

# 行政院國家科學委員會專題研究計畫成果報告

## 民主政治的理性與非理性

### The Rationality and Irrationality of Democracy

計畫編號：NSC 89-2414-H-002-021

執行期限：88年8月1日至89年7月31日

主持人：江宜樺 執行機構及單位名稱：台灣大學政治系

本計畫為三年期連續計畫，目前已執行第一年的部份。過去一年適逢兩千年總統大選，本人依計畫原始構想，於選前走訪台中及高雄觀察選情，並與各黨派競選總部負責人、義工、記者、支持群眾等交談，獲得許多寶貴的經驗與體悟。雖然我們無法實驗審議式民主所說的選前辯論，但選舉結束後我們曾舉辦一次座談會，邀請蔡英文、林繼文、陳俊宏、張鐵志等人共同交換意見，討論若干關於民主政治的重要議題（詳見附錄一：座談會提綱）。會中同仁所提出的意見，也有許多部份納入本次結案報告中。

本研究計畫原本不擬逐年提出結案成果報告之文章，但由於筆者正好應邀錢永祥先生主持之「公民社會重要觀念辭彙」編纂工作，負責撰寫「民主政治」條目，與本研究計畫息息相關，故決定將此部份先行提報，其性質等同整個計畫關於西方民主理念綜述之部份。至於台灣民主政治發展的檢討，將於明後年撰寫。

本次成果報告共分成四個部份，分別是：(一)民主政治的淵源與意義，(二)民主政治的制度要件與先決條件，(三)民主政治的價值，(四)民主政治的限制與展望。筆者認為：民主政治主要指涉一種安排政治生活的方式，它以「主權在民」為基本原則，透過定期改選的普選制度，讓成年公民擁有決定領導人物去留及重大政策採行與否的最終權利。為了確保每個公民的基本權利，它必須依據憲政原則約束多數決的適用範圍，容許政黨及民間團體自由競爭，並且盡量縮短社會經濟條件的差距，以鼓勵所有公民在平等的基礎上，充分參與公共事務的討論

與決定。

筆者的定義兼採程序民主、參與民主、以及社會主義民主的某些特點，但不是毫無區辨地將它們混雜在一起。其中憲政原則的強調，則表示這個定義基本上仍是一種自由主義傳統下的思考。本文在這個基礎上，繼續討論民主政治的制度條件、以及價值與限制等課題。基本上，筆者認為 Robert Dahl 為多元政體所提出的八項判準，正是界定民主政治最好的指標。而民主的價值，則彰顯在 David Held、Benjamin Barber 等人所說的平等、自主、參與、文明等四個項目。最後，為了保障民主不發生偏差，筆者認為我們必須特別注意金權政治、民粹主義等現象，使民主得以在未來繼續成長。

附錄一：

## 「民主政治理論座談會」

時間：89年6月14日下午2：30~5：50

地點：台大法學院行政大樓第二會議室

出席者：

蔡英文、林繼文、陳俊宏、沈筱綺、林淑芬、江宜樺

進行方式：

1. 分上下半場，各一小時三十分鐘，中間休息二十分鐘。
2. 每人先輪流發言二十分鐘，再開放自由討論。
3. 請就下列題綱略做準備，可全部涵蓋或選擇若干重點發言，但發言方向不受此題綱限制。
4. 發言內容請兼顧學理與實際經驗。
5. 討論以啟發彼此之思考為主旨，不求結論。
6. 歡迎邀請其他有興趣的朋友參加。

討論題綱：

1. 民主政治的定義與標準
  - a. 如何區分民主與非民主國家？
  - b. 民主能否有一個門檻式的標準，或只能有程度之分？
  - c. 有無必要區分「經驗性」與「規範性」的定義？
2. 民主或民主政治的範圍
  - a. 觀察或討論民主時，是否應包含政治以外的層面？
  - b. 經濟（產業）民主是否為實踐政治民主之必要條件？
  - c. 社會團體、學術教育、宗教組織等等是否也應民主化？
3. 民主政治與民主生活的價值
  - a. 民主制度的基本價值與好處是什麼？
  - b. 民主是否只因「最不壞的制度」而獲得正當性？
  - c. 能否設想比民主制度更優良可行的制度？
4. 民主政治與民主生活的問題
  - a. 民主制度的缺點有哪些？
  - b. 民主制度的缺點是必然的代價還是可以補救的問題？
  - c. 如何普及民主、深化民主、矯正民主？

# 民主政治 ( Democracy )

江宜樺

國立台灣大學政治系教授

## 一、 民主的淵源與意義

幾乎所有討論民主政治的書籍都會在一開頭就強調：目前全世界所有國家都自稱為民主國家。他們的意思是說，即使一個實質上專斷獨裁、或由軍人把持政權的國家，也都願意（或必須）在名義上號稱民主。民主政治能夠獲得如此普遍的肯定，當然是難能可貴的成就。但很不幸「民主政治」一詞也是涵義最不清楚的政治概念。當美國、中國、科威特、印尼、剛果等都可以自詡為民主國家時，民主政治事實上也成了毫無指涉作用的概念。有些研究民主政治的專家告訴我們「民主」總共有幾百幾十種不同定義，這個說法只會讓我們更覺得洩氣，因為就算幾百種定義可以進一步歸納為十幾種定義，我們心裏也明白每個人所講的民主可能南轅北轍。

就以日常生活裏大家經常使用的概念來看，有人認為民主就是「多數決」，是「少數服從多數」。有人認為民主不一定是多數決，而是「各種意見和利益的協調溝通」，民主要求大家「各讓一步，彼此妥協」。有人認為民主政治是「人民當家作主的政治」，凡事皆應以民意為依歸。有人則很篤定地說「民主政治就是政黨政治」，政治精英組成政黨競逐執政權力，黨的政策可以高於空泛的民意。有人強調「民主就是選舉」，沒有選舉投票的社會不是民主社會。有人則從來不在意選舉權，因為他們相信真正能帶來社會經濟繁榮的政府才是民主政府，太多的競選活動造成社會動盪不安，並不是好的民主政治。諸如此類的想法還有很多，它們彼此之間可能環環相扣（如「民主就是選舉」與「民主就是政黨政治」），但也可能矛盾衝突（如「政黨政治」與「全民政府」，或「多數決」與「好的決

策」)。

為了正本清源，我們可以考慮從民主政治的字義或字源加以分析，從而試圖釐清當前意見紛擾的局面。然而更不幸的是，民主政治的字源分析不僅未能幫我們釐清問題，反而製造出更多疑惑。「民主政治」基本上是一個外來語，它最早出現於西元前五、六世紀的希臘半島，當時以雅典為首的一些城邦採取了一種由平民大眾統治的政府形態，有別於由君主或少數貴族統治的形態，這種平民政府稱為「民主政治」(*demokratia*)，是西方民主政治的濫觴。可是我們必須強調，古希臘式的民主跟我們今天一般所講的民主存在許多重大的差別。首先，它們能夠參與政治活動的人口在整個城邦中所佔的比例很少，因為婦女及奴隸都沒有參政權，而奴隸的人數遠多於自由公民。其次，由於城邦規模比現代國家小很多，所以它們的公民可以直接出席公民大會，議決所有重要決策，而今天的民主則必然採取代議制度。第三，除了公民大會容許城邦公民直接參與外，其他許多重要行政職務也都是用抽籤、輪流的方式決定人選，而不是以選舉方式為之。選舉有利於名門望族及才幹卓越之士，基本上被他們視為貴族政治的做法。因為大部分職位都是以抽籤輪流方式決定，所以每個公民都有擔任法官及政府官員的機會，甚至可能輪到自己出任最高統治者，這種機會不是現代一般公民所能想像的。

從字源學來看，*demokratia* 是由 *demo* (平民) 及 *kratia* (統治) 兩個字詞所構成，合起來的意思是「平民的統治」(*rule by the people*)。我們今天的民主政治強調「人民當家做主」或「主權在民」，當然與希臘民主政治的字詞涵義有關。可是希臘民主政治中的 *demos* 往好的方面想，固然可以泛稱所有城邦公民；往壞的方面想，卻是平民、窮人、乃至暴民的意思。民主制度在希臘的文化脈絡裏主要指涉「多數人的統治」(*the rule by the many*)，相對於君主制度的「一人統治」與貴族制度的「少數人統治」。城邦中的大多數人出身背景既不顯赫，財產也相對地少，他們的利益經常與名門望族衝突，所以當他們掌握統治權時，就是名門望族擔心害怕的時刻。對於這種政治組織形態，有人讚不絕口，也有人深惡痛絕。前者可以舉雅典著名的領袖柏里克利斯 (*Pericle*) 為例，他在一篇國殤演說詞中說：

我們的政體名符其實為民主政體，因為統治權屬於大多數人而非屬於少數人。在私人爭端中，我們的法律保證平等地對待所有的人。然而個人

的優秀德性，並不因此遭到抹殺。當一個公民的某項才能特別傑出，他將被優先考慮擔任公職。這並非特權，而是美德的報酬。貧窮亦不構成阻礙，一個人不論其地位如何卑微，總能奉獻其一己之力於國家。

雅典的公民並不因私人事業而忽視公共事務，因為連我們的商人對政治都有正確的認識與瞭解。只有我們雅典人視不關心公共事務的人為無用之人，雖然他們並非有害。在雅典，政策雖然由少數人制定，但是我們全體人民乃是最終的裁定者。我們認為討論並不會阻礙行動與效率，而是欠缺知識才會，而知識只能藉行動前的討論才能獲得。當別人因無知而勇猛，因反省而躊躇不前，我們卻因決策前的深思熟慮而行動果敢。

柏里克利斯盛讚雅典民主政治的偉大，因為這種制度體現了自由、平等、法治以及積極參與公共事務等精神。可是在當時的大哲人柏拉圖(Plato)的眼中，卻也正是由於具備這些特質，所以民主政治才是一種糟糕透頂、只比暴君統治略勝一籌的政治形式。他在《理想國》一書中如此形容民主政治：

在這種國家裡，如果你有資格掌權，你也完全可以不去掌權；如果你不願意服從命令，你也完全可以不服從，沒有什麼勉強你的。別人在作戰，你可以不上戰場；別人要和平，如果你不喜歡，你也可以要求戰爭；如果有什麼法令禁止你得到行政的或審判的職位，只要機緣湊巧，你也一樣可以得到他們。其次，這種制度是寬容的，它對我們那些瑣碎的要求是不屑一顧的，對我們建立理想國家時所宣佈的莊嚴原則是蔑視的。我們說過天份極高的人，除非從小就在一個好的環境裡遊戲、學習，並且受到好的教養，否則是不能成長為一個善人的。民主制度以輕薄浮躁的態度踐踏所有這些理想，完全不問一個人原來是幹什麼的，品行如何，只要他轉而從政時宣稱自己對人民一片忠心赤誠，就能得到尊敬和榮譽。這些以及類似的特點就是民主制度的特徵。這看來是一種討人喜歡的、沒人統治而又多采多姿的政體。這種政體不加區別地把一種平等給予所有的人，不管他們是不是真的平等。

柏拉圖之所以厭惡民主政治，當然與他的哲學信仰有關。他相信人類生來理智能力有高下之別，理智較高者可以透過辯証法的訓練掌握真理，資質平庸的人只會有各種意見，看不到真理。他認為智慧高人一等者應該領導智慧較差者，這

不僅符合自然之道，也是最能促進城邦整體福祉的安排。民主政治蔑視真理，盲從於社會主流意見；拒絕讓擁有聰明智慧與政治知識的人治國，硬要把統治權交給平庸大眾輪流行使，其結果當然只會使城邦分崩離析，正義蕩然無存。

事實上，在西方思想史上，柏拉圖並不是唯一公然批評民主政治的人。繼柏拉圖而起的大哲學家亞里斯多德（Aristotle）同樣對民主政治語多保留。他曾說政體分成兩大類，一類是以全體利益為依歸的正當政體，一類是以統治者利益為依歸的偏差政體。民主政治勉強可算是偏差政體中比較像樣的一種（略勝於暴君制及寡頭制），但保證是正當政體中最差的一種（比不上民主制及貴族制），因為它並不特別鼓勵德行的培養，只以人數多寡決定是非。我們今天常常說民主政體是所有政體中最不壞的一種，以此為辯護民主政治的理由，在某個意義上，倒是被亞里斯多德不幸而言中。

在希臘城邦時代結束後，民主政治消聲匿跡達兩千年之久。其間西方世界歷經羅馬帝國及中古封建制度的統治，主要的政治組織型態是君主制及政教二元制。民主政治的最高原則——主權在民或人民統治——幾乎被所有思想家否定。雖然紀元前一、二世紀的羅馬共和，以及文藝復興時代義大利北部的自治城邦（如佛羅倫斯及威尼斯），曾出現過某些接近民主原理的共和思想，但這些理論只能算是曇花一現，並不足以動搖君主制所享有的鞏固地位。其後隨著現代民族國家版圖的建立，古希臘民主或羅馬共和那種小國寡民式的直接民主更是無法重見天日。一直到英國光榮革命、美國獨立建國、以及法國大革命之後，新興的代議民主制度才逐漸成為其他國家仿效的對象，終至形成我們所熟悉的現代民主政治。

現代民主政治與古希臘民主同樣標榜「人民的統治」，然而「人民」的內涵與「統治」的方式都與古典模式迥異。在現代初期，公民身分固然也侷限於擁有土地或一定財產的成年男子，但是隨著「人人平等」原則的散佈，參政權終於擴及所有成年人口，而無性別、財富、種族之分。就「統治方式」言，由於民族國家地廣人眾，代議制度乃自然而然成為唯一可行的方式。同時代議士及行政官員的產生，都不再採取抽籤或輪流方式，而是經由有志者彼此競逐人民的選票而產生，這就進一步使民主政治與「定期選舉」、「政黨競爭」形成密不可分的關係。因此當密爾（J. S. Mill）在十九世紀下半葉大力宣揚代議政府的種種優點時，我

們已經看不到古希臘直接民主的痕跡了。

我們上述對現代民主政治的瞭解，基本上是西方自由主義傳統下的瞭解。另外還有一些反對自由主義的理論家，他們認為自由主義民主（liberal democracy）既不是唯一的選擇，也不是最好的民主模式。譬如社會主義及共產主義的信仰者都試圖提出一套自己的民主理論，其中或者排除政黨競爭的必要性，或者要求以生產工具國有化及平均財富做為行使選舉權的先決條件。本文基於篇幅限制，無法詳述這些非主流民主論述的觀點。但是我們不能忽視的是，即使在主流的自由主義民主論述中，仍然存在著兩種相當不同的認知，值得我們進一步分析。

第一種觀點認為，現代意義下的民主政治乃是「程序民主」（procedural democracy）。奧地利的經濟學者熊彼得（J. Schumpeter）在一九四二年提出一個看法，認為過去民主理論都太強調人民意志的表達與實踐，而其實「人民意志」或「共同福祉」都是虛幻不實的概念。在實際的政治經驗中，民主只能是一套選擇政治人物及合法化公共政策的程序，它既不保證貫徹人民的意志，也不擔保決策結果必然符合全民的最高利益。用熊彼得的話來說：「民主的方式是為了達成政治決定的一種制度安排，在這種安排中，某些人透過競逐人民的選票而獲得決策的權利」（Schumpeter, 1976: 269）。值得我們注意的是：一、他認為民主政治只是某種程序或遊戲規則，本身不是什麼崇高的目標；二、這套程序的啟動點來自居上位的政治精英，而不是底層的民眾。因此選舉的意義在於有志角逐權力的政治精英向人民推銷自己，而非選民主動推舉大家最喜歡或最信任的人物（因為這個人可能根本無意出仕）。

熊彼得的民主定義影響至為深遠，許多所謂自由主義的民主理論家基本上都採用他的觀點，因此才有「精英民主理論」和「有限參與論」等流行於歐美政治學界的說法。但是毫無疑問地，也有許多人對程序民主論大不以為然，認為這是政治精英竊奪人民參政權利的托詞。固然在現代民族國家的規模下，民主政治只能透過代議制度進行，但人民除了選舉之外，應該盡可能參與所有與自身利益或興趣有關的公共事務，藉由參與以彰顯人類做為政治動物的本質，同時也得以有效監督執政者關注人民的利益。著名的參與民主論者帕特曼（Carole Pateman）曾說：「參與的主要功能在於教育——最廣義的教育，這包括人格心理層面的變化以及民主技巧、民主程序的實踐」（Pateman, 1970: 42）。另一位參與論者



巴勃 ( Benjamin Barber ) 更是極力讚揚政治參與的優點，認為程序民主只是徒有虛名的「弱民主」( thin democracy )，只有全面積極動員的參與式民主才是「強民主」( strong democracy )。巴勃說：「參與模式下的強民主試圖在缺乏獨立判準的情境中解決衝突，其方式是透過一種持續進行、近似自我立法的參與過程，以創造出一種政治共同體。在此過程中，依賴性的私人身份將會轉化為自由的公民，而局部性的私人利益則會轉化成公共利益。」( Barber , 1984 )。

因此，現代意義下的民主政治基本上有「程序民主」與「參與民主」兩種定義。它們都承認代議制度的必要性，也不否認政黨、選舉、利益團體等在現代政治生活裏所扮演的角色。其差別在於前者認為一般民眾對政治事務缺乏深刻理解與興趣，因此沒有必要行使真正的統治權，而後者則主張廣泛的參與可以改變人們消極被動的心態，塑造一個積極有活力的公民社會，以免「主權在民」淪為口號。

從直接民主與代議民主的對比，以及程序民主和參與民主的區隔，我們可以體會為什麼民主政治無法有一個大家共同接受的定義。不過話說回來，如果我們盡量就上述各種說法的近似處加以整理，避免彼此針鋒相對的假設，則某種既可保留古典民主精義，又能反映現代社會條件的民主定義，並不是完全不可能。基於下文繼續討論的需要，此處我們不妨暫時對民主政治下一個定義，至於定義得是否恰當，讀者大眾將是最好的裁判。本文認為：民主政治主要指涉一種安排政治生活的方式，它以「主權在民」為基本原則，透過定期改選的普選制度，讓成年公民擁有決定領導人物去留及重大政策採行與否的最終權利。為了確保每個公民的基本權利，它必須依據憲政原則約束多數決的適用範圍，容許政黨及民間團體自由競爭，並且盡量縮短社會經濟條件的差距，以鼓勵所有公民在平等的基礎上，充分參與公共事務的討論與決定。

我們的定義兼採程序民主、參與民主、乃至社會主義民主的某些特點，但不是毫無區辨地將它們混雜在一起。其中憲政原則的強調，則表示這個定義基本上仍是一種自由主義傳統下的思考。我們將在這個基礎上，繼續討論民主政治的制度條件、以及價值與限制等課題。

## 二、現代民主政治的制度要件與先決條件

用幾句話界定民主政治的意義，無論如何小心謹慎，總是無法回答大部分人心理真正的疑問，因為我們除了想知道「民主是什麼？」，也想知道「如何評斷一個國家是不是民主國家？」以及「甲國是不是比乙國更民主？為什麼？」等等。要回答諸如此類的問題，我們需要遠比「主權在民」原則更具體、更詳盡的制度性指標。這些指標可以來自歷史實存的證據、學術論著及日常語言的使用、以及抽象針對民主原則所進行的推估，在協調三方面所提出的項目後，可以得出一套民主國家最起碼的制度要件。凡是具備這些要件的政體，就可以稱為民主政體；凡是欠缺任何一項要件的國家，就不能算是民主國家。在整理民主要件的工作上，美國政治學者道爾（Robert Dahl）的貢獻無疑最大。

道爾自一九七〇年代開始，就致力於發展一套衡量民主制度的系統，他認為民主政治必須完全符合「公開競爭」與「包容（成員）」兩大標準，前者代表一個政體自由化的程度，後者則是平等原則普及化的表現。凡是越符合兩大標準的政體，就可以稱為「多元政體」（polyarchy），而「多元政體」等於是邁向完全民主政治的一種過渡性體制。其他討論民主政治的人通常不在意「多元政體」與「民主政治」的區分，但是大家都覺得道爾整理出來衡量多元政體程度的指標很貼切，因此我們一般就以多元政體的指標，當成評斷一個國家是否民主、以及哪個國家比較民主的制度要件。根據道爾的著作，這些要件（在「公開競爭」與「包容」兩大方針下）可以細分成以下數項：

1. 具有制定政策權力的官員及議員，都必須經由選舉方式產生。
2. 選舉必須定期舉行，其過程務必做到自由、公平、公開。
3. 人人擁有表達意見的自由，不管一個人對公共事務提出什麼看法，都不應為此遭到壓抑或懲罰。
4. 法律保障人們可以接觸多種訊息來源，除了官方媒體之外，大家也可以自由取得其他獨立的、不受政府控制的訊息。
5. 公民有權利組成自主自律的社團，以表達或追求共同的意見與利益，包括各種政黨及利益團體等等。

6. 公民身份必須普及，每一個永久定居且守法的成年人都有權利進行上述諸項政治制度所提供的活動，包括選舉、被選舉、表達意見、吸收訊息、組織結社等等（Dahl，1971：3；1289：221-22；1999：96-104）。

根據這些制度要件或指標，我們可以比較具體、客觀地評量一個國家是否民主，而不再困惑於每個國家自稱民主的主觀說詞。譬如中國大陸與北韓都聲稱自己是民主國家，但是這個兩個國家的政治領導人並不是經由選民投票產生，它們也都不容許反對黨挑戰執政黨的統治權。在中國大陸，知識份子及異議人士動輒因觸犯政府的言論禁忌遭到逮捕；在北韓，則連接觸外國媒體及訊息的機會都沒有。依道爾所列出的標準來看，它們都不是多元政體或民主國家。相反地，目前世界上有些國家固然在形式上保留君主繼承制度（如英國及日本），但由於國家實質的決策權是在內閣與議會，而內閣官員與議員都經由選舉產生，並且這些國家具體保障人民的參政權、結社權及言論自由，因此反而可以名正言順地列為民主國家。比較難以判斷的，當然是一些介於兩種極端之間的國家，如八十年代末期的墨西哥與台灣，或九十年代的馬來西亞。在這些例子中，通常選舉定期舉行，反對黨也有公開競逐選票的權利，但選舉本身無法根絕舞弊，異議人士依然可能遭受迫害，新聞媒體立場也不夠客觀中立，我們只有在很勉強的標準下，才能視之為民主國家。

我們可以想見，上述指標並不是每個民主理論家都同意的指標。對於一些信奉熊彼得學說的人，道爾的條件顯然過於嚴格，譬如充分的資訊來源與自主的結社權利，都不必列為程序民主的必要元素。而另外一些對民主期待更高的人，則可能認為這些標準還不夠。譬如道爾只要求定期舉行自由公平的選舉，卻沒有說明如果一個政黨老是贏得選舉，這種一黨長期執政的國家能不能算民主國家？為了確保一個國家是貨真價實的民主國家，他們可能要求把「政黨曾經輪流執政」列入評量民主的標準。主張社會主義民主的人，可能希望把「財產相對平均分配」列入民主的要件。主張審議式民主（deliberative democracy）的人，則可能要求建立某種經常性、公開性的討論機制，以避免民主政治淪為選民原始利益的直接衝突，而沒有讓公民從選舉或決策之中學到審思明辨的美德。我們不排除這些意見可能在將來會成為大家的共識，但在一個意義上，它們似乎比較像是目前標準的延伸與擴大，而非另起爐灶式的批評。

另外，基於上述指標或要件，我們也可以回過來反省本文開頭所提到的一些常識性看法。對於那些化約民主政治為「多數決」的人，我們可以堅定地答覆：多數決只是民主決策的一種方式，或計算選票勝負的一個基本原理，但是多數決無論如何不能等同於民主。因為民主政治預設人民基本權利的保障，當多數決侵犯基本自由權利時（譬如目前的多數決議以後不必再辦理選舉，或決議驅逐少數出境），它將因為違反憲政原則而自動失效。另外，對於主張「民主就是選舉的人」，我們同樣必須提醒他們：選舉固然是民主生活中不可或缺的一環，但選舉必須做到自由、公平、公開。在一個不容許反對黨存在的威權國家中，即使人人參與投票，也不會因為超高的投票率而成為民主國家。至於那些心儀「全民政府」主張的人，我們只能說：現代政治預設多元社會及各種政黨的競爭，如果「全民政府」只是呼籲每個政黨都應該以國家整體利益為上，那是一句無傷大雅的口號。但是如果真的誤以為最好的民主政治就是結合各黨派或超越各黨派的某種新奇組合，那麼近代民主政治發展的寶貴經驗將付諸流水，一切關於人性的討論、關於權力的分析、以及關於憲政主義的構想，都將必須重寫。

事實上，西方世界之所以能夠在近兩百年間發展出一套適合大規模民族國家的代議制度，它之所以能在近百年裏讓選舉權普及到所有成年公民身上，除了許多因緣聚會的歷史巧合，也得力於某些重要的主客觀因素。根據一些理論家對民主發展歷程的研究，似乎可以得出某些結論，有助於我們理解為什麼民主政治在一些地區能夠順利成長，而在另一些地區則挫折不斷。換言之，如果我們把歷史經驗轉化成觀察未來政治發展的啟示，則民主政治能否出現，應該與下述條件息息相關的。

首先，戰爭及動亂不斷的國度，自然不利於民主政治的成長。除非一個國家在發生戰亂之前就已經實行民主政治一段時間，否則不容易看到民主制度萌芽。二次大戰之後許多非洲國家紛紛擺脫殖民地的地位而獨立，但部族派系之間的爭戰使得最起碼的定期選舉都無法舉行，遑論民主體制的建立。其次，鄰近大國對民主的態度，以及它們是否是否干預本國的內政，也是民主能否成長的關鍵。誠如道爾所言，若非前蘇聯的干預，捷克、波蘭、匈牙利可能早就躋身於民主國家之林；而拉丁美洲國家若不是受制於美國勢力的影響，同樣也早就出現許多民主國家。美國政府所策動的政變或直接軍事干預，始終是拉美國家民主運動人士的

心頭大恨。第三，如果一個國家的軍隊、警察、情治力量能真正由民選領袖掌握，或者做到行政中立，那麼至少可以減低軍事政變的機會。南韓的民主直到全斗煥、盧泰愚等人俯首就擒，才真正露出曙光。第四，密爾寫作《論代議政府》時就不斷強調：只有維持相當程度的文化同質性，一個國家才能實踐民主制度。對許多老牌的民族國家而言，這個條件是上天或是歷史的厚贈。不幸的是全世界大部分國家都有或多或少的次文化衝突。這些衝突可能來自宗教（北愛爾蘭）、語言（魁北克）、族群（馬來西亞）、或歷史地理因素（印尼），如果該國政府能夠設法以制度或政策調節這些衝突，則民主政治仍有希望（如瑞士）；反之，如果政府及政治人物刻意利用這些衝突以謀取黨派利益，則民主政治必然成為犧牲品。

除了上述條件外，還有兩個經常被提出，但又充滿爭議性的條件，即經濟發展與政治文化。許多理論家都認為凡是實施市場經濟獲得重大經濟成長的國度，幾乎必然有利於民主政治的發展。這不僅因為自由經濟預設政府在許多方面放寬管制，也因為經濟成長能培養出一大群珍惜基本權利的中產階級。當自由經濟促使一個多元傾向的市民社會逐漸形成後，政治的民主化也會水到渠成。不過，另外有些理論家並不這麼樂觀。他們認為上述推理完全奠基於西歐民主國家的發展經驗，不見得適用於第一世界以外的地區。就中國大陸及若干第三世界國家的例子來看，高度經濟成長（或乃至市場資本主義）仍然可能與威權統治結合，不一定保證觸發民主轉型。這個爭辯涉及許多複雜的界定與觀察，我們最好暫時保留。

至於政治文化與民主發展之間的關係，則有點像「雞生蛋、蛋生雞」的問題。一些研究公民政治文化的學者喜歡強調，凡是一個國家存在著注重法治、講求寬容、樂意妥協的文化，就有利於民主政治的成長。但是話說回來，公民文化不也是因為一個國家實施民主政治之後，才比較能夠累積培養嗎？或者換個方式思考，對一個先前幾乎沒有公民文化傳統的地區（如東亞及中東各國），民主政治的建立豈不是遙遙無期的幻想？我想我們大概可以同意某些文化傳統有利於民主政治的萌芽或成長，但是公民政治文化既非民主政治的充分條件，也非必要條件。這兩者之間的選擇性關聯，不應該成為討論民主成敗的焦點。

### 三、民主政治的價值

我們到目前為止已討論過民主政治的意義、民主的制度要件與成長條件，但是還沒有討論一個規範性的問題——「民主政治是一種好的政治制度嗎？如果是，它的好處在哪裏？它具有什麼價值？」。在民主政治成為全人類信仰的意識型態時，許多人會認為這個問題簡直是多餘的問題。但是我們不要忘記，在西方政治思想史上，除了古希臘黃金時代與最近兩百年左右的時間，民主政治始終是被批判、被否定的政治制度。甚至在民主制度逐漸取得優勢的二十世紀，也不乏眾多傑出的思想家出而抨擊之。如果我們不試著去瞭解民主有什麼價值，以及反對民主的人基於什麼理由排斥民主，我們對民主的信仰將如同建立在流沙之上，任何風吹草動都可以吞噬目前貌似堂皇的建築。

民主的價值當然可以洋洋灑灑列出一串，但是民主理論家主要關心的項目有四：平等、自主、參與、文明。這四項價值都不是輕易就可以合理化，因為它們的對立面存在著同樣振振有詞的價值。任何人若未曾嚴肅思考這些支持與反對民主的理據，事實上等於不瞭解民主。

民主政治所預設、所體現的第一項價值是「平等」。民主與平等的關係大概是最不証自明的關係。遠從古希臘時代開始，民主政治與其他政治組織型態的主要差別，就在於別的政體假定人與人之間不平等（所以才認為國家應該由君王或貴族統治），而民主政體則認定人人平等（所以才主張大家輪流統治）。所謂「人與人之間平等」，其實不全然是事實觀察的陳述，而是帶著強烈規範色彩的命題。我們知道任何時代任何地方，人與人之間的身高體重、聰明才智、美醜善惡、財富地位都是不相等的。這種不平等首先表現於人與生俱來的自然特徵與秉賦，接著由社會經濟地位的差距加以確定，所以很多哲學家就認為政治統治也應該反應這種先天及後天的差距，讓某些稟賦較高者（特別是那些具備政治才華的人）統治其他人，如此才符合自然法則或自然公理。而且事實上，我們也不難想像如果一個國家刻意排除賢能之士，硬要把大政方針的決定權交給一群平凡百姓，那麼柏拉圖所生動刻畫的「國家之舟」自然陷入極端兇險，甚至慘遭滅頂。

面對這種柏拉圖式的「專家治國」或「哲君統治」的主張，自來捍衛民主政

治的人士就必須絞盡腦汁想出一套足以支持「人人平等、大眾統治」的理由。通常這種論證可以來自兩個方面，一個是訴諸猶太及基督教信仰傳統，搬出「上帝造人、人人平等」的宗教信仰；另一個則是走人文主義的路線，從人人不平等的現象之中指出「內在道德意義的平等」或「政治權利上的平等」。就前者言，洛克（Locke）的《政府論二篇》及美國獨立宣言可算是經典之作。洛克及傑弗遜（Jefferson）等人直接訴諸西方人普遍信仰的基督教，再三強調「人人生而平等，人人生而有追求生命、自由、財產或幸福的權利」。這個論證的好處是許多宗教（不只基督教）都肯定人人平等的原則，因此除非這些宗教被推翻，否則全世界大部分人口幾乎不用說服就會相信「平等」這個價值。不過宗教論證的缺點是碰到無宗教信仰者（或信仰主張不平等的教義——如印度教）時，恐怕就一籌莫展了。

相對而言，人文主義的論證則強調人的存在本身就是一種價值。由於我們每個人不管高矮胖瘦、美醜賢不肖，都擁有可貴的生命。因此人人有權利要求別人尊重自己，讓彼此的生命都能在獲得適當滋養的環境下成長。這種基於對人類生命尊嚴的尊重所建立起來的平等觀，我們可以簡稱為「內在道德意義的平等」。另外，有些理論家更進一步推論，正是由於自然稟賦及後天社經條件設下種種藩籬，使人類無法在這些領域獲得平等的對待，所以我們才更有必要透過法律制度及政治權利的設計，讓大家在這個「人文化成」的領域享有難得的平等。從這個角度看，政治平等的主張固然違反自然法則，然而它卻是人類偉大的發明。是人類在自然等差的汪洋中所構築的一座人文孤島。民主政治賦予人人平等的政治權利及參政機會，藉此激發人們尊重彼此生命的態度，或甚至發展出「一人一票、票票等值」的選舉法則，使所有人都可以平等地表達自己對公共事務的意見，其整個理趣所在，正是平等這個價值。

民主政治所體現的第二項價值是「自主」。所謂「自主」，是指每個人都有權利決定與自己生命發展息息相關的事情，而不是任由他人擺佈。同樣地，這種價值也可以說自始即內建於民主政治的法則之中。當我們講民主政治預設人人平等時，我們的意思是說「人人有平等的權利決定自己關切的事務」，因此平等與自主基本上是連繫在一起的。從理論上分析，「平等尊重每個人的生命及利益」原本不必然要求所有涉及己身利益的事都要由當事人自己決定，因為只要有一個公

正而睿智的裁決者，很可能他比你更知道你的利益何在，以及用什麼方法可以促進你的生命及利益的發展。因此，若是由他代替大家決定相關事務，他一樣可以做到「平等尊重所有人的利益」。換句話說，「平等」不必要求「自主」。

然而人類的經驗卻與此背道而馳。我們發現許多號稱公正賢明的領導者，往往不是你我利益的維護者。這種實踐上的扭曲，或者肇因於他人無法確知我們真正的利益所在，或者由於他無法凡事做到公平，但更常見的原因則是他在擁有決定別人生命福祉的大權後，往往變得自私腐化，只以維護己身利益為上。艾克頓（Lord Acton）所說：「權力使人腐化，絕對的權力使人絕對地腐化」，至今仍是至理名言。既然如此，「人人享有平等待遇」的理想最好還是由「人人替自己作主」的方式來確保，這也是為什麼民主政治要求所有人當家作主的原因。

坦白講，民主政治在捍衛「自主」這項價值時，所遭遇的困難遠大於它宣揚「平等」時所遇到的挫折。誠然，歷史上不乏堅信人類生而不平等的人物，譬如種族主義者或精英論者。可是到了二十世紀的今天，要我們輕易放棄「人人平等」的信念，恐怕沒那麼簡單。但是對於「我們自己是不是最清楚自己利益的人？」以及「我們是不是最能照顧自己利益的人？」，人們往往充滿疑惑。一方面，我們看到許多人自甘墮落，酗酒吸毒無法自拔；或者看到許多人自覺前途茫茫，四處求神問卜，我們不禁懷疑是否每個人都清楚自己的人生與利益。另一方面，我們也看到有人能力低落或智識不足，常常無法達成自己所期待的目標。正是基於這些理由，柏拉圖才提出「哲人統治」、「專家治國」的主張，並且始終不乏追隨者。那麼，我們如何才能替「自主」辯護呢？

也許，民主政治把自主奠基於「瞭解自我利益、維護自我利益」並不是一個聰明的作法。我們大概得承認，許多人都不是最清楚自己應該怎麼生活的人。但是民主政治所要求的自主，並不一定假設凡是自己決定的事情，就必然帶給自己最多利益；也不排除各種專家應該在決策時扮演重要角色。民主的自主性所肯定的，是人人在原則性的問題上要有自己的看法，並且願意為決策的成敗負責。這種態度是彰顯一個人生命尊嚴的最起碼立場，如果人們不願意承擔這個工作，確實不如放棄民主政治。更重要的是，當我們認清楚自主與利益維護沒有必然的關係之後，我們將可以深入反省為什麼民主政治要求大家積極介入公共事務，而這個問題的答案，就是民主政治的第三個價值——參與。



「參與」為什麼會是一項價值呢？從功效主義的角度來思考，如果參與能使當局制訂有利於自己的政策，參與才有價值。因此它最多是一種工具性價值，本身不可能是目的。但是，參與式民主理論的支持者有一些論證，值得我們參考。他們說：參與至少有兩個重要的作用，與參與的結果如何沒有關係。第一、參與是激發人民公共德行的機制。透過親自參與公共事務的研擬、討論、說服、或監督其執行，人們真正與他人共同創造了一個「公共領域」，使自己原本侷限的觀點得以在參與審議的過程中，轉化成具有公共性導向的意見。我們在這個過程中，或者可以從別人的意見學習到自己看不到的地方，或者可以說服別人接受自己更具有理性的看法，因此參與兼有「教育」及「轉化」的作用，可以讓一個人領悟到溝通、協調、講理、容忍等等公民德行。而這些德行，既是民主政治所需要的文化，也是民主政治所能滋養的文化。晚近所謂公民社會（或市民社會）所追求的積極性與公共性，只有透過參與才能體現。在這個論證上，沒有人能夠說得比托克維爾（Tocqueville）更清楚：

當反對民主的人宣稱，一個人獨力去做他所承擔的工作會優於由眾人管理的政府去做它所承擔的工作時，我認為他們說得並沒有什麼不對。假如雙方的才力相等，則一人統治的政府會比多數人統治的政府更前後一貫，更堅定不移，更思想統一，更工作細緻，更能正確地甄選官員。但是，隨著時間的推移，民主制度所舉辦的事業將比專制制度舉辦的更多。它辦好的事業雖然較少，但它舉辦的事業卻很多。在民主制度下，蔚為大觀的壯舉並不是由公家完成，而是由私人自力完成的。民主並不給予人民以最精明能幹的政府，但能提供最精明能幹的政府往往不能創造出來的東西：使整個社會洋溢持久的積極性，具有充沛的活力，充滿著一種離開它就不能存在、和不論環境如何不利都能創造出奇蹟的精力。這就是民主的真正好處。

第二，除了可以激發人民的公共德行，參與也是提供決策正當性的最終依據。隨著民主程序的普及，越來越多的政策都不是少數官員所能主導，而必須透過民意諮詢、問卷調查、公聽會、乃至政策辯論才能拍板定案。如果一個決策沒有經過這些程序，往往在推動時會遭到反對民眾的強烈抗拒，而整個社會也為此付出重大成本。相對地，如果決策者重視民眾的參與，讓所有與該事務有利害關係的人都能充分表達意見，則決定之後，阻力會大幅減少。換句話說，人們判斷一個政策是否具有正當性，往往會看受到政策影響的相關人是否參與決策過程而

定。民主政治提供最大可能的參與，也因此替民主決策創造了最大的正當性，這是其他政體無法比擬的。

最後，民主政治還有一項經常被人忽視的價值，就是「文明」或「和平」。處身於民主社會中的人往往視和平為理所當然，但是非民主社會中的人就很清楚和平不是唾手可得。西方國家在建立民主制度之前，也曾經飽受宮廷政變、陰謀叛亂、以及血腥戰禍之苦。民主政治首先以「國王陛下忠誠的反對黨」方式賦予政爭對手合法的生存地位，接著以選舉方式取代武裝鬥爭，讓政權的轉移建立了一種文明的典範。大體上，凡是民主制度鞏固的國家，老百姓就不必擔心軍事政變或內戰所帶來的災難。他們當然仍得操心經濟起伏、政治良窳、交通壅塞、天然災害等等，但是至少政權的交替是和平的。不管在每一次選戰中，政黨競爭手段多麼激烈，社會氣氛多麼緊張，隨著選舉落幕，失敗者仍得風度十足地向勝利者恭賀當選。這些微不足道的過程與動作，其實蘊含著人類文明重大的成就。它們不只代表人類知道如何管理自己，也代表我們不再迷信暴力。如果世界上的民主國家越來越多，全球性的和平就不會遙不可及了。

#### 四、 民主的限制與展望

本文列舉許多民主政治的優點，但是希望不會誤導讀者以為民主政治有百利無一害，或誤以為民主政治是解決所有問題的萬靈丹。事實上如果仔細觀察民主國家（包括所謂老牌民主國家）的表現，就會發現民主制度絕非盡善盡美，其弊病或限制甚至可能影響它在未來的發展。

民主政治的限制很多，首先值得一提的是它並不能保證產生最好、最有效率的決策，也不必然帶來令人滿意的結果。許多人以為民主程序既然是目前最合理的程序，那麼根據民主程序所得到的結果應該也是最好的結果。譬如，在普選制度及自由競爭之下，我們期待選出一個最孚眾望、最有才幹的領袖，但我們幾乎註定會失望的。又譬如，目前許多環保人士寄望於參與式民主及審議式民主，以為一旦決策程序做到公開透明、充分討論，那麼我們就一定會制訂出減少環境污染的法令。然而他們卻很快發現，自私的心理只會造成「垃圾不要倒在我家後院」

的共識，對於抑制垃圾成長、減少能源浪費、或檢討過度開發等議題，溝通討論與多數決的結果仍然令人洩氣。由於民主政治不能保證產生良好的政治領袖與公共政策，許多人於是對民主感到失望，甚至轉而期待強人政治或恢復威權獨裁。

我們必須指出：民主原本不能保證上述良好結果，它可以促進自主與平等，可以帶來活力與文明，但無法提供所有美好的禮物。對於民主政治期待太多，並不是民主理論所鼓勵的心態。可是我們也願意指出：其他政治組織型態——不管是君主專制、寡頭壟斷、或軍事獨裁——同樣也無法保證滿足各方面的要求。譬如專制國家固然可以迅速有效地做到全國人民不敢亂丟垃圾，但是其代價可能是全國完全沒有新聞自由、沒有示威抗議的自由。軍事獨裁國家一度在經濟成長和社會治安上有驚人的成效，可是這些成果通常無法維持下去。而他們對環境生態的破壞、對公民權利的剝奪，往往不是短期經濟繁榮所能彌補。

民主政治另外一個重大的限制，是直到目前為止仍然沒有辦法真正落實平等參與的承諾，只能眼睜睜看著社會經濟資源雄厚者挾其優勢，不合理地左右公共政策的方向。關於這個問題，自由民主主義者與社會民主主義者長期以來即爭議不休。自由主義雖意識到市場經濟造就了某些大財閥，而財閥又往往能將金錢轉換成政治資本，以致其政治權力永遠凌駕於小市民之上。但是基於市場經濟也是自由社會運轉的關鍵，因此他們並不願意為此修改市場經濟的規則或限制其作用，反而試著提出種種理論（如「自然的均衡」、「自動自發的秩序」），以說明平均財富的不可能與不可欲。另一方面，社會民主主義者無法忍受經濟不平等對政治領域所造成的扭曲效果，因此多半主張國營公有、限制資本、累進課稅、擴大福利支出等等，希望藉此確保每個公民的參政機會與公民權利。

平心而論，市場經濟確實有其存在理由（否則共產主義國家不會在二十世紀末紛紛引進自由市場經濟以挽救其瀕臨崩潰的社會經濟體制），但是我們看著自由民主國家的選舉活動所耗費的資本直線上升，以及行政、立法部門被財團滲透、控制的情形日益嚴重，不得不懷疑自由民主政治會不會完全變成「金權政治」。就算這個顧慮是杞人憂天，就算平民仍有機會出頭與資本家抗爭，我們也得注意「金權政治」下的兩種不同現象。第一是由於實質參與作用遞減，越來越多公民寧可放棄參與權利，只管私人福祉，於是整個社會朝向「反政治」或「去政治化」的方向發展。第二是當平民之中具有群眾魅力的領袖出現時，沈默的民

眾又很容易受到口號煽動而變成狂熱的政治運動支持者。「政治冷漠（或疏離）」與「政治狂熱」原本是相反的現象，但是在民主政治金權化的情況下，反而是最值得擔心的併發症。

緊接著上述群眾領袖的問題，我們有必要討論民主政治的另外一個隱憂，就是民粹主義（populism）的興起。民粹主義與民主政治之間其實有著微妙的關聯。我們一般以民主政治為政治生活的常態，視民粹主義為某種病態發展，因為民粹主義是指某個極具魅力的領袖人物出現，動輒以人民福祉為號召，在取得廣泛群眾的支持下，做出許多超越憲政規範的事情。就這個意義來講，民粹主義確實可能破壞民主政治強調法治、著重權力制衡的基本架構。可是另一方面，民主政治原本以實現人民福祉、表達人民意志為綱領，因此當民粹領袖確實獲得人民廣泛支持時，為什麼我們反而要設法限制他的行動？

這個問題涉及的是憲政主義、法治傳統、以及自主參與的正確瞭解。憲政主義的基本命題之一，是強調權力集中必然造成腐化，所以政治權利必須分立制衡。而民粹領袖往往呼籲人民賦予他比較大的權力，使他可以克服來自議會或司法部門的限制，放手去實現人民的福祉，因此民粹主義經常違反憲政原理。其次，法治主義認為政治共同體的基本規範（包括人民的權利義務及政府施政程序）必須明載於憲法與法律，不管任何人都必須遵守這套規範，連國家的統治者也不例外。但是民粹主義卻是一種「人治」色彩濃厚的現象，民粹領袖由於獲得民眾熱烈支持，經常強調法律條文是死板的東西，應該因應情勢隨時修改，甚至連憲法也可以機動調整。因此民粹主義盛行時，統治者的意志（人治）可能取法治而代之。第三，民主政治所追求的自主參與，原本是公民在獲得適當的資訊下，以開放的心態進入公共領域，與其他公民平等溝通協調，並從中體驗相互啟蒙的樂趣。可是民粹主義下的政治參與，表面上雖然像是群眾自動自發的行為，卻沒有多元意見的交換與討論，也沒有容忍異議者的空間，而只有同類相聚式的呼喊或相互肯定，這也是為什麼民粹領袖的支持者常沾沾自喜自稱為「        迷」或「        族」的原因。民主政治理論鼓勵的參與，並不是這種單面向式、不能反省批判的參與。

我們舉出這些民主政治的限制與隱憂，無非是為了讓支持民主政治的人知道民主真的不是完美的制度，它的許多問題如果不能加以解決或預先防範，是有可

能變質為金權政治、民粹政治或甚至暴民政治。當然，基於民主政治在過去兩千年的人類歷史上並沒有扮演什麼重要角色，也許它真的只是一種過渡性的政治制度，而可能在未來讓渡給更完善理想的政治組織型態。然而在這種未可知的型態出現之前，民主政治確實比現存所有其他體制更能呼應目前的社會經濟條件，更能安頓人們的政治生活。我們如果願意繼續支持它，就有必要瞭解它的精神、它的價值、以及它的限制。本文的簡短討論，希望有助於達成這個目的。

## 參考書目

- Arblaster, Anthony. *Democracy*. Milton Keynes: Open University Press, 1987.
- Barber, Benjamin. *Strong Democracy: Participatory Politics for a New Age*. Berkeley: University of California Press, 1984.
- Dahl, Robert A. *Polyarchy: Participation and Opposition*. New Haven: Yale University Press, 1971.
- Dahl, Robert A. *Democracy and Its Critics*. New Haven: Yale University Press, 1989.
- Dahl, Robert A. 著，李柏光、林猛譯，《論民主》，台北：聯經，1999。
- Dunn, John ed. *Democracy: The Unfinished Journey 508 BC to AD 1993*. Oxford: Oxford University Press, 1992.
- Gutmann, Amy and Dennis Thompson, *Democracy and Disagreement*. Cambridge, Mass.: Belknap Press, 1996.
- Held, David. *Models of Democracy*. 2<sup>nd</sup>. ed. Stanford: Stanford University Press, 1996.
- Lively, Jack. *Democracy*. Oxford: Basil Blackwell, 1975.
- Macpherson, C. B. *Democratic Theory: Essays in Retrieval*. Oxford: Clarendon Press, 1973.
- Pateman, Carole. *Participation and Democratic Theory*. Cambridge: Cambridge University Press, 1970.
- Sartori, Giovanni. *The Theory of Democracy Revisited*. Chatham, N.J.: Chatham House Publishers, 1987.
- Schumpeter, Joseph A. *Capitalism, Socialism and Democracy*. New York: Harper, 1942.