

凤凰文库·政治学前沿系列

ON THE AUTONOMY OF THE DEMOCRATIC STATE

民主国家的自主性

[美] 埃里克·A·诺德林格 著

孙荣飞 朱慧涛 郭继光 译



凤凰文库
PHOENIX LIBRARY

凤凰出版传媒集团
PHOENIX PUBLISHING & MEDIA GROUP

江苏人民出版社
JIANGSU PEOPLE'S PUBLISHING HOUSE

凤凰文库·政治学前沿系列

ON THE AUTONOMY OF THE DEMOCRATIC STATE

民主国家的自主性

[美] 埃里克·A·诺德林格 著
孙荣飞 朱慧涛 郭继光 译



凤凰文库
PHOENIX LIBRARY

凤凰出版传媒集团
PHOENIX PUBLISHING & MEDIA GROUP
江苏人民出版社
JIANGSU PEOPLE'S PUBLISHING HOUSE

图书在版编目(CIP)数据

民主国家的自主性/[美]诺德林格(E. A. Nordlinger)著;孙荣飞,朱慧涛,郭继光译. —南京:江苏人民出版社,2010.1

(凤凰文库·政治学前沿系列)

ISBN 978-7-214-06161-4

I. ①民… II. ①诺… ②孙… ③朱… ④郭… III. ①民主—政治制度—研究 IV. ①D082

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2010)第 010030 号

ON THE AUTONOMY OF THE DEMOCRATIC STATE by Eric A. Nordlinger

Copyright © 1981 by the President and Fellows of Harvard College

Published by arrangement with Harvard University Press

Simplified Chinese translation copyright © 2010 by Jiangsu People's Publishing House

ALL RIGHTS RESERVED

江苏省版权局著作权合同登记:图字 10-2007-316

书 名 民主国家的自主性

著 者 [美]埃里克·A·诺德林格

译 者 孙荣飞 朱慧涛 郭继光

责任编辑 陈 茜

特约编辑 魏云芳

装帧设计 武 迪 姜 嵩 许文菲

责任监制 王列丹

出版发行 江苏人民出版社(南京湖南路1号A楼,邮编:210009)

网 址 <http://www.book-wind.com>

集团地址 凤凰出版传媒集团(南京湖南路1号A楼,邮编:210009)

集团网址 凤凰出版传媒网 <http://www.ppm.cn>

经 销 江苏省新华发行集团有限公司

照 排 江苏凤凰制版有限公司

印 刷 江苏凤凰盐城印刷有限公司

开 本 960 mm×1 304 mm 1/32

印 张 6.875 插页 4

字 数 240 千字

版 次 2010 年 4 月第 1 版印次

印 次 2010 年 4 月第 1 次印刷

标准书号 ISBN 978-7-214-06161-4

定 价 21.00 元

图书如有印装质量问题,可随时向我社出版科调换。

出版说明

要支撑起一个强大的现代化国家,除了经济、制度、科技、教育等力量之外,还需要先进的、强有力的文化力量。凤凰文库的出版宗旨是:忠实记载当代国内外尤其是中国改革开放以来的学术、思想和理论成果,促进中西方文化的交流,为推动我国先进文化建设和中国特色社会主义建设,提供丰富的实践总结、珍贵的价值理念、有益的学术参考和创新的思想理论资源。

凤凰文库将致力于人类文化的高端和前沿,放眼世界,具有全球胸怀和国际视野。经济全球化的背后是不同文化的冲撞与交融,是不同思想的激荡与扬弃,是不同文明的竞争和共存。从历史进化的角度来看,交融、扬弃、共存是大趋势,一个民族、一个国家总是在坚持自我特质的同时,向其他民族、其他国家吸取异质文化的养分,从而与时俱进,发展壮大。文库将积极采撷当今世界优秀文化成果,成为中西文化交流的桥梁。

凤凰文库将致力于中国特色社会主义和现代化的建设,面向全国,具有时代精神和中国气派。中国工业化、城市化、市场化、国际化的背后是国民素质的现代化,是现代文明的培育,是先进文化的发

展。在建设中国特色社会主义的伟大进程中,中华民族必将展示新的实践,产生新的经验,形成新的学术、思想和理论成果。文库将展现中国现代化的新实践和新总结,成为中国学术界、思想界和理论界的创新平台。

凤凰文库的基本特征是:围绕建设中国特色社会主义、实现社会主义现代化这个中心,立足传播新知识,介绍新思潮,树立新观念,建设新学科,着力出版当代国内外社会科学、人文学科、科学文化的最新成果,以及文学艺术的精品力作,同时也注重推出以新的形式、新的观念呈现我国传统思想文化的优秀作品,从而把引进吸收和自主创新结合起来,并促进传统优秀文化的现代转型。

凤凰文库努力实现知识学术传播和思想理论创新的融合,以若干主题系列的形式呈现,并且是一个开放式的结构。它将围绕马克思主义研究及其中国化、政治学、哲学、宗教、人文与社会、海外中国研究、外国现当代文学等领域设计规划主题系列,并不断在内容上加以充实;同时,文库还将围绕社会科学、人文学科、科学文化领域的新问题、新动向,分批设计规划出新的主题系列,增强文库思想的活力和学术的丰富性。

从中国由农业文明向工业文明转型、由传统社会走向现代社会这样一个大视角出发,从中国现代化在世界现代化浪潮中的独特性出发,中国已经并将更加鲜明地表现自己特有的实践、经验和路径,形成独特的学术和创新的的思想、理论,这是我们出版凤凰文库的信心之所在。因此,我们相信,在全国学术界、思想界、理论界的支持和参与下,在广大读者的帮助和关心下,凤凰文库一定会成为深为社会各界欢迎的大型丛书,在中国经济建设、政治建设、文化建设、社会建设中,实现凤凰出版人的历史责任和使命。

凤凰文库出版委员会

本书献给我的孩子们——亚历山德拉，是她耐心地等待着它的出现，和奥利弗，是他来到世上的日子日益临近，帮助加速了本书的完成。

译者的话

典范乃是一个科学社群集体承诺的对象。美国政治科学研究长期遵从的一个典范是,把社会因素当作主要的研究主体以及研究目的,这种以社会为中心的研究途径其实是把社会因素当作独立变数,而把政治中的制度、现象及行为当作依赖变数。

这种政治学研究范式是对以国家为中心的欧陆政治学传统一种变革。不过,这种以社会为中心的研究典范自 1980 年代以来受到挑战,一批政治学者主张把国家重新带回来。其中知名的,包括西达·斯科克波尔(Theda Skocpol),史蒂芬·克莱斯勒(Stephen Krasner),以及本书作者埃里克·诺德林格(Eric Nordlinger)等人。这些人普遍被视为新国家主义者。

新国家主义者把国家视为一个在公共政策制定的过程中的行动单元,或者说是影响政策制定的一个外在因素,而不认为国家只是对社会所偏好的事物或者该社会的特质做出忠实反应的机构。

埃里克·诺德林格诧异地发现,无论是自由主义者还是马克思主义者,在各自论述民主政策时都不约而同地墨守了同样的假设,即当公共官员的政策偏好不同于那些最受政治眷顾的私有部门政策偏

好时,是后者的偏好几乎一成不变地上升为公共政策。

于是,埃里克·诺德林格在本书中做出了两个断言:民主国家在将其偏好转化成权威性行动的时候通常是自主的;甚至当它们与市民社会中政治上最重量级集团的观点不同,且公共政策决策权十分分散的时候也是同样是自主的。

在具体论证中,埃里克·诺德林格将民主国家国家和社会政策意愿之间的关系分为分歧、部分分歧和完全分歧三种类型。他认为,在任何一种情况下国家都可以运用其行政手段和政治策略使自己的意愿转换为权威行动,为此他详细列举了在三种关系类型中国家可以采取的种种手段和策略。

因其出发点坚持国家利益的表达和输出相对于社会的优势性,新国家主义者比较重视统治和控制这方面的政治问题,而不像系统论所重视的政治行为者的利益分配问题。

关于国家内部的统治和控制以及在不同国家的差异体现,埃里克·诺德林格在其1967年的《工人阶级身份的托利党人》、1970年的《政治学与社会:比较政治社会学诸研究》和1971年的《政治中的军人——军事政变与政府》著作中就已持续关注,这种关注最后汇集成为1981年出版的内容磅礴、论证精微的《民主国家的自主性》。

正是他的《民主国家的自主性》以及斯科克波尔的《国家与社会革命》引发了国家研究的热潮。

感谢清华大学博士后曹海军将本书推荐给笔者,使笔者能有机会将此书翻译成中文。由于诺德林格在论证国家自主性时做了大量的细微分析,因此该书是由《凤凰周刊》编委孙荣飞、北京大学朱慧涛博士、新加坡国立大学郭继光博士合作翻译而成。具体章节安排如下:孙荣飞(序言、第1章),朱慧涛(第2、3、4、5、6章),郭继光(第7、8章)。孙荣飞最后统稿。

最后,本书的翻译得到了致力于学术出版事业的刘焱女士和江

苏人民出版社的大力支持,在此表示真诚感谢。

限于译者的水平,错译和误解之处在所难免,惟望读者指正。

译者

于北京百子湾寓所

2009年4月6日

前 言

本书的成型缘于一个问题、一个诧异和一个直觉。大约三年前，我背靠着椅子，追问自己一个宏大问题：我们如何能最好的理解和解释立法机关、司法机关和行政官员（他们塑造了民主国家）所采纳的公共政策？在很短时间内，我有了答案，更准确的说，这个答案在几乎所有论述经验民主理论和公共政策形成的著作中已经给出。即公民社会的构成，以及依照那些握有最重要资源的社会团体的政策偏好所进行的政治资源分配，解释了民主国家的政府作为和不作为。当公职人员的政策偏好不同于那些最受政治眷顾的私有部门政策偏好时，是后者几乎一成不变地上升为公共政策。

我的诧异不是在于这个具有社会约束性答案的实质性特征，而是诧异于偏好近乎一致地被接受，而且几乎不受质疑地弥漫于自由主义者和马克思主义者论证民主政策的各种著作中。在民主国家，被选举和任命的官员掌握着分量重、资源多、高度荣耀的职位，而当民主国家的政策偏好与那些最具政治分量的社会团体的偏好有分歧时，民主国家始终无意或不能将它的偏好变为公共政策。这使我觉得极不合常理，本书是对这个直觉的发展。

在写作此书过程中,我欠了多位朋友和同事的债。从各种角度来说他们的帮助具有不可估量的价值,包括使我一开始感觉到但没有表达好的事实变得越来越有普遍的说服力,他们还提供了深刻批评使我重新思考一些基本的观念和争论。对于他们耐心通读整个手稿,我最为感激 Brian Barry、Stanley Hoffmann、Stephen K. Krasner、Peter Lange、Robert Paarlberg、Sidney Verba,和 Alan Zuckerman。对于他们在手稿中的几个特定部分所给予的温暖的帮助,我想感谢 Roger Cobb、Charles E. Lindblom、Robert D. Putnam,和 Nancy Rosenblum。

很高兴能够再一次表达我对哈佛大学国际事务中心的感激。它的负责人 Samuel P. Huntington,和执行官 Grant T. Hammond 帮助我提供了一个研究环境,从而使我有足够时间用来写作,避免了其他活动可能带来的对时间的占用。我也愧欠于布朗大学和它的教务长 Maurice Glicksman,是他们提供了时间从而使书的大部分写作得以完成。

在哈佛大学出版社,Elizabeth Suttell 帮助此书的读者砍去了冗长之处,必须要说的是,她并没有删掉任何重要的内容。能让人理解的是,作者们通常很关注他们著作的最后面貌,而几乎不会为一本出类拔萃极具魅力的书去感谢和赞赏图书设计者。或许 Marianne Perlak 有助于开始一个传统。

在几个从事手稿打字的人员当中,我特别想感谢 Lee Boileau 和 Carolyn Riley,她们对手稿作了极为认真的付出。

由于我的妻子 Sam 是那种相当家庭化的女人,我一言以蔽之:她以各种美好的方式帮助了我。

目 录

译者的话 1

前言 1

第一章 国家、社会和公共政策 1

第二章 国家的社会性约束 37

第三章 国家自主性类型三 68

第四章 国家自主性类型二 92

第五章 国家自主性类型一 110

第六章 国家自主性类型一和经验民主理论 134

第七章 类型一和二国家自主性中的差异:比较视野下的美国 169

第八章 国家中心模式的合理性和涵义 188

索引 202

第一章 国家、社会和公共政策

我们如何来阐释其公共政策被广泛关注的民主国家的自主性行动？在什么程度上民主国家是一个自主性实体，能够把它自己的政策偏好上升为权威行动？这两个带有重叠的问题是本书关注的焦点。我的回答是完全的国家中心论：在阐释民主国家做什么和不做什么时，国家的偏好至少与公民社会的偏好同等重要；民主国家不仅经常自主，以至它有序地循自己偏好行动，而且甚至当它的偏好与公民社会中最强势的各团体的要求存在分歧时，它也是如此显著地自主行动。

当然，这些并非是仅有的可能答案。按照可替代的且经常不相容的社会中心论视角，这些恰恰是非常错误的答案。正是这种替代性视角支配着公民、记者以及类似的学者。^① 在本书的第一页如果允许用一夸张手法的话，那么源于社会中心论的民主政治传统肖像是这样的：其中，浓墨重彩描绘的是政务官员不断求助于社会精英，持续寻求来自于投票者、压力集团、工会、企业和种族与地区团体的口袋支持，一直从社会的

① 除了他们的感觉可能不准确外，记者和公共官员们，特别是国会议员有自我服务的理由来过于强调社会对国家的压力。见雷蒙德·A·鲍尔，伊契尔·索勒·普尔，路易斯·安东尼·德克斯特，《美国商业和公共政策：对外贸易的政治学分析》，（马萨诸塞，剑桥：麻省理工学院出版社，1963），第486页。

汪洋海水中搜寻可乘风挂帆之浪,而且入水前小心地查验着水温,在采取某一立场或另一立场之前仔细评估支持率的边际得失,然后几乎一成不变地去行动以获取那边际之得。那较轻的笔墨留给描绘那些享受着社会的牢固而压倒性支持的公共官员们,或者那些已经牢固地确定了自己地位的官员们,他们可以不时采取不受欢迎的立场,采取独断的行动,或者不协调的自利行为。然而,即使这些位置稳固的公共官员也并未被描述为形塑社会要求、对政治资源安排积极又具决定性的人物。更重要的是,他们也不是被描述为与最具政治权势的社会活动者相背而行的政策制定者,无论这些社会活动者是选民、组织化的特殊利益团体、大型公司管理者,还是任何其他社会活动者。

很少有人对这幅超现实画像的美学、情感表达和艺术法则产生疑问,然而这幅画像有意地夸大和歪曲了客观和主观现实。但不管超现实主义是诉诸于我们的情绪,还是仅仅作为一种“有趣的”艺术形式,它本身被认为是把有限的现实向前、向外或向边缘作了推动。民主政治的传统形象是超现实的,不知道自己是什么样。它对公共官员始终是受社会团体制约的、冷静(hard-nosed)的、“现实的”描绘。实际是不真实的,这并非他们对自己把握不准确,而是因为他们无知中夸大其词,在过小的画布上涂画而不知画面已经扭曲了。

经验民主理论的每一个主要变种——多元主义、新多元主义、社会合作主义和马克思主义——各自有其中心目标,并以此来解释着国家权威行动和不作为,解释着所采取的和不被采取的公共政策。这些解释不只是决定性的社会中心论,它们始终依赖于一系列社会化的约束性假设。随着公共官员严重而多方面地依赖于社会支持,随着社会各团体积极控制、运用着大量政治的和政治上可替代的资源,公共政策基本被理解为是对那些团体的期望、要求和压力的一种回应,这些团体掌控着极为有效资源的绝大部分。国家,即所有公共官员,通常被视为是一个可渗透的、脆弱的、可塑的存在,并非必然控制在最大多数个体和团体的手

中,但控制在最有权力的个体和团体手中。当国家和社会偏好产生分歧时,社会中心论模型会根据社会偏好或其背后资源的相对分配方式来驾驭行政方向,从而否认、无视或者降低公共官员依照自身偏好行事的可能性,并且当国家偏好遭遇握有最重要政治资源的社会团体反对时,断然否决国家将自身偏好上升为权威行动的可能性。

如何阐释民主国家做什么和不做什么,仍是美国,以及比较公共决策研究的核心。在此社会中心论观点仍然是决定性的。人们几乎普遍接受且毫不置疑地运用社会约束性假设的观点。美国公共管理研究从20世纪三四十年代的形式法(formal-legal)破茧而出,然后变得越来越具政治“现实性”,在全盘接受已推定的国家严重受制于此种社会性约束的理论存在之后,即开始大行其道。在一本受高度尊重的公共管理教科书中,官僚机构的恰当存续被说成是掌握在社会手中。“没有拨款或准予行动的法令,政府机构就不可能存在。政府机构唯有能持续获得共同体中有政治影响力的团体的支持以及持续通过这些团体获取立法和执行的支撑,它们才能存活。‘官僚’希望能够存续下去,但他们不能决定存续的条件。”^①

可以承认,这种描述存在某种过分渲染,没有考虑到贯穿于民主政体政治研究的主要的假设和主旨。目前对制定公共政策的官员和影响他们对政策看法与行为的各种因素存在着众多研究,这些因素包括从他们的教育背景、官僚利益,到期望迎合私人部门的心理,或者只关注众多因素中的一小部分。然而,几乎所有的这些著作可以归类为以下两种方式中的一种:它们绕过或忽略了所隐含的社会性约束假设,几乎从未质

① 赫伯特·西蒙(Herbert A. Simon),唐纳德·史密斯伯格(Donald W. Smithburg),维克多·汤普森(Victor A. Thompson),《公共管理》,见“组织生存的斗争”部分,再版由弗朗西斯·洛克(Francis E. Rourke)编辑,《国家政治中的官僚权力》,(Boston: Little, Brown, 1965),第45页。类似地,存在这样一种宣称,“像政治家那样的行政官员必须伺候好他的选民以保他自己的生存,并且创造公共性支持的继续性积累,这任务是官僚治国的不可缺少之部分”,见弗朗西斯·洛克,《秘密与公开:民主的两难》,“官僚和公共见解”部分,再印同上,第187页。

疑过它。从国家角度来分析的普遍和特殊的情境中都没有包括公共官员的政策偏好,而这偏好不同于最具政治分量的私人部门的偏好。而许多其他著作,特别是那些着力点在国家内部安排和结构的著作,仅把它们的注意力界定于国家而忽视了社会性约束。前者能提供绕过社会性约束的视角然而它不具有可操作性,而后者,因其研究问题公式化这一近乎完美的适当方式而有理由去忽视社会性约束。但两者都掩盖了关键点,即在国家、社会和国家社会关系的研究中几乎没有给予面临重大政治要求和压力的公共官员们一个衡量其独立性的实质性手段。不过有一些研究并没有采取这种偏离的立场。同样,我们的一些文献在表述经验民主理论和公共政策形成时有某种程度的夸张。对这个话题来说,属近期的产物,在数量它的成果很少。迄今为止,人们在此方面所获成果不过是不经然摇曳风中的社会中心论之烛,然而变化之风已经开始吹拂。当然这些近期研究将在本书的恰当位置中予以点明。

当置身于不受置疑的假设和局限在社会中心论模型的范围内时,一个描述国家和社会之间的分析性区别无多大意义。如果从根本上来讲,社会中心论背后的组织化概念不能清楚地而一以贯之地在国家和社会之间——比如政治程序、精英、政治精英、成功性联盟、政治守门人(*political gatekeepers*)等等——作出区分,而这种组织化概念明显有着适当用途和重要的优势。不过它也有些劣势:国家偏好对公共政策的影响力至少像社会一样的可能性被忽视了;国家有着特定的独有利益和不同的偏好未予考虑;国家许多自主性行动没有被计算进去;国家具有的众多提高自主性能力和机会没有被考察;且最为根本的是,区分国家和社会的失败消解了社会约束性假设有效或失效的可能性。即便在原则上他们仍然不可否认,对特定公共政策的解释从宽泛意义上说至少是被外部环境所预先决定的。不管社会中心论视角被认为是多么地具有说服力,只有通过区分国家和社会,才有可能在原则上构建起社会性约束假设的强大而广泛的影响力。反之,只有通过描述国家社会的区别才有可

能评估国家独立于社会行为者的约束和支持所自有的公共政策影响力，并借此使之成为国家自主的一个案例。

社会中心论视角的内在张力(grip)有助于解释为何在国家和社会之间通常缺乏一个清楚而一致的区分。这也导致这样一种范畴的国家观念：发现社会冲突、调和利益以及随后的结果是被政权遵守。国家和社会是冲突的(conflated)，前者甚至接近于被包容在后者里面。在美国——那些来自于19世纪晚期德国学派话语下的政治科学家除外，包括后来的一个美国总统伍德·威尔逊——人们几乎不思考国家的观念。因为就算美国是一个一体的国家，它也一直是一个极度虚弱、极易渗透又分割的实体而无法担当起国家的称号。欧洲的极端主义运动通常是“信奉国家”(prostate)，在美国，不仅中间派“反对国家”，就是极左翼和右翼都是以更反对国家的方式显示其超级美国特色^①。

人们很少被使用和欣赏一种与众不同的国家观念，直到最近才改变。这不仅是因为国家这个观念空洞无物，而且有时这个观念被塞进了太多内容。自从19世纪早期开始，不论是否与误读黑格尔有关系，国家的概念膨胀起来，神秘起来，并经常被笼罩在物化和拟人化的幻觉中。有时，国家概念的膨胀有助于解释国家的扭曲化，有时，国家毫无例外地等同于专制、反动、法西斯政权与理念。

那么关于民主国家我们想说些什么？最宽泛意义上，我希望本书将在解释民主国家的公共政策方面培养出一种对国家中心模型的更大的欣赏——该模型的合理性、适用性和解释力被认为可弥补传统上各种形式的社会中心模型的薄弱、有限和遗漏。我们对社会中心模型，特别是该模型所依赖的各种社会约束性假设，提出了一些严肃问题。但是必须非常清楚的是，我的目标远非否认它广泛的适用性、解释力和合理性。

^① 塞缪尔·亨廷顿(Samuel P. Huntington), "Uneasy Coexistence: The Anti-Power Ethic vs. the 'state' in America", 一篇1979年5月2日提交麻省理工—哈佛政治发展联合研讨班的论文。