

第1篇

批判



- 民主治理的新途径
- 传统及其替代
- 言行不一：后现代符号政治学

第 1 章



学术前沿系列
公共行政与公共管理经典译丛

民主治理的新途径

3 作为一种可以接受的治理模式，传统的治理已经死亡。传统的治理模式（Waldo, 1948）是中立的公共行政永久的处方，后者应归功于威尔逊（Wilson）（政治与治理相分离）、泰勒（Taylor）（科学管理）及韦伯（Weber）（层级控制）。传统的治理模式——第二次世界大战前后的几十年是其发展的巅峰时期——在当代哲学家眼中是那个时期的高级现代主义的表现。我们指的这个时期是工业经济趋于成熟，文化和政治上的专家治国论与选举模式的程序民主制的意识形态流行的那 25 年，有时人们又称这个时期是“美国的世纪”。它大约在越南战争的形势恶化之前。

从那以后，传统的治理模式被批驳得体无完肤。政策条文中——不只是实施过程中——明确规定的管理者曾行使的明确无误的裁量权是对威尔逊的二分法的嘲

讽。泰勒主义遭到至少三代以上的研究社会关系的社会心理学家的猛烈攻击。将政治冲突上升到技术理性的领域只是偶尔会有成效。严格的权力等级链（在韦伯那里只是一个理想的模型）受到了当代日本管理的发展、TQM（total quality management，全面质量管理）运动、“重建政府”的潮流以及权力转移以便雇员也能够参与到决策中来的提议的挑战。

尽管传统治理模式已经死亡，尽管学术界不停地为其举行送葬仪式，但其灵魂仍徘徊于公共行政研究的上空，并在所有的管理理论方面以及在几乎每一个实际的公共机构中都能看到它的影子。现在，传统治理模式拥有了使神话合法化的身份。它是所有主流的改革行为的假定背景。传统治理模式的惯性力量就是它的合法性，但这一合法性乃是来源于渴望确定性与组织性的怀旧之情。传统治理模式的残余决定着学院课程的模式和排序，还有诸如公共服务改革以及业绩评估这样的人事实践。到目前为止，改革的努力不是试图超越传统的治理模式，而是使其复活。

很独特的是，公共行政领域处于两者之间：一方面是来自政治学、哲学、经济学、组织理论、社会学和社会心理学方面的理论探索；另一方面则是日常事务的管理。公共行政的学术研究正好就处于埋葬传统的理论和提供它的替代品之间。因为学院派的公共行政者们感到自己介于实践和理论之间——我们有责任教育管理者——我们熟知传统治理模式的弊病。我们怀有模式恐惧症，而这一恐惧又会激起对理论创新的尝试。

在公共行政领域，传统理论的两种替代模式正竞相取代之：（1）宪政主义或新制度主义；（2）社群主义或公民主义。在本书中，我们将提出第三种，即话语理论。因此，这本书雄心勃勃地想与其他一些新生的团体（思想尚未成熟的学派）一同宣告传统治理理论的灭亡，并且也会说明为什么宪政主义与社群主义不如我们所提出的话语理论那样令人满意。简而言之，我们的论点是，后两者都涉及将公共行政合法化的问题。宪政主义者会问：什么东西——除了立法机关的法律之外——能证明我们的行为是合理的？而社群主义者则关注将一种新的主权合法化，这一主权不是立法机关的，而是公民自己的。他们会问：我们——除了立法机关的法律之外——怎样才能为我们的行为找到合理性的根据？而恰恰相反，我们关注的更多的是政策而不是合法性。我们的写作依据的背景是这样一个更为重要问题：我们下一步该做什么？

1.1 概 述

1.1.1 传统及其替代

我们的论题包含有许多挑战主流假设的有争议的因素。虽然我们论证的结果是令人满意的，但开始时还是应该存疑的。我们声明，那种民主代表负责制的反馈循环民主模式并不是在任何一种所谓的民主政治下都能起作用的。程序民主理论——它开始于个人倾向，然后集中于大众意愿，由立法机构编纂成法典，再由各级官僚机构来实施，最后由专门的选民进行评估——缺少可信性。这种反馈模式不仅从整个过程上看缺乏可信性，并且它的每一阶段的运作都不像传统理论所描述的那样有效。声名狼藉的政治—行政二分法的政治方面并不能有机地服务于民主。那种试图通过精确阐明的规则约束政府职能者的行为来实现民众主权的愿望因反馈循环的失调而被引入歧途。这对于基层的人们来说，也是非民主的。况且，详尽阐述的规则并不能制约管理活动。宣传的规则越多，管理者越需要在这些规则中特别地选择一个系列。

尽管传统理论的很多毒瘤都来源于那种环式民主，但改革的努力仍肯定该循环的有效性，并反而将官僚制拿来做替罪羊。在一些典型的欺诈事件和权谋中，选举官员的渎职和玩忽职守（如“水门事件”）引发了象征性的亡羊补牢式的职业道德重建和公共服务改革。在道德转换时期所颁布的法规，在“水门事件”过后的岁月里，只不过是**对官僚机构的从业人员强加的又一整套规范性法规**，在预防接下来的“伊朗门事件”以及“基廷五人”储蓄贷款丑闻（Keating savings and loan scandal）过程中当然是无效的。道德重建是用来强化环式民主模式的。当有人不停地提醒我们“系统有效运行”时，反馈循环早已经被这些丑闻弄得更加没有信誉了。类似地，在**管理人员系统内部**，由于政治家为了将官僚机构控制在手中，而强加一些标准，如政绩评估等，导致了政治体制的失效，正是这些政治家们的渎职导致了立法的危机，而公共服务改革则是对这些危机的弥补。由于**从业的公务员被拿来做替罪羊**，20世纪70年代民主怪圈的恶性循环，到

80 年代达到了高峰。

这一不协调的声音引起了学术界对前摄式管理的辩护，如《黑堡宣言》，其详尽的宪法式论证试图表明：非选举产生的公务员首先要对宪法负责，其次才对选举的和政治任命的现行在任官员负责。这一观点是抛向在水中挣扎的官僚机构的救生圈，也是传统的环式民主令人耳目一新的、
6 具有创意的替代品。尽管宣言具有这些优点，但它忽略了公共行政模式想要寻找替代品的要求。在环式民主中的被选举者和黯然承受这一规则的公众都不会被这些维护宪法的说教所说服。这是将公共行政合法化的较为软弱无力的尝试，其策略包括承袭与传统的、进步论的公共行政有联系的官僚体制病理学。而我们认为这种方式已无法服务于后现代的管理。

这种环式民主也导致了社群主义这一替代物的出现，这种管理方式通过直接与公民接触而打破了环式民主的结构，公民参与、公民主义以及公共行政文化中的类似倾向代表了取代传统治理模式的一个强有力的竞争者。这些努力的主要力量在于，它们是哲学社群主义在公共行政方面的表现，是一种包含了根植于古代、中世纪和后现代思想的极具说服力的本体论、认识论和宇宙论思想的政治观。对于社群主义者来说，民主不仅是一个程序上的纠纷解决方式。公民需要参与到与他们的生活息息相关的决策的制定中来，因为这是完全从人的角度出发的社群主义目的论的一个重要方面。但从当前的情况看来，社群主义的理想遥不可及，不具有可操作性。笔者吸纳了社群主义理想的许多方面，从这一角度讲，我们可谓是社群主义者。尽管如此，部分地鉴于后现代状况下社群主义的理想无法实现这一评价，我们需要肯定话语理论的必要性。问题不仅在于公民参与会消耗掉许多晚上与周末的时间，也不仅在于公民的“虚假意识”——尽管这是其中的部分难题。“社区”无法细致入微到能够既解决公共问题又解决个人问题。

1.1.2 后现代问题

我们这本书主要关注的是政治话语；公共政策对话因那些油腔滑调的、虚假的、哗众取宠的形象而变得黯然失色。让我们以后现代的思维方式来看待这一问题。后现代思想已经从概念上对公共意识的某些棘手问题

进行了理论化，我们认为，这些问题已经影响了国家的健康。后现代主义者形成了一套最为完备的专业术语来帮助我们了解公共生活的这一方面。我们将说服读者来适应这些术语，因为现代主义的普通语言在这一方面并不能起作用。在更大的文化和社会背景中的各种趋势——汇聚在后现代主义和后现代性的范畴之下——应该被考虑进来，以替代传统的治理模式。特别明显的是我们所谓的“现实”的隐退和超现实的产生。这一术语常用来意指符号和语言正逐渐疏远更为真实的话语社群。

绝大多数被看成是公共对话的东西根本不是这么回事。由于交流失去了对对话所提供的真实性的检查，公共对话衰败了。日常用语——比如淡啤“味道好极了”——不会引起什么异议，因为话语的媒介是独白性的。同样值得一提的是公共对话中提出的这样或那样愚蠢的、微不足道的种种诉求。更糟糕的是，在超现实的情况下，词语失去了表示意义的能力，而成为了自我指涉，即只是在较为狭窄的语境中它才是有意义的，这一语境或者是并非被所有人共享，或者是稍纵即逝的，超出了那一时刻，就没有什么可回味的。在啤酒生意中，“争议”是可预见的，我们剩下的就是思考淡啤是供不应求还是味道好极了。因为这一信息是自我指涉的，存在于自我指涉（以及独白）的话语之外的明显选项并未显示出来：会产生胃胀或是味道极坏。由于这样一种独白式的平淡用语主导着媒体，使宏观文化——遍及全国并跨越不同年代、阶级、种族、语言和性别的文化——日趋没落。更浓重的、更有活力的社区话语发展起来了，但只是存在于飞地中或亚文化群中（新部落主义的趋势）。

这两个辩证地联系在一起的趋势——日趋没落的宏观文化和强劲的亚文化群——使得民主意愿的形成和政策话语越来越棘手。这反而会导致一种伪政治，在那里，野心勃勃的政治家专于抽象的政治符号假象而非业绩。而这一伪政治则阻碍了实质性的政策制定。无论是出于计划还是偶然，这种发展都是极为保守的，只有那些既得利益者表示欢迎。后现代意识的碎片化和新部落主义——已经关注于超现实的媒体形象——使得任何形式的管理都变得困难。因此，后现代状况将会：（1）进一步强化传统的循环模式与民主理想之间本已微弱的联系；（2）使得宪政主义成为一个不可能合法化的策略；（3）阻碍公民社区的发展，而后者正是社群主义管理的前提。

所以，我们要找到一种新的框架，一方面，它能承受后现代的状况，另一方面，能提出与民主理想相一致的主张。我们得从基础的建立开始。我们认真选择自己的理论支柱，以避免陷进我们已经认定的后现代陷阱。

1.1.3 话语理论的理论基础

8 理论前提制约着理解事物的方式。例如，如果没有类似“因果决定论”和“效用最大化的理性人”这样的假设，命令—控制型的官僚制将是无稽之谈。这些基础的假设和前提决定着我们的理解、基于理解产生的诉求以及由此而设想的行为的可能性。我们发现，在大多数公共行为的理论研究领域带有偏见的基础假设导致了当前还在继续的认知危机。这场危机已持续了几十年，并在后现代状况下愈演愈烈。

尤其是，有太多的假设是依据流行的本体论——有太多的假设是有关人的理性本质，有关具体的组织和制度，有关组织目标的一致性，以及形成公共行政思想的关键概念和变量的可靠性等。我们想尽可能从这些假设往回看，甚至再进一步，承认“现实”本身既不是具体的，也不是客观的，而是被人们构架的，因此具有可调整性。^[1]在从这些基本假设往回看的过程中，我们渐渐明白：许多我们在日常话语中不加鉴别地运用的范畴是物化的。也就是说，是一些社会地形成的范畴，它们对于“客观实在”世界“以外”存在着的事物来说是不适宜的。那些物化的范畴（被人类创造者）不适当地赋予了自足性和非人性力量，并被认为是独立于人类社会的互动而存在。

官僚制就是这样的一个例子。我们经常谈到“组织目标”，好像这些目标是和特殊社会群体的目标分离的，因此具有某种特权。各种类型的公共机构、私营公司、官僚组织被认为具有“行为”，像我们人一样拥有渴望、欲求和需要。法官们甚至给了公司自由言论的权利，好像它们是真的公民！对于这些看不到，但又似乎有点真实的制度结构，我们能做出什么样的判断？安东尼·吉登斯（Anthony Giddens）的结构化理论在这儿能帮上大忙。他在谈到社会进程中的制度问题时，认为这一概念不仅能使我们避免制度的物化，而且能使我们意识到社会结构对于我们行为可能性的制约。吉登斯指出，官僚制是可重复的实践的结构化，是一套按规则规定的

方式运行的社会习惯和社会实践形式。官僚制不过是一些社会习惯和社会结构，用吉登斯的术语，就是重复性的实践。这种组织观——它认为组织是社会结构而不是具体存在物——也来自皮特·L·伯杰和托马斯·勒克曼（Peter L. Berger and Thomas Luckmann）的《现实的社会结构》（1966）。这本书非常有用地提醒人们：人类积极参与范畴的创建是为了描述我们对于整个世界的认识。为了避免物化社会地结构的范畴，我们以莫里斯·梅洛-庞蒂（Maurice Merleau-Ponty）作为向导，一个假设接着一个假设，直到我们到达前范畴的生物界。

我们在后面会解释梅洛-庞蒂现象学的显著特征。但两个概念在现在这篇介绍性的概述中就有直接的用处。第一个概念是情境。当我们集中注意力时，我们必定是将注意力集中在某个事物上。无论何时，我们的注意力被吸引总有一个情境。当我们解决一个问题时，我们是在特定语境下的特定情境中解决一个特殊问题。假如我们能为在某个情境下的思考提供充分的理由，我们就能抵制后现代的分离的、象征性的超现实倾向，这一倾向没有真实的情境作为其所指。情境能再次把我们的符号和大地联系在一起。梅洛-庞蒂提出的第二个概念是意向性。当面对一个情境时，我们很少只是满足于消极观察，而是会想要行动。理解是为了行动。我们带着意向性到情境中，同时，情境负载着实现目的和不能实现目的的可能性。意向性是一个非常有用的概念，因为它为我们理解公共政策话语作好了准备，在那里，参与者不仅是要理解情境，而且还要采取相应的行动。

接着，通过量子物理学的帮助，我们学会了从我们的原子主义的存在物——理性的个体和官僚化的组织中脱离出来。研究量子力学的物理学家能够克服原子约束力的影响，同样，公共行政学者也能开辟一片理论上的新天地。

我们的本体论基础发生了根本性的变化。我们大胆地宣称：在公共行政的研究中，官僚制不再是主导论题。我们寻求一种考察公共行政的新方法，这种新方法的前提是一系列不确定的现象学要素的集合，我们称之为公共能量场。

在这一点上，我们利用的是库特·卢因（Kurt Lewin）的场理论，并用现象学的手法对其进行了改造。场是作用于情境的力的复合。场的结构并不遵循固定的公式，而是取决于生物界正在发生的事。我们界定的公共

10 政策只是那些包含了公众关心的事，同时又具有活力和能量的场。能量一词意味着：场中有足够的目标和意图，这些目标和意图使人们被吸引、被激动、被改变。

场和建立在层级控制模式前提上的官僚化组织显著不同。对于诸如官僚制、组织化等概念所意指的结构关注，可以看做是对非规则、存在于外部的、可能的骚乱力量的排斥。完全承认情境及其力场可能是不幸的，因为尽管有时这些力量可以预见到，但并非可控制的。场并不构建控制目标的界线，相反，情境（或跨越了时空的相关情境的集合）有它自己的一套约束机制和机遇。

公共能量场是表演社会话语的场所；公共政策在这里制定和修订。现在，假设公共政策产生于公共话语的能量场，并且假设我们关心民主政体，我们就不得不深思：是否有一种方法能使这一话语民主政体成为可能？

1.1.4 话语的正当性

话语的准入应该是免费的。这种开放性显然区别于最初的限制状态。在循环模式的影响下——在那里，政策是立法机关批准的，其中掺杂着有钱的特殊利益群体——目标的达成和政策的制定都有可能是为了有钱人、有良好组织的人以及那些为竞选提供基金、买了媒体时间段的特殊利益集团的利益。拥有社会权力的人能确保特定阶层的人被排除在讨论之外，剥夺了他们对事件提出不同看法的权利。由于各种原因被排除在辩论之外的人们对他们的诉求的价值无能为力。在那些被排除的人中，也有处于传统标准下的公共行政人员。那些包括了不再受体制限制的公共行政人员在内的、有真正诉求的人们在公众对话中应该能证明其诉求的合理性。不再受体制限制的公共行政管理人員是群众的一部分。

11 因为行动而不是事实才能对决策最终发挥作用，因此话语天然地是政治的。正如德博拉·斯通（Deborah Stone）指出的，政策分析是策略性的巧妙说服的艺术，政策论证的这种呈现就发生在进行着的重复性实践的语境中——通常主张一些社会制度需要调整、改变甚至重新制定。随之而来的斗争是在某一环境中为获得意义的斗争，在这里，没有一个意义先天地

是真的或者说是本体论地确定的。意义就是为了被获得而确立的。

由于意义是为了被获得而确立的，因此提出似是而非的证明的意图十分强烈。有些虚假的陈述也许能提供我们想得到的东西。但虚假浮夸像病毒一样，是会传染的。为什么要费劲地提出一个所有的言论都虚伪而不真实的话语呢？因此我们提议应该把持某些行为方式的人从游戏中去掉，理由是：假如话语对每一人来说是有损的，那么大众意愿形成的可能性就很小。为了维持话语，我们剩下的人不应再听那些发表虚妄言论的人的谈话。这些人于是就会失去他们谈论的资格。

我们借用尤根·哈贝马斯（Jürgen Habermas）的理想交谈、交流能力以及话语补正理论来完善民主的和真实的政策话语。哈贝马斯的真实交谈行为理论所设想的交谈须具备：交谈者的真诚、表达的清晰、表达内容的准确以及言论与讨论语境的相关性。假如以上任何一点受到质疑，交谈者可通过解释更深和更高层次的原则——它们能证明言谈行为的真实性（或相反，承认自己开了个玩笑并收回所说的话）——来进行话语补救。我们采取这一交谈标准的理论并把它应用于政策话语。

当我们进入汉娜·阿伦特（Hannah Arendt）的对抗性的紧张关系的观点时，我们便跳出了哈贝马斯的模型。在话语中，我们期望着意义之战，我们期望着争辩、论证、反驳，而不是和谐的异口同声。因为参与者要决定下一步做什么。但在这样的话语中，规则是必需的。我们提倡真诚、切合情境的意向性、参与意愿以及实质性的贡献，这些是话语的正当性的条件。

言说者的诚挚意味着在公众集会上所作的声明是真诚的、热情的、诚实的和真实的。许多论辩技巧缺少这些特质，我们描述了引用过的几个例子。切合情境的意向性是话语的第二个通行证。这个条件保证了话语是针对特定事件、特定语境下的行为。具有切合情境的意向性的说话者会考虑问题的语境、受影响的人群以及公众利益。再者，自主参与的谈话者会更留意对话，就仿佛对话已经发生并能自动提供给他们参与的机会（他们既不感到受压制也不会无动于衷）。最后，实质性的贡献这一条件使参与者免于容忍跑题者和傻瓜们。实质性贡献的形式不可能事先就被规定好，但通常包括一些分析或综合能力。分享的相关经验来源于情境的角度，而数据分析来源于专业知识。

每一个人都有假定的参与对话的权利，并且参与资格是自由地可获得的。但是当人们思考社会行为时，就形成了规范。因此那些违背了基本结构规则的人就会丧失基本的进入条件。我们并不想剥夺那些想讲假话的人自由说话的权利，但我们可以拒绝像对待真话一样认真对待这些言论。我们相信，一个真实的话语，是容不下撒谎者、骗子、傻瓜、自我放任者以及道德上的利己主义者的。下面是非常重要、决不能被故意的虚假言论玷污的重要问题。

我们已经提出了我们的话语理论，下一步任务就是证明它的真实准确性。我们所说的公共政策话语的正当性能被找到吗？

1.1.5 话语理论的初始形式

我们考察了一些声称是民主的、话语性的案例材料，由于话语的条件而衍生出的象征意义也得到了发展。这种象征意义可以作为检验方法或例子是否民主的办法。我们首先建立起一种分类，在这种分类中，话语更像是精英支配的少数人的统治（少数人的对话），这和另一种类别：无政府的表现主义（多数人的对话）明显区别开来。当以话语的真实性作为标准来衡量的时候，这两种类别都不够令人满意。然而，已经持续了一段时间的多数人的对话开始发展结构性和一致性，并发展成为类似我们希望找到的那种真实的话语，我们把那种对话称为一些人的对话。

一些人对对话的话语理论描述了那种在公共政策著作中作为政策网络被确认的初始结构。在许多公共政策网络中，真实对话的原则是非常明显的。公共行政管理人员、来自产业群体的政策专家、相关利益群体、法律专家，以及其他各种各样的公民都想弄清楚一种状况，进一步来说，他们想尽量弄清楚这种状况来作为行动的先导的理由——这是一个开放性的问题，这个问题是：下一步该做什么——来使参与者充满活力，使他们能够互动，创造出奇迹和可能的变化。

13

像这样的政策网络并不总是模型的完美运用。强有力的参与者经常可以排除那些不那么有力的参与者；有时候，动机不是别的而是自利；很多政策建议仅仅是自我扩张的伎俩；提出的主张也不一定是真诚的。但是话语理论提出了一套标准，这套标准可以用来判断政策话语的真实性，我们

希望鼓励一些能够发布真实的话语，暴露不真实的话语的讨论会，那些不真实的话语要么走向独裁统治的极端，要么则走向无政府的另一个极端。这些发现并非总是令人振奋。

但是我们并不认为话语性的民主的可能性在此没有真正地表露出来。大众感兴趣的是制度、计划、先验性的话语理论能为公共行政提供可行的模型。我们发现，一些政策网络、紧密连接的团体，以及社区特别小组都迫使话语展现它的潜力。在这些初级的形式中，我们发现，专家、政策分析员、公共行政人员、利益相关的公民、程序全才，以及其他参与者共同来筹划下一步该做什么。这就是有意义的、切合情境的话语理论发生的语境。

考虑到后现代的状况，真实的话语是民主化管理理论最好的期待。话语理论是一个准确的模型，因为它妙算到了能被观察到的时间，并且也因为它提供了判断真实话语的标准。和社群主义理想相比，话语理论是一种“弱”形式的民主，但是不像社群主义，我们不会被责备强迫人们为了他们自己的利益而追求自由。我们对话语理论并不完全满意，因为它没有包含社群主义所包含的那些“强”民主的方面。话语理论设想了一个所有人的民主，但是只有那些投身于公共事务的人会参与它。所有人，包括公共行政人员，只要接受了授权给他们的真实参与和代表的责任，就可以用他们的参与来加强民主。

注释

[1] 我们习惯上总要给现实一词加引号，以避免陷入本体论的争论。这里的关键不在于确定“现实”是否如我们所理解的，是独立于人类向自己的感觉环境以及人类通过姿势和符号相互交流的感官提出的问题而存在的。

第 2 章



学术前沿系列
公共行政与公共管理经典译丛

传统及其替代

14 在公共行政领域，随着传统治理模式的消亡，它的两个替代品应运而生：（1）新制度主义或宪政主义；（2）社群主义或公民主义。在本书中，我们将提出第三种，即话语理论。现在，这三种替代性的模式都被看做是裁量论的（Fox and Cochran, 1990）。也就是说，它们是代表公众的利益而提出的一种前摄性的公共行政模式。治理的裁量权反过来正如我们所了解的，或明或暗地是基于对民主代表制的不信任[亚当斯、鲍尔曼、多比尔和斯蒂弗斯（Adams, Bowerman, Dolbeare and Stivers, 1990）又称之为弱势民主；莫舍（Mosher, 1982）又称之为空头民主和单边民主]。所有的裁量论观点都意味着对当代政治权威的蔑视。^[1]尽管裁量论并不理会政治与行政的相分离，但它们还是残留有那些无意义的争吵、不真实的立场以及因为党派政治而产生的

隔阂。这一倾向可以通过这一章第一节要作的论述得到证明：这是对我们尽管不优雅但却形象地称做“民主代表负责制的反馈循环的民主模式”和它必然导致的对法规的依从的一次简单预演。第二节，尽管美国政府管理中有这些明显的漏洞，大多数改革的呼声还是预先假定了环式民主的功效。对从业的公务员的职业道德重建和人事制度的改革就体现了这一点。最为人知的替代模式，如《黑堡宣言》中所体现出的宪政主义与新制度主义，是第三节的主题。这一裁量论思想的主题与前两节的论述是一致的，且事实上是对与职业道德重建和人事制度改革相联系的官僚机构的重大举措的一个回应。如果环式民主不能为公共意志提供一个合情理的表达方式，管理者会到宪法中去寻求指导和合法性。我们在第三节的结尾将证明宪政主义还无法完全脱离传统治理模式，因为它试图将现行的公共行政与它的弊端一起以宪法的形式合法化。在第四节中，更让我们欣喜的是社群主义倾向，它用管理者和公民的直接接触来替代环式民主。但是，通过采纳全部公民的意见，一方面将所有的问题都视为是公共政策问题，从而区别于古典的自由主义，另一方面，又包括了社群主义理想的建构者的意见在其中。在本章的第五节，我们将扼要地预示出我们的话语理论的必要性。

15

2.1 环式民主模式

人们普遍认为，在美国，人民拥有较大的主权，政策反映了他们的意愿，并认定政策是这样起作用的：

- (1) 民众对他们的需要和愿望了如指掌。
- (2) 入阁的候选人（或政党）——政治野心家——提供各种可选择的能以特定方式获得满足的需要和愿望。
- (3) 人民通过投票来选择看来最能满足他们的喜好的代表。
- (4) 获胜的政治家联盟颁布反映人们意愿的法律。
- (5) 较有觉悟的民众会对选举过程和结果加以关注，来判断哪些候选人可能获胜或是他们所需要的。
- (6) 如果他们对结果满意，他们会投在任者的票，如果他们对结果不

满意，他们会选择新的候选人来满足他们的愿望。

尽管这不像人民可以制定、执行政策的直接民主（人民的和由人民所选举的政府）那样是纯粹的民主，但在复杂的大众社会中，上述的过程通常是我们所能采取的最好方式（Bachrach, 1967）。尽管其他的模式也能对人民负责，但只是通过选票箱来起作用。选票箱象征着政治—行政二分法的政治方面。从管理的角度讲，是等级与权力链，它使得被选举的官员在执行人民的意愿的借口下，对非选举官员进行控制，因为是人民选举的，所以管理必须是中立的有伸缩性的工具，以便于那些体现人民意愿的被选举官员可以自主地做事，而人民则通过他们的所作所为来断定他们是否负责。

2.1.1 环式民主的神秘性

16 当代美国政治生活中的某些不令人愉快的事实让人们们对选举民主制的责任循环模式提出了质疑（Parenti, 1983; Pateman, 1970）。具体来说：

（1）在很大程度上讲，人民的愿望和需要都被操纵了。并没有所谓的独立形态的大众意愿。新闻媒体，特别是电子媒体是广大人民获得信息的渠道，它们因受到操纵而更为关心娱乐、嬉戏以及兜售广告时间，而政治上传播信息的作用次之。

（2）参加职位竞选的候选人很少在提出一系列替代性政策的基础上进行竞争。形象比实质更重要，否定性的竞争以及对改革、旗帜和黑人种族主义等象征形式的利用，是今天这个国家的竞选艺术。参加选举班子、公共关系的领袖、广告顾问以及风格设计师比政策分析家更重要。

（3）理智地考虑，人们不会因为某一具体的政策而不投某一个候选人的票。大多数人根本不参加选举，即使他们参加了，这种狭隘的、胜者为王式的两党选举制在充分代表公民特殊的政策意愿方面，也只是一个极钝的工具（Duverger, 1955; Page and Brody, 1972; Prewitt, 1970）。某一个政治家在整个国家面对的纷纭复杂的问题上所采取的华丽包装很少会完全代表某一特定投票人。对个别问题的表决进一步减少了这种可能性，即立法者的日常投票是受选举过程的规则刺激的。那些代表多方利益的人会

通过废除或取消控制来达到他们的目的，而不是通过资金或实物支持。事实上，当选择经由我们选举制中二元的和中立的窄道强行通过时，要在一系列影响其生活的问题中完全反映民众的意见，从数学角度上看，是不可能的。

(4) 在选举过后，政治野心家所结成的联盟更多地受到议会游说者和相关的利益团体的影响；这种压力团体体系是由政治家—野心家们的需要来支撑的，如为选举多做贡献，多说赞美之词，或为竞选提供良好的资金支持 (Blumenthal, 1980)。以政党为基础的选举也无法保证特定的政治立场。联盟会随时提出一些不连贯的政策，因为他们试图要随机应变以吸引立法上的多数。模糊两可的、自相矛盾的、令人困惑的指令会让官僚们苦不堪言，因为他们要策略性地寻找出一种对策来不偏不倚地将它付诸实施。

17

(5) 如果说自由的代价就是永远保持警戒，那就只有广播节目的主持人愿意付出这种代价了。通常，美国人并不知道他们的代表的名字，更不要提他们的政治立场和政策上的得失了。警戒是一个脱离语境来批判对手的 30 分钟的电视节目。

(6) 即使公众对于国会的表现普遍都不满意，似乎也无关紧要，因为他们可以重新选举代表，任期有限制在选民中间引起了共鸣。

以上的几点是从全国范围的政治中概括出来的，但我们确信大多数的州和地方政治也适合这一结论。实际上，州和地方选举政治缺乏对某一具体的政策实施的竞争。议会选举主要的争夺焦点是谁最适合做“家长”。广大郊区的地方政府单位，不是被当地的经济实力派所掌控，就是已经被代表地产开发商的实际利益的各个派系所占据。

当然，我们并不想让人下这样的断言：因为环式结构在每一个连接点都有缺口，且选举政治与现实的政治活动相脱离，不过是一个形象标志，因此美国根本不存在什么民主责任制。我们的批判不应该走到那样的极端，我们只想重申，政治和公共政策总是受到各种不同的、来自多方的力量的影响，因而不是简单的环式民主责任就能说得清楚的。我们也想重申，除了上述提到的利己主义的影响，民主在政治—行政的分法（现在可以认为这是一种神秘的方法）中是双向流动的。罗伯特·达尔 (Robert Dahl, 1971) 和查尔斯·林德布鲁姆 (Charles Lindblom, 1977) 坚持将这