

經典名著系列 1

DEMOCRACY AND ITS CRITICS

民主及其批判

國立編譯館主譯

Robert A. Dahl。著 李培元。譯

國立編譯館與韋伯文化國際出版有限公司合作翻譯發行

DEMOCRACY

感恩回饋價

75折

360元



經典名著系列①

民主及其批判

DEMOCRACY AND
ITS CRITICS

作者：Robert A. Dahl

譯者：李 培 元

主譯：國立編譯館

國立編譯館與韋伯文化國際出版有限公司合作翻譯發行

2006 年 9 月出版



Weber Publication International Ltd
Since 1998 良知 品味 責任
將學術當成一生的志業

經典名著系列 TC01-001

民主及其批判

版權聲明

Chinese Translation © 2006 Weber Publication International Ltd
Copyright © 1989 by Yale University Press
Published by arrangement with Yale University Press
through Bardon-Chinese Media Agency. ALL RIGHTS RESERVED

出版機關：國立編譯館與韋伯文化國際出版有限公司合作翻譯發行

著作財產權人：國立編譯館

主譯：國立編譯館

譯者：李培元

作者：Robert A. Dahl

發行人：陳坤森

出版者：韋伯文化國際出版有限公司

責任編輯：左宜恩、石長興

客服專員：陳玉蟾

營業事業登記證字號：13118544

住址：台北縣永和市永和路二段 285 號 6 樓

網址：<http://www.weber.com.tw>

Email：weber98@ms45.hinet.net

電話：(02)22324332

傳真：(02)29242812

初版 1 刷：2006 年 9 月

ISBN-13：978-986-7557-70-4

ISBN-10：986-7557-70-0

◎個人郵政劃撥訂書一律九折優待，團體訂購另有優惠價格

郵撥帳號：19686241 戶名：韋伯文化國際出版有限公司

定價：480 元

版權所有 翻印必究

*本書保留所有權利，欲利用本書全部或部分內容，
須徵求著作財產人同意或書面授權*

請洽：國立編譯館世界學術著作翻譯委員會(Tel: 02-3322-5558)

GPN: 1009502370

翻譯致謝

非常感謝耶魯大學出版社(Yale University Press)授權此書的翻譯，並且對此書翻譯歷經五年的百般容忍。再者，由衷地感謝國立編譯館經費補助這本冷門經典名著的翻譯，我們對此一國家資源非常地珍惜，有了這筆補助，讀者因此能以較低廉的價格買到此書；另外，我們也非常感謝李培元老師的用心翻譯，他的學術涵養使本書翻譯品質堪稱一流。最後，敝社始終覺得「得之於人者太多，而出之於己者太少」，自創社八年多來，得到不少貴人的相助以及讀者的支持。現在基於一顆感恩的心，以實際的行動來嘉惠讀者，並且為了回饋讀者及推廣知識，首刷 1000 本，敝社拿出 500 本 75 折優待讀者(書背有印 75 折字樣者)，數量不多，敬請把握機會購買；另 500 本則維持原定價，若因太晚搶購而有所向隅，也請這些讀者勿介意，厚達 600 頁的書，定價才 480 元，還是非常便宜，值得購買。

指正候教區

在本書送印前夕，意外發現大陸的「吉林人民出版社」2006 年 5 月出版同一版本的簡體字版，書名是：《民主及其批評者》，歡迎讀者比較參考。敝社自創社以來，一直以「良知・品味・責任」自許，書賣完不是舊版再刷，而是確實地重譯，迄今敝社已經累積七十餘本的革新重譯書。本書《民主及其批判》早在 2005 年敝社就譯妥初稿，在處理此一經典之作，我們抱持格外謹慎的態度，經過一年多來的反覆四校，仍覺得難免有疏漏之處，敝社非常有心想做好每一本書的翻譯工作，因此針對文中有問題或錯譯的地方，歡迎讀者隨時至敝社網站(www.weber.com.tw)的「翻譯指正區」提供意見，若本書有再版的機會，敝社將秉持虛心受教的態度改正之。

譯序

羅伯·達爾的民主理論

李培元

回顧二十世紀的民主發展歷程，一九八九年可說是極具戲劇性的關鍵時刻。在此之前，民主化的探討對象多半集中在南歐以及拉丁美洲國家，這些國家的軍事政體(Guillermo O'Donnell 稱之為「官僚威權政體」)由於毋需肩負沈重的意識型態包袱，直接標榜出經濟發展的執政目標，這種務實取向的官僚控制策略隨著經濟發展的壓力而衝擊到威權政體的正當性。從南歐以及拉丁美洲國家的個案研究可以發現到，「自由化」(liberalization)是經濟發展的必要條件，經濟層面的自由化會連帶誘發政治層面的自由化，而政治自由化正是民主化(democratization)的先兆。這段發展歷程(威權統治→自由化→民主化)儼然成為探討民主化的主流思考模式，箇中最具代表性的研究成果首推《威權統治的轉型》(*Transitions from Authoritarian Rule*, edited by G. O'Donnell, P. C. Schmitter, and L. Whitehead, The Johns Hopkins University Press, 1986)這套四冊文集。

相對而言，以蘇聯為首的共產主義國家在一九八九年之前始終欠缺顯著且持續的自由化跡象，這個被英國前首相邱吉爾稱之為「鐵幕」的集團，似乎只能延續著冷戰對峙的兩極化觀點來理解，尤其是一九八九年六月四日的中國天安門血腥鎮壓事件發生之際，國際輿論在震驚之餘，也更加堅定地認為這種封閉的政治體系會延續到下一個世紀。該年冬季突然湧現的東歐民主化，只能用跌

破眼鏡、目瞪口呆、喜出望外來形容政治學界與新聞界的表情，戈巴契夫也理所當然地獲得了兩極化的評價（「搞垮」了蘇聯集團，「催生」了民主化浪潮）。自此以後，「第三波民主浪潮」躍居為政治學界最熱門的話題，民主世界的前景猶如驕陽穿雲，即將大放異彩。數年之後，兩本頗具代表性的著作應時地發行中譯本，其一是杭廷頓(Samuel Huntington)的《第三波：二十世紀末期的民主化浪潮》(*The Third Wave: Democratization in the Late Twentieth Century*, University of Oklahoma Press, 1991)，其二是福山(Francis Fukuyama)的《歷史之終結與最後一人》(*The End of History and the Last Man*, Free Press, 1992)，成為關心台灣政治民主化的人士爭相閱讀的熱門書籍，尤其「二次輪替」(two turnover)與「自由主義式民主」(liberal democracy)這兩項詞彙更是耳熟能詳。

其實，早在一九八九年就已經出現一本既周延且精湛的經典著作，針對民主、反民主、民主化以及民主鞏固等環環相扣的議題，一併從應然層面與實然層面進行深入淺出的分析，那就是美國政治學界譽為民主理論大師的羅伯·達爾(Robert Dahl)^①，以畢生的教

①：達爾教授出生於一九一五年，一九四〇年獲得博士學位，在耶魯大學任教長達四十年(1946-1986)，其間曾經擔任過美國政治學會會長(1966-67)，退休之後被耶魯大學推舉為榮譽講座教授至今。達爾教授的著作可謂質量兼備，包括了：《政治、經濟與福利》(*Politics, Economics and Welfare*, with Charles E. Lindblom, New Haven: Yale University Press, 1953)，率先提出「多元政體」(Polyarchy)這項獨特概念，來思考政治制度對經濟與社會層面的控制問題；《民主理論簡介》(*A Preface to Democratic Theory*, New Haven: Yale University Press, 1956)，以「麥迪遜主義民主」(Madisonian democracy)和「民粹主義民主」(populistic democracy)的對比方式，來分析美國政治的少數統治情況；《誰在統治？》(*Who Governs?*, New Haven: Yale University Press, 1961)，以康乃迪克州新芬市為個案研究的成名著作，連續榮獲 Woodrow Wilson Foundation Award、James Madison Award 以及 Benjamin Evans Lippincott Award 等大賞，尤其最後一項是頒贈給「未來十五年足以引領風騷的傑出政治學著作」；《現代政治分析》(*Modern Political Analysis*, New Jersey: Prentice-Hall, 1963)，歷久彌新的政治學基礎教材；《西方民主國家的政治反對》(*Political Oppositions in Western Democracies*, New Haven: Yale University Press, 1966)，從反對勢力的競爭空間與影響來分析民

Democracy and Its Critics

學與研究心得所累積完成的《民主及其批判》(Democracy and its Critics, Yale University Press, 1989)。這本書出版之後，被美國政治學會推舉為一九九〇年「威爾遜基金會」(Woodrow Wilson Foundation)頒贈的比較政治與國際關係領域的年度大賞，隔年又獲得政治思想研究學會推舉為民主理論最佳著作，紐約時報書評如此讚譽：「這本書不僅知識淵博，更難能可貴的是智慧綻放」，甚至同屬大師級的另一位政治學者白魯侑(Lucian W. Pye)也在《美國政治學評論》(American Political Science Review)稱道：「每當達爾提到民主時，人人都應該洗耳恭聽。達爾這本《民主及其批判》已經列為經典之林」。筆者在一九九〇年重回母校研究所求學期間選修「民主理論」課程時，即萌生一股強烈的念頭想譯成中文以饗同好，無奈課業壓力以及版權問題而作罷。很慶幸韋伯文化國際出版有限公司願意不計成本地奉獻學術推廣工作，青年學生們終於可以直接覽讀達爾教授的智慧結晶，毋需再假借二手傳播了。

主國家的政治運作情況；《多元政體：參與和反對》(*Polyarchy: Participation and Opposition*, New Haven: Yale University Press, 1971)，依據參與和競爭這兩個面向，深入分析多元政體之相關制度的發展條件；《政體與反對》(*Regimes and Oppositions*, New Haven: Yale University Press, 1973)，以跨國研究方式來檢視多元政體之相關制度的發展條件；《規模與民主》(*Size and Democracy*, with Edward Tufte, New Haven: Yale University Press, 1973)，從廣土眾民的現實處境來分析有效參與和集體偏好的滿足問題；《多元主義式民主的困境：自主 v.s. 控制》(*Dilemmas of Pluralist Democracy: Autonomy versus Control*, New Haven: Yale University Press, 1982)，再論多元政體的幾項特徵；《經濟民主簡介》(*A Preface to Economic Democracy*, New Haven: Yale University Press, 1985)，分析經濟企業組織的民主化問題；《民主及其批判》(*Democracy and its Critics*, New Haven: Yale University Press, 1989)，也就是各位讀者手中的這本中譯書；《論民主》(*On Democracy*, New Haven: Yale University Press, 1998)，可以稱之為《民主及其批判》的精簡通俗版，聯經出版公司發行中譯本；《美國憲法的民主批判》(*A Democratic Critique of the American Constitution*, New Haven: Yale University Press, 2002)，重新思考托克維爾所提出的困境，亦即個人權利與政治自由之間如何兩全齊顧的課題。從上述著作可以得知，達爾教授傾畢生心力在反覆檢視民主理論與實務運作之間的扣合問題，大師之名可謂當之無愧。

第一節 兼具應然面與實然面的民主理論

西方兩千五百年來的政治發展歷程，可以從民主體制與反民主體制之間的抗衡關係來尋其脈絡。自古希臘以降，民主政治的適用處境始終圍限在小國寡民的城邦規模之內，民主理念也在多位反民主的思想巨擘所遺留的宏偉著作當中，被冠以「窮人的多數暴政」污名，直到代議民主體制確立之後，才逐漸擺脫實務層面與理論層面的傳統枷鎖。這段漫長的掙扎歷程可以直接參閱本書第一、二及十五章的精彩剖析。誠如達爾在緒論所言：「時至今日，民主理念已經成為舉世風氣了。……即連獨裁者們也似乎深有同感，他們的統治正當性必須具備一項不可或缺的成分，那就是虛張聲勢地不斷編織著他們的民主謊言」。獨裁者的民主謊言當然毋需理會，我們應該留意的是民主理論與實務運作之間始終存在的那段顯著落差。粗略觀之，這段落差一方面來自民主理論的提倡者們陳義過高或囿於立場偏狹所致，經常淪為徒逞口舌之便的眾說紛紜；另一方面則是現實處境仍欠缺民主運作的配套條件，以致空有宏偉信念、但未見實踐效力。倘若從靜態的對照關係來審度這兩種現象，必然會誤以為早期的民主理論儘管享有崇高的歷史象徵意義，卻僅止於滿足思維論辯之需罷了。但是，民主政治之所以能夠歷經起伏波折並且通過漫長的歷史考驗，顯然必須從動態的發展觀點來檢視，也就是說，民主理論必然會隨著實務運作過程而融入更豐富的經驗佐證，以及諸多因地制宜的處境因素，因而顯得更為具體且可行；同樣的道理，民主政治的實務運作過程也是從局部的政治互動關係當中萌芽，再擴及到整體的制度架構，並深入到日常生活層面而逐漸定型。

因此，民主理論與實務運作過程之間的落差，其實是一段與時

Democracy and Its Critics

並進的動態距離。環諸當代的民主浪潮，威權國家邁向民主化的事蹟歷歷在目，民主化國家邁向鞏固階段的成果也比比皆是，這些國家絕對不是等待民主理論完備之後才展開改造之路，當然也不是等待現實處境的配套條件齊全之後才畢其功於一役。那麼，究竟有沒有哪些較為明確的條件與步驟，可以更清楚地掌握到這段錯綜複雜的發展歷程呢？並且具有前瞻性的展望契機呢？

綜觀整個淵源流長的民主理論傳統，箇中最簡潔扼要(當然也是較粗糙且可議)的思考角度，或許就是熊彼得(Joseph Schumpeter)的民主程序觀點了，熊彼得赤裸裸地指出：「民主是一種政治方法，也就是說，為了達到政治方面(立法與行政)的決策所設計的一種明確制度型態而已，因此無關乎所要追求的目的何在，也無關乎特定歷史處境之下會產生什麼樣的決策」^②，一言以蔽之，「民主方法就是一種達到政治決策的制度設計，讓個人透過相互競爭人民選票的方式來獲取決策權力」^③。熊彼得顯然是從民主政治如何運作的現實角度而提出這項獨樹一格的民主觀點，一舉否定了早期民主理論的核心信念(例如主權在民、公共利益以及基本權利保障等應然價值)，直接指出民主體制有別於其他體制的最主要特徵在於政治決策者拔擢方式的差異而已，亦即政治菁英透過一項定期選舉的程序來爭取選民的認同。但是，這項程序只是民主政治的必要條件之一罷了，不僅無助於明確區分民主體制與非民主體制之間的分界(也就是說，並非唯一的必要條件)，況且也無法辨別民主發展的鞏固程度(亦即不足以成為一項充分條件)^④。薩托利(Giovanni Sartori)如是認為：「熊彼得完全依據程序角度在界定……民主政治，以致淪為拔擢政治領袖之競爭方法的副產品。……簡言之，民主政治來自於競爭的選舉程序。……如果熊彼得的思考重心只是民主政治的

②：Schumpeter, Joseph, *Capitalism, Socialism and Democracy*, London: George Allen & Unwin, 1976, p. 242.

③：ibid., p. 269.

④：達爾對熊彼得的批判，詳見本書第九章。

現實運作問題，那麼達爾的思考重心顯然就是民主政治如何進一步完備發展的問題」^⑤。熊彼得所提示的民主程序觀點及其懸而未解的重大問題，在達爾的民主程序論中總算獲得了周延且完整的闡釋與建構。

達爾的民主程序論是否可以兼具實然層面的經驗解釋效力，以及應然層面的理論規範效力呢？也就是說，不僅能夠藉以判斷出民主體制與非民主體制的分界，更且足以衡量民主政治的成熟程度，符合上述所謂的清楚掌握這段錯綜複雜的發展歷程，並且具備前瞻性的展望契機呢？這樣的大哉問似乎可以從如下幾個環環相扣的問題來思索：

1. 依照民主程序論的觀點，現實世界應該具備哪些配套條件，才有可能孕育出民主政治的發展契機？
2. 在配套條件具備的情況之下，是否可以順利建立一套明確的制度(或程序)來逐步實現民主政治？
3. 在實現民主的歷程中，是否有一套明確的判斷標準可以衡量成敗得失？
4. 這套判斷標準是否可以進一步用來評價當前民主國家的民主成熟程度？並且當作後續發展的主軸呢？

如果從最簡單的線索來看，前三項問題可以依據達爾所倚重的「競爭式多元主義」(competitive pluralism)、「多元政體」(polyarchy)以及「民主程序」(democratic process)等詞彙來闡釋；至於第四項問題，可以從民主程序所蘊含的價值來銜接當前民主深化的時興觀點，也就是所謂的審議式民主(deliberative democracy)。以下僅針對前三項問題來勾勒出達爾的民主理論所呈現的獨特見解，但是第四

⑤：Giovanni Sartori, *The Theory of Democracy Revisited*, New Jersey: Chatham House Publishers, 1976, p.152-4

項問題顯然已經逾越了〈譯序〉應有的推薦分寸之外，不妨留待讀者自行推敲。

第二節 多元主義是否為民主政治的配套條件？

英美政治學界自一九三〇年代採取「多元主義」這項詞彙迄今⑥，向來就是以社會團體的組建方式以及團體之間的互動關係當作最主要的探討對象，並且以社會團體對政治制度與決策過程的影響當作最核心的探討焦點。直至一九五〇年代之後，美國政治學界針對美國本土社會所提出的大量經驗研究成果，進一步確立了「多元主義」在政治層面的獨特含意：用以闡釋民主政治不可或缺的社會條件何在。這些研究成果尤以杜魯門(David Truman)的《政治過程》(*The Governmental Process*, New York: Alfred Knopf, 1951)最具代表性。依據杜魯門的分析，社會各個團體倘若按照自願結社的方式來組建，個別成員就可以兼具數個團體的成員身份，因而形成團體之間的高度重疊性，有利於團體之間的良性互動，那麼，長期觀之，團體之間的競爭關係(尤其是遊說活動)會趨向於維持動態的均衡狀態，在利益分享的處境之下，民主政治也隨之更為穩健。美國政治學界將這種類似於市場機制的動態均衡型態稱之為多元主義，以自願團體為主體的社會稱之為多元社會(pluralist society)，並且視之為

⑥：「多元主義」具有三個層面的含意：其一是方法學層面的多元主義(亦即研究取向、理論典範以及觀念體系的多元性)；其二是社會文化層面的多元主義(亦即社會關係型態、次級文化體系以及集體認同對象的多元性)，其三是政治層面的多元主義(亦即反映出社會文化層面之多元性的制度設計與決策程序)。請參見Gregor McLennan, *Pluralism*, Buckingham: Open University Press, 1995, pp. 6-7。但是，「多元性」(plurality)的真正含意究竟何指呢？顯然必須先精確地釐清plural與pluralist這兩個字根相同卻含意懸殊的詞彙，才可以窺知端倪。續見註⑦。

民主鞏固的必要條件。

但是，「自願結社」以及「成員重疊」這兩項特徵如果欠缺豐富的經驗佐證，勢必會動搖多元主義的解釋效力。就「自願結社」這項特徵而言，當然可以用來說明非民主國家欠缺有利於民主發展的社會條件，卻很難解釋某些民主國家建立民主制度的理由何在，尤其是歐陸地區的民主鞏固國家。這些民主鞏固國家的社會型態顯然不是以自願團體為主體，而是由特定屬性(例如種族、性別)以及歷史情境(例如語言、宗教與族群)所組建的團體為主導，並且沿著屬性與情境的差異而分裂成潛在的對抗陣營，這樣的社會稱之為分歧社會(plural society)^⑦。李帕特(Arend Lijphart)以荷蘭為起點的研究過程，即著重在分歧社會之下的民主政治如何運作的問題，並提出了兩種相互對比的民主類型：多數決民主(majoritarian democracy)與共識型民主(consensus democracy)。所謂的多數決民主，就是在多元社會的基礎之下所架構出的政治競爭關係與政治制度；所謂的共

⑦：從社會團體的組織型態以及互動關係來看，plural 與 pluralist 具有截然不同的含意。倘若某個團體是依據自願參與的方式所構成，那麼該團體的外部包容性會大於內部的凝聚力，倘若某個社會的主要團體都是依據這種方式所構成，那麼該社會的團體互動關係就比較容易呈現出非零和(non zero-sum)的競爭關係，英美政治學界採取 pluralist 這項詞彙就是為了說明這種良性競爭的社會型態。相對而言，倘若某個團體是依據先天屬性或歷史情境的方式所構成，由於這些構成要素並非個別成員所能決定，或是不可能短期之內改變，因此該團體的內部凝聚力會大於外部包容性，倘若某個社會的主要團體都是依據這種方式所構成，那麼該社會的團體互動關係就比較容易呈現出零和(zero-sum)的競爭關係，某些著名的歐陸政治學者(例如薩托利與李帕特)發現到歐陸社會的構成型態迥異於英美社會，因此為 pluralist 這項詞彙添加了另一個含意(也就是 plural)，來說明這種惡性競爭的社會型態。但是，即便 pluralist 這項詞彙具有 plural 與 pluralist 這兩種含意，倘若我們望文生義地一併稱之為「多元的」或「多元主義的」，顯然就犯下了概念混淆的謬誤，猶如以「人」這項概念來涵蓋人與猿一般。由於這兩種迥異的社會型態會連帶影響到政黨數目與互動關係，以及選舉制度和內閣組成方式等等至關緊要的政治制度，任何一位譯者與讀者都必須謹慎地區分出箇中的差異，最直接了當的權宜方式就是將前一種社會型態稱之為多元社會(pluralist society)，後一種社會型態稱之為分歧社會(plural society)。

Democracy and Its Critics

識型民主，則是在分歧社會的基礎之下所架構出的政治妥協關係與政治制度。一言以蔽之，依據李帕特的觀點，不同的社會型態會孕育出迥異的政治制度：民主體制未必以多元社會為唯一要件，那些依據分歧社會而架構的共識型民主國家反而更能夠兼顧到民主品質^⑧。

其次，就「成員重疊」這項特徵而言，即便在多元社會之下，成員重疊的效果也可能僅止於各團體之間的領導層級而已。任何一個組織健全的團體都擁有一套明確的內部支配機制，團體領導層級所掌握的決策權力難免逾越了基層成員的視野之外，亦即米歇爾(Robert Michaels)所謂的「寡頭鐵律」(iron law of oligarchy)效應。因此，無論是團體之間的互動關係以及團體對政治決策過程的影響程度，顯然都是透過各個團體的領導層級在進行競爭與談判，這群各自領銜的菁英人士才是主導政策內容與走向的關鍵力量。所謂的成員重疊效果，即表現在菁英人士之間的相互串連關係當中，尤以政商關係的連結最具代表性，自成一個封閉的權力集團(power bloc)。熊彼得亦是按照這種菁英理論的角度，在思考民主政治的運作實況。可以說，凡著重於現實制度或程序如何運作的民主人士，都很難否認這群菁英階層的主導地位。達爾在早期以康乃迪克州新芬市為個案的著名研究當中，也發現到決策程序始終被菁英階層所壟斷的現象，但是這份研究最特殊之處，也是奠定達爾學術地位的創見之處，就是這群菁英階層不僅來自經濟、社會與政治各層面，更且針對不同的議題採取合縱連橫的方式在相互競爭。這種由不特定之

⑧：參見 Arend Lijphart, *Democracies: Patterns of Majoritarian and Consensus Government in Twenty-One Countries* (New Haven: Yale University Press, 1984)，以及進一步補充並增加個案數量而另行出版的 *Patterns of Democracy* (New Haven: Yale University Press, 2000)。這兩本著作均有中譯本(桂冠出版公司)。達爾對李帕特的評論，參見本書第十一章及第十八章第三節。這兩位學者的民主觀點可以比擬為：有一個人想要找一雙鞋子，李帕特告訴他「這裡有一雙休閒鞋以及一雙球鞋，我覺得球鞋比較適合你」，達爾告訴他「這裡有很多型號，你要哪一種尺寸」。

菁英人士在相互競爭的型態，既不屬於多元主義所意味的完全競爭，也不屬於菁英理論所意味的完全獨佔，稱之為「競爭式多元主義」^⑨。達爾依據這項見解，進一步將先前曾經提出的「多元政體」概念擴充成民主政治的基本雛型。

第三節 多元政體是民主政治的基本雛型

威權政體在邁向民主化的過程中，可以從公民參與(participation)及公開競爭(competition)這兩個面向來理解。公民參與包括兩個階段：社會層面的參與(亦即透過自願結社的方式來建立一個高度自主的市民社會)，以及政治層面的參與(亦即公民選舉權的擴張，並且建立一套定期選舉的規則)。公開競爭也包括兩個階段：社會層面的競爭(亦即透過抵制政府干預的方式來建立一個有限政府型態)，以及政治層面的競爭(亦即透過政策監督的方式來達到輪替執政的目的)。尤應注意的是，社會層面的參與(和競爭)是政治參與(和競爭)的必要條件。這兩個面向的關係可以如圖表示：

	社會層面		政治層面
參與面向	自願結社	→	定期選舉
競爭面向	有限政府	→	輪替執政

「多元政體」這項獨創概念，就是指依據公民參與(選舉權的擴張)以及公開競爭(反對勢力的崛起)這兩個面向所架構而成的體

^⑨：這項概念隨後發展出本書所提到的「動態的現代多元主義社會」，詳見本書第十八章第二節。至於菁英理論的相關問題，詳見本書第十九章的批判。

Democracy and Its Critics

制，亦即威權政體邁向民主化歷程的過渡型態：「多元政體可以視之為相當程度(尚未充分)民主化的體制，換個角度來說，多元政體是一個已經具備實質庶民化與自由化的體制，也就是具有高度包容性以及開啟廣泛競爭的體制」¹⁰。因此，當我們在思考威權政體如何邁向民主化的問題時，達爾提出了極為簡便的理解角度，那就是公民參與以及公開競爭的程度：倘若公民參與面向已經達到普及化的程度，但是公開競爭面向仍侷限在局部範圍之內，就只能稱之為具有包容性的近似多元政體(near-polyarchy)而已；同樣的道理，倘若公開競爭面向已經達到全面化的程度，但是公民參與面向仍屬於特定群體的專屬權利，也只能稱之為具有自由化的近似多元政體而已。唯有兼具包容性與自由化的體制，才是健全的多元政體，也是民主體制的基本架構。民主化的問題可以據此簡化成如下兩組更具體的課題：(1)究竟哪些條件有利於或不利於公民參與的普及化？以及在公民參與達到普及化的情況之下，又有哪些條件是有利於或不利於全面性的公開競爭？(2)究竟哪些條件有利於或不利於全面性的公開競爭？以及在公開競爭達到全面化的情況之下，又有哪些條件是有利於或不利於公民參與的普及化？

依據達爾的分析，自由化程度超過包容性程度的國家(例如早期的英國與美國)，會比包容性程度超過自由化程度的國家(例如早期的法國以及二十世紀的後進國家)更容易建立多元政體。除此之外，舉凡經濟發展型態與程度(亦即生產規模的分散或集中，以及國民平均所得高或低)、社會不平等指數(局部且緩和，或是廣泛且極化)、次級文化的分歧程度(數量少且不顯著，或是數量多且顯著)、制式暴力的控制與運用(分散或集中)，以及外國勢力的干預(弱且短暫，或是強且持續)等等周邊因素，都是影響深遠的配套條件。當然，最主要的條件仍然在於政治人物的基本信念，也就是說，多

¹⁰ : Dahl, *Polyarchy: Participation and Opposition*, New Haven: Yale University Press, 1971, p.8.

元政體可否穩定發展，端賴於政治人物是否願意按照既定的制度與程序來解決紛爭，並且採取既合作且競爭的互動關係來達到局部妥協^⑪。達爾這方面的見解，確實和魯斯托(Dankwart Rustow)為代表的民主轉型理論頗有異曲同工之趣，一旦制度架構與競爭程序獲得主要政治勢力的承認，就很容易建立一套共同遵循的基本規則，民主化的後續發展之路即不遠矣。綜言之，所謂的多元政體其實就是由如下七項要件所構成：(1)政府決策是由民選官員所控制；(2)這些官員是透過非強迫性的定期選舉方式產生；(3)選舉這些官員的投票權利已經近乎普及；(4)角逐這些官位的參選權利也近乎完全開放；(5)在選舉過程中，可以自由表達意見；(6)公民可以接觸到各種不同的資訊；(7)成立相對自主的組織，包括政黨與利益團體在內^⑫。其中的第1、2、4項即屬於公開競爭的面向，第3、5、6、7項則屬於公民參與的面向。

第四節 民主程序的判斷標準

對那些已經達到民主化程度的國家(也就是穩定的多元政體)而言，仍然有諸多缺失尚待改進，箇中尤以決策程序的少數壟斷問題為最，甚至極容易令人懷疑民主的價值何在。多元政體之所以只是民主體制的雛型而已，理由不外乎如下四點：(1)公民參與僅止於選舉過程，在決策過程中仍然欠缺適當的管道可以持續表達偏好；(2)公民的偏好隔離在決策過程之外，導致那些擁有決策權力的機構受到特定團體與人士的操控；(3)這些特定團體與人士所代表的偏好，

⑪：ibid., p.203.

⑫：Dahl, *Dilemmas of Pluralist Democracy: Autonomy versus Control*, New Haven: Yale University Press, 1982, pp.10-11。亦可直接參見本書第十七章的分析。

通常都是經濟、社會、文化等層面某些特定的優勢團體所支持的偏好而已；(4)因此，政策方案的最終選項必然會偏向於維護這些優勢團體的利益，構成了經社地位不平等與政治權利不平等之間的惡性循環關係。那麼，民主體制的決策程序究竟應該如何兼顧效率與品質呢？是否可以建立明確的判斷標準來思謀改善呢？達爾晚期著作的探討焦點即著重在這項具有前瞻性的課題上。

依據達爾的見解，一套完整的民主決策程序應該符合如下五項判斷標準¹³：

- 1.有效參與：在任何一項具有約束效力之政策的制定過程中，尤其是最終的決定階段，公民應該擁有適當且同等的機會，來表達他們的偏好。也就是，公民應該擁有適當且同等的機會針對議程的安排順序提出看法，並且經由充分討論之後，從各項方案當中擇一決定。
- 2.最終的決定階段必須具有同等的投票權：在集體決策的最終決定階段，必須保障每位公民都擁有同等的機會，來表達他對某項方案的選擇結果，並且和其他公民的選擇結果具有同等份量。在裁定最終方案之際，必須完全以公民們的選擇結果為依據。
- 3.深思熟慮：每位公民都應該擁有同等的適當機會，來瞭解並判斷(在決策過程所容許的期限之內)哪一項決策方案最能夠符合公民的全體利益。
- 4.公民對決策議程的最終控制權：在決策議程方面，公民必須擁有完整的機會透過民主程序的方式，來決定重大事項的先後順序。……公民應該有資格來決定如下的問題：(1)哪些事項必須透過具有約束效力的決策方式來決定；(2)在這些事項當中，又有哪些事項可以交由公民來自行決定；(3)至於剩餘

¹³：詳見本書第八、九章。