

民主國家的統治能力，寫給三邊委員會的報告。

民主的危機



民主的危機

就民主國家的統治能力，寫給三邊委員會的報告。

〔法〕米歇爾·克羅齊

〔美〕塞繆爾·亨廷頓 著

〔日〕綿貫讓治

馬殿軍

黃素娟 譯

鄧 梅

中華書局

Original Title

THE CRISIS OF DEMOCRACY

by M. Crozier

S. P. Huntington

Joji Watanuki

*The Chinese translation has been prepared
under the responsibility of
the Chung Hwa Book Co., (H. K.) Ltd.*



書 名 主的危機
——就民主國家的統治能力，
寫給三邊委員會的報告。

著 者 法] 米歇爾·克羅齊
美] 塞繆爾·P·亨廷頓
日] 綿貫讓治

譯 者 殿軍 黃素娟 鄧 梅

出 版 中華書局(香港)有限公司
香港九龍彌敦道 450 號

印 刷 陽光印刷製本廠
香港柴灣嘉業街 10 號 12 樓 B 座

版 次 1990 年 8 月初版

© 1990 中華書局(香港)有限公司

國際書號: ISBN 962 231 135 0

作者介紹

米歇爾·克羅齊 (Michel Crozier) : 巴黎社會學組織中心的發起人和負責人，也是全國科學研究中心的高級研究主任。克羅齊教授一九二三年生於法國北部，在巴黎大學接受了高等教育。他曾任法國政府的常任顧問，參與討論經濟計劃問題、教育問題和公共管理問題。還曾在北美的一些大學中演講和授課，其中在哈佛大學授課三年（一九六六——一九六七，一九六八——一九七〇），在斯坦福行為科學高級研究中心授課兩年（一九五九——一九六〇，一九七三——一九七四）。克羅齊教授出版過一系列著作，其中包括《官僚現象》（一九六四年版）和《停滯的社會》（一九七六年版）。他還在一九七〇——一九七二年擔任過法國社會學協會的主席。

塞繆爾·P·亨廷頓 (Samuel P. Huntington) : 哈佛大學弗蘭克·G·湯姆森政治學教授和哈佛國際問題中心的副主任。他還是《外交政策》季刊的創辦人和編輯。亨廷頓教授

一九二七年生於紐約城，先後就讀於耶魯大學（一九四九年獲文科學士學位）、芝加哥大學（一九四九年獲文科碩士學位）和哈佛大學（一九五一年獲哲學博士學位）。一九五〇——一九五八年，他在哈佛大學任教，一九五九——一九六二年在哥倫比亞大學任戰爭與和平研究所所長，之後他回到哈佛。亨廷頓教授還曾擔任過國務院政策計劃委員會、國際發展署、國防部辦公室和其他組織的顧問。在他所撰寫的著作中包括《變革社會中的政治秩序》（一九六八年版）和《共同防務：國家政治中的戰略計劃》（一九六一年版）。他還與茲比格紐·布熱津斯基合著了《政治力量：美國和蘇聯》（一九六四年版）一書。

綿貫讓治（Joji Watanuki）：索菲亞大學（東京）社會學教授，參加國際關係研究院，從事亞洲和平與發展高級研究。綿貫教授一九三一年生於洛杉磯，在東京大學讀完本科和研究。一九六〇——一九七一年，任教於東京大學社會學系，後又進入索菲亞大學任教。綿貫教授在美國的一些大學中，從事過多年的教學和研究工作。一九六二——一九六三年在普林斯頓大學（洛克菲勒基金會會員和訪問學者），一九六三——一九六四年在伯克利加利福尼亞大學（國際研究所研究員）。一九六七——一九七〇年在衣阿華大學政治學系擔任訪問教授，一九七三年在火奴魯魯東西方中心交流署任高級學者。綿貫教授寫過大量的文章和著作。其中包括《當代政治與社會變革》（一九六二年）和《日本政治社會》（一九六七年）。

緒言

民主正處於危機之中嗎？西方世界中一些主要的政治家、專欄作者和學者乃至——如果民意測驗可以信賴的話——民眾都日益緊迫地提出了這一問題。在某些方面，今天的氣氛同二十年代早期的氣氛極為相似，在那時與奧斯伍德·斯本格勒的「西方的沒落」相類似的觀點極受歡迎。這一悲觀論調還為各種各樣的共產主義觀察家們所附和，他們明顯地幸災樂禍，日益自信地談論「資本主義的總危機」，他們還從中找到了他們自己理論的證據。

本書所敘述的報告不是一份悲觀主義的文件。它的作者們堅信，從根本的意義上來說，民主的體制是可行的。另外他們還堅信，如果他們的公眾真正理解民主體制的本質，特別是如果他們感受到自由和責任之間微妙的相互關係，民主制是可以繼續發展下去的。他們關於「民主的危機」的討論目的在於使民主在它的發展過程中日益強大和更加民主化。他們的結論——毫無疑問在某些方面是引起爭論的——就是服務於這個最重要的目標。

三邊委員會之所以決定從事這一計劃，在我看來，是因為它感覺到要形成一個穩定的國

際秩序並發展我們這些地區之間的合作關係，我們的政治系統的生命力是一個首要的前提條件。雖然三邊委員會非常關心與外交事務有關的問題，如三邊外交、東西方外交和南北外交等問題，但是三邊委員會還促進了這一研究：即堅信在這個時候讓我們民主國家的公民重新考察一下我們這個民主系統的基本前提及其運轉是非常重要的。我們希望這一重新思考能夠促進民主的政府系統的中心目的：即把個人自由和增進社會進步結合起來。

這篇報告是寫給三邊委員會的，也是在它的贊助下發表的。委員會把這一報告作為有見地的討論，和解決需要處理的那些問題的一個貢獻。這一報告在一九七五年五月三十至三十一日在京都召開的三邊委員會會議上進行了討論。來自北美、西歐和日本的專家們自由地陳述了他們自己的見解。

這篇報告是由三邊委員會中關於民主國家統治能力問題工作組的三位報告起草人，聯合負責的。這一工作組成立於一九七四年春，並於一九七五年春提交了報告。關於日本的一章由綿貫讓治起草，關於西歐的一章由米歇爾·克羅齊起草，關於美國的一章由塞繆爾·P·亨廷頓起草。

雖然對本書的分析和結論負責的只有三位作者，但是在工作中他們得到了許多幫助，他們與來自三個地區的專家們進行了商討，在所有情形中，商討者都是作為個人而不是作為他們所屬的任何組織的代表而發表見解的。參與商討的專家如下：

羅伯特·R·鮑伊 (Robert R. Bowie)，哈佛大學國際事務教授。

茲比格紐·布熱津斯基 (Zbigniew Brzezinski)，三邊委員會主席。

詹姆斯·科恩福特 (James Cornford)，愛丁堡大學政治學教授。

喬治·S·富蘭克林 (George S. Franklin)，三邊委員會北美幹事。

唐納德·M·弗雷澤 (Donald M. Fraser)，美國國會眾議員。

卡爾·凱澤 (Karl Kaiser)，德國社會外交政策研究所主席。

西摩·馬丁·利普塞 (Seymour Martin Lipset)，哈佛大學社會學教授。

約翰·邁澤爾 (John Weisel)，王后大學政治學教授。

歐文·舒伊徹 (Erwin Scheuch)，科隆大學政治學教授。

阿瑟·M·施萊辛格 (Arthur M. Schlesinger) 紐約州立大學文科教授。

杰勒德·C·史密斯 (Genard C. Smith)，三邊委員會北美主席。

田中安正 (Yasumasa Tanaka 音譯)，鹿兒島大學政治學教授。

三本雄 (Tadashi Yamemoto 音譯)，三邊委員會日本秘書。

在本書的寫作過程中，工作組舉行了一系列聯席會議：

一九七四年四月二十至二十一日——報告起草者與布熱津斯基在加利福尼亞帕洛阿爾托

會談，起草報告的總綱。

一九七四年十一月十一至十二日——報告起草者與布熱津斯基在倫敦會談，討論地區章節的初稿，並規定更為準確的研究提綱。

一九七五年二月二十二至二十三日——報告起草者在紐約城與來自三邊地區的專家們會談，討論地區章節的第二稿，並起草一個導言。

一九七五年五月三十一日——在東京召開的三邊委員會全體會議上討論了這一研究的全部草稿。

我願意向為準備本書出版而作出努力和貢獻的查爾斯·赫克和格特魯德·沃納表示衷心的感謝。

三邊委員會主席

茲比格紐·布熱津斯基

目錄

第一章 導言

一、時下流行的關於民主的悲觀論調·····	1
二、民主政府所面臨的挑戰·····	4

第二章 西歐

米歇爾·克羅齊

一、歐洲民主國家正在變得無法統治嗎？·····	11
(1) 決策系統的超負載·····	12
(2) 官僚負擔和公民無責任感·····	16
(3) 歐洲維度·····	19
二、社會、經濟和文化原因·····	21

第三章 美國

一、美國民主的活力與統治能力

塞繆爾·P·亨廷頓

65

四、結論：歐洲的脆弱性

58

(5) 社會和政治倒退的危險

54

(4) 作為一種平衡的傳統因素

53

(3) 社會、經濟和文化變革對於理性原則和核心政治信仰的影響

50

(2) 核心政治信仰

47

(1) 價值結構與理性問題

42

三、政治價值的作用與結構

42

(6) 通貨膨脹

40

(5) 大眾傳播媒介

36

(4) 知識界的混亂

32

(3) 傳統制度的崩潰

27

(2) 經濟增長的影響

23

(1) 社會互動的增加

21

二、政府活動的膨脹	71
三、政府權威的衰落	82

(1) 民主對權威的挑戰	82
--------------	----

(2) 公眾信心與信賴的衰落	83
----------------	----

(3) 政黨體制的衰敗	93
-------------	----

(4) 政府與反對黨之間的平衡轉換	100
-------------------	-----

四、民主的混亂：後果	111
------------	-----

五、民主混亂的原因	115
-----------	-----

六、結論：走向民主的平衡	122
--------------	-----

第四章 日本

綿貫讓治

一、日本民主的統治能力	132
-------------	-----

(1) 日本民主的外部環境	132
---------------	-----

(2) 國內環境和二戰後的日本民主	134
-------------------	-----

二、變化中的價值觀、新一代及其對日本民主統治能力的影響	151
-----------------------------	-----

(1) 政治信仰	151
----------	-----

(2)	社會價值觀與經濟價值觀	158
三、	日本民主統治能力的後果及前景	162

(1)	時間滯差	162
(2)	領導能力的衰退和決策的延緩	162
(3)	城市受過教育的無黨派人士的異想天開	164
(4)	共產黨在多黨系統內的地位	165
(5)	八十年代將會怎樣？	166

第五章 結 論

一、	變化中的民主政府	171
二、	毫無目的的一政：無目的性民主的興起	173
三、	民主的機能失調	175
(1)	權力的不合理性	176
(2)	政府的過重負荷	178
(3)	利益的分散	179
(4)	在國際事務中眼界狹小	180

四、地區性差異

183

附錄 I：三邊委員會全體會議期間的研究討論

186

A、行動領域

187

B、拉爾夫·達倫多夫關於統治能力研究的評論摘要

201

C、關於這項研究的討論

209

附錄 II：關於民主國家統治能力的加拿大觀點

219

第一章 導 言

一、時下流行的關於民主的悲觀論調

在大約四分之一的世紀裏，三邊國家在軍事安全、經濟發展和政治民主等方面分擔着共同的利益。它們為共同防務而協調各自的努力。在經濟重建、工業發展以及在一個共同的國際經濟組織框架中促進貿易、投資和福利等工作方面，三邊國家也是共同合作的。它們為其人民中具有中產階級地位的一個正在增加的多數，帶來了舒適，當然還有焦慮。通過多少有些平行的方式，它們還按照自己的道路，各自發展和鞏固了它們自己的特殊形式的政治民主，其中包括普選權、定期選舉、黨派競爭以及言論和集會自由。二十五年以後的今天，人們毫不驚奇地看到，對於與軍事安全有關的早期設想和政策，有必要根據變化了的形勢進行

重新考察並加以改變。人們也毫不驚奇地看到以美元的獨斷地位為基礎的戰後經濟體系的各項政策和制度也須如此。然而，政府還是繼續存在下來以處理安全和經濟問題，並獨自地或聯合地調整它們在這些地區的政策以適應正在變化着的形勢。

看起來，這些再考察的過程不僅一定要涉及到政府政策這些人們所熟悉的活動領域，而且還一定要涉及基本制度框架，而政府正是通過這種基本制度框架來進行統治的。更為擾人的、也是更為令人驚奇的是這些再考察的程度。今天令人感到疑惑的不僅是經濟和軍事政策，而且還包括過去延續下來的政治制度。現存的政治民主對於歐洲、北美和亞洲工業化的國家來說是一種可行的政府形式嗎？這些國家在二十世紀四分之三的時間裏所發展的政治民主形式在本世紀最後的二十五年裏還會繼續發揮作用嗎？

近年來，這三個大陸上敏銳的觀察家們都看到了民主政府的慘淡前景。有報道說，維利·勃蘭特（Willy Brandt）總理在離職前相信「民主在西歐所剩下的時間只有二十到三十年了，在二十或三十年以後它將走下坡路，並將在專制的汪洋大海中變得軟弱無力和迷失方向，不論這種專制是來自共產主義還是來自軍人政變」。一位英國高級官員評論說，如果英國仍沒有能力解決看來是無法解決的通貨膨脹和即將來臨的蕭條問題，「議會民主最終將為獨裁所替代」。三木武夫在上任之初就曾警告說，除非進行大規模的改革和恢復人民「對於政治的信心」，否則「日本民主將會瓦解」。①從這些陳述和其他陳述中所再現出的是這樣

一幅圖象：國內秩序的瓦解，社會風紀的敗壞，領袖的無能和民眾的疏離。當觀察家們在談論美國越南化和英國意大利化的時候，甚至一向被認為是最具公民性的工業化社會也被看成是這些無能的犧牲品。

關於民主前途的這種悲觀論調還為關於經濟狀況前景的類似悲觀論調所附和。經濟學家們重新發現了五十年的康德拉季耶夫周期（Kondratieff Cycle），根據這一周期，一九七一年（和一九二一年一樣）應該標誌着一個持續的經濟發展下降趨勢的開始，在這個下降趨勢裏，工業化的資本主義世界在本世紀結束之前不會再出現了。同樣，正如本世紀二十年代和三十年代政治的發展，為一場保衛世界民主的戰爭提供了一個具有諷刺意義的也是悲劇性的後果一樣，七十年代和八十年代也可能部分地旨在為了足以保衛民主使世界富裕的二十年持續經濟發展提供一個類似的具有諷刺意義的政治後果。

西歐和北美的政治思想傾向於經歷波里埃納（Bollyanna）和卡桑德拉（Cassandra）時代，目前悲觀論調的流行並不意味着悲觀主義一定有充分的根據。這種悲觀主義在過去沒有充分的根據也不意味着悲觀主義在今日一定根據不充分。本報告的主要目的就是認識別和分析今日世界上民主政府所面臨的挑戰，確定關於民主的未來的樂觀主義或是悲觀主義的基礎，並闡明看來有利於使民主在未來的歲月裏更為可行的一切變革。