

學術著作 大專用書

主民與展發治政

著 力 亞 呂



五南圖書出版公司印行

自序

1 序 自

本書為筆者過去六年內，撰寫的論文集合成。這些論文，除極少數例外，都是探討政治發展與民主政治的。建立健全的民主政治，縱然不是今日開發中國家政治發展的唯一工作，也應是最主要、最艱鉅的任務。儘管不少開發中國家的領導精英，對於民主政治仍舊缺乏堅貞的信心，以致行動充滿猶豫與徘徊。然而，最近伊朗與尼加拉瓜等國爆發的情勢，似乎證實在大多數開發中國家，民主已成為民衆強烈的要求，擴大政治參與的改革，如不及時推行，不可羈勒的民主潮流泛濫，勢必衝破理性與傳統的堤防，穩定的政治秩序將趨崩潰。因此，不管領導精英的個人成見如何，莫立民主政治程序似乎是他們唯一的出路。他們勢必獲得此一認識，而表現於實際行為。我們相信，民主發展已

成為政治發展的主要內容。對於政治發展與民主兩者及其關係的探討，自然更加具有重要的意義。本書基本上是筆者對此問題的了解與思辨，期望讀者們也能感到興趣。

呂亞力

序於台北

政治發展與民主目次

1	次	目	3
2	1	政治發展與民主	一
		政治發展理論的分析與評價	一七
		一、緒論	一八
		二、政治發展的概念	二二
		三、政治發展過程論	二五
		四、政治發展後果論	三五
		五、對政治發展條件的分析	三七
		六、結論	三九
		論政治發展之研究：理論建構	四五
		一、實證理論：過程——階段理論	四六
		二、實證理論：類型理論	五〇
		三、規範性理論	五二

三、產生有效領導之可能性·····	一六〇
簡論「領導階層」研究·····	一六五
一、「領導階層」的涵義·····	一六七
二、西方學者研究「領導階層」成果·····	一六九
三、研究方法上的若干問題·····	一七三
四、「領導階層」研究法應用於中國·····	一七四
亞非新興開發中國家政治領導的研究·····	一八三
一、緒論·····	一八四
二、亞非國家領導分析·····	一九四
三、領導成敗的檢討·····	二一三
民主的理論與實踐·····	二二三
一、理論的考慮·····	二二五
二、實踐的考慮·····	二二八
民主理論之爭·····	二三三
一、古典的民主理論·····	二三五
二、修正的民主理論·····	二四一

三、修正理論的修正.....	二四七
四、民主理論之爭的涵義.....	二四九
五、結論：民主政治與民主理論的未來.....	二五二
「民主理論」評介.....	二六一
美國民主的精神基礎.....	二七一
湯瑪斯·哲斐遜.....	二七七
美國聯邦最高法院與黑人民權.....	二八九
美國勞工與政治.....	三〇七
一、美國勞工政治行動的型式與策略.....	三〇八
二、現階段美國勞工的政治目標.....	三一二
三、美國勞工政治的未來.....	三二五
論社區權力結構之研究.....	三三五
一、緒言.....	三三六
二、研究範圍與主要課題.....	三三七
三、研究途徑、方法與技術.....	三三九
四、研究成果之檢討.....	三四二

1

政治發展與民主

政治發展與民主的關係，可從兩方面去探討。首先，從純理論的觀點，實行民主政治是否為政治發展的目標之一？假如民主確為政治發展的目標之一，它應視為終極目標，抑或必須立刻實施的近期目標？其次，從實踐的觀點，在開發中國家，實行民主政治，有那些重點工作？我們擬分別就此兩點加以探討。本文的第壹節討論第一點，第貳節探討第二點。

一

「政治發展」一辭，指涉的是過程，也是目標。作為目標，所謂已開發的政治體系是指能力高度、結構專化、大眾參與的體系^①。在這些目標中，大眾參與的涵義，較為曖昧^②，它究竟何所指？是否就是民主？這是許多人爭辯的題目。我們認為大眾參與也許可用來指涉人民藉以影響政府決定的種種活動^③，這些行動可能由公民們自行發動，也可能係有組織的集團發動，前者為自動的參與，後者為動員的參與，只有一個大眾參與為自動參與的社會才是民主的。在經濟與社會發展程度較高的社會，政治參與的程度一般來說確實較高。但是，參與是否皆屬自動？則答案是否定的。事實上，在有些經濟上「先

進」的國家，大眾參與幾乎完全是「動員」的或以「動員」式爲主的，往往由國內唯一政黨發動與操縱，發展學者大多認爲凡以大眾參與爲其特徵之一的體系，比缺乏大眾參與者爲「進步」。因此，開發中國家增進政治參與的程度，被認爲是「發展」的一項必要工作，但是，對「自動參與」的民主政治體系是否比「動員參與」的非民主體系爲「進步」？（換句話說，動員參與的體系，在政治發展的過程中，是否仍屬較低層次者。）一點，大家的看法則較爲分歧^①。筆者對此問題的答案是肯定的，擬述理由如后：我以爲「發展」乃是人類改變與控制生存環境以促進與擴充自己的福祉之有意識的努力，必具有道德的涵義。大眾參與的政治體系之優於大眾不能參與之體系，一方面在於後者，民衆對於不利於其本身的政治決定無能爲力，只得默默接受，因而政治往往成爲維護少數統治階級利益的手段；另一方面，民衆既無權參與，就不會培養對社會的責任感與關懷心，其爲國家盡義務往往是出於害怕不如此做之後果，不可能是出於自覺的公民公德心，如此的民衆，其公德水準必定低落。動員參與的體系雖略優於大眾被摒除於政治過程以外的體系，但也必然無法與主動參與的體系相比，因爲在一個動員參與的體系中，只有那些動員別人的精英才有把握使政治決策符合自己的利益，那些被動員的廣大羣衆則缺乏此種把握；而且，這些被動員的羣衆，不可能全心全意地以行動、態度與情感投入政治參與的活動中，因而此種參與縱然能萌發人民的社會意識，但決不可能使其產生高度的公民責任感^②。從許多先進社會的政治參與的演進軌跡來探索，我們不難發現動員的參與往往是早期的，在民智較低、人民政治上較不成熟時代之參與型態，隨着時代的進步，往往爲自動的參與所取代，而在今日最先進的社會，幾乎都是人民自動參與的。我們相信民主確是政治發展的目標之一；一個不民主的社會，不論其工業化程度如何高，

人民生活水準如何富裕，在政治發展的過程中，仍未進入高度的發展階段。

大多數學者也許同意實現民主確為政治發展的主要目標之一，但許多人士似乎認為它僅為一個終極目標，開發中國家，不宜立刻實行民主，只有在將來條件成熟時，才可實行。那些認為現實情形下，開發中國家不宜實行民主政治的人士，提出的理由，可歸納如下：

(一)開發中國家不應實行民主政治 (1)實行民主政治可能妨礙經濟發展目標的達成：有些人士認為開發中國家目前最大的需要是經濟快速成長，欲達此目的，必須一方面動員一切人力與物力資源，予以理性地規劃與運用；另一方面以良好的行政效率，履行經濟計劃；因此，它們必須嚴密控制人民的消費行為，並且使「專家」與行政人員不受過多的干擾。在民主政治體系中，人民的消費行為難以控制，其對政府的要求與壓力也不易節制，專家與行政人員就無法在不受干擾的情形下，發揮其特長。(2)實行民主政治可能不利於國族的整合：多數開發中國家是人種、宗教、部落……分歧的社會，不同類的人民在殖民地建立前，並不一定具有共同的歷史淵源，彼此的瞭解也不深刻；殖民國家「分而治之」的政策往往加深了彼此的敵視與不和，獨立後的國家，僅具備法律的意義，人民的認同感缺乏深厚基礎，必須栽培。在「國族認同感」尚未充分培養前，維持國家整合是一樁重要而又艱辛的工作。有些人士認為如此的國家，假如在現階段實行民主政治，地方政客勢必利用民衆對其他類人民的偏見與惡感，以爭取支持，俾獲取權力與職位，各類人民也必定力爭自己集團的利益。如此，不僅公益受忽視，而且社會中原已存在的歧見勢必加深，此對國族整合自然不利。

(二)開發中國家不能實行民主政治 許多學者認為一個國家實行民主政治，必須具備若干先決條件

●。諸如文化價值、開放的社會體系、某一程度的經濟水準、人民某種程度的識字率……，在大多數開發中國家，這些條件都甚貧乏，或者甚至根本不存在，勉強實行民主政治，必定淪為有名無實，不是少數寡頭藉民主之名行「專政」之實，就是政府權威過弱，幾乎成無政府狀態的暴民政治^⑦。這些學者主張在這許多開發中國家，思想開明的知識份子的獨裁或訓政式「民主」較為可行而有利^⑧，因為在這種制度下，政府權威較能維持，並且較能集中國力於基本的經社建設，以逐步充實國力，奠定真正的民主政治的基礎。

那些認為開發中國家目前不適合實行民主政治的人士，大多數並不排除其將來實行民主的可能性。

這些人的看法，多多少少具有經濟決定論的色彩，他們以為一個社會，一旦具備現代化經濟型態，社會結構就會多元化，則民主政治必然產生，這是任何人均無法阻止的。他們的實例是近代日本^⑨，明治維新基本上是一羣追求現代化的高階層寡頭為富國強兵所發動的改革，這些寡頭決無意於實行民主，事實上，他們曾千方百計阻擋民主的浪潮。但是，至大正年間，日本已出現兩個互爭雄長的政黨，輿論界也已能反映民意並批評政府的施政，各種民間團體紛紛出現，給予政府某種程度的壓力，國會中政策問題的論辯有時相當激烈，這一民主化潮流，雖然後因少壯軍人的崛起而受阻，但並未消滅，僅是被迫轉入地下。第二次大戰後又重新抬頭，終於在相當短的時間內，日本成為一個名副其實的民主國家，日本之民主，他們認為，主要是由於明治維新以後，它在經濟與社會結構方面，已日趨現代化，民主政治的基礎已經奠定。雖然有人說日本戰後的民主，得力於佔領當局的栽培與鼓勵，但假如沒有原已存在的那股力量，佔領當局的努力仍然不可能產生預期結果，而這股力量的產生，實為近代日本經社結構改變的副

產品，明治維新的寡頭儘管反對這股民主潮流，但仍然是無能為力的。

雖然相當多的學者認為開發中國家不應把實行民主政治，當作近期目標，但也有不少人接受此一看法，這些人認為許多開發中國家實行民主的失敗，不足以證明其不適於民主政治。對於上述不贊成其目前實行民主的人之理由，他們以為既不充份，也欠妥當。

首先，民主政治妨礙快速經濟發展目標達成的觀點，只是一種推測，並不具有實證證據的支持；在邏輯上，也非無懈可擊。誠然，目前世界上經濟最進步的國家中，凡是民主的，幾乎都是以緩慢的步調發展的；唯一以快速的方式自落後的農業為主轉變為工業為主經濟的，為實行獨裁政治的蘇俄。但是，蘇俄的快速發展有其獨特的條件，例如沙皇時代後期奠立的一些基礎……與政治制度是否具有必然的關係，是不無疑問的。如果以第二次世界大戰後獨立的新興國家而論，在大致相似的基礎上發展，實行較民主的政治之國家的經濟發展，一般都比實行較獨裁的制度之國家為優。當然，由於比較資料的素質欠佳，我們還不能斷言民主政治有利於經濟發展，但相反的論調，似乎更難成立。

從邏輯上看，此一觀點假定在民主政治下，理性規劃比較困難；並且假定由於人民的消費行為不易受控制，資源的「適當」運用就相當困難，而不民主的政治就可避免這些缺點。為討論的方便，我們不妨先承認在民主制度下，理性規劃與資源的「適當」運用，確有相當程度的困難。但是，假如說這些困難也可能困擾獨裁政制，也是站得住的。我們須知妨礙理性規劃與資源「適當」運用的，不僅可能出於人民過份追求私利，也可能由於政治領導層過份的權力慾、執政政黨的意識型態中之非理性的因素、錯誤的經濟計劃、與過份強調政治考慮……等。就這許多因素而言，在獨裁國家比在民主國家更易存在，

或者至少其惡劣影響更難清除。此外，我們試問：在民主國家，理性規劃與資源的「適當」運用，是否真是很困難呢？讓吾人再行複述此一說法：在民主國家，人民為追求私利，必然會干擾政府的決策（專家參與制訂者），而在開發中國家，由於資源貧乏、資金不足、與快速發展的需要，政府更不能為滿足這些要求而改變其規劃，則這種種干擾對國家的全面發展，更為不利。此論調表面上相當有理，但實有若干漏洞：首先，它對民主決策程序的概念過份簡化而失實；雖然傳統民主理論常假設人民直接參與政策的制訂。事實上，在今日民主國家，實情並非如此，人民只能藉種種制度為媒介，間接參與決策，而這些制度的媒介，可把人民的壓力與「干擾」減弱；其次，人民的「干擾」未必會嚴重影響政府為發展目標對主要資源所作的分配與運用。此不僅是由於上述「減弱」的效用，而且也是由於人民的要求，政府可用不同的方法予以「滿足」，給予實際的滿足，固然是一法，予以「心理」或「象徵」的滿足為另一法，在開發中國家，人民往往因政府提供的心理或象徵的滿足，而減輕其對政府的「壓力」。

另一種反對開發中國家在短期內實行民主政治的論調強調這可能不利於國家整合。此說誤以為只要增強政府權威及鎮壓的能力，並剝奪地方政客鼓動羣衆的機會，就可遏止社會分歧的傾向，而維護國家整合，其錯誤是未能正確認識開發中國家社會分歧的根源。在許多開發中國家，社會分歧的根源是根深蒂固的，其存在有其文化與歷史的因素，決不是少數政客鼓動的產物，也不是任何鎮壓的政策可以消弭的；事實上，欲解決「國家整合」的危機，唯一的方法是把社會上一切集團納入政治程序，使其獲得平等的機會以參加政治競爭，當這些集團都感到可不虞其他集團的「鎮壓」與消滅，而且，只有在和平競

爭的情況下，才能促進其利益時，整合才具有堅固的基礎。否則，一切所謂「整合」都只是表面的假象而已，看來似乎很堅強，實際上很脆弱。一切集團皆納入政治程序，作公平的政治競爭，只有在民主的制度下，才能做到。

由於開發中國家，真正實行民主政治的，非常稀少。許多學者遂認為它們缺少民主政治成功的條件，它們不可能在目前實行民主。此一觀點，如從膚淺的層面去分析，似乎相當具說服力，若進一層推敲，這問題恐怕不是如此簡單的。首先，我們試問，這些所謂條件，究竟何所指？一個社會倘若缺乏甲項條件，而具備充足的乙項條件，是否乙可彌補甲的不足？其次，這些條件在不同的社會，是否按絕對有或無的方式存在或不存在？抑或不同的程度或多或少的存在着？研究者似乎都認為一個社會民主政治的成功，仰賴若干經濟的（某種程度的生活水準，國民所得……），社會的（某種程度的社會和諧……），文化的（價值觀如容忍異己……）條件，在不同社會，這些條件是以不同的程度存在的，低於某一種程度（所謂界限）者，民主的實行確有困難，但此一界限究竟為何？大家並無一致的看法。

我們認為除了一些極端落後的開發中國家，大多數國家的經濟、社會條件恐已優於歐洲國家最初實行民主時之情況，因此，也許可被認為已超過了界限。一項條件即使低於界限，另一項如果優越，似乎也可產生一些彌補的作用。印度的例子，也許可用來作一個說明：在經濟與社會條件方面，印度的程度都很差，最多略為超過「界限」，有的甚至未曾超過，但是，其在文化條件方面的優越，似乎補足了其他方面的欠缺。

此外，我們以為民主政治成功的一項重要條件是政治領導階層實行民主的決心與毅力，許多國家實行民主失敗，並不是因為客觀條件不足，而是因為領導階層缺少克服困難的決心與毅力。而這一欠缺又可歸因於對民主政治的信心不夠與自身的權力慾，實行民主的客觀條件不足，事實上常被這樣的領導階層當作藉口來實行獨裁或專制政治。

那些認為開發中國家目前不宜實行民主政治的人當中，有許多是真實的民主主義者，他們並不排除開發中國家將來實行民主的可能性。但是，對於何時實行民主的條件才能成熟？如何判斷這些條件的成熟？這些問題都還沒有答案。但是，他們肯定地認為一旦條件成熟，民主政治就可建立。

此一論調的嚴重弱點是它忽略了政治權力與既得利益間的關係。由於掌權者往往利用其政治地位獲取與鞏固其自身的既得利益，掌握集中的權力相當長久的集團自動放棄權力或權力階梯上的優勢地位者，是很少見的。我們很難相信開發中國家的獨裁集團將來會自動放棄其權力優勢地位；也許有人會說當經濟與社會條件成熟時，權力的分散必然發生，掌權集團的意志將不足以抗拒民主的潮流。我們認為這種經濟決定論缺乏事實根據。事實上，幾乎相同的社經條件下，曾出現過迥然不同的政治制度，而在相當不同的條件下，也曾出現頗為相似的制度。近代日本的演變，似乎不是一個很妥當的例證。日本的民主化實際上是第二次大戰後的產物，大正時代的所謂民主，是很有限的。而戰後的民主，與佔領當局的政策大有關係；佔領當局曾經運用種種方法削弱日本的既得利益集團與鼓勵民主力量的抬頭。倘若沒有佔領當局的努力，日本戰後的民主恐不能如此快速而順利地實現；此外，第二次世界大戰日本的嚴重失敗，已經幾乎摧毀了其舊勢力的信譽與自信（以後有部份恢復），使社會容易接受佔領當局的安排，

這些因素都是許多別的國家不可能具有的。

總之，我們相信，除了少數例外，開發中國家如真欲實行民主政治，可不必猶豫地立刻着手去做，在原則上，沒有理由拖延。

二

開發中國家，實行民主政治，應該注意平實的奠基的工作。這些國家努力於民主憲政建設的人士，必須留意若干重點：首先，菁英份子的觀念與標準之確立：開發中國家現代化的一項重大障礙是許多重要事務均缺乏客觀的評斷標準，譬如學術成就的標準未確立，學術刊物的論文就良莠不齊，學術界就充滿「魚目混珠」的現象；民主政治的實踐，應該確定評斷的標準，否則任何主政的集團，均可自詡其成就，社會也無從得知其宣傳之真偽，此種標準，不宜太低，也不宜過高。若干研究開發中國家政治問題的學者曾經表示，由於一些開發中國家醉心民主的菁英，每以「絕對標準」來衡量其本國的民主建設，一旦發現不如理想，就喪失信心，誤以為其國家不適於實行民主^①。也有些國家的菁英，對現狀極易滿足，常以極低的所謂「相對標準」（或適合其「國情」之標準）來衡量其國家的民主憲政成就，則每易為其國家不合民主的措施解釋為符合民主，知識份子的聯責之一為建立適當的標準，並使社會上其他菁英份子接受該項標準，然後按照它來評斷國家民主憲政的成就。

若干種基本觀念的確立，是民主憲政成功的關鍵，在先進民主國家，這些觀念已普遍深入人心，指導人民的政治行動，但在不少開發中國家，這些觀念仍未釐清，仍不時受到不當的其他觀念的干擾。開