

中央集權、地方分權與 愛國主義：托克維爾的睿識

● 陸幸福

托克維爾在《論美國的民主》中區分了中央集權與地方分權。政府集權是指全國性事務領導權的集中，行政集權則指地方事務領導權被一個全國性機構或個人所控制。托克維爾贊成前者，反對後者。



托克維爾 (Alexis de Tocqueville)
著，董果良譯：《論美國的民主》，
上卷 (北京：商務印書館，2002)。

一 政府集權與行政集權

托克維爾 (Alexis de Tocqueville)
的中央集權與地方分權概念是在其

行政集權思想基礎上引申出來的，而行政集權又是相對於政府集權而言，因此要理解中央集權與地方分權之分野，必須首先了解政府集權與行政集權的區分。

托克維爾在《論美國的民主》(De la démocratie en Amérique, 下引此書只注頁碼) 中區分了這兩種性質非常不同的集權，其中政府集權意指全國性事務的領導權集中於同一個地方或同一個人之手，而行政集權則是將國內某一地區特有事務的決定權集中於某一非該地方自治的機構或個人之手。他承認，這兩種集權有些地方界限不清，但從總體上觀察其各自管轄的對象時，便不難把兩者區別開來 (頁96)。實際上，所謂政府集權是指全國性事務領導權的集中，行政集權是指地方事務領導權被一個全國性機構或個人所控制。因此，雖然這兩個術語與其實際內容不完全相符，但並不妨礙我們對托克維爾思想的領悟。

* 本文為西南政法大學法學理論學科2005年度課題的研究成果。

托克維爾對政府集權與行政集權的態度極為鮮明，贊成前者，反對後者。他說，「至於我個人，我決不能設想一個國家沒有強大的政府集權會生存下去，尤其是會繁榮富強。」他認為當時英國政府的權力很大，「政府集權達到了它可能達到的最高點：國家就像一個單獨的人在行動，它可以隨意把廣大的群眾鼓動起來，將自己的全部權力集結和投放在它想指向的任何地方。」而且托克維爾認為五十年來，英國完成了非常「偉大的事業」（頁97）。因此，在托克維爾眼中，政府集權天經地義。這一觀點的基本邏輯是全國性的事務涉及全國人民的利益，如果沒有一個人或一個機構集中處理此類事務，則其他作為某一機構或某些人利益代表的個人或機構之間的關係便難以協調，從而使全國性事務得不到妥善處理，進而可能引發國家的生存危機。

托克維爾認為行政集權「只能使它治下的人民萎靡不振，因為它在不斷消磨人民的公民精神」（頁97）。他之所以對行政集權有上述看法，乃是因為他認為地方所特有的事務由一個並非處於該地的機構或個人控制時，該地方作為整體就失去了參與公共事務的興趣。而公民是現實的個人，不是紙上的統計數字，他們是某個特定地方的成員。地方失去自主性，也就意味公民失去自主，失去了參與政治的興趣與可能，因此公民精神亦逐漸被消磨。儘管如此，托克維爾對行政集權並不是一味地加以否定。他認為，「在一定的時代和一定的地區，行政集權可能把國家的一切可以使用的力量集結起來」。但是他同時指

出這「將損害這些力量的再生。它可能迎來戰爭的凱旋，但會縮短政權的壽命」（頁97）。

托克維爾之區分兩種集權，並支持政府集權而反對行政集權，其背後的實質乃在於自治，即當事務涉及全國時，應由對全國負責的某一統一機構集中處理，否則就會失去着落；而當事務涉及地方時，就應由地方自己處理，其他機構或個人不應干預。

二 反對中央行政集權

由於支持政府集權，托克維爾在隨後的論述中重點分析了行政集權，而實際上他又把行政集權問題轉化成了中央集權與地方分權的問題。中央集權的基本含義是：全國性事務由中央政府決策自然不在話下，但地方事務的決策權也由中央政府獨攬；地方分權指的是地方特有的事務歸屬地方決定，全國性事務由中央政府決定^①。按照托克維爾的基本立場，他所言稱的地方分權並不僅僅是將權力從中央政府分到某個地方政府，而是秉承涉及到哪個層面的事務就應該由哪個層面的政府甚至民間團體、乃至個人自己決定的理念，使治理回到一個適當的主體之手，支撐地方分權的是個人自治與人人平等。

總體來說，托克維爾反對中央集權制，他認為只有「當中央政權是有知，而地方當局是無知的時候；當前者是積極的，而後者是消極的時候；當前者是慣於工作的，而後者是慣於服從的時候」（頁100），歐洲的集權主義擁護者們堅持認為的

托克維爾支持政府集權而反對行政集權，背後的實質乃在於自治，即當事務涉及全國時，應由對全國負責的某一統一機構集中處理，否則就會失去着落；而當事務涉及地方時，就應由地方自己處理，其他機構或個人不應干預。

「由中央政府管理地方行政，總比由不會管理地方行政的地方當局自己管理為好」(頁100)的說法才能成立。托克維爾認定「一個中央政府，不管它如何精明強幹，也不能明察秋毫，不能依靠自己去了解一個大國生活的一切細節。它辦不到這一點」，因為這樣「徒勞無益地消耗自己的精力」(頁100-101)。

實際上，正是由於托克維爾所稱的理由，採取聯邦制的世界大國一般都能較好地處理中央與地方的分權，而採取中央集權制的大國則較易出現混亂。其原因就在於中央政府的能力是有限的，它所直接管轄的範圍越過了它的能力之所及。而且，還如同托克維爾所說，中央集權將導致中央權能日益增大，而地方趨於無能，無能的地方政府怎能把本地方治理得井井有條？人類對利益的關注有遠近之別，愈是近在眼前的利益愈是關注，愈是與自己關係大的利益愈是關注，反之，對較遠的利益愈不關心，對與自己關係不大的不大關心。而人類對利益的認知也是依據自己的感受作判斷，功利主義考慮的基礎就是利益相關者的好處^②。同樣，人類對事務的研究，也是依據自己的興趣和利益，愈是與己相關的，愈有興趣，也愈能有深刻的認識。與中央政府相比較，地方當局對地方事務的利益有更大的責任，也更感興趣，因此，它的治理一般也能更加符合實際的需要。而中央政府則更加可能依據自己的立場和利益對地方事務進行干預，從而使地方事務的治理處於較差狀態。

中央集權制在現代遭遇反對的另外一個原因，托克維爾並未明

說，但其實是其論證所有問題的一個基點，即人相互之間的平等。由於人與人之間是平等的，那麼由平等的人組成的政府也應當是平等的，不管是在能力還是工作習慣方面。按照這個思路推斷可知，儘管其名稱和級別不一樣，中央政府和地方政府也應當在能力與工作習慣上是平等的^③，應該不存在中央政府在能力或倫理道德上優於地方政府的情形。因此中央集權沒有相應的能力或倫理道德基礎。

與對中央集權的態度截然不同，托克維爾對地方分權情有獨鍾。他申言「只有地方自治制度不發達或根本不實行這種制度的國家，才否認這種制度的好處。換句話說，只有不懂得這個制度的人，才譴責這個制度。」(頁108)他認為「地方分權制度對於一切國家都是有益的，而對於一個民主的社會更是最為迫切的需要。」(頁106)。而根據托克維爾的觀察，平等已經不可避免，民主的來臨也是必然，因此，地方分權顯得尤為重要。他比較了貴族政體與民主政體對地方分權制度的需要。「在貴族政體下，人民能夠避免專制的過份壓迫，因為人民經常擁有有組織的力量，以準備隨時去反抗暴君」，「沒有地方分權制度的民主政體，不會有抵抗這種災難的任何保障」(頁107)。貴族政體下，貴族擁有的土地和隸民在一定程度也是一種強有力的有組織暴力，它們可以牽制中央政府的權力。英國近代史的發展即可為證。

但是民主政體如果不採取分權制度，那麼，在小事情上都沒有學會民主的老百姓就無法在大事情上

托克維爾反對中央集權制，原因就在於中央政府的能力是有限的。地方當局對地方事務的利益有更大的責任，也更感興趣，它的治理一般也能更加符合實際的需要。因此托克維爾對地方分權情有獨鍾。

運用民主，同樣，每個人都軟弱無權且未被任何共同利益聯合起來，公民也無法抵抗暴政。只有通過地方分權制度，民主政體才能避免暴政，帶來自由。而社會情況民主的國家比其他任何國家都有危險受行政集權的束縛。最主要的原因是：

這種國家的經常趨勢是政府的一切權力，向直接代表人民的唯一權力機關集中，因為除了人民之外，再也沒有甚麼了，但這個人民不過是一大群完全平等的個人。……當這個權力機關一旦具有政府的一切屬性的時候，它便很難不去設法干預行政工作的細節，而且久而久之，它決不會找不到這樣幹的機會。（頁107）

權力機關具有了人民的名義，而在一個民主國家，人民是不可抵抗的。在管理社會時，這個不可戰勝、令人恐怖的權力不可避免地要去干預具體事務，而且機會總是存在。

因此，民主國家如果不對以人民名義行事的中央政府進行分權，把它的一部分權力分給地方，則所有的人都可能被這個民主國家壓垮。缺乏地方分權制度，民主政府可能會走向恐怖統治。就如基督教在未成為主導性宗教以前，一直倡導宗教信仰自由，而一旦取得不受約束的精神控制權，並介入世俗事務，也傾向於專斷。

三 中央集權與愛國主義

中央集權國家一般比其他國家更加強調愛國主義，更強調國家的

一統與步調一致，但是站在一個現代立場，中央集權與愛國主義之間存在着悖論，托克維爾對二者之間關係的分析極具啟示意義。

愛國主義可以還原為國家與民眾之間的關係。由於政府是國家的代表與集中體現，所以考察愛國主義可以轉化為考察政府與民眾之間的關係。托克維爾認為即使不是對立，中央集權的政府與民眾之間的關係也相當疏遠。中央集權的政府在萬不得已之時，向公民求援時，也會要求公民必須按它的意志行事，要求公民只管細微的末節，不得妄想去指導整體，要不聞不問地工作（頁101）。中央集權的政府平時不接受民眾的積極參與，只要求公民服從。但是，公民都是能夠思考的人，也是需要行動自由、願意對自己的行為負責的人。所以中央集權與公民的自由存在不可調和的衝突，甚至可以使中央集權本身完全失去意義。

人的根本意義在於自己是一個主體。生活之所以對我有意義，乃在於我主動參與其中，生命之所以有意義乃在於我可以自我掌握。如果一個人的自由和生命都已經被包辦，不管這個包辦者是誰，被包辦的人都不是一個真正意義上的人，只能算作毫無智識與能力的嬰兒或無行為能力的白癡。因此，中央集權發展到極致可能會直接消解人的生存意義。

如果一個人生活在中央集權的政府之下，他就必須適應這個政府，追求他自己的安全與幸福，其最佳的方式就是服從政府的安排。如果長期而普遍地服從，則他將形成服從的習慣，甚至在許多問題上

中央集權與愛國主義之間存在着悖論。中央集權的政府平時不接受民眾的積極參與，只要求公民服從。但是，公民都是能夠思考的人，也是需要行動自由、願意對自己的行為負責的人。所以中央集權與公民的自由存在不可調和的衝突。

失去反思的能力，同時也失去負責的精神，任何事情都依賴於中央集權的政府這樣一個他者做出決定。久而久之，人們就會形成懶惰而不負責任的習性。他們不願關心國內的事件，甚至對自己所處的村莊、街道都漠不關心。長期的普遍的服從，已使人們認為「一切事情與他們毫無干係，應由被他們稱作政府的強大的第三者管理」（頁103）。由於懶惰而不負責任，這些人甚至「發展到當他們本身或其子女的安全終於遇到危險時，他們非但不去排除危險，反而束手等待全國來幫助的地步。」（頁103）

而且，人們的服從在權力直接觸及時存在，一旦權力出現空缺，他們就會任性起來。所以，中央集權制下的人在奴性與任性之間搖擺不定。通過奴性，他們有了暫時的安全；而由於任性，他們又破壞了秩序，從而引發更加嚴厲的集權。托克維爾尖銳地指出「當一個國家達到這種地步的時候，它就得改造自己的法律和民情，否則就將滅亡，因為它的公共道德的源泉已經枯竭，它雖然尚有百姓，但已無公民」（頁104）。

國家的要素有三個，其一是公民，其二是國土，其三是政權。其中最根本的、有決定性作用的乃是公民。國家由公民組成，因公民而存在，也是為了公民而發展。如果公民已經因為懶惰而對各類事務漠不關心，因為不負責任而逃避作為公民的義務，則愛國主義沒有立足之地，國家也確實危在旦夕。國家的公共道德及愛國主義與公民道德相通，而公民道德建立的前提是個人的意志自主。正是由於意志自

主，個人可以對自己的行為有兩種以上的選擇，此時才談得上是存在道德，否則只是作為客體被動的服從而已。

中央集權使得公民缺失意志自主與公共道德，愛國主義淡漠，從而消解了國家存在的精神基礎。托克維爾進一步認為這樣的國家正在等待外國的征服。由於缺乏了公共道德與愛國主義，由於一切均由一個中央政府決定，其實每個人都是一粒無法與其他相聯合的沙子，只能承受中央政府的規定與指令，其實質是接受專制。所以這些人如接受外國人的專制，則實際上與接受本國人的專制並無實質區別。耶林 (Rudolf von Jhering) 曾經有相似的見解④。

因此，從理性的角度及自由意志相結合而產生國家的角度考慮，嚴格意義的愛國主義在中央集權之下難以產生。如果說有甚麼的話，就是對於國家的一種宗教式的愛國本能，其根基在於對過去的模糊記憶與神話傳說。托克維爾認為「這些東西實際上無補於事，只能使它在受壓迫的時候產生自我保存的衝動」（頁104）。

四 地方分權與愛國主義

托克維爾之所以對地方分權制度情有獨鍾，原因在於他發現美國人從地方分權制度中獲得了一種特殊的政治效果——愛國主義的普遍確立。托克維爾描述道：

在美國，到處都使人感到有祖國的存在。從每個鄉村到整個美國，祖

國家的要素有三個，其一是公民，其二是國土，其三是政權。其中最根本的、有決定性作用的乃是公民。國家由公民組成，因公民而存在和發展。如果公民已經因為懶惰而對各類事務漠不關心，因為不負責任而逃避作為公民的義務，則愛國主義沒有立足之地，國家也危在旦夕。



國是人人關心的對象。居民關心國家的每一項利益就像自己的利益一樣。他們以國家的光榮而自豪，誇耀國家獲得的成就，相信自己對國家的成就有所貢獻，感到自己隨國家的興旺而興旺，並為從全國的繁榮中獲得好處而自慰。他們對國家的感情與對自己家庭的感情類似，而且有一種自私心理促使他們去關心它。(頁105)

直到今天，時間已經過去了一百八十多年，托克維爾所觀察的現象在美國仍極其普遍，這也證明了地方分權制度的政治效果經得起時間考驗。

地方分權制度是一種縱向約束國家最高權力的制度，其着眼點最初更多是為了實現地方利益。例如，就在托克維爾所考察的美國，之所以出現地方分權制度乃在於最初的北美十三個殖民地不願意在獨立戰爭勝利以後，交出原先名義屬英王所有，而實際由自己控制的主權。正基於此，美國最初的憲法性文件《邦聯條例》(Articles of

Confederation) 確立了一個鬆散的政
治聯盟，由各州自行保有主權，到
1787年立憲時，地方分權制度的確
立仍然是各州之間相互基於利益考
量而妥協的產物。當然不能排除美
國的建國先賢們的遠見卓識，據當
時的文獻記載，各州之間的相互爭
執十分劇烈，以致華盛頓與富蘭克
林不得不多次充當調停者的角色。

但是，為何一個基於地方利益保障而確立起來以反對國家權力過大的地方分權制度卻激發與存續了美國的愛國主義？原因在於地方分權制度使掌握最高權力的中央政府(聯邦政府)趨於馴服，即確立了中央政府治理國家的界線，使中央政府的權力控制在處理全國性事務上，而不是依據自身獨斷的意志對地方事務隨意干預，從而使中央政府遵循了權力運作的客觀規律，並且使地方政府與私人均獲得了應當屬於自己的權力與生存空間。這樣，地方政府與私人均能按照自己的意志處理屬於自己的事務，而又在涉及全國性的問題上服從中央政府。

地方分權制度激發與存續了美國的愛國主義，原因在於地方分權制度使掌握最高權力的中央政府(聯邦政府)趨於馴服，即確立了中央政府治理國家的界線，使中央政府的權力控制在處理全國性事務上，而不是依據自身獨斷的意志對地方事務隨意干預。圖為美國人爭取權益的情景。

因而，此種分權之下的民眾不會懼怕中央政府，因為中央政府與地方政府已經由法律劃定了界線，中央政府的權力是可預先知曉的。私人與政府之間也不存在對立，而是各安其位。由於地方分權，地方享有自治權，並通過立法規範一定範圍內的社會生活，所以各類、各層級的政府機構或準政府機構均有自己的自治，而最終該類自治延續到了私人。在這種分權制度之下，各級政府普遍受到法律控制，不會非法攫取屬於人民的利益，而所有的人的意志都能在法律上得到適度的體現，所有的人的利益和自由都能夠在法律上得到保障，所有的人自然愛護這個國家，而一個只顧一個人利益的國度，自然只有那一個利益得以保障的人愛這個國家。同時，由於自己志願介入社會的公共活動，參與到各種政治生活中去，因此，個人對於國家所取得的成就，顯然有充分的理由認為自己是有貢獻的。

比較而言，在中央集權制度之下，私人更多只是服從，因此，國家取得的成就也只是政府英明領導的結果，而非私人努力所產生，因此私人對於國家的事務不會熱衷，對於國家的光榮除非出自愛國本能，否則不會有多麼自豪。此外，人類對與己緊密聯繫的事物一般都深有感情。為何父母與子女之間的感情那麼深厚，乃是因為撫養與血緣使他們緊密聯結；如果是與己基本無關的事物，人類一般不會投入太多情感。人類對國家的情感亦不例外。如果個人生活自由而幸福，積極介入國家的公共事務，國家之中有個人的貢獻，則個人與國家的

結合就緊密。反之，國家只是令我服從，而不能介入，則國家與我的關係就極為疏遠，以致無法產生較強烈的情感。

可以說，美國人之所以如同關心自己的利益那樣關心國家大事，從根本上說，首先是自己的利益已經在這個國家受到保障，其次是這個國家是打上了普通公民印迹的國家，個人參與其間，作出了貢獻。這一切都離不開地方分權制度。托克維爾在一百多年前，以其敏銳的洞察力對美國中央集權與地方分權及其與愛國主義之關聯的考察，足資後人在處理中央與地方關係時借鑒。

註釋

① 有必要說明的一點是，中央集權與地方分權和憲法學中的單一制與聯邦制並不相同。聯邦制固然是一種地方分權的模式，但是實行地方自治制度的單一制國家仍然屬於地方分權模式。

② 邊沁(Jeremy Bentham)著，時殷弘譯：《道德與立法原理導論》(北京：商務印書館，2000)，頁58。

③ 上、下級政府之間的服從關係更多是為了建立一個強制性秩序，而不是考慮能力與習慣，其依據主要是法律。

④ 耶林(Rudolf von Jhering)著，胡寶海譯：《為權利而鬥爭》(北京：中國法制出版社，2005)，頁77。

陸幸福 西南政法大學行政法學院法理學教研室講師，法理學博士研究生，主要從事法哲學、憲法學研究。