

# 民主的政治成本\*

許國賢

國立臺北大學公共行政暨政策學系教授

民主做爲人類歷史大潮之所趨，應是合理的及可欲的發展。但經營及維繫民主所涉及的成本，必須被審慎檢討，否則，恐將扭曲民主的過程並損及民主之根基。本文試圖批判地考察當代代議民主體制的兩項主要的政治成本，即選舉競爭的成本和政治庸俗化的成本，並思索紓解改良之可能性。本文將指出，唯有人民本身的自覺和自省，以及對於不斷學習的責任的勇於承擔，才能有效因應代議民主體制已然浮現的病理現象。

**關鍵詞：**民主的成本、政治庸俗化、表演式政治

## 壹、前言

經營及維繫民主所涉及的成本是昂貴的。雖然人們大致上仍然願意繼續付出，但歷史的發展似乎已經到了必須嚴肅檢討這些成本的時刻了。這樣的檢討並不是要否定民主的價值，而是試圖探究民主過程中的必須被審慎思考的不合理之處。自從邊沁 (Jeremy Bentham)、詹姆士·彌爾 (James Mill)

---

\* 感謝國家科學委員會補助本研究 (NSC 92-2414-H-305-002)，並感謝匿名審查人之深入批評。

和約翰·彌爾(John Stuart Mill)等人開始扭轉民主的聲名並為其辯護之後,<sup>1</sup>民主的聲譽曲線無疑是呈陡直上升之勢,此一變化大致對應了西方政治體制的典範更新,其影響之深遠自不待言。在歷經兩百餘年的民主實驗後,前輩思想家們對於民主的卓見固仍光芒耀眼,但民主在新時代所派生的新問題,顯然應由後繼者賡續前人智慧果敢應對。

美利堅合眾國的成立(特別是一七八七年憲法通過之後),正式宣告了自此之後代議民主乃是對於民主的主流理解。雖然麥迪遜(James Madison)等人在《聯邦黨人文集》中指責反聯邦派所主張的純粹民主政體(pure democracy)無法因應美國這個新國家的需要,因而強調唯有共和政體才正是美國之所需。而麥迪遜等人所謂的共和政體指的乃是,建立在代表制之上、並由大部分人民所直接或間接授權的民選公職人員在一定期限內行使權力的政府體制(Federalist Papers, No. 10 & No. 39)。質言之,反聯邦派所主張的純粹民主政體就是直接民主,而麥迪遜等聯邦派人士所主張的共和政體則是間接民主、代議民主。故而麥迪遜等人的用語的混淆,並無損於他們實際上對民主的忠誠。反聯邦派人士基本上繼承了孟德斯鳩(Charles de Montesquieu)強調的共和國只適合於小國,而絕不適合於廣土眾民的大國的成見(Montesquieu, 1989: 126),當時的一位反聯邦派人士就這麼寫道:「共和體制只應行之於單一城市,或者至少限制在人民能便利地集會、進行辯論、

1 邊沁及詹姆士·彌爾做為為民主辯護的近代先驅,大致上來說,是從民主所具有的對於一般人民的保障功能來為民主辯護,故而被馬克弗森(C. B. Macpherson)稱為是「保障式民主」的代表人(Macpherson, 1977: 23ff)。再者,邊沁及詹姆士·彌爾的值得注意之處還在於,他們都意識到古雅典式的直接民主已不適合現代國家,故而他們所辯護的民主體制乃是代議民主。如詹姆士·彌爾在他著名的〈論政府〉一文中,即稱代表制度(system of representation)乃是一項可以解決諸多政治難題的現代的重大發現(James Mill, 1992: 21-22)。就時序上來說,詹姆士·彌爾的〈論政府〉一文最早發表於一八二〇年,而收於麥迪遜等人合著的《聯邦黨人文集》中的八十五篇文章,則發表於一七八七至一七八八年間。只是在美國當時的憲政爭論中,民主一詞已被反聯邦派所壟斷,這或許亦是麥迪遜等人未將其主張稱為代議民主的可能原因之一。另一種可能原因則是麥迪遜等人對於共和主義傳統的執著。但道爾提醒我們,早在一七八七年制憲會議閉幕後不久,威爾遜(James Wilson)和馬歇爾(John Marshall)即各自撰文倡說代議政府的民主性質(Dahl, 2003: 182-183)。無論如何,如果我們同意在許多情況下政治理念往往先行於政治實踐,那麼,代議民主之所以在英美兩國取得較好的成效,就絕非偶然。

理解提交給他們的議題，並表達他們之意見的範圍之內。」(Brutus, 1993: 171) 倘若超出了這個範圍，由於人民無法有效節制掌權者，掌權者的過失很容易在不受監督的情況下被忽略，因而將使人民難以保有其自由，所以，「在範圍如此廣大的共和國裡，政府高官將迅即擺脫人民之控制，並為壯大自己而濫用其權力，進而迫害人民。」(Brutus, 1993: 174) 無論如何，爾後的歷史發展已具體表明，美國建國初期的憲政體制的實驗，一方面推翻了影響久遠的共和國（共和政體）只適合於小國的歷史觀點，另一方面則宣告了代議民主乃是新時代的民主形式。或者說，這既意味著政治思想史裡的一項歷史久遠的論題（共和國只適合於小國）的終結，也意味著一種和古雅典明顯有別的民主體制（代議民主）的浮上檯面。代議體制從早先的被視為是非民主的或不民主的（因而在美國制憲期間不得不委身於共和體制名號之下），到今天之成為民主實踐的主流，此一轉折也要求政治理論必須以其做為省思的對象。

自二次世界大戰結束至今，代議民主體制在越來越多的國家獲得鞏固，並有繼續擴散延衍之勢，因而使不少論者認為民主政治（代議民主）的興起，乃是二十世紀最明顯的時代徵候之一。此外，由半個多世紀以來的歷史經驗觀之，除了和平轉移政權的理想獲得落實外，民主國家的若干其他表現也確實引人側目。如道爾（Robert Dahl）即注意到，現代民主國家固然會和非民主國家發生過戰爭，但從一九四五年到一九八九年之間全球所爆發的三十四場國際戰爭中，未曾有過任何一場是介於民主國家彼此之間的戰爭（Dahl, 1998: 57-58; 另見 Bobbio, 1987: 41）。賢恩（Amartya Sen）也指出，自上一個世紀以降，饑荒問題雖仍肆虐人類，但嚴重的大饑荒從未在民主國家中發生，即使在人口眾多且經濟成長指標向來不突出的印度亦是如此。相反地，大躍進時期的中國大陸、一九三〇年代的蘇聯、晚近的衣索匹亞、索馬利亞、北韓等，則飽受大饑荒之苦。<sup>2</sup>無疑地，大饑荒之肆虐肯定有其來自大自然的

---

2 有國家鬧饑荒，就有國家在進行人道糧食援助。有論者指出，美國做為人道糧食援助的主要國家，往往也夾帶著政治考量和經濟盤算，例如避免穀農破產，以及透過對外糧食援助來做為國內穀物生產過剩的安全閥，即屬糧食援助的經濟盤算，參看（Arnold, 1988: 138f）。

原因，但民主國家的特殊性在於，「如果真心努力要加以避免，則避免大饑荒並非難事，而一個得面對選舉及面對來自於反對黨和獨立報紙之批評的民主政府，就不得不做出這一類的努力。」(Sen, 1999a: 8; 另見 Sen, 1999b: 178f) 相形之下，缺少這類壓力的非民主政府則可能在受制於意識型態的獨斷冒進政策中，使其人民蒙受大饑荒之荼害。

運作及經營不同型態的政治體制所涉及的成本各有不同。本文所欲探討的民主的政治成本 (the political cost of democracy)，指的是運作現今的代議民主體制所須支付或可能支付的政治代價。因此，引起廣泛注目的代議民主體制底下的選舉所涉及的龐大經濟成本，以及其相關的社會效應與政經關聯，就不在討論之列。這決不是否認此一經濟成本的重要性，相反地，這應該是政治經濟學這個範疇裡的值得被詳細考察的課題。正如我國政治學前輩學人鄒文海先生所說的：「但代議政治不能因優於極權政治而掩飾其缺點。而且民主政治的最大長處，在於它有無限制的和平進步的可能。愛好民主政治的人，決不能以歌頌民主政治來自滿，必須時時指出它的缺點，使它有更進一步的機會。」(鄒文海, 1988: 167) 我們的探討正是懷抱著類似的認識而展開的。本文對於民主的政治成本的討論，將集中在選舉競爭的成本和政治庸俗化的成本等兩大方面。除了探討這兩種政治成本的內在格式及其所造成的影響外，本文亦將對可行的因應之道提出初步的思考所得。要言之，公民們的自省與自覺，乃是排解代議民主體制向下墮落危機的希望所在。

## 貳、選舉競爭的成本

專制政體及非民主政體由於不必由公民透過選票來決定統治者的去留，或者即使舉行選舉亦不具實質的改變作用，因此，統治集團為維持統治地位遂將注意力轉移到人民的順從之上。而欲讓人民順從或至少不生反叛之念，除了顧及人民的生計與維護司法正義外，文藝復興時代的義大利的獻策書 (advice books) 作者們早就歸結出兩大可供遵循的方向。要言之，第一個方向乃是繼承古羅馬思想家西塞羅 (Marcus Cicero)、塞尼嘉 (Lucius Seneca) 等人所宣揚的道德典範，要求統治者應恪守仁慈、慷慨、誠實、寬

宏大量等君主之德 (princely virtues)，行仁政、收人心。如彭塔諾 (Giovanni Pontano, 1426-1503) 在其《論君王》一書中即謂：「未來要擔任統治者的人應該為自己立下兩項基本目標：第一，他們得慷慨；第二，他們得仁慈。懂得運用慷慨的國王，能化敵為友，能使陌生人成為和他親近的人，使叛國者成為盡責的臣民，他甚至能夠勸誘外國人和住在遠方的人來敬愛他。」(引自 Krayer, 1997: 70) 又如沙奇 (Bartolomeo Sacchi, 1421-1481) 亦謂：「就如同對一位君王來說，沒有任何事比被痛恨更具破壞性，同樣地，也沒有任何事比被崇敬和被愛戴能帶來更大的好處，被崇敬和被愛戴是由和藹、溫文和體恤透過一種神祕的方式而產生的。驕傲使王國虛弱，而和藹則能使已然虛弱的王國臻於壯大。」(引自 Krayer, 1997: 94) 而馬基維利 (Niccolo Machiavelli) 則代表了第二個方向，在他看來，最理想的狀況當然是統治者既被人民所敬愛，又能使人民畏懼他。但事實上要兩者兼得並不容易，因此，統治者應該選擇讓人民畏懼他，而不是選擇讓人民敬愛他。因為被敬愛的主動權操之在人民手中，相反地，被畏懼的主動權則操之在君王自己手中，懂得維護權力的統治者當然必須選擇後者。只要能做到讓人民畏而不恨，就能使統治者長保權力，進而在這個基礎上謀求建立一個強大且令人尊敬的國家 (Machiavelli, 1981: ch. 17)。自文藝復興時代以迄今日，儘管國家的具體條件已有顯著變化，但專制政體及非民主政體的維繫，仍不脫上述兩大方向。

第一個方向強調的是用恩，第二個方向著重的則是用威。然而，無論是用恩或用威，抑或是恩威並施，專制政體及非民主政體由於其統治的性質，仍將永遠面臨國內的挑戰及威脅。因此，以國內敵人為打擊目標的武裝力量及監控活動，乃是這一類政治體制所必須支付的統治成本。<sup>3</sup> 至於向民間徵集兵員及徵稅等佈建武力的前置作業，所包含的向民間大量轉嫁的成本，就更

3 一九七〇至八〇年代阿根廷軍事獨裁統治期間，遭情治單位暗殺、綁架失蹤及刑求致死者，至少在九千人以上。智利總統阿葉德在一九七三年被暗殺後，取而代之的軍事執政團為確保政權，至少殺害了二千名平民。故而杭廷頓 (Samuel Huntington) 指出，二十世紀末葉的威權政體的作為，基本上和過往的威權政體並無二致，見 (Huntington, 1991: 211-212)。再者，透過軍警特來對人民進行綿密的公開監視及秘密監視，亦是當代非民主政體的慣常作為，此乃維繫政權的主要支撐。因此，警察國家裡的警察所維護的主要乃是統治集團的利益，而非人民的個人權利，見 (Hague, 1992: 389f)。

難以估量了。尤有甚者，這類成本的投注其首要目的只是在於維持政權，如若統治集團在鞏固地位後能施民以惠，即屬萬幸。倘若人民之渴盼相悖於統治集團之政治精算，則暴力威嚇必即刻加諸於人民之上。無怪乎約翰·彌爾要直陳，「在一個專制政體裡，最多只會有一個愛國者，那就是專制君主自己。」(Mill, 1991: 240)<sup>4</sup> 要言之，專制政體及非民主政體的經營成本，反映的是一種統治的優位性 (supremacy of ruling)，其經營成本只是服務於統治的需要，再者，即使投注之成本再高，也未必和人民福祉呈正相關。而經營民主政治的成本則與其明顯不同。

如上所述，代議民主已是現今民主實踐的主流。在代議民主體制下，選舉無疑是極其重要的構件。而如馬寧 (Bernard Manin) 所指出的，「選舉總是包含了造成選民的分野與分化的成分。一方面，選舉必然以將支持某位候選人的人和不支持該候選人的人區隔開來為目標。再者，當一群人有其對手存在並察覺到自身和他人之差異時，就會更有效地動員及團結起來。故而一個候選人不僅必須界定他自己，也界定他的對手。他不僅呈現他自己，也呈現出一種差異。在所有的代議政府的形式裡，從政人物需要使他們可藉以動員支持者的諸種差異的存在。而外在於選舉的那些分隔公民群眾的社會分歧 (social cleavages)，正是一種 (可供利用的) 必要的資源。」(Manin, 1997: 222) 也就是說，勝選乃是所有候選人的共同目標，而為了獲得勝選，選舉的內在邏輯就逼迫候選人利用各種社會分歧及矛盾來圖利自己，同時藉以壓制其競爭對手。尤其在只有一位候選人可能當選的單數選區選舉中，由於零和競爭關係更形明顯，因此對於社會分歧及矛盾的運用亦更趨極致化。從這個角度來看，史密特 (Carl Schmitt) 關於政治之本質的著名見解，就更顯現其參考性。

雖然史密特的政治現實主義立場仍有其侷限，不過，他的敵友之分這項

---

4 約翰·彌爾認為好的政府必須符合兩項條件，一為必須能夠讓人民提昇他們的德性和智能，另一為主權 (或最高的控制權) 必須屬於整個社會。因此，即使是有能有德的專制君主的統治亦非好的政府 (Mill, 1991: 238f)。道爾在批評柏拉圖式的監護統治 (guardianship) 時，基本上也承襲了此一理念 (Dahl, 1989: 65ff)，故而亦這麼寫道：「一個不完美的民主政治是其人民的不幸，但一個不完美的威權式政權則是令其人民憎恨之物。」(Dahl, 1989: 78)

概念仍可以做為我們進行分析的另一個出發點。在史密特看來，就如同道德領域的最終劃分（ultimate distinction; final distinction）是善與惡、經濟領域的最終劃分是利與害、藝術領域的最終劃分是美與醜，政治領域也存在著它特有的並使其有別於其他領域的最終劃分，那就是朋友與敵人。因此，凡是涉及一個互相視為是朋友的集體與另一個敵對集體的對立，無論其對立的原因是源自於哪一個領域，就已然涉及政治。但史密特進一步提醒我們，在朋友與敵人的二元對立關係中的敵人只意味著公敵（public enemy; hostis），亦即敵對陣營的成員，而不是指一個人在私人生活裡因著種種原因而結怨的仇人（private adversary; inimicus），因此，政治意義下的敵人不必要以仇恨待之。（Schmitt, 1976: 28-29）。無疑地，民主體制底下的選舉可謂明白表現了朋友與敵人的二元對立關係，在實質上只有兩大黨在相互角逐的美國是如此，在多黨體制亦是如此。以德國為例，多黨在最終仍整合為兩大對立陣營，居於關鍵少數地位的自由民主黨或綠黨的結盟策略的變動，雖會立即影響社會民主黨和基督教民主聯盟等兩大黨的執政可能性，但基本上並未改變兩大陣營相互對立的格局。換句話說，既然執政黨（執政集團）和反對黨（反對集團）的二元對峙是民主政治的基本格局，則在包括選舉在內的整個政治過程中，朋友與敵人的二元對立關係乃是一般常態。

史密特之強調二元對立關係中的敵人只意味著公敵，而不是私敵或仇人，因而不必要以仇恨待之，這無疑是一種值得尊敬的風範和理想。<sup>5</sup> 但我們必須指出的是，此一風範能否維持還取決於選舉競爭中的政黨及候選人操作社會分歧的方式。如上所述，在選舉競爭中，參選的各方為求勝選，固然都普遍利用各種社會分歧及矛盾來彰顯自己，並壓制其競爭對手。不過，其所選擇的並意欲進行操作的社會分歧的種類，則至為重要。標榜及突顯自己是市

---

5 當然，史密特從不否認，朋友與敵人的二元對立走到了最極端就是實質的武裝衝突，因此，戰爭乃是最極端的政治手段（Schmitt, 1976: 35）。在一個國家內部，這就是內戰；在國際間，這就是國與國的戰爭。對史密特而言，戰爭做為一種真實的可能性（real possibility），始終是包含在政治這個概念之中（Schmitt, 1976: 36）。換言之，即使不以仇恨對待公敵，仍不排除敵友對立（朋友與敵人的二元對立）在最終亦有步向戰爭之可能。由此我們就不難推論，含藏著仇恨的對立，相較之下就更容易導致暴力衝突。

場機制的支持者、或生態環保的代言人、或非主流生活方式的同情者、或經濟上的弱勢團體的好朋友等等，並以其對立面來界定其對手，應該還能夠維持在互相不必以仇恨待之的局面。然而，如果所欲操作的社會分歧是族群、種族，則情況就將大為不同。重點在於，一個人之歸屬於某一族群或種族，雖仍有自主選擇的空間（特別是群族的歸屬），但主要地乃是先天的原因所決定的，以先天的原因來進行操作及動員，只會變相助長多數專制，而且還是先天決定的多數的專制。在這種可謂是不道德的社會分歧操作方式下，要求互相不必以仇恨待之，恐怕只會是一種奢求，而且在選舉過後所造成的社會裂隙也極難縫合。如史密特所指出的，「無論是國際政治或國內政治，沒有能力做出或不願意做出此一劃分（即敵友之劃分），即是政治終結的標誌。」（Schmitt, 1976: 68）民主政治底下的執政黨與反對黨的競爭當然預設了敵友之劃分，但此一敵友之劃分是否還能有意義地容納於一個共同的生活架構之下，並不致造成公民彼此間的猜疑和仇恨，則是一個更關鍵的問題。我們必須再度強調，不道德地從族群或種族這類社會分歧下手，可能可以造就特定政黨或政治人物一時一地的功業，但終將使整個社會付出慘痛的代價。無論是以非暴力方式或暴力方式遂行的族群壓迫和種族清洗，都是一樁褻瀆人的尊嚴的可鄙罪惡。托克維爾（Alexis de Tocqueville）曾謂：「倘若有一天美國的自由制度真被摧毀，那也必定是多數的無限權力（l'omnipotence de la majorite）所造成」（Tocqueville, 1994: I, 269），我們則要進一步指出，仰仗先天原因所形成的多數來遂行專制（族群即屬此類），不僅會摧毀自由制度，還將摧毀公民彼此之間的信任，而仇恨正是不信任的衍生物。

奠基在選舉競爭之上的代議民主，是企圖以「先分裂、再結合」的邏輯，一方面決斷政權是否更替，另一方面則定期性地體現人民主權的原則。此一邏輯的優點在於，它使得統治集團在必須面臨檢驗的壓力下，知所自我節制，俾避免過度的腐化（雖然這並不保證統治集團必定不會腐化），從而使自由主義傳統所念茲在茲的對於專斷的權力的防範，獲得一定的制度上的保證。<sup>6</sup> 但

6 佩恩（Thomas Paine）曾謂：「社會是因為我們的需要而生，政府則是因為我們的邪惡而生；社會透過結合我們的感情而積極地促進我們的幸福，政府則透過節制我們的罪惡而消極地促進我們的幸福。……社會在任何狀態下都是一種恩惠，但政府即使在最好的狀態下也只



是，「先分裂、再結合」的邏輯在實踐上仍必須再詳予析論。首先，無論採行內閣制或總統制，代議民主底下的選舉競爭不可避免地會對全體公民（選民）進行區隔與分化，亦即先使其分裂。這是各政黨為爭取選票所進行的諸種動員和經營，必然造成的結果。在理想的狀態下，任何國家都是希望在選舉結束、分出勝負之後，分裂的全體公民能再度結合成一體，結合為忠誠的國民。但如上所述，「先分裂」在選舉競爭中是必須的而且行之容易，不過，「再結合」就不是理所當然的必然結果。可以說較為成熟穩定的民主國家都是在「再結合」這件事上取得較好成效的國家，相反地，新興民主國家則較容易在這方面陷入困境。之所以如此的原因固然頗為複雜，<sup>7</sup>但可以肯定的是，只要「先分裂」的過程涉及的是國家認同及族群分野，則「再結合」就會面臨不易克服的難度。無疑地，北愛爾蘭和臺灣就是典型的例子。<sup>8</sup>因此，「先分裂、再結合」的邏輯始終因著不同國家的具體情境而產生適用上的差別。重點在於，對於那些在「再結合」的過程中面臨極大難度的國家，這種選舉競爭的社會成本是否過於昂貴？我們當然不認為因為不容易「再結合」，就拒絕「先分裂」。果真如此，就顛覆了代議民主的原始基礎。但這至少提醒我們，為了選舉的勝利而不排斥任何「先分裂」的手段的使用，尤其是以族群這一類的先天原因所製造的區隔手段，在最終只會斲傷民主本身。無論如何，敵友的二元對立可以促成進步，但也可能真正造成永難妥協的朋友及敵人，進而走向這種二元對立的極致型態，那就是戰爭與暴力衝突。

亞里斯多德（Aristotle）進行政體分類的兩項判準之一是，統治者究竟是為自己的利益而統治，抑或是為了整體的利益而統治。若為前者，則為壞

---

是一種必要的惡，而在最壞的狀態下則是一種不可忍受的惡。」（Paine, 1976: 65）故而防範政府發展成一種專斷的權力、一種不可忍受的惡，乃是尊崇個人自由的自由主義所必須謹守的防線。

7 諸如政治人物與選民本身的素質、不同面向的矛盾是否一再重疊、價值對立的強度、選舉程序的完善程度、選舉結果對於各方公民原有的生活可能造成的實質影響等等，都是可能的原因。

8 就現今大多數的西方民主國家而言，各政黨在選舉中的勝負以及隨之而來的政府人事的變化，對國政大方向的影響已十分有限（Poggi, 1990: 173）。但我們必須指出，此一趨勢並不必然適用於新興民主國家，尤其是那些在國家認同問題上存在著嚴重歧見的國家。

的、偏誤的政治統治形式；若為後者，則是好的政治統治形式 (*Politics*, 1279a)。事實上，代議民主底下的選舉競爭並不能保證勝出者會為了整體的利益而統治，它至多只能藉著改選的壓力，從而消極地期待勝出者不要只為自己的利益（及他的支持群眾的利益）而統治。然而，在一個面臨嚴重的「再結合」的難題的國家，就極有可能誘使只懸念著下一次勝利的勝出者，即使會給予他的「先分裂」作為所製造的對立方一些口頭恩惠，但卻在實質上只為他自己的以及他的支持群眾的利益而服務（因為他的討好已很難打動他所製造的對立方）。這也顯示了只要極端的「先分裂」作為成了常態，就有可能使「先分裂、再結合」的邏輯退化成「永久性分裂」的衰敗型態。

在一個多元社會裡，沒有人會全然否定社會衝突所具有的正面功能。代議民主底下的選舉競爭的原始構想，就是試圖做為一種和平的、制度化的社會衝突的渠道。但如柯舍 (Lewis Coser) 所說的，「當競爭的各方不再共同享有社會體系之正當性所仰賴的基本價值，則內在衝突勢將使（社會）結構有崩解之虞。」 (Coser, 1956: 151-152) 因此，選舉做為一場民主大戲，究竟是喜劇、悲劇或鬧劇，就端賴參選各方的實際作為而定了。如亞里斯多德所剴切提醒的，同心 (homonoia)，亦即政治上的友誼，對一個政治社群是極為重要的 (*NE*, 1167a-b)。顯而易見，在選舉競爭中不斷製造「再結合」的難題者，就是對於同心之形塑與營造的一大威脅。故而偏激的「先分裂」手段的最不可取之處，就是它不惜以個別黨派之內的局部的同心來取代整個政治社群的維繫所需要的同心。只要走到了這一步，那麼，個別黨派以外的人就很難不被以仇恨待之。重點始終在於，未能在嘗試錯誤中，學習節制及懲罰激狂候選人及參選政黨的選民，就得付出難以負荷的甚至具有強大反噬作用的成本。代議民主體制裡的人民，必須永遠處於學習過程之中。倘若拒絕學習，就會使政治人物得不到有效的監督，進而使代議民主體制在實質上退化成民選的專制政體或寡頭政體。

### 參、政治庸俗化的成本

政治庸俗化 (vulgarization of politics) 亦是當代代議民主所支付的政

治成本之一，故而亦須詳予析論。我們將政治庸俗化理解成，由於理性要素在政治過程中退居次要地位或被邊緣化，所造成的政治品質的滑落以及朝庸俗粗鄙方向發展的一種整體傾向。政治庸俗化既有其制度面的成因（即代議民主體制裡的選舉機制），亦有源自於人的因素，亦即公民及政治人物等兩方面的因素。

根據希羅多德（Herodotus）的記載（《歷史》第三卷八十節以降），公元前六世紀波斯帝國建國初期，行事乖張的岡比西斯國王（Cambyses）被暴動推翻，整個波斯帝國陷入動盪局面，後由包括大流士（Darius）在內的七位貴族平定了暴動，這七位貴族聚首商議，動亂後的波斯帝國該採取何種統治形式以重新恢復秩序。七位貴族中有三位發表了意見，其中歐塔涅斯（Otanés）主張採行民主政體、梅伽拜祖斯（Megabyzus）主張貴族政體，而大流士則倡議君主政體。最後，君主政體獲得七人中四人之支持，而大流士也在彼此約定的競逐方式中勝出（歐塔涅斯表示他無意任國君，故不參與競逐，只要求保障他本人及後代子孫之自由，另六人則相約日出時大家騎馬在市郊相會，誰的坐騎最先發出嘶鳴，即由其稱王，大流士因其馬夫巧計之助而勝出），遂繼任波斯國王。在討論採取何種統治形式時，梅伽拜祖斯如此批評民主政體之不當，「應該謹記，如果人們期望擺脫暴君的荒唐統治，卻又使自己臣服於粗魯且肆無忌憚的群眾的荒唐統治，將是愚蠢的。暴君在其所做所為中，猶仍知其所以而才為之，但群眾則全然無此知識，無教養而且不能辨別對錯以及妥當與否的群眾，怎能具有知識呢？群眾以寒冬漲起之激流般的怒氣，狂亂衝向國家事務，並攪亂一切。願波斯人的敵人被民主政體所統治，願我們從公民中選出一批最優秀的人，並將政府交付於他們手中。」（Herodotus, 1992: 259）

以現今的用語來說，梅伽拜祖斯憂慮的是人民或群眾的非理性和盲目性。而在西方世界，自柏拉圖（Plato）以降，這類憂慮長久以來一直存在。這也說明了為何美國建國初期的聯邦派人士如麥迪遜等人，要直陳直接民主之不可行，而只能仰賴代議體制。就美國建國初期憲政爭論的背景言之，反聯邦派的立場可被稱為代表的鏡射理論（mirror theory of represent-

ation),<sup>9</sup> 此一立場認為民選代表所組成的國會應該像是一面鏡子，應該是全國人民的縮影，反聯邦派的重要代表人史密斯 (Melancton Smith) 這麼寫道：「當我們談到代表時，自然而然地浮現在我們腦海的理念是，代表是和他們所代表的人相類似的。代表們應該是人民的真實的圖像，代表們應該了解人民的處境和需要，代表們應該同情人民的所有的苦楚，並立意尋求人民的利益。」(Smith, 1986: 342) 也就是說，代表們的所思所想必須和其選民完全一致，如此才能做為選區選民之利益的代言人和捍衛者。但麥迪遜等聯邦派人士對於代表則抱持不同的見解，他們強調代表應該是全國所推舉出的最優秀、最開明和最值得尊敬的人，而不是選區選民的翻版。麥迪遜就指出，由可敬的、深思熟慮的公民所組成的國會，可以過濾及避免人民由於盲目、短視和非理性而犯下的錯誤，「在這些關鍵時刻裡 (即人民由於短視近利而可能鑄成大錯的情境)，如果能有一群穩健而可敬的公民加以干預，來牽制錯誤的行徑及免於使人民自嚐惡果，以使理性、正義和真理得以再度凌駕民心，這豈不十分有益嗎？」(Madison, 1987: 371) 聯邦派人士傾向於認為，一般人民易受盲目情緒所牽引，從而做出一些事後懊悔的不明智的決定。而代表就應該是一些穩健且品格出眾的人，這樣的人才可能過濾一般人民的不成熟的和不理性的想法，才可能起到過濾作用，從而做出有利於整個國家的長遠利益的決定。

從現今的民主實踐觀之，對於選民的素質和自利傾向的憂慮，仍是合理的憂慮，且尤以新興民主國家為然。換言之，盧梭 (Jean-Jacques Rousseau) 所期盼的服膺全意志、將全體的共同利益永遠置於個人利益之上的公民，或者約翰·彌爾所寄望的將投票視為是以公共利益為導向的責任的選民，<sup>10</sup> 仍

9 關於代表的鏡射理論，詳參 (Kramnick, 1987: 44f)。張福建對此一時期之代表理念的爭論，亦有深入之歷史的及理論的剖析，見 (張福建, 1999: 119-124)。再者，當代經驗研究對政治參與之意義轉折的詳細探討，可參看 (郭秋永, 2001: 125ff)。

10 約翰·彌爾在《論代議政府》中有如下的殷切呼籲：「選民有絕對的道德義務去考量公眾的利益，而不是他的個人利益，並根據他所能做出的最好的判斷來進行投票，就如同他乃是唯一的投票人而且選舉結果只由他一個人來決定的情況下而要做的那樣。」(Mill, 1991: 355) 他甚至認為，如果投票純粹只是一種權利而不是一種責任，那麼，就沒有理由處罰接受賄選的公民 (Mill, 1991: 354)

然還是有待實現的理想。然而，並不是所有的論者都有這樣的憂慮。例如對理性抉擇 (rational choice) 研究途徑而言，理性是和自利相互統合的，理性就是完全根據個人利益的系統性選擇。因此，就此一研究途徑而言，盧梭和約翰·彌爾的期望既不必要，亦不符合事實。

在此我們必須先對理性抉擇研究途徑的弱點略作考察。我們固然不否認理性抉擇研究途徑對於集體行動的邏輯確有其一定的研究功績，但它的基本問題在於全盤地仰賴人類行為的自利性這項假設，此一假設可謂是理性抉擇研究途徑的基本自然法 (the fundamental law of nature)。<sup>11</sup> 這一條基本自然法乃是理性抉擇理論的演繹與觀察的原始出發點。如當斯 (Anthony Downs) 對於投票的基本邏輯的分析，即著眼於考察個別選民對於現今的執政黨和反對黨各自可能給他帶來多少好處 (當斯稱為「效用所得」) 的精密計算，以確立其政黨微分式 (party differential)，從而決定其投票意向 (Downs, 1957: 36ff)。問題在於，此一基本自然法已預先排除了一切非基於自利的行動，但這些行動在任何社會確實都鮮活地存在著，並深刻影響特定社會的走向。否則孫文就應以更溫和的口吻繼續上書李鴻章，以圖拔擢，而不必在革命中冒險了。甚至也不可能有為改善他人的不義處境而奔走，或捨己救人的事蹟了。當一種理論將某些具有關鍵作用的因素加以預先排除，就很難稱得上完善了。

更深入地說，理性抉擇理論所謂的理性僅僅只是指工具理性，亦即完全根據個人利益的系統性選擇，而迴避了關於基本價值的思考與研判的問題，亦即實質理性的問題。這種迴避與忽略也限制了理性抉擇理論的參考價值，同時也表明了它本身只是關於理性的半套理論。要言之，理性抉擇理論的盲點並不在於指出人的自利性，以及自利性的諸種外在表現形式，而是在於錯誤地將實然面 (人是自私自利的) 等同於應然面 (人也應該自私自利)，並且在此一過程中，剝奪了應然理想的存在空間，從而只能盤旋於自利性的世界。

---

11 基本自然法一語借自洛克 (John Locke) 的《政府論兩篇》，「基本自然法即所有的人都應該儘可能地被保全。」(Locke, 1988: 391) 對洛克而言，其他的所有自然法 (如「在子女未成年之前，父母有義務去養育、照顧他們。」)，都必須是可以合理地從這一條基本自然法推導出來的。

故而對於必須仰賴人性中的較好的質素方才可行的制度及運作規範，就全然欠缺有效討論及積極促進的能力了。不過，誠如賢恩所指出的，對於人類行為與社會制度運作的研究，不能虛幻地執著於高尚感性（high-minded sentimentality）的假設，亦即假設了人們都會表現出高尚的無私行為，同樣地，也不能全然執著於鄙俗感性（low-minded sentimentality）的假設，亦即假設了人們僅僅只以自利做為唯一的考量，而是必須審慎注意行為假設的平衡（Sen, 1999b: 280）。此一評斷應該說是極為中肯的。質言之，理性抉擇理論所寓基的人類形象是一種的扁平化的形象、一種欠缺道德高度的形象。仰賴這樣的理論預設，最多只能獲得一定程度的詮釋發現，但顯然不能有助於群體生活的互動品質的改善。

如果選民的自利傾向與欠缺理性（實質理性）仍然是事實，這也造就了擁有類似品質的政治人物。當然，將所有的政治人物和一般公民都做如此假設，顯然是不合理的，但在這方面，代表的鏡射理論確實弔詭地還具有一定的真實性。亦即，相當比例的政治人物也反映了自利傾向與欠缺實質理性的特質。他們不僅不能過濾篩除一般公民的偏私想法和非理性的考量，甚至還擅於從中經營取利，進而構成一種惡性的雙向反饋迴路。現今的代議民主體制所呈現的政治庸俗化，可以說，乃是這種惡性的雙向反饋迴路的產物。再者，儘管熊彼得（Joseph Schumpeter）的借用市場類比來研究民主政治的整體取向仍不無可議之處，<sup>12</sup> 不過，他倒是極富洞見地指出，當今代議民主的特徵之一，就是政治這個行業的職業化，「在正常的狀況下，個人在政治上的成功……即意味著他已專注於此種專門行業，並將他的其他活動降級為副業或必要的打雜。倘若我們要率直地面對事實，則我們必須承認，在除了瑞士以外的任何現代民主類型裡，政治都已無可避免地是一種職業生涯。」（Schumpeter, 1976: 285）然而，政治的成為一種必須長期投入與經營的專門

---

12 馬克弗森將熊彼得的借用市場類比的民主模式稱為「均衡式民主」（equilibrium democracy），前述的當斯亦可謂是此一模式的繼承者。對於均衡式民主的解析與批評，參看（Macpherson, 1977: 77ff）及（許國賢，1997: 54f）。只要比較熊彼得的《資本主義、社會主義與民主》的第四部分及當斯的《民主的經濟理論》，就不難發覺後者乃是前者的進一步的數理化申論。

職業，一種必須仰賴選票為生的專門職業，也加速了政治庸俗化的腳步。<sup>13</sup>

現今代議民主體制的政治庸俗化，乃是環繞在表演式政治 (performance politics) 這個核心而展開的，讓我們進一步分析它的構成細節。第一，由於選票是職業從政者的命脈，無法開拓選票就意味著從政生涯的挫折或終結，因此，職業從政者無不竭盡所能地向一般大眾展示，他乃是應該獲得支持並駐守在政治軌道上的人。<sup>14</sup> 這樣的壓力迫使職業從政者朝表演之路邁進，因為表演是壯大他的政治生涯之所必須。尤其在電子媒體展現強大威力的時代，更顯得如此。<sup>15</sup> 我們也必須公允地指出，有些職業從政者確實不樂於進行政治表演，或者仍執意堅守議論的底線，但這類從政者往往難以長久駐守在政治軌道上或被推擠到邊緣地位，從而造成劣幣驅逐良幣的結果。第二，職業從政者之著重政治表演，亦助長了一般公民樂於觀看表演的傾向。尤其，對於那些較為欠缺理性思辨能力與宏大視野的公民來說，激越的表演及煽動的言論恰恰更能引起共鳴。而只要這種類型的職業從政者能夠當選甚至一再連任，就幾乎可以確定激越式政治表演的不會退潮。第三，媒體（特別是具有直播功能的電子媒體）的推波助瀾，使艱澀嚴肅的議題討論讓位給更能提高收視率的政治表演，新聞報導更關注的是揭密、權力接班和突發性的衝突，至於造成衝突的爭論議題本身則未予細究。此外，有些媒體工作者更將政治新聞窄化成權力鬥爭內幕報導（這在臺灣尤然），從而間接誤導了一般公民的關注焦點。這種對於一般公民的粗鄙欲望的挑逗，只會更壓抑理性的運作意願。無論如何，當新聞倫理成了被遺棄的教科書，媒體就很難不做為政治表

13 韋伯 (Max Weber) 將職業從政者區分成「為政治而生者」(one lives for politics) 及「靠政治而生者」(one lives from politics)，前者係以政治為志業者，後者則指力求將政治做為其固定收入之來源的人 (Weber, 1997: 318)。我們在此姑且不予區分詳論。

14 當然，另一些職業從政者則因擅長謀略而得以依附於有能力爭取選票的職業從政者，這乃是反映了政治這項專門職業的當前面貌的內部分工。

15 由此衍生的問題則是政府 (執政黨) 為求繼續勝選，所進行的對於媒體的掌控。基恩 (John Keane) 以英美等國為對象的研究指出，英美媒體雖然是號稱強調自由的市場競爭下的產物，但英美政府仍對民營媒體遂行諸種干預、威嚇、引導及監控，並利用數額龐大的政府廣告為誘餌 (在一九八〇年代末期，英國政府已是整個英國的第二大廣告主，年度廣告總額達兩億英鎊)，以求新聞報導朝有利於政府 (執政黨) 的方向發展 (Keane, 1991: 95f)。顯而易見，新興民主國家在這方面的問題還更為嚴重以及更為惡質化。

演的傭工和介面。

表演式政治當然不是始自今日。在古雅典，一個不能在公民大會（Ekklesia）以其雄辯吸引眾人目光的政治人物，不僅難以在高層行政職位的選舉中勝出，甚至會被反制的喧嘩聲所淹沒（Ober, 1989: 138f）。以教導演辯術、說話的藝術營生的哲人派之能夠活躍於公元前五世紀的雅典街頭，正如實反映了當時雅典的社會需求。不過，現當代議民主體制裡的表演式政治更得助於精密的形象塑造與包裝。政治公關公司的勃興和苦心經營的選舉宣傳，使得職業從政者同時也具有了政治演員的身分，選戰已如同是一場由巨額金錢堆積起來的形象宣傳戰。而精心雕琢的形象究竟不符合事實，以及有多大的實現可能性，恐怕也不是職業從政者所真正介意的。一位西方論者因而這麼評論道：「政治撒謊（lying in politics）這種骯髒事，是民主政權及其他政權的一個特徵。政治一半是形象塑造，一半是使人民相信想像的事物的藝術（不論事實真相究竟為何），政治人物的這種信念依舊廣為蔓延。」（Keane, 1991: 101）<sup>16</sup> 在形象包裝被極度強調的背景下，職業從政者的演員身分就凌駕了公共議題的議論者的身分，甚至使某些職業從政者亦迷失於其中。我們並不是說現當代議民主體制裡已經沒有以公共議題的議論者自勉的職業從政者存在，不過，他們在表演式政治大潮的沖刷下，顯然處境艱危。柏克（Edmund Burke）曾謂：「為政府陳示適當的目標是思辨哲學家的工作，找到實現那些目標的適當手段，並有效運用它們，則是政治人物，亦即行動中的哲學家的工作。」（Burke, 1999: 146）<sup>17</sup> 我們應該說，沈浸於表演式政治的職業從政者，只可能是行動中的權力競逐者，決不會是行動中的哲學家。

問題在於，表演式政治在本質上乃是一種激情的政治（politics of passion），它更多地是訴諸選民的激情，並且要求選民成為激情的俘虜，然後由被撩撥起來的激情所指引的結論推進投票所。表演者的一切努力，都以將選

16 美國布希政府和英國布萊爾政府在對伊拉克戰爭中的情報操弄（圍繞在伊拉克是否擁有大規模毀滅性武器一事之上的情報操弄），無疑就是最新版本的政治撒謊。

17 本身就有實際從政經驗的柏克，在這方面的體悟是極深刻的，「政界的活躍人物是群眾的真實範本，如果他們普遍地墮落，國家本身就不會健全。」（Burke, 2000: 180）再者，「當領導人們立意使自己成為聲望拍賣場上的競標者時，他們建設國家的才能就毫無用處了，他們將變成諂媚者而不是立法者……。」（Burke, 1968: 374）



民推進投票所為其最終目的，因而使整個競選活動如同從此一最終目的輻射而出的光彩眩目的精密佈置（還必須注意的是，較為成熟的民主國家和新興民主國家的重要差別之一，乃是後者的實質競選期間永遠較官方規定的競選活動期間為長，甚至每天都是競選期間）。在這種緊密的目的與手段的關係中，重要的公共議題都被提出，但通常是以口號式的方式被提出，故而也缺乏被深刻討論的可能。<sup>18</sup> 相反地，不同程度的仇恨的語言（hate language）、分辨敵我的語言，則是光彩眩目背景裡的必不可少的聲音裝飾。根據柏拉圖的《高吉亞斯篇》的記載，蘇格拉底將論述區分成兩大類：修辭（rhetoric）和是對話（dialogue）。修辭指的是對公眾進行演說，對話則指的是兩個或兩個以上的人交互進行問答，來逐漸釐清問題和疑惑。而雅典當時的政治環境所著重的就是哲人派所強調的修辭，無論是在公民大會，或是在人民法院控告別人及為自己辯護，能夠打動群眾和得到贊同及附和的，都是那些動人的演說，都是修辭。但在蘇格拉底看來，修辭（演辯術）或許可以很感人，並因而得到人們的支持與同情，不過，對於真理的探索與追求，修辭乃是起不了作用的（*Gorgias*, 448d & 471e-472a）。應該說當代表演式政治裡的語言，乃是修辭的進一步異化，它根本地顛覆了語言的原始性質，並企圖以語言的單向灌輸性取代語言的溝通性以及溝通性所隱含的對話關係。而缺乏了溝通和對話，就不可能使理性在公共領域裡處於它應該有的優勢地位。因此，表演式政治裡的語言在政治庸俗化整體構造裡的地位，就如同馬克思（Karl Marx）分析資本主義時所給予商品（commodity）的關鍵地位。表演式政治愈是興盛，語言的毀敗就愈嚴重。而愈是毀敗的語言，就愈標誌著代議民主體制的危機。在代議民主體制底下的政治生活裡，語言的毀敗將使代表者與被代表者之間的關係，退化成一種扭曲的欺瞞關係，以致言不必行、行不必對應其言，其結果是代表（representation）這件事本身的空洞化。在此種情況下，代議民主體制就肯定要令人憂心了。再者，毀敗的語言亦使語言賴以彰顯其價值的意義內涵蒸發殆盡，而缺乏意義內涵的語言即使再激昂高亢，

---

18 即使日益受到重視的總統候選人的電視辯論（無論是臺灣或美國），在意義上也是表演多於實質的、理性的辯論。

也改變不了它徒然只是一種表演的虛幻性。這種表演所給予的虛幻的愉悅，一方面只會是短暫的官能性滿足，另一方面則是對於人類智性的嚴重褻瀆。

從近代初期的政治世俗化 (political secularization) 到現代代議民主體制底下的政治庸俗化，群體生活裡的政治領域經歷了兩次重大轉折。第一次轉折使政治領域從君權神授說與宗教框架中解放出來，並逐漸積累造就了現今的代議民主體制。而第二次轉折則充分暴露了代議民主選舉競爭機制的醜惡的一面，以及其後續的對於政治過程的不良影響。政治庸俗化無疑地是公共事務的理性論述的一大威脅，同時，亦使政治領域的可信任度大打折扣。當政治領域被宣傳性語言、謊言、仇恨的語言等等所占領，不僅會造成政治領域本身的嚴重危機，也會波及其他社會領域。無論如何，墮落的政治領域將使公共性喪失它應有的意義及尊嚴，進而對必須仰賴公共性方得以順暢展開的個人生活構成妨礙。這也是代議民主體制必須嚴肅面對的一項警訊。

## 肆、結論：操之在人民自己手上

民主政治最基本的理想之一，就是期盼以非暴力的手段調解社會成員在價值和利益上的衝突與矛盾。但要使這樣的基本理想獲得實現，肯定存在著一些不能或不宜違反的守則、一些集體行動的禁忌。由先前的討論可知，破壞互信的政治上的戰略及戰術手段，就是明顯地侵犯這類守則從而威脅此種理想之達成的危險舉動。波比歐 (Norberto Bobbio) 語重心長地提醒我們：「爲了能更強壯地存在及成長，民主政治必須使公民彼此間的互信關係得到最廣闊的延伸，故而必須竭盡所能地遠離虛假的和欺騙的策略。」(Bobbio, 2000: 84)<sup>19</sup> 總之，爲了一己一黨的政治盤算而執意破壞公民間的互信，形同

19 本文第二節曾提到文藝復興時代義大利獻策書作者中的用威派和用恩派。而在義大利以外的地區，伊拉斯莫斯 (Erasmus) 亦是繼承古希臘、古羅馬的道德典範的用恩派。他在《基督徒君王之教育》(原出版於一五一六年) 一書中討論到條約時，曾這麼比喻：「如果存在著互信，並由誠實之人相與完成交易，根本就不需要一大堆瑣碎的文件；但倘若是由詐僞寡信之人相與完成交易，則這一大堆文件其實只是在爲法庭準備原始資料。」(Erasmus, 1997: 94)

就是在剷除民主政治之能夠起到良好作用所不可少的根基。只要假想倘若一國的職業從政者都成了馬基維利《君王論》所教導的政治德性（*political virtù*）的忠實奉行著，那將會是一種什麼樣的局面？至少可以肯定的是，那將使環繞著選舉的政治競爭成爲只少了槍炮聲的人性中的詐偽質素的赤裸決戰，並將敵友的二元對立推向極致狀態。極其清楚的是，一己一黨的政治成功只解決了代議民主體制定期更換統治者的程序需要，而決不意味著整個社會之秩序與福祉必然獲得增進及確保。此一程序需要的預設顯然就是爲了防範腐敗及專斷的權力，因此，爲了滿足此一程序需要而難以估量地增添社會內部的不安，肯定是無益且不智的。

就如同商業機制造就了專職的古典音樂樂團指揮一般，代議民主體制也造就了一批職業從政者。無論這些職業從政者在從政之前的專業爲何，一旦他們選擇了成爲職業從政者，就宣告了他們步入一種有別於其他專業的獨特領域，一種仰賴選票爲生並以競逐權力爲要務的領域。對於具有何種性格特質者才適合成爲職業從政者這樣的問題，我們在此不擬細究。<sup>20</sup> 不過，韋伯的意見是對的，那就是在政治領域裡，權力是必不可少的手段，追求權力的雄心是政治的原動力之一，但浮傲虛榮地沈浸在權力感之中則是最有害的扭曲，因此，只懸念著權力的從政者「或許予人以極有力量之印象，但實際上他的行動只會造成空虛和荒謬的結果。」（Weber, 1997: 354）從一般公民的立場來看，個別的職業從政者的榮枯興衰固然可被同情、惋惜，但對於職業從政者的同情心決不能演化成縱容他可能採取的一切圖謀再起的手段。只要踰越了這個界線，就會給予職業從政者以危險的鼓舞。要讓代議民主體制裡的選舉競爭逐漸走出負面選舉的惡性循環，以及避免使每次選舉成爲不斷製造「再結合」難題的源頭，在最終只能仰賴公民們的自省與自覺。如果有些人覺得約翰·彌爾之強調公民應該將投票視爲是以公共利益爲導向的責任這樣的呼籲過於崇高，那麼，即使只訴諸開明的自利（*enlightened self-inter-*

20 對此，韋伯的見解是，必須有激情、責任感及判斷力。而他所謂的激情則指的是獻身於一種目標和志業並無悔地接受其召喚的激情（Weber, 1997: 352-353, 369）。

est)，也不難理解公民們的自省與自覺才是本身利益的最佳保障。<sup>21</sup> 就此而言，熊彼得之認為由於不同的人所認定的公善（common good）各不相同，故而並不存在著所有的人都可以理性地同意的公善（Schumpeter, 1976: 251），這樣的見解並不真確。以代議民主體制來說，至少維繫一種容許以非暴力的、非仇恨的手段調解社會成員在價值和利益上的衝突與矛盾的可能性，就是可以被理性地同意的公善。換句話說，價值多元主義仍舊必須預設一種容許多元價值得以自由表現的秩序框架，缺少了此一秩序框架或該框架被侵蝕撼動，則多元價值就喪失了紮實的附著點。而以先天原因所製造的區隔手段來經營選舉，無疑即是對此一秩序框架的摧殘。

選舉投票做為一種公民們各自的個人決策共同匯集而成的集體決策，在性質上是頗為特殊的。如薩托利（Giovanni Sartori）所正確地指出的，一個針對特定問題而成立的並試圖妥善解決該問題的委員會，它所做出來的決定乃是一種以深入討論為基礎的議論式決定（deliberative deciding）。相形之下，代議民主體制底下的選舉做為一種對於政府人事的選擇，則只是一種決策內容十分薄弱的選舉式決定（electoral deciding），它只是在「決定決定者」（decide the deciders），亦即只是在決定在未來幾年要由誰來擔任公共事務的主要決策者。在這種情形下，再加上在選舉中實際起關鍵作用的往往是數量的因素而非質量的因素，<sup>22</sup> 因此，不當的選擇（mal-selection）以及隨之出現的無價值的領導（worthless leadership），乃是代議民主體制的一大難題（Sartori, 1987: 139-141）。更進一步來說，極可能的情況是公民們面對的選項都不是極恰當的選項，但由於職業從政者長期競合所形成的結果，公民們仍然只能夠在職業從政者所提供的幾個組合中進行選擇，因而更形弱化了

---

21 不過，我們並不因此認為，投票或個人的決策就不必考量公共利益而只需顧及個人利益及偏好。事實上，一個社會的長遠的公共利益也可以和個人利益相調和。我們在此並不是要複述在十八、十九世紀歐洲頗受歡迎的「私利與公益自然調和論」，相反地，我們強調的是，當公共利益一再受到傷害時，則個人利益也很難完全不蒙受損失。

22 商議式民主（deliberative democracy）這項思潮的出現，即是試圖調解民主政治底下的數量對於質量的強制所造成的困局。儘管商議式民主的大部分倡導者也認識到，商議式理想只能用來補充現有的民主格局之不足，而無法全盤取代之，但即使如此，商議式民主思潮對於現有問題的考察，仍然有其值得省思借鑒之處（許國賢，2000: 82f）。

已然薄弱的選舉式決定。無疑地，這確實是當代代議民主體制經常面臨的局面。做為代議民主體制的核心機制，選舉競爭同時背負著和平轉移政權的任務和篩選職業從政者的任務。詳細地說，這裡的「篩選」還帶有柏克、約翰·彌爾和美國建國諸父所期盼的舉賢者能者而薦之的意義。因此，在這兩項任務當中，和平轉移政權的任務是被較好地履行的。至於「篩選」職業從政者的實質成效，則還不十分明顯。這在成熟民主國家及新興民主國家，恐皆如此。此外，明顯的困難又在於，政治庸俗化及表演式政治愈是興盛，就更阻撓了賢者能者選擇成為職業從政者的意願。由此亦可見出政治庸俗化及表演式政治為害為禍之深。要言之，代議民主體制底下的選舉機制確實是一項重大的發明，此一選舉機制由於內在地包含了勝負的判定，因此，本身即帶有一定的娛樂性(如同棒球或足球等等以勝負為本質的比賽所具有的娛樂性)。但如果此一娛樂性凌駕了其他的一切，進而使間接參與者(即一般選民)和直接參與者(即職業從政者)淪為相互娛樂的道具，甚至在娛樂己方陣營的過程中，還嚴重地深化「再結合」的難題，這就很難不令人憂慮了。

從悲觀的角度來看，代議民主體制裡的公民就形同是被職業從政者所綁架的人質，人質雖然手中握有可以決定職業從政者之命運的選票，但他們也僅僅只能在有限的、甚至無法令人滿意的選項中進行選擇。尤其，當那些本身就是政治庸俗化的成因並且也樂於在政治庸俗化中經營取利的職業從政者一再佔有優勢時，則更加速了一般公民的心智能力的滑落。約翰·彌爾誇耀英國人之所以適合代議民主體制的原因之一在於，英國人極少同情那些渴望統治的人、那些渴望統治的激情(*passion for governing*)高於其他一切的人(Mill, 1991: 267)。<sup>23</sup> 確實，在一個已然扭曲的代議民主體制裡，過多地同情職業從政者，就是對政治野心的縱容以及對代議民主體制的承受能力的高估。一個出產群眾煽動家(*demagogue*)的國度，就是一個公民們普遍缺乏自覺和自省從而以政治庸俗化為常態的國度。情願被愚弄的人民，就是群眾煽動家得以茁壯的溫床。群眾煽動家當然是具有魅力的職業從政者，但他

23 必須注意的是，約翰·彌爾和孟德斯鳩都未能走出我族中心主義(*ethnocentrism*)的限囿，他們對非歐洲民族的蔑視，在《論代議政府》和《論法的精神》中可謂表露無遺。不過，這並不妨礙上述正文所引述之意見的參考價值。

的魅力恰恰正是拒絕學習的人民的的精神狀態的反映。應該說民主政治恆常具有自作自受的特性，亦即，民主社會之成員的共同造業，無論其為美好或醜惡，皆將由其成員共同承受。

然而，認識到問題的嚴重性，並不就意味著看不到曙光。雖然代議民主體制本身的構成特性使得選舉競爭的成本及政治庸俗化的成本似乎成了不可少的代價，但姑且撇開制度面的侷限不論，公民們還是可以掌握進行導良及改善的主動權。也就是說，倘若公民們能更好地意識到自己的不容推諉的學習的責任，並且果敢地從既往的政治過程中吸取教訓，使造成嚴重的「再結合」難題的競選策略不再能奏效，使職業從政者確實體認到表演式政治有其侷限，使公民們自己不再陶醉於公共領域裡的不具實質溝通意義的語言，使職業從政者從目的可以使手段合理化的迷夢中甦醒，使一再犯錯的職業從政者得到應有的教訓，進而對所有的職業從政者構成強大壓力，那麼，改革的局面將不至於毫無希望。一國的職業從政者的素質，乃是公民整體素質的反映。公民本身的素質的改進，肯定會促進職業從政者的素質的改良。當然，期盼公民們在一夜之間猛然醒悟是不切實際的，但未能體會並挑起學習責任的公民，就只能繼續承受代議民主體制的墮落。<sup>24</sup>

的確，「民主政治並非最大的善，而是較小的惡 (the lesser evil)。」(Bobbio & Viroli, 2003: 77) 但即便要使代議民主體制做為一種較小的惡的用處能夠被充分彰顯及確保，仍然必須仰賴公民們對於民主過程的自省及自覺。對於那些抱持更積極的態度的人來說，他們或許更盼望繼承共和主義的理想，從而要求公民們以公共情操自勉並積極關懷及介入公共事務(無疑地，參與式民主理論的倡導者即屬此類)。此一理想固為可行之道，但在價值多元

24 必須承認，除了公民的自覺及自省外，體制面的變革亦是應該考慮的。就國民平均素質明顯參差不齊的新興民主國家而言，似可重新思考一人一票、票票等值的可欲性(此即約翰·彌爾複票制主張之啓示)。此一體制面變革涉及的是政治平等的問題，亦即政治平等是否非得以「一人一票、票票等值」為基本原則？作者將另行撰文探討此一問題。再者，另一個思考方向則為商議式民主思潮所給予的啓示，那就是集體決策方式的變革以及議論要求的強化，或許能起到一定的改善作用。但問題始終在於，如果人民仍然易於受到毀敗的語言的撩撥，則理性議論的可能性就不大了。此外，商議式民主的理想主要是針對著議題的調解，而非政治領導人及領導團隊的選擇，這是試圖落實該理想時，不能不注意的基本侷限。

且分工細密的現代代議民主國家裡，期盼人們轉移各自的專業興趣及生活選擇而全力投入對於公共事務的關注，亦屬不可能（甚至是否可欲，亦有待商榷）。<sup>25</sup> 無論如何，不管對個人或整個社會來說，全民參與都是很沈重的負擔，這是約翰·彌爾等具有卓見的十九世紀思想家們早已看清之事實。此外，要求不樂於接受職業從政者生涯的人，去過類似或接近職業從政者的生活，亦有違個人自主與多元價值之精神。準此以論，公民們在政治過程中的自省和自覺，以及對於在嘗試錯誤中不斷學習的責任的承擔，可謂是最經濟的、最不干擾個人生活的投入方式了。當代代議民主體制確實是有危機的，但還不至於令人絕望。

## 參考資料

江宜樺

2001 《自由民主的理路》，臺北：聯經出版公司。

鄒文海

1988 《代議政治》，臺北：帕米爾書店。

郭秋永

2001 《當代三大民主理論》，臺北：聯經出版公司。

張福建

1999 〈北美立憲前後代表理念的爭議〉，臺大政治系《政治科學論叢》，10: 113-130。

許國賢

1997 《倫理政治論》，臺北：揚智文化。

2000 〈商議式民主與民主想像〉，臺大政治系《政治科學論叢》，13: 61-92。

Arendt, Hannah

1958 *The Human Condition*. Chicago: The University of Chicago Press.

1965 *On Revolution*. Harmondsworth: Penguin.

---

25 做為亞里斯多德政治理念在二十世紀的最卓出的繼承人，鄂蘭（Hannah Arendt）可謂是以昂揚的熱情強調在公共領域裡踐履「行動」的重要性，並對於代議政府之剝奪公民的行動和參與空間至為不滿，故曾倡議以協商制度（council system）取代代議政府。但即使如此，鄂蘭亦承認，不涉入政治的自由（freedom from politics）確實是西方世界（基督教）的重要遺產（Arendt, 1965: 280），再者，全然沈浸於公共領域並在他人眼前展示自己的個體性，這樣的生活亦會變得淺薄（Arendt, 1958: 71）。關於鄂蘭既要凸顯在公共領域進行政治參與的重要性，又要守護不涉入政治的自由之間的矛盾，參看（江宜樺，2001：第八章）。

Aristotle

1981 *The Politics*. Ed. T. Saunders. Harmondsworth: Penguin.

Arnold, David

1988 *Famine: Social Crisis and Historical Change*. Oxford: Blackwell.

Bobbio, Norberto

1987 *The Future of Democracy*. Cambridge: Polity Press.

2000 *In Praise of Meekness: Essays on Ethics and Politics*. Cambridge: Polity Press.

Bobbio, Norberto & Maurizio Viroli

2003 *The Idea of the Republic*. Cambridge: Polity Press.

Brutus

1993 "If You Adopt It . . . Posterity Will Execrate Your Memory" in Bernard Bailyn (ed.), *The Debate on the Constitution: Part One*. New York: The Library of America.

Burke, Edmund

1968 *Reflection on the Revolution in France*. Harmondsworth: Penguin.

1999 "Thought on the Present Discontents" in *The Portable Edmund Burke*. Ed. Isaac Kramnick. Harmondsworth: Penguin Books.

2000 "A Letter to the Sheriffs of Bristol on the Affairs of America" in *On Empire, Liberty and Reform: Speeches and Letters*. Ed. David Bromwich. New Haven: Yale University Press.

Coser, Lewis

1956 *The Functions of Social Conflict*. New York: Free Press.

Dahl, Robert

1989 *Democracy and Its Critics*. New Haven: Yale University Press.

1998 *On Democracy*. New Haven: Yale University Press.

2003 *How Democratic Is the American Constitution?* 2<sup>nd</sup> edn. New Haven: Yale University Press.

Downs, Anthony

1957 *An Economic Theory of Democracy*. New York: Harper Collins.

Erasmus

1997 *The Education of A Christian Prince*. Trans. Lisa Jardine. Cambridge: Cambridge University Press.

Hague, Rod et al.

1992 *Comparative Government and Politics: An Introduction*. London: Macmillan.

Herodotus

1992 *The Histories*. Trans. G. Rawlinson. London: Dent.

Huntington, Samuel

1991 *The Third Wave*. Norman: University of Oklahoma Press.

Keane, John

1991 *The Media and Democracy*. Cambridge: Polity Press.

Kramnick, Isaac

1987 "Editor's Introduction" to *The Federalist Papers*. Harmondsworth: Penguin.



- Kraye, Jill (ed.)  
1997 *Cambridge Translations of Renaissance Philosophical Texts, Vol. 2: Political Philosophy*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Locke, John  
1988 *Two Treatises of Government*. Ed. Peter Laslett. Cambridge: Cambridge University Press.
- Machiavelli, Niccolo  
1981 *The Prince*. Trans. George Bull. Harmondsworth: Penguin Books.
- Macpherson C. B.  
1977 *The Life and Times of Liberal Democracy*. Oxford: Oxford University Press.
- Madison, James et al.  
1987 *The Federalist Papers*. Ed. I. Kramnick. Harmondsworth: Penguin.
- Manin, Bernard  
1997 *The Principles of Representative Government*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Mill, James  
1992 *Political Writings*. Ed. T. Ball. Cambridge: Cambridge University Press.
- Mill, John Stuart  
1991 *Considerations on Representative Government*. In John Gray (ed.), *On Liberty and Other Essays*. Oxford: Oxford University Press.
- Montesquieu, Charles  
1989 *The Spirit of the Laws*. Trans. A. M. Cohler et. al. Cambridge: Cambridge University Press.
- Ober, Josiah  
1989 *Mass and Elite in Democratic Athens*. Princeton: Princeton University Press.
- Paine, Thomas  
1976 *Common Sense*. Harmondsworth: Penguin.
- Plato  
1994 *Gorgias*. Trans. Robin Waterfield. Oxford: Oxford University Press.
- Poggi, Gianfranco  
1990 *The State: Its Nature, Development and Prospects*. Stanford: Stanford University Press.
- Sartori, Giovanni  
1987 *The Theory of Democracy Revisited*. Chatham: Chatham House Publishers.
- Schmitt, Carl  
1976 *The Concept of the Political*. Trans. G. Schwab. New Brunswick: Rutgers University Press.
- Schumpeter, Joseph  
1976 *Capitalism, Socialism and Democracy*. Ed. T. B. Bottomore. New York: Harper Torchbooks.
- Sen, Amartya  
1999a "Democracy as a Universal Value," *Journal of Democracy* 10 (3): 3-17.

- 1999b *Development as Freedom*. New York: Anchor Books.
- Smith, Melancton  
1986 "Speeches of Melancton Smith" in Ralph Ketcham (ed.), *The Anti-Federalist Papers and the Constitutional Convention Debate*. New York: Mentor Book.
- Tocqueville, Alexis de  
1994 *Democracy in America*. London: Everyman's Library.
- Weber, Max  
1994 "The Profession and Vocation of Politics," in *Political Writings*. Eds. Peter Lassman & Ronald Speirs. Cambridge: Cambridge University Press.

# The Political Cost of Democracy

Kuo-hsien Hsu

Professor, Department of Public Administration  
and Policy National Taipei University

## ABSTRACT

Observers of representative democracy have long been suspicious of the cost in operating it. Without a critical analysis of this cost, we would not be certain whether what representative democracy provides really outweighs what it costs. It is a political calculus that matters significantly. This article focuses mainly on two political costs of democracy, i.e., cost of electoral competition and cost of the politics of vulgarization. This author believes that only in examining critically the follies of the modern democratic process can we truly find out what we should do to make reforms possible. In short, the hope to reform depends upon citizens' willingness to undertake the responsibilities of self-awareness and self-reflection.

**Key Words:** cost of democracy, vulgarization of politics,  
performance politics