

戴维·杜鲁门《政治过程：政治利益与公共舆论》摘要

戴维·杜鲁门：《政治过程：政治利益与公共舆论》，陈尧译，天津：天津人民出版社，2005。

目录

作者前言

第一部分：政治过程中的集团

第一章：所谓派别的危害

国外的政治集团

存在的问题

第二章：集团与社会

集团的从属关系和个人行为

集团的概念

利益集团

作为利益集团的协会

结论

第三章：集团与政府：引论

从政治进行集团阐释的困难

集团的多样性与政府的复杂性

协会与政府

利益集团的分类

第四章：集团的起源和政治取向

劳工组织的兴起

同业协会和相关的集团

农业集团的兴起
其他的组织化起源
无法逃脱的政府引力
结论

第二部分：集团组织与领导问题

第五章：组织的形式：神话与现实

正式组织的重要性
结构类型
影响内聚力的组织因素
民主的楷模
积极的少数

第六章：内部政治：内聚力问题

内聚力与多重成员身份
内聚力与反叛

第七章：内部政治：领导者的任务

领导的本质
某些领导技巧
结论

第三部分：影响力策略

第八章：集团利益与公共舆论

公共舆论与宣传
宣传的策略
结论

第九章：利益集团与政党

基本目标：接近途径
“政党”的含义

第十章：利益集团与选举

集团与提名
“置身政治之外”
竞选运动中的集团
选举结果
结论

第十一章：立法过程的接近途径：动态考察

政府结构与不同的接近途径
知识的作用与多重成员身份的影响
立法机关内部的集团活动
职位的影响
结论

第十二章：立法过程中的利益集团技巧

防御性优势和公众规模
联盟与互投赞成票
利用常设委员会
利用委员会的公开听证会
利用会议委员会
委员会任命与议案提交
雪片似的信件
结论

第十三章：行政机关的磨难

行政首脑的角色
总统行政还是国会行政？
总统与工程兵
“独立的”管制机构
行政影响的路径

第十四章：行政管理过程的关系网

立法令的特征
职位的影响
录用以及行政管理者集团的成员身份
对行政单位的认同
集团调适的正式手段
缺乏弹性的关系网

第十五章：利益集团与司法机关

接近途径的方式差异
裁决与间接接近途径
诉讼与间接接近途径
结论

第四部分：结论

第十六章：集团政治与代议民主

利益集团与国家的本质

利益集团与病态政治

改革方案与缓和方法

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。然而，对“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。

本书的出发点是这样一个主张：政治利益集团是一种特殊的结合，但并非特立独行。从基本特征来看，这些集团的起源、结构和运作，与非政治性的社会互动模式是共享的；同时，这些政治利益集团同更为正式的政府机构的联系又衍生出其特殊性的意义。本书的第一部分（第1-4章）主要涉及两点内容：在一个复杂社会的运作中，利益集团连同其他同构组织一起所扮演的角色；在政治统治的活动中，利益集团所处于的情境状况。

本书第二部分（第5-7章）的论点源自这样一种看法：利益集团在政治过程中的角色离开它们内部的动因是无法得到充分理解的。正式结构和内部政治被认为是理解集团生活的相互依赖的两个方面。本部分还特别关注在利益集团的内聚力与其冲突的态度以及在集团成员归属之间产生的领导问题和领导技巧。集团成员的多重身份的涵义，作为本书的一个核心问题，也将得到详细的引介和讨论。

作为本书篇幅最大的部分，第三部分（第8-15章）主要分析在政府活动的舞台上利益集团的策略。第8章首先讨论的是利益集团依赖于公共舆论与宣传技巧的性质。从某种意义上讲，整本书都关注的是公共舆论的现象，但这一章更为明确聚焦于公共舆论的本质以及利益集团在宣传活动中涉及的问题。这章之后，我将分析利益集团在政府机构各分支中的活动，各章依次聚焦于政党、选举、立法部门、行政部门和司法部门。法定结构的形式当然不可能被忽视，但更不能对政治统治过程中的动态模式语焉不详。政治学的研究对象是在政府活动中参与者的行为，不管他们的活动是否符合法定文本的具体规定，权力和影响的方式是不能充分从宪法和法令

的条文中体现出来的。从利益集团运作的背景条件来看，政府程序许多细节上的功能以及政府结构中各单位的机构生活都呈现出新的意义。

第四部分唯一的一章（第16章）又回到本书一开始所提出的某些问题，我们如何才能解释这样一种现象的存在：即存在一种实际运行的而且是被广泛接受的由形形色色利益集团所包围的政治体制呢？在什么情况下人们才会有警觉但又能够恰如其分地看待政治利益集团的成长及其活动，那些已被意识到的支撑着本章乃至全书的价值，应当尽可能明确地加以确定。简明扼要地说，这些价值一是对代议民主制基本特征的偏好，二是对和平演变之好处的信仰。

第一部分：政治过程中的集团

第一章：所谓派别的危害

美国有很长的集团政治历史。

国外的政治集团

英国的集团政治。

这些集团在政党政治的竞选活动中扮演了公开积极的角色。虽然大多数立法议案来自行政部门，但议案的“灵感”却来自于各种组织化利益集团。

存在的问题

不同的集团互相竞争以从政府活动中得到好处，或者它们之间互相合作谋求共同的利益。

研究政治集团的有效概念的第一步，必须首先避免正式的政府和政治研究。我们将研究一般的社会集团的动力机制，而不管他们是否与政治有关。“集团”这一术语意味着什么？集团的社会功能是什么？集团与个人行为的关系是什么？集团是如何形成的？如果我们感兴趣的集团与其他的集团没有重要差异，那么如何将它们区别开来？我们所观察的集团的起源和功能如何不同？

接下来，我们将考察美国的政治集团与政府之间关系的某些普遍特点。政治过程中的集团角色所面临的困难是什么？在美国政府活动中日益增强的复杂性与利益集团数量增加之间有没有关联？为什么某些特殊种类的政治集团数目越来越多，且在政治活动中越来越积极？为什么，以及在何种情况下，有组织的集团会卷入政府的运作中？

在对集团和政府的一般性讨论中，我们将指出，集团与政治过程关系的特点部分是由集团内部结构以及集团内部政治行为所决定的。由此我们将仔细研究集团组织的变化，影响集团整合的因素，以及集团领导活动的性质和技巧。这一部分我们将关注两个主要的问题：这些因素如何影响集团和政府之间的关系？这些因素，如果存在的话，是怎样制约集团政治活动的？

在此基础上，我们将提出在政治过程中，政治利益集团之功能的有意义的概念。我们首先来研究集团的宣传活动以及它们与公共舆论之间的关系。接着将分析利益集团与政党之间的关系在多个层面上利益集团与联邦体系中正式制度之间的关系。在立法机关、行政机关和司法机关的常规划分下研究后一方面的问题是很方便的，但我们的重点将集中在这些机构之间或它们的内部可被观察到的操作活动。以免陷入学究式的形式主义陷阱之中，在本书的这一部分我们主要关注的是：在政府过程的不同阶段，决定利益集团权力发挥作用的因素是什么？在何种程度和何种情形下，政府的活动是集团活动的产物？使得集团影响最大化的美国政治制度的特征有哪些？如果有的话，这些特征如何将利益集团的活动限制在可以容忍的范围之内？

政治过程的概念相当宽泛，足以解释政治集团的发展及其功能，对于评价所谓的宗派闹剧也是很重要的。进行这种基本分析就是本书的宗旨所在。

第二章：集团与社会

集团的从属关系和个人行为

在所有各种复杂社会中，个人很少受到社会整体的影响，更多的是受到社会的不同部分或集团的影响。

个人总是试图使自已被社会环境中的某个集团或多个集团所接受，一旦他发觉自己身处这些集团中，或者当他长大后，希望成为某个集团的成员，他实际上就会或多或少无意识地发现他必须展示出属于该集团的行为特征，确定他的归属，否则他便置身于该集团之外。

集团的经历给个人提供了一套总的看法，或者说看待和评价事物的参照系。

集团经历的意义在于在集团成员中产生了一种行为和态度的一致性，如果个人想要被集团所完全接受的话，他就必须服从这种一致性。个人形成这种一致性或适应的过程基本上就是社会化的过程。而且，这些一致性在某种意义上覆盖、调整着个人所有的态度、工作习惯、政治态度和政治行为。

集团的概念

强调集团作为社会的一个基本单位，人们会想到，在于它具有由其成员共同构成的行为一致性。这种一致性在于人们互相之间的关系。产生类似态度和行为的家庭集团的意义不在于成员之间外形方面的相似或相近，而在于互相之间的独特关系。这些互动或关系，由于具有特定的性质和频率，赋予家庭集团以塑造性和导引性的力量。这就是集团。

制度化集团具有特定的行为模式，这些行为模式本身确定了集团成员相互交往的均衡。如果一个制度化集团或机构要生存下去的话，这样一种均衡就必须得到维持。

如果外部干扰巨大且急剧或持续时间很长，一种不同的交往模式就会建立并取代前一种模式。

当一个人谈到在一个制度化模式中发生的干扰时，他同样谈到了对构成该模式的个人的干扰。当集团的均衡（以及个体参与者的均衡）性到严重干扰时，就会产生不同的行为。第一种，参与者个人独立从事各种不合宜的、越轨的或补偿性的替代活动：抱怨、传播谣言、幻想、酗酒、吸毒、攻击无辜者等等。第二种，受到干扰的个人可能为了恢复个人的平衡会增加在其他集团中的活动。第三种因严重失衡而产生的行为是形成一种恢复平衡的新集团。这种行为是三种行为中最重要的，尤其是如果涉及众多个人，因为这些新集团可能使用政治手段来达到目的。

利益集团

利益集团，包括任何这样的集团，指在一种或几种共同的态度基础上，为了建立、维护或提升具有共同态度的行为方式的集团。从这个角度讲，所有的集团都是利益集团。但是，在某些集团内部，除了参照系以外的另种共同的反应出现了，这些反应是对在特定情况下需要什么，以及对社会中其他集团提出的要求和权利而形成的共同态度。这里“利益集团”的概念专指具有以上两种态度的那些集团。

对于政治分析活动，利益集团的这一定义具有许多明显的优点。

总之，利益集团是在社会中提出特定要求，具有共同态度的集团。当它通过任何一种政府的机构提出自己的要求时，它就变成了政治利益集团。

“压力集团”的概念被滥用了，带有浓厚的价值判断，且只能反映集团活动的某一阶段。应该使用中性的“利益集团”概念。

作为利益集团的协会

协会是一种从所谓相关关系（tangent relations）中产生的集团。在任何可估计其复杂性的社会中，我们可以发现许多制度化的集团，以及一些界限明确的分支集团。我们也可以发现这样的情况，一些人参加不只一个集团或分支集团。这些集团或分支集团由于个人的同时参加而互相相关。

结论

从本章一般性的论述中，我们可以发现，任何社会都是由人们之间的习惯性交往即集团所构成。任何社会，即使其成员只使用最简单、最原始的技术，也是由大量不同类别的集团交叠构成的，通过这些形式社会成员得以体验社会，也正是从这个角度研究者观察社会和理解社会。这些具有不同程度的完整性和确定性的集团归属，形成和引导参与者的态度和行为。一个特定集团如何完全地、最终地控制成员态度和行为，可以通过观察习惯性交往模式的持续程度获得。集团内部交往的频率和持续性将决定该集团的力量。分工细致的集团产生于社会的特定技术，其中一些集团，尤其是本章重点分析的协会，从社会制度化集团遇到的危机和干扰中产生、如我们生活的复杂社会、是一种交往的习惯模式不断变化和受到干扰的社会，社会受到干扰后试图恢复到原来的均衡，如果受到的干扰集中且持久，就会出现新的集团，其专门的功能是促进新均衡的建立，对个人的习惯性交往行为进行新的调节。

第三章：集团与政府：引论

集团在政府过程中具有关键性意义。

从政治进行集团阐释的困难

往往有人会指出，用集团模式解释政治现象时，不可避免地在“我们的”政治过程中“遗漏些什么”或“破坏一些基本的内容”，经过仔细观察，我们就可以发现争辩中所说的“遗漏”和“破坏”有两种东西肯定被忽视了，即个人，以及“社会”和“国家”等具有完全包容性的整体。

作者的观点：我们不必考虑个人因素，除非将它作为有关社会中某一部分群体行为的资料；从集团的角度解释政治时，我们也不需要解释一种完全一致的整体利益，因为这种利益并不存在。当然，任何关于政治过程的完整概念必须接受个人之间存在差异的事实，也必须考虑国家所具有各种关系。

集团的多样性与政府的复杂性

与政府制度相关的集团多样性趋势，反映了复杂社会的特征。应对技术变革和其他变革产生的更新反应在复杂社会中更为迅速和显著，大量的制度化集团互为依存，关系更加紧密。

协会与政府

协会要在结果与期望之间努力取得一致，或者其他以稳定为目标的努力，几乎不可避免地诉诸于政府机构。协会的巨大政治意义正是如此直接来源于它的基本功能。

利益集团的分类

对利益集团想当然地进行分类是有风险的。

集团政治最重要的特点可能是它的动态过程。与这种变化过程直接相关的最重要问题是那些揭示更有意义的分类基础的问题。

第四章：集团的起源和政治取向

劳工组织的兴起

协会的增长以及它们参与政府活动的最典型例子，可以从劳共运动中找到。劳工组织的重要性不仅在于它们在现代社会中扮演的重要角色，而且在与它们体现了一个多世纪以来快速变化的社会漩涡中的一种创新，即经济制度关系中的干扰所导致的反应。

美国劳工组织的形成。

同业协会和相关的集团

与推动和引导劳工运动发展的目的不同，同业协会的出现一定程度上具有不同的背景。但同时同业协会产生的背景类似之处在于，同业协会同样是集团中的个人习惯性关系（交往）受到干扰或变化的结果，为了稳定集团内部和互相之间的关系而日益诉诸于政府制度。

美国同业协会的形成。全国制造商协会和美国商会。

诉诸于政府制度的行为既来自于这些集团实现自己目标所需要的帮助，也来自于它们相关的利益在经济活动和政治竞争中获得保护的需要。

农业集团的兴起

全国农庄协会、农民教育和合作协会，美国农业管理联盟。这三个集团的出现都是由于农民的习惯行为受到高度干扰后导致交往增加的结果。这三个集团先后都诉诸于政府机构，作为在集团内部和集团之间建立稳定的关系的一种主要手段。

其他的组织化起源

美国的医学协会、律师协会、教师协会等。

具有类似技能的人产生类似的利益，并在任何时候可以结成一个积极集团。这些人由于受到长期密集的干扰如技术变革、经济地位的转变或行将发生：转变、其他集团的形成或扩张导致原有关系的改变，或出现这种改变的可能性等等而增加交往的频率。协会的出现是为了调整这种交往活动以及促进集团内部与外部关系的稳

定。在建立和保护新的均衡关系过程中，协会通常诉诸于政府的活动，诉诸政府的活动可能是紧密的和连续的，也可能是边缘性的和断断续续的。

经济集团形成协会的情况并不是孤立、偶然的现象，直接影响经济集团的变革同时也影响了整个社会网络。

禁酒联盟、妇女集团、种族集团和少数民族集团组成的协会等。

无法逃脱的政府引力

在不同的发展阶段，利益集团可以变成政治利益集团。在每个例子中，我们都指出了它们“不可避免”地诉诸于政府制度。

原因：某种程度上，根据所处的情况，集团并不需要借助政府实现其目标。然而，当我们的社会变得日益复杂，集团必须通过向某些具有更广泛权力的中介性质的制度化集团提出要求，来弥补直接行动的不足。但为什么诉诸的对象是政府呢？历史上教会曾扮演过这种功能，但当今主要的制度化集团就是政府。

政府不只是一种自然前进的中立力量，竞争性的组织化集团必须推动政府发挥作用以实现自己的要求。

结论

我们已经指出，任何集团，包括制度化集团，可能作为政治利益集团而发挥作用。同时，社会日益复杂以及社会变革速度如此之快——这些变化创造了高密度、高频率的各种干扰——使得协会成为最典型的、最广泛的政治利益集团。

这些协会产生于既定行为模式所遭到的破坏，但这些干扰之间的区别很大。例如，工会和工会联合会是工业领域劳动分工、资方和工人日益增长的分化以及工人和资方在地位、报酬方面巨大差异的结果。这些干扰由于交通、通讯的快速发展，以及经济组织内部决策者与工人脱离接触而进一步加剧。这些变革产生的干扰导致了工人内部要求建立高度整合的协会的态度（或利益）变化。最后，利益集团的策略以及传统的垄断技能方法的失效导致工会不得不向政府机构日益提出自己的要求。一旦向政府提出，这些要求就必须连续地提出，并且不断加大力度，以加强和保护已经获得的稳定性。

另一方面，同业协会及其联盟的形成，是为了应付大量的技术变革以及随之而来的市场波动所产生的干扰。其他原因如通讯革命、战争时的短期需要、经济萧条以及其他紧急情况下要求组织化集团补充政府在经济计划中的作用。竞争性集团的活动以及这些协会所使用手段的无效使得这些集团，就像工会一样，对政府提出越来越多的要求。工会、同业协会的增长，以及其他集团的发展，呈现出波状的特征。一个集团成功地稳定其内部的关系，对其他集团而言则造成了新的问题，使其他集团要么成立新的组织，要么巩固原来的组织。

我们考察过的农民集团在许多方面类似于同业协会（尽管在刺激增长的干扰方面不同）。农民在市场中谈判地位的相对软弱，以及在州和联邦立法机关中的代表情况，可以解释这些集团为了实现其目标而随时准备寻求政府的帮助。大大小小的各种农业集团，均表明了围绕政府的活动有多少种不同的利益产生。

职业协会和准职业协会的发展与其他协会的发展有着类似模式。它们也是建立在具有特定技能的成员共同的态度（利益）基础上，由于其成员所在的集团内部和外部的关系受到干扰而结成正式组织。这些协会关注立法或其他政府行动，部分反映了竞争性集团的政治活动造成干扰的程度，同时反映了这些集团，特别是律师和医生集团，有效履行它们的职业功能的情况这些协会通常寻求立法机关制定行业标准和职业准入条件来控制（稳定）其成员以及它们与社会其他部分之间的关系。

在非职业利益集团中同样可以清楚地看到这些宽泛的模式。社会基本的变革不仅影响经济关系的稳定，同时也必然响到社会中几乎是无限多的不同部分的利益。

本章所讨论的许多例子，尤其是律师协会和工会，揭示了一个集团与政府制度的关系部分的是由该集团的内部关系决定的。因此，接下来我们将转向对集团内部关系的研究。

第二部分：集团组织与领导问题

第五章：组织的形式：神话与现实

正式组织的重要性

把握正式组织对于理解集团的内部政治生活十分必要。

整合程度、渴望持久、内部劳工分工、规范价值紧密影响着集团的生存及其功能，d对于正式组织的分析可能部分地揭示出这些因素。

结构类型

联盟结构形式与单一结构形式。联盟形式的组织内部至少在组成部分之间存在着权力或功能的分工，以及组织具有较大的包容性。单一形式的组织具有分支组织，以行使组织的不同功能或组织不同阶段的功能。这种组织的成员都是直接隶属于集团，成员参与组织分支集团的活动是按照地理或职业等标准进行划分的。

联盟型组织整合程度相对较弱，尤其在权力分配协议达成后组织的功能得到了提高以后。

影响内聚力的组织因素

三种与领导无关的最基本因素：

1. 如果成员集团产生于协会之前，凝聚力问题就不可避免；
2. 成员单位被组织起来的基础，要么承认集团内部存在潜在的分裂，要么利用协会形式将这些分裂弥合起来，第一种基础通常是在功能或专业的前提下将每个单位组织起来，第二种基础利用地区作为其出发点；
3. 某种意义上是与前两种影响相交叉的影响——中央组织能够充分行使权力。当集团所关注的问题不再是主要属于地方性或地区性而是全国性的问题时，对组织整合的威胁就会不断发生。

民主的楷模

美国政治利益集团的组织结构是根据社会对“民主”的期望而塑造的。

积极的少数

米歇尔斯的“寡头统治铁律”有助于回答以下问题：为什么利益集团形成了一个与“民主模式”明显冲突的积极的少数派？组织，当被视为标准化的、习惯的互动模式时，意味着成员在决策过程中的不同参与程度。任何人类的集团都不可能直接解决它所面临的所有问题，这些问题必然产生了我们称之为授权的权威这一事实，一些角色比其他角色可能更加直接地参与决定集团的问题，这就是积极的少数人现象的雏形。

推动组织中积极的少数人产生的因素是管理技能，掌握管理技能的人通过授权的过程行使着代表权力。这种少数人的作用和权力，当被用于抵制长期政策的变革或新鲜血液加入少数人中间时，或者同时抵制这两者时，其影响最为显著。

在许多集团中，具有管理技能的人的防御能力间接来自其所获得的技能。一些积极的少数人通过积极运用他们的技能推动某些政策和措施长期化，他们的个人命运也维系于此。

对积极的少数人发展的第三个影响因素是集团的财务结构。

积极的少数人发展的第四个原因，相对并不重要，但与第二、三个原因相关，即领导职位是一个消耗时间的差事，只有很少的人能够没有报酬地付出大量时间和精力。

对形成积极的少数人的第五种影响因素，可能在那些领导者的个人特质中找到。

除了迅速变革时期，普通成员对少数人所具有的代表性品质的赞赏，支持了第六个影响因素，即习惯的作用。

一个集团与其他集团之间战略关系的性质是第七种影响因素。

第八个也是最后一个影响因素，既不涉及领导者的因素，也不涉及集团的外部关系，而是那些被领导者的性质。

第六章：内部政治：内聚力问题

内部政治活动的性质与它们对集团的影响，是两个互相依赖的因素作用的结果，即领导技能和成员关系本身的因素。

内聚力与多重成员身份

不同集团之间的要求与标准往往发生冲突，这种冲突是集团内部政治问题的首要来源。集团内部的政治情况受到成员同时属于其他集团而导致集团凝聚力发生问题的影响。

由于多重成员身份产生的冲突所导致的影响：首先，这些影响取决于经历冲突的集团中成员的数量，当集团成员的数量较可观时，对凝聚力来说将是严重的，如果集团成员较少，后果将取决于个体成员的作用。其次，这些因素对集团的影响依赖于解决冲突的方式。

这时，集团领导者的技能和力量将变得十分重要。集团凝聚力的最大化，不管是领导者为了长期任职还是实现集团的目标，是利益集团内部政治活动中领导者持续的首要的任务。

内聚力与反叛

其他影响内聚力的因素：集团的地理分布、规模、与集团异质性紧密相关的外部变革、领导者的政治技能。

然而，一个社会要维持稳定的话，如果它能够维持稳定，很大程度是因为社会成员多重集团身份的存在。

美国医疗协会的例子。产联从劳联分裂出来的斗争。

商业集团、同业协会、农民协会和军团等集团内部类似的分裂和冲突。

第七章：内部政治：领导者的任务

领导的本质

权力是一种关系，而不是什么外在的东西。

集团对领导者也有控制。当然这并不意味着领导者就失去了处理权。

某种程度上的支配权，是集团内部政治的某些特征导致的重要结果。集团内部不同部分的期望互相之间可能不完全一致，领导者的任务由于必须反映这些集团内部大小力量不同的期望而变得更加复杂，其任务的完成或者是通过达成妥协，或者是使用“庇护”和“自相矛盾”的方式。

某些领导技巧

如果存在领导者与追随者之间的功能控制关系的话，为什么集团提供权力职位，听从一些资质平平的人的指挥？答案很复杂。除了其他因素外，它们还与集团中共同利益的密度有一定关系，缺乏共同利益可能导致对不胜任领导者的容忍，也可能导致领导者与成员和集团外部之间关系变得稳定化、常规化，使得人们长期接受领导者平庸的表现。当然，还可能来自正式组织本身的因素。职位本身意味着声望。因此充分发挥其功能的集团成员将接受这些地位的存在，即使那些占据职位者没有很好地扮演他们的角色，除非这些缺点变得不可容忍。

领导者所提供的服务、集团的形式以及成员的特点，能够被领导者用来避免敌视，延迟职位替换，消除或减少反抗。

“多数人的无知”的局面：许多人想知道集团的主张如何被提出，但每个人都认为自己在这方面是特殊的，并因为害怕被驱逐出组织而不敢提出自己的疑惑。

内部宣传。一种重要方法：全体表决。利益集团内部的全体投票是一种引导性的工具，而不是相反。

领导者用于维持集团凝聚力和控制的第二种方法，是对持不同意见的个人或宗派使用制裁手段。

与内部宣传方法和制裁手段紧密相关的是使用积极的少数人提供服务的方法，或在少数人直接控制下，迫使个人或成员集团忠诚的方法。

第四种保持凝聚力的方法，也是一种具有重要意义的方法，是在举行执行会议或进行非记录的争论时对保密的要求。

许多其目的为了使积极少数人的控制永久化的方法，已经在解释少数人的领导存在时谈到过。补充一些方法：最普遍的是通过增补的方式正式或非正式地接替积极的少数人的位置；以不同方式操纵选举机制可以作为选择领导者的补充方法；操纵政策的发布机制具有类似的重要性；利用处理与外部集团冲突的方法。

结论

在政治利益集团的内部，存在不同程度的不稳定。这种不稳定由大量的影响因素导致，并得到加强，其中最重要的影响因素必定是个人忠诚的分裂，所有个人的利益从未在任何一个单一的集团中得到充分代表。一个复杂社会中所有人都属于不同的、互相竞争的集团或潜在集团。

这一事实反映了内部政治问题，内部政治的目的就是获得最大限度的集团凝聚力。这一问题同时反映了集团内部领导地位所体现的特权。这一因素是次要的，不是因为道德上的原因，而是因为特定领导因素的构成主要取决于集团所处的情势，其次才依靠领导者的技能。尽管一些个性特征明显适合于领导者角色，但领导不是个人所拥有的品质，它是在特定的背景下人们之间的一种功能关系。

集团在与其它集团关系中的战略地位，在某一时刻集团成员具有多重成员身份的性质，以及领导者具有的技能很大程度了决定了集团凝聚力强弱的程度，从长远来看，集团的凝聚力深刻地影响着集团在何种程度上成功地在社会中提出自己的要求。

第三部分：影响力策略

第八章：集团利益与公共舆论

在美国，所有政治利益集团组织，首要关注的是社会中存在的公共舆论。领导者必须估计公共舆论的方向和影响，而且，或多或少应该引导和控制舆论。

公共舆论与宣传

公共舆论概念的一些特征：隐含一种集体性，一种超自然的存在，是被“唤醒”的，能够提出要求，并有自己的判断。

把公共舆论这一分析性概念分解为几个部分。公共 & 观点。

公共舆论是由组成公众的个人观点的集合构成的。它不包括一群特定的人群所持有的所有观点，而只是那些关于特定公众的问题或情况的观点。

公共舆论的政治效果与公众的规模几乎很少有关联。

充分描述公共舆论的方法。

“宣传”一词含有贬义的成分。然而，根据当前的分类，实际上所有政治利益集团的活动都应该被视为宣传。

宣传的策略

政治利益集团所运用的基本宣传手段并不独特，但与影响社会中大量民众态度的活动具有共同的特点。大众传媒技术以其广泛的报道、精巧的组织以及对垄断控制的敏感性，主要区分了20世纪与较早时期的宣传活动。

在面对公众普遍相信某些其他东西时，宣传并不是一种独立的、可以离开其他政治技能而有效发挥功能的政治工具。

宣传活动的这种局限性随着时间而变化。正式的制度安排和公众规模的变化都可能有利于这一转变。

宣传者将运用多种手段来确保其宣传的内容被领会：吸引注意力的象征手段；用几句话或一个口号进行简化；在不同的媒体上不同的时间里重复其信息。

宣传从活动过程上可以分为三个阶段：（1）确保公众领会宣传者使用的语言和象征；（2）促进公众先前的态度符合宣传者的要求；（3）产生一种宣传者所期望的新的态度。

确保公众领会宣传的内容比较简单。然而在组织化的利益集团中，宣传者在解决这个问题时具有一定的优势。

在第二阶段，宣传者所使用的象征，如果成功的话，将唤起观众或听众有利于达到宣传活动目的的态度，但这一阶段比其他两个阶段更容易失败。

通过公众广泛传播的结果是，一些事情往往超出某利益集团能够控制的范围，或者也超出反对性宣传活动的控制，不利的态度也许就更加容易被激发起来。在这种情况下，贸然宣布某利益集团的身份或利益集团的目的可能产生适得其反的效果结果，警觉的宣传者会掩盖自己的身份或目的。如果形势使然，这种掩盖可能持续下去。

对于政治利益集团的宣传者而言，时机在宣传的第三阶段尤其重要。这种宣传任务主要是向“成员”进行“内部”宣传。对于集团成员中的坚强核心，宣传者集中精力以加强现有的有利态度，阻止竞争性信息的传播。

解决第三阶段面临的危险：不断重复；反宣传；制造“每个人”都这么做的“普遍印象”；新闻检查制度。

把信息传达到公众中的渠道。有两种现象尤其重要。首先，媒体以及特定的媒体渠道互相不同。其次，尽管现代宣传主要是大众传媒革命的结果，但大众传媒不是政治利益集团利用的惟一或主要的手段。国家的教育制度和教会也是重要手段。

当宣传者所面对的公众遇到了“意义”模糊的事件时，他们就享有了最大限度的优势。处于这种情况下的人们很容易接受建议，因为他们需要“搞清楚”，他们很容易接受一种对他们的态度和信仰有意义的解释。这种情况往往为处于不利地位的集团创造了机会，因为既有的判断标准不能作出充分的解释。

在社会结构中地位较高的集团也不断扩大其宣传优势。

决定宣传优势的因素。商业集团的控制优势？立法机关成员等政治人士接受了其模式；集中控制也延伸到了媒体领域。

至少在美国，在经济权力和政治权力之间有着重大的差异。经济权力只有打了折扣才可能被转变成政治权力。

结论

在集团政治的过程中，没有任何一个集团可以对公共舆论漠不关心。而且，公共舆论导致美国组织化利益集团的快速增长，同样也引起了人们对它的更大关注。这种关注在集团通过宣传活动来引导和控制舆论时反映出来。从这个意义上，公共舆论不是集体性的和理性的事务，而是由在某个问题上构成“公众”的个人观点的集合。除了从合理性的角度，从许多其他“角度”也可以充分描述公共舆论。

宣传活动被视为一种在道德上中立的影响态度和行为的过程。任何一种宣传活动，包括政治利益集团的宣传活动，不是一种可以独立于其他政治技术的方法。由于各种原因，利益集团的宣传活动往往难免犯错误和缺乏效果。在特定情况下，宣传活动无效的其他主要原因是：目标人口无法按照宣传者期望的那样接受集团的信息；集团无力激发起合适的态度；宣传活动没有产生它所希望的行动。当然，利益集团可以使用许多技术克服这些障碍。

不是所有成功宣传的障碍都能够被集团控制。因为宣传活动必须依靠和利用现有的态度，特定的集团才能够获得宣传优势。许多事件的模糊性或缺乏稳定的“意义”制造了这种优势支持集团的地位和声望也具有类似的作用。在美国的制度下，“商业”集团长期享有优越地位，以及享有其他的权力。由于这一原因，人们有时会假定这些集团在宣传活动中肯定处于主导地位，以有利于自己的方式操纵政治制度。尽管垄断和集中的过程使经济权力集中到一起，当垄断者把这种经济权力转化为政治影响时，特别是通过宣传活动进行转化时，这种影响还必须在不同程度上打折扣。宣传优势并不稳定，各种形式的权力之间也不是完全可以转换的。

第九章：利益集团与政党

基本目标：接近途径

尽管国会没有在形式上限制接触政府，但社会结构的现实，包括既定的程序、集团内部政治等等，提供了相对较为容易接触政府的机会。

可能影响接触政府的一个最基本因素，是集团或其代言人们社会结构中的地位。

立法讨论活动中“内部人”所享有的特权表明了接近政府的第二个重要方面。除了地位以外，利益被有效组织起来的程度也是一个重要的变量。

最后，集团领导者和代理人的技能和其他条件也是一种关键变量。

“政党”的含义

政党被认为是一种机制，通过它可以在追求公职的人们中挑选合适者。因此，接近政党的机制对一个政治利益集团而言是重要的。

为一种投票动员工具，政党必须是一种“利益联盟”，如果我们把利益的概念等同于念度的话。赢得选票明显取决于成功获得主导性态度的支持。

政党概念在不同级别、不同时间、不同地点的多变涵义。

地方上的社交和庇护关系是既定的社会模式，围绕这些社会模式形成了特定的期望。这种特性是地方党组织作为政治利益集团的核心特征。

小党或“第三党”：被大党吸纳；提出党纲的重要性——政党作为选举工具和作为政治利益集团。

第十章：利益集团与选举

集团与提名

利益集团影响提名过程的特定活动可以分为两类。第一类，集团通过政党机器的预选、干部会议或大会形式，或者获得政党的组织支持，或者至少获得政党标签，以促进某个要求的实现。第二类，集团在预选中可以通过说服其成员投票选择那些记录、背景或诺言最符合集团要求的人员，从而影响提名过程。

提名程序的法定的正式结构，大大影响了利益集团在提名过程中的角色。

参与提名过程，像集团其他活动一样，深受集团在社会结构中所占据地位的影响。

接近政党的提名者不是唯一的考虑，被提名者的能力同样重要，集团并不是希望接近某个人，而是希望接近某个具有制度化权力的职位。被提名者除非当选，否则是毫无用处的。

但一旦被提名者的作用建立在个人影响力基础上，集团对他的控制就十分有限。

“置身政治之外”

利益集团“远离”政党政治的复杂原因，可以在特定集团内部的政治活动和它们在政治生活中的战略地位得到说明。这些原因分为三类。首先，集团成员对选举过程持有的观念；其次，政党身份与政党团结之间的关系；再次，党派政治中政治孤立的风险。

竞选运动中的集团

战略上的考虑不仅使集团不愿公开认同特定的政党，同时也使一些集团完全远离选举活动，即使是以非党派的身份出现也是如此。此外，那些成员不多，或者其成员较为分散，又或者其所代表的利益属于边缘性利益的集团，它们将发现参加选举活动受益不大。最后，那些享受免税待遇的非营利集团或“教育性”集团，通常不愿意在选举活动中破坏自己的特权地位，尽管有时它们也不是十分注意这一点。

许多集团的确参加了选举活动。由于大部分党派活动只限于总统选举，其目的也就很简单。集团活动的目的就是使当选官员们掌权，包括行政首长，使他们能够满足集团提出的要求。不管这些活动是否从候选人提名时就已经开始，集团的活动通常分为种类型：向集团成员提供候选人的有关记录和承诺方面的信息，明确或不明确地表示对这个候选人的支持；以不同方式向候选人提供捐助；在成员和支持者中间进行拉选票。

选举结果

民主政治的一般理论假定每个投票者的行为是独立的。但实际上地位类似的人们以及互相交往的人们在对候选人的偏好上具有一定的同质性。

利益集团活动对选举结果的影响是多变的。由于获得集团在投票中施加影响的证据的困难，加剧了这种过高估计集团活动效果的倾向。

结论

利益集团在选举过程的不同阶段——提名、政策宣布以及选举运动——中的活动都是这些集团经常使用的手段。它是一种有效影响政治决策的重要方法，但不是惟一的方法。作为一种方法，集团在选举中的活动对于通过政府实现集团要求而言，并不十分关键。正如后文将论述的，这一方法本身不能保证集团有效接近政

府。

关于集团活动的令人满意的数据很少，并且也很零散，但它们相当清楚地表明集团在选举活动中的优势取决于许多变量。一些变量存在于集团内部，另一些变量来自集团外部。集团成员的凝聚力在若干方面是很重要的，不同的集团其团结程度不同，关键要看是否能够唤起集团成员对集团的最大忠诚，以及成员是否将选举活动视为实现集团要求的合适途径。在外部因素中，集团在社会中的地位，既影响集团参与选举过程的形式，也影响集团参与选举的有效性。联邦制对集团参与选举活动以实现特定要求的结果也产生重要影响。其他的法定制度安排例如，法律制度所规定的提名过程以及政党运作的机制、也同样重要。

政党在不同时候、不同地点具有的特征，大大限制了利益集团参加选举活动的条件。政党组织的完整性、地方主义的发生、地方党组织中利益集团特性的差异以及政党作为统治工具和选举工具的特征，影响着集团参与选举活动的形式和程度。在作出关于利益集团参与选举活动的一般结论之前，有必要了解关于这种活动的更多信息。

第十一章：立法过程的接近途径：动态考察

利益集团参与立法活动的因素：正式的、结构性的 & 非正式的。

政府结构与不同的接近途径

参与政府活动就是由正式结构不平等分配带来的结果，即由于我们政府结构方面的特殊性所产生的结果，一些集团比其他集团有更好、更多的机会来影响重要决策。e.g. 参议院的州代表；众议院中的农业集团；州立法机关的类似模式；在联邦体系中地位较弱的集团可能在州政府中占据有利地位。

权力分立，尤其是立法机关和行政机关的分立，以及相应的权力制衡机制，意味着集团有效接近政府的某个机构例如国会，并不能保证它同样有效接近另一个政府机构如总统。

参与政府决策受到政党结构和政党凝聚力程度的影响，这些政党不仅作为竞选的工具，而且也是控制立法机关的工具。

参与政府活动的机会属于那些能够强调并利用立法者对地方事务的关注的利益集团。

立法机关本身的结构，包括立法程序和委员会制度，对利益集团参与政府活动的影响。

知识的作用与多重成员身份的影响

政治家需要的知识被分为两类：界定政策问题的技术知识；平衡不同要求的政治知识以及关于决策替代方案的后果的政治性知识。任何集团都可以直接或间接地提供这些知识。

立法者不可避免地具有利益倾向，因为当选的代表不可能放弃他原有的态度和关系。在立法机关中拥有成员的利益集团就享有了一定的优势。

立法者的集团成员身份对于其接受集团的影响在于，立法者愿意帮助某集团实现其要求，但不一定涉及任何公开有利于该集团的行动，或者涉及对立法者“施加压力”，立法者也不一定是该集团的正式会员。

“社交性游说”：与其说是一种集团，不如说作为一种活动方式，是通过与立法者个人或家庭的交往建立社会关系，从而使其产生一种义务感，利用社会交往方式来发展多重成员身份。

不管议员们是正式利益集团的成员还是其支持者，议员的多重身份，赋予了某些利益集团以特权般的地位。这一身份并不意味着议员受到利益集团单方面的、条件反射似的“利用”。议员们同样可以作为利益集团的领导者而发挥引导性的作用。

立法机关内部的集团活动

立法机关中的人际关系模式非常类似于议会党团领导者、政党干事和委员会主席的形式结构。不管这种人际关系是否发挥作用，在经过激烈竞争后才进入国会的新议员发现，如果不与同事们处理好关系，自己几乎不可能有所作为。立法机关的领导者，不管是正式的还是非正式的，在互相承诺义务的前提下可能会帮助新议员实现其计划。承诺一定的义务，涉及到必须接受这样的观念，即新议员所提出的一些要求，如果不经修改的话，将无法代表该议员所在集团的要求。立法机关这种集团活动模式肯定会妨碍一些利益集团实现其要求，立法机关的发言人必然会通过自己的作用来协调这些要求。

如果政治利益集团的发言人是议员，而且是“有一定议会经验的议员”，那么，该利益集团在接近立法机关时就享有了一定的优势，尤其当该成员还是议会的领导者之一时。如果利益集团与议会的惟一联系只是新议员，该集团就可能处于不利地位。在某种意义上，议员属于某个利益集团甚至处于某个权力位置上，这仍然不够。他还必须同时“真正属于”立法机关。

职位的影响

角色的规范：为对特定地位的标准期望。行为规范并不是中立的，而是与特定价值联系。

对拥有公职者的期望标准，对议员的角色期望，相当程度上影响了政治利益集团参与政治决策的作用。这并不意味着议员在所有的决策中均会受到他所扮演角色的影响。然而允许或禁止角色行动的规范的存在，意味着按照这些规范行动或不按照这些规范行动的利益集团，在影响立法活动时将分别处于有利或不利地位。正是在这些限制范围内，不同政治利益集团的要求进行着竞争。

结论

特定利益集团在某一时候影响立法机关的程度受到许多因素的综合影响。这些因素包括正式的政府结构、作为立法工具的政党的特性，以及非正式利益集团的信息提供、议员的集团归属、立法集团的正式和非正式结构、社会对立法机关成员行为的标准期望等。根据不同的情况下这些因素的相对重要性，一些利益集团在影响立法机关的活动时相对有效，而另一些利益集团的活动则较为困难。随着情况发生变化，有些影响因素增强，而另一些因素变弱，不同利益集团在立法过程中实现其要求的可能性也发生着变化。

利益集团影响立法机关活动时受到多种因素的限制，最重要的一点是，这表明立法机关并不是政治利益集团实现其要求的坚实跳板或只是被动反映其要求，作为政府组成部分的立法机关，虽然不是全部，但还是主要受到社会关于政府如何活动的期望、理解和价值的影响。这些期望有时范围较宽，有时则较窄，有时明显，有时则相对模糊，尽管议员的角色部分是由选民们对其的期望以及他所认同的利益集团的规范限定的，但同样也是由更广泛的社会规范规定的。一方面由于作为立法者的特殊经历使议员知道其行为的限制，另一方面也因为他是作为社会一员了解这些规范，他不可能简单地和完全按照利益集团的要求活动。

在本章中，不能得出结论认为，存在着立法机关的广泛期望，就可以完全解释不同利益集团影响立法活动的所有情况。很容易就可以发现社会期望被忽略的例子。官员的行为规范也必然影响立法活动，影响公认的价值观念。另一方面，这些价值在某种程度上也影响所有的立法活动，限定了利益集团向立法机关提出要求的方式及其内容。在一个稳定的政治体系中，不同利益集团提出的各种要求，除非在这些规范中已被检视，否则是毫无意义的。

利益集团影响立法机关活动受到多种因素的限制的第二点启示是，以不同形式如贿赂或强制活动出现的“压力”，很少是立法活动中利益集团使用的主要手段。当然，这种强制活动经常使用，也可以观察到其效果。然而，利益集团向议员施加的“压力”，在最好的情况下，也只是一种技巧，是立法机关中存在的许多关系中的一种。正如我们前文指出的，认为利益集团与立法者之间只存在单向的、强制性的关系并不能充分解释议员们的活动。政府制度，如后文将揭示的，在立法活动中并不是被动的，不可简单地理解。

第十二章：立法过程中的利益集团技巧

防御性优势和公众规模

最普遍的看法认为，利益集团在立法活动中的目的，无非是促进某些事务，诸如得到资助、增加政府服务的拨款、保护性的许可证颁发等等。许多情况下，这一看法是正确的，但我们不应忽略这样一个事实，即利益集团活动的很大一部分仅仅是防御性或阻止性的。只要有哪个集团为了改变现状，就肯定会有相应的集团极力维持现状这种现象。这些防御性集团在立法过程中往往享有特殊的机会。防御性优势主要来自两个方面：首先，在社会中既有关系的力量；其次，现有立法程序提供的搁置或阻碍法案的机会。

特定利益集团享有的防御性优势并不是固定不变的。除了既定社会关系的力量以及立法结构和程序的特点，另外一种可以补充或限制这两个因素的影响变量，就是了解关注重要问题的公众的规模和喜好。换言之，防御性利益集团是否能够利用既定的关系和阻碍程序将取决于反对力量的规模和反对强度。

联盟与互投赞成票

利益集团之间的互相支持能够构造一种政党所无法构造的领导结构。利益集团之间互相支持的两种形式是联盟和投票交易。

利用常设委员会

当委员会很强大且独立时，例如在美国国会中，有效接近这些委员会就等同于在议会中获得特殊影响。

委员会决策的关键阶段发生在议会开会期间。这一阶段委员会的活动，在一些情况下，仅仅是同意由一位强有力的主席作出的决定，主席本身就承担了名义上应由委员会承担的评估利益集团相对力量的政治功能。

利用委员会的公开听证会

公开听证会的功能或其使用可以分为三类。首先，听证会是一种在技术上和政治上，不同的利益集团向议会委员会传递信息的方式。这是最熟悉的、但却是最不重要的功能。第二种功能是作为一种宣传的渠道，通过它公众的规模得到扩大，在一定程度上得以巩固和加强。第三种功能是为调整集团间的冲突提供一种半正式的手段，为受到干扰的利益集团提供一种安全阀。

利用会议委员会

利用会议委员会的方式与利用议会常设委员会类似。这些旨在消除两院分别通过的法案之间分歧的机构，反映了国会中领导权的分散。

调查委员会已经成为利益集团进攻和防御的有力武器。调查委员会的目的是为了表明或揭示社会失衡与受到指责的利益集团之间的关联。

尽管调查委员会是利益集团进行斗争的武器，它们不一定是由于来自特定集团“压力”的结果。

大多数立法调查都使用这样的策略：他们以广泛存在但在很大程度上又未经组织的利益的名义来谴责利益集团及其行为。

公开听证会，不管是常设委员会还是特别委员会举行的，是利益集团实现其在政治生活中有效团结的场合。

委员会任命与议案提交

由于像在国会这样的立法机构中各种委员会非常重要，利益集团不可避免地关注这些委员会的成员人选及其工作。由此，利益集团的关注延伸到委员会的所有成员，尤其是委员会主席。委员会主席对立法的影响可能是很关键的，因为他几乎可以随意阻止一个议案；安排委员会的议程；通过不合理安排听证会时间使一方处于不利地位；通过自己作为会议委员会两个主要主持者之一，采取手段影响议案被通过的机会。

雪片似的信件

利益集团在立法活动中最为广泛接受的一种方式，是通过大量信件、明信片、请愿书和电报的形式来打动国会议员。媒体不断地报道关于一些有着高度争议的议案在讨论过程中收到的大量信件，以表明这些交流对议员的决定产生重要的影响。不过这种影响总得来说还是补充性的。

结论

像国会这种机构的复杂程序和社会内部既定关系的因素，可能对立法活动中处于防御性地位的利益集团有利。然而，在一项特定的议案上，偶然情况或故意操纵可能会扩大或缩小公众的规模，并改变其构成，利益集团的有利地位就会增强或减弱，利益集团能够确保与其要求有关的公众的支持，能够利用自己的政治影响力参与立法决策活动。

在国会以及其他立法机关中，立法过程复杂性的主要原因是缺乏一种统一的、连续的领导。立法机构中权力分散、接近立法机关的渠道众多以及影响方式的不同，使本来复杂的立法活动更加复杂化。在这种情况下，利益集团之间的互相利用和联合——依靠多数规则解决争端过程中不可避免的结果——成为权力分散的补充机制。类似地，立法机构中委员会制度的重要性提供了利益集团活动的有力渠道。在我们的议会两院制中发展出来的两院常设委员会和调查委员会，以及会议委员会，都是权力机关，必须受到重视和密切关注，以推进和保护政治利益集团的要求。这种手段以及那些涉及接近立法机关内外决策机构的手段，比那些引人注目但却是简单的如写信、发电报和写请愿书的行动，要重要得多。

贯彻上文对立法过程介绍的一个主题以及利益集团在立法过程中扮演的角色，假定了一个相对可行的立法决策，通常必然涉及不同利益之间的协调和妥协。然而，立法活动中的妥协本身不是一种目的，而是调整对政府活动有着重要期望的利益冲突的方式。

调和利益集团之间的要求以及广泛期望之间的努力，可能形成一种缺乏理性的政策模式。这些努力可能产生一种内在自我冲突的财政政策或其他经济政策。利益集团之间、利益集团要求和“游戏规则”之间强制性地达成妥协，说明了本章没有明显揭示的立法过程的不同方面。其中之一是许多立法程序的模糊性，模糊性也许延迟或加了摊牌的必要性，从而具有重要的政治功能。

辩论的主要功能是作为立法调整过程的一部分，正式的辩论推动了最终决策的接受，但不一定是指被那些直接的参与者接受，而是指被那些边缘人士接受。

作为一种权力机关，议会是由于受到社会中的干扰，或法院的不公判决和行政机关的错误处理而寻求申诉的许多机关之一。尤其在一个制度松散的国家如美国，立法过程给利益集团提供了有效实现其要求的替代途径，长期以来，作为公布法律的形式，这种立法过程远胜过普通法院。近几年，随着利益集团之间的关系及其关系调整的复杂性，导致行政权力的增长，立法过程受到了一定的限制。然而，任何行政官员都知道，立法机关仍然是作出决策的主要机构，是利益集团有效接近立法集团以提出诉求的许多方式之一。由于立法活动具有的特定结果，实际上，很少有行政机关能够脱离立法机关。与它们的上级相比，许多行政机关更紧密地与立法机关及其委员会联系在一起。这些关系的实质以及利益集团在这些关系中扮演的角色，是下文所要分析的内容。

第十三章：行政机关的磨难

行政部门自主权的扩张原因有许多，但这些原因均来自一个因素：技术复杂性。

行政首脑的角色

对总统权力要求的一个共同点，是他必须在国家各种不同利益之间的协调中发挥领导作用，不仅是协调那些狭隘的利益，而且包括那些广泛的利益以及在利益集团中得到体现的“游戏规则”。

赢得政党提名和总统选举，依赖于一个由大量政治利益集团所代表或补充的地方或州的集团组织。

要求总统保持对社会中所有合法利益一定的距离，能够使他具有一种独立性和说服权力，作为对其正式权威的补充。

总统和国会之间的分歧。

总统领导国会的能力在很大程度上依赖于总统具有象征性超党派的位置。

总统行政还是国会行政？

通过分权而产生接近政府的不同路径，以及总统和国会之间的冲突与矛盾，推动了总统和议会为了控制行政部门而展开竞争。

围绕控制行政机关产生的斗争，通常很明显地在内阁中反映出来，虽然并不局限于内阁。

总统决定是否干涉行政政策问题中的冲突，反映了他在竞争性利益集团之间的一种选择，包括那些关于总统其他角色的广泛期望中反映出来的利益冲突。

总统与工程兵

可能形式上属于总统的“纵向”责任，但“横向”上属于国会实际控制的最显著例子是美国工程兵。这支军队，不仅属于行政部门，服从于作为军队总司令的总统，而且也直接对国会负责。

“独立的”管制机构

围绕所谓的独立机构即管制机构的关系，只是在程度上不同于我们刚刚讨论的行政机关。广泛使用管制机构的原因，就像解释任何其他政府现象一样，将在围绕关于“独立”机构的政策进行争斗的利益集团之间的权力分配中发现。所有“独立”机构的出现，均反映了在执行半裁量性的权力时，立法机关自己不合适承担而

进行授权的活动。

没有总统的支持，一个管制机构是不可能有效地制定一项有争议的法令的。如果它处于行政部门内部，情况就可能有些不同。如果作为一个正式的独立部门，就更不可能有效地制定法令。一个独立委员会的政治生命取决于它与受管制对象能否达成一种生存模式。因为其他的利益集团可能在行政机关中享有更大的发言权，而管制机构的“独立性”对受管制对象具有防御性优势。一旦管制机构与受管制者之间建立了特定的关系，就会充分利用“独立”资源来保护现存的管制模式以免受到破坏。

行政影响的路径

行政首长发挥影响的手段中最明显但不是最重要的是任免权。

作为一种行政工具，庇护是重要的。

行政部门或特定行政机构内部职能的重组和再分配，是总统加强对下属控制的一种方式。行政重组产生了许多结果，但最基本的一个结果是改变了利益集团接近政府的机会。

对总统或行政部门首长重组政府活动的限制。

作为总统发挥影响方法的一个重要补充，可以在总统拥有的巨大公共资源中被发现。其中，行政领导权力增长的一个标志，是总统成为全国性新闻的主要来源。

总统特别委员会。

紧急情况通常会大大增加总统权力。

第十四章：行政管理过程的关系网

立法令的特征

在立法机关授权某机构过程中的另外两个因素：形成最初法令的影响因素与影响法令修改的因素之间的关系；执行机构在授权过程中的角色。

可能界定执行者得到命令的性质的最基本影响因素：在授权立法过程中发生争议的程度，以及各种竞争者的特征它们各自的凝聚力、资源、接近政府其他机构的机会等。

争议的重要性在于，不管行政官员的偏好是什么，一个可行的行政项目“要求在政治支持与政治反对之间达成积极的平衡”，一项缺少这种平衡的计划很少能够得到实施。

许多法令，尤其是管制性的措施，产生于立法斗争中，而立法斗争中竞争性利益集团的地位基本是不稳定的。当行政机关和立法机关提出一项法案，代表了某个非组织的、潜在的利益集团或利益集团联盟，但该法案在后者看来并非很重要，这种情况十分普遍。

执行官员不可能只按照法令的授权或行政命令来执行政策，这时就会陷于“政治”的尴尬境地，要么他将寻求维持支持性利益集团的力量，要么他将不得不接受反对性利益集团的要求。如果执行官员所接受的来自立法机关的命令较为模糊，则执行官员控制利益集团影响政策的执行就越困难。

行政活动在两种情况下可能会失去其常规性的、为人们所普遍接受的特征。首先，即使是一名普通官员的决定，也可能导致利益集团之间形成成文或不成文的协定，并导致整个问题的公开化。其次是环境、技术、经济或政治的变革，明显改变了利益集团之间的相对力量。

职位的影响

政府中行政职位的占据者同样面对“职位影响”。

政府特征的发展和变化反映了影响政府活动的利益集团的要求。

广泛的普遍利益，不管有没有组织起来，必定存在着接近行政机构决策的途径。行政机构活动的存亡既有赖于这些利益的调整，也有赖于对那些有组织的、与行政部门交往但受支持更小的利益集团的调整。

录用以及行政管理者集团的成员身份

行政官员录用的来源，特别是那些具有自主处置权的官员的录用来源，对不同利益集团接近行政机关产生了一定影响。

在一些机构中，官员正式的集团身份对利益集团接近政府具有重要影响。

对行政单位的认同

立法机关中议员的集团身份，使议员多少区别于那些没有此种经历的议员，也使他可能受到立法集团要求的影响，这些要求补充了关于公共职位的期望。同样的现象发生在行政机构中。任何一个稳定、连续的行政单位中均形成了这种集团或集团集合。这些集团像其他集团一样，作为被人们接受的代价，需要在一定程度上达成某种一致。任何进入这类组织的个人，多少服从于他愿意“从属的”或希望去领导的组织的要求。一旦被接受，他就会认同该行政单位的目标和要求，在某种程度上就像认同自己的目标和要求那样。在这些要求中可能存在一些不成文的规则，指示成员如何正确处理来自外部不同集团的要求。认同某个行政机构及其目标，成为接近行政机构的一个调节器。

产生于复杂技术的行政裁量权的一个副产品，是行政机构提出法令的倡议和修改意见、行政人员的特殊经历是发起这种倡议的基础，通常也是倡议的重要来源，当技术能力结合利益集团要求或受到有利的政治环境影响时，行政机构就会发现自己处于真正的政治领导的地位。

认同行政单位，有助于巩固利益集团接近政府的既有途径，同时也使利益集团在政策制定过程中扮演不仅仅是消极的角色。由于法令、立法委员会的活动以及利益集团的要求，对行政单位的忠诚加强了一个机构的“独立性”。

集团调适的正式手段

行政活动中形成了许多多少有些正规的方法，通过这些方法，可以从行政机构内部或外部其他途径来控制对行政官员的决策的接近程度：顾问委员会；利益集团的管理机构；行政机构的宣传活动。

当一个行政机构建议成立顾问委员会时，其目的就是为了促进行政机构的活动被有关集团所接受。

在许多情况下，顾问委员会的目的是确保利益集团有效影响政府活动。

对于那些能够有效接近行政首长或议会的利益集团而言，顾问委员会和类似的机构可能更多地是一种障碍而不是帮助。

行政宣传通过改变利益集团之间的相对力量以保护一些利益集团接近政策过程，而限制另一些利益集团接近政策过程。

国会对行政宣传进行限制的原因：首先，这些限制部分反映了那些支持“游戏规则”的未被组织起来的利益，使宣传活动保持在可容忍的限度内。其次，限制可能部分来自于立法机关本身的要求，反映了参众议员在不考虑党派和集团归属时的基本政治立场。第三个也是最重要的因素，是存在一种利益集团进攻和防守的手段。

缺乏弹性的关系网

干扰性的因素改变了对行政机构产生影响的各种力量的构成或相对地位。面对这些变化或者可能产生的变化，“老式”的机构缺乏足够的弹性。如果利益集团试图通过行政首长或部门首长，或通过其他途径来改变政策，以减弱其他利益集团要求的有效性，那么，几乎所有的行政人员，要么直接抵制这些努力，要么尽可能使这些活动失去作用。

美国农业部和农业管理联盟之间的关系。

第十五章：利益集团与司法机关

司法解释是司法自主权的来源。

接近途径的方式差异

大体上，接近司法机关途径的差异并不是由司法程序决定的。

围绕法官角色的期望主要来自于各种利益，一些是有组织的，但大部分还是潜在的利益。

在技术和人类关系快速变革的时代，以及相应的利益调整和利益集团在社会中相对力量的变化，防御性集团将有可能获得接近法院的有利机会。

法院尴尬的政治地位，来自于它们所具有的两两互相矛盾的责任：一方面要维护法律的连续性；另一方面要确保在它们面前各种争议之间的平衡。但它们往往无法协调这些冲突的要求。

裁决与间接接近途径

法官的利益集团归属的重要性。

任命的法官 & 选举的法官。利益集团在其中的活动倾向于防御性的。

选举产生的法官比任命产生且表现良好的法官更容易受到利益集团要求的影响。

诉讼与间接接近途径

利益集团往往直接卷入司法过程，而不管是否能够产生明显的作用。尤其在当那些挑战立法行为是否合乎宪法的诉讼案件中，这些利益集团几乎公开进行活动。

结论

司法机关不可避免地成为政治过程的一部分。它是主要的权力中心之一，尤其是在我们的司法制度下，司法机关有权审查其他政府部门的的活动。因此，司法机关也就必然成为利益集团的要求所指向的目标。接近司法机关与接近其他政府部门同样成为重要的因素，但接近司法机关的重要性多少不同于接近其他政府机关的重要性。关于司法中立的期望，减弱了法官所具有的限制性集团的“成员资格”的意义。这些期望主要在潜在利益集团中得到反映，但这些期望同样涉及对法官、议员、行政官员，以及整个社会中利益集团成员的行为的互相交错的要求。这些要求，加上司法集团内部自身规范的影响，加强了法官独立于利益集团的可能性。就像行政人员一样，法官负责管理涉及利益集团要求的关系结构。因为法官所处理的事务在大多数情况下更为广泛、更具程序性，与现实的融合性更强，因而与大多数行政机关的同等因素相比，司法机关能够更有力、更经常地限制利益集团接近的机会。因此，接近司法机关的最重要方式只能是间接的，而且在许多情况下，具有高度的不确定性。

第四部分：结论

第十六章：集团政治与代议民主

构成政府过程的行为不可能离开利益集团而得到充分理解，这些利益集团无时无刻不在活动。从本质上看，利益集团组织在政治过程中显得很重要。建立在共同态度基础上并向社会中其他集团施加要求的个人集合，在政府机构中发现了一种实现其目标的重要方式。也就是，大多数利益集团在连续或断断续续的基础上变得政治化了。因此，从这个角度讲，利益集团就像政党或由法律或宪法正式建立的部门一样，显然成为政府体制的一部分。

政治利益集团的活动隐含着争议和冲突等政治的本质性内容。

利益集团与国家的本质

政治预测的一个主要困难是，部分因为政治过程极其复杂，我们对政治的理解不尽正确，即我们具有的观念并不总是能够解释所有的变量，揭示他们的相对意义。

对政治预测构成的第二个障碍是，我们所依据的重要观念几乎完全是不明确的。这些观念包括许多片面的、互相矛盾的假设，预言者对此也一知半解，许多观念甚至来自关于美国政治的神话和传说。建立在这些信息匮乏、不完全、不正确条件基础上的预言必定是高度不可靠的。

本书的主要任务是探讨利益集团及其在政府机构中的角色，为评价利益集团在美国政治过程中的作用提供充分的基础。前面的章节试图提出一些影响利益集团活动的主要变量，试图得出一种能够解释利益集团行为的关于美国政府活动的动因的观念。简单总结这一观念以及进一步研究其主要特征，将有助于我们理解美国代议制民主中利益集团的政治意义。

不管在何处，人总是处于我们称为集团的交往模式中。除了最偶然和最短暂的活动以外，这些连续的活动，就像所有的人际关系一样，涉及到权力。这种权力从两个紧密相关的方面得到展现。首先，集团对其成员施加权力；个人的集团归属决定了他在解释其经历时的态度、价值和参照标准，在一定程度上服从集团的规范是被集团所接受必须付出的代价。这种权力不仅被个人当前的集团关系所运用，它也

来自过去的归属如家庭，以及个人期望归属的或个人认同其态度的集团。其次，一个集团如果要变成利益集团的话（社会中的任何一个集团均有可能），只要它成功地向其他利益集团施加要求，它就是在对其他集团运用权力。

许多利益集团日益变得政治化，可能在美国越来越多。即要么是从一开始，要么在其发展过程中，利益集团向政府机构提出要求，或者通过政府机构提出要求。政府的形式和职能反过来反映了这些利益集团的要求和活动。美国人对成文宪法的观念，揭示了来自这些利益集团的要求的影响，界定政府新职能的法规反映了利益集团连续的活动。政府的许多形式和职能从一开始就被接受，或者在它们表面上独立于利益集团的公开活动中被接受。司法机关就是这样一种形式。城市街道的建设、交通的管理是这种职能的体现。然而，如果司法机关或其某个部门以一种与社会中相当部分人的期望相反的方式进行活动，或者它的角色受到猛烈抨击的话，司法机关和司法权力背后的集团基础就可能凸显出来。类似地，如果街道建设提高了税率，或交通管理对行人或机动车造成了不必要的麻烦，这些政府职能受到不同利益集团的要求的影响可能就会表现出来。社会中广泛持有的利益，尽管可能没有利益集团组织形式来表达，也会在政府中体现出来。如果那些潜在利益集团的利益很快且有效地得到表达，具有共同利益和态度的这些人之间的互动也就成为多余。但被接受的政府形式和职能的利益基础，以及这些利益在公开的利益集团活动中的潜在反映，则是无时不在，即使没有明显的活动迹象。

政府机构是以利益为基础的权力的中心。它们与利益集团的关系可能是潜在的，也可能是公开的，它们的活动包括从常规化的、被广泛接受的到不稳定的、具有高度争议的活动。为了达到它们的目的和要求，政治利益集团寻求接近这些政府机构中重要的决策环节。这些决策环节在整个政治结构中广为分散，不仅包括正式建立的政府部门，而且也包括政党、政府组织与其他利益集团之间的关系。利益集团有效接近政府机构的程度是一组互相关联的复杂因素的结果。为了简化起见，这些因素在这里被分为多少有些相互交叉的三类：（1）关于一个集团在社会中战略地位的因素；（2）与集团内部特征相关的因素；（3）政府制度独有的因素。在第一类中包括：集团在社会中的地位或声望，该因素影响集团从外部获得尊重的程度；集团及其活动具有的水平，这种水平相对于广泛的、但缺乏组织的利益或“游戏规则”而言；政府官员正式或非正式地归属该集团的程度；以及该集团作为技术知识和政治知识来源的有用程度。第二类因素包括：集团的组织化程度和合理性程度；集团在特定情况下的凝聚力，尤其是当竞争性集团对其成员提出要求时的凝聚力；领导的能力；以及集团成员的人数和经济实力。第三类因素包括：政府制度的

运行结构，因为这些既定因素涉及相对稳定的有利或不利条件；以及特定政府部门或单位的集团生活的影响。

有效接近的结果，即有组织的或未组织起来的利益集团的要求获得不同程度的表达，就是政府的某项决策。注意，这些有效接近政府和引导决策的利益不一定是“自私的”，也不一定是相当整合的，还可能不一定得到利益集团组织的表达。政府决策是能够接近政府的利益集团有效表达的结果。这些决策根据利益集团的支持力量以及社会中影响这些力量的干扰因素的大小，表现出不同的稳定性。

美国政府制度的一个典型特征是，它提供了利益集团接近决策的各种渠道。联邦制度建立了分散的、或多或少是独立的权力中心，这些渠道使利益集团有机会接近全国性政府。争取在联邦框架内每一个选区的力量、争取更多人的支持，是我们政党制度的特征，这一特征加强了狭隘性，尤其是国会议员的狭隘性。全国性政党，以及州的政党通常是建立在地方组织基础上的松散联盟，而不是包容性的、有力的结构。行政官员和议员错开的任期加强了参与选择这些官员的有效选民中间的隔阂。这些不同的、往往是对立的地方模式（选区），是独立接近更大的政党和正式政府的一种渠道。这样，尤其在全国层次，政党首先是一种选举的工具，只是在有限的程度上才是一种决策的工具。而且，在国会内部，控制权分散在两院的委员会主席和其他领导人手中。这些接近渠道进一步受到宪法中权力分立和制衡机制思想，以及在州和地方上民选行政首长的实践的支持。在联邦层次上，行政部门形式上的简单，由于最高法院剥夺总统对许多行政机构的罢免权的决定而复杂化了。然而，这些机构只是在程度上不同于那些宪法规定的行政部门内部的结构。通过立法机关和行政机关影响决策的结果，以及控制行政政策的渠道分散的结果，使得许多名义上的行政机构实际上有时独立于行政首长。

尽管有些接近方式有秩序地发挥作用，但它们并没有以稳定的、整合的顺序得到安排。根据特定时期的整个政治形势以及互相竞争的利益集团的相对力量，政府或政党中的某个权力中心成为权力金字塔的顶点。只有高度常规化的政府活动才显示出稳定性，这些活动很容易像受制于行政首长一样，受到立法机关内部各种因素的影响。因此，在有限范围内，倾向于特定决策的利益集团根据具体情况和战略需要，利用某一政府部门反对另一部门。在一个时期中，政府的整个模式表现为一种变化多端、错综复杂的关系，这种关系又随着有组织和无组织的利益集团的权力、地位的不断变化而变化。

美国政治过程中的这两个因素十分重要，值得仔细研究。这两个因素包括，重叠成员身份的观念；以及未经组织或潜在的利益集团的功能。

多重成员身份的思想来自于一种将集团视为标准化交往模式的观念，而不是个人的简单集合。尽管前者看上去相当模糊抽象，但比后一种观念更接近复杂的现实。集团作为个人集合的观念来自于人们观察得到的事实：在任何社会中，特别是复杂社会中，没有任何一种单一的集团归属可以解释个人所有的态度或利益，除了偏执狂或神经强迫症患者外，没有人会完全投入他所参加的集团。个人的活动及其利益的多样性，使他参加许多现实的和潜在的集团。而且，没有两个人的经验是完全一样的这一事实，以及他们的态度由此并不一样的事实，意味着一个集团的成员将从不同的参照系中看待集团的要求。这种异质性直到成员的多重身份发生冲突时才显示其意义。因而，受影响集团的凝聚力和影响力，取决于集团内部各种冲突着的忠诚是否能够得到整合或协调，而协调的结果又将改变集团最初的要求。

多重成员身份的观念对由各种利益集团创造的问题产生直接的影响。然而，这种多重成员身份的事实，往往在讨论集团的政治角色时被忽略或低估。

利益集团组织从来就不是完整的、统一的，尽管多重成员身份的影响可以通过有效的办法利用，从而使组织获得最大的整合程度。正是在一个特定利益集团内部来自其他集团的要求，威胁到它的整合，迫使它与其他利益集团达成协调。尽管由于多重成员身份而产生的集团整合问题以及集团内部政治问题、但利益集团多样性的出现本身对政治制度并不构成威胁，尤其是因为这些重叠不仅影响到有组织集团内部的私人成员，而且也影响到集团在政府中的“成员”。

但是，集团组织中多重成员身份不足以消除冲突。相对整合的利益集团中的多重成员身份，不足以成为解释一个正在运行的政治制度的稳定性的基础，那种制度的存在是一个事实。关于集团过程的充分理解必须依赖于这一事实。借用约翰·马歇尔的名言：我们必须不要忘记我们正在分析的是一个活生生的政体。

在解释美国政治制度时，我们不能漏掉关于政治过程的观念的第二个重要因素，即非组织利益，或潜在的利益集团。尽管美国有大量的利益集团，但不是所有的利益都是有组织的。回想一下我们对利益集团的定义，即一种共同的态度，就会发现，由于对其他集团提出要求而引起的利益集团成员之间的连续交生，并不是建立在所有这些态度的基础上。其中利益集团的一种最普遍的形式即协会，产生于个人在类似的制度化集团中人关系受到严重或长期的干扰。只要协会能够成功地调整这些到干扰的关系，它就可以不断地发挥功能，例如工会协调劳资双方的关系。但并不是所有的关系都自然而然或在短时间内因为受到干扰而形成组织。因此，只有一部分利益或态度被利益集团所代表。类似地，许多组织化集团——例如家庭、商业集团、教会——不一定连续地成为利益集团或政治利益集团。

然而，任何共同的利益，任何共同的态度，都是一种潜在集团。对社会中既定关系和期望的干扰，可能产生旨在限制或消除干扰的新的互动模式。有时，潜在集团在政治过程中产生的影响很弱。阻碍潜在集团发展为组织集团的因素，可能是惰性或对立集团的活动，但也可能是因为受到严重干扰。这些尚未成形的、潜在的利益一旦被组织起来，就会使人们认识到这些利益的存在，并且产生最低限度的影响。

与那些代表分裂的少数因素的潜在集团相比，更重要的是那些在社会上具有广泛性的利益或期望，这些利益或期望在几乎所有的公民中得到体现，因而被认为是理所当然的。这种“大多数”利益之所以重要，不仅因为它们成为利益集团组织的基础，而且因为这种潜在集团的“成员”在不同的利益集团组织中广泛存在着多重身份。在这种非组织化利益要求与组织化的利益集团要求之间发生冲突时，应该必须确保对前者的认可。这不仅因为受到影响的个人对这种无组织的利益有强烈的归属感，更为明显的是因为这些利益被广泛享有，已经成为许多被人们所接受的行为模式的一部分，而对这些行为模式的干扰是很困难、痛苦的。这些非组织化的要求受到高度重视。

这些广泛存在但又未被组织起来的利益，就是我们前面称为的“游戏规则”。其他人将这些态度称为“信仰体系”、一种“普遍的意识形态”，以及“一套关于权威的本质和范围的态度和理解”。这些利益（态度）中的每一种可以是普遍的，也可以是狭隘的，可以是一般的，也可以是详细的。对大多数人而言，这些利益可能是松散、模糊的，尽管在领导者层次上更为明确。毕竟，对这些利益所代表的“游戏规则”产生的干扰，将导致组织化集团之间的互动和相当明确遵守这些规则的要求。在美国制度下，“规则”包括普遍依附于个人尊严的价值，以“公平交易”方式表达出来或者以诸如《人权法案》形式正式表达出来。它们包括我们在第五章所称的“民主模式”，即在领导者的选择以及所有社会集团和机构的政策选择中，让民众广泛参与决定的种种形式，也包括特定的半平均主义的物质福利概念，这里只是例举了一些例子，而不是全部。

广泛存在的、未被组织起来的利益在社会的主要制度包括政治制度中得到反映。美国政治制度，通过利益集团组织的活动，采用了立法、行政、司法形式。一旦这些形式被接受并在相当程度上常规化，支持这些形式的有组织的利益集团也就随之停止活动，回到潜在的状态。由于这些利益体现在制度形式和被接受的语言形式如那些法律和宪法理论中，并成为众所周知的期望。这些潜在集团的利益是那些不仅关于政府制度应该是什么的期望，而且尤其是关于这些制度怎么运作的期望。

由于这些既定的过程在某种程度上已经不存在争议，它们似乎没有特定的利益集团作为基础。然而，这些广泛的期望由于利益集团组织与潜在的集团存在成员身份的重叠，而获得利益集团组织私下或公开的尊重。侵犯“游戏规则”将削弱一个集团的凝聚力，降低其在社会中的地位，使自己遭受其他集团的指责。其他集团可能是那些更充分地接受这些“规则”的竞争性集团，或这些集团建立在广泛的利益基础之上，并对违反规则的现象作出反应。

被普遍接受的广泛的未组织起来的利益或“规则”，是那些大多数个人在其早期的家庭、学校也可能是私立学校和教会学校)以及类似的被期望在一定程度上与“民主模式”一致的制度化集团中的经历所要求的。这些“规则”可能被后来发生的事件所强化。那些渴望得到或已经占据公职的人，尤其可能认同将这些被期望的行为作为他们角色的一部分。政府机构——立法、行政、司法机构——的团体生活在不同程度上加强了这些非组织化利益的要求，而这些非组织化利益，虽然有效程度有所不同，与官僚集团的利益以及“外部”政治利益集团的利益交织在一起。政府官员一旦明显的、长期偏离人们对政府官员所期望的行为，其他政府官员、利益集团组织，或由于这种偏离行为而形成的新利益集团组织将正式采取限制性的活动。这些政府官员被本特利称为代表了“缺席的”或“沉默的集团利益”。

正是这种建立在广泛被接受的利益基础之上的潜在集团内部的成员身份多样性，在诸如美国这样的政治体系中发挥了平衡器的作用。对一些人而言，这一观察结论是不言而喻的，但对另一些人而言，却多少像神话一样。但这两者都错了。首先，在大多数关于利益集团组织的讨论中忽视多重成员身份的作用这一事实表明，这种观察并不是老生常谈。其次，这一结论并不神。这些人们所广泛持有的利益的有效影响，可以直接从政治活动中的语言和其他行为中看到。不借助潜在集团中多重成员身份的概念，是无法理解诸如美国这样的政体的存在，也不可能形成有关政治过程的正确观念。这些广泛的、但却是未组织起来的利益的影响，解释了利益集团的宣传家们试图通过主张这中利益而改变其他态度的活动。这些利益的重要性，进一步由大众通讯工具（主要是报纸）在加强“公共道德”标准的活动中得到证明。

广泛存在的、非组织化的利益和潜在集团的角色并不意味这种利益总是、并到处占据着主导地位。也不意味着对这些利益最轻微的触犯就会立即引起限制性的反应。这些利益也不是很明确的，就像关于言论自由的诉讼历史所表明的。从主观上看，这些利益也不完全同等的重要。既然这些“规则”，就是不同利益集团组织所竞争的利益，它们在特定的情况下多多少少服从于某些心理机制，如理性思考。而

且，不管是通过语言，还是通过大众传媒，都不足以让偏离这些利益的行为众所周知。

然而，在一个相对健全的政治制度中，这些未被组织起来的利益在社会重要机构中占据着主导地位，尽管存在着模糊性和限制，却能够将有组织的利益集团的活动及其方法限制在一定范围内。国家、政体的存在，依赖于人们对这些非组织化利益要求的广泛的、经常的认可和服从，以及依赖于对明显偏离这些利益的行为的指责。只有将多重成员身份的效应、非组织化利益及潜在集团的作用充分予以考虑，才可以确切地讲，政府的活动是利益集团活动的产物或结果。

利益集团与病态政治

不考虑革命和腐败政治的可能性，不足以理解政治过程。承认在一个充满活力的政体中监督和限制广泛的、非组织化的利益，将导致得出在政治生活中存在一定和谐局面的结论，是多少有些危险的。一种政体的稳定运行表明其功能的有效作用，但不能就此证明目前的均衡在未来也能够保持。关于未来稳定性的预测，如果能够作出预测的话，必须建立在研究和测量的基础上，在这里作出最简单的概括也是不适合的。然而，我们发现一些因素有助于病态政治的形成，可以为那些关于政治利益集团组织发展的预测予以辩护。

由于非组织化的利益不是大多数人所关注的核心，而且由于这些利益是持续受到侵犯而被激活起来的，因此，不能保证它们能够在遇到更大的干扰或崩溃时发挥作用。在遇到内部危机时，这些潜伏着的非组织化利益将阻碍达成一种可行的妥协，并鼓励采取无序的利益调整方式。在遇到国际性危机时，这些利益的无效可能使外交或军事决策出现较大的失误，从而延误政策调整，导致政府别无选择，只能卷入战争的考验。这些可能性是很典型的。在人们认识到这种潜在集团的利益发生冲突将危害巨大之前，更多的受到限制的有组织的利益集团之间的冲突，就可能已经超越了安全线。

集团冲突和政府特定政策的前后不一致，这些因素本身不是广大的潜在集团力量弱化的标志。某种程度的冲突是集团多样化和个人活动增多的不可避免的结果。而且，集团要求的协调结果不一定使公共政策变得统一。

许多人认为，广泛的非组织利益能够发挥作用取决于社会传播手段的发展。在前文我们已经看到，影响总统领导这些利益的能力的一个因素，是他能够从大众传媒中获得足够的表达空间。研究表明，代表我们所关心的广泛利益的个人，不一定将特定的事件看作与那些利益有关。他们如何看待这些事件，不仅将取决于他们认

为这些利益的重要程度，而且也取决于他们对这些事件了解多少。因此，大众媒体的质量和特征以及不同的人际交流的方式——流言、信件以及对话——在确保非组织化利益实现时具有基本的意义。不仅对新闻渠道的检查和扭曲，而且不充分的报道也会阻碍这些潜在利益的实现。如果缺乏充分的交流，限制政府侵犯广泛的非组织化利益就只能依靠在潜在集团中的政府官员了。而当这些政府中的“成员”力量过小而无法指望时，也就不再有其他的可能性来政府施加限制了。

宽泛地讲，传播渠道不仅包括媒体，也包括推动利益要求表达的集团组织。不仅言论自由和出版自由，而且包括第三种传统的结社自由，对于发动非组织化利益也是重要的。在代议制民主下，这些自由是“游戏规则”的组成部分，同时，也是非组织化利益保持持续活力的重要因素。通过使建立在“游戏规则”基础上的期望受挫，由此对利益获得组织化形式的障碍，不仅阻碍了传播，而且也削弱了利益与政府某个机构的联系。

由于广泛的潜在集团要求的主要目标指向政府机构，既有的政府模式可能弱化这些广泛利益的影响。政府特定的结构，可以限制和阻止对在“正义”利益与非暴力变革要求之间的冲突进行疏通的渠道。社会中的这一情况与我们讨论特定利益集团组织时没有明显的不同。就像20世纪二三十年代美国劳联的组织结构并没有很有效地代表了一般工人的利益一样，同样，政府内部的传统模式也是如此僵化，以至破坏了处理和平变革的代表性方法。既定的接近方式，虽然受到模棱两可的“游戏规则”的保护和粉饰，也可以阻遏那些对广泛存在的利益的不同解释而提出的各种要求。

关于广泛的非组织化利益的影响范围，以及它们在多大程度上被大多数人认为处于核心地位，对此的研究很不充分。然而，尽管缺乏可用的证据，广泛的非组织化利益在美国政府内外的权力中心中仍然发挥着强大作用。如果这一假设正确，那么，对代议制政府构成的持续威胁，主要不是来自于缺乏这些利益的基本支持，而是来自政治生活的其他方面。

我们在前文已经指出，美国政治的突出特征，也许就是在影响政府决策活动中存在大量的协调机制。这些影响政府的协调机制及其内部的复杂结构具有重要意义。这种多样化确保了利益集团参与政策的形成，而且是多样的、稳定的参与。另一方面，多样化地接近政府及其协调机制意味着政策制定的创议不需要严格界定，在这些控制环节上维持一种特定的谦让——尤其在立法机关、行政机关以及政党中——可能导致行动迟缓和不作为。在出现严重的危机前，例如在战前几个月的外交政策中，或者在一次严重通货膨胀的早期阶段，决策延误或僵局将威胁到政治体系

的稳定。美国政府的特性虽然没有阻止政府摆脱战争和萧条的危机，但这些特性却能够阻止或避免政府经受严峻的考验。

利益集团之间以及利益集团与潜在集团之间的多重成员身份，在多元集团社会如美国社会的政治生活中是一种主要的平衡力量。我们进一步观察到这些广泛的利益并不总是相互协调、界限明确的。集团经历的不同，以及集团各自参照系的不同，导致这些非一致性利益在重要性方面的差异。这些利益的模糊性也推动了各种参照系的理性化。如果一个社会在个人财富方面存在巨大差距，对于那些处于不利境遇的人们而言，平等要求就会超越和平变革的要求之上，有序的社会财富的调整被认为比那些经济地位较高的人们提出的言论自由、结社自由更为重要。而且，社会的每一个部分，均根据自己的“公平观”和“对个人尊严的理解”来为自己的偏好进行辩护。

这意味着，集团成员身份多重的稳定效应将较为有限或有可能消失，如果这些效应主要或只在特定的超越社会广泛、模糊的利益之上的社会阶层或阶级内部发挥作用的话。一个极端的假设例子可以澄清这一点。假定所有的交往均发生在一个社会阶层内部，该阶层内部的各种集团其成员很少或几乎不属于其他阶层。多重成员身份使得差异的协调发生在阶层内部，而不是在不同阶层之间。由于个人的集团经历局限于一个单一的社会阶层，因而关于潜在集团利益的定义，例如对言论自由的合理限制，不同的社会层次上的人们的理解也不同。而且，如果一个人的经历被局限在一个阶级内部，那么，例如言论自由可能得到一个阶级的高度评价，而却被另一个阶级认为不必要。在这种情况下，在一个潜在的“言论自由”集团中，多重身份就无法有效缓解那些其成员来自不同阶级的利益集团之间发生的冲突。

这样一种情况通常隐含在关于“人权对产权”的老生常谈的政治话语中。在政治讨论中出现这种话语不一定标志着集团成员多重身份的无效，可能是正相反。但是，成员身份的分层以及限制性“规则”的划分，加上从一个阶层向另一个阶层的流动受到限制，可能在很久前就削弱了一种社会制度例如美国的制度，或者即使没有削弱这种制度，也会出现类似马克思意义上的阶级斗争。广泛的利益无法限制属于不同阶级的敌对利益集团的活动，对这些“规则”的不同解释就成为社会阶层之间产生冲突的根源。

在美国，阶级分层的原因及其对政治生活的意义是一个未被开拓的领域。然而，阶级界限的模糊以及从一个阶级向另一个阶级的流动，从一开始就是美国社会体现出来的典型特征。有证据表明，这种流动性在过去比现在要容易，不时有人断言美国社会正日益分化为两个鲜明的不同阶级。划分社会阶级的标准不足以为这种

断言辩护，也缺乏关于这种假设趋势的充分正据。

美国社会中广泛的非组织化利益所隐含的期望，好像要求大量不分阶级界限或独立于阶级的大量互动模式的存在。如果这是真的，那么在阶级内部运行的联盟型的利益集团，或者一个阶级比另一个阶级成员人数更多，就可能成为政治不稳定的一种根源。关于这方面的材料很少，部分是由于“阶级”一词的界定过于宽泛。然而，一些证据表明：（1）正式协会中的成员在阶及结构中频繁地从低层上升到高层；（2）这种集团的许多成员，如果不是大部分的话，来自于相同的或类似的社会地位。

按照阶级标准划分的利益集团的特殊性，以及处于不利位的阶级中集团的衰落，成为政治不稳定的来源，原因至少有两个。首先，利益集团提供了确保利益要求实现和解决争端的标准化程序。而且，已经获得承认的利益集团组织被假定，在一定程度上与潜在集团的利益相一致。在政治过程中，缺少有组织参与的人们将经历他们所期望的关系的急剧变革，这种变革促使他们对政治机构提出更高的要求。缺少标准化的政治参与方式，使人们更容易认同无法有效反映非组织化利益的社会运动或者认同与他们的利益无关的社会运动。大量的失业和严重的通货膨胀导致的就是这样的急剧变革，法西斯主义运动的历史揭示了这种情况可能产生的毁灭性结果。其次，即使广泛的非组织化利益足以阻止上述社会运动的出现，在特定阶级中利益集团组织的专业化也提供了接近政府的一种模式，在这种模式中，只有对广泛的利益作出特定解释的那些集团，才可能通过政府机构进行利益表达。对广泛的潜在利益作出不同解释的、并且处于不利地位的阶级所组成的集团，可能加剧冲突的发生，而无法采用和平解决冲突的方法。代表黑人利益的集团，尤其在南部地区，对“游戏规则”的解释不同于那些被组织起来并处于有利地位的利益集团。根据其所处的阶级或阶层地位的角度，对广泛的非组织化利益进行解释，至少同利益集团组织之间的冲突一样，成为社会不稳定的来源。

上文的简单分析表明，在美国存在病态政治是可能的，尽管不一定发生在眼前。非组织化利益限制利益集团组织活动的过程，不一定能够避免严重的危机。潜在的集团由于传播方式的缺乏而处于潜伏状态。由于组织能力方面受到局限，利益集团非组织化利益均可能具有爆炸性的特征，其原因可能是因为既定的接近政府模式的僵硬，或者是因为接近政府决策的渠道分散化而使政府的活动延误或不作为所产生的结果。由于不同阶级对“游戏规则”的不同解释，集团的要求长期遭受挫折，集团之间的冲突也就越演越烈。类似地，从社会地位较低的集团中生的期望，

由于地位较高人群组成的集团组织的集中，以及这集团有利的接近政府的机会，而很少得到代表，或者遭受严重的挫折。

显然，这些因素不是导致美国代议制政府分裂的惟一因素，还有其他因素，但在这里提出一种关于美国革命过程的完整理论不是我们的目的。这里我们感兴趣的是，没有一种政治体系能够避免陷入这种巨大动荡；以及革命性危机的发展与多元利益集团组织之间存在某种关系。前文讨论的导致社会不稳定的因素，没有一种因素是这些利益集团活动的内在结果。这些因素中关键的是这些利益集团之间的关系以及潜在的利益集团接近政府的既定模式。在每一种情况下这种关系可能变得不健康，或者是因为非组织化利益没有得到有效发动，或者是因为利益要求一再受挫而使相当一部分人拒绝接受“游戏规则”。在一个健康的政治体系中，在利益集团最低限度被认同的要求与非组织化利益的影响之间存在着一种关联。没有这种最低限度的认同，后者就不会被接受为“游戏规则”。

目前和过去一样，要想维持一种可行的制度，政治体系的重大任务是在政治生活中维持一种广泛理解和认同得以存在的条件。这些条件并不因为多元利益集团的存在而受到威胁，只要“游戏规则”能够有效指导人们的行动只要人们能够最低限度地接受它们以认同集团的要求。如果失去这些条件，就意味着埋下了风暴的种子。

改革方案与缓和方法

没有哪个政治制度能够完全抵抗腐坏和瓦解。不管政治结构如何具有弹性，在社会内部激烈而深刻的变革将破坏既定的政治过程。同时，不同政府适应变革的能力有所不同，不同政府的程序反映广泛的、非组织化利益的程度也不同，以及政府面对问题提出解决方案的效率也不同。在美国，如同在其他国家，不时地出现保证提高政府在这些方面能力的建议。许多改革方案提针对处理利益集团组织的活动。其中一些计划，尽管以一般的语言表述，反映了利益集团组织试图有效接近政府的努力。一些计划则是为了加强非组织化的利益。许多方案旨在废除利益集团，将其视为政治生活的一个毒瘤。对最后这一类方案我们没有必要多作讨论，对另外两类方案则有必要作一些考察。

在20世纪前20年，出现了许多要求在立法机关中直接代表利益集团组织的建议，这种建议的支持者是受到英国基尔特社会主义影响的多元主义流派。简要地说，这些建议宣称以他区为基础的代议制是骗人的，应当废除该制度而将议会席位分配给利益集团。从20世纪30年代以后就很少听到这种建议，但偶而在某位试图通

过利益集团选举国会议员以消除“压力”集团之邪恶的评论者的文字中出现。

提出这种建议的人认为政治冲突不会涉及基本的分裂，如果立法机关能够“真正发挥代议作用”，分歧很容易通过和平的方式解决。大多数“功能性”代议制的建议，总体上过于简化了社会的美团结构，忽视了不同集团内部成员重叠的现象。实际上，他们通常假设，职业集团是惟一要求在立法机关中得到代表的集团即使在如此严格的安排下，议会席位的分配也是相对独断的如果这一困难被喜服，由此提出的方案将冻结集团接近政府的模式，将接近政府的机会只限于那些得到议会席位分配的集团。地区代议制的不确定性允许一个议员随着其选民的变化而变化。这种弹性在职业代表制下是不可能的。而且，职业集团将可能组成政党，而由于结成集团是沿着职业的路线进行，因而整个集团调适和达成妥协的过程，不是发生在选举过程中，而是在选举之后。任何阻挠妥协的建议，或有利于有组织的利益集团而有损非组织化利益的建议，均具有高度的爆炸性。根据这种建议构造一种制度是十分困难的，很容易引起政治瘫痪。

有组织的利益集团的活动引起了一系列要求限制它们活动的建议，其中一些建议出现在州和全国的法律文件中。除了一般法律规定政府官员的贿赂为犯罪外，大多数是关于利益集团与立法机关的关系，即人们通常说的关系，而许多法令中称为“游说”。关于游说立法的历史很长。

关于“游说活动”的建议和法案，通常规定了与议员交往的个人或集团的登记办法或许可的方式。这种登记要求登记者不仅要表明它关心哪一个法案，而且要写明它的经费使用情况，并对未明确登记的行为规定了处罚措施。这些法规没有规定集团活动是非法的，除了未登记的“游说活动”外，关于参与“游说活动”的个人和集团的界定也很模糊，这表明这些法规主要是为了反对通过秘密的方式来接近政府的决策。

当然，那些旨在管制“游说活动”的法规，不能说在加强“游戏规则”和公职的影响中毫无作用，它们同样具有竞争性的政治价值。但是，宣布游说活动与某项法案有关联，将削弱该法案通过的可能性，利益集团就会发现自己受到了要求进行登记的法令的妨碍。类似地，一个集团与立法活动有关的财政来源和支出的正式报告，可能有利于那些代表相反利益的议员。就像立法调查一样，这些举措，不管是法案还是建议，可能成为立法集团为了保护自己免受那些特别顽固的利益集团的要求的一种手段。正如一位国会议员指出，当“游说活动误入歧途，体现出非合理压力的邪恶本质时”，或者“颠倒黑白”时，它就变得很“危险”了。关于登记规定的提案，就像威胁要进行立法调查一样，起到一种政治保护的作用。

我们在前面已经看到，特权式的接近政府的机会有着深刻的根源，并不是像那些简单的关于与议员私人关系的报告或众多的宣传活动记录那样。能够获得有效接近机会的集团不可能被这些法令所困扰。作为集团政治的一件武器，以及对“游戏规则”的重申，管制“游说活动”的努力有一定的意义。然而，它们的政治意义可能远小于议会调查。它们只是在政治过程的边缘运行。

过去的几十年，尤其是实施新政的那些年，人们提出了许多通过改变美国政府结构来遏制利益集团的建议。几乎所有这些建议的共同点，旨在减少利益集团对政府决策的影响。尽管这些建议未明确说出这一共同点，但它们的支持者警觉地注意到各种影响美国政治稳定运行的国际和国内因素。他们看到了导致互相矛盾和自我毁灭的政策、不合理的措施、决策延误和政府不作为等等的可能性，所有这些均会招致军事或外交方面的灾难，削弱支持代议政府制度的广泛的非组织化利益。这些建议的优点在此处就不再多言。我们在前文指出，协会通过政府机制运作，以及协会稳定社会关系的功能，要求在一定程度上协调各个集团之间的利益。如果不存在稳定的、协调一致的接近政府的途径，它们就会破坏政治体系，这是完全可能的。毫无疑问，在美国的政治过程中存在特定的阻碍手段，富有技能的政治领导人可能没有足够的活力克服那种倾向。因此，领导活动的分散和政策的不一致并不是一种幻觉。

许多要求结构性改革的建议局限于对政府的正式机构进行改革。几乎无一例外的是这些建议均集中于权力分立问题，尤其是在国会与总统之间的分权。一些人支持直接输入内阁制或议会制，就像英国那样，包括急剧地减少参议院的权力。其他人认为保留总统的直接选举，总统有权解散国会并有权举行大选，要求总统的任期与国会的任期保持一致。稍缓和一些的建议要求政府结构和权力分配进行有限的调整。其中一些建议要求提高总统权力，包括赋予总统有权否决拨款法案中的某个项目，通过政府重组和扩张总统工作人员以使总统更有效地控制行政部门。另一些旨在减少行政机关与立法机关之间冲突的建议，要求在行政部门和国会联合委员会中广泛运用磋商制度，例如在国务院和国会处理外交政策的两个重要委员会之间的磋商性机构那样。其他的建议通过限制国会内部的分散领导以达到类似目的。

运用知识探索重大改革的设计是富有建设性的。这种对现存制度安排的不满将加速变革的可能性，即使有关的建议没有多少效果。然而，作为具体的政治发展计划，它们又是不切实际的。就像所有的乌托邦一样，它们勾画了一幅最吸引人的前景，但它们没有指出我们如何达到这一目的地的现实道路。因此，指出达到目的地的一条道路，与对目的地进行一番诱人的描述至少同样重要。

政治领域与此相关的建议有许多，这里不需要仔细分析。然而，需要指出的是，那些提出重大宪法改革的人可能通过他们有说服力的观点指出，现在不是已经过去了的18世纪。对此的回答是，我们面临的也不是1787年时的情况，我们面对的不是一种只有十年短暂历史的制度。美国目前所面临的危机可能与当时《联盟条款》面对的危机同样严重，我们的宪法可能深陷危机。然而，不管如何，宪法在某种意义上获得了神圣的地位，使它经受得住反复的检验。和平的宪法改革必须坚持在建国之父以来的基本制度下进行，这是确定无疑的。如果一场危机要求对制度进行彻底重建，就将是革命性的。

更为有限的结构改革的建议没有提出彻底改革的设想。许多建议没有指出整合接近政府的方式和协调政策问题的实质，因为它们没有建立在美国政治关系的具体事实的基础上。以建议内阁成员列席两院会议为例，这种列席要求，对于由于行政机构之间的竞争以及下属官员与国会委员会之间的“横向”关系而导致分裂的行政部门意味着什么？该部门在分散的领导、集团“成员身份”影响以及立法活动所具有的地方主义背景下如何运作？选举活动历史的一个重要教训是，与现存政治活动不一致或不考虑现有政治事实的结构改革将事与愿违，要么进行修改以适应实际情况，要么仅流于形式而已。必须从现有的政治过程模式出发，强化那些与现有政治活动不存在严重分歧的关系，改革才能有成效。对有效协调政策具有重要意义的关系，正如前文讨论过的那样，存在于现有的政治模式中。我们的任务不是发明一种新的模式，而是对正在运行的模式进行相对的调整。行政机关与立法机关之间的分离是部分的，而不是全部。权力的分散也是不彻底的分散。

在初步认识到彻底修改宪法所遇到的障碍，以及变革现存关系以适应发展的必要性后，许多观察者开始将政党视为变革的重要工具。虽然大量的法规对政党进行约束以控制其活动，政党可能是宪法外政府机构中最具有弹性和最具有适应性的因素了。即使在今天我们也很少了解，正是政党的多变特征，表明政党具有的巨大潜能。

今天，没有一位负责任的观察者会认为，我们称为政党的松散联盟具有特别有效的整合功能。在这里，我们不必重复政党的局限性，除了回想一下这些事实就够了：联邦制、按照日程进行的选举以及公职任期的交叉等因素强调政党中的地方因素使四年一次的总统选举成为政党的即兴表演；使国会议员的选区类似于封建爵士的领地等等。这些离心倾向进一步由于限制政党财政的法令，以及使联邦权力屈服于地方要求的行政安排而得到加强。没有一个组织能够选举产生总统和国会中的多

数，政党政府在全国层次上几乎不具有操作性。批评者在全国层次上寻求的，是一种能够整合接近政府的方式以及提供统治权力的关系。

在处理全国政党的变革时，就像在研究政府制度中潜在因素的发展一样，提出某种缺乏根据的结构和最终设计是错误的。在确保立法机关与行政机关合作领导关系中的基本问题，是改变困扰议员们的风险的性质，使这些风险与总统所面对的风险相一致。不只一位议员知道，通货膨胀的原因可能在于为改善地方建设而提供的拨款，但他必须尽最大努力使地方的防洪工程也被包括在拨款计划中。一位议员发现有利于地方工业的关兑提高对全国和国际经济的稳定构成了威胁，然而他还是努力促使税率提高。假设他为了服从全国性政党的政策而不会那样去做，他就会冒一定的风险，他的竞争对手就会许诺他们能够为防洪过程获得拨款或者使关税提高。另一方面，如果他不理会总统的政策，他几乎肯定没有任何风险。他没有给对手提供任可进攻的口实，不会失去竞选经费捐助，也不会失去帮助他动员票的工作人员。除非某人向他保证经受这种风险或拒绝服从政党会带来更大危险，他的选择是很明确的。很明显，不是很少有议员冒着失去在地方原有地位的风险，而是很多议员这样去收。政党纪律的第一步可能是使政党的团结更有利于在任的议员，而不是获得一种表面上的独立。

很明显，全国性政党在团结和纪律方面的任何发展，是在有组织的利益集团或非组织化利益背景下发生的。将有组织的利益集团视为政治寄生物，其权力只是在全国性政党动员议会中的多数派失败后才获得的，这样一种观点是错误的、误导性的。政治利益集团的起源并不这样简单。政党和利益集团的特殊性均来自社会的多元化和复杂性，这些特殊性不可能被任何可观到的潮流所消除。在确保黑人平等权的立法活动中，利益集团并没有阻止政党向其南部国会议员施加纪律约束。多元化的事实也限制了合作接近政府的过程以及政党的纪律约束。

不管其内部的纪律如何，没有哪一个政党能够对全国性策在地方的影响无动于衷。也就是说，没有哪一个选举产生的官员能够忽视投票者的反应，尤其是集团投票者。由于不同选区选民的反应不同，要求在立法机关中按照政党一致的原则进行投票是无法想象的，即使用权力逼迫也不可能做到。

如果能够发现一些接近政党政府的途径，那么这些途径一定是按照政策路线形成的，地方对这些政策的不同反应，主要是在选区内部而不是在选区之间产生，因而，任何与现实的政治运行迥异的形式上的急剧变化都不会立即发生。围绕不同的问题必然存在不同的接近途径，除非那些普遍性问题的影响足以在大多数选区内部造成分裂。而且，这些普遍性问题必须持续地吸引投票者和利益集团成员的注意，

政党的纪律才能够对选举产生的官员施加限制，而不考虑这些官员在纯粹地方性事务中的表现如何。

这些政策路线是什么，可能很不明确。最可能的政策路线产生于我们的城市化和工业化过程。其他可能与国际形势有关，如长期的外交紧张关系、战争威胁等。随着国家承担了大量的福利责任等因素，地方的独立政党组织不断被弱化，以及对就业、通货膨胀、战争等问题的集中、持续的关注，权力在很大程度上转移到了全国性领导者手中，不管是立法机关还是行政机关。连续使用这些权力可能会加强对这些权力连续性和作用范围的支持。

在这种发展过程中，就像在过去一样，全国范围内组织起来的利益集团可能扮演重要角色。大的工会及工会联盟的政治活动的增加，表明党派政治活动的倾向，这种倾向也可能出现在其他集团活动中。这些党派活动包括组织和动员原先不积极的选民，还包括向一些国会候选人提供资助，尽管在这些候选人的选区中本集团的成员很少。这一活动实际上又创造了一种情况，立法者所关注的对象不只是他们各自选区的利益，他们不会放弃对狭隘的地方性要求的关注，但却可以提高跨地区问题的相对重要性。这一发展方向是否出现了一股确定的潮流，还很难说。

简单地看一下我们在前文分析的关于政治体系变革的建议，我们不得不承认，显著的、即刻的变革是很困难的。领导权的分散以及接近政府过程模式的分散化，仍然可能是未来美国政治生活的特征，尽管在这一过程中出现的许多因素并非一成不变。目前的数据也不能保证我们得出这样一个结论，即认为我们制度的复杂性减弱，矛盾减少，或者比过去问题更少。

我们可以确定的是，发生在美国政治过程的基本关系中的这些变化是渐进、微小甚至是难以察觉的。就像普选权、行政预算的发展，以及因不可抗力对个人造成灾难时政府所承担的责任一样，这些变化可能是累积性的。这些变化对政府模式的长期影响所产生的适应和调整，将导致政府的彻底重构。然而，这些变化一般不太可能被认为是朝向宪制改革的步骤。

对渐进调适方法充满信心表明，人们相信政治体系的运行不会产生导致政府受到不信任的国内或国际性灾难，从而迫使制度本身彻底崩溃，虽然这一点很难断定。

在某种程度上，容许渐进调适的稳定是政治制度本身多种因素作用的一种功能，这些重要因素并不是新近产生的。利益集团活动将以惯常的方式继续进行。这种活动是否在将来可能导致灾难的结局，这在将来与过去一样，基本上取决于利益集团成员多重身份的影响，尤其是取决于那些以整个社会广泛利益为基础的潜在利

益集团的活力。这些集团身份既是社会稳定的力量，也是和平变革的基础。与过去一样，对于古老的问题：谁来守卫自己的卫兵？回答是：监护人将来自监护人所属的集团。