

# 二十一世紀評論

## 經濟民主·政治民主與中國 III

### 甚麼是政治民主與經濟民主？

● 林德布羅姆

(Charles E. Lindblom)

「民主」這個詞向來是西方政治論說的關鍵詞，也是全世界任何地方的政治論說都不會缺少的，讓我們試從本身上分理出重要的意義來。

慎用這個概念的人，是不會把「民主」等同於「自由」的。自由是指人們可以在不受外力威迫的情況下，依個人喜好作出各種的抉擇。比如，如果我能夠隨意說話或寫作，我就是享有自由。相對的，民主意謂着一套政治制度的結構，特別是統治者和被統治者間的關係。譬如，如果被統治者使統治者能對他們的情況體恤回應和克盡責任，那就是一套民主的政治制度。

當然，縱使這兩個概念不是同義，它們也是相關的。因為民主政治制度約束了統治者，所以通常亦同時賦予平民百姓很大的自由。但在民主制度下，人們也可以為了達到某種共同目標，責成他們的統治者執行一些可能大大剝奪他們某些自由的措施。民主制度的唯一不可或缺的自由（在此我很概括和寬泛地說），是可隨意質詢和辯論替代政策和公職人選。我們也可想像一種容許人民擁有廣大自由權的溫和獨裁統治。

在世界上某些地方，自由和民主都很薄弱，鼓吹改革者往往想兩者兼得，卻沒有很清晰地界定彼此的分別。如果他們能清楚界定兩者，改革可能會獲得更迅速的進展，因為他們可以抓緊發展其中一者的機會，暫且擱下另一者。

在本文中，我會着重闡釋民主的概念，暫不論述自由，這並非因為民主比自由重要，而是由於民主是這組論文的主題。

現今西方對民主的討論分為兩大陣營，我將很簡單的介紹一下它們。其中一個陣營認為所有大規模的政治制度都不可能讓全部人直接參與統治，故此我

現今西方對民主的討論分為兩大陣營，其中一個陣營認為「民主」其實是一種被統治者挑選和罷黜統治者的制度。另一個陣營則認為，民主應當是全體人民直接參與政權和其他權力運作的制度。

們所謂的「民主」其實是一種被統治者挑選和罷黜(另一方面是約束和指示)統治者的制度。民主是駕馭統治者的制度。另一個陣營認為如果把統治者和被統治者分離,那民主便無從實施,所以民主應當是全體人民直接參與政權和其他權力運作的制度。

爭論那一種觀點正確是毫無意義的,因為兩者各擅勝場;而我將視乎情況的不同而選用其中之一,我相信你們亦是如此。然而,因為在此短文中,我無法同時給予兩者持平的論述,所以我選擇論述民主作為統治者與被統治者的關係這論點。不管是對如貴國和我國這種人口龐大的國家,或是像挪威那些小國來說,很明顯不是所有人民皆能直接參與統治,統治精英、小組、團體必然存在。因此,視民主為統治者和被統治者的關係是一種必須的概念,並值得深究。

為了明白統治者和被統治者的關係,為了了解民主的正確本質(亦即這種關係的一部分),讓我們思索一下各種用以約束統治者的控制方式,其中只有少數幾種方式體現了民主的精神。這將有助我們知道甚麼是不民主,從而了解民主。我們可以以此為基本指南,把它們一一臚列。

一、道德標準。就算沒有制定出其他機制約束統治者,至少還有道德標準來約束他們。我不敢說這適用於所有統治者,但似乎對所有或幾乎所有統治者都適用。雖然統治者認為約束着他們的道德標準,可能是我所不以為然或我認為是非常薄弱的,然而,這些標準卻通常會在一些方向和程度上約束着他們。即使是一個像希特勒的人,在冷酷無情、非道德或不道德地剝削或殘殺他人之餘,在對待他鍾愛的子民時,都會心繫道德束縛。柏拉圖的哲王(philosopher-king)是一個完全受道德標準約束的、理想化的統治者;在歐洲啟蒙思想的一些流派中,亦有這種理想化的仁慈專制君主。但儘管是想像中最仁慈的專制君主都不是一個民主統治者。他可能是一個明君,但他絕不是民主的統治者,也不是民主制度的一部分。

二、統治者間的互相控制。即使是一個像斯大林或是希特勒的人物都不能完全控制整個國家,儘管他們離此目的不遠。他們常常要應付不安於位的副手,或是野心勃勃、可能會推翻他們(儘管可能性不高)的政敵,而且又要下放一些必要權力給下屬,這些人因此和統治者形成互相競爭的關係。縱使是最專制的政治制度,都存有統治精英的成員互相制肘的控制網絡。因此統治團體的每個成員都受某種程度的約束和制衡,即使是位居權力層峰者也不例外。以人民的觀點來看,這是一種力量非常薄弱的控制方式,因為這種方式雖然控制着統治者,卻不一定是把他導往最有利於人民的方向。但這有時也會對平民百姓帶來好處,比如掌管農業生產的官員向黨領導施壓,使他順應農民的意願。

三、政治動盪。對於統治者為了平息政治動盪,被迫順應民情的例子,我們都耳熟能詳。十九世紀英國的統治階層擔心街頭騷動蔓延而不得不對之屈服。赫魯曉夫則為了平息因生活水平過低所引發的民憤,而改變生產路線以供應更多消費品。美國政府也因為接連發生的城市動亂使社會付出高昂的代

縱使是最專制的政治制度,都存有統治精英的成員互相制肘的控制網絡。因此統治團體的每個成員都受某種程度的約束和制衡,即使是位居權力層峰的也不例外。

價，而被迫修改種族和福利政策。有時候滋事者會自稱他們代表民主力量，但也許把他們稱為代表民主渴望更為恰當（事實上他們有時候真是如此）。不管在任何一種政治制度下，民眾騷動都是一種控制統治者的有效辦法，也不是只限在民主制度才適用。

四、有組織的抗議。當人們能夠組織起來表達他們的不滿時，動盪和不安就經常成為有效控制統治者的方法。例如十九世紀英國的憲章運動，抗議蘇聯政府的地下刊物，華盛頓的黑人遊行等。同樣地，有組織的抗議這種控制統治者的手段，不是民主政體的特有產物，它在任何政治制度下皆會發生，甚至是在一些高度箝制的國家都能找到它的蹤影。

五、儲養人力資源。儘管是對人民死活漠不關心的統治者，都需要有能力去打仗、耕作、開礦、捕魚和從事工業生產的人民。因此所有的（除了一些極端短視的）統治者都會多少關心人民的溫飽和住宿。而至少自五十年前起，統治者已開始重視人民（亦即他們所需的勞動力）的健康。隨着科技的發展，現代生產程序漸趨複雜，統治者亦愈加注意培育管理和其他專業的人才。現今很多非民主國家的統治者，為了增強國家的經濟力量（從而增強軍力），亦很重視儲養國家人才，這是保障百姓福祉的一個新的和主要的來源。有些觀察家認為，這種對統治者約束的來源比那些民主政體特有的約束還重要。

六、世界標準。一國的統治者總想在世人面前呈現美好的一面，很難估計別國的統治者和人民對他們的看法，究竟能產生多大的約束力。這些統治者不一定要討好所有人。比如，像卡斯特羅那樣的人物只想得到共產黨國家的讚許，而南非白人則渴求西歐和北美國家的好感。但對於所有或幾乎所有統治團體來說，世界上某一集團的嘉許贊同是一種約束力量，令那些想要施行最嚴苛的剝削和壓迫的統治者，不得不三思而後行，或是乾脆將之放棄。

七、有組織的諮詢。有些統治者因為不願意受民主制肘，而容許（甚至鼓勵以作為阻撓民主的方法）統治者和一些被統治者間的正式諮詢。例如一個由委任而不是由選舉產生、屬於諮詢性質而沒有強制力的議會；或者是一些申訴冤屈的法定形式；或者是在法西斯意大利的代表生產者團體的社團主義方式；或是墨西哥執政黨與工會的諮詢和黨內組織。也許毛澤東的「群眾路線」（mass line）即其拳拳大者。

八、帶有消費者「主權」的市場制度。藉着市場制度，我們擁有控制「統治者」的強有力的方法。我想這尚未被人們了解和充分認同為一種控制方法。它有點像民主，但並非民主。它使數以百萬計的人們得以控制在經濟活動中甚麼東西會被生產，這也是一種投票方式。人們以他們白花花的銀子購物時，同時亦是投了他們想要生產的商品和服務一票。在政治投票中，人們通常是投票給政黨或候選人，而不是投票給他們渴望的政策。我投票給一個政黨或候選人，是因為我知道它或他支持一些我贊同的政策，但不是所有我渴望的政策它或他都支持。在此，我對於決策的影響力微小而薄弱。相對地，在市場投票中我是很準確地「投票」，比如，我不是投票給食物這種概括性的類別，而是藉着購買來

藉着帶有消費者「主權」的市場制度，我們擁有控制「統治者」的強有力的方法。它有點像民主，但並非民主。

投票給一種特定的產品，如橙，或一罐十二安士裝的黃豆。

我為甚麼把購買稱為投票？因為當我購買一罐黃豆時，我是向生產者提供一個訊息，促使他們繼續供應那種黃豆。在市場制度中，購買並不是單單把商品從商店搬到自己家裏，它也是讚許生產這種商品的行為和鼓勵它繼續進行的方法。一種產品銷售情況的起伏正是指示生產者增加或降低其產量的訊號。

通過市場制度來控制統治者是一套很繁複的程序，而且缺點不少，我只能討論其中一小部分。通過市場制度，民眾能準確控制眾多不同種類的決定，這點毋庸置疑，而與之相較起來，以民主方式控制統治者似乎就沒有那麼準確，而且或會薄弱得多。

市場控制只對我們所說的商品和服務有效。它不能指示統治者提高或降低稅率、發動戰爭、重新分配收入、重建沒落中的城市或遏止傳染病蔓延，理由是眾所周知的了。所以它雖然用途廣泛，但仍有其限制。

古往今來，市場控制都是不平等的，有的人擁有的投票權比其他人多。

雖然市場控制為生產何種產品提供了準確控制，但它不能控制怎樣或在那裏進行生產。我們只投票給完成後的產品，而非生產方法。比如，如果有人擔心生產過程中使用的化學品會危害員工或工廠附近居民的健康，那就要訴諸非市場的控制方法去制止。

商品和服務的販賣者有部分的開支是花在說服、哄誘和恫嚇消費者上，以使他們在決定投票給那一種商品或服務時，缺乏充足的資訊和清晰的頭腦。這種情況在某些國家較為嚴重，但無論是在何地都總有一定程度的影響。這是透過市場制度來進行控制的一個嚴重缺點。

我把市場制度視為大眾控制統治者的方法，有些讀者可能會覺得納悶。誠然，我們不把企業家或商業行政人員當作統治者：我們所說的「統治者」，向來是指政治行政人員。但是，重用市場制度的社會制度的一個特色是，社會協調和組織的責任分由兩批行動者負責：一是政府官員，一是企業家。每一批人都是任重道遠。企業團體負責大部分組織勞動力的工作，也許社會上尚沒有其他工作比它更重要；分配資金到有所增長的各個領域；為將要生產甚麼商品和如何生產作出即時和最恰當的決定；還有把國家收入分配到數以百萬計的人民手中，這自然是透過工資、租金、利息和紅利來完成的。

因為這兩個主要由行動者或組織者組成的團體肩負着相當的功能，故兩者皆可稱為統治者。美國學術界較喜歡把這兩個團體視為領導者多於統治者。但我想我們不要以為這兩個團體內的所有人都擁有領導精神，尤其是在所謂政府領導者中的一些人，他們不是想領導，而是要留難、約束或阻撓他們統治的人。在英語裏，我們找不到一個恰當的字眼。

雖然我說通過市場制度，數以百萬計的人能非常有效地控制他們的統治者或領導者，但我不欲稱這種控制為民主的。它們在一些事項上很像民主控制，而且它們常被用以達致和民主控制一樣的價值和目的。但為了澄清思路，我想把「民主」這個詞留給一種為人熟悉的、特定的被統治者控制統治者的方式。要

通過市場制度來控制統治者是一套很繁複的程序，而且缺點不少，其中之一是不平等，因為有的人擁有的投票權比其他人多。

這樣嚴格區分的原因很多，最需要強調的是：如果要尋求一種民眾控制統治者的方式，在某些情況下就必須致力推行市場制度，而在另一些情況下，卻要推行民主制度。我們應該保持思路清晰，知道它們是兩種不同的選擇，而不是一樣的。

九、專業官僚。治理國家基本上是一種官僚工作，參與工作的官員數目和類別多得驚人。雖然「高級」官員指導、檢討和控制這些官僚，但他們仍然擁有相當的獨立性。官僚對於人民的問題和要求會有何種程度的回應，並不單靠給予他們的指示，而是依循因官僚政治本身成為一種文化而衍生的內部指引、條例和規範而定。因此，為橫徵暴斂的統治者服務的官僚，可能沒有統治者那麼誅求無厭；而一個搜刮民脂的官僚亦可能會極力規避民主控制。

我認為關於這點在近現代的影響因素是，官僚內部專業標準的存在與否，這種專業標準能帶來和實施官僚對平民百姓的問題和要求的反應程度和特質。北歐國家的專業官僚標準似乎是支持民主政府；在意大利和法國，情形顯得較遜色；而在許多第三世界國家，這種專業標準所付闕如，使官僚成為剝削者的角色。

十、大眾選舉和公民複決。想想看大眾選舉和公民複決可能以甚麼方式進行。可能出現的情況五花八門：不符合統治者心意的選舉結果將不被承認；點票結果在宣布之前被動了手腳；統治者操縱投票過程以使結果如他們所願；投票資格受限制；選舉只屬諮詢性質，不能強制統治者依從、背棄一人一票的原則；選舉受宣傳擺布，而其中反對者的聲音被禁絕。在這些情況下，投票者擁有的權力很小，然而這或許也能告知統治者投票者的意願，以及用另一些形式來控制統治者，譬如要求他們向市民讓步，這對投票者來說，也是一種良好的參與。關於這一種投票，有兩點可能同樣值得注意。第一，它也算是一種有效控制統治者的方法；第二，它必須和民主投票分清楚，民主投票是一種特殊的投票，我們即將看看它是怎麼一回事。

現在，我會談到那些在主流政治論說傳統中，被認為是合乎民主的、被統治者控制統治者的方法。

十一、幾乎全民皆有投票權、奉行一人一票原則，並有強制力的投票。有人認為，只有當投票結果對選擇哪一個候選人、政黨或政策有決定能力；而幾乎所有成年人皆有法定的投票權；並且一視同仁，沒有人比別人擁有更多的投票權時，民主才算是起步了。

十二、組織選舉、競選、提名，把問題訴諸投票解決和言論自由的法定權利。也許大部分深入探究民主政治的人都知道，即使是公正的點票和平等的投票權並不能達致令人滿意地控制統治者，除非市民能夠獲得正確的資訊，並辯論它、傳播它和使用它，以把受爭議的問題提交投票解決和提名候選人。因此，這些東西都是民主政治的額外應備條件：不賦予公民這些權利，則是統治者佯裝實行民主，陽奉陰違的慣常伎倆。

十三、多元性。雖然西方民主理論對此點尚沒有完全清晰的整理，但大部

如果要尋求一種民眾控制統治者的方式，在某些情況下就必須致力推行市場制度，而在另一些情況下，卻要推行民主制度。



民主不是單單要求投票者能夠委任或罷黜高層官員，而是能在這些官員主政時影響他們。因此，他們必須能自由與志同道合的市民組成團體交流問題和意願。這種「群體性」常被稱為多元性，它被視為是民主政制必備的要素。

分理論家應該都認為民主不是單單要求投票者能夠委任或罷黜高層官員，而是能在這些官員主政時影響他們。因此，他們必須能自由與志同道合的市民組成團體，事實上，至少還要進行非正式的團體交流以澄清它們的問題和意願，並尋覓追求這些東西的盟友。當然，他亦必須能自由和官員溝通他們團體的想法。這種「群體性」(groupiness) 常稱為多元性。它們的多寡和性質仍受爭議。多元性不足會令民主無法壯大，太多則有導致分裂的危險，但無論如何它仍被視為是民主制度必備的要素。

條件十一、十二和十三粗略地定義了在那些被稱為「民主國家」所實行的民主措施。但有很多有識之士覺得這三項條件並不足夠，並認為現今的國家中沒有一個堪冠民主之名。他們之中許多人想再增加更多的條件，這不單是為了使理論明晰，也是替「民主國家」所推行的改革方向籌算規劃。這些民主政治的補充條件能否充分實現仍取決於不確定的未來，因此不可能精確地論述它們，我們亦不清楚該如何實現它們。

十四、積極消除經濟的不平等情況。一個人投的票和其他的每一個人同等重要，無分軒輊，這種規則顯示出民主傳統的平等本質。民主制度賦予每一個公民一份選擇和罷免統治者的權力，大家擁有的權力是相等的，沒有人較多，也沒有人較少。但民主政治中的一些嚴重的不平等缺失卻在所難免，因為有些人的消息比別人更靈通，有些人較熱衷政治或較能言善辯，他們會利用這些有利因素左右其他人的投票。但除了上述缺點外，有一種缺點卻會使政治平等失之千里，亦令很多有識之士和政治理論家認為有這種缺點的制度不能冠以民主之名，那就是收入和財富的不平等。花在競選、傳媒報導和宣傳的費用龐大，使得只有財力雄厚的人才能參選，其他不能負擔的人則只有望洋興嘆。一人一票原則原本能使政治力量趨向平等，但財富不均卻抹殺了這些平等情況。

對於那些認真思索民主概念中的平等要素的人來說，這點是非常重要的，即使現今任何號稱「民主國家」都沒法做到。

順帶一提，我們也應該知道，民眾藉着購買貨物和服務來實行的控制的不平等情況，亦因減低經濟力量的不平等而得以矯正。

十五、最後還有一個條件是許多有識之士和理論家認為一個稱為民主的政治制度所必需的。它可以大略地稱之為「思想的競爭」(competition of ideas)。這是源自十九世紀以來的自由主義思想，直至今天仍然盛行。按照這種思路，如果人們在試圖控制他們的統治者時，只是爭取一些統治者灌輸或誘導他們去爭取的政策，那民主不過是一場騙局。根據這種思路，公民必須有獨立自主的見識，清楚知道他們該爭取要求些甚麼，這才算是真正的民主。相反，如果他們的思想被統治者控制，那麼被統治者控制統治者的過程就會循環逆轉，並成為騙人的把戲。

在所有的政治制度中，包括所謂民主社會中，造成這種循環逆轉(circularity)的原因是社會—經濟階級長久以來根深柢固的影響。這些影響存在於教會、學校、所有的傳播方式，來自同儕的壓力或威脅。而且，隨着人民識字率的提高，政治經濟精英得以單向的對大批民眾發表他們的言論，這是前所未有的情況。廣播工具的發展，亦使單向傳播更進一步。結果，精英所喜愛和認同的理念壓倒傳播得較差的理念。在此情況下，對於社會組織的重大問題鮮有不同思想的競爭，反之，有的只是循環逆轉而已。換句話說，在所謂民主國家中，透過社會各種機制傳導的、無處不在的思想侵害，把這種競爭排除掉了。

雖然西歐和北美各國多否認她們國內出現這種循環逆轉的趨勢，但共產主義的批評者則堅持這種趨勢存在於這些所謂民主國家中，指出了西方民主制度中的弊病，使共產主義國家覺得稱它們的體制為民主也不為過。

讓我們再看看這十五種被統治者控制統治者的方法。第一到第十項不是民主政體特有的；第十一、十二、十三項則是在現存一般稱為「民主國家」的民主制度內的特點；第十四、十五項是現在沒有國家能達到的條件，但它們是真正民主政制所必需的。

對於上列的各項，有人可能會問：第十一、十二、十三項是否能為那些意欲控制、選擇和撤換統治者的人們帶來很大貢獻，它們是否能在第一至十項以外再增大公民的權力？對於這個問題的爭論是無休止的，雖然我估計目前的主流觀點是認為，這幾項條件顯著增大了公民的權力，但也有人覺得它們作用不大，因為它們的貢獻被一個很大的瑕疵掩蓋了，就是所有社會都無法做到第十四、十五項條件。因此，這種論據認為，就算做到第十一、十二和十三項條件，民主制度的至關重大的要素——由獨立自主的公民投票在各種選擇中作出決定——亦難以得到貫徹。

若要進一步理解這問題，我們必須注意對於民主制度的目的和好處是有各種不同看法的。有些人認為這是公民藉着控制統治者以參與決定國策的方法：

如果人們在試圖控制他們的統治者時，只是爭取一些統治者灌輸或誘導他們去爭取的政策，那民主不過是一場騙局。因此，公民必須有獨立自主的見識，清楚知道他們該爭取要求些甚麼，這才算是真正的民主。

有些人則持較為狹隘的看法：他們認為民主制度頂多能做到的，是保護公民的自由免受統治者侵害。以第一種觀點來看，第十一、十二和十三項自然力有不逮。但從後一種觀點來看，第十一、十二和十三項無可否認在現今所謂的民主國家中，發揮着捍衛公民自由的作用，而且成效昭著。

無論如何，當我們思索第十一、十二和十三項條件對於首十項被統治者控制統治者的方法有何額外貢獻時，必須緊記首十項包括市場制度(如第八項)，即使在缺乏民主條件(如十一、十二、十三項)的情況下，仍不失為一種民眾所掌握的有力控制機制。在致使民眾控制方法更臻完善的過程中，改革者總是有所選擇的，或是這個，或是那個，或是一種混合式的選擇。不一定非要推行民主化才能達致民眾控制，有時候推行市場化所得到的成效或會更大。

現在要談的是國家級以下的民主。我們可以想一下，一個家庭到底是以專制還是民主的方式來管治的。也可以想想兄弟會、教會或工會的組織是否民主。但國家的整體民主卻常常和國家之內各個小單位的民主相扞格。例如，若是國內的每一個軍團都自成一民主體系，並自行決定參加那一場戰爭，那麼，這將對國家整體的民主構成威脅。又例如，徵稅機關自成一民主體系，機關內的成員以民主方式決定徵收那些人的稅款，這樣後果亦是不堪設想的。顯然，許多機構必須遵循外在權力當局的指示來實行民主，而不是透過內在的民主程序來達致。

對此情況的觀察是相當重要的，它有助我們了解常被稱為工業民主的到底是甚麼東西，工業民主通常是指一套把管理企業各種權力賦予雇員的制度。有部分權力交到雇員手中是不會有問題的，但當要決定一家企業應生產甚麼產品，就必須針對產品的潛在使用者的要求，不能只取決於雇員的喜好。產品的售價亦不能只依照雇員的意見，而必須考慮到整個社會的利益，由政府決策或市場機制來控制。還有許多指向相同結論的例子。顯然，從企業內部進行民主化的可能性受到相當大的限制，因此，要實現企業民主，應依循國家民主制度的規定，或是順應透過市場制度進行的民眾控制的要求。而有很多決策在以民主方式處理時，到底應由國家還是國家級以下的選民來決定是很難取捨的。

最後，請你們再留意一下這條可能是很有用的公式。我們不應一味追求民主制度；我們應該追求的，是公民大眾控制統治者的方法。而結論是，要達致民眾控制統治者，有時候應該選擇透過民主制度，有時候則應該選擇運用市場機制。

林立偉 譯

我們不應一味追求民主制度；我們應該追求的，是公民大眾控制統治者的方法。而結論是，要達致民眾控制統治者，有時候應該選擇透過民主制度，有時候則應該選擇運用市場機制。

林德布羅姆(Charles E. Lindblom) 耶魯大學退休經濟學和政治學教授。曾任美國政治學會會長、比較經濟研究學會會長。