

# 民主秩序與社會變遷的條件

李培塞  
S. M. Lipset 講

雷飛龍 譯

世界知名政治學家李培塞教授，去年應中國政治學會邀請在該會年會發表演講，「民主秩序與社會變遷的條件」，認為民主政治之建立，有賴於中產階級之強大，和政治權力分散而受節制，政治競爭並非「零和賽局」(Zero-sum Game)，使政治權力之得失關係甚小，而勝敗方能視為平常。而政府合法性之建立，除有民主的基礎外，其施政績效亦至關重要，今我國正值民主之建立時期，李培塞教授之言極有參考價值，茲經徵得其同意，譯成中文發表，英文原稿見中國政治學會出版之政治學報第十七期，敬請參看。

譯者附誌

對於各種政體的先決社會條件，至少早在古代希臘時期，知識分子即已加以注意。亞里斯多德(Aristotle)曾說政體有三種：民主政體、寡頭政體、暴君政體；在中產階級龐大的地方，最可能出現民主政體，而中產階級弱小及人民極度貧困的地方，寡頭政體和暴君政體才可能出現。馬克維里(Machiavelli)在說明不同政治系統的起源時，也同樣注意社會階級的分配。亞里斯多德區分寡頭政體與暴君政體，頗有一些現代氣味。他說寡頭政體是一種傳統精英分子，基於習俗和歷史的合法性，有如貴族政體及君主政體的統治制度；而暴君政體則是訴諸群眾的獨裁，有如裴隆式的平民主義(person-type populism)、法西斯主義，或共產主義的統治。

在比較現代的歲月中，自十七世紀以降，此種討論益為普遍。美國的建國元老，既熟知霍布斯(Hobbes)、洛克(Locke)、法國百科全書派對法國革命人士有影響者，如孟德斯鳩(Montesquieu)等人的著作；又從希臘、羅馬的歷史，以及歐洲各色政體，尤其是意大利和英國的經驗，試求解釋民主或共和政體失敗，與君主政體專制日甚的原因。他們認為國家權力需要加以限制，因為權力不加限制，往往會遭濫用。孟德斯鳩主張分權制衡，美國則加以制度化，這是分權理論的第一次進展。在歐洲，則有少數派的教會、貴族、以及其他涉及地方政府的人，致力於減少君王大權的工作。

這種著重正式政治制度，和視國家為政治相關團體及大眾行為的決定者的態度，在十九世紀中，由於比較社會學分析的興起，在托克維爾(Tocqueville)與馬克思(Marx)的領導下，逐漸有所修正。托克維爾有感於法國革命的缺失，企圖將法治和個人自由制度化，到美國來尋求限制國家權力所必需的因素。如我們所知：他強調美國民間的自願性組織，乃是人民與政府之間

的中介機構和對抗力量；他對美國聯邦政府與地方政府之間的分權，也印象特別深刻。除民間自願性組織外，他也看重其他社會條件，如對不同社會階層的人，給予較大的平等與尊重，亦有助於政治參與。他與其他的人如傑弗遜（Jefferson）等都認為：有較大的自己當老闆的中產階級社會，比那些層級森嚴的社會，是較可能變為民主的。

在強調經濟與政體的關係以解說政治自由之來源的人們中，不論是主張放任自由的亞當斯密學派或馬克思主義者，都要大家注意經濟上的中產階級，在舊式的貴族與朝廷和較貧寒的農工之間的中間階級，在促進自由與民主上的角色。對新興的都市資產階級和獨立的自耕農而言，國家權力較小，法律主治、政府以外的人有影響政治決定的能力，是較為有利的。自由主義正反映了這種關懷；因此，在大部分歐洲和美洲，資產階級的自由主義者，過去都為建立有限政府和專制王權與擴大國權的保守派奮鬥。

像我們所知道的：政治民主與法律主治，已在北美、澳洲、和北歐等地制度化；這些都是資產階級最強大、教育最普及、國家權力最弱的地方。穆爾（Barrington Moore）總結這些國家的歷史教訓，而成簡潔有力的一句話：「沒有資產階級，就沒有民主政治」。

由馬克思所主張的傳統馬克思主義，而為其幾乎全部信徒（包括一九一七一年以前的列寧在內）所服膺者，即認為：進步的資本主義的

工業社會，消滅了經濟貧窮，並使工人階級成為人民中的多數，乃是工人階級革命和建立社會主義的預備條件。馬克思認為：如無此種條件而欲以社會主義為名求取政權的努力，都是空想的烏托邦，將會造成社會主義的流產。因為在任何落後的基本上仍舊是農業社會的地方，嚴重的不平等依舊存在，何能實現社會主義？

作為一種政體的民主政治，雖然經常受到挑戰，但在十九世紀末期與二十世紀初期，已在中南歐試驗之中，並在各國生存了不同的歲月，在南歐如葡萄牙與意大利，在中歐與東歐如德國與奧匈帝國，且各有不同程度的成就。但於其能夠制度化之前，急進的工會、社會主義黨，以及鉅大的無政府運動等對既有權力之有組織的威脅力量就出現了。這些挑戰，不致使老的貴族和地主階級、教會和軍人，受到驚嚇，也使主張自由主義的資產階級受到威脅，因此部分的資產階級趨於反動，遂與貴族、地主、教會、軍人等寡頭力量結盟，民主政治的前景因而為之暗淡。

有些馬克思主義者開始承認：他們預言的資本主義的工業化，將使資產階級的民主取代貴族的王權之說，在後來的工業化國家可能並不適用。尤其是托洛斯基（Leon Trotsky）與幾乎全部俄國的自由主義者和大多數馬克思主義者如列寧等人爭辯，認為馬克思所規劃的藍圖，以為封建瓦解，將由資本主義和民主政治繼起，在帝俄並不適用。他辯稱在未開發

的國家，資產階級不能取得權力，改革政治制度，創造快速工業發展的條件。依托洛斯基之見，在此種國家，無產階級亦即共產黨，必須取得政權，執行經濟發展的工作，這在馬克思主義原是分配給資產階級做的。他預言俄國社會主義的革命，將是刺激工業化的西歐產生革命的催化劑。這些國家將在建立自由的社會主義社會時領先，轉而援助落後的俄國。

俄國革命以後，左派人士忘記了或忽略了馬克思對於社會主義結構上的先決條件之分析；雖然共產主義墮落為史達林主義，法西斯主義和納粹主義的興起，以及兩次大戰之間許多國家右派獨裁的出現，似乎證明了馬克思和托洛斯基原有假設的正確，即在資產階級弱小，工業化不夠的地方，獨裁政體會隨同建立自由民主的努力而起。獨立的拉丁美洲的落後國家，幾乎都未建立民主的甚至較穩定的政治制度。一九三〇年代，平民主義的專制政體在阿根廷、巴西、墨西哥等國出現，只有墨西哥的此種政體存活至今。

一九二〇年代與三〇年代各種事件，所造成的有民主和自由制度之悲觀，由於法西斯主義的失敗，和民主國家與蘇聯在二次大戰中勝利而改觀，民主政治在德國、意大利和日本，建立起來了，原為比利時、英、法、荷、美等國的殖民地，都獲得獨立而成新的國家，並在依照前此殖民地的模式而建立的憲法與選舉制度之下，過著新的生活。因此，大部分有關民主或社會主義所需的結構之先決條件的分

析，也在戰後興起的民主熱潮中被忽視或遺忘了。

社會科學家包括許多美國學者在內，開始研究，不同的後進國家，創造新的自由政治制度之方式。他們普遍地指出：經濟工業化和社會民主化的需要。但當許多或大多數新興國家，和拉丁美洲的古老國家之所以不能維護民主制度的證據更加明顯時，社會科學文獻，如我在「政治人」(Political Man)一書中所為一樣，開始再度強調古老理論，將民主政治和經濟富裕、教育發展、龐大的中產階級與中介團體相關聯。許多將總體結構資料和政治後果相關聯的研究，似乎也證實了這些假設。

不同的研究者如美國的杭廷頓(Samuel Huntington)、拉丁美洲的奧當尼爾(Guillermo O'Donnell)，以及其他所謂依賴理論的主張者，由於拉丁美洲經濟委員會(Economic Commission for Latin America)的工作所激起，認為西方的政經制度對第三世界有其破壞性的效果，杭廷頓與奧當尼爾以不同的方式說過：低度開發的國家之所以未能採行民主模式，乃因這將導致工人階級及一般貧苦大眾提升其社會和福利經濟的要求，而此種要求如予滿足，即將阻礙經濟成長。因此，軍事政變和官僚專制遂以產生。依賴理論則強調：與先進國家的傳統關係和自由投資的市場，將導致低度開發國家的資本流失，因而缺乏經濟成長的資源，無資本用於工業發展。為求不依賴先進國家，而促成經濟成長，官

僚專制制度，往往有其必要。

我對這些不同的理論，不欲作更進一步的討論，只想指出這些再度出現的對民主政治表示悲觀的論調，又再受到最近的政治發展之挑戰。在德國、意大利、日本三個軸心國家，由戰勝者給予的民主制度，已經維持近四十年了。在一九七〇年代和早期八十年代中，許多原屬專制的國家，也重新出現了民主：這包括希臘、葡萄牙、西班牙等國右派的寡頭政體的崩潰；在拉丁美洲、阿根廷、巴西，以及許多小的國家，民主制度也已再生。最近，腐敗的政權也在海地(Haiti)和菲律賓崩潰。印度，這個最大的低度開發國家，其人口相當於非洲與拉丁美洲的總和，自從脫離殖民統治之後所建立的民主制度，也已保持了卅五年以上，雖然屢次出現危機，甚至有一次幾乎把它瓦解，終於轉危為安。

依賴理論，以及一個世界市場將會妨礙經濟發展的假設，已經被證明為不能成立。低度開發國家的經濟成長率，平均已經接近每年百分之五；有些國家，例如馬來西亞、南韓、埃及、中華民國、新加坡和象牙海岸，經濟成長率更高。巴西近年的成長率，每年為百分之八。當然，此種經濟成長的分配，並不十分平均，但十九世紀的西方國家，也是如此。而且，柯里(Arun Kohli)最近就非共產的低度開發國家的經濟變化所作的一項研究，發現凡是政治民主的國家，即趨於所得平均；而專制國家則所得益加不平。富於石油的國家，近年經

濟急速衰退；若干國家且因資源誤用及大量舉債(非由經濟依賴)，和其他低度開發國家一樣，陷入嚴重的經濟危機。如果要說七十年代這些國家以及其他國家的大量舉債，是部分反映了依賴理論的影響，依賴理論確也對國家大量舉債有所鼓勵，而對依賴市場機能即外來投資則不甚贊成。

民主政治在南歐的再生，和規模稍遜的在拉丁美洲發展，是與以經濟現代化為基礎的政治改變，和專制助長經濟發展，並因此而培養了民主的條件之理論，完全符合的。因為在這些國家，大都是中產階級巨幅增加，西班牙可能是典型的例子；卡多索(Fernando Cardoso)曾稍帶遺憾地說：在將軍們的統治下，安定的社會，大大地改善了經濟發展的條件，並因而促成了民主制度的出現。

當然，過分強調此種結論是不對的，因為民主制度的形成，類型不一，印度就是所有理論都不適用的例子；也許托克維爾所著重的中介機構與社會分歧之說，應該除外。印度是個多民族、大部分人口非常貧窮並居住於農村，但它一直有自由組合的政黨、獨立的工會、競爭性的選舉和自由的出版事業。第三世界人口較少的國家，如斯里蘭卡(Sri Lanka)、波札瓦那(Botswana)、牙麥加(Jamaica)、多米尼加共和國(the Dominican Republic)、和伯普紐居里亞(Papua New Guinea)，似乎也在向經濟發展的程度與民主政治之間必有關聯的假設挑戰。這些國家的

政治發展，似乎表示人口較少較有助於民主，但是這種推論似乎不甚適用於新加坡，它是個經濟上頗有成就的城市國家，政治上似乎却不十分民主。而撒哈拉沙漠以南的非洲各國和阿拉伯國家，似乎尚未向自由的政治制度之路作有效的開始。雖然他們之中的最大國家——奈及利亞（Nigeria），在安定的民主和軍事統治之間，相當費力地在作不怎麼成功的努力。

對於民主政治的條件，當前大家的興趣固皆集中於未開發的與新興的國家，其實可自經濟發達、民治穩定的國家歷史中，找到許多教訓。對當代第三世界各國的經濟與政治的發展，如要進行分析，不應不參考歐洲、北美、和澳洲的歷史，他們也曾是非工業的、低收入的農業社會，受專制政府的統治，並受到人口迅速增加的挑戰。他們有許多還在語言上頗為分歧，有極不自然的國家疆界（多為戰爭的結果），有些國家正是新成立的或剛經革命洗禮，缺乏傳統的合法性，但是終於建立穩固的民主政體。下文我願提出由這些國家的經驗所導出的一些試探性的結論。

### 漸進改革和權力分散的好處

十九世紀之中，北美和歐洲國家，能夠在政治上和經濟上，逐漸地發展出他們的制度，以減輕像今日低度開發國家所面對的緊張；今日低度開發國家之所以有這種緊張，乃因他們要在經濟上和政治上迅速改變，而國家與經濟又密切關聯之故。十九世紀工業化的國家，每

人每年的經濟成長率大致在百分之二至百分之二之間；今則一如前面所說，第三世界的開發中國家，為將極貧窮的純農業的第四世界區分開來，大多數已有很高的經濟成長，有的並高達百分之十。

一個半世紀之前的開發中國家，無須對比較富裕的國家中，必有複雜的福利制度、工會權利、較高的民衆教育程度、有高消費水準的知識等，有所反應；他們的人民，不會要求很快提高生活水準或急速的工業化，因此，也不會強調國家是經濟發展的推動者的角色。

在這種情況之下，依賴並非不利之事。私人資本——多數係外國資本——需要承受經濟上的可能危機，而非由國家或納稅人承受。現在已開發的非歐洲國家，如美國、加拿大、澳大利亞，當年也是高度倚賴外人——主要是英國人——投資的。但是正如熊彼得（Schumpeter）所強調的，十九世紀資本主義下的依賴外來投資，幫助被投資的國家建立了資本；當經濟衰退時，外人投資就逐漸減少或被掃地出門，但其投資所帶來的資源，如鐵路和工廠，却留了下來。因此，這些國家沒有背上在經濟衰退時仍須償還的鉅額外債。

政治體系的發展也是緩慢的，選舉權起初只限於有財產並且識字的人，像達爾（Robert Dahl）所強調的，為確保議會中的多數議席而組成的政黨，並無必須贏得多數選民支持的壓力，因此十九世紀中歐洲的自由黨與保守黨，都未被迫而從事譁衆取寵的行爲。

這些國家的政治史實已經表明：權力、地位和財富的來源，越是集中於政治體系之手，就越難使其民主政治制度化；因為在這種情況下，政治鬥爭勢將成爲零和賽局，勝者贏得一切，敗者全部喪失。如前所說，民主政治本來是將政治衝突及其結果可能產生職位更替加以制度化的一套競賽規則，倘若中央政府成爲各種威望和利益的來源，當權者和反對力量，似乎都不大可能接受此一競賽規則。因此，唯有在政治與經濟的相互影響極其有限，而且決策權力分散的地方，如早期的美國，民主政治的成功機會最大，其他西方國家的機會則比較小。在北歐各國，政治權力的競爭，也非常和賽局，其民主化的增加，並未將王室和貴族廢除，他們只是喪失了權力，但仍保持了地位。在美國的最初半個世紀或更長的歲月中，中央政府並非威望和利益的主要來源，所以原有當政的人，在選舉失敗後能夠輕快地交出官職。對此，下文我將再予說明。

在十九世紀後期，馬克思和恩格斯尚不瞭解，何以在當時最發展的資本主義社會、英國的貴族和上議院仍能保有相當權力。恩格斯報導說，當他聽到一位有領導地位的自由黨商人政治家，描述他在倫敦宮廷宴會中因不會說法語（當時上流社交場合應用的國際語言）而感到困窘時，他才對貴族仍能保持部分權力的現象，得知一些內情。恩格斯頓時明白：資產階級雖然在經濟上已經出人頭地，但在社會地位仍覺差人一等。

在歐洲，階級政治係在爭取普及選權和工會權利的背景中興起，原來的特權階級初期反抗，後來逐漸讓步；此種讓步的達成，多因貴族階級的政黨，想爭取支持以對抗資產階級的自由黨而起。在特權階級拒絕讓步的國家如沙俄，工農階級則轉向革命。德國社會民主黨的思想，常因各邦對民主的限制不同而異其立場：普魯士（Prussia）因有不民主的三級選舉制，故其社會民主黨比較急進；德國西部各邦因已採一人一票的選舉制度，社會民主黨的態度就比較溫和。大致說來，一八九〇年代制定了壓迫性的反社會黨立法的國家，都促使這些國家的社會黨成為馬克思主義的政黨。列寧（Lenin）即曾指出：民主政治妨害了革命的社會黨和階級政治；他認為：馬克思主義在英國及北美之所以衰弱，很明顯的就是因為他們是最民主的國家。

上述模式，也同樣適用於工會行爲。凡在資產階級反抗工會的地方，如過去的法國及南歐，勞工組織就是革命性的；而允許工會運作，接受工會爲集體談判的夥伴的地方，如大部分北歐地區，工會就很溫和。

當代第三世界的威權主義的國家，尙未如以前的北歐和北美大部分地區，將非統治者的團體逐漸納入國家體制之內；不過，在佛朗哥西班牙的最後十年，阿根廷、烏拉圭及巴西等國軍事統治的最後數年，這種程序已在進行。這些國家在重建民主政治與自由選舉之前，已經允許政黨和工會運作。這些經驗作爲社會教

育的程序已很重要，並將有助於過渡到政治自由的轉變。

### 國家地位與合法性

政權的合法性，是其有權統治的有力根據，也是以尊重法律、尊重肯定人民自由及制度化反對的競賽規則，爲基礎的穩定政府所必需的條件。合法性不強的政府，就必須非常有效能或有能力壓制。

大多數現代新興國家，由革命或軍事政變剛成功的政權，合法性本來就很低；有武力並不代表有權統治。差不多所有由殖民地獨立的新興國家，不只是合法性甚低，而且也追隨與本地傳統無關聯的外國政治模式。美國是唯一幸而在州的層級、政府結構、承續殖民地時代的模式，而在中央層級，則遵循英國模式。但在美國獨立初期八十年中，其民主結構及國家統一仍不斷地遭到挑戰；只在一次慘烈的內戰之後，由於長期地著有統治績效，方才獲得合法性；但在南方，中央權威仍舊欠缺合法性，而係以武力爲基礎；直到第二次世界大戰以後，南方才全部民主化。但在大多數北歐與大英國協等國，一方是民主制度已臻發展，同時又由繼續不斷的王室，保持了傳統的合法性。

合法性不高，則民主政治難以穩定，對此，法國歷史提供了一個良好的歐洲例證。法國大革命把政府的合法性打碎了，相當大的一部分人民，教會中的右派，直到第二次世界大戰，仍不承認拿破崙及共和制度是合法的；自一

七八九年至一八七〇年的普法戰爭，法國的政體已經七易，第三共和仍有擁護與反對法國革命的分歧；右派拒絕接受革命的主題：自由、平等、博愛。維琪（Vichy）政府可說是反對革命的發洩：它強調家庭、秩序與宗教。第二次大戰期間，法國反革命的右派與德國佔領軍的合作，最後消滅了他們以民族相號召的主張。第五共和的法國，雖由軍事政變而產生，但由戴高樂的個人魅力（Charisma）及政府的長期卓著效能，方才建立了合法性。

德國韋瑪共和的崩潰，是政權合法性低弱的結果之另一例證。一般說來，德國的王政主義者和右派，從未接受韋瑪共和，由於它無能處理經濟大恐慌所產生的危機，終於無法生存下去。美國和荷蘭在三十年代所受經濟恐慌的影響，比德國尤爲嚴重，但因其政府的合法性較高，故能經歷大恐慌而無損。

原法西斯國家，戰後在佔領軍指導下建立的民主制度，如同德國韋瑪共和，當其建立之初，明顯地未有合法性；但因他們創造了「經濟奇蹟」，造成就業機會，並繼續提高了人民的生活水準；他們在經濟上的有效表現，時間接近四十年之久，因而使人民對之大有好感。這些國家的新民主制度之穩定性，也與反民主的右派力量和法西斯主義與大戰中軍事失敗，而使之不爲人民信任有關。但是仍有一些跡象，顯示這些國家還有合法性的問題：這就是在最近的民意調查中，德、意、日三國人民，在被問及是否以身爲各該國國民爲榮，是否在未

來的戰爭中願為其本國而戰時，作肯定答覆者，在已開發國家之中，係名列末尾。

因此，凡缺乏傳統合法性的政權，如欲生存下去，便必須政府有效能。就低度開發國家而言，對國際參照團體和革命政黨所激起的許多要求，無法滿足；因為他們缺乏贏取人民和菁英分子忠誠支持的資源，致其建立民主政治的努力屢見失敗。為減少對武力的依賴，其權威主義的政府，往往只好訴諸領袖個人的魅力，大搞個人崇拜。新的共產政權，合法性也很低，因此雖然共產主義的思想否定「偉人」在歷史上的重要性，黨也不強調個人的角色，他們仍舊訴求於神性領袖的合法性，大搞個人崇拜：列寧、史達林、毛澤東、狄托、卡斯楚、胡志明、金日成等人，都被神化了；很有趣的例是四個經歷過大規模反抗運動的共產政權，如捷克、東德、匈牙利、波蘭，個人崇拜却最微弱。共產主義還企圖將神化的質性加之以共黨本身，說它是歷史真理的負荷者，說它不會犯錯，正如天主教會和摩門教會（mormon）一樣，認為自己有啓示神意的權能。

在第三世界中，最成功而且歷時長久的民主政治，要算印度，他以一種家庭神化的特殊方式存活下來。其超凡的品質，由甘地（Mahatma Gandhi）轉給他最親密的同僚尼赫魯（Pandit Nehru），再轉給尼赫魯的女兒英地娜（Indira Gandhi），再轉給她的兒子拉吉夫甘地（Rajiv Gandhi）。  
不管在什麼情形，以神性領袖的魅力為基

礎的合法性，本質上是不穩的，運作良好的政治制度，必須將其權威的來源——王權或憲法，與權威的行使者——暫時的政府，明白地分開。因此，民主政治比專制政治，更易於獲得合法性。在民主政治之下，不滿分子被鼓勵去致力於改變政府，而仍保持其對政治體制的忠誠。

### 美國為一基本範例

美國至今仍是由革命建立的新國，變為經濟上成功而民主政治穩固的基本範例。其所以能夠如此，因其有所多其他國家所無的優越條件，這包括領袖的品質、反對國家權威和人人平等的思想、支持由拓荒的新社會發展而成的獨特社會結構之自願性的教會制度，以及美國的地理環境。

華盛頓（George Washington）是美國第一位國家元首，他聰明睿智，奉行邦聯約章（Articles of Confederation）失敗後新的限權憲法；他是非常練達的政治領袖群中之一，這群人包括傑弗遜（Jefferson）、麥迪遜（Madison）、孟羅（Monroe）、阿當士（Adams）、哈密爾頓（Hamilton）等；他們對合法性有限而權威微弱的新國的問題，瞭解得非常透澈。由於革命思想是反對國家權威的，所以減輕了專制主義的危險；這些開國元勳都對權力不加信任，他們殫精竭慮地設計出一套彼此制衡的複雜制度，以防範專制主義。華盛頓有意扮演一位半神性的角色，以使

美國權威不強的制度具有合法性。雖然他有強烈的黨派情感，但他在公開的場合保持超越於黨派鬥爭之上。雖然他仍可再度連選連任，但他於擔任兩任總統之後即便離職，以助成競爭性選舉及總統職位傳承之制度化。

在美國初年，權威的合法性，仍繼續地由建國先賢的領導有方，自阿當士、傑弗遜、麥迪遜，以及孟羅，每人擔任總統，均恪遵華盛頓所建立的先例，不企圖無限期據有總統職位。第一位非建國元勳而擔任總統的約翰昆西阿當士（John Quincy Adams），則係建國元勳之子。

不像現在許多第三世界國家，早期的美國政治，並非零和競賽，因為國家並非社會中權力、影響及權威的主要來源。許多國會議員只做一二任就退出，他們不願住在華府，也不視議員職位有何特殊好處。私人企業和州政府與地方政府，才是特權和地位的更重要來源。

上述因素並不包括有利於美國民主之制度的一切原因，其他因素還有：

①上文曾經提過：雖然美國聯邦政府的合法性並不堅強，但州及地方政府却自殖民時代的憲章及長久的歷史中，即已成為享有相當內部自由的自治單位，因而獲得一些合法性；

②國家主義的政策，是和英國以及王權思想，亦即保守主義相關聯，被美國人認為是反動的，而非進步的；而美國第一個宰制性政黨——傑弗遜的民主共和黨（Democratic-Republicans），實際上反對任何想利用公

權力來促進工業化與都市化的；接著他們當政的傑克遜的民主黨（Jacksonian Democrats），也是如此。

③美國是當時唯一的多數人民信奉新教的國家，其各種教派都非國家教會，他們培育了鼓勵志願主義與個人主義的特質。托克維爾與韋柏均曾指出：此種特質對於建立民主政治和經濟發展的條件，頗有貢獻。

④美國得地理形勢之便，沒有強大的鄰國，因而無需強大的軍事力量；所以在美國立國之初，軍隊的編制甚小，無論如何也不像今日第三世界許多國家，成為取得威勢與權力之路。

⑤當時並無國際性的參照座標，可以使美國感覺到他們具有更大的財富、更平等的社會、或革命性的理想。

⑥作為一個新的移民社會，美國較之十九世紀及二十世紀初期的歐洲國家或當代的低度開發國家，更少注意於正式的階級地位，也經歷到更少的階級衝突。當然，美國南部的的情況稍為有點不同。

⑦在十九世紀中大部分時間，美國經濟却在緩慢而穩步的發展，從而減輕了因經濟快速成長而起的社會緊張。

⑧在法國革命與拿破崙戰爭之後，國際經濟環境相當良好，外來投資不虞匱乏，對美國經濟發展頗有助益，新大陸的勞力短缺所造成的高工資，也減少了經濟上的階級緊張。

⑨在美國立國之初一百年中，基本上還是

個農業國家，但不像那時的歐洲和今日的多數低度開發國家，南部以外的地區，美國農民大多數都有自己所有或長期租賃的土地，正如穆爾（Barrington Moore）在其比較歷史分析中所強調的，一個龐大的自耕農民，是民主政治的重大資產。

⑩儘管美國是個移民社會，人種頗為複雜，但基本上說，美國是有共同的語言和文化的。⑪美國初期的交通緩慢，旅行不便，使反對運動及陰謀不易形成。

⑫如前所說，美國首都對人們並不具有吸引力，在最初數十年中，並未成為人口、文化或經濟的主要地點。許多都市都比華府更為重要。因此領導人物並不願來華府工作或居住；重要的菁英人士、知識份子，以及政治經濟上的頂尖人物，都散處各地，彼此很少接觸。這些因素，再加上前述種種，都使美國的聯邦政治，不致成為零和競賽。

⑬總統制下的選舉與國會制度，促成了兩個含容寬廣、紀律不嚴、比較不重主義的聯合陣營的政黨，因而也使極端主義的小政黨不易長久存在。

⑭聯邦制度需要一個獨立的司法部門，有權限制政府的作為。

雖然較諸現在第三世界各國，美國有其有利條件，但在立國之初七八十年中，美國政治制度也有其艱苦歷史。像當代的許多新成立的國家一樣，美國的政治制度之合法性，開始也是不高，並且還飽經分裂的壓力；大多數人民

很窮，第一個政府制度——邦聯，就失敗了。一七八九年採行的新憲法，也未能解決困難。一七九〇年代末期聯邦派所制定的「外人及叛亂法」（Alien and Sedition Acts），即在處心積慮壓迫反對派。在一八〇〇年的總統中，聯邦派憑藉布爾（Aaron Burr）的協助，還想把總統職位自傑弗遜手上搶走；卒賴傑弗遜的死敵哈米爾頓之助，將該項企圖阻止。傑弗遜擔任總統之後，並未超然於支持他而防制報紙批評的立法之上。後來，美國第一個兩黨制度也衰敗了，而於一八〇〇年至一八三〇年代之間，由一個接近一黨制的主宰性政黨制度所取代。傑弗遜的民主共和黨幾乎完全控制了聯邦政治。這個黨當然是鬆散而紀律不嚴的結合，但其時在聯邦層級，並無有效能的制度的反對黨存在。

人民對國家的忠誠和政府的合法性，也不很高。退出聯邦，是經常存在的威脅：例如一八一二年對英作戰期間的哈第福會議（the Hartford Convention），一八三二年反對傑克遜的喬治亞州認為聯邦契約無效的危機，一八四〇及五〇年代加里遜（Garison）等廢奴主義者號召和蓄奴者分解聯邦、取消那保障奴隸制度的不道德的憲法等運動都是，後來南方各州果然退出聯邦，接著就是長達四年為奴隸問題而流血無數的內戰。

在美國，新教徒宗派主義的教會制度是居於主宰地位的；它們鼓勵道德主義的衝突，也鼓勵教派間的嚴格區分，並助成脫離聯邦的情

緒及內戰的爆發，也培育了後來反對外來移民和天主教徒、黑人和猶太人之一再出現的群眾的偏見浪潮。

內戰之後，南方成了被征服的區域，在梅遜—狄克遜線（Mason—Dixon Line）以南各州，美國的統治並不具合法性。在南方恢復了選舉權之後，一黨制度在那兒出現了。此種後果，乃是「少數民族」（minority nationalities）的特性。而這些「少數民族」則是被武力而非被合法性保留在其政治體系之內。為維護該區域的防衛機構，黑人的民主權利都被反對了，最後，貧窮的白人的選舉權也同樣受到影響。

### 結 論

從西方歷史，尤其是美國的歷史，所獲得之助成穩定民主的條件之通則，很明顯地並不含有許多可供當代第三世界各國採擇的政策建議。這些條件，很多都是無法再加製造的。傳統的合法性，對新建立的或剛革命的國家，是無由利用的；國際革命運動所產生的緊張，或現代溝通網道所造成的國際參照架構，都非窮國可用漸進的經濟成長所能消除或對抗的。當代國家必須將其國民總生產毛額的大部分，用於之於國民福利，而在十九世紀開發的國家，則不需如此。

海耶克（Friedrich Hayek）和富利曼（Milton Friedman）認為，自由的市場制度和弱勢的政府，為民主政治的必需條件。這

就是說，國家控制經濟的範圍越大，掌握政治權力的人就越有能力來消弭反對和保持權力。他們相信，實際上是：政府越成長，就逐漸使政治競爭變成「零和賽局」，誠然海耶克和富利曼的說法是合乎邏輯的，但對工業已經發展的民主國家，似乎不太真確：那些國家權力涉入甚廣者，和涉入較淺者，似乎都同樣致力保障自由；而貪污流行、權力世襲和政府與服務對象深相勾結者，則政治競爭接近零和賽局。因此，在試圖革除傳統價值與制度的發展中國家，國家權力和民主政治是特別難於兩立的。

正如芬格士（Clester Finn）所強調的，民主政治需要「政府權力有限而統治者受制於法治」。但這兩者都是政治文化上難於達成的。今日世界各國，統治三分之二以上人口的政府皆非民主，公民無權選舉其領袖。但是所有專制國家的人民，包括共產國家與許多低度開發國家在內，差不多都描述其最後的目標為民主、自由和國家權力有限；他們都想以民主的名詞，設法使其統治權力合法化。他們的宣示，可能是偽善者口惠而實不至的讚美，但也表示他們對政府應為人民的利益而服務之原則的某種承認。只有在阿拉伯世界部分地區，原則上還主張：享有特權者有權不諮商被統治者而施行統治是合法的。

正如芬格士所說：限制統治者的權力，尚非通有的文化特質；但專制已經喪失其合法性，大多數專制社會已因人民不再像以往那樣馴服，而被迫改採壓制手段，不信任其人民。在

現代社會中，由改革程序引起的週期性的緊張與危機，以及隨之而來的社會不安與人民疏離，最後可能將共產集團的核心國家弄垮。如果改革是工業國及後工業社會的內在特質，我們有理由預測：阿根廷、菲律賓、匈牙利、波蘭等國，將是未來改革的波濤出現之地。

## 媒介批評

國立政治大學 主編 定價一三五元  
新聞學系

當前大眾傳播事業進步實多，但於媒介功能表現、新聞價值取向、新聞倫理要求等，亦有其缺失。「媒介批評」一書，彙編五十三篇政大新聞系所教師的作品，針對當前大眾傳播事業問題與觀念剖析立論。此一批評，對大傳專業提供客觀的評鑑與導向作用，並表達新聞教育工作者之崇高新聞理念，對新聞傳播科系學生，以及社會人士，都是一本有價值的著作。

臺灣商務印書館 發行

臺北市重慶南路一段卅七號  
郵政〇〇〇一六一五一一號  
電話：三一五五三八