

# 半 主权的人民

一个现实主义者眼中的美国民主

The Semisovereign People:  
A Realist's View of Democracy in America

政治学名著译丛

(美) E·E·谢茨施耐德 / 著 任军锋 / 译 胡伟 / 校  
天津人民出版社

# 半主权的人民

—— 一个现实主义者眼中的美国民主

(美)E·E·谢茨施耐德 著

任军锋 译

胡 伟 校

天津人民出版社

## 图书在版编目(CIP)数据

半主权的人民：一个现实主义者眼中的美国民主 /  
(美) 谢茨施奈德著；任军锋译. —天津：天津人民出版社，2000

ISBN 7-201-03580-0

I. 半… II. ①谢…②任… III. 资产阶级民主—  
研究—美国 IV. D771.2

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2000)第 26248 号

E. E. Schattschneider

THE SEMISOVEREIGN PEOPLE

A Realist's View of Democracy in America

Copyright © 1975, 1960 by E. E. Schattschneider

Copyright © 1975 by Harcourt, Inc.

Copyright renewed 1988 by Frank W. Schattschneider

Translation Copyright © 2000 by Tianjin People's

Publishing House

All rights reserved.

著作权合同登记图字 02-2000-60

天津人民出版社出版

出版人：赵明东

(天津市张自忠路 189 号 邮政编码：300020)

邮购部电话：27314360

网址：<http://www.tjrm.com.cn>

电子信箱：[tjrmchbs@public.tpt.tj.cn](mailto:tjrmchbs@public.tpt.tj.cn)

天津新华印刷二厂印刷 新华书店天津发行所发行

\*

2000 年 9 月第 1 版 2000 年 9 月第 1 次印刷

850×1168 毫米 32 开本 6 印张

字数：130 千字 印数：1-3,000

定价：12.00 元

主 编:胡 伟

编委会(以姓氏笔划为序):

王浦劬 成其圣

郑世平 胡 近

赵明东 崔之元

盛家林 萧公秦

# —— ☆ 总 序 ☆ ——

古希腊伟大的思想家亚里士多德有一句名言：人是天生的政治动物。在亚氏看来，人类之所以在本性上属于政治动物，是因为在自然界中只有人类具有理智，能够区分善与恶、正义与不义；而作为古希腊政治生活核心的城邦，其目的正是为了改善人的生活，“城邦不仅为生活而存在，实在应该为优良的生活而存在”（亚氏语）。亚里士多德的这一命题难免带有一定的时代烙印，但它揭示出了自古以来人类同政治的不解之缘，而且其中蕴含了这样一层深刻的含义：人是天生的政治动物，因为只有人类才能够追求一种以善和正义为目的的优良生活。

亚里士多德的这一命题受到革命导师马克思的特别关注。马克思从历史唯物主义出发，揭示出政治现象不是从来就有的，而是人类生产和生活发展到一定阶段的产物，因此严格地说，人最初只是一种社会动物而非政治动物。但是，如果不能抽象地说人是天生的政治动物的话，那么至少在阶级社会中，毫无疑问人就成为了地地道道的政治动物，正像马克思所说：“人是最名副其实的政治动物，不仅是一种合群的动物，而且是只有在社会中才能独立的动物。”

正因为人是最名副其实的政治动物,开展对政治问题的研究并努力改善政治生活就成为人类不懈追求的理想和目标。从柏拉图的《理想国》、圣奥古斯丁的《上帝之国》、莫尔的《乌托邦》,到洛克的《政府论》、密尔的《代议制政府》,再到马克思的《法兰西内战》、列宁的《国家与革命》和毛泽东的《新民主主义论》;从雅典的城邦民主、古罗马的共和国,到资产阶级的三权分立和普选制,再到巴黎公社、苏维埃制和中国的人民代表大会制;数千年来,一个又一个伟大的政治家和思想家都在探索通过良好的政治形式造福于人类社会,广大的民众也为追求优良的政治生活而付出了艰辛的努力乃至生命的代价。我们业已看到,人类的政治文明取得了巨大的进步,民主、自由、平等、正义的观念正逐渐深入人心,虽然它们尚未完全变成人类政治生活的现实。

在中国,政治历来被置于十分重要的地位。毛泽东曾指出政治是统帅、是灵魂。然而,匪夷所思的是,我们对于政治的研究却不能说十分看重。建国后,作为专门研究政治现象的学科——政治学竟被视为“伪科学”而被取缔。改革开放后,政治学在中国得以恢复和重建,并取得了可喜的成绩。但应该看到,时至今日,中国政治学与国际先进水平相比在理论研究和学科建设方面还有一定的差距,与我国社会科学其他一些重要学科相比发展得也不够快,与改革开放和现代化建设实际进程的需要相比还显得相当滞后。因此,加强我国政治学的研究和建设,仍然是一个十分紧迫的任务,邓小平在改革开放之初所提出的政治学要“补课”的话目前仍具有很强的现实意义。而在这方面,认真学习和借鉴国外政治学的理论和知识,正是我们进行“补课”并努力建设中国自己的政治学的一个重要环节。

建国后至“文化大革命”前,以商务印书馆为代表的中国出版界曾组织翻译了包括洛克的《政府论》、孟德斯鸠的《论法的精神》、密尔的《论自由》等在内的一些西方政治学的经典著作,为我国的社会科学的研究开阔了视野。只是受当时环境的制约,所译著作的数量和种类都十分有限。改革开放以来,中国学术界在译介国外政治学著作方面取得了长足的进展,不仅继续翻译出版了诸如柏拉图的《理想国》、亚里士多德的《政治学》、霍布斯的《利维坦》、卢梭的《社会契约论》、伯克的《法国革命论》、汉密尔顿等人的《联邦党人文集》、托克维尔的《论美国的民主》等20世纪以前的经典著作;而且开始推出了一批现、当代的西方政治学名著,如拉斯韦尔的《政治学》、熊彼特的《资本主义、社会主义和民主》、波普尔的《开放社会及其敌人》、摩根索的《国家间政治》、伊斯顿的《政治体系》、达尔的《民主理论的前言》、李普塞特的《政治人》、哈贝马斯的《公共领域的结构转型》、阿尔蒙德与维巴的《公民文化》、亨廷顿的《变迁中社会的政治秩序》、罗尔斯的《正义论》、诺齐克的《无政府、国家与乌托邦》、林德布洛姆的《政治与市场》、阿尔蒙德等人的《比较政治学》等等。这些著作的翻译和出版,对中国政治学的重建和发展起到了至关重要的作用,其意义和价值已得到了我国政治学界的公认。

时下有一种观点认为,中国政治学今后的主要任务是加强“本土化”。如果这种观点意在说明中国政治学应该在吸收人类一切先进的理论和文化的基础上形成具有自身特色的理论体系,以及加强对中国自身现实问题的研究,这当然是可以成立的;但如果这一观点旨在表明我国学术界对西方政治学理论已引进得差不多了,可以告一段落了,甚至是打着“本土化”的旗号在拒斥国外的理论和方法,试图让中国的政治学闭门造车,那就

很不可取了。中国政治学的本土化固然重要,但政治学的本土化与政治学的国际化应当是并行不悖的,而且只有在国际化的视野下我国政治学的本土化才能真正提升档次,才能真正在世界政治学界占有一席之地。实际上,中国政治学在改革开放后的重建与发展基本上是在马克思主义理论的基础上汲取和消化西方的理论而取得的,我国学者目前所使用的一些重要概念、理论、范畴和术语,基本都可以从国外学者那里找到渊源。从一定意义上说,20年来我国政治学所走的路也就是向西方学习和借鉴之路,是坚持“拿来主义”之路,其中对西方政治学的译介可谓功不可没。可以毫不夸张地说,没有西方学术著述的译介,中国政治学就不可能达到目前这样的学术水平。对于国内政治学界而言,今后继续引进和借鉴西方理论,翻译和出版西方著作,仍然应成为一项十分重要的基础性工作。因此,我们仍需一点“拿来主义”的精神和勇气。当然,这并不意味着对西方学术著作的兼收并蓄,而是要取长补短,洋为中用,其目的是为了以马克思主义为指导建设和发展中国自己的政治学。

本译丛的翻译和出版,正是我们继续国内学术界上述努力的新的尝试。20世纪西方政治学高度发展,该领域的著作蔚为大观,流派纷呈,名家迭出。其研究包括行为主义、功能主义、历史主义、新制度主义、后现代主义以及政治哲学、政治社会学、政治经济学、政治心理学、政治人类学、比较政治学、国际政治学等众多理论和方法,涵盖了理论与实践、经验与规范、静态与动态、制度与文化、宏观与微观、历史与现实、个别与一般、本国与外国等各个研究层面。虽然我国政治学在恢复和重建的20年中已做了不少译介西方著述的工作,但也只是触及到西方政治学之巨大冰山的一角,大量的现、当代的西方政治学经典著作尚未被

完整地介绍到国内,如米歇尔斯的《政党》、杜鲁门的《政府过程》、沃格林的《政治的新科学》、达尔的《谁统治》、米尔斯的《权力精英》等等,至于近 20 年西方政治学新产生的名著,译介得更少。本丛书旨在选择现、当代西方政治学的经典和名著予以翻译出版,为进一步译介西方政治学并促进我国的学术发展尽一份绵薄之力。虽然西方政治学卷帙浩繁,而我们的人力、物力和能力又均有限,但只要条件允许,我们就将不遗余力地逐步进行本丛书的翻译和出版工作,尽可能把更多的优秀学术著作呈现给读者。

我们真切希望这一工作能够得到学界同仁和广大读者的关心和支持,并欢迎提出宝贵的意见和批评。

胡 伟

2000 年 9 月 1 日

于上海交通大学

## ☆ 译者前言 ☆

对于国内政治学界来说,谢茨施耐德(E. E. Schattschneider)并不如达尔、林德布洛姆、亨廷顿这些名字那样为人们所熟悉。这一方面由于谢氏是活跃于战后 50 ~ 60 年代美国政治学界的主要学者;另一方面更为重要的是,80 年代国内恢复政治学以来,在学科建设、理论创新等方面还处于起步阶段,国外政治学理论的译介工作也时断时续,其中自然难免挂一漏万之憾。

谢茨施耐德(1892—1971)曾在 1956—1967 年担任美国政治学会(American Political Science Association)主席,并兼任该学会属下的政党委员会(Party Committee)主席。作为一位终生致力于民主理论研究与实践的政治学者,他认为,民主体制中的真正问题应当是:民众如何能够实现对政府的控制?在威斯利(Wesleyan)大学担任教职的同时,他一度供职于全国政治教育中心、威斯康星州选举法委员会和调解与仲裁委员会等机构。谢茨施耐德一生著作甚丰,主要著作有《政治、压力和关税》(1935)、《政党政府》(1942)、《争取政党政府的斗争》(1948)、《半主权的人民》(1960)、《两亿美国人寻求一个政府》(1969)。其中《政党政府》和《半主权的人民》在美国政治学界产生了重要影响,并成为美国各大学政治学专业的必读书。

## 本书内容概要

所谓“半主权”，顾名思义，即从“人民主权”概念演绎而来。谢茨施耐德认为，当执政党未能有效制定和实施政策计划动员，而只局限于选任官员时，“人民主权”——这一现代民主制度的基本理论前提只能说实现了“一半”，人民只是一半而非全部主权的拥有者，他们未构成对政府真正的控制力量。谢氏认为，“人民主权”原则的真正实现则有赖于他所称的“政党政府”的建立，后者要求对美国政治体制及政党性质进行改造。这一观点在他早先出版的《政党政府》中得到了系统的阐述。

在《半主权的人民》一书中，谢茨施耐德以美国政制的运作为基本素材，分析现代民主的实质及其内涵。文中指出，现代民主并非如古典民主理论所倡导的“人民的统治”(government by the people)，而是基于“人民的同意”(consent of the people)，而后者是以民主政制(主要是政党)提供给民众的有效选择为前提的。本书从“冲突”的表现形态角度入手，对政党、压力集团、不投票等问题作出了极富创见的分析。

### 一、冲突——独特的政治分析视角

现代政治社会的基本特征是：权力中心、利益主体的日益趋向多元化，这一事实必然引致各利益主体间的力量角逐，冲突也就成为现代社会政治生活中的基本要义。在谢氏看来，冲突构成现代政治的基本模式，而在一个自由社会中，冲突有着极强的

扩散性(contagiousness)特征。每一次冲突都包括两部分力量:冲突的直接参与者;被吸引到“现场”的旁观者。正是由于大量旁观者的存在并随时可能介入冲突,才使冲突中原有的力量格局随时可能被改变,从而使人难以对冲突的结局作出准确预测。在政治领域,冲突的结果取决于公众在某一论争中的卷入程度,而这种卷入程度与冲突的扩散程度直接相关;公众与直接参与论争的各方不稳定的关系使政治生活中充满了戏剧性变化。

就冲突的直接参与者(即“既得利益者”)来说,在力量上占据优势的一方往往试图维持现有的权力格局,在政治领域,即表现为优势集团极力使冲突保持在公共权威的视野之外,谢氏将这种趋向称为“冲突的私域化”(privatization);而处于弱势的一方则努力诉诸公共权威,使冲突的范围不断扩大,借助新的力量的介入改变于己不利的权力格局,谢氏将这一趋向称为“冲突的社会化”(socialization)过程。

在美国,两种趋向各有其观念基础:个人主义、自由企业制度、地方主义、隐私权以及有限政府等观念构成了限制诉诸公共权威、扩大冲突范围的理念根基;而另一组观念如平等权、法律面前人人平等、社会公正、政治自由、自由迁徙、言论、结社自由以及公民权利等则倾向于使冲突社会化。以两组不同的观念为根基的两种价值取向,构成了美国政治生活中的持久性张力。在谢茨施耐德看来,这种张力的存在,正是美国政治生活的内在动力所在。例如在民权运动中,处于弱势的少数民族特别是黑人极力使冲突引人注目,扩大冲突的范围,从而使更多同情民权问题的“旁观者”进入冲突,以壮大自身的力量;还有联邦、州和地方各级政府在公共政策领域的卷入程度,都与冲突各方在各级公共权威间寻找更有利于实现自身利益的动机密切相关。可

以说,“有关联邦主义、地方自治、集权和非集权等方面的论争实际上是有关冲突范围上的论争。”(本书第 10 页,以下注释页码均为本书页码)

就冲突本身来说,各种冲突彼此之间也会发生竞争。政治生活中总是存在各种各样的权力和利益角逐,每一种冲突都意味着特定的政治分野(cleavage)和权力分配格局;而随着时势的变迁,新的政治议题便会产生,而且很可能成为人们关注的焦点。这样,冲突主体将会发生另一种排列组合(realignment);原有的冲突被降到次要地位,或被隐没、忘却,从而让位于新的冲突。这种“冲突替代”(displacement)过程一方面构成了政治共同体实现自我更新的动力,另一方面则将冲突限定在可控制范围之内而不致使共同体走向解体。用谢茨施耐德自己的话说,即“在现代社会,潜在的冲突成千上万,但只有少数几个冲突意义重大。冲突数量的减少是政治的必要组成部分。政治就是处理冲突的升级与消弥。民主社会的生命力源于其能够在众多潜在冲突中分清轻重缓急,从而实现对冲突的控制。”(第 58 页)而政治制度在这一过程中发挥着重要功能:将某些议题(而不是其它)组织化进入政治过程本身就是一个带有很强选择性和倾向性的过程,它直接涉及到制度本身的结构问题。而且,“制度的功能就是为冲突提供疏解渠道,制度并不是对一切冲突都一视同仁,正如足球比赛规则并不是对一切形式的犯规行为都同样看待一样。”(第 64 页)

## 二、政治与经济——两大权力系统间的持久性张力

利用“冲突理论”分析美国政治的形态结构是谢茨施耐德持久的学术理路。他指出,美国民主是“将政治权力从经济权力中

分离出来的较早尝试,这是一个伟大的美国式实验”。(第 108 页)而在西方文明史中的重商主义时代,两种权力彼此联姻。因此,这一分离被认为是继政教分离之后又一次具有划时代意义的权力分化过程。

现代政治是随着政治权力分离出经济权力而产生的。美国革命只是促进这一分化的有影响的事件之一。这一分化的完成也成为美国人在政治上的最大收获。此后,两种权力系统的角逐构成了美国政治中的持久性张力。政府与商业之间的冲突取代政治结构内部的冲突而构成现代美国政治舞台上的“主场戏”。两大权力系统在运行规则、性质、目标上都存在明显差异:在经济系统内,市场主体以自利(self-interest)为依归,它培养不平等,权力易走向集中(即通常所说的垄断),各种利益主体具有强烈的排他性,而且这一系统的整体目标是效率;而在政治系统中,各种元素大致上是均衡的,弱者有机会联合起来抵制强者的可能伤害,它强调公开性和权利平等,并以社会公正为最高目标。在谢茨施耐德看来,民主政府的基本功能便是“向公众提供另一种可供选择的权力系统,它可以被用于平衡经济权力”。(第 109 页)而“公共利益则以某种方式驻留于政府与商业之间的无人区”。(第 110 页)

正是两种权力系统之间既相互依赖又相互排斥才构成了美国政治体制中的独特混合,即资本主义与民主的均衡状态(equilibrium)。公众因这种竞争性的权力系统而获益。因为他们“既想要民主又想要更高的生活水平。而且只要能在体制中的民主因素与资本主义因素之间保持某种动态的平衡,他们相信能够二者得兼;如果能够维持一种强有力的民主政治体制以监督资本主义体制,公众情愿接受资本主义体制”。(第 110 页)

两种权力系统中任何一方的过度增长都会使这一均衡状态遭到破坏,而这种破坏的结果必然是灾难性的:商业集团权力的过度膨胀若没有政府权力的相应增长对其构成平衡力量的话,轻则使政治运作市场化(如购买选票等),成为腐败滋生的温床,重则导致大规模的市场失范,20世纪30年代经济大危机便是一例。反之,政府权力若没有外在于政府权力的商业权力的制衡(市民社会理论认为后者构成市民社会的力量主体),必然导致政府权力普遍渗入市场,政府权力的运行规则、方式取代商业权力系统的规则、方式,最终会使社会走向全方位的停滞、僵化。在谢氏看来,能够在政府与商业、政府与市场、政治权力系统与经济权力系统间维持一种动态均衡的政治体制将会保持永久的生命力。两种权力系统之间的平衡对现代政府职能提出了新的要求——经济权力系统的增长必须有政治权力系统的强化以对其构成平衡力。二战后美国政府职能的革命性转变正是两种权力系统相互作用的直接后果。

### 三、认识“不投票”现象的新维度

谢茨施耐德在对美国公民选举权发展历史的分析基础上指出,美国公民普选权的实现在很大程度上是“政党冲突系统(part<sup>y</sup> conflict system)的副产品”(第91页),正是政党的相互角逐扩大了冲突的范围,从而使更多的人由原来的“旁观者”变成冲突的参与者(选民)。“既然是这一冲突系统在法律上帮助实现了普选权,那么于这一系统中找寻‘不投票’问题的部分答案是合乎情理的。”(第92页)既然美国民众行使选举权的法律障碍已经消除,那么现在就应当从制度外寻找促使4000万人(即当时的不参加投票的适龄选民人数——译者)消极退出的因素。

谢氏认为,对于 4000 万人来说,现有的“对抗版本”——民主党(自由派)与共和党(保守派)——并不能反映他们的要求,而且两党的动员对象不成比例地集中在社会的中上层。在谢氏看来,现有的政党体制已变成了富人的政治组织。“这一体制现在将太多的精力花在解决 6000 万(即当时参加投票的人口——译者)的内部分歧上,致使它对世界上最大的少数派(指 4000 万不投票选民)的利益无动于衷。”(第 98 页)谢茨施耐德不无担心地指出,4000 万“无政治阶层”的存在构成了“美国体制柔软的下腹部”。如果这一体制长期将这部分政治潜能弃之不用,其结果将是灾难性的,如果他们突然介入政治,其释放出的能量足以“将美国从地球上抹掉”。(第 90 页)

对于“不投票”问题,学者们已作出了相当多的解释:有从选举制度程序上解释,也有的从经济学的收益—成本分析上解释(如公共选择学派),等等。谢氏的研究发现,不投票与美国政治体制中的一组矛盾有关:在人们争得普选权的同时,选票却失去了意义。要将 4000 万不投票者纳入政治体制,必须使他们手中的选票有更高的价值,而这只有通过扩大非参与者所需的选择范围才能达到。既然 4000 万人不成比例地来自经济上较贫困、无社会基础、受教育最少的阶层,他们一旦被纳入政治体制,必将改变现有的权力平衡。谢氏一针见血地指出,“如果投票者与不投票者之间的政治分野与双方的社会分野大体一致,那么这种分野比目前的民主党与共和党之间的分野重要得多。”(第 97 页)在美国政治共同体中,也许真正有意义的分野是“那些受到这一经济体制更多激励的社会群体和那些更少受到这一体制激励的人们之间的分野”。(第 98 页)

将 4000 万人纳入政治过程,不仅是美国体制所隐含的道德

前提提出的要求,更是这一体制赖以存继的生命力源泉。因而,谢氏指出,“扩大政治共同体的参与范围应是美国政治的一个重要目标。”(第 102 页)

#### 四、对集团政治理论的批评

在美国政治中,压力集团扮演着重要角色。从美国建国至今,各种各样的利益集团和政治社团名目繁多,它们通过各种途径(如竞选捐助、政治游说等)影响政府政策的制定。政治理论中的集团政治理论(group theory)便产生于这一背景下。这一理论在 50~60 年代的政治学研究中影响甚广,并一度占据了主导地位。该理论以团体为基本政治分析单位,研究团体在决策中的影响,并试图以团体的活动方式定义民主。该理论的主要代表 A·F·本特利(Bentley)对这一理论的旨趣作了经典性概括:“充分叙述了团体,也就叙述了一切。当我说一切时,我指的就是一切。在对社会现象的研究中,完全的叙述意味着完全的科学……”

谢茨施耐德看到,集团政治理论家(本特利、特鲁曼、达尔等)在这一理论的指导下,试图对任何政治现象作出解释,试图建构一种放之四海而皆准的集团理论。在对压力集团进行实证研究的基础上,谢氏发现了美国压力体制的明显的局限性,即它具有强烈的上层阶级和商业倾向。用他那句被广泛引用的经典表述就是,“多元主义天堂里的弊端是天堂唱诗班的音调里充满了上层阶级的口音。大约有 90% 的人与压力体制无缘。”(第 34 页)鉴于此,R·达尔在他 1985 年出版的《经济民主理论的前言》一书中对自己的观点进行了部分修正,注意到商业集团对政治的不均衡影响。