

江炳倫時論

1

民主與發展

時報書系・623・

江炳倫著



時報書系 ⑥23

民主與發展

——江炳倫時論(一)

江炳倫著

時報出版公司印行



版 權 所 有 翻 印 必 究

時報書系 ⑥③

民主與發展

江炳倫時論(一)

江炳倫 著

發行人 儲京之

出版者 時報文化出版企業有限公司

臺北市大理街一三二號 / 02-3066842

郵政劃撥 〇一〇三八五四一〇

登記證 行政院新聞局局版臺業字第〇二一四號

校對 林明真

檢排 文群印刷有限公司 / 02-3053735

印刷 胡氏文化事業有限公司 / 02-3917597

裝訂 嘉明裝訂廠股份有限公司 / 02-2519704

初版 中華民國七十四年六月二十日(計一刷)

二版一刷 中華民國七十五年五月一日

定價 一〇五元

本書如有缺頁、破損、倒裝，請寄回調換

自序

我的時事論文集，原名爲「參與、開放、互信——邁向現代民主的社會」，分上下兩冊於七十四年五月印行，同年十一月售罄。這雖然不能與時下流行的感性文字媲美，但總算沒有讓出版公司賠錢，頗感欣慰。

現在出版公司新總經理張武順先生，建議把上次未編入的和一年來新發表的文章都編進去，擴增爲三冊，並直接了當冠以本人姓名。我大膽接受此建議，希望讀者諸君諒解並繼續給我支持指教。

我國除了正面臨一般現代化中國家共有的問題外，又長期困於與中共對峙的非常格局中。因此，問題似乎特別複雜繁多，欲持中評論也似乎特別困難。我所秉持的一貫立場，是民主憲政的常軌是終必要遵循的，但同時應兼顧體系的安定和政府的公權力。換言之，我主張有較大幅度的政治革新，步伐却不可操之過急。所幸我發覺在朝在野許多朋友，都能接受此一看法。

這三本論文集的內容，大約十分之七是政治性的，另外十分之三與社會和教育問題有關。前者我應該可以專治政治學三十年的科班生資格來談，後者則僅能以普通公民的身份表示個人意見。但不論是以甚麼資格或身份對公共事務發表演論，我都是出於「愛心」：希望我們的體系更加健全，大家的生活過得更快樂。偶而為提高文字的可讀性，我也會寫幾句略帶諷刺意味的句子，但我的人生觀是積極性的，不是犬儒主義的。

在我當業餘「政論家」這幾年，經常接到各界來信，或予鼓勵，或予批評，我都十分感激。在此論文集發行後，如讀者朋友肯再不吝指教，我一樣歡迎和感謝。

海澄
江炳倫謹識

民國七十五年四月於木橋未知樓

目次

自序

論政者應有的立場

檢討當前政治問題應秉持的基本原則

我們當前最大的政治工程

民主法治的大道

——對當前政治問題的沉思

邁向現代化的民主社會

現代化與政治發展

政治參與與政治發展

政治文化與政治溝通

憲政的穩定與成長

政治亦需要成長

八二

遵循原則解決問題

八四

國父思想與政治發展理論比較

九一

民族主義與民主政治

一〇八

科學知識與政治

一二七

發展中國家政黨的性質與功能

一三五

政治發展與政治參與

一四二

——杭廷頓博士對開發中國家政治的看法

平衡行政與政治的發展

一五〇

創新與涵容：政治穩健發展的兩個要素

一五八

一黨優勢制的功能及發展方向

一六四

權衡擴大民主政治參與的弊與利

一七三

道德・法治・秩序

一八〇

論多元社會中的政治人才

一八九

多元社會的政治共識 一九六

如何促進政治整合 二〇二

加強溝通以緩和政治的兩極化 二二三

建立權位甄補轉移的最適當制度 二二八

一黨獨優國家 二三五

——領袖權職轉移問題

實施憲政規則・長保政治安定 二三三

西方古典制衡理論的淵源 三三九

臨時條款未嘗不可適度修改 三四七

透視當前政治衝突的問題 三五二

——與郭仁孚先生對談

開發中國家的民主政治 三六五

——與哥倫比亞、印度議員座談

追求更民主、更開放的政治革新 三七三

從容忍到協商

政治需要蓬勃的生機

從菲律賓大選看新興國家實行民主的困阨

二六四

二六六

二六八

論政者應有的立場

美國「聯邦論文」第五十一篇有一句話：「在設計一個由凡人管理凡人的政府，最大的困難是：你必須使政府能夠控制被治者，然後又要督促它自我控制。」這是一句民主人士應該牢記的話，同時可以當爲所有唸政治學的學生的座右銘。

政府是由凡人掌管的權力機構，其對象也都是平凡的人；兩者都具有各種各樣的情慾、願望、理想，彼此的利害關係更經常發生衝突。天下沒有完美無缺的社會，自亦沒有、亦不可能設計一個全無缺失的政府制度。然而，不管你是否相信社會契約論，是否相信天賦人權說，皆得承認原始無政府野蠻狀態之不可欲，與政府失去治理能力後紊亂狀況之恐怖。政府

雖不可能完美，但我們不能不要政府，或蓄意破壞政府制度，或坐視社會重新陷於原始混亂之中。倘若因為政府制度有一些缺失，或因其施政不盡令人滿意，就要把它推翻，重新再來，不是別具圖謀，就是愚不可及。

因此，論政者的基本立場之一，應是儘力幫助政府建立有效的制度：讓其權威受尊重，法令暢行無阻。

然而，我們也知道，權力機構如果不加以適當監督，甚易自起腐化：壓榨人民，顛預無能。自十七、八世紀民主思潮興起以來，各國政治學者和政界人士，一直不停地在研討、設計、改進最切實可行的辦法，來監督政府行政，或使它能夠控制自己。其中三權分立，定期舉行選舉、政黨制衡、保障言論自由……等制度，已流衍至世界各個角落，為普世公認為對政府施行內部和外部控制相當有效可行的辦法。

發展中國家亦都承認這些原則，但因歷史文化背景不同，所處時代環境特殊，所以實際運作時，多不免出現相當大的偏差。雖然如此，加速使民主政治具體化、保障人民權益、以避免政府行政人員恣睢濫權的呼聲，依然是響徹雲霄，不可遏阻。

再說，這是一個參與要求爆發的時代，愈來愈多受過中等教育以上和現代化觀念洗禮的年輕人，他們對現行社會規範和任何與切身利益有關的權威性決定，認為皆有權提出批判、

參與討論和決定。他們的這種要求，也不是橫加鎮壓就可了事的。社會進步和政治改革，都要藉助年青人的創新精神和熱誠幹勁來推動。人民的參與要求，祇能加以疏導，使之制度化。

因此，論政者的基本立場之二，應是促使民主憲政更加落實，並盡量滿足大眾參與的要求。

政府制度的穩定性和民衆新的參與要求，必然會在許多不同的點和面上不斷發生磨擦，這是古今中外所有政治體系共有的現象。要消除這些磨擦，必須有原則，但也不能固步自封，死守走不通的路徑。亞里斯多德說政治是科學，同時也是藝術，而且是可運用許多不同技巧的藝術 (art of the possible)，意義便在於此。

在實際的層面，政府一定會儘量爲現行制度和措施辯護，提出各種理由說明爲何某些人民所要求的改革不可行，或不可貿然付諸實施。另一方面，新生勢力祇要不是毫無說話自由，也必然會一再提出他們的要求，似乎是不達目的不罷休。這樣的對話，倘若是依制度化的程序進行，是在理性平和的氣氛下進行，並不一定是壞現象，它可能導致大家都能接納的協議產生。在維持政府權威和實行民主憲政的大前提之下，有異議才有進步，有爭論才能改革。

因此，論政者應有的一個總的基本立場，應是兼顧權威與參與的要求，並設法使兩者儘量接近和平衡。

基於這個立場，同時兼顧我國目前特殊的政治環境和反共復國的基本國策。我們對當前議會內外爭論最激烈的一些重要政治問題，以及感受最深的一些社會問題，將陸續提出自己的看法。

檢討當前政治問題應秉持的

基本原則

最近國會內外再次浮現不少重大和被稱爲敏感性的問題。我們認爲，與其針對這些問題一一提出我們的見解，不如先在學理方面，看是否可找到解答這些問題的一些最基本的原則。

對國家及其目標的認同

國家是一個龐大的團體，與其他各種團體一樣，要維持高度凝結力和順暢運作，絕大多

數成員必須對它抱持堅定的認同感。但國家與別的團體有幾點重大的區別處。第一，它具有最高主權 (Sovereignty)，因此，成員雖可同時認同於其他次屬的團體，但此認同感絕不許與國家認同感相互抵觸。第二，國家不是隨興所至的臨時結合，它具有超越個人生命的連續性。我們從祖先手中接過這個國家，也有義務把它完整地交給後代子孫。這一切的發生完全是自然的，不是人爲的。第三，誠如英儒柏克 (E. Burke) 所說的，國家不像如咖啡或烟草公司一樣，目的僅是爲股東個人謀取物質福利；倘若是這樣的話，公司能賺錢則繼續合作，賠錢就解散，誰也不虧欠誰的。但國家是一個道德體，爲達致亞里斯多德所說的「共同福祉」 (Common Good) 的有機體組織，俾全民的物質的、精神的、文化的生活層次皆得以同時提昇，不僅是爲我們這一代，且是爲後世子子孫孫。因此，保衛國家主權不受侵犯，便成爲每個公民至高無上的道德責任 (當然也是法律責任)。其終極，即是國家有權要求公民爲捍衛它而冒險犧牲。

從上面幾點可以看出，一個國家的興衰存亡，與其全體成員是否對它具有堅韌且明確的認同感息息相關。且因爲國家性質特殊，是一個道德連續體，故這認同感自應包括對國家最主要的目標的認定和忠忱，即國民對國家的基本政策也應有所認同。

那麼，我們國家最基本的目標和政策是甚麼呢？扼要言之，至少包涵下面三點。第一，

中華民國乃是全體中國人的國家，絕不容瓜離，凡否定此一事實者，雖膚色與我同，已非我族類。第二，中華民國是一個民主共和國，它立國的最基本原則，是主權在民，故推行民主憲政的工作，絕不可鬆懈或藉故拖宕。第三，中國大陸目前爲中共所佔據，但這僅是歷史的偶發事件，中國的復歸統一，乃是中國歷史文化的必然要求。而中共在大陸三十多年來的所作所爲，已充分證明它不是一個適合中國人的政權，故以三民主義統一中國，才是我們在現階段應共同努力以赴的正確基本目標。

政府權威與人民參與

就政府層面言，美國「聯邦論文」有一句話，最足以讓我們細細玩味：「在締造一個政府時，最大的難題，是你必須使它能夠有效地控制被治者，然後你必須使它能夠控制自己」。政府的功能繁多，但其最基本功能，應是有效地統治。統治的最主要意義，是能夠約束個人私欲，維持社會秩序，否則社會一片紊亂，弱肉強食，成立國家和政府的目的便喪失殆盡了。但是政府統治的權威，必須獲得人民肯定，如此其統治的代價才不致高到難以負荷，導致體系的崩潰。

權威是爲人民所肯定和接納的合法性權力，其來源和基礎甚多，且經常隨着時代在改變。過去的神王說、天命、傳嫡子等極重要的傳統合法性基礎，到今天都已被棄如敝屣。世界潮流所趨，當今最能爲大家所接受的合法性基礎，應是主權在民的原則，也就是統治者的權威，必須透過適當程序，獲取人民承認。除了對統治者的甄補方法應有所規定之外，大家還要求，權威的範圍，其使用的程序和手段、以及統治者與被統治者的關係，也都應有明確的規定。

人民對政府權威合法性的要求，亦因時代和環境變遷而有所不同。在「鑿井而飲、帝力於我何有哉」的傳統社會，很少人會很關注權威合法性問題。但當政府權力不斷擴大，政府與人民關係愈來愈密切時，大家對權威合法性的需求，便亦愈來愈殷切。具體地說，政府的一切行爲，必須依明確的、大家公認合法的程序進行，才不致遭異議。

其次，談政府應如何受控制問題。要避免權力被濫用，「政府必須受控制」的原則，至少在理論上，早已取代了我們傳統的「聖君」或「內聖外王」的傳統政治哲學。對政府的控制方法，可分內部控制和外部控制兩種。內部控制，就是大家所熟悉的分權制度，議會的預算審查、質詢和調查權、官員任期限制等等。外部控制，來自政黨、社會團體和一般輿論。由於教育和大眾傳播媒介發達，外界控制，尤其是輿論，監督政府使不濫權徇私的功能，似