

民主與自治的局限

Democracy and the Limits of Self-Government

阿當·普熱沃斯基 (Adam Przeworski) 著

郭芬 田飛龍 譯

商務印書館

目 錄

中文版前言.....	vii
Preface to the Chinese edition (原文)	xi
前言.....	xv
第一章 導言	1
1.1 引言.....	1
1.2 民主與“民主”.....	4
1.3 理念、行動和利益.....	12
1.4 平等、參與、代表和自由.....	16
第二章 人民的自治	22
2.1 自治政府的理想.....	22
2.2 “人民的自治”.....	24
2.3 以異質性存在的自治.....	32
2.3.1 民主作為一種處理衝突的方法.....	32
2.3.2 自治與輪流執政.....	38
2.4 次優的自治.....	41
2.4.1 兩個定理.....	43
2.4.2 一個警告.....	51
2.4.3 超越社會選擇理論.....	56

第三章 代議制簡史	58
3.1 從代議制到民主.....	58
3.2 代議制的興起.....	61
3.3 選舉權	63
3.4 選舉性參與	69
3.5 立法—行政關係.....	77
第四章 平等.....	85
4.1 引言.....	85
4.2 譜系：貴族與民主	87
4.3 民主與平等	91
4.4 選舉權限制是否侵犯民主意識形態？	96
4.5 民主與財產	103
4.6 民主與收入分配.....	109
4.7 終結循環.....	120
第五章 選擇和參與	129
5.1 引言.....	129
5.2 選舉中的選擇.....	132
5.3 民主和參與	143
5.4 選舉週期間的人民角色	146
5.5 投票、選舉與國內和平	154
5.5.1 投票和選舉.....	155
5.5.2 選舉與國內和平.....	161

第六章	機構.....	165
6.1	引言.....	165
6.2	政府結構.....	167
6.2.1	待解決的問題.....	167
6.2.2	功能與權力.....	169
6.2.3	權力平衡.....	173
6.2.4	分裂政府意味着有限政府？.....	180
6.3	維護現狀.....	183
6.3.1	中立性與超多數.....	183
6.3.2	兩院制與超多數規則.....	184
6.3.3	若干事實.....	188
6.3.4	民主與多數規則.....	190
6.4	公民與政府.....	192
第七章	自由.....	197
7.1	引言.....	197
7.2	無權的賦權.....	199
7.3	“自由就是一切”.....	203
7.4	作為列舉權利的自由.....	210
第八章	民主：我們時代的自治實施機制.....	213
	參考書目.....	227

中文版前言¹

民主制度，既有長處，也有局限。本書就是關於民主制度這兩個方面的研究，因為只有認清和理解民主的這兩個方面，人們才能作出明智的政治決斷。評論不同的政治安排（在此界定為不同的政權），不能從其自圓其說的理念出發，而必須從這些政權在真實世界中的實際運作狀況出發，從它們的真實存在狀況出發。支撐建立現代代議制的理念，曾經是“人民自治”：“人民”作為一個整體（Singular），應該是該制度下所有法律的唯一根據。但是，就其最初的界定而言，人民自治這一理念，邏輯上既不嚴謹，實踐上也不可行。首先，當人民作為一個整體的時候並不能實施統治，我們必須委派他人去立法和施政，必須由他人來進行統治。第二，上述理念假設所有人都具有共同的偏好，都嚮往同樣的法律秩序。但是，我們所看到的卻是無處不在的圍繞着觀念、利益或規範的衝突。面對這些衝突，這一假設難以成立。

因此，哪怕是最佳形態的民主制度，也都成了最初的民主理

1 本文原為本書作者以英文撰寫，並由作者學生、現任中山大學政治與公共事務管理學院何高潮教授翻譯成中文。

念的不完美實現：在這一制度下，人民由他人統治，而集體性衝突則根據某種規則和程式（主要是選舉）加以處理。民主制度最多只能實現這樣一種機制，即：從來不能自治的民眾，可以選舉產生統治他們的人，如果他們願意的話，可以在不同的時間選舉產生不同的統治者。就我們今天所了解的民主制度而言，它其實只是這樣一種機制。

環顧世界，你會發現特定的民主制度在不同的社會和經濟條件下發揮着作用，也暴露出各自的缺陷。雖然美國經常把自己說成是民主的典範，是世界上最好的民主制度，但美國的民主制度是非常不完美的，表現為：其政治制度偏向保護現有的社會和經濟狀況、受財富的影響和滲透、建基於一個從社會和經濟層面而論，都是高度不平等的社會之上。當我們將民主作為制度去評判的時候，我們不能僅僅聚焦於美國。當然，所有的民主制度都有自己的缺陷。所以，當我們去評判某個民主制度時，我們必須要問，該制度的哪些缺陷，是由特定具體的制度安排所致，這些制度又在哪些具體的條件下運行？哪些缺陷是民主特有的。換句話說，我們必須區分哪些是民主在其最理想的狀況下固有的局限，哪些是在特定民主制度下產生的缺陷。本書的主題，恰在於此。

任何民主制度都會面臨以下四個挑戰。第一，如何減少社會和經濟領域的不平等，以及政治領域的不平等；第二，如何讓人民感到他們的政治影響是有效的；第三，如何確保讓政府做人民想讓政府做的事，而不做人民不想政府去做的事；第四，如何平衡集體福利與個人自由的界限。這四項挑戰，沒有

一樣是容易解決的。而不同的民主制度也在不同的時期或多或少地應對了這些挑戰。

儘管民主制度在其最理想的狀態下也不能解決上述四大挑戰，但這很可能是因為，任何一種政治制度，即使在其最理想的狀態下，也不可能解決這些挑戰。我們不應該根據抽象的理念去評判政治制度，而必須根據它們的真實潛力去判斷。民主確有局限，但別的政治安排也有局限。因此，認識這些局限就變得非常重要，即：無論在何種制度下，哪些理想可以實現，而哪些理想是不可能一併實現的。我相信，民主的優勢在於以下三個方面：第一，在通過選舉進行集體決策，從而促使政府的決策與人們的偏好相一致這一點上，民主制度雖然不完美，但卻優於任何其他制度。第二，雖然不完美，但選舉提供了週期性的檢驗，看政府是否對民眾的利益和價值觀作出回應，即它把所有政府都說的為人民服務這一承諾，付之於週期性的檢驗。第三，在人類歷史上，民主制度是迄今而言，唯一可以容忍人們在相對自由與和平的狀態下處理社會衝突的制度。

Preface to the Chinese Edition

Democracy has virtues but also limits. This book is about both because both have to be recognized and understood to make enlightened political judgements. Different political arrangements, which we now distinguish as “regimes”, must be viewed not in terms of ideals by which they justify themselves but as they operate in the real world, as they really exist. The ideal that justified the founding of modern representative institutions was “self-government of the people”: “the people,” in singular, should be the only source of laws under which it would live. Yet as formulated originally, this ideal is neither coherent logically nor feasible practically. First, all the people cannot govern. We must delegate law making and their execution to others; we must be governed by others. Secondly, this conception assumed that everyone has the same preferences about the legal order under which each and all want to live, an assumption that collapsed given the manifested ubiquity of conflicts over values, interests, or norms.

Democracy at its best, therefore, is already an imperfect realization of this original ideal: it is a system in which people are governed by others and in which collective conflicts are processed according to some rules and procedures, principally elections. The best that can be realized is a mechanism through which people who never govern themselves select their rulers and at different times can select different rulers if they wish so. Democracy, as we know it today, is this mechanism.

When one looks around the world, however, one sees particular democratic systems, functioning under particular social and economic conditions, and exhibiting particular deficiencies. While the United States often portrays itself as the paragon of democracy, the best in the world, the American democracy is a highly imperfect system, with political institutions that favor the social and economic status quo, permeated by the influence of wealth, in a society with a high level of social and economic inequality. One should not judge democracy as a system by focusing on the United States. Yet all democracies experience deficiencies of their own. Hence, in evaluating democracy as a system we must ask which of their deficiencies are specific to the particular institutional arrangements and the particular conditions under which these institutions operate and which are generic to democracy as such: we must distinguish the limits of democracy at its potential best from the deficiencies of particular democratic systems. This is the theme of this book.

The four problems facing any democratic system are (1) How to reduce inequality in the social and economic realm, which in turn, impacts inequality in the political realm, (2) How to make people feel that their political participation is effective, (3) How to assure that governments do what most people want them to do and not to do what people do not want them to do, and (4) How to balance collective welfare and limitations of individual freedom. None of these challenges is easy to solve and different democracies, at different times, are more or less successful in meeting them.

Yet even if democracy cannot solve all these challenges even at its best, it may well be that this is because they cannot be solved by any political system at its respective best. Political systems should be judged not by abstract ideals but by their real potentials. Democracy has limits but all other political arrangements have limits too. Hence, it is important to realize what these limits are: which ideals can be and which cannot be collectively realized by any political system. The

virtues of democracy, I believe, are three: (1) Even if imperfectly, the mechanism of making collective choices by elections aligns government decisions and individual preferences better than any other system. (2) Even if imperfectly, elections provide periodic tests whether the government is responsive to people's interests and values, they test the claim made by all governments that they rule in the best interests of the people. (3) Democracy is the only system in history that allows whatever conflicts that emerge in a society to be processed in relative liberty and peace.

前 言

本書源於自身經歷，這些經歷或可解釋本書的寫作動機和目的。

由於在共產主義國家波蘭長大，我只能模糊地、好似透過窗簾一般想像民主。而最吸引我的，則是激動人心的選舉。政黨間競爭，有人贏，有人輸，即使他們之間的機會是不平等的，也沒人知道比賽將如何結束。這有點兒像我熱衷的足球，因此我用看外國足球賽比分的方式，看待外國選舉的競爭結果。而且為了加大我的情感賭注，我在這兩項競賽中都有了至愛之隊：瑞典社會民主黨和阿仙奴。

我第一次體驗到民主是 1961 年至 1963 年在美國期間。雖然作為研究生的我，被迫讀的第一本教科書，一翻開是這樣寫的：“美國有着世界上最好的管治體系”，但是我的經歷卻不那麼激勵人心。由於當時的美國還在從麥卡錫主義的影響中恢復，這個國家並不像自我描述的那樣，是自由的堡壘。我甚至親身經歷過這樣一件事：由於一家戲院不願放映尺度大膽的外國電影，一羣研究生計劃在戲院外示威。為組織示威隊伍，我們成立了一個名叫“自由行動學生聯會”的政治團體。很快，聯會會長就收到了當地警察局長的電話。局長半夜在地下車

庫見了他，告訴他尚有幾張未交的違規泊車的告票，他很可能因此被逮捕。自由行動就這樣結束了。比這種波蘭式的警察壓迫更令我困惑的是，審查和壓迫能得到美國民主下的大多數民眾的支持。這種情況在波蘭都不會存在：雖然共產主義領導往往正經過度，但是他們僅僅卡住電影的年齡限制，不會多做甚麼。雖然警察無處不在，但無人不認為他們是一羣暴徒。因此，我那時沒有跟着研究生院要求的課程學習，而是把時間花在如飢似渴地閱讀托克維爾如何警告多數人的暴政，以及納粹主義下德國難民對他們見到的“集權民主”如何反應上。我幾乎被研究院勒令退學，因為我的一些老師認為我讀的書不是“政治科學”。但由於還有些老師為我辯護，最後我還是畢業了。後來，就帶着對這樣的民主印象回到了波蘭。

然而，這一經歷還不能完全說服我，因為我仍然認為通過選舉挑選領導人是個好主意，而且在我的祖國，選舉一定真的會讓事情變得更好。在共產主義領導層裏一定也有人和我想法一樣，因為 1965 年波蘭共產黨突然宣佈在村一級選舉中，賦予人民一些發言權。由於共產主義者熱衷於保持記錄，所以這些選舉的詳細結果是可以查到的。我和我的一個同事便一起對結果進行分析。我們發現那些新當選的人，從任何可觀察到的特徵看，包括黨員身份在內，與那些被淘汰的人無甚不同。於是，我們就說：“瞧，人民被允許挑選他們喜歡的代表，打發走不受歡迎的，接下來就甚麼事都沒有了。一點兒都沒傷害到共產主義或者共產黨。”文章發表在波蘭聯合工人（共產主義者）黨的理論喉舌《新路》上。兩個星期之後，我們和波蘭科學院

的領導一起被掌管黨意識形態的領導召去他的總部（現在已經是股票交易所）。他一定是看穿了我們的意圖，因為他憤怒地稱我們是“標新立異者、修正主義者、盧森堡主義者”，我記不得他還叫我們甚麼。他還說：“等着瞧，你們會看到的！”這句話當然不是預言我們的視力。最後的制裁是限制我出國旅行。但由於波蘭的鎮壓系統不是很有效——簡直沒有效，所以如果你認識一個有關係的人，你可以躲過大部分政治制裁。禁令只維持了大約一年。¹

當我 1967 年回到美國時，美國已經變了一個樣。去電影院示威的建議過去一定會被人怒斥為“標新立異者”，但那時整個國家卻散發着革命的熱情：革命關乎文化和個人，而不只是政治上的。那是歷史上人們少有感到自由的時刻，或許其中的原因如卡勒雷的《德國小鎮》中的角色所說的那樣：“只有當你為自由奮鬥時，自由才是真實的。”批判制度的標語中有一條是這麼寫的：“權力歸於人民”。我對此心生好奇，因為之前我被教導的是，人民的權力正是制度：這是“民主”的含義。很顯然，選舉權不是這個標語所指的權力。選舉無關乎任何事：民主黨和共和黨，有甚麼區別？掌控自己生活的自由並非出自選舉的權力。我強烈贊同這一對自由的追求。我也很認同選舉沒有真正提供選擇的看法，以及認同 Bobbio (1989: 157) 後來

1 回想起來，我對以下兩件事感到疑惑：文中提到的那位同志為何一開始允許文章出版——由於職權關係，他理所當然地是雜誌的編輯；以及我的旅行禁令為何較容易地解除了。這一切或許已經安排好了；或許他希望文章內容能夠公開，但又不想和這件事有牽連，才佯裝譴責。

提出的：“如今要判斷一個國家的民主發展，有一問題必須要問：不是‘誰投票’，而是‘在甚麼問題上人們可以投票’。”我看出了這兩種制度的區別，用 Bobbio 的話來說，就是“精英們自己提名自己，和精英們讓人民接受自己”的制度，但是在被精英統治的體制裏，人們沒有權力。這就是我們所認為的。

權力也的確曾在一個國家落入過人民之手，那就是 1970 年我所到過的智利。那裏的人民大聲歌頌“El pueblo unido jumas sera vencido”（團結起來的人民永不敗）。然而，要麼是這個具有誘惑性的概括不成立，要麼是人們沒有團結起來，阿連德總統作為一個意見分歧、爭吵不斷的聯盟候選人以稍微多數當選了。被自詡為中間派的基督教民主黨背後捅了一刀，阿連德很快就失去了對聯盟的控制——這個聯盟中的部分人對社會主義革命的理解是有錯覺的。基辛格聲稱：“阿連德當選得歸咎於智利人民不負責任。”——這就是他對民主的理解——而美國人決定以武力重建責任。1973 年 9 月 11 日，當武力不受控時，表現極為兇殘。

智利的慘敗改變了左翼。直到 1973 年，左翼中的許多人在對規範的目標，和對民主的尊重這兩樣東西的追求上，還是模稜兩可的。順便提一句，我認為阿連德本人是個堅定的民主主義者，他對社會主義道路的願景是漸進式的。只是漸進的步伐多大才會被大眾接受，要在民意調查中才能知道。阿連德做好了他的社會主義改革在選舉中受到挫敗的準備，也從未考慮過拒絕接受敗局、不放權。無論如何，智利悲劇強烈地推出了一個選擇題，使人想起其內戰時期社會民主黨人所面對的：社

會主義和民主，哪個優先？對此問題，最清晰的回答來自意大利共產黨內的辯論，答案是民主絕對優先。這一反應可能是由智利悲劇的經驗教訓引發，即推進社會主義計劃過於激進，沒有獲得民眾的足夠支持會導致悲劇。但是，人們很快發現無條件擁抱民主的哲學和規範基礎：即當二者都缺乏的時候，民主是唯一能使人民通過它行使自己權力的機制，是政治自由在世界上唯一可行的形式。

這些反思發生在暴行橫行的世界。殘暴的軍政府統治了阿根廷、巴西、智利、希臘和烏拉圭；獨裁政權還殺害葡萄牙和西班牙的人民。共產主義者先下手為強，以引發人民恐懼來維護他們的高壓統治。那時不是對民主進行評判式反思的時機，因為民主是丟失的、不存在的。所以當一羣學者（其中很多人是他們國家的民運人士），為分析以及策劃如何停止暴行而於1979年在華盛頓集會時，我們用“轉型於”的字眼來思考。也就是說，從獨裁主義轉變，但卻未轉向任何事物。民主的內容只是和我們所不喜歡的獨裁相關。因此，我們研究向民主轉型時並未問關於民主的問題。我們並不是第一個這樣做的：Shapiro (1999: 2) 評論說：“杜威對舊式民主革命的評論也同樣適用於我們：‘與實現一個抽象的民主理想相比，他們把目標更多地放在糾正早前政治制度所導致的罪惡上。’”

民主不斷的到來，也無可避免地帶來失望。事實上，O'Donnell (1993) 給民主之“草”着的色，從綠色一路變為棕色：民主與不平等、不合理、不公正、特殊性執法、謊言和混淆、技術官僚的政策模式，甚至與大量的肆意暴力相互相容。

民主政治下的日常生活並不是一個可以激發出人們敬畏的景象：胸無大志地無休止爭吵，為隱藏真相和誤導人民而精心修辭，權力和金錢之間的可疑關聯，連表面上都不顧及正義的法律，以及強化特權的政策。難怪，在社會經歷了解放、制度轉型和鞏固之後，我們發現仍然有一樣東西需要改進：民主。

新的流行語變成了“民主的品質”。也應該這樣變。如果“民主的品質”是我們所關心的，當我回頭看，我不禁想，這個世界已經變得好多了。只有現在，世人才得以用批判的眼光審視民主。人們現在正用挑剔的眼光審視着民主。更何況，民主是在完全不同的異國條件下出現的，人們對制度設計的底氣也因之有所不足。甚至是，最小研究領域的所有學者們——美國研究學者——冒險進入美國國會以外的世界，只會發現那個世界的制度是多麼地獨特。雖然最初的超越環境局限的努力是非常幼稚的，甚至一些努力——“模仿美國的制度”——愚蠢而傲慢，但很快很明顯的是，民主能以各種形式，不同程度地到來。如果我們理解民主，我們必須要能夠考慮到智利、波蘭，同時也要考慮美國。

我所害怕的是，對民主的幻滅，來得如同對民主的希望一樣天真。我不怕批判民主會使民主更加脆弱，我深信在當今所有享有民主的國家中，民主都繼續得以存在。儘管如此，對民主的不合理預期滿足了民粹主義者的訴求（見 O'Donnell 1985 年對阿根廷的精彩分析），導致我們無視民主的一些可行性改革。

對民主品質的思考，可以有不同的方式。當然，品質高不是指和美國的相似。美國擁有“世界上最好的政體”——這是

所有評級機構得出的結論。比如，根據自由之家的說法，美國公民是自由的。他們自由選舉，在公共場合自由表達意見，自由組織協會和政黨——只是即使在總統選舉中都有近乎一半人不去投票；公開演講不是免費的，而是由私人利益團體贊助的；沒有人組建政黨。美國公民自由嗎？套用羅莎·盧森堡的話：人們是真的自由，還是只有行動的自由？雖然深入這個話題使我們遠離思考的主題，但有一點我想強調：雖然民主是由實證權利組成的體系，但它不會自動生成行使這些權利的必要條件（Holmes 和 Sunstein）。如約翰·斯圖爾特·密爾所說：“沒有像樣的工資和普遍的閱讀，掌握民意的政府是不可能出現的。”儘管如此，民主本身並不會保證工資變得像樣，閱讀變得普遍。19世紀對這一問題的解決辦法是限制那些具備條件的人使用公民權。今天，公民權名義上是普遍的，但許多人並不具備行使它的必要條件。這樣，我們或許看到了一個新的怪物：沒有有效公民權的民主。

本書包括兩個方面的途徑。我發現，對代表制度成為我們今天所稱的民主這一歷史演進加以思考是具有啟發性的。我的感覺是我們仍然要依據先輩們的理想來評價今天的民主制度。由於其中一些理想不具內在連貫性或現實可行性，我們因此發現，我們身在其中的民主缺少點甚麼。我堅信我們得將自己從這些束縛中解救出來，但我並未聲稱這是一項開創性的工作。在這裏，我列舉很多我跟隨其後的作者：羅伯特·達爾作為其中的一個，一生中的大部分時間都用來思考這一問題。還有達爾、漢斯·凱爾森、約瑟夫·熊彼得、安東尼·唐斯

和諾伯特博比奧，他們也是我的學術嚮導。我寫這本書不是因為我認為他們的答案有問題，而是因為我發現很多問題仍是開放的。

像一段歷史一樣，我的描述故意不時地犯時代性的錯誤。受教於後來的經驗，我們今天可以辨析出我們的歷史主人公所不能辨析出的錯誤。這些辨析說出了他們的沉默，闡明他們隱藏的假設，劃定了他們的概念視野。因此，雖然下面聽到的聲音是他們的，分析工具卻是我們的。

歷史可以闡釋民主的多樣性和程度，卻不能明白說明民主的限制和可能性。為判斷民主可以以及不可以達到甚麼目標，我們需要分析模型。這樣，我將通過依靠社會選擇理論跟隨不同的腳步。May (1952) 在其簡短的數學筆記上介紹的四個原理，在規範研究上是吸引人的，在確認民主的限制及其可行性改進方向的分析非常有用。然而，社會選擇理論只是部分地解釋了民主的一些重要方面：經濟領域的平等、政治參與的效率、公民控制的政府，以及應交由集體決策的問題範圍。因此，我還得依賴其他模型。

雖然本書的資料是歷史性和比較性的，研究動機卻是規範性的。當我在研究生期間——很長一段時間以前了——每一個政治學系提供一門比較政治課程和一門政治哲學課程，被俗稱為“從柏拉圖到北約”，這兩門課往往由同一人任教。比較政治學是用以思考過去令人尊敬的思想家所提出的重大問題為素材。然而，這兩個主題在過去的四十多年分割開了；事實上，政治思想史幾乎從課程裏消失。但是，思想史是我們終極

關心的重大問題的歷史。我們要問，我們從政治制度和事件中學到甚麼才是令人刺激的事情？我認為，我們的確學到了，我們變得聰明，我們看東西經常比我們的學術先輩們更清楚。只是，當我們把我們的見識用來分析重大問題時，這些見識還是沒甚麼用。

在全書中，我將文本分析和歷史敘述與分析模型相結合，不時輔以統計分析。可是，像所有的作家一樣，我又希望我的書能為大眾所閱讀。所以，我儘可能繞過技術性資料。這樣，不可避免的代價是，一些主張看起來似乎是未經深入思考的，但這些主張的源起對專業讀者來說應該是容易理解的。有些問題，尤其是那些關乎因果關係的問題，是真正技術性的。我不相信歷史受甚麼“主要原因”或一些“最終事件”驅動，不管它們是觀念、生產力或者是制度——但這意味着上述要素都是內生性的。如果是這樣，確認原因就有困難，如果不是不可能的話。因此，我只能經常說，觀念、經濟和政治生活的某些方面交織作用在一起，甚至沒有嘗試去探究哪些是因，哪些是果。

因為這是一個自傳性的序言，這裏要感謝的不僅僅是閱讀帶給我的學術啟發，還要感謝互動交流中得到的學術幫助。我有幸受幾個朋友熱情相助，教會我所不知並告誡我所犯之錯。雖然我本科是學習哲學，我思想史的學習則受學識淵博的 Bernard Manin 和 Pasquale Pasquino 指導。Jon Elster、John Ferejohn、Russell Hardin、Stephen Holmes、Jose Maria Maravall、John Roemer、Pacho Sánchez-Cuenca 打開了我的視野，讓我看到前所未見的問題，並經常改變我的觀點。我從

與 Luiz Carlos Bresser Pereira、Fernando Cortes、John Dunn、James Fearon、Krzysztof Ostrowski、Ian Shapiro 和 Jerzy J. Wiatr. 的對話中學習到很多東西。最後，我對 Neal Beck 指導我統計學，Jess Benhabib 私下教授我經濟學深表敬意。

我一直很幸運能夠從我的很多學生那裏學習。這裏提到的很多想法是與 Mike Alvarez、Zé Cheibub、Carolina Curvale、Jen Gandhi、Fernando Limongi、Covadonga Meseguer、Sebastian Saiegh、James Vreeland 和已故的 Michael Meseguer 合作的結果。我所知所想的有關立法的大部分內容要感謝 Argelina Figueiredo、Fernando Limongi 和 Sebastian Saieg。我所知的關於拉丁美洲憲政的很多東西來自 Jose Antonio Aguilar、Robert Barros、Roberto Gargarella。我從 Carlos Acuna 和 Julio Safuir 那裏學習到阿根廷政治，從 Hyug-Baeg Im 和 Jeong-Hwa Lee 那裏學習到有關韓國的知識；從崔志遠和何高潮那裏學習到中國政治；從 Patricio Navia 學習到有關智利的知識；從 Jorge Buendia 學習到有關墨西哥的知識；從 Fernando Limongi 學習到有關巴西的知識。Tamar Asadurian、Anjali Bohlken Thomas、Carolina Curvale、Sunny Kuniyathu 參與收集本卷使用的歷史資料。

這些感謝將在下面的章節中得到反映。我還要感謝一些機構：資助項目的美國國家科學基金會，這本書就是項目的成果。還要感謝紐約大學，給我許多的機會來研究和寫作。

像我經常說的那樣，我是幸運的。但是我最大的運氣是一生中的大部分時間——從波蘭、智利、法國到美國一直和她在一起，這本書就是獻給她的。

第一章 導言

1.1 引言

我們今天生活在其中的代議制，由一個革命性的觀念演進而來，這一觀念撼動了 18 世紀下半葉整個世界。這一觀念就是：人民應該自己管理自己。只有當地位平等的市民能決定管理他們的法律，他們才是自由的。而且，正如許多人所說，自由是政治的終極價值，是“所有的意義所在”。然而，如果我們以自治的理想、平等和自由來評判當代民主，我們會發現民主並非人們夢想的那樣。民主本可以像人們夢想中的那樣嗎？如果可以，我們可以更好地實現這些理想嗎？這些問題促成我構思以下內容。

我們總是將創立者的理想，混同為對真實存在的制度的描述。這一模糊的觀念損害了我們對民主的理解和評價。這在政治上是有害無益的，因為它自然而然地助長了非理性的希望，包括很多不現實的計劃，使我們無視具可行性的改革。因此，我的目的是去神秘化——從民主本源的角度入手，將我們對真正民主的理解從過去錯誤的觀念中解放出來。

“民主”在其不停變化的涵義下，經常遭遇四種挑戰，這些挑戰助長了今天廣泛、強烈的不滿。它們是（1）不能夠帶來社會經濟領域的平等；（2）不能夠令人們感到他們的政治參與是有效的；（3）不能夠確保政府做他們應該做的、不做他們未被授權做的；（4）不能夠平衡秩序與不干涉之間的關係。同時，民主又不停地燃點我們的希望。我們不停地被承諾引誘着，渴望把賭注押在選舉之上。一場品質平平的觀眾性運動仍然令人感到刺激和着迷。並且，它還被珍視，被捍衛，被慶祝。的確，那些對民主的功能更多是不滿意的人，不太可能認為民主在任何情況下都是最好的制度。儘管如此，更多的人則是希望民主制度可以得到改進：其中所有具價值的制度都被保留，不好的功能都被消除。這個希望是否合理還有待審查。

這樣，民主最大的問題是，它的哪些“無效性”並非必然，而只在特定條件和制度安排中才出現，因此是可以補救的；哪些是結構性的，內在於任何代議制當中。我最為關心的是限度：民主可以多大程度上促進經濟和社會平等？它令各類活動參與達到何種有效程度？它能在多大程度上使政府能夠以市民福祉為依歸行動，以及讓市民控制政府？它能多麼有效地保護每個人既不受他人也不受政府的侵害？我們應該從民主中期望些甚麼？哪些夢想是現實的，哪些又是不切實際的？

很明顯，民主以各種形式出現，各種形式民主的“無效性”也有程度之分。為評定民主有多少種形式，我關注了近代世界上存在過的所有民主。讀民主史時，人們很快發現這些歷史主要集中於少數幾個國家的經驗當中：古希臘、英國、美國和

法國。的確，一本關於民主的美國讀物這樣勾勒民主的傳承歷史：由希臘開始，經過英國，在美國——“新雅典”達到其頂峰。這樣的描述不僅是民族中心主義的，簡直就是不準確的。歐洲人同樣視主宰了他們歷史的兩個背道而馳的經驗——由英國發展來的君主立憲制和由法國大革命引進的共和制為通向民主的最早路徑，而忽視了這樣一個尷尬的事實：拉丁美洲代議制的試驗先於歐洲大部分國家。因此，如果我們要理解民主是甚麼，是如何發揮作用的，都做些甚麼，我們需要進行更全面的觀察。正如 Markoff (1999: 661) 所說，“不是每一樣東西都首先在大國發生。”

我在全世界尋找的“民主傳統”(Sen 2003)的結果幾乎乏善可陳。雖然人們很容易在古代印度¹、中世紀冰島或者殖民前的南非發現民主的因素，但是要說這些地方的現代政治，歸功於它們的政治傳統，則甚為牽強。事實上，現代希臘民主與古代希臘民主是沒有關聯的。英國君主立憲制對現代希臘政治史的影響比雅典更大。我認為發現民主本土根源背後的政治動機，是使民主看上去少些“西方創造物”的樣子。特別是由於“民主”一詞，被美帝國主義者在遠征中，當作工具使用而受到玷污，真實可靠的本土性，可以為民主帶來新的活力。儘管如此，代議制是宗主國家的出口品，或者說至多是在 20 世紀不同階段獨立的大多數國家的舶來品：即使是那些政治制度

1 在 1946-1949 年印度立憲大會期間，有人援引 1000 年之久的碑文，“提到一場用樹葉做選票，用罐子做投票箱的選舉”(Guha 2008: 121)。

萌生未受外國支配的國家，代議制亦是以當時世界上存在的政治制度為藍本設計的。制度選擇的所有組成部分是世界遺產，不是地方傳統。雖然創新的確也發生，但是對任何一個國家而言，選擇在很大程度上局限在周圍地區。雖然一些人認為印度的 1950 年憲法是基於其鄉村自治委員會的制度傳統之上，但這一制度最終“更多向歐美看齊，而非印度先例”（Guha 2007: 119）。雖然如此，後來者的民主經驗並不遜色，亦因此是個豐富的資料來源。我的第二個目的是通過將視線擴大到整個世界，把民主史的研究從種族主義偏見中解放出來。

然而，即使是考察完民主在世界上的所有形式，也無法歸納出民主的限度，即使我們所觀察到的最優秀的民主，也許與完美的民主也相去甚遠。為確認民主的限度，我們需要幾個分析模型。

1.2 民主與“民主”

當最早的代議機構被建立時，他們並不是我們今天所見的民主，也不是他們的創建者們認為的樣子（Dunn 2005; Hansen 2005; Manin 1997; Rosanvallon 1995）。如 Dunn 所說，這一事實提出了兩個必須區別對待的問題：（1）這是如何發生的？即，政治機構演進成為週期性選舉競爭政治安排，並且按照競爭結果執掌機構；（2）我們是如何逐漸稱這種制度安排為“民主”的？而且，我們沒有理由假設實際的制度和我們給的名稱同步演進：詞語和現實有各自不同的歷史。

先考慮一下第二個問題，因為這個問題易於回答且較為次要。故事很令人困惑。“民主”一詞於公元前 5 世紀在歐洲東南部的一個小市鎮出現時，名聲並不好，在羅馬已經不再使用。根據《牛津英語辭典》，民主一詞在英語中最早出現是 1531 年。1641 年的羅德島憲法第一個指稱“民主的或大眾的政府”。在歐洲，直到 17 世紀 80 年代民主一詞才第一次出現在公共話語裏，值得關注的是，“貴族”一詞於此同時作為它的反義詞被廣泛使用 (Hanson 1989: 72; Palmer 1959: 15; Rosanvallon 1995: 144)；“民主人士”是那些想讓每個人都享有與貴族一樣權利的人。“民主”那時作為政府制度仍然幾乎一律按其古代的意思被使用。1771 年第一版《不列顛百科全書》中這樣解釋：“民主，意即民眾的政府，其最高權力掌握在人民手中。*比如羅馬和古代雅典……*” (引自 Hansen 2005: 31，斜體字是加上去的。)由於民主一詞仍然包含負面意義，因此在美國和法國，新建立的制度體系被稱為“代議制政府”或者“共和制”²，從而與民主區分開來。麥迪森在《聯邦黨人》第 14 號裏抱怨道：“由於名稱上的混淆，故此十分容易將只能在民主制度中觀察得到的現象，張冠李戴到共和制度之中。”對民主政體的古希臘出現正面看法是在 19 世紀上半葉 (Hanson 2005)。第一次世界大戰之後，“好政府即為民主政體”的看法才成為規範。當時在威爾遜的鼓動下，“民主以一種從未有過

2 在拉美，第一個用“代表制民主”一詞代替的“共和制”的思想家或許是秘魯的憲政主義者 Manuel Lorenzo de Vidaurre，他在 1827 年這麼使用 (見 Aguilar, 2009)。

的方式成為一個常用辭彙。我們試研究一下當時的出版界，在威爾遜的努力下，不但在美國，而且在其他盟友國，都出現一種趨勢，民主以令人尊敬的方式被加以使用。”（Graubard 2003: 665）。據 Manela（2007: 39 及其後），威爾遜接受了列寧的“自決”一詞，但為了抵消其政治衝擊，他將該詞與“被統治者的同意”結合起來。因此，他在使用這個詞時，採用“更廣泛而又含糊的意義，且通常將這詞等同於人民主權，令人驚訝地創造出一個建立在民主政府基礎上的國際秩序”。“民主”最後成為所有政府都索要的標籤。甚至“朝鮮民主主義人民共和國”都自比為美國最接近民主的羅德島州。我只能重複 Dun（2003: 5）對此的震驚：“我想強調的是，不止是合法性在世界上有唯一標準這一想法是難以置信的，更奇怪的是我們所選擇的標準：以民主之名規定政治運作方式的行動應該在所有地方進行，除了在一些最壞的條件下外。”

當人們提及一些話語時，聽者一定會問是誰說的。那麼“誰是民主主義者”？麥迪森是嗎？Robespierre、Bolívar 是嗎？這個問題本身沒甚麼意思，因為任何答案都會立刻碰到民主定義的麻煩。如果 Dahl（2002）認為麥迪森在 80 歲的時候比在 36 歲的時候更是一個民主主義者，那是因為 Dahl 對民主有特定的定義。還有其他人，比如 Wills（1981）認為，麥迪森老年在賓夕法尼亞時更是一個民主主義者。Gargarella（2005）認為麥迪森一生中從未是個民主主義者。但這不是關於麥迪森的討論，而是關於“民主主義者”的定義。

1955 年第 15 版的《不列顛百科全書》定義民主為：“人民

自治基礎上一種政府形式，在現代則是基於自由選舉的代議制和對人民負責的首長制，是一種基於如下根本假設的生活方式：所有人及其生活權的平等，自由（包括思想和表達的自由）以及追求幸福的權利”。這一定義或許滿足了當代人的情感：如今民主主義者是指那些珍惜三權分立、人人平等、人人自由的人。但是“民主”一詞是我們的，而不是那些其觀點和言行需要我們檢視的反對者的。他們自視為君主主義者、共和主義者、山嶽主義者、吉倫特主義者，聯邦主義者和反聯邦主義者，保守主義者和自由主義者，但不是民主主義者和反民主主義者。

民主不是由“民主主義者”構成的。希臘這一負面例子令民主成為被禁用的標籤：用麥迪森在《聯邦黨人》第55號中的話說，“即使每個雅典市民都是蘇格拉底，雅典大會仍將是暴民之會。”對很多人來說，不止是在美國，而且在歐洲和拉丁美洲，法國革命堅定了人們的這些恐懼：“民主主義者”是“雅各賓派”，他們的人民權利不受限制的想法，對個人自由是致命的。一個人的專制和多數人的暴政是相似的。許多現代代議制的創立者，甚至是那些反抗英國的，認為世界上最好的制度，最應該效法的是英國的制度。他們從舊世界裏獲取的不是民主，而是混合體制的想法。該體制使民眾的影響被調和及平衡。這種調和及平衡不再是由君主和貴族導致，而是代議制結構使然。“民主”最多只是這個體制的一部分，也就是說，帶有民主和大眾元素的體制可以改善、過濾和制約人民的野蠻意志。

也許，更有意義的是問誰不是民主主義者。這些人一定包括那些認為法律是上帝或大自然給予的人，他們認為法律不能也不應該由人制定。但是我們如何使“一個政府一旦被選定，甚至經選舉產生，所有人都必須無條件遵從它”的觀點被接受呢？“民主”的三個現代元素並無內在邏輯關係。如 Hansen (2005: 17) 所說，“在古雅典以及我們的時代，自由、平等和民主被看得同樣重要。但是在 Diderot 的《百科全書》中，Montesquieu 和 Jaucourt 關於民主的文章及其他資料來源裏，民主是和平等相關聯的，而不是和自由。甚至相反的是，民主被看做是自由的威脅。”政黨、協會和聯會——現代民主裏中介機構的精華——被認為分裂了國家整體利益，因而是非友善的。不僅對麥迪森的制憲會議和法國的一些革命而言，而且對拉美的保守派而言，人民的角色都只是選舉政府，而非參與管理。

如果問題只是關乎標籤，我們只要忽略我們的反對者怎麼看待他們自己就可以了。我們可以判定“民主主義者”是那些接受我們今天所稱的“民主制”為自己的制度的人。我們可以斷言，由於對古希臘的民主的負面看法，多數早期的民主主義者不想承認他們是民主派，但事實上，用我們現代標準來看，他們的確是民主派。的確，我們現在知道他們關於希臘民主的觀點是蒙昧和錯誤的。如果這些人熟悉 Perikles 對古希臘民主的描述——“它有民主的名字因為政府不在少數人手裏，而是被大多數人掌握。私下爭論時，人人在法律面前都是平等的……自由是我們公共生活的特點”（引自 Hansen 2005: 1）——

他們一定會認為希臘的民主幾乎和《大英百科全書》定義一樣了。

我們接下來跟進民主的發展脈絡，從關於民主的理念追溯到它的歷史起源，但是，我們仍然會在追溯過程中遇到困難。我們可能都同意民主包含着自治、平等和自由的內容，但這一看法被當作標準去分析某個具體的人、思想體系或者制度時，很快就瓦解了。當 Dahl (1971) 指出，在現實世界中我們只有競爭性的獨裁政治和多頭政治時，他在訴諸不為當代民主主義者普遍認同的規範性理念。就比如，熊彼得 (1942) 認為所有的民主制要成就的是競爭性的獨裁體制。當一些人認為，對多數決定原則有任何限制的規定，比如司法覆核，是反民主的，另外一些人則把這些限制看作是民主必須的成分。我們今天面臨着民主創立者們曾面對過的張力和許多同樣的分歧。在達成甚麼是好制度的共識問題上，我們不比他們更接近答案。比如，是根據甚麼標準認為美國不是一個“民主政體”而只是“多頭政治”？是根據希臘的、盧梭的還是雅各賓派的標準？比如，Gargarella (2005) 認為，19 世紀時美國真正的民主主義者都是激進人士，他們信仰不受約束的多數決原則，這一原則由普選產生的國家一院制立法機構執行。根據這一準則，包括麥迪森在內的自由派，因想通過兩院制和行政否決來弱化立法機構，就不能算是民主派。即使在我們的時代裏，平等、自治和自由三者也不是輕易就能共融的：如同正義一樣，參與自治既是社會的基本要求，本身也是目的，雅各賓的“壓制耐受性”破壞了個人自由，就像專制（儘管是可容忍的）破壞了積極自

由，使其臣民的尊嚴受辱。”所以，“在個人自由和民主原則之間沒有必然的聯繫。”(Berlin 2002: 49-50)

回顧過去的標準不起甚麼作用，因為沒人在 200 年前可以想像出民主未來會變成甚麼樣子。無論代議制創建者的目的是甚麼，他們創造的制度系統並未涉及到他們是如何計劃的。這不僅是因為從長遠看，社會和經濟轉型使得最初的想法不可操作——Wills (1981) 在這點上對麥迪森的辯護很無力——同時也是因為締造者們未準確預期他們的設計的後果。1788 年麥迪森曾詆毀過政黨，但僅僅三年之後，他就發現自己錯了並創建了一個政黨；在阻止人民參與管理後，他發現人民是控制政府的最後手段；在接受了擁有財產的人才會有選舉權後，他發現這樣的限制既不公平又無效；在向自己和他人保證憲法會保障財產安全後，他不得不承認如果人民在政府中有決定權，財產就經常處於危險當中。麥迪森算是受過教育的人中最聰明的。美國的“創建者們”一邊在做真正新的事情，一邊不斷地歎息他們只有遙遠的經驗可以借鑒。他們不可能、也沒有預料到他們的藍圖能催發甚麼。的確，他們知道自己也會犯錯，這是為何他們允許修改憲法 (Schwartzberg 2009)。很明顯，如果面對當代民主的現實情況，他們可能會說，他們真是從未想到民主會變成這個樣子。

二百多年前，幾乎沒人認定自己是民主主義者，那些認定自己是的，也未必是那些行動對我們今天生活的世界有影響的人。相反地，即使我們知道如何解讀歷史主角的思想，當他們被問到對當代民主制的看法時，他們很可能會感到非常困惑。

雖然這個問題很難解決，但我還是找到一個辦法：我們可以忽略他們的自我界定，也不需要使用我們當代的判斷標準。我們可以問甚麼樣的理想形成了代議制，並引導它演化成為我們今天所見的民主。正是這理想激勵了歷史主角在過去 200 多年間的行動，把我們從代議制帶向“民主”。

如我所理解，這一理想是人民自我管理。即使語源學上，它也只有“民主”的意思——*demokratia* = *demos* (人民) + *kraiten* (管理)——要記得這一理想不是從古希臘引進這點很重要。³ 它逐步演化成一個新穎的結構，把自由看作是最高的政治價值，還聲稱這一價值可以實現，只要人們是根據自己制定的法律進行管理，且法律面前人人平等。按照 Kant (1881 [1793]: 35) 給出的方案，“公民憲法”是建立在：“1. 社會每個成員作為人的自由；2. 社會每個成員作為臣民之間的平等；3. 英聯邦每個成員作為公民的自立〔自決〕。”人民是唯一的權力，人民應當自我管理；所有的人應當被平等對待。他們的生活不應受到來自他人的不當干涉，包括來自政府的。這一理想是他們的，也是我們的。如 Skinner (1973: 299) 在差不多兩個世紀後所堅持的那樣，民主除了是人民管理的制度外，甚麼都不是。

3 根據 Hansen (2005)，美國和法國的創建者是受雅典人啟發是 Hannah Arendt 在《關於革命》一書裏捏造的。

1.3 理想、行動和利益

很明顯，一些觀念必須先於制度。政治制度總是精心創造出來的，最高級的創造就是憲法。因此，制度總是將觀念具體化。儘管如此，黑格爾認為，觀念對歷史而言太過凌亂，以至於單一的觀念無法驅動它。我們必須避免的一個危險想法是，歷史上一些大人物的行為是照着現成的、邏輯連貫的藍圖做的。的確，在讀 Sieyes、麥迪森，或者 Bolívar 時，人們會發現大量的關於這些“偉大的思想家”的參考書，無論洛克、孟德斯鳩、休謨，還是盧梭亦是如此。而且，許多口號 200 年前就聽到了，今天的思想家仍然附和。這是否意味着代議制的創立者曾嘗試執行哲學制度？人們可試想是另外的原因導致這一因果關係：歷史上的大人物想做其他的事情，但卻利用哲學家使他們的立場被人接受。⁴ 像 Palmer (1964) 說康德那樣，哲學家的著作或許只是“思想的革命”⁵，而非實踐的革命。如果大人物們看起來思想上有些混亂，行動上也不連貫，難道不是因為他們不理解哲學家在想些甚麼？如法國傑出的歷史學家盧梭 (Derathe 1964: 48 斜體字是加上去的) 說，“《社會契約論》的

4 有件不可思議的事。前不久，我收到以前學生的一封信，學生為一個歐洲國家的首相工作。這位首相決定提出允許離婚、墮胎、同性戀結婚和安樂死的政策。於是學生來信問我哪些哲學家的思想可以用來使政策具有正當性。

5 這是他關於德國研究的一個章節的標題。Palmer (1964: 447) 認為，“所有對康德的批評在於，儘管他對當前事件的知識絲毫不令人懷疑，但其哲學一方面在自由的理念和政治行動留下了難以逾越的鴻溝，另一方面在實證知識領域和個人實際想法之間留下了難以超越的鴻溝。”

所有爭論——這是全書最難理解的部分——試圖說明公民通過臣服於集體意志來保持自由”？或者是因為盧梭就是無法言之有理？Palmer (1959: 223) 指出約翰·亞當斯早在 1765 年讀過《社會契約論》後，立即在他的圖書館裏放了 4 本。但是，Palmer 接着說，“我懷疑，他像其他人一樣發現書裏很多詞語是難以理解或者瘋狂的，但有些則很精彩地表達出他的個人信仰。”

即使是觀念先行於制度，人們也不應該從思想史中讀行為史。非常清楚的是，代議制的創建者們常常在黑暗中摸索，從遙遠的經驗中尋找靈感，創造一些複雜的論點，將個人野心隱藏在抽象理念中，有時僅僅是受激情的驅動。他們經常意見不同，因此從他們要建立的制度裏可以看出他們的妥協。他們不斷地對自己的創造感到驚奇，很快地又改變他們的主意，經常太遲修正他們的錯誤。

要理解觀念和行動之間的關係，就要問一問我們可以觀察到甚麼，觀察不到甚麼。我們觀察到一些歷史人物說了甚麼，做了甚麼，但我們無法觀察到他們想要甚麼和想甚麼。他們經常說法矛盾，或者他們說一套，做一套，或者至少他們大聲說他們不會做的事，小聲說他們會做的事。想想 1789 年《人權和公民權宣言》的前兩句：第一句大聲宣稱人人平等，第二句小聲說要不平等地對待他們。

只要言行分裂，我們就可以懷疑利益使然。的確，有疑心的社會科學家堅信行動比聲明更能說明動機。當利益衝突時，言論並不可信。以一個告訴我們應該共用一些目標的政治家為

例：我們知道他說的目標是他自己的，而不是我們的。

引言是為了識別論點中的核心難題。我認為主要有兩個：

1. 一些理念雖然表面上正當化了代議制的建立和演化為民主制的過程，但它們在邏輯上並不連貫，在實踐中也不可行。

2. 創立者的行動可以被看作是令他們的利益合理化的過程；尤其他們建立的制度保護了他們的特權。

然而，我們不知道，他們可以通過言論合理化他們的利益。經常懷疑動機的 Morgan (1988: 49-50)，就認為：“代表們為了讓自己擁有權力而創造了人民的權力的看法也許並不為過。”我當然不相信，用 Gramsci (1971) 的話說，那些建立了代議制的人故意合謀，將他們的利益作為全球擴張的動力。的確，有很多理由可以認為他們深信自己所說的。而且，制度所指向的這些人擁有和他們的先輩共同理想，並且用這些理想來正當化他們的鬥爭。工人階級的領導用平等和自治來正當化社會主義：Jean Jaures (1971: 71) 認為，“社會主義的勝利不是與法國大革命的斷裂，而是在新的經濟條件下完成了法國大革命。”，而 Eduard Bernstein (1961) 將社會主義僅僅看成“民主達到其邏輯結論”。Olympe de Gouges (aka Marie Gouze) 在 1781 年的寫了《婦女與女性公民權利宣言》，到 1789 年只是將性別改變，成為《男性權利宣言》，宣言使用了同樣適用於女性的原則。民族獨立運動的領袖們被殖民者的價值所吸引：胡志明寫的《越南民主共和國獨立宣言》，一開頭就援引美國獨立宣言和法國的權利宣言。他大聲疾呼：“現在是時候兌現民主的諾言。”

難題是不易解決的。我們知道，代議制政府的創立者們談論自治、人人平等、人人自由，但是卻建立了將大部分人排除在外，不受人民意志影響的維持現狀的制度。我們知道——接下來有充分的證據顯示，他們害怕那些他們排除在外的人，並且想讓他們創立的制度去保護他們財產。這或許足夠得出他們為自己的利益而行動的結論。然而，我們也知道這些理想——又是平等、自由和自治——在過去二百多年裏引導了很多人的政治生活。也許，解決這難題的似乎最合理的方式是 Gramsci (1971: 161, 182) 給出的概念“霸權意識形態”：

某一特定團體的發展和擴張被看作是全世界擴張的原動力，代表“國家”所有活力的增長。換言之，統治團體與從屬團體的總體利益總是保持一致，國家的生命被當作是統治團體與從屬團體之間利益的形成與取代的不穩定平衡。(在司法框架層面)——是統治團體利益佔上風達致的平衡，但是只是到某一程度，比如，社會不再缺乏統一的整體經濟利益。

雖然 Morgan 從未引述過 Gramsci，我也懷疑自己是否曾經讀過他的書，但 Morgan (1988: 13-4) 在其一篇傑作裏以 Gramsci 的方式解釋自治在英國和美國的起源，並諷刺地將文章命名為“創造人民”。他說，“政府需要人們相信……相信國王是神聖的，相信國王從不會做錯事，或者相信人民的聲音是上帝的聲音。”儘管如此，一種意識形態要貌似合理，在現

實生活中必需要有對應物才行：“為使虛構的文學作品被人相信，……它必須與現實有相似性。”很多時候，我們根據事實調整虛構，但是也有時候，我們必須根據虛構調整事實。虛構可以導致事實：“由於虛構是必須的，由於我們離開虛構無法生存，我們經常努力地防止虛構成為泡影，而不停地讓事實去迎合虛構，讓我們的世界更接近我們希望的樣子……虛構擔任指揮重塑現實。”這意味着，把 Morgan 的話說完：“在政治的‘使相信’與現實的奇怪混合中，少數的統治者發現他們和被統治的多數人一樣被限制了，甚至可以說被改造了——被他們權力所依賴的虛構所改造。”

如果我們被要求相信民主實現這三位一體的理想——平等、基於的自治且支持了自由，某些現實必須支持這一信念。而且，如果這就是我們所認為的，那麼我們必須研究清楚甚麼事實使得理想變得可信，甚麼理想引發事實。

1.4 平等、參與、代表和自由

在自治的最初理想裏，根據盧梭影響廣泛的闡述，以及康德影響很小的闡述，人民是自由的，因為當人民集體統治時，每個人只服從自己。從這個觀點來看，這一理想陷入邏輯、實證和政治困境。要想它在邏輯上是連貫的，那麼每個人都要認可他們願意生活於其中的法律秩序。單數形式的人民管理自己的原則，並不能輕易轉換成一種制度體系，其中多數的人將管理他們自己。民主是否由一些人想甚麼時候統治就甚麼時

候統治的代議制來實行，成為具爭議的議題。當社會、經濟和政治分裂的現實變得明顯時，所有人可以同時被任何人代表的觀念，不再為人所接受了。由週期性選舉產生的政客團隊來管理成為次優選擇。人民選舉產生政府的集體權力令“人民的意志是統治的最終裁決者”這一信念有了足夠的似是而非的合理性。如 Dunn (1999) 所言，沒有人喜歡被統治，但是如果統治是必須的，我們至少可以週期性地把流氓掉出去，以表達我們的厭惡。

假設在一個龐大的社會裏不是每個人都可以統治，甚至連很短一段時間都不可以，這樣我們中的大部分人一生中都在被他人統治；同時假設人們有各種各樣的價值觀、激情和興趣，對僅次於只服從自己的制度來說，次優的制度是那種能最好地反映每個人的偏好，並且使我們許多人盡可能享受自由的集體決策制度。這是次優的，因為它受到以下情況的限制：如果偏好差異很大，那麼有些人至少有些時候不得不生活在他們不喜歡的法律之下。相應地，一個最能反映個體偏好，並且能使我們大多數人最大程度地獲得自由的集體決策體系，必須滿足四個條件：每個參與者必須能對集體決策實施平等的影響力；每個參與者必須能對集體決策具有效的影響力；集體決策必須由經挑選的人去執行；法律秩序必須能保障合作不受不當干預。

要確認民主作用的限度，我們必須研究這些條件是否能在任何一制度體系下單一地或者全部地得到滿足。

以下是中心論點的概述。即使代議制的建立者談及平等，他們指的都是另外一樣事物，最好視為匿名化，在政治上忽視

社會差異。儘管有人人平等的崇高宣言，但他們頭腦裏的平等是規範的政治平等，是能夠影響集體決策結果和被法律平等對待的程式性平等的機會。這種平等不是社會或經濟平等。然而，實際上政治平等被經濟不平等破壞了。相應地，有效力的政治平等對財產是個威脅。這種緊張關係是民主裏天生的，開始至今一直存在。讓我們感到困惑的是，為何民主沒有催生更多的經濟平等。在某些觀點看來，是因為窮人由於種種原因不關心平等。還有解釋認為，或者是因為代議制由富人把持，富人的政治影響力遠遠大過窮人的，這阻止了代議制採取平等主義的政策；或者是因為代議制中絕大多數特徵都傾向維持現狀，而不論誰把持它。儘管如此，對實現公平而言，也許有排他性的經濟或者技術障礙。實現生產性資產公平化在現代社會很難做到，因為土地不再是最重要的收入來源。即使賺錢的能力平等化了，在市場經濟領域不平等又會再出現。很可能平等不止是可行的經濟平衡。我們不應期望民主能達成尚無任何政治制度可以做到的事。很明顯，這並不意味在許多存在着惡名昭彰和令人無法容忍的不平等的民主裏，不平等不可以被減少。而且，因為經濟不平等背信棄義地滲透到政治領域裏，只有當金錢接近政治的情況受到制度或者窮人的政治組織的制約的時候，平等才是可行的。

對人民非理性意願的廣泛不信任，導致對政治權利的限制，和對人民非理性意願的制度約束。接下來的問題是，在自治政府通過選舉進行運作的代議制裏，政治參與是否能夠更有效。即使競選人提出了他們明晰的政策建議，選民面臨的選擇

只是那些由某個人提出的而已。因此，不是所有可以想見的可能性都能成為選項，而且由於政黨在競選的壓力下，不得不提出近似的政治綱領，在選舉中提供選擇實際上很少。再者，即使選民的確有一個自己的意向，但沒人可以憑自己讓這個意向被挑選上。儘管如此，即使當個體選民投票時並不理解選項，即使他們的選票對結果沒有甚麼實際影響，但從這一過程中產生的集體決策反映了個人偏好分佈。因此許多人反對以這種方式產生集體決策的現象令人困惑。他們好像珍視作為一個與集體決策結果無關的主動選擇者。這種反應可能源於對選舉機器的錯誤理解，但是這種現象不亞於剝奪政治參與。對有效政治參與的懷念和惆悵持續困擾着現代民主。然而，除了一致同意的原則外，沒有其他集體決策制定的原則可以影響個人參與。集體的自治政府之達成，不是每個選民對最終結果有實際影響，而是集體選擇是個體意願之結合。

我們的制度是代表性的，市民們不直接管理。他們被其他人管理，或許被另外一些其他人輪流管理，但仍然是其他人。要判斷當我們被別人管理的時候我們是否是實現了集體的自我管理，我們需要考慮兩種關係：一種是政府不同部門間的，一種是市民與政府的關係。政府間的關係在邏輯上先於它和市民之間的關係，因為市民對政府的要求和期待取決於政府能夠或不能夠做甚麼，而他們能夠做甚麼則取決於他們的組織方式。被分權的政府可能無法回應大多數人在選舉中表達的意願，尤其是無法回應希望改變的要求。各種絕大多數或者徹底的反對絕大多數的制度安排，表面上保護所謂的少數人。儘管現

在使用“少數”一詞來代表因各種原因生活在社會底層的人是政治正確的——但是的確，我們甚至使用這一標籤指為數不少的女性——我們忘了一開始設計要保護的少數人，以及制度安排一直保護的少數人，其實是有產者。而且，即使政府可以做任何他們在選舉中被授權做的事情，一些代理費用是不可避免的。市民們必須讓政府在管理中擁有一些活動範圍。選舉只是週期性地將議題集中起來。自治政府不是通過一系列的備忘錄運作，而是通過週期性、有廣泛以及通常含糊的要求的選舉進行運作。這樣，激進的少數派經常抗議政府的決定——但是比較人與人之間的態度強度並不可行，所以我們能做的仍是數人頭。

最後，“當一個民族可以自我管理時，這個民族是自由的”這一推論難以自圓其說。雖然自由的概念是，且將繼續服務於闡釋哲學體系，但對歷史人物來說，自由意味着政府應當能夠在保證秩序的同時，不粗暴或不必要地侵犯個人的自由，以使個體間進行合作。但是平衡秩序與不干涉的關係是困難的，尤其是面對不同的威脅時。這種平衡是連續的不穩定平衡，沒有一種制度設計可以一勞永逸地解決這個問題。

因此，民主在保證可能的經濟平等、有效參與、完美的代理人和自由等方面面臨着限制。但是，我相信沒有政治體制可以做得更好。在現代社會，沒有政治體制可以產生和維持許多人希望普及的那種社會經濟平等。沒有政治體制可以令所有人的政治參與在個人層面是有效的。沒有政治體制可以令政府成為市民完美的代理人。雖然秩序和不干預在現代民主裏不容易

和諧是事實，沒有其他政治體制可以達至更和諧。無論何種形式的政治，在形塑和改變社會生活方面有其局限性。這就是生活的實相。

我相信了解這些局限是很重要的，這樣才不會批評民主達不到任何一種政治安排都不可能達到的東西。但是，這不是認為我們就可以因此自滿。認識到限制是為了讓我們為克服這些局限而努力，也說明可行性改革的方向在哪裏。雖然我遠不能確定是否已正確地指出了民主的局限，雖然我意識到許多改革因威脅到特定的利益而未能實行，但是我堅信，了解民主的局限和改革的可能性對政治行動將是很有用的指導。因為，民主最終只是一個框架，某種程度上平等、某種程度上有效率以及某種程度上自由的人民，可以在這個框架裏根據他們不同的觀點、價值觀和利益，通過和平的方式來改變世界。