

论 民 主

〔美〕科恩 著

商 务 印 书 馆

名称 论民主

作者 科恩, Carl Cohen, 聂崇信, 朱
秀贤

译者: 聂崇信, 朱秀贤

出版商 商务印书馆, 1988

目 录

序	1
---------	---

第一部分: 民主的性质

第 一 章 什么是民主	6
1-1 解释民主的简短定义	6
1-2 自相矛盾的自治	7
1-3 民主的本质	9
第 二 章 民主的尺度	12
2-1 参与的衡量	12
2-2 民主的广度	12
2-3 未被承认的社会的问题	19
2-4 民主的深度	21
2-5 深度民主的现实性	22
2-6 民主的范围	25
2-7 重选社会的问题	29
第 三 章 有关民主的某些一般说法	32
3-1 不正确的说法: 常见的谬误	32
3-2 如何评价民主	37
3-3 民主形式与民主进程	39

第二部分: 民主的前提

第 四 章 民主以社会为前提	44
4-1 基本前提	44

4-2 政治社会与公民权	45
4-3 非政治社会	48
4-4 社会与服从大多数统治	50
4-5 保持团结	50
4-6 社会的解体	52
4-7 边缘性的社会成员	53
4-8 社会成员的级次	55
4-9 兄弟关系(博爱)	57
第 五 章 民主以理性为前提	59

第三部分: 民主及其手段

第 六 章 民主与多数规则	64
6-1 决议规则	64
6-2 对民主社会中决议规则的评价	65
6-3 民主过程与决议规则	67
6-4 多数裁定规则及其各种形式	68
6-5 作为民主手段的多数裁定规则	72
6-6 变动多数裁定规则	74
6-7 多数权的滥用	77
第 七 章 民主与代表制	80
7-1 代表制作为民主的手段	80
7-2 一般的民主选举	82
7-3 代表制的程度	82
7-4 决议规则与代表机构	84
7-5 代表制的基础	85
7-6 地区代表制与比例代表制	88
7-7 代表的级次	90
7-8 当选以后的代表	92
7-9 代表们进退两难的困境	93

7-10 本地利益与较大利益的冲突	96
-------------------------	----

第四部分: 民主的条件

第八章 民主及其条件	102
8-1 民主与其条件的关系	102
8-2 民主各条件之间的关系	103
8-3 民主及其条件的区别	104
8-4 民主条件的种类	105
第九章 民主的物质条件	108
9-1 物质条件的种类	108
9-2 民主的地理条件	108
9-3 民主的设施条件	109
9-4 民主的经济条件	109
9-5 经济福利作为民主的条件	110
9-6 “经济民主”是任何真正民主的条件吗?	112
9-7 民主与经济制度	116
9-8 经济平等作为民主的条件	119
第十章 民主的法制条件	121
10-1 法制条件	121
10-2 自由与权利	121
10-3 民主与自由	123
10-4 政治自由	124
10-5 言论自由	125
10-6 言论自由绝对论者的理由	128
10-7 功利主义者维护言论自由的理由	133
10-8 条件论者维护言论自由的理由	140
10-9 煽动与鼓吹	145
10-10 言论自由与反民主的少数	154

第十一章 民主的智力条件	158
11-1 引言	158
11-2 提供信息	158
11-3 民主与保密	163
11-4 公民的教育	164
11-5 交流的艺术	168
第十二章 民主的心理条件	173
12-1 形成气质的心理条件	173
12-2 相信错误难免	175
12-3 重视实践的验证	177
12-4 持批判态度	179
12-5 要有灵活性	182
12-6 要有现实的态度	183
12-7 愿意妥协	183
12-8 能容忍	188
12-9 要客观	191
12-10 要有信心	192
12-11 结语	193
第十三章 民主的保护性条件	196
13-1 引言	196
13-2 防止外来的威胁	196
13-3 防止来自内部的威胁	199
13-4 来源不民主与效果反民主	202

第五部分：为民主申辩

第十四章 为民主辩护	208
14-1 引言	208
14-2 民主与明智的政策	212
14-3 民主与普及的公正	218

14-4 民主与和平解决争端	227
14-5 民主与忠诚	232
14-6 民主促进言论自由	235
14-7 民主促进才智的发展	237
14-8 民主促进心理条件	242
第十五章 为民主辩白	245
15-1 辩护与辩白	245
15-2 论点的轮廓	246
15-3 一般民主的合理性	246
15-4 国家中民主的合理性	252
15-5 反对的理由与答复	261
15-6 假设的平等	268
第十六章 民主的内在价值	273
16-1 民主即自主	273
16-2 政体中的自主与他治	275
16-3 自由、平等、博爱	278

第六部分: 民主的展望

第十七章 民主为何不一定会成功	282
17-1 政治预言	282
17-2 民主的物质条件的前景	282
17-3 民主的智力条件的前景	285
17-4 博爱方面的展望	289
17-5 现实主义与世界民主	291
17-6 结束语	292

序

在本书中我要阐明并捍卫的是民主的一般原理。民主已成为整个世界上头等重要的政治目标。它受到各方面的颂扬。那些在其它哲学观点上存在根本分歧的人都同样颂扬它。有些并不理解和需要它的人也自称信奉它。由于滥用词藻，认识混乱，以及某些甚至是故意欺骗，“民主”一词已大大失去它原有的涵义。在政治领域中，民主几乎可应用于任何范畴，因而，它也几乎失去了任何意义。

这是严重的损失。表面是认识混乱、滥用词藻，实际是丧失了极为重大的原则。有一种政治哲学，它确切的名称就是民主。我们应该尊重它，在许多、但不是所有的情况下维护它。我的目的就是要从理论上连贯地、并尽可能完整地、阐明民主是什么，以及如何行使民主。

当然，民主一词可以用来指称许多不同事体，而且，许多不同的词也可来指称同一事体，这种由语言的灵活性所带来的混乱必须防止。但我主要关心的不是词的本身；也无需，我也不愿，为我所要阐明的原理创造另一个新词。民主已是一个够好的词。如果我们自己检点一些，这个词就会检点它自己。本书的任务是阐明民主的原理，使之清楚易懂，以便读者能充分理解，正确评价。

要阐明的理论，将围绕下列问题展开：

第一、民主的性质。

第二、民主的前提。

第三、民主的手段。

第四、民主要有成效,需要哪些条件?

第五、捍卫民主的论据。

第六、民主的前景。

本书分为六部分,分别回答上述问题。

展述理论之前,在方法论方面有几点必须提及。第一、在这一研究中,应在合理的限度内尽可能作到准确。但本书所要探讨的领域是政治哲学而不是政治科学。希望尽量使探讨的成果准确而且可靠,但也应估计到会出现某种程度的含糊与不明确。亚里士多德在《尼科马可伦理学》(1.3.1094b)中说:“在各类事物中按问题的性质提出对精确性的要求是有教养的标志。”

第二、探讨民主的原理时,把支持民主与保持客观统一起来,不是不合情理的。在政治事务中,强烈的好感与恶感是自然而且健康的。当我们要对我们心目中所喜好的或厌恶的政治体系(或其他实体)作出理性的评价时,怀有同样的好感或恶感是完全可能的。偏见不可避免地会歪曲我们的判断。但在研究政治哲学时,我们都是有偏见的,我们必然会从某一角度或观点来观察事物。如果普遍倾向于支持民主,我们进行研究时也必然会把这一事实考虑进去。但困难并非不可克服,也无需担心对民主作实事求是的探索会削弱我们对民主的忠诚或尊重。事实上,对民主及民主进程的充分理解才会莫立持久不变的效忠和理直气壮的尊重。现在让我们回到原来的论点。对民主进行客观的研究时当然不应以强化对民主的支持为目的,但这种支持可能是这一研究的自然产物。

最后,在这一探索中,无教条主义立足之地。各种各样的文化与哲学传统都对民主理论的发展有所贡献,民主理论决不是它们之中任何一家的专有财产。的确,同意维护民主的哲学与宗教的学派在应该如何捍卫民主这一点上意见并不一致。我的目的就是

要提出能为所有支持民主的人都能接受的捍卫民主的理由，不论他们信任何种宗教或何种形而上学；并对民主作出既能为其支持者又能为其批评者所接受的描述。

这样做的时候，我不能求助于最高权威；没有任何权威可以解决关于民主的争执。没有任何书籍和文件对民主做出了定论。任何现存的典籍在理论上都不够完整，难以视为定论。即使视为定论，也肯定会遭到否定其权威性的民主派人士的反对。没有任何个人或任何群体，不论是活着的或死去的，不论他或他们多么伟大，能在这一问题上享有最后发言权。作为人类一种政体的理论，民主毋须倚仗任何最高权威，也无必要归因于任何一家的学说。正如探讨民主过程时所显示的，在该过程中，民主为捍卫自己就必须排斥绝对权威。可能有教条主义的民主主义者，但不可能有民主主义的教条。

因此，我有意识地采用了“错误难免论”的原则。人总难免出错，即使是在那些对他们来说最密切、最重要的问题上也不免出错。任何信念，不论主观上如何肯定，也难免避免批判者的评论。“错误难免论”这一原则可适用于一切脑力劳动的成果，研究民主时更是主要的原则。

我们的判断虽然常常容易出错，但不一定总是错误的。错误与不确定是普遍现象；然而，我们有足够理由相信，在某些领域内，我们的错误会渐渐少一些，小一些。人类现在所掌握的知识，就最丰富与最有把握的而言，都不是从承认绝对真理得来的，而是从艰苦地改正错误中和改进不确定的理论中得来的。我们对民主的认识与判断当然也同样如此。



第一部分

民主的性质

第一章 什么是民主

1-1 解释民主的简短定义

民主即民治。这是大多数词典所采用的，而且很可能是普遍都能接受的定义。这一定义与 *democracy* 这个词的词源也相符。这个词源于希腊语，其词根为 *demos*，人民，*kratein*，治理。古代哲学家与政治家以颇为直截了当的方式使用该词。佩里柯斯说：“我们之所以称为民主是因为政府掌握在多数人手中，而不是在少数人手中。”亚里士多德在区别了几种不同的民主以后，最后说，“我们可以以此作为准则：不容许所有公民共享的制度是寡头的（*oligarchical*, *oligos*，少数），容许所有公民共享的制度是民主的”（《政治学》IV. 6）。近世纪以来，常为人引用的林肯的名言“民有、民治、民享”，也提出了同样的概念。民主是一种人民自治的制度。

这些旨在解释民主的简短的定义，即使获得普遍的赞同，并不能说明太多的问题，因为下定义的人把本来就不简单的问题过份简单化了。类似的定义还可以举出一些，如：“获得同意的政体”，“大多数的统治”，“人人都享有平等权的政体”，“主权属于人民”等等。这些警句式的定义一般来说都不错，但没有触及问题的实质。对其中任何一条稍加剖析，其不足之处便会暴露无遗。获得谁的同意？同意什么？在那方面有平等权？怎样就算是同意或权力的平等？什么是主权，人民什么时候有主权？由谁组成大多数进行统治？大多数的统治总是民主的吗？民主的决定总需要大多数同意吗？民享的政体与民治的政体二者之间当然有区别，如果不是二者兼备，又算什么？民有的政体适于何地？诸如此类的疑惑比

比皆是。如果要弄清民主即民治这一正确提法究竟意味着什么，我们还有必要从头开始。

1-2 自相矛盾的自治

我们说民主即人民自己管辖自己，人民即统治者。至少从下列观点来看，这只是一种比拟的说法。“管辖”与“统治者”这两个概念都是相对的。没有被管辖者即无管辖者，没有臣民即无统治者。涉及统治的，有一部分是压服的权力，强迫被统治者，或违背他们意愿采取行动的权力。从这一重要意义来看，虽然一部分人民可以统治另一部分人民，但人民是不能统治他们自己的。约翰·斯图亚特·米尔于1859年写道：“现在认为‘自治’及‘人民有权自己管理自己’这样的词语与真实情况不符。行使权力的与行使权力的对象并非同一部分人民……”（《论自由》第一章）。几乎一个世纪以后，沃尔特·李普曼把这一说法更具体化了。他说：“人民……不能管理政府。他们自己不能执行管理。在通常情况下，他们不能创制或提出必要的法规。群众不能治理”（《公众哲学》1955年版，第19页）。格莱斯通说得更妙，他说：“严格地说，可以构成一个民族的那么多人民从来就没有自己管理过自己。在人类生活的条件下，可以达到的最高境界，看来只能是他们应自己选择自己的管辖者，同时，在某些选定的情况下，能直接对管辖者的行为施加影响”（《十九世纪》1878年7月）。

在现实政治事务中，就人民这个词本身的含义来说，是不能统治他们自己的。发号施令的政府可能来自人民的选择，但人民并不制定或执行法律。统治者和被统治者二者之间的区别，至少在范围较大的社会中，是不难划分的。大多数人是被统治者，而非统治者。

然而，自治一词并非荒谬。当我们用这个词描述某种情况时，

看来还是讲得通的。民主政体即自治政体，由人民自己治理。在某些情况下，这样的政体确系现实存在的事物。但前面说的却是人民不能统治自己。如果认为这一观点是对的，那么，这种自相矛盾如何解释？

可以设想把自治这个词用于政治以外的范畴。我们说某个人具有自治的能力，就是说这个人自己可以管理自己。在这里，这一说法也可能只是象征性的，因为没有任何人可以自己压服自己，虽然可以认为他自己的高级能力压服他的低级能力，如果能力之间的区别可以辨识的话。但对每个人来说，自己管理自己和受别人管理，这种区别是至关重要的事。从个人这个范畴来理解自治这个词，可能是解释社会自治自相矛盾的钥匙。

作为个人，我喜欢自治，不受别人的指挥与控制。我自己管理自己，决定自己的目标并选择达到目标的手段。每个人在他一生中至少在某些方面有过这种自我控制的经验。那么，困难又在何处呢？自治一词的自相矛盾来源于“govern 管理”这个词有双重意义。从一种意义来说，管理的权力包括压服、强迫的权力，因而意味着有治者与被治者的分野。这可称之为 government 在管理方面的意义。而就另一种更深一层的意义来说，govern 是确定目标或政策，指导被管理者。后者是 govern 这个词的本意，来自拉丁文 gubernare。拉丁文中的这个词又系来自希腊文 kybernan，意即指导或领航。这可称之为 government 在指导方面的意义。

在任何社会中，管理机构可以命令、禁止、压服；这些是我们日常生活中亲自见到的它在管理方面的职能。就是因为只看到这一方面的职能，有些人认为一个社会不能自治。然而，更基本的是，一个社会的管理者也是这个社会的向导或者舵手。如果把指导方面的意义理解为管理的主要职能，自治的自相矛盾之处自然也就

会随之消逝。从管理方面的意义理解 government 这个词时，就会含有意志的冲突以及一部分人服从另一部分人的意思，社会的治者也必然只能是一部分人而非全体。但从指导方面的意义来理解这个词时，就会含有决定政策、目标、引导社会生活的意思，社会的治者可能是少数，也可能是多数。全社会的所有成员都来参加制定共同追求的目标，原则上是可能的。如果所有或大多数成员的确参与这一任务，我们完全可以把这种社会称之为自治的。

1-3 民主的本质

民主是一种社会管理体制。因此，要弄清民主的性质就有必要把这种社会管理体制与其它种类的管理体制区别开。要做到这点，又必须了解社会这一概念广阔的范围，这在第四章里要详加论列。人类社会的种类与数目实际上是不可胜数的。把人们团结成社会的目的也千差万别，小至微不足道，大至惊天动地。社会的规模可能极为巨大，也可能极为渺小。社会并不一定要以地理界线作为边界，它团结起来的原则可以是出于友好的、慈善的、伦理的、宗教的、或经济的各种各样的原因。社会成员共同怀有的目标对他们来说可能只是一时冲动，并不重要，也可能值得他们生死与共，永远效忠。考虑在何种社会中民主可以存在时，最重要的是不能只着眼于民族国家。民族国家当然是最重要的社会，在这些社会中如何实行民主，理所当然地最为我们所关注。但关于民主的理论如欲令人满意，必须能适用于任何类型或大小的社会，而不仅仅是民族国家。在类型上或规模上大不相同的社会都可以以民主方式管理。

社会的民主管理意味着什么？也可通过社会生活与个人生活的类比来说明。选择自己的目标时，个人可以自己作主；他可以自己选择，自己决定。以社会为范围的自治或自主就是民主

其所以说民主即民治，就是因为在这种制度下人民，亦即社会成员，参加决定一切有关全社会的政策。管理的指导方面的职能对说明自治是极为重要的；众多的人共享指导职能就使得民主成为可能。

为全社会确定政策这一概念包含什么？很明显，社会成员要执行的这种职能决不是一次即可完成的。政策要不断地制定与更新；对社会的指导要经常加以注意。因此，实行自治就要求继续不断地作出一系列主要的或次要的决定，就是在作出这些决定和选择时具体地体现了谁参与政策的决定。如果一个社会的最重要的决定系通过其成员的普遍参与而后作出的，我们就可以把这一社会称之为自治的。

哪些是应由全社会成员作出某种选择的最重要的决定呢？自然是那些影响或严重影响他们全体的决定。但哪些是影响或严重影响他们全体的决定呢？这一问题没有现成的回答。在许多特定情况下，社会性质即足以明确回答这一问题。在另一些情况下，哪些问题应由全社会成员决定可能并无一致意见。在这一问题上的冲突可能由于在社会的基本目的上产生了分歧，如基本目的无分歧，则可能在集体控制时应以何种行动为范围方可实现更大目的上有不同意见。什么问题应属于社会决定的事务，理所当然地是一个引起争论的问题。

尽管这一问题在某些特定情况下难以回答，但以掌握民主的实质为目的时并不需要回答。关于其实质，亦即民主的定义，我现在提出下列说法，当然，我知道这种说法还大有改进余地。我下的定义是：民主是一种社会管理体制，在该体制中社会成员大体上能直接或间接地参与或可以参与影响全体成员的决策。

① 括弧内数字表示见本书第几章和第几节，下同。——译者

在这一基础上，我们即可莫立前后一致的有关民主的理论。重要的一步是必须首先仔细分析参与及参与的规模。这一步可以达到两个目的。第一，因为在此项定义中参与是具有关键性的概念，对参与的分析可以进一步阐明民主。第二，弄清参与的具体内容就可以对任何实际社会所实现的民主的程度作出理性的估价。



第二章 民主的尺度

2-1 参与的衡量

民主决定于参与——即受政策影响的社会成员参与决策。但如何衡量参与却是个复杂的问题。在一定社会内,在一定问题上,以某些方式可能实现较充分的参与,而以另一些方式则只可能实现不太充分的参与。这些方式中,哪些是最重要的,并不一定是可以清楚划分的;用以衡量民主的尺度决不可能是简单划一的。我们既已否定了要么有民主,要么就根本没有民主这种推论,现在只需把我们的想法作进一步的调整,承认民主可能存在于不同方面,而且在每一方面的存在程度也有所不同。民主就是这样一种事件。

我把民主的尺度分为:(1)*民主的广度;(2)民主的深度;(3)民主的范围。下面将分别详加探讨。

2-2 民主的广度

民主的广度是数量问题,决定于受政策影响的社会成员中实际或可能参与决策的比率。在十全十美的民主体制中,所有受政策影响的都可以有一定作用。但在大多数情况下,这只是一种理想。在任何规模大的社会中,如国家,要使全社会的正式成员在决策过程中都起到一定作用,根本是不可能的。即使把许多影响政策的间接方式也视为参与,在某些具体问题上,一部份有关的

* 正文中凡用斜体或阿拉伯数字标出的部分,表明在以下的段落中将予以阐述。

成员也不一定施加影响。如果是这样，这种民主在广度上是欠完善的，但它仍可能是良好的。

全社会成员中参与者应占多大比例始可列为“民主广度不够”、“民主广度正常”、“民主广度极大”，这将永远难以准确的测定，因为对某种民主作明智的评价时，必须考虑到许多具体情况。具体情况之一是社会的规模；其二是社会的类别；其三是已经决定的某些问题的性质。在全国选举中百分之七十五的参加者可能是高的，但在立法机构的审议会上就可能是低的。在委员会或社会中，全体参加可能是合理的要求，但在拥有万计或百万计的社会中，就成为不合理的理想。在同一社会中，如立法机构，在关系重大的问题上几乎可以指望全体出席，但在影响较小的问题上，则难以指望。

用数字来衡量一种社会体制虽然不够精确，但在进行比较时，还是不失为一种有用的尺度。我们完全可以说，如其它情况相同，百分之九十的公民参加投票的选举所取得的结果比百分之六十的公民参加投票的选举要更为民主。同样性质和同样大小的社会，其中能经常吸引大部分公民参加投票的，可以说是更民主一些。当然，“其它情况”在事实上可能不相等。参与的成员比例小一些的社会可能被认为广度以外的其它方面具有更健全的民主。关于其它方面，我将很快谈到。

在广度的范围内还需要作进一步的区分。民主广度的实质是社会成员中参与决策的比例。如果我们承认即使在最民主的社会中至少也会有一部分成员不参与某一特定问题的决策，这些未参与的成员可以按其未参与的理由分为下列四类：

- (1) 因官方某些规定如社会的某种条例与法令禁止参加的。
- (2) 虽有权参与，但引以为烦，不愿参与的；
- (3) 官方虽无明令禁止，但为社会中某种情况所阻，不能参与

的；

(4) 蓄意不参与的。

如果要对某种民主作正确的评价，或增加它的广度，必须慎重区别这几种类型以及未参与者在该社会中属于哪种类型。首先要看到在这四类中只有第一类是正式规定的，即法律规定的，其它均系出于非法律规定的原因，即事实上的。其次，要看到在一定情况下，任何人数众多的民主社会中未参与者必然包含上述四类混杂的情况，而且，即以每一种类型而论，其动机也可能是复杂的。这就意味着这种分类法常常难以运用于具体事例中，但仍不失为一种重要的方法。第三，要看到未参与者的各种类型都是民主的缺陷，虽表面结果似乎相同，但这种缺陷的类别与原因甚至其严重性，可能大不相同。只有第四类，蓄意不参与的，可能是这一原则的例外，这一类与其它类看来在基本上是不同的。现对未参与者的各种类型作一番仔细的探讨。

(1) 民主广度结构上的限制。如以法规或法令禁止一部分正式社会成员参与影响社会全体的决策，这种民主在结构上是不完善的。妇女获得选举权以前的英国和美国，以及某些以财产作为参政条件的社会都明显地属于此类。在此情况下，要扩大民主就必须改变该社会成文的或不成文的法规。就英国的妇女选举权而言，就必须对基本宪法作具体修改。在另一些情况下，虽不是如此明显地更改宪法，但也必须公开地，或至少通过重新解释，修改支配该社会结构的根本法则。

广度受到限制的民主，其结构性缺陷的严重性是由许多因素来决定的。首先要看限制的法律是否严格执行。其次要看受限制的人数占多大比例。第三，也是更难的一点，要看广度的缩小能在多大程度上促进其它方面的民主。例如，以有无文化作为取得选举权的条件虽然明显地缩小了广度，但可能有助于改善平均深度

〔2-4〕。

其它方面颇为民主的社会，能够并且曾经长时期地容忍某些结构上的缺陷。但结构上对参与的限制有其独特之处，不论所限制的人数多么微不足道，这种限制显而易见是不民主的。它把阻止全体的参与形成制度，而且引起社会内部的统治力量故意不相信人民，至少，不相信全体人民。

(2) 自己缺席而未参与者。社会成员由于忽视或冷淡而未参与也是民主作用的一种缺陷，但其原因却大不相同，而且不怎么明显。可以在选举中投票但引以为烦而放弃投票的公民减少了参与选举的人数，从而使得选举结果的民主性不够完善。与依法禁止参与的相比，这种缺陷，其严重性在某些情况下较小，而在另一些情况下则较大。说它较小是因为这种缺陷并未形成制度，无需立法或官方的行动即可弥补。因为这种不参与只是事实上的，要消除它不会遇到特殊的技术上或政治上的障碍。采用这种体制所产生的作用虽然可能缩小，但基本上仍然是民主的。归根结蒂，更重要的还是要看作用；但如这种体制未曾行使剥夺参与的权力，那就是走向民主的非同小可的一步。另一方面，未参与这一事实，也可能表明存在着更为严重的缺点，因为同结构性的禁止相比，它具有更深刻的性质。如果受政策影响的人获准参与决策，却嫌麻烦而不愿参与，那就可能意味着在该社会中自治的体制将因公民的素质而难以成功。在某一社会中，如自己缺席的未参与者为数很多则可能说明该社会没有实现我所谓民主的心理或气质的条件〔见第十二章〕。

这种缺陷的严重性也同样要由许多因素来决定。不参与者是否一直不参与；放弃参与的问题有无重要性；尤其是要看不参与者人数在全社会中所占比例。普遍认为是民主的许多现代国家，曾经而且的确容许自己缺席的不参与者大量存在。我们不是说民主

因此就已失败；但我们可以说管理（而非法定体制）的实际过程在民主性上不够完美。

（3）受社会压力限制的未参与者。这第三类的未参与者虽然从表面看来是事实上的，实际上具有某种法定性质，通常是二者俱备，而从民主主义的观点来看，则具备二者最坏的特征。参与遭到故意的禁止（和第一类一样），但不是法定的或正式的。在此情况下，用习惯及巨大的社会力量有效地阻止某些少数群体参与政治（或减少其发言权）。美国人口中占多数的群体以配合一致的压力制止黑人行使参与社会决策的权力便是一例。黑人的遭遇并非绝无仅有，还有一些社会、伦理或宗教的少数派也受到类似的事实上的排斥。奇怪的是，尽管近年来批评民族与宗教歧视的浪潮汹涌澎湃，也不论这种歧视导致了多少其它不公正的行为，只是偶尔有人认为这种歧视基本上是反民主的。美国南部黑人的情况便是最好的例证，说明社会压力如何不通过法律就能迫使，干脆可以说是排斥，社会中一部分主要成员参与影响全社会，包括他们在内的决策〔4-6〕。

既非政府认可，又非立法规定的社会压力所造成的这种未参与现象，是民主最严重的缺陷。这种压力不仅从多方面伤害了个别公民和居于少数的团体，而且还为反民主组织的建立提供了有词可借的基础。这种压力间接地完成了用直接行动去完成时即属非法的一切。而且，这种压力虽不一定采取法定形式，但其无所不在的影响普遍削弱了社会成员对自治能力的信心。这是对民主的严重打击，因为社会成员对自己及相互之间的信心是民主赖以成功的条件之一〔12-10〕。

（4）自己故意缺席的未参与者。出于自愿而且是故意的未参与者属于另一种具有特殊性的问题。当社会中某一成员认为自己有充足理由在某种情况下不参与，我们难以把这种情况视为民主

的缺陷。例如，他可能认为选举中候选人太少，范围太窄，没有太多选择余地，选举结果肯定不会使他满意，因而弃权，作为对选举的一种抗议。或者，他可能认为问题关系重大，与其它参与者相比，自己实在是一无所知，因而不愿参与，以免损及决定结果的质量。

探讨这一类未参与者在理论上有两种可行的办法。第一种是假定在某一问题上自愿放弃发言或投票的成员系有意作此选择，好让其他参与者为他作出决定。我们可以说，在作出这一决定时他事实上已经参与，虽然是间接地。他让其他的参与者作为他的代理人，由他们分享他的代表权。按此观点，把这种情况称之为弃权是正确的，称之为未参与，严格地说是不正确的，因此，也无损于民主。

但这一解释不能令人满意。按照这一观点，如果许多人不参加某项选举以示抗议，该项选举的“民主性”也不会因这种故意弃权而降低。然而，事实上，与弃权较少的选举相比，此种选举就比较不民主。弃权并不都等于指派代理人，这种解释势必无视它们之间的区别。既然把故意弃权解释为参与，当然也就不会认为主动放弃投票权降低了民主的宽度。但在实践中，要断定放弃投票的选民中哪一部分是故意放弃，根本是不可能的。因此，用这一解释衡量民主广度极为困难，而且必须非数字化。否则就必须确定未投票的原因，以便确定其中谁是或谁不是真正的参与者。这样来衡量民主广度的方法，在理论上是站得住脚的，但实行起来却不胜其烦。

对故意缺席的未参与者，不论缺席的理由为何，第二种解释均视为降低民主广度。这样，民主的广度完全用数字表示，衡量时无需追究未参与者的动机。这种解释方法的明显缺点是：为了使社会作出明智的决定而弃权，也成了民主的缺陷。由于下列两点理

由，不能说这是真正的缺点：第一，较不民主的作法在某种情况下能比较为民主的作法产生更为明智的结果，这是完全可能的。如果我们阐述民主的尺度时，不排除这种可能性是可以的。第二，我们也完全可以这样辩解：在某些情况下，故意弃权降低了民主广度，但是如果弃权的结果明显地促进了民主的深度，那么，这种降低依然是最有利于民主的。例如，就某一问题而言，许多人不够了解，如果不够了解的公民主动地不参与，这种故意降低广度就缩小了对整个民主的危害。我认为这样解释故意弃权的未参与现象，在理论上是最清楚的，也是最恰当的。

按此观点，故意不参与并不一定会损害整个民主作法。但只有在社会面临某些具体问题而民主主义者弃权时，才能为之作此辩解。如果在所有问题上都拒不参与，那实际上就意味着拒绝承认民主符合其需要，或者（如果他在原则上赞成民主）否认他是需要作出这些决定的社会中的真正成员。

为了消除缺席或弃权的不参与现象（第二和第四类），有些民主国家规定在全国大选中投票是法定的义务，这样就使参与多少带有强迫性。此种立法的理由大概是：第一，顾名思义，公民即社会成员，而全国国会的选举是政府民主结构的具体体现。民主国家的公民必须承认自己对民主有信念，因此，不容许弃权。第二，这种参与对个人及整个社会都有好处，因为可养成一种习惯，而这种习惯正是民主所需要的。

上述理由中，第二点系基于一项与事实有关的见解，即法律的强迫可以使公民养成良好的习惯。看来，虽值得怀疑，但我还无法对此发表意见。第一点理由却更成问题，因为它虽不明说，却已暗示民主国家在原则上可以不顾其公民是否喜欢，有权强迫他们接受民主。照此看来，这样的法律实在是毫无依据地对公民的个人生活进行干涉。有的人可能会说这种法律为民主增添了力量与安

全，这便是立法的依据。但这种强制性的参与能否真正加强民主社会仍然大可怀疑。更可能的是强迫会增加敌意与分歧，而且必然要降低民主的深度，使那些出于个人私利而操纵公众参与的人有机可乘^②。进一步说，强迫全体参与还降低了大多数人主动参与在道义上和政治上的影响。抛开所有这些后果不谈，即以投票是法定义务而言，这样的规定似乎忘记了民主政府的实质，因为，从长远来说，民主的安全与稳定，归根结蒂要依靠公民们自己有参与的内在愿望，而不能依靠任何外在的要求。

关于这四类未参与现象，最后应指出的是，近来有把参与同投票等同起来的趋势，因而把未参与和放弃投票也等同起来。这是错误的。民主的广度不应仅仅按投票行为来衡量。如果某一社会成员投票时的确是自由的，根据这一事实，我们就可以称他为参与者。但参与决策还有其它重要途径，有些却不是同样明显，或同样可以数计的〔2-4〕。以其它形式参与的人，如有权投票，可能也参加投票，因此，用投票的百分率作为一种粗略不全的尺度衡量某一社会（尤其是人数众多的社会）的民主广度是有理的。就因为投票仅仅是参与形式之一，为了全面地评价民主，不仅要检查其广度，还必须检查其深度。

2-3 未被承认的社会的问题

民主的广度系通过衡量全社会中参与的比例来确定的。但常有这样的事，即真正重要的社会得不到充分的承认，在此情况下，那个社会将不可避免地享受不到民主权利。

有时，发生这种情况是由于在一个社会内某些决定产生了人数较多、利害相关的社会，而这是原来决定时未能预见到的。原来不知道他们的决定会严重影响这么多人，所以没有把这些人包括在社会之内，如果为此要责备原来作决定的公民们，那是不公道

的。但要求任何民主国家扩大其范围，把那些受其行为后果影响的人包括在内则是合理的。

然而，常有的情况是：在真正有利害关系的各社会中，成员中大群体的参与是不可能的，因为缺乏现成渠道可以听取它们全体成员的意见。对那些希望看到广泛实行民主的人，这是一个严重的问题。既然现存政治权限的制度可以改良，这应该是可以避免的，但在一个由民族国家形成的世界中，这却是一个很普遍，或者说不可避免的问题。只要存在特殊的军事与政治权力，就会出现这种未被承认的社会。正当而且明智地使用（或不使用）这些庞大的权力是各国人民——全人类——共同关注的大事。

当这些权力像现在这样集中于少数国家之手，而这些国家仅代表一小部分受其决定影响的人，世界社会即处于未被承认的状态，远远谈不上民主〔17-4〕。大多数强有力的政府可能声称以民主为目标，而且经常把实现“一个世界”挂在嘴上。但这个世界社会的现实并不能深深激励各国领导人采取严肃的步骤，设计世界政府的具体形式；当那些声称崇奉民主的领导人发现自己在这巨大社会中虽处于少数，但却强大有力，也不能始终一贯地致力于民主的理想。主要的问题仍然是前面谈到的民主广度中结构上的缺陷〔2-2〕，但这种缺陷不是存在于任何现存政府，而是在于缺乏管理机构来保护未被承认的社会的大部分人的真正利益。明显的事实告诉我们，二十世纪，在这个星球上，不是在实行民主^①。

① 1962年冬，由于苏联在古巴安装导弹问题，苏美发生正面冲突，把世界带至核战争的边缘。就在同时，美国决定停止进一步发展美国用为独立核威慑力量的雷电式导弹。1962年12月27日曼彻斯特前卫周刊刊出如下短信：

编辑先生——古巴危殆及接踵而来的英国对雷电式导弹的态度给予我们的教训的确是一清二楚的。决定何时撤动按钮的巨大责任已集于一人之手，他的品质与我们的利益息息相关。既然如此，美国选举总统时，英国人民应该有权投票。

2-4 民主的深度

民主的广度是由社会成员是否普遍参与来确定的，而民主的深度则是由参与者参与时是否充分，是由参与的性质来确定的。从某种意义上说，深度的衡量居于次要的地位，因为一种民主必须先要有一定的广度，才能评价其深度。一个社会内少数人完全而且有效的参与，不能构成民主。取得了合理的广度以后，下一个问题便是要看参与者参与时是否充分、有效。

在实际事例中，作出这样的评价是相当困难的。只有经过严密的考虑以后，知道了许多社会成员参与的性质，然后再集合起来考虑，才能对该社会民主的整个深度作出合理的评价。但各成员参与的性质不能简单地估定。主要考虑是多方面的，并以不同方式与该成员活动的特点有关。评价深度显然不是用数学表示的问题。

但对深度作出大致估价还是可能的。有人可能会说，在独裁制度下，既然群众的意见可能对独裁者的政策有影响，应该承认群众也参与决策。但个别的参与者（如果可以这样称呼）太少，以致毫不足道。独裁者的决定中，臣民们所有意见的分量仅是一个因素，而且可能是无足轻重的。当许多人一致同意的意见可以被一个人或少数人否决时，人民肯定不是治者。另一方面，在人数众多的民主中，一个公民的投票可能微不足道，但综合起来的票数却是举足轻重，具有支配力量的。因此，在大型社会中，如其成员要实行自治，投票是有实际需要的。投票权及其使用系衡量参与深度的水准基点。

但投票只是参与的一种形式，很容易识别，不过，常常是表面性的识别。公民投了一票，有助于确定采取何种行动，但充分的参与则包括投票行为以前的许多活动。民主社会中起作用的成员会积极参与社会的思考，投票只不过是思考的最后一步。他们会提

出可供选择的行动方案、抨击或维护别人的提案,调查或汇报有关社会公益的问题,或者以各种方法影响其它社会成员的意见。这些活动在最后阶段都可能算作决定性投票时(如需要正式投票)的一部分。很明显,最后投票只是社会成员参与的一个方面。

民主化常被视为扩大参与社会事务的过程。如目标系将民主引入尚未扩大民主的社会,这样说是有道理的,因无一定程度的广泛的参与,即无民主之可言。但今日政治社会所迫切需要的是扩展参与的深度。如事实上没有实行普选,但至少在法律上有此规定比没有法律规定的更接近民主。当今最需要的是要提高已经实现的参与的质量,使之更加充实。理想的民主不应仅仅是让公民们在汤姆和哈里之间(或没有竞选对手的亨利)选择一人就算是参与了管理,而应该让他们在力所能及的范围内识别问题,提出建议,权衡各方面的证据与论点,表明信念并阐明立场,推定党的候选人——一般而论,即促进并深化思考。如果一个社会不仅准许普遍参与而且鼓励持续、有力、有效并了解情况的参与,而且事实上实现了这种参与并把决定权留给参与者,这种社会的民主就是既有广度又有深度的民主,

2.5 深度民主的现实性

上述深度民主有多少现实性?在具体环境中,这一目标所能达到的程度只有依靠在这些环境中的具体体验才能最后确定。既广且深的民主在人类社会是否实际可行,这个问题现在已能明确答复。可行。凡实际存在的必然是可能的。充分民主的现实性在某些社会的民主机构中确实存在并有成效,我们当中许多人每天都在参与。在俱乐部及委员会,在家庭及办公室,我们时常——我说时常,而不是说经常,通过全体的、了解情况的、积极而且有效的参与,亦即通过既有广度又有深度的民主,作出支配共同生活的

决定^①。

对于深度民主的目标，有人可能会以所谓不现实为理由提出两种反对意见。我现在答复如下：第一，评论者可能认为这一目标能在人数较少的社会——如俱乐部或小镇——中实现，但在人数较多的社会，尤其是国家里则不能实现。我们决不承认（不论此种评论目的何在）在小型社会中实现深度民主是不重要的。但完全同意大型社会中实现充分民主，从多方面说都更为困难。当社会成员以百万计时，普遍的有深度的参与实际上是不可能的。

然而，重要的是许多民主国家的确准许并且鼓励有深度的参与。而且，在许多象我们这样庞大臃肿的民主国家里，此种参与亦非罕见。今日大多数西方民主国家都不乏充分有效的参与机会。参与的渠道不总是明显的，而且在某些问题上参与者可能不多，但他们确曾参与。西方民主大国中的公民对任何社会问题的意见，如果他愿意作出必要的努力，就没有什么不能公开表白的。当然，他的意见可能不被采纳，但对民主或对任何政府制度，要求公民可以随心所欲，那是不合理的。

民主社会，不论大小，应使其成员有机会参与决策，如果他们已作好准备，要为此投入精力。在大的民主国家里，这样的机会一般通过各级政治组织，尤其是通过政党，对公民们是开放的。在大多数民主国家中，广大公民对参与的途径，尤其是政党，利用不够，结果是政党常不能尽其本分，甚至不能充分代表挂名的党员的利益。但彻底的民主毕竟是耗时费事的，这就是必须付出的部分代价。如社会中大部分成员不愿付出高价，要想买到真品是不可能的。

第二，评论者可能会说：“我并不怀疑某些个别人可以作有深

① 一位学究，第一次见到极为复杂的机器，看到所有零件运转良好，他说：“这部机器实际上能运转，这我已看到，但理论上能运转吗？”

度的参与，我所怀疑的是人数众多的社会全面出现明显深度的可能。（他接着说）大规模的民主一般必然是缺乏深度的，这并非偶然，而系人类行为法则的必然结果。”这一评论对人类社会的性质提出了实际看法，这需要有大量验证作为依据。至于其对深度的见解，则涉及甚广，不仅适用于一切现今存在的、而且包括一切可能出现的人数众多的社会。要证实这种观点，看来也需要特殊证据，什么证据或论据可以胜任则还不太清楚。鉴定此类证据或论据的任务，理应属于政治科学的范围，至于目前争论的焦点是可能性的问题。

假定我们确有理由相信人数众多的社会决不能全面出现深度的民主（这样的假定是我所不能同意的），下一步又将如何呢？我们只有使人们承认上面谈过的既广且深的民主在人数众多的社会里只不过是一种理想。但在大型社会内不能充分实现的理想并不等于说这就是一种不适宜的理想。它可能——象全民就业或消灭所有疾病一样——是一个不能完全达到的目标，但这不能作为理由认为把它保留下来作为奋斗目标是不实际的。民主的深度像政治领域中大多数事务一样是一个程度问题。公民只有投票，别无他事可为的制度与广泛而且充分地利用多种参与渠道的制度，这两者之间毕竟存在着巨大的差别。一个民主国家，全体公民都深入地参与公共管理，这种事可能永远也不会出现。但比起现在，很可能会有更多的人深入地参与。那时，我们就可以说，民主虽仍有缺陷，但比过去已有所改善，深度有所增加。如果评论者愿意辩解说有深度的民主是大型人类社会不应怀有的理想，人类不应向此目标前进，他是不能以目标高不可攀为理由来维护自己的观点的。于是，至少在此种情况下，他唯一的办法只有全部否定民主理想的正当价值。关于捍卫民主的论据以后将要谈到〔见第十五章〕。

评论者最后可能指出，所有人数众多的民主，至少就目前而

言,事实上都缺乏深度。虽然事实可能真是如此,但这种说法也是以经验为根据的。同样可以问:如果真是如此又将如何呢?结论决不会是现在缺乏深度的民主,将来也会永远缺乏。即使承认现有民主都严重地缺乏深度,这并不等于说不能或不应增加深度。如果认定人类政治体制现在如此即永远如此,不会有任何不同,不会更好,我认为这是严重的错误。我们完全有理由相信这种鄙弃民主理想并视之为空想的人,决不能最好地实现民主的理想。

所以,关于深度民主的现实性,我的结语是,许多人类社会事实上已实行既广且深的民主,足可作为例证,更多的则具有可能性。就一些民主大国的许多公民而言,深入地参与社会事务也是既成事实,而且,在现有结构的范围内,可以有很多机会更加广泛而且深入的参与社会事务。其实,认为民主大国绝不可能出现全面深度民主的说法,并非定论,而且与应否以深度民主作为国家追求目标的考虑无关。即使真正是如此,现有民主大国均缺乏深度民主,这种说法仍只能反映当前民主发展的现状,与充分参与的目标是否适宜,更不相干。

公民参与社会事务的深度并无预定的限度。因此,全面改进民主时,对深度的要求也无预定的限度。当今民主国家在这方面所表现的明显的缺陷,主要是很少挖掘潜力,使之朝此方向发展。错误地认为民主就是选举权的普及。一般的说法是:只要达到或接近普及,民主就算已经成熟。事实上,二十世纪的大多民主国家远非成熟。它们(包括我们的国家在内)距离成熟的民主如此遥远,一切不足之处还处于刚刚开始被认识的阶段。

2-6 民主的范围

在某一特定社会内,决定共同有关的某些问题时,参与可能是广泛的,有一定深度的,而且是有效的,而在决定另一些问题时,广

泛参与可能毫无作用。这样，我们就可以说在一定范围内实行了真正的民主。但范围有多大，这是全面评价该社会民主时的重大问题。在何种问题上人民的意见起决定作用，以及对人民意见的权限有哪些限制，根据这些就可确定该社会民主的范围。范围愈广(只要是共同有关的问题)，民主的实现就愈充分。

民主的范围是个不易捉摸的问题。因为在一定社会内确定人民的意见在什么问题上确实起决定作用是极为困难的。为了便于确定，不妨回顾一下前面〔1-3〕谈过的政府一词的指导方面与管理方面的意义及二者的区别。按前一意义，管理者是为社会领航，选择前进的方向。按后一意义，管理者通过立法与行政贯彻重要决定。只有按前一解释，社会成员才有可能自己管理自己。按后一解释则几乎总是可以区别为管理者和被管理者。为了与这两种解释一致，衡量民主的范围时，可以分为两级。第一级是最高权力范围，第二级是有效权力范围，均指确实由社会成员掌握的权力。兹将最高范围与有效范围区别如下：

在任何社会中，民主的最高权力范围是根据有关公众在哪些问题上享有最后决定权来确定的。社会成员很可能故意采取某种决策程序，主动放弃对某些事务的直接控制。由于人数众多所造成的困难，这是经常(但非总是如此)发生的。在人数众多的社会中，由全体直接参与一切或大多数有关决定是不可能的。所以，民主国家常常需要想出一套办法能满意地解决那些不宜由全体成员共同处理的复杂或技术性强的问题。

办法可能有两种。一是纯粹用代表制，由人民选举代表代理他们处理某些事务。民主与代表制的关系将在第七章中讨论。这里要指出的是：代议制不一定会限制民主的最高权力范围；如果选举代表时容许既广且深的参与，而且代表又确能反映选民的要求，代议制政体就可能是真民主的。

此外,也可能不采取代表制的决策方法,而通过民间途径以处理某些领域内的复杂事务。独立的商业、教育、宗教团体可以作出影响全社会的决定,而这些团体之所以有此权力,最终还是由于人民愿意这样分散决策权。在这种情况下,如果人民对民间决策团体保有限制与管理的权力,民主最高权力的范围也不一定就受到了限制。

总之,人数众多的民主国家确有实际需要,发展间接控制的体制以处理其管辖下的不同领域的决策。所选择的体制可能是多种多样的。只要是由社会自由选定的,而且该社会有法定的权力可以井然有序地加以修改或者废除,就可以正确地说这些事务的处理仍在民主最高权力范围以内。

在任何社会中,民主的有效范围是由两个因素来确定的:(1)全社会实际参与决定的问题有多少,有多大重要性;(2)社会成员如果愿意的话,通过间接控制的正常体制在影响或改变决定方面能起多大作用。

除开人数最少的社会,民主的有效范围不会没有某种局限性。在人数众多的社会中局限性更大,因大量问题迫切需要间接的决策而使这种情况难以避免。的确,设立代表机构就是有意缩小民主的有效范围。这种机构常常是必不可少而且合乎需要,这一事实本身就证明无限地扩大有效范围,对民主而言并不总是有利的。何种限度才算合适,这在很大程度上要根据社会的大小与性质以及需要解决何类问题才能确定。

因为民主社会的成员倾向于主张尽可能扩大民主的有效范围,而且因为代议机关确实缩小了有效范围,所以,在某些民主国家中存在着一种抵消的趋势,要把原属代表管辖的问题划入公众直接控制的范围,至少是想看到有这种转移的可能性。这种倾向对民主可能有好作用,因为它可使代表们对公民的需要更为敏

感。但也可能在下列两方面起到不好的作用：第一，过多地消耗选民的精力，结果虽然可带来有效范围的扩大，但却要以牺牲参与深度的严重代价作为代价。第二，把（或要求把）某些问题从代表的管辖范围内划出来，这种趋势可能干扰代表正常行使其应负的职责，因而从长远来说，会损害代表机关的效率与作用。对代议制的民主作任何理论上的探索时，不可避免地会出现这些问题。

必须坦白承认，多数人数众多的民主社会以及所有民主国家都对有效范围加以严格的限制。如果民主的范围与有效范围系同一事物，如果不考虑有效范围与最高权力范围之间的重大差别，这一事实本身是令人惊愕的。但是，（a）把原则上应由公众决定的某些问题划在公众控制的范围以外，（b）某些问题，由于其性质微妙或者复杂，人民自己确定不属公众直接控制的范围，但在原则上仍须服从人民的意愿；这二者之间存在着巨大的差别。在民主国家中，后者是习以为常的，因为缩小的是有效范围，而不是最高权力范围。前者是缩小最高权力范围（当然也缩小有效权力范围），因此，直接危及该社会的民主性。

在某一民主社会中，最高权力范围究竟多广，在不同情况下，都是需要根据经验来回答的严肃问题。但在变化无常的政治事务中，要确定有多少和重要性多大的共同问题被排除在人民的最高权力之外，常非易事。可能找不到肯定的答案。马克思主义者，还有一些别的人，常常批评西方政府的所谓民主是虚伪的，因为他们（批评者）认为是最基本的问题，即经济问题，并非真正由社会成员控制。这是严厉的批评，必须回答。我的看法将在讨论民主的经济条件时〔9-6〕谈及。有些人以同样方法对某些社会主义国家的所谓充分民主，提出反驳，他们所持理由也是认为许多重大问题不是由人民决定，而实际上是由自选的少数掌权者决定。在某些拉丁美洲国家，永远居于统治地位的家族群，常被称为寡头，这并

非因为选举只限于在少数人范围内进行(可能全部公民都有选举权而且必须参加选举),而是因为人民虽能普遍参加全国性“民主”选举,但在重大问题上他们的意愿似乎很难有所影响。有时竟使参与机构不能发挥正常作用,通过幕后交易或难以具述的方式,违背群众的利益与意愿,对那些与整个社会有关的重大政策作出决定。凡适于接受这种批评的地方,民主的受挫并不是由于参与的广度与深度有何限制(可能还是充分的),而是因为最高权力范围实际上受到限制。对各种民主来说,公众在决策过程中的权力范围一直是而且仍然是中心问题。

2-7 重迭社会的问题

关于民主的范围还有一个特殊问题。有时可能出现两个社会。这两个社会都与某一问题的结局息息相关。但仅仅其中之一有决定权,而且有决定权的还是另一个的亚群。这样就会使关系紧张,但其来源不是由于没有承认大一些的社会(如2-3中所述),而是由于认为小一些的社会对该问题的关切要强得多,所以,在解决问题时只让小一些的有发言权。许多地方社会以投票方式赞成或反对改变房产税时所采用的办法便是一例。这些问题经常采用的步骤是只许房产主投票,因为房产主与投票结果关系最大,决定付多少税,还得由他们来付。但该社会中的非房产主可能认为这种捐税的改变会严重影响整个社会,不仅会影响房租,而且会直接影响社会向其成员提供的教育或其它服务。既然与社会全体有关,房产主与非房产主都得有发言权。

仔细思考一下,使这种问题难以解决的缘由可以加深我们对民主的理解。在上例中,实际存在明显可分的两个社会,即该社会包括两部分居民,一部分在其它方面有投票权,一部分系这些居民的亚群,他们又系房产主。决定只许房产主参与产业税的投票,

这是拥护民主吗？回答是：这要看你为哪个社会着想。而你为之着想的那个社会必然是你认为在决定这一问题时其利益应受到保护的那个社会。如果只许房产主在此类问题上投票，纳税的房产主社会当然享有民主。但非房产主可能抱怨，认为整个社会中民主的范围受到严重损害，因为许多公民被剥夺了对重要地方事务的投票权。如果允许所有公民，不论有无产权，都可在捐税问题上投票，大一些的社会就会有民主，但房产主可能抱怨，认为许多没有直接关系的人也被允许参与决定，因为这些人无须缴付他们所赞同的税金。于是，房产主可能说，小一些的社会吃了亏，但不是由于排除了应该参与的人，而是由于容纳了不应该参与的人，减低了他们直接有关的人表决票的有效性。

对民主理论来说，这个教训是重要的。民主的范围是否不适当地受到某种程序的限制，这要看哪个社会提出这一问题。如在某一问题上，两个重选社会之中，谁应有决定权还不肯定，在民主范围上，必然会出现分歧。要确定什么问题应受人民意志的支配，就要求我们首先要确定在该项情况下谁是“人民”。所以，同一结果，从这一社会的观点来看，其取得的途径可能是非常民主的，而从另一社会，小一些的或大一些的社会观点来看，则可能是很不民主。

如果在社会成员问题上存在不同意见或不能确定，重选社会所引起的问题可以视为广度或范围的问题。我们可以再看看上述事例中大一些的居民社会与小一些的产业主居民社会之间的矛盾。如果非产业主在表决产业税时无投票权，这种情况从他们的观点来看，可描述为民主的广度受到了限制，或结构上受到了损害。或者，我们可以把同一情况描述为民主的广度未受损害，但其范围受到限制，以致这种问题也被排除在真正公众的控制范围之外。

重达社会所引起的问题,有时是冲突,只有通过明确地规定哪些问题由哪些社会决定,才能解决。这种规定必须依据特殊情况的特点;在此情况下,所有裁决都必须以此为前题,即在该社会中对这些问题的处理,民主法则是最重要的。一般来说,在某一社会中,什么问题应受人民支配,这一问题不是有关民主广度的问题,而是有关民主范围的问题。

第三章 有关民主的某些一般说法

3-1 不正确的说法：常见的谬误

民主管理的社会是社会成员自治的社会，在该社会中被管理者参与制定一切与他们有关的指导性的决定。这种说法早已有之，但这种探讨民主的途径在分析参与方面尚无多大改进，而参与是问题的核心。因此，说民主是被管理者参与治理时，有人认为是太天真，不切实际。其实，并不一定如此。如果认为参与管理必须采取乡镇会议或类似的形式，那才是天真和不切实际。这种原始的参与管理的形式常常是民主参与说的批评者所要否定的。由于在政治事务的范围中乡镇会议的管理通常是行不通的，而且很少采用，所以，把民主解释为通过参与进行管理的说法弃之不用，而倾向于根据其它某些特点来解释。

这些替代的解释从表面来看常常是言之成理。其所以如此，是因为这些解释把重点放在某些真实而且重要的民主成果上，或民主的某一方面，而民主的基本核心则被忽略。前面已经讨论了民主的本质及其尺度，现在就有可能对这些常见的谬误加以鉴别。对这些替代的解释，我将不分别加以批判，我只是举述导致它们抛弃民主的参与理论而另创新说时的疏忽与谬误之处。

(1) 不认识参与的复杂性，或对可能出现的几种尺度不加区别，这几乎是它们共同的不足之处。因此，要想明智地处理民主的理论与实践不同尺度所造成的问题是不可能的。主要原因就是用最原始和最明显的直接民主的形式去鉴别是否参与管理。而且，在具体社会中参与在某些方面出现缺陷，如果不加区别，要想明确

指出该社会中管理方面那些不够充分民主是不可能的。总之，把民主解释为参与已常被抛弃，因把这种解释运用于实际社会时，所需要的分析方法还没有想出来。

(2) 认为民主作为一种管理体制，只存在于或主要存在于国家社会中，这已成为一种趋势。结果是对民主可能采用的形式或制度形成极为狭隘的观点。所以，我们发现某些理论家把民主与代议制等同起来，或依照政党的行为，或依照选举的自由，或依照成文宪法的条款等来解释民主。在庞大的民主国家中，这些确是极可重视的。然而，一旦把注意力集中在这些制度上，就可能忽视参与的基础，因为，这样一来，那些可能并不需要民主国家这些特殊手段的自治社会就会被排除在注意范围之外。既然承认民主是任何大小社会成员自己管理自己的一种方式，在理论上作出解释时就不能只依据仅在某些特殊社会中出现的制度与其它特征。

(3) 尤其是范围的尺度方面，民主即参与的解释，下一步要求什么，在这一问题上得出的结论是不恰当的，也是错误的。承认民主性即社会成员参与管理所发挥的作用，但却错误地认为：如果是真正的民主社会，每一次重大决策过程中，这种参与必须是历历可举的。对于最高权力范围与有效权力范围普遍不加区别，结果是把参与范围仅仅与有效范围等同起来。就目前而论，如前所述，在大一些的民主国家中，有效范围必然是很有限的。由于这一事实以及某些理论未能作出必要的区别，使得许多政治理论家断言用参与解释民主是难以令人信服的。他们的论点是：如果某一实际存在的国家的确是民主的，而该国中与公众有关的大量决定并非由全体公众作出，那么这个国家之所以成为民主国必然是由于别的因素，由于紧张关系出现某种平衡或某种保护权利的制度。于是，就会出现这样的定义：民主是社会主要势力大致保持平衡的体制；或，民主是一种领导人必须争取成员的支持的体制；或者民主

是宪法对基本自由的保障确能付诸实行的一种体制。

这样来解释民主，错在倒果为因。在一个健全的民主国家中，内部势力的大致平衡，候选领导人之间的竞争选票，这样的事是必然会出现的。但是这些情况的出现是公民们参与的结果，而公民们基本上就是内部几种势力集团的成员。在这样一个社会中，必然会组织政党，宪法保障也必然会逐步实现。但这些都不是我们所说的民主。因为，可能这样设想（有时甚至可用事实证实），所有这些现象都不一定在民主社会中出现。在讨论民主国家大多数统治的原则（见第六章）及民主国家中的代表权问题（见第七章）时，我将说明这几种常常受到称道的组织特征如何在大的社会中可以作为手段而起作用。这些手段是设计出来为自治的体制服务的，把这些手段与自治体制混淆不分是普遍而且不幸的错误。

（4）某些对民主的解释本欠完备，加上过于狭隘的“现实主义”，更形偏颇，而鼓吹者对这种“现实主义”还自鸣得意。这些理论家的观点是：如果要认真对待民主国家问题，现实世界必须存在十全十美的民主国家的样板。他们的确认真地对待民主，但否认民主具有我所说的那些性质，因为本书中所描述的多面的理想还从来没有在国家范围内实现过。因此，民主必须从其它方面来认识。我们称之为民主国家的，有何共同之处呢？还不就是政党、选举、争取支持等等。为了要“现实”一些，于是就选择了这些作为识别民主的主要标志。这种作法有三方面的错误。

（a）误解了政治现实主义与政治理想的作用。对政治界的实际情况进行实事求是、头脑清醒的观察，当然是可取的，但观察的结果却被错误地当成理论的目标。实践中的民主不可避免地会有缺陷；理想的具有广度、深度与宽度的民主可能还未实现，或甚至是不可能实现的，但仍可在理论上起样板的作用，供实际社会的模仿。当然，如果一个人愿意的话，他可以把他看到的某种社会称之为

为“民主的”。这可能歪曲这个词的通义，但只要他自己知道干了甚么，这也无关宏旨。然而，“民主”一词有不可忽视的魅力。随意套用这个词，结果会将这个或那个国家中的现有情况提高到理想的国家管理体制的地位。现存民主都不够理想，但可以改进。按照那些所谓现实主义者的作法，就不可能弄清如何进行改进。如果一个政府已被奉为民主的楷模，怎么可能使它更民主一些呢？下一步应该向哪个方向前进呢？无疑，又要为它制订一套新的目标。还不如坦白一些，从理论上也好说一些，公开承认在所有国家中民主还是远未达到的理想，虽然在这个或那个国家中，某些制度可能明显地有助于（或妨碍）这一理想的实现。政治上的现实主义者如实地告诉我们我们现在何处，但没有告诉我们我们要去何处。

(b) 国家之间常为自己在多大程度上实现了民主发生争论。如果指称某一政府或某一套国家制度是民主的，那只会使这一问题益加混乱。声称某些国家是民主的，是要以武断的方式来解决这类问题。这是用未经证明的假定来进行辩论。问题的焦点是这一套或那一套国家制度是否更民主一些（或不太民主）。这一问题的合理性及其严肃性就说明，根据某些现有政府的情况来解释民主是多么不够允当。

(c) 最后，“现实主义者”的癖好，把注意力集中于国家制度上、政党组织上、以及领导人的竞选上等等，易于助长前面谈到的同样狭隘的理论，即对民主的解释只适用于国家，而不适用于日常可见的那些有重要性的小一些的社会，这些社会当然也可区分为民主的或不民主的，而且不应按引申的或次要的意义来区分。

(5) 民主政府即以被治者的同意为基础的政府，这是一种很普通的说法。就某一重要意义来说，这种说法是正确的，但作为民主的定义却不够完备。即令对民主而言被治者的同意是必不可少，但被治者的同意不能单独地构成民主。人民心甘情愿地接受

他们君主的专制统治在历史上是数见不鲜的，甚至在近代也可找到这种事例。即使胡猜乱想，总不能说第二次世界大战前的日本和德国政府是民主的，但它们得到人民满心的同意却是不能有所怀疑的。没有公民的同意就不可能有民主。但这并不等于说民主与获得同意的政府可以等量齐观。同意是民主必不可少的条件，但不是惟一的条件。

然而，民主理论中，同意的作用还不能这样简单地处理。那些在民主与取得同意的政府之间划等号的人，不一定会犯这样简单的错误：将必备的条件与完备的条件混为一谈。他们是何想法？在他们心目中，可与民主相等的被治者的同意决不仅仅是默认或接受，含意一定要多一些。consent（同意）这个词的词根提供了一些扩大其词义的依据。“con—scent” feel together——有同感，至少在眼前所要采取的行动上有同感。他们一定认为同意指的是共同行动中这种潜在的感情上的一致。这一概念怎么会与民主一致呢？情况可能是这样。很清楚，在一个民主国家中，人们必须承认政府许多法令是合法的，其中有一些在实质上却是不同意的。即使他们可能认为某一法案是极不明智的，但在该法案的执行中他们承认有义务表示默许。在这种情况下，法令的合法性似乎来自普遍给与的同意。这一分析就其本身而言是正确的，但仅止于此。在一个民主国家中，使政府法令具有合法性的并不仅仅是来自同意。合法性的来源不如说是来自产生普遍同意的政治过程。在这些法令上其所以给与同意（包括那些实质上的反对者），是因为这些决定是通过民主的方式来取得的。认为被治者的同意就是民主，那是错误的。但人们容易陷入这种错误，因为普遍同意是采用人人可能参加，而且人人都负担义务的决策程序的自然结果。在讨论过程中，激烈反对某项决定的人，可能同意执行该项决定。这并不意味着通过决定时他必须改变对决定的看法；他可能仍然认

为该项决定是刚愎自用、缺乏头脑的。但他对政府该项法令的同意是真诚的,因为他自己已经(或可能)参与这一问题的解决。对这一参与决策的体制,他是要承担全部义务的。

当然,这是解释被治者对自治政府的同意。并不是人民所有的或大多数的对他们领导人的同意都能用这种方式来分析。这是极为重要的一点。有这种基础的普遍同意就是民主的,而缺乏这种基础的就可能就是对独裁者或寡头的决定的同意。也就是说,被治者的同意并非民主所独有,虽然这种同意是民主的自然结果。

总之,被治者的同意只有正式通过一定管理程序的才具有通常所赋予的深刻的重要性。这种程序必然包含全体公民方面的积极行动或有意的克制。这就是为什么深深建基于“同意”的有关民主的理论所包含的意义,一般要比同意的含意多得多。这些深一层的基本要素就是此处正要探索的参与过程。

用参与管理来解释民主就可能始终避免这种错误与局限性,为了证明这一点就成为本书的累赘,因为这种参与是极为复杂的。我的论点是:只有这样一种解释,才能公平地对待民主,即把它视为一种治理的目标和一种实际可行的管理方式,可以在各种各样的大大小小的社会中不同程度地实现;同时,为选举、政党、宪法保护的权力及其它为民主国家极度珍视的制度等所发挥的作用提供前后一贯的说明。

3-2 如何评价民主

看某一社会在多大程度上实现了民主,这要依据许多因素来确定:决定政策时参与的广度、参与的深度以及在哪些问题上参与确实或可能有效。如果要对民主每一方面的成就进行相互比较或将各方面结合起来对总的成就评定等级,都还没有现成的公式。这些因素中只有一个可以粗略地用数字表示,其它两个基本上是不

能相比的。这一切说明我们所要讨论的问题何等麻烦。这不仅是由于广度与深度如何才算适当，会因社会的大小不同、目的不同，而有所不同；而且由于不同的广度、深度与范围这三者结合起来也可以形成不同的，但基本上却是民主的政府。在大多数普遍有关的问题上，全体都能作某种程度的参与；或者参与的问题少一些，参与的百分比小一些，但参与的深度要大一些，这二者之间是否前者比后者更民主一些？回答当然是：要看情况。要看“小一些的百分比”小到什么程度，“大一些的深度”大到什么程度，要看什么样的问题被排除在公众参与的范围以外。还要看社会的大小，以及该社会把成员组成为共同体的目的何在。总之，看一个社会的民主实现到何程度，要依据许许多多的考虑，而这些考虑无不与社会成员以各种方式参与公共事务有关。

所以，象人类社会其它大多数事务一样，民主是一个程度的问题，而且是多级的程度问题。评价民主时要回答的关键问题不是“它在何处？”或“它不在何处？”而是（在号称以民主为目的和理想的地方）“它有多深多广？”，“在哪些问题上它确能发挥作用？”

其所以评价民主，很可能是因为有此愿望要加以改进，至少，想知道如何方可加以改进。但这个社会的民主如何方可改进，这一问题含义极不明确。“改进”可能意味着两种截然不同的解释。这一问题可能问的是如何始能扩大或深化民主，或在某些方面使之完善。这样，问的主要是一个号称民主的社会如何方可较充分地实现民主的目标，如何更民主一些。不论民主的理想如何广泛地深入人心，要在各方面都实现其目标，那是很难达到的。要使民主在性质上完善一些，这一任务就涉及广度、深度与范围的扩大。只要以民主为理想，对其尺度有所认识，我们就会更好地为其完善而努力。但要实现这一理想还需要明瞭民主政府成功的条件以及如何利用与支配这些条件（见第四部分）。

另一方面,问这个问题的人的主要兴趣所在,可能只是想(他也相信)该民主政府的政策能有所改善。他可能想使政府执行的法律公正一些,政策明智一些。这种目标就将涉及用某种或某些价值观念,如进步、权力、爱好和平等,来判断法律的公正或政策的明智,而这些观念并非民主的内涵,可能或者不可能由民主来实现。在一个民主社会中,只要其成员在提高,即参与决策或选择决策者的那些人在信仰及态度方面不断改善,这种目标终究一定会达到的。实行人民自治的地方,如果人民好一些,政府必然也会好一些。比较明智的决策者会作出比较明智的决定,从长远来看,这种假设是有道理的。但是具体政策的改变,转向扩大或转向紧缩,转向和平或转向战争,如此等等,都不属于民主的范围,因为民主只是一种管理体制的原理。民主社会中的成员可以寻求对政策或纲领作任何改变;但只有在这种改变直接影响社会成员参与的能力时,才能以民主的名义来寻求。所以,欧内斯特·巴克关于民主方式的说法是有见地的,他说:“民主方式不是一种解决,而是一种寻求解决的方式——不是专为这样或那样特定目的服务的一种国家形式……而是不问目的为何,但采用单一的手段与方法以决定目的的一种国家形式。民主的核心是选择,而不是已经被选择的。在许多意见中进行选择,同时,选择一种终究能调整这些意见的方案(《社会与政治理论的原则》1951年版,第207页)”。因此,第二种意义的改进,民主国家的公民作为评价者及参与者,当然是极为关心的,但不一定与民主本身有关。讨论民主进程的基本原则时,也非我所关心。在真正的民主国家中,什么样的人民就会得到什么样的领导人与法律,认识到这一点,既令人不安,又使人放心。

3-3 民主形式与民主进程

一个社会在多大程度上实行了民主,不是由结构形式来确定

的。结构可能有助于,也可能无助于,实现真正参与的决策过程。过程就是行为,民主过程就是某一种行为。这就是为什么民主永无完成及完善之日的理由。民主是一种做事的方式,这种方式会比较充分或不怎么充分地在做的当中体现出来。关于民主有这样一句话,我们不能只是占有它,树立它,而是要继续不断地在行动中实现它,体验它。这句话包含着深刻的真理。

因而,任何社会的民主不可能是静止的。每日每时在每个决定上参与的成员,都在不断地变化。在同一时期内,也可能在几种尺度方面有程度上的不同。承认这几种截然不同的尺度,好处是便于我们进一步洞察民主的可变性。participate (参与)这个动词,本意就是take part(参与)(拉丁文partis, capere)。社会成员多广多深地以及在什么问题上参与共同有关的事务,这不是已经做了些什么的问题,而是现在正在做什么的问题。民主永远处于尚待改进的状态,而改进的过程是永远也不会完成的。

这是一般区别民主的实质与形式的关键所在。关键是要区别处于动态的民主进程及可能体现、也可能不体现该进程的相对稳定的制度。我们往往愿意着眼于正在进行的决策过程的性质,而不是着眼于这些过程所用手段的形式。真正的参与可以通过各式各样的制度来实现;民主有不同的大小和类别,议会制、总统制、正式的和非正式的。但任何一种或一套政治设施的存在并不能保证拥有这种设施的社会享有真正的民主。选举人可能受到胁迫,选举可能受到控制,法庭可能营私舞弊。宪法的尊严与民主可能受到藐视与践踏。这并非小看民主制度的形式,也不是忽视进行有效参与时它们所起的重要作用。选举、法院与宪法作为民主的手段可以起无法估量的作用,但它们还不是民主。如果把它们当作民主,就是太注重形式,而忽略了它们为之服务的那一过程的实质。

在这一方面,我们常常受骗。不仅其它国家,其它社会的假民

主会使我们受骗，我们自己所在的国家与社会的徒有形式但无内容的民主也会使我们受骗。我们必须牢记民主的存在与否，不取决于任何形式的制度，而取决于实际决策过程的性质。

民主的实质比它的形式要重要得多。当民主在活动时，形式只提供一个框架，政治活动可以在这个框架内持续进行。但这些活动可能越过或超出形式的界限。如果社会中民主精神洋溢，任何一套形式恐怕也不能完全容纳。所以，健全民主的标志之一就是不断改进形式，为促进更广泛更充分的参与创造出新的手段。

第四章 民主以社会为前提

4-1 基本前提

前面已说明什么是民主，现在要讨论的是民主的前提。被治者参与管理在任何时候、任何地点都是不可缺少的，如果缺少就是不可想像的，是什么呢？当前，许多从未有过民主政府的地方都普遍致力于建立民主政府，对这一问题的回答，从根本上说是十分重要的。如果民主要以人类历史上仅仅偶尔出现过的情况作为先决条件，那么我们对于民主的前途就只能是悲观的。如果民主要以根本没有出现过的情况为前提，我们的结论就只能是：民主是不可实现的理想，除非有理由指望将来出现目前还不存在的情况。另一方面，如果民主以普通或普遍可见的情况为前提，那我们就有理由相信它是可以实现的，可以指望它不时出现。

当然，仅有前提还不能保证民主一定成功。要成功地实现民主还要求具备更多的条件。这些工作上所需要的条件，我将在第四部分详细讨论：民主的前提，从逻辑上说，当然应当占先。

民主最基本的前提是要有一个社会，它可以在这个社会的范围内进行活动。要对某种特定的民主进行合乎理性的讨论，其前提也必然是要对已经（或可能）实现这种民主的社会有所了解。民主的过程是集体参与管理共同事务的过程。要使这一过程能够继续下去，一定要形成一个群体，这个群体的成员有着某种共同的利害关系，成员的身份也大致可以辨识。只有当某种共同关心的社会存在时，它的成员才会决心结合在一起，参与共同事务的管理。不使用社会这一概念，要想说清楚民主是甚么，是不可能的；前面

讨论民主的性质时，当然也是基于这一概念。现在我将进一步说明社会在民主理论中的地位。

可以供民主活动的社会种类繁多，不胜枚举。就范围而言，可以小至家庭与社团、大至国家与国际社会。民主社会持续的时间与大小，可以千差万别。宗教社会可以延续几千年，以民主的方式追求世俗的或永恒的目标。一伙并无其它共同利益的人，为了克服某一共同的障碍，也可能在几天或几个小时的期间内实行民主，以寻求达到其目标。实行民主的社会可能也可能不以地理为界限，对成员的要求可能是正式的，也可能是非正式的，可能是明确的，也可能是不明确的。持续时间、大小、所在地点以及正式手续的任何组合，都可构成某一民主社会的特性。不论什么情况，必须有某种共同利益或问题，有某种利害关系把成员团结起来形成哪怕是松散或短暂的自觉的整体，这是绝不可少的。只有在某些社会中，自治才能持续进行。

4-2 政治社会与公民权

一般社会可以分为两类，政治的和非政治的。前者如乡镇、城市、民族国家。后者如家庭、联谊组织、宗教团体。二者都很重要，不能轻此重彼。在政治的或非政治的社会中都可以（但不一定都需要）实行民主。无论哪种社会，要实现民主就要求社会成员必须认识到自己是（或被认为是）该社会的成员。这是绝不可少的，因为谁可参加一定社会的民主事务，必须是基本上可以确定的。

政治社会的特点是在一定地理领域内的人普遍具有成员资格。当然会有某些边缘情况，即某一领域内的居民尚未取得当地国家的正式成员资格（参见4-7）。但一般来说，政治社会包括所在城市或国家的一切居民。并不是每一个政治社会都享有主权；例如城市，就只能在它所属的主权国家所规定的范围内行使职

权。即使不享有主权，这种政治社会对其成员来说却是极为重要的，因为他们必须服从的法律和他们的生活条件大部分都是由它来决定的。

国家一般指的是享有主权的政治社会。人数众多的而且享有主权的政治社会，其成员广泛地而且长期地有着共同利害关系。对这种社会的正式承认就使这一星球分成若干民族国家。民族国家作为人类一种组织形式，有的赞成，有的反对，不论他们说法如何，这种社会的存在，过去和现在都是不可动摇的事实。

还有其它大型的社会，伦理的、语言的、宗教的等等。它们可能不需要政府；需要政府时，可能也许不可能以民主方式管理。一个人知道他是两个或更多在方法与目的方面均不一致的大型社会的成员，就是个人烦恼的根源，有时要引起道义上的谴责。

在所有人类社会，政治社会占据了极为特殊的地位。亚里士多德说，它是“所有社会中最高级的”，又说“它包含了所有其它的社会”。即使有人不同意政治社会是最高级的，包含所有其它社会，他也不得不承认他享有成员资格的大多数社会都仰仗人类社会中这一较大的社会，才得以确保安全或存在。就目前阶段而言，不论好歹，具有头等重要性的政治社会就是国家社会，民族国家。

政治社会中的成员资格是公民权。我们可以把公民权这个词用之于学校与家庭，但这种用法是隐喻的、派生的。严格地说，公民是指政治社会中按照法律与习惯而被接受的正式成员。因此，说一个人是巴黎的公民，或密执安的公民固然是正确的，但最主要的政治社会是国家社会，在大多情况下，公民权指的是国家社会的成员资格。我是美国的公民，他是法国的公民。

对每个国家的公民来说，这个国家所宣称的目标，不论是愚昧的或崇高的，都是至关重要的。因为，凭借他的公民权，他得以分享这些目标。在政治社会中，公民权说明一个人的身分，也说明他

的法律地位。如果公民资格的取得是经过思考并足以自豪的，那也可部分说明他的道德水平，因为公民资格表示该社会的目标就是他的目标。在民主国家，公民权尤为重要，因在一个国家内，他的意见虽系许多意见中的一项，但该国的目标是由于公民的参与而产生的。

成为公民，或重申公民资格，是而且应该是极为严肃的行为。“归化”仪式即通过一套手续突出表明一个新公民的性质已经改变。他必须公开宣称对他所参加的这个政治社会有着新的和压倒一切的效忠，并抛弃与这种效忠相抵触的对其它政治社会的效忠。

所有国家的大多数公民都是“土生土长”的，所以没有正式加入社会的经验。只有在很少情况下才会有意识地承认自己具有该社会的成员资格。当一个公民这样做的时候，在学校中或其它地方背诵（如系美国人）“我宣誓效忠于美利坚合众国的国旗及它所代表的共和国……”，他的认识肯定是肤浅的，对取得该社会的公民资格会产生什么后果，缺乏充分的理解。说不定对土生土长的也应该举行一个像新人籍的那样的仪式，庄严地宣誓效忠，并宣布取得正式成员的资格。既然是正式取得公民资格，这种仪式可以称之为“公民式”，或者称之为“进入社会式”会更好一些，因为那是取得社会中正式成员的资格。

这就是那些主张政治社会始于社会契约或合同的人，高度智慧的所在。人类社会是否确系在某一时期通过订立契约而形成的，那无关紧要。不论历史形成过程如何，人类社会一形成即具有类似契约的性质，而且这种性质就是实行民主的先决条件。不论有无仪式，不论明示或暗示，每一个民主社会的成员，用洛克那种雄辩的语言说，“必须参加并团结成社会，成为人类社会契约的一方，以便与其它成员一起谋求舒适、安全、和平的生活，安全地享有自己的产业，出现外来侵犯时，有更大的保障”（《政府论》下篇

95)。

这样的社会不能建立在暴力的基础上。暴力可以胁迫人们顺服，可以恐吓他们加入社会以寻求保护。但真正人类社会所具有的属性是不能以暴力作为它团结的原则的。团结必须建立在同意的基础上，而且这种同意，如果不是暂时的，便是任何民主的政治社会合乎逻辑的起点。正如洛克所说的，“人们表示同意建立一个社会或政府，因此，团结起来并组成国家。”

4-3 非政治社会

虽然政治社会是重要的，但只是人类所属许多种社会中的一种。主要与政治社会相连的公民资格也只是社会成员资格获得正式承认的多种方式之一。在人数较少、持续时间较短、重要性较小的社会中，会员资格亦属值得注意的问题。几乎在人类生活的任何领域中，共同事务都可以用民主方式管理，但不论什么情况，这种管理的先决条件都要求存在可以进行参与的某种社会。

大学的社团与联谊组织可以作为平凡但是恰当的例证。不论联谊组织的体制对较大的民主社会有何影响，在大学联谊组织内的决策过程通常是极为民主的。社会组织选择会员时采取歧视政策对大范围的民主可能是不利的。这种集团对其成员要求高度的忠诚，就可能对较大社会的民主精神产生不利的影响。联谊组织这种特点对大范围的民主会产生干扰作用，这是可以想像的，但对小范围的民主的发展却是有利的。任何社会中成员自觉地积极行动，虽不是该社会民主的保证，但却是先决条件。值得注意的是，在美国大学用语中，联谊组织的正式会员称为“积极分子”。要取得这一称号必须先作为“立誓者”，经过较长时间的后补期。在此期间要立誓对该集团效忠，公开宣布并经过考验，但这样还不能获得正式成员资格。大学联谊组织的成员普遍热情而且真诚地参与

联谊活动。在这些社会中，民主广度与深度的扩展部分是由于争取会员资格而激励起来的自觉性，而且这种自觉性在共同学习、游戏与生活过程中不断获得加强。加入社团，新老会员要在一起举行“入会式”以资庆祝。这种仪式可能较为随便，没有归化式那样严肃，但在这种情况下，它的作用与归化式相比，并无二致。如果这个社团团结在一起的目的是可嘉的，严肃的，入会式也可能是严肃的。举行仪式时可能要求新会员庄严地宣誓，要忠于社团的宗旨。这就是积极参与该社团组织的开始。

某些这样的人会式（虽然非政治社会中很少举行什么仪式）就是实行民主的前提。用民主方式管理的宗教团体可以作为另一例证。在这些团体中实行自治，同样要求成员的身分尽可能地明确，同其它团体界限分明。正式承认成员资格要举行批准仪式来庆祝，这种仪式使得某一青年在该团体中具有正式成员资格。犹太教中的圣子礼（Bar Mitzvah）就具有同样的作用，使达到规定年龄的孩子首次以某种方式参与该组织的仪式，并公开承认他取得犹太教会的正式成员资格。某些基督教仪式的核心是圣餐式。在礼拜中它占有中心地位，不仅是由于它象征着与神建立了亲近的关系，而且是由于它具体地显示与团体中其它信奉者一起共同接受一切对神的信仰与观点。年青基督徒可以参与的第一次圣餐式，通常是紧接着“坚信式”，即承认为正式教友后举行的。革出教门的处分之所以痛苦，不仅仅是受到开除所造成的，而是因为被排斥于宗教社会以外，没有机会与其它成员一起以某种形式参与他认为是不可少的礼拜活动。

任何社会，政治的，联谊的或宗教的，会员与非会员之间界限分明并不意味着该社会是民主的。组织严密的社会可能是极端专制的。但任何确保实行民主的社会，必须以可以实行民主的某种社会为前提。只有在社会的范围内，参与的权利才能得到承认，普

遍参与的体制才能产生效果。

4-4 社会与服从大多数统治

服从大多数的原则是民主习用的有力手段(参见第六章)。要实行这一原则必须存在社会团结。除非大多数与少数真正构成一个整体,否则就不可能有大多数的统治。

在那些自称笃信民主,但民主尚不能获得充分支持的社会,这种情况最为明显。目前,泛美国家之间的关系便是一例。虽然西半球这二十多个国家承认彼此之间有许多共同利益,并且在许多问题上联合行动,但它们还未形成紧密团结的社会使泛美社会这个整体有实行民主的可能。遇到与自己切身利害有关的问题,如大多数已投票决定,而自己居于少数时,它们就干脆反对大多数决定的合法性。那些国家的发言人会说:“我们的反对者在数量上居于多数,但服从大多数的原则不适用于本案。”为什么不适用呢?假定反对者在国家数目上和人数上的确居于多数,就最关键的意义上来说,仍不算居于多数。什么社会中的多数呢?必须是自觉组成的一个整体中的一部分,必须在少数可以辨识而多数有合法权力进行统治的社会。

4-5 保持团结

民主以社会为前提,这种社会不可能一旦形成永不改变,而是要不断地重新形成,永远处于消长盈亏的状态之中。民主社会的成长与持续倚靠某些不易捉摸的东西——团结精神、成员对社会的感情,认为他们共享的成员资格较之他们之间可能发生的争端具有更深更大的重要性。团结精神愈弥漫,愈紧密,民主也就愈能持久,愈能经受最严重的内部冲突。如果对社会的感情不够强烈、深厚,必然愈易遇到不易对付的内部问题。在一个民主国家里,意

见大有分歧时，也可找到折衷办法；民主国家之间则很难做到，主要是因为缺乏对团结负责的精神。

民主主义者常以为忧的是派性及容易引起巨大分歧的某些问题，其根源就在于此。在美国历史上就有过强烈而且普遍的感觉，不论代价如何巨大，必须保持联合。除经济及道义的原因外，更重要的是由于这一场斗争所要保护的是继续实行民主所必不可少的，即不论多大的分歧，但可以商量并可及时解决的那种团结。

美国的缔造者对此也明确表示关切。各州通过互相支持，认识到需要力量，也有了促进联邦共和国经济利益的愿望，但最根本的是要使各州之间的分歧有和平解决的可能；所以，先是极力主张联合，继而高度珍视这一联合。美国第一任总统离任时告全国人民书中谈到联合时，他说：

……它是你们真正独立大厦的主要支柱，维护着你们在国内的平静和国外的安宁，保障着你们的安全和各方面的繁荣以及你们如此高度珍视的自由。……极为重要的是，你们应该正确估计全国性的联合对你们集体和个人幸福的巨大价值，你们应该对它怀有真诚的、经久不变的感情，要习惯于象对待护佑你们政治上的安全与繁荣的守护神那样想到它或谈到它；要小心翼翼、无微不至地保护它；要驳斥一切抛弃它的想法，即使对它抱有丝毫怀疑也不允许；要义正词严地反对刚冒头的一切可能使我国的任何部分与其它部分疏远并削弱连接全国各地的神圣纽带的种种企图。……你们的联合应被视为你们自由的主要支柱，爱自由就必须维护联邦。^①

称华盛顿为国父，并非毫无道理。

这些缔造者从事这一民主实验时，有意地选用了美利坚合众国作为这个共和国的名称。如果在这个国家的标志上刻下这样的铭词：E pluribus unum〔由许多构成的整体〕那也是恰当不过

^① 见《华盛顿遗集》中译本，第313—314、315页，商务印书馆1933年版。——编者

的。

4-6 社会的解体

社会为民主的前提，如某社会中的少数派在法律上或事实上受到肆意的排斥，不能参与整体的活动，该社会即已变质。这种排斥开始时仅形成民主的缺点，但最终可能摧毁民主。

约翰·杜威指出：“受到排斥，不能参与，这一事实本身就说明是一种压制或高压统治的变相手段。”（《民主与教育行政》，1937年版）。排斥并不公开威胁或压迫被排斥者，他们只是间接地受到威胁或压迫，有时甚至感觉不到自己是受害者。如社会结构中排斥已根深蒂固，成为排斥者及被排斥者社会习惯的一部分，它就会被视为理所当然的事而为全体所接受。杜威指出，这样一来，群众的知识就受到了很大的限制，以致他们自己都感觉不到所受的限制。他在结语中说：“他们（指群众）不是惟一的受害者，而是整个社会被剥夺了可以为它服务的潜力，这是民主概念的一部分。”自称民主的社会中，这种排斥即使是大多数同意实行的，也将带来灾难性的后果，等于自拆台脚。

可笑的是，排斥的原则对民主实际上起的是破坏作用，而同意排斥的大多数却视排斥为理所当然。限制少数在公共事务中取得经验，这部分人就失去了受教育的机会。不能参与政治生活，非正式的教育就变得狭隘。受到排斥的少数在管理机构中无充分的代表，正式教育的机会必然也会减少。结果是处于少数的人不能发挥潜力，作出贡献。他们对公共事务贡献不够，是由于在公共事务中受到排斥的结果，但却成为继续把他们排除在政治生活以外的理由。但这种不利于民主的社会压迫的循环往复，也可能向反面发展。扩大纳入的范围和排斥一样能显现出应有的作用。原来受压迫的少数，如果能进入参与过程，他们的知识就会增加，他们的

教育，不论正式的或非正式的，都会获得改进。任何人对民主的直接体会都将有助于提高他对共同福利的贡献的质量。

总之，民主的生机是以社会为基础，更为完善地实行民主，要求一个范围广泛的、有自觉性的、团结的社会。

4-7 边缘性的社会成员

某几部分人被排斥在充分参与民主政治的范围以外是正常而且恰当的。这些人主要是未成年人、罪犯、外侨及精神病患者。这些边缘性社会成员资格不构成民主理论中的严重问题。

民主社会的前提是全体成员都可参与。因此任何亚群受到排斥时，只要能指出其成员虽属于社会但非正式成员时就是合理的。从某种意义来说，就是要肯定他们不宜参与社会事务。这些边缘社会成员的苦处通常是只剥夺投票权，虽然其它方面也有所限制。参与可以通过多种形式，投票只是其中的一种，边缘性社会成员虽被剥夺了投票权，但未被完全排除，还可以通过其它途径对社会有很大的影响。

有两个不同的原则可以使剥夺公民权合法化，都与划分亚群的特性有关。至于如何运用这些原则，那就是剥夺者的事了。个别人受到排斥时常易引起争议。

第一个原则涉及充分参与的能力。政治社会中，某些分子由于本身明显的缺陷，不够充分参与的资格，未成年儿童及精神病患者便是突出的例子。因为年事尚轻或心智不健全，他们不能象社会正式成员那样行使公民权。当然，民主社会中的不少正式成员在行为上也是幼稚的或缺乏理智的，但他们可以不这样作，而对未成年及精神病患者就不可抱此希望。社会可以以某些人尚未或永远不能发育完全为理由，不承认他们的正式成员资格。不只是因为他们智力不够（这是谁也不能确定的），而且是因为他们缺乏成

人所必须具有的某些东西，即适当的成熟或理性。正式成员需要什么水平的成熟或理性，这是很难断言的。精神完全失常的人是不准投票的；但许多人患有神经官能症，即使能确诊，我们也决不会想到剥夺他们的公民权。但神经官能症与神经失常之间的界限，既不明确，也无一致意见。同样，我们也不能肯定到什么年龄就足够成熟，可以行使公民权。二十一岁，十八岁，或如某些人所建议的十九岁？数目字是不会产生魔力的，大家也清楚人的年龄并不是判断力成熟程度的可靠指数。然而，十二岁的儿童决不能享有投票权，三十岁的成人（不谈其他条件）则必须享有投票权。虽然我们不能肯定这条线划在何处才算合适，我们还是尽力之所及像有理性的人凭借他们现有的知识所能作到的那样，凑凑合合地划出界限。理论上很清楚的原则，运用时却难以肯定，而且很灵活，这是实行民主时的共同特点。

基于某部分人缺乏参与能力应该排斥的原则，常被非法地、残酷地付诸实行。没有财产的人曾被长期地排除在参与以外，理由是没有财产就证明无力处理自己的事，由此类推，当然也无力来处理公共事务。黑人曾长期地处于次等公民地位，理由便是他们不是完全的人，与以前几个世纪中维护奴隶制的理由完全一样。不论这种假定多么荒谬，许多人现在依然相信。我们应当引以为戒，不要轻信有关某部分人缺乏能力的说法，除非有事实为证，确能成立。再重复一次，民主国家中必须奉行反对排斥的原则；对那些建议剥夺公民权的人，必须要求他们拿出证据来。

排斥的另一原则，不涉及缺乏能力，而仅涉及某种故意的行为，该项行为使行为者丧失成员资格（或成员资格受到限制）。在某些情况下，运用这一原则是无可非议的。例如罪犯，就是因为自居于反对社会之列而被剥夺充分参与社会事务的权利。我们说他们是“outlaws”〔法外的人〕，就是说他们因为违法而丧失了部分立

法的权利。

同样，外侨也是因为故意的行为，而非错误或罪行，而被排除在正式成员的范围之外。他们在某一政治社会中居住，但自觉地、公开地保持对另一政治社会的效忠。外侨当然要受当地法律的管束，他的利益也可能受到妥善的保护，但他必须在取得正式成员资格以后才能有权充分参与该社会的管理。即必须通过故意的行为：申请并取得公民权，放弃原来的效忠，至少应正式表示对所在国的效忠。外侨只有明确放弃原来的效忠，并正式表示接受新的效忠以后，才能成为公民，充分享有公民权〔4-2〕。

因此，我们不能绝对地说一切排斥现象都是违反民主的。我们可以说民主社会中任何享有正式成员资格的人，如剥夺其公民权是不可能言之成理的。只有考虑到存在民主的社会中被剥夺者所享有的成员资格的性质，才是惟一可以想像到的用以剥夺政治社会中公民权的理由。除此以外，其它任何考虑或任何依据，如种族、政治信念、宗教等，当社会允许这种排斥时，即使还算民主，也是不完善的民主。

4-8 社会成员的级次

社会成员应否分为若干级次？儿童、罪犯、精神病患者，毕竟是社会成员，在某些情况下，还是很重要的成员。如果认为这些人各有其不足之处，暂时地或永久地缺乏能力，不应该享受投票权，我们就可以说属于这些范畴的人构成标准以外的另一级次。这种说法似乎是有理的，因为假定某些人系社会的非“正式”成员即含此意。

而且，一旦公开承认成员资格可分级次，这一原则可能不只运用于未成年人或罪犯等类似的情况，而且会运用于多种多样的其它情况，也许以各类中几个成员贡献的质量作为划分的标尺。

要这样做，就必须采取复投票制或分数投票制，以便使高级次的成员能增加他们参与的分量，同时又能使某种级次的成员至少享有一定的发言权。按照复投票制，有的成员可投两票或更多的票。按分数投票制，则有的成员所投的一票只算一票的几分之几。这两种办法在原则上是一致的，前者的目的在于增加少数的影响，后者则在于减低少数的影响。二者可以结合起来，甚至还可想出更为复杂的授予选举权的办法。

复投票制并非新的做法。从历史上看，某些不完全民主的国家就曾采用这种办法以方便富人，授予某些上流社会人士、某些大学毕业生额外的投票权。在充分民主的社会中，这种区别是不可容忍的。

但在某种特殊情况下，在健全的民主社会中，复投票制的某些变异形式可能是行之有效的。例如，每人虽然只应该有一票，但有些决定的后果对某些人影响更大，这样，各成员所享有的票数可能与各自所受影响的大小成比例。私人商业机构普遍采用这种办法，各股东所享有的票数丝毫不差地与他在公司中所占有的股数成正比例。在大小社会重迭的地方〔2-7〕也可能采用大致相似的做法。例如，投票决定当地税额时，社会中各正式成员不论有无产业，至少有一票，而产权所有人则按应征税的产业，其估定价值每增加若干千元，即可多有一票的投票权。因此，如把整个社会视为一体，产权所有人的社会系该社会中明显可辨的附属群体，这样，既具体地承认亚群的切身利益，而参与权仍能在一定程度上为全体所享有。

这种做法是危险的，因为确定利益深度时，很难掌握公正的标准。即使利益差别很大，易于分辨，但如何按照利益大小分配投票权，又将是争论不休的问题。以房产税为例，产值每增加五千美元，应增加一票？十票？或两票？谁能公正地回答？民主国家中

任何此种做法；执行时必然是出自武断。这样就会招致责难。即使在制定过程中认真负责，也必然产生不公正的结果。

除非在某些特殊情况下，利益的深度根本无法明确地衡量，一般来说，复投票制是不切实际的。大多民主社会中的成员资格与私人公司中的拥有股权毫无相似之处。此处所讨论的任何这类做法，必须以找到某种衡量的尺度为前提，既然找不到这种尺度，这些做法就不可行，除非纯粹出于武断。

因此，社会成员资格分成级次。虽然从理论上说是可能的，但这种做法几乎所有民主社会都明智地拒不采用。采用明确的标准以确定谁可以投票，谁不可投票，比较简单，结果也比较公道。有些正式仪式，如入会式、坚信式、入籍式都是为了突出这种标准而创制的。那些因此而深受影响的少数，可能对此不满，但他们可通过其它途径来保护他们的利益。如果事关他们的重大利益，他们甚至可以采取脱离社会这样的威胁手段。即使不这样做，决策机构也必然会为他们提供其它武器。不论什么情况，通过复投票制来保护他们的努力，只能制造更多的不平等，而不是减少。

最后，还有一个特殊的而且非常重要的理由说明为什么在政治社会的民主中把成员分门别类给予不同选票的做法是不公正的。该社会中所有成员，如我以后将要谈到的那样〔15-4〕，是这样一些人（除某些特殊例外），他们不能按不同的利益深度或不同的级次有区别地来对待。一切成员，只要是成员，就是平等的。在每个成员所生存的政治社会中，这个社会的安全与福利对他来说都是休戚与共、息息相关的。

4-9 兄弟关系（博爱）

许多个人互相团结并组成社会，这种情况我们称之为兄弟关系或博爱。兄弟般的团结来自明确地承认共同的目的与共

同的责任。由于这种承认很少具有其本可达到的深度与广度，进一步扩大并深化这种承认就成为企图建立或改进民主的那些人持久不懈的目标。兄弟关系与社会是以不同的方式来指称同一事态。它们是从不同的角度来表示人与人之间同样的基本关系。社会这一概念是表示从外部观察时的这些关系；前面所谈的作为民主前提的社会是就这一概念而言的，这是出自客观的考虑。兄弟关系是一种特殊的道德概念，同样为希望自治的人规定人与人之间的关系。兄弟关系如果从主观上考虑，是社会的理想的表现，因而也是民主的前提。

第五章 民主以理性为前提

民主的第二前提是理性。社会作为第一前提所涉及的是人与人的关系。理性所涉及的则是这种关系的性质。没有这两个前提,就不可想像会有民主。社会是民主进程的基本结构,在这个结构内,必须假定所有成员至少具有参与共同事务所要求的基本能力。这些基本能力概括起来就是理性。

理性包含什么,很难具体说明。一般来说,我们可以接受古代即已规定的尺度。一个有理性的人,至少应该具备两种能力:(1)设想一种计划或掌握判断或行动规则的能力,(2)在具体情况下运用这一规则,或按照行动计划办事的能力。由于在民主中,这些规划打算都是在人与人之间起作用的,我们可以增加一点,(3)清楚表达思想,与人讲理的能力。

从能力的角度来解释理性似乎已经过时。这个名词的确是旧的,而且可以替换。但重要的不是名词,而是事实,即民主社会成员必须能作某几件事。他们必须能为共同治理制定原则(某些文件称作“规定”,还有一些称作“法律”)。他们必须能将这些原则运用到行动中去,确定哪些符合哪些不符合规定。如果治理社会的是规定和法律,社会成员就必须能够有效地交流意见以理解彼此之间的理由与目的,并且至少能把某些集体判断整理出来。如果理性被理解为做这些事的能力,社会成员须具有理性就成为民主的前提。如果不具备理性,就绝无可能通过参与来实行自治。

但民主并不要求其成员经常不断或大部分时间使用这些能力。当然,如果要成功地实行民主,必须发展并使用理性的能力。

发展的程度则随情况的不同要求也有所不同。这种发展与实行民主的关系将在谈到民主的智力条件时〔见第十一章〕详加论列。但这种发展的前提是：社会成员至少必须具备基本的推理能力。

有人认为民主是空想，是不可能实现的理想，因为它是以有理性的成员作为先决条件的，而这种条件是永远也达不到的。这样的批评有两种变异的说法，但各自都依据不同的错误的前提。第一种说法夸大了要求，而第二种说法则低估了事实。前者认为要想实现民主，除非人类生活全由理性支配，而事实是人类生活并非如此。后者也认为民主是不可能实现的，理由是，虽然对理性的要求不算太高，但人类太缺乏理性，也太愚笨，这样的要求也难以达到。两种说法都可以用多种情况下民主政府的实际成就加以驳斥。民主是一种人为的体制，它有它的要求，这些要求使它不能总是有所成就的，但既然是人为的，就可以由人来实行。

但第二种说法中有一面包含着重要的真理。如果人类不能联合在一起制定法则并服从所制定的法则，如果人类不能互相讲理，互相理解，那就有理由说民主只是空想，因为它所要求的前提根本就不存在。这种假设的前提是错误的，但就整个来看却是正确的。民主的确要以基本理性能力为前提，在任何社会里没有后者就没有前者。

民主要以性善为前提，这是又一种普遍而且错误的见解。社会成员如普遍都善良有德，当然可使民主政府的作为更易见成效，但这对任何形式的政府来说，也莫不如此。人性善或者性恶，难以确定。从理论上说，即使在自私的坏人所组成的社会中，民主也完全是可行的。的确，民主的部分价值就在于它能使既能为善又能为恶的人能够规规矩矩地生活在一起。

我的结论是：民主的前提事实上已普遍地成为现实。只要是人类存在的地方就会出现各种大小的社会，而且在每个文明人的

生活中起着极为重要的作用。理性则系人类普遍(或几乎普遍)具有的能力,在某些传统哲学中,并一直被视为人所独有的特征,以区别人与低级动物。我并不认为民主的前提无论哪里都已实现,或在任何地方无论何时都已实现。而且,我还认为当民主的前提已实现时,并不能保证民主体制即可顺利实行,或者保证它就是最好的选择。然而,实行民主的前提经常存在,这却是无可怀疑的。

即使当民主的前提已经出现时,民主也不一定获得发展,有时可能是先有所发展而后失败,也可能是持续地只能取得有限的成功,原因何在?要说明这些情况必须越过民主前提的范围,而对实现民主要取得成功的条件细加探讨。进行这种探讨(详见第四章)之前,必须通过阐释民主本身以及与之密切相关并有必要联系的某些作为手段的原则,以便深入地、明确地而且更具体地说明民主。这就是第三部分所要讨论的主题。

第三部分

民主及其手段

第六章 民主与多数规则

6-1 决议规则

自治经常有其顶点,即必须作出决定。在民主社会中,作出的决定最理想的是持续地热烈讨论的结果。每次普遍参与的过程都有几个阶段,采取行动是最后阶段。不论是否合乎理想,社会生活总是要求作出某种决定,采取一定具体行动。因此,首要问题是作出具体决定时所应遵循的规则。如果这个社会是民主的或想成为民主的,就会通过这些决议规则,具体地实现成员的意愿。

有许多适应民主管理的决议规则。要分清它们的种类,要理解它们的优点和局限性。在说明之前,我必须指出,民主并非理所当然地仅仅依靠某一种决议规则。根据社会的不同性质及其不同的问题,不同的规则,都可以用作民主的宝贵工具。

民主社会无需采用同一规则来作所有的决定。不同类别的问题要求不同的决议规则。制定例行条例、法规、细则时的规则就可能与修改该社会的根本法、宪法时的规则大不相同。民主要有成效,必须明智地选择它的行动规则。

日常立法的任何决议规则,似乎总是要以确定这些日常规则的另一套规则作为条件,而这些规则是由较重要的一级作出的,而且可能是不同的一套,这就产生了矛盾。较重要一级的规则似乎又要以高于它的更重要一级的规则作为前提,如此等等。实际上,民主通常并不是在一无所有的基础上建成的,而是在民主中建立的,民主规则已经付诸实行。某些宪法一般都包含成文的或不成文的规则,这些规则肯定会规定修改宪法的步骤。就是在这一基

础上,我们试图建立并改进民主决议的一套办法。

6-2 对民主社会中决议规则的评价

民主社会决议规则与民主广度的关系极为复杂,需要分开来谈。有些规则赋予一个人或一小群指导性的决定权明显是反民主的,可以撇开不谈。一切符合民主的规则都允许广泛参与,使决定合法化,但大多数规则并不如此要求。因此,在大多数情况下,当这一规则起作用时,实际参与广度可能因决定的不同而大不相同。规则有所变化而参与的广度保持不变,这也是可能的。

民主规则几乎都毫无例外地规定需要百分之多少参与者的同意才能决定要处理的问题。提高这种百分比的要求,并不一定就相应地增加了民主性。要求的百分比过高或过低都可能不利于民主。在一定情况下选择最佳的决议规则是件难事。

评价民主社会任何决议规则时,必须看采用这种规则后的总的结果。这些结果主要有两类。第一,这一规则的倾向是为各社会成员提供保护的,使决定不伤害他或对他有利的影响。第二,这一规则的倾向是便于作出决定而且高效地作出决定来实现社会意志的。所以,评价民主决议规则时,必须权衡其保护作用与效率。不幸的是,这两大目的之间存在着颇为紧张的关系。

决议规则包括愈广,即决议机构采取行动时所要求的赞成票的百分比愈高,保护作用也愈大。但规则的范围愈广,任何(有某种特定利益的)个人必然会居于少数派之列,受到不利影响的少数派就更易于集中所需的票数来阻止采取行动。

范围广,可能是绝对的,也可能是相对的。从绝对的意义来说,范围广(不论何种程度)是指所要求的赞成票的百分比是以全体成员为基数的,例如,要求某委员会全体成员的多数通过,或要求某参议院全体成员三分之二以上的通过。相对的范围广是指所

要求的百分比的基数是不固定的，如只要求实际投票人数的几分之几，或实际参加人数的几分之几。与后者相比，前者要麻烦得多，所以只在特殊情况下采用。它的好处是要求参与要有一定广度方可采取行动，如以其它方式，这种广度就很可能难以达到，这样，就是对民主的促进。范围不够广，或仅相对的广，所带来的后果不一定是实际参与的人数要少一些，但允许较少的参与者作出决定。这样当然方便一些，但有危险。为缩小这种危险性，在某些情况下，法定人数规则是有效的。可以保证成员中参与者，或至少出席者的数目达不到所要求的最低限度时，即无法采取正飞行动。

另一方面，如决议规则所定范围较窄，仅要求较小比例的参与者即可采取行动，效率就愈高。不论这一要求是绝对的或是相对的，情况都将如此，但前者可视为例外，置之不论。按投票人数（偶尔也按出席人数）制定的正常规则中，对要求赞同的人数定得愈低，则愈益取得一致意见。如一种规则要求四分之三的投票者投赞成票，另一种则仅只要求多数，很明显，在上一情况下，较之前者，将更易采取迅速行动。而且这种行动还会获得更为坚定的支持。范围较窄的规则便于对社会的当务之急作出立即的反应。要求四分之三的赞成票，任何法案也无法通过时，按范围较窄的规则（如只要求多数赞成票）就有可能通过，效率当然也就高一些。但这种效率和效力的代价是要冒险。任何公民在一定时间内，如不知道所要选定的规则将决定什么样的结果，多数即可通过的规则与四分之三始可通过的规则相比，肯定较易于使他们设想自己处于将要失败的少数。

由于保护与效率这两大目标必然要发生冲突，所以，没有什么规则能把二者都同时增加至最大限度。如果走到一个极端，把指导性的决定权都集中于一人，即独裁者，可能避免争论不休与拖延迟误，但其他人则失去保护，不能反对独裁者使用或滥用权力。如

果走到另一极端,规定只有社会全体一致同意时始可采取行动,这可保护每一个成员,使他们能反对有损他们利益的任何决议,但这样一来,任何社会几乎都不可能采取任何行动,对全体成员来说将是不可忍受的负担。其它一些决议规则则处于这两个极端之间的某些点。如果能找到居间的某一点,既能实现可能获致的最好的妥协,又能保证民主性与合理的保护作用,同时,在实际决议过程中,给社会带来的具体负担又最轻,那就是合乎理想的。

怎样才算是最恰当的妥协,这就要看该社会各方面的情况,如大小、成员性质的特征、待议问题的种类等,才可确定。民主要有成效,必须为不同的社会、不同的情况、不同的问题制定不同的规则。没有一种规则对于一切都是最适合的。

6-3 民主过程与决议规则

合适的决议规则服务于民主过程,使之能顺利进行,产生效果,但它并不是该过程的全部。如果我们考虑到这些规则与民主的各种尺度的关系,而不仅仅是与广度的关系,这是不难看出来的。使用任何决议规则,充其量不过是参与过程的最后一段,而这一过程是持续的,而不是断断续续的,它涉及讨论、辩论、承诺等许许多多行动,投票仅系其中之一〔2-4〕。由于思想上希望单一化,事实上又迫切要求作出可供核实的判断,所以普遍存在这样一种倾向,即把民主与其决议规则等同起来。仅仅因为广度便于作数量分析,所以只看广度而置民主的其它尺度于不顾,这是错误的。

当民主过程进行到使用决议规则的阶段,实际上问题已变成:“此事已讨论完毕,应采取什么行动?”于是提出建议并进行某种形式的投票。达成决议要求有一种明确的及可以公开核实的办法来衡量社会意见,所以必须采取可以计量的办法——投票、举手。我们希望这种规则是公正的、明智的、正确执行的。但不论这种规则

如何明智,如何符合民主,也不能衡量民主过程的所有方面。这些规则的运用绝不可能反映投票者参与的深度。

同样,决议规则也不能反映参与的范围。即使订得详尽无遗的规则,也不能包括它所适用或考虑的各种各样的问题。因此,评价一个社会的民主时,不仅要问实行什么规则,而且要问在何处实行,是否始终一致。把这一切的民主性扩展至最大限度,不仅要求最大的参与范围,而且要求在这一范围内按照不同的参与情况,使用不同的规则。决议规则是民主的工具,其使用的型式仅仅是表示任何民主健全情况的一项标志,不过是最重要的一项。

6-4 多数裁定规则及其各种形式

在所有决议规则中,多数裁定规则是最普通和最重要的。它与民主紧密相连,所以常将二者混为一谈。事实上,多数裁定规则只是符合民主的许多方式之一,有时还不如其它方式的恰到好处。由于多数裁定规则集效率与保护作用于一体,所以常被选定为最合适的折衷办法。

“多数裁定规则”这一概念,就其本身而言,在下列两方面是含糊不清的。第一,“多数”一词的意义不明确,一个机构中占多大比例始可称多数。第二,在什么性质的机构中要求多数,这一点也不明确。现依次讨论这两方面的问题。

(1) 一般而言,“多数”指在一定范围内“超过半数”,但有时可以用为“比较多数”的松散的同义语,指一群内最多的一部分,而不论是否超过半数。很明显,多数规则与比较多数规则有重大区别,因为他们带来的结果会大不相同。比较多数规则允许(但非限定)整体中明显的少数作出决议。与比较多数规则相比,多数规则(有时称作简单多数)包括范围显然较广,因此,能保护更多成员的利益,而效率则较低。

就某几类问题而言，简单多数所能提供的保护范围可能被认为还不够大。于是制定要求三分之二或甚至四分之三赞成票方可采取行动的规则。这些常被称为“限定多数”，随其所要求的比例，称为“三分之二多数”，“四分之三多数”等。对社会有重大影响的问题来说，限定多数规则是完全必要的。例如，美国宪法的修改，不但要求(a)参众两院各以三分之二的多数或立法机关召开有三分之二州参加的修宪大会所提出的修正建议，而且要求(b)此项建议获得四分之三州议会，或州修宪大会的批准，始可修改。使用双重限定多数具有更大的保护作用，公民们知道国家的根本大法，不会轻易粗率地修改，也不会在得不到绝大多数人民代表的同意下加以改动，他们就放心了。但只有在不需要过多地修改，而且修改时速度与效率均非主要考虑，甚至无须考虑时，始能提供此种保护。像修改宪法这一类的事，范围很广的限定多数，虽很不方便，但有很大的保护作用，可以说是民主制度的最恰当的手段。

(2)“多数”的意义确定以后，剩下来要确定的问题是什么范围内的多数。哪些人中的多数？主要有三个可供选择的方案。多数裁定规则可能指(a)实际参加投票的多数；(b)有权参加投票的多数；(c)全体成员的多数。

这几种选择可视为相对范围广与绝对范围广〔6-2〕两端之间连接线上的某几点。这条线上的另一点所要求的多数是有投票资格并实际参加投票的多数。这可说是居于(a)与(b)之间的独立的一点。但这种规则只能适用于全体成员均可参加的小型社会。由于其有限的适用性，可以置诸不论。如一项决议只影响某些人而不影响全体，另一可能是把多数规定为受到影响的某些人的多数。限于受到影响的某些人才有决定权，当然可受到某些人的欢迎，但这种规则可行性很小，因为首先需要准确而且公正地制定一套标准以划分出受影响的亚群，缺乏这一前提即难以实行。这种规则

是想在原有的大些的社会中再划分出一个新的小一些的社会〔2-7〕。其实,在小一些的社会中,又要面临上述的三种选择。

假定成员数为一百的社会,以民主方式对某一问题所作决议对全体成员均有影响。如仅有八十人获得法律准许参加投票(合法投票者),但只有六十人参加投票(实际投票者)。严格按照服从多数的原则来说,我们所要求的多数是指哪个范围内的多数?

(a) 最可行的规则(尤其是大型社会中)是按投票数来计算多数的规则。在上述假定情况下,就是指六十个实际投票者的多数,结果是只要三十一人即可控制全社会。这是普遍采用的规则,但会有不愉快的后果。如果实际参加投票的人数很少,控制社会所需票数也就更少。如在前述假定的社会中,只有二十五人投票,十三个人即可决定一百人的事(用来减少这种危险的法定人数规则,只能防止极端情况,而且在大规模选举中是不切实际的)。通常,我们并不因这种办法的后果而感到不安。我们知道,获得控制权的少数,必然会真正关心,而且事实上也必然会代表占很大比例的未投票者。况且,也没有其它可行的办法。然而,这样来解释多数裁定规则,有可能带来与社会普遍意愿相违的结局。

(b) 为了有更大的保护性,可以要求合法投票者的多数。这就划出了一条最低线,参与广度不得低于此线——在前述假定社会中即为四十一人。当然,这条最低线的价值还要看该社会是否普遍或接近于普遍享有参政权。在大量成员无权投票的社会中,这类规定即使底线定得很高,也只能是骗人,结果仍然是由少数人决定。

(c) 在特殊情况下,多数裁定原则可以按最强的意义来解释,即解释为全社会成员总数中超过半数以上。这样一来,要采取积极行动就必须有相当广泛的支持。运用这一原则时,一个社会中投票成员的数目必须明确,而且还必须准确知道投票者是哪些人。

如政党提名大会时，有投票权的代表都经过仔细核查，被提名的往往要求至少获得全体代表一半再加两票的支持。这种规则，可能使行动推迟（因需要多次投票）或完全受阻。这种规则通常只有在比较小些的社会中，而且需要采取某种行动的共同愿望能迫使人较多的少数派难以坚持其原封不动的立场时，方可实行。如普遍享有投票权（即全体成员基本上都是合法投票者），这一规则与前述规则实质上完全一样。

我们想知道这些规则所提供的效率与保护能达到何种程度。效率与范围广成反比（虽然不仅仅与范围广成反比）。由于多数规则的这三种解释，就范围而言是逐级加宽的，因而其效率也逐级降低。这三类中即使效率最高的付诸实践时也常感不便，所以，民主社会中最普遍采用的是实际投票者的多数。高于此限的要求，几乎肯定会耽误作出决议，或者不必要地推迟。

保护性也主要是由范围来确定的，因此，按第一种，即最普遍的解释，少数统治的危险也最大。然而，当实际参与者在数目上接近合法参与者，而合法参与者又接近整个成员的数目时，保护性方面的差异也就不会太大。

无论理论上或实践中，如下的结语，对民主而言是至关重要的。如参与的广度已达到满意的程度，某种多数裁定规则通常是实现公众要求的合理手段。但多数裁定规则本身并不能保证出现满意的广度。一般把民主与多数裁定规则混为一谈，可能出自这样错误的假定，即认为这一规则可以保证参与的广度。这种假定并非无论何时都可实现的。多数裁定规则虽然是可贵的手段，但作为衡量民主程度的标志，可能是靠不住的。

民主社会应采用何种及何类规则，必须看它要求何种程度的效率与保护，以及它能容许多大程度的低效率与风险才能确定。从具有高度保护作用然而缺乏灵活性的限定多数规则，至比较灵

活但有风险的较多数规则之间,可以有各种各样的不同的组合。民主社会必须按照其本身情况及其成员的需要与愿望来选择自己的手段。

6-5 作为民主手段的多数裁定规则

多数裁定规则(the *lex majoris partis*)即社会中有参与权的成员,用以实现其意愿的原则。按照合理的解释,不论参与广度如何,使用多数裁定规则时,对参与者的各种意见,应该都作一番公平的掂量。但程序上,没有可以引用的原则来判断个别意见是否明智,因为这种判断恰恰是无法预先作出的。成员意见的深度也无法查核,因为那是难以准确而且公正地加以判断的。要衡量公众的意愿,剩下来的,在大多情况下只有看数量上的多数,即较大部分。

多数裁定规则是民主的手段而非其实质,这可从下列考虑中得到进一步的证实。第一、它是一项可作多种解释的原则〔6-4〕,而且必需审慎地选用其中之一,这就说明了它具有手段的性质。对一个社会来说,不会因为它是民主的即强求其实行某种决议规则,当然,因为它是民主的,它的确会排除某些决议规则。

第二、比较多数裁定规则的重要性及其频繁地被使用是耐人寻味的。即使在尚未明确表示赞同比较多数裁定规则的地方,事实上可能已经在实行这一规则。在两党倾轧的帷幕下,许多观点必然都是针锋相对的。只要得到多数党内最大少数派(或甚至是多数党内最大少数派中的最大少数派)的支持,即可稳操胜券。如果说这样一来,在大型的民主社会中有权裁定的几乎总是少数,而很少是多数;这种说法,还是有争论余地的。少数派的力量是隐藏在政党内部妥协的需要之中,也是在国会立法要由多数通过这种法定要求之中。

第三、值得注意的是,某些民主国家故意制定某种措施,专门用以防止多数享有绝对的决定权。在美国,如法院对立法诉讼的复审、选举团及不论人口由各州选举两名参议员等制度,都是为防止多数不照顾少数而故意制定的。民主社会可以尊重并使用多数裁定规则,同时也要合理地调节多数的绝对控制。

第四、在某些民主社会内,如主事者通过对“会场气氛”,即其一致意向的掌握,能使其成员实现有效参与时,根本不进行投票。这样的领导权有可能有意或无意地被严重地滥用。但如灵活地按民主精神采用这种办法,所作出的决定可能优于计算票数时所作出的决定。主事者可能主观地但却是从整体利益出发地,权衡少数所显示的强烈的关切,以及某种决议可能产生的分裂的危险。这种有质量的考虑,加上对数量也有所估计,所产生的结果就可能具有更深的民主性,与任何机械性的规则相比,可能更合乎社会的意愿。而且,这种办法允许各集团通过信件或报告,系统地提出意见,其周密之处是按照议会正式手续所提出的任何动议与修正案所难以比拟的。这是一种灵活但有风险的手段,也是民主社会可以选择的手段。

各种各样的决议规则,都有相当大的风险。一切规则,包括多数裁定规则,都有其优点,也有其局限性。在可能选择的规则中,只有简单多数规则有这种特殊的好处:它本身既能防止少数人代表整体采取行动,也能防止少数阻碍整体采取行动。包括范围较窄的规则,如比较多数规则就难以达到前一目的,而包括范围较广的规则,如限定多数规则就难以达到后一目的。阻止采取行动的权力,在某种程度上和采取行动的权力是同样重要的。具有此种权力的少数,可以迫使社会维持原状,阻止社会采取有重大影响的行动。因此,简单多数规则显示出独一无二的优点,从而在大多民主社会中都被认为是最简单、最公平也最可行的规则。这就是为

什么它会被视为民主的当然手段的原因。约翰洛克在《政府论》下篇(1690年版)中谈到它这种作为手段的性质:

当一定数量的人由于各自的同意,组成社会,他们即已将此社会结成为一个整体,具有作为一个整体来行动的权力,但只能按照多数的意愿与决定采取行动。由于社会是个体同意组成的,而且它必须作为整体向一个方向行动,因此,这一整体必须按推动力量较大的一方行动,这就是多数的同意。否则,就不可能行动或继续成为一个整体,一个社会,这是各个个体同意组成社会时即已赞成应该这样做的。所以多数的同意对每个人都有约束力。因此,我们看到依据明确法律有权行动的集会,如授权的法律未规定人数,多数同意的行动即作为整体的行动,当然,也依据法律的性质与理由,确定整体的权力。

由此可见,每个人同意与别人一起组成一个政府领导下的国家时,他本人就对社会中的每一个人负有服从多数决定的义务,并听任多数的安排。

6-6 变动多数裁定规则

在健全的民主社会中,什么能防止多数滥用权力呢?残暴多数的威胁确属实际存在,也是批评民主的人极为害怕并曾再三强调的。但在某些民主社会中,绝无或罕见居于多数者专横暴虐地使用其权力。怎样对付这种危险?

当然,有许多因素可以约束多数,其中之一就是宪法的规定与保证。但如多数的人数很多,而且决心要为所欲为时,任何外部的限制都无法长期地加以束缚。法律与制度可以改变;习惯法可置之不理;甚至正式的宪法也可修改或暂不执行。但约束多数的现象还是所在多有(虽然绝非普遍),甚至在社会成员既非异乎寻常地大公无私,也非异乎寻常地老练通达的地方,也不少见。什么能防止争权逐利这种人类的本性去毁坏民主呢?

首先,有两个因素可促成克制。第一,各个成员必须具有这样

的习惯与气质，允许普遍参与管理得以继续。此处暂时不谈应有的态度与气质，以后谈到心理条件与民主的关系时〔见第12章〕再详加论列。第二，在大量问题上，而且在长时间内推行多数裁定规则时，民主社会必须发展一种惯例上的平衡。在某一问题上作出裁定的多数，不一定是社会面临的其他许多问题上作出裁定的多数。所以，当社会上相等（或接近相等）百分比的两部分人可以作为多数轮流执政，组成这些百分比的成员也将随着问题的不同与时间的不同面处于不断变化之中。在一个比较健康的民主社会中，真正有最后裁定权的不是多数而是成员经常改变的不同的多数（如6-5一节中所述，往往系比较多数）。我把这称之为“变动多数的裁定”。如全体（或接近全体）社会成员在这一时期或另一时期内，都曾作过有裁定权的多数的成员，如在一定时期内，在大量待裁决的不同问题上，任何社会成员都感到在某些问题上自己是执政多数的一员，在另一些问题上，自己却是被治少数的一员，这就是变动多数裁定规则在起作用。

变动多数裁定规则是任何大型民主社会健康发展的关键因素。它使各个公民意识到自己在社会中所担任的几种角色：当他站在多数一边时，他是治者；不论他站在多数一边或少数一边，他都有服从法律的义务，从这个意义上说，他是被治者。如果他经常发现自己处于少数，如果他总是某一少数派的成员，这种情况对他的影响，同样也会影响他的同胞们，一定会使他和他们克制自己在掌权时要压制别人的意向。在此，最崇高的伦理准则之一，中庸之道，就已进入政治领域中。它的进入，并非由于它是崇高的，而是由于它有合乎客观需要的可行性。而且，它总是以否定的形式出现的，这种形式更易理解，人们也更乐于付诸实践。在实行变动多数裁定原则的民主社会中，政治上的中庸之道就是：己所不欲，勿施于人。

有的人争论说，民主社会中裁定权的变动性质起着相反的作用，不是克制压制的倾向，而是加强了这种倾向。例如，约翰·C·卡尔霍恩在《论政府》（1851年版）中就曾写道：“掌权时间的久暂，它本身并不能抵制政权所固有的压制与滥用权力的倾向。相反，掌权时间的多变，加上在这种（简单多数规则）的政体中政党更迭执政以前，必然会发生的激烈党争，很可能增加而不是减少压制的倾向。”同样，罗伯特·密契尔在《政党》（1911年版，第二部分，第一章）中评论说“（在政权频繁更迭的地方）执政者主要考虑的是如何在执政期间利用手中权力谋取私利。”他的结论是“任期短暂的领导人谋私的手法及其灾难性的后果将大大超过民主制度轮流执政的真正好处。”

如果这些论点能为更普遍一些的事实所证实，就将会更有说服力一些。这些批评者由于害怕多数的专横，所以他们确信天生的对权力的欲望必然会使这种专横成为不可避免的。他们忽略了民主社会的实际情况，也忽略了多数裁定原则最显著的特点之一。追逐私利会因公职须通过选举得到而且可能带来大祸而有所制约。即使是一个只要有可能就会贪得无厌的人，也一定会权衡这一事实：与他利害有关的问题还有许多，他（和其他人一样）此时可能是某一多数派的成员，另一时期也可能是某一少数派的成员。民主社会中每一个善于为自身利益打算的公民，一定会认识到在多数裁定原则下权力的不稳定性，如果他滥用权力，在另一问题上或另一时期，会给他带来何种后果。

这就是塞迪逊名作《联邦党人文集》^①第十篇所持论点的核心。这篇文章的独到之处就在于作者抓住了这一点：多种政党或利益集团，持续不断地争夺能有效地制约任一政党或利益集团滥

^① 商务印书馆已于1980出版此书的中译本，并于1982年列入《汉译世界学术名著丛书》。——编者

用权力的倾向。他就是用这种论点来支持成立美利坚联邦的：

扩大范围，各种各样的政党与利益集团就愈多，整体中的多数也就愈不可能形成共同意愿去侵犯其它公民的利益；或者说，如果存在着这种共同意愿，他们也会感到愈加难以组织他们的力量，互相协调一致地行动……。

一个健全的共和国的好处，不就在于数目更多的政党提供了更大的安全，可以防止任何一个政党在数目上超过其余的人并压迫他们吗？联邦内不同政党数目的增加，也就在同样程度上增加了安全。总之，它的好处不就在于它能使一个非正义与图私利的多数要想协调一致地实现其密谋时会遇到更大的阻力吗？此处，又是联邦的范围给与了它最明显可见的好处。

麦迪逊本人是不相信直接民主的，因此，他在提到他维护的这一制度时，他审慎地避免了使用“民主”一词，而称之为“共和国”。但麦迪逊的共和国与此处所讨论的（范围相当大的）代议制的间接民主，并无任何不同。有的人以为（可能因为他反对“民主”）麦迪逊在《联邦党人文集》中所鼓吹的是一种独树一帜的关于政体的新理论。——所谓“麦迪逊式的民主”。这种解释误解了他的企图，他主要是为代议制的自治政府〔14-3〕进行辩护。他敏锐地看到民主的一种特殊手段——变动多数规则——能服务于它并保全它，这就是他为之辩护的理由。既然“派别斗争的起因是无法移易的，……唯一可行的缓和办法是控制其效果。”因此，在健全政体中，许多不同派别之间能取得适当克制的、稳定的平衡。持续而且广泛地使用多数裁定规则能减少它本身的危险。

6-7 多数权的滥用

有裁定权的多数并非总是变动的。如果它不是变动的，或变动不够频繁（这部分的问题都是程度的问题），多数裁定可能逐渐妨害普遍参与的实现。因此，如果社会中形成固定的多数，对民主

来说就存在着真正的危险。固定或永久的多数不受变动的有益的牵制；它在它的利益范围内能保持绝对控制；反对它的人没有反对它的力量可用，它就可能滥用权力，甚至进行压迫。在最坏的情况下，固定多数能彻底破坏许多对立利益集团之间的微妙平衡，而实现民主根本上是由这一平衡决定的〔4-6〕。

具有讽刺意味的是：社会上利益的分歧愈明显最需要忍耐与克制时，这种危险也愈大。构成成分比较一致的社会，无需过分害怕某些成员滥用权力。按决议规则行事的个人，更无需保护，该社会能够而且乐意及时提供此种保护，因为，即使是包括范围更广的决议规则，也不一定能阻碍需要采取的行动。另一方面，在构成成分极不相同的社会（或者至少那些存在着明显可分、牢固不变、态度明朗的亚群的社会），每个公民对反对者的力量都心怀恐惧，因此，需要包括范围广泛的、能起保护作用的决议规则。但正是在这样一些社会中，这些保护性规则的作用必然会严重不足，甚至阻塞采取任何需要采取的行动的可能。因此，在这些分歧愈大的社会中民主愈加脆弱，变动多数作为一种手段，其效果也就愈小。

这些情况有助于解释为什么在种族的或经济的亚群明显可分而且实质上已经定型的地方，发展健全民主会遇到极大困难。这只是那些未发展社会，企图发展民主政体的重大困难之一。在这种情况下，如果把诉诸裁决的问题限制在那些社会上已取得某种程度一致意见的范围内，民主可能使其成员更安全一些，可行性也就更大一些。但这种一致的程度在社会与社会之间太不相同。例如，在一个小的构成成分比较一致的国家，如荷兰，能以集体行动有效完成的，在一个大的构成成分比较复杂的国家，如印度，最好就由私人处理，如果实行民主的目的不是为了造成整个社会分裂的话。不幸的是，一些人口密集、工业不发达的国家（假使其性质是民主的）可能把一切不利于民主解决的事务主要置于国家控制

之下。这样就会造成极为紧张的局势，使得民主难以在这类社会中实行。

即使确系变动多数，但某一多数也可能在某一程序问题上不明智地肆意限制社会中一大部分人参与其它实质性问题的决定。这样，按民主方式作出的决定可能使该民主程序难以持续。对民主主义者来说，这种情况是令人痛心的，但是可能发生的。谈到有成效的民主与保护性的条件〔14-3〕时，我将详细予以论述。此处要指出的是，使用多数的权力限制公众参与的广度、深度或范围时，即使出自好心，也可能成为一个民主社会葬送民主的手段。

要绝对保证不发生此种滥用权力事情是不可能的。变动多数裁定规则以及对民主各项要求有广泛的认识，可以促使用权者有所克制，但不能保证绝不滥用。詹姆斯·瑟柏说得好：“就此而言，多数或其它无论什么都不安全。”

第七章 民主与代表制

7-1 代表制作为民主的手段

直接民主与间接民主的区别是既普遍而又合理的。我们可以自己参与管理过程，也可以参与选择别人代替我们管理。当民主社会成员选择他们中间的某些人代表全体时，并没有放弃对社会方针政策最后控制权。他们确曾赋予被选者在一定时期内代表选民以某种方式行事的权力。于是这些代表执行着我前面所说的政府的管理方面的职能〔1-2〕。就集体而言，可以适当地称之为代表院、代表会议，或简单一点，称之为议会。

代表制的原则可简要地归纳为：一小部分人管理政府，这部分人对选举他们的选民负责，他们的权力都来自选民。所有被选出的官员，不论在政府哪一部门任职，他们在管理政府的全部事务时，最终都是依据这一原则。因此，任何大型社会的公民理解他们与他们的代表之间的固有的关系是至关重要的。

如果相信人数众多的公民，不能管理自己，就会认为代表制可以让见多识广、明智审慎的人负责管理事务。这不仅是必要的，而且肯定是有好处的。美国宪法的制定者就是相信他们起草的宪法具有这一大优点。麦迪逊写道：“〔政府代表〕的作用是……选定的一群公民，这些人的智慧足以洞见他们国家的真正利益，而他们的爱国主义与热心正义绝不会因暂时或片面的考虑而牺牲国家利益，通过这些人作为介体以精炼并扩展公众的意见。在这种制度下，人民代表所发出的人民呼声，很可能要比人民自己开会时所发表的意见更符合公共利益”（《联邦党人文集》第十篇，1787年）。

不论把代表制视为肯定无疑的好事或不可少的邪恶，它（如多数裁定规则）只是民主的一种手段，并不等于民主。多数裁定规则是使社会成员参与时能起决定作用的一种方式，代表制则是引导此种参与的一种方式，使个别成员的意见能获得公正的考虑，同时增加了在困难问题上作出明智决定的可能性。这两种手段都是很有价值的，但在某些情况下，二者之一或二者都可能被弃置不用。在某些很小的民主社会中，可能不需要也不愿采用代表制，在大一些的社会中，代表制却是必不可少的。民主是通过普遍参与进行管理；代表制则有助于实现这一参与。把民主与代表制等同起来就是混淆了民主的实质与实现民主的手段。

任何手段的正常作用既决定于它本身的质量，也要看使用时是否明智。因此，一个大型的民主社会，首先需要是一个公正的，其目的在于充分而且准确地反映人民意志的代表制度。窳劣的代表机构，甚至会阻碍、挫伤既有智力又关心国事的公民。但如公民自甘堕落、毫不关心或蒙昧无知，最好的代表制度也不能发挥作用，因为代表制度本身并不能提供贤明治者。归根到底，代表不仅要代表而且要领导他们的选民。

民主主义者应该认识各种代表制度的必然结果及其局限性。在代表制度中，一个公民的呼声，可能因他的代表也代表的其它公民的呼声和社会中其它选民代表的呼声而削弱，有时还会被淹没。但各个公民不能因其影响的减小而责备代表制度，这种减小是社会人数扩增的直接结果。在五百人的社会中，一个人在决策上所起的作用，就要比在五十人的社会中的作用要小一些。不论有无代表制度，情况都会是这样。如社会是由五万或五千万人组成时，个人相对的重要性也按比例而减小。超过一定规模，民主社会为了听取个人意见就不得不按实际考虑来使用代表制度。我们不能因社会规模所造成的结果而责备代表制度。

代表制必然在下列两方面发挥作用,其作用如何,也需要加以评价。第一方面是代表的选择,即选举。第二方面包括一切其它场合,选举以后,听取人民意见等。如果选择的制度既不明智,又不公道,民主就可能完结;但选举以后,这种制度也必须能使获选的代表助长选民的响应。前者将在7-2至7-8各节中讨论,后者将在7-9至7-11各节中讨论。

许多涉及代表制的问题都是高度技术性的,理应属于政治学的范围。但我们仍可在小范围内构想一种哲学框架,在此框架内去理解并评判具体制度,同时,指出几种基本可供选择方案的优点与缺点。当然,我们必须抓住各种选举制度中产生的某些基本问题。

7-2 一般的民主选举

选举制度是极为复杂的。对此制度一无所知或有所误解,那是普遍现象,而且可能为那些嘴里喊提倡,心里却在想破坏民主的人所利用。正是在此处,在技术范围内,赞成与反对民主的力量经常展开斗争,这是不幸的,然而却是事实。

首先,必须分清各种代表制的基本因素。它们是:(1)所代表的程度;(2)选定代表的决议规则;(3)代表机构内所使用的决议规则;(4)代表的基础;(5)代表的级次。以上各因素,各有其主要作用;然而,事实上,决定一种制度是否公正有效,是该制度中各种因素的效果的总合。^①

7-3 代表制的程度

代表制的程度即代表制接近直接民主的程度。代表制程度的

^① 参见 J. M. 布坎南及 J. 塔洛克所作《同意的计算》(1962年),该书对诸因素中的某些因素及其相互关系曾作类似数学的展示,本书以下的论述,亦得力于该书。

上限为人人均系代表的制度。各个代表所代表的人数愈少，即代表数与总人数的比例愈高时，代表制的程度就愈高。各代表所代表的选民数降低，代表的程度就升高。因此，代表制的程度能够用百分数表示：社会总人数中可代表整体的百分数。在人数众多的社会中，这一百分数将会是很小的。所以，一般而言，一个社会中代表制的程度会随着代表数目的增加而增加（假定总人数为常数），也会随着总人数的增加而减小（假定代表人数为常数）。

如果一个社会力图实现可能实行的高程度的代表制，那是合乎理想的。我们之所以放弃直接民主，主要是因为社会规模太大，难以付诸实行。代表制就是要在不可能实现普遍直接参与的情况下，仍能实现普遍参与。代表制的程度愈低（即每个代表代表的选民愈多），公民个人与最后决策过程的距离也愈远。如十人中选一名代表与一千人中选一名代表相比，前者的选民就能更有效地参与制定法律与政策。在后者的情况下，虽仍继续参与，但其效率随选民人数的增加而减低。

同时，管理机构中的代表数目又不能太多，以致有损设立代表制的目的。不论代表机构中采用何种决议规则，它解决问题的效率会随着机构中人数的增加而降低。决不能容许无限制地将其扩大。实际上，代表制可能的最高度即代表制与代表机构有效地行使职责协调一致的最高度。

何种比率能最好地实现这一理想，需视代表所应处理的问题以及整个社会的大小，才能确定。有些问题可以在几百人的大会中辩论；有一些则只能在人数很少、深思熟虑的会议中才可得到明智的解决。立法机关通常人数很多，大型机构的执行委员会则必然人数很少。

整个社会的大小对比率也有着根本性的影响，因为代表会议要有效地行使职责，其本身的规模实质上是有绝对极限的。美国

的众议院有四百三十五名议员,这确实已接近极限。因此,民主国家日益扩大时,代表制的程度就会愈来愈低。这是无法避免的。社会规模愈大,能充任代表的百分率就愈小。一般来说,规模愈大,愈不利于民主。

7-4. 决议规则与代表机构

〔7-2〕中所列因素(2)与因素(3),大多已在前章讨论决议规则时有所说明。必须确定某种规则,以便根据它选举代表〔因素(2)〕,可能是不同的机构有不同的规则。此种选举中实际参加投票的简单多数制是最普遍的,在两党制根深蒂固的地方,实行这种办法是完全合理的。当一个职位有三个或更多的候选人时,如果用简单多数制就需要举行再选、决选。要避免决选时的票数不足,唯一的办法是候选人的数目限制为两名(在此情况下,票数不足的问题,可能转移至推选候选人的初选),或将裁定规则由多数改为比较多数,但这有可能使获选者为投票中的大多数所反对。为选举选择裁定规则是极为重要的,因为公民参与管理最具体的方面就体现在选择代表上。合乎理想的选择代表规则是:包括范围尽可能地广泛一些,保护作用尽可能地大一些,同时又不致产生不必要的无效选举。

在已经选出的代表机构内也必须有一套决议裁定规则〔因素(3)〕。如〔6-4〕一节中所述,不同规则(实际投票者的简单多数、各种程度的限定多数等)运用于不同种类的问题,那是正常的。在此处,我们也是力图把效率与安全结合起来。

代表机构中,决议规则的保护性,一般会由于采用两院制而有所增加。两院中代表制的程度〔7-3〕与基础〔7-5〕均不同;因此,一项立法必须获得两院通过,是保护少数利益,反对压制及不慎行为的有效的(但有时是无效率的)措施,同时,在采取行动的决议规则

上也无需要求很难达到的高比率的支持。两院中如代表制的程度与代表制的基础均接近相似，则两院制的保护性随之降低。它所提供的安全是否能充分弥补它所带来的低效率，这个问题只有在全面了解具体情况的基础上方可回答。

上面已加区别的两类规则（选择代表的决议规则与代表机构内的决议规则）之间，存在着颇为有趣的互补性。决议规则中，有的可能保护性大一些，而效率低；有的可能保护性小一些而效率高。如在这一级上（如选择代表上）有较大的保护性，则可助成在另一级上（如代表机构内）采用保护性较小而效率较高的规则。反之亦然。如代表机构内采用保护性很强的规则，那就有理由在选择代表时采用保护性较小但更有效率的规则。最后要衡量的是整个制度的总效果。

7-5 代表制的基础

假定已知代表制的程度，而且选择代表的规则与代表机构内的决议规则均已确定，剩下来还有一个关键问题：各代表所代表的是何种选民？这些选区是按什么原则形成的？这些原则确定代表制的基础。选择这些原则是发展良好选举制度中最困难、最重要的工作。

可能的的基础有许多，所有基础可排列成大致上连续的一条线。在这一端，各代表的选区的构成成分完全是同一的，选民的重大利益均相似；在另一端，则选区的构成成分可能完全不同，选民的利益分歧庞杂。这两个极端，从某些方面来说，各有其优越性，而从另些方面来说，各有其缺陷。居间的各点则提供折衷办法，以这一类的好处去换取另一类的好处。没有一种解决办法是十全十美、合乎理想的。民主社会必须设计出最适合它自己情况的办法。

作点解释可能清楚一些。假定代表机构中的代表系由某种行

业或职业中一定数目的人所选出。这样，选区的构成成分就会非常一致，代表也可起作用，因为选区是以选民的生产任务或作用而划分的。代表所要维护的利益将会是律师、铅管工、教师等等的利益。大致类似这样的制度早就为行会社会主义者及另一些人所主张。假定（在另一端）社会所有成员都在漫无目标的基础上编上号，代表机构的代表则由号码凑巧在随意指定的某一范围内的人选出。这样，选民的结构就非常不一致，代表不易发挥作用，因为公民的特殊利益及其生产任务与他所在的选区都毫无关系。在此情况下，代表要维护的只是在他这个随意安排的选区内，使他获选并必然会支持他重新当选的那一联盟的利益。他可能难以弄清这些利益究竟是什么，但他会通过他竞选政纲中那些明显有效的部分去体会。这种结构成分庞杂的选区，实际上很接近美国地广人多的那几州选参议员的选区，但从未完全实现过。

完全实现任何一种极端，都是不可行的。但接近这两个极端的制度，各有何利弊呢？专业性代表制，其最大好处是为代表提供了明确的责任界限。一方面，他确切知道他是由谁选出的，他必须代表谁的利益；另一方面，他的选区因构成成分一致能轻易无误地判断他是否作好代表他们共同利益的工作。在这种制度中选定代表的规则，重要性不大（只要它能提供低度的保护性），因无论什么规则，如不能代表共同利益的，很快就可发现，而且一有机会就会落选，受到惩罚。选区内的少数缺乏代表不构成严重危险，因为选出的代表必然会照顾他选民专业共同关心的主要利益。一般来说，要公正地实行这种制度的话，仅需保证各职业团体真正享有选择代表的自由，并保证社会各主要专业团体能在代表机构中占有一定比例的代表席位。这就是它的优点。但按这种办法组成的代表机构内，基于决议规则的保护作用，其重要性将大大增加。当几种按照制度分开的对立的利益集团互相竞争时，失败的利益集团（或

失败的利益集团联盟)可能失去一切,因为它们的利益如果有所维护的话,也只能由多数联盟的利益集团附带地维护。而且,由于利益集团壁垒分明,各代表的活动必然会全神贯注地集中于自己专业性选民的利益而对整个社会事务可能会有些眼光短浅,结果是各人自扫门前雪,社会更大的利益可能会受到严重威胁。

另一方面,非专业性的代表制所带来的结果极为可能是使代表只注重社会整体的需要。由于选区构成成分庞杂,各代表必然会把选区中多数的利益与全社会多数的利益一致起来,认为维护后者就是维护前者,并且认为只有这样才能增加他重新当选的机会。因此,偏狭情绪会大大减少。同时,成分庞杂的选区可大大减少这种可能性:即值得注意的少数在执政的多数中毫无代表权;因为任何有效的联盟必然要包括每一种主要利益的维护者。少数受多数压制的危险也从而减少。这就是它的优点。但是,在这种制度内,代表与选民之间的责任界限是很不清楚的。代表很难知道成分庞杂的选区中,谁投他的票,为什么投他的票;因此,也难以知道如何为支持它的选民具体服务。在纷乱中,可能、甚至必然会有某些群体得不到足够的关心与维护。结构成分庞杂的选区中,选择代表的规则(与另一极端相比)就变得极为重要。正因为结构成分庞杂就要求更强调保护凑巧都在某一选区内的少数,因此,必须在规则中反映出来,或者就根本不反映。但任何规则的有效性与明智性,甚至有高度保护性的(因此效率也低),也是难以判断的,正如判断一个代表是否做好代表选民的工作是基本上不可能的情况一样。

每一个人数众多的民主社会,必须要在这两个极端之间想出某种折衷的办法,最大限度地发挥这两种极端的好处,而把它们的坏处限制到最低限度。詹姆斯·麦迪逊和他的同事认为美国宪法提供了这种折衷办法。假定(合乎情理地)选区人数增加,结构成

分愈加庞杂,麦迪逊写道:“必须承认,此种情况,正如其他大多情况一样,存在不便的两端之间可以找到一种折衷办法。过分扩大选区,会使代表对本地情况与利益知道得太少;如过分缩小选区,会使代表过分依附选民,而不适于理解、追求国家的大目标。在这一方面,联邦宪法作出了恰当的结合……”(《联邦党人文集》第十篇,1787年版)。从麦迪逊时代以来,美国宪法有了很大的改变,寻找适当的折衷办法的努力仍在继续中。对这一问题是没有最后解决办法的,因为大型社会的需要与情况处于不断变化之中。

7-6 地区代表制与比例代表制

民主国家中为代表制奠定基础时,有两种解决方法最占优势。二者均系折衷;二者都存在着严重的缺陷;二者的实行结果都还算不错。一种是地区的代表制,即一定数目的各地区(镇、县、州)各选出一定数目的代表。另一种是比例代表制,即采用多种办法以保证选出的代表确系代表结构成分相当一致的一定选区,并能代表他们特定的利益。在后一种制度中,如政党X、Y、Z的支持者分别占全部人口中的百分之六十、百分之二十五、及百分之十五,国会中代表的构成也大致接近同一比例,各代表所代表的选民,在主要问题上和代表的意见一致。

比例代表制的目的显然是增加代表制中结构成分的一致性及专业性。在这种制度下,各选区的成员当然不会完全相同,因为在某些问题上团结起来的投票人,在另一些问题上可能互相对立,但与地区代表制相比,必然会导致结构成分更加一致。地区代表制并非完全非专业性的,因为许多利益集团总会在某些问题上结合在一起。工业利益集团(又如农业或矿业利益集团)或少数民族常常集中于特定区域。但按地理分成的选区,其结构成分可能非常庞杂,至少很大一部分选区必然会是这样。然而,这两种制度都不

纯,所以,它们的相对优点主要是上述连续线的专业性及非专业性两个极端的优点。各种制度当然还有一些变体,而且在某种程度上,它们还可结合在一起。

民主国家中,地区代表制容易产生某种普遍而又严重的缺陷。这种缺陷实质上是在一定程度上歪曲了地理区域,以致破坏了真正均衡的代表制。1832年以前,英国的“失去选举实质但仍选举议员的市镇”(选区人口接近于零),以及美国目前有时仍在实行的“不公正地划分选区”(为集中选票使中意的少数获胜而划分选区),都是故意歪曲的例证。对人口的增长转移随意加以歪曲,经常造成更为严重而不太明目张胆的不公正现象。当代表机构中代表的总数已经固定,各地区选出的代表数也已固定,几个地区相对人口的急剧变动,可能造成人口密集地区代表数目不足,而人口稀少的地区代表数目过多。结果,这几个地区代表制的程度〔7-3〕出现很大的悬殊。如一个农业地区的人口仅及某城市之半,但在议会中派出同样数目的代表,则该地区所享有的代表制的程度为该城市的一倍,这是不公正的。

造成这些差异的人口变动,其过程是逐渐的,但其累积影响则是巨大的。由于大城市代表数目不足,代表机构也就不可避免地不能充分满足它们的需要。城市地区对社会财政的贡献超过它们应付的分额,而在社会支出中,它们所得到的要低于它们应得的分额。美国城市就一直受着这种不公正的待遇。

要想找到一种办法,纠正对选区的这种歪曲,那是不容易的。改变议会中代表的数目,或几个有关地区的代表数,一般来说,都是行不通的。剩下来的唯一可供选择的办法是按地图重划选区,这就要经过一个立法上重新分配名额的痛苦过程。即使普遍感到有此需要,重新分配也不是轻而易举的事。任何代表制,一旦实行就变成一种习惯而难以变动。而且,重新分配的任务自然而然落

在代表们自己肩上，他们不一定愿意改变那种他们已被选为代表并享有大量既得利益的制度。如果选民不能说服或迫使代表们重新分配，要施加外部压力，只有诉诸法院。最高法院贝克诉卡尔一案（1962年）可称为里程碑，它为法院采取措施为改变几州中名额分配不均的状况开辟了道路，并揭露了我国代表制中大量不太为人熟知的不公平现象。“一人一票”这个口号已成为人人享有同等代表权这一民主理想的代用语——每个人享有同等发言权。

比例代表制的好处是鼓励代表关心选民的愿望。它也可使比较大些的少数党选出一名或两名代表，实行区域代表制时，这些席位就很可能得不到。但它的缺陷也是严重的。某些类型要求记名投票，投票人须在票上选定他所中意的候选人，因为要存档，这就很难实现彻底的秘密投票。某些类型带来的结果是议会中有许多少数党的代表需要采取明确行动时，很难取得多数的一致意见。政府的效率因此降低。由于比例代表制促使利益集团按专业划分，在某些情况下，这可能严重损害多数联盟中无代表的少数派的利益，这样一来，议会中的决议规则就变成极为棘手的问题。所以，比例代表制实行起来，都是十分复杂的。但不论好歹，各种比例代表制与按地区多数规则选出代表的制度相比，其结果是大不相同的。

各种代表制——地区的、比例的或其它的——都是社会人口太多时，以实现公民参与为目的的一种手段，使每个人在重大问题上直接发言权。这样的制度，没有一种是十全十美的，民主国家应继续改进旧形式，创造新形式，使代表制更公正，更有效，如果放弃这种工作，是不明智的。

7-7 代表的级次

任何代表制都是把实际决策领域从所代表的这一级转移到另

一级,这种转移过程有时是多级的,产生第二级,甚至第三级代表。因此,一定级次的代表变成较高一级代表所代表的对象,而原来的选民则为几个级次上的代表集团所代表。任何制度中代表级次的数目就是由广大成员作出重大决定时所越过的梯级的数目。例如,由普选产生的议会代表为第一级代表;由议会代表选举的部长为第二级代表;由部长指派的行政官员则系第三级的代表。级次愈多,人民距离直接参与就愈远,民主就愈加不纯。

在大多数大的民主国家中多级次的代表制,现已被视为理所当然的事。有时是故意采取间接办法以免由群众直接作出决定,因为群众被认为是无能的或不可靠的,不能选择自己的领袖——选举美国总统的选举团,其原来的用意便是如此,公开不信任人民,现已不太普遍,但需要专门技能的高级执政与行政人员,大多认为最好还是由人民选举的代表而不是由人民自己去选择。他们的理由是:与群众相比,第一级代表对要完成的行政任务及这些任务所需要的才能有更清楚的了解。不论怎样,这种办法虽不致摧毁民主,但确能使它默默无声。在某些情况下,让第二级代表选择的理由不是基于群众的无能,而是认为需要保护某类官员,如法官、制订规章的机构的成员等,使他们免受政治压力,如由第一级代表选择,就很难免于这种压力。这种论点常常是有一定道理的。

增加代表的级次,不是从民主社会成员手中夺走最后决定权,但它的趋向足以减少社会成员具体有效地作出决定的权力。不论是明智或者愚蠢,这些级次的形成都是代表制本身的手段。代表制是一种手段,可使社会成员间接地完成他们无法直接完成或完成得很好的任务。第二级及第三级代表制是这一手段的改进,以完成第一级代表制无法完成或完成得很好的任务。

7-8 当选以后的代表

通过代表制实行民主时，民主的深度部分决定于选举代表时公民参与的质量，部分决定于代表当选以后公民对他们所能施加的影响。这种影响的最大后盾就是下次选举的支持或反对。但不论约束力为何，代表制不失为民主较好的手段，为公众持续不断的参与提供更多更好的渠道。

列宁曾经说过，在西方民主国家中，人民只有权利在选举时决定谁在议会中滥竽充数地代表他们。如果他说得对，这样的民主的确是虚伪的。如果代表制阻碍人民意愿的实现，它就断送了民主，而不是为民主服务。有些所谓民主国家，从这方面来说是虚伪的；仅仅有个议院并不足以证明已经实现民主。我们必须知道代表是否真正可靠地代表他们的选民。代表制只是一种工具，可以使用得当，也可能使用不当。

罢免、创制、复决，这些制度的建立就是为了保证当选后的代表更好更忠实地尽责。罢免即由选民通过投票解除某一官员的职务，如果一定数目的选民要求举行此种投票的话。下次正式选举来临之前，存在着解职的危险，这可以对代表保持压力，使他们忠实地关心选民的强烈意愿，从而可使选民持续地实现有效的间接参与。创制、复决与罢免的趋向相同，但作法不同。前者不中断代表的任期，而是将某些问题的决定权从代表手中取走，交由人民直接控制。创制规定得到一定支持的法案或修正案，必须交由公民投票。复决则允许将已由立法机构决定的措施再提交选民投票通过。这些办法，目的在于赋予选民处分或越过代表的权力，无需等待下次的大选（2-6），这就可使代表机构有所顾忌。且不说这些权力的使用，单是这些权力的存在，就足以制止那些可能渎职的代表，也有助于使他们关心选民的迫切需要。

这种制度可能增加民主的深度，但不一定总会增进民主；它们

对民主的最后效果可能是不利的。正因为社会人口太多，要处理的问题太复杂，所以需要代表制；考虑到这一点，就可能不会采用这种破坏性手段，在某些问题上使代表机构中断执行职责而恢复直接民主。在社会生活中的关键时刻，复决也可能有害。这些措施的原来的目的是诚心诚意地要增加有效的参与，但通过干扰立法或行政机构执行正常工作，可能产生完全相反的效果。从总体上以及从长远来看，这些规定确使人民真正有效地参与，但使用这些规定时，也可能为眼前利益而牺牲长远利益。

既需要继续不断地实现成员的意愿，又需要保持政策与领导人的合理的稳定，这二者之间不可避免地要产生矛盾。保证被选代表的权威与任期，这种稳定性一般来说是有其必要的。但在某些情况下，在某些社会中，从代表制返回直接民主以保证人民的主权，这也可能是恰当的。在一定社会中何种规定能最好地解决这一矛盾，只有根据该社会的具体情况才能确定。

7.9 代表们进退两难的困境

既需要保持稳定，又需要对选出的代表继续保持控制，这两种需要之间保持平衡的问题已从人民的立场加以论述。现从代表的角度来讨论这一问题，所指代表系已有相当成效的制度中真诚为选民服务的那些代表。如果他们的意见与选民中的多数意见确实严重地不一致时，他们可能而面临进退两难的痛苦处境。

在此情况下，代表们的义务是按选民所希望的那样去行动（如支持P政策），还是按自己所想的最符合选民利益的那样（如支持Q政策）去行动呢？在大多问题上不会产生此种矛盾，如果选民的愿望和他的判断确有冲突时，他何去何从呢？

粗粗一看，既然他是代表，如果他真正知道他的选民所希望的是P，他当然应该投P的票。他毕竟是选民选举的，代表他们参与

决策。违背他们的意愿就是辜负他们的信任。他的工作（他可能以此为理由）不是对选民的愿望作出判断，而且执行他们的愿望。另一方面，议会中的有些问题性质极为复杂，公民没有时间或者机会得到必要的情报作出明智的决定，或不具备组织和运用此种情报的能力。在此情况下，正直的代表可能感到他违背人民的意愿投票反对 P，要是人民对情报的认识和他一样，人民自己也是愿意这样做的。所以，他只是做了人民所要做的事。而且，他可能还会说，其所以选择他就是为了要透彻地掌握运用有关情报，这是他所代表的任何公民所难以完成的任务。因此（他会说）即使他的选民现在不同意，他也有责任按照他所认为最符合选民利益的作出决定。埃德蒙·伯克于 1775 年曾向布里斯托尔的选民说：“你们的代表不应只是以他的勤奋，而应以他的判断来完成他对你们应尽的责任，如果他听了你们的意见而放弃他自己的判断，他就不是为你们服务，而是辜负了你们的信任。”

公民参与的持续性与前节中所述领导人的稳定性之间，也存在着同样的矛盾，代表们进退两难的处境就清楚地表现出来。在此情况下，如果代表按他所知的选民的意愿行事，他关心的主要是持续有效的普遍参与。如果他认为应不顾选民的反对而按他所认为最符合选民利益的原则行事，他所关心的就是顺利完成他所在的代表机构应负责完成的任务。对他来说，这是没有简单答案的，问题也不会自行解决。

然而，假如心里记住政策性问题与执行性问题的重大区别，这一矛盾就会不太烦人。在两难之间，我们时而倾向于此，时而倾向于彼，原因是由于我们对不同问题采取不同态度。如问题系制定总的政策，适当的办法是通过普遍参与作出决议。如系执行政策的问题，作出决议时所要求的专门才干与信息，必然不是一般公民所能胜任，因此，由正是为此目的而选出的代表来负责是恰当的。

当然，每一具体问题既含有某些制定政策的成分，也含有某些执行政策的成分。没有什么简单的规则可以明确区分代表们所面临的每一个问题。况且，在这一情况下，是执行政策的问题，而在另一较小范围内，又可能是制定政策的问题。例如，大力加强交通安全，在作出这一决定的社会中，这是个制定政策的问题。为达到这一目标，决定严格执行交通法，这就是执行政策的所应作出的努力。在执法官员这一级中（很可能不是按民主方式组织的），更加严格地执行交通法的决定便是政策性的决定，因为执行这一决定，还需要更为详细的实行细则。如此等等。哪些决定在哪一范畴内考虑，这一问题主要看作出决定时的情况。实际上，代表对他所在社会的情况必然会有清楚的了解，缺乏这一条件，他是不可能作好代表工作的。如果他了解情况，制定政策与执行政策的区别，虽非黑白分明，但在大多数问题上足足够清楚的。假定代表系国会议员，如果他的选民已经表示强烈支持或者反对保护自然资源或更多的社会福利立法，代表的职责当然是要为实现这一普遍目标而努力。在低一级的市管理机构，市议员必然会对市民的特殊要求，如政府提供住房、改进公共交通等有所认识，当然他有义务为此目标而努力。如果这位国会议员或市议员不能真心诚意地支持众所周知的社会目标，他有权辞去代表职位——下次选举时他也必然会落选。另一方面，关于使用国有土地的管理规则或公共交通系统的收费问题，就很有理由不必交由公众解决。其所以选出代表，正是为了解决这一类问题，以便更好地贯彻国家或城市普遍的要求。

在一个主要实行间接民主的国家里，如何确定直接参与的范围，这就是问题所在。哪些问题，或哪类问题，理应由代表决定，哪些理应由公众决定呢？甚至当一种代表制运行顺利时，也存在这样的问题。这个问题没有定规的解决办法。但代表们的两难并不如最初一看时那样麻烦。首先，在大多数问题上（在公正而且经常

选举代表的社会),代表的意愿和他们选民的意愿必然是一致或接近一致的。当然,在选民构成成分相同的地方,更将如此,——而这种接近的一致性,正是赞同专业性代表制(7-5)的重要理由。其次,假如代表与选民意见是否一致尚不得而知,他们的意见是否不一致,通常也必然是不得而知的,因为选民的意见将不会正常地以明确无误的方式表达出来。在此情况下就不会出现左右为难的情况;认真负责的代表只须按照他认为选民的认识和他相同时会如何行动,就如何行动。最后,代表与选民中大多数的意见不一致的情况是少见的。此时,他必须确定究竟这应该是由公众意志决定的政策性问题,还是他的代表资格及专业能力使他有在违背公众意愿的情况下采取行动的技术性问题。违背公众的意愿是因为他知道,如果他的选民对情况的认识与理解和他一样透彻,他们对问题的看法就会和他一样。他作出这一决定时,他明白他必须在下次选举来临之前对选民作出回答。

在实践中究竟由谁来决定,这是政策性问题还是技术性问题呢?是不是仅由代表来确定呢?是的。没有别人能替他做这件工作。他会不会倾向于把政策性问题当作技术性问题来处理,凭借自己的特殊权限否决公众意见呢?毫无疑问,这种倾向是存在的。但是,代表的品格绝不是任何书面的条文或规定的行为准则所能保证的。当社会成员选出代表代替他们进行管理时,代表即享有最高和最充分的信任。如果民主社会成员不能选出,特别是接二连三地不能选出品格与责任心足以确定自己权限范围的可以信托的人,这个社会的民主也就不能长久维持下去。

7-10 本地利益与较大利益的冲突

民主社会的代表还面临另一种左右为难的问题。假定他是大国家N最高立法机构——国会的议员。假定他之所以当上议员是因为

这个国家的许多选区之一某一较小社会C的选举，C本身有其权利，分量很重，但与N的相比，则分量很轻，因为它只是N的一部分。如果这位代表必须支持或者反对政策P，而政策P完全符合C地区选民的利益，但不符合整个国家的利益，他将如何行动呢？

这种问题是极为普遍的，在所有（但不仅仅是）所谓“政治分肥”的立法中都会产生这样的问题。但“政治分肥”这个词，易于混淆问题，使我们首先就假定C是在损害N利益的情况下获得不正当的利益。当然，代表可能出错（如非故意，即系弄错），当应该支持较大社会压倒一切的利益时，却支持了狭隘的利益。如果普遍一致地认为支持错误，在理论上就不会产生任何问题。

然而，对民主理论来说，真正成问题的是这样一种情况，即利益明显有冲突，而相对的分量却不清楚，代表感到惶惑，不知何去何从。如果他确实相信P完全符合他在C的选民的利益，他必然会（事实也会如此）使自己相信P也真正符合N的利益。不论这是对的，还是错的，如果他真的这样相信，对他来说就不存在左右为难的问题。但是，如他虽看到P对他的选民有利，他也看到并充分理解P对国家N不利，那么，他就将面临抉择：辩论P时他应捍卫何方利益。

有人会立即回答这种假定的利益冲突是不符合实际的。真正对国家不利的（按这种论点）对这个国家的组成部分，包括C，同样也是不利的。所以，这不构成真正的问题。这种论点就等于说N的任何利益总是要压倒C的一切利益，而且，这就是问题的结局。

这种论点是肤浅的，它怯于接触大国中民主进程的实际。如果知道政策P对N确系不利的，就此而言，当然可以说也不利于其组成部分C。但在某些方面不利于C的，在其它方面可能对C非常有利，而这正是某些使人大伤脑筋的情况。例如，在社会C中，保留国家军事设施问题，由于该项设施在C经济中的重要性，

可能是C的公民严重关心的大事，然而一般意见都认为该项设施多少已经过时，不能满足N的防务需要。从N的观点看，如果永久关闭这些设施，以节省经费，并把节省下来的钱用于其它地方有效的开支，这看来基本上是明智的。但从C地居民的观点来看，他们可能看到，也承认有某种浪费，但军事设施的关闭会立即造成更为严重的结果，如失业、商业萧条等。此时说N的利益比C的利益更为重要，那是很容易的，大家也都可能赞同普遍都这样说的原则。但能不能因此就说N的一切利益（例如国防开支的小量节约）均比C的一切利益都重要呢？这远远不是一清二楚的，也正是在这种情况下，来自C的代表必须确定支持或反对关闭军事设施。C地居民可能说：“我们在国会的代表毕竟是我们的；他是由我们选出，在国家事务中代表我们的。现在遇到严重影响我们的国家问题，我们有一切权利要求他首先保护我们的利益。”

C与N之间，利益的冲突基本上是不符合实际的，但并非由于前面说过的理由。这种冲突的不符合实际，不是由于N的利益压倒一切，而是因为最后确定国家N的利益时，也需要仔细权衡对其组成部分所造成的损害，不仅要考虑对整体的财政利益，也需要考虑对部分伤害的程度。可以有理由设想，权衡了C必然会受到的损害以后，国家可能会因关闭基地得到的效益，抵不上经济脱节的损失而放弃政策P。同样，也可以设想（虽然可能性不大），C地的居民认识到继续使用过时的基地是一种浪费，同意关闭，因为节约所得的利益要超过当地的暂时困难。这两种决定在一定情况下都可能是合理的。只要指出某种行动符合双方长远的最大利益，就可以解决这一假定的利益冲突。可见这种冲突的产生，主要由于此方或彼方（N或C）的真正利益没有仔细权衡——没有认清此方的利益事实上是彼方利益的一部分，两者是不可分割的整体。

假如决定对双方的利害关系完全相同（如确定纳税比例），自

然可以设想大一些社会的利益总是要压倒其所属的小一些社会的利益。如果所有成员须按某一税率交纳所得税，符合 N 的利益，而 N 的公民中只有 C 认为按半缴纳符合其成员的利益，在此情况下，我们毫不怀疑地说，大一些社会的利益占有压倒一切的位置。这看来只不过是运用公平分配，即同样的人同样待遇的普遍原则。作这种决定是容易的，因为 N 和 C 恰好是在同类利益上（根据假设）发生冲突的。事实上，这种情况是少见的；产生这一类的左右为难，一般都是由于大一些的和一些小一些的两个社会（在某些具体问题上）的利益迥然不同，即使并非不能相比，也接近不能相比。

所以，我们不得不回到在不同性质的利益互相冲突的情况下，作为选区认真负责的代表应该支持或应该反对的问题。我们不能直截了当地说，大一些社会的利益必然要压倒小一些社会的利益。代表面临的问题正是要在具体情况下确定何方利益值得他的支持。地方利益与国家利益的这种冲突，通常是一清二楚的，这可以减轻代表的负担，但不能消除。他可能仍然要做这样的工作，权衡国家的苹果与地方的西瓜，一种数量与质量都不相同的比较。在某些情况下，不论他作出什么判断都可能招致攻击。

要求小一些社会 C 的代表确定什么对他的选民有利有时要权衡整个国家 N 的利益，这种要求是不现实的吗？并非总是不现实的。如果讨论的问题严重影响国家，对它有很大危险，不论从 C 地居民的观点或任何其它观点来看，即使对 C 有巨大利益，也必须服从国家利益。对 N 的巨大危险就是对 C 及国家其它地方的巨大危险。如果各选区的构成成员较庞杂，就会更像整体中的一员，对大一些社会的利益也就会更敏感一些。这就是赞成非专业性代表制时（7·5）所考虑的理由。

另一方面，如果某一政策对国家的影响不很清楚，但对 C 的利益却很明显，C 在国会的代表就可以理直气壮地支持该项政策。

所属一些小集体的利益，最后也决定大的整体的利益。如果这些利益有公正的代表，就会更明智地决定整体的利益。如果所属其它社会不但不能从讨论的政策中获得利益，而且还要付出代价，就要听取他们的意见。如果该项政策会为国家造成应予考虑的危险，其它社会的代表就会立即指出。估量与解决这些有冲突（或表面有冲突）的利益，正是代表机构审议过程的主要目的，也是代表机构的主要任务。

在民主社会中，估量与选择大、小社会之间有冲突的利益，这项任务不可避免地要落在代表的肩上。作出选择是他工作的一部分，由于大、小社会的利益均将组织成为压力，而且这些压力必然集中到他身上，他的负担最为沉重。但他的左右为难与民主社会中所有成员，不论是否代表，所面临的进退两难，本质上并无区别。所有公民都必须认清并意识到自己既是大一些的，也是小一些的社会成员，而且，作为个别成员，在保全与发展二者的同时，必须正确分清它们的利害关系〔12-9〕。没有这种并行的社会意识与关心，一心一意只顾追求小范围的利益，不论直接表示或通过代表，最后均将促使民主社会的分崩离析。

第四部分

民主的条件

第八章 民主及其条件

8-1 民主与其条件的关系

即使前提已经实现，手段也已具备，但民主有时可以完全成功，有时也可完全失败。能取得何种程度的成功，还要决定于实行民主必须具备的各种条件。民主的条件是多种多样的，能实现的程度也各不相同。就具体情况而言，大多难以实现；实现了也难以维持。民主如要有成效，这些条件都是重要的，但在程度与性质上其重要性有所不同。一切有关民主的理论，其主要任务就是要确定并阐明这些条件。

这一工作可以采取下列两种形式中的任何一种。探索民主政府中已被证明是有成效的方法与制度，这是适于政治学家探索的范围。管理的形式、程序、机构，都是极端重要的，它们在实际政治中的变化与后果更为重要。但这种实践也要求具有某种理论上较为一般的前提条件。因此，要探索的不是组织和程序的具体细节，而是实行民主要取得成效所必须具有的那种环境。对具体制度作任何改进，必须对创立这些制度来实现的大目标有所认识，没有这种认识，即使最好的制度也会失去方向，而且也不能很好地为采用它们的民主服务。因此，对民主的条件进行理论上的探索，具有极为重要的实际意义。

民主本身及其各种条件之间的逻辑关系，不易确切地用公式表示出来。民主的条件从逻辑上说，不是像社会和理性那样是民主的必不可少的前提〔第二部分〕。有时可以缺少一项或多项条件，而且，在目前的民主国家中有的条件只获得部分的实现，这和

社会与理性是不相同的。事实上,某一社会完全具备这些条件,或完全不具备这些条件,这种情况是罕见的。

作为民主的一整套条件,这些是否就算完备无遗,也还有待争议。在一个假设的社会中,如果完美无缺地具备这些条件,民主可能会自然而然地产生。但在真实社会中,即使相当充分地具备所有条件,仍然可能保留非民主的政府,这是可以想像的,虽然不一定会这样。因为它们之间的关系在逻辑上不是很严格的。

在逻辑上,虽然这些既非必不可少,也非缺一不可的,但在实际上却是民主必备的条件。在民主取得持久成效的社会中,无不需在较大程度上满足这些条件的要求。换一句话说,如果这些条件大多达不到适当的要求,这一社会的民主就难以持久。在数目上,多少算“大多”,在程度上,怎样算“适当”,不是一般可以确定的问题。某些条件比另一些更为重要,但对某一具体社会而言,那些条件更属必不可少,这就要看这个社会的特殊性质与特殊问题才可确定。

8-2 民主各条件之间的关系

民主的各种条件之间的关系不一定总是协调一致的。有些是相辅相成的,但有些的极度发展则可能抵消,或在某种程度上限制另一种条件的发展。例如,致力于发展经济,造成投资资本的大量积累就可能与平均分配国民生产的努力相矛盾。经济增长与经济平等不会时时并行不悖。或者,需要反对内部颠覆以保护民主时,又需要维持最广泛的言论与新闻自由,这就可能造成不易解决的矛盾。这种不协调一致的现象,有助于说明为什么一般所看到的民主总带有不齐全、不完整的气势。

另一方面,民主的各项条件之间的关系也不一定是互不相容的。它们都对社会组织的一个方面发挥作用,必然也能互相良好

配合。例如，民主所需要的宪法保护与它所要求的个人的习惯与态度，必然会互相充实，同时，由于它所要求的智力与经济条件，二者都可能进一步提高。一般来说，民主的条件有助于它们之间的互相配合，虽然它们并非一成不变地如此配合。

8-3 民主及其条件的区别

民主与民主的某些条件的关系如此紧密而且明显，以致有人常把民主本身与这些条件混为一谈，这是难免的，但系错误的倾向。

一般对所谓“民主自由”的误解，可作为此种混淆的良好例证。言论自由是民主取得成功必不可少的条件，但如这一名词意味着这种自由是民主的一部分，或仅仅与民主有关，严格地说，它不是一种“民主自由”。同样，我们所珍视的那些权利，称之为“民主权利”也不恰当，如果这意味着只有民主才能带来这些权利，或只有民主才能保护这些权利。把言论自由称之为“民主自由”，或把某些权利称之为“民主权利”，这是很普遍的，其所以如此是由于他们相信这些权利或自由与民主有极为紧密、极为重要的关系。事实也确实如此，因为实行民主它们是必不可少的。但民主所要求的并不就是民主的一部分，不应该与民主等同起来。

出现此种混乱是由于普遍存在着这样一种设想，加上不假思索与信口开河的推波助澜，总认为民主应该体现所有其它政治优点。现在民主一词，感情上的含义如此丰富明朗，社会领域中一切期待的事物无不以民主来命名。渴望的自由成了“民主自由”，权利也都不加区别地称之为“民主权利”；几乎一切可称之为理想的，从基督精神到人头税，都被其支持者称之为“民主的”。

我此处所抱怨的不仅仅是语言习惯，而是针对这些不良习惯所形成和反映的哲学方面的误解。当“民主”一词把一切与自治稍

有联系的意思都已包括在内，作为一种管理形式的民主与使用这种形式取得成功的条件，这二者的分野就含混不清了。结果是泾渭不分，不是因为我们不能指出什么属于民主，而是因为我们所指出的一切几乎都属于民主。

这种情况是可悲的。区别政治领域的许多优点是极为重要、也极为有用的。一是民主，二是自由，三是秩序；安定、平等、安全也都是可贵而且可加区别的。所有这一切都可能是我们的理想，但如勉强地合而为一，则什么也得不到。即使在最佳情况下，政治理想总是含糊不清、混杂难分的；如果混为一谈，意义就更模糊，也更难以追求。因此，关于政治理论的论述成了一笔糊涂帐，过去常常如此，现在还是这样。

一旦区别开来，民主的这些条件，凭借本身的作用，〔14-6—14-8〕会显示出其重要的价值。例如，关于物质福利或容忍不同政见，我说的一切不应视为否认它们可能具有的内在的价值，或否认它们在某种不同情况下所能发挥的有益作用。为了说明各自的特性，讨论某项或某几项条件时，可能需要离开了它们与民主的联系，或谈及它们可能以其它途径有利于美好的生活。关于这些制度、安排以及事态，我现在所要谈的只是它们作为成功的民主的条件所起的作用。如果称它们为“民主的”是合适的，只是因为它们与实行民主有关系；下文所要探索的也仅仅是这种关系。

8-4 民主条件的种类

民主条件可分成几组或几类。虽然这种分类大多是自然的，但任何此种分类都难免对材料加以某种武断的排列。这几类之间并非没有相互关系，对此，我会随时指出。分开来讨论这几类条件及其属类也不意味着它们之间存在明显可分的界限。民主的条件按我的看法可分成五类：

(1) 民主的物质条件包括物质方面的如地理环境及参与的物质设施,也包括公民的物质条件与社会整体的经济安排。虽然,这些物质条件看起来容易确定并易于获得一致意见,但正是在这些条件上产生了某些最严重的分歧。可笑的是这些条件实现得最好的地方,却最不同意把这些视为民主的条件。第九章将专门论述这个问题。

(2) 民主的法制条件 这方面内容包括体现于社会体制与法规中保护公民权利以便能真正充分参与政治事务的那些原则。例如,言论自由、批评领导人的自由、集会自由、没有审查的出版的自由,这些都是民主的主要的法制条件。在民主的所有条件中,这些构成理论上最困难的问题。虽然在口头上它们受到尊重,实际上却很少完全做到。第十章将讨论这一问题。

(3) 民主的智力条件 这部分涉及公民履行民主赋予的各种任务的智能,以及为这些智能的适当利用提供必不可少的信息与训练。与其它条件大不相同的是,民主的知识条件是不稳定的,达到不同的标准需要随着人类知识和控制力量的发展状况而不断提高。这类条件也受到普遍的口头称赞,但是仍然提出许多实际问题。第十一章将专门论述这一问题。

(4) 民主的心理条件 这部分涉及民主要起作用时,各社会成员在气质上和态度上综合起来所应显示的心理状态。例如,承认错误、愿意和解、掌权时能自我克制等就是在个人性格方面实行民主所应具有的要求。有关这一类的条件,我们所知最少,也最难以核实。这些条件是难以培养的,也不易保持,但它们对民主的影响却是深远的。第十二章将谈论这个问题。

(5) 民主的防卫条件 这部分涉及民主社会抵御外侮及内乱以防卫自己的能力。对不同的攻击需要进行的防卫有时可能互相冲突。抵御外侮时要求严格的纪律就可能与其它民主条件产生

矛盾。因此，这些防卫条件有时产生颇为棘手的实际困难。但它们和其它的条件不同，它们几乎仅仅与民主国家（或其它拥有主权的民主社会）有关；而且在所有条件中，它们与民主本身是最没有本质联系的。第十三章将论述这个问题。

如果要实行并保持民主，必须满足这五类条件，即物质的、法制的、智力的、心理的、防卫的条件。关于这些条件，有些值得注意的重要内容是一清二楚的，有些则含糊不清。把普遍已知但含糊不清的扼要地重述，没有坏处，而把民主的所有条件作全面审查，把大量很少想到的论点与论据整理出来，则大有好处。具体说明民主的条件主要在于综述有关常识，但为了有效地影响实际问题，把这些常识的内容条理化也是至关重要的。

第九章 民主的物质条件

9-1 物质条件的种类

实行民主管理要取得一定成效，首先要求某些远非普遍存在的物质条件。这些条件之中，某些的需要是明显的，另一些是否需要还大有争议。为识别民主的物质条件，兹将其分为三类。头两类在理论上不存在严重的问题，虽然实际达到这些条件却会遇到重大阻碍。在第三类条件上意见严重分歧，我将依次加以评述。

这三类是：(1)民主的地理条件；(2)民主的设施条件；(3)民主的经济条件。头两类各占一小节，本章的其余部分均用来讨论第三类。

9-2 民主的地理条件

民主——尤其是政治领域中——要求能使社会成员普遍参与的地理条件。一方面自然环境——气候、地形等，一定不要为参与带来太大的障碍；另一方面，人力可以控制的地理环境——运输系统、交通等，必须加以发展，以利用有利的自然环境，或克服自然障碍，以利参与。

地理特征，如大的山脉、河流在历史上形成社会的天然界限。当技术尚不发达时，超越此种界限的社会，很少能保持民主。本世纪以来，随着高速的运输体系与电子化通讯的发展，各种各样的地理区域都可能联为一气。但由于人口众多，地理因素仍为较大社会中发展参与的严重障碍。道路与港口的缺乏、山脉沙漠的障碍、运输情况的落后，仍然妨碍民主的发展。如果地理因素阻碍民主

其它主要条件的发展，即使本身已经团结起来的小型社会也不易发展民主。

我们现在力量很大。随着想像中的最新技术的运用，妨害普遍参与的单纯地理障碍已有望加以克服。但就目前及最近的将来而言，世界上某些地区相对恶劣的条件仍为发展民主的严重问题。地理条件必然仍将限制政治上过高的期望。

9-3 民主的设施条件

民主要求通过具体设施以便进行有效的参与。所谓设施，不是指代表制等，而是指物质意义上的设施——票箱、公文柜、议会会址与办公室等。在小的民主国家中，这种设施上的需要，可能是微不足道的，而在大国中就可能需要巨额开支。民主社会必须具有能力并愿意支付这种开销。

一旦提供了这些设施，还需要经常维修与管理。会议场所要保持完好，办事人员必须保持纪录的完整；要组织、举行、检查选举。无数的琐事需要照料，一切都需要花费时间、精力与金钱。如果没有以适当的精神用好这些设施的意愿，会所、票箱本身是不会为民主带来成功的，但是如只有精神，也不足以保持民主。只有设施而无精神，不能取得效果，只有精神而无设施，不能取得效率。

设施条件不足，是民主国家出了严重毛病的征象，结果会很快显示出来。不知是努力不够，还是缺钱，民主的设施条件往往不够完备，而这种不足必然会降低参与的宽度与广度。而且，这种不足必然导致现有设施的滥用；这样，现有设施就只能为民主装点门面，而有助于民主的实际。

9-4 民主的经济条件

经济学是一门研究各种形式财富的生产、分配与消费的学问。

主，那是幼稚的。使公民体力情况恶化并迫使他们主要或完全关心自己或家庭生存问题的经济条件，是不可能产生有生气的民主的。

民主所要求的最低标准是无法确切指明的，它们随着时间、地点、社会性质的不同而有所不同。但基本要求是确定的：民主要求公民享有合理水平的经济福利。

经济福利是一项总是较好或较差地予以满足的条件。这种相对性来自两种不同的标准。第一，以个人情况为标准；按各个公民的观点来看，经济福利的条件可能较充分地或较不充分地得到满足。第二，以社会情况为标准；把较充分或较不满足这一条件的公民看作一个单位，整体中达到所要求标准的比例可能大不相同。如果社会中一部分人贫困化，民主还是可行的，即使是不完美的；如果这部分人增加，这个社会中的民主是不大可能成功的。如果只有少数享受繁荣而广大群众处于屈辱贫困之中，民主是不可能实现的，以民主为名，不过是盗名欺世。但即使是普遍享有繁荣的社会，由于非经济的原因，民主也可能是不完备的或根本未实现的。

贫困对民主的不同方面有不同的影响。物质上的不满可能使更多的人参加投票（如果准许他们这样做），从而提高了广度，深度则仍将受损。受无保障的驱策不惜任何代价来改善自己情况的人，不太可能具有深度民主所要求的时间与耐心。严重贫困的群众，根本无法获知参加公共事务的足够信息，对公共事务进行有效的讨论，进行有效率的组织，并接触他们的代表。一般来说，极端贫困使参与者愚昧无知，即使是广泛的参与，也不过是表面文章，民主必然失败。只有丰衣足食的人才会有时间和精力去作一个热心公益的公民。

对已经获得的一切，往往不够重视。长期以来充分享有繁荣

的欧洲及北美人中,许多人对待物质福利就是这种态度。他们也曾被迫去改善地球上较贫穷地区的物质条件,如果不是出于无私的目的,就是为了自私,因为其它地区的繁荣也要影响本国的繁荣。然而,富裕的人往往不能理解自己的民主要依靠物质福利。尤其是美国人,他们总是认为只要勤奋并采用不限制任何人的政治制度,就可获得经济福利,忽视了采用这种政治制度要有成效必须是具有某种繁荣的社会,而这种繁荣是世界上许多地方尚未享有的。然后,当不发达地区的民主受挫或失败时,我们却感到惶惑与沮丧。我现将一位同事(凯内斯·博尔丁在《经济政策的原则》,1958年)中所写的一节诗意译如下:

贫穷的国家负担不起
公正与自由的民主,
许许多多的好处,
只有富国能实现。

9-6 “经济民主”是任何真正民主的条件吗?

马克思主义者是唯物主义者,对于民主的经济条件一向是高度重视的。一切政治与社会体制都决定于经济基础,或下层建筑,这就是他们最一般的原则。从这一原则出发,他们推论出民主也同样要有经济基础。但这一方面的明察却为另一方面的壅蔽所抵消。探讨政治时忽视经济因素,这是西方常见的错误,而如马克思主义者所主张的,经济因素是惟一值得重视的因素,却是走向另一极端的同样严重的错误。结果是忽视了大量非物质性的,而且是民主所必不可少的其它因素。马克思主义者的结论是“经济民主”是任何真正民主的条件,我认为这是错误的。

什么是“经济民主”?对马克思主义者来说,它不是一种政治制度,而是经济事务的一种特殊状态。他们认为只有生产资料与

分配由全社会掌握时才会出现“经济民主”。他们所寻求的是经济“下层基础”的公有制，并认为只有经济制度经过这种革命化的改革以后，才能在政治领域中获得“真正的”平等与“真正的”自由。相信经济变革压倒一切的偶发效力，这是他们固执不变地要加以捍卫的观点。事实上，任何一套制度，不论是经济的或任何其它种类的，都不会导致一个自由平等的社会：

除开这种不着边际的过分简单化以外，一切维护“经济民主”的论点都不必要地形成了纷乱与错觉。关于民主性质的各种各样的理论，从古希腊以来就存在着基本上一致的意见，认为民主是一种政治制度。前面我也提出这一制度的本质在于参与社会决策时的方式。马克思主义者在他们的论点中把“民主”一词的涵义加上对他们有利的感情色彩，并以此来达到特定的经济目的。我们可以承认生产资料与分配的公有制是某些其它社会道德不可或缺或必须具备的条件，或本身即具有价值。但提出这种论点的人，即使他们是正确的，也没有理由把公有制称为“民主”。公有制可能会，也可能不会产生或允许民主方式的决策。不论是否可能，它不是民主。称之为民主是把灵活的词义引申至不合理的程度。汉普蒂·邓普蒂说（见刘易斯·卡罗尔的《通过镜子》）：“当我让一个词作那么多的工作时，我得额外付钱！”

对这种批评，马克思主义者必然会这样回答：“我坚持把生产力公有制称为‘经济民主’是正确的。只有通过生产力的公有，广大群众才能参与影响他们集体的经济决策。所以，你看，我已接受了关于民主就是参与决策的分析，而我所追求的正是在带根本性的经济领域内参与决策。总之，我认为：公众要参与社会事务就得参与经济决策；公众要参与经济决策就得实行一切生产力的公有制；因此，生产力的公有制就是经济民主，真正的民主要求经济民主——经济民主是民主的必不可少的条件”。

马克思主义者的这一回答，又一次混淆了民主与民主要取得成效所必须具有的条件。一方面没有把决策的民主过程与他们认为会促进这一过程的制度区别开来，另一方面，他们又在语义上把水搅混。现在要争论的问题正是这一论点，公有制是公众参与的条件。公有制促进公众参与，这要由事实来确定。但公有制是公众参与决策的必要条件，是更值得重视的论点，而这一论点是错误的。

民主，尤其是在大型社会中，并不要求每个公民都直接参加公共事务所有或甚至大多数的决策。假如尚待解决的问题性质复杂或需要技术，社会成员可选举比他们更适宜的人代作决定。这是大型民主社会中代表制权限的一部分，本书前边也已谈到主权与民主的有效范围的区别〔2-6〕。因此，即使公有制已成为事实，公众参与经济事务的决策也必然是间接的。这样，关键问题是在非公有的经济制度下，公众是否能间接参与经济事务（即不论是否属于民主主权范围内的经济政策）。

对这一问题的回答，明显是肯定的。某一社会对一定领域内事务的管理无需采取某种特定形式。生产与分配可以由选出的代表经管，或由代表任命的人员负责，但这还不是可供社会选择的惟一途径。这样的制度也不一定保证公众最有效地参与经济政策的制定。如果广泛认为由私人资本经营比完全公有制更能满足消费者的需要，有更高的效率和生产力，社会成员选择，而且是自由地选择，一种完全或部分依靠私人经济活动与市场调节的经济制度，肯定是合理的。他们选择任何经济组织体系，包括国营、私营、合作经营等各种形式的结合，只要是他们在合乎理性的基础上认为能按他们的要求最好地为他们服务的，都是合理的。

总之，“经济民主”不是任何真正民主的必要条件。在经济领域内的民主不要求任何限定为公有制或私有制的某种特定的经济

体制。经济民主不是指某种特殊的经济体制，而是指社会选择它所需体制时的能力。

只要看看社会事务的某些非经济领域中多种多样的参与，就能理解民主在社会活动的任何领域中并不要求任何单一形式的所有制或参与。想想吧！艺术上的民主并不需要选出代表对一切艺术产品或艺术上的赞助作出决定。它并不要求人民自由参与（直接地或间接地）决定准许或鼓励何种艺术事业。传统上，我们喜欢让私人从事艺术活动，而且这一选择是有足够理由的。同样，教育上的民主也不要求一切教育上的问题都由代表中的多数来决定。它却要求社会所提供的教育制度由社会成员自由选择。历史上，我们就曾选择发展一种由私人、教会、公众以各种方式混杂而成的正规教育体制。经济事务上也是如此。在美国，由于种种原因我们选择了主要依靠私营企业，而由政府调节。对我国人民中的大部分人来说，这种制度产生了满意的物质效果。二十世纪，我们越来越多地对公有制形式进行实验，某些实验相当成功。我们很有可能沿此方向继续走下去，但民主并不要求非如此不可。不论我们将来走什么道路，我们希望不要依据任何左的或右的教条来确定，而是把经济体制方面几种可能的形式进行实验，对可能产生的结果加以深思熟虑以后才来确定。

经济民主是任何真正民主的条件，还可以作更进一步的解释，这一观点是生产资料与分配的公有化是真正民主进程的充分的条件；也就是说：实行了这种公有制，其它领域内的民主就必然会接踵而来。这种主张源于基本上只有马克思主义者接受的两个前提：（1）政治制度，在意识形态上仅仅是经济“下层基础”的反映，（2）政治领域内的民主仅仅与经济领域内的民主相关联。第二条已被抛弃。第一条强烈地体现了经济决定论，也曾屡遭批判，无需在此再加评述。根据下列两点理由，经济决定论或条件充分论显

然是错误的。第一,民主需要其它必要条件的论证〔参见第十章至第十三章〕显示只有经济条件,不能说具有充分条件。第二,有些国家已实行所有制与经营的公有化,但其决策过程距离民主仍很遥远,这一事实是公有制不能保证民主的具体证明。

这一观点的第三种解释,——经济民主既是民主的必要条件,也是民主的充分的条件。——就无需再加评论了。虽然正统马克思主义者有时还坚持这种提法,由于它既非必要,又不充分,所以是双重错误的。

9-7 民主与经济制度

“经济民主”这个词,充其量只能说是表意不清。但如用来指一种具体的经济体制,如公有制等,不论有意或无意,都是不实之词。如仅仅用来指经济领域内民主过程的作用,至少也是可引起误解的。在后一种情况下,问题来自把 economic (经济的) 一词置于形容词的位置。使用经济民主这个词,当然意味着至少还有另外一种,或好几种民主。这样,我们就可以说“教育民主”、“宗教民主”等等。只要我们还是主人,而不是文字在作主人,这就是大错特错。但如不用这样的形容词来修饰民主,政治性的讨论就会更清楚一些^①。如果我们说教育制度上的民主、学校内或课堂上的民主,或者我们说民主的宗教团体等等,会更准确一些。所有这些都^②不是民主的条件,而是民主的运用。

由于“经济民主”这个词,似乎指的是某一民主,这种用法就纵容了上述不幸的理论错误。如果“经济民主”是一回事,那就容易设想“政治民主”是另一回事;这样一来,也就会产生一种愿望要加

^① 引起同样混乱的(在另一情况下)另一个词是“参与的民主”。在此例中,使用“参与的”作为修饰语,就意味着几种民主中的一种,这是不正确的。所有真正的民主都是要求参与的。如果使用这个形容词仅仅为了说明民主政府的真正性质,那就用对了。

以比较或对照。而“政治民主”(如果这个词有任何意思的话)指的是一个国家中,亦即整个社会中的民主。因此,经济领域内的民主应该只是“政治民主”的一部分,虽然是很重要的一部分。但如把“经济民主”与“政治民主”并列作为民主的类别(按形容词修饰语分类),把前者与某种经济制度(生产资料公有制等)等同起来,而把后者与某种政治制度(选举、政党等)等同起来,那么,二者的意思都弄错了。这不仅会引起令人反感的二者的比较,而且会造成对这两套制度之中真正是民主的那一套招来广泛的误解。

谈论“经济民主”及“经济民主”优于“政治民主”的人,其主要兴趣大多不在民主,而是在普遍的经济福利,及他们认为可促进经济福利的公有制。对他们来说,如何达到这些经济目标是次要的。作为一种策略,他们加上民主的名称更有可能达到他们的经济目标,因为民主已有广泛的吸引力。然而,把某种经济制度与民主混为一谈,带来三重损失:第一,真心寻求普遍改善经济福利的马克思主义者与非马克思主义者之间本来存在的一致性,由于争执谁是谁不是“经济民主”的支持者而被冲淡。第二,由于坚持不懈地争论谁家的经济模式是真正民主的,以致阻碍了在确定什么形式的经济所有制与管理将在实际促进共有的目标方面取得重大进展。第三,实际目标与理想的程序,到处都不愉快地混淆在一起。如果某一经济形态(如公有制)对他们来说是民主的,结论便会是全然不同的经济形态(如“资本主义”或“自由企业”)对我们来说一定是民主的。所有注意力都集中在被维护的或被攻击的经济制度上,批评者看不到对方真正民主的所在,支持者看不到各自在保护参与的深度与广度上有何缺陷。

“经济民主”既不是一种民主,也不是民主本身的条件。如果正确使用这个词,“经济民主”是指经济领域内的民主。当社会成员有权力选择他们所要追求的经济目标及达到这些目标的经济手段

时,就算有了经济民主。如在经济领域内完全或部分缺乏民主时,民主的范围就受到了限制。如在经济领域内民主受到排斥,在其它领域内民主会更易于受到限制或排斥,因为民主进程的习惯是不管人为的论题界限的。但如说“经济民主”系“真正民主”的必要或充分的条件,这种说法本身是混乱的,也能引起混乱的错误。

在民主的物质条件上,争论不休,奇怪的是,双方(可称之为“马克思主义者”和“反马克思主义者”)的正确之处却一直是互相补充的。马克思主义者的论点依据的理论是:一切政治制度,包括民主,都纯粹以经济为基础。反马克思主义者认为民主不只是经济结构的反映,它的实现要求许多非物质性的复杂条件。反马克思主义者,在这一点上是正确的:他们合理地指摘那些压制政治自由、限制反对意见,举行假选举,因为生产资料与分配的公有化而把自己称为民主的政府。反马克思主义者坚认:如果只有提名与选举,而候选名单上并无真正的选择,而且只听到一个党的声音,民主的形式可能是存在的,但没有内容。总之,反马克思主义者的有力理据之一是强调民主的非物质性条件。马克思主义者却错误地忽视了这些条件。他们认为社会主义国家管理上必然是民主的,或非社会主义国家管理上必然是不民主的,这种论点是错误的,源于错误地,或最好说不完全地,理解了民主及其条件。

另一方面,对经济事务的强烈关心,使马克思主义者正确地看到民主不可或缺的经济条件,在全球受西方影响的大部分地区还没有得到满足。马克思主义者可能对民主所需条件有所误解,但他们的哲学立场使他们易于觉察反马克思主义者往往认识不到的物质条件的缺乏。所以,马克思主义者坚认许多拥有几个政党、有言论自由以及他们称之为民主的“装饰”的政府都是骗局,都是只有民主的形式,而不具备民主的内容。这一批评常常是正确的。政治对手的公开竞争,表面看来是自由的选举,这些通常是民主的

标志,但如参与者的物质要求得不到满足,单单这些是不足以保证民主的。所以,马克思主义者的优点是能看到物质条件的必要性(虽然是以一种特殊的理论上的偏见来认识的),而反马克思主义者却常常由于享有繁荣,错误地忽视了这些条件的必要性。

双方指责其对方为骗局。他们互相指责说:“你们的制度只有民主的形式,而无民主的内容”。其实,双方都忽略了必要的条件(但系不同的必要条件),就此而言,双方的指责都有合理之处。

9-8 经济平等作为民主的条件

民主与经济平等的关系是复杂的。一方面,长期经验显示,绝对的经济平等,肯定不是实行民主的必要条件。同样,经济平等也不是民主的充分的条件,因为经济水平很低时,完美无缺的平等也足以排除实行健全民主的可能性。或由于别的理由,或由于它本身的价值,经济平等是值得争取的,但它不是民主的(必要的或充分的)条件。

另一方面,当经济不平等的情况严重时,也不适于民主。这不是因为这样的经济不平等会阻碍参与,而是因为严重的不平等必然会使许多人的参与失真。少数人拥有巨量财富而多数人陷于相对贫困之中,这就会使一些人的参与为另一些人操纵、甚至控制提供了机会。总之,民主的经济条件不仅涉及公民自己的绝对情况,也涉及他们的相对情况。经济平等不是民主严格的条件,但如民主要取得最大成效,就必须消灭经济上严重的不平等。

甚至严重的不平等也非民主进程的绝对障碍。如公民中大多数享有适度的富足,个别人的财富影响别人参与的能力就会大大降低。某些享有普遍繁荣,民主也相当健全的国家一直容许,而且尚在容许公民中有经济上很大的悬殊。况且,巨大的财富固然可以导向对别人非分的操纵,但不需要这样做时,甚至还可为民主服

务。

消除一切经济上的不平等,可能不利于民主,理由有二:第一,发展经济需要大量资本。如果财富的收入与积累完全平均化,这种资本就无来自私人经济部门的可能。这种平均化即便是公正的,由于妨害发展,只会阻挠而不是促进民主必需的物质条件。

第二,经济平等,可能不利于民主在心理和智力方面的其它条件。多种多样的技能与活动,好像是与多种多样的经济状况相关的。民主所需多样性的态度与兴趣能否在经济地位都相等的社会中保持下去,还是一个有待争论的问题。为了促进民主,虽要求缩小经济上的不平等,但消灭一切经济上的不平等可能不是它的适当的目标。

经济福利是一回事,经济平等是另一回事;都与民主有关,但各以不同方式出现。由于需要改善普遍福利,尤其在经济发展初期,这种努力一般都需要缩小经济上严重的不平等,因此,常把这二者混为一谈。所以,由此推论,物质条件最高度的实现就会带来不平等的消灭。这种推论是没有根据的。改善穷人的命运与增进经济平等这两个目标,既是互相关连,又是有所区别的。

经济上完全平等,不论实际上能否达到,撇开它与民主的关系不谈,如果有公正的分配原则,可能是一个值得维护的目标。在某些实现了民主的社会中,物质及其它条件得到合理的满足以后,社会公民可以选择以达到经济上完全或接近完全平等为目标的政策。但某一特定社会是否应选择这种政策,这是一个应由该社会自己的成员来确定的未决问题。

第十章 民主的法制条件

10-1 法制条件

政治的、共济的,或任何其它种类的社会,它的法制用约翰·卡尔霍恩的话来说,就是它的“内部结构”,它的“组织”。它是建成社会的方式。这种法制可能写在特定的文件内,如美国的宪法,或者是不成文的,如英国的惯例。有时成文宪法不详细说明企图用这种法来治理的社会的内部结构;文件所承诺的可能没有在社会生活中实现,而已经实现的可能没有写在文件内。任何社会中,凡可称为“宪法”的系指对社会生活极端重要的那些原则基础。

在实行民主的社会中,某些原则是必须写进宪法中去的。这些即保证允许并保护公民从事参与社会管理所要求的各种事项的原则。这些保证就是民主的法制条件。

象民主本身一样,这些条件的实现也有程度的不同。在完美的程度上,不同的社会有的好些,有的差些。象民主一样,它们毋须总是采取同一形式,不同的规定可以在不同的情况下发生作用。这些条件由于它们本身的价值也可以象民主一样作为奋力追求的理想。这种相似性加上法制条件往往是具体规定,而这些规定与民主管理密切相关,结果是常常引起混淆,把法制条件与民主本身混为一谈。于是,它们的名字也和民主一样,经常变为空洞的外壳,可以塞入不同的内容。

10-2 自由与权利

民主国家的宪法必须保证所有公民可自由从事某些行动,并

保证保护这种自由。在具体讨论民主所需要的自由以前，可以泛泛地谈谈自由。

民主与自由是不同的概念。什么是民主，我已〔在第一章〕试图加以说明。什么是自由，我不能在此同样地详加阐述。为满足目前的需要，只谈这一点就足够了，即：个人自由取决于本身所在环境以及他在此环境内行事的能力。这二者都是不可少的，它们的结合决定个人自由。人们在世上可能采取的行动步骤必然是多种多样的，他愈受到限制，就愈不自由。而且，他还必须能利用外部环境所提供的机会，他的能力愈有限，就愈不自由。如果他是受外部力量——法律、习惯、地理或镣铐——的限制，即使高度发展的能力也不能使他自由。但如整个世界都对他开放，而他却缺乏从事某些活动必要的能力与训练，单纯道路通畅并不能使他获得自由。传统上，无外界限制时称为“消极自由”（客观的自由^①），而具有行动或享受的力量或能力称为“积极自由”（主观的自由）。

如果正确理解的话，这并不是两种自由，而是一切真正自由的两个主要方面。人们真正自由的地方，对这二者都会有真正的关切。但为了特殊目的，主要只谈某些自由的这一方面或那一方面是可能的，在讨论民主的法制条件时，我就将这样做。此处主要关

① 道德、金钱、法律与理智
筑起围栏把自由圈住，
围栏宽些我们就自由
（围栏外边，自由无觅处）。

当美好的自由把我们圈住
我们就去找政治（和罪恶），
于是就通过法律的条文
移动一下自由——好作自由人。

肯尼思·博尔丁：《经济政策原理》（1958年版）110页。

心的是某些自由，即消极自由的外界方面。我要谈的是防止政府或其它方面对某些活动有所干扰的法制保证。这些自由内在的，即积极的方面同样是重要的。关于使用者的能力，我将在第十一章、第十二章讨论民主的智力与心理条件时谈及。

实行民主必需自由，这些自由常被视为权利。称之为权利是强调它们必要性及它们在民主体制中必不可少的地位。这不仅是因为我们喜欢自由地去做某些事，而是必须自由地去做某些事。当我们说“如此等等是我的民主权利”时，所要表达的部分意思就是那个“必须”。作为一个整体的社会，同样承认这种必要性，有时把对自由的保证写入“人权法案”，而且常常乐于用法律的力量维护公民在权利范围内的行为。不论是否有明文规定，从事某些活动，即有自由去做某些事，是民主国家公民的权利。

10-3 民主与自由

某些自由与其它政府形式无关，而与民主则紧密相连，因为民主要求公民必须有权，即宪法保障的自由，参与社会决策，并从事这种参与所需要的一切事情。另外一些自由不论其内在价值如何高，与民主过程没有直接关系，因而对民主来说并非必不可少的。信仰宗教的自由便是一例。有从事私人经济企业的自由也是一例。这种自由可能受到民主的保护，但非民主的条件。

专制制度，决定权集中于一个人的政体，是民主的对立面。此处我将用它作为一种不民主的原型。但专制政体可能给与公民广泛的自由。事实上，有些仁慈的专制者在某些领域内所保护的自由要比许多民主国家所保护的还要广泛一些。然而，专制者虽可保护自由，但他无需这样做。对专制者来说，限制或取缔任何自由，毫无不合理之处。专制者所给与的这种自由，系出于专制者的高兴，他也可随兴之所至加以限制或者取消。专制者一般认为在有

把握的情况下给予(或装作给予)他的臣民这种自由是可取的,但他也看到在某些领域内,公民自由对专制者的安全,或专制政府的稳定是不利的。

专制者决不准许有从事某些特殊活动的自由。这些与专制政体格格不入的自由,正是民主必不可少的自由,真正管理社会、指导政策并作出决定的自由。专制者可能听取臣民的申诉(如果允许他们申诉),但最终还是独断独行。民主政府则恰恰相反,除根据公民的决定外,不能根据其它的决定行事。因此,不仅会而且必须保护他们表达和实现他们个人和集体意愿的自由。为民主所需而且必须加以保护的,专制政体必须加以禁止。

为什么某些自由是民主不可或缺的,我将随后说明。此外,我还要说明为什么捍卫这些自由而提出的论点要达到民主的目的还不够强而有力。我的一部分目的就是要提出更多的、更强有力的维护这些自由的理由。对那些接受民主政府这一理想的人,我认为这些理由是会有说服力的。当然,我们所珍视的自由有各种各类,它们与民主的关系也有所不同;凡非民主不可或缺的自由,我将不加论列。很明显,自由可以因其内在价值或因其使用价值来加以维护,如不是为民主所述,就不会主张只通过一种途径来为自由辩护。况且,民主必不可少的这些自由中,有些甚至在其它一些独立的领域中也是可以维护的,这些可以适用自由的领域,甚至还可能是不以民主作为目标的。我坚决不主张在维护自由时所提出的那种泛泛的,一揽子的说法,我所关心的是分析与维护和民主管理息息相关并有特殊联系的某些自由。

10-4 政治自由

实行民主时,必不可少的自由为数很多,难以分开讨论。但这些自由,主要可分为两类:(1)政治自由,(2)言论自由。前者将在

本书中略加叙述。本章其余部分将用以讨论后者。

政治自由的含义指的是从事自治引起的各种事务的自由。这些自由基本上包括公民使用某种手段以表示自己意见并在管理中产生效果的自由。

首先,公民必须能自由地投票。社会中每个成员必须按一个人来计算,而且这种权利必须得到保护。当然,这就要求发展公正的代表制〔见第七章〕、克制地使用多数权〔见第六章〕以及个人可以影响政府的多样化的技术手段。这些手段和系统,必须以它们打算为之服务的民主精神进行公正的管理。

如果有了参与机制,不论如何复杂,公民自由使用的权利必须得到保证。为了保证这一权利,必须一丝不苟地注意大量细节,小心谨慎地保护许多特定而且具体的自由。公民必须自由地参与公职候选人的提名,自己能自由地竞选,能自由投票而不担心会受到报复等。总之,如果要实行民主,这些自由是绝不可少的。

由于这些自由极为重要,任何真正民主的政府都必须在宪法中加以保证,无需更进一步的保障。它们所起的作用是主要的,所以,一般谈话时都把自由与民主混在一起,没有把这两个概念,通过参与的管理与从事此种管理需要进行各项活动的基本自由区别开来。这些政治自由与民主不是一回事,但没有它们就没有成功的民主。

10-5 言论自由

民主的法制条件有两类,政治自由〔10-4〕与言论自由。言论自由还可进一步分类。对民主来说,最重要的有下列两类:(1)建议的自由,(2)反对的自由。

(1)民主要求公民自由提出可供选择的行动步骤,径情直遂地提出来以供社会的考虑。如果没有建议的自由,公民虽仍有机

会在让他选择时表达自己的意愿，但他已被剥夺了最有建设性的参与的机会。对建议自由的任何限制，不仅是对建议者的限制，也是对社会成员的限制，因为这样就阻止了他们考虑该项建议。由于这种限制所有成员参与的深度就为之降低。

建议的自由如毫无限制，有时可能导致需要全体成员作出选择的建议为数太多。当公民们被迫从长长的、了解不多的候选人名单中或从需要精确分辨的多种方案中作出选择时，这可能并不符合普遍参与的目的。但是，要弥补这一缺陷，不在于限制那种自由，而在于设计出行使此种自由时的合适步骤，并由明智负责的代表照管这些步骤。不论怎样，建议太多或难以选择，对民主的危害都不会像任意限制建议的危害那样大。社会可能采取的主要行动路线很少会单纯因为建议或候选人过多而无所适从。

即使仅仅只有某些候选人或某些可供选择的政策或政党被拒之门外，民主也会严重受损，因为那时的参与程度即使很大，从结果上说，也不是完全有效的。只要有不公正的压制与胁迫就无法确定该项选举(或其它参与活动)表示了社会成员的真正意志。对成员向社会提出建议的任何限制都会削弱民主，降低参与的深度会直接削弱；使人怀疑以后任何参与的真实性会间接削弱。

(2) 民主要求其公民可自由地反对提请社会考虑的任何候选人、政策或政党。反对的自由就是自己出面，或公开提出理由，反对任何纲领或候选人的自由。

建议的自由与反对的自由之间并无明确的界限。提出一项建议，至少可说是间接地反对另一项建议，或者至少可说是引起这种反对。但在民主社会中，间接的反对是不够的。一切可供选择的建议不仅须加以权衡比较，而且须经受最激烈的反对者的攻击。向社会提出的建议必须经得住社会审查的考验：在最后被采纳以前，它们必须击败强劲有力的批评者公开而且且有组织的反对，以赢

得多数的支持。不允许这种反对,或加以限制,不论是迫使某些人三缄其口或公开宣布某些主张非法,都是堵塞参与的主要途径,从而也是损害民主。

反对权和建议权一样,必须加以保护,不仅是出于对批评者的关心,而且是因为这对社会成员的幸福关系极大,他们必须以某种方式对批评者提出的问题作出判断。要是不允许听取反对意见,就不能集思广益,也就不能对问题的决定作出明智的抉择。对任何反对意见的压制必然会损害整个社会参与的深度。

然而,反对任何建议(或反对某些政党或候选人)的自由,不像提出建议的自由那样会有过多之虞。过多的建议可能引起纷乱,但过多的反对只会使建议受到严格的审查,使它可能具有的缺点暴露无遗。持续有力的批评有助于避免匆忙采取行动,也必然会有利于产生没有同样缺点的建议。这并非仅仅对批评者有利。如果这一交流的渠道保持畅通,批评会遇到反驳者提出的论证。强有力的批评会招致强有力的反驳。值得社会推选的候选人(或政党、纲领)都是那些最能经受这种论战的考验的。

建议的自由与反对的自由这两者合在一起就构成民主所需要的言论自由。此处的言论并不限于口头的,而是包括一切发表意见的形式,口头的、书面的,以及发表意见一般所采用的各种渠道,如广播、电视、书籍、报纸、杂志、传单、小册子等。因此,言论自由也包括出版自由,即发表公众关心的事实与主张时不受惩罚的自由。

人人都同意言论自由在民主中占有带根本性的重要地位。但有些人是表面上或半心半意地支持自由,他们随时准备限制甚至禁止他们认为有危险的主张。限制言论自由时往往(但非总是)还以为这样做会保护民主。只有当民主与言论自由的关系尚未被完全理解时,这种看法才是站得住脚的。

民主是被治者通过参与进行管理。参与决策要求共同的智力活动,因此,要依靠不断地表达和交流事实、主张与论点。所以公开提出并讨论这些事实、主张和论点的自由是实行民主的条件。只要这一条件受到限制或损害,它所要求的民主也受到限制或损害。并非仅仅是因为言论自由是美好的、可取的或明智而必须加以保护。它有时似乎并不美好,有时它是否可取或明智也有人怀疑。然而,它是必要的,而且必须成为任何真正希望自治的社会内部结构或机体的一部分。言论自由是民主的法制条件。

许多人都承认这是正确的,但不完全认识它对实行民主的意义。因而,关于能否和应否对言论自由施加限制还要经过痛苦的讨论。应该有所限制吗?如果这样,应该采取什么形式?即使言论自由威胁稳定与秩序,也应受到宪法的保护吗?如果言论自由为那些企图最后毁灭言论自由的人所利用,我们怎么办?那些目的在于颠覆自由的人也必须保护他们的自由吗?

这些就是本章下文中要直接谈到的问题。不应指望会有一定原则去解决这一领域内的每一个具体问题。亚里士多德写道(见《政治学》第二册):“科学中如此,政治学中也是如此,要把一切都准确地写下来是不可能的,因为规定总是普遍性的,而做法则要与具体相连。”不过,上述问题的正确答案还是能找到的,而且广泛理解这些答案对任何民主的成败息息相关,对疆域辽阔、成分复杂的民主大国来说,尤其如此。为阐述这些答案,我将审视可能提出为言论自由辩护的三种不同的理由。我的目的是要指出成功地实行民主要求对言论自由不施加任何限制,并指出其中两项理由(使用最普遍的),就民主的理论与实践来说都是不充分的。

10-6 言论自由绝对论者的理由

保卫言论自由,可以按照绝对论者的理由,典型的说法是作为

一种不可侵犯的人权。主张权力不可侵犯即坚持在任何情况下，即使有人愿意放弃，也不可取走，不可剥夺。《独立宣言》的作者写道：“我们认为人生而平等，造物主赋予他们某些不可侵犯的权利……这些道理是毋待证明的……”。按照这种观点就毫无辩论与怀疑的余地；绝对论者会坚持任何声称不承认这些道理是无待证明的就是被欺，或者欺人，或者是智力上或道德上的盲人。

这是常见的维护言论自由的理由。按照这种理由，自由与民主的关系就会与我所主张的有所不同。绝对论者对言论自由的维护是无条件的，毫不考虑它可不可以为之服务的政府形式。他可能承认言论自由与民主是不可分割的，但他必然相信其所以如此是因为他认为民主政府为这些不可侵犯的权利提供了最好的保护，而不是后者保护了前者。他对这些权利的关心是主要的，对民主的关心是次要的。他主要目的是维护天赋的权利，而他的基本原则之一便是“人们设立政府以保障这些权利……。”

1776年美利坚共和国的缔造者正是根据这一立场认为废止前殖民地对英王的效忠是理所当然的。并非由于国王剥夺了民主——大洋两岸当时均无太多民主可言——而是由于国王拒绝保护不可侵犯的人权，所以使他们感到“抛弃这种政府为他们将来的安全提供新的保障，不仅是他们的权利，甚至是他们的责任”。这就是美国革命时激动人心的有力理由。

然而，为民主所必需的自由作辩护时仅仅说“毋待证明”是不能令人满意的。它的弱点已经由哲学家和法理学家在许多情况下加以揭露与指明。这些弱点，归结带来自同一原因：如毋待证明的权利的性质与范围，或它们之间发生冲突时没有任何合理解决的办法。情况是这样：

(1) 这个人或这群人所承认的毋待证明的真理与另一个人或另一群人所承认的毋待证明的真理发生矛盾时，怎么办？肯定地

说，其中至少一方一定是错误的。是哪一方呢？如何确定？很明显，不能单依人数或信仰的强度来决定。任何科学性的探索都不能解决问题，因为任何这样的探索都与这些真理的形成联系不上，它们是根据冲突各方的假设而形成的，各人自己即可立刻作出明确的决定。剩下来还有甚么呢？如果把毋待证明作为权利与自由的最终依据，发生冲突时惟一合理的办法是上诉到毋待证明的法庭。那么，按照谁的“无待证明”进行裁决呢？任何诉诸高一级的“无待证明”或直接感受的企图都会遇到在实质问题上原来就已存在的同样矛盾。如果一个人的言论绝对自由的不可侵犯是毋待证明的，那么对他来说，他的“毋待证明”绝对可靠而对方的“毋待证明”完全错误，那也同样是毋待证明的。对方以“毋待证明”为依据，也可以同样理由认为自由必须另作解释。他们之间，除一方投降以外，别无解决办法。如果不投降就只有改变话题，或使用压力。压力的形式可以是采取法律行动，或走向另一极端，诉诸武力。

(2) “毋待证明”也可能与其它某些可以公开验证的，可称之为科学的证据相抵触。同样，冲突各方一定互相否定对方智慧的可靠性。发生这种冲突时，科学的论据很可能获得普遍接受，这说明我们之所以相信以“毋待证明”为依据的主张，只是因为不知道对我们面临的问题还有更好、更令人信服的理由作为依据的主张。

(3) 对同一个人来说，此时的毋待证明的可能与彼时的毋待证明的相抵触。何者是真正毋待证明的，他如何决定呢？他必然会以最近的意见为依据。但假定后来的判断毫无例外地会优于以前的判断是不合情理的，而且为什么时间的推移会对当时都认为是绝对可靠的判断发生影响，也不清楚。的确，当我们认识到哲学家、神学家及广大群众，原来认为是“毋待证明的真理”或主张，后来曾多么频繁地被发现为不可全信的或干脆是错误的而由后来的

判断来加以纠正时，我们就难以否认现在认为是“毋待证明”的真理，也同样可以是不可靠的。有了这种认识，“毋待证明”、直接感觉等等就失去了绝对的、无条件的维护权利与自由的力量。

(4) 即使是同一个人、同一时间，这种毋待证明的权利可能与另一种毋待证明的权利有冲突。我自由说话的权利可能与邻居生活安静的权利相冲突。或者，毋待证明的责任也可能互相冲突。我说真话的责任可能与我为诺言保密的责任相冲突。此外，毋待证明的权利可能与毋待证明的责任相冲突。随心所欲的生活权利，可能与尽力发展自己智力与道德性能的责任相抵触。关于毋待证明，认识论上的难题与矛盾是层出不穷的。

用据说是人人皆具有的所谓官能——“良心”，或“道德感”，或“理性的顿悟”，或“天然的灵光”——来替代或辅助“毋待证明”，也会产生同样的困难。任何真正可靠的维护权利或自由的理由，不能根据那种不可验证的认识，或据说如正确运用必可导致独特而肯定结果的那种特殊力量。这种特殊的认识与力量为人人所有而且人人承认，这种说法已经不断为敏于思考、善于思考的思想家——各个时代的哲学家与普通人——所否定，这些人肯定不是道德上的盲人。要想普遍无误地运用这种直观力量，实在是过奢的希望。一般经验都充分而且确凿地证明，以此为根据的理由是不可靠的，尤其是用来维护那些要批评当权者的人时，更是如此。据说，肯定可靠的直觉或顿悟绝不可能因受到反驳而不存在（其本身的特性使得持此主张的人可以回避证据），但不仅它们的可靠性，即使它们的存在，也还不清楚，只有不需要说服的人才会感到满意。

然而，这些官能，或某种认识——直觉或毋待证明的真理——是颇有吸引力的。它们看来都是平易自然，直截了当的，完全吻合我们在儿童时代受道德熏染时那种简单化与绝对化的格局。按照

它们的标准,对事物的好与坏或是与非,似乎毋需躲闪或者犹疑。不幸的是,支持它们的这种简单的标准、简单的判断以及无误的官能在人类已经成熟的真实世界中是行不通的。

把维护言论自由(或其它自由)的理由绝对化,对有神学倾向的人尤有吸引力。他们认为世界为神的一套意旨所支配,所以倾向于以超自然的权威来证明他们所赞扬的绝对标准。但是如果要对神的意旨作出正确而不含糊的解释时,又会遇到讨论“毋待证明”时同样不可解决的问题。而且政治问题被激化了,因争执各方所争论的已不仅是他们自己的智慧,而且是他们宗教信仰的真理性。诉诸神学在实际政治内不说明任何问题,也丝毫无助于实际问题的解决。以对神的信仰作为维护权利与自由的理由时,仅仅加强了相信这种理由的坚定性。

源于以神学理论为基础的权利都被说成是“天赋的”,这就增加了混乱。亚伯拉罕·卡普兰这样评论:

……宗教摆脱了神秘性,超自然的力量作为一种宇宙秩序的主宰,突出于自然之上……。

自然法的整个解释,没有为我们政治的道德内容增添任何新的东西,只是改变了表达方式。不论开始时我们的需要、认识、传统与经验创造了何种政治权利与义务的准则,我们总是偷偷地从中引出一套自然法,把这套法则的来源说成是客观的,可以广泛运用,然后得意洋洋地又从中引出原来那些权利与义务。……于是,权利本来要作为我们的理想加以保卫,要通过我们的努力才能获得,却可以被说成是事先就是有保证的,按照自然的本性,这是绝对的、固定不移的。这种信念的确可以唤起匹夫之勇,有全赢的希望时,人们会把一切都孤注一掷。但是,如果对手是神权,我们接受挑战时所需要的勇气就必须扎根更深一些,否则就会烟消云散……。

自然法不是政治道德的基础,而是它突出的表现形式(《美国的伦理学与政府政策》,1958年版,第14—17页)。

为什么把政治原则奠基于宗教信念之上是不幸的,而且对民

主来说可能是危险的，还有另外一点实际的理由。宗教社会是自愿组成的；如果不同意教会的教义，可以自由离去，加入另一教会或不加入任何教会。有主权的政治社会却非同样或同样程度的随便来去。坚持以神学为基础的保护权利的理由通用于一切政治社会，无异把神学上的一致性强加于人，这当然是不可容忍的。甚至以强加的教义相要挟，也可能破坏社会民主的前提。

我的结论是：如果保护公民自由——言论自由是其中之一——要以神学或形而上学种种不堪一击的绝对主义作为盾牌，其基础就是不牢固的。同时，这些观点虽然普遍为人所崇奉，但非普遍都照此行事。在那些自称要把言论自由当作不可侵犯的人权来加以维护的人当中，遇到具体问题时，可以说往往是合乎实际的想法占了上风。

10-7 功利主义者维护言论自由的理由

功利主义者维护言论自由的主要理由是：保护言论自由之所以合理不是根据自然法，也不是根据任何种类的“毋待证明”，而是由于它本身的实际效果。这种论点就其本身而言是有理的，但其有理性的程度还不足以维护实行民主所需的充分的言论自由。

在经典著作中，如约翰·斯图尔特·米尔在《论自由》中所提出的，功利主义的理由分三级。第一级，即基本级的理由是：压制意见无助于真理，因确定何者正确完全依靠能自由发表对立的意见。所以，压制任何我们认为是错误或有害的意见，就是肯定我们在这问题上不会有错。历史已经证明，没有任何政党或者个人能如此一贯正确。

不同意这种观点的人说：“在压制错误和有害意见方面，我所要求的‘不出错误’和在处理其它国家大事上所要求的‘不出错误’并无二致。承认有出错误的可能，就必须谨慎从事，但如确信情况

危急,要求采取措施时,也必须尽力保护公众利益。这种保护就可能带来压制。”

功利主义者回答说:“压制意见与处理其它公务是大不相同的。在大多问题上,我们根据判断行事,即根据我们认为已经经过检验并已肯定的真理行事。至于压制意见,那是拒绝给予别人和自己的意见进行一次检验并肯定是否正确机会。”米尔写道:“允许对自己意见有充分反驳与诘难的自由,这正是证明自己有理由认为自己意见正确,符合行动目的条件;而且只要是具有人的官能的生物,就不可能找到其它条件可以从理性上证明自己是正确的”^①

愿意改正自己的错误是人的判断力的全部力量所在,即错误时可以加以纠正。因此,只有当此种判断有办法加以纠正并使用这一办法时,才可依靠此种判断指导行动。米尔的结语说:

仅仅自己相信有许多正当理由,这种信念并非可以依靠的保证。只是向全世界发出持续有效的邀请,请他们来证明自己的信念是没有根据的。如果这一挑战未被接受,或虽已接受而无结果,我们此时对自己的正确仍然毫无把握。但我们已尽到目前人类理性状态所能容许的最大可能;没有忽略采取措施,让真理有机会接近我们。如果言路保持开放,在人的理智能够接受的情况下,只要有更正确的,就可望找到它。同时,由于我们已在我们今日可能的范围内对真理进行了探讨,我们也可以放心。这就是易犯错误的人可达到的肯定无疑的境界,这也是达到这种境界的惟一道路。

压制我们在困难问题上掌握真理的能力,其不幸的后果具体体现在许多方面。第一,只要有任何形式的压制,那些愿意维护少数派意见的人为了自己的安全,就不得不隐瞒自己真正的意见,或者至少不会充分发表自己的意见。真正的意见隐忍不言,提出来的那些看法不是因为它们真有说服力,而是因为它们与执政者的

^① 见《论自由》,1859年版,第二章。

意见一致。用米尔的警句来说，公民们都被迫变成“趋炎附势以求真理的人”。取得了某种意见的和解，但付出的代价却是“牺牲了人类全部的刚正之气”。

第二，错误的、经不起充分与公正揭露的异端邪说，不会理所当然地消亡，而会继续作为奥秘引起人们的向往。

第三，不仅对那些不顾控制发表邪说的人极其有害，而且由于失去了那些既有潜在勇气又有独立见解的人，他们因畏惧邪说，智力发展受箝制，理性受威胁，使整个社会都蒙受极大损失。如果人类的智慧要取得有价值的进展，就必须在没有合法的或其它惩罚与报复的情况下，自由地随心智之所向来发展。米尔说：“经过仔细研究与准备而且是独立思考的意见，即使是错误的，对真理的好处也要比那些自己不经思考即持为己有的正确意见要大得多。”

第四，最痛心的是破坏了那种使聪明与好问的公民得以发展的凭理性行事的气氛，这是昂贵的代价。不仅伟大的思想家，就是一般普通人也会因压制或压制的威胁而失去最能发展自己能力的环境。米尔得出结论说：“只要有此心照不宣的习惯，即原则是不可争论的；只要认为能引人注意的头等重要的问题讨论已告结束，我们即无望找到曾使某些历史时期光辉灿烂的那种高水平的思维活动。”

功利主义者第二级的论点是：假若肯定无误地认为某些少数派的意见是错误的，加以压制并禁止别人支持，这仍然是有害的。甚至在这种假定的（实际是难以达到的）情况下，限制批评会妨害我们掌握真理。不论我们意见如何正确，米尔说：“如果不是充分地、经常地而且无所畏惧地加以讨论，就会成为僵死的教条，而不是活生生的真理。”要真正认识真理就必须认识自己信念的依据；要认识这些依据就必须充分听取并老实对待相反的主张与论点。“仅知自己一方情况和理由的人，对自己一方的情况和理由并无所

知。”

由于压制，不仅认识不了信念的依据，而且有时也认识不了自己奉为真理的内容。没有批评，一度是活的信条就会变成死记硬背的空话。信念慢慢变成学说，然后变成僵硬的教条，如接受时采取消极被动的态度，就会使思想僵化或瘫痪。

为了避免僵化，为了能使我们重新认识并有力地掌握我们自己奉为真理的意义与力量，我们必须听取反面意见，而且必须诚心诚意地而不是象学校上课那样，回答那些同意反面意见的论点。为了我们自己崇奉的信念，我们必须保护批评者的自由，不仅是因为这是他们的权利，而且因为这是为我们服务的一种手段。如果批评者不能主动地站出来，我们为了自己的利益还必须鼓励他们。米尔说：“批评者确系必不可少，而让他们出现却困难重重，因此，无人批评时，如果有人主动提出批评意见，我们却充耳不闻，那岂非愚不可及；如果有人对普遍接受的意见提出异议，或者法律和舆论允许他这样做时，他能这样做，假如我们对自己的信念是否存在活力还有所关心，让我们为此感谢他，心胸开阔地听取他们的意见，为有人不辞辛劳地替我们做了我们自己应该做的事而感到高兴。”

功利主义者第三级的论点是：事实上，全部真理必然是既不在普遍接受的意见的一方，也不在其批评者的一方。要把少数派（非多数派）所拥有的那部分道理补充进去，必须有而且必须保护直言不讳、不墨守成规的人，即使他们的道理中夹杂着严重的错误。的确，需要特别珍视并加以扶植的那部分真理，并不是已经普遍为人所承认与接受的，而是当时遭到忽视与误解的。因此，如果在重大问题上多数派与少数派的意见发生冲突，为了全体的利益，不仅要容忍，甚至要鼓励少数派的意见。多数派意见能够自己照料自己。这样，我们才可望达到更好地掌握全部真理——通过“对立者在敌

对旗帜下进行的一场过程狂暴的斗争”。

功利主义者对言论自由的维护并非专就政治方面而言的，但其政治影响实际上很大。在美国宪法历史上最有名的一次是表现在艾布拉姆斯诉美国一案（1919年）中温德尔·霍姆斯法官的不同意见：“当人们认识到时间已推倒了许多战斗的信念，他们会逐渐相信甚至超过相信自己原来的行为的准则，自由交流思想才能更为完美地达到至善——真理的最佳考验，在于竞争中它的思想有力量使人们接受，而且真理是他们自己的愿望赖以安全实现的唯一依据。”（250 U.S. 616）

这种论点虽在许多情况下是完美无缺的，不幸的是，它取得的成就还不够大。在某些情况下，这种功利主义的维护言论自由的理由还不能达到充分民主所要求的那种广泛而有力的程度。

这种功利主义观点并无任何要求同意者要对民主承担义务的内容。如果民主政府能有思想与见解的自由，那当然更好。米尔本人就远非全心全意的民主主义者；在某种程度上他不相信群众，而希望扩大有智之士的影响。和许多功利主义者一样，他对其它政治价值的评价要高于对民主的评价，而且准备有时牺牲后者。纯粹的功利主义者必然会承认他维护言论自由的论点没有给民主以特殊的地位。他谴责压制意见是基于这种信念，即不论什么政体，这种压制均可导致严重的弊病。

因此，纯粹功利主义者也被迫承认，在某些特殊情况下，无限制的言论自由可能导致更大的弊病，正是根据这种功利主义观点，我们才认为有理由限制这种自由以防止不可收拾的危险或混乱。我们可以希望这种情况是少有的，但并非不可想像的。总之，把一切都考虑在内，如言论自由带来的危险大于限制这种自由所带来的危险时，纯粹功利主义观点即不能保护言论的完全自由。

不幸的是，在具体政治环境中，如果维护自由的理由主要是功

利主义的，声称出现那种特殊情况的事例也就频繁发生。每一次国家危机，每一次战争，每一次外国的威胁，都会带来这样的叫喊。那些诚心诚意而且说得头头是道的人，他们认为无限制地容许一切言论的自由，将走上极为危险的道路。对这种要求，单凭功利主义的论点是对付不了的。当然，对安全应有何种威胁及何种程度的威胁方有理采取压制措施，这在立法机关与法院中曾进行过大量争论。从1798年《外侨与镇压叛乱法》以来直到现在，对可容许的风险提出并辩论过无数的方案。结局是最初由霍姆斯法官自己于1919年提出的一项原则，在美国法律中至今仍广泛引用，即“明显的与当前的”威胁原则。

在申克诉美国一案(249 U. S. 47)中，美国最高法院认定：既然国会按宪法规定，有权宣战并募集军队，按照宪法，它也可惩罚(具体地说，按1917年《反间谍法》)干扰其执行职权阻挠别人参加军队的人。就此而言，未提出言论自由问题。但法院继续裁定说，劝说别人不参加征兵登记或拒绝服役是可以判刑的干扰，而且认定以此为目的劝说，即使未达到目的也可判刑。按照这种观点，言论亦属一种行动，当其具有直接与严重的不良影响时，根据功利主义的理由，为了国家安全或进行战争，即可加以压制。霍姆斯法官为法院写道：“每一种行为的性质取决于行为时的情况……。现有各案的问题是其所使用的语言，其使用的环境与性质是否构成明显与当前的威胁可造成国会有关防止的实质性罪行。”

这种“明显的与当前的威胁”原则，自然是纯粹功利主义观点的产物。我认为这是不好的法律，与充分实现民主大相径庭。首先，这可能是错误地解释了美国宪法作者的基本意图。其次，这种解释把宪法对实行民主所要求的无限制言论自由，一笔勾销。

关于美国宪法制定者的真正意图最清楚不过的证明就是他们自己说过的话。很少有人比得上詹姆斯·麦迪逊和托马斯·杰斐

逊那样准确而流畅的表达能力。在第一次修正案中，他们的语言是极为清晰而明确的，很难假定他们没有掌握他们故意选用的那几个普通词的确切含意。美国宪法第一次修正案中说：“国会不得制定任何法律，建立宗教或禁止信教自由；剥夺言论自由或出版自由；以及和平集会向政府申冤请愿的权利。

这些话语的明晰及其不可否认的意义，已经由最高法院最伟大的法官之一雨果·布莱克一再强调指出：

我相信这些话的确表达了他们的意思。对于第一次修正案作者的智慧、品质与公正，我没有任何理由怀疑……。很早以前，我就学会区别肯定词与否定词。第一次修正案开头就说：“国会不得制定任何法律”。如果说“*No Law*”可作“没有法律”解，据我所知，那是老式的而且表示些许的天真……。但在这里说的是：关于建立宗教等，国会不得制定任何法律。（纽约大学《法学评论》，1962年6月）

人权法案的历史与实际的目的、美国固有的成文宪法的订立、制定者所使用的语言、他们苦心孤诣建立的三权分立的政体都说明所建立的政府若非严格按照宪法规定即无权在任何情况下，有任何权力行事。（纽约大学《法学评论》1960年4月）

我们毋需依靠任何当代学者的分析。麦迪逊本人是“权利法案”最初倡议者、制宪大会最有影响的成员，他自己已经将问题清楚说明了。他的建议之一变为现在的第一次修正案，其内容如下：“不得废止或剥夺人民说出、写出或发表自己意见的自由，而且，出版自由作为自由的伟大支柱，是不可侵犯的。”麦迪逊自己为这一建议辩护时说，按此规定，“言论自由的权利得到保障，出版自由则的确规定不属政府权力所及的范围”。

的确，如果美国宪法的制定者有意建立这一原则，“国会不得制定任何法律剥夺言论自由，除非这种自由构成明显的与当前的威胁等”，他们一定能够这样写。他们的用意就是要明确而非模棱

两可，但他们制定修正案时并没有这样写。如果他们想到有任何可以容许的例外，至少他们会指出这种例外的一般性质——他们肯定会说“权利法案”的应用受国会法定职责的限制，执行此项职责时，不适用“权利法案”所列各项禁止。他们就可能这样写：“除执行法定权利时，国会不得制定任何法律剥夺言论自由……。”很明显，这样的限制条件会使第一次修正案及“权利法案”的其余部分锋芒尽失。只要国会认为它需要做某些事就可做某些事，允许国会这样做，实质上等于什么也不禁止。这就是“明显的与当前的威胁”原则所说的“不得以任何方式限制言论自由——除非你认为的确有此必要。”正是在这种方式下，宪法的保证被阉割。“明显的与当前的威胁”原则以及类似原则，允许国会能在危急时机做第一次修正案明确指出国会不能做的事。

至此，我仅指出“明显的与当前的威胁”原则不符合我国的成文宪法。其次，我必须指出这种原则不符合任何真正民主的法律条件。为此目的，我提出维护言论自由的第三种理由，在某些方面要比上述绝对论及功利主义的理由更为有力。

10-8 条件论者维护言论自由的理由

在民主国家中，言论与出版的自由，能以任何方式加以合理的限制吗？我认为是不行的，而且认为“明显的与当前的威胁”原则不仅违背了美国宪法定制者的原意，而且违背了他们缔造的民主精神。在任何民主中都不应以任何方式限制言论与出版的自由。

绝对论者维护言论自由的理由虽在许多方面是有吸引力的，但基本上是不能令人满意的〔10-6〕。功利主义者维护言论自由的观点，虽然是深刻有力的，但其本身就有不足之处，不能保护该项自由遭到不幸的剥夺〔10-1〕。我坚认不得限制言论或出版自由，是否我仅仅是由功利主义者的立场回到绝对论者的立场呢？当然

不是。那么，充分的言论自由怎样才能维护呢？我的回答是：从条件上来说。

绝对论者对言论自由的维护是无条件的。他们的根据是“天赋的”或“不可侵犯的”权利。他们假定有某种一贯正确的官能，通过此种官能就能认识此种权利或声称这些权利对一切都是“毋待证明的”。这种认识论的基础过于脆弱，经不起实行真正言论自由时那种严峻的考验。假定为一贯正确的官能与假定为毋待证明的权利，它们之间的矛盾使这种探讨处于无望的境地。

然而，充分言论自由是可以成功地加以维护的；但这种维护是以接受民主理想为条件的。如果我们要保持民主，言论必须完全自由。批评的自由、发表反对意见的自由，不论如何不受欢迎，尽管可能有害或违反常情，但在民主国家中是绝对不可少的。这种绝对性不是来自直觉或其它任何官能或证据，而是来自参与管理时工作上的需要。各方面对社会关心的所有问题进行自由与公开的讨论，这是充分有效参与的条件。因此，充分的言论自由对民主来说不仅是有利的，而且是必需的。在一个社会中把言论自由限制到什么程度，也就在同样程度上限制了民主。真正成功而持久的民主要求把对这种自由的保障写进宪法里；执政党方面压制批评或反对意见的措施，无论是多么爱国的或用心良好的，都是破坏了这个民主社会的宪法。

这种立场可称之为“有条件的绝对论者”。保持民主，要求言论与出版的自由是绝对的。但这种绝对并不是说每个人原来就有无限制的言论自由权，而是民主社会后加的而且是绝对必需的要求，其公民必须有言论和批评的完全自由。言论自由不是每个人不可剥夺的权利，而是民主社会中每个公民享有的宪法规定的权利。

不支持民主、认为自己无义务捍卫民主的人，当然会感到这种

维护言论自由的理由是无力的。如霍姆斯法官在某处所写的：“如果你对你的前提及能力无所怀疑并要求达到一定结果，你自然会按照法律表达你的愿望，扫除一切阻碍。”当结果的重要性远远超过取得结果的手段时，就让手段见鬼去吧！然后，就如霍姆斯所说，对发表意见的惩罚“完全是合乎逻辑的”（艾布拉姆斯诉美国案，250 U. S. 616, 1919）。但对那些视民主手段比任何具体结果都有更高价值的人，却会认为必须对这种手段的必要条件象信奉宗教一样，加以尊重与维护。这就是“第一次修正案”中某些自由之所以是神圣的并给予优先考虑的根源所在。由于对整个制度的正常运行是必不可少的，所以，我们认为它们是不可侵犯的。这种不可侵犯性不是基于它们超自然的根源或根据，而是基于我们决心时时给予它们首要地位。如果我们愿意，我们就可以改变这种决心。但是，只要我们忽视了这些原则或低估了它们的主要作用，我们的民主就会遭受损失。两个世纪以来，令人深感满意的自治肯定我们决心把这些原则作为自治政府的条件加以尊重是明智的。我们通过把这些原则写入宪法所表现的尊重，明白指出甚至国会也不准剥夺言论、出版、集会与请愿的自由。每个民主国家的宪法中都必须以此种或彼种形式列入这些基本保证。

民主国家中维护言论自由的条件不容许有任何例外。它适用于一切意见和一切人，不论它们或他们是多么错误和不合情理，也不论它们或他们会使多数人感到多么不快。因为没有例外的，这种观点不仅适用于讨厌的人与意见，而且适用于那些危险的思想。

“明显的与当前的威胁”的原则是好心好意的民主主义者提出的。他们认为，为国家的安全计，限制言论自由有时是必要的。他们辩解说，自由的确时时应予尊重，但有时为了保全国家，必须禁止某些意见或某些人的言论。他们可能坚持，只要考虑到这一重

要性就会感到宪法保证的这种限制是合理的。但这一考虑——保全国家——有时会使镇压合理化。威胁必须是明显的，也必须是当前的；当二者都具备时，制造这种威胁的意见或人，就必需加以制止。

姑且不谈这种主张与第一次修正案的明确规定大相径庭之处。也不谈这种主张易于而且普遍地误用有时可用来压制既不明显又是未来的威胁。最重要的是，这种主张从基本上来说是与它所保护的民主的精神与运行原则格格不入的。有四点反驳的理由都是不能不信的。

第一，要公民有效地参与管理就要求准许他们对共同关心的每一项建议都能听取正面的反面的或关于此项建议的一切意见。因此，必须准许他们听取某些被认为是危险的意见。如果连这些说法也不准他们听，他们就不能对它作出明智的决断，而民主所依靠的正是公民的智慧，而不是别的什么。“明显的与当前的威胁”原则干扰了这种智慧的发展，也就削弱了民主。

第二，“明显的与当前的威胁”原则，显示出对人民缺乏基本信任，对他们自己作出判断的能力缺乏信心。民主要求尊重的正在于此——正是由于对公民的信心才有理由把社会的最高决定权置于他们的手中。如果认为危急时期社会成员即不可信任，任何以此为前提的主张是和民主不相容的。

如果某些意见太危险而不准发表，或某些人太危险而不准有言论自由，谁替社会来作这些决定呢？凡持此种主张的虽未明言，却已假定某些人可以听取那些难应付的人的意见而不受危害，但其余的人必须禁止接触，以免感染。简单地说，他们所假定的正是民主所否定的——因为广大人民无能自治，他们需要一伙聪明的统治者以保护他们免受“危险思想”的侵害。^①“明显的与当前的威

^① 劳埃德·巴伦布拉特(1959年)《根据第一次修正案》拒绝回答关于所谓共产

胁”原则是公然与民主为敌。

关于审查书籍与印刷品以保护人民免受“危险思想”侵袭的这种方式，约翰·密尔顿写道（《最高审判者》1644年版）：“对于普通人民，那无异一种侮辱，如果连一本英文小册子我们也这样提防他们，这样不敢信任他们，还不是因为这些轻浮、邪恶、毫无根基的人。他们的信念与判断处于这种病态与虚弱的水平，加以非难，使他们只能吸收检查官恩准吸收的东西，除此以外，还有什么别的办法呢？说这是对他们的关心和爱护，我们是不能如此装模作样的。……英国上议院和下议院的议员们，考虑一下你们是在什么国家，在什么国家充当统治者：这个国家并非迟缓愚笨，而是充满敏捷、聪慧、洞察一切的精神，善于创造，谈吐敏锐而有力，并不低于人类能力所能达到的任何最高点。”诚然，“明显的与当前的威胁”原则的鼓吹者，通常不主张实行密尔顿所攻击的那种普遍检查制度。但一切具有检查制度同样效果的原则，都同样会伤害民主。他们对人民以愚人自居，禁止他们接触危险思想，而什么是危险的思想则必须最后由他们来判断。

第三，如果一个国家要通过压制与检查才能“保全”，所挽救的可能不值得一救。剥夺自由就可能毁灭我们打算保全的这一制度。压制言论自由必然（在其实行范围内）否定它宣称要保护的民主。它所造成的伤害，不仅是一种危险，它不只是威胁要破坏民主，而是实际上破坏了民主。

第四，任何限制言论自由的原则，均以此种荒谬前提为依据，即国家的安全决定于有权对发表意见的人加以惩罚。按照他们的假定，如果某些人或某些意见不加以禁止，整个社会即处于危险之中。这一前提显然是荒唐可笑的。国家的幸福与安全从不系诸于禁止任何人或任何党说话。如果一个国家真的如此不稳固，我们……党关系的问题，美国政府主张对他起诉的理由中竟有“交换非法思想”这样的话：

就应当对其政策的明智与公正表示严重关切，而且要更急于听取一切可能与政策有关的意见。

雨果·布莱克法官在其有名的反对意见中写道：“我……不承认按照我们宪法可以禁止发表意见。专制政府如果不压制对其暴虐行为的反对意见即无法生存，这我同意。然而，对我来说，第一次修正案意味着我们政府保存自己合乎宪法的惟一途径是让人们享有充分可能的自由，按自己的决定来赞扬、批评、讨论政府的全部政策；如果他们愿意，甚至可提出政府最基本的、被认为当然的主张是错误的，应该加以改变。这就是共和国安全之所系，也正是宪法政府的基础。”（巴伦布拉特诉美利坚合众国案，360 U. S. 109, 1959）

10-9 煽动与鼓吹

宪法对言论自由的保障不保护那些利用言论故意地而且直接地煽动犯罪行为的人。这不是限制说甚么，正如无数其它事物是合理的一样，这是限制做甚么。所以，审慎地分清煽动与鼓吹是十分必要的，因为在惩罚煽动罪的借口之下，太容易剥夺反对政府或严厉批评政府的自由。

煽动可以通过多种多样的手段来进行，此处，我要谈的只是通过言论的煽动，即口头煽动。口头煽动有两点清晰可分的含义，一是一般的，一是特指的，二者是有重大区别的。按前一意义，煽动是挑拨——激起对应做某些事的兴趣与关心。按一般意义来说，煽动明显地属于宪法所保护的言论自由的范围，因为民主国家的公民，必须自由接受或给予的正是这种兴趣与关心的激发，而且这对于他们充分参与管理是必不可少的。吉特洛诉纽约一案，霍姆斯法官在反对意见中写道：“每一项主张都是一种煽动。它提出来就是要人相信的，如果相信，就照此主张行事，除非改变信念或一

开始即因能量太小不能采取行动”(268 U. S. 652, 1925)。把煽动的一般性意义解释为包括一切挑动性的主张,这是把这个词的使用范围作了过度的延伸与反常的扩大。由于这种用法确已出现在这些讨论中,于是,它就成为大量混乱现象的根源。

按特指意义来说,煽动是教唆,即故意地而且直接地怂恿别人从事某特殊行为。就这一意义而言,当我怂恿或劝告你从事某种犯罪行为,而且你这样做了时就是煽动你去犯罪。这种特指的怂恿或劝告的意义才是煽动这个词正常的而且更为普遍地被接受的解释。我将按这种解释来使用这个词。

煽动的这两种解释的主要区别是:任何口头的或文字的(或任何其它形式)的煽动,均不得视为特指意义的煽动,除非煽动者确已采取行动。在采取行动以前,敦促这种行动的言论,只能视为一般的挑拨。这种挑拨可能是也可能不是令人厌恶的,这要视其目的与方式而定,但在民主国家中,决不能视为非法的。

鼓吹是一般性煽动的一种属类。它是以支持或介绍某种行动步骤为某种目标辩护的形式出现的挑拨。其它不以鼓吹形式出现的煽动,在本文中不构成什么问题,可以置之不理。最重要的是分辨鼓吹(一般意义是煽动中的一种)与煽动(特指意义的煽动)之间的区别。

二者之间,关键性的区别是:鼓吹并不需要完成所鼓吹的行为,而特指意义的煽动在逻辑上需要有按煽动行事的行为。是否在鼓吹,这完全是由言者及其所说的话来确定的;鼓吹与言论的后果没有逻辑上的联系。我可以鼓吹一种贫困与朴素的生活,即使无人理睬。更准确一点说,鼓吹所采取的形式有时可称之为不超过使用语言的行为,即以言论(或文字)完成的行动;特指意义的煽动则是采取超过使用语言的行为的形式,即通过言论(或文字)完成某种目的的行为。由于鼓吹主要只是讲话的行为,绝不能因为

有所鼓吹即视为犯罪。犯罪的先决条件是对行为的后果负有责任。但鼓吹者绝不能仅仅因为他的鼓吹而对其所鼓吹的一切行为负责。如果宪法保障言论自由，所有鼓吹都必须得到保护。在民主国家中，人人都必须有自由鼓吹，不论什么都可以鼓吹。

特指意义的煽动却是另一回事。由于它与所引起的行为直接相连，它可能涉及对这一行为及其后果的责任。当然，特指意义的煽动，既可以激起合法的行为，也可以激起非法的行为。这一点很明显，需要特别注意。可以具体地煽动一个人去投共和党的票、养狗、改换工作，或者煽动他暗杀皇后、纵火焚烧总统官邸。只有所煽动的行为是非法的，煽动才是非法的。合法的煽动是很普遍的，也不成为问题。

因此，当宪法保障言论自由时，特指意义的煽动不属于特殊的例外。如果证实任何人通过言论或文字，故意造成某种具体的非法行为，那种言论或文字就可以视为非法行为的一部份。他可以因此受到制裁，但不是因为他意见的内容，或者因为他公开发表，而是因为他所作的已超出言论的界限。亚伯拉罕·林肯问道：“难道我必须枪毙一个单纯的年青逃兵，而对怂恿他叛逃的教唆者却不动一根毫毛吗？”回答是一清二楚的；不论逃跑是否死罪，这种煽动肯定是犯罪。因此，任何人，如果他的言论是故意而且直接地帮助策划和准备这种逃跑，任何政府都可以合理合法地对他加以惩罚。

与此相似，当霍姆斯法官可以理解地坚持“对言论自由最严格的保护也不会保护在剧院中谎叫失火而造成恐慌的人”时，他正确地使我们注意到这一事实，即一个人可以通过言论或文字从事犯罪行为；然而，这种行为不论它的做法如何都是犯罪的。其罪行的确立并不取决于犯罪时所采用的手段。故意在剧院制造恐慌是一种犯罪行为，如使用话语以达此目的，这种话语即成为罪行的一部

分。任何有理智的人都不会维护这种行为。注意，此处霍姆斯是以谎报火警为例。如果真报火警，就可能认为这种叫喊虽不合适，但却是引起人们注意危险的十分自然的行为。进一步说，（假定是谎报）即使不造成恐慌，在剧院中毫无理由地站起来叫喊也是违法的，然而，应受惩罚的不是公开发表意见，而是不适当地叫喊破坏公共场所秩序的行为。

言论自由和公开鼓吹某些不受欢迎的目标的权利，并不是在任何地点、任何时间都有以任何方式讲话的权利。当然，我不能在剧院或音乐厅，自由地叫喊或谎报火警；我也不能在餐馆或肉店随心所欲地发表头头是道的演说；我也不能随意进入别人的客厅发表我对政府现行外交政策的批评意见。这些行为之所以应受惩罚，并不是由于我的言论内容，而是因为我通过言论所做的是违法的。

同一原则适用于诽谤与造谣中伤的法律。这些都不是宪法保护言论自由的例外。诽谤与造谣中伤可以作为犯罪而受到惩罚，或在法庭起诉，因为所写的或所说的是对别人的恶意攻击，使其受到可以证实的损害。正如我们不能故意殴打伤害别人使之身体受损一样，我们也不能故意以诽谤伤害别人使之名誉受损。问题不是发表了意见，而是通过这种发表做了什么。同样，伪造信件、做假广告的人，可以按违反刑律受审。

诽谤与造谣中伤提出的问题尤为棘手。首先，由于口头攻击所造成的伤害以及这种伤害的程度常常难以肯定。其次，故意发表某些真实的但又不宜公开的材料，也可造成恶意的伤害。因此，有意伤害别人的公开言论，不能仅仅因内容真实即可摆脱诽谤的诉讼，这已经是习惯法中久已确立的原则。但在诽谤诉讼中，中伤的语言常常与真实性关连，因为，内容真实，而且公布时怀有纯正的动机或合理的目的，则其公布必然要受到保护。这突出地说明

了我的论点：只有证明是不正当的伤害时，言论才受到法律的制裁，应予惩罚的（或给予赔偿的）是这种伤害，而不是言论内容的本身要受到限制。

第三，判断发表的动机究竟是否善良，发表的目的是否合理，这常常是很困难的。诽谤案件中，原告常为政府官员，或是由于其它理由经常而且自愿地出现于公众面前的人物，他们既然抛头露面，可以合情合理地假定他们已经预料会受到批评与人身攻击。关于他们是否适宜于领导职务的争论，必然常常接近这种攻击，而那些角逐职位的人也可视为自愿引来这种攻击。如果涉及的问题确为公众所关心，而涉及的人物又系社会事务中的积极活动者，即使最伤人的言论也很可能作为实行民主时必不可少的粗野放肆、大吵大闹的辩论中的一部分而加以原谅。

在这一领域中，裁定具体案例常常是困难的，但原则却是明确的。在民主国家中可以随心所欲地说和写，但不能随心所欲地做。当言论这一行为构成或有助于构成故意而且直接的非法行为时，它本身也可能是非法的。

但在民主国家中，公开讨论公共问题如此重要，所以宪法保护一切言论，除非能证明这些言论已成为非法行为的一部分。作为证据，必须指出这种行为的结果已明显违背法律。认为某些言论可能产生这种结果或必然会产生这种结果，或相似言论过去曾引起犯罪，都是不够的。民主国家中，总是以有利于言论与出版自由作出事实的推断。有时，文字与言论可能是罪恶的一部分，但只有另一部分罪名，即非言论部分的罪名已经确定时始可成立。布莱克法官说：“我和杰斐逊一样相信政府插手干预的时刻是在人民有所行动时，而不是在他们发表言论时，要执行第一次修正案的保护性条款，我是不相信还有什么折衷办法的。”（《纽约大学法学评论》1962年6月）

但是，言论是不是行动？在某种意义上来说，当然是，但这种行动——说、写、出版——正是民主宪法所保障的。在任何情况下，它却不会保护构成罪行或罪行构成部分的那种言论。

的确，正如西德尼·胡克（见《自由的矛盾》1962年版，第一章）及其它一些人所论证的，鼓吹与我所说的特指意义的煽动之间的分别是“作用”问题。就是说，判断言论或文字是不是一种不法行为的直接原因，无需查审它们在一定情况下真正起作用的方式。在这一情况下，可能是合理的鼓吹，而在另一种情况下则可能是违法的煽动。但是按作用区别，就更有必要先肯定某一具体言论与某一具体犯罪行为之间直接的与最接近的因果关系，然后才能肯定前者是犯罪的。胡克的结论说，言论在这两种情况（煽动与鼓吹）中的“起爆作用”是相同的，只是鼓吹所起的是“稍稍推迟的作用”（同上书，第36页），但是作用论绝不能证明这一结论是正确的。这样的推理可以带来灾难，例如，由此可以得出结论，对革命思想进行学术性的探讨与革命时期指挥进攻并无任何真正的差别。

根据这种观点，发表某种思想如与某一犯罪行为有任何细微的因果关系，即可视该项意见为犯罪行为而加以惩罚。这种立场不仅是对民主过程的要求缺乏认识，而且是忽视了法律关系的现实。确定具体的非法煽动行为所要求的不仅仅是所表达的思想，在发展中的法律关系的历史中，这已经具有某种朦胧的地位。如果把这种观点作为犯罪的标准，我们之中恐怕很少有人能免于煽动非法行为的罪名。

这种立场也不承认激发过去的行为与激发将来某个时期可能发生的行为的这两种言论之间所存在的巨大差别。胡克写道：“当他们（任何思想）以这种方式看待具体历史情况以致煽动、制造暴乱或以暴力相威胁时，它们得不到宪法的保护”（同上书，第37

页)。突然,在避免暴乱的幌子下,他得出的结论是:只要是以暴力相威胁的言论,或者仅仅是间接地,都不应保护。于是,只要认为是危险的意见即可加以压制。言论可以变成煽动,但不能仅仅因此就说任何言论如被认为(谁认为?)可以煽动起真正的危险即可加以压制。我们不能预知什么言论会真的煽动暴乱,而且我们也不能猜想或假定我们知道以达到压制的目的。

国家的权力无需如此延伸。如果政府拥有压制紧张状态下发表或出版煽动性言论的实际权力,它也同样有权挫败这些言论可能挑起的任何暴乱行为的企图,或它所面临的暴乱的反应。在民主程序中并没有任何东西阻止执法机关维持良好的秩序,惩罚不论是言论者或其听众对财产或人身的不法伤害。如果担心对言论者会以暴力反对,警察就要阻止妨害合法言论者继续讲话的敌对性威胁,并阻止企图破坏合法集会的暴力行为。布莱克又说:“警察当然有权防止破坏治安。但是,假如在维持治安的名义下,他们甚至干扰公开发表言论的人,他们首先应该做的是采取一切合理措施保护言论者。”(法因勒诉纽约案,340 U. S. 315,1951)民主国家不能准许宪法保障的言论与游行自由的权利为最不能容忍的分子所剥夺。如公共集会或游行爆发成骚乱必须恢复秩序;但不应因担心实现言论自由的权利会为不法分子反对,造成骚乱而剥夺这种权利。

另一方面,如果言论者本人煽动的行为是违法的,如果他公开地试图如此行动,这时,而不是在这以前,煽动的言论构成罪行。举例来说,我们不能预先确定群众会如何对一个宣讲革命的人作出反应;他们可能把他哄下台去,或报以嘘声,或干脆置之不理。宣讲者可能是暴民的煽动者,但群众可能不是暴民。

亚历山大·米克尔约翰 1955 年在参议院宪法权利委员会作证时作了有力的说明。他指出:

即使竭尽辩论、计划之能事，要以暴力推翻现政府，仍然是发表意见与看法，这是自由人作为对管理国家负责的公民需要发表和听取的。如果不能自由地询问和回答“现政府形式应否维持或者改变”这样的问题；如果，当问及这一问题时，如果双方的意见不能同样地获得被考虑、鼓吹及采纳的机会，那就不能说我们的政府是由自治的人民通过自由选择而建立的政府。说美国人民在一百七十年以前是自由的，那是不够的。第一次修正案简明地、毫不含糊地要求他们现在应该是自由的。

随心所欲地鼓吹，以自己所喜欢的不论什么方式去鼓吹，一切意见、一切政党，不论如何偏激，都享有这同样的权利，口头鼓吹如此，文字鼓吹也是如此。要确定所说的与所做的之间的直接的结果联系，几乎是不可能的，而与公开犯罪没有此种联系时，任何文字材料都不得视为违法。民主国家的公民必须毫无限制地自由地阅读，而且自由地出版供别人阅读。米克尔约翰又说：

宪法的原则（即国会不得制定任何法律剥夺言论自由）告诉我们在公开讨论中，可以自由地维护宪法，也同样可自由地攻击宪法。它使我们有自由信奉并鼓吹社会主义或共产主义，正如我们的某些同胞有自由鼓吹资本主义一样……。它告诉我们这样的书如希特勒的《我的奋斗》，或列宁的《国家与革命》，或恩格斯、马克斯的《共产党宣言》，在美国任何地方可以自由地印刷，自由地出售，自由地发行，自由地阅读，自由地反对。这一规定的目的，不是要保护希特勒、或列宁、或恩格斯、或马克思“在他们认为对生命价值具有重大意义的问题上发表意见的需要”。我们也不是维护出版者、或发行者、或作者的利益。我们要说明美国公民在自己的制度下，只有公正地、无畏地正视赞成和反对他们制度的一切意见，他们才有自治的资格。

不受压制的公开讨论的自由，是我们政府建立的基石。（《政治自由》，1960年版，第76页）

只要出现“明显的而且是迫近的危险的威胁”或“只要处于严重的危急关头”即可剥夺充分的言论自由，这种作法误解了民主政

府的基本性质 正是危机时期，宪法对言论与出版自由的保护尤为重要。正是在这种情况下，如果要避免暴乱或避免非法的煽动暴乱，就必须由公众来讨论问题所在，使公众交流意见的渠道畅通无阻，进行公开的辩论，找出合法的与有秩序的改革的可能性。情况愈紧张，就愈需小心翼翼地保障宪法权利，使之不受破坏。如果不是这样，暴乱、骚动甚至叛乱的可能性就必然更大一些，而不是小一些；威胁要摇动一条船，这种意见如加以压制，只会加速这条船的沉没。

这种无限制的言论自由会不会有这种危险：大批人民受到愚弄，被引入歧途或被说服去采取不法或不智的行动？当然有。因为民主是人民自己管理自己的政府，这是它总要而必须要冒的一种风险。民主社会公开宣布它的公民有能力管理自己，而且就整个集体而言，已准备冒这样做时的风险。任何民主在公共政策上都难免因错误而产生某种危险。如果谬误的主张及论点势将把民主国家的人民引入歧途时“所应采取的补救办法”，正如布兰代斯法官在惠特尼诉加利福尼亚（1927）一案中所写的，是“更多的言论，而不是迫使沉默”。如果我们担负起对民主的责任，就会相信托马斯·杰斐逊所说的“将发现人民明智的判断永远是最好的军队。他们可能一时被引入歧途，但很快自己就会改正。人民是执政者最好的监察官；即使是他们的错误，也会有利于促使执政者恪守这种制度的正确原则。”亚历山大·米格罗约翰的论证也大致相似，他认为坚持充分的言论自由并非仅仅是一种不切实际的理想，而是根据长期而且痛苦的经验而发展起来的明智的原则。基于这一经验，我们才清醒地相信：

在决心自治的社会中，从长远来说，言论自由绝不会危及国家的安全。不论眼前得失如何，对我们安全的威胁来自政治压迫的，总是大于由于政治自由而形成的对这种安全的威胁。压迫总是愚蠢的。自由总

是明智的。这就是我们美国人赖以生存的信念，产生于经验的信念。……

在我们西方的文明中，当“审问官”为自己的压迫行为寻找合理的根据时，只要说是保护公共安全的需要，就可以使他们的主张貌似有理。第一次修正案过去打算否定，现在仍然打算否定的，就是这种貌似有理的根据。它对立法机关说：“当国家进入危险时期，你们会强烈地感到有此必要，也会受到公众的压力去采取不像我们这样自己管理自己的社会所容许的那些压迫措施。修正案禁止你们这样做。我们的国家想要自由。国会不得制定任何法律……剥夺言论自由！”（《政治自由》1960年版，第112页）

我的结论是：在民主国家中，言论与文字只有在所说的与所写的经证实确系其它不法行为的直接原因而且是这种行为的组成部分的情况下，方可视为非法。必须在合理的范围内不容置疑地指明这些言论与文字故意地并具体地煽动了某种已经犯下的非言论的罪行。在指明这些以前，民主国家如压制或惩罚言论，即属推翻宪法。

10-10 言论自由与反民主的少数

希望限制言论自由的人常常求助于这样的论点：“民主国家中确有言论自由的需要，应适用于接受并支持（美国的或其它民主国家的）宪法的人，但不适用于那些鼓吹颠覆与破坏以及企图以暴力推翻我们民主政府的人。不论是否取得法定权利的公民，都必须加以压制，因为我们不能让他们声称有权享受宪法的特权与保护同时又千方百计地破坏宪法。不这样作就等于自己毁灭国家。不论就正义明智的判断来说，都不要保障这些人的自由，如果他们有权，就会使别人丧失自由。为了维护民主，如此滥用自由，应该加以制止。”

这种观点很普遍，也是完全错误的。它误解了言论自由在民

主社会中的地位。它反对的理由必须以此为前提，即宪法保证本质上是一种交易，有权者或无权者之间的交易。“我将保护你言论与出版的权利”，而内含的条款可能是“如果你循规蹈矩，答应永远支持并维护我们。一旦你违反合同条款，我们即中止保护你的义务。”民主国家中对言论自由的保护恰巧不是这样。美国第一次宪法修正案不是一种交易；对于加入美国国籍的公民、对于国家的效忠或其它的一切来说，它不是用保证来换取对宪法的支持。宪法保障自由与公开地发表任何批评与建议，并不仅仅是作为言者或作者所应享受的一种特权，而是为了满足民主所要求的条件。并非只有忠诚的公民才有言论自由，所有的人——公民和侨民，支持者与批评者，都有言论自由。他们一定能自由地说，因为其他的人一定自由地听。这就是为什么言者的政治目标不论如何庸俗下流或意存颠覆，与宪法对他保护的承诺都毫无关系。如果他企图颠覆民主，代之以某种专制政体，在真正开放的社会中不大可能得到热烈的支持。如果认为那是隐藏的而不是公开的目的，最可靠的防御就是公开辩论与揭露。我们可能对他有所误会；即使不是误会，压制也会使大家看不清他真正的目标，不能从理性上加以抵制。不论怎样，如果要维护民主政府，用来指导公民行动的，必须是民主的原则，而不是它的敌人的原则。

杰克逊法官在西弗吉尼亚教育局诉巴尼特一案（319 U. S. 624, 1943）中写道：“表示异议的自由并非仅限于无关紧要的问题。那不算真正的自由。只有在触及现存秩序的核心问题上有权不同意，那才是对其实质的检验。”

这并不意味着我们不能或不可能区别异端与犯罪。如果在言论或写作的范围之外能够证明某种违法行为确已在酝酿或已开始，问题的性质就会从言论自由转变为有罪或无罪。但不应随随便便、漫不经心地认定为严重罪行。如已有充分证据，证明已经犯

下某种罪行或有明显犯罪的企图，即可开始刑事诉讼。如果没有此种证据，批评政府、政府的领导人或其政策，谈论现行制度的残忍与不公正，甚至鼓吹犯法与革命，在民主国家中都必须得到保护。言论自由的保证不仅适用于温和派，也同样适用于激进派。

最后，如果我们承认而且充分保护那些公开宣称反民主的少数派有权公开宣传其主张，那么，我们所面临的危险究竟严重到什么程度呢？应该承认可能出现这种危险：人民自由地选出断送他们自由的领导人。这种危险有多严重呢？那些宁愿压制破坏性言论的人认为，允许公开鼓吹革命是自杀，这与维护民主社会是大相径庭的。这种说法是完全错误的。不论从长期或短期来看，如果能听到那些想剥夺我们民主权利的人的论点并对之作出评价，那是再好不过的加强民主的机会。我们何所畏惧？是民主国家的公民知道得太少或太多吗？是我们对民主信念在我们之中的深度太缺乏信心，以致料想只要一听到革命主张的鼓吹，我们的同胞（我们自己是不会的）就会被煽动起来进行暴动或破坏？如果民主信念如此软弱，只有压制严重不满方可维系时，那种民主无论如何不会有任何希望。为了谋求维护民主，我们可以从图书馆的书架上取下鼓吹在任何情况下进行暴乱和不守法的一切书籍。在最成功和最明显的革命家之中，可以从马克思、列宁、毛泽东开始，直到禁止约翰·洛克、托马斯·杰斐逊的著作。如果压制伟大的革命家是荒唐可笑的，试图压制无足轻重的革命家，更不知要愚蠢多少倍。在民主国家中，采取压制措施，是无用的，格格不入的，也是荒唐愚蠢的。

民主必须能保卫自己这一原则是正确的。但不能因此就说公开鼓吹暴力与革命对社会危险太大，必须加以压制。当民主原则已有合理机会证明它是切实可行的，就会产生一种力量而无需仰仗镇压的措施。为詹姆斯·瑟伯中肯地称之为“虚假的不安全感”

所驱使,很多民主派人士在这方面不必要地花费了过多的精力。在建全的民主国家中,对鼓吹暴力推翻宪法政府的人,很可能是付之一笑或者是嗤之以鼻。杰斐逊在第一届就职演说中说:“如果我们之中有人想瓦解这个联邦或改变它的共和体制,不要打扰他,让他像安全的标石一样站在那里,以证明错误的意见可以得到容忍,而让理性自由地和他斗争。”我们也无需担心将来某一天我们会有理由畏惧激进派或革命派会取得成功。如果竟有那一天,我们社会中充斥着不公正的现象,鼓吹暴力或革命的人得到广泛的同情,在那一天,我们也将有良好的理由,希望听听他们的意见。

功利主义者维护言论自由的理由与条件论者维护言论自由的理由,这二者之间的真正关系最终可以看得出来。后者使用了前者。但已超越前者。约翰·斯图尔特·米尔的论点显示无限制的思想与讨论对发现真理、纠正错误、理解与捍卫已经到手的真理是多么必不可少。民主政府有成效的实践要求把这种思想上的提高完全纳入社会成员行使权力的范围以内。因此,功利主义者维护言论自由的论点就是民主派的论点。但是,他们坚认在实行民主的情况下,言论自由的效用决不能被其所带来的危险所超过。他们被迫地维护广泛的言论自由,他们的理由是:如果一个社会要以民主方式管理自己,它的成员必须把包含在米尔论点中的信念——追求真理与人的幸福,最好是通过无限制的探讨与辩论——运用到该社会的一切事务中去。这样来维护言论自由,言论自由成为绝对的,但维护本身又是有条件的;条件就是首先要支持民主,理由是:充分的言论自由是民主要取得成功的条件——法制的条件。

第十一章 民主的智力条件

11-1 引言

民主的智力条件是公民理性能力有可能运用于处理一般问题的那些条件。推理能力——天生的创造、运用规则或制定行动计划的能力。——民主的先决条件之一〔见第五章〕，也是民主智力条件的基础。这些条件主要是发展与完善这种推理能力，以及在社会中使用这种能力时所提供的物质条件。要想成功地指导公众直接、间接地参与公共事务，实现这些条件是极为必要的。

智力条件与民主理论的其它条件紧密相连，尤其是与法制条件——政治自由与言论自由，因这些都激励与要求智力的发展。的确，我们可以把公民智能的发展视为这些自由的、积极的内在部分〔10-2〕。

智力条件主要可分为三类，将依次讨论：（1）提供信息，使社会公民能根据这些信息采取明智的行动，（2）教育公民，使之能有效地使用所提供的信息，（3）发展协商的艺术，使智力能以合作的方式运用于解决社会问题。

11-2 提供信息

任何社会成员如果要进行有效的自治，对面临的问题作出明智的决定，就必须容易地看到必要的陈述事实的材料，而且这些材料还应该有足够的准确性与完整性。事实陈述有所出入的材料，都必须公之于众。某些报告人出自无心的偏见，可能为另一报告人不同的偏见所抵消。对重要事实情节作故意的曲解或渲染，也

只有通过研究其他报告才可以辨识。

事实与数字虽然是必要的，但仅此还不够。琐碎的事实必须加以解释。必须把这些事实结合起来，让公众清楚地了解事态的过去、现在与预测的将来。对某些情况作正当的不同解释是不可避免的，最适当的裁判就是了解情况的公众，如果向他们充分提供对立的分析与意见，而且各种分析与意见都是有根有据的。

充分供应这种材料是民主取得成功的智力条件。如果社会成员共同决定重要问题——或选择代表以决定重要问题——如果缺乏明智决定所必需的信息，或以欺骗性、片面性的材料为依据，则 will 造成灾难。这一原则之适用于自治的社会，正如其适用于自治的个人。一个人为取得自己事业的成功，必须自己负责取得需要的信息，一个社会如果希望民主成功，必须负责提供并发表普遍参与管理所需的信息。此处所指并不仅仅是发表事实与意见的自由。那种自由当然是民主的法制条件。除自由发表以外，还必须能发行，没有发行，自由提供就变成一句空话。

若在大的民主国家中日常行政不是由公民大众来决定，而是由他们选出的代表来决定，那些代表就必须充分地、准确地获知信息。公民也有必要获知他们需要知道的信息以便能明智地选出代表。如果民主国家中，不论间接或直接民主，有治理权的公民处于一无所知的状态，要想治理好这个国家是不可能的。

使一个人获知信息 (to inform)，即使之处于良好状态 (inform)。按词源来说，“inform”这个词原有“成为……形成的要素”。所以有“使活跃”的意义。获知信息，就可把问题理出头绪，有助于形成意见与原则，导致采取适当的行动。充分而准确地获知信息的公众，即已充分而且正确地塑造的公众，处于活跃状态的公众。如果提供的信息是歪曲的或不完整的，根据这些信息所定的政策，当然也会是歪曲的、不完整的。源源不断地提供信息，公众随时可

以看到，要民主欣欣向荣，这是极关重要的条件。

因此，在民主国家中必须鼓励与保护朝气蓬勃的新闻事业。此处所指“新闻”不仅包括报纸、杂志，也包括电台、电视台以及其它公有或私有的发布机构。它们的活力不仅表现在它们有发表的自由，而且表现在迅速地报导与热衷于揭露与公共问题有关的事实与意见。在民主国家中，培养自由与健康的新闻事业是一项十分重要、极端细致而且需要不断发展的任务。

另一方面，报纸与电台必须保持独立，其独立应受到保护。人民需要听到对他们自己政府的一切批评，而且务必使领导人不要迫害攻击他们政策、甚至他们个人行为的报刊。人民必须获得真实全面的消息。不应限制他们只能听到当权者愿意他们听到的消息，或被当权者认为适当的方式或时间去听取。这种忠实性与全面性就要求新闻界具有勇气与力量，而这些特点需要多年时间来培养，慢慢地成为个别社、台的传统与骄傲。能够体现这些特性的大型报纸、刊物与电台，譬如晨星，民主国家必须珍视并加以保护，不要为了粉饰政策或政权的贤良公正而采取短视与危险的控制新闻的措施。

另一方面，民主国家也必须防止出现这种情况，即私人经营的新闻事业毫无约束而变得不负责任。毫无管理的结果，可能只是使新闻界获得法律上的自由，而在公共问题上提供真实充分信息的条件却仍未达到。出版报纸时所遇到的问题为这一问题提供了最好的说明。报纸并不是任何人一时高兴就可以办起来或经营好的那种事。采编消息，迅速与清晰地印刷、广泛与快速地发行，这些都是又费钱又复杂的任务。结果是许多市级社会，只有能力支持一家私营报纸，即使大城市，一般也只能支持几家报纸的普遍发行。发行私营报纸时，这种严峻的局限性，严重地阻碍了公众参与时所应获知的充分与公正的信息。社会中主要几家报纸（或

唯一报纸),如其所有权及经营权属于一两个有特定经济或政治目的的私人团体,则其对该社会民主的威胁,与其对这些报纸的经营管理的威胁一样大。当报纸的所有权,如在美国,一般为极富有者所操纵时,情况更为如此。某些具有此种背景的报纸,办得十分正直。但如对社会的新闻传播与新闻分析为一个政党、政府或私人所控制时,就会危害该社会的民主。然而,就办报的条件而言,又以一党控制为宜。因此,这是个棘手的问题。

这个问题没有简单可行的解决办法。一方面,新闻的报导与分析不应由政府中或属于政府的人提供,同时,反对及批评政府政策的自由应得到该政府的保护。另一方面,在不限制基本自由的前提下,社会必须监督负有此种新闻报导责任的独立性机构,以保证在社会关心的所有问题上,一切重要的与互相冲突的意见都得到公正与充分的发表。托马斯·杰斐逊写道:“压制新闻,对国家毫无好处,和肆无忌惮地出卖灵魂而弄虚作假的毫无好处一模一样,这是值得深思的事实。”

杰斐逊对民主国家中新闻事业的中心作用有深刻的理解。他论证说,为防止民治政府的崩溃,其途径是,“通过公开报刊的渠道使他们获知自己事务的全部信息,并且想方设法使这些报刊能及于全体人民。我们的政府既然以民意为基础,第一个目标就是要保持这种权力。如果要我在无报纸的政府或无政府的报纸之间作一选择,我会毫不犹豫地选择后者。应该是每个人都可以获得报纸,而且能够阅读报纸。”(引自致爱德华·卡林顿函,巴黎,1787年)。当这个国家还只二十岁的时候,杰斐逊已严重怀疑当时社会报纸是在令人满意地发挥其重大作用。1807年,他在致约翰·诺埃尔的信中即对当时报纸表示强烈的不满。他的批评,对我们现时的某些报纸来说,仍然是适当的。他说:“现在,凡见诸报章的皆不可信。甚至真实的事实,一旦通过此种脏秽媒介的传播,也会

变成可疑的。这种报导不实的内情，只有那些知道真相并能与现时种种谎言进行核对的人，才会有所了解。对广大阅读报纸的同胞，我深怀怜悯之情。他们活着时和死去时都一直相信对他们所处时代的事务是有所知的；实际上，他们在报上所看到的叙述，其真实性与世界上任何阶段的历史一模一样，所不同的只是在他们所读的神话上换上了当代的真名字。”

在杰斐逊时代，健全的新闻事业主要指的是健全的报纸，现在则范围很宽。无远弗届的广播与电视、储存、回收信息方面的巨大进步、电视传播的潜力，这一切使得向公众提供充分而又不失平衡的信息任务变得极为复杂。高度精巧的通讯系统，“加上广泛设立传送与接收台站，使人民获知信息的任务变得轻而易举，传送信息与意见的效率与日俱增。同时，这些宣传工具既可直达群众，又无远弗届，如有操纵的可能，则其对民主的威胁也随之增大。”

当信息集中收集，统一发布，象官办的新闻机构和什么“联合的”、“合众的”通讯社及广播、电视“联播公司”那样，那种威胁就具体化了。如果发布给地方许许多多报纸、电台的报导与解释都是千篇一律地，同一内容，同一文字，就可使每个人都处于其影响之下。大家都收到相同的信息，形成相同的想法，社会就失去了民主过程特别需要的对问题多种多样的分歧的解释。编辑新闻，集中与筛选每日涌来的大量材料，确定发表什么，什么应强调或详述，这些任务需要大量人员，与艰巨的工作。完成这些任务主要依靠编辑的毅力与判断。任何社会也不能指望任何个人或团体能圆满地完成此项任务。一个社会如不能对完成此项任务付出必要的努力与关心，那么，它的民主也会相应地受到损失。

因此，必须想出一项控制的办法，既可以保护基本自由，又可以防止它的滥用。民主社会必须在政府为自身的安全而进行压制或歪曲事实以及私营新闻事业可能产生的压制或歪曲事实这二者

之间找出航道。总的来说,由社会采取某种管理措施是必要的,尤其是广播与电视,可以发射的频道就明显是有限的。这种管理应采取什么形式,对这一问题没有普遍可行的答案。可以有许多不同的作法,通过它们来实现民主的条件。

新闻事业的健全总是处于不断完善之中。在公众关心的问题上,总是要求有更多的事实及更清楚地报导事实。对事件的新的解释、对当代事务互不相同的分析,也时时在产生,如果我们能有机会对这些进行思考,就可以使我们在共同问题上有新的看法。因此,民主国家绝不能满足于现有的采集、发布信息的方式。它必须不断地扶植一切有助于报导与编辑这种信息的新老机构,并大力开辟各种渠道,使民主所必需的信息能畅通无阻。

11-3 民主与保密

民主的兴旺发达倚仗其公开性——公众关心公共事务——即对一般群众公开。因此,我们想到民主时,总是把它视为基本上具有公开的性质, *a respublica*, 一种共和政体。秘密是民主的敌人。有时出于自卫的紧急需要,与防务有关的重大军事机密属于特种信息,只有业务上确有需要的人方可见到。但这种情况应视为例外,而不能作为准则。如果以所谓“内部安全”为理由,使广大公众不得与闻重大社会事业的原委、代价与可能的后果,则民主将受到威胁。

凡开始时因安全而保密的,不久即将带来这样的结果:一般公众普遍对其所关心的重大问题一无所知。这就损害了参与的智慧水平。保密与不相信群众就以此种方式错误地自我证明是正当的。如果是因为不相信人民会就某些信息采取明智的行动(或因这些信息的发表妨害所谓的安全),而不让他们获知信息,就是更进一步地降低人民采取明智行动的权力。于是,十之八九,越来越

多的信息会因同样理由不得为人民所知。为了保密就会要求更多的保密。因此,故意限制信息的传播,可能以损害民主的智力条件开始,而以限制民主的范围断送某些领域内的民主告终。民主条件的恶化必然导致民主本身的恶化。

这种危险的征兆之一即不鼓励公民探究任何他们认为具有重大社会意义的事实的真相。当公共机构的报告难以取得时,当政府机构的会议不准公众列席时;当一切行政决定都是在秘密会议上作出公众不得与闻而且当这样做并不公开说明理由时,结果就必然会妨害公民的参与。这样一来,不仅民主的范围明显受到限制,在其余的范围内,深度也相应降低。

限制旅行就是政府确定的一种保密的方式。限制公民在国内旅行,禁止或留难他们到某些别的国家旅行,都是对公民去弄清事实的直接干涉。此种政策可能使新闻报导机构行动不灵,也可使各种社会与政策之间的实事求是的对比成为不可能,而这种对比对民主的参与者来说,必然是十分有益的。在国内或到国外旅行并非仅是政府随其所好地给予或剥夺的一种特权。它是公民增长智慧的必要因素。旅行就是扩大见闻,而见多识广的公民对民主来说是必不可少的。对公民和来访者的旅行不加限制,是自治的智力条件的一部分。如果害怕或限制此种旅行,就有理由怀疑这一民主是否健全,或甚至是否真正存在。谈到伟大的雅典民主时,伯里克里斯曾自豪地说:“我们城邦的大门对全世界都是敞开的。”

11-4 公民的教育

受过教育的公民是民主的第二个重要的智力条件。如果治理权最终集于被治者之手,要正确指导管理,教育将起重要作用。这已是不言自明的道理。即使提供了数量众多,内容正确、观点公允的信息,这对于仅有理性而没有学会消化与运用这些材料的人,以

及缺乏必要技能来处理共同问题的人,都毫无用处。当然,教育不能保证一定产生明智的政策。但是,假如公民未受教育,民主要想取得持久的成功,希望甚微。

社会成员要受多少教育才能符合实行民主的要求呢?对这一问题的回答取决于该社会面临问题的性质与困难。只要该社会问题的性质大体上不超过所有成员理解的范围,他们就有可能进行明智的参与,如果民主的其它条件得到满足。即使在较比原始的社会,几乎没有什么正式教育,如果公民所处的杂乱无章的环境迫使他们受到一种教育,使他们足以对付他们共同的问题,那么,民主就能持续下去。学校教育远非衡量教育的唯一尺度。在许多社会中,例如古代希腊或美国的边远地区,由于有了最低限度的惯例性教育的支持,民主也能成功。在今天某些边远地区的小型社会中,情况仍然如此。

同样,在非政治性的民主社会中,只要社会成员能处理该社会的问题,就算已具备必要的教育。以民主方式组成的俱乐部或特殊利益集团,其成员的认识水平必须高到足以评价有关这一俱乐部或集团共同利益的一切提案。棋类俱乐部成员民主地管理他们的事务时,所需要的教育主要是与下棋条件有关的一切,棋类比赛的性质问题等。民主宗教团体的问题远为复杂与深刻,但一般也不会超过任何正常、稳重并坚信该项宗教的成年人的智能。作为民主条件的教育总是与一定社会的问题有关连的。

当代民主国家在教育方面的要求较高。但因国家面临的大多数技术性问题并非由一般成员而是由他们的代表来处理,这些要求可以相应降低,对他们在教育上的主要要求是明智地选择代表。不能,也无此必要期望任何公民都必须知道如何解决社会所有问题。但一个公民必须具有判断别人提出的解决办法和这些解决办法的后果的能力,正如亚里士多德所指出的,自己不会烹制宴席的

人还可能是很会品尝的人〔14-2〕,但这种品尝能力需要加以发展。厨师需要烹调技术上的比较充分的教育,雇用厨师的人则需要有受过训练的鉴赏力。所以,甚至在代表制的民主中,成员的教育也是取得成功的一项条件;公民必须在智能上有所准备,以便担负参与管理时所必须完成的任务。

“教育”这个词在拉丁语中原意为“引出”。教育即将一个人引出来,把他身上的优点发挥出来并在对付周围世界的过程中发展自己的能力。教育作为民主的条件就是以通力合作解决共同社会问题为目标的智能的发展。民主要求的智能可分为互相联系但又明显可分的四类:(1)实用教育;(2)基本教育;(3)技术教育;(4)人文教育。

实用教育是为处理人类交往中日常问题的准备。这种教育即发展通常所谓人事交往中明智行为所不可或缺的“常识”。其所以称之为常识,因为它是正常教养的必然结果,也是大多数人在不同程度上发展良好的能力。完全避开生活问题的人,毫无实用教育,如果都是这样的人,民主即不可行。但这种情况是很少有的。如果社会的主要问题单凭运用常识即可解决,如果那些问题很像个人生活中的问题,只是范围大一些,通过工作或家庭生活所受到的教育可能就够了。但大多民主国家所面临的问题要更为复杂,更难以解决。战争与和平、经济发展与社会福利、公共卫生与人口控制,要解决这些问题,如果公民只有实用教育就会远远不够了。

基本教育是训练使用人类基本智能工具,写与算。衡量基本教育最简单的尺度为识字率,即社会中能读和写的百分比。对本书读者来说,这似乎是微不足道的事,但世界太多国家中,基本教育还是严重缺乏的。甚至在比较先进的国家,还有成百万人(本世纪中叶在美国有一千多万人)是文盲。不识字的公民,不能阅读报纸,不能充分了解别人提出的可供选择的方案,不能自己提出中用

的批评与建议。他们甚至不能认识选票。因此,在专制统治之下,如果文盲率无显著降低,统治者如声称其专制的目的是为民主作准备时,几乎可以肯定那是欺骗。缺乏基本教育时,可以自称为民主,但实际上很难实行民主。

技术教育需要多年的专门学习,这对于负责处理并非人人都能对付的专门性问题的那些人来说是十分必要的。要使每个人都受这种教育,既无可能,又无必要。政治社会无须都由科学家与工程师组成,但不能没有他们。因此,民主国家必须在公民中发展科学管理所需的特殊才能。由于社会问题的技术性日益复杂,公职技术人员的能力也必须提高,公民评估他们服务成绩的能力也必须相应提高。

人文教育,最不普遍,也最不受重视。民主社会不仅要选择目的,并且要选择手段;而要明智地作出这种选择,社会成员即使不是所有的至少也应是多数的,必须有高度的人文教育的陶冶。经费与技术人才只能使用于公民直接认为或其代表认为值得使用的项目。技术专家是重要的,使用技术专家的人以及选择与影响那些使用技术专家的人更为重要。民主国家中,智慧与高超的政策归根到底要取决于确定政策的公民是否智慧与高超。

如果这听来好像是老生常谈,我们就必须考虑一下那些民主大国在财力物力上的实际开销与它们所宣称的目标之间所存在的差距。站在富国前列的美国,继续把巨额金钱——公共财富中的大部分——花费在军火上,这些军火惊人的破坏力已非人们所能想像,只有那种惊人的浪费可与之相比。同时,这些国家在国际和平战略与和平问题上,在真正的裁减军备上,在全球人口增长的实际情况上,以及全球性的营养不良等问题上所花费的力量少得可怜。出生率、健康、环境保护、就业、国际合作等问题如此严重,必须尽快解决,否则就会发生世界性的灾祸。这种信息可以不断地在

广播中听到，公民们却听而不闻，继续自行其是，好像来日方长，不必急于寻找解决问题的办法。某些民主国家试图对解决社会生活中的问题应优先考虑的顺序作明智的估计，却不断出现严重的差错，这对于这些国家的将来也非吉兆。

民主政体所不可缺乏的首先是广泛的教育。学习历史、欣赏伟大的文学作品、从事与评论艺术；了解管理探讨，所有这些都是人民管理好自己的事务时所必须具备的智力方面的条件。由于害怕丧失国家的声望与军事优势，科学技术的研究过于经常地获得优先考虑。如果不培养公民在选择目的与作出判断方面的才智，对已经掌握的技术就会失去指导的能力，这就是更大的危险所在。需要研究人文学科并普遍推广，这种需要是怎样强调也不过分的，而这却正是民主国家教育体系的最薄弱的。我们美国的情况便是如此，我们很快就会感到后悔莫及的。托马斯·杰斐逊曾写道：“如果一个国家期望在文明时代既无知又自由，它所期望的事过去没有过，将来也不会有。”

11-5 交流的艺术

如果参与管理纯由许多私人行为所组成，各个成员只需就其所知、尽其所能地独立行动，那么，信息和教育就可能是智力范围内我们所要求的一切。然而，有效的参与，虽然要求独立思考，但也要求合作地运用事实与意见。参与的深度主要依靠人与思想的相互作用；而这种相互作用却要求特殊的智力方面的技巧。总的来说，这些技巧就是交流的艺术。

为满足社会中冲突的、重迭的、形形色色的需要与利益，其成员必须继续不断地交换意见。政党之间的分歧，必须商讨、辩论以期充分的了解；与对立利益集团有关的提案会产生何种后果，也必须加以讨论并防止可能发生的不利影响。整个社会较大一些的需

要必须共同调查研究，共同对解决办法作出评价。只有这样，个人才可有效地参与管理涉及社会几个部分以及若干年的事务。讨论、批评、辩论以及各种各样的思想交流，不仅仅是应享有的自由，而且这些实际行为总起来看已成为民主要取得成效的第三类智力条件。没有交流的艺术，民主当然也可能进行，但有了它，民主才可能成熟。

因此，培养交流思想的技巧应永远是民主教育一项中心的目的。处理全社会都关心的问题时，任何共同努力当然要依靠报纸、书籍及广播、电视的交流意见，也需要直接通过会议来交流意见。民主要求其成员学会说话时清楚中肯，听话时注意力集中且能理解，动笔时明白通畅。公民不能只是听音哨，他们必须具有表达自己和别人思想的能力；他们必须要能表达自己的关心与观点。会议要取得成功就要求名副其实的交流，与会者必须能理解别人的立场并掌握其论点的实质。这些都是极为精巧的智能：它们是在无形之中发展起来的，但也需要努力与训练。非常需要这种智能，但即是在最优秀的政治社会中，这种智能也远非人人都有。

培养交流的艺术是民主国家公民应视为自己必须完成的一项不容松懈的要求。他们可以通过正规的设施，中小学、图书馆、博物馆、大学、基金会等部分地完成这一任务。这些设施是一个社会对其成员智能的发展与培养表示关心的具体表现。但交流必须远远越过或低于正规设施的范围，它必须渗透到各级——要通过公开的演讲、讨论小组、座谈会、街头讲话及委员会会议等，尤其是在私人谈话之中。这一点我们可以向雅典学习。我们有着雅典人做梦也没想到的交流工具，我们却让对话的艺术败坏无遗，更不用说尖锐的辩论与动人的讲演。良好的对话即口头上的“交换意见”；它只有在参与者知道自己的所见何者可以给与，并知道如何取得并使用对方的所见时才可发生。

谈话是最细致，也很可能是最有效的交流思想的方式；民主社会就是一种成员处于经常对话之中的社会，把各种思想和建议在彼此之间传播。

民主社会是个讲话的社会。因此，把最能体现民主特性的机构称之为 parliament（议会）是非常恰当的。这个词的本意就是谈话、互相交谈的地方。议会的重大功能之一就是把问题谈透，为对立意见提供辩论的场所，互相商谈（parley），直到能采取彼此均感满意的解决方式。这当然不是它的全部目的，但是，假如那里不继续进行良好的谈话，就不一定能很好地完成任务。议会就是聚谈之所。那些以此来批评议会的人是不懂得民主进程的必要条件。

民主国家的成员必须以这种议会精神参与管理——主要是通过说、听、读、写、辩论一切与社会有关的事务。民主国家的成员必须以一切合理的方式，在工会及商业组织中，在俱乐部及兄弟会中，在电车及市场上，在球赛或鸡尾酒会上，在各种各样的报纸、期刊上，在书籍、传单及写给报纸与朋友的信函中，持续不断地交流思想与意见，从而与他们的社会建立联系。Idiotes 这个希腊词原意为不参加所有这一切活动的人，即指生于社会中只是关心自己事务的人。从贬义上说，这样的人就是一无所知，不能说话，十足的一个白痴（idiot）。关于雅典的民主，柏里克里斯说：

我们的公民公私事务兼顾，不容许专注私人事务而忽视对城邦事务的了解。与其它城邦不同，我们认为脱离公共生活的人，不是“安静”，而是“无用”。我们亲自谨慎地决定或辩论一切政策性问题的。因为我们并不认为言行无法一致，而且认为未经充分讨论而冒昧行事，必遭失败。我们素以行为果敢而事先考虑周到而闻名于世。别的人都有勇无谋，只是愚勇，深思熟虑就能打退他们的进攻。不论前途是荣誉、是艰险，看得最

清而且敢于挺身而出的人才是大勇。(修昔底德:《伯罗奔尼撒战争史》①>II,40)

最后,民主智力条件是否已经实现,不是一件易于测定的事。文盲率、入学率、上大学率、图书馆图书周转率等等数字有助于测定,但不能作为定论。人际思想交流的质量很难用数字来衡量,它是天赋的能力与其发展的程度以及对运用这种能力的爱好,这几方面复杂的组合。雅克·巴曾建议“民主教养的质量可以在餐桌上、及生活中加以检验,正如在学校里、在教室里、在讲坛上受到检验时一样”(《美国的教师》,1945年版,第239页)。按照这种检验办法,国家范围的民主要比我们情愿想象的差一些,而地方范围的民主要比我们想像的好一些。

不能充分认识民主的智力条件常常是民主政府铸成灾难性错误的根源。有的人认为民主政府犯错误是常事而不是例外。例如,李普曼就认为“每到紧急关头,居于优势的舆论总是大错特错。”他继续说:“人民总是强行否决有识与负责官员的裁断。他们常常迫使一般熟知如何才较为明智,较为合乎需要,或较为得计的政府动手太迟,做得太少,或做得太久而且太多,平时太和善,战时又太好斗,谈判时太无所偏颇或让步太多,或毫不妥协。本世纪以来,舆论具有压倒一切的威力。事实显示它是生死关头要作决定时危险的主人。”(《公众哲学》,1955年版,第23—24页)

这种描述过于阴暗。但这些事实如足以支持此种批评,它们并不能用来说明人民总是窳劣的统治者,而是要用来说明当他们缺乏教育、寡闻少见时,他们犯过严重的错误。要补救这种危险并不是要放弃民主,把管理权交给那些才智并非太多,审慎则远远不足的人,而是在于改善智力条件。杰斐逊对这一问题曾简单明了

① 商务印书馆于1960年已出版此书的中译本(全两册),1985年又列入《汉译世界学术名著丛书》。——编者

地说：“就我所知，社会的最后决定权只有交给人民自己来掌握，此外，别无更安全的寄托。如果我们认为人民见识不足，判断不周，不能执行他们的权力，补救的办法不是把权力从他们手中取走，而是通过教育，让他们善于判断。”

第十二章 民主的心理条件

12-1 形成气质的心理条件

民主的所有条件之中，心理条件是最基本的。心理条件指的是社会成员实行民主时必须具有的性格特点和思想习惯。归根到底，这些条件的所在，在于各个公民的内心，即心灵之中。但就其实用意义来说，重点还必须放在这些性格特点的外在的，即行为上的表现。这些特性就可视之为气质。我们可以说一个人具有和善的气质，或具有易怒的气质，就是按他通常在行为上的表现，然后概括起来描述他的气质。在此意义上，民主的心理条件是气质方面的，它们是促使许多社会成员按自治所要求的方式去行动的习惯与态度。

民主的其他条件主要取决于此。如果这些气质在公民中达不到一定的普通的程度，教育机构也好，新闻媒介也好，交流艺术也好，都不会得到很好地发展与使用。法制条件——保护参与权，尤其是言论自由权与公开批评政府权，也同样如此，如果绝大多数成员在气质上不善于克制自己的行动，符合这种保护的需耍，法制条件必然难以发展成被滥用。

虽然气质方面的条件在法律上、文件中或机构内，未见诸形式（有某些例外），但它们却系幕后的支持。法院与立法机关的行为、报纸的编排、对宪法的尊重，归根到底都决定于公民的特性。民主机器是由其成员的风格来润滑的。这些条件缺乏具体规定，仅仅是因为它们是气质方面的，它们存在于各个人身上和各个人的行为中。这就足以说明为什么发扬这些条件时以及在一定社会中衡

量它们的存在时,总是要遇到极大的困难。某些推行顺利的制度,可以说明某种广泛存在的特性,但特性本身的表现方式可能是无穷无尽、各种各样的。民主的气质条件与它所支持的其它条件之间,很难找出明确的界限。

民主社会成员应在多大范围内表现出具有这种气质条件,这是不能准确说明的。在这方面,数量的分析真是出奇的困难,而且,由于其它可变因素:社会的大小、外部情况、其它民主条件实现的程度,其使用也极为复杂。我们可以肯定地说,并不需要社会每个成员都表现出这种气质上的特性,也不需要社会任何一部分成员,时时表现出这种特性。但民主确实要求较大百分比的参与者在较大百分比的时间内表现出此种特性。在关键时刻或在有争议问题上尤其要表现如此。民主的心理条件象其他条件一样,是在不同程度上来实现的,其实现的程度愈不能令人满意时,则民主的实现也将在同样程度上令人难以满意。

我将讨论的这一系列气质上的特性可以用另外方式来综述。它们互相重迭,彼此之间区别不明,可以互相补充。虽然并非详尽无遗,但如作一般的了解,也包括了民主所需的主要气质。它们合在一起即构成所谓“民主的精神状态”(巴布:《民主与独裁》,1956年版)。

性格的优点普通均作为存在的实体,叙述时用名词,例如:诚实、正直、勇敢。本来主要是修饰语,实体化以后就可能引起误解。优点最好不理解为事物,而理解为描述人(如他们是诚实的、正义的、勇敢的。)或他们的行为(如他们诚实地、正义地、勇敢地履行)的一种方式。我们现在冒着语意含糊的危险,把这些修饰的概念用实体形式来表示,这是因为我们的着眼点主要不是所描述的行为或人而是人正在或应该如何行为的方式。讨论时把每一种方式都似乎当作一种事物;当然这只是为了说话和写作时的方便。

下文中,为了说清楚问题,有时将以形容词的形式提到这些心理条件(如:民主必须是一一,)这一空白即由形容词填充;有时则以副词形式(如:民主必须一一地行动);有时则使用名词来指称这些特性。此处各述各种特性,主要是与公民性格有关的。当公民正常的行为模式与这些特性一致时,当他们倾向于按所指方式行事时,就算是恰当地描述了他们。不是有什么,而是以某种方式行事的气质构成心理条件。不论用语如何,我的着眼点不仅仅是罗列一套各种各样的优点,而是实行民主要有成效时要求公民必须表现出来的特殊气质,不论是不是优点。

12-2 相信错误难免

民主国家公民必须相信错误难免。不仅仅是易犯错误,这是肯定无疑的,他们若非如此,就没有必要实行民主。在这个世界上,无需很多的经验即可认识到:即使在重大问题上以及在自己深信不疑的意见方面,人是多么易于出错。人不能无错,这是无可置疑的,无须在此辩论。民主要求公民意识到自己难免出错,也相信人人都不免出错。

相信难免出错,如表现在接受或排斥信念或意见的行为上即系气质上的特性。民主主义者需要培养这样一种心境。即在实践中绝不认为任何有关事实、主义或道德原则的见解是绝对正确,无改善的余地。克伦威尔说:“难道你所说的丝毫无误地符合上帝的旨意吗?为了耶稣,应该认为你可能是错误的。”

相信错误难免,并不要求否定一切,把某些确系真理的信念或原则也加以否定或主张不应加以维护。它只要求否定号称为真理的绝对正确性,不论谁是号称者。它也不要求民主主义者不去肯定任何事物。他当然可以肯定,无数的真理已为许多人所确信,并作为他们日常生活的依据。其中有些是琐细的——门钥匙在棕垫

下、邮局午间开门；有些则远非琐细——同等的人应同等相待，爱比恨好些、更健康些等等。许多此类意见，我们从未感到有理由认真地加以怀疑。只要承认自己可能出错，这种肯定的感觉与相信错误难免并不矛盾。

这种态度带来重大的后果。如果一切意见都可能出错，至少在没有听取对立意见以前，即不应对任何重大问题作出决定。从某种意义上说，相信错误难免，是民主主义者所应具备的气质中最根本的一点，因为否定任何政党的绝对明智，就会鼓励一切有关的人都参与决策。如果认为任何人或任何团体绝对正确，那就只有把管理一切事务的权力都交给他或他们才合乎推理。对相信错误难免的公民来说，在根本问题上进行辩论，不仅是容许的，而且是至当不移的。民主主义者必须时刻准备着在根本问题上进行辩论，所以这种态度是不可缺乏的。

相信错误难免这种态度作为一种条件，是与智力条件的公开性^[1-3]紧密相连的。由于有了单一的信息来源不论政府内的或政府外的都是不可相信的这种信念，才感到需要多方面信息的公开渠道。从逻辑上说，新闻自由不一定是错误难免论的先决条件，但后者如不存在，前者是不一定能兴旺发达的。反之亦然，但比较不明显。如果连对立的报导与意见都听不到，所有渠道仅提供一种看法，提出批评性评价的兴趣就会降低，相信错误难免的风气也将消沉下去。

民主主义者不会在错误难免论的支配下产生这样幼稚的看法，认为一切意见的价值都相等。当然不会如此。有的信念是错误的，有的是愚蠢的；民主主义者深信这是由特殊情况决定的，他必须作好维护自己信念的准备。此一时期对此人来说可能是愚蠢的，但对另一个人或另一时期来说又可能是明智的。正是因为意见的价值不是相等的，所以民主主义者必须乐于听到它们的争辩，以便弄

清谁是谁非。乔治·伯纳·肖写道：“所有公民都应有言论与发表意见的自由，关于这一点，我们的整个理论不是建筑在这样的假设上，即人人都是正确的，而且是基于确信每个人在某些方面是错误的，而另一些人在这些方面却是正确的，因此，不允许人人都发表意见就会危及公众的利益。”（《百万富翁的社会主义》，1901年版）

那么，“怀疑主义”是否民主主义者所应采取的适当态度，这就要看我们怎样理解这种态度了。如果“怀疑主义”指的是否定一切真理的存在，认为一切求真的努力都是徒劳的，那种态度就不是支持而是妨害民主，当然也不是错误难免论的含义。但如“怀疑主义”的意思是指对一切重要的信念均坚持要批判地加以审查，那就是错误难免论的要求，也是适合于民主主义者的态度。他力图把对社会情况的理性探讨客观化，而这一探讨本身就意味着承认某些认识是可以获得的，即使易犯错误的人也可以获得某些认识。所以，实行民主是以承认某些判断确比另一些好为前提的，而且承认在自治过程中作出那样的决定是永远不会完结的任务。广大成员要有成效地完成这一任务就要求他们必须是错误难免论者。

12-3 重视实践的验证

民主国家的公民必须重视实践。面临着疑难不定的局面，这是所有政府都时常遇到的，公民必须乐于把各种各样提供采择的解决办法付诸检验，首先是辩论的检验，适当时也付诸实践的验证。实验主义不要求人不受任何类型的学说或主张的约束。它只要求认真对待需要社会采取行动的任何重大建议，并客观地确定它们的可行性与必要性，适当时加以实际的检验。实验主义与错误难免论是相辅相成的。后者承认错误的无所不在，前者则倾向于采用可以暴露错误的方法。一旦承认没有任何个人或政党会不犯错误或拥有全部真理，余下的工作就是要采取这样的行动以弥

补我们认识上的缺陷。对几种备选的主张和方案的价值作实证性和系统性的探究,这是纠正错误和无知的最好办法。

在自然科学领域内,乐于接受新思想、愿意加以验证、如实地评价何者起作用,何者不起作用,所有这些都是取得进步不可或缺的。这一切结合在一起就是实验主义。这是聪明的科学家求实的态度,也是明智的政治家一种最主要的态度。在科学的调查研究中,我们面临的候选者是对立的理论、假设及其鼓吹者;在民主组织中,我们面临的候选者是由个人或政党代表的对立的、政策。正如科学探讨的性质是要小心翼翼、不偏不倚地衡量有利于和不利于候选者的各种根据一样,民主过程的性质也应该是在环境允许的情况下,慎之又慎地权衡待选的各种方案与每个候选人的价值。^①

重视实践的思想需要教育来养成,它又是拥护教育的。此处,气质条件与智力条件又一次联结在一起[11-4]。如失去了用实证方法处理问题的兴趣,就不会充分地或深度地利用教育设施;而培养实证的风气又需要学校、图书馆、博物馆以及一切交流艺术的支持。实证性的探讨需要训练,也要求有头脑;有训练就可知道别人是如何开展的,取得了什么收获,有头脑就可以延伸别人的经验并掌握所学到的新知识会产生什么后果。

同样,民主的心理条件和它的法制条件也是互相联系的。后者的核心是言论自由,我在前面曾区分言论自由为反对的自由与建议的自由。这两种自由在国家宪法中,正如错误难免论与实证

^① 实验主义的含意是乐于按照新的情况,在必要时修正自己的信念与理论。这种实验主义的态度即愿意修正,所以抱这种态度的人,实质上是修正主义者。值得注意的是,马克思、列宁主义的教条主义者指称为头号邪说的“修正主义”,在民主过程中却是一项重要的优点。可笑的是,马克思自己就曾经殚精竭虑地使自己的学说适合于世界的社会与经济实际,而且让他的理论受客观事实的检查。他从未试图通过引证前世纪的权威著作来证明他所在世界的一切,当他发现自己的见解错误时,他也毫不犹豫地加以修正,当代马克思主义者应奉之为楷模。

主义在人的头脑中一样,都是相辅相成的;它们总是成对出现的。因为相信人总是要犯错误的,所以支持反对的自由。这种支持是相互的,因为谁也不会培养一种支配行为的特性,其外在的表现会相应地遭到惩罚。同样,相信合理的探讨必须通过实践检验的人,在社会实践中就会支持提出与维护具体建议——候选人或行动路线——以供选择的作法,同时也得到这种作法的支持。这种不排除任何合理进行实际探讨的求证精神,在科学社会中是习以为常的。并且是取得成功的基本原因。在民主社会中,这种精神也必须是极为普遍的。

12-4 持批判态度

民主国家的公民对待他们的领导人应该持批判态度。理想的情况是社会成员与选出的官员之间存在着互相信任与互相忠诚的关系。但成功的民主却要求公民在信任之中搀合一些批判精神,即对当局存在一定程度的不信任。

Authorities(当局),此处用复数形式是恰当的。民主主义者需要怀疑的不是 authority(权威)本身,如果有真正的民主,成员的参与就是这种权威的牢固的基础。公民尊重法律的权威,事实上是由于受到民主的鼓励;民主国家的法律,不用形而上学的眼光来看,就是公民自己的法律。但不能因此就说在制订、执行这些法律时,起直接作用的人都有大智。合法的权威应受到尊重,公民则以服从法律的形式表达他们的尊重。但就具体当局而言,既可能是也可能不是值得尊重的。为了确定他们是否值得尊重,他们和他们的行为必须受到授权者适当的挑剔与审查。

即使有高度的智慧与良好的心愿,立法与行政官员也不能免于不犯一点错误。任务的复杂、必须判断的问题为数之多、当选时的承诺、选区中利害不同的各方所施加的压力,加上所得到的信任

是脆弱的，所有这些以及其它因素，使公职人员在进行工作时必然要出错，任何人处于这种情况也都是样难免出错的。但手中的权力却可使选出来的领导人难以意识到自己的易于出错，而当权者因为有权，其错误会产生更严重的后果。为了免于常出错误，为了必要时可迅速挽回有害的影响，被选出的官员的公职行为与决定必须由公众经常加以评论。

有的人自然会这样设想：“他们”——这些官员——都是有名望、受尊重的人，最有资格对重大问题作出判断，他们的决定是无需怀疑的。前提是合理的，但不能得出这样的结论。领导人的判断应该得到尊重，但也应加以怀疑，否则，公众就会失去对公职人员的控制，随之也会失去公众应有的不间断的最后决定权。

掌权者当然会感到这种无休无止的挑剔令人不快。他们毕竟是公众选出来从事立法和执法工作的；他们有责任把工作做好。批评是容易的，做起来就不是那样容易。官员们肯定会对疏于职守或工作有误的指责感到恼火，当这些指责涉及他们品质时，任何捕风捉影之谈更会使他们愤怒。然而，有力的批评还必须进行。要加以怀疑的，至少在大多情况下，不是官员们的品质，而是他们的判断，而且，他们决定竞选就是表示要使自己成为公众经常质询的目标。经常受到批评应该是民主国家中每一个官员的家常便饭。那是一个负担，但应作为管理好政府而必须付出的一部分代价。对于认真负责的官员，会承认他们已做好工作，人民会感激他们，终将给予他们奖励与荣誉，这就是给他们的足够的补偿。我们无须忧虑经常的批评会使愈来愈多的人不愿担任公职。

因此，对那些专以批评当选的领导人为正式职务的人，有意地给以支持是明智的作法。按照英国的习惯，少数党首领由于其特殊责任，由政府付给报酬，就是此种精神的具体体现。把在野党称之为“女王陛下忠诚的反对派”，这一名称也很好地体现了这种精

神。在民主国家中，忠诚并不意味着同意，更不是口是心非地同意。当政的领导人不是在具体问题上，而是在最终目标上支持自己的政府，这是忠诚的更有价值的表现形式。民主国家需要忠诚的反对派，而尊重反对派是极为明智的。

对领导人的合乎理智的不信任也表现在这样一种倾向上：时时刻刻都认为执政者的权力是授予的、派生的、因而也是受到选民最后决定权所制约的。限制当选官员的任期，有时甚至宣布连任为非法，便是这种倾向的具体体现。新领导人使新政策有实验的机会；但更基本的是：较短的任期可保证使权力返回成员手中，有助于防止权力的滥用。当选以后也有种种办法惩罚滥用权力，如弹劾、罢免等。持批判态度的公民必须有所准备，使他的批评具有实力。

以甚么态度看待领导者本人，也显示出这种批判精神的力量。专制君主与独裁者从他们的臣民那里所获得的是畏，而不是敬。他们为夸大的头衔（殿下、救世主、最高领袖）所美化，要以表示所谓崇高的间接称呼（陛下、阁下）相称，穿着华丽的官装与制服，头戴王冠，手持权杖，身佩勋章；住在王宫，坐于王座。如果有幸得到臣民的欢心，死时常可以成神；有些，如埃及法老、日本的天皇，死以前即被奉为神灵。如果社会的权力均集中于凯撒一身，他的坐位被美化，坐在这位置上的人为人们所敬仰、惧怕，那是可以理解的。而民主国家的领导人却只是在一定时间由公民为达到自己的目的而选举出来执行权力的公职人员。由于他们是得到公民的信任与支持才被选举出来担任职务的，他们应得到尊敬与赞扬，但非美化。对于他们，尊敬是必要的，畏惧已大可不必，神化则系荒谬。民主国家的领导人，由于选民所任命的职位而具有特定的职责与权利，也可随公民的好恶连任或被更换。严格说来，他应对他们负责。简言之，民主国家的领导人是公仆。在民主健全的地方，他会

严肃地履行公仆的责任，他的公民同胞也会待他如公仆。《圣经》中曾记载马太对民主社会成员提出过如下的告诫（20:25—27）：“你们知道异教徒是由他们的君王统治的，那些大人物对他们发号施令。你们不应该是这样；你们之间谁是伟大的，让他作你们的教长；谁是你们的首领，让他作你们的仆人。”

12-5 要有灵活性

民主国家的公民需要在他的生活环境中调整自己以适应不断发生的各种大小变化。民主要求公民具有灵活性，不仅仅是指他们对各种改变应作好容忍的思想准备，而且有更积极的意义，即愿意看到社会处于不断改变之中，乐于使自己的生活与之协调。具有灵活性的公民认为改变是正常的；他期待他所在的环境每年，在某些方面甚至是每天，都有所改变。当这些改变迫使他在自己的领导人上、自己的政策上、自己的计划上、甚至自己的生活方式上，作出相应的改变时，他也不会感到奇怪。

灵活性并不意味着单纯为了改变而喜欢改变。对于不合理的保守主义，即完全有理由进行改革时，仍然要墨守成规的保守主义，它的确是反对的。边沁所谓“中国观点”——历来如此的即应保留——与民主是格格不入的。具有灵活性的公民可能尊重过去的传统，但不崇拜他们。如果客观环境有新的发展要求改变时，他即乐于加以改变。

明智的改变是以不改变现有情况的某些方面为前提的。如果一切同时都改，那只是替换和混乱。因此，民主社会需要经常决定社会内何者值得保存，何者需要消除或改进。乐于承认需要改变，甚至根本性的改变，而且有能力适应公民本身可能创造的新生活，那就是作为充分民主心理条件所要求的灵活性。

12-6 要有现实的态度

民主国家的公民必须认识所有人类组织都不是十全十美的。现实主义就是按此种认识来行事和判断的一种态度。例如，选举代表人，标准应该是高的，但有现实态度的民主主义者会理解，选择代表或领导人时必须不同的优点与缺点的组合中进行选择。人如此，工作也是如此。现实主义者会认识到社会问题不会有一了百了的解决办法，调整与改进人类制度将继续不断，永无尽期。由于改革永远也不会完成，如果实行民主，公民必须心甘情愿地生活在并不完善的政府之下。

在健全的民主中，现实主义表现为求全与失望之间取得平衡的一种态度。对人类及其工作感到失望就会不愿再负担监督之劳，这样一来，也就放弃了自治的主要任务。力求尽善尽美就会不断拒绝接受合理的代替办法，直到最后，只有倚靠暴力才可解决问题，或听任不满情绪日益增长而导致民主的毁灭。必须在两种极端之间找到一种合理的中庸之道。民主是建基于并非绝无瑕疵的人与制度之上的。任何瑕疵均可成为关注的对象，如果是非常严重的很可能获得改善。寻求这种改善时倾向于采取合理的行动，永不满意但绝不失望，这就是我说的现实主义。如果社会成员在评价他们自己的和别人的工作时，不能保持现实的态度，自治的寿命就不会长久。

12-7 愿意妥协

民主国家的公民须乐于以妥协办法解决他们的分歧。民主的所有条件之中，这是最重要的，因为没有妥协就没有民主，而有关各方如不愿妥协，即无达成妥协的可能。

任何社会中，人与人之间利益的冲突是无法避免的，要用大家都完全满意的办法来解决，那是很少有此可能的。在自治社会中，

制订出冲突各方虽不完全满意但至少都能忍受的办法便成为社会成员的任务，如果问题少，由他们直接制订，如果问题多，则通过代表间接制订。权衡冲突各方的争议，从而形成政策、制定法律的过程便是妥协的过程。妥协是民主程序的核心，任何在原则上认为这种程序不适当的人是不会对民主政府感到满意的，也不会使它有所成就的。

希望自治取得成就的社会成员必须认识到共同问题的解决，从来很少是简单的、单方面的。利害冲突各方参与的政府，不仅要参与者对这一点有明确的认识，而且要求参与者要乐于把这一认识在参与时付诸实践，避免要求完全满意的解决办法。乐于用妥协办法来解决分歧，这种气质在行动上是与现实主义的心怀互相关连的。

拒绝妥协，除开无条件投降外，不接受任何一切，这是专为儿童所写的故事书中那些英雄们所表现的特性。霍姆斯法官曾对赞许此种行为的精神状态作如下的描述：“对于浪漫故事中的骑士来说，仅仅同意他的恋人是位好姑娘，那是不够的，如果不承认她尽善尽美，世间无匹，就得找你决斗。（“自然法”见《法学论文集》，1921年版）。这种思想简直是幼稚！有这种表现的社会成员在自治政府中是不会成功的，那些有权力支配他们的人，会把他们象儿童一样对待。政治上成熟的人会寻求持中的解决办法，使冲突各方都得到一定程度的满意。总的来说，民主要求其成员表现出这种成熟。

民主与专制之间的差异，可比为木筏与帆缆具全的帆船之间的差异。前者航行安全，但很缓慢，在浪中起伏，有时后退，风暴冲击时，乘客的脚常常被弄湿。后者则航行时迅速壮观，舒服而有把握，有时却撞在木筏可安然渡过的礁石上，造成灾祸。这一比喻，虽过分渲染，但以之对比这两种制度下解决冲突的模式，还是适当

的。专制政体解决冲突的办法宣布时就有把握，必然是干净利落、径情直遂的，行动也是迅速的，方向也是明确的。但社会中多种利益集团，一般都不愿准确地朝着同一方向走去。专制政体的效率与决断是以高昂的代价取得的。它壮观的表面可能掩饰着日益加剧的愤怒与不满，基础的不牢。民主的解决办法系来自妥协，更有些象木筏。他们不是声势浩大地解决问题，而且很少谈得上效率与干脆。他们甚至可能不是明确地向一个方向。然而，由于冲突各方的压力，而且各方都得到某种满足，他们必然会缓和最严重的紧张局面；渡过专制主义所不能渡过的难关。

所以，我们说民主社会，虽然其制度是七拼八凑的、其进步是摇摆不定的，但一般它总能设法对付过去。持现实态度的民主主义者会甘心这种对付。主要的是内部冲突的解决可以无需要求任何人作出不可忍受的牺牲，或强加的不可忍受的不公平。解决的办法只能通过妥协。

有的人认为，自觉接受妥协，作为一种政治方法在道德上是错误的。他们说既然知道——或至少是坚信——自己的原则完全是正确的、公正的，却要妥协，那是虚伪，因此是错误的。只有坚持，这些原则才可望胜利，而任何妥协的倾向都将有损坚持。

对这种论点，我的回答是：你认为自己的原则是正确的、公正的，但同一社会内别人也可认为并坚信他的原则，与你针锋相对的原则，是正确的、公正的，这二者是互相抗衡的。不愿妥协的批评者，不能姑且承认这种抗衡的实质只是因为他们深信对方如非巨憨大恶，便是执迷不悟，而且因为他们决心不惜任何代价取得胜利。这种立场是对民主的威胁。民主是以社会为前提的〔4-6〕。任何社会，如其中一部分要消灭另一部分，这个社会即不可能继续团结一致进行有效的自治，因为胜利者与失败者不可能同在一个名副其实的副其实的社会。如果对立各方认为不妥协地维护其势不两立的立

场,比维护他们同在的社会更为重要,这个社会就必然要毁灭。用武力重建“联盟”是可能的,但战争一定是残酷的,重建一个真正的社会也是缓慢而且痛苦的。如此针锋相对的原则、如此势不两立的各方,甚至毫不考虑妥协,对民主的破坏力是无可比拟的。

那么,是否必须为了团结而牺牲原则呢?当然不是。根本不需要牺牲原则。只是在解决方法上、具体行动步骤上,达成妥协。可以认为,所同意的步骤只是部分地实现了自己在原则上的要求。但暂时接受一项不能满足自己一切要求的方案与放弃再作任何合乎自己原则的要求,这二者之间存在着天壤之别。原则可以,而且很可能应该坚持。坚持原则与虽非全面地但能部分地实现自己目标的政治行动是完全一致的。坚持原则与行动上的审慎,这二者之间并无任何矛盾。的确,历史上成功的事业使我们有理由相信许多要求能完美地实现都是长时期中经过一系列的妥协而后取得的,并不一定是在每一步上都顽固地坚持按自己的方式才取得的。由于时间、教育、善意,而且因为有继续批评与讨论的自由,参与者可能看到他的原则广泛地、甚至普遍地被接受,或者,他可能终于看到其它原则的力量与价值。愿意妥协与有原则地维护自己的立场,或批评别人的立场,这二者之间毫无抵触之处。如采用妥协的而不是武力的解决办法,正确的原则很可能终于居于优势。如果把具有远见的接受妥协与表里不一等同起来;如果错误地用坚持原则作为决不妥协的理由,那就是民主的灾难。

妥协的过程对民主是特殊的支持。它不仅是一种手段,可达成相互满意的结果,而且还可带来有价值的副产品。要妥协就要求参与,制定一项协议,各方都必须起积极作用。真正的妥协就是综合对立的势力,并把双方(或几种)观点中的精采部分以不完整形式保留下来。妥协不是披上伪装的有条件投降,它的过程是积极的,因为促进了各方参与的兴致。它的过程也是合乎理性的。只

有各方准备把自己要求中的各个部分区别开来，在某些部分上让步，以换取另一些部分上的满足，才有可能达成彼此满意的协议。因此，要妥协就得透彻掌握利害有关的问题，知道哪些可以提出，哪些可以让步而不致造成无法容忍的损失。妥协是在联合政府内把各组成部分从思想上、感情上以及实际上调动起来的一种方式。它不仅使民主进行下去，而且赋以内容。

只有社会内利益对立的各方都以社会为念，方可继续妥协的进程而无损于民主。各方都必须记住这一领域内的敌手很可能是另一领域内的盟友，而且，就眼前问题达成某种协议至少可使工作照常进行，还有机会继续进行调整。为达到这一目的，民主国家的公民必须在他们的要求中表现出卡尔霍恩所谓“协调的意向”，他把这种意向称之为一切立宪政府中心的、能起保存作用的原则。与妥协相反的是暴力，卡尔霍恩认为那是保存一切专制政府的原则。如果不能取得自愿的协调，通过暴力就必然可取得非自愿的协调。使用暴力，或以使用暴力相威胁，都严重地危及国家组织的稳定。依靠以暴力为威胁的政府是鼓励反对自己的势力进行暴乱，这种暴乱危险的增长就促使政府预先武装自己来对付任何武装抵抗。卡尔霍恩在结语中说：“因此，暴力必然是一切专制政体保存自己的原则”（《论政府》1851）。既然妥协是暴力以外唯一可供选择的办法，拒绝把妥协作为一种可以考虑的手段必然是暴力的前奏〔14-4〕。

如果一直没有培养起协调的意向，民主是必然不能扎根的。作为例子，可以看一看国际社会，由于把国家“主权”作为压倒一切的考虑，国际组织中大国的参与无时无刻不受到提防，而且最后总是毫无成效的。有的人认为这种主权是一切法权的基础，因此，不论在任何情况下，放弃主权就损害了一切权利，破坏了公平的原则。如果确系如此，我们就必须放弃以民主方式解决国际争端的

任何希望。各国干脆不愿为了国际社会牺牲某些具体利益，在国际社会成员之间，主要是缺乏协调的意向。如不培养此种意向，国际社会中的民主是不能实现的，从最好处说，广度和深度也会严重受到限制的〔17-4〕。各国必须准备妥协或者准备战争。

12-8 能容忍

民主国家的公民必须容忍，要在三个层次上有意地忍耐逐渐增大的困难。首先，最基本的是要容忍不守成规。不守成规的行为是十分宝贵的。人类社会许多重要的进步都是大胆地违反成规的结果，很可能当时这些行为都曾使人惊怪或厌恶。初次出现的奇怪的或讨厌的行为，可能渐渐成为许多人生活中不可少的。想象力、个性、各种各样的见解，对民主深度的增加都会有不可估量的好处。法定的和非法定的迫使人们墨守成规的压力必然会限制深度，损害民主。如果公民不倾向于容忍不守成规，参与管理可能是广泛的，但必然是表面化的。如果大家想的和做的都一样，全面的有深度的参与根本就是不可能的。容忍不守成规的行为，就其本身价值来说，无疑是值得维护的，但它也是民主要取得成效的条件之一。

在十九世纪的英国，约翰·斯图尔特·米尔关于遵守成规的言论，对今天所有国家来说，仍然是适用的，而且，不幸的是，明天还可能更为适用。

对于异乎寻常的个人，不应该阻止他们，而应该鼓励他们，与众人在行为上有所不同。在其它的时代，这样做没有任何好处，除非他们的行为不仅不同，而且高明一些。在这个时代，树不顺从的榜样，拒绝向习俗屈服，仅就这一点而言，它本身就是一种贡献。正因为舆论如此专横，把不守常规视为邪恶，为了打破这种专横，人民的不守常规是合乎需要的。在充满着性格力量的时代与地方，也一直充满着离经叛道。而且，一个

社会中所见到的不守常规，是与它所有的创造能力、思想活力以及道义上的勇气成正比的。当今时代最大的危险是敢于不守常规的人太少了。（《论自由》，1859年版，第三章）

可以通过宪法的规定，保护生活模式的多样化。例如，路易斯·布兰德斯法官就曾论证说：美国宪法赋予“不受政府干涉的权利——最广泛的一种权力，而且是文明人最宝贵的权利”（奥姆斯特德诉美国案，1928年）这种法定的保障是可贵的，但保护私人的安静，维护不受干涉的权利，最终仍在于公众是否有不干涉的癖性。

就第二层次而言，民主国家的公民不仅必须乐于让别人过他们自己的生活而不加干涉，而且必须容忍别人直接反对自己的信念与原则。反对的自由，作为民主的法制条件之一，在前面已经谈过〔10-5〕。那种自由必然体现在社会的宪章中，而容许那种自由的气质则藏在组成社会各个公民的性格中。必须容忍反对的不仅是某种无生命的组织——“政府”或政党，而是每个有生命的人，那些可被引诱以任何手段压制眼前对手的人。不幸的是，人类社会历史中，大部分是压制反对者的历史，压制者毫无例外地认为他们自己是有理的，是代表公共利益的。民主之所以一直是稀罕的，部分原因便是由于它甚至要求有权的一方具有和反对者共处的意向，愿意和他们一起讨论和工作，当人民需要时，甚至愿意把权力让给他们。只有高度文明的国家才能在这种情况下昌盛，也只有在这种国家才会产生民主。

在第三层次，民主国家的公民必须容忍甚至是怀有恶意或出于愚蠢的反对。政治斗争白热化时，自己要全力以赴地对付存亡攸关的重大问题，往往会发生这样的情况，即面临着极其顽固与盲目的实际上是愚蠢的反对。如果反对者明显地并非无知或愚蠢，那便足以得出这样的结论，即反对者系出于自私、野心，或其它卑劣的动机。对那些积极认真地参与民主管理的公民来说，情况似

乎常常如此。有时也确系如此。但民主制度的核心是大家都坚信不论冲突各方的动机与信念为何，有支配力的决定不能定于参与程序之前，而只能定于参与程序之后。如果要使这一程序进行下去，参与各方必须有容忍任何反对意见的度量，不论这些意见如何刺激，如何令人生气。

这种气质不是只要表现在口头上，而是要表现在自我克制的实际行为上。民主主义者可以真诚地相信他的对手是完全而且彻底错误的，但他必须和他们一起生活和工作，允许，甚至鼓励他们参与自治的全过程。如果他和他的党在社会中掌权，他可能有力用量用武力消灭敌手。一旦他屈服于这种引诱，民主即告终结。要经常生活于这种克制之下，实非易事，由此可见，民主也并非一种易于实行的制度。

关键的一点是这种不用武力的克制，必须是自我的。只有保护少数派免于暴力威胁的法律或宪法规定是不够的。法律可以更换，宪法可以修改。我们知道某些所谓民主国家就曾为了某些所谓更为迫切的需要而暂时中止宪法的保证。然而，社会真正的宪法不是任何政府所能暂时中断的，它植根于公民的性格之中。要在紧张时期也尊重民主程序，唯一可靠的保证是社会广大成员从内心对这些程序承担义务。

相信执政党不会错误地使用暴力，这样信心归根到底是由于相信社会公民的气质中就无此意向。如果他们有的话，任何立法的或外在的限制都无力挽救民主。

在权力的使用上自加限制，在人类社会中是一种并不常见的美德，这有助于说明为什么人类政府中真正民主也非常见。公民必须具有如此的教养，以致能本能地、自然而然地产生象基普林所说的那样的心理：“有六十九种办法作部落的歌，每一种办法都正确。”在现在这个纷纷以民主命名的时代，很少人充分懂得真正实

行民主所要求的那种要通过艰巨努力方可取得的心理条件。乔斯·奥特加·Y·加西特把这些条件总称为自由主义,说(《群众的反抗》,1937年版,第十三章)这种自由主义是:“宽宏大量的最高形式;是多数派让与少数派的权利,因而也是这个地球上从未回响过的崇高的呼声。它宣布决心要与敌人共存,而且是与弱敌共存。很难相信人类居然会采取如此高尚、如此自相矛盾、如此文雅、如此变化无常、如此违反自然的态度。那么,这同一人类居然有清除它的决心,也就不足为奇了。它是一种极其艰难、极其复杂的修养,不容易在地上牢固地扎根。”

12-9 要客观

就普通意义而言,保持客观就是实事求是,不带主观的偏见,因而是坦率的、诚实的。按这种明白平常的解释,保持客观总是一种美德;作出决定时,一般都应慎重考虑事实的真相,而且明智的决策者会考虑到自己的偏见,现实地面对客观实际。在任何制度下,聪明的统治者都要求不加曲解地看待客观事实;如果人民自治时,不能保持合理程度的客观,民主必然很快会遇到严重的困难。

然而民主所要求的客观具有较为特殊的含义,它包含着社会成员要承认社会内不同种类的利益集团。他们考虑任何具体争端时,必须权衡有关的不同层次的利益。个人和家庭的利益是一个层次,种族关系与经济利益是另一层次,特殊利益集团与地方团体是又一层次——与此平行的是所有公民均为成员的较大的政治集团的利益,不同层次之间利益的冲突是常有的事,公民常常被迫权衡私人利益与公共的或半公共的利益的短长〔7-10〕。

认为国家高于一切,公民只是附属国家的政治哲学是与公民高于一切、国家只是附属的政治哲学恰恰相反的。民主要取得成

效，必须避免这两种极端。不要以损害任何一方，而要以互相忍让的方式来解决公私利益问题。自治要求公民既不要把自己看成政府的工具，也不要把自己看成凌驾政府以上的势力，而要看成它真诚的而且是重要的一部分。就各个公民而言，保持客观就是要在考虑问题时，总是愿意想到他同时所担任的几种角色。他可能是父亲、雇主、教会人员等。不论他在私人生活中担任几种角色，他也是公民，而作为民主国家的公民，他又是治者。他必须看到自己应受法律的管辖，同时自己又是制定与执行法律的参与者。如果对民主所强加的这些特殊义务缺乏一定理解，他必然不可能在情况需要时为公利牺牲某些私利。乐于不带偏见的权衡互相冲突的不同层次的利益，尤其是把较大社会的利益按其本身价值视为重要的考虑，这种倾向可以称之为“公民的客观性”。这是一种高尚的习性，不易培植或坚持，但如民主要有成效，却是不可少的。

12-10 要有信心

民主国家的公民必须相信他们的集体能力能管理自己。如果社会成员互相轻视，视为不足信赖，把自己这伙人视为乌合之众，这个社会（如果有的话）就是没有志气的社会。缺乏信心，尤其是危急时期，公民就会寻求外在的权威为他们作出他们不能或不愿作出的决定。所以，德摩斯梯尼感到他对马其顿暴君菲力浦的长期斗争是白费气力，因为那时的雅典人民已经失去了必要的自治的信心。他对他们说：“你们在市场上走来走去，互相询问每一个新的谣言。一个说，‘菲力浦死了吗？’另一个说，‘没有，但他病了’。这有什么关系呢？如果菲力浦死去，你们会马上去找另一个菲力浦来毁灭你们自己。”雅典民主的沦亡，不能完全责备统治雅典的暴君。

民主所要求的信心并不意味着对群众的智慧怀有绝对的信任

——认为群众所相信的一切都是正确的，群众所作的一切都是对的。它是一种意向，愿意相信人民从长远来说能管理好自己的事，能依靠自己的能力改正自己的错误，解决他们自己的问题。

此处最根本的是个人的自信以及对整个社会的信心。如果个人不愿依靠自己的判断，不相信自己的判断值得认真的考虑，他必然不会在决策过程起任何作用，即使参与也不会积极有效。就决策过程的实际后果而言，这些人不参与可能比都参与还要好一些。但决策过程就会不如都参与时那样民主，参与的广度就会因之降低。只有全体或大多数公民都相信自己均能对共同问题的解决作出某种贡献，才足以对付民主繁重的义务。民主社会成员，作为个人，作为一个社会，都必须对他们自己怀有信心，必须乐于依照这种自信采取行动。

12-11 结语

关于民主心理条件的讨论，可以下列三点作为一般性的结语。第一，列出这些条件时，我的意思并不是说民主主义者都是圣者，或只有在圣者之间才有真正的民主。没有人料想民主社会全体成员都必须或确已表现出所有这些特性。但是，正如我在本章开始时所说那样，民主要取得成功，的确要求社会中较大比例的成员在相当多的时间内，能在很大程度上表现出这种种特性。不幸的是，这里所说的程度与比例无法准确计量。即使粗略地估计，也只有在一定社会中，一定条件下才可进行。

第二，在民主的一切条件中，这些条件是最难实现的。精心培养以达到某种高度是可能的。但这种培养必须大量公民与家庭都来进行，方可产生实效。这是个形成性格的问题，由各个公民鼓励某种特性得以发展的问题。这是个道德问题，而且是有深刻含意的。

要达到这样的目标，没有什么简易可行的办法。可以通过公开的范例、有组织的社会性运动、甚至通过对青年人的精心教导，可以培养容忍与批评的气质及妥协的气质。随着时间的推移，这些培养办法会有所改进。目前，这些特性只能以多少有点碰巧的方式来培养，也就是几个世纪以来，习用的在餐桌上、在工作及游戏中间接训练的方式。在伊顿公学运动场上所学到的，大多不是民主的，但那里培养的某些特性有助于英国民主的成长。

政治民主的各种体制都是具有特殊重要性的手段，而使用这些手段要求只有通过长期实践才能获得的特殊技巧。在政治领域内实践有时是痛苦的，有时却难以得到机会。我们今日认为最健全、最稳固的民主国家都是通过几个世代缓慢的生长过程才逐具规模的，它们有几个世纪的自治经验的支持。如以民主体制强加于毫无准备的社会，人民的性格与气质，必然不能与它配合。

有长期地方自治传统的的地方与缺乏这种传统的地方这二者之间的对比，便是说明这一原则的最好例证。在公民参与管理本市或本县政府的的地方，民主所要求的这些特性发展得最快。在这些地方，政府各项事务与他们的生活息息相关。在此情况下，他不仅亲自看到他自己参与的效果，也看到妥协、容忍、灵活等在管理中的重大作用。地方自治是普通民主最良好的、最可靠的培养器。在长期实行地方自治的地方，大范围内的民主就有更多的成功的机会。

而许多新的国家仅在几年或几十年以前还过着殖民地、属地或外国君主私人领地的生活。在他们的大部分历史中，许多民族的政府几乎完全由外国或外国的代理人控制，而不由他们自己控制。即使在取得某种民族自治的地方，普遍的作法也是在首都城市保留政府权威，那也是殖民统治者传统地行使权力的地方。政府的号令一般均由首都传向各省，而不是与此相反，地方自治大多

是不存在的。如突然要求公民自治，他们对这一任务在心理上毫无准备，那是不足为奇的。在错综复杂的地方，自治中缺乏经验就会造成心理上的缺陷，而这种缺陷就成为发展健全与持久的国家民主的主要障碍。

归根结底，促进与支持任何形式政府，尤其是民主政府的习惯是在公民的日常生活中培养起来的；只是思想上认识它的重要性是不够的。民主要在大范围内取得成效，必须先在小范围内实行。这并不是说这些小范围的社会都必须以民主方式组织起来，但必须有公民直接而且普遍参加的，象以民主方式组织起来那样的重大活动，使他们有机会培养必要的态度与气质。他必须具有实际参加的经验，并亲身体会这样作确能使大家得到利益与满足。如缺乏直接自治的经验，间接形式所要求的那种气质决无机会发展。

最后，如把心理条件看作一个整体，它大致象这样一个人的气质，这个人准备在这无常与危险的世界里生活并与之握手言和。容忍、客观、自信以及其它特性，它们自己并不构成健康的精神状态，但它们确系健康的精神状态的标志或部分的标志。无怪表示个人良好精神状态的特性居然成为民主的要求，因为民主（如我在第五部分中所论证的）是国家的健康处于良好状态。即使否定了这种说法，如公民不表现出上述心理特性，民主政府将一事无成，那也是肯定无疑的。

第十三章 民主的保护性条件

13-1 引言

各民主社会，尤其是民主国家，必须准备保卫自己。遥远的过去以及最近的民主社会的经验明白显示，不论民主的其它条件实行得多么好，如果这个社会不能战胜或击退它的敌人，也将功亏一篑。不幸的是，防卫及准备防卫，从最好处说，也只是非生产性事业，却需要付出现在所要求的那样巨大的人力物力。但目前情况既然如此，也必须对付，这就意味着在将来一定时间内，至少作为一项国家的责任来说，自卫是至关重要的事。

我们都希望有一天我们会不再为保卫民主而操心，这就说明民主及其保护性条件之间的关系不是象民主与其它条件那样内在的关系。某些能力、气质以及制度是参与过程不可或缺的，一个社会保卫自己的能力与参与过程却不是那样紧密联系的。然而，保护性条件这种较为外在的特性，并不减低它的重要性。当危机来临时，它可能意味着生死存亡的大事。

民主的保护性条件分两类：防止来自外部的进攻与防止来自内部的进攻。兹分述如下。

13-2 防止外来的威胁

外来的侵略者，或直接使用武力，或间接以使用武力相威胁，可以使一个自治社会成为受害者。这样，不论社会内参与过程如何完善，人民的自治就受到他们既不能接受又不能战胜的外力的干扰。结果可能是战争，或在毁灭民主的威胁下投降。如果民主

国家指望在危机中生存下来，它必须有所准备。

这种准备可以采取多种方式。有时除诉诸军事防御以外，别无他策。虽然采用这种手段是可怖的，但近年来许多事态都说明有时一个民主国家必须战斗不然就毁灭。一个国家象人一样会发现这是一种极其不幸的困境，而必须努力按预见行事，以避免逼人绝境。但是假如武装冲突系由侵略性的敌人所选择，则民主国家除兵戎相见以外，别无选择。

对一个社会来说，它的立场可以是选择投降，放弃其自治与民主的体制，而不是以作战方式保卫民主。民主毕竟不是人类唯一可贵之物，而明智地权衡可供选择的途径以后，可能认为牺牲它比牺牲生命、和平或其它价值要好一些。在这种情况下，我们的决定要依靠对可供选择的途径作出最合理的判断——一方面是战争恐怖的前景与失败的可能性，另一方面是投降的屈辱与臣服的恐惧。

全心依附民主的人，可能有理由忍受这种损失，甚至牺牲自己的自由或生命，如果唯一可供选择的是巨大灾难的战争，要使更多的人受巨大的痛苦。有的人辩解说，诉诸大规模的核战争是不可容忍的、不可想象的，即使为了对付残忍暴政的威胁，也不能认为进行这种战争是有理的。他们的说法可能是对的。另一方面，也有人认为民主比生命，不仅比他自己的生命，而且比成千上万的别人的生命都更为可贵，为了保卫民主，必要时可以牺牲一切而毫无例外。这种立场要求心肠很硬，而且与基督教义背道而驰，但也可能是对的。如果想到的死是别人的生命，大多还都是无辜的旁观者，“宁死勿辱”的口号的崇高的光环就会为之减色。如果既相信民主的价值，又相信战争的恐怖，在某些情况下，可能有理由认为用战争保卫民主是不明智或不合理的。但一个国家或个人作出这一决定时，必须是为了追求某种更高的价值而牺牲民主。另一方面，如果这种牺牲是不可忍受的，在面临武装侵略的情况下，民主

国家就必须能拿出可以致胜的兵力。

保卫民主使不受外部威胁，并不一定总是要用战争的方式。作好必要时可以用武力进行有效防御的准备，即准备好所谓可靠的军事力量，这一准备本身就可能已达到防卫的目的。除战争以外，民主国家还可以使用计谋、威胁、压力、允诺等无数的手段或这些手段的综合运用，以对付外来侵略。如反民主的国家数目众多，力量强大时，民主国家的军火库中则应备有从高明的政治才能到大炮等应有尽有的保护性手段。要具体指出防御外来侵略时所需要的各种手段是不可能的。不论如何令人厌恶，以武力对付武力的能力是必须包括在内的。

抵御外来威胁，还提出一个困难要求，即要求能对威胁作出迅速反应。行动迟缓，向来是民主国家闻名已久的缺点，因参与机器过于笨重，常不能按迅速变动的情况所要求的速度作出反应。社会愈大，参与过程愈迟缓，愈益要求迅速反应。来自外部的威胁，可能要求民主国家立即作出反应，不可能等候普遍参与来决定。所以，民主国家必须制定办法，以便有可能按防务所需的速度作出反应。

这种手段是有的，但存在着滥用的危险。正常情况下，国会是负责对外来威胁作出反应的机构。出现紧急情况时，如缺乏足够时间取得国会的批准，规模更小一些的代表机构，如内阁或国家安全会议，可以采取必要的决定性的行动。把重要的决策权赋予这样一小群人，有的人对民主的实质产生怀疑。的确，当一小群人作为一个大国作决定时，（直接地或间接地）参与选择那群人的公民，大多是不参加意见的。虽然在这样的机构内代表性的程度很低（7-3），假如拥有紧急权的机构，是经过有广度和深度的普遍参与程度所产生的，这个政府仍然是民主的。当一个大国必须迅速反应时，民主程序必须是高度间接的。由指定的官员关起门来制定的震惊世界的决定，不是最纯净的民主的产物，但它可能是符合民

主的，而且民主还必须倚靠它以维持生存。

当然，赋予的权力可能使用不当，而且，即使根据现有情报是使用得当的，难以预见的事件也可能造成不幸的后果。但所有决策机构都面临此种危险，不论它们的权力来自何处。如这种权力实际上而非仅名义上来自广大公民，为适应保护社会的需要，即使只要求最高阶层作为代表，那还是民主的〔7-7〕。

防御外来威胁的条件几乎只是民主国家所关心的事。其它类型的民主社会，尤其是非政治性的，可能偶尔需要迅速行动，假如办不到，也无致命的危险，因为它们一般不会受到侵略。即使是政治社会兵戎相见，一般是主权国家的事，与国家内的社会无关。防御外来威胁，主要为民主国家所关心而其它民主社会则大多忽视，这进一步说明民主的保护性条件与民主的关系是外在的。

13-3 防止来自内部的威胁

来自内部的威胁，有时比来自外部的威胁更为严重，也更为常见。各种各样的内部威胁不可能一一列举，但一般来说可分为两类：（1）来自内部的对民主条件，如法制条件、信息条件等的进攻；（2）来自内部的对参与过程——对其广度、深度或范围——的进攻。现分述如下。

关于这两类来自内部的威胁，要记住两点。第一，与外部进攻不同，这些内部进攻可以危及各种类别及各种规模的民主。第二，民主的内部威胁可能来自怀有崇高目的的个人或团体，而他们真心诚意地公开宣称的目标是爱国的，或甚至是民主的。当然，也有些人是不喜欢民主的，希望用别种政体代替它。但在大多民主社会中，这种人是很少的，同时，他们公开宣称反对民主，反而会使保卫民主的工作比较容易一些。另一方面，那些真诚相信自己是为民主而斗争，但他们因不理解民主或民主条件实际上在破坏它的

人,那些人才是民主最难防御的内部敌人。归根到底,对于他们除努力实行民主并积极维护其条件以外,别无其他防御手段。

(1) 民主国家公民对民主条件的进攻是常有的事,往往采取提议的形式,而提议者本人对这些提议会对民主产生何种后果却毫不理解。其中最普通的是要以某种方式限制批评、发表、反对的自由来“保护”民主。由于这些人真诚地相信自己目标是纯正的,而且要压制的仅仅是民主的敌人,所以,他们认为可以用稍加收紧的办法来“保护”这个开放的社会。这种努力的方向是错误的,而且可能是灾难性的〔参见第十三章〕。这种内部威胁主要来自对民主法制条件缺乏理解。过于爱国的人,错误地认为民主的法制条件只能为目标一致的人享用,政治目标显然不一致的则系煽动闹事。一切从内部来破坏民主的威胁中,这可能是最严重的。对于这种威胁没有普遍有效的对付的办法。民主的法制条件是随着理解与使用而加强的,支持它们的心理条件也是如此,但要维护他们,显然不能采用限制言论自由的办法,因为要反对的正是对言论自由的限制。这是民主自然会继承下来的危险。

智力条件的情况可作为进一步的例证。如今日任何大国要成功地实行民主,必须要求集体作出巨大努力支持其教育系统。这种支持既非奢侈,也非权宜之计,而系有关生死存亡的大事。不理解这一点的民主主义者,可能激烈反对增加捐税用来作为大、中学所需的经费,从而对民主的命运构成真正的威胁。但对这种阻挠加以压制是不对的,如果阻挠居然占据上风,社会公民(由于听任民主条件的恶化)可能让已经获得的民主从指缝中溜走。这种短识浅见必须以合理的论点及各种非暴力的讲道理的说服方式与之斗争,但公民是否一定维护成功的民主所必需的条件,在这一点上无法作任何保证。要把现存的民主第一层次的条件理解并认识为防止某些内部威胁的第二层次的条件。

(2) 来自内部的对民主的第二类威胁是直接限制，或甚至放弃参与管理的程序。这经常是由于采取措施，防止外来对民主的威胁时偶然造成的结果。危急时期需要速度与果断，不免更多地依赖领导人的判断，使得公民难以有效地参与。领导人可能是以民主方式选出来的，但民主的习惯可能减弱，而且存在着这种危险，即公民积极批评与影响他们领导人的兴趣将会消退。公民们可能发现，即使他们不参与也可作出重要的决定，往往是高明的决定，而且，既感到没有必要参与，思想和时间也就不会用来关心政府的事务。这样一来，由于社会成员愈来愈不积极，就有可能毫不在乎地、不知不觉地放弃民主。

原来通过合法的选举程序与选举团获得权力的领导人，慢慢发现广大社会成员停止行使其权力而由他行使权力，这就必然会产生这种恶化的情况。当一个新的政府最初几月或几年欣欣向荣，领袖们(或领袖)看来聪明正直，发生这种情况的可能性就会更大，而且比较不易察觉。所以说对民主为害最大的莫过于一位好皇帝，这种说法是有道理的。当人民有朝一日想收回原来属于他们的权力时，可能已经太迟。民主政府的体制很快萎缩。带着批判精神参与的习惯，不是想要就会有的，它需要不断的练习与维护。放弃民主是容易的，重新获得它却是艰难的。

在公民这一方面，任何表示愿意放弃管理权力的倾向，某些领导人都会愿意利用这一机会，用他们的权力来填补。权力从来不会没人要，如果人民不愿肩负自治的重担，总会有人愿意代替他们治理。当人民不急于为自己作出决定时，政府的权力便会落在好心好意的人们手中，他们真的相信他们有资格为人民作出决定。篡夺者的意图是否崇高或者卑鄙，新任领导人的精神状态是否正常或反常，与社会的幸福有重大关系，但与民主无关。不论怎样，民主都会遭殃。说真的，如早一点看出一心一意想独断专行的人

的卑鄙意图或动摇心理,那倒是幸事,因为那可使人民清醒起来挽救他们的民主。

令人啼笑皆非的是,在民主国家内,防御内部威胁的条件与防御外部威胁的条件经常冲突。为了保护自治政府不受外来威胁,人民可能自己制订措施,情愿在某些情况下放弃自治。一方面,不论情况如何紧急,依然坚持纯粹的民主,这就有可能把社会暴露于外部威胁的致命攻击之下;另一方面,认为对付这样的进攻,必须集中权力,严格纪律,这就可能从内部彻底毁坏民主。

这些矛盾没有普遍可行的解决办法。要成功地实行民主,必须找出一种办法,既可以赋予必要的权力,以便及时地对付外来威胁,又不致使公众失去对受权者的控制。只有绝对必要时才可设立权力很大的代表团,对其权力的使用,必须有具体的限制,还要明确规定使用这种权力的时间,到期即自动消失。防止内部对民主的威胁,如果停留在形式上那是不够的;只有积极锻炼民主的肌肉,才能克服萎缩症。至少从某一方面来说,防御外部威胁要比防御内部威胁简单些。面对外部威胁时,民主社会成员清楚为何而战,要取得什么样的胜利。而内部威胁却较难弄清,一旦弄清,需要作出的努力,虽不一定流血,但与作战同样艰难,而且更难以组织。

13-4 来源不民主与效果反民主

对民主程序的内部威胁并不总是来自疏忽、冷漠等类似行为。有的情况是社会中某些分子故意要限制某个或某些范围的直接参与。有些人就是不愿意他们的社会用民主方式来管理,他们亟亟以求的是他们想象的限制具有法律效力。

民主社会中这些分子的存在提出了复杂而又重要的理论性问题。这些问题中,关于正确对待反民主少数派的那一部分,前面已

谈过〔10-10〕。另一部分困难是在我们企图对某些既可称之为“民主”同时又不能称之为“民主”的那些法令与政策作言之成理与首尾一贯的解释时所产生的。

例如,有这样一种原则:根据这一原则,凡属于某一宗教(或种族)的人都不得参与管理。这样的原则直接限制民主的广度,明显是不民主的〔3-2〕。假定在一个采用直接民主为管理体制的小型社会中,提出这一原则作为一项重要的立法。假定就这一问题召开了全镇大会;普遍都可参加;讨论是长久的、可以争论的、彻底的,每个成员都表示赞成。假定每一程序的细节都得到遵守,而且就处理提案的民主方式而言,无可指责。假定这一提案获得大多数的支持,成为法律。怎样按前述民主理论体系来描述这一事件呢?按这一法案的性质与意图来看,它显然是不民主的。但它的提出、讨论与通过,按假定的情况来看,都是民主的。这样一来,这一假定的案例,既是高度不民主的,又是高度民主的。

这就要求有所区别,也不难区别。法令或政策可以分为来源是民主的,或效果是民主的,或来源与效果都是民主的,或来源与效果都是不民主的。在社会关注的任何决策事务中,我们所注意的可能是所采用的程序,或者是所取得的效果;作为民主主义者,我们很可能称许前者,而非后者。在假设的案例中,这一排他的法令在效果上肯定是不民主的,但其来源却肯定是民主的。这固然是罕见的事例,但说明民主可能面临的某些棘手而又有趣的问题。

获知某一法案的来源是民主的,即确知该项法案是合法的,经过适当的审查与公正的投票,已由国会正式采用。这就可以肯定该项法案代表自治社会或其代表机构中多数的意愿(至少是最大的少数派的意愿)。知道立法过程是民主的是一回事,确信参与至少在某项尺度方面有所增强,实际上却是另一回事。我们可能赞许一切有利于民主的效果,但具有这样效果的法案本身并不能使

自己合法化。

可以通过四个假设的例子具体说明可能产生的各种情况以便于区别。

(1) 一项法令(或政策),其来源可能是不民主的,但效果是民主的。如政变后上台的军政府可能宣布法令,实行正常选举,使所有公民都有参与选举的政治权利。

(2) 一项法令(或政策),其来源和效果可能都是民主的。如已有很大代表性的议会,可能制定法令使公民更普遍地享有政治权利。

(3) 一项法令(或政策),其来源和效果可能都是不民主的。一个独裁者可能发布命令,中止宪法的规定,无限期地解散议会。

(4) 一项法令(或政策),其来源可能是民主的,但效果则不民主。(如前所述)全镇大会或镇议会,故意通过法令,限制普遍参与政治事务便是例证。

第四种情况对民主构成直接威胁,既然还没有全面防御的办法,所以是最令人感到棘手的。当然,以民主方式通过的限制参与的条令,有时是出于完全不同的、甚至是相反的目的。例如,社会可能抽人头税,目的是为了增加税收,或希望公民普遍地对公用基金作出直接贡献,以便刺激他们对基金的支出产生更大的兴趣。这些法令的支持者,可能真心期望这样作的后果之一将会是民主的深化。事实上,许多公民由于忽视、拒绝交付或付不起这种税,将丧失投票的资格,结果会大大降低民主的广度。或者可能产生双重的后果,参与的深度有所增加,而广度则有所降低。在此情况下,民主的一种尺度削弱了,另一种却加强了〔3-2〕。

一般来说,凡其主要效果对民主的一面或几面有所限制的直接行动,通常都是以取得这种效果为目标的。规定人头税的主要目的,几乎毫无例外的是要把社会中某些分子排除在参与过程以

外。文化测验、财产限制以及其它一些办法，都是用来甄别公民的，使得公民中只有一部分人被认为有资格对社会决定发表意见。如果不从长远的作用来考虑这种办法是否明智，对于他们旨在限制或排除社会管理中民主程序的目的是不会产生严重怀疑的。不论他们怀有什么动机（如有时系压制某些人或某些党以“保护”民主），任何对参与的直接限制都是从内部严重地威胁民主。

“民主能够采取不民主的行动吗？”这个问题必须直接了当地回答，它能。通过限制参与的人数、普遍参与的作用或公众控制的范围，民主社会成员可使他们自己难以继续自治。民主国家，自己可能严重地伤害自己。甚至可能作出这样（头脑清醒的或不清醒的）决定：与其参与管理，不如承认（可望带来好处的）独裁者或寡头集团的权威，从而毁灭民主。作下列语义上的划分将便于解释。凡法令与政策，其来源如未通过民主程序，都可称之为“undemocratic（不民主的）”；凡法令与政策，其效果可限制或损害民主程序的可称为“anti-democratic（反民主的）”。

上述自相矛盾的威胁，可以这样恰如其分地描述：民主能够，而且常常采取反民主的措施。还有，这种危险，一般还无法防避。自治社会可以作出损害自己或毁灭自己的决定，这是民主必须要冒的危险。民主主义者的立场从逻辑上说，不可能老是事先限制自己所作的关于自己事务的决定的种类。当然，在意图上与效果上都真正是民主的保护性措施，可能从外部强加于一个社会，这是可以想象的；但是，既然是强加的，也必然（无论结果如何美好）在来源上是不民主的。

一种办法是通过成文宪法对民主议会可能作出的决定的种类加以限制，宪法本身就是以民主决定的。禁止公民权的人头税与财产限制等，这样订人民主体制的基本文件中，看来似可防止这些内部威胁。然而，这样明文规定的禁止远非保护社会的无懈可击

的手段。这些条文可以用来克制激动的群众,使任性的议会冷静,阻止未经周密思考的立法迅速通过。但任何成文宪法均订有修正条款,如果民主社会中有足够数目的公民坚决要制定法律,限制参与,任何文件、任何规定都不能一劳永逸地阻止他们。

唯一可以永远保护民主不受这种内部威胁的,要依靠组成这个社会的公民的气质与智力。这个问题的确是个 constitutional (宪法的,气质上的)问题,但不是就法律上的意义而言,甚至不是前面讨论过的法制条件时该词所用的法制的意义。归根结蒂,这个问题最后必须由构成民主社会的人来决定——他们对自己的政府是怎样认识的,有何感觉,希望什么样的政府。如果他们不要民主,或在某些方面不要民主,无法强迫他们接受。保护民主不受蓄意的内部威胁,必须由公民的政治意愿来决定,由他们对自治的愿望及支持这种自治时性格上成熟的程度来决定。他们必须理解民主并理解它的要求,要实行民主就必须经常为之付出代价、时间、精力,并为之担忧、冒险,考虑到这一切,如果他们希望保持民主,他们就必须是渴望民主的。

第五部分

为民主申辩

第十四章 为民主辩护

14-1 引言

为什么要有民主？这是现在民主面临的重大问题中最难回答的。为何在一定社会中可能而应该选择民主而不选择其他政体呢？人类社会有某种政体是必要的。自治政府、普遍参与的政府，是否总是（或通常是）最好的选择？现在广泛认为民主是最好的政体，但在政治思想史中这种信念却远不普遍，许多敏锐的思想家已完全否定民主，还有一些，甚至今天还有，仅仅是有重大保留地接受民主。

不论我在前述各章中对民主表现出何等热情，严格地说，我尚未为民主辩护。一个人可以完全接受我对民主的性质、手段、前提、条件等的说法，但经过思考以后，他可以得出结论说，就他而言他不要民主。或者他可以说在他所在的某些社会中需要民主，而不是在另外一些社会中。这些决定，不论如何聪明，从逻辑上说与接受前述说法是有矛盾的。因此，为民主进行辩护是必要的。

作这种辩护是件复杂的事。支持民主的论点往往杂乱无章，可能有下列两种最基本的形式：一种可称之为证明，我将在这一章中讨论；另一种可称之为辩白，将在下章讨论。

最有效的为民主辩护是罗列民主在实践中的优点。我毫不犹豫地要把这样的辩护称之为实用主义的，但“实用主义的”与“实用主义”这两个词由于报章杂志漫不经心与怀有恶意的使用，其价值已大为降低，此处使用它们可能阻挠而非增进对这一论点的理解。然而，使用什么词是无关紧要的。如果辩词系根据民主在个人及

社会生活中所起的实际作用,这种辩护就是实用主义的;它着眼于民主的效果,民主将导向什么,而不是着眼于民主的来源或根源。这样来为民主辩护与着眼于私利毫不相干;最终要根据以这种方式组织起来的政府的效用,但那种效用,如米尔所说:“是按其最广阔的意义来说的,是以作为先进生物的人的永久利益为基础的”。我将在这一范围内进行辩护,把我的理由分为几部分,各以自治政府可能产生的特有而且重要的好处为基础。整个这一套观点即可作为民主的申辩之词。

首先,我要声明,我不打算为所有社会的民主辩护,或为一切情况下一定社会的民主辩护。过去曾经有过,将来也一定会有,不宜或不能实行民主的社会。下述论点系按此假定提出的,即所讨论的社会中,民主条件已经或能够在一定合理的程度上实现。因为有此假定,所以我故意选择了证明这个词,以强调下列论点在性质上并非推论,而是要展示实行民主所产生的具体好处。

所有这些论点共有三个特征。第一,由于它们是具有最广泛意义的效用,所以,要取决于广大社会成员对民主可能产生的效果是否都加以珍视。一个人可以承认民主必然会取得这样的效果,但仍然可以抛弃民主,因为他不珍视这些成果。我这些论点的说服力是以这一假定为前提的,即大家都高度珍视民主所产生的效果。总之,这些辩护之词都是有前提的,意译出来,大致是这样的意思:“如果你企图达到某种目标,或最大限度地强化某种倾向,你最好建立民主,因为在可供选择的政体中,民主政体是最可能达到这些目标,或最大限度地强化这种倾向的。”但带有前提并非严重的缺陷。这些论点是以普遍受到高度重视的目标为依据的,事实上,它们确系受到高度重视的,过去长期以来一直如此,将来也会继续如此。可以——为这些目标提出辩护之词,但那将会变成一项正统的哲学的探讨,我在此处将不采取这种办法。这些目标

能否同样以实用主义的方式加以维护,或要求绝对性的根据,这是个深刻而又重大的问题,但这个问题无需在本文中回答。较为明智的办法是一次为一个哲学目标辩护,在已经广泛为人所认识,所承认的价值结构中,这样做是判断健全的部分表现。

这些辩词论点的第二个特色是它们在性质上都是有所比较的。这句话意译出来的意思是:“在一切可供选择的政体之中,民主是最可能达到……的一种。”有大量可供选择的政体供某一社会采用或强加于某一社会。展示民主的优点就是指出它比其它任何一种都更可能产生所追求的效果。

政体形态的种类为数极多,而可供选择的基本理论却为数甚少。希腊人的说法是正确的,他们认为政府可以分为三个人治理的(专制),几个人治理的(寡头统治),或许多人治理的。在每一范畴中,在内容上却有广泛的不同。专制可以是仁慈的君主,或者是半疯的独裁者;寡头集团可以是最聪明的,或是最富有的;许多人可以组成乌合之众,或者一个共和国。这些基本形式会具有何种内容,只有根据一定社会的具体情况方可确定。还要重复一遍,这些证明民主正确的论点不能适用于任何情况下的社会,如果民主条件大多付之阙如,民主也不会比其它政体更有可能达到要求的目标。只有民主条件能够合理地得到满足的地方才适用这些表现民主相对优越性的论点。

即使在这种情况下,民主政府也可能全部地或部分地达不到寻求的目的。或者以完全没有预见到的弊害为代价来达到目的。为任何政体辩护并不要求把它说得完美无缺。因此,如果可以说没有任何政体是毫无严重缺陷的,而民主则系所有政体中危险最小、坏处最少的,这样来为民主辩护,也可能是言之成理的。然后,也可以罗列专制与寡头政治的一切弊害与可能产生的弊害。如果相形之下民主无可避免的弊害是最少的,这样来为民主辩护也是可

取的。下述论点，虽然基本上是比较性的，但主要是从正面来讨论这几种政体，不仅要指出专制与寡头的效果是坏的，而且指出民主的效果是好的。

比较性的论点，一般易于出现下述不幸的漏洞。批评一种我们不喜欢的政体时，很容易把它的实际活动与我们喜欢的某种理想的政体相比。必须留意防止这种错误，即在不能比拟的基础上把对立的二者加以比较。必须把民主的实际情况与专制与寡头政治的实际情况相比，而理想中的专制主义则只能与理想中的民主主义相比。这样，从任一层次上进行比较，都不会使民主吃亏。

为民主辩护的这些论点的第三个特色是它们基本上都是以经验为依据的。这些论点中的每一项都在民主与民主所导向的目标之间，或民主及其促进的条件之间存在着某种事实上的联系。目的是要说明民主既然是这样一回事，为什么会产生这样的效果与倾向。这是个哲学上的问题。假如辩护之词系从仔细研究民主活动中收集的，为充实辩词需要经验为证，这就是社会学家及政治学家的任务。然而，对所有民主国家的普通公民来说，他们都有大量现成的经验作为根据，他们中间任何一人都可依照他们在大、小民主社会中的经验对我所提出的论点进行审查。

由于辩词本身这三点特色：有前提的、比较而言的、依据经验的，得出的结论当然也不会是绝对确切无疑的。每一论点都含有一定程度的难以避免的不确定性与可变性。在政治哲学领域中这是容许的，尤其是为政体的理论作辩护时更是如此，因为成功地运用这种理论就是要求社会成员具有易犯错误的气质。但不能因为它们是有前提的、依据经验的（所以难免有错），从而说这些论点是没有说服力的。恰恰相反，是有说服力的。在许多领域内，我们可以而且确曾主要依靠经过实验的、假设的论点，增长了可靠的知识，在政体领域内，我们当然也可以。对经验性的论点普遍有此误

解，认为那必须在实验室内进行，经过特定时间内规定的测试等。因此得出结论说，假设与实验用在恰当的地方是可以的，用之于社会理论却用非其地，用之于政治学说这样重要的领域更是过于短暂，太不可靠。事实上，假设的方法不仅在处理技术性较强的问题上，就是在处理社会与政治问题上，也同样起着极为重要的作用。在某些情况下，假设之实在可靠及持久，与我们现有的一切并无逊色。它们不仅可证实为解决产生假设的那些问题时是合乎理想的，而且还可为解决其它问题提出富有成效的办法。健全的假设，可能比绝对论统治的时间还要维持得长久一些。它们可能更为成功，因为它们导致的实证性结果会使它们获得更坚定的支持。甚至所谓“自然法则”也是假设的，具有某种程度的短暂性。对于它们，我们怀有一切信心，但在思想上也已为这种可能性的出现作好准备，即某种更好的假设，更好的理论，可能会设想出来对付或解释现有情况。政治学中也是如此，我们可以相信以具体经验为根据的原则，同时认识到有一天可能需要依据已经发展的新情况来修正这些原则。

下面提出六个论点证明民主是合理的。各点均不免上面提及的不完善与短暂的缺陷，但各有其充分的说服力，六点加在一起就具有强大的威力。

14-2 民主与明智的政策

所有政体中，民主最可能产生从长远来说是明智的政策。这并不是说人民不会错或他们的声音就是上帝的声音。社会成员在自治过程中可能而且经常犯严重错误。问题是政策完全由一个人决定或几个人决定，而不是由全体（或大多数）被治者决定时，是否更有可能避免严重的错误。理想的圣明君主——制定、执行最合理的法令，选用最贤良的辅佐，以高度的智慧执法，大力发展社会

文化——常常为人们所向往。然而，正如米尔一针见血地指出的，这一切不过是“……彻头彻尾的虚无飘渺的理想，实际上……已变成最无意义、最危险的妄想”（《论代议制》，第二章，1860年版）。无需懂得太多的世故或学习太多的历史就可理解，要实现这样一种理想，想象中的专制者就必须具有超人的官能与精力。这种圣明君主的理想，一直受到涂脂抹粉的渲染，甚至二十世纪有影响的哲学家还在这样做。然而专制统治的实际却令人大失所望。实际情况是历史上的专制统治，贤明而有效的实属罕见。很可能是由于独裁统治对专制者的要求太高，不是任何人所能达到的。

当最高权力集中于一人或数人之手，这种情况的出现毫无例外地总是由于偶然（例如继位），或因他或他们要求权力而且求权心切，愿意为之而战。最经常的情况是这种要求是出于自私的动机。作为一种政治现象，我们在专制者身上很可能发现顽强的意志与坚韧的毅力，但很少发现智慧或发展良好的正义感。米尔说：“如果有一个专制者偶尔纠正了弊害，就会有九十九个专制者置之不问，而是制造弊害。”当我们想把民主不完美的现实与仁君的德政相比时，这不过是值得考虑的许多情况之一。

即使可以找到这样的人，智力上、体质上、道德上都具备治理整个社会事务的能力，甚至假定他已经成功地登上王位，但继承者是否有同样能力也无法保证。我们寻求的目标不只是一时一地的良好政府，而是良好政府的体制。一燕当然不能成夏。从历史来看，我们可以发现，甚至差强人意的专制统治，也无不很快就腐化。马科斯·奥理略不能永远居于王位，就是他也可能迫害克里斯琴斯。

对专制的批判也同样，或者说更适合于寡头集团。找一个伟人不易，找一群绝顶智慧与无限仁慈的人必然更难。如果寡头集团之中当然会有人富于智慧与公正，同样也很可能有人不能抗拒权

力的引诱，而他们的腐化将传染整个集团。如果真能找到够条件的人，要他们同时走上最高权力的位置成为寡头集团，那将是近乎奇迹。和专制者的情况一样，他们之所以能登上高位必然是出于炽烈的野心。如果他们碰巧是一批能人，他们会比专制者更难以找到同样能干的继承者。寡头集团作为一个集体，单就体力与智力而言，可能要比一个人更能符合统治的要求，他必然也会表现出范围更为广阔的个人野心与偏见。总之，寡头统治和专制一样，不可能产生良好政体。再者，与实际民主相比的必须是实际的寡头统治，而非理想中的寡头统治。实际的寡头集团，可能自命为“elite 精华”（法文 *elire*，选择），但事实上更可能的是选自富有财势之人，而非选自才智与公正之士。

从长远来说，民主最可能产生明智的政策，这不仅仅是比较而言的优点，不仅仅是由于相信可供选择的寡头与专制所确定的政策必然会受偏见、野心、无能与私利的影响。更要紧的是这一论点表明了对普通人的能力具有信心。具体地说，它相信这些人处理共同事务时协调的行动，在民主条件能得到适当满足的情况下，可以产生最符合所在社会长远利益的指导性决策。在每一个问题上多数总是比少数聪明一些，这种说法明显是错误的，但民主主义者无需提出这种说法。犯错误，甚至在社会最重大的问题上犯错误，那是民主（和其它任何政体一样）所不可避免的。但民主主义者认为指导性的决定，凡由受决定影响的人普遍参与而后作出的，经过一定时间以后，可以证明民主体制是正确的。

这一论点是以相信普通人实用的智慧为基础的。还不能证明这是对的，错的或毫无疑问的。有关证据是很多的，但杂乱无章。其中有些是民主条件已具备的那些社会的历史，而这些社会中有的已经，有的还没有，允许成员参与管理过程。总之，民主主义者认为证据显然对他们有利。他们这样看是正确的；但必须承认事

情还未了结，证据也不是无懈可击、确凿无疑的。

因此，相信民主与不相信民主的这两种人之间，最根本的问题是他们对公民作为个人以及作为集体时的判断力与能力存在若不同的看法。归根到底，反对民主的人认为不可相信人民能管理自己，民主主义者则认为可以。对民主的批评者，从柏拉图到李普曼，都否定人民在重大问题上具有明智判断的能力。他们的论点通常采取这种形式，即罗列民主社会某些严重错误的事例。这些事例虽然是真实的，却不能达到他们希望达到的目的。它们仅仅说明人民确曾犯过严重错误；它们也可能说人民不断地犯错误，所以人民不能成功地作出民主要求他们作出的判断。讨论美国司法制度的作用时，莫里斯州长于 1801 年提出过这样的问题，“我们为什么在这里？”他回答说：“为了把人民从最危险的敌人手中挽救出来，把他们从他们自己手中挽救出来。”亚历山大·汉密尔顿说过一句话，简单明了地表达了不相信民主的基本立场，他说：“人民，先生们，人民是一头巨兽。”

民主主义者所反对的正是这种对人民的看法。他无需否认社会成员在智力上、能力和道德上极不均衡。他肯定同意他们的训练与经验也大不相同。他们所不承认的是：这种不同使得社会成员不能共同对共同有关的问题作出合理的决定。恰恰相反，他认为多种多样的经验、阅历与利益才有可能丰富决策过程，如果没有普遍参与，这是不可能的。政策是否明智，最终要依据所有社会成员的利益来判断；只有社会成员自己最适合于探求明智的政策。实行民主才可能，事实上也常常如此，发展一种超过少数人智慧的集体智慧。在共同关心的问题上，多人智慧胜一人这种说法是正确的。“多人出力的筵席胜过一人筹办的。同样，许多人对思考过程作出贡献，各有其正确之处和考虑周到之点，如果把一切都汇集在一起，人民就会成为一个人一样，一个有许多脚。许多手和

许多感官的人，还可能有多多种多样的性格与智力”（《政治学》第十一章，1281年版）。这种论点是健全的，但需要在三方面详加阐述，并使之完善。

第一，运用这一论点时，必须注意区别指导性行动与管理性行动〔1-3〕。许多有高度技术性的职务要求经过特殊训练并具备条件的人去完成；在这种情况下就有必要仔细区分专家与门外汉。动外科手术，我们只需要熟练的外科医生；在危险的水域中导航，我们就需要训练有素的领航。政府事务中也是这样，技术性职务要求有合格的人员。但社会政策性的决定却与此大不相同。虽然也要求智慧，但不是任何技术训练所能提供的那种智慧，也不是民主社会任何正式成员一点也不具备的那种智慧。以所谓人民的无知与无能为由而批评民主的人，常常是由于不能把政策的制定及其执行区别开来。这些批评者错误地推断说：因为管理性决定要求技术性才能，最高指导权也应集中于“专家”之手。然而，这样的专家根本就不存在。

这种混乱，有时来自不当地使用传统的比喻，即将政治社会比作“船”，驾驶者系有训练的政治家。这一比喻在某种程度上是符合情况的。国家这只船的漫无止境的航程，必然会充满危险，确需小心驾驶以渡过前途的艰险。如果驾驶或引导这种不明确的概念，模糊了指导与管理之间的重大区别，这一比喻就会产生严重的误解，而常见的某些对民主的批评就是依据这种模糊不清的概念。在一条真的船上，驾驶员当然必须有熟练的技术，但是不论他技术如何熟练，决不能使用其技术决定这条船驶向何处。他引导这条船驶向目的地，遇到危险时，他的报告会得到很好考虑，作为选择目的地的依据，但选择目的地不是由他来决定。从“引导”这个词的广义来看，引导这条船的是船的所有者。而民主国家这条船却为公民集体所有。大家都坐在这条船上。航程虽然危险，如果

建议大家来掌舵，那当然荒谬，如认为有人如此无知、如此愚蠢，连想到何处，为何到何处也不知道，那也同样是荒谬的。

总之，存在这种情况，评价一种技术甚至最复杂的技术是否运用得当，不一定是技术专家的职能，而是他们为之服务的那些人的职能。关于某些艺术，亚里士多德写道：“有创造力的艺术家不是惟一的或最好的鉴定者。有些艺术，其作品可以为不懂这种艺术的人所理解并作出鉴定。例如，一栋房屋除建筑师外，别人也可鉴定，的确，房子的使用者或者说房主，会比建筑师作出更正确的鉴定。同样，能手会比一位造船者作出更恰当的鉴定；对一桌筵席，就席的人，而不是厨师，才是最好的鉴定者”（《政治学》第三章 11，1282 年版）。

第二，在某些情况下，民主条件可能还很不完善，即使参与是普遍的，但信息不灵，效率不高。在这种社会中民主是不会长久昌盛的，应该归咎于参与的质量不高。但不能因这种缺陷就责怪人民是天生的无能。这种缺陷只表示民主是一种难以取得成功的政体，某些条件——智力的、法制的或心理的——所起的作用，较原来所想的更有决定性。任何此种错误或缺陷都再一次教训我们要认识这些条件的重要性。如果当作教训，我们就可望从中受益。从民主政府的成功与失败中取得了广泛的经验，我们就更能预见对它的成功必不可少的条件，并能更有效地为其实现而努力。批评民主的人，无论古今，都对我们大有教益。他们教给我们的不是为什么民主毫无希望，而是怎样才能使民主更有前途。如果由于这种或那种原因，容许参与的政府趋于崩溃，明智的反应不是垂头丧气，无所作为，而是找出原因，改正错误，以防同样不幸的重演。再说一遍，保证成功的途径是没有的。假如政权系由人民掌握，人民至少还可为改正错误而努力，如系专制者的错误，人民除希望他恢复理性以外，别无他策。

第三,批评民主的人,往往忽视民主决策中社会相互影响的重大作用。他们所强调的一般是最丑恶的方面——竞选车吹吹打打的形式,或暴民的歇斯底里。这些丑恶现象为人所熟知,但它们之所以引人注意是因为它们是突出的例外,对民主社会由于对立而又合作的各种利益,从理论出发关心社会事务,每日每时以审慎与智慧所作出的许多决定而言,是突出的例外。这种相互作用使民主有了特性。亚里士多德说:“对于‘多数’可以这样说,他们中间每一个人自己可能质量不高,但他们汇合在一起时,他们,集体地,作为一个整体而非个别地,可能超过最少数精华的质量”(《政治学》第三章 11, 1281 年版)。对亚里士多德来说,对多数人的行动持有这样的看法(如《政治学》译者欧内斯特·巴克所指出的)是极端重要的。不只是因为有了一堆个人的意见才显出民主的优越性,而是因为通过社会的思考与辩论能产生经过锤炼的集体的意见。如果这种相互影响与争论的过程一旦中止,民治政府的智慧也必然停止发展。这就是为什么言论与出版、建议与反对的自由系民主法制条件的原因。如果堵塞了说理争论的渠道,社会的相互影响就会采取不讲道理的形式,我们就可能看到人民消极地服从或者任性妄为。如果这些渠道畅通并能使用,而且其它民主条件也在一定程度上得到满足,这个普遍参与的政府的前景就是好的。什么时候人民的意见会占优势呢?“当他们集合在一起开会的时候。”

14-3 民主与普及的公正

所有政体之中,民主是最可能保证社会各成员及各阶层获得公正待遇的。此处所谈及的公正系传统意义的普及的公正,即人人皆获得公正待遇。对具体人而言,什么及怎样(是否按需、按值或平均等)就算公正,无需在此处解决,如果对公正的原则,一般地

(无需普遍地)能有个一致意见而且按此解释的公正能得到高度重视也就够了。我的目的是要说明既然大致上都同意普及的公正是最高的社会价值,民主就是最可能得到它的政体。

因为,替民主辩护并不要求把它说得十全十美,所以我的这一论点也无需证明民主方式的成果总是公正的,正如前面的论点无需证明一切成果都是明智的一样。如果能提出可信的理由证明(1)如果全体(或多数)社会成员参与决策过程,所作出的指导性决定比一个人或少数人作出的更可能是公正的,(2)这种决定(除比较性的优点外)对取得公正的结果有明确的倾向性。这样的理由是不难提供的,在民主本身的性质中就可找到。

民主过程的本质就是参与决策。民主社会中任何成员都不能保证他在参与的争执中一定稳占上风,但可以肯定(如果是真正的民主)他能公正地享有一份决策权。他可能在表决中失败,但意见还是提出来了。如果他代表相当数量的社会成员的利益,他这一派或党联合起来的声音,即使不是控制,也会影响最后决定的形成。因此,其它政体只能部分做到的而且要花费无穷的时间与精力考虑到社会所有有关成员的需要与要求以后才可能做到的,民主为其性质所决定,可以自动地做到。不论专制者或寡头的动机如何良好,最多也只能希望在他们的统治下,他们会猜到不能参政的臣民所殷切关心的问题。除非都参与,否则,要考虑每个人的需要与要求,实际上是不可能的(除非在极小型的社会中)。

除这种比较性的优点以外,民主还具有明确的争取公正决定的倾向。因为所有参与者的利益都必须给与一定的考虑,多数人的需要与利益能更有分量,最终也易于获得更多的注意。有时也可能得不到公正的对待,但表示不满的渠道总是畅通的。这种体制正常运转时总是趋向于按接受分配的人所表示的愿望调整分配办法,以便公正地分配物资与其他福利。这种明确地要在支付什

么及收入什么之间取得平衡的倾向是民主政府的性质所决定的，也是它特征的一部分。

这样来说明民主优越的论点，称为“鞋子夹脚”的论点。它的论据是很平常的，大致如下：只有穿鞋的人才能准确知道何处及怎样夹脚。因此，如果以公正为目标，穿鞋的人即使不能对鞋子夹脚这件事作出决定，也必须让他有权使自己的意见在作出的决定中占有一定比例的分量。这个论点是正确的。林宾爵士（见《现代民主国家》，1943年版，269—270页）是这样来说明这一论点的：

如果我们还记得民主政府的目的就是要照顾社会中普通人的生活，消除困扰社会的不和谐的因素，那么很清楚，知道与理解普通人的生活就成为政治家必不可少的知识的重要部分。但普通生活是社会所有成员在过着的一种生活，不能从外部去认识与理解。只有过这种生活的人才清楚。苦也是各人自己来吃，自己感受。如果他们的鞋子太紧，只有他们能讲出哪儿夹脚。立法与行政上如何改革始能使鞋子不再夹脚，一般选民无疑是最不知情的。那不是他的事，他也无此能力，正象普通顾客不能做鞋一样。他可能认为，而且常常如此认为，他的鞋子夹脚只是由于政府十足的无知，或是由于政府的用意不善；他可能认为制作一双不夹脚的政府鞋非常简单，远没有实际上那么复杂；他也可能上那些答应以最低价格做最美丽鞋子的骗子的当。但不论怎样，只有他们这些普通人能说出鞋子是否夹脚、哪里夹脚；不知道哪里夹脚，最贤明的政治家也不能订立良好的法律。

亚历山大·汉密尔顿、约翰·杰伊，尤其是詹姆斯·麦迪逊发表在《联邦党人文集》^①中支持共和政府的论点中，同样的考虑也占据着重要的位置。他们非常害怕，由于大型社会中派别的发展会导致滥用权力。由于他们相信人类社会中完全消除派别的根源是不可能的，所以他们认为控制派别的影响是至关重要的。他们论证说这一点象他们所维护的联邦宪法那样，只有在势力均衡的代

① 1980年，商务印书馆已出版此书的中译本，1982年又将此译本收入《汉译世界学术名著丛书》。——编者

表机构内方可办到。在这种政体内，几个派别的有力的声音可以防止一个集团受到另一集团的压迫（6-6）。

有的人认为麦迪逊及其同事在《联邦党人文集》中提出的是一种特殊概念的民主，其实质是保护少数派的权力。他们说“麦迪逊式民主”是社会内各个派别保持均势，以保证互相克制，从而避免互相压迫的一种体制。这是误解了麦迪逊论点的要旨。他的论点是健全的，并没有提出特殊的民主理论或另一种特殊的民主。他那支持民主的论点，是以民主在保护少数派权利的效果为基础的，因为这些权利关系重大。在健全的民主社会中，多数的更迭掌权，形成大致不稳定的力量均势，从而少数派的权力得到保护，这是自然而且普遍的结果。社会内对立利益所造成的平衡使参与的各个少数派在整个社会的决策上有一定的杠杆作用。如正确理解，麦迪逊这一类的论点是为民主辩护的，说明凡普遍参与和代表制合理的地方，普及的公正也更可能实现。

有人反对这种论点，说某些人数较多的少数民族明显地受到压迫，受到残酷的、持续的、不公正的待遇。难道这种压迫不是清楚地表明民主并不能取得上述公正的结果吗？压迫的事实是不容否认的，美国黑人的情况不过是许多令人痛心的明显例证之一。但这种压迫不能构成否定民主的理由。在自称为民主的社会内出现系统的不公正现象的地方，恰恰是在某种程度上还没有实行民主的地方。在美国某些地方，少数民族受到持续的歧视，正是在这些地方，他们被有效地排斥在参与之外，被有意地剥夺了充分民主保证少数派所享有的那种决策过程中的杠杆作用。对受到排斥的少数派来说，如果他们必须服从这个政府，但又不准他们参与，这个政府根本就不是民主政府。

对这种情况稍加考虑，不仅可以驳倒反对意见，而且更有充分理由为民主辩护（但不是为具体政府）。如原来受压迫的少数人集

团开始享有原来被剥夺的参与的权利时，我们就可以指望看到他们享有原来被剥夺的普及的公正。如果美国的民主的广度与深度继续扩大，整个国家将来有一天就会以现在回顾百年前奴隶制度时那种惊讶与憎恨的心情来看待二十世纪时对黑人及其它人的剥削。

民主的自然倾向系为其成员寻求公正，这在物质领域内表现得最为清楚。大规模的经济上的不公正主要有两种形式：（1）广大群众的贫困化，指绝对贫困，（2）物质分配显著的不平等，甚至包括生活标准一般已差强人意的地方。民主的倾向是在这两方面都对其成员发挥保护作用。

（1）保持合理的经济福利标准必然是任何政府的关心所在。但专制政府无需表现此种关心，也常常无此关心，即使有此关心也往往不易实现。不易实现的间接原因之一（尤其是在经济条件太差，不易着手的地方）是专制者需要对付内部此起彼伏的抗议与叛乱，以保护其权力。他可能同意马基雅维里的观点，他应当促使他的臣民既爱他又怕他。然而，极为有限的经济资源可能迫使他在提供福利使人喜欢他和购置武器使人惧怕他这二者之间作出选择。于是他肯定会听从马基雅维里进一步的教诲，选择惧怕而不选择喜爱。毫无例外地，军队与警察的需要将优先获得考虑，当然是藉口作为对付所谓外部侵略的“爱国”措施。如果还存在着普遍参与的表面形式，其有效性是可以看得出来的。如果群众的物质生活极度艰苦，而和平时期的军备与炫耀武力的开支巨大，群众的参与必然是严重缺乏广度或者深度。另一方面，在真正的民主国家中，公民的物质需要将会获得最密切的关心，至少在和平时期，尤其是这些需要十分巨大时。这些物质需要直接迫使它们关心公民，而且也必然会反映在真正普选出来的政府的政策中。

当然，不能因此就说所有民主国家都是富足的，或所有民主国

家的公民都比邻国人民享有更高生活水平。不民主的社会可能由于某一民主国家所不能享有的地理或其它偶然条件的好处而特殊幸运,一个民主国家也可能由于此类条件特殊不利而受到阻碍。而且,民主国家也可能在选择什么途径,提高公民的经济水平方面犯下严重的错误。然而,不论有什么可能,在一定情况下,如果社会成员真正实行自治,物质福利必然更有可能由社会采取行动加以保护与改善。

(2) 在消灭经济上极端不平方面,民主政府倾向于公正地对待其成员⁴可作为进一步的例证。在民主国家中,某种经济上的不均是可以容忍的,但极端不均必然会使某些人获得特殊权力,就有可能对参与手段进行不正当的操纵。因此,在民主国家中,经济权力集中会被多数人视为一种威胁,必然会由真正有代表性的立法机关加以控制、限制,甚至对之进行全面的攻击。在民主体制下,巨大财富很可能最终会由以收税及重新分配所得为目的的税收制度所吞噬。而专制政体,即使慈悲为怀,关心群众的福利,也不可能关心此种经济上的不均。事实上,在这样的政体下,某些极端不均必然会被视为正常的,甚至是必须加以保护的。在民主政体或其它可供选择的政体下,经济上极端不均都不是不可能的,也不能肯定必然会减少,但在专制或寡头政体下,更有可能出现此种不均,而在民主政体下则更有可能加以消灭。

民主的确倾向于保护社会所有组成部分,这在历史上是不乏例证的。某些利益集团,只是在赢得参与政府⁵的权利以后,才由政府提供应有的待遇,这种事例更属多见。正是出于这一目的,使十九世纪、二十世纪那些改革家,为扩大选举权而努力。民主的广度不是民主唯一重要的方面,但对受排斥的人却是至关重要的。只要立法机关听不到他们的声音,他们就不大可能受到与那些能够发言而且其意见必须被听取的人一样的待遇。

十九世纪时，英国对工人阶级的待遇便是突出的例证。只要劳动人民没有投票权，在政府内不能作有效的发言，他们的工作与生活条件便坏到不可名状。甚至1930年的改革只是纠正了不可容忍的陋习，而工人的一般情况并无改变。当时的英国没有真正的民主，那些被排斥的人付出了代价。1832年托克维尔写道：

英国的贵族可能是历史上最开明的，没有任何群体不间断地向国家政府提供过这么多高贵而又有知识的人员。然而，在英国的立法中常常为富人得到好处而牺牲穷人的利益，为少数人的特权而牺牲多数人的权利，这是稍加观察就不难看出的。结果是今天的英国社会中包含着幸运的和不幸的两个极端，而英国穷人的苦难与匮乏与英国的势力与声誉几乎相等（《论美国民主》1935年版，第一卷第十四章）。

但1867年选举制度的改革，工人阶级认真地运用了选举权以后不久，随着一浪高过一浪的社会福利立法，他们的情况很快就开始改变。这只是一个例子，一个生动而且清楚的例子。

美国和法国的大革命以后，西方的历史中充满争取政府内代表权以及争取只有代表权才可提供的公正待遇这一类的斗争。“没有代表权就不交税”，这是我们祖先提出的口号。当然，把负担加在那些无权发言、无处诉苦的人身上，那是易如反掌的事。此处所谈的税收，只是运用政权的标志。如果这种权运用在不能参与指导的人身上，其不公正的使用就是无权造成的。根源在于没有代表权，决心通过改变无代表权的情况以消除此种不公正现象是“1776年”的精神。

没有人比托克维尔把这一论点阐述得更为透彻。他写过关于美国民主的书，在十八世纪三十年代早期，对美国民主的成功勉强地表示过赞佩。现引用他一段话，从今天来看，基本上仍然是正确的。

民主的法律，一般倾向于增进尽可能多的人的福利；因为它们来自

公民中的多数，公民们容易犯错误，但他们不能接受对他们自己没有好处的利益。与此相反，寡头政治的法律倾向于把财富与权力集中在少数人手中；因为寡头本身的性质决定它形成少数派。因此，一般可以这样说：民主立法的目的，对人类来说要比寡头政治的更有用一些……。

美国民主在选择可信托的人员去掌管行政权时，经常犯错误，这是不难理解的；难以解释的是为什么在他们的统治下，这个国家富裕起来了。首先要看到，如果在一个民主国家内，它的统治者较其它地方的更不诚实、更无能，被治者则更有知识，对自己的利益更当心些。由于民主国家的人民更经常地对他们的事保持警惕，小心翼翼地唯恐失去他们的权利，他们防止了他们的代表抛弃由它们自己的利益所规定的行动的总路线。其次，必须记住这一事实，如果民主国家县长更善于滥用职权，他掌权的时间也就短一些。但还有另外一个更为全面、更能说明问题的理由。毫无疑问，由才德兼备的人来治理对一个国家的幸福而言是至关重要的，但更重要的是这些人的利益不应与整个社会的利益有所不同。如果不一致的话，他们的德可能变成一无是处，他们的才可能用来做坏事……。

在美国，那些受到委托管理公共事务的人，无论才、德通常都低于那些寡头政府中掌权的人，但他们的利益与公民中多数的利益保持一致，而且交织在一起。他们可能经常不守信用，经常犯错误，但他们绝不会系统地采用一条与多数为敌的行动路线，也绝不会使政府具有危险的或独占的倾向……。

在美国，政府官员没有要促进的阶级利益，虽然管理政府的人通常是缺乏才能的，有时是可鄙的，但政府的一般影响经常是有益的。的确，在民主制度下，暗中存在着这样一种倾向，虽然官员们做坏事、犯错误，公民们却在为社会的繁荣而努力不懈。在寡头制度下却暗存在着一种偏见，尽管管理政府的人有德有才，这种偏见驱使他们从事压迫同胞的恶行。在寡头政府中，官员们可能没有想做坏事却做了坏事；在民主国家中，官员们带来一些好结果，但那是他们原来并未想到的（同上书）。

任何政府都不会必然是完全公正的。顶多能希望它在以公正态度对待所有社会成员方面具有强烈的倾向。民主可以名正言顺

地声称具有此种倾向,因为在民主政体下,这种倾向才自然地体现在决策过程的结构中。

最后,为民主辩护,还必须指出那种把民主与自己的某种社会目标,如企业公有、经济平等、私营企业等,等同起来的错误。持此观点的人得出的结论是:只要有利于达到他们目的的,不论如何达到都是“民主的”。(按照这种理论)民主变成民享,而不管是否为民所治。这种不适当的混淆,掩盖了民主作为一种自治方式的实质;结果是人民被告知什么对他们有好处,标准不是由他们来定,而是由上面来定。真正的民主方式服从于特定的目标(公有制或私有制等),因为那些把此项标准强加于人民的人,被假定为比人民自己更了解人民的利益。

一切杰出人物统治论,不论动机如何良好,也会有这一致命的缺点。每个杰出人物都认为只能委托他去认识群众的真正利益,因为群众自己不能认识。这种论点包含着—项基本错误。假定社会许多成员的一切利益都是可知的,它们是认识的对象,超人的智慧或高深的教育就可使之更易于被感知,这种假定是错误的。事实上,社会成员的某些利益虽属于这一类,许多却不是。公民的利益大部分取决于他们手边的问题各自作出的决定。这种利益任何人也无法事先预知。既然如此,所谓公正不仅包含为人民做好事,而且包含做他们想做的事,而他们所想做的却纯粹是个人的兴趣与爱好的问题。杰出人物统治论的特点是把公正的成分过分理智化了,所以辩解说,既然这些都是仅需知道的事,政权应由知道最多最清楚的掌握。事实上,一个杰出人物对人民利益的可知部分能够比人民自己知道更多一些,这是值得怀疑的。但是假定只要有高超的知识就足以作出公正的决定,这是原则上更深一层的错误。公正的决定,部分要依据与决定后果有关的人感知的利益和个人的欲望。只有民主才能公正地权衡这些利益。

政治上的极右派与极左派常常犯这样的错误。他们都认为他们能预知社会公正,并认为任何政治方式都是公正和民主的,只要它能达到他们理想的目的。他们把事情弄颠倒了。处理社会事务时是否公正,只能依据受决议影响的那些人的需要与愿望来决定,而这些需要与愿望被治者通常是最好的而且往往是唯一的判断者。

民治及民享的政府,当然是合乎理想的;但把二者混为一谈与把它们视为唯一的选择对象同样危险。如果,一旦选定了我们认为是民享的,当可以参与的政府不能领向这一目标时,我们就准备将其摧毁,结果必然是既不公正又不民主的。只有人民自治的政府才必然是真为人民利益的政府。民治的政府与民享的政府诚然是紧密相连的,但不是逻辑上的而是事实上的联系。民主是一回事,公正是另一回事;但较之任何其他途径,我们更有可能通过前者取得后者。这就是我们如此珍视民主的良好理由之一。

14-4 民主与和平解决争端

与任何其它政体相比,民主更有可能消除以暴力手段解决社会内部争端的必要性。这一作用直接来自民主政府的特性。下文将说明这一论点。

第一,一致同意通过某种参与的体制处理社会事务时,所有参与者即均承担服从决议的义务,即使这些决议某些人并不满意。在任一大型社会中,政府的某些决定必然会对社会中某些成分产生某种不利影响。严重的不满几乎是不可避免的,甚至最好的民主也不能指望完全避免。但民主是这样一种体制:对其决策制度所承担的义务,不论逻辑上或心理上,比任何具体成果都更为重要。参与民主过程,既已参与,就必须承认在某些具体问题上有可能失败。参与本身与承担的义务以及现实地估量参与中的风险,可以

创造一种其它政体不能顺利创造的气氛与结构，使得不满与反对不一定发展成为暴力与叛乱。如果我有真正参与政府的机会，有发言权而且是算数的发言权，不论我对结果如何感到不快，绝不会企图用武力去改变它。

对这一点，有人会这样说，如果我受到政府不公正的压迫，民主政府也好，专制政府也好，与我无干，压迫不论来自何处，同样是实际存在。这种反对意见没有抓住论点的要害。当然，如果我（或认为自己）受到不公正的待遇，政府的形式不会影响不公正的事实（或感觉）。但很可能影响我对问题的态度，以及在此不快情况下将如何行事的判断。事实上，如果我记住我自己和类似情况的其它人曾参与（或本可参与）导致此项决定的辩论，即使是彰明较著的不公正，我很可能忍受而不采取暴力。我会这样判断，决定是错误的，但产生决定的程序是正确的，我不仅在理性上同意这一程序，而且（很可能）还由于我要利用这一程序为我提供的参与的机会。现在我可能憎恨这一结果，谩骂通过这种决定的愚蠢或偏见。但我不能憎恨这一程序，因为这一程序是我同意过的，而且由于我的参与对通过这一程序所取得的决定负有义务。我的参与权与服从全体参与的决定的义务是互相关连的。如果我对此稍有认识，随后的行动就很可能不受影响。我可能仍在抱怨并有所表示，但很不可能别无它策，而公然反抗法律或诉诸暴力以图改变。

第二，民主不仅通过发挥参与者承担某种义务来鼓励和平解决争端，而且创造一种使诉诸暴力以达到目的成为不必要的和战略上不明智的局面。持异议的少数派表示不满并继续追求其目标的渠道总是畅通的。不论少数派如何不满，他无需忍气吞声，噤如寒蝉，也无需诉诸革命以图补救。在大多数民主国家中，大多数的少数派的经验显示，诉诸暴力系愚蠢的策略。如果保护民主进程，并把批判的精力引入这一进程作政治上的对抗，就能更肯定地找

到补救办法，而且是持久的补救办法。如果他们的事业是正义的，他们反抗的力量强大，他们的理由充足，受压迫的少数派可以指望赢得足够的支持来达到他们的目的。即使他们不能说服多数人相信他们是正确的，也必然可以证明他们的影响是真正存在的，而且，他们以后对某些大党的支持会成为足够有利的条件来换取对少数派利益的关心。

一个据称受压迫的少数派最终可能完全失败，但这样的事在任何政体下都可能发生。不同的是，民主为少数派提供了保护他们利益的法制的渠道。它提供了有保证的具体的机会可以积极地、公开地、体面地进行击败现行领导或现行政策的工作。在不断发展的辩论中甚至可能出现这样的事，他们——少数派，可能不再相信自己受到不公正的待遇。无论怎样，暴力必然可以避免。

执政者对自己的处境必然有所认识，这可进一步避免暴力。一方面，为了对付值得注意的少数派的论据与对选举的影响，他必须准备可与之抗衡的论据与影响。另一方面，由于知道反对派必然不会诉诸武力，就不会领导或甚至鼓励政府准备以暴力对付内部的暴力来保护自己。从各方面来说，在健全的民主政体下，暴力（除其非法性以外）是自我毁灭，所以总是不智之举。

第三，民主鼓励和平解决争端，因为民主从来不会作出任何决定使少数派有正当理由诉诸暴力。在人类生活中有时对高尚的人来说似乎只有叛乱才是唯一出路。1776年的美国以及以前及以后的多次革命都属于这种情况。杰斐逊说：“对暴君造反就是对上帝的服从”。因此，要避免叛乱，最安全、最可靠的办法是避免出现这样一种情况，使叛乱看来是合理的、必要的。如果决定社会政策时，一开始就审慎地考虑到有关少数派持之有据的意见，武装暴乱看来就不大可能是合理的、必要的。总之，民主减少了内部暴力的可能性因为它减少了极端性决定的可能性，不致于使得暴力看来

是适当的防御手段。

妥协的特性〔12-7〕是民主取得成功的主要心理条件之一。通过妥协来解决问题就没有必要诉诸暴力。由于各种利益集团的参与,由于各种利益集团必须组成有力的党派,由于认识到不仅在现有问题上而且在将来的许多问题上都需要这样做,由于认清今天的少数是明天的多数,而今天强烈的反对者是明天必要的支持者,由于这一切所以有可能制订出一项大家都感到不够完美但无人感到不可忍受的决议。与其它任何政体相比,民主由于其必不可少的参与的特性对公民内心的需要与感情更为敏感。什么是人民及各种集团所能容忍的,什么是容忍的极限,超过这一极限,有的人就可能被迫诉诸暴力,关于这一切,各种各样的参与手段会为民主国家的领导人提供一幅相当清晰(而且不断变化)的图景。

民主国家的政治家并非奇迹般地天生就对社会的需要具有其它国家政治家干脆就不具备的那种敏感。就天生的素质而言,他可能毫无特殊之处。但他接受政治教育和被选定为领导人的整个过程——他的抱负、他需要各方面的支持、他希望避免任何方面的激烈反对——给予他良好的训练,使他既考虑到感情的深度与强度,又考虑到数量,既考虑长远,又考虑目前。民主决策的参与过程使参与者,尤其是多数人选举出来的代表,对互相对立的需要与利益的性质及紧迫的程度具有敏感。不培养这种敏感,要想在民主政治中取得成功是不可能的,要想当选或继续充任代表则根本不可能。对专制者而言,这却不是必不可少的官能;拿破仑、俾斯麦、列宁就没有这方面的多少表现。但民主国家的良好领导人却要求此种敏感;林肯、罗斯福、邱吉尔,如缺乏此种敏感是不可能取得成功的。培养与训练这一类的人,恰恰是民主的智慧的一部分,也正是这种智慧的运用使得诉诸暴力至少在大多数情况下成为不必要的。

民主程序保证可以发现社会各方面力量可能容忍的真正极限,这不是不论何等聪明有力的任何其它统治者,通过外部调查所能发现的,这样,民主程序就能从更深远的意义上说减少了暴力的可能性。这种极限并非易于发现的简单事实。在政治过程的压力迫使他们系统地制定与提出以前,对立各派自己也可能弄不清自己容忍的极限。除非经过这一番磨难,公民们自己可能也难以肯定向着某一方向前进多远或后退多少。保卫他们利益的过程就是自己澄清自己利益所在的过程——找出什么样的妥协是可以接受的,什么样的决定是可以容忍的。由于民主可迫使各个群体保卫自己的利益,所以只有民主才能准确地作出各方都可接受而无需诉诸暴力的决定。

第四,所有政治社会,每隔一定时期都会面临急剧而重大的变革,在实行民主的社会内,这种变革较少可能产生暴力的反应。民主之所以能以较平静的态度迎接变革,部分原因是由于这种重大改革为普遍所关心,必然通过普遍的辩论与多数的决定才可发生。不一定所有公民都同意某种具体改革,但在作出决定的过程中,都是有发言权的,大多数人必然已经懂得,也必然可以在改变的环境中有所办法过得下去。

更基本的是,民主国家的公民更可能倾向于进行普遍的改革(12-5)。保守主义,从体面的意义上说,关心保全过去的所得,自然在所有社会中都会有的,民主社会也不例外。但从另一意义上说,民主必然会不象其它政体那样保守,因为民主的发展与持续都必须依靠承认社会变革有必然性的公民,在心理上已有所准备。如果实现了灵活性与实证主义的心理条件,公民感到必须以暴力对待变革的可能性就会大大减少。

14-5 民主与忠诚

所有社会都要求其成员具有某种程度的忠诚；民主社会（和其它情况相同）更有必要在公民中培养深厚而持久的忠诚。这一观点适用于一切政治性的民主社会，尤其适用于民主国家，那是最清楚不过的，因为在这些领域中忠诚最可能是极端重要的问题。的确，对许多人来说，忠诚仅仅意味着对国家效忠。

很明显，并非只有民主国家才配享有高度的忠诚，民主并非忠诚的必要条件，各种形式的政体都可享有忠诚。不同之处在于民主社会中忠诚的深度、合理性及产生这种真诚的肯定性。为何有这些好处，理由是重要的。民主所拥护的事业就是其成员的事业。民主社会的公民承担义务的那些目标不是别人强加的，或偶然遇上的，或徒具形式的，而是确实地、具体地由他们自己选择的〔4-2〕。公民与民主社会目标之间的关系是内在的，因为他在确定这些目标时的影响虽然可能很小，但却是真有其事并与社会的大小相称的。其它政体，不论治理者如何正直，都不能保证其公民在决策中起此种作用。即使非民主的政府所选定的目标确实符合人民的利益，也是他们代替公民选定的，而非公民自己选定的。如果一致奉行的目标系由外部强加的，公民对这种社会的忠诚就绝不可能是十全十美的。

这是平凡但有力的证据。在民主国家中政府是我的政府——不只是按一般意义而言，它管理我，而是有更深一层的意义，即我是它不可分割的一部分。而我之所以是它必不可少的一部分，是因为民主的实质要求我和所有公民一样有同样权利参与社会的指导性决策。因此，民主可以赢得其公民自然的而且合乎理性的忠诚。别人无需强迫我们或乞求我们支持我们自己的事业，达到我们自己的目的。民主政府及其公民之间的这种结构上的关系，必然会极为广泛地赢得后者的忠诚与献身。

虽然我参加决策过程,但我的政党落选了,出现这种情况时怎么办呢?那时政府确定的政策就不是我的政策。如果我认为这个社会的政策是不明智的,甚至是不公正的,我还需要对它继续效忠吗?公民与其政府之间这种矛盾在任何政体下都可能产生。但是我参加了决策过程,我就不言而喻地对作出的决定承担了服从的义务〔14-4〕。法律可能是不好的法律(我还可以反对),但我所参与的确定法律的过程使我有义务承认它们的合法性并服从它们。对社会保持忠诚的那种义务,不会因政府所犯的错误而削弱。那种义务不是任何高层权威强加于我的,也不是只有在如愿以偿时才尽义务。那种义务来自这一事实:我是构成社会的成员之一,社会的法律就是我的法律,制定法律时我出过力。如果法律是公正的,我可以引以为荣;如果法律是不公正的,我继续有义务为其改善而努力。民主社会的法令是它全体公民的法令;它们是公民共同关心(或缺乏共同关心)的产物,而且约束着这一社会的成员,这是任何其它政体的法令所办不到的。

因此,我有时得服从我认为错误的法律。我不能仅仅因为它们是通过民主方式制定的而违心地说它们是正确的。但我可以说只要它们是以民主方式制定的,我就支持,把它们作为社会的合法手段来加以支持,因为这个社会的最高目标是我所同意的,决定这些目标时我出过力。首先,我应该效忠于这一社会,这种忠诚在大多数情况下要大大高于我对坏法律可能损害的那些利益集团的忠诚。这种忠诚部分是由于社会赋予我参与政府的权利;加上我认识道:作为一个公民,我可以积极地、公开地致力推翻坏的法律,制定好一些的法律。因此,我的国家是民生的这一事实本身,就为我提供了强有力的理由去服从它的法律,支持它的最高目标,对它保持高度的忠诚——在其它政体下,我却不能找到这样的理由。

此处,忠诚与爱国主义合为一体。托克维尔说过,有一种爱国

主义产生于人类内心的本能，即对自己出生地的爱恋，不论出生地受何种政体的管辖。但他继续说：“还有一种爱国之情，比前述那种更合乎理性。它可能不如前者那样大方，那样热情，但更丰富、更持久。它来自认识：它是由法律哺育的；它在人权的行使中滋长，而且它最后与公民的个人利益相结合。一个人懂得国家的幸福对他自己的幸福的影响，他意识到是那些法律允许他为国家的繁荣而努力，同时他辛勤劳动以促进其繁荣，首先，因为这对他有利益；其次，因为在某种程度上这就是他自己的工作”（《论美国民主》1835年版，第一卷第十四章）。

这种理性的忠诚所具有的重要后果之一，是民主社会较为稳定，这在领导人规则的继承上表现得甚为明显。当更换领导人时，所有政治社会都处于紧张状态，民主方式的特别优点在于它大大减轻了这种紧张。它消灭了非民主国家领导人更迭时政权归属不定而夺权者争相问津的危机时期。政权既然是“供人竞购”，那种竞争就不可能是有秩序的，也不可能是和平的。在缺乏固定民主程序的情况下，整个社会的稳定会由于一个政党的瓦解或一个人的死亡而受到威胁。专制者死后或专制政府崩溃所发生的混乱与流血，这在历史上有大量的记载。甚至在此类重大事件出现以前可能时刻存在着一个未便明言但已使这样社会感到不安的问题：“这位领导人（或这些领导人）死后，是何局面？”

在民主国家中，政权有秩序的更替是它的公民足可引以自豪的。在选举中失败不是可以骄傲的事，但还是可以感到十分满意，因为在这样一种制度中，失败只是一件小事，有秩序的重新执政的机会还多的是。依照选民所表示的愿望把政权移交给对立的一方，是民主最高尚的表现和最肯定的证明。只有民主社会成员才有权利期待这种现象的出现。通过职位来行使权力；职位是人民授予的，随着职位的权力也归于人民。所以，归根结底，权力由人

民决定，如果在实践中这一原则得到合理的尊重，领导人的更替就决不至缺乏和平与秩序。对民主的忠诚所采取的形式是忠于其正式设置的职位，而不是人，导致社会生活的有秩序与稳定，这是其它社会不可能享有的。

14-6 民主促进言论自由

在这一节和下一节中，我将论证民主具有支持与促进其所需条件的倾向。这种倾向可进一步证明民主是正确的，只要所涉及的条件就其本身价值而言已被接受为一种值得追求的目的。前面〔第四部分〕我就论证过某些宪法保证的自由，一定程度的智力的发展等，在实践中是民主取得成功的条件，虽然从逻辑上说是与之无关的。如把民主视为目的，这些条件就是手段。但在以后的论点中，这一焦点已经转移。民主继续是我们关心的问题，但现在要谈的是手段的作用，而非目的的作用。前述条件的作用也必须作相应的转换，如果原来视为手段，现在则将作为目的。这一位置的颠倒是完全合理的。我们怎样看待一种社会制度或事态——视为目的，或视为手段，或既视为目的又视为手段——要取决于我们的情况和我们的目标。我们此处的目标是要看看民主对什么有利。

在社会事务中，制度和促成制度的条件常常相互促进相互支持。各相联成分有时可能起部分“因”的作用，有时可能起部分“果”的作用，而常常是同时具有双重作用。所以，讨论民主时，原来视为其取得成功的条件，现在则视为其实行后的结果。我并非在此为条件辩护，但假定条件本身的价值是值得向往的。把它们想象为目的的同时，我将论证在促进这些具有内在价值的条件方面，民主较之其它任何政体有更强的倾向性。这种关系在逻辑上不是严谨的或排他的。非民主国家能够而且有时确曾保护重要的自由或对公民的智力发展表示真正的关心，而民主政府可能在这

些方面缺乏远见，有时甚至可能破坏自己成功所需的条件。但就它们的性质而言，专制与寡头，不象民主那样具有保护与促进这些和类似条件的倾向。

尤其是在保护公民言论、写作及批评自由方面，民主的纪录优于其它政体。推论它将来在这方面也会优于其它政体是有理由的，虽然这样来为民主辩护，理由还不象人们所希望的充分。虽然民主要求把言论自由规定在社会宪法中，但民主国家公民常不能理解这一要求，在立法上(或其它行动上)以某种方式侵蚀民主成功所需的条件。民主的确有时伤害自己；以所谓自卫的需要为名，限制言论自由便是这种作法之一。但如公民理解他们的民主，意识到它的要求与它面临的危险，他们就很可能在立法上对言论及表示异议的自由加以保护。

此处要争论的是相对优点的问题，因为民主在这方面的记录虽然有所玷污，但比较而言，它的表现必然是好的。在专制与寡头政体下，批评与反对的自由，明显是政局安定的威胁。当政者有时可能提供某些这类自由以避免显得苛刻及表面的苛刻可能带来的叛乱。但表面上自由而实际上不自由，是专制或寡头统治的实质。在任何真正重要的问题上，为了巩固现政权的需要，可以随时牺牲表面的自由。宪法保证的言论、出版、反对、集会等等自由，都是独裁政府粉饰门面的摆设。摆出来样子很好看，而且还诚心诚意地保证履行。但是，它们能够轻易地被一笔勾销。如果激烈的、合理的批评以独裁政体本身作为对象时，这些自由的表面性就会暴露无遗。宪法(如果有的话)会“暂时停止生效”或干脆置之不理。如果有可能出现这种结局，这些自由就根本不是宪法的一部分。因而，这种制度也就暴露自己是把自由当作一种特权，可以由统治者随心所欲地引申或者取消。

严格地说，这样的考虑说明民主的法制条件是不可能在独裁

政体下存在的。即使表面上存在这些自由，也不可能构成这种社会有机的组成部分。但此处要视为目的的正是民主的这些法制条件。如果民主不能保证具有这些条件，与其它政体相比，它至少会更有可能会去维护它们。

14-7 民主促进才智的发展

有关一切社会事务的信息与意见，自由地传播，以及公民理解与运用这些材料的能力的发展，前面〔第十四章〕视为民主的智力条件的，也必然是民主的结果。任何政体都可能促进这些条件，但专制政体常有充分理由不这样做，而民主政体则有一切理由努力这样做。

社会面临重大问题时把有关事实与论点都充分公布出来，在专制政体下，这只有在符合领导人目的的情况时才会得到允许。是否准许，也只有这些领导人才能决定。而且把事实隐瞒起来，使广大群众一无所知，倒经常是符合专制者的利益，或看来将会如此。有时为了对付外部敌人，更经常地是为了牢固掌握社会内部的权力，专制统治者奉为上策的是不把事实告诉臣民，或仅把问题的一面告诉他们。

此外，专制政体的结构中没有任何部分可使信息的广泛传播对统治者来说是有用处的或有价值的，或必然会使他们把这种传播当作重要的手段或目的。恰恰相反，如果在这一领域中有一项原则专制政府必然会遵照执行的话，那就是所谓“在需要知道的基础上提供信息”的原则。不论动机如何善良，专制者找不出任何理由把信息传递给那些从事工作时不需要知道的人。因此，给社会中各不同层次所提供的必然只是该层次有效完成任务所需的那部分信息。这就会导致普遍传播的信息为数甚微。关于社会政策的主要问题尤其会有选择的，因为按照这种制度的本性，这些政策

的制定完全掌握在极少数人的手中。

总之,在专制及寡头政体下,决定公布甚么,在什么范围内公布的原则是按统治者的利益而不是按被统治者的利益来设计的。因此,在此种政体下,一般公众随时可以接触到的只是倾向于支持统治者政策的事实与意见。如果期待别的什么,那是幼稚。因而专制政府不倾向于鼓励充分而且自由地传播信息(如果允许传播的话),也只有在不危及他们自己安全的情况下才会继续准许。

真正的民主政府在信息传播上的情况正好与之相反。公开是民治的本质^[11-3]。这不仅是一种要求,而且是民治的必然结果,因为最后决定信息传播的人就是那些会因信息的增加而受益,信息减少而受损的同一批人。因此,民主国家,即使其公民头脑简单,也必然会较其他政体更有可能促进事实与意见的传播。

当然,这不是民主的必然的结果。民主社会成员在这样那样一些重大问题上判断最佳利益时,可能犯错误,而且社会作为一个整体来说,可能还不理解自己保持成就的条件。再说,民主社会的代表可能是在防止外部敌人知道信息必须严格保密的情况下作出决定,自卫的需要超过了已获得承认的内部公开的需要。这些理由是普普通通的,但带来的危险是严重的,享有最高决策权的人民将难以胜任确定指导性决策的任务。

因此,民主国家中信息的广泛传播也可视为“需要知道”原则的结果。如果是普遍关心的问题,而且要通过普遍参与来作出决定,每个人都需要知道有关事实,而且知道他们需要知道这些事实,所以,对信息传播的任何限制,在民主国家中必然会使人恼怒、遭到反对。有效地实行民主的社会,必然会保护所有成员见闻的来源,并不断扩大,以符合它本身的利益。如果事实与意见的广泛传播,按其本身价值而言,就是值得追求的目标,这就有了强有力的理由为民主说话,因为与任何其它政体相比,民主会更有可能积

极地追求这一目标。

同一推理过程,基本上适用于民主鼓励公民发展智能,及支持公民教育的倾向。在专制国家中,教育仅仅是为专制者服务的手段。只要公民智能的提高可使统治者的地位更为巩固,或使他更为强大富有,那种提高他是会竭力以赴的。但是,当公民的智能发展到超过一定限度或其方式与该政权原来计划的有所不同时,这一教育过程就可能颠覆允许这种教育的政权。一旦学会解决、管理属于他们自己的问题,人类不论作为个人或者集体,都不会感到满足,如果禁止他们解决自己的问题、管理自己的事务。一方面无限制地发展公民的智能,另一方面却不让公民有权管理自己的事务和社会生活的事务,这根本是不可能的。所以,专制者可能口头强调教育的价值,但他的处境经常迫使他限制教育的范围及种类。

在专制政体下,当局必然举出每年急剧增加的技术学校毕业生人数,以显示自己对教育的热情支持。技术及职业教育的确有巨大价值,而且在这一方面也必然会得到过分的支持,因为沿着这条路线发展教育是不会对专制者构成威胁的。对他有危险的教育不是培养公民技术才能的那种教育,而是培养公民思想才能的那种教育,即培养他们确定何者为他们所需所欲,迫切程度如何,何者为先,何者为后的能力与决心的教育。这正是自治所需要的能力〔11-4〕;一旦发展了这种能力,具有这种能力的人就不会轻易地听从来自上面的安排。

关于专制统治,二十世纪最痛心的教训之一是:专制者轻而易举地执掌政权,当公民教育已有精心安排,通过彻底与系统的思想灌输,公民对社会目标的选择已被操纵之时,便可以一帆风顺地为所欲为。在他们的教育中,为便于训练,存在着大量不合理性的成分,这是必不可少的,也是有其价值的。因此,对社会的手段与目

的进行广泛的研究是不符合专制者利益的，此种评价性的任务他给自己留下来了。从长远来说，专制与寡头不能容忍公民接受人文教育。

而在民主政体下，评价性的研究却是不可少的，因而，从事这种研究会获得热情支持。如最终要由公民自己来决定政策，他们应受的教育必然会更有可能是超越技术性范围而扩及到评价政策的问题。由于评价政策是普遍的责任，这种教育必然会更有可能是得到鼓励在多数人中推广，多数人也会引以自豪。

在这一方面，民主也远非毫无瑕疵。愚蠢的节约开支，错误的过分强调国防，有时则由于纯粹的短见，可能方向错误，教育机构可能得不到充分支持。但只要政府真正在人民手里，我们可以合理地指望人民智力的发展会成为头等重要的问题，但在其它政体下，就不大可能抱此希望。

实行民主及执行其政策，都促使公民具有全面而且对称的教育。即使教育对社会的价值尚未被其成员充分认识，参与过程本身也使他们获得其它途径所难以获得的某种智力上的发展。作为公民在制定重大政策时就有发言权，尽管是影响很小而且是间接的发言权，这种认识必然会促进某种自我教育。在民主政体下，公民会把获得正确知识，训练自己能写会听并能在地方及国家问题上发表合理的意见当作义务而且必然会认识到这种义务，这种情况在其它政体下是不会出现的。公共事务既然就是每个公民的事，他必然会更有兴趣。当然，这种兴趣与训练不能代替正式学校教育，但有助于造就有教育的人。

在智力的一般作用上，专制社会与民主社会形成鲜明的对照。这种对照可提供强有力的理由使我们相信民主会鼓励智力发展，而专制则不会。在任何政体下，智能均可视为一种手段，使用于何种目的则系该政府结构的职责。如最高权力集中于上，通过等级

制度的各级,由上而下地传递,对大多数人来说,智力的作用只不过是辅助性质的。智力是重要的工具,但它的作用只是帮助一个人完成该制度中上级交给的任务。在完备的专制结构中,每个人及每个单位对一定的领导人及领导单位负责,他们又各为其所领导的下级的行为负责。所以,把整个机构联成一体的原则,即“链状指挥”的原则。不难理解,这是军队组织中需要强调的原则,因为它是这种严格的等级组织的最合适的例证。

在这种结构内,各个分子最适量的知识与智能是完成其任务时所要求的最小量。超过这一限度即有破坏这种体制的可能。军队中(及一切相似的专制体制中)人事管理最严重的问题之一是对付那些位居下级、才智又太高、超过需要,以致不安于位的那些人。居于低层而有过多的才智是不幸的,既不能增加效率,反而会引起不满和不驯顺。想象中的不提出疑问的下级是不应该想得太多的。等级制度的组织运转最有效之时,是在各个层次完成任务所需的训练与才智恰好够用但不超过之时。太多的能力,太多的才智确实能削弱链状指挥的某一环节。穷根究底的智能可能提出令人难堪的问题,可能批评、反对上级的命令,这种行为会减低指挥体制的效率,而且可能造成等级机器的严重故障。专制统治本性的特征要求只有在上层才智才不受限制,而且假定在上层的总是最好的智囊。如果一个人的工作主要是分配的、由他上级决定,他的智能可能过多,这种智能的使用就可能是破坏性的。因此,专制政权不大可能鼓励无限制的智能,也不会容许下级自由运用这种智能而使局面不稳。总之,最低层的才智尽够完成所指派的任务时,也就是专制体制运转最佳之时。

与此相反,在民主体制下,公民的职能不能由别人指派;原则上他不能由一个上级授予他“使命”。他在社会中的作用和能起多大作用,仅受物质条件和他本人能力的限制。在这种制度下,过多

智能这一想法本身就是荒谬的。人的一切能力,尤其是智能,只要有利于(有时甚至以破坏的方式)改进与丰富社会生活的都会获得最大的鼓励与奖赏。民主依赖合作地、积极地运用一切可能发掘的智能;更为肯定的是会包括普通公民所能达到的最高度的智能,因为最高权力属于他们。民主政府不仅会容许无限制的智力与批评的活动(这是专制主义不能容许的),它还鼓励这些活动,由于这些活动而昌盛,需要这些活动。

智力作用这种对比的背后还存在着这两种制度的更深刻的差异:它们在对公民正当职责的基本概念上存在着差异。专制政府的主要权力在上层,权力结构是由上而下的。因而,在这种社会中所有成员压倒一切的义务是服从命令。这就是他们在这种体制中的地位与作用。他们接受的命令可能是明智的,甚至可能是以温和的方式发出的,但他们的地位仍然是低下的,他们的责任是服从。民主主义者也有义务服从法律,但他的责任比起单纯服从要更为广泛、更为深刻。公民要服从的法律是用来执行公民自己协助制定的政策。因此,任何公民有时都可能需要完成别人分配的任务,但这种分配是出现在这样一种体制中:什么任务值得完成,为什么要完成,也要求公民去帮助决定。他最基本的责任是充分参与,而不是服从,而且这样做的时候,既是一种手段,也是一种目的。所以发展公民善于思考、怀疑、推理及评价的能力是民主自然和一贯关心的问题。

14-8 民主促进心理条件

如果民主政府要取得成效,社会中某些特性如错误难免的观点、容忍、灵活、妥协等,必须甚为普遍。我把这些特性(第十二章中称为心理条件)视之为具有内在价值的目的,所以,我认为民主政体会比其它任何政体更有可能发展与鼓励这些特性。民主当然

不能垄断良好品格,这些特性也不是健全人格的全部内容,但它们是有价值的特性,而且民主是最有可能支持它们的政体。

气质方面的特性是要在实践中学会的。亚里士多德的名言就说过,德性象艺术技巧一样,首先是通过练习而获得的。“凡要做以前,必须学会的一切,我们都是通过做来学会的——因而品格状态来自相同的行动”(亚里士多德《尼科马可伦理学》II,1)。我们可以说,民主之所以鼓励这些特性就是因为实行民主时迫使其成员在日常生活中实践,从而逐渐形成习惯。

日常经验就是这一结论的强有力的见证。在孩童时代就认识和解的价值,成人时必然更有可能认识它在较大问题上的价值,也更有可能视和解为合理的解决办法。在智慧的气氛中成长,坦率地主张不同意见受到鼓励,这样的人就会更有可能容忍与自己意见冲突的意见,并承认自由主张及自由争鸣中出现的智慧。同样,积极参与俱乐部与学校的选举是非常宝贵的训练,使自己懂得需要批评领导人,甚至不相信他们。再者,一个人需要在管理小的事务时,自己犯过错误而且改正过错误,才能充分认识他自己及别人在大的事务中难免出错,这样才会充分重视用实验的方法去对待未解决的问题。如此等等。民主强化了这些宝贵的特性,因为实行民主就会不断地要求发展这些特性,这也是为民主辩护的部分理由。

同样,专制体制在军队中或其它地方所要培养的那些行为上的特性,必然要与其行动时所期望取得的成果紧密相连。在链状支配的体制中,不论居于什么位置,都无需与其下级妥协,更无机会与上级妥协,也就没有理由要培养与上级或下级妥协的艺术。作为指挥者,他行使他自己的意志而不是别人的意志;作为下级,他首要的责任就是服从。在等级制度中,就公务职能而言,不是指挥者,便是被指挥者,无论何者都无此需要,也不适宜去进行妥协。同样道理,被指挥者既不能要求也不能指望指挥者在其指挥的权力

范围内容忍批判性的反对意见；他们也没有权力指望指挥者分配任务时采取灵活的态度，或按错误难免的观点评价他们执行任务的情况。就指挥者而言，他也无权抱怨他的上级不灵活或不容忍。

并非专制性的链状支配结构中所有成员天生就是不灵活、不容忍或不愿妥协的。关键是实行专制就必然鼓励与强化这种行为模式，而不鼓励民主所促进的那种批评与独立性的思考与行动。在专制体制中，对领导人狠狠批评，一般都会受到惩罚，在专制性的企业中，可能是丢失工作，遇到专制的父亲便会是一记巴掌；在军队中批评领导人，干脆就是犯罪，结果可能是劳役监禁。

米尔从另一方面提出这一论点（《论代议制》1861年版）为民主辩护。他正确地指出参与社会事务的管理对性格的鼓舞作用。由于肩负公共责任，本来是日常琐碎的生活丰富起来了，扩大了。米尔接着说，更有益的：

……是平民参与即使是很少的公共事务时所提供的道德方面的教益。当他参与时，要求他权衡的不是他自己的利益；对有冲突的意见，要求他不受个人偏好的支配；在每个问题上都要求他运用那些本身的存在就是为了公益的原则与格言；而且他会发现在同一工作中经常与才智之士为伍，他们对这些主张与运用较他熟悉，他们的研究会提高他理性的认识，也会激励他对公共利益的感情。他被养成为公众的一员，公众的利益也就是他的利益。

民主的参与，尤其是积极的参与，而且社会不太大时，可以作为培养公益精神的学校，提高公民公共与私人两种生活的道德水平。当然，它并非毫无例外地可以做到这一步，专制统治所做的也并非毫无例外地与此相反，然而，在两种体制下，都会有在公民身上培养某些特性的明显的倾向。每种政体都按其行动的需要去促进与支持某种特性，它也就促使其成员在实践中发展这种特性。民主所鼓励的特性达到了为我们所珍视的程度，它们就是为民主辩护的良好理由。

第十五章 为民主辩白

15-1 辩护与辩白

可以为民主辩护，也可以为民主辩白。为它辩护即举出某些本身值得想望的或相对而言值得想望的事态是实行民主可能带来的结果。为它辩白在于依据某一原则或某些明显或公认为正确的原则，论证其正确性。这种论证可能不是严密的，但辩白性的论点，其目的是要指出民主在某种程度上扎根于不容随便加以怀疑的普遍真理。

因而辩护与辩白的区别在于一个着重前瞻，一个着重回顾。辩护着眼于民主实践的结果，辩白则着眼于民主可能以之作为基础并先于实践的某种理论性结构。前者注意的是民主的内涵，后者注意的是确定内涵的依据。前者的论调基本上是实证性的，依靠有力的真凭实据。后者的格调则主要是理性主义的，依靠一般原则及其推论的力量。

这种论点之间的差异，还表现在民主的批评者攻击民主时必然采取的不同方式。为驳倒辩护之词，他可能在民主的实际倾向方面提出质疑，或者他可能承认这种倾向，但认为不足向往。为驳倒辩白之词，批评者可能怀疑推理过程，或承认推理无误，但在依据的原则上大作文章。

从逻辑上说，为民主辩白及辩护是相辅相成的。因为它们属于完全不同的领域，任何一方的疲弱也不会影响另一方的力量。同意一方却反对另一方时，不会产生矛盾；可以根据自己的哲学观点随意选择。如二者均同意时，也不会产生矛盾。

15-2 论点的轮廓

为民主辩白,将分下述两步进行。第一步,我将试图说明需要什么才可证明在任何一种社会中民主是合理的。我把这称之为一般民主的可辩白性。第二步,我将试图指出怎样才可证明在政治社会中民主是合理的。我把这称之为国家社会中民主的合理性。我避免使用“政治民主的合理性”这一用语,因为“政治民主”这个词意味有许多种民主,政治民主是其中之一,这是错误的。实际上,民主可以在不同领域内实行,政治领域是其中之一〔9-6〕。

一般民主的合理性主要依据必然会获得普遍赞同的道德原则,即相等的人应平等相待。这是徒具形式的原则,它没有说出谁是、谁不是相等的人。因此,任何企图使用这一原则以证明民主在某一或某种特定社会中具有合理性的努力,还需要论证该社会(或该种社会)的成员从必不可少的有关意义来说确系平等的〔15-3〕作为补充。

证明国家范围内民主的合理性还要求补充论证系明确地为政治社会而提供的。要这样做就必须阐明在某些基本方面所有人都是平等的——说所有人是因为原则上任何人均可为国家的一员。而且还有必要进一步阐明人皆平等这一面与政治社会关系如此紧密,所以能用它证明这种社会中民主是合理的。

这样,在下列两节中,要讨论的有三个关键性的原则,它们对民主的辩词都起决定性作用。它们是:(1)同等的人应平等相待,(2)在基本方面人皆平等,(3)人皆平等这一面正是证明民主在国家中的合理性所必需的。

15-3 一般民主的合理性

同等的人应平等相待,这是公正分配的基本原则。这一原则如此重要,如此广泛地得到承认,所以,必然会被视为一般所谓公

正的最低限度，即“公平对待一切人”。我现在的目的不是要为这一原则辩护。我的目的是要指出，假定那是真理，对于已实现某些平等的社会来说，民主一般都是可证明为合理的。

至少从亚里士多德起就已经普遍同意“平等的人应该配给同等的物”。但这一原则过于笼统，如不补充说明真正平等的具体要求以及什么平等适合某种具体情况，是没有什么用的。正如亚里士多德所说的，刚刚承认了这一普遍原则，“却又冒出来一个不容忽视的问题。平等的人和不平等的人，是呀，但在哪些方面平等，在哪些方面不平等呢？”（《政治学》第3卷，第12章，1282页b）

主要是由于在谁是平等的人，在哪些方面平等这些问题上，存在着基本分歧，多少个世纪以来，出现了对待民主与一般社会政策的各种各样不同的态度。分配任何一批东西，不论有形或无形的，要做到公正，就要求给平等的人分配同等的量。但就某种特定事物的公正分配而言，一定的平等与不平等是至关重要的，就某些分配而言，则系无关紧要的。亚里士多德把这一点讲得很清楚：

可能有人辩解，职位与荣誉的分配应该是不平等的〔即较优越的应该分得较多〕，以任何方面的优越为依据——即使在其它方面都完全相似而毫无不同。……如果接受了这种论点，只要气色好一些，身材高一些，也可成为要求更多政治权利的理由。但这种论点不明显是错误的吗？我们只要把这种论点推及于艺术与科学中，就可清楚它是怎么回事。如果你和一群具有同等技艺的长笛吹奏者打交道，你不会按出生门第好一些应多得的原则来分配长笛。没有人会因为门第好而吹得更好一些。……如果我们的观点还不清楚，还可进一步推论。假定一个人在长笛演奏上超过其它人，但门第低微，姿容丑陋。门第与姿容比起吹奏长笛的能力可能是更大的本钱，在这方面占优势的人所占的优势，从总的来说可能超过长笛吹奏者在吹奏能力方面所占的优势，但事实上仍然是他——长笛吹奏者，才应该获得较好的长笛供应。（见同书）

关键是如果人与人之间的平等（或不平等）与用以分配的事物

毫无关联(如高贵的出身与吹笛的能力毫不相干),那种平等(或不平等)就不应该影响分配。

此外,亚里士多德论证说,情况必然是这样:某些平等(或不平等)是与某种分配有关的,某些则无关。因为假如不能区分有关、无关,分配时就必须权衡所有平等与不平等。但是我们假定我们能权衡一切,那就等于假定人的一切属性是互相成比例的,而那明显是错误的。一个人在身材上超过另一个人,而在财富上却被他超过。在这一具体情况下,要是可以说甲在身材上超过乙的程度大于乙在财富上超过甲的程度,我们似乎就可赞成这种观点,即一般而论,衡量身材与财富的相对价值是可能的。但这是荒谬的。身高的程度与财富的程度是不相等也不可比的。所以,衡量甲和乙平等或不平等,可能是在这一方面或那一方面或两方面都不是,要看分配的是什么。

这些论证是有说服力的,其结论也是正确的。在一定社会要公正地分配某种东西,我们必须区别有关的及无关的平等和不平等,而且分配时只能衡量前者。

为一定社会选择最公正的政体,也可以视为该社会中公正分配的问题。这一任务就是要确定参与影响整个社会的决策权应该分配给谁,分配多少。可供选择的政体可视为对社会决策的发言权这种特别资产的可供选择的分配方式。

实行民主的社会是将此种权力平等地分给所有成员的社会。什么可证明对任何某一社会这种分配方式是合理的呢?必须先证实下列两项要求:第一,同等的人应平等相待;第二,该社会所有成员在有关分配参与管理的权力方面都应该是平等的。

为了说明这些要求是为民主辩白时所不可少的(而且为了把它们的内涵说得更清楚些),我们可以假定有这样一个社会,关于它,除了知道它有规定的成员外,其它最初都不知道。如果我们现

在为这个社会选择一种政体,虽然对其成员毫无所知,但有一个有力的根据是足以推定会选择民主。根据假设,我们没有任何材料可以证明不平等的分配参与权是合理的。就我们所知,这个社会的成员是平等的;至少作为它的成员是平等的。关于对这个社会的事务的发言权,我们没有任何合理的办法来证明为什么弃此择彼是正当的。谁作出这种选择,就有责任证明其选择是合理的。

怎样去履行这一责任呢?如果否认这个社会所有成员在社会事务中有平等的发言权,那就会被迫要么承认这个社会的成员在某些基本及有关方面是不平等的,要么承认虽然平等,但他们不应受到同等待遇。后一主张是不会有人提出或接受的。要否定某一社会中民主是不公正的,就必须指出该社会中成员之间存在着重大而且有关的不平等。如不能证实这种不平等,否定就无法成立。弃此择彼的选择也会被视为是缺乏根据的,不公正的。所有这一切说明我们的确是毫无例外地主张同等的人应获得同等待遇。而且,如不能举出重大及有关的不平等,我们必然会按这种推论行事,即该社会成员在参与公共事务方面理当受到平等的待遇。

有两种不平等可以用来证明否定社会成员享有同等参与管理权是合理的。它们是:(1)利益的不平等,(2)地位的不平等。现依次讨论如下:

(1) 利益的不平等。每个社会成员由于其成员的地位与社会决策的后果是有利害关系的。他关心着结果,如结果影响社会,他作为构成的一员也会受到影响。但这一结果不一定同等地影响所有成员。每个成员(先不谈地位的不平等)在对他有利害关系的问题上都有某种发言权;只有利害关系相等或接近相等时才有同等发言权。如果某些成员的利害关系大于其它成员时,就会出现利益上的不平等。在此情况下,根据同等的人应同等对待这一基本原则,就要求应该给与利害关系较大的更多的发言权。私人公司中

股票持有者，其投票权系按股权分配，便是典型的例证。如果同等的人应同等相待，任何社会中其成员对管理的发言权应与决策后果对他利害关系的大小成比例。

然而，这一结论必须受到很大的限制。作为一个实际问题，在许多情况下是不考虑不平等利益的。有时，某些决定的后果似对某些人的利害关系（物质的或精神的）明显大于其它人。但识别哪些人有较大利益或测定不同的利益，可能是难以办到或根本办不到的。因而公正地分配不同的参与权，也是不可能的。处理这种情况时，唯一可行的办法是把社会面临的许多问题作为一类，然后考虑那些明显可以确定并与这一类有关系的平等及不平等。所以，社会中注册的成员资格或所占股数这类情况，我们一般都适当地加以考虑，而将难以确定的平等与不平等置之不顾。

（2）地位的不平等。主张社会成员应在管理社会的事务中享有同等发言权，不仅是以各个成员在决定的结果上有大致相等的利害关系，而且是以成员资格的性质基本平等为前提的。一个公司中最大的股东可能要求与其所占股数相称的发言权，而从股东这个意义来说，他和其它股东是完全一样的。如果对这一要求有所怀疑，我们必须了解一下他所占股份的性质，即其类别，如果与其它人的性质不同，他要求与股权相称的发言权就可能不是有根据的。要求平等待遇是以性质相等及利益相等为前提的。但许多社会拥有不同类型的成员，不同性质的成员资格。如果不同类型的成员资格可以具体指出，而且这种不同与参与权有关，那么，同等的人应同等相待的原则就不能来证明仅仅与利益成比例的参与是合理的。在这样的社会中，即使利益相等也可能由于地位不平等而不能证明民主是合理的。

日常生活中的一些事例可用来证实这一分析。有些社会其成员资格的性质，我们承认基本上是不平等的，在这些社会中我们必

然认为民主是不适当的，或只能在有限的程度上或特殊情况下才可实行。家庭社会便是最好的例证。家庭必须作出的许多决定，其后果对年幼儿童与对父母的利害关系至少是相等的。虽然父母和儿童都是该社会的成员，但成员资格的类型不同，所以，很少有人会认为家庭中重要的决定要采取多数票通过的形式。如果因这些决定所产生的义务主要落在父母身上，儿童可能只洗耳恭听，提出意见也可能遭到否决。另一方面，也会有这样的情况，不仅家庭中所有成员利害关系基本相等，而且就要决定的问题而言，成员资格也相等，如到何地去远足，家里要养只什么的狗等。在这类问题上，我们可能认为平等计算父母与子女所投的票是合适的。

课堂情况也显示社会中类似的不同地位。我们一般不允许课堂中有充分的民主，即使某些决定对学生的利害关系等于或大于对教师的利害关系。在该社会中这种地位上明显的不平等，使得管理中不平等的发言权成为合理的事。如果师生之间差异很大，如小学的课堂，课堂上作决定时实行民主，我们就会认为大部分是荒谬的。如师生之间差距缩小，如哲学研究生班，我们必然会认为大部分民主是合理的。

思考这一问题时，一个社会不论其大小与作用为何，只要我们从开始就假定它是由平等者组成的社会，基本上都有同样的利害关系，我们必然会坚决主张该社会作出指导性决定时，每个成员都应有同等发言权。国际象棋俱乐部的成员在该社会内有着完全相等的地位，在共同事务中也有着大致相等的利益，因而，每个成员为了公正都有权要求在确定是否组织一次比赛时有同等的发言权。兄弟会在其内部常常是实行高度的民主（不论其选择会员时如何挑剔），就是因为会员资格的重要性是互助性质的，在社团中享有同等地位。任何如此组织起来的团体中，成员都享有平等是此种

社会的首要特征。这就是为什么某些“不公开的”俱乐部的会员资格受到珍视的理由,因为会员(或可能成为会员的人)相信这个俱乐部的成员非同一般,会员资格是与该俱乐部其它会员平等的标志。把会员资格视为该社会中平等的象征,这是正确的。由此可见,在互助社会中民主往往被认为是合理的,在它们内部也几乎普遍是实行民主的。

到此为止,论点所涉及的仅仅是一般民主,即在任何社会中必须先确定什么才可证明该社会实行民主是合理的。一般来说,我们可以作出如下的结论:第一,在任何社会中,如成员在社会决定的后果上有相等的利害关系,而且作为社会成员又有平等的地位,在分配参与社会管理权这一方面,他们是平等的。第二,如果接受“平等的人应平等相待”的原则,而且在分配参与社会管理权方面,社会成员是平等的,在该社会中实行民主就是合理的。

此处引用的原则即公正的原则。要把这些原则运用到具体社会中去,就需要认识或相信平等或不平等存在的具体情况。截至目前为止,论点还没有涉及有关实际平等或不平等的主张,从而也没有提出有关特定情况下民主合理性的看法。当然,不能以同一方式为所有社会确定什么构成同等利益或同等地位。必须分别地对每一社会或每类社会进行考查。但不论对任何社会,这些原则指出怎样才能证明该社会的民主是合理的或不合理的。

15-4 国家中民主的合理性

在某种社会中民主的正确或错误有极为重大的特殊利害关系,那种社会就是政治社会。民主与政治社会联系如此紧密,所以对许多人来说,民主的含意只是这种社会中一种政体的形式。这是一种对民主过分狭隘的看法〔4-1〕,但关心这一领域内的民主却是大可理解的,而且,也正是在这一领域内,关于民主的合理性引

起了最带根本性的争执。

为民主的辩白,现进入第二步。前段中我已指出,必须维护何种主张方可证明一定社会中实行民主是合理的。现在我将论证涉及政治社会时,正是这一类主张是可以维护的,而且在政治社会中可以证明民主是合理的。

政治社会包括居住在一定地理区域内的所有(或实际上所有)的人。这并不是给政治社会下定义,而是要指出它范围的广泛。除了某些可能的少数例外,每种人都可成为政治社会的成员。所以,要证明国家中民主的合理性,必须首先说明(1)所有人在某一基本方面是平等的,(2)人皆平等的这一方面可以证明国家中平等地分配参与管理权是合理的。所有人这种说法可能显得有些过分,因为只有在世界国家中才会所有人都是公民,但是,既然原则上任何人都可成为民主国家的公民,民主就有责任维护所有人的平等。

(1)所有人都是平等的。首先我要指出任何企图证明人皆平等的努力,都是应该否定的,要证明人皆平等是不可能的。此处我先要假定在某种重要意义上它是正确的。我的目的是要阐明在什么意义上这一主张一般认为是正确的,而且要指出它的正确性如果不是肯定无疑的,至少也是似乎有理的。

首先,我要否定两点。第一,我们可以承认,所有人从根本上说是平等的,同时又可否认所有人在每一方面或许多方面都平等,这种看法是普遍的、正确的,而且是不矛盾的。人类平等的原则与人的可以通过验证来确定的特性,如身材、力气、肤色、智力、脾气或许许许多多根据最普通的经验即可识别的人与人之间大不相同的特点无关。如果主张所有人在这一切方面都平等,这一原则就显然是谬误的,为民主作辩护时也用不着它。在许多重要方面,人显然是不平等的,我们也不会希望他们在这些方面平等,任何一个有头

脑的人也不会主张他们应该如此。国家中的民主不是以这些方面的平等为前提的,它是完全符合人的多样性与独特性这一事实的。

第二,为民主辩护,无需提出某些更为深远的理由作为人类平等的根据。这样做必然导致无穷无尽地探求深远的根据。但是,即使那些确定某种绝对终极的根源以避免这种探索的观点,也不一定能增加民主的合理性。这样的解决办法毫无例外地会采取神学或形而上的观点来说明世界(及/或)神的性质,与人类平等原则本身相比,会更难以获得普遍的承认。例如,这种原则常被视为神常有的父性合乎逻辑的结果。当我们记起历史上经常用(现在依然用)神的父性这同样的信念来证明等级制的合理性,并为人、阶级、种性、种族的不平等辩护时,这种子女关系能证明人类平等是大可怀疑的。诉之于神,除了增加证明宗教理论是否正确的困难以外,对平等的争论毫无补益。然而,我所要说明的情况当中,不会有什么与人类平等来自神的父性这种可能主张在逻辑上是矛盾的。同样,人们可以提出一套非神学性质的形而上学原则,作为人类平等的终极根据。但任何此种理论至少会和人类平等的原则一样是可以争论的。因此,在本文中如果作任何形而上学的探索是会一无所获的。它不会加强民主的辩护理由,而且由于提出要以接受某种形而上学观点为条件,因而必然会贬损民主的价值。但我的论点与那些以某种形而上学作为人类平等的终极根据的主张,在逻辑上也是不矛盾的。

现在要转向问题的核心。国家中民主的合理性所依据的人人平等的原则道理何在?简单地说,在于人与人之间不可否认的差异之后,在每个人身上都有一种因素,或者一个方面,或者一种主要的特性可以证明在人类生活最广大的领域中,人人互相平等相待是合理的。

在《道德形而上学的基本原理》(1785年版)中,伊曼纽尔·康

德把拥有价值与拥有尊严作了区别。“凡有价值的均可为等值者替换；另一方面，超过一切价值，无等值物可替换者，即系尊严。”所以，满足人类欲望与需要的商品有市场价值；能吸引人们兴趣的（即使无此需要）也可说具有唤起感情或想象力的价值。但世界上有些东西是不能用任何价值的尺度来衡量的；它们是无法估价的，无价的。对每个人来说便是这样情况。一个人可能是较好的厨师、学员或议员，在限定的行为范围内，我们可能而经常必须称赞他们相对的价值。但作为人，他们却没有相对价值；因为凡有相对价值的，只要那是价值，都可为另一具有相等或较大价值的同样实体所代替。一个好厨师可以被更好的厨师替换；一个好议员至少可以被同样熟悉立法的人替换。作为一个人，却没有人可能被另一个人替换。使他在该领域内占有一席之地就是因为它有人的尊严，那是他存在的内在的属性。必须尊重每个人的尊严，这句老生常谈，正好表达了这种思想。此处所说的尊严，不包含内心的自尊或外部的举止，而是每个人内在的值得尊重，与他的智力、技艺、才能、等级、财产、信仰无关。肯定人人平等这一原则的，一般都承认人人都拥有这一意义上的尊严。

此处产生了矛盾。凡相等的事物即有互相替代、互相交换的特性，如果人都有同等的尊严，为什么不能互相替换。只要把此处所用“同等”的意义与同等事物经过衡量证明为同等的那一“同等”的意义区别开来，即可解决这一矛盾。一部机器或一种体系中可替换的成分，与其替换物是在后一种意义上的相等。如果人的尊严是这样一种可以测定的事物，要是不能量出其中至少有一些与另一些有所不同，我们就应该大吃一惊了。但是，说所有人都具有等量是不可验证的，并以此作为理由反对人类平等的原则，那是不中肯的。如果是正确的话，它只显示这种特性不是根据任何经验即可测定的。如果所有人是平等的，其理由是因为他们具备一种

不容任何比较性评价的内在尊严。

约翰·杜威写道：

在社会与道德事务上，平等并不意味着数学上的相等。它意味着不能用大些、小些、优些、劣些这些概念来考虑。它意味着不论能力、力量、地位、财富在数量上的差距多大，但与其它一些——一个人存在的这一事实、某些不可替换方面的观察——相比，是微不足道的。总之，它意味着这样一个世界，其中存在必须按其本身价值来考虑，而不是作为某种可与其它东西相等或转换的事物来考虑。可以这样说，它含有一种抽象的没有共同量度的数学，在这种数学中各为自己辩护并各为自己而要求得到考虑。（《人物与事件》1929年版第2卷第854页）

沃尔特·李普曼把这一问题说得较为浅近：

这种〔基本平等以及和其它人结成伙伴关系的〕感情是没有任何世俗意义的，因为那来自心灵的推理：“先生，这里是你，这里是你的邻居。你的门第比他高，你富些，强些，漂亮些，不，你好些、聪明些，仁慈些而且更值得喜欢；你对你的同胞有更多的贡献，却取得比他少。根据任何智力、道德、价值的测试，你明显比他更好，但是，听起来很荒唐，这些区别毫无关系，因为他最后部分是不可及的、不可比较的、独一无二的，同时又是普遍存在的。”不管你感觉到或感觉不到这一点；如果你感觉不到，世间所承认的优越性就会像海上的狂涛巨浪；如果你感觉到了，那些优越性就会像无边大海上微弱而且短暂的涟漪。人类在想像到民主政府很早以前就已具有这种感觉。他们用多种方式说起它，但从释迦牟尼到圣·弗郎西斯到惠特曼，这种感觉的主要性质是相同的……。

在人类可见的特性与行为之后，可以感觉到一种与这些特性、行为无关的精神存在。我们没有科学证据证明这种存在的存在，而且是必然不会有的。但是，我们各自知道，肯定也不会怀疑，尽管我们尽力权衡、比较、判断，总还是有余下的部分，那就是问题的核心。（《命运支配的人》1927年版，第49—50页）

这一段话把人类平等说得很透彻，但说人与人之间的真正区别毫无关系，这样说过分了一些。这些区别是有关系的；它们可使

生命值得活下去,它们经常是我们注意的目标,而且应该如此。正确的是:这些区别只有以潜在的自由为背景时才能充分地认识与理解。

这一问题与苏格拉底前希腊哲学中关于变易的形而上学问题有大致相似之处。赫拉克利特学派被说成为主张一切都处于不断变化之中,即世界上一切事物在所有方面都是经常变化的。但赫拉克利特自己完全清楚,一切事物不可能在每一方面时时都在变化。所有方面的无所不在的变化只会出现混沌;必须有某种规律性才能把变化理解为变化。所以,为了假定变化是以秩序为支承的,他倚靠理性,认为理性在这变易的世界中是永久的;于是,他选择了火作为普遍要素的象征——火是无时无刻不处于变动状态的,然而火总是火。他的学生克拉底鲁就缺乏这种眼光,以否认任何稳定性的存在而闻名,因此,也被迫否认进行任何有意义的交流意见的可能。既然他不能始终如一地表达他的否认,根据传说,他就只好摇动他的小拇指。这一教训是很清楚的,只有以至少是相对的永恒为背景时,才能掌握变化的存在与意义。如果什么都不稳定,世界会变成各种景象都是转瞬即逝的一片混沌,也就没有任何真正的意义。变化包含着稳定,稳定也包含着变化,只有这个没有那个,将是难以理解的。

人与人之间的平等与区别也同样如此。主张所有人在或应在一切方面平等,就象主张一切皆不变或不应变一样地错误和愚蠢。但是正如理解变化需要稳定作为背景一样,如果要真正理解,正确安排人与人之间的差别,也需要以本质上的平等作为背景。

此外,李普曼的比喻,人与人之间的差别比为巨浪与涟漪,是发人深思的。说人之间的差别应否视为巨浪或视为涟漪,全看我们是否感觉到自己与别人之间的那种基本平等,这样说是不正确的。我们对于大海的感觉不论是真的还是设想的,都是不会有任

何影响的。但是，说同一现象对我们来说是否至关重要或无关重要，决定于我们行动的性质与目的，这样说却是正确的。巨浪不会仅仅因我们的想象而变小，我们飘洋过海时，它们能够成为可怕的障碍，而且各种情况必须区别对待，海员绕过合恩岛便是证明。然而，对于海洋学家来说，由于他们注意的是整个海洋，他们的目的是了解大海全面的情况，波涛之间的具体差异变为微不足道，因为他们的兴趣是海的普遍特性。

人的差异与平等也是如此。人与人的差异是实际存在而且异常巨大的，这种差异，我们自己不论采取什么态度都不能加以改变。当个人在茫茫人海中行动想达到某种实际目标时，我们就遇到这些差异以强有力的方式或者起帮助作用，或者起阻碍作用。它们必须分别来对待，有时它们可能是严重的障碍，有的可能还是不可逾越的。在一个人的世界，人与人之间的差异是大有关系的。假如我们改变一下我们注意力的性质，如我们的目标不是达到某一具体目的，而是理解人的整个社会及他们共同的问题，这样，人类共有的特性就成为我们注意的目标，而人与人的具体差异变为微不足道。因此，我们的注意力是否应集中于人的不平等还是人的平等，主要必须取决于我们关心与目的的性质。人的差异在此种情况下是重要的，但在彼种情况下可能是不重要的；人的平等在某些情况下可能是完全被忽视的，但在另一些情况下却是至关重要的。

(2) 人皆平等证明人人皆应在自己的政府中享有平等参与权。我们现进入第二步，即为国家社会中的民主辩白。假定具有尊严是人皆平等的基本方面，这方面的平等是否可以证明人人应有参与管理自己政府的平等权利呢？即使承认同等的人应同等相待，这一方面的平等能证明那一种平等待遇是正确的吗？要证明这一点得分两步〔15-3〕。我将论证如上所述的人的平等赋予政治

社会中每个人同等的关心及同等的地位。

第一步：每个社会都有其存在的理由。共同追求某种共同目标是所有社会团结起来的原则，政治社会当然也不例外。但政治社会与其它所有社会在某一重要方面是有所不同的，这一不同就是在它领域内它是无所不包的。所有其它重要社会都是在它的领域内组织的，所有其它有关人的目标都是在它的领域内来追求的。由于这种无所不包的性质，所有政治社会的目标是最具有普遍性的。它以取得有利于全体成员的一切为目的，特殊目的也只能在这一总的服务机能中产生。因此，必须制定国家的目的时，使用的是最广泛的概念，如公共利益、共同福利、普遍幸福等。所以美国宪法规定要“……树立正义、保证境内安宁、筹备公共防务，增进全民福利，确保自由的幸福……。”总之，政治社会的目的是要帮助满足生活在一起的所有人的普遍需要。

正因为这种需要是普遍的，所以每个人对如何满足他们的努力都有同样的关心。对树立正义、保证自由、促进公共福利，每个人都同样关心，因为这些目标对他追求其它目的有决定性关系，而对他自己如何生活也有决定性关系。每个人都得过一种生活；那种生活是独一无二的，不可替换的，还有着十分宝贵的尊严。过这一种生活时，每个人都是平等的，社会的总目标既然是保护与提高这种生活，所以社会的决定对每个人都同样是利害攸关的。总之，政治社会无所不包的特殊性使每个成员对其决定的后果都有同等的关切。

正是根据这一理由，我们否认（在民主国家中）一些人可以比另一些人在政府中有更多的发言权。我们可以承认在某些方面，某社会的某部分人所受的某种决定的影响要比另一部分人所受的影响更为严重。所以，甚至在某些现在自称为民主的国家中，原来就曾长期认为参与权仅系有产者及社会中有重大经济利害关系者的

特权。现在一般认为经济利益的差异不能证明这种歧视是合理的。不论这种差异多大，如与全体共享的利益相比，仍然是无足轻重的。不论他居何地位，有何财富，每个人不仅都与政治社会是利害攸关的，而且在最重大的利害关系上与所有其它人相比是完全相等的。因为他要在那个政府管辖之下生活，而这样一件事对任何公民的关系是不会少于其他公民的。有利害关系即有权对决定发言，因此，有同等利害关系即应有平等的发言权。

1647年关于授予英国士兵政治权利的普特尼辩论中，莱尼博罗上校有力地论证说：“的确，我认为最贫穷的人和最富有的人一样，要在英格兰生活，因此，我真地相信在一个政府下生活的每一个人，显然首先应同意把自己置于该政府的管辖之下，同时，我确实认为英格兰最贫穷的人，如果他没有发言权以表示自己的同意，从严格的意义上说他就没有服从该地政府的义务。”

第二步：要证明政治社会中民主是合理的不仅需指出平等的利害关系，而且要说明平等的地位。关于民主是否合理的大多辩论，传统上就是围绕着这一问题。在有组织的人类社会中，政治社会是最有广泛性的，它必须容纳特定地理领域内所有或实际上所有居民。偶然的例外情况另作讨论〔见4-7外侨、少数民族、罪犯等地位的讨论〕。在它的领域内，政治社会基本上是无所不包的。每一个人，由于他作为人的资格就有权成为某一国家组织的成员，没有国家的人成了令人奇怪的异种。而且，一个人在国家组织中的成员资格，除了因他是人以外，别无其它根据。他的成员资格的来源与基础，和其它人一样，只是因为他出生或生活在那里。我们习惯的做法就是这种普遍成员原则的无言的见证。除了故意改变以外，我们说出生在一国领土上的每一个人都是该国公民，或（如继承优先于住处）我们可以说公民所生之子即为公民。我们并不要求他生来是富有的、健康的或聪明的，而只要求他生在那里或那

个家庭以及他成熟时不缺乏人的主要特性。只要这一点得到证实,他在政治社会中的公民地位,平等的成员资格就不成为问题。

回忆一下前面举过的例子,可能是有好处的。成员来源不同的社会,包括父母与子女的家庭,教师与学生同在的学校,都展现出其中的成员所享有的成员资格在性质上有基本的不同。学生与教师都是学校这个社会中的成员,但他们不是同一基础上的成员,他们是以要求不同资格那种不同的方式取得的。甚至证明他们成员资格的权威也必然是不同的。另一方面,国际象棋俱乐部或联谊社团的成员,不论某些方面的不同,但在该俱乐部及该社团成员资格的性质方面完全平等。不论他们技艺多高,面子多大,他们都处于平等地位^①。政治社会虽然具有无可比拟的更大的重要性,但基本上属于后一类。在政治社会中,其成员是平等的,其成员资格建立在同一基础上。在政治社会的情况下,那种基础的主要因素是他们共同的人性。

15-5 反对的理由与答复

对上述为政治社会中民主的辩白之词有三种反对意见,必须加以讨论。

第一种反对理由:就前述意义而言,人并非全都平等,事实上基本是不平等的。这种意见如能证实,就从根本上推翻了为民主的一切辩白之词。如果某些人的本质是金而另一些人的是铁,那么,政治社会中地位平等的说法即不能成立,其成员资格从基本上说,必然会属于另一类型。平等者应平等相待的原则,也就不能证明普遍平等的参与权是正确的。亚里士多德主张:“正如有些人天

^① 值得注意的是,在某些平等者的社会中,创建成员或创始成员由于其成员资格的特殊性而享有某种特权。如乔治·奥威尔在《动物农庄》中所说:“大家都平等,但有些人比另一些人更平等。”

生是自由的,另外一些人天生就是奴隶,对后一部分人来说,奴隶的处境是既有利又公道的”(《政治学》I, 5 1255a)如按他的说法,奴隶与政治社会的关系,必定与自由人与该社会的关系根本不同。如果基本上是不平等的而要平等相待,那显然是不合理的。因此,根据这种意见,民主可能证明为某种情况下相当令人满意的权宜之计,但不能当作一种理想的目标加以维护。

这种反对理由,就目前来说,不一定有市场,但我不知道怎样才能完全驳倒他。我认为就上述基本意义而言,人都是平等的,而且肯定相信人人都应受到平等待遇,但我不知道如何证实这种平等,我也不认为任何证明能使等级观念扎根如此之深,思想上如此信奉人与人不平等的人感到满意。我不知道支持和反对人与人基本上平等的人(如发生争执时)能对民主的辩白之词取得任何一致的意见。因为他们的起点就是针锋相对的。正如柏拉图谈到另一种基本冲突时所说的:“同意和不同意这一点的没有共同的基础,当他们看到他们的意见分歧如此大时只能互相鄙视”(《克里同》①49)。否定基本人权的人,也可能被说服在实用的基础上接受民主,但对他来说,任何从强烈的意义上为民主的辩白之词都是不可接受的。

这是可以理解的。从历史上看,民主与反民主的分歧,可以追溯到关于人的本性与能力的分歧。现在相信人人基本平等的人多于以往任何时代,而且对社会改革的热情也日益高昂。我们可以期待上述民主的辩词及民主本身,现在都会得到更为广泛、更为智慧的维护。

第二种反对理由:虽然从某种基本意义来说,人人可能是平等的,但在某些关系到参与管理政府权的至关重要的方面,他们是不

① 中译本见《游叙弗伦、苏格拉底申辩、克力同》第93—113页,商务印书馆1983年版。——编者

平等的。这种反对理由较之前者更为严厉,因为它温和一些,听起来也有理一些。这种理由几乎都是杰出人物治理论的维护者,以这种或那种形式提出来的。典型的论调又是出自亚里士多德。“要求政治权力必须以对构成国家存在的诸因素所作的贡献为基础。因此门第高贵、出身自由、家财富有的人有充分理由得到荣誉与职位”(《政治学》第4卷第12章第1283页a)。

这一反对理由无需依靠某些人天生优于另一些人的主张。亚里士多德及另一些人持这一主张的。但财富与智力的差异,不论是否天生的,却肯定系实际存在的。此处提出的问题是:这种实际的差异,能否证明政治社会的政府有所偏爱合理的。富人、门第高贵的人、智慧的人有权在社会中享有更多的发言权吗?注意此处要争论的特权,不仅是来自人人尊重或社会选择的特权,而且是按理应享受的特权。

亚里士多德及其信徒可以直截了当地论证说出身、财富或智力确实可以证明当然的政治特权是合理的。对他们来说,国家的存在及其好处都是由文化、财力、高贵等因素构成的。因此,在这些方面,出类拔萃的能对国家的幸福贡献最多,因而理所当然地更有权要求荣誉与职位,以便有可能作出贡献。

这一观点的错误是根本性的,而且,不幸的是彻头彻尾的错误。其潜在的前提(在亚里士多德却是明显的)是分配政治权力主要考虑个人对社会福利作贡献的能力。大多杰出人物统治论,包括亚里士多德及近代的,这一前提是必不可少的,因为假如这一前提是不正确的,选择精选的少数即无合理的根据。

采用这一前提会产生两项严重的后果。第一,认为政治权力最终决定于对国家的贡献是合理的,似乎是先假定国家是一种可以对它福利作出贡献的优先的而且独立的存在。社会在逻辑上优先于个人可能是内含的,或如亚里士多德所说,是明显的,但不管怎

样这种优先是这一颇为普遍的看待政治权利的思想基础。但认为国家有独立的福利，是一种可与其公民的实际存在与目的分开的实际存在与目的，这种观念可能是危险的。对政治社会这种有机的看法固然精辟，但它容易使人想起国家不知何故是“外在的”，是一个高于其公民的组织，公民必须为它服务。就实际情况而言，如已实行民主，这种信念可以导致对社会行为怀有许多毫无根据的恐惧。如果尚未实行民主，国家系高一组织的概念，以对国家福利的贡献为基础来分配政治权力，则往往导致不能容忍的压迫与滥用职权。

国家幸福应为政治权力的基础这种观点的第二项后果是：至少必须假定某些人知道什么是国家的幸福，知道国家追求什么以及什么对它有利。换句话说，这一前提是必须以知道国家应该怎样以及如何才能那样为条件的，而且是不经过政治过程即已知道的。假定能做到这一切，赋予社会中那些具有此种知识的人更多的发言权，可能是有理的，而且可以最好地实现国家的目标。

然而，我认为要获得这种假定的知识是不可能的。为了要知道社会中哪些成员具有最大能力对共同福利作出贡献，我们必须在某种程度上知道共同福利会具有何种具体的形式。但在一般社会成员表明他们的利益、需要与愿望以前，这种形式为何，那是无法知道的，所以，对共同福利的知识不能用来分配表达那些利益、需要与愿望的权力，并公正地作出权衡。只有在普遍行使参与权以后才可能知道社会的具体目标。在行使参与权以前，我们或者可能以含糊泛泛之词制定政治社会的目标，但必然会很不具体，不能成为在成员中行使不公平待遇的理由。因此，在社会成员参与以前，不能确知对何种目的作出贡献始有价值。选择与改革社会具体目标是政治过程的结果而不是它的基础。总之，政治社会的福利在其成员作出指令性决定以前是不能确知的，所以，对这种福利

的贡献，或作出贡献的能力是不能用来确定谁有权参与那些带根本性的决定。

政治社会的具体目标选定以后，其成员的确可能把职位与荣誉给予那些他们认为最能实现这些目标的人。有钱的与有知识的可能被选任立法与行政官员，在民主国家中常常是这样。选举本身就是社会成员表达指令性选择的现成的主要途径。但政治社会本身的极为广泛和无所不包的性质要求这些选择要由广大社会成员作出。这些选择必然产生偏向某些人、不偏向另一些人的结果，但在选择过程中即将选择权交与某些杰出人物是不对的。在这一基本过程中每个选民的地位都是平等的。

批评民主的人，他们反对民主的理由是以某些有能力对国家福利作出更大贡献的人有权享有先行的政治选择权这种信念为基础的，但他们可能没有想到关于什么是国家福利这种判断是预先假定的。另一方面，他可能明确地承认这种预先假定并断言能直接并肯定地获知社会利益所在以及谁能作出最大的贡献。在后一种情况下，反民主主义者与民主主义者又遇到基本分歧，一个声称能认识并有认识渠道，而另一个则不承认成不接受。我不知道如何才能无可置疑地证明这种先成的知识是不可能的。但除前面所述论据以外，有两点有分量的考虑大大有利于民主主义者。第一是：如果反民主主义者自称（或预先假定）具有此种知识，他便有责任证明此种主张是正确的。如果他不能履行这一责任，他那以预知为前提的反对民主的理由即不可全信。第二点考虑是以前一章〔14-2〕讨论过的一种误解为中心的。认为某些有较多知识或智力的人在指导社会方面应享有更多发言权的主张，似乎是假定社会成员的真正利益能以发现任何一批公开事实那样完全相同的方式来发现。因此，他们认为更聪明的、受过很好教育的人必然会更明智地选择社会目标。但这就误解了社会利益是如何形成的。在

某种程度上,它们可能是简单易知的,但就大部分而言,社会成员的利益处于冻结状态,甚至他们自己也只有在选择过程中才会知道。所以,许多社会利益在这种选择以前是不可能了解的。要预知社会利益到这种程度是不可思议的,或者说是不可能的。

第二类反对理由的一般目的是要指出人与人之间实际的不平等证明政治过程中不等地分配权力是合理的。这一点他们没有做到。他们所指出的实际上是民主主义者所乐于同意的,即作为参与者在作出政治决定时人与人之间是存在着不平等的。但可能在合理程度上影响参与者判断的与平等的参与权毫无关系。人与人的差别的确与政治判断有关,但在确定谁有参与社会指导过程的基本权利方面却不能说有任何关系。这种权力是每个公民凭其成员资格要在该社会中生活而得以享受的。要过这种生活,这就所有公民而言,不论其成就与智力如何,从根本上说都是平等的。

第三种反对理由是:为民主的辩白之词不是无懈可击的。这种观点承认前提的正确性,但提出论据不够严密的问题。假定我关于人人平等和人人皆有尊严的说法都是正确的,是否就能说国家中实行民主就必然是正确的呢?是否可能还有其它政体符合这些公正的原则呢?

我的回答可分三部分。第一,政治哲学中要求论据绝对严密是不适当的。在这一领域中,我们探讨的概念必然是有争论余地的、界限模糊的;我们所展示的原则是有弹性的,而且其运用的范围也必然是不肯定的。期望在这一领域内出现具有数学推理形式那样的严密的论证是不合理的。因此,如果说缺乏那种严密,我不认为那是严重的缺陷。另一方面,如果我们以有节制的希望与要求来探讨政治哲学的问题,如我们应当做的那样,此处所提出的辩白之词,可能对这种探讨大有帮助。如果它没有为民主的合理性提供演绎的证明,它确已明确显示民主是怎样以某些基本的而且

是普遍承认的公正原则为基础的。

第二,如果认为辩白之词必须超过所有其它争论的观点,我承认此处提出的辩白之词不是绝对周密的。在第十四章中,我已介绍了肯定与全面维护民主有关的许多为民主辩护的理由。如果关于它的效果的考虑最终是不利于民主的,这几种赞成和反对的论据必须加以估价并且结算一下,结果就可能会对民主不太有利。但实际上那些重实效的论点对民主是非常有利的;为民主辩白和为其辩护的理由是相辅相成的。

这一观点可以用另一种方式来说明。为民主辩白的论据可以视为为政治社会中实行民主的合理性提供了表面上看来是确凿的证据。然后我们从这些论据中可以得出结论是民主并非绝对合理,或在任何地方任何时候都合理,但是即使不考虑效果,作出政治社会中民主合理性这种推断的根据是适当的,这种根据来自人类基本平等的原则。然后可以说如果谁愿意为任何非民主政体辩护,他必须负责证明那种政体是正确的。如果他不能负起这一责任,那就完全有理由相信这些论据。换句话说,本章中提出的论据为民主提供了臆断的基础,除此以外,许多依据经验的论据也都加以适当的考虑。

第三,上述论点系将政治社会中民主的合理性视为表面上证据确凿的,对那些甚至认为这种论点也不够周密的人来说,我还可以提出另一看法,按此看法,上述论点可以起到重大的推理作用。即使为了讨论的缘故承认(事实上我是不承认的)不能因为普遍接受的公平原则就说民主是合理的,我们仍然可以同意政治社会的民主,让每个人都有参与政府的同等的权力,至少是符合这一原则的,而且是在实践中实现这一原则的政体。剩下的问题是,是否有其它任何政体同样符合这一原则,并同样在实践中实现这一原则,这个问题尚待解决。这样来看,辩解的论据即视之为支持比原

来所支持的争论要少得多的论点（因而也就较为容易接受）。但是，即使这一争论较少的结论，即民主至少与公平原则一致，也是值得强调的，因为，是否有其它政体能同样与公平原则一致，至少还是不确定的和有待证明的。

15-6 假设的平等

为政治社会中的民主作辩护，依靠的是带根本性的人人普遍享有的平等。要证明这种平等，我曾特别指出那是不可能的，即使它是真实的存在，也是不能以实验性的证据来证实的。因此，怀疑人类基本平等而且只相信经验性证据的人会感到，要达到所述的目的，这一（以及任何）为民主辩护的努力都是不完备、无说服力的。但是，即使对怀疑者而言，也不能因此就说这些辩解之词一无所成。至少它显示了如果承认平等的话，政治领域内的民主就是合理的。

这样，我们可以假设性地使用辩词中的论点。大家知道，人人都同样具有宝贵的尊严吗？可能不知。我们可能接受依据经验的证据同意人人基本平等，而在缺乏此种证据的情况下，则仍深感怀疑。但是，我们可以把人人平等当作一种假设。如果我们接受这一假设并按此行事，我们就有理由保卫政治社会中的民主。这的确可能是合理的步骤。如果我不知道人人是否基本平等，为了解决某些领域内的迫切问题，我仍可决定把他们按平等者对待，同时承认自己是按此假设行事。

如果没有相反的证据，是否有义务接受人人平等的观点呢？这是个难以回答的问题。它主要问的是在这个问题上谁负责提供证据。平等主义者必须先驳斥人与人不平等的主张，然后再提出实际证据证明他们平等吗？或者，这个责任主要落在不平等主义者身上，要由他们提出证据，证明他们的观点，如果提不出来就得承

认人是平等的？主张平等的传统说法，一般认为后一途径是正确的，虽然有的人由于经常采用“天赋人权”这一术语，表面上看起来好象愿意承担较重的责任。古典派民主主义哲学家的一般作法是完全合理的，卢梭、洛克便是很好的例证。他们的论点实际上是：如果使道德上、政治上不平等合法化的理由能被驳倒，就可认定平等是合理的。

关于提供证据的责任，不论卢梭和洛克说过甚么或认为应怎样，在这一范围内似乎只有两种可供选择的途径，而且有充分理由要在这两种途径中选择其一。当我们面对谁有权（或多大程度的权）参与政治过程的问题时，对平等问题的回答是不能迟迟不决的。或者我们把所有社会成员按平等者对待或者反是。关于证据问题，我们则必须选择下列两项原则中的一种。（1）如没有充分理由区别对待即有理由平等对待；（2）如没有充分理由平等相待即有理由按不平等者相待。要无懈可击地指出这方或那方有责任提供证据既然难以办到，我认为这两项可行原则中前者比较有理也比较自然，理由有二：

（1）在任何实际政治社会中，政治权力必然要以某种方式进行分配。这种分配必然会按照作出这一基本决定时普遍的或有权威性的认识和信念来进行。如果那些必须在此问题上作出决定的人，就他们的所知和所信来说，没有充分理由在一定环境中把所有人加以区别对待，在那种行为和信念的情况下，那些人就是互相平等的。这不是一种明确证实的平等，但从那些必须决定歧视或不歧视的人的观点来说，这是一种实际的平等。

（2）如没有充分理由把人区别开来对待，假定他们平等比假定他们不平等要简单一些。这是因为假定为平等的，在以后如何对待人这一方面，可以提供可用的指导，而假定为不平等，则使人为难，因为这是一种使人棘手的不完整的假定与假定为平等的完全

不同。按前一原则，系不把人视为同等者，但未提供任何线索如何把人区别对待。可能这就是人类平等常被视为“自然的”，而不平等则视为“不自然的”理由之一。

如果这些考虑还不足以证明把提供证据的责任加在不平等论者身上是合理的，我们至少可以得出这样的结论，即把这种责任加在平等论者身上，也是缺乏充分理由的。在没有充分理由歧视的情况下，如果按人人平等的假设行事，至少和按其它假设行事同样合理，而在同样合理的可供选择者当中选定一个，就只是选择的问题。确定此种选择的可能取决于选择者的气质与哲学倾向。如果选择人类平等的假设，他可能接受上述为民主的辩白之词，认识到那不是根据某种真理，而是根据他在一定情况下，决心以平等待人，除非有充分理由使他改变。当论点系以此种自觉的决心为基础时，它就变为明确的前提——人类平等的假设是它的 *hypothesis*，它视为基础的命题。这样来解释就减低了前述为政治社会中民主辩护理由的力量，减低了多少，就要看相信平等的决心有多大。

有的人可能坚持认为，如果辩护理由的说服力有所减弱，只要普遍有决心平等待人（在前述意义上），那也减低得很少。按照这种意见，人类平等的原则会成为支配人与人之间一切关系的规则，但这一规则未提供任何关于人的实际情况与关系的信息。康德在讨论先验的观念、自我、世界以及神的观念时，曾再三坚持这种基本区别，即调节功用与组成功用的区别。按组成来解释，这些观念虽然提供了某种对象的实际概念，但（他论证说）它们是假理性的，可以导致理智上的祸害。如果作为理性的调节者，这些先验的观念即有优越与宝贵的功能。自我、世界及神这些观念都集中了理性努力的结果，因而导向以经验为依据的一般认识的有规则的统一。他论证说，适当地使用这些观念可以调节理性的运用，但不能

给理智提供客观认识。康德同样谈到要把时间、空间的一切现象当作受其它现象制约的而不把它们视为毫无制约的理性原则。这一原则也是调节性的而不是组成性的。它不能告诉我们什么是或什么不是受制约的。它只是作为一项规则，“要求我们应该作什么”，但从不说经验之后系何情况（《纯粹理性批判》^①，1789年版：（1）纯理性的自相矛盾，第八节、第九节；（2）先验的辩证法的附录；（3）判断的先验论，第二章，第三章）。

所以，以此类推，人类平等的观念，如果没有组成的功用，也可视为具有调节的功用。如无充分理由把人区别对待即应平等相待的原则，可以解释为道德与政治领域内的一种调节性的原则。如实在不能声称自己知道人皆平等，仍然可以主张把平等待人作为政治行为的一般准则（因为无充分理由作其它选择）。

什么可以证明采用这一准则是合理的呢？当康德面临需要证明先验概念的调节功用为合理时，他只能凭藉采用那些调节概念时，在发展受到调节的认识上所产生的后果来辩解。他启发式地说：如果这样来使用这些概念，“……以经验为依据的认识，会在其限度内更充分地为人们所获得，会更有效地得到改进，而这在缺乏此种概念时是不可能的。”所以，同样，人类平等原则的调节功用的合理性，也只能以对采用平等原则的人民与社会所产生的影响来证明。估价这些影响，使得我们必须展望人皆平等这一假设导向民主以后的效果。这样做，我们又得回到为民主辩护的构想，这一结果是不足为怪的，这是把论据的基础当作假设时必不可免的结果。如果为民主的辩护完全无需估价他的后果，那这种辩护必须以无可怀疑的原则为基础。在目前这种辩护的情况下所依据的是人人平等以及政治社会中人皆享有平等权的主张。这些辩词的完全成功，不仅必须先假定这些原则的采用是起调节作用的，而

^① 商务印书馆于1960年已出版此书的中译本。——编者

且必须先假定认识其真理性只是起组成作用。从完整的意义上说，究竟这是否正确，这个问题的明确答案恐怕永远是难以捉摸的。

第十六章 民主的内在价值

16-1 民主即自主

因为民主有其内在的价值，所以民主本身就是值得珍视的。展示这种内在价值，严格地说，不是为了提供支持民主的辩护理由。它不是说明民主的良好效果来为民主辩护，也不是指出民主所依据的正确原则来为民主辩白。它是要唤起人们注意民主必然的特点，不是因其效果或来源而值得珍视的特点，而是就其本身而言就值得珍视的特点。

民主的实质是社会成员参与社会的管理，它就是自治。任何人都不会怀疑在个人生活与行为的小范围内，自治有巨大与内在的价值。就是为了自治的缘故，每个人都珍视自己支配自己生活，以自己的方式追求自己目的的自由与能力。个人自治的经验在民主过程中是以放大的形式表现出来的。在这两种情况下，个人支配自己的生活及社会管理自己的事务，所实现的是同一原则，即自主的原则。

自主是自治作为一种道德理想时的用语。auto 意思是自我，nomos 意思是法律；auto-nomy 就是有理性的人给自己规定法律的理想境界。在道德的理想目标中，它一直是最高的目标之一，康德写道：

回过头来看看，以前所作的发掘道德原则的努力，我们无须奇怪为什么那些努力都失败了。他们看到了人是由于责任而受法律的束缚，但没有看到约束他的只是那些由他自己订出的法律，虽然这些法律同时也是有普遍性的，而且他们也没有看到人是依照自己的意志来约束自己行

为的。一种由自然赋予的建立普遍法的意志。因为，仅仅把人当作一种法律的对象（不论什么对象），这种法律就要求某种利益，或者吸引人们去服从，或者克制人们去违反，因为这种法律不是来自他自己的意志，而是这样一种意志即服从另一些事物以某种方式起作用时有束缚力的法律的意志。由于这一必然结果，一切寻找责任的最高原则的努力都是无可挽回地白费力气。因为人从一定利益中不会引出责任，而只是某种采取行动的需要。不论这种利益是私人的或其它的，在任何情况下这种强制都必须是有条件的，根本不能成为道德的指令。因此，我把这称之为意志自主的原则，而把我相应考虑的其它一切称之为无自主权的，以资区别。（《道德的形而上学的基本原则》，1785年版，第二节）

民主主义者没有必要在道德哲学上受康德观点的限制，但任何尊重并珍视康德所谓“道德的最高原则”——意志自主——的人会发现民主内在的价值。只有在民主政体中，而不是在任何其它政体中，这一原则才得到明确而且充分的体现。

真正有道德的人，自己为自己规定了正确行为的准则。这些准则的内容可能是有争议的，而且自己为自己规定准则也不能保证代理人所选择的准则都是正确的，或运用准则的方式在客观上都是正确的。但不论我们对他行为如何评价，行为者的道德品质决定于他的自主；只要他品质善良，从他的意志中就会主动地产生正确的行为。道德的自主是行为者内在的对行为的指导与控制，不是由于压制或强逼。这是不够的，但就最值得称赞的行为来说，这是必不可少的。

只有以民主方式管理社会时才能充分实现社会自主——人与人相互关连的个人生活中的自主。只有在民主政体下，全体社会成员才能拿出自己的规则来管理共同事务，并将自己置于这些规则的约束之下。正如个人行为一样，社会成员自己制定的规则不能保证他们在选择和运用这些规则时行动是明智的或公正的。然而，如果支配社会成员的规则不是来自他们的参与，而是由外部或

内部某种专制的力量强加于他们的,社会的道德品质必然受损,即使外加的决定是正确的。个人与社会在这个问题上是一致的。评价他们行为的德性不仅要看做了什么,而且要看这样做是谁决定的。理想的是指导与控制均来自内部,由自己作主的。在社会领域中只有被治者参与政府管理时,这种自主才有可能实现。

自主不是民主的结果,它不是在民主以后或因为民主而产生的。在社会生活中自主即民主,从纯粹道德观点来看,民主政府的自主性是它最基本,也可能是最重要的特点。它是民主政府的内在价值,一种值得直接为其本身价值而加以珍视的。

16-2 政体中的自主与他治

如果把自主与他治在某些基本方面加以对比,社会生活中自主的巨大优点就更会看得一清二楚。第一是它们在法律来源上的互相对立的概念。支配他治(heteronomy 中的 hetero 的意思是别人)社会的法律不是来自社会成员自己,而是有其它的来源。那里的权力归于全体公民以外的某人或某团体,所以由此而形成的制度称之为命令主义的是适当的。公民与统治者的关系是下级对上级的关系;向人民宣布法律,但法律是来自人民之上或人民这个范围以外的。在这种体制下的政府必然是外在的,即使法律是好的,也必然是对公民生活的侵入。

从表面上看,不论什么政体,公民与法律的关系好象总是外在的。法律命令如何行事,公民就必须服从,否则就受到惩罚。但在这表面之下,法律的来源对接受命令的公民来说却有着极大的差别。在执法过程中这种差别可能不明显,虽然,即使在这一阶段,如果法官官员看到自己是公众的仆人,也必然会对公民表现出更多的尊敬。最大的差别,确切地说,在于公民对法律的信念与态度,以及由此而产生的守法行为的动力。

如果政府是自主的，尊重法律就具有更合乎道德更合乎理性的基础。更合乎道德是因为参与立法过程即有义务遵守其结果〔14-5〕；更合乎理性是因为法律是公民自己的仆人，服务于他们自己的目的，而非别人的目的〔14-2〕。如果此处的法律是侵入性的，或在其它方面是不适当的，也是由于其特定内容而不是由于其外在的来源。民主社会的法律为社会服务时可能情况不佳，但它们必然还是该社会的仆人而非主人。

而且，公民的公共行为，有意的服从或不服从法律，其道德性由于他承认他有参与权的社会的自主性而益形加强。不论使用何种强制迫使服从，由于这种承认，服从也变成了主动的自我节制的行为。这样，不仅自主社会本身是一种道德力，也提高了各个成员的道德力。

第二，在社会目标的来源上，自主的与他治的制度之间存在着根本的区别。不论实际中其形式如何多种多样，基本选择只有两种：由社会成员自己选定的社会目标，或由别人，不论是一人或少数人，强加于他们的社会目标。

他治是以命令关系的形式出现的，主要依靠公民承认自己从属的地位，同时承认其上级的统治权威。军事组织中目标的选择是他治的最清楚的例证。每一军事单位，其所以存在的理由明显是要完成某项预定的使命，而这一使命是由上级分派的，由这一连锁命令体系中某一上级加之于每个人或每个单位〔14-8〕。

这种命令关系是民主的不折不扣的对立面。民主社会成员在确定他们作为一个社会应该做什么或应该是什么样式时，不承认有任何上级。以民主方式治理的社会，不完成别人分派的任务，而以自己的方式处理自己的事务。因为是自治的政体，所以民主要求目标的选择与法律的制定都必须由社会成员的普遍参与来决定。自主要求目标与手段都由内部产生而非由外部加与。

第三，自主与他治这两种制度之间最深刻的互不相容之处，可能在于它们对个人的性质与正当作用所持的对立的概念。社会自主与承认各参与成员的尊严是密不可分的，这种尊严的普遍性是证明政治社会中民主合理性的关键〔15-4〕。任何他治政府，不论其统治如何贤明仁厚，都不能公正对待这种尊严。这是因为在他治政体下的公民从最根本的意义来说是另外一些人的工具，一种为完成某种外加的较高目标的工具。在等级统治制度下，每个单位（除最高层以外）基本上都是下级，每个人或每个团体的作用都是为完成上级所分派的目标而服务的。这种要求服从的实质在实践中表现在所使用的语言上。公民成了不折不扣的臣民；在军队中及按等级组织的私人企业中，组成的人不是视为个别的人（person）而是视为 *personnel*（全体人员）；领导人的公开文告，通常系出之以命令语气。剥夺了社会自主，社会各成员的自主必然在很大程度上也被剥夺。

权力主义体制当然要宣称对各个公民的福利表示关切。即使这种关切是出自真心的，但寻求的福利不是由公民决定的，而是由其统治者决定的，统治者自称要比公民更为清楚什么最符合公民的最大利益。统治者眼中的利益在公民的眼中可能是损害；即使不是损害，被迫去做别人认为对自己适当与有利的事，也必然是一种侮辱与贬抑。在使用人作为一种达到别人目的的手段时，它在实践中是不能承认或尊重人类普遍具有尊严的。然而这种承认或尊重却是民主必不可少的特点，其实质就是人参与决定影响他们自己生活的事情。

最后，只有自主体制才能充分公正地对待人类的理性。前面我已论证民主是以其成员的理性为前提的〔第五章〕，而且它鼓励并支持全体成员发展智力，而权力主义体制则常为这种发展而不安〔14-7〕。现在，在更深刻的意义上，我认为自主需要道德的行为

者,不论是个人或社会,特别尊重理性在政府中的力量。自主社会为自己建立规则、法律时,其前提是公民有能力认识规则的必要性并懂得自加的义务始终一贯地运用、服从这些规则与法律。而且,自主政府预先假定这种理性既深且广,足以容许公民自己设计、制定规则,不仅仅是服从别人制定的规则。这样,容许理性在普通生活中发挥效力也就是在实践中尊重人的理性。如果理性是人的独特的特性,应该在人的决策过程中占有重要地位,那么,民主的、自主的政体是明显而且深厚地充满人性的。

16-3 自由、平等、博爱

与民主密切相连的三个传统目标,自由、平等、博爱和民主一样是有其内在价值的。前已阐述的它们那种对民主的特殊关系(第十章;4-9;15-3;15-6)现可按最广泛的意义,即较大的结构关系来探讨。自由是实行民主的条件;平等是民主合理性的关键;博爱是任何民主存在的前提。

这些当中,自由是最具体的,在日常生活中它的存在与不存在是最容易被察觉的。三者当中自由也是最宝贵的。没有自由是很痛苦的,限制自由很快就会被感觉到。自由是那些为实现民主而奋斗的人具体关心之所在。因此,民主国家的重大问题常常与自由有关,许多政策性的决定常常会因为扩大自由而被维护,或因是限制自由而被谴责。自由既然是自治取得成效的条件,它必然是民主国家内政治论争的要点。

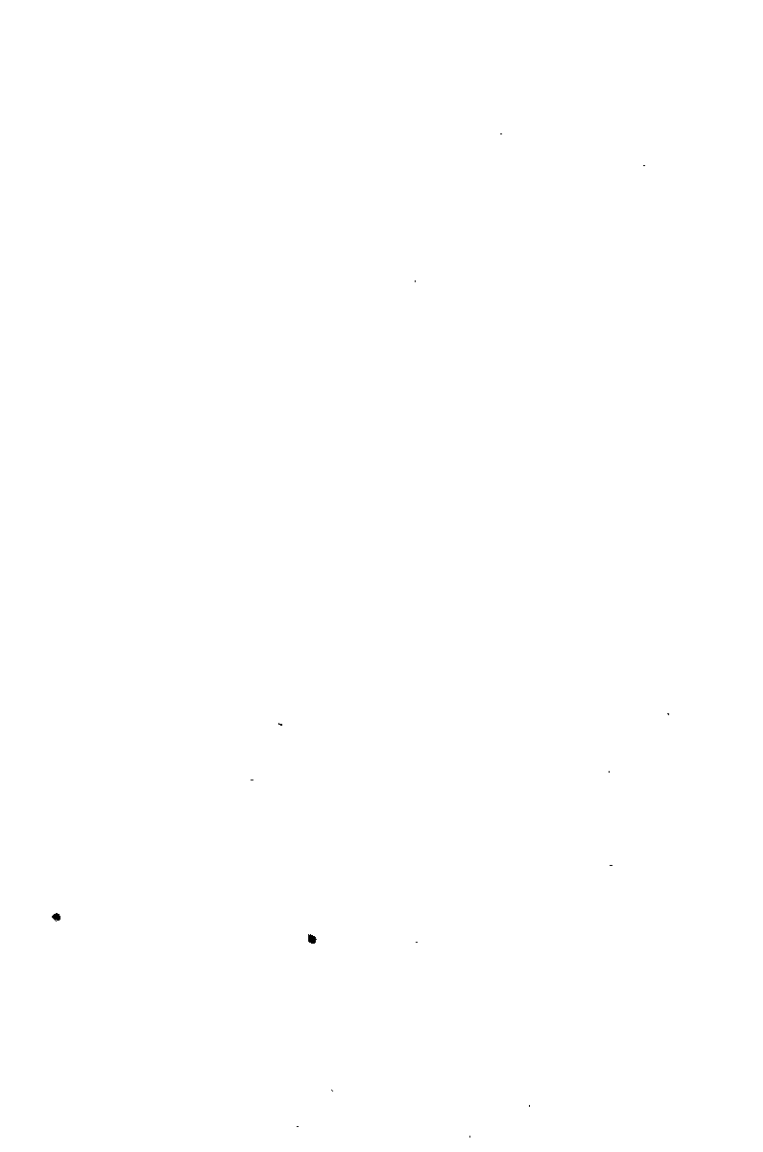
平等与民主的关系在理论上是清楚的,正如自由与民主的关系在实践中是清楚的一样。要求的自由是可以具体列举的,如行动自由、言论自由,而要求的平等则不能具体列举,但却是一种根本理论上的约束,作为人各有权参与的基础。因此,平等虽不一定是民主社会中实际关心的问题,但是因否认平等不仅危及民主的

运行,而且危及民主的基础而发生争议时,平等就具有极端的重要性。对自由的最大的危险来自那些不懂得实行自治的条件,为了保存民主而限制自由的人。另一方面,平等则更有可能受到那些不真心向往民主的攻击,他们认为平等是不公正的。

在这三个目标之中,平等是最接近民主的理论核心的。如果不允许或不承认成员享有基本平等,所有人平等参与管理的精神就会荡然无存。不论社会性质如何,不能仅仅因为一定比例的成员已经或假定享有平等就证明该社会的民主是合理的。与剥夺自由相比,如果剥夺平等比较不易察觉,比较不明显,也可能不怎么痛苦,但对民主而言则系更深一层的伤害。有了自由才能实行民主,但只有在平等的情况下才有理由相信应该实行民主,相信那是组织社会公共事务的正确与适当的方式。

博爱社会的知觉,是成员对他们根本的共同事业的承认。三者之中,民主是在最深的层次需要它,它提供了范围,在这个范围内平等可以得到承认,自由可以得到保护。因此,在这三个目标之中,博爱应得到暂时的、逻辑上必然的优先考虑。如果社会不承认自己是可以试行并实现自治的实体,根本就不会出现自治。博爱创立了民主社会,如平等表示它的特性那样,自由则予以保护。

这些目标是不需要为之辩护的。它们分别作为条件、理由与前提包含在民主之中,在这一意义上,它们的实现和它们的内在价值与民主的实现是密不可分的。



第六部分

民主的展望

第十七章 民主为何不一定会成功

17-1 政治预言

结束本书之前,对民主的前途稍作展望是合适的,部分由于要满足可以理解的好奇心,部分由于可以有助于指导实践。前述民主的性质、民主的条件与前提未提供任何可以预言的根据,但足以对民主的前途作出合理的推测。人类社会的数量与种类是不可胜数的,民主必然会在某些社会中兴旺发达,而在另一些社会中奄奄一息(或根本不会发展)。在政治社会中民主的前途关系尤为重大。当然,在这一领域内,民主的成效始终会是个程度的问题,在任何特定社会中,对其评价与改进尚须社会科学家进行大量的研究。然而,即使现在也可对实现民主的条件与前提直接有关而且影响民主本身成败的一切提出某些一般的看法,对总的倾向作出某些判断。我的结论是:在政治社会内民主的前景不太美妙。

17-2 民主的物质条件的前景

在世界各地,民主的改进与普及甚至保持,其严重障碍之一是不能实现民主的物质条件。政治社会中欲期民主取得长远的成效,要求世界广大群众所达到的生活水平大大高于他们目前的水平,而且大大减少目前分裂他们的经济上明显的不平。这样的物质目标能否达到,或在经济压力爆破目前整个世界局面以前可否达到,目前看来这似乎是大可怀疑的问题。

情况也不完全是漆黑一团。人的生产力不断增长;旧的资源被代替,新的资源被发现。尚待开发的新天地——日光和潮水提

供的新能源，海洋和沙漠提供的新的食物来源——使能否及时达到何种水平的问题，目前尚难以估计。况且，通讯科学的巨大进展使所有人，不论条件或居处，都有参与管理的可能，这是过去所不敢梦想的。

但是，如果有一定理由希望民主的物质条件在未来几十年内可能有所改善，那么，就会有更大理由担心它们不能充分实现。这一结局，受到许多复杂因素的影响，而最终要由人类生产力为一方及人类生殖力为另一方的这一全球性的竞赛中的获胜者来决定。生殖力已经、而且看来还要占据领先地位。写作本书时全球人口刚刚超过三十亿，并继续以骇人的速度增长。如不能停止或大大放慢这样的增长——现在看来肯定不会停止或放慢，除非战争或饥荒或二者一起杀害千百万人——1985年将达到四十亿，1995年将达到五十亿，再过五年，到本世纪末，将达到六十亿。到达这点以后，会发生甚么情况，很难预测，可能也难以置信。上述估计一般认为是保守的，来自联合国的预测则认为世界人口会有更迅速的增长。而历史上人口预测几乎毫无例外地都低于实际增长数字。

世界人口的数量必须立即加以限制，这是肯定无疑的。尚不肯定的是用什么方法限制——是明智地、公正地解决，还是任其自然及通过灾祸来解决——以及时间的选择。人口增长提出的问题可以暂时通过农业或技术上的进步来对付，但这样做不能从根本上解决问题。

在纯粹算术范围内就可以看出，如果世界人口增长率保持现在这样的速度，每一代翻一番，我们现在的三十五亿人，经过三十代（九百年），其增长情况会是： 3×1000^7 ， 758×1000^6 ， 96×1000^5 ，384 万亿人——地球的每平方英尺陆地有四千五百五十人。

就可能而言，曾有人作过仔细研究在最有利的条件下，地球能供养多少人。假定所有太阳能都能为人所有，所有资源都被利用

起来,甚至包括花岗岩中的原子能,最乐观的估计是:如果人满足于以藻类养殖场和酵母工厂的产品为生存资料时,地球可以养活多达五百亿人。按目前人口增长率,四代以后,即大约一百二十年以后,地球才会有五百亿人。

就很可能发生的情况而言,应该看到地球的某些地方严重的饥荒已经开始;在本书问世以后二、三十年内,如果目前趋向不变,饥荒必然扩大地球的大部分,形成几乎难以形容的灾难性地区。

这种严酷的图景对民主的未来有直接的关系。对自治社会来说,范围太大一直是一个问题。成员人数越多,各个成员的意见就愈难以受到注意,就整体而言,各人的贡献也必然更微不足道。代表制有时可以维持有效的参与,但所代表的人愈多,代表数目愈大,民主也必然会变成愈加间接的、不怎么敏感的。这些困难,我们现在已经遇到。然而,当政治社会中的广大群众不能享有使得参与管理成为实际可能的物质条件时,单纯数目上的困难就复杂化了。要取得物质条件的困难,又因这一事实而益形复杂:正是在已很贫困的国家中人口增长最快,而且看来会更快。这些社会已拥有世界人口的多数,而且很快就会是绝大多数,民主的希望必然是微弱的。这种阴暗的前景远非推测;在星球的大部分地区预见的情况已经是丑恶的现实。

在美国,常常听到需要消灭贫穷的“小块地区”的呼声,确实有此需要。然而从全球观点来看,两亿美国人(约为世界现有人口百分之六)构成富裕地区,很少数的这样地区之一。为减少苦难与经济上的匮乏正做出积极的努力,但没有什么进展。生产力增长很快,但增长的人口同样迅速地将其吞噬。与此同时,他们也吞噬了社会需要用于社会事业(学校、道路、医院等)及生产企业的投资。有着人口拥挤的贫穷社会,生活在一个非常象刘易士·卡罗尔笔下的红色皇后的世界:“现在你懂得,要保持在原地,你得尽快跑。

如果想前进,你得以两倍于现在的速度。”

人口迅速增长的不幸影响和通常与之伴随的贫穷的影响是多方面的。可以从下列各方面详加分析:(1)贫穷如何侵蚀民主的智力条件,如何限制各个家庭以及社会能用于教育的财力、物力;(2)物质条件如何影响任何社会公民生活的质量,如何不利于民主的法制与心理条件;(3)生活水准下降时,甚至社会保护能力如何随之降低。民主明显地受到世界不断增长的贫穷所威胁。

在欧洲及北美,比较而言,富裕是普遍的,贫穷是例外,这些威胁通常遭到忽视或严重地低估。另一方面,在饥饿与苦难的群众中,经济上不平等的意识愈来愈普遍而且尖锐。地球上这些群众究竟能忍受多大的经济上的剥夺,忍受多久,谁也不知道。但是,假如这场比赛中生殖力继续胜过生产力,实现民主的物质条件的希望以及实现民主本身的希望都会继续缩小。

17-3 民主的智力条件的前景

民主智力条件不断实现的前景——使公民消息灵通、接受良好教育——较之物质条件的实现多少有希望一些,但总的来说,不能令人鼓舞。

从光明的一面来看,获取与储存信息的能力、传送与操纵信息的能力,都以前所未闻的速度与范围发展,这是千真万确的。收音机、电视几乎已广为使用,很快就会无所不在;直接通讯的新方法也会由此产生。各方面的研究成果数量庞大,图书馆中汗牛充栋;新的信息回收体系已经创造出来,使得大量的智力材料成为有用之物。新的教学方法,有的采用先进技术,使得群众有可能接受基本教育,这是前此所不敢梦想的。在另一些战线上,对人类神经系统的认识不断加深,继续通过用电刺激脑部,对动物所作的条件反射实验,研究人类记忆的性质和睡眠时学习的可能性,为强化教学

的可能提供广阔天地，这些都是既使人激动又使人担心的。人类的心智究能掌握什么，能以何种速度掌握，没有显而易见的限制。如果这些迅速增长的力量很快能为民主服务，是有理由感到鼓舞的。

不幸的是，在教育与传播技术的改进正在解决这一方面的问题的同时，指挥这些技术却又形成尚未解决的另一问题——即需要发展一些原则以指导这些有力的新技术应如何使用。世界上的民主国家像魔法师的徒弟一样，把具有超凡力量的扫帚启动了，却不知如何去控制它。缺乏这种控制的几种表现，特别值得注意。

第一，如果没有适当的指引，教育的能力会变成灌输（inculcate）的能力（inculcate 源于拉丁文 *inculcare*，意为践踏）。在某些领域内，如历史、政治、哲学等，理论的灌输会降低民主对成员所要求的那种评价道德与政治的能力。在政治或哲学问题上，灌输歪曲了教育过程，使它的作用成为达到党派目的的工具。这样来运用教育，教育就成为灌输、洗脑，恰好与民主所要求的相反。掌握大量事实，不能代替创造性地使用智慧对目的与目标进行判断的能力。如果新方法、新机械的运用不能相应地发展这种创造性能力，这种方法只会是民主的敌人而不是它的朋友。

第二，由于教育技术先进所引起的危险与不正当运用大规模民主所依靠的新闻传播工具所造成的危险已不相上下。这又显示技术上的奇迹可以用来操纵参与过程，而不是为之服务。巨大的权力由控制这些传播工具的人掌握；控制权已经由少数人掌握，还将肯定地转移到更少的人手中。还没有一种易于推行的保证办法可以防止这种权力的滥用。由私人控制可能是不负责任或轻举妄动的。由公家控制以纠正这种弊害，则可能在传播内容上导致更大的集中而不是分散权力。此处，我既不为私人控制辩护，也不为政府控制辩护，对它们的管理恐怕是很难进行权衡的。在这一

领域内,权力集中看来是难以避免,而且这种日益增长的集中,似乎肯定会降低个人参与的质量与效力。大多民主国家已经为此而苦恼,也没有足够理由可以假定这种趋势会有转机。一方面控制人类行为的可能性日益增大,另一方面对新闻传播工具的控制权日益集中,民主国家的智力条件看来不一定会有多大改善,而很可能的是在某些社会中根本无法实现。在大国政府中,有深度的参与能否长期持续下去是目前尚待争论的问题。

第三,从全球观点来看,受过良好教育的少数人和教育不良与未受过教育的那些人之间,能力上的差距日益扩大,而且在未来几十年内,这种差距还会愈来愈大。用心良好的缩短这种差距的努力却往往取得相反的效果。在一方,医学科学的进步降低了贫穷国家的死亡率,结果是保全了没有什么机会受教育的大量人口;另一方,全力以赴的学术研究使已受教育的突飞猛进,已经存在的智力悬殊将越来越突出。

受过教育的与无知者之间的悬殊,对民主有直接的不利影响。知识就是力量;智力发展上的巨大悬殊使受过教育的获得过多的权力,增加了群众被人利用的可能性。智力上优秀分子教育群众的运动,内在的意图往往是向群众灌输,有时是,但不都是出自好心的。多数人与少数人之间,这种日益扩大的智力上的悬殊,使群众愈来愈难以在政府中起到民主所要求的相称的作用。

因此,在民主国家中,现在最紧迫的教育工作不是让少数人学更多的东西,而是让多数人受到足够的教育。前一项工作容易些,更令人振奋些,更易于立竿见影;所以一个社会智力上的成就常常用已经位于知识尖端的那些人前进的速度与成就来衡量。在实践中,其后果是不断支持智力上优秀分子使他们以更快速度前进,而群众则越来越不能理解或跟上。甚至在中学义务教育已经建立的美国,受过良好教育的少数人与一般多数人之间的这种差距,也日

益扩大,产生不健康的后果;两个极端之间的紧张关系由于越来越深的互不信任而更形严重。因此,如果民主要生存下去,在美国以及在全球都有必要紧密团结教育队伍。智力上的尖端当然不能放慢前进的步伐,但必须作出相称的更大的努力使落后的能达到合适的智力水平。在贫穷的国家中,必须由贫穷的人民自己有成效地进行精心安排的防止灌输的民众教育。在这一方面所取得的进步远非令人鼓舞。在世界大多地区,识字率基本上保持不变,或有所下降,而文盲的绝对数字却稳步上升,对他们来说要起到民主公民的作用,实际上是不可能的。在积极推行民众教育的地方,那种教条的、说教的内容往往与民主精神背道而驰,正如要消灭的无知与民主精神不相容的情况一样。在普遍无知与普遍接受教育灌输这两种威胁之间,找出一条途径是今后半个世纪内政治民主所面临的最重要的智力上有待解决的问题。

受过良好教育的和教育程度不够的这二者之间的差距所形成的危险,由于实行政治民主需要不断提高的智力而增多。任何社会中民主的智力条件是该社会具体环境的作用〔11-4〕。土著部落根本未受过正式教育,也可能实行民主,如果作出判断时所需要的智力水平不超过该社会为其成员达到的水平所提供的可能。但要求土人在需要超过他们智力造诣来作出判断和评价的情况下以民主方式自治,那是愚蠢的,甚至是残酷的。随着人类社会迅速增长的复杂性,随着社会政府要解决的问题越来越困难,自治取得成效所要求的一般智力发展的最低水平必须有相应的提高。许多技术问题可以由代表与雇用的专家去处理,但必须选择这些代表,评价他们的工作,直接面对一般政策中的重大问题。当困难增大,所需要的老练的程度当然也随之增大。寓意是清楚的:大型政治社会持续取得成效所要求的那种跟上人类政府复杂性的普遍智力发展,现在看来不一定能达到。在普遍发展智力及防止退化上所作

的改进,就目前趋势来看没有为民主提出值得欣慰的前景。

17-4 博爱方面的展望

近几十年在世界的某些部分由于亚非人民日益增长的民族主义表现出迅速加强的社会自觉。“独立”与“自由”运动——主要指从殖民统治下争取“独立”,反对外来干涉的“自由”——扎根于强烈而且普遍的民族团结的感情之中。政治上的团结与独立当然不能保证民主,但没有团结与独立却不会有民主。以民族独立为目标运动从这一意义上来说是向他们真正的自决前进了一步。不论这个国家是弱小的,如塞内加尔、伯利兹,或强大的,如印度尼西亚、印度,情况都是如此。在缺乏社会自觉,即博爱的地方是谈不上民主的。

有时一个民族过早地享有独立,所产生的政府采取远非民主的方式。社会事务可能不受外来干涉,但群众却如殖民统治时代一样无权自治。不应混淆民主与民族独立;作为本地独裁统治者的臣民,民主政府的希望比作为相当开明的外国殖民统治下的公民所能希望的更为微弱。不论是殖民政府或本地政府,除非已产生政治社会的精神,否则就不可能产生民主。

不幸的是这种精神主要是以民族形式表现出来的,在某些情况下它促进了民主,但在最重要的情况下,即全球社会中,它使得民主成为纯然不可能的事(至少目前是这样的)。真正世界社会的有效组织已经由于民族忠诚与民族仇恨而陷入困境。对全球社会曾经有过含糊的承认,但就目前及最近的将来而言,这种承认似太过于含糊,不足以支持任何有效的民主。

从十五世纪末以来,民族社会一直是世界事务中主要的参加者。国家以其所代表的一切屈辱与崇高成为人类最高度效忠的焦点。当人类福利要求社会不过大而且不具备更大一些社会的条件

时,这是可以称心如意的。那样的时代已经过去;人现在必须看到他们主权国家以外的利益。世界是一家已是毫无疑义的。传播与交通工具已将世界缩小;现代工业的网络使任何值得注意的社会都不可能是孤立的或自给自足的。在人类生活的大多数领域内,全球性的互相依存却伴随着人类令人失望地拒绝承认在最重要的领域内——政治领域内——的互相依存。这种拒绝,不论理由如何,对民主都会产生严重的后果。

国家民主已经不够了。一方面各民族经济上的互相依存,另一方面民族之间将来军事冲突的危险,这些把广大群众联在一起成为真正的全球社会,这个社会包括了而且超过了一切民族社会的重要性。这个全球社会的公民面临着共同利益的问题。人口急剧增加;饥荒已经开始;可以毁灭我们全体的核武器不仅存在,而且往往由不可靠的人掌握;地球的环境继续恶化。这些严重的问题影响着每一个人。只有他们所创建的社会获得具体的承认,而且每个人、每个地方都可以通过代表有机会参与决议,才可能以民主方式对付这些问题。世界政治现今的安排明显是不允许这样做的。

我此处的目的既不是提出某种世界政府的建议,也不是预测这种政府将会产生。人类在没有民主的情况下,在地球范围内已经生存了很长时期,可能还能这样生活很长时期。但人类的最严重的问题正是在这一范围内产生,而且还会继续产生。要满意地解决这些问题就必须具体承认采取明智政府形式的全球社会。新民族主义的增长以及无理性的摆弄国家力量为某些主权国家的利益而牺牲另一些主权国家的利益的纵横捭阖,对这些目标来说都非吉兆。就全球范围而言,民主的前途可能关系最为重大,但前景欠佳。

17-5 现实主义与世界民主

一般认为,全球范围的民主是不现实的理想,这是因为要实现这种理想存在着巨大的困难。所有计划与发展世界政府的可贵的尝试都以失败告终;任何新的计划看来也不会有更大的希望。而且,一切世界民主似乎都要求牺牲民族效忠与国家主权,这好像是不合理的期望。这样的计划成功的机会不大。

前景不佳,但不能因此得出结论说争取成功的努力是愚蠢的或不现实的,即使最惯于怀疑的人,也不得不承认取得成功并非完全没有希望。一再的失败可能是发展一种可行的世界政府的必要的前奏;前所未闻的全球性危机与毁灭性的潜力可能促使那些为此种祸害所威胁的人在政治态度上有明显的转变。这样的变化至少是可能的。

拒绝寻求这种可能性可能被证明为可耻的近视,因为没有令人满意的其它代替办法。缺乏这种全球性政府就可能导致核战争,造成千百万人,甚至人类全部的死亡。即使没有战争,现今国际无政府状态已既不能完全阻止急剧的人口增长,也不能缓和它的严峻的后果。战争或没有战争,人类政府现存状态的继续似乎必然会在几十年内使所有或大多数人生活在贫困与苦难之中。如此可怕的后果不一定必然产生,但在决定作出牺牲以避免此种后果是否合理时,应老实实在地权衡其可能性。

人类并非一直就是以民族国家为其政府形式,这种形式也不一定会永远如此。常识要求我们在失去控制的环境把某种代替办法强加于我们之前想出代替它的办法。把那些计划毁灭城市、杀害成百万人的却称之为现实主义者,这既不聪明,又不公道。发展全球民主并不一定是空想,即使假定是空想,最想入非非的空想的计划与进行现代国际战争相比也不会有那样明显而且具体的疯狂。

富裕的西方民主国家公民现已不得不对争取世界社会民主政

府的明智作出理性的判断。这就要求对全球民主加诸我们的经济方面及其它方面的代价作出实事求是的评价，同时也对其它长远的可供选择的办法作出实事求是的评价。然后就可看出什么是现实的，什么是不现实的，但就目前来说，这还是个尚无定论的问题。

17-6 结束语

虽然在许多政治社会中民主的前景相当阴暗，但是对这种前景加以周到的估量是重要的。对民主政府的前途过分悲观可能证明为自以为是的，过分乐观则可能使我们看不到民主必须克服的困难。悲观与乐观都不是最明智的态度。只有世界向善论的态度才是最明智的，它要求我们尽可能地实事求是地观察一切并尽力之所及加以改进。支持民主的人有理由严重担心民主的前途，但也有理由对之抱有希望。为改进民主的条件，还有许多能做的工作；在许多社会中，这种努力可能取得不断增长的成功。

最后，不论全球范围内民主的前景如何，在民主已经或将基本上实现的那些有限范围内，人们必然会较生活在任何其它政体下活得更为健康些、更为丰富、更为满意的。托克维尔在《论美国民主》（1835年版）的结语中说“充满忧虑与希望”，看到“可能防止的巨大危险，可能避免成减轻的巨大弊害。”民主现在的前途不像以前那样的光明，但也不能盖棺论定。我们可以希望托克维尔关于民主国家的话将证明是符合现在尚未实现的全球民主社会的——它的公民是有道德的、富裕的，所要求的是只要他们有此意愿。

民主现在激起了世界人民的想像，鼓舞了他们的希望。它是一种公正的政体，珍视它、捍卫它是正确的。但民主并没有神奇的力量。它不能超越社会成员的物质与智慧能力为社会有所作为。如果实现民主，是否它会把世界人民领向文明与物质的幸福或领

向集体贫困与不幸的一致,这个问题只有将来由历史学家来回答。我们可以做的是帮助他们确定作出何种回答。民主的命运主要掌握在其成员自己的手中,这既是民主的弱点,又是民主的优点,既是民主的危险,又是民主的光荣。当政权最终取决于被治者的参与时,确定民主成败的是他们集体形成并表现出来的智慧。