许比有意识地教授任何政府、政治理论更能塑造孩子未来的政治行为。相反,学校里的社会化就是非常确定的。

学校。当一个新国家创立时,无论是通过革命、内战、还是和平地从殖民地独立出来,最为重要的步骤之一就是,政府必须教育其公民,他们从属于一个民族国家共同体。在把散乱的人群变成一个民族的过程中,学校是最为重要的社会化机构之一,因为它能够同时聚集数量庞大的个体,对他们进行教育——这是家庭所无力完成的。非洲的发展中国家现在努力整合诸多说着不同语言、经常有着相互冲突历史的部落。美国学校的角色是显著的,它们已经被要求把有着不同政治价值的移民转变成为一个民族。共产主义国家同样高度依赖于学校来进行系统的新政治忠诚和概念的灌输。

在政府运作良好的国家里,学校政治社会化的内容与家庭非常一致。这样,小学就有着重要的作用:他们能够巩固学生对共同体和国家的认同。在全球所有的教室里,孩子们都向不同的国旗敬礼,被教导要对自己祖国的象征有积极的感情。开放性公众教学的拥护者通常强调它的价值,教导公民概念,灌输个人对国家共同体的义务的信念。

人们接受学校教育从而影响其政治态度,这要比对星条旗或米字旗的忠诚更为复杂。例如,受过几年教育的人相对接受较少教育的人,对共同体有更强烈的代表感,感到更能够去影响公共政策。如表 7.2 所显示的,尽管不同国家的政治文化中存在差异,在个人的正规教育和其对政治体系的态度中仍有着显著联系。上过更多学的人,显示出更多的对政治问题的敏感意识,更关注政治,更倾向于参与政治讨论,更愿意参与政治。

一个人对其权利和责任的认知,在多大程度上是课堂教育的直接结果?长时间的学校教育与社会经济地位相联系这一事实,能够解释多少内容?这些疑问带来了分析的难度,通常人们认为,教育是外在于经济考虑的、有着自身权利的力量。因此,学校应该教育什么、教育到什么程度,就经常引起广泛的争议。黑人领袖反对正在使用的教科书,因为它们忽略或轻视了美国黑人的成就,特别是那些仅仅简略提及的课本。他们把正式的种族认同教育视为美国黑人在有效行使其政治和公民权利进程中起关键作用的因素。

表 7.2 从国家和教育程度看普通人应该积极参与当地事务的比例

国家	总体	小学	部分中学	部分大学
美国	51	35	56	66
英国	3	35	42	42
西德	22	21	32	38
意大利	10	7	17	22
墨西哥	26	24	37	38

资料来源:Gabriel A. Almond and Sidney Verba, *The Civic Culture* (Princeton, NJ: Princeton University Press, 1963), p. 176. 获得许可,同意引用。

伙伴群体。学校教育虽然是一种有效的社会化力量,但同样有证据表明它们并没有长久的效力,除非其他影响因素也把个人向同样的方向推进。例如,牙买加工人阶级的孩子与较高社会阶层的孩子一同上学时,即倾向于采取后者的政治态度,而如果他们进入全部是工人阶级孩子的学校,态度就不会改变。²⁴

与学校和家庭相比,伙伴群体影响力的相对强度在逐渐上升。作为现代社会迅速变迁和经济分殊化的结果,父母已不再能够给孩子以很多的知识、技能、外部世界所需要的理解力。孩子们更多的时间是在学校里或同伙伴们在一起度过的。结果是,学校与伙伴群体比家庭产生更大的影响力,并且后者还可以增加对个人同化的影响,这是学校所没有的。

大众传媒。大众传媒构成了第四种重要的社会化力量。这些媒体是现代工业文明的产物,小社会中没有它们,过去的古典文明中也没有。这并非偶然,是现代技术创造了它们;不过更重要的一点是,现代社会(特别是它的政府)高度依赖于它们,即便是那些简单的功能。大众传媒构成人们获取外在于日常生活经验、外在于其理解力的信息的革命。在美国,即使是三岁的儿童也能够在电视上认出总统,知道他是国家的“老板” 参议员和众议员得到的新闻报道就相对少一些,这种相对冷淡的处理,将保持在孩子们的记忆中。

与学校一样,如果大众媒体的报道与家庭和教会的教导相矛盾,它们也可能是不成功的。苏联的研究者发现,家庭对个人的政治观点比无所不在的苏联媒体有着更大的影响力。伊朗的大众传媒为国王所牢牢控制,试图培植对他的忠诚,但是虔诚的穆斯林从地方清真寺的“毛拉”那里得到指导,憎恶国王,大众传媒对此无能为力。

政府。政府自己也不可避免地是政治社会化的机构。实际上,它做

的每一件事都为公民所关注,许多行为都明确地向公众解释或展示了政府的态度。

所有的政府行为都在影响着人民。因此,政府的态度,它所提供的信息、教育、宣传从未被设计来削弱大众的支持与忠诚。国家的盛大场面,如英国国王的加冕典礼,对公众有着直接的效果,国旗招展的游行和令人印象深刻的阅兵也是如此。为其它社会化机构(如媒体和学校)所从事的非正式政府行为,也有同样的效果。学校、医院、公共建筑都飘扬着国旗;对国王、总统、首相及其他执政者的赞美,是用一种充满敬意的语调来宣读的,能让所有国家的学生感到敬畏。

不过,政府控制政治态度的能力是有限的,因为几乎所有的信息和经验都要通过与亲属、伙伴等小群体的谈话,用他们自己的兴趣或既定的态度来解释,才能到达个人。在与社会分离的异化群体中,通常是家庭和共同体的“社会化”使他们的孩子不喜欢政府,无论政府在相反方向作出多大的努力。

建议读物

- DIAMOND, LABRY 编 *Political Culture and Democracy in Developing Countries*. Boulder, CO: Lynne Rienner, 1994. 有关专家对政治文化怎样促进和阻碍民主的发展作了探讨。
- ELSHTAIN, JEAN BETHKE. *Democracy on Trial*. New York: Basic Books, 1995. 本书精辟地指出,对个人权利的纠缠破坏了美国的共同体意识和公民义务。
- HACKER, ANDREW. *Two Nations: Black and White, Separate, Hostile, Unequal*. New York: Scribner's, 1992. 本书辩解并警告说在美国种族间的整合还远未完成。
- HERO, RODNEY E. *Latinos and the U. S. Political System: Two-Tiered Pluralism*. Philadelphia: Temple University Press, 1992. 作者认为说西班牙人共同体正在逐步融入美国政治在很大程度上是一种错觉。
- INGLEHART, RONALD. *Culture Shift in Advanced Industrial Society*. Princeton, NJ: Princeton University Press, 1990. 作者以一种更为开放的观点,对“后唯物主义”的兴起作了比较的和实证的研究。
- LIPSET, SEYMOUR MARTIN. *American Exceptionalism: A Double-Edged Sword*. New York: Norton, 1996. 这位研究态度的专家认为美国政治文化实际上别具一格。
- MORONE, JAMES A. *The Democratic Wish: Popular Participation and the Limits of American Government*. New York: Basic Books, 1991. 美国人对政府权力的深层恐惧阻碍了富有意义的改革。

- PUTNAM, ROBERT D. *Making Democracy Work: Civic Traditions in Modern Italy*. Princeton, NJ: Princeton University Press, 1993. 本书给人印象深刻的发现是,意大利地方政府的成败依赖于几个世纪以来形成的信任、合作和参与的态度。
- SCHLESINGER, ARTHUR M., JR. *The Disuniting of America*. New York: Norton, 1992. 一位著名的历史学家反对多文化教育对社会的整合是危险的说法。
- SELIGMAN, ADAM B. *The Idea of Civil Society*. New York: Free Press, 1992. 本书论述了宽容的、多元主义的民主制的哲学基础及其移植的困难。
- TERKEL, STUDS. *Race: How Blacks and Whites Feel About the American Obsession*. New York: New Press, 1992. 美国的黑人和白人仍是分离的,而且互相畏惧。
- VELIZ, CLAUDIO. *The New World of the Gothic Fox: Culture and Economy in English and Spanish America*. Berkeley, CA: University of California Press, 1994. 这位著名的历史学家认为,与我们所继承的英国文化相比,拉丁美洲人从西班牙继承来的政治文化解释了他们落后的原因。
- VERBA, SIDNEY, KAY LEHMAN SCHLOZMAN 和 HENRY E. BRADY. *Voice and Equality: Civic Voluntarism in American Politics*. Cambridge, MA: Harvard University Press, 1995. 本书通过广泛的调查说明了为什么美国的政治参与较其它国家为多。

【注 释】

1. 对美国和加拿大态度的精彩比较,见 Seymour Martin Lipset, *Continental Divide: The Values and Institutions of the United States and Canada* (New York: Routledge, 1990)。
2. 对政治文化的出色探讨,见 Gabriel A. Almond 和 Sidney Verba, *The Civic Culture: Political Attitudes and Democracy in Five Nations* (Boston: Little, Brown, 1965); Lucian W. Pye 和 Sidney Verba 编 *Political Culture and Political Development* (Princeton, NJ: Princeton University Press, 1965)。
3. Pye 和 Verba, *Political Culture and Political Development*, p. 513.
4. 1958年,60%接受调查的日本人首选的身份代名词是中性的,比如“我”或“你”。当问到谁掌握国家重建的政策制定时,三分之一强的人认为这应该交给优秀的政治家,而不是那些选举出来的代表。Warren Tsuneishi, *Japanese Political Style* (New York: Harper & Row, 1966), pp. 16ff.
5. 例如参见 Robert N. Bellah 等, *Habits of the Heart: Individualism and Commitment in American Life* (New York: Harper & Row, 1986)。
6. Seymour Martin Lipset, *The First New Nation: The United States in Historical and Comparative Perspective* (New York: Anchor Books, 1967), 第3章。
7. Alexis de Tocqueville, *Democracy in America* (New York: Washington Square Press, 1964)。本书首版于1835-1840年间的法国。
8. Almond 和 Verba, *The Civic Culture*。阿尔蒙德和维巴研究的国家是英国、美国、西德、意大利和墨西哥。

9. 一位顶尖学者对传统中国的描述,见 John King Fairbank, *The United States and China*, 第四版 (Cambridge, MA: Harvard University Press, 1979), 第 2 章。
10. Almond 和 Verba, *Civic Culture*, p.347.
11. Carl J. Friedrich, *Constitutional Government and Politics* (New York: Harper & Row, 1937), pp.16 - 18.
12. Almond 和 Verba, *Civic Culture*, p.148. 正如我们早就注意到的那样,墨西哥人的反应倾向于理想的表达,而不是实际的行动。
13. E. J. Dionne, Jr., "Government Trust: Less in West Europe Than U.S.," *New York Times*, 16 February 1986, p. 20.
14. Robert D. Putnam, "Bowling Alone: America's Declining Social Capital," *Journal of Democracy* 6(January 1995), 1.
15. Francis Fukuyama, *Trust: The Social Virtues and the Creation of Prosperity* (New York: Free Press, 1995).
16. 最早研究公民文化的作者们充分认识到政治文化的变动性,并且出了一本考察最早研究的五个国家的变化的书。见 Gabriel A. Almond 和 Sidney Verba 编 *The Civic Culture Revisited* (Boston: Little, Brown, 1980)。
17. 见 Giuseppe Di Palma, *Apathy and Participation: Mass Politics in Western Societies* (New York: Free Press, 1970)。Di Palma 利用《公民文化》的研究资料证明了现代社会实际上产生了更大程度的冷漠。
18. 见 Eugen Weber, *Peasants into Frenchmen: The Modernization of Rural France, 1870 - 1914* (Stanford, CA: Stanford University Press, 1976)。
19. 一位权威社会学家担心当代美国的公民教育已经受到严重削弱,而且会对美国民主造成危害。见 Morris Janowitz, *The Reconstruction of Patriotism: Education for Civic Consciousness* (Chicago: University of Chicago Press, 1983)。
20. David Easton 和 Stephen Hess, "The Child's Political World," *Journal of Political Science* 6(August 1961), 229 - 46.
21. 例如,政治学家 Robert Lane 发现父子之间的紧张关系会导致儿子缺乏批评政治权威人物的能力。见 "Fathers and Sons: Foundations of Political Belief," *American Sociological Review* 24(August 1959), 502 - 11.
22. T. W. Adorno, Else Freckel-Brunswick, D. J. Levinson 和 R. N. Sanford, *The Authoritarian Personality* (New York: Harper & Row, 1950)。
23. Almond 和 Verba, *Civic Culture*, pp.274 - 79.
24. Kenneth P. Langton, *Political Socialization* (New York: Oxford University Press, 1969), pp.126 - 31.
25. 见 David Wedgwood Benn, *Persuasion and Communication in the USSR* (New York: Blackwell, 1989)。

第 8 章

公共舆论



政治文化与公共舆论(Public Opinion)紧密联系在一起。它们由相同的影响力组成,并以某种方式结合在一起,很难分开。政治文化或多或少地关注于持久的价值、态度、理念,它是人们从社会中学习得到的,专门针对政治问题。大部分美国人对以下观念是确信无疑的:政府权力是危险的,必须被控制。这种观念被构筑进美国政治文化的永久价值结构中,同

确信民主是政府惟一应该采取的形式一样清晰。而公共舆论则基于长期的信仰和理念,是人们对特殊政策和问题的反应,而非长期的价值体系。

正如公共舆论和政治文化不是同质的一样,政治文化与个人观点也不同。一个妇女对于邻居宗教信仰的观点不会是公共舆论的一部分,但是他认为少年应该在公立学校作祈祷的态度则是。公共舆论针对的是政治和社会问题,而不是个人的偏好。

最后,公共舆论并不总是需要强烈的、清晰的、统一的大众认同。要知道,的确有大多数人一致的观点,这时公共舆论就有着强有力的力量。但是公共舆论经常是包括几个小团体,每一团体的观点互相冲突,加上一大批尚未作出决定的人们,再加上更多的总是没有兴趣或观点的人。就大部分内容而言,公共舆论是有关政治和社会事务散乱的理念与态度,能够很快地改变。

公共舆论的作用

作为政治系统最初的“输入”内容,公共舆论直接引导着公共政策吗?它应该这样吗?这些问题是有争议的,很难处理。在民主体制中,普通人的回答或许是:“也许它是这样,但是不能确定。”如何认识为公共舆论控制的实践是困难的。民意调查者如何在立法者和行政者作出决策之前计算人们是怎么看待该问题的呢?当公众感到无力依靠自己的知识来认识更复杂的事物时,他们对大多数问题甚至没有观点,也没有作出回答的意愿。1948年,一项民意调查问被调查者是如何看待《金属的金属法案》(Metallic Metals Act)的。结果,有59%的人支持该法案,认为它申明了个人的责任;16%的人认为该法案不该强加给美国人民,有30%的人承认他们对此没有看法。实际上,该法律根本就不存在,也没有人提交这样的提案。罗斯·佩罗的“电子市镇会议”设想,或许只有少数人感兴趣,这些人对吸引他们的问题将产生不成比例的影响力。

除了公众对诸多政府政策的忽视外,还有道德问题:人数就能代表一切吗?大部分美国人反对对汽油征税,这就意味着政府应该不顾一切地取消这项税收吗?即便如此,无论公共舆论作为政策制定的指标是多么不充分,谁也无法否认它在政治生活中的重要地位。即使是在极权主义国家,政府也知道取得公众支持、倾听持不同政见者的嘀咕是稳定统治的关键因素。

公共舆论在政治体系中的角色是很难界定的。在民主体制中,选举

提供了公众对政府进行控制的正规途径,但这也只是公共舆论非常粗略的表达。一次选举只能表明选民对官员整体表现的裁决;除了选举之外,很少有某个问题能有如此地位。当然,如果舆论强烈地向某一方向倾斜,也没有哪一个候选人或官员会予以拒绝,所以在此意义上公共舆论的确提供了某种控制。很少有拥护增加税收或给社会安全利益带来严重危害的人被选上。但是在大多数场合,候选人,尤其是在像英国和美国的两党体制中,试图控制选举的努力收效甚微。



我们不会放弃哈维尔!这一在布拉格的温斯劳斯广场上出现的标语和请愿的目的是要让捷克总统哈维尔在1992年继续掌权。他在那一年的晚些时候辞职而没有在他的国家分裂时主持工作。但分裂以后,他又回到了台上。

在多数场合,公共舆论是由行政官员制造的,而不是让他们服从的。为什么我们政府的一些领导人花费那么多的时间,在电视摄像机面前对大众进行说服?当尼克松总统于1971年末宣布,他将是访问中国的首位美国总统时,他彻底改变了对于中国的公共舆论(很快就非常流行)。西班牙首相冈萨雷斯是反对西班牙加入北约那个党派的首脑,后来他改变了看法,支持西班牙加入北约。尽管公共舆论的测验显示,大多数西班牙人并不想让西班牙加入北约。在1986年的公民投票中,当冈萨雷斯为此寻求帮助时,西班牙人还是团结在他的周围。即使是在海湾战争的前夜,美国的公共舆论还不一致,然而一旦战争爆发,美国人便强烈地支持布什总统的政策。政府能够创造公共舆论。

即使选举只是提供了公共舆论的一个模糊的指标,政府也通常是制

造他们希望得到的态度,而不是被动地服从;利益集团更是直接参与到制造民意中来,他们关注于公民或院外活动人员,经常让公共舆论以清晰明晰的术语表达出他们的意愿。在民主国家中,那些支持持不同政见者以鲁莽的、戏剧性的方式表达不同意见,将冤情公之于众的策略可以非常有效地激起广泛的同情。阿拉巴马州塞尔玛市的治安官对因选举权被拒绝而举行抗议的黑人所采取的暴行,通过电视新闻向全国报道,公众对此的反应是1965年通过《投票权利法》的决定性因素。

非民主国家公共舆论的作用。在遭到公共舆论强有力的反对时,任何政府都是脆弱的。甘地以简单的非暴力抗议措施,使用公共舆论这一武器赢得了印度的独立。一个憔悴的、戴眼镜的老人,穿着缠腰布,威胁说如果英国人不从印度撤出就绝食。他得到了如此之多的支持,以至于英国人不敢冒忽视他的危险后果。

单纯采用暴力和压制的政府无法持续很长时间。即使是使用大量残酷手段来压制不同意见的纳粹德国,也必须依赖于德国的世界霸权迷梦——并非盖世太保夜晚的袭击——来激起爱国热情。公众的支持对希特勒政权非常重要,这从政府密切关注德国公众如何对其政策作出反应就可以看出。二战后发现的文献表明,纳粹高级领导制造出庞大的网络,来发现人们对每一项新政策的反应,并进行仔细的宣传,收集可靠的关于人民士气的材料。¹具有反讽意味的是,政权巨大的压制权力如此之恐怖,以至于官员们不敢上报否定性的报告。结果是,纳粹政府得到的都是“玫瑰色”的报告,而不是确切的反馈,所以通过“公共舆论”从未真正了解事情的真相。

公共舆论的结构

尽管有诸多的限制,社会学家还是能够粗略地发现有哪个人在对政治想什么。有必要注意的是,没有哪个社会集团是百分之百地赞成或反对。实际上,60%或70%就已经被认为是相当高的比例了。我们要发现的是社会集团之间的差异,以及可以用统计规则进行检验的特征。我们寻找不同宣传的真实意义,无论是为了白人还是黑人。一旦我们发现了差异的特征,我们就能够对特征进行解释:在何种程度上,哪些范畴和问题影响了一个国家的公共舆论。例如在斯堪的纳维亚,社会阶层的特色是按政党倾向来建构的:工人阶级倾向于选举社会民主党,中产阶级选举更为保守的党。在拉丁语系的欧洲国家,社会阶层是非常微妙的,工人阶

级分散其选票于左、中、右各个政党。在那里,宗教和地域才是重要的

社会阶级。马克思把社会阶级概括为具有普遍性的群体。工人,一旦他们意识到自己的处境,就会成为社会主义者。现在,通过定量分析,社会学家发现,社会阶级仍然在起作用,即使是在相对无阶级差别的美国。几十年来,美国的体力劳动者一直选举民主党;经济景况和职业较好的人则选举共和党。²但是这只是大致倾向,经常还混杂有其他因素。穷人通常是非常保守的,而富有的人则可能是自由派人士,甚至是激进分子。在困难时期,当面包和黄油的问题(如工作)变得紧要时,美国工人阶级倾向于支持民主党,像1992年那样。当这些问题变得不重要时,工人阶级大多考虑非经济因素。由此,道德问题(堕胎、学校里的祈祷)和外交政策(增加国防开支)就可能将一大批工人推向共和党。

社会阶级同样很难测量。有两种普遍使用的办法:客观的和主观的。客观的决定因素主要是问被调查者,他的大致年收入或对邻居收入的判断;主观的决定因素是问被调查者,他认为自己属于哪一阶级,这经常与客观的社会阶级判断有歧异。大多数美国人习惯于把自己定位为中产阶级,即使他们并不是。有时即使是非常富有的人,也认为自己处于中间等级,把自己叫作中产阶级。人们谋生的方式也许比他们的实际所得更重要。美国农民对政治是保守的,矿工和钢铁厂的工人就不这样。不同的工作产生不同的政治态度。

有时,社会阶级按马克思所观察的相反方向运行。一些在郊区生活的持自由主义立场的富人就把马克思颠倒了过来。³西班牙研究者发现了社会阶级与支持左翼之间的相反关系,处境较好的西班牙人比穷人更容易支持左派。在该项研究中,教育是最主要的因素:一个受过大学教育的人很容易成为激进分子。⁴

阶级在塑造舆论时所起的作用,很少是完全的。通常,只是在与其他因素(如宗教或地域)联系在一起时,社会阶级才是重要的。在英国,阶级加上宗教信仰塑造了很多选民;在法国,阶级加上地域、虔信程度(虔诚的天主教徒对不虔诚者);在德国,是阶级加上地域加上主导教派(天主教对新教)。如耶鲁大学的约瑟夫·拉帕隆巴拉(Joseph LaPalombara)所言,关键的问题是“阶级加上什么?”⁵

教育。教育程度与社会阶级相关。家境较好的孩子通常受到更多的教育,教育反过来又能带来较好的经济境况。与西班牙的研究不同(那里大学生倾向于激进),美国的教育似乎有分裂效果:它使人们在非经济问

题上更为自由化,但是在经济问题上则趋向保守。大量的调查数据表明,受过大学教育的人更为宽容,支持公民权利,更容易接受诸多不同的观点。但是一旦进入经济领域,这些人就开始否定对收入进行再分配的努力——对高收入阶层征收高税收的方式(是针对他们的)和对失业者的福利政策。要知道,在其他国家,受过教育的人在经济和非经济问题上都是持自由主义立场的,但是在美国,有时则是分离的。⁶美国的工人阶级也是同样:他们希望得到国家收入中更多的部分,但是在种族、生活方式、爱国主义等方面却十分不宽容。当大学的年轻学生(大多出自中产阶级家庭)抗议越战时,他们有时会对加入工会的工人的无动于衷表示强烈的愤慨,这是经济和非经济自由主义态度差别的鲜明图画。

有一件事情是教育的成果:政治参与的增加。大学生更愿意参加投票,为各类运动工作,追随着政治,与官员保持联系。那些完成了高中学业的人,则处于中间等级。教育实际是通往精英地位的入口。大部分国家的精英是大学生(例外情况是权力刚刚到手的革命精英。然而他们的继承者,也通常是大学生。)教育似乎对政治参与以及其后的精英地位贡献良多。很明显,它增加了知识,同时也增加了自信,训练了说和写的的能力,以及个人成就的期望。事实上,你阅读这本书就表明你或许已经比别人更多地参与政治,有着更好的机会获得某些政治影响力。

地域。老话说得好,每个国家都有南部,在政治上也是如此。无法明确的是,是否南方就一定比北方更保守或更激进?卢瓦尔河以南的法国,塔霍河以南的西班牙,世代都是左倾的;意大利南部却是保守主义的大本营,德国南部的巴伐利亚也一样。在英国,英格兰非常保守,而苏格兰和威尔士却支持工党。当然在美国,数十年来一直有“顽固的南方”之称,他们自动支持民主党——但现在已经不是这样了。

边远地区通常弥漫着对首都的怨恨,由此而带来“中心—边缘紧张”的术语。通常,边远地区是被该国政府强制统一的,因此从未完全对此表示满意,地域的回忆可以持续几个世纪之久。法国南部、美国南部、意大利南部、魁北克、苏格兰均是如此。这些地方通常都感到在经济上受到中心地带的剥削。它们可能有着不同的民族成分,如西班牙的加泰罗尼亚和巴斯克、比利时的瓦隆、加拿大的魁北克、南斯拉夫斯洛文尼亚和印度的几个地区。

一旦在一个地区建立起了政治体制,其模式将是高度稳定的。地域在英国、法国和德国政治中扮演着重要的角色,美国也有类似的情形。“顽固的南方”已经瓦解,但是南部和西部“阳光地带”的各州在经济和非

经济问题上通常都是保守的,它们对州的权利都非常热心。北部和东部“云雾地带”的各州,工业已经衰退,它们的倾向更为自由,尤其是在关于华盛顿的经济政策方面。80年代初,当里根总统降低税率和福利开支时,保守主义者与南方的民主党人共同支持他,而一些自由主义者和北方的共和党人,俗称“吉普赛蛀虫(gypsy moths)”,则反对他,这为我们提供了一幅美国地域政治的真实图景。

宗教。宗教经常是政治生活中最有爆发力的内容,在塑造舆论方面贡献尤多。在许多场合,宗教比社会阶级对政治观点的影响更为强大。宗教影响有两种情况:支配性的教派和虔诚程度。在德国,天主教徒倾向于参加基督教民主联盟,而新教徒则愿意参加社会民主党或自由民主党,尽管社会阶级问题也与这一选择有关。在德国,它的问题是支配性教派在法国,那里大部分公民都至少是名义上的天主教徒,问题只在于虔诚的程度,因为许多法国人对宗教非常冷淡。一个法国人越是参加到大众中来,他就越会选保守党。共产主义选民很少是虔诚的天主教徒。在意大利,宗教和政府通过强有力的基督教民主党联系在一起。天主教国家一个最大的分裂存在于教权主义者和非教权主义者之间;前者赞成教会在政治中发挥作用,后者则反对这么做。法国、意大利、西班牙很长时间以来一直受到这个问题的困扰,保守主义政党更接近天主教会,左翼政党则对教会的影响怀有敌意。

宗教也在美国扮演着显著的角色,尽管它与种族重叠在一起。天主教徒,尤其是波兰裔的天主教徒,是最为忠诚的民主党人。⁷在以前的移民大潮中,大城市的民主党欢迎并帮助了从天主教国家来的移民,反过来,这些人和他们的后代就坚定地支持民主党。很长一段时期内,人们相信,天主教徒不可能被选为美国总统;而肯尼迪于1960年打破了这一看法,现在天主教背景可能不再对候选人构成威胁了。许多天主教徒和清教原教旨主义者现在在反对堕胎方面采取了共同立场。

80年代“宗教权利”的凸显构成当代美国政治中的主要问题。许多主流教派开始更为保守,迅速成长为原教旨主义者团体,并高度政治化了。⁸像杰里·福尔韦尔(Jerry Falwell)这样的部长,动员起他们的电视机来反对色情文学和堕胎,寻求强有力的国家安全和对共和党的支持。1996年,为年轻的拉尔夫·里德(Ralph Reed)所领导的强有力的基督教联盟,被认为是共和党内独一无二的最为保守的势力。

美国的候选人(尤其是总统候选人),通常被认为必须是经常去教堂做礼拜的人,但是自从原教旨主义兴起以来,许多人又希望被认为是“再

生(born-again)”的基督教徒。1980年,里根和卡特都宣称自己是再生的基督教徒。前参议员 E. 麦卡锡(Eugene McCarthy)在1968年曾竞争民主党的总统提名,1980年重又复出,声称他是最后一位“只出生一次”的总统候选人。受过洗礼的克林顿让大家明白,他是一个经常做礼拜的好人。美国人喜欢这样的领导人,至少看上去是有宗教信仰的。

年龄。从年龄来看公共舆论有两种方式:直接的出生日期和代际区分。一般认为,年轻人是激进的,希望彻底改变制度,而老年人则更为稳健或保守。年轻时代没有什么责任,青年人能够沉迷于自己的狂热,但是一旦有了家庭、工作和孩子的压力,人们就变得保守了。

这种“生命周期”理论并非一贯正确,因为有时整整一代人在他们年轻时遭逢大事,从而影响到他们的一生。两次世界大战、大萧条时期以及越战的幸存者对于这些时代的悲剧满怀愤恨,这使得他们的观点带有浓烈的战争、经济和政治色彩。社会学家卡尔·曼海姆(Karl Mannheim)把这种人叫作“政治代”。⁹60年代和70年代初参加过抗议越战的美国青年,尽管后来成为安定分子,观点变得稳健,仍对在海外使用美国军队感到紧张。同样地,那些经历过30年代大萧条的老人则比青年人更支持联邦的福利政策,后者帮助积累了战后的财富。1992年的一项调查发现,美国青年比老人表现得更为保守、更为支持共和党。¹⁰

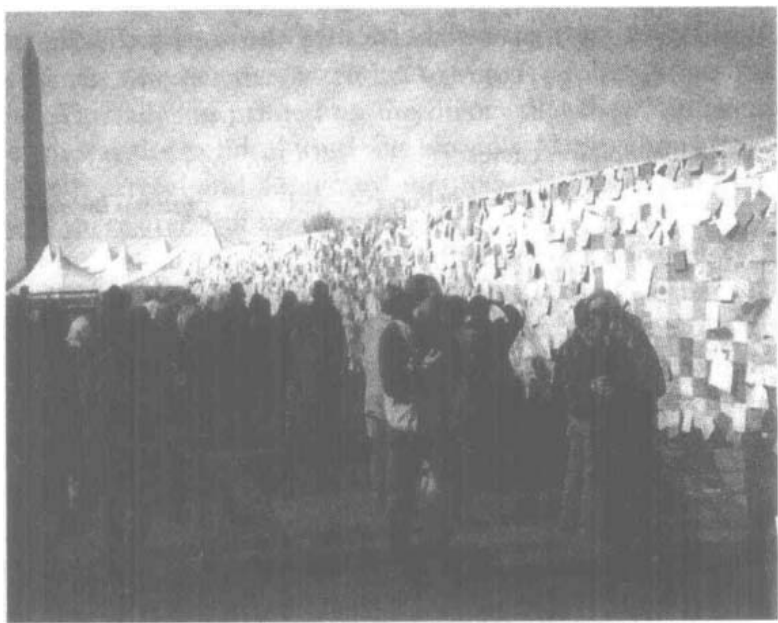
性别。即使是在妇女运动兴起之前,性别已经构成了政治差异的因素。在传统上,尤其是在天主教国家,妇女更为保守,更为关注家庭、家族和道德。这在今天的天主教西班牙和意大利仍然如此。但是在一个已经现代化的社会里,男性和女性的观点开始接近。妇女离开家庭去工作,对社会和经济问题更为敏感,并且不再接受丈夫的政治观点。在美国,80年代开始出现了一种有趣的“性别鸿沟”,妇女支持自由化和民主党的百分点要比男性高出几个。¹¹这恰恰是因为女性已经发现,联邦政府支持着家庭和家族的旧有价值。更进一步,许多妇女不喜欢共和党政府对战争的准备。1992年,妇女选举克林顿的百分比比男性要高出5个百分点。在当代政治世界,妇女或许是天生的自由主义者。

种族群体。种族与地域、宗教联系在一起,但是有时也独立发挥作用,特别是在美国这个多种族国家中。美国长久以来被称作移民的“熔炉”,但是研究者发现,种族群体的既定权力和活生生的意识依旧保留了几个世纪。民主党总统候选人蒙代尔自称是谦虚和严谨的,只是因为他是挪威裔美国人——挪威是高度社会化的,其家庭从不自我吹嘘。

美国政治生活经常可以用种族词汇来概括,如 WASP(白种盎格鲁-撒克逊清教徒)和其他北欧裔美国人通常支持保守主义和共和党,南方人和东欧裔、黑人、西班牙人、亚裔美国人则支持自由主义和民主党。这种简单化的分类有时会给复杂的个人、政治生活添加暴力成分,不过务实的政治家发现,这仍然是一个有价值的指标。种族政治随时代而改变。内战结束时,大部分黑人是共和党人,这是林肯领导的党。而当罗斯福和他的新政出现后,大部分美国黑人就成为民主党人,并一直保持到现在。在 19 世纪,美国的犹太人多数是共和党人,因为共和党强烈批评沙皇俄国的反犹主义。犹太移民在世纪之交通过诸如纽约的坦慕尼厅之类的民主机器,使之转向民主党。本世纪 70 年代,许多犹太人为新保守主义(见第 6 章)所影响,又转而支持共和党(但是 1992 年又转向民主党)。可见种族政治也并非恒久不变的。

公共舆论的模式

作为一个整体的人们是如何对待特定问题的?通常,他们能够表示赞成、反对或不作决定。但是不确定、暂时的因素在许多领域是如此之突出,以至于我们无法确信,“模式”能够告诉我们一切。



为了克林顿总统的就职,在华盛顿建了一堵愿望之墙。公民们将纸条别在上面,敦促对每件事进行立法,从饥饿和虐待儿童到全球变暖和核武器。

典型的舆论曲线。不同的人考虑问题的方式经常用一条统计曲线来概括,它显示了不同观点的分布——从一个极端到另一极端的样本分布。没有争议的问题——像“家庭、母亲、苹果派”这样的问题,很少有人会表示怀疑和反对——将会显示出:大部分观点聚集在一端,而持不同观点(或没有看法)的人数极少,处于另一端。假如问题是,美国是否应该采取更有效的方法来防止环境污染,答案可以在图上画出一个非常稳定的单向曲线,因其一边倒的特征而被称为“J曲线”。(图 8.1)

但是在许多问题上没有这么多的共识和确定性。这时,公共舆论可能采取“钟形”曲线或“单峰分布”,显示出一个相对较少的人群处于完全赞成的位置,而大多数人则处于中间的调和态度。当被问及军队的规模是否太小、太大或适中时,未必大多数人的回答就会处于两个极端。保持低税率的希望,对混乱世界的恐惧,个人对军事设施的态度等通常会导致“太小”或“太大”的回答,但是大多数人都回答“差不多”。

第三种反映公共舆论的模式可能采取极端的分布,即“双峰分布”,有时叫作“U曲线”。在一个足够大的范围内,这种有歧异的舆论足够导致一场内战。很多年来,当涉及多数与少数的权利,与英国的关系,与爱尔兰的关系时,北爱尔兰的新教徒和天主教徒有着深刻的分歧。结果往往是内部暴力冲突,没有多少北爱尔兰人能够置身事外。

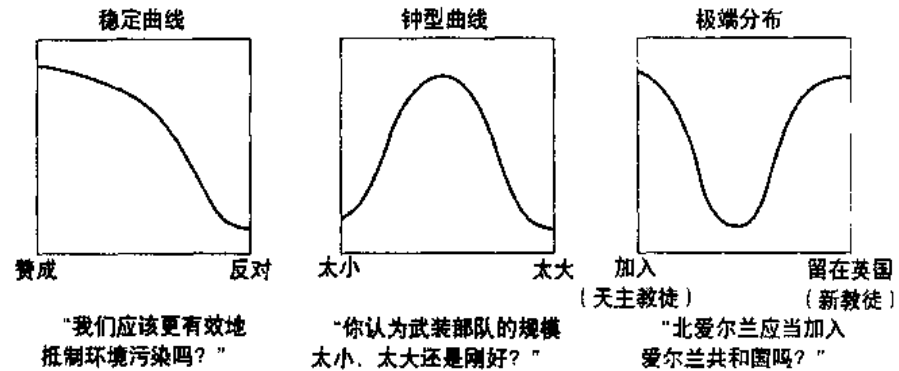


图 8.1 典型的公共舆论曲线

舆论的分布经常并不满足这些理想的模型,主要是由于大部分人在大部分时间里,对政治和政府问题很少注意。他们很少有持久的兴趣关注于并未直接涉及其生活的问题,因此他们得到关于这类问题的信息很少。例如,大多数公众调查将发现近一半的被调查者不知道他们在国会中的代表是谁。

因此在多数问题上,只有很少的公民时常注意新闻报道和社论,来获得一个明确的意见。并且在很多场合,即便是有这些“比较注意的公众”,一般的公共舆论曲线仍将是舆论模式的模糊反映。既然有如此之不确定性、个性的怪癖、不可避免的忽视,社会调查如何才能反映出一幅人们在想些什么的准确画面呢?

公共舆论的民意测验

用具有代表性的样本来测量公众态度的任何做法,都叫作“社会调查”或“民意测验”。公开出版的民意测验(特别是在选举年),对于今天的政治生活十分重要。几乎每一天,我们都能看到关于美国人如何思考犯罪、失业、堕胎、互相竞争的候选人的统计数据 and 百分比。无处不在的公共舆论调查成为民众对政策制定者和候选人态度的试金石。但是在其政治效果方面也存在着争论。民意测验是否对不确定的舆论产生了过分的关注和影响?通过将民意测验当作权威性裁决,记者制造出自圆其说的预言,人们读后是否有被误导的可能?另一个有争议的问题是公共舆论调查的角色。它们是否应该被当作——像一些人建议的那样——决定公共政策的真实的民主方式?即使我们认为,民主政体中所有的政府行为都应该从人民的意愿中产生,用来决定政策的民意测验足够可信吗?谁在做这些民意测验,目的是什么,我们能够相信它们吗?

民意测验的历史

1824年,《哈里斯堡宾州人报》(Harrisburg Pennsylvanian)向大街上派出它的记者,问过路人愿意选J. Q. 亚当斯还是安德鲁·杰克逊。计算的结果用理论形式发表,认为这些“风中的稻草”显示着政治风吹向何处。许多其它的报纸,使用着多种既仔细又混乱的方法,在诸多选举大赛中上演着这种“稻草测验”(Straw polls)。但是流行杂志《文学文摘》(Literary Digest)是第一家发展出有极高威信的社会调查的杂志。在本世纪初,它精确地预测了1916年、1920年、1924年、1928年和1932年的总统选举。《文学文摘》使用的技术成为指导性的规则,它是使用一个足够大的样本群,认为询问的人越多,结果就越可靠。它用信件的方式来进行调查,在通讯录、汽车拥有者、电话簿上摘出近一千万个地址。所有这一切到1936年都运行得很好,当时有240万人回答说,他们希望罗斯福下台。

于是《文学文摘》预测共和党候选人阿尔弗雷德·兰登将以 59.1% 的选票当选。然而选举结果是,罗斯福微弱的胜利——60% 的选票——宣告了街头测验方法和《文学文摘》自身的失败。

也正是在这一年,新发展出的“科学测验”技术被用于实践,开始出现在政治舞台上,这是市场研究的一个分支。好几家报纸已经开始采用乔治·盖洛普的调查结果,它与《文学文摘》相反,预测了罗斯福的胜利。盖洛普公开表示,《文学文摘》式的民意测验已经衰落,并指出失败的原因:它的样本大多从高收入人那里得到,他们中的许多人对罗斯福的社会和经济政策感到愤怒,因而不愿选罗斯福。盖洛普所用新技术的指导规则是,选择有代表性的样本,而不是越多越好。

这种科学的样本选择方法自此支配了这一领域,取得了非常成功的纪录。但是它在 1948 年选举中还是失败了,当时几乎每一项民意测验都预测托马斯·杜威(Thomas Dewey)将要大败哈里·杜鲁门(Harry Truman)。(一位民意测验的领导者是如此确定,以至于他于九月中旬就停止了样本采集。)但是科学有时也难免犯错误,杜鲁门在共分四个步骤的竞争中赢得了 49% 的选票。社会科学研究委员会发现,样本采集的方法是可靠的,关键性的错误在于,假设那些说自己还没有决定的被调查者,将与那些说自己已经决定了的人有着相同的比率。¹²实际上,前者更倾向于杜鲁门——将近 75%。从那时起,民意测验进一步地改进了其方法,今天已经可以做出特别的努力来确认对某一候选人的最新的摇摆。应该指出的是,他们并没有宣称能够预测接近两个或三个百分点的离散程度。好几位获胜总统的得票差额都小于 1%,所以很明显,即使是最精确的民意测验,也无法在这种选举中做出确定的预测。

民意测验的技术

像只有 1000 人这样的小样本,如何能被用于预测几百万人的行为呢?答案是复杂的,但是可以用一些基本步骤来总结它的技术。

提问。公共舆论调查的目的,是从一个尽可能小的有代表性的样本那里得到坦率的回答。成本问题在今天也仍然难以克服,花费最少的方法只能得到最少精确的结果。不过还是有办法选择最有用的样本,以尽可能得到最为真实的回答。

为了发现人们如何思考某一问题,最廉价的方法是寄出问卷,然后对回答进行计算。但是不可避免地,愿意做出回答的人有可能并不是样本

的合适代表。同样,虽无其他人的干扰,一些人的回答也可以造成舆论的差异,如《文学文摘》的经验所显示的。电话访谈可以避免这一难题,但是它很少能够得到真正坦率的回答。最为可靠的方法(也是最昂贵的办法)仍然是面对面的访谈。为了得到可信的结果,必须仔细地选择和培训调查者。这种方法的缺陷是代价太高,经常是给民意测验者带来压力,使之只能从事最少数量的访谈。

如何斟酌问题的表述方式,以避免将被调查者引向某一答案,同样是调查技术中一个重要的难题。例如1974年盖洛普发现,更多的美国人认为,为了“水门事件”这一错误行为,尼克松总统应该被带上“参议院的审判席”,而不是被“弹劾”。其实两种表述意味着相同的结果,但是“弹劾”在公众心目中意味着较为含蓄的定罪和剥夺公职。¹³1992年,一个措辞不当的问题(它引起了双重否定)揭示出,有1/5的美国人怀疑纳粹的大屠杀真的发生过。当这一问题于1994年以更明确的方式提出时(删去了双重否定),只有2%的人否认屠杀的存在。民意测验者还必须注意说话的语调或外表形象,以避免使被调查者给出另一种回答——这项任务可要难得多。虽然问题的措辞和提问方式需要必要的训练,样本的选择就更为困难。

选择样本。在样本选择过程中,民意测验者必须在两种思想流派间作出抉择。一个是分层配额样本学派,它试图包括社会各阶层的代表。虽然这种方法非常合乎逻辑,但它在实践中很难操作。它给调查者带来难以想象的压力,需要他们在被调查者中间进行提取、选择,以保持收入、性别、种族、年龄、宗教、政党取向等方面的代表性。在判断过程中他们很容易无意识地犯各种错误。

第二种主要路径是试图从一个真正随机的样本中排除所有的干扰因素,通过精细地选择和判断,来决定应包括哪一群体。理想的方法是将国家中的全部选民都输入数据库,然后用计算机随机地抽出几千个姓名。这种方法比前一种方法能够得到更可靠的结果。如在进行电话调查时,用计算机在全国范围内随机地拨号,可以有效地排除人为选择的因素。这一方法经常使用一两百名训练有素的调查者,他们被民意测验公司从全国不同的地区所雇佣,每人在事先指定的地域内调查15到20个人,结果会是一个完整的样本,既是随机的,又是有高度代表性的。这种方法叫做“地域样本”,首先是决定哪一地区应该进入样本采集区域,然后按人口特征将这一地区分成多个小集团,再随机地选择某个集团、某个人接受提问。结果将非常接近于完全的随机选择,花费也明显少得多。

民意测验的可信度

公共舆论调查的广泛应用,意味着它们已经获得了很高的公众信任,这的确是事实。总的来说,舆论研究机构光在美国一年卖出的调查结果就要超过2亿美元,为基层和全国选举的候选人所雇佣的私人民意测验公司,现在也有数千家。

民意测验一个主要的缺陷(尤其是在选举预测方面),是不可预知的选民的转向。这相当棘手,因为许多说愿意参加选举的被调查者,事实上在选举日是呆在家里的。这些选民和说“不知道”的选民很难区分。所以,如果有很大数量的选民改变主意,将会比只有很少一部分人参加投票更能改变选举的结果。为此,选举年的民意测验必须经常调整最初的结果,但是还是无法确认会有多少改变主意的人,此外还有(如果有的话)“最后一分钟”的影响因素,如暴雨和国外的表态。

公共舆论是“有自己意志的”,能够在突发事件的影响下迅速转变。1965年,当林登·约翰逊总统使越战逐步升级时,一个顾问告诉他:“公共舆论绝对倒向我们这一边。”作为一个精明的政治家,约翰逊很长时间以来一直在阅读民意测验报告,他回答道:“是的,但是为时不长。”他是正确的;大多数人在1965年支持战争,而于1968年转而反对战争。¹⁴没有什么永恒的公共舆论;必须考虑它自身的规则。

最后,如果在一项精确的调查结果中,再区分出各类范畴,整体的可信度就要大大降低。为了得到确切的结果,样本必须足够大,包括任何特定因素。但是一个全国范围的样本,可能不像任何一个包括足够多的样本范畴——宗教、收入、地域——那样,提供同等的可信度。

美国的舆论

总统的支持率

在美国的公共舆论调查中,一个古老的也是最重要的问题是总统在任何时刻的支持率。从技术角度来看,应该问总统如何履行其职权,而不是问有多少人喜欢总统。然而在实践中,喜欢总统的被调查者将竭力证明总统的工作绩效。例如,里根总统受到如此广泛的欢迎,大多数公民都认为他干得非常出色,即使其中一些人不同意他的经济和外交政策。在

任何情况下,“支持率”这一术语都被引入调查,即使原本问题是用于测量工作绩效的。

典型的情况往往是,总统起初有着高支持率,然后就开始下降。在第一年任期中,他们与报纸和公众“共度蜜月”,高点数的支持率经常出现于他们任期的早期。过了几年,问题开始积累起来:经济转向恶化,外交政策缺乏效力,这必然带来低点数的支持率。不过总统极少为此而辞职,正如任期第一年里普遍受欢迎那样。

当一位总统于危急时刻上台,或从事一项重大行动时,他的支持率会有一段短暂的上升。如果总统面对的艰难抉择是他们想得到的,美国人通常都会极力支持总统。政治学家约翰·缪勒(John Mueller)将这类事件称为“聚合性事件”(rally events)。¹⁵随后的研究发现,这些事件大约每隔14个月会发生一次,并且可以在10周内将总统的支持率提升8个百分点。¹⁶一些戏剧性的“聚合性事件”就更高,持续得也 longer。卡特总统在对伊朗采取敌对行动时,最初得到了19个百分点,并持续了30周。不幸的是,当他下一年要竞选连任时,舆论开始转向否定,因为他无法解决危机。在伊拉克入侵科威特时,布什总统也享受了14周的赞誉,并于海湾战争爆发时得到了18个百分点。但是1992年,布什的支持率降至50%以下,原因是徘徊不去的经济衰退。

一些人希望总统(尤其是在任期的后期)能以深思熟虑的努力,用戏剧性方式做出决策,以提升他们正在下降的支持率。外交政策提供了这种戏剧的天然舞台和(我们在下一章要讨论)最好的电视频道。一个与外国领袖的会议,一次对恐怖分子的公开打击,或营救美国入质,这都可以使总统的支持率出现明显上升。注意表8.1,杜鲁门、肯尼迪、尼克松、卡特、里根和布什是如何得到最高的支持率的——都是伴随着一次戏剧性的外交事件。即使是像1961年“猪湾事件”中试图对卡斯特罗发动侵略那样失败了,美国人依然紧密团结在肯尼迪总统周围。不过,假如一个耻辱性事件持续很长时间时,总统的支持率必然下降,如卡特和里根总统在对付伊朗时那样。同样地,一次拖了很久的战争也降低支持率,像杜鲁门的朝鲜战争、约翰逊的越南战争。经济衰退也对支持率不利,四位共和党总统(艾森豪威尔、福特、里根、布什)都在经济低迷期间得到最低的支持率。

总统的支持率是一个基础,它可以渗透到总统的其他行为中。因此,在美国成功地接管了格林纳达和1983年成功地营救美国学生时,里根总统的支持率跃升了几个百分点。这样,虽然经济生活中的实质性的变化很少,对里根的经济政策还是称赞居多。

表 8.1 总统支持率的升降

	高	低	5年后
杜鲁门	87%	23%	37%
	结束二战	朝鲜战争	
艾森豪威尔	79%	49%	60%
	再次当选	经济衰退	
肯尼迪	83%	56%	—
	猪湾事件	—	
约翰逊	80%	35%	43%
	当选	越南战争	
尼克松	68%	24%	27%
	越南的和平	水门事件	
福特	71%	37%	—
	宣誓	经济衰退	
卡特	64%	26%	—
	人权	伊朗人质危机	
里根	68%	35%	65%
	日内瓦峰会	经济衰退	
布什	86%	33%	—
	海湾战争	经济衰退	

资料来源: *New York Times*, 2 February 1986, 5 March 1991, 20 November 1992. © New York Times Company. 获得许可, 同意引用。

自由主义者与保守主义者

一长串的共和党总统名单并不能加强美国的保守主义意识形态。在政治上,美国人一直表现为单峰分布,这是一条钟形曲线,大多数人处在中间位置(表 8.2)。社会学家发现,这种分布是工业化社会的常态,或许也是使民主政体成为可能的原因。¹⁷在里根执政期间,认同于保守主义的百分比并未上升,更多的美国人支持环境和福利立法,这是典型的自由主义政策。¹⁸人们对 60 年代“消除贫困运动”看法的百分比——里根最喜欢的项目——的确在他执政期间上升了,美国人并不反对稳健的福利国家。美国人民喜欢里根,但是他们并不想成为里根主义者。

表 8.2 美国人的自我评价

非常自由	5%
有些自由	12%
温和的	48%
有些保守	24%
非常保守	8%
不知道	3%

资料来源: *New York Times*, February 28, 1984. © 1984 New York Times Company. 经允许引用。

我们如何解释这种明显的不一致呢：一位深受大家欢迎的保守总统执政了八年，但是在公众中保守主义并未增加。这里我们又回到了本章开头经济自由主义与非经济自由主义的差别。当美国人说“自由主义者”或“保守主义者”时，这究竟意味着什么他们并不清楚。例如，退休的人支持社会保险和医疗——这有可能使其成为经济自由主义者——但是许多人又自称“保守主义者”，因为他们反对传统价值的侵蚀。他们在非经济意义上使用“保守主义者”这一名称。大学生们则相反，可能蔑视福利国家和吁求市场经济——使他们成为经济上的保守主义者——但是他们也可能称自己为自由主义者，因为他们对社会、种族和生活方式问题持开放性态度。

这有助于解释里根年代的现象，对于经济和非经济领域的保守主义，总统均予以支持。一些支持他的经济保守主义者，在另一些问题（如堕胎、外交政策、种族关系）或许是自由主义者。所谓的“雅皮士”就是指这些人。而一些支持他的非经济保守主义者，则拥护像政府资助不景气的企业和福利项目这类自由经济政策。工人阶级的正统主义者可以恰当地归入这一范畴。是里根的才能将这两大不同的群体聚合在一起达数年之久。从整体上说，保守主义并无大的增长，更何况里根既支持经济保守主义，又赞同非经济保守主义。在布什执政期间，这种联合就分离了。

谁在关注？

几十年前，政治学家阿尔蒙德假定，美国的公共舆论有三种，而不是一种：¹⁹

1. 普通公民，构成美国人的大部分——并不了解也不关心他们自身以外的事情。例如，他们对外交政策显示出很少的兴趣，除非国家处于战争或国际危机当中。
2. 积极的公民，构成美国人的少部分——他们受过良好的教育，追求更为抽象的政治问题（如外交政策）。他们是精英表演时的观众。反过来，这些人所表达的观点，又在推动着普通大众。
3. 政策和舆论精英，这些有着高度影响力的人只占很少的数量——经常是职业化地卷入政治。这些国会成员、被任命的官员、高级记者操纵着外交和国内政策，并灌输给前两部分人。

这最明显地反映在外交事务上，阿尔蒙德曾为此做过许多调查。一

一次又一次的调查发现,在民众中存在着对国际事务的令人震惊的忽视。一些公民——即使是大学生——可能要求对利比亚和伊朗采取强硬立场,但是在地图上却不知道这两个国家在哪里。在国内事务中,普通的公民就有着更完备的知识和更明晰的观点。他们特别地关注经济领域,对高通货膨胀、高失业率反应强烈——这是无人可以逃避的问题。犯罪和吸毒也广受关注,严厉的警察和法庭受到欢迎。更为抽象的经济问题——如货币供给的增长率——通常只引起较少的兴趣,因为他们超出了个人的关注范围。

普通公众还是散乱的,因为不同的团体只对不同的问题感兴趣。农民关注于产品价格,钢铁厂和汽车厂的工人关心进口,妇女关心工资平等,少数民族关心工作机会。相应地,普通公众也很少用一个声音说话。在一个时间段中,一些团体是满意的,而另一些团体则是不满意的。黑人和穷人通常支持克林顿的福利计划,但更富有的白人则对高税率感到厌烦,因而不支持这些计划。

积极的公众尽管人数不多,但可能在政治上更为重要,因为他们有着自己的理念,可以证明其政治能力。有时他们还有唤醒普通民众的能力。对越南战争和南非种族隔离政策的谴责,开始只是一小群批评者在教堂里、报纸上、课堂里写下和说出他们的看法。90年代初,在极少有人注意到时,一些积极的公众开始提出波斯尼亚的暴行和索马里的饥饿问题。在冷漠和反应迟钝的普通公众中,积极的公民是“火花塞”。这就是为什么所有的制度都将知识分子当作注意对象(有时还是怀疑)。也正是由于这个原因,一些政权不遗余力地驱逐大量的持不同政见的知识分子。在华盛顿,行政官员要花费大量的时间和精力,力图让积极的公众更少批评他们,因为后者可能影响公众和下一次选举。在第9章里我们将看到,白宫和新闻媒体之间的关系经常是一场“猫捉老鼠”的游戏。在全国范围内,积极的公民可以向普通大众提供看问题的新方式,因此当局或许并不喜欢他们对某些问题过于关心。

密度。普通公众的冷淡和分散,意味着他们的观点经常难以被发现,对于政策制定也没有多大影响力。国会中的一些人“聪明地”想:“既然我的选区中有一半人并不关心枪支管制,四分之一的人反对它,还有四分之一的人支持它。为什么我要对此给予关注呢?”于是,他所关注的只是最为密集的观点。民意测验显示,大多数美国人允许堕胎,不过只有极少的人强烈地支持它。“亲善生命”者反对堕胎,尽管人数不多,但观点是如此集中,以至于经常可以把大多数无所谓的人排除在外。少数人密集持有

的观点能够抵消大量冷漠的人。

犹太人不到美国人口的3.3%，但是在他们中间，有着密集的支持以色列的观点，从而使大部分民选官员不得不采取亲以色列的立场。其实，某些犹太人和许多基督教徒是对以色列抱冷淡或批评态度的。但是后者并不能影响政治家，因为“无所谓”的观点不算什么，它们没有激情，也不密集。“炽热”的观点在任何时候都能击败“微温”的观点。同样的情形也发生在对枪支管制的态度中。大多数美国人希望某种形式的枪支管制，但是对此并不太热心，反对者则是密集的，因此更有影响力。密集就意味着，相对较少的公民团体有着更大的影响力。

积极公民不成比例的影响力和热情，带来了公共舆论中的一个问题。经常出现的情况是，所谓的“公共”舆论只是一个小团体的观点，它强烈地关注这一问题。是否应该把他们的观点当作不具公众代表性而排除在外，还是应该被加重分量？哪一个是为民主的做法？大部分人都倾向于认为，民主是大多数人的民主，即使他们的观点是不一致的。不过，当出现受到过分关注的问题时，许多人希望并不只是简单地数人头，他们认为社会中多数人的观点是片面的、错误的，不应该被考虑。在第10章论及利益集团时，我们将讨论这些问题。

民意测验公正吗？

民意测验并不仅仅是对公共舆论的监测，它也可以制造公共舆论。公开的民意测验结果指出危机的责任，通常有可能毁掉一次选举。例如，新闻媒体有可能强烈关注于民意测验，后者预测某一位候选人会比其他人领先很多。这种公开化、倾向性明显的报道，能够对处于落后位置的候选人产生灾难性影响。这位候选人的支持者可能对他失去兴趣，他们甚至有可能去赶时髦而改选领先的人。更重要的，运动基金可能枯竭，因为民意测验已经表明，他似乎是一位失败者。政治学家很少认为，只是因为民意测验显示他们的候选人已经失败，普通选民就会改变他们的选票。但是这确有可能，尤其是在竞选的初期，不利的民意测验结果能够作为预言来击败某些候选人。那些在初期民意测验中领先的人，会得到更多的捐助，更多的新闻报道，因此就有更多的支持者。而那些落后的人，从一开始就已失败了。我们将在下一章讨论媒体覆盖的范围问题。

目前存在的一个矛盾是如何消除民意测验给刚离开被测地点的选民们造成的影响。美国的西海岸和东海岸之间有三个小时的时差，在电视上报道东海岸民意测验的胜利者时，西海岸的人们可能正在填票。东海

岸的预测影响了西海岸的选民吗？民主党控诉说，在里根竞选连任时，他们不得不劝说西海岸的人不要受干扰，因为东海岸的民意测验已经显示里根获胜了。这种预测对西部州、地方民主党候选人非常不利，如果有更多的人选他们，他们本来应该获胜的。一些人建议，可以让广播中断对民意测验结果的播报，如1992年广播就主动地中断了对东部民意测验的报道。没有证据表明，民意测验的结果影响了总统选举，但是它们或许的确影响了其他的竞争，如众议院、参议院、或州长选举。当民意测验的结果被如此迅速地报道时，它就已经不是中立的了，但是目前尚没有法律来予以约束。

美国应该按照民意测验来治理吗？

考虑到前述情况，美国不应该被民意测验所控制。第一，公众的注意力非常不同。在许多问题上，普通大众没有知识和意见。这时，少数人的密集关心可能主导了民意测验的结果。那些拥有现代通讯手段的领导人，能够按自己的意愿影响公共舆论。这就鼓励了政府领导人努力去创造他们想得到的反馈。²⁰这样，公共舆论追随的是政府的决策。公共舆论通常无法引导政府决策。

问题的提法和样本(将要被测试的人)的选择能够严重地歪曲结果。我们必须知道，调查是由值得信赖的专家从事的，有着标准化的问题和随机的样本。政客们和候选人为某一目的而进行的民意测验，能够严重地误导公众，这种调查应该被排除。还有一个“反复无常”的问题：民意测验的结果经常处于变动之中。公众在某一个月喜欢的东西，可能在下个月就不喜欢。基于一次特定的调查而作出的决定，一旦失败，就有可能使公众产生不满。因此，那些试图“跟从”民意测验，认为“选民们不会错”的官员，有可能掉进陷阱，给自己和国家造成伤害。做得很好的民意测验，的确能在特定时刻提供公共舆论的有用反应，但是其结果无法取代对问题的仔细分析，以及对未来的审慎预期。

建议读物

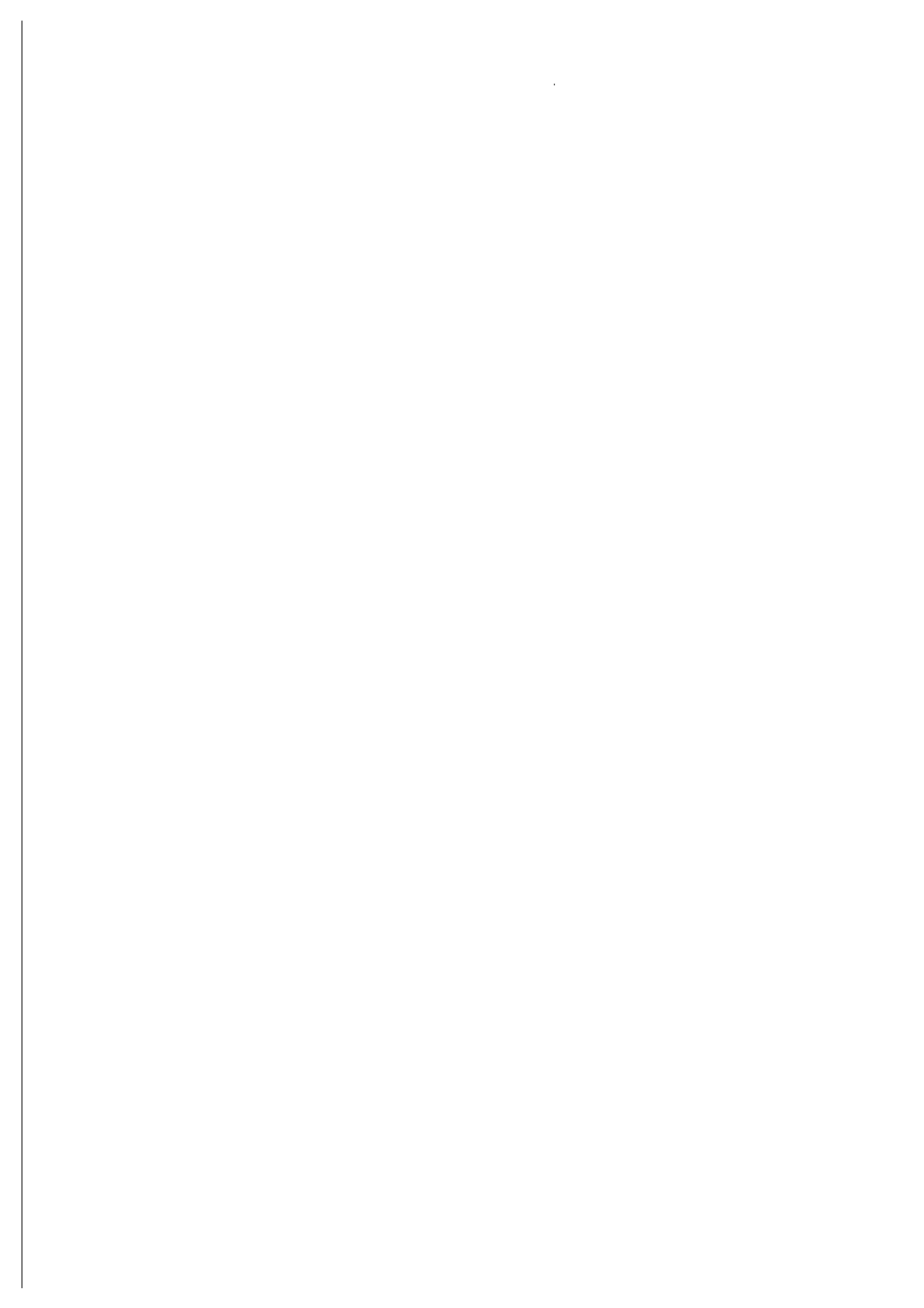
ASHER, HERBERT. *Polling and the Public: What Every Citizen Should Know*, 第二版. Washington, DC: CQ Press, 1991. 对调查研究的方法和问题作了简明扼要的介绍。

- BRACE, PAUL 和 BARBARA HINCKLEY. *Follow the Leader. Opinion Polls and the Modern Presidents*. New York: Basic Books, 1992. 本书综合运用了多种调查方法来解释总统支持率升降的原因。
- CANTRIL, ALBERT H. *The Opinion Connection: Polling, Politics, and the Press*. Washington, DC: CQ Press, 1991. 一位著名的民意测验专家研究了媒体是怎样使用和误用调查研究的。
- COOK, ELIZABETH ADELL, TED G. JELEN 和 CLYDE WILCOX. *Between Two Absolutes: American Public Opinion and the Politics of Abortion*. Boulder, CO: Westview Press, 1992. 本书试图解答美国人是怎样处理来自两个对立观点的相互冲突的压力的。
- ELAZAR, DANIEL J. *The American Mosaic: The Impact of Space, Time, and Culture on American Politics*. Boulder, CO: Westview Press, 1994. 一本最新的对影响代人政治观点的因素作了总的评价的书。
- GAWISER, SHELDON R. 和 G. EVANS WITT. *A Journalist's Guide to Public Polls*. Westport, CT: Praeger, 1994. 一本关于调查研究及如何避免曲解的通俗易懂的入门书。
- LANGSTON, THOMAS S. *With Reverence and Contempt: How Americans Think About Their President*. Baltimore, MD: Johns Hopkins University Press, 1995. 本书说明了美国人是怎样对总统先捧后抑的问题及可能的诊治办法。
- NIEMI, RICHARD G., JOHN MUELLER 和 TOM W. SMITH. *Trends in Public Opinion: A Compendium of Survey Data*. Westport, CT: Greenwood, 1989. 三位杰出的调查专家对长期以来美国人的看法作了精彩的介绍。
- SNIDERMAN, PAUL 和 THOMAS PLAZZA. *The Scour of Race*. Cambridge, MA: Harvard University Press, 1993. 种族仍是公共舆论中的一个重要方面,但美国人对这个问题的看法还是有很大区别的。
- STIMSON, JAMES A. *Public Opinion in America: Moods, Cycles, and Swings*. Boulder, CO: Westview Press, 1991. 本书对公共舆论变化的过程和原因作了独到的分析。
- WORCESTER, ROBERT M. 编 *Political Opinion Polling: An International Review*. New York: St. Martin's, 1983. 十个国家民意测验的历史、方法和问题,一本不可多得国际性比较著作。

【注 释】

1. Aryeh L. Unger, "The Public Opinion Reports of the Nazi Party," *Public Opinion Quarterly* 29 (Winter 1965), 565 - 82.
2. Seymour Martin Lipset, *Political Man: The Social Bases of Politics*, 修订版 (Baltimore: Johns Hopkins University Press, 1981), 第 7 章。
3. Everett Carl Ladd, "Liberalism Upside Down: The Inversion of the New Deal Order," *Political Science Quarterly* 91 (Winter 1976 - 77), 4.

4. Juan J. Linz, "El Electorado Español, un Electorado Europeo." *Opinion* Madrid, 8 January 1977.
5. Joseph LaPalombara, *Politics Within Nations* (Englewood Cliffs, NJ: Prentice Hall, 1974), pp. 440 - 44.
6. 西蒙·马丁·利普塞特一直强调公共舆论中的经济问题与非经济问题之间的区别。见 I. L. Horowitz 和 S. M. Lipset, *Dialogues on American Politics* (New York: Oxford University Press, 1978), pp. 3 - 6.
7. Andrew M. Greeley, "How Conservative Are American Catholics?" *Political Science Quarterly* 92 (Summer 1977), 2.
8. 对美国政治中宗教的影响所作的精彩论述, 见 Charles W. Dunn 编 *Religion in American Politics* (Washington, DC: CQ Press, 1988).
9. Karl Mannheim, *Essays on the Sociology of Knowledge*, 第二版, Paul Kecskemeti 编 (New York: Oxford University Press, 1952), p. 291.
10. Times Mirror Center for the People and the Press, "The People, the Press, and Politics Campaign '92: The Generations Divide," news release 8 July 1992, pp. 7 - 12.
11. Adam Clymer, "Polls Suggest Women Support Democrats in '86 Races," *New York Times*, 11 May 1986, p. 22.
12. *The Pre-Election Polls of 1948: Report to the Committee on Analysis of Pre-Election Polls and Forecasts*, Social Science Research Council Bulletin no. 60 (New York, 1949).
13. Michael R. Kagay 和 Janet Elder, "Numbers Are No Problem for Pollsters Words Are," *New York Times*, 9 August 1992, p. E5.
14. 对越南战争期间不同亚群体中的舆论变化的研究, 见 Hazel Erskine, "The Polls: Is War a Mistake?" *Public Opinion Quarterly* 34 (Spring 1970), 1.
15. John Mueller, *War, Presidents and Public Opinion* (New York: Wiley, 1973).
16. Larry Hugiok 和 Alec M. Gallup, "Rally Events' and Presidential Approval." 为 1991 年在菲尼克斯举行的美国公共舆论研究协会大会提交的论文。
17. 在 1973 年所作的一个有趣的研究中, 西欧人被要求给自己的意识形态定位, 结果有百分之一的人为极左, 百分之十的人为极右。多数国家的结果都是整齐的钟型曲线。见 Ronald Inglehart 和 Hans D. Klingemann, "Party Identification, Ideological Preference and the Left-Right Dimension Among Western Mass Publics," 载 Ian Budge 等编 *Party Identification and Beyond* (New York: Wiley, 1976).
18. R. W. Apple, Jr., "President Highly Popular in Poll: No Ideological Shift Is Discerned," *New York Times*, 28 January 1986, p. A14.
19. Gabriel A. Almond, *The American People and Foreign Policy* (New York: Praeger, 1960), p. 138. 这本书最早于 1950 年出版。注意这里的公共舆论的三个类型与阿尔蒙德后来在研究公民文化时提出的政治文化的三种类型有着怎样的联系。这三种类型是地域型、臣属型和参与型(参见第 7 章)。政治学家看起来是按照后面这三种类型来思考的。
20. 见 Susan Herbst, *Numbered Voices: How Opinion Polling Has Shaped American Politics* (Chicago: University of Chicago Press, 1993).



第 9 章

政治沟通和大众传媒



在美国政治中,大众传媒总是显得颇为突出。¹ 在 18 世纪 80 年代,《联邦党人文集》刊登在日报上传遍了各殖民地,为说服人们接受新宪法的思想立下了汗马功劳。安德鲁·杰克逊在 1828 年竞选中胜过约翰·昆西·亚当斯,标志着美国历史上一场痛苦的“媒体战争”的结束。在这场战争中,当杰克逊夫妇被指控为犯有道德违规行为时,诽谤与中伤达到了登

峰造极的地步,而新闻界在此次宣传活动中扮演了关键角色。在20世纪早期,我们曾有过一位媒体候选人——特迪·罗斯福(Teddy Roosevelt)。他专门塑造一种“粗犷”的形象来激发民众的想象,结果取得了很大成功;而富兰克林·D.罗斯福则利用他著名的“炉边谈话”以及随之而来的大量新闻报道与讨论,为他的“新政”赢得了支持。在1992年,保守的《纽约时报》的专栏作家威廉·萨菲尔(William Safire)对克林顿的公开支持(他宣称在对外政策上不信任布什),帮助克林顿赢得了大选的胜利。今天,大众媒体是美国政治中举足轻重的组成部分,现代竞选极大地依赖电视,以致于有批评家抱怨道:候选人不再为各种政治和社会问题费心,相反,专业的市场顾问把他们包装好,像出售商品一样在政治市场上叫卖。²

政治中的沟通³

政治学家长久以来就意识到政治权力对沟通的依赖,对此,只要迅速地比较一下亚伯拉罕·林肯和比尔·克林顿的权力就可以明显地看出来。卡尔·W.多伊奇(Karl W. Deutsch),系统研究现代传播体系的政治用途与涵义的先驱者之一,他宣称发展中国家的现代化速度和世界各地大都市地区的兴衰,都可以用邮件、电话、劳动力出口途径等的模式和流量来进行测量。⁴ 政治系统和传播体系是精确并行的,它们缺一不可。

沟通的水平

所有政治行为都是对沟通的这种或那种方式的反映。当然,社会中存在不同水平和类型的沟通,其中面对面的直接交流是最基本的,同时它也是改变或强化政治观点的最有效的途径,因为它允许对话,而这是大众媒体所欠缺的。在这种形式下,演讲厅里的观众可以直接向演讲者提问、进行挑战,而演讲者能够直接回答问题,加强观点。

直到20世纪30年代早期,面对面的直接沟通还是政治竞选和宗教布道中的主要方式。公职的竞争者通常在各地区作政治性巡回演说,面对选民演讲,通过选区的老板们、教区或大学区的掌权者以及政治活动组织者的帮助来寻求大众的支持。然而,今天,电视的兴起和现代社会的复杂性,在很大程度上破坏了这种直接游说选民的 tradition,仅存的一些,也只是为了得到报纸头版头条或新闻节目中的免费报道。

大众媒体。大众媒体优于面对面直接沟通的最大好处在于,它能够接触无限多的受众,其结果是它能创造更多的选民或公众意见。电视上的一场演讲可以立刻影响上百万人,而即使在最大规模的群众集会上的演讲也不过触及几千人而已。因此,即使是很小一部分的电视观众主动地对演讲者的内容作出反应,其结果也可能是上万张选票——或许这足以改变一场选举的方向。

但是,大众媒体毕竟是单向的沟通渠道。如果一位观众不喜欢克林顿总统,他或她可以转换电视频道,拒绝观看;如果观众不同意总统的见解,总统也不能用事先准备好的答案来回应这些反对意见。对大众媒体影响个人思维及行为的研究表明,大众媒体可以有效地强化既存的政治观点,但不能真正地改变它们。收音机和电视比报纸上的铅字更富有说服力,因为它们更接近于面对面的直接沟通,但是它们的影响力部分地依赖于看过或听过节目后朋友间的闲聊。

大众沟通的两步曲。如果大多数信息为许多人所接触,却不能给人们留下太多的印象,那大众媒体又是如何深入地影响公众的呢? 保罗·拉扎斯菲尔德(Paul Lazarsfeld)和伊莱休·卡茨(Elihu Katz)是研究两级传播模式的先行者。⁵ 他们发现每一个群体都有自己所敬重的意见领袖——比如说教师、牧师、社群的领袖、成功的商人或专业人士,这些人谨慎地听从媒体意见,他们从媒体获取政治暗示,然后在日常接触中把这些暗示和观点传给那些并不那么关注政治的朋友们,由此,政治信息就传播给了每一个人。媒体呼吁的有效性依赖于这些精神领袖们,他们是政治家们所必须触及、影响和说服的对象。这里的区分与上面章节讨论过的阿尔蒙德对公众的划分——把公众分为“普通的”和“留心的”两类——是完全相似的。

电视也许在某种程度上侵蚀了精神领袖在群体中的角色和作用。电视上的新闻报导员普遍地成为了公众新的舆论领袖。电视不仅仅服务于直接传播政治消息,而且间接地作为一种社会变迁的工具,它把新闻事件带进千家万户。大多数的观察家都一致认为,20世纪60年代发生的民权运动,如果没有电视的帮助,不会获得成功。南方的种族歧视很大程度上被电台和报纸忽视——也许是刻意的。但是,电视新闻报导了高压水龙头和警犬对和平示威者的攻击,这促使美国人民转而支持赋予黑人平等权利。同样地,关于越南战争的生动新闻报道——世界上首次用电视报道战争——促使许多美国人反对越战、反对约翰逊总统。

谁在用媒体?并非每个人都看电视,尤其是新闻报道;也不是每个人都会在地铁或公共汽车上阅读报纸,或者在开车时收听广播。各种现代媒体适用于不同教育背景、收入或年龄的人群。受过良好教育的个人更多地利用媒体获取信息。大学毕业的人群倾向于阅读报刊杂志以及各种书籍,也收听广播,观看电视和电影。但是,语言学校毕业或高中文化程度的人,更多的把大众媒体作为娱乐工具,一般而言,他们更喜欢电视、收音机和电影,而不是报纸。同样的,高收入人群阅读更多的东西,而低收入的人群则更主要地依赖电视或收音机来获得信息以及娱乐。90%的高收入人群是报纸书籍的固定读者,而仅有一半的低收入者是固定读者。

年龄或成熟程度也影响人们对大众媒体的利用,一般而言,30岁至50岁的人群比十几岁或年轻人群体更多地关注报刊杂志上的新闻和评论文章,而年轻人的群体更倾向于把报刊作娱乐之用,年轻人喜欢研讨体育版,追逐摇滚巨星,对特别报道的关注胜于艰深的新闻故事,十八岁的人追随新闻和评论文章的观点仅仅是例外。

现代大众传媒

报纸。在1910年,美国拥有2600种日报,57%的美国城市有两种或两种以上彼此竞争的报纸。今天,只有1550种报纸生存下来,仅有33个城市还有两种或两种以上各自独立的报纸,这种下降的趋势是否意味着人们拒绝获取健康的政治与评论观点的多样性渠道呢?某些事实的堆积表明,新闻自由的标签仍然是一个值得考虑的问题,75%的美国报纸为集中控制的报业辛迪加或连锁企业拥有,这种所有权赋予了绝大多数大报一种保持现状的取向。

但是,大多数的报纸并非以一种明显的偏袒态度来报道新闻,其原因有现实需要和理想追求两个方面。65%至90%报纸的收入来自广告,而广告费的多少则依赖报纸的发行量。因此,保持高的发行量是报纸最关心的问题,结果就是促成了报纸采用中立的新闻政策,以免激怒大多数的读者。所以,这使得报纸往往平淡无味。

新闻界本身在新闻报道中一直有着客观公正的传统(但评论版是另一回事)。报界自身的理想毫无疑问地影响了新闻业的从业人员,促使他们公正诚实地报导新闻。另外,美国报纸上的大多数新闻都来自于通讯社,而通讯社在保持客观公正和避免主观评论上有着特殊的苦恼。

那么,美国的报纸到底有多大的政治影响力呢?结论是今非昔比。与半个世纪前相比,如今更少的家庭主妇买报纸,成年人中只有60%阅

读日报。报纸的内容大部分是广告(而这也是人们读报的一个重要原因)和通讯社消息的翻版。大多数报纸上的评论文章是无足轻重的。当然也有一些例外,我们称之为“精英”媒体。

精英媒体。《纽约时报》、《华盛顿邮报》和《华尔街日报》虽然只是小部分的美国公众阅读,但是它们却具有大得多的政治影响力。华盛顿和全国各地的决策者们阅读这些报刊,严肃地看待登载的新闻故事和评论文章。重要的思想家在他们的“反评论”版面或写给编辑的信中陈述观点,展开思想领域的斗争。这也是上述报纸拥有超越自身发行量的影响力的原因。它们被称为“精英报纸”。通常,阅读这些报纸的人比较富有、受过良好教育,比地方报纸的读者拥有更大的影响力。这些“精英报纸”追求“调研性报道”,寻找政府或党派的错误行为——为其他一般报纸所回避的内容。《纽约时报》1971年登载的关于越南战争的国防部报告震惊了整个国家。而《华盛顿邮报》1972年关于水门事件穷追不舍的报道和研究导致了1974年尼克松政府的下台。《华尔街日报》的评论文章则影响了克林顿政府的经济决策。

一些观点鲜明的小发行量的杂志与上述精英报纸有着同样的资格与影响力。保守的《国家评论》,自由派的《新共和》,左派的《民族》以及新保守主义的《评论》,对意识形态的领袖们有着不可思议的影响力,而他们又引导着其他人的思想。里根总统因为阅读了《评论》上珍妮·柯克帕特里克的一篇文章而任命她为美国驻联合国大使。学生们通常忽视精英报刊,但是对那些追求领导地位的学生来说,他们常常被建议追随这些报刊杂志中的一种或更多。

广播电台。和报纸一样,无线电广播的影响也不如从前。在两次世界大战之间,无线电广播的流行程度陡升,广播新闻、评论以及政治性演说——如富兰克林·罗斯福著名的“炉边谈话”,后来还为吉米·卡特和罗纳德·里根所效仿——很有影响力。但在50年代,随着电视的兴起,无线广播成了开车或做家务时的背景音乐。广播新闻减少到整点的要闻,而且大多数还是直接来自于通讯社。今天,广播只有很小的政治影响,当然也有一个例外,那就是全国广播公司的电台杂志《全面思考》,其中充满了对世界大事、经济政治和若干观点的颇有力度度的报道。这个每日广播节目为电台吸引回来各个政治派别中一部分受过良好教育的人。

通讯社。报纸上和收音机中的大多数艰深的新闻,甚至电视中大量的新闻报道,都不是在室内制造出来的,而是来自于联合通讯社(美联社)

纽约办公室的打印机。当然,精英报纸总是鄙视从通讯社翻版新闻,因为它们为自己拥有关于事件的独立报道而自豪并力图维持它。但美国大多数的报纸不过是美联社的地方出口。通常地方小报的编辑阅读这些消息的头两段以便给出一个标题,然后近乎随意地在自己的报纸上概述故事的来龙去脉。

美联社是一个合作组织,它拥有基于发行量而投资的许多成员。这些成员也把地方事件发给联合通讯社,由此可以在全国范围内传播。有趣的是,联合通讯社是少数几个不为政府所控制、拥有、补贴和监管的通讯社系统之一。它不受政府影响并且一直为此骄傲。英国的路透社得到政府谨慎的补贴,法国的法新社和德国的德新社受到政府的监管,中国的新华社则完全是中央政府的产物。

联合通讯社是自由的,但是它也有一些其他的问题限制了它的质量和影响力。首先,它转换迅速,每分钟都是一个最后期限。这意味着它几乎没有时间进行深度挖掘、报道。其次,通讯社的新闻概念是以官方资料为准的。通讯社报道的所有事件都可以归结到当局,像白宫、五角大楼等。如果不是官方的,它就不成其为新闻。这一点导致了通讯社错失了許多爆炸性的新闻,因为它们不喜欢自己的记者与反对派的人、大街上的平民以及集市上的商人对话——这些人或许拥有与官方发言人完全不同但有时更为精确的见解。正因为这样,大多数的美国新闻媒体忽视了伊朗革命的到来。最好的新闻故事通常不是关于关键事件或政府声明的,而是关于人们所思所言而为通讯社所忽视的那些东西。

传媒巨人:电视

当大多数的美国人谈到“媒体”时,他们多半指的是电视,在人们的印象中高耸的电视塔胜过其他一切东西。多数美国人从电视中得到政治信息,他们说自己更相信从电视而不是从报纸上获取的信息。电视几乎涉及了美国政治的所有方面而且改变了它所触及的每一样事物。如今的竞选活动围绕着获得电视上的时段而考虑,获胜者多半是那些出得起大价钱雇用最好的新闻媒体顾问的人。电视已经涉嫌造成美国选民投票和政党数量的下降。一些观察家把电视看作是使美国政治更加无关痛痒的罪魁祸首,如今的政治集中于几秒钟内的“媒体隽语(sound bite)”(1988年平均为8.9秒)。⁶

电视新闻

电视胜在可视化。事实上电视没有提供比电台广播更多的新闻(电视的确通过一种个性化和可信的感觉,一种面对面交流方式的模仿,向人们提供了更重要的东西)。新闻制作者把注意力更多地投放在有“看头”的新闻故事上。与通讯社一样,抽象的、深入的主题通常只做少量的报导就过去了,相反戏剧化的行为——如果有摄像机在手可以抢镜头——就会大肆宣扬。正因为这样,和大多数其他的美国新闻媒体一样,电视忽视了酝酿反对伊朗国王的刻骨仇恨,反而紧抓住伊斯兰教什叶派领袖霍梅尼戏剧性归国的场面。⁷电视从未解释越南战争是怎么回事,而仅仅给出了一张西贡军官枪杀一个越共刺客的胶片剪辑,从而激发了美国人的反战情绪。正如通讯社沉迷于官方资料一样,电视新闻沉溺于可见的东西,这使得电视与其他媒体相比,内在地成为了更加感情化的媒体。电视报道能绕过人们大脑的思考而直指人的内心,这就是它巨大力量之所在。⁸

不幸的是,电视摄像组在室外工作是非常昂贵的,尤其是在海外,因此,一般是在通讯社已经注意并追踪事件后他们才开始进入目的地。电视制作者们偏好于提前知道将会发生什么,然后再安排摄像组的进驻,因而电视往往偏重记者招待会、各种演讲、旁听会议以及政府声明等内容。一些观察家把这种状况定性为“媒体事件”,也就是说没有新闻报道这些事件也许就不会发生。“媒体事件”并不是虚构的,然而它提前做好准备来吸引电视人的注意力。对此,不仅官方一清二楚,而且社会反对团体也很明白,为了达到目的,他们常常用游行、静坐示威或群众被捕来获得电视频镜头。1968年的民主运动中,芝加哥的抗议示威群众高呼:“世界正在看着我们!”如果你看电视时注意比较一下那些预先设计好的事件与临时发生的事件所获得的镜头数量,你就会发现前者可能比后者多出许多。

深入分析也不是电视的强项。一则普通新闻占时约一分钟,而两三分钟的新闻就被认为是有深度的报道。沃尔特·克朗凯特(Walter Cronkite),电视新闻人长期的领导者,一再强调电视新闻仅仅是“摘要或标题式服务”,意思是如果观众希望获知更详细或深入的信息,那就只好求助于别的渠道。当然,许多美国人并不看更深入的报道,而是把迟到的、引人注目的媒体事件作为日常信息的来源。因此,我们不必惊讶于民意测验一再发现美国人对当今的许多重大事件知之甚少。

电视和政治

大家一致认为电视用几种方式改变了政治。在任者,尤其是白宫里的现任领导人,总是备受人们的关注和重视,而电视强化了这种重视,不过并不总是如在任者的意。电视新闻十分关注总统的举动,而对其他行政机构的重视程度较轻。国会获得的新闻报道也很少,而法院就更少了。这根源在于美国长期以来的重视总统的传统。总统——尤其是电视在孩子心目中塑造的总统——被视为万能的父亲形象,一个可以解决任何问题的人。这种意识本身会令现任总统非常高兴。但是事情接着走向另一个方向,总统不能解决所有的问题,吹毛求疵的新闻界暗示总统的政策也许使问题变得更糟。全能的总统形象引来了各种各样的指责批评。媒体,尤其是电视,激起了总统崇拜,然后又刺激了大众对总统表现的不满。这种“捧起——摔下”的做法或许是艾森豪威尔之后数位总统只草草担任一届的原因。被媒体捧得越高,相应的失望也就越大。一些批评家认为,媒体的这种报道方式损害了美国的政治系统,使国家变得不稳定和难以治理。⁹

被电视提名。电视对总统选举过程也起着非常重要的作用。所有的眼睛都盯着早期的总统预选上——尤其是在新罕布什尔州——评论员大肆地评论,宣称谁是“真正的胜利者”,谁又正在增加“能量、劲头”。¹⁰幸运的候选人被视为竞赛中的领先者,获得大量的新闻报道、日渐升高的知名度以及如游行彩车一般引人注目的效果,进入预选的剩余阶段和全国大会。在提名的过程中,电视成了决定性的因素,如同拥立国王一样。因此,毫不奇怪,候选人安排他们的活动和竞争策略以便得到尽可能多的电视频头。

电视关于候选人的报道集中于他们的个性和品格,而不是对国家和社会问题的看法。电视通过精巧的特写和表面上的自然举止,给观众一种感觉,即他们所认为的就是候选人的真实个性。事实上,可能不是这种情况,有的候选人像专业人士一样把玩媒体(如里根总统),有的候选人却非常紧张以致于掩藏了他们平时的个性。¹¹候选人在电视上的表现比起他们在工作中的表现来说要差得多,然而它却是美国选民最常用的一个判断标准。

当电视在提名和竞选过程中担当如此重要的角色时,政治党派的作用被忽视了。电视上的候选人可以直接进入选民的头脑,于是党派组织和负责人就不是那么重要了,因为候选人可以绕过他们。领先的竞争者或者是两个相当对手已经得到推动力进入全国大会,所以,他们不需要

党派的专业人士来代理提名事务。如今的政治已走出了以往闻名的烟雾腾腾的密室(策划竞选提名事务),而变成了电视灯光下的政治,这并不见得比以前更好。党派及其领导人或多或少地总是知道一点政治事务,有能力推出可靠的、成熟的候选人来。现在有了电视,一位几乎没有政治经验的候选人,也可以不知从哪儿冒出来并且获得国家最高官职。当然,我们在责怪电视造成了美国政党的衰退时,必须小心一些。除了个别以外,美国政党从未像欧洲的政党一样有强大的组织,而且,它们的衰退在很久以前就开始了,并不纯粹是伴随着电视出现的。其他的因素,比如特殊的利益集团,政治行动委员会以及直接邮件的扩展,都削弱了美国政党的力量,电视不是惟一的“罪魁祸首”。

电视和政治冷漠。观察家很早以前就假定电视造成了政治上的消极和冷漠。哈佛大学的政治学家罗伯特·普特南相信自己证实了“电视是造成政治冷漠的罪魁祸首”。在系统回顾考察了可能引起美国“公民参与热情”减退的原因后,普特南发现:出生于二战以前的老人们更信任政治,也更多地加入团体、参与政治,原因在于他们成长于电视时代以前。而成长于电视时代的年轻人则缺乏这些品质。普特南说:“花在看电视上的每一个小时都与更少的信任感、更少的团体成员意识相连,而花在读报上的每一个小时恰恰与此相反”。¹²



第一次总统辩论。在1960年的竞选中,理查德·尼克松和约翰·肯尼迪的辩论第一次通过电视对全国进行现场直播。肯尼迪更为轻松的表现帮他赢得了选举

另一个相关的指控是电视降低了大选的投票率。这里有一个时间上的巧合,从1960年电视首次奠定了它在竞选中的最重要手段的地位到1988年,大选的投票率降低了13个百分点。到目前为止,电视对竞选的预测、评论等等预先充满了观众的头脑以致于大众失去了兴趣。也许这种兴趣的丧失与最高两名候选人相关,因为他们的观点听上去差不多,所以选民无法区分出他们有什么不同。同时,负面的竞选也使许多选民感到恶心。关于政治污点的指控与反指控愈演愈烈,更换越来越快,选民受到交叉的压力,不得不进入冷漠和无法做决定的状态。¹³在西欧,付费的政治电视时段一般是被禁止的,而且他们的选举历时更短——通常在一个月左右,而不是像美国那样长达一年,同时他们的投票率更高,有时高达90%。只有美国不限制电视政治广告。

美国电视有一点是确定无疑的:它会花费候选人一大笔钱财。根据时段和地点的不同,一分钟的节目可能要价十万美元。竞选成本因素本身就改变了美国政治。众议员有时只需很少的电视广告就能当选,但所有的参议员和总统候选人就必需更多的电视广告了。据估计,大约一半的总统竞选求助于电视。政治咨询业——在恰当的电视时段上宣传恰当的主题、标语、口号和演讲——已经成为了一个大生意。一些批评家认为,只要有足够的钱,候选人在实质上可以通过电视买到官职。1992年,克林顿筹集了7100万美元的竞选经费,而布什的为6200万美元。这种趋势使得特殊利益集团和政洽行动委员会的价值升高,同理,削弱了政党的作用,并且也许还加深了普通选民的无力感。在电视时代,所谓机会就是胜利的候选人花得更多,而且多半花在电视广告上。

许多美国人忽略党派标签,或者认为自己是“中立派”而分散选票,或者投票给别的政党。这种倾向警醒了一些政治学家,他们把这称作选民“举动(dealingment)”,即选民不再把自己仅与一个政党拴在一起。因为缺乏政党的认同感,这些选民日渐敞开心灵接受媒体的政治说服,尤其是通过电视。¹⁴一些人认为,当选民被媒体专业人士引导来回应候选人的电视形象而作出这种或那种改变时,就产生了很大的“发散性”。

电视:所有权和控制

在所有的工业化国家中,美国政府对通讯和媒体的控制最少。自从电报发明以来,美国政府就退到了幕后,让私营公司涉足通讯行业,赚取利润。而在欧洲,恰恰相反,电报很快就像电话一样为邮政系统接管。考虑到宪法第一条对言论自由的保证以及社会中存在的自由企业文化底

蕴。美国政府自然不想插手通讯、媒体行业。对欧洲国家来说,它们拥有中央集权和政府家长主义的传统,因此,政府对电讯的控制就像国家对铁路的所有权一样理所当然。

美国的非父权主义态度造就了最自由的广播电视,但是它也带来了一些问题。20世纪20年代,随着收音机的增加,电磁频谱上密密麻麻地挤满了各个电台,它们彼此竞争,水火不容,都试图把对方赶出去。为了结束混乱局面,1927年的《无线电法》建立了一个五人组成的联邦广播委员会,它由总统授权,向各个电台分配电台呼号、频率和最大功率等。电台必须获得许可证才能营业,而且许可证还有可能失去。更重要的是,这个法案表明,美国政府首次意识到广播电视是公共财产,应该服务于“公共利益、便利和需要”。紧接着1934年的《电讯法》取消了联邦广播委员会,成立了联邦通讯委员会,它一直监管广播至今。1934年的法案认识到了党派危险,于是规定委员会的五位成员必须由总统任命并得到参议院的批准,他们的任期为相互交错的七年,来自同一党派的委员不得超过三人。

荒原。从理论上讲,联邦通讯委员会通过授予许可证的方式来促使电台和电视台服务于“公共利益”,但实践中,没有一家电台、电视台的许可证被吊销过。除了规定不能公开播放淫秽内容外,委员会对节目的内容没有设立其他规则。节目是无意义的垃圾还是高尚的东西,全取决于所有者的意愿。大多数所有者,通过对观众和听众品味的估计,更强调前者。通讯委员会的一位委员牛顿·明诺(Newton Minow),在几十年前就失望地认为电视是“一块巨大的荒原”,而委员会在使节目更有文化品味、教育价值以及道德高尚上无计可施。美国大多数的广播是私营的,具有利润取向,而利润来自于广告,广告多少却取决于听众的规模大小。电台和电视台的所有者争辩说,当他们提供大多数人想要的节目时,就自动地在为公众利益服务,当然同时也是为他们自己的利益服务。如果大多数的人喜欢24小时地播放摇滚音乐,那一定是这个领域里的公众利益之所在。如果大多数的人喜欢暴力和黄色的节目,电视必须提供。这是利他与利己的愉快结合。

批评家批评上面这种逻辑,指出广播电视公司不是仅仅追随大众的口味,而是通过提供无聊的节目来塑造它,惟一的例外是国营的广播。20世纪50年代,由大学和社区捐助支持的非商业调频广播和电视台,开始提供具有较高文化品位和教育水平的节目。后来福特基金会和国会加入其中,给予更多的支持。1967年,国会建立了国家广播公司,下辖国内

公用无线电台和公共广播公司。这等于说在美国政府和广播电视之间建立了一种联系,但这种联系不是很紧密。政府的资金,尤其是近来政府预算的降低,在上述公司的财务上只占很小的一部分。国家的电视广播表达所有的政治观点。在私营和利润取向的传媒界中,国内公用无线电台和公共广播公司是惟一的例外。

虽然联邦通讯委员会没有监督节目的内容,但是它有政治上的影响。1934年法案的第315条,即“提供同等时间”,规定了广播电视如果给予或者卖出时段给一位候选人,那么对其他的候选人也必须如此。电台或电视台的老板们当然不愿意赠送时段。他们害怕,一旦介绍两大党派候选人的公益节目播出后,无足轻重的候选人也会要求同等的时间。而因为新闻广播是不受此规定限制的,所以新闻人士总是安排竞选中领先的两位候选人在这个时间段内进行辩论,从而规避上述条款。同样地,广播电视公司也不乐意出卖时段,因为它必须以最低的价格出售给所有的候选人。因此,广播电视公司一直寻求对此条款的修改。

联邦通讯委员会拥有另一项权力,比“提供同等时间”更为模糊,那就是1949年规定的“公平原则”。因为意识到广播电视的编辑也是公共利益的一部分,所以委员会规定媒体必须给予反对者反驳回应的时段。当然,执行的权力还是在媒体手里,因而许多利益集团认为,媒体避免树敌,从而不需给予人们可得的时段来宣传观点。里根总统时期的联邦通讯委员会废除了上述两条规定,理由是为了限制广播电视上无休止的政治争论。

欧洲的实践

美国的广播电视受到较少的管制。那么有没有另外的形式呢?欧洲的实践提供了一个可能性的范围,与美国相比,它们对媒体的控制和监督要多得多。在前苏联,电视被政府严格控制并且目标明确。它们是爱国的、正面的,精于灌输忠诚和努力工作的观念,而且振奋民族精神。不同于美国的“放手”态度,前苏联的观点是把电视作为一种教育和引导的工具。媒体很少有流行音乐或者轻松的娱乐节目。¹⁵政治声明一般是预留给党的报纸《真理报》和政府报纸《消息报》。前苏联的人们认为报纸比电视更有权威性。所以,1988年,当前苏联的电视台自动报道了一次大而重要的党的大会,其中包含了对错误行为的批评和指控时,观众震惊地睁大了眼睛。

法国的电视也是为政府所控制,只是程度上不及前苏联。在1958年

归还权力以前,戴高乐将军观看了大量的电视节目,断定电视是控制一个国家的完美手段。作为法兰西第五共和国的缔造者和总统,戴高乐将军的确把电视作为统治和引导的工具。一身军装、洪亮的声音、高超的语言运用能力,戴高乐将军在电视上号召民众的忠诚和支持,由此他平息了两次叛乱,赢得了四次全民投票。他创立的政府办公室 ORFT,一直工作至今,尽管许多观众和评论家认为它歪曲新闻。法国的左派强烈反对这种信息欺诈行为,然而 1981 年社会主义者上台以后,不仅没有解散 ORFT,而且还以他们自己的方式来歪曲新闻。政府控制的媒体的最大毛病是,观众和听众转向其他地方获取信息。在法国,人们调整频道,收听卢森堡或摩纳哥的电台或电视,因为他们比法国的节目更客观公正。从某种程度上说,政府对电视广播的控制等于自毁前程,因为媒体失去了可信性。1986 年,保守的法国政府卖掉了法国电视一台,它是政府拥有的三家电视台中最大的一个,从而实现电视广播的部分“私有化”。

北欧国家的情况是在政府和媒体之间保持了一些距离。1927 年成立的英国国家广播公司(BBC),由一个政府人员组成的董事会运营,而这些政府人员都是无党派的,只不过由政府任命。BBC 的经营靠每年一度向观众和听众收取费用,它没有商业广告。在英国大选期间(三个星期),按照它们在国会里的力量比例,广播时间分配给三大党派——保守党、工党和自由民主党。非父权主义的美国使得自己媒体的节目停留在一个低层次上,而英国与此相反,BBC 系统由受过良好教育、有教养的管理者监控,节目保持在高水平、高层次上,甚至超过了英国公众的需要,所以许多英国人认为节目太严肃乏味。从 1954 年起,英国允许私营的商业化电视台以独立的电视集团的形式存在,允许它们提供更大众化的节目。瑞士和德国的广播系统主要是采取用户付费来运作的。它们由中立的董事会管理,董事会的成员多半是媒体从业人员、文化领袖、公务员等。德国的广播体系分为全国的和地方的两层,分散控制并且引入一定程度的竞争。在广播电视上可以做广告,但是集中在一天中的几分钟的时段播放。广告的主人不能赞助节目,也不能对内容提出什么意见。付费的政治广告是被禁止的,但在选举期间,时间会分配给各个党派用以传递政治信息。

美国的新闻媒体很矛盾,一方面它很自由,另一方面它很昂贵。观众和听众为这种追求最大利润的媒体付出了巨大的代价,那就是使美国人在文化上、教育上和信息上落后的无价值的节目。

我们得到糟糕的服务？

从前面的讨论中也许可以看出,美国的大众媒体并没有给美国人提供很好的服务。首先,新闻报道是有选择性的,过分重视某些方面,而又忽略其他方面,这就是“结构性失衡”。对联邦政府而言,总统和其他官员占据了一半以上的新闻时间。这是为什么?很简单,因为总统天然地比其他政府部门更具可看性和戏剧性。记者、编辑和制作者害怕,如果他们多花一点时间在国会或者法院上,读者和观众就会感到厌烦。另一个原因是总统所做的远远比国会或法院所做的刺激、有趣。总统出入直升机、迎接外国领导人、到国外旅游,或者仅仅是在渡假别墅放松休息,这些都向电视提供了很好的镜头。国会受到关注的情况,一般是某个委员会面对一个紧张、有争议的或有敌意的证人时。委员会的成员抛出指控的问题,而证人有时结结巴巴地否认,有时发出咆哮。那是很好的戏剧性场面,至于国会其他的事务则是相当乏味无趣的。¹⁶而法院面临一个最大的障碍:大多数法庭是禁止拍照的。于是,美国人逐渐增加了这样一种认知,那就是白宫做了最多的事情而且拥有最多的权力,而国会和法院则算不了什么。

美国政府的一个重要部分被掩盖了,那就是无数部门机构中的文官。¹⁷这是美国政府许多治理活动发生的地方。但是“面无表情的官僚”只是乏味的采访对象——有的不允许采访——联邦的规制是不明智的。不过许多年来的新闻题材仍埋在联邦官僚机构里。什么机构运用什么样的标准允许一家核工厂开张?媒体直到三哩岛事件发生了才会关注它。哪个部门利用合同把成百万的美元转移给总统竞选中的贡献者?联邦保险储蓄和贷款协会的错误行为一直进行了许多年,媒体却毫无反应。哪个联邦机构来判断商业航空公司是否关注足够的安全标准?新闻媒体甚至不关心这样的问题,他们只是等到出了大事以后才表示震惊。政治的真正内容和素材藏在联邦机构里,但是媒体却很少注意它。

对全球范围内的事情,新闻媒体也同样如此,总是要等到发生了点什么才会去关注、报道。除了我们上面提到的精英媒体以外,媒体很少对可能有麻烦的地方作一些背景报道。于是,当南斯拉夫卷入战争深渊或者拉丁美洲发生经济崩溃时,大多数美国人感到惊讶万分。其实,我们可以不必这样,过去几年间,关于这些地方最温和的新闻报道都会让美国人意识到日益严重的问题。但是,美国的媒体在这些地方没有常驻记者,甚至

很少派记者作短暂的访问。麻烦的墨西哥,一个对美国十分重要的地方,媒体几乎把它给忘了。我们生活在一个革命的世界,然而美国的媒体不到枪声响起是不会去关注问题的。媒体的从业人员对自己的定位是:提供“好看的东西”比分析和警告更重要,这就造成了美国人面对事件的震惊与迷惘。

美国媒体的最大问题是,他们不试图对发生了什么做连贯而全面的报道。在紧张的时间底线下开工,拍摄最好的镜头,依靠官方资料的报道,媒体通过这些把许多小事件向我们“轰炸”过来,然而他们很少把故事串成一个完整的过程。媒体给我们的新闻报道就像拼图一样凌乱无序。这个问题部分地可以归结到每日出版的媒体特性,毕竟报纸和电视在每天的固定时间总是要出东西的。这样出来的新闻总是不完全的,有时还会是误导的。我们只看见人们彼此射击,但我们不知道原因。媒体使我们的世界,套用莎士比亚的一句话就是:“充满了各种声音和繁杂,但是毫无意义”。

可以做些什么?除了精英媒体以外,大众媒体不能提供有意义的东西。比如通讯社,常常可以回避对新闻事件的分析 and 解释,甚至可能是不客观的或主观评论的。记者们对他们的新闻报道与故事,通常并不解释问题的历史背景和来龙去脉。记者被认为是多面手,能够知道一切事情。他所做的一切只是写下官方是如何说的就可以了。正是因为这个原因,编辑和专栏作者经常采纳可用的“新闻”而不是直接的新闻事件,因为前者使得新闻似乎更有价值,而后者只是一些零碎的堆积。不幸的是,大多数的美国人在决定选举谁、经济问题以及出兵海外时,需要考虑这些零碎的东西。

有什么可做的吗?专业的新闻人士一般认为公众获取的信息质量不高,甚至其中一些承认他们的报道可以做得范围更广,更有深度。但是他们强调的制约因素恰恰是公众自己,大多数人并不希望获得更好的信息,特别是对那些复杂和遥远的事情。对受众的调查经常发现,人们对国外的事情关注得较少,而对地方事务关心得多。如果推出过多的世界新闻,没准报纸会破产;所以,许多报纸只能采取结算处计算机出帐单的方式,提供一堆无价值的垃圾和长篇累牍的报道。大多数人不是知识分子,不喜欢复杂深刻的分析,比如他们关心枪击事件,但是背后的原因他们不想知道。媒体是否有义务教育公众,使大家更好地理解我们这个复杂的世界呢?一些理想主义者确实感觉到一种责任,但他们常常被精明的生意人所拒绝和抵消,而这些生意人往往是最后拍板者,不久以后,理想主义

者只好变得愤世嫉俗了。我们不能期望很快就有大的改变,对学习政治学的学生来说,最好去看精英媒体的报道,而一般的大众媒体就看看体育版好了。

对手:媒体和政府

媒体作为一种批评者,它对美国民主健康运作的的作用很早就为人们所公认。托马斯·杰斐逊在1787年就写道:“如果只剩下没有报纸的政府和无政府的报纸两种选择,那么我毫不犹豫地选择后者”。

几个世纪以来,报纸一直批评政府。¹⁸20世纪60年代后期和70年代早期,媒体和政府之间一种新的敌对关系开始显现,并且一直持续到今天。当然,不是所有的媒体都进入了这场战斗,毕竟大多数的报纸和它们的通讯社的新闻还继续依靠官方资源。但是精英媒体和电视常常采取与行政机构敌对的立场和态度。

媒体与越南战争。这种关系的起因显而易见:越南战争和水门事件。两大事件中,行政机构都卷入了故意欺骗媒体以便安抚公众情绪的套路里。许多传媒界的人士十分憎恶被这样利用,他们的反击手段有二:一是在记者招待会上尖锐地提问,二是提供调查研究性的报道。尼克松总统做得很差,他长期以来对新闻界就是恐惧和厌恶的。当1962年失去加利福尼亚州的州长职位时,他垂头丧气,抱怨说“新闻界太虐待尼克松了”。在新任总统记者招待会召开前,尼克松像以往一样把自己关在一间黑暗的屋子里,以此放松自己紧张的神经。他喜欢在相当保密的情况下召开会议,通过电视广播直接公开他的决定,而不需要新闻界人士的介入。反过来,新闻界也非常讨厌尼克松。

在西贡,美国军方举行了一次下午新闻界简报会,他们配着“五点钟的轻喜剧”,希望对战争进程的说明尽快过去。结果在座的报人不久就对重复的、错误的和无关紧要的简报感到厌倦,开始转向互相打听情况。然而他们的发现可不太美妙:腐败无能的西贡政权无法赢得民心,越共能够随意罢工,战术和士气不足以停止这一切。¹⁹《纽约时报》的一位年轻记者对吴庭艳政权如此不满,他的报道降低了美国人对这个政权的信心,导致了吴庭艳1963年的被驱逐以至最后被手下的将军谋杀。²⁰这就是精英媒体的影响力。

电视也展现了与美国官方想法大相径庭的画面:年轻士兵们的尸体,被污泥和鲜血覆盖着。因为电视天然地喜欢可视性的东西,它把血淋淋

的镜头和影片带进了美国人的生活空间。或许是在不知不觉间,电视也发展了一种报道的毁灭性模式,那就是恐怖的惨事画面与最高长官的冷静保证并列在一起。这种沉默的对比暗示了官员不是傻瓜就是骗子。1971年,哥伦比亚广播公司在一个新闻记录片里指责国防部花费了成百万美元的巨款去赢得公众和国会的支持。“五角大楼的出卖”引起了狂风暴雨般的争论,政府指控狡猾的编辑使受访者看上去说了他们不愿意说的东西。那时,政府和媒体陷入了一种纠缠不清的状态。

同一年,一件惊人的事情发生了:《纽约时报》首先登载了五角大楼报告,此后《华盛顿邮报》也转载了。该报告为多卷本,是前国防部副部长罗伯特·麦克纳马拉(Robert McNamara)委托做的最高机密研究,它导致了关于越南战争的决策。²¹一位前国防部官员丹尼尔·埃尔斯伯格(Daniel Ellsberg)反对这场战争,于是用照相机翻拍了报告再寄给报社。在静电印刷的年代,再也没有全然的秘密了。尽管报告事件最终认定的罪魁祸首是约翰逊政府,但尼克松政府被触怒了,下令停止出版,政府出面对报纸进行审查。最高法院立刻否决了政府的做法,于是新闻界又开始运行。到这时,政府与媒体之间公开宣战。

媒体和水门事件。1972年,开始了尼克松政府下台的进程,部分媒体认定了自己的新形象,即作为公共道德的监护人。与白宫有关的人因盗窃和企图在民主党竞选总部办公室——水门办公室安放电话窃听器而被捕。《华盛顿邮报》两名年轻的记者经过顽强的调查,发现了被总统办公室掩藏的秘密。²²尼克松越是证明自己的清白,他看上去就越是有问题。众议院特别委员会建议对尼克松总统进行弹劾,而尼克松随后自动辞职下台。众议院当然可能投票通过弹劾,而参议院也可能宣告总统有罪。但是如果没有媒体的报道,一切还会是这样的吗?虽然法院和国会最终采取了法律行动,但媒体坚持认为这些政府部门不应该忽视或拖延履行他们的职责。是媒体导致了尼克松政府的下台吗?尼克松的人这样认为,不过他们一向就憎恶新闻界。但另外有人认为,没有媒体的加入,一切还是照样会发生,只不过要缓慢一些,而且没有这么富有戏剧性。重点在于政府和媒体彼此纠缠得如此紧密,简直就是同一过程的不同部分,难以分开。²³

水门事件以后,一些媒体,特别是精英媒体和全国电视网,一般采取与政府对立的立场和态度。²⁴对福特和卡特总统偶尔变化的行动方针的批评也是很温和的。卡特,像尼克松一样,指责新闻界对他不友好。布什和克林顿政府的政策自然也是值得怀疑和批评的。媒体看到华盛顿处

处充满“丑闻”，于是陷入了一种“日渐强烈的愤怒”中，认为没有未被玷污的名声。²⁵

新闻界是否走得太远了？一些人对媒体攻击所有权威的横暴状态已经感到腻味。媒体似乎该考虑自己是否总是正确的，而政府总是错误的。媒体喜欢批评的一个对象是越南战争中美军司令官威廉·威斯特摩兰(William Westmoreland)。哥伦比亚广播公司的新闻制造了一份文件，说威廉和他的部下在共产党的军力上有意欺骗公众。威廉提出诉讼，尽管最后他败诉，媒体世界还是震动了。²⁶在媒体揭露公众生活中的错误行为中，诽谤诉讼的威胁发挥了“致冷效应”。²⁷

媒体的适当位置是什么呢？他们能够和应该批评的东西是清楚的，即要保持政府的活力。但是媒体应该批评多少呢？它们应该擅自推测处处都有错误行为和不可告人的秘密吗？²⁸许多记者应该慕名效仿水门事件中那两位记者——伍德沃德(Woodward)和伯恩斯坦(Bernstein)，然后在每一级政府内搜索丑闻吗？新闻界在诽谤诉讼中总是得到很大程度的保护，因为“公众”人物被假定为应该接受审查。这使得许多公众人物感到，在万能的新闻界手中，自己的无能为力和痛苦不堪，从而增加了他们总体上对政治的愤世嫉俗的态度。公众对苛刻的新闻界的批评也日渐增长。也许美国应该寻找一条令人愉快的中间道路。

建议读物

- COOK, TIMOTHY E. *Making Laws and Making News: Media Strategies in the U. S. House of Representatives*. Washington, DC: Brookings Institution, 1989. 本书论述了国会成员如何使用压力来增进他们的立法议程。
- DAVIS, RICHARD. *The Press and American Politics: The New Mediator*. White Plains, NY: Longman, 1992. 本书对美国传媒的方法和权力作了很好的考察。
- DIAMOND, EDWIN 和 ROBERT A. SILVERMAN. *White House to Your House: Media and Politics in Virtual America*. Cambridge, MA: MIT Press, 1995. 公众的疏忽和传媒的操纵已经使美国政治变得反常。
- DOVER, E. D. *Presidential Elections in the Television Age*. Westport, CT: Praeger, 1994. 电视使以前分析选举的方法过时了，作者提出了一个新的方法。
- ENTMAN, ROBERT M. *Democracy Without Citizens: Media and the Decay of American Politics*. New York: Oxford University Press, 1989. 作者对美国传媒使政治变得越来越肤浅作了严厉的批评。
- GANS, HERBERT J. *Deciding What's News*. New York: Vintage Books, 1980. 本书对编辑们如何选择和发表新闻故事作了仔细的实证研究。

- GRABER, DORIS A. *Mass Media and American Politics*, 第四版. Washington, DC: CQ Press, 1992. 一位著名社会学家的研究文集。
- HESS, STEPHEN. *News and Neusmaking*. Washington, DC: Brookings Institution, 1996. 本书描述了政府与传媒之间是怎样互相利用的, 其中不乏有趣的洞见。
- JAMIESON, KATHLEEN HALL 和 KARLYN KOHGRS CAMPBELL. *The Interplay of Influence: News, Advertising, Politics, and the Mass Media*, 第三版. Belmont, CA: Wadsworth, 1992. 两位大众传播专家说明了政治和商业利益是怎样利用传媒的。
- KELLNER, DOUGLAS. *Television and the Crisis of Democracy*. Boulder, CO: Westview Press, 1990. 本书从历史的角度对电视权力的兴起作了批判。
- LENART, SILVO. *Shaping Political Attitudes: The Impact of Interpersonal Communication and Mass Media*. Thousand Oaks, CA: Sage, 1994. 本书对沟通的两步曲作了更新以包括电视的影响力。
- NIMMO, DAN 和 JAMES E. COMBS. *The Political Pundits*. Westport, CT: Greenwood, 1992. 重要的专栏作家和舆论制造者的兴起和作用。
- PAGE BENJAMIN I. *Who Deliberates? Mass Media in Modern Society*. Chicago: University of Chicago Press, 1996. 美国传媒拥有开关公众辩论的可怕权力。
- ROSENBLUM, MORT. *Who Stole the News? New York: Wiley, 1994*. 一位老练的外国记者认为美国传媒所报道的国外新闻在质和量上都下降了。
- SCHUDSON, MICHAEL. *The Power of News*. Cambridge, MA: Harvard University Press, 1995. 当人们按照自己的意愿解释新闻报道时, 新闻媒体就没有经常所认为的那么强大了。

【注 释】

1. 有关这方面的历史回顾, 见 Thomas C. Leonard, *The Power of the Press: The Birth of American Political Reporting* (New York: Oxford University Press, 1986)。
2. 见 Kathleen Hall Jamieson, *Packaging the Presidency: A History and Criticism of Presidential Campaign Advertising*, 第2版 (New York: Oxford University Press, 1992)。
3. 英文 *Communication* 可译为沟通、交流、传播等, 本书视上下文联系译为不同的词语, 请读者在阅读中注意这一点。——校者注
4. 他的基本概念载于 Karl Deutsch, *The Nerves of Government; Models of Political Communication and Control* (New York: Free Press, 1966); 和 *Nationalism and Social Communications: An Inquiry into the Foundation of Nationality* (New York: Wiley, 1953)。
5. Paul Lazarsfeld 和 Elihu Katz, *Personal Influence* (New York: Free Press, 1955); 也见 Elihu Katz, "The Two Step Flow of Communication: An Up-to-Date Report on an Hypothesis," *Public Opinion Quarterly* 21(1957), 61 - 78.
6. Daniel C. Hallin, "Sound Bite News: Television Coverage of Elections, 1968 - 1988."

- Woodrow Wilson International Center for Scholars, 1991).
7. 见 William A. Dorman 和 Mansour Farhang, *The U. S. Press and the Journalism of Deference* (Berkeley: University of California Press, 1987).
 8. 尽管被许多研究传媒的学者视为假内行,但 Marshall McLuhan 还是对电视的权力提出了有价值的分析,见他的 *Laus of Media: The New Science* (Toronto: University of Toronto Press, 1989).
 9. 见 Austin Ranney, *Channels of Power: The Impact of Television on American Politics* (New York: Basic Books, 1983).
 10. 见 Gary R. Orren 和 Nelson W. Polsby 编 *Media and Momentum: The New Hampshire Primary and Nomination Politics* (Chatham, NJ: Chatham House, 1987).
 11. 一位研究员认为电视的价值只在于图象而不是文字。见 Martin Schram, *The Great American Video Game: Presidential Politics in the Television Age* (New York: Morrow, 1987).
 12. Robert D. Putnam, "The Strange Disappearance of Civic America." *The American Prospect* 24 (Winter 1996), 34 - 48.
 13. 有关对电视导致选民冷漠的指控的精彩概述,见 Curtis B. Gans, "Is TV Turning Off the American Voter?" *New York Times*, 3 July 1988, p. H24.
 14. Thomas R. Dye, Robert S. Lichter 和 L. Harmon Zeigler, *American Politics in the Media Age*, 第四版 (Monterey, CA: Brooks/Cole, 1992), 第 6 章。
 15. 见 Ellen Mickiewicz, *Split Signals: Television and Politics in the Soviet Union* (New York: Oxford University Press, 1988).
 16. Michael J. Robinson 和 Kevin R. Appel 发现国会的电视新闻报道是非常消极的。见他们的 "Network News Coverage of Congress," *Political Science Quarterly* 94 (Fall 1979), 3.
 17. 有关华盛顿记者世界以及他们为什么要掩饰他们的所作所为,见 Stephen Hess, *The Washington Reporters* (Washington, DC: Brookings Institution, 1981).
 18. 一部声称所有的总统都不喜欢新闻界的历史。John Tebbel 和 Sarah Miles Watts, *The Press and the Presidency: From George Washington to Ronald Reagan* (New York: Oxford University Press, 1985).
 19. 美国媒体起先对越战的努力并无敌意。但在几年之后,当美国舆论变得更富批评性时,传媒,特别是电视,也开始转向批评。见 Daniel C. Hallin, *The Uncensored War: The Media and Vietnam* (New York: Oxford University Press, 1986).
 20. 见 David Halberstam, *The Making of a Quagmire* (New York: Random House, 1965).
 21. Neil Sheehan 等, *The Pentagon Papers* (New York: Bantam Books, 1971).
 22. Bob Woodward 和 Carl Bernstein, *All the President's Men* (New York: Simon & Schuster, 1974).
 23. 见 Gladys Engel Lang 和 Kurt Lang, *The Battle for Public Opinion: The President, the Press, and the Polls During Watergate* (New York: Columbia University Press, 1983).
 24. Michael Baruch Grooman 和 Martha Joynt Kumar 发现从 60 年代以来的所有行政部门都经过与记者们的联合、竞争和最终分离的几个连续阶段。参见他们的

- Portraying the President: The White House and the News Media* (Baltimore: John Hopkins University Press, 1981).
25. 这些措辞是从两本批评传媒的新书上来的: Suzanne Garment, *Scandal: The Crisis of Mistrust in American Politics* (New York: Times Books/Random House, 1991), 和 Larry J. Sabato, *Feeding Frenzy: How Attack Journalism Has Transformed American Politics* (New York: Free Press, 1991).
 26. 见 Burton Benjamin, *Fair Play: CBS, General Westmoreland, and How a Television Documentary Went Wrong* (New York: Harper & Row, 1988).
 27. Lois G. Forer, *A Chilling Effect: The Mounting Threat of Libel and Invasion of Privacy Actions to the First Amendment* (New York: Norton, 1987).
 28. 政治学家 Thomas E. Patterson 在研究了从 1960 年到 1990 年对政治家的新闻报导后发现它是以一种越来越消极的眼光来描绘的。见他的 *Out of Order* (New York: Random House, 1994).

第10章

利益集团



在美国,利益集团数量特别庞大,而且处处可见它们的身影、可听到它们的声音,但在利益集团上不存在垄断。在每个高度组织化的现代社会中,利益集团是政治生活的重要因素。就算是国家的社会、政治和经济生活都实行中央计划体制的情况下,也存在利益集团,只不过它们是沉默无声的。观察家在保守的勃列日涅夫统治下的前苏联,观察到利益集团

的存在,它们常常争吵,一个显著的例子是它们为经济计划中到底是重视重工业还是轻工业而争论不休。¹更有甚者,持不同政见的团体与统治政权反其道而行之,不顾克里姆林宫促进统一的努力,而跳起来表示公开反对。

什么是利益集团?

“利益集团(interest group)”这个术语包含了众多的人和事,范围非常广泛。戴维·B. 杜鲁门在他的代表性著作《政府过程》中,把利益集团界定为“一个具有共同态度的群体”,通过影响政府而“向社会中的其他群体提出一定的利益要求或某种声明”。²有的利益集团是暂时性的,而有的则更长久。其中一些仅仅对影响政府公共政策感兴趣,而有些则零星地关注政治决策。某些利益集团直接面对行政机构工作,而有些则是作用于司法或立法机构,甚至还有的是仅仅通过公共舆论来起作用。但对所有的利益集团来说,一个共性是:它们是非公共性组织,不用对公众负责,然而它们试图通过影响与它们自身有关的公共政策来提高或促进集团内共同的利益。³

利益集团与政党有何不同?

看起来,利益集团和政党很相似,但是,利益集团的领导人不是大众选举出来的,而且他们的决策也不用对人民负责。尽管两者都试图影响公共政策,利益集团与政党的区别在于,它存在于选举过程之外而且没有对公众负责的义务。政党的兴衰存亡取决于民众的支持。而利益集团或许试图影响那些对他们的主张表示同情的候选人,但是,候选人总是在政党的大旗下而不是在利益集团的旗帜下进行活动。

目标。政党的目标是通过选举获得权力。而利益集团通常与特殊的项目和事件相关,很少由政府的正式机构来代表。利益集团,与其说试图亲自制定某些政策,不如说是推动政党及其领导人往预定的方向前进。因此,利益集团一般是企图获取所有政党的青睐,比如环境保护者希望在他们为减少生态破坏的战斗中,得到民主党和共和党两方的支持。当然有的时候,如果一个政党说服利益集团,让它们相信该党会以更大的精力来推进该集团的目标,此时利益集团也可能倒向这个政党一边,像 1996

年,环境保护者大力支持民主党一样。

成员性质。大多数的政党为了赢得选举的胜利,寻求最大可能的支持,因此把利益不同的人们都拉入自己的队伍。政党的成员比利益集团的成员更加丰富多彩。像保守的共和党,其成员的来源也囊括美国各个收入群体和职业阶层,它的某些成员甚至比许多民主党人更主张自由。另一方面,被视为劳动阶级进步政党的民主党,它的成员也是来自社会的各个阶层。

相对面言,利益集团的成员更富选择性,更多地进行过滤。工会的成员,可能享有共同的生活和工作条件,相当的教育和文化背景。为具体的问题或事件而形成的利益集团,比如保护生态的团体或者限制核武器的团体,它们可能会从更广的范围吸收成员,但与政党成员比较起来,它们成员之间的相似性更多。

几乎是无限的数量。政党的目的是提名和选举它自己的候选人,并且在权力体系中保持自己的地位。由于某些原因的限制,比如选举的时间长度,政党的数目必须是有限制的,就算是在多党制的政治体系内,政党的数量通常不超过十个。但是,利益集团的数量就是另外一回事了。一般而言,利益集团的增长没有功能上的限制(如选举的时间限制),而且,有的国家还为利益集团的成长提供了肥沃的土壤,像美国长期以来就是如此。托克维尔在19世纪30年代就说过,“在美国,它的社会中的联合原则被成功地应用,导致形成更大的多元目标”。你只要翻开华盛顿的任何一个电话簿,查询以“国家”开头的名字,你将会发现成百上千的协会、机构、组织和委员会。⁴在很大程度上,华盛顿的繁荣兴盛归功于它作为利益集团大本营的显著吸引力。

利益集团:它的归属?

在每个高度组织化的技术社会,各种各样不同的产业维持着生活。人们存在文化、经济、教育、种族和宗教背景上的差别。这些对人和企业的不同分类,就是利益集团的最初形式。

戴维·杜鲁门认为,哪里存在利益分歧,哪里就存在产生利益集团的可能性。在民主政府中,利益集团起着重要的作用,人们特别关注那些有组织的特殊利益集团形成的压力体系,它们试图影响政府决策。由于我们高度发达的压力体系,美国被杜鲁门学派的学者形容为“多元民主社

会”，存在各种各样的利益集团，它们都在宣传和推行自己的主张以及声明，对立的利益集团彼此抵消影响力，从而没有一个集团能够主宰政治体系，因此形成了一种平衡。在这种乐观的观点看来，政府的政策是众多利益集团互相竞争的产物，而这些利益集团代表了社会中的各种利益。这就是我们在第5章中讨论过的典型的多元社会场景。

美国的确存在许多竞争的压力集团，但是与杜鲁门的理论相反，许多观察家指出，绝大多数的利益集团产生于中等阶级或上层阶级，与商业利益相关的个人主导着这些集团的行为。所以仅有利益集团之间的竞争并不能保证一个民主体系的产生及存在。像 E. E. 沙特施耐德所指出的，“多元主义天堂的缺陷在于，天国合唱团的声音中夹杂着强烈的上等阶层的重音”。⁵ 利益集团体系的批评者也同意，与社会低层相比，中等或上等阶层的利益被不相称地代表着，这大大超过了他们所应得的，而社会低层的声音几乎就听不到。

精英学者认为，如果杜鲁门的利益集团理论真的实行起来的话，一旦穷人意识到自己很穷而且不愿意这样下去，他们就会开始组成集团。穷人似乎能够从集体行动中得到许多好处，然而除了极个别的例子以外，他们很缓慢地聚集成团以提高或促进自己的共同利益。当对付贫困的组织或援助项目发展起来时，主意、金钱以及领导人往往都来自于贫困阶层以外。受过良好教育、拥有较好收入的人，更喜欢参与政治，自然包括组织和运作利益集团。在这个领域，穷人的作用被打了折扣。

从社会低层来看，他们更可能采用爆发性行为，而不是通过合理的途径形成有组织的集团。他们怀有一种强烈的怨恨情绪，这在历史上一次次地被证明。法国大革命开头的巴士底狱风暴，就是贫穷孕育的怨恨沸腾爆发成暴力的一个典型。在美国最近的历史时期里，大城市中贫民区的暴乱骚动，反映了与种族相关的贫穷在非洲裔美国人中造成的愤怒情绪。⁶ 贫民区的骚乱，在表达存在于某些贫穷共同体中的怨恨和愤怒时，与之相连的破坏行为实际上更多地伤害了这些共同体内部的人们，而不是其他人。他们为犯罪者付出了惨重的代价，然而这对被他们视作阻碍目标实现的集团——商业和工业利益集团，工会或其他利益集团——的权力与影响力，并没有形成真正的挑战。由此可见，并非所有的社会组成部分都能有效地形成和运用利益集团。

利益集团和政府

显然，利益集团试图影响政府，但是，假如根本就没有政府，那又会怎

样呢？我们可以来看一个极端的例子——索马里。它在20世纪90年代早期还没有政府，但是这里早就存在许多团体：数十个部族或社会黑帮团体，每个团体都有自己的自卫队，用来应付几乎是无休止的战斗。我们可以称这些团体为“利益集团”吗？答案可能是否定的。尽管某些利益集团从事过偶然的暴力行为，但他们的此种行为也是处于试图影响政府的大环境中。而在索马里，没有政府让这些团体去影响，他们只是为自己的“地盘”而战斗，并非所有的团体冲突都可以自动地归结为“利益集团行为”。

利益集团预先假定有一个值得去影响的政府存在。实际上，政府往往带来了许多利益集团，因为这些利益集团与政府的项目密切相关。因为政府有农业项目，所以产生了农场主游说团；因为政府有教育项目，所以形成了教育方面的利益集团；因为政府过去曾决定从事战争，所以我们有退役军人利益集团。

我们可以来看一个案例，即1958年的《国防教育法》，它投资了成百万美元到大学的外国研究和语言项目中。十年后，由于这一法案所涉及的项目引起的兴趣（部分的原因还在于越南战争），一个朝气蓬勃的游说团体，致力于“世界教育”，由受惠于《国防教育法》的大学提供资金，他们试图说服国会继续这个项目。可见，国会决定了一个项目，而项目又创造了一个利益集团，最后利益集团又反过来作用于国会。这也是项目一旦开始便难以结束的一个原因。他们本着继续项目所带来的经济上的巨大收益而说服选民。当政府变得更大，赞助更多的项目时，利益集团也随之增长。但现在，实际上美国政府的每一个分支机构和地方机构都有一个或几个利益集团，监视它们的行为，要求更多的资助，改变规则或者他们自己的代理机构。教育和能源部就是在这种状况下建立的，而里根总统曾发誓要取消它们，但他无能为力，与上述部门相连的利益——部分是由他们自己创造出来的——十分强大。

有时，利益集团参与政府的立法和执行过程。在英国，国会的“利益成员”就是那些公开宣称代表企业或工会的人，这种行为不会惹人皱眉头，因为人们认为它是相当正常的。在瑞典，利益集团势力强大，规模壮观。瑞典的“皇家委员会”，大多数的立法都是由它而始，而它就是由政府官员、立法者和利益集团的代表组成的。当一项计划草拟好后，会传给各个相关的利益集团评论，听取他们的意见。某些瑞典的农民和工人的福利由各自的农民组织和工会组织来管理执行。一些学者把这样的情况叫作“组合主义（corpratism）”，意思是利益集团具有政府的功能。⁷在瑞典，最高层的商业、工人代表和内阁成员定期会而，一起决定许多公共政策。

有批评家指责这种过分惬意亲密的关系冷落了议会的民主制度。

作为利益集团的官僚

政府和利益集团的关联还有另外一条非常重要的途径,只不过经常为人们所忽视:官僚体系成为了最大和最有力量的利益集团之一。公务员并不仅仅是被动的法律执行者,他们在制定和执行法规的过程中也有许多自己的意见,也有需要表达的东西。许多立法起源于特殊的机构。摆在立法委员面前的数据和材料,许多都来自于行政部门和代理机构。

毋庸讳言,官僚体系也发展出了自己的利益。他们十分重视自己的任务,以致于自然地想到,每年需要更大的预算和更多的人手。与政治任命的官员相反,一位专业的公务员怎么可能会建议取消自己的部门机构呢?官僚拥有大量的知识,而知识就是一种力量。当里根政府上台的时候,它宣称要废除能源部。本书的一位作者曾经问过一个能源部的官员,为什么不感到担忧惊慌,他十分有把握地断言:“他们不会取消我们的。他们办不到。能源部制造核子炸弹,政府需要能源部的预算来隐瞒核子炸弹的开支”。他是对的,里根政府没能取消能源部。

曾有人认为,利益集团是社会和经济的分支,这种论断仅仅是部分正确的,因为它还是政府的分支。政府和利益集团改写了托马斯·霍布斯的理论,他们是一对双胞胎,政府越多,利益集团就越多。

说每个政治系统都有利益集团并不准确,因为不同体系内的利益集团运作差异很大。对利益集团运作的一个重要判断因素是政府。这里我们可以提炼在第5章里讨论过的多元主义的定义。多元主义不仅仅被界定为利益集团的存在,而且指政府允许或鼓励利益集团公开发挥作用的程度。多元主义有一个规范性的内涵,即“应当”或“应然”。

欧洲的反多元主义。美国和英国被认为是高度多元化的,因为它们的利益集团行为是可接受和可欲的。许多观察家认为,游说是健康的民主体制的正常功能,完全不需要偷偷摸摸地进行。⁸而在法国,恰恰相反,尽管存在利益集团的行为,人们仍然是不赞成的,甚至认为它有一点肮脏。法国继承了几百年来的中央集权的父权主义的政府。法国人过去习惯于由巴黎的各部设定国家的目标,指导国家的经济行为。从更深层次看,哲学家卢梭在法国人的思想领域中仍然占有重要位置。他认为,不能存在“部分人的意志”来玷污或扭曲“公共意志”,而“公共意志”指的是全民族想要的东西。卢梭假定这里存在一种像公共意志一样的东西,而这

是多元主义者所拒绝承认的。相应地,利益集团被视为企图滥用或歪曲国家利益。法国官僚体系的精英很少关注利益集团,认为那是“不公正客观”的组织。与英国或美国比较起来,法国的利益集团是在一种不自然、不舒服的环境中运行的。

在一些国家,公开的利益集团行为是一个普遍的禁忌。很少的几个非政府利益集团的公开出现,显示了体系上的变化,当然,利益集团的作用方式还是为政府所规定,政府能允许大量的公开活动,也能限制它们。

有效的利益集团

政治文化

利益集团最有可能在民主社会中繁荣发展,因为在这样的社会中,职业或其他方面的联系赋予了个人更大的接触范围,能与更多的人发生联系,同时政治参与很受重视。参加有组织的团体的人们的百分比,从一个国家到另一个国家,有很大的不同。

在他们对政治文化的研究中,阿尔蒙德和维巴注意到,美国、英国和德国的民众比意大利和墨西哥的公民更有可能参加自发组织的志愿团体。⁹按照他们的发现,57%的美国人、47%的英国人和44%的德国人是某个或某些团体的成员。而在意大利和墨西哥,这种参与规模和程度显然小得多,分别只有30%和24%。此外,上述国家男性的参与率高于女性的参与率,只有美国是个例外。当然并非所有的团体都是政治性的,美国、英国和德国的团体协会可以归为政治类团体的比例分别为:24%、19%和18%。相比之下,意大利和墨西哥只有很少的团体成员参加的是政治性协会和团体。两位学者研究中的一个重大发现是,如果一个社会中许多成员都参加某个或某些团体,那么,人们就会有更多的政治能力和政治功效的意识。政治学家们忧心忡忡地发现美国人组成团体的趋势有所下降(参看第7章“政治文化”)。

金钱:美国政治行动委员会的兴起

金钱可能是利益集团获得成功的最重要因素。的确,如果有足够的金钱,利益的实现几乎不需要集团。对选举和那些试图促成支持他们观点的候选人当选的利益集团来说,金钱具有特殊的重要性。大多数的民

主国家都意识到在利益与候选人之间的密切关系中存在着一种危险,那就是我们可能会拥有一个“金钱可以买来的最好的国会”。¹⁰当然,像德国和瑞典,它们向选举中的大政党提供几乎所有的公共财政支持。西班牙,1977年才重返民主国家行列,它在选举之后,按照政党赢得的选票和议会议席的数量给予政党补助。

美国有几个理由不愿意用公共财政支持竞选。首先,美国强调自由。最高法院对宪法第一条修正案所作的解释,把金钱看作言论自由的一种形式。如果一个人愿意把自己的钱给某个候选人,那是一种政治表态。其次,美国竞选比其他的民主国家更耗时费钱,这也是虚弱的分权制政党和特殊的提名体制的结果。在西欧,选举过程更短,更便宜,因为他们的政党已经安排好了候选人和他们的纲领。第三,在前两个条件的基础上,美国的立法者们无法找到一种公共财政支持竞选的模式,可以按照人们的意图真正地发挥作用。一个实验产生了一些负面的“不可预知的后果”。

这个实验指的是1971年立法所产生的政治行动委员会。国会严格限制个人和公司直接捐赠给候选人的金钱数量,努力控制“大钱”在政治中的影响力。(目前,个人可以直接捐献给候选人1000美元。)但是,对个人或公司先组织委员会,然后捐钱给委员会,再由委员会捐赠给合意的候选人的做法,美国并没有限制。政治行动委员会就像雨后春笋般迅猛增长,从1974年的600个激增到今天超过5000个。1996年,它们在竞选中花了5亿美元。在1992年,现任国会议员平均从政治行动委员会得到了261976美元,而挑战者仅仅得到27621美元。尽管政治行动委员会最先是工会的主意,如今商业界的政治行动委员会的开支却超过工会的政治委员会。¹¹大的公司,其中许多签定了国防合同,是政治行动委员会的重头捐赠者。大部分的捐赠归于现任者,这几乎使国会成员们永久性地把自己锁定在权力上。受到政治行动委员会特别关照的人,通常都是与它利益相关的委员会的现任成员。(如农业政治行动委员会捐款给众议院农业委员会的成员。)

某些个人和政治行动委员会对政党或利益集团的捐赠,并不直接作用在候选人的竞选活动上。这种不受控制和无限制的“软钱”,使得政党和利益集团可以在竞选中反对与己方对立的方面,而且不用提自己候选人的名字,从而有效地回避联邦法律中的故意条款。因此,“软钱”在一定程度上导致了政治竞选中的负面广告趋势的形成。

关于利益集团和金钱,我们能做或可以做什么吗?一个解决途径是走欧洲模式,其中政党组织得很好,而且竞选时间短,花钱相对较少。但

显然这不是美国能采用的合适措施。另一个解决办法是,限制公司可以捐献给政治行动委员会以及委员会可以捐献给候选人的金钱的总量。不过,最高法院在1985年就拒绝了这种限制。目前获得全民选票5%的总统提名者已经可以得到联邦财政的支持,而用公共财政支持所有的候选人,显然是非常昂贵的。因此,在可预见的将来,美国仍不可能打破利益集团和候选人之间的纽带。

问题:单一问题利益集团的出现

在利益集团的影响力中,也许仅次于金钱的重要因素就是它关注问题(Issue)的强烈程度。恰当的问题,可以动员上百万的人,赋予利益集团凝聚力和责任感,增加捐赠的数量。美国利益集团中一直有追求这个或那个理想目标的,但是20世纪70年代出现的单一问题利益集团,改变了美国政治。一般说来,利益集团对有关问题总要说上几句话的,因为它们的利益是围绕几个项目或几个政府部门的。劳联—产联的有组织的劳动者试图在社会保障、医疗保险、教育、进口和关税以及统计失业率的方法等一系列问题上说服政府。它们在华盛顿有长远的、全面的利益要维护,对其他的一些商业利益集团来说,情况也一样。

但是对单一问题利益集团来说,它们仅仅关注一个问题,而且关注的程度非常深。一般而言,它们的问题都是道德方面的,因此与物质利益比较起来,很难折衷妥协。最显著的单一问题利益集团是反堕胎或生命权运动。在1973年,最高法院判决州不能武断地限制妇女堕胎的权利。许多罗马天主教教徒和清教的原教旨主义者感到莫大的震惊,因为他们笃信生命开始于怀孕的那一刻,而流产胎儿就等于谋杀一条生命。“亲善生命”的人们,反对允许联邦或州的医疗资金应用于堕胎,而且他们还希望修正宪法、宣布堕胎违法。他们与“亲善权利”的力量恰恰相反。堕胎权利与妇女运动是相连的,女权主义者认为是否堕胎是妇女个人的私事而无关他人,这种选择的权利成为妇女掌握自己命运的一个组成部分,从而也是妇女从第二等级地位解放出来的一个步骤。

反堕胎者使得许多参议员和代表的日子非常难过。他们对代表们的表现,比如在税收、工作、国防等方面的立场并不关心,惟一关注的仅仅是他们在堕胎问题上的态度。而代表们面对容易引起争论的问题所惯常采取的权宜之计——折衷的中间态度,在这个问题上一点都不管用。试想,你怎能在堕胎问题上保持“中立”,做一个不偏不倚的人物呢?目前,许多选举转向并决定于堕胎问题。与此同时,“亲善权利”的力量也组织起来,

甚至发展成暴力,抵消了“亲善生命”的反堕胎者的一些力量。

其他单一问题利益集团的原因也出现了,比如公立学校中的祈祷者问题和同性恋人群的权利问题。这二者和上面提到的堕胎问题,都归结为“道德问题”。此外,在约翰·肯尼迪、罗伯特·肯尼迪和马丁·路德·金被暗杀事件的影响下,枪械控制也成为了一个主要的关注领域。在手枪控制上,强大的美国全国枪支协会反对支持枪械控制的利益集团。上面的所有议题都使竞选者不高兴,因为他们希望人们针对他们更广泛的立场来进行判断,而不是局限在一两个难以折衷的议题上。



关于堕胎的战斗在法院和街头同样打响。这是一个高度情感化的问题,因而动员了双方具有高度认同的利益集团。

规模和成员

显然,组织规模和成员支持的程度可以给利益集团带来政治影响力。美国最大和发展最迅速的利益集团,当属美国退休人员协会(AARP),据称有3300万成员,其中大多数人都受过教育、富有影响力并积极致力于维持和增进社会保障和医疗卫生。该协会跺个脚,国会山也要抖三抖¹²。他们对削减医疗福利的反对,迫使克林顿总统否决了共和党人于1995年在国会提出的法案。

然而,单独的利益集团的规模,并非必然地成为利益集团影响力中最重要的因素。金钱以及集团活动的强度常常可能胜过单纯的规模的力

量。当一个利益集团宣称自己为一个多数者群体说话,但人们知道仅仅只有一小部分该群体的人是该集团的忠实成员时,它不会为人所赏识。比如美国的全国有色人种协进会,它宣称自己代表上百万的美国黑人说话,但实际上它的成员范围很小。如果事情总是平等的话,一个大的利益集团一定会比小的利益集团有更大的政治影响力,然而世界总是不那么循规蹈矩的。

成员的社会经济地位赋予利益集团政治影响力。在自己专业领域和社区群体内有影响的人物,多半是受过良好教育的高收入人士,他们所组成的利益集团得到社会更多的尊重。比如美籍犹太人的社会经济地位提升了“美以公共事务委员会”的影响力。同样,当美籍日本人在教育上、职业上和专业上的地位不断攀升后,日裔美国公民联盟获得了更多的影响力,而且就二战期间发生在美国西海岸的对日本人的严重违反宪法的拘禁行为,他们赢得了美国政府的道歉,如今他们进一步致力于为此得到赔偿。尊重带来了政治影响力。这也意味着,满怀怨恨的社会弱势群体利益集团,他们的声音可能是最少有人倾听的,这是一个充满矛盾和不公平的现实。

接近途径

如果政府不愿意听从利益集团的意见,那么金钱、规模和关注的问题都不会像上面说到的那样重要。当然,上述的成分混合起来都很有用,然而真正使利益集团达到目标的是,多年精心栽培的利益集团与国会议员以及政府公务员的关系。当一个利益集团建立起与政府机构的稳定和可接受的关系时,用约瑟夫·拉帕隆巴拉的话说,意味着它可以享用“结构性通道”。¹³国会中的美籍希腊裔议员,相当自然地接受了希腊在有关土耳其和塞浦路斯问题上的观点立场。¹⁴同样,来自密歇根的立法者愿意讨论汽车工业的问题。而美籍阿拉伯人对犹太人享有众多接近国会山的途径极为不满,于是他们也组织了自己的利益集团,试图获得同样的通道。

当利益集团被关在门外、缺乏途径的时候,会发生什么呢?多元论者倾向于认为,在民主社会中是不可能发生这种事情的,但它却是明摆着的。像黑人和印第安人暴力分子就分辩道,没有人会倾听他们的声音、严肃对待他们的要求,而一旦城市贫民区和印第安保留地的暴力行为发生,华盛顿的政府才会开始关注他们。有钱有势的人拥有大量接触政府的途径,而穷人和没有组织的人们却没有如此的通道,可以说,有时正是这种状况导致了暴力。

利益集团的策略

接近立法者

尽管游说不是利益集团惟一的策略和手段,但人们关注最多的却是它。不幸的是,少数人不择手段的无耻交际行为,在公众心目中造成了游说者寡廉鲜耻的形象。¹⁵敲诈勒索和行贿受贿事件的确发生过(在人类的其他行为中,它们也会发生),但一般的游说者,非常憎恨这类手段。

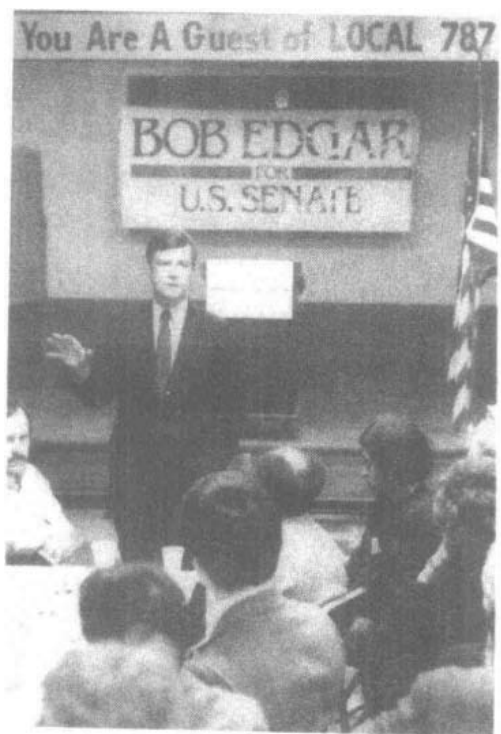
游说的技术。相应于游说者所代表的利益集团的类型和他们对自己工作进行构想的方式,游说者们采用的技术和途径有很大的差异。塞缪尔·帕特森(Samuel C. Patterson)在他的文章《游说者的角色》中界定了三种类型的游说者:“联络人”、“信息人”和“监督人”。¹⁶联络人的任务是与立法者建立良好的关系,使得立法者能够基于这种个人关系为该利益集团的问题说话,从而达到促进利益集团利益的目标。信息人的说服工作多半是在公众中,而不是在私人会议上。他们向立法听证会作支持自己集团议题的见证,在大众中散发代表本集团利益的印刷材料。监督人的工作是紧紧跟踪立法中正在发生的事情,当时机成熟时,提醒自己的集团采取行动。

成功游说的标准。一个游说方法的成功需要仰仗几个要素,而立法者的接受性显然是其中的一个。通过审视游说者对各种技术的评价,莱斯特·米尔布雷思(Lester Milbrath)发现,被游说者们自身评为最有效的方法中,包括游说者与立法者的直接交流。¹⁷得到好评的游说方法中,不仅包括“联络人式”游说者对立法者个人所作的观点陈述以及“研究结论”,而且包括游说者在立法听证会上的证明。效果很差的游说方法,包括那些在游说者和立法者之间没有“个人对个人”交流的类型,比如通过委托人和亲密的朋友、信件和电报、公共关系、公布投票记录等进行的联系。而评价最低的游说策略是所谓在利益集团和立法者之间“保持渠道畅通”的那些方法,包括竞选工作、金钱捐赠以及社交联欢会等活动。

接近政府

政府的行政机构也是利益集团施加压力和进行游说的一个目标。例

如,反污染利益集团,在他们禁止汽车进入国家公园的努力中,就寻求内政部的支持。一般说来,利益集团愿意接近政府的一个部门而不是总统本人,因为,尽管总统也许会注意到利益集团形成的压力,而且还会间接地参与决定如何应对的工作,但从总体上看利益集团及其游说者并不容易接近总统。利益集团倾向于关注那些特殊部门,即与自己利益密切相关的具体负责部门。农业利益集团与农业部打交道,公共服务公司与联邦动力委员会打交道,如此等等。作为一个惯例,政府的各个部门也特别留心自己领域内的利益集团的要求和争论。事实上,有时,许多政府官僚被强有力的压力集团所“俘获”和“统治”,因为这些集团在各自的领域里是权威。



工会制造。工会大厅上的标语提醒这位民主党的参议员候选人记住他的支持来自何方。许多利益集团支持候选人是希望在将来得到回报。

在与政府打交道的过程中,利益集团的措施与他们对付立法者的方法是相同的,包括与官员建立私人关系、提供研究报告和实际材料、公共关系和宣传运动以及社交娱乐活动等。然而,有的措施,比如发表公开信的运动,对官僚机构的效力没有对立法机构的效力大,因为,官僚通常是任命的而不是选举的,同时绝大多数还享有任职期限的保障。利益集团对官僚产生影响的一个特殊场合,就是当官僚们寻求获得高级政府官职任命的时候,包括总统内阁阁员的位置。在这种时候,利益集团觉得一个候选人可以在自己利益的领域里有所作为时,就会影响提名的选择过程。

使其获得提名。比如1981年,里根总统任命一个在发展方面而不是保护自然方面有长期专业兴趣的人担任环境保护部门的首脑。然而,安妮·戈萨奇(Anne Gorsuch)因为偏袒工业而在她的任期内爆出丑闻,最后被迫于1983年辞去职务。

接近司法机关

在美国,利益集团还寻求通过司法过程来实现自己的目标。每年,联邦和州的法院都会接手由利益集团支持或提出的大量诉讼案,这些利益集团包括美国公民自由联盟、塞拉俱乐部和全国有色人种协进会等。政府实施的种族歧视问题,就是这种利益集团提交法院众多诉讼案中的一个。在所有州的法律都规定在公立学校中实行种族隔离制的情况下,美国全国有色人种协进会的法律机构及其工作人员,通过他们的首席律师瑟古德·马歇尔(Thurgood Marshall,后来成为美国最高法院的陪审法官)向这项制度的合宪性提出挑战,并取得了成功。近年来,美国最高法院处理了几宗由利益集团提出的微妙而重要的社会诉讼案,包括妇女权利、死刑、堕胎和学校祈祷者等。

在司法过程中,利益集团一般采用两种方法来追求自己的目标。第一种是,利益集团根据自己所代表的群体或阶级的利益,直接提出的诉讼案。第二种是,当一个人向法院提出的诉讼所寻求的目标正好是利益集团也致力于此的,那么利益集团作为“法院的朋友”(协助法庭解决问题的人)为这个人提供辩护。

其他策略

政府并非利益集团活动的惟一目标。有组织的利益集团常常选择用和平或并不那么和平的请求,将自己的观点和问题提供给大众。

诉诸公众。就算是强大的利益集团也意识到它们公众形象的重要性。因此,许多利益集团大量投资于公共关系项目以及宣传活动,向大众解释它们对公众福利的贡献、它们的政策和项目为什么会对整个国家有好处。例如,代表铁路的利益集团利用电视解释它们的“公平”政府政策,借此,它们才能生存下去并且与汽车运输竞争。“工作权利”游说团制作了许多杂志广告,攻击工会阻止非工会成员找工作或保有工作。

然而即使大笔投资于宣传,有的利益集团依然保持一种“低调形象”,

即它们推进自己的目标和利益但并不宣传自身。在这种情况下,利益集团或许依靠策划好的新闻故事来间接地达成自己的目标,或者躲在幕后阻止那些它们认为会对自己产生损害的材料宣传。像烟草机构,谨慎秘密地资助一些研究,对那些认为吸烟有害健康的发现提出质疑。美国石油机构不寻求新闻报道,但是它让自己的官员作为专业领域内的公正专家被引介,顺理成章地超脱于政治冲突之外:



市民们抗议焚化有毒废物的计划,声称那会产生有毒气体影响周围城镇。在这个案例中,组织良好的市民击败了烟草公司,后者被迫放弃它的计划

示威。一些特殊的利益集团,比如美国癌症组织和心脏病基金会,他们享有免费的广告时间和地方,但是,大多数的利益集团没有这些途径,甚至还有许多的组织缺乏资金去做宣传。在这种情况下,资金和积极分子都很有限的利益集团,会选定非暴力示威行动作为宣传和促进自己观点的方法。现代社会中开创非暴力示威先例的是圣雄甘地,在印度1947年获得独立以前,他用这种策略反对英国殖民统治者。甘地的非暴力示威灵感来自于一篇论文,即亨利·大卫·梭罗为抗议1846-1848年的美墨战争而写的文章《论公民的不服从》。而甘地的行为又为美国黑人领袖马丁·路德·金提供了一种模式,他领导了本世纪五六十年代的非暴力民权运动。

反对核工业的抗议者,面对的是财力雄厚、势力强大的公司,他们往往发现游行示威、组织纠察、静坐阻碍进入工厂的通道等是他们惟一的选择。当新闻报道他们的行为时,他们才会获得支持者、捐赠者,有时还会得到进入华盛顿的途径。当然,他们的对手常常取得胜利,使他们深受挫败、感到痛苦。

暴力抗议。当一个集团对传统的政治渠道和行为模式失去信心时,他们往往视暴力抗议为惟一的选择。尽管在我们国家,暴力抗议比我们希望的要多得多,但它并非是利益集团的正常行为模式。进一步说,它是人们需要心理构建的一种反映,因为他们饱经贫穷、歧视、挫折以及社会和个人带来的不公平感。暴力行动的自动爆发,多半是由于某种事件点燃了受挫人群心中积压的愤怒,而群众行为的势头又激起了暴力行动。美国大城市的黑人贫民区暴动就是一个典型。多数的暴动者宣称,他们仅仅是反对自己日常所受到的暴力对待,那些行为来自于警察、各级政府和一种使他们失业、获取低收入的经济体制。但是,暴力抗议者的行动奏效吗?关于“伟大社会”的立法在那时获得通过也许并非巧合。当暴力行动使得那些地区难以统治时,英国从印度和巴勒斯坦撤出。而南非的白人政府只有在黑人的行为演化为暴力行动时,才开始进行改革。也许我们不喜歡承认,但我们不得不说在特定的情况下,暴力行为是有效的。美国人对暴力抗议是不陌生的。正如激进的黑人领袖拉普·布朗(H. “Rap” Brown)所说的:“在美国,暴力行为跟草莓派一样普遍。”

利益集团:一种评价

利益集团是每个现代民主社会所固有的部分。但是,它们对普通公民的需要服务得如何呢?

利益集团在表达意见方面做得怎样?

公共政策的每个问题都包含各种彼此不同而经常是冲突的利益,在民主体制下,大多数应该得到政策制定者的倾听。这些利益中有一部分在立法机构中被代表了,但是,许多并非如此,尤其是在像美国这样的两党制体系下。因此,利益集团在立法过程中有助于扩大所考虑的利益范围。

许多小的组织,既无财力也无人员可以进入讨论过程。除非他们联合起来,否则他们无法保护自己的利益不受强大的集团的侵蚀。利益集团能够表达需求,这并不意味着需求就会得到重视。在利益集团之间,资源的分配是高度不均衡的。一些集团很富有且势力强大,拥有重大影响,而有些集团力量太薄弱而为人所忽视。

在利益集团获得显著地位的体系里,有一个更深的问题:那些没有组织成团体的个人的情况又怎样呢?谁为他们说话?许多公民既不是利益集团的成员,也不是利益集团的受益者。他们投票给领导者,但是领导者通常对利益集团的需求关注较多,而对选举自己的无组织的多数人关注很少。假如立法者和行政人员都转向利益集团,那么谁来考虑整个国家的利益呢?有时看起来好像没有谁会。也许我们应该欣赏卢梭对“公共意志”超越社会构成中的“特定意志”的强调。

为了试图医治这种毛病,1970年建立了“公民院外组织”——同道会。它宣称代表所有人的促进良好统治的意愿。同道会由自愿的赞助支撑,成功地进行了公共资助总统竞选项目,结束了国会的资历体系,堵住了游说行为。¹⁸为了同样的目的,拉尔夫·纳德(Ralph Nader)建立了与法律、核能源、税收改革以及医疗等相关的几个公共利益院外集团。尽管这些集团做了大量杰出的工作,它仍然向我们提出了一个有趣的问题:像美国这样庞大和复杂的社会,能作为一个整体被代表吗?或者只是一些没有共同声音的利益集团“马赛克”式的拼凑?

作为“安全阀”的利益集团。几乎在每个社会中都存在被疏离的人们,他们感到为政府所遗忘或歧视。利益集团通过向这些不太高兴的公民提供一种“安全阀”——发泄抱怨和挫折的合法渠道,从而有助于维护社会的稳定。为糟糕的水暖设备和蟑螂而光火的房客可以组织起来表达他们的不满,而不用将自己的挫折感演化为暴力行为。当然,加入团体组织的任何人,大多承诺在体制内行动。真正被疏离的公民,需要的是激进的改变,而政府和利益集团之间的妥协不可能满足他们的要求。

界定问题和冲突竞技场。具有共同利益的个人,只有当他们意识到彼此共享的态度、不满和问题时,才会建立利益集团,刺激他们为维持或提高自己的处境而采取行动。妇女运动集中开始于20世纪60年代,一些书籍和文章表达了部分妇女对社会强加给她们的状况的不满。运动的领导人范围很广,既有温和派——她们关注于提高妇女的法律地位和工作机会,也有激进派——她们致力于分离主义,允许妇女“发现自我”,给

于妇女对自我感觉和社会赋予角色的测量标准。这场运动也迫使政府官员和政治候选人发展了在妇女问题上的立场观点。¹⁹组织起来的妇女团体,不仅支持诸如结束工作歧视的目标,而且致力于获取控制生育信息的途径、合法堕胎、进入传统上男性专用的餐厅和俱乐部。

这些团体是为大多数的成员说话,还是为团体内少数人利益服务呢?利益集团的领导人,像政党领袖一样,通常比他们的追随者有更强的意见。但是,政党领袖,特别是在像美国这样的国家内,为了迎合选举中的最大多数人,他们必须经常在议题上进行妥协退让。而利益集团的领导人则恰恰相反,他们为了保持有利的谈判地位,经常采取比集团内许多成员更为极端和强烈的观点与立场。工会领袖发起的罢工不会得到工人的全部支持,工人中的许多人,关注得到自己每周的薪金胜过关心为签定新合同而进行的讨价还价。许多赞成同工同酬的妇女发现,为许多妇女领袖所坚持的堕胎观念,是一种令人作呕的东西。

利益集团:教育者还是宣传者?

当国会要考虑重要的公共政策议题时,按照惯例会允许利益团体在委员会的听证会上作证,支持自己在该问题上的观点。在国会听证会上作证的专家们,其目的是陈述重要的技术、统计和科学的信息。听证会有助于国会做出更符合公众需要的公平政策。但是,争论在于,能够进入国会听证会的利益集团多半是那些享有接近政府过程途径的集团,而处于底层的集团通常缺乏这样的途径。

除了教育政府外,利益集团经常扮演一个关键角色——促进公众对议题的兴趣和知识。特定的集团,像消费者联盟,特别关注于帮助人们更聪明地使用金钱。其他的利益集团,比如美国医疗协会和一些保险组织,经常向人们提供建议,包括良好的健康习惯、适当的营养、意外事故的预防、财政保障的计划等等。利益集团体系的批评者认为,通过传播信息,与其说利益集团扮演了教育者的角色,不如说扮演着宣传者的角色。没有利益集团会宣传那些使自己陷于不利地位的信息,所以,利益集团向政府和公众提供的信息是经过高度过滤的。

使政府权力陷入僵局

利益集团彼此竞争,在这个过程当中,他们有助于限制任何一个集团在国会或政府机构中的影响力和权力。但是,通过分散政治权力,利益集

团也可能使政府行为陷入困境。某些特定的问题,通常被描述为“烫手的山芋”,因为无论政府采用哪种措施,都会引起这个或那个利益集团的强烈反对。一般说来,这样的议题一方面得到某个利益集团的坚定支持,而另一方面又受到另一个集团的强烈反对,并且二者是拥有选举权力和影响力的势均力敌的对手,这就迫使政客们对问题含糊其辞、模棱两可。实际上,政府陷入了僵局,被强大的利益集团所困扰,无法把注意力指向更重要的国家问题。意大利就是由于这个原因而被称为“僵局社会”。

政治科学家塞缪尔·比尔(Samuel Beer)相信上述状况就是英国的现实。英国的利益集团十分强大,与政府项目的联系非常紧密。实际上,选举活动变成了两大政党费尽心机给各种利益集团许下越来越多的承诺。而因为利益集团的要求内在地彼此冲突,导致了比尔所说的“公共选择的瘫痪”。政党再也不能根据全民族的利益来结合各种政策,他们力图赢得这个或那个利益集团的支持。比尔的分析解释了为什么英国人连续选举玛格丽特·撒切尔,因为她故意地忽视产业界和工人两方面利益集团的要求,而做那些她认为对全民族最好的事情。许多英国人认为,现在已经到了有人对利益集团说“不”的时候了。英国是利益集团过于强大的一个例子。罗斯·佩罗对美国利益集团也有类似的批评,而许多美国人也同意他的说法。

特别是在两党制下,由于政治候选人试图尽可能地迎合更多的选民,因此所讨论的问题往往趋于缓和。其结果是,在个人狭隘的利益和竞选所作的一般承诺之间存在着巨大鸿沟,而利益集团试图通过在特定议题上施压以获得坚定的政府行为,从而填补这个鸿沟。但是,利益集团对普通公民的需要又服务得怎样呢?小商人,消息闭塞的劳动者,财力有限的少数者团体,他们迷失在政府和大的利益集团推来拉去的行为中。成功的利益集团,也倾向于由一个少数群体统治,这个少数群体的或员是受过良好教育、来自中产阶级或上等阶层的政治活跃分子。在某些情况下,利益集团变得如此有效以致于使政党黯然失色,同时由于它们彼此冲突的要求使得政策制定陷于瘫痪。至今为止,我们还没有发现在所有人的利益和部分人的利益之间的一种精确平衡。

建议读物

BIRNBAUM, JEFFREY H. *The Lobbyists: How Influence Peddlers Got Their Way In Washington*. New York: Random House, 1992. 一位长期观察高层游说者的运作的

- 研究者给出了详细的资料和自己的见解。
- CIGLER, ALLAN J.和 BURDETT A. LOOMIS 编 *Interest Group Politics*, 第四版. Washington, DC: CQ press, 1994. 全面的、最新的和可读性很强的关于美国利益集团的文集。
- HREBENAR, RONALD J. *Interest Group politics in America*, 第三版. Armonk, NY: M. E. Sharpe, 1996. 对联邦一级的游说运作和问题所作的精细的新观察。
- JOHNSON, HAYNES 和 DAVID S. BRODER. *The System: The American Way of Politics at the Breaking Point*. Boston: Little Brown, 1996. 利益集团阻碍了大部分的变革,而且变成一种消极的小政党。
- KEY, V. O., JR, *Politics, Parties, and Pressure Groups*. New York: Crowell, 1958. 对美国政治中的不同集团所作的经典分析。
- LOWI, THEODORE. *The End of Liberalism: The Second Republic of the United States*, 第二版. New York: Norton, 1979. 本书对美国压力集团政治的后果所作的分析是批判性的、富有洞察力的和令人振奋的。
- MUNDO, PHILIP A. *Interest Groups: Cases and Characteristics*. Chicago: Nelson-Hall, 1992. 对商业、劳工和市民利益集团的个案研究所作的出色评论。
- OLSON, MANCUR, JR. *The Logic of Collective Action: Public Goods and the Theory of Groups*. New York: Schocken Books, 1968. 奥尔森建立了团体行动的动力学模型,并且得出了一些重要结论。
- PETRACCA, MARK P. 编 *The politics of Interests: Interest Groups Transformed*. Boulder, CO: Westview Press, 1992. 本书汇集了十六篇对最近的实证研究成果和理论观点的评论文章。
- RAUCH, JONATHAN. *Demosclerosis: The Silent Killer of American Government*. New York: Random House, 1994. 太多、太有效率的利益集团妨碍了有效的治理。
- SABATO, LARRY J. *PAC Power: Inside the World of political Action Committees*. New York: Norton, 1985. 这或许是到目前为止有关政治行动委员会的最好的、最全面的一本书。
- SCHULZINGER, ROBERT D. *The Wise Men of Foreign Affairs: The History of the Council on Foreign Relations*. New York: Columbia University Press, 1984. 本书研究了一个对美国外交政策有很强影响力的私人团体。
- Washington Representatives 1996*. New York: Columbia Books, 1996. 这本最新的年鉴分类列举了11,000多个华盛顿院外游说组织的人员名单。

【注 释】

1. 见 H. Cordon Skilling 和 Franklyn Griffiths 编 *Interest Groups in Soviet Politics* (Princeton, NJ: Princeton University Press, 1971)。
2. David B. Truman, *The Governmental Process* (New York: Knopf, 1951), p.37.
3. 这个定义来自本特利(Arthur Bentley)的著作《政府过程》(*The Process of Government*, 首版于1908年, Evanston, IL: Principia Press, 1949), 它被认为是当代政

- 治科学的先驱。该书试图把现代利益集团的共同要素联系起来。
4. 关于华盛顿利益集团行为的复杂性, 见 Jeffrey M. Berry, *The Interest Group Society*, 第二版 (Glenview, IL: Scott, Foresman, 1989)。
 5. E. E. Schattschneider, *The Semisovereign People: A Realist's View of Democracy* (New York: Holt, Rinehart & Winston, 1960), p.29.
 6. 见 Rufus P. Browning 等, *Protest Is Not Enough: The Struggle of Blacks and Hispanics for Equality in Urban Politics* (Berkeley: University of California Press, 1984)。
 7. 有些作者认为西欧的利益集团一般是以一种组合主义的方式行事的, 见 Suzanne D. Berger 编 *Organizing Interests in Western Europe: Pluralism, Corporatism, and the Transformation of Politics* (New York: Cambridge University Press, 1981)。
 8. 有关英国和美国利益概念的说明, 见 Stephen Miller, *Special Interest Groups in American Politics* (New Brunswick, NJ: Transaction, 1983)。
 9. Gabriel Almond 和 Sidney Verba, *The Civic Culture* (Boston: Little, Brown, 1965)。另一项调查发现 31% 的美国人实际上属于那些寻求对公共问题产生影响的组织。Robert E. Lane, *Political Life* (New York: Free Press, 1959), p.204。
 10. 对政治捐款的愤怒看法, 见 Philip M. Stern, *The Best Congress Money Can Buy* (New York: Pantheon, 1988)。
 11. 见 Theodore J. Eismeier 和 Philip H. Pollock, *Business, Money, and the Rise of Corporate PACs in American Elections* (Westport, CT: Quorum Books, 1988)。
 12. 对 AARP 的规模、行为和影响所作的精彩评论, 见 John Tierney, "Old Money, New Power," *New York Times Magazine*, 23 October 1988。
 13. Joseph LaPalombara, *Interest Groups in Italian Politics* (Princeton, NJ: Princeton University Press, 1963)。
 14. 对希腊民族团体的研究, 见 Paul Y. Watanabe, *Ethnic Groups, Congress, and American Foreign Policy: The Politics of the Turkish Arms Embargo* (Westport, CT: Greenwood, 1984); 和 Laurence Halley, *Ancient Affections: Ethnic Groups and Foreign Policy* (New York: Praeger, 1985)。
 15. 例如, 参见 Schattschneider 对“冲突腐化”的讨论, 载 *Semisovereign People*, 第一章。
 16. Samuel C. Patterson, "The Role of the Lobbyist: The Case of Oklahoma." *Journal of politics* 25 (February 1963), 72-92.
 17. Lester Milbrath, *The Washington Lobbyists* (Chicago: Rand McNally, 1963)。
 18. 见 Andrew S. McFarland, *Common Cause: Lobbying in the public Interest* (Chatham NJ: Chatham House, 1984)。
 19. 对女权主义运动的总体看法, 见 Ethel Klein, *Gender Politics: From Consciousness to Mass Politics* (Cambridge, MA: Harvard University Press, 1984)。
 20. Samuel H. Beer, *Britain Against Itself: The Political Contradictions of Collectivism* (New York: Norton, 1982), pp.15-19.

第11章

政党和政党制度



在很多美国人看来,政党并没有太大的意义。美国的两大政党总是叫人觉得有点相似,彼此在基本价值观、意识形态以及政纲上有大量雷同之处,大选通常是依靠政党候选人的个人人格魅力而不是政党的公众亲和力。美国的许多政治学家担心,政党变得如此虚弱,难以发挥它必要的保持政党体系正确运转的政治功能。

美国政党的这个弱点是有点让人觉得奇怪,因为美国是世界上第一个发展出大众性政党的国家。大众政党随着1800年的总统大选而出现,比欧洲的政党早了几十年,然而,欧洲人却发展出更为完善的政党。美国人已经倾向于忘记政党是民主政治最重要的工具,正如E. E. 沙特施纳德所说:“毫无疑问,政党的产生是现代政府的显著标志之一,政党创造出民主政治,现代民主政体不容置疑地与政党制度互栖共生。”¹ 如果美国政党继续趋于弱化,这也许是美国民主政治的未来长期发展的一个不祥之兆。有什么可以代替政党呢? 政治行动委员会,还是电视竞选? 两者的前途都不容乐观。

一位资深的政治学家把政党定义为:“政党是组织松散的、以特定的标签(政党名称)寻求选举政府官员为目标的组织。”² 几乎当今所有的社会,无论民主与否,都有某种政党制度来联系公众和政府。偶尔,军事独裁者,如西班牙的佛朗哥、智利的皮诺切特或者巴西的将军们,都竭力排除政党的存在,指责他们对国家的政治弊病负有责任,但这种情形从来就没有持续多久,因为独裁者发现他们也需要政党。佛朗哥心理上视所有政党为一种混乱,一方面却创办了“民族运动”组织,该组织的活动与政党毫无二致,在1975年佛朗哥死后的两年内,西班牙的政党就走向公开,形成了与欧洲其他邻国并无太大差别的政党制度。与此相同的是,巴西的将军们努力想创建两个俯首贴耳的,能被其牢牢控制的政党。但是,当1985年他们交出权力之后,一个真正的政党制度出现了,该制度与将军们在1984年的政变中废除的政党制度类似。皮诺切特也发现,无论他对智利的政党活动打击多么严厉,智利政党也会坚持地下活动,而且他一垮台后,智利政党马上就重新走向公开。或爱或憎,看起来,任何国家都不能没有政党存在。

政党的功能

在民主政治下,政党拥有几项重要功能,由此保持政治体制的整体性并使其保持运转,其中有一些功能与非民主政体下的政党功能碰巧一致。然而,共产主义政党我们将在后面单独探讨。

连接政府与公众的桥梁。 借用一个系统词语,政党是一个重要的“输人”设施,通过它,公众可以让自己的需要或希望为政府所知。如果没有政党,个体公众就只能单打独斗,往往会被政府所忽视。通过为某个政党

工作或投票给某个政党,公众就能影响政治决策。最起码的是政党能让人们感到他们并不是完全没有权力,这种信念有助于维持政府的合法性。

利益的聚合。上一章我们探讨过,如果利益集团成为政治组织的最高形式,那么,政府就会变得极其混乱和不稳定。利益集团将会互相争斗,试图以这样或那样的办法左右政府官员。这就难以形成能获得全体国民认同的价值观、目标或者意识形态。相反地,每个利益集团都是为自身利益服务的。(有人认为美国已类似此种情形。)政党通过把不同的利益聚合到一个更大的组织中来,以此驾驭和平息利益集团之间的冲突。³在这种情况下,利益集团不得不互相妥协,相互合作,为政党的利益而努力。作为回报,利益集团至少会达到一些他们自己的目标。因此,政党,尤其是大党,就是利益集团的部分联盟。一个典型的例子是20世纪30年代由富兰克林·D.罗斯福创立的民主党,由工会工人、农民、天主教徒、犹太人和黑人组成的该党曾帮助他赢得四次大选的胜利。其中,工会依靠与民主党并肩作战,赢得了自己从来没有争取到的劳工立法。只要这个联盟保持协调一致,民主党就会无往不胜,但从那以后,该联盟就四分五裂了。我们前面讨论过,里根总统曾在一个时期内把经济的和非经济的保守团体都拉到共和党内来。

整合进政治体系。随着利益集团聚合的进行,政党会变成曾被忽略的政治体系集团。为了参选,政党通常会欢迎新的利益集团加入自己的阵营,允许它们表达意见或者将其意愿写进党的纲领,这就赋予这些利益集团实际的和心理上的利害关系来支持整个政治体系。利益集团的成员感到自己有了代言人,自然就会产生出为政治体系高效工作的内在要求和对政治体系的忠诚。举个例子,英国工党和美国民主党,通过其政纲强调工会权利,平等就业机会、享受福利和教育机会等来赢得工人的加入。渐渐地,潜在的激进工人运动就学会了按民主的规则行事,并且支持这个体系。⁴然而具有讽刺意味的是,由于被成功地整合进政治体系,英美两国的许多工人都把票投给了保守党和共和党。在那些政党没有能力把工人整合到政治体系中来的国家,工人运动往往会很激进,有时带有革命性。在美国,政党起到了帮助把一波波的移民和少数族群成功地整合进美国政治生活的作用。

政治社会化。政党在将利益集团整合进社会的同时,也教育它们的成员如何玩政治游戏,政党将公民介绍给候选人或者当选的官员,从而让公民觉得他们也能表达自己的意见,进一步深化其在政治体系中起作用

的感觉。在政党活动中,人们学习公开演讲、组织会议和妥协,从而提高他们的政治能力。如果抛开其他不谈,政党就是培训才智过人的领袖的场所。在培养个人领导能力的同时,民主国家的政党也在成员当中树立了对这个政治体系合法性的信念。历史上,一些欧洲政党曾尝试创立独特的政治亚文化——通过政党的青年组织、足球联盟、报业、妇女组织等来补充完善。然而这种努力最后却骑虎难下,因为这些政党越是促进成员在社会化之后来参政,其成员接受这种亚文化的就越少。这种努力的残余痕迹,仍然可以在意大利的人民党(前身为天主教民主党)和左翼社会民主党(原来的共产党)身上见到。一些美国政党甚至提供社会服务,纽约的坦慕尼厅就为欧洲移民提供周到的服务,它在帮助他们寻找工作和住处的同时就将他们招到民主党的麾下。

选民动员。政党最显著的功能就是让公众去投票。为了它们自己候选人的竞选,政党会努力激发投票人的利益动机以提高大选日的投票率。没有政党的宣传,许多选民会对大选置之不理。绝大部分的政治学家都相信,美国政党活动微弱与低投票率有因果关系。在瑞典,强大的、组织精干的政党经常创造高达 90% 或者更高的投票率。一些批评家反对说政党的选举宣传会使政治变得无足轻重,然而政党的竞选宣传依然有用。通过对一些问题的简化和解释,政党能让投票者在复杂的选项中作出选择。

组织政府。政党大选获胜的回报就是政府的职位和权力,借此它可以将政府的政策转到自己的轨道上来。在美国的众议院和参议院中拥有多数席位的政党可以任命众议院的议长和参议院委员会的主席。入主白宫的政党则可以在行政部门任命 3000 多人担任高级职务。获胜的政党可以直接执政至少四年。在实行议会制的西欧(将在后面讨论),其政党对政府的控制要比美国的严格,原因是议会制下的获胜政党可以同时掌握立法机关和行政机关。首相(或总理)通常可以做他们想要做的事,并且很少得到延误,因为党的纪律是非常严明的。但是,没有哪个体系下的政党可以实现对政府的完全控制,因为已经存在的政府官僚机构仍然掌握着相当大的权力(参看第 16 章)。政党试图控制政府,但它们并不总是成功的。

民主政体下的政党

要评价政党的功能,有两个因素不能不考虑到:政党组织的集权化程

度和政党积极参与政府政策的程度。

集权化。在民主政体下,党的领导层对其在大选中获胜的成员的控制也是各不相同的。一个极端的例子就是以色列,高度集权的候选人挑选制度要求每个政党向议会开出一个全国范围内的候选人提名名单。由于以色列的选举体制是比例代表制,有120位候选人被提名,只有在选票上领先的人才有可能获得席位。党魁们会把经验丰富而且可靠的候选人放在名单的前面,新手则相对靠后。这有助于保持党内的秩序。德国也要求政党提名,由于国家被分成16个州,德国的州政党就处于支配地位。这种体制使得政党控制分权化。在英国,政党要拿出一个候选人名单必须经过党的全国总部与它的地方选区组织之间的一系列讨价还价。全国总部也许会提一名不属于那个选区的候选人,这在英国是完全合法的,地方选区组织就会考查这个人的情况并决定同意还是反对这个提名。地方选区也可以在否决总部的提名后提出自己的候选人。以上这些不同程度的集权,可以保证政党的连贯性、纪律性和意识形态的一致性。当你在以色列、德国或英国把票投给某个政党时,你知道它的立场是什么,如果获胜它将推行什么。一旦当选,这些国会议员们就不会按照自己的独立意志而是根据政党的决定来投票。

在美国,历史上的政党是分权的和虚弱的,选民们对政党纪律信心不大。州政党也许有些权力,可是在大多数情况下,候选人只能依靠自己。参选众议院和参议院的候选人每次竞选都要创建一个新的政党组织,大选一结束,美国的政党也进入了休眠期。共和党全国委员会和民主党全国委员会并没有太多的资源来帮助其候选人,候选人需要通过个人和政治行动委员会(参见第10章)的捐赠来募集竞选资金。然后,候选人通过电视或其他媒体直接向选民做工作。渐渐地,电视广告甚至不提候选人所属的政党,候选人也会在某个场合对他们的政党说:“我几乎不欠你们什么,我的获胜并没有得到你们太多的帮助,因此,我现在执政就不必遵从你们的意见。”这使得美国的政党权力更加分化,并常常缺乏连贯性。当选的官员只对良心、选民和政治行动委员会负责,而不是对自己的政党负责。自里根当选总统开始一直延续到1994年选出的共和党国会,共和党变得较以前更有凝聚力,也更有连贯性,但这只是阶段性的。

制定政府政策。责任政党政府的关键是要看多数党将其立法计划变成法律的程度。因此,美国的政党体制遭到强政党倡导者的最严厉的批评。在议会制下,多数党如果不能赢得其推行立法计划的信任投票,那么

就必须辞职。截然相反的是,美国的问题就在于无法确定多数党的多数到底在哪里?总统竞选的政纲与国会里总统所在的政党成员无关。如总统的政党在参众两院或其中之一不占多数会怎么样?还有,对于一个占国会多数却没有像总统这样的领导人的政党来说,什么是政党的立法计划,它由谁来决定?纽特·金里奇(Newt Gingrich)、鲍勃·多尔(Bob Dole)或理查德·艾米(Richard Armev)会为美国共和党说话吗?国会参众两院中当选的少数党领袖有没有权力替没有人主白宫的党内成员说话呢?这些都是议会制国家所没有的弊病。

在美国,立法计划通常是由总统集中提出的。但这必须得到 535 位参议员和众议员的通过,而为了自己的再次当选,他们都是完全对自己的一票负责的。那么,总统是不是应该为没有实现竞选承诺而受到谴责,还是因为政党纪律太松弛导致这些诺言未能实现?沙特施纳德认为,由于全国性政党的分权如此严重,以致于没有哪个党会对一个强有力的全国性政纲感兴趣,结果使得美国政府成了“国内每一个特殊利益和地方利益的拳击袋”。⁵而另一方面,大多数人又希望我们的参议员和众议员能按自己的良心投票,而不是像欧洲那样受政党领导人旨意的遥控。

政府中的政党参与。的确,议会制下的政府比美国体制下的政府更容易成为沙特施纳德所说的责任政党政府(responsible party government)。由于一套严格的制衡体系,美国的政治制度让政党难以跨越分立的权力来实现政治纲领。当然这也不完全是美国政党制度的错,这根源于美国宪法规定的行政权和立法权分立。有时某位有实权的总统控制了白宫和国会,这样政党的政纲就可能变成法律,林登·约翰逊总统就在 1965 - 1966 年民主党控制国会时通过了他的“伟大社会计划”。在欧洲的议会制下,从来没有这么快就通过这么多彻底的改革方案的例子。

在西欧的议会制下,政党参与政府比美国体制积极得多,因为在议会体制下,获胜党就是政府,或者更确切地说,政党的领导集体直接就成为内阁。这种制度与美国的相比,能更充分考虑到明确的责任和选民的选择,而美国的政党是分权的,并且代表着许多不同的意见。两种体制下,政党都是通过给政党活跃分子在不同部门和机构提供职位来实现参政。在英国,约有 100 名获胜党议员能够获得内阁和高级行政官的职位,而在美国当一位新总统上台后,大约有 3000 多名美国人可以得到政治任命。

共产主义国家的政党

共产主义制度——即共产党统治下的国家,在东欧,1990 年最终落败。

(一些经过改变的共产党,自称是社会主义者,在这些国家赢得胜利。)

这种“传统”的共产主义制度是由列宁创建,后在斯大林时期的苏联得到进一步发展。该制度的主要特征是单一政党与政府和经济紧密结合。共产党并不实行直接统治,而是实施监督。每一级政府,从中央到地方,都有党的机构。在中央委员会的政治局中,约有十几位最高级的党的领导人构成了统治苏联的真正权力核心。

政党类型

法国政治学家莫里斯·迪韦尔热(Maurice Duverger)是最早系统提出政党分类方法的学者之一。⁶他的相对简单的方法是把所有的政党归为三个描述性的类别:群众型、干部型和信徒型。群众型政党包括西方的各类民主党。为了尽可能地扩大成员的数量,该类型的党不惜打破阶层的界限来招收尽可能多的成员。欧洲政党,尽管其群众基础没有英美政党那么广大,但仍然要归到群众性政党一类,因为他们招收成员也是开放性的。相反地,干部型政党,如中国共产党和印度国大党,从积极的政治活动精英人物中选拔成员。一般地,干部型政党有高度的组织性,而且对加入其组织的精英群体在党内发挥作用寄予厚望。迪韦尔热用了“信徒”这个词来描述像希特勒统治的纳粹党这样的政党,这种类型的政党的组织结构是围绕一个领袖为核心来安排的。

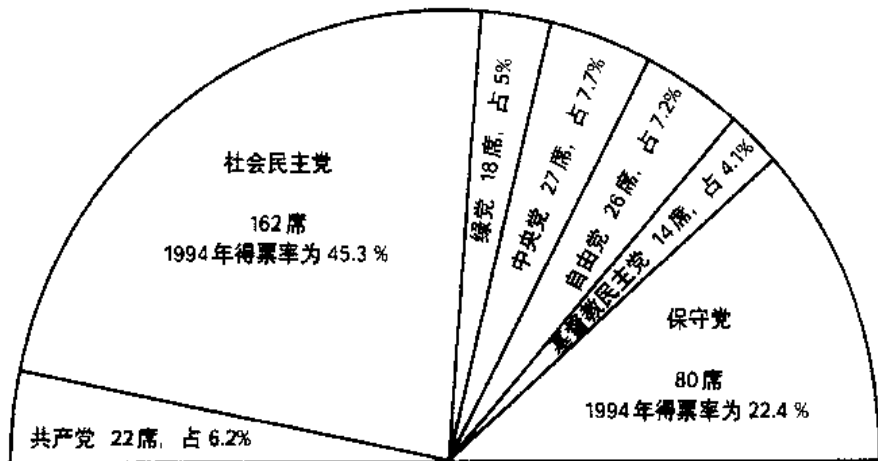


图 11.1 意识形态谱系: 1994—1997 年瑞典议会各政党, 它们的席位 (总共 349 席) 以及它们在全国投票中所占的比例

另一种政党分类的方法是根据政党的意识形态,用一个“左翼——右翼”的范围来界定政党类型。左翼政党,如共产党,通过将重要企业国有化的方式来消除阶级差别(也就是说,将产权收归国有,由政府管理)。中左政党,如西欧的社会主义党,希望提高社会福利的水平,但通常不用国有化的方式。中间主义政党,如德国和意大利的自由党,对社会问题倾向自由开放,但对经济(如自由市场)则比较保守。⁷中右政党,如德国基督教民主联盟,主张控制(但不是取消)福利国家,但赞同自由企业制度。右翼政党,如英国以撒切尔为首的保守党,主张取消福利政策,打破联合组织的权力,推动充满活力的资本主义发展。瑞典拥有相当完备的“从左翼到右翼”类型的政党。(见图 11.1)

“兼容型”政党的兴起

伴随着多数民主政体向两大政党体制转化的总体趋势,庞大的、努力取得各类选民支持的政党增加了。在二战以前,欧洲许多政党的政治观念狭窄,只争取国民中某一特定的人群的支持。马克思主义的社会主义政党,他们把目标主要局限在工人阶级身上。保守主义政党和中间主义政党则以社会中层和上层阶级为目标。农民党以农民为目标,天主教党以天主教徒为目标,等等。这些政党被称做“世界观”党,因为他们不仅仅是争取选民的支持,而且宣传他们的世界观。

二战后,欧洲的情况有了很大变化,随着社会日益繁荣,人们开始认为陈旧、狭隘的意识形态是不明智的。在大部分的西欧国家,庞大的、意识形态暧昧不明的、争取各类选民的政党,或吸收“世界观”政党,或摒弃“世界观”政党。德国政治学家奥托·基希海默(Otto Kirchheimer)创造性地用兼容(catchall)一词来描述这种新型政党。这种政党以德国基督教民主联盟为代表,这是一个寻求代表所有德国人利益的政党,商人、工人、农民、天主教徒、新教徒、妇女等等,只要你能举出来,他们都代表。⁸这个词现在被真正用来描述民主国家的执政党。要想获得大选胜利就必须成为“兼容型”的政党,这几乎成了一条公理。英国的保守党,西班牙和法国的社会主义政党以及日本的自民党(尽管名称是自由党,但实际是保守主义的)都是兼容型政党。当然,其中资格最老、最为庞大的还是美国的民主党和共和党。

尽管大多数政治学家对这些变化感到高兴,因为毕竟抛弃了意识形态的狭隘和苛求,但是又一个问题出现了。由于“兼容型”政党十分庞大,里面有许多不同观点,所以在派系斗争中,他们往往感到无所适从。党派

斗争在很多情况下让位于党内斗争。事实是,每一个“兼容型”政党都有好几个派系。⁹学者曾列举了意大利天主教民主党和日本自由民主党中的几个派系;这两个党的党内领导人物之间的近似封建的分权彼此相似。在美国政治的大多数事务与其说是发生在两党之间,不如说是发生在两党之内。

政党分类的标准

对政党进行分类,有好几种方法,但从根本上讲,通常有四种一般的标准:

谁支持政党? 群众基础广泛的政党,如美国的民主党和共和党,能将社会上不同的、通常是相互矛盾的政治意愿结合到一起,相反地,利益较狭窄的政党,则联合单一的群体的政治利益。争取全社会各部分支持的“兼容型”政党最有可能赢得执掌一个平稳的政府的机会,因为他们的政治吸引力及于全国。一般来说,利益狭窄的政党,在民主选举的过程中,如果不与其他政党结盟,就不会获得执政所需的足够的支持。要想执政,他们要么进行结盟,要么通过暴力夺权。

入党方针是什么? 政党吸收成员的政策有的是开放性的,有的则是封闭性的。群众基础广泛的政党,一般来说,只要你想加入,大门都是敞开着的;而精英型的政党则会仔细考察未来的成员,有时还会让他们经过一段“预备期”的考验。这种政党的典型例子是共产党,特别是执政的共产党。而“兼容型”政党,自然地,来者不拒。

如何确定竞选候选人? 挑选候选人人选的方法多种多样,差别较大,很难做出真正意义的辨别。社会基础广泛的政党在候选人提名时,一般给每一位成员最大的发言权,这并不意味着政治传统完全打破了,而只是党的成员对候选人会有某种发言权。这就是美国两大政党的做法。在共产党内,候选人则是按党内的等级制度来选择的。而大多数民主党则在由忠诚的、老资格的党员参加的党的大会上确定候选人,该候选人通常也是代表选民组织的。

政党目标如何? 我们熟悉的政党都主要关心获得席位和执政,然而,还有第三类的政党如英国的自由民主党或美国巴里·康芒纳(Barry Commoner)的公民党,他们知道自己不可能获得选举的胜利。因此,确定了与

其他政党不同的目标。他们主要关注给大党“传递信息”。他们存在就是为了将特定的意愿表达出来。他们用政治支持换取立法倾斜,从而保护这种特定的利益。最后,革命党,如共产党,教给民众生活方式,运用政府权力改变现存的规范和机构。他们运用国家权力来说服公民接受政党关于理想社会的概念,其目的在于创立这样的社会。

在这些一般性的政党分类标准中,有一个内在的假设:政党以在政治体系中长久立足为目标。政党的影响力、入党的办法、候选人产生的程序和党的政治目标,这一切都集中于一个事实,即政党必须获得人们某种程度的支持。这种支持又往往以政党拥有的成员和资金的形式表现出来,这两者都对政党生存至关重要。

招收成员和募集资金

政党的领导人和成员有来有去,进进出出,可是政党本身却要努力生存下来。政党是如何招募新的成员的?其领导人又从何而来?他们是如何募集实施其政纲所必须的资金?

招收成员

不同政党对成员的需要是多种多样的。在西方世界,美国的情况比较特殊,因为,从严格意义上讲,美国没有政党党员,一个人在地方上登记为民主党党员或共和党党员并没有太多的意义。虽然其被允许在政党的预选中投票,但并不会被赋予其他的如交纳党费或帮助竞选的责任。公民当然可以参加当地的或州的政党俱乐部或委员会,但只仅仅使其成为这个组织中的一员。在西欧,情况就不是这样,在那里,公民要加入就得真正成为一名党员,政党制订自己的入党要求,并且要求党员遵守其规章制度。要加入英国的保守党,必须签名宣誓拥护党的目标,愿意每年交纳总计约60分的党费。许多英国工会会员可以自动成为英国工党党员,而许多欧洲的工会则将自己一部分的会费分给本国的社会民主党。当然,大多数以这种方式入党的工会成员不可能积极参与政党事务。

鼓励加入。对欧洲的工会会员来讲,参加劳工类型的政党通常是一条阻力最小的路。然而,人们为什么选择加入某一个特定的政党还有其他的原因。政治学家塞缪尔·埃德斯韦德(Samuel Eldersveld)提出了九个

主要的原因,包括从受特定政党中的朋友或亲戚的影响到自发产生的动机。¹⁰在这些原因中,存在一个可能性,就是一个特定候选人或问题引起某位公民的特别关注,他或她就会产生政治行为的动机而加入这个政党。选区的工作人员会积极招募志愿者入党。一个公民对市政事务的参与也会使其与该政党执政的当地政府打交道。意识形态上的认同也是动员人们接受一个政党的因素。这种情况在欧洲更为常见,美国政党较之欧洲因为更不容易去关注意识形态这个标签,因而美国的意识形态认同因素较为少见。最后,有人也许是为了自身个人或职业的发展而野心勃勃地积极参与政治,也有的就是为了政治权力本身。

推举候选人。除了罗纳德·里根是从好莱坞的演员一跃而成为总统外,大部分的公共职位的候选人是从政党内部等级制度产生出来的。在决定谁是候选人时,政党的内部等级制度到底有多大的作用?李斯特·塞利格曼(Lester G. Seligman)在对美国候选人推举方法的研究中发现,在人们始终如一地支持同样的政党的所谓“安全”选区,政党官员在推举候选人的工作中并没有多大的作用。¹¹通常,这样的“安全”区中的现任掌权者也许会重新掌权。可是,一旦位子空出,政党各派系就可以为控制提名而进行斗争。在“非安全区”内,少数派政党面临严峻的斗争,政党官员必须主动出击,推动人们投自己的票。一般来说,对政党忠诚的工作者,因受到将政党引向某种失败的猜疑而失去了对政党的某种责任感。塞利格曼发现,在竞争激烈的选区,政党官员并不能支配候选人的选举。在这里,政党领导人和党的派系倾向于支持在预选中居于有利地位的候选人,可是他们经常被强大的非政党利益集团支持的候选人推翻。

除了从已有的政党领导成员中进行直接选举之外,还有三种推选候选人的方法。一些候选人是毛遂自荐的,他们靠自己力量挤入预选,这通常都是比较有钱、希望能通过铺天盖地的广告攻势来弥补缺少组织支持的缺憾的人。也可能是那些凭自己的观点赢得大众支持的无政党背景的人。通过增选的办法也可以推荐候选人,政党也许会请一位以前并未正式认同其组织的“大人物”来作为自己的候选人,这种情况通常发生在政党自己缺乏有实力的候选人,又希望能通过提出妇孺皆知的新面孔来获得收益。共和党在1952年推艾森豪威尔为总统候选人,就是增选法的典型例子。最后,候选人也可能被劝说作为某些团体的代理人来参与公职竞选,这些团体希望从已经确立的政党等级制中分得一杯羹。R. 杰西·杰克逊在20世纪80年代的努力就是一例。

政党领导人的代表性如何？我们的政治领导人相互有什么不同呢？他们会不会代表支持他们的党员呢？肯尼思·普鲁伊特（Kenneth Prewitt）研究了圣弗朗西斯科湾地区的 87 个社团选举当地领导人的过程。¹²他的发现证明了社会偏见在政治选举中的作用。在整个选区委员会中，市议会成员比其他各个选区的成员要富有、受教育程度要高。普鲁伊特发现，无论是有意还是无意，美国的政治制度倾向于青睐来自上层社会经济阶层的候选人。其他的研究也表明，美国两大政党的头头们都比那些普通成员有钱、受教育程度高。

政治观点：政党领导人和普通党员。人们通常认为，美国的政治领导人并不反映选民的需要，也不对其负责，其党的政纲相当模糊，只想糊弄或逃避而不是使人们的抱怨和关心的问题得到满意的答复。令人奇怪的是，大量的调查却得出了相反的结果，那就是政治领导人实际上比其部下更加坚持意识形态的观点，而不是让政党普通成员的薄弱的、前后矛盾的意识形态阻止政党领导人对问题采取强硬立场。¹³

民主党和共和党的领导人在各种问题上的立场迥然不同，然而，两党的广大党员的观点却经常是大同小异。民主党的领导人可能在特殊问题上支持工人、少数派集团和低收入群体，当然也有例外。共和党的领导人一般倾向于商业和农业这个领域。然而，普通党员却不想把内容广泛的意识形态局限在某一个特定的问题上，相反，他们的观点更可能与他们的党员身份没有什么联系。政党领导人的政治观点与其党的成员不同，因为他们比起其成员来说在政治上更为老练。他们卷入政治体系之深以及他们的教育和社会背景都使得他们比一般成员更能保持一致的政治意识形态。

政党的经费来源

包括政党在内的每一个组织都面临着为其活动筹措资金的任务。你可以想象，在美国，组织一次全国性的政治竞选将面临着什么样的资金问题。在 1976 年，所有政治竞选费用高达 5.4 亿美元，包括总统大选、国会选举、州的选举和地方选举。仅 4 年过后的 1980 年，估计有 10 亿美元用于政治竞选。¹⁴在 1996 年，这个数字已接近 30 亿美元。政党筹钱已到近乎疯狂的程度。共和党在这方面做得比民主党成功。而且在大多数竞选中的花费都比民主党多。¹⁵由于没有给政党提供政治资金的正规途径，美国政党主要依靠富有的捐赠者的自愿捐款。其他许多国家则有官方的途

径来筹集资金。

党费。在英国、印度、以色列和大部分欧洲大陆国家,政党党员像私人俱乐部的成员一样,需要交纳费用来保持其成员身份的有效性。为了尽一切可能地扩大成员数目,党费被故意地设得较低。尽管这种方法很有效,但是应交纳的党费通常不能满足政党活动花费的需要。政党必须求助于外界资源。这也是政党筹资问题在其他国家保持在较小的规模上的原因。另外,还有许多不同的解决方法。在德国和印度,要求候选人为自己选举和其政党的金库倾其所有。这有利于富有的候选人打败用钱比较有节制的政客。英国严格限制候选人参加议会选举活动所花费资金的数量,如果违反有关选举开支的法律,候选人就会因此获罪被捕。尽管筹款仍然是这些国家政党面临的问题,但与美国的民主党和共和党相比,简直是小巫见大巫。美国的总统选举,包括春季的预选,需要进行一年多的演讲,各种活动露面,至少为一个以上的竞争者进行媒体曝光。相反地,欧洲的选举则很少超过两星期到一个月,所以,费用成倍下降。

日本、以色列、法国和意大利像美国一样有法律限制或严格管理来自工业企业、工会组织和类似的经济利益集团的政治捐助。德国、西班牙、瑞典和芬兰设立政府基金根据每个政党的竞选实力按比例进行补贴。然而,由于这种制度对新成立的政党显然有歧视倾向,因而遭到了批评。美国国会在1974年通过一个类似的计划(总统竞选基金),该计划允许纳税人授权给国内税务局将其所得税中的3美元捐赠给这个基金。该基金根据被提名的总统候选人所得票数进行按比例的补贴,只要被提名者最低票数达到了全国总投票数的5%。只有四分之一的纳税人同意扣款,这甚至不够大选的费用。该基金被1995年共和党领导的国会废止。政治行动委员会(在第10章讨论过)彻底地填补了这个真空。现在美国的政党越来越离不开政治行动委员会了,这加深了利益集团的影响力。

政党制度

“政党”和“政党制度”之间有逻辑上的区别。政党,正如我们讨论过的,是以通过赢得大选的方式来影响政府为目标的组织。政党制度则是各政党之间以及各政党与整个政治体系之间的相互影响。政治制度的健康发展很大程度上取决于政党制度,无论政党制度是否平稳,无论有多少政党,无论他们是以追求中心(Centre-Seeking)还是远离中心(Centre-

Fleeing) 的方式进行竞争。不稳定的政党制度能使一部很好的宪法失去作用。而一个平稳的温和的政党制度则在希特勒后的西德、佛朗哥之后的西班牙实现了民主。反过来,国家政党制度又在很大程度上取决于其选举制度,无论该制度是单名选区制还是比例代表制。

政党制度分类

一党制。一党制,一般与左翼或右翼的极权主义政权相联系,是在20世纪才出现的。苏联和许多新兴的民族国家都是一党制国家。其典型特征是在法律上只允许一个政党存在。

这些政党的领导人试图使这样的观点合理化,即他们是民主的,因为他们代表了人们真正的愿望。一些发展中国家,特别是非洲国家,认为政党多了会产生混乱,因为这些政党是按部落组成的。

一党独大制。自美国内战直到上一代人以前,美国南方一直是一党制的秘密幕本,这是美国不得不出现的。美国南方的11个州是传统的民主党的支持者。在这些州中,共和党是如此的弱小,以至于在好几十年里根本就没有提出自己的竞选候选人。同样,共和党的传统控制地区是大部分的新英格兰地区和中西部的带状区域。民主党人很少能获得担任州的重要职务的机会。而且就是当上了,也很少再能连任。日本和墨西哥也有类似的一党独大制,这些一党独大制与真正一党制的重大区别在于:在一党独大制下,反对党可以自由参加竞选。¹⁶当然,美国的地区政治已经在上一代就发生了变化。现在美国每一个州都有竞争性的政党存在,南方仍几乎是共和党的天下。

然而,在一些民主国家中也有国家层次的支配性政党制度存在。自1847年独立以来,印度绝大部分时间内被国大党统治。尽管现在国大党已呈衰颓之势,但是其他反对党过于分散零碎,所以也难以打败国大党。相似地,由于自由民主党持续执政,日本也因此被人称为“一个半政党制度”,半个政党是指相对小得多的社会党。¹⁷在墨西哥,革命制度党自1929年以来完全处于支配统治地位。¹⁸较为保守的国家行动党威胁说,如果革命制度党的选举舞弊仍不停止,将会引起全国性的反抗。墨西哥是一个近似一党制的一党独大制的国家。

两党制。两党制的政党制度,可见于美国和英国。两党制下,两个主要的政党获取执政的机会相当均等,尽管第三党——如1980年约翰·安

德森的竞选总统和英国的自由民主党——很少获胜,但他们的存在使两个主要政党关注选民的不满。通常两大政党之一或全部会马上推出专门来讨好不满选民的政策。就这样,即使第三党很小,但也能有所作为。

多党制。在政党谱系的另一端是有多个竞争性政党的政党制度。瑞典的政党制度(正如我们在图 11.1 所看到的)展示了从左翼到右翼的政党序列,以及每个政党根据其选票多少在议会所占席位的情况。该制度经常被批评为是不稳定的。以色列和意大利充分展现了多党制的弊端,每一个政党都无法长时间地执掌政权。此外,在多党制下,通常一个政党要取得执政的大多数比较困难,但也有例外。荷兰、瑞典和挪威都想方设法建立一个稳定的多党联盟,从而能进行有效的执政。政党的数量不是内阁不稳定的惟一原因。其原因主要与政治文化、对基本问题的同意程度和组建、解散内阁的规定有关。针对两党制和多党制哪个更好,学者们已经花了大量的时间进行辩论。之所以难以下结论是因为两者都难逃优柔寡断和固步自封的缺陷,同时两个制度都有一种向中间——两大党制发展的倾向。

两大党制。现代许多民主国家中有两个大党,还有一个或更多的相关小党。德国除基督教民主联盟和社会民主党两大党之外,还有自由民主党和绿党,这两个党因拥有足够的选票而能在政坛上扮演重要的角色。奥地利曾长期是两个大党的天下,可是近来,高度民族主义的第三党在大选中获得了大多数。¹⁹英国通常被认为是两党制,可是很长时间内,另外三个政党如自由民主党、苏格兰民族党、威尔士民族党也发挥着重要作用。甚至在西班牙,尽管还有历史上多党制的残余,现在也存在两大党制,一个庞大的工人社会党和一个庞大的中右人民党,还分散着一些小党。

诚然,我们也可以把美国的政党制度叫做两大党制,因为它在很长时间内也存在着第三党,其中一些我们曾在前面提到过。在 1912 年,特迪·罗斯福与他的“雄赳党人”一起大步离开了大老党(共和党的别名),分裂了自己的政党,在大选中输给了威尔逊和民主党。在 1948 年,南方的一些民主党人以“南方民主党”的名义参加竞选。在 1968 年,阿拉巴马州的乔治·华莱士州长则因为他的暗中从事种族主义活动的美国独立党而赢得了约一千万张选票。两党制的标签并不能给美国政治复杂性带来公正。

只要至少存在两个政党的制度,我们就把它叫做“竞争性政党制度”。即使只有两个政党,而且在意识形态上的分歧并不很大(就像美国),竞争性的政党制度也有存在的必要——其目的是防止腐败的滋生。

竞争程度

在众多的政治学家中,政治学家乔·萨托利(Giovanni Sartori)完全不同意简单地根据政党的数目来进行分类。政党竞争的程度和方式也是很重要的,“多党制”不能根据制度的稳定和不稳定两者来区别。萨托利的观点勾勒出了“适度多元主义”和“极端多元主义”政党制度的区别。²⁰

在前者的情况下,通常有5个或少于5个的政党,以“追求中心”或向心的方式竞争。这就是说,他们的政纲和承诺以吸引“处于中间”的投票者为目标,左翼政党藏起其激进主义,右翼政党淡化其保守主义,因为两者都知道选民的大部分处于中间位置。这样,适度多元主义下的政治生活倾向于平静而稳定,其强调意识形态的调门也不高。

萨托利认为,当政党的数量在五六个以上,就会有极端主义的危险。在这种情况下,政党可能会以“远离中心”或离心的方式进行竞争。政党不是采取中间主义的立场,而是在意识形态上走向极端,致力于进行“政治上出价高于别人”的竞争。许多政党提出越来越高的激进的方案,无论是左翼激进的还是右翼保守的,有些政党还“反制度”。坚持中间路线的政党发觉自己受到左右翼两方面的夹击。这种情况导致了政治的不稳定,有时会引发国内战争,就像20世纪30年代的西班牙,还有就是可能发生军事夺权,就像1973年的智利。

“相关”政党。萨托利还谈到了一个有用的方法论意义上的解释:什么东西才能叫做政党?是一个自称为政党的团体?还是一个获得一定比例的选票或至少在国会占有一席的团体?萨托利认为,那些让主要政党在竞选或组建联盟时不得不考虑到的政党,叫做“相关政党”。如果一个政党弱小到政党根本不用担心其争取自己的追随者,这个政党就叫不相关政党。同样,如果一个政党连参加组建执政联盟的必要都不存在,那么它也是不相关政党。英国的托洛斯基党和爱尔兰共产党,被其他所有的党所忽略,因而并不被称为政党。可是瑞典的自由党和以色列的小宗教党,虽然只占投票的一小部分,但却是必要的联盟成员,因此可以称为相关政党。

用萨托利的相关政党的定义,我们是不是就可以考察一下美国各种

各样的第三类政党? 尽管民主党在1948年否定了州权党(南方民主党人)的重要性,在1968年否定了华莱士党,可是在两次大选中,却都将它们考虑在内。在1968年,民主党总统候选人休伯特·汉弗莱访问了美国南部,强调说,民主党是一个“大家庭”,能容纳各种观点的存在。这是试图使南方投票者忘记约翰逊执政期间的强大的公民权利改革运动的一种没有说服力的尝试。²¹在1980年,独立候选人约翰·安德森可能强迫总统卡特重视他可能会忽视的外交和生态政策。1992年,罗斯·佩罗要求布什和克林顿多多关心联邦财政预算赤字。通过这些事实,我们可以说,美国存在相关的第三类政党。弱小的共产党、社会主义工人党和社会主义劳动党根本就没有人放在心上,因此按照萨托利的定义,我们不应把他们叫做相关政党。而对于自由意志党,它寻求建立极端自由市场并要求废除联邦政府,目前还难以判定。

政党制度和选举制度

要决定一个国家选择哪种政党制度比较困难。这很大程度上根植于其独特的历史发展,一些非常不同的国家都有相似的政党制度。文化上四分五裂的印度创建了一党制(在国大党的统治下),如同文化上同源的日本(在自由民主党的领导下)。单一因素的解释肯定不够。但是,政治学家们在选举制度的重要性上取得了普遍的一致。²²

在单名选区制下,只需简单多数就可获胜。该选区倾向于建立两党制或两大党制。这是美国和英国的情况,它根植于最初的英国模式。其原因不难理解,这种制度下,弱小的第三党总体上代表性很低,经常放弃竞选的努力。在单名选区制里,将各派政治力量联合起来组成一个能获得大多数支持或至少能获得多数的政党将获得很好的回报。如果一个政党分裂,它往往使得团结一致的政党获胜。尽管党内各派系不一定真心互相支持,但他们知道,就是为了谋求自己的政治未来,他们站到了一起。这个因素十分有助于我们解释为什么美国的两大党在存在相当大的内部分歧的情况下仍然能保持其完整性。

比例代表制允许甚至鼓励政党分裂,比例代表制采用每选区多个候选人的办法,根据该选区选票份额的比例来分配议会席位。在英美单一候选人的选区,当选人会将全部的选票收入袋中,在多候选人选区中,当选者只是获得一定的投票的份额。据此,政党联合起来就不会再有这么大的优势,一个分裂的组织可能会决定让一到两个人当选,而且不用与其他政治观点妥协。以色列的比例代表制就出现了许多小党,我们将在第

13章讨论这个问题,即选举法的修改会改变一个国家的政党制度,如德国将政党制度由多党制变成了两大党制,又如法国,从多党制变成了“两个集团”(Two-bloc)的政党制度。有意思的是,在法国实行比例代表制的1986年的立法选举中,弱小的种族主义的民族阵线党第一次获得席位,证明了比例制是如何鼓励小党存在的。

美国政党制度:能与众不同吗?

对美国的政党制度,有大量的正当的批评。因为该制度仍然依靠大量的政治捐赠和政治行动委员会的帮助,接受提出极端要求的特定利益的影响。由于这些政党组织涣散、高度分权——实际上,每一个参加国会选举的区和州都有自己的政党,他们之间几乎毫无关系。所以,这些政党在国家层次的事务上不会取得一致,而且几乎不可能提出清楚明确的政治纲领和政策目标。由于只有两个主要政党,两党都以入主政权中心为目标,所以对公众投票来说,并没有太多的选择余地。大多数的政治学家认为,美国政党是虚弱的,尤其是与欧洲政党相比。

对于这种情形,我们能够做点什么呢?政党和政党制度根植于其所在国家的历史、社会和制度。美国的宪法从来就没有承认过政党的存在,而且开国元勋们也曾警告要反对政党。美国社会并没有那么严重的分崩离析,也许并不需要多于两个的政党来代表全体国民中按人口进行的选区划分。当然,靠简单多数决胜的单名选区比较赞成两党制。现实地说,我们希望美国的两党制不要有大的变化。

可是,两党行使功能的方式会不会有变化?其实,政党已经有集权的变化,美国总统里根的令人信服的计划使共和党变成了更加完全的保守的政党。²³当纪律严明的共和党众议员在1995年通过了“与美国签约”,这个趋势得到了进一步的发展。这些政策的提出迫使民主党使其平时不一致的行动协同一致。在20世纪70年代曾经推行的,由民主党提出的一些“改革”方案被证实已经弱化和分化了政党,这些改革本身也需要进行改革。²⁴现代科技有助于政党集权,电子邮件清单能很有力地促进州和地方的政党组织与其国家总部合作一致,政党的国家委员会也能将政治行动委员会的资金引进给忠诚于己的候选人。从长远来说,这也许会使得两党更加团结,意识形态更趋于一致。

没有强有力的政党也许会有某种好处,因为强大的政党有可能被操纵于其独裁的领导人的手中。如果领导人在位太久,控制太多,就会使政党陷入一潭死水、观念过时。由于美国政党制度流动性太大,更有利于政

党在这个过程中了解更广泛范围内的公民的要求。计划一致性的缺乏会产生灵活性的好处。

建议读物

- ALDRICH, JOHN H. *Why Parties? The Origin and Transformation of Political Parties in America*. Chicago: University of Chicago Press, 1995. 美国政党仍在不断发展以应付新的形势。
- EPSTEIN, LEON D. *Political Parties in the American Mold*. Madison: University of Wisconsin Press, 1986. 一位杰出的学者对美国政党所发生的变化作了精彩的评论。
- KEEFE, WILLIAM J. *Parties, Politics, and Public Policy in America*, 第六版. Washington, DC: CQ Press, 1991. 本书论述了美国政党的多方面作用,以及美国选民为什么不喜欢它们的原因。
- KLINGEMANN, HANS-DIETER, RICHARD I. HOFFER-BERT 和 LAN BUDGE. *Parties, Policies, and Democracy*. Boulder, CO: Westview Press, 1994. 本书对十个国家的政党怎样阐述和创制政策作了深入和重要的调查研究。
- LANE, JAN-ERIK 和 SVANTE O. ERSSON. *Politics and Society in Western Europe*, 第三版. Thousand Oaks, CA: Sage, 1994. 对西欧政党制度所作的最新的、出色的评论。
- LAVER, MICHAEL 和 W. BEN HUNT. *Policy and Party Competition*. New York: Routledge, 1992. 本书通过二十四个民主国家的资料研究了政党是如何在政治竞争中使用政策问题的。
- MCHALE, VINCENT 编 *Political Parties of Europe*. Westport, CT: Greenwood, 1983. 这是一本关于欧洲各国政党(包括它的历史)的小百科。
- MAIR, PETER 编 *The West European Party System*. New York: Oxford, 1990. 本书精选了关于西欧政党的古典的和近来的讨论。
- MAISEL, L. SANDY 编 *The Parties Respond: Developments in the American Party System*. Boulder, CO: Westview Press, 1990. 本领域的一流学者们讨论了美国政党的变化。
- MILKIS, SIDNEY M. *The President and the Parties: The Transformation of the American Party System Since the New Deal*. New York: Oxford, 1993. 本书提出了具有挑战性的观点,即随着总统权力的逐步加强,美国政党变得越来越衰落。
- MILLER, WARREN E. *Without Consent: Mass-Elite Linkages in Presidential Politics*. Lexington: University of Kentucky, 1988. 一位研究政党和选举的专家通过1984年大选来看政党是否对其成员做出反应。
- RANDALL, VICKY 编 *Political Parties in the Third World*. Ithaca, NY: Russell Sage, 1988. 这本论文集说明了即使在独裁专政体制下仍存在着政党,并发挥有益的作用。
- SORAUF, FRANK J. 和 PAUL ALLEN BECK. *Party Politics in America*, 第七版。

New York: Harper-Collins, 1992. 本书对美国政党系统作了广泛的调查。
 WOLINETZ, STEVEN B. 编 *Parties and Party Systems in Liberal Democracies*. New York: Routledge, 1989. 本书对西欧和北美政党的变化作了出色的考察。

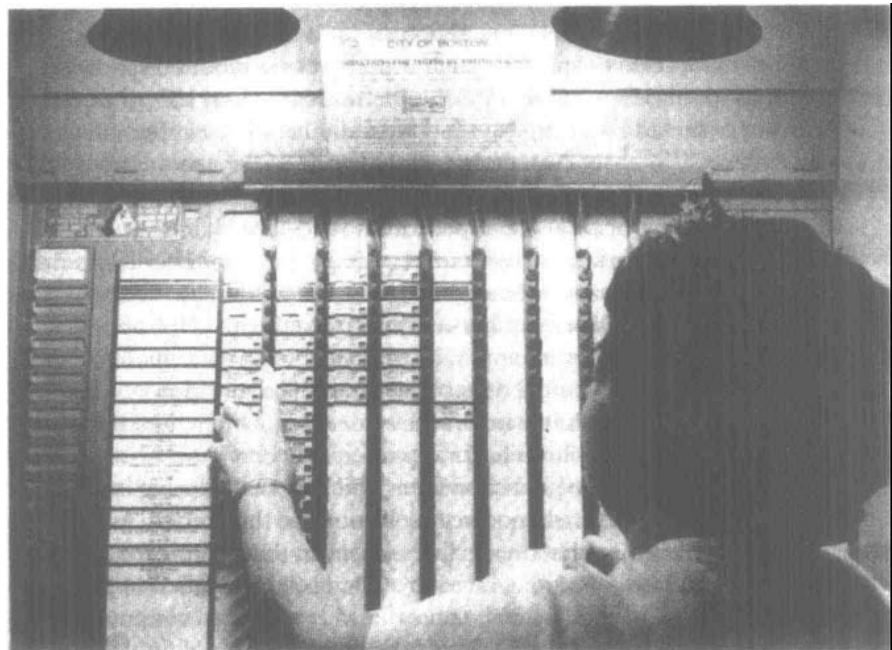
【注 释】

1. E. E. Schattschneider, *Party Government* (New York: Holt, Rinehart & Winston, 1942), p.1.
2. Leon D. Epstein, *Political Parties in Western Democracies* (New York: Praeger, 1967), p.9.
3. 对利益集团聚合的理论解释, 见 Gabriel A. Almond 和 G. Bingham Powell, Jr., *Comparative Politics: System, Process, and Policy*, 第二版 (Boston: Little, Brown, 1978), 第 8 章。
4. Seymour Martin Lipset 强调左翼政党在把工人阶级整合进政治体系方面的消极作用。见 *Political Man: The Social Bases of Politics* (New York: Anchor Books, 1963), pp.22 - 24.
5. Schattschneider, *Party Government*, p. 209.
6. Maurice Duverger, *Political Parties: Their Organization and Activities in the Modern State*, 第三版 (London: Methuen, 1964).
7. 在欧洲, 这种政党被称为“自由党”。但它意味着我们在第 6 章所讨论的古典自由主义。见 Emil J. Kirchner 编 *Liberal Parties in Western Europe* (New York: Cambridge University Press, 1988)。
8. Otto Kirchheimer, “Germany: The Vanishing Opposition,” 载 Robert A. Dahl 编 *Political Oppositions in Western Democracies* (New Haven, CT: Yale University Press, 1966)。
9. Frank P. Belloni 和 Dennis C. Beller 编 *Faction Politics: Political Parties and Factionalism in Comparative Perspective* (Santa Barbara, CA: ABC-CLIO, 1978)。
10. Samuel J. Eldersveld, *Political Parties: A Behavioral Analysis* (Chicago: Rand McNally, 1964), pp.118 - 34.
11. Lester G. Seligman, “Political Recruitment and Party structure: A Case Study.” *American Political Science Review* 55 (March 1961), 77 - 86.
12. Kenneth Prewitt, *The Recruitment of political Leaders: A Study of Citizen Politicians* (Indianapolis, IN: Bobbs - Merrill, 1970). 参见其中的第 5 章, 它讨论了美国政治的精英观点。
13. 对精英—大众差异的总结评论, 见 Joseph LaPalombara, *Politics Within Nations* (Englewood Cliffs, NJ: Prentice Hall, 1974), pp. 489 - 94.
14. Herbert E. Alexander, *Financing Politics: Money, Elections, and Political Reform*, 第三版 (Washington, DC: CQ Press, 1984), p.9.
15. Gary C. Jacobson, “Party Organization and Distribution of Campaign Resources: Republicans and Democrats in 1982.” *Political Science Quarterly* 100 (winter 1985 -

- 86), 4.
16. 见 T.J. Pempel 编 *Uncommon Democracies: The One - Party Dominant Regimes* (Ithaca, NY: Cornell University Press, 1990).
 17. 见 Ronald J. Hrebemar, *The Japanese Party System: From One - Party Rule to Coalition Government* (Boulder, CO: Westview Press, 1987).
 18. 见 Dale Story, *The Mexican Ruling Party: Stability and Authority* (Westport, CT: Praeger, 1986).
 19. 见 Anton Pelinka 和 Fritz Plasser 编 *The Austrian Party System* (Boulder, CO: Westview Press, 1989).
 20. Giovanni Sartori, *Parties and Party Systems: A Framework for Analysis*, Vol. 1 (New York: Cambridge University Press, 1976). pp.131 - 85.
 21. 关于“巩固的南方”的转化,见 Nicol C. Rae, *Southern Democrats* (New York: Oxford, 1994)
 22. 见 Douglas W. Rae, *The Political Consequences of Electoral Laws* (New Haven, CT: Yale University Press, 1967).
 23. 见 David B. Truman, "Party Reform, Party Atrophy, and Constitutional Change: Some Reflections." *Political Science Quarterly* 99 (Winter 1984 - 85), 4.
 24. 对民主党的所作所为的严厉批评,见 Nelson W. Polsby, *Consequences of Party Reform* (New York: Oxford University Press, 1983).

第12章

投票



这一章,我们探讨三个有关投票(voting)行为的问题,每一个总问题后还有一个更加具体的有关美国投票行为的问题。首先,人们为什么要投票。这个问题会立即让我们对美国的投票率如此之低感到困惑。第二,人们如何投票。这进一步引发我们思考。美国政党的忠诚是否在下降或是发生了转移。最后,什么是赢得大选。这将让我们接触到一些美

国大选中实际运用的战略。

人们为什么要投票

有着很强的民主和参与意识的国家都希望其公民表现出极大的热情参与政治和投票。奇怪的是,美国的投票率较之其他民主国家则显得相当的低。在1992年的大选中,费了很大的劲,才使得55%的有资格投票的美国人投了票。从历史上看,美国大选的投票率从来就没怎么高过。在1960年,投票率曾最高达到63%,而在1988年,就降到了50.16%。¹而瑞典、德国和意大利的大选投票率有时高达90%。南非的黑人在1994年还没有被允许参加投票,但投票率仍高达86%,从这里也许可以看出他们是多么重视投上民主一票的权利。

在总统大选之外的选举中,美国的投票率更糟,也许只有四分之一到三分之一。美国人为什么会有这样一个可怜的投票率记录呢?漠不关心和无决断力是部分原因。共同的原因是,多于一半的未投票者说他们对政治不感兴趣或对候选人不满意。许多人觉得自己投票并不能改变什么,更多的人则认为没有一个候选人是真正那么好的。另一个原因与美国政党体制有关,两个大党并不一定能提供一种让人感兴趣的、清楚明白的选择,而两者都死盯着权力中心的位置。此外,电视提前给投票者如此长时间的耳濡目染——往往是低级的、肮脏的政治内幕——导致许多投票者在大选期间对两个政党都心生厌恶。少于二十分之一的美国成年人能对政治给予足够的关注,参加政治会议,捐钱或向邻居拉票。²

美国的不投票行为在政治学家们当中引发了一场围绕不投票行为的原因和意义的大争论。一个派别认为下降的投票率是一种警示,他们宣称,低选举参与意味着许多美国人越来越远离政治体系,这反过来使得政治体系失去了合法性和权威。这种情形如果还继续的话,民主政体的存在就会受到威胁。另一派别则比较乐观,认为低投票率也许表明美国人都对政治体系基本满意,或者是对一切还没有不满意到要采取登记投票的程度。真正的投票率特别高的国家,可能会遭受一种政治狂热的困扰。在这种狂热下,政党政治就会发展到极其危险的程度。

在西欧,四分之三或更多公民通常把投票当作例行事务,而在美国只有一半。为什么会有这样的不同?一个很明显的理由是欧洲的选举登记是自动的,一个人到了十八岁,就自动可以投票。这样,选民登记的工作就由地方权力机构承担了。相反,美国的居住法和有时相当繁琐的程序

成为横在准备投票公民面前的障碍,是公民而不是政府承担确认所有的官方登记在册的如姓名或住所的变更等细节的事务,这种要求可能会给公民专门在大选前几周去一趟登记机构造成许多不便。³竞选活动已经开始热火朝天,而选举登记的最后期限还遥遥无期。此外,选举被安排在工作日(在欧洲,大部分国家的投票是安排在周日),成队的地方的、州的和国家的候选人已足以把所有的选民给搞糊涂了,除非你还能记得选举样票。欧洲的选票较为简单,通常只是选择政党,所有欧洲国家都严格控制 and 限制电视的政治宣传,一些国家甚至不允许。美国也许应该从中得到启发。

谁投票?

安东尼·唐斯(Anthony Downs)在他的代表作《民主的经济理论》中认为:如果收益大于付出,人们就会去投票。⁴这就是说,如果赌注足够诱人,选民就会忽略投票的麻烦。如果新学校债券获得通过会提高个人的财产税,那么一个人就会比租了一套公寓、不会受税率影响的邻居更有可能为这个问题投票。获取政治信息的花费,无论是财政上的还是个人的,也会影响个人决定是否投票。报纸的价格,从一个最喜欢的电视节目转到新闻节目所作的牺牲,参加政治会议所花费的时间都会阻碍政治信息平均地传递给每一个人,因为每个人对个人时间和政治意识都有不同的价值取向。

结果就是每个社会的穷人和未受过教育的人最不可能参加投票。历史上,典型的不投票的美国人是一个嫁给蓝领工人的没受过正式教育的年轻妇女。为什么会这样?因为相对贫困,她几乎没钱投资,而且可能觉得自己从选举的结果得不到什么经济的好处;因为受教育程度低,她会觉得获取政治信息的花费,包括从其他利益和杂务中抽出的时间可能超过她从与当前事务有关的知识获取的利益所得。缺少教育也会使她部分接受像她这样的性别应该远离政治的传统。她会因此可能在投票时比男人缺乏严肃性。应当指出的是,现在这样的女人已经少之又少了,越来越多的妇女出去工作,接受教育,与男人的政治判断日益相近;因此,现在妇女的投票率与男性的投票率十分相近。在几乎所有的民主国家中,典型的投票者都是受过良好教育的、从事白领工作的中年人。如果他们住在城里而不是乡村,他们就更加可能会在全国大选中投票。如果他们特别认同某个政党,他们会比那些自称独立的人更有可能投票。

从这些对典型投票者和典型不投票者的特征的宽泛的概括中,可以

找出几个可能影响一个人是否投票的具体因素。尽管个性很重要,但收入和**教育**、**种族**、**年龄**、**性别**和**居住地区**都可以作为可预测因素。

收入和教育。有高收入的人比不是那么富有的人更有可能投票,受过良好教育的人比高中时辍学的人更有可能投票。他们是同样的个人吗?不完全是,因为一个完成高中学习的富人几乎和一位富有的大学毕业生一样可以参加投票,尽管有的投票者经常同时具有这些特征。(良好教育更容易产生高收入。)但这二者影响投票的方式却大相径庭,一个是在选举中下赌注,另一个则是有关利益和世故的更为宽泛的问题。

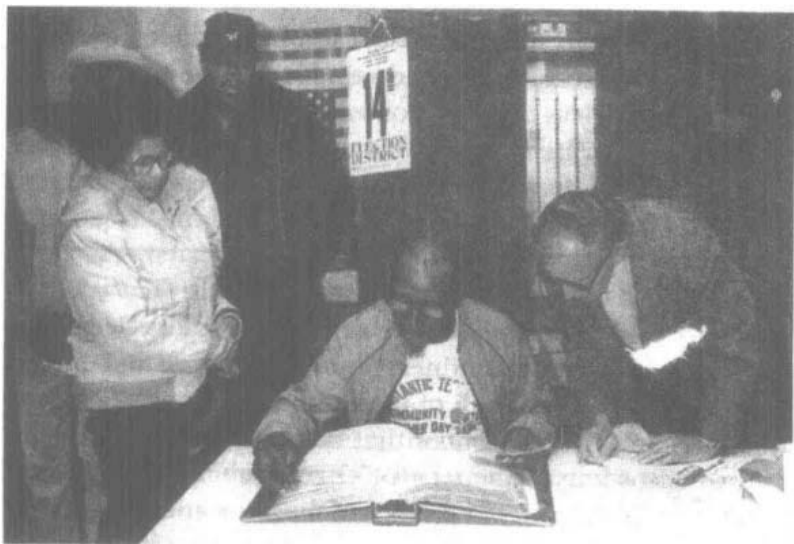
根据调查研究中心的研究,生活在小城镇的装配线上的工人看鲍勃·多尔和比尔·克林顿几乎没有什么不同。⁵他们已经习惯了纳税、服从规章制度以及通过艰苦劳动谋生。他们可能觉得在民主政权下的工资与在共和政权下的工资几乎没有什么两样,由此,他们觉得他们在大选中没有什么经济筹码。相反,大公司的总裁会卷入选举,他们认为,在谁赢得大选和他们个人财富之间存在着直接的因果关系,这个关系受新当选者的国际金融政策、个人和公司税收政策、政府对工会的政策以及利率和其他复杂的财政政策等因素的影响。当然,蓝领工人也会受政府变更的影响,可是他们很少能意识到价值所在。

上层阶级投票者和工人阶级的不投票者之间的不同主要是对“功效”的感受。装配线的工人觉得他们投票与否不会有什么不同。另一方面大公司的总裁则相信,他们的参与对政治过程很重要,而且一个候选人和另外一个候选人之间的不同是相当大的。尽管执政党的变换可能会对蓝领工人产生影响,我们可以看到为什么公司的总裁觉得这种赌博是十分重要的。在他们的经验中,他们曾经看到利益集团和私人协会成功地改变了政府的政策,如同成功影响了当地学校的董事会来延伸校车的路线。相反地,蓝领工人可能会从“沉默的大多数”的亚文化的视角来看待美国的政治生活。他们的朋友、邻居和家庭从来没有富有过,从来没有组织起来对政府成功地施加过压力。⁶

许多受过良好教育的人在大选中关注超出个人经济利益赌注的更为广泛的利益。比高中学生(或辍学)书读得更多、更加世故的受过大学教育的人——无论是否富有——对政治兴趣更大,了解情况更为详尽,更有可能参加选举。⁷正如我们在第7章中所揭示的,学校教育有助于建立起对政治参与的重要性的感知和一种更加抽象的智力上的好奇,这使得人们更有可能读报、与新闻保持同步,感觉他们与国家和地方的政治事务有关。

种族。尽管有联邦法律和黑人组织,黑人投票率仍比白人低——在1992年大选中大约低10个百分点。⁸这种差别可能在渐渐缩小。黑人的收入和教育水平已经上升,1965年的《投票权利法》消除了许多横在黑人登记选举路上的障碍,这种情形主要发生在南方:南方黑人登记率从1960年的29%增长到1976年的63%。在1984年和1988年,杰西·杰克逊暗中策划竞选民主党总统候选人提名,尽管他知道根本没有获胜的机会,他就是为了鼓励黑人登记投票,黑人也这么做了。这里重要的是,上一代黑人已经实现了政治意识的增长。许多黑人知道了政治参与和投票的价值,一些原先是种族主义者的白人政治家也获此信息,对他们的黑人选民变得尊敬起来。拉丁美洲人面临同样的问题,投票率也很低。由此,种族问题仍然是影响美国投票率的一个因素。

年龄。25岁以下年轻人较之那些年长的更少关注政治,由此他们投票也少,大约有一半18岁到25岁的美国公民现在不登记投票。(在你的政治学的班级中,情况也许不是这样,因为第一你们是大學生,第二你们至少对政治有点感兴趣。)年轻人中的不投票行为同样与我们对收入和投票的讨论有关,低收入和几乎没有财产的年轻人,不会觉得自己在经济上和大选结果有什么关系。当他们开始交纳大量的税后,他们就会比较感兴趣。如果强调年轻人关心的事,许多人会没有时间或兴趣去讨论在他们看来是抽象的、遥远的政治问题。然而,当工作成为一个主要的问题时,年轻人会很快提起兴趣来的。



最近几十年来,黑人选民登记站赋予一批公民以选举权,他们以前几乎没有政治地位,如今却为两党的候选人所重视。

在1971年,第二十六条修正案把美国选举年龄从21岁降到了18岁。有意思的是,几乎在同时,其他大部分民主国家也作了同样的改变,结果也相似:新被授予选举权的年轻人并没有他们当中年长的投票多,而且就是投票,他们的倾向也没有太大的不同。中年人和年老的人比年轻人更有可能投票,可能是因为中年人在争取权力的高峰期,而年老的人则是因为关注社会保险和医疗。在1994年,那些70岁以上老人的投票率的确最高。⁹

性别。传统上,几乎每一个社会的男性比女性更有可能投票。¹⁰这主要是因为妇女只是相对近来才赢得了投票权(瑞士的女性只是在1971年才获得了选举权)。自1920年美国的妇女获得了选举权以来,男女投票率之间的差距已经平稳地缩小,现在美国大选男女性别投票率小到完全可以忽略。

居住区域。城市居民比农村居民更有可能投票。这与城市居民比农村居民更容易去投票箱处投票这一事实有关,因为城市里相对很少的几个街区就能组成一个与农村由几百平方公里人口组成的选区相当的选举区。与美国和英国不同,在法国,传统上农村地区投票率比城市投票率高,这是因为,小城镇上的地方政治比大城市的缺乏人情味的政治相比显得更为亲切。

在同一个地方居住了很长时间的人比临时居住的人和新来的人更有可能投票。因为长期居住的居民更会认为自己与他们邻居的事务有关系,因此,就会更愿意参加支持他们社区发展的组织和行动。

在美国,南方的投票率总是比北方或西部甚至农村地区的投票率低。传统上,南方这么低的参与率是一系列因素影响的反映,包括这个地区较低的生活水平和传统缺乏强有力的政治竞争。因为这里曾经毫无疑问是民主党的天下。南方的许多传统的特征和政治传统发生了变化,现在南方的投票率已接近于其他地区的投票率。其他国家也同样存在着投票参与当中的地区差异。法国卢瓦尔河以南地区就比北部地区的投票率低。

请记住,以上这些分类仅仅解释了为什么一些人会比另外一些的投票率高。但这并没有说清为什么美国的总体投票率是在所有发达民主国家中最低的。事实上,在投票率日益下降的那个时期,美国的教育水平一直在提高,而教育被认为可以使一个人的政治参与更为积极。

人们如何投票？

人们投票的原因有很多,也较复杂。对一个政党的忠心耿耿、朋友的建议、对某候选人的喜爱和对另一个候选人的厌恶、对某一个问题的关注等等——每一个因素都会对投票人的投票决定产生决定性的影响。依据对个体投票者政治倾向的影响的类型,可以对决定一个人投票方式的影响因素进行分类。其结果就是形成影响投票的“长期”或“短期”的变量,例如,许多英国工人阶级的成员总是英国工党的成员,他们会在今后的日子里继续投工党的票。这一点对美国民主党人和共和党人来说同样是真实的。加入政党的影响是长期的,它会影响一个人一生的投票方式。相反,也有短期变量,这些变量只能对一个人在一次大选中这样或那样的投票产生影响,但不会影响到其三年或四年后的投票行为。玛格丽特·撒切尔借福克兰军事胜利的东风,精明地提出在1983年举行英国大选,而后又在1987年,趁着经济腾飞和工党内部混乱再次提出大选,她的保守党两次都赢得了大选的胜利。¹¹相似地,在1976年的美国,吉米·卡特从水门事件丑闻引发的“道德因素”中获益。然而,在1992年,选民抛弃了布什总统,尽管他的民意支持在1991年海湾战争中陡升,而选民更喜欢克林顿和他的经济复苏的承诺。在某个大选中,特定的候选人或具体的问题能在不改变其终身的政党忠诚的情况下改变一个人的投票。

政党认同

政党认同——简而言之,即政党身份——即许多人长时间在精神上加入某个政党所必然产生的一种倾向。强烈的政党认同者习惯上毫无疑问地为其政党投票。微弱的政党认同者会摇摆不定,而有时转投另外一个政党。没有政党身份的人是需要争取的,他们也许在每一次大选中改变自己的投票。记住,政党身份是人们头脑中的事而不是政党随身携带的东西。

对有些人来说,政党身份比宗教亲和力的影响要强得多。每一个人受其父母和其早年的生活中被灌输的东西的影响极大,到了四年级的时候,学校孩子中就有一半自认为是民主党或共和党,许多人从其父母那里继承来的政党认同一生也没有改变。

为什么政党身份能成为许多人一生中一个稳定的影响因素呢?一个

原因是我们从小所接受的东西仍旧保留在我们身上,就像小时候形成的对某种食物的喜爱一样,对某政党的认同是很难改变的。另一个原因是,按照政党的路线去投票比较容易,政党认同使得区分复杂的美国选票成为一件最容易的事。认同提供了做出投票决定的捷径——一个“长期不变的决定”。无论意识到与否,那些自称是民主党的人会自觉地倾向于民主党的候选人,当问及他们对共和党的候选人的看法时,他们可能会对候选人及其观点表示怀疑。

政党身份构成大选稳定的一个重要因素。那些特别支持某政党的人就像一个基础,允许政治家预测并且表述人们所需要的。弱政党认同会导致投票时的“反复无常”,就像船没有舵一样,人们在政治中会随风倒。出于某种关心,政治学家们也注意到了美国政党认同者数量的下降,不久我们将探讨这个话题。

欧洲的政党认同。虽然美国政党对选民的投票方式有所影响,但大多数欧洲国家的政党在决定个人选举的选择方面有更大的影响力。自二战以来,英国工党和保守党支持者之间一直界限分明。¹²在全国选举中,从一个大党转到另外一个的“跳槽”现象仅占约1%到5%。在选举国会议员时,超过三分之二的英国选民肯定会回到自己政党里来参加选举。

英国和美国都是两党制,那么多党制国家下的政党认同有什么影响呢?一项旨在比较挪威多党制和美国两党制的政党认同者(相对所有投票者)的研究表明:挪威的政党认同者比美国民主党和共和党的认同者更有可能按其政党的路线投票。¹³在挪威,政党越小,成员的观点越紧密一致。因此,和美国的共和党和民主党不同,挪威的政党的认同者在选举中更注重表达个人的政治意识形态。并不是所有的欧洲多党竞争制国家都有高度政党认同的特征。一项关于法国和美国投票者的比较研究发现:75%的美国人把自己归为民主党或共和党,而法国只有少于45%的人是该国某一个政党的成员。¹⁴与挪威不同,法国的政党制在那时有许多存在时间很短的政党,法美比较研究的作者认为,这些快速的变化带来的混乱是造成法国政党认同程度较低的一个原因。他们的发现表明:多党制并不一定意味着投票者有很高的政党认同。

政党认同对欧洲选民的影响与美国的会有什么不同吗?列奥·爱波斯坦(Leon D. Epstein)认为确实如此。¹⁵对于美国相对高的政党认同,爱波斯坦觉得,与欧洲相比,这个政党认同意味着美国制度设置上的一些不同,许多美国人登记加入政党,但是他们不会总是根据政党登记显示的那样去投票。另一方面,欧洲人,尽管很少是政党党员,却更有可能按照

已经建立起的忠诚的政党身份去投票。

谁投给谁？

在自由和公正的选举中,没有人能够精确预测结果,可是利用与第8章讨论过的(关于公共舆论)和这一章前面讨论的(关于投票率)同样的社会分类,政治学家们能概略地描述什么类型的人认同哪类政党。¹⁶要注意没有一个社会群体会把百分之百的票投给一个给定的政党。人们现在高度个性化了,常常按自己的意志,而不是按群体组织的规则行事。这个事实就可以解释为什么有时出现贫穷的共和党人和富有的民主党人。如果某一个社会群体中有一多半的人支持并投票给某个政党,那么,这个社会群体和这个政党之间也许会存在非同寻常的关系。如果是四分之三的人认同某政党,这个关系就是相当牢固的了。我们这里讨论的是暗指一种倾向,而不是绝对的关系。政治学家学会了说“天主教徒倾向于投民主党的票”之类的话,而不是“所有的天主教徒都是民主党”。请注意表12.1上显示的,在1996年,53%的天主教徒投了克林顿的票,而只有37%的投了多尔。要注意这种绝对的说法。

一旦政治家们(有时是政治学家)发现一个群体有认同某个政党的倾向,他们就把它叫做投票集团。这样,候选人的战略就是保证有足够投票集团来争取选民的大多数,他们会使其竞选活动适合争取最有可能投他们票的投票集团的需要。然而,投票集团的概念过于简单化了,因为根本就没有这样一个所谓的牢固的集团存在。例如,“工人阶级投票集团”就不存在。

阶级投票。正如第8章讨论的,社会阶级是政党认同和投票行为的一个决定因素。即使是在美国这样一个阶级界限非常模糊的国家,蓝领工人倾向于登记投票给民主党,这种倾向在那些负担家庭生计的人是工会成员的家庭中尤其突出。我们注意到表12.1上,“工会家庭”是如何成为在1996年大选中少数为克林顿投票超过55%的群体之一。

在大多数西欧国家,这种倾向更加强烈。因为工会通常与社会民主党或工党有联系。然而,这种联系并不总能拉来投票。庞大的瑞典工会总联合会能在瑞典大选中可靠地引导工人将票投给社会民主党。可是,在英国近年的大选中,只有很小一部分工会会员投了工党的票。

表 12.1 1996 年谁投了谁的票

	克林顿	多尔	佩罗
总计	49%	41%	8%
男性	43	44	10
女性	54	38	7
白人	43	46	9
黑人	84	12	4
大学毕业生	44	46	8
高中毕业生	51	35	13
高中以下	59	28	11
18-29岁	53	34	10
30-44岁	48	41	9
45-59岁	48	41	9
60岁以上	48	44	7
白人基督徒	36	53	10
天主教徒	53	37	9
犹太教徒	78	16	3
工会家庭	59	30	9
家庭收入			
15000美元以下	59	28	11
15000~30000美元	53	36	9
30000~50000美元	48	40	10
50000美元以上	44	48	7
75000美元以上	41	51	7
100000美元以上	38	54	6
东部	55	34	9
中西部	48	41	9
南部	46	46	7
西部	48	40	8

资料来源:© 1996 *New York Times*. 获得许可,同意引用。

社会的中产阶级和上等阶层则倾向于持更加保守的政治立场。在1996年美国大选中,家庭收入越高,投多尔票的倾向就越大。富有的英国人和瑞典人也更倾向于支持各自的保守党。有两件事模糊了阶级投票的特征。一些工人阶级也投保守党的票——因为他们认为自己是中产阶级,有一个倾向于保守党的家庭传统或个人信念。美国和英国工人阶级的大部分各自于1988年投了共和党的票和在1987年投了保守党的票。相反,一些中层甚至上层的人投了左翼政党的票——因为他们出身于工人阶级或是受家庭传统的影响或是出于个人信念。这些人在为工人阶级政党提供受过教育的领导成员方面具有极其重要的作用。绝大多数的欧洲工党、社会民主党或社会主义政党是由中产阶级出身的知识分子领导

的。这种两方面的交叉——工人阶级认同保守主义的政党,中产阶级认同左翼政党——冲淡了投票的阶级界限,直到其最终在某些大选中消失。然而,在经济低迷时期,阶级投票会重新作为一个主要因素出现,就像1996年那样。

地区性投票。一些地区强烈认同某个政党,通常是那些几个世纪以来被征服的,居民仍然耿耿于怀的地区,卢瓦尔河以南的法国人倾向于投社会党的票,英国苏格兰和威尔士则鼎力支持工党。在美国,南部各州过去一直是民主党坚如磐石的天下,到了20世纪80年代,地区忠诚改变了,南方现在成了共和党最为坚固的地区;东部——南北战争以来曾是共和党的老窝——现在却成了共和党势力最为薄弱的地区。¹⁷

宗教集团。宗教对投票的影响比起地区的影响要深得多,在法国,虔诚的天主教徒大多投保守党的票,无宗教信仰的人大多数投左翼政党的票。¹⁸意大利与此情况相同,人民党是由罗马天主教会创办的,二者仍有千丝万缕的联系。德国的天主教地区比新教地区更倾向于投基督教民主联盟的票。在美国,天主教徒和犹太教徒倾向于投民主党的票,而白人新教徒则倾向于共和党,这种倾向形成于1996年。

年龄群体。说年轻人比年纪大的人更激进,这不一定是事实。事实上,人们更倾向于追随并沉湎于他们年轻时候的潮流。在大萧条时期完成政治社会化的年轻人倾向于一生支持民主党。同样,共和党希望通过20世纪80年代年轻投票者对里根的热情拥护,在年轻人心目中建立起对共和党的永久认同。年轻群体的行动部分受经济形势的影响。许多年轻投票者认为共和党的增长政策能带来就业,但是许多退休了的投票者担心共和党削减社会保险和医疗保险。这种情形导致退休了的投票者比年轻投票者要自由得多,在1996年大选中,退休投票者鼎力支持了克林顿。

性别差异。习惯上我们认为女性比男性更为传统和保守。但是美国的情形却截然相反,在1996年大选中,投票给克林顿的女性比男性多出了几个百分点。有一段时间,女性投民主党的票比较多。她们钟情于民主党,是因为民主党支持福利条款和堕胎权,而不喜欢共和党则是因为共和党反对上述条款。¹⁹

少数种族。到目前为止,黑人是民主党最忠实的支持者,超过80%

的黑人一般都会把票投给民主党。西班牙裔的大多数投票者也认同民主党,但是亚裔美国人在1996年支持多尔。然而,少数民族对民主党的亲近,也许会使该党失掉一些白种人的选票。共和党非常高兴地将民主党描绘成一个少数民族、女权主义者和工会组成的政党,而将自己描述成其他所有人组成的政党。²⁰

城区投票。政治学家能提供的少数规律之一是大城市的选民投票倾向自由主义或者左翼的政党,部分是因为城市中的工人阶级集中在城市中投票——因为大城市有大工厂。此外,城市还是教育和实验中心,是知识分子通常走向自由和左翼的地方。农村和郊区的居住者倾向于接受保守主义价值观,为保守党投票。当英格兰以压倒性的优势投托利党的票时,伦敦城却并非如此。德国的巴伐利亚是保守主义的堡垒,但慕尼黑的居民却不是。天主教民主党在意大利曾长期占支配地位,但并不包括意大利的城市居民。美国大多数大城市的市长是民主党,共和党近来试图改变美国城市投票倾向的做法也以失败而告终。

选举重组

政治学家围绕**临界选举**(critical election)或**重组选举**(realigning election)²¹的理论已经争论了几十年。一般而言,人们会在很长时间内保持自己的政党认同,有时会保持一生。但是,根据这个理论,在几个难分高下的总统选举中,许多投票者放弃了原先的政党忠诚,建立起新的持续的政党认同。这些“临界选举”,并不能决定一次大选将向何处去。但是,他们提出了争论的术语和争论的论题。这会给一个政党以支配地位,但却不是完全控制。美国历史上的“临界选举”或“重组选举”通常有如下这些:

1800年 杰斐逊的民主共和党的出现

1828年 杰克逊式的民粹主义民主党的出现

1860年 林肯的共和党的出现

1896年 商业共和主义的出现

1932年 罗斯福的新政民主党的出现

在这些临界选举之间,政党认同是稳定的,大多数人据此进行投票。这被叫作“常规投票”或“维持性选举”。²²偶尔也会有足够多的投票者放弃他们的政党认同来选举较弱的政党,如1884年和1892年的民主党人

格罗弗·克利夫兰,1912年和1916年的民主党人伍德罗·威尔逊以及1952年和1956年的共和党人德怀特·艾森豪威尔。这些选举被称作“异常选举”,因为政党的改变只是暂时的;不久以后,选民们又会回到他们长期的政党认同上来。²³

里根重组? 共和党人期望里根1980年和1984年的胜利是一个对他们有利的重组政党认同的标志。登记加入共和党的人在上升,而民主党人的在下降,直至两党大小几乎相同。特别是,作为政党未来的年轻人也登记加入并投票给共和党。更重要的是,里根和他的智囊团,在保守主义的方向上重构了意识形态的争论(见第6章)。这不再是什么时髦的东西,因为从富兰克林·D.罗斯福到吉米·卡特,一直都在探讨运用政府权力来医治社会弊病和提供福利计划。相反地,政治争论集中在如何减税,削减政府支出,限制政府管制,减少联邦财政赤字和通过自由企业制度来恢复经济增长等等问题上。在里根之前,即使是共和党也致力于福利国家,在尼克松执政期间内,出现了一些最庞大的福利增长计划。里根之后,民主党也要求承担财政责任。

但重组可能只是纸上谈兵。也许直到几十年之后,关于是否曾经有过重组的问题也许还难以确定。进一步讲,也很难目睹难得的发生重组的大选。通过观察使尼克松人主白宫的1968年大选的结果,并仔细研究了地区因素,凯文·菲利浦(Kevin Phillips)在1969年得出结论说:“一个共和党的大多数出现了。”²⁴那么1968年和1980年的大选哪一个是“临界选举”呢?如果1968年大选是临界选举,那么1976年的卡特大选就是一个“异常选举”,事实上,卡特的胜利主要归功于水门事件的丑闻。自尼克松时代以来失去的是里根所带来的意识形态上的保守主义。我们也许可以认为,有利于共和党的重组的成份在1968年的大选中出现了。但是直到1980年才完全结合在一起。至此,我们发现的不是一个单一的“临界”大选,而是一个发生重组的时期。

如果存在共和党的重组,参加国会竞选就需要花些时间。即使在里根的大溃败的时候,众议院仍然在民主党的掌握之中。1986年,参议院也回到民主党人的控制之下。到了1994年,两院都在共和党的控制之中。重点关注地方利益的国会竞争相对地与总统大选隔离,投票者通常依赖其代表谋取服务和经济利益。在这种情况下,民主党通常比共和党更有发言权,因为它提出(并不一定会付诸行动)削减政府的计划。

那么,我们如何确定是否发生过重组?如果共和党再次赢得总统职位,并且继续保持其在国会的实力,就有更大的重组的可能。共和党执政

期间的经济回落和克林顿 1992 年大选获胜暗示着对选举重组理论必须进行重新考察。如果投票者主要根据现实情况和候选人的人格来行动,那么关于政党认同的基本假设就必须得到重新考虑。也许政党身份并不如以前那么重要了。我们也许看到的是独立行为而不是重组。

选举分化

自 20 世纪 60 年代中期以来,与两大党无关的选民的数量剧增。在 1948 年,低于 20% 的美国选民自称是独立分子。一些民意测验表明,自称是独立分子的人比自称是民主党或共和党的人多。²⁵是什么造成了这么大的变化,这对美国的政治又意味着什么?

20 世纪 50 年代的研究表明,那些自称是独立的人一般最少参与政治也最少了解政治。当然这已不再是现实,因为许多独立分子对政治相当了解,而且也很关心政治。独立分子中,年轻人和受过大学教育的人居多。也有的是经过特殊时代的人,在 1964 年,他们听民主党总统候选人承诺不把美国人送到越南参战,在 1974 年,他们看着一个共和党总统羞愧辞职。他们对传统政党政治的忠诚受到极大的震动,两个大党都表现得不够诚实。这个时期,也是战后生育高峰期出生的婴儿开始长大的时候,幻想破灭的年轻人的数目不断膨胀。

治理美国变得更加困难,通货膨胀、失业、经济低增长和各类组织的迫切要求,增加了人们对努力解决这些问题但成效不大的两党的不满。有的政治学家注意到这个过程伴随着三个趋势:(1)投票率降低。(2)政党忠诚降低。(3)对华盛顿的美国政府的信任下降。三个部分是一个整体吗?是谁导致了谁?政治信任的下降也许是更深的原因,由此导致另外两个的产生。

如果情况一直这样持续下去,会不会导致美国民主的危机?很有可能。总统不是由那些有资格的人的大多数投票选出,而仅仅是由那些实际投票的大多数选出。如果这些有资格的人只有一半参加投票,总统通常也只能以获得支持他的全体选民的四分之一或更少的票数获胜(如果还有一个第三党的候选人)。这样,总统几乎不能再发布给人印象深刻的命令。进一步讲,决定参加投票的独立分子越多,就更容易按照情绪和候选人的人格改变他们的忠诚而不是依据问题本身。这种投票者朝秦暮楚的现象剥夺了当选官员的稳定性和可预知性,从而使得国家难以管理。投票人是如此多变,以至于哪位总统都难以取悦他们,利益集团和媒体取代了政党。²⁶

一些研究者怀疑是否存在明显的选举分化和独立投票的倾向。许多自称“独立”的投票者实际上倾向于某个政党,并且相当可靠地投这个政党的票。相反,独立的第三类选民中只有15%是真正的中立者,而且这里面总计只有11%的人真正参加了投票(因为真正的独立者对大选更倾向于漠不关心)。他们认为,独立者队伍规模被过分夸大了,根本就没有什么可担忧的。到你能数出弱认同者的数目时,美国的政党身份依然没有大的变化。²⁷

靠什么赢得选举?

理论上讲,选举就是公民选择政府并且指导他们的政府之时。然而,现代选举中,理性选择的成份主要操纵在候选人人格和大众媒体的双因素之中。人们选举时根本就没有清楚意识到他们在选举或者为什么选举。这一切对民主构成了威胁。

现代政党特别注意展现他们领袖的个人人格魅力。特别是在发达的工业化国家,很少强调意识形态。广告和电视特别展现领袖的形象,有时甚至不提他们的政党,领袖们总是以充满领袖魅力和遇事果断但又平和又细心的形象出现。罗纳德·里根就是充满魅力的政治人物的杰出典范。其他国家的领导也采取与此十分相似的方法,例如在1988年法国大选中,“密特朗总统竞选的成功完全是个人的成功,他是一位大众爱戴的、父亲般的现职总统,高尚……到了一个几乎是无党派的程度。”²⁸密特朗的广告突出他的“平静的力量”而没有提及他的社会党或者任何意识形态或计划。

候选人人格的一个重要的部分是,他或她身上流露出来的乐观主义的程度,至少在美国是这样。从1948年到1988年11次美国大选中,有10次成功总是属于那些展现美国兴旺一面的候选人,担心事情会变糟糕的悲观的候选人则往往会失败。宾夕法尼亚大学的两位心理学家哈罗德·祖洛(Harold Zullo)和马丁·塞利格曼(Martin Seligman)在1988年5月进行了这次研究,该研究给布什的乐观主义率为4.6分,而杜卡基斯只有2.1分,这精确地预测了当年11月的大选结果。²⁹

领袖的人格魅力通过大众媒体,特别是电视向外兜售。通过这种方式候选人的形象可以进行精心的控制,甚至体形也能改变。“拍照机会”而不是传统的你问我答的会议方式避免了令人难堪的记者追问。“拍照机会”展现的似乎是候选人的自然行动,解释行动的话可以在后来加上,

而“拍照机会”本身主要是不说话的。候选人的职业推介人担心他们的候选人会失去控制而自己行动,这会毁掉精心树立起来的形象。新闻记者必须与之保持距离。³⁰

1987年,一位英国广电部门的官员认为:“政党竭力通过电视来树立形象而不是提出政治观点,1987年的总统选举证明了电视在很大程度上就是竞选本身。”³¹在法国,新闻记者抱怨法国政治已经“超媒体化”了很清楚,电视的支配作用已不仅仅是美国才有的问题了。

现代竞选的相当大的媒体攻势是插播的电视政治广告:在这里,一切都是专业化控制的:服装、灯光、音乐、化妆、台词——比平常许多节目更完善(经常更昂贵)的小型剧。美国相当发达的电视现场报道现在也出现在了欧洲。工党的尼尔·金诺克为自己1987年竞选的电视现场直播的丰满形象提出了新的欧洲标准。这个标准被认为比首相玛格丽特·撒切尔的高多了。(后者依然获得胜利)1988年,法国总统大选也特别被法国称为“政治剪辑”,让·保罗·古热维奇(Jean-Paul Gourevitch)将之分成三种形式:(1)“简单剪辑”,即简单的取得注意的做法。(2)“意识形态剪辑”,即在形象中树立一种观念。(3)“寓意剪辑”,即在一首史诗中描述英雄般的候选人。³²



比尔·克林顿和他的竞选伙伴艾尔·戈尔在1992年竞选中在大街上露面,他们每天乘坐大巴经过许多地方并停下来演讲,这让人想起早年候选人在铁路沿线小镇发表简短演说的老套子。

如果情况持续如此,民主的选举将会发生什么情况? 大选的胜利会

越来越多地被最抢眼的人格和最好的媒体广告的候选人获得。一般来说,这意味着钱最多的候选人将获胜,因为大众媒体,特别是电视,是惊人的昂贵。为筹钱近乎疯狂的候选人就会和私人利益集团进行交易,政党基本变成了提供资金的组织。请注意,这不仅只是美国的问题,它形成于美国,但已经流行于欧洲。

在位政绩。大多数人并不会仔细评价总统选举中的问题,但是他们却会对一位在位总统的政绩进行全面的评价,这就是说,他们觉得这位总统干得很好还是糟糕。特别重要的是他们对于经济健康和政府推进经济发展的步伐的感觉。³³投票者对现任总统的一揽子看法被称作“回顾性投票”,因为这回顾了总统整个四年的成绩。³⁴当投票者认为政府总体上讲,做得很不错,他们就会回报现任总统所属的政党,如1964年的约翰逊,1972年的尼克松,1984年的里根和1988年的布什。当他们认为政府在总体上做得很差,他们就会惩罚在位总统的政党,如1968年的汉弗莱,1976年的福特,1980年的卡特,1992年的布什。

测量投票者满意的一个间接指标是经济上的“消费者信心”,一项由协商委员会(Conference Board)跟踪进行的预测经济繁荣的调查结果预测了过去的7次大选。当消费者信心指数达99或更高时,执政党的候选人获胜。当只有87或更低时,执政党的候选人就会落败。(见表12.2)这个结果确认了许多政治学家长时间推断的,即现代大选很大程度上是对经济的全民公决。二战以来,如果美国的总统大选年的经济增长(相当强劲)达4%或更高的话,现任总统和他的政党候选人保证会获胜。如果低于4%,他们就会遇上麻烦。1980年的负增长(衰退)毁掉了卡特。总统会想方设法避免大选年中出现衰退。一小部分人想知道为什么布什总统埋怨媒体在1992年秋季不适当地传播了经济悲观的论调,一些思想家担心经济和大选之间过于直接的关系会增加投票者的反复无常,阻碍总统为达成长期的经济增长而做的努力。这就像投票者怒气冲冲地警告总统:给我繁荣,否则下台。这种值得警觉的投票者的观念是对民主制度的曲解。

当然,回顾性投票染上了政党认同、各种问题和候选人人格等色彩。忠诚的共和党员不会为民主党的政府说什么好话。对那些微弱的政党认同者(包括许多独立分子)来说,对总体政绩的感受会成为最有力的决定投票的因素。进一步讲,如果一个政权在这些回顾政绩的人的头脑中留下了“政绩斐然”的印象,那么这些人就会开始认同该政党。投票行为是复杂的,当人们说他们“喜欢”候选人,这到底意味着什么?是他们喜欢加

人候选人的政党还是他们支持其论点,是他们个人的形象或是经济成就?弄清这些难解的困惑是竞选战略的关键。

表 12.2 消费者信心和投票之间的关系

年代	消费者信心指数	投执政党的候选人
1972	112	62%(尼克松获胜)
1976	87	49%(福特失败)
1980	84	42%(卡特失败)
1984	99	59%(里根获胜)
1988	117	54%(布什获胜)
1992	53	38%(布什失败)
1996	106	49%(克林顿获胜)

候选人战略和投票者集团

大选战略围绕两个目标:一只脚放在家里,不要疏远了政党的正常支持者,同时,努力从不确定的部分选民中争取部分选票和从反对者一方争取尽可能多的选票。在投票者的最终决定中有许多力量在起作用。大选之年的政治经济事件——如战争、萧条、条约——也对投票者的行动范围和方向起作用。在出现大危机的年份,投票率就可能高。在万事大吉的年份,投票者对政治会变得相对有些漠不关心。

候选人是怎样运用这些变量来策划竞选的战略呢?³⁵在大部分情况下,竞选就是为了迎合选区内选民的观念和需要。这样,候选人必须弄清楚自己政党的力量和反对力量,城市居民的想法相比郊区居民有什么不同,哪个区只有最低的参与率(因此,放弃投票率最小的地区),哪些论题可能会激起大批人反抗他们的候选资格。只有当候选人比较清楚地了解投票者所持观点的方向和强烈程度后,他们才能够策划有效的竞选活动。在这里重要的是对投票集团的了解。

投票集团也可以彻底地分为和第8章讨论的舆论集团一样的类型。阶级、宗教和地域特征是舆论形成中最为重要的影响力,这些提供了预测选举行为的总体指导方针。在通过大众表决的债券问题上,城市和农村的投票者会相互反对,白人和黑人在校车问题上的投票也许会有所不同。选举获胜通常是“由几个较小的选举集团组成的大联盟的结果,在全国范围内,民主党过去通常代表一个由工人、黑人、天主教徒、犹太教徒和城市投票者组成的大联盟”,共和党则从“农村和农场投票者、新教徒、独立的工人那里得到支持”。到20世纪60年代,这些传统的集团开始分裂,两个政党都没有设法重建。应当注意的是,这些集团的分裂与投票率和前

面讨论过的政党忠诚的下降十分巧合地同时出现。

渐渐地,候选人认识到这个“集团”不再是过去的那样,许多美国人不再适用于种族的和宗教的分类。相反,新的集团对自由企业、福利、爱国主义、公民权和其他问题的态度与旧的选举集团对立。为了使这个趋向更加系统化,1988年和1996年大选实行了创新性方法,即以选民的态度为基础,将他们分解为几个“投票集团”。¹⁶“时代镜报”研究小组(根据赞助商洛杉矶报业集团而命名)认为,传统的分类方法如“自由的”或“保守的”并没有多大意义,因为人们经常在某些事件上是自由的,而在另外的一些事情上又是保守的。在政党分化和快速转换的时代里,政党身份也没有多大的意义。与传统的投票者类型调查(正如在表12.1中所列举的)相比,更名后的公众研究认为,价值观比收入、宗教、教育、地域等更有意义。“白种人”和“职业”并不一定能清楚解释一个人是如何投票的。但是,一位倾向于商业“企业家”的价值群(见表12.3)可以强有力地预测一个共和党人的投票。

表 12.3 1996 年的投票集团

	克林顿	多尔	佩罗
不同权利/%投票者			
企业家/12% 赞成商业,反对政府,忧心经济问题	6	88	3
道德家/20% 赞成学校祈祷,反对堕胎,忧心社会问题	20	66	7
自由主义者/4% 前商人和反政府但高度坚忍对第三党开放	39	34	12
独立中心/%投票者			
新经济独立者/19% 对两党和政府都不喜欢但支持环境和某些福利政策	53	14	16
受苍者/7% 贫穷且信息有限,不信任政府、主要政党和团体	48	37	11
不特别左/%投票者			
世俗之人/10% 自由的,无宗教信仰的,坚忍的受过良好教育的,主要是民主党	90	2	2
新民主党/8% 信宗教但宽容,亲商业和亲政府,倾向于民主党	86	5	4
新政者/8% 老年人,亲政府,亲工会,社会保守主义者,担心外来竞争	74	10	12
贫穷党徒/8% 激进的民主主义者,赞成社会消费,担心毒品泛滥、失业和社会公正	92	4	3
总样本	50	38	6
“不知道者”、“不投票的”和“投票给其他”的略去			

资料来源: Pew Research Center.

公众研究的方法给候选人提供了某些实际的好处,通过了解哪个投票者集团关注什么问题,这样他们就可以有的放矢地向他们传递竞选信息。例如,多尔的战略分析家们了解到“新经济独立者”是选民中的一块肥肉,就提出相应策略,试图从克林顿那里赢得相当部分“新经济独立者”的选票。另一方面,“贫穷的党徒”强烈关注社会福利,难以从民主党一方挖过来,所以共和党根本就没有尝试。

✦

建议读物

- ALEXANDER, HERBERT E. 和 REI SHIRATORI 编 *Comparative Political Finance Among the Democracies*. Boulder, CO: Westview Press, 1994. 本书考察了这个重要而为人忽视的领域里的十三个国家。
- BOWLER, SHAUN 和 DAVID M. FARRELL 编 *Electoral Strategies and Political Marketing*. New York: St. Martin's, 1993. 十一个相当不错的个案研究。
- FLANIGAN, WILLIAM H. 和 NANCY H. ZINGALE. *Political Behavior of the American Electorate*, 第八版. Washington, DC: CQ Press, 1994. 本书对不投票、政党分化和对政府信任感的日渐下降趋势作了很好的概述。
- JAMIESON, KATHLEEN HALL. *Dirty Politics: Deception, Distraction, and Democracy*. New York: Oxford University Press, 1992. 本书认为电视政治广告导致了恶性的竞选活动。
- LEWIS-BECK, MICHAEL S. 和 TOM W. RICE. *Forecasting Elections*. Washington, DC: CQ Press, 1992. 本书对美国政治中的若干层面的预测方法作了说明。
- NEWMAN, JODY 和 RICHARD A. SELTZER. *Sex as a Political Variable: Women as Candidates and Voters in U. S. Elections*. Boulder, CO: Lynne Rienner, 1996. 本书对多层面的性别差异所作的研究主要是建立在数据资料的基础上的。
- NIEMI, RICHARD G. 和 HERBERT F. WEISBERG 编 *Classics in Voting Behavior*. Washington, DC: CQ Press, 1993. 政治科学当中做得最好的领域里的主要文章。
- PAGE, BENJAMIN I. 和 ROBERT Y. SHAPIRO. *The Rational Public: Fifty Years of Trends in Americans' Policy Preferences*. Chicago, IL: University of Chicago Press, 1992. 本书认为总的来说从长期看公众是知道他们的需要的。
- PHILLIPS, KEVIN. *Boiling Point: Republicans, Democrats, and the Decline of middle-class Prosperity*. New York: Random House, 1993. 一位著名的分析家揭示二十多年的经济紧缩是如何把中产阶级推向强烈的民粹主义的。
- PIKA, JOSEPH A. 和 RICHARD WATSON. *The Presidential Contest*, 第五版. Washington, DC: CQ Press, 1995. 对大选所作的精彩而简洁的评论。
- POLSBY, NELSON W. 和 AARON WILDAVSKY. *Presidential Elections: Contemporary Strategies of American Electoral Politics*, 第八版. New York: Free Press, 1991. 两位杰出的政治学家对美国总统政治的诸多转变作了令人印象深刻的总

结。

SIMPSON, DICK. *Winning Elections: A Handbook in Modern Participatory Politics*. New York: HarperCollins, 1996. 一本指导实践者的手册。

WATTENBERG, MARTIN P. *The Rise of Candidate - Centered Politics: Presidential Elections of the 1980s*. Cambridge, MA: Harvard University Press, 1992. 政党不再是重要的,以候选人为焦点也变得不稳固。

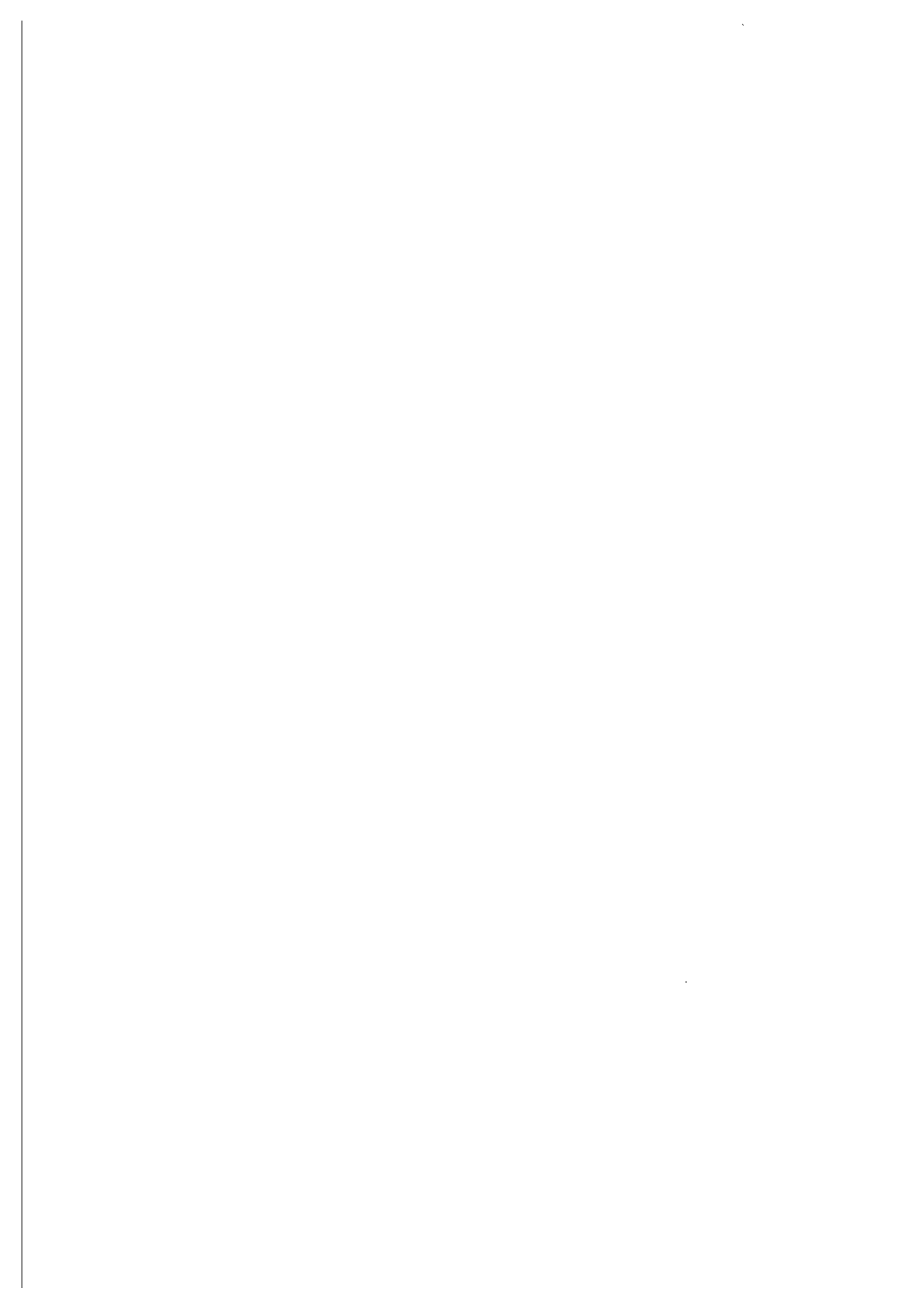
【注 释】

1. 对美国投票率下降的成熟看法,见 Ruy A. Teixeira, *The Disappearing American Voter* (Washington, DC: Brookings Institution, 1992).
2. Lester W. Milbrath, *Political Participation* (Chicago: Rand McNally, 1965), pp. 16 - 22.
3. 有关登记的条件所带来的不便,见 Frances Fox Piven 和 Richard A. Cloward, *Why Americans Don't Vote* (New York: Pantheon, 1988).
4. Anthony Downs, "The Causes and Effects of Rational Abstention," *An Economic Theory of Democracy* (New York: Harper & Row, 1957), pp. 260 - 75.
5. Angus Campbell 等, *The American Voter* (New York: Wiley, 1960), 第 17 章.
6. 按照利普塞特(Seymour Martin Lipset)的说法,组织化的技能和对组织效力的信念都是随着收入的增加而增加的。见 *Political Man* (Garden City, NY: Doubleday, 1960), pp. 190 - 203.
7. Raymond E. Wolfinger 和 Steven Rosenstone 发现教育是影响投票率的主要因素。见他们的 *Who Votes?* (New Haven, CT: Yale University Press, 1980).
8. Paul R. Abramson, John H. Aldrich 和 David W. Rohde, *Change and Continuity in the 1988 Elections* (Washington, DC: CQ Press, 1990), p. 98.
9. 见 Steven A. Peterson 和 Albert Somit, *The Political Behavior of Older Americans* (New York: Garland, 1994).
10. 见 Carol A. Christy, *Sex Differences in Political Participation: Process of Change in Fourteen Nations* (New York: Praeger, 1987).
11. 见 Austin Ranney 编 *Britain at the Polls, 1983* (Durham, NC: Duke University Press, 1984), 特别是第 7 章。
12. 见 David Butler 和 Donald Stokes, *Political Change in Britain*, 修订版 (New York: St. Martin's, 1976).
13. Angus Campbell 和 Henry Valen, "Party Identification in Norway and the United States," *Public Opinion Quarterly* 25 (Winter 1961), 505 - 25.
14. Philip E. Converse 和 Georges Dupeaux, "Politicization of the Electorate in France and the United States," *Public Opinion Quarterly* 26 (Spring 1962), 1 - 23.
15. Leon D. Epstein, *Political Parties in Western Democracies* (New York: Praeger, 1967), pp. 78 - 85.
16. 对 1992 年大选的详细研究,见 Paul R. Abramson, John H. Aldrich 和 David

- Rohde, *Change and Continuity in the 1992 Elections* (Washington, DC: CQ Press, 1994) 以及 Herbert F. Weisberg 编 *Democracy's Feast: Elections in America* (Chatham, NJ: Chatham House, 1995).
17. 见 Robert H. Swansbrough 和 David M. Brodsky 编 *The South's New Politics: Realignment and Dealignment* (Columbia, SC: University of South Carolina Press, 1988).
 18. Howard R. Penniman 编 *France at the Polls: The Presidential Election of 1974* (Washington DC: American Enterprise Institute, 1975), p.203.
 19. 见 Carol M. Mueller 编 *The Politics of the Gender Gap: The Social Construction of Political Influence* (Ithaca, NY: Russell Sage, 1988).
 20. 有关民主党在种族问题上给自身造成伤害的讨论, 见 Thomas Byrne Edsall 和 Mary D. Edsall, *Chain Reaction: The Impact of Race, Rights and Taxes on American Politics* (New York: Norton, 1991).
 21. 这个理论的奠基者是 V. O. Key, 他的文章 "A Theory of Critical Elections," 载 *Journal of Politics* 17 (February 1955), 3 - 18. 还有很多人对这个问题作了探讨, 包括 Walter Dean Burnham, *Critical Elections and the Mainsprings of American Politics* (New York: Dodd, Mead, 1968); 和 James L. Sundquist, *Dynamics of the Party System: Alignment and Realignment of Political Parties in the United States*, 修订版 (Washington, DC: Brookings Institution, 1983).
 22. 见 Angus Campbell 等, "The Concept of the Normal Vote," *Elections and the Political Order* (New York: Wiley, 1966), 第 2 章。
 23. Campbell 等, *American Voter*, pp. 531 - 38.
 24. Kevin B. Phillips, *The Emerging Republican Majority* (New Rochelle, NY: Arlington House, 1969).
 25. Times Mirror Center for the People and the Press, "The People, the Press and Politics Campaign '92: 'The Generations Divide,'" 8 July 1992, p.7.
 26. 对这种趋势的警告, 见 Benjamin Ginsberg 和 Martin Shefter, *Politics by Other Means: The Declining Importance of Elections in America* (New York: Basic Books, 1990).
 27. Bruce E. Keith, David B. Magleby, Candice J. Nelson, Elizabeth Orr, Mark C. Westlye 和 Raymond E. Wolfinger, *The Myth of the Independent Voter* (Berkeley, CA: University of California Press, 1992).
 28. D. S. Bell 和 Byron Criddle, "No Majority for the President: The French Legislative Elections of June 1998," *Parliamentary Affairs* [London]42 (January 1989), 1. 请注意这一部分是怎样让英国政治学家去描述法国的选举, 而让法国政治学家去描述英国的选举。通常最好的政治洞见是由外国人作出的。
 29. Daniel Goleman, "For Presidential Candidates, Optimism Appears a Winner," *New York Times*, 8 May 1988, pp.1, 18.
 30. 有关个性和传媒在 1987 年英国大选中的作用的全景描绘, 见 Monica Charlot, "Les elections britanniques du 11 juin 1987." *Revue Francaise de Science Politique* [Paris] 38 (August 1988), 4.
 31. Robert Hargreaves, "Election '87: The TV Stopwatch Campaign," *Parliamentary*

- Affairs* : London, 41(April 1988), 2.
32. Jean-Paul Gourevitch, "Le clip Politique." *Revue Francaise de Science Politique* [Paris] 39 (February 1989), 1.
 33. 关于经济和投票之间的联系,见 Heinz Eulau 和 Michael S. Lewis-Beck 编的 *Economic Conditions and Electoral Outcomes* (New York: Agathon Press, 1985)
 34. 见 Morris P. Fiorina, *Retrospective Voting in American National Elections* (New Haven, CT: Yale University Press, 1981).
 35. 这个领域的详细研究,见 James A. Thurber 和 Candice J. Nelson, *Campaigns and Elections American Style* (Boulder, CO: Westview Press, 1995), 以及 Margaret Scammell, *Designer Politics: How Elections are Won* (New York: St. Martin's, 1995).
 36. 对这项研究及其分类是怎样作出的解释,见 *The New Political Landscape* (Washington, DC: Times Mirror Center for the People and the Press, 1994).

第四编 政治制度



第13章

政府的基本结构



什么是政治机构

机构(Institution)这个词很容易让人联想起那些带有庄严圆柱的建筑物——立法机构或行政部门的办公场所。诚然,很多机构都在那些富

丽、庄严的建筑物里办公——它也支撑着这些机构的权威,但是政治机构所关涉的并不是建筑学。毋宁说,政治机构与权威和权力有着业已建立的持久的关联。

以美国的最高法院为例,即使它在一个帐篷中办公,只要它的决议必须被遵守,那么它仍然是一个重要的机构。正如下文所要论述的,最高法院的权力一开始并不明晰,但是法官强有力的个人性格以及一些重要的案例逐渐赋予它权力,和绝大多数机构一样,其重要性是经由逐步演化而成的。

在第1章我们将权威视为一种需要持续维系的流动的事物。而政治机构则可视作凝固的或部分固化的权威。在长期的经历中,人们已经习惯于依靠政治机构去解决问题,裁定争端,确立方向。由于政治机构由许多人组成而且延续了很多代(如果它们是有效的),所以它已超越了那些与它仅有暂时联系的人并获得了自身的生存。这赋予政治体系以稳定性;公民也知道自己立足于何处。

机构大于单个的领导人。当尼克松总统1974年在公众的反对声中辞职时,美国总统这一职位(机构)并未受到丝毫损坏。但是如果连续出现一批这样的总统,而且他们都拒绝辞职的话,机构本身就会遭到严重损害。有时候,统治者试图将自己变成“机构”,但这从来没有成功过。无论他们在世时有多大权力,他们所力图建立的机构都随着他们的死亡而解体。铁托统治南斯拉夫——有时用铁腕手段——35年,他试图确保他所构建的体系在他死后仍能延续下去,但这显然是超出了他自身的能力。在他死后的第十一个年头,南斯拉夫在流血斗争中解体了。他们极少能将个人权力制度化。

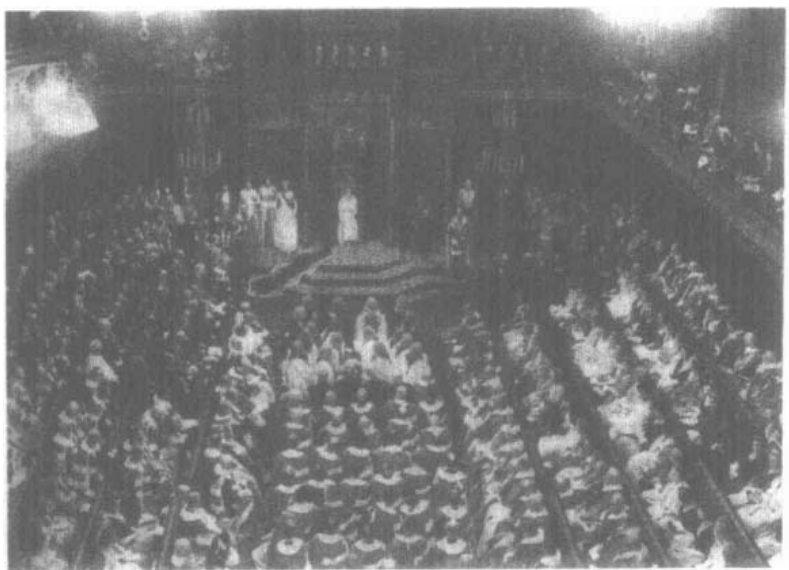
但是强有力的任职者也能在机构上留下自己的印记。乔治·华盛顿创造了一些先例,设立了一些规范,其继任者不得不遵循这些规范和先例,即便宪法对此也没有明确规定。华盛顿在两任总统任期后退休,自此以后直到富兰克林·罗斯福,没有任何总统试图谋求更长的任期。华盛顿在总统这一职位上留下了许多东西,并且直到1951年宪法第二十二条修正案,这些东西都没有被编进法律中。在另外一个例子中,德意志联邦共和国(西德)的第一任总理康拉德·阿登纳,行使了决定性的领导权,这使得总理这一职务从此拥有巨大的权力。

研究政治机构的一个途径是确定政治体系中最有权力的职位:谁获得了权力?研究宪法可能有助于给权力定位,但有时这并不能反映全部事实。举例来说,通过研究宪法可能会认为行政权和立法权处于绝对平衡之中。这也正是开国元勋们所希望的。但在过去两个多世纪里,权力

已经转移到了总统的手里。1958年由戴高乐创立的宪法看上去赋予了总统近乎独裁的权力。但是两次法国立法选举诞生了一个保守的国会和总理,去面对一个在位的社会党总统。1986年这种情况首次发生之前,很难预测法国宪法能怎样处理立法和行政机构被不同政党控制的问题。在这个问题上法国宪法并不清楚。但现在的情况明朗多了,事实证明法国总统的权力比原来预计的要小得多,当被称为“共治”(cohabitation)的情形在1993年再次发生时,法国的政治制度很容易便解决了这个问题:它们正逐渐能够容纳不同的权力关系。宪法本身便是制度,它在实践中逐步演化而不是停留在字面的变化上。^[1]

君主制和共和制

现代君主立宪制是这种进化的一个例子。将一个国家称为“君主制”或“共和制”是描述这个国家的政体。共和制仅仅是一种没有君主的政体。“共和”这个词并不意味着“好”或“民主”。世界上除少数几个国家外都是共和制。绝大多数保留下来的君主都是没有实权的立宪君主,比如西北欧地区——英国、挪威、瑞典、丹麦、荷兰和比利时。西班牙国王仍然有比较活跃的政治地位。他在1981年成功地阻止了军队的一次政变,于是成为西班牙民主制度的一道保护屏障。那些在阿拉伯世界中仍能找到



通过绚丽多彩的典礼和华丽的装饰,英国的君主立宪制看上去像个传统的君主制,但君主只是个傀儡,真正的权力掌握在议会和首相手里

的传统型君主——如摩洛哥、沙特阿拉伯、约旦、科威特——除非他们能完成一项极端困难的任务，即把自己变成受限制的立宪君主，否则他们就可能趋于消亡。在最近十年里，未能成功实现这种转变已导致埃及、伊拉克、利比亚、埃塞俄比亚和伊朗的君主制被推翻并代之以革命的政体。

西北欧的君主立宪制引出了一个有趣的问题。这些国家是怎样将一种古老的国家形式与现代民主制度结合起来的呢？实际上，上述国家是世界上最自由、最民主的国家。这个问题的答案似乎是君主执行了一种整体性的功能，可以在脆弱的民主化阶段整合不同的社会群体。社会中的传统部分——教士、军队、官员和大地主——常常反对民主制且可能试图发动政变来阻止民主制的建立。但这些群体在政治取向上同样是拥护君主制的，如果国王或女王支持民主制，传统的群体同样会支持它。国王就这样成为中世纪传统政治体系的现代参与政治体系的桥梁，并使一个向另一个的转化变得容易。²

考察那些保留了国王和女王的国家的历史可以发现，它们是逐渐限制君主的权力直到他们变成虚位元首。再考察那些废黜了君主的国家。不列颠在17世纪短暂废除了君主制，但很快又重新建立起来。从此不列颠的政治演化十分和平、缓慢。法国大革命废除了君主制并流放了保守势力。从此以后，法国政治或为保守派和激进势力之间令人厌烦的拉锯战而很少有稳定时期。瑞典保留了君主制并演化成一个现代福利国家。一战后，德国失去了君主制，德皇退位并逃到了荷兰。在十四年动荡的魏玛共和国之后，希特勒和纳粹势力夺取了政权。有人假设如果德国保留了君主制和一个温和的能为所有阶层信任的君主（如巴登的马克斯王子），这一切就不会发生。君主可以赋予新的民主制度合法性。1981年，当西班牙的胡安·卡洛斯阻止了一场军队的政变后，西班牙共产党的领袖宣布支持君主制。西班牙国王于是连接起西班牙社会的绝大多数阶层，甚至原先那些反君主制和革命的阶层。

新的共和国，比如那些第三世界国家，由于缺乏能赋予合法性的统治机构而不得不面对众多国家构建危机。如果他们脆弱的新制度可以在头十年里存活的话，他们就会慢慢获得合法性的认同。对共和制度的尊敬可能会成功地整合社会中大多数的成分，就像在美国发生的那样。正如埃德蒙·伯克在两个世纪以前指出的那样，在制度的世界里，旧的就是好的，因为一项存活且适用了很长一段时间的制度同样已将它植入公民的心里和脑海里了。

君主是国家的首领，通过接待外国使节和在爱国的场合发表有节制的演讲象征性地代表他们的国家。在共和制国家，和他们相对应的是总

统,其中一些总统和虚位元首差不多。比如德意志共和国、意大利、以色列,以总统为国家元首,但在实际统治中,他们很少做什么。政府首脑,在大多数国家被称为首相或总理,是真正的决策人(在随后的几章中我们将对此进行考察)。

单一制和联邦制

另外一个基本的制度选择是关于国家、地区结构。实际上只有两种选择:单一制或联邦制。单一制赋予其组成地区很少或没有自主权,多数单一制国家的治理是自首都城市向周围辐射。其分支部分——省(法国称 department、意大利叫 province、瑞典叫 county)在很大程度上是为了行政管理的便利。联邦体系是由那些自身具有重大政治生命的单位——州组成:美国和巴西叫 state,德国称 Lander,瑞士称 canton。这些单位在法律意义上不能被中央权力消除或者轻易改变。

理论上还有第三种选择:邦联,一个十分松散的群体以致于其组成部分可以推翻中央。邦联一般都很短命;他们或者分裂或者变成联邦。这正是邦联条款下美国的命运。相似地,美国的邦联形式下的州显现出了这种结构的困难之处:每个州拥有如此大的独立性以致于它们在国内战争时期不能协调彼此的行动。瑞士仍然称自己为邦联,但它实际上已是一个联邦体系。也许欧盟是现存的惟一的邦联的例子,其设在布鲁塞尔领导机构的计划常常被成员国忽略,但它也在向联邦制转化。

单一制体系

单一制的政府对于地方权威有很强的控制。他们影响人们日常生活的途径要远远多于联邦制下的政府,比如在法国,为减少地区差异,初等学校的课程是由在巴黎的中央部门决定的。绝大多数单一制国家拥有国家警察力量并控制地方警察。一般地,只有一个司法系统,其司法人员由中央任命。

即便在单一制国家中,中央政府也不能控制所有地方事务。³比如在大不列颠,地方政府保留了实质性的权威。所有的乡村和市镇(城市)都选举带有常务委员会性质的地方议会来处理各个地区的管理事务。地方议会控制警察、教育、卫生及福利事务。国会任何时候都可以介入地方事务并不理会地方官员;但在实际上,它只是在紧急状态时介入,因为英国

人民十分珍视地方自治。

70年代,地方独立运动在几个单一制体系的国家里成长,这里有几方面的原因。经济原因是其中之一。地方独立主义者声称他们的地区被中央政府欺骗。地区可以拥有他们想保留的独特的语言和文化。许多人觉得重要的政治决定不在地方的控制之下,而是由远方的官僚机构作出;地方常常对很久以前被政府并吞到更大国家中怀有历史仇恨。这几个单一制国家还在摸索解决地方问题的办法。

英国的地方分权。几个世纪以前,苏格兰和威尔士被入侵的盎格鲁和撒克逊人强迫成为不列颠的外围,但仍然保留着不同于英格兰的感受。许多苏格兰人和威尔士人十分仇视被伦敦统治。苏格兰人想获得北海油田收入的更大份额——“这是苏格兰人的石油”是他们的口号——而威尔士人则要求使他们的威尔士语在学校和电视上取得和英语同样的地位。在20世纪70年代,苏格兰和威尔士的民族主义政党成长起来直到他们在国会中获得了好几个议席。1977年,下院通过了“地方分权”法案,它可以给苏格兰和威尔士相当大的自治权力。这项提议必须在公民投票中获得有投票权的所有苏格兰和威尔士人40%以上的选票,这是一个高出一般选举中简单多数的门槛。只有三分之一的苏格兰人和五分之一的威尔士人投票赞成这一提议,所以这个计划失败了。很多人认为地方分权是个好的理想的主义但并不实际。在更近的一次选举中,民族主义政党失去了支持,因为苏格兰人和威尔士人都保持有强烈的工党的正面倾向。苏格兰和威尔士民族主义运动的高潮好像已经过去,但不列颠内部不同文化所导致的问题仍然存在。

法国的地方分权。在历史上法国是一个比英国更倾向于单一制的体系,一切都是——或者直到最近——由巴黎控制。君主和共和主义者都追求一元化的中央集权。法国96个省中绝大多数是根据河流的名字命名以力求抹去对旧有省份的历史记忆。但这并未完全奏效。因为法国和英国一样,有着独特的地区结构:凯尔特的布列塔尼人(几个世纪以前从英国分离出来以逃避萨克森人);南部的米迪人,其发音仍然带有古代语言的味道;以及科西嘉人仍然说一种意大利的方言。

在1960年,为了更好地协调经济的发展,戴高乐总统下令成立22个地区,每个地区由两到八个省组成。不过这些往往是出于行政管理的便利。自1981年始,社会党总统密特朗实施了真正的地方分权。一些特定的经济规划权力由巴黎转移给地方。由巴黎任命的行政长官失去了某些

权力,尤其是在经济事务方面。一直处于无权状态的地方议会获得了这些权力。由选举产生的立法机关控制了许多经济计划权。⁴法国就这样改变了实施五个世纪的集权制。

西班牙的自治。西班牙同样分解了其高度集权体系。由于地方仇恨被长久地压制在弗朗西斯科·佛朗哥(1939—1975)的独裁统治下,而在20世纪70年代已经以一种危险的方式显露出来,所以这里的问题显得尤为紧急。西班牙的地区问题是欧洲最困难的问题之一。在西班牙北部的巴斯克人和加泰罗尼亚人,说一种非卡斯蒂利亚语言,并且十分自豪于其独特的文化。另外,西班牙的很多地区在中世纪曾被赋予地方权利,而他们将其珍藏了几个世纪。在巨大的地区多样性的上面,西班牙的集权者们试图移植法国模式的单一制体系。其结果是,无论何时西班牙试图建立民主制,都会有地区仇恨显露出来。分离运动在1874年和20世纪30年代出现,但被视国家统一为神圣的西班牙军队所粉碎。

在这种背景下,70年代末期和80年代,当后佛朗哥民主政府构建十七个被称为“自治体”的地方政府时,整个西班牙都屏住了呼吸。最大的问题在巴斯克郡,那里的一个地区分离运动组织——埃塔(ETA),要求完全的巴斯克独立。为了安抚以较温和的方式出现的加泰罗尼亚、加里西亚、安达卢西亚及其他地区的分离主义者的情绪,马德里政府接受了这些地区成为自治体,他们拥有地区议会、一些征税的权力、语言权利,并且控制了许多地方事务。⁵绝大多数西班牙人支持这种自治体。

单一制体系的利弊。单一制国家中权威的集中可能导致公民的一种感觉,认为积极才能对于地方事务是毫无意义的,因为所有的权力都是自首都向下辐射;这种感觉能够变成对政府和国家政治机构广泛的疏离感,就像在意大利一样。进而言之,由于国家领导人离社区生活如此遥远——且公民缺少足够权力来使自己的意见为人所知——明智的政策制定可能变得十分困难。

另一方面,在面对现代社会中的问题时,单一制国家里的权力集中可能具有巨大的优势。明晰的权限是有用的。在单一制体系中,中央政府可以统一调配资源和协调计划、发展;其广泛的征税能力为社会福利立法提供财政资源,使得社会福利立法这一任务更容易得以实现。这也许可以解释为什么最近一些年联邦制国家变得更加集权。在美国、印度和德国,联邦政府已经建立起国家经济政策,并为社会福利项目提供资金。

联邦制体系

联邦制国家保留了相当程度的地方权威同时也允许中央政府拥有足够的权力来管理整个国家。但是这种结合在不同的联邦制国家中差别很大。⁶ 联邦制的关键之处在于其成员州拥有一定的权力,因此不能被中央政府轻易忽视。典型的情况是各州由上院来代表,比如美国的参议院和德国的联邦议会(严格来说,单一制体系中并不需要上院)。在联邦制体系中,中央政府常常在外交、国防和货币政策上拥有独立性权力。州一般控制教育、警察和交通。由于这种权力的划分很少是清晰的或持久的,联邦政府往往依赖于中央权力和地方权威之间一种微妙的平衡。

联邦的出现有几方面原因。首先是避免遭受军事攻击的危险。通过联合彼此的资源,一些小而弱的国家可以保卫它们免遭其他更强大国家的侵略。另一方面,联邦的形成缘于成员国对外侵略扩张的兴趣。各州外交和权力资源的联合是俾斯麦时期德国的主要力量。联邦同样可以用于经济目的,美国创造了一个没有关税壁垒的跨大陆的市场后,欧盟也试图复制这一伟绩。一些事例表明,一国中特定的社会阶层希望能获得经济好处而偏好联邦制。查尔斯·比尔德(Charles A. Beard)将1787年美国宪法视为开国元勋们通过加强中央政府权力来保护自己财产的尝试。⁷ 最后,联邦制度经常是保护国家统一的惟一办法。在结束了英国的殖民统治之后,印度建立了一个联邦体系,允许一些州比如孟加拉、旁遮普、麦若斯坦和拉贾斯坦保留原有文化而加入印度这个国家。这些州十分在意它们本身的存在且如果没有地方自治的保证便不会加入联邦国家中。

在地方层次上做出决策既有优点,也有缺点。一个好处是公民与他们自己的地方政府最接近;他们可能影响地方官员并且可以观察到决定是如何做出的,效果如何。地方政府较更大的单位可更容易地试验新的项目;失败的损失也最小。另一方面,地方政府可能缺乏足够的资金来为项目提供财政支持,而其官员可能有时缺乏培训,偶尔也会出现腐败现象。地方政府决策有时会导致重复建设和缺少协调。当这些发生以后,整顿官僚机构混乱的责任就只有落在中央政府身上。

州或省与其他层级政府的关系在不同的联邦制体系中也有差异。一般而言,州或省有自己的政府并在联邦法律的限制下处理地方问题。在德国,十六个州各有自己的法律和政府。⁸ 州立法机关甚至可以影响到外交政策。因为他们选举国家立法机关上院的成员。国家上院自然可以对地方事务进行立法。印度的邦被赋予几个特定方面的立法权,包括教育、

农业、公共卫生、森林和渔业。⁹ 同样还有一些领域(包括结婚和离婚、民法和破产)由中央和地方分享权威。在联邦制国家中,印度是比较独特的一个,中央政府可以声称某一个邦处于紧急状态,暂时中止其法律,否决任何一个邦的政府。有好几次在叛乱和骚乱之后,在很多邦宣布了“总统管辖”。

美国的五十个州都有各自的政府,他们可以在任何领域进行立法而不用代表中央政府和人民。通常地,教育、福利、民事、财产税和行业执照都是州的职能。但是在20世纪里,联邦政府在民事、福利和经济管理等领域加强了职能,由于依赖联邦政府的批准和财政份额,州发现他们在许多领域不得不去迎合联邦政府的标准。比如,新法律威胁州政府如果不规定二十一岁为合法的饮酒年龄,那么高速公路的资金将被扣押。

起初,人们只是期望联邦中央政府去解决那些州本身所无法解决的问题。所以,现在的中央政府管理国家经济、控制国防和外交政策,保证公民的公民权。所有联邦政府都坚持国家法律优于州法律。国家立法机关的成员经常是由人民直接选举产生,而不是由州政府选举,国家行政机关同样不受州官员的控制。

一开始,美国便对联邦政府的恰当地位问题进行了长时期激烈的争论。南方对“州权”的附带条款引发与林肯总统在奴隶制问题上的冲突,国家也陷入内战。在20世纪60年代,美国最高法院有争议的裁决引发了限制联邦法院权力的斗争。一些政治领导人坚持认为权力过分集中在华盛顿是对联邦制的滥用并且危及国家的生存。与此同时,地方政府和人民仍然依赖一个强有力的联邦政府来帮助解决一些复杂和昂贵的问题。

前苏联的联邦制。在字面上,苏维埃联盟是一个高度分权化的联盟:其十五个“加盟共和国”被认为拥有退出联盟的权利。实际上,在前苏联的控制下——虽然常常有充足的地方人才——它们仍然遵循莫斯科的命令。很少有人能理解苏维埃联盟在集权化的外表下面,许多苏维埃加盟共和国要求独立。一些国家——如波罗的海国家立陶宛、拉脱维亚、爱沙尼亚,公开宣布独立。随着1991年底的解体,所有十五个共和国都公开宣布自己的主权和独立,而且世界很多国家,分别给予他们外交承认。

十二个原苏联共和国——除波罗的海国家之外的所有共和国——参加了“独立国家联合体”,一个微弱且不确定的共同体,其中心设在白俄罗斯首都明斯克。独联体被认为可以控制核武器,但是乌克兰和哈萨克斯坦不愿意放弃他们的核武器,独联体同样被寄希望于促进成员之间的贸

易。但随着卢布的贬值,这种贸易也萎缩了。两个独联体成员国亚美尼亚和阿塞拜疆之间为了争夺领土而发生的战争夺去了数以千计的生命。独联体没有能力来解决他们的争端。

前苏联的大部分成为俄罗斯联邦。它由许多自治共和国、地区甚至城市组成。他们之中的绝大多数和莫斯科签定了联邦条约。但有几个地区有超过一百个民族聚居,他们拒绝签定条约并宣布他们是独立的。

前南斯拉夫联邦。南斯拉夫成立于1918年,是一个新的而且某种程度上是人为造成的国家,其组成部分很少感到满意。在二战期间它就曾分裂过一次。和纳粹作战的共产党人认为他们已经找到了答案:联邦制。在特立独行的共产党人铁托的统治下,南斯拉夫的联邦制走得比苏联要远。南斯拉夫的六个共和国都管理地方事务并且向国会两院输送了相当数量的代表。南斯拉夫的主席团中,每个共和国都有一名成员。这种超联邦建构并没有能够安抚地方分离主义者,反而引发了分离倾向。每个共和国都要求拥有自己的铁路、钢铁厂,并控制自己的经济。在铁托的统治下,共产党和安全警察可以维持南斯拉夫的统一,但1980年,在铁托死后,共和国开始走向分离。¹⁰最发达的两个共和国——斯洛文尼亚和克罗地亚在1991年宣布独立。1992年,波斯尼亚宣布独立。二战期间,在这些地区塞尔维亚人曾被集体屠杀。由于感受到危险,塞尔维亚人认为有必要占领任何他们居住的领土并最终建立更大的塞尔维亚国。塞尔维亚和黑山继续作为联盟存在,并称为南斯拉夫联盟。

加拿大联邦。加拿大是一个有着强大离心倾向的联邦国家。并不仅仅是魁北克在寻求独立,其他西部省份也如此。当英国在18世纪50年代将法国人驱逐出北美洲时,他们允许讲法语的魁北克人保留自己的语言。在随后的两个世纪里,这些亲法的人变成了二等公民,他们比其他加拿大人贫穷并且受到歧视,因为在所有的私人 and 政府事务中都使用英语。

在20世纪60年代,魁北克人党兴起,它致力于将魁北克从加拿大独立出来。为了安抚他们,在渥太华的联邦政府使加拿大成为双语国家,英语和法语享有平等的权利。但对于致力于使法语成为魁北克惟一官方语言并使说英语的少数人成为二等公民的魁北克人来说,这些并不够。为了联邦的统一——由于地方政府可以否决中央政府,联邦看起来像是一个联盟——渥太华和地方政府艰难地通过了两个新的联邦条约(1987年在米奇湖和1992年在夏洛特敦),但随后都被否决了。其障碍在于条约确立了魁北克作为一个“独特社会”的分离地位。魁北克人认为这还不

够,而其他加拿大人认为这些已经过分了。在1980年的全民公决中,魁北克人以60%对40%否决独立,但到1995年,否决独立提案的比例仅仅是50.6%对49.4%。仍然控制着省政府的魁北克分离主义者正在策划另一次全民公决。一个表示赞成的投票结果将给所有加拿大人带来灾难性后果。¹¹



语言的民族主义表现在魁北克,这里所有的商店招牌必须是法语的。这是一家蒙特利尔市的水果店,店主不得不用法语刷上“水果市场”(marché de fruits),但被允许保留“Simcha's”的英文名,因为那是已经注册的商业名称。

实行联邦制是很困难的,上面讨论的一个案例提醒我们联邦制并不能包治百病。如果联邦的组成部分在文化、经济、语言或历史上存在着太大的差异,那么一个联邦体系可能掩盖不了他们之间的分歧。一个共享的政治文化,就像美国、澳大利亚、德国那样,会有很大的好处。但在此基础上,中央政府和地方政府还必须保持权力的平衡。美国仍然在寻找一种适当的平衡方式。

美国:政府的割据

美国大约有八万个地方政府,加上五十个州政府和联邦政府。这些

政府之间经常产生冲突,而纳税人常常是主要的牺牲品。政府的这种多样性被半开玩笑地称为巴尔干现象,这种称呼源于上世纪土耳其人撤出巴尔干时,该地区出现了许许多多的小国家。美国政府“巴尔干现象”导致了过度的司法冲突,即在什么形势下运用谁的法律。

困难之一在于美国的城市和县的规模。自二战后,美国的中产阶级已经从城市迁到了郊区,使城市在穷人——他们不能交纳很大数目的税但需要很多服务——迁入后导致税源萎缩。如果整个城市只有一个政府,那么它就可以向富裕的郊区(其中很多居民都在城市里谋生)征税以分担负担。但是郊区在州议会和国会中都有自己的代表并阻挠这种转移,城市由此变得越来越贫穷,越来越萧条,越来越没有希望。纽约城的部分地区看起来像刚刚经受过战争破坏一样。这些城市并不试图在整个城市基础上来解决其问题,而是沿街托钵,去华盛顿寻求财政支援。由于情况日益恶化,越来越多的中产阶级迁出城区,这使得问题进一步加深。

联邦权力的增长。开国元勋们很难认识到美国今天州政府和联邦政府之间的权力平衡。他们首先想到实际管理的规模会很小,其次认为大多数的管理可以由州在“保留”的权力下完成。在美国历史的很长时间里,情况确实如此。州和地方自己筹集财政收入并且运用在合适的项目上;来自联邦的帮助很小。直到1932年,联邦给予的资金少于州和地方财政收入的3%。

但情况正在发生变化。1913年通过的修正案允许联邦政府征收所得税。虽然一开始这一条款很少被利用,但它意味着华盛顿已经比州和地方政府有大得多的支配和提取财政的权力。很快一些由联邦政府资助的项目如高速公路、教育和公共卫生等出现了。随着20世纪30年代罗斯福新政的实行,联邦项目在资金和数目上都有所增长。20世纪60年代,随着约翰逊(他是罗斯福的崇拜者)“伟大社会”政策的实施,联邦项目爆炸性地增长。现在数以亿计的美元从华盛顿流向州和地方政府。州和地方越来越依赖于联邦资助,将其作为财政收入的组成部分。

州和地方政府并不喜欢依赖于华盛顿,但他们需要钱。联邦政府通过征收累进式个人所得税(即越富纳税的比例越高),比州和城市更容易聚集税收收入,州和城市只能征收所得税、商业税和财产税。对社会服务的公共需求已超出了大多数州和地方的财政能力。理论上州和城市可以拒绝联邦的财政援助,但没有任何人愿意减少别人提供的金钱,即使这里面存在着官僚习气的成份。

直接的效果是联邦权力的增长。由于它提供资金,所以它可以设立

一些标准。比如学校午餐的内容;医院、高速公路、机场的设计和建造;联邦政府对大学女子体育管理。有人认为这种发展已经使美国不如过去那样更像联邦制了。也许正是如此,但阻止这个过程很困难。有毒的核废料难道应该交由州去自由处理吗?教育仅仅是一种地方事务吗?五十个州水平和资金的巨大差异会使美国人口受教育不足。

新联邦主义。联邦提供资助的过程十分复杂,它由大约五百个不同的项目组成。公司提供计算机处理的资助查询服务,州、城市、医院和大学专门雇用人——他们有能力查询和获得资助。而且,这些资助中的绝大多数是非常具体且针对特定的问题,他们不能由州和地方控制并自行处理;用于课本的资金不能用于体育设施。地方官员抱怨被限制在联邦项目中不能考虑地方需要。

尼克松总统和里根总统认为他们有了解决办法:将这些具体的资助改为更宽泛的“固定拨款”和“财政分享”。两位总统都将他们的项目称为“新联邦主义”,这意味着一些权力和控制回归州政府。他们辩称,联邦政府已经变得过于强大,所以权力应该归还给州。但在操作上并非如此。

在尼克松总统的领导下,国会每年直接从联邦国库中拨出69亿美元给州作为财政分享,这些资金可以由州自行使用而不受联邦的指导和监督。麻烦是这使得州和城市对华盛顿的依赖更多而不是更少。而且由于财政分享是根据固定的公式来分配的,因此它对富裕和贫穷的城市同等对待。一个城市也许在绝望地等待财政支持以维持警察和消防服务,而另一个城市可能仅仅将这笔资金用于改善公园。由于财政分享的发放不附带任何条件,它实际侵蚀了联邦的控制力。财政分享不针对特定的问题,而将这些留给州和地方官员解决,这些人大多将钱用于一般预算项目(警察和消防,街道和学校)。

介于直接的拨款(过窄)与财政分享(过宽)的一个折中方案是——固定拨款,该方案于1974年产生。固定拨款将几个相关的资助合并成一个一般性的种类,然后让州和地方官员在这个一般性的种类内使用它。¹²比如里根总统将许许多多的具体资助减少成几个固定拨款并将之称为新联邦主义。国会的共和党人在20世纪90年代中期试图增加固定拨款作为减少华盛顿权力的一种方式。但这里有蹊跷。固定拨款越简单而且附带的联邦条件越少,它提供的资金便越少。¹³在1978年,大约25%的州和地方政府支出来自联邦资助。到1998年联邦资金占州和地方政府支出的比例已经下降到17%并仍然呈下降趋势。这种下降使得州和市政府——它们有许多新的任务要完成——十分绝望而不得不提高税收。给多

少联邦资金和如何分配是联邦制一个永恒的问题,因为它是我们前面讨论的一个问题的一方面,即在联邦体系中如何保持中央和州政府之间的适度平衡。

单一制和联邦制的混合

没有一个国家完全是单一制,同样没有哪个国家是完全的联邦制,即使在高度的单一制体系中也有一定的地方输入和控制权,而联邦制国家也会给中央保留相当权力。这个时代一个有趣的趋势是单一制努力向稍带联邦制的方向转变,而联邦制国家则向更加单一的方向缓慢演进。法国和西班牙是两个由权力高度集中的中央政府向半联邦制转化的例子。在美国,以前华盛顿对州和城市的有限权力在过去几十年中不断增长。金钱起着主要作用;联邦资金意味着联邦规范和监督。这种做法使美国呈现出单一制体系的某些特征,而这正是现在一些共和党人想要抵制的。

现在说这两个体系将会走向折中尚为时过早,因为单一制和联邦制体系都背负着几个世纪的制度性和文化性历史包袱。如果一个单一制体系向联邦制转化过快就会遭致反抗,就像西班牙军队所做的那样。如果一个联邦制体系过多地向中央集权转变,就会引起其成员州的愤怒。我们的任务不是简单地将国家分为“单一制”和“联邦制”,而是考察他们在实际中是怎么运作的。然后我们才能从典型中发现所有的转化方式,借鉴并试图修正那些已经不再适合特定国家需要的体系。

选举制度

在第 11 章已经讨论过,选举制度对决定政党制度有很大帮助,这一点已由法国政治学家莫里斯·迪韦尔热很早以前(最初在 1951 年)便充分讨论过。¹⁴ 一个国家选举制度的选择在一定程度上取决于政党的数量、建立稳定政府的难易程度和公民对政治的兴趣高低。

单名选区制

最简单的选举制度是英美的单名选区制(single-member district),在这种制度下,国会或议会的一员获得多数票(不一定是过半数)便被选为

整个选区的代表。这种制度有时被称为“多数获胜的单名选区制”或“胜者全得”。这种制度促使利益集团和政治团体结合成两个大的政党。如果有四个政党分别获得25、25、24、26个百分点的选票,那么最后一个政党将赢得选举。在这种条件下,至少有两个失败的政党会认识到结合彼此的力量对于他们赢得下一次选举有利。另两个政党也将被迫合并。比如在1987年韩国的选举中,两个自由派候选人分化了反对派的选票并将选举的胜利拱手让给了保守的执政党的候选人。如果金大中和金泳三联合起来的话,他们将获得大多数的选票。实行单名选区和多数获胜制的国家容易形成两党制,如美国和英国。

第三党确实而且能够在这种制度下存在,但没有多少获胜的机会。他们只是继续作为大政党的反对群体和压力团体存在。英国自由民主党获得近五分之一的选票,但因为他们的非常平均地分散在整个国家,所以他们很少能获得超过二十个席位。单名选区制对第三党一点也不仁慈。

单名选区制的优点。单名选区制确实有一定的优点。这种制度所创造的两党都会坚持在政治谱系的中心,因为这是选票所集中的地方。这种趋势会遏制极端主义的成长。如果在一次选举中政党被偏离主流观点的领袖所控制,则该政党就会在选举中失败。因此在选举之后政党便会很快将极端分子扫地出门。1964年,保守的戈德华特领导的共和党、1972年自由派的麦戈文(McGovern)领导的民主党、1983年英国工党左翼迈克尔·富特(Michael Foot)领导的工党都发生过上述情况。正如第8章所述,在多数民主制国家,公众的观点排成一条钟型曲线,离中心太远的政党将会惩罚它们自己。

这种制度的另一个好处是它们一般使一个政党在国会里占据多数,因此联盟极少有必要出现。在单名选区制下,胜利被扩大。一小部分选票从一个政党转向另一个政党可以导致许多议席的转移,可能足以形成议会里新的多数派和新的政党。这个结果可以给多数党一个明确和稳定的授权以统治到下一次选举。在美国,由于合乎宪法的权力分立,经常是一个党执掌白宫而另一个党执掌国会,这削弱了这种制度的优点。

单名选区制的缺陷。单名选区制在议会里创造了一个多少有些人为色彩的多数,这使得统治变得更容易。但是这种制度因此也没有公正或准确地反映公共观点。在每个选区里胜者全得。失败的政党即使获得了49%的选票也得不到任何代表权。这对于第三党尤为不公平,特别是它们的支持者不能集中而在几个选区中形成简单多数,就像英国自由民主

党的命运一样。

单名选区制教给政党坚守政治中间路线的黄金定律。这可以使政治很安全但很乏味。两个大的政党,为了赢得许多中间选票,常常以看起来很相似的观点结束选举,引起了选民的厌烦感,这一点有助于解释美国选举中的低投票率,这一点将在最后一章讨论。欧洲的多党制拥有较高的投票率,部分原因是选民可以从一个有趣的政党名册中进行选择。

法国的变异。法国也实行单名选区制,但是有所不同:即两轮投票。参加每五年举行一次的国会选举的所有候选人都可进入第一轮。如果他们能获得绝对多数票(超过50%,这和英美国家的简单多数不一样),他们就在第一轮当选,但情况往往并非如此。在大多数选区中,他们不得不参加一个星期后的第二轮选举。这一次只有至少获得12.5%选票的候选人参加竞选,并且获得简单多数便可赢得选举。不过根据政党之间事先的协议,有一些候选人会退出选举并促使其支持者投票给立场与他们更接近的候选人。比如法国政界的右翼,持中间偏右路线的共和党会和保守的高卢党约定更弱一些的候选人在第二轮退出。两党同时在第二轮参加竞争会分化保守选民的选票从而将胜利让给社会党人。法国政界的左翼,社会党人和共产党人会用同样的方式处理:更弱一些的候选人(在大多数选区是共产党人)退出并将其支持者让给社会党候选人。而每七年举行一次的总统选举,最终的选举在两个星期之后举行,只有得票最高的两个候选人参加竞选,他们会与被淘汰的政党达成同样的协议。

法国的选举制度——带有决定性竞选的单名选区制——允许许多政党存在并在第一轮参加竞选。但该制度在第二轮中限制选择范围并迫使政治家进行和英美国家一样的选择,也就是说,它迫使政党进行合并。法国的第一轮选举在功能上与美国的初选相对应。如果法国废除第一轮的选举而直接进行第二轮的话,就会促使两大政党的形成,和美国一样。不过,法国思想家辩称,法国的历史、社会和意识形态更为复杂,因此需要更多的政党来代表他们。¹⁵许多东欧国家采纳了带有决定性竞选的单名选区制。

比例代表制

比例代表制(proportional representation, PR)克服了单名选区制的缺点但也存在自己的问题。这种制度建立在多名选区的基础上。也就是说,一个选区向国会输送几名代表,而不是像单名选区制那样只输送一

名。在荷兰和以色列这样的小国家中,整个国家就是一个大的选区;在瑞典一个选区是一个省,在西班牙也一样。每个投票者选出一个名单,而政党根据它获得的选票按比例获得席位。如果一个政党在一个十名选区获得60%的选票,他就会选出党内居前六名的候选人送往国会。获得20%选票的政党会选送居前两名的候选人。

计算问题随之产生。在选举中很少有选票正好像例子中提到的60%,而正好等于6个席位。在更典型的情境中,一个政党可能获得11个席位的42%。难道这个政党将获得4.62个席位?怎么能将一个人的一部分送往国会?有好几种办法来处理这种情况。最普遍的是东特(d'Hondt)制度,它用一种数学公式来划分席位:它以牺牲小政党的代价使大政党获得更多代表权。¹⁶瑞典同样用数学公式加上一个有趣的条款来分配全国范围内的席位。在二十八个选区中只选出349个席位中的310席。很自然,数字上的差异出现了,于是剩下的39个席位被用来纠正各政党在全国所占比例的偏差。

为了尽量减少分裂者、极端主义者政党的问题,比例代表制要求政党必须获得一定百分比的选票方可获得席位。这被称为“门槛条款”。德国和波兰要求一个政党必须在全国范围内获得至少5%的选票。瑞典和意大利则要求必须获得4%的选票。

比例代表制的优点。比例代表制的优点是一国的立法机关准确地反映了公众意见的主流和政党力量。政党不像在英美体系中被争取中间选民的需要所控制。政党可以更清楚地表达出自己的理想和原则,因为他们不想取悦于所有人。如果人口中的一小部分——在以色列就像2%这样低的比例——确实信奉某些东西,他们可以组成政党并获得一两个席位。他们不会被迫联合成强大的政党并淡化他们的观点,就像在胜者全得制度中那样。

比例代表制的缺点。不过比例代表制鼓励政党分裂,或更确切地说,在政治观点分裂的地方它允许小团体组织政党赢得国会里的席位。但这种趋势正在减弱。两大党加上其他政党的制度甚至已经在比例代表制中出现。瑞典和西班牙有两个大一些的政党加上一些小的政党。他们的政治体系并未被严重分裂。另一方面,以色列为分裂的政党所困扰;多达十五个政党被选进以色列议会。如果主要政党在比例代表制中少于半数席位,它就必须与其他政党结成联盟。这种联盟经常不稳定而且不能在重大问题上形成决策。许多以色列人反对其国家的比例代表制并且推动能

够减少政党数目的改革。并不是所有多党制都不稳定,如果一个政党足够强大而能单独统治,体制就会相当稳定。而英美制度则把权力赋予一个几乎自动的多数从而保证稳定。

德国:混合制。一种有趣的体制综合了上述二者最好的东西。德国同时采用单名选区制和比例代表制来选举其下院——国家联邦议院。在一场分离的投票中,德国人用一种分离的投票既选择单个人来代表其选区,又选择政党按得票比例代表州。联邦议会中的全部力量分配出第二次投票,也就是对政党的那次决定,所以席位总是和选票成比例的。另外一半席位是给在选区竞争中的328个胜利者保留的。德国分离代表制的影响是产生了准两党体制(在第11章中已讨论过)和极强的稳定性。德国制度是对比例代表制的改革,它是二战后设计出来用以防止微弱而不稳定的魏玛体制——将整个国家当作一个大选区的比例代表制——的复辟。20世纪90年代,俄国、意大利、新西兰和日本采纳了混合制,在国会选举中将单名选区制和比例代表制结合起来。德国的选举制度已成为德国最好的出口产品。

制度选择

政治制度在很大程度上是一种人为的创造。当然,它们当中的大多数经过了长时期的演化,但在一个国家历史的关键时刻人们有选择制度的机会。这给政治带来了创造的因素。制度既不是从天上掉下来的,也不是从地里长出来的,它是由许多能力或强或弱的人小心地创造出来的。历史经验和历史原因指导其形成。它们常常在黑暗中摸索前行。在构建总统制联邦共和国时,开国元勋们极少有先例可循,经过时间、惯例、修正案、成文法和司法判决等的修改,他们的成果经受住了考验。1919年德国魏玛宪法的创造者则没有这么幸运。从字面上看,魏玛宪法看上去像一个完美的民主制,但它的某些制度选择却很贫乏:没有君主只有一个弱势总统,将整个国家当作一个大选区的比例代表制造成政党分裂和内阁的不稳定,以及一个可能被滥用的规定紧急状态权力的条款。真希望我们能够警惕他们这种制度选择的悲剧命运。

在政治科学还年轻的时候,它十分重视宪法研究,仿佛只要选择正确的制度就可以有一个温和而稳定的政治体系。当然,正确的选择会有好处。我们可能会怀疑政治科学在试图模仿自然科学时是不是离其本源已经太远。设计有效、持久的宪法是一种伟大而又富于挑战性的工作。在

一个纷乱的世界里,几乎没有比发展有效的政治制度更高的目标。

建议读物

- ANTON, THOMAS J. *American Federalism and Public Policy: How the System Works*. Philadelphia: Temple University Press, 1989. 这是一本相当不错的综合性著作,认为美国的联邦制是个不断演进的系统。
- DUCHACEK, IVO D. *Comparative Federalism: The Territorial Dimension of Politics*. 修订版. Lanham, MD: University Press of America, 1987. 本书对国家是如何按地理组织的情况作了详细的国际比较。
- LIIPHART, AREND. *Electoral Systems and Party Systems: A Study of Twenty-seven Democracies, 1945 - 1990*. New York: Oxford University Press, 1994. 一位权威学者描述和分析了七十一个选举制度及其影响。
- OSBORNE, DAVID. *Laboratories of Democracy*. Boston: Harvard Business School Press, 1988. 美国的联邦制,通过给统治者纵横捭阖的空间,促进了对许多问题的富有创见的解决。
- PADDISON, RONAN. *The Fragmented State: The Political Geography of Power*. New York: St. Martin's, 1983. 本书对许多国家的单一制和联邦制的方案作了比较研究。
- REDISH, MARTIN H. *The Constitution as Political Structure*. New York: Oxford, 1995. 本书认为宪法的设计者们在宪法中建立了“棋盘式街道上的交通堵塞”(gridlock)来保护自由。
- REEVE, ANDREW 和 ALAN WARE. *Electoral Systems: A Comparative and Theoretical Introduction*. New York: Routledge, 1991. 本书综述了各种理论并作了比较,主要关注的是英国的情况。
- RIVLIN, ALICE M. *Reviving the American Dream: The Economy, the States and the Federal Government*. Washington, DC: Brookings Institution, 1992. 一位民主党人(克林顿的班子成员)介绍了从华盛顿转移到州政府的大量职能。
- SARTORI, GIOVANNI. *Comparative Constitutional Engineering: An Inquiry into Structures, Incentives and Outcomes*. New York: New York University Press, 1994. 一位杰出学者对选举制度以及总统制和议会制作了评论。
- SIEGAN, BERNARD H. *Drafting a Constitution for a Nation or Republic Emerging into Freedom*, 第二版. Fairfax, VA: George Mason University Press, 1994. 一位宪法研究专家阐述了他认为一个好的宪法应该和不应该包括那些内容。
- WALKER, DAVID B. *The Rebirth of Federalism: Slouching toward Washington*. Chatham, NJ: Chatham House, 1995. 一位中央集权的批评者寻求把更多的职责转移给州和地方政府。
- WILLIAMSON, RICHARD S. *Reagan's Federalism: His Efforts to Decentralize Government*. Lanham, MD: University Press of America, 1990. 一位里根的支持者对如何把财政负担转移给各州的难度减至最小作了评论。

【注 释】

1. 有关这个题目的经典评论,见 Karl Llewellyn, "The Constitution as an Institution," *Columbia Law Review* 34 (January 1934), 1.
2. 这个观点体现在 Seymour Martin Lipset, *Political Man: The Social Bases of Politics*, 修订版 (Baltimore: Johns Hopkins University Press, 1981), pp. 65 - 66.
3. 见 Edward C. Page 和 Michael J. Goldsmith 编 *Central and local Government Relations: A Comparative Analysis of West European Unitary States* (Ithaca, NY: Russell Sage, 1987).
4. 对法国地方分权所带来的后果的出色概述,见 Lynne L. Bernier, "Political Consequences of Change in the French Intergovernmental System" (为 1989 年 8 月 31 日在亚特兰大召开的美国政治学会大会提交的论文).
5. 见 Audrey Brassloff, "Spain: The State of the Autonomies." 载 Murray Forsyth 编 *Federalism and Nationalism* (Leicester, England: Leicester University Press, 1989), pp. 24 - 50.
6. 最好的比较研究是 Arthur W. Macmahon 编 *Federalism: Mature and Emergent* (Garden City, NY: Doubleday, 1955); Valerie Earle 编 *Federalism: Infinite Variety in Theory and Practice* (Itasca, IL: Peacock, 1968); 和 William H. Riker, *Federalism: Origin, Operation, Significance* (Boston: Little, Brown, 1964).
7. 见 Charles A. Beard, *An Economic Interpretation of the Constitution* (New York: Macmillan, 1935). 对比尔德的批评,见 A. C. McLaughlin, *A Constitutional History of the United States* (New York: Appleton - Century, 1935).
8. 见 Arthur B. Gunlicks, *Local Government in the German Federal System* (Durham, NC: Duke University Press, 1986).
9. 见 M. V. Pylee, *India's Constitution*, 第三版 (New York: Asia House, 1980); 以及 Richard L. Park 和 Bruce Bueno de Mesquita, *India's Political System*, 第二版 (Englewood Cliffs, NJ: Prentice Hall, 1979).
10. 见 Sabrina Ramet, *Nationalism and Federalism in Yugoslavia, 1962 - 1991*, 第二版 (Bloomington, IN: Indiana University Press, 1992).
11. 加拿大政治学家 Robert A. Young 设想 1995 年的魁北克公民投票将会通过,他对可能将要发生的事情作了冷静的评价。参见他的 *The Secession of Quebec and the Future of Canada* (Montreal: McGill - Queen's University Press, 1995). 挽救加拿大的处方,见 Gordon Gibson, *Thirty Million Musketeers: One Canada, for All Canadians* (Toronto, Porter Books, 1995).
12. 见 Paul E. Peterson, *The Price of Federalism* (Washington, DC: Brookings Institution, 1995).
13. 迪维尔热把选举制度与政党制度出色地联系在一起。参见 Maurice Duverger, *Political Parties*, 第三版 (London: Methuen, 1964), pp. 206 - 55.
14. 见 Philip E. Converse 和 Roy Pierce, *Political Representation in France*

(Cambridge, MA: Harvard University Press, 1986).

15. 对东特制和其他制度作数学上的解释参见 Douglas Rae, *The Political Consequences of Electoral Laws*, 修订版 (New Haven, CT: Yale University Press, 1971), 第2章。

第14章

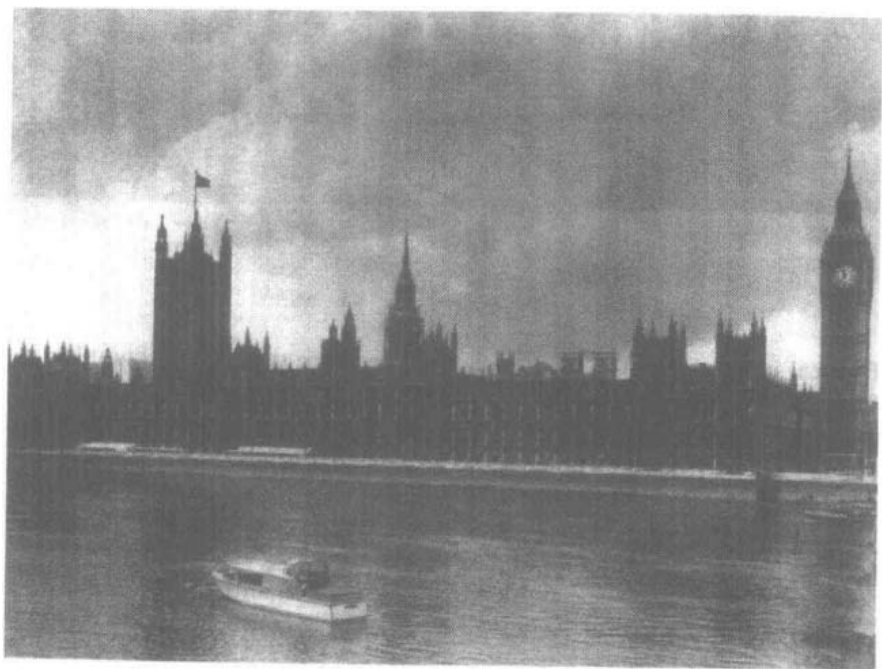
立法机关



政治制度在越来越现代化的同时也变得越来越专业化、越来越复杂，彼此之间的差异也越来越大。原始的狩猎团体中除一个决定一切的首领外别无其他。部落中可能会增加长老会议以讨论重要问题并裁决争端。雅典会议集立法、司法、行政各种角色于一身。罗马建立了议会，但它同样也结合了几种角色，而且其权力也随着由罗马共和国过渡成罗马帝国

而被削弱。在中世纪,流行的封建制度是君主、贵族和主教之间的一种平衡,并且正是在封建制度中我们第一次发现了“权力之间的平衡”。西班牙北部亚拉冈的贵族这样向新国王宣誓:“和你一样优秀的我们尚不比我们优秀的你发誓,如果你能遵守我们所有法律的话,我们便接受你作为我们的国王和领主,否则就不接受。”¹

野心勃勃的君主们经常发动战争,因此极需要财政收入。他们中的某些人召集由贵族组成的会议去征税。为了回报他们“钱袋中的权力”,会议中的一些人被允许适当介入皇家决策。这是英国国会的开始,它被分成两院(由贵族和主教组成的上院及由武士与市民组成的下院)。瑞典的国会最初有四院(分别由贵族、教士、市民和农民组成)。而分成三院(分别由贵族、教士和平民组成)的法国议会一开始权力就很小,而且在法国君主攫取了越来越多的权力后——后来被称为专制主义——议会便慢慢被遗忘了。



议会之母。矗立在伦敦泰晤士河畔的威斯敏斯特代表着数世纪以来朝着民主的缓慢、渐进的历程

但在英国、瑞典及其他一些欧洲国家,立法机关的权力慢慢增长并能够抵制君主无限制的要求。在16世纪的英国,为了离婚而与罗马产生冲突的亨利八世与国会结成了同盟,因为他需要国会的支持以通过使英国脱离天主教会的法令并将教会规定驱除出英国的法律。到17世纪,国会

认为自己已和君主取得同等地位甚至在征税方面拥有最高权。英国国内战争实际是保皇主义者和国会派在谁拥有最高权这个问题上的一场争端。1649年国会通过处死查理一世取得了决定权。

约翰·洛克,这个经历了这一重要时期的英国哲学家极力称颂“立法权”是最基本和最重要的。²在18世纪启蒙时期,政治学理论家孟德斯鸠和杰斐逊宣称,只有在政府被分成两个部分,立法部分和行政部分且彼此都能给对方制约与平衡时,自由才能得到保证。现代政府一般分成这两个部分。至少在理论上,立法机关制定法律(规则创制)而为社会分配价值。而行政部门执行立法机关通过的法律(规则应用)。(同等地位的司法部门很少见,它主要是美国的一个创造。)但这些职责经常是重叠的,完全意义上的权力分割极为少见。

总统制和议会制

总统制(presidential)民主最能体现行政机构和立法机构之间的权力分割。这种体制的主要标志是总统不仅仅是一个名义元首而且还是有实际功能的政府的首脑,他和她差不多是由人民直接选举产生(当然在美国,旧的选举人团处于人民和实际选举之间),并被赋予了相当大的权力,并且不能被立法机关轻易废黜。在议会制(parliamentary)中,国家元首(虚位君主或弱势总统)是和政府首脑(首相、总理)不同的一个职位。在这种体制中,首相是重要人物。

应该注意的是(见图14.1)在议会制中选民仅仅是选举立法机关;立法机关然后从自己的成员中选出行政机关。如果选举制度建立在比例代表的原则基础上(参看第13章),那么在国会里就可能有好几个政党同时存在。如果没有一个政党能占据过半数席位,就必须由两个或两个以上政党组成联盟。不管是一党还是几党,国会中的多数必须支持内阁。通常君主(如西班牙和英国)或总统(如德国和以色列)“请”——在这种事情上实际毫无选择余地——最大政党的领袖“组织政府”。在大多数国家中,“内阁”和“政府”这两个词可以互换。首相在咨询那些愿意支持他或她的政党之后,会提出内阁大臣名单,这些人本身也是议会成员。³然后这些大臣就领导政府各部,完成组阁。首相和内阁向议会“负责”(responsible,这个词的最初含义是“可回答的”)。(在19世纪实行民主以前,大臣们仅仅向国王负责。)

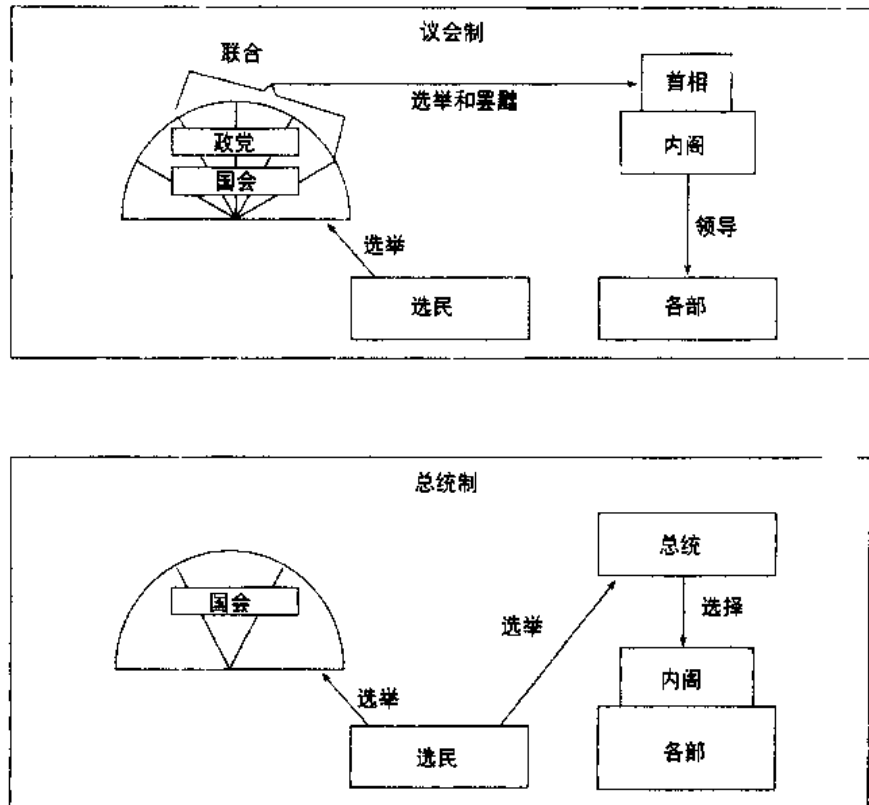


图 14.1 对比议会制与总统制

总统制中的总统不向立法机关负责。于是行政部门和立法部门之间的紧密联系被打破。总统是单独被选举出来并且从立法机关成员以外选择内阁大臣或各部部长。当然,在美国,最高行政长官和司法官员必须得到国会认可。政府的两个分支彼此不能控制罢免、解散对方。但这些却可以在议会制中发生。这赋予总统制极大的稳定性,总统可能不受欢迎并面对一个含有敌意的国会,但他或她仍然可以利用已掌握的宪法与法律赋予的权力进行统治。

议会制的优点

美国人对其权力分立制度,即开国元勋们所坚持的著名的“制约与平衡”原则感到十分自豪。在这种体制下,政府的任何部门不可能积聚过多。由于刚刚从乔治三世以及其恐怖的行政独裁中独立出来,所以他们将政府的一个部门设计成对另一个部门权力的制约。但这是一个极为缓

慢和令人厌烦的安排,是行政部门和立法部门之间互相争斗的“挑战书”。⁴两个部门能够有效抵制对方。国会可以使总统想要的东西不能通过,而总统可以否决国会想要的东西。一些学者认为这样一个行政—立法僵局实际上是美国总统制所必然导致的结果。⁵

重要的立法事务,比如税制改革,会在政府的两个部门之间僵持不下达数年之久。总统不能解散议会而举行新的选举——它是由选举日程决定的。国会也不能罢免总统,除非通过弹劾程序。只有一个总统安德鲁·约翰逊在1868年曾被弹劾过,但参议院并未判定他有罪。尼克松总统在众议院投票弹劾他之前辞职。克林顿的行政部门和由共和党人占主导的国会之间不断重复的斗争在美国历史上是司空见惯的事。

西欧人认为美国的体制是无效率和不明智的,而实际上他们拥有通过改善美国宪法而形成的更现代的体制。他们的议会制有一种“权力的融合”,并不一定要求各部门之间相互对抗。实际上,很难区分开立法部门和行政部门,因为最高的行政官员本身常常是国会议员。在英国、德国、日本和荷兰体制中,首相在成为政府首脑之前必须被选进国会,就像一个普通的议员。作为最大政党的领袖,他们会在形式上被邀请(通常是被国王或虚位总统)组织政府。为了对各部进行管理,组成政府或内阁的个人然后会从国会转移到行政部门,他们必须不间断地向国会汇报。在任何时候都有大约一百名英国国会议员同时也在各个层级的行政部门服务。议员同样也是行政官员,在功能上内阁就是国会派去监督政府行政部门行为的一个委员会。

在英国议会开会期间,内阁成员会出席会议并且必须回答其议会中的伙伴所提出的问题。英国的下院每天下午在会议开始时都有一段质询时间。两个主要政党的成员隔着过道而对面分别坐在“政府席”和“反对席”上。前者的第一排给内阁部长,后者的第一排留给反对党的“影子内阁”——一旦其政党在下次选举中获胜,这些议员就有可能成为部长。没有任何行政职责的议员坐在内阁成员之后并被称为“后座议员”。绝大多数向首相及其内阁提出的问题来自“反对席”——先是书而问题,紧接着是口头提问。内阁会对这些问题作出回答,而答案往往会遭到批评。反对党一般试图使政府陷入困境从而为赢得下次选举做准备。绝大多数议会制国家都有与英国的“质询时间”相类似的规定。在美国体制中,在权力分割的情况下,参议院或众议院的委员会可以召集内阁成员或其他行政官员举行听政会。不过,在一个委员会面前与在整个议会面前接受盘问是两回事。当然,总统由于与议会处于同等地位并与议会分立,所以不能被召来接受质询。

议会制有几个方面的优点。经常发生在美国体制中的行政—立法僵局不会在议会制中发生,这是因为行政部门和立法部门都由同一政党控制。如果英国的保守党在下院中获得了多数席位,其政党领袖就自动成为行政首脑。当保守党内阁提出一项新法律,它就会被送往下院通过。这项法律的通过几乎不存在困难或是被拖延很久,因为保守党议员必然会遵循其领袖的意愿。如果在特殊情况下,执政党成员与其内阁中的党领袖意见不一致,他们可以撤回他们的支持并投“不信任票”。然后政府“倒台”而由一个能获得下院多数支持的新领导群体代替。如果新的选举使反对党在国会中获得数量上的优势,那么内阁辞职而代之以新获胜政党的领袖,即前文所提到的“影子内阁”。任何一种方式都不会在立法和行政部门形成长久的不一致,它们融合在一起了。

在议会制中首相和内阁能很快遭到罢免。国会中任何一次重要投票都可能成为一次信任投票。如果首相失败,那么他或她会将这当作缺乏议会支持的信号而辞职。尼克松总统时期,即将到来的弹劾使华盛顿瘫痪了一年多的情况在这种体制中不会发生。马上就会选出一个新首相。如果政府犯了一个重要的政策性错误,国会不会等到内阁任期结束就能罢免他。当许多美国人对卡特总统的政策不满时,在美国体制内没有任何办法可以在1981年1月前将他从白宫赶走。许多美国人觉得他们在追随一个不受欢迎的总统,而议会制中的人们不会追随一个不受欢迎的首相。

议会制中存在的问题

不过议会制也有其他困难。首先,由于议员一般都服从他们政党领袖的领导,所以议会投票的结果能被较准确地预料到。支持政府的政党会投票赞成内阁提出的法案。反对政府的政党会投票否定它。“议会演讲”和“走廊说服”不起任何影响。议员按照其政党指定的方式投票。在这样的体制中,议员失去了独立性,而议会也不过是内阁的橡皮图章而已。法案的通过当然更理性、更迅速、更有效率。但在这样的体制里立法机关不再能反驳行政机关或是发挥独立的影响。这也使得欧洲的议会更沉闷而且其重要性要低于华盛顿的国会——在那里,即使是来自其本党的总统,议员们也经常反对。许多欧洲的议员对美国众议院和参议院富有勇气的独立性和独立的资源十分羡慕。

第二,由于依赖于政党体制和选举体制,在没有一个政党能单独控制议会的绝对多数席位的情况下,议会制民主中经常有许多政党。这意味

着最大的政党为了控制议会过半数议席就必须和其他更小的政党组成联盟。⁶ 典型的情况是,最大的政党的领袖是首相,第二大政党的领袖是外交大臣。其他的内阁职位,或者部长经过谈判进行分配,意大利和以色列是经常组成联合政府的例子,从它们当中也可以看出一些问题。联盟伙伴经常在政策上发生冲突。最终一个或更多政党从联盟中撤出,从而使联盟少于在议会中所必需的多数。政府然后在缺乏议会支持的情况下倒台,不论有没有正式的不信任投票。这导致了政治的不稳定、政府的频繁更迭和行政权威的失落。比如意大利,自二战结束以来已经有近五十届政府。

但实际情况并不像听起来那么坏——记住,“政府”仅仅意味着内阁——而且意大利内阁常常在同一联盟协商之后又重新恢复。麻烦之处在于首相必须将精力集中在不让联盟分裂,而他们因此不敢贸然实施新政策,以免得罪政党联盟的成员。意大利的问题不是变化太多而是太少:同一政党组织同样的联盟且在同一问题上僵持。波兰也存在着同样的问题。不能在重要问题上作出决策是多党议会制的主要危险。注意这和总统制下的僵局问题是如何相对应的。

当然,不是所有议会制都存在着“无法行动”问题,英国、德国、新西兰和西班牙拥有高效率、内部一致性较强的内阁,因为它们很少或无须在联盟政府中分享权力。这些国家中最大的政党或者有能力独自执政,或者仅需要从相关政党中获取极少的帮助。联盟内阁的倒台在德国仅在1982年发生过一次,那一次较小的自由民主党背弃了社会民主党并和基督教民主联盟组成新联盟。在英国,由于背叛而使联盟内阁倒台的例子同样十分少见:自从第二次世界大战以来仅发生过一次,1979年较小的苏格兰民族党从工党政府的少数派撤回支持。一般来说,联盟中的政党越多,那么它的稳定性就越差。

立法机关的作用

在理论上,立法机关的主要任务就是制定治理社会的法律。但在实际上,立法机关在何种程度上扮演法律首创者的角色,在不同的政治体制中也有所不同,并且一般认为这种程度在下降。理想的状态是立法机关创制法律、进行修宪、批准条约、控制税收,并且监督其他政府部门。⁷

制定法律

民主制中立法机关的主要工作被认为是规则创制：制定治理社会的法律。一项法案是怎样变成法律的呢？第一步是提出并介绍议案。在德国国会中，单个议员不能以自己的名义而必须加入一个议会党团（由十五名成员组成的团体）以提出议案。在大多数民主制下的立法机关中，任何成员都可提出方案。但是如果没有更大群体的支持，这个提案不会走得很远。规则创制经常起源于行政部门，常常是一个机构提出一项建议并找一个持相同意见的议员在国会中提出这个议案。当参议员或众议员们提出自己的议案时，所有参与者要作出准确的书面表达，并由立法委员会复核以后保证措辞得当。在议会制里，行政部门可以直接提出法案，因为内阁成员在国会里占有席位。在瑞士，为了节省时间，所有提案同时在上、下院提出，但美国却不总是这样，当然，具有高度优先权的提案也是在两院同时被介绍的。

在美国国会中，当提案在众议院或参议院的办事处登记并交由特定委员会后，正式的介绍程序就开始了。绝大多数提案经过委员会简单的考察后被搁置，并且再也不会被提起。但当委员会认为提案有可取之处时，它就会被送到小组委员会做进一步考察。对非常重要的提案可能会召开公开听证会，在有争议的条款被提交讨论时，听证会有可能延续好几个月。当小组考察或公开听证会结束后，提案就会被全体委员会再次审查。在这个阶段，委员会在投票赞成或反对议案的通过前可能会修改议案的某些部分。如果议案被赞成通过，它就会被送到众议院的规则委员会或参议院的多数党领袖，然后就会被排上适当的日程以备议会讨论。⁸

一旦到这个阶段，众议院或参议院提案会被再次讨论、修改、订正。在投票表决前，如果两院的多数都同意提案，众议院和参议院就会组成联席会议委员会，在这个委员会里两院的差异已被排除。已获赞成的提案然后就会又回到参议院和众议院进行例行投票，这时它一般很少会遇到争议。在这之后，两院领袖会在提案上签字并送给总统执行。如果总统在提案上签字同意，它就成为了法律。否则的话，国会需要以很难达到的2/3多数来推翻总统的否决案。如果总统既不签字同意也不否决，那么提案就会在十天之内自动成为法律——条件是国会仍在开会期。但是，如果在十天过去之前国会已休会，那么提案就不能成为法律。后面的这种情况被称为“口袋否决”。

虽然立法机关“通过”法律，但极少能“创制”法律——这就是为什么

我们会在“规则创制功能”上打上引号。在一个高度技术化的时代,许多法律法规实际上源于政府部门和机关,它先引起内阁官员的注意,然后被送到立法机关,而立法机关有可能对之做某种程度的修改。在高度发达的议会制里,同一政党控制了行政部门和立法机关(比如在英国和新西兰),内阁能得到它所要的一切。委员会工作和议会讨论的重要性并不高,因为政党纪律确保其党员几乎自动按政党领袖所要求的方式去投票。在这样的立法机关里,投票根据政党阵线具有高度的可预测性;一些观察家认为这样的议会已变成行政部门的橡皮图章。美国国会,由于软弱与权力分散的政党体制,至少部分呈现出对这一发展趋势的反动。政党纪律松弛,党员有时会反对自己的政党。但纵使在美国,请注意立法机关的日程有多少是被白宫送来的项目决定的:经济政策创新、对海外派兵、扩大或缩减国内项目,为污染和汽车安全设置新标准。即使是预算权——被称为赋予立法机关重要性的“控制开支的权力”,现在也已成为对白宫预算办公室所提预算的年度反映。正因为如此,“制定法律”不是立法机关惟一的也不可能是最重要的事。

选区工作。议员们花多得惊人的时间来帮助选民。⁹某些议员在选区或国会大厦的办公室有专门的人来回信,以确保人们获得社会保障支票,并且一般要显示出国会成员确实关注这些问题。“立法者”们经常过于忙于选区的日常工作——这对于再次当选十分重要——以致于他对法律制定很少关注。事实上,当选的议员已将自己部分变成国会民间冤情调查员,即代表那些有怨言的人与政府交涉的专家。这有什么不对吗?对于议员而言,这种角色不是完全合法或必要吗?答案是肯定的,但同时也有一些东西失落了:广义上人民的代表应该帮助指导国家。一个介入选区事务的议员没有时间或兴趣来处理更重要的问题,以致越来越多的创制权转移到了行政部门,那么民主会变成什么样子呢?

选区服务是当选议员谋求连任的一条重要途径。在职者处在施惠的位置上。他们频繁地造访选区,听取地方性问题并且安排政府援助,这是其未在职的对手所无法做到的。于是在不同制度下,如美国和韩国,议员都可以锁定自己的权力。¹⁰

对政府的监督与批评。现代立法机关一个更重要的潜在角色是对行政机构保持一种严厉的批评。甚至即使它们不创制任何法律,立法机关也可以通过监督政府,审查其是否保护国家利益,是否廉洁,是否有效率等,对政府的工作产生强有力的影响。以布什政府为例,它很难修改有关

东欧、环境污染、法官任命和战略武器方面的改革,所有这一切都是因为国会提出了很多难以回答,有时甚至是令人窘迫的问题,虽然在这些问题上,它甚至几乎没有通过任何法案。

在英国,质询时间允许议员“盘问”首相,这有时会导致毁灭性的后果。甚至即使英国内阁知道它自己几乎可以完全免于不信任投票——因为它控制了下院里最大的政党——其成员在回答这些问题时也必须十分小心。如果他们对这些难题给了一个坏的、没有说服力的答案,或者更糟糕的是如果他们企图以撒谎的方式来掩盖问题,那么执政党可能会因此在下次选举中付出高昂的成本。在1963年普罗富莫(Profumo)事件中,一个保守党部长在议会里被发现说谎(关于他和一个应招女郎的事):工党指控政府疏于国家安全以及为一个“老男孩”掩盖事实。由于普罗富莫丑闻,工党在1964年的选举中获得了多数席位。

1983年在以色列,贝京政府不得不部分从黎巴嫩撤军,因为以色列国会批评这场战争持续时间太久,付出了太多生命的代价,而且还是没有找到稳定的解决方案。在1987年,国会对白宫处理伊朗和尼加拉瓜问题的调查动摇了里根政府。使政府保持一种紧张状态是国会能做的最好的事情之一,甚至即使它不通过任何法律。

教育。立法机关另一较少被注意的功能是其在政府事务上教育和指导民众的能力。它们不仅仅是被动的输入机制,接受大众要求并转达给政府。立法机关同样可以通过引起大众对特定问题的注意来创造大众的需求。¹¹在20世纪60年代中期,参议员富布赖特(J. William Fulbright,来自阿肯色州的民主党人)——参议院对外关系委员会主席,通过电视转播其委员会听证会而使很多美国人了解了越南战争,在听证会里许多专家和政府官员为美国的政策进行种种辩护和批评。在英国以及那些以“威斯敏斯特模式”为基础的国家,如澳大利亚和印度,许多议会辩论在全国范围内的报纸上刊登。

代表。立法机关的一个主要功能是代表人民。虽然议员和他们所代表的人民并没有相同的特性,但在绝大多数民主政体里绝大多数议员认为他们必须关注其所有选民的利益,甚至在美国南部,考虑到非洲裔美国人拥有相当大的选票,议员们一般会非常小心地防止触怒他们。代表很大程度上是一种心理的感觉;人民喜欢被代表的感觉。当他们感觉自己未被代表时,就会仇视政府权力,政府于是就失去了合法性。“没有代表就没有税收”,在原北美殖民地的人们反复强调这句话。有人会感到奇怪

为什么代表十二个殖民地的国会的某些成员未能阻止独立宣言的通过：由白人占主导地位的立法机关制定的南非法律直到最近也未获得多少支持，并引起了占多数人口的黑人的反抗。

上述是立法机关所扮演的一些角色。注意制定法律只是其中的一种，而且它还常常是对官僚或行政机关提出意见的追随。如果立法机关执行了其他已提到的任务，这样，它们仍然做了很多。

议会的结构

两院制或一院制

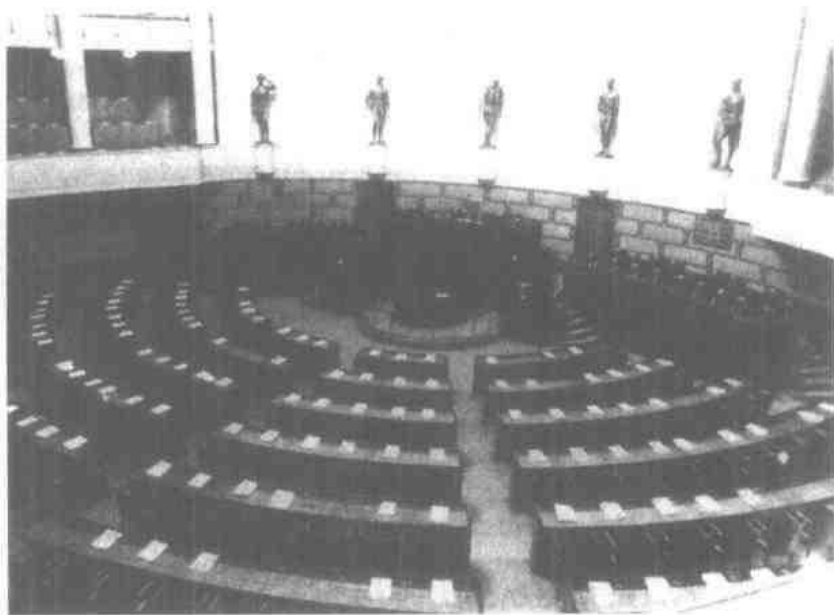
世界上大约三分之二的立法机关有两个议院，一个上院（美国的参议院、英国国会的上院或德国联邦参议院）加上一个下院（如美国的众议院、英国国会的下院或德国的联邦议院）。这些都被称为两院制（两个议院）。虽然名称为上院，但实际上上院的权力常常比下院少，有时少很多；而美国国会的两院是较为平等的。少量的议会是一院制，比如中国的全国人大、瑞典的国会、以色列的议会。南斯拉夫曾经试验过五院制的议会。南非曾有一个奇怪而短命的三院制议会，其中各个议会分别代表白人、混血人种和东方印度人种。而占大多数的黑人在南非国会里没有得到代表。（自1994年以后，南非有了一个黑人占大多数的两院制国会）

在联邦制国家里实行两院制的原因很清楚。上院代表联邦体系的各个组成部分，下院代表以人口为基础的选区。这是被合并进美国宪法里的一个伟大的折中方案：参议院代表各州而众议院代表人民。一个联邦制体系天然地要求有一个上院。比如德国的联邦参议院，代表十六个州并且在有关宪法的问题上与下院有平等的权力。但在其他问题上它常常被忽略。

但在单一制国家里上院的功用并不明确。如英国的上院（其成员是经由继承或终身任命的）主要是一个成员年纪较大的团体，有时在下院很快和很顺利通过的法律里挑一些错误。英国下院只需简单多数便可以推翻来自上院的反对。这一点同样适用于法国的参议院——一个经由非直接选举产生且主要代表农民利益的团体。新西兰、丹麦以及瑞典——都是单一制国家——最终得出结论认为其上院没有任何作用并在最近几十年里将之废除。

委员会制度

实际上每个立法机关都有一些常设或永久的委员会,而且不时还会创造一些研究紧急事情的特殊委员会。英国下院有五个常设委员会加上几个新的专门委员会。这些委员会较之美国相对应的机构,其重要性要低,这是因为英国体制中权力的融合意味着议院不能仔细地审查、批评或反对内阁提出的法案。因为在权力分立的框架下运行,美国国会才是委员会制度高度发达的地方。¹²众议院有27个常设委员会——参议院有21个——而且他们还常常创建新的委员会。我们经常能听说这些委员会中较著名的一些,比如众议院筹款委员会和外交委员会,而且我们还知道被分到一个好委员会里对于一个新议员的职业来说是一种恩惠。



芬兰国会为一院制——没有上院——而且共有200个席位,这些座位按照议会布置标准呈半圆形排列。设计标准还包括每个议员桌上用来表决的按钮,表决结果会立即在电子显示屏上列出来。

这些委员会有哪些任务呢?其主要功能当然是审查在每次开会期间提出的数以千计的提案,并且挑出少数值得认真研究与考虑的。其次,立法机关规模太大以致于提案不可能由所有成员起草,为了在精确表述和法案覆盖的范围这两方面达成一致,提纲必须交给一个较小的立法者团体,他们排除分歧并且向所有成员提供经过修饰的提案。于是出现下述现象并不奇怪:大量的立法工作不是在参议院或众议院的大厅里进行,而

是在委员会或附属委员会的房间里完成的。

每个委员会常常还有几个专门的附属委员会：两院总共有 250 个附属委员会。20 世纪 70 年代的变革削弱了被视为独裁的委员会主席的权力。这一变革是通过使附属委员会的建立变得更容易而实现的。它确实发挥了作用。但现在批评家们又指责附属委员会将权力分割得太过分而使国会变得太虚弱。对一个问题的解决导致了新的问题，这是许多政治改革的共同经历。



来自特拉华州的民主党参议员约瑟夫·拜登(Joseph Biden)领导的一个参议院委员会正在开听证会,听取专家和利益集团关于东欧少数派的地位与状况的发言。许多立法工作都是在这样的委员会中进行的,它们经常不为公众或报界关注。

20 世纪 70 年代的这些相同的改革也打碎了两个政党任命参议院和众议院资深领袖的权力。委员会里的位置或成员资格一般是根据资历来分配的。现在,政党的组织委员会在各院会期开始之时,其成员通过秘密投票的方式选举委员会主席,从而有效地打破了资历体系。由各院的政党委员会来完成委员会的选派并且常常将成员的兴趣和专长作为考虑的因素。现在国会大厦已比过去更开放、更民主。但有趣的是,这并没有加强它在与行政部门对抗中的权力。¹³

常设委员会。在英国和法国,常设委员会不像美国那样专业化,而且缺乏政治影响力。英国议会里的常设委员会被设计得富有弹性且传统上所扮演的角色也不如美国那样重要。它们只是在下院通过法案后才来审查其中的一些细节,而不是在法案到达下院大厅之前作出裁决。不过在

英国也能感觉到专业化的进程,而且议会改革也增加了委员会的专业化程度。在英国下院里,教育、海外援助和发展、种族关系、科学和技术、国有工业和苏格兰事务有按重要程度划分的永久委员会。在法国国会里也有相对应的委员会——它同样不像美国那样细化。考察提案时,委员会只会指派一个成员——被称作大会报告起草人承担特定任务,而不像美国和英国那样集体工作。在美国,专业化是个策略的说法。较大的委员会,比如参议院的对外关系委员会,可能有一打附属委员会。¹⁴

国会中的常设委员会是均衡的,所以它们在委员会的专门领域里能同时最大限度地代表政党和州或地区的利益。比如内布拉斯加州在农业委员会里有代表,而纽约常常在教育委员会里有代表。每个常设委员会都是两党性的,它由民主党议员与共和党议员按各自占整个议会的比例组成。如果国会中共和党的议员占60%,那么众院筹款委员会里也同样如此。意大利给常设委员会增加一种特殊的权力,这同样也反映了整个议院的比例代表权。意大利的委员会在议会休会期间召开,实际上可以通过立法而无须经过整个议会。这可以加快很多常规立法的速度。在政党纪律较强的情况下,委员会的投票实际复制了整个议院投票的情况,所以除了有拖延之外不会有任何的损失。

立法机关的衰落

直到19世纪晚期,观察者开始注意到国会并未以人们所预料的方式运行。¹⁵和洛克的预期相反,立法机关看起来像失去了对行政机关的制约权。绝大多数政治学家都赞同这一趋势仍在继续而且正在加强。¹⁶但是,某些人比如让·布罗代尔(Jean Blondel)认为洛克的预期起点过高,并且认为议会即使不能创制许多法律,也仍然可以对行政机关实施有用的制约。¹⁷

结构性不足。立法机关未能实现洛克的理想有很多原因。在议会制里,政党纪律很严,议员只有遵循政党的意愿。立法机关的成员很少会被演讲或辩论打动而投票反对其政党。如果他们这样做的话就会失去其政党的认可并在下次选举中被清除出政党名单。这实际上意味着他们被驱逐出了国会。吉尔伯特(Gilbert)和沙利文(Sullivan)用《皮纳福尔》(H. M. S. Pinafore)一书中一位成功的英国政治家的话对此进行了总结:“我总是按党的号召去投票而从来都不考虑自己”。在欧洲的议会里我们常

常可以在一次或两次投票中知道议题的结果:绝大多数常常是有利于政府,因为政府或内阁掌握了大多数席位。在这样的制度下,单个议会成员并没有多少事情可做。在舆论和大众中间国会事务并无特殊的兴奋点。仅仅当联盟破裂或一个政党的成员投向另一个政党(这是极为罕见的情况)时才会使事情难以预测从而变得更有趣。欧洲的议会确实比美国国会更理性、更有效率,但同样它们的权力也更少且更缺乏趣味性。效率导致了衰落。

美国的国会山没有类似的由效率引起的问题。在松散的政党纪律下近乎敌意的权力分散及与行政部门形成僵局的趋势使它十分没有效率。然而这些障碍使国会保持了活力和重要性。在其他国家很少有国会能作为一个整体对抗行政机关并且推翻总统的否决。在议会制中,反对党批评执政党,但执政党不会批评它自己掌权的内阁。但即使如此,在美国,权力仍然在向行政机关转移。总统只会发出一种声音,而议会却有许许多多。国会分成许多委员会和附属委员会——其主席力图争取传媒的注意力——而这拖延且常常阻止了一致意见的形成。国会期望甚至要求总统的领导,而常常在争议和讨论后给予总统所想要的东西。即使是共和党人控制的国会也不得不向克林顿的愿望低头。

有一个事例可以显示国会对总统权力的依赖。由于对削减巨大的预算支出感到绝望,在1985年的《格拉姆—拉德曼法》中,国会试图将权力移交给一个经任命的国会官员。但最高法院对于宪法问题比绝大多数议员更为敏感,立即将这一条款剔除出法律。国会于是在1996年试图通过列项否决(line-item veto)将削减预算的权力让渡给白宫。这是一个主要(而且可能违宪的)由立法机关向行政机关的权力让渡。这几乎像是国会在说:“我们投降。我们的分歧太大。所以现在,总统先生,你来承担我们的宪法责任吧。”关于美国——独立立法机关的最后代表——的令人惊异的事实是它要将权力交给行政机关。

缺乏专业知识。很少有议员是技术、军事、经济或社会问题的专家,在第105届的535名众议员和参议员中,近半数人是律师。在欧洲国家中,其议会里的律师要少一些而有更多的学校教师、新闻工作者和专职的政党人员。但是很少有技术专家被选进国会,很少有议员具备专业知识以处理诸如核力量、医疗事务、国际货币流通波动及环境污染的技术性事务。相应地,议员必须主要依赖由行政部门派来的专家。许多立法源于这些专家,而且他们常常作为证人出席委员会的听证会。如此产生的法律赋予了这些专家在执行法律时相当大的自由处理权。

绝大多数议会很少或没有来自独立研究的支持:它们的信息或是来自政府或是来自利益集团。只有美国国会——同样基于权力分立的观念——可以自己收集信息。总审计局、国会研究服务处、国会预算局等都是立法机关的组成部分。它们力图提供独立的评估与信息以减轻国会对行政机关的依赖。¹⁸在世界上没有任何其他的立法机关拥有具备如此研究能力的组成部分。但国会的研究机构能否应付有利于行政机关的巨大信息还有待观察。

有些人希望电子计算机能帮助议员克服信息鸿沟。一开始电子计算机在议员办公室中仅仅是一种先进的打字机,以加快处理选民信笺的速度。但在最近,计算机网络的建立使议员能很便利地得到各种政府和私人的数据。¹⁹在理论上这一进步可以使议员几乎与官僚一样掌握很多信息。但关键在于议员仍然需要浏览如此众多信息的时间与兴趣。在绝大多数情况下,专攻某一领域的立法助理才是利用计算机数据的人;然后由他们将发现传递给那些由选举产生的议员。

心理上的劣势。任何国家的公民对总统或首相的印象要深于议会。人类也许存在着一种响应单一领导人格的深层的心理需要。一个总统可以拥有超凡魅力,但谁听说过一个拥有超凡魅力的国会?经过社会化途径,美国儿童已学会尊敬总统而蔑视国会成员。就如第12章所述,即使在议会制体系里,选民更多地响应首相候选人的人格。电视通过给行政首脑多于任何其他政治任务的播出时间而强化了这种趋势。人们倾向于将其总统或首相视为父母般的人物,冷静地将国家引向安全,而愚蠢的议员只会互相争吵。在美国,学校教科书常常将总统描绘成类似于“父亲”的形象。这导致了一些政治学家所担忧的“总统崇拜”。

缺席者问题。如果在开会期间你去参观议会的话可能会感到失望,因为议席常常是近乎空荡荡的。绝大多数时间议员并不需要出席,而他们也常常这样。他们有许多其他的事情要做,诸如帮助和访问选民、向利益集团作演讲、参加委员会,等等。有什么理由一定要在议院里听演讲呢?他们并不准备改变任何人的看法,而且所有人都提前很清楚地知道了他们的内容。演讲不是针对其他议员而是为大众传媒所作的。

由于大多数时间缺席,议会成员实际只需要投票,而且有些时候甚至连投票都不需要。英国的政党纪律可以保证在重要投票中的高参与率。在瑞典,一个电子系统会在演讲结束后召集所有成员。他们按照政党的意愿按动表决按钮。只需要五至十分钟,议员们就会全部到齐。

大多数体系有在议员不在场的情况下记录其投票结果的方法。当法国国会投票时,每个政党的一些成员会沿着缺席的政党成员的座位,按照政党的决定将其表决开关拨到表示赞成的位置上。媒体然后就报道说某一提案以大约 300 对 200 的票数通过,但这个数字是假的,因为一般只有三打议员出席了投票。²⁰理论上,法国体系在每个政党只有一名成员出席的情况下仍能运转。

美国的众议院和参议院要求其成员出席投票,如果缺席,他们可以跟另一个与他意见相左的缺席者约定都不投票。赞成票与反对票相抵销,条款的通过不会受到影响,而该议员仍可能声称自己已投票赞成或反对了什么。

立法机关的缺席问题会带来什么影响呢?它也许可以显示议员们正在忙其他如上文所提的重要事情。它同样可以显示出仅仅是由于懒惰。但它却一定意味着议员不再将立法视为主要功能。他们通过缺席承认自己不重要。至少不像最初设想的那样。有什么办法来解决这个问题吗?唯一的办法是削弱政党纪律和按政党路线投票的方式,从而使得没有谁能预测投票的结果。如果需要争夺提案,一些激动人心的东西和紧张就会回到议会辩论中,而议员们就会有兴趣和动力出席参与。结果就会是法案的通过更混乱和难以预测。

缺乏轮换。在绝大多数民主议会里,其成员都容易变成职业的、终身的议员。一旦当选,就有可能再次被选上直到退休。这意味着国会里很难有新鲜而年轻的血液和新的主意,而且国会的平均年龄往往太大,一般在五十多岁。在美国国会中,大多数议员会再次参加选举,而且绝大多数会取得胜利。任职可以带来极大的好处:知名度、给选民的恩惠、媒体的报导以及政治行动委员会和其他利益集团提供的许多选举资金。只要议员不被卷入某些丑闻,他们一般都会自动当选。由于挑战者所受阻碍太多,所以许多在职议员通常是在没有对手的情况下赢得选举。对其他许多竞争者来说,挑战仅仅是一种象征。所以为什么要浪费时间与金钱来参加一场毫无意义的竞争呢?

如果选出的代表除非死去或退休否则不会经常被取代,这对民主制来说意味着什么呢?它失去了某些创新和对公众意见作出反应的能力。它变得十分乏味。开国元勋们精心设计使众议院任期很短,仅仅两年时间,目的是为了让公众意见能自由地涌进议院。亚历山大·汉密尔顿如此描述过众院频繁的选举:“在这里,先生们,人们在统治。在这里他们通过其最接近的代表而行动。”他也许很难相信几乎所有议员只要愿意常常能

再次当选,而且轮换现象在被设计用来免受群众感情影响的参议院中反而更多。所有这些都使宪法对任期的限制产生了问题。²¹不过1990年的选举带来了一些新面孔——部分是由于在职者的退休——议员的平均任职时间也因此降到了十年以下。有如此轮换,强制性的限制看起来已无必要。

议会制也有极类似的问题。很少有议员通过选举被取代,而且大多数人将其在国会的成员资格视为一种职业。如果体系实行比例代表制(已在第13章讨论过),那么资历更深的人在选举名单中的地位就越高,从而确保其再次当选。年轻的新人可能处于政党名单的底层从而很少有获胜机会。不过比例代表制确实有利于新而小的政党进入国会,从而带来新面孔和新主意。在20世纪80年代,绿党(生态保护政党喜欢的名称)加入了几个欧洲国家的议会,迫使大的既存政党注意起环保问题。

议会的两难困境

1993年俄罗斯总统叶利钦和俄罗斯立法机关最高苏维埃的最后摊牌显示了议会的两难困境。为了办事,权力必须集中,比如由强有力的行政机关掌握。不过要保持民主,权力又必须分散,也就是说在立法机关和行政机关之间分割。俄罗斯迫切需要大的变革——比如整个经济需要重组——而叶利钦声称可以作为领袖来完成它。而另一方面,最高苏维埃与叶利钦发生了争议并妨碍了他。政治人格和经济利益是问题的一个部分。叶利钦,曾长期担任共产党的官员,对于民主政治的理想还是一个新手。是环境而不是其他东西将他推向民主方向。叶利钦更喜欢一人统治。而许多人相信他隐藏了独裁倾向。最高苏维埃同样也不纯洁,它是共产主义者仍掌权时选出的而且部分是由前共产党人组成。许多人代表或本身就是工厂主,而这些工厂主将会随着经济改革而消失从而失去其特权。俄罗斯第一次经历了众所周知的发生在美国的那种行政—立法僵局。这个问题即使在新国会——国家杜马于1993年选出后仍然存在。

如何解决这个问题将决定民主在俄罗斯未来的发展道路。某个人可能会取得权力并“做些事情”,但这可能不是民主的。一个桀骜不驯的议会可能会保持多元主义而防止独裁,但其代价可能是一事无成。1995年年底所选出的新杜马使事情变得更加糟糕,因为其权力转移到了由复兴共产党领导的反改革的人的手里。1996年的总统选举制造了类似于法国模式的共治现象(参见下一章)。虽然这两个部分互相抵制,但正是他

们之间的这种争斗——确保双方都不能获得太多权力——帮助了民主的建立。我们不能给俄罗斯提供具体的方法以达到行政—立法之间的平衡。俄罗斯没有民主、议会或有限政府的传统,而且他们的问题比我们要大得多,难得多。不过我们向他们保证,行政—立法问题会得到解决,而且还可以将我们自己作为一个谨慎而笨拙的例子提供给他们。

建议读物

- COPELAND, GARY W. 和 SAMUEL C. PATTERSON 编 *Parliaments in the Modern World: Changing Institutions*. Ann Arbor, MI: University of Michigan Press, 1994. 对欧洲议会怎样适应时代变化所作的六个有价值的个案研究。
- CRABB, CECIL V., JR. 和 PAT M. HOLT. *Invitation to Struggle: Congress, the President, and Foreign Policy*, 第四版. Washington, DC: CQ Press, 1991. 对议会怎样努力施加对政策制定的影响,却并不总能成功的详细描述。
- DODD, LAWRENCE C. 和 BRUCE I. OPPENHEIMER 编 *Congress Reconsidered*, 第五版. Washington, DC: CQ Press, 1993. 一本由学识丰富的专家们撰写的优秀论文集。
- FIORINA, MORRIS P. 和 DAVID W. ROHDE 编 *Home Style and Washington Work: Studies of Congressional Politics*. Ann Arbor: University of Michigan Press, 1989. 研究立法者角色的优秀论文集。
- FRANKLIN, DANIEL P. *Making Ends Meet: Congressional budgeting in the Age of Deficits*. Washington, DC: CQ Press, 1992. 对1991年预算通过的深入的个案研究。
- HARRIS, FRED R. *In Defense of Congress*. New York: St. Martin's, 1995. 一位前美国参议员对于许多大众媒介对国会的批评的反思与反驳。
- _____. *Deadlock or Decision: The U. S. Senate and the Rise of National Politics*. New York: Oxford University Press 1993. 在参议院的效率与民主之间、责任与反应之间,存在一种平衡关系。
- LIJPART, AREND 编 *Parliamentary versus Presidential Government*. New York: Oxford University Press, 1992. 大部分论文,不管是历史的还是目前的,都对这两种体制进行了对照比较。
- MEZEY, MICHAEL L. *Congress, the President, and Public Policy*. Boulder, CO: Westview Press, 1989. 认为僵局根植于美国的体制之中,并且很难改革。
- PETERS, RONALD M. 编 *The Speaker: Leadership in the U. S. House of Representatives*. Washington, DC: CQ Press, 1994. 关于众议院领袖的角色与功能的有意思的论文集,其中包括三位前众议院议长的文章。
- PETERSON, MARK A. *Legislating Together: The White House and Capitol Hill from Eisenhower to Reagan*. Cambridge, MA: Harvard University Press, 1990. 作者在实证研究的基础上认为国会确实是立法的主要输入者。

- SULEIMAN, EZRA N. 编 *Parliaments and Parliamentarians in Democratic Politics*. New York: Holmes & Meier, 1986. 七个国家都表现出不同的,并且是变化着的议会权力及其与行政的关系。
- SUNDQUIST, JAMES L. *Constitutional Reform and Effective Government*. Washington, DC: Brookings Institution, 1986. 一位资深的国会专家以一种全面而怀疑的眼光对改革美国体制所进行的考察。
- THURBER, JAMES A. 和 ROGER H. DAVIDSON 编 *Remaking Congress: Change and Stability in the 1990s*. Washington, DC: CQ Press, 1995. 本书描绘了1994年国会选举的大变动,它带来一个由共和党统治的国会。

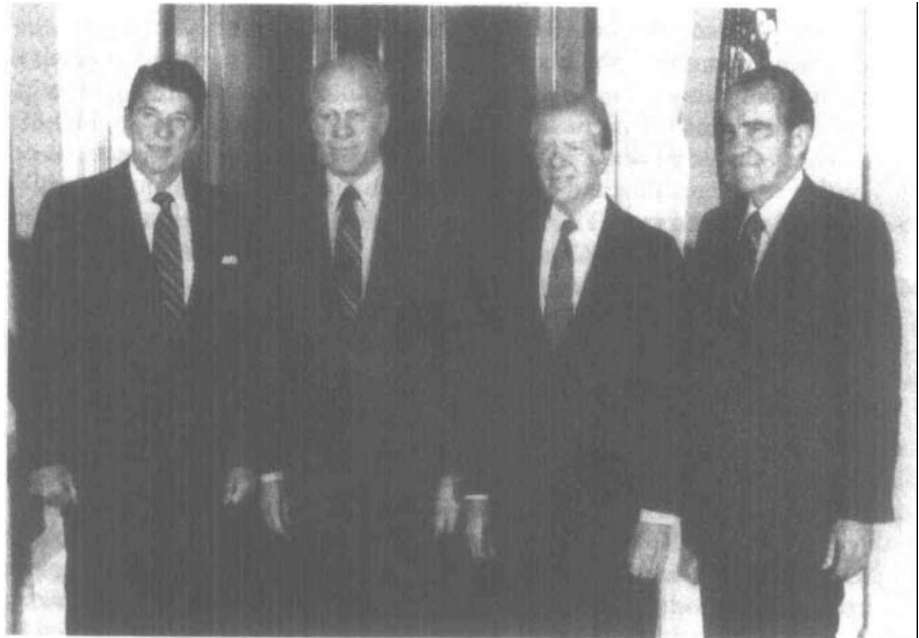
【注 释】

1. 引自 William C. Atkinson, *A History of Spain and Portugal* (Baltimore: Penguin, 1960), p. 80.
2. John Locke, *Second Treatise on Civil Government* (1690), 第11章。
3. 对两种体制的批判性的对照比较,见 *Political Science Quarterly*, "Presidential and Parliamentary Democracies: Which Work Best?" 109 (Special Issue 1994), 3.
4. 这一众所周知的说法来自 Edward S. Corwin, *The President: Office and Powers, 1787 - 1948* (New York: New York University Press, 1948), p. 208.
5. 见 James MacGregor Burns, *The Deadlock of Democracy: Four-Politics in America*, 修订版 (Englewood Cliffs, NJ: Spectrum, 1963).
6. 有关联盟形成的复杂性,见 Michael Laver 和 Norman Schofield, *Multiparty Government: The Politics of Coalition in Europe* (New York: Oxford University Press, 1990).
7. 见 K. C. Wheare, *Legislatures* (New York: Oxford University Press, 1963).
8. 有关议会功能的局内人的观点,见 Robert Cwiklik, *House Rules: A Freshman Congressman's Initiation to the Backslapping, Backpedaling, and Backstabbing Ways of Washington* (New York: Villard, 1992).
9. 有关美国众议院与英国下议院的成员以及他们是怎样服务于选民的比较,见 Bruce Cain, John Ferejohn 和 Morris Fiorina, *The Personal Vote: Constituency Service and Electoral Independence* (Cambridge, MA: Harvard University Press, 1987).
10. 对于韩国农村议员的“家庭模式”以及为什么他们能够保持连选的有趣考察,见 Chan Wook Park, "Constituency Representation in Korea: Its Sources and Consequences," *Legislative Studies Quarterly* 13 (May 1988), 2.
11. 有关议会挑起对外交政策问题的争论的能力,见 James M. Lindsay, *Congress and the Politics of U. S. Foreign Policy* (Baltimore, MD: Johns Hopkins University Press, 1994).
12. Woodrow Wilson 的研究指出了美国委员会体制的权力及特点,见 *Congressional Government: A Study in American Politics* (Baltimore: Johns Hopkins University

- Press, 1981).
13. 见 Steven S. Smith 和 Christopher J. Deering, *Committees in Congress*, 第二版 (Washington, DC: CQ Press, 1990).
 14. 对于国会委员会的全面评论, 见 Barbara Hinckley, *Stability and Change in Congress*, 第三版 (New York: Harper & Row, 1983), 第 6 章。
 15. Lord Bryce, *The American Commonwealth* (London: Macmillan, 1888), I, 165 - 232; 和 A. B. Lowell, *Governments and Parties in Continental Europe* (Cambridge, MA: Harvard University Press, 1896). Bryce 在他的书中明确表达了他对立法机关衰落的忧虑, 见 *Modern Democracies* (London: Macmillan, 1921), I, 367 - 77
 16. 见 Gerhard Loewenberg 编 *Modern Parliaments: a Change or Decline?* (Chicago: Aldine-Atherton, 1971).
 17. Jean Blondel, *Comparative Legislatures* (Englewood Cliffs, NJ: Prentice Hall, 1973).
 18. 见 William H. Robinson 和 Clay H. Wellborn 编 *Knowledge, Power and the Congress* (Washington, DC: CQ Press, 1991).
 19. 要进一步了解美国国会是怎样采用电视和计算机的, 见 Stephen Frantzich, *Political Parties in the Technological Age* (New York: Longman, 1989).
 20. 对法国国民议会缺席情况的充满忧虑的讨论, 见 Henri Paillard, "L'absenteisme chronique au parlement," *Figaro* [Paris], 5 and 8 July 1989.
 21. 见 George F. Will, *Restoration: Congress, Term Limits and the Recovery of Deliberative Democracy* (New York: Free Press, 1992).

第15章

行政机关



行政机关的存在较之立法机关要长久得多,在人类文明之初,部落首领、国王和女王、皇帝就已经出现,而且在绝大多数时间并没有立法机关使他们担忧。议会是一个相对较新的发明。甚至在今天,强有力的行政机关看起来也多少比派系林立、争吵不休的议会要自然。行政机关较之立法机关有一种根深蒂固的心理优势。

实际上,政府这个词在很多地方意味着行政部门。在这个术语的含义上,美国和欧洲之间存在很大差异。在欧洲,政府基本上意味着内阁、主要政府,只是表述以首相为主的内阁和一些附属助理人员的另一种方式。在美国,这被称为行政部门。美国人所说的政府意味着所有官僚机构和人员,而欧洲称之为国家。

总统和首相

正如第 14 章所述,议会制和总统制之间存在很大差异。¹ 议会间接选举其成员中的一个为行政首脑,常常称之为首相,而在法国和德国则都称为总理(如第 13 章所述,其中的一些体制中还有一个弱势总统象征国家,但他或她的政治权力很小)。议会还可通过不信任投票来推翻首相和内阁,虽然这种情况现在很少发生。而且首相还向议会负责。如果首相代表一个占有多数席位的政党,他或她的地位就会很稳固而且可以很快地通过一项法案而不会遭致太多反对。比如英国的撒切尔,由于在国会中拥有纪律性很强的多数,他们所掌握的权力都可能让一个美国总统艳羨不已。

不过,如果没有政党能占多数,那么政府将由政党联盟组成,每个政党都有一个或多个大臣。最大政党的领袖常常担任首相,由第二大党的领袖担任外交大臣,一个第二重要的位置。有时联盟伙伴会在政策上发生争吵并以分裂相威胁。这削弱了首相的权力。因为他或她知道任何重大政策的变更都会导致新的争吵。这种状况会导致议会制的不稳定,就像意大利常发生的那样,那里的五政党联盟平均每年分裂一次。因此,并不能绝对地说首相要弱于总统;这取决于首相在议会中是否有一个稳定的多数的支持。

总统制避免了这一问题,其强有力的总统并不依赖于议会或向议会负责而是通过直接选举产生且有确定任期。议会——比如美国国会——可能不喜欢总统的政策并可能否决总统的提案,但议会不能投票罢免总统。总统和国会是并列的,有时会怒目相向,但知道彼此都无法除掉对方。有时总统的权力被认为要强于首相,就能够在固定任期内主持行政机关这一点来说,确实如此。但是他们也不能在立法机关之外通过重要的立法和预算案。如第 14 章所述这被称为“民主的僵局”——美国政治体制的祸源。不过,应注意议会制中的不稳定和总统一国会僵局是相对应的。两种体系都不能保证立法机构和行政机构之间的合作。实际

上任何制度都可能会成为独裁政治。

英国的组阁。大不列颠是议会体制的一个典范,在这里我们仍然可以看到这一制度的历史源头。国王,现在是女王伊丽莎白二世,创建新政府(在欧洲意义上)的方式是正式邀请下院里最大政党的领袖出任首相并组成政府。然后,由首相任命24个大臣(行政各部的首脑)、议会秘书、司法官员、无任所大臣和国会里的党鞭。他们都是首相所在政党的成员而且常常分别代表党内最重要的派别。内阁负有明确表述政府政策的责任。在理论上,首相只是平等个人中的第一个并且必须执行整个内阁做出的决定,即使他本人持反对意见。但和美国总统一样,首相可以随时解除内阁成员职务,那些反对首相决定的人也必须准备好辞职。但这种情况很少发生,而且自1940年内维尔·张伯伦被罢免领导职务后再未发生过。

德国的“建设性不信任”。德国总理的权力比英国首相更大,总理同时也是下院多数党的领袖,内阁的任命不需要经过议会的认可。而且一旦在职,总理就不必仅仅因为议会对政府的不信任而辞职。德国宪法要求下院必须选出一个替代内阁作为罢免原内阁的条件。这被称为“建设性不信任”。它对德国政府的稳定有极大帮助。取代一个内阁比仅仅罢免一个内阁要困难得多,其结果是,“建设性不信任”仅仅在1982年成功过一次,当时较小的自由民主党从社会民主党领导的联盟投向基督教民主联盟。受“建设性不信任”支持的总理比缺乏这种支持的总理要强大得多,这一点可通过对比意大利与德国内阁的任职时间看出(几个月对几年)。

法国的“共治”。法国的戴高乐总统设计了一个古怪的制度,它同时拥有一个实权总统和实权总理。总统由选民每七年直接选举产生,国会则五年一选。如果两人同属一个政党,那就什么问题也没有。总统任命一个名义总理,作为他和国会之间的一个桥梁。但在1986年和1993年却发生了一件有趣的事。社会党总统密特朗在任期还剩两年的时候不得不面对一个由选举产生的保守党占主导的议会,宪法对此没有任何规定。密特朗任命了在野的戴高乐主义者当总理,以解决这一问题,并允许他们废除了社会党的一些规定,密特朗为自己保留了外交决策权。法国人将这种安排称为“共治”,意指同居一处而不具有婚姻的好处。它确实发挥了作用,而且法国人对此并不介意。于是法国就解决了在美国被视为常规的行政—立法僵局问题。但是当俄罗斯宪法借鉴法国模式同时设立总

统和总理时,很快就导致了行政—立法僵局。

首相的“总统化”。观察家们已经注意到议会制有将自己“总统化”的趋势。在议会稳定的多数支持下,首相已经开始逐渐像总统那样运作,仅仅对议会负不明确的责任。许多首相知道自己不会被一场不信任投票罢免,他们惟一担心的是下一次选举,这正和总统一样。

在1996年,以色列第一次分开并直接选举议会和总理,这在所有国家中也许都是第一次。一个由直接选举产生的总理已使以色列部分地从完全的议会制向总统制转化。总统制的关键之处在于行政首领由独立的直接选举而不由议会的多数选举产生。在过去,以色列政府常常依赖于立场动摇的政党来形成一个联盟内阁。现在,它可以享受政治稳定的好处了,虽然其议会仍然可以通过信任投票罢免总理。而反过来,总理也可以解散议会,也就是说将它送回老家而进行一场新的选举。但经常分裂成十个或更多政党的议会是否会服从总理——现在他已拥有作为“人民的选择”的心理优势——还有待观察。

议会制中的选举也越来越像总统制中的选举。在技术意义上,议会制选举中并不存在“总理候选人”。选民参加投票是针对政党和议员,而不是总理。但所有人都知道下任总理将由最大党的领袖担任,所以他们实际是在间接选举总理。由于这些原因,所有西欧国家的选举都是以政党首领作为海报和电视转播的中心,仿佛他们是在竞选总统。和美国的选举一样,较之政策、政党或意识形态,领袖个人人格在选举中的影响越来越大。

一届任期有多长?

总统有固定的任期,从美国总统的四年到法国总统的七年不等。²美国总统可以再当选一次,法国总统在理论上则没有限制。总统任期的合适长度应是多少呢?许多美国评论家,无论哪个政治派别,都说四年太短。总统如此为再次当选操心以致于他们的第一届任期很多都浪费在小翼翼的形象建立上。他们害怕表现自己和尝试重要的新政策。按照这个观点,只有在第二任期上总统才会成为他自己。

为解决这一问题,如果这确实是一个问题的话,有人建议美国总统采取单届六年的任期。一旦被选上,总统会毫无顾忌地做那些需要做的事,甚至即使不受欢迎,因为他或她不用担心再次当选的问题。六年时间足

以使重大政策得到落实。

在我们修改宪法之前,应该仔细而全面地考虑以下这个建议。许多法国人对其七年的体制是不是太长有疑虑。如果法国总统攫取了太多权力而且变得疏远群众,除了等待这一漫长任期结束以外,法国人无计可施。在这段时间里,丑闻可能会使行政机构蒙羞,而总统的政策也可能失败。公民的挫折感上升。这些正是吉斯卡尔·德斯坦(1974-1981)总统任期内所发生的事。其继任者也有相同的问题但是被前文所讨论的“共治”所挽救。密特朗机智地安排使其对手——希拉克,他所任命的总理——承担了对经济问题的责备,而他自己则逍遥于指责之外,并作为一个权力受到削弱却备受尊敬的象征性总统而存在。当1988年希拉克挑战密特朗的总统职位时,希拉克变得不受欢迎而密特朗更受人喜欢。密特朗再次赢得了选举和七年任期,在这段时间里公民终于对他产生了厌烦。希拉克在1995年赢得了总统职位但很快就变得不受欢迎。但在法国,选民除了等到2002年外,什么办法也没有。另一个问题是:让总统“成为自己”真的那么值得赞美吗?失去下次选举的威胁使总统保持着高度紧张状态,他们不想引起民众的反对。这是前文所讨论的弗里德里克所说的“预期反应规则”。如果将这种限制拿开,总统可能会倾向于鲁莽而危险的政策。在单届六年的任期下,总统可能会说:“我不必担心再次当选的问题,那么还有什么可担心的呢?”墨西哥总统就是被选举(严格来说不是民主的)任职一个六年任期,而一些总统在任期间犯下了严重的错误,这错误将墨西哥带到了破产的边缘。也许他们应该担心再次当选的问题。在构想一个重大变革时,最好是小心谨慎地面对错误。

首相的任期。在议会制里,只要他们的政党能在选举中获胜,首相的任期便没有限制。正如前文所述,政党的获胜越来越依赖于其政党领袖的人格,就像他们是总统候选人一样。英国的撒切尔,1987年第三次当选,高兴地说自己:“也许会一直往前,进入下个世纪。”不过,到1990年,她那些越来越多的政治问题迫使她在八年的任职时间之后辞去了首相的职务。绝大多数首相有在议会任期结束之前解散议会的权力(送其回老家并进行新的选举)。于是首相可以在相信自己能在投票中做得最好时发动选举。好的经济形势,晴朗的天气,较高的排名常常都促使首相提前一两年发动选举。诸如此类的权力令美国总统也可能艳羡不已。

另一方面,如果首相失去议会中多数支持的话,他们也会很快被罢免。在1979年,英国工党首相仅仅失去了11名苏格兰民族党议员的支持,他就在下院失去了多数支持者并在一夜之间被保守党的撒切尔所代

替。意大利的有些总理在其联盟分裂前仅仅任职了很短的一段时间。日本首相是执政的自由民主党内强有力的政治派别首领的玩物,平均任职两年半。宇野宗佑首相由于被牵连到一件日本常有的丑闻当中,其任职在1989年仅仅持续了两个月。在理论上,首相任职时间可以很长,但实际上其任期要取决于政治环境诸如选举、联盟破裂和丑闻。议会制制造了一种易得易失的首相,这是决然不同于美国总统的地方。总统制中的总统部分地是与政治环境的变化相隔绝的。

当然,美国的总统可能会被弹劾,但这是冗长且不确定的程序。有史以来只发生过两次。安德鲁·约翰逊在1868年被众议院弹劾,但最终在参议院以一票之差未被判有罪。尼克松即将被众议院弹劾但恰在投票前他辞职了。有史以来他是惟一辞职的总统。当面对一个涉及到行政首脑的问题时,议会制相对于总统制有很大的优势。议会中一个简单的不信任投票就可以罢免不忠诚的首相。这可以解释为什么在议会制体系里虽然也有许多的丑闻,但几乎没有几个能像水门事件那样大、那样具有毁灭性;因为罢免行政首脑要容易得多。水门事件使美国体制瘫痪了一年多,而且如果尼克松留下来与弹劾案斗争的话情况还要更糟。

行政机关的角色

理查德·诺伊施塔特(Richard E. Neustadt),研究美国总统制的一位权威人士,曾经写到:“从外或从下看,一个总统就是‘许多人’,或者一个戴有许多‘帽子’的人,或扮演着许多种角色……总统本人同时扮演着每一个‘角色’,戴着每一顶‘帽子’。”³不仅仅是美国总统,绝大多数现代行政首脑都戴着不止一顶“帽子”。不过总统职位独一无二的权力将白宫的主人放到了一个不同寻常的位置上。总统是由独立于议会的选举产生的,所以他们是国家的直接选择,正如他们是其政党的选择一样。另外,他们还扮演其他几种独特的角色:国家的正式元首,政府首脑,政党领袖,武装力量的领导人,最高外交官员,最高行政官员和主要立法者。这些权力彼此强化,使得总统成为国家中最受尊敬的职位。当然,巨大的责任也伴随着这些广泛的权力而来。在最后这一点上,总统不可能将管理不善的罪责推卸给其他任何人。杜鲁门的座右铭机智地表达了这一点:“责任止于此。”就如所有国家的行政首脑一样,自1789年以来,美国总统的权力已经极度膨胀起来。

国家元首。总统是美国人民的代理者和代言人。他们是国家可见的象征,而且必须履行众多礼仪职能,这些职能在其他国家往往是为君主和虚位总统保留的。虽然副总统和总统配偶有时也被派去参加重要工程的命名典礼,但传统仍然要求总统接见尊贵的来访者,招待外交使团、在重要国际会议上代表国家。

政府首脑。每个政府首脑——总统、首相或总理——都负责做出和执行决策。他或她还必须在国家层次上监督官僚机器,这使得这项工作变得十分艰难。总统负责管理政府的14个主要的政府部门、100多个行政机构、500个行政办公室以及拥有280万雇员的600多个分支机构。联邦雇员占总就业人口的1/50(而华盛顿时代这个比例仅为1/2000),总统——至少在理论上——是每个联邦工作人员的老板。为了协助总统完成这个庞大的工作,创立于1939年的总统行政办公室现在雇用了大约1700名全职工作人员,以实现对其官僚机构的日常监督功能。

政党领袖。虽然总统由人民直接选举产生,但他们和英国、法国及德国的政府首脑一样,都是政党的领袖。政府首脑要负责领导筹集竞选资金,为本政党候选人争取地方、州和国家职位助阵。更重要的是,他或她还要在提出议案时扮演主要角色。由于政党缺乏集权机制和政党纪律,美国总统并不像议会制下的首相那样是个强有力的政党领袖。

武装部队总司令。美国宪法规定了——而且最高法院也支持——总统根据他们的判断部署军队的权力。国会早就被剥夺了这项权力而且试图恢复它,但从来没有成功过。国会担心总统作为武装部队总司令的权力会侵蚀它的宣战权。在20世纪30年代末期,国会通过了以避免迫近的战争为目的的一系列中立法案,但罗斯福成功地规避了它们。在1973年,当越战到达高潮时,由于胆小而不敢行动的国会通过了(在尼克松总统否决的情况下)《战争权力法》,这一法案被希望用来在得不到国会追认的情况下将总统向海外派兵的权力限制在90天内,但这一法律并未能阻止里根总统向黎巴嫩、格林纳达和中美洲,布什总统向巴拿马和波斯湾及克林顿向波斯尼亚派遣军队。

外交首脑。同样,在外交上总统几乎可以做任何他想做的事而无须国会的认可。绝大多数首相也同样拥有这种权力。行政首脑可以给予外国政府外交承认,进行商业谈判,达成几乎等同于条约的“行政协定”,但条约本身,那些最重要的国际协定,必须得到立法机关的批准,在美国,则

意味着参议院三分之二成员的同意。最高法院还支持总统的外交特许权,⁴而国会也同意这一点。

职位分配者。自从本世纪初责任体制被引进到美国文官制度中以来,个人恩赐权力已大大削弱。但是所有的联邦法官和司法官员,像高级外交官和联邦各部、局、处、室的高层管理者一样都由总统任命。一个新总统总共有 3000 多个工作机会来分配。在国会里,总统用以加强政党纪律的一个关键途径就是通过个人恩惠式的任命。虽然这种施惠权力已不像以前那样重要。但它已有足够的份量,以致于很少有议员愿意去触怒政党领袖。

在很大程度上,总统的成功取决于他所任命的那些人,因为这些被任命者可能会给其工作带来创造性的领导或常规化管理。在决定一项任命时,总统会考虑到候选人的经历、资质和性情是否适于工作的责任。任命者能给总统带来多少选票(这是他或她所必须偿还的政治债务),以及号召杰出的政治和国家领导者为总统服务的责任同样也会影响这一决定。

主要立法者。总统不仅仅负责执行由国会通过的法律——就像前文所讨论的,而且还有相当大的立法权。国会赋予行政首脑在解释和执行法律上广泛的自由裁量权。在许多法案中,国会制定了非常抽象的法律而将补充细节的任务留给总统。最终,总统创制了法律。国家的情况及国家预算为来年的行政管理活动确定了一般方向并且会建议实施那些总统认为最急迫、最符合国家利益的项目和法律。⁵

帝王式的总统制?

“将所有权力,立法的、司法的、行政的,集中在同一个人手中,”詹姆斯·麦迪逊在《联邦党人文集》第 47 页写道,“正好是独裁统治的定义。”开国元勋们认为必须在权力内部实现平衡以防止一个人或一个团体独占所有的政治权力。制约与平衡,约翰·亚当斯声称,其效果就像“让一个小偷去抓另一个小偷”,而且他确信各部门之间的猜忌会保证各部门将彼此限制在宪法所规定的范围之内。近年来,许多政治学家已经表达了他们的忧虑,担心管理现代国家所要求的广泛责任已经使总统拥有了过多的权力。这些担心究竟有多少合理性呢?当然,在上个世纪,国会与总统之间的关系已经发生了深刻的变化。

塞缪尔·P.亨廷顿公布了一些令人震惊的数据。从 1882 年到 1909

年,国会负责创制的重要法律超过了半数;而1910年到1932年间,这个比例已经降到了46%;而从1933年到1940年,国会所负责创制的重要法律仅仅占总数的8%。“自从1933年以来,”亨廷顿写道,“在提出议案、分配立法优先权、鼓动对法案的支持以及在决定法案的最终内容方面的首创权已经明显地转移到了行政部门。”⁶ 这种状况已经在很大程度上改变了行政部门与立法部门之间权力分立的传统,而且已对此进行了大量研究。这些研究既有反对国会衰落的,也有捍卫总统日益增加的立法责任的。

这种不平衡在欧洲议会中甚至更趋于极端化,在那里没有任何法案是由议员首创的。而美国国会独立和富于活力的立法机关。这对松散的美国政党以及国会与行政部门之间根深蒂固的冲突来说是积极的一面。但美国体制所付出的代价是办事效率低。在议会制权力融合的情况下,立法过程进行得很快。在白宫和议会分离的情况下,虽然总统常常在最后会取得胜利,但立法需要一段很长的时间。

当越南战争结束而“水门事件”被炒得沸沸扬扬的时候,一个著名的历史学家小阿瑟·施莱辛格(Arthur Schlesinger, Jr.)写了一本紧扣时代焦点的书——《帝王式的总统》。⁷ 林登·约翰逊在未经国会宣战的情况下将这个国家带进了重大的战争。理查德·尼克松又将这场战争扩大到了老挝和柬埔寨,同样又一次没有经过国会的宣战。尼克松还“扣押”了由国会决定的拨款;他仅仅拒绝将资金用在某些项目上,这实际是在议案已被纳入法律之后使用项目否决权。总统这么做超越了宪法的边界了吗?我们正在走向一个帝王式的总统制、重蹈古罗马的覆辙、由共和走向恺撒的统治吗?许多人认为正是这样。

国会也试图重新建立自己的权威,它在1973年通过了《战争权力法》并在次年准备弹劾尼克松总统。这似乎开始了一个新时代,总统与国会又一次处于平衡状态。但这种状况实际上并没有发生,因为美国体制需要一个强有力的总统以保证正常运行。

当吉米·卡特1977年开始任职时,他试图削弱总统制的这种帝王化趋势,但他的努力仅仅导致了一个无效率的白宫。卡特把握住了时代的精神,在1976年走到了华盛顿的对立面,他宣告自己是不属于华盛顿既定秩序的美国普通人。象征性地,他没有乘坐总统的豪华轿车而是和自己的家庭一起沿着宾夕法尼亚大街走向白宫。但作为一个外来人,卡特忽视了华盛顿的惯例并很快疏远了由自己的政党控制的国会。他的重要法案在国会山常常被拖延并经常为修正案所淡化,尤其是他那个极为重要的能源提案。到1980年总统大选时,许多美国选民——甚至许多美国

议员——希望有一个更强有力而且更有经验的行政首脑。

国会在70年代再度寻求独立权威的努力被证明是短暂的,因为随着1981年里根总统入主白宫,总统又一次获得了凌驾于国会山之上的军事指挥权。⁸不过这一点并未在很长一段时期行之有效。在1986年下半年,总统国家安全委员会办公室完全绕过国会,非法将武器卖给伊朗并用所得款项资助反政府武装试图推翻尼加拉瓜政府。当这件事情被揭露出来后,国会里甚至里根的支持者也被激怒,他们迫使里根任命的官员在听证会上回答质询。对滥用权力的政府感到失望的议会再一次试图给行政机关施加监督,虽然在实际上它曾经反复赋予行政机关以巨大的权力。

总统的个性

你能够事先说出一个总统会是什么样子吗?有一位政治学家认为你能够。詹姆斯·戴维·巴伯(James David Barber)实际上在1969年已经预测出理查德·尼克松处理重大危机的方式。一个能够预测每件事情的政治学家值得引起我们的注意。巴伯集中注意被他称为“总统个性”的东西,并声称通过考察某个人以前的生活经历和对问题的反应方式,就能够对“总统个性”有一个很好的把握。⁹比如,几乎所有总统都曾经参加过校园政治(常常是学生会的主席),而他们组织选举及处理学生事务的方式与他们作为总统时非常相似。巴伯声称,个性早就被大学生活塑造并且保留下来。¹⁰

巴伯关注两个关键性的变量:(1)某人在多大程度上喜欢总统这一工作;(2)他或她对此投入了多少精力。第一个变量分成两类。第一类是确实喜欢这一工作并喜欢权力及其所带来的额外利益,巴伯称之为“积极的”(positive)。第二类并不特别喜欢这一工作但却被野心驱使去获得它,巴伯称之为“消极的”(negative)。对这一工作有着许多精力的人被称为“主动的”(active),而精力很少的人被称为“被动的”(passive),这给了巴伯一个由四部分组成的表格,而且使他能够根据总统以前的经历及其总统的任职经历将其置于表格的某个部分。

具有主动—积极个性的总统喜欢总统这一工作并在任期内投入很多精力。他们具有灵活性,有幽默感,好学而且喜欢工作的变化。在另一方面,被动—积极型喜欢总统这一工作但是不能精力充沛地投入,他们更喜欢向下属分配工作,对人友善并希望赢得别人的好感。被动—消极型在总统这一职位上很少见,他们是被选拔从事这一工作的政治人物,并不特

别喜欢这一工作,而且也不能投入很多精力。主动—消极型是办公室里真正的“吝啬鬼”,他们有充沛的精力,但是不能以一种真正放松、愉快的方式享受权力。工作对于他们是一种沉重的负担,他们常常招致基于个人立场的政治反抗,似乎总是有很多敌人在反对他们。巴伯声称,毫无例外地,美国绝大多数陷入困境的战后总统总是有着——而且也正是由于——类似于约翰逊和尼克松的主动—消极型个性,他们总是将自己拖入越来越深的困境之中。

	主动	被动
积极	罗斯福 肯尼迪 布什	塔夫脱 哈定 里根
消极	约翰逊 尼克松	柯立芝 艾森豪威尔

有人对此表示反对,认为四种类型的划分过于简单,因为人要复杂得多。此外,几乎没有任何总统不是主动地去寻求总统这一职位——他们不得不努力地工作以赢得它。一个“被动”的人怎么可能爬到如此之高的地位呢?同样,一个不喜欢这一工作的人怎么会去做它呢?巴伯辩解说,人们可能在外力的驱使下去争取这一职位,之后才发现他们在这职位上并不快乐。

在“水门事件”东窗事发和被正式开始调查之前,巴伯就已经预测到尼克松会有越轨行为,会在犯错之后抵赖,并且会使事情变得更加不利于自己。这些恰巧是后来尼克松在“水门事件”的压力下的所作所为,他变得过分紧张并毁掉了自己的总统生涯。由于极度的不安全感,尼克松在1972年几乎肯定可以获胜的情况下,仍然觉得有必要做些什么以确保他在选举中的胜利。巴伯极力主张,为了证明这种具有普遍意义的模式,政治学家及新闻媒体应该深入考察总统候选人的个性特征。这还会使我们对自己正在选择的候选人有一个更好的了解,而不是仅仅追随候选人在选战中彼此对对方愚蠢的攻击。

但这种方法也有一个问题,有多少人能有这样的能力及足够的时间来做这种费劲的工作呢?“个性”分析是一个需要很多技巧的领域,它可以产生多种解释。假设有半打的政治学家、新闻工作者、心理学家分别对候选人进行研究并得出六种不同的结论,那么我们应该相信谁呢?我们也许可以相信巴伯的研究很好、很公正,但我们能够同样相信那些声称自己对候选人的个性有深刻见解的人吗?在“总统个性”分析的标签下,有

可能隐藏了分析者个人的好恶。

巴伯提出,有一种方法可以排除那些具有潜在危险性个性的人,即由每个政党的领导人组成一个委员会以选择三四个候选人参加全国选举。¹¹参与政治实践的政治人物——参议员、众议员、州长——对候选人有足够的了解从而能够辨识出那些有问题的人。在实践中,将对每个人实施“同僚考察”;但从合法性的角度看,这一建议很难实施,让个性有问题的人服从这些决定则更困难。他们常常是聪明的操纵者,他们会说自己是由于政治原因被排挤掉的,而且会在同僚不支持的情况下自己筹款来组织选战。

行政领导:控制或放任?

人们一直认为美国有两种截然不同的领导方式。¹²卡特总统(1977—1981)是一个喜欢控制、注意细节的人,他试图能对行政部门的每个部分进行亲自监督,由于天生的聪慧和精力,他在工作中投入了很多时间并掌握了数量惊人的材料。克林顿总统也有同样的风格。批评者们,包括许多管理专家认为这是一种错误的方式,因为事无巨细地管理每件事只会使管理者分散精力并使自己筋疲力尽。

里根总统(1981—1989)则正好相反,他很少亲自监督而更愿意将管理任务委托给自己信任的下属。他有下午小睡的习惯并经常休假,批评者们说,在出现严重后果之前,里根对重大事情根本就撒手不管。伊朗门事件显示了只给下属抽象指导而任其行事的后果。当国家安全委员会将军火非法卖给伊朗并将所得非法转送给尼加拉瓜反政府武装时,它认为自己的所作所为符合总统的意愿。

布什总统对工作投入了如此之多的精力以至于有人担心他会变成卡特式的注意细节的管理者,忙于让所有事情按自己希望的方式运行。但这种印象可能仅仅因为与里根那种放任方式的对比——它使所有人看上去都很勤勉。布什喜欢与一群信任的亲信一起做出决策——尤其是在外交政策上,然后他会将政策向全国公布并作为既成事实交给国会。

在控制与放任之间存在一种中间领域吗?有人认为艾森豪威尔总统(1953—1961)在不让人察觉的情况下做到了这一点。在表面上他更像里根模式的前身,一个忙于用高尔夫球运动视察国家事务的放任型总统。(这是过去媒体对艾森豪威尔的体息方式的一种玩笑说法。)但普林斯顿的政治学家弗雷德·格林斯坦(Fred Greenstein)在仔细研究艾森豪威尔的日程安排后得出了自己的结论,他认为艾森豪威尔实际上是一个做出了

许多重要而复杂决策的非常主动且繁忙的总统。¹³他只是不愿暴露这一点,而更喜欢让其他人来接受称赞(有时也会是责备)。格林斯坦将支持艾森豪威尔的这种风格称为“隐性控制型总统”(注意格林斯坦的发现至少部分与巴伯相左,后者将艾森豪威尔视为被动型性格)。

艾森豪威尔并不愿以一个引人注目的领袖出现,他只是静静地使事情根据自己的意愿发展。这愚弄了当时许多的观察者,但它是一种有效的风格。比如在1954年,在而对是否出兵帮助法国在印度支那的战争时,艾森豪威尔将参议院领导人召到白宫,他知道他们会很谨慎,因为美国刚刚才结束不受欢迎的朝鲜战争。参议员们并不赞成美国出兵,而艾森豪威尔采纳了他们的意见。实际上,他根本就不同意出兵,但他使人认为是参议员们在这件事上做出了决策。¹⁴

罗斯福总统使用的是一种被某些人称为“谨慎的混乱”的方式。他建立了许多机构和咨询机关,其中的一些人具有交叉的工作目标,罗斯福让他们相互争执直到他们达成一致或是将问题上交给他。真正重要的决定将由最高层做出;其他则在罗斯福缺席的情况下完成。这同样是一种处于控制与放任之间的中间区域。克林顿政府借鉴了这一自发产生且具有创造性的方式,但克林顿个人用一种更接近于控制的方式参与政策决定。

无能的总统

总统制具有另一个议会制所没有的问题。如果一个首相在任期间变得无能或是痴呆,他或她在一夜之间就会被替换。而总统制却不知如何去处理一个身患重病的行政首脑。美国宪法规定一个不能“执行权力和责任”的总统应由副总统取代,但它从未解释过怎样去判定“无能力”,其结果是好几位总统在甚至严重虚弱的情况下仍然呆在总统职位上。¹⁵在法国,密特朗总统在两届任期的绝大部分时间里由于癌症而濒临死亡,但其医生仅在他1996年死后才能公布这一点。

威尔逊(1913—1921)甚至在1918年凡尔赛和会之前就已患瘫痪性中风。其糟糕的健康状况也许削弱了他在那儿进行外交谈判的能力。在巡游美国以试图获得对凡尔赛和约与国际联盟的支持时他倒下了。自那以后,其妻子便开始管理事务,声称她是在传达总统的意愿。当富兰克林·罗斯福在1944年第四次当选时,他正在遭受心脏病和焦虑症的折磨。临死之前,他还参加了1945年初的雅尔塔会议。这或许是他向斯大林做出过多让步的原因。肯尼迪总统患有爱迪生氏症,肾上腺功能失调,而且

还患有多年的类固醇病。这是否影响了他的判断和乐于冒险的倾向？

白宫医生为什么不公开这些情况呢？他们在本能地保护总统，部分是由于医生一病人的关系使他们有权保密，部分是由于他们的确很喜爱总统因此不希望看到他们失去权力。其个人动机无可指责，但使一个本应被排斥在一边的患病的总统保留权力，他们也许已给国家造成了真正的损害。



死里逃生。1981年，里根总统差点遇刺身亡。一个心理不平衡的年轻人，买了支枪，接近总统并开了六枪。这表明行政首脑是多么地易受攻击。

1976年通过的宪法第二十五条修正案试图界定总统的无行为能力，但它同样未能解决这个问题。1981年，里根在一次刺杀图谋中严重受伤，失去了自己半数血液并接受了两个多小时的手术。一场肺部感染和发烧使他在随后的一周里卧床不起。但第二十五条修正案从未被启用以便让布什副总统接替里根，即使是暂时的。总统顾问詹姆斯·贝克(James Baker)和埃德温·米斯(Edwin Meese)决定不惊动公众。¹⁶再次地，出现了停止执行关于患病总统的规定，甚至即使这并不符合宪法规定及公众的利益要求。

如果总统变得痴呆。更困难的是如果总统在任期内神经崩溃或是患上脑功能障碍怎么办呢？这在20世纪60年代可能发生过。理查德·古德温(Richard Goodwin)曾作为总统助理在林登·约翰逊身边工作，他声称

在越战的压力下约翰逊出现了妄想症。¹⁷妄想症并不仅仅意味着“害怕”，它意味着对别人不合情理的怀疑。在私下里，约翰逊经常大发脾气说“那些肯尼迪的人”在反对他。古德温怀疑约翰逊一直有一些“妄想症”，但他掩盖了这一点并利用其作为推动力来在仕途上向上爬。他总是自行其是并有一个残暴的名声，如果他认为有人在阻碍他的话就会进行报复。在其椭圆形办公室里，约翰逊在越南战争——一场他不愿意但又不知道如何阻止的战争的压力下经常咬牙切齿地发出诅咒。

但你怎样才能分辨类似这样的情况是一种病或是一种困难决定所产生的暂时影响，或仅仅是总统通常（如果是专横）的个性呢？应该由谁负责宣告总统的心理失常呢？以前和现在都不能对一个在办公室变得“有些滑稽”的总统做什么，你只能通过等待其任期结束。

古德温的论断让我们想起耶鲁的哈罗德·拉斯韦尔的一个经典研究，他将弗洛伊德心理学的一些概念引入到政治学中。¹⁸拉斯韦尔怀疑政治家们一开始在精神上就不平衡，因为他们有不同寻常的权力欲和统治欲，这也是他们进入政界的原因，因为普通人认为政治是乏味的。甚至即使拉斯韦尔的论断只是接近于正确，许多行政官员都应辞职，而且只有那些并不想得到此项工作的人才应当选。这是一种在实践中无法应用的分析；它很吸引人但毫无用处。

即使是一个心智健全的人如果在高位上获得过多权力也会变得疯狂，第一个提出这一观点的人是柏拉图。他们必然会这样，因为他们不能相信任何人。他们假想，有可能事实正是如此，他们有很多敌人，于是他们试图攫取更多的权力去击垮其确有和假想的敌人。这对于希特勒等独裁者是一种富有观察力的描述。根据柏拉图的说法，暴君在任上必须以一种疯狂的方式行事，根本就不可能存在一种心智健全的暴君。问题的关键所在并不是个人的心理而是一个已变得权力过于强大的政治职位。解决的办法，如果柏拉图是正确的话（我们也相信他是正确的），是限制权力并建立一种机制将滥用权力的在职者赶下台去。在美国体制中，选举失败和遭弹劾的威胁能保证总统职位及其在任者的健康。

内 阁

实际上所有行政首脑都有来自内阁的协助。一个阁员领导一个政府的重要行政部门，美国称之为 department（部）而其他国家大多数称之为 ministry（部），前者由“部长”领导而后者则由“大臣”统管。在规模上内阁

由美国的十四个部到欧洲的二十或二十个以上不等。

美国内阁的规模扩张得很缓慢并伴随着许多争论,因为在这一点上,他要考虑国会的行动以及自身的预算规模。在绝大多数历史时期里,美国的部都在十个以下。卫生与公众服务部、住房与城市发展部、交通、能源、教育和退伍军人事务部仅仅是在20世纪60年代才增设的。在西欧,行政首脑可以随意增加、废除、合并、重新命名内阁中的部;其议会习惯性地将其视为一种行政权力。比如在20世纪80年代,绝大多数西欧政府都增加了环境部,因为这一问题的重要性更加突出。美国的环境保护机构则停留在低一层次上,而且环境方面的权责也在它和其他几个部之间被瓜分。

内阁合适的规模是怎样的呢?这取决于整个体制的构建方式和公民的期望。美国奉行小政府和尽量让市场做决定的原则。当这种状况导致了失衡现象时——如农场主破产、工人失业及商业萎缩——美国体系增加了农业、劳工和商业部。能源部是在70年代的“能源危机”之后增设的。慢慢地,美国内阁已接近于西欧的规模。

谁在内阁中任职?这是议会制和总统制之间的另一大差别。在类似于英国和德国的议会制里,大臣从议会中产生并且保留议会中的位置。¹⁹他们同时是议员和行政官员。他们经常拥有多年赢得选举和在议会委员会任职的政治经历。例如德国国会中的国防委员会主席就可能是国防大臣的合适人选。在类似于美国或巴西那样的总统制下,秘书长或大臣常常并非职业的政治家而是商人、律师或学者。他们可能拥有其所属部门的技术和知识背景,但几乎没有人曾赢得过经由选举产生的职位。克林顿总统在其内阁中任命了三位议员,这种趋势始于布什,他任命了四位议员。如果这种趋势继续强化的话,那么美国内阁看上去就会更像欧洲的内阁,资深政治家们将由立法部门向行政部门转移。

由职业政治家或政府之外的人担任内阁成员,哪一个更好呢?欧洲议会中那些成为大臣的经由选举产生的议员可能同时具备政治知识和专业技能,而且他或她还与议会中的相关议员有个人交往并曾一起工作过。大臣和议员彼此之间不会像敌人一样心怀疑虑。当然,大臣也可能会遭到国会的猛烈批评,但这些批评一般来自反对党的议员,而自己政党的议员在通常情况下会支持他们。

在传统的美国模式中,被任命为阁员的政府外人员可能会带来新的思路,但他们同样具有政治幼稚性,可能会发表鲁莽的言论,推行不合实际的项目。这些可能会使他们在国会中遇到麻烦,即使本政党的成员也

不一定支持他们,他们在国家首都中缺乏政治经验导致了另外一个问题。

非内阁顾问的兴起。内阁的重要性,尤其在美国,已经越来越小。内阁会议的作用很小而且很少举行。没有几个美国人能够说出三个或更多的内阁的名字,这是为什么呢?最高行政组织怎么会沦落到被人忽视的地步呢?刚才已提及问题的一个部分:极少数内阁成员是著名的政治人物。而且他们的工作非常固定:试图从国会中得到更多的资金以投入到本部的项目中。内阁部长负责用已有的预算来完成既定的项目,正如何立芝的副总统查理·道斯(Charles G. Dawes)所称呼他们的,他们是“掌管花钱的副总统”。正因为如此,他们不适合接受很多咨询,他们主要是执行者而不是政策的首创者。

一个更基本的问题是,在现代政府中究竟发生了什么:它变化很快而且合并了几个领域。总统需要能够提供新思路而且能对身边发生的事情迅速作出评估的人。于是在华盛顿出现了比内阁成员更重要的非内阁顾问。这些人组成了总统行政办公室,而且和部长们不一样,其中的绝大多数人并不需要得到议会的认可或者回答议会提出的问题,在绝大多数时候他们只回答总统的问题,他们常在白宫或者装潢富丽的行政办公大楼或是宾夕法尼亚大街白宫对面的新行政办公大楼里。总统行政办公室的规模还在不断扩大。

近些年来,“白宫顾问小组”已成为焦点,这是在宪法和法律中找不到的一个机构。但这个小组的负责人已成为总统的门卫,甚至是总统的大脑。没有人,甚至内阁部长,能够不经过它的批准而参见总统,而且总统的日程安排都是由它决定的。只有顾问小组首领认为必要的信息才会到达总统那儿。毫无疑问,这个小组的首领是总统最亲近的随员,他知道——或他认为自己知道——总统确切的意愿。布什总统选择了新罕布什尔州州长约翰·苏努努(John Sununu)担任其顾问小组的首领,作为一个具有强硬立场的人,苏努努在变成政治负担的时候被抛弃。

在外交事务方面,一个“国家安全顾问”处于控制地位。在1947年,国会建立了一个国家安全委员会,由总统、国务卿、国防部长以及其他少数几个人组成,他们在一起开会协调外交政策,那时候没有提及国家安全委员会有什么顾问小组,但多年以后,一个庞大而强有力的顾问小组已经成长起来,并由一个安全顾问负责管理。国家安全委员会顾问小组得到所有国务院、国防部和中央情报局的相关信息与报告,并且将之组织成政策以供总统选择。在有某些情况下,由于国家安全顾问更靠近总统而且更利于保密,所以他们比国务卿和国防部长更重要。比如,国务卿乔治·

舒尔茨(George Shultz)愤怒地告诉参议院,伊朗门事件是由国家安全委员会顾问小组策划并执行的,国务院根本就不知情。²⁰

还有另外一些白宫办公室比各部的权力更大,各部必须服从其决定。由于要决定哪个部的预算将被削减以及削减的幅度,管理与预算办公室能与具体执行某一项目的部一样了解这些项目,而且由于能掌握政府过程的全貌,它还更容易提出新政策。(英国的财政部同样如此,但它已经是一个发展成熟的部。)另外,克林顿总统的新国家经济委员会主席比财政部长、商业部长和劳工部长更像是经济政策的构造者。

这并不是事先的设计,而是权力由正式的部向行政首脑个人顾问班子缓慢转移的过程。这是许多政府共有的一种趋势。导致这一现象的原因是现代政府的复杂性和决策所要求的快速性,行政首脑不得不在其周围部署一些顾问和助理,他们的权力变得很大,而且更为秘密,并且不向国会负责。²¹

期望过高的危险

在总统制和议会制里,焦点都集中在行政首脑的身上。人们希望总统或首相能在低失业率和低通胀的情况下实现经济增长。人们希望他们能够在保持低税收的情况下保持高福利。他们要对任何错误负责但却被要求以放任的方式进行管理,尽可能将事务委托给下属处理,而问题越多,压力越大,他们就不得不越多地进行委托。

他们怎么能达到所有的这些要求呢?他们怎么可能同时管理好政府、经济、下属和政策呢?显然,他们做不到,而且更多地采取什么都不做。相反,聪明者力图营造一种安静、进步、良好感觉的氛围,而这使绝大多数民众感到幸福。里根总统是控制这种手段的高手。²²管理的具体细节并不重要,它们由被任命的顾问及职业文官负责,而很少有民众关心这些。对于总统来说,重要的是再次当选,在这一点上,个人的人格魅力比政策重要,象征比政绩重要。

在世界范围内,权力一直在向行政机关倾斜,而立法机关在衰落。美国国会建立了很好的防卫措施,但它同样在慢慢后退。一些观察者声称所有的努力都无济于事,许多因素使得这种权力的转移变得不可避免。果真如此,我们将怎样才能保护民主呢?民主仍然有一张王牌:选举惩罚,而许多人认为这已经足够了。只要行政首脑,无论是总统还是首相,仍然不得不面对周期性的选举,民主就能维持下去。我们曾在第5章讨

论过,“预期反应规则”将使他们保持着一种紧张状态。也许制约与平衡的概念只是18世纪的一个伟大理想而不适用于20世纪,也许事实仅仅是我们不得不生活在行政权的统治之下。

不过,即使我们承认这一点,仍然还存在另一个问题。在行政机关内部,权力正在流向那些非经选举产生的文官——官僚手中。那么什么可以保护我们免受他们的侵害呢?这个问题让我们在下一章讨论。

建议读物

- BARBER, JAMES DAVID. *Politics by Humans: Research on American Leadership*. Durham, NC: Duke University Press, 1988. 一位顶尖的学者对于总统的心理状态与领导能力以及大众传媒之间的相互作用的研究论文。
- CAMPBELL, COLIN 和 BERT A. ROCKMAN 编 *The Clinton Presidency: First Appraisals*. Chatham, NJ: Chatham House, 1996. 一本较早对克林顿行政班子的大胆的计划与受挫的希望进行评论的书。
- DUFFY, MICHAEL 和 DAN GOODGAME. *Marching in Place: The Status Quo Presidency of George Bush*. New York: Simon & Schuster, 1992. 两位记者认为布什既没有精力也没有目标。
- EASTLAND, TERRY. *Energy in the Executive: The Case for a Strong Presidency*. New York: Free Press, 1992. 不要担心权力集中,总统需要更集中的权力。
- HOFF, JOAN. *Nixon Reconsidered*. New York: Basic Books, 1994. 本书主要从国内成就方面对尼克松作了正面评价。
- JONES, CHARLES O. *The Presidency in a Separated System*. Washington, DC: Brookings Institution, 1994. 一位一流学者对于最近美国立法—行政关系的分析,并得出结论说这种体制并非运作得很糟糕。
- KERNELL, SAMUEL. *Going Public: New Strategies of Presidential Leadership*, 第二版. Washington, DC: CQ Press, 1992. 总统利用大众媒介绕过国会的危险。
- LINZ, JUAN J. 和 ARTURO VALENZUELA 编 *The Failure of Presidential Democracy*. Baltimore, MD: Johns Hopkins University Press, 1994. 这些论文以拉丁美洲为重点说明总统制正趋于不稳定。
- LOWI, THEODORE J. *The Personal President: Power Invested, Promise Unfulfilled*. Ithaca, NY: Cornell University Press, 1985. 对于总统权力增长以及总统所难以达到的公众期望的忧虑。
- MCDONALD, FORREST. *The American Presidency: An Intellectual History*. Lawrence, KS: University Press of Kansas, 1994. 一位出色的历史学家熟练地描述出总统权力增长的过程。
- NELSON, MICHAEL 编 *The Presidency and the Political System*, 第四版. Washington, DC: CQ Press, 1994. 由学者和记者所写的文集,值得一读。
- NEUSTADT, RICHARD E. *Presidential Power and the Modern Presidents: The Poli-*

- tics of Leadership from Roosevelt to Reagan*. New York: Free Press, 1991. 顶尖学者对于什么使总统发挥效力的考察。
- NICHOLS, DAVID K. *The Myth of the Modern Presidency*. University Park, PA: Pennsylvania State University Press, 1994. 提出“现代的”总统职权是什么以及它是何时形成的。
- SHUGART, MATTHEW SOBERG 和 JOHN M. CAREY. *Presidents and Assemblies: Constitutional Design and Electoral Dynamics*. New York: Cambridge University Press, 1992. 总统制和议会制, 哪一个更好? 本书运用了一套复杂的分析方法。
- WALCOTT, CHARLES E. *Governing the White House: From Hoover through LBJ*. Lawrence, KS: University Press of Kansas, 1995. 对于成立行政办公室的方式和原因的考察。

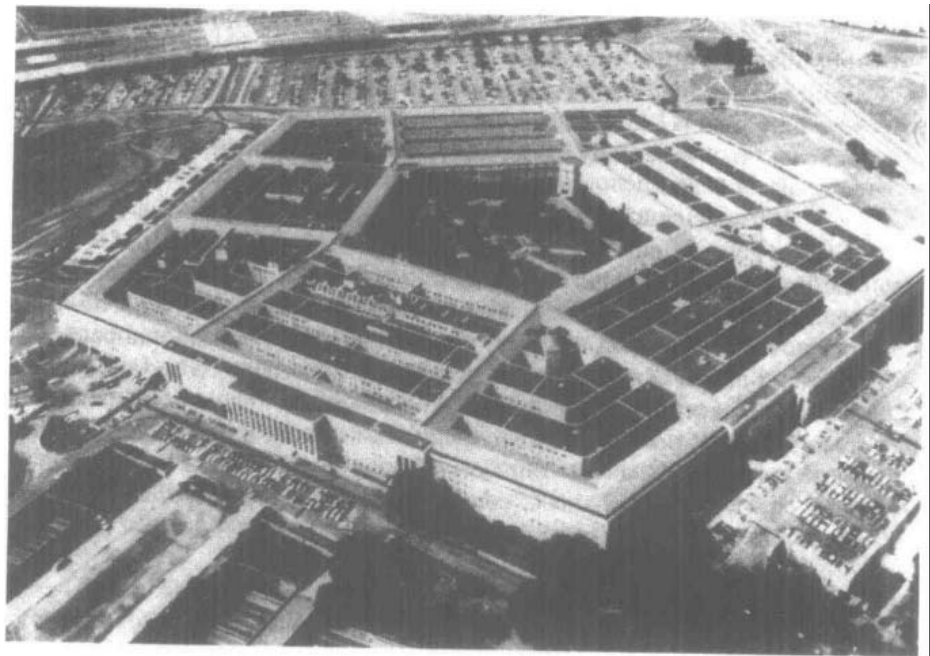
【注 释】

1. 更全面的讨论, 见 Sergio Fabric, “Presidents, Parliaments, & Good Government,” *Journal of Democracy* 6 (July 1995), 3.
2. 对于行政任期的更为广泛的讨论, 见 Henry Benign 和 Nicolas van de Walla, *Of Time and Power: Leadership Duration in the Modern World* (Stanford, CA: Stanford University Press, 1991).
3. Richard E. Neustadt, *Presidential Power* (New York: New American Library, 1964), p. viii.
4. 一般认为标志性的案例是 *U. S. v. Curtiss-Wright* (1936). 有关最高法院的决策, 见 Alpheus T. Mason 和 Donald G. Stephenson, *American Constitutional Law: Introductory Essays and Selected Cases*, 第十版 (Englewood Cliffs, NJ: Prentice Hall, 1992).
5. 总统主要靠说服的权力进行领导, 这一古老的课题再次被 Craig Allen Smith 和 Kathy B. Smith 所证实, *The White House Speaks: Presidential Leadership as Persuasion* (Greenwood, CT: Praeger, 1994).
6. Samuel P. Huntington, “Congressional Responses to the Twentieth Century,” 载美国会议编 *The Congress and America's Future* (Englewood Cliffs, NJ: Prentice Hall, 1965), pp. 23-24.
7. Arthur Schlesinger, Jr., *The Imperial Presidency* (Boston: Houghton Mifflin, 1973).
8. 对里根的总统职权的评论, 特别是他与国会的关系, 见 *Congress and the Nation*, Vol. 7, 1985-1988 (Washington, DC: CQ Press, 1989).
9. James D. Barber, *The Presidential Character: Predicting Performance in the White House*, 第四版 (Englewood Cliffs, NJ: Prentice Hall, 1992).
10. 新近出版的克林顿传记证实了巴伯的论点, 他从年轻时就是这样。见 David Maranias, *First in His Class: A Biography of Bill Clinton* (New York: Simon & Schuster, 1995).

11. James D. Barber, "Pick Candidates by Peer Review," *New York Times*, 10 April 1988, p. E31.
12. 见 Colin Campbell, *Managing the Presidency: Carter, Reagan and the Search for Executive Harmony* (Pittsburgh: University of Pittsburgh Press, 1986).
13. Fred Greenstein, *The Hidden Hand Presidency: Eisenhower as Leader* (New York: Basic Books, 1982).
14. 有关艾森豪威尔怎样为外交事务组织他的办公机构的评论, 见 Philip G. Henderson, *Managing the Presidency: The Eisenhower Legacy—From Kennedy to Reagan* (Boulder, CO: Westview Press, 1988).
15. 见 Robert E. Gilbert, *The Mortal Presidency: Illness and Anguish in the White House* (New York: Basic Books, 1992) 以及 Jerrold Post 和 Robert Robins, *When Illness Strikes the Leader* (New Haven, CT: Yale University Press, 1993).
16. Herbert L. Abrams, "The President Has Been Shot": *Confusion, Disability, and the 25th Amendment in the Aftermath of the Attempted Assassination of Ronald Reagan* (New York: Norton, 1992).
17. Richard N. Goodwin, *Remembering America: A Voice from the Sixties* (Boston: Little, Brown, 1988), pp. 392 - 416.
18. Harold Lasswell, *Politics: Who Gets What, When, How* (New York: World, 1958; 首版于 1936 年).
19. 见 Michael Laver 和 Kenneth Shepsle 编 *Making and Breaking Governments: Cabinets and Legislatures in Parliamentary Democracies* (New York: Cambridge University Press, 1996).
20. 有关里根因为伊朗门事件而应被弹劾的观点, 见 Ann Wroe, *Lives, Lies and the Iran-Contra Affair* (New York: St. Martin's, 1991).
21. 见 Mark J. Rozell, *Executive Privilege: The Dilemma of Secrecy and Democratic Accountability* (Baltimore, MD: Johns Hopkins University Press, 1994).
22. 见 Jane Mayer 和 Doyle McManus, *Landslide: The Unmaking of the President, 1984 - 1988* (Boston: Houghton Mifflin, 1988).

第16章

行政与官员



什么是官僚制

当普通民众听到**官僚制**(Bureaucracy)这个词时,他们会联想起为了获得服务或信息而必须克服的官僚作风。实际上,这个词是指所有那些

基本职能是执行决策者政策的经任命产生的官员所组成的大型组织。在理想状态中,官僚制是一种被设计来有效执行公共政策的理性体系或组织结构。为达到这个目标,官僚制必须遵循一套特定的规则与程序。它有一条清晰的管理链(权威的等级),权责通过它自上而下传递。官僚机构的工作是将政策指导应用到特定的情景中。它是一种使政府能够按某种同一性——并因此而具有可预测性——和理性原则运作,并便于内部监督和控制的组织方法。

另一种关于官僚——更好的一个词是文官(Civil Service)——的定义是它是永久的政府。直到现在我们研究过的政府都可称为“临时政府”,它由那些不断更替的由选举产生的官员组成。职业文官常常终生在一个政府机构工作。他们可能听命于民选官员,但他们也必须遵从法律并按条文行事。在具体领域里他们常常比那些新被任命位于自己之上的官员了解得更多。民选官员与职业官僚之间经常产生摩擦。前者有时试图以一种大胆、全新方式重构体系;官僚们曾目睹这些大胆的创意的结果,因此小心谨慎行事。¹ 官僚制一旦建立便有一种内在的保守性,而尝试改变它是政治家们最艰苦的任务之一。

官僚体制决不仅仅限于政府。在一段时间内,当绝大多数西方政府仅仅是一种封建权力的联盟时,罗马教廷便拥有了一套令人印象深刻且极具影响的管理体制。通过管理链,权威由教皇自上而下传递到堂区牧师。直到强大的君主出现以前,这种组织体系一直是世俗统治者所艳羨和模仿的对象。军队同样以其严格的科层结构为特征,它建立在军队的管理链基础上。官僚制同样普遍出现在大多数民间机构中,包括学校、医院、大型企业等有着明确的指挥链,而且它们也将其必要的功能分配给专业的部门和办公室。

美国的联邦官僚机构

在美国,不到15%的公务员属于联邦政府。在2200万公务员中,大约有1500万受雇于地方政府,400万受雇于州政府,而仅仅280万(不计军队公职人员)受雇于联邦政府。记住,绝大多数公共服务——学校、警察和消防——是由地方政府提供的。

内阁部。在美国十四个内阁部——雇用85%到90%的联邦公务员——有一个共同的结构,即使他们在规模与运作范围有所区别。每个部都由一个经由总统任命(同时经过参议院同意)的部长领导并按总统的喜

好工作。副部长和部长助理同样也是被任命的。这不同于那些诸如英国式的体制,在那些体制中,类似于美国副部长的官员都是常任文官。

内阁部的基本功能是执行法律与行政政策。比如农业部负责执行国会制订的农产品——价格支持政策。不过这并非简单的事情,因为部还必须决定怎样解决国会命令的内容。当涉及有争议的议题时,国会要获得最微弱多数支持以通过法案,惟一途径是用一种最抽象和不会遭致政治反对的用语来表述它。于是部长必须执行的法案经常仅仅设定了一种宽泛的行动指导,而官僚机构拥有制定符合自己或行政首脑利益的具体政策的自由。

内阁部被分成由职业文官而非政治任命者领导的局。比如劳工统计局是劳工部的一个部分,人口调查局是商业部的组成部分。部的日常工作在这里展开,局负责人拥有相当多的自由裁量权,甚至即使他们必须在成文法和行政决策的框架内工作。另外,内阁部在各州也有地方机构;理论上,在部一级通行一些统一的政策。

联邦局。联邦政府的一些独立局和部一样都对总统负责。每个局由经总统任命并可撤换的单一行政官员领导。由于是回应特定的游说团体而创立的,这些局执行单一而高度复杂且政治性强于行政性的功能。比如,美国情报局就明显是意识形态性的;其功能是粉饰美国以争取国际上对美国的支持。在行政局谱系的另一端是国家航空航天局,其功能是组织与协调美国的航空航天研究。

联邦公司。国有公司是政府机构和私人商业公司的结合体,它主要提供那些私人企业所不能满足的需求。虽然公司首领由总统任命,而且在一些情况下需要得到国会的认可,但他们行使相当大的自主权力,比如他们能够根据自己的判断来支配由国会拨出的资金进行投资。美国的邮政服务、田纳西河流域管理局、圣劳伦斯河航道开发公司和进出口银行是其中几个较重要的公司。田纳西河流域管理局和圣劳伦斯河航道开发公司负责完成那些私人企业承担不起的巨大的公共工程建设。同样,没有私人企业愿意承担邮局那种亏损的风险。联邦企业在国会所设置的指导原则下运行,而且由于它们很少能赢利,所以依赖于国会的年度拨款。正因为如此,它们对国会负责,并接受国会对它们的组织机构与政策的批评。

独立的管理机构。这些机构负责对那些直接影响公共福利的私人企业进行经济上的管理。它们拥有派生于国会的半司法和半立法权威。比

如,国会授权核管理委员会关闭那些它认为不安全的核能工厂的权力。这种决定具有司法执行效力并很少被司法机关推翻。

这些机构遭到了很多批评。拉尔夫·纳德(Ralph Nader)和其他一些人指责他们过度地受那些本应由他们控制的企业的影晌。批评者们说,许多委员会成员是从私人企业中产生的,并且更多地关注于保护某些既得利益者的利益而不是保护公众。比如联邦动力委员会,常常被那些认为它仅仅由企业代表组成而不代表消费者利益的人所攻击。这些批评在一定程度上是中肯的,但是必须认识到这些机构的雇员们如果要胜任其工作的话,需要对这些工作有一定技术性的了解。毫无疑问的是自从批评者向公众披露了这些机构的缺点之后,他们的回应已经大大增加。

其他国家的官僚制

就像我们的联邦官僚机构对于我们是难以回避的一样,其他国家的政府官僚制涉及范围更广,权力更大。²

共产主义国家。前苏联是现代世界上最官僚化的国家之一,而这也是它崩溃的原因之一。它腐败、缺乏效率并且僵死。虽然根据其理论的教条,无产阶级统治无需西方式的官僚制,但在俄国革命之后苏维埃立即在其工业发展时期构建起官僚式管理体制。

上层苏维埃官僚形成了一个特权阶层,他们的薪金与生活水平要远远高于一般民众。特殊商店、乡村别墅和西式服装是高层官僚生活中常见的东西。³ 官僚机构的成员是从大学毕业生中选拔出来的,作为对免费教育的回报,在毕业后,他们必须在国家机构里工作三年。在这段时间之后,其中的许多人都选择了留下来。

每个部由一个部长领导,部长是部长委员会(大致相当于西方的内阁)的成员。这个委员会——政府里的最高行政权威——由高层党员组成,其中的一些人同时也是政治局(党的权力核心)的成员。苏维埃官僚机构极端保守,这正是戈尔巴乔夫所无法克服的。同样为了保护自己的特殊利益,俄罗斯官僚们常常破坏改革。

法国。一些欧洲国家按照法国模式来构建它们的官僚制。⁴ 绝大多数欧洲国家都继承了罗马法和集权传统。法国革命摧毁了君主制后,拿破仑恢复了中央对官僚机构的集中控制,而且通过使其更理性和更有效率而增加了其权力,拿破仑以黎塞留的行政官员为蓝本,创造了在基层推

行政府政策的行政长官。

从那以后,品德与专业技能成了选拔法国官僚的最基本因素。绝大多数顶级文官是那些“大学校”的毕业生,比如巴黎综合工艺学校或者自二战以后来自国家行政学院——专门培养政府官员的学校。第三共和国(1871—1940)和第四共和国(1947—1958)期间,政治的严重不稳定扩大了官僚机构的权力,原因是为了政府的日常工作得以进行,官僚机构不得不承担制定和执行政策的责任。在很多情况下,常任文官,被称为“主任”(大约相当于美国的官僚首长),不得不独立地工作。第五共和国带来了更大的稳定性和更强的部长权力,而官僚机构在法国政府的日常管理过程中具有了更强的一致性。

美国的分权概念被引进到法国还只是最近的事;法国人将地方政府视为进行管理的一种便利。法国中央政府能集中控制官僚网络。以美国人的观点来看,这种集权常常会被引向极端。比如在学期当中的某一特定时刻,全法国某一特定年级的学生似乎是在进行同一种活动。在官僚化的决策中,地方环境、地方问题和首创性是第二位的東西。社会党人在1981年掌权后,开始在法国实施分权化运动。1982年的一项法律削弱了行政首长的权力,96个省和22个地区的民选议会获得了教育和经济发展方面的政策制订权和征税权。分权化运动推翻了法国五个世纪的集权管理模式。

德国。普鲁士及其统治阶级——容克阶级,对德国的管理体制产生了深刻影响。顺从、高效、艰苦工作——这些是贵族容克阶级所刻意培养的品质。他们同样还是一种依赖于柏林的国家贵族并掌握了其所有的高级文官职位。普鲁士的腓特烈一世曾在1740年至1786年统治国家,他对高效的行政管理有强烈的偏好并建立起专门培训官僚的学校。1871年德国统一时,在普鲁士的领导下,普鲁士式的管理方式渗透到了新国家中。民主机制在德国官员中很少受到重视;对国王的忠诚要重要得多。据信,短命的魏玛共和国(1919—1933)的一个失败的原因是文官阶层不仅没有民主意识且轻视民主。第三帝国出现后,他们急迫地投效于希特勒。

现在的德国政府拥有强大的联邦结构,这限制了波恩的行政权力。⁵理论上,它负责掌管外交事务、征税、防务、交通、邮政服务,某些社会保险服务及情报活动。但在实践中,联邦只掌管一项国内事务——失业保险。它还需要与地方政府合作征收税收;其他国内事务由地方政府在联邦政府的指导下进行管理。如果在美国也实行这种体制的话,那么负责执行

《塔夫脱—哈特利法》(即《劳资关系法》)的将不是劳工部和司法部而是州政府。今天的德国文官支持民主制度。在各种各样的大学里接受法律培训——在整个欧洲范围内法律是本科阶段的一种教育(在法国大学中没有相对应的这种学校),文官们容易带有罗马法的精神,也就是说,法律很整齐地被组织成法典而不像更富有弹性的美国和英国普通法,即判例法那样。在全欧洲使用的罗马法(绝大多数是合乎现代社会的拿破仑法典译本)赋予文官们某种程度上刻板、恪守条文的精神。

英国。英国和法国不一样,它具有地方自治和权力分散的传统。这种管理模式——在美国同样普遍——与英美代议制政府的传统有关,这种政府模式强调对行政权力的立法控制。在19世纪,地方政府的壮大同样也促进了行政权力的分散;直到20世纪中央政府才开始介入地方事务。

奇怪的是,英国的现代官僚制起步很晚。直到1854年呼吁改革的诺斯科特—屈维廉报告发表,英国的官僚制中仍充斥着腐败与裙带关系现象。官僚机构(比如军事委员会)中的职位被公开收买。不过,到1870年建立在竞争考试基础上的文官制度已经建立起来。

英国大臣对其部的表现向议会负责并与其他内阁同事一起进行部务决策。不过,官僚权力实际掌握在较低层次的“常任秘书”(一种职业行政官员)和职业副秘书长、下秘书及助理手里。这样一来,尽管英国和美国具有同样的行政分权传统,但英国对官僚机构的控制较美国更强。⁶英国官僚认为他们主要是向各部而不是政党或政党领袖们效忠,所以他们忠诚地执行大臣的政策而不是自行创造政策。

官僚制的特征

官僚常被描绘成将时间耗费在传递公文及计算自己退休金的效率低下的文件计算器。绝大多数讽刺画所描绘的这种形象多少包含了一些事实。德国社会学家马克斯·韦伯(1864—1920)是第一个对官僚制和官僚做系统分析的学者。其经典研究为今天的官僚制研究提供了一个起点。

韦伯对官僚制特点的描述。韦伯的分析以德国的官僚制模式为基础,但其原则适用于全世界。韦伯定义官僚制的标准是:⁷

1. 行政职位按等级制组织。
2. 每个职位有自己的权限范围。

3. 文官非由选举产生,而是以由文凭或考试认定的技术资历为基础经任命产生。
4. 文官根据职务等级获得固定薪水。
5. 公务工作是文官的职业和惟一的或至少是首要的工作。
6. 官员与职位分离。
7. 官员服从控制和纪律。
8. 文官的提升取决于上司的判断。

韦伯认为他所研究的是相对新的东西。上述某些但并非全部特征可以在传统中国找到。和民族国家一样,官僚制在西欧大致开始于16世纪,但直到20世纪才获得充分权力——这是韦伯所不相信的。

古德诺和威尔逊。在本世纪初,古德诺与伍德罗·威尔逊对美国的官僚制度做出了重要研究。⁸他们声称,美国的官僚制必须在民主体制的框架内运转。但不直接向选民负责的文官怎样才能与民主政治的目标保持一致呢?威尔逊和古德诺建立起让世纪初的政治学家接受民主政治与职业文官能共处的理论基础。他们将政治官员(政策决策)与行政(执行)官员进行了区分。为了保证我们的民主体制能总是在民选官员的管理下运行,古德诺认为政治官员必须一直控制行政官员。这种从属关系必须在个人和机构层级上得到明晰的界定。于是行政官员永远不会创制政策;他们仅仅遵循那些由政治领袖们所制定的政策指导。

今天的政治学家认为这种区分不适用于现代政府。他们宣称,行政官员在国会与总统仅仅给予他们最宽泛的政策指导的情况下确实在进行政策决策。这些决策许多是根据行政官员们在其领域里的专业知识做出的,而由于政府的高度工业化,政治领袖缺乏这种专业知识。

所以说,行政与政治功能的重叠不是由于职业文官的权力欲而是现代政府的要求所导致的。很显然,20世纪90年代的美国不能再依赖于韦伯或古德诺与威尔逊来对现代官僚制做分析。我们必须做进一步的研究。

超越韦伯。韦伯的官僚制适用于一种高度层级化、权威化的社会——在那里普通公民不会对官僚说“不”。20世纪晚期的美国则大不相同,民众个人与议员们会毫不犹豫地批评官僚或让他们在调查委员会调查前对其行动做出解释。不过这种调查会被引向极端,就像20世纪50年代参议员麦卡锡的过火行为所显示的那样。麦卡锡对共产主义近乎疯狂的攻击将整整一代中国问题专家排除在公共服务领域之外。在敏感政

治职位上的官僚们力图使自己与流行的公共观点和国会保持一致。⁹他们不是——实际上他们也不能——仅仅根据先例与纸面上的规定与程序来工作。

另外,任何不得不与官僚机构打交道的人都可以证明这一事实,即它并不像韦伯模式那样非个人化、可预测与精确化。官僚们也具有主观性并且很少以韦伯描述的那种严格的方式行事。在官僚机构里,就和在其他组织中一样,决策过程中的临时性、非正式性是非常普遍的。

一些政治学家还宣称存在着一种官僚机构本身转变成利益集团的趋势。官僚们远非中立与消极的行政官员,而是积极地参与政策与法规的制定。民选和任命的行政官员常常依赖于职业文官所提供的信息和建议。领袖实际上成了追随者。文官经常游说议员们以获得自己想要的目的。有些人认为,这里的危险是政府变成了官有、官治、官享。认识到没有任何政府——东方或西方的,民主或独裁的,文官或军人的——能真正实现控制其官僚机制是一件令人惊讶的事情。

现代政府中官僚机构的作用

一般功能

现代政府官僚机构的功能包括管理、服务、管制、审批、信息收集和其他服务。所有政府官僚机构都执行上述至少两项基本功能,其中的一些机构专门履行某一种职能而另一些则执行多种职能。¹⁰

管理。绝大多数政府官僚机构的基本功能可以简单地概括成执行由议会制定的法律与行政部门提出的政策。比如美国有一个将联邦资金拨给州以支付各种福利项目费用的政策。卫生与公共服务部通过决定分配给各州的资金数额及监督使这笔资金用于指定目的来执行这一政策。英国给公民提供免费医疗服务。其国家卫生服务部通过监督医疗培训、给医生分配病人、管理医院等方式来执行上述政策。管理就是执行公共政策,而且也包括决策,它同样为规则指定补充细节。与管理职责相联系,部也常常发起行动以宣传其工作,告知公众一个项目的目的与收益。在一些国家中,在交通安全、防火、保护资源等领域有一些持续性的宣传项目。

在英国,行政人员和官员监督其部的日常运转,而更高职位的行政官

员要像帮助大臣回答议员提出问题一样协助提出议案。由于英国像法国一样,拥有部分国有化经济,像钢铁企业、煤矿、铁路、电话和电报等诸如此类的基础服务都由政府控制的公司管理,这些公司往往做出那些在美国由私人企业作出的政策决策。



位于马萨诸塞州安道佛尔的国内收入署是九大地区中心机构之一。它每年大约经手 410 亿美元的税收。

服务。许多政府机构是被创造出来为一般公众或特定群体服务的。美国的气象局也许是最好的例子。也许当气象局保证无雨使我们未带伞而为雨所困时,不会太在意这种服务,但这对于农场主和渔业公司却十分重要。美国农业部负责开展虫害控制、土地管理、家畜改良方面的研究;向贫民发放多余的食品;并向公众提供营养方面的知识。在英国,绝大多数医疗服务是由政府分配的。在瑞典和德国,政策提供广泛的求职服务而中国给那些符合条件的人提供所有层次的免费教育。

管制。政府的管制功能同样是被设计来保护一般公共利益的。比如美国的证券与交易管理委员会就是通过建立新项目登记制度及股票债券交易制度来保护投资者。英国早在 1819 年就用成文法规定了工厂的工作条件,类似的法律在绝大多数工业化国家中都存在。这些法律由特定的机构来执行。比如美国的劳工部负责监督联盟内的选举以保证其公正性,它对取代因丑闻而倒台的矿工联盟的选举的监督显示了其管制权力的成功。在德国,联邦议会上院负责监督地方政府,执行联邦法律的情

况,而联邦行政法院被授权迫使地方政府执行国家法律。管制权毫无例外地受到潜在强制力的支持,比如在美国,管制机构可以发布“暂停与停止令”。虽然反抗者可能会通过法院来挑战这些命令,但绝大多数会自愿选择服从。

审批。审批与管制有密切联系。它使政府能够在某些领域设置最低标准和资格条件。比如如果你想获得一个驾驶执照、从事医疗和法律行业、买卖地产、在公立学校里教书或做一个理发师,你就必须达到特定的政府标准。在美国和其他一些联邦制国家里,这些标准常常由各州政府规定。在英国和德国,中央政府负责设置标准并主持考试。即使在美国,一些执照也是由中央政府颁发的。比如,运营一个电视台或广播电台就必须获得联邦通讯委员会颁发的执照。

信息收集。有两个主要目的需要信息:判断是否违反一项法律,使政策决策理性化且建立在事实上。比如一个美国公民投诉自己的公民权遭到了侵害,在采取任何行动之前,必须先进行一场调查——常常由司法部的公民权处负责。在发布针对任何违法行为的命令前,环境保护机构必须知道空气和水被污染的确切状况。法国政府在实施一项巨大的核能工程前会对国家的能源需求进行广泛研究。

一些机构只有在接到投诉后才采取行动。另一些机构例如食品和药物管理局,根据自己的判断进行经常性的调查。在确定某种药物具有安全性和有效性之前,管理局不会允许它流向市场——而不管它是否接到投诉。有时候,当某些组织,比如联邦调查局在调查颠覆罪嫌疑人的行为和询问其朋友和邻居及家庭成员时有可能产生侵犯私人权利的行为。为保护公共利益而展开的必要调查与侵犯私人权益之间的界限非常难以分辨,很难判断哪儿是其中的一个起点或是另一个的终点。

官僚制的困境

官僚制并不受欢迎。这个词本身包含有一种轻蔑的色彩。在法国和意大利,对办公桌或柜台另一侧的办事员或官员的憎恶已成为政治文化的一部分。美国在其根深蒂固的小政府及个人自立理论的指引下,乐于听到主要候选人——来自双方政党——贬斥官僚制。一件极为滑稽的事是在华盛顿特区的往返火车或汽车上听到职业文官们抱怨那些“可恶的

官僚们”。现代国家的二律背反是在官僚制管理是必需物的同时,它又是实现国家目标的障碍。

即将到任的官僚们,常常发誓要将商业类型的效率带到公共管理中来。他们很少能真正改善这一问题,有人甚至使事情变得更糟。在公共事务中实现效率比在私人企业中要困难得多。商人可以计算出利润和产量,而公务员不直接制造利润和产品,而且也很难对其工作成果进行测量。政府部门有时会出现超员现象,但很难决定哪些人应该被辞退。

在最坏的情况下官僚制会出现“艾希曼”(Eichmannism)现象,这是以一位纳粹官员命名的,他曾经组织过一次大型的屠杀欧洲犹太人的行动,但却在后来冷静地向以色列法官保证他只是在完成自己的工作。纳粹官僚制意味着将人和物等同起来,这种现象并不仅仅限于德国。用一种幽默的说法,官僚制类似于帕金森定律:工作会扩张直到占据所有他能得到的时间。¹¹帕金森从来都不称自己为幽默家,而许多曾在那种环境舒适、工作毫无意义、推诿公文的机关中工作过的人会同意这一定律。

官僚制与腐败总是交织在一起。无论何时,只要有由官僚负责执行的规则,就会有一种将其扭曲以有利于其朋友或恩人的诱惑。¹²管制越多,官僚越多,腐败的可能也就越大。只有少数具有强烈公共服务精神的国家——比如瑞典、丹麦——能够将连接的行政管理延续到现代社会。绝大多数国家都存在腐败现象,只是程度或轻或重。在整个第三世界,担任公共官员意味着攫取金钱的机会。¹³也许官僚制最严重的问题,正如前文所暗示的,发生在它与其他部门结合或取代其他部门时。

官僚机构:执行者还是决策者?

早期官僚制的理论家(韦伯、古德诺和威尔逊)假设职业文官永远都不会制定公共政策而仅仅执行民选官员的意志。确实,排除政党立场的管理是发展责任文官制的原始动机。但是,正如许多年前,盖伊·克莱尔(Guy S. Claire)所警告的,绝大多数西方国家已经发展出了——不过并非有意而为——不对公众负责而常常制定政策的行政贵族。¹⁴在回到19世纪的政党分肥制既不可能也不可取的情况下,必须思考民主政治能否允许那些非经民主选举又不向国会负责的官僚们制定那些影响人们生活的政策。首先有必要弄清官僚们影响政策制定的具体途径。

裁决。许多管制性机构拥有一种行政法庭,它的运作方式与普通法院非常相似,而且其决定和颁布的法令在普通法院中也有执行效力,比如

食物和药品管理局可以命令一种药物撤出市场,证券与交易管理委员会可以禁止某种股票的交易。与此相关联有两个重要的问题。有些人坚持说,这些裁判团的暂停和撤消令、法令等裁决应该由普通法院做出。如果一种化妆品有害,难道法院——而不是食物和药品管理局——不应该做出这种决定吗?行政法庭的支持者们反驳这种反对意见时指出,正如普通法院自己所承认的,他们缺乏裁决高度技术化事务所需的专业技能。第二个问题是由那些怀疑将如此之大的权力交给官僚是否明智的人提出的。这些批评者们认为,虽然法律已赋予部或其他官僚机构“在公众利益、便利、必要的基础上进行管制”,但行政法庭的建立,意味着国会已给官僚机构一张空白支票。

自由裁量。议会制定的法律,官僚机构必须执行。在成文法很具体的情况下,这是一件相对简单的事,但事情常常并非如此,比如美国国会通过了一项要求清除干净有毒垃圾的法律,并授权环境保护局可以做任何必要的事以达到这个目的。环境保护局因此负责做出具体决定,因为所有的垃圾堆不可能同时马上被清除干净,而且每个垃圾堆所包含的生态、经济和政治问题各不相同。决定如何完成抽象的目标成为环境保护局的责任。当行政机构被赋予决定怎样执行政策与法律的权力时,他们实际上已被允许为社会立法。¹⁵不过,自由裁量的拥护者指出,没有任何法典能够预测到所有可能出现的情况,正因为如此,官僚们必须有能部分偏离法律条文的权力。此外,公众或议会的压力或者行政法律也可以否决官僚们的决定。

规则制定。管制性机构的规则制定权与自由裁量权有关。比如,征收更高的电话使用费必须得到公共服务委员会的批准。¹⁶

官僚机构制定规则的一个最好的例子是它迫使烟草制造商在香烟包装上印上危害健康的警告,并在烟草广告上包含这种内容。几年以来,联邦贸易委员会和公共卫生局一直在促使烟草商实施这种行为。然而国会并不愿意追随这一决定,这主要是因为来自烟草企业的压力。1965年,吸烟与健康咨询委员会与卫生局局长得出结论,认为严重吸烟会增加患肺癌的可能性并能显著缩短人的寿命。这个报告引起了公众的严重不安,公众对国会的压力也随之增加。自1966年以来,烟草制造商被强制要求在所有香烟包装上印上吸烟危害健康的警告。

烟草制造商试图证明卫生局局长的报告不可靠但没有获得成功。与此同时,美国癌症协会等组织却在继续推动更严厉的反烟草法。1967年

联邦通讯委员会也加入到这一行列中,它引述公平原则,命令所有电视台和广播电台在接受香烟广告的同时为反吸烟广告提供免费时段,美国癌症协会很快就制作了一段一分钟长的反吸烟公益广告。

1969年,联邦通讯委员会禁止广播电台和电视台播放香烟广告。1971年尼克松总统签署了由联邦贸易委员会支持的法案,要求烟草公司必须在所有广告封皮上和香烟包装上一样印上危害健康的警告。政治学家A.李·弗里切勒(A. Lee Fritschler)得出了如下结论:

关于香烟的论战,其开始与延续可能是由政策权力与官僚机构所拥有的委托性权力同时在起作用。如果将关于香烟与健康的决策交由国会处理,可以肯定烟草企业会占上风,没有任何危害健康的警告会被强制执行。有关香烟标签的争论是官僚机构影响甚至制定公共政策的一个明显例证。¹⁷

这是联邦官僚机构为特定公共政策进行游说并获得成功的生动例子。

咨询功能。现代社会日益增加的复杂性使立法机关和行政机关对文官的专业知识的依赖越来越严重。国会可能会规定不安全的矿井必须被关闭,但只有矿产专家才能精确地判断在何种条件下矿井是不安全的。许多法律需要行政性的解释。比如国会可能会宣布剥夺对欺骗性广告的法律保障,但什么是欺骗性的广告,这个决定由联邦贸易委员会做出。官僚们并非经常去说服议员们采纳其建议,倒是议员们常常不得不借助于专家的帮助。这是官僚影响公共政策制定的另一途径。

不过有时也会发生冲突。比如,肯尼迪总统的国防部长罗伯特·麦克纳马拉,一个政治任命者,试图尽可能地削减开支。他受到了来自军方领导的强烈反对,他们声称自己了解安全需要的技术层面。麦克纳马拉与军方高层官员的关系经常处于高度紧张状态。与此相似,1948年,杜鲁门受到来自国务院专家们的强大压力,这些人在以色列已成为独立国家时不主张承认它。麦克纳马拉和杜鲁门都认为一些决策就其本质而言是政治性的,应该由负有政治责任的官员来做出决策。

官僚机构充当顾问角色并不是美国独有的现象,它是现代化工业国家一种必然的特征。比如在法国,法律和总统命令都是在官僚机构(尤其是国家委员会)的积极支持下制定和颁布的,只有文官因此获得了创制政策的机会。在德国,官僚们在制定法案上扮演了重要角色。由于联邦官僚不用监督地方或分支机构,他们可以专心致力于政策性事务。实际上

他们经常成功地说服其上级的政治官员接受他们在有关问题上的观点。¹⁸

如何对待官僚机构

20世纪的官僚机构已变得十分庞大、强有力、不负责任、富于扩张性。有人认为它已获致自身的生命而脱离了最初给予其生命的政府和民众的需要。对此有什么应对方法吗?¹⁹正如约瑟夫·拉帕隆巴拉所观察到的,绝大多数医治官僚制的建议只会导致更多的官僚。²⁰以下是一些建议性处方:

监察专员制度。监察专员制度(ombudsman)是瑞典对统治艺术的一种贡献。1809年,瑞典宪法规定建立议会监察专员(从字面上讲属于司法机构),由国会而不是行政部门任命和出资。这点很重要,因为没有政府机构可以作为自己的监察官。他必须来自于外部。一个说“向我投诉吧,我是自己的监察官”的官员其实没有理解监察专员这一概念。为了有效地开展工作,对于监察专员来说,绝对的独立性是必要的。监察专员是代表那些被官僚机构错误对待的公民的国会律师。监察专员拥有传讯权,对犯错误官员的斥责足以纠正这个错误。丹麦、挪威、英国、新西兰都建立起相类似的机构。

有人建议在美国引进监察专员制度。从某种意义上讲,我们已经拥有了它;为选区服务的国会议员和监察专员有很大的相似之处。另外,由于美国是一个律师非常普遍的国家,所以公民找到一个律师并不困难,穷人也常常能得到免费的法律援助。监察专员制度理想的工作环境是那些拥有尊重法律的传统以致于斥责已足以纠正错误的国家。美国的环境并没有那种严格意义上遵循法律的传统,所以监察专员制度在美国可能很难有效运转。

立法监督。虽然监察专员制度很难在美国得到实施,但我们有一些其他监督官僚机构的机制——总审计局、国会研究服务处和国会预算局。总审计局负责监督联邦资金被正确和有效地使用;国会研究服务处给国会提供用于监督行政系统专家的专业知识;总审计局,仅仅成立于1974年,巩固了国会回应强有力的白宫管理与预算办公室的制定预算的功能。实际上,美国所做的只是建立起竞争性的官僚制——一方是行政机关,另一方是立法机关。这并没有节省资金或减少官僚的数量,它只是一种保

证行政部门与由国会大厦所代表的国家目标不脱钩的努力。

裁减。美国人梦想回到以前没有官僚的黄金岁月。政治家们常常许诺要裁减官僚机构,但很少能取得成功。裁减官僚意味着裁减项目,而绝大多数的公民马上会发现自己喜爱的项目遭到了裁减。他们想要裁减的是其他人浪费的项目而不是自己从中受益的必要的和谨慎的项目。一旦一个福利国家被建立起来,他就很难被废除,因为太多的人与之有利害关系。在20世纪80年代,里根政府尝试了一种不同的方法:在书面上保留项目而不给他们提供足够的资金和人员。²¹许多联邦机构,尤其是那些所提供的服务为总统及其支持者所不喜欢的机构,发现自己不得不在资金和人员减少的情况下运行,从而难以执行其立法命令。在巨大的联邦财政赤字年代,国会发现很难恢复这些被裁减的项目。但是在高度公共化的领域,比如教育和环境污染,愤怒的公民及相关的利益集团要求得到注意。而里根政府也不得不进行部分恢复。比如,他并没有像在1980年竞选运动中许诺的那样撤销教育部。90年代中期,由共和党人提出的节省医疗保险(通过裁减的方式)的计划同样引起了公众的反对。裁减官僚机构的方式很具诱惑力但在实践中很难得到实施。

分权。对于高度集权的体系比如法国和意大利,分权能够起到一些改善的作用。决策可以更贴近民众,以有利于向那些受决策影响的人进行咨询。分权可以解决某些问题,但同时又制造了一些另外的问题。他能使官僚决策更接近地方层次,但是这会增加腐败和缺乏效率的现象。假如没有来自巴黎和罗马的监督,谁知道在各省的官僚们会做些什么呢?在绝大多数历史时期,美国拥有一套分权的教育体系,其结果是在有了更多自由与地方控制权的同时,又多了教育质量的不平衡以及无耻的种族隔离。许多美国人希望回到严格意义上的地方控制中,但又不愿意因此失去联邦的资金。真正的分权意味着地方花费自己征收的税收,而这是它们所不愿意的。

分权会产生标准不一及协调困难问题。在德国强烈的分权体系里,各州花费了几年时间才在清洁已受严重污染的莱茵河问题及相关标准上达成协议。各州对各自的环境责任看法不一,而且不希望自己的权力遭到侵蚀。

官僚机构政治化。许多政府为自己已转化成非政治性的、中立的职业文官制而骄傲。在美国,我们蔑视上个世纪的“政党分肥”制,在制度中,政治老板将职位分配给人们。但在迈向职业、中立、独立的官僚制的

方向上,我们也许已走得太远,也许现在已经是向这个体制重新注入政治控制的时候了。政治任命者带来新鲜的方法、创造性的计划和来自人民和民选官员的以获得改善为目的的命令。官僚们按常规生活并讨厌变动;他没有改造自身体系的能力。只有外来者,在另一种生活方式中生活了几年的人才能做到这一点。

旧式的美国市区核心人物,比如已故的芝加哥市长戴利(Daley),因其腐败而受到人们广泛的谴责,但他们一般对市民的需要负责,其工作也比继任的改革机构要好。美国一个新总统有3000多个可任命的职位,与其他国家相比这是一个很大的数字。有人说这太多了,认为我们应当用更多的职业文官来担任这些职位。但正是这种任命权才使得总统对美国的官僚机构有了一种间接的控制手段。²²如果减少它,文官们就会更不负责任。

政治任命的消极面是常常伴随它的腐败。由于政治任命者常常来自其任职的机构可能会监督的企业,他会以企业的立场来看待问题,忽略一些非常规的情况,而且有时还会给朋友及政党捐助者提供利益。要知道,美国政府中几乎所有腐败事件都是政治任命者所犯下的错误而不是职业文官。比如在80年代,联邦房屋贷款委员会的文官想早一些揭发加利福尼亚的林肯信贷公司,但是其上级政治官员和五位参议员曾接受过林肯公司老板130万美元捐款,他们否决了文官们的建议并使针对该公司的行动推迟。伊朗门丑闻的发生是因为白宫坚持要绕过国防部的官僚们,这些官僚应该能够告诉他们这么做是非法而且是无效的。对官僚机构实施指导是对的,但要绕过他们则绝对不行。

官僚与社会

不管我们喜不喜欢官僚制,我们必须记住他们并不是星外来客。它是由我们的代表建立、提供资金并赋予责任的。他们这么做有特定的原因,而且虽然官僚机构有时获得了自身的生命,但最初建立它的理由仍然存在。你曾经想过那些为得到一张驾驶执照而必须完成的烦琐手续吗?想象一下,一个无需获得执照便可驾车上路的社会吧。你是否认为官僚们过多地干涉了私人企业?如果我们撤销关于粮食、药品、产品安全等方面的标准,那么会发生什么呢?强调平等机会的官僚们减少了白人进入法学院的机会,或以少数优先原则妨碍了白人找到好的工作吗?制定这些法律的人不是官僚而是国会,国会的决定当然是模糊而无系统的,这给官僚们留下了许多可以越轨的空间,然后却将整个事件交由法院处理。²³

但官僚们本身只应承担最小部分的责备。

我们生活在一个复杂的社会里,偶尔我们会试图使它变得更简单,试图废除那些麻烦的法规和好管闲事的官僚。但当我们真地开始去做时,却再次发现那些法规和官僚都有各自存在的目的。我们可能——实际是必须——会试图去改善我们的法规和执行他们的机构,但如果我们不准备回到一个更简单的时代,一个没有核能、汽车、电讯或者就业安全的时代的话,就不可能废除官僚制。除非那样,否则我们就无法摆脱我们并不喜欢的官僚。归根结底我们和他们密不可分。

建议读物

- CARTER, STEPHEN L. *The Confirmation Mess: Cleaning up the Federal Appointment Process*. New York: Basic Books, 1994. 一位耶鲁法学教授提出关于合格和不合格的联邦任命官员的标准。
- CROZIER, MICHEL. *The Bureaucratic Phenomenon*. Chicago: University of Chicago Press, 1964. 一位法国权威社会学家对官僚制,特别是法国官僚制的批判性考察。
- DOWNES GEORGE W. 和 PATRICK D. LARKEY. *The Search for Government Efficiency: From Hubris to Helplessness*. New York: Random House, 1986. 作者认为政府并非那么无效率,它是有可能改进的。
- FRY, BRIAN R. *Mastering Public Administration: From Max Weber to Dwight Waldo*. Chatham, NJ: Chatham House, 1989. 这是一本相当不错的包含所有主要理论家的书。
- GARAND, JAMES C. *Are Bureaucrats Different? A Study of Political Attitudes and Political Behavioral*. Armonk, NY: Sharpe, 1993. 关于官僚与一般公众态度的实证性比较。
- GRUBER, JUDITH E. *Controlling Bureaucracies: Dilemmas in Democratic Governance*. Berkeley, CA: University of California Press, 1987. 本书是关于民主制度怎样才能控制它的官僚的理论与个案研究。
- HARRIS, RICHARD A. 和 STANLEY M. MILKIS. *The Politics of Regulatory change: A Tale of Two Agencies*. New York: Oxford University Press, 1989. 对于里根的行政班子怎样运用机构来规避法律的批判性探究。
- HOWARD, PHILIP K. *The Death of Common Sense: How Law Is Suffocating America*. New York: Random House, 1994. 太多的法律被太多的官僚愚笨地执行!
- KNOTT, JACK H. 和 GARY J. MILLER. *Reforming Bureaucracy: The Politics of Institutional Choice*. Englewood Cliffs, NJ: Prentice Hall, 1987. 一本关于官僚制的出色概述,重点是怎样改革它。
- RIPLEY, RANDALL A. 和 GRACE A. FRANKLIN. *Congress, the Bureaucracy, and Public Policy*, 第五版. Belmont, CA: Wadsworth, 1991. 对于国会和官僚怎

样保持静态互动的精辟研究。

- SULEIMAN, EZRA N. 编 *Bureaucrats and Policy Making*. New York: Holmes & Meier, 1984. 关于几个国家公务员如何自行其事的论文集。
- WEBER, MAX. *Theory of Social and Economic Organization*. Glencoe, IL: Free Press, 1958. 关于公共行政的最早的并且可能是最有影响的研究之一。
- WILDAVSKY, AARON. *The New Politics of the Budgetary Process*, 第二版. New York: Harper/Collins, 1992. 一个预算过程的专家对其运作过程所做的考察。
- WILSON, JAMES Q. *Bureaucracy: What Government Agencies Do and Why They Do It*. New York: Basic Books, 1990. 一位一流的学者对美国官僚制所进行的批判性的,但却细微而有说服力的剖析。
- YATES, DOUGLAS. *Bureaucratic Democracy: The Search for Democracy and Efficiency in American Government*. Cambridge, MA: Harvard University Press, 1987. 本书对民主在一个官僚时代中怎样才能生存作了探求。

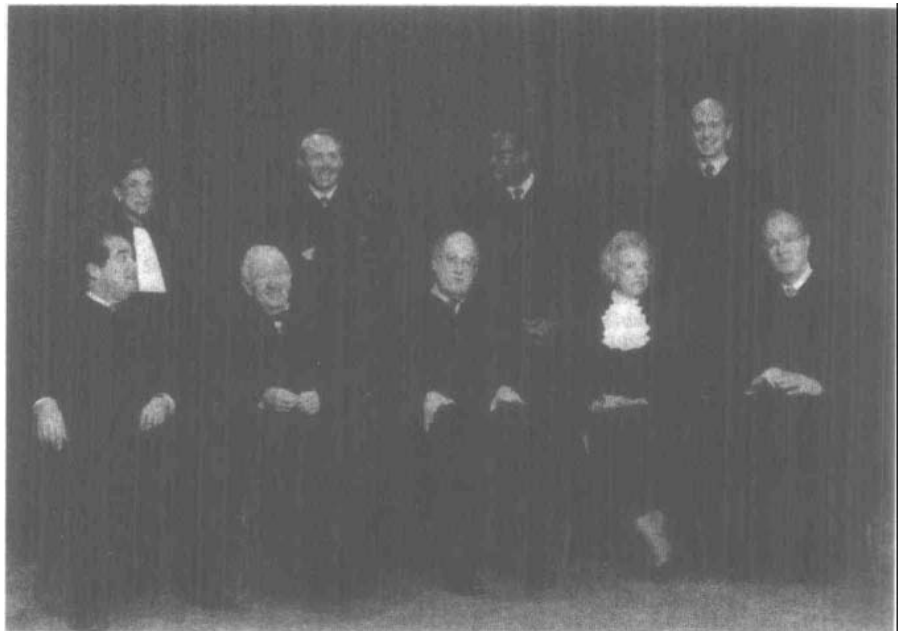
【注 释】

1. 有关职业公务员在环境保护机构中怎样与他们的政治任命的首长发生冲突的研究,见 Brian J. Cook, *Bureaucratic Politics and Regulatory Reform: The EPA and Emissions Trading* (Westport, CT: Greenwood, 1988)。
2. 对于官僚制的更为宽泛的、理论上的考察,见 B. Guy Peters, *The Politics of Bureaucracy: A Comparative Perspective*, 第三版 (New York: Longman, 1989)。
3. 见 Michael Voslensky, *Nomenklatura: The Soviet Ruling Class* (Garden City, NY: Doubleday, 1984)。
4. 见 F. F. Ridley 和 J. Blondel, *Public Administration in France*, 第二版 (London: Routledge & Kegan Paul, 1969)。
5. 见 K. Konig 等编 *Public Administration in the Federal Republic of Germany* (Hingham, MA: Kluwer Academic, 1983)。
6. 对于英国官僚制的较好描述,见 Gavin Drewry 和 Tony Butcher, *The Civil Service Today* (London: Blackwell, 1988)。
7. 这是对韦伯标准的解释,见 Robert K. Merton 等编 *Reader in Bureaucracy* (Glencoe, IL: Free Press, 1952), pp. 21 - 22。
8. Frank J. Goodnow, *Politics and Administration* (New York: Macmillan, 1990); 和 Woodrow Wilson, "The Study of Administration," *Political Science Quarterly* 2 (June 1887), 197 - 222。
9. Dan B. Wood 和 Richard W. Waterman 发现官僚制并不是孤立的,而是深受普遍的政治气候的影响。见他们的 *Bureaucratic Dynamics: The Role of Bureaucracy in a Democracy* (Boulder, CO: Westview Press, 1994)。
10. 下面一部分基于 Charles E. Lindblom, *The Policy-Making Process*, 第三版 (Englewood Cliffs, NJ: Prentice Hall, 1992); Harold Seidman, *Politics, Position, and Power: The Dynamics of Federal Organization*, 第四版 (New York: Oxford Uni-

- versity Press, 1986); 和 Peter Woll, *American Bureaucracy*, 第二版 (New York: Norton, 1977).
11. C. Northcote Parkinson, *Parkinson's Law* (Boston: Houghton Mifflin, 1957).
 12. 见 James C. Scott, *Comparative Political Corruption* (Englewood Cliffs, NJ: Prentice Hall, 1972).
 13. 对于第三世界官僚制的研究, 见 Krishna K. Tummala 编 *Administrative Systems Abroad*, 修订版 (Lanham, MD: University Press of America, 1984).
 14. Guy S. Claire, *Administocracy* (New York: Cromwell - Collier, 1934).
 15. 见 Gary C. Bryner, *Bureaucratic Discretion: Law and Policy in Federal Regulatory Agencies* (New York: Pergamon, 1987).
 16. 见 Cornelius M. Kerwin, *Rulemaking: How Government Agencies Write Law and Make Policy* (Washington, DC: CQ Press, 1994).
 17. A. Lee Fritschler, *Smoking and Politics: Policymaking and the Federal Bureaucracy*, 第五版 (Englewood Cliffs, NJ: Prentice Hall, 1995), p. 142.
 18. 见 Joel D. Aberback, Robert D. Putnam 和 Bert A. Rockman, *Bureaucrats and Politicians in Western Democracies* (Cambridge, MA: Harvard University Press, 1981).
 19. 有关对美国公务员进行控制的可能方式的研究, 见 Douglas Yates, *Bureaucratic Democracy: The Search for Democracy and Efficiency in American Government* (Cambridge, MA: Harvard University Press, 1982).
 20. Joseph LaPalombara, *Politics Within Nations* (Englewood Cliffs, NJ: Prentice Hall, 1974), p. 279. 我们的讨论主要归功于拉帕隆巴拉精彩的第 8 章“官僚制的病理和处方”。
 21. 对于里根削减的后果的研究, 见 Irene S. Rubin, *Shrinking the Federal Government: The Effects of Cutbacks on Five Federal Agencies* (New York: Longmont, 1985).
 22. 见 G. Calvin Mackenzie 编 *The In-and-Outers: Presidential Appointees and the Transient Government in Washington* (Baltimore: Johns Hopkins University Press, 1987).
 23. 见 Gary C. Bryner, "Congress, Courts, and Agencies: Equal Employment and the Limits of Policy Implementation," *Political Science Quarterly* 96 (Fall 1981). 3.

第17章

法律制度和法院



对“法律面前人人平等”的向往是人类古老的愿望之一。法官奥利弗·温德尔·霍姆斯曾经说过：“我挥动手臂的自由止于另一个人的鼻子前。”因为人是社会的人，如果想保留所有人的自由，则每个人行动的自由必须受到限制。但是谁决定这些限制的内容？没有法律制度，将单靠暴力解决争端。即使在原始社会，两个意见不一致的主体经常求助于客观

第三人来寻求解决办法。现代国家依靠法律来调整人们之间的关系,法院通过实施法律来帮助维持秩序。

但是,法院和法律给特定群体的利益可能会超过其他群体。在最近十年,美国已经开始关注法律平等问题,即确保不同性别、种族、宗教信仰和经济地位的人在法律面前人人平等。立法者和法院在实现法律平等问题上扮演重要的角色。

例如,联邦法律已经废除了私刑处死的制度,这一制度在19世纪末20世纪初的南方各州十分普遍,其中该制度的牺牲者有85%是黑人。同样的,经过耐心不懈的法律工作,种族隔离制度逐渐削弱,直到1954年,在“布朗诉托皮卡教育委员会”一案中,最高法院做出了一个具有里程碑意义的判决,结束了种族隔离制度。这个判决首次确立了种族隔离制度是违反美国宪法的原则,该判决在美国种族关系问题上产生了一场革命。判决做出后确实发生了一些暴动,斗争一点也没有停止。但是,比较美国黑人与南非黑人在地位上的差异,人们便能意识到法律对民权运动的重要性。在南非,直到最近,整个法律制度还支持种族隔离制度,暴力成为变革的惟一道路。

法律不仅仅解决私人和社会团体之间的冲突,而且保证人们的权利和特权,规定义务和责任。法律同样是社会目标和愿望的表达。例如,《童工法》表达了社会废除一种社会罪恶行径的决心。再如,法律的变更,比如关于工会合法性的问题,表明了人们针对特定问题时,整体思想上的一种变化。尽管法律经常跟不上道德观念的变化,但在民主社会中,法律通常能跟上社会的变化,因为代表选民意愿的立法者能经常变更法律以适应选民新的目标和愿望。一些人希望通过法律带来社会变革。但批评家则指出,美国人希望法律能解决所有的社会和政治问题,这给法律施加了太多的负担,会威胁到法律自身的地位。

法律的本质

什么是法律?

从我们的目的出发,法律可以被定义为“公民必须遵守和服从、接受制裁和合法结果的东西”。¹ 从有记载的文明开始,像更高法(higher law, 超法律准则)和自然法这样的名词便已出现在政治和社会哲学中。在西方传统中,“更高法”的概念是斯多葛学派和犹太—基督传统的混合物。

更高法属于上帝或造物主,所以要高于人类制定的法律。我们的法律体系是建立在这样的理念上,即造物主赋予我们生命、自由以及追求快乐、拥有财产和享受自己劳动果实的权利,任何政府不可以剥夺这些权利。许多人提出理由论证这被称为更高法的法律优于由人制定的法律,一些人引用“更高法”的本质来为自己的偏见辩解。印度的圣雄甘地和美国的马丁·路德·金断言他们的行为虽然违反现存人类制定的法律,但在道德上是正确的,因为它们符合自然法的更高法令。但是,为集中我们的讨论,我们将把法律限定于本段开始的定义。

法律的类型

复杂的社会需要许多种法律。目前主要有五类法律:

刑法。当对犯罪的恐惧成为我们生活的一个固定特色时,正是我们所听到、看到、想到的刑法法律体系最能发挥作用的时候。现代刑法大多是成文法(或法典),规定了一种侵犯他人或机构的特殊不法行为。构成犯罪的行为被视作社会的罪恶,威胁到整个社会,因为它扰乱了公共秩序或威胁到公共福利。所以,总是国家而不是受害者本人提起诉讼(原告)。犯罪通常被分为三种。微罪,如违反交通规则,通常被罚款处理。比微罪略重一些但不重大的犯罪(如赌博、卖淫)被称为轻罪,通常被处以大额罚款或短期监禁。重大犯罪被称为重罪(如强奸、谋杀、抢劫和敲诈勒索),处以监禁。在美国,一些犯罪(如绑架和跨州的汽车盗窃)归联邦法律调整;另一些犯罪(如谋杀、强奸、行凶抢劫)主要由州法律调整;有几种犯罪(如抢劫银行和运输毒品)既违反联邦法律,也违反州法律。

民法。许多立法法案规定的是民事而不是刑事事件。结婚和离婚,对未成年人的监护,继承,破产和商业产品均是民法调整的对象。不是每一个突发事件成文法都有规定,但在英语语言国家,成文法由普通法(建立在先例基础上的判例法)和衡平法补充。民法区别于刑法之处便在于民法是为觉得受到伤害的私人或公司提供赔偿补救。因为违反民事义务并未被视作威胁社会的和平与福利,民事义务绝大多数是由私人产生的。

不幸的是,普通法和成文法有一个共同的缺点:它们只有在伤害发生后才能提供补救(通常是金钱赔偿),并不能防止伤害发生。衡平法(或大法官法)在英国有所发展修正了这一缺点。作为一个向“国王良心”的申诉,衡平法传统上处理财产问题(如动产、继承和不动产)。其中只有禁止

性程序这一个特点至今仍被广泛应用。禁止令是指要求人或人们做或不做特定事情的一项法庭指令。衡平法因此能够提供预防机制。

宪法。成文宪法通常是规定政府的机构、权力和对自由特别保障的总文件。总的立法和法庭解释必须被详细规定。在像我们这样的宪政体制下,认可司法审查的权威,法院的一个重要作用便是确保成文法和它们的行政解释不违反宪法的精神或含义。与宪法有关的法律主要由解释宪法各个部分的司法裁决组成。

在美国有司法审查的传统,解释宪法的最终责任取决于最高法院。最高法院对宪法的解释随着时间而变化。“最高法院说宪法是什么,宪法便是什么”这样的习惯说法还存在。例如,1896年,法院在“普莱西诉弗格森”一案中判决,州法律在公共交通中规定的种族隔离制度并不违反宪法第十四条修正案规定的平等保护原则,只要提供给黑人和白人的交通设备完全平等。18年后法院推翻了自己的判决,新的判决裁定分别为白人和黑人提供公共教育设施是固有的不平等,即便这些设施完全相像。宪法没有变化,但社会对个人权利的观念却发生了变化。宪法性的法律(实际上即法律本身)不是静止的,而是活的、不断成长的制度。

行政法。根据最近的发展,行政法包括由政府适当部门颁布的管理规则。管理部门对国会颁布的成文法的解释发展了行政法。例如,联邦法律禁止“商业中的不公平或欺骗行为”,但是哪些商业行为是“不公平或欺骗性的”?联邦贸易委员会必须做出决定。当政府部门开始解释国会立法的含义,他们正开始建立规则和案例法的主要部分,这些部分将引导该委员会在将来的决策。行政规则可以被上诉到联邦法院。在过去的半个世纪里产生了相当重要的行政法律,联邦政府正将这些行政规则编或法典。

国际法。国际法由国际条约和协定以及长期建立起来的大多数国家认可的惯例组成。它是一种特殊的法律,因为它不能像国内法那样以同样的方式实施。国家之间可以签定条约和协议,但条约和协议的效力主要依靠自愿遵守、互惠利益、威胁、强迫、剥夺等方式实现。更为重要的是,无论是国际还是国内法庭都不能确保司法判决得到执行。并不是所有的国家都签署已存在的法律协议,这使得情况进一步复杂化。例如,1963年,美国、俄国和其他几个国家签署了部分禁止核试验条约,美国和俄国遵守这一条约,但法国等不是条约成员国的,仍然在野外进行核试验。所以,新西兰至多只是抗议法国核试验的放射性后果。为确保国际

法实施,在海牙设立了国际法庭,但在那里审理的案件都是各国自愿提起的。也就是说,国际法体系只有在各个国家都尊重它时才能发挥作用。例如在1985年,海牙法庭判决美国在尼加拉瓜反政府武装和蒙那卡政权的战争中资助反政府武装的行为是违反国际法的,但美国则无视这一判决,没有采取任何行为履行判决。经过几个世纪的发展,国际法已经建成一个相当统一的法律框架,但它缺少凝聚力和执行力,这跟我们习惯的国内法不同。

法律制度

法律制度管理社会主要靠两个主要因素:被认可的法律本身和执行法律的工具。在原始文化中,制度是口头的,主要由调整人们行为的道德规范、传统和信仰组成。在现代社会中,法律制度主要是法典,即体现为书面成文法律。将法律制度写成文字可以使它们的意义更准确,这样,通常在应用上更统一。

法典化从古代开始,已经成为文明发展的一个主要特征。至今仍有影响的十诫和汉谟拉比法典是早期法典的例子。但是,古代最高的法典是罗马法。它的内容覆盖了社会生活的所有方面,罗马法是建立在运用“正当理由”管理人类事务的理念上。它们是如此普遍、灵活、符合逻辑以至于现在在世界的很多地方仍在应用。² 罗马法被天主教会加入了本身的教会法,在东方,被东罗马皇帝查士丁尼加入了皇帝的敕令。这个建立在罗马法基础上,大约完成于公元533年的著名的《查士丁尼法典》(又译《民法大全》)是欧洲(英国除外)现代法律制度建立的基础。在这中间一个较长的时间里,更多地是应用原始的日耳曼法和萨利法。罗马法在12世纪复兴,主要是由于中世纪大学里的法律学者所做的工作。现代欧洲法律主要是由罗马法、封建法律制度和教会法混合而成。

英国普通法

发展。英国普通法最初建立在定居于英国的盎格鲁人和撒克逊人的习惯法基础上,在1066年诺曼征服之后和亨利一世统治期间(1100 - 1135)得到发展。³ 在那时,封建领主和教会分享司法权。亨利开始加强皇权对司法权的控制。用这种方法,他使法律更加统一,较少受到男爵们的一些即兴想法的影响。但是在亨利二世(1154 - 1189)时期完成了法律改

革这一重要工作。新的法律补救(如陪审团审判)、新的起诉方式、新的诉讼形式产生了。大陪审团的原则同样是在那时得到发展的。巡回的皇家法官开始在整个王国巡回断案,这样,封建和教会的法庭便失去了影响力。逐渐地,巡回法官在全国的不同地区开始使用相似的原则来审判相似的案件,于是便出现了法官制定的法律,这在整个英格兰都很普遍。最终,这个新的制度成为皇家法院的正式制度。

到13世纪初,皇家司法的整个结构被置于地位低下的治安法官的身上。一个当地的市民被国王任命成为治安法官,他就应该监禁罪犯直到皇家法官到达后审判。随着时间的推移,治安法官开始具有有限的司法作用。如,他们开始审判一些小的违反法律的行为,监督当地的警察等。后来,允许治安法官执行民事的婚姻仪式。巡回的皇家审判、普通法法庭和治安法官构成了英国普通法发展的基础。

特点。在执行审判时,法官和法庭被迫即席发挥。大多数早期的法官受过牧师教育,熟悉教会解释的罗马法。因此,当皇家法律不足以审判案件时,法官会运用罗马法和教会法的条款。如果这些法律仍不能断案,法官会根据他们自己的正常感觉和在英国人们的普遍实践来做出判断。经过几个世纪的发展,普通法的主要部分是由罗马法、教会法和英国本地的习惯混合而成。⁴

普通法有三个不同的特点。第一,它是判例法,即建立在个别法律判决的基础上而不是全面的成文法典。第二,普通法是由司法判决组成的(即法官造法),因此便有很大的适应性。法官可以重新解释或修正以前的裁决和原则,以适应新的社会和经济形势。第三,普通法十分依赖服从先例原则。因为没有两个案例完全一样,法官能挑出最细小的区别来证明裁决打破了先例。通过这种方式,普通法和变化的社会需要相联系。17世纪,在英国,随着国会作为主要机构这一地位的上升,成文法补充了普通法的特定条款(一些案例被取代)。现在,当两种法律冲突时,总是优先适用成文法。

意义。尽管普通法的重要性有些下降,但它的影响仍相当大。在英国、美国、加拿大、澳大利亚、新西兰和一些前英国殖民地⁵的法律制度中,普通法仍占有重要的地位。在很多方面,成文法是现存的普通法条款的正式立法,有一些很小的修正。普通法一个普遍的影响是它塑造了英国社会和政治的发展并形成了所有英语语言社会独特的思维方式。

成文(罗马)法

发展。欧洲大陆(尤其是法国)法律制度的发展截然不同于英国。在法国,封建制度比任何地方都强大,直到13世纪,封建领主实际上仍独立于皇权的控制。由于当地领主对中央政权的抵制,统一祖国是一个长期拖延的过程。这个过程在路易十三统治(1610-1643)时完成,这主要是归功于他智慧的导师黎塞留。此时,由于法学家的努力和欧洲变化的社会条件,罗马法正经历着一次复兴。中央政府断言他将遍布整个欧洲,商业也正在大规模复兴。新的时代对某种形式中央司法的需要日益明显。尤其是法国的法学家看到了罗马法的价值。罗马法是普遍和书面的。如果这个法律在古代能起到很好的作用,为什么不能把它介绍到法国?通过罗马天主教会的法律,罗马法的许多原则已经为人所知。主要的任务是将其法典化。

制定法典是拿破仑为实现法国乃至整个欧洲的司法合理化所做的永恒贡献。拿破仑法典(1804)是欧洲第一部现代法典。封建法律被废除,开始于法国大革命时期的民法与宗教的分离在这部法典中得到加强。尽管它保留了许多大革命的成果,如废除拷问、肆意逮捕、监禁制度和对公民自由、平等的保障,但它仍然反映出拿破仑的独裁思想。在有关家庭问题的条款中可以看出这种思想:父权被确立加强,女性的地位被降低。尽管如此,这部法典仍是一个伟大的进步。随着拿破仑入侵比利时、西班牙、意大利和德国,这部法典也被带到了这些国家。美国路易斯安那州也使用这部法典,19世纪后半叶,欧洲殖民者又把它带到了亚洲和非洲。直到今天,法国生活中的中央集权仍是这种基本哲学的反映。

特点。今天,大多数西方国家仍沿用被拿破仑法典解释过的某种形式的罗马法。⁶大部分法典内容详细、准确(比普通法国家书面的法律要准确)、全面、可以被非专业的人理解。不要求法官创造法律,法官只是应用法律。先例所起的作用较小。罗马法的另一个特点是司法不独立于行政。(而在英美法系司法独立。)所以,司法审查的权力相当有限,或者由立法机构行使,或者分配给一个特殊的国家法院。例如在意大利,只有宪法法院才能裁定立法是否合宪,通常的最高法院必须假定法律是合宪的,除非宪法法院做出了相反的裁决。

两种法律体系的共同特点

普通法系和罗马法系之间的区别是明显的。前者是一般的,主要是判例法,它依靠先例和习惯法。后者主要是立法的产物。有趣的是,这两个法律体系均是服务于现代化和中央集权的需要,在英国是亨利三世和二世,在法国是路易十三和拿破仑。

两种体系的区别并不能模糊二者的相似;事实上,它们正变得愈来愈相似。随着成文法数量在英语语言国家的增加,普通法的重要性和意义在降低。越来越多的立法法案的内容由行政机构概括提出,行政机构的管理规范已成为法律制度整体的一部分。在两种法律体系中,法律在应用上相对统一,范围上基本一致,并不断接纳各种变化。

法院、法官和律师

当法律制度发展时,司法制度也在发展,因为正是这些司法制度处理日常的法律执行。司法组织是分等级的,也就是说法院是按照特定的顺序排列。不同的法院有各自的管辖权;即他们审理不同的案件,在特定的地区有管辖权。

美国的法院系统

美国的法院系统是独一无二的,有 51 个司法机构组成:由联邦法院和 50 个州法院组成。容易让人迷惑的地方是联邦法院和州法院在管辖权上有重叠。联邦法院审理的许多案件是州法律规定的问题,但当事人是不同州的公民,这便是所说的管辖权多样性。当然,他们也审理违反联邦法律的案件。相反地,涉及联邦法律的问题也可以在州法院的诉讼过程中出现。在那种情况下,下面将要谈到,最高法院有权审查州法院的判决,审查的范围限于关于联邦问题的裁决。

联邦法院机构。联邦地方法院是全国法院系统的基础。⁷国会已把全国分为 94 个联邦法院地区,雇用了 500 多名法官。地方法院是审判法院,审理大量的依据联邦法律提起的民事案件和违反联邦法律的刑事案件。前面提到的管辖权多样性在地方法院有所体现。如在许多刑事案件

中,被告被指控违反了州和联邦的法律,原告可转向州法院请求审判。有的犯罪如银行抢劫、绑架、汽车盗窃等便是同时违反了州和联邦法律的例子。

联邦地方法院的判决可以上诉至上诉法院。美国有13个上诉法院,由132名法官主持。除了审理各自巡回区域内联邦地方法院的上诉外,上诉法院可以审查行政部门做出的行政裁定,如联邦贸易委员会、联邦航空航天管理局、食品和药物管理局等。每一个上诉法院根据需要由三个或更多法官组成,判决由三名法官组成的专门小组做出。大多数情况下,上诉法院不查证事实,只是考虑法律应用和解释是否有错误。上诉法院对上诉所做的裁定主要依靠当事人双方律师提交的辩护材料,口头的论据十分有限。

在联邦法院系统的最上层是最高法院,最高法院由一个大法官和八个助理法官组成。⁸它的管辖权几乎是对全部上诉案件的审理。联邦最高法院不像上诉法院,不必审理提起的每一个案件,它只审理收到的一小部分请求。最高法院通常不同意审理案件,除非是那些涉及到重大宪法问题、条约或重要联邦法律的案件。在这里,我们能看到先例的重要性,因为法院的判决是未来判决的基础。除了审理低级联邦法院提起的案件,最高法院还将审查那些由州最高法院提出的,事关重大联邦问题、宪法和成文法的案件。例如,如果一个州的最高法院宣布一部联邦法律不合宪,则联邦最高法院几乎肯定将审理这个案件。

州法院系统。在50个州里,每个州都保持和管理自己的法院系统。全国大约90%的法律事务由州法院处理。⁹提起到州法院的案件大都是民事案件。通常,州审判法院负责县一级的事务,有些人口稀少的农村县可以被合并为一个地区法院。这些法院对民事和刑事案件有最初的管辖权,能够审理地方治安法官和治安法院的上诉。

地方上,农村地区的治安法官审理小事件和轻微刑事犯罪。在城市地区,治安或者警察法院管辖小的交通案件、违反城市法令、轻罪如醉酒扰乱公众等案件。绝大多数地方法院没有陪审团,因为重大的案件是由州法院审理。地方法院做出的惩罚大多是罚款或短期监禁。

法 官

联邦法官。联邦法院的法官由总统提名,经参议院同意并公布任命。联邦法官只要“行为良好”便可以拥有法官的位置,即联邦法官是终身制,

除非他遭到弹劾或被刑事起诉。终身制使法官从行政或其他政治权力中独立出来。

联邦法官都是律师。无疑,一些人是因为政治恩惠被任命,但他们通常都精通法律。当联邦法官有空缺时,司法部长会列出一个具备资格的候选人名单,总统从这个名单上挑选出几个人。在将名单公布之前,总统会咨询美国律师协会,他们负责评估法官。尽管总统并不是必须听取律师协会的建议,但通常受到它的影响。同时,美国联邦调查局调查候选人过去和现在的活动。所有的联邦法官必须得到参议院的批准,这有时会产生矛盾。尼克松和里根提名的法官,被参议院的民主党人认为不符合资格,不予考虑。1986年,副总统打破了参议院的这种局面,批准一个有争议的人为联邦法官。

一些总统如艾森豪威尔曾指出,联邦法官应该是无党派的,或者至少是两党的。艾森豪威尔任命一些民主党人做联邦法官(包括最高法院法官威廉·J.布伦南)并且努力在司法自由主义和司法保守主义之间取得一种平衡。但是,大多数总统任命他们自己党派的法官以便拥有他们共同的司法理念。例如,约翰逊总统任命自由主义者瑟古德·马歇尔为最高法院的法官,瑟古德·马歇尔认为法院在促进社会公平方面应扮演积极的角色。与此形成对比的是,尼克松任命的四个法官均坚持保守的政治哲学,认为20世纪50年代和60年代的沃伦法院在保护个人权利方面走得太远,以致伤害了整个社会。里根效仿尼克松任命了保守主义的女法官桑德拉·奥康纳(Sandra Day O'Connor),她是第一位女联邦法官。

州法官。州法官由民众选举或任命,任期14年。两党经常提名同一个候选人以致于法官选举很大程度上是无党派事件;法官选举的党派斗争很少发生。在1986年的全民投票中,加利福尼亚人罢免了他们的州大法官罗斯·伯德(Rose Bird),此人曾完全反对死刑。加利福尼亚法官是任命的,但后来不得不由选民通过选举来确认。

法院比较

法官应扮演什么样的角色?是作为仲裁者,被动地观察法律事件的发展,其职责只是对程序中有争议的地方做出裁决?还是积极引导审判过程,询问证人,查明证据,对他们进行的审判过程发表意见?法官应处于后者的地位,这样的观点如果没有危害的话,对于我们这些生活在普通法的框架中的人来说无疑是奇怪的。但在成文法系国家,法官扮演积极

的角色,这是普通法和成文法的一个重要区别。

英美法的对抗式程序。英国和美国的法院是被动的机构,因为他们并不主动寻找非正义的行为加以改正,他们也不逮捕或寻找违法的人。相反,他们只有在法律受到挑战或某人违法时,案件才会按照既定的程序进到法院系统中。

英美法系由一系列原则组成对抗式程序。在对抗式过程中,双方当事人(原告和被告)均力争从客观公正的法院中得到有利于自己的裁决。操作的原则如下:第一,法院不会受理那些没有涉及真正利益冲突的案件;也就是说,原告必须表明被告是怎样,在哪些方面造成他的损失。第二,一旦案件被受理,主持的法官便是仲裁者。双方当事人出示他们的证据,传召并互相询问证人,力图驳斥另一方的观点。法官就证据和提交的证言进行裁决,监督法律程序正常进行,对有争议的程序进行裁决。在所有当事人都出示他们的材料后,法官以事实和相关的法律为依据做出裁决。如果是陪审团审理案件,法官将指导陪审团成员考虑证据的份量(那些他们可能考虑或不考虑的事实)。在陪审团就事实问题做出裁定后,法官将做出一个适当的判决。

在刑事案件中,警察调查并报告给公诉人,公诉人必须决定起诉是否得到授权。事实上的审判过程很像民事审判;政府是起诉被告的原告,法院控制审判过程。除非放弃陪审团,否则由陪审团在法官的指导下,根据政府法律对最终的犯罪问题做出裁决。

许多沃伦法院的裁定宣布调查的警察在搜集证据时侵犯宪法权利,这使得对被控方的权利保护增强了。一些人感到沃伦法院的裁决使罪犯更容易逃避定罪,这威胁到守法公民的权利。随着尼克松和里根对保守人士的任命,伯格法院和伦奎斯特法院改进和修订了这些裁定,给司法人员更大的权力。

英国法院制度

英国今天的法院制度是由1873年的《司法法》建立的。法律系统的绝大部分继承了普通法的传统,并分为民事和刑事两个分支。

法官的选举和任期。所有英国的法官均由首相建议君主任命,首相主要是根据主持上院辩论的上院大法官的推荐,大法官通常是内阁成员。为鼓励司法独立,英国法官实行终身制。依据传统,英国法院高于政党政

治,并且不制定政策,支撑这一传统的事实是在英国没有对立法是否合宪的司法审查。司法审查在英国比较困难是因为英国没有书面宪法。此外,英国的法院也不愿意审查行政决定是否与法定赋予的权力相一致,所以英国司法与立法、行政之间的关系比美国要弱。

律师的作用。尽管美国和英国有共同的法律传统,但两个制度之间仍然有重要的区别。最大的区别是国王聘用律师对犯罪提起公诉,没有和美国地方检查官相类似的专业起诉人。另一个区别是法律执业的规定不同。美国律师一旦通过律师考试,便可以从事法庭内外的任何种类的法律工作。英国的初级律师除了代理当事人上庭之外可以从事所有的法律事务。只有少数的大律师能在法庭上为诉讼案辩护。

欧洲的法院系统

欧洲的法院主要是建立在法国的基础上,不像英国法院那样分成刑事和民事两类。相反,大多数欧洲国家保留独立的正规行政法院。¹⁰欧洲法官成立专门小组就法律和程序问题做出裁决,但在宣判阶段,法官和陪审员退下一起考虑裁定和判决。很明显,外行的陪审员要与高级的至少是有专业知识和智慧的法官取得一致,有着巨大的压力。在一些国家如德国,法官独自或与两名外行的陪审员一起审判。

法官在判决中的作用:审问式程序。在或文法国家,也就是在大部分欧洲国家,法官的作用比普通法国家积极。检察官将证据提交给调查法官,该法官是司法部的代表,负责整个案件的调查,搜集证据,盘问涉案的人。这跟英美法系中的调查法官有所不同。法国(或德国)法官在将案件交付审判前首先对是否有罪做一个初步的裁定,这一点完全超出了普通法的规定限制。

英美法和大陆法在刑事审判程序中的主要区别有(1)起诉的决定不是由地区检查官做出,而是由法官做出。(2)证据的分量不是由当事人(原告和被告)掌握,而是由法官控制,他们可以主动获取需要的证据。

两大法系另一个主要的区别是:在英美法国家,被告在被证明有罪之前推定无罪;而在欧洲,这一假设几乎是相反的。在美国或英国的法院,举证责任在起诉方,被告在辩护时可以说一句话;控方必须证明此罪无可置疑。在成文法国家,被告有责任证明调查法官是错误的。

律师的作用。不像英国和美国的律师,欧洲的律师不询问证人(法院

做此工作)。相反,他们在力图表明对方观点或案件中的逻辑或事实错误,试图动摇外行陪审员的同情,而在美国律师的最后陈述中往往煽动这种同情。一般来说,欧洲律师的作用不如英美律师那样有活力和创造力,因为在欧洲,法院在调查案件事实过程中掌握主动权。

前苏联的法律

法律制度。现在,苏联法律部分进入后共产主义俄国的法律制度,实质上所有的人员都受过共产党的训练。现在俄国的法律正迅速增加了关于财产和民事权利的概念。1991年,由15名法官组成的宪法法院成立,1993年,该法院就总统叶利钦和最高苏维埃行动的合宪性进行裁决。这个由推崇美国最高法院的法哲学博士佐尔金(Valery Zorkin)主持的法院可能成为稳定的主要力量。

苏维埃法律和司法程序与西方民主国家有很大不同,尽管他们在严格限制刑事犯罪方面相类似。¹¹苏维埃的法律起源于马克思的思想。在苏联,被认为掌握权力的无产阶级制定的社会主义法律保护整个国家和社会的财产。很多苏维埃法律跟国家财产有关,那些偷窃或转移国家财产的人可能会被行刑队处死。对很少存在的私人财产没有规定。苏维埃法律的另一部分是处理叛乱和颠覆,这部分在西方法律中并不重要。

没有政治意义的案件依据苏联的法律通常能得到公平的处理。拥有欧洲调查法官一样权力的检察官搜集证据并提起诉讼,但有时考虑到缓和因素请求减轻刑罚。允许有辩护律师,但他们仅仅是建议他们的当事人有关法律的问题,不能挑战检察官的证据。没有陪审团,法院由国家建立,而且是分等级的,直到苏联的最高法院。

一些政治敏感案件从来不审判,因为苏联想避免在世界范围内产生坏的影响。

法院的作用

在美国,人们希望法院废除那些违反宪法条款的法律,人们希望法官在解释法律时抛开个人的感情和信仰。美国的司法审查制度比其他国家发达,美国人对法院的期望也比其他国家的人多。

但是这个作用在其他国家并非完全没有。例如在瑞士,当案件从小行政区(州)法院提到联邦法庭(瑞士的最高法院)时,该法庭裁决州法律

是否违反了联邦宪法。但是,这个法庭不能对瑞士议会通过的法律是否合宪发表意见。德国宪法法院审查成文法,看他们是否遵守了基本法,即德国宪法。¹²位于卡尔斯鲁厄的法院二战以后被写进基本法;这对欧洲而言是个新的概念。卡尔斯鲁厄的法院有16名法官组成,任期为12年,议会的两院各选出8名法官。这个法院审理州之间的案件,保护公民自由,宣布危险的政治团体为非法。它的决定很重要。在50年代,它发现新纳粹和团体想推翻宪政,于是宣布他们为非法。它裁决1974年流产法案与基本法中规定的生命权相冲突。因为宪法法院运用的是更具刚性的罗马法,在普通法国家,最高法院的裁定确实是产生法律的土壤。

美国最高法院

美国最高法院审查联邦立法法案是否合宪的权力并没有在宪法中特别规定,在美国历史的很长一段时间内,最高法院有此特权的观点受到了强烈的挑战。

这个观点首次被考虑和讨论是在1787年的制宪会议上。与会代表建议,当有疑问时,立法者可以召集法官,征求他们对建议法案是否合宪的意见。詹姆斯·麦迪逊指出:“违反人民自己制定的宪法的法律可以被法官宣布为没有约束力和无效。”但是这一观点受到一些人的质疑,这些人认为这样的权力会给法院双倍的检查权,从而影响到它的中立性。另一些人认为该特权将违反权力分立原则。埃尔布里奇·格里(Elbridge Gerry)曾预言,这会产生“法官政治家”。在会议结束时,对司法审查权没有做出明确的规定。但汉密尔顿在《联邦党人文集》第78篇中表明了这一观点,该书的出版是为促使宪法得到正式批准,他特别强调只有法院能限制立法权力。约翰·马歇尔(1801年至1805年任最高法院大法官)同意此观点;事实上,在具有里程碑意义的马伯里诉麦迪逊案(1803)裁决之前,他便为此做了几乎15年的努力。所以,他在此案中对司法审查原则的主张并不令人惊奇。

但是这个原则从来没有受到普遍欢迎。那些强硬的总统试图抵制法院的权力。杰斐逊、杰克逊、林肯、罗斯福总统均与同样强硬的法官发生激烈冲突。

马伯里诉麦迪逊案。此案的背景如下:¹³总统联邦党人亚当斯在即将离任时提名马伯里为华盛顿特区的治安法官。但不知由于什么原因,国务卿马歇尔忘记将委任状交给马伯里。马歇尔的继任者,共和党人麦

迪逊¹⁴拒绝将委任状交给马伯里。马伯里直接向最高法院起诉,要求法院发出司法命令,强制麦迪逊将委任状交给他。这使法院左右为难,如果大法官马歇尔和法院签署司法命令而麦迪逊拒绝执行,则法院的声望和权威将急剧下降。但如果他不签发命令,则后果是对亚当斯政府在任期结束之际给联邦党人匆忙的司法任命的合法性产生质疑。马歇尔的解决办法很聪明。他不仅批评了麦迪逊和杰斐逊,而且明确建立了司法审查的原则。一方面,马歇尔裁定马伯里有权得到任命,麦迪逊应将任命状交给他。但是另一方面他又宣布最高法院无权签署命令,因为它对案件没有初审管辖权,所以,美国国会制定的1789年司法条例规定最高法院有权对所有公职人员签发司法命令因与宪法相抵触而无效。这个裁决使杰斐逊总统十分生气,因为他知道马歇尔如何聪明地摆脱了陷阱,而且经过讨价还价确立了法院的权力。他意识到司法审查的先例已经确立并将之称为“精英和非民主的”。

从1803年至1857年,最高法院没有宣布国会的任何法律无效。后来几年,它推翻了1820年制定的禁止在北部各州拥有奴隶的密苏里妥协案。这引发了林肯领导的一场政治运动。在20世纪,司法审查原则被广泛运用。但是法院本身总是在如何应用这一原则上产生分歧。由雨果·布莱克(Hugo Black)、¹⁵威廉·道格拉斯(William O. Douglas)和厄尔·沃伦(Earl Warren)领导的主张司法能动主义的人曾指出,最高法院必须注意他对人权法案所规定权利的保护。主张司法克制的人如霍姆斯、弗兰克福特和沃伦·伯格(Warren Burger)都曾经指出,只有国会才能制定公共政策,除非立法法案清楚地违反了宪法,否则,法律应当保持。以大法官名字命名的沃伦法院(1953-1969)明显奉行司法能动主义,它在种族隔离、重新分配、被告权利等方面的判决对美国社会产生了重大影响。后面的伯格法院要谨慎一些,它有7名法官是由保守的共和党人担任这一事实说明了这一点。

最高法院的作用

在美国,最高法院的裁决经常变成政治问题。在其他国家则不是这样,主要是因为其他国家的法院没有美国法院那样大的权力,也不如美国法院独立。在罗斯福统治时期,最高法院裁决罗斯福的新政法案是不合宪的,罗斯福将法官轻蔑地称之为“九个令人厌烦的老人”。尼克松在1968年的选举中称沃伦法院自由的裁决增加了犯罪问题,言外之意是威胁到了社会的安全。很明显,法官现在扮演一个重要的政治角色。而且,

任命一个新的法官可以产生巨大的差别。假设最高法院经常出现四比五的状况,一个经常站在少数人一边的新法官很明显会把少数变成多数。所以,知道法官在裁决时是否和在多大程度上受自己个人观念的影响是非常重要的。他们的意识形态观念是否与最高法院作为公正裁判者的理念相矛盾?¹⁶

法官的观点

但是,有良心的法官可能试图在裁决时摒弃他们的个人信仰,他们的观点和背景无疑在他们的工作中起作用。绝大多数最高法院的法官是来自上等或中上等家庭的白人、新教徒、男性,他们中的大多数祖上出身于英伦三岛。那些批评司法制度太守旧的人认为这些法官不可能认同穷人或受种族压迫的人的需要。但反对者指出,从低等阶层和少数民族中选出的法官不能确保公平,这只会是用一种偏见代替另一种偏见。

另外还有更具体的因素影响法官的裁决。南方的法理学家传统上对种族问题很保守。但是也有例外。其中一个最强烈的民权支持者是阿拉巴马州的雨果·布莱克,他年轻时是三K党的成员。同样的,东部的法官比那些来自农业州的法官更容易对大工业的需要作出反应。法官的职业背景也可能影响到裁决,例如,以前作过公司律师的法官可能比其他法官更同情商业问题。一些法官,像路易·布莱德斯(Louis D. Brandeis,五个犹太法官之一)和瑟古德·马歇尔(第一个黑人法官)在改革和民权事件中很积极,体现了他们的自由主义思想。另外一些在州法院任过职的法官主张州法院的权力应该得到加强。

但是影响法官投票的最重要的两个因素好像是法官与政党的关系和法官关于司法在美国政治系统中地位的认识。尽管我们应注意年代的不同,但研究表明民主党的法官比共和党的法官更倾向支持自由主义的立场。¹⁷民主党人倾向于司法能动主义,把最高法院看作是被压迫的少数民族和经济团体的保护者。他们更容易怀疑州政府的权力,赞成增强联邦的权力,同时根据宪法第十四条修正案寻求对个人权利的保护,抵制州的权力。另一方面,共和党人主张司法限制主义,他们倾向于在联邦政府体制内保持州的权力,较少将《人权法案》作为保护工具。当然上述情况也有例外。1953年,当艾森豪威尔总统任命加利福尼亚州长沃伦为最高法院大法官时,他认为他挑选了一个持“中间路线哲学”的共和党人。后来,艾森豪威尔称这次选择是他所犯的最愚蠢的错误。¹⁸

最高法院的法官无疑受不断变化的公众态度的影响。但是也有不少

法官认为最高法院是特定宪法原则的坚定捍卫者,而不管公共舆论如何变动。杰克逊法官这样表述:“人的生命、自由、财产、言论自由、新闻自由、信仰和集会自由和其他一些基本的权利不能被提交投票,他们不是选举的结果,而是与生俱来的权利。”

在1936年选举中,当法院否决了几个重要的旨在减轻经济萧条的法律之后,总统罗斯福被赋予这个国家历史上最大的权力。在随后几年,他提交的立法法案使最高法院的法官增加到15名,允许每一位任期中超过70岁的法官退休并将得到一笔可观的退休金。这个计划失败了,因为人们感到罗斯福偏离了宪法规定的司法独立的原则,但它的确强迫法院审视自身的狭窄世界,意识到法院变革不能无限期推迟下去。大多数法律学者认为,1936年的选举和关于“法院大换班”的争论直接导致了最高法院处理新政法案时更加谨慎的态度。¹⁹有人开玩笑说:“一个及时的转换挽救了九个人”。

对最高法院审判产生影响的另一个因素是同事的观点。大法官约翰·马歇尔(1801-1835)和沃伦(1953-1969)通过他们的个性和司法推理,把同事的一些观点转化成他们的司法哲学。简而言之,许多因素影响裁决,并非所有的都已被认识。也许最高法院法官终身制的事实掩盖了其他所有的因素。他们独立并相对豁免于国会、白宫、私人利益集团。法官终身制这一因素可能通过一些无法预知的途径改变他们。自由主义者可能变成保守主义者,能动主义者可能变成限制主义者等。法官位置的重要性以及他们知道他们的决定可能改变美国社会的结构使得法官深思,并且有时改变观点。最高法院和许多地方一样,相当大一部分工作人员由自己决定。

法院的政治影响

美国的法律制度在理论和实践上形成了一个基本冲突。一方面,期望法官公平;另一方面,法院的重要性给法官相当大的政治权力。在20世纪,这个权力正在增长。沃伦法院在民事权利、犯罪者权利、立法机构中席位的重新分配这三个关键领域表现积极,对此的争论也同样激烈,这实质上是重写了美国宪法。²⁰一些人认为,96名南方国会议员提出了土地法,而法院推翻“已建立的土地法”,从而实现了“自己的政治和社会哲学”。

民事权利。最高法院对“布朗诉托皮卡教育委员会”一案的裁决导致

了美国种族关系的重要变化。法院接受了瑟古德·马歇尔(后成为全国有色人种协进会的律师)的社会学观点,一致裁决公共学校的种族隔离是天生的不平等,因为他们歧视黑人孩子,并剥夺了宪法第十四条修正案赋予的受平等保护的权力。一年以后,在“布朗二世”一案中(1955),废除种族歧视的进程被强制以“谨慎的速度”进行。南方白人发誓要进行广泛的抵抗。

美国黑人在这个判决的支持下,力图在其他领域争得平等待遇。到1963年,消极的抵抗已变成面对面的对质。在隆巴德诉路易斯安那州(1963)一案中,沃伦法院的裁决含蓄支持了静坐示威,判定那些拒绝离开种族隔离午餐桌的黑人不能依据宪法第十四条修正案关于所有人享有平等保护的规定起诉这些州实行种族隔离。静坐示威成为民权斗争的一个主要武器。在1964年,国会追随法院,通过了《民权法》,该法案禁止在公共场所如宾馆、汽车旅馆、饭店和影剧院等地方实行种族隔离。

刑事审判。沃伦法院在刑事审判和州刑事案件中程序权利方面的裁决给很多美国人带来麻烦。在这方面,一个重要的案件是马普诉俄亥俄州一案(1961),此案裁决,除非紧急情况,否则,警察没有搜查证而获取的证据在州法院中不被承认。1963年,在吉迪恩诉温赖特一案中,法院裁决必须为那些被指控犯有轻罪和重罪的穷人提供辩护律师,除非被告人放弃这一权利。在埃斯科比多诉伊利诺伊州(1964)一案中,法院以五票对四票裁决,嫌疑犯在警察询问时有权要求律师在场,没有律师在场而获得的供状不能在法院运用。法院最有争议的裁决出现在1966年的米兰达诉亚利桑那州一案中,法官以五票对四票裁决,嫌疑犯一旦被警察抓获便应被告之他有权保持沉默和警察询问时律师在场的权利。法院再一次推翻了地方的刑事审判程序,它的裁决再一次成为不受欢迎的裁决。

立法机构中席位的重新分配。同样有争议的是最高法院关于选举中“一人一票”的原则。直到1962年,为了政党利益,州立法地区被不公平的划分,最高法院一致主张只有州和国会有权划分选举区域。这意味着在很多州,农村地区代表过多而城市代表不足。在1962-1964年间的一系列决定中,沃伦法院发现不平等的代表权否决了第十四条修正案赋予公民受到平等保护的权力。最高法院命令州立法机构运用一人一票的原则重新划分选举区域。

许多愤怒的人感到受到了伤害:包括那些不喜欢和黑人分享学校和住所的种族主义者,那些在处理嫌疑犯感到受阻的警察,那些不同意一人

一票的农村公民。有广告牌写着：“弹劾沃伦”，在1968年，尼克松像对付林伯特·汉弗莱一样反对最高法院。沃伦法院推翻了种族歧视法(Jim Crow Laws)，改写了刑事审判的程序，重新划分了立法版图。除马歇尔法院之外，它是美国历史上最积极，具有突破意义的法院。

后沃伦法院。伯格法院(1969-1986)和现在的伦奎斯特法院有时呈现保守主义的特征，努力纠正一些沃伦法院的裁决。事实上，他们的裁决并没有十分清楚地推翻沃伦法院的裁决，但从总体上来说，有保守主义倾向，但这一点不可预测。²¹伯格法院在1978年的贝克(Bakke)一案中裁决为黑人申请者保留医学院的名额违反了宪法对白人的平等保护。²²但第二年，在韦伯(Weber)一案中，它裁决认为帮助黑人工人获得技术职业的配额是合宪的。在刑法上，伯格法院做出了一些很难区分倾向的裁决。在1984年，它在马普原则的基础上增加了“善意例外”原则，马普原则拒绝非法取得的证据。如果一个警察，持搜查证搜查一个特定的证据时无意中发现了另一个证据，该证据可以被应用。这修正了但没有推翻马普原则。1976年，法院裁决如果运用死刑的原则是公平的话，那么它不见得就是“残酷和不寻常”的。

伦奎斯特法院既主张但又警惕保守主义。1988年，在一场震惊里根政府的运动中，法院主张独立检察官制度是合宪的，而白宫认为他干预了行政权力。1989年韦伯斯特的裁决给了州立法机构限制流产的权力。这可以看作是维护生命权力量的一次胜利。但在一些州它激活了主张预先选择权利的力量来阻止这个法律。法院同样裁决焚烧美国国旗不能被宣布为非法；它是言论自由的一种形式。这个裁决带来大量抗议，一个新的联邦成文法宣布焚烧国旗为非法。(如果法院坚持，该法很可能被宣布为违宪)。总之，后沃伦法院修正而不是批判沃伦法院。

关于评价法院裁决推动力的一个问题是对保守主义的定义。这个词可以被用于裁决的实质内容，如给少数民族特殊的待遇，或者它可以用于维持现存的制度。这两者经常表现一致，如法院裁决州可以通过法律限制流产。这在实质内容和有关州的权力上都表现出保守主义倾向。但有时候这二者是分离的，如伦奎斯特法院一致推翻给R.杰里·福尔韦尔的20万美元的诽谤赔偿。一些人可能称之为“自由主义原则”，但它的确是宪法第一修正案所主张的新闻自由的权利。媒体和公众所称的“保守主义”可能与法院无关，法院只是想维护宪法。“自由主义”和“保守主义”只是媒体和政府其他部门简单区分的标签，最高法院并没有这种说法。

对法院的限制

尽管法院的裁决使美国社会产生了根本的变化,但法院不能重写法律。对法院权威制度和非制度的检查确实存在。例如,法院只审理提交上来的一小部分案件。一旦法院做出裁决,国会可以建议国家颁布宪法修正案来推翻法院的裁决。例如,宪法第十六条修正案便推翻了最高法院的裁决,该裁决宣布联邦收入税是违宪的。国会能够重新界定最高法院的权力,从法院的上诉管辖权中除掉全部起诉地区。另外,法院必须依靠最高行政长官执行它的裁决,而总统总是拒绝执行。安德鲁·杰克逊有一句名言:“约翰·马歇尔已经做出了裁决,现在让他去执行。”1958年,如果艾森豪威尔没有派联邦军队去小石城,小石城的学校也不会依据最高法院1954年的裁决而废除种族隔离制度。而且,大家也知道,低级的联邦法院经常忽视或规避他们不同意的最高法院的裁决。最后,如果没有坚实和广泛的支持,没有什么法律和法院的命令能够被很好或长时间地执行。最高法院的裁决不能太超前也不能太滞后于公众的观点。1937年最高法院的左翼和伦奎斯特法院的右翼表明了公众观点的重要性。²³

所以,联邦法院是政府政策制定机器整体中的一部分,不是机械地解释法律。他们通过三个不同的途径参与政治进程。首先,法官选择的依据是他们的政党关系和司法哲学。第二,在民权、经济事务等领域的司法裁决受政治的影响。受法院裁决影响的利益集团也试图影响法院采纳他们的观点;那些游说总统和国会没有成功的团体希望在法院能有好的运气。最后,最高法院的裁决只是约束那些在最高法院审理案件中的当事人。扩大一点,这样的裁决为相似的案件建立了先例,但是低级法院必须决定怎样和通过哪些途径运用这些先例审理目前的案件。

建议读物

- ABRAHAM, HENRY J. *The Judicial Process: An Introductory Analysis of the Courts of the Courts of the United States, England, and France*, 第六版. New York: Oxford University Press, 1993. 从比较的角度介绍了美国的司法过程。
- ABRAMSON, JEFFREY. *We the Jury: The Jury System and the Ideal of Democracy*. New York: Basic Books, 1994. 作者担心美国司法系统的功能正从审议转为代表。
- BAUM, LAWRENCE. *The Supreme Court*, 第五版. Washington, DC: CQ Press, 1994. 包括最近趋势的一本出色的介绍性著作。

- BORK, ROBERT H. *The Tempting of America: The Political Seduction of the Law*. New York: Free Press, 1990. 一位几乎要当上最高法院的保守主义学者认为法律已被严重地误用了。
- CARP, ROBERT A. 和 Ronald STIDHAM. *Judicial Process in America*, 第三版. Washington, DC: CQ Press, 1995. 本书的出色之处在于强调法院是如何制定公共政策的。
- DWORKIN, RONALD. *Freedom's Law: The Moral Reading of the American Constitution*. Cambridge, MA: Harvard University Press, 1996. 一位一流法学家的极具洞察力的论文集。
- EPSTEIN, LEE 和 THOMAS G. WALKER. *Constitutional Law for a Changing America*, 第二版. Washington, DC: CQ Press, 1994. 本书有许多用来激发新同学兴趣的案例和注释。
- FLOWERS, RONALD B. *That Godless Court?: Supreme Court Decisions on Church - State Relationships*. Louisville, KY: Westminster/John Knox, 1994. 对法院在宗教问题上的态度变化的冷静而客观的评论。
- GROSSFELD, BERNHARD. *The Strength and Weakness of Comparative Law*. New York: Oxford University Press 1990. 最初是针对德国律师所作的比较,但结论具有普遍性。
- HALL, KERMIT L. 和 JAMES W. ELY 编 *The Oxford Companion to the Supreme Court of the United States*. New York: Oxford University Press, 1992. 一本非常重要的参考著作,几乎包括了与最高法院有关的每件事。
- MASON, ALPHEUS T. 和 DONALD G. STEPHENSON, JR. *American Constitutional Law: Introductory Essays and Selected Cases*, 第十版. Englewood Cliffs, NJ: Prentice Hall, 1992. 一本极好的包括所有主要决定的汇编。
- OLSON, WALTER K. *The Litigation Explosion: What Happened When America Unleashed the Lawsuit*. New York: Dutton, 1991. 太多的诉讼正在降低法律的声誉。
- PELTASON, J. W. *Understanding the Constitution*, 第十三版. San Diego, CA: Harcourt Brace Jovanovich, 1991. 一部经典著作的最新版本。
- REHNQUIST, WILLIAM H. *The Supreme Court: How It Was, How It Is*. New York: Morrow, 1987. 大法官从一个局内人的角度对高等法院的运作所进行的观察。
- TUSHNET, MARK. *Red, White and Blue: A Critical Analysis of Constitutional Law*. Cambridge, MA: HARVARD University Press, 1988. 作者认为我们的基于判例基础上的法律体系是不连贯的和矛盾的。
- WELLINGTON, HARRY H. *Interpreting the Constitution: The Supreme Court and the Process of Adjudication*. New Haven, CT: Yale University Press, 1991. 作者从普通法的角度认为解释是司法主张的关键所在。

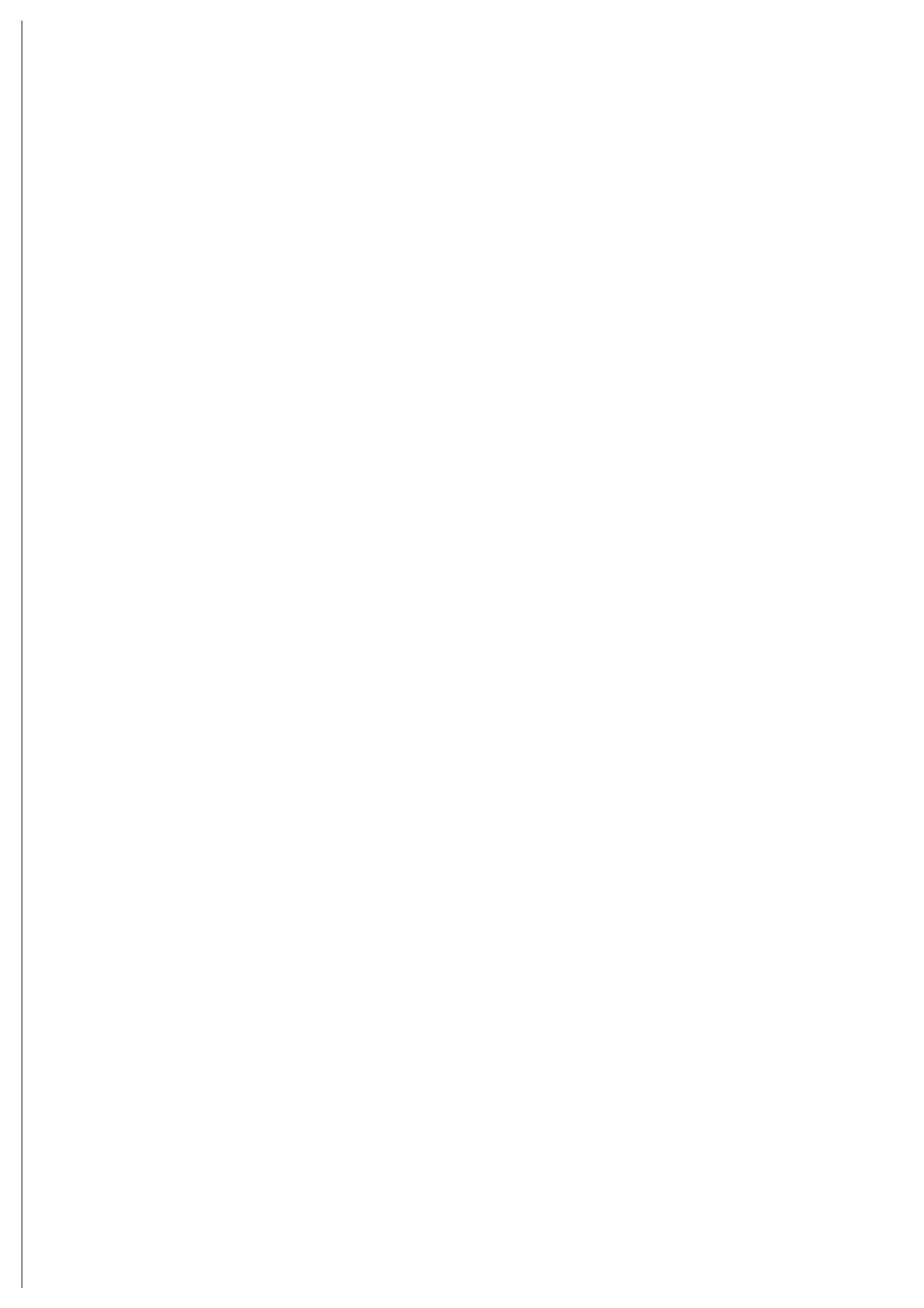
【注 释】

1. *Black's Law Dictionary*, 第六版 (St. Paul, MN: West, 1993).

2. 见 W. W. Buckland 和 A. D. McNair, *Roman law and Common Law* (New York: Oxford University Press, 1936); 以及 B. Schwartz 编 *The Code Napoleon and the Common Law World* (New York: New York University Press, 1956).
3. 一本不错的历史书是 T. F. T. Pluckett, *A Concise History of the Common Law*, 第二版 (New York: Lawyers' Cooperative, 1936); 以及 Oliver Wendell Holmes, Jr., *The Common Law* (Boston: Little, Brown, 1881).
4. 见 Melvin Aron Eisenberg, *The Nature of the Common Law* (Cambridge, MA: Harvard University Press, 1988).
5. 如果有兴趣看一下几个普通法系国家里律师的行为, 见 Richard I. Abel 和 Philip Lewis 编 *Lawyers in Society: The Common Law World* (Berkeley, CA: University of California Press, 1988).
6. Schwartz, *Code Napoleon and the Common Law World*.
7. 见 Robert A. Carp 和 Ronald Stidham, *The Judicial Process in America*, 第三版 (Washington, DC: CQ Press, 1995)
8. 对美国最高法院的评论, 见 Bernard Schwartz, *Decision: How the Supreme Court Decides Cases* (New York: Oxford University Press, 1996).
9. 见 G. Alan Tarr 和 Mary Cornelia Aldis Porter, *State Supreme Courts in State and Nation* (New Haven, CT: Yale University Press, 1988).
10. 见 Rene David, *French Law: Its Structure, Sources, and Methodology*, Michael Kindred 译 (Baton Rouge: Louisiana State University Press, 1972).
11. 见 John N. Hazard 和 William E. Butler, *The Soviet Legal System: The Law in the 1980's* (Dobbs Ferry, NY: Oceana Publications, 1984).
12. Donald P. Kommers, *The Constitutional Jurisprudence of the Federal Republic of Germany* (Durham, NC: Duke University Press, 1990).
13. 见 Christopher Wolfe, *The Rise of Modern Judicial Review: From Judicial Interpretation to Judge-Made Law*, 修订版 (Lanham, MD: Rowman Littlefield, 1994); 以及 John Arthur, *Words That Bind: Judicial Review and the Grounds of Modern Constitutional Theory* (Boulder, CO: Westview Press, 1995).
14. 1803 年的共和党并非今天的共和党, 今天的共和党是从 1860 年开始的。前者, 与那时英国的辉格党相当, 比联邦党更为自由。
15. 布莱克只是在权利法案问题是实践主义者, 而不是所有问题。
16. 有关法院, 特别是最高法院的政治角色的讨论, 见 Glendon Schubert, *Judicial Policy-Making* (New York: Scott, Foresman, 1974); Donald L. Horowitz, *Courts and Social Policy* (Washington, DC: Brookings Institution, 1977); 以及 Robert H. Birkby, *The Court and Public Policy* (Washington, DC: CQ Press, 1983).
17. 有关非学术的——并且可能是猜测的——对于最高法院法官政治观点的看法, 特别是从沃伦法院到伯格法院的转变, 见 Bob Woodward 和 Scott Armstrong, *The Brethren: Inside the Supreme Court* (New York: Simon & Schuster, 1979).
18. 引自 *The Supreme Court: Justice and the Law*, 第三版 (Washington, DC: CQ Press, 1983), p.163.
19. C. H. Pritchett, *The Roosevelt Court* (New York: Macmillan, 1948); 和 E. V. Rostow, *The Sovereign Prerogative* (New Haven, CT: Yale University Press,

- 1962).
20. 有关沃伦法院决定的很好描述,见 Archibald Cox, *The Warren Court* (Cambridge, MA: Harvard University Press, 1968); 和 Bernard Schwartz, *Inside the Warren Court* (Garden City, NY: Doubleday, 1983).
 21. 对于沃伦法院和伯格法院之间的比较和对比,见 Ronald Kahn, *The Supreme Court and Constitutional Theory, 1953 - 1993* (Lawrence, KS: University Press of Kansas, 1994).
 22. 见 D. F. B. Tucker, *The Rehnquist Court and Civil Rights* (Brookfield, VT: Ashgate, 1995); 和 Peter Irons, *Brennan vs. Rehnquist: The Battle for the Constitution* (New York: Knopf, 1994).
 23. 有关政治因素在最高法院的突然转向中所扮演的重要角色的讨论,见 Lee Epstein 和 Joseph F. Kobylka, *The Supreme Court and Legal Change: Abortion and the Death Penalty* (Chapel Hill, NC: University of North Carolina Press, 1992).

第五编 政治行为



第18章

公共政策



到目前为止,我们所讨论的每一个问题都是为考量公共政策所做的准备。我们已经考察了政治的各种输入以及政府机构对此是如何运作的。最后我们要来关注这部“机器”的输出:政策。有很长一段时间,政治科学家们极少费心去考察系统输出了什么;他们仅仅对过程感兴趣。政策的实际内容那时在他们看来是没有多大意义的。然而,随着20世纪60

年代对“相关性”的呼声,政治科学家们开始更密切地关注政策的实际内容,不久,一个新的分支领域——“公共政策”或“政策分析”,应运而生。迄今为止,大多数政治学系都将政策分析视为该学科的一个值得研究的分支。

政策是什么?

政治学家托马斯·R·戴伊指出,几乎所有的书都试图对政策一词做出界定,他自己也给出了一个精确的“政策”定义:“公共政策就是政府选择做什么或不做什么。”¹这个定义很好,但它也引发了一些问题。政府总能“选择”去做什么吗?许多政策的形成只是官僚实践中日积月累的变化结果。在大多数情况下,并没有人坐下来,清楚地指出应该做什么;政策的产生只是行政官员对事件的反应。如果我们将定义中“选择”一词去掉,而只是说政策是政府所“做”的任何事情,那么可能戴伊的定义会因此有所完善。

然而,这个定义,与表明“意图”的词的通常用法不同,也不是政策的实际作为。1995年,国会共和党主张削减老年保健医疗的开支,并将此作为预算平衡政策的一部分。他们的民主党批评者指责这会最终意味着老人普遍的(但却非常昂贵的)医疗保险计划的终结。共和党人强调他们的“意图”是要通过削减老年保健医疗,防止其破产,从而挽救老年保健医疗。哪一方是正确的?我们是否应该忽视已表达的意图?意图是否和实际运作一样,也是政策的一个组成部分?也许我们应该将政策界定为政府正在“试图”去做的事情。

在给“政策”下定义时,我们是否应该考虑“结果”?如果某一经济政策的本意是要创造繁荣,但实际上却导致了衰退,我们能说政府的政策是衰退吗?一些政策分析者将政策的结果与政策分离,将它们称为“政策效果”。但是,能把一个政策与它的后果分开吗?难道实际的结果不是对政府正在做的事情的真正界定?也许,我们可以将政策界定为政府试图要做的事情和实际发生的事情之间的一种关系。好的政策制定者会认识到政策需要不断修正以解决新问题,有些问题还可能由以前的政策造成的。这一不断修正和调整的过程可以在美国近30年的经济政策中清楚地看到。

经济政策

经济学是公共政策的基础。几乎所有的政策选择都有其经济原因,并且这些原因还经常足以导致或破坏政策。一个被设计来保护环境的政策,如果导致了工业发展的缓慢和失业的大量出现,那它就不可能持续太久。一项能源政策的目的是要鼓励从油页岩或焦油沙中提取燃料,但它的一桶石油的价格是沙特阿拉伯原油的三倍,这一政策除非政府愿意,比如说,因为国家安全的缘故,给予补助,否则很难持续下去。

在经济增长的时候,一个国家能够支付得起新的福利措施的运作,就像美国在急速发展的20世纪60年代所做的那样。在经济停滞的时候,政府就不得不削减福利开支,制定刺激经济、促进生产的政策。不管什么问题——环境、能源、福利等等——其政策都与经济连在一起。一些最糟糕的政策往往就是在决策者忘记了这一基本点的时候被制定的。因此,经济政策具有优先性,它影响着所有的其它政策。每一个政治学家在某种程度上都应同时是一个经济学家。²

政府与经济

现在,没有人会期望政府不要干预经济,即使是一个顽固的保守主义者也不会。每个人都期望政府能够促进经济的繁荣,并且,如果它做不到这一点的话,选民就会在下一次选举时对政府进行惩罚,正如1992年所发生的事情一样。³而在本世纪早期,却不是这样的情形。许多欧洲政府,还有华盛顿政府,遵循我们在第6章所讨论的“古典自由主义”的原则,奉行不干预经济的政策。然而,由于1929年经济大萧条的爆发,不干预政策使情况越来越糟,人们于是开始要求政府进行干预。

英国经济学家约翰·梅纳德·凯恩斯的一本书为此指明了道路。⁴凯恩斯认为,自由市场本身只有在伴有难以接受的高失业率的情况下才可能达到供需平衡。他提出的解决办法是政府通过投资公共工程和福利以提高“总需求”。一些人认为是“凯恩斯革命”带我们走出了大萧条。另一些人认为,富兰克林·D. 罗斯福的新政从未完全贯彻凯恩斯主义;只有二战的庞大的国防开支做到了这一点。还有人怀疑新政除了通货膨胀之外,还取得了什么持续的成就。二战以后,全世界的政府领袖,甚至那些不喜欢凯恩斯理论的人,都纷纷转向凯恩斯理论,寻求解决他们经济问题的方

法。在 20 世纪 50 年代,作为副总统的理查德·尼克松指责凯恩斯经济学是民主党的伎俩。然而 20 世纪 70 年代在白宫,尼克松却宣布他“现在是一个凯恩斯主义者”,他能够“很好地调整经济”。(实际上他没有。)

我们最主要的一些经济问题是什么?政府对这些问题的反应是什么?这需要我们考察美国自 20 世纪 60 年代以来大致所经过的一系列事件,并且注意某些问题是怎样再次发生的。

通货膨胀。直到 1965 年,美国的通货膨胀率还是很低的,但在那一年,约翰逊总统将越南战争升级,通货膨胀率也随之上升。战争开支给美国经济注入了一亿四千万美元(若考虑通货膨胀,对之进行调整以后,现在的价值相当于当时的四倍),但却没有相应数量的物品和服务可以购买。太多的美金在追逐太少的物品,这就是对需求引起的通货膨胀的经典描述。由越南战争所引发的通货膨胀呈现出自己的特色,一直持续到 20 世纪 80 年代。约翰逊总统以为他能够在战争产生较大的经济后果之前迅速而花费不多地在越南取得胜利。然而,他失败了。许多经济学家指出他本可以避免通货膨胀的最糟糕的情况,如果他在战争一开始就愿意提高税收的话。

增加税收。约翰逊总统不愿因为越南战争而要求提高税收主要是出于两个原因的考虑。第一,1964 年他刚刚在国会通过一项减税的法案;第二年又要退回去,这是件很麻烦的事情。第二,他不想向国家承认他将国家带入了一个持久而昂贵的战争之中。当约翰逊和国会终于在 1968 年改变主意,决定将税收提高 10% 的时候,已经太晚了;通货膨胀已难以消除。由此我们可以得出的教训是,如果你要卷入战争,你就必须同时提高税收;如果不这样,后果只能是通货膨胀。

收支平衡。从 20 世纪 50 年代末期开始,美国的进口大于出口。20 世纪 60 年代由战争导致的繁荣使美国处于出口难以平衡进口的贸易逆差状态。美国工业在海外大规模地投资,美国游客随意地开销。一个巨大的支付不平衡产生了。与外国货币相比,美元的价值太高了,这意味着,买外国的东西很便宜,但要在外国市场上卖东西却很困难。特别是日本的产品,占了美国市场很大的份额。美元充斥着世界,它们真是太多了。

金本位。为了制止美元的流出,尼克松总统于 1971 年切断了美元和黄金之间的联系,以使美元与其它外币的比价降低,减少流出量。实际

上,他使美元贬值了大约五分之一。然而,美元回笼了,美国的贸易和支付赤字却更加严重了。

工资—物价冻结。与此同时,尼克松将工资和物价冻结以试图消除人们对通货膨胀的恐惧心理。1971年工资—物价冻结在一开始还是很受欢迎的,但不久人们就开始抱怨利润并没有相应地冻结,商业因此获得了过度的利润。然而与工资—物价冻结相伴的更为严重的问题是,当冻结被取消时,淤积的通货膨胀的压力使通货膨胀比以往更为严重。许多经济学家认为尼克松18个月的冻结只是将通货膨胀推上了一个新台阶。一些经济学家(大多是自由派经济学家)支持对工资和物价进行控制的观点——将此称为“收入政策”——但是现在,几乎没有哪一派的经济学家愿意再做此尝试。

石油冲击。国际石油协定,像大多数国际贸易协定一样,是以美元为标准制定的。美元的贬值意味着石油输出国由他们的黑色黄金所获得的利润越来越少。20世纪60年代石油价格低得简直荒唐。作为1973年中东战争的结果之一,石油输出国组织(OPEC)成员终于能够做他们一直渴望做的事情:将石油价格提高四倍。1979年,由于伊朗的革命骚乱,他们将石油价格再次提高。世界石油的价格由2.50美元一桶涨到34美元一桶。这对世界经济的影响几乎是灾难性的。



20世纪70年代的石油短缺让这个国家知道我们对进口石油的依赖以及不断增长的油价对我们的威胁。

滞涨。20世纪70年代,出现了一个新名词——滞涨——用以描述一种新的现象:通货膨胀与经济增长的停滞并存。以前,经济学家已经发现了经济增长与通货膨胀之间有一种联系:当其中一个出现时,另一个也随之出现。在20世纪70年代,这一联系被打破了。通货膨胀突破了两位数的水平(10%或更高),但经济萎缩和失业也同时增加了。从1973年起,普通美国家庭的生活标准一直处于停滞状态。人们认为罪魁祸首是石油价格的大幅上升,它影响到经济的每一个角落,从农业到运输业,从制造业到建筑业。美国尤其受到剧烈的打击,因为美国人已经习惯了廉价的能源,他们的工业和生活方式都是基于此的。石油价格的翻番使通货膨胀到处蔓延,同时还造成了经济的大规模萧条。

利率。吉米·卡特总统试图刺激经济,但这使得通货膨胀比以前更为糟糕;1980年通货膨胀率达到13.5%,这可能导致了他谋求连任的失败。独立联邦储备委员会的成员们(由总统任命,任期四年,并且不能被解雇)试图通过“货币政策”的手段,即通过控制美国货币发行量的增加,来消解通货膨胀。委员会(也称为“联储”)能够强制银行提高或降低他们的贷款利率。高利率意味着经济增长的缓慢和通货膨胀的减弱。经济学家保罗·沃尔克(Paul A. Volcker)1979年由卡特任命为联邦储备委员会委员,1983年又被里根再次任命,他的利率调整均可成为历史记录;有一次甚至突破了20%。这剂药有极大的副作用。通货膨胀消解了,但付出的代价是自大萧条以来的最高的失业率(超过10%)。美国人意识到联储在经济生活中是多么的重要,并且开始怀疑里根经济学是否不如沃尔克经济学重要。

税收减免。同样也是为了刺激经济,里根总统求助于一种被称为“供应经济学”的手段,它关注投资和生产,而不是像凯恩斯主义政策那样关注顾客的需求。刺激供给方是肯尼迪的思路,即降低税率刺激经济增长,而最终产生更多的财税收入。过高的税收压制了投资和热情。国会吸纳了这一思路,三年中减免税收达25%。实际上,这几乎没有抵消美国纳税人因通货膨胀而遭致的“税档潜升”(指同一人须缴纳更多的所得税),他们的购买力保持不变,但是他们发现自己处于较前更高的税收档次之中。里根的税收减免的确刺激了经济,但是它也促进了另一个问题的产生。⁵

预算赤字。里根总统提交给国会的预算以税收减免和国防支出的大幅度增加而著称。他估计这将会迫使国会大幅度削减国内和福利支出。

但是国会并没有削减那么多,并且美国的联邦预算达到历史最高的赤字记录——有一次达到3亿美元。通过发行国库券,联邦政府借到了钱,并由此“挤出”了商业借贷,提高了利率。⁶ 因为利率很高,外国人发现美国是个投资的好地方,因此,实际上大部分美国预算赤字被外国投资填补了。里根和布什的赤字就像一个巨大的、开动着的真空吸尘器,在世界各地的物品和资金中扫荡。

贸易赤字。几年来,美国的消费比生产高出4%,进口大约是出口的两倍。其结果是一个巨大的外贸赤字,使得美国成为世界上最大的债务国。而这又进一步导致美国资产被外国人买下。美国人想要因此惩罚外国人,但毛病和治疗都在国内。预算赤字导致贸易赤字。治疗很简单但很痛苦:要消除联邦预算赤字,或者靠削减开支,或者靠增加税收。如果不消除,这些赤字就意味着美国经济缓慢地被外国接管。外国人卖给美国的东西比他们在美国买的东西要多得多。

预算平衡。1995年,克林顿将联邦赤字降至1亿7千1百万美元,但国会的共和党人要求速度能再快一些,到2002年达到收支平衡。每一年的赤字都被加到国债——即由联邦政府负担的总债务,当时为4兆7千1亿——里,只要国会同意提高负债额,它就可以由政府负债填补。1995年白宫的财政情况曝光,共和党在众议院议长纽特·金里奇(Newt Gingrich,来自佐治亚州的共和党人)的领导下拒绝提高负债限额,结果使联邦政府暂时破产,没钱给工人开工资,许多人被遣散回家。公众对双方都表示厌恶,最终双方妥协。然而为了平衡预算,削减赤字的手段是相当激烈的。他们的主要目标是:政府津贴计划资金(entitlements)。

谁有权利得到什么?

联邦的预算被分为两大类:可自由裁量的和强制性的。前者每年都可以被提高或降低。例如,国会可以决定增加国防开支、削减高速公路的开支。强制性开支不能被轻易地改变,这部分联邦预算要遵循以前的法定条款。强制性开支也被分为偿付国债利息(1993年为预算的14%)和“政府津贴”(1993年为预算的47%)两部分,它们共占联邦预算的60%强。偿付利息的开支是绝对碰不得的;如果它们被削减,那以后发行债券和国库券就会失去信誉和顾客。政府津贴也极难削减,因为人们已经对

它们习以为常,并期望它们成为一种权利。这些津贴和所得是由法律自动赋予的;到了65岁,你就能够获得社会保险和医疗保险;收入低于某一标准,你就能够得到食品券、抚养儿童的家庭资助和医疗补助。对于津贴开支,没有年度限制;它随着享有政府津贴人数的增加而增长。它确实在增长,伴随着在约翰逊领导下开始的、在尼克松领导下大规模展开的伟大社会计划的进行,从1963年到1983年,津贴开支翻了一番,由预算的23%上升到45%。1990年,大约一半的美国家庭领受了某种形式的补贴,平均每个家庭领受10,000美金。因为这些原因,政府津贴又被称为“无法控制的”开支。

只有一小部分政府津贴是传统的“福利”开支,大多数津贴流向了中间阶级。下面是1993年流向年收入超过20,000美金的家庭的福利项目和它们的花费:

社会保险	3.02 亿美元
老年保健医疗	1.43 亿美元
联邦公务员退休	0.39 亿美元
失业	0.35 亿美元
军人退休	0.26 亿美元
退伍军人	0.17 亿美元
农业价格补助	0.16 亿美元

下面是大部分流向收入少于2万美元家庭的项目,因此这部分可以被称为穷人的福利:

医疗补助	0.76 亿美元
食品券	0.25 亿美元
追加的保险收入	0.21 亿美元
福利和家庭补助	0.16 亿美元

从总体上讲,针对非穷人的项目的花销是针对穷人的项目开销的四倍多。若从政治现实主义的角度考虑,主要针对中间阶级的第一类预算,哪些能被削减呢?一些人认为如果我们削减“福利”开支,我们就能平衡预算。这样的削减可能还不够,并且还会增加社会中最脆弱的群体的苦难。这种福利政策是怎样产生的呢?

在20世纪60年代中期,约翰逊总统开始了他向贫穷宣战的计划,目的是要通过消除贫困创建一个伟大的社会。约翰逊长期以来一直是国会

多数派的领袖,因此他使国会几乎通过了他想要的每件事。正值计划开支增加、怨声载道之时,爆发了越南战争,这似乎要将对贫穷的战争扼杀在摇篮之中。并没有足够的钱支付逐渐增加的项目,约翰逊变得越来越不可信。许多伟大社会的计划事实上被掩盖起来或被晾在一边,销声匿迹。一些人说伟大社会从未获得生长的机会。70年代末和80年代初的保守的、传统的观念认为这项事业本质上就是不可能的,浪费金钱通常弊大于利。⁷然而,这一领域的一些专家则认为,伟大社会计划从总体上讲是成功的,它显著地减少了美国的贫困情况。保守主义者夸大了与任何福利项目相伴的无效和失误,并将真实的成就打了折扣。⁸

什么是贫穷?

但在美国,什么是“贫穷”?试图给贫穷下定义与试图给政策下定义一样棘手。美国劳工部1955年提出了一个公式,至今仍在沿用,尽管很明显它不是一个全面的定义。他们发现家庭大约将他们收入的三分之一花在食品上。劳工部因此将“贫困线”定为一般经济食品预算的三倍,通常对于非农业家庭来说为四倍。根据统计局的统计,运用这一定义,美国贫困线以下人口的百分比由1965年约翰逊向贫穷开战时的17.3%,下降到1973年的11.7%。然而,随着开始于卡特时期、扩大于里根时期的经济衰退和预算紧缩,到1983年贫困率又回升至15.2%,这在十八年间是最高的。(1992年,贫困率仍为14.5%。)黑人和讲西班牙语的美国人的贫困率在整个阶段中要高得多。超过五分之一的美国儿童处于贫困线以下。⁹

保守主义者和里根—布什计划的维护者迅速指出,这些数字并没有说明整个事实,因为劳工部的贫穷定义中没有包括由政府项目而转移给穷人的非现金收益——例如,食品券。据一个经济学家的说法,若把这一因素考虑进去,一些贫穷家庭就会被提升到贫困线之上。¹⁰换句话说,穷人会因此有所减少。

更进一步讲,在得出对贫穷的战争是成功还是失败的结论之前,我们必须在更长的一段时间内考察贫困率。1950年,美国人口的30%被归为贫困线以下。自从那时起,贫困率几乎是稳步地下降,1960到1965年下降的速度最快,这发生在向贫穷宣战的计划开始之前。用什么解释这一现象呢?从1960年到1965年,特别是20世纪60年代早期,美国的经济处于扩张状态,工作机会充足。很难判断从1965年到1973年贫困率的进一步下降是政府项目的结果,还是由于越南战争开支而引起的经济增

长造成的。



美国的贫困。一位无家可归者——不断增长的贫穷大军中的一员——露宿在纽约的一座桥下。

同样,20世纪70年代中期贫困率开始再次上升,这只能部分地归咎于反贫困开支的削减;还应该对此负责的是由石油价格和高利息率引起的经济衰退。一些人将贫困和无家可归的人的增加归咎于将许多制造业转移到海外低工资国家,这使美国工人阶级中的许多人失去了工作,并将他们推向社会的更底层。¹¹随着有着较为合适工资的工厂工作的消失,他们面对的或是低工资的服务工作(“讨厌的汉堡”)或是失业和福利。反贫穷项目并不能消除美国经济中由长期的趋势所导致的大量失业。¹²需要强调的是:大多数公共政策问题是以经济为基础的。

福利开支

食品券。在肯尼迪的领导下,食品券项目作为一个温和的尝试性计划开始于1961年,1964年在约翰逊的领导下,这一项目在全国推广。该项目一开始一年只需几百万美元,到1995年,它已上升到每年2750万美元。超过10%的美国家庭获益,每年平均得到近1,000美元。依靠食品券,人们并不能吃得很体面;每人每餐的花费大约在半个美元左右。三分之一以妇女为户主的家庭领受了食品券。

1977年,卡特政府通过减少食品券的供给将这一项目简化,领取者必须要用他们自己的钱购买打折的食品券。¹³这项政策意味着绝对贫困的人,即根本没钱的人,得不到食品券。国会改变法律,取消现金的支付,由此领取食品券的人数又大大增加。里根,引用了一个杜撰的一个年轻人用食品券购买伏特加的故事,主张严格控制领取人的资格条件,以试图消除欺骗和滥用。由此带来的问题是,一些真正贫穷的家庭也被从该项目中清除,饥饿在美国再次出现。一位白宫官员对此严厉地指出,他没有看到任何饥饿被消除的证据,相反,关于无家可归的人数大量增加的报告却越来越多。

该怎么办?食品券项目变得比预期大得多,但完全的欺骗和浪费并不是其中的主要原因。领取者以半价将食品券卖出,换得美元,购买酒和毒品,这只占该项目的极小的一部分。在美国确实有穷人。他们应该被帮助吗?完全的现金资助,有一个时期曾被卡特考虑作为食品券的替代方式,但这能够很容易地被用于非必需品,例如酒。直接的剩余物品的分发,在20世纪50年代曾小规模地实行过,20世纪80年代为了清除政府的乳酪存货(政府对乳酪农业者进行价格扶持的结果)又进行过一次,但这也太麻烦,并且容易造成污染。食品券的另一个替代形式可能是采取很多国家运用的手段:提供基本的粮食,例如面包和牛奶。然而,提供基本的食物,因为会使非穷人也受益,花销并不一定小于食品券。食品券项目可能会一成不变地继续下去,因为还没有明确的、可接受的替代方式。¹⁴

抚养子女家庭补助(AFDC)。抚养子女补助(ADC)是1935年由《社会保障法》设立的最初的“福利”项目,它向各州的项目提供联邦配套资金。很多年,大多数州或者没有ADC项目,或者只是很小的项目。然而,从60年代开始,对该项目的参与及开销增加到大约250亿美元(一半是州的,一半是联邦的)。到1993年,该项目进入大约500万个美国家庭,这些家庭的大部分是由单身母亲领导的。每个家庭平均每月获益373美元。1967年,该项目被重新命名为AFDC,同时国会强制对所有的成年领取者进行职业培训并给予金钱刺激。项目必须设立日间护理中心。实际上,这项援助的大部分都提供给了孩子无人照料的单身母亲。州要确认家里确实没有男人——如果有的话,援助就会停止——这导致清晨窥视的大量出现。保守主义者认为AFDC是保险业的丑行和“福利依赖”,它成为那些喜欢评论“福利困境”的人的最好的靶子。因为1450万领取者中的大部分不是白人,因此该问题就与为种族平等的斗争联系起来。对

“福利母亲”的攻击有时披着种族主义的外衣。

对此能做什么？毫无疑问，某种福利依赖——即依赖福利并且不想脱离它——产生了。AFDC可能也鼓励了一种随便的就将没有父亲的孩子带到这个世界上来的态度。但是，我们能够说穷人生孩子是非法的吗？应该强制节育或流产吗？一旦一个孩子出生，我们能让它挨饿吗？认识到这些问题，1973年国会开始了WIC(妇女、婴儿和儿童)计划，提高贫穷的怀孕者和哺乳期的母亲和孩子的营养，并对她们进行身体检查。这项计划的结果很好，但WIC一年得到的资金不到50亿美元，只有一半的符合条件者能够得到这项援助。1995年，国会的共和党人试图将AFDC项目的实施转给各州，由联邦提供大规模的资金支持。克林顿总统认为这种转换会对真正的需要者造成过度的伤害，因此否决了这一措施。

至少有两个因素导致了医疗补助以几何级数增长：符合条件的人数越来越多，医疗费用不断上涨。老年保健医疗尤其昂贵，因为每个人一到六十五岁就自动地符合条件，即使富人也不例外。美国社会老年人口的比例在稳步上升，而且老年人是医疗保险的最大消费群体。¹⁵

一旦医院和医生们确信能得到支付的款项时，他们就不想节约了。当不能确诊时，他们就会让患者住进医院——通常一天的花费是1,000美元——并且用最先进的数百万美元的仪器进行各种各样昂贵的检查。¹⁶一些医院扩张为医疗宫殿，一些医生因为老年保健医疗和医疗补助而致富。(具有讽刺意味的是，实力雄厚的美国医学会多年来一直进行游说，反对这种“社会化了的医学”。)1995年，医疗开支竟消耗了美国国内生产总值的15%，这部分是老年保健医疗和医疗补助的结果，它们支付了国家医疗帐单的大部分。其它的国家，开支没这么大，人口却健康得多。

华盛顿尝试了各种紧缩开支的方法。领取者要支付更多的开销以减少浪费。在医疗费及患者住院时间的长短上，医院和医生都要受到控制。收容所(Hospices)——对患者进行后期护理的机构——在老年保健医疗的范围内是允许的，因为这种护理比医院护理要便宜。一些州开始实行竞争性的投标，患者只被安排去那些标价低的医院。每种病的费用都被固定下来，超支的部分不予补偿。鼓励领取者进入护理机构。然而，每次政府紧缩医疗补助的开支，患者、医生和医院都会强烈地抱怨，并形成一一个强有力的游说集团。一些医院拒绝接收穷患者。

沉湎于政府津贴

就像抱怨天气一样,每个人都抱怨“福利困境”,但还没有人成功地将它解决。批评者说到的“福利依赖”是指一个家庭连续几代人既不能工作也不愿工作。但从更广的意义上讲,美国作为一个整体已变得“津贴依赖”了,因为现在取消或严重地削减大多数项目是不可能的。当国会的共和党人建议削减老年保健医疗时,他们的声誉因此显著下降;老年美国人已开始将这些政府津贴看作是某种神圣的东西。

对此能做什么呢?有几种建议曾被推行过。新泽西州创立了一项法律,规定救济金只给单身的福利母亲,即使她们又有了孩子。这一规定是基于一种认为一些年轻的妇女会故意生孩子以获取救济金的理论。1996年的福利改革法案将这一项目的大部分转给了州,并且规定了时间限制和工作要求。“工作福利”已被讨论了几个世纪,在20世纪90年代早期由威斯康星州州长汤米·汤普森(Tommy Thompson)实行。它取得了一定的成功但并不便宜;职业培训、儿童看护以及州对创造工作机会的补助加起来是很大一笔开支,至少在最初,高于普通的福利。从长期看,它还是有希望的,这项计划会使人们脱离福利并保持这种脱离的状态。加利福尼亚拒绝向移民者——不管是合法的,还是非法的——提供救济,但要对这样的人予以确认也很困难。社会保险号码被到处滥用,因此需要仔细地反复核对。国内的自由主义者和右翼的民兵组织都反对实行通用的身份证。对此并没有简单的解决办法。

老年保健医疗和医疗补助。这是两项巨大的政府津贴;如果要平衡预算,它们也必须承担一些削减。老年保健医疗和医疗补助都是1965年开始实行的,它们服务于几个目的。老年保健医疗是对老年人的联邦资助项目;医疗补助包括联邦和州为穷人提供的资助。它们都发展得如此迅速,以至于该项目的支持者都不得不承认必须限制救济金并严格资格条件。在20世纪90年代,这两个项目每年开支超过2个亿,并难以承受每年10%的增长速度。

克林顿总统到华盛顿时许诺要改进国家的医疗保险项目。但由他夫人所主持的大规模的研究都是为了达到双重目的:新的计划要包括所有没有上保险的美国人——大约3700万,大部分为自己工作或在小公司里任职,但同时它也要控制猛升的开支。国会否决了这项复杂而昂贵的建议。1995年,国会的共和党人以“挽救”的名义建议削减老年保健医疗,

声誉因此下降；这就好像是要取消老年美国人已逐渐依赖的一种权利。任何有关医疗保险的建议都将遭到强有力的抵制。

与此同时，俄勒冈州对它的医疗补助体系进行了试验性的改革，以试图用最少的钱实现最大的效益。医疗保险的提供者列了一个单子，包括俄勒冈要为穷人和未上保险的人支付哪些医疗费用。这个单子从最有效果的和花费最少的项目，例如阑尾切除手术开始。接下来，项目按效果逐渐减小、花费逐渐增加的顺序排列。估计当俄勒冈的医疗补助资金要花完时，他们就划一条线，对以下的项目不再支付费用。例如，嗜酒者，就不能得到对肝脏移植的资助。尽管俄勒冈的计划很有争议，但它强调了医疗保险中的一个不那么令人高兴的公理：你不能涵盖每个人的每一件事；钱并不是简单地放在那儿。这个计划也说明了州的效用，那些“民主的实验室”，不断尝试新的、具有创造性的、其它州也能效仿的途径。这又将我们带到下一个问题。

谁的项目，联邦的还是州的？ 1995年，共和党人接管了国会，他们重新提出了我们在第13章讨论过的古老的问题，哪一层政府应管理并资助这些项目，是华盛顿的联邦政府，还是各个州政府。尼克松和里根的“新联邦主义”将某些领域的行政权以“固定拨款”的形式——根据地方需要而不是华盛顿的指示帮助各州运作项目的联邦资金——转移给各州。在90年代中期，国会的共和党人以重新燃起的热情采取了这一措施。在这种情况下，转移权力似乎是个很好的主意。华盛顿政府为什么要试图管理一项以不变应万变的项目，而各州之间又有着如此大的差异呢？另外，许多州都有自己很有趣的新想法，比如上面的俄勒冈州的医疗补助计划。

五十个美国州长中有三十个是共和党人，90年代中期看起来像是实行大规模的新“固定拨款”的好时机。民主党人一般不喜欢固定拨款，担心它们是一些有价值的项目终结的开始。许多人将权力的转移只是看作“负担的转移”，即将帐单由联邦转向州一级。大多数州需要平衡预算，但没有人，至少所有的共和党的州长，想提高税收。相反，他们喜欢削减税收。这导致州的预算更加紧缩。在经济萧条时期，当对福利救济的需求增加时，会发生什么事？各州会发现他们本身的福利项目必须涵盖更多的人，而税收却在缩减。最简单的解决办法是削减救济，甚至取消整个项目。由于追加的固定拨款，联邦政府会退缩吗？这可能会使联邦预算重新回到赤字状态。对于政府津贴问题，并没有简单的解决办法。

福利与意识形态

有关福利或政府津贴的争论是激烈的意识形态的争论：保守主义者几乎一致地憎恶它，而自由主义者通常要维护它（尽管一些人承认必须对它进行改革）。¹⁷政策分析者必须将意识形态放在一边，收集对如下一些问题的真实的回答：

我们正在谈论的项目是有关福利的，还是有关政府津贴的？这两种类型有重叠的地方，但一个福利项目的关键是它的领取资格需要检验，即领取者必须根据某一标准（最典型的是收入多少，有几个孩子）证明他们是贫穷的。如果某一项目只是一项纯粹的政府津贴，比如社会保险或老年保健医疗，它在现实中怎能被削减而又不会招致其领取者在选举时的报复行为呢？

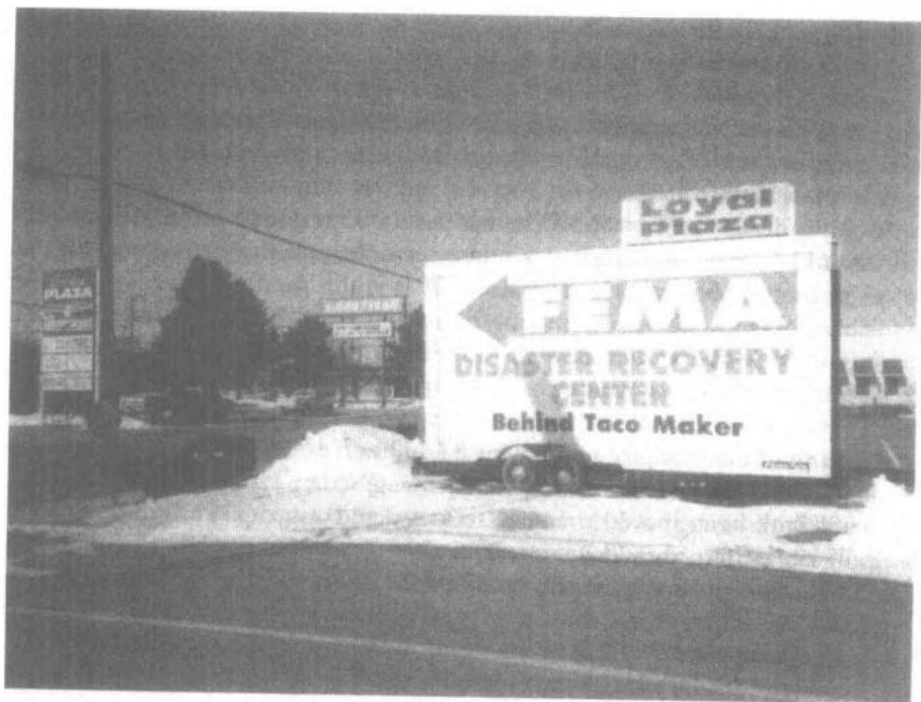
某一福利项目会产生消极的后果吗？保守主义者最大的攻击是：福利项目会产生失业、非法以及吸毒的动机。换句话说，福利，使事情更糟了。这能否被证实？在纽约，福利项目很广泛，但贫困的情况也很多。但同样是这种状态，密西西比的福利项目很薄弱，资金也不足。一次大规模的、全国范围的所有福利项目的终结——这是一些保守主义者的梦想——会迫使懒惰者工作吗？这引发了下一个问题。

贫穷是一种不幸的环境，还是一种性格的缺陷？人们贫穷是因为他们找不到工作，还是因为他们不想工作？换句话说，我和你之间的贫穷真的有差别吗？它们是否代表一种“贫穷的文化”，从而逐渐导致一种“完全的无远见”，一种对为他们的家庭和未来做准备的冷漠？如果贫穷是一种性格缺陷，正如大多数保守主义者认为的那样，那么对它就无计可施了。如果它是不幸的环境的产物，正如大多数自由主义者认为的那样，那么改变那些环境的项目就可能使人们摆脱贫穷。

多大程度上的贫穷只是因为缺乏一份好工作？提供给穷人的工作的报酬足够他们养家吗？在美国的大部分地区，人们排队寻求每小时7美元工资的工作，尽管即使一位单身母亲赚这么多钱，她还会处于贫困线以下。工厂的工作很难找，因为很多工厂已被转移至海外的低工资国家。那些要大幅削减福利的人应该说明有充足的工作，并有足够的报酬。但是穷人通常能胜任这些报酬不菲的工作吗？还是他们缺乏所需的技能？

培训能使人们摆脱贫穷吗？工作培训和再培训长期以来一直是向贫穷开战项目的一部分。¹⁸但它们发挥作用了吗？一些已接受完工作培训的人自诩提高了技能，但几乎仍然没有什么工作可以给他们。我们能够在几个月内就使阅读和数学能力很差的穷人变成熟练的技术人员吗？更深层次的根本性的问题是他们缺乏正规的学校教育，这会产生文盲和不识数的劳动力。但在美国缺乏正规的教育是学校和老师过错，还是家庭和观念的过错？自由主义者喜欢批评学校，保守主义者倾向于谴责家庭。不管站在哪种立场，你能怎样修正美国的教育体系呢？

什么是国内贫穷的国际背景？前面已经提到过，贫穷在多大程度上归因于美国的工作向低工资国家的转移？想一想去年圣诞节圣诞老人带了什么给你？这些礼物中有多少是在墨西哥、印度尼西亚或是中国台湾制造的？可能在降低消费者购买这些物品的价格的同时，海外的生产者已使上千家美国工厂关闭。那么美国人的贫穷在某种程度上是一种开放的世界经济——在这种开放的世界经济中，许多国家有更低的劳动力费用——的自然结果吗？我们应该对这些商业封锁我们的边境，以增加国内的就业机会吗？如果我们这样做，许多美国人的生活会受到影响——



大多数公民会说，削减联邦政府，但不是那些帮助我们的项目，比如由联邦紧急事务管理机构(FEMA)来协调的对洪水灾民的救助。这里树立的是一块指向一处减灾救灾中心的路标。

他们的衬衫、一次性打火机和录像机会更贵,因此他们只能买得少一些——但其他的美国人会由于新的工厂工作而摆脱贫穷。而我们太平洋对岸和墨西哥的贸易伙伴会变得非常生气,并通过抵制美国产品进行报复,因此别的美国工厂又会关闭。那么,从平衡的角度讲,贸易保护主义是否值得呢?

这些都是我们必须提出的一些问题。简单的意识形态的途径,不管是自由的,还是保守的,通常对付的是结果而不是原因。在意识形态占支配地位的地方,原因的声音很难听到。

结论:政府应该有多大?

我们仅仅简单地涉及了公共政策的几个较突出的领域。我们还能加上能源、环境、教育、国防、司法公正以及更多的东西。但我们也能归结为一个问题:政府在这些领域的干预应该扩张吗?我们究竟想要政府有多大?¹⁹

美国的回答是保持小政府,并对政府权力的扩张持怀疑和批评的态度,但我们也意识到我们在经济、能源规划、环境保护等领域需要政府的干预。我们还很难决定我们想要多大的政府。美国人需要各种形式的政府干预,但新法律的墨迹未干,我们就又开始批评政府拙劣的工作。由于担心她的老年保健医疗被削减,一位年老的美国妇女告诉采访者:“不要让政府插手老年保健医疗!”欧洲人一般不受这种分裂人格的困扰;他们大都认可政府需要扮演一种主要角色,并努力适应这一事实。²⁰

这种对政府角色扩张的反对可能有助于维持美国的长期优势。政府的项目有一种膨胀的倾向,官僚制具有一种固有的低效率,终止一个已建立的项目是完全不可能的。政府的项目变得如此庞大和复杂以至于政府官员甚至不知道正在发生什么,更不知道怎样控制它。正如政治学家艾拉·沙坎斯基(Ira Sharkansky)所说的,“所有的现代国家都是福利国家,所有的福利国家的政策都是不连贯的。”²¹因此,在扩张政府项目的时候谨慎行事,这可能是明智之举。

建议读物

BARTLETT, DONALD L. 和 JAMES B. STEELE. *America: What Went Wrong?*

- Kansas City, MO: Andrews & McMeel, 1992. 两位一流的记者发现政府正在以所有其他人为代价,资助那些富人和有权的人。
- BLANKENHORN, DAVID. *Fatherless America*. New York: Basic Books, 1995. 没有父亲是美国许多贫困和犯罪发生的根源。
- GALBRAITH, JOHN KENNETH. *A Journey Through Economic Time: A Firsthand View*. Boston: Houghton Mifflin, 1994. 一流的经济学家将外行的人们引入一场丰富的但却清晰的对于什么事情出了问题的讨论。
- GANS, HERBERT J. *The War Against the Poor: The Underclass and Anti-Poverty Policy*. New York: Basic Books, 1995. 一位顶尖的社会学家对 Charles Murray 等人的观点所作的自由主义的反击。
- KAUS, MICKEY, *The End of Equality*. New York: Basic Books, 1992. 一种用大规模的公共工作机会取代福利的自由主义建议。
- KRUGMAN, PAUL. *Peddling Prosperity*. New York: Norton, 1994. 一位经济学界的新秀对流行的、简单化的经济改革药方所作的严厉批评。
- MARMOR, THEODORE R., JERRY L. MASHAW 和 PHILIP HARVEY. *America's Misunderstood Welfare State: Persistent Myths, Enduring Realities*. New York: Basic Books, 1992. 克服大量模糊的、错误的信息,对福利所做的剖析。
- MEAD, LAWRENCE M. *The New Politics of Poverty: The Non-Working Poor in America*. New York: Basic Books, 1992. 美国的贫穷已和过去有很大的不同,需要通过工作福利使人们脱离贫穷。
- MURRAY, CHARLES. *Losing Ground*. 十周年版. New York: Basic Books, 1995. 这是关于福利会使事情更糟这一经典保守主义观点的再版。
- SOWELL, THOMAS. *The Vision of the Anointed: Self-Congratulations as a Basis for Social Policy*. New York: Basic Books, 1995. 保守的黑人经济学家兼专栏作家对胆敢为穷人说话的自由主义精英的尖锐批评。

【注 释】

1. Thomas R. Dye, *Understanding Public Policy*, 第七版 (Englewood Cliffs, NJ: Prentice Hall, 1992), P.2.
2. 对最近美国经济史的一种批判性看法,见 Hobart Rowen, *Self-Inflicted Wounds: From LBJ's Guns and Butter to Reagan's Voodoo Economics* (New York: Times Books/Random House, 1994).
3. 见 Douglas A. Hibbs, Jr., *The American Political Economy: Macroeconomics and Electoral Politics in the United States* (Cambridge, MA: Harvard University Press, 1987).
4. John Maynard Keynes, *The General Theory of Employment, Interest, and Money* (New York: Harcourt, Brace, 1936).
5. 一位里根的拥护者认为里根经济学是起了作用的,见 Robert L. Bartley, *The Seven Fat Years: And How To Do It Again* (New York: Free Press, 1992).

6. David P. Calleo, *The Bankrupting of America: How the Federal Budget Is Impoverishing the Nation* (New York: Morrow, 1992).
7. 对伟大社会计划的最有代表性的攻击是 Charles Murray, *Losing Ground: American Social Policy, 1950 - 1980* (New York: Basic Books, 1984).
8. 见 Sar A. Levitan, *Programs in Aid of the Poor*, 第六版 (Baltimore: Johns Hopkins University Press, 1990).
9. 对儿童贫穷的研究, 见 Frank J. Macchiarola 和 Alan Gartner 编 *Caring for America's Children* (New York: Academy of Political Science, 1989).
10. Martin C. Anderson, *Welfare: The Political Economy of Welfare Reform in the United States* (Stanford, CA: Hoover Institution Press, 1978).
11. 对黑人工人工作的逐渐减少所进行的极好讨论, 见 William Julius Wilson, *The Truly Disadvantaged: The Inner City, the Underclass, and Public Policy* (Chicago: University of Chicago Press, 1987).
12. 有关贫困率随失业率的升降而变化的资料, 见 David T. Ellwood, *Poor Support: Poverty in the American Family* (New York: Basic Books, 1988).
13. 对卡特内阁在福利改革方面所取得的成就与失误的深入分析, 见 Laurence E. Lynn, Jr. 和 David deF. Whitman, *The President as Policymaker: Jimmy Carter and Welfare Reform* (Philadelphia: Temple University Press, 1981).
14. 对食品券的简要评论, 见 Barbara A. Claffey 和 Thomas A. Stucker, "The Food Stamp Program," 载 Don F. Hadwiger 和 Ross B. Talbot 编 *Food Policy and Farm Programs* (New York: Academy of Political Science, 1982).
15. 有关美国医疗保险支付的问题, 见 Joseph A. Califano, Jr., *Radical Surgery: What's Next for America's Health Care* (New York: Times Books/Random House, 1994).
16. 见 Rosemary Stevens, *In Sickness and in Wealth: American Hospitals in the Twentieth Century* (New York: Basic Books, 1989).
17. 一位自由主义学者承认许多福利项目并未起作用, 但他发现结婚是对付贫穷的最好方式之一。理由是: 它使两个人的收入集中到一个屋檐下, 见 Christopher Jencks, *The Homeless* (Cambridge, MA: Harvard University Press, 1994).
18. 自由派的克林顿政府的劳工部长敦促进行职业再培训以提高技能。见 Robert Reich, *The Work of Nations: Preparing Ourselves for 21st Century Capitalism* (New York: Knopf, 1991).
19. 有关美国政府扩张的重要历史, 见 Robert Higgs, *Crisis and Leviathan: Critical Episodes in the Growth of American Government* (New York: Oxford University Press, 1987).
20. 有关这方面的比较分析, 见 Francis G. Castles, *Families of Nations: Patterns of Public Policy in Western Democracies* (Brookfield, VT: Ashgate, 1993).
21. Ira Sharkansky, *Wither the State? Politics and Public Enterprise in Three Countries* (Chatham, NC: Chatham House, 1979), p.7.

第19章

暴力与革命



许多政治学的教科书讨论系统和稳定,一些书甚至将政治系统描绘成加好了油的、从不会出故障的机器。但另一方面,随手拿起一张报纸,你就会发现上面充满了暴力和革命。几年以前,政治学家们开始批判他们学科中的许多静态的取向,并开始将他们的注意力转向故障和动乱。系统研究方法被认为是不完善的,如果它不能解释对世界造成巨大损害

的暴力以及经常的流血事变。

学者们有时候会忽略发生在他们自己后院的冲突和暴力。由于1965—1968年的黑人暴乱,学术界突然重新发现了在美国还有暴力存在。² 很多人并没有把暴力看作是反常的情况,而是和黑人激进分子H.拉普·布朗一道,认为“在美国暴力跟草莓派一样普遍”。同样,当20世纪90年代初,南斯拉夫各民族开始大规模相互残杀时,欧洲人也惊奇地意识到,他们也并未免于暴力的侵害。

系统故障

政治系统能够而且确实会出现故障。³ 事实上,当今世界上的大多数国家都遭受过或正在遭受“系统的故障”,主要表现为大规模的暴乱、国内战争、革命运动、军事政变以及不同程度的独裁政府的专制。独裁已不是一小撮阴谋家独自就能达到的;它们是系统崩溃的结果,从而允许一个虽然小但却组织良好的群体——通常是军事组织——接管政权。这就是为什么它对废除一个残暴的军事政权没有任何助益。一些政权会犯下很大的罪行,这是很真实的情况;阿根廷、智利和危地马拉仅仅是因为对左派的轻微怀疑就杀害了上千人。但是这些军事政权是怎样获得权力的呢?为什么系统的故障在这些国家反复出现?如果我们要理解这些骇人的事件的话,这是必须提出的更深层次的问题。

故障的根源是合法性的消蚀。合法性是国民对政权的一种感觉:它的统治是正确的,它应受到普遍的服从。合法性高的地方,政府只需要极少的警察;合法性低的地方,它们就需要得多些。例如在英格兰,人们大部分遵守法律,警察的数量很少,并且大多不带武器。而在北爱尔兰,恐怖分子直到最近还在用炸弹和子弹杀人,因为一个人口较多的少数民族认为政府是非法的。在这里警察全副武装,不列颠的军队带着自动武器和装甲车巡逻。北爱尔兰的内战已夺去了3,200多人的生命。

作为征兆的暴力

暴力——暴动、大规模的罢工、恐怖分子的爆炸以及政治暗杀——这些本身并未表明革命即将来临。实际上,对严重的国内骚乱的最通常的反应根本不是革命而是军事接管。暴力转而可以被看作是政府有效性和合法性消蚀的表现。可能骚乱并不会导致什么大事发生;可能新的领导



人会使国家平静下来,鼓励它,并开始对付引起骚乱的问题,就像富兰克林·D. 罗斯福在 20 世纪 30 年代所做的那样。但如果政府很笨拙,如果它只是试图压制不满的话,那么它只能使事情更糟。1932 年,第一次世界大战的退伍军人组成“索取退伍补偿金大军”,要求支付前期的退伍军人津贴,以使他们度过由经济萧条所造成的大规模失业的难关,但他们被麦克阿瑟(MacArthur)将军所领导的军队驱散。公众对退伍兵所受到的粗暴对待产生了激烈的反应,这几乎是决定性地使得整个国家在那年秋天的选举中反对赫伯特·胡佛总统的当选。

国内的暴力既是灾难性的,同时也可以提供一定的信息。它说明并非所有的事情都进行得好,还有某些群体,出于绝望或犯罪的动机,会触犯法律以造成某种改变。当面对这些国内骚乱时,一个政府的第一反应就是压制它,并惩罚一小撮“激进分子和闹事者”。可以肯定,确有一些煽动者要故意挑起事端,但人们愿意卷入其中的事实应给当权者一个信息:什么事情出了问题。在 1968 年民主党的全国大会中,芝加哥的警察狂暴地攻击那些赶来抗议越战的人——以及很多只在错误的时间偶然来到这个错误的地方的人。大会没有理会那些抗议者,提名休伯特·汉弗莱为约翰逊总统的副总统,但他失利了,主要是因为他对战争持一种模糊的立场。暴乱显示民主党在最重要的事件上失去了其政策的连续性,而这正是四年前使约翰逊获得选票的原因,因为当时他说他不会使这个国家卷入战争。民主党人应该倾听抗议者的意见而不应对之置之不理。

尽管我们可能很痛恨暴力,但我们不得不承认,在某些情况下,它也有助于其目的的实现。整个美国,特别是国会,对市中心贫民区黑人的境况极少关注,直到 20 世纪 60 年代末,一系列的暴乱使美国城市的真实情况显露出来。死亡和破坏很恐怖,但看起来还没有其它的方式能够唤起媒介的、公众的和政府的注意。暴乱在这种情形下“发挥了作用”;也就是说它引发了改进美国的逐渐衰退的城市的一次巨大的——如果不是很成功的——努力。当美国在里根—布什时代“忘记”了市中心贫民区的时候,新的暴动扮演了一个强有力的提醒者的角色。

南非的白人少数派政府过去常常自豪地宣称其对黑人游击队的俘获和杀害。南非的安全力量是有效力的,但事实是成千上万的年轻的南非黑人愿意拿起武器反对白人专制政权,这向比勒陀利亚政府表明了某种态度。数十年来,当权的国民党一直告诉它的支持者,黑人(占这个国家人口的 75%)将仅保持他们已有的空间(占国土的 13%)。直到最近,南非政府一直不愿与黑人对话;它希望他们只是服从。⁴然而,不断增加的暴力事件迫使政府开始新一轮的对话,这将给予占人口大多数的黑人选

举权并建立全民普选政府。

暴力的类型

并非所有的暴力都是一样的。不同的思想家以不同的方式对暴力进行分类。其中最好的分类之一是政治学家梅登(Fred R. von der Mehden)所做的,他将暴力分为五种一般的类型。⁵

原生型(Primordial)。原生型暴力产生于基本的社会群体之间的矛盾冲突——种族的、民族的,或宗教的——这些都是人们与生俱来的。黎巴嫩的多方战争以及索马里的部族冲突都是原生型暴力的典型。但原生型暴力并不必然地局限于世界的发展中地区,这样的对抗也出现在魁北克、西班牙的巴斯克以及北爱尔兰,这有些类似于新教和天主教之间的宗族世仇。

分裂型(Separatist)。分裂型暴力,有时是原生型冲突的产物,它的目标是相关群体的独立。20世纪60年代末,伊博人曾试图从尼日利亚分离出去,建立他们的新国家比夫拉,但他们在一场长期的、昂贵的战争中被打败了。与之相反,1971年,孟加拉人却成功地从巴基斯坦分离出去,建立了他们的新国家孟加拉国。1991年,克罗地亚和斯洛文尼亚也取得了战斗的胜利,从南斯拉夫分离出去。另外在欧洲,巴斯克人、布列塔尼人和科西嘉人都进行过分离运动。

革命型(Revolutionary)。革命型暴力旨在推翻或取代现存政权。1979年尼加拉瓜桑地诺民族解放阵线将索摩查推翻,同年伊朗国王的垮台,1975年前葡萄牙殖民地安哥拉和莫桑比克的独立,都是成功的革命型暴力的例子。直到最近,中美洲和南非还有持续的革命型暴力的情形。梅登将此归结为“反革命”暴力,即更为保守的群体对革命性的努力的抵制——例如,萨尔瓦多右翼的所做所为。今天恐怖的最突出的形式,汽车炸弹,也可归于革命型暴力这一类。

政变型(Coups)。通常,政变从本意上是反革命的,其目的在于阻止令人恐怖的革命接管。政变几乎总是军事性的,尽管军队通常与关键的文官集团有联系并从他们那里获得支持,就像1964年巴西的政变那样。大多数政变并不卷入过多的暴力,至少在一开始是这样。军队的坦克包围总统官邸,总统被迫辞职并通常流亡,一位将军作为总统接管政权。有

些政变直到最后也不会流血。但当军事力量仍感觉到左翼的反对时,它有时会变得不理智,进行合法的屠杀。1973年政变之后,智利军政权杀害了大约10,000人。⁶1976年军事接管后,大约有15,000名阿根廷人“消失”。20世纪70年代和80年代,危地马拉的军事统治者因为怀疑他们反对现政权,杀害了大约100,000市民。在拉丁美洲,政变之后的反革命恐怖比革命所进行的任何事情还要充满血腥味。一旦一个国家已发生了一次政变,它就会有另一次这样的机会。一些国家陷入“普力夺主义”(praetorianism)之中——这因古罗马执政官的护卫军而得名——然后要花几个世纪才能回到文官统治。⁷政变的发生,部分地是因为传统的政府机构——政党、议会和行政部门——极端软弱,从而给军队留下机会,迫使其或者接管,或者面对不断增加的混乱。

问题型(Issues)。有些暴力不适合这些类型中的任何一种。由某一特定的问题所引发的暴力是一种兼容的类型,并且一般说来不像其它类型的暴力那样具有致命性。反越战的抗议,20世纪60年代末美国和法国的大学生罢课,偶尔对核武器工厂或导弹基地的暴力抗议,以及由某些经济问题而引起的激愤,这些都是由某一或某些问题所引发的暴力的例子。在失业情况不断恶化而物价又飞速上涨时,处于社会低层的巴西人有时会袭击并抢劫超市。法国的农民会拦截西班牙制造的卡车并烧毁它,因为他们认为是它切断了他们的生计。1976年,南非索韦托镇的黑人学生抗议在学校里必须学习南非荷兰语;警察为此枪杀了数百名学生。这可能就是由问题所引起的暴力和革命的暴力之间的分野,因为如果问题变得足够严重,警察的镇压足够残暴的话,对一个事件的抗议就会演变为一次革命的浪潮。

所有这些类型——人们还会想到其它的——都具有专断的倾向。⁸某些情形符合不只一种类型。有些以一种类型开始,但升级为另一种类型。但是,没有哪一个国家,即使是一个高度发达的国家,会完全免于某种暴力的滋扰。

变革是引发暴力的原因

许多作者已在某一社会所要经过的变革中发现了引起国内骚乱的根本原因。纯粹的传统社会,具有长期确立的权威模式和简单但有效的经济,它们是不太容易惹上暴力的麻烦的。人们像他们的祖先那样生活,并不期望太多。同样,现代的、先进的社会,具有理性的权威类型和生产性

的经济,也极少有暴力发生。就是在两种状态之间,现代化正在冲击和颠覆传统社会,这时,暴力是最有可能发生的。⁹处于现代化进程中的社会,已经脱离了一个具有传统的稳定性的世界,但还未到达具有现代的稳定性的新世界。在这样的社会中,每件事都在变化——经济、宗教观念、生活方式以及政治体系——这使得人们焦虑、困惑,并寻求暴力的行动刺激。

经济的变革是最使人不安的。有关经济变革的最令人担心的事情是发展可能和贫困一样危险。伟大的法国社会学家德·托克维尔在上个世纪就观察到,“尽管路易十六统治时期是君主政体下最繁荣的时期,但这一极度的繁荣却加速了1789年革命的爆发。”¹⁰为什么会这样?有几个原因。当人们一直很贫穷并受到压制时,他们对未来没有希望;他们的生活很悲惨,但很平静。当事物发展了,他们会开始想象一个更好的将来;他们的理想被唤醒了。不再满足于他们目前所拥有的一切,他们想迅速地改善现状,甚至超过正在增长的经济所能提供的速度。但糟糕的是,在经济繁荣的时代,一些人致富的速度会超过另一些人,这就会引起嫉妒。某些群体会感觉到被经济变革抛弃了,由此变得极度怨恨;马克思主义者称之为“阶级对抗”。革命的情绪,通常不是在穷人中间产生的,而是在那些被克兰·布林顿(Crane Brinton)称之为“感觉受到政府的限制、束缚和烦扰的富人”之间形成的,政府妨碍了他们取得更快发展的权利。¹¹

不断上升的期望。考察经济增长对一个社会有什么影响的途径之一是将它用图表示出来。在图19.1中,实线代表一个处于现代化进程中的社会的实际的经济变化——通常是向上发展的。虚线代表人们的期望。在一个仍处于传统状态的社会中——图的左边——实际的情况和人们的期望都很低。但随着增长的开始,期望值开始上升,并且快于实际的经济发展速度。然后,可能会出现某种情况导致经济衰退——欠收、主要出口商品的价格下降,或太多的外债——同时,期望受挫。在人们想得到的东西和人们能得到的东西之间的大缺口突然张开了。¹²用丹尼尔·勒纳(Daniel Lerner)的话说,“期望—收益比”变得无法弥合,从而产生一种由“不断增加的受挫感”所引起的“革命”。¹³

这在一个国家的发展过程中是一个极度脆弱的时期。叛乱和革命可能爆发。最根本的问题,正如T. R. 格尔(Ted Robert Gurr)所强调的,并不是贫困本身而是“相对剥夺”。¹⁴非常穷的人很少造反,他们太忙于供养他们的家庭。但一旦人们填饱肚子,他们就会开始四处张望,并注意到一些人正过着比他们好得多的生活。这种相对剥夺感会引起他们的愤怒、

暴力,以及偶然的革命的发生。有意思的是,格尔的发现与托克维尔和布林顿是一致的:革命的到来通常是在事物变得更好的时候,而不是在他们变得更糟的时候。

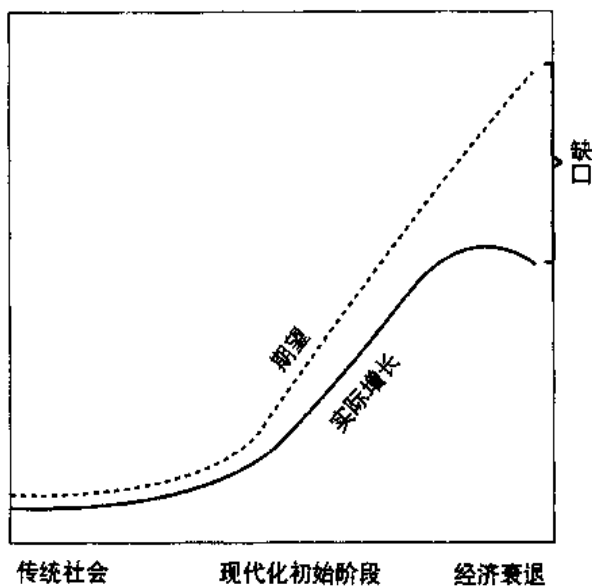


图 19.1 期望曲线

其他经济变革也会引起不安。人类学家 E. R. 沃尔夫 (Eric R. Wolf) 已经指出,从简单的生计农业向依赖于市场、地主、银行家的现金农业的转变使许多农民破产,将他们从平静的生活中拖出,推入革命的进程。按照沃尔夫的观点,在墨西哥、俄罗斯、越南、阿尔及利亚以及古巴,正是农业经济现代化为这些国家的以农民为基础的革命的成功铺平了道路。¹⁵可以肯定的是,经济的变革并不是对一个处于现代化进程中的社会的惟一的压力。基于世袭的职位而无大众参与机会的政治体系也会过时。随着经济的发展,教育水平在提高。人们开始更加意识到“自由”、“民主”这样一些抽象的观念。特别是在知识分子和受过教育的精英中间,会滋生一种对统治这片国土的专制主义的愤怒。农民憎恨这种体制是因为他们受到了经济上的压榨,但城市的知识分子对它憎恨则是由于它压制了权利和自由。亨廷顿认为,正是这两个因素的融合——农民的“人数”和知识分子的“大脑”——造成了革命。¹⁶

革 命

革命是一种快速的、剧烈的系统变革。变革在这里意味着将旧体系与它的精英一起抛弃。一种小规模或温和的变革,使系统保持完好无损,这是改革,但不是革命。一些政权,为了平息大众的不满,声称他们要进行一场革命,但变化绝大部分只是装装门面而已。

沮丧是一回事,革命是另一回事。人们可能会对这件事或那件事不满意——农民对农产品的价格不满意,知识分子对自由的缺乏不满意,商人对腐败不满意,等等。但如果没有组织来将他们的不满集中起来,可能也不会发生太多的事情。骚乱和不满本身并不会导致一个政权被颠覆;要使这种事情发生,组织是绝对必要的。在一项对巴西人的政治态度的研究中,彼得·麦克多诺(Peter McDonough)和安东尼奥·皮纳(Antonio Lopez Pina)发现了“大量的对专制政权的没有渲泄的不满”,但这是“自由流动”的怨恨,并未被特别的引导至对军管政府的反对。他们指出,“因为缺乏组织性的替代方式,反抗更可能以冷淡和漠然的形式体现出来”。¹⁷

前面我们考察的一些因素可能会导向暴力——暴动和罢工——但没有组织,它们就不会发展为革命。谁来提供组织?对于这个问题,我们应转向对知识分子角色的考察。

知识分子和革命。对于事物的现存状态,知识分子几乎是哪里都有不满,因为他们接受过高层次的教育,了解各种各样的想法,他们中的一些人是理想主义者。牧师、教师、律师、记者以及其他一些和思想打交道的人与批评现行体制有一种职业性的利害关系。如果每件事都很完美,那就不会有太多可说可写的东西了。知识分子,虽然通常经济状况还不错,但很少有很富有的。他们通常憎恶那些比他们富有,但没他们聪明的人——比如商人和政府官员。

这些因素使一些知识分子——但绝不是全部或是大多数——产生一种詹姆斯·比林顿(James Billington)所称的“革命的信念”,即相信目前的体制能够被某种更好的东西所取代。¹⁸根据比林顿的观点,革命开始于这种“人们思想中的火花”,这是最初的也是最重要的。平民、普通的工人和农民,很少对知识分子的抽象的意识形态感兴趣(参见第6章);他们想要的是更好的物质条件。但正是知识分子的意识形态上的坚定信念为革命运动提供了使他们团结在一起的粘合剂、他们为之奋斗的目标和一个领

导阶层。

一个很有意思的事实是,20世纪的大部分革命运动都是由受过教育的人发起并领导的。列宁,是一个地方教育官员的儿子,是一个富有智慧并受过高层次教育的人。毛泽东参加创立了中国共产党,而他是北京大学的图书管理员。菲德尔·卡斯特罗和他最初的游击队员的大部分都是法学院的毕业生。他们中还有一位医生——著名的切·格瓦拉(Che Guevara),1967年试图在玻利维亚发动革命时被杀害。秘鲁“光辉道路”游击队的领导人是一位大学教授。伊朗反对国王的革命领袖都是在宗教上或是学术上受过训练的知识分子。

革命性的政治战争

很多人说起“游击战”,但这是一种用词的不当和冗余,因为“游击”只是西班牙语“小战争”的意思。应让我们感兴趣的不是伏兵和尖竹钉的使用,而是与之相伴的政治行为。这两者结合起来,才等于革命性的政治战争,伯纳德·福尔(Bernard Fall)将此描述为“为建立一个控制民众的、竞争的体系”的斗争。福尔是研究越南问题的专家,1967年在越南触雷身亡,他强调行政管理是革命性战争的关键。“当一个国家被颠覆时,它并不是被打败了;而是它处于超出行政管理的状态之中。颠覆从字面上讲,是在行政管理前面打上一个负号。”¹⁹

在福尔所进行的研究中,包括20世纪50年代初处于法国统治下的北越和60年代初处于美国统治下的南越,他发现共产党在全国大部分地方,在他们正在推翻的政权的鼻子底下收税。占领的权力,不管是法国的还是美国的,其在装甲护卫下开过村庄的能力欺骗了他们自己;这并不代表行政上的控制,行政上的控制可能掌握在反抗者手里。福尔认为,对军事硬件的强调是一个巨大的错误,因为这贬低了人的因素。

越南的反叛者能够超越政权进行控制有几个原因。首先,他们能够和人民紧密地打成一片,这是法国人和美国人未能做到的。事实上,在两次越战中,反共派和外国白人联手,这件事注定他们的努力要失败。法国和美国并没有现成的政治一揽子计划可以兜售给这些地方。甚至西贡的统治者也很难和他们自己国家的人民打成一片。吴庭艳和后来的西贡政府是由越南中北部的天主教徒控制的,他们和越南南部的佛教徒有很大的心理距离。西贡的官员居住在城市,他们讨厌被派往各省和农民一起工作。而这恰恰是共产党的长处。

可以肯定,恐怖在革命性的政治战争中发挥着作用。但越南村民对

这样的恐怖事件的恐惧并不一样,因为恐怖的对象是有选择的,它的目标是那些外来人。对于很多农民来说,越共的做法就是对那些与外国勾结者的未经法律批准的惩罚。美国人使整个村庄消失,那才是恐怖。用炸弹进行轰炸,那可没有任何的选择性。

反叛者正耐心地建构一种网络以取代现有的政权,而占领者和政府则焦急地试图用武力获得合法性。对平民的杀害使更多的人同情游击队并加入其中。政府对武力的过分依赖销蚀了它对这个国家进行领导的脆弱的道义主张。福尔极力主张:

美国应该在越南证明自由世界是“更好”的,而不是它能更有效地杀害人民。如果我们能够劝使十万越共投降到我们这一方,因为我们所要进行的社会改革比别方要好,那就是胜利。所以,即使越共在军事或技术上完全失败,那也是我们自己的目标的部分失败——这是我们自己的失败,是我们亲手造成的失败,事实正是如此。²⁰

一些批评家怀疑美国人民和领袖是否知道我们在越南正在反对什么。我们正在打一场军事战争而我们的对手正在打一场政治战争,并且最终政治比军事更重要。一位美国官员在调查一个仍在冒烟的村庄废墟时说:“不幸的是,为了拯救这个村庄,我们不得不摧毁它。”一些观察家以此类推,警告美国不要对海地和波斯尼亚进行干预。²¹

革命的几个阶段

在一本1938年出版的,后来成为经典的小书中,哈佛大学历史学家克兰·布林顿提出一种理论,认为所有的革命都要经过相似的阶段,就像一个人的身体要经过一次疾病的几个阶段一样。²²在17世纪40年代的英国革命,1776年的美国革命,1778年的法国革命和1917年的俄国革命中,布林顿发现了下述一些粗略的共同点。

旧政权的腐朽。政府瘫痪,税收增加。人民不再相信政府;事实上,政府也不相信自己。知识分子将他们对现政权的忠诚转向一种建设中的理想化的体系。所有这些都发生在经济通常处于上升的态势,但却激起不满和嫉妒的时候。

革命初始阶段。委员会、网络组织、基层组织或阴谋集团成立,要为推翻旧政权而献身。人民拒绝交税。政治僵局形成,并且无法解决,因为

隔阂太深。政府调出军队,但产生了事与愿违的效果,因为军队开小差,人民又因此被更进一步地激怒了。最初取得权力很容易,因为旧政权已将自己置于破产的境地。人民因此欢呼雀跃。

起初,温和派接管政权。那些反对旧政权但仍与之有联系的人凭借背景或所受的训练控制着支配权。他们开始进行温和的、中间道路的改革。这些变革对于革命分子中的极端主义者而言是不够的;他们指责温和派胆小,要和旧政权的力量妥协。温和派是“好人”,他们不够残忍,无法压服这些激进分子。

极端主义者接管政权。由于比温和派更加残忍,组织得更好,并且确切知道他们想要什么,极端主义者取代了温和派,将革命推向顶点。每一样旧东西都被摧毁。人们要按照这些极端分子试图煽动建立的新的、理想的社会标准,成为“好”人。“坏”人要在恐怖的统治下受到惩罚。即使是革命同志,如果认为要脱离正确的路线,也要受到枪决:“革命吞噬了它的孩子。”整个社会看起来好像疯了一样,布林顿将它比喻为生病时的高烧状态。

“热月”结束恐怖统治。终于,社会无力再折腾了。人民到达一个转折点,他们渴望安顿下来,使经济重新运行,享受个人的安全与快乐。他们感到革命已经足够了。即使是极端主义者也对革命感到了厌倦。这时,“热月”开始了——这是以法国大革命之后的那个月份命名的,在那个月里,极端主义者罗伯斯庇尔自己上了断头台——布林顿将其描述为高烧过后的渐愈。通常会有一个独裁者,将类似旧政权的专制统治终止,接管政权,恢复秩序;而大多数人对此已不在意了。

个案研究:伊朗

虽然写于两代人以前,布林顿的《革命的分析》一书今天还有用途。伊朗革命的展开就像它的参与者读过布林顿的手稿一样。²³伊朗的经济迅速发展,特别是在1973—1974年石油价格上涨了四倍以后,但其经济的发展是不平衡的。一些人很快变得很富,这激起了嫉妒、腐败和通货膨胀蔓延。许多受过教育的伊朗人开始反对国王的政权;学生们尤其憎恶国王对自由的压制。同谋者的组织网络形成了,他们聚集在流亡海外的阿亚图拉·霍梅尼的画像周围,以清真寺作为他们集会的地方。到1978年,开始有大规模的暴动,动用军队镇压暴乱只是激怒了更多的伊朗人。

军队开始开小差。国王一直憎恶民主和大众的政治参与,他依靠其恐怖的萨瓦克秘密警察,但即使他们也不能再遏制革命的爆发。1979年1月,国王离开,霍梅尼回到伊朗。



原教旨主义革命者在德黑兰街头举行反对美国和卡特总统的示威活动

在国王离开之前,他任命了一个温和的革命党人巴赫蒂亚尔(Bakhtiar)来领导政府,但被国王选中这个事实却葬送了巴赫蒂亚尔,刚刚回国的阿亚图拉立即成为伊朗实际的权力拥有者,他用巴扎尔甘(Bazargan)取代了巴赫蒂亚尔,巴扎尔甘也是一个温和派,但他从未和国王有过关联。但巴扎尔甘的政府并无太大的意义,因为实际的权力属于霍梅尼的革命委员会。1979年9月,激进的伊斯兰学生,对国王被允许进入美国非常愤怒,他们占领了美国大使馆,开始了著名的持续一年多的“人质危机”。巴扎尔甘意识到他没有权力,辞职了。

伊朗穆斯林的极端分子,完全献身于霍梅尼,他们接管了政权。1989年年老的霍梅尼死了以后,伊朗终于平息并稳定下来。²⁴没有一场革命会永远地持续下去;所有的革命都必须或早或晚地建立某种正常的状态。伊朗热月的最后组成部分将是重新建立与美国的外交关系。

革命之后

颇具讽刺意味的是,革命最大的问题不是它们使事情转变得太多,而是当革命结束时,事情的转变很少。革命表现出一种持久的倾向:推翻一种形式的专制,又用另一种形式取代它。在一个世纪多一点的时间里,法国的国王被拿破仑取代,他让自己加冕称帝,管理一个警察国家,这个国家所控制的事情比国王在他们的统治下所进行的控制还要全面。俄国沙皇的不完全的专制主义被斯大林主义取代。菲德尔·卡斯特罗推翻了畸形的巴蒂斯塔政权,古巴的经济发展也因此迟缓。

革命有什么好处?听了西蒙·玻利瓦尔(Simon Bolivar)的论调,人们可能会对之深感失望。玻利瓦尔是南美的解放者,他曾说过,“一个推动革命的人就如同在大海里跋涉。”一般而言,革命的结果都不会太好。(只要你接受了这一论断,你就在某种程度上变成了一个保守主义者。)

但美国的情况怎样呢?我们难道不是将我们1776—1781年与英国的斗争称为革命战争吗?解决此问题的一个办法是指出它不是一次真正的革命,因为它不是一种要重新塑造美国社会的努力。事实上,它的一些最伟大的领袖都是殖民地社会里的富有而杰出的人物。他们只想推翻英国的统治,而不想将整个社会颠覆。美国的斗争更多的是一场独立战争而不是革命。极端主义者从未取得过控制权,也没有出现任何恐怖统治的时期。大约10万名亲英分子,仍为英国人的殖民地居民,只是动身离开,很多去了英国国王给他们的在加拿大的新不伦瑞克和新斯科舍的土地。

另一方面,已故著名思想家汉娜·阿伦特(Hannah Arendt)认为美国的斗争确实是一次革命,并且可能是进行过的惟一的全面的革命,因为只有它以一种新的自由的建立而终结,而不像其它的革命那样以专制告终。²⁵按照阿伦特的观点,对于美国革命者来说,有件幸运的事是他们不必对付那些使法国革命者烦扰的棘手的“社会问题”。美国很富有,并且财富的分配还平等。美国的斗争并未受到贫穷问题的牵制,因此它能专注于建立一个公平的、持久的宪法,规定权力的制衡和政治自由。美国革命的高明——或者在某种程度上是运气——之处是它是一次纯粹的政治的而不是社会的事件。美国不需要断头台,因为没有贵族阶级的头要砍。它也不需要罗伯斯庇尔那种类型的煽动者,因为没有暴民需要煽动。而法国革命,深深地陷于这些社会事务之中,成为一次流血的混乱,并以独

裁告终。在阿伦特看来,它并不是一次真正的成功的革命,因为它没有像美国革命那样,以自由的建立而终结。

在法国大革命发生后的两个世纪里,它仍在引起争议。几乎没有人不加任何批评地庆祝它,很多法国保守主义者憎恨它。大多数法国人为它最初的思想上的推动力——自由、平等、博爱——而骄傲,但很多人承认它走错了道路,它变成了流血和独裁。这里的大问题是这是一个偶然事件——革命落入极端分子和狂热分子手中——还是革命过程所固有的,从而使失败不可避免。²⁶大多数严肃的学者目前正为不可避免的观点辩护。

在俄罗斯,对于1917年的布尔什维克革命,也会问到这一问题。列宁,一位理智而精明的人,死于1924年。如果他活着,社会主义会选取一条更为人道、不那么残忍的道路吗?历史学家罗伊·麦德维杰夫(Roy Medvedev)对斯大林进行严厉的抨击,并强烈主张将共产党带回到“列宁主义”的模式,这意味着一种较为民主的体制。

革命的衰退

自二战以来,全球已经经历了一次革命的浪潮,但现在这股浪潮正在消退。革命,在20世纪60年代很流行,但在70年代却产生了一种坏名声。到80年代,很多激进的国家都试图退出他们的革命体系。还没有一个革命产生了良好结果的正面例证。苏联和中国,曾是许多革命者的榜样,承认他们正处于经济困境之中,并且正试图转向一种更为开放的市场体系。几个东欧国家轻而易举地脱离了社会主义。然后,共产主义自己在苏联失败了。在非洲,安哥拉、莫桑比克和埃塞俄比亚等革命的共产党国家也使他们的体系自由化并向西方的资本主义国家寻求援助。

最恐怖的事件发生在东南亚。越南,经过与美国的残酷战争,1975年在共产党的领导下实现统一,是世界上最贫穷的国家之一。成千上万的越南“船民”冒着公海和遇到泰国海盗的危险离开他们饥饿的国度。令人失望的是,几乎没有哪个国家愿意接受他们。1995年,越南的经济转向世界市场,和美国建立了外交关系。在古巴,菲德尔·卡斯特罗继续坚持声称他的政权是革命性的。在尼加拉瓜,1990年进行的一次自由选举将仍追求社会主义体系的革命的桑地诺民族解放阵线选下了台,而代之以一个民主的联盟。

还有极少数大规模的革命运动仍在为推翻他们声称的使国家处于贫困和不公正的政权而斗争。在秘鲁,由激进的学生组成的“光辉道路”还

在进行游击战争,虽然它的领袖已经被捕。²⁸他们仍遵循着毛泽东的革命经验。在菲律宾,共产党领导的新人民军,产生于一个由富有的种植园主所统治的社会的可怕的贫困之中,他们控制着农村的很多地区并且经常伏击巡逻的军队。²⁹这些运动都是由对于不公正的极大的愤怒和强烈的感受所激起的。

请注意革命已经取得胜利的国家 and 革命仍在进行的国家之间的区别。后者的运动仍具有理想主义色彩并且坚信,革命胜利后,会带来一个更好的社会体系。革命是基于这样一种信念,即通过取得国家权力,一个真正的做事的政权能够改造社会,使它公正、公平和繁荣。这种感觉会在一个不公正的和苦难的社会中产生。但取得了权力之后,革命政权发现,使一种经济体制运行起来比他们想的要困难得多。很多年,有时是几个世纪,他们谴责资本主义。

但事情并没有变好,革命的国家就会看到自己落后了。中国人在邓小平的领导下,中国转向市场经济和吸引外资。



这幅面向地拉那主广场的壁画的意思是“阿尔巴尼亚人民都是革命英雄”。它试图培养这样一种信念,即阿尔巴尼亚的历史是坚定不移地朝着共产主义前进的。

西欧是20世纪80年代一个很有影响的例子。法国在1981年选举了一个社会主义者的政府,许诺要改造社会。还没问一问钱从哪来,密特朗的政府就雇佣了几千名新的国家雇员;提高工资、津贴和假期的时

间,并使许多工业和银行国有化。很快,社会党人的计划导致了通货膨胀和骚乱,密特朗由此撤回它,采纳了中间派的政策,更多地关注市场而不是政府。法国人民喜欢这一方向,再次使密特朗当选。知识分子随着变革的推进所进行的争论可能更重要。法国的知识分子近一个世纪以来,一直沉溺于马克思主义、社会主义和革命。由于密特朗,他们有一点感到这些是怎样走入了歧途的。在一次思想浪潮中,法国的知识分子抛弃了左翼的立场,重新发现了市场、自由资本和资本主义的发展。法国知识分子的影响远播国界之外,因此他们的转变在第三世界和欧洲其它地方都产生了一种波浪式的效应。例如许多在巴黎的非洲学生,在20世纪80年代获得的看法与早先几个时代非常的不同。(例如,红色高棉的波尔布特就是20世纪50年代在巴黎的一名学生。)

革命思想的关键在于它能使人感到重构社会是可能的。没有这一点,就不会有人愿意惹麻烦进行革命。当发现重构社会导致可怕的困难和贫穷的后果时,革命的梦想就破灭了。这难道意味着我们再也看不到另一场大规模的革命浪潮了吗?不一定。在这个世界上还有大量的不公正,这会引发愤怒。而愤怒,正如汉娜·阿伦特所指出的,将会导致革命。³⁰

怎样做才能避免革命呢?答案很简单但很难实行:进行改革以终止蕴育革命的不公正。秘鲁和菲律宾所进行的土地改革、波斯湾沿岸所进行的自由选举都会消解甚或使这些国家的革命运动终止。但地主并不愿放弃他们所拥有的财产,并且他们在政治上是有权力的。波斯湾周围的统治者担心如果实行民主的话,他们会失去他们的财富和权力。在实践中,改革很难进行。

例如在南越,美国不断地敦促西贡政权进行大范围的土地改革以将农民从共产党的游击队那里争取过来。但地主不会让土地改革的议案通过,因为他们中的许多人要从佃农那里收取很高的地租。如果他们当初放弃他们的土地,他们可能还会挽救他们的国家;而事实与之相反,他们失去了全部。由此得到的启示是:在革命的感情被牢固树立以前应进行改革,在问题变得危险以前阻止它的发展。

共产主义在苏联和东欧

我们时代的较为引人注目的现象之一就是苏联、东欧共产主义的失败。

如同革命的早期阶段一样,一个共产党政权的生命的最危险的时刻

是当它试图要改革自己的时候。共产党国家的改革与非共产党国家的改革一样困难,苏联在勃列日涅夫统治时期,情况已变得很糟,但大众的不满直到戈尔巴乔夫时才爆发出来。



直到1991年,在莫斯科克格勃门前竖立的是捷尔任斯基的塑像。在这张照片拍摄的三个月之后,被摧毁了。

东欧的共产党政权试图通过许诺进行改革来安抚愤怒的人民。但进行一半的改革是不够的,并通常使事情更糟。例如,1989年在捷克斯洛伐克,迅速发展起来的公民论坛运动将一个由共产党政权所推荐的新内阁轰下了台。经过大规模的上街游行抗议,公民论坛获得了一个非共产党人的内阁,这就是捷克总统瓦茨拉夫·哈维尔(Vaclav Havel)所称的“天鹅绒革命”。能将自己置于破产的境地而至终结。

面对这样的期望,不彻底改革是不可能的,因为只要你让人们批评它,他们就会要求取代它。¹¹

建议读物

ANDRAIN, CHARLES F. 和 DAVID E. APTER. *Political Protest and Social Change: Analyzing Politics*. New York: New York University, 1995. 两位一流的思想家阐明了价值和信仰在煽动市民骚乱过程中所起的作用。

CHALIAND, GERARD. *Revolution in the Third World: Currents and Conflicts in A-*

- sia, Africa, and Latin America, 修订版. New York: Penguin, 1989. 法国专家对30次革命所做的研究。
- COLBURN, FORREST D. *The Vogue of Revolution in Poor Countries*. Princeton, NJ: Princeton University Press, 1994. 对二战以后22次革命的简要但却有趣的回顾和比较。
- DEFONZO, JAMES. *Revolutions and Revolutionary Movements*. Boulder, CO: Westview Press, 1991. 导致革命的历史与社会的因素。
- DIAMOND, LARRY 和 MARC F. PLATTNER 编 *Nationalism, Ethnic Conflict, and Democracy*. Baltimore, MD: Johns Hopkins University Press, 1994. 这是一本关于我们所处时代的某些较为危险的趋势的起因和对策的论文集。
- GILBERT, DENNIS. *Sandinistas: The Party and the Revolution*. New York: Blackwell, 1988. 对尼加拉瓜革命政权的意识形态及组织结构所作的全面研究。
- GOLDSTONE, JACK A., TED ROBERT GURR 和 FARROKH MOSHIRI 编 *Revolutions in the Late Twentieth Century*. Boulder, CO: Westview Press, 1991. 运用分析革命的理论框架对目前十一种情形所作的剖析。
- GREENE, THOMAS H. *Comparative Revolutionary Movements: Search for Theory and Justice*, 第三版. Englewood Cliffs, NJ: Prentice Hall, 1990. 通过个案比较建立一种分析框架的有趣尝试。
- SCHAMA, SIMON. *Citizens: A Chronicle of the French Revolution*. New York: Knopf, 1989. 对法国大革命怎样变得疯狂所作的批判的、保守的, 但却是学术上的分析。
- SEDERBERG, PETER C. *Fires Within: Political Violence and Revolutionary Change*. New York: HarperCollins, 1994. 本书摘选了一些革命理论与具体例子。
- TARAZONA-SEVILLANO, GABRIELA. *Sendero Luminoso and the Threat of Narcoterrorism*. Westport, CT: Praeger, 1990. 本书揭示了秘鲁革命与毒品贸易之间的联系。
- WOOD, GORDON S. *The Radicalism of the American Revolution*. New York: Knopf, 1992. 作者认为偏离正轨即意味着革命。

【注 释】

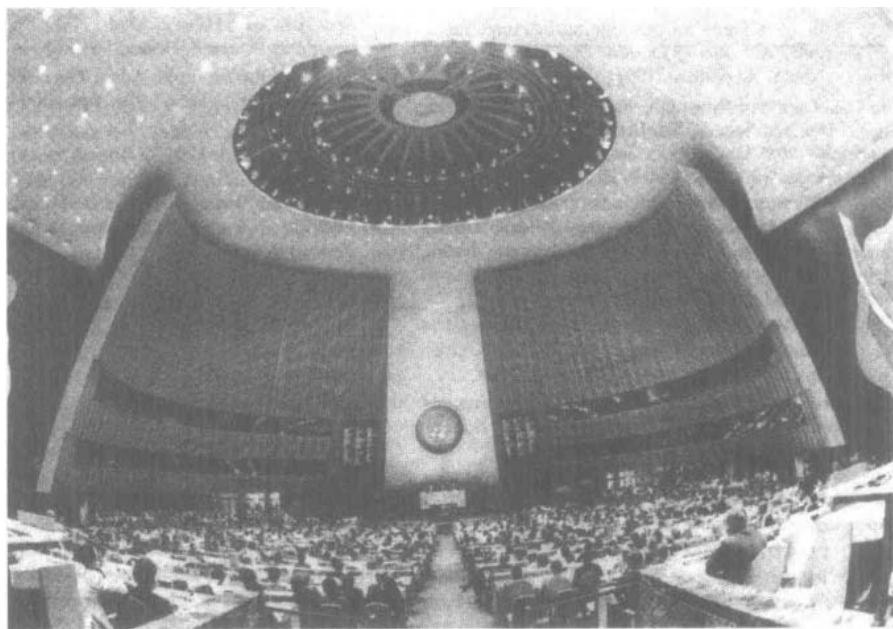
1. 最初的也是最好的将系统理论与革命整合起来的尝试是 Chalmers Johnson. *Revolutionary Change* (Boston: Little, Brown, 1966).
2. 约翰逊总统任命了一个委员会专门研究暴乱, 其报告非常有助于进一步的学术研究。见 *Report of the National Advisory Commission on Civil Disorders* (New York: Bantam, 1968); 以及 Hugh Davis Graham 和 Ted Robert Gurr 编 *Violence in America: Historical and Comparative Perspectives* (New York: New American Library, 1969).
3. 对于系统崩溃的权威研究, 见 Juan J. Linz 和 Alfred Stephan 编 *The Breakdown of Democratic Regimes* (Baltimore: John Hopkins University Press, 1978).

4. 有关南非所面临的压力,见 John D. Brewer 编 *Can South Africa Survive? Five Minutes to Midnight* (New York: St. Martin's, 1989).
5. 这一讨论引自 Fred R. Von der Mehden, *Comparative Political Violence* (Englewood Cliffs, NJ: Prentice Hall, 1973), 第 1 章。
6. 见 Pamela Constable 和 Arturo Valenzuela, *A Nation of Enemies: Chile Under Pinochet* (New York: Norton, 1991).
7. 对“普力夺主义”的全面讨论,见 Eric A. Nordlinger, *Soldiers in Politics: Military Coups and Governments* (Englewood Cliffs, NJ: Prentice Hall, 1977).
8. 一些作者将一种被称为“无目的的暴力”包括进来,代表一种自发的、无组织的暴乱,例如在突然停电或贫民发泄对警察的不满时对商店的掠夺。
9. Samuel P. Huntington, *Political Order in Changing Societies* (New Haven, CT: Yale University Press, 1968), 特别是 pp. 32 - 71.
10. Alexis de Tocqueville, *The Old Regime and the French Revolution* (Garden City, NY: Doubleday Anchor, 1955), p.169.
11. Crane Britton, *The Anatomy of Revolution*, 修订版 (New York: Vintage Books, 1965), P.250.
12. 这一说法是由 F. LaMond Tullis 提出的,见 *Politics and Social Change in Third World Countries* (New York: Wiley, 1973), 第 12 章。
13. Daniel Lerner, "Toward a Communication Theory of Modernization," 载 Lucian Pye 编 *Communications and Political Development* (Princeton, NJ: Princeton University Press, 1963), pp.330 - 33.
14. Ted Robert Gurr, *Why Men Rebel* (Princeton, NJ: Princeton University Press, 1970).
15. Eric R. Wolf, *Peasant Wars of the Twentieth Century* (New York: Harper & Row, 1969). 另一部强调农民是革命的基础的著作是 James C. Scott, *The Moral Economy of the Peasant: Rebellion and Subsistence in Southeast Asia* (New Haven, CT: Yale University Press, 1976).
16. Huntington, *Political Order in Changing societies*, p.241.
17. Peter McDonough 和 Antonio Lopez Pina, "Authoritarian Brazil and Democratic Spain: Toward a Theory of Political Legitimacy" (为 1979 后在匹兹堡召开的“拉丁美洲研讨会”上提交的论文), pp.57 - 58.
18. James H. Billington, *Fire in the Minds of Men: Origins of the Revolutionary Faith* (New York: Basic Books, 1980).
19. Bernard B. Fall, "The Theory and Practice of Insurgency and Counterinsurgency," *Last Reflections on a War* (Garden City, NY: Doubleday, 1967), p.220. 这篇文章第一次出现在 *Naval War College Review*, April 1965, 它是 1964 年 12 月 10 日福尔在海战学院的讲话的翻版。
20. Fall, "This Isn't Munich, It's Spain," *Last Reflections on a War*, p.234. 最早发表于 *Ramparts*, December 1965.
21. 参见,例如 Adam Garfinkle, "Into the Shooting Gallery," *The National Interest* 42 (Winter 1995/96), 117 - 20.
22. Brinton, *Anatomy of Revolution*.

23. 对于伊朗革命的评论,见 Richard W. Cottam, *Iran and the United States: A Cold-War Case Study* (Pittsburgh: University of Pittsburgh Press, 1988).
24. Shireen T. Hunter, *Iran after Khomeini* (Westport, CT: Praeger, 1992).
25. Hannah Arendt, *On Revolution* (New York: Viking Press, 1963), 特别是第4章“Foundation I: Constitution Libertatis.”
26. 即使在两个世纪之后的1989年,要找一位官方的历史学家来解释法国大革命还是一种政治行为。法国政府想要将大革命作为一种统一的象征来庆祝,防止激进的和保守的学者接受温和的 Francois Furet——一个前马克思主义者——所得出的保守的结论,认为革命必定要“脱离控制”。见 Francois Furet, *Interpreting the French Revolution* (New York: Cambridge University press, 1981).
27. Roy Medvedev, *Let History Judge: The Origins and Consequences of Stalinism*, 修订版 (New York: Columbia University Press, 1989).
28. Simon Strong, *Shining Path* (New York: HarperCollins, 1993).
29. 见 Gregg R. Jones, *Red Revolution: Inside the Philippine Guerrilla Movement* (Boulder, CO: Westview Press, 1989).
30. Arendt, *On Revolution*, pp. 61 - 110.
31. Nicholas D. Kristoff, “How the Hard-liners Won,” *New York Times Magazine*, 12 November 1989.

第20章

国际关系



主权之外的政治

国际政治和我们一直在研究的国内政治有很大的不同。国内政治一般发生在一个主权实体之内——我们称之为国家（“state”或

“nation”)——而国际政治发生在这样的实体之间。主权,如我们在第1章所探讨的,意味着在你自己的地盘上做主子,它在一个国家内的法律地位是至高无上的。这个概念产生于16世纪,那时候,专制主义的君主们正在巩固他们的统治地位,并为之寻找法律上的依据。¹ 主权是在一个国家里居于统治地位的力量。犯罪、叛乱以及分裂等因素在理论上都要受到主权的控制或压制,当然现在,主权的行使者不再是国王,而是国家的政府。主权还意味着外国的势力不能侵入和干涉你们国家的事务;他们能及的范围——又是在理论上——应在你们的边界处停止。

这些都是理论。在实践中,并没有什么事情有这么明确。仅仅因为一个国家具有法律上的主权并不必然意味着它真正能控制自己的地盘。20世纪80年代可怜的黎巴嫩就是一个明证:它的领土被国外势力占领着(叙利亚、以色列,以及几个阿拉伯或伊斯兰组织),它的软弱的政府由友好的外国力量支撑着(美国、法国和意大利),它无法阻止它的几个政治、宗教性的私人军队之间的暴力冲突。与此同时,在欧洲的主权国家之间,却有了更多的和平与秩序,它们建立了“共同市场”。它们一致同意在布鲁塞尔的欧盟首脑会议上通过谈判和政治手段解决它们的经济差异。

进一步讲,主权阻止外来干涉的观点是站不住脚的。小国、穷国通常要受到大国、富国的控制和影响。阿富汗在苏联的占领下很难说是一个主权国家,在美国监视下的中美洲小国也不是。一些加拿大人声称,美国的经济和文化的渗透是如此强烈以至于他们已丧失了他们的部分主权。同样,在波斯尼亚,主权又有什么意义呢?

当然,“主权”这个词还是有一些用处的。在国家主权确立的地方,它确实能带来国际和平,大多数国家声称已做到了这一点。到目前为止,在很大程度上,国家仍在做它们想要做的事情。1995年当法国重新开始核试验的时候,澳大利亚和新西兰没有任何办法来阻止它,尽管它们进行了强烈的抗议。这正是主权在起作用。

在一个主权实体内,是有——或者至少应该有——法律存在的。如果你对某个人不满,你不必把法律攥在自己手里。你只要把那个人带到法庭。在国际关系中,方式几乎是相反的:将法律操纵在自己手里——通过军事力量的使用或威胁——是很常见的。通常也没有其它的办法可用。

国内政治和国际政治之间的这一重要的差异有时会使一个领域里的熟练的实践者在进入另一个领域时颇感困窘。约翰逊总统是国内政治的专家;不管他想从国会得到什么,他都能得到。但他却无法使瘦小的胡志明转变态度,因为胡是他自己的地盘上的老板。在国内对于约翰逊来说起作用的方式——交易、威胁、劝说——在国际上通通软弱无力。有些人

认为正是尼克松在国内政治中使用了国际政治的“肮脏的伎俩”，导致了水门丑闻和他的下台。尼克松确实是个聪明的国务活动家，他同时密切了与苏联和中国的关系。但在处理微妙的国内问题时，他的不正当的和秘密手段的使用都使他惹上了麻烦。国际政治并不仅仅是国内政治的扩大。没有一个世界主权来建立规则和权威，国际政治要混乱和复杂得多。

权力和国家利益

由于缺乏在大多数国内环境下奏效的主权，国际关系更多地依赖权力。已故著名政治学家汉斯·摩根索认为权力是国际政治的基本要素，理想主义者忽视它是很危险的。² 没有足够的权力，一个国家就无法生存，更不要说在一个骚动的世界里取得统治地位。人们的头脑里应具有这样一种观念，即权力(power)和强力(force)是不同的。强力是特定的军事力量的使用，权力是一个国家实现其目的的更为一般的能力。权力包括军事的、经济的、政治的和心理的因素。³ 权力是很难计算的。中央情报局的所有部门花了几百万美元想要计算出各个国家到底有多少权力。权力的某些因素——例如一个国家的地理、自然资源、人口和经济——是有形的或可计算的。但一些最重要的因素——例如一个国家的军事能力、其政治体系的效能和其心理上的决断力——是无法获悉的，除非这个国家被卷入一场战争。战争会对哪一方更有权力提供答案——但要付出一种可怕的代价。

在这种情况下，国家一般地要谋求它们的国家利益，即在世界事务中对整个国家有益的东西。这使得国际政治从本质上讲就是自私的，国家很少像圣徒一样行动。国家会表现出宽容大度和利他主义，但这经常带有一种加强他们国际权力和声望的目的。对于停止1994年卢旺达那场恐怖的流血事件，这个世界几乎没有做什么事情；大约有50万人被屠杀，远远超过了在波斯尼亚发生过的类似的事情。卢旺达地理位置偏僻，既无战略上的，也无经济上的意义，只有法国派了一些维和部队，因为法国希望扮演一个对中非拥有统治和保护权力的角色，它与那里有很强的经济联系。

国家利益可以被分为主要的和次要的、暂时的和永久的、特殊的和一般的以及互补的和冲突的。主要的国家利益是指有可能威胁到一个国家的存在的利益，比如苏联在古巴布置的导弹。当一个国家觉察到一种对其主要利益的威胁时，它通常会走向战争。次要的国家利益通常较为遥远并且不那么紧急。例如，美国在一种没有国家限制或侵扰的开放的世

界石油供应方面拥有利益。对于它们次要的利益,国家更愿意通过谈判和妥协的方式解决争端,尽管军事行动也可能变得很必要,就像1991年对伊拉克的战争。请注意在这场战争中有多少国家将它们的国家利益看作是互补的。许多阿拉伯国家在海湾战争中和西方站在了同一边。互补的国家利益能够促成结盟。当国家利益冲突时,就如同俄罗斯对塞尔维亚人的支持,会导致国家的分裂。暂时的利益是某一特定时期的利益,比如在20世纪80年代伊拉克对伊朗的战争中,美国对伊拉克的支持。战争一结束,美国外交对此的理解就不同了,它们之间的互补利益减少了。永久的利益要持续几个世纪,比如美国对西半球以外保持敌对的权力。特殊利益关注于某一单独的问题。比如日本对美国的贸易壁垒。一般利益则是对人权的普遍尊重。

两个国家,即使是联盟,也很少有一致的国家利益。人们所能希望的最好的情况是它们的利益是互补的。例如,美国和阿尔巴尼亚,在反对塞尔维亚“种族清洗”这一点上,它们可能有一种共同的利益,但美国的利益是一种一般的、暂时的、次要的利益,它关注人权和地区的稳定。阿尔巴尼亚的利益是一种特殊的、永久的并且可能是主要的利益,它要建立一个大的阿尔巴尼亚,包括阿尔巴尼亚人口占大多数的、由塞尔维亚人控制的科索沃。我们的利益在某一阶段有可能是相同的,但我们一定不要将阿尔巴尼亚的利益误认为美国的利益。

有时很难预料另一个国家将怎样界定其国家利益。他们以不同的眼光观察事情。在20世纪90年代,匈牙利和西方非常合作,期望加入北约组织。但在1994年,当美国和法国打算进行空袭以控制塞尔维亚人在波斯尼亚的军事暴行时,匈牙利阻止美国的预警飞机使用其领空。一个美国人看到这一拒绝会感到很疑惑,“难道他们不想加入我们的队伍吗?”一个匈牙利人看到这一拒绝会说,“我们将不得不和塞尔维亚人生活几个世纪;边界对我们来说是一种主要的、永久的利益。大约四十万匈牙利人作为事实上的人质生活在塞尔维亚人控制下的伏伊伏丁那。美国人没有提供任何保护的保证,但他们期望我们加入他们战争的行动之中。很抱歉,这不是一笔很好的交易。”(随着危机的过去,预警飞机很快得以重新部署。)

外交官的工作在于发现并发展互补的利益,从而使两个或更多的国家能够一起合作。(外交工作若做得更好些,1994年匈牙利和美国之间的利益分歧预先就会有所征兆。)通常,国家有一些利益是互补的,而另一些利益是冲突的,就如同北约成员国在阻止苏联的威胁上是合作的,但在谁将领导联盟的问题上却产生了摩擦。法美关系也是这样一种情形。当然在国家利益完全冲突的时候,是不可能合作的。外交家的职责就在

于将情形挑明,并想办法将危害减到最小。在这种情况下不要失望;国家利益是会转变的,今天的敌人可能就是明天的盟友。

在任何一种情形下界定国家利益都是困难的。知识分子和消息灵通人士可能提出完全相反的国家利益的定义。例如,鹰派分子在20世纪60年代认为共产主义在东南亚的胜利将会动摇美国的国防、经济和政治利益。其他人则认为越南是一块遥远的沼泽地,对我们没有任何重要性。20世纪90年代,美国人在波斯尼亚是美国的国家利益所在,还是那只是一种试图阻止人们互相打仗的愚蠢的举动这一问题上争论不休。你怎能判断出什么时候一种真正的国家利益处于危急之中?

可行性与国家利益连在一起;权力是其中的连接物。一种不可行的策略——你的权力不足以实施你的计划——注定是一种糟糕的策略。如果权力的类型对于环境是不适当的(例如,用直升机和大炮对抗越南或阿富汗的民族主义;用空中力量阻止一次有三方参加的内战),那么你就在实施一项不可行的策略。

为什么会有战争?

对于为什么会有战争这个问题,已有很多论述。大多数思想家同意战争有很多起因,不仅仅只是一个。尽管非常粗略,但关于战争起因的理论可以被分成两大基本阵营——微观的和宏观的,前者关注于个人的、小的近期目标,后者关注所有国家及其互动关系的、大的远景目标。⁴

微观理论

微观理论主要以生物学和心理学为基础。它们试图解释战争是人类遗传的侵略性的结果。几百万年的进化已使人们成为战争者——以获取食物、保卫他们的家庭,以及守卫他们的领土。在这一点上,人类和许多动物没有区别。⁵大多数人类学家愤怒地反驳这种生物决定论,他们认为原始的人类表现出各种各样的行为——一些是具有侵略性的,而另一些不是——这只能由文化来解释。具有心理学取向的作家则研究领袖的个性,哪些东西使他们走上这条道路,他们怎样取得自己对民众的控制,并且具有一种将民众带入战争的能力。⁶

生物学和心理学的理论提出了一些见解,但却难以解释战争。如果人类天生地具有侵略性,那么为什么国家不总是处于战争之中?在不同

的领袖的领导下——这些领袖肯定存在着心理上的差异,国家怎么还能进行长时间的、连续战争——俄罗斯和土耳其在黑海周围的战争以及阿以战争?生物学的和心理学的途径可以提供一些战争的基本原因,但却不是直接的起因。人类确实具有一种侵略性,但在什么环境下它会表现出来?对于这个问题,我们应求助于宏观理论。

宏观理论

宏观理论主要以历史学和政治学为基础。他们主要关心权力和国家的目标。国家,而不是个人,是主要的行为者。在他们能扩张的地方,国家就会扩张,正如德国中世纪向东的推进、美国人的“天定命运”(manifest destiny)、英帝国的壮大,以及苏联对东欧和阿富汗的接管。只有与之相抵的权力才可能阻止扩张的趋势。一个国家,如果害怕邻国的壮大,就要加强它的国防或结成联邦以抵销邻国的权力。许多国际行为都能用这两句格言做一解释:“为和平而备战”、“敌人的敌人是朋友。”政治领袖对于国家利益和权力几乎有一种自觉,并会采取行动去增强它们。⁷对权力的追求会导致战争还是和平?对此也有两种主要的理论。

势力均衡。最古老的和最常见的理论认为当几个国家增强他们的国家权力并组成联盟、相互平衡的时候,和平就会出现。想要扩张的会受到遏制。几个大的相对的和平阶段——从1648年威斯特伐利亚和约到由法国大革命(1792—1814)所引发的战争,从1815年到1914年第一次世界大战的开始——都是欧洲的权力相互平衡的时期。一旦平衡崩溃,就会发生战争。

权力等级。有经验的分析者们已对势力均衡理论提出了质疑。首先,因为对权力的计算就很成问题。因此,不可能知道什么时候权力是平衡的。其次,一些作者指出,和平阶段发生在权力失去平衡的时候,国家从权力的角度讲,按等级次序排列。每个国家都知道它处在什么位置。而在转型时期,当权力等级的界线模糊时,国家就将进入战争,大的战争之后会有一个确定的结果,这时会出现和平,因为相对的权力很清楚。⁸如果这个理论是正确的,那么要取得一种精确的势力均衡就是一件错误的事情了;这将导致战争,因为参与的国家会认为它们有一个很好的取胜机会。

错觉

一些思想家将微观的和宏观的途径结合在一起,关注于“想象”或“感觉”,并认为它们是战争的关键。⁹心理学和权力角度的分析都与此有关,但又都是不完全的。并不是真实的情况(这很难知道)而是领袖所意识到的情况,促使他们决定战争还是和平。看到另一个国家的敌意和高级武器的发展,他们经常会有错觉,而将自己的行为看作是防御性的,只是要跟上武器的发展而已。约翰·肯尼迪认为苏联的导弹能力远远超过我们,因此他迅速提高了美国的导弹生产能力。而实际上苏联是落后于我们的,他们也将美国的努力看作是一种威胁,他们必须追赶。这种错觉导致1962年古巴导弹危机的爆发,差一点将我们带入第三次世界大战。里根总统认为苏联的力量比我们强大得多,并且极为危险;他加快发展新型导弹以对其进行抵制。苏联也将此视为一种侵略性的行动,用他们自己的新型武器来对抗它。双方都陷于他们自己的危险之中。正如亨利·基辛格睿智地指出,“某一权力的绝对的安全意味着所有其它权力的绝对的不安全。”¹⁰

错觉或想象理论认为,心理的世界和真实的世界会在政治领袖的脑海里相互撞击。他们认为他们的行动是防卫性的,但他们对于情况的认识可能是错误的。在我们这个时代,一个很有趣的发现是,所有的国家都将它们的行动称为防卫性的。美国人在越南认为他们在保卫自由世界;塞尔维亚人在波斯尼亚认为他们在保卫他们的人民。一个国家在自己的眼中从不具有侵略性。一个国家,在它的领袖、它的意识形态以及它的大众传媒的引导下,会使自己陷入一种恐惧的状态之中,即使是其最具侵略性的行动,也会被合理地说成是防卫性的。¹¹甚至二战时的希特勒和德国人也认为他们是在保卫德国,反对敌对的权力。

维持和平

不管战争的起因是什么,我们能做些什么以阻止或至少是限制战争呢?提出的建议有很多,但没有一个真正起作用。

世界政府。许多思想家认为,战争的真正罪犯是古老的主权的信条。解决的办法是让国家让渡出至少是它们主权的一部分——决定进行战争的能力——给一个国际委员会,这个国际委员会能够阻止战争,就像一个

国家能在它的边界之内维护和平一样。但这正是疑难所在,什么国家会放弃它的主权?美国会将它的未来交到联合国大会 180 多个成员国的手中吗?这些成员国会投票和穷国一起分享美国的财富。塞尔维亚会重视联合国的号召让波斯尼亚获得独立吗?没有主权作为一种有效的手段,联合国,或任何与它类似的组织,都将成为一个充满争议的社会,可能它们作为一种外交接触的场所是有用处的,但除此之外的作用就很小。

集体安全。国际联盟(联合国的前身)曾尝试将一种“集体安全”的理念——这一理念已出现一段时间了——付诸实施。国联的成员国(不包括美国)保证会立即加入经济和军事行动以抵制任何进行侵略的国家。比如,如果日本侵犯了中国,每一个其它的国家都将与日本断绝贸易关系,并派武力保卫中国。侵略者,面对世界其它国家的武力,就不会进行侵略了。这在书面上是个好主意,但在实践中却不起作用。1931 年日本侵占中国满洲,国联只派了一个委员会调查情况。日本声称是中国引起的冲突(这是谎话),其它的国家也认为没有必要卷入一场遥远的、与它们没有任何利害关系的冲突之中。侵略没有受到惩罚,因为国联没有一种机制能使其它国家做出反应。同样的事情发生在 1935 年意大利人侵埃塞俄比亚的时候。日本、意大利和德国退出国联,进行更大规模的侵略,随着二战的开始,国联解体了。

功能主义。另一个与世界组织相连的观点是让国家首先在一些特殊的或“功能性的”领域进行合作,这样它们就会看到,它们通过合作比通过冲突所取得的成就要大得多。作为一种不断增加的相互信任的结果,它们会逐渐建立起一种稳定的和平。功能性的合作会产生一种“溢出”效应。几十个与联合国相关的机构现在正在疾病控制、食品生产、天气预报、民航以及核能等领域促进国际间的合作。¹²即使是一些敌对国家有时也能坐下来在这些或其它特定的领域解决一个共同的问题。但却没有产生溢出效应,它们仍然处于敌对状态。有时这些功能性组织会变成一个冲突的舞台,比如第三世界集团将以色列和南非从联合国教科文组织中驱逐出去以及美国退出处于苏联控制之下的教科文组织。功能主义的途径会对世界问题提供一些帮助,但它却没有触及最大的问题——战争。

第三方的协助。一种解决争议的方式是让一个未卷入冲突的第三方穿梭于争论双方之间,以试图找到一个中间地带。第三方可能只是来回传递消息,如同 1949 年联合国的拉尔夫·邦奇(Ralph Bunche)在阿拉伯和以色列之间所做的那样。或者,第三方也可能提供建议,比如卡特总统

1978年在戴维营对贝京和萨达特所做的,以及理查德·霍尔布鲁克(Richard Holbrooke)1995年在代顿所做的那样。第三方有助于平息紧张的局势,但前提是争议方必须想要找到解决的办法。如果不想解决的话,第三方的协助就是无用的。

外交。最古老的维持和平的途径是通过外交接触,一国首脑的使节被派往另一国。一个好的外交家对于所有上述权力因素以及所涉国家的利益了如指掌,并且能够提出一些有助于达成一种妥协以使双方都至少部分满意的建议。这里最关键的是:双方必须有妥协的意愿。但这通常非常困难,因为国家逐渐限定了其主要的、不可妥协的利益,并且不愿意将它们削减至需妥协的程度。如果成功的话,外交家就会订立条约——国家间的合同——条约必须被批准,并且人们希望,它能够被遵守。如果一个国家感到某一条约损害了它的利益,那么没有任何办法可以阻止它违反该条约。国家加入并遵守条约是因为它符合它们的利益。一些观察家认为,美国和苏联都是世界强权政治的新手,它们在外交上缺乏技巧,并且不愿意妥协。他们之间的这种不信任的气氛是冷战的特征之一。

维和。与外交有关的观点是运用第三方的军事力量来支持停火、停战或其它结束敌对状态的协定。这些武装力量,戴着联合国的蓝盔,帮助平息并稳定以色列和它的阿拉伯邻居之间的、希腊和土耳其在塞浦路斯的停战线。这些力量没有办法通过制止正在进行中的冲突来“强制实施和平”。惟一的办法是在战争中支持一方,但这又与维和背道而驰。因此期望国际维和部队(UNPROFOR)拉开并平息波斯尼亚的战争各方是根本不现实的。而从国际维和部队那里接管此事的多国维和部队(IFOR)却不同,并且远为成功,因为它是在三方——波斯尼亚、克罗地亚和塞尔维亚——同意在代顿经美国翰旋达成和平协议之后来到这里的。并且,多国维和部队装备精良,如果遭到进攻的话,可以还击并能取得胜利;这些强有力的“交战的规则”毫无疑问阻止了某些粗暴的事件,而这些是国际维和部队无法做到的。一些人建议将多国维和部队作为未来的维和模式,但人们的头脑中必须清楚,只有在和平协议已事前达成的条件下,这样的行动才会起作用。

冷 战

冷战开始于1946年前后,是苏联和美国之间一段武装对峙并且极度

不信任的时期。每一方都将另一方看作是敌对的。冷战开始于二战刚刚结束之后,是二战的直接后果。斯大林的红军击败了东欧的纳粹,但斯大林不想放弃他的国家为之牺牲了两千万生命的地方。通过在每一个国家建立服从的共产党政府,在中欧驻扎苏联的军队,斯大林将东欧变成了苏联的保护屏障。这种状态一直持续到1989年柏林墙倒塌。

以美国为首的西方,极度警觉地关注斯大林的行动。美国要采取行动阻止他。1947年的春天,华盛顿连续出台三个政策,形成以后几十年美国对外政策的基础。¹³

杜鲁门主义。哈里·S·杜鲁门总统向国会的一次联席会议请求军事援助,以阻止共产党对那时处于苏联压力之下的希腊和土耳其的接管。美国应对世界各地的“自由人民”提供援助。这是对美国传统的孤立主义立场的否定,一些人认为,它包含着全球主义的种子,并最终在越南自取灭亡。

马歇尔计划。在哈佛大学那一年的开学典礼上,国务卿乔治·C·马歇尔提出了一个上亿美元的一揽子援助计划,以帮助战后欧洲的复兴,并阻止其被当地的共产党或红军接管。援助从1948年开始实施,并确保使西欧恢复了元气。

遏制。与此同时,一位国务院官员,乔治·凯南(George F. Kennan)正在起草一份极有影响的备忘录,不久化名“X”(以隐匿其身份)发表在《外交》杂志上。之后又重发了很多次,文章提出,“苏联行动的根源”暴露了克里姆林宫的扩张倾向,需要对他们实行一种“坚定而警觉的遏制”政策。在苏联试图扩张的地方,我们就要阻止他们。

柏林空运(1948-1949)、北大西洋公约组织的形成(1949)以及朝鲜战争(1950-1953)使冷战和美国的遏制政策进一步加强。美国两个主要政党在谁能更有效地遏制共产主义这一问题上相互竞争。由议员约瑟夫·麦卡锡(来自威斯康星的共和党人)的指控所激起的一种“红色的恐惧”,促使许多公众人物表现得粗暴而强硬;没有人希望被指责为“对共产主义态度软弱”。

在冷战的高峰期,世界被划分为两大阵营,一个由华盛顿领导,另一个由莫斯科领导,极少有中间力量存在。这种情况被称为“两极”。有些人认为两极体系本身很稳定,并令人感到安定;你知道自己处于什么位置。另一些人则认为它是一种很危险的体系,因为它会导致一种“零和”

博弈思想(我赢了,你就会输),从而将超级权力推入第三世界的危险境地。地球上的每一个地方看上去都具有战略上的重要性,并值得为之战斗。例如,美国干涉伊朗、危地马拉、印度尼西亚、黎巴嫩、刚果、多米尼加共和国以及其它地方,只是因为怀疑如果我们不控制这些地区,苏联就会控制。“应急讨论”时有所闻:如果我们不抓住它,别人就会去抓。在这种情况下,对冷战的恐惧将两个超级大国推向极端的、愚蠢的干涉行动:美国在越南,苏联在阿富汗。

威 慑

两个超级大国——只有两个能够引发全球战争的国家,美国和苏联——还从未直接交战过。双方都害怕“升级”,而这是冲突变得越来越强烈的自然趋势。如果美国和苏联的军队在某一地方,比如说在柏林,开始了一次小型的战斗,那么它就可能发展下去,直到全欧洲的常规部队都卷入其中。然后一方或双方会使用小型的战术核武器。另一方会用更大的核武器还击,很快,超级大国会向对方的国土大量发射核导弹。对这种升级的恐惧是威慑的基础;双方都害怕这种结果,这使得他们相互产生威慑以防止一场大规模战争的开始。

威慑的关键不仅在于拥有足够的核弹头和导弹,还在于必须确保它们能够支持到第一回合结束之后。这样你才能在第二回合进行还击。如果你有可靠的进行第二回合的能力,另一个超级权力就不会攻击你,因为它知道它会在对方的报复行动中受到可怕的打击。威慑的产生基于双方都知道它们肯定会遭到相互的破坏。

威慑确实会起作用吗?当然,它的支持者会说因为还没发生过核战争。¹⁴然而,持怀疑态度的人还是想知道,在高度紧张的时候,即相互间极为不信任而且手指紧挨着核按钮时,会发生什么事?¹⁵支持者认为威慑体系具有一种“危机的稳定性”,即抵制哪怕是美苏之间严重对抗的能力。他们认为1962年的古巴导弹危机是死里逃生。几十年以后,我们了解到,当时古巴确实有苏联的核弹头,并且如果受到进攻的话,当地的统帅有可能使用它们。肯尼迪采取了海军封锁的策略,迫使赫鲁晓夫撤回导弹,而没有导致直接的冲突。导弹危机对两个超级大国都产生了一定的影响,很快双方开始了军备控制的谈话以延缓并控制军备竞赛。可能军备控制的高潮是1987年的中程核力量(INF)条约,根据这个条约,苏联销毁了1,835枚导弹和3,000个核弹头,美国销毁了850枚导弹,每枚导弹带一个核弹头。里根以一个和平者的形象离开总统的职位。随着1989

年底柏林墙的倒塌和1991年底苏联的解体,冷战结束了。

苏联的“过度扩张”

我们现在意识到苏联总统戈尔巴乔夫愿意撤出东欧并放弃核弹头,是因为苏联的经济情况很糟糕。他不得不结束冷战,因为他破产了。社会主义的经济体系是有缺陷的。每过十年都会更加落后于西方,特别是在那些重要的高科技领域。苏联的国防开支吃掉了大约其经济的四分之一。苏维埃的辽阔帝国要为东欧、古巴、越南以及几个非洲国家提供上亿的资助。苏联正在经历耶鲁大学历史学家保罗·肯尼迪所称的“帝国的过度扩张”阶段。¹⁶肯尼迪的观点的核心是经济,特别是相对的经济增长。强大的权力总是受到诱惑要进行扩张。他们有钱,有力量这样做,而其它的地区看上去也很适合统治。他们的帝国会一直扩张下去直至处于过度扩张的状态,然后衰落下去。渐渐地,他们的经济基础削弱了,要维护并保卫他们的帝国变得越来越昂贵。其它的权力,其经济未被帝国的开销耗尽,则发展得越来越快,并且变得更加富有,更为强大。

按这种思路,肯尼迪试图解释帝国的上升和衰落。哈布斯堡王朝和英帝国给他提供了一些极好的例子。16世纪的哈布斯堡王朝统一了西班牙、荷兰和奥地利,并将成船的黄金和白银从新世界源源输入。它所进行的战争只是不完全的宗教战争——天主教对抗新教,在这场战争中,哈布斯堡王朝也企图统治欧洲。哈布斯堡王朝使自己过份扩张,直至走向破产、衰落。特别是,西班牙的经济因此崩溃,之后几个世纪一直处于落后的状态。

英国,世界上第一个实现工业化的国家,利用它的海洋权建立了一个令人难以置信的帝国,它在每一块大陆上都拥有领地和财产。但英国的经济增长并没有跟上其帝国的开销的增加。到19世纪晚期,其它几个国家,包括德国和美国,在经济上变得越来越强大。两次世界大战使大英帝国走向终结。

对肯尼迪这本书的争论与是否能将其理论应用于美国有关。该理论极好地解释了苏联的解体——俄罗斯的衰退的经济无法再支撑一个军事帝国——但它对美国是否适用呢?保守主义的批评者强烈地反对这本书提出的美国正处于某种衰落之中的观点。¹⁷然而,美国的资源很缺乏;我们不再像20世纪40年代和50年代那样是世界的经济之王。尽管在近期不会出现像苏联那样的经济困难,但美国已变得无力资助其越来越有活力的贸易伙伴,例如德国和日本。

国际体系

20世纪90年代,许多观察家相信世界已走出了冷战时期的两极体系。莫斯科放弃了东欧国家,不再对西欧形成任何入侵的威胁。俄罗斯本身,由于经济严重的恶化,转面向西方寻求技术和资金上的援助。

与此同时,在欧盟里面,西欧各国向一体化又迈进了一步。十五个成员国之间的所有的壁垒都消失了,形成了一个独一无二的经济实体,尽管还不是一个统一的政治实体。太平洋对岸,日本已成为世界经济的一个巨人。沿着亚洲的边缘,韩国、台湾、香港和新加坡这“四小龙”也取得了巨大的经济增长。

正如我们在第18章考察过的,美国还存在一些经济上的问题。巨大的贸易赤字伴随着巨大的预算赤字,使我们成为世界上最大的债务国。外国公司买光了美国的地产、工厂和农庄。美国不再拥有它以前的那种经济上的优势地位了。它不能再发号施令或在欧洲和亚洲的联盟里获得服从。

一些观察者认为这些变化加在一起,构成了一种新的国际体系。国际体系,像我们在第1章讨论的体系一样,有很多成分(国家或国家集团)在相互作用。随着新权力、新技术和新联盟的产生,这些体系会随时间而发生变化。¹⁸回顾一个多世纪历史发展的历程,学者们相信已至少有过四种国际体系,每一种体系都有不同数目的主要博弈者和不同的运行逻辑。¹⁹

19世纪势力均衡体系。正如前面已经考察过的,世界在拿破仑失败、主要欧洲国家之间达成不再谋求霸权的协议之后,获得了相对的和平。它们同意将全球划分为几大帝国。但在两个新的、重要的博弈者——1871年统一了的德国和1868年明治维新后迅速现代化的日本——崛起之后,这一协议变得越来越无力。势力均衡需要具有弹性的、不断变化的联盟。到20世纪初期,欧洲形成两大坚固的相互敌对的阵营。1914年第一次世界大战的开始并不一定证明势力均衡不起作用,它只是显示出这种平衡早已被打破了。

两次世界大战之间的体系。在一战和二战中,欧洲的权力自己摧毁了自己。在这两次战争之间,英国和法国已被第一次冲突耗尽了国力,此时更无力平衡在希特勒领导下迅速复兴的德国的权力。轴心国的独裁者们——德国、意大利和日本——感觉到了这种软弱,继续夺取他们能够夺

取的东西。两次大战之间的体系天生就是不稳定的,卡尔(E. H. Carr)称之为“二十年的危机”。²⁰二战以后,欧洲的权力是如此的衰弱,以至于他们不得不放弃他们的帝国,美国和苏联支配着他们,在某些情况下,他们甚至被这两个新兴的、强大的帝国占领。

两极冷战体系。前面已经讨论过,二战以后,在两个超级大国之间,世界看上去一般被划分为社会主义和资本主义两大阵营,我们称之为共产主义和自由世界。大部分小的和中间规模的权力都会发现自己或处于这个联盟,或处于另一个联盟,并且几乎没有人想打破这种格局。然而,两极体系衰败了。超级大国的军备竞赛变得越来越昂贵,并且耗尽了双方的经济实力。第三世界的民族主义打击了美国(在越南),也打击了苏联(在阿富汗)。苏联的阵营瓦解了,中国在20世纪60年代脱离了出来。1991年华沙条约终止,东欧和那些脱离苏联的国家终于显示出他们是多么不喜欢苏联的统治。

多级经济竞赛。一种后两极体系正刚刚出现;没有人能够确定它将产生怎样的效果或它是否会持续下去。²¹其主要特征似乎是旧的两极阵营分裂成几个阵营,这被称为多极。另外,至少有两个新增加的超级权力,欧盟和日本领导下的太平洋周边地区。东欧不再服从俄罗斯,西欧和日本也不再自动地接受美国的领导。经济增长取代军事对抗困扰着国家,国家必须努力降低失业率,发展贸易优势,领先科技。害怕落后激励着所有的博弈者。

如果这一体系确实发展起来的话,那么它带来的一个好消息是大规模战争的可能性被大大减少了。当俄罗斯和美国的军队与核武器撤出欧洲的时候,世界终于放松下来。零和思想和争取第三世界代理人的斗争退去了;这些有什么益处呢?那两大权力达成了重要的军备控制的协议,并削减了相互指向对方的核弹头。

这样一个体系所带来的坏消息——已经可以看到了——是经济竞争的残酷性。一些博弈者比另外一些更有效率。他们发展巨大的贸易获得资本盈余,并开始逐渐买尽较弱的博弈者的资产。对此,这些博弈者经常会转变为保护主义者,阻止外国产品的进入,限制外国商业的接管。对贸易保护主义的恶意的制裁已横渡大西洋和太平洋。将会发生什么事情还很难预见。这在很大程度上依赖于政治家维持其阵营对外国贸易开放的能力。如果他们关闭国门的话,贸易战争就会扰乱全球的经济,使世界陷入一次新的大萧条之中。我们应该清醒地记得经济封锁是导致二战爆发的原因之一。

对外政策：卷入还是孤立？

冷战的结束唤醒了一个在与苏联处于长期对峙阶段时沉睡着的古老问题：美国是否应该保卫其大洋此岸或彼岸的利益？²²在美国历史上的大部分时间里，我们一般认为我们应该呆在我们自己的海岸这一边，海外极少与我们真正有关。从大体上讲，美国人是天生的孤立主义者。但由于1941年的珍珠港事件，孤立主义被抛弃，而代之以大规模的卷入国际事务，首先赢得了二战的胜利，然后进入冷战。孤立主义不再是一种选择。突然，随着1989年柏林墙倒塌，1991年苏联解体，它又变成了一种选择。

我们在第18章讨论过的财政紧缩的情况下，美国武装力量的规模缩减到冷战时期的一半或更少。军队没有明确的使命。布什总统和克林顿总统都清楚地提出美国海外部队的新用途。布什向骚乱的索马里派出维和部队，那里政府已经崩溃，人民正处于饥饿之中，地方军阀到处劫掠。这项任务使处于饥饿之中的人们获得了食物，在这一点上行动取得了部分的成功，并在克林顿任期内继续推行，但在摩加迪沙大街上与一些武装分子所发生的一次武力冲突使十八名美国士兵身亡。电视上播放了一位美国飞行员的尸体被拖过大街。美国人很快放弃了他们的理想主义，克林顿撤回了美国军队。

1993年，海地处于一个残暴的独裁者的统治之下，绝望的海地人冒险乘船逃往佛罗里达，克林顿总统面临着是否要动用美国军队的决定。国内的大部分力量，包括白宫和国会，都在犹豫。在越南热带雨林里所进行的无休止的游击战争的图景人们仍记忆犹新。参议员罗伯特·多尔（Robert Dole，来自堪萨斯州的共和党人）坚决反对美国军队的干涉。但海地独裁者的专横和佛罗里达上千海地人的到来最终迫使克林顿出兵干涉。尽管许多美国人还很怀疑，但1994年的干涉进展顺利。几乎是以一种教科书的模式，美国军队第一次几乎没放一枪，就解除了独裁者的武装，废黜了独裁者。

与此同时，波斯尼亚大规模的屠杀吓坏了美国的电视观众，但很少有人想要美国进行直接的干涉。许多人断言它会变成另一个越南；另外，它也不关我们的事。最后1995年，在俄亥俄州的代顿，美国在各交战方之间进行调解，并敦促其签定了一项和平协议，之后，美国派了2万军队参加总共6万人的北约维和部队。尽管美国的公共舆论以二比一的比例反对派兵，国会几乎阻止这次行动，克林顿还是做出了这一决定。行动再一

次进展顺利,美国显示出它能够并且将要在世界上扮演领袖的角色。

但问题仍然存在:美国应不应该向海外派兵?特别是在并没有直接的美国家利益卷入的时候?如果美国对海外的恐怖和侵略置之不理,那么将会出现的国际体系就会与那种不稳定的、混乱的两次世界大战之间的体系相似:由于没有干预,民主不断退缩,直至陷入二战。美国的对外政策在干预主义和孤立主义这两个极端之间摇摆。我们能够找到一条稳定而温和的中间道路吗?

超越主权?

冷战以及人类历史上这个最具暴力色彩的世纪的终结又使人们对国际政治的基本要素——主权,产生了质疑:主权正在消失吗?国际社会的行为正以某种方式逐渐侵犯主权国家的内部运转。几十年来,国际货币基金组织就能够告诉那些想要贷款的国家放弃通货膨胀的经济政策。这些建议的接受者经常对国际货币基金组织干涉他们的主权感到极为愤怒,但如果他们想要贷款,他们就必须接受建议。随着冷战的结束,现在即使是前社会主义国家也正接受这种对它们主权的干涉。

1991年,以美国为首的联合部队将伊拉克从科威特驱逐出去之后,联合国的调查员彻底搜查了伊拉克,调查其制造大规模杀伤性武器(核武器、化学武器和细菌武器)的能力。当一个专制者正扩张权力以消灭邻国时,国际社会应该靠后站吗?同样,当索马里的军阀和盗贼对饥饿的人们大肆劫掠的时候,文明社会应该袖手旁观吗?欧洲的其它国家应该对巴尔干的屠杀漠不关心吗?

世界看上去正在发生变化,想要超越国家主权,形成某种秩序。但问题在于还没有人知道会是哪种秩序。布什总统使用“新世界秩序”一词建立联盟对抗伊拉克,但对此的争论刚刚开始,他就抛弃了这一说法。面对苏联解体所带来的混乱,应该做什么?颇为矛盾的是,世界在冷战期间更为有序,因为两个超级大国控制并限制着它们各自的联盟和势力范围。

没有人想让美国扮演世界警察的角色,但大多数人都明白,如果需要领袖的话,只有美国能够担当这一角色。超国家(国家之上)的实体正在准备承担某些原与单个国家的自我防御权利相连的安全责任吗?如果是这样,那么这样的实体有哪些?

联合国。这个组织迅速进入脑海之中,并且确实,联合国在冷战之后

所发挥的作用比其在冷战期间所发挥的作用要好得多。但它仍然存在问题。作为安理会的常任理事国,俄罗斯和中国有权否决任何他们不喜欢的事情。比如俄罗斯,就不愿做任何反对塞尔维亚的事情,它一直将南斯拉夫人看作小兄弟。联合国派了许多维和部队去监视停战,例如在中东和巴尔干,但这些来自小国的人数少、装备轻的武装部队无力实现和平。没有强制的权力,又未分裂为几大阵营,联合国仍主要是一个“清谈俱乐部”。

北大西洋公约组织。这被认为是设计出的最好的防御联盟。从1949年开始,它协调西欧和北美的行动,作为一个防御者在统一的领导下采取行动。但现在,其存在的原因已经不存在了。为什么不利用北约做些别的事情?但北大西洋公约具有极端的特定性——对欧洲或北美的一个成员的进攻会被看做是对全体成员的进攻——因此它在别的地方,不管是中东、巴尔干,还是非洲,都没有效力。其它任何地方都被称为“区域之外”。北约的成员能够,并且肯定会在区域之外进行合作,但这要以纯粹的自愿为基础,正如他们在波斯尼亚与多国维和部队的合作一样。但在波斯尼亚起作用的东西在别的地方未必起作用。因此,北约并不是一支维持和平的可靠的力量。另一个成员范围更广泛的欧洲实体——欧安组织,被认为可以用于此目的。

欧洲安全与合作组织。这个组织产生于1975年为保证欧洲的边界和人权而签定的《赫尔辛基最后文件》。它有助于稳定并最终结束了冷战。之后,所有的欧洲国家,包括前苏联和南斯拉夫的共和国都加入了欧安组织,其成员总数增加至52个。但欧安组织没有强制执行条款或北约式的指挥结构。它应该采取这样的方式,但必须所有的或大多数成员取得一致同意才行。一些观察家认为,理想的混合形式,应是将北约的指挥结构和欧安组织成员的广泛性结合在一起。但这仍只能覆盖欧洲。

还没有一种安全结构能够真正覆盖欧洲,更不要说整个世界了。应该有一个这样的结构吗?或者文明世界应该像理念所倡导的那样,将一系列特定的事务集中在一起吗?不管哪种方式,美国都将不得不担任领导角色。如果我们不领导,再没有别人能够领导。但是美国是否应该对海外进行干涉,以阻止恐怖事件的发生,而这些又并未直接影响到美国的国家利益呢?用斯坦利·霍夫曼(Stanley Hoffmann)的话说,我们是否要承担“超越国界的责任”呢?²³对这些问题的回答是对你们这代人的最大的挑战。你们拥有权力的时代恰好是世界进行体系转变的时代。通过你们的政治参与和抉择,你们将会影响世界变动的方向。

建议读物

- BARBER BENJAMIN R. *Jihad vs. McWorld*. New York: Random House, 1995. 世界是由于各自基本特性的不同而分离还是因美国的商业主义而合为一体?
- BROWN, SEYOM. *International Relations in a Changing Global System: Toward a Theory of World Polity*. Boulder, CO: Westview Press, 1992. 本书满怀希冀地展望了一个更为有序的世界。
- DOUGHERTY, JAMES E. 和 ROBERT L. PFALTZGRAFF, JR. *Contending Theories of International Relations: A Comprehensive Survey*, 第三版. New York: HarperCollins, 1990. 一本全面、公正且必不可少的书。
- GABRIEL, JURG MARTIN. *Worldviews and Theories of International Relations*. New York: St. Martin's, 1994. 意识形态与国际关系理论的有趣融合。
- HUNTINGTON, SAMUEL P. "The Clash of Civilizations?" *Foreign Affairs* 72 (Summer 1993), 3. 颇有争议的文化冲突理论。
- IKENBERRY, G. JOHN 编 *American Foreign Policy: Theoretical Essays*, 第二版. New York: HarperCollins, 1996. 一本相当不错的汇集各种分析美国外交政策方法的书。
- JACKSON, ROBERT H. 和 Alan JAMES 编 *States in a Changing World: A Contemporary Analysis*. New York: Oxford University Press, 1993. 国家利益和权力在冷战后发生了变化。
- KENNEDY, PAUL. *Preparing for the Twenty-First Century*. New York: Random House, 1993. 一位杰出的历史学家敦促我们要为一种新的世界体系做好准备。
- KISSINGER, HENRY. *Diplomacy*. New York: Simon & Schuster, 1994. 一位学者兼政治家对其一生思想的总结。
- LUKACS, JOHN. *The End of the Twentieth Century and the End of the Modern Age*. New York: Tickler & Fields, 1993. 这个世纪很糟糕,下个世纪会更糟。
- NIJMAN, JAN. *The Geopolitics of Power and Conflict: Superpowers in the International System, 1945 - 1992*. New York: Bethaven/Halsted, 1994. 有关冷战的更为深入、复杂的理论。

【注 释】

1. 一般认为 Jean Bodin 发展了这一概念, Thomas Hobbes 在随后的一个世纪里将其进一步扩大。
2. 实际上, 摩根索 (Morgenthau) 将所有的政治都定义为“为权力而进行的斗争”, 见 *Politics Among Nations*, 第六版 (New York: Knopf, 1985), p. 31.
3. John G. Stoessinger, *The Might of Nations*, E9. (New York: McGraw-Hill, 1990).
4. 宏观和微观的说法来自 James E. Dougherty 和 Robert L. Pfaltzgraff, Jr. 对此所进

- 行的清楚的讨论, *Contending Theories of International Relations: A Comprehensive Survey*, 第三版 (New York: HarperCollins, 1990).
5. Konrad Lorenz, *On Aggression* (New York: Bantam, 1967).
 6. John G. Stoessinger 在《国家为什么要走向战争》一书中大量采用了心理分析的观点, 见 *Why Nations Go to War*, 第六版 (New York: St. Martin's, 1992).
 7. 摩根索认为当我们理解了一个国家的权力和它的利益时, 我们实际上是站在政治领导人的背后看他们签署文件, 见 *Politics Among Nations*, p.5.
 8. A. F. K. Organski 在其《世界政治》一书中发展了这一理论, *World Politics* (New York: Knopf, 1958). Geoffrey Blainey 最近在其《战争的根源》一书中使其更具可读性, *The Causes of War*, 第三版 (New York: Free Press, 1988).
 9. Robert Jervis, *Perception and Misperception in International Politics* (Princeton, NJ: Princeton University Press, 1976).
 10. Henry Kissinger, *The Necessity for Choice: Prospects of American Foreign Policy* (New York: Harper & Row, 1961), p.148.
 11. 一位社会心理学家对这种导致战争的思想的评论, 见 Ralph K. White, *Nobody Wanted War: Misperception in Vietnam and Other Wars* (Garden City, NY: Doubleday, 1968).
 12. 见 Douglas Williams, *The Specialized Agencies and the United Nations: The System in Crisis* (New York: St. Martin's, 1987).
 13. 对美国冷战政策的精辟分析, 见 Thomas G. Paterson, *Meeting the Communist Threat: Truman to Reagan* (New York: Oxford University Press, 1988).
 14. 见 George H. Quester, *The Future of Nuclear Deterrence* (Lexington, MA: Lexington Books, 1986).
 15. 见 Richard Ned Lebow, *Nuclear Crisis Management: A Dangerous Illusion* (Ithaca, NY: Cornell University press, 1987).
 16. Paul Kennedy, *The Rise and Fall of the Great Powers: Economic Change and Military Conflict from 1500 to 2000* (New York: Random House, 1987).
 17. 可能最好的批评来自 Samuel P. Huntington, "The U.S.—Decline or Renewal?" *Foreign Affairs* 67 (Winter 1988/89), 2.
 18. 有关国际体系的经典著作是 Morton A. Kaplan, *System and Process in International Politics* (New York: Wiley, 1957).
 19. 对这些体系的更为全面的探讨, 见 Michael G. Roskin 和 Nicholas O. Berry, *IR: The New World of International Relations*, 第三版 (Upper Saddle River, NJ: Prentice Hall, 1997), 第1章。
 20. Edward Hallett Carr, *The Twenty Years' Crisis, 1919 - 1939: An Introduction to the Study of International Relations* (New York: Harper & Row, 1964).
 21. 见 Michael J. Hogan 编 *The End of the Cold War: Its Meaning and Implications* (New York: Cambridge University Press, 1992).
 22. Nicholas John Spykman, *America's Strategy in World Politics: The United States and the Balance of Power* (New York: Harcourt, Brace, 1942), pp.5, 7.
 23. Stanley Hoffmann, *Duties Beyond Borders: On the Limits and Possibilities of Ethical International Politics* (Syracuse, NY: Syracuse University Press, 1981).