

**编者按** 近年来,西方国家始终未能走出金融危机的阴影,与此同时,一些发展中国家的民主化引发了国家和社会的双重的溃败和失序。由此,国内外一些学者和媒体近期对西方民主制进行较为集中的反思。西方民主是不是已经开始衰败?如何看待中国的政治发展,是不是应在中国经验的基础上重构民主理论并替代西方的民主制?中国应如何从发达国家和第三世界的民主实践中汲取有益的经验和教训,逐步完善国家治理体系?为此,北京大学国际关系学院比较政治学系和《国际政治研究》编辑部于2015年12月12日召开以“西方民主反思”为主题的学术讨论会,就上述议题展开讨论。本刊分两期刊发部分与会者的发言及部分学者就此议题所写的专文,以飨读者。

## 被嵌入的民主

唐士其

**内容提要** 现代西方民主制是一种被嵌入到自由主义基本政治框架中的民主,因而受到自由主义价值规范的诸多约束和限制。但与此同时,公民政治权利的平等及作为这种平等制度体现的民主制,又为自由主义政治体系提供了正当性基础。两者之间这样一种复杂的关系,使自由主义在其自身的话语体系中无法证明民主受到的各种规制,从而在相当程度上掩盖了西方民主和一般意义上的民主的真相。

**关键词** 国际政治理论 民主 西方民主制 自由主义

在当今世界,人们至少从三种不同的角度谈论民主:价值理念、意识形态和政治制度。作为价值理念,民主指能够真正实现“民治、民有、民享”的政治

---

\* 唐士其:北京大学国际关系学院教授。(邮编:100871)

安排;作为意识形态,民主因其在当代政治话语中天然的政治正确,被不同阵营的人们用于自我标榜,至于他们能够在多大程度上理解、接受和实践民主,则成为另一个不相干的问题。本文关注的是作为政治制度的西方民主。笔者试图证明,作为政治制度的民主,在当代西方国家被内置于一套复杂的自由主义政治制度网络之中,从而在很多方面被打折了折扣。换言之,西方国家的自由主义基础性的政治框架,以一些特殊的方式缓和了类似古代希腊那样的纯粹民主制可能具有的冲击力乃至破坏力,使民主与自由主义能够彼此相容,并且为自由主义政治提供了合法性基础;但自由主义与民主的关系中,也存在着某些内在的矛盾与张力。

## 一、当代的西方民主制及其功能

民主在当代西方国家的制度体现主要包括四个方面:普遍平等的公民权利特别是政治权利,作为这种公民权利体现方式的选举制,在各类议事机构中保证多数决定的投票机制,以及公民对国家政治生活的直接参与。

在西方传统上,民主被理解为多数人而非“所有人”的统治,因此普遍平等的公民权利特别是政治上的选举权与被选举权,从概念上说并非民主政治的必要条件。事实上,在近代早期,由于西方国家对公民权利的性别和财产资格限制,以及各式各样莫名其妙的选区划分方式,西方国家公民实际的政治权利既不普遍,也不平等。<sup>①</sup>当然,与希腊的古典民主制相比,以英国1688年光荣革命为标志建立的近代西方民主制具有完全不同的合法性基础,那就是所谓的自然权利理论。正是这种理论,为日后公民权利在平等性和普遍性两个方向上的发展预留了广阔的空间,同时,也从逻辑上剥夺了古代希腊罗马时期各种形式的混合政体思想在近现代政治话语中的正当性。<sup>②</sup>

近代西方民主制的第一次大发展是在19世纪完成的。当时以社会主义者为代表的左翼政治力量,恰恰依据这种制度的基本逻辑,对其展开了猛烈批判,强调实际生活中人们财产状况的不平等消解了他们政治权利的平等。从19世纪下半叶开始,在一个多世纪的时间内,由于社会主义运动和各种社会改

---

<sup>①</sup> 比如,1761年英国人口总数约为700万人,而选民人数仅25万人,不到前者的4%。参见阎照祥:《英国政治制度史》,北京:人民出版社1999年版,第266页。

<sup>②</sup> 当然,在当代西方国家的政治制度中仍然存在一些类似混和政体的因素,但人们几乎不可能在近代自由民主理论的话语体系中对它们加以辩护。

良运动的压力,西方各国一方面逐步推进公民政治权利的平等化和普遍化,实现全民普选权制度,另一方面也开始将平等的公民权利扩展到经济和社会领域,并相应地称之为公民的经济权利和社会权利。与之相伴随,相关的社会福利体制和社会保障体制也得以建立,并且渐趋完善。虽然到20世纪末,由于新自由主义的兴起,西方国家出现了对此类制度的各种批评,但从总体上看,取消甚至实质上削减社会福利和社会保障制度的可能性基本上不存在。普选制的实现以及对公民经济和社会权利的保障,的确在很大程度上弱化了经济上的不平等对公民政治权利的影响,并且反过来为人们通过合法渠道进一步扩展公民权利提供了制度化的可能。这也是19世纪在西欧一度相对激烈的社会主义运动,进入20世纪以后趋于缓和的一个根本原因。<sup>①</sup>

选举权和被选举权是公民实现其政治权利的主要方式。由于现代西方国家通行的是产生于近代的代议制民主即由公民选举代表治理国家,而非古代希腊曾经实践过的直接民主即全体公民直接参与立法,因此选举权和被选举权的政治意义相比之下显得更为重要。代议制在近现代国家的普遍采用,其原因不仅仅是民族国家的人口和地理规模远远超越了古代城邦,从而使直接民主即便有可能,也极其难以实现,同时也是因为相当多的思想家和政治精英相信,代议制是一种比直接民主更合理、更可控,从而也更可信赖的制度,像潘恩、托克维尔和密尔均属此列。不过,现代西方国家的代议制本身既不是这些思想家的发明,也并非古代希腊罗马时期已经出现过的代表机构的复活。<sup>②</sup>从历史进程来看,这种制度乃是中世纪欧洲长期存在的等级会议(像英国议会和法国的三级会议等均属此列)逐步演化的产物,是传统上作为一种特权机构的代表会议,其代表性和包容性不断扩展的结果。

公民选举代表治理国家,实际上也就是选举代表来管理自己。虽然他们拥有平等的选举权与被选举权,但国家管理者人数的有限性,使统治者和被统治者之间事实上存在着严重的不对称性;加之社会经济等其他因素的影响,这种不对称性就不仅表现在数量方面,也表现在这两类人的社会(集团、阶层)属性方面。亚里士多德认为,民主制最根本的特征之一是公民们同时既是统治者,又是被统治者,<sup>③</sup>但这在当代西方民主制之下已经毫无可能。从“阶级论”

<sup>①</sup> 西方民主制度的这些变化,甚至使类似伯恩斯坦那样的“修正主义者”认为,资本主义已经具备以和平方式转变为社会主义的可能性。

<sup>②</sup> 比如,罗马的元老院和后来出现的公民大会都是代表机构。在像波里比阿或者西塞罗那样的混合政体论者看来,此类机构体现的就是民主制的元素。

<sup>③</sup> [古希腊]亚里士多德:《政治学》,吴寿彭译,北京:商务印书馆1965年版,第312页。

或者“精英论”的角度来看,统治者与被统治者在当代西方已经成为泾渭分明的两个阵营。固然这种看法也许过于绝对,但前述那些代议制民主的支持者,看中的恰恰是统治者即民众选举出来的精英,与被统治者即普通大众之间的这种差异。他们相信,经过代议制的制度安排,虽然法理上看普通民众仍然是国家权力的最终所有者或者说主权者,但国家的实际权力能够始终保留在有知识、有能力管理国家的政治精英手中。<sup>①</sup> 卢梭正是因此而认为,在英国的议会制之下,公民们只有选举国会议员的时候才是主人,而一旦选举结束,他们就成为奴隶了。<sup>②</sup>

虽然历史上有人提出过,<sup>③</sup>而且至今也还存在不同权重的投票程序,但一人一票、多数决定的原则还是被视为最能体现民主精神的决策方式。当然,一人一票应该是权利平等在公共意志形成问题上合乎逻辑的结论;但是,在不能形成全体一致的情况下采用多数决定的理由,思想家之间却众说纷纭。亚里士多德是西方历史上第一位明确肯定多数决定原则的思想家。他认为,“就多数而论,其中每一个别的人常常是无善足述,但当他们合而为一个集体时,却往往可能超过少数贤良的智能”。<sup>④</sup> 亚里士多德的这个观点虽然得到很多人的赞同,但反对者也不在少数。比如,他的老师柏拉图就持一种完全相反的立场。这两种看法究竟哪一种更接近真实,真理通常是掌握在多数还是少数手里,这恐怕是一个在统计学的意义上也难以回答的问题。

洛克认为,如果一个共同体内部无法达成全体意见的一致,“就需要整体沿着力量较大的方向运动,而这就是多数的同意”,否则它就不可能“作为一个整体,一个共同体而行动或存在”。<sup>⑤</sup> 卢梭则主张,经过适当的制度设计,可以保证多数意见就是“公意”的体现,这样少数对多数的服从,就是对公意,也是

---

① 比如,潘恩认为,代议制“是所有的政府形式中最容易理解最合适的一种,并且马上可以把世袭制的愚昧和简单民主制的不便一扫而空”。参见[英]潘恩:《人权论》,载《潘恩选集》,马清槐等译,北京:商务印书馆1981年版,第246页。

② [法]卢梭:《社会契约论》,何兆武译,北京:商务印书馆1980年修订第2版,第125页。

③ 甚至像密尔那样坚持公民自由平等原则的思想家也主张,在设计选举制度时应保证精英阶层的意见得到充分的重视,也就是使他们的投票具有更高的权重,因为“作为较聪明或较有道德的人,有权要求其意见具有较大的分量”。参见[英]J. S. 密尔:《代议制政府》,汪暄译,北京:商务印书馆1982年版,第133页。

④ [古希腊]亚里士多德:《政治学》,第143页。

⑤ John Locke, *Two Treatises Government and A Letter Concerning Toleration*, edited and with an Introduction by Ian Shapiro, New Haven and London: Yale University Press, 2003, p.142; 参见[英]洛克:《政府论》下篇,叶启芳、瞿菊农译,北京:商务印书馆1964年版,第60页。

对自己真实意志的服从。<sup>①</sup> 在当代西方思想家中,哈贝马斯明确提出,民主要求全体一致,“只有那些在依法进行的立法论辩过程中能够得到全体公民同意的法律条文才具有合法性”。<sup>②</sup> 在他看来,多数决定只能是一种权宜之计,是为了某些实用目标对公民之间自由讨论的暂时中止;而民主制度一项基本的内在要求,就是必须保证这种被中断的讨论随时随地能够继续进行。当然,哈贝马斯的观点具有明显的理想主义色彩;或者也可以说,他提出的是对民主的一种规范性而非程序性和操作性的要求,因为作为后者,要付诸实践恐怕具有相当的困难。

从西方国家实际的政治过程来看,人们一般是通过对政治与行政的区分来解决多数决定可能产生的一些问题。也就是说,在有关公共意志形成的问题上采用多数决定,因为此类决定的结果是共同体成员意愿的汇聚,且对其进行判定的标准主要是伦理意义上的正当性,而非真理意义上的正确性、审美意义上的本真性,或者功利意义上的有用性,<sup>③</sup>所以,只要不存在横贯所有问题领域的社会断层,即共同体中出现明显的、恒定的多数派与少数派,那么,少数服从多数就是一种可以接受的约定。<sup>④</sup> 但是,一旦公共意志形成之后,如果其实施需要某些外在的、客观的标准,如成本、效率或者方法等,那么,人们就可能倾向于用行政决策即专家或者精英决策的方式解决问题。上述区分在制度上的体现,就是立法机关以多数决定的方式形成法律(公共意志),而行政机关则以首脑决策且对决策承担责任的方式决定如何对法律加以实施。

在现代西方民主制之下,全体公民直接行使国家权力的唯一形式是全民公决,不过并非所有国家都采用这一制度,而且即便采用,机会也不是太多。公民参政的另一种形式是通过不同的途径(选举、任命或者考试)出任国家公职人员,当然能够得到这个机会的只是人口中的少数。精英论者因此认为,现

---

① [法]卢梭:《社会契约论》,第29页。正是在这里,卢梭提出了多数强制不服从公意的少数,实际上就是强制他们自由的著名论点。

② Jürgen Habermas, *Faktizität und Geltung: Beiträge zur Diskurtheorie des Rechts und des demokratischen Rechtsstaats*, Frankfurt am Main: Suhrkamp Verlag, 1998, p. 141; 参见[德]尤尔根·哈贝马斯:《在事实与规范之间:关于法律和民主法治国的商谈理论》,童世骏译,北京:生活·读书·新知三联书店2003年版,第135页。

③ 这里套用了哈贝马斯的相关概念。参见[德]尤尔根·哈贝马斯:《交往行为理论》第一卷:《行为合理性与社会合理化》,曹卫东译,上海人民出版社2004年版。

④ 当然,多数决定在汇聚公共意志时也可能存在一些问题,比如,阿罗就曾证明,在涉及三个以上不同的选择项时,具有不同偏好的成员之间不可能找到一种得到多数支持的决定。参见 Kenneth Arrow: *Social Choice and Individual Values*, 2nd edition, New York: Wiley, 1963。



代民主制其实并没有改变国家政权始终掌握在少数精英手中这一基本事实。<sup>①</sup>最后一种公民直接参与公共事务管理的方式是地方层面的自治。从20世纪60年代以后,地方自治一直是西方各国政治发展的一个基本方向。地方自治有多种方式,包括参与当地重大问题的决策和行政事务的管理,也包括参与当地范围内重大政治问题的协商和讨论等。基层民主是现代世界唯一可行的直接民主,而且随着基层民主的发展,西方国家特别是西欧各国的权力下放(即所谓的非集中化)也在同步进行,从而使这种民主形式能够获得更为真实也更为充实的内容。虽然基层民主仍然难以对国家层面的政治施加太大影响,但在地方事务中正在发挥越来越重要的作用。

民主制度在当代西方国家政治生活中承担的主要功能,包括汇集民意、选举政府官员和监督政府等几个方面。这些功能的实际发挥,从根本上说都与选举过程有关,或者说对政府公职人员的选举是其他两个功能得以实现的枢纽。在西方民主国家,政党或者候选人要得到公众的支持,首先必须了解他们的政治要求或者政治倾向,并在此基础上形成自己的政策主张。当然,有研究者认为,西方民主并非简单的民意表达机制;事实上,政党或者候选人并非完全听命于公众,而只是向公众兜售自己的政治立场。因此,公众的真实角色,并非政府政策的最终决定者,而只是政策的消费者。<sup>②</sup>这种以市场经济设喻的观点反映了部分事实。不过,如同任何形式的市场行为一样,生产者固然可以引导甚至左右消费者的偏好,但无论如何不可能完全置消费者自身的需求于不顾;特别是在生产者之间还存在相互竞争的情况下,他们要赢得消费者的青睐,除尽可能多、尽可能好地满足后者的需求之外似乎别无他法。

不过换一个角度来看,西方民主制这样一种看上去并不完满的民意汇集功能,却是现代民主能够有效运行的关键。在大多数情况下,民意必定是分散甚至是分裂和相互冲突的。这些碎片化的民意如果直接表达出来,往往会相持不下,难以彼此聚合,从而也就难以形成政治上的多数,这会使任何意义上的公共政策都无从产生。<sup>③</sup>现代西方的选举制度尤其是以政党为核心的选举制,实际上就是为民众提供了一些基本的公共政策“套餐”,使他们可以根据自

---

① Gaetano Mosca, *The Ruling Class* (trans. by Hannah D. Kahn), New York, Toronto and London: McGraw-Hill Company Inc., 1939, p. 50.

② Joseph Schumpeter, *Capitalism, Socialism and Democracy*, London: Allen & Unwin, 1976; Anthony Towns, *An Economic Theory of Democracy*, New York: Harper, 1957.

③ 直接表达的、碎片化的民意使一些多党制国家的政治相当不稳定,法国第三、第四共和国时期是极好的例子。为克服政治分裂造成的政治动荡,这些国家往往通过特定的政治体制的设计、选区的划分、选举方式的改变等,使民意在选举之前事先得整合,如法国第五共和国就是如此。

己的政策偏好加以选择。虽然大多数人都可能会认为这些“套餐”并不完全适合自己的口味,但高度分散的公共意志却也能够由此得以整合。

对政府官员的选举是当代西方民主制显现其自身存在最典型的方式,也是这种民主制度的核心功能,因为它既授权于政府,又对在任官员的合法性进行检验。但事实上,在现代选举制度之下,对于最终什么人能够登上权力的宝座,公众的影响力非常有限。因此,政治市场的比喻可能更适合于选举过程。一些研究表明,对很多民主国家来说,活跃在最前台的政治家,往往出自一个自身相对封闭的社会群体即所谓的精英阶层,他们同时在社会的其他领域,如经济、教育、文化领域中也居于支配地位。<sup>①</sup> 这种现象是“精英论”最直接的事实根据。另外,虽然当前经济不平等对公众参与选举的影响已经大大减少,但对谁能当选仍然影响巨大,这是西方民主制的选举方式所决定的。也正因为如此,所以有学者认为,当代西方政治依然是某种形式的“寡头政治”。

虽然公众对谁上台的影响力十分有限,但是在谁必须下台这个问题上,他们的作用可能就要大得多,这是当代西方民主制能够作为一种有效的政治监督工具的重要原因。正是因为选举制度的存在,正是因为公众对于当权者拥有最终的否决权,政治精英在掌握权力之后,才不致把竞选承诺完全抛诸脑后,才会对社会的要求保持必要的回应(accountability)。换言之,正是选举制的存在,才使各种形式的政治宣传和政治营销(marketing)不致变成纯粹的欺骗和做秀。毕竟任何一位政治家实现其政治追求的前提是其本人政治生命的延续(对于政党来说也是如此)。为了防止自己过早离开政治舞台,他们不能不高度关注选民的政治偏好及其变化,并且对自己的政策进行相应的调整;至于那些一意孤行或者以权谋私的做法,则必然会使相关人等面临巨大的政治风险。因此甚至也可以说,作为一种对当权者具有最终否决权的政治机制的存在,选举是西方民主国家其他形式的监督制度能够有效发挥作用的根本保障。托克维尔正是在此意义上指出:“在民主国家,不断关心自己的事业和重视自己的权利的人民,可防止他们的代表偏离他们根据自己的利益为代表规定的总路线。”<sup>②</sup>

---

<sup>①</sup> 如米尔斯认为,在美国,各领域的权力精英实际上已经形成了“一些错综复杂又相互重叠的小集团”。参见 C. Wright Mills, *The Power Elite*, New York: Oxford University Press, 1956, p. 9; 戴伊也指出,“在所有大型的社会组织中,权力都集中在居于这些组织顶端的少数人的手里”。参见 Thomas R. Dye, *Who's Running America?* 3rd edition, New Jersey: Prentice-Hall, INC., 1983, pp. 5-6。

<sup>②</sup> [法]托克维尔:《论美国的民主》上卷,董果良译,北京:商务印书馆 1988 年版,第 265 页。

## 二、被嵌入的民主制

与古代希腊曾经出现过的民主制不同,当代西方国家的民主制度是在自由主义这一更为基础的政治框架之内逐步发展起来的,或者说,是一种被嵌入到后者之内的民主制。这意味着对西方国家的整个政治系统而言,它只是其中的一个组成部分而非全部,而且从根本上受到自由主义一些基本政治价值的规范。<sup>①</sup>就此而言,现代西方国家的民主是一种受限的民主。

自由主义的基础是自然权利理论。这一理论以人格上自由独立的个体作为逻辑出发点,主张无论政府存在与否,个人都平等地拥有一些与生俱来的基本权利即自然权利,包括生命、自由和财产,<sup>②</sup>政府本身则不过是人们为保护和有效行使这些权利人为创造的工具。这种把个人与政府区分开,并将它们置于对立两端的自由主义,其思想特质必须从它自身的历史中去理解。作为欧洲近代早期市民阶层反抗专制主义斗争的理论武器,自由主义是在他们抵制国家权力对私人事务的侵害与干预的过程中产生和发展起来的,因此,它的一个基本指向就是要求政府权力的范围及其行使都必须受到明确的界定与限制。<sup>③</sup>

不过,当市民阶层在自由主义的旗帜之下推翻了近代专制主义,并且建立了属于他们自己的政治制度之后,他们不仅没有放弃这些界定和限制,反而视之为自由政治的基本原则。自由主义坚持,无论政府的性质如何、掌握在什么样的政治力量手中,其权力都不具有天然的正当性,且必须受到严格的约束。对于日后逐步发展起来的民主制来说,这些原则无异于某些预设的、不可逾越的边界。

要限制民主政府的权力,仅仅依靠原则当然是远远不够的,它必须体现为

---

① 当然,民主嵌入到自由主义基本框架之中,以及接受自由主义基本政治价值规范的过程并不总是在和平友好的状态中进行的。有时候,民主的力量与自由主义会发生激烈冲突,但总的结果是双方各自都对对方做出了一些妥协。这种妥协既体现在像自由民主主义、民主社会主义、社会自由主义一类称谓中,也体现在西方国家实际的政治制度和政治实践的变动中。

② 这是洛克最初的表述,参见 John Locke: *Two Treatises on Government and A Letter Concerning Toleration*, pp. 125, 136, 159. 参见[英]洛克:《政府论》下篇,第37、53、83页。关于财产,洛克交替使用的是“estate”和“possession”两个概念,美国《独立宣言》的说法是“生命、自由和追求幸福”的“不可剥夺的权利”。

③ 就此而言,对于那些通过政府或者有组织的政治力量摆脱西方殖民统治的国家来说,对公民与国家之间的关系出现与自由主义不同的理解似乎也是自然而然的事情,虽然不能因此断定自由主义的理解中就不存在某些具有普遍合理性的成分。



具体的制度设计,这种制度设计包括四个基本方面。第一个方面就是国家<sup>①</sup>与社会的两分。实际上,把国家与社会明确区分开来,并且在原则上使社会处于更基础、更本原的地位,是自然权利理论必不可少的逻辑前提。虽然严格地说,古典自然权利理论关注的主要是个人与政府之间的关系,社会的内涵十分稀薄,但这种理论仍然以默认的方式,把个人与社会放在一边,而把国家放在另一边。<sup>②</sup>而且,国家与社会的区分不仅体现在制度和机构层面,同时还体现在价值和理念层面。自由主义者认定,前者体现的是秩序、强制与等级,而后者则代表了自由、自愿与平等;前者是人们恐惧和厌恶的对象,是人们必须尽可能加以防范的“必不可少的恶”,而后者才是人们意欲的目标,是理想的人与人的关系模式。<sup>③</sup>

从对国家与社会关系的这样一种理解出发,自由主义认定,政府是独立自由的个人经过彼此约定创造出来的,个人同意并让渡其部分自然权利,是政府合法性的唯一基础。<sup>④</sup>因此,不仅那一项原初的、创立政府的契约必须是所有相关人等认同的结果,而且政府每一项职能的产生,都必须得到社会的授权,而且这种授权必须以不损害个人的“自然权利”为前提。按照美国宪法的处理方式,政府从授权者(民众)手中得到的权力被称为“列举的权力”,而其他的权力则由社会和人民保留,是为“保留的权力”。<sup>⑤</sup>授权的结果同时产生了作为社会管理者的政府和具有政治人格的公民;后者通过前者实现自己的政治权

① 这里的“国家”,指的是以强制力为基础的,作为一套统治机构的政府及其制定的法律和制度。

② 在霍布斯的国家理论中,社会尚不作为某种具有政治意义的实体出现,但在洛克的契约论中,个人通过相互订约组成社会(civil society)就成为他们组建政府之前必经的一个基本阶段。到苏格兰启蒙运动时期,亚当·福格森等人更进一步把通过市场经济发展起来的市民社会(civil society)视为比政治社会和国家更基础、更普遍的人类联合形式。福格森的思想对黑格尔,又通过黑格尔对马克思的市民社会理论产生了重要影响。

③ “社会在各种情况下都是受人欢迎的,可是政府呢,即使在其最好的情况下,也不过是一件免不了祸害;在其最坏的情况下,就成为一件不可容忍的祸害。”“政府好象衣服,是天真纯朴受到残害的表征。”参见[英]潘恩:《常识》,载《潘恩选集》,第3页。潘恩还表示:“众多的事例表明,凡是政府行之有效的,社会都已无需政府的参与而一致同意地做到了。”“文明越发达,越是不需要政府,因为文明越会处理自己的事务,并管理自己。”参见[英]潘恩:《常识》,载《潘恩选集》,第230、231页。

④ 这是社会契约论的核心论点。契约论以一种类似历史叙述的形式论证政府的创建过程,虽然契约论者往往都承认这种理论难以得到历史事实的支撑。参见[英]洛克:《政府论》下篇,第65页,但他们同时又坚持,从“道理上说”契约应该是政府合法性的基础。卢梭和康德都明确表明了这一立场。参见 Jean Jacques Rousseau, *The Social Contract and Discourses*, London: Dent, 1973, pp. 43, 45; Immanuel Kant, “On the Common Saying: This May be True in Theory, but It Does Not Apply in Practice,” in Hans Reiss, ed., *Kant's Political Writings*, Cambridge: University of Cambridge Press, 1977, p. 79。

⑤ 《美国宪法》第九条和第十条修正案分别规定:“本宪法对某些权利的列举,不得被解释为否定或忽视由人民保留的其他权利。”“本宪法未授予合众国、也未禁止各州行使的权力,保留给各州行使,或保留给人民行使之。”

利,同时,又通过对前者的控制实现自己的“自然权利”。<sup>①</sup> 授权赋予政府合法性,但自由主义的基本价值取向又使它同时明确划定了政府及政治的边界。对政府的授权毫无疑问是政治民主的基本体现,但其结果却使得能够按照民主原则运行的政治领域受到了严格的限制。

国家与社会的区分同时也就是公共领域与私人领域的区分。这种区分保证私人领域优先于公共领域,并且在两者的关系中处于支配地位。对于民主政治的发明者古希腊人来说,这是闻所未闻的“理论创造”。和国家与社会、公域与私域的区分相对应的,是所谓的“有限政府”理论,它要求政府的权力和职能必须接受“奥卡姆剃刀”的修剪。修剪的指导原则就是“越小的政府就是越好的政府”,“什么都不管的政府是最好的政府”。虽然“有限政府”的理论与实践的确有助于防止国家权力随意地、过度地干涉个人自由,但如果从民主政治的角度来看,一个非常尖锐的问题是:在这种被大大压缩的政治空间之内,民主还具有多少实质性的意义?正是在这里,民主主义和自由主义发生了正面冲突。站在公民的立场上看,如果他们中的每一位都同时具有私人性和公共性两个面向的话,那么,公与私的严格划分在他们精神上的投射就是某种形式的人格分裂。<sup>②</sup> 不可否认,在进入19世纪下半叶之后,西方国家的政府职能都得到了明显扩张,所有的政府都已经变成了事实上的“大政府”,然而“有限政府”的逻辑依然没有改变。

第二个方面的制度设计,就是把民主限定为选举民主。在古希腊人看来,公民直接参与国家法律及重要公共政策的制定,才是民主最基本的体现。亚里士多德认为,立法权是城邦的最高权力,它决定了城邦的政体形式,因此,判

---

① 这里有一个社会学问题。如果公民之间存在着集团或者阶级的区分,使得通过政府实现自己政治权利的人和通过控制政府实现自己“自然权利”的人不是或者不完全是同一个群体——假定民众只有通过参与政府或者其他政治活动才能实现自己的政治权利和其他权利,而精英则可能通过控制政府维护自己的“自然权利”(比如财产权)——那么,这种授权理论就可能与某种反民主的政治实践相容。这好比是说,原本属于公民权利一部分的东西,按照自由主义的逻辑、在社会契约论这个理论装置中转一个圈,就被“合法”地剥夺了。

② 哈贝马斯意识到这个问题,并且认为“至今为止,没有人成功地在基本概念的层面上把私人自主与公共自主令人满意地协调起来”。参见 Jürgen Habermas, *Faktizität und Geltung: Beiträge zur Diskurtheorie des Rechts und des demokratischen Rechtsstaats*, p. 111。为解决两者之间的矛盾,他提出了所谓的“民主政治同源论”,认为“自由权与公民权的同源性,乃是西方式合法性的实质”,参见 Jürgen Habermas, *The Postnational Constellation: Political Essays*, translated by Max Pensky, Cambridge, MA: The MIT Press, 2001, p. 118。因此,“如果没有保障公民私人自主的基本权利,也就不可能使公民运用其公共自主的条件制度化。因此,私人自主与公共自主互为前提,无论是人权,还是人民主权,都不能宣称自己具有优先性”,参见 Jürgen Habermas, *The Inclusion of the Other: Studies in Political Theory*, edited by C. Cronin and P. De Greiff, Cambridge MA: The MIT Press, 1998, p. 261。不过严格地说,他的“同源论”已经超出自由主义的逻辑框架了。

断一个城邦的性质就看其立法权掌握在什么样的人手里。<sup>①</sup> 在民主的雅典,不仅所有公民直接参与立法,甚至还以抽签或者轮流的形式,出任一些重要的公职(陪审团成员和法院主席)。之所以采取后面这两种形式,是因为雅典人意识到,选举制中可能存在某些反民主的因素,如政客对民众的蛊惑和操纵等。近代自由主义者自然不愿意接受这样的逻辑。他们一方面强调公民之间政治权利的相互平等,但另一方面又不能无视民众大多数相对无知、短视、易变的事实,因此,不仅把代议制作为唯一可以接受的民主形式,而且如前所述,在近代早期还对选举资格施以性别和财产资格的限制。<sup>②</sup> 此类制度设计的目标,就在于使政治权力能够最终掌握在社会精英的手里。如此一来,民主的统治功能大大弱化,在很大程度上转而成为一种对权力的监督机制。<sup>③</sup>

现代西方民主国家的选举制度中还有一个耐人寻味的现象,那就是它对待公民投票率的态度。第二次世界大战以后,一方面全民普选权在西方各国得到了实现,但另一方面各类选举中投票率一直都比较低。自20世纪末以来,西方国家的公民投票率高者百分之六七十,低者仅百分之五六十。比如,美国总统大选的投票率一般只达到60%—70%,而当选者最多也只能得到60%—70%的选票。这样的结果是当选者事实上只能代表全体选民的少数。在2012年美国总统大选中,选民投票率为61.6%,而当选总统奥巴马的得票率是50%。也就是说,他仅得到30.8%的选民支持,成为一位名符其实的“少数派”总统。政治学家把这一现象视为公民政治冷漠的反映,虽多有抱怨,但除比利时和丹麦等少数国家之外,西方各国一般并未采取任何有效措施对其

① [古希腊]亚里士多德:《政治学》,第214—215页。

② 甚至密尔还坚持,接受基本教育和纳税是任何人取得选举权的必要条件。参见[英]J. S. 密尔:《代议制政府》,第129、130页。

③ 密尔认为:“在追求某种目标的时候要意识到更长远的目标和远期的后果,就既需要对实际困难有足够的了解,又需要能够对其加以说明的高度智慧。忽视被经验所证明的传统和智慧,在眼前利益需要时蔑视已经制定的规则的重要性,这些都是大众政府存在的人所共知的危险。”参见John Stuart Mill, “De Tocqueville on Democracy in America (II)”, in J. M. Robson, ed., *Collected Works of John Stuart Mill*, Toronto and Buffalo: University of Toronto Press, 1977, Vol. XVIII, p. 202。为防止这种危险,密尔主张民主只能体现在公民选举代表和代表监督政府这两个方面。密尔相信,对公共事务的管理应该是精英与专家的事情,因此,公民在选举代表之后,就不应对他们的行为指手画脚,否则就如同病人指示医生为他开什么药方一样荒唐可笑。参见John Stuart Mill, “Pledges (1)”, in A. P. Robson and J. M. Robson, eds., *Collected Works of John Stuart Mill*, Vol. XXIII, Toronto and Buffalo: University of Toronto Press, 1986, p. 491。医生和病人的关系是柏拉图常举的一个例子,他用这种关系来说明民主政治的自相矛盾。参见[古希腊]柏拉图:《理想国》,郭斌和、张竹明译,北京:商务印书馆1986年版,第24—45、88、117—118页。

加以改变。<sup>①</sup>大概可以认为,这种态度比较典型地体现了自由主义在民主问题上的基本倾向。一方面,固然可以承认,公民是否参与投票本身是其政治自由或者说政治权利的一部分,国家不能过分干预;但另一方面,从社会学的角度来看,由于不参与投票的大多是低收入和低教育水平的公民,因而让他们游离于政治之外,未尝不是一种对自由主义政治价值加以防护的柔性办法。

第三个方面的制度设计是分权。托克维尔表示:“假如把立法机构组织得既能代表多数又一定不受多数的激情所摆布,使行政权拥有自主其事的权利,让司法当局独立于立法权和行政权之外,那就可以建立起一个民主的政府,而又使暴政几乎无机可乘。”<sup>②</sup>“多数暴政”,这是托克维尔等人念念不忘的民主对自由可能带来的最大威胁,而分权则是实现“有限政府”和防止“多数暴政”重要的制度保障。如托克维尔所言,分权的根本目标就是限制民选政府的权力和迟滞政府的行为。这一点其实在近代分权理论奠基人洛克的思想中就非常清楚地体现出来。洛克的理论经孟德斯鸠完善之后,通过美国的宪法设计首次进入政治实践。杰斐逊曾经明确表示对立法权“暴政”的担忧:“我国政府的行政权并非我所担心的唯一问题,甚至不是我所担心的主要问题。立法机构的暴政才是当前最可怕的威胁,而且在今后很长时间内依然如此。行政权的暴政虽然也会出现,但那要等很久之后了。”<sup>③</sup>事实上,分权制度首先要限制的就是立法权,因为这是政府权力的来源。只有首先保证“有限立法”,才能进而实现“有限政府”。

分权不只限于立法、行政和司法权力的划分,即把两种执行权从立法权中剥离出来,而且也包括议会的两院制、议会的会期制等。此类制度设计的结果,一方面是使立法权受到其他机构的牵制,另一方面也可以使立法过程变成异常艰难。在美国的分权体制下,虽然是民选产生,但在其任期间无须对民众和议会负责的总统,以及非民选产生的联邦法院都可以或者否决议会通过的法案、或者宣布已经通过的法律违反宪法。更重要的是,由于分权制度的设计,很多立法动议和法案根本就没有办法通过繁杂的立法程序,还没有走到立法过程的终点就“胎死腹中”了。

---

① 比利时从1970年开始实行强制投票,要求所有年满18周岁的比利时公民在联邦进行各类选举时都必须参加投票,否则将受到罚款甚至取消选举权的处罚。

② [法]托克维尔:《论美国的民主》上卷,第290—291页。

③ “Thomas Jefferson to James Madison, March 15, 1789,” in Paul Leicester Ford, ed., *The Works of Thomas Jefferson*, New York and London: G. P. Putnam's Sons, 1904, p. 463.

如果说立法机关的民选性质使其必须反映民意、接受民众监督,从而体现了民主的一面的话,那么,在分权的制度设计中,尽管其他的权力部门也可能经由民选产生,但它们对立法权的平衡,就未必是民意的体现了。美国新政时罗斯福总统与国会和联邦最高法院之间的反复较量就充分说明了这一点。<sup>①</sup>虽然在议会内阁制之下,当行政机关与立法机关发生冲突的时候,可以采用议会的不信任投票或者行政机关请求重新选举立法机关这类程序,以保证政府行为整体上符合民众的意愿,但这毕竟不是一种可以随时采取的政治选择。总的来看,分权毫无疑问可以严重地迟滞立法进程。这个结果也正如洛克所愿,使立法机关不能“专断”行事。<sup>②</sup>至于何为“专断”,则又是一个见仁见智的问题了。

第四个方面的制度设计是任期制。任期制一方面固然可以保证政府官员受到民众的监督和控制,从而具有民主的性质;但另一方面又可以使他们在特定的时间内不必受到民众意愿的过度支配和影响(如果这位官员不在乎下一个任期,那么,他就可以基本上独立于民众的意愿行事),并有利于政治的持续性和稳定性,从而让民主大打折扣,因为仅从时间上来看,官员对公众的控制与公众对官员的影响显然严重地不成比例。比如,美国总统任期为四年,因此夸张点说,在四年即 1460 天里是公众听命于总统,只有一天即大选日总统需要服从公众的意志。

本文尚未论及法治对民主的约束问题。实际上,自由主义的一些基本政治价值正是以宪法甚至元法律(meta-law)的方式框定了民主可能的范围。洛克对民主制之下的立法权就提出了如下限制:“第一,它对于人民的生命和财产不是,并且也不可能是绝对地专断的。”“第二,立法或最高权力机关不能揽有权力,以临时的专断命令来进行统治,而是必须以颁布过的经常有效的法律并由有资格的著名法官来执行司法和判断臣民的权利。”“第三,最高权力,未经本人同意,不能取去任何人的财产的任何部分。”<sup>③</sup>也就是说,生命、自由、财产这些所谓的“自然权利”即实质性的权利,还有自由所要求的程序性的权利,都构成了民主政治绝对不可逾越的屏障。

---

① 美国罗斯福新政时期,最高法院经常宣布国会通过的新政法案(甚至包括《国家复兴法案》在内)违反宪法,这使罗斯福对其不满,甚至在 1936 年以空前的多数票连任总统之后决心“整顿”最高法院,但最后还是让步了。

② [英]洛克:《政府论》下篇,第 83—84 页。

③ 同上书,第 83、84、86 页。



从现代西方民主受到的以上各种约束来看,这的确是一种被捆绑的民主。由于这种民主是被嵌入到自由主义基本框架之内的,因此它受到后者的约束也是势所必然。对于代议制民主这些方面的问题,马克思在总结巴黎公社的经验时有非常清楚的认识,他高度评价的巴黎公社的原则,如议行合一的制度、官员可以随时撤换的制度等,事实上都是针对自由主义民主的制度设计而提出来的。巴黎公社的实践是为民主松绑,也是民主真正意义上的实现。<sup>①</sup>不过这样一来,自由主义的框架就被突破了。

### 三、自由主义的民主:矛盾与张力

如上所述,作为自由主义理论基础的自然人权利学说主张,每一个人与生俱来都享有一些平等的、不可剥夺的基本权利。不过具体来看,自由主义作为市民等级反对专制主义的思想武器,其所要求的平等首先是废除旧有的封建等级特权制度,而并非人们在实际生活中的平等;其所谓的自由,则主要是个人免受国家的专断压制与干涉即后来所谓的消极的自由。因此,在早期自由主义思想中,权利的平等与人们之间实际的不平等并不矛盾——前者指的是可能性、资格或者规范,后者反映的则是现实、能力或者结果;后者既不需要特殊的关注,也不会对自由主义构成实质性的威胁。但是,如果自由主义要从革命的理论转变为某种政治体系的基础性理论,个人权利要从背景性的权利转变为法定的权利,<sup>②</sup>那么,这种权利首先就必须在政治过程中体现自己,而这就意味着它必须不再仅仅是一种可能,而是要成为事实。

这个政治过程就是社会契约。社会契约当然是虚拟的,但具有规范性的意义,或者说,它构成了自由主义国家的正当性基础。作为自由主义的基本原则,个人自由毫无疑问具有至高无上的价值。因此,严格地讲,自由主义的国家理论也只能是社会契约论,而社会契约又只能在所有拥有独立人格的相关个体自由同意的前提下方可生效。正是在社会契约论中,自然人权利理论要求把每一个人都作为与其他所有人平等的政治人格加以对待,他们中的任何人

---

<sup>①</sup> 马克思:《法兰西内战》,《马克思恩格斯选集》第三卷,北京:人民出版社2012年第3版,第98—99页。

<sup>②</sup> 这是德沃金提出的概念,他认为,权利的生成,要经历背景性的权利、政治权利和法律权利三个阶段。参见〔美〕罗纳德·德沃金:《自由的法律》,刘丽君译,上海人民出版社2001年版。

都既不能被忽略,也不能被代表。<sup>①</sup> 资格或者规范意义上的平等,必须体现为能够在政治上加以实现的、每一个个体自由表达意志(他们对契约的认可)的平等。正是在这一个关节点上,自由主义避无可避地与民主正面相遇,并且别无选择地利用后者为自己提供了作为一种统治理论的正当性基础。

公民对平等的要求会导致民主制,这是一个早已被古希腊人注意到的现象,因为平等往往是多数人的要求,而多数人的统治就是民主制。不过,多数人的统治是否可取,或者对这种统治是否需要施以某种平衡,则是另外的问题。

在古希腊政治思想家当中,柏拉图是民主政治明确的反对者。柏拉图的政体理论有三个基本特点:一是根据道德与智慧能否在城邦中居于统治地位对其政体加以判断,二是不同政体将顺次发生演变,三是他的政体理论折射了古希腊城邦特别是雅典政治现实中的某些极端主义因素。在柏拉图看来,民主政体乃是占人口大多数的穷人反抗寡头统治的结果,但由于平民们既不具备治国能力,又不知节制、放任自流,因而实际上往往被少数政治掮客操纵和利用。他对民主政体最大的不满,就是这种政体以平等与自由为名,抹杀了人与人之间自然存在的差异,即“在这种制度下不加区别地把一种平等给予一切人,不管他们是不是平等者”。<sup>②</sup> 在民主制之下,“父亲尽量使自己像孩子,甚至怕自己的儿子,而儿子也跟父亲平起平坐,既不敬也不怕自己的双亲,似乎这样一来他才算是一个自由人。此外,外来的依附者也认为自己和本国公民平等,公民也自认和依附者平等;外国人和本国人彼此也没有什么区别”。“在这种国家里自由到了极点。你看买来的男女奴隶与出钱买他们的主人同样自由,更不用说男人与女人之间有完全平等和自由了。”<sup>③</sup>可以看出,柏拉图在这里表面上批评的是自由,但实际上指的是僭越即等级界限的消除,也就是平等。柏拉图相信,这种“不顾一切过分追求自由的结果,破坏了民主社会的基础,导致了极权政治的需要”。<sup>④</sup> 民主政治最终会被一些阴谋家所颠覆,并且堕落为最坏的政体僭主制。

柏拉图当然也并不主张对民众的平等要求完全置之不顾,出于现实的政

---

① 当然,在早期的社会契约论中,这种个人必须被理解为“成年男性”,女性和儿童则因为其理智不健全而需要由他们的丈夫或者父亲加以代表。参见〔英〕洛克:《政府论》下篇,第38、42、104—105、107页。

② 〔古希腊〕柏拉图:《理想国》,第333页。

③ 同上书,第340、341页。

④ 同上书,第340页。

治考虑,他认为一个好的政体“应该介于君主制与民主制之间”,<sup>①</sup>这样人与人之间平等与差异的方面在政体设计中都能够得到相应的体现。柏拉图相信,“所有人之间无差别的平等实际上就是不平等,两者都会让一个城邦动荡不休”。<sup>②</sup>柏拉图的这一思想经亚里士多德得到了充分的发挥,其中一个重大的发展,就是后者提出了一套完整的、超越政体差异的正义理论。亚里士多德指出,无论什么样的政体,在对权力、地位、财富、名誉等资源进行分配的时候,都必须遵循两项不同的正义原则:分配的正义与矫正的正义;<sup>③</sup>但在不同的政体之下,分配的正义与矫正的正义的实际内涵应该有所不同。<sup>④</sup>比如,在寡头政体之下,分配的正义意味着按财富的多少有差别地分配政治权力,矫正的正义则要求根据平等原则对前者进行平衡;而在民主政体之下,分配的正义要求平等分配政治权力,矫正的正义则表现为根据人与人之间实际的差异有区别地分配权力,从而使更有能力、更有贡献者得到相应的补偿。亚里士多德认为,任何政体,只有根据具体环境结合运用这两项正义原则,才能实现真正的正义,而这一政体本身也才有可能长治久安。

一般而言,亚里士多德并不像柏拉图那样认为存在某种最好的政体,因为某个政体的好坏,只能根据它所处的具体环境加以判断。但与此同时,他又认为,在任何一个城邦内部,自由与财富都是两个最基本的维度,正义也就在于两者之间适度的结合。这一看法,与他关于两种正义原则的思想相互呼应。反映在政体问题上,这两个维度就是民主制与寡头制的因素。<sup>⑤</sup>从这一考虑出发,亚里士多德一方面承认政体的多样性,另一方面又明确表示,“任何政体,其统治者无论人数多少,如以财富为凭,则一定是寡头(财阀)政体;同样地,如以穷人为主体的,则一定是平民政体”。<sup>⑥</sup>另外,虽然亚里士多德并不热衷于提出某种理想政体,但他还是认为,一个中产阶级占人口大多数,以民主制为主,同时混合其他分配原则的政体应该最具稳定性。<sup>⑦</sup>

---

① Plato, *The Laws*, translated with an introduction by Trevor J. Saunders, London: Penguin Books Ltd., 1970, p. 29.

② Ibid., p. 229.

③ Aristotle, *The Nicomachean Ethics*, trans. by J. A. K. Thomson, London: Penguin Books Ltd., 2004, p. 118.

④ Ibid., p. 119.

⑤ “一个城邦组织内,全部都是自由的公民,而富于资财的人则限于其中的较小部分;其一以自由为标帜,另一则以财富为依据,这些就是寡头和平民两派各各据以争取统治权力的实际基础。”〔古希腊〕亚里士多德:《政治学》,第135页。

⑥ 同上书,第135页。

⑦ 〔古希腊〕亚里士多德:《政治学》,第230页。

总的来说,无论柏拉图还是亚里士多德都认为,城邦中多数人所追求的平等,在政体设计中是一个不可忽视的因素,但它不是也不应该是唯一的因素;而在民主政体之下,使人们相互差别的因素尤其需要得到充分的关注。这就是所谓的“混合政体”思想。实际上,亚里士多德并不太相信柏拉图提出的政体演化理论。在他看来,如果一个城邦能够根据自己的具体处境,恰当地配合使用两种不同的正义原则,就有可能最大限度地延缓政体的蜕变。事实上,古希腊政治史也表明,除雅典等少数城邦之外,绝大多数城邦并没有发展到民主制;而古代西方世界另一个重要的政治体罗马也没有向民主体演化,而是从共和转向了帝制。希腊历史学家波里比阿正是在罗马找到了希腊人念想不已却又未能付诸实践的“混合政体”。

假如说任何政体都需要平衡人与人之间平等的因素与差异的因素,那么,近代确立的西方民主制也不能例外,只不过这种自由主义的民主处理两者之间关系的方式显得有些特别。正如上文所指出的,自由主义基本的政治倾向,决定了它必定把个人自由置于政治价值的首位,而这就意味着它必然对人与人之间的差异而非平等予以更多的关注。因此,近代民主必然只能嵌入,而非替代自由主义的基本政治框架,这就使两者之间出现了某种形式的张力。一方面,自由主义作为一种抽象的政治理论并不必然要求民主,即把作为权利和可能性的平等转化成实际的政治平等,甚至可能会拒绝实际的、结果的平等,因为平等与自由存在着相互冲突的关系,人与人之间完全的平等甚至会从逻辑上取消自由这个概念的任何意义;<sup>①</sup>另一方面,自由主义在构建其统治理论的时候,又不能不把公民实际的政治平等,即原则上每一个个体对“契约”的认可作为自由主义政治体系的正当性基础。也可以说,自由主义政治学为了解决自身的正当性问题,不得不把自由主义的政治体系建立在民主制的基础之上。

如此看来,近代民主乃是一种被自由主义“绑架”的民主。但是,民主原则在为自由主义政治提供正当性依据的同时,却也被自由主义正统化了。在自由主义体系中得到了合法地位的民主,又会向前者提出自己的政治要求,或者说反过来“绑架”前者,向它索取更多事实上的平等。

自由主义对于民主的后果具有天然的警觉,因为后者不受约束的发展可

---

<sup>①</sup> 卢梭的理论从反面提醒人们注意这种可能性。卢梭恰恰是以一种近乎绝对平等的方式来追求自由,但在一些人看来,他最终却取消了所有人的自由。因此,自由主义者们认为,卢梭的理论中包括了通往极权主义的因素。

能对它带来两个方面的根本威胁:一是对平等的过分强调本身会损害个人自由,二是民主的发展会导致“大政府”的产生,从而也会压制个人自由,而且这两个方面的威胁还可能相互强化,从而使自由主义政治被民主彻底埋葬,导致所谓的“多数暴政”。<sup>①</sup>因此,自由主义从其自身的基本价值原则出发,必须对民主施以各种形式的约束和限制。国家与社会的区分,以及在此基础上的“小政府”的规范性要求,都是为了使民主能够发挥影响的公共领域尽可能地小;用选举民主替代直接民主,是为了给民众的利益和要求加装一个“过滤器”,也是给民众的要求提供一些“引流渠”,使之不至于因太过激进、汪洋肆意而打破社会旧有的利益格局和剥夺精英阶层既有的特权;分权制度是民意的“减速板”和“防波堤”,使民意在制度的管道中逐步衰减;任期制则为民意加上了一个定期开启的阀门,使之不至过分干扰基本的政治秩序与统治者的政治规划。

从“精英论”的角度来看,人与人之间差异的一个重要方面就是政治知识与政治能力的差异。把政治交由政治知识欠缺或者政治能力低下的人即普通民众,必定会损害政治的质量,甚至带来灾难性的后果,这是所有的保守主义者都公开强调,自由主义者也不愿否认的一个基本判断。麦迪逊曾经感慨,政治学中最难的问题,就是如何创造一个能够有效管理社会的政府,同时又让这个政府接受社会的有效监督。<sup>②</sup>密尔甚至认为,由于国会议员并不具有专业知识和管理能力,因此,它最好作为一种监督和制约机构发挥作用,至于重大决策则应该交由行政部门进行。<sup>③</sup>

因此,现代西方民主所受到的限制,同样也可以在“精英论”的立场上得到解释。国家与社会的划分,是为了尽可能使那些对个人来说具有重要意义的决定权保留在社会,实际上就是个人手里;用选举民主代替直接民主则可以把所谓的“天然领袖们”<sup>④</sup>推选出来成为民主政治的指导者,而不致因为大众的直接参与降低政治的质量;通过分权对立法行为的迟滞,客观上提高了立法的水准;任期制则可以保证政府官员在任期内不受民意干扰,相对独立地行使他们手中的政治权力。

公民之间的差异性的确是任何政治体系都不可能回避的问题。政治固然

---

① 像托克维尔和密尔那样的自由主义者对民主最大的担忧,就是过度的平等会压制公民的自由,甚至产生专制政府。参见[法]托克维尔:《论美国的民主》上卷,第287页;[英]约翰·密尔:《论自由》,程崇华译,北京:商务印书馆1959年版,第4页。

② [美]汉密尔顿等:《联邦党人文集》,北京:商务印书馆1980年版,第264页。

③ [英]J. S. 密尔:《代议制政府》,第90—91页。

④ 同上书,第186页。



需要对这些差异加以调整,但同时也必须对其加以反映,总的目标应该是使两者平衡的结果有利于社会整体的和谐和发展,有利于社会大多数利益的增进及个体道德的提升。正是因为社会成员之间存在差异,所以,才会产生公民的私人性和公共性的关系问题(个人愿意把自身事务中多大部分交由公众决定?)、公共意志的形成及其实施的问题、政府对公众的管理与公众对政府的监督的问题,以及平等原则与差别原则<sup>①</sup>的关系问题,等等。现代西方民主作为一种被嵌入到自由主义框架之中的政治制度,既是自由主义逻辑前提的必然结果,又因为自由主义的基本原则而受到各种约束和限制,因此甚至成为一种“赤字中的民主”。但这只是问题的一部分。关键在于,民主体现的是公民之间相互平等的一面,但它不仅不可能也不应该消除公民之间差异的一面,而且还要允许这些方面在政治中得到相应的表体现。

自由主义在公民的差异问题上患有某种天生的“失语症”,是因为它把公民政治权利的天然平等作为自身政治正当性的基础,同时,又在契约论中把每一个公民直接的、平等的参与即民主作为自由主义政治体系最初也是最本原的政治行为。哈贝马斯把这一点视为民主自由“同源”论的基本依据,但他忽视了两者之间存在的矛盾和张力,那就是自由主义的这样一种政治立场,使其在采取各种手段对民主加以约束和限制的时候,又没有可能运用自身的话语体系对此加以论证和说明。特别是在第二次世界大战结束以后,由于民主意识形态的渲染,以及各种“政治正确”的标准,人们更难以从客观公正的角度,对民主本身及民主与自由的关系加以研究,甚至像托克维尔和密尔那样对民主持有同情态度的民主的批评者也都难以出现。这也许是自由主义“作茧自缚”的结果,但在很大程度上掩盖了西方民主的真相,当然也掩盖了一般意义上的民主的真相。

---

<sup>①</sup> 这是罗尔斯提出的概念,参见 John Rawls, *A Theory of Justice*, first edition by Harvard University Press in 1971, revised edition by Harvard University Press in 1999。