包刚升：论民主的二十个误解

选择字号：大 中 小 本文共阅读 3013 次 更新时间：2016-07-10 00:33:59

进入专题： 民主 法治

● 包刚升

【编者按】复旦大学国际关系与公共事务学院青年教师包刚升博士2014年3月18日、2015年1月20日、3月10日在《东方早报·上海经济评论》谈被误解的民主。我们将这民主三论集刊与此。

被误解的民主

随着乌克兰政治危机的继续发酵，民主成了国内公共领域的重要议题，随之而来的是很多争论。乌克兰街头运动迫使前总统亚努科维奇离开总统府的当日，中国国内网络互动媒体上竟出现了两种截然相反的声音：一种认为乌克兰的民主成功了；一种认为乌克兰发生了政变。两者认知差距之大，令旁观者感到扑朔迷离。此后，关于街头政治的争论也成了网络互动媒体的热门话题。联系到此前媒体对于泰国、委内瑞拉、埃及等国政治乱象与街头政治的报道，这个问题似乎愈显复杂。但是，事实上，很多争论都源自对民主存在着普遍的误解。

误解一：民主主要是一个政治哲学命题?

目前国内学界和媒体通常把民主当成一个政治哲学问题来处理。比如，最常见的讨论议题包括民主是否优于其他政体，以及民主的优势与弊端等；最经常被提及的人物包括法国启蒙思想家卢梭，法国思想家托克维尔和《民主新论》作者萨托利等；最著名的引用语包括"民主是个好东西"（哈佛大学教授塞缪尔·亨廷顿在《第三波》前言中的话），以及"多数的暴政"等。这些热点内容大致反映出国内对民主问题的关注重点与普遍认知。

民主的哲学思辨当然非常重要。但是，最近半个世纪以来，民主主要是一个转型问题。离开转型谈民主，意义不是太大。与哲学思辨相比，转型研究更多关注经验世界已经发生什么和正在发生什么，而非"应该"发生什么。但实际情况却是，民主的哲学思辨是一个热门话题，转型的经验研究却鲜有人问津。很多人对乌克兰、泰国、委内瑞拉与埃及转型乱象的惊讶、困惑乃至大感失望，主要缘于大家对转型的经验知识知之甚少。如今，大众视野里的民主要么是政治哲学意义上的民主，要么是作为发达国家民主典范的英美民主。前者往往把民主理解为一个"应然"的问题，后者容易把民主过分理想化。但是，特别是对于发展中地区来说，经验世界里的民主与实际发生的转型，跟前面两种解读都相去甚远。所以，只有关注转型问题，才不会以过分简单化的思维来理解民主。

误解二：转型是一个单向线性的进程?

即便进入经验世界，不少人容易把转型理解为一个单向线性的进程，众所周知的转型三步曲是：旧政体的瓦解、新政体的创建和新政体的巩固。顺利完成转型三步曲的最著名案例要算美国。美国人第一步是通过1776-1783年的独立战争赶走了英国人，旧政体瓦解了；第二步是1787年制定宪法以及随后建立联邦政府，新政体创建了；第三步是宪法的有效运转及政治制度的完善，新政体巩固了。

但是，需要提醒的是，美国通常被视为政治发展的特例。其他大国——诸如法国、德国、意大利、日本等，从传统政治向现代政治的转型都经历过较为曲折的过程，这些国家至少都经历过一次民主政体的崩溃。法国经历过共和制与君主制的反复，二战以后还遭遇了第四共和国的严重危机。后面三个国家则都经历过军国体制和第二次世界大战之后的政治改造。至于老牌发达国家

会员 | 公众号 | 微博 | 手机版
私人每日思想内参
作者 立即搜索

相同作者阅读
- 包刚升：从德谟咯葛看民主的危机
- 包刚升：政治危机何以形成：一项基于自由政
- 包刚升：危机、调适与进化：西方民主国家历
- 包刚升：世界政治：打通比较政治与国际关系
- 包刚升： 从保守主义民主理论到宪法工程学
- 包刚升：民主信心指数波动的背后
- 包刚升：《民主的逻辑》
- 包刚升：西方"硬政治"的回归与现实主义的
- 包刚升：普选权与英国民主化的完成
- 包刚升：论民主的二十个误解

相同主题阅读
- 李林：我国宪法为发展全过程人民民主提供根
- 许开轶 韩同赟：失灵的西式民主纠错机制
- 廖凡：坚持人民民主 弘扬共同价值
- 李灯强 管志鹏：改革开放以来中国经济市场
- 刘良志 王广辉：新时代人大代表制度程序机
- 十问美国民主
- 任晓：推行美式民主的两个谬误
- 美国民主情况
- 王旭：法治与现代化的中国联袂
- 中国的民主
- >>更多相关文章

热门专栏
- 秦晖 陈行之 龙应台 郑永年
- 曹林 丁学良 鄢烈山 傅国涌
- 于建嵘 陈志武 徐贲 郭宇宽
- 马立诚 向继东 陈嘉映 杨祖陶
- 李昌平 戴建业 赵汀阳 王霄
- 沈志华 黄宗智 杨鹏 张鸣
- 杨奎松 周濂 王海光 陈奉孝
- 邓晓芒 郭世佑 马玲 王振东
- 狄马 史啸虎 袁伟时 熊培云
- 王绢思 秋风 孟令伟 雷一宁
- 刘小枫 周枫 蒋兆勇 吴伟
- 储昭根 沙叶新 许之远 刘瑜

名单之外的西班牙、韩国、智利、巴西、土耳其等国无不经历过类似的曲折进程。在这些国家的历史上，政变随时可能发生，内战亦非没有可能——比如西班牙内战就与转型有关。从很多国家的经验来看，转型就如同新政体的分娩过程，可能伴随着巨大的痛苦与反复的挣扎。这样，就不难理解乌克兰的转型难题与政治危机。有的国家至今还在转型道路上不停地徘徊，比如泰国。

误解三：政体要么民主要么不民主？

这是政体类型的经典两分法，这种两分法在1974年启动的第三波民主化之前并无大碍。但是，第三波以来的重要现象是出现了大量的两不像政体（hybrid regime）。这一现象国外已经有较多研究，国内学界对此介绍较少。两不像政体顾名思义，就是既非标准的威权政体，亦非标准的民主政体，而是介于两者之间。其常见特征是：主要行政长官和议员通常由定期选举产生，普通选民的投票能发挥实际作用，选举过程中存在不同力量的政治竞争；但是，这些国家的选举过程并没有做到自由和公正，通常存在不同程度的选举舞弊和欺诈，当选的执政者则常常利用行政资源压制反对派和媒体，进行各种政治操纵，甚至为一己之私而推动修宪。正因为这些特征，国际学界通常把两不像政体视为威权色彩浓厚的政体类型。借助这一概念，大家就更容易理解一些转型国家正在发生的事情。

关于乌克兰国内政治危机的争论，很大分歧就出现在对其基本政体类型的判断上。持政变论者认为乌克兰此前符合立宪民主政体的标准，相反观点则把乌克兰视为某种程度的威权体制类型。按照自由之家与"政体IV"两大国际机构的评级，乌克兰都被归入两不像政体的类型，也就是说乌克兰的政体具有相当程度的威权色彩。所以，乌克兰政治危机中的法理问题没有那么简单，并不像一是一、二是二这般清晰。讨论乌克兰政治危机的另一种观点认为，需要区分民主政体下的街头运动与其他政体下的街头运动，这当然是对的。但是，不能把乌克兰的政治运动简单视为民主政体下的街头政治。转型国家不能排除的一种情形是，总统或总理一旦当选并采取违反宪法或法治原则的政治行动时，现行的正式制度框架可能会失去有效制约总统或总理权力的力量。一些国家街头政治的兴起，就与此有关。更为复杂的是，尽管泰国与乌克兰同样面临街头政治的问题，但泰国总理英拉·西瓦那与乌克兰前总统亚努科维奇在很多问题上的做法存在重要差异。国际上一般认为，英拉当选总理以来大体上没有采取过与宪政或法治原则相抵触的政治行动。因此，街头政治的法理问题并没有那么简单。

误解四：不民主就是因为不民主？

这种表述本身容易招来误解，但某些流行观点的逻辑正是如此。当讨论亚努科维奇的总统权力如何不受约束时，一种观点认为这是"因为乌克兰缺乏宪政"。这种见解的问题是，不能用"缺乏宪政"来解释"总统权力不受约束"，因为在这种情境下"总统权力不受约束"本身就等于"缺乏宪政"。这种解释会变成同义反复。再进一步说，倘若宪政是宪法的统治，那么宪法本身又如何统治呢？在政治上，宪政本身是无法自我实施的。

背后的深层逻辑是，不少人把民主的文本或宪法简单地视为一套可拆卸的政治装置。一旦一个国家安上这套政治装置，该国就变成民主国家或立宪国家了。但实际上，民主的文本或宪法本身不过是几张纸而已。民主的文本或宪法能否生效，能否运转起来，以及能否运转得好，全赖实际的政治过程，全赖主要政治力量的所作所为，全赖政治家的领导力与选择。所以，民主这套政治装置究竟怎样，不仅取决于这套政治装置本身，更取决于安装和操作这套装置的人。很多国家面临的问题是：为什么制定了宪法和确立了民主框架，这套政治装置仍然无法运转？或者，为什么这套政治装置启动以后，就背离了原本的设计机理和设计初衷？这是比同义反复的解释与思考更有价值的问题。

误解五：民主搞不好是因为民主本身不好？

在全球范围内，有些国家的民主搞得不怎么好，比如债台高筑和陷入经济困境的希腊，民选政府经常面临政变或街头政治威胁的泰国，启动转型后陷于教派冲突和军队干政的埃及，等等。一些国家甚至由过去尽管毫无生机却拥有稳定与秩序的社会，变成了彻底的一团糟。所以，一种论调认为民主成了这些国家的祸害。但是，民主搞得好不好与民主本身好不好，是两个问题。用

- 葛剑雄
- 吴励生
- 吴稼祥
- 袁刚
- 潘维
- 郑秉文
- 莫于川
- 朱学勤
- 谢志浩
- 羽之野
- 杨光
- 杨小凯

并不准确但容易理解的话语来说，这就好比汽车开得好不好与汽车本身好不好，是两回事。车开得好不好，既取决于车本身，又取决于谁来开以及如何开。即便是一部好车，若遇到一个糟糕的司机，同样容易出问题。所以，在马路上看到有人车开得不好，出现故障，甚至遭遇车祸，都无法得出汽车本身不好的简单结论。况且，还有大量的汽车不仅行驶速度很快，而且还相当稳定。至于有人认为，既然汽车可能有故障或出事故，还不如骑自行车来得稳当，这种观点就更是荒唐。

民主搞不好的直接问题是不会搞民主。民主要搞好，既涉及一套基于民主文本和宪法条款的制度安排，又涉及政治精英与主要政治力量的信念与行为，还涉及最初的民主实践能否常规化、惯例化与稳定化。这里的任何一个方面要搞好，都太不容易。转型困难国家的一个重大挑战，是此前的旧政体没有给新政体留下多少有利的遗产，反而是留下了很多沉重的包袱。一位美国学者在评价埃及转型时这样说："对民主而言，威权政体是一所糟糕的学校。"以埃及为例，复杂的教派冲突、政治上强势的军队、缺乏充分民主信念的精英阶层、落后的经济社会状况都是转型的阻力，当然也都是政治搞不好的原因。但是，这些问题没有一样是民主本身造成的，而都是此前统治的遗产。所以，这样的国家民主搞不好很可能是此前的负资产过于庞大，而不能简单归咎于民主本身的问题。

误解六：民主重在选举竞争与权力制衡而政府效能无关紧要？

很多人受启蒙运动以来的政治哲学影响极大，一谈到民主就马上想到分权制衡这几个字。英国思想家洛克和法国思想家孟德斯鸠的分权学说被视为启蒙时代以来政治理念的正统，《联邦党人文集》中更受重视的是关于联邦制与三权分立的篇章。当然，对现代民主来说，分权制衡非常重要。但是，把民主仅仅理解为分权制衡就有失偏颇。实际上，只有政治参与、政治竞争、宪政约束与分权制衡，没有相当的政治权威与政府效能，任何政府是难以为继的，民主政体将无法维系。英国宪法学家白芝浩认为，先要有权威，然后才谈得上限制权威。美国思想家汉密尔顿在《联邦党人文集》中更是大篇幅地论述有效政府如何必要，以及政府效能不可或缺。

对不少转型国家来说，无法通过民主的方式形成有效的政府能力，是民主搞不好的重要原因。政府缺乏效能的常见情形包括：行政权与立法权的冲突、无法形成多数派执政党、议会政党数量的碎片化、政治领导层阶层缺乏领导力和政治技巧，以及缺乏功能健全的官僚系统，等等。在保证政治参与和政治竞争的同时，民主政府同时还必须有所作为，这样才能维系其民主政体本身。如果民主政府缺乏效能，从消极方面讲，政府可能会陷于瘫痪，政治竞争与分权制衡将演变为不同政治家与党派的恶斗；从积极方面讲，政府将无力应对重大的政治经济问题，无法在市场改革与经济发展等关键问题上达成绩效，也就无法通过提高新政体的绩效合法性来强化程序合法性。有民主而无效能，终将损害民主本身。

误解七：不同国家的民主模式都是相似的？

国内媒体讨论民主通常比较粗放，仿佛不同国家的民主模式都是相似的。经典的政体类型学区分了不同政体类型的差异，但民主政体内部的模式差异却没有受到应有的重视。实际上，不同民主国家制度模式的差异是很大的，这些国家在政府形式、选举制度、政党体制和央地关系上均有不同的制度安排和不同组合。现有研究认为，不同的制度模式有着不同的政治逻辑，同时不同的制度模式还需要考虑与一个国家经济社会条件相匹配的问题。总的来说，不同的民主制度模式可能会导致不同的政治后果。

拿乌克兰的政治危机来说，原因当然是多方面的。但是，半总统制的政治架构无疑难辞其咎，这是导致这场政治危机的重要制度成因。乌克兰经历过涉及总统、总理与议会三大核心权力机构关系的多次修宪和改革，但该国总体上属于半总统制模式。半总统制的最大问题是，总统与议会之间、总统与议会任命或选举的总理之间容易发生严重的政治对抗。出任总理的女性政治家、主要政党领导人季莫申科被总统亚努科维奇投入监狱，正是在这种制度背景下发生。这种政治架构和此类事件逐步瓦解了亚努科维奇作为总统的权力基础与合法性基础。（吊诡的是，半总统制这种饱受争议的制度模式在第三波国家中扩展还很快。）另一方面，乌克兰还面临着不同地区的认同冲突，这种认同冲突与族群和语言因素有关。如今，这种冲突的焦点出现在克里米亚。

从制度视角看，民主政体下不同的制度模式设计——特别是选举制度和央地关系上的制度安排--被视为一种解决国内族群和地区冲突的工具。所以，民主制度模式的多样性也是一个关键问题。

总之，民主——特别是作为转型问题的民主——的真实逻辑不同于这些广为流传的误解。国内公共领域的通病是把民主问题口号化与简单化，结果是整个社会中民主与转型常识的稀缺。过去30多年，中国社会试图走出一条摆脱单一意识形态禁锢的新路。但在民主问题上，最大的危险是一脚跨出一种意识形态的同时，便马上一脚跨入了另一种意识形态。这样，对民主的理解就容易停留在"好的"或"坏的"这样的思维层次上。更需要思考的乃是全球背景下真实的民主经验与转型逻辑。

他山之石，可以攻玉。

再谈被误解的民主

民主作为中国的核心价值观，是最近几年国内公共领域的热门议题，但民主是一个容易被误解的概念。很多时候，正如英国哲学家伯兰特·罗素所言："当讨论民主时，我们其实不知道自己在讨论什么。"笔者曾于2014年3月18日在《东方早报》撰文《被误解的民主》，试图澄清关于民主的七个流行误解。该文产生了较大影响，并获网易主办的"2014华语新媒体传播大奖——年度评论奖"。考虑到这场讨论还在继续，笔者决定再撰"被误解的民主"续篇，以回应目前这场讨论中的几个关键问题。

误解八：民主重实质而轻程序？

人类民主的最早实践起源于古希腊城邦。古希腊语中，民主的原意是"人民的统治"，就是"人民当家作主"。所以，民主不是政府"为民做主"，而是"人民作主"。到了19世纪中期，美国总统林肯在著名的《哥底斯堡演说》中把民主视为"民有、民治、民享"的政府。上述说法都是对民主的合理诠释，但问题随之而来。当我们说民主是"人民的统治"时，人民究竟如何统治？

单从技术上讲，人民是无法直接统治的。人民必须委托少数人代表人民来行使统治权。这样，民主事实上转变为这样一个问题：少数人行使统治权是否基于人民的委托，还是基于自我委托？他们是否真正代表了人民，还是只是假借了人民的名义？中国政法大学丛日云教授认为，各种不同形式的抽象代表实际上都是"伪代表"，而只有基于程序的代表才可能是"真代表"。这一思想与著名学者约瑟夫·熊彼特的观点不谋而合，后者认为只有基于程序才能界定什么是民主。所以，熊彼特把民主定义为"民主方法就是那种为作出政治决定而实行的制度安排，在这种安排中，某些人通过争取人民选票取得作决定的权力"。

这一民主的程序性定义的核心是竞争性选举制度，即普通公民通过自由、公正的选举来表达自己的意志，政治精英则是通过正式的、制度化的竞争来谋求公共职位，并在当选后代表选民行使统治权。这种制度与程序至少能实现两个目标：一是政治家需要回应公民的诉求；二是多数选民不满意意味着政治家必须走人。如果只重实质而轻程序，抽象的委托就无法转变为具体的委托，抽象的代表就无法落实为具体的代表，民主可能只是徒有虚名。

误解九：民主形式各异所以没有基本标准？

很多人喜欢讨论英国式民主、美国式民主，抑或俄国式民主、古巴式民主。法国思想家托克维尔在19时期中叶的美国尽管见到了与欧洲大陆、与英国迥异的政治制度和社会风情，但他的名著也只是命名为《论美国的民主》，而非命名为《论美国式民主》。以今天的俄罗斯为例，如果要说俄国式民主，首先必须弄清楚两点。第一，俄罗斯的政体符合民主的基本标准吗？如果回答是不，那么俄国式民主的说法自然不能成立。第二，如果俄罗斯的政体符合民主的基本标准，还要问：该国是否发展出了一种与其他主要民主国家不同的政体子类型？这两个问题的回答皆为肯定，俄国式民主这个说法才能成立。否则，这就是一个容易误导人的概念。

当然，从全球政治经验来看，民主政体的形式各异。特别是，政治学者们已经根据政治制度的不同组合模式区分了民主模式的若干子类型。此外，不同国家在实践民主时，总会给民主政体打上本国的文化烙印。所以，民主模式的多样性是一个常见现象。尽管如此，当我们要说某国式民主时，一定要问两个问题：该国符合民主的基本标准码？该国是否发展出了一种独特的民主模

式子类型？

误解十：民主就是“选主”？

既然现代民主的核心是竞争性的选举制度，那么民主会不会沦为“选主”呢？“选主”的英文是electocracy，可直译为“选举统治”。国内有著名学者指出现代民主已经沦为“选主”，意指两个主要的含义。第一，“选主”是指选举统治者，然后由选举出来的一个或一群统治者行使统治权，而这已背离了“人民当家作主”的本意。第二，“选主”按英文本意是指选举决定的统治，选举本身成为统治或政治的核心问题。这样，可能影响、乃至操纵选举的力量就有可能左右政治。倘若财富能够控制选举，民主甚至会从“选主”沦为“金主”。

那么，怎样对待这种“选主”论呢？拿第一种观点来说，约瑟夫·熊彼特也认为，民主并不意味着人民的直接统治，而只是意味着人民有选择谁来统治的权利。笔者相信，熊彼特不会认为这是民主的理想状态，但这是民主的不得已状态。对大型现代国家来说，时时、处处由人民直接统治的情形不仅尚未出现过，而且在可预见的将来也不会出现。所以，以此来批评现代民主是“选主”，就是以现实中并不存在的理想标准来批评一种并不完美的现实状态。实际上，与非民主政体相比，民主政体的巨大优势就在于人民有权选择统治者，而其他政体下的统治者要么是自我任命的，要么是一个小圈子任命的。

第二种批评的观点也有类似的问题。民主政治既然承认“一人一票”，就意味着民主在基本的方面是“数人头的政治”。当然，每个人的政治影响力是不同的。那些有较强的组织动员力量、较大的言论与话语权以及丰裕的财务资源的人会拥有更大的政治影响力，从而可以在更大程度上左右选举与政治的结果。从这个意义上讲，民主确保的是权利与形式上的政治平等，而不能确保结果与实质上的政治平等。即便如此，投票规则仍然是一人一票和多数决定，这就是人类社会可能实践的一种政治平等。想让每个人发挥完全同等的政治影响力，这是任何社会、任何制度都做不到的。而且，普通选民还可以在同样拥有巨大政治影响力的不同政治精英团体之间做选择。此外，为了防止资本力量过分干预选举，很多民主国家还设定政治献金法，规定个人与企业政治捐款的上限。

选举尽管是民主的核心，但并非民主的全部。在一个合宜的民主体制下，选民经由政治参与养成的自治能力、重复博弈所塑造的政治判断力，政治精英和政治团体经由竞争所形成的制衡力量，以及言论自由条件下的媒体与舆论监督，都构成了实际民主生活的一部分。这些都可以防范少数人借由权力与金钱的力量单方面操纵选举与控制政治。

误解十一：民主主要是指协商？

任何民主都包含了协商，任何协商都包含了“民主”的成分。有一种观点认为，现代民主就是票决民主。其潜在含义是，现代民主制下的人事、预算与公共政策的重大问题，无须经过协商过程，而主要取决于投票机制，获多数票者胜出。这也是对现代民主的误解。实际上，几乎所有重要的人事、预算与公共政策都会经过一个反复协商的过程，其基本形式包括政党内部协商与提案、党际磋商、议会辩论、电视辩论等。在很多国家，某些特定议题还会跟工会、行业协会、贸易团体、环保组织等进行磋商。所以，协商是现代民主运转的内在机理之一。另一种观点认为，民主主要就是协商，这是另一种误解。各个主要政治团体和利益集团通过协商达成共识、形成决策，是很多人对现代政治的美好期待。这种决策模式可以最大程度地消除分歧，实现双赢。但问题是，人们并不总是有共识。由于利益和观念的不同，人们常常无法达成共识。比如，高税收与低税收、高福利与低福利这样的政策问题，从来就没有过全体选民的共识。所以，协商未果、共识难成时，只能依靠投票机制，由多数规则决定政策的取舍。在意见不一致时，如果一味强调协商，回避投票机制，最后的结果就是既有权力结构下的强势集团单方面决定政策。这样，协商就沦为廉价的装饰品。

误解十二：民主不仅指政治民主，而且指经济民主？

自19世纪末以来，工业民主的概念开始兴起，与此相关的还有经济民主，两者都已成为流行的学术概念。甚至连著名政治学者罗伯特·达尔也是经济民主的倡导者。但是，笔者坚持认为，这

两个概念是对民主的误读。民主就其基本方面来说只能指政治民主，是指公共领域的一种治理模式。

有人将经济民主或工业民主与政治民主作为对等概念来看待。他们认为，既然政治民主是值得追求的目标，经济民主与工业民主也是值得追求的目标。那么，果真如此吗？通常，经济民主是指一个经济体中的所有利益相关者较为平等地参与经济决策，并较为平等地分享经济成果。工业民主一般是特指在工厂或生产场所员工的参与式管理以及对经济成果较平等地分享。因此，经济民主或工业民主的主要内涵是两个：一是普通员工对经济决策的参与，二是较为平等地经济分配。就后者而言，它们的含义与经济平等是相似的，所以不如直接用经济平等这一概念。

但是，如果这组概念着重强调的是普通员工对于企业或工厂经济决策的参与，恐怕会带来很多问题。众所周知，企业或工厂乃是资本主导的市场空间，不能算是公共领域（除非是国有企业）。企业的股东与管理层通常是根据绩效原则来决定实施何种管理模式的。比如，更加强调个人创造力的互联网高科技企业与创意产业，通常更注重员工参与和自主管理，有的甚至还推出了股权激励方案；但更加强调标准化操作的普通制造业与运输行业，几乎无一例外地采用严格执行指令的管理系统。

因此，如果把经济民主或工业民主作为一种企业管理的理念来提倡，并无大碍，因为是否采纳这种管理理念的决定权在不同的企业手中。但是，如果把经济民主或工业民主作为一项公共政策来追求，则很有可能会侵犯市场领域的经济自由与财产权利。这种做法几乎注定会带来可怕的后果。

误解十三：民主会导致多数暴政？

民主思想史上，多数暴政是最著名的概念之一。这个概念由于法国思想家托克维尔和英国思想家约翰·密尔的论述而广为流传，深得人心。尽管多数暴政被保守主义思想家视为民主可能的弊害之一，但在近现代历史进程中，严格意义上的多数暴政情形并不多见。较为著名的例子恐怕要数法国大革命过程中的群众政治。比如，他们未经审判就把不少贵族和政治活动家送上了绞架。而对古典自由主义者或自由至上论者来说，一国内部具有"民粹化"取向的公共政策都可以被视为多数暴政的情形。比如，过高的税收与过高的福利相结合的公共政策，在他们看来有可能构成穷人对富人的变相掠夺。当然，这是否属于多数暴政肯定会存在争议。

尽管多数暴政是民主条件下可能出现的一种极端情形，但现代民主政体已经发展出了抑制多数暴政的两种主要机制：一是民主与法治的联姻，二是民主内部的权力制衡。法治所崇尚的法律至上原则，不仅确定了政府权力的边界，而且规制了民主决策可能的边界。此外，现代民主制下政治权力不会集中在一个人或一个机构手中，无论是美国式的总统制还是英国式的议会制都有分权制衡机制。所以，作为一种制度组合，现代民主政体不惟独强调政治参与和多数决定，还强调法治与权力制衡——后者通常是多数暴政的刹车片。

从人类政治经验来看，严格意义上的多数暴政非常罕见，但历史长河中的少数暴政则比比皆是。为所欲为的君主、肆无忌惮的统治家族以及不知节制的权贵集团在贪婪地满足私欲的同时，往往制造了大量的人间悲剧。所以，过度强调多数暴政的可能性，实际上冒着滑向少数暴政的巨大风险。

误解十四：民主必然导致善治？

对民主的部分苛责来自于这样的信念，认为民主必定能够实现善治。这样，当民主无法实现善治时，很多基于工具视角的民主信仰者会质疑民主的价值。但实际上，民主并不必然导致善治。比如，民主既可能因为抑制政府权力、提供更好教育而促进经济增长，又可能因为高税收高福利、消费倾向过高而限制经济增长；民主既可能因为人民监督、分权制衡而抑制腐败，又可能因为非法政治献金、政党分肥而加剧腐败；民主既可能因为制度化机制而缓解社会与政治冲突，又可能因为政治动员而激化社会与政治冲突。

从全球范围看，民主并不必然导致高质量的公共治理。民主能否带来高质量的公共治理，主要取决于该国的政治家与选民如何运作民主。与其他政体类型相比，民主犹如一部设计性能更为优良的机车。但这部机车实际的运转效果不惟独取决于它的设计原理，更取决于实际操作者如何

操作。一群糟糕的操作者完全有可能让这部机车无法发挥应有的设计性能，甚至让这部机车的实际表现尚不如那些设计性能更低劣的机车。因此，一方面要打破民主必然导致善治的迷信，另一方面则不应该将一些低质民主治理的个案作为矮化民主本身的理由。

事情的另一个面是，尽管对一个具体的国家而言，民主并不必然导致善治，但全球治理的总体经验却是：在人均GDP超过20000美元的政治体中，除了石油国家和小型城市国家，其他所有政治体都是以民主治理为基础的。这意味着，民主并不一定能实现优良治理，但倘若想迈入最发达国家的行列，民主作为一种治理模式却是必要条件。

总之，如何理解民主是一个关键问题。在中国语境下，对民主的诸种误解既可能源自理论与经验的匮乏，又可能源自带有政治意图的有意"引导"。从结果上看，民主谬见的流行可能极大地败坏一国民众的民主常识。尽管一个世纪之前陈独秀就大声呼喊"德先生"，但在很多人眼中，"德先生"至今尚无一幅完整、清晰、准确的画像。在国内公共舆论场上，民主通常被当做政治口号来使用——无论是支持者，还是反对者。然而，民主的实践细节、民主的全球经验、民主的转型难题、与民主有关的诸多严肃议题，并未引起学界和媒体的足够关注。只有借助这些可靠的知识，才能破除对民主的误解。

这样，健全理性的民主常识才能流行。

三谈被误解的民主

如果从纯粹的政治理念入手，民主很容易被视为一个"乌托邦"。比如，有人喜欢把民主视为政治上一切美好事物的加总。著名华人作家龙应台女士有一段关于"民主是什么？"的精炼文字，从言论自由到权利伸张，从堂堂正正做人到新闻道德，从思维方式到个人修养——诸种与民主有关的美好价值都跃然纸上。

但是，经验世界中的民主可能并非总是如此。一方面，民主有其特定的政治功用，民主是所有主要发达国家的治理方式；另一方面，民主远非政治上的十全十美之物，或者如丘吉尔所说民主并不是无所不能。无论是否定民主还是神化民主，对它的解读都失之偏颇。鉴于笔者过去在《东方早报·上海经济评论》撰写的《被误解的民主》和《再谈"被误解的民主"》两文反响尚好，所以决定再撰《三谈"被误解的民主"》，作为这一系列的终结篇。

误解十五：民主意味着小政府？

这是国内知识界常有的误解。人类近现代的民主政体起源于英国，而19世纪的英国又是自由市场与小政府的故乡。另一民主大国美国至少在20世纪30年代罗斯福新政之前，政府规模仍然相当之小。此后，发达国家尽管经历了凯恩斯主义主导的一个时期，但到了20世纪七八十年代以后，随着新古典自由主义的复兴，减少政府干预和缩减政府规模又成为新的潮流。这样，民主国家容易被视为小政府国家。

第一次世界大战之前，欧美主要发达民主国家财政收支占GDP的比例约为10%，但这一比重在此后半个世纪中急剧攀升。现在，欧美发达国家财政收支占GDP的比重已高达30%至50%，政府规模较大的北欧国家甚至已经超过50%。这意味着这些国家的政府规模经历了急剧的膨胀。像西班牙这样的第三波民主化国家，从佛朗哥时代到民主时代，其政府收支占GDP比重不仅没有下降，反而有大幅提高。这也是很多新兴民主转型国家的常见情形。

欧美发达民主国家政府规模的扩张主要有两个驱动因素：一是经济与社会模式的变迁使得更大的政府成为基本需求，城市化和超大城市扩张推动的公共服务需求的上升即是一例；二是民主政治条件下多数选民希望政府做得更多而非更少，福利国家的建设也是一例。所以，人类20世纪的历史几乎就是政府规模不断扩张的历史。这样做的好处是政府为所有公民构筑了一张社会安全网，坏处则是各种社会福利政策鼓励了非生产性行为，加重了财政包袱，甚至削弱了经济增长的动力。比如，现在多数经合组织国家政府公债占GDP比重已高达60%~100%，其中几个欧洲国家竟然已经高达120%~160%。政府规模与福利国家的过度扩张，反过来给民主治理增加了压力，甚至直接影响到民主政体的稳定性。今天的希腊可能正在从一个财政上不知节制的民主国家逐步滑向一个失败国家。对民主来说，政府规模过大并不是一件好事。

误解十六：民主其实也是小圈子的统治？

自从政治学者罗伯特·米歇尔斯提出“寡头统治铁律”——即民主社会的政党最终不过是一帮寡头统治的——以来，很多人就担心民主会不会沦为小圈子的统治。比如，不少民主国家都有政界“父子兵”与“夫妻档”的情形。像美国的肯尼迪家族就造就了一位总统和多位著名议员，布什家族则出产了父子总统，总统比尔·克林顿与国务卿希拉里·克林顿是夫妻，日本首相安倍晋三属于典型的“官三代”。再看看英国不少杰出政治家来自贵族家庭，印度国大党则几乎由尼赫鲁-甘地家族控制，韩国现任总统朴槿惠系前独裁者朴正熙的长女，等等，似乎这并非罕见现象。

尽管如此，不能否认的是多数成熟民主国家在政治上有着较好的流动性。固然，精英的后代有更多机会成为杰出的政治家，但普通家庭的子女照样可以问鼎政坛。在今日美国，巴拉克·奥巴马有机会入住白宫就是一例。在美国历史上，更有很多像亚伯拉罕·林肯这样从小木屋到白宫的传奇故事。

另一个证据是，从法国总统弗朗索瓦·奥朗德的内阁和日本安倍晋三内阁公布的个人财产来看，多数内阁成员的家庭财产不过是该国中上等中产阶级的水准。此外，柏拉图所说的“统治是一种专门的技艺”至少包含了部分真理。如果说一个国家必须被统治的话，那么由该国的精英人物来执掌政治权力，不仅可能是政治竞争的实际结果，而且对整个社会也较为有利。孙中山先生就认为，共和政治的理想应该是“主权在民，治权在贤”。这里自然有主张精英治国的意思。

既然都是精英治国，那么民主政体与非民主政体有何不同呢？主要的差异乃是：民主政体意味着普通民众选择政治精英的权力，即他们有权利在这个精英或那个精英、这个精英团体或那个精英团体之间做出选择。这样，不管是哪个精英或哪个精英团体执掌权力，他们就不得不考虑普通民众的偏好与诉求。否则，他们将无法顺畅地行使权力或赢得下一场选举。相反，非民主政体意味着统治者的产生要么是由一个掌握政治实权的小圈子决定的，要么是其自我任命的。所以，即便都是精英统治，民主与非民主仍然会导致实质的不同。

误解十七：法治优先于民主？

这个观点不能说全无道理。在国内关于民主与法治关系的大争论中，一派认为，只要有法治，即便无民主，善治可期；但倘若有民主而无法治，则容易沦为“多数暴政”（姑且称其为“法治优先派”）。这一派的极致观点是，民主与否其实并不重要，民主甚至是一种“迷信”。另一派认为，如果没有民主，又何来公共之法？没有公共之法，又何来法治？如果没有民主，倘若统治者制定恶法或破坏法治，又如何约束？因此，民主即便不比法治更重要，至少跟法治一样重要。当然，很多“民主优先派”（也姑且这样叫）主张的其实是民主应该与法治并进，但他们都反对只要法治、不要民主的观点。

“法治优先派”可能会这样回应，法治有赖于立宪政体与法治传统，而并不依赖于民主。从欧洲近现代政治的演进来看，这个说法是有道理的。在近现代民主姗姗来迟之前，法治传统已然在很多欧洲国家成形。以英国为例，早在普通男性公民获得投票权之前，从1215年《大宪章》到1688年光荣革命，英格兰已经逐渐转型为立宪政体。《大宪章》第39条就是现代人身保护令的滥觞。这一立宪政体的基本特征是国王或国家的权力受到明确约束，统治要基于法律而非君主的个人好恶。等到19世纪往后，英国才迎来了投票权普及的大众民主时代。

然而，这种逻辑的推论是——如果非民主政体下不能孕育法治传统的话，则法治与民主皆无可能。因此，“法治优先派”应该先争取某种形式的立宪威权政体或法治威权政体。但这一主张有一个致命弱点——倘若普通威权政体无法进化为立宪威权政体或法治威权政体，他们就束手无策了。相反，“民主优先派”认为，民主的方法既可以有效约束统治者，又可以通过司法建设促进一个社会的法治化，从而实现民主与法治的齐头并进。从政治力量上看，只有民主能够有效约束统治者，使得建设真正的法治国家成为可能。当然，风险是，民主政体下并不必然能够建成法治国家。

误解十八：民主与自由相互冲突？

民主与自由的关系也是热门议题。过去国内学界有人很强调“自由是目的、民主是手段”，这种观点本身并无大碍。但是，过分担心民主与自由互斥逻辑的人可能会恐惧民主。他们担心，民主强调的是政治参与和多数决定，但当这种民主规则超越应有边界，侵犯少数人的权利时，民主

就有可能破坏自由。在这个问题上，很多人容易想到“多数的暴政”这样的概念。的确，这样的事情在历史上也发生过。比如，在个别国家尝试民主的过程中，下层群众希望通过武力或立法来征收上层阶级的财产，或者未经审判与司法程序就剥夺人的生命与自由，等等。所以，这一派主张，立宪的或法治的威权政体要优于无节制的民主政体，因为前者保护自由，而后者可能破坏自由。

但是，民主与自由不仅有互斥的逻辑，还有互补的逻辑。自由主义的政治主张是“统治须基于被治者的同意”，这样，与自由原则最契合的政府形式乃是自治政府。那么，如何实践自治政府的原则呢？迄今为止，惟一被实践过的自治政府就是民主。惟有民主能够实践“统治须基于被治者同意”的政府形式。与之相比，即便是最优良的威权政体，亦不可能成为“基于被自治者同意的统治”。同样重要的是，当“自由优先派”担心民主有可能沦为自由的敌人时，事实上威权统治更有可能是自由的敌人。从历史来看，符合立宪和法治原则的威权政体主要出现在近代欧洲。在其他地方，与民主相比，威权政体通常都是自由更危险的敌人。很多一流的知识分子和工商人士出于对大众民主的恐惧而宁愿选择他们认为的开明威权政体。这固然可以理解，但他们最后得到的可能是既无民主亦无自由的威权统治。

当然，好的民主往往都实现了与立宪主义和法治的联姻。立宪主义和法治不仅是对政府权力的约束，也是对民主决策本身的约束。民主并不完美，这样做就更有可能保障人们所珍视的自由。

误解十九：民主一定能治愈腐败？

对一个腐败的威权国家，人们对于治愈腐败的最大希望莫过于民主。很多人的预期是，民主是有效抑制腐败的灵丹妙药。但令人失望的是，民主并不总是能有效治愈腐败。印度就是这样一个例子，该国已经实施了60多年的民主政体，但是其腐败指数在175个政治体中仍排名85位——当然，印度的腐败程度在持续减轻。历史上，19世纪美国的共和政体也经历过腐败的政党分肥时期。欧洲发达国家总体上清廉程度非常高，但也有意大利这样相对较为腐败的国家。

民主与腐败之间有着两种方向相反的机制。民主能抑制腐败的逻辑包括：主权在民原则和民主选举促使政府响应社会要求，并把腐败的政治家赶下台；政治竞争机制使得不同政治团体之间实现互相监督；民主政体下的权力制衡机制使得政治权力行使过程受到约束；新闻舆论与言论自由也是抑制腐败的有力因素。当上述机制都起作用时，民主更能有效抑制腐败。但是，在经验世界中，还存在着一种相反的机制。特别是对新兴民主国家来说，民主选举过程本身可能导致贿选泛滥，裙带主义和恩惠庇护模式可能支配实际的政治过程，转型过程中既有国家制度的崩塌会诱发严重的腐败等等，这些都是问题。如果是这样，民主不仅无法治愈腐败，反而会加剧腐败。

尽管民主政体的反腐败效应并不那么确定，但从全球经验来看，所有清廉指数较高的大国都是民主国家。所以，民主可以被视为有效治理腐败的必要条件。跨国研究还表明，只要民主政体在一个国家维系的时间足够长，该国的腐败程度就会有效减轻。那么，非民主政体能否有效治愈腐败呢？当然，不能完全排除这种可能性，但很多时候依赖于个别政治领导人的作为。从系统经验证据来看，非民主政体在治理腐败方面的长期绩效欠佳。

误解二十：民主导致更多冲突？

民主意味着正式的政治竞争，而政治竞争有可能引发政治冲突。特别是，在那些族群-宗教关系复杂或贫富悬殊的社会，民主更可能引发严重的冲突。非洲大国尼日利亚在20世纪60年代首次实践民主政体之时，由于国内几个主要族群之间的政治分歧，就产生了剧烈的冲突，最终引发了内战。耶鲁大学法学者蔡爱眉在其著作《起火的世界》中认为，一些发展中国家引入竞争性政体后，导致了更大的暴力冲突。在今天的亚洲、非洲和中东北非地区，不少新兴民主国家举行大选前后都容易导致暴力事件和人员死伤。

为什么民主政体在有些国家比威权政体会导致了更多冲突？实际上，对这样的国家来说，严重的社会分歧早就存在。差别仅在于，在威权体制的高压之下，各种潜在的社会分歧都处于受抑制的姿态。而一旦民主转型启动，原先的社会分歧就表面化了，直接表现就是冲突程度的提高。如果原先的社会分歧非常严重，加上新兴民主政体下的各个政治集团没有养成遵守民主宪法、以和平方式解决分歧的规则共识，那么就容易演变为严重的政治暴力。

尽管如此，这并不意味着民主一定会导致更多冲突。首先，民主导致严重冲突与暴力的情形并非常态，主要是发生在族群-宗教分裂程度很高的国家。大量新兴民主国家并没有发生严重的政治冲突或大规模暴力。其次，威权政体导致的严重冲突和暴力情形并不少见。威权政体这方面其实具有更大的不稳定性，而且最高政治权力的更迭经常会诱发大的冲突。拿中国历代王朝来说，没有武装叛乱和宫廷暴力的年份并不多见。最后，成熟的民主政体一般都能有效抑制严重冲突和大规模暴力。应该说，民主是一种长期中更能以和平方式化解政治分歧的制度化机制。民主政体在一国维系的时间越长，就越能以和平方式解决政治分歧。当然，问题在于，向民主政体转型的过程是否会引发严重的暴力冲突？特别是，对那些族群-宗教关系复杂的新兴民主国家，这方面的压力的确还很大。

总之，民主是一个容易被误解的政治概念。笔者希望这三篇文字有助于消除国内知识界和公共领域对民主问题的诸种误解。笔者的基调是，民主的理念固然重要，但要想真正理解民主，则需要深入到民主的经验世界中去考察。特别是，从发达国家到发展中国家的民主历史与实践经验，构成了我们理解民主问题的思想资源。民主是一个世纪以来中国仁人志士的政治梦想，如今已成为中国的核心价值观。但是，如何实践民主，中国作为一个发展中大国仍然还有一段很长的路要走。

民主的未来会怎样，仍将取决于人们的作为。

（作者供职于复旦大学国际关系与公共事务学院，著有《民主崩溃的政治学》。）

进入专题： 民主 法治

关键词小程序 构建知识体系

本文责编：lihongji

发信站：爱思想（http://www.aisixiang.com），栏目：天益学术 > 哲学 > 政治哲学

本文链接：http://www.aisixiang.com/data/100640.html

文章来源：澎湃新闻

分享到新浪微博：

12
推荐

寄送给好友： 立即发送

在方框中输入电子邮件地址，多个邮件之间用半角逗号（,）分隔。

爱思想（aisixiang.com）网站为公益纯学术网站，旨在推动学术繁荣、塑造社会精神。

凡本网首发及经作者授权但非首发的所有作品，版权归作者本人所有。网络转载请注明作者、出处并保持完整，纸媒转载请经本网或作者本人书面授权。

凡本网注明"来源：XXX（非爱思想网）"的作品，均转载自其它媒体，转载目的在于分享信息、助推思想传播，并不代表本网赞同其观点和对其真实性负责。若作者或版权人不愿被使用，请来函指出，本网即予改正。

Powered by aisixiang.com Copyright © 2021 by aisixiang.com All Rights Reserved 爱思想 京ICP备12007865号-1 京公网安备11010602120014号.

工业和信息化部备案管理系统