

复合共和制

的政治理论

文森特·奥斯特罗姆著 □ 毛寿龙译

The Political Theory of A Compound Republic



上海三联书店

395

D771.221



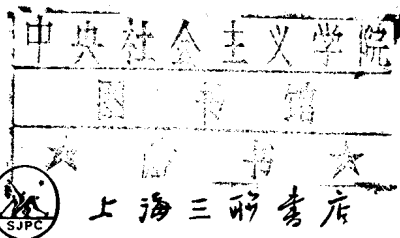
201039535

复合

共和制

文 森 特 · 奥 斯 特 罗 姆 著 □ 毛 寿 龙 译

的政治理论



复合共和制的政治理论

著 者/文森特·奥斯特罗姆

译 者/毛寿龙

责任编辑/倪为国

装帧设计/姜 明

责任制作/钱震华

责任校对/张大伟

出 版/上海三联书店

(200233) 中国上海市钦州南路 81 号

发 行/新华书店 上海发行所

上海三联书店

印 刷/华东师范大学印刷厂

版 次/1999 年 6 月第 1 版

印 次/1999 年 6 月第 1 次印刷

开 本/850×1168 1/32

字 数/189 千字

印 张/8.75

印 数/1—10100

ISBN 7 - 5426 - 1239 - 5

D.41 定价 12.40 元

中译本序

毛寿龙

在 200 多年前，美国立宪制度的奠基者之一亚历山大·汉密尔顿就提出了一个至今仍然值得人们深思的问题：“人类社会是否真正能够通过深思熟虑和自由选择来建立一个良好的政府，还是他们永远注定要靠机遇和强力来决定他们的政治组织。”美国政治学家文森特·奥斯特罗姆正是在这一问题的激励下，开始了他对复合共和制政治理论的思考，这一思考虽然以《联邦党人文集》为基础，并着眼于美国立宪实验的经验，似乎并非有些喜欢独创理论的人所喜欢的那样是奥斯特罗姆教授自己所独创的理论，但是其中所包含的“智慧的美玉”却依然值得我们珍视。奥斯特罗姆教授认为，从历史上来看，政治制度的抉择，的确是强力和偶然性决定的，人类似乎还没有能够根据深思熟虑和自由选择来设计良好的政府制度。但是，美国的立宪实践，却是破天荒第一次以深思熟虑和自由选择为基础

的。虽然政府的建立出于机遇和强力是大多数人类社会普遍的现象。但是美国立宪实践表明，人们能够通过理性的行为和榜样，并基于深思熟虑和自由选择，来建立并维持立宪政府体制。复合共和制的政治理论，就是指导这一制度设计的蓝图。

奥斯特罗姆认为，要设计复合共和制，首先要假定，在政治制度设计中个人是最基本的考虑单位。政府的行为派生于个人的利益；如果要有效果，政府行为必须与个人的行为相联系；这样，政府的运作就能够与具有特殊行为能力的个人行为相协调。其次，还要假定，个人是自利的，会努力强化自己的相对优势。然后假定，人具有学习的能力，也有犯错的可能性。最后，在此假设的基础上，可以认为理性和正义的条件、社会组织条件取决于某种形式的政治秩序，这就是政治约束的原则。只有这样，人们才可以在人与人之间建立持久的双赢关系，而不是双损关系。

政治制度的设计，本质上是一种立宪的选择。立宪选择与法律的选择有根本的区别。法律是政府制定的、政府能够更改的，而宪法却是由人民制定、政府不能改革的。“如果政府可以自由地界定自己的权威，那么它们就不会有积极性来制约权威的运作。进而言之，掌握政府权力的人就有积极性去运用这些特权来牟取私利，并损害那些反对他们的人。宪法的目的是引入限制，制约寻求这种机会，使这些人遵守……‘限权宪法的一般原则’”。立宪选择有着特别的程序，它始于非正式的提议的程序，然后再进入批准的程序，并且在批准程序中可以应要求而进行修

改。这一程序不同于政府制定操作性法律的立法程序。要使宪法高于立法机关的制定法，确立司法独立。而且宪法如果要成为操作性的法律工具，就要设计得非常精确、严密。宪法不应该是一种一般道德的陈述，自然也不应该只是一种宣传品，或者是某些人意志的表现，而应该是政治制度的基本框架，真正起到促进双赢关系、遏制双损关系的作用。

奥斯特罗姆认为，政治制度设计是一项高度艺术性的工作。为操作性的政府体制设计一部宪法，不可能是任何单一价值最大化的结果，因为大多数价值边际效用递减。因此，更大的收益要求各项价值之间的均衡，在此各类价值并不维持恒定的比率。所以，综合价值的最大化往往主要派生于某一特定价值的最大化。完备类型的概念如完备的民主、充分的自由、彻底的平等，是一种有用的概念，但只能作为设计的出发点，而不能当作是终极的目标。这一分析，显然符合现代经济学中的均衡分析原理。

奥斯特罗姆从《联邦党人文集》中归纳出了如下政治制度设计的定理：假定所有个人都是自己利益的最好判断者；没有人适于审理自己涉及他人利益的案件；由于同样的理由，不，由于更充分的理由，人的团体不宜于同时既做法官又做当事人；野心必须用野心来对抗；个人的利益必须与立宪权利地位联系起来；手段必须与目的相称，期望通过自己的作用达到任何目的的人，应该具有用以达到目的的手段；在每种政治制度中，增进公众幸福的权力，包括一种可能被误用和滥用的自由裁量权；那里的一成不变的目的是按这样的方式来划分和安排某些公职的，以便

彼此有所牵制——使个人的私人利益可以成为公众权利的保护者。这六条定理是复合共和制政治理论的基本原则。这些原则可用于解决如下六条定理所揭示的问题：所有权力集中在同一人手中，不论是一个人、一些人或许多人，不论是世袭的，自己任命的，或者选任的，都将导致暴政；党派就是一些公民，团结在一起，被某种共同的利益所驱使，反对其他公民的权利，或者反对社会的永久的和集体的利益；自由由于党派，如同空气于火；如果一个党派不构成多数，可用共和制的原则来求得解决，这就是使多数人用正规投票的方法来击败其阴险的企图。比较难以处理的是第十三条定理所揭示的问题：当一个党派构成多数时，大众政府就能够为了多数的情感或利益牺牲公共利益和其他公民的权利。

第十三条定理所揭示的问题就是奥斯特罗姆所说的单一共和制的病根。那么，如何遏制多数派实施暴政呢？奥斯特罗姆认为，复合共和制的政治理论通过把政府建立在人类自治能力基础上，就可以解决这一问题。用足人类的自主治理能力，就能够摆脱多数派暴政的弊害。

复合共和制的政治理论认为，要解决多数派的问题，就应该把政府建立于人类自治能力的基础之上，尤其是建立在人类自治能力的根本局限之上。规模原则表明，在任何协商集团中都存在着基本的限制条件，它起源于这一事实，一次只能有一位演说者能够被倾听并得以理解。有序的深思熟虑，要求演讲和沟通都遵守一次一个的规则。任何大型协商大会的运作，无论是直接民主还是代表大会，都取决于选择若干人去行使设定议程、控制协商的特权。

随着成员规模的扩大，领袖人物主导性逐渐增加，而集团成员在协商方面的影响力将逐渐减少。民主安排让位于寡头控制。

政治代议制可以部分地解决规模原则的问题。这是共和制有别于民主制的地方。通过选任代表的制度机制，共和制政府比直接民主制能够涵盖更多数量的人民和更广阔的地区。不过，即便是在政治代议制中，规模原则也起作用，为了防止少数人专制，就有必要使代表达到一定的数目，而为了防止人数过多的弊端，则又必须限制代表的数目。“规模原则既适用于代议机关，也适用于政府单位的综合规模。如果不注意规模原则的约束，那么政府的外貌可能变得民主，但是使得它得以活动的精神将是更多的寡头政治”。

奥斯特罗姆认为，多数统治只能导致更多的冲突，而不会导致持久的政治稳定，因而也不能保障包括多数人在内的所有人的权利和利益。而一个共和国一旦得了共和病，邻国也很快会感染上这种疾病，最终使政治秩序陷入互损的逻辑而无法自拔。他概要地描述了共和病的成因及其流行的机制：“如果一个多数派能够支配一个共和国的政府，并运用其支配地位以他人的利益为代价牟取私利，那么受其损害的人就会通过结盟的力量来试图使其损失最小化。在没有其他办法来寻求更为合意的解决方案时，遭受的剥夺越极端，受剥夺者就越会愿意运用极端的手段。冲突就可能升级到这一点，一个社会中的各个党派互相把对方视为敌人，并运用强制统治工具进行相互之间的战争。如果一个邻近的共和国为一个党派所支配，而该党派

与一个共和国中处于被压迫地位的党派关系密切，国内问题很快就会损害两个共和国之间的关系。冲突就会在相互谴责中升级，图谋干预对方的事务，相互图谋实施集体性质的制裁。这样，共和国的宪法就会让位于维持有组织战争状态的要求。”

人类自治能力具有局限性，这并不表明人类应该屈从于单一权力中心的统治，成为寡头铁律的奴隶。没有必要由单一权力中心来支配所有其他人。较小的利益群体能够根据自治原则组织起来，并在治理自己内部事务方面保持自主。为若干不同社群所共享的利益集团，能够组织起来，成为自主自治权威主体。该原则可以从地区性利益社群扩展到全国乃至国际利益社群。共和制度既能够在较小的社群中也能够在较大的社群中得到培育。联邦体制中有许多政府单位，单一制全国性国家中只有单一的终极权威中心，任何一个党派取得支配地位的可能性，在联邦体制中要小于单一制全国性国家。自治原则运用于联邦体制中共存的政府，是复合共和制政治理论的重大创新。

复合共和制的政治理论意味着共和国要有适当的结构与范围。只是扩大共和国的范围，可以包容更加多样的利益群体。但是，如果在整个国家只创建了一个单一的政府权威中心，规模原则所固有的寡头倾向就会使一个派别轻易地支配其他利益群体。在复合共和制中，不存在任何单一垄断的公共权威。建立多个代表不同利益群体的权威。每一个权威均为自治共和制原则所支配。适当的结构，才是复合共和制有别于单一共和制的核心所在。复合共和制的活力就在于当政治制度覆盖面相当大时，它能够包容更

多的利益，并且不必借助于高度集权的制度。这种制度特别适合于大国，它能够使大国在实现民主政治目标的同时不因受规模原则的制约而蜕化为专制制度。

法国政治思想家孟德斯鸠说过，“如果一个共和国是一个小国，它就会被外国势力所摧毁，如果它是一个大国，则会为内部的不完善而摧毁。”奥斯特罗姆认为，这一结论适合于单一制共和国，而复合共和国则能够避免这一问题。因为复合共和制意味着全国性政府也直接面对公民个人，而不是封建制式的“分级管理”，即每一级政府各自管理下级政府，而不面对公民个人。在复合共和制中，有限的全国政府能够塑造得就有关超出单个地方政府范围之外的事务，代表人民作出决策。但它的权限是有限的，仅限于与公民有关的具有全国性的公共事务。在复合共和制中，“每一个政府，包括州政府和全国政府，都被设计得具有其自己的意志，并在本质上相互独立。每一个政府都能够代理公民个人，关心个人的希望和恐惧，拥有一切手段，并有权采用一切方法，以执行委托给它的权力。那些可以分别提供的事务，则根据自治原则，由各州内的政府处理。那些需要共同关心的事务，不能由各州分别处理，则要根据共存运作的自治原则由有限的全国政府处理。”复合共和制原则提供了节约使用各级政府优势的方法，可以充分发挥各级政府的优势，从而能够避免联邦性质的共和国的错误，自然也能够避免大共和国必然成为专制国家的错误。在这一原则指导下，奥斯特罗姆以《联邦党人文集》为基础，概括了复合共和制中全国政府与地方政府以及各级地方政府之间的权力安排。这些原则与现

代公共选择和制度分析理论的原则是一致的。当然，复合共和制也安排了众多的政治代议制度，从而使在时间和空间等方面都具有很高的复杂性的利益能够有适地适时的、各种各样的代表途径。

任何权力都有自我扩张的倾向。拥有最高权力的全国性政府，其权力扩张的可能性最大。如何制约政府的权力扩张，从而使其成为有限政府，而不是无限政府呢？取消政治权力，使每一个人在政治权力上人人平等，这是没有必要的，也是不可能的，因为任何政府的基础都是政治权力的不平等配置。要控制政府权力扩张，关键在于建立适当的制度安排，各级政府权力横向配置遵循权力分立与制衡原则，就是制约政府权力扩张、保障有限政府的重要制度安排。这些安排是立宪安排，不能为直接行使政府权力的人所改变。这些安排就是立法、司法和行政权力之间的分立与制衡原则。

当然，权力分立与制衡的安排只是辅助性的预防措施。最核心的措施还取决于个人的权威，取决于复合共和制中多个决策权威中心的相互分立和制衡。“复合共和制并不只是联邦政府体制中多个自主政府单位的复合，而且还是每一个政府单位内决策结构的复合。如果任何一个决策结构或者政府单位取得了支配其余决策结构或者政府单位的地位，并长时间得以维持，那么这样一个体制就失败了。要维持这样一个有着许多否决权的、复合的结构，主要依靠使宪法作为可实施的法律进行运作。只要人民理解这样的逻辑关系所固有的基本概念，并拥有适当的结构来恰当地落实这些概念来约束相互之间的关系，并制约行使

政府特权者，我们就可以预料这样的体制的组织结构在实践上是非常复杂的。复合共和制用立宪选择原则来规范和控制政府单位之间的关系，以及政府单位内部各部门之间的关系。这一体制的活力，关键就在政治治理关系中由人行使的权威。”因此，限权宪法的一般理论所固有的不可剥夺的权利或者个人的权威是复合共和制政治理论的关键因素。它表明，“任何个人能够有权向政府当局就政府是否恰当地行使了其特权提出并实施法律的诉求。立宪政府体制结构中统治者要服从法治，这一结构的根本要素是，任何个人能够提出诉求的权威，或者任何个人拥有不可剥夺的权利。”当然，个人的权威也需要有适当的制度保障，从而使个人在寻求权利救济时不至于去寻求不正当的暴力手段，或者寻求不正当的行贿、寻租等手段。个人拥有不可剥夺的权利，这些权利既有实体的制度安排，也有程序的制度保障，从而实现有限政府，制约政府的权力，这显然也是复合共和制的基本要素。

复合共和制分立的决策结构每一个部分都有各自的构造，以此为基础政府权威组织，为个人提供了多种多样的机会，使个人个别地和集体地表达其偏好，对政府权威机构提出要求。通过国会议员、总统、副总统的限任制可以得到政治救济。通过参众两院大量的议席可以得到立法救济。通过忠实地执行法律的行政责任制可以得到行政救济。依据正当的法律程序，任何人有权要求考虑其申诉状以及要求判决以纠正错误，以此可以获得司法救济。最后，通过变更和修正宪法本身的活动，可以得到宪法救济。

多种多样的决策结构，能够容纳单个或者集体行动的个人需求，这就提供了更多的可能性，使个人的疾苦众所周知，并为公共协商所考虑。这样的制度可能在阻挠恶法的时候也阻挠良法。但是奥斯特罗姆认为，“分歧大到这一地步，以致人民将选择救济措施以增进自身的利益，在这种情况下，我们就只能说持不同意见的人会看出采取其代价高于寻求另外一些解决方案的某一措施所可能导致的结果。在存在实质性分歧的情况下，延迟采取措施所冒的风险往往较小，而无法估计采取轻率行动所带来的成本所冒的风险往往较大。”如果这些制度安排妨碍了国防这样的紧急的危害，那么宪法可以通过紧急条款，赋予总统以紧急状态下所特有的紧急处理权。但并不一定为了偶然的紧急问题的需要而牺牲复合共和制的制度安排，因为紧急问题毕竟是一种非常态的问题。并且为了避免紧急处理权被滥用，紧急处理权本身也应该符合特定的程序，并在事件发生之后接受审查，以减少紧急处理权遭到滥用的可能性。

复合共和制政治理论的基础是“政治约束的原则可以被用来使这些可能性最小化，即某些人，尤其是某一多数派，在决策中占支配地位并剥削他人，牟取先发制人的优势。这些安排允许任何人运用实践和结构多样的制度设置去表达其根本的利益。不存在占支配地位的单一结构。相反，我们假设任何决策的基础可能是错误的概念，没有适当地计算过对个人的后果是什么，对社群的结果是什么。当决策者和利益相关者有机会挑战占主导地位的假设时，有机会提出另外的构想时，有机会参与理性协商过程时，

纠正错误之策略就有了美好的前景。”

显然，复合共和制的构造并不是简单的事，它需要“深思熟虑”和“自由选择”，但当人们更多地了解复合共和制的基本道理的时候，要进行这样的努力就有一定的基础了。

在最后一章，奥斯特罗姆指出，人类政治制度的设计，不能仅仅从所谓活生生的事实出发，而应该从立宪层次的分析出发。立宪层次的分析是复合共和制政治理论的方法论基础。当代政治学的重要特点是关心“活生生的现实”，而不关心立宪选择实验的设计。奥斯特罗姆说：“任何看过足球比赛的人都会明白，要全面、彻底而有效地描述‘活生生的现实’是极其困难的。没有有关想要成为什么的知识，没有有关可能发生什么的猜想，人类认知的能力还不足以描述政府体制及其在社会中运作的活生生现实。”

他引用了当代语言哲学学者约翰·瑟尔（John Searle）对足球游戏的分析。瑟尔的分析对于迷恋于运用纯科学方法研究政治的人无疑是一付有效的解毒剂。瑟尔认为，只有在显然了解规则如何把社会事实“构造”成“制度的”事实时，我们才能理解这些活生生现实。游戏规则的基础是对于这两个问题的理解，即游戏要变成什么，游戏中会出现什么样的玩法。只有当我们理解了游戏规则时，足球游戏的活生生现实才是可理解的，瑟尔认为，人类制度的活生生现实不可能被理解为“粗俗的事实”。为了说明这一点，瑟尔建议请一组高度训练有素的科学观察家去制定可用于描述美式足球游戏的基本科学法则。他认为这些科

学观察家可能会发现一个“周期性群集的法则”。瑟尔以如下方式阐述了周期性群集的法则：“在统计上每隔一段时间，穿着类似有色 T 恤之类东西的有机物大致以圆的形状群集在一起（列队）。然后，同样每隔一段时间，圆形的群集继之以线形的群集（球队排队以备踢球），线形的群集则继之以线形的渗透。”发现了周期性群集的法则后，我们的科学观察家大概就已经为我们提供了有关足球游戏的活生生现实的科学见解了。显然，这样的科学研究，不能给我们提供任何东西。避开理论，避开立宪层次的分析，亲近事实，观察家就使自己失去了必要的基础，从而无法理解游戏的意义，公平游戏的策略范围，以及什么是不公平的游戏。

对足球是如此，对政府来说，实际上也是如此。对此奥斯特罗姆的结论是，“我们只能把政府的结构和程序，或者人类社会现实的其他方面，理解为制度事实。制度事实存在，因为规则构造了人类社会关系。我们以这种方式去理解生活的游戏，即游戏是根据适当和公平的规则与标准构造的。规则界定可以采取行为的范围和限度。我们参考想要成为什么，并在什么可能出现的意义上，去理解规则以及规则规范关系的意义。”

在译者看来，人类社会并不是完全由客观事实所组成的世界，而是由价值、逻辑和事实共同组成的世界。对于不同的人类社会来说，事实是多样化，但价值是普遍的，逻辑对于世人也是通用的，而理论则是人类创造的概念和命题体系，是基于一定的价值、以特定的事实为基础而确立的因果法则的概括，是具有普遍的价值和多样化的事实

通过逻辑原则而结合起来的观念和命题体系。复合共和制的政治理论，是建立在一些普遍的价值基础之上的理论。它产生于 200 多年前的美国，是用来解决当时美国所面临的^①政治问题的，即避免欧洲各国混战的局面，避免霍布斯式的中央集权的弊害，补救邦联制度的失败，为北美来建设和平而稳定的政治环境。就如本书第八章所探讨的，由于 200 年历史的变迁，这一理论产生的事实基础已经有了很大的变化，并且经受了工业化的挑战，也经受了奴隶制度引起的南北战争的挑战，更经受了机器政治和老板统治的挑战，在 20 世纪，又经受了颂扬高度集权的官僚制度的公共行政理论的挑战。在新的环境下，普遍的复合共和制政治理论必须有新的重述，以适应新的环境、解决新的问题。如果说哈耶克的贡献在于在 20 世纪的背景条件下重述了古典自由主义的理论，那么奥斯特罗姆的贡献则在于在 20 世纪的背景条件下重述了复合共和制的政治理论，从而为解决本世纪出现的美国政治制度的危机探讨了解决的可能性。

的确，奥斯特罗姆教授所重述的复合共和制的政治理论产生于 200 年前的美国，但并不一定只适用于美国，而且也并不一定只适用于 200 年前的美国。理论是理论，事实是事实。200 年前根据复合共和制理论确立的美国联邦体制任何国家都不能仿效，即使当代美国联邦体制也必须有所创新，因为它是复合共和制理论在 200 年前美国事实的基础上构建的。对于今天的美国来说，事实发生了变化，美国的联邦体制也面临着各种危机的挑战。在 20 世纪，美国的联邦体制正在走向日益强化的国家化所产生的

泥淖中。在这种情况下，奥斯特罗姆认为，美国应该回顾过去，重新依靠复合共和制的政治理论，以新的问题为背景，探索把自己从中央集权的陷阱中解救出来的途径。因此，复合共和制的政治理论未必不能运用于其他国家和地区。如果法国、西班牙、意大利、德国、英国和欧洲，都着眼于各自所面临的事实，运用复合共和制的政治理论，重新再现昔日的创造力，奥斯特罗姆并不觉得奇怪。就在书的结尾处，他善意地祝愿，“如果法国把自己从过分的中央集权中解放出来，并走在欧洲发展的前沿，我将不会感到惊奇。如果这样，西班牙也不会远远落后于他国。意大利，产生启蒙的自由城市的故乡，也可以体验新的复兴。在这些情况下，德国就会抛弃忧虑，创造新水平的成就，在其自己的文化成就与其他人民的文化成就关系上再次变得外向。英国也将继续仔细考虑议会能否改革自身的难题。欧洲可以再次迸发思想发展的火花，在欧洲共同体中创造新的制度安排集合，取得物质和文化的发展，把人类文明带向新的境界。我们可以再次把人文明推向新的时代，在那时人们学会把自己的政治实验奠基在人类自主治理的能力基础之上。获得这一能力，靠的是学会如何运用理论推测、审慎思考以及自由选择，来构思、指导并阐释多样化立宪选择的意义。在这样的天地里，如果解放神学要为人类的解放作出贡献，它们就需要使自己在思想上、精神上贴近复合共和制的政治理论。”在这段话中，如果加上中国，说中国也将因此而避免历史上高度中央集权的弊害，也将避免近代群雄逐鹿、军阀混战的弊害，同时也避免分封制的弊害，从而复兴中华民族的古老文明，奥斯