

罗伯特·A·达尔著

多元主义 民主的困境

王惠德译





0074592

200127898

北京大学当代中国社会发展研究中心组织翻译
《民主学术译丛》

DG74/3411
多元主义民主的困境

——自治与控制

罗伯特·A·达尔 著
尤正明 译 顾燕 校



求实出版社

ROBERT A. DAHL
Dilemmas of Pluralist
Democracy

Autonomy VS. Control
NEW HAVEN AND LONDON
YALE UNIVERSITY PRESS

1982

根据耶鲁大学出版社1982年版译出

责任编辑：崔克涛
封面设计：王 岐

多元主义民主的困境

——自治与控制

罗伯特·A·达尔 著

尤正明 译 顾犇 校

求实出版社出版 新华书店经销

北京燕山印刷厂印刷

787×1092毫米 32开 7.5印张 160千字

1989年4月第1版 1989年4月第1次印刷

印数：1—15000册

ISBN-7-80033-136-9/D·50

定价：2.80 元

一切政治团体都是由其他不同类型的、更小的团体组成的，每个更小的团体都有自己的利益和行为准则……。这些特定团体的意志总是有两种关系：对于社团的成员来说，它是一个普遍的意志；对于大的团体来说，它是一个私下的意志，这种意志在前一个方面往往被发现是正直的，而在后一个方面往往被发现是不道德的。

——卢梭：《政治经济学》（1755年）

因此为了很好地表达公意，国家之内不能有派系存在，每个公民只能发表自己的意见，这是最重要的……如果有派系存在，其数量就必须成倍增加，其不平等必须得到防止……这些防范方法是保证公意永远发扬光大并且人民不受欺骗的唯一有效方法。

——卢梭：《社会契约论》第二册，第三章（1762年）

仅次于他本人的行动权，人类最自然的特权是，把自己的努力及其同类的努力结合起来并和他们共同行动。因此，我不得不断定社团的权利几乎和个人自由的权利一样不可剥夺。任何立法者也不可能攻击它而不损害社会本身基础。然而，如果社团的自由是一些国家的利益和繁荣富有成果的来源，它可能会被其他一些人滥用或行使过度，生命的因素可能会转变成成为毁灭的因素。

——托克维尔：《美国的民主》第一卷，第十二章（1835年）

在统治人类社会的各法律中，有一条法律好像比其他所有法律都更精确、更明瞭。如果人类要保持文明，或者说要变得文明，一起交往的艺术必须以条件的平等得到增加的同样比例发展和提高。

——托克维尔：《美国的民主》第一卷，第二册，第5章（1840年）

致 谢

这本简要的著作是从8年前传阅于同事之间的、我那未完成的初稿中脱胎而出的。在此期间，我从大卫·卡梅伦(David Cameron)、詹姆士·W·费斯勒(James W·Fesler)、詹姆士·费希金(James Fishkin)、彼得·哈迪(Peter Hardi)、约瑟夫·拉帕隆巴拉(Joseph Lapalombara)、查尔斯·E·林德勃隆姆(Charles E·Lindblom)、纳尔逊·W·波尔斯比(Nelson W·Polsby)、道格拉斯·雷(Douglas Rae)、阿尔伯特·雷斯(Albert Reiss)、丹尼斯·汤普森(Dennis Thompson)、道格拉斯·耶茨(Douglas Yates)和耶鲁大学出版社一位不知名的读者所提出的批评和评论中获益非浅，因此这本著作和原稿只能说是隐约相似了。其中有些同事和我一样参加了由耶鲁社会政策研究所主办的美国民主协会周讨论会，他们提交给讨论会的文章影响了我的思考，从而也影响了本书的发展方向。

我要感谢：里塔·桑托罗斯基(Rita·Santorowski)和珍妮特·威克罗(Janet Wicklow)，在本书出版的各个阶段将手稿付排时的技巧和耐心；玛丽安·阿什(Marian Ash)又一次出色地担任了耶鲁大学出版社的高级编辑；罗伯特·布朗(Robert Brown)敏锐而明智的编辑提高了本书的质量。我还想对耶鲁大学，约翰·西蒙·古根海姆纪念基金会和福特基金会的支持表示感谢，使我有时间来阅读、思考和写作。

目 录

致 谢	(1)
第一章 潜在的困境	(1)
第二章 主要前提的阐明	(4)
一 作为理想的民主	(5)
二 作为实际政体的民主：小规模和大规模	(7)
三 作为最大的可行民主单位的国家	(12)
四 政治自治与控制	(16)
五 组织	(28)
六 结论和前提	(30)
第三章 多元主义民主问题	(32)
一 为什么独立的组织是理想的	(32)
二 多元主义民主的缺陷	(41)
第四章 国家差异	(57)
一 冲突和分裂	(58)
二 阶级和两极分化	(62)
三 各种政治的制度	(67)
四 组织的包容性和集中性	(69)
五 各种后果	(70)
六 问题的多样性	(76)
第五章 更多的民主吗？	(83)
一 政治平等，个人还是组织？	(84)
二 最终控制：靠什么人民？	(87)
三 永久性多数的问题	(90)

四 政治自治的立宪原则?	(91)
五 民主的困境	(99)
第六章 财产和收入的再分配: 资本主义和 社会主义	(111)
一 资本主义、社会主义和多元主义	(111)
二 通过选择性的集中化的再分配	(119)
三 中央指导经济的再分配	(123)
四 分散化的民主社会主义	(129)
五 结构变化的限制	(136)
第七章 变化的公民倾向	(142)
一 寻求公民美德	(146)
二 从利己主义到普遍利益	(155)
三 两个没有实现的乌托邦	(159)
四 对管理结构和原则的一致认识	(164)
第八章 补救办法	(171)
一 限制性因素	(171)
二 政治资源的不平等	(175)
三 公民取向	(192)
四 公共议事日程	(195)
附录 A	(212)
附录 B	(215)
参考文献	(217)
译后记	(226)

第一章 潜在的困境

独立的组织在一个民主政体中是非常必要的，至少在一个大规模的民主政体中是如此。每当民主过程在象民族国家那样大规模的水平上运用时，自治的组织一定会产生。但是这些组织更多地是民族国家政府民主化的直接结果。它们对民主过程本身的运转、对减缓政府的高压政治、对政治自由以及对人类福利也是必要的。

然而，正如对于个人一样，对于组织而言，独立或自治（我交替使用这两个术语）也会有产生危害的机会。组织可能利用这种机会增加不公正或使之永久存在而不是使之减少，利用这种机会助长其成员的狭隘个人主义而不关心广大公众的利益，甚至削弱或毁坏民主本身。

这样，组织也应当象个人一样拥有一些自治，同时也应该受到控制。坦率地说来，这是多元主义民主的根本问题。我在本书中的目的就是探索多元主义民主的问题和一些可能的解决办法。

多元主义民主或民主多元主义（我也交替使用这两个术语）的问题只是政治生活中总的困境的一个方面：是自治还是控制？或者问一个更复杂一些的问题：多少自治，多少控制？或者预料到更多的问题的复杂性：应当准许给哪些行动者以多少自治？与哪些活动有关？涉及到哪些其他行动者，是否包括国家的政府？再加一个补充问题：应当由哪些行动者

行使多少控制？包括政府吗？对哪些其他活动者关于什么活动运用什么控制方法？

以这些一般的措词来提出的民主多元主义的问题几乎是对自古以来政治理论的整个计划的描述。本书不想进行巨细无遗的讨论。一则，正如我已经指出的，我的中心不是在个人上而是在组织上，这是一个不很自然但却是有用的范围上的限制。范围之所以得到进一步缩小，是因为我的论点不涉及各种制度而只涉及民主制度。而且，远远跳过长蛇阵似的一系列问题后，我视民主思想为理所当然。即使如此，讨论也不适合于普遍意义的民主，而只适合于应用于大规模制度的政府——具体地说，国家或民族国家的政府的民主过程^①。另外，正如我处理民主理想这一非常有争议的问题那样，我作了一些假设，这些假设虽然有争议，但是我希望它们将被证明为完全可以接受，从而我可以继续进行讨论。

最后，我无意得出多元主义民主问题的特定的解答。特定的解答——令人满意的解答，——只有在特定的国家特性和状况条件下才能得出。然而任何特定的解决办法都不可能是令人满意的，除非它受到一些指导思想和原则的影响。因此，我的目的是探索问题的某些方面，得出关于几个主要可采用的方法的一些总的结论，提出与对这些可采用的解决办法的判断相关的一些主要的原则。

尽管有了这一缩小的范围，现代政治思想和意识形态的论点的含义仍然大大超出了民主多元论的理论与实践周围漏

^① 对于许多国家，“民族国家”这一术语并不十分适用。但是，在把它和国家互换使用时，我总是遵循着一种常规。我发觉，在把民族国家大规模的和城邦小规模的民主作对比时，这一术语是有用的。

洞百出的界限。因为我们这个时代最强有力的意识形态都不免继承了18和19世纪或者在我们现在所处的世界完全出现之前该体系的形态和实质。它们就象中世纪的世界地图，使人们对航行于不熟悉的海洋神往却又感到危险。同哥白尼以后托勒密体系宇宙论的支持者一样，忠实的信徒也可以不惜对原来的理论添加更多的本轮而坚持他们传统的意识形态；但是他们对世界的了解越来越和新近的体验和感受脱节。自由主义、保守主义、资本主义、社会主义、马克思主义、社团主义、无政府主义，甚至民主思想都面临着这样一个世界，其形式和内容上都混淆了他们所表达的决定性的设想、需求、叙述、预言、希望或规定。

说得更明确些，所有现代政治理论和意识形态都受到组织上的自治和控制的困境的威胁。令人满意的解答——很不够理想的解答——都逃避理论和实践，在所有技术先进的国家，不管是资本主义的还是社会主义的（我们在这里使用了本身就与现实有些脱节的术语）都是如此。虽然在以权威主义制度统治的国家里这种困境更不为公众所瞩目，但是组织自治的压力就象受到国家的反作用力不牢靠地压着的盘绕着的弹簧一样，一旦这种制度遭到颠覆，它就会展开。

然而，虽然这种论点对于非民主的制度具有强有力的、令人不安的含义，但是这里我所关心的是民主多元论的问题。正如我们将要看到的，这一问题实际上是一系列的问题。

第二章 主要前提的阐明

独立的组织存在于所有民主国家。民主多元论的问题必然是现代民主中一个普遍的问题。

虽然我相信第一句话是正确的，但是我怀疑它是否能够确实地得到证明。因为它是后几章论点的主要前提，所以现在我想阐明它的含义，以及为什么它是一个合理的设想。

为了帮助读者明白本章从哪里开始，让我在这里总结一下其要点。

关于“民主”：

1. 在民主多元论和多元主义民主这些说法中，民主这一术语可以指一种理想的或一种特定类型的实际制度。理想意义上的民主是最好的政治制度的一种必要条件。它不是一种充分条件。

2. 历史上民主这一术语曾经应用于两个特定类型的实际制度，它们虽然互不相同，但是和所有其他制度相比已经是比较民主的了。它们是(a)比较民主化的城邦和(b)比较民主化的民族国(国家)的制度。第一种制度可以被理解为使小规模政府民主化的一种尝试，第二种制度也可以被称为多头政治。

3. 尽管有某些内在的限制，民族国(国家)在根据民主的理想来判断时仍然是最大的政治单位；在这样的单位里，相对民主化的制度将会产生于可以预见到的未来。小于国家

的系统在处理许多现代紧要问题中将十分无效而大于国家的系统——例如，国际组织——几乎要比民主国家的现行制度更加缺乏民主。

关于“多元论”：

4. 在“民主多元论”或“多元主义民主”的说法中，“多元论”和“多元论者”这两个术语都指组织的多元论，也就是指在一个国家范围内许多相对自治的（独立的）组织（子系统）的存在。

5. 在所有的民主国家里，一些重要的组织是相对自治的。

6. 如果(a)一个国家是多头政治意义上的民主，(b)重要的组织是相对自治的，那么这个国家就是多元主义的民主政体。因此所有民主国家都是多元主义的民主政体。

一、作为理想的民主

两千年的大部分时间里，民主过程典型地被认为只适于很小的国家，如希腊或中世纪意大利的城邦。从17世纪起，民主思想在民族国家日益增多的应用，需要根本不同于适合城邦的新的政治体制。新的体制既反映也促进了民主本身思想方面的变化。当新的形式开始被更古老的思想证明为合理时，会出现一些政治觉悟方面的变化，这些变化往往十分微妙，不可捉摸，使人混淆。今天，“民主”这一术语就象一个2500年来几乎一直在使用的、装满杂七杂八剩余物的古代的贝冢一样。

通过想象民主的一些可行方法，我将要选择两个与民

主多元论问题最密切相关的方法。第一种方法把民主想象为一种理想的或理论的制度，它也许在人类希望的极限，甚至超过这一极限。根据这一解释，理想的民主过程要满足五个标准。

1. 选举平等：在作出集体的、具有约束力的决定方面，在确定最后结果时应当平等考虑每个公民(公民集体构成民众)所表达的意愿。

2. 有效的参与：在集体决定作出的整个过程中(包括把事项纳入议事日程的阶段)，每个公民对最后结果都应该有表达他或她的意愿的充足的、平等的机会。

3. 文明的理解：在决定需要所允许的时间里，每个公民都应该有充分的、平等的机会来对最理想的结果得出他或她所考虑过的评定。

4. 对议事日程的最后控制：公民的整体(民众)应该有唯一的权威来决定哪些事项要通过或不通过符合前三个标准的过程来决定。(换句话说，如果民众放弃对议事日程的最后控制，他们就会把权威交给可能通过非民主方法作出决定的其他人。)

5. 包括范围：民众应当包括受法律制约的所有成年人，除了暂住人口。

如果人们作出决定的过程没有符合这些标准，就很难看出他们怎样才能够控制住自己；如果他们的政治过程会完全符合这些标准，同样也难以理解怎样才可以说清楚他们没有控制住自己。因为民主的贝冢中所暴露出的所有人的东西实际上都和人们控制自己的思想有关，所以把作出决定的过程称之为充分民主是合理的，当它符合这些标准以后

(Dahl 1979)。

这些标准所定义的民主过程在何种程度上对于一个好的或最好的政体是必要的，这是我在本书仅仅简略涉及的一个问题，因为对此问题的适当探讨本身就需要写成一本书。我只是假定，民主过程对于一个好的政体是必需的，正如我刚才给它下的定义那样。然而民主过程虽然必要，但是对一个好的政体还不是充分的。我认为这是不够的，在后面一章里，我要叙述我认为民主不是充分条件的情况。

二、作为实际政体的民主：

小规模和大规模

理想的标准非常苛刻，因此任何实际的制度也从未完全符合这些标准。可能任何制度今后也不会符合。对任何在理想的意义上不完全的民主的制度，否认“民主”这一术语就等于说任何民主制度也从未存在过。如此纯净的语言是和理想价值的其他领域的用法（例如正义、美、爱和德）不相一致的。况且，在古希腊创造出“民主”这一术语的人们把某些实际的政体说成民主的，正如后来的政治理论家、哲学家、历史学家和其他人所说的那样，今天普通的语言也允许我们这样做。民主思想的贝冢提供了几个实际民主政体的记事，但是，每一个都具有完全不同的政治组织制度。当然，其中有两者是我们特别关心的。

历史上最初出现的是相对民主化的城邦的政体。其次，相对民主化的民族国家政体的出现要晚得多。第一种政体显示了小规模民治政府的一些可能性，第二种政体显示了大规模

民治政府的一些可能性。第一种政体的重要例证是古希腊的某些城镇、罗马共和国、从大约1080年到1300年的一些意大利中世纪的公社(村镇自治体)；如果人们把民治政府的概念好好地引申一下，那末人们可以看到，后来几个共和国，(例如某些时期的日内瓦或者佛罗伦萨)并没有那么鼓吹寡头政治。

第二种政体最初在美国以不完全的形式出现，在这个国度里，它的许多显著特征早在19世纪就已存在。但是，大多数第二种类型的政体则产生于本世纪。

这两种政体在理想和实践方面都有实质上的不同。如果人们了解政治理想的重要性而疏忽了政治实践的重要性，那末可能会断定，城邦小规模的政治政府要比民族国家大规模的政治政府更接近实现民主的可能性。但是，关于实际做法的历史描述(虽然不完全，特别对于希腊)没有为使大多数城邦的实际政治生活理想化提供什么证明，包括上述的比大多数城邦更民主化的城邦。这两种政治制度的区别一部分是城邦和民族国家在规模上的巨大差别的作用。根据现代的标准，除罗马之外，城邦在人口和版图上都相当小。例如，在大约1300年意大利的15个主要城邦中，在村镇自治体平民影响处于全盛时期，平均人口是38000左右。新西兰是人口最少的民主国家之一，它拥有的公民是15世纪的雅典或中世纪的帕多瓦的一百倍。领土大小上的区别就更大了。城邦的平民由于受排斥而进一步缩减；正如后来本世纪以前所有国家的妇女一样，不仅妇女被剥夺了政治权利，而且很大一部分成年男子也被剥夺了政治权利。因此平民始终是成年人口的少数，并且往往是其中的极少数。所以把城邦

(包括雅典的民治制度)视为民众广泛参加公共事务的实例是错误的, 尽管这是一个常见的错误。

罗马显然除外, 共和国超越城市发展整个半岛以后, 平民和领土一般很少, 但足以使公民们可以联结成一个整体, 这是事实。然而, 城邦的直接民主和民族国家的代议制民主之间的常规对比也是错误的。在雅典, 民众大会自然经常召开, 它可能对主要的决定施加很大的影响(虽然那方面微弱的迹象可以以不同的方式察觉出来)。但是后来的城邦民众大会要虚弱得多(Hyde, 1973, 54)。正如在现代国家里, 日常统治权掌握在官员手中, 他们常常对城市作出重大决定。就公民参加政治决策而言, 雅典又可能例外, 因为许多政府机关充满了公民。但是在中世纪的村镇自治体和后来的共和国里, 官员通常是任命或选举产生的; 同时还存在一个明显的趋势: 官员是从同样的主要家族中挑选出来的。

尽管有选择出来的官员和委员会, 但是在他们的思想中或是在他们的机构里, 城邦都从未产生过一条由公民们选举出的代表制定的立法, 这也是事实。没有代议制度, 民众有效的参与大规模的政府是不可能的。因此在罗马共和国, 参与实际上只限于能够进入都城以便出席民众大会的极少数公民。即使代议思想的根源是不民主的, 我们也没有必要感到奇怪, 为什么在18世纪后半叶, 当民治政府的拥护者认识到代表可以同产生整个国家大规模民主的民主过程连结起来时, 他们把这个惊人的新结合看成是历史上最伟大的政治创举之一。

城邦的小规模为政治生活提供了某些“可能性”, 这些可能性在民族国家可能是难以达到的, 这无疑是事实。政治思

想史学家们喜欢把赤裸裸的自我追求和现代民主国家的集体利益与早期政治思想中流行的共同利益高于一切的理想相对比。例如，意大利市民人文主义者吸收亚里士多德的城邦理论来支持他们“公民生活必需品”的幻想，认为这种幻想能够也应该成立(Росоок, 1975, 74—75)。然而重要的是不要把这些理想和城邦的政治生活的现状混淆起来(Hale, 1977, 43—75; Hyde, 1973, 48—64, 104—123, 168—171; Martines 1979, 45—71, 148—161, Pullan, 1972, 116—164)。他们的历史是一部苦难冲突的记事，是产生有效体制以通过和平的和立宪的手段来解决政治争端的几乎彻底失败的历史。不仅他们缺乏解决一个城邦和另一个城邦之间争端的体制；他们解决内部冲突也不见得更高明些，今天，这样的冲突非常频繁地在所非常熟悉的各个分裂线大爆发出来：家庭、亲戚、邻居、职业、阶级、宗教。政治冲突的结果是典型的野蛮。胜利者放逐或杀害失败者，夺取他们的财产，报复他们的亲属。在这一方面，具有民治政府的共和国，总的来说不会比他们当时的寡头政治和专制政治更好。

因为在前两个世纪里，人们努力把民主过程伸展到整个国家的政府，所以在一个人口不可避免地众多、掺杂的民众之中，政治冲突不可避免，也不可能内在地受到抑制，这是十分显然的。因为冲突不可避免，它总得设法表现出来。让它公开地表现出来不是比偷偷地更好吗？根据这样的一些假设，很容易得出和更古老的共和国的传统相反的结论，亦即在民主国家里，有组织的政党和利益集团是必要的、正常的、理想的政治生活的参与者。

因此，总的来说，使现代民主国家的政体区别于所有其

它政体(包括相对民主化的城邦制度)的政治制度发展起来了。特别地,作为一个整体有七个制度,确定了一种历史上独一无二的政体:

1. 宪法授权当选官员对政府的政策决定进行控制。
2. 被选官员要在经常的、公平进行的选举中接受挑选,在这样的选举中强制是比较少见的。
3. 实际上所有的成年人都有权在官员的选举中投票选举。
4. 实际上所有的成年人都有权参加政府中选举官职的竞选,但是对担任官职来说,年龄限度可能要比对选举权来说更高。
5. 公民有权就概括定义的政治事务表示自己的看法,包括对官员、政府、制度、社会经济秩序和流行的意识形态加以批评,而不受严重惩罚的威胁。
6. 公民有权寻求任何其他的消息来源。而且,这些消息来源同时存在并受到法律保护。
7. 为了取得他们的各种权利,包括上面列举的权利,公民还有权建立相对独立的社团或组织,包括独立的政党和利益集团。

因为这些陈述旨在用以表示实际的而不仅仅是徒有其名的权利、制度和程序的特性,它们还可以作为划分一种特殊类型的现代政体的标准(Dahl, 1971)。人们可以根据其政治制度近似这些标准的程度对国家进行分类。按照一般惯例,国内政治制度最接近这些标准的国家是民主的。为了强调象这些制度与理想意义上的民主之间的区别,它们还可以被称为多头政治。在本书中我交替使用几个术语:现代民主

体制、民主政体、民主国家、大规模民主、多头政治等等。当然，这些术语没有一个旨在用以表示这些政体在理想的意义上是民主的。

象城邦的政体一样，现代民主政体远不能符合理想民主的标准。理想和实际之间的差距一部分是在人类控制下的因素的结果，因此原则上可以通过人类活动来消除。但是，把民主过程应用到象国家那样大的规模还会碰到某些内在的限制。

三、作为最大的可行民主单位的国家

对应用于象国家那样大规模的民主，有两个限制对于民主多元论的问题是特别重要的，国家的政府不能够高度提供参与机会，普通公民不能对它有太多的影响。

有时这些限制无意之中被忽视了，因为民主思想来到民族国家时还拖着城邦孩提时代的灿烂云彩。城邦提供参与机会的理想城邦的小规模使得它只是理论上可行，即使这种理想难得实现——会紧紧缠绕着民族国家中的民主，这是很自然的。然而在象挪威那样人口规模适中的国家里，提供参与机会的理想是不可能达到的，更不用说在象美国那样大的国家里了。因为人口的绝对数字提出了超出紧要资源的无情限制，大自然似乎以规定的数量一时间为我们提供这些资源，因此大大地增加了交流与参与的所有其他费用。

这并不是否认参与的水平可能会比实际情况更高，也不是否认在包括美国的许多多头政治体制中，现存的参与模式往往强化已经占优势的阶层的相对影响。然而即使在最理想

的情况下，在任何象国家那样大的体系里，人民太多以至不能实现参与的理想，只有极少数例外。

由于人口数所规定的对参与的内在限制，民族国家里的普通居民（正如卢梭所预见的）不能够象更小单位的普通公民一样对政府施加很大的影响，至少在理论上如此。即使影响的定量尺度，也是隐喻的而不是度量的，我们将要看到这一点；决策中的百万分之一的份额，都不可能以任何合理的方式加以度量，更不用说一亿分之一的份额了。虽然选举只是公民用以影响政府的一种手段，但是它是最简单的，在耗费精力和个人资源上是最少的。然而在一百万或更多的人中，一张选票是那樣的微弱，以致在一个大的选举区中甚至选举这一简单的行动是否能够被投票者个人确认为理性的行动还成问题。总之，很显然，在一个大的选举区中，投票者个人会明智地认识到他的选票对于结果只起极小的作用。选举与许多公民参加任何其他参与活动一样是真实的。自然，一个人往往可以施加巨大的影响，这不仅因为除了选举的方式外，参与的人数均较少，而且还因为资源分配的不平等，具有资源优势的人可以雇用他人以提高自己的影响。政治资源方面的不平等可以减轻；在理论范围内它们可以被消除。但是即使人们在政治影响力上完全平等，也无法克服规模的限制。在一个大的系统中，影响的平等仅仅意味着不仅是某些公民，而且是每一个公民，都只能使政府受到极少量的影响。

对相信民主的实际价值在于它提供给每个公民参与以及控制公共生活的机会的人们来说，把民主过程应用到象民族国家那样大的规模的尝试，一定会产生出令人遗憾的现实的替身。城邦小规模民主的高度可能性，在民族国家将永远无法

实现，即使多头政治变得比现在更民主化得多，也将永远如此。

由于大规模民主的这些(无疑还有其他一些)不可避免的缺点，人们经常主张的是小规模民主应该得到加强。在评价那种主张时，我们怎样来理解“小规模”和“大规模”这两个术语呢？当公民人数增加时，对于参与潜力和个人影响的限制迅速固定。例如，具有多于一千人的公民团体的单位将使参与机会和个人影响急剧减少。准确的数字是任意的，如果人们对具有大约一万或者甚至十万公民的单位放开限制，讨论将不会受到影响。重要的一点是，对于“小规模民主”这一术语的合理的最高限制，必须指比现在任何一个国家(除了一些微型国)都更小得多的单位。为把这一概念更牢固地确定下来，让我简单地作一个假设，我们说的小规模民主意味着人口不多于十万的小单位——这是一个很宽的限制，以至于许多小规模民主的拥护者将把它视为大得荒唐。要论证因为大规模民主有内在的限制，所以，小规模民主应该加强，这可能意味着如下两件事中的一件：

1. 只有在小规模的基础上民主才是理想的。
2. 在大规模民主的体制中，较小的民主单位也是需要的。

虽然小规模民主的拥护者总是不把这两种观点区别开来，但是少数人会接受第一种论点。因为第一种论点要么意味着政治系统不应该以像国家那样大的规模存在，要么意味着虽然大规模的政治系统应该存在，但是它们不应该是民主的。要为政治系统不应该以大规模存在这一观点作为辩护，人们必须说明，当今世界一些最紧迫的问题，例如能源、污

染、社会和经济不平等、防卫、核武器控制等等，都可以通过完全独立的小型组织而得到令人满意的解决。如果大规模的政治系统，如国家，应该存在并应该处理诸如此类的一些问题，那么论证它们不应该民主化就应该说明不民主的国家(a)要比相对民主化的国家更好，并且(b)会允许小规模民主存在。

少数小规模民主的拥护者(我就是其中之一)会接受这些论点。当然那种思想作风的好代表——《小的就是美的》的作者——却未接受这一点，(Shumacher 1973, 228)。因此我认为实际上当今民主的所有拥护者都会同意第二种论点。然后争论转向加强较小单位或较小单位内民主过程的可能性。

然而，证明第二种论点的理由也会证明在一个比单一国家更大规模的民主的合理性。因为正如小于国家的单位(虽然对于某些意图有利)太小而无法有效地处理一些当务之急的问题一样，一个国家变成太小的单位就无法保证经济福利，无法得到完全免于核战争的安全，以及许多其他重要目的。所以，人们可能会论证跨国政治组织应该存在，它们也应该民主化。

当然，无数的跨国组织已经存在，有一些组织决非无权：欧洲共同体、北大西洋公约组织、经济互助委员会、联合国，更不用说无所不在的跨国公司了。但是，这些组织中没有一个是很民主的。大多数至多只不过是由成员国中的决策机构委托的能人行使权力。尽管多头政治在符合民主过程的标准方面可能欠缺，但是没有任何一个国际组织(至少具有重大决策权的没有一个)在符合这些标准方面接近多头政治。在某种非常薄弱以致于空虚的意义上，国际组织中官

员的权力可以解释为间接地受到各国公民的“委托”。但是任何一个这样的组织都没有“人民”。在有未成熟的人民的地方，正如在欧洲共同体中，其代表意义是微弱的。欧洲共同体是最恰当的国家集合，在这一集合体里强有力的跨国机构将会发展起来。然而即使在那里，联合机构的发展也很慢。很难预见什么时候共同体可以采用几乎像成员国中现存的多头政治那样民主的政府。甚至到了那时候，欧洲共同体当然也决不会万事大吉；它只不过是个超级国家，一个联邦的欧洲，其人口不会比美国的人口多多少。

而且，似乎当今没有任何一个小于国家的单位能够为好的生活提供必要的条件，同样也没有任何一个大于国家的单位可能象现代多头政治那样民主地行使统治。“这并不是否认小于和大于国家的单位对于好的生活也是需要的，也不是否认在多头政治中所达到的民主程度是不够的。这只是说小于国家的单位在为好的生活作准备方面会更不令人满意，而大于国家的单位作为一个民主的体系会更不令人满意。因此，我对民主多元论问题的探讨主要适合于国家，而不是国家里面的更小的单位，或者微型国，或更大的跨国组织。

四、政治自治与控制

相对自治的组织可以在所有民主国家存在这一似乎有理的命题依赖于两种不同的判断，一种主要是语义学上的，另一种主要是经验的。区别这两种判断将有助于我们避免陷于使得那个命题不是逻辑上正确的就是定义上谬误的，或者经验上正确的或有些轻微的谬误这样一种情形。现在我想探索一

种思考政治自治(独立)之意义的方法,它将有助于我们避免这些错误。

首先,我想指出,要在政治的意义上自治并不是说不在另一个人的控制之下。政治自治是控制的补充: B以某种方法决定行动,这被称之为 x 行动,就另一个行动者A而论,这个行动是政治上自治的,这就意味着A在某种程度上不控制B的 x 行动。既然这种意义上的政治自治也可被称为独立,我将交替使用这两个术语。

我说的控制是指行动者之间的这样一种关系,即一个或更多的行动者的偏爱、愿望或意图,可以引起一个或更多的其他行动者的一致的行动或行动的倾向。因此控制是一种偶然的关系: 一个行动者的行动可以被解释为是由其他行动者的偏爱所引起或导致的。例如, A的愿望导致了B进行 x 行动,或打算进行 x 行动,或者获得进行 x 行动的倾向。

1. 邻近概念

因为阐明象“权力”、“影响”和“控制”这样一些术语的意义的尝试已经产生了过多的名称和定义,所以我想划一些界限,使控制的含义区别于其他一些邻近概念。

首先控制并不等于受益。这一区别需要强调,因为有些作者提议要把权力和利益等同起来,如果A从B的行动得到利益,那么A就一定对B有权力。利益是否被解释为与权力同一或者利益是否仅仅被解释为权力的替身,这是假定权力和利益总是紧密相关而使用的一种有用的指标,它有时会不清楚。在任何一种情况下,规定权力和利益等同,结果会把人们引入歧途: 美国的小麦农场主由于苏联领导人购买美国小

决的决定而获益，但是决不可说他们在购买美国粮食的决定方面控制了苏联领导人。尽管根据利益来衡量权力可能便利，但是这样做将是根据简单的定义上的许可解决了一个经验上的难题。这个问题是——并会继续存在——权力和控制怎样同象收入、财产和社会地位这样的利益联系起来。

控制比其他某些概念的范围既更广又更狭。因此控制不需要是故意的，也不可能是无意的。虽然B的 x 行动必须由A的偏爱、愿望或意图引起，但是A并不特别希望或想要B进行 x 行动。关键在于A想要 x 行动发生（或者想要 x 行动的结果），结果是B进行了 x 行动。A甚至无需知道B存在。当公司的经理设法满足竞争市场上消费者偏好时，消费者无意识地控制了一些公司的行动。努力研究他的选民中民意并企图在立法选举中遵照大多数人意见的一位代表，在这一意义上受到了他的选民的控制，尽管选民们可能并没有特别的打算，使他就某项特定的议案以这种或那种方式投票。

但是，与此同时，控制要比影响范围更狭，至少就广义的影响来说是这样。如果关于 x 行动，A控制了B，那么毫无疑问关于 x 行动A影响了B。但是A可能影响B进行 x 行动，却没有控制B。因此影响包括一个比控制更广泛的因果关系范围。因为控制限于B的行动或倾向与A的偏爱、愿望、或意图相一致情况下的关系。因此控制不包括“否定”影响，亦即不会出现B采取“如果A赞成的话，我就反对”这一原则的情况。如果B的行动不能够被合理地说成是由A的偏爱、愿望、或意图所引起的话，控制也可被解释为不包括A对B的影响。因此，如果通用电气公司的工人寻求失业救济金——因为通用电气公司已经把他們解雇了，因为晶体管收音

机的销售下降，因为从台湾、香港和南朝鲜的进口货更便宜，因为那些地方的工人以更低的工资付出更大的劳动代价——那么说通用电气公司的工人受到台湾、香港和南朝鲜工人（当然还有雇主）的行动影响是完全合适的，但是我们不能说在寻求失业救济金方面通用电气公司的工人受到台湾和其他地方工人的控制。因为把通用电气公司工人寻求失业救济金的愿望或意图或甚至他们被辞退归咎于台湾或其他地方的工人是不合理的。

社会结构——宪法、经济秩序、教育安排、等级制度、惩罚方式等等——的影响又怎么样呢？忽视他们的影响将会疏忽特别重要的影响，因为人们的许多行动都受到社会结构所提供的限制和机会的影响。但是我们是否要把偏爱、愿望、或意图归咎于社会结构呢？如果不，我们怎样来叙述他们的影响？我们来考虑两种可能性：

(i) A 的愿望 \rightarrow (a) \rightarrow B 的行动, x

利益 \leftarrow

(ii) A 的愿望 \rightarrow (a₁) \rightarrow 经济秩序 \rightarrow (a₂) B 的行动, x

利益 \leftarrow

在这两种情况下，B的行动都有益于A。第一种根据定义是A控制B的一种情况。我们怎样来叙述第二种呢？看来，我们可以把(a₁)描述为A对经济结构实行控制的一种情况；我们只是把这种结构在某种意义上作为一个行动者。但是把偏爱、愿望，或意图归咎于经济结构是一种过分的具体化。那么，严格说来，(a₂)不是控制的一种情况。然而它显然是一个近邻，并且是那方面非常强有力的一个邻居。我提议把(a₂)称为“社会调节”的一个例子。因此在叙述(ii)的过程中，我将要

“说B的行动是受到经济秩序“调节”的，而经济秩序又受到A的“控制”，A从B的行动“获益”。那么，经济秩序可以被称为调整结构。这些术语会有助于区分有时堆砌在一起的现象。

但是通过阐明社会调节和调整结构，我们又产生出关于自治的一种悖论。既然政治自治已被解释为控制的补充，而不是调节的补充，那么根据定义，(ii)中B的行动是独立于社会结构的。显然，这是语言和常识的滥用。因此，我提议把社会调节的补充称为社会自治(或社会独立)。

在它们之间，控制和社会调节是否会穷尽人类自治的有用空间是一个引人注目的问题。我想这是不会的，还可能有人“个人”、“道德”或“心理”自治的空间。但是如果是这样，那种空间必须大大地缩小。但是，这些自治的概念超出了我这里范围。我这种意义上的政治自治好象与艾赛亚·伯林爵士的消极自由，以及对他的积极自由的控制的概念大致相同，这样的假设也许是充分的。但是与伯林不一样，我倾向于说，人们为了自由必须能够既实行自治又实行控制；而为了每个人都最大限度地自由，任何个人的政治自治或控制都不能没有限制。这是否只是陈述民主多元论问题的另一种方法呢？我还必须承认，如果自治依控制而定，而控制是因果关系的一种形式，那么我们会越来越深地陷入有问题的领地。众所周知，因果关系的思想充满了困难，当原因的解释伸展到人类活动时，这些困难就会得到解决。然而，考虑原因使我们不仅能够对世界调整自己，而且还能够作用于世界，抓住某些杠杆以达到我们的目的。通过了解原因，我们有时能够产生效果。即使自由和因果关系是难以缓和的自相矛盾，我也不能设想我们能够不了解原因而自由地行动。

2. 政治自治的范围

象控制一样，政治自治或独立一开始是象上文中所描述的那种意思。把政治自治看作好象它是人类，或者甚至某个特定的社会、国家、组织或其他团体所有成员的普遍的或固定的性质是不太有益的。象控制一样，自治总是意味着特定行动者之间的关系，不管是个人还是个人的集合体。在最简单的关系中，自治象控制一样是一种双重关系，B就A而言是自治的。但通常和因果关系一样，控制和自治无不是，往往也不是双重的。B的行动可能受到许多行动者的控制，而不只是A；A可能不仅控制B而且还控制许多其他人等等，从而达到不明确的复杂程度。而且，虽然把行动者看作为个人会有益于我们的讨论，但是行动者可能是团体。B可能是奴隶阶级，A可能是奴隶主阶级。

通常，把涉及控制或自治关系的行动者识别出来是不够的。如果我们得知A控制了B；我们将要问，确切说，控制发生在什么方面？自治也是如此：知道B在某一方面独立于A通常不是我们所感兴趣的。如果那是B在梳头方法上一件独立的事情，我们可以不怎么关心。同A就某个特定种类的行动而言控制B一样，影响的镜像——自治——也是如此：就A而言，B关于某种行动是自治的。B的 x 行动可以是人力所及的任何事情，或个人的或集体的：打扮入时、隐藏或说出自己关于老板的想法、选举、进行罢工、支持革命、经常修剪自己的指甲。同我们可以把A对于B的影响范围定义为B受A影响的行动的所有种类一样，B就A而言的自治范围也由不受到A影响的行动的所有种类构成。当然由此可见，

B就某个特定种类的行动 y 而言可以独立于A，但是就另一种类的行动 x 而言就不可以。就 y 行动而言，B可以独立于A，但是却要在C的控制之下。

有一个问题仍然存在。我们怎样来描述A对于B和其他人控制，以及B和其他人就A而言的自治的大小呢？粗略地说，A的自治是巨大无比，还是微不足道？描述影响、控制、权力等等效力的令人满意的方法要比描述财产和收入的数量方法更加无从捉摸。尽管它们有缺点，但是对于描述财产和收入，可接受的方法确实存在；因为对于许多目的，我们可以通过数字数量来描述A的收入和财产，我们还可以描述在诸如美国的居民这样的一系列行动者中，收入和财产是怎样分配的。相比之下，描述影响、控制或权力的大小，则不存在任何可接受的方法，即使一些理论方法，一些很优美的理论方法也曾被提出来过。

这样，在讨论权力、影响、或控制的分配的过程中，定量术语趋于成为隐喻而不是方法。虽然如此，我相信它会帮助人们更加准确地了解和描述社会关系，如果我们这些考虑影响和自治的“数量”好象它们能够象收入和财产一样，无限大的价值范围内有所变化。

因为日常语言表明，我们许多人有些时候确实会这样来思考，在描述控制和自治方面推荐定量隐喻的用法会使一些读者觉得太明显而无需说明。但是事实上，并不是每个人都以这样的方式来考虑这件事的。有些作者把权力想象为——根据我含蓄地说自治和控制的意思——好象它只用两种量就可以描述：有或没有。虽然这决不是流行的观点，但是它在这里提出的解释提供了如此强烈的对比，以致简单地对它加以

考虑可能会有启发的。

3. 作为统治的权力

同把控制想象为在无限的度量范围有所变化不一样，根据另一种观点，权力要么存在要么不存在；如果存在，它是绝对的。在这种意义上，任何一个行动者可能行使的权力的量要么是全揽要么是无，要么是百分之百要么是零。这种解释是由拉尔夫·达伦多夫(Ralf Dahrendorf)在《工业社会中的阶级和阶级冲突》(1959)一书中提出的。虽然达伦多夫设法基本上得出对后资本主义社会的多元主义的解释，但是他的出发点使得航行变得格外地困难。后来，艾萨克·鲍尔巴斯(Isaac Balbus, 1971)在根据马克思主义的观点对多元论加以批评的过程中修正了达伦多夫的概念。

虽然达伦多夫和鲍尔巴斯不涉及自治，他们对自治的分析的蕴含(在用于这里的意义上)是非常明显的：如果控制象权力一样要么是全有要么是什么也没有，那么政治自治也一定要么是全有要么是什么也没有。如果A对B实行控制，那么B就不可能有任何自治。虽然他们的结构就种类和范围而言未规定区别，但是人们可以狭义地把它们解释为意指如果A就 x 行动而言要对B实行控制，那么B在 x 行动上对A而言就没有任何自治。

对他们假定的主要异议有三：第一，作为一种理论的假设，这种假设非常独断。如果我们手里有可以广泛应用的衡量权力的方法，那么难以想像有人会对像权力只允许两种可能性这样的理论假设那样独断的事情感到满意。第二，这样的公式失去了其大部分的含意，除非“支配”和“服从”这两个术

语被仔细地下了定义，因为它们含有非常粗陋的次级意义。然而，无论哪一个作者都没有赋予这两个词以具体的含义（我在下一章里要做到这一点）。最后，把控制、权力或权威解释为仅仅由支配和服从构成，会妨碍而不是便利人们对于世界及其可能性的了解。根据这一观点，世界仅仅向我们提供了三种社会存在的可能性：支配、被支配或逃避人世。因为最后一项几乎是不可能的并且肯定是不受欢迎的，所以这些选择缩减成了支配和服从。所有的合作、所有的相互关系、所有的互相控制只不过是狩猎者及其猎物。根据定义，我们被永远否定具有互相控制的可能性，这种控制似乎为权威的人道制度提供了主要的希望。不论是达伦道夫这位民主多元论者还是鲍尔巴斯这位马克思主义者都不可能让我们接受这样惨淡和悲观的人类可能性的观点。

4. 冲突判断的根源

把自治和控制看作在价值的无限大范围内会象收入和财产一样在量上会发生变化，这是一回事；但是描述具体的控制关系则完全是另一回事。不同的描述也许，并且的确会冲突，不仅由于在经验观察和推理方面的区别，而且还由于控制本身（大概还在所有有关的概念中，例如权力、影响等等），概念方面的困难。

首先，观察者们可能在描述就 x 行动来说 A 对 B 的控制程度方面持不同意见。重要的石油公司对于国会的能源立法的控制有多大？对此问题的回答不仅需要人们评价一大堆复杂的信息（即使有，有些也不容易得到），而且在缺乏可接受的度量大小的方法时，不同的观察者可能得出不同的量值上的

判断。第二，观察者在评定与另一种行动相比某种行动的相对重要性方面可能有分歧。如果 x 行动控制了 B ，就 y 行动控制了 C ，那么 x 行动与 y 行动相比是同样重要、更重要，还是没那么重要呢？当不同的行动者和一系列不同的行动卷入时，判断就变得更加有争议了。第三，观察者就在哪里找出适当的描述界线问题可能意见不一。如果我们要考虑更多的行动者，那么在 y 行动方面我们认为是 B 的自治可能会减少。如果我们把网撒得很广，足以包括影响 B 的所有行动者，那么也许 B 的独立会完全消失。确实，对于相信所有的人类活动都是完全确定的人来说， B 的政治独立是一种幻觉；把 B 看成独立行动的任何一种描述只是由于错误的语言、方法论或者信息而引起的错误。即使我们选择只采取决定论的假设而不去摧毁政治自治，关于 B 的政治自治的描述也可能由于包括在 B 的行动原因里的一系列行动者而发生剧烈的改变。

想象一下只包括 A 、 B 和 C 三个行动者的一个极端的简单系统，他们的关系——非常不现实地——都趋于一个方向。在增加其关系的“直接性”的顺序方面，五个直接的原因是 B 的生活经验、他的性格或个性、他的“意识”、他在特定情况下所察觉的选择的议事日程和根据他的议事日程在选择之间的偏好。除了 B 的这些特性以外，还有 B 的社会空间中其他行动者的影响，他们依次受到他们自己生活经验等等的影响。时间上更间接的是 B 作为其一部分的集合体最近的集体经验就象越南战争对美国人的残余影响一样，决定 B 的观念的广泛流行的公民倾向性，例如种族态度或者对资本主义、社会主义和民主的普遍信仰；主要的社会结构，例如国家政府的宪法制度、公司、市场等等的统治集团。显然，每一个这些很

普遍的类别也是在时间上更间接的其他原因的结果：更早以前的历史经验，如美国的南北战争、立宪代表会议、独立革命、殖民时期，等等；更早以前的主要公民倾向性，例如新教伦理，或者托克维尔所描述的对平等的热望；以及更早以前的结构，例如奴隶制、普遍的农场所有制等等。

因此，B为什么进行 x 行动的原因的周界，不是象工厂周围的铁栅栏一样，由我们的感官所揭示的明显的现象所硬性规定的。相反，这些界限是人类精神的产物——它们更象古代人在他们在晴朗的夜空中看到的星座的周界。在人们打算用来解释人类活动的因果关系体系周围划界线要依靠许多因素，它们包括一个人的好奇心、目的以及对特定部分的附加知识之有用性的优先评价。为了回答始终如一的为什么，人们可能不得不从解释的一个范围转移到另一个范围。人们什么时候将找到最后的答案，这取决于对以下问题的一些有争议的判断，即人们认为什么对于解释是关键，以及人们为了寻求令人满意的解释在时间和社会空间中走得有多远。自然，在不需要考虑其他因素以全面解释结果这样一种意义上，人们可能会最终达到因果关系体系终结所在的界限。但是当重大的人类活动更得到说明时，完全的终结肯定需要庞大的体系。

这些困难可能会导致对于活动的相互冲突的描述。因为随着叙述朝更遥远的原因发展，它们就日益难以得到证实或证伪，就越越来越依赖于人们说明性的假设，其中包括关于作为解释本身之基础的理论的有效性的优先评价。因此，理论冒有自我确定的风险。

正是因为这些和其他来源的相互冲突并且不易决定的判

断，作为本章开头的命题大概不能结论性地被证明是正确的还是谬误的。因此我把它作为一种假设提出来。不管人们接受还是拒绝，独立的组织存在于所有的民主国家这一前提大概将可能不太取决于我可能陈述的任何解释，即使本书完全致力于这种努力，而不是致力于探讨人们更重要的判断，情况也是如此。我在这一节想努力做到的是阐明这一前提的意义，以及本书中其他地方关于自治和控制的其他陈述，保证我没有主要根据定义认定这一前提究竟是正确还是错误。

然而，即使我逃脱了烦琐定义的陷阱，这一前提以平凡的方式经验性地正确或错误的可能性仍然存在。我们来考虑一下：如果每当任何组织具有一些政治自治，一种制度就可以被描述为多元主义的，那么不是所有的政治体制，甚至极权主义的政体都是多元主义的吗？极权主义的原型毕竟是一种抽象概念；实际上，大概任何政体都从未在所有事情上剥夺过所有组织的所有独立。相反，如果为了取得多元主义的资格，某种体制中的所有重要组织都必须完全独立于所有的控制之外，那么，任何制度都不能被描述为多元主义的。（确实，人们甚至不想把完全独立的组织的集合称为一种体制）。

因此，我提议给相对自治下如下的定义：如果一个组织所从事的活动：(a)被另一个组织认为是有害的；(b)任何其他组织（包括国家的政府）都不能阻止，也不能通过使行动者承受高达超过收益的费用来阻止它这样做，那么这样的组织才是相对自治的。对于危害、费用和收益的评定不完全是客观的或固定的。但是，我们还是来叙述一些我认为在所有的民主国家中相对自治的组织。

五、组 织

“组织”这个词的界限有点难以确定。卢梭对于国家内独立组织的存在深感忧虑，因此他把它们称为部分的或独特的社会。托克维尔把它们称为社团，赞扬它们（虽然不无保留地）对于不仅希望享有民主和平等而且希望享有自由和文明的人们来说是必需的。群体这一词常常适用，在有些情况下使用一个新近创造的术语，把它们归类于子系统是有帮助的。

组织、部分的社会、社团、群体和子系统是没有止境的，在不同的时间和地点，不同的社团都要求一定程度地独立于国家和其他社团。要求具有一个部分自治的合法地位的最古老社团，大概包括诸如家族那样的由通过亲戚关系紧密联系起来的一伙人组成的一种群体。虽然极端的独裁主义者有时也把家族看成统治集团系列中倒数第二个环节，该系列从统治者一直延伸到臣民，但是家族的内部生活已更普遍地被认为需要一些免于国家控制的自由。家庭联盟特别牢固，甚至在最专制的制度中密切的亲戚集团似乎也获得了一些自治。

家族独立于国家的某些领域一般已经为宗教组织所代替，而宗教组织通常始终坚持他们在国家内部的自治范围，甚至在教会和国家结为联盟时也是如此。教育、科学和文化社团，以及中世纪以来欧洲的大学经常设法获得不受国家影响的某些独立性。

但是象这些以亲戚、宗教和文化生活为基础的社团，对于现代民主制度中的自治和控制问题都没有某些其他种类的组

织那么重要，我准备把这些组织集中成杂乱的三组，在它们上面贴上政府的、政治的和经济的这三种标签。至于第一种，不管提出什么立宪的理论，在每一个民主国家里主要的政府机关——最高行政官、官僚机构、国会、司法部门在重要的方面都相互独立。虽然在分权原则明显地隐藏于立宪理论和实践之中的国家里(如美国)，立法机关和最高行政官大概更加相互独立，但是在现今所有民主国家，国家政府的主要机构中也存在着一些独立。而且，在每一个民主国家，地方政府享有某种程度的独立。然而在具有联邦宪法的国家，州、省、地区或市区的自治无疑更大，在所有的民主国家，地方政府在实践上(即使不是在立宪理论上)也不仅仅只是国家政府官僚政治的武器。

以复杂的方式与政府组织相互作用的是各种各样的政治社团，特别是政党和利益集团。从历史的或比较的观点来看，政治秩序应该允许独立的政党和利益集团存在的要求，经常遭到否认而不是得到许可。但是允许给党派和利益集团的独立程度是现在民主制度使自己不仅区别于独裁主义制度，而且区别于象威尼斯那样更早时期的共和国的一种特征。数世纪以来一直被认为是共和国的致命毒药的宗派精神，在现代民主制度中，在党派和利益集团里已变得制度化了。

经济组织，主要是商业公司和工会也深深地纠缠在自治和控制的问题之中。他们的自治会立刻成为一种事实、一种价值、一种危害的根源。在所有的民主国家里，商业公司可以作出完全不受政府官员控制的重大决定；甚至国有的公司对国会、内阁和中央官僚机构而言通常享有很大程度的自治。