

Party Government

政党政府

谢茨施耐德 著

姚尚建 沈洁莹 译

政治学名著译丛

天津出版传媒集团

天津人民出版社

Party Government

政党政府

谢茨施耐德 著

姚尚建 沈洁莹 译

政治学名著译丛

天津出版传媒集团

天津人民出版社

图书在版编目 (C I P) 数据

政党政府/(美)谢茨施耐德著;姚尚建,沈洁堂
译. —天津:天津人民出版社,2016.9
(政治学名著译丛)
ISBN 978-7-201-10797-4

I. ①政… II. ①谢…②姚…③沈… III. ①政党 -
研究 - 美国②国家行政机关 - 研究 - 美国 IV.
①D771.264②D771.231

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2016)第 221611 号

This edition is an authorized translation from the English language edition published by
Transaction Publishers, 10 Corporate Place South, Suite 102, Piscataway, New Jersey
08854. All rights reserved.

政党政府

ZHENGDANGZHENGFU

出 版 天津人民出版社
出 版 人 黄 沛
地 址 天津市和平区西康路 35 号康岳大厦
邮政编码 300051
邮购电话 (022)23332469
网 址 <http://www.tjrmcbs.com>
电子信箱 tjrmcbs@126.com

策划编辑 王 康
责任编辑 郑 玥
特约编辑 王 琤
封面设计 明轩文化·魏程程

制版印刷 高教社(天津)印务有限公司
经 销 新华书店
开 本 710 × 1000 毫米 1/16
印 张 13.75
插 页 2
字 数 200 千字
版次印次 2016 年 9 月第 1 版 2016 年 9 月第 1 次印刷
定 价 45.00 元

版权所有 侵权必究

图书如出现印装质量问题,请致电联系调换 (022-23332469)

上海市公共管理一流学科项目资助
上海市I类高原学科公共管理学科资助

政治学名著译丛编委会

主 编：胡 伟

编 委(以姓氏笔划为序)：

王浦劬 吕晓波 华世平 何包刚

赵穗生 陈 捷 郑永年 胡 伟

郭苏建 萧功秦 崔之元

总 序

古希腊伟大的思想家亚里士多德有一句名言：人是天生的政治动物。在亚氏看来，人类之所以在本性上属于政治动物，是因为在自然界中只有人类具有理智，能够区分善与恶、正义与不义，而作为古希腊政治生活核心的城邦，其目的正是为了改善人的生活，“城邦不仅为生活而存在，实在应该为优良的生活而存在”（亚氏语）。亚里士多德的这一命题难免带有一定的时代烙印，但它揭示出了自古以来人类同政治的不解之缘，而且其中蕴含了这样一层深刻的含义：人是天生的政治动物，因为只有人类才能够追求一种以善和正义为目的的优良生活。

亚里士多德的这一命题受到卡尔·马克思的特别关注。马克思从历史唯物主义出发，揭示出政治现象不是从来就有的，而是人类生产和生活发展到一定阶段的产物，因此严格地说，人最初只是一种社会动物而非政治动物。但是，如果不能抽象地说人是天生的政治动物的话，那么至少在阶级社会中，毫无疑问人就成为了地地道道的政治动物，正像马克思所说：“人是最名副其实的政治动物，不仅是一种合群的动物，而且是只有在社会中才能独立的动物。”

正因为人是最名副其实的政治动物，开展对政治问题的研究并努力改善政治生活就成为人类不懈追求的理想和目标。从柏拉图的《理想

国》、圣·奥古斯丁的《上帝之国》、莫尔的《乌托邦》，到洛克的《政府论》、密尔的《代议制政府》，再到马克思的《法兰西内战》、列宁的《国家与革命》和毛泽东的《新民主主义论》；从雅典的城邦民主、古罗马的共和国，到资产阶级的三权分立、议会主权和普选制，再到巴黎公社和人民代表大会制，数千年来，一个又一个伟大的政治家和思想家都在探索通过良好的政治形式造福于人类社会，广大的民众也为追求优良的政治生活而付出了艰辛的努力乃至生命的代价。我们业已看到，人类的政治文明取得了巨大的进步，民主、自由、平等、正义的观念正逐渐深入人心，虽然它们尚未完全变成人类政治生活的现实。

在中国，政治历来被置于十分重要的地位。毛泽东曾指出政治是统帅、是灵魂。然而，匪夷所思的是，我们对于政治的研究却不能说十分看重。建国后，作为专门研究政治现象的学科——政治学竟被视为“伪科学”而被取缔。改革开放后，政治学在中国得以恢复和重建，并取得了可喜的成绩。但应该看到，时至今日，中国政治学与国际先进水平相比在理论研究和学科建设方面还有一定的差距，与我国社会科学其他一些重要学科相比发展得也不够快，与改革开放和现代化建设实际进程的需要相比还显得相当滞后。因此，加强我国政治学的研究和建设，仍然是一个十分紧迫的任务，邓小平在改革开放之初所提出的政治学要“补课”的话目前仍具有很强的现实意义。而在这方面，认真学习和借鉴国外政治学的理论和知识，正是我们进行“补课”并努力建设中国自己的政治学的一个重要环节。

新中国成立后至“文化大革命”前，以商务印书馆为代表的中国出版界曾组织翻译了包括洛克的《政府论》、孟德斯鸠的《论法的精神》、密尔的《论自由》等在内的一些西方政治学的经典著作，为我国的社会科学的研究开阔了视野。只是受当时环境的制约，所译著作的数量和种类都十分有限。改革开放以来，中国学术界在译介国外政治学著作方面取得了长足的进展，不仅继续翻译出版了诸如柏拉图的《理想国》、亚里士多德

的《政治学》、霍布斯的《利维坦》、卢梭的《社会契约论》、伯克的《法国革命论》、汉密尔顿等人的《联邦党人文集》、托克维尔的《论美国的民主》等 20 世纪以前的经典著作,而且开始推出了一批现、当代的西方政治学名著,如拉斯韦尔的《政治学》、熊彼特的《资本主义、社会主义和民主》、波普尔的《开放社会及其敌人》、摩根索的《国家间政治》、伊斯顿的《政治体系》、达尔的《民主理论的前言》、李普塞的《政治人》、哈贝马斯《公共领域的结构转型》、阿尔蒙德与维巴的《公民文化》、亨廷顿的《变迁中社会的政治秩序》、罗尔斯的《正义论》、诺齐克的《无政府、国家与乌托邦》、林德布洛姆的《政治与市场》、阿尔蒙德等人的《比较政治学》等等。这些著作的翻译和出版,为中国政治学的重建和发展起到了至关重要的作用,其意义和价值已得到了我国政治学界的公认。

时下有一种观点认为,中国政治学今后的主要任务是加强“本土化”。如果这种观点意在说明中国政治学应该在吸收人类一切先进的理论和文化的基础上形成具有自身特色的理论体系,以及加强对中国自身现实问题的研究,这当然是可以成立的;但如果这一说法旨在反对进一步引介国际上的政治学理论,甚至是打着“本土化”的旗号拒斥国外政治学的理论和方法,试图让中国的政治学闭门造车,那就很不可取了。中国政治学的本土化固然需要,但政治学的本土化与政治学的国际化应当是并行不悖的,而且只有在国际化的视野下我国政治学的本土化才能真正提升档次,才能真正在世界政治学界占有一席之地。实际上,中国政治学在改革开放后的重建与发展基本上是在马克思主义理论的基础上汲取和消化西方的理论而取得的,我国学者目前所使用的一些重要概念、理论、范畴和术语,基本都可以找到国外的学术渊源。从一定意义上说,20 年来我国政治学所走的路也就是向西方学习和借鉴之路,是坚持“拿来主义”之路,其中对西方政治学的译介可谓功不可没。可以毫不夸张地说,没有西方学术著述的译介,中国政治学就不可能达到目前这样的学术水平。^①对于国内政治学界而言,今后继续引进和借鉴西方理论、

翻译和出版西方著作,仍然应成为一项十分重要的基础性工作。因此,我们仍需一点“拿来主义”的精神和勇气。当然,这并不意味着对西方学术著作的兼收并蓄,而是要取长补短,洋为中用,其目的正是为了发展具有中国特色的政治学,服务于我国的社会主义政治文明建设。

本译丛的翻译和出版,正是我们继续国内学术界上述努力的新的尝试。由于20世纪西方政治学的高度发展,该领域的著作蔚为大观,流派纷呈,名家迭出。其研究包括行为主义、功能主义、历史主义、新制度主义、后现代主义以及政治哲学、政治社会学、政治经济学、政治心理学、政治人类学、比较政治学、国际政治学等众多理论和方法,涵盖了理论与实践、经验与规范、静态与动态、制度与文化、宏观与微观、历史与现实、个别与一般、本国与外国等各个研究层面。虽然我国政治学在恢复和重建的20年中已做了不少译介西方著述的工作,但也只是触及到西方政治学之巨大冰山的一角,大量的现、当代的西方政治学经典著作尚未被完整地介绍到国内,至于近20年西方政治学新产生的名著,译介得就更少。本丛书旨在选择现、当代西方政治学的经典和名著予以翻译出版,为进一步译介西方政治学并促进我国的学术发展尽一份绵薄之力。虽然西方政治学卷帙浩繁,而我们的人力、物力和能力又均有限,但只要条件允许,我们就将不遗余力地逐步进行本丛书的翻译和出版工作,尽可能把更多的优秀学术著作呈现给读者。

我们真切希望这一工作能够得到学界同仁和广大读者的关心和支持,并欢迎提出宝贵的意见和批评。

本丛书的翻译出版计划,得到了福特基金会(The Ford Foundation)的资助,谨向福特基金会及其有关项目官员表示诚挚的谢意!

胡 伟

2003年秋于上海交通大学

国际与公共事务学院

中译本序言

谢茨施耐德(E. E. Schattschneider)(1892—1971)是美国当代著名的政治学家,1956—1957任美国政治学会主席。先后任教于哈佛、耶鲁、哥伦比亚、密歇根等大学,代表作品有《政治压力和关税》《政党政府》《争取政党政府》《半主权的人民》等。在谢茨施耐德的时代,美国政党已经有了一个多世纪的漫长历史。但是在政治学界,政党没有引起政治学界足够的关注。谢茨施耐德批评了美国政治学对政党制度的轻视,梳理了美国政治学自1853年出版弗兰西斯·列伯(Francis Lieber)《公民自由与自治》(*Civil Liberty and Self-Government*)以来的美国政治学对政党的研究历史,他发现这些学者要么是对政党制度轻描淡写,或者是置之不理——如美国19世纪伟大的政治哲学家约翰·伯格(John W. Burgess)在其1890年出版的《政治科学与比较宪法》(*Political Science and Comparative Constitutional Law*)就属此类。在该书中,作者过多地关注了总统选举却忘记了政党。只有英国政治学家布赖斯(Bryce)和俄国政治学家奥斯特罗古尔斯基(Ostrogorski)在世纪之交首次撰写了关于美国政党制度的著作:因此谢茨施耐德的《政党政府》(*Party Government*)可以说是美国进行政党政府系统研究尤其是责任政党政府理论研究的

开山之作。

在《政党政府》中,谢茨施耐德首先论述了美国政治过程中的政治主体。在他看来,美国的政治过程主要是由政党(指大党)、地方首脑和小党、压力集团组成的。继而他强调了美国政党的功能。作为责任政党政府理论的首倡者,谢茨施耐德认为政党制度恰恰构成民主制度的核心。谢茨施耐德高度评价了政党政治的作用,他指出,政党政治区别了民主与独裁政治,建立了现代政治哲学。政党不是现代政府的附属物,它们处于现代政府的中心,并扮演着决定性和创造性的角色。但是他话锋一转,批评美国现行政治体制却是和公共责任相疏离的,或者说,美国的政府是不负责任的政党政府。在《政党政府》中,谢茨施耐德认为这主要是由于美国政党的分散性造成的。在分散的政党结构中,各级政党对自身主张的关注远远超过对公共主张的关注,而在公共主张与自身主张之间的分裂已经渗透到整个政党的生命乃至每一个角落。这种分裂直接导致政党政府的公共责任的疏离与旁落。从政党组织结构看,美国的政党也是高度下沉的,与其相对的中央政党却是无纪律、高度透明甚至是被虚构的。

因此在美国如何重建责任政党政府则成为谢茨施耐德的重要工作。应该指出的是,谢茨施耐德不是在《政党政府》一书中完成这一具体构思的,而是他随后的《争取政党政府》和其执笔的美国政党委员会报告《走向更加负责的两党制》(1950)中完成的。但是在《政党政府》中,谢茨施耐德也作了一些铺垫性工作。他强调,首先,要建立强大的政党。谢茨施耐德对政党的松散性深恶痛绝,认为政党完全沦落为角逐权力的工具,毫无价值可言。这样选举产生的政府也不过是各种利益组织的“拳击袋”而已,根本谈不上履行应当承担的公共责任。其次,要强调次大党(the Second Major Party)作为反对党的关键地位。谢茨施耐德同时指出,在美国的两党制中,反对党垄断反对权也是不容忽视的。在选举中,出于对执政党的由于单一席位选区的制度安排,使美国的选票不可能集中

于其一身,次大党作为总是能有效地煽动对执政党的反对,并由于单一席位选区的简单多数的选举制度而获得对反对权的垄断地位。再次,改革政治体制,把压力集团纳入政党体制内运行。压力集团存在很多缺陷,但是试图取缔压力集团是不可能的,因为这是由美国的公民自由权所决定的。但是谢茨施耐德认为发明良好的政治架构,代表他们的政治主张,吸纳压力集团的积极因素,并将其纳入正常的政治轨道上来还是十分必要的。因为少数有利益主张被聆听的权利,但是他们没有进行治理的权力,而后者只有在加入政党之后,才能拥有这一权力。而只有政党至上的地位确定以后,这一切才有可能。

在《政党政府》一书的总结中,谢茨施耐德再次对美国现行的政党政府体制充满了担忧,他强调,首先,只有高度集中的政党体制才能建立真正的责任政党政府,才能够重整美国的民主。而由压力集团主导的政府则是不可想象的。其次,政党政府还是一个民主的理论原则。因为它是一个动员多数的特殊的政治组织,而多数恰恰也是民主的重要体现。再次,政党政府还是一个权力与自由的解决方案,即只有政党政府才能同时保障自由的意志。最后,政党是宪法外的积极产物,虽然美国政党政府的产生不是法定(legal)的过程,却是一个理智(intellectual)的过程。政党政府也将使宪法问题的解决简单化。

综观《政党政府》全书,我们看到,谢茨施耐德的 analysis 有结构功能主义分析的痕迹。他清晰地看到,在美国,政党的分散必然造成政党的分裂,分裂的党是谈不上什么纪律的,而一个没有纪律的政党如何保证执政纲领的通过与施行?一个不能言行一致的政党如何承担公共的责任?一个不能担当公共责任的政党如何组建一个负责任的政党政府?这一连串的问题压迫着谢茨施耐德。谢茨施耐德也看到这一连串问题的复杂性,他的解决方案是从组织再造起步的,试图通过削减地方政党的政治恩赐,减少地方政党的政治功能,从而实现政党的统一。

但是问题又走到了另外一面,在美国政党体制中,一个削弱了政治

功能的地方政党的边界在哪里？我们知道，在谢茨施耐德的时代，地方政党的基本功能就是在选举中召开预选会议。而美国的预选会议又是通过“分层”选举进行的——即是指政党地方人士在地方选区会议上选出参加高一级行政区会议的代表，这一级代表再依次选出参加州一级会议的代表，最后由州一级的会议代表选出参加本党全国提名代表大会的代表的民主过程。这是美国法定的选举过程，从而使决定总统候选人的程序始于基层，始于地方领袖。因此党代表基于基层的选拔方案，这使他们必然依附于产生他们的地方政党组织和地方政党领袖，这也是由他们的政治生命的产生过程决定的。那么要想保持党的一致性和纪律性，就必然要对这一预选制度进行改革，而这恰恰碰到了美国政治体制的基石——联邦主义和分权主义，而任何动摇美国政治制度基础的努力都是十分艰难的。这也似乎预示了谢茨施耐德的努力必然回到起点的痛苦过程。

作为美国政治学尤其是政党理论的经典著作，《政党政府》在相当长时期内被美国一些高校列为教科书。该书初版于1942年，当时由Holt, Rinehart & Winston出版社出版，后来经过不同的出版社多次再版，本书翻译的书稿是依据2004年Transaction Publisher出版社的最新版本进行的。由于版权问题，本书的翻译时断时续，先后持续了七年，在这七年中，得到了著名政治学学者胡伟教授的大力支持和鼓励。天津人民出版社的王康老师多次询问本书的进展，并积极促成该书的出版。当然，面对这样的一部政治学名著，译者虽然抱着良好的愿望，希望能准确地反映其时代的政治学光辉，但是由于个人理论功底的不足，一定不能穷尽其全部思想的传达，也希望能得到诸位专家的批评指正。

译者

2015年10月于华东政法大学

目 录

序 言	谢茨施耐德和美国民主的政党之争	1
前 言		42
第一章	为政党辩护	44
第二章	政治的原料	56
第三章	什么是政党?	71
第四章	美国政党的特殊性:两党制	94
第五章	美国政党的其他特殊性	119
第六章	分权	141
第七章	地方老板:政客对公众	172
第八章	压力集团	185
第九章	结论	199
主要参考文献		203

图表目录

1. 一场虚构的选举 98
2. 一场虚构的选举 99
3. 一场现实的选举 100
4. 大党的得票率:1904 年和 1920 年民主党总统候选人得票示意图 129
5. 大党的得票率:1852 年民主党总统候选人得票示意图 131
6. 政党的公共性与私有性 146
7. 美国政治的脉搏——总统选举 157
8. 美国政党权力之金字塔结构 168

在把谢茨施耐德的《政党政府》介绍给新一代的美国政治学者时，将其誉为“经典”再恰当不过。在已有的研究美国政党的著作中，它无疑是最常被引用、最易引起争议，亦或是最具影响力的著作。但它的价值不仅在其政党的研究方面。如果它仅仅是一部关于美国政党的著作，那么随着时间的流逝，它也会逐渐褪色，因为新的研究和不可避免的政治变化都将使其过时。那些被我们称之为“经典”的美国政治学著作，如果它们确实不负盛名，那是因为它们都提出了政体层面的问题：质疑政府的目的，谁来统治，以及政府的组建应如何与其根本目标保持一致。这正是美国民主的理论和实践层面上永远的断层。而现代民主的理论与实践正是谢茨施耐德著作的核心。

任何对现代民主本质的探究都会立即面临一个现实的和哲学的问题：我们拥有的是何种政体，这一政体在现实中是被捍卫还是被批判，依据的又是哪一种民主理论？事实与价值、理论与实践，如同硬币的两面

* 我想要感谢我的朋友和同事马特·弗兰克(Matt Franck)和玛格丽特·赫瑞茹(Margaret Hrezo)，他们反复阅读了这篇序言的一些草稿并提出了有益的建议，从而使这篇序言无比增色，当然文章中的缺点全部在我本人。

彼此相互依附,并尤其体现在政治学研究中。事实上,我们真正理解的政治学的任务就是从事实上解释政治的本质,即民主政治的本质,并根据现实情况清晰地指出和表明那些指引我们选择前进方向的适当的、原则性的变化。^① 在美国的政体中,政治罗盘几乎总是指向更好的民主——而民主定义和分析问题的独特性在于事实难以从价值中剥离的现实。任何人要抑制民主,至少在理论上,都从开始就处于防御位置。并且由于美国的缔造者试图以签署宪法的方式来遏制多数民主,任何我们称之为“更为纯粹的民主主义者”都倾向于以怀疑的目光考量他们的政治科学。谢茨施耐德的《政党政府》应当被视为一部更为纯粹的民主主义者的著作。

《政党政府》的影响大多源于其在谢茨施耐德撰写的被称为美国政治改革的“责任政党”学派的大量著作中的地位。正如所有始于《联邦党人文集》的美国政治学的伟大著作一样,《政党政府》既包括了对真实的民众政体的实际分析,也包括对理论上的民主意义的思考。谢茨施耐德还为美国民主的实践指定了变化,根据作者的观点,这些设计可以使美国的政体更为民主。责任政党学派的基本理论是政党应当给予选民不同的政策选项,而这就是问题驱动式选举(issue-driven election)的基础。

xi 在责任政党的顶点是总统候选人提名,作为全国性政党的领袖,总统候选人将成为改革后的政党体制的焦点。在选举之后,多数党的政策将成为公法的基础,而这与英国的议会体制路线极为相似。从规模上看,政

① 詹姆士·席思(James W. Ceaser)《自由主义民主与政治科学》(*Liberal Democracy and Political Science*), (巴尔的摩:约翰霍普金斯大学出版社,1990年),席思观察所得,“政治科学是一种构建其价值的知识,它不是由其解释的事实多少决定的,而是由其适合我们需要的程度决定的”。其观点适用于普遍的政治科学,也适用于诸如谢茨施耐德的《政党政府》这样的著作,第66页。也见马丁·戴尔蒙德(Martin Diamond)“事实依赖于价值”的观点,引自威廉·谢布拉编(William A. Schambra)《直到共和主义原则被承认》(*As Far As Republican Principles Will Admit*),《马丁·戴尔蒙德论集》(*Essays by Martin Diamond*) (华盛顿:AEI出版社,1992年)第309~318页。