

清华政治学书系

政策民主

第二部

西方政治学的
理论基础



史卫民◎编著

中国社会科学出版社

清华政治学书系

政策民主

第二部

西方政治学的
理论基础

史卫民◎编著

中国社会科学出版社

图书在版编目(CIP)数据

政策民主. 第二部, 西方政治学的理论基础 / 史卫民编著. —北京: 中国社会科学出版社, 2017. 9

ISBN 978 - 7 - 5203 - 0585 - 3

I. ①政… II. ①史… III. ①政策—民主—研究②政治学—西方国家
IV. ①D0

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2017)第 142979 号

出 版 人 赵剑英
责任编辑 史慕鸿
责任校对 石春梅
责任印制 李寡寡

出 版 中国社会科学出版社
社 址 北京鼓楼西大街甲 158 号
邮 编 100720
网 址 <http://www.csspw.cn>
发 行 部 010 - 84083685
门 市 部 010 - 84029450
经 销 新华书店及其他书店

印刷装订 北京君升印刷有限公司
版 次 2017 年 9 月第 1 版
印 次 2017 年 9 月第 1 次印刷

开 本 710 × 1000 1/16
印 张 44
插 页 2
字 数 740 千字
定 价 169.00 元

凡购买中国社会科学出版社图书, 如有质量问题请与本社营销中心联系调换

电话: 010 - 84083683

版权所有 侵权必究

“清华政治学书系”导言

由清华大学政治学系和清华大学治理技术研究中心共同推出的“清华政治学书系”丛书，经过几年的努力，终于与读者见面了。

“清华政治学书系”是以清华大学政治学系和清华大学治理技术研究中心为研究平台的国内学者的研究著作、研究报告、论文集等的综合集成，重点涉及四方面的研究成果。一是政治学理论的研究，尤其是当前政治学界重点关注的民主理论、治理理论、法治理论等方面的研究成果。二是治理技术的研究，重点是以治理技术的视角开展的多维度的民主治理、多层治理、有效治理、转型治理、危机治理等方面的研究所产生的成果。三是中国政治发展的研究，从理论和实践层面对中国内地以及港澳台的政治发展进行综合性比较研究的报告、论文或学术专著。四是公共政策研究，既包括宏观政策背景和政策走向的综合性研究成果，也包括具体政策的案例分析和量化研究等系列性的研究成果。出版“清华政治学书系”的目的，是为中国的政治学界提供新的理论视野，以积极姿态促进中国政治学的良性发展。

“清华政治学书系”首批推出的是史卫民教授所著的以“政策民主”为书名的三部著作。第一部重点阐释的是“政策民主”的马克思主义理论基础，不仅系统整理了马克思主义经典作家对政策与民主关系的看法，亦对巴黎公社、苏维埃、计划经济、民主集中制和改革开放五种政策民主的理论范式作了全面的说明。第二部重点阐释的是“政策民主”的西方政治学的理论基础，系统整理了非马克思主义的西方政治学者对政策与民主关系的看法，并对直接民主、意见表达、代议制民主等十四种政策民主的理论范式作了全面的说明。第三部是“政策民主”理论体系的构建，不仅对“政策民主”的概念给出了明确的定义，还就“政策民主”理论所涉及的权力、权利、价值、社会、信息、参与、法治、制度、程序、文

化等范畴涉及的问题，作出了具体的解释，并概要性地说明了“政策民主”与其他民主的关联和区别。

“清华政治学书系”的出版，得到了香港新范式基金会的支持和赞助，在此特别表示衷心的感谢。

关注中国问题、发展中国政治学，是“清华政治学书系”的基本宗旨。对于本丛书所推出的各种著述，欢迎学界同仁和广大读者提出批评意见。

张小劲

2017年9月10日

清华政治学书系

研究成果之一

《政策民主·第一部·马克思主义的理论基础》

研究成果之二

《政策民主·第二部·西方政治学的理论基础》

研究成果之三

《政策民主·第三部·理论体系的构建》

前 言

在中国的现代化进程中，政治发展扮演了重要的角色。通过对改革开放以来中国政治发展的全景式研究，尤其是对影响中国政治发展的经济、制度、民主、法治、政治文化、公民社会、社会冲突、国际影响、政策、发展方式十个主要因素的分析，可以看出尽管经济、制度、民主、法治、政治文化、公民社会、社会冲突、国际影响等因素在中国政治发展中都起了重要的作用，但这些因素都不是主导中国政治发展的根本性因素，真正主导或决定中国政治发展的应该是政策因素，政策因素极大地影响、主导甚至制约着其他因素的发展，并形成了“政策主导型的渐进式改革”的政治发展范式。^①换言之，在国家的现代化进程中，政治发展范式可以有多种选择，对政治发展范式本身也可以有不同的解释。在多种可能被选择的政治发展范式中，改革开放以来，中国真正选择的应是“政策主导”的政治发展范式。^②

正是因为“政策”在中国政治发展中扮演着极为重要的角色，作为政治学的学者，就不能不关注一个重大的理论问题：在“政策”与“民主”之间，能否形成紧密的关系？如果“政策”与“民主”能够结合在一起，进而影响国家的政治发展方向，那么中国的“政策主导”政治发展范式（“政策主导型的渐进式改革”的政治发展范式），就可能具有鲜明的民主特征，并最终成为一种被更多人理解和支持的政治发展范式。

为此，我们认为需要引入一个重要的概念，这个概念就是“政策民主”，并且在2011年出版的著作中使用了这一概念，着重于解释在中国的

① 参见史卫民《“政策主导型”的渐进式改革——改革开放以来中国政治发展的因素分析》，中国社会科学出版社2011年10月版。

② 参见史卫民、张小兵《中国政治发展范式的选择》，中国社会科学出版社2013年10月版。

政治发展状态下,“选举民主”与“政策民主”各有什么样的发展空间,还给出了“政策民主”的简单定义,即“政策民主是以政策民主化及公民参与政策过程为代表的民主”。^①2013年,我们又对“政策民主”概念作出了新的解释,强调“政策民主”是一种程序性的民主,要求以民主的方式改变封闭的政策过程,使公共政策能够获得更好的民意基础;此外,我们还讨论了“政策民主”与“选举民主”、“协商民主”、“人民民主”、“党内民主”、“网络民主”的关系问题,并对“政策民主”如何推动中国的政治体制改革作了总体性的说明。^②

“政策民主”确实是一个新的概念,因为无论是在马克思主义学说还是在非马克思主义的西方政治学的发展中,还没有人使用这样的概念,只出现过“决策民主”、“民主决策”、“民主政策”等与之相近的概念。“政策民主”要成为一个严谨并且通用的学术概念,并用于实践,必须回答三个彼此相关的问题。第一个问题是如果将“政策民主”视为一种理论,它是有其自身的理论渊源,还是“无源之水”,直接由作者自己“构想”出来的;换言之,将“政策”与“民主”联系在一起,是否有过先例,甚至出现过一些具有代表性意义的理论解释范式。第二个问题是“政策民主”更准确的定义是什么,它将涉及哪些领域的问题,尤其是在规范性意义上,“政策民主”能否成为民主理论中的一种系统性的理论表述。第三个问题是与民主有关的概念不是太少,而是已经太多,那么为什么还要提出“政策民主”的概念,它的理论意义何在,实践意义何在,它与其他民主概念的区别何在。要回答这些问题,显然既需要进行更深入的理论研究,也需要对实践经验等进行更全面的梳理。

为回答第一个问题,我们不仅要在马克思主义学说中寻找将“政策”与“民主”联系在一起的先例,也要在非马克思主义的西方学者的学说中寻找先例,本书就是对西方政治学学者相关论点的整理。通过整理可以发现,从古希腊开始,政策与民主的关系问题已经进入学者的视野,并且经过长期的历史发展,在西方政治学学者中形成了解读政策与民主关系的直接民主、意见表达、防止专制、代议制民主、法治、精英决策、官僚决

① 参见史卫民《“政策主导型”的渐进式改革——改革开放以来中国政治发展的因素分析》,第644—645页。

② 参见史卫民、张小兵《中国政治发展范式的选择》,第177—192页。

策、行政民主、决策民主、多元民主、公共选择、组织决策、治理导向、民主政策科学十四种主要的理论解释范式。也就是说,“政策民主”理论在西方政治学中也能找到“源”和相应的理论基础。

本书对西方政治学学者各种论点的梳理和归类,同样是“粗线条”的,也只是为政策与民主关系的理论解读画出了一个基本轮廓。由于作者学识有限,无论在理论解释范式的划分上,还是在论点的梳理上,都可能有重大遗漏,希望方家给予批评和指正。

目 录

前言	(1)
第一章 政策与民主在西方传统政治学中的三次交集	(3)
一 政策与民主的第一次交集：古希腊、古罗马和中世纪	(3)
(一) 亚里士多德：直接民主政策范式的提出	(3)
(二) 西塞罗和阿奎那：不同的政策视角	(4)
(三) 马基雅维里：意见表达政策范式	(6)
(四) 直接民主政策范式的赞成者与反对者	(7)
二 政策与民主的第二次交集：资产阶级革命时期	(8)
(一) 英国资产阶级革命时期：对政策专制的挑战	(9)
(二) 法国资产阶级革命时期：政策理性化倾向	(13)
(三) 美国革命时期：注重政策权力	(19)
(四) 保守主义的政策观	(24)
(五) 功利主义的政策倾向	(27)
三 政策与民主的第三次交集：19 世纪	(28)
(一) 自由主义的政策观	(28)
(二) 德国思想家的政策思维	(32)
(三) 无政府主义的政策观	(35)
(四) 实证主义的政策观	(41)
(五) 空想社会主义的政策视角	(44)
(六) 托克维尔：民主的政策观	(48)
(七) 密尔：理性民主制的政策取向	(52)

第二章 政策与民主的第四次交集：20 世纪前半叶	(58)
一 精英决策的政策范式	(58)
(一) 帕累托：人民群众是统治阶级的利用对象	(58)
(二) 莫斯卡：注重中产阶级的作用	(60)
(三) 米歇尔斯：寡头统治铁律的政策表现	(62)
二 韦伯：官僚决策的政策范式	(65)
(一) 三种统治类型	(65)
(二) 官僚体制与行政管理	(66)
(三) 官僚体制的政策特征	(68)
(四) 议会在政策过程中的作用	(70)
(五) 政党在政策中的作用	(73)
(六) 经济政策与社会政策	(73)
三 行政民主政策范式	(75)
(一) 伍德罗·威尔逊：民主政策的提出	(75)
(二) 古德诺：政策二分法和政党的政策作用	(77)
四 政策与民主交集的传统民主理论	(80)
(一) 布赖斯：民治政府的政策体系	(80)
(二) 狄骥：公共服务的核心作用	(83)
(三) 霍布豪斯：民主政治面临的政策难题	(85)
(四) 沃拉斯：代议民主的政策特征	(87)
(五) 罗素：民主体制中的政策问题	(89)
五 社会学家的政策取向	(92)
(一) 勒庞：大众心理与政策	(92)
(二) 滕尼斯：权力是社会的推动力量	(98)
(三) 涂尔干：控制权威的政策诉求	(101)
(四) 曼海姆：知识社会学的视角	(102)
第三章 新自由主义：决策民主政策范式	(105)
一 熊彼特：民主是决策的一种制度安排	(105)
(一) 民主的目标就是产生决策者	(105)
(二) 不能用“直接民主”解决政策问题	(106)
(三) 议会的政策作用	(108)

(四) 官僚机构的政策行为	(109)
二 哈耶克：民主是一种形成政治决策的特定程序	(109)
(一) “自由政策” 标准	(110)
(二) “民主的” 标准	(111)
(三) 法治标准	(114)
(四) 控制“多数统治” 标准	(115)
(五) 代议机构运行标准	(117)
(六) 政策赋权标准	(118)
(七) 权利和责任标准	(120)
(八) 反“统制经济” 标准	(121)
三 波普尔：民主政策	(122)
四 阿伦特：委员会决策的理想	(125)
(一) 参与决策的自由	(125)
(二) 公共意见的统治是暴政的一种形式	(126)
(三) 多数决策与多数统治	(128)
(四) 代议制的政策缺陷	(128)
(五) 腐败	(131)
(六) 政治谎言对政策的影响	(132)
(七) 委员会决策的前景	(133)
五 弗里德曼：市场导向的政策选择	(135)
(一) 看不见的手和看得见的手	(135)
(二) 政策过程中的问题	(136)
六 杜鲁门：利益集团影响政策的政治过程	(138)
(一) 文本的政策过程与真实的政策过程	(138)
(二) 利益集团在公共政策中的地位	(140)
(三) 利益集团内部的“民主模式”	(141)
(四) 利益集团中少数人的决策作用	(141)
(五) 集团利益与公共舆论	(143)
(六) 利益集团与政党、选举的关系	(143)
(七) 利益集团对议会决策的影响	(144)
(八) 利益集团对行政决策的影响	(145)
七 伊斯顿：针对政策过程的政治系统论	(146)

(一) 政治系统与政策的基本关系	(147)
(二) “要求”输入的政策作用	(147)
(三) “支持”输入的政策作用	(149)
(四) 输出决策和活动	(151)
(五) 反馈的政策作用	(153)
八 罗尔斯:正义政策	(154)
(一) 两个正义原则	(154)
(二) 正义政策的判断	(155)
(三) 符合正义原则的政策过程	(156)
九 萨托利:决策民主论	(162)
(一) 政治决策的性质与成本	(162)
(二) 决策结果和决策背景	(163)
(三) 合作式民主	(163)
(四) 共识与公共舆论	(164)
(五) 政党是表达的渠道	(164)
(六) 委员会决策	(165)
(七) 民主理论的政策特征	(165)
十 雅赛:自由主义政策的选择	(166)
十一 彭茨:决策自由	(168)
(一) 决策自由的目的	(169)
(二) 决策自由的政策过程	(170)
(三) 公民的政策参与	(172)
十二 沃尔泽:复合平等的民主决策	(172)
(一) 复合平等的基本政策原则	(172)
(二) 民主决策	(174)
(三) 公职	(175)
(四) 政策参与涉及的问题	(177)
十三 罗素·哈丁:民主是宪法下的决策	(178)
(一) 政策的基本定位	(178)
(二) 有限的政策参与	(180)
(三) 边缘上的民主	(183)

第四章	新自由主义：多元民主政策范式	(186)
一	奥克肖特：信念论政治与怀疑论政治的决策选择	(186)
二	雷蒙·阿隆：自由民主制与政策	(189)
	（一）民主是一种制度选择	(190)
	（二）形式自由与实际自由	(193)
	（三）代议制的政策功能	(194)
	（四）政党代表制	(195)
	（五）官僚在政策过程中的重要地位	(196)
	（六）政策中的公民参与	(199)
三	伯林：消极自由与多元民主	(201)
四	达尔：侧重政策过程的“多元民主”	(202)
	（一）以选举为基础的民主的政策过程	(203)
	（二）多元民主的代议制制度	(204)
	（三）多元政体的特征	(205)
	（四）政策偏好定理	(206)
	（五）决策的三种战略	(207)
	（六）政策过程中涉及的其他与民主有关的问题	(208)
五	诺齐克：最弱意义国家的政策过程	(212)
六	墨菲：激进多元民主	(216)
	（一）激进多元民主的基本论点	(216)
	（二）与“审议式民主”不同的“争议式多元主义”	(218)
七	鲍尔斯、金蒂斯：后自由主义民主维护个人决策和参与能力	(219)
第五章	新马克思主义：另一种流派的决策民主政策范式	(223)
一	马尔库塞：改变单向度政策	(223)
二	胡克：民主是讨论政策的方式	(224)
三	萨特：民主是一种生活方式	(228)
四	哈贝马斯：意见交往的民主	(230)
	（一）建立在交往前提上的民主模式	(230)
	（二）技术与民主的关系	(232)

(三)	与行政决策相关的“形式民主”	(233)
(四)	作为政策基础的公共性和公共领域	(235)
(五)	选民的瓦解	(239)
(六)	民众的政策参与	(240)
五	艾伦·沃尔夫:重视决策发言权的积累民主化	(242)
六	奥菲:福利国家的政策模式	(246)
(一)	福利国家的不可逆转性	(246)
(二)	与决策相关的政治过程	(247)
(三)	福利国家面临的政策模式危机	(248)
(四)	政策合法性	(251)
(五)	基本政策原则和策略	(252)
第六章	保守主义、实用主义等的政策视角	(254)
一	保守主义的论点	(254)
(一)	卡尔·施米特:议会政策功能的退化	(254)
(二)	麦金太尔:没有道德共识的政策	(256)
二	无政府主义的论点	(256)
三	共和主义、精英主义、联邦主义等论点	(258)
(一)	桑德尔:共和主义的政策观	(258)
(二)	奥斯特罗姆:复合共和制的决策理论	(262)
(三)	巴特尔斯:美国的政策选择次序	(267)
(四)	帕伦蒂:公共政策的政治经济学	(269)
(五)	多姆霍夫:权力精英的政策网络	(271)
(六)	乔姆斯基:失败国家的政策	(275)
(七)	西瑟:注重政策的现代政治学	(277)
(八)	彼得森:联邦主义的政策走向	(281)
(九)	桑斯坦:规制的改革走向	(282)
四	实用主义的论点	(284)
(一)	杜威:作为私人生活方式的民主	(284)
(二)	莫里斯:开放自我的开放社会	(285)
五	后现代主义的政策论点	(286)
(一)	利奥塔:后现代政策	(286)

(二) 鲍曼：后参与时代的困境	(287)
(三) 罗蒂：公民集会 是 公共政策的源泉	(291)
(四) 萨义德：知识分子在政策中的作用	(294)

第七章 不同民主理论的政策表述

一 “参与民主”理论：侧重政策参与	(296)
(一) 巴伯：强调政策参与的强势民主	(296)
(二) 卡尔·科恩：民主是一种决策参与的社会 管理体制	(302)
(三) 佩特曼：平等参与决策的参与民主	(304)
(四) 博格斯：政治使全体人民参与决策	(305)
(五) 塞特拉：公民投票的政策作用	(308)
二 “自治民主”理论：重视集体决策	(309)
(一) 赫尔德：集体决策的“自治民主”	(310)
(二) 夏皮罗：集体自治的决策问题	(313)
(三) 卡斯腾、贝克曼：小型政府和社区决策	(314)
三 “协商民主”理论	(315)
(一) 毕塞特：合理的政策协商	(316)
(二) 古特曼、汤普森：彼此接受的决策	(316)
(三) 博曼：公共协商过程使得决策更理性和公平	(320)
(四) 钱伯斯：政策协商的目标	(323)
(五) 菲什金等：平等与协商的调和	(324)
(六) 乔舒亚·科恩：公共推理与协商支配的社团	(325)
(七) 米勒：公开讨论的决策过程	(327)
(八) 埃尔斯特：公民对政策的控制	(329)
(九) 费伦：作为讨论的协商	(331)
(十) 本哈比：协商式的民主模式	(332)
(十一) 德雷泽克：话语民主	(334)
(十二) 艾丽丝·马里恩·扬：交往民主	(337)
(十三) 古丁：政策的“内在思考”	(338)
(十四) 里布：公众部门决策	(338)
(十五) 曼宁：协商与决策合法性	(340)

(十六) 莱文等：协商民主关注的重要问题	(341)
第八章 行政学视域的政策与民主关系问题	(343)
一 民主行政理论与公共政策	(343)
(一) 弗雷德里克：民主与政策责任	(343)
(二) 沃尔多：民主行政理论的提出	(345)
(三) 汤普森等：行政伦理中的政策责任	(346)
二 新公共行政的政策愿景	(348)
三 新公共管理倡导的政策过程	(351)
(一) 奥斯本、盖布勒：改革政府与改变政策过程	(351)
(二) 简·莱恩：契约主义的政策走向	(356)
(三) 弗林：公共部门的政策走向	(358)
(四) 林登：无缝隙政府的政策运行方式	(360)
四 新公共服务：民主的政策观	(361)
五 新官僚体制研究	(366)
(一) 詹姆斯·威尔逊：官僚机构的政策化	(366)
(二) 比瑟姆：“民主或科层制的对立”是一种 误解	(370)
(三) 彼得斯：官僚政治中的政策博弈	(372)
六 公民政策参与的行政理论视角	(383)
(一) 博克斯：公民治理中的政策参与	(383)
(二) “组织民主”与“社区治理”的诉求	(387)
(三) 公民政策参与的作用	(389)
第九章 公共选择政策范式与组织决策的政策范式	(395)
一 公共选择政策范式	(395)
(一) 对投票行为的诠释	(395)
(二) 布坎南：个人主义民主的决策理论	(400)
(三) 公共选择理论的发展	(409)
二 组织决策的政策范式	(417)
(一) 西蒙：组织决策过程中的民主问题	(417)
(二) 马奇：制度型国家的民主走向	(424)