

權力、責任與憲政：

兼論轉軌中政府的大小問題

◎ 秦暉

* 本文刪節本刊於《二十一世紀》雙月刊2003年12月號。

一 關於「最好政府」的考證與傑弗遜—梅遜共識

「最好的政府是管事最少的政府」，這句名言歷來被認為是古典自由主義「小政府大社會」、「守夜人國家」等主張的經典表述。但如此有名的話最早出自何人？這卻是思想史上長期沒有解決的問題。

人們明確知道的是十九世紀美國思想家梭羅(Henry David Thoreau)有過更為極端的表述。他於1849年出版的名著《論公民的不服從》(*Civil Disobedience*)宣稱：人們都說最好的政府是管事最少的政府，但其實還應徹底一點，「最好的政府是根本不管事的政府」。可見在梭羅時代前一句名言已經廣泛流傳。而美國歷屆總統中，明確宣布這句話作為執政理念而且有據可查的，我所知最早的是第23屆總統、共和黨人哈里森(Benjamin Harrison, 1889-1893年在任)。¹當然，無論梭羅還是哈里森都不是這種說法的創始者。

至今為止，英語世界最普遍的說法是：此話出自美國開國元勳傑弗遜(Thomas Jefferson)。從學術專著到一般讀物，這種說法十分流行。²而中文著作中稱引這句「傑弗遜名言」的更是比比皆是。但是現存的各種傑弗遜文集與書信中都找不到這段話。專門以搜集傑弗遜文字為務的美國傑弗遜遺產協會以及弗吉尼亞大學阿德爾曼圖書館傑弗遜電子資源庫中也檢索不到這段話。

1999年，傑弗遜遺產協會主席科茨(Eyler Robert Coates)鑒於查詢此話的人之多，特在網上發表答貼，指出「幾乎可以肯定」傑弗遜沒有講過這句話乃至類似的話。除了現存傑弗遜文獻中查不到此言之外，科茨認為此話也不符合傑弗遜關於政治與政府問題的一貫思想。他特地引出傑弗遜1788年致史密斯(Samuel Smith)的信，傑弗遜在信中說：「我們現在正搖擺於太大的與太小的政府之間。但是鐘擺最終將會停止在中間位置上。」科茨說：如果傑弗遜認為最好的政府就是最小的政府，他怎麼會認為政府還有「太小」之說？科茨認為，從其一貫思想看，如果傑弗遜要以一句話來定義「最好的政府」，那只能是「最好的政府就是最遵從民意的政府」。³不久，科茨又寫了兩篇論文《偽造的傑弗遜引文》("Spurious Jefferson Quotes")和《最好的政府是……》("That Government Is Best...")，收入他主編的《傑弗遜主張：以傑弗遜作品為基礎解說當今的社會與政治問題》(*The Jeffersonian Perspective:*

Commentary on Today's Social and Political Issues Based on the Writings of Thomas Jefferson)一書。在此二文中，科茨引述了傑弗遜強調政府責任的許多言論，並總結說：「最小的政府最好」的說法過分集中地關注那作為一種體制化權力的政府，但傑弗遜的政府思想則是關注作為順從人民意願的服務者職能，武斷地讓政府「管得最少」未必有助於它更好地履行自己的職責。

科茨指出傑弗遜沒有講過那句話，這看來是對的——畢竟無人能舉出傑弗遜說此話的出處。科茨還考證出「最好的政府是管事最少的政府」最早是十九世紀前期著名的政論家、傑弗遜的崇拜者、《美國雜誌》與《民主評論》的撰稿人約翰·歐蘇利文(John O'Sullivan)於1837年講的，也正是這個歐蘇利文最先把這句話歸之於傑弗遜。這個考證也沒有遇到質疑。但問題在於：即便這句話是歐蘇利文而非傑弗遜最先講的，畢竟歐蘇利文是個當時公認的「傑弗遜主義者」，他那句話即便不是傑弗遜的原話，至少也是他歸納出來並自以為屬於傑弗遜的思想。那麼傑弗遜是否確有類似的思想？科茨對此的否認就大有爭議了。

因為眾所周知，美國建國之初以漢密爾頓(Alexander Hamilton)為首的聯邦黨人與以傑弗遜為首的民主派進行的那場曠日持久、影響深遠的論戰，正是以要不要一個強大的聯邦政府為爭論焦點的。雙方態度鮮明：漢密爾頓要，而傑弗遜不要。論戰中傑弗遜關於政府（尤其是中央——聯邦政府）權力太大會威脅公民權利與人民自由的言論可謂比比皆是。並不是科茨徵引的「鐘擺論」可以抵消的。「小政府」論畢竟不是無政府主義，盡量限制政府權力也不是完全不要政府。而既有政府，必然會有一定規模的機構。從機構角度講政府不能「太小」，與政治哲學意義上講「小政府」即限制政府權力也未必是矛盾的。而正是在後一意義上，傑弗遜的確講過一些極而言之話，著名的如「寧可無政府而有報紙（指自由輿論），不可有政府而無報紙」等。與傑弗遜同屬民主派的一些人對政府權力的消極評價更是著名。如潘恩(Thomas Paine)在《常識》(Common Sense)中說：「政府在最好的情況下也只是必要的惡，而在最壞的情況下它完全不可忍受」。

於是針對科茨的說法，美國的古典自由主義（美國式的「保守主義」）思想界提出了反駁。著名保守主義思想庫——加圖研究所研究員多恩(James A. Dorn)寫了〈政府地位的上升與道德的墮落〉("The Rise of Government and the Decline of Morality")一文，在引證了傑弗遜有關「好政府的哲學」之後他指出，傑弗遜民主的思想在十九世紀正是被歐蘇利文、梭羅等人所吸收和弘揚。「最好的政府管得最少」雖然由歐蘇利文首言，但的確反映傑弗遜的思想：政府正當的管理職能應當被嚴格局限於保護公民那些基本的自然平等權利和維護社會秩序，其他公益領域應當讓民間本著「志願者原則」與「自由原則」實行自治。⁴在我國，著名傑弗遜研究專家和傑弗遜文獻中譯者劉祚昌教授也認為，傑弗遜雖然未必講過那句原話，但顯然有類似的思想。這不僅基於他在國內與聯邦黨人對立的反中央集權態度，而且出於他長期旅歐使歐，對當時歐洲無論傳統封建政府還是「革命的」法國政府濫用權力的惡果都深有體會，因此決心不讓美國重蹈覆轍。⁵

與古典自由派的辯駁相反，科茨的觀點立即引起美國與「保守主義」對峙的「新政自由主義」（在歐洲常被認為類似社會民主主義）思想界的共鳴。事實上長期以來，「新政自由主義」一直有一種「傑弗遜困惑」。因為在傳統上傑弗遜與漢密爾頓通常被認為分別傾向於下層民眾和上層精英，分別體現了美國二元政治中的「左」與「右」、民主（或自由民主）與保守（或自由保守）兩支傳統。但是二十世紀美國出現以羅斯福(Franklin D. Roosevelt)新政為路標的「自由主義轉向」後，自認為繼承傑弗遜平民傾向的新政自由主義所主張的福利

國家政策卻與傑弗遜反聯邦黨人時表現的「小政府」主張產生嚴重的緊張。

推行新政的羅斯福總統本人就陷於此種困惑之中。羅斯福早年就是一個傑弗遜崇拜者和漢密爾頓批評者。1925年11月，他曾就鮑爾斯(Claude Bowers)寫的《傑弗遜與漢密爾頓》(Jefferson and Hamilton)一書在紐約《世界》(World)雜誌發表評論說：漢密爾頓擁有高度組織化的財富、顯赫出身、商界與傳媒勢力支持，而傑弗遜「只能指望那分散的、無經驗的、難以接觸更難以組織的勞動群眾」。然而「如果漢密爾頓贏了，公眾能有甚麼可高興的？」而今天「我所擔心的是，在一又四分之一個世紀過去後，（與傑弗遜）相同主張的力量沒有再次動員起來」，「我們今天有許多漢密爾頓，但是視野所及，能有一個傑弗遜嗎？」⁶而正是這位以傑弗遜傳人自許的羅斯福，執政後他那「為窮人謀利益」的新政恰恰是以傑弗遜當年極不喜歡的「強國家」方式推行的。在新政中他曾發表著名的「麥迪遜廣場演說」，嚴厲抨擊自由放任政策：「全國因政府充耳不聞、視若無睹、無所事事而吃了12年苦頭。人民看著政府，然而政府掉過臉去。……今天，某些強大勢力企圖恢復那樣的政府以及它關於最好的政府就是甚麼都不管，一切不操心的政府的理論。」⁷這裏羅斯福把當時普遍認為是傑弗遜主張的「最好政府論」幾乎罵了個狗血淋頭，這對於他一個傑弗遜崇拜者而言應當說是十分尷尬的事。

因此不難理解，當科茨證明傑弗遜並未主張過「最好的政府最不管事」並恰恰強調政府對人民的責任時，羅斯福的支持者們是多麼滿意。事實上，科茨本人就是個傑弗遜—羅斯福主義者。他的這一考證並非只出於學術興趣，這從其書名的副標題「以傑弗遜作品為基礎解說當今的社會與政治問題」就可以看出。不過，假如傑弗遜確實認為政府的權力應當受到最嚴格的限制——簡單化地說可以表述為：最好的政府是權力最小的政府。那麼這是否意味著他必然主張政府對其委托者人民甚麼責任都不必負？或者說：傑弗遜認為「最好的政府就是最不負責任的政府」嗎？當然不。早在當年新政時代羅斯福支持者陷於「傑弗遜困惑」的時候，著名新政自由主義者、專欄作家與政論家李普曼(Walter Lippmann)就指出：「最好的政府是管制最少的政府，這完全正確；但同樣正確的是：最好的政府也是提供服務最多的政府。」⁸其實，如果撇開那句原話而就傑弗遜的思想論，可以說如今雙方的解釋都是有根據的：傑弗遜既如古典自由主義者所說的那樣堅決主張限制、縮小政府權力以維護人民的自由，也如新政自由主義者所說的那樣堅決主張重視、強調政府有不可推卸的重大責任為人民提供「公僕」服務。

換言之，所謂政府或國家的「大小」可以從兩個意義來談，這兩個意義是不能混淆的：傑弗遜主張權力意義上的「小政府」，但同時主張責任意義上的「大政府」。多恩與科茨各自從一個意義上對此都作了成功的證明。但他們以今天的問題意識去套十八世紀的前人，於是陷入了一場「雞同鴨講」的爭論。

其實當年不僅傑弗遜主張好政府應當有「小權力、大責任」，與聯邦黨人對立的他們那個「民主派」⁹中人大都如此。即使人們普遍把「小政府」理論歸之於傑弗遜，但從沒有人把傑弗遜的同鄉兼同事、另一位美國開國思想家和弗吉尼亞人梅遜(George Mason)關於「最好政府」的說法看成是對傑弗遜的反駁：梅遜撰寫、弗吉尼亞議會於1776年六月十二日通過的《弗吉尼亞權利法案》稱：「在所有各種形式的政府當中，最好的政府是能夠提供最大幸福和安全的政府。」

在傑弗遜因為使歐未能參加制憲會議時，梅遜是在這一會議上反對聯邦黨人的主要「民主

派」代表。他與傑弗遜的立場是一致的。顯然，梅遜講的「大政府」是對國民的「幸福和安全」承擔「最大」責任的政府，而不是擁有無限「最大權力」的政府，正如傑弗遜講的「小政府」是權力最有限的政府而不是最不負責的政府一樣。在限制政府權力、重視公民權利方面，梅遜與傑弗遜並無分歧，因此他的《權利法案》緊接上面那段話就說：「當發現任何政府不適合或違反這些宗旨時，社會的大多數人享有不容置疑、不可剝奪和不能取消的權利，得以公認為最有助於大眾利益的方式，改革、變換或廢黜政府。」

可見傑弗遜與梅遜的共識實質上可以表述為：「最好的政府」是權力最小、而責任最大的政府。亦即從限制公民自由方面來說是「小政府」而從提供公共服務來說是「大政府」。

二 「次好政府」與「最壞政府」：憲政與前憲政下的不同「問題」

但是這種「傑弗遜—梅遜共識」所追求的好政府可能存在嗎？常識告訴我們：一個完全沒有權力的政府事實上是無法對任何公共服務承擔責任的。又要馬兒跑，又要馬兒不吃草，世上不可能有這等好事。在《獨立宣言》與《權利法案》的時代，傑弗遜與梅遜等美國先哲們的「問題意識」在於擺脫英國殖民統治當局的強權而爭取自由，他們既指責英國人濫用強權損害北美人民的自由，也指責英國人不負責任未保障北美人民的福利，因此他們可以同時提出政府權力最小化與政府責任最大化的訴求。而這樣的訴求與其說是傾向「大政府」或「小政府」，勿寧說首先是傾向憲政政府；與其說是追求「自由放任」或「福利國家」，勿寧說首先是追求民主國家。

從制度安排的「經濟人預設」¹⁰出發，可以認為無論在任何「文化」中，如果沒有制約條件，統治者都可能趨向於權力盡可能大，直至予取予求；而責任¹¹盡可能小，乃至不聞不問。而被統治者則相反，他們都希望兼享最大自由與最大福利保障，因此要求統治者權力盡可能小而責任盡可能大。一方面，統治者希望沒有甚麼事情是他不能做的，同時沒有甚麼事情是他必須做的。另一方面對老百姓來說，理想的統治者必須按他們的意願做盡量多的事，同時不能違背他們的意願做任何事。統治者希望做有權無責的「人主」，而被統治者但願要有責無權的「公僕」。這樣，統治者與被統治者雙方就權力與責任、或曰權利與義務達成協議或契約就成為必要。這個契約要規定政府必須做甚麼（即規定政府的責任），為此被統治者授予其相應的權力。同時更要規定政府不能做甚麼，被統治者有哪些統治者不能剝奪的權利。這樣一種契約安排，就是所謂的憲政。憲政的目的就是要使政府的權力與責任相對應，這種權力必須為被統治者所授予。而授予的唯一目的就是要政府能夠向被統治者負責。在憲政原則下無條件的權力（無論是王權還是「多數人權力」）沒有合法性。而「無代表不納稅」、對民而言無權利不應有義務，對國而言無服務不應有權力，則成為共識。

另一方面，「被統治者」包括各種各樣的利益群體，他們所希望的政府服務通常很不相同。例如富人也許更希望政府能夠保護財產，而窮人可能希望政府提供更多福利，等等。因此政府究竟要對社會提供甚麼服務、承擔那些責任，要有一種機制來決定。一般地說，由於每個人都是、並且只是他自身利益的最佳評價者，社會最大利益的評價就只能以自由表達—多數決定的方式進行。或者更確切地說，自由表達—多數決定對社會最大利益的偏離最小。這就是所謂的民主。

因此憲政與民主可以說是兩回事：前者追求權責對應，後者追求多數決定。前者講的是權力運用的規則，而後者講的是權力的來源。歷史上曾經有過無憲政的「民主」，也曾經有過無

民主的「憲政」，於是今天也就有了憲政與民主哪個更重要的爭論。但是歷史又表明這兩者實際上是互為依存的：無民主則憲政原則不能貫徹到底，無憲政則民主機制更會走向反面。沒有民主的「憲政」，例如中世紀作為憲政雛形的「大憲章」或貴族憲政，只能使統治權力對一部分（通常是少部分）被統治者負責；而沒有憲政的「民主」例如雅各賓式的「大民主」則常常導致「多數人權力」的不負責任濫用，到頭來也損害多數人自身。人類社會經過長時期的「試錯」，民主與憲政都逐漸成熟而融會為現代的憲政民主或曰民主憲政。

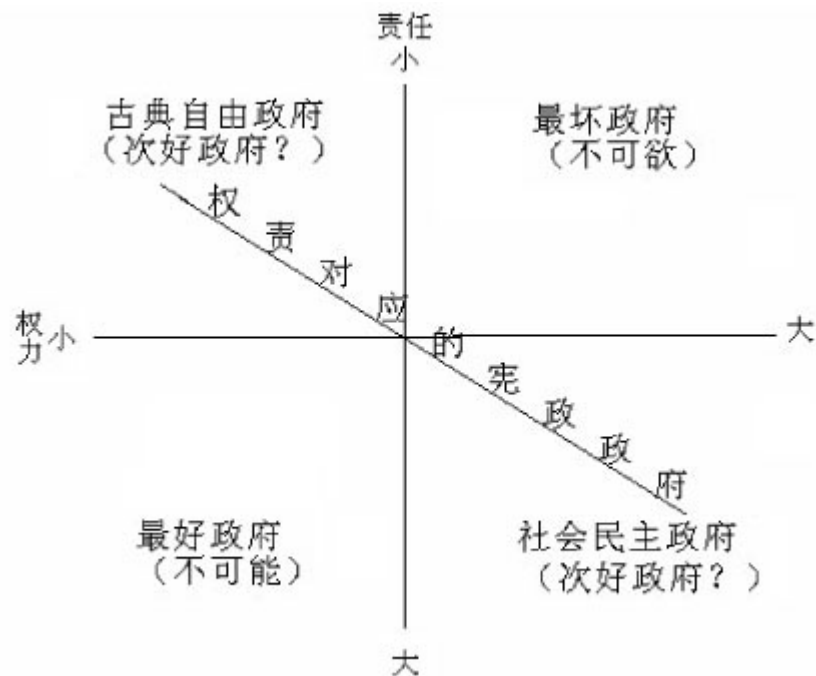
但是今天人們對任何憲政民主國家——從瑞典到美國——仍有許多批評，這是理所當然的。憲政民主即便成熟到今天的程度，它的「理想性」仍然有限：憲政政府不是也不可能是權力極小責任極大的「最好政府」。同時憲政政府也仍然是各種各樣的：在憲政民主之下公民們打算授予他們的「公僕」哪些權力以便要求後者承擔哪些責任？是授與政府更多的權力以便要求它承擔更大的責任、為社會提供盡量多的福利與保障，還是授與政府很小的權力因而也就無法要求政府承擔甚麼福利責任，便成為一個引起爭議的問題。——這實際上是一個關於甚麼是「次好政府」的問題：是權大責亦大的政府好呢，還是權小責亦小的政府好？在不同的國家，乃至同一國家的不同時期，人們對這一問題給予了不同的答案。經過二十世紀初的「進步主義」、30年代的「新政」和60年代的民權立法，美國實際上趨向於梅遜式的「最多服務的政府」。到了80年代出現「里根政策」，又強調堅持傑弗遜式的「最少用權的政府」。兩者形成「自由主義」與「保守主義」的對峙。

而在歐洲，類似的對峙則被稱作「社會主義」（即瑞典式的社會民主主義，不是共產主義）與「自由主義」的分歧。這種分歧集中體現為「福利國家」還是「自由放任」的選擇——前者似乎是「大政府」，國家被授與較大權力來履行提供公共福利的責任；後者則是「小政府」，國家權力小責任也小。冷戰結束之初曾有人認為後者已經成為最後的選擇，是為「歷史的終結」。但是這樣的說法後來不斷被顯示出是過於武斷了。如今「福利國家」的危機雖然嚴重，「自由放任」的問題也還不少。而那種「既非自由放任又非福利國家」的「第三條道路」究竟如何走，也還遠未見分曉。

事實上，由於人對於自由的追求（對束縛的排拒）與對安全的追求（對風險的排拒）同樣出於天性，而且儘管今天自由主義者與社會民主主義者存在著包括明確劃分「群己權界」、群域民主己域自由、以及多數基本領域的群己界分已有定論這「三大共識」，但是人類生活中的一些領域到底屬於群域還是屬於己域，是「邊界游移，情景決定」的，不可能有固定的劃法。¹²因此人類永遠會有「左右派」。人類的「終極選擇」是甚麼，乃至可不可能出現「終極選擇」，實可懷疑。在「政府」問題上，權力極小責任極大的「最好政府」從未實現，而在權責對應基礎上，甚麼是「次好政府」——是權責都較大的政府（例如社會民主政府），還是權責都較小的政府（例如古典自由政府）也未必能夠有公認的結論。

不過歷史雖然並未「終結」，但歷史畢竟在「進步」。人類憲政的歷史，乃至啟蒙時代以來三百年人們關於「國家」問題上的理論探討與實踐努力如果說有甚麼公認的成就，那不在於它實現了「最好政府」，也不在於它分辨出了「次好政府」，而只在於它揭示了甚麼是「最壞的政府」：那就是權力最大而責任最小的政府。我們可以把這幾類政府的邏輯異同圖示如下：

圖1 各種政府的權責關係



顯然，「最壞政府」的特點就在於權既不受限，責亦不可問。這樣的政府過去曾經在東方與西方都十分流行，今天它則已經日薄西山——在一些地方它已被歷史淘汰，在另一些地方它的合法性資源也日漸衰微了。

但過去的時代並非如此。

我們知道十八世紀時自由主義是在新舊大陸同時興起的，而且應當說美洲自由主義的源頭還是歐洲自由主義。但「最好的政府最不管事」的想法卻只出自美國的傑弗遜、歐蘇利文、梭羅、哈里遜等人，十八世紀的歐洲自由主義思想家強調權力制衡、治權民授、限權分權的言論很多，但沒有人像美國人那樣談論「小政府」。為甚麼？

我看主要的一個原因是：在已經實現治權民授、權責對應的美國，沒有人會設想很少承擔公共服務責任的政府還能擁有很大權力來剝削和禁錮人民。可是在十八世紀絕大多數國家仍是專制制度而非民主制度、「家天下」而非「公天下」的歐洲，國家機器在很大程度上還是為統治者私人或小集團服務的，在公共服務領域「最不管事」的政府同時卻擁有強權來汲取民脂民膏、侵犯國民自由，並不是甚麼奇怪的事情。在這種「既非福利國家又無自由放任」的狀態下，單純強調「不管事」並不一定意味著自由主義者心目中的「最好政府」——正如那時「管事最多」的政府也未必是社會主義者心目中的「最好政府」一樣（請想想馬克思對「重商主義」、對俾斯麥體制的憎惡）。專制政府是權力不受制約的政府，同時也往往是對人民不負責任的政府，因此在專制條件下，政府推卸責任並不必然意味著放棄權力或接受對其權力的約束，政府很少提供公共服務也不意味著它不會最大程度地弄權自肥。換言之，在這種情況下責任意義上的「小政府」與權力意義上的「大政府」是完全可以同一的。

而在這種情況下，不分權責的「大小政府之爭」就不會有甚麼意義。相反，限制國家權力的自由主義要求與強化國家責任的社會民主要求在這個時代是可以一致的。這正是今天多恩那樣的古典自由派與科茨那樣的新政民主派都可以祖述於傑弗遜的根據。道理很明顯：既然有責無權的政府可欲而不可能，有權無責的政府可能而不可欲，則人們可以爭論的就是政府權大責亦大好呢，還是權小責亦小好。但是這兩者都以權責對應為前提，而能夠權責對應的政府就是憲政民主政府。因此在憲政民主之前的專制時代這種爭論就無法成為「真問題」。在統治者權既不受限、責亦不可問的情況下，只有先以憲政消除了權大責小的「最差政府」之

弊，甚麼是「次好政府」的爭論才有了現實意義。這就如安徒生童話中的那個國王只有確實穿上了新衣，這衣服好不好看才能成為真問題一樣。

今天「右」如美國，「左」如瑞典，都在民主憲政的基礎上實現了權責對應——雖然相對而言前者權小責亦小，後者權大責亦大。於是人們不分權責地爭論「大政府」還是「小政府」，或褒瑞貶美，或褒美貶瑞，也就有了某種合理性。

可是如前所言，這種爭論如果放到傑弗遜的時代，就容易造成混亂。當時的「兩黨政治」中傑弗遜是「左派」，但他卻主張權力意義上的「小政府」，這使羅斯福時代的「左派」感到尷尬。其實這算甚麼？當年比傑弗遜更「左」的人不也更主張「小政府」乃至寧可更偏向「自由放任」嗎？馬克思主張社會主義，可從來不主張國家主義。他高度評價主張「自由放任」的重農主義而蔑視主張「國家干預」的重商主義，高度評價魁奈(François Quesnay)、亞當·斯密(Adam Smith)而鄙視柯爾貝(Jean-Baptiste Colbert)、李斯特(Frederich List)。列寧鼓吹「美國式道路」而反對「普魯士道路」。不都是這樣嗎？傑弗遜時代的「自由左派」反對「大政府」，而羅斯福時代的「自由左派」主張加強「國家干預」，這不是因為羅斯福比傑弗遜更聰明或者更高尚，而就是因為羅斯福時代的憲政民主已經比傑弗遜時代成熟多了，因而不可能出現權大責小的聚斂政府。脫離這一點而僅僅因為羅斯福比傑弗遜更時髦更新潮更前沿，就在憲政民主程度還不如傑弗遜甚至不如俾斯麥的時代「強化國家干預」，那就不是甚麼「自由左派」，而是比漢密爾頓、比托利黨甚至比柯爾貝都更「右」，與其說像羅斯福，不如說像俾斯麥、像重商主義者甚或更等而下之了。

反過來說，在專制條件下把國家不負責任說成是「自由主義小政府」，就像把同樣條件下政府擁有無限權力說成是「福利國家」一樣荒唐。而把專制條件下統治者既有無限權力又不負甚麼責任，或者說是擁有「社會主義式的權力」卻只負「自由主義式的責任」這樣一種病態，說成是「超越了社會主義與自由主義兩者」的「第三條道路」，那就更加荒唐。

如果真有甚麼「超越」這兩者的更高的「主義」，那恐怕應該是只有「自由主義的權力」卻要負起「社會主義的責任」才對。這也就是作為「傑弗遜—梅遜共識」的「最好的政府權力最小而責任最大」。如前所述，當年傑弗遜與梅遜們的這一理想並未實現，現在多數發達國家倒是的確自由與福利都更發展了。即以美國而論，許多論者都提到羅斯福傳統到60年代「民權政治」而極，此後美國似乎又「回歸保守主義」，「政府製造的問題比它解決的問題更多」之說大為流行。但是據政治上傾向民主黨的哈佛大學波克(Derek Bok)教授指出，事實上就在這種說法日益得勢的同時，從60年代到世紀末這三十多年中國家政策的實際趨勢卻相反：無論在環境保護、公共衛生、扶貧濟老還是在增加婦女及少數族裔機會等各個方面政府作用都在明顯加大。¹³因此所謂這三十多年的「保守主義化」實際上恐怕只是反映人們對個人自由提出了更高的要求。但同時他們對政府福利責任的要求也在提高。

當然，即使這樣，美國也還遠遠談不上實現了傑弗遜—梅遜共識。也許這個共識根本就是烏托邦。不過大概要算一種「有益無害的烏托邦」，對它「取法乎上，僅得乎中」也是社會之福，起碼它不會造成社會之禍。它比那種一說「社會主義」就只要不受制約的權力、一講「自由主義」就只推卸政府責任的做法都可取得多。

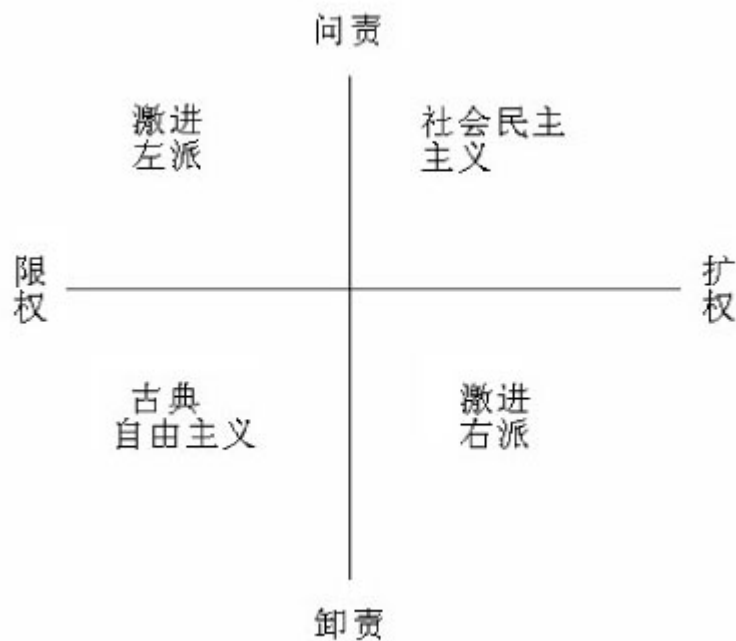
三 轉軌時期的限權問責與憲政問題

要之，在迄今為止的人類探求所及範圍內，最好政府是不可能有的，次好政府（憲政前提下

權責均大的社會民主政府還是權責均小的古典自由政府）是難以確定的。我們可以確定的是：甚麼是最壞的政府？那就是權力極大而責任極小的政府。無論自由主義者還是社會主義者，在他們能夠進行有意義的爭論之前，首先要做、也首先能做的是消除、改變這樣的政府。

當然，不是說這時自由主義與社會民主就沒有區別。也許最重要的區別是：自由派在這個階段最關心限權，而社會民主派最關心問責。但是，以推卸政府責任來偷換對政府限權這樣一種「偽自由主義」與真自由主義之別、和以強化政府權力來偷換向政府問責這樣一種「偽社會民主」與真社會民主之別，恐怕更為重要。這裏要強調的是此所謂「真偽」並非價值判斷而是事實判斷。筆者不懷疑那些「偽主義」者不僅可能具有良好動機，甚至可能充滿學理上的自信——因為完全有文本上的根據說明：憲政體制下的的古典自由主義者是主張為政府卸責的，正如憲政體制下的社會民主主義者主張政府擴權一樣。（在這種體制下，只有反對或至少輕視憲政原則的少數極左派¹⁴既要求政府放棄權力又要求其承擔更大責任。如「九一一」之後的喬姆斯基（Noam Chomsky），等人既抨擊政府的安全對策而要繼續擴大美國傳統的個人自由，又反對現行的社會體制而要政府在福利上大包大攬。反之，也只有少數極右派既要政府擴權又替政府卸責。如現今美國某些在以安全、反恐為由實行強硬管制和減少福利責任兩方面都很極端的「雙重鷹派」。）但是從本質上講，自由主義的要旨在於政府限權以保障人民自由，只是憲政下權責必然對應，因而限權不能不意味著相應卸責。反之，社會民主主義的要旨在於問政府之責以推進福利與平等，只是權責既然對應，則問責不能不相應擴權。如圖2所示：

圖 2 憲政下的政治譜系



但是在權責不對應的非憲政體制、專制體制下，圖2所示的邏輯關係就大有不同。由於權責不對應，卸責未必導致限權，擴權也未必導致問責。而作為經濟人的統治者當然樂得既擴權又卸責。事實上在專制之下，鼓吹擴權總比要求限專制者之權討好而無險，鼓吹卸責也比問專制者之責討好而無險。所以我們雖然不能因此對具體的論者作誅心之論，但在這種體制下某些「左派」勸上擴權而回避問責之制，某些「自由派」為上卸責而回避限權之要，的確很容

易得到社會學上的解釋。

而真正的自由派以對上限權為宗旨，在卸責未必導致限權時自然不言卸責。所以在憲政發達之前傑弗遜只講權力意義上的小政府，而不談責任意義上的小政府。同樣，真正的社會民主派以問上之責為能事，在擴權不能保證問責時自然不講擴權。所以普列漢諾夫說在一個「警察國家」社會民主黨人當然要反對土地國有制。這時自由派與左派各自的真偽之別如圖3所示：

圖 3 憲政以前、專制下的政治譜系

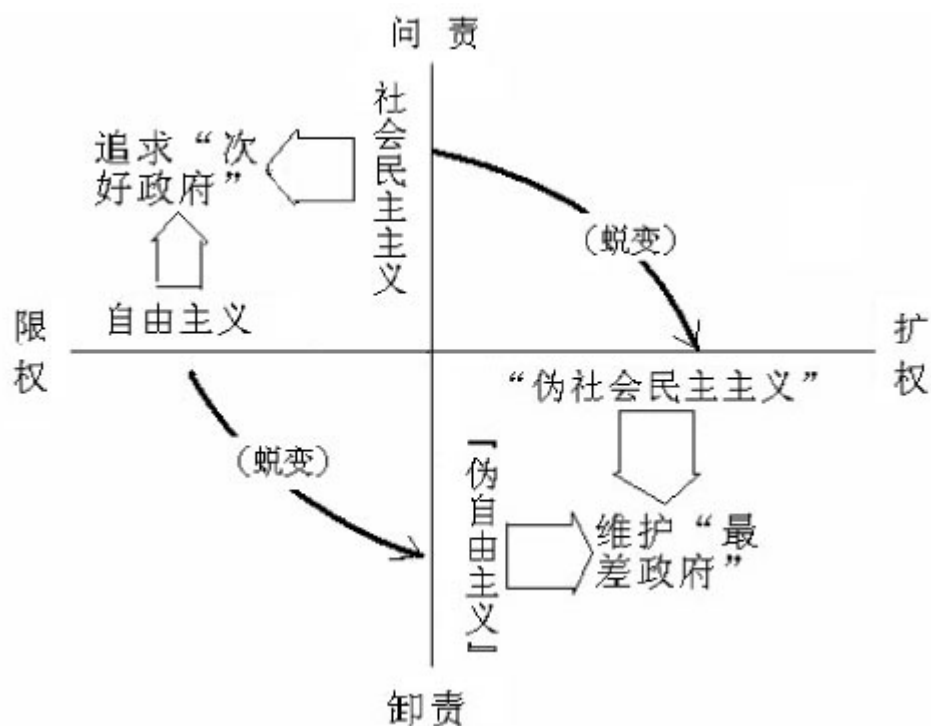


圖3說明：在非憲政體制下自由主義者如果只為上卸責就會異化為「偽自由主義」，而社會民主主義者如果只勸上擴權也會異化為「偽社會民主主義」。這樣兩種「偽主義」在憲政條件下是不存在的。今天西方許多論者根本不會面對這種問題，他們的古典自由主義似乎只有「福利國家」（或社會民主主義）這一個敵人。只要國家不負責福利，他們就認為是「自由化」了。反過來在他們的對立面即所謂左派中，也有不少人眼中只有自由主義這一個釘子，只要有貧富分化，他們就認為是「自由競爭」所造成：一旦國家弄權限制自由，他們就認為這是基於公共責任。這種邏輯下無論左右的許多人已經把契約國家當成既成的事實自明的前提，往往直接以責任之大來證明權力之大，或者反過來以責任之小證明權力之小。這樣的邏輯在當今西方憲政制度的背景下可以理解，但用到別處就要出大問題。

中國傳統政治哲學中缺少權力—責任（權利—義務）關係和契約國家的清晰論述（當然至少在儒家中，某些因素還是有的）。西學中本來倒不乏這些內容，但西方國家既已通過憲政民主解決了權責對應問題，不分權責地論「大、小」對於他們中的許多人來講，就成了邏輯上雖不嚴謹、但實踐中並無大害的語言習慣。¹⁵可是本來權責關係就稀里糊塗的國人如果接過他們的這種語言去討論「他們的問題」，就會產生大弊。把歷史上的「國責不下縣」說成是「國權不下縣」，還只是學術之弊，以下這些說法就是現實之弊了：

今年非典流行期間，以自由主義者自許的王怡先生在網上發表文章，批評要求國家為非典病人承擔醫療費的主張。他宣稱政府沒有責任負擔這種醫藥費，而且如果要求政府對此負責，

就等於「將政府擺在了一個全能政府的地位。你嚴厲要求它負上很多的責任，也就是大方地授予他無限的權力。」看來他認為當今那種不受制約的權力是「要求它負上很多責任」的公民「大方地授予」的，只要人民不「要求」政府，讓它不負責任不管人民死活，它自然就沒有權力了！昔人有「直把杭州作汴州」之句，王怡先生則大概有點「錯把中國當瑞典」了。而另一方面，自許左派（「自由左派」）的王紹光先生居然也有完全同樣的「錯認」。雖然他的立場好像與王怡相反：王怡討厭瑞典，而王紹光似乎喜歡瑞典（或者喜歡羅斯福等），所以他大力鼓吹要強化國家權勢，增強政府對全國財源的「汲取能力」。似乎他認為統治者對人民不負責任就是因為它「汲取」民脂民膏的權力太小，只要它權大無邊，放手「汲取」，人民自然就有了「福利國家」。但是兩位先生都沒有看看歷史：在並無憲政基礎的時代，擴大朝廷的「汲取」權力只是產生了秦始皇而不是產生了羅斯福。反之，不負責任不問民間疾苦百姓死活的皇上不是更像里根、撒切爾夫人，而是更像那個當百姓紛紛餓死時質問他們「何不食肉糜」的晉惠帝。

王紹光先生在主張政府擴權時的確常以政府承擔的責任作為理由，但他從不談有甚麼機制可以保證權責對應。過去他不談憲政，但曾主張要一個「強大的民主國家」，然而後來他在《南風窗》撰文說，由於「民主」往往使人想到西方那一套，他現在已不想講甚麼「民主國家」了。而現今政府的「汲取能力」儘管仍未達到王先生設計的標準，比當年他提出「能力報告」時無疑是強大得多。而正如王先生自己近來多次指證的那樣，中國的貧富差距與社會不公平在這些年間不是下降而是急劇上升。他以此作為「汲取能力」還應進一步提高的理由。但是他沒有解釋迄今「汲取能力」與社會不公何以同步上升，此後這種同步又何以不會繼續？

儘管如此，筆者對王紹光先生追求「福利國家」的目標不持異議，如同對王怡先生追求「自由放任」的目標也不持異議一樣。但是如果兩位王先生不是對美國或瑞典，而是對中國談問題的話，那麼王紹光先生多談問責而少談擴權，王怡先生多談限權而少談卸責，才有利於實現兩位各自的目標吧？

實際上，在非憲政條件下「無福利即自由」之說與「有強權即福利」之說同一邏輯而且同樣荒謬。此種邏輯如能成立，那麼全民公費醫療的瑞典就應當被視為最極權的法西斯國家，而沒有任何公共衛生責任的「雍正王朝」該是天字第一號民主政府了。而使問題變得更荒謬的是：王怡批評的人還並非主張「福利國家」，也不是要求普及公費醫療，他們只是鑒於惡性傳染病患者作為傳染源無權自由選擇就醫與否，甚至人身自由也已受到非常限制，他已不可能自我負責，而社會與國家已經對他行使著非常權力，當然也就必須對他承擔責任。即使假定最極端的自由放任論者會否定一切福利保障乃至主張「餓死活該」（這往往是左派攻擊自由主義的口實，實際上幾乎沒有這樣的自由主義者），他們恐怕也不會否認非典這類患者應該得到全額公費醫療。因為「餓死」涉及的是本人，而惡性傳染源涉及公眾，這種治療已經不是福利保障問題，而是公共安全問題，因此難免具有強制性。而公眾與政府有甚麼理由強迫一個本身已遭不幸的患者自己承擔公共安全費用？其實，讓政府不負責任地不作為，與讓政府不負責任地胡作非為本來就是一回事。王怡先生如果不主張讓傳染源自由擴散又不要求政府為其付帳，那就是讓政府強制他自掏腰包，這不是最嚴重地破壞自由主義原則嗎？

與這種顛倒權責的論點方向相反而邏輯相同的，是那種國家主義的主張。例如：本來意義上的「義務教育」原是指國家承擔提供免費教育的義務、公民享受免費教育的權利。但國內現在有人卻把它理解為：政府有權強制公民出錢接受指定的教育，卻並無義務提供足夠的教育經費，公民有義務接受政府指定的教育，卻沒有享受免費教育的權利。以致一些傳媒常出現

權力機關援引《義務教育法》迫使某公民出錢送子上學之類的「官逼民智」報道。¹⁶實際上，如果我們公共財政真的負擔不起，政府的免費義務少些也就罷了，權利義務倒過來的那種官有權民有責的「官逼民智」不論有甚麼實行的理由，說它是「義務教育」都是不通的。

另一個例子是所謂「土地福利化」的提法。有人提出土地福利化意味著必須按「反私有化」的方向調整土地關係，因為「社會保障在任何國家都是不能私有化」的。因而農民的土地處置權應當弱化，政府有權限制農民轉讓土地、取消「三十年不變」的承包權而改為更頻繁的定期重分等等。這種看法也是權責顛倒的。無論我們在經濟上是否贊成「土地私有化」，它與「社會保障制度」不應當有甚麼關係。這裏姑且不論傳統的福利國家理念受到的質疑和當代不少國家的「社會保障市場化」改革的是非，僅從傳統的社會保障概念而論，所謂「社會保障不能私有化」的說法若能成立，其含意顯然是指提供保障的義務不能「私有化」，而決不是指享受保障的權利不能私有化。道理很簡單：所謂社會保障，是指社會（以政府、社區、企業或其他社會組織形式為代表）承擔義務，向公民提供養老、醫療、失業等保障。對於被保障者而言，享受保障則是他本人的（亦即「私有」而非公家的）權利。儘管在許多情況下，被保障者可能也有部分義務（如在政府、企業、個人三方統籌的保障制度下必須交納的強制保險金），但這只能是提供保障的社會組織承擔義務的補充。如果提供保障的全部義務都只由被保障者自己承擔，社會組織不承擔義務而只對被保障者行使強制權力「逼其自保」，這樣一種狀態就根本不能叫做社會保障。舉例而言，公費醫療是社會保障，而官府強制百姓自己掏錢看病（哪怕是出於好意）就不是社會保障。「土地福利化」正是這樣一種情況：它假定政府、社區、企業等等並不向農民提供甚麼，而是由農民耕作自己的土地來給自己提供「保障」，「社會」要做的只是行使權力禁止農民自由處置土地以強制農民承擔「保障」自己的義務。應當說，這種把「保障」不是看作政府的義務、公民的權利，而是看作政府的權力、公民的義務的做法即使有理由存在，它也不能稱之為任何意義上的「社會保障」。正如「官逼民智」也許有某種理由，但它與「義務教育」無關一樣。「官逼民自保」也決不是「社會保障」。「社會保障不能私有化」就是說政府或「社會」不能把自己的義務推卸給農民（農戶），而「土地福利化」等於是政府讓農戶自己保障自己，這就已經把保障義務「私有化」（而且是強制私有化）了，這還談得上甚麼「不能私有化」呢？

我國如今仍然是不發達國家，社會保障網尚不能惠及多數農民，實事求是承認這一點並不丟人。如果自欺欺人地把事情說成是：我們沒有「國家福利」，但有「土地福利」，卻可能使人誤以為我們的農民已經具有了「另類的」社會保障，從而取消了建立農村社會保障體系的任務。這無疑是有害的。

在西方，傳統上左派喜歡強調義務教育、社會保障等等，而右派可能不以為然，但在權利義務（或權力責任）顛倒的情況下把單向的強制當成保障，則是左右都不會犯的「底線」性質的誤解。當人家的左、右派在爭論政府的義務有多大時，我們干脆將權利與義務顛倒過來。人家左派主張政府必須多出錢供百姓受教育，右派認為不必出那麼多錢。而我們有些人則認為政府可以把百姓抓起來逼其出錢受指定的教育。人家左派主張公家出錢為百姓辦醫療、養老等等，右派認為公家包不了這許多，而我們有些人則認為公家可以把農民的土地控制起來令其耕田終老，以使農民進城貢獻青春後不許留在城裏給公家添亂。這類主張不管有無「現實的」道理，與人家的「左右之爭」究竟有何關係？強迫陷入絕境的弱勢者支付本應政府負責的公共安全費用，這難道僅僅是在拒絕「福利國家」？街頭公審貧困學生家長，這難道僅僅是在反對「自由放任」？不解決這些「真問題」，不實現共同的底線，我們有甚麼資格妄稱「左」「右」、標榜這種或那種現代文明中的「主義」呢？

四 「尺蠖效應」與「天平效應」：兩種截然不同的「左右互動」

出現這類問題的根本原因，就在於我們缺少一個治權民授、權責對應的機制，即憲政民主機制，「自由放任」與「福利國家」共同以為基礎的機制。沒有這樣一種機制，權力太大責任太小的國家就不可避免。這樣的國家可能一直「左」著，或者一直「右」著。前者如我國文革時，後者如蘇哈托、皮諾切特時代的印尼與智利，兩者都會造成積弊。

而第三種情況是：在不受制約的權力之下一會兒「左」，一會兒「右」：同樣依托專制強權，先以「左」的名義搶劫，再以「右」的名義分贓。以「社會主義」為名化平民之私為「公」，以「市場經濟」為名化「公」為權貴之私。「國有部門」在「左右循環」中成為「原始積累之泵」：以不受制約的權力為強大的馬達，一頭把老百姓的私產泵進國庫，一頭又把國庫的東西泵進權貴的私囊。這可比「資本主義」條件下富人在市場上通過交換「私對私」地兼並窮人要「高效」得多了！我把這稱之為「尺蠖」效應：你看那尺蠖一會兒收縮，一會兒放直，可是無論收與放都只朝著一個方向——有利於權勢者而坑了百姓的方向。正像俗語所說：一個蘿蔔兩頭切，左右都是他得。

這樣的「左右之爭」有甚麼意思呢？我既不認同這樣的「左派」，也不認同這樣的「右派」。我甚至也不願意自詡為介於它們兩者之間兩頭討巧的「中間派」。

但是，在另一種情況下，我是既可以接受「左派」，也可以接受「右派」的：在憲政民主條件下，「左」有左的道理，「右」有右的好處。而一會兒左，一會兒右，更是正常現象，並且是有益的現象。「左」的時候福利、平等和社會保障受到重視，國民可以真正享受到「社會主義優越性」。但是左過了頭，競爭不足效率不高，選民又會推「右」派上台，自由競爭，鼓勵投資，提升效率，社會得以真正獲得「自由主義的生命力」。待到競爭過了頭，貧富分化大，選民又回過頭選左派。反正不管誰上台都是民意使然，左派再怎麼「國家干預」也只是盡福利之責，不至於任意沒收百姓財產。而右派再怎麼「自由放任」也只是讓老百姓各顯其能，不會「放任」貪官污吏橫行霸道。這樣的「左右循環」我也好有一比，謂之「天平」效應：那天平的兩端晃晃悠悠，但都是在一個公平的支點附近左右擺動。天平因此在許多文化中成為公正的象徵。

因此真正的問題不在於「左」還是「右」，而在於是「尺蠖效應」中的左右呢，還是「天平效應」中的左右？而這兩種效應之區別，就在於專制威權，還是憲政民主。今天的中國，左派抱怨公共資產被盜竊，右派批評私有財產受侵犯。其實在一個「權力捉弄財產」的社會裏，無論公產私產都是權力刀俎下的魚肉。人們常說憲政民主國家私有財產是不可侵犯的，其實在這些國家，公共財產受到的保護也比我們這裏嚴密得多。福利國家瑞典的公共財力堪稱雄厚，自由市場美國的私人財富也很驚人，但無論瑞典還是美國，公私財富的比例也許不同，但公產私產同樣是不可侵犯的¹⁷。

而在專制時代，就像北宋後期那樣，王安石主張國家統制，而司馬光主張自由放任，兩「黨」也是你上我下，輪流得寵了好幾個回合。可是雙方都不是受權於民，而且弄權無制約，儘管理論上好像雙方都很高尚：王安石說是要「摧制兼並，均濟貧乏」，似乎頗有「社會主義」的味道。而司馬光主張「國家不與民爭利」，似乎很有「自由主義」豐采。不幸的是實行下來，王黨的「國家統制」嚴厲地束縛了「阡陌閭巷之賤人」的經濟發展，而馬黨的「自由放任」則使「官品形勢之家」得以放手聚斂。王得勢則朝廷禁網遍地，民無所措其手

足，馬得勢則貪官污吏橫行，民無所逃其刑罰。國家的「自由放任」只能放出無數土皇帝與土圍子，卻放不出一個中產階級，而國家的經濟統制也只會「與民爭利」，卻統不出個社會保障。王安石搞不成「福利國家」，正如司馬光搞不成「自由市場」，而這兩種政策輪番上場到後來都加劇了王朝的治理危機，北宋也就在「尺蠖」的一放一縮中走向危機，最終在危機中滅亡。

在這種情況下，你讓我選擇做王黨？馬黨？騎牆黨？得了吧我誰也不選。因為我是人，又不是尺蠖。

另一類「左右」又怎麼樣呢？一位朋友在周游美國與北歐一圈回來後發表見解說：美國的「自由主義」只講個人自由、公民權利，忽視了社會平等，不利於保護弱者。而瑞典的「社會主義」只講社會平等、福利保障，忽視了個人自由，不利於發揮效率。我們都不能學。聽完高論後我對他說：是的，我也同意無論瑞典的福利還是美國的自由我們今天恐怕都還搞不了。不過您說美國的個人自由太過分，那麼美國的社會保障如何？不會也「過分」吧？您說瑞典的社會福利太過分，那麼瑞典的個人自由如何？不會也「過分」吧？當代美國的社會保障體系已經相當發達。那裏有聯邦財政負擔的、覆蓋全國統一標準的養老保險，有聯邦與州兩級財政共同負擔的失業保險、老年援助與兒童援助，還有體現「矯正正義」、具有道德補償性質的對黑人、印第安人等歷史上曾經遭受不公正對待族群和其他弱勢群體的特別幫助。二十世紀80年代以來美國的社會保障開支通常佔到GDP的13%左右，雖然達不到瑞典式的「從搖籃到墳墓」，但其最低生活保障功能是十分健全的，更不用說他們還有發達的NGO志願公益部門來參與社會保障了。

同樣，除了高額累進稅對個人資本積累形成的限制外，瑞典的企業在市場上的自由空間還是受到法治保障的。那裏的老板可能不敢惹工會，但用不著害怕當官的，更不會擔心八九十個「公章」與「大蓋帽」都來吃你的「唐僧肉」。而憲政制度下當今瑞典的公民政治自由更是可圈可點，起碼不在其他發達國家之下。

那麼我們呢？我們的公民自由趕不上美國，但是我們的社會保障能達到美國的水平嗎？我們的福利制度趕不上瑞典，但是我們的公民自由能有瑞典的程度嗎？如果美國的「自由過分」我們學不了，學學它的社會保障如何？如果瑞典的「平等過分」我們學不了，學學它的公民自由如何？據說美國的社會保障與瑞典的公民自由水平都「太低」，經常出國的您老兄可能已經不稀罕這麼「低調」的社會保障與公民自由了，但是如果您不是只盯著「國際前沿」而是能夠多關注我們自己的問題，您可能會發現這些「低調」的東西對一般老百姓還是非常有用的。而根本的問題在於：如果這樣「低調」的自由與社會保障對於我們尚且是奢望，又何談美國式的高調自由或者瑞典式的高調平等，甚或介於美瑞之間的「中庸」程度的自由平等，乃至「超越」美瑞之上的更高自由與更高平等？

註釋

- 1 原話為：“To govern best is to govern least”。見www.jeannepasero.com/bh23.html
- 2 筆者於2002年底曾經在網上用google搜索引擎檢索least government及jefferson，共有184個英文網頁，絕大多數都提到傑弗遜講過上述「最小政府」的話。但是沒有一篇注明出處。
- 3 www.geocities.com/Athens/7842/archives/quote017.htm
- 4 James A. Dorn, "The Rise of Government and the Decline of Morality" (www.cato.org/pubs/catosletters/c1-12.pdf).

- 5 劉祚昌致楊玉聖函。筆者感謝楊玉聖先生代向劉祚昌先生請教以及劉祚昌先生同意筆者參考他的寶貴意見。
- 6 Arthur M. Schlesinger, *The Age of Roosevelt*, vol.1, *The Crisis of the Old Order, 1919-1933* (Boston: Houghton Mifflin, 1957), 104.
- 7 www.fdrlibrary.marist.edu/od2ndst.html (羅斯福總統圖書館網站)
- 8 Charles Forcey, *The Crossroads of Liberalism: Croly, Weyl, Lippmann, and the Progressive Era, 1900-1925* (London: Oxford University Press, 1972), 139.
- 9 人們常常把傑弗遜時代的民主共和黨人與聯邦黨人相區別並稱之為民主派，這裏加引號只是因為其實聯邦黨人也不能說是反民主的專制者。
- 10 作為邏輯預設的「經濟人」並非事實判斷更非價值判斷，因此既不能以統治者大善大德的「事實」、也不能以「經濟人」是否可欲的價值批判來質疑，它與某種「文化」是否相信「性惡論」也無關。參見秦暉：〈「經濟人」與道德的底線〉，《南方周末》2002年3月29日。
- 11 這裏所謂責任是指統治者必須對被統治者負責，必須提供後者所要求的服務而言，也就是所謂的「公僕」義務。我國近代憲政實踐中所謂的「責任內閣」、「責任政府」即指此而言。如譚嗣同曰：「君也者，為民辦事者也；臣也者，助辦民事者也。賦稅之取於民，所以為辦民事之資也。如此而事猶不辦，事不辦而易其人，亦天下之通義也。」（《仁學》之三十一）顯然這與統治者主觀自許、自行解釋的「偉大理想」、「歷史使命」之類不是一回事。曾有人說當年餓死幾千萬人是在「履行工業化的歷史責任」。這正如說中世紀宗教法庭把人燒死是要拯救死者的靈魂為死者負責一樣。按這種邏輯權力與責任將無法區分，天下也將沒有不負責任一說。筆者所謂政府責任顯然與此種邏輯無關。
- 12 參見秦暉、楊支柱：〈「群己權界」三原則與特定情境下的公域/私域之分——關於公民權、共同底線與「低調社會民主」的討論〉，見「學而思」網站(www.wtyzy.net)。
- 13 Derek Bok, *The State of the Nation: Government and The Quest For A Better Society* (Cambridge Mass.: Harvard University Press, 1996), 405-6.
- 14 當然，當代西方許多激進左派只是言論上激進，行為並不激進。喬姆斯基本人就是一個典型。
- 15 例如：在那裏不管你同意還是反對「最小政府」論，你至少不會把傑弗遜、梭羅的上述主張理解成：最好的政府就是根本不管事卻又甚麼都想要的政府。因為憲政制度已經排除了這種政府存在的可能。同樣，反對羅斯福的人會論證政府責任過大是不合適的，但不會指責羅斯福想弄權自肥。
- 16 如2001年11月1日《南方周末》頭版新聞：〈街頭公審輟學孩子家長〉講述的貴州安龍縣平樂鄉故事，該鄉多個農民因貧困交不起學費等原因而子女輟學，結果司法部門擇趕集日「在大街上開庭」對他們進行「示眾性的『公審』」。
- 17 所謂公產不可侵犯，是說公產不能違背公意地被某些人私佔私吞；經由公共選擇程序的「民主私有化」當然不能說是「侵犯公產」。這正如任何保護私產的法治國家都只是禁止把私產強行充公，而不會禁止若干公民自願集資形成公共財產一樣。

秦暉 北京清華大學人文社會科學學院教授