

LAW & POLITICAL SCIENCE SERIES



法政科学丛书·张千帆主编



宪制民主

Constitutional Democracy

[美国]丹尼斯·C.穆勒 著 陆符嘉 译

LAW & POLITICAL SCIENCE SERIES



法政科学丛书·张千帆主编

宪制民主

Constitutional Democracy

[美国]丹尼斯·C. 穆勒 著 陆符嘉 译

图书在版编目(CIP)数据

宪制民主 / (美) 丹尼斯·C. 穆勒 (Dennis C. Mueller) 著; 陆符嘉译. —南京: 译林出版社, 2017.10

(法政科学丛书)

书名原文: Constitutional Democracy

ISBN 978-7-5447-7111-5

I. ①宪… II. ①丹… ②陆… III. ①宪法-研究 ②民主-研究 IV. ①D911.04 ②D082

中国版本图书馆CIP数据核字(2017)第241672号

Constitutional Democracy, First Edition by Dennis C. Mueller

Copyright © 1996 by Oxford University Press

"Constitutional Democracy, First Edition" was originally published in English in 1996.

This translation is published by arrangement with Oxford University Press

Simplified Chinese translation copyright © 2017 by Yilin Press, Ltd

All rights reserved.

著作权合同登记号 图字: 10-2014-014号

宪制民主 [美国] 丹尼斯·C. 穆勒 / 著 陆符嘉 / 译

责任编辑 陈 锐

装帧设计 韦 枫

校 对 叶显艳

责任印制 单 莉

原文出版 Oxford University Press, 1996

出版发行 译林出版社

地 址 南京市湖南路1号A楼

邮 箱 yilin@yilin.com

网 址 www.yilin.com

市场热线 025-86633278

排 版 南京展望文化发展有限公司

印 刷 江苏凤凰通达印刷有限公司

开 本 652毫米 × 960毫米 1/16

印 张 34.75

插 页 2

版 次 2017年10月第1版 2017年10月第1次印刷

书 号 ISBN 978-7-5447-7111-5

定 价 88.00元

版权所有·侵权必究

译林版图书若有印装错误可向出版社调换。质量热线: 025-83658316

主 编 序

张千帆

自新文化运动提出“德先生”与“赛先生”以来,距今已有九十多年。这么多年来,“民主”与“科学”一直是引领中国现代化进程的两面大旗,一直在指引着中国现代化理论与实践的方向。但不得不说的是,虽然中国科学经过不懈努力取得了长足的进步,民主仍然是几代人前赴后继、孜孜以求的目标,而对于一个国家来说,民主甚至比科学更为重要。没有科学,国家是落后的;没有民主,国家也许可以一时强盛起来,但是国家发展迟早会发生严重的方向错误甚至堕入战争的深渊;纳粹德国和军国主义日本就是前车之鉴,中国在改革开放前二十年也走过很长一段弯路。可见“德先生”要带着“赛先生”走,否则“赛先生”要迷路的。今天我们依然倡导科学与民主,而不能不看到两者的纲目之分、体用之别。

其实民主本身就有一套科学,而中国民主之所以长期不完善,恰恰是因为我们忽视了民主政治的常识和规律。近百年来,民主一直是一个政治正确的口号,各种民主思潮和理论相继引入中国,激发了国人的极大兴趣,但是我们对于民主制度在各国实际政治中的运行方式及其经验教训却所知甚少。理念和理论永远是新奇的,但是解决不了

一个国家的实际问题。今天,我们不能停留在民国初年或改革开放初期引介西方思想的水平上,而有必要综合考察各国民主宪政的制度实践。惟其如此,我们才可能用民主的科学推动民主的政治。

《法政科学丛书》的宗旨正是探索各国民主宪政的制度模式,及其在实践运行中的利弊得失。所谓法者,法治也,当首推宪法之治;政者,政治也,非民主政治莫属。我们冀望这套丛书可以帮助中国通过“赛先生”,看到更真实的“德先生”,进而加速民主宪政的进程。

是为序。

献给朱迪斯

致 谢

自我开始本书的写作以来,近十年的时间过去了。在此期间,许多人对于我的写作从不同的角度给予评论,人数之多恐怕已经超出我的记忆力。令我难以忘怀的人中包括马丁·贝利、西尔维奥·波尔纳、詹姆斯·布坎南、何塞普·科罗默尔、布鲁诺·弗雷、威廉·基奇、布伦丹·肯内利、卡罗·索尔坦、罗伯特·托利森、戈登·塔洛克、斯蒂芬·福格特,以及来自牛津大学出版社的两位审稿人。我谨在此对他们每一位的帮助表示由衷的感谢。

在此,我也愿意向马里兰大学 IRIS 中心表示感谢。该中心同意为我在写作本书期间提供部分支持。此后,这项资助通过美国国际开发总署与制度改革非正式部门中心之间的 DHR-0015-A-00-0031-00 合作协议得到落实,并经由经济增长中心的经济与制度改革办公室和全球项目调研支持与研究局共同管理实施。本书的第十五章在很大程度上基于先前在《法律、经济和组织杂志》上发表的同名文章。该文章曾受益于杂志主编奥利弗·威廉姆森的真知灼见。

我感到颇为幸运的是,过去十年中,丽贝卡·弗里克女士一直担任我在帕克分校的秘书。这本书是她和我合作的几本书稿中的最后一部,因此,我愿意在致谢的结尾为她在这些年中对我的所有帮助向她表示真诚的感谢。

某些人带着伪善的尊敬来看待宪法,将其视为约柜,神圣不可侵犯。他们将此归结为前人的聪明才智远非今人所能比拟,且断言前人所取得的成果不可逾越。我对那个时代知之甚详,我本人就属于那个时代,且曾为之竭尽绵薄之力。那个时代之于这个国家来说堪称辉煌。它同今世相差无几,不过没有今世的经历,一个政府四十年的经历可供我们研读玩味一个世纪;这就是他们所称的他们的死而复生。我当然不赞成对于法律和宪法不加检验就经常进行修改。我认为我们所有的法律最好是略带瑕疵,因为一旦我们了解到这一点,我们就会使自己顺其自然,找到修正它们的不良影响的可行方法。不过,我也了解,法律和宪法必须与人类思考的进程携手并进。随着人类社会更加进步、更加开明,更多新的发现、新的事实被披露,以及伴随环境改变而来的习俗和观念的转变,制度也必须相应发展,与时俱进。我们很有可能要求一个成年人穿着适合他的孩提时代的服装,就像要把文明社会仍旧置于它们野蛮祖先的统治之下一样。

——托马斯·杰斐逊

目 录

第一部分 问题所在

- 第一章 美国的民主 3
- 第二章 世界其他国家的民主制度 31

第二部分 宪法层面的考察

- 第三章 宪法的前提 63
- 第四章 政府存在的原因 73
- 第五章 宪法的本质 86

第三部分 揭示并促进社会利益的制度

- 第六章 联邦主义 109
- 第七章 直接民主 137
- 第八章 代议制民主：比例代表制 145
- 第九章 代议制民主：两党制政府 164
- 第十章 两种代表制度的比较 183

第十一章 议会投票规则 220

第四部分 约束政府的制度

第十二章 公民投票 255

第十三章 两院制 277

第十四章 权利 301

第十五章 市场与国家 323

第十六章 再分配 340

第十七章 行政部门 354

第十八章 独裁统治 377

第十九章 司法机构 400

第五部分 起 步

第二十章 公民身份 427

第二十一章 制宪会议 449

第六部分 终结篇

第二十二章 结束语 487

术语解释 499

参考文献 502

人名索引 522

主题索引 533

第一部分 问题所在

第一章 美国的民主

小国……从来都是政治自由的摇篮；许多小国由于发展壮大从而失去了它们的政治自由，这一事实表明，它们的自由实为小国寡民所赐，而非其人民的特性使然……

在美国，普遍的看法是，新大陆政府共和政体形式的存在与持久性，有赖于联邦体制的存在与持久性；与此同时，持以下看法的也大有人在：在很大程度上，降临在南美新兴国家头上的诸多灾难应归咎于对伟大共和国的不智冲动，而非由于一个分离的邦联政治体制……

美国所有各州组成的邦联没有呈现大规模人类社团所带来的普遍不便之处。从某种意义上说，美利坚合众国是一个伟大的共和体制，然而，其政府在施政上的目标缺失使它与一个小国毫无差别。政府的作为是重要的，只是重要的作为绝无仅有。鉴于美利坚合众国的主权是有限的、不完整的，它的行使对于自由并不构成威胁；原因就在于，它不至于去刺激对名誉和权力的永无休止的欲望，而后者对于伟大的共和体制是如此致命的威胁。正如这个国家没有一个共同的中心，重要的州府城市、巨大的财富、赤贫，以及突如其来的革命似乎也都鲜为人知……

——阿列克西·德·托克维尔

都是欺骗。都是欺骗。就为了让我们胜选,我们欺骗了这个国家。这是参议院讨论的一个骇人听闻的法案。这是一个毫无原则、内容空洞的法案。这个税收法案荒唐至极。

——约翰·C. 丹佛斯,密苏里州参议员

美国是世界上最古老的宪政民主国家。两个多世纪以来,世界其他地方那些生活在高压、暴政和经济困苦中的人们一直将美国作为他们梦中的向往之地。数以百万计的人在移民到美国之后亲历了他们梦想的实现。美国是电影产业的中心,可谓实至名归,因为自这个国家诞生以来,它就真正成为了“充满着梦想的土地”。

- 但是,并非所有的梦想都能够在美国成为现实。今天,来自法国的旅游者中不会有人像托克维尔在一百五十多年前那样把美国描述为没有赤贫的国度,也不会有人无视在美国积聚起来的巨大财富。今天的美国是一个高度城市化的社会,在它的许多大城市中充斥着犯罪、污染,拥挤不堪,破烂衰败,这种景象似乎唤醒了人们对南美城市的种种见闻;而后者
- 3 只是在不久前才成为经济发展的后起之秀。另一方面,阿列克西·德·托克维尔关于美国不存在“突如其来的革命”的观察恐怕在不久的将来就会被证明是错误的。

没有一个政府可以兑现其公民的所有梦想,但是,绝大多数美国人同意,他们的政府今天没有以适当的努力来解决这个国家所面临的问题。尽管与托克维尔笔下的美国政府相比,今天联邦政府的相对规模至少扩大了十倍以上,然而,其失误却是层出不穷。的确,政府不仅没有着手解决这个国家最紧迫的诸多问题,而且政府本身往往就是问题产生的根源所在。美国今天已经成为某种“伟大的共和政体”,伴之以托克维尔在一百六十年前访问这片土地时不曾观察到的巨大财富和极度贫困的并存、臃肿的大都市、道德的沦丧、自私,以及利益的尖锐对立。^[1]

我们在本章中指出了美国今天所面临的某些问题,以及美国政府与这些问题无法摆脱的干系。我们对此的阐述相当简要,因为针对美国民主的缺失已经有了相当多的讨论,乃至绝大多数读者对于这些问题并不陌生。本书的目标并非要对美国民主过去和现在的问题喋喋不休,而是要分析有关这些问题的可能解决方案。在本书的第二章中,我们要再一次扼要地阐述世界其他民主国家存在的问题。从科学分析的角度看,这样的分割是有益处的,因为它使得我们不致违背根据政府运作的成效对政治制度进行优劣取舍的承诺。本书的第三部分和第四部分将阐述和分析宪政民主政府的各种不同选择。但是,我们从对今天美国民主现实的分析着手。

政府失灵

犯 罪

“维护国家的安全,对外抵御侵略,对内保靖安民,这些构成了真正的、无可争辩的国家利益。”^[2]这是威廉·冯·洪堡在质询国家的适当作用时所考虑的“最重要的确定原则”。毫无疑问,没有任何政府职能比保护公民不受犯罪行为侵害更重要了。然而,就在首都华盛顿,在距离制定美国法律的国会几分钟车程的居民区,几乎每天夜里都会有人因街头枪战无辜饮弹而死于非命,这些枪战的火力是如此致密,以至于无论成年人和儿童是坐自己家中的屋内还是前廊,或者他们正在驾车出行,都常常会被流弹射杀。在国家的首都,中学生被告知不可以离开学校去吃午餐,原因是担心学生们在往返学校的路上被击中或者受伤,或是身陷暴力冲突之中(霍维茨,1992)。1989年,生活在华盛顿的居民被谋杀的概率要比这个国家其他地区的居民高八倍之多(美国商业部,1991,第178页)。在纽约、底特律、亚特兰大及其他许多美国的大城市,居民在生活中亦面临同样的暴力威胁。

教 育

4 在过去的一个世纪中,美国人相信他们的政府为所有儿童提供了基础教育。随着时间的推移,对政府所提供的教育的需求增加了,因此,绝大多数美国人今天期待着政府为他们的孩子提供直到高中的义务教育,并且希望这种教育甚至能够为能力不低于平均水平且有愿望上大学的孩童作好准备。然而,在 20 世纪 70 年代,人们看到的却是美国公立学校系统的学生成绩持续下降。美国全国杰出教育委员会在 1983 年的年终报告中恰如其分地对这种下降趋势进行了总结,并且指出了需要研究的问题(1983,第 8、9 页):

1. 学生学业成绩的国际比较……显示,在 19 项学科测验中,美国学生从未拔得头筹,或是名列第二,且在与其他工业化国家的比较中,美国学生有 7 次名落孙山。

2. 通过简单的日常阅读、写作和理解力的检测,大约有 2300 万的美国成年人被认定为半文盲。

3. 美国十七岁的青少年中有 13% 被认定为半文盲。而在少数族群中,半文盲的比例可高达 40% ……

4. 高等院校校董会的学术能力倾向测验显示,从 1963 年到 1980 年,测验成绩一直在下降。平均测验成绩下降了 50 分……

5. 1975 年至 1980 年间,美国四年制公立大学中提供的数学补习课程增加了 72%,现在,在这些大学中,教授的补习数学课程占到了全部数学课程的 25% ……

为了对这些缺失加以补救,全国杰出教育委员会建议在现存的教育结构中进行若干项改革。但是,就在不久前,在一篇颇有影响力的美国教育制度分析报告中,约翰·丘博和特里·莫伊将学生学业成绩的恶化归咎于“这个原本指望它来解决问题的教育制度:直接民主操控的制度”

(1990,第2页,同时见他们报告的第6章)。他们建议的改革更加彻底,旨在改变现存教育制度结构本身。

贫 困

根据不同的贫困定义,1990年的美国有9.9%到13.5%的人生活在贫困之中(总统经济顾问委员会,1992,第143—147页)。每四个儿童中,差不多就有一个生活在贫困线以下,如果仅就黑人而言,那么每两个儿童中就有一个生活在贫困中(《华盛顿邮报》,1989年12月19日,A1)。

如此之高的贫困水平并非发生在大萧条最严重的时期,尽管当时存在着普遍的失业,而是发生在十年经济繁荣即将结束的时刻,虽然在这十年中国内生产总值(GDP)增长了25%,且失业率达到了近二十年的最低水平(美国总统经济顾问委员会,1992,第300、340页)。然而,与20世纪80年代初相比,80年代末的贫困水平并没有丝毫下降。实际上,80年代末的贫困水平还要比60年代末高出一些。

这些数字尤其令人困惑的是,尽管政府做出更多的努力来消除贫困,但贫困化问题在美国却是如此经久不衰。1967年,政府用于社会保险和社会福利的支出相当于国内生产总值的4%,而这个数字在1990年要高于9%。社会福利支出增长得更快(总统经济顾问委员会,1992,第126—134页),然而,即使政府用在减少贫困政策上的支出迅速增长,但它们在1990年所产生的问题要比1967年更多。^[3]

政府减贫的政策非但未能降低贫困化的程度,事实上,它们还促成了贫困问题的延续,并且加剧了其他的社会问题,因为它用来计算福利合格条件的方法荒唐透顶,有违常情。“救济发放的现行审核制度鼓励了低收入家庭不去工作,不要储蓄,甚至无需保持家庭的完整。”(总统经济顾问委员会,1992,第149页)