

## 論台灣民主發展的形式、實質、與前景

——為紀念殷海光先生逝世三十三周年而作

◎ 林毓生

\* 拙文定稿之前，曾獲得錢永祥先生評閱。他提出了許多寶貴意見，我據之做了修訂。對錢先生的幫助，謹此致謝。

### 一 殷海光先生留給我們的精神遺產

時光荏苒，先師殷海光先生逝世已經33年。這33年來，台灣的政治、社會與文化均已發生了巨大變化。然而，面對這些變化所帶來的種種問題，殷先生一生奮鬥所顯示的**精神**，至今仍有重大意義。殷先生的軀體雖然已經消逝33年了；但他的精神卻持續長存於天地之間。具體而言，他的精神展現於他追求的理想，以及他在追求這些理想的時候所秉持的在公共領域中的情懷與人格。

#### (1) 理想

殷先生服膺五四初期所鼓吹的自由主義，常喜徵引艾克頓公爵（Lord Acton）的名言——「權力趨向腐化，絕對的權力絕對地腐化」——來說明中國現代史的病根之一是：沒有辦法限制與監督政治權力的擴張與濫用。他認為中國經過各式各樣天翻地覆的革命以後，到頭來益發使人知道，建立類似英美文明發展出來的自由的價值、人權的觀念、民主的憲政，以及發展建基於經驗的理性，才是中華民族應走的康莊大道。殷先生時常慨嘆早期五四精神與風格在台灣失落；而重振五四精神，徹底實現五四早期所揭櫫的自由、理性、法治、與民主的目標，乃是救國的唯一道路。

用殷先生在他逝世之前26天，於身心承受極大痛苦的時候，以口述方式為他的《文選》記錄下來的〈自敘〉裏的話說<sup>1</sup>：

在一方面，我向反理性主義，蒙昧主義（obscurantism）、偏狹主義、獨斷的教條毫無保留的奮戰；在另一方面，我肯定了理性、自由、民主、仁愛的積極價值——而且我相信這是人類生存的永久價值。這些觀念，始終一貫的浸潤在我這些文章裏面。但是，我近來更痛切地感到任何好的有關人的學說和制度，包括自由民主在內，如果沒有道德理想作原動力，如果不受倫理規範的制約，都會被利用的，都是非常危險的，都可以變成它的反面。民主可以變成極權，自由可以成為暴亂。自古以來，柏拉圖等大思想家的顧慮，並不是多餘的。

#### (2) 在公共領域中的情懷與人格

殷先生的這些理想並不是說說就算了，他是以生命來肯定和堅持這些理想的。殷先生說：

「本乎理性的認識而建立的信仰，是值得用生命去保衛的。」<sup>2</sup>他在給一個學生的信上說：「書生處此亂世，實為不易，像我這樣與眾不同的人，生存當然更為困難，往後的歲月，可能苦難更多。自由和真理及正義的追求，是要付出代價的。」

殷先生在到台以後的歲月中，由於堅持理想所遭遇的政治迫害，與他面對這些嚴峻的迫害所展現的「威武不能屈」的嶙峋風骨，以及他對事理公正的態度與開放的心靈，對知識的追求所顯示的真切，和對同胞與人類的愛和關懷，在在使我們感受到一位中國自由主義者於生活與理想之間求其一致的努力所釋出的人格素質。甚麼是人格素質？用韋伯的話來說，那是來自一個人底「終極價值與其生命意義的內在關聯的堅定不渝」<sup>3</sup>。

最近看到一些年青作者對於殷先生的一些（涉及別人的）激越或峻急的言論以及他對於他所不喜歡的人態度和他在學術上並無原創貢獻的事實，頗有批評。這些批評大都是有根據的。然而，我卻覺得意義不大。因為殷先生的主張與堅持所蘊涵的意義，主要是在公共領域內所產生的政治意義；何況殷先生對於他的一些「不平衡」的舉止與言談，並非沒有自覺與自省。例如，他在《到奴役之路》譯者〈自序〉中說<sup>4</sup>：

近四、五年來，我對海耶克教授有進一步的認識。我從他的著作和行誼裏體會出，他是一位言行有度、自律有節，和肅穆莊嚴的偉大學人。我所處的環境之動亂，社群氣氛之乖謬，文化傳統之解體，君子與小人之難分，是非真假之混淆，以及我個人成長過程中的顛困流離，在在使我對他雖然心嚮往焉，但每歎身不能至。而且，近半個世紀中國的現實情形，不是使人易於麻木，便是使人易趨激越。從事述要《到奴役之路》時代的我，是屬於激越一類的。十幾年過去了，回頭一看，《到奴役之路》經過我的述要，於不知不覺之間將我的激越之情沾染上去。我那時的激越之情和海耶克先生的肅穆莊嚴是頗不調和的。關於這一點，我很慚愧。我認為我應該向海耶克先生致歉。

要談殷先生的主張與堅持的政治意義，就需先對「甚麼是政治」作內部區分。許多人認為「政治」就是爾虞我詐，爭權奪利；然而，這只是中國法家式的理解。事實上，內心充斥著權力慾與虛榮心，表面看來相當得意的政客的行為背後，卻是一個虛脫的心靈：內在精神的軟弱與無能，使他只能用下流、疲乏、與淒涼的態度來面對「甚麼是人生的意義？」這個問題<sup>5</sup>。

另外一個對於政治的理解，則是亞里斯多德式的。政治是公民參與公共領域內政治過程的行為。為甚麼要參與政治過程？因為公共領域之內的問題是大家的事，有其開放性；不是在事情還沒有討論與決定之前就已經有答案了。所以，每個公民都有責任參與公共事務。責任感當然蘊涵獨立與自主意識；如果公共事務完全由統治者決定，其後果應該由統治者來負，一般人無法獨立參與政治，當然也就不存在責任問題。亞里斯多德甚至認為，人之所以為人的意義，是參與他所謂的政治；所以他說：只有比人高的神與比人低的獸，不必參與政治。

從這個觀點來看，殷先生言行的意義在於：在一般人不被允許參與政治的條件下，他受到了作為一個公民所必須具有的責任感的召喚，以他那震撼人心的道德熱情為原動力，硬要參與政治過程所發揮的政治性影響。殷先生說：「唯有對民族，對國家，對當前危局抱有嚴重責任者，才不辭冒險犯難，據理直言，據事直陳。」<sup>6</sup>當時普通公民參與政治過程的唯一管道是言論領域，在「白色恐怖」的年代，殷先生以一個讀書人扮演了近似反對黨的角色。在那個

年代，大多數知識份子對於政治避之唯恐不及，而殷先生卻逆流而行，在這種情況之中，他的那些激越或峻急的言談是可以理解的——從參與政治過程的觀點來看，我們甚至可以說，是難免的。

## 二 殷海光先生逝世以來台灣的民主發展

### (1) 形式上的發展

1960年，《自由中國》發行人雷震在蔣氏政權的高壓與羅織之下，因籌組「中國民主黨」而被捕入獄，沒過幾年殷先生也被迫離開台大教職（後改為只領薪水，不准授課），居所與行動皆被監視，不久發現已患胃癌，但政府仍不准他接受哈佛的邀請出國訪問與療疾。

殷先生於1969年（不到五十整歲時）逝世之前，若要展視民主在台灣的發展前景，我想他的心情是黯淡的。他不可能想像台灣在不到33年的光景，已經變成一個沒有政治犯、言論完全自由的地方。違反當時的戒嚴法、強行組黨的民進黨，於組黨之後十四年就能經由總統大選取得政權——而且政權轉移完全是在和平的情況下辦到的。所以，台灣的民主發展，在形式層面，是一個令人印象深刻的成功故事。

### (2) 實質上的問題

然而，身處這個「成功」故事之中的一般民眾，似乎並沒有感受到外國觀察者（只從表面上）看到的、令人喜悅的「成功」所應帶來的喜悅。相反，許多有識之士卻對這樣的「成功」的後果，深感憂慮。他們覺得經過台灣式民主的洗禮以後，社會、文化、與政治不但未能獲得整合，反而似乎都要散架了！之所以如此嚴重，關鍵在於台灣民主的實質內容是非常空虛的。這種表面上、形式上的民主，我們稍一深究，就知道它在許多方面都犯了形式主義的謬誤。因此，一般民眾除了已經享有民主的一些好處以外，也需承擔不少犯了形式主義謬誤的民主的惡果。

為甚麼會如此呢？首先需要指出的是：健康而成熟的自由的民主（liberal democracy），作為政治架構與內涵以及作為社會生活的模式，是需要**基本的條件**來支撐的。如果缺乏這些條件，自由的民主便無法正常地發展出來。

早在1957-58年，殷先生便在《自由中國》上大聲疾呼：政府不應以「反攻大陸」為藉口來控制人民，欺騙人民，以致使「人權、自由受到嚴重的妨害，政治向著反民主的道路上發展」<sup>7</sup>。殷先生認為，政府大部分的措施，與其為了可行性不高的「反攻大陸」而設計，與其為了這個渺茫的目的而投入大部分資源，不如從事長治久安的**基礎建設**。這種「真正該做的事」<sup>8</sup>乃是「從具體的積極的建設行動中求民主之實現，這樣我們才不致落空。……必須全國人民以憲法為張本，善用民主方式……洗刷舊污的勢力……民主運動需要教育與文化為基礎。」<sup>9</sup>（在本文結束之前，我將進一步說明這些基礎建設的主要內容。這樣的基礎建設提供支撐自由的民主的基本條件。）

遺憾的是，殷先生剛毅而清醒的聲音，在那個年代非但未能對政府產生振聾發聵的作用，反而惹來了當政者的厭恨。之所以如此的根本原因是：政府不成其為政府，只是蔣氏政權的門

面而已。蔣氏政權是不願改變其獨裁的本質的；它自然會認為推行民主的基礎建設，不但違反而且威脅到它的政治利益。事實上，殷先生對於蔣氏政權不太可能採納他的建議，早已了然於胸：「反攻大陸」是蔣氏政權「存在的理由和政治運用的資本」<sup>10</sup>。惟其要「反攻大陸」，所以要效忠「反攻大陸」的領袖；惟其要「反攻大陸」，所以要鞏固領導中心。一切壓迫人民、錮蔽人民、與欺騙人民的措施都可藉「效忠最高領袖」、「鞏固領導中心」而有其「正當的」理由！

然而，殷先生既然明知他的建議不太可能被採納，而且還可能陷他與家人的安危於不利境地，當時為甚麼他仍要甘冒天下之大不韙——連胡適都認為「反攻大陸」這塊招牌「我們不可以去碰的」<sup>11</sup>——公開懷疑「反攻大陸」的可行性，並主張政府應把精力與資源移作在台灣從事民主的基礎建設上去？

殷先生的堅持，展現了他在言論領域中的政治判斷與政治行為的悲劇精神。悲劇精神的意義在於，人作為一個有限的生命，在他追求真、善、美或愛的過程中，雖然由於宇宙本身的缺陷與不足（包括許多人性中的陰暗面——貪婪、嫉妒、權力慾等等<sup>12</sup>——所產生的破壞力和世間種種陰錯陽差所造成的阻撓），以致使得這樣的追求無法達到目的，甚至遭受挫敗或死亡；但，他的追求本身卻肯定了真、善、美或愛的存在，並接觸到了這些「真實」的力量所蘊涵的無限與超越。因此，悲劇精神給人以崇高之感。

殷海光先生之所以「不辭冒險犯難」，堅持發表他的上述主張，認為那是他作為公民的「嚴重責任」，主要是因為他清楚認識到，他的主張具有持久的、人間現實的真理性、福利性、與公共性：**全民的福祉繫於台灣能否在現在或將來實現憲政的民主，而憲政的民主能否真的實現，則端賴全國上下能否從事民主的基礎建設工作。**殷先生這樣的堅持，只在表面上與宇宙神話籠罩下中國傳統以「三綱」為主軸的禮教社會中，義之所在、知其不可為而為之的精神相似。因為殷先生所堅持的言論，蘊涵著理性的力量，它具有政治遠見與歷史解釋力；所以它可應用到現在、過去、與未來。這樣具有理性力量的政治判斷蘊涵著超越性與公共性。所以，一方面它不受現實考慮（殷先生自己自身之安危、蔣氏政權能否接受等等）的限制；另一方面，它超越了一家之私、一黨之私、一個族群之私、一個地域之私、一個民族之私、與一個國家之私。這種政治理性的超越性，乃是宇宙中一項「真實」的力量。殷先生受到了它的召喚，因此非把他的判斷在當時的公共論壇《自由中國》上發表出來不可。

根據殷先生的判斷的內在邏輯，無論當時或未來，台灣如要實現憲政民主，就非極力推動民主的基礎建設不可。我們也可以根據這個邏輯來解釋過去和預估未來：台灣的民主發展之所以在實質意義上產生種種問題，主要是因為民主發展所需要的基礎建設，無論在兩蔣主政時代、李登輝主政時代、或目前的陳水扁主政時代，都沒有獲得真正的關注與發展。有時候，他們的政策反而是背道而馳！台灣目前的公民社會仍然停留在雛型階段，尚無法對民主的基礎建設（包括憲政結構的改革、公民文化與公民德性的養成）產生重大影響。展望未來，我們可以說，台灣的政治與社會，如仍無法投入民主基礎建設工作的話；那麼，未來仍然難免不是一片混亂！

下面我將對兩蔣、李登輝、與陳水扁主政的作風略作分析，以便說明為甚麼他們對民主發展所需要的基礎建設，均沒有真正的關注，而且均對民主發展產生了負面的影響，儘管李登輝和陳水扁都曾聲稱，台灣已從威權體制進入了民主體制。

雖然蔣氏右派威權統治與中共左派極權統治，在黨組織上都是列寧式的，但它與中共有基本

的不同：（一）它沒有真正的烏托邦衝動（雖然在宣傳中有時夾有類似的語彙）；（二）它不會大規模動員群眾（雖然它也想組織群眾，有時也想動員群眾；但兩者都做得並不成功）。它主要的興趣是保持自己的政權。為了保持自己的政權，它無所不用其極；但它並沒有——由於要把人間變成天堂的雄心所導致的「比你較為神聖的」——道德優越感，所以它並沒有憑藉著道德優越感和烏托邦主義的內在動力來以組織群眾、動員群眾的方式，把威權統治變成極（全）權統治。蔣氏政權有時擺出一副上承聖賢之教、為國為民的樣子。然而，它真正的興趣只是保持自己的政權而已。它沒有遠大的理想，也沒有建立系統性意識形態的意願和能力（三民主義是一個大雜燴，稱不上是嚴格意義的意識形態）。所以，它沒有多少內在的資源來化解或偽裝它的自私自利。在實質意義上，蔣氏政權遺留給台灣的政治遺產是：政治便是以權謀、虛偽、與矯飾的方式來爭權奪利。因為它自己都不相信自己的歪曲宣傳，所以，它在公開場合所表現的，只是色厲內荏而已。

借用一位外國學者在另一脈絡中指涉另一論題時所使用的名詞，蔣氏政權是一個把「沒有目的當作目的」（purposelessness for purpose）的政權。它的這種性格，到台以後在經濟政策和建設方面頗有改進<sup>13</sup>。而且，由它管轄的政府也能夠維持一個局面——因應經濟與社會的需要，政府也能起用一批技術官吏進行工業、農業、教育等方面的實務建設（如建立「科學園區」、發展九年義務教育等）。不過，在政治上的基礎建設方面（如落實憲政、推展公民文化、公民道德等），蔣氏政權的本質則無重大轉變。這一點可從技術官吏不敢踰越他們被指定的工作範圍，對蔣氏政權的本質並無影響，可見一斑<sup>14</sup>。假若我們把政治界定為：在公共領域中為了謀求國家長治久安而進行與維持制度的和文化的基礎建設的話，那麼，蔣氏政權的「政治」沒有甚麼政治性，它基本上只是個人權力慾的展現而已。從把政治界定為公共領域中的活動的觀點來看，蔣氏父子兩代把「沒有目的當作目的」的「政治」，可稱之為「私性政治」。（根據亞里斯多德對於政治的界定，「私性政治」這個名詞則是不通的；因為「私性政治」不是政治，只是統治。）

造成蔣氏政權的「私性政治」的原因當然甚為複雜，此處無需細述，其中一個關鍵因素，大概可能與它當初秘密結社的背景，以及在會黨權力結構中某些特定勢力排除異己、掌握權力的過程有關。

這種「私性政治」的特色是：雖然它不斷宣傳自己是多麼大公無私、為國為民；但它的政策與行為卻使人覺得，它沒有真正的公共領域中的關懷<sup>15</sup>，當然也就沒有達成這樣的關懷所需要的系統性方向和做法。舉例而言，它說要復興中華文化，但卻沒有興趣去系統地發掘傳統中華文化的現代意義。它說要實行三民主義；但卻沒有興趣去整理三民主義的內在矛盾（如前所述，三民主義是一個大雜燴，稱不上是一個意識形態，當然也就不能產生意識形態的作用。它無法處理現代的問題，也不能與別的意識形態對話、互動。事實上，所謂「實行三民主義」只是蔣氏政權口頭上的一個儀式而已）。它說要推行民主，但從來沒有興趣遵守憲法（民進黨在1986年強行組黨，蔣經國之所以沒有使用仍然有效的戒嚴法進行整肅，並不是因為他對民主懷有敬意，而是迫於時勢的決定）。

總之，蔣氏政權「私性政治」的遺產，主要有兩點：（1）在公共領域內把「沒有目的當作目的」。換言之，它絕無意願從事有目的性的政治建設（包括權力結構的合理化、現代政治正當性的建立等）。當然，它也就絕無意願採用系統性方向和做法來從事民主憲政的基礎建設工作。（2）政治不是遵守普遍性規則的公共事務，而是，如前所述，以權謀、虛偽、與矯飾的方式來爭權奪利。

雖然蔣氏政權的宣傳語言與其政治本質是恰恰相反的；但它的具體行為所產生的影響是巨大的。一個人在世間生活與從事各項事務時，其關鍵性的資源並不是表面上明說的意圖或關懷，即博蘭尼（Michael Polanyi）所謂「集中意識」（focal awareness），而是博氏所說的「支援意識」（subsidiary awareness）。「支援意識」提供給一個人在生活與學習過程中所需運用的「未明言（或默會）的知識」（tacit knowledge）。這種「知識」或「意識」，則是他在生活與學習的環境裏，於潛移默化中獲得的。

於潛移默化中形成一個人的「未明言的知識」的最主要資源有兩個：（1）賴爾（Gilbert Ryle）所謂「如何做的知識」（knowing how）<sup>16</sup>。用海耶克先生的話來說，那是「根據一個人能夠發現——但在願意遵從的時候卻不能明確說明——的規矩（rules）來做事的技能」<sup>17</sup>，而不是表面上聽到或看到的宣傳或教誨。（2）孔恩（Thomas Kuhn）所謂「實際操作的具體範例」<sup>18</sup>。從這個觀點來看，生活與學習中的實踐技能、獲取這樣實踐技能的心領神會，以及展示這樣實踐技能的具體範例，要比表面上聽到或看到的說教或宣傳更能影響一個人的社會行為與文化活動。

上面極為簡略的對於博蘭尼、海耶克等人的理論的說明，足以證實我們常識中所謂「言教不如身教」的正確性。蔣氏政權消失以後，繼承其權力並宣稱從「蔣經國學校」畢業的李登輝，耳濡目染蔣氏「私性政治」中「如何做的知識」與「實際操作的具體範例」，很自然地習得了「私性政治」的「規矩」：（1）政治就是權力，這是最根本也是最終從事政治的目的，其他一切都是手段；（2）絕不使用權力從事有目的性的政治建設（包括民主憲政的基礎建設）。（關於李登輝的台獨主張是否可稱之為「有目的性的政治建設」，詳下文。）

既然對於李登輝而言，政治基本上就是獲得、享有權力，在兩蔣逝世以後——他們所經營的威權體制在新的時空中已不可能用同樣的方式繼續存在的時候——他為了從選舉中獲得威權政治式的權力，便毫無顧忌地推行炒作民主的民粹主義了。

甚麼是民粹主義？它利用民主的形式的建立、擴張、與運作來提供反民主的根據。它的基本運作方式是政治化約主義——把複雜的、奠基於憲政民主的自由的民主，化約為無需民主基本條件支撐的選舉。這種政治化約主義直接導致民主的異化。戒嚴已經解除，政治犯均已釋放，「老賊」所組成的舊國會早已改選，各式各樣的選舉，從中央到地方，按期舉行，人民已有言論、結社、組黨的自由，這不是「主權在民」了麼？這不是「民之所欲，常在我心」了麼？這不是人民已經變成「頭家」了麼？

這裏的「人民」也好，「頭家」也好，都是一元、整體性的，沒有內部分殊、強烈蘊涵著「集體」意識的符號。李登輝經由勝選取得政治權力，即使有45%選民並沒有投票給他，但他當選以後，卻把不同的選民化約為一元同質性、整體性的「人民」，強調他的勝選代表「人民意志」的表達。就這樣，民粹主義政治人物與其追隨者把複雜的民主化約為選舉，並進一步把勝選化約為整體「人民意志」的展現，贏得選舉的人也就變成「人民意志」的代言人與執行者了。這樣的民粹主義政治人物的所作所為（包括以修憲的手段擴權到有權無責的地步，並造成府院關係的憲政紊亂）都可說成是秉承人民意志，為「頭家」服務。選舉變成了選舉中的贏家在選後擴權、毀憲的工具。這是缺乏健康的民主運作的台灣式民主轉換成為民粹主義的內在邏輯。這是民主的異化。

李登輝運用民粹主義獲得了權力；他在推行民粹主義的過程中逐漸顯露出他的台獨意識。贊成台獨的人會質疑前文所說他「絕不使用權力從事有目的性的政治建設」。難道建立台灣為

一獨立國家，不是有目的性的政治建設嗎？把台灣建立成為獨立國家，當然是一個目的，問題在於這個目的是否可稱之為「有目的性的政治建設」？李登輝主張台灣應該獨立，筆者要問的是：他要把台灣建立成為一個甚麼樣的獨立國家？如果答案是：只要獨立就好，至於獨立以後台灣就算仍然被民粹主義和黑金政治所宰制也無所謂。那麼，這樣的獨立只是形式主義的謬誤而已。台灣的民主前途，正如殷海光先生早已清楚地指出：端賴民主的基礎建設工作是否能夠落實，而這樣的工作只能逐步推行，不是一朝一夕便可完工，所以並不會因獨立或不獨立而有所增減。如果支撐憲政民主的許多條件繼續闕如，那麼台灣獨立以後，仍然將是一片混亂，也仍然是要被野心家利用民粹主義所獲得的權力來宰制的。事實上，台灣如果宣布獨立，正是中共武力犯台最好的藉口。所以李登輝、陳水扁都不宣布獨立。在不具備獨立的條件之下，政治人物的台獨主張，除了藉以炒作民粹主義，以贏得選票、獲取權力以外，其最大的效果反而是轉移了大眾應該特別關注的焦點——推展民主最主要、最根本的工作是：民主的基礎建設。

李登輝主政了12年。他最對不起台灣人民的是：他沒有善用那樣長的主政時間，領導台灣進行深刻的民主改造，為真正的民主體制、民主文化奠立根基。十八世紀法國啟蒙思想家孟德斯鳩曾說：「當社會最初誕生之時，制度經由領袖而產生；後來，領袖經由制度而產生。」蔣經國逝世之後，民主的政治社會是有可能在台灣誕生的。李登輝在權力鞏固以後，事實上是具有足夠的權力與地位來推動民主的基礎建設工作。然而，他畢竟受到蔣氏政權「私性政治」的濡染太深；因此，胸襟不大、格調不高，而他的政治知識則是日本右派式的，現在看來，當時希望他能夠成為孟德斯鳩筆下「產生」制度的領袖人物，只是一個幻想而已。

至於陳水扁，在華人社會亙古未有的、以和平方式經由選舉轉移政權到他手上以後，帶著全國上下所有善意的人們的祝福與期待，開始執政。兩年來給人最奇特的印象是：他領導的新政府竟然毫無新氣象。他就職時所說的「全民政府、清流共治」，以及他將退出民進黨的政治運作等等，不但無一兌現，而且其行事作風與他宣稱所要為之的，竟然完全相反。兩年來幾乎喪失了一切言行的可信度。連李登輝都不曾干涉的國營事業的人事，他都無顧專業的考量，直截了當地做政治性的任命，插入選舉所需要的樁腳。

陳水扁的作風使人感到，蔣氏政權遺留下來的「私性政治」，在只會炒作民粹主義以贏得選舉的陳水扁身上更無遮攔。維繫人類生活秩序最重要的道德基礎之一是：守信。連不相信道德具有超越性的蘇格蘭經驗論哲學家休謨，也仍然堅持「守信」是社會生活最低限度的三個自然律之一。在兩蔣時代，憑藉著高壓與矯飾，社會生活的素質與秩序至少還可經由「道德神話」來維繫至相當程度。現在則是國家領導人赤裸裸地以毫無誠信的方式炒作政治。這樣的作風對社會素質的破壞是難以估計的。解嚴以後，台灣式民主墮落到了這步田地，是許多人始料未及的。然而，從理智的觀點來看，一個從來未曾有過民主基礎建設的台灣之所以落到這步田地，則是理解的。

講到這裏，益發使我們感念殷海光先生早在1950年代既已公開強調民主的基礎建設的深思與遠見。任何一個社會（包括台灣在內），如要推展自由的民主，均必需極力進行民主的基礎建設；否則對於自由的民主的期待，終將成為泡影！

民主的基礎建設，包括法治的確立，公民文化和公民道德的培育，以及公民社會的養成。

法治（或法律主治，the rule of law）與法制（或以法統治，the rule by law）不同。法治是指：合乎法治原則的法律作為政治、社會、與經濟運作的框架：一切政治、社會、經濟的運作均必須在合乎法治原則的法律之內進行。法治作為制度而言，有其優先的重要性。

專制國家有時也講一點效率，所以有時也注意到法律的好處。它推行的法律有許多違反法治原則的地方。有的專制國家自稱所推行的法制是法制，而不用法治二字，這在名詞上倒是清楚的。實行法制的國家不一定能夠改進或演化成爲憲政民主，亦即：法治之下的民主。

談到法律，以「合乎法治原則的」加以限定，這樣的表述當然意味著也有不合乎法治原則的法律。那麼，甚麼是法治原則呢？它包括以下兩點：（1）一切法律不可違反更高一層的法律；最高的法律是憲法。（2）憲法則不可違反「法律後設原則」（meta-legal principles）：亦即，自歐洲中古歷史至英美憲政歷史發展出來的四項共同規範：（a）國家有義務保障境內所有人的基本人權；（b）國家中的行政權、立法權、及司法權均需經由法律予以限制；（c）法律必須平等地應用到任何人（法律之前，人人平等），同時法律必須不爲任何團體或個人的具體目的服務；（d）經由法律程序通過的憲法，如果不符合上述「法律後設原則」，則仍然是違憲的。

公民文化和公民道德是指：參與民主的政治過程所需要的文明性（civility）與公民德性（civic virtue），包括尊重別人的意見，勇於表達自己經過考慮過的意見，以及個人在群體生活中所應有的自我肯定，與完成這些肯定所需要的知識和技能等。另外，民主社會中的公民，當然要對甚麼是民主、自由、人權、法治等基本觀念，具有一定程度的理解。這就必須從學校和社會的公民教育入手。這種公民教育起碼應該涵蓋對於這些觀念的基本闡釋，以及對於它們被引進到中文社會裏來的歷史過程的分析（包括在甚麼時候及在甚麼程度之內被理解或被曲解的故事）。

公民社會是指公民參與政治過程的社會機制<sup>19</sup>。

\* \* \*

在結束本文之前，還有兩點需做一些澄清，以免誤解：第一點是，就推行憲政民主的基礎建設而言，政治領袖主體能動性及歷史環境對其影響的問題；第二點是，運作比較良好的憲政民主國家的政治領袖，是否也有訴諸民粹主義的傾向的問題。

民主的基礎建設，當然不能只靠政治領袖一個人來獨力完成。如果一個政治領袖決定主動地推行民主的基礎建設，他只能在他處的歷史環境中進行，在進行過程中可能受到不少阻力，有的阻力可能無法克服，而進行改革的措施如果操之過急的話，甚至會引起反動勢力的反撲而功敗垂成。另外，民主的基礎建設工作需要社會、經濟、思想、與文化的條件的配合，這些條件並不是經由政治領袖一己之力所能創造出來的，雖然他的政策對它們可能產生很大的影響。

然而，上述這些問題，對於李登輝而言，均不存在，所以是不相干的。因為李氏主政12年間，不但根本沒有意願推動民主的基礎建設，而且還以拉攏黑金、毀憲擴權至有權無責的方式，破壞了張君勱先生起草的《中華民國憲法》所留下的——雖然蔣氏父子並未遵守，但至少條文上接近內閣制的——憲政民主的初步規模。（李登輝毀憲擴權以後所遺留的制度上的重大缺陷，使得陳水扁上台以後，在民進黨於國會之中並未過半的條件下，卻誤以為可以大權一把抓，所以他決定絕不與在野黨協商，以致造成政局不安並且直接影響到台灣的經濟。）

也許有人會問：李氏的「私性政治」既然深受蔣氏政權行事作風的影響，為甚麼要對他加以



譴責呢？和每個人一樣，他的行為只是他所處的環境對他的影響的反映而已。要答覆這個似是而非的問題，關鍵在於釐清「影響」乃是一個蘊涵著「程度」的命辭，它的意義與否認人的自主性的絕對歷史決定論不同。的確，每個人都深受自己所處環境的影響，但沒有人會承認自己只是反映自己所處環境的機器。而客觀上，來自相同環境的人，行事作風卻不可能完全一樣。人之所以為人——無論其做好做歹——是有相當程度的自主性的。在作為公共事務的政治領域，一個政治領袖的權力愈大，自主性也愈大，因此所應負的責任也愈大。如果他不善盡他的地位與權力所賦予他的責任的話，他受到的譴責也應該愈大。李登輝主政的12年是台灣歷史可能有的轉折時期。職是之故，他主動推行民主基礎建設的空間比較大——這也是上引孟德斯鳩的話所蘊涵的意義；因此，對於他未能推動民主的深刻改造，更應予以譴責。

下面是我對於第二個問題的簡略答覆。在西方憲政民主中獲得勝選的政治領袖，也經常說自己是代表全體人民主政（雖然投票給他的選民只佔總投票額的一部分）。表面上看，英、美與西歐的民主領袖也有民粹主義的傾向。然而，台灣的情況與西方的情況是很不同的。以炒作求取勝選的議題（如台獨意識等）為手段而獲得權力的台灣民粹主義的政治領袖口中的「人民」，正如王振寰、錢永祥所分析的，「指的卻已經不是傳統民主理論所設想的積極參與的公民，而是消極被動的、由統治者賦予集體身份的、功能在於表達認可（acclamation）的正當性來源。這種人民在組織上是由上向下動員而來，在身份上則是透過國族的召喚而成；它缺乏社會性的分化、缺乏體制性的意志形成過程、也沒有機會參與政治議題的決定」<sup>20</sup>。

事實上，西方比較成熟的民主政治中的領袖訴諸民粹主義的傾向，由於受到憲政制度、以及社會結構和公民文化的種種節制，是與台灣的民粹主義很不同的。

\* 本文將收入瞿海源、顧忠華、錢永祥編：《自由主義的發展及問題》（台北：桂冠圖書股份有限公司，2002年即將出版）。

## 註釋

- 1 殷海光：〈《海光文選》自敘〉，載《書評與書序》，下冊，「殷海光全集」，第十七，林正弘主編（台北：桂冠圖書股份有限公司，1990），頁652-53。
- 2 殷海光：〈自由人底反省與再建〉，載《殷海光選集·第一卷，社會政治言論》（香港：友聯出版有限公司，1971），頁169。
- 3 韋伯（Max Weber）著，錢永祥編譯：《學術與政治：韋伯選集（I）》，增訂再版（台北：遠流出版事業股份有限公司，1991），頁308。原文英譯見Max Weber, *Roscher and Knies: The Logical Problems of Historical Economics*, trans. Guy Oakes (New York: Free Press, 1975), 192。
- 4 殷海光：〈自序〉，載海耶克（Friedrich A. Hayek）著，殷海光譯：《到奴役之路》，「殷海光全集」，第六，林正弘主編（台北：桂冠圖書股份有限公司，1990），頁6。
- 5 這句話是溶合我自己對於政客的觀察與韋伯的譴責而寫出的。參見W. G. Runciman, ed., *Max Weber: Selections in Translations* (Cambridge: Cambridge University Press, 1978), 214。
- 6 殷海光：〈言論自由的認識及其基本條件〉，載《政治與社會》，上冊，「殷海光全集」，第

- 十一，林正弘主編（台北：桂冠圖書股份有限公司，1990），頁244。
- 7；8；10 殷海光：〈反攻大陸問題〉，載註6書，上冊，頁519；533；510。
- 9 殷海光：〈中國民主運動底正確方向〉，載註6書，下冊，頁633。
- 11 胡適：〈從爭取言論自由談到反對黨〉，載註6書，下冊，頁622。
- 12 一般討論悲劇起源時，對於許多人性中的陰暗面均用人性來概括。然而，我對那樣整體性的（holistic）解釋，頗感疑惑。因為，另外也有些人並不那麼陰暗，雖然他們不見得像天使一樣，毫無瑕疵。我也不想用「人性是共同的，表現在不同的人身上則有程度的不同」這類話一筆帶過，因為「量變」或「量的不同」到了極端便是「質變」或「質的不同」。所以，這裏用「許多人」，而不用「人」那樣全稱的名詞。
- 13 不過，在這方面的發展與成就，最初卻不是蔣氏父子及其幕僚主動檢討政府帶有相當強計劃經濟色調的經濟政策的缺失、並主動採用自由經濟政策而達成的。關鍵性的政策轉變，發生得相當偶然。假若早年受業於海耶克先生、堅決反對通貨膨脹、反對各種經濟管制以及人為干預市場的蔣碩傑先生沒有在1952年與尹仲容先生會面，政府是否會改採自由經濟政策，在50年代進行一系列的改革，是很難說的。

蔣先生與深受計劃經濟觀念影響的尹仲容在台北初次會面時，兩人無法溝通，所以並不愉快。不過尹氏後來居然閱讀了蔣先生臨別留贈給他的James Meade著*Planning and Price Mechanism*，相當清楚地了解到人為計劃的限制，並確實領會到了市場機能的重要功能。因此才有政府從1954年開始，邀請蔣先生和劉大中先生多次回國，就經濟政策提出建言。自1954年至1960年政府根據蔣先生的建議，先是改採高利率政策以對抗通貨膨脹，接著廢除複式匯率，改採單一匯率，讓新台幣貶值到市場能夠承受的價位。這樣推動貿易自由化、鼓勵出口、推進國內外工業合理分工的自由經濟政策，奠定了台灣經濟快速發展的基礎。

不過，政府的自由經濟政策，在1963年1月尹仲容逝世以後，便沒有繼續推動下去，以致——用邢慕寰先生的話來說——多項「違反自由經濟政策的管制保護措施，以後二十幾年幾乎原封不動」。所以蔣碩傑先生後來在台灣歲月，地位雖然崇隆，但內心的感受，他是用「苦寂」二字來自況的。（見1986年6月19日他給夏道平先生的信，收入吳惠林編：《蔣碩傑先生悼念錄》，「蔣碩傑先生著作集 5」〔台北：遠流出版事業股份有限公司，1995〕，頁214。以上所述，曾參考本書所收各文，尤其是費景漢、邢慕寰、夏道平、吳惠林、莫寄屏諸先生的文字，以及陳慈玉、莫寄屏編：《蔣碩傑先生訪問紀錄》〔台北：中央研究院近代史研究所，1992〕。）

蔣氏政權當時能夠尊重有擔當的技術官吏，落實他們根據蔣碩傑的建言而規劃的財經改革，值得肯定。這些財經改革對國民有利；因為增加了政府的收入，對蔣氏政權也是有利的。不過，在威權體制下，技術官吏知道他們絕不可踰越自己的工作範圍。所以，台灣60與70年代的經濟發展並未給政府內部帶來政治改革的契機。後來的改革是外部壓力（黨外運動及反對黨的成立）導致的。（關於蔣氏政權的「私性政治」只知壓力，不知其他，傅孟真先生早已了解的非常清楚。他於1947年3月28日在勸阻胡適不要接受蔣中正邀他擔任國府委員的信上說：「『政府決心改革政治之誠意』，我也疑之，蓋不能不疑也。……借重 先生，全為大糞堆上插一朵花。……當知此公表面之誠懇，與其內心之上海派決不相同。我八、九年經歷，知之深矣。此公只了解壓力，不懂任何其他。」見中國社會科學院近代史研究所中華民國史研究室編：《胡適來往書信選》，下冊〔香港：中華書局，1983〕，頁192。）

另外，因為政府未能持續推行自由經濟政策，台灣在1960年代中期以後的經濟起飛，產生了種種新的問題。例如，「民國50年代初期認為接近市場均衡而訂定的外匯匯率（1美元兌新台幣40元），在後來市場情況很快就變得迥異於50年代初期之時，當局竟渾然不知外匯匯率實際上已漸遠離了市場均衡，新台幣價值已漸由外貿改革前的「高估」變成了「低估」，終致成為反自由化的隱形出口津貼。……貿易出超和外匯存底加速累積釀成資金氾濫和金錢遊戲。」（邢慕寰：〈一本書改造了尹仲容——追憶蔣碩傑先生〉，載《蔣碩傑先生悼念錄》，頁57、59。）這些問題之所以未能及時面對與解決，也反映了即使在財經政策上，政府也相當缺乏系統的方向與作法。

- 14 此點已在前註指出。
- 15 蔣氏政權自我聲稱它之所以發展經濟，乃是為了國民福祉。事實上，它最初並沒有發展經濟的觀念。如註13所顯示的，它之所以走上發展經濟的道路，相當偶然。可是開始發展經濟以後，它很快就知道，經濟發展對於它的聲譽和權力都是有利的。然而，正因為它真正優先關心的是它的「私性政治」意義之下的權力，而不是公共領域之內的國民福祉；因此，與國民福祉息息相關的經濟發展以後所產生的種種嚴重問題（資金泛濫、環境的破壞與污染等等），它就沒有興趣謀求系統的、有效的對策了。
- 16 Gilbert Ryle, *The Concept of Mind* (London: Hutchinson, 1949), chap. 2.
- 17 F. A. Hayek, *Studies in Philosophy, Politics, and Economics* (Chicago: University of Chicago Press, 1967), 44.
- 18 Thomas Kuhn, *The Structure of Scientific Revolutions*, 2nd ed. (Chicago: University of Chicago Press, 1970).
- 19 關於如何在台灣發展公民社會，拙文〈從公民社會、市民社會、與「現代的民間社會」看中國大陸和台灣的发展〉曾做過初步的探討與建議。此文已收入拙著《從公民社會談起》（台北：聯經出版事業股份有限公司，預定2003年出版）。
- 20 王振寰、錢永祥：〈邁向新國家？——民粹威權主義的形成與民主問題〉，《台灣社會研究季刊》，第20期（1995年8月），頁30。

林毓生 美國威斯康辛大學麥迪遜校區歷史系教授、中央研究院院士。

---

《二十一世紀》(<http://www.cuhk.edu.hk/ics/21c>) 《二十一世紀》2002年12月號總第七十四期

© 香港中文大學

本文版權為香港中文大學所有，如欲轉載、翻譯或收輯本刊文字或圖片，必須先獲本刊書面許可。