

戰後最傑出的民主理論家
最好的民主思想普及讀物
民主理論大師的最後贈言

論民主

[美] 羅伯特·A·達爾 著

李風華 譯

中國人民大學出版社

longtingfang 製作

在這個複雜主題上，達爾的探討值得稱道；他的寫作風格清晰、準確、符合常識並且通俗易懂。

——《紐約時報書評》

由於達爾清晰的分析與流暢的寫作，公民社會的每一位成員都能夠弄明白其中的問題。任何一個想瞭解民主的人都應當讀這本書。

——《維吉尼亞評論季刊》

這是一本通俗易懂的權威著作，一位知名的政治學家寫了一本有關民主的入門讀物，澄清了什麼是民主，民主為什麼值得我們追求，它如何運轉以及未來可能遇到的挑戰等問題。

——本書英文版封底文字

當達爾談起民主，每個人都應該洗耳恭聽。

——豆瓣網友

目錄

第 1 章 我們是否真的需要一個指南？

第一部分 民主的起源

第 2 章 民主從哪裡來，又是怎樣發展起來的？

——一個簡短的歷史回顧

第 3 章 內容安排

第二部分 理想的民主

第 4 章 什麼是民主？

第 5 章 為什麼要實行民主？

第 6 章 為什麼需要政治平等？（一）

——內在的平等

第 7 章 為什麼需要政治平等？（二）

——公民能力

第三部分 現實的民主

第 8 章 大型民主國家所需的政治制度

第 9 章 分類（一）

——各種規模的民主

第 10 章 分類（二）

——憲法

第 11 章 分類（三）

第四部分 有利與不利的條件

第 12 章 什麼樣的基礎條件有利於民主？

第 13 章 為什麼市場資本主義有利於民主？

第 14 章 為什麼市場資本主義不利於民主？

第 15 章 未完成的旅途

附錄 1 論選舉制度

附錄 2 文化或民族分裂的政治融合

附錄 3 論民主國家的統計

擴展閱讀書目

致謝

第 1 章

我們是否真的需要一個指南？

在 20 世紀後半葉，世界經歷了一場規模龐大且史無前例的政治革新。對於民主來說，所有的替代物要麼消失，幻化成怪異的存在物，要麼從這個領域退縮，沉寂在它們最後的壁壘中。20 世紀早期，那些當代民主的宿敵——建立在狹隘和排他性參政基礎上的中央集權制、世襲貴族制、寡頭制——在大多數世人的眼裡已經失去了合法性。20 世紀最主要的反民主政體——法西斯主義政體、納粹主義政體——在沉重的戰爭災難中消失得無影無蹤。軍事獨裁也因為它們的失敗而變得聲名掃地，這在拉丁美洲表現得尤為突出。在那裡，由於軍事獨裁披上了一層虛偽的民主外衣，才勉強生存下來。

那麼，是否就可以說民主在全世界範圍內贏得了人民的支持？這很難說。反民主的信仰與運動一直持續不斷，並且經常與狂熱的民族主義和宗教原教旨主義結伴而行。民主政府的數量（民主程度參差不齊）還不到世界總數的一半，它們擁有的人口也不到世界人口的一半。例如，在俄羅斯，20 世紀的最後 10 年才出現民主統治的轉型，而且其民主還十分脆弱，缺乏堅實的支持。甚至在那些民主基礎良好、局勢相對穩定的國家，某些觀察者也認為這些國家的民主仍然處在危機當中，或者至少由於公民信任的下滑，也處在一種嚴重的緊張狀態中。而這種不信任狀態主要表現在，公民懷疑他們選舉出來的領導人、政黨和政府官員是否能夠或願意公正地、成功地解決諸如持續的失業、貧困、犯罪、福利措施、移民、稅收和腐敗之類問題。

假設我們把全世界大約 200 個國家劃分成非民主政府國家、新興民主政府國家和歷史悠久、相對穩定的民主政府國家，那麼，可以肯

定的是，每種類型裡的國家都有著各具特色的國情。然而，這種簡單的三分法確實能幫助我們理解，從民主前景的角度去看，每種類型的國家將面對不同的挑戰。就非民主國家而言，這個挑戰就是它們是否能和怎樣才能轉型到民主國家；就新興民主國家而言，這個挑戰就是它們能否和怎樣才可以加強新的民主實踐和民主機制，也許這就是某些政治科學家所說的鞏固（consolidate）民主，能讓它們經得起時間、政治衝突和危機的考驗；就老牌的民主國家而言，這種挑戰就是如何完善和深化（perfect and deepen）它們的民主。

然而，在這點上，你也許會很感興趣：我們所提到的民主究竟是什麼意思？區分民主政府與非民主政府的標準又是什麼？如果一個非民主國家想要民主轉型，這個轉型又是什麼含義？我們什麼時候才能夠斷定它是否完成轉型？在一個民主國家裡人們所說的深化民主是什麼意思？如果一個國家已經是一個民主國家，那麼它怎麼才能變得更民主？如此等等。

人類斷斷續續地討論民主大約有 2500 年了，應該有足夠的時間提供一整套民主理念，一套讓每個人或者幾乎所有人都能贊同的理論。然而不管好的還是壞的，都沒有實現過。

在 2500 年漫長的歲月裡，民主一直被探討、爭辯、支持、抨擊、忽視、創建、實踐、毀滅，然後有時又會被重新建立，看來，在民主某些最基本的問題上，從來都沒有達成一致。

具有諷刺意味的是：民主漫長的經歷導致了民主問題本身的混亂與意見的分歧，不同時空的人對民主有不同的理解，這是一個確切的事實。確實，在漫長的人類歷史中，民主在實踐上曾經消失過，它只是作為一種思想和記憶，在極少數人的頭腦中保留著。直到 200 年前——也就是 10 代人之前——民主作為榜樣而實際存在的歷史十分短暫。與其說民主是一個由人民採納與實踐的現實政治體系，還不如說是由哲學家理論化的主題。甚至在那些歷史上少見的“民主”與“共和國”裡，絕大多數成人仍然沒有權利參與政治生活。

雖然從一般意義上來看，民主是古老的，但本書主要探討的民主形式卻是 20 世紀的產物。現在，我們終於認識到，民主就是必須實際地保證每個成年公民都有參與投票的權利。然而，直到第一次世界

大戰結束之時，在每一個延續到那時的獨立民主國家或共和國，還有超過半數的成年人被排除在享有完全公民權的行列之外。當然，這些人都是婦女。

那麼，現在有一個很有趣的想法：如果我們把成年人的普選權當成民主的必要條件，那麼在每個民主國家裡，實際上存在著這樣一些人，他們的年齡比他們政府的民主體制更長久。在我們現代意識裡的民主，可能並不是那麼年輕，但也很難說它是那麼的古老。

你可能會馬上反對：自從南北戰爭以後，美國難道不正是如林肯所說的“民主共和制”的民主國家嗎？著名的法國作家亞曆克西斯·德·托克維爾（Alexis de Tocqueville），在 19 世紀 30 年代訪問美國後出版的名作《論美國的民主》（*Democracy in America*）裡，不也這樣說嗎？在西元前 5 世紀，雅典人不也是把他們的體制叫做民主？如果羅馬共和國不算是民主類型，那麼它又算是什麼？如果“民主”在不同的時代有不同的含義，那麼在今天，我們怎麼才能認同它所代表的含義？

針對這一章標題提出的問題，本書的答案是十分清楚的。如果你有興趣去探尋民主的最基本問題的答案，那麼你需要一個指南。

當然，在這個簡短的探尋旅途中，你所思考的問題，不可能都能找到答案。為了保證我們的旅途不那麼漫長，並且有所收穫，我們將不得不繞過無數個你認為必須要探尋的路徑，它們可能是值得去探尋的，而且在我們這次旅途結束後，你大可以按自己的方法去探索它們。為了幫助你進一步探索，在這本書的結尾，我將提供一個相關作品的簡短書目。

我們旅途的起點就是：民主的起源。

第一部分

民主的起源

第 2 章

民主從哪裡來，又是怎樣發展起來的？

——一個簡短的歷史回顧

你一定還記得，在過去的 2500 年裡，我們斷斷續續地討論著民主，你可能很想知道民主是不是真的很古老。跟其他國家的人一樣，很多美國人可能認為民主是從 200 年前的美國開始的。而那些熟知古典民主根源的人，認為民主的源頭在古希臘和羅馬，那麼民主到底從哪裡開始，又是怎麼發展起來的？

如果我們把民主看成是從古希臘發明後大體上持續不斷地發展起來，也就是說，民主 2500 年前在古希臘出現，然後從那個微小的源頭不斷地傳播到現在，最後到達每個大洲，並成為人類一個重要的組成部分，那麼，這種說法可能會讓我們滿意。

至少有兩個原因可以證明，這只是看似美妙卻又顯得虛假的圖景。

第一，正如每個熟知歐洲歷史的人所瞭解的那樣，早期的民選政府（popular government）經過幾個世紀的興起和發展後走向衰敗、消失。即使我們可以任意決定什麼樣的政府才算是“人民的”、“民主的”或者“共和的”，我們也不能把它的興起和衰敗描繪成一種穩定上升並到達一個遙遠的極點的路途，其中僅僅點綴一些短暫的下滑。相反，民主歷史的進程就像一個旅行者穿越一條點綴著一些小山、平坦而無邊的沙漠之路一樣，只有到最後，才開始緩慢地上升到今天這個高度（見圖 2-1）。

第二，把民主看作是一次性發明的想法可能是錯誤的，就像蒸汽機的發明。當人類學家與歷史學家發現相類似的工具或實踐曾出現在不同的時代與不同的地方時，他們一般想弄清楚這些不同時代或地方

的雷同是怎麼產生的。這些工具或實踐是從最初發明者那裡擴散和傳播到其他群體的，還是由不同群體獨立發明出來的？找出答案很困難，也許根本不可能。因此，世界民主的發展情況也是這樣。有多少民主是通過源頭傳播開來的？又有多少民主是不同的時代和不同的地方獨立發明的？

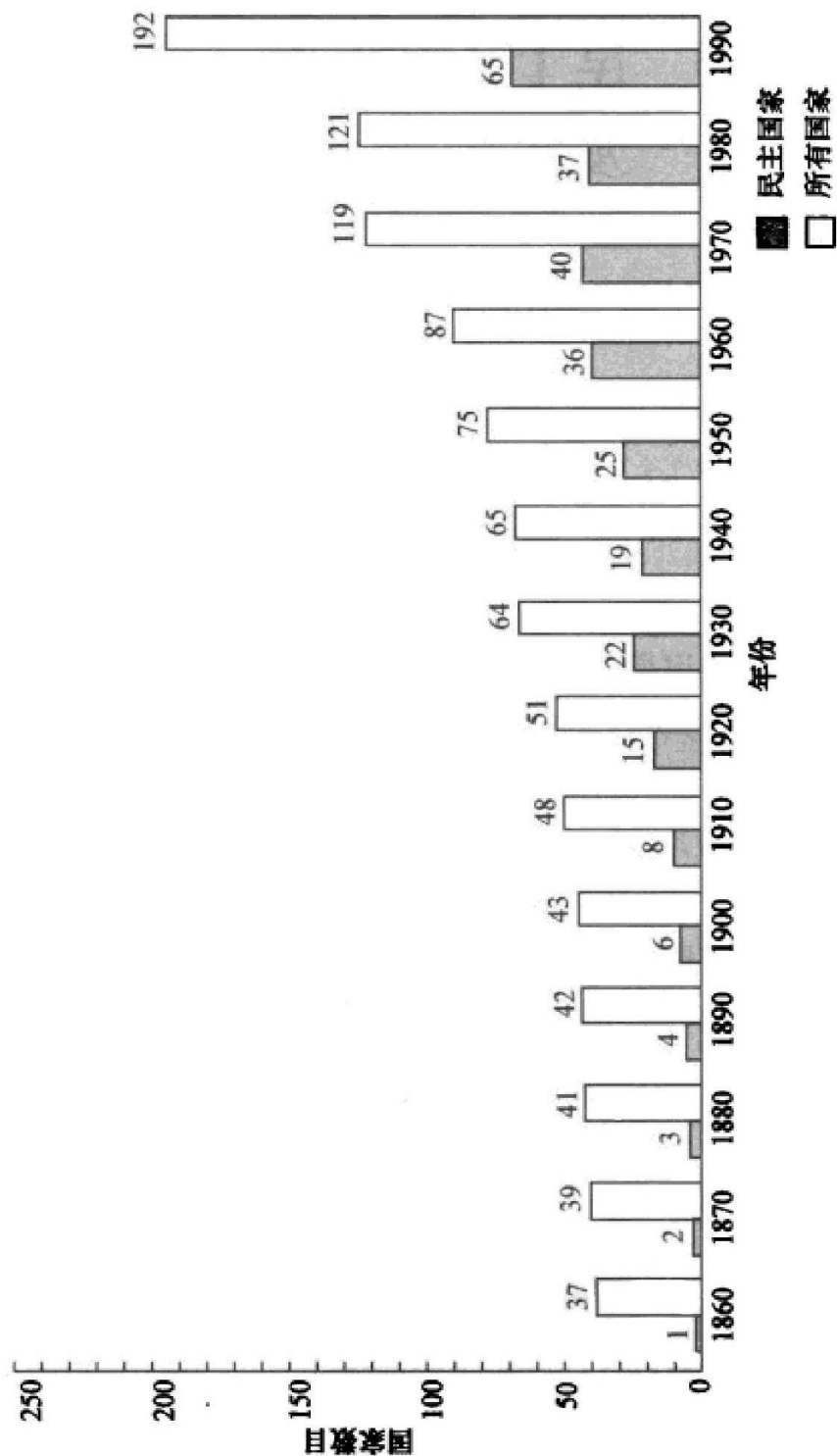


圖 2-1 民主國家（包括僅限男性公民具有投票權和全體公民具有投票權的國家）

儘管有關民主的答案有太多不確定的因素，但民主歷史記錄裡的民主本質是：民主傳播的一些方面——可能是它的大部分——主要被理解為民主意識和實踐的傳播，然而，不能為這種傳播提供一種完整的解釋。正如火、繪畫和書法一樣，民主並不是一次性的發明，或者只是存在於某一個地方。如果在某一個時間和地方（比如說在西元前 500 年的雅典）出現了民主發展的有利條件，會不會在別的地方也存在同樣的條件？

我認為，無論何時，只要存在這種有利條件，民主就能被獨立地發明和再發明。而且我認為，在不同的時空裡確實已經存在過這種有利的條件。就像有利的土壤和充足的水分促進農業的發展一樣，某些支持民主政府發展趨勢的有利條件一直存在著。例如，由於這些有利條件的存在，在有文字記載之前，部落統治之中，可能出現過很多的民主形式。

考慮到這些可能性，我們只是設想，某些人建立了一個結合得很好的群體——“我們”和“他們”、我們自己與其他人、我的人與他們的人、我的部族和其他部族。另外，我們假設這個群體——部族（我們暫且這樣稱呼它）——不受外部人控制而完全獨立，可以說，部族的成員在不受外部人控制的情況下可能或多或少地自由行動。最後，讓我們假設這個群體裡一部分重要的成員——可能是部族的長老——在管理這個部族時讓成員擁有平等的發言權，在這種環境下，我認為民主的趨勢似乎出現了。我們經常所說的平等邏輯（logic of equality）就會發展成一種推動民主參與的動力。

在很長一段時期內，人類在一個很小的群體裡生活，通過共同打獵和採集樹根、果實、果漿和其他自然產物得以生存。毫無疑問，他們可能在某個時候會形成一種機制，大部分成員在這種平等邏輯的機制下受激勵而生活，不管是年長的或有更多經驗的人，都參與那些對部族而言具有決定性意義的決策。這些事實對野蠻時代部族社會的研究是一個強有力的啟示。數千年來，那些最初的民主形式可能正是最“自然”的政治體制。

然而，我們知道再漫長的時代也會有一個終結。當人類以固定的社區形式長期定居下來時，開始從事農業與商業，這種有利於大眾參與管理的環境，也就是我剛提到過的，群體的認同感、基本無外界的干預、有關平等的假定，似乎變得極為罕見。等級制度及統治形式變得更“自然”了。因此，這些民選政府在這些定居的人當中消失了幾千年，卻為那些建立在社會地位或等級制度之上的君主政體、專制體制、貴族專制、寡頭專制所替代。

後來，大約在西元前 500 年，在一些地方，有利於民主發展的條件似乎又重新出現，一小部分人開始發展那種在群體裡能提供大範圍參與機遇的政府機制。有人可能說，最初的民主以一種更先進的形式得以再次發明。這個最充分的發展出現在歐洲，有三個地區在地中海沿岸，其他的在北歐。

地中海

大約是西元前 500 年的古希臘和羅馬，那些能為大多數公民提供民眾選舉的政府機制還是第一次建立在了相當堅固的基礎之上，其間雖然偶爾也有波折，但它們還是持續了幾個世紀。

希臘。在現代意義上，古希臘不是一個國家，也不是一個全民生活在只有一個政府的單獨國家的地區。相反，希臘是由數百個獨立的城邦組成，每一個城邦都有它們自己的疆域。希臘不像美國、法國、日本和其他現代國家（這些所謂的民族國家 [nation-state] 或國家 [national state] 在現代世界都有著很大的統治權），它所有的主權國家都是城邦國家（city-state）。不管是在古典時期還是後來，最有名的城邦國家都是雅典。在西元前 507 年，雅典人採納的民選政府制度持續了大約兩個世紀，直到被北方的鄰邦馬其頓征服後才結束。（西元前 321 年以後，雅典政府的民主制度在馬其頓的控制下仍堅持了幾代人。後來這個城市在羅馬的攻擊下再次淪陷。）

正是希臘人——也可能是雅典人——創造了民主（democracy 或

demokratia) 一詞，它源自希臘語 demos (人民) 和 kratos (統治) 兩個詞的組合。有趣的是雅典語中的 demos 一詞，經常指全體雅典人，有時候僅指普通人，甚至是指窮人。有時候貴族批評家用 democracy 作為一個特殊用詞來表達對普通民眾的蔑視，因為這些普通人奪去了貴族們原來對政府控制的權力。不論怎樣，在希臘，雅典人與其他希臘人仍舊用一種特殊的方式把 demokratia (民主) 一詞運用到了雅典與其他城邦的政府管理中。[1]

在希臘的民主政體中，雅典的民主政體是最重要的，不管在當時還是今天，都是大家公認的，在哲學上也有著無與倫比的影響。在以後的日子裡，經常將它當成一個民眾參選的典範，如同某些人說的參與性民主 (participatory democracy)。

雅典政府是很複雜的，所以在這裡不能詳細地描述。這個政府的核心是一個由所有賦予了參選資格的公民集合而成的。這個集合選舉出一些主要官員，例如將軍 (或首席執行官)，在我們看來這是很奇怪的。但是，其他公職人員是通過抽籤選舉產生的，而這種抽籤的方式讓那些有資格的選民能有一個平等的參選機會。據估計，一個普通的選民在他的一生中因為這種平等參選的機會而可能成為這個政府中最重要的管理官員。

儘管很多希臘城邦因為聯合、聯盟和城邦同盟 (主要是為了共同防衛) 而加入了代議制政府的雛形當中，但對於這種代議制政府，人們卻知之甚少。事實上，關於民主思想與實踐或其他，並沒有給後來民主代議制的形成留下任何東西。同時，雅典通過抽籤選出公職人員的民選體制也沒有成為代議制替代的方案。

因此，希臘民主政治體制儘管在當時是一種革新，但現代代議制民主卻忽視或完全否定了它。

羅馬。大約在希臘實行民選政府的時候，民選政府同樣也出現在義大利半島的羅馬。然而，羅馬人喜歡稱他們的體制為共和 (republic)。這一詞語來源於 res (在拉丁文中的意思是事情或事務) 和 publicus (公共的) 的組合，共和的含義就是所有事務屬於全體人民。(我還會回過頭來討論民主和共和這兩個詞。)

一開始，參與管理共和國的權利只限于統治者或貴族，但在其發展過程中，經過了許多鬥爭以後，平民（plebs or plebeians）也獲得了參與權。正如雅典一樣，參與權僅限於男人，直到 20 世紀，民主制與共和制也是這樣。

最初，羅馬的規模很小，後來，羅馬共和國通過吞併和征服擴大疆域使它遠遠超過了最初狀態。結果，羅馬共和國統治了整個義大利和周邊更遠的地區。更有甚者，羅馬共和國經常把具有很高價值的羅馬公民權賦予這些被征服地區的人民，這些人不再是反對者，而是一些具有完全公民權利與特權的羅馬公民。雖然當時贈送這種“禮物”是那麼的明智與慷慨，但是如果我們從今天的視角來看待羅馬，就會發現一個巨大的缺陷：羅馬從沒有充分地讓它的民選政府制度去適應公民人數與地理版圖的急劇擴增。從我們現在的觀點來看，這是很奇怪的，被賦予參與權的公民仍像以前一樣通過集會的方式，在羅馬城的每一個可以集會的地方舉行公民大會，這些地方也就是現在旅遊者所看到的遺跡。但是，對於很多居住在羅馬共和國遙遠邊陲的公民來說，如果沒有特別的努力與付出，參與羅馬政府就會變得遙不可及。因此他們無法去參加公民大會。結果是，不斷增加的和占絕大多數的公民實際上都沒有機會參加在羅馬這個政治制度中心舉行的公民大會。這也正如美國隨著國家的不斷擴大而賦予不同州人民公民權，即使新併入州的人民願意，他們也只能通過親臨華盛頓特區才能在全國性選舉中行使投票權。

儘管羅馬人是一個擁有高度創造性與實踐性的民族，但他們從沒有把公民大會裡選舉主要執行官的實踐發展成一個有操作性的並建立在民主選舉代表之上的代議制政府體制。

在我們得出羅馬人只是比我們少了一些創造性與技巧性的結論之前，讓我們自己回憶，那些已經習以為常的革新與發明，在我們看來是一種顯而易見的事。為什麼我們的先知沒有更早地介紹它們？我們中的大多數人往往把過去的發現當成是理所當然的事情。因此，我們的後代也同樣會納悶，我們為什麼忽略了他們可能認為是理所當然的革新？難道是因為我們理所當然地這麼看待——如同羅馬人一樣——從而缺乏足夠的創造力，以重塑我們的政治機構？

雖然羅馬共和國比雅典民主制度持續的時間更久，也比任何一個現代的民主制度持續的時間長。但是，大約西元前 130 年後，由於內部動亂、戰爭、軍事化、腐敗，這種制度最終被削弱了，在羅馬公民中原來存有的堅實的公民精神也在衰退。那少得可憐的真正的共和實踐也隨著愷撒（Caesar）的獨裁而消亡了。在西元前 44 年愷撒遇刺身亡後，曾經由公民統治的共和國變成了由皇帝統治的帝國。

隨著共和國的沒落，人民統治（popular rule）在南歐完全消失。這種政治體制除了在一些小的、分散的部族存在外，從地球上消失了近千年。

義大利。像一個滅絕的物種，經過一次大規模的氣候變化而得以重現一樣，西元 1100 年前後，人民統治開始出現在義大利北部的一些城市。它再一次在一些相對小的城邦國家裡發展，而不是在一些大的地區或國家。以一種類似於羅馬共和國並後來在現代代議制政府出現的形式重複著，在城邦國家管理體系中的選舉權開始只限於上層階級家庭的成員，如貴族、大地主等等。但是不久，那些社會地位低下的人也開始要求擁有這種選舉權。那些人——我們今天稱呼為中產階級的成員：新興富人、小商人、銀行家、行會組織中的熟練手工業者、由騎士組織起來的騎兵——不僅在數量上超過上層階級，他們的組織能力也是如此。更有甚者，如果必要，他們還有構成暴力起義威脅的可能。結果，在很多城市人中，那些人——有時被稱為 popolo（人民）——獲得了參與城邦政府的權利。

在義大利的一些城邦裡，這些共和政體繁榮了兩個多世紀。佛羅倫斯和威尼斯的共和政體，它們的中心城市異常繁榮：精美的工藝品、卓越的藝術與建築物、超群的城市設計、偉大的詩歌和音樂，以及對古代希臘與羅馬無比熱情的探索。這正如後來人們所說的，中世紀結束了，一場難以置信的輝煌的創造活動爆發了，文藝復興出現了。

然而，民主的發展並不是很順利。大約 14 世紀中葉以後，一些主要城邦的共和制政府紛紛讓位給民選政府的宿敵：經濟衰退、腐敗、獨裁、戰爭、征服和專制統治者對權力的攫取（要麼是親王們、君主們、要麼是士兵們）。並非所有的城邦都是這樣。用一種長遠的歷史

眼光看待，城邦國家註定是一個民選政府的基礎，隨著佔有絕對優勢的更高級的競爭對手——國家（national state or country）的出現，城鎮和城市註定要聯合成更大更有力的實體，最終它們成為政府的附屬部分。

儘管曾經很榮耀，但城邦國家已經過時了。

名詞解釋

你可能已經注意到我提到的曾在希臘、羅馬和義大利存在過的“民選政府”。正如我們所見，為了定義民選政府，希臘人發明了democracy這個詞。羅馬人運用本民族的拉丁語稱他們的政府為“共和國”，後來義大利人則用這個名字來稱呼那些城邦國家的民選政府。你可能很想知道民主和共和國是否指的是完全不同的憲政體制形式。或者相反，這兩個詞只是從它們最初的來源上反映語言上的不同而已。

詹姆斯·麥迪森（James Madison）於1787年寫的一篇旨在為美國憲法取得民眾支持的著名文章中給出了這個問題的錯誤答案。在那個時代，作為憲法主要的起草者之一和一個精通政治科學的政治家，麥迪森區分了“純粹的民主”（a pure democracy）（即我們所說的一個由小規模的公民組成的社會裡，這些公民集會親自管理政府）與“共和國”（即我們所說的用代議的方式來管理政府）。[2]

這種區分缺乏歷史依據，如這種代議制設計羅馬沒有，義大利也沒有。事實上，這種較早的共和國都非常符合麥迪森所定義的民主。更有甚者，這兩個詞在18世紀的美國交替使用著。同樣，麥迪森的區分方法也沒有在法國著名的政治哲學家孟德斯鳩那裡找到，而孟德斯鳩是麥迪森十分敬重和倍加推崇的人。麥迪森自己也知道自己所提出的區分方法並沒有堅實的歷史依據，因此，我們可以推論出麥迪森這樣做是為了讓那些批評美國當時剛制定出來的憲法不夠民主的人失去人們的信任。讓那些不信任美國民主的批評家認為，他所提出的憲法是不充分的“民主”。

無論麥迪森怎麼想（事實上我們無法弄清楚），但可以肯定的事實是，民主和共和國並沒有表示這是兩種不同形式的民選政府（除了麥迪森）。它們所反映的（其代價是後來的思想混亂）只是希臘語源

與拉丁語源上的不同。

北歐

不管叫民主制還是共和制，這些在希臘、羅馬和義大利的民選政府政體都缺乏某些現代代議制政府所具有的關鍵特徵。不管是古希臘，還是中世紀和文藝復興時期的義大利，都存在過狹隘的地方民選政府（local popular government），而缺乏一個有影響的全國政府（national government）。也可以這樣說，如果羅馬有，也只是一個建立在民眾選舉之上的狹隘的政府，而沒有通過選舉代議制組成的國家議會。

以今天的視角看，所有這些體制，至少缺乏三個明顯的機構：一個是民選代表所組成的全國議會，一個是最終只隸屬於全國政府的民選地方政府，還需要發明一種把地方層次的民主與高層次的民選議會聯合起來的制度。這種政府機構的聯合最早出現在英國、斯堪的納維亞半島、蘇格蘭低地（Lowlands）、瑞士和地中海北部其他一些地方。

儘管這些地方的政治發展模式存在明顯不同，但是它們看起來都有一個高度簡化的形式——在不同的地方，自由人與貴族開始直接參與議會，這些人加入由議員組成的地區和國家議會中，這些議員中的部分或全部都由選舉產生。

地方集會（local assemblies）。我們從維京人（Viking）開始，不僅僅是出於個人感情，他們的經歷雖不為人所知，但與我們的研究卻有很大關係。我曾經訪問過位於特龍德海姆（Trondheim）東北部 80 英里的挪威農場，我祖父就是從這裡移民出去的（讓我很高興的是，這裡仍然用“達爾·威斯特” [Dahl Vestre, or West Dahl] 命名）。在附近的斯特克傑（steinkjer）小鎮，仍然能見到一個由巨大石頭砌成的船形圓圈，從西元 600-1000 年，這裡就是挪威自由人經常聚集舉行審判集會的地方，在挪威語中叫“Ting”（碰巧的是，古英語中的“thing”既有 thing[事情]之義，也有 assembly[集會]之義）。類似的情況（有些更為古老）也能在其他相鄰近的地方找到。

到了西元 900 年，維京人的自由集會不只是在特龍德海姆出現過，同時也在斯堪的納維亞的其他地方存在著。斯特克傑這種審判集會以一種獨特的方式在一個用巨大的豎立石頭隔開的空地上舉行。在審判集會上，自由人解決爭議；討論、接受和拒絕法律；採納或推翻有關宗教變化的提議（正如他們確實接納了基督代替古老挪威宗教一樣）；甚至選舉或決定支持哪一位國王——發誓效忠于審判集會制定通過的法律。

維京人對早在 1000 年前的希臘、羅馬的民主與共和國瞭解很少或基本無知，當然，他們本不太關心。從能適用於自由人可操作的平等的邏輯來看，他們似乎創造了屬於自己的議事集會。10 世紀的維京自由人就廣泛保留著這種平等的思想，這一點我們可以從丹麥維京人的回答證實：當他們在法國的一條河上觀光時，一個在河邊送信的人向他們大聲問道：“你們首領叫什麼名字？”“沒有首領，”他們回答道，“我們人人平等。” [3]

但是，我們必須要客觀地看待這個問題。維京人所謂的平等也僅僅是存在于自由人當中，甚至這種平等也會因為他們在財產與地位上的不同而有所變化。奴隸處在自由人之下。與希臘人和羅馬人一樣，維京人也擁有奴隸：在戰爭中俘虜的敵人，或襲擊鄰近地區而得到的俘虜，或是從古代就一直存在的從奴隸市場上買來的人。和自由人不同，奴隸獲得自由後仍然依附于他們的主人。如果說奴隸算得上一個低於自由人的等級，那麼在自由民之上的就是擁有財產的家庭式貴族，他們同樣擁有土地與世襲的地位。這個等級制度的頂端是國王，他的權力受到選舉、服從法律的義務以及貴族的忠誠和自由人的支持的制約。

儘管在平等上有這些嚴格的限制，但是自由人階級——自由農民、小地主、農夫——仍然在很大程度上給政治機構和傳統施加了一種很持久的民主影響。

在歐洲其他某些地方，有時候，當地條件也很有利於民眾參選政府的出現。例如，阿爾卑斯山谷地區在畜牧活動中為自由人提供了一個保護與自治的措施。正如一位現代作家所描述的西元 800 年左右的雷蒂亞（Raetia，後來成為瑞士的格勞賓登州）：“自由的農民……擁

有一種獨特的平等地位。他們都擁有相同的社會地位……很奇怪的是，通過對這種平等權利的使用（高山畜牧），他們產生了完全不同於中世紀的世襲制和地位的平等意識。這種獨特的精神決定了後來的雷蒂亞共和國民主的出現。” [4]

從集會到議會（paliament）。維京人向西冒險前進到冰島，根據當地情況，在他們政治實踐的基礎上再創造了一個審判集會。但是他們做了更多：在西元 930 年，預示著後來其他地方國家議會的出現。他們創造的一種超級審判集會、超大型集會（althing）或者國民集會，成為冰島持續三個世紀的法律源頭，直到最後維京人征服冰島才結束。 [5]

同時，在挪威、丹麥和瑞典，地區集會也在發展，然後像冰島一樣發展成為國家集會。儘管國王權力在不斷加強，國王控制下的中央集權降低了那些國家集會的重要性，但它們在以後的發展中仍保留著相應的痕跡。

例如，在瑞典，當國王開始召開瑞典社會不同階級組成的代表大會時，維京人時代議事會裡的民眾參選傳統在 15 世紀被引向現代代議制。這些社會不同階級有貴族、教士、市民和平民。那些會議最終演化成瑞典國會（riksdag）或叫議會。 [6]

在尼德蘭（Netherlands）與佛蘭德斯（Flanders）這兩個根本不同的環境裡，手工業、商業和銀行業的擴大有助於產生城市中產階級，這些中產階級擁有龐大的經濟資源。因為既不能放過豐富礦產又必須在得到這些礦產主人同意之後才可以徵稅，統治者為了不挨餓，為了得到他們的同意，召集那些來自城鎮和重要社會階級的代表開會。儘管那些所謂的集會、議會或“等級會議”（estate）並沒有直接演化成今天的國家立法機關，但是它們所創立的傳統、慣例和理論卻非常有利於這種發展。

與此同時，雖然無法確定開始時間，一種代議制議會（representative parliament）逐漸發展成形，它對此後幾個世紀裡的代議政府的思想與實踐產生了深遠的影響。這就是中世紀的英格蘭議會。它與其說是一種發明與創造，還不如說是一種自然的演化。集會最初

是不定期召開，在愛德華一世(Edward I)統治時代(1272—1307年)，為了滿足統治者的需求，這些集會發展成議會。

這些最初的集會如何演化成議會經過了一個漫長而複雜的過程。然而，到了 18 世紀，這種演化導致憲政制度的產生 (constitutional system)。在這種制度中，國王和議會都受到對方權力的限制；在國會裡，上議院中世襲貴族的權力被下議院人民的權力所抵消；由國王和議會制定的法律要由法官來解釋，而法官基本上或根本就不依賴于國王和議會。

在 18 世紀，這種看起來將對國內各種主要社會勢力間進行制約平衡的奇妙制度受到歐洲的推崇。它受到了法國著名的政治哲學家孟德斯鳩的讚美——此外，它還受到美國憲法制定者們的讚美——他們中的很多人希望在美國也創造一個保留著英國體制優點而沒有君主制缺點的共和國。他們所創制的共和國將及時地為其他共和國提供一個典範。

民主化：正在進行中，也僅僅如此而已

回顧那些有利於民主發展的過程時，我們不難發現，那些在 18 世紀早期就出現在歐洲的政治理念與慣例，將在後來民主的信念與制度中成為一個很重要的因素。請讓我使用一種為當時人們能接受的更為時髦而抽象的語言來概括這些因素究竟是什麼吧。

由於歐洲許多地區的當地條件與機遇的有利性——最突出的是斯堪的納維亞、佛蘭德斯、尼德蘭、瑞士和英國——平等的邏輯激勵了地方議會的產生。在這種議會裡，那些自由人能夠參與管理當地事務，至少也在某種程度上可以這樣說。首先，政府需要取得被統治者同意 (consent of the governed) 的這一理念，最初只是作為一個關於提高稅收的主張被提出的，後來漸漸上升為一個一般意義上的法律主張。在一個地域廣大的地區舉行自由人集會，這並不容易，它不同於在一個大的城鎮、城市、地區或國家，對於提高稅收與制定法律只需要代表在這些機關內同意就行了。與古代雅典慣例截然不同，代表不

是通過抽籤或隨機選取而是通過選舉的方式得以產生。為了確保國家、民族或民族國家的自由公民同意，將需要選出幾個層次的代表組成立法機關或議會：地區的、國家的有可能是省級、區域的或者其他中間級別等。

這些歐洲的政治理念與實踐為民主化能夠前進下去提供了基礎。在那些進一步民主化的支持者當中，對古希臘、羅馬和義大利城邦民選政府的解釋，有時候使得他們的鼓吹顯得過於善辯。那些歷史的經驗已經證明，政府順從人民的願望並不僅僅只是渺茫的希望。它們曾經確實存在過，並且存在了幾個世紀之久。

有待發展的內容。如果理念、傳統和實踐只是描繪了堅持一個民主化的希望，那麼至多它不過是一個希望。我們仍然缺乏關鍵的內容。

首先，即使在那些開端非常順利的國家裡，顯而易見的不平等也給民主的發展設置了極大的障礙：奴隸與自由人、富人與窮人、地主與無地者、主人與奴僕、男人與女人、短工與學徒、熟練技術工與工廠主、市民與銀行家、封建主與臣民、貴族與普通人、專制者與他們的附庸者、國王的官員與他們的部從，這些人在權利、義務、影響、權力方面都是不同的。甚至自由人之間也存在著高度的不平等，表現在地位、財產、工作、義務、知識、自由、影響力和權力等方面。而且，在很多地方，自由人的妻子在法律、傳統和實際上被看作他的私人財產。無論何時何地，這種平等的邏輯都會遇到不平等的殘酷事實。

其次，即使在存在集會和議會的地方，它距離最低標準的民主仍還有漫長的一段路要走。議會往往並不制約君主；對大臣的控制權由君主轉移到議會，或者由總統取代國王，這一過程往往要持續幾個世紀。特別是議院還為貴族與高級神職人員保留了位置。在立法方面，“人民”選舉的代表充其量只有部分權力。

再次，“人民”的代表並不能真正代表整個人民。最簡單的一點，畢竟自由人指的只是男人。除了偶爾出現的女性君主外，一半的成年人被排除在政治生活之外。但很多——事實上是絕大多數——成年男性也是被排除在政治生活之外的。在英國，直到 1832 年，擁有投票權的人才擴大到總人口中年齡在 20 歲以上的人數的 5%。那一年，經

過激烈的擴大選舉權鬥爭，也只是稍稍超過 7%（見圖 2-2）。在挪威，儘管在古老的維京人時代的集會（Ting）帶來了民眾參與的希望，但是這個比例也並沒有好到哪裡去。[7]

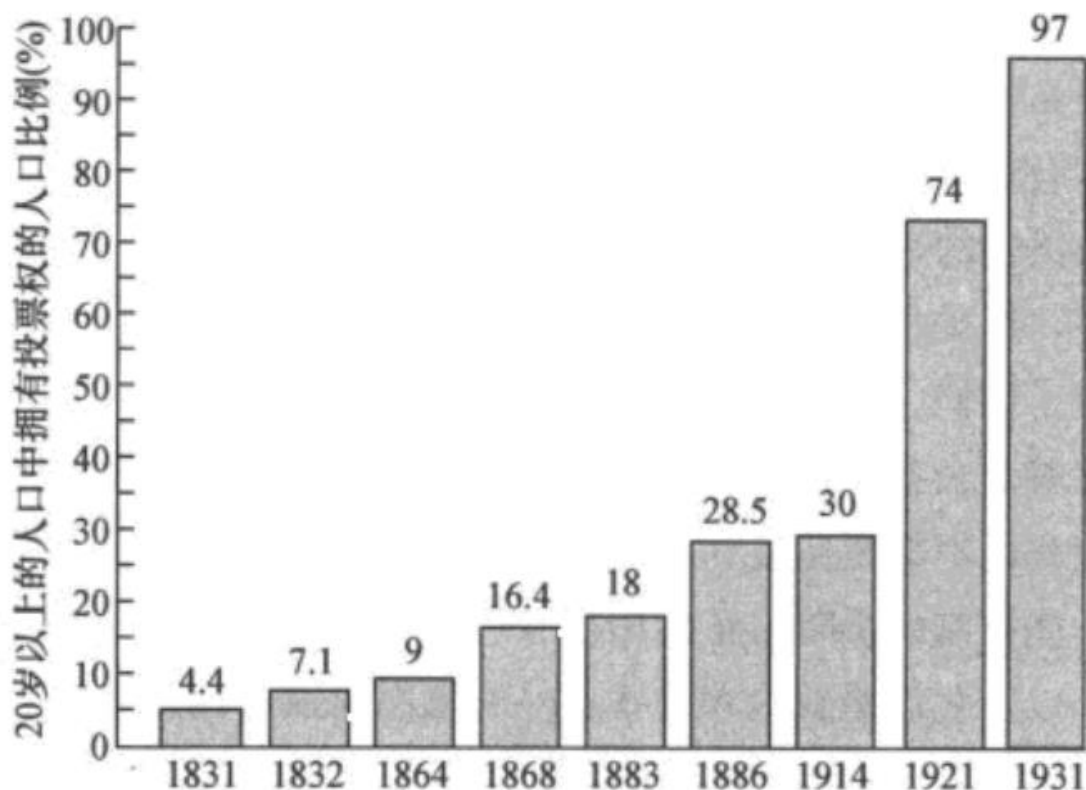


圖 2-2 1831-1931 年的英國選舉

資料來源:《不列顛百科全書(1970)》(Encyclopedia Britannica 1970), “議會”章。

最後，直到 18 世紀及接下來的時期裡，民主理念與信念並沒有得到廣泛的認同，或者很好的理解。在所有國家裡，平等的邏輯僅對少數人或少數特權的人才有效。不存在一個民主共和國在政治制度建設上需要具備什麼條件的認識。言論和出版自由受到嚴格限制，特別是對國王的批評更受到嚴格的限制。政治反對派缺乏合法性與合理性。“陛下忠誠的反對派”（His Majesty’s Loyal Opposition）這種觀點得以盛行的時代尚未到來。人們普遍譴責政黨是危險的、不可取的。選舉充斥著腐敗，被王室的嘍囉們搞得臭名昭著。

民主理念與實踐的進步依賴於那些還沒有出現的有利條件的存在。僅有一小部分人相信民主並準備為它戰鬥，既存的特權將繼續借

助于不民主的政府而維持著。即使更多的人相信民主理念與目標，如果更深層的民主化要得到實現也還是需要一些其他條件。在後面的第四部分，我將描述那些條件中極為重要的一些因素。

與此同時，我們不要忘記，在這一章節裡所描述的充滿希望的開端後，民主化並沒有一帆風順地沿著上升的趨勢邁向今天的程度。在這個過程中，有浮浮沉沉，有抵制運動、叛亂、國內戰爭、革命。幾個世紀裡，中央集權的興起，使得許多早期的進步發生逆轉——儘管如此，但具有諷刺意味的是，從長遠來看，正是那些專制為民主化創造了很多有利的條件。

回首民主的興衰成敗，我們不能指望歷史確保民主一直進步，或一直長存，這是顯而易見的，民選政府從世界上消失的那段很長的時光，提醒了我們。

民主看上去有些難以捉摸，但是它的機遇依賴於我們所做的一切。即使我們不能指望溫和的歷史力量去推動民主，我們也不能成為自己所不能控制的黑暗力量的犧牲品。隨著我們對民主所需條件的理解加深，以及我們願意追求這些條件的意願加強，我們能夠行動起來以保存民主，不僅如此，我們還將推進民主的理念與實踐。

【注釋】

[1] 若要詳細地瞭解有關雅典民主的描述，參見 Mogens Herman Hansen, *The Athenian Democracy in the Age of Demosthenes: Structure, Principles and Ideology*, translated by J.A. Crook, Oxford: Blackwell 1991。

[2] James Madison, *The Federalist: A Commentary on the Constitutions of the United States...*, New York: Modern Library [1937 ?], No.10, p.59.

[3] Johannes Brondsted, *The Vikings*, New York: Penguin, 1960, p.241.

[4] Benjamin R. Barber, *The Death of Communal Liberty: A History of Freedom in a Swiss Mountain Canton*, Princeton: Princeton University Press, 1974, p.115.

[5] Gwyn Jones, *A History of the Vikings*, 2nd ed, Oxford: Oxford University Press, 1985, pp.150, 152, 282-284.

[6] Franklin D. Scott Sweden: *The Nation's History*, Minneapolis: University of Minnesota Press, 1977, pp.111-112.

[7] Dolf Stemberger and Bernhard Vogel eds., *Die Wahl Der Parliament*, vol. 1: Europa, Berlin: Walterde Gruyter, 1969, part 1, table A1, p.632; part2, p.895, and table A2, p.913.

第 3 章

內容安排

當我們探討民主的時候，可能沒有比“民主”既指一種理想又指一種現實這個簡單的事實更讓人困惑的了。我們經常不能把它區分清楚。例如，

甲說：“我認為民主是最好的政府形式。”

乙回答：“你一定是瘋啦！竟然相信我們那所謂的民主政府是這個世界上最好的。唔，我認為這根本不算是什麼民主。”

甲所說的當然是理想民主，而乙指的民主是現實的政府。直到甲和乙弄清楚彼此的含義前，他們可能都會在自己的意見中掙扎，而不能彼此溝通。從大童的經驗出發，我知道這種事情的發生是多麼的容易，甚至，我很遺憾地補充一句，在那些深諳民主理念與實踐的學者身上也是如此。

我們只有弄清楚這個詞的意思，才可能避免這種困惑。

甲繼續說：“噢，我不是指我們現實的政府。對於你的那個觀點，我還是比較認同的。”

乙回答：“好呀，如果你所說的是理想政府的話，那麼我認為你所說的完全對。我相信作為一個理想，民主是政府最好的形式。那就是我為什麼希望我們的政府變得比它實際上更民主些。”

哲學家總是沒完沒了地就關於目標、宗旨和價值的判斷等與關於實情、現狀等的事實之間進行爭論。我們得出的第一種判斷是用於回答這些問題，如“我應該做什麼？我們所要做的是什麼？”我們得出的第二種判斷是用來回答這些問題的，像“我們能做什麼？哪些選擇正是我所面對的？對於我選擇做 X 而不是 Y 的時候，那麼

這種選擇將會出現什麼樣的後果呢？”第一種為價值判斷（或道德判斷），而第二種就是經驗判斷。

名詞解釋

儘管哲學家對價值判斷與經驗判斷的性質及差異進行著無休止的爭論，但是，我們不必對那些哲學觀點太在意。在日常生活中，我們已習慣於……對真實事情與理想事情加以區別。然而，我們必須明白，價值判斷與經驗判斷的區分是很有益處的，但只要我們不走得太遠。如果我們斷言，“一個政府應該對那些受其決策影響的每一個人的價值與利益給予平等的考慮”，或“幸福是最高的善”，我們樂意去作一個我們所能作出的“純”價值判斷。我們舉一個嚴格對立的經驗命題作為反例，那就是著名牛頓的萬有引力定律。他斷言，任何兩個物體間的作用力跟它們的品質成正比，跟它們距離的平方成反比。在實踐中，很多的斷言包含或暗示了兩種判斷的因素，對公共政策的判斷也正是如此。例如，很多人說，“政府應該建立一個全民健康保險方案”就是在有效地斷言：（1）健康是好目標；（2）政府應該努力完成這個目標；（3）全民健康保險是實現這個目標最好的方法。此外，我們作出了大量的經驗判斷，這代表著我們面對巨大的不確定性時，所能作出的最好的判斷。從嚴格意義上來說，那些並不是“科學”的結論。它們往往混雜了各種明確與模糊的證據、沒有證據或不確定性的情況。有時候這些判斷也被稱為“實用的”或“審慎的”。最後，一類重要的實用性判斷就是平衡兩類不同的價值、個人和群體的得失。為了描述這種狀態，我們將不時地借助於一個在經濟學家那裡常用的說法，我們不得不在實現我們的目標中對各種可能的“權衡取捨”作選擇。以後我們可能會遇到價值判斷和經驗判斷的各種變體。

民主的目標與現實

儘管區分理想與現實是很有幫助的，但我們也必須懂得，民主的理想或目標與民主的現實是怎麼樣聯繫在一起的。

我將在最後一章節把這些聯繫闡明得更詳細一些。這裡讓我用這個圖表作為一個粗略的嚮導，對後面文章的安排作一個說明（見表 3-1）。

在下圖理想與現實的四項內容中，有一個根本性的問題：

什麼是民主？民主意味著什麼？換句話說，一個政府是不是民主，我們應該用什麼標準來判斷？這個政府的民主程度如何？

表 3-1 基本要素

理想		現實	
目標和理想		現實的民主政府	
什麼是民主	為什麼要實行民主	民主需要什麼樣的政府機構	什麼樣的條件有利於民主
第 4 章	第 5-7 章	第 3 部分	第 4 部分

我認為民主體制必須符合五標準，而滿足這五個標準的體制將是充分民主的。在第 4 章，我描述了其中的四個，然後在第 6~7 章裡，我將說明為什麼我們還需要第五個標準。不管怎麼樣，我們應該記住，標準僅僅描述了一個理想或完美的民主。我想，我們中沒有任何人相信我們能真正地實現這個完美的民主體制，因為這個現實世界會將很多的限制強加在我們身上。儘管這樣，這些標準確實為我們提供了一些尺度，用以衡量現實的政府體制與它們的機構的成就和欠缺，同時它們也能引導我們走上通往理想的成功之道。

為什麼要實行民主？是什麼原因讓我們相信民主是最好的政府體制？民主能提供哪些價值？

在回答這些問題時，我們並沒有一直在問人民為什麼現在不支持民主，或他們過去為什麼一直支援民主，或民主制度是怎麼樣出現的，記住這些是很必要的。人民支持民主可能有很多理由。例如，有些人支持民主可並沒有去想為什麼這樣做；在他的時代與地區，對民主有口無心地讚美一下，這可能就是傳統習慣的事情。一些人可能贊同民主，那是因為他們認為在一個民主政府下，他們將能有一個變得富有的機會，或者因為他們認為民主政治會給他們帶來一個光明的政治前途，或因為是他們所景仰的人告訴他們這樣做的，如此等等。

是不是存在更為大眾化或普遍的原因呢？我認為是有的。我們將在第 5~7 章進行討論。

在現實世界存在各種限制因素與可能性的情況下，為了盡可能滿足理想民主的標準，我們應當採取什麼樣的政治制度？

正如我們在下一章將看到的，在各種不同的時間與場合裡，有著顯著不同的政治機構的政治制度被人們稱作民主或共和國。在上一章裡，我們遇到過一個問題，也就是為什麼民主機構各不相同：它們適用於規模大小不同的政治單位——在人口、領土或兩方面都有。一些政治單位，諸如一個英國的村莊在人口與土地方面是很小的；一些如中國、巴西或美國在人口與土地方面都是規模龐大的。一個小城市或城鎮當然也不需要去建立那些在大國家裡必不可少的政治機構就能令人滿意且合理地達到民主標準。

然而，自從 18 世紀開始，民主的理念已經應用於所有國家：美國、法國、英國、挪威、日本、印度……在那些小規模的城鎮或城市看起來必不可少的政府機構，放在一些規模龐大的現代國家上就顯得完全不適當了。而那些適合於一個城鎮的政府機構甚至於對於那些規模較小的國家來說也是不適當的。因此，在 19 世紀和 20 世紀，一整套新的制度發展起來了，它們跟早期的民主和共和國有部分相似之處，但從整體來看，它們卻是一個全新而完整的政治體制。

這一歷史進程，第 2 章已經作了概述。在第三部分，我將更充分地描述這些現實中民主國家的政治制度以及它們之間的重要差異。

請注意：說某些機構是必需的，並不是說有了它們就能實現完美的民主。在每一個民主的國家裡，在現實民主與理想民主之間都存在著一條鴻溝。這條鴻溝給我們帶來挑戰：我們是否能找到方法去使得“民主”國家變得更加民主？

既然那些“民主”國家都不存在充分民主，那麼我們對那些缺乏一些或全部現代民主的主要政府制度的國家還能說些什麼？它們怎麼樣才能從根本上變得更加民主？其實，這也就是說，我們有何依據來說有的國家比別的國家更民主？這些問題還可以問下去：在一個國家（或其他的政治單元）裡，什麼條件有利於民主機構的發展與穩定？相反地，什麼條件有可能阻止或阻礙這些發展與穩定？

在現代世界，這些問題是特別重要的。幸運的是，在 20 世紀末，我們能找到比前幾代人更好的答案，同時也能找到比那些有歷史記載早期更好的答案。當 20 世紀快落幕的時候，我將在第四部分，指出我們所知道的那些關鍵問題的答案。

可以肯定的是，我們所知道的答案絕不是確定無疑的。然而，它們一定能為尋找解決之道提供一個比以往任何時候都更為堅實的起點。

從價值判斷到經驗判斷

在結束這一章之前，我想再從左至右觀察一下這個重要的表格（即表 3-1）。回答“什麼是民主”，我們的判斷依據很可能僅僅只是自己的價值觀念，或者我們所認為是好的、對的或迫切的目標。當我們移向“為什麼要實行民主”這個問題時，我們的判斷一直都很堅定地建立在理想價值上，但是，它們也依賴於我們關於因果關係、限制條件以及我們周圍現實世界的可能性的信念，也就是說，依靠我們的經驗判斷。我們開始更多地依賴於對例證、事實和所謂事實的解釋。當我們試圖去決定政治機構民主實際需要什麼的時候，我們甚至更依賴例證和經驗的判斷。然而即使在這裡，我們所期待的，也部分取決於我們之前關於民主意義和價值的判斷。事實上，我們之所以關注民主機構在現實世界中的形式，是因為民主價值及其標準對於我們來說很重要。

當我們來到這個表格的右邊時，就得開始去確定什麼條件才有利於民主機構的發展和穩定，我們所做的就是直接利用經驗判斷它們從整體上依賴於我們是怎麼去解釋更有利於我們自己的例證。例如，有沒有民主信念是否會關係到民主政治機構的生存？在這裡，那些經驗判斷之所以對我們很重要並與我們休戚相關的原因就在於我們對民主及其價值的關注。

因此，我們的思路就是這樣：第二部分將帶著我們去探尋理想、目標和價值；第三部分是足夠多的關於民主政治機構經驗的描述。在

第四部分，我們持某個立場來描述對於民主政治機構有利或無利的條件，在這裡，我們的判斷事實上完全是經驗性的。最後，我在最後一章裡描述了民主未來可能要面臨的挑戰。

第二部分

理想的民主

第 4 章

什麼是民主？

我們所有人都有一些單靠我們自己無法達到的目標。然而，我們可以通過志同道合的合作來達成其中的部分目標。

然後，讓我們假定一下，為了達成某些相同的目標，你與幾百個人同意成立一個社團。這個社團的具體目的是什麼？我們暫時把這個放在一邊，先去關注本章標題“什麼是民主”的問題。

我們更進一步假定，在第一次會議的時候，某成員提議你們的社團需要一部憲法。大家對他的觀點欣然接受，因為在那些事情上，你所擁有的技能都能得到承認，有一個成員提議應該由你去起草這部憲法，下次會議時交給其他成員討論。這個建議在一片喝彩聲中被接納。

在接受這個任務的時候，你可能會說這樣的話：

“我相信我理解我們的共同目標，但是，我不能確定我們應採取哪一種決策方式。例如，我們是不是真的需要一部憲法去確保那些最有能力與最精通的人成為權威，讓他們為我們作出那些重要的決定？這種安排不僅是為了確保能作出更為明智的決定，也是為了能讓我們節省更多的時間與精力。”

絕大多數成員拒絕了這種方式。一個成員——我且將把他叫作“代言人”——聲稱：

“在處理那些社團最重要的事情上，我們中沒有一個人比其他人更為聰明，以至於他的觀點將能自動地壓倒別人的觀點而優先通過。即使，在一些特定的時候，一些成員可能知道的比其他人多一些，但是，我們都有權利知道那些我們必須瞭解的東西。當然，我們必須討論問題，並在作出決定之前還要認真進行思考。深思熟慮、討論然後

作出決定，這是我們成立這個社團的原因之一。但是，我們都是有著平等資格的，這種資格讓我們能參與討論問題，然後作出那些我們社團應該遵循的政策。因此，我們的憲法應該是建立在這種假設之上的：它應該確保我們所有的人都有權利去參與社團的決定。更準確地說，因為我們在資格上都是平等的，我們應當以民主的方式來管理我們自己。”

更進一步地討論，就會發現這個“代言人”提出的觀點是大多數人的看法。接著，你可能會同意去起草一部符合這種設想的憲法。

但當你著手工作的時候，你很快就會發現，各種自命“民主”的社團和組織採用了不同的憲法。即使在一些“民主”國家中，你還會發現，它們的憲法在很多重要的方面也存在著不同。作為一個典範，美國的憲法為總統在職期間提供了一個強有力的執行權，同時，在另一個方面又為議會提供了一個強有力的立法權；總統與議會之間相互獨立。相比之下，大部分歐洲國家選擇了議會制（parliamentary system），在這種制度中，首相即行政首腦，由議會選舉產生。重要的區別還有很多，很容易發現。很明顯，世界上沒有單一的“民主”憲法（在第10章我們會講到這個問題，現在不作重點介紹）。

你現在開始想知道不同的憲法之間是否存在著共同的東西，以判斷它們所宣揚的主張是不是屬於“民主”。或者，可能有很多憲法比其他的更“民主”？民主意味著什麼呢？當然，你知道，像這樣的術語出現的地方數不勝數。你很明智地決定放棄這種沒完沒了的有關民主的各種定義的問題，因為你的任務非常明確：設計一系列的規則與原則，一部憲法，它將確定這個社團的決定是怎麼樣作出來的。而且，你的憲法也必須符合一個最基本的原則：（在憲法之下）所有成員有著平等地參與制定這個社團所追求政策的資格，不管在其他事情上成員有多大差異，在管理這個社團時，所有的人政治上仍然是平等的。

民主過程的標準

民主思想之繁雜，形成一道龐大的難以穿越的灌木屏障。我們能

否從中找到某些社團管理過程的標準，從而能夠讓所有成員平等地擁有決定該社團政策的權利？我認為，這種標準至少有五個（見圖 4-1）。

民主為如下幾種情況提供了機會：

1. 有效的參與（effective participation）
 2. 選票的平等（equality in voting）
 3. 充分知情權（gaining enlightened understanding）
 4. 對議程的最終控制（exercising final control over the agenda）
 5. 成年人的公民權（inclusion of adults）
-

圖 4-1 什麼是民主

有效的參與。社團在實施一個政策之前，所有成員必須擁有平等而有效的機會把他們的觀點向其他人闡述，以使其他人知道他對政策的看法。

選票的平等。當人們就這個政策最終作出決定時，每個成員都應該擁有平等而有效的機會去投票，並且所有的選票必須得到平等的計算。

充分知情權。除了時間上的合理限制，每個成員都應該擁有平等而有效的機會去瞭解相關的備選政策和它們可能出現的結果。

對議程的最終控制。唯有成員有機會去決定他怎樣去抉擇——如果他們願意的話——把什麼事情提上議程來討論。

因此，前面提及的三個標準的民主過程並不會止步。成員可以根據自己意願改變社團的政策，如果他們願意的話。

成年人的公民權。全體——或至少絕大多數——成年的永久居民應該有充分的公民權利，這是前面四個標準所隱含的結論。在 20 世紀之前，這個標準並沒有得到大多數民主鼓吹者的認同。為了證明為什麼我們把別人當成與我們一樣政治平等是有道理的。我們在第 6 和第 7 章對那個問題探討以後，我將回到公民權問題上。這裡先拋開不談。

同時，你可能想弄清楚前面所提到的四個標準是否僅僅是從那些可能的標準中隨意地選出來的。對於一個民主的過程來說，我們是不是有充分的理由來說明我們為什麼採取這些特別的標準？

為什麼是這些標準？

簡而言之，每一個都是必需的，成員——不管他們的數目多麼有限——都應該以政治平等的方式來決定社團政策。換言之，如果違背了任何一個條件，成員將不再是政治上平等的。

例如，在表達觀點的時候，一些成員得到了比其他成員更多的機會，那麼他們的政策將最有可能得到優先通過。極端情況下，通過在議程上縮減對建議進行討論的機會，一小撮人將事實上能夠操縱社團的政策。有效的參與標準就是為了防止類似事件的發生。

或者假設不同成員的選票在計算上不平等。例如，讓我們設想選票根據成員佔有財產的比例來分配，而成員佔有財產的數量相差懸殊。如果我們認為所有成員在社團的決定上都被賦予了平等的資格，為什麼在選票的計算上，有些人的選票比另外一些人更重要？

雖然最前面的兩個標準看起來是不言而喻的，你可能想問充分的知情權是否真的那麼重要與恰當。如果這些成員都同樣能夠勝任，為什麼還需要這個標準？如果他們並非同樣勝任，那麼為什麼還要根據他們同樣勝任的假設去設計一部憲法？

然而，正如那位“代言人”所說的那樣，政治平等的原則假定，只有成員有足夠的機會詢問、討論和協商去瞭解在社團中的問題的時候，他們才能同等地勝任參與決定的工作。而第三個標準正是要求確保每個人都有那樣的機會。在西元前 431 年，希臘領導人伯裡克利（Pericles）在一個著名的悼念城市戰爭犧牲者的紀念大會上，清楚地闡明了它的本質：“我們普通的公民，儘管他們忙於其事業的發展，但仍然是公共事務的公正法官……我們不把討論當成是行動路上的絆腳石，相反，我們完全認為，討論是任何明智行動前必不可少的基本步驟。” [1]

把握了前面三個標準，看起來似乎就足夠了。但是，假設少數成員暗地裡反對在社團管理事務上所有的人應該得到平等政治對待的這種理念。他們對你說，財產多的人的利益確實要比那些財產少的人

的利益重要。他們主張財產多的人的選票應給予特別的分量以確保他們能經常獲勝。但這看起來是不可能的。因此，我們需要一種規定：不管其他多數成員在自由與公正的選舉中如何投票，他們的主張仍能優先通過。

隨後，一種巧妙的解決方法產生了，他們推出一部憲法，它能很好地適用前三個標準，就此而言可謂是充分的民主。但為了抵消那些標準，他們建議在全體大會上，成員們只能對那些已經由執行委員會提交的事情進行討論和投票；而執行委員會的成員只向最富有的財產佔有者開放。通過對議程的控制，這個小團體足以確信這個社團將再也不會違背自己的利益，因為它將不會再允許任何的建議得以列入議程，只要他們不同意。

你經過思索後可能會拒絕他們的建議，因為它違背了政治平等的原則，而你有義務去支持該原則。於是，你將去尋找一個憲法規定，這種規定能滿足第四個標準並且確保最終的控制由全體成員統一決定。

為了能讓所有成員在管理社團事務上是政治平等的，因而，這將不得不同時滿足四個標準才行。現在，我們似乎已經找到了社團民主管理所必須滿足的標準。

一些關鍵性問題

現在，我們已經回答了“什麼是民主”的問題嗎？這個問題真的是如此容易回答嗎？儘管我們提供的答案是一個良好的開始，然而，它可能會有更多的問題出現。

第一個問題：雖然這些標準可能適用於一個非常小型、可控制的社團，然而，它們是否也適用於國家（state）層面上的政府？

名詞解釋

因為國家（state）這個術語經常被寬泛而模糊不清地使用著，讓我大致地說一下它所代表的意思。我認為“國家”是一個很特殊的社

團，其特點是通過最高級別的強制手段來確保其管轄範圍下的人們服從其統治。當人民談論“政府”（government）的時候，它們通常指國家管理機構，這些管理機構都是在國家司法權下才存在的。縱觀歷史，很少有例外，國家都是通過對所佔領的一定區域（有時候它不確定或帶有爭議）的人民實行管轄權來實現統治的。因此，我們往往把國家當成一個包含領土的實體。儘管在有些時間、場合，國家的領土只局限於一個城市，但近幾個世紀以來，國家通常對全部國土擁有管轄權。

用如此簡短的方式來解釋國家的含義，可能會遇到挑剔的人。政治家和法哲學家所寫的關於國家的著作可謂汗牛充棟。但我想，我這裡所做的解釋足以服務本書的目的。[2]

那麼，回到我們的問題吧。這些標準能適用於國家政府嗎？它們當然可以呀！的確，民主理念關注的主要就是國家。儘管其他類型的社團，特別是很多宗教組織，在後期的民主理念和實踐中也扮演過這種角色。但從古代希臘和羅馬的民主開始，我們所探討的代表民主特徵的政治制度主要是在國家政府民主化過程中得以發展的。

也許有必要重複一句，與其他的社團一樣，沒有一個國家能擁有一個完全滿足民主過程中所有標準的政府。沒有國家能做到這一切。然而，正如我所希望的那樣，這個標準對於衡量民主政府的成功與可能性提供了一個非常有用的衡量尺度。

第二個問題：認為一個社團能夠完全滿足那些標準的想法是否實際？換句話說，任何實際存在的社團都充分民主嗎？在現實世界裡，社團裡的每個成員確實擁有平等的機會參與、充分知情所有問題並能影響議程，這有可能嗎？

很可能做不到。如果是這樣的話，那麼這些標準還有什麼用呢？它們只是空中樓閣，或者只是烏托邦式的希望？簡單地說，答案是就像那些理想的標準曾經有用一樣，它們也一樣有用。而且，它們顯得更切中要害和更有用處。它們給我們提供了一個標準，用這個標準去衡量那些現實社團自稱民主的表現。它們也能夠作為一個指導原則，用於那些固定的安排、憲法、慣例和政治機構的形成和重構。對於那些希望民主的人來說，它們能引發一些相關的問題並幫助他們尋找答

案。

布丁的味道只有吃了以後才知道。在以後的章節裡，我希望能清楚表明那些標準是怎樣指導我們解決那些民主理論與實踐的中心問題的。

第三個問題：假定這些標準是很有用的指導，我們用來設計民主政治制度的時候是否有了這些就足夠呢？正如我們前面所設想的，如果你正承擔著設計民主憲法和建設這個民主政府現實機構的任務，那麼你會不會直接由標準到設計？很顯然不是這樣。一個建築師擁有的僅僅只是由委託人所提供的標準，比如位置、尺寸、大致的風格、資料與房間形式、價格、時間安排等等，然後通過對一些重要因素的思考而能得出一個計畫。政治制度的設計也是如此。

我們怎樣才能很好地闡釋我們的民主標準，把它們用到一個特殊的社團裡並創造一個相應的政治實踐和制度，當然，這並不是一件容易的事。為了達到這個目的，我們必須埋頭于政治現實中，在這裡，我們的選擇將需要無數理論與實踐的判斷。在那些困難當中，當我們想應用一些標準的時候——在事實上，至少有四個標準——我們可能發現，它們有時候會相互衝突，我們將不得不在那些相互衝突的價值當中作出判斷，正如我將在第 10 章中的民主憲法檢驗中所指出的。

最後，一個更為根本的問題是：“代言人”的觀點似乎沒有遇到什麼挑戰就為人們所接受了。但是，為什麼人們接受了？我們為什麼相信民主是順應民心的，特別是在治理像國家這樣重要的社團時？如果人們期待民主的前提是人們渴望政治平等，為什麼我們有理由相信那些看起來那麼反常而荒謬的事情？然而，如果你不相信政治是平等的，那麼我們怎麼可能支援民主呢？不管怎麼樣，如裡我們相信公民政治是平等的，是不是就意味著我們必須去採納第五個標準——包容性的公民權（inclusive citizenship）？

我們現在就回到這些具有挑戰性的問題上。

【注釋】

[1] Thucydides, *Complete Writings : The Peloponnesian War*, unabridged Crawley translation with introduction by John H. Finley, Jr.

New York: Random House 1951, p.105.

[2]美國的讀者習慣于用“邦”(state)一詞來指組成美國聯邦制度的各州，他們有時也會對這樣的用法感到迷惑。但這個詞在國際法、政治科學、哲學當中，在其他許多國家，都在廣泛地使用，其中包括一些實行聯邦制的國家，它們的組成單位，在加拿大叫作“省”(province)，在瑞士叫作“州”(canton)，在德國叫作“州”(Land)。

第 5 章

為什麼要實行民主？

我們為什麼要支持民主？更確切地說，為什麼在治理國家中我們應該支援民主？請記住，國家是一個獨特的社團，它的政府能通過武力、強制和暴力等手段而擁有一種強大的使民眾服從的能力。沒有更好的辦法管理一個國家了嗎？一個非民主的政府體制是不是更好呢？

名詞解釋

在這一章裡，我將不那麼嚴格地使用“民主”（democracy）這個術語來指現實政府，而不是理想政府。這些政府用前面所提到的標準來看還算是湊合，但絕夠不上那種完全符合的情形。有時候，我也會把“民選政府”（popular government）作為一個綜合性的術語，它不但包含 20 世紀的民主制度，而且還包含那些其他方面夠得上民主的制度，雖然其中大部分成年人被排除在選舉或其他政治參與形式之外。

20 世紀以前，世界上大部分國家認為非民主制度無論在理論還是實踐上都具有優越性。直到最近，人類絕大多數的人——有時候是所有人——都生活在非民主的統治中。非民主體制的統治者總是借助于古老的傳統觀念來證明他們的合法性，儘管他們絕大多數人並不具備管理國家的能力。這種觀念還認為，如果他們能把這些複雜的管理事務留給那些比他們還聰明的人（充其量是一小部分人，甚至僅僅只有一個人），他們的生活可能會更好一些。但在實踐中，這些理由並不能說服人，因此統治者就會依賴於強制。大部分人從來沒有明確地同意那些自封的上等人來統治自己，他們只是被迫接受那些人的統治。這種陳舊的觀念和實踐到現在仍沒有消失。由“一個人、少數人或多

數人”來管理政府的爭論以各種方式出現，不絕於耳。

面對歷史，在管理國家上，我們為什麼應該相信民主比起任何非民主形式都好？讓我們來看看理由吧。

跟其他任何一個可行性的方案相比，民主至少有十大優點（見圖 5-1）。

民主導致如下可取的結果：

1. 避免暴政
2. 基本權利
3. 普遍自由
4. 獨立自主
5. 道德自主
6. 人類發展
7. 保護基本人權
8. 政治平等

此外，現代民主還有助於：

9. 謀求和平
 10. 繁榮
-

圖 5-1 為什麼要實行民主

民主能幫助我們避免獨裁者殘酷和邪惡的統治。

也許，政治中最根本和最永恆的問題就是避免獨裁統治。縱觀有文字記載的歷史，包括我們自己所處的時代，那些受狂熱、偏執、自私、意識形態、民族主義、宗教信仰、對天生優越性的確信或純粹的情感與衝動驅使的領導人，往往利用國家獨特的強制和暴力等手段來實現自己的目的。專制統治使人類付出的代價跟疾病、災荒和戰爭一樣沉重。

我們來看看 20 世紀的例子。首先要說的是阿道夫·希特勒，這位納粹德國的獨裁者（1933-1945 年）。姑且不去計算第二次世界大戰所導致的數千萬軍民的犧牲，對於集中營 600 萬猶太人的死他就要負直接責任，此外還有無數的反對者、波蘭人、吉卜賽人、同性戀者以及他意圖消滅的其他團體成員。其次是在處於波爾布特的獨裁統治下

的柬埔寨（1975-1979年），赤棉在波爾布特的獨裁領導下殺害了柬埔寨 1/4 的人口：這可算是一個種族自我滅絕的實例。波爾布特對於知識份子的害怕到了如此地步，以至於戴眼鏡或從不幹活的手就成了十分充足的死亡證據。

當然，民選統治的歷史也並不是毫無缺點的。像所有的政府一樣，民選政府有時候也殘酷而野蠻地對付本國以外的人和住在其他國家的人——外國人、殖民地人等。在這方面，民選政府往往不比非民主政府差，有時候可能還會好一些。在一些情況下，如印度，殖民地政權有意或無意地促進民主信仰和機構的產生。然而，我們不應該寬恕民主國家對外國人的不公正，因為這使得人們會質疑一個基本道德原則，該原則（正如我們在下一章所要論述的）有助於證明民主國家中的公民政治平等性。對於這些質疑，唯一的解決方法就是在全世界範圍內實行普遍有效的人權。雖然這個問題和它的解決方法非常重要，但是它們並不是這本書所涉及的內容。

對於民主理想與實踐更直接的挑戰，是民選政府強加在那些受其管轄被迫服從其法律但管理政府的權利卻被剝奪的人身上的傷害。因此，那些人是被管理者，而不是管理者。幸運的是，這個問題的解決方法是顯而易見的，如果要去執行，可能就不太那麼容易：民主權力應該延伸到那些受排擠團體成員中去。事實上，這個方法在 19 世紀和 20 世紀早期得到了廣泛的採用，當時，選舉權的早期限制被廢除而成人普遍選舉權成為民主政府的一個標準特點。[1]

你可能會說：等一下！民主政府難道不會給那些擁有投票權的少數派公民強加傷害嗎？因為他們雖然擁有投票權，但會受到多數派的壓制。這難道不就是我們所說的“多數派專制”嗎？

我希望答案很簡單。但實際上它比你想像的要複雜得多。之所以複雜，是因為每一項法律和公共政策，無論是否由一個民主多數派、少數寡頭或者溫和的獨裁者採納，它都註定要給一些人帶來傷害。簡單地說，問題不在於一個政府能不能設計出不損害所有人利益的法律。沒有政府——民主政府也一樣——能夠做到這一點。問題在於，在一個長遠的民主過程中，民主政府能否比非民主政府更少損害公民的基本權利和利益。僅僅就防止統治者濫用權力和獨裁而言，民主政府比

非民主政府更好一些。

然而，僅僅因為民主體制比非民主體制更不可能專制，公民是不可能滿意的。我們不能因為別人犯更大的錯來為自己所犯的小錯誤辯護。一個民主國家即使遵照民主程序而強加其公民以不正義，那麼其結果仍是……不正義。多數派並不能保證多數派正確。[2]

無論怎樣，還有一些其他的原因使得我們去相信民主比非民主可能更為正當且更值得尊敬。

民主能確保它的公民擁有一定數量的基本權利，而這些是非民主體制不會、也不可能做到的。

民主不僅僅只是一個管理過程。因為權利是民主政治制度裡必不可少的組成部分，民主天生就是一個權利體系。權利在民主統治過程當中是重要的建構模組。

我們回顧一下上一章描述的民主標準。為了滿足那些標準，一個政治體系將不得不確保它的人民擁有某些權利，這不是明擺著的嗎？以有效的參與為例：為了滿足這個標準，公民難道不應該擁有參與和表達他們的政治觀點的權利，從而可以去聽聽其他公民的看法，跟其他公民討論政治事務？或者我們來看投票平等標準所需的條件：公民必須有投票的權利，並且他們的投票應當具有同等的權重。其他的民主標準也一樣：很顯然，公民必須擁有審查各種備選方案的權利，在議程當中，必須有參與決定怎樣進行和進行什麼的權利，等等。

根據定義，非民主制度不會允許公民（主體）享受如此廣泛的政治權利。如果任何政治制度能做到這樣，從定義上來講，它就是民主！

然而，這種區別不只是表現在定義上。為了滿足民主的要求，公民應該可以享受到它內在包含的各種權利，僅僅停留在文字、法律或者甚至在憲法檔上是遠遠不夠的。這些權利必須得到切實有效的實施，並且公民可以切實利用它們。如果不能做到這一點，那麼就此而言，這種政治體制就不是民主的，不管它的統治者如何聲稱，這種“民主”也只不過是非民主的假像。

由於民主思想的吸引力，20世紀的專制統治者有時候會披上“民主”和“選舉”的外衣來粉飾他們的統治。但不妨想像，在如此一個國家裡，不管用什麼方式，公民實際上得到了民主所需要的各種權利。

那麼這個國家已經轉向民主——在 20 世紀下半葉，這種事頻頻出現。

就這點而言，你可能會反駁，比如言論自由，並不是因為它是民主定義中的一部分而天然存在。誰會在意這個定義？當然，你可能會說，這種聯繫要比單純定義更豐富。當然，你是對的。提供和保障基本民主權利和機會的制度對於民主本身來說是必需的：它不僅僅作為民主得以存在的一個邏輯必要條件，而且也是一個經驗必要條件。

即使這樣，你可能仍然會問，這會不會僅僅只是理論、抽象的事物或理論家們、哲學家們和一些知識份子所玩的遊戲？當然，你還會補充道，認為少數哲學家的支持就足以創造和維持民主的想法是很愚蠢的。當然，你可能是對的。在第四部分，我們將檢驗那些能使民主維持的機會得到增加的條件。其中一個條件就是，在公民與領導人當中普遍存在對民主的信仰，其中包括對民主來說必不可少的權利與機會的信仰。

很幸運，對那些權利和機會的需求尚不至於模糊到超出普通公民和政治領導人的理解範圍。例如，在 18 世紀晚期，普通美國公民不想有一個沒有表達自由的民主共和國，這是一個顯而易見的事實。1800 年，湯瑪斯·傑弗遜（Thomas Jefferson）當上總統後做的第一件事，就是廢除了由他的前任約翰·亞當斯（John Adams）制定的臭名昭著的《客籍法案》（Alien Act）和《懲治叛亂法案》（Sedition Act），因為這兩部法案抑制了人們的政治意見的表達。傑弗遜這樣做不僅是對於他自己信仰的回應，而且是對於他那個時代普通民眾持有的觀點的回應。如果這時，很多的公民不理解民主需要某些基本的權利，或者不能支持那些保護他們權利的政治、行政和司法制度，那麼他們的民主就岌岌可危了。

幸運的是，這種危險由民主制度的第三個好處而得到緩解。

民主政府比任何其他可行的政府形式更能確保公民擁有更廣泛的個人自由。

權利、自由和機會對一個民主政府是十分必要的，除此之外，民主政府的公民肯定能享受更廣泛的自由。可取的民主信念並不是與其他的信念隔離無關。對於大多數人來說，它只是眾多信念中的一個。例如，這些信念之中的自由信念本身就是值得追求的。在價值和善的

世界裡，民主佔據一個關鍵的地位。但是它並不是唯一的善。像民主進程中其他的重要權利一樣，自由表達有它自身的價值，因為它有助於道德自主、道德判斷和過上好的生活。

此外，民主只有在公民能夠創造和維持一個支撐性的政治文化之後，才能長期存在，這種文化對民主理想和實踐給予了普遍性的支撐。政府的民主體制與民主的支撐性文化之間的關係是十分複雜的，我們將在第 12 章討論它。在這裡我們只需要指出，民主文化強調個人自由的價值，也必定會承認更多的權利和自由。正如西元前 431 年希臘政治家伯裡克利評論雅典民主時說的那樣：“我們在政府那裡享受到的自由，已經延伸到了我們日常的生活當中。” [3]

這是對的，一個民主政府比任何其他可行的政府形式提供了更廣泛的自由，這種想法很可能受到一些人的挑戰，這些人相信如果國家被徹底廢除後，我們可能會得到更大的自由，無政府主義者就這樣大膽地聲稱。[4]但是，如果你試著去想像一個根本沒有國家的世界，那裡每一個人敬重其他每一個人的基本權利，同時，要求集體決定的所有事情都通過一致同意而和平解決。與許多人一樣，你肯定會認為這是不可能的。一些人、團體或組織可能強迫另外一些人，例如企圖搶奪他人的勞動成果，去奴役或控制那些比他們自己弱的人，把他們自己的統治強加給其他人，或者再創建一個強制國家以確保他們自己的控制。但是，如果國家的廢除將產生不可承受的暴力和無秩序——“無政府”（anarchy）是它通俗的說法——那麼，一個好國家勝過無政府之後出現的壞國家。

如果我們拒絕無政府主義而承認國家的必要性，那麼一個有著民主政府的國家將比任何其他政府形式提供更廣泛的自由。

民主有助於人民維護他們的根本利益。

差不多每個人都需要一些東西：生存、食物、保障、健康、愛情、尊重、安全、家庭、朋友、滿意的工作、休閒，等等。每個人所需要的形式各不相同。像大多數人一樣，你確實需要去控制一些因素，這些因素決定著你能否以及在多大程度上滿足你的需求。這些因素包括選擇的自由，一個改變生活以追求你的目標、喜好、品味、價值、義務和信念的機會。民主比起任何其他政府能更好地保護自由和機會。

在這個方面，沒有比約翰·斯圖亞特·密爾（John Stuart Mill）的論證更有說服力的了。

一個“跟任何有關於人類事務的普遍命題一樣具有普遍的真理性和適用性”的原則，他寫道，“……就是每個人，或者說任何一個人，當他自己能夠並習慣於維護自己的權利與利益時，他的權利與利益才能確保不被漠視。……相應地，只有當人們有能力自保並實施自保的時候，他們才能避免因別人的掌控而帶來的災禍”。你想防止自己的權力和利益不受政府侵害，同時又不想受那些影響和控制政府行為的人的侵害，那麼，你只有充分參與到政府行動的決定當中去。因此，他認為，“讓所有的人去分享國家主權才是最可想望的”，這就是一個民主政府。[5]

密爾無疑是對的。即使你成為國家全體選民中的一個，你也不能確保你所有的利益都能得到很好的保護，但是如果被排除在公民的範圍以外的話，那麼你的利益必定會因為忽視或損害而受到嚴重的損失。參與比排除在外要好得多。

民主在其他方面與自由存在著特殊的關聯。

只有民主政府能提供一個最大的機會讓人們去踐行自主決定（self-determination）的自由，也就是說，生活在自己選擇的法律下。

只有與別人交往，普通人才能過上滿意的生活。但是，與別人交往是需要付出代價的：你經常不能做自己想做的事情。當你長大後，你知道了一個基本的生活事實：有時候，你想做的事情可能會跟其他人想做的事情產生衝突；你也可能知道你所屬的那個群體有著一些規則與慣例需要去遵循，而你作為其中一個成員必須去服從。因此，如果你不想簡單地通過暴力將你的願望強加於人，那麼，你需要通過和平的方式找到一個解決衝突的辦法，那個辦法就是協議。

因而，在理論與實踐上都出現了一個令人困惑的問題。對於你所屬團體強加給你的規則，你又怎麼去選擇？由於國家在執行它的法律時擁有特殊的強制力，這個問題對於作為一個國家公民的你來說就顯得特別重要。你怎麼才能既自由地選擇由國家強制實施的法律，又能在選擇它們以後不至於自由地不服從它們？

如果你與其他公民意見是一致的，那麼解決方法就很簡單：你們

只要一致同意地制定法律就行了。事實上，當我們需要法律的時候，法律只是起著提醒的作用，服從法律就是服從自己，結果這些問題將不復存在，你與其他的公民之間的這種和諧將使得無政府主義的美夢變成現實。然而經驗表明，真正的、非強制的、長期的一致在人類當中是很少見的；持久而完美的共識是一個不可能達到的目標。因此，我們的難題依然存在。

如果我們不能合理地期望與其他所有人生活在一種和諧當中，那麼我們應當試著去創設一個決定能滿足合理標準的規則和法律的程式。

- 這個程式將確保在法律實施之前，你跟其他所有的公民都將有機會讓自己的觀點為他人所知。
- 你將確保擁有在良好的氛圍裡進行討論、審議和協商的機會，這將有助於導向一個令所有人都滿意的法律。
- 更可能的情況是根本做不到完全一致同意，法律提案在得到最大多數人的支援後就付諸實施了。

你可能注意到了，那些標準就是在前面章節所描述的理想民主過程的內容。儘管那個過程並不能確保所有的成員在他們自己所選擇的法律下自由地生活，但是它卻把自主原則擴大到它可行的極限。哪怕你是投票的少數派，你所偏向的選擇為大多數公民所反對，但你仍認為這個過程要比你可能合理地期望的其他方式要公平得多。你選擇在民主憲法下而不是非民主的各種憲法下生活，在這個意義上來說，你行使了自主的自由。

只有民主政府能提供履行道德責任最大的機會。

履行了道德責任，這意味著什麼呢？我認為，它意味著你對各種方案及其結果經過周密的考慮和審慎的反思之後，選擇你自己的道德原則並依據這些原則而作出決定。道德責任就是自主作出與道德相關的選擇。

對大多數情況下的大多數人來說，這個要求太高了。然而，考慮到能生活在自己選擇的法律下的機會是有限的，因而你所承擔道德責任的範圍也很有限。你怎麼可能對你不能控制的決定承擔責任呢？如果你不能影響政府官員的行為，你又怎麼會對他們的行為負責任呢？

如果你服從集體決定（這是必然的），如果民主過程把你能在自己選擇的法律下生活的機會最大化，那麼——任何非民主過程都不能做到這一點——它也讓你成為一個承擔道德責任的人。

民主政府比任何其他可行的政府形式更能充分地促進人類發展。

這是一個大膽的主張，比其他的主張帶來了更多的爭議。你將會注意到，它是一個經驗上的斷言、一個有關事實的論斷。理論上，我們能夠驗證這個論斷，通過設計一個恰當的測量“人類發展”的方法，把生活在民主與非民主體制中的人的發展進行比較。這個任務極其困難。結果是，儘管存在的各種證據支持這個命題，我們很可能會把它當作一個有道理的（plausible）斷言，但它本身並不能得到證實。

人的品質中哪些是可取的，哪些是不可取的，每個人都有自己的觀點。那些可取的品質應該得到發展，而那些不可取的品質就應該予以遏制。我們絕大多數人想要培育的可取品質主要有：誠實、公平、勇氣和愛。大多數人認為充分發展的成年人應該擁有照顧好自己的能力，同時擁有能維護自己利益的能力，而不是依靠別人來完成這些。我們大多數人主張，成年人應該履行責任，應該盡可能去權衡行動時的各種情況。他們應該考慮後果，應該在考慮自己的權利和義務的同時也考慮別人的權利和義務。同時，他們應該具有跟別人自由而開放地討論那些大家共同面對的問題的能力。

大多數人生來就具有發展那些品質的潛力。但他們實際上是否能發展以及能發展多少，這些都取決於很多環境條件，一個人生活的政治體制就包含在這些環境條件之中。只有在民主制度的條件下，我前面所提及到的品質才能得到充分的發展。所有其他的制度往往嚴重減少成年人保護他們自己利益的機會，使他不能考慮別人的利益，不能為重要的決定承擔責任，不能與其他人一起自由地探求最好的途徑。一個民主的政府並不能充分確保人民發展那些品質，但它是必不可少的。

只有民主政府才能促進一個相對較高的政治平等。

選擇民主政府的最重要的原因之一，就是它比其他政府形式在實現政治平等時能達到一個更高的程度。但是，我們為什麼要重視政治平等呢？這個答案並非不言自明。在接下來的兩章裡，如果我們接受

一些我們大多數人可能會認可的合理假設後，我將解釋政治平等為什麼是可取的以及它的必然性。我還要證明，如果我們接受政治平等，那麼，我們必須加上圖 4-1 裡面的第五個民主標準。

上述討論的民主的各種優點既適用於過去的民主制，也適用於現在的民主制。但是，正如我們在第 2 章所指出的，我們今天習以為常的民主制度中有許多政治制度只是近幾個世紀的產物。就以其中的成人普選權來說，就是 20 世紀最主要的產物。這些具有成人普選權的現代代議制還具有兩個額外的優點，而這對於早期的民主制和共和國來說是不具備的。

民主政府的國家比非民主政府的國家更繁榮。

大約兩個世紀之前，政治哲學家們有一個普遍的假設：民主最適合節儉的民族，而富裕是貴族制、寡頭制和君主制的標誌，不適合民主制。然而 19-20 世紀的經驗證明恰好相反。民主制國家很富裕，而那些非民主制國家總體上卻很貧窮。

在 20 世紀後半葉，富裕與民主之間的相關性十分顯著。所以我們能從代議民主制與市場經濟的親和性找到部分答案。市場經濟基本不受嚴格控制，工作的地點與工作本身都可以自由流動，私人公司為訂單和資源而競爭，消費者能自由選擇相互競爭的供應商所提供的貨物與服務。到 20 世紀末，儘管不是所有實行市場經濟的國家都是民主制國家，但所有的民主制國家都實行市場經濟。

在最近兩個世紀，市場經濟比任何其他經濟體制創造了更多的財富。因而，傳統說法完全被顛覆。因為所有的現代民主制國家都實行市場經濟，而一個實行市場經濟體制的國家趨向繁榮，所以一個現代民主國家更容易致富。

民主制度還有一些超越非民主制度的經濟優點。首先，民主國家促進了他們民族的教育，而受教育的勞動力有助於創新和經濟的增長；此外，在民主國家裡，法制將得到更強有力的維護，法院更為獨立，私有產權得到足夠的保障，契約能得到有效的執行，很少發生政府和政治家對經濟生活的任意干預。最後，現代經濟依賴交流，而民主國家較少存在交流阻礙。相比較大多數非民主制國家，搜集和交換信息變得更容易，也更少危險。

總的來說，儘管雙方都有一些顯著的例外，但現代民主國家比起非民主體制能提供更友好的環境讓市場經濟發揮優勢並促進經濟增長。

民主與市場經濟的緊密聯繫給雙方帶來了好處，但我們也不能忽視市場經濟讓民主付出的嚴重代價：市場經濟導致經濟不平等，因此它也暗淡了在民主國家裡實現公民政治平等的前景。我們將在第 14 章返回到這個問題上。

民主的優勢：總結

向任何政府要求太高都將是一個很嚴重的錯誤，這也包含民主政府。民主不能保證公民幸福、事業發達、健康、聰明、和平或正義。實現這些目標超出一切政府的能力，民主政府也不例外。還有，現實的民主總跟理想的民主有很大的距離。像所有以前為實現一個更民主的政府所付出的努力一樣，現代民主制仍有很多不足之處。

儘管民主有不足之處，但我們更應該看到它的長處，正是因為這些長處，才使得民主政府比任何其他可行的政府形式更值得我們追求：

- (1) 民主能幫助我們避免獨裁者殘酷和邪惡的統治。
- (2) 民主能確保它的公民擁有一定數量的基本權利，而這些是非民主體制不會、也不可能做到的。
- (3) 民主政府比任何其他可行的政府形式更能確保公民擁有更廣泛的個人自由。
- (4) 民主有助於人民維護他們的根本利益。
- (5) 只有民主政府能提供一個最大的機會讓人們去踐行自主決定的自由，也就是說，生活在自己選擇的法律下。
- (6) 只有民主政府能提供履行道德責任的最大機會。
- (7) 民主政府比任何其他可行的政府形式更能充分地促進人類發展。
- (8) 只有民主政府才能促進一個相對較高的政治平等。
- (9) 民主政府的國家比非民主政府的國家更趨於繁榮。

擁有所有這些優點，對於我們絕大多數人來說，民主政府是一個比任何其他政府形式都好得多的賭注。

【注釋】

[1] 美國是一個顯著的例外，南部各州對黑人公民施加了一種事實上的投票限制，這些限制直到 1964-1965 年的《人權法案》(Civil Rights Acts) 獲得通過並實施之後才宣告廢除。

[2] 如果要進一步瞭解這個問題，參見 James S. Fishkin, *Tyranny and Legitimacy: A Critique of Political Theories*, Baltimore: Johns Hopkins University Press 1979。

[3] Thucydides, *The Peloponnesian War*, New York: Modern Library, 1951, p. 105.

[4] anarchy (無政府) 一詞來自希臘語 anarchos, archos 在希臘語中是統治者的意思，加上“an”就表示沒有統治者。無政府主義是一種主張政府既無必要也不可取的政治理論。

[5] John Stuart Mill, *Considerations on Representative Government* [1861], New York: Liberal Arts Press, 1958, pp. 43, 55.

[6] 布魯斯·拉西特證實了這一重要的發現，參見 Bruce Russett, *Controlling the Sword: The Democratic Governance of National Security*, Cambridge, Harvard University Press, 1990, chap 5, pp. 119-145。後面我將根據自己的需要引用他的看法。看來這一結論也適用於早先的民主國家和共和國，參見 Spencer Weart, *Never at War: Why Democracies Will Never Fight One Another*, New Haven and London: Yale University Press, 1998。

第 6 章

為什麼需要政治平等？（一）

——內在的平等

很多人認為上一章對於民主優點的討論已經很充分了——也許稍稍過頭——對於證明民主政府比任何其他政府形式好更是如此。你想知道如下假定是否合理：民主信仰是以公民參與管理時在政治上是平等的為前提的。民主管理過程中需要的那些權利為什麼應當平等地擴展到公民中去呢？

這涉及民主信念的核心，但問題的答案仍不是十分清楚。

平等是不證自明的嗎？

1776 年美國《獨立宣言》的起草者用那些婦孺皆知的語言宣稱：“我們認為下面這些真理是不言而喻的：人人生而平等，造物者賦予他們若干不可剝奪的權利，其中包括生命權、自由權和追求幸福的權利。”如果平等是不言而喻，那麼這就不必再證明了，《獨立宣言》也沒有給出證明。然而，對大多數人來說，人人生而平等並非不證自明。如果這種假設並非不證自明的真理，我們能證明採納它的合理性嗎？如果我們不能，我們怎麼才能為基於生而平等的統治過程進行辯護呢？

像《獨立宣言》那種有關平等的斷言，批評家往往把它們斥為一些空洞的辭藻。他們堅持認為，如果這樣子去描述人類事實，那麼它就是不言而喻的錯誤。

除了這個違背事實的指責外，批評家有時候還加上了一個偽善的罪名。例子就是，《獨立宣言》的起草人忽視了一個令其難堪的事實，那就是當他們宣佈獨立的時候，大部分人並沒有享受到那種來自造物主所賦予的不可剝奪的權利。從那以後相當長的時間裡，女人、奴隸、自由黑人和土著人受到剝奪的不只是政治權利，還有其他一些對於生命、自由和追求幸福來說必需的“不可剝奪的”權利。事實上，財產權也是一項“不可剝奪的”權利，而奴隸是奴隸主的財產。這個宣言的主要起草者湯瑪斯·傑弗遜也擁有奴隸；在一些重要的方面，女人也是她們丈夫的財產；大量的自由人——據估計大約 40%——沒有投票權；在 19 世紀所有那些新加入的各州中，只有有產者才具有投票權。

不管是當時還是後來，不平等並非美國獨有。相反，在 19 世紀 30 年代，法國作家托克維爾認為與歐洲相比，美國一個顯著的特色就是國內公民的社會平等水準達到了一個不同尋常的程度。

儘管自 1776 年以後有很多不平等現象已經消失，但並不是全部消失。我們隨意四顧，就會發現不平等現象比比皆是。由此看來，不平等似乎是人類的天然處境。

湯瑪斯·傑弗遜深諳世事，不可能不知道這種不證自明的事實，即人類在能力、優點和機會等各個方面都不可能生來平等，而教育、環境和運氣則令最初的不平等更加惡化。最初在《獨立宣言》上簽字的那 55 個人都是一些具有實際經驗的人，他們中有律師、商人和種植園主，對於人類的認識不可能抱那麼幼稚的看法。如果我們承認他們既不是對現實無知，也不是一意偽善，那麼他們大膽地宣佈人人生而平等，這意味著什麼呢？

儘管反例如此之多，但是湯瑪斯·傑弗遜仍然非常相信人類在本質上是平等的，就像在他之前的英國哲學家湯瑪斯·霍布斯和約翰·洛克一樣。[1]從湯瑪斯·傑弗遜時代開始，全世界又有很多人接受了某種形式的平等觀念。在他們看來，平等是一個簡單的事實。於是才有了托克維爾在 1835 年觀察到的歐洲和美國日益擴大的“地位平等”，這一趨勢如此顯著，可以說是“事所必至，天意使然”：這種發展是普遍而持久的，它不斷地排除人為的阻撓，所有的人和事情都

在推動它的進步。[2]

內在的平等：一個道德判斷

平等與不平等有無數的表現形式。馬拉松比賽或拼寫競賽中的能力不平等是一回事，而選舉、演說和用其他形式參與事務管理的機會不平等又是另一回事。

要理解致力於實現民主國家公民的政治平等這一實踐的合理性，我們必須認識到，我們所談論的平等有時並不是事實判斷。我們不認為，我們所相信的是真實的或將要成為真實的，如同我們在描述馬拉松比賽或拼寫競賽的獲勝者那樣。相反，我們想要表達的是一個有關人類的道德判斷，表達那些“應然”的事情。一個道德判斷的例子是：“我們應該承認，就內在本質來看，每個人的價值與其他人是平等的。”引用《獨立宣言》的話來說，我們堅信，一個人的生命、自由和幸福比別人的生命、自由和幸福並非優越亦非低劣。因此，我們可以說，我們對待每個人，把他們看作是在生命、自由、幸福和其他基本的物品和利益方面擁有平等要求的人。我把這種道德判斷稱為“內在平等”的原則。

單單這個原則並沒有多大幫助，為了讓它能夠適用於國家的管理，我們有必要增加一個看似簡單的補充原則：“政府在決策的時候，應該對那些受決策約束的公民在物質和利益上給予平等的考慮。”但是，我們為什麼必須把內在平等的原則適用於國家的管理並迫使它對所有人的利益都給予平等的考慮呢？與《獨立宣言》作者不同的是，像這種內在平等不證自明的事實所包含的主張，對於我（當然不否認還有其他一些人）來說是不成立的。然而，內在平等所蘊涵的人類價值的觀點如此基本，以至於不能再用進一步的理論推導來證明。道德判斷與事實判斷一樣：如果你對前提的證明不斷追求直到其根本時，你最終會到達一個你無論用什麼合理論證都無法再次推進的極限。1521年馬丁·路德的話讓人記憶猶新：“做任何違背良心的事情，既不是安全的也不是明智的。我站在這裡——我沒有別的選擇。上帝救我。

阿門。”

儘管，內在平等的原則幾乎接近極限，但我們仍然沒有深入理解。我有理由認為，內在平等是國家統治基石的一個合理原則。

我們為什麼應該採取這個原則？

倫理和宗教的理由。首先，它符合全世界大部分人的最根本的倫理信仰和原則。猶太教、基督教和伊斯蘭教的教義是：我們都是上帝/真主的子民，佛教也持相似的觀點（在世界主要的宗教當中，印度教可能是一個例外）。絕大多數道德推理和倫理體系都明確或模糊地有這樣一個原則性的假定。

其他原則的弱點。第二，不管其他團體的情況是怎麼樣，在統治國家的問題上，我們大部分人可能會發現，任何其他替代內在平等的普遍原則都是不合常理和不可信服的。假設一個叫鐘斯的公民對於國家治理原則提出以下方案：“在政府作決定時，必須經常優先對待我的幸福價值與利益而不是其他人。”鐘斯事實上反對內在平等，他所主張的可能就叫“內在優越”原則，或者至少是他的“內在優越”原則。這種內在優越可能會更具有包容性，它通常以如下的形式出現：“我的群體（鐘斯的家庭、階級、等級、種族等等）的幸福價值和利益要優越於其他所有人。”

我們不難承認，人類有那麼一點點自私：我們或多或少更關注自己的利益而不是別人的。因而，我們大部分人就會有一種強烈的願望去提出一個有利於自己和那些與自己最親密的人的主張。但是，除非我們自己確信能控制國家政府，否則，我們為什麼要接受其他人的內在優越作為一個基本政治原則呢？

一個人或者一個團體如果擁有了足夠的權力，就確實能夠用他們內在優越的要求來壓制你的反對意見——更準確地說，令你死無葬身之地。縱觀人類歷史，一些個人和團體正是以這種方式使用——毋寧說是濫用——權力。但是，赤裸裸的武力終究有限，自詡為內在優越化身並因此優於他人的那些人，總是借用各種神話、奇跡、宗教、傳

統、意識形態、排場和儀式來掩蓋自己本來就極其脆弱的要求。

然而，如果你不是特權群體的一分子從而可以輕易拒絕他們關於內在優越的要求，你還會自由而清楚地同意這個如此荒謬的原則嗎？我對此表示強烈懷疑。

審慎。採用內在平等原則作為統治國家基石的理由還在於，前面提到的兩個理由將引出第三個理由：審慎。因為國家統治會給人們帶來巨大的利益，也會造成無邊的傷害，所以，使用它的非比尋常的能力時要小心謹慎，注意方式。如果你能確信你或你的團隊將占上風，那麼你可能希望有一個明確且長期地將你的幸福和利益超越其他人的統治程式。但是對於大多數人來說，這種結果不太可能，或者至少並不確定。因此，堅持認為你的利益應得到與其他人一樣的平等考慮，這將可靠得多。

可接受性。如果你認為審慎原則可以採用，其他人也會這樣認為。因而，你會合理地推出，一套能確保對所有人平等考慮的程式最有可能得到所有人的同意，並且通過這種同意的合作能夠實現你的目標。從這個角度來看，內在平等原則具有重要的意義。

在管理國家時，我們為什麼要堅持這個內在平等原則並對所有人的利益給予平等的考慮？《獨立宣言》認為這是不言而喻的，事實上恰恰相反。

但是，如果我們把內在平等解釋為一種管理的原則，並證明它在道德、審慎和可接受性上的合理性，那麼在我看來，它將比任何原則更有價值。

【注釋】

[1]如果要作更多的瞭解，參見 Garry Wills, *Inventing America: Jefferson's Declaration of Independence*, Garden City, N.Y.: Double day 1978, pp.167-228。

[2] Alexis de Tocqueville, *Democracy in America*, vol 1, New York: Schocken Books, 1961, lxxxi.

第 7 章

為什麼需要政治平等？（二）

——公民能力

如果我們被告知即使我們接受內在的平等和平等對待各方的利益，並把它們視為正確的道德判斷標準，我們也不一定能得出民主是治理國家最好的程式的結論，這不免讓我們吃驚並且感到不快。

與監護統治相對的主張

想弄清楚為什麼是這樣，我們不妨想像一下：有一個規模很小的公民團體，其中一名成員這樣對你和其他人說：“像你一樣，我們也強烈地相信內在平等。但是，我們不僅努力地致力於共同利益，我們還比其他人更清楚怎麼才能實現它。因此，我們比大多數的人更適合去管理。如果你們能承認我們的排他性統治權威，我們將把自己全部的智慧 and 精力奉獻給普遍利益；而我們這樣做的時候，將對所有人的幸福和利益予以平等考慮。”

這種主張認為，政府應當把權力交給專家，後者致力於為普遍利益而實施統治，並且知道如何實現這種利益——柏拉圖稱其為“監護者”（guardian）——這種主張一直是民主思想的勁敵。監護統治的鼓吹者攻擊民主時似乎抓住了一個弱點：他們簡單地否認了普通人有管理好自己的能力，但並沒有否認我們在前面所闡述的人類內在平等的意義。在柏拉圖的理想國裡，監護者必須致力於所有人的幸福，由此至少隱含這一看法，他會堅信那些在他們監護統治下的人在幸福與

利益上是內在平等的。柏拉圖意義上的監護統治的支持者並不認為那些監護者的利益優越於其他人的利益。他們所主張的是，作為統治專家的監護者在理解普遍利益和實現方法上要高人一等。

政治監護者往往用類比來說服人，特別是在專家知識和勝任能力上的類比，比如，醫生在疾病和健康知識方面就優越於其他人，領航員引導我們安全到達目的地的能力也高人一籌。因而，為什麼不讓那些有超常統治能力的人對國家的健康發展做出關鍵決定呢？當然，我們不能設想所有的人總是自己利益最好的判斷者：孩子們顯然不是的，其他人，通常是父母們，在孩子們有能力照看自己之前，一直是他們的監護人；那些成年人也會在他們的利益以及實現自己目標上犯錯誤，我們大多數人往往會因為以前所做出的決定後悔，這就是一個普通的明證。我們得承認，我們會犯錯誤。此外，我們絕大多數人確實依靠專家做出關鍵性的決定，而這些決定強烈而直接地跟我們的福利、幸福、健康、未來，甚至我們的生存息息相關。在我們這個日益複雜的社會裡，並不只是內外科醫生和領航員，而且還有為數眾多的人在為我們做著各種決定。因此，既然在許多重要的事情上，我們讓專家為我們做出決定，我們為什麼不把政府轉交給相關專家呢？

監護論有時候比民主論似乎更有吸引力，但這一類比存在一些關鍵的沒有考慮到的缺陷。

我們把一些非同尋常的決定委託給專家，並不等於放棄了對最終控制權的掌握。正如一個古老的格言所說的那樣，行家只能待在身邊，不能騎在頭上。專家可能有很多方面的知識高過你們：怎麼診斷你的疾病，疾病發展的過程，病的程度怎麼樣，怎麼才能最好地治療它和是否需要實際性的治療等問題，一個好的內科醫生要比我們在行得多，所以你會合理地選擇並遵循醫生的建議。但是，那並不意味著你將把決定權交給你的醫生們，並由他們去決定你是否接受他所要求的治療。同樣的，政府官員向專家求助是一回事，而政治精英有權決定那些你必須遵守的法律和政策將又是另一回事。

個人事務上的個體決定並不同於由國家政府制定並實施的決定。監護論與民主論爭論的關鍵，並不在於我們是否有時候必須信任專家。問題在於，在政府決策上，誰或哪個團體說了算。你可能會合

理地希望把某些個人的決定交由某些比你更精通的人來作出，比如你的醫生、會計、律師、飛機領航員等等。但是並不能因此而得出結論，把權威移交政治精英並由他們控制國家統治的大部分決定，必要時通過強迫、監禁甚至是處決來執行，這也是合理的事情。

管理好一個國家所需要的東西，比嚴格意義上的科學知識要多得多。從某種意義上來說，管理不是物理、化學甚至（在某些方面來說）醫學意義上的科學。這裡有幾個理由：一方面，事實上，所有關於政策的重要決定——無論是個人的還是政府的——都需要合乎道德的判斷。政府作出一個政策決定，都應該為設計實現的目標（正義、公平、公正、幸福、健康、生存、安全、福利、平等等）作出一個道德判斷。一般來說，道德判斷不是“科學”判斷。[1]

而且，良好的目標之間經常產生衝突，並且資源也十分有限。因而，不論是個人還是政府的政策決定，都經常需要在各種不同目標間作出權衡和判斷。例如，經濟平等可能會削弱經濟激勵機制；老一代獲得了利益可能讓後代付出了代價；這一代人的支出將由下一代人來承擔，保護野外生態將會犧牲採礦工人和伐木工人的工作。在不同目標上作權衡判斷並不是一種“科學”判斷。經驗證據雖然重要且十分必要，但它並不足夠。在決定犧牲某個結果、利益或目的以及其他方面有所收穫的時候，我們必然超出嚴格的科學知識範圍。

為什麼政策的決定需要那些從嚴格意義上來說並非“科學”的判斷，還有另外一個原因。即使我們在政策決定的目標上達成了一致，但在實現方式的問題上，仍然存在巨大的不確定性和爭論性：怎樣才能最好地實現結果？替代性方案是否具有可取性、可行性、可接受性？它們的結果是什麼？能照顧到窮人、失業者 and 無家者最好的方法是什麼？怎樣才能最好地保護和促進孩子的利益？國防的開支有多大，開支應該用在哪裡？我認為，不存在一個擁有“科學”或“專業”知識的團體能為這些問題提供明確的答案，也無法創造出這樣一個團體。我們是把我們的汽車修理交給理論物理學家，還是交給一個好的汽車修理工呢？

管理好一個國家需要的不僅僅是知識。它還需要抗腐蝕能力，需要對各種巨大誘惑的堅強抵制能力，需要堅持不懈地為公眾利益——

而不是為某個人或某個團體——奉獻。

專家可能有資格成為你的代理人，但並不意味著他們有資格成為你的統治者。監護論者的主張不是一條而是兩條，他們認為，能創造一個統治精英集團，他們的成員不但在知識上優越於其他人，而且他們知道一個好的政府的目標，並知道用最好的方法實現這些目標；他們是如此地為追求公共利益而自我犧牲，以至於我們能確信把國家管理權交付給他們是安全的。

正如我們所看到的，第一個主張很值得懷疑。即使能證明它是正確的，但也不能由此而推出第二個主張來。知識與權力不是一回事。1887年，英國的一位男爵——阿克頓（Acton），簡明扼要地概括了權力對於它的使用者造成的影響：“權力導致腐敗，絕對權力導致絕對腐敗。”一個世紀以前，一位有豐富政治經驗的英國政治家，威廉·皮特（William Pitt）也有著類似的發現：“不受限制的權力，”他在議會的一次演講中說道，“很容易腐蝕那些掌權者的心靈。”

1787年，在美國制憲會議成員——他們並不缺乏這方面的經驗——中這種觀點非常普遍。“先生們，有兩種激情對於人類事務產生有力的影響，”資歷最老的代表本傑明·佛蘭克林（Benjamin Franklin）說，“這就是野心與貪婪——對權力的熱衷和對金錢的渴望。”最年輕的代表之一，亞歷山大·漢密爾頓（Alexander Hamilton）也持相同看法：“人人都喜歡權力。”最有經驗和影響力的代表之一喬治·梅森（George Mason）意見也一致：“從人的本性來看，手上握有權力的人……一旦可能，就會……擴張其權力。” [2]

無論那些擁有權力的精英是多麼明智與值得依賴，然而，一旦他們掌握了權力，經過幾年或幾十年，就也可能會濫用權力。如果說人類歷史提供了一些教訓的話，那麼這個教訓就是國家的監護者會腐敗、任人唯親、維護個人和團體利益，濫用壟斷權力來壓制批評、攫取人民財富，通過強迫確保人民得以歸順，國家的監護者極有可能變成暴君。

最後，設計烏托邦是一回事，而把它變成現實則又是另外一回事。監護論者面對著一系列棘手的現實問題：監護者將如何就職？由誰來制定憲法？又由誰來執行憲法？第一任監護者又將怎樣產生出來？

如果監護者多少依靠被統治者同意而不是完全靠強迫產生，那麼又如何獲得這種同意？無論第一任監護者是如何當選的，他是不是可以像俱樂部的成員一樣來選擇繼承人嗎？如果是這樣，那麼這個制度是否會從一個精英的貴族制淪落成寡頭制？然而，如果現存的監護者不挑選繼承人，那誰來挑選呢？怎樣清除那些濫用權力和剝削的監護者？如此等等。

公民的統治能力

除非監護論者能針對我前面提出的問題給出令人信服的解決之道，否則，在我看來，審慎和理性促使我們拒絕他們的方案。一旦拒絕了監護論者的理由，事實上我們可以得出結論：**沒有一個成年人必然比別人有更好的資格，從而足以被賦予全部而最高的統治國家的權威。**

但是，如果我們不接受監護統治，那麼誰來統治我們呢？是我們自己嗎？

在絕大多數事情上，我們都能找到一個令人信服的反例，每個成年人都有權去判斷什麼最有利於他自己的價值和利益。但是我們認為這個支援自治的假設只適用於成年人。無論如何，它是不能適用於孩子的。相反，根據經驗，我們假定父母必須成為孩子的監護人，以便於保護他們孩子的利益。如果父母做不到，其他人——有可能是政府——也會進行必要的干預。

有時候，這種假設不適用於某些成年人，他們缺乏基本的照顧自己的能力，像孩子一樣，他們也需要監護人。然而，與孩子不同的是，本來不應忽略成年人的這種權利的法律與慣例對他們卻使用了否決權。這種濫用的潛在性是顯而易見的。因而，我們需要一個獨立的裁決，某種形式的司法程式。

我們設想，除了少數例外，成年人有權決定最符合其個人利益的決策是什麼，那麼在管理國家時，我們為什麼要拒絕這種觀點呢？關鍵問題不再是他是否有能力去處理日常事務，而是大多數成年人是否

有足夠的能力去參與管理國家。他們有嗎？

為了得到這個問題的答案，再次思考一下我們在前面幾章所得出的結論。

民主給其公民帶來很多好處：能有力地保護公民免受專制統治，保證公民享有基本政治權利；此外，公民也享有廣泛的自由；作為公民，他們擁有保護和增進他們最重要的個人利益的手段；他們也將參與制定與他們生活息息相關的法律；他們能踐行廣泛的道德自治；他們有著非同尋常的個人發展機遇。

如果我們認為民主提供的好處超過了非民主統治制度，那麼就會出現一些基本問題：為什麼民主的好處只限於一些人而不是其他人？這些好處為什麼不對所有成年人開放？

如果一個政府應該平等考慮每個人的利益，難道不是所有的成年人都應該有權參與，並決定什麼樣的法律與政策最有利於他們的利益嗎？他們的目標是否只狹隘地限於他們自己的利益還是包括所有人的利益呢？

如果沒有人比別人具有更高的統治資格，從而擁有全部最高的統治國家的權威，那麼誰會比那些服從法律的成年人更有資格參與呢？

這些問題已經隱含了相應的答案，而從這些答案中又可以得出另一個可以如下表述的結論：除非在一些非常罕見並受法律約束的情況下，否則，每一個服從國家法律的成年人都應當被視為有足夠的能力去參與民主管理國家的過程。

第五個民主標準：包容性的公民權

到現在為止本章可以得出一個結論：如果剝奪了你在國家統治中平等的話語權，與其他有平等話語權的人相比，你的利益很有可能不會受到平等關注。如果你沒有話語權，那麼誰會為你吶喊？如果你自己不能，那麼誰會去保護你的利益？而且，問題還不只是你個人的利益。一個完全被排除在參與權之外的群體裡，而你又碰巧是它的一員。這個群體裡的基本權利要怎樣才能得到保護呢？

答案很明顯。那些被否定其參與管理的機會的成年人，他們的利益將無法得到那些統治者充分的保護和增進。無數的歷史證據可以證明這一點。正如我們在簡述民主的演進歷程時所指出的，英國的貴族和市民，因為不滿意君主未經他們同意就專橫地提高賦稅，要求並獲得了參與統治的權利。幾個世紀以後，中產階級認為他們的基本利益受到忽視，也提出了要求並取得了這種權利。對於婦女、奴隸、窮人和手工業者等群體，各地都長期存在著法律和事實上的排斥。即使是號稱廣泛民主的英國和美國政府，也沒有對這些受到剝削和虐待的群體給予有效的保護。

1861年，約翰·斯圖亞特·密爾爭辯說，由於工人階級沒有選舉權，因而政府裡沒有人代表他們的利益。他說，儘管他不認為那些參與政府管理的人故意為一己私利而犧牲工人階級的利益，但是“議會或議會裡的任何成員，是否在任何問題上都曾從工人的角度去思考？當一個關於工人利益的話題出現的時候，難道不總是站在雇主的角度看待這些問題的嗎？[3]”我們曾經提出過很多相同的問題：古代和現代共和國的奴隸問題；20世紀以前的婦女問題；很多名義上自由而實際上被剝奪民主權利的人的問題，如20世紀60年代以前的美國南部黑人問題，20世紀90年代以前的南非黑人問題，如此等等。

是的，個人與團體有時候會在他們自己的利益問題上犯錯誤。確實，他們有時對什麼是自己的最大利益產生誤解。但絕大部分歷史經驗告訴我們，沒有哪一個成年人團體能放心地把自己統治的權力轉讓給其他人。這將匯出一個十分重要的結論。

你可能還記得，我在第4章討論有關民主標準的時候，暫時對第五個標準——成年人的公民權——按下不表（見圖4-1）。我認為，本章和上一章給我們提供了充分的理由去得出結論：要實現民主，國家政府就必須滿足那個標準。我的表述如下：**完全的包容性**。一個民主國家裡的公民應該包括所有服從這個國家法律的人，除了暫住者和那些失去照顧自己能力的人。

未解決的問題

放棄監護論而採用政治平等作為理想，仍然還遺留一些難題。

難道公民和政府官員不需要從專家那裡得到說明嗎？他們當然需要！對於民主政府的正常運行，專家和特殊知識的重要性是毋庸置疑的。

公共政策問題如此複雜（而且可能會越來越複雜），以至於沒有任何政府能夠在沒有那些資深專家說明的情況下就能作出滿意的決定。就像我們自己一樣，有時我們的個人決定也會依賴專家的指引，有時也會把一些重要的決定委託給他們，政府——當然也包括民主政府在內——也是如此。一個非常重要的問題是，在進行公共決策時，怎樣才能最好地滿足民主標準並在保持一個滿意的政治平等程度的同時，又借助於專家及其知識？如果一個民主的擁護者看不到這個問題，這將是愚不可及。但在這裡，我不得不對此忽略不提。

如果指望公民都有能力勝任，那麼，難道不需要政治和社會制度來說明他們做到這一點嗎？答案是肯定的。使公民有機會充分瞭解政府情況，這不僅僅是民主的應有之義，也是民主的前提條件。

我這樣說絲毫沒有暗示，大多數公民不會犯錯誤。他們可能而且確實犯錯了。為什麼民主的擁護者往往非常看重教育，這是有理由的。國民教育需要的不只是正規的學校，而且也需要公共討論、協商、辯論、爭鳴，讓公民能方便地獲得可靠資訊，以及其他一些自由社會的制度。

但是，假設發展有能力的公民的制度非常薄弱，很多公民並不知道如何去保護他們的基本價值和利益，我們將怎麼辦呢？要得出答案，我們有必要回顧我們在這個問題上已經得出的結論。

我們已採用內在平等的原則：我們應該對自己的幸福與別人的幸福一視同仁。

我們也把該原則適用於國家的統治：在作出決定時，政府必須對受決定約束的每個人的利益給予平等的考慮。

我們拒絕把監護統治當成一個適用平等原則的滿意方式：在所有的成年人中，沒有人比別人有更為明確的資格去管理，他們應該都有全部而最終的權威去管理國家政府。

相反，我們已經接受了一種完全的包容性原則：民主統治下的公

民應該包括所有服從這個國家法律的人，除了暫住者和那些失去了照顧自己能力的人。

因此，如果公民的教育制度非常脆弱，那麼只存在一個滿意的解決方法，那就是它們必須得到加強。我們這些相信民主目標的人，必須想辦法幫助公民提高他們所需的能力。

民主國家 19 世紀和 20 世紀所創造的國民教育制度也許已經不能滿足我們的需要。如果是這樣，那麼民主國家將必須創造新的制度去取代那些舊制度。

結語和前瞻

就表 3-1 所規劃的路途而言，我們已經基本上到達了中途。然而，我們對於另一半——推動民主所需的基本制度以及有利於發展和維持這些民主政治制度的社會、經濟等條件——仍然所知甚少。我們將在後面的章節裡探討這些問題。

現在，讓我們從目標回到現實。

【注釋】

[1] 人們曾在倫理學命題的哲學地位以及它們與物理學、化學等經驗科學命題之間的區別何在等問題上展開廣泛的爭論。如果要瞭解道德觀點在公共決策中的意義，艾米·古特曼和鄧尼斯·湯普森曾有非常精彩的討論。參見 Amy Gutmann and Dennis Thompson, *Democracy and Disagreement*, Cambridge: Belknap Press of Harvard University Press, 1996。

[2] 有關制憲會議的評論參見 Max Farrand ed., *The Records of the Federal Convention of 1787*, 4 vols., New Haven: Yale University Press, 1966, 1, pp.82, 284, 578.

[3] John Stuart Mill, *Considerations on Representative Government* [1861], New York: Liberal Arts Press, 1958, p.44.

第三部分

現實的民主

第 8 章

大型民主國家所需的政治制度

當我們說一個國家是以民主的方式治理的，這意味著什麼呢？

在這一章，我們將重點關注大型政治民主制度，也就是一個民主國家所必需的政治制度。因此，這裡我們不涉及像委員會那樣的小群體所需要的民主制度。我們必須時刻記住有關準則的警告：現實中沒有一個民主國家能夠完全符合第二部分圖 4-1 裡所描述的民主標準。最後，我們應該注意到，在這一章裡所用的“民主”這個詞與日常語言的用法一樣，既可以指目標或理想，還可以指實現部分目標的現實。因此，我此時此刻期望讀者在遇到“民主”（democracy）、“以民主的方式”（democratically）“民主政府”（democratic government）和“民主國家”（democratic country）等詞彙的時候，能對它們進行必要的區別。

一個實施民主統治的國家，將需要什麼呢？至少，它必須具備某些行之有效的政治安排、慣例或制度，儘管這些也許並不能完全達到理想的民主標準，但它仍然使之更接近於這些標準。

名詞解釋

政治“安排”（arrangement）聽起來有些臨時性，它存在於那些剛從非民主統治轉型過來的國家裡。我們常常認為“慣例”（practice）更像是一種習慣，所以更能持久。我們通常認為“制度”（institution）是經過長期的積累才穩定下來的，並一代一代傳承下去。當一個國家從非民主政府轉向民主政府的時候，早期的民主“安排”逐漸地變成了“慣例”，在一個適當的時候，它就形成一個固定的“制度”。儘

管這些區別可能會有一些幫助，然而，對於我們的目標來說，我們把這些都放在一邊，只使用“制度”這個詞就可以了。

我們如何得知？

我們怎麼能合理確定哪一種政治制度適合於大型民主呢？首先我們可以研究一些國家的歷史，這些國家之所以改變了它們的政治制度，至少部分是出於對擴大公民範圍和有效參與政府以及政治生活而作出的回應。儘管那些早期提出公民資格和參與要求的人未必是受到民主思想的激勵，但大約從 18 世紀開始，他們傾向於用民主和共和來證明他們要求的合理性。他們所追求的是什麼樣的政治制度？他們的國家實際上採用什麼樣的政治制度？

其次，我們也可以研究另外一些國家，這些國家的絕大多數人認為他們的政府是民主的，而其他國家的人也這樣認為，學者、記者等也都這樣認為。換句話來說，在日常言語和學術討論中，這個國家都被視為是民主的。

再次，我們還可以用一個特定的國家或一組國家，甚至是一個假想的國家來作為思考的物件，盡可能以符合實際的方式來想像，為了達到一個實質性的民主目標需要什麼樣的政治制度。也就是說，我們將做一個思想實驗。其中我們將要仔細地對人類的經歷、傾向、可能性和有限性進行反思，並在人類有限的的能力範圍內設計出一系列的大型民主所必需的政治制度。

幸運的是，上述所有三種路徑都交會在一起，指向同一組民主政治制度。下面就是對於一個民主國家的最低要求（見圖 8-1）。

大型民主需要：

1. 選舉產生的官員
2. 自由、公平、定期的選舉
3. 表達自由
4. 多種資訊來源

5. 社團自治
 6. 包容性的公民權
-

圖 8-1 大型民主需要什麼樣的政治制度

現代代議制民主政治制度

簡要地說，現代代議制民主政府的政治制度有：

選舉產生的官員。憲法規定，由公民選舉產生的官員對於政府有關政策的決定具有支配權。因此，現代大型民主政府都實行代議制。

自由、公平、定期的選舉。上述官員都是通過相對不常見的定期而公平的選舉而被選拔出來的。

表達自由。公民有權就廣泛的政治事務問題，包括對官員、政府、政治制度、經濟秩序和主流意識形態等發表自己的言論，為此他們不會有遭到嚴厲懲罰的危險。

多種資訊來源。公民有權從其他公民、專家、報紙、雜誌、書籍等那裡尋找可替代的和獨立的資訊來源。而且，那些可替代的資訊來源也必然不能為政府或其他試圖影響公眾政治信仰和態度的政治團體所控制，並且應當受到法律的有效保護。

社團自治。為了實現包括民主政治制度有效運行所需要的權利在內的各種權利，公民有權成立相對獨立的社團或組織，也包括獨立的政治黨派和利益團體。

包容性的公民權。每一個永久居住在這個國家並服從法律的成年人都應該與別人一樣享有同等的權利，同時也享有上述五種政治制度所規定的權利。這些權利包括用自由和公平的選舉方式對官員選舉進行投票的權利；言論自由權；成立和參與獨立政治組織的權利；接觸獨立的資訊來源的權利；還有大型民主政治制度有效運行必不可少的各種自由和機會的權利。

觀察諸政治制度

通常來說，那些政治制度在一個國家不是一朝一夕能實現的。正如我們在民主簡史裡所指出的那樣（第 2 章），最後兩個標準顯然要比其他的來得晚些。20 世紀以前，在民主和共和政府的民主理論和實踐中，普選權都沒有得到承認。與其他的特徵相比，普選權更能體現現代代議制民主與其他所有早期民主形式的區別。

不同的國家，制度引入的時間和次序各不相同。那些較早擁有一整套民主制度並一直沿襲到今天的國家，也就是“老牌”民主國家，呈現出相同的模式。最早出現的是立法機構，早在 13 世紀的英國和 17-18 世紀殖民時代的美國就出現了這種立法機構。隨著高級立法官員的民選，公民在政治事務上表達意見的權利與收集、交換資訊的權利也在逐漸得以擴大。組織一個帶有明顯政治目標的社團的權利則來得較晚。政治“派系”和幫派組織通常被看作是危險的、具有分裂性的，甚至會顛覆政治秩序和穩定，還會損害公共利益。然而，由於必須採取強制措施才能鎮壓那些政治團體，而那些被視為無法容忍的人越來越多並且影響變大，因此，多少帶些秘密社團性質的政治社會得以生存下來，一直到它們從黑暗中走出來。在立法機構裡，那些曾經叫做“派系”的群體變成了政治黨派。在政府服務的“圈內人”受到那些“局外人”的反對，後者被公開稱作“陛下忠誠的反對派”。在 18 世紀的英國，支持君主的一派後來演變成托利黨，而它的反對派得到了鄉紳的支持，後來演變成輝格黨。在同一時期的瑞典，互為對立的兩個派別在議會上幽默地稱自己為“有邊帽派”和“無邊帽派”。[1]

18 世紀末期在新成立的美國，副總統湯瑪斯·傑弗遜和眾議院領袖詹姆斯·麥迪森為了反對聯邦主義的總統約翰·亞當斯和財政部長亞歷山大·漢密爾頓的政策，他們在議會裡把那些支持者組織起來。為了成功地實現反對意見，他們很快意識到不能只是在議會和內閣中反對那些聯邦主義者，更重要的是一定要把他們趕下臺。為了達到這個目的，他們必須贏得國家選舉，要贏得選舉，他們必須把自己在全國的支持者都組織起來。在不到十年的時間裡，傑弗遜和麥迪森還有那些對他們觀點持支援態度的追隨者組成了一個政治黨派。他們的組織一直延伸到最小的選區、社區和小鎮，在選舉的空隙和選舉期

間，組織將加強成員的忠誠，以此確保他們在選舉時能參與投票。他們這個“共和黨”——不久它改名為“民主共和黨”，過了一代人以後，改名為“民主黨”——成為世界上第一個群眾性的選舉黨派。為了組織民眾並在全國性的競選中動員支持者，政黨已經衝破議會和立法機構的束縛，成為現代民主中最基本、最具特色的政治制度。

19世紀30年代，年輕的法國貴族托克維爾訪問美國，此時前面我們所描述的前五個民主政治制度已經存在於美國。這些制度在他看來是如此地深入人心和根深蒂固，以至於他毫不猶豫地把美國稱為一個民主國家。他說，在那個國家裡，人民是當權者，“社會自己管理著自己”，大多數人的權利沒有受到限制。[2]美國人基於各種各樣的目的組織了五花八門的社團，這讓他大為驚訝。而這些社團的金字塔的塔尖是兩個主要的黨派。在托克維爾看來，一個人所能想像到的民主也不過如此。

托克維爾在美國訪問期間所觀察到的五項基本民主制度，在接下來的將近一個世紀裡，在超過一打的其他國家裡得到了確立和加強。很多歐洲和美國的觀察家認為，任何渴望文明與進步的國家都必須採取民主的政府形式。

然而，第六項基本制度“包容性的公民權”，這時候仍然沒有出現。儘管托克維爾斷言“馬里蘭州本是由一些大地主建立的，但它卻第一個宣佈了普選”。與他那個時代幾乎所有的男人（還包括部分女人在內）一樣，托克維爾所說的“普選”並沒有把女人計算在其中。[3]事實上很多男人也並不在其中。馬里蘭州的所謂的“普選”把絕大多數非裔美國人排除在外。其他民主程度高低不同的國家與美國一樣，由於性別歧視，造成一半多的成年公民不能參與國家政治生活。此外，大量的男性公民由於不能滿足文化和財產上的條件而失去了選舉權。而這種選舉的限制，卻總是能得到那些自認為是民主或共和政府支持者的贊同。1893年的紐西蘭和1902年的澳大利亞在國家選舉中給予了婦女選舉權，而在其他的民主國家裡，大約直到1920年，婦女才享有選舉權；在比利時、法國和瑞士這些被大家稱為高度民主的國家裡，直到第二次世界大戰以後婦女才享有選舉權。

“民主”在我們的先輩那裡意味著什麼，這對於今天的人們而言

是很難理解的。在此讓我再次強調這個不同之處：過去的 25 個世紀，在所有的民主國家和共和國當中，參與民主政治權利僅限於少數人。

“民主”政府只由男性控制，而不是所有人。到了 20 世紀，民主的理論和實踐才要求參與政治生活的權利必須擴大到所有永久居住在這個國家的成年公民，如果有例外，那也是極為罕見的。

從總體上看，這六項政治制度所構成的不僅是一個新型的政治體系，而且還是一個新式的民選政府。自從雅典“民主”、羅馬“共和國”之後至今的 2500 年當中，從來沒有出現過這種民主。現代代議制民主政府把六種標準合而為一，它是獨一無二的。為方便起見，我們要給這種民主一個獨立的名稱。人們常把這種現代大型民主政府模式叫作“多元民主”（polyarchal democracy）。

名詞解釋

多元政治（polyarchy）來進於希臘詞 many（許多）和 rule（統治），因此它本身的意思是“許多人的統治”，從而跟一個人統治、君主統治或少數人統治，或者與寡頭統治、貴族統治區別開來。儘管這個詞並不常見，1953 年，我和一個同事為了方便地指稱擁有了普選權的現代代議制民主而引入了這個詞。從那以後，我一直在這種意義上使用這個詞。更準確地說，多元民主是具備了上面所提到的六項標準的民主制度。多元民主與 19 世紀時那些嚴格限制選舉權的代議制民主是截然不同的，它也不同於以前那些不僅嚴格限制選舉權而且缺乏多元民主其他關鍵特徵的民主國家與共和國，這些關鍵特徵包括政治黨派、擁有成立政治組織並影響和反對現任政府的權利、組織利益群體等等。在實踐上，它也不同於那些小的民主單位，因為這些民主單位是如此之小，以至於成員們能直接集合起來並制定（或推薦）政策和法律。（隨後我還將討論兩者的不同點。）

儘管還有其他的因素，多元民主的六項政治制度的出現至少部分是由於對公民要求擴大政治生活範圍和參與政治生活的回應。今天在那些普遍被視為實行民主制的國家裡，這六項制度都同時存在。你可能會問：其中一些制度不過是歷史鬥爭的產物，它們對於現代民主是否還有必要？如果它們今天仍然有存在的必要，那又是為什麼？

規模因素

在回答這個問題之前，我們先來看一個重要的限制條件。我在本章的開頭就已經提醒過了，我們將討論對於民主“國家”的政府來說非常必要的制度。為什麼非得是“國家”？**因為這些制度對國家十分必要，但對於一個比國家小得多的民主單位則未必如此。**

我們可以設想一個民主管理的委員會、俱樂部或小鎮。儘管必須要有平等投票，但像這些小的民主單位管理時並不要多少選舉官員：也許只要一個主持人去主持會議，一個財務秘書承擔會議記錄兼任會計就夠了。在會議期間，他們自己直接參與決定每件事，具體事務交給財務秘書處理。完備的代議制政府由公民通過選舉產生代表執行法律和政策，但小型的管理機構並不需要這種完備的形式。然而，這些管理機構是民主的，甚至是高度的民主。即使它們缺乏政治黨派或其他獨立的政治社團，它們也能達到高度的民主。事實上，我們贊同古典民主和共和派的觀點，他們認為在小的政治社團裡組織“派系”不僅沒有必要，而且完全有害。我們想要的是團結、合作、通過討論達成一致和相互尊重，而不是因派系衝突、秘密會議、政治黨派而造成的衝突惡化。

民主管理機構所需要的政治制度取決於民主單位的規模。上面所列的六項制度之所以能得到發展，是因為它們對於國家——而不是那些小的民主單位——的管理是至關重要的。多元民主是在大規模的民族國家中實行的民主。

回到我們的問題上，多元民主制度對大規模民族國家的民主來說是必不可少嗎？如果是這樣，為什麼？為了這兩個問題，讓我回顧一下民主進程所需要的條件（見圖 8-2），

在一個規模如國家的單位裡，多元民主中有哪些政治制度……對於滿足下列民主標準方面必不可少：

1. 選舉產生的代表…… 有效的參與

	控制議程
2. 自由、公平、定期的選舉……	投票的平等 控制議程
3. 表達的自由……	有效的參與 充分的知情 控制議程
4. 多樣的資訊來源……	有效的參與 充分的知情 控制議程
5. 社團的自治……	有效的參與 充分的知情 控制議程
6. 包容性的公民權……	充分的包容性

圖 8-2 為什麼這些制度如此重要

為何/何時民主需要選舉產生的代表？

當民主管理機構的重心轉向像民族國家這樣大規模的民主單位時，就出現了如下問題：當公民的數量變得過大或地域上特別分散（或兩種情況同時存在於一個國家），不能在一個地方通過集會的方式順利地參與制定法律，那麼怎樣才能實現公民的有效參與呢？他們又怎麼能確保自己所關心的事情能得到官員的充分考慮呢，也就是說，公民如何控制政府制定決策的議程呢？

如何在一個像國家這樣大的政治單位裡最大限度地滿足那些民主需求，這肯定是非常困難的，在某種意義上甚至幾乎不可能。然而，正如我們所使用的這些極其嚴格的民主準則一樣，它也可以作為衡量各種替代性方案的一個標準。如果政府的高級官員不顧及公民的意願而控制議程，制定政策，那麼很顯然這並不符合它的要求。公民選舉他們的高級官員並借助以後的再次選舉來解雇這些官員，這樣官員們不得不承擔一些責任。雖然這種方法並非盡善盡美，但卻是唯一可行

的。

這種解決方法，在我們看來似乎是最明顯不過的，但被我們視為不言而喻的東西，在我們的先輩們看來卻並非如此。

正如我們在第 2 章看到的，直到不久前，人們對公民通過選舉的方式對擁有制定法律權力的代表進行選擇或罷免的做法以及相關的理論和實踐仍然相當陌生。我們還看到，代表的選舉主要出現在中世紀。當時，為了徵稅、發展軍隊和制定法律，君主們意識到這些都必須得到大鄉鎮和城市的貴族、高級牧師和少數並不普通的平民贊同。

直到 18 世紀，權威的觀點依然認為，民主和共和制就是由人民來統治，而人民要實行統治，他們就不得不集中在一個地方對裁決、法律或政策進行投票表決。民主必然會成為城鎮會議式的民主，代議制民主在說法上本身是一個矛盾體。根據其含義，不管是明確的還是模糊的，實際上共和制或民主只能在一個像城鎮或城市這麼小的民主單位裡存在。持這種觀點的作家比如孟德斯鳩和盧梭也完全意識到了小國家的弱點，特別是在面對擁有大國軍事優勢的時候。因此真正的民主其前景十分渺茫。

然而，這種傳統觀點無法抵擋來勢洶洶的國家力量，最終被拋在了一旁。盧梭自己也清楚地知道，對於波蘭這樣大小的國家來說，政府必須實行代議制（他為波蘭草擬過一部憲法）。不久，民主在美國實現的事實將這種權威觀點趕下了歷史的舞臺。

1787 年底，美國的制憲會議在費城召開，其目的是為這個人口不斷增長的大國制定一部憲法，代表們敏銳地注意到了這個國家的歷史傳統。代表們曾經預見了美國人口的不斷增長，拋開這一點，就美國現在的規模來說，共和國能在這裡實現嗎（少數代表大膽預測，美國最終將擁有 1 億人口。這個數字於 1915 年達到。）沒人否認，如果美國要實現共和國，那麼實行的必然是代議制共和國。因為殖民地和各州立法機構以及大陸議會已經有著長期的代議制經歷，代議制政府可行性的討論是多餘的。

19 世紀中期，傳統的觀點被忽視遺忘，即使有人記起它，也沒有把它當成一回事。約翰·斯圖亞特·密爾在 1861 年寫道：

唯一能夠充分滿足社會所有要求的政府是全體人民參加的政府；

任何的參與，即使職務很小也是有益的；這種參加的範圍大小應當和社會一般進步程度所允許的範圍一樣，讓所有的人分享國家主權才是最可期望的。但是既然在面積和人口超過一個小市鎮的社會裡除公共事務的某些極次要的部分外所有的人親自參加公共事務是不可能的，從而就可得出結論說，一個完善政府的理想類型一定是代議制政府了。
[4]

為何民主需要自由、公平、定期的選舉？

正如我們所看到的，如果我承認政治平等的可取性，那麼每位民必須有平等和有效的機會參與投票，並且所有選票都應該得到平等的計算。如果投票的平等是有效的，那麼很顯然選舉也必須是自由與公平的。這裡所說的自由是指當公民投票時不會擔心受到報復；如果投票是公平的，那麼這些選票必須得到平等的計算。然而，自由和公平的選舉並不足夠，設想一下，當選代表的任期為 20 年！如果公民想保持對議程的控制，那麼選舉就必須定期舉行。

怎樣才能最好地實行自由和公平的選舉並不明確。在 19 世紀後期，秘密投票的方式開始代替公開舉手表決。儘管一直以來有些人仍然贊同公開投票的方式，然而，秘密投票還是成了一種普遍的準則：如果某個國家違反了秘密投票方式，那麼該國的選擇被認為是缺乏自由和公平的選舉。但是，在哪種投票制度最能滿足公平標準的問題上仍然存在爭論。在大多數國家實行的比例代表制，會不會比英國和美國實行的最高票當選制更公平呢？雙方都可能言之有理，我們將在第 11 章再次討論這個問題。無論如何，在討論這兩種投票制度的優劣時，我們都需要對公平制度作出必要的假設；至於怎樣才能最好地實現公平和其他合理的目標，這僅僅是一個技術問題。

選舉應該多久舉行一次？從民主國家在 20 世紀的選舉情況來看，如果立法代表每年選舉一次，那也太頻繁了，如果超過了 5 年，那又顯得太長了。很顯然，對於選舉的這個特殊的時間間隔，針對不同的官員和不同的傳統、慣例，民主主義者都有著不同的看法，這也是很

正常的。問題的核心在於，如果沒有定期的選舉，那麼公民就會對他們所選的官員失去實質性的控制。

為什麼民主需要自由的表達？

首先，公民表達的自由是為了能更有效地參與政治生活。如果他們不能對涉及政府的有關行為表達自己的想法，那麼公民又怎麼能讓別人知道他們的想法呢？又怎麼能說服他們的同胞和代表接受他們的觀點呢？如果他們打算考慮其他人的想法，那他們應該先聽聽別人說些什麼。自由表達並不只是意味著你有說話的權利。它也意味著你還有聽別人說的權利。

其次，要想對政府可能的行為和政策獲得充分的知情，也需要表達的自由。公民要培養自己的能力，需要表達自己的想法的機會，向其他人學習，參加討論和協商，向專家、政治候選人以及一些他們所信任的人請教、傾聽和諮詢，借助其他方式學習，所有這些都離不開表達的自由。

最後，如果公民沒有表達的自由，那麼他們就失去了影響政府決策議程的能力。沉默的公民可能是獨裁統治最理想的臣民，但對於民主來說卻是一種災難。

為何民主需要各種有效、獨立的資訊來源？

像表達的自由一樣，一些基本的民主準則也需要多種相對獨立的資訊來源。就拿充分的知情來說，如果政府控制了所有的資訊來源，那麼公民又怎麼能獲得他們所想要瞭解的各種問題的資訊？或者，如果任何一個團體壟斷了資訊來源，那麼事情又會是怎樣呢？公民必須擁有接觸各種資訊源的權利，這一切都不能受到政府的控制、其他任何團體的主宰或某種觀點的支配。

再以有效的參與和影響公共議程為例。如果他們所有能獲得的資訊來自一個源頭，這個源頭，比如說政府或某個政黨、派系、利益集

團等，那麼公民又怎麼能有效地參與政治生活呢？

為什麼民主需要獨立的社團？

正如我們前面所看到的，當人們接受利益群體、遊說集團和政治黨派等政治社團的時候，其思維方式其實已發生了根本性的轉變。如果一個大的共和國需要選舉來產生那些代表，那麼選舉時將怎樣開展競爭呢？成立一個組織，比如政黨，會給一個群體帶來顯而易見的選舉優勢。如果該群體想實現這種優勢，那麼其他不贊同他們政策的人會怎麼做？難道政治活動只限於選舉？人們可以去影響立法，也可以追求自己的事業，促使政策的實施，尋求某些職位任命。因此，和小市鎮不同，國家層面的大規模民主令政治社團的成立不但是順應時勢，而且還是人心所向。想防止結社的同時又不至於損害公民有效參與管理的基本權利，這怎麼可能呢？在一個大的共和國裡，它們不只是順應時勢和眾望所歸的，而且也是必不可少的。獨立的社團也是一個公民教育和啟蒙的源泉。它們提供給公民的不僅是資訊，還給公民提供了一個討論、協商和獲得政治技能的機會。

為什麼民主需要包容性的公民權？

這個問題的答案可見于上一章，在這裡就不必重複了。

對於在這一章和圖 8-1 裡所描述的政治制度，我們可以從不同的角度來看待和總結。如果一個國家缺乏一個或多個這樣的政治制度，從某種意義上來說，它還不算是充分民主的，基本政治制度的有關知識能幫助我們制定一個向現代代議制民主進行充分過渡（transition）的策略。對於一個近來已經完成過渡的國家來說，這種知識能幫助我們理解那些關鍵的需要加強、加深和鞏固的制度。因為所有這些制度對於現代代議制民主（多元民主）是十分必要的，我們也可把它們視為民主化的最低標準。

那些老牌民主國家在幾代人之前就完成了民主過渡，並且到現在圖 8-1 中所列的政治制度已經牢牢確立，但這些國家仍然面臨著各種

各樣的同樣艱巨的挑戰。雖然這些制度對於民主化來說必不可少，但仍然不足以充分實現圖 8-1 和第 4 章所列的民主標準。現在我們是不是可以隨意——事實上必須——根據民主標準來評價我們的民主制度？在我和其他許多人看來，按照民主標準來評判我們現實的政治制度，它們所暴露出來的缺點是顯而易見的。

因此，正如我們需要針對非民主國家的民主過渡轉型和新興民主國家的民主鞏固制定戰略一樣，針對老牌民主國家，我們也需要圍繞如何從現存的民主水準上繼續推進制定戰略。

換句話說，很多國家現在的目標就是使得民主化達到多元民主的水準。但對老牌民主國家的公民而言，真正的挑戰在於如何超越多元民主而達到一個新的水準。

【注釋】

[1] “有邊帽派認為他們的名字像是當時頭戴三角帽的快樂的小夥子……無邊帽派所以得了這個諱名，是因為人們認為他們像是戴著睡帽的膽怯的老婦人。”見 Franklin D. Scott, *Sweden: The Nation's History*, Minneapolis: University of Minnesota Press, 1977, p.243.

[2] Alexis de Tocqueville, *Democracy in America*, vol. 1, New York: Schocken Books, 1961, p.51.

[3] Tocqueville, *Democracy in America*, p.50.

[4] John Stuart Mill, *Considerations on Representative Government* [1861], New York: Liberal Arts Press, 1958, p.55.

第 9 章

分類（一）

——各種規模的民主

民主有不同的種類嗎？如果有，那麼它們有哪些種類呢？由於民主”和“民主的”常被不加區別地用來用去，這不由得讓我想起了《愛麗絲穿鏡奇幻記》（*Through the Looking Glass*）裡矮胖子所說的話：

“我用一個詞的時候，”矮胖子說，帶著一種非常鄙視的音調，“也就是我想讓它是什麼意思，它就是什麼意思——不多也不少。”

“問題是，”愛麗絲說，“你怎麼能造出一些詞，讓它可以包含許多不同的意思呢。”

“問趙是，”矮胖於說，“誰來做主——就這麼回事。”

詞語確實重要

按照矮胖子的說法，每個人都能隨意指稱任何統治是民主的，甚至連專制統治也可以說成是民主的。這種事情經常發生，可能比你想像的還要多。獨裁的領袖有時會宣稱他們的體制是一種獨特的“民主”形式，優越於其他類型。

當獨裁者宣稱他們的民主是真正民主的時候，我們會因為害怕而照單全收——一條眼鏡蛇，不會因為它的主人說它是鴿子，它就真的變成了鴿子。不管國家的領導人和宣傳家說什麼，我們有權利根據是否完全滿足民主所必需的那些政治制度，來判斷這個國家是否民主。

那麼，這是不是意味著，只有建立起前面所描述的多元民主的一系列政治制度才算是完全滿足了民主的判斷標準？不一定。

- 一個大體系，特別是國家，在實現民主統治的時候，多元民主的制度是十分必要的。但是在一個較小（或稍大）規模的單位，在實現民主管理時，這些制度不是完全必要和適合的。當一個更小獨立的社團參與到市民社會（civil society）時，也是這樣的。（我們將在後面談到這一點。）

- 在前面幾章只是一般性地介紹了多元民主制度。但在一些具體的政治制度（如選舉安排、政治體系等）上，這些民主國家難道不存在一些重要的區別？我們將在接下來的兩章裡談論這些制度的變體。

- 多元民主中的各種制度並不是民主是充分條件。是的，包含那些制度的政治體制只是或多或少地滿足第 4 章所描述的民主標準。難道不能另外再增加一些制度從而使得國家更充分地達到其他民主的標準嗎？

民主：希臘和現代

如果民主所需要的政治制度必須包含代表選舉，那我們如何看待第一個運用“民主”到他們的城邦裡去的希臘人呢？如果我們推論希臘人像墨索里尼和其他一些 20 世紀反民主者那樣濫用民主一詞的話，那我的想法豈非不符合歷史且荒謬到了極點？畢竟，不是我們，而是他們首先創造和使用了“民主”這個詞。否認雅典的民主就等於是說萊特兄弟所發明的並不是飛機，因為他們的飛機跟現在的太不一樣了。

對於過去的用法，我們要給予應有的尊重。從創造這個詞的人們那裡，也許我們不僅能體會到這個詞的含義，而且我們還能從他們所提供的具體實例中學到很多關於民主的知識。以雅典的民主這一最著名的希臘民主為例，我們就會發現它跟現代流行的民主版本有兩個重要的區別。首先，今天大多數的民主支持者認為符合民主標準的民主必須具備包容性，而這是希臘人所不能接受的。我們也增加了一個政

治制度，就是由選舉產生的代表擁有立法權，希臘人不但認為它純屬多餘，而且還認為無法接受。他們創造的民主體制只是一種原始的民主，是一種公民大會式民主（assembly democracy），或者只是一種城鎮會議式的民主，但他們確實沒有創造我們今天所理解的代議制民主。
[1]

公民大會式民主和代議制民主

由於我們習慣於認可代議制民主的合法性，所以我們很難理解為什麼希臘人對公民大會式民主是如此熱衷。直到不久以前，還有許多民主的宣導者像希臘人一樣思考。這可以一直追溯到 1762 年的盧梭，那一年他的《社會契約論》出版。此外的事例還有，美國的反聯邦主義者認為，在聯邦政府的統治下，他們會失去自治權，所以反對新的美國憲法；瑞士各州和佛蒙特州城鎮的居民至今仍精心地維護著他們的城鎮會議；在 20 世紀六七十年代的美國學生強烈地要求用“參與民主”（participatory democracy）代替代議制民主；還有很多人一直強調由公民大會實行民主統治的優勢。

那些深諳歷史的公民大會式民主的宣導者，很清楚作為民主手段的代議制度，其歷史並不光彩。正如我們在第 2 章所看到的，代議制政府並不是作為一種民主實踐而出現的，而是作為非民主政府——主要是君主制——的一種手段而出現的，目的主要是為了得到他們最想要的財政收入和資源，以便應付戰爭。在最初，代議制不是民主的；它本身是一個非民主的制度，只是在後來才移植到了民主的理論和實踐中去。

代議制度的批評者，除了懷疑它本身缺乏民主的憑證外，他們還持有一個很基本的觀點。在一個小型的政治單位，例如一個城鎮，公民大會式民主給予了公民參與管理自己的機遇，而一個大型單位的代議制政府卻做不到這一點。

思考一下我們在第 4 章裡所提到的民主的一個理想標準：有效參與決策的機會。在一個由公民集會管理的小單位裡，參與者能討論和

協商他們認為重要的一切問題；通過聽取正反雙方的意見後，他們能作出決定；他們能直接對他們眼前的事情進行投票表決。因此，他們不需要委託代表來作這些重要的決定，比起那些選民來，後者更容易受到自身目標和利益的影響。

既然從前人們理解的民主有這麼多明顯的好處，為什麼我們還要拋棄它去接受一種原本並不民主的政治制度呢？

歷史上的代議制

通常，歷史會提供部分答案。在那些代議制選舉已經存在的國家裡，民主改革家看到一個出乎意料的機會。他們認為儘管它的起源可疑，投票許可權狹窄，把其他人排斥在外，但仍沒有必要拋棄代議制這種體系。他們認為只要通過擴大選舉基礎，立法機構或議會就可能成為一個更實際的代議制機構，可以用來服務于民主目標。他們中的一些人從代議制中看到民主將會發生深遠而驚人的變化。18 世紀法國思想家特拉西（Destutt de Tracy）對前輩孟德斯鳩的批評極大地影響了傑弗遜，他以勝利者的口吻評說道：“代議制度，或代議制政府可以說是一個新的發明，但在孟德斯鳩時代，人們並不知道有這麼回事……代議制民主……作為一種民主實踐，可以長期生存，並且適用廣泛。” [2]

1820 年，詹姆斯·密爾（James Mill）把“代議制度”稱作“現代最偉大的發現” [3]。新發明、偉大的發現這些詞準確地表達了民主改革家的興奮情緒，他們掙脫那些傳統民主思想的束縛後發現，如果通過把中世紀的代議制實踐嫁接到現代民主的大樹上，就會培育出一種民主的新品種。

他們是對的。大體上，不斷擴大的選舉權最終會導致一個包含全體人民在內的代議制政府，從而幫助實現我們所說的現代民主。

還有一個問題就是，既然代議制民主仍存在一些相對的不足，為什麼民主改革家不完全拋棄它，選擇像希臘公民大會那樣的直接民主模式呢？儘管這種可能性有一些支持者，但是，像美國憲法的制定者

一樣，大多數民主支持者認為他們想實行民主的政治單位比那些公民大會式的政治單位要大得多。

再論規模和民主

規模問題確實很重要。一個政治單位的人數和領土範圍都會對民主的形式產生影響。想像一下，如果你是一個國家的民主改革者，而你想讓這個國家的非民主統治實現民主化。你不希望自己的國家瓦解成數十個甚至數百個小城邦，每一個城邦小到能讓所有的公民聚集在一起去頻繁召開公民大會以實現他們的統治權。假如你們國家的公民人數太多以至於無法同時開會，而且國家的領土太廣、人員分佈太散，所有人同時聚集面臨著無法克服的困難，你會怎麼做？

也許現在，隨著時代的發展，你會通過電子通信的方式來逐漸地解決地域問題所帶來的困難，電子通信能把分佈很散的公民“聚集在一起”來討論一些重大問題，並進行投票。不過，實現公民的電子化“會議”是一回事，解決由於大量公民所帶來的問題則是另一回事。安排公民聚集到一起並參與討論，一旦超過了一定的限度，哪怕是電子化的會議，也將是十分荒謬的。

公民大會式的民主，究竟可以大到什麼樣的程度？小又可以小到什麼樣的程度？根據最近學者的估計，在希臘城邦的公民數一般在2000~10000人，在很多希臘政治理論家的眼裡，這對一個好的城邦或自治的城邦國家來說是最好的數字了。然而，在西元前450年，當雅典的民主達到最高峰時，公民的數量一度達到了60000人左右。一位學者寫道：“事實上，由於雅典的公民人數太多以至於看起來並不像是一個城邦。”一個世紀以後，由於人口外移、戰爭與疾病帶來的死亡，再加上對公民權的限制，公民的數量已減退到以前的半數，但這個數量仍然顯得有些龐大而不能集會，它最多只能容納雅典男性公民中的小部分。[4]

做一個簡單的數學運算，你就會發現時間與數量上的必然聯繫。假設我們從一個微小的單位開始，比如一個委員會，它只有10位成

員。允許每位成員對手裡的事情進行 10 分鐘的討論，我們認為這是十分合情合理的。因此，我們的這次會議就得花費 100 分鐘的時間，當然這個時間上的數字對於我們用在這次會議上還是不算太多。但是，如果要討論的主題非常複雜以至於我們的每個成員可能要用 30 分鐘的時間。那麼，我們將要準備一個 5 小時的會議，或者舉行兩次會議——這個時間大體上可以接受。

而一個較大的委員會就相當於一個小的公民集會。比如，假定一個擁有 200 人的小鎮，其中成年公民為 100 人，所有成年公民都參與集會。假定每個人的發言時間為 10 分鐘。整個會議的時間將需要兩個工作日——這雖然仍可能發生，但已經是很不容易了！還要記住，我們僅僅只給每位成員 10 分鐘的時間！隨著每個成員發言時間的增加，局面就會完全失控。在一個只有 10000 人的“理想城邦”裡，所需的時間就遠遠超過了可容忍的限度。允許每位公民 10 分鐘的發言時間，會議就需要 200 多個工作日。如果每位公民是 30 分鐘的時間，那麼這個會議將持續近 2 年（見表 9-1）。

表 9-1 表參與民主的高昂代價

人數	每人分得時間的情況下所需的時間總數					
	10 分鐘			30 分鐘		
	分鐘	小時	工作日 (8 小時)	分鐘	小時	工作日 (8 小時)
10	100	2		300	5	
20	200	3		600	10	1
50	500	8	1	1500	25	3
500	5000	83	10	15000	250	31
1000	10000	167	21	30000	500	63
5000	50000	833	104	150000	2500	313
10000	130000	1667	208	300000	5000	625

當然，假設每位公民都發言，熟悉城鎮會議的人都知道這種假設本身就有點荒唐。一般是少數人佔據了會議大部分時間，其他人保持沉默（其原因是他們想說的別人已經說得很清楚了；他們已經作好決

定而不必再說了；他們怯場、準備不充分或所討論的與他們目前關注的利益不沾邊，缺乏這方面的知識等等）。一旦少數人在討論時，其他人聽（或不聽），需要投票的時候，他們選擇投票（或棄權）。

此外，在其他地方也可以進行多次的討論和質詢。在表 9-1 中所需的時間事實上有可能用在其他一些非正式場合的公共事務討論中。因而，我們對於表 9-1 的內容不能做那麼死板的解讀。儘管公民大會式民主具有一些合理的特點，但是它仍存在許多嚴重的問題：

- 隨著公民人數規模的擴大，參與機會迅速減少。
- 儘管大部分人能參與會議，但只能是傾聽別人發言，在一次簡單的會議上，能夠充分表達自己意思的人非常少，充其量不會超過 100 人。

- 事實上，那些充分參與的成員已經成為其他參與者的代表，投票則是例外（這種例外很重要，我們將在後面的章節中再談論這一點）。

- 即使是實行公民大會式民主的單位，一種事實上的代議制度也很可能已經存在。

- 沒有什麼能確保那些充分參與的成員會成為其他人的代表。

- 如果要為選舉代表選擇一套滿意的制度，那麼公民自然願意通過自由和公平的選舉方式來選舉代表。

代議制民主的限度

看上去，代議制佔據了上風。但果真是這樣嗎？出乎意料的是，上述時間與數量的組合算術也直觀地為我們揭示了代議制政府所存在的缺陷，兩條路都堵死了。返回到表 9-1 進行我們的數學練習，我們現在計算一下，如果每位公民都與他的代表進行簡單的會晤所需要的時間。表 9-1 為代議制政府提供了一個毀滅性的事實。我們設想每位選舉出的代表將花費 10 分鐘與他所在選區的每位成年公民進行交流。我們暫且不管那些旅途所花費的時間和其他一些實際問題。假設這個轄區有 10000 名成年公民（這是表 9-1 中最大的一個數字）。可以看出，在一年裡，代表與選民見面將花費大半年的時間！在美國，

國會議員所在的選區裡成年公民的數量普遍超過 40 萬。國會裡的每位議員如果要花 10 分鐘的時間跟他所在選區裡的每位公民進行交流的話，那麼他將沒有時間做其他任何事情了。如果他在這件事情上每天花上 8 個小時，並且一天也不間斷，那麼他至少需要 20 年（或十屆）的時間，而在議會裡沒有多少人能待這麼久。

公民大會式民主還是代議制民主？小規模民主還是大規模民主？哪一種更好？哪一種更民主？雙方都有自己熱情的支持者。正如我們所看到的，雙方都能找到理由來證明自己的優點。然而，我們看似恰當的假想，甚至有些荒唐的算術練習也揭示了雙方在應對公民參與時不可避免的局限性。由於，參與所需的時間和賦予權利的公民人數之間的相互作用，雙方都不可能逃避這種局限性。

時間與人數定律：一個民主單位擁有的人數越多，公民直接參與政府政策的機會就越少，他們移交給別人的權力就越多。

民主的根本困境

隱藏在背後的是一個十分重要的民主困境。如果我們的目標是建立一個能為公民參與政治決策提供最大機會的民主統治體制，那麼很顯然，小規模的政治體制裡的公民大會式的民主就更有優勢。如果我們的目標是建立一個能有效處理公民最關心的問題並提供最大空間的民主統治體制，那麼代議制就更有優勢，並且當該政治單位足夠大時，代議制就必不可少。下面就是公民參與和制度有效性之間的兩難處境：

民主單位越小，公民參與的可能性就越大而必須移交給代表的管理決定就越少。民主單位越大，解決公民重要問題的能力就越強，而同時公民就越有必要將管理決定權移交給代表。

我不知道如何擺脫這種兩難困境。既然我們不能逃避它，那麼我們就應該面對它。

有時候，小的就是美的

像人類其他的活動一樣，政治體制也不必把它們所有的可能性都變成現實。一本書的標題就概括了這種看法：《小的就是美的》。[5]毫無疑問，一個小型政治體制在理論上，確實能實現一個高水準的公民參與，而大型政治體制卻做不到這一點。但通常小型政治單位並不能實現這種潛在可能性。

新英格蘭的一些小城鎮會議就是這種小型民主的局限性和可能性的好事例。儘管新英格蘭大部分的城鎮會議已被選舉代表組成的立法機構代替，但它在佛蒙特州的一些城鎮中仍然具有生命力，運轉良好。

一個抱同情態度的觀察者和參與者在研究佛蒙特州的城鎮會議時發現，1970-1994 年間，佛蒙特州居民不到 4500 人的 210 個鄉鎮總計召開了 1215 次城鎮會議。根據其中 1129 個城鎮會議記錄，他得出的結論如下：

按出席人數的最高峰計算，每次會議的出席人數是 139 人。平均 45 人至少要參與一次會議……鄉鎮中有投票資格的人平均 19% 的人出席會議，有投票資格的人數中的 7%（占出席人數的 37%）至少發言一次……那些主要的發言人會多次發言……平均每次會議大約需要 4 個小時……用於協商。會議的時間足夠久，完全可以給每一個出席的人 2 分 14 秒的時間去發言。既然出席的人很少發言，那麼每一位發言人的時間差不多能達到 5 分鐘……反過來，既然參與的次數是參與人數的 4 倍，那麼平均每次城鎮會議只允許每個人有 1 分 20 秒的發言時間。[6]

看來城鎮會議，並不是參與式民主的典範。當然還有其他一些沒有說的情況。當公民們知道那些想要處理的問題並沒有多大的意義或沒有必要爭論時，他們會選擇待在家裡——為什麼不這樣？但遇上有爭議的問題時，他們是不會放過的。儘管我的家鄉康涅狄格州差不多已拋棄了那種傳統的城鎮會議，但我還是能回憶起，當人們面對一些分歧很大的問題時，就會出現中學禮堂的與會者爆滿的現象；在為那些沒能及時趕上第一次會議而召開的第二次會議上，人也一樣的多。

同樣，在佛蒙特，那些受過教育和富有的人並不能控制城鎮會議的討論。在個人發言權上的堅定信念與決心並不會局限於某一個經濟社會群體。

雖然有種種局限性，公民大會式民主還是有很多值得稱道的地方。

有時候，大的要更好

正如我們在第 2 章所看到的，希臘人沒有能逃脫這種民主的兩難困境。他們也意識到，軍事上的弱小就是小國面對大國時的致命弱點。儘管雅典人在保護他們獨立的過程中，表現出了足夠的機智和勇敢，但他們仍然逃避不了西元前 4 世紀馬其頓的腓力二世帶來的滅頂之災和接下來幾個世紀的異族統治。一旦中央集權的民族國家出現，倖存的城邦國家就厄運難逃了。最後一個大的城邦國家——威尼斯共和國——也沒能擋得住拿破崙在 1797 年的軍事攻勢而淪陷，此後再也沒有恢復獨立過。

最近幾個世紀裡，特別是在 20 世紀，那種小到能用公民大會式民主進行自治的單位，其能力的有限性一次次地暴露出來：不僅體現在軍事上，也體現在處理經濟、交通、運輸、通信、人力與財物的調動、健康、家庭計畫、農業、食品、犯罪、教育、公民文明、政治、人權等等一大堆重要事務方面。

如果不發生那種徹底和永久削減世界人口以及摧毀先進技術的世界性災難，那麼就不會出現下面這種情景：所有大規模的政治單位消失殆盡，取而代之的是那些非常小的政治單位（人數不超過 5 萬）而只能採取公民大會式民主來完全實現公民自治。這樣只會使得事情變得更糟糕，由那些小的而完全獨立的單位組成的世界將不可能是穩定的，因為一旦一些小型單位合謀並發動軍事侵略，將其他的小單位一個個地消滅掉，最終將形成一個比公民大會式政府更大的體系。這個新型的大規模單位為了實現民主化，民主改革者（革命者）將不得不重新發明代議制民主。

民主的陰暗面：精英們的討價還價

儘管代議制有那麼多的優點，但也有陰暗面。民主國家的絕大多數公民已注意到了並接受了這一點，把它看作是實現代議制的一種代價。

這種陰暗面就是：在代議制的統治下，公民通常授權給某些人，特別是使他們在那些重要的決定上擁有自由處置權，他們不但授權給了那些當選代表，而且還通過更為間接而迂回的方式授權給政府官員、官僚、公務員、法官，甚至這種授權會延伸到國際組織。多元民主雖然有助於公民對政府的行為和決定施加影響，但這上面依附著一種非民主的過程，**政治和官僚精英們的討價還價。**

原則上，精英的討價還價在民主制度和過程允許的限度內進行。但是那種限度通常十分寬泛，而民眾的參與和控制又常常不得力，政治和官僚精英們便擁有了很大的自主決定權。儘管民眾的控制有限，但民主國家的政治精英們不再是不受控制的專制者。事實遠不是這樣。定期選舉迫使他們關注民眾的意見。此外，當政治和官僚精英們達成決定的時候，他們也會相互影響和制約。精英們的討價還價有他們自己的一整套相互影響和制約的制度。選舉代表參與討價還價的過程，就是民眾通過代表把他們自己的願望、目標和價值進入政府決定的一個管道。民主國家的政治和官僚精英們力量強大，並且要比普通的民眾更有力童，但他們不是專制者。

國際組織可以實行民主嗎？

我們已經知道一個小型單位比一個國家或民族國家更可能民主。但國際組織這樣一個大規模——至少可以說是規模層次完全不同——的組織又會是什麼樣的？

20世紀末期的民主國家日益感覺到經濟、文化、社會、政治、官僚、軍事的國際化所帶來的衝擊。將來的民主會是什麼樣？假如獨立國家的政府把它們很多的權力讓渡給某種形式的國際政府，那麼民主

進程難道不會達到一種國際水準嗎？如果是這樣，形成中的國際政府將不斷民主化，民主價值不會被損害還可能會得到提高。

可以利用歷史來作類比。我們在第 2 章中看到，民主思想和實踐最初的起點是城邦。但城邦不能抵擋民族國家與日俱增的力量。於是，要麼這些城邦不再作為實體而存在，要麼像雅典和威尼斯一樣成為依附於國家政府的地方政府。到了 21 世紀，國家政府難道不會變得越來越像依附於國際組織的地方政府嗎？

畢竟，我們可以說，一個小的地方政府依附於國家政府並不是民主的最終目標。相反，國家政府的民主化不但擴大了民主的領地，而且還為它的下屬機構——鄉村、城鎮、行政區、州、省、地區等單位的民主進程提供了一個重要的場所。因此，按照這個觀點，我們的挑戰不是阻止國際化的進程，並且這也是不可能的。我們的挑戰是推進國際組織的民主化。

那些推崇民主的人可能會認為這種景象很有吸引力，但很遺憾，他們可能太樂觀了。即使是那些民主制度和實踐長期存在並得到很好鞏固的民主國家，公民對許多外交事務的關鍵決策也難以進行有效的控制。他們在國際組織做到這樣就更加困難了。

歐盟是一個很好的明證。歐盟內部設有民眾選舉和議會這些常規的民主機構。然而，事實上所有的觀察家都承認歐盟存在一個巨大的“民主赤字”（democratic deficit）。重要決策仍然停留在政治和官僚精英們之間的討價還價過程中。民主進程對此沒有影響，影響決策結果的是相互間的協商、對國內和國際市場的掂量。討價還價、等級制度和市場共同決定結果。除了認可既成事實之外，民主進程起不了任何作用。如果說民主制度在治理歐盟中幾乎無所作為，那麼其他國際組織的民主化前景就更加遙遙無期了。要想實現其民眾控制水準接近民主國家內的民眾控制水準，國際組織必須解決一系列類似於民主國家所曾遇到的問題。國際組織的政治領導人將創設一些制度，為公民的政治參與、施加影響、相當的支配權提供機會，從而大體上接近民主國家內的水準。為使公民能充分利用這些機會，國際組織應該讓他們關注和瞭解它的決定，就像公民在他們自己政府所做的那樣。為使公民能充分享有知情權，政治和傳媒精英們必須對各種可行方案進行

辯論和協商，並且還要想盡辦法吸引民眾的關注，提高他們的熱情。為了確保公共辯論有序進行，應當設立各種必要的國際機構，並允許人們像在國家內部一樣為了爭奪職位而展開競爭。選舉產生的代表——或者職能相當的人（不管名稱叫什麼）——都應該對重要的國際機構擁有控制權，就像民主國家內部裡的立法和行政機構所做的一樣。

另一個問題是，假使跨國界公民選舉代表，那麼在不同的國家裡，席位將如何分配？不同國家的國民數量存在著巨大的不同，沒有一種代議制度能讓每個公民的投票具有相等的分量，也不能防止大國以絕對的投票人數壓倒小國；因而那些較小的民主國家能接受的投票方案將否定較大的民主國家公民的政治平等。正如美國的和其他的聯邦體制一樣，一個辦法是拼湊幾種可接受的方案，如同歐盟一樣。但是不管妥協方案是什麼，這樣做只會形成內部緊張的源泉，特別是在缺乏強烈的普遍認同感的情況下。

我們前面講過，這種緊張在很大程度上是因為：如同民主國家內部一樣，多數人的決定必定被視為是對少數人利益的損害，在國際組織裡也會遇到同樣的情況。一些決定所帶來的沉重負擔很可能會落在一些特定的團體、地區或國家身上。發展出一種支持具體制度的政治文化將有助於克服這些緊張——事實上它也很有必要。但是發展政治文化需要時間，也許要幾代人的努力。另外，如果指望政策在失利者一方也能得到廣泛的接受和執行，我們就必須發展出某種普遍認同感，就像當前的民主國家所做的那樣。

在我看來，國際組織民主化過程中所需要的那些重要條件是不可能全部實現的。如果沒有滿足這些條件，那麼遵照什麼過程來決定國際事務呢？我認為，他們主要是通過行政首腦、部長、外交官、政治官員和非政府機構成員、商界領袖等政治和官僚精英們的討價還價過程來實現的。儘管民主過程偶爾也會給精英們的討價還價過程設置一些外部的限制，但如果由此就說國際組織的實踐是“民主”的，那麼這將會失去民主的真正含義。

民主國家中強大的多元社會

儘管民主不可能發展到國際這個層次上，但是，我們應當記住，任何一個民主國家都需要小的民主單位。在一個現代國家裡，民主單位種類繁多即使是最小的民主國家也需要地方一級政府。大的國家還需要其他層次的地方政府，比如區、縣、州、省、地區等等。無論一個國家在世界範圍看來有多麼的小，它也需要各種各樣的獨立社團和組織，也就是說，一個多元的市民社會。

怎麼去管理像工會、企業、特殊利益團體、教育機構等一些小型社團，其實沒有單一的模式。民主管理並不適合所有的社團，因為能力上的顯著差異可能會對社團在實現民主標準的程度造成了合理的限制。即使能證明某種民主適合於這些社團，也不能說這種模式就必然是最好的。

然而無論它是一個國家及它的民主單位，還是多元化市民社會中的獨立社團，任何管理的非民主一面都不可能原封不動。民主的原則要求我們對所有社團的管理提出下列問題：

- 在形成決議的時候，社團的管理層是否確保了受其決議約束的每個成員的幸福和利益得到平等的考慮。

- 社團成員中是否確實有人比其他的成員更具有管理資格，從而被賦予社團管理的全部和最終的權威？如果沒有這種人，那麼在管理社團時，我們是否必須把社團裡的每個人看成是政治平等的？

- 如果所有成員在政治上是平等的，那麼社團的管理是不是就達到了民主標準的要求呢？如果達到了，那麼社團提供給成員的有效參與、平等投票、充分知情和對議程最終控制的機會有多大？

在幾乎所有的（也許是所有的）組織當中，民主總會佔有一席之地；在幾乎所有的民主國家裡，民主總可以擁有更大的發展空間。

【注釋】

[1]我在第2章中指出，在希臘人看來，一些城邦為了共同防禦的目的而組成的初步的代議制政府不能算是“民主”政府，這種政府與後來的代議制政府的發展毫無瓜葛。

[2] Destutt de Tracy, *A Commentary and review of Montesquieu's spirit of laws*, Philadelphia: William Duane, 1811, p.19, cited in Adrienne

Koch, *The Philosophy of Thomas Jefferson*, Chicago, 1964, pp.152, 157.

[3] Cited in George H. Sabine, *A History of Political Theory*, 3rd ed., New York: Holt, Rinehart and Winston, 1961, p.695.

[4] 引文及雅典公民人數的估計都來自：Mogens Hemian Hansen, *The Athenian Democracy in the Age of Demosthenes: Structure, Principles, and Ideology*, translated by J. A. Crook, Oxford: Blackwell, 1991, pp. 53-54. 其他城邦的估計來自：John V.Fine, *The Ancient Greeks: A Critical History*, Cambridge: Belknap Press of Harvard University Press, 1983.

[5] E. F. Schumacher, *Small Is Beautiful: A Study of Economics as if People Mattered*, London: Blondand Briggs, 1973.

[6] Frank M. Bryan, “Direct Democracy and Civic Competence”, *Good Society* 5, 1, Fall 1995: 36-44.

第 10 章

分類（二）

——憲法

不僅民主存在不同的規模，民主憲法也呈現不同的風格和形式。但你可能會問，民主國家憲法的區別真的很重要嗎？看來答案有“不”、“是的”、“也許”三種。

為了解釋這其中的原因，我將主要借用老牌民主國家的憲法歷程來說明。從 1950 年開始，基本的民主制度就已經存在並一直延續至今的有 22 個國家，它們是澳大利亞、奧地利、比利時、加拿大、哥斯大黎加、丹麥、芬蘭、法國、德國、冰島、愛爾蘭、以色列、義大利、日本、盧森堡、荷蘭、紐西蘭、挪威、瑞典、瑞士、英國和美國。

[1]

這些國家憲法的差別，能讓我們對憲法可能的範圍有一個充分的瞭解。無論如何，新興民主國家的憲法安排至少一樣重要，而事實上可能更為重要，因為它們是民主化成功的關鍵因素。

我比較寬泛地使用憲法和憲法安排（constitutional arrangements）這些術語，這樣就可以把那些憲法中沒有規定但很重要的實踐納入進來，比如選舉和政治制度。下一章將會解釋這樣做的原因。

那麼，民主憲法中最重要的變體是什麼？它們有多大的作用？

憲法的變體

成文還是不成文？不成文憲法在詞面上看似有些矛盾，而在一些

國家裡，其制度和慣例非常成熟，雖然沒有用單一檔的形式來加以規定，但它們仍被視為國家憲法的組成部分而得以採用。在老牌民主國家裡（新的民主國家也有這種情形），不成文憲法是極為不尋常的歷史環境造成的結果，英國、以色列[2]和紐西蘭這三個國家就是這種特例。無論如何，採用成文憲法才是標準的做法。

權利法案？ 憲法包括明確的權利法案嗎？儘管在老牌民主國家裡，明確的權利法案並不是普遍現象，現在卻成了標準做法。由於各種歷史原因和成文憲法的缺乏，最顯著的例外就是英國（然而，這種觀念今天卻獲得了廣泛的支持）。

社會和經濟權利？ 儘管美國憲法還有那些 19 世紀就已經存在民主的老牌民主國家的憲法很少明確提到社會和經濟權利[3]，然而二戰後它們所制定的憲法卻通常包括這些內容。不過，有時候對社會和經濟權利的規定只占很小的篇幅（偶爾會有詳細規定），只具象徵作用。

聯邦制還是單一制？ 聯邦制通常包含州、省、地區這樣的小區域行政單位，它們被賦予持久和廣泛的權力。在單一制中，這些行政單位的存在和權威取決於全國性政府的決定。在 22 個老牌民主國家裡，只有 6 個算是真正意義上的聯邦制，它們是奧大利亞、奧地利、加拿大、德國、瑞士和美國。這 6 個國家的聯邦制是由特殊歷史環境造成的。[4]

一院制還是兩院制立法機構？ 儘管兩院制占主導地位，但以色列仍沒有設立第二院，自從 1950 年以來，4 個斯堪的納維亞國家、芬蘭和紐西蘭都已經廢除了上議院。

司法審查？ 最高法院能否宣佈那些由國家立法機構正當通過的法律是違憲的？這就是我們所說的司法審查，它已經成為聯邦制民主國家的標誌性特徵。司法審查之所以被視為必不可少，是因為人們期待國家憲法能扼制州、省和大區（canton）所通過的法律。但是，一個更為要緊的問題是，法院是否能宣佈國家議會通過的法律違憲？事實上，瑞士限制了這種司法審查權力，只允許它對於州一級的立法進行審查。我們都知道，大多數的民主國家並不是聯邦制，而實行單一制的國家中，也只有大約一半的國家存在某種形式的司法審查制度。

此外，即使是在那些實行司法審查制度的國家裡，法院實施這種審查制度的程度也是各有不同，從美國這個極端的例子來看，它的最高法院有時候行使著非同尋常的權力，而有些國家的法院對於議會卻是言聽計從。加拿大就是這樣一個很有趣的例子。加拿大是一個聯邦制國家，它的最高法院有權宣佈省和聯邦通過的法律違憲。省立法機關和聯邦議會也能通過對這種受到質疑的法律進行第二輪投票，如果能通過，就能推翻法院作出的決定。

法官終身制還是有限任期制？ 美國憲法規定，聯邦法院（也就是國家法院）法官實行終身制。這種終身制的好處在於它能確保法官遠離政治壓力。他們同時擁有司法審查權，他們的判決有可能反映出的是多數民眾和立法代表不再支持的陳舊的意識形態。這樣，他們可能會用司法審查去阻礙改革。美國就有這方面的事例，最有名的例子發生在 1933-1937 年羅斯福總統領導的偉大變革期間。有了美國的前車之鑒，二戰以後很多在憲法中對司法審查製作了明文規定的民主國家，都不再實行終身制，而是選擇了有限任期制，只是任期較長。德國、義大利和日本就是這樣。

全民投票？ 在對憲法修正案進行表決的時候，有沒有必要全民投票？瑞士對此作了限定：針對國家重要問題，可以進行全民投票；而對於憲法修正案，必須進行全民投票。另一極端是美國，憲法沒有規定全民投票（它也從未出現過國家層面上的全民投票），但全民投票現象在許多州很普遍。與美國的做法相反，有超過一半以上的老牌民主國家至少出現過一次全民投票。

總統制還是議會制？ 在總統制國家裡，行政首腦的選出與立法機關沒有關係，並且憲法賦予了總統很大的權力。在議會制或內閣制國家裡，行政首腦的選舉和撤換都是由議會決定的。總統制的典型是美國，議會制的典型是英國。

1787 年美國的制憲會議的代表發明了總統制。大多數的代表都很推崇英國不成文憲法中的“三權分立”，也就是：司法獨立于立法和行政，立法（議會）獨立于行政和司法，行政（君主）獨立于立法和司法。儘管與會代表都想努力模仿英國憲法的優點，但君主顯然不在考慮的範圍之列。行政的問題讓他們感到為難，由於沒有現成的歷

史模式，他們在這個問題上爭論不休，用了將近兩個月的時間才得出解決方案。

儘管制憲會議是精英們的一次非同尋常的集會，而過往的歷史也賦予這些代表以遠見卓識，這遠遠超過了歷史文獻所帶來的啟示，也超過了人類所能允許犯錯誤的天性。像很多發明一樣，美國總統制（更確切地說是總統國會制）的創立者，不可能會預見到他們的創造在兩個世紀後會朝哪個方向演變。他們同樣也不可能預見到還有一種可能是議會制，並能得到更廣泛的採用。

今天看來，在美國實行議會制還是那麼不可思議，但如果當時的制憲會議晚 30 年召開，那些代表很有可能建議採用議會制。這是因為他們並不知道英國的憲政體制處於急劇的變化當中（在這一點上，英國觀察家的表現也是如此）。簡而言之，這種憲政體制會演變成議會制，行政權力由首相和內閣掌握，而不是君主。首相在名義上由君主選擇，而實際上是由議會多數派掌控（在一定的時候，成為下議院），只有得到議會多數派的支持，他們才能保住自己的職位。而首相則選擇其他成員組成內閣。大約在 1810 年時這種制度就已大體形成了。

對今天絕大多數民主歷史相對悠久且比較穩定的民主國家來說，它們的民主制度是從 19 世紀和 20 世紀初期發展起來並一直延續到現在的，各種形式的議會制而不是總統制成為人民普遍接受的憲法安排。

選舉制度？ 國家議會的議席安排在多大程度上體現了選舉中投票人的偏好？例如，如果一個政黨獲得了 30% 的選票，那麼會不會得到約 30% 的席位呢？還是只得到 15% 或其他的什麼數字呢？儘管憲法並不需要對選舉制度作出具體的規定，但我前面已經指出過，它應該構成憲法制度裡的重要內容，因為選舉制度與憲法的其他部分緊密相關。下一章將會更詳細地闡述這個問題。

雖然我們還可以舉出更多的問題來，但這份清單已足夠表明，老牌民主國家裡的憲法安排千差萬別。此外，我們提到的這些變體帶有相當普遍性，如果我們更深入地觀察，就會發現更重要的區別。

由此，你也許會得出結論，民主國家的憲法在很多重要的方面存在差異。但是，這些差異是否意味著某些憲法更好或者更民主呢？有

沒有最好的民主憲法呢？

由此而產生另一個問題：我們怎麼去評價各種憲法的相對優點？很明顯，我們還需要一些評價標準。

憲法的影響

憲法在很多方面會影響到一個國家的民主。

穩定。憲法能為第 8 章所描述的基本民主政治制度提供穩定的保障。它不僅能構建民主政府的基本框架，還能確保必要的權利和基本民主政治制度所需要的權利。

基本權利。憲法能保護多數人和少數人的權利。雖然第一點已經隱含了這個標準，但由於在民主憲法裡存在很多的變體，因此，仍有必要在憲法中對那些能保護多數人和少數人的基本權利和義務給予特別的關注。

中立。對公民來說，憲法應當是中立的。憲法可以保證基本權利和義務，也能保證立法過程的設計對於公民群體或任何公民的合法利益都是不偏不倚的。

責任。憲法的設計，能夠使政治領導人對他們在一個“合理”的時間段內所作的決定、行動、行為向公民承擔必要的責任。

公平的代表。在民主國家裡，關於“公平的代表”包含著哪些內容這個問題一直是爭論不休的，部分原因跟以下兩個標準有關。

知情下的共識。憲法有助於公民和領導人發展一種有關法律和政治的知情下的共識。做法就是為政治領導人的談判、和解和結成不同利益同盟創造機會和提供激勵。以後將詳細闡述這一點。

有效統治。所謂有效，就是針對公民所認為的那些重要爭端和問題，政府能夠採取的行動並獲得公民支持和信任。在面臨重大的戰爭和戰爭威脅、嚴峻的國際緊張局勢、嚴重的經濟危機以及相類似的情況下，有效統治非常重要。即使在平時，當主要的問題被提上公民和領導人的議程時，也會牽涉有效統治。從短期來看，一個非民主政府有時候確實比一個民主政府能更好地實現這個標準。儘管這樣，但從

長期來看，就很值得懷疑。不管怎樣，我們關注的只是在民主的限度內運作的政府。而在民主的限度內，憲政制度應當提供一些程式，從而在面對重大問題時能用以避免僵局、遲緩或逃避行為的出現，並鼓勵政府採取行動來處理這些問題。

明智的決定。儘管憲法應促成有效統治，但若一部憲法只是便於決定和採取果斷措施，卻不利於政府得到充足的知識來有效地應對國家議程上的緊急事務，這種憲法是不值得推崇的。果斷的決定代替不了明智的政策。

透明、易懂。這一對標準是指政府的運轉應當充分向公眾開放，在一些關鍵的方面也應當足夠的簡單，這樣公民才能輕鬆地獲知政府所作所為的方式和內容。因此，政府所做的一切不能過於複雜而讓公民無法理解，那樣的話政治領導人就不能向公民負責，尤其是在選舉的時候。

彈性。憲政體制不能過分僵化，在文字和傳統上也不能規定太死，否則它就不能適應新的環境。

合法性。一部憲法如果滿足了前面的 10 個標準，確實大大有利於得到公民和政治精英們的忠誠而得以確立其合法性，由此可以確保它能長久存在。然而，在一個特定的國家裡，某些憲法安排可能比另一些更符合普遍的、傳統的合法性規範。比如，很多共和主義者感到君主作為國家元首的做法是錯誤的，但君主制適應了多元化民主的需要，這將為民主憲法增加一份合法性。這樣的國家有：斯堪的納維亞國家、荷蘭、比利時、日本、西班牙和英國。在大多數民主國家裡，如果要把君主加進來作為國家元首，就會跟廣泛的共和信念相衝突。這就是亞歷山大·漢密爾頓在 1878 年制憲會議上提出設立一位終身執政的“民選君主”的建議時，在幾乎沒有討論的情況下就得到否決的原因。而另一位代表埃爾布裡奇·格裡（Elbridge Gerry）說：“在我們所有的同胞當中，對君主制不加以反對的，恐怕是一千個裡面也找不出一個來。” [5]

區別的影響有多大？

這些憲法上的區別真的重要嗎？

要回答這個問題，我們需要在 22 個老牌民主國家以外再加上兩類證據：第一類來源於那些新興民主國家的實踐總結，這些國家的基本民主制度都是在 20 世紀後半葉才得以建立和維持的；第二類國家的歷史帶有一定的悲劇色彩，卻引人深思。在 20 世紀它們建立了民主制度，卻又被推翻了，不久就淪為威權政權。

儘管這三類證據包含了豐富的資訊，人們對它們的分析並不充分，我們仍能從中得出一些重要的推論。

前面所提到的每一種憲法方案，至少已存在於一個穩定的民主國家中。由此，我們有理由——邏輯上也是必然地——推論出：存在很多不同的憲法安排，它們跟我們在第 8 章裡所描述的多元民主的基本政治制度是相容的。由此可見，多元民主政治制度可以採用很多特殊的形式。

為什麼是這樣呢？所有這些高度穩定的老牌民主國家都存在某些基礎性的條件（underlying condition），它們有利於國家的基本民主制度的穩定（這將在第 12 章討論）。由於這些有利條件的存在，我們所描述過的憲法變體，就不會對基本民主制度的穩定產生很大的影響。單單從穩定這一標準來判斷，我們前面所描述的變體就無關緊要了。因此，在各種限度之內，民主國家仍有廣闊的選擇餘地。

相反，在基礎條件很不利於穩定的時候，任何憲法的設計也不可能保護得了民主。

我們可以毫不誇張地把前面兩個觀點概括如下：

如果基礎條件有利，不管國家採取什麼樣的憲法都能保持穩定。
如果基礎條件不利，不管任何憲法都救不了民主。

然而，還有更讓人感興趣的第三種情形：這個國家的條件既不十分有利，也不能說非常不利，而是兩者兼有，民主與否就要看情況了，但並非沒有可能性。此時憲法的設計就會產生很大的影響。簡而言之，如果國家的基礎條件同時存在有利與不利的情況，一個好的憲法設計就會有利於民主制度的生存；反之，一個壞的憲法設計可能會導致民主制度的崩潰。

穩定這一標準雖然至關重要，但它不是唯一相關的標準。如果我

們用別的標準來評價憲法安排，即使在基礎條件很有利於民主穩定的國家，它也會產生很重要的影響。事情確實如此。它們確立了民主國家的政治制度：行政、立法、司法、政黨制度、地方政府等。這些制度的確立，也會反過來影響立法機關裡立法代表席位的公平性、政府的有效性，並最終會影響到政府的合法性。在一個基礎條件多樣化並且民主穩定前景不確定的國家，這些憲法的細節就顯得異常重要。

事實的確如此，理由見下一章的分析。

【注釋】

[1] See Arend Lijphart, *Democracies Patterns of Majoritarian and Consensus Government in Twenty-One Countries*, New Haven and London: Yale University Press, 1984, table 3.1, p.38.我在該表上另外加入了哥斯大黎加。

[2]作為以色列的立憲機構，議會通過了一系列立法，從而把這個國家的憲法安排轉變成成文憲法。

[3]美國憲法中已經直接加入了一些社會和經濟的規定，比如，第十三條修正案廢除了奴隸制，還有國會和法院對第五條修正案和第十四條修正案的解釋。

[4] Lijphart, *Democracies*, tables 10.1 and 10.2, pp. 174, 178.還可以把比利時列入其中，因為它存在地區分權。與其他憲法安排一樣，“聯邦制”和“單一制”底下還包括許多重要的變體。

[5]按照麥迪森的記錄，漢密爾頓在1787年6月18日一次冗長的演講中說：“就行政機構而言，看來我們應當承認，按照共和原則建立的任何行政機構都情況不佳……這方面唯一可取的例子是英國……應當允許立法機構的一個分支終身（至少舉止可嘉的時候）任職，行政機構也可以終身任職。”參見 Max Farrand ed., *The Records of the Federal Convention of 1787*, vol 1, New Haven: Yale University Press, 1966, p. 289. 格裡6月26日的評論見該書第425頁。

第 11 章

分類（三）

——政黨與選舉制度

可能沒有什麼政治制度能像選舉制度和政治黨派那樣深刻影響民主國家的政治面貌了，也沒有什麼制度能像它們那樣呈現出如此多的變化。

事實上，由於選舉制度和政黨太富於變化，以至於一個公民如果只是熟悉他自己國家的選舉安排和政治制度，就難以理解——或者雖然理解但難以欣賞——其他民主國家的政治狀況。在一個只有兩個主要政黨角逐競選的國家裡，其公民會認為實行多黨制國家的政治一定非常混亂。而實行多黨制國家裡的公民，也會認為只能從這兩個政黨中進行選擇，就好像是穿了一件政治緊身衣。如果讓這兩個人去相互評價一下對方國家的政黨制度，他們可能會覺得這方面的差別更加令人困惑。

我們怎麼去解釋這些變體呢？是不是有些選舉或政黨制度更加民主，或者，在某些方面更好呢？

讓我們從選舉制度的一些重要變體開始。

選舉制度

選舉制度的變化是無止境的。[1]它們變化如此之多的一個原因是，當我們用各種合乎我們期待的標準來評價它時，沒有一個選舉制度能滿足所有的標準。通常，我們需要做出利弊權衡。選擇一種制度，

意味著某些方面會有所得，另外一些方面會有所失。

為什麼是這樣？為了得出相對簡單的答案，我們把那些令人困惑的可能性簡化為兩種。

比例代表制。它是在老牌民主國家裡最為常見的選舉制度，其設計目的就是在黨派總體票數比例和黨派在立法機構獲得席位的比例之間建立關聯。例如，一個政黨獲得 53% 的票數就會得到 53% 的席位。我們通常把這種安排叫作“比例代表制”（proportional representation, PR）。

最高票當選制。如果比例代表制的設計是為了實現公平，你可能會以為所有的民主國家都會採用它。然而，一些國家卻沒有這樣做。它們選擇了另一種選舉安排，其中，贏得了最多票數的政黨能大大增加它在議會中的席位。例如，一個政黨贏得了 53% 的票數可能會得到 60% 的席位。英國和美國就是採用了這種選舉制度，每個地區選出一名候選人，而這位候選人由得票最多的人當選。它跟賽馬相似，因此人們就把它叫做“最高票當選制”（first-past-the-post, FPTP）。

名詞解釋

在美國，像這種安排經常被看作是“相對多數制”（plurality system），因為候選人只要獲得相對多數的選票，而不必是絕對多數（majority），就能贏得選舉的勝利。政治科學家把這種制度叫做“相對多數當選的單議席選區”（single member districts with plurality elections）這一術語更為準確，只是有些囉嗦。“最高票當選制”是英國的標準用法，我也採用這種說法。

比例代表制 v. s 最高票當選制。正如我在前面所指出的，人們在哪種選舉制度更能體現自由和公平選舉的問題上爭論不休。對最高票當選制持批評態度的人認為，它不能體現公平代表原則，有時候表現得很失敗。例如，在 1997 年英國議會選舉中，工黨贏得了 64% 的議席——這在現代議會制歷史上是比例最高的一次；然而，它只贏得了 44% 的選票。它的反對黨贏得了 31% 的選票，同時獲得了 25% 的議席，而最不幸的是自由民主黨，它得到了 17% 的選票，卻只有 7% 的議席！（其他政黨的候選人贏得了總計為 7% 的選票和 4% 的議席。）

假設這裡有 10 個選區，每個選區有 100 名投票者，兩個政黨（藍黨和紫黨）的投票情況分佈如下：

例 1 政黨支援率平均分佈的情況

選區	得票數		贏得的議席數	
	藍黨	紫黨	藍黨	紫黨
1	51	49	1	0
2	51	49	1	0
3	51	49	1	0
4	51	49	1	0
5	51	49	1	0
6	51	49	1	0
7	51	49	1	0
8	51	49	1	0
9	51	49	1	0
10	51	49	1	0
總計	510	490	10	0

例 2 政黨支援率分佈不均等情況

選區	得票數		贏得的議席數	
	藍黨	紫黨	藍黨	紫黨
1	55	45	1	0
2	60	40	1	0
3	40	60	0	1
4	45	55	0	1
5	52	48	1	0
6	51	49	1	0
7	53	47	1	0
8	45	55	0	1
9	46	54	0	1
10	55	45	1	0

圖 11-1 最高票當選制的假設示意圖

一個政黨贏得的選票比例和它所獲得的議席比例之間為什麼會出現這麼大的差距呢？設想一個只有 1000 名成員的小型民主體制，它被平均分成 10 個選區，並從每個選區的 100 人當中選出一名代表進入立法機構。假設，在這個微型的民主體制中，藍黨得了 510 票（51%），紫黨獲得 490 票（49%）。現在我們設想（儘管這種可能性很小）在這個微型的民主體系裡每個黨的支持率平均分佈：剛好每個選區的選票裡，藍黨占 51%，紫黨占 49%。選舉將會是什麼樣呢？藍黨在每個選區都取得了勝利，因而獲得 100% 的議席，而對方則一無所獲（見圖 11-1 中的例 1）。可以把這個體系擴大到一個國家，而選區也大幅增加。其結果還是一樣的。

我們能合理地斷定，在這種情況下，沒有哪個民主國家能保留最高票當選制。正是因為一個國家裡對政黨的支持分佈不平均，才防止了這種怪異和完全不民主的結果的出現。在一些選區，藍黨可能會獲得 65% 的選票，然而，在另一些選區它可能只有 40% 的選票，而紫黨獲得了 60% 的選票。各選區在全國的平均水準上下波動。我們可以用圖 11-1 中的例 2 來說明這種情況。

很顯然，最高票當選制若想實現公平的能夠讓人接受的代表結果，那麼政黨的支持力量在全國範圍內就不可以平均地分配。相反，選票支持的分佈越是均等，在選票和議席之間的差距就越大。隨著一個國家地區差異的變小，最高票當選制的扭曲程度就會變得越大，1997 年英國就出現過類似的情形。

如果是這樣的話，那麼採用最高票當選制的國家為什麼不能採用比例代表制？首先，我們不能忽視像英國和美國這些國家的歷史和傳統帶來的沉重壓力，它們在實行代議制政府的時候，最高票當選制就占主導地位。美國就是一個最好的例子。美國最高票當選制的結果，實質上就剝奪了少數非裔美國人在州議會和眾議院的公平代表機會。為了確保非裔美國人在州議會和國會中至少能擁有一些代表，立法機構和法官有時在非裔美國人占多數的地方劃分選區。這樣劃分出來的選區，跟地理、經濟或歷史沒有什麼關聯。在比例代表制中，如果非

裔美國人把票投給他們自己的候選人，那麼他們的代表就會跟他們的人數成比例，比方說，一個州裡 20% 是黑人，如果他們都能投自己人的票，就能確保佔有大約 20% 的議席。

如果是這樣的話，又為什麼不採用比例代表制？主要是因為美國人普遍對比例代表制存在敵意，以至於無論是立法機構還是法官都不會認真去考慮用它來取代以種族劃分選區的方法。

名詞解釋

選區劃分 (gerrymandering)——或者說純粹出於政治目的而對選區進行劃分——是美國的一個傳統做法。它的名字跟格裡 (Elbridge Gerry) 有關，他就是我們在前面提到過的美國制憲會議的一個代表。格裡是麻塞諸塞州的民選州長，1812 年為了保住民主黨在州立法機構中的多數席位，他重新劃分了選區。有人發現其中一個選區就像一條火蛇 (salamander)，一個批評家評論說它更像是一條格裡蛇 (gerrymander)。隨後 “gerrymander” 這個詞和它的動詞形式 “to gerrymander” 就進入到美國人的詞典裡。

歷史上人們對最高票當選制的偏愛，其實還有更為合理的證據。在其支持者看來，最高票當選制擴大獲勝政黨在立法機構的多數優勢的傾向有了兩個令人滿意的結果。

兩黨制 V.S 多黨制。人們為最高票當選制辯護的理由在於，它能阻止第三黨派的出現，從而有助於維護兩黨制。相反，比例代表制的結果，通常是產生多黨制。尤其是在說英語的民主國家裡，兩黨製備受推崇，而多黨制則不受歡迎，屢遭非議。哪一個更好呢？

到底兩黨制和多黨制誰好誰壞，人們一直爭論不休。一般來說，優點也會反映出缺點。比如說，兩黨制確實能減輕選民在選舉時的負擔，把他們的選擇簡化為兩個。但從比例代表制支持者的觀點來看，這嚴重地減少了選民的選擇機會，損害了選民的選擇自由。他們會說這樣做就是否定了少數派的代表權，因此它是不公平的。

有效統治。兩黨制的宣導者支持最高票當選制，因為它有一個更為深遠的影響。最高票當選制通過擴大獲勝政黨在立法機構的多數席位，使得少數派很難形成一種同盟來反對多數派政黨執行計畫，也就

是多數派領導人所說的“民眾的授權”（popular mandate）。由於多數派在立法機構的席位得以擴大，即使黨內有些成員倒戈相向，政黨領導人所掌握的票數用以施政也綽綽有餘。因此，最高票當選制有助於政府達到有效統治的標準。相反，在一些實行比例代表制的國家會形成許多相互競爭和衝突的政黨與聯盟，多數聯盟難以形成且不穩定。結果政府的有效性大打折扣。義大利就是一個典型的例子。

最高票當選制的宣導者往往忽略了，在很多實行比例代表制的國家裡，議會穩定的多數派（通常可能是兩到三個黨派的聯盟）能成功地推行廣泛的改革方案。事實上，有很多實行比例代表制的民主國家，如荷蘭和斯堪的納維亞國家，堪稱務實和穩定相結合的真正典型。

民主憲法的一些基本方案

現在，我們可能都瞭解，我們在設計一部憲法或修改現存憲法時為什麼不能掉以輕心的原因了。這一任務的難度和複雜程度絕不亞於設計一艘探測外太空的飛船。任何一個理智的人都不會把飛船設計任務交給一個外行，同理，設計一部憲法需要一個國家很多的精英參與其中。與飛船設計不同的是，如果一部憲法需要進行重要修改時，它需要得到被統治者的批准和同意。

憲法的一些主要方案及其選項的各種組合，使得可能產生的各種備選方案數量大得驚人。前面我曾提醒過每種一般性備選方案在具體細節的選擇上都有無窮的可能性。

然而，帶著這種警惕心，我們會提供一些一般性的指導意見用於思考各種憲法備選方案。

一個最好的切入點就是探討選舉制度和行政首腦相結合而產生的五種可能性。

歐洲大陸方案：議會制政府和比例代表制選舉組合。議會制政府在老牌民主國家裡具有壓倒性優勢，而在一般民主國家裡它也比總統制更盛行。[2]在老牌民主國家裡最受歡迎的組合是議會制和其成員的比例代表選舉制。由於這一組合在歐洲佔有主導地位，歐洲的那些

新興民主國家也選擇這條標準的歐洲民主之路，我們叫這種組合為歐洲大陸方案，

英國方案，或稱為威斯敏斯特模式：議會制政府和最高票當選制選舉組合。由於它出現和盛行在美國之外的說英語的民主國家裡，因而我們稱它為英國方案（它有時候也叫作威斯敏斯特模式，因英國政府所在地而得名）。經過長期的演化，現在只有三個老牌民主國家仍保持者這種制度，不難想到，這些國家是英國、加拿大和澳大利亞（紐西蘭於 1993 年廢棄了這種制度）[3]。

美國方案：總統制政府和最高票當選制選舉組合。美國採用了這種組合而在所有的老牌民主國家裡獨樹一幟，我們就稱之為美國方案。有六個新興民主國家選擇了這種安排。

拉丁美洲方案：總統制政府和比例代表制選舉組合。拉美國家對總統制政府有強烈偏好，選擇了與美國相同的憲法之路。但是在選擇選舉制度時，處於 20 世紀晚期的它們卻普遍贊同歐洲的做法。因此，在 20 世紀 90 年代早期或多或少地出現了民主憲法的 15 個拉丁美洲國家，最基本的憲法形式就是把總統制政府和比例代表制選舉相結合。[4]因此，我們稱這種組合為拉丁美洲方案。

令人驚奇的是，除了哥斯大黎加以外，沒有一個老牌民主國家採用這種組合。儘管這些老牌的民主國家強烈傾向於比例代表制，但我們看到的是，他們已斷然拒絕了總統制政府。只有哥斯大黎加例外。與其他拉美國家不同，自 1950 年以來，它一直是穩定的民主國家，所以我把它歸為老牌民主國家。但與其他老牌民主國家不同的是，它採用的是總統制政府和比例代表制選舉組合。

多重方案，也叫其他組合方式。在一些或多或少“純粹”的憲法類型之外，一些老牌民主國家又創造了一些在某些重要方面不同於那些純粹類型的憲法。他們這樣做的目的在於保留純粹類型優點的同時，盡可能地減少那些純粹類型所帶來的負面影響。法國、德國和瑞士就是很好的例子，為我們展示了它們在憲法上的創造力。

法蘭西第五共和國憲法規定，選舉產生的總統擁有較大的權力，同時規定，總理由議會選舉產生。法國同時也修正了最高票當選制。一個選區當中，參加國民大會的候選人沒有一個能得到多數票，那麼

必須進行第二輪選舉。只有那些在第一輪中贏得超過 12.5% 合法選票的候選人才有資格進入第二輪選舉。因而，那些小黨派在第一輪選舉時會到處出擊以贏得入場資格；但在第二輪當中，他們與他們的支持者將決定下注給兩個最有希望的候選人中的一個。

在德國，聯邦議院半數議員由最高票當選制選舉產生，而另一些則由比例代表制選舉產生。義大利和紐西蘭也採用德國式的解決方案。

為了能讓他們的政治制度適應說不同語言的居民，瑞士創造了集體領導制度。由聯邦議會選舉出的七個委員行使最高行政權，他們的任期為四年。在老牌民主國家當中，瑞士的集體領導制度是獨一無二的。[5]

民主憲法的思考：一些指導意見

根據前兩章所描述的老牌民主國家的經驗，我們可以從中得出以下結論：

- 國家的絕大多數基本問題無法通過憲法的設計得以解決。在一個基礎條件很不利的國家，憲法也維護不了民主。一個基礎條件很有利的國家裡，即使是憲法安排出現很大的變化，也照樣能維持基本民主制度。在一個基礎條件十分複雜、兼具利弊的國家，那麼精心地構造憲法設計將有助於維護國家的根本民主制度。（下一章將會更進一步討論）。

- 保持民主制度根本的穩定是非常必要的，但它並不是一個好憲法的唯一標準。公平的代表、透明、易懂、回應性以及有效統治等也很重要。特定的憲法安排不僅能夠而且也有可能對這些價值產生影響。

- 所有的憲法安排都有不足之處，不存在能滿足所有標準的憲法安排。從民主的觀點來看，沒有完美無缺的憲法。此外，引入或修改一部憲法必然會出現一些想像不到的結果。因此，憲法的設計和改革需要在目標、風險和不可預知的變化三者之間予以恰當取捨。

- 在過去的兩個多世紀裡，美國人已經發展出了一整套能確保其總統國會制、最高票當選制、聯邦制和強大的司法審查制得以良好運

行的政治文化、技能和經驗。但是美國制度過於複雜，放在其他國家並不一定能良好運轉。不管怎麼樣，照搬的例子並不多見。很可能根本不應當照搬。

• 一些學者認為拉丁美洲的總統制和比例代表制的組合是導致中部和南部美洲國家經常發生民主崩潰的原因。[6]雖然要從造成拉丁美洲政治的極端化和危機的諸多因素當中甄別出憲法的影響非常困難，但民主國家避開拉丁美洲的憲法方案很可能不失為一種明智的選擇。

傑弗遜對法國和美國的革命抱有樂觀態度，他曾經斷言，每一代人都要進行一次革命，這是一件好事。然而，20世紀無數次的革命粉碎了這個浪漫的理想，它們的結果不是悲劇就是不幸或更為糟糕，甚至產生了專制政權。而一個民主國家每隔20年左右，就聚集一批憲法學者、政治領導人和有見識的民眾根據他們自己的經驗和其他民主國家經驗所提供的飛速擴展的知識來評估自己的憲法，倒是一個不錯的主意。

【注釋】

[1]一項出色的研究指出，各種變體是“數不勝數”的。這項研究還認為，“本質上它們可以分為九大體系，而這些體系又屬於三個更大的家族”。參見 Andrew Reynolds and Ben Reilly eds., *The International IDEA Handbook of Electoral System Design*, 2nd ed., Stockholm: International Institute for Democracy and Electoral Assistance, 1997, p. 17。這“三個更大的家族”指相對-絕對多數制、比例代表制和半比例代表制。具體細節參見附錄1。

[2]順便說一下，國家是聯邦制或是單一制，這並不影響它在議會制或者總統制上的選擇。實行聯邦制老牌民主國家中，四個是議會制：澳大利亞、奧地利、加拿大和德國，只有美國是總統制，而瑞士是一個特殊的綜合。由此我們可以認為，聯邦制並不影響對於總統制或議會制的選擇。

[3]紐西蘭人在1992年和1993年的公民投票中放棄了最高票當選制。在具有法律約束力的1993年的投票中，多數公民同意了這樣

一種融合了比例代表制因素的制度：部分成員從選區選出，部分成員從政黨名單上選出。

[4] 具體細節參見 Dieter Nohlen, “Sistemas electorales y gobernabilidad”, in Dieter Nohlen ed., *Elecciones y sistemas de partidos en Latina*, San José, Costa Rica: Institute Interamericano de Derechos Humanos, 1993, pp. 391-424。還參見 Dieter Nohlen ed., *Enciclopedia electoral latinoamericana y del Caribe*, San José, Costa Rica: Institute Interamericano de Derechos Humanos, 1993。加勒比海地區 12 個此前曾是英國殖民地的新獨立的島國，全部採用了英國威斯敏斯特式的憲法模式，無一例外。

[5] 在新興民主國家中也一樣。烏拉圭也曾實行過一段時間的集體領導制度，不過之後又放棄了。

[6] See Juan J. Linz and Arturo Valenzuela eds., *The Failure of Presidential Democracy*, Baltimore: Johns Hopkins University Press, 1994.

第四部分

有利與不利的條件

第 12 章

什麼樣的基礎條件有利於民主？

20 世紀是一個民主頻繁失敗的世紀。有 70 多個民主政權垮臺並讓位給專制政權的例子。[1]然而，這也是一個民主取得非凡成功的世紀。在 20 世紀結束之前，民主觀念、制度和實踐的範圍與影響已遍佈全世界，這使得本世紀成為人類歷史上民主最為輝煌的時代。

因而，我們將面臨兩個問題，或者可以說是一個問題的兩個方面。我們怎麼解釋在全世界這麼多的地方、這麼多的國家建立民主制度？我們又怎麼解釋它們的失敗？儘管我們無法得出所有的答案，但是有兩組相互關聯的因素在發揮著作用，這是毫無疑問的。

各種替代方案的失敗

首先，在 20 世紀與民主競爭的各種替代方案多數都失敗了。20 世紀才過了 1/4 的時候，那些非民主的統治形式，即從遠古起就主宰著世界大部分地區信仰和實踐的君主制、世襲貴族制和開明寡頭制，它們的合法性和意識形態發生了致命的衰落。取代它們的是具有廣泛民眾基礎的反民主形式，包括法西斯主義、納粹主義，還有其他的一些專制學說和政府，但它們統治的時間很短。軸心國在二戰中的失敗使得法西斯主義和納粹主義受到了致命的打擊。20 世紀後期，軍事獨裁統治——這在拉丁美洲最為突出——也由於經濟、外交和軍事上的壓力而垮臺（阿根廷）。

那麼，民主在全世界範圍內可以高枕無憂了嗎？是否如美國總統伍德羅·威爾遜在 1919 年一戰結束時所樂觀（後來證明這是錯誤的）

宣稱的那樣，現在的世界已經“成為民主的安全處所”？

遺憾的是，答案是否定的。民主最終的勝利沒有實現，而且也沒有很快來到。非民主政權依然在世界的許多地方存在著，比如，非洲、東南亞、中亞和蘇聯解體後的一些地區，而大多數國家的條件並不利於民主，因此它們是否或怎麼進行民主轉型並不十分明確。最後，還有為數不少的國家，進行了民主的轉型並引入了多元民主的基本政治制度，但它們的條件並不能確保民主得以長期存在下去。

我一再指出，一個國家特定的基礎條件和背景條件有利於民主的穩定，如果這些條件過於脆弱或完全缺乏，那麼民主是不可能存在的，或者說，即使它存在，也是極不穩定的。

那現在我們要問了，這些條件是什麼呢？

要回答這個問題，我們能舉出一大堆 20 世紀的相關實踐案例：既有經歷民主轉型、鞏固民主制度並維持了數十年之久的國家，也有轉型後就崩潰的國家，還有從來沒有進行過民主轉型的國家。這些民主轉型、鞏固和垮臺的例子揭示了，在一個國家中有五個關鍵的條件（當然，也可能有更多）在影響著民主生存的機會（見圖 12—1）。

民主的關鍵條件：

1. 選舉出的官員控制軍隊和員警
2. 民主信仰和政治文化
3. 沒有強大的敵視民主的外部勢力

有利於民主的條件：

4. 現代的市場經濟和社會
 5. 弱小的亞文化多元主義（weak subcultural pluralism）
-

圖 12-1 什麼樣的條件有利於民主制度

外部干預

一個國家受到另一個敵視民主政府的國家的外部干預，那麼這個國家的民主制度是不可能得到發展的。

在其他條件都有利的國家裡，為什麼民主制度卻得不到發展或鞏固？外部干預有時就能很好地解釋這一切。例如，要不是二戰以後蘇聯的干預，捷克斯洛伐克可能已成為了老牌民主國家中的一員了。蘇聯的干預也阻止了波蘭和匈牙利發展民主制度。

更令人驚訝的是，在 20 世紀最後幾十年裡，美國在拉丁美洲也留下了外部干預的不光彩記錄。在那裡，美國因為保護本國企業或（按官方的觀點來說）美國國家安全，通過外部干預甚至推翻它們的民主選舉政府來達到上述目的。儘管拉丁美洲的民主在萌芽狀態就被摧殘，還算不上是完整的民主，但如果它們不受美國的干預——或者在民主化開始的時候就得到很好支持的話——民主制度可能會得到及時的進化。一個特別過分的例子是，1954 年美國情報部門秘密干預瓜地馬拉，推翻了由民選組成的帶有民粹主義和左傾色彩的雅各·阿本斯（Jacopo Arbenz）政府。

中歐和地中海國家在 20 世紀末期也迅速開始了民主制度的構建。此外，美國和普遍的國際組織也開始反對拉丁美洲的獨裁統治，支援世界大部分地區發展民主制度。在人類歷史上，還從來沒有各種國際力量——政治的、經濟的和文化的——是如此地支持民主觀念和制度。在 20 世紀最後的幾十年當中，整個國際政治氣候發生了劃時代的轉折，這種轉變大大地改善了民主發展的前景。

對軍隊和員警的控制

如果民主選舉出的官員不能對軍隊和員警力量施以完全的控制，那麼民主政治制度就不能得到發展和維持。

與外部干預的威脅相比較，那些有辦法使用軍隊和員警這樣的暴力手段的領導人，才可能是民主最危險的內部威脅。如果民主選舉出的官員想有效地控制軍隊和員警力量，那麼軍隊和員警成員——特別是那些軍官——就必須聽從他們。而這些軍官們對選舉出的領導的服從必須達到根深蒂固，甚至不能擺脫的地步。為什麼有些國家的文職人員能夠控制這些武裝力量，而另一些國家卻不能，這中間的原因過

於複雜而不能在此細說。就本文的目的來說，重要的是指出，如果不能控制，那麼民主的前景就會變得很暗淡。

想一下中美洲那段令人不愉快的歷史。1948-1982 年間，在瓜地馬拉、薩爾瓦多、洪都拉斯和尼加拉瓜就出現過總共 47 個政府，超過 2/3 的政府並不是通過自由而公平的選舉而產生——多數是通過軍事政變上臺的。[2]

相比之下，哥斯大黎加自從 1950 年開始就成為這個地區的民主燈塔。為什麼哥斯大黎加能發展和維持民主制度，而它的鄰國卻不能？部分的原因在於它具有一些別國沒有的有利條件。在面對軍事政變的時候，即使存在一些有利條件，民主政府也不能倖免於難，這在其他拉丁美洲國家屢見不鮮。然而，在 1950 年，哥斯大黎加戲劇性地消除了這種威脅。民主政府總統作出了一個奇特而大膽的決定，取消軍隊！

到現在為止，還沒有哪一個國家仿效哥斯大黎加的做法，多數國家不會打算這樣做。要說明選舉後官員對軍隊和員警的控制對於確立和維持民主制度的重要性，沒有比這個例子更鮮明、生動的了。

文化衝突很弱或不存在

在一個文化相當單一的國家裡，民主政治制度極有可能得到發展和延續；而在一個亞文化嚴重不同和衝突的國家裡，這種可能性就大大降低。

語言、宗教、種族、民族身份、地區，有時還有意識形態的不同，這些往往產生文化的差異。同一文化的成員有著共同身份和情感的紐帶，他們會強烈區分“我們”和“他們”。在團體內部，他們會跟其他的成員建立各種私人關係：朋友、同伴、配偶、鄰居和客人。他們也經常參與各種典禮和儀式以及其他活動，用這些活動來確定他們團體的邊界。通過各種方法，一種文化事實上成為其成員的一種“生活方式”（way of life），成為國中之國、民族中的民族。在這種情形下，社會可以說是以垂直分層（vertically stratified）的方式來建構的。

文化衝突也可能爆發在政治領域，通常的情況有：宗教、語言、還有學校的著裝規定；均等的教育機會，團體間的相互歧視，政府是否要支持宗教或宗教機構，如果支持，那麼支持一種宗教或在哪些方面支持；一個團體覺得被另一個團體冒犯而希望予以禁止的要求，如禁止墮胎、屠宰奶牛或著裝“不合禮儀”；或是否應該調整領土和政治邊界來滿足團體的願望和要求，如此等等。

那些爭端確實帶給了民主許多特別的困難。某一特殊文化的支持者，經常把他們的政治要求看成是一種關係到原則、深刻的宗教和宗教信仰或團體生存的問題。結果，他們認為他們的要求至關重要以至於不能妥協。然而，在一個和平的民主進程中，解決政治文化衝突普遍需要談判、調解和妥協的方式。

那些歷史悠久、政治穩定的民主國家通常能避免嚴重的文化衝突，這是不稀奇的。即使公民中存在著顯著的文化差異，這些國家也會同意在大部分時間裡，讓那些可以調停的差異（例如經濟上的分歧）來主導政治生活。

難道這一切就那麼讓人放心而沒有例外嗎？有一些。文化的多樣性在美國、瑞士、比利時、荷蘭和加拿大表現得十分顯著。既然這種差異性可能會產生難以控制的文化衝突，那麼這些國家的民主制是如何得以維持的呢？

儘管它們的經歷非常不同，但這一切都表明了在一個所有其他條件都有利於民主的國家裡，文化衝突潛在的政治結果有時候可能會更容易控制。

同化 (assimilation)。這是美國解決文化衝突的方案。從 19 世紀 40 年代到 1920，在兩個世紀的殖民統治和爭取獨立期間，白人定居者牢固地確立了美國主流文化，他們主要來自英國。這種主流文化不得不面對非英籍移民的挑戰，這些移民主要來自愛爾蘭、斯堪的納維亞、德國、波蘭、義大利和世界各地。通過這些移民的語言（除了愛爾蘭人）、宗教、食物、服裝、風俗、習慣、鄰里關係和其他的特徵就能很容易地區分他們。到 1910 年，大約 1/5 的美國定居者並不出生在美國；在美國出生的白人中，超過 1/4 的人的父母是在外國出生的。而在移民到美國後的一到兩代人中，他們的後代已經被美國的主流文化

同化。事實上，儘管很多美國人今天仍保留著（發展著）與他們先輩生活的國家和文化的聯繫，但他們在政治上主要是忠誠和認同於美國的。

這種文化同化的作用十分成功，大大減少了由於大量移民可能會帶給美國的文化衝突。但美國的經驗也表明，這種解決方案存在許多重要的缺陷。

由於大多數成年移民想早日實現美國允諾的美好生活，急切盼望被同化以“成為真正的美國人”，這大大緩解了同化的壓力。而這些在他們的後代身上表現得更為明顯。由於同化主要是通過自願或社會機制的強制作用（例如害羞），這就大大減少了國家強制力的介入。

[3]

總體上來說，對大量移民的同化非常成功。但當美國社會面對深度的種族或文化差異的挑戰時，這種方案的局限性就會立即暴露出來。當白人遇到長期居住在新世界的土著人時，同化就讓位給暴力、強制遷居和隔離。美國社會並沒有同化那些非裔美國奴隸和他們的後代，具有諷刺意味的是，他們與印第安人一樣，比多數移民更早地生活在這片土地上。種族隔離和強制暴力有效地阻礙了同化。類似的失敗同樣發生在 19 世紀末來到美國充當鐵路和農場工人的亞洲移民身上。

還有一種同化也無法彌補的鴻溝。19 世紀早期，美國南部各州發展出一個建立在奴隸制基礎上的獨特的亞文化、經濟和社會形態。生活在南部各州的美國人和生活在西北部各州的美國人之間有著根本無法相容的生活方式。結果導致了“無法控制的衝突”（irrepressible conflict），儘管人們作了最大的努力，仍無法通過談判和妥協予以解決。[4] 由此引發的內戰持續了四年之久，人員傷亡慘重。南方的失敗和奴隸制的廢除也沒有結束這種衝突。這時南方出現了一種獨特的亞文化和社會結構，它以威脅和暴力恐怖來達到讓非裔美國人屈服的目的是。

這就是過去同化失敗的例子。到了 20 世紀末，美國同化的歷史經驗能否成功地用於日益增長的西班牙語種族和其他自我意識強烈的少數種族團體這還是個未知數。美國是否會發展成一個同化也無法保證能夠和平民主地解決文化衝突的多元文化社會？還是一個由於

文化差異導致的高水準的相互理解、容忍和融合的社會？[5]

共識決定（deciding by consensus）。瑞士、比利時和荷蘭都存在獨特而具有潛在衝突的亞文化。我們能從這三個國家的經驗中學到什麼？

每個國家的政治制度都規定，內閣和議會作出的決定必須獲得一致同意或廣泛共識。多數統治原則或多或少遵循一致同意原則。因而，任何會顯著影響到一種或幾種亞文化利益的政府決定，都必須得到該群體在議會和內閣代表的一致同意。比例代表制有利於這種做法，它能確保來自各團體的代表都能在議會中得到公平的議席分配。內閣中也有相應的代表。在這些國家的共識實踐中，來自不同亞文化的內閣代表對任何他們不同意的政策都可以行使否決權。（政治學家將這類安排稱為“協商民主”[consociational democracy]，這三個國家在細節上有很大的不同。詳情見附錄 2。）

顯然，如果不具備某些特殊條件，協商體制是不可能成功創建或有效運行的。這些條件包括：調解的才能；對妥協高度地寬容；值得信賴的領導人，他們在支持者的同意下通過談判解決衝突；基本目標和價值上的廣泛共識，它有助於達成協議；國家的認同感，可以阻止徹底分裂；遵循民主程序的承諾，從而排除暴力和革命。

這些條件極不尋常，一旦缺乏，協商體制就變得不可能。即使勉強達成共識，在尖銳的文化衝突之下也會崩潰，黎巴嫩的悲劇就是如此。曾有政治科學家把黎巴嫩的民主稱為極為成功的“協商民主”，但因為內部壓力太大，協商最終失敗，最終於 1958 年爆發了曠日持久的內戰。

選舉制度（electoral systems）。政客們在競選時為了謀取支持，對文化差異推波助瀾，使得它往往失去控制。有時候，獨裁政權還能運用它們強大的強制權力壓制文化衝突，然而，隨著民主化進程的推進，強制手段日益弱化，衝突會再次爆發。政客們認為，文化認同方便操控，會故意激發自己所屬的文化群體的認同感，將潛在的敵意煽動成公開的仇恨，最後發展成“文化清洗”（cultural cleansing）。

為避免這種結果，政治科學家建議，選舉制度應該被設計成能改變政客們的動機，從而使協商的收益遠遠超過衝突帶來的好處。在這

種選舉制度下，每位候選人如果只得到一個文化群體的支持就不能當選，他們必須獲得來自不同主要群體的支持。當然，問題就是必須說服政治領導人在民主化早期就採用這種安排。一旦某種分裂性質更嚴重的選舉制度得到採用，那麼文化衝突就會加劇，最後無可逆轉。

分離 (separation)。當文化裂痕太深而任何方案都不能克服時，那唯一可行的做法就是把所有的文化群體分離成不同的政治單位，通過擁有足夠的自治權來達到維持他們的認同感和實現他們的文化目標。有時候可以採用聯邦制的辦法，允許各單位——州、省、大區——具有充分的自治權來容納不同的群體。瑞士所以成功創建和諧的多元文化社會的關鍵之處就是它的聯邦制。絕大多數州具有相當單一的文化，例如，一個州可能說法語，信仰天主教，另一個州說德語，信仰新教。各州的權力足夠應付文化的需要。

和其他應對多元文化主義的民主政治方法一樣，瑞士也需要相同的條件——就瑞士而言，至少需要兩個：第一，不同亞文化的公民必須在地域上進行分離，這種方案施行時不會遇到太多的阻力。第二，儘管根據種種意圖而將公民分離在不同的自治單位裡，但這些公民必須有一個共同的國家認同與共同的目標和價值，以便維持聯邦的存在。儘管瑞士集這兩個條件於一身，但這種情況並不多見。

如果只存在第一個條件而不存在第二個，那麼文化差異將導致徹底的獨立要求。如果一個國家和平地分裂成兩個國家，單純從民主的標準來看，倒也無可厚非。例如，挪威和瑞典維持了將近一個世紀近乎獨立的聯盟，1905年，挪威和平地實現完全獨立。

但如果第一個條件並不充分，各個群體相互交錯，那麼，獨立必然會導致新成立的國家中的少數民族處境艱難。這可以為他們的獨立或（不管是什麼原因）留在母國的主張提供藉口。魁北克省從加拿大獨立出來的爭論，也因為這個問題變得更加複雜。很多說法語的公民希望獲得完全的獨立，但該省也包含著相當數量的非法語公民——英國人、原居民、移民——他們卻希望保留加拿大公民身份。雖然理論上可以用複雜的地域劃分法使那些願意留在加拿大的人如願以償，但在政治上是否可行，目前還不清楚。[6]

讓人氣餒的事實是，面對在民主國家裡多元文化潛在的問題，我

所描述的解決方法只有這些，它們的成功依賴於一些特殊的條件，而這些條件並不容易達到。由於多數老牌民主國家的多樣化程度比較適中，所以他們可以避免激烈的文化衝突。然而到了 20 世紀末，事情開始發生變化。

民主的信仰和政治文化

事實上，所有國家遲早都會面臨相當深刻的危機——政治的、意識形態的、經濟的、軍事的、國際的。因此，一個民主政治制度如果想要延續下去，就必須克服前面提到的那些危機所帶來的挑戰和混亂。實現穩定的民主不會一帆風順，它有時候也要在惡劣而危險的天氣裡前行。

如果危機嚴重且長期持續，獨裁主義領導人會通過強有力的專制來結束危機，從而導致民主被顛覆的機會大大增加。自然，他們的方法就是把基礎民主制度和程式丟在一邊。

在 20 世紀，民主崩潰是很平常的事情，本章開頭所提到的 70 個民主國家垮臺的例子就可以證明。但也有很多民主國家經受住了考驗，而且不止一次。還有一些國家成功地克服了劇烈的文化差異所帶來的危險。還有一些國家出現在民主國家艦隊中的時候，它們甚至比以前更能禁得住大風大浪。這些在暴風雨中倖存下來的國家。就是我們現在所說的那些老牌民主國家。

為什麼有些國家能經得住危機，而其他的卻不行？除了前面所提到的有利條件之外，再補充一點。如果一個國家的公民和領導人強烈地支持民主的觀念、價值和實踐，那麼這個國家穩定的民主前景將更加光明。當信念和傾向滲透到一個國家的文化當中，並且大體能一代一代傳承下去，這就是民主最可靠的依賴。換句話說，國家必須擁有民主政治文化。

民主政治文化有利於塑造公民信念，使得他們相信：民主和政治公平是一種值得想望的目標；軍隊和員警應該完全控制在選舉出來的領導人手裡；在第 8 章所描述的基礎民主制度應當得到維持；公民間

的政治分歧和異議都應當得到寬容與保護。

我並不是想說，在一個民主國家裡，每個人都應該塑造成完美的公民。幸虧不是這樣，否則不會有民主國家的存在！除非大多數公民傾向于民主和民主政治制度而不是非民主的替代物，並且支持那些贊成民主實踐的領導人，否則，民主不可能經得住那些無法逃避的危機而倖存下來。事實上，只要好狠鬥勇、崇尚暴力的敵視民主的人足夠多，就足以摧毀一個國家維持它民主制度的能力。

一個國家裡的公民怎樣才能逐漸相信民主觀念和實踐？民主觀念和實踐怎麼才能成為國家文化內在的一部分？要回答上述問題，需要我們深入研究歷史的發展進程，這些歷史有些是普遍的，有些是特定國家所獨有的。但這個任務不在本書考慮的範圍以內。我只想這樣說：那些被歷史引導走上幸福之路的國家是幸運的！

當然，歷史並不總是那麼慷慨。相反，很多國家的政治文化，充其量只是對民主制度和觀念的脆弱支持，而從壞的方面來說，是對獨裁統治的強大支持。

市場經濟下的經濟增長

歷史表明，民主信仰和民主文化的發展，跟我們通常所說的市場經濟緊密相關。然而，在民主和市場資本主義的這種緊密聯繫背後卻隱藏著一個矛盾：市場資本主義經濟會導致公民享受政治資源的不公平性。因而，市場資本主義經濟嚴重地損害了政治平等：公民由於經濟的不平等而不可能有政治上的平等。在一個市場資本主義國家裡，完全的政治平等是不可能實現的。因此，在民主和市場資本主義經濟之間存在著一個永恆的張力。能否找到一個比市場資本主義更有利的替代物來減少對政治平等的損害？在接下來的兩章，我們將回到這個問題上，討論更一般的有關民主和市場資本主義的關係。

然而，同時，我們必然得出這樣一個結論：市場資本主義經濟所創造的社會及其通常所引發的經濟增長，對於發展和維持民主政治制度都是十分有利的。

總結

也許還有其他的一些有利條件：法治、長期和平以及其他一些條件。但是，我相信，我所提到的五個條件是最關鍵的。

本章所討論的問題可概括為三個觀點：第一，一個國家，如果擁有了全部五個條件，肯定能夠發展和維持民主制度；第二，一個國家，如果五個條件都缺乏，不管它試圖通過什麼方式維持民主，那也無濟於事。如果一個國家的民主條件很複雜，兼具有利條件和不利條件，那會怎麼樣？當我們思考了印度這一奇怪的案例以後，我會再給出答案以及第三個一般性的命題。

印度：幾乎不可能的民主

也許你已對印度產生好奇。它缺乏所有的有利條件嗎？如果是這樣，那它不跟我的全部看法相矛盾嗎？幸好，還沒有到這個地步。

乍一看，印度想長期維持民主制度似乎太不可能了。到 20 世紀末，印度人口接近 10 億，而且印度人與人之間的界限太多，超過世界上的任何一個國家。這些界限包括語言、種姓、階級、宗教和地區，而且每個界限之內又有無窮的界限。[7]請考慮如下事實：

印度沒有全國通用的語言。印度憲法官方認可的語言有 15 種。但即使是這樣，仍然低估了語言問題的龐大——至少有 35 種語言使用者超過 100 萬。此外，印度正在使用的獨特方言有 2.2 萬種之多。

儘管印度居民中 80% 是印度族人（其餘大部分是穆斯林，但在喀拉拉邦[Kerala]，居住著很多的基督徒），但自從大約西元前 1500 年開始，印度人就深陷於印度教所規定的種姓制度之中，這使得印度教的凝聚力受到嚴重削弱。跟語言一樣，種姓制度包含了無窮無盡的界限。首先，大量的人被排除在四種世襲種族之外，他們都是“賤民”，都是一些人們若接觸了就會被玷污的“不可接觸者”。此外，不管怎樣，每個種姓又分成無數個世襲亞種姓。在這些亞種姓裡，成員間的

社會地位、居住環境以及職業都有嚴格的界限。

印度是世界上最貧窮的國家之一。從 1981 年到 1995 年，大約有一半人口每天的生活費用不高於 1 美元。按這個標準衡量，印度的生活水準排在世界倒數第 5 位。根據官方的資料，在 1993 年至 1994 年，超過 1/3 的印度人口——3 億多人——生活在貧困之中，他們大部分生活在小村莊，主要從事農業。1996 年，在全世界 78 個發展中國家裡，印度排在第 47 位，緊跟之後的是盧旺達。此外，所有年滿 15 歲的印度人大約一半是文盲；而 6 歲以上的女性超過 60% 是文盲。

儘管印度 1947 年獨立，並於 1950 年通過民主憲法，但根據我前面所提到的那些條件來看，印度的政治實踐從民主角度看表現出許多的缺陷，也就不足為奇了。侵犯基本人權的事情經常在這裡發生。[8] 印度被企業人士列入世界十大腐敗國之一。更糟糕的是，在 1975 年，印度民主制度被推翻，取而代之的是專制統治，當時的總理英迪拉·甘地發動一場軍事政變，宣佈進入緊急狀態，暫停實施公民權利，把數以千計的反對派領導人投進監獄。

然而，大多數時候，大部分印度人支持民主制度。英迪拉·甘地當政兩年後，她被一次相當公正的選舉趕下臺，這種做法，如果不是適合民主的民族是無法做到的。這表明，不只是政治精英們，還有印度人民，他們對民主制度和實踐的留戀要比她設想的更多；他們也不會允許她通過專制的方式來統治印度。

儘管印度政治生活充斥著騷亂和暴力，但基礎民主制度，不管是優點還是缺陷，多少仍在起作用。這一事實打亂了我們合理的期望。我們怎麼解釋它？任何關於印度之謎的答案都只是一種嘗試。這看起來很奇怪，但印度的某些方面有助於我們解釋為什麼它能成功地維持民主制度。

首先，印度存在一些我前面所提到的有利條件。從英國殖民時代成長起來的印度軍隊發展和維持了一整套強調服從民選領導人的規則。因此，印度民主政府能避免大多數發展國家所遇到的這種主要威脅。例如，與拉丁美洲相反，印度的軍隊傳統不會給軍事政變或軍事獨裁以任何支持。儘管員警普遍腐敗，但它還不能形成一支獨立的政治力量去發動政變。

另外，把印度引向獨立並幫助制定憲法和政治制度的現代印度的建立者都忠於他們的民主信念。他們所領導的政治運動強烈地宣揚和擁護民主觀念與制度。也可以說，民主是印度的國家意識形態，不存在其他能夠取代民主的觀念。印度人的國家觀念雖然淡薄，但他們的民主觀念和信仰如此強烈，很少會有人去支持非民主的替代物。

而且，儘管印度的文化具有多樣性，它卻是世界上唯一一個人們廣泛分享印度教的信仰和實踐的國家。畢竟，印度人十個之中有八個是印度教徒。儘管種族制度造成了分裂，印度教民族主義者也給穆斯林少數派造成威脅，但印度教為大部分印度人提供了某種共同的身份。

然而，即使那些條件給民主制度提供了支持，但普遍存在的貧窮加上尖銳的多元文化分裂，似乎足以為反民主運動力量的增長提供肥沃的土壤，並最終推翻民主而建立獨裁統治。但為什麼這一切沒有發生？更細緻的觀察會揭示一些意想不到的情況。

首先，每一個印度人都是文化少數派中的一員，其群體如此弱小以至於它的成員們不可能單獨統治印度。印度劃分出來各種文化派別，每一個派別都很弱小，不僅遠遠夠不上多數派，更不用說去統治幅員遼闊、千差萬別的次大陸。少數派如果不借助於具有絕對優勢的國家強制力量——軍隊和員警，就不可能統治印度。但是軍隊和員警，正如我們在前面說到的，它們並不能用於此種目的。

其次，除了少數的例外，文化少數派的成員不是生活在某一個地區，相反會分散在印度不同的地區。因此，大部分少數派不可能在印度成立一個國中之國。不管他們是否願意，多數印度人註定是印度公民。既然分離是不可能的，那唯一的選擇就是在印度內部實現團結。

[10]

最後，對於絕大多數印度人來說，確實也沒有現實的民主的替代物可以選擇。沒有任何印度的少數派能獨立推翻民主制度而建立一個獨裁政權，或依靠軍隊和員警的支持維持獨裁統治，或指望成立一個獨立的國家，或提出來一個可替代民主的意識形態或制度的方案。經驗表明，不同少數派任何規模的聯盟，由於內部分歧太多不可能維持接管，更不用說建立獨裁統治。這樣看來，民主是印度人唯一可行的選擇。

有關印度民主的完整故事更為複雜，任何一個國家的完整民主故事都必然如此。到最後，印度的例子印證了我前面所提到的第三個觀點。如果一個國家缺乏一個或幾個，只要不是缺乏所有五個有利於民主的條件，那麼，民主就帶有不確定性，也許很難實現，但絕非沒有可能。

為什麼民主會在全世界傳播？

我在這一章開始就指出，在整個 20 世紀，民主的崩潰是何等的頻繁，但至 20 世紀末，民主的傳播又是何等的廣泛。現在，我們能夠解釋這種勝利：我所描述的可利條件在全世界範圍內比以前得到了更廣泛的確立。

- 隨著殖民帝國的解體、民族的獨立、主要極權主義國家的崩潰、國際社會對民主的大力支持，對民主懷有敵意的外部力量干預的危險不斷減少。

- 很明顯，軍事獨裁的誘惑在日益降低，那是因為不只是公民還有軍事領導人自己也意識到，軍事統治已不再能應付現代民主的挑戰。事實上，它們常常表現出極度的不勝任。因此，在很多國家，民主最古老和最危險的威脅最終消失或最大程度得到削弱。

- 進行民主化的國家中，充分的單一性就能避免嚴重的文化衝突。這些通常是小國家，而不是聚合各種不同文化的大國。一些文化嚴重分裂的國家，則設計出一套一致同意式的安排。少數派文化則沒能強大到統治全國的地步，至少印度就是這樣的例子。相比之下，文化衝突很尖銳的國家，如在非洲的一些地區和前南斯拉夫，民主化在這裡可算得上是一場災難。

- 隨著極權主義政權、軍事獨裁和許多其他的獨裁政體的明顯失敗，反民主信仰和意識形態在世界很多地區失去了它們以前的吸引力。在人類歷史上從來沒有如此多的人支持民主觀念和民主制度。

- 市場資本主義制度在國家間廣泛傳播。市場資本主義不僅帶來高速的經濟增長和巨大財富，還創造了一個龐大而有影響力的中產階

級，他們同情民主觀念和民主制度。

由於這些原因，還可能有其他的，20 世紀成了民主勝利的世紀。然而，我們也要謹慎看待這種勝利。首先，在很多“民主”國家裡，基礎的政治制度還很脆弱或存在缺陷。在圖 2-1 中所列出的 65 個民主國家中，我們可以合理地把它們分成三組：最民主的國家 35 個；較為民主的國家 7 個；處在民主邊緣的國家 23 個（附錄 3 包含相關的資料來源因此，“民主的勝利”並不像人們所描述的那麼徹底。

此外，在 21 世紀，民主是否能得以維持，我們仍然有理由對這個問題抱有疑問。答案就在於民主國家怎樣面對各種挑戰。其中一項挑戰直接來自市場資本主義矛盾的後果（我在前面已經提到過了）：它一方面有利於民主，而另一方面則不利於民主。在接下來的兩章，我們將探討其中的緣故。

【注釋】

[1] 我合併了兩份名單，剔除其中重疊的部分，就得到了我的估計值。這兩份名單來自兩項標準有些差異的研究：Frank Bealey, “aStability and Crisis: Fears About Threats to Democracy”, *European Journal of Political Research* 15, 1987: 687-715, and Alfred Stepan and Cindy Skach, “Presidentialism and Parliamentarism in Comparative Perspective”, in Juan J.Linz and Arturo Valenzuela eds., *The Failure of Presidential Government*, Baltimore: Johns Hopkins University Press, 1994, pp.119-136。

[2] Mark Rosenberg, “Political Obstacles to Democracy in Central America”, In James M. Malloy and Mitchell Seligson eds., *Authoritarians and Democrats: Regime Transition in Latin America*, Pittsburgh: University of Pittsburgh Press, 1987, pp.193-250.

[3] 正如某些人所認為的，抑制並非不存在。學校裡兒童一律要求說英語。絕大多數很快就不會說他們祖輩的語言了。在家庭和鄰里以外的地方，英語幾乎是唯一的語言——那些一點都不懂、也不會用英語來應對的人就吃了苦頭。

[4] 有關美國內戰起因的研究可謂汗牛充棟，我這裡所作的簡短

評論，自然不是要對導致衝突的複雜事件和起因給出裁斷。

[5] 有一項出色的比較分析，可參見 Michael Walzer, *On Toleration*, New Haven and London, Yale University Press, 1997。在該書的結語裡，作者提供了對“美國多元文化的反思”（93~112頁）。

[6] 斯科特·J·裡德 (Scott J. Reid) 描述了一種可以讓魁北克的大多數人（雖然不是全部）留在加拿大，或者是留在獨立的魁北克的兩輪選舉程式。他承認，他的“建議以及其他類似的建議，可能是實用的，也可能不實用”。參見“The Borders of an Independent Quebec: A Thought Experiment”, *Good Society* 7, Winter 1997: 11-15。

[7] 以下資料主要來自：*Economist*, August 2, 1997: pp.52, 90; United Nations Development Programme, *Human Development Report*, New York: Oxford University Press, 1997, p.51; “India’s Five Decades of Progress and Pain”, *New York Times*, August 14, 1997; and Shashi Tharoor, “India’s Odd, Enduring Patchwork”, *New York Times*, August 8, 1997。

[8] 英迪拉·甘地在 1977 年的選舉中被擊敗，她在 1980 年東山再起，當選為總理。1984 年，她命令印度軍隊進攻當時被錫克教教徒佔領的穆斯林聖殿。不久，她就被她的兩個錫克教衛士暗殺。印度教教徒暴怒之下殺死了數千名錫克教教徒。1987 年，當時的總理，英迪拉之子拉吉夫·甘地鎮壓了地方少數派泰米爾人的獨立運動；在 1991 年，他又被一個泰米爾人刺殺。

[9] *Economist*, August 2, 1997: 52.

[10] 聚居在印度邊界地區的文化少數派並非如此。這樣的派別有一些，最突出的例子是喀什米爾人，他們的獨立努力由於遭到印度政府軍隊的鎮壓而屢屢受挫。

[11] 附錄 3 給出了劃分這三類民主國家的標準。

第 13 章

為什麼市場資本主義有利於民主？

民主和市場資本主義就像被不幸福的婚姻捆綁在一起的兩個人，雖然衝突不斷，卻又能讓婚姻維持下去，因為雙方都不願意分開。如果用植物世界來作比喻，兩者是一種對抗共生的關係。

儘管這種關係極其複雜，從我們所能看到的豐富而又不斷增長的有關政治和經濟系統的經驗中，我相信能得出五個重要的結論。在這一章，我列出其中兩個，其他三個放在下一章介紹。

多元民主只有在市場資本主義經濟占主導地位的國家才能持久生存；它不會長久存在於一個非市場經濟占主導地位的國家裡。

儘管我把這個結論局限于多元民主，但它也同樣適用於古希臘、羅馬和中世紀義大利的城邦制平民政府以及北歐代議制的演進和公民參與制的成長。但我想略過這段歷史（其中的一些我們在第 2 章就已討論過），以便更集中地討論現代代議民主制，也就是說，多元民主。

關於這方面的記錄卻是一點也不含糊。多元民主只存在於市場資本主義經濟占主導地位的國家，卻從來不存在於那些非市場資本主義經濟占主導地位的國家，這是為什麼呢？

這種嚴格關係之所以存在，是因為市場資本主義的某些基礎特性使得它有利於民主制度。相反，非市場資本主義的許多基礎特性對民主制度是有害的。

市場資本主義經濟的經濟實體是私人或企業（公司、農場和其他的什麼），它們被個人或集體而不是政府所擁有。這些實體的主要目標是以工資、利潤、利息和租金的形式獲得經濟收益。管理這些企業

的人不需要為諸如大眾福利和公共產品這些廣泛、高尚和模糊的目標而操心。個人利益是它們行動的唯一指南。因為市場能為財產所有者、管理者、工人和其他人提供他們所需要的大量的關鍵資訊，他們不需要中央指揮就能自己作出決定（這並不意味著它們可以無視法律和制度，下一章再回到這個問題上）。

跟我們直覺所感覺到的相反，市場的作用是調整和控制經濟實體的決策。歷史經驗確切表明：無數獨立競爭者——他們的每一個行動都是出於個人利益和受市場訊息的引導——作出的無數的經濟決策體系所產生的物質和服務是最有效的。此外，市場這樣做的時候，表現出來的規則性和有序性確實令人驚歎。

結果是，從長遠來看，市場資本主義確實導致了經濟的增長，而經濟的增長也有利於民主。首先，消除極度的貧窮並提高生活水準，經濟增長有助於減少社會和政治衝突。此外，當經濟衝突出現時，經濟增長能為互利互惠提供資源，如此各方皆有所獲（如果沒有經濟增長，用博弈論的術語來說經濟衝突就是“零和博弈”，即我受益則你受損，你受益則我受損，因此合作無益）。經濟增長也能給個人、團體和政府提供多餘的資源去支持教育，從而培養有修養、有知識的市民。

市場資本主義有利於民主是因為它的社會和政治後果，它造就了一個龐大的追求教育、有自治權、個人自由、有私有財產權、崇尚法治和參與政府事務的中產階級。正如亞里斯多德第一個所指出的那樣，中產階級是民主觀點和制度天然的盟友者。最後，可能是最重要的一點是，通過下放許多經濟決定權給相關的獨立個體和公司，市場資本主義經濟就不再需要一個強大而專制的中央集權政府了。

一個非市場化的經濟只能存在于那種資源缺乏和經濟決策寥寥無幾的地方。但在更為複雜的社會中，為了避免經濟混亂和提供一個至少中等的生活標準，就有必要由市場來提供調整和控制一個替代品。唯一可行的替代物就是國家的統治。一個非市場化經濟中的企業，不管它正式、合法的所有權有多大，事實上，它們的決策都是由國家制定和控制的。沒有市場的調整，政府的任務必然是分配稀缺的資源：資本、勞動力、機器、土地、建築物、消費品、住房還有其他。為了

實現這個任務，政府需要一個詳細而全面的計畫並由政府官員負責計畫的制訂、實施和監督。這些都是龐大的任務，需要海量的可靠資訊。為了讓政府的指導得到遵從，政府官員必須尋找和實施恰當的激勵機制。這些都有賴於從獎勵——包括合法的（如工資和獎金）和不合法的（如受賄）——到強制和懲罰——（如處“經濟犯罪”者以死刑）——的一系列手段。除了在極罕見和為時極短的情況下，沒有政府能夠做到這一點。過一會兒我再回到這個問題上。

但是，損害民主前景的最重要的因素，並不是中央計劃經濟的無效率，而是這種經濟的社會和政治後果。中央計劃經濟將全部經濟資源交由政府領導人來處置。為了預見這個不現實的政治果實所帶來的後果，我們不妨回憶一下這句名言：“權力導致腐敗，絕對的權力導致絕對的腐敗”。中央計劃經濟用醒目的字眼兒向政府領導人發出坦誠的邀請：**為了鞏固和維持你的權力，你可以使用所有的經濟資源！**

政治領導人將不得不擁有超人的自製力去抵制這種誘惑。可是，歷史悲慘的記錄表明：那些能夠掌握由中央計劃經濟所提供的龐大資源的領導人，都驗證了那句格言的正確性。確實，政治領導人運用獨裁可以達到好的或壞的結果。歷史記錄下了部分的好壞結果。然而總體上來看，我認為獨裁者產生的壞結果要大於好結果。

一些修正

儘管這兩個結論都是成立的，但它們都需要作一些修正。

首先，經濟增長不是民主國家所特有，經濟停滯也不是只存在於非民主國家。確實，經濟增長與國家的管理和政治體制形式上看上去沒有多大的關聯。[1]

其次，儘管民主長久地存在於市場資本主義經濟占主導地位的國家，但不排除市場資本主義也存在於非民主國家和地區。在一些國家或地區——特別是在中國臺灣和韓國——我前面提到的因素推動了經濟的增長，同時，市場經濟又反過來推動民主化的進程。在這兩個地方，領導人制定的政策刺激並成功地發展了市場經濟、出口工業、

經濟增長和龐大的受過教育的中產階級，同時無意中撤下了自我毀滅的種子。因此，市場資本主義和經濟增長確實對民主有利，但從長遠來看，它們對非民主政體就遠不那麼有利了，事實上是完全不利的。

市場資本主義經濟不僅是我們所熟悉的 21 世紀城市工業形式和後工業形式，它也可能是一一或者至少曾經是一一農業形式。我們在第 2 章已經看到，在 19 世紀，排除女性選舉權的基礎民主制度，在許多國家得以發展——美國、加拿大、紐西蘭、澳大利亞——而當時這些國家都是農業占主導地位。1790 年是美國新憲法（一直使用到現在）實施的第一年，只有占全國總人口不到 5% 的人居住在城鎮，而其他 95% 的人生活在農村，主要在農場。到 1820 年，當時的多元化（只屬於白人）民主政治制度已得到牢固確立，全國 1000 多萬的人口還有 90% 的人生活在農村。在 1860 年內戰前夕，全國超過 3000 萬的人口當中 80% 生活在農村。亞曆克西斯·德·托克維爾在《論美國的民主》中所描述的美國是農業化的，而非工業化。當然農業社會的經濟單位主要是農場，它們由個人農場主及其家庭擁有及管理。他們所生產的東西主要用於自己消費。

但重要的是，當時的經濟高度分權化（事實上要比工業化時代更分權化）；政治領導人沒有太多的機會去使用他們的資源；它創造了一個由自由農民組成的龐大的中產階級。因此，這對民主發展是十分有利的。事實上，在湯瑪斯·傑弗遜眼裡的共和國中，由自由農民組成的農業社會是民主的重要基礎。

前工業時代所產生的那些最古老的民主制跟後工業時代沒有任何關係嗎？非也。那一段經驗強化了一個重要的觀點：不管經濟體的主要活動方式是什麼，分權化經濟有助於創造一個由獨立公民所組成的民族，因此對於發展和維持民主制度是非常有利的。

我剛才提到，在“極罕見和為時極短的情況”下，國家政府能有效地管理中央計劃經濟。需要補充的是，這裡的政府也是民主的。這就是英國和美國在一戰時尤其更重要的是二戰時的戰時政府。在這種情況下，資源的計畫和分配有著明確的目標，就是確保軍事需要和人民基本的食物和服務需要。戰爭目標得到廣泛的支援。儘管也出現了很多黑市，但它們還沒發展到能影響中央系統對資源配置和對價格控

制的有效性。最後，當和平到來時，這種制度就被廢除了。結果，政治領導人出於政治目的而控制經濟的機會被剝奪了。

如果我們暫時把戰時制度放在一邊，就會發現，只存在中央計劃經濟的國家的領導人根本上是反民主的。因此，我們不能排除領導人信仰的非民主後果對經濟秩序的非民主後果帶來的影響。中央計劃經濟能為他們提供龐大的資源，使得他們更容易將自己的意願強加給別人，從而實現他們的目標。

嚴格地說，把民主制度與和平時期中央計劃經濟結合起來的歷史經驗還沒有過。我希望它永遠也不會出現。我相信，最可能的結果是可以預見的。它對民主來說有害無益。

然而，即使市場資本主義要遠比任何非市場經濟更有利於民主制度，它仍有著很多不利的後果。下一章，我們將討論這個問題。

【注釋】

[1] 這方面給人以深刻印象的證據，參見 Bruce Russett, “A Neo-Kantian Perspective: Democracy, Interdependence, and International Organizations in Building Security Communities”, in Emanuel Adler and Michael Barnett eds., *Security Communities in Comparative and Historical Perspective*, Cambridge: Cambridge University Press, 1998; and Adam Przeworski and Fernando Limongi, “Political Regimes and Economic Growth”, *Journal of Economic Perspectives* 7, 3, Summer 1993: 51-70。

第 14 章

為什麼市場資本主義不利於民主？

若要我們從民主的角度來近距離考察市場資本主義，就會發現它具有兩面性。就像羅馬神話裡的兩面神（Janus），它有完全不同的兩張臉，一張是友善的，它朝著民主，另一張是充滿敵意的，它朝著另一面。

民主和市場資本主義被鎖在持續的衝突中，每一方都在改變和限制著另一方。

到 1840 年，英國已經完全建立了一個在勞動力、土地和資本方面進行自我調節的市場經濟。市場資本主義在所有方面都戰勝了它的敵人：不僅在經濟理論和實踐上，而且在政治、法律、觀念、哲學和意識形態上也是如此。看上去，它的對手完會被打垮了。然而，即使在一個人民有權自由表達的國家——比如前民主時代的英格蘭，如此完全的勝利也難以持久。[1]市場資本主義總是會給一些人帶來一些收益，也總是會給另一些人帶來害處。

儘管選舉權受到嚴格限制，但英國代議制政府的其他政治制度大體上建立起來了。在適當的時間——1867 年和 1884 年——選舉權擴大了；1884 年以後，絕大多數男性擁有了投票權。因此，政治制度為有效表達對不受限制的市場資本主義的反對提供了機會。那些感覺到自己被不受限制的市場資本主義傷害的人，通過求助於政治和政府領導人來尋求保護。自由放任（laissez-faire）經濟的反對者找到了表達他們不滿的有效途徑：政治領導人、運動、政黨、政治綱領、思想觀念、哲學、意識形態、書籍、期刊，而最重要的方式就是投票和選舉。新成立的工黨則集中關注工人階級的困境。

儘管很多反對者只是建議規範市場資本主義，但另一些則希望乾脆廢除它。而一些折中的人則認為：先讓我們規範它，以後再消滅它。那些主張廢除市場資本主義的人從未成功。而那些要求政府干預和規範的人卻往往能實現目標。

這種情況發生在英國以及西歐和許多說英語的國家。在一個政府受到民眾抗議運動影響的國家中，自由放任政策是難以維持的。在民主國家裡，缺乏政府干預和管制的市場資本主義是不可能存在的，理由有兩個。

首先，基礎市場資本主義制度本身需要廣泛的政府干預和管制。競爭市場、經濟實體的所有權、執行契約、防止壟斷、保護財產所有權，所有這些以及市場資本主義的其他方面都依賴於政府的法律、政策、秩序等等行為。市場資本主義不是，也不能完全進行自我管制。

其次，如果沒有政府的干預和管制，市場資本主義不可避免地會給很多人帶來傷害；那些受到傷害或將要受到傷害的人希望政府進行干預。經濟主體由於完全受自我利益動機的驅使，很少會考慮其他人的利益；相反，他們有很強的動機去忽視別人的利益，如果這樣做能使自己受益的話。對別人做了壞事，他們就找到如下的理由來撫平自己的良心：“如果我不這樣做，別人也會。如果我不把工廠的污水排放在河裡，不把廢氣排放在空氣裡，別人也會這麼做的。如果我不賣那些不安全的產品，別人也會這樣做的，如果我不去做……別人也會的。”在一個或多或少存在競爭的經濟裡，事實上確實是這樣的，你不這樣做，別人也會的。

當不受限制的競爭和市場決定作出的決策一旦給人帶來傷害的時候，人們一定會提出疑問。能不能減少或消滅這種傷害？如果能，需要付出多大的代價來實現這一目標？經常出現的情況是，一部分人的利益受到損害，而另一部分人獲得收益，那我們怎麼去判斷這種情況是否可取？哪一種解決方案是最好的？或者，如果沒有最好的方案，是不是至少會有一種可接受的方法？這些決定是怎麼做出來的，應該由誰做出呢？這些決定是怎樣或通過什麼方法執行的？

很顯然，這些不只是經濟問題，它們也是道德和政治問題。在一個民主國家裡，公民得出這些答案的時候，不可避免地轉而求助於政

治和政府。對市場經濟進行干預的目的，在於能改變一個本來可能會產生傷害的結果，而這時最容易想到的最有效的干預主體就是政府。

當然，心懷不滿的公民是否能成功要求政府參與干預，受到許多因素的影響，其中最主要的是相互力量之間強弱的對比。而歷史經驗表明，在所有的民主國家裡，沒有管制的市場造成的或將要造成的傷害已經誘導政府進行干預，以此來改變那種可能帶給許多公民傷害的後果。（在許多非民主國家中也一樣。但我們這裡所關注的問題是民主與市場資本主義之間的關聯。）

在以信守市場資本主義而聞名的國家，如美國，它的聯邦、州和地方政府對經濟的干預涉及方方面面，不勝枚舉。下面只是其中的一小部分：

- 失業保險；
 - 老年人退休金；
 - 避免通貨膨脹和經濟衰退的財政政策；
 - 食品、藥品、航空、鐵路、高速公路、街道安全法規；
 - 公共健康、傳染病的控制、學齡兒童的強制性疫苗；
 - 醫療保險；
 - 教育；
 - 股票、債券和其他有價證券的出售；
 - 商業、居住區和其他的區域劃分；
 - 建築標準；
 - 保證市場競爭，防止壟斷，以及其他貿易限制；
 - 強制徵收和削減進口關稅和配額；
 - 給醫生、牙醫、律師、會計和其他專業人員核發執照；
 - 建立和維護國家和州立公園、娛樂場所和野生保護區；
 - 規範商業企業以防止和修復環境損害；
 - 規範煙草產品的銷售以減少煙癮、癌症和其他惡性後果；
- 如此等等。

總結：沒有一個民主國家會存在一個這樣的市場資本主義（即使有也完全不可能長期存在），其中不存在廣泛的政府管制和干預以改變它的有害影響。

然而，如果一個國家民主政治制度的存在明顯地影響了市場資本主義的運行，那麼這個國家的市場資本主義的存在也會強烈地影響該國家的民主政治制度。這可以說是一種射向兩個方向的“冷箭”（causal arrow）：從政治到經濟，從經濟到政治。

市場資本主義不可避免地會產生不平等，它引發了政治資源配置中的不平等，從而限制了多元民主的潛力。

名詞解釋

政治資源（political resource）就是一個人或一個團體直接或間接佔有的用來影響其他人行為的任何東西。隨著時間和空間的變化，人類社會數量巨大的各個方面內容都可能轉變成政治資源：武力、武器、金錢、財富、商品和服務、生產性資源、收入、地位、榮譽、尊重、影響、愛、魅力、資訊、知識、教育、聯絡、通信媒介、組織、職位、合法地位、對觀念和信仰的控制、投票，等等。一種理論上的極端是，政治資源能得到平等的分配，在一個國家的投票也是如此。另一種理論上的極端是，它可能被集中在一個人或一個團體手中。在平等還是完全集中之間，政治資源的分配方式可能是無限的。

我前面所列舉的絕大部分資源在任何一個地方都在被不平等地分配。儘管市場資本主義不是唯一的原因，但它是造成不平等分配如下資源的重要原因：健康、收入、地位、榮譽、資訊、組織、教育、知識……

由於政治資源配置中的不平等性，一些公民對政府政策、決定和行動的影響比另一些公民要大得多。那些侵權行為絕不是可以忽略不計的。因此，公民之間在政治上是不平等的——而且永遠達不到——於是，民主的道德基礎和公民的政治平等就會受到嚴重的破壞。

市場資本主義大大有利於民主發展到多元民主水準，但由於它會對政治平等產生不利後果，不利於民主超越多元水準繼續發展。

由於前面所提到的那些原因，市場資本主義是專制政體有力的溶解劑。它把一個社會的地主和農民轉變成雇主、雇員和工人；把從未受過教育、只能勉強維持生存甚至有時不能維持生存的農村大眾轉變成受教育的、有適度安全感的城市居民；把少數精英、貴族集團或統

治階級壟斷轉變成資源更為廣泛分佈的狀況；從大部分人不能防止少數人掌控政府的制度轉變成大部分人能有效整合資源（不只是投票）並以此影響政府以採取有利於他們的行動的制度。市場資本主義會帶來上述這些變化，它在許多國家已經這樣做過並且繼續還會在許多發展中國家這樣做。這樣它就成為社會和政治革命性轉變的工具。

當獨裁政府試圖在少數現代國家中發展生機勃勃的市場經濟時，它們可能同時撒下了導致自己最終走向覆滅的種子。

然而，一旦市場資本主義和民主制度所引發的社會和政治轉型完成，就會出現根本性的改觀。現在，由市場資本主義引致的資源不平等導致了公民間的嚴重政治不平等。

多元民主和市場資本主義的聯姻，是否和怎樣才能對多元民主化更有利，這是一個十分困難的問題，它沒有現成的答案，肯定也沒有簡單的答案。國家的民主政治制度和它的非民主經濟體制的關係對整個 20 世紀的民主目標和實踐提出了一個棘手且長期的挑戰。在 21 世紀，這一挑戰還會持續下去。

【注釋】

[1] 經典的敘述參見 Kari Polanyi, *The Great Transformation*, New York: Farrar and Rinehart, 1944。卡爾·波蘭尼從奧匈帝國流亡到英國，後來在美國執教。

第 15 章

未完成的旅途

前面等待我們的是什麼？正如我們所看到的，在很多同時代人眼裡，20 世紀似乎會成為一個民主黑暗和悲劇的世紀，然而事實卻證明它是一個史無前例的民主勝利的世紀。雖然我們可以相信 21 世紀如同 20 世紀一樣友善對待民主，並從這一信念中得到安慰，但歷史告訴我們，在人類的經驗中民主是很罕見的，它是否又要註定被非民主制度所代替？也許是 21 世紀政治和官僚精英們的監護統治的另一個新版本？或者向另一種方向轉變，其中所謂的“民主”廣度加強了而深度卻不夠——它擴展到越來越多的國家，隨之而來的卻是民主變得越來越蒼白。

我認為，未來太難確定以至於無法找到肯定的答案。在完成第 3 章所提出的問題的探索後，我們已經用完了我們的藍圖。這個從經驗中繪製出的世界應該讓位於未來，因為此時這些至多只不過是一些不可靠的圖而已——對於遠方的陸地，製圖師沒有可靠的資料。然而，我們帶著相當的自信預計，民主國家現在所面對的某些地區問題將繼續存在並可能變得更令人擔憂。

在這最後一章裡，我將大致描述一下幾個將要面臨的挑戰。我將精力集中在那些老牌民主國家，部分原因是，這樣做會讓我們的任務更容易完成，而且，我相信遲早——可能還會早一些——新興民主國家在轉型時也會遇到這些問題。

鑒於前面的論述，這裡提出的問題也就不足為奇。當然，我也不懷疑還會有別的問題發生。遺憾的是，這裡沒辦法給出答案，給出答案的任務需要花費另一本書的篇幅——甚至是好幾本書。然而，我有

充足的理由確定一件事：民主的性質和品質將在很大程度上依賴於民主國家的公民和領導人如何去應對我將要提出的這些挑戰。

挑戰之一：經濟秩序

市場資本主義在民主國家不可能被替代。因此，第 13、第 14 章所描述的這種對抗共生關係必然會以這樣或那樣的形式持續下去。

在我們所能看到的範圍內，沒有更高級的替代形式來代替占主導地位的市場資本主義。人們的觀點發生了天翻地覆的變化，但至 20 世紀末，民主國家裡很少有公民相信能發現和引入一種非市場的體制比現有的市場體制更能有利於民主和政治的平等，同時又能提供讓我們感到同樣滿足的商品和服務。在過去的兩個世紀裡，社會主義者、計畫論者、技術官僚還有其他的一些人提出一種前景：將廣泛而永久代替市場的是那種更有秩序、更好的計畫和更公平的有關生產、定價、商品以及服務分配的經濟決策的制定過程。這些觀點已是過眼雲煙。不管市場主導的經濟的缺點是什麼，它都是新世紀中民主國家的唯一選擇。

相比之下，市場主導的經濟是否需要當前資本主義的那種經濟企業所有權和支配權形式，這個問題的答案不那麼確定。資本主義企業的內部“統治”是典型的非民主事實上，它們有時成了經理專制。此外，公司的所有權和利益同其他的所有權收益在分配上極不平等。第 14 章提到過，大型經濟企業的所有權和支配權極大地影響到政治資源的不平等性，這種情況大大加劇了對公民間政治平等的侵犯。

儘管資本主義所有權和支配權存在這些缺陷，但在 20 世紀末，那些由資本主義所有權和支配權所引發出來的替代方案，已基本上沒什麼人提起。可以肯定的是，在老牌民主國家裡，一些雇員所有的公司不但存在著，而且相當繁榮。然而，工會運動、工党和工人通常都不鼓吹這種雇員和工人在公司所有權和支配權中占主導地位的經濟秩序。

因此，民主目標和市場資本主義之間的張力，差不多會無限期地

持續下去。是否存在保持市場資本主義優勢的同時又能減小政治不平等代價的更好方式呢？民主國家中公民和領導人對這個問題的回答，將在很大程度上決定著新世紀民主的性質和平等。

挑戰之二：國際化

我們已經看到，為什麼國際化可能會以民主控制的縮小為代價，擴大政治和官僚精英們的決策範圍。我在第 9 章就提出過，從民主前景來看，由國際化所帶來的挑戰是，一定要充分考慮當民主決策轉移到國際水準時民主所要付出的代價，並且加強對政治和官僚精英們的控制以保證他們為自己所做出的決策負責。是否能達到這個目的，或怎樣達到，還很難確定。

挑戰之三：文化多樣性

在第 12 章可以看到，在很多老牌民主國家裡，一個適度水準的文化單一性有利於民主的發展和穩定。在 20 世紀剛過去的幾十年裡無論如何，文化多樣性又有了兩個方面的進展。看起來，這些進展還會持續到 21 世紀。

首先，很多常常受到歧視的公民跟那些與他們有著相同遭遇的人，參與到文化認同運動中，以此來保護他們的權力和利益。參與這些運動的人包括有色人種、婦女、同性戀、少數語種的人們、世代生活在自己祖輩土地上的種族群體，如英國的英格蘭人和威爾士人、魁北克的法語居民等等。

其次，在老牌民主國家，文化多樣性隨著移民人數的增加而更加顯著，移民們由於人種、語言、宗教信仰和文化上的差異而區別于主要居民。在老牌民主國家，出於一些原因，合法和不合法的移民都在為文化多樣性的擴大起著推波助瀾的作用。例如，富裕的民主國家和貧窮國家之間的經濟差距，就會讓貧窮國家的人產生通過移民而改變貧窮狀況的想法。還有一些人僅僅只是希望通過移民到富裕的國家，

能得到更多的機會，提高自己的生活品質。在 20 世紀最後一些年裡，隨著難民潮的出現，試圖移民到老牌民主國家的移民人數進一步增加：這些移民都是想避開自己國家所出現的暴力、鎮壓、種族滅絕、“種族清洗”、饑荒等各種恐怖事件。

除了這些外部的壓力之外，還有來自內部的壓力。老闆們都希望以低於本國人的工資水準和工作條件去雇用那些移民。新近的移民都想跟他們在國外的親戚團聚。公民們出於人道主義和純粹的正義，他們也不願意讓這些移民永遠待在難民營，或強迫這些移民返回到他們的祖國去面對不幸、恐怖甚至是赤裸裸的謀殺。

面對這些來自內部和外部的壓力，民主國家發現它們的國界不再是想像中的那麼牢不可破。很顯然，如果不投入更高的成本，加強邊境的管理，就不可能阻止來自陸地或海上的偷渡。而如果這麼做，且不說所要花費的成本，很多公民認為事情本身就是一種令人討厭和無法忍受的野蠻行徑。

我認為，在 21 世紀裡，文化多樣性和它所帶來的挑戰看起來不會減弱，還可能會加強。

如果說，過去民主國家處理文化多樣性的方法並不完全符合民主的實踐和價值的話，那麼它們在將來會做得更好嗎？第 12 章和附錄 2 描述的各種安排，為我們提供了從同化到獨立的各種可能性的解決方法。當然還可能有其他的方法。無論如何，民主的性質和品質在很大程度上取決於這類民主國家為應對其人民的文化多樣性而作出的制度安排。

挑戰之四：公民教育

儘管在前面對公民教育提的不多，但你可能還記得，民主過程有一項基礎標準是充分的知情：在合理的時間範圍內，每個成員（公民）都應該有平等和有效的機會去瞭解各種相關的替代政策和這些政策可能產生的後果。

在實踐中，公民怎麼才能獲得他們的公民教育呢？老牌民主國家

創造了很多途徑來幫助公民瞭解政治。首先，絕大部分公民接受一定水準的正規教育以滿足識字的需要。其次，各種資訊到處都是，公民可以以最低的代價通過媒體得到相關的資訊，從而提高他們的政治認知。通過政黨組織的針對各種官職的政治競爭也增加了資訊的供給，因為政黨與候選人熱心地向選民提供各種有關他們履歷和意圖的資訊（有時候也摻雜虛假資訊）。由於政治黨派和各種利益團體的存在，公民能充分瞭解情況，積極地參與政治，發揮政治作用所需的資訊已經降到能輕易獲取的程度。選民們通常都知道一個政黨的歷史，它當前的取向是它過去的延續，也能對它將來的取向有一個相當的預知。因此，選民不必去瞭解每件重要的公共事務。相反，他們只要把票投給他們信任的政黨就行了，如果當選了，他們的代表通常會執行大體上符合他們利益的政策。

很多公民也參與各種保護和推動他們特殊利益的組織——利益集團、院外遊說組織、壓力集團。這些有組織的利益集團所擁有的資源、政治技能和專業知識也能為公民在政治生活中提供特殊的表達途徑，並且相當有效。

由於政黨競爭、利益組織的影響和競爭性選舉的存在，政治領導人通常為他們執行——至少是試圖執行——的政黨綱領和競選承諾承擔責任。而且，雖然很多人並不相信，但在老牌民主國家裡，他們確實是這樣做的。[1]

最後，一些重要的政府決策常常採取典型的漸進方式，而不是盲目的冒進。由於每次只走一步，這種漸進的變化就能避免重大的災難。公民、專家和領導人從錯誤中汲取經驗，找到所需要的修正政策，等等。如果有必要的話，一次又一次重複這個過程。儘管每一步似乎小得讓人灰心，但日積月累，也會逐漸形成深遠的影響，也就是人們常說的革命性變化。然而，由於這些漸進的變化是和平的，又能得到民眾的廣泛支持，因而能持續進行。

雖然有一些觀察者認為，用這種漸進方式探索著應對問題可能完全是無可救藥的、不理智的，但深入觀察就會發現，在一個高度不確定的世界裡，採用漸進方式做出重要決定是相當理智的做法。[2]在 20 世紀最不幸的決定，通常是由那些不受民主約束的獨裁領導人做

出的。民主國家確實在摸索應付，而獨裁領導人卻在用他們狹隘的眼光看待世界，陷入了盲目追求自己制定的自我毀滅的政策之中。

因此，雖然這種常規方法存在很多的不足，但它能使公民能力達到一個相當的水準，這一點就是很值得稱讚的。[3]然而，我擔心未來它不足以令人滿意。有三種彼此相關的發展趨勢可能會讓這種常規方法變得嚴重失效。

規模的變化。由於國際化不斷擴張，那些顯著影響公民生活的行為的範圍會越來越寬廣，涉及的人也會越來越多。

複雜性。儘管在所有的民主國家裡，正規教育的平均水準都在提高，並且很可能繼續提高，然而，理解公共事務的困難程度同時也在不斷增加，並有可能超出高水準教育所能獲得的水準。在此前的約半個世紀裡，在每一個民主國家裡，各種與政治、政府和國家相關的事務的規模也在不斷擴大。事實上，沒有人能精通所有知識——只能精通少部分。最後，對政策的判斷充滿了不確定性，而且通常還需要權衡得失作出艱難的抉擇。

通信。在 20 世紀，人類通信的社會和技術構架在先進國家經歷了非同尋常的變化：電話、收音機、電視、傳真、互動式電視、互聯網、幾乎與事件同步的民意調查、焦點小組（focus groups），等等。由於通信和資訊的成本相對較低，公民能得到的、複雜程度不等的各種有關政治的事情的數量已大得驚人。[4]然而，可得到資訊的增加，並不因此而提高公民的能力或理解力，原因在於規模、複雜和大量的資訊同樣也給公民的能力提出了更高的要求。

因此，民主國家一個勢在必行的要求就是，提高公民的能力以便他們能明智地參與政治生活。我並不是說應該廢除在 19 世紀和 20 世紀發展起來的公民教育制度。而是，我相信，未來應當在公民教育、政治參與、資訊方面採用新的方式，考慮創造性地運用技術和手段去配置和改造這些舊的制度。我們此前很少思考過這種可能性，就更不用說在小的範圍內進行試驗了。

無論是哪種民主國家——老牌的、新興的，或是正處於轉型期的——能否抵得住這些或是其他將要面臨的挑戰？如果它們不能，那麼民主的理想和現實之間的裂痕——目前已經夠大了——將變得更大。

那時，民主勝利過後就是民主的退化和沒落。

縱觀整個 20 世紀，民主國家從來不缺乏批評者，他們信心滿滿地宣稱：民主危機重重，處於生死存亡的關鍵時刻，甚至是在劫難逃。有時也許是這樣，可能是處於生死攸關的時刻，但民主畢竟不會是在劫難逃。結果表明，悲觀者在放棄民主這一點上確實太輕率了，現實讓這些可怕的預言落空。經驗表明，一旦一個國家的民主制度得到牢固的建立，它就會表現出異乎尋常的堅實和適應力。民主在應對它所面對的問題時，展示了超出我們預期的能力——雖然不是盡善盡美，卻已經讓我們滿意了。

如果老牌民主國家正視和克服 21 世紀的各種挑戰，那麼，它們的民主制度能轉型為真正的高級民主制度。高級民主制度的轉型成功，將為全世界所有信仰民主的人提供一盞指路明燈。

【注釋】

[1]這基本上是一些非常細緻的研究所得出的結論。對 13 個民主國家進行比較的研究，參見 Hans Dieter Klingonann, Richard I. Hofferbert, and Ian Budge et al., *Parties, Policies and Democracy*, Boulder: Westview, 1994。對 12 個民主國家的 38 屆政府的研究發現，在公民和政策制定者之間觀點存在相當程度的一致，而實行比例代表制的國家較之實行最高票當選制的國家，其一致程度要更高一些。參見 John D. Huber and G. Bingham Powell, Jr., “Congruence Between Citizens and Policy Makers in Two Visions of Liberal Democracy”, *World Politics* 46, 3, April 1994: 29ff。

[2]查理斯·E·林德布洛姆在一篇影響深遠的文章中，提示了採用漸進方式“摸索前進”的理性之所在，見 Charles E. Lindblom, “The Science of Muddling Through”, *Public Administration Review* 19, 1959: 78-88。還可以參見 Lindblom, “Still Muddling, Not Yet Through”, in his *Democracy and Market System*, Oslo: Norwegian University Press, 1988, pp. 237-262。林德布洛姆還使用了“離散漸進主義”（disjointed incrementalism）這一術，並給出深入的闡述，參見 Lindblom, *The Intelligence of Democracy: Decision Making Through*

Mutual Adjustment, New York, Free Press, 1965。

[3]例如，本傑明·I·佩奇作了有利於美國選民的論斷，參見 Benjamin I. Page, *Choices and Echoes in Presidential Elections: Rational Man and Electoral Democracy*, Chicago: University of Chicago Press, 1978。而邁克爾·X·德利·卡爾皮尼和斯科特·基勒認為：“我們的研究中，一個關鍵的、也是最讓人不安的發現是，在那些社會經濟條件較差的群體和社會經濟條件較好的群體之間，知識上存在巨大的差距。”參見 Michael X. Delli Carpini, Scott Keeler, *What Americans Know about Politics and Why It Matters*, New Haven and London: Yale University Press, 1989, P. 287。

更嚴厲的批評來自詹姆斯·菲什金，他介紹了一種新制度以便幫助克服理解上的缺陷。參見 James Fishkin, *The Voice of People, Public Opinion and Democracy*, New Haven and London: Yale University Press, 1995。

[4]在 1930 年，從紐約往倫敦打電話，3 分鐘要花費 300 美元（以 1996 年美元價格計算）；而到了 1996 年，這個電話只需大約 1 美元，參見 *Economists*, October 18, 1997: 79。

附錄 1

論選舉制度

如果你想更進一步地瞭解選舉制度，由安德魯·雷諾茲（Andrew Reynolds）和本·賴利（Ben Reilly）主編的《國際民主與選舉援助研究所選舉制度設計手冊》（*The International IDEA Handbook of Electoral System Design*, Stockholm: International Institute for Democracy and Electoral Assistance, 1997）將是一本很好的入門書。

它把“全世界的選舉制度”分為三個主要類別：相對多數-絕對多數制（plurality-majority system）、比例代表制（PR）、半比例代表制（semi-PR system）。最高票當選制（FPTP，我們曾在第 11 章拿它與 PR 對比）是與比例代表制相對的一種類型，它只是相對多數-絕對多數制四種分支類型中的一種。其他的還有替選投票制（alternative vote system，也叫作偏好投票制 [preferential voting]），還有就是法國採用的兩輪投票制（two-round system）。

儘管，替選投票制只在澳大利亞實行（太平洋島國瑙魯採用的是修正後的可替代投票制），但有些政治學家對這種方式極為讚賞。在這種制度裡，候選人是從單議席選區選舉出來的，這跟最高票當選制有些相似，但不同的是，選民會對候選人進行第一、第二、第三等序數秩序進行排隊。如果沒有候選人贏得絕對多數的選票，他們就把得票最低的候選人排除掉，再對餘下的候選人進行投票，一直反復進行，直到最終有一名候選人的得票數超過 50% 為止。法國的兩輪投票制也取得類似的結果。這樣可以避免最高票當選制中潛在的缺陷：如果一個席位有超過兩個人來競選，那麼最終就會出現多數選民不願意投票的候選人當選的可能性。事實上，替選投票制就是為了避免這種不理想狀況的出現。

比例代表制又分為三類。最常見的當然就是“列表制”（list system），在這種制度裡，選民根據各政黨對候選人的提名進行選舉，

而每個政黨提名候選人的數量跟這個政黨得票數量的比例有很大的關聯。在德國、義大利和後來的紐西蘭，都實行“混合成員比例代表制”（mixed member proportional system），在這種制度裡，一些候選人，比如說半數，是從全國性的比例代表名單中選出，而其他的都是從單議席選區裡選出。因此，支持這種制度的人認為，“列表制”既具有比例代表制的一些因素，但又像最高票當選制一樣，比純粹的比例代表制更有助於產生一個議會中的多數派。

還有一種比例代表制也經常受到政治學家的讚賞，但很少被採用（愛爾蘭卻是一個特例，它自從 1921 年以來就一直採用這種制度），它就是“單一可轉讓投票制”（single transferable vote system）。它與前面提到的替選投票制一樣，選民也要對候選人進行排序，但不同的地方在於，它能適用到多數議席選區裡。由於它的計票方式過於複雜，在這裡不能詳細述說，但這種制度確實能保證，多議席選區席位的得主一定是那些排名最前的候選人，同時也能在各政黨之間保持一種比例相近似的分配結果。雖然愛爾蘭人對這種制度情有獨鍾，但它的複雜性可能讓世界其他地方的人望而卻步。

手冊展示了九種制度及其產生的後果。此外，它還提供了一些明智的“給選舉制度設計者的忠告”，它們是（附有簡短的解釋）：

- 要簡潔可行。
- 要勇於革新。
- 公民範圍甯大勿小。
- 要讓所有關鍵的行動者接受它並具有合法性。
- 盡可能擴大選民的影響。
- 權衡取捨各種不利於政黨一貫性的因素。

選舉制度可選擇的方案如此之多，這裡有三個建議：第一，如果一個國家的選舉制度不適合國家的需要，就應該用更好的取代它。第二，一個國家的選舉制度一定要與該國的歷史、傳統、文化等特點相適應。第三，一個國家採用新制度，或是決定保留以前的制度之前，都應該在選舉制度的研究專家的幫助下，對各種可替代方案進行仔細的研究。

附錄 2

文化或民族分裂的政治融合

為確保不同亞文化群體的政治融合達到令人滿意的程度，各民主國家都採取了一定的政治安排。這些不同的安排大致可分為兩大類：一類是“合作式民主”，一類是選舉上的安排。

合作式民主的結果是比例代表選舉制下經過選舉後在各政治領導人之間形成一個大聯盟，以確保不同亞文化在立法機構所占的席位跟它們的選票數能形成一定的比例。阿倫·利普哈特(Arend Li jphart)是這方面的權威，他的《多元社會中的民主：一個比較研究》

(*Democracy in Plural Societies: A Comparative Exploration*, New Haven and London: Yale University Press, 1977, chap.3, pp.53-103) 一書探討了這個問題。

合作式民主制度存在於瑞士、比利時、從 1917 年到 20 世紀 70 年代的荷蘭以及 1945-1966 年的奧地利。在這些國家裡，無論是亞文化模式還是為達成一致而做出的政治安排，都各不相同。瑞士人按母語（有德語、法語、義大利語和羅馬語）、宗教（天主教和新教）還有州屬分成若干種類。語言和宗教的差異會形成相互交錯的現象：說德語的人有信仰天主教的，也有信仰新教的；而說法語的人中也有信仰天主教和新教兩類的。這種交錯現象使得語言和宗教的衝突得到緩解。在現代瑞士基本上沒有發生過語言和宗教之間的衝突。而一些小的州在語言和宗教上往往具有相當的單一性。之所以形成這種局面，既有歷史原因，也是設計的結果。一方面是瑞士聯邦憲法規定了這種瑞士式的共識政治安排，另一方面，人們的態度和政治文化也給予了強大的支持。

在比利時，各個政黨最先是圍繞天主教、自由主義和社會主義這三種亞文化而得以發展，後來又因為各地的語言差異而進一步分裂。法語主要流行於瓦隆(Wallonia)地區，弗萊芒語則在佛蘭德斯流行。

由於不同的亞文化都要求更多的自治，從而導致了廣泛的聯邦化，其中每個地區和每種語言都建立了自己的公共權力。而布魯塞爾作為一個實施雙語的首都則具有特殊的地位。它的傳統做法是，在組成聯邦內閣時，嚴格地保持了佛蘭德斯人和瓦隆人之間的平等。

在荷蘭，精英們彼此的融合傳統悠久，最早出現在實施邦聯制的荷蘭共和國時期（Dutch Republic, 1579–1795 年），這一傳統有利於各種亞文化的發展，這些亞文化最終發展為四種：自由主義、加爾文派、天主教和社會主義。在現實生活當中，這些亞文化之間的差異滲透到一切關係和活動當中，從政治到婚姻、鄰里關係、俱樂部、工會、報紙等等，它們劃分的主要依據是宗教和階級。1917 年這四種亞文化達成全國性的和解，規定給予各種教會學校和公共學校完全同等的財政支持，同時規定了普選權，建立了牢固的比例代表制，這一切使得各種不同的意識形態都得到自由的發展，同時，也產生了相當有效的政府。

阿倫·利普哈特在 1968 年出版的《政治的融合：荷蘭的多元主義和民主》（*The Politics Accommodation: Pluralism and Democracy in the Netherlands*, Berkeley: University of California Press）影響極大，他把荷蘭看作是合作式民主的典範。但自 1968 年以後，各種亞文化已不再那麼引人關注，隨著社會主義日益地融入國家體系，兩種宗教的亞文化也發生了深遠的變革。不過，那些與大學有關的做法和那種對團體自治要求的普遍尊重沒有改變，並且都一直沒有動搖。

合作式民主成功的例子極為罕見，無疑是因為它所需要的條件太少見了。批評合作主義的人認為，這種方法在一個分裂的社會沒法行得通，理由是：（1）在很多文化分裂的國家裡，這種方法要想成功所需要的有利——可能還是必要的——條件非常脆弱，或者完全缺乏。

（2）合作式民主會嚴重削弱一個政府中反對派的作用。（3）很多批評家擔心，相互否決權（mutual veto）和對一致同意的需要可能會引發過分的僵持。然而，荷蘭的經驗和一度存在的許多合作式制度完全推翻了第三項批評，同時也讓第二項批評站不穩腳跟。

一些政治科學家主張，另一種可能就是建構某種選舉安排，用以強烈地激勵政治領導人建立長期的選舉聯盟，不管是在議會（總統）

選舉期間還是選舉之前。此種觀點可參見唐納德·L·霍羅威茨（Donald L. Horowitz）的《衝突中的種族群體》（*Ethnic Groups in Conflict*, Berkeley: University of California Press, 1985）和《民主的南非？——分裂社會的立憲工程》（*A Democratic South Africa? Constitutional Engineering in a Divided Society*, Berkeley: University of California Press, 1991）。但是，怎樣才能最快達到這個目的，答案就遠非那麼容易。顯然，最高票當選制可能是差強人意的一種制度，因為在這種制度下，某個團體可能會擁有壓倒多數的優勢，從而使談判、妥協以及一切用來建立聯盟的方式都變得沒有意義。有些現察者注意到了附錄 1 中的替選投票制的優點：“分佈性要求”（distribution requirement）迫使參與總統職位競選的候選人從不少於一個主要亞文化或種族群體那裡得到最低比例限度的選票。（然而，在肯亞，儘管規定了“總統候選人必須在 8 個省中的 5 個至少得到不少於 25% 的選票，但是由於反對派的決裂，在 1992 年的選舉中，丹尼爾·阿拉普·莫伊 [Daniel Arap Moi] 儘管只獲得了 35% 的選票，還是當選為總統”（見安德魯·雷諾茲和本·賴利主編的《國際民主與選舉援助研究所選舉制度設計手冊》的 1090 頁）。最後還有一種辦法是，使各主要種族在選舉前就在重要官職的分配上達成一項協定，並用具體的方案固定下來。不管怎樣，所有這些辦法沒有一種能保證文化分裂衝突不再發生。在黎巴嫩、奈及利亞和斯里蘭卡，雖然通過一些巧妙的安排實現了暫時的穩定，但緊張的種族衝突又重新把這些國家帶進內戰，或淪為專制統治。

由此可以得出一個不可避免的結論：針對各個國家的文化分裂所帶來的各種問題，並不存在一種可以放之四海而皆準的解決方案。不管是哪一種解決方案都得與該國的國情相適應。

附錄 3

論民主國家的統計

世界上有多少個民主國家？把國家按“民主”到“專制”進行排序，某一個特定的國家——比方說是你自己的國家——會排在哪個位置呢？

我想，本書的讀者很少會對第一個問題感興趣，因為讀者認為沒有必要去進行一個準確的、有可靠來源的而又最具時效性的統計。但對於第二個問題，也許會有很多人想知道答案。可是要想知道第二個問題的答案，就必須先搞清楚第一個問題。

找到答案並不是那麼容易。因為，判斷一個國家應該擁有第 8 章所描述的多元民主制度才稱得上民主是一回事，而一個國家是否存在這些制度又是另外一回事。根據一個國家擁有這些制度來判斷它是個民主國家，這裡至少需要兩層判斷：第一，這些制度確實存在於這個國家。第二，它們的存在達到或高過某種最低的限度，而如果低於這個限度，我們就稱這個國家是非民主國家。一些獨立的觀察家提供了世界上許多國家的資訊，這有助於我們對第一個問題作出判斷。而對第二個問題的判斷有點麻煩，因為有主觀成分參與其中。一種辦法就是假設，歐洲及說英語國家——也就是那些老牌民主國家——達到了民主的水準，以它們的民主標準作為我們設定的最低限度。我相信，這也是人們——無論是否明確表述出來——常用的辦法。如果一個國家的主要民主制度達到了相當於老牌民主國家的水準，我們就稱它是“民主”國家。

近年來，很多學者和研究組織都嘗試過尋找一些合理的依據來判斷哪些國家符合民主標準，哪些國家不符合。至於他們所採用的標準，彼此之間有些相似，但並非完全相同。幸運的是，儘管精確區分“民主”和“非民主”帶有一些主觀性，但最終的結果卻很吻合。

我將舉三個例子來說明這一點。我在《民主及其批評者》

(*Democracy and Its Critics*, New Haven and London, Yale University Press, 1989) 一書裡有一個表格，顯示了從 1850 年到 1979 年多元民主國家數量增長的情況，本書的圖 2-1 就是根據這張表製作的。那本書的第 241 頁還有一個表格，它把 1981-1985 年間的 168 個國家分成七個類別：從擁有全部四個主要民主政治制度的多元民主國家，到這些民主政治制度完全不具備的極端獨裁政權。這兩個表格都充分吸收了邁克爾·科皮奇 (Michael Coppedge) 和沃爾夫岡·賴尼克 (Wolfgang Reinicke) 的成果，他們利用所能得到的最好的資訊，對各個國家的四種基本民主制度——自由公平的選舉、表達自由、可替代的和獨立的資訊來源以及社團自治——的相對水準進行評判。他們在《測量多元民主》(Measuring Polyarchy) 一文中，對這一方法給出了解釋 (此文刊載於《比較國際發展研究》[*Studies in Comparative International Development* 25, 1, Spring 1990: 51-72])，其研究非常細緻，直到現在也未見與之相媲美的類似的研究。(而科皮奇在《現代化和民主的最低限度：相同道路的證明》[*Modernization and Thresholds of Democracy: Evidence for a Common Path*]一文裡，對他們的評判尺度作了簡要解釋，並卓有成效地運用了以前所作的民主排名。此文見馬努斯·I·米德拉斯基[Manus I. Mdlarsky]主編的《不平等、民主和經濟發展》[*Inequality, Democracy and Economic Development*, Cambridge: Cambridge University Press, 1997, pp. 177-201])。

還有另一個很容易得到也很流行的有用資源，就是非黨派組織自由之家 (Freedom House) 的年度出版物《世界上的自由：政治權利和公民自由年鑒 (1996-1997)》(*Freedom in the World: The Annual Survey of Political Rights and Civil Liberties*, 1996-1997)。如果你上國際互聯網，在它們的網址 <http://www.freedomhouse.org/political/frtable1.htm> 上，你們能看到那些國家的排名。自由之家把所有國家主要按兩個量表——一個是政治權利量表，另一個是公民自由量表——進行排序，每一個序列都是從最自由的 (第 1 級) 一直排到最不自由的 (第 7 級)。當我按照政治權利排在第 1 級的所有國家或最自由的國家與公民自由排在第 1、

第 2 或 3 級的國家計數時發現，有 56 個國家同時符合這兩個標準。我認為，如果用其他的判斷標準來衡量這 56 個國家的民主制度，它們也一定符合標準。但是，印度、巴西、俄羅斯並沒有達到這些標準。按自由之家的排名，印度政治權利排在第 2 級，公民自由排在第 4 級；俄羅斯政治權利排在第 3 級，公民自由排在第 4 級。如果把這兩個國家也納入民主國家，那麼總數就達到 58 個。

最後一個來源是科羅拉多大學在 1994 年對 157 個國家所作的分析，該研究得到第三政體（Polity III）組織的資助，它的國際互聯網網址是 <http://isere.colorado.edu/pub/datasets/polity3>。

該研究對 157 個國家按照民主和專制的程度採用 10 分制進行打分（最高分為 10 分，最低分為 0 分）。其中有 65 個專制國家得分為 0 分，而民主國家得分是 8、9 或 10 分。雖然我們還是把這些國家都稱為“民主”國家，但還可以繼續按“民主”的程度進行區分。這樣我們可以把得分為 10 分的 35 個國家叫作“最民主的國家”，得分為 9 的 7 個國家叫作“較為民主的國家”，得分為 8 的 23 個國家叫作“處在民主邊緣的國家”。

但是，第三政體的研究卻忽略了多數的袖珍小國，例如，聖馬利諾（San Marino，人口為 2.4 萬）、巴貝多（Barbados，人口為 25.6 萬）、密克羅尼西亞（Micronesia，人口為 12.3 萬），這些都是加勒比海和太平洋地區的島國。如果按照自由之家的排名標準，聖馬利諾、巴貝多和密克羅尼西亞，無論是在政治權利還是在公民自由上都能擠入前列。因而把它們看成是“最民主”的國家也是名至實歸的。

總結：儘管對世界上所有的民主國家進行一次徹底的、可靠的、準確的統計的可能性並不大，但這兩個資源給了我們一個大致過得去的評估。對這本書的很多讀者來說，也許更重要的是能通過這兩個資源，看到那些獨立的專家是怎樣根據一些與民主相關聯的標準對國家進行排名的。

擴展閱讀書目

直接或間接涉及民主主題的著作和文章，數量之多難以計算。這些著作最早可以追溯到西元前 4 世紀的亞里斯多德和柏拉圖。我估計，就是 1997 年一年中出版的這類著作就不下幾百本。因此，下面所羅列的書目顯然不夠完備，選擇這些書目也帶有一定的主觀性，但是，如果你想在本書討論的基礎上更進一步作深層次探究，或者有別於我的看法而採用另一種角度去研究民主的話，那麼下面這些書目對你會有所幫助。它們中有些已經在本書的注釋中提到過。

民主的起源與發展

Adcock F. E. *Roman Political Ideas and Practice*. Ann Arbor: University of Michigan Press, 1959.

Agard, Walter R. *What Democracy Meant to the Greeks*. Madison: University of Wisconsin Press, 1965.

Hansen, Mogens Herman. *The Athenian Democracy in the Age of Demosthene: Structure, Principles, and Ideology*. Translated by J.A. Cook. Oxford: Blackwell, 1991.

Huntington, Samuel P. *The Third Wave: Democratization in the Late Twentieth Century*. Norman: University of Oklahoma Press, 1991.

Jones, A.H.M. *Athenian Democracy*. Oxford: Blackwell, 1957.

Taylor, Lily R. *Roman Voting Assemblies from the Hannibalic War to the Dictatorship of Caesar*. Ann Arbor: University of Michigan Press, 1966.

Vanhanen, Tatu. *The Process of Democratization: A Comparative Study of 147 States, 1980-1988*. New York: Crane Russak, 1990.

民主的目標、理想和優勢

Barber, Benjamin R. *Strong Democracy: Participatory Politics for a New Age*. Berkeley: University of California Press, 1984.

Bobbio, Norberto. *The Future of Democracy: A Defence of the Rules of the Game*. Translated by Roger Griffia Edited and introduced by Richard Bellamy. Cambridge: Polity Press, 1987. [Originally published as *Il futuro della democrazia*. Turin: Giulio Editore, 1984.]

Christophersen, Jens A. *The Meaning of "Democracy" as Used in European Ideologies from the French to the Russian Revolution*. Oslo: Universitetsforlaget, 1968.

Fishkin, James. *Democracy and Deliberation: New Directions for Democratic Reform*. New Haven and London: Yale University Press, 1991.

Gutmann, Amy. *Liberal Equality*. Cambridge: Cambridge University Press, 1980.

Held, David. *Models of Democracy*, 2nd ed. Stanford: Stanford University Press, 1996.

Mansbridge, Jane J. *Beyond Adversarial Democracy*. New York: Basic Books, 1980.

Mill, John Stuart. *Considerations on Representative Government*. [1861] New York: Liberal Arts Press, 1958.

Pateman, Carole. *Participation and Democratic Theory*. Cambridge: Cambridge University Press, 1970.

Rousseau, Jean-Jacques. *Du Contrat social, ou Principes de droit politique*. [1762] Paris: Editions Gamier Freres, 1962.

———. *On the Social Contract, with Geneva Manuscript and Political Economy*. Edited by Roger D. Masters and translated by Judith R. Masters. New York: St. Martin's Press, 1978.

Sartori, Giovanni. *The Theory of Democracy Revisited*. Chatham, N.J.: Chatham House, 1987.

Sen, Amartya. "Freedoms and Needs." *New Republic*, January 10 and 17, 1994, 31-38.

Shapiro, Ian. *Democracy's Place*. Ithaca: Cornell University Press,

1996.

———. *Democratic Justice*, New Haven and London: Yale University Press, forthcoming.

現實的民主：制度與實踐

Diamond, Larry, et al., eds. *Consolidating the Third Wave Democracies*. Baltimore: Johns Hopkins University Press, 1997.

Klingemann, Hans-Dieter, Richard I. Hofferbert, and Ian Budge, et al. *Parties, Policies, and Democracy*. Boulder: Westview Press, 1994.

Lijphart, Arend. *Democracies: Patterns of Majoritarian and Consensus Government in Twenty-one Countries*. New Haven and London: Yale University Press, 1984.

———. *Democracy in Plural Societies: A Comparative Exploration*. New Haven and London: Yale University Press, 1977.

Lijphart, Arend, ed. *Parliamentary versus Presidential Government*. Oxford: Oxford University Press, 1992.

Linz, Juan J., and Arturo Valenzuela, eds. *The Failure of Presidential Democracy*. Baltimore: Johns Hopkins University Press, 1994.

Rae, Douglas W. *The Political Consequences of Electoral Laws*. New Haven: Yale University Press, 1967.

Sartori, Giovanni. *Comparative Constitutional Engineering: An Inquiry into Structures, Incentives, and Outcomes*. London: Macmillan, 1994.

Shugart, Matthew Soberg, and John M. Carey. *Presidents and Assemblies: Constitutional Design and Electoral Dynamics*. New Yorks Cambridge University Press, 1992.

Ware, Alan. *Citizens, Parties, and the State: A Reappraisal*. Princeton: Princeton University Press, 1988.

有利與不利的條件

Archibugi, Daniele, and David Held, eds. *Cosmopolitan Democracy: An Agenda for a New World Order*. Cambridge: Polity Press, 1995.

Gutmann, Amy, and Dennis Thompson. *Democracy and Disagreement*. Cambridge: Belknap Press of Harvard University Press, 1996.

Hayek, Friedrich A. von. *The Road to Serfdom*. Chicago: University of Chicago Press, 1976.

Held, David, ed. *Prospects for Democracy, North, South, East, West*. Stanford: Stanford University Press, 1993.

Inglehart, Ronald. *Culture Shift in Advanced Industrial Society*. Princeton: Princeton University Press, 1990.

———. *Modernization and Postmodernization: Cultural, Economic and Political Change in Forty-three Societies*. Princeton: Princeton University Press, 1997.

Lindblom, Charles E. *Democracy and Market System*. Oslo: Norwegian Universities Press, 1988.

———. *The Intelligence of Democracy: Decision Making Through Mutual Adjustment*. New York: Free Press, 1965.

———. *Politics and Markets: The World's Political Economic Systems*. New York: Basic Books, 1977.

Linz, Juan J., and Alfred Stepan. *Problems of Democratic Transition and Consolidation: Southern Europe, South America and Post-Communist Europe*. Baltimore: Johns Hopkins University Press, 1996.

Polanyi, Karl. *The Great Transformation*. New York: Farrar and Rinehart, 1944.

Przeworski, Adam. *Democracy and the Markets: Political and Economic Reforms in Eastern Europe and Latin America*. Cambridge: Cambridge University Press, 1991.

Putnam, Robert D. *Making Democracy Work: Civic Traditions in Modern Italy*. Princeton: Princeton University Press, 1993.

Sen, Amartya. *Inequality Reexamined*. New York: Russell Sage

Foundation, and Cambridge: Harvard University Press, 1992.

Walzer, Michael. *On Toleration*. New Haven and London: Yale University Press, 1997.

挑戰與前景

Budge, Ian. *The New Challenge of Direct Democracy*. Cambridge: Polity Press, 1996.

Burnheim, John. *Is Democracy Possible? The Alternative to Electoral Politics*. Berkeley: University of California Press, 1985.

Fishkin, James S. *The Voice of the People: Public Opinion and Democracy*. New Haven: Yale University Press, 1997.

Gutmann, Amy. *Democratic Education*. Princeton: Princeton University Press, 1987.

Hirst, Paul. *Associative Democracy: New Forms of Social and Economic Governance*. Cambridge: Polity Press, 1994.

Schweickart, David. *Capitalism or Worker Control? An Ethical and Economic Appraisal*. New York: Praeger, 1980.

致謝

回想起來，我最初是向我的妻子提起，想寫一本關於民主理論和實踐的書。我說，這本書跟我以前所寫的不同，它不帶書卷氣，它不是寫給那些學者和專家看的，也不是專門寫給美國人看的。不管他是誰，也不管他在哪裡，只要他對民主這個主題——這個主題很容易弄的複雜化到以至於只有像政治理論家、哲學家和其他一些學者才會深入研究——有一種嚴肅的興趣，並且想知道的更多，我希望這本書能幫上他一點忙。我得承認，找到一種合適的寫作風格也是一個不小的挑戰。妻子安（Ann）的熱心給了我繼續寫作下去的勇氣。她是我幾乎全部手稿的第一個讀者，她在編輯方面的建議，讓我的表達得到了顯著的改善。

我的兩位學者同行詹姆斯·菲什金和邁克爾·沃爾澤（Michael Walzer），在百忙之中針對最後的草稿提出了很多寶貴的具體意見——結果表明，書稿還不算最後完成。他們的批評和建議十分中肯，使我受益匪淺，我差不多全部接受了。遺憾的是，考慮到全部接受將會在篇幅上超過我的設想，所以只好放棄他們的極少數批評與建議。我也要感謝漢斯·達爾德（Hans Daalder）、阿倫·利普哈特和漢斯·布洛克蘭德（Hans Bbckland）在荷蘭問題上所作的有益的評論。

我非常感謝查理斯·希爾（Charles Hill）、大衛·梅休（David Mayhew）、伊恩·夏皮羅（Ian Shapiro）和諾瑪·湯普森（Norma Thompson）幾位，我問到讀者如果想要進一步探究民主時最需要哪些書，他們給了我一些重要的建議，豐富了“擴展閱讀書目”的內容。

在我沒完成手稿之前，我向耶魯大學出版社的高級編輯約翰·科維爾（John Covell）提到這本書時，他立即對此書表現出濃厚的興趣。當我把手稿送給他時，他對此書提出了許多幫助我改進的問題與建議。

令我感到高興的是，由於這本書，我得以繼續與耶魯大學出版社保持著長期的關係。更讓我高興的是，這本書又將由耶魯大學出版社出版，因為在我寫作此書的時候，未加思索就引用了多年前他們為我

出版的著作。讓我高興的還有，社長約翰·賴登 (John Ryden)、副社長蒂娜·維納 (Tina Weiner) 和編輯主任梅里爾·蘭寧 (Meryl Lanning) 不僅表現出了對此書的熱情，而且也同意我的提議——儘快在國外翻譯、出版，好讓世界各地的讀者都能看到它。

最後，編輯主任助理蘿拉·鐘斯·多爾莉 (Laura Jones Dooley) 的工作又快又好。儘管讀者看不到她的勞動，但是我知道正是由於她的工作，本書得到了改進。我希望她也知道這一點。