

政策议程的“多元主义民主”影像： 评《谁统治：一个美国城市的民主与权力》

范春辉*

罗伯特·A. 达尔（2011）：《谁统治：一个美国城市的民主与权力》。范春辉译。南京：江苏人民出版社，共384页。

“‘谁在统治?’和‘统治得怎么样?’是政治科学的两个最基本问题。”（帕特南，2011：71）然而，完整的追问似乎还应包括“为什么获得统治地位?”“如何进行统治?”等这些在进行一般性叙事时需要关切的W（who）、W（why）、W（what）以及H（how）。初识《谁统治：一个美国城市的民主与权力》（以下简称《谁统治》）一书，便憧憬罗伯特·达尔教授能对“统治”这一政治生活最基本而又混沌不清的问题给以精确的回答。但达尔却并未给出“快餐式”的阐释，而是用他惯有的“多元主义民主”理论范式将“统治”问题化解在鲜活的政策议程中，在“穿越”政策影像的过程中感悟这一古老的话题，这或许正是达尔教授的睿智之处。

一、影响力模式：一种多元主义民主的解释框架

若从政治学分析的传统路径出发，“权力即统治”，换句话说，谁拥有并掌握

* 范春辉，南京大学政府管理学院行政管理学系，副教授。

权力，谁就拥有统治地位。由此观之，似乎“谁统治？”这个问题的答案就是再简单不过了。但在达尔看来，这种“非此即彼”式的简单回答却并不简单。正如作者在第二版前言中所说，“由于缺少测量权力和影响力的令人满意的方法，因而要对它们进行准确的描述意味着一种巨大的挑战”（达尔，2011：1），而要在美国这样一个多元社会中对此问题作出回答就更非易事，因为多元社会中的“权力”概念本身就是多元化的，同时也纠结于意见、利益、冲突多元性的复杂网络中。

在达尔的讲述中，并没有把“权力”看作是硬邦邦的东西，而是将权力与“影响力”联系在一起，这一方面使得权力问题得以具象化，另一方面也为相关问题建构了简便易行的解释框架。在达尔的分析框架中，要获取影响力，就必须占有政治资源，“政治资源是一个人可用于影响他人行为的手段”，而“政治资源分配的差别”，“个人使用政治资源的技能和效率的差别”以及“个人为政治目的使用其资源于不同方面的差别”就成为判断人们施加影响力大小的解释性因素（达尔，1987：47-48）。

正是从这样的逻辑出发，达尔拉开了故事演进的序幕。《谁统治》的叙事以地处美国新英格兰地区康涅狄格州的第二大城市纽黑文（New Haven）为样本。之所以选择纽黑文，是因为“纽黑文在许多方面对于美国其他城市来说是较为典型的”，它不仅“具有历史层面的优势”，而且其高度竞争的政党体制与国家政治运行模式相似，更重要的是纽黑文在10年的演变过程中，“政治系统本身已经发生了改变，它提供了机会去考察那些达成稳定和造成变迁的影响因素”（达尔，2011：1-2）。达尔通过对纽黑文这一“典型”美国城市社会阶层的细致分析，在不经意间揭示了“不怎么有历史深度”的美国社会“从寡头统治到多元主义政体”的历史变迁画卷，而贵族、企业家、前平民、新兴人群、社会和经济名流等阶层则构成了“多元主义民主”语境下的基本社会格局。在达尔眼中，这样的社会格局也意味着美国从农业社会转型为工业社会后政治资源分配格局的变化，“不同于纽黑文寡头统治的社会背景，工业社会的制度和进程导致了政治资源的分散

格局”，“这种分散格局并没有再现美国农业社会存在过的政治资源平均主义分配状态。工业社会使政治资源分散化，但却并没有根除政治上的不平等”（达尔，2011：95）。只不过这样的不平等“通常是非累积性的”，即不再是因为血统、姻亲关系等家族传承导致的不平等，而是属于一种“分散性不平等”，也就是基于社会交往、财富、功绩的不平等。言及至此，达尔所秉持的“多元主义民主”解释框架似乎与坚守“平等主义”的正统民主理论相比多少显得有些“另类”，然而这恰恰是达尔解释框架的可敬之处。“民主”是一种高尚的价值诉求，也应是一种朴素的治理工具，存在于诸多利益纷争的现实世界中，形而上的“平等”之不可能与形而下的“不平等”之可能之间，退而求其次，不回避不平等，转而去谋求和完善一种基于共识和公开程序的民主治理机制，将不平等限定在最小的范围内，这未尝不是明智的选择。

既然政治资源的分布是不平等的，那似乎显而易见的是谁在政治资源的占有和使用上居于强势地位，谁就拥有足够的影响力和领导权。达尔的论说却使这样的判断似是而非，甚至有些扑朔迷离。“任何试图回答‘谁在多元主义民主中进行统治？’这一问题时都会面临的一个困难是领导者与公民之间的模糊关系”（达尔，2011：97）。这恰恰契合了“多元主义民主”解释框架的内在逻辑，即在多元主义民主机制下，“实然”的政治资源不平等或因多元主体对公共议程发挥的影响力不同而达致某种“应然”的一致性意见。为了说明这个问题，达尔小心翼翼地选取了政治提名、城市重建和公共教育这三个与纽黑文城市发展密切相关的公共政策议程进行实证研究，试图揭示在一个“多元主义民主”体制下政策议程运行的真实轨迹。这样的研究难免不是琐碎的，但又是耐人寻味的。抛开三个政策议程情节的跌宕起伏不谈，单就作者在书中构建的影响力模式就足以令人称道，而这也成为理解“多元主义民主”的重要基石。

从某种意义上来说，公共政策也是一个多种影响力分配、碰撞和整合的过程，这在纽黑文的政策议程中表现得尤为明显。达尔认为，纽黑文政策议程影响力的

分布存在着两个基本特征：一是影响力的分布并不均衡，领导者及次级领导者等少数人拥有直接影响力，而选民则可以对决策产生巨大的间接影响力；二是影响力的专门化，个体影响力仅局限于特定的领域和特定的社会阶层。正由于这样的影响力分布格局，因而在纽黑文的政策议程中存在着不同的影响力模式。达尔就此概括出三种主要的模式，即模式 A（具有影响力范围的独立治权模式）、模式 B（以行政首长为中心的联盟模式）和模式 C（政治党派的整合模式）。在达尔看来，由于不同模式在涉及的利益群体以及政治资源的分布状况方面存在差异，因而针对的政策议程也应有所不同。例如，由于涉及的利益群体范围狭小，而政治资源又过于分散，模式 A 不太适合于城市重建这样的政策议程；鉴于城市重建对一个地区的影响范围广泛且多样，相应政治资源的配置需要与获得强力同盟的支持相适应，因此模式 B 更适合于这样的政策议程。如果把 A、B 两种模式看作是隐性模式的话，那么模式 C 则是一种显性的模式，而且是在纽黑文占有“优势”的，这一方面是因为这种模式贯穿于“竞选和选举的定期冲突中”，另一方面也是因为这种模式借助政党竞争实现政党整合，并对不同政策议程施加普遍而全面的影响力。

仅就政策议程所展示的“多元主义民主”现实影像而言，达尔对多种影响力模式的条分缕析似乎并没有对“谁统治？”这个问题做出明确的解答，甚至还有一种“剪不断，理还乱”的混沌之感，但这却是达尔给我们的最妙答案。在一个政治资源呈现分散性不平等分布且利益主体多元化的民主架构中，没有谁能够成为真正的统治者，真正居于统治地位的是议事规则，而这种议事规则又来源于普遍的社会共识。恰如达尔所说，“纽黑文是一个由不平等公民组成的共和政体——尽管是一个共和政体”（达尔，2011：97）。

二、职业政治家与共识：多元主义民主的治理之道

多元化导致多样性，多样性催生利益分化和利益冲突。《谁统治》一书中展示

的三个政策议程的全景影像无疑揭示了这一普遍规律，而在达尔看来，这种多样性恰恰又是纽黑文社会“从寡头统治到多元主义政体”演化的必然结果，也是民主体制得以有效运转的必要前提。然而，不论是政治提名，还是城市重建，抑或是公共教育，尽管不时会发生社会纷争和政治纠葛，政策议程却并未因多元化和多样性导致的利益分化和利益冲突而陷入紊乱，也未出现大的社会动荡，最终反而达成了一致性的政策方案。那么，是什么造就了如此这般看似前后矛盾的政策过程？

在达尔的话语系统中，纽黑文存在的不同影响力模式正是多元利益主体直接影响力和间接影响力之间相互作用的产物。而如果影响力的直接与间接之分只是一种形式上的分野，那么其背后更深层次的则是诸如社会地位、财富、社会控制及信息等政治资源分配上的多样性和差异性。可奇怪的是，达尔似乎并没有给予政治资源多么高的评价，“政治生活中最基本的原理之一就是政治资源只是一种潜在的影响力来源”，而且“由于利用资源的方式不同，拥有相同数量资源的人施加的影响力程度也有所不同”（达尔，2011：299）。毫无疑问，影响政策议程最直接的、也最具决定性作用的往往是真实的影响力。那么，在民主社会中，潜在的影响力能够通过何种途径或机制转化为真实的影响力？既然“特定的政策往往是‘多重少数人的统治’的产物”（达尔，2009：123），真实的影响力又如何体现多样性而不致成为“少数人”的暴政？

影像背后往往隐藏着真相。通过对上述问题的讨论，达尔在潜移默化之中将读者引上了探讨多元主义民主体制得以运转的核心机制这一根本问题的道路。其实，达尔眼中的多元主义民主体制并不完美，还不是完全意义上的民主化政体，只是在本质上是大众化和自由化的，而且具有高度的包容性，广开言路，允许公开讨论（达尔，2003：18-19）。这其中的一个重要原因，在于多元主义民主政体中存在着“闲置”的政治资源，不论这种“闲置”是出于“理性的无知”还是对政治资源开发能力的缺失，都会降低政策议程的民主绩效，甚至陷入低效的泥潭，

引发民主的“审美疲劳”。既然存在内在缺陷，在达尔的意念中，要维系多元主义民主的稳定与变革，就必须要对它的运转轨迹进行必要的限制，对多样化的影响力施以必要的整合与平衡。因此，从这个意义上来说，让多元主义民主运转起来的动力正是来源于它的缺陷和不完美。

达尔为多元主义民主有效运行开出的第一剂药方就是需要有一群可称之为“政治企业家”（political entrepreneur）的职业政治家，而且在达尔看来，这也是这一政治系统至关重要的特征，“在政治阶层中存在少数职业政治家是几乎所有多元主义政体和自由社会的特征”（达尔，2011：333）。职业政治家之所以是重要的，倒并不是由于他们具有与生俱来的优越地位和天赋使命，而恰恰是因为在政治资源分布多样性的现实格局下，大多数社会公众虽然拥有政治资源，却并不能将更多的潜在影响力转化为对政策议程真实的影响力，只有职业政治家才能通过对政治资源的最大化和高效利用将散布于社会之中的潜在影响力转化为真实的影响力，不论这些职业政治家是刚正廉洁的，还是臭名昭彰的。职业政治家为何具有如此能力？概因职业政治家的“职业”使然。在达尔看来，职业政治家或许最为重要的资源就是“劳动时间”，他们能够比普通社会公众更为自由地参与政治活动，并将政治看作是使命和天职，对政治资源的利用更为集中，也更为熟练一些。然而，职业政治家又来自何处？达尔并没有否认宗教、族群和家族血统的影响，但显然多元主义民主体制中的职业政治家来源会更为多元化，他们可能来自贵族阶层、中间阶层，也或者是劳工阶层。或许能够为这种多元化格局找到多个解释性要素，但选举政治则是其中最为关键的一个，选举竞争无疑扩展了职业政治家的宗教、种族、职业和阶层背景。由此观之，“民主政治就是选举政治”的说法也许就并不为过了。这也正如奥尔森在谈及民主政体时所说，“我们应该集中注意一个政府是否通过对选票的自由政治竞争来选择成为代议制的，而不是关注它是否赋予普遍的公民选举权这样的问题”（奥尔森，2005）。

如果单纯以占人口规模的比例来看，职业政治家绝对是“稀缺”的，因此达

尔坚持的“多元主义民主”解释框架也并没有跳出“少数人统治多数人”的政治格局。可在达尔看来，职业政治家这些“少数人”之所以没有演变为少数人对多数人的暴政，一种普遍达成的社会共识在其中起到了根本性的牵制作用。这种社会共识，就是美国社会传统上形成的民主信条，这也是达尔在《谁统治》中一贯之的主旨。达尔将这种社会共识看作是多元主义民主体制得以有效运转的必要条件，它甚至影响着政治系统的稳定性及政治资源的使用效率，“即使是一个民主政体，政治系统的稳定性不仅与坚持这一体制的人员数量有关，而且也与他们从信念出发利用——或期望利用——的政治资源的数量有关”（达尔，2011）。在像纽黑文这样的美国城市中，社会共识并不仅仅意味着普遍的价值追求，更为重要的是一种社会控制过程。通过达尔精致的说辞，读者很容易就能够体会到社会共识既有“过去”的一面，也有“现实”的一面，甚至还有“未来”的一面。社会共识来源于“过去”持久社会过程的演进，依赖于社会公众民主信念和民主意识的养成，并以此达成对待民主规则及程序的一致性意见；社会共识对“现实”社会过程施加持续性的软约束，它建立在既有的民主文化和民主制度基础之上；社会共识还可以降低“未来”社会过程的不确定性，它同样根植于深入人心的民主理念和民主规范。

在达尔的概念中，社会共识并不仅仅是达成一致意见的过程，同时也提供了消除分歧、化解纠纷的社会机制。这样的社会机制为潜在与真实影响力的转换提供了合理、合法的途径，避免影响力的滥用甚至是“错配”，使“少数”的职业政治家成为“多数”社会公众的“代言人”。正是从这个意义出发，在达尔看来，社会共识对多元主义民主政治的重要性毋庸置疑，“多元体的每一项条件随着对有关规范达成一致（或共识）的程度而增大”（达尔，2009）。至此，要找到“谁统治？”这一基本问题的答案似乎也就顺理成章了，在民主社会中真正实施“统治”的是社会共识，一个多元主义民主体制的治理之道也只能来源于社会共识。

当然，达尔在整体叙事结束之前也不忘善意地提醒读者：社会共识并非铁板

一块，也会随时代变迁而发生变化，这必然对导致多元主义民主政体中“少数人”与“多数人”之间关系的相应调整。“无论是居于主流地位的共识、民主信条，甚至是政治系统本身，都不是从过去传承而来的民主意识、信念和制度的不变产物。无论好坏，在某种程度上，它们总是易于接受通过那些复杂的共生与变革过程带来的变化，这些过程构成了一个多元主义民主政体中领导者与公民之间的关系。”（达尔，2011）

三、“金鱼缸”的体验：转型中国的镜鉴与反思

与许多探讨权力与民主话题的学术著作相比，对《谁统治》的阅读似乎要轻松许多，作者的笔触所到之处并没有艰深的逻辑思辨，却在平易近人的娓娓道来中展现着思想的深刻和魅力，这或许正是它自面世以来的半个多世纪中历久弥新的重要原因。《谁统治》就像是达尔奉献给读者的一座“金鱼缸”，虽然内涵丰富，但又是清晰透亮的。“金鱼缸”分隔了两个世界，一个是“我者”的世界，一个是“他者”的世界。身处“他者”世界中的观赏者，可能并不能深切地体悟到“缸”内世界的乾坤，但一定會在观赏的过程中“感同身受”，并对自身所处的现实世界有所感悟。

客观地说，《谁统治》及其“多元主义民主”解释框架并非无懈可击。正如许多评论者所谈到的，多元主义民主理论有可能使政治不平等稳定化，扭曲公民意识，削弱社会公众对政策议程的控制权，导致“病态化”的公共生活。甚至可以毫不夸张地说，“多元主义民主”也并不是像达尔所宣扬的那样“大众化”和“自由化”，它在本质上仍旧没有跳出“精英民主”体制的传统套路，这也许能够解释达尔为什么会一再强调职业政治家群体的重要性。然而，如果抛开这些瑕疵不论，《谁统治》所展现的纽黑文社会转型过程中的政策影像又会带给同样身处转型期的当代中国什么样的经验与借鉴呢？

仅就转型过程来看，纽黑文与当代中国的绝大多数城市存在着巨大的差异性，当时的纽黑文处于工业化转型的后期，而今天中国的城市正处于转型深化期，所面临的问题可能并不一样。但就城市重建和公共教育这两个政策议程来看，哪个不是今天中国城市发展中面临的棘手问题？而且要复杂得多。尽管因政治制度和城市管理体制等宏观层面的原因，纽黑文在应对城市重建和公共教育问题时的政策议程并不具有太多的指导意义，但就微观层面的运作机制而言，纽黑文仍旧可以成为中国许多城市管理者可资借鉴的经典范例。纽黑文的成功之处在于承认利益诉求的多样性，允许利益相关者公开地参与公共议题的讨论，展示利益分歧，表达利益诉求，城市管理者的合法性并不是来源于强迫一方接受另一方意见的强制权力，而是来源于平衡不同利益取向的公共议事规则，虽然间或会有“暗箱操作”，但会因“纠错机制”的作用而被限定在最小的范围之内。比照纽黑文的经验，今日中国孜孜以求的城市化及其现代化命题，似乎更应该是城市管理的“现代化”过程，这一现代化过程应以公共议事规则为载体，而不应以权力强弱为依托，应以包容多样性为基础，而不应以排斥多元化、维系思想之“统一”为手段。

社会转型必不可少地充斥着意见纷争和理论杂陈，激烈程度甚至不亚于战场上的剑拔弩张，在“公说公有理，婆说婆有理”的公共话语平台上，又极易导致社会成员的“集体无意识”，结果不仅不能通过公开辩论消除分歧，反而激化了对立情绪，使社会鸿沟越来越大。而在纽黑文这样一个在宗教、种族、族群、阶层构成等几乎所有社会领域中都存在着多样性的美国城市中，利益诉求的多元化自不待言，但却并未出现严重的社会对立，在政策议程中甚至还能达成相对一致的意见，其中的重要原因就在于社会共识的作用。这也正是达尔希望通过《谁统治》告诉我们的道理，即良好的社会共识不仅有助于消除分歧，还有助于提升社会凝聚力，成为社会公共生活实现“善治”的基础。

达尔赋予民主社会中“社会共识”以极为丰富的内涵，将社会共识看作是维

系多样性、消除分歧、推动社会稳定与变革的重要社会治理机制。因此，“社会共识”已经远远超出了“价值”的狭隘含义，它不是来源于“意见领袖”，也并不一定是“主流价值”的孪生姐妹，它是一个开放性的包容体，为社会所有成员所遵守和敬畏，不论什么人，只要参与其中都应该获得他所需要的东西，不管是公平、正义，还是牛奶、面包。“谁统治？”“不是统治者的统治，而是共识的统治”。达尔正是通过这样的自问自答揭示出了民主体制运转的内在逻辑。那么，对于身处转型期而又缺少普遍社会共识的中国社会来说，要追赶现代化的脚步，实现国富民强，我们又能做些什么呢？

参考文献

- 罗伯特·A·达尔 (1987). 现代政治分析. 王沪宁、陈峰译. 上海：上海译文出版社.
- 罗伯特·A·达尔 (2003). 多头政体——参与和反对. 谭君久、刘惠荣译. 上海：商务印书馆.
- 罗伯特·A·达尔 (2009). 民主理论的前言（扩充版）. 顾昕译. 上海：东方出版社.
- 罗伯特·A·达尔 (2011). 谁统治：一个美国城市的民主与权力. 范春辉等译. 南京：江苏人民出版社.
- 罗伯特·D·帕特南 (2011). 使民主运转起来. 王列、赖海榕译. 南昌：江西人民出版社.
- 曼瑟·奥尔森 (2005). 权力与繁荣. 苏长和、嵇飞译. 上海：上海世纪出版集团.
- Dahl, R. A. (1961). *Who Governs? Democracy and Power in an American City*. New Haven: Yale University Press.