

韋伯精英民主論 對當代中國的啟示

楊尚清

在韋伯身故後百年，再去追問韋伯思想的意義，是一件非常弔詭的事情。畢竟，在社會學家帕森斯 (Talcott Parsons) 將韋伯引介給美國學界之後，韋伯在社會學界的地位迄今已無可動搖。反觀政治學領域，雖然韋伯同樣是個經典人物，在各式的教科書中也必定可讀到他對統治正當性的論述，然而他的政治思想受重視的程度，卻遠遠不及他在社會學界的地位。

之所以有這樣的情況，原因之一或許是韋伯其實並沒有留下太多跟政治理論相關的系統性著作。撇除掉他對於「國家」(Staat)、「正當性」(Legitimität) 等概念的建構，其他政治著作中雖然也包括了許多不朽的經典之作，但多半是政論性質的文章。另一個可能的原因則是在 1950 年代末開始，德國戰後的一代開始積極地反省、追究導致德國民主崩潰的文化和思想因素，因此把韋伯納入批判的行列之中。其中最知名的著作當屬歷史學者蒙森 (Wolfgang J. Mommsen) 的《馬克斯·韋伯與德國政治 (1890-1920)》(Max Weber und die deutsche Politik, 1890-1920) ①。在此書出版之後，隨即引起了廣泛的、正面和負面的迴響。如社會學家哈貝瑪斯 (Jürgen Habermas) 在 1964 年引述了蒙森的著作，並斷言：「施米特 (Carl Schmitt) 是韋伯正統的學生。」②而韋伯的學生勒文施泰因 (Karl Loewenstein) 則撰文批評蒙森的著作，並對韋伯表達同情的立場③。不僅如此，此書出版後，更使得韋伯的政治立場更偏向民族主義或是自由主義、韋伯是否確實為納粹法西斯的先行者這類的討論，成為韋伯研究的固定議題。

前些年蒙森研究的中譯本出版後學界所出現的對話，雖然弦外之音是對於中國「大國崛起」的關切與擔憂，但仍可以被視為上述學術議題的延續④。在這場中文世界關於韋伯的對話裏，雖然雙方最後抱持的立場不同，但幾乎都同樣接受了蒙森對於韋伯的詮釋，只是在此詮釋基礎上，或者贊同韋伯的觀點可成為中國追求富強的借鑒，或者相反地認為應對其政治思考保持謹慎的距離。可惜的是，正反兩造很少關注並分析韋伯在第一次世界大戰中期之

後所寫的一系列論述德國憲政改革問題的政論文章^⑤。然而，正是這些文章，才讓韋伯有機會參與到《威瑪憲法》(Weimarer Verfassung)的制訂過程中。也是因為這些文章，韋伯的同代人才會將他視為議會民主制的擁護者——這一形象和戰後世代對於韋伯的評價截然不同。

若以今日的用語來說，韋伯所身處的政治環境是一個徒具議會參與的表象，但實質上多數的權力都落在君主和其大臣手上的威權政體。在這些政論文章中，韋伯堅定地要求德國應當朝向議會民主化發展，從以君主為權力中心的德國式「立憲君主制」，全面走向由議會主導的英國式「議會君主制」^⑥。為此，韋伯不僅在文章中揭露出威權體制的結構性缺失，同時也正面地證成並捍衛民主體制的價值。若我們將他這段時間的言論從德國的歷史脈絡中抽離出來，那麼便可將之視為帶有普遍性的民主論述，試圖爭辯民主相較於威權體制有其優勢及工具性價值。

近年來學界對於民主體制的信心以及對其價值的討論，似乎有着明顯的弱化趨勢。懷疑民主的聲浪不僅在西方蔓延，在中國也因政權和部分學者主動推廣「制度自信」，出現了反西方選舉民主的論述。而韋伯的政治思想，若是在今日的政治情境下仍具有其意義和價值，筆者認為最值得吾人深思之處，正是在於他對民主和威權兩種體制的觀察與比較。在此，筆者不擬全盤性地討論韋伯各時期的思想，也無意提出某種對韋伯學說的整體評價，而是企圖勾勒出韋伯所設想的民主圖像。

一 俾斯麥的遺產：德意志第二帝國的威權體制

既然韋伯的寫作針對着所處時代的現實，那麼就有必要先釐清他所面對的政治環境。對此，他使用「俾斯麥的遺產」^⑦一詞來描述第二帝國時代的議會運作實際情況以及政治文化。

1871年德國統一後，首相俾斯麥(Otto von Bismarck)為了緩解民主革命的浪潮，精心炮製出一個徒有民主之表象，卻無其實質的憲政體制。他雖然在中央政府層級(也就是帝國層級)實施了全民普選，但卻在制度上限縮了民選議會的實權。首先，他建立起一套君主—議會並立的二元體制，然而政治決策權主要仍由世襲的德皇以及由容克(Junker)貴族所掌握的行政部門所控制，而不像今日的議會民主制國家一般完全由民選議會所掌握。第二帝國的議會對於行政部門僅具有極為有限的監督權力，對於軍事、政府人事、外交等領域，議會根本沒有置喙的餘地。其次，即使是立法權，由全民普選的帝國議會(Reichstag)也受制於聯邦參議會(Bundesrat)的杯葛。聯邦參議會雖是由德國各邦自行選出，但在採取三級選舉制的普魯士擁有近乎絕對多數席位的情況下，其成員的組成必然偏向保守。在這些制度性的打壓下，德意志立憲君主制雖有憲法規定的議會，但遠遠稱不上民主。如此，一般人民無法透過議會，真正地參與到政治決策的過程當中。誠然，俾斯麥是一個偉大的政

治家，打造了空前的偉業，但是在其炮製的憲政體制下，他也只允許自己一個人成為政治家，而不讓其他人具有成為政治家的機會與可能；所有人都只能服從於俾斯麥所做的政治決策，聽命行事。

由於俾斯麥所建立的憲政體制，德意志民族培養出濃厚的非政治性格，韋伯稱之為「政治饜足」(politische Sättigung) ⑧。韋伯再三批評，在俾斯麥去職之後，他所留下的政治遺產就只是一個完全不具政治性格，也缺乏任何政治教育的民族 ⑨：

他〔俾斯麥〕留下了一個缺乏任何政治教育的民族，它在這方面的表現遠遠不及它在20年前就已經達到的那個水平。尤其是，他留下了一個完全沒有政治意志的民族，它已經習慣於認為掌舵的大政治家能夠為它照料好政治事務。……他留下了一個習慣於逆來順受地容忍所有以「君主之治」名義做出的決策的民族，這個民族並沒有準備好用批評的眼光看待俾斯麥去職後填補空缺、在攫取統治權時令人吃驚地自以為是的那些人的資格。……這位大政治家沒有留下任何意義上的政治傳統。他既沒有吸引來、甚至也不能忍受具有獨立思考能力的人，更不用說那些特立獨行的人物了。

由於德意志這一民族缺乏政治意志，因此習慣於被統治、習慣於從臣民的思考角度中服從政府的命令與安排，而不是主動參與政治事務，從而無法在日常的政治參與過程中得到政治實踐的智慧以及必要的政治判斷力。換言之，俾斯麥將所有的德國人都豢養成了「經濟動物」，他們眼中關注的只是個人的利益、安穩的生活，滿足於自身的去政治化地位和身份，甚至是以自己去政治化而沾沾自喜，引以為豪。去政治化的結果，便是整個民族都陷入「政治不成熟」(politische Unreife) 的情況：無能力也不願思考並認知民族和國家的整體利益，而是期待下一位俾斯麥，或者毫無理由地相信在任者，會具有如同俾斯麥一樣的政治天份，能夠處理好所有的政治事務，自己只要服從、聽命即可 ⑩。

也因為這樣的政治環境，德國的市民階級(包括有財產者和受過良好教育的知識份子)和西歐相同階層的人們呈現截然不同的文化和行為樣態。相較於西歐的資產階級和知識份子，德國的市民階級失去了其革命的動力，反而更加傾向於和威權政府合作，以維持自身既有的利益和地位，甚至主動地為政權擦脂抹粉、添加正當性，並且出言反對朝着民主制變革的發展趨向——即使不是激進革命，而是透過制度的變革，也一律反對。例如在一戰期間，許多德國知識份子大肆宣揚議會內閣的民主體制源於西方(亦即西歐)的國家觀，而與德國的國家觀和日耳曼的民族精神並不相符 ⑪。不僅如此，這類反西方體制的知識份子還常將國外的民主國家描繪成陰謀顛覆德國的外國勢力，而把議會制的國內支持者稱為「煽動家」、「非德意志的」或是「外國代理人」。韋伯便是在這樣的政治與文化氛圍中，憑藉思考和書寫，試圖為民主辯護 ⑫。

二 民主的價值之一：政治責任與責任政治

與韋伯同時代的許多保守派知識份子，認為德國有着極為專業的官僚體系，反之，民主化的結果只是讓不專業的外行人，甚至是一群煽動者來掌握政治權力^⑬。但韋伯不作此想，而是指出當時德國政治領導階層的決策荒腔走板、漏洞百出，不僅在內政上如此，甚至在對外政策上也常常發生可能引發外交危機的決策錯誤^⑭。他認為，只有像西方一樣，走向真正的議會民主制，才有可能挽救德國拙劣的政治決策。最主要的原因在於，唯有民主制才能明確政治問責機制，建立責任政治。

對此，韋伯先從國家官職的類型差異談起。韋伯指出，雖然歷史上參與國家統治的官員有不同類型，但伴隨着理性化的不可避免以及政黨政治的發展，國家的公務員已經分化成兩種不同的群體：受過專業訓練且其職位受到法律保障的專業文官 (Fachbeamte)，亦即事務官；不具專業而受到政治任命，隨時可以被調動或撤職的政務官 (politische Beamte)^⑮。韋伯認為，事務官儘管受到長期的專業訓練而對其職務非常熟稔，但他們僅能服從上級指示，並按照法規條例所規範的權限做好行政管理工作^⑯。政務官的工作則不同於此，不能只從事例行工作，而是要做出政治決策，並且進行政治領導。而所謂的「政治家」，亦即將政治作為志業的人，也就是在爭奪政務官的職務。如同韋伯在〈以政治為業〉(“Politik als Beruf”)一文中所提到的，政治家透過權力鬥爭 (Kampf) 以爭取權力份額——在此所指的自然是國家權力，以及對權力分配產生影響。但政治家進行權力鬥爭，並非將權力的取得與使用當成最後的目的，而是作為實現他所信仰的價值與信念的手段^⑰。政治家在取得政治權力、坐上政務官的位置之後，便藉着領導與控制國家公務員而將之予以實現^⑱。

事務官和政務官不僅職能、角色不同，而且更重要的是，兩者所承擔的責任也有着根本的差異。事務官的責任在於必須服從上級的指令，即使接到一項他認為有問題的命令，仍應加以執行，並且將官職的責任感置於其個人的信念之上。在這個意義上，事務官是不應當投身於政治的，而應當置身於政治的權力鬥爭之外，不分黨派地忠誠執行其行政事務。因此韋伯說道，事務官應當是「無示好惡」(Sine ira et studio)地從事其職務：「官員的榮譽所在，是他對於上司的命令，就像完全符合他本人的信念那樣，能夠按照發布命令者的責任忠實地加以執行。即使這命令在他看來是錯誤的，而在他進行申辯之後上司依然堅持命令時，他仍應忠實執行。沒有這種最高意義上的道德紀律和自我否定，整個機器就會分崩離析。」^⑲相對於此，想要從事政治領導工作的政治家應該「好惡分明」(ira et studium)，所做的恰恰就是要去進行政治鬥爭：「堅持黨見，不懈戰鬥，充滿激情」，「這都是政治家的本色，尤其是政治領袖的本色」。也因此，「他的行動所遵循的責任原則，與官員遵循的原則截然不同」^⑳。政治家必須決定自己所信仰、所效忠之事，並且始終堅定、熱情

地為了實現他的信念、他所託付之使命而進行政治權力的鬥爭。同樣地，當他坐上了政務官的領導職位後，也必須對自身的行動與決定之成敗，完完全全地擔負起相對應的政治責任，不應拒絕或轉嫁這些責任^②。他必須拒絕那些有違其信念的目標，不管這些目標是源於君主的願望或是他的政黨、議會，甚至是人民的要求。如若無法拒絕，那他就應當毫不戀棧地辭職：「然而，如果他不能向他的主人——不管那是君主還是人民——說出『或者給我授權、或者容我辭職』，那麼他就不是一個領袖，而是俾斯麥所說的，一個可悲的戀棧者。」^②

良好的決策模式，應當是由真正在做政治領導工作的政務官做出政治決策，由事務官忠實地執行，並且由政務官對政策的成敗負起政治責任。但在像第二帝國這樣的非民主國家，卻沒有明確的政務官與事務官分流，政務官經常是由事務官拔擢轉任的——這在民主化之前的台灣或是今日的中國並不令人陌生。問題是，因為非民主體制所導致的公務員不分流情況，卻會導致政務官不必承擔政治責任的後果，連帶也將拉低其政策的品質。主要的理由恰恰在於，這些居於領導職位的政務官，並非基於民主選舉而上台，而是被任命的。因此，去職與否也不必然是基於民意或是政策的成敗，而是基於最高領導者的意志。在此前提下，要取得和維持自身的職位，重要的就是維持領導者的信任甚至是要投其所好，而不是提出負責任的政治決策並承擔後果。韋伯便說過：「君主認為是他本人在親自治理，但事實卻是，官員系統在他的蔭蔽下享有了不受控制且不必負責的特權。君主置身於諂媚者之中，頭上罩着權力的浪漫光環，因為他能夠隨意換人去佔據大臣職位。」^③

上述有關政務官和事務官在功能上和責任性質上的差異，可以被理解為官僚體系的限度。即使官僚體系表現得再完美，一旦逾越了其限度，試圖去進行政治領導的工作，那麼必然是一場災難^④。用韋伯自己的話語來說，這種由官僚來進行政治領導的情況，便是「官僚統治」(Beamtenherrschaft)。因為那些理應要做出政治決策的政務官，並不是真的依據自己的政治信念做出決策，而是聽命服從領導者。既然是聽命服從，自然不必由自身來負擔政治責任——客觀上不是自己的決定，自然不用負責；主觀上為了保住自己的官位，更是不願意承擔任何政治責任。

韋伯對於政治領導者的政治責任的相關論述，因此可以被視為民主與非民主體制的最大差異：在缺乏民主選舉的體制內，僅有事務官而沒有真正意義上的政務官，所謂的政治責任也就無從談起。同時，因為缺乏根本有效的問責機制，也就更難以侈言責任政治。但責任政治卻恰恰是民主政治的核心機制，藉此來確保政府的施政不會失去控制。透過責任政治來控制政府的權力與施政，這點與官僚體系內部的行政監督不同，也是無法以後者加以取代的。若用當代的學術語言來表達，便是根本的政治問題無法藉着治理的良窳來加以解決。

三 民主的價值之二：合適的政治領導者

另一點可以追問的是，難道民主制度就必然只會選出因煽動民眾而勝選的民粹領袖，而無法選出專業的政治家？對此，韋伯則以為，跟來自威權體制的批評不同，民主恰恰能夠讓真正有領導能力的人站上政治領導職位，並且對其領導權賦予高度的正當性。

首先，在現代的社會分工條件下，國家的統治必定高度依賴既有專業性，也在其業務範圍內掌握最多資訊的事務官。換言之，行政部門的官僚化必定無可避免。在此情況下，韋伯認為真正的問題並不是讓政治領導階層取代專業官僚，因為這是不可能的；讓官僚擔任政治領導者則會導致前述「官僚統治」無人負擔政治責任的結果。因此能夠做的只在於，如何控制專業官僚，以避免其權力過度膨脹。對於韋伯而言，第二帝國只有世襲君主制和民選議會制這兩者可以作為掌控官僚機器的選擇，但只有從民選議會中產生的政治領導者才有足夠的領導能力控制官僚機器²⁵。韋伯意義下的領導能力，具有兩個面向：其一是具有豐富的政治歷練、知識和能力；其二則是具有強烈的領袖魅力，亦即「卡里斯瑪」(charisma)。

就前者來說，好的領導者需要相當程度的政治知識和能力，但這並非與生俱來，唯有透過充分的政治教育才能產生。那麼，要如何進行政治教育？韋伯以英國的議會和政黨政治作為典範，指出英國的議會領袖在掌握權力之前，必須經過在議會的不同委員會和行政職務的歷練。在經過了這些政治歷練後，政治家得以掌握必要的政治能力和知識。這些政治歷練不僅能夠提升政黨領袖的政治能力，政黨在政治權力的鬥爭中也會對競選者作檢驗評估。因為各個政黨領袖都會在選舉過程中受到競爭對手的批評，質疑他的動機和過往經歷，這些資訊的揭露將會使候選人受到公眾的檢視²⁶。也因此，政黨領袖的選拔就其時間長度和難度來說，並不比公務員的晉升要來得輕鬆簡單。藉着選戰中的政黨競爭與資訊揭露，有歷練與能力的政治家得以勝出，所以民主體制並不會像某些信仰德國專業公務員體制的知識份子所說，只會選出缺乏專業知識和能力的領導者。

毋寧說，民主制本身所需要的並不是在個別事務上的專業能力，而是必須確保政務官為了領導和控制事務官以貫徹其政策所必要的政治知識和能力，如此足矣！畢竟在現代社會的脈絡下，根本不可能有人具備所有的專業知識以面對各種狀況，而是必定在不同的狀況中依賴不同的專業事務官。關於這點，不管是在民主制或是在威權體制下，都是如此。

另一方面，民主制對於政治領導者的甄補 (recruitment) 所能起到的更大作用，在於能夠選出更有「卡里斯瑪」的領導者，從而使得其政治領導具有穩固的正當性。韋伯認為，只有經由議會民主以及在其中運作的正當的選舉競爭，才能選出同時具有「卡里斯瑪」和政治知識的政治領袖。眾所周知，韋伯將「卡里斯瑪」視為統治正當性的來源之一，亦即統治者基於其非凡的魅力而獲得被統治者的承認，自願追隨他並受其統治。在過去，「卡里斯瑪」這種被

統治者對於統治者的承認，若是統治者沒有特殊的功業或「神迹」，那麼多半就是在臣民高聲「喝采」(akklamation)的這一集體舉動中最為清楚地表達出來。但在現代，「喝采」則可能轉化為常規化的程序，也就是被統治者藉定期選舉來表達對統治者的承認²⁷。在這個意義上，一個領導者之所以能夠掌握政治權力，正是因為他具有非凡的「卡里斯瑪」，才能有效地控制政黨內部的官僚，帶領愈來愈理性化、組織化的黨機器打贏選戰、掌握權力²⁸。

當一個政治家在選戰中勝出，也就證明了自己具有充分的領袖魅力，足以吸引人民追隨，從而領導國家²⁹。在這一前提下，具有由下而上、受到被統治者所肯定的統治自然有着更為穩固的基礎。因此，選舉民主賦予政治領導者非常明確且更高的正當性，這樣的正當性不僅提供了統治的穩定性，也具有強化領導者權威的作用。這就使得領導者可憑藉其民意基礎，而具有廣泛的裁量空間與作為餘地來貫徹其理念，同時也能藉着民氣來駕馭專業文官，促使其在合法的範圍內忠實執行政府的決策。反觀不經由民主選舉的政體，雖然也可能出現具有強烈「卡里斯瑪」的政治領袖，但這多半出於偶然而非常態。

有論者認為選舉只是某種形式與程序(詳見下文)，而有另一種代表方式是直接訴諸人民需求的。後者不需要選舉這種形式，但因為能夠回應並滿足民眾訴求，所以也可以說是具有代表性的、是民主的。然而，當缺乏選舉機制時，非民主政權就需要訴諸更明確而強烈的理由，才能間接地證成其統治的正當性，不如民主體制藉着選舉機制所獲得的正當性如此一目了然。

四 民主的價值之三：公民的政治教育與政治成熟

除了確保責任政治以及選出合適的政治領導者這兩點之外，韋伯認為民主本身還有一項重要價值，涉及到政治文化與公民特質的養成，也就是民主能夠為公民帶來充足的政治教育並達致「政治成熟」(politische Reife)。

前文已提到，俾斯麥所留下的一項重要政治遺產，是把德國所有人都排除在政治生活之外，使人們不關心政治事務，從而也就欠缺必要的公民認知與素養，這是所謂的「政治不成熟」。對韋伯而言，政治成熟與否的判準在於，人們是否具有「對民族的永久性經濟和政治權力利益的領悟，以及在任何情況下把這些利益置於任何其他考慮之上的能力」³⁰。也就是說，政治成熟的公民能夠超越個別的私人或者階級利益，並考量民族的整體利益；與之相反，則是犧牲整體利益而只追求自身的個別利益。當時韋伯所批評的對象正是資產階級和容克貴族那些權貴，為了自身的經濟利益而犧牲國家的整體利益。同時，他也是在批評那些市民資產階級的知識份子，明明同樣缺乏政治權利，但卻維護了現有體制：把統治權貴的利益等同於民族整體的利益，把有利於統治權貴的體制當成是合乎民族精神的體制³¹。若用魯迅的話語來比喻，這些知識份子就像是「阿Q」——「阿Q」終究不姓趙，又奈何將自己當趙家人？

如果缺乏政治生活，使人們缺少必要的政治知識和能力以做出成熟的政治判斷，那麼解決之道為何？在韋伯看來，絕對不是因為國民在政治上尚未成熟，所以就不讓國民參與政治，並把做出政治決定的權力都交給少數政治家；恰恰相反，韋伯認為一般民眾同樣需要相當的政治教育，藉此擺脫「政治不成熟」的狀態。而最主要的政治教育方式，便是藉着議會的監督和質詢，迫使行政部門將必要的資訊公諸於眾。透過將政治事務公共化，一般民眾得以了解政治運作的情況，進而關心政治事務。除此之外，在選舉期間的政黨競爭過程中，也同樣將大量的政治相關資訊提供給一般民眾。當民眾在關注選戰的進展時，便直接、間接地透過這些資訊而獲得政治教育。

韋伯並且認為，當國民經由政治教育擺脫了「政治不成熟」狀態之後，才得以成為一個「主宰者民族」(Herrenvolk)。「主宰者民族」這個常被誤解的名詞，並非指某種暴發戶式的民族主義情感，認為自身比其他民族優越，甚至意圖將自身意志或權力施加於其他民族之上，也不是因為缺乏政治權利，所以只能將其命運交由少數權貴或特定階級來決定，而是指一個民族能夠在政治上自主：「只有一個政治上成熟的民族才能成為『主宰者民族』，這意味着人民控制着對自身事務的行政管理，通過自己選舉產生的代表果斷地共同選擇自己的政治領袖。」³²

倘若德國無法民主化並轉變成為「主宰者民族」，那麼又會如何？韋伯提出了警告，如果德國真的無法全面民主化，從而將政治上的弱勢階層整合到國家的政治生活中，那麼便可能會面對國家內部和外部的危機。對內，德國將可能爆發更為激進的革命³³；對外，如非由民主體制下的公務員治理，則會繼續作出劣質和不負責任的外交決策。這將會把其他國家都推向德國的對立面，為德國在世界上創造出一個又一個的敵人。因此韋伯呼籲，德國不應當再將所有的政治問題，包括德國應該如何選擇政治體制等問題，都化約成德國與西歐在文化、民族特質乃至於體制的對立，藉以正當化既有的威權體制。反之，若德國想要在世界上承擔起大國的角色，那麼必須對國內的政治體制進行根本的改革。若不如此，他國又如何相信德國不會輕易地做出草率且低劣的政策，而能作為「負責任」的國際社會一員³⁴？

五 從韋伯對民主的思考到當代中國

在一戰後期，韋伯將德國的諸多政治問題指向了當時的威權體制，並且宣稱德國的命運與前途繫於其體制是否能實行根本的民主化。由此，韋伯描繪了一套對民主運作的想像：民主體制必須能夠選出合適且有能力的政治家擔任領導者，而議會的運作正正提供了這個舞台。當政治家上台後，由他來做出決策，並且踏實地實踐其信念；當政策失敗，他也需要為決策後果負起政治責任而下台。當然，是否能夠選出合適的政治家，又是否能夠使得民主制得以順利運作，最後的保證仍取決於國家公民是否政治成熟。唯有政治上

成熟的公民才能夠看清楚國家整體的共同利益，並且關心國家的公共事務。而這樣的國家公民，也當然必須在民主的土壤上才能長成。即使是在1919年德國國內因戰敗而出現了民主革命狂熱甚至是分離主義時，韋伯仍舊抱持着同樣的想法。因此，若是將韋伯視為民族主義或者國家主義者，為了追求大國崛起甚至可犧牲個人自由與政治權利，這樣的觀點很顯然與韋伯的觀點有着相當程度的差異。

當然，人們不難發現，韋伯對於民主的支持與贊同，主要是出於工具性、技術性的角度，亦即因為民主能夠得出較佳的施政結果以及有助於維持政體的穩定，而非因為民主本身即具有某種如平等、自由之類的規範性價值。這意謂如果韋伯認為民主並無法帶來更好的結果，那麼也可以基於技術性理由而不選擇民主。一定程度上，他的這種民主觀和其價值無涉的「社會科學」想像不無關係。儘管如此，人們不應當忘記在韋伯所身處的時代脈絡中，他本人已經多次重申，德國只有議會民主制或是威權式立憲君主制可以選擇³⁵。因此在這背景下，若是能夠清楚地說明民主的實踐將取得比威權統治更佳的結果，同樣也是一種論證方式，甚至是更具有說服力的論證方式。因為這一論證方式瓦解了當時知識份子的流俗、流行意見，認為威權政體相比起不專業的選舉民主，能夠產生更專業的領導者，並因而能夠取得更好的執政績效。

回到當代的討論脈絡，當代東亞，尤其是中國，對於西方式選舉民主的批評聲量伴隨着中國國力的增長而益發增強。這些批評的聲音可以依據其側重之處概略地分成兩條路線：其一是以「文化特殊性」、「文化自信」為核心；其二則是以「制度自信」的樣貌出現的。在「文化自信」的路線上，廣義來看，包含了「施特勞斯學派」的甘陽、劉小楓，以及「大陸新儒家」的蔣慶、康曉光、陳明等³⁶。「施特勞斯學派」主要着眼於批評西方現代性所帶來的價值虛無，因而也反對與現代性相配套的自由主義與西式民主。至於「大陸新儒家」則堅定地認為中國有其自身的歷史、文化特殊性，不必也不能採用西式民主，而是應當以儒家作為某種中國的共同價值信仰，甚至以此來重新擘劃政治組織和架構。他們認為，如此才能獲得穩固的統治正當性³⁷。

雖然前者訴諸的是西方古典傳統，而後者則是回到中國的儒學傳統，但有趣的是，兩者最終殊途同歸，都以某種儒家的語言和思想，得出了某種非西方民主的政治想像。如甘陽在《通三統》一書中就提到，當代中國是結合了儒家、毛澤東和鄧小平所留下的三種不同歷史傳統的結果，暗示中國的經濟發展乃是基於這三種傳統的連續性，因此不該把這三者看成各自獨立甚至互斥的要素³⁸。劉小楓則在《儒教與民族國家》這本論文集中，試圖說明中國共產革命銜接了儒家傳統：「成聖精神最終得落實在政治事功上，而政治事功必涉及國家政制的具體安排。」³⁹依據此說，領導革命的毛澤東便是儒家意義下的聖王。

韋伯談論西方民主時，雖然批評了基於文化特殊性的反民主論述，但這點跟他說明民主的意義只具有間接關連性，因此這裏不擬對上述「文化自信」的西方民主批判言論多作評論，而是將主要的質疑投向「制度自信」的民主批評論述⁴⁰，因為韋伯對於民主的辯護邏輯，恰恰形成了對這一類批評的回應。

這一路線的主要核心是在質疑甚至否定西式民主能夠達成良好的執政績效——無論這些所謂的「實效」是以財富的增進又或是抽象的「滿足人民需求」等要求來加以衡量。例如提出「中國模式」的加拿大籍政治學家貝淡寧 (Daniel A. Bell) 便認為，選舉民主無法真正選出合適的政治領導者，也無法作出較為良善的政治決策；而目前中共當局所建構出的領導者甄補模式——他稱之為「賢能政治」(meritocracy)——則能經過各種考核，確保上台的領導者都是有能力的政治菁英，因此能夠做出最好的政治決策^{④1}。王紹光對於民主的態度也很類似。他在《民主四講》一書中，便對西方選舉民主做出了全盤性的批評，其後續書寫的論點基本上都是由此書延伸。他認為，從規範性角度來看，西方現有的選舉民主事實上是「選主」，並無法達成所有人平等參與政治的理念。從工具性角度來說，民主亦無法保證達致良好治理的成果，如促進經濟增長、加強社會公正以及增進人民的幸福感^{④2}。因此，王紹光宣稱，中國的體制也是一種「民主」，雖然沒有選舉的程序和形式，但是卻能夠代表「人民的客觀需求」，能夠「回應老百姓的基本訴求」。在這個意義上，中國政府是偏重於實質的「民主」^{④3}。

這些「制度自信」的民主批評論述帶來了兩面的效果：一方面以中國政府執政的績效與結果，來正當化自身體制缺乏人民具有選擇執政者的權利這一事實；另一方面則同樣以質疑執政績效為理由，來弱化西方選舉民主的普適性。這些「制度自信」的觀點雖然經常會提及中國政府的執政績效，尤其是特別強調其經濟表現非常優秀，但卻極少提及執政者如何承擔或者被要求負起政治責任的問題。就算一個領導者再明智，但只要有犯錯的可能性，政治責任的問題就無可避免。況且，這不只是純粹理論上的問題。若是把眼光放到中國政府近年的政策上，更突顯出政治責任的重要性。如伴隨着中美貿易戰而陷入的對外關係緊張、香港的社會衝突加劇、因隱匿拖延而引起的新冠肺炎 (COVID-19) 疫情大爆發等問題，致使許多知識份子口中誇耀的執政績效和優良的治理能力，被打上了問號。縱使中國政府以國家力量壓制了第一波疫情的蔓延，但早前外交體系的對外發言、「大外宣」的方式與內容，也刺激了一些西方國家的政治人物。那麼，中國政府日後是否仍能被國際社會普遍信任？不論在對內或對外問題上，中國政府的政策是否可堪稱允當？由此衍生的政治責任又由誰來承擔？這些都是實際且具體的政治問題。

同樣必須追問的是，一個非民主的威權政體，即便內部有着行政部門主導的糾錯機制，但這些機制的運作又是否有其結構上的局限？如周雪光曾經提出國家治理中的根本性張力，他雖然僅將之歸因於中央集權和地方治理的緊張關係，但如果中國的治理模式是「自上而下的決策執行機制」，那麼當中央只需要決策而不必負起政治責任時，要如何期待這種張力能夠被根本解決而不至於導致危機的循環引爆？因此他亦提及：「除非中國將挑戰轉化為政治行動並對治理的制度基礎作出根本性的改變，否則這一循環將繼續下去。然而，這種改變將涉及中國的官僚體制和官方意識形態，在可預見的未來將不太可能發生。」^{④4}

以上提及的種種治理問題，最終還是會導回根本的制度層面問題，也就是民主和非民主兩種體制所面對的結構性缺失，而這也是韋伯在他身處的時代中追問並嘗試為民主價值辯護的理由。必須再次強調，雖然韋伯的言論起源於議會民主制與威權式立憲君主制的觀念對立，但他對於民主制的辯護並不局限於其身處的歷史脈絡，而是可以被普遍化為對民主體制和非民主體制的評價和判斷。當然，在兩種體制的判斷上，最終仍得由國家公民冷靜客觀地從國家整體利益的角度作出評價，而非僅僅從民族激情中得出結論，因為這可能會錯誤地將統治者的利益當成維護體制的理由，最終卻是以國家利益為代價。在這一點上，韋伯所提出的質疑與辯護之詞，不僅在今日仍未稍減其重量，也時時刻刻地迫使吾人不斷追問，究竟自己是否真的已經政治成熟。最後，本文以此段引文作結^④：

只有主宰者民族才會受到召喚去把握世界發展之舵。如果沒有這種品質的民族也打算這樣去做，那麼不僅會遭到其他民族可靠本能的反抗，而且就其內在因素來說也會以失敗告終。我們所說的「主宰者民族」並不是指一個民族的民族尊嚴感容許他們表現出醜陋的暴發戶嘴臉……一個僅僅能產生優秀的官員、值得欽佩的職員、誠實的商人、能幹的學者和技師、忠心耿耿的僕人而在其他方面卻服從於冒牌君主制口號掩蓋下不受控制的官員統治——這樣的民族不可能是一個主宰者民族，它能把日常事務幹得更好，但不會為了世界的命運多費腦子。……慣於對保守派的陳詞濫調隨聲附和的文人們等待着德國在世界面前發展出一種真正的民族尊嚴感，但如果他們在國內仍然僅僅只是純粹的官員統治活動的對象（不論這種統治在純技術意義上多麼有效），甚至滿足於端着謀來的肥差討論一個民族適合哪種統治形式才算足夠「成熟」的問題，那麼他們的等待就是徒勞的。

註釋

① 蒙森(Wolfgang J. Mommsen)著，閻克文譯：《馬克斯·韋伯與德國政治(1890-1920)》(北京：中信出版社，2016)。

② “Diskussion zum Thema: Wertfreiheit und Objektivität”, in *Max Weber und die Soziologie heute: Verhandlungen des 15. Deutschen Soziologentages*, ed. Otto Stammer (Tübingen: J. C. B. Mohr [Paul Siebeck], 1965), 81.

③ Karl Loewenstein, “Max Weber als ‘Ahnherren’ des plebiszitären Führerstaats”, in *Beiträge zur Staatssoziologie* (Tübingen: J. C. B. Mohr [Paul Siebeck], 1961), 311-28.

④ 這一對話可說起源於錢永祥先生為《馬克斯·韋伯與德國政治(1890-1920)》中譯本所做的導讀。錢永祥在文中提及他閱讀韋伯的現實關懷：「在今天，中國的崛起已經是勢之所歸，有其必然，也有其必要。不過我們必須清醒地承認，中國崛起所代表的意義，崛起後的中國準備扮演甚麼樣的世界角色，還是相當模糊的。……那麼在追求集體富強之外，中國的思想者對於必須獨立於富強目標而另行建設的價值觀、進步史觀，是不是能夠擺脫前幾代人『救亡』的悲情，開拓更溫潤、沉靜、善意的思考呢？」參見錢永祥：〈韋伯：「大國崛起」的思想家〉，載

《馬克斯·韋伯與德國政治(1890-1920)》，頁XIII。儘管錢永祥在文中並未直接評價中國學者對於韋伯的詮釋，但後續周濂教授則撰文指出，中國學者甘陽、劉小楓對於韋伯的解讀是片面地挪用其思想來「禮讚民族主義和國家主義，貶抑和醜化自由主義和民主制度」。參見周濂：〈個人自由與大國崛起：從馬克斯·韋伯的政治光譜談起〉，《思想》，第32期(2016年12月)，頁314。這兩篇文章所構成的問題意識，已直接指向了中國保守派學者對韋伯的詮釋，從而形成了學術和政治立場間的對話。

⑤ 最有系統性和代表性的文章乃是韋伯在1917年撰寫的〈德國的選舉權與民主〉和〈新政治秩序下的德國議會與政府〉。參見韋伯(Max Weber)著，閻克文譯：《韋伯政治著作選》(北京：東方出版社，2009)，頁66-106、107-217。

⑥ 「立憲君主制」和「議會君主制」是十九世紀下半葉到二十世紀初德國普遍使用的法學概念，用來區分德意志諸邦國和英國君主制的差異。儘管德意志諸邦乃至1871年後的第二帝國都頒布了憲法，也建立了議會，但不表示就已經民主化。事實上，議會的政治參與權相當薄弱，也不能干預人事任命權。即使是擁有批准預算的權限，但也只能起到有限的作用。

⑦ 「俾斯麥的遺產」一詞原為德國法學者考夫曼(Erich Kaufmann)的用語，用以說明第二帝國的憲政結構。從此用語可清楚看到，考夫曼認為這一憲政架構乃是俾斯麥的特殊設計，是他所留下的「遺產」。值得注意的是，考夫曼認為第二帝國的聯邦體制不僅和西方憲政架構不相容，議會的全面民主化也將破壞聯邦體制，因此第一次世界大戰不僅是國家間的戰爭，更是不同憲政體制之間的戰爭。參見Erich Kaufmann, *Bismarcks Erbe in der Reichsverfassung* (Berlin: Verlag von Julius Springer, 1917)；韋伯：〈新政治秩序下的德國議會與政府〉，頁111。

⑧ 韋伯：〈民族國家與經濟政策〉，載《韋伯政治著作選》，頁20。

⑨⑩⑪⑫⑬⑭⑮⑯⑰⑱⑲⑳㉑㉒ 韋伯：〈新政治秩序下的德國議會與政府〉，頁119；146；152-53；176；159-69；145；132；134-35；133；176；109；214；106；215-16。

⑩ 韋伯對於「政治成熟」的定義及進一步的討論，參見本文第四節和註釋㉑。

⑪ Max Weber, "Die Lehren der deutschen Kanzlerkrise", in *Gesammelte politische Schriften*, 5th ed., ed. Johannes Winckelmann (Tübingen: J. C. B. Mohr [Paul Siebeck], 1988), 217-18；韋伯：〈新政治秩序下的德國議會與政府〉，頁157-58。

⑫ Max Weber, "Parlament und Regierung im neugeordneten Deutschland. Zur politischen Kritik des Beamtentums und Parteiwesens", in *Gesammelte politische Schriften*, 308-10, 335-36；韋伯：〈新政治秩序下的德國議會與政府〉，頁109-10、132-33。

⑬⑭⑮⑯⑰⑱㉒ 韋伯：〈以政治為業〉，載《韋伯政治著作選》，頁259-60；264；284；264；215。

⑲ 韋伯：〈以政治為業〉，頁264。關於事務官的非政治與不受私人情感影響的特質，亦可參見韋伯著，康樂等譯：《經濟與歷史、支配的類型》(桂林：廣西師範大學出版社，2004)，頁321。

㉑ 韋伯：〈新政治秩序下的德國議會與政府〉；〈以政治為業〉，頁132、264-65。

㉒ David Beetham, *Max Weber and the Theory of Modern Politics* (Cambridge: Polity Press, 1985), 75-79。

㉓ 韋伯著，康樂、簡惠美譯：《支配社會學》(桂林：廣西師範大學出版社，2004)，頁292-93。

㉔ 值得一提的是，儘管德國有希特勒(Adolf Hitler)這樣的前例，但韋伯所描述具有「卡里斯瑪」的領袖並不必然和直選的民粹領袖劃上等號。明確的例證是韋伯認為英國首相格萊斯頓(William E. Gladstone)具有高度的領袖魅力，完全掌控自由黨的黨機器。參見韋伯：〈以政治為業〉，頁274。就此而言，這一例證同樣也證實了，領袖的「卡里斯瑪」和政府體制是總統制或內閣制無關，亦和領導者是否為全民選舉無關。

- ⑳ 韋伯：〈新政治秩序下的德國議會與政府〉；〈以政治為業〉，頁136、271。
- ㉑ 韋伯對於「政治成熟」的定義，參見韋伯：〈民族國家與經濟政策〉，頁17。反之，政治不成熟則意謂着將個人或個別團體的利益及權力，置於民族之上。參見楊尚儒：〈另一種韋伯故事：政治參與方能造就政治成熟〉，《思想》，第32期，頁332-33。
- ㉒ 參見韋伯：〈新政治秩序下的德國議會與政府〉，頁215-17。關於第二帝國體制所造成的內政、外交政策錯誤，以及韋伯對此的批評，參見韋伯：〈新政治秩序下的德國議會與政府〉，頁159-69。
- ㉓ 雖然韋伯在1919年支持直選總統，而這一主張的背景在於德皇已經出逃，因此不可能再重建君主制。在此情況下，德國只能選擇現今人們所熟悉的議會內閣制，或者是直選總統和議會並立的半總統制。韋伯選擇了支持後者，但這只涉及到政府組織形態的問題，而與是否為民主政體的問題無關。德國必須是一個民主政體這點，始終是韋伯相關主張的前提條件。對於當時的制憲背景，參見沈有忠：《威瑪憲政變奏曲：半總統制憲法的生命史》（台北：五南出版社，2009），頁102-105。對於韋伯支持半總統制的觀點，參見蒙森：《馬克斯·韋伯與德國政治（1890-1920）》，頁335-40。
- ㉔ 對於這些派系和路線分類「標籤」，引自中國青年知識份子與作家陳純的說法。參見陳純：〈知識份子的分裂與輿論的兩極分化〉，載《自由主義的重生與政治德性》（香港：世界華語出版社，2020），頁208。
- ㉕ 儘管有「大陸新儒家」這一統稱，但內部對於如何以儒家理想設計具體的政府體制架構，乃至於這一理想和中國領導當局的關連性，各有不同的觀點。惟其共同點在於，他們均認為西方的憲政主義和民主都是外來品，植基於西方文化，而中國必須維持自身的文化主體性，因此不該採取西方的體制。對於他們的基本觀點，參見蔣慶等：《中國必須再儒化：「大陸新儒家」新主張》（新加坡：八方文化創作室，2016）。
- ㉖ 甘陽：〈新時代的「通三統」——中國三種傳統的融會〉，載《通三統》（北京：三聯書店，2007），頁3-49。
- ㉗ 劉小楓：〈儒家革命精神源流考〉，載《儒教與民族國家》（北京：華夏出版社，2015），頁98。
- ㉘ 韋伯並不贊同將政治制度和民族性、文化特質綑綁在一起的說法。如前所述，一戰時許多知識份子採用這種訴諸德國文化特殊性來維護政治體制的論述。但韋伯卻嚴正抨擊這類觀點：當他鄙夷地提及「文人」（literaten）並且數落他們「政治不成熟」時，主要指涉的就是這類只管民族虛榮心，卻不實事求是地詰問體制是否能夠良好運作的知識份子。參見韋伯：〈新政治秩序下的德國議會與政府〉，頁119-20。以此來類比，高舉文化特殊性以反對西方民主的這些中國知識份子，實則和韋伯所批評的這類德意志「文人」並無二致。那麼韋伯用來抨擊德國「文人」的理據，也就同樣對抱持着「文化自信」的中國知識份子有效：單單為了滿足他們空洞的民族虛榮心，就將統治階層的利益置於國家整體利益之上，並且甘於在政治上處於弱勢。
- ㉙ 貝淡寧（Daniel A. Bell）著，吳萬偉譯：《賢能政治：為甚麼尚賢制比選舉民主制更適合中國？》（北京：中信出版社，2016）。
- ㉚ 王紹光：《民主四講》（北京：三聯書店，2008），頁54、77-112。
- ㉛ 王紹光：〈代表型民主與代議型民主〉，載《中國政道》（香港：中華書局，2016），頁225-67。
- ㉜ 引自周雪光的訪談譯文〈新型冠狀病毒暴露了中國國家治理中的根本性張力〉。該文原在微信上轉載，後已被刪除。此處轉引自「瞿宛文的部落格」，<http://blog.rchss.sinica.edu.tw/wwchu/?p=4534>。