

現實主義民主與第三波浪潮的反思

Realist Democracy and Critics to the Third Wave Democratization

蔡東杰 *Tsai, Tung-chieh*

中興大學國際政治研究所教授

Professor of Graduate Institute of International Politics,

National Chung-Hsing University

摘要 / Abstract

儘管民主作為當代普世價值的思想地位依舊不可撼動，但來自亞洲、拉丁美洲、中東與非洲等全球各個第三世界地區的政治發展現況似乎顯示，不僅起自 1970 年代中期的所謂第三波浪潮，已出現可被蓋棺論定的跡象，甚至連流行的民主理論本身亦不無檢討空間。本文希望從「現實」與「理想」的對比，一方面突顯出既有理論的若干問題，其次則試圖突顯出政治制度運作過程中，必然得面對的社會結構挑戰與制度本身必須存在的適應性，然後藉此勾勒出某種更切實際的理論邏輯基礎。

Although democracy is now still the most popular and vital value in the world, contemporary political experiences of the Third World including Asia, Latin America, Middle East and Africa, have seems challenged so-called the Third Wave democratization and even the democratic theory itself. In this paper, we'll hope to compare the concept about realistic democracy with the mainstreamed idealistic democracy, and try to find some key problems of popular framework. However, we want to point out that the possibility to operate the institution is always more important than just to fulfill the final ideal-type of liberal democracy.

關鍵詞：現實主義民主、第三波、民主化、發展中國家

Keywords: realist democracy, the Third Wave, democratization, developing countries

壹、當前新興民主國家的政治挑戰

首倡「第三波」(the Third Wave)概念的 Samuel Huntington 曾對這段全球性的政治發展歷程，有過下列的看法與預測：「...有關民主鞏固的未來與第三波的擴張問題，有賴於從兩個角度來加以觀察，亦即經濟發展成果，以及非西方文化接受民主的程度。...基本上，根源於個人尊嚴的自由民主乃是西方的產物，至於其他社會的接受度則端視其如何受到西方的影響；儘管選舉民主並不見得都能進階成為自由民主，...但二十年後的第三波發展應該還是頗為樂觀的。」¹這種看法隨即獲得國際上的實證支持；例如在 2000 年 6 月，便有來自全球的 106 個國家代表在波蘭召開首屆「民主社群」(Community of Democracies) 會議，並通過所謂「華沙宣言」(Warsaw Declaration)，共同承諾將「重視並支持」實踐民主的核心原則。²值得注意的是，該次會議的出席者並非全是民主國家，由此更突顯出民主價值似乎已成為全球焦點所在。其後，前述「民主社群」又陸續在 2002 年、2005 年與 2007 年召開會議，並通過「首爾行動計畫」、「聖地牙哥協議」以及「巴馬科共識」等文件，希望進一步透過整合行動來強化民主制度。³

儘管如此，根據美國自由之家(Freedom House)在 2008 年公佈的自由民主發展調查報告顯示，在目前全球 193 個國家(與 15 個爭議領地)中，總體自由民主程度相較於 2007 年卻出現明顯倒退跡象，⁴特別是亞洲、中東、北非、撒

¹ Samuel P. Huntington, "After Twenty Years: The Future of the Third Wave," *Journal of Democracy*, Vol.8, No.4 (1997), p.3-12.

² See <http://www.ccd21.org/articals/warsaw-declaration.html/>

³ See <http://www.ccd21.org/articals/Bamako-Consensus.html/>

⁴ 2007 年全球自由民主惡化的重大事件包括：俄羅斯國會選舉公然舞弊、喬治亞軍警武力鎮壓示威、巴基斯坦前總理 Benazir Bhutto 遭到暗殺、印度民主政治受到恐怖暴力威脅、肯亞總統大選公然作票、菲律賓國會選舉的政治謀殺與流血暴動、緬甸軍政府鎮壓和平示威、泰國執政黨貪腐造成國內動盪、中東地區(埃及、黎巴嫩、敘利亞)打壓新聞自由，至於拉丁美洲則面臨左派威權民粹主義的廣泛侵蝕。

哈拉以南非洲與前蘇聯地區，已成為民主衰退最嚴重的來源。⁵此種「回潮」(reverse wave)現象不僅是過去 15 年來首次連續出現，民主倒退國家數量也比提升國家多出將近 4 倍。其中最引人注目的，或許是曾參與過前兩波浪潮，但是都以民主回潮現象告終的拉丁美洲，在這波運動中又再度成為眾所矚目的回潮代表。關鍵發生在 2006 年這個拉美的「大選年」；在當年的選舉中，除了巴西、智利與委內瑞拉的左派政黨守住政權外，尼加拉瓜、厄瓜多、海地與祕魯的左派政黨成功取得政權，再加上原本便由傾左政黨來執政的阿根廷、烏拉圭、巴拿馬、古巴、玻利維亞與多米尼克等國，最終讓左派勢力所控制地域達到拉丁美洲總面積的八成以上，所統治人口也超過了七成，由此也帶來所謂的「美國噩夢」。⁶事實上，拉丁美洲的左派力量曾在 1970 年代歷經一股發展低潮，⁷美國在 1990 年代力推的新自由主義改革，更成為當時拉丁美洲民主化政府支撐力量的來源，但在「市場民主」機制無法有效解決社會問題的情況下，經濟困境既成為民主政府的主要政策負擔來源，也為左派勢力上台提供某種絕佳的時機。

值得注意的是，若經濟失敗可能是前述民主回潮原因的話，那麼東亞的發展則不啻提供了另一個不同的觀察角度。正如眾所週知，此地區自 1980 年代末以來，也籠罩於某種民主化浪潮之下，例如 Anek Laothamatas 便將東亞的民主化運動分成「經濟快速發展下的政治轉型」(泰國、台灣與南韓)與「經濟快速發展下的有限民主化」(馬來西亞、新加坡與印尼)等群組來比較；⁸即便如此，儘管有明顯的民主進展，此地區政治演進的結果卻往往僅是「非自由性民

⁵ Arch Puddington, "Findings of Freedom in the World 2008: Freedom in Retreat: Is the Tide turning?" in <http://www.freedomhouse.org/2008>

⁶ 因為美國向來視拉丁美洲為其「後院」與勢力範圍；See Victor Tirado, "El Capitalismo de Estado y la Nueva Izquierda Latinoamericana," *La Jomada*, 17 de Mayo, 2006.

⁷ Richard S. Hillman, *Understanding Contemporary Latin America* (New York: Lynne Rienner Publisher, 1997), p.51.

⁸ Anek Laothamatas, "Development and Democratization: A Theoretical Introduction with Reference to the Southeast Asian and East Asian Cases," in Anek Laothamatas ed., *Democratization in Southeast Asia and East Asia* (New York: St. Martin's Press, 1997), pp.15-17.

主」(illiberal democracy)政體(亦即具威權傾向的代議政體)的出現，其政治領袖與立法者形式上雖都經由民選過程產生，但多半有不尊重法律的習慣。⁹

根據 David M. Jones 等的看法，東亞的非自由性民主政體大致具有以下三個特徵：¹⁰首先，政府的立場經常並非是中立的，相較於自由主義強調賦予個人理性選擇的權利，東亞的政治行為者則認為政府應廣泛介入各種社會生活層面，以便有效完成國家「為全體人民設定的」長期目標；其次，為透過企業經營模式確保前述目標的實踐，東亞的技術菁英也建構出一套行政法規以進行管理，但法律的終極目標或許並非用來保障人民權益，而只是作為治理的輔助工具，這有時也被稱為「技術性父權主義」(techno-paternalism)；最後，相較於西方認為公民社會自主性增長將有助於民主轉型，東亞國家則傾向於將此視為西方特殊歷史下的衍生觀點，因此其治理目標也著重在如何管理，而非提供公共批判空間。

總的來說，拉美經驗固然證實了在經濟崩潰的情況下，民主價值與制度確實難以維持，但東亞發展卻也挑戰了自 1950 年代以來，現代化論者所堅信「經濟發展與民主化呈現正相關」的概念。¹¹進言之，依據 Larry Diamond 的觀察，目前所以在新興民主國家出現倒退與衰敗跡象的原因，主要是受到威權主義強力回流影響所致，亦即由於無法有效遏制國內犯罪與腐敗、創造經濟成長、紓解經濟不平等、確保自由與法治，脆弱的民主終於在失去民眾信心後，致使政治朝向威權主義轉變與發展。¹²但問題真的只在於制度無法獲得有力支撐而已嗎？除了尋求建立更有效的支撐制度條件之外，是否也需重新思索理論本身呢？這也是本文所希望深入探究的重點所在。

⁹ 這種情況大多發生在那些缺乏多元主義傳統，且剛剛開始民主化的第三世界新興國家；See http://en.wikipedia.org/wiki/Illiberal_democracy

¹⁰ Daniel A. Bell, et. al., "Towards a Model of Illiberal Democracy," in Daniel Bell et. al., *Towards Illiberal Democracy in Pacific Asia* (New York: St. Martin's Press, 1995), p.163.

¹¹ See Seymour M. Lipset, "Some Social Requisites of Democracy: Economic Development and Political Legitimacy." *American Political Science Review*, No.32(1959), p.219-232; Seymour M. Lipset, *Political Man: The Social Bases of Politics* (New York: Doubleday, 1960), chapter 2.

¹² Larry Diamond, "The Democratic Rollback," *Foreign Affairs*, Vol.87, No.2 (2008), pp.36-48.

貳、現實主義民主 vs. 理想主義民主

值得注意的是，儘管當今世上恐怕很少人不相信民主制度(至少多數人都不敢直接挑戰它)，但事實是直到十八世紀中葉，與民主相關的想法在歐洲仍然被當成是一種危險的信念，其落實的結果可能摧毀既有的文明價值，¹³由此，也讓今日的民主政治大多是艱辛、長期且往往帶有暴力流血過程的奮鬥果實。無論如何，在到處「人民勝利」歡呼聲浪的推動，以及最終透過冷戰時期結束的「歷史見證」下，如今情況已有了一百八十度的大轉變，結果是：民主不但成為政治真理，甚至是無可辯駁的先驗性宗教信條。正所謂「無論觀點傾向左派、中間派還是右派，幾乎所有人都自稱是民主主義者」，由此亦使民主成為當代政治發展的主流「正當性」來源，好像只要民主就是有道理的。¹⁴

當然，在此並無意挑戰此種幾乎堅不可摧的信仰體系，但本於學術研究，我們仍然要問：「民主究竟是什麼？」最簡單的答案正如 David Held 所言：「民主政治意味著...它與君主制和貴族制截然不同，也就是由人民來進行統治。」¹⁵由此可知，民主概念核心在於「人民主權」及「直接參與」這兩大信念，而這也是所謂「古典民主」(或「直接民主」)的重要意涵。但不可忽視地，由於民主理論家經常不由自主地將其「道統」淵源追溯至古希臘時代，¹⁶這也暗示著古典民主制度的運作將因參與人數增多，以及因國家地域擴張所帶來之高度統御力需求而呈現出內限所在，特別是重返小國寡民狀態的不可能，更使「死而復生」的民主理論充滿濃厚的理想主義色彩。¹⁷

¹³ See Richard Swift, *The No-Nonsense Guide to Democracy* (Oxford: New Internationalist Publications, 2002), chapter 2.

¹⁴ David Held, *Models of Democracy* (Oxford: Blackwell Publishers, 1987), p.1.

¹⁵ *Ibid.*, p.2.

¹⁶ 例如 John Dunn 便以「民主首度登場」來形容希臘時代，見 *Setting the People Free: The Story of Democracy* (New York: Atlantic, 2005), chapter 2.

¹⁷ 在古典派學者中，不論是 John Locke、Jean J. Rousseau 或 John S. Mill，儘管學說內容不盡相同，但「天賦人權」乃一以貫之的概念。Locke 所言：「人的自然自由不受世間任何較高權力

雖然有人認為除意味著人民統治外，更精確的民主定義其實是難以被明確描述的；¹⁸但根據流行之理想主義民主理論提出的最低限度標準，可以 David Held 所謂「所有人都應自由且平等地決定自己的生活條件」，¹⁹或 David Easton 所言「民主乃一種由公眾來控制價值之權威性分配的政治生活方式」作為參考，²⁰至於 Robert Dahl 則在提出「...辨識現代民主政體的依據，在於它是否存在各種擁有合法地位的團體與組織，以及它們彼此之間與相對於政府組織是否獨立」這個「低標」規範之後，²¹繼之將有效參與(所有成員均擁有同等機會讓其他人瞭解他對政策的看法)、平等投票(每位成員都擁有同等且等值的投票機會)、充分知情(在合理的時間範圍內，所有成員均可理解各種相關資訊)、議程控制(如果人們願意介入的話，應可決定議程如何進行以及處理何種問題)與成年公民資格(大多數的成年常住公民都應獲得權利)等，²²設定成某種評估民主政治發展的「高標」準則。

表一 不同民主概念的對比

	現實主義民主 Realistic Democracy	理想主義民主 Idealistic Democracy
基本假定	非理性選擇	理性選擇
實踐途徑	階段性	一步到位
運作概念	動態與人治	靜態與法治
制度設計	因地制宜	落實理想

之控制，也不受任何人的意志或立法權威之統治，唯自然法為其規範」，可謂代表性見解，見 *Two Treatises of Civil Government* (London: Dent, 1955), p.87.

¹⁸ Georg Sorensen, *Democracy and Democratization: Processes and Prospects in a Changing World* (Boulder: Westview Press, 2008), p.26.

¹⁹ Held, *op. cit.*, p.285.

²⁰ David Easton, *The Political System* (New York: Knopf, 1956), p.222.

²¹ Robert Dahl in Vernon Bogdanor ed., *The Blackwell Encyclopedia of Political Institutions* (Oxford: Blackwell Reference, 1987), p.167.

²² Robert Dahl, *On Democracy* (New York: Yale University Press, 1999), pp.37-38.

儘管如此，正如 Giovanni Sartori 有點兒嘲諷式的說法：「所謂民主不過是種高調，其實並不存在。」²³而 Huntington 則在開宗明義指出「民主是一種公共美德」後，不無辯解地聲稱：「...透過選舉所產生的政府也許效率不高、腐敗、短視、不負責任或被少數特殊利益所操控，而且無法採納符合多數公益的政策，...但不能說它不民主。」²⁴由此也突顯出民主理論在「理想」與「現實」之間的巨大落差；非但無論是「低標」或「高標」的民主規範都難以達成，不可否認的事實是，有些政體雖不民主，但確實提高了人民的生活水準，至於一些嘗試失敗的民主最終更帶來長期的政經動盪不安(拉丁美洲便是最佳例證)。最後，一般所能接受的民主定義恐怕僅如 Joseph Schumpeter 所言：「...民主的方式是爲了達成政治決定所作的一種制度安排，在這種安排中，個人藉由激烈競逐獲取人民手中的選票，而得到決策權力。」²⁵由此，民主政治不過是個「程序正義」問題，亦即只要政治制度允許菁英以結社方式，透過公平且公開的競爭來爭取支持，而人民在選擇過程中也是自由而不受箝制的，那麼就可被稱爲民主。

我們必須承認，目前存在的所謂民主機制實在很難讓人滿意，也未必能夠如主流理論所暗示般保障大家的利益；但從近三百年民主概念與自由思想的發展看來，至少在推翻貴族統治與回歸人類基本需求上，民主依舊是可以肯定的。²⁶無論如何，相較於強調理性選擇(相信民眾擁有選賢與能的能力與信念)、一步到位(忽略制度選擇與民主落實之間的時間差)、靜態假定(重視依循既定制度所帶來的穩定性)與具備典範傾向(認爲歐美經驗提供最佳模範樣本)的「理想主義民主」，本文則希望突顯出更具「現實主義」意涵的民主概念(其對比請參照上表)；以下便試圖對此作進一步的陳述。

²³ Giovanni Sartori, *Democratic Theory* (Detroit: University of Michigan Press, 1962).

²⁴ Samuel P. Huntington, *The Third Wave: Democratization in the Last Twentieth Century* (New Heaven: Yale University Press, 1991), p.7.

²⁵ Joseph A. Schumpeter, *Capitalism, Socialism and Democracy* (New York: Harper, 1946), p.266.

²⁶ 蔡東杰，《政治啥玩意》(台北：左岸文化出版社，2003年)，頁123。

參、存在發展歷程的民主

從事實層面來看，不僅各國之間實踐民主的成果是參差不齊的，無論是所謂先進國家或新興的第三世界國家，我們都可從「時間」面向上，清楚地觀察到民主的「階段性發展」過程。例如 C.B. Macpherson 曾透過保護式民主(protective democracy，亦即由 Jeremy Bentham 與 James Mill 等在十九世紀初期所提倡，旨在確保普遍選舉權概念)、發展式民主(developmental democracy，由 John S. Mill 等自十九世紀中期起提倡，主要在於更注重民主所提供改善人類生活的機會)與均衡式民主(equilibrium democracy，由 Joseph Schumpeter 等在二十世紀中期提倡，主要在去除民主的道德意涵，著重民主競爭所帶來的公民社會活力)等不同模式來說明民主的經驗，²⁷儘管他未曾明言，但其中所蘊含的歷史演進意義卻是不言可喻的。至於 Robert Dahl 所言：「民主必須保證所有成年公民都擁有投票權，但直到...第一次世界大戰結束的時候，...至少還有半數以上的成年人被排除在外。」²⁸由此亦透露出某些歷史訊息。

正如前述，不管是何種民主理論，訴求重點都在於強調個人進行自主判斷的價值與權利；而此種「個人價值」的覺醒歷程，在西方可溯自文藝復興和宗教改革時代，其後經過眾多思想家的鼓吹以及君主立憲制度的緩衝，再加上資本主義成熟的刺激與西方勢力的全球性擴散，²⁹終於在二十世紀初期成為公認的制度與思想典範，其間之昇華與沈澱歷時達數百年之久。由此可見，唯有在時間序列中劃出足夠的「縱深」來，才可窺探發展全貌。進言之，若依其「階段性」特徵來釐清一般可見的民主化過程，則又可分為以下幾個時期來觀察。

²⁷ See C.B. Macpherson, *The Life and Times of Liberal Democracy* (Oxford: Oxford University Press, 1977).

²⁸ Dahl, *On Democracy*, p.3.

²⁹ 儘管社會主義者普遍認為，資本主義體系下的民主仍未徹底；See Adam Preworski, *Capitalism and Social Democracy* (Cambridge: Cambridge University Press, 1985).

首先是「概念民主」(conceptual democracy)時期。表面上看來，此現象主要出現在第三世界的後進民主國家(例如十八世紀的拉丁美洲與二十世紀的亞洲與非洲國家)，³¹亦即它們在缺乏某種先決條件(例如經濟發展與社會轉型)的情況下，便普遍採取了立憲政府形式，至於自由主義憲法、間接且有限的選舉制度、兩院式立法機關及簡單的行政組織，都是其主要政治特徵；但事實上在北美與西歐亦然，不僅對美國開國元勳而言，「民主」是種傾向負面的字眼，³²法國革命領袖 Robespierre 也曾公開反對由人民聚會管理公共事務的「人民統治」基本概念。在此時期中，所謂「民主」多半只被以革命信念的形式保留下來，不但信念本身的釐清是缺乏的，甚至連實踐也徒具外觀；如同 Macpherson 的保護式民主概念一般，此時的民主僅僅等於消極地保護公民權儘量不受侵犯，但在制度設計上與過去的菁英貴族制差距不大，亦即在新制度表面建立之後的很長一段時間內，仍維持著有限參與的現象(普選權直到二十世紀初才被落實)，致使民主被固定在某種「概念式」階段；正因如此，在十九世紀末至二十世紀初形成第一股民主回潮逆流也是可以想見的。

其次是程序民主(procedural democracy)時期。相對於在前一個時期中，非但多數人民未必瞭解民主信念，甚至既存的民主程序設計亦未臻成熟，再加上內外因素的干預，³³使其民主以今日的標準看來，多半名不符實；不過，在某些個案中，以工業化為主的經濟成長與新的進出口成長時期，終究為社會結

³⁰ 有關此種分期的初步概念，請參見拙著，〈民主化理論的釐清與重構：以拉丁美洲為例〉，《問題與研究》，第 36 卷第 8 期(1997)，頁 67-80，但此處已有進一步調整。

³¹ 至少對第三世界國家而言，概念式民主發生原由之一可能是西方國家無視於自身長久的發展歷程，便將其蛻變之理論典範以整批輸入方式傳入落後國家中；但落後國家基於模仿之故而引進大國「典範」(paradigms)也是可能原由。See Ian Roxborough, *Theories of Underdevelopment* (New York: Humanities Press, 1979), chapter 2.

³² 例如 Madison 便堅持用「共和」而非「民主」來描述其所推動的制度；see Jacob E. Cooke ed., *The Federalist Papers* (Cleveland: Meridian Books, 1961), p.65.

³³ 例如在拉丁美洲，美國的軍事干預乃是主要的外力來源；See C. Neale Ronning ed., *Intervention in Latin America* (New York: Alfred A. Knoph, 1970), pp.25-32.

構帶來兩個根本的變革，首先是中產階級的出現，其次則是在新興工人階層增長下建立了工會組織，從而成爲社會運動與程序民主的主力所在。例如在政治方面，長期存在的參與緊縮狀態被迫逐步擴大，程序正義的訴求也突破了僅止於概念上的維持。質言之，所謂程序民主時期之主要工作即在於「民主形式的完善化」，包括社會團體數目增多、抗議性示威活動出現、現代政黨組織形成、政府修改法規以擴大選民基礎、中產階級參與政府層次上升等，都是其主要其特徵。

值得說明的是，首先，儘管民主形式受到深化，但「多數參與」在此時期仍屬理想，相對地，政治活動仍由少數(甚至明目張膽地)進行控制；一方面政治貪腐、買賣官職與分贓制度(spoils system)惡風猖獗，³⁴政黨政治經常也由「政治機器」及「黨老闆」(party boss)來控制，直到十九世紀末爲止的美國政治便是一例。其次，即使是程序民主也有「鞏固」問題；如同某些學者所言：「在民主政體中，若多數人社會經濟情況不佳，其生存也是危險的。」³⁵例如在二十世紀初期剛步入程序民主時期的歐洲與拉丁美洲，便在全球經濟蕭條的衝擊下，各自面對法西斯主義(facism)與軍人全面干政的挑戰；³⁶在失業率高漲、物資普遍短缺、通貨膨脹飆升、政府財政赤字擴張與地方騷動頻傳的情況下，由此也促使激進的「民粹主義」(populism)應運而生。³⁷

最後是實質民主(substantial democracy)時期。必須強調的是，即使在民主與威權交錯行進的時代裡，對於完成並落實程序民主標準的改革行動(諸如修改選舉法規等)仍緩慢不斷地進行中，至於能否塑造有利於維繫民主安定的經濟環境則是關鍵所在。無論如何，時至今日除極少部份國家外，大多數採取民

³⁴ Alan R. Gitelson, *American Political Parties: Stability and Change* (Boston: Houghton Mifflin, 1984), pp.111-114.

³⁵ Institute of Latin American Studies, *The Debt Crisis in Latin America*, Monograph No.13 (Stockholm: Institute of Latin American Studies, 1986), p.ii.

³⁶ 此時期拉美軍人干政情形請參考 Jacques Lambert, *Latin America: Social Structure and Political Institution* (Los Angeles: University of California Press, 1971), p.231.

³⁷ See Rudiger Dornbusch and Sebastian Edwards eds., *The Macroeconomics of Populism in Latin America* (Chicago: University of Chicago Press, 1991), pp.11-12.

主形式國家政治的經常變動不禁讓許多學者開始思索有關民主的「穩定」問題。³⁸個人認為，某些國家民主發展所以脆弱的原因，除未能建立充分之程序要件之外，民主概念未能被釐清且深入人心可能是更根本的問題，這也是所謂「實質民主」要求的條件要項。可以這麼說，西方民主國家(特別是北美及西歐)已位於跨入第三階段的門檻上，至於多數第三世界國家則仍在第二階段，甚至第一個階段當中徘徊不前。

總括來說，民主政治的具有發展與演進特徵，從歷史事實看來雖似乎是不容置疑的，但這點卻在民主的「普世價值化」後，自然地被排除在理想主義民主的概念範圍外；換言之，特定國家的發展階段性並非觀察與檢測的重點，至於民主則成爲一翻兩瞪眼的爭議，也就是只存在「有或沒有」的問題，而不論其是否具備客觀發展要件；由此，民主也成爲第三世界政治發展中，最主要且似乎是無可迴避的「道德壓力」來源。

肆、作為政治制度的民主

無論如何，源自西方的全球性制度擴散與移植可能來自幾個原因：首先是現代化運動先行者(西歐與北美)所展現的巨大示範效應，爲提高相對於領先者的國際競爭力，制度移植於是成爲後進追趕國家社會菁英某種合乎邏輯期待的政治選擇；其次則部分國家的「主動推銷」也不可忽視，特別在殖民時期，爲方便控制起見，宗主國經常有計畫地將本國做法移植到殖民地上，在第二次大戰結束與冷戰興起後，部分前西方殖民帝國爲延續其利益，同時也爲了與社會主義集團進行競爭，於是導致另一波制度(特別是美國式民主)推銷浪潮。³⁹

值得注意的是，暫且不論前述制度擴散過程中的正當性問題；從人類歷史

³⁸ Kenneth A. Bollen, "Political Democracy: Conceptual and Measurement Traps," *Studies in Comparative International Development*, No.25 (Spring 1990), pp.15-17.

³⁹ 蔡東杰,〈東亞總統制國家憲政結構發展比較分析〉,《全球政治評論》,第 23 期(2008),頁 83。

發展角度來看，制度既是某種經驗性的創造物，其目的也為了用來解決可見的社會問題，因此當我們觀察此一選擇過程時，便不可能無視於制度背後的傳統社會基礎。事實上，不同的歷史與文化背景本來便會孕育出不同的制度發展結果；正如一般人所理解的，文化背景對政治發展內涵有著極重要的影響，⁴⁰例如 John Dunn 便認為，西方式民主的力量來自於「自主」概念，亦即每個人都應該擁有自由選擇命運的機會與空間，⁴¹其緣由則如 Bhikhu Parekh 所指出的，或許來自對於平等(儘管西方歷史顯示平等價值長期不受尊重)與自由(源自古希臘時期對奴隸制的反彈，其後隨基督教傳播至整個西方)觀念的重視，⁴²至於透過宗教革命浪潮所逐步形塑出來的多元環境，則無疑提供了強化前述概念的背景。⁴³

無論如何，民主制度看起來都像是歐洲為解決自身問題，根據其特殊文化背景所自我量身訂做出來的一套設計；重點在於，此種社會環境與制度選擇之間的互動，在其他地區是否也同樣可推導出民主的結果？以東亞為例，正如眾所周知地，儒家文化重視的是對於既存現實秩序結構的尊重，一方面將家庭視為社會體系的核心單位，至於個人則必須接受且應適切地表現出自己被設定好的角色定位，由此，它既強調由傳統孝道衍生出來的尊卑觀念，也一定程度地限縮個人選擇的空間。換言之，在文化中缺乏自由與平等觀念支撐的情況下，多數東亞國家在二十世紀中期後所進行的制度選擇，也由於其傳統與西方近代政治思想存在相互排斥的現象，從而使其制度發展埋下不穩定的伏筆；⁴⁴類似狀況在其他地區非但屢見不鮮，由此也引發諸如「文明衝突」的討論。

⁴⁰ Sidney Verba and Lucian Pye eds., *Political Culture and Political Development* (Princeton: Princeton University Press, 1965), pp.7-8.

⁴¹ John Dunn, *Democracy: The Unfinished Journey* (Oxford: Oxford University Press, 1992), p.vi.

⁴² Bhikhu Parekh, "The Cultural Particularity of Liberal Democracy," in David Held ed., *Prospect for Democracy: North, South, East and West* (Cambridge: Polity Press, 1993), pp.156-57.

⁴³ 此種環境背景包括國王與教會、國王與貴族以及新教與舊教間的多重鬥爭，至於資本主義興起後則又增加了個人與集體的對立；See John Rawls, "The Idea of an Overlapping Consensus," *Oxford Journal of Legal Studies*, Vol.7, No.1 (1987), pp.1-25.

⁴⁴ Michael R. J. Vatikiotis, *Political Change in Southeast Asia* (New York: Routledge, 1996), p.32.

進言之，以理想主義民主理論為主的概念，不僅無視於前述制度選擇過程的環境合理性要件，也忽略了「制度悲劇」（亦即人類迄今仍未能設計出完美無缺的制度）問題。以當前民主經驗而言，例如選舉規則的選擇不但將影響選舉結果與政黨體系（例如兩黨制或多黨制）發展，也會牽動政府運作和憲政體制（尤其是行政與立法關係）變遷。⁴⁵例如選擇總統制將因強化政治中的「零和」特質而升高衝突對立可能性，並帶來傾向兩黨體系的發展；相對地，選擇內閣制雖可因制度所暗示的妥協特質而一定程度地降低衝突，但又可能鼓勵多黨體系出現，從而增添運作的複雜度。又如，若採行低門檻障礙的政黨名單比例代表制，則易出現多黨體系和聯合政府，但採取單一選區制的话，則顯然對小黨不利，且容易形成兩黨制。總而言之，由於存在著「制度悲劇」此一永恆問題，因此無論選擇何種制度都會衍生出不同的問題來。更甚者，制度運作不僅有著「先天不良」的缺陷，「後天失調」亦製造出更多麻煩。如同 Barbara Geddes 所言，擁有改變制度能力者，往往追求他們自身的利益（權力極大化）更甚於一切；正是這種政治利己主義而非理性考量，驅使其贊成某種制度或反對另一種制度，其結果自然為制度發展平添變數。⁴⁶

更重要的是，當代民主理論不僅無視於制度設計必須配合環境需求，以及制度運作難以擺脫主要行為者（政客）利己主義干擾等普遍性問題，即便單就其目前設計而言，也存在著兩個主要障礙。首先，以選舉為主的競爭性運作設計違反人類社會的合作趨勢；相較於合作（cooperation）在歷史上文明演進與創造過程中扮演的關鍵角色，民主政治所鼓勵的競爭（competition）不僅必然帶來黨同伐異的結果，從某個角度看來也具有反演化的特徵。其次，至少就當下的選擇設定而言，以自願性參選為原則，且缺乏再選擇權（亦即無法從缺再來一

⁴⁵ John M. Carey, "Institutional Design and Party Systems," in Larry Diamond et. al. eds., *Consolidating the Third Wave Democracies: Trends and Challenges* (Baltimore: The Johns Hopkins University Press, 1997), pp.67-92.

⁴⁶ Barbara Geddes, "Initiation of New Democratic Institutions in Eastern Europe and Latin America," in Arend Lijphart and Carlos Waisman eds., *Institutional Design in New Democracies: Eastern Europe and Latin America* (Boulder: Westview Press, 1996), pp.19-20.

遍)，不僅難以保障統治者品質，在惡性競爭的環境下，也不啻埋下「劣幣驅逐良幣」的制度危機。除此之外，David Held 亦指出，由於區域化與全球化所帶來的高度政治連動性與邊界概念變遷，長期以來以主權國家單位為核心的民主理論，不僅正受到繼續適用的挑戰，其目前的制度運作設計，也正面臨著重新思考與徹底檢討的必要性。⁴⁷

伍、無法跳脫人治的民主

最後，對於在第三波浪潮中流行的理想主義民主理論而言，其最大問題便在僅重視「制度選擇」問題，而忽略了政治生活中的「菁英主導」常態，以及其所引發(同時經常導致民主變質)的權力問題。正如 Ian Shapiro 所言：「... 政治制度與人類其他集體活動場域的不同之處，在於權力的行使並非是追求某個遠大目標時附帶發生的，而是這頭野獸(按：指政治制度)天性的一部分。」⁴⁸進一步來說，忽視權力問題的結果，也將導致研究者無視於政治中無可避免之「少數統治」現象。事實上，儘管有人將菁英現象視為過去貴族社會中階層性政治結構的遺緒，但 C. Wright Mills 仍試圖以美國為例，說明在一個似乎沒有封建歷史背景且重視平等主義觀念的環境中，依舊會興起一群權勢顯赫的上層階級，由此證明此種現象的普遍與必然性。⁴⁹

從民主發展的歷史現實(特別是其目標之一是推翻集權的君主制)來看，我們並不否認其設計目的也希望能抑制權力的使用。但不僅 Alexander Hamilton 早在十八世紀末便指出：「將權力賦予多數，多數將壓迫少數，但若將權力賦予少數，少數也會壓迫多數」；⁵⁰從而直指權力運作過程中，必將顯現的鬥爭性與資源分配不均結果。更甚者，即便沒有民主理論中所謂「多數統治」理念

⁴⁷ David Held, *Democracy and the Global Order: From Modern State to Cosmopolitan Governance* (Cambridge: Polity Press, 2003).

⁴⁸ Ian Shapiro, *The State of Democratic Theory* (Princeton: Princeton University Press, 2005), p.50.

⁴⁹ C. Wright Mills, *The Power Elite* (New York: Oxford University Press, 1957), p.12.

⁵⁰ Cooke, *op. cit.*, p.203.

帶來的深層催眠，在日常生活中的「沉默串謀」(conspiracy of silence)現象，也說明了社會中的多數成員如何透過自我否認，來逃避其無法對抗且不能不接受的現實，例如不合理存在的政治權威。⁵¹

嚴格說來，「平等」可說是民主政治所創造出來的最大迷思，主要表現在兩個方面：首先是在個人層次，該種邏輯無視於社會成員在生理與心理上的顯然不平等，以及由此所帶來的參與不均現實，僅以普選權與一人一票設計便企圖建構出平等假象；其次在集體層次，平等主義也企圖跳脫權力政治困境，希望藉由全面性的直接選舉，形塑出人民足以與政府抗衡的形貌，而這也是「人民勝利」口號的正當性基礎所在。無論如何，由社會中比例極低的少數人來瓜分大多數資源乃不爭的事實；更甚者，不僅在第三世界的新興民主國家中，普遍存在著「新家產制」(neo-patrimonialism)或家族政治問題，⁵²即便殘留著「分贓制度」遺跡的西方國家也面臨類似的挑戰。例如美國都會地區的政治機器便與傳統社會中的派系組織無異，一方面酬庸管道(channeling of patronage)成爲權勢的基礎，⁵³政治機器經常利用所擁有的資源來換取選票，誠如 Leon D. Epstein 所述，地方黨老闆(boss)往往成爲「政府架構外的實際掌握權力者」。⁵⁴當然，隨著民主運作深化，此種地方派系壟斷權力的現象已大有改善，但包括美國總統在內，各國行政部門仍習慣透過其手中數量龐大的「職位任命權」來進行政治交易，其中，「適人適任」的理性標準顯然並非具影響力的思考基礎。

對第三世界國家而言，在傳統主義依舊濃厚與缺乏民主經驗的情況下，正如最初美國式總統所透露出的「民選君主」(elected king)特徵般，類似制度不

⁵¹ See Eviatar Zerubavel, *The Elephant in the Room: Silence and Denial in Everyday Life* (New York: Oxford University Press, 2007).

⁵² See Shmuel N. Eisenstadt, *Traditional Patrimonialism and Modern Neo-patrimonialism* (Beverly Hills: Sage Publications, 1973).

⁵³ V.O. Key, Jr., *Southern Politics* (New York: Knopf, 1949), p.389.

⁵⁴ Leon D. Epstein, *Political Parties in the American Mold* (Madison: University of Wisconsin Press, 1986), p.179.

僅成爲威權統治者的護身符，在政治權力被高度集中後，儘管在「獨裁發展」模式下，例如部分拉丁美洲與東亞國家都透過對內實行高壓政策與對外大力引進西方資本，從而使經濟獲得高速增長，但貪腐問題似乎也成爲無可避免的後遺症；例如印尼便連續多年被「國際透明組織」(Transparency International, TI)列爲世界上相關問題最嚴重的國家之一，⁵⁵於此同時，根據香港政治與經濟風險顧問公司所作的「經濟體清廉度排行榜」民意調查，菲律賓也在2006-07年連續兩年排名墊底。由此可略窺相關問題的嚴重性。值得一提的是，儘管有學者試圖證明「裙帶資本主義」(crony capitalism)對發展中國家的經濟成長確實埋下障礙，⁵⁶但 David C. Kang 則從東亞發展經驗的研究中，挑戰「貪腐與成長不可能並存」的政治現實，⁵⁷並指出一個普遍存在的歷史失憶症，亦即如今邁向坦途的幾個成功典範(包括西歐國家、美國與日本等)，在發展過程中均伴隨著類似的貪腐與門閥觀念，但並未妨礙它們完成目前的成就。

進一步來說，非但貪腐問題不過突顯出政治生活中的人爲介入現象，「民主=法治」這個近乎常識的觀念其實也未必是正確的；因爲所謂法治既強調「依法而治」，也暗示著「排除人爲因素對制度的干預作用」乃是落實民主發展的主要目標之一。不過，正如前述，首先是制度本身並沒有完美到無須人力在必要時介入調整，其次是權力政治的運作使得制度本來就很難排除人力介入，再加上工業社會結構所顯現出來的動態與變遷特徵，致使政治運作在面對解決問題所需要的高度彈性要求下，拘泥於特定制度規範有時更可能帶來致命的傷害，特別是在危機時刻中。總而言之，如何重新「把人找回來」(bring the man back in)，不能不說是當前政治研究的當務之急。

⁵⁵ 印尼在 146 個受調查國家中，一度名列倒數五名當中；張錫鎮，〈印尼民主轉型與民主化軟著陸〉，《東南亞研究》，第 5 期(2004)，頁 13。

⁵⁶ Anne O. Krueger, "Why Crony Capitalism is Bad for Economic Growth," in Stephen Haber ed., *Crony Capitalism and Economic Growth in Latin America: Theory and Evidence* (Stanford: Hoover Institute Press, 2002), pp.1-23.

⁵⁷ David C. Kang, *Crony Capitalism: Corruption and Development in South Korea and the Philippines* (Cambridge: Cambridge University Press, 2002), p.5.

陸、第三波的問題及其未來

正如 Larry Diamond 所歸納的，在國內政治變化、部分政府主動推行、公民社會成長與選舉文化普及等因素的交相激盪下，自 1970 年代末以來，許多國家便紛紛加入所謂「第三波」的行列中，最終形成一股浪潮。⁵⁸儘管自 1999 年以來也開始出現若干民主崩潰的例子，但在大量堅信者的簇擁下，一般認為，未來還是會有愈來愈多的國家加入民主陣營；至於在相關理論的發展方面，亦依舊傾向將西方經驗作為正面教材，然後聚焦於後進者的轉型途徑選擇上面，例如 Jeff Haynes 便根據民主被落實的程度，區分出表面民主(*façade democracy*)、有限民主(*limited democracy*)與完全民主(*full democracy*)等幾個類別，⁵⁹便是其中一個例證。與 1990 年代相較起來，雖然針對「民主鞏固」討論的熱潮不再，⁶⁰取而代之的是更關注新興民主國家如何維持其既有的民主化成就，但民主政治的歷史定位迄今看來仍穩若泰山。

儘管如此，不同的觀點亦同時存在，並不斷地驅使我們去深刻地反思民主理論本身。例如自冷戰時期以來，第三世界國家便因為不符民主的理想標準而長期受到責難，至於西方(或北方)國家則隱然以民主的傳教士或教師自居，四處宣教並不時舞動其教鞭來進行懲罰，致使若干國家因此而背負著無法擺脫的「原罪」。面對此一困境，於是出現「激進民主」(*radical democracy*)的看法，強調實踐民主政治的根本目的既用來對抗各種社會壓迫或宰制性權力，其本身亦應尊重多元社會內的各種衝突與抗爭，所謂民主制度不過是一個提供對抗進行的「角力場」而已，因此諸如統一性(普世價值論)與終極性(歷史終結論)等，

⁵⁸ Larry Diamond, *The Spirit of Democracy: the Struggle to Build Free Societies throughout the World* (New York: Times Books, 2008), pp.51-53.

⁵⁹ Jeff Haynes, *Democracy in the Developing World* (Cambridge: Polity Press, 2001), pp.12-16.

⁶⁰ 相關論述請參考 Larry Diamond and Marc F. Plattner eds., *The Global Resurgence of Democracy* (Baltimore: The Johns Hopkins University press, 1996).

理論上都不應該存在。⁶¹事實上，這也突顯出第三波討論的主要問題所在，亦即最初僅是對於似乎具普遍性質之政治現象的客觀性學術討論，最後卻成為宣達某種永恆信仰或終極價值的一言堂。

此種發展或許未必僅因時勢所趨，而是來自主流理論中長期蘊含的理想主義性質所致。因此，本文試圖將相關討論焦點從「理想面」(民主發展)拉回「現實面」(政治運作)來；正如 Bernard Crick 強調的，政治現象不僅事實上先於民主而存在，落實政治運作目標(解決人類社會問題)的重要性，也絕對優先於落實民主價值這個理想。⁶²這也是我們努力釐清的主要方向。

由前面幾個段落的敘述可見，人類社會中的政治運作不僅不完美，對主流民主理論而言，最具挑戰性者莫過於其「階層性」特徵。在此，我們並不擬跟隨菁英論者的主張，但群眾對於政治的影響力確實無法跟菁英相提並論，由此也促使 Christopher Lasch 提出「菁英反叛」的觀點，亦即相對於多數群眾既對公共議題保持冷漠態度，也缺乏能真正參與的機會，位居「階級頂端」的菁英非但是社會朝正向發展的主要威脅來源，他們在全球化浪潮下愈來愈「世界公民化」的跡象也在降低其對國家事務的興趣與義務感後，讓社會未來充滿隱憂。⁶³至於 Robert Putnam 也從另一個角度認為，「社會資本」(其主要的指標為參與自願性社團之比例)的大量流失，正為美國的未來民主發展提供負面的暗示，⁶⁴至於扮演關鍵角色者，當然還是社會上的菁英階層。

總而言之，民主的基本價值或許是如何貫徹多數對於少數的監督，以儘可能減少社會上的相對剝奪程度，而非努力去落實多數參與的空想，或去實踐一

⁶¹ See C. Douglas Lummis, *Radical Democracy* (Ithaca: Cornell University Press, 1996); Chantal Mouffe ed., *The Dimensions of Radical Democracy: Pluralism, Citizenship, Community* (London: verso, 1996); Lars Tonder and Lasse Thomassen eds., *Radical Democracy: Politics between Abundance and Lack* (Manchester: Manchester University Press, 2006).

⁶² See Bernard Crick, *In Defense of Politics* (London: Penguin, 1992).

⁶³ Christopher Lasch, *The Revolt of the Elite and the Betrayal of Democracy* (New York: W.W. Norton, 1995).

⁶⁴ Robert Putnam, "Bowling Alone: America's Declining Social Capital," *Journal of Democracy*, Vol.5, No.1 (1995), pp.65-78.

套自稱可放諸四海而皆準的制度設計。由此，從真正客觀地描述社會現象(菁英與群眾的互動)出發，因地制宜地思考制度與社會環境的鑲嵌性，以及追尋制度設計在嵌合進社會時所必須的不斷自我修正過程等，或許是我們在繼續研究第三波浪潮後續發展時，所應該重新鎖定的觀察焦點所在。