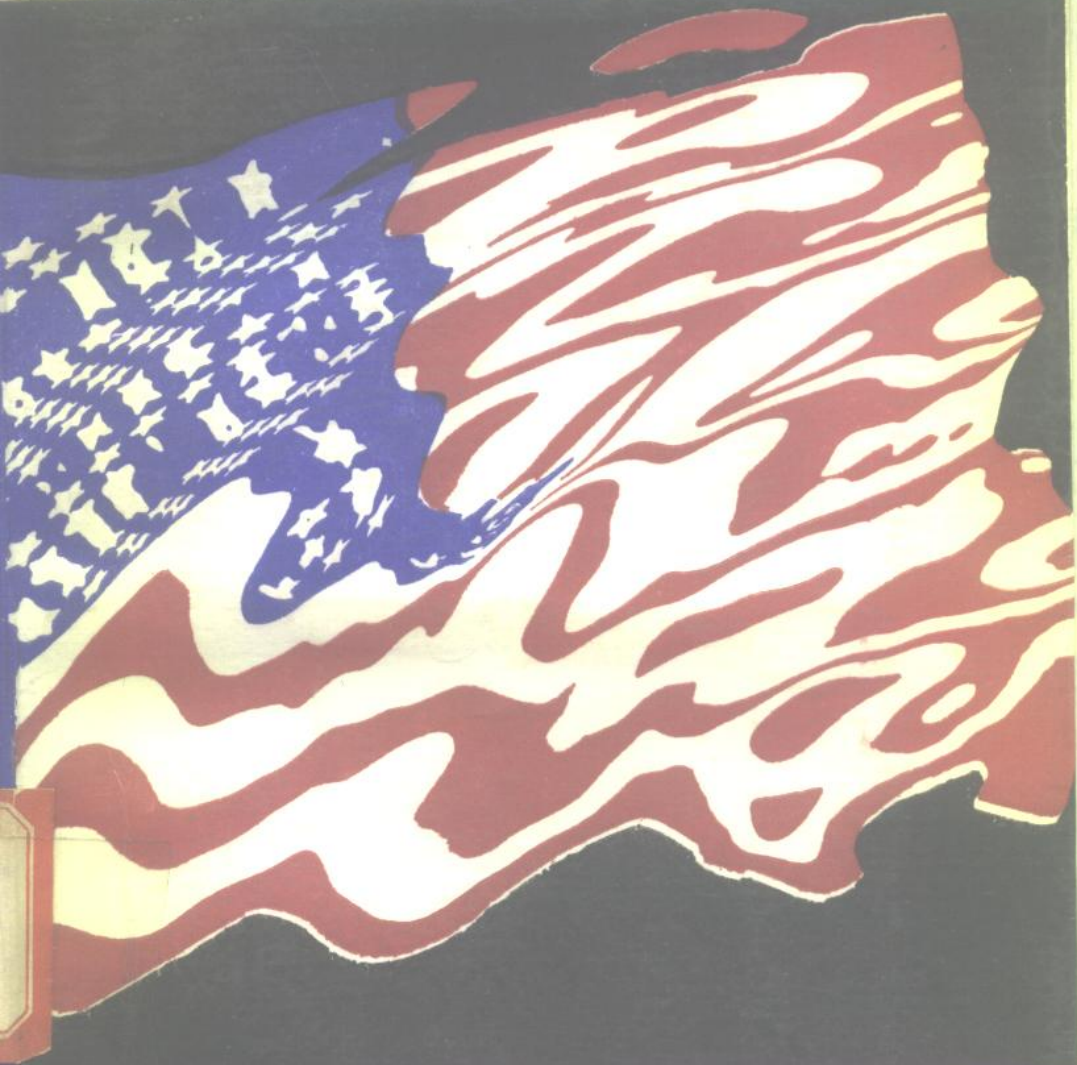


THE IRONY OF DEMOCRACY



〔美〕托马斯·戴伊 哈蒙·齐格勒 著

民主的嘲讽

民主的嘲讽

〔美〕托马斯·戴伊 哈蒙·齐格勒 著

孙占平 盛聚林 马 骏 等译

世界知识出版社

Thomas R. Dye Harmon Zeigler

THE IRONY OF DEMOCRACY

Published by Brooks/Cole Publishing Company

根据美国布鲁克斯/科尔出版公司1990年版译出

责任编辑：吴力超

封面设计：王麟生

民主的嘲讽

〔美〕托马斯·戴伊 哈蒙·齐格勒 著

孙占平 盛聚林 马骏 等译

世界知识出版社出版发行

（北京外交部街甲31号 邮政编码：100005）

北京世界知识印刷厂排版印刷 新华书店经销

850×1168毫米32开本 印张：14 字数：358000

1991年8月第1版 1991年8月第1次印刷 印数：1—5000

ISBN 7-5012-0374-1/D·64 定价：6.20元

出版说明

本书是研究美国政治制度的著作。书中认为，美国实行的是精英统治；美国社会分为实行统治的少数人阶级和被统治的多数人阶级，少数精英并不代表被统治的广大民众；由于这少数人已经控制了美国政治，所实行的又是寡头统治，因而真正的民主制度在美国是行不通的。作者逐一考察了美国宪法、权力结构、新闻媒介、选举制度、政党、利益集团、总统、国会、法院、政府机构、联邦制和其他政治领域中的问题，引用了大量最新统计资料和民意调查资料，得出了上述结论。

作者的这种论述不能见容于美国统治集团，作者因而被斥为“极端怀疑论者”，这本书也被称作“虚无主义的宣言”。这从一个侧面说明，本书的论述和资料对于认识美国政治，特别是美国民主的实质，确有重要的参考价值。

应该说明，作者并不是马克思主义者。他们关于美国社会分为两大阶级的说法与马克思主义的阶级分析方法相去甚远。作者把美国民主的难于实行部分地归咎于美国民众的民主观念淡漠。他们声称无意对现存制度进行攻击，而认为美国只能在现存体制内进行改良。这些观点自然也是不能为中国读者接受的。原书后记即有作者为改良美国精英政治所开的一系列药方，因无多大参考价值，所以略去未译。

本书作者之一托马斯·戴伊，现任美国佛罗里达州立大学美国政府与公共政治教授，其著作《谁掌管美国——卡特年代》和《谁掌管美国——里根年代》已由世界知识出版社翻译出版。另一位作者哈蒙·齐格勒，现为美国皮吉特·桑大学美国政治教授

和华盛顿大学兼职教授。他们合著的本书于1970年出版，以后多次重版。本中译文是根据1990年的第八版翻译的。

参加本书翻译的有：

孙占平（第一章）、盛聚林（第二、七章）、徐伟娣（第三章）、潘湘庭（第四章）、马骏（第五章）、张小健（第六章）、黄雪平（第八、十一章）、酒海燕（第九章）、朱文青（第十章）、吕中舌（第十二章）、范周（第十三章）、王为（第十四、十五章）。穆建荣参加了翻译工作，全书由潘湘庭和朱文青统校。

目 录

第一章	民主的嘲讽	1
第二章	开国元勋：国家的第一代精英	23
第三章	美国精英的演变	55
第四章	美国社会中权力的地位	92
第五章	精英与民众：民主不可靠的基础	126
第六章	精英与民众的交流媒介：电视、报刊 及民意调查	150
第七章	政党：正在衰败中的系统	179
第八章	选举：徒有虚名的形式	212
第九章	利益集团：现状的辩护人	233
第十章	总统	260
第十一章	官僚机构的精英和公共政策	291
第十二章	议会：立法精英	328
第十三章	法院：穿黑袍的精英	364
第十四章	美国的联邦制：州和社区的精英人 物	390
第十五章	抗议运动：向精英的统治地位挑战	416

第一章

民主的嘲讽

治理美国的是精英，不是民众。在工业发达科学昌盛的核时代，民主国家的生活和极权社会的一样，也是由一小撮人决定的。

政府终归是少数人的政府，不管这些少数人使用一个人的名义，还是使用许多人的名义。

——哈罗德·拉斯韦尔：《精英的比较研究》

治理美国的是精英，不是民众。在工业发达科学昌盛的核时代，民主国家的生活和极权社会的一样，也是由一小撮人决定的。美国的政治学家和社会学家尽管研究权力的方法不同，但都一致认为“有关政治、经济、社会的重要决策是‘极少数人’决定的。”^①

^① 罗伯特·达尔在美国政治学协会1964年年会上发表的题为《权力，多元论和民主论：一种温和的建议》的论文第3页。另参见彼得·巴卡拉克的《民主精英论：评论》（波士顿：小布朗出版公司1967年版）。

精英是有权的少数；民众是无权的多数。有权可以决定谁什么时候、怎样取得什么；权，就是社会利益分配的决策。精英是就我们的生活作出决策的少数人；民众是其生活被法律习俗、重大事件和领袖所决定的多数人，而他们对法律习俗、重大事件和领袖却没有什么直接的控制权。哈罗德·拉斯韦尔写道：“社会分为精英和民众的现象是普遍的，”即使在民主国家，“互相比较起来，少数人行使着很大的权力，而多数人行使的权力却很小。”^①

美国政治的表象虽然来源于民主政治思想，但要了解美国政治的真实情况，精英理论却比民主政治思想更为有用。精英论提出了许多对政治极为重要的问题。这就是：什么人统治美国？精英和民众在美国政治中都起什么作用？人们怎样取得权力？经济权力与政治权力的关系如何？何人以及如何能进入美国的精英集团？美国的精英集团是怎样随着时间的流逝而变化的？美国权力分享的广度如何？精英们是否互相竞争？他们对国家政策的价值和指导意义是否都持一致看法？精英意见一致的基础是什么？精英和民众有何不同？精英怎样对民众的情绪作出反应？民众对精英决定政策有多大影响？精英怎样适应民众运动？

这本《民主的嘲讽》试图用精英理论解释美国的政治生活。目的是把美国历史上的例证和当代的社会学系统地组织起来，研究精英理论提出的主要问题。但我们在探究美国的政治生活之前，必须首先加深对精英论、民主论与多元论的了解。

精英论的含义

精英论的一个重要论断是一切社会都分为两个阶级，这就是

^① 哈罗德·拉斯韦尔与亚伯拉罕·卡普兰合著的《权力与社会》，康涅狄格州纽黑文，耶鲁大学出版社1950年版，第219页。

实行统治的少数人阶级和被统治的多数人阶级。意大利政治学家加埃塔诺·莫斯卡对这一基本观念是这样表述的：

“一切社会（从非常不发达的基本上进入文明时期的社会到最先进最强大的社会）都有两大阶级（统治阶级和被统治阶级）。统治阶级，人数少，但行使一切政治职能，垄断权力，享有权力带来的优势；而被统治阶级，人数比统治阶级多，却被统治阶级时而多少以法律手段，时而多少以横暴手段所支使和控制。”^①

治理一切社会的都是精英，而不是民众。精英既不是资本主义的产物，也不是社会主义的产物；既不是工业化的产物，也不是技术发展的产物。一切社会（农业社会和工业社会，落后社会和先进社会）都是精英统治的。一切社会都需要领袖人物，而领袖人物又会关心维护社会组织和保持他们在社会组织中的地位。出于这种动机，领袖人物考虑问题的角度就与社会组织的其他成员不同。因此，任何社会组织中都必然会有精英。正如法国政治学家罗伯托·米歇尔斯所说的：“讲组织就是讲寡头政治。”^②整个社会也是这样。根据政治学家哈罗德·拉斯韦尔的说法，“一切大型社会里，任何时候决策权都典型地掌握在少数人手里，这一发现”证实了下面这样一个事实，“政府终归是少数人的政府，不管这些少数人使用一个人的名义，还是使用许多人的名义。”^③

① 加埃塔诺·莫斯卡：《统治阶级》，纽约：麦格劳—希尔出版公司，1939年版，第50页。

② 罗伯托·米歇尔斯：《政党：对现代民主国家的寡头政治倾向的社会学研究》，1915年单行本，纽约：自由出版社，第70页。

③ 哈罗德·拉斯韦尔、丹尼尔·勒纳：《精英的比较研究》，加利福尼亚州斯坦福：斯坦福大学出版社，1952年版，第7页。

精英论还认为统治别人的少数人并不代表被统治的广大民众。精英们掌握着权力、财产、教育、信息和社会组织，具有威望、地位、领导才能、有关政治活动程序的知识 and 交际能力。美国的精英大多出自富裕、受过良好教育、声望卓著、名流、白人、盎格鲁—撒克逊、新教徒等等社会集团。他们出身于上层阶级，即那些在工业、商业、金融、教育、军事、交通、市政机构、法律等社会团体中占有或控制着比其人数多得多的分量的阶级。

然而，精英论没有必要排斥低层阶级的个别人上升到社会的上层，恰恰相反，精英论允许社会上有一定的变动，非精英可以变为精英。实际上，某种程度的“精英流通”（上升变动）对于精英体系的稳定是必不可少的。精英体系的可进入性可以排除下层阶级的人大量迅速地进入领导层的可能性；而且精英体系由于民众中涌现的有才能有雄心壮志的人物进入统治集团而得到加强。然而，社会要稳定，就要求从非精英地位到精英地位的转变是一个缓慢的渐进的同化过程，而不是迅速的革命的变动。只有那些表明自己拥护精英制度，赞同精英制度的政治、经济准则的人们方可获准进入统治阶级。

精英们对社会制度基本准则的意见是一致的。他们不仅对保持社会制度不变所具有的重要意义认识相同，而且对竞争的基本规则也没有不同意见。精英体系的稳定以至精英体系的存在都有赖于这种意见一致。戴维·杜鲁门说：“他们（精英）势力大，因而具有特权；有了特权，因而无例外地与其特权赖以存在的精英体系之存在下去有着特殊的利害关系。”^①精英集团的一致并不是不允许其成员有分歧，不允许其成员为地位而竞争；实际上，精英不竞争的社会是不会有。但是竞争的范围非常小，精英们意见一致的问题多于有分歧的问题。意见不一致的通常是手

^① 戴维·杜鲁门：《处于危机之中的美国体系》，《政治学季刊》第74期（1959年12月）第489页。

段而不是目的。

在美国，精英们意见一致的基础是财产私有，政府权力有限和个人自由等原则神圣不可侵犯。理查德·霍夫施塔特就美国精英的争斗写道：

“政治斗争白热化常常把人们引入歧途，因为大党内的主要竞争对手的视野总是受财产和企业范围的限制。不管在具体问题上有多大分歧，可是传统的政治见解都相信财产权、经济不干涉主义，竞争的准则；都接受资本主义的经济原则，将其作为人的必不可少的素养。”^①

精英论本身就含有国家政策与其说是反映人民的要求不如说是反映精英的志趣与价值观的意思。精英们确定新的价值观之时就是国家政策改变和革新之日。然而精英一般都具有保守性（指保持精英体系的利益），这就意味着国家政策的改变只是量变而不是革命性的质变。国家政策经常修改，但很少有彻底更换的。

政治制度在形势威胁其稳定时发生根本改变。根据自身的利益精明地行动的精英们为了保住政治制度和自己在其中的地位而实施改革。他们改革的动机不一定只是为了自己得到好处；而可能是很“为公众着想”的，民众的福利可能是精英们作决策的重要因素。精英论并不是说国家政策会无视或反对民众的福利；只是说对民众的福利作出什么反应在于精英，而不在于民众。

最后，精英论认为，民众基本上是消极、冷漠和信息不灵的人。精英对民众情绪的摆布多于民众情绪对精英价值观的影响。精英与民众之间的思想交流大部分是由上而下的。民众很少能通过选举或者通过对政党准备执行的政策进行评价来决定政府的政

^① 理查德·霍夫施塔特：《美国的政治传统》，纽约：诺夫出版公司1948年版，第8页。

策。选举和政党这类民主制度的产物大体上只具有象征性的意义，这就是通过选举让民众发挥一下某种作用，让民众选择某一政党，从而有助于把民众和政治体系联系起来。精英论坚定地认为民众至多只会对精英的决策行动有间接影响。

因为在美国盛行的神话和信条来自民主论而不是精英论，所以美国人往往对精英论产生误解。因此不仅强调精英论是什么，而且着重谈谈精英论不是什么，这就具有重要意义了。

精英论不是说掌权者经常与民众作对，也不是说掌权者总是牺牲公众的利益去达到自己的目的。精英论不是压迫民众的计谋。精英论不含有权力要由一个单一的，针插不进水泼不出的，永远不变的团体掌握的意思，也没有掌权人物在公共事务上意见都一致的含意。精英论不阻止权力随着时间的推移而转交，也不阻碍新精英的出现。精英集团或多或少是坚如磐石具有凝聚力的，具有或多或少的多元性和竞争性。掌权不必只靠对经济手段的控制，也可以靠其它的领导手段——组织、通信、信息。精英论并不否认民众对精英态度的影响，而只是认为精英对民众的影响大于民众对精英的影响。

简言之，精英论可以归纳如下：

1. 社会分为有权的少数和无权的多数。负责社会收益分配的只是少数人；国家政策不是由民众决定的。

2. 统治人的少数不代表被统治者的多数。精英大多出自社会经济的上等阶层。

3. 为了保持稳定避免发生革命，非精英上升到精英地位的过程必须缓慢而又不间断。非精英只有接受精英的基本观点，才能进入统治集团。

4. 精英们在社会制度的基本准则和保持现行社会制度不变等方面意见一致，只是在很少一些问题上分歧。

5. 国家政策并不反映民众的要求，而只反映盛行于精英中的价值观。国家政策的改变是缓慢的，而不是革命性的。

6. 相对说来,行动积极的精英受态度冷漠的民众的直接影响很少。精英对民众的影响多于民众对精英的影响。

民主论的含义

从理想的角度讲,民主是让个人参加影响自己生活的各项决策。约翰·杜威写道:“作为一种生活方式的民主,其要旨可以表述为,成熟的人都必须参加制定人们共同生活的原则。”^①

传统的民主论把广大人民参加决策高度评价为个人自我发展的机会,因为控制自己行为的责任感会使个人的特点、自立精神、智慧和道德上的判断力得到提高,简言之,使个人的尊严得到提高。传统的民主论者,甚至对根据民众的利益治理国家的仁慈的君主也坚决反对。正如英国的政治学家J·S·米尔所提的问题那样,“在这种条件下,人们的思维能力也好,行动的能力也好,会有什么提高呢?”因此,对公民参与公众事务的争论不在于政策实施的结果如何,而在于是不是相信这种参与对充分开发人们的才能是不可或缺的。米尔认为,人们只有自己亲自发现真理才能懂得真理。^②

就程序而论,在民主模式的社会里,通过实施多数原则和尊重少数人的权利,可以做到人民参政。自我发展含有自治的意思,而自治只有鼓励人人都对国家政策的制订作出努力和通过多数原则解决在国家政策之上的冲突才能实现。少数人可以有影响政策,但当其观点得不到多数人的支持之后就要接受多数人作出的决策。而多数人也要允许少数人公开争取多数人支持他们的观点。言论与新闻自由,发表不同意见的自由,组织反对党和反对派组织的自由等等,这些都是保障个人参政真正具有意义所

① 约翰·杜威:《民主与教育管理》,载1937年4月3日《学校与社会》。

② 见约翰·斯图尔特·米尔:《代议制政府》,纽约:杜登大众图书公司,第203页。

不可或缺的。这种表达意见的自由，对于弄清多数人的真实观点也是非常重要的。

这样说来，民主的基本原则是尊重个人的尊严。人，生来就被赋予生活、自由和财产的权利。“天理”或道义原则保证每个人都有自由和拥有财产的权利，而这种天理在道义上要高于人制定的法律。约翰·洛克，这位对美国精英集团形成具有很大影响的英国政治学家，认为即使在“自然国度”（即没有政府的世界），个人也有生活、自由和拥有财产等不可剥夺的权利。洛克的意思是，上述这些权利与政府无关，政府没有给人们这些权利，也无权剥夺人们的这些权利。^①

洛克认为政府的目的是保护个人自由。人们在建立政府帮助自己保卫权利的过程中彼此之间达成“社会契约”；从而心照不宣地都对政府保护人们生活、自由和拥有财产等权利的活动一致认可。社会契约的含义和自由在民主方面的意义是坚信政府部门和社会对个人的控制必须减少到最低限度。这就要求，只要个人不侵犯别人的自由，就尽量清除那些加于其身的限制、控制和规则。

另外，既然政府是被统治者为了保护个人自由而同意建立起来的，那么它就不能侵犯它所要保护的那些权利。政府的权力是有限的。洛克保护个人尊严反对政府滥用权力的最后武器是革命的权利。按照洛克的说法，政府什么时候侵犯了被统治者的天赋权利，它就在什么时候失去了根据社会契约赋予它的权力。

传统民主论的另一个重要方面是坚信人人平等。美国独立宣言说：“人人生而平等。”甚至建国者们也坚信法律面前人人平等，不论其背景如何。民主社会不能根据社会地位、阶级、宗教信仰或种族判断一个人。许多早期的民主论者也都坚信政治平

^① 参见乔治·萨拜因：《政治理论史》，纽约：霍尔特·莱因哈特与温斯顿出版社1950年版，第517—541页。

等，即人人都有影响国家政策的平等机会。政治平等体现于“一人一票”的观念之中。

随着时间的推移，平等概念还逐渐包括美国生活一切方面的机会均等，这就是说不仅包括政治上的机会均等，还包括社会、教育、经济等方面的机会均等。政治学家罗兰·彭诺克写道：

“平等的目的不仅仅是承认人的某种尊严本身，而且要给人提供保护并增加其利益，提高其权力和人格的机会——与别人获得的一样。”^①

因此，机会均等的观念得到广泛运用，超出了政治生活，而包括教育、就业、居住、娱乐、公用设施等方面。每个人都有均等的机会充分施展自己的才能。

然而要记住，传统的民主信念总是强调教育、财产、地位等方面的机会均等而不是绝对平等。托马斯·杰斐逊^②承认在天分、抱负和勤奋等方面都有“天生的超人”，而且自杰斐逊以来自由派民主论者也一直承认由于人的长处和努力工作的程度不同而会出现不平等。绝对平等或“拉平”不是自由派民主论的观点。

总之，民主论思想反映了下列各点：

1. 人民参加对社会成员的生活起规范作用的决策。
2. 服从多数的原则，同时承认少数有争取成为多数的权利。此种权利包括言论、出版、集会和请愿的自由，以及持不同意见、组织反对党和参加竞选公职的自由。
3. 尊重个人的尊严，确保生活、自由和拥有财产的自由主义准则。
4. 保证一切人都有发挥自己才能的平等机会。

^① 见罗兰·彭诺克：《民主与领导》，载威廉·钱伯斯和罗伯特·索尔兹伯里 合编：《今日民主》，纽约：多德与米德出版社1962年版，第126—127页。

^② 美国独立宣言的起草人，美国第三任总统。——译者。

多元论的含义

美国政治以华丽的辞藻强调公民参加决策、多数原则、保护少数、个人权利和机会均等。然而，学者或者评论家，不管他们对美国生活方式抱有怎样乐观的态度，都不会断言美国的政治制度已完全达到了这些目标。没有人肯定地认为：公民参与一切影响其生活的决策行动；多数人喜欢的就都会占上风。也没有人认为美国的政治制度总保护少数人的权利，总会确保生活、自由和拥有财产的准则不受侵犯，或者总会给一切美国人提供影响国家政策的均等机会。

现代的多元论企图通过肯定下列各点而断言美国社会还是民主的：

1. 虽然公民并不直接参加决策，但是其众多的领导人是通过一系列的讨价还价、谅解和妥协而作出决策的。

2. 领导集团之间的竞争有助于保护个人的利益。有各种互相制约的权力中心（例如实业界领导人、劳工领导人、政界领导人之间的竞争）可以互相掣肘，使得每个集团都不滥用权力，压迫个人。

3. 个人可以通过选举在互相竞争的精英集团之间进行选择，影响国家的政策。举行选举和实行多党制，个人可以使领导人对其行动负责。

4. 虽然个人并不直接参加决策，但可以通过参加有组织的团体而对决策施加影响。

5. 领导集团不是一成不变的；可以组成新的集团并步入政治体系。

6. 社会各方面的政治影响力虽然并不均等，但权力却是广为分散的。参与决策的情况常常决定于人们在决策方面有多大利益。因领导集团是变化的，权力的大小依掌权者在公共事务中利

益大小，领导艺术的优劣，对问题了解的程度，民主程序方面知识的多少，组织和公关方面的才能大小等等而定。

7. 社会上有许多个领导集团在起作用。有权在这方面决策的领导集团不一定在其它方面有权决策。任何精英集团都不能在一切问题的决策上居支配地位。

8. 国家政策不一定反映多数人的选择，而是各种利益互相影响的一种平衡——即互相竞争的利益集团的影响或多或少的平衡，因而产生的政策合理地近似地反映了社会的选择。

因此，多元论的信念是认为社会体系内如果有许多互相竞争的精英集团通过讨价还价和妥协决定国家政策，选民在选举中进行有意义的选择，新的精英可以进入权力集团，那么民主的准则就可以得到遵守。

多元论与民主论

多元论，即使将美国社会描绘得很精确，也与传统的民主论不同。

精英通过互相影响制订政策的多元论观点与个人直接参加决策的民主论理想不同。多元论者认为在复杂的、城市化的工业社会里，个人参加决策是不可能的，因而不可避免地出现替代办法，即社会机构和社会组织的领导人互相影响——讨价还价、让步、妥协。只有在个人参加社会机构和社会组织，而这些机构和组织的领导人参加决策的情况下，政权组织才代表个人。

多元论认为使政府负起责任的是社会的领导人而不是公民个人。主角是公司和金融机构的领导人，选举产生的和任命的政府官员，军队和政府机构中的高级人员，工人、农民和知识职业的大型组织的领导人。然而通过精英的互相影响进行决策，不论这样做能否保护个人，都不会有助于个人的成长与发展。在这一点上，现代多元论与传统的民主论就分道扬镳了，民主论强调通过