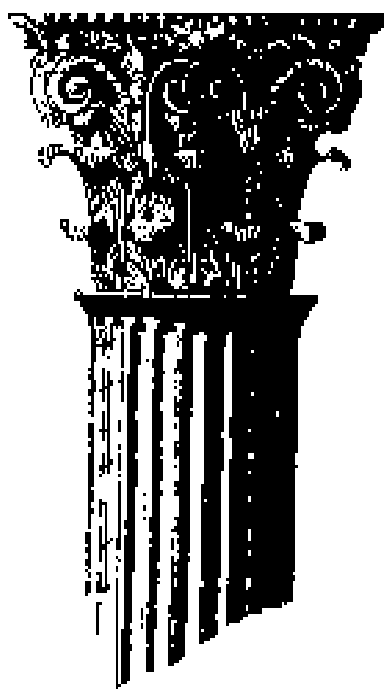
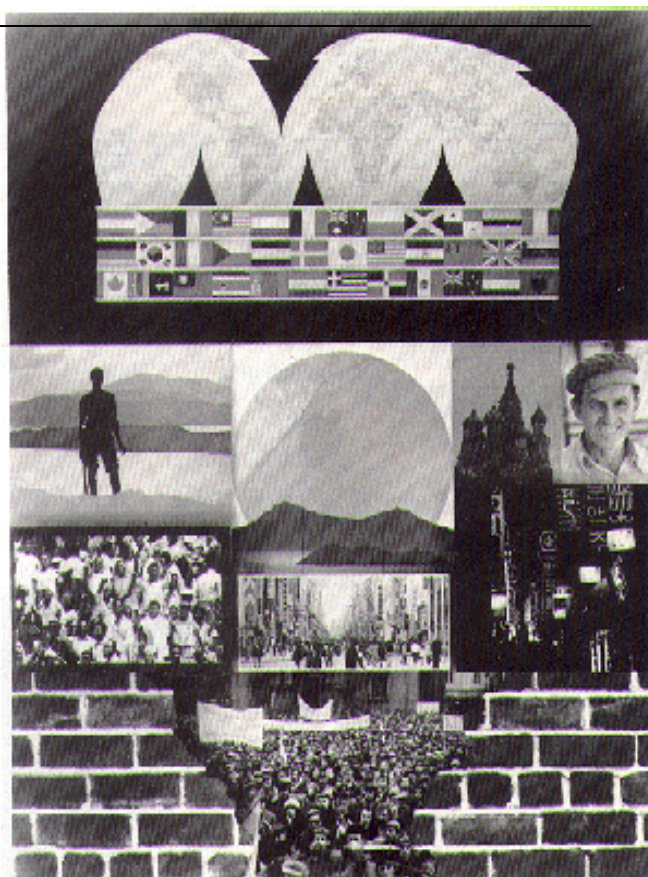

甚么是民主？

前言.....	2
民主的定义.....	4
权利.....	8
法律的准则.....	13
选举.....	16
民主的文化.....	18
民主政府.....	21
政治、经济和多元论.....	26



我们所生活的这个时代，是自由民主呼声响彻全球的时代。东欧已摒弃统治了近半个世纪的极权政府。苏联的加盟共和国正努力奋斗，用新的民主秩序取代有将近七十五年历史的共产政权，这是他们从未经历过的事情。民主的前景使全世界各民族都动员起来，但其瞩目的程度却被环绕着欧洲异乎寻常的政治变革所发生的戏剧性事件所遮蔽。现在，南北美洲实际已成为一个民主化的半球；非洲已经进入史无前例的民主改革的时代；新型的、生气勃勃的民主政治开始在亚洲扎根。



怀疑论者一直坚持说现代自由民主是西方独有的人工制品，绝不可能在非西方文化中复制成功。上述的世界性现象证明了这种论调是错误的。既然情况迥异的国家如日本、意大利、委内瑞拉都实行民主政治，那么，可以合理地断言：在这个世界上，民主制度定能满足全人类对自由和自治的渴望。

在美国建立的研究机构「自由之家」出版了一份年报，将每一个国家按照其政治自由和公民自由（衡量民主制度的两条主要标准）分成等级。一九九〇年「自由之家」估计世界上一百六十七个主权国中有六十一个是完全自由的国家，这些国家的人口占世界总人口百分之三十九。不过，连这个数字也过时了。它不能充分反映东欧的民主革命(包括德国的重新统一)，席卷苏联各共和国的革命性变革，尼加拉瓜、巴拿马、纳米比亚和波罗的海三国这一类国家出现的民选政府以及尼日利亚恢复民主政制的计划。不仅如此，振奋人心的民主浪潮还在扩大：从蒙古到台湾，而在非洲则从塞内加尔、加蓬、刚果到安哥拉，特别引人注目的是南非。

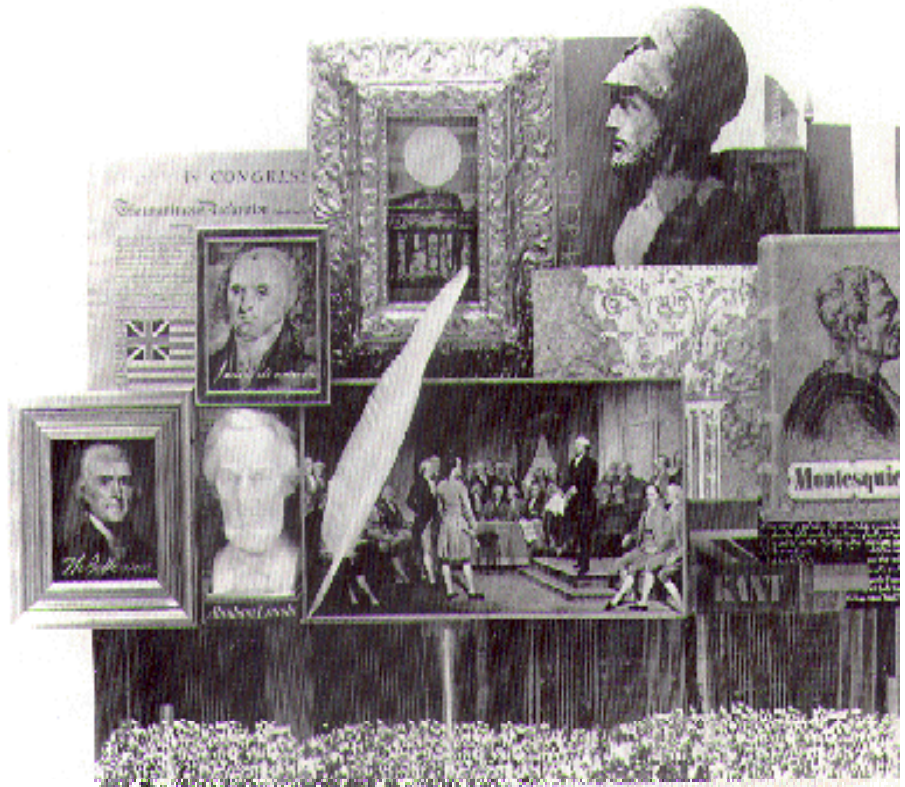
然而，过去十年来自由的浪潮表面上汹涌澎湃并不能保证自由的最后胜利。范德比尔特大学教育及公共政策教授兼优秀教育网络主任小切斯特·芬恩在尼加拉瓜的马那瓜对一群教育工作者和政府官员讲话时说：「的确可以这样认为：人民选择自由而不要压迫，是理所当然的事。但这并不等于说可以指望民主政治制度自动建立，并且维持一段相当长的时间。恰恰相反，民主

的理念历久不衰，但实践起来却是摇摇摆摆很不稳定。」

虽然民主的价值观今天重现光芒，但是，从过去人类历史长程来看，由十八世纪末的法国大革命到二十世纪中叶的一党专政期间，民主政权为数甚少，而且多半中途夭折。在这一事实面前，我们不必悲观，更无需绝望。其实这正是对我们的一场挑战。渴望自由可说是人类的天性，但却必须学习如何实践民主。历史的门枢能否使自由与机会的大门继续开启，取决于人民自己的献身精神和集体智能，而不取决于铁的历史法则，也肯定不取决于那些自封的领袖所虚构的善行。

跟某些人的理解相反，健全的民主社会并非只是人们为实现自己的个人目标而竞争的场所。民主制度要有公民的关心爱护才能蓬勃发展。公民自愿运用自己得来不易的自由参与社会生活——参加公开辩论，选出对自己行为负责的代表，同意在公众生活中需要忍耐和妥协。民主国家的公民享有个人自由的权利，但是也要同其它公民一起分担责任，共同建设一个继续秉承自由和自治价值观的未来。

民主的定义



人民的政府

虽然民主可算是大多数人熟悉的词语，但是，在极权统治和军事独裁政权为自己贴上民主标记来争取人民支持的年代里，民主这个概念仍然被人曲解和滥用。然而，正是在民主观点启迪下，从古希腊的伯里克利到现代捷克斯洛伐克的瓦茨拉夫·哈维尔，从托马斯·杰斐逊在一七七六年所起草的独立宣言到安德烈·沙哈洛夫在一九八九年所作的最后一次演说，莫不以最发人深省、最感人的辞句，表达了人类的意志和才智。

按照字典上的定义，民主是「人民支配的政体，最高权力属于人民，由人民直接行使，或由经自由选举制度产生竹人民代理人行使。」用亚伯

拉罕·林肯的话来说，民主是「民有、民治、民享」的政权。

自由和民主往往可以互换使用，但是，二者并非同义词。的确，民主是关于自由的一整套观念和原则；但是，民主也是由一整套做法和程序构成的，这些做法和程序的形成，经历了漫长而且往往是迂回曲折的历史过程。简言之，民主是自由的制度化。因此，有可能去识别立宪政体、人权、法律面前人人平等这些经过时间考验的基本原则，而这一切，是任何可以名符其实地冠以民主称号的社会所必须具备的。

民主政治分为两大类：直接民主政治和代议制民主政治。在直接民主政治制度下，所有公民都能参与决定国家事务，而不需要选出或任命官员

起中介作用。很明显，这样的制度只有在人数较少时才是可行的，例如：社区组织、部落议事机构、工会的地方分部。在这些组织里，各成员可以在一个房间里开会讨论问题，透过共识或多数表决作出决定。古雅典是世界第一个民主政体。它曾设法实行直接民主政治，公民大会人数很可能多达民主政治的人数的极限。现代社会由于其规模和复杂性，实行直接民主政治制度的机会很微。即使在美国东北部，新英格兰城镇会议至今仍然是一种神圣的传说，但是大多数社区已经发展到这样的规模，以致不可能让所有的居民在一个地点聚集，对影响他们生活的问题直接投票表决。

今天，民主政治最常见的形式是代议制民主政治，无论对于五万人口的城镇还是拥有五千万人口的国家来说均是如此。在这种政治制度下，公民选举官员来作政治决策，制定法律以及实施各项有关公共利益的计划。这些官员能够以人民的名义深思熟虑和有条不紊地商讨复杂的问题，这就需花费时间和精力，往往不是广大的无官职的公民做得到的。

怎样选举这些官员？方式很多，差异极大。就国家一级而言，立法议员可以由各个区域选出，每区一名代表。另一种方式是：在一种比例代表制下，每个政党按其在全国投票总数中所占的百分率取得议席。省一级、地方一级可以借鉴国家一级的模式，或者采取不那么正式的做法，透过团体磋商达致共识而不是靠投票去选举官员。无论采用什么方式，代议制民主政府的官员都以人民的名义任职，他们的行动是向人民负责的。

多数裁定原则和少数人的权利任何形式的民主制度均是公民根据多数裁定原则自由地作出政治决策，无一例外。但是，多数裁定并不就是民主。例如，容许百分之五十一的人口以多数的名义压迫余下百分之四十九的制度，没有人会称之为公平合理的制度。在一个民主社会里，多数裁定原则必须同对个人的人权的保证相结合，这样做是为了保护少数人的利益。这里所说的少数人包括种族、宗教、政治方面占少数的人，甚至还包括在对有争议的法规所进行的辩论中失败的人。少数人的权利不取决于多数人的良好愿望，也不能被多数票所扼段。少数人的权利之所以受到保护，是因为民主的法律和制度保护全体公民的权利。

学者、作家黛安·雷维奇，现在是美国教育部助理部长，在提交给波兰一个教育研讨会的论文中写道：「当一种代议制民主政体的运作，是以限制政府权力并保证全体公民基本权利的宪法为依据时，这种政府的形式就是立宪民主政府。在这样的社会里，实行多数裁决，而少数人的权利则通过法律的制度化受法律保护。」

上述要素界定了所有现代民主政体的基本要素，不论这些民主政体在历史、文化和经济上有多大的差异。尽管加拿大与哥斯达黎加、法国与博茨瓦纳、日本与印度作为国家和社会，存在着巨大的差异，但是，立宪政体的要素——多数裁定原则与个人权利、少数人权利相结合以及法治——均可以在这些国家中找到。

民主社会

民主并不只是一套确定政府功能的宪法条文和程序那么简单。在民主制度中，政府只不过是与许多不同的机构、政党、组织和社团在一个社会结构中并存的一份子。这种多样性叫多元主义。先决条件是：民主社会这么多有组织的团体和机构的存在、合法性、权力，并不取决于政治。在民主社会中，有成千上万私人机构在运作，其中有些是全国性的，有些是地方性的。许多这样的机构在个人与错综复杂的社会和政府体制(上述机构也是这些体制的一部份)之间起中介作用，担负起那些没有授予政府的职责，向人们提供机会，便于他们以民主国家公民的身份行使权利和履行责任。

这些团体以多种方式代表其成员的利益——支持竞选政府职位的候选人，就有关问题进行辩论，试图对政策的决定施加影响。透过这些团体，个人就能够有目的地参与政府和自己社区的事务。在这方面，可以举出各种各样的例子：慈善机构和教会、环境保护团体和街坊福利会、商会和工会。

在独裁主义社会里，所有这类组织实际由政府控、批准成立、监督或者以其它方式向政府负责。在民主国家里，政府权力由法律清楚界定和严格控制，因而私人组织不受政府控制；相反，许多私人组织还向政府游说，设法要政府为自己的行动负责。其它如与艺术、宗教信仰、学术研究或其它权益有关的团体，却宁可少接触或根本不接触政府。

在民主社会里，公民可以在这个繁忙的私人活动范围内探索享受自由的可能性，以及实现自治所需担负的责任——而不会受到可能出现的国家强硬手段的压制。

民主的支柱

- 人民的主权
- 政府的建立基于被治理者的同意
- 多数裁决原则
- 少数人的权益
- 对基本人权的保证
- 自由公平的选择
- 法律面前人人平等
- 合法诉讼程序
- 政府受宪法制约
- 社会、经济、政治上的多元主义宽容大度、注重实用、合作和妥协的价值观

第一批民主人士

对于一个像民主这样复杂的现象来说，它的第一次出现却非常确定下来：它是在公元前五世纪的雅典城邦诞生的。伯里克利时代的雅典人(伯里克利为常时最为后人称颂的雅典人领袖)启发了后世无数政治理论家和政治家。可是，在现代人的眼中，雅典式的民主在很多方面都是古怪和陌生的。

公元前五、六世纪，雅典的主要政治制度是公民大会，这个公民大会通常由五千到六千名成员组成，所有成年男性公民都可以参加(妇女、奴隶和外侨除外)。公民大会只要得到简单的多数票，就几乎可以不受任何法律限制，决定任何内部问题。至于审判方面，则由一个五百到一千名市民组成的陪审团主持，罪名成立与否，由陪审团以多数票决定。

最值得注意的是公民大会的领袖并非由选举产生，而是通过抽签决定，因为雅典人相信任何市民都有能力担任公职。其中原因，并非由于有很多公职要填补：由选举产生的将军，任期都是一年而已；除此以外，伯里克利时代的雅典人没有什么像总统、总理、内阁或常年雇用的公务员等可资识别的职位。决策的重任差不多完全落在公民大会成员身上——这种公务重担，是今天大多数人所难以接受的。由于没有宪法的约束，伯里克利时代的雅典人容易有宗派主义倾向，往往为精明或能言善辩的演说家所利用。毕竟，把哲学家苏格拉底置于死地的是奉行民主的雅典人。正因如此，苏格拉底最著名而又最强烈反对民主的学生柏拉图对民主痛恨不已。

尽管民主制有它的敌人和弱点，雅典式的民主却并非柔弱的花朵。它差不多维持了二百年——甚至在公元前四〇四年伯罗奔尼撒战争中雅典被它的死敌斯巴达打败后，依然存在。



权利

我们认为下面这些真理是不言而喻的：人人生而平等，造物者赋予他们若干不可剥夺的权利，其中包括生命权、自由权和追求幸福的权利。为了保障这些权利，人民才在他们之间建立政府，而政府之正当权力，是经被治理者的同意而产生的。

不可剥夺的权利

在这些隽永难忘的美利坚独立宣言语句中，托马斯·杰斐逊提出了一条建立民主政府的基本原则。民主国家的各级政府并没有把杰斐逊所列举的各项基本自由赐予人民；建立各级政府是为了保护这些自由，而这些自由是每个人生来就拥有的。

十七、十八世纪欧洲启蒙运动哲学家在系统陈述不可剥夺的权利时，把这些权利说成是天赋人权。这些权利不因文明社会的诞生而受到破坏。社会也好，政府也好，都不能取消或「剥夺」它们。

不可剥夺的权利包括言论自由、完教信仰自由、集会自由以及受法律平等保护的权力。以上所提到的绝非民主制度公民所享受的全部权利——民主社会还主张人人有权受公平审判这类公民权——但的确是任何民主政府所确认的最重要的权利。由于这些权利的存在与政体无关，所以不能通

过立法加以废除，也不能任由多数选民凭一时心血来潮来决定其命运。例如，美国宪法的第一修正案并没有将宗教自由或出版自由给予人民；它只是禁止国会通过任何干预言



论自由、宗教自由、和平集会的法律。历史学家伦纳德·莱维曾经这样说：「个人可以享受自由，政府却与自由无缘。」。

不同社会在具体制订有关这些基本人权的法律和诉讼程序方面，必然有所不同。但是，每个民主国家必须承担义务，以建立保障基本人权的宪法体制、法律体制和社会体制。

言论

言论自由是民主的生命线。要辩论表决，要集会抗议，要做礼拜，要确保人人得到公正的对待——全都有赖言论和信息的自由流通，不受限制。电视系列节目「为民主而奋斗」的创作者加拿大人帕特里克·威尔逊认为：「民主就是交流：即人们谈论共同的问题，为共同的命运作出安排。人们在能够实现自治之前，必须有机会自由发表自己的意见。」

民主国家的公民接受这样的信念：即通过公开交换思想和意见，真理最终会战胜虚妄，加深对别人价值观的了解，进一步明确界定妥协的范围，并开辟前进的道路。这样的交流，越多越好。美国随笔作家 E.B.怀特有这样的说法：「我们这个自由国家的新闻界之所以可靠而有用，不是因为它有更好的品德，而是因为它高度多元化。只要有许多报业老板存在，每个人都追求他自己牌号下的那部分真理，我们作为人民就有机会找到真理，生活在光明之处……数量之中有安全。」

同独裁主义国家相反，民主政府既不控制、支配，也不评定书面或口头的言论。民主社会依靠的是有文化知识、有头脑的公民。这些公民能够接触到范围尽可能广泛的信息，使他们得以尽可能全面地参与社会的公众活动。无知导致冷漠。民主的蓬勃发展有赖公民付出充沛的精力；而要保持这样的精力，必须有自由无阻的思想、信息、意见和判断等方面的交流。

但是，如果新闻媒介或其它组织滥用言论自由，使用大多数人认为是虚假、令人厌恶、不负责任或甚至品味低劣的信息，政府又应该怎么做

呢？答案大体上是：什么也不做。评定这种事情好坏，根本不是政府的职责。一般来说，对付自由言论的灵丹妙药是更加自由的言论。这看起来像是自相矛盾的说法。但是，为了言论自由，民主政府有时必须保护某些个人和团体的权利，即使这些人和团体本身拥护的是诸如压制言论自由之类不民主的政策。民主社会的公民保护这种权利，是因为他们坚信：公开辩论最终会使真理更鲜明，政府行动更明智，而如果压制言论，扼杀不同意见就做不到这一点。

拥护言论自由的人还提出：今天我认为难以忍受的压制言论的行动，很可能会威胁到我明天的言论自由——而在你们和其它人看来，我明天的那套言论也可能是同样令人憎恶的。捍卫这种观点的一个范例，是英国哲学家约翰·斯图尔特·米尔一八五九年在他的《论自由》一文提出的压制言论使所有的人遭受损失的观点。他写道：「如果发表的意见是正确的，则人们改正谬误获得真理的机会就会被剥夺；如果意见是错误的，人们也不能对真理有比较清晰的理解和比较鲜明的印象，因为这样的理解和印象只有在真理同谬误的斗争中才能获得。」

有了言论自由，顺理成章，人民就有权集会并以和平方式要求政府倾听他们的不满意见。没有这种集会和要求倾听申诉的权利，言论自由的价值就会降低。因此可以说，言论自由同集会、抗议、要求变革的权利即使不是不可分割，也是紧密相连的。民主政府可以合理地安排政治集会和游行的时间和地点，藉此保持和平秩序，但是，它不能使用这种权力去镇压抗议，阻止持不同政见的团体公开发表意见。

自由和信仰

宗教自由，或者更广泛一点说，信仰自由，指的乃是人们无须违背个人的意愿，声明自己皈依哪个教或具有其它什么信仰。再者，任何人都不应因为选择宗教信仰或者根本不信宗教而受到惩罚或处分。民主国家认为一个人的宗教信仰纯粹是自己的事。

与此有关的一点，是宗教自由意味着政府不能够强迫任何人承认官方教会或官方规定的信仰。不得强迫儿童入读特定的宗教学校。任何人无须违反自己意志去参加宗教仪式、祈祷或宗教活动。由于长期的历史或传统，许多民主国家正式建立了接受国家资助的教会或宗教。尽管存在这一事实，政府仍然有责任保护个人的自由，容许他们信仰不同于官方认可的宗教。

公民身份：权利与义务

政府的存在是为了服务人民，人民的存在不是为了服务政府，这是民主制度赖以建立的原则。换言之，人民是国家的公民，不是国家的「臣民」。只要国家保护公民的权利，公民就会效忠国家。另一方面，在独裁主义制度下，国家作为与社会分离的一个实体，要求人民效忠并为它服务，却没有义务征得人民对它的行动的同意。

例如，民主国家的人民投票，是行使权利、履行义务来决定谁以他们的名义管治国家。与此相反，在独裁主义国家里，投票行为只不退是使该国政权业已作出的选择合法化。在这样的社会里，投票与公民行使权利、履行义务无关——只是强迫公众支

持政府的一场闹剧。

同样，民主国家公民有权参加自己所选择的独立于政府的组织，并自由参与社会公众事务。与此同时，公民必须履行这种参与所带来的义务：研究有关的问题，以容忍态度对待与自己意见相反的人，并在必要时妥协以达成一致意见。

然而，在独裁主义国家里，非官办的志愿机构极少，甚至根本不存在。这样的机构并非为个人提供辩论问题或料理自己事务的场所，它只是国家的另一个分支机构，旨在将「臣民」固定在唯命是从的岗位上。

在民主社会和非民主社会里，服兵役又是一个权利和义务不同但却同样成强烈对比的例子。两种不同的国家可能都同时需要在和平时期征召青年入伍一段时期。在独裁主义国家里，这种义务是单方面强加在青年头上的。在民主国家里，服一段时期的兵役是民主社会公民依照法律履行的义务，而法律则是由他们自己选出来的政府通过的。在每个社会里，和平时期服兵役均可能不为人们所欢迎。然而，民主国家的公民在服兵役时，明白他在履行社会自愿承担的义务。民主社会的人民，还可以在他们的权力范围内采取集体行动，更改这种义务：取消义务兵役制，创立一支全部由志愿兵组成的军队(美国和其它一些国家就是这样做的)；改变服兵役期限（如德国最近采取的措施）；维持一支由男性参加的后备军，并把这当作公民义务的主要组成部分(如瑞士)。

在这些例子中，随着公民身份而来的是广泛界定权利和义务的问题，因为这是一件事物的两个方面。个人行使权利时，有义务保护和扩大权利——既为自己，也为别人；即使是体系健全的民主国家的公民，也往往对这种平衡的方式有所误

解，经常从行使权利中得益但却忽略义务。正如政治学家本杰明·巴伯所说：「民主往往被理解为多数裁决原则，而权利则越来越被理解成个人的私有财产，因而必然与以多数人为依归的民主不兼容。但这是对权利和民主二者的误解。」

毫无疑问，个人行使基本的或不可剥夺的权利——如言论、集会和宗教自由，会对经民主程序产生的政府构成束缚。从这一点来说，个人权利是一道屏障防止政府或短暂的政治多数派滥用权力。

然而，从另一种意义上讲，权利跟个人一样，是不能单独起作用的。权利并非私有财产，只有在获得社会其它公民承认时才能存在。选民，正如美国哲学家西德尼·胡克所指出的那样，是「对他们自己的自由的首要监护人」。从这一个观点来看，由公民选出并向公民负责的民主政府，是不会与个人权利对立的，相反，是个人权利的保护者。民主政府要增强个人权利，使民主国家公民承担自己的公民义务和责任。

总而言之，这些责任促使公民参与民主进程，以确保民主顺利运作。人们最低限度要自己研究社会面对的重要问题——那怕这样做只是为了对竞逐高职的候选人投下明智的一票。其它义务，例如担任民事或刑事审判的陪审员，可能是法律规定的，不过，多数都是自愿的。

民主行为的本质，就是公民积极地选择参与社会和国家的公众事务。没有这种广泛而持续的参与，民主就会开始枯萎，从而成为少数筛选过的团体和机构的避风港。然而，如果有来自社会各阶层的人积极参与公众事务，民主国家就能够经受得住席卷整个社会的、不可避免的经济

和政治风暴，而不必牺牲它们誓言要维护的自由和权利。

基本人权

- 言论自由、出版自由
- 宗教自由
- 集会和结社的自由
- 受法律平等保护的权力
- 经正当程序及受公平审判的权利

积极参与公众事务，往往被人狭隘地界定为竞逐政治职位。但是，在民主社会中，公民参与公众事务，比只参加竞选具有数广泛的意义。在居民区或市一级，公民可以在学校委员会服务，或组织社区团体，亦可竞选本地区的职位。在州、省或国家一级，公民可以动口动笔参加持续进行的公共事务辩论，或者参加政党、工会或其它志愿组织。无论公民参加的是哪一级的活动，贡献如何，健康发展的民主，取决于是否有广大公民在了解情况的条件下持续参与公众事务。

黛安·雷维奇写道，民主「是一个过程，是在一起生活和工作的一种方式。民主在演进，并非静止不变。民主需要全体公民的合作、妥协和容忍。实行民主是件难事，并非轻而易举。自由意味着承担责任，不应有不负责任的自由。」

民主体现了自由和自我表达的理想，但是，民主同时也照顾到人类的本性。民主并不要求公民在各方面都道德高尚，只要求他们负责任。正如美国神学家莱因霍尔德·尼布尔所说的那样：「正因为人类能够接受正义，所以有可能实行民主，但又因为有人类往往有非正义的倾向，所以必须要有民主。」

人权和政治目标

保护基本人权作为一个原则，已为人们普遍接受。这体现在世界各国的成文宪法中，也体现在联合国宪章和赫尔辛基会议(欧洲安全与合作会议)最后文件这类国际协议中。

至于分清不同类别的权利，那又是另一回事。近来出现一种倾向，尤其是在国际组织中，要将基本人权的范围扩大，除基本的自由如言论自由和在法律面前受到平等待遇外，这些团体还要求有权就业、受教育、维护自己的文化或民族性以及享有适当生活水准。

这些都是很有价值的事情，但是，当这样的权利要求向外延伸，成为人权时，势必会贬低基本公民权和人权的意义。不仅如此，这些权利要

求，还会使个人拥有的权利同个人、团体、政府理应争取的目标之间的界限模糊起来。

政府通过自制，即约束本身的行为，来保护言论自由这类不可剥夺的权利。因此相反，投资于教育，提供医疗服务或保证满足就业的要求，却要求政府积极参与，以推动某些政策和计划的实施。足够的医疗服务和充分的受教育机会是每一个儿童与生俱来的权利。令人叹息的是事实并非如此。以各个社会实现这些目标的能力而言，国与国之间有非常大的差别。但是，要将人类的每项愿望转化为权利，各国政府必须冒着招来更多冷嘲熟讽以及忽视所有人权的风险。

法律的准则

平等与法律

法律之前人人平等的权利(或者按照我们惯常的用语,可以说成是人人享受平等的法律保护),是任何民主社会的基础。任何人不论是贫是富,是多数民族还是宗教的少数群体,是国家的政治同道人还是敌对者,在法律面前全都享受平等的保护。

民主国家不可能保证上天同样眷顾每一个人,也没有责任这样做。宪法专家约翰·弗兰克写道:「在任何情况下,国家都不应把额外的不平等强加于人,它必须公正平等地对待全国人民。」

法律终归是人民制订出来的,它不是一些强加于人的东西,因此,没有人可以置身于法律之上。民主国家的公民服从法律是因为他们认识到(不论是怎么间

接地认识到)他们要服从自己作为立法者的身份。如果法律由人民制订,又由人民遵守,那么,法律和民主的目的就达到了。

正确的法律程序

弗兰克指出,综观历史,每个社会掌管刑法制度的人都握到权力,他们都有可能滥用权力和走向专制。统治者曾凭国家之名,罔顾合法理由就对人施以监禁、充公财产、折磨、放逐或处决——而所有这些都往往未经任何正式的起诉。任何民主社会都不能容忍这类滥用权力的情况。

每个国家必须有权力维持法纪和惩罚犯罪行为,但国家执法的准则和程序必须是公开和明确的,而不是秘密行事、独断独行或受制于国家政治。

民主国家正确法律程序的要点是什么?

警务人员没有法庭指令证明有正当理由搜查居屋,就不得擅闯民居搜查。在民主制度下,秘密警察午夜敲门搜查民居的事情是没有立足之地的。

如果没有详述违例事项的明确书面罪状,任何人不得被拘捕。人民不但有权知道对他们控罪的确实性质,而且根据人身保护权的原则,如果法庭认为控罪不合理或拘捕无效,就必须立即释放被捕者。

被控犯罪的人不应长时间受监禁,他们有权获得迅速的公开审讯,和原告对质并向原告提问。

如果疑犯潜逃或犯其它罪行的可能性很低,当局在审讯之前,需要允许被告保释,或有条件地的释放被告。由社会传统和惯例留下来的



「残忍和特别」的惩罚是禁止的。

人民不得被迫证明自己犯罪。政府必须绝对禁止非自愿的自认犯罪。据此类推，在任何情况下，警方都不可以拷问疑犯或向疑犯施以身体或精神上的虐待。禁止强迫性认罪的法律制度可以立竿见影地减少警方用拷打、威吓或其它肆虐的方式逼取资料的动机，因为法庭决不会容许些资料在审讯时成为证供。

人民不得受双重审判的折磨；即他们不可以两次被控以同一罪行。任何人经法庭审讯后被判无罪，就不可以该罪行为由再次被控。

由于当局有可能滥用权力，事后制订法律须予禁止。这是指一些事发后才制订的法律，目的是要控某人以罪名，即使事发时他的行为并非违法。

对于国家的强迫性行为，被告可以受到额外保护。例如，在美国，被告有权延聘律师在刑事诉讼程序的所有阶段代表自己，即使他们无力负担律师出庭的费用也可以享有这种权利。警方拘捕疑犯时，必须向他们说明作为疑犯的权利，这包括延聘辩护律师以及保持缄默(避免自我认罪)的权利。

专制政权常用的手段就是对反对政府的人控以叛国罪。鉴于这个原因，叛国罪的定义必须小心谨慎地加以界定，使之不致成为压制批评政府言论的武器。

这些限制没有一项意味着国家不拥有执法和惩罚犯罪者的必要权力，相反，只要民主社会的人民评定他们的刑事法律制度的运作是公正的，是保障个人权利及公众利益的，那么，这个刑事法律制度就能够发挥作用。

法官可以是委任或选举出来的，他们可以获得特定的任期或终身委任。无论他们是怎样挑选出来的，最重要的是他们独立于国家的政治权力以确保他们的公正。政府不可以用无关重要或纯粹政治性的理由撤除法官，除非法官犯了严重的罪行或恶劣行为——政府才可以通过正式的程序，如弹劾(提出控罪)及在立法机关审讯，把法官撤职。

宪法

民主政府的基石是宪法——政府基本责任、权限、程序和制度的正式声明书。宪法是国家的最高法律，所有公民，上至重要阁员，下至农民，都必须遵守宪法的条文。宪法通常是一份书面文件，它至少订明国家政府的权力、保障基本的人权及列明政府的基本运作程序。

宪法除了有持久不朽的特质外，还必须能够跟随时代转变及适应时代的需求，才不至于只是一堆令人敬仰的化石。美国的宪法是世界上历史最悠久的书面宪法，它包括七部分扼要的条款及廿六条修正案。这份文件是过去二百多年建立起来的、内容繁多的司法裁决、法令、总统职务及传统惯例的基础。它们使美国宪法保持生命力，并与民生息息相关。

这个宪法演进的模式在每个民主国家都存在。一般来说，关于国家宪法的修订或更改程序有两种学说——一是采取一种麻烦的程序，这个程序要求通过繁复的手续及多数人的参与，在这情况下，宪法不会经常改动，只有在相当多的公众支持下，基于必须修改的原因才会修改。这是美国宪法的模式，美国宪法简单列明了政府的一般原则、权和限制，以及具体的职责及程序；权利法案则阐明

公民的基本权利。

许多国家采用一个较简单的修订方法，那就任何修订案经立法机构批准并在下届选举中经选民通过后，就可以成立。按照这个方法修订宪法可以是相当冗长的，其中的特定条文与整体的法规只有微小差别。

没有那个宪法能象美国宪法那样，草拟于十八世纪，一直沿用至二十世纪后期仍然没有任何更改。同样，今天施行的宪法如果没有应变的能力——但是，仍然要坚持个人权利的原则、正确法律程序，以及经人民同意的政府管治——就没有可能幸存至下一世纪。

洛克与孟德斯鸠

现代立宪民主的思想基础植根于欧洲的启蒙运动，这个十八世纪的哲学运动反对传统的社会、宗教及政治思想；强调理性主义。这运动最有影响力的思想家是英国政治哲学家洛克和法国律师兼政治哲学家孟德斯鸠。

一六九〇，洛克发表了《两篇关于政府的论文》，他主张所有合法的政府均以「被治理者的同意」为基础。他的学说深刻地改变了政治理论的探讨，并促进了民主制度的发展。

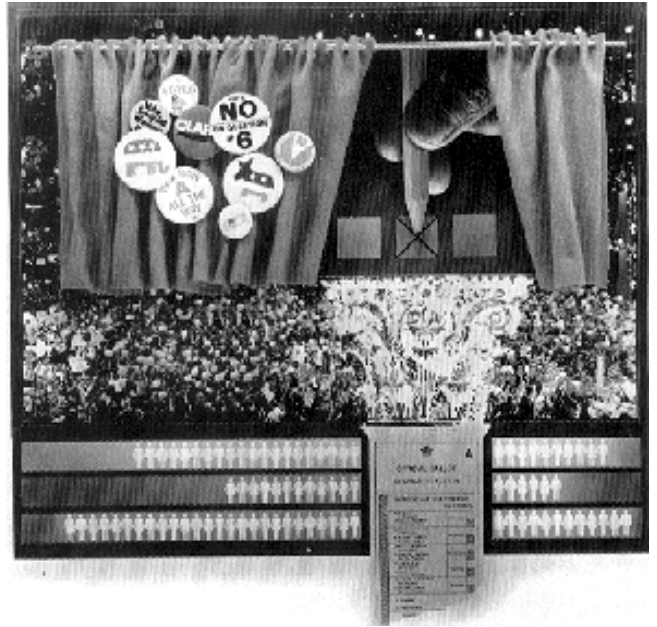
洛克主张自然法则，反对政府(特别是君主政体)是神授的；他论证自然法则与上帝的法则相同，这些法则保证人类基本的权利，包括生存的权利，某些自由权，拥有财

产及享有自己劳动所得的权利。洛克认为为了获得这些权利，文明社会的人民与政府订立一项契约。公民须遵守法律，而政府则有权制订法律，保卫国家免受外国的侵害——一切均以公众利益为依归。洛克宣称，任何政府如果变得无法无天及独断专制，国民就有权推翻这个政体及成立新政府。

洛克的自然法则理论启发了欧洲及美 大陆整整一代的启蒙哲学家，法国的卢梭、苏格兰的休谟、德国的康德、美国的杰斐逊及富兰克林莫不受到启迪。但是，洛克最重要的接班人可能是孟德斯鸠。孟德斯鸠跟洛克一样，相信建基于人民同意的共和政府，而不相信建基于按多数裁决行使权力的民主政府。一七四八年，孟德斯鸠发表了《论法的精神》，他提倡政府的行政、立法及司法分立和互相制衡，以此作为保证个人自由的手段。这个学说帮助奠定了美国宪法的哲学基础，即总统、国会及司法三权分立。

珍妮·霍尔登

选举



选举的规范

选举是民主代议政府的重要制度，因为在一个民主国家，政府的权力纯粹来自国民同意，把国民的同意转化为政府权力的主要途径就是举行自由公平的选举。

所有现代的民主国家都举行选举，但不是全部选举都是民主的。右派独裁政权、马克思主义政权及一党政府都举行选举，目的是给它们的统治以合法的色彩。在这类选举中，可能除了一位候选人或一张候选人名单外，就别无选择。这些选择可以为每个职位提供几名候选人，但政府通过威胁或操纵手段，确保只有政府核准的候选人才可当选。其它选举可能提供真正的选择，但人选只限于执政党，这些都不是民主的选举。

什么是民主选举？

珍妮·柯克帕特里克是学者及前任美国驻联合国大使，她给民主选举下的定义是：「民主选举不仅是象征性的…它还是竞争性的、定期的、广泛和决定性的选举，在选举中，政府

的主要决策人由国民选出，而国民则享有广泛的自由去批评政府，发表他们的评论及提供其它选择。」

柯克帕特里克的准则意味着什么？民主选举是竞争性的。反对党及候选人必须享有言论、集会及活动的自由，这些自由对于他们公开批评政府，向选民提供其它政策和候选人是必需的。仅仅容许反对者有机会投票是不足够的。在选举中阻止反对者广播、控制其盟友或审查其报纸都不是民主的。执政党可以享受职权带来的方便，但选举的规则及行为必须公正。

民主选举是定期的。民主国不会选独裁者或终身总统。当选的官员必须向人民负责，并在指定的时间重新参选，取得选民的授权后才可以继续任职。这表示民主国家的官员必须接受落选的风险。唯一例外的是法官，他们可获终身委任，只在犯了严重的不正当行为时才被撤职、这可以使他们免受公众的压力及保持公正。

民主选举是广泛的。公民及选民的定义必须广泛到足以包括成年人口的一个大比率。由一个排斥他人的小群体选出来的政府并不是民主的

政府——无论它的内部运作看起来如何民主。综观历史，民主国家的重大事件之一就是遭排斥的群体——不论是种族、民族、宗教的少数群体或是妇女——赢取完全的公民身份及随之而来的投票权与担任公职的权利。例如，在美国，当宪法于一七八七年签署时，只有拥有产业的白种男人享有选举及被选的权利。十九世纪初，产权资格取消了，妇女也于一九二〇年取得投票权，但直至二十世纪六十年代的民权运动，美国黑人才在美国南部享有完全的投票权。一九七一年，美国把投票年龄由廿一岁降至十八岁，年青的公民也有权投票了。

民主选举是决定性的。选举决定政府的领导人。民选代表依据国家法律及宪法掌权，他们绝不只是傀儡领袖或象征性的领袖。

最后，民主选举不限于选定候选人。选民可以被要求通过投票来行使复决权和创制权以直接决定政策问题。例如在美国，州议会可以决定把问题「转交」选民或直接交给选民。在行使创制权时，公民可以收集指定数目的签署(通常是该州登记时民总数的一个百分率)，要求在下次选举时讨论某一问题——即使州议会或州长反对也要进行。例如在加利福尼亚州，选民每次投票时都会遇到无数与立法创制权有关的问题——由环境污染直至汽车保险费等。

民主之道与忠直的反党派

公开性和负责制是民主政体的成功之道，但投票行为本身却是一项非常重要的例外。为了使选民可以投自由的一票及减少他们受恐吓的机会，民主国家必须容许选民秘密投

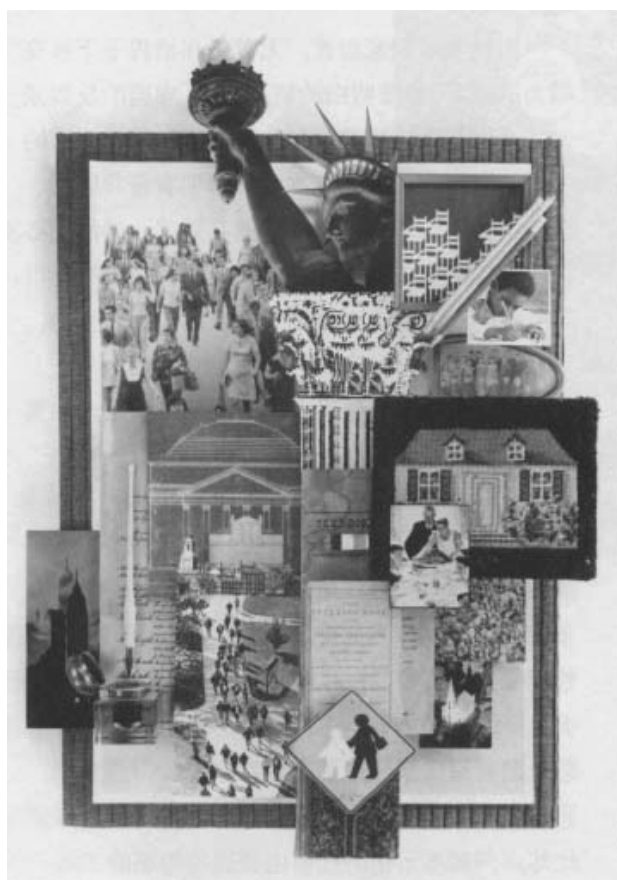
票，同时必须尽可能公开保护投票箱及点票过程，使公民相信点票结果是准确的，以及政府的确有赖于他们的「同意」。

对于某些国家而言，尤其是在枪杆子上移交权力的国家，最难明白的概念就「忠直的反党派」。但这是一个十分重要的概念，它表示民主国家各方本质上对民主的基本价值标准则有着共同的承诺。政治祝争者不一定喜欢其对手，但他们必须彼此容忍，承认各方都发挥着合法及重要的作用。此外，社会上的处事原则须能鼓励人民在公开争辩时采取容忍及文明的态度。

竞选完毕，失败者会接受选民的决定。如果执政党落败，它会和平地移交权力。不论哪方取胜，双方都同意合作解决社会的共同问题。失败者竞选后变为反对党，知道他们不会因此丢掉生命或坐牢，相反，不论是一个反对党还是多个反对党，他们都可以继续参与公众生活，因为他们知道在真正的民主国家，他们的作用是很重要的。他们不是忠于政府的特定政策，而是忠于国家的根本法理及民主程序。

下次大选来临，反对党又有机会竞争政权。此外，一个多元化的社会由于政府的职位有限，往往会替竞选失败者另辟蹊径，让他们参与政府部门以外的公众服务工作。落选者可以选择继续作为正式的反对党，也可以决定透过写作、教学或参加关注公共政策的许多私人组织，参与更广泛的政治进程及辩论。民主选举归跟结蒂不是一场生死的斗争，它是一项为服务社会而进行的竞赛。

民主的文化



公民文化

民主并不仅仅是其内部各项体制的总。一个健全的民主政体主要取决于民主的公民文化的发展。黛安·雷维奇指出，在这个意义上，民主不指艺术、文学或音乐，而是指界定人民自治能力的那些行为、习惯和规范。

她写道：「极权政治制度鼓吹的是一种被动和冷漠的文。这种政权所要塑造的是驯服听话的公民，相反，民主社会的公民文化是由个人及群体自由选择的活动所决定的。自由社会的公民追求他们自己的兴趣，连用他们的权利，并为他们自己的生活承

担责任。他们决定自己在哪里工作，做哪类居住，是否加入某一政党和阅读哪些书刊等等。言些都是私人的决定，而非政治的决定。」

文学、艺术、戏剧及电影——表现社会文化的艺术方式——也是独立于政府之外的。民主社会支持或鼓励艺术家作家，但不会订立艺术的标准，不会评定为艺术作出努力的价值或审查艺术的表达手法。艺术家不是国家的雇员或仆人。民主社会对艺术的主要贡献是自由——自由地创作，试验，以及探索人类思想及精神的世界。

民主与教育

教育对于任何社会都是重要的一环，对于民主社会尤其如此。正如托马斯·杰斐逊所写的那样：「在文明的世界里，如果一个国家既一无所知又想得到自由，那么，它是在期待着一种过去没有将来也不会出现的东西。」

独裁主义社会反复灌输给人民的是来者不拒的被动态度。民主社会的教育则与此相反，它所要培育的公民都是有独立见解、抱怀疑态度、具分析能力，并且深入了解民主规律和惯例的。范德比尔特教授小切斯特·芬恩在尼加拉瓜向教育学家演说时说：「人民可能生来就有追求个人自由的欲望，但是，他们不是生来就知晓那种能使他们及其子女获得自由的社会及政治制度的…，他们必须掌握和学习这些知识。」

从这个角度看，说民主制度的教育任务只是使人民避免独裁政权的思想灌输力以及教导人民中立的政治价值观是不够的。这是不可能的：因为所有的教育不论是有意还是无意的，都会传输价值观。公开发问的精神本身就是一种重要的民主价值观，在这种精神下，的确可以把民主的原则传授学生。同时，民主的教育制度鼓励学生用合理的论点及审慎的研究来挑战传统的思想，这或许会引起激烈的争辩，但民主国家的教科书不应该忽视令人不快或富争议性的事件或事实。

芬恩称：「在自由社会里，教育制度是政权的工具，但在民主政权下，政权是人民的仆人。人民创造、维持及改善政体的能力在很大程度上依赖他们所经历的教育素质和效能。我们可以公正地说，在民主国家里，教育能够使自由随着时间茁壮成长。」

冲突、妥协与共识

人类有着形形色色的欲望，它们有时是互相矛盾的。人希望安全，却又喜爱冒险；他们渴望个人自由，却又要求社会平等。

民主也是一样，承认许多压力甚至矛盾存在于每个民主社会是很重要的。拉里·戴蒙德是《民主季刊》的编辑及胡佛研究所的研究员，他认为冲突与共识之间存在着一个关键性矛盾。在许多方面，民主只不过是一套处理冲突的规则而已。与此同时，冲突必须在特定的限度内解决，以达成妥协。偏重任何一方都可能破坏整个社会的均衡。如果每个群体把民主视为只是争取他们的要求的论

坛，那么，社会就可能从内部分裂。如果政府为达成共识而施加太大的压力，镇压人民的声音，那么，社会就可能被来自上面的压力碾碎。

解决冲突并没有单一或轻松的方法。民主不是一部输入正确的原则及程序后就可以自动运作的机器。民主社会需要公民的支持，需要他们承认冲突之不可避免以及容忍之必需。

民主社会的许多冲突并不是清皙的「对」和「错」的冲突，而是人们对民主权利及社会优先事项有不同见解所引起的冲突，认识这一点是很重要的。美国有许多这类冲突的辩论，例如：分配一定百分比的工作给一直受歧视的少数群体是否正确？国家是否有权强购某人住宅的土地，以铺设一条急需的公路？当社会以保护野生森林的名义禁止伐木，而牺牲依赖木材业为生的小社区的生计并破坏其经济时，谁的权利应该占上风？如果警方随意截查人民以打击贩毒，这是侵犯了公民的权利还是保护了社会的权利？

这些都不是容易处理的问题，民主的广泛原则只提供了阐述及分析这些问题的指南。实际上，答案可能会随着时间而改变。正是因为这个缘故，发展民主的文化是很重要的。个人及群体必须至少愿意容忍彼此的分歧，认识到对方有确凿的权利及合法观点。争论的各方，不论是在地方居民区还是全国性议会，都应以妥协的精神相见，寻求一个基于多数人裁定并照顾少数人利益的普遍原则的具体解决方案，在某些情况下，正式的投票是必要的，但很多时候，群体可以透过辩论和妥协达致非正式的共识或和解。这些程序还有一个优

点，就是帮助各方建立解决日后问题所需的信任。

黛安·雷维奇指出，「『互相合作』是民主的要义，它指导利益团体在宪法制度下与其它人谈判、妥协及合作。意见分歧的群体透过建立合作关系，可以学会如何以和平方式进行争辩，怎样以民主的方法追求目标，最终学会怎样在一个多元化的世界生活。」

民主不是一套天启的不变真理，而是一个寻求真理的机制。由于这个机制，人们可以透过思想的冲突与妥协，以及个人跟机构的冲突与妥协，找到真理，尽管未必能够十全十美地做到这一点。民主是重实效的。观点及解决问题的方法不是靠僵化的意识形态来检定，而是在现实世界中试验，在这个世界中，可以对观点及解决问题的方法加以讨论、更改、接纳或摒弃。

自治不能保障人民不犯错，不能结束民族磨擦，也不能保证经济繁荣，但无论如何，它容许那种能够辨明错误的辩论及验证，准许群体聚首解决分歧，并提供改革和投资的机会，而这正是经济增长的动力。

人权法案和人权

两份历史性的人权宣言在一九八九年夏天和秋天获得通过，前后相隔不足一个月。一份是八月二十六日法国的人权和公民权利宣言，另一份则是九月二十五日美国的权利法案。两者都从启蒙运动所提倡的天赋人权和其它哲学思想上得到启示，当时法国人和美国人的态度都很接近协调，但他们不久就分道扬镳了。

早期的法美关系错综复杂，不无讽刺意味。一七七六年美国独立革命期，法国既是启蒙运动思潮的中心，又是欧洲势力最雄厚、往在华丽的凡尔赛宫的君主政权——波旁家族的故乡。可，法国却跟反叛的美利坚殖民缔结了军事联盟，击败它们的共同敌人——英国。对于批判旧政权的法国人来说，美代表了（不论是否准确无误）启蒙运动的理想：摆脱审查、天赋人权利和政府的合理改革。

十年之后，美国人热烈支持法国大革命的始创阶段——三级会议的设立，冲击巴士底监狱和国民议会的成立。可是，欢呼声不久就随着路易十六被处决及恐怖统治的降临而停下来了。华盛顿保守的联邦政府被革命的暴力吓坏了。美国第二任总统约翰·亚当斯说道：「恶龙的牙齿在法国播下了种，变成怪兽。」

可是，由托马斯·杰斐逊领导下的美国新兴政治反对势力，却继续支持法国的共和政体。杰斐逊写道：「这不过是欧洲自由史上的一章。」早期的法国改革派和革命党人把美国理想化，一七九〇年代，轮到美国的共和党人把法国理想化了。

在致杰斐逊的一封信里，法国启蒙运动人士都德铎女士写道：「你们的革命跟我们的革命最显著的分别在于：你们没有什么要打破，因此也就没有什么人会受到伤害」两者的革命可能大相径庭，但是在权利法案及人权和公民权宣言里，法国和美国都永恒不变地肯定了个人权利，回响各地，延续至今——从一七九一年五月三日签署的波兰宪法到今天许多国家正在草拟的全国宪法。

民主政府

民主与权力

对于独裁主义者和评论家来说，他们对民主都有一个共同的误解，认为它缺乏压制的能力，也缺乏统治的权力。这种观点基本上是错误的：民主制度要求政府权力受规限，而不是将之削弱。纵观历史的漫长进程，虽然过去十年民主政治的复苏营造了优势，但事实上民主政体仍然脆弱和为数不多。民主制度不能不受历史洪流的影响；他们会由于政治失败而倒塌，内部分裂而衰亡，或是遭入侵的外敌所颠覆。但历史亦同时证明了民主政体顽强的恢复力，表明了由于人民的承诺和有见识的贡献，民主政体可以克服严峻的经济困难，调和社会和种族之间的分裂，必要时还可以在战争中立于不败之地。

正是评论家经常提出的有关民主的各个层面，赋予民主政体以复原力。一些人指出，辩论、异议和妥协



等过程都是民主制度的弱点，事实上，它们却是民主制度的潜在力量。当然，从没有人认为民主制度在其协商的过程中特别有效率：在一个庞大而复杂的社会里，透过民主方式来作出决策可以是一个纠缠不清、令人疲惫和耗时冗长的方式。但最终一个政府在得到被治理者的同意下，可以凭着信心和权威来说话和行动，这些都是一个惶恐不安地倚仗一支薄弱的军队或一个未经选举的党组织的政权所缺乏的。

民主政体的四个基本类型 (选出若干国家或地区为例)		
	总统制	议会
得票最多者当选	菲律宾 美国	澳大利亚 加拿大 印度 牙买加 马来西亚 新西兰 英国
比例代表制	拉丁美洲	西欧

本图表业经作者及约翰·霍普金斯大学出版社同意，转载自阿伦特·利法特着：《新民主的宪法选择》，刊于《民主季刊》一九九一年冬季版第二卷第一期第七十四页。

权力的制衡

美国对实行民主制度的最重要的贡献之一，就是创设了制衡制，以确保政权的分立和非集中化：这个制度建立在一个坚定的信念上，那就是当一个政府滥用权力的可能性受到抑制，并尽量靠近人民时，才是最理想的政府。

作为一般词汇，制衡有两层意思：联邦制和权力的分立。

联邦制就是要把政府划分为国家、州或省以及地方等层次。例如，美国是一个联邦共和国，每一个州都具有独立于联邦政府的法律地位和权力。它与其它拥有一个单一政治架构的国家(例如英国和法国)的政治划分不同，因为联邦政府不能废除或改

变各州。尽管在二十世纪，美国国家一级政府在其与州政府的关系上已经权力大增，但州政府仍然在教育、卫生、运输和法律的实施等领域肩负重要的责任。在中央集权或「单一」政治制度下，这些职务都是由国家政府管辖的。而每个州政府的职责，一般都依循联邦制的模式，把许多职务诸如学校和警察部门的运作，委诸地方组织。联邦政制的权力划分并不明确——联邦、州和地方机构都可以在若干领域(如教育)拥有重复甚至相互矛盾的议事日程——但联邦制度确实大大增加了公民参政的机会，这对民主社会的运作是至关重要的。

制衡的第二层意义就是权力的分立，它是美国联邦宪法的起草人于一七八九年煞费苦心创立的，从确保政权不致集中于国家政府的某一部门。詹姆斯·麦迪逊是美国宪法的主要起草人，后来更成为美国第四届总统，他曾写道：「把所有权力包括立法、行政和司法等权力，聚集在同一批人之手……则可以毫无疑问地把它界定为专制政治。」

从某种意义上来说，权力分立是一个令人误解的词语，因为麦迪逊和其它宪法起草人所确立的制度，有如说是权力分立，不如说是权力分享。(例如，立法权属于国会，但国会所通过的法案可以遭总统否决，而国会必须在参、众两院集合三分之二的多数票，才可以推翻总统的否决。总统可以任命大使和内阁成员，并谈判国际条约——但都要经参议院的批准。此外，总统挑选联邦法官；大法官也是要经参议院批准。另举一个例子，宪法明确规定，唯国会才有权宣战，然而总统却是武装部队的总司令——在六十年代至七十年代初持久的越南战争

期间，以及九〇至九一年间短暂的波斯湾冲突中，这已明显地成为行政与立法两大部门关系紧张的根源。由于总统政纲必须要经国会批准才得以通过，政治学家理查德·诺伊施塔特形容美国总统的权力「并不在于发施号令，而在于说服」。

宪法并没有规定联邦政府内所有的权力制衡内容，有些是从习惯做法和先例发展而成的。或许最重要的就是一八〇三年一宗法庭判例中所确立的司法审核理论，该理论赋予最高法院权力，以裁定国会的法令违宪。美国政制内的权力分立往往导致低效率，但它提供了一道重要的堤防，以确暗保政府不会滥用权力——这是每一个民主政府都必须面对的问题。

首相和总统

民主政制的最重要决定之一就是选举首长和议员的方式。选举方式一般分为两种。在议会制度之下，立法机构内的多数党，或是政党的联盟，都可以组成政府，由一名首相来领导。议会政府的制度起源于英国，今天欧洲的大部分国家、加勒比海诸国、加拿大、印度以及非洲和亚洲的许多国家(各半都是前英国殖民地)都实行这个制度。另一种主要的方式就是直接选举一名总统，该选举与立法机构无关。今天，拉丁美洲的许多国家、菲律宾、法国、波兰和美国都在实行这种总统制度。

议会制与总统制的主要区别，在于立法与行政部门之间的关系。在议会制度下，立法与行政部门基本上是为一体，因为首相和内阁成员都来自议会。一般而言，政府的任期都有指定的期限(例如四年或五年)，除非

首相在国会中丧失多数票，在这种情况下，政府便告垮台，国会又要重新举行选举。另一种选举是，由国家元首(总统或立宪君主，其作用主要是象征性的)给予另一政党领袖机会，以便组织新政府。

由于议会是最髙统治机构，因此缺乏作为美国总统制特征的权力分立。议会制度必须倚重议会本身内部的政治动力，从而对政府的权力进行制衡。它们通常以单一而有组织的反对党形式出现，以便「盯牢」政府，又或是透过多个反对党派的竞争来制衡权力。

在总统制度之下，总统身兼政府元首与国家元首的职务。总统和国会议员都由人民直接选出，并有指定的任期。作为权力分立的一个组成部分，总统内阁的成员通常都不是国会议员。一般而言，只有在犯了严重罪行或在任时渎职，总统才会在任期届满前遭撤职。假如总统所属的政党在立法机构中占大多数，其方案便可以轻易获得通过，但与首相不同，总统不能倚仗自己的政党是多数党而留任。

代议制

民主政体的另一项重要决定就是如何组织选举。基本选择有二：得票最多者当选制或比例代表制。得票最多者当选制有时称为「胜者赢全盘」，指一个特定选区内获票最多的候选人就是胜出者——不管是由于得票最多(少于百分之五十，但比其它对手多)或由于赢得多数票(多于百分之五十)。总统也是以同样方式选出的，只不过选举是在全国范围内举行。假如没有人在首轮选举中获得大多数，有些制度则会安排获票最多

的两名候选人进行决赛。得票最多者当选制往往会对两个拥有广泛基础并操纵政坛的政党起鼓励作用。恰恰相反，在比例代表制（欧洲大部分国家所实行者）之下，选民通常都投票给政党，而不是给个别的候选人。政党在国家立法机构内的代表性，则取决于每个政党在选举中所获选票的比例。在议会制度下，多数党领袖便成为首相，并在议会中选出内阁成员。假如没有政党取得多数票，各政党便会进行频繁的磋商，以组成一个占主导地位的政党联盟。比例代表制有助促进多党制，尽管每个政党只能得到较小比率的选民的支持，但他们经常进行裁判，以期在联合政府内占一席位。

议会和总统

今天大部分的民主政府都采用议会制，对议会制的主要要求是反应快和具灵活性。议会制政府(特别是透过比例代表制选出的)倾向于多党制，即使比较小的政治团体亦可以在立法机构中取得席位。因此，彼此相左的少数党派仍然可以参与政府最高层的政治决策过程。当各党派力争组成一个占主导地位的联盟时，这种多元性实有助促进对话和妥协。假如联合政府垮台，或者执政党丧失统治权力，首相便会辞职，然后成立一个新政府或举行新选举——这一切都不会危害或威胁到民主制度本身。

议会的主要缺陷就是灵活性和权力分享所带来的阴暗面；不稳定。一旦发生政治危机，多党联盟可能会不堪一击而垮台，以致政府的执政期只能维持比较短的时间。联合政府亦可能发觉自己任由极端主义的小政

党摆布，这些小政党可以通过威胁退出执政联盟和迫使政府辞职，从而对政府作出特别的政策要求。此外，首相只是党的领导人，他们缺乏由人民直接选出所赋予的权力。

另一个值得关注的问题就是对议会的无上权威缺乏正式而有制度的牵制。例如，一个在议会拥有足够多数席位的政党，可以制定一个影响深远甚至反民主的政纲，而其行动亦不会受到任何有效的限制，从而造成多数党专政的可能。

另一方面，对总统制的主要要求就是直接负责、连续性和实力。总统是由人民选出，有固定任期，不管其政党在国会中的地位，他们都可以从直接选举中取得权力。透过设立独立但理论上平等的政府部门，总统制力求建立强有力的行政和立法机构，每个机构都可以从人民的投票选举中获得权力，并互相制衡。那些害怕可能出现行政部门专政的人，倾向于强调国会的作用，至于那些担心立法机构内占优势于一时的多数党可能会滥用权力的人，则会维护总统的权力。

分别选举总统和立法机构的弱点是可能会出现僵局。总统可能没有足够的选票以通过其方案，但通过行使否决权，总统又可以防止国会以其本身的立法机构方案来取代自己的方案。

由于总统是经由直接选举选出的，他们看起来可能比首相有权力。但不管立法机构是否由反对党所控制，由于它拥有一个独立于总统之外的选民基础，所以总统不得不与立法机构抗衡。因此，总统制的党纪要比议会制脆弱得多。例如，总统不能像首相通常能够做到的那样，开除或惩

罚本党倒戈的成员。一个在议会中拥有稳占多数席位的首相，可以确保其政府的立法方案通过；而总统在应付一个珍惜自己特权的国会时，往往要进行冗长的磋商，才能确保法案的通过。

哪个制度最能迎合立宪民主政体的要求，议会制或是总统制？这个答案正是政治学家和政治家持续争论的主题，部分原因是由于每个制度都有其独特的长处和弱点。不过，应该注意的是，虽然总统制和议会制都没能保证立宪民主的全部实现，但两者都是与立宪民主政体相符的。（参见第二十二页图表）

民主的三波

民主的历史不是缓慢平稳向前推进的。根据哈佛大学政治学家塞缪尔·亨廷顿的看法，这个进程毋宁是一浪接一浪，有涨有退，然后滚滚而来，卷起高峰。

亨廷顿在《民主季刊》中指出，民主制有三个历史时，或谓三个「长波」。第一波始于十九世纪初，以美国选举权扩大到大部份男性为标志。这一波一直持续到本世纪二十年代，期间约有二十九个民主国家出现。第一波的退潮或逆潮始于一九二二年，由意大利的墨索里尼登台直到一九四二年为止。

民主的第二波始于第二次世界大盟军胜利，高峰期为一九六二，当年的民主政权增加到三十六个。一九六二年至一九七〇年代中叶为第二波的低潮，民主政权的数目减少到三十个。然而，自一九七四年以来，民主的第三波已使民主政权又增加了约三十个，把原来的数目扩大了一倍——还没有包括目前在苏联及非洲一些地方发生的政治革命在内。

第三波是否已经达到高峰？一个足以扼杀民主制在七十及八十年代成就的重大逆转会否出现？亨廷顿分析了世界各地复杂的政治及文化力量，却没有下任何明确的结论。他总结说，民主制第三波的逆潮随时可能发生，随之而来的可能是一个在二十一世纪某段时期涌现的第四波。

但这种模式却非必然。亨廷顿写道：「从过去的纪录看来，影响民主未来的巩固及扩张的两个最具决定性的因素是经济发展和政治领导。经济发展使民主有可能出现，政治领导则把它转化为事实。」

政治、 经济和多元论



参与

公民并非必须参与政治进程，他们可以通过拒绝参与来自由表达自己的不满。但假如没有公民活动这种力量源泉，民主就会开始削弱。民主社会的公民有机会参加许多私人组织、协会和志愿团体，这些组织大部分都关注公共政策问题，但仍有小部分是由政府控制或资助。个人有权自由加入或自行组织各种不同的非政府团体，这是民主的基本原则。当拥有共同利益的人民团结起来，他们的意见便能够被人们听到，而他们影响政治辩论的机会亦随之增加。十九世纪法国伟大政治观察家阿勒斯·德

托克维尔写道：「没有任何国家比民主制度的国家更需要各种社团，以防止党派专政或君主霸权统治。」

民主社会内的大量团体可以按几种方式来分类。那些主要就某些具体问题向政府施压的称为利益团体或游说团。私人利益团体(例如商会、专业团体或工会)通常都跟其倡导的政策有经济的利害关系，虽然它们亦可能在讨论远离其专业领域的问题时采取跟公众一致的立场。

所谓公家利益团体(如环境和社会福利机构)则旨在谋求他们心目中的大众利益或共同利益。但此举并不能令这些公家利益团体较其它私

人利益团体更高明和更有道德。在他们对公众问题所持的立场后面，紧接的往往是他们自身的利益。

这两种利益团体在任何民主政体中都很活跃，两者都密切注意舆论，致力扩大自己的群众支持基础，同时还力图教育群众，影响政府政策。

利益团体可以作为一股中介力量，以协调孤立的个人和庞大而遥不可及的政府之间的关系。透过这些团体的相互作用(透过彼此之间的公开辩论、冲突、妥协和共识等过程)，一个民主社会便可以作出影响其人民福利的决定。

投票

投票选举政府官员是现代民主政体中最明显、最普遍，同时也是最基本的参与方或。有能力举行自由而公平的选举，实乃一个社会之所以称为民主社会的关键所在。

选民投票的动机有如他们所代表的社团和利益那样，多不胜数。选民显然会向可以代表他们利益的候选人投票，但其它因素亦同样会影响选民的选择。自己属哪个政党便是一个因素：与政党有牢固关系的人比独立或无党派的人有更大的投票意愿。事实上，在比例代表制下，选民只可对某个政党投票，而不是把选票投给个别的候选人。

政治学家提出许多其它可以影响选民取向和投票率的因素。例如，在采用比例代表制的国家，由于每张选票都会影响立法机构内的代表席位，所以与在一个选区内以简单多数票获胜或由得票最多者夺魁的国家相比较，前者往往具有较高的投票

率。社会经济地位，比较简易的选民登记手续，政党制度的力量，候选人的传媒形像，以及选举次数的多寡——这些都会影响选民投票的人数和次数。在民主选举里，斗争往往不是为了决定哪个候选人可以博得最多的公众支持，而是谁能最有效地促使支持者把意见转化为选票。选民态度冷漠的潜在危险并不在于公职空置，无人补缺，而是官员们将会由愈来愈少的合格选民选出来。

政党

政党通过征求、提名和竞选来选出政府官员；假如他们获得多数席位的话，便会为政府草拟政纲；假如他们是反对党的话，便会提出批评和另一套政策；在不同的利益团体中争取它们对公共政策的支持；就大众所关注的问题教育群众；并为社会上的政治辩论提供架构和规则。在一些政治制度里，意识形态可能是吸收和激励党员的一个重要因素；在另一些政治制度之下，相同的经济利益或社会见解可能会比意识形态上的承诺更为重要。

政党的组织和程序可以有很大的不同。在形形色色政党类型的一端，以欧洲的多党议会制而言，那些政党都是纪律严明的组织，差不多全部由全职党务人士所领导。另一端是美国，这里的相互对立的共和党和民主党那是权力分散的组织，它们主要在国会和州的层次上起作用。这种形势每四年改变一次，共和党和民主党的全国性组织都十分倚仗志愿人员的参与，他们会合力筹办总统竞选活动。

政党跟他们在其中运作的社会一

样，形形色色，不一而足。他们所筹办的竞选活动往往都费煞心思，耗时冗长，有时甚至有点无聊。但所起的作用却是极其严肃的：提供一个和平而公正的方式，以便民主社会的公民可以选出其领袖，并在决定自己的命运时担当着一个有意义的角色。

抗议行动

在一个民主社会里，公民有权和平集会和通过示威、游行、请愿、抵制、罢工和其它直接的公民行动方式，来反对政府的政策或其它团体的行动。

民主社会的每一个公民都可以参与直接行动，但传统上这是受压迫、生活条件差或少数民族团体所采用的方式，因为他们感到自己被排挤在其它影响政府政策的方式之外。这些抗议行动一直都是民主社会的一个组成部分。今天，非暴力的抗议行动旨在吸引新闻媒介的注意，所触及的问题亦十分广泛，包括环境污染、核武器、外交政策问题以及种族和民族歧视等。直接行动的一个特别方式就是工会有权因为在谈判桌上未能与雇主解决纠纷而举行罢工。

抗议行动是任何民主政体的试验场。当大家都以礼相处并对基本问题保持一致见解时，言论自由和公民参与的理想是易于维护的。但当反对者——以及他们的目标——未能就基本问题取得一致意见时，这些争论就会变得激烈和怒火冲天了。问题就在于取得平衡：一方面要维护言论自由和集会的权利，另一方面又要维持公共秩序和对付对方进行恫吓或使用暴力的企图。以维持秩序的名义镇压和平的抗议行动只会造成压制；但容许不受控制的暴力抗议行动又会

酿成无政府状态。

要在两者之间取得平衡并没有任何良方妙计，归根结蒂，这取决于大多数人勇于承担责任，维护民主制度和对个人权利的箴言。民主社会有能力承受公民之间最激烈的争议——除非这些争论涉及民主政体本身的合法性。

新闻媒介

要统治就要传达讯息。由于现代社会愈来愈庞大和复杂，传达讯息和公众辩论的领域亦愈来愈受到新闻媒介的支配：收音机和电视、报纸、杂志、书本，甚至计算机化的数据库都是如此。

在一个民主社会里，新闻媒介的一些功能虽然有所重叠，但又各有特色。其中一项任务就是传达和教育。人民要对公共政策作出明智的决定，就需要有准确、及时和没有偏见的信息。由于舆论总有分歧，所以他们需要听取广泛的意见。

在大选期间这种作用尤其重要，因为选民很少有机会亲眼看见候选人，跟他们交谈的机会更是少之又少。反之，他们都要依赖报章和电视的报导，从而分析问题和判断各个候选人及其政党的立塌。

传媒的第二项任务就是充当政府和社会上其它权力机构的监督者。新闻媒介本着独立和客观的准则(尽管未能完善)，能够揭示政府声明背后的真相和敦促官员对其行动负责。

传媒亦可以选择在公众辩论中担当更为积极的角色，透过社论或是调查报告，为他们认为应该获得通过的具体政策和改革作宣传。传媒亦可以充当机构和个人的论坛，透过去函

编辑部和刊载不同观点的文章，来抒发己见。

时事评论员起着传媒的另一项日益重要的作用：「制定议事日程」。由于新闻媒介不能报导每一件事情，所以他们必须对问题有所取舍。简而言之，他们决定哪些是新闻，哪些不是。些决定往往又会影响到公众对哪些才是最重的问题的了解。跟那些由政府控制新闻媒介的国家不同在一个民主社会里，传媒不能随意操纵或忽视问题，毕竟他们的竞争对手和政府本身都可以各自列出一系列重要的问题，随时唤起公众的关注。

新闻媒介在履行这些任务时一直都很尽责，很少人会对此存疑。新闻记者和电视采访员会力求符合客观报导的准则，但这些新闻无可避免地会受到个人或他们任职的机构的偏见和敏感性所过滤，从而变得煽情、肤浅、干扰他人、不符事实和富于煽动性。解决办法并不是制定法律，强行界定责任的范围或给新闻从业人员颁发某种许可证，而是提高舆论的水平，以便公民有较强的能力分辨虚假和错误的报导以及浮夸的文字，从而找出

事实的真相。美国最高法院杰出的大法官小奥利弗·温德尔·霍姆斯于一九一九年说：「真相的最佳考验，就是那种思想是否有能力使自己在市场的竞争中被人们所接受。」

民主与经济

民主并不包含特定的经济原则。民主政府可以同时接受忠心的社会党人和自由市场的商人。事实上，现代民主社会的许多争端都与政府在

经济领域所应起的正确作用有关。然而，可以公平地认为，拥护民主的人一般都视经济自由为任何民主社会的关键因素。这一事实并不排除经济问题是今天我们划分——和界定——政坛「左右派」的主要动力。

例如，社会民主党人强调有必要把平等和社会福利作为政府经济政策的核心。在以往，这种论点促使政府掌握了国家经济的主要部门(如电讯、运输和一些重工业)的所有权。他们亦呼吁政府为有需要者提供医疗、失业救济及其它社会福利。反之，中间派和保守派政党则强调不受政府控制或干预的自由市场经济，作为达至经济增长、科技发展和普遍繁荣的最有效方法。

事实上，在有关经济的辩论中，各方都有很多共同点，比他们在激烈的政治争论中可能作出的让步为多。例如，左派和右派人士都接受独立于政府之外的自由工人运动所起的重要作用。在一个自由社会里，工人有机会组织或加入工会，以便代表自己的利益，与雇主就工资、医疗和退休福利、工作条件和申诉程序等问题展开谈判。

没有一个现代民主国家的经济制度是完全国有或全然脱离政府的管制。它们都是私人企业和政府监管的混合体，高度倚仗自由市场的运作，在这种市场上，价格不是由政府订出来的，而是由千千万万的消费者和生产商透过日常交易而自行作出决定。

左派政党虽然一般都倾向于社会民主主义，但他们认识到根据供求原则运作的自由市场是经济增长和繁荣的主要推动力。同样地，中间偏

右的政党虽然一般都反对政府干预或掌握生产所有权，但却同意政府有责任调节经济的某些层面：即为现代福利国家提供失业救济、国度及其它福利；以及利用课税政策来促进经济发展。因此，现代民主社会都趋于在细节上迥异，但在基本特性上相同的经济体制。

近年来，世界上许多地方的中央计划经济体制纷纷倒坍，进一步突出了自由市场所起的关键作用。在经济和政治事务里，自由似乎仍然是不可或缺的因素。正如美国派驻联合国人权委员会大使莫里斯·艾布拉姆所说：「单靠自由并不可能保证经济成效，但压制却肯定会导致经济崩溃。」独裁政权在经济上获得重大进展的很少，但即使在寥寥可数的例子里，他们的成就实归因于他们在经济领域内赋予人民自由，但在政治上人民的自由却是被褫夺的。况且，他们的成就不但未能令他们长期独揽大权，反而促使人民要求与其经济自由相等的政治自由，智利和台湾就是这样的例子。

民主政权将会一如以往，继续就经济问题进行激烈的辩论。但讨论的重点不会集中在另一种业已失效的由国家控制的命令式经济，而集中于确保在一个日益相互依赖的世界里，自由市场为所有国家带来的利益。（有关经济问题的更详尽讨论，可参看本册姐妹作：（《什么是市场经

济？》）

声音

民主为人性作了若干假设，其中一个：假如有机会的话，人们一般都能够以公平和自由的方式来治理自己。另一个假设是：任何社会都会有各式各样的利益和人，他们的声音应该被听取，他们的观点应该受到尊重。因此，所有健全的民主社会都具有一个不折不扣的共同点，那就是：喧嚷。

美国前布什总统形容美国的大量志愿机构为「萤光千点」。这个比喻亦可用以形容世界各地民主社会的多样性或多元化。民主的声音当然也包括政府以及其政治支持者和反对派的声音。但同时亦有其它声音参与其中，这些声音分别来自工会、有组织的利益团体、社区组织、新闻媒介、学者和评论家、宗教领袖和作家、小企业和大公司、教会和学校。

所有这些团体都可以自由地发出呼声，并参与本地或全国性的民主政治进程。就这样，民主政治成了一个过滤器，以便各式各样的人的口头要求得以通过这个过滤器变成公共政策。卡特曾经说过：「民主的经验就好象生活本身的经验——变幻无常，形形色色，起伏不定，在厄运的考验下，这些经验住往会更宝贵。」

民主本身并不保证什么。

它提供成功的机会，也提供失败的风险。用托马斯·杰斐逊发人深省而一针见血的话来说，民主的承诺就是「生命、自由和对幸福的追求」。

这样，民主既是承诺，也是挑战。这个承诺是：自由的人齐心协力，就可以用一种能够满足他们对佣人自由、经济机会和社会公义的愿望的方式治理自己。同时，民主也是一项挑战，因为民主事业成功与否，公民是责无旁贷的。

民有和民治意味着一个民主社会的公民要分享它的利益和负起它的重担。接受了自治这个任务，一代人就得为下一代维护得来不易的个人民主、民权和法治的遗产。在每一个社会和每一代，人们都要重新履行民主的任务——继续过去的原则，并且把它们应用于新时代和瞬息万变的社会。

生于俄罗斯的诗人和诺贝尔奖得主约瑟夫·布罗德斯基曾经写道：「一个自由的人失败了是不会怨天尤人的。」这句话同样适用于民主社会里的公民。他们自己既然选择了在民主社会中生活，最终就必须为这个社会的命运负责。

归根结蒂，我们所得到的政府是我们应分得到的那种政府。