

文化類 專題研究報告之三十一

如何加強民主政治教育之研究

中華民國七十一年六月
國家建設研究委員會編印

111
J6
69

本研究報告專供政府各有關
機關參考，請勿轉載。

如何加強民主政治教育之研究 目次

提 要	一
本 文	三
一、前 言	三
二、民主政治之含義及其演變	六
三、民主與教育之關係——從政治社會化的角度來探討	一五
四、對於我國過去推行民主教育的檢討	二五
五、結論與建議——加強民主教育的三個途徑	三五

如何加強民主政治教育之研究

提 要

本文旨在說明：民主政治從其演變、及我國過去推行民主政治之經驗所示，要想使我國民主政治於未來能達到理想的境界，必須要經由長期不懈的努力才行。在長期不懈的努力之中，應包括：第一、要堅持對民主政治的信心，也即是深信唯有推進民主政治，才能達成中國真正的統一與長治久安。第二、要將民主政治的價值觀念與民主規範，變成公民教育的重要目標，通過學校教育與社會教育，變成全民文化的一個不可分的部分。也就是要在社會中極大多數人俱有深厚的民主意識與放在理性、良知上面的優良民主素養，然後我國方才可能有健全穩定的民主政治。第三、民主政治要通過教化與力行二者的結合，方可能由小成而至大成，建立屬於我國文化的典型民主政治。

如何加強民主政治教育之研究

一、前言

近代民主政治的觀念與制度，大體說來，係淵源於英國，然後隨美國獨立革命傳至北美、法國革命傳至西歐，最後傳至東方的日本、中國等國。現在民主政治已成爲世界性的潮流，即使是再專制極權的國家，也無法抗拒這一波瀾壯闊潮流的衝擊。於是有些狡詐的政權如蘇俄共黨政權及其附庸政權，爲了對抗這一衝擊，常絞盡腦汁，設計一套偽裝民主的美麗「畫皮」，以掩飾其專制極權的醜陋面目。但這一美麗的畫皮，在民智漸漸開通之後，必然會有被揭穿的一日，這是吾人所深信不疑的。

然而環顧今日世界上許多國家之中，推行民主政治而能著有成就者，不過英、美、瑞士以及北歐與西歐等少數國家而已。其餘很多民主國家，不是政局時常不能穩定，卽社會秩序也每因民主政治的推行而導致不安與紊亂，從而不免常令一般人懷疑，究竟有無必要向西方先進民主國家學習，繼續推行民主政治下去。在對民主政治無堅強信心的情況之下，推行民主政治所遭遇的各種障礙，自然更加難以一一克服，從而更加會延長一國民主政

治步入正常軌道的時間。

我國國父孫中山先生所領導的革命，就是要建立一個主權在民的民主共和國，經過志士仁人數十年艱苦的奮鬥，真正的民主憲政體制，於民國三十六年底始告誕生。但誕生之日，正是中共匪黨掀起全面叛亂之時，大部河山又淪入專制極權的統治之下。但我政府於播遷臺澎金馬之後，國家雖處於長期動員戡亂的緊急狀態之下，仍然力行民主憲政不輟。從卅九年開始，臺灣地方選舉從未中斷過一次。中央民意代表機構，雖格於情勢無法全面改選，亦以修訂臨時條款的方式，從民國五十八年開始，逐漸突破環境的限制，先後舉辦增選補選與增額選，來注入新血輪，擴大其民意的基礎。經過三十餘年的努力，雖不能說是已完全實現了國父的理想，但已為中國奠定了民主憲政的規模，則為毫無疑問之事。

不過，根據我國三十餘年推行民主憲政的經驗，以及其他國家民主政治演進的教訓，民主政治並非一蹴可幾，確實需要堅強的信心，與長期的奮鬥努力，才能慢慢由小成而至大成。在長期奮鬥努力的過程之中，如何透過教育的途徑，培養國民具有民主的意識，懂得如何運用憲法所授予的政治權利，殆為最最緊要之事。而在加強全民民主教育的同時，繼續努力實踐我國憲法所規定的民主制度，方能使民衆於教育途徑中所獲致的民主知識，

通過實踐力行，蘊育成真正屬於我國文化的民主政治。

本文即基於這一目標，說明何以要從教育入手培養民衆民主意識與民主的行爲規範，然後提出幾個屬於原則性的建議，以供政府進一步推行民主政治的參考。

以下將先說明民主政治之意義及其演變，然後再分別說明其他民主國家如何通過有目的地「政治社會化」(Political Socialization)過程，教導人民接受民主觀念和行使政治權利。最後，於檢討我國過去在這方面努力的成效，及其尚待改進之處後，再提出幾點原則性的建議。

二、民主政治之含義及其演變

民主政治固然早在希臘羅馬時代即已發生，而且雅典曾經成為希臘半島上許多城邦國家中推行民主的典範。但當時的思想家們如亞里斯多德（Aristotle 384-322 B. C.）者，只從形式與倫理的觀點去界定民主政治。換言之，將民主政治視作爲由多數平民遂行統治的一種政體；這種政體如不遵守一定的道德規範，很易轉變爲暴民政體（Mobocracy）。並且在亞氏的心目中，民主政體並非是一理想的政體，甚至，大體言之，次於貴族政體。因爲照亞氏看來它是放在一個虛假平等的假定基礎之上的。其意爲：在民主政體之下，人民在某一方面（例如法律上）平等，即認爲在所有方面俱平等；或者說，因爲人民俱平等的享有自由，因而在各方面俱要求絕對的平等，其結果是以數量犧牲了能力，而數量則常易受到陰謀詭計所操縱。由於一般人之如此易於接受操縱，以及他們的意見多變無常，所以選票最好由少數智者去行使。基於這一理由，所以亞氏主張能够結合貴族政體（Aristocracy）與民主政體二者之長的一個新政體，那就是立憲政體（Constitutional Government）。換言之，立憲政體乃是貴族政體與民主政體之間的一種中道的政體；它一方面可讓大多數人去決定羣體（Community）或國家（State）應追求的目標，但另一方面則使統治機構的職位，嚴

格保留給有能者去擔任。

雖然亞氏對於統治機構也即是政體的分類，具有很大的創見，但他對於民主政體並沒有很高的評價，則是很顯然的。而且在亞氏的時代，民主政體與今天的相比，乃是一種直接的民主政治；即建立在奴隸制度基礎上的自由民所直接行使國家決策權的政體。其所說的立憲政體，倒近似於今天所說的代議民主政治。

降及近代，由於民族國家的興起，希臘城邦式的直接民主政治已很少見到，代之而起的是爲間接民主政治或代議民主政治。在這一時期，爲民主政治而辯護的思想家們，受了當時自由主義(Liberalism)與個人主義(Individualism)思潮的影響，不但認爲民主政治乃是達成政治決策的制度安排，人民藉此安排選出其代表組成議會以遂行人民的意志，而實現公益；而且假定每一個個人都是理性的，都會照顧自己的利益；每一個個人的利益都能實現了，公益自然就會達成。因之，爲了讓個人能够實現其自我利益，必須讓個人有充分的自由權，其中以發揮其個人智慧的自由權尤爲重要。基於這一理由，不但要訂立憲法以保障每一個個人不可讓渡的權利；而且更要選出代表代替人民在選舉之後監督政府。不僅此也，又怕包括議會在內的政府機構濫權，侵害人民的自由權利。所以又在憲法之中規定相互制衡的辦法，使其在制作決策時，彼此互相牽制。總之，務期將政府的統治權限制在

一定的範圍之內，而讓人民有充分自由以實現自我利益的機會。

這一種所謂的古典民主理論，實在包含了下面幾個假定在內。即：1. 每一個正常的個人或公民都是理智的；2. 他關心公共利益甚於自我利益；3. 基於1. 2. 兩個前提，他又是一個積極的參與者，不但能了解自己的心靈，而且能分辨是非善惡。總括起來說，這一種理論固然肯定了人的基本價值，但也對人性的評估未免抱着太過樂觀的態度。

事實上是否如此呢？自代議民主政治出現後，經過數百年來的演變，許多事實證明傳統民主理論中所蘊含的一些假設，只是理想而已，與實際有很大的出入。別的不談，就以開始於一九四〇年代的選舉行為研究而論，其發現在在指出，選民並不如我們想像的那樣關心國家大事，熱心參與公共事務。詳言之，在全國性且有競爭性的大選舉中，選民的投票率平均不過百分之七十左右，地方性的選舉更低，平均能有百分之四十就算不錯了。其次，也發現一般選民中真正關心政黨政見內容比例甚低，只佔成年人口百分之二十左右，其餘約百分之六十左右的成年公民，既不關心國家大事，而且平時也不大注意新聞報導，即使有反應，也是時常情緒多於理智的。在整個成年人口中，真正對政治問題有判斷、有意見、且能發生影響力者，大約只有百分之五到百分之十而已。由此可見，並非所有的公民皆是關心公眾事務與積極的參與者，也不是在所有情況下都是理性的。第三、許多投票

研究發現，選民在作投票決定時，自我利益，特別是經濟上的自我利益，是一個重要的考慮的因素。換言之，公益並非是他們做決定的重要考慮因素，個人眼前的直接利益，才是他們最重視的。

由於古典的民主理論中所含蘊的若干假設，與事實諸多不符，因之，乃有許多修正的民主理論出現，諸如熊彼特(Joseph A. Schumpeter)的精英競爭的民主理論，道爾(Robert A. Dahl)與林布隆(Charles E. Lindblom)的多元政體(Polyarchy)論等。他們核心的概念大致是：1. 民主政治僅是一種產生領導者的程序，也即是人民藉選舉從競爭的精英集團中，選舉一個或少數集團的聯合來掌握國家的決策權。普通公民雖無法直接參與國家大政決策，但可經由選舉而間接控制國家的決策權。2. 認為民主政治的維護與茁壯，並非完全靠的制度，而是靠的一般人，特別是社會中具有影響力的精英份子，對於民主價值如人權的保障，有限政權等的信仰與支持。換言之，如多數人不重視支持民主制度運作的背後價值，再好的民主制度也難以生存下去。3. 普通民衆的對政治冷漠，只要不太過份，非但無害，甚且有益。換言之，如果個個公民皆要積極參與，不但參與管道爲之壅塞不堪，甚至於發生管道無法負荷而達爆炸的程度，而且掌握政府決策權的精英份子，勢將事事受到掣肘，無法發揮其才智與應有的功能。

這些修正的民主政治理論，與古典民主政治理論相比，雖缺乏理想的成份，但較切合事實則是毫無疑問的。可是當代修正民主理論雖然較能說明事實，然對於世人所以嚮往民主政治，寢假而成爲一世界性的潮流，則未能提供令人滿意的解釋。

關於這一問題，古典民主理論確實供給了我們很多的智慧。例如美國哲學家杜威說：「民主政治及政府層面的意義是：它的目標在人類關係的廣大領域以及人類個性的充分發展，其方式則是人類至目前爲止所發現最好的。……民主也是一種生活方式，……每一個成熟的個人，都必須參與政治，共同決定規劃公共生活的各項價值。……它基於一項理念，即沒有一個人或一羣人睿智得或優秀得不需被治者的同意而統治。此項命題的積極意義是：所有受社會體制影響的人，都有權創制及管理這些社會體制。蓋每一個人的行爲、福利、及人格之發展，都受他生存於其中的社會體制之影響，因之，在民主制度中，每一個人對該社會體制都應有發言權。」杜威的這些話，旨在指出：1.民主制度是人類至目前爲止最佳的設計，因爲它不僅肯定人的價值，而且可以使個人人格能够充分發展；2.民主也是一種生活方式，讓每個人對其生活有密切關係的公共事務，均有發言權與管理權，這樣讓治者被治者結爲一體，無分軒輊，所以認爲民主政治乃是人類智慧最佳的設計。

由於肯定民主政治具有如此崇高的價值，所以民主政治很易成爲一吸引人的「迷思」

(Myth)。就以我國而論，至少從民國八年以還，「民主」就一直成爲國人朝思暮想的一種政治制度，一種政治境界，以及一種生活方式。但最初國人並不十分了解除了民主制度以外，還有民主政治所需要的道德與規範等重要的基礎條件；缺了這些條件，就是再好的制度，也無法有效運作。現在我們經過多年追求民主政治的挫折，民主政治的內含，實不如當初鼓吹民主政治者，或對民主政治有強烈渴望者所想像的那樣的簡單。它至包它含下列幾項內容：

第一、民主政治含有一套價值體系，其中最重要的有主權在民；統治權的行使須得被治者的同意；人民的自由權利非經正當法律程序（*due process of law*）不得剝奪；政府權力的行使須受到適當的節制；以及政府決策體系如議會、行政首長等的更迭，必須要經由自由而公正的選舉產生等基本的價值觀念。這些價值觀念，常交相組成一個互相關聯的網絡或體系。例如由主權在民這個觀念，即導引出其他的價值觀念，像權利典章（*Bill of Rights*）、政府權力是有限的，與定期舉辦自由而公正的選舉等觀念。

第二、民主政治必定含有一套規範的體系；這個規範的體系，有些是由制度化了的有形的「制度」所構成，但有些則仍然停留在「習慣」（*Convention*）的階段。要之，民主價值觀念必定要經由一套大家願意遵守的規範體系，才能充分體現。這套規範體系，有的明

載於憲法之中，有的則表現於各級議會議事程序之內。其所以爲大家所遵守，除了有其便利之外，當然也有爲一般人所接受的工具價值(Instrumental Values)在內，即假定經由這套規範程序，必定能實現民主的價值目標。不過，這種工具價值與前而的價值相比，乃屬第二層次的。換言之，前者可稱之爲終極價值(Terminal Values)或目的價值，而後者祇是實現前者的手段，故稱之爲工具價值。

第三、這些價值與規範，要能爲一般民衆所普遍接受，必須融化成爲他們生活方式中一個不可分的一部分。換言之，一般民衆除了要有他們自己才是國家主人並從而有積極的參與意識以外，更要有容忍不同的意見，且能够以理性討論的方式，折衷不同的利益，以及信賴多數人的決定而不固持己見等。如果一般大衆，在日常生活中都能以容忍、理性、妥協、折衷與信賴他人的態度及方式來處理其人際關係，這不但融會了民主的價值，而且也使民主政治的規範易於運作。也可以說，到了這個地步，民主政治方才可以算是有了文化的基礎。否則，祇是建築在沙灘上的樓閣而已。一經風浪，就會爲之摧折。

但欲將民主政治的價值觀與行爲規範，變成人們的生活方式或生活方式中主要的部分，在民主政治後進的國家，至爲不易。因爲在這些國家，專制政治常存在了很長久的時間，支持專制體制存在的若干文化因素（包括價值觀與行爲規範），也早已爲社會大衆所習

慣接受，成爲他們生活方式的一部分。而民主政治的價值觀念與規範，又大半是自外輸入的。因之，要想使社會上一般人立刻丟掉與民主價值觀念及規範相鑿枘的傳統，習慣於民主的生活方式，變成積極參與的公民，談何容易。所以許多新興國家，於革命或獨立後，民主政治常徒具形式，或不旋踵又走回到老路上去，不是沒有緣由的。

但怎樣改變不適宜於民主政治推展的舊的文化傳統，以及讓一般民衆接受並習慣於民主的價值觀念與規範，使其成爲他們生活規範的一部分？我們認爲只有通過長期有計畫的政治社會化(Political Socialization)的途徑，讓新的逐漸取代舊的，才會達成。

何謂政治社會化？在政治社會化的過程中，是否一個可資使用的社會化媒體，都可能發生相同的效果？如果發生效果，是否這個效果一直可延續下去？如果不能延續下去，在那一階段最能保持得住。像這些問題，我們如能弄清楚，就可以針對我國目前以及未來的需要，而設計出一套進行民主教育的方案來。

其次，我國目前及未來的需要，究竟是什麼？或我們現在所推行的民主教育，其成就在那裏？有無嚴重的缺點？亦需有一初步的檢討，然後，方能確定我們以後在推展民主教育方面，應當努力的目標何在。

基於以上的理由，我們將於下節先闡明政治社會化的意義，然後再檢討我國推展民主

教育的現狀，最後提出我們對於這一問題應行興革的建議。