

【美】D. B. 杜鲁门 著 陈尧 译 胡伟 校

The Governmental Process: Political Interests and Public Opinion

政治学名著译丛

政治过程

——政治利益与公共舆论



天津人民出版社
TIANJINRENMINCHUBANSHE

政治过程

——政治利益与公共舆论

The Governmental Process: Political Interests
and Public Opinion

[美]戴维·杜鲁门 著

David B. Truman

陈尧 译 胡伟 校

天津人民出版社

图书在版编目(CIP)数据

政治过程: 政治利益与公共舆论/(美)杜鲁门著:
陈尧译, —天津: 天津人民出版社, 2005.3
(政治学名著译丛)
ISBN 7-201-04961-5

I.政... II.①杜... ②陈... III.政治理论
IV.DO

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2005)第 008220 号

天津人民出版社出版

出版人: 刘晓津

(天津市西康路 35 号 邮政编码: 300051)

邮购部电话: (022)23332446

网址: <http://www.tjrm.com.cn>

电子信箱: tjrmchbs@public.tpt.tj.cn

迁安万隆印刷有限责任公司印刷 新华书店经销

*

2005 年 3 月第 1 版 2005 年 3 月第 1 次印刷

850×1168 毫米 32 开本 19.625 印张

字数: 420 千字 印数: 1-3000

定 价: 36.00 元

“政治学名著译丛”总序

胡 伟

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卡尔·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^①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、议会主权和普选制，再到巴黎公社和人民代表大会制，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,为我国的科学研究开阔了视野。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》、李普塞的《政治人》、哈贝马斯《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,为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;但如果这一说法旨在反对进一步引介国际上的政治学理论,甚至是打着“本土化”的旗号拒斥国外政治学的理论和方法,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需要,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,基本都可以找到国外的学术渊源。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,其目的正是为了发展具有中国特色的政治学,服务于我国的社会主义政治文明建设。

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。由于20世纪西方政治学的高度发展,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,至于近20年西方政治学新产生的名著,译介得就更少。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。

本丛书的翻译出版计划,得到了福特基金会(The Ford Foundation)的资助,谨向福特基金会及其有关项目官员表示诚挚的谢意!

2003 年秋于上海交通大学
国际与公共事务学院

中译本序

胡 伟

凡是对于现代政治学(或曰“政治科学”)略有一些知识的人,对眼前这本书就不会感到陌生。在西方政治学的文献中,曾出现过两本颇具影响的《政治过程》(亦称《政府过程》)。1908年,美国学者阿瑟·本特利推出了其代表作《政治过程:一项关于社会压力集团的研究》(*The Process of Government: A Study of Social Pressures*)一书。这部著作首次提出了有关政府过程研究的团体理论,在此之前的美国政治学研究则主要集中于政府的正式机构——总统及其所属的行政部门、国会和法院等,而本特利则一反传统的研究范式,从政治集团的角度描绘了一幅美国政治舞台的现实图景,把政治过程解释为利益集团(压力集团)在政府内外相互作用的结果。无独有偶,40多年后,戴维·杜鲁门又推出了一本《政治过程:政治利益与公共舆论》(*The Governmental Process: Political Interests and Public Opinion*)。作为一个学院派的政治学家,戴维·杜鲁门采用经验性的研究方法,发展了本特利的团体理论,进一步解释了政府的实际行为和过程的复杂性,并力图证明政治集团是民主的基础这一基本观点,如果说阿瑟·本特利的《政治过程》一书在其面世几十年后才引起人们应有的关注的话,那么杜鲁门的《政治过程》一经出版则立即受到了学术

界的青睐,成为了美国行为主义政治学的代表作,也被列为当代西方政治学的经典著作。

戴维·比克奈尔·杜鲁门(David Bicknell Truman, 1913—2003年)出生于美国伊利诺伊州,早年曾获得芝加哥大学政治学博士学位,并先后任教于康奈尔大学、哈佛大学、耶鲁大学和哥伦比亚大学等,38岁时即被哥伦比亚大学评为正教授,并曾先后担任哥伦比亚大学公法与政治学系主任、哥伦比亚学院院长、哥伦比亚大学副校长副教务长。杜鲁门的代表作有《行政分权》(1940)、《政治过程》(1951)、《国会政党》(1959)等,这些著作使他在美国政治学界享有很高的声望,至今还被列为政治学的必读书目。尤其是《政治过程》一书,奠定了他作为美国政府学泰斗学者的地位。1965—1966年杜鲁门曾出任美国政治学会会长。2003年8月28日,杜鲁门在佛罗里达州逝世,享年90岁,美国《纽约时报》等对此曾予以报道。

《政治过程》为什么能够成为当代西方政治学的经典著作呢?在我看来,主要是由于两方面的原因。

首先,戴维·杜鲁门的《政治过程》是当代西方政治学中集团政治理论的奠基之作。利益集团当今一般被视为现代民主政治的重要结构,例如美国目前大概有超过10万个大大小小的利益集团,它们在美国的政治生活中发挥着不可忽视的作用。但是在戴维·杜鲁门推出《政治过程》这本书之前,不仅政治学界对于利益集团的研究基本上是一片空白,而且利益集团还被视为一种“祸害”,包括美国的政治家们在内的大多数人都把利益集团或者各种各样的所谓“派别”、“小集团”视为洪水猛兽。早在美国建国初期,美国的宪法之父们就对“集团”的活动深表忧虑,并公开反对“党争”和集团活动。在詹姆斯·麦迪逊看来,党争就是

一些公民“团结在一起,被某种共同情感或利益所驱使,反对其他公民的权利,或者反对社会的永久的和集体的利益”。党争煽动人们“彼此仇恨”,使人们“更有意于触怒和压迫对方,而无意于为公益而合作”。^①

戴维·杜鲁门在《政治过程》一开始就对这种现象进行了反思,其目的就是要为利益集团“正名”。他继承了本特利的研究,并追寻到早期麦迪逊的观点。杜鲁门一反人们对于利益集团的世俗偏见,认为“集团”是美国民主过程中基本的和积极的成分。虽然在此之前本特利已经对利益集团予以了肯定,认为集团是政治的元素,社会是集团复杂的组合,政治行为是利益集团作用的结果,政府部门——包括立法、行政和司法部门——都是集团作用的中介。但是,本特利主要是用集团去描绘政府,而杜鲁门则强调集团本身,对利益集团进行了深入而系统的研究,强调集团的性质和集团组织的特征。更为重要的是,杜鲁门的理论观点在学术界产生了很大影响并得到了广泛的回应,使20世纪50年代成为美国“利益集团理论的黄金时代”。

按照一些美国学者的概括,集团理论(或曰“团体多元主义理论”,group pluralism)作为民主理论的重要组成部分,在美国大致经历了四个发展阶段:(1)20世纪50年代——原始集团理论阶段,杜鲁门的《政治过程》是这个时期的领衔之作;(2)20世纪60年代——多元主义权力理论(pluralist theory of power)阶段,以罗伯特·达尔(Robert Dahl)为代表,从集团互动的角度去阐释现代民主,并形成了多元主义民主理论;(3)20世纪70年代——多元精英主义理论(the theory of multiple elitism)阶段,以西奥多·

^① 参见《联邦党人文集》,商务印书馆,1980年版,第44~51页。

罗威(Theodore Lowi, Jr.)、曼克尔·奥尔森(Mancur Olson, Jr.)为代表,他们侧重于集团政治所带来的问题,认为权力实际掌握在不同的精英集团手中而不是被大众分享,结果造成特殊利益对公共利益的扭曲;(4)20世纪80年代——新多元主义理论(the neopluralist theory)阶段,以杰克·沃尔克(Jack Walker)和詹姆斯·威尔逊(James Q. Wilson)为代表,他们肯定了广泛分享的利益被代表的可能性,但并不认为公众利益可以通过利益集团加以公正地代表而达成“均衡”。由此可见,杜鲁门的《政治过程》在集团理论或多元主义理论的发展史上具有重要的原创地位,可谓是团体多元主义理论的奠基之作。

杜鲁门在本书中不仅对利益集团进行了“正名”,正视了广泛存在的利益集团的活动,而且对利益集团的性质、特征、组织、领导及其对政党、选举、立法、行政、司法和舆论的影响等进行了全方位的系统研究。他将集团视为观察社会政治现象的基本出发点,把美国政治和政府描绘为不同利益集团相互作用和讨价还价的复杂的结合物,并通过经验研究证明在社会迅速变革时期集团的组织有利于社会稳定,这样的观点对于转型社会来说是很有价值的。

第二方面的原因是,本书也启动了政治学的“过程”研究方法,成为20世纪50、60年代行为主义政治学的代表作之一。就此而言,杜鲁门《政治过程》的贡献是在于对政治学研究的方法论的创新。作为政治学的一种研究方法,“过程”是相对于传统政治学强调研究法定的政治制度和正式的政府结构的一种反动而出现的。

传统上,美国和西方政治学采用的是“法律—制度研究范式”,这一范式聚焦于政府的正式机构,主要针对的是宪政制度、

政府结构和法律体系。这种研究当然是必要的,但却不能全面、准确地反映政治运作的实际图景。到19世纪中叶,这种“法律—制度研究范式”日益显得捉襟见肘,难以解释活生生的政治现象。于是,对政府体制进行超宪法条文的“现实主义”研究便应运而生。首当其冲的是英国学者沃尔特·巴杰特(Walter Bagehot),他在1867年出版的《英国宪法》(*The English Constitution*)一书中开宗明义地指出他不满于英国宪法的纸上描述或“书卷气”的理论,而力图探寻宪法的“活生生的现实”。巴杰特的《英国宪法》由于第一次发现了英国立法权的真正所在和全社会政治权力的根源,从而出色地解释了英国的议会制君主立宪政体,开了宪政体制研究的“现实主义”方法先河。嗣后,在美国,伍德罗·威尔逊(Woodrow Wilson)和詹姆斯·布赖斯(James Bryce)等人也都尝试着类似的研究。到1908年,阿瑟·本特利的《政治过程》出版,首次从集团的角度对政治过程进行了动态的研究。20世纪20—30年代,美国现代政治学的代表人物查尔斯·梅里安(Charles E. Merriam)等人又进一步推广了政治过程的研究方法。

不过,总的来看,从19世纪到20世纪上半叶,西方政治学研究的主流依然是“法律—制度范式”,而“过程”研究法直到第二次世界大战以后随着“行为主义政治学”的兴起才引起了普遍的关注。从这个意义上说,杜鲁门的《政治过程》的面世可谓恰逢其时,起到了开风气之先的作用,因此也得到了学术界的高度评价。政治学中的“行为主义”主张根据观察到和可观察的行为来解释政治现象,要求采用科学的、定量的、经验的分析方法来代替哲学的、定性的、规范的分析方法,从而把政治学从“政治哲学”转换为“政治科学”。行为主义不考虑政治“应当是什么”之类的问题,而只关心政治“实际是什么”,它十分重视观察、验证

和现代经验科学的技术与方法,主张价值祛除。杜鲁门的《政治过程》在很大程度上是建立在社会心理学和人类学基础上的经验性研究,他将美国政治和政府描绘为不同利益集团相互作用和讨价还价的复杂的结合物,运用了大量的实证资料,这与传统的“法律—制度研究范式”大相径庭,显示了行为主义政治学研究的威力,被西方学术界公认是行为主义政治学的里程碑式的著作。

基于上述两方面的原因,《政治过程》能够成为当代西方政治学的经典著作就很容易被理解了。而此书能够翻译成中文出版,对于中国政治学的理论研究也不无价值。首先,我们对于“集团政治”的研究还十分薄弱,认识也有限,总体水平大致相当于在杜鲁门的《政治过程》出版之前美国政治学界的研究状况,因此本书尽管年代久远,但在中国出版还是很有现实意义的。其次,作为一种研究方法,本书的意义就更大了。中国政治学研究的主流,长期以来是规范的方法而不是经验的方法,类似于西方的“法律—制度研究范式”,因而有关“过程”的研究亟待加强。若干年前本人撰写了《政治过程》一书,力图根据中国的实际情况进行“过程”研究。应该说近年来中国的政治学者在这方面的研究有所提升,但总的来看还远远不够,在广度和深度上都有待进一步加强。就此而论,杜鲁门的《政治过程》作为此领域的经典之作当会对中国学者的相关研究有所启迪。

当然,本书基于美国的经验而得出的结论,不一定适合中国的国情,读者应有所鉴别。例如,杜鲁门在集团的民主性上带有理想化的色彩,对集团在政治过程中的作用持一种非常积极的看法。从前面的介绍不难看出,这一点即使美国的学者也不尽同意,特别是“多元精英主义理论”对这种过于乐观的集团理论

进行了批判,而传统的精英主义理论则更是与杜鲁门的观点大相径庭。因此,多一些角度进行思考无疑是有益的。本套译丛以前曾推出了谢茨施耐德的《半主权的人民:一个现实主义者眼中的美国民主》和罗伯特·米歇尔斯的《寡头统治铁律:现代民主制度中的政党社会学》(英文版名称为《政党》),前者基本属于“多元精英主义理论”的范畴,后者则是经典精英主义理论的代表作,这些著作给我们提供了不同的研究视角,可以参照阅读并进行比较分析,以获得对于利益集团的性质和作用的更为全面的认识。

无论如何,本书所得出的许多问题还是非常值得我们思考。例如,如何看待“利益集团”和形形色色的“小团体”?它们是灾难、祸根,还是民主政治的一种必然现象?通过阅读本书以及本套译丛的其他著作,相信读者可以更为全面地看待这些问题。

本书的翻译出版得到了美国福特基金会的资助,在此谨向福特基金会特别是沙琳(Sarah Cook)女士表示诚挚的谢意。同时,感谢天津人民出版社王康女士对于本书的出版所作的不懈努力。

作者前言

在美国政治中,相当大部分的权力是由通常被称作“压力集团”(pressure groups)的那类组织来行使的。实际上,大多数人都或明或暗地承认,这些集团是政治过程中至关重要的部件。对于各个政府机构而言,此类集团所掌控的权力无孔不入,而且这些组织的活动还全方位地得到了体制化政府的帮助、限定和认同。然而,对于“压力集团”——或者说我更愿称的“利益集团”(interest groups),它们一般究竟扮演什么样的政治角色,我们尚没有形成通行的概念和看法,其部分的原因在于集团与政府之间关系纷纭繁复而令人捉摸不透。直到 19 世纪末,大部分关于美国政府和政治的书籍对待利益集团的态度,仍与有关政党的政治论述等量齐观、如出一辙。对非政党性的集团的研究,相对来说采取的是一种随心所欲、毫无系统的方式。总的来看,对利益集团的认识只停留在“解剖学”的表象上,而没有将其充分理解成为一种“生理学”的有机现象。

我们一点也不缺乏所谓揭露丑闻以唤起民众的“大曝光”的东西,津津乐道于利益集团的“游说活动”和“特殊利益”等所谓的罪恶活动,而民众则被看作是无知的。我们尚且看不到这样的著述何时才是个尽头,而且毫无疑问它们也不会马上销声匿迹。它们本身就起着某种政治作用,这种作用可能将一直持续

下去。

本书更为重要的研究对象,是针对涉及特殊利益集团问题的学术专著,这类学术专著在过去三十年来数量可观。这些著作详尽分析了利益集团所使用的、与特定公共政策的制定和执行有关的技术,同时研究了利益集团与包括立法部门在内的特定政府机构之间的关系。但只有很少的研究——可以说太少了——涉及到在某些有组织的利益集团内部起着主导作用的关系。关于政府事务的其他许多分析,也触及到了利益集团的活动。

就非政党性团体的研究而言,无论是新闻性还是学术性的,都有一个共同的局限:它们没有形成——或者不曾基于——一个前后一贯的概念,用来界定利益集团在政治过程中所扮演角色。指出这一共同的局限,并不意味着上述两种文献在其他方面也是相同的,也不否认它们所具有的政治上或知识上的价值。然而,没有一个关于利益集团政治角色、功能及其权力运作的有效概念,我们就无法充分理解政治过程的本质。对政治过程的描述,如果边缘化地对待非政党性的团体,或者仅仅是浅尝辄止,那是很不够的。如果对一些细微的东西根本就视而不见,将无法解决这个难题。

没有将非政党性的团体完全纳入到对民主政治之动力的解释之中,有多种复杂的原因。而其中之一,可能产生于19世纪的遗产,即对于政治的研究与经济学混在一起,这一状况主要是英国的传统。粗略地说,政治学与经济学的古典理论若隐若现地都是从孤立的个人出发。不管是经济人还是政治人,都被假设为运用着“理性选择”,并以个人利益最大化为原则而独立行动着。但是,按照这样的方式行为,没有人能够对政府政策或市