



罗伯特·A·达尔著

多元主义

民主的困境



北京大学当代中国社会发展研究中心组织翻译
《民主学术译丛》

多元主义民主的困境

——自治与控制

罗伯特·A·达尔 著
尤正明 译 顾燕 校

求实出版社

ROBERT A. DAHL
Dilemmas of Pluralist
Democracy

Autonomy VS. Control
NEW HAVEN AND LONDON
YALE UNIVERSITY PRESS

1982

根据耶鲁大学出版社1982年版译出

责任编辑：崔宪涛
封面设计：王岐

多元主义民主的困境

——自治与控制

罗伯特·A·达尔 著

尤正明 译 顾葆 校

求实出版社出版 新华书店经销

北京燕山印刷厂印刷

787×1092毫米 32开 7.5印张 160千字

1989年4月第1版 1989年4月第1次印刷

印数：1—15000册

ISBN-7-80033-136-9/D·50

定价：2.80 元

理解民主 研究民主 推进民主

《民主学术译丛》编辑委员会：

顾问：赵宝煦 严家其 李景鹏
主编：王浦劬 顾 昕
编委：王福春 王浦劬 王 杰 朱 锐
齐海滨 刘军宁 孙来祥 何增科
张炳九 段小光 杨光斌 顾 昕
郝 望 俞可平 梁晓燕

本书责任编辑：顾 昕

一切政治团体都是由其他不同类型的、更小的团体组成的，每个更小的团体都有自己的利益和行为准则……。这些特定团体的意志总是有两种关系：对于社团的成员来说，它是一个普遍的意志；对于大的团体来说，它是一个私下的意志，这种意志在前一个方面往往被发现是正直的，而在后一个方面往往被发现是不道德的。

——卢梭：《政治经济学》（1755年）

因此为了很好地表达公意，国家之内不能有派系存在，每个公民只能发表自己的意见，这是最重要的……。如果有派系存在，其数量就必须成倍增加，其不平等必须得到防止……。这些防范方法是保证公意永远发扬光大并且人民不受欺骗的唯一有效方法。

——卢梭：《社会契约论》第二册，第三章（1762年）

仅次于他本人的行动权，人类最自然的特权是，把自己的努力及其同类的努力结合起来并和他们共同行动。因此，我不得不断定社团的权利几乎和个人自由的权利一样不可剥夺。任何立法者也不可能攻击它而不损害社会本身基础。然而，如果社团的自由是一些国家的利益和繁荣富有成果的来源，它可能会被其他一些人滥用或行使过度，生命的因素可能会转变成为毁灭的因素。

——托克维尔：《美国的民主》第一卷，第十二章（1835年）

在统治人类社会的各法律中，有一条法律好像比其他所有法律都更精确、更明瞭。如果人类要保持文明，或者说要变得文明，一起交往的艺术必须以条件的平等得到增加的同样比例发展和提高。

——托克维尔：《美国的民主》第一卷，第二册，第5章（1840年）

致 谢

这本简要的著作是从8年前传阅于同事之间的、我那未完成的初稿中脱胎而出的。在此期间，我从大卫·卡梅伦(David Cameron)、詹姆士·W·费斯勒(James W·Fesler)、詹姆士·费希金(James Fishkin)、彼得·哈迪(Peter Hardi)、约瑟夫·拉帕隆巴拉(Joseph Lapalombara)、查尔斯·E·林德勃隆姆(Charles E·Lindblom)、纳尔逊·W·波尔斯比(Nelson W·Polsby)、道格拉斯·雷(Douglas Rae)、阿尔伯特·雷斯(Albert Reiss)、丹尼斯·汤普森(Dennis Thompson)、道格拉斯·耶茨(Douglas Yates)和耶鲁大学出版社一位不知名的读者所提出的批评和评论中获益非浅，因此这本著作和原稿只能说是隐约相似了。其中有些同事和我一样参加了由耶鲁社会政策研究所主办的美国民主协会周讨论会，他们提交给讨论会的文章影响了我的思考，从而也影响了本书的发展方向。

我要感谢：里塔·桑托罗斯基(Rita·Santorowski)和珍妮特·威克罗(Janet Wicklow)，在本书出版的各个阶段将手稿付排时的技巧和耐心；玛丽安·阿什(Marian Ash)又一次出色地担任了耶鲁大学出版社的高级编辑；罗伯特·布朗(Robert Brown)敏锐而明智的编辑提高了本书的质量。我还想对耶鲁大学、约翰·西蒙·古根海姆纪念基金会和福特基金会的支持表示感谢，使我有时间来阅读、思考和写作。

目 录

致 谢	(1)
第一章 潜在的困境	(1)
第二章 主要前提的阐明	(4)
一 作为理想的民主	(5)
二 作为实际政体的民主：小规模和大规模	(7)
三 作为最大的可行民主单位的国家	(12)
四 政治自治与控制	(16)
五 组织	(28)
六 结论和前提	(30)
第三章 多元主义民主问题	(32)
一 为什么独立的组织是理想的	(32)
二 多元主义民主的缺陷	(41)
第四章 国家差异	(57)
一 冲突和分裂	(58)
二 阶级和两极分化	(62)
三 各种政治的制度	(67)
四 组织的包容性和集中性	(69)
五 各种后果	(70)
六 问题的多样性	(76)
第五章 更多的民主吗？	(83)
一 政治平等：个人还是组织？	(84)
二 最终控制：靠什么人民？	(87)
三 永久性多数的问题	(90)

四 政治自治的立宪原则?	(91)
五 民主的困境	(99)
第六章 财产和收入的再分配: 资本主义和	
社会主义	(111)
一 资本主义、社会主义和多元主义	(111)
二 通过选择性的集中化的再分配	(119)
三 中央指导经济的再分配	(123)
四 分散化的民主社会主义	(129)
五 结构变化的限制	(136)
第七章 变化的公民倾向	(142)
一 寻求公民美德	(146)
二 从利己主义到普遍利益	(155)
三 两个没有实现的乌托邦	(159)
四 对管理结构和原则的一致认识	(164)
第八章 补救办法	(171)
一 限制性因素	(171)
二 政治资源的不平等	(175)
三 公民取向	(192)
四 公共议事日程	(195)
附录 A	(212)
附录 B	(215)
参考文献	(217)
译后记	(226)

第一章 潜在的困境

独立的组织在一个民主政体中是非常必要的，至少在一个大规模的民主政体中是如此。每当民主过程在象民族国家那样大规模的水平上运用时，自治的组织一定会产生。但是这些组织更多地是民族国家政府民主化的直接结果。它们对民主过程本身的运转、对减缓政府的高压政治、对政治自由以及对人类福利也是必要的。

然而，正如对于个人一样，对于组织而言，独立或自治（我交替使用这两个术语）也会有产生危害的机会。组织可能利用这种机会增加不公正或使之永久存在而不是使之减少，利用这种机会助长其成员的狭隘个人主义而不关心广大公众的利益，甚至削弱或毁坏民主本身。

这样，组织也应当象个人一样拥有一些自治，同时也应该受到控制。坦率地说来，这是多元主义民主的根本问题。我在本书中的目的就是探索多元主义民主的问题和一些可能的解决办法。

多元主义民主或民主多元主义（我也交替使用这两个术语）的问题只是政治生活中总的困境的一个方面：是自治还是控制？或者问一个更复杂一些的问题：多少自治，多少控制？或者预料到更多的问题的复杂性：应当准许给哪些行动者以多少自治？与哪些活动有关？涉及到哪些其他行动者，是否包括国家的政府？再加一个补充问题：应当由哪些行动者

行使多少控制？包括政府吗？对哪些其他活动者关于什么活动运用什么控制方法？

以这些一般的措词来提出的民主多元主义的问题几乎是对自古以来政治理论的整个计划的描述。本书不想进行巨细无遗的讨论。一则，正如我已经指出的，我的中心不是在个人上而是在组织上，这是一个不很自然但却是有用的范围上的限制。范围之所以得到进一步缩小，是因为我的论点不涉及各种制度而只涉及民主制度。而且，远远跳过长蛇阵似的一系列问题后，我视民主思想为理所当然。即使如此，讨论也不适合于普遍意义的民主，而只适合于应用于大规模制度的政府——具体地说，国家或民族国家的政府的民主过程^①。另外，正如我处理民主理想这一非常有争议的问题那样，我作了一些假设，这些假设虽然有争议，但是我希望它们将被证明为完全可以接受，从而我可以继续进行讨论。

最后，我无意得出多元主义民主问题的特定的解答。特定的解答——令人满意的解答，——只有在特定的国家特性和状况条件下才能得出。然而任何特定的解决办法都不可能是令人满意的，除非它受到一些指导思想和原则的影响。因此，我的目的是探索问题的某些方面，得出关于几个主要可采用的方法的一些总的结论，提出与对这些可采用的解决办法的判断相关的一些主要的原则。

尽管有了这一缩小的范围，现代政治思想和意识形态的论点的含义仍然大大超出了民主多元论的理论与实践周围漏

① 对于许多国家，“民族国家”这一术语并不十分适用。但是，在把它和国家互换使用时，我总是遵循着一种常规。我发觉，在把民族国家大规模的民主和城邦小规模的主权作对比时，这一术语是有用的。

洞百出的界限。因为我们这个时代最强有力的意识形态都不免继承了18和19世纪或者在我们现在所处的世界完全出现之前该体系的形态和实质。它们就象中世纪的世界地图，使人们对航行于不熟悉的海洋神往却又感到危险。同哥白尼以后托勒密体系宇宙论的支持者一样，忠实的信徒也可以不惜对原来的理论添加更多的本轮而坚持他们传统的意识形态；但是他们对世界的了解越来越和新近的体验和感受脱节。自由主义、保守主义、资本主义、社会主义、马克思主义、社团主义、无政府主义，甚至民主思想都面临着这样一个世界，其形式和内容上都混淆了他们所表达的决定性的设想、需求、叙述、预言、希望或规定。

说得更明确些，所有现代政治理论和意识形态都受到组织上的自治和控制的困境的威胁。令人满意的解答——很不够理想的解答——都逃避理论和实践，在所有技术先进的国家，不管是资本主义的还是社会主义的（我们在这里使用了本身就与现实有些脱节的术语）都是如此。虽然在以权威主义制度统治的国家里这种困境更不为公众所瞩目，但是组织自治的压力就象受到国家的反作用力不牢靠地压抑的盘绕着的弹簧一样，一旦这种制度遭到颠覆，它就会展开。

然而，虽然这种论点对于非民主的制度具有强有力的、令人不安的含义，但是这里我所关心的是民主多元论的问题。正如我们将要看到的，这一问题实际上是一系列的问题。

第二章 主要前提的阐明

独立的组织存在于所有民主国家。民主多元论的问题必然是现代民主中一个普遍的问题。

虽然我相信第一句话是正确的，但是我怀疑它是否能够确实地得到证明。因为它是后几章论点的主要前提，所以现在我想阐明它的含义，以及为什么它是一个合理的设想。

为了帮助读者明白本章从哪里开始，让我在这里总结一下其要点。

关于“民主”：

1. 在民主多元论和多元主义民主这些说法中，民主这一术语可以指一种理想的或一种特定类型的实际制度。理想意义上的民主是最好的政治制度的一种必要条件。它不是一种充分条件。

2. 历史上民主这一术语曾经应用于两个特定类型的实际制度，它们虽然互不相同，但是和所有其他制度相比已经是比较民主的了。它们是(a)比较民主化的城邦和(b)比较民主化的民族国(国家)的制度。第一种制度可以被理解为使小规模政府民主化的一种尝试，第二种制度也可以被称为多头政治。

3. 尽管有某些内在的限制，民族国(国家)在根据民主的理想来判断时仍然是最大的政治单位；在这样的单位里，相对民主化的制度将会产生于可以预见到的未来。小于国家

的系统在处理许多现代紧要问题中将十分无效而大于国家的系统——例如，国际组织——几乎要比民主国家的现行制度更加缺乏民主。

关于“多元论”：

4. 在“民主多元论”或“多元主义民主”的说法中，“多元论”和“多元论者”这两个术语都指组织的多元论，也就是指在一个国家范围内许多相对自治的（独立的）组织（子系统）的存在。

5. 在所有的民主国家里，一些重要的组织是相对自治的。

6. 如果(a)一个国家是多头政治意义上的民主，(b)重要的组织是相对自治的，那么这个国家就是多元主义的民主政体。因此所有民主国家都是多元主义的民主政体。

一、作为理想的民主

两千年的大部分时间里，民主过程典型地被认为只适于很小的国家，如希腊或中世纪意大利的城邦。从17世纪起，民主思想在民族国家日益增多的应用，需要根本不同于适合城邦的新的政治体制。新的体制既反映也促进了民主本身思想方面的变化。当新的形式开始被更古老的思想证明为合理时，会出现一些政治觉悟方面的变化，这些变化往往十分微妙，不可捉摸，使人混淆。今天，“民主”这一术语就象一个2500年来几乎一直在使用的、装满杂七杂八剩余物的古代的贝冢一样。

通过想象民主的一些可行方法，我将要选择两个与民

主多元论问题最密切相关的方法。第一种方法把民主想象为一种理想的或理论的制度，它也许在人类希望的极限，甚至超过这一极限。根据这一解释，理想的民主过程要满足五个标准。

1. 选举平等：在作出集体的、具有约束力的决定方面，在确定最后结果时应当平等考虑每个公民(公民集体构成民众)所表达的意愿。

2. 有效的参与：在集体决定作出的整个过程中(包括把事项纳入议事日程的阶段)，每个公民对最后结果都应该有表达他或她的意愿的充足的、平等的机会。

3. 文明的理解：在决定需要所允许的时间里，每个公民都应该有充分的、平等的机会来对最理想的结果得出他或她所考虑过的评定。

4. 对议事日程的最后控制：公民的整体(民众)应该有唯一的权威来决定哪些事项要通过或不通过符合前三个标准的过程来决定。(换句话说，如果民众放弃对议事日程的最后控制，他们就会把权威交给可能通过非民主方法作出决定的其他人。)

— 5. 包括范围：民众应当包括受法律制约的所有成年人，除了暂住人口。

如果人们作出决定的过程没有符合这些标准，就很难看出他们怎样才能够控制住自己；如果他们的政治过程会完全符合这些标准，同样也难以理解怎样才可以说清楚他们没有控制住自己。因为民主的贝冢中所暴露出的所有人为的东西实际上都和人们控制自己的思想有关，所以把作出决定的过程称之为充分民主是合理的，当它符合这些标准以后

(Dahl 1979)。

这些标准所定义的民主过程在何种程度上对于一个好的或最好的政体是必要的，这是我在本书仅仅简略涉及的一个问题，因为对此问题的适当探讨本身就需要写成一本书。我只是假定，民主过程对于一个好的政体是必需的，正如我刚才给它下的定义那样。然而民主过程虽然必要，但是对一个好的政体还不是充分的。我认为这是不够的，在后面一章里，我要叙述我认为民主不是充分条件的情况。

二、作为实际政体的民主：

小规模和大规模

理想的标准非常苛刻，因此任何实际的制度也从未完全符合这些标准。可能任何制度今后也不会符合。对任何在理想的意义上不完全的民主的制度，否认“民主”这一术语就等于说任何民主制度也从未存在过。如此纯净的语言是和理想价值的其他领域的用法（例如正义、美、爱和德）不相一致的。况且，在古希腊创造出“民主”这一术语的人们把某些实际的政体说成民主的，正如后来的政治理论家、哲学家、历史学家和其他人所说的那样，今天普通的语言也允许我们这样做。民主思想的贝冢提供了几个实际民主政体的记事，但是，每一个都具有完全不同的政治组织制度。当然，其中有两者是我们特别关心的。

历史上最初出现的是相对民主化的城邦的政体。其次，相对民主化的民族国家政体的出现要晚得多。第一种政体显示了小规模民治政府的一些可能性，第二种政体显示了大规模

民治政府的一些可能性。第一种政体的重要例证是古希腊的某些城镇、罗马共和国、从大约1080年到1300年的一些意大利中世纪的公社(村镇自治体)；如果人们把民治政府的概念好好地引申一下，那末人们可以看到，后来几个共和国。(例如某些时期的日内瓦或者佛罗伦萨)并没有那么鼓吹寡头政治。

第二种政体最初在美国以不完全的形式出现，在这个国度里，它的许多显著特征早在19世纪就已存在。但是，大多数第二种类型的政体则产生于本世纪。

这两种政体在理想和实践方面都有实质上的不同。如果人们了解政治理想的重要性而疏忽了政治实践的重要性，那末可能会断定，城邦小规模的政治政府要比民族国家大规模的政治政府更接近实现民主的可能性。但是，关于实际做法的历史描述(虽然不完全，特别对于希腊)没有为使大多数城邦的实际政治生活理想化提供什么证明，包括上述的比大多数城邦更民主化的城邦。这两种政治制度的政治制度之间的区别一部分是城邦和民族国家在规模上的巨大差别的作用。根据现代的标准，除罗马之外，城邦在人口和版图上都相当小。例如，在大约1300年意大利的15个主要城邦中，在村镇自治体平民影响处于全盛时期，平均人口是38000左右。新西兰是人口最少的民主国家之一，它拥有的公民是15世纪的雅典或中世纪的帕多瓦的一百倍。领土大小上的区别就更大了。城邦的平民由于受排斥而进一步缩减；正如后来本世纪以前所有国家的妇女一样，不仅妇女被剥夺了政治权利，而且很大一部分成年男子也被剥夺了政治权利。因此平民始终是成年人口的少数，并且往往是其中的极少数。所以把城邦

(包括雅典的民治制度)视为民众广泛参加公共事务的实例是错误的, 尽管这是一个常见的错误。

罗马显然除外, 共和国超越城市发展到整个半岛以后, 平民和领土一般很少, 但足以使公民们可以联结成一个整体, 这是事实。然而, 城邦的直接民主和民族国家的代议制民主之间的常规对比也是错误的。在雅典, 民众大会自然经常召开, 它可能对主要的决定施加很大的影响(虽然那方面微弱的迹象可以以不同的方式察觉出来)。但是后来的城邦民众大会要虚弱得多(Hyde, 1973, 54)。正如在现代国家里, 日常统治权掌握在官员手中, 他们常常对城市作出重大决定。就公民参加政治决策而言, 雅典又可能例外, 因为许多政府机关充满了公民。但是在中世纪的村镇自治体和后来的共和国里, 官员通常是任命或选举产生的; 同时还存在一个明显的趋势: 官员是从同样的主要家族中挑选出来的。

尽管有选择出来的官员和委员会, 但是在他们的思想中或是在他们的机构里, 城邦都从未产生过一条由公民们选举出的代表制定的立法, 这也是事实。没有代议制度, 民众有效的参与大规模的政府是不可能的。因此在罗马共和国, 参与实际上只限于能够进入都城以便出席民众大会的极少数公民。即使代议思想的根源是不民主的, 我们也没有必要感到奇怪, 为什么在18世纪后半叶, 当民治政府的拥护者认识到代表可以同产生整个国家大规模民主的民主过程联结起来时, 他们把这个惊人的新结合看成是历史上最伟大的政治创举之一。

城邦的小规模为政治生活提供了某些“可能性”, 这些可能性在民族国家可能是难以达到的, 这无疑是事实。政治思