

# 美國民主政體的基本精神

袁 頌 西

E. E. Schattschneider, *Two Hundred Million Americans in Search of a Government*. New York: Holt, Rinehart & Winston, Inc., 1969. Pp. 132.

要瞭解一個國家的政府制度及其活動情形，單從形式上例如憲法條文及其附屬法規去瞭解，是難以窺其全豹的，至多只能瞭解其靜態的一面而已。而每一政府制度，其所以能夠繼續生存下去，必然有其根本精神在背後支撐着；這種根本精神，往往就是研究政府制度的學者所欲苦心尋找者。根本精神並非法令規章所創設的，而是存在於人民的心智 (the mind) 之中。簡言之，它是人民對於政治的各種取向 (orientations) 的複合體；為人民所接受的制度規章只是這些複合體的反映或體現而已。

基本精神由於其存在於人民的心智狀態之中，所以它並非是永遠不變的，而是隨着時間的推移與生命的更新而改變的。因之，要瞭解一個國家的政府制度，從這一角度出發，可能為一最能發現其真相的途徑。

蕭慈史奈德 (E. E. Schattschneider) 氏為美國學者中研究其本國政府制度及政治的少數傑出學者之一。其早年有關美國政黨政治的著作 *Party Government* (Holt, Rinehart & Winston, 1942)，早已有口皆碑。本文所評介的這本小書，乃是其用生動流暢的筆法，扼要說明美國民主政體背後的基本精神是什麼，而且從「變遷」的觀點來解釋美國民主政體發展的過程。這本書不但可當作瞭解美國民主政體的入門書來讀，而且可當作是一本闡釋民主政治理論的書籍來讀。

該書共分七章，在第一，第二與第七三章裏，乃是討論有關

政府的一般問題，例如像「政府」這一概念的意義，政府的由來，以及將來有無可能廢止等。第三、四、五、六四章方是討論有關美國民主政體的基本問題。茲先扼要將該書的內容加以介紹，而後提出筆者批評的意見。

依照蕭氏的看法，人類統治組織——政府的產生，不是由於契約，而是由於需要。而這種需要的產生，乃是由於古代人口膨脹，與人與人之間發生戰爭的直接結果。他說，如果全世界的人口不超過百萬，而且是散居各處，則可能永不會有政府產生。可是人口膨脹了可資使用的資源減少了，人與人或部落與部落之間不能沒有爭奪的現象發生；有了爭奪，就會演變成殺戮的戰爭。有了戰爭，就不能不有組織，來獨占武力的使用，於是政府就自然而然地產生了。所以他認為古代人口的膨脹，乃是政府產生的最基本原因。

但是世界上為什麼有那麼許多政府而非是一個政府呢？他的回答很簡單，即：這個世界是無法治理的（this world is ungovernable），此乃政治學中的第一律。因之，必然會有許許多多政府。從這一前提出發，這個世界永不可能沒有政府，也不可能統一於一個政府。

然則何謂政府？蕭氏認為「政府」這一概念單從一個角度去界定是不完全的，而要從兩方面去着手不可。他打一個比喻說，政府就好像一個牡蠣一樣，外殼硬而內部軟。政府獨占武力的使用，只是政府外在的特質，並不足以說明政府這一概念全部的意義。而且如果祇從這一層次去分析，將會將政府與人民分離，而使其互相對立。他說：「認為人民之服從政府，乃是由於政府之強迫，那就要引出一新的問題，即政府在使用誰的武力？」（頁一七至一八）他對於這一問題的答覆是：不論政府與人民之間的關係如何，武力永遠是在人民這一邊的。例如美國政府儘管非常強大，但其所得使用的力量，仍然是屬於美國人民的。因之，也可以說，美國政府乃是美國人民的精力、智能、財富與創造力的組織（organization）；除來自人民外，政府本身是沒有這些東西

的。從這一觀點，他認為政府的另一特質，就是其與人民不能分開的。所以他說：政府就是人民，也可以說政府就是人民思想與行爲方式的表現。美國政府也是如此。

政府既然不是依靠武力來統治人民的，而人民爲什麼要服從政府呢？照他的看法，人民之服從政府，其原因正如同在暴風雨中航行的船隻上的水手要服從船長指揮一樣。因爲在這種情形下，服從乃爲生存的要件之一。他說，美國就其所擁有的毀滅性武器而言，乃是世界上武力最強大的國家，但美國政府總不能以核子彈來統治美國人民吧！由此可見，武力說之不能說明事實的一斑了。

不過僅從政府與人民的關係——他稱之爲內省的政府觀 (introverted view of government)——去界定政府的意義，也是一樣的不切實際。因爲現代政府的公共政策，往往皆是內外需要交互影響而織成的複合體。政府組織也就是內政與外交政策衝突下的產物。如果祇從內在關係去觀察，那就不易瞭解一個政府，特別是美國政府何以會一天比一天龐大。據蕭氏的理解，近代民主運動的起源，乃是反政府的，最早的目標，是在於打倒專制君主與封建貴族，而另行組織一規模小而簡單的民治政府。早期的民主運動者如法人羅梭 (J. J. Rousseau) 即持這種主張。美國的傑佛遜 (Jefferson) 以及下野後的聯邦論者 (the Federalists) 大致均有這種情緒。就是美國早期的移民與後來所謂的邊民 (Frontiers) 也都是反政府的。儘管政治理論與人民的情緒如此，但政府何以依然日漸龐大呢？依蕭氏之意，主要是來自於外在的壓力，特別是戰爭的壓力。就以美國而論，從一八一二年到一九六四年爲止，歷經七次對內對外戰爭；每一次戰爭都使政府的預算龐大一次，過後甚少恢復到戰前的水準。預算龐大，也就表示了美國政府職務的增加與政府組織的膨脹。這種膨脹的情形，如果華盛頓與傑佛遜復生，會大吃一驚的。因爲在他們那個時候，提到國會審查的預算，不過用一、二張紙頭即已足夠，一個部會不過用六、七名人員而已。由此可見，要瞭解政府單從一個角

度是絕對不夠的。因之，他排斥了拉斯威爾把政治看作爲爭取控制權力的定義以及湯斯（Anthony Downs）將政治比擬着自由經濟市場（free economic market）的看法。他說：「一個羣體（community）在屏障之下發展，民主政治才有可能推行；在這種屏障之下，人們才能有爭論而不至損害社會組織，因爲促使他們互相團結的約束至爲堅強。這就是自由的基礎。」（頁三五）

討論了政府的來源及其定義，蕭氏進而論及美國民主政體的基本精神。一般皆認爲美國爲一民主國家，其政府是民治的政府。但美國憲法、國會法律或司法判決對民主的含義都沒有過明確的解釋，也沒有那一位美國總統曾經代表政府宣示一種要全體美國人民奉行的民主主義。但美國政府並不因爲沒有這些，就不配稱之爲民主政府。然而誰使得美國政府民主化？依蕭氏的看法，不是華盛頓或傑佛遜，而是美國人民自己。這種看法真是深刻極了，也啓示了何以有些國家能很快實現民主政治願望的原因。因爲民主政治不祇是一政府形式的問題，而且是涉及到人民的態度或思想方式的問題。也就是說人民對他們自己，對於他人以及政府的想法或態度如何，與民主政治有密切的關係。這些想法或態度，蕭氏稱之爲民主政治的道德基礎，沒有它們，民主政治是無從發生的。

至於那些想法或觀念與民主政治有關呢？這是一個不容易列舉的問題。一般說來，包括相信人的重要性，反對不平等與任何形式的壓迫等。但最重要的，乃是對於人性的看法。由於基督教的傳統，相信人是不完美的，有偏見的，以及無人能夠知悉真理的全部。基於這一假定，所以人才需要有自由（liberty），以便有機會去聽取他人的意見，知悉自己的短處，與改正自己的偏見。所以蕭氏認爲民主政體乃是任何人並不太確信自己全是對的一個民治的政治體系。

由於民主政治是與人民的想法或態度有關，而人民的想法與態度是隨時間在改變的，所以民主政治是一無終止的進程。從這一角度去觀察，我們就不難瞭解美國政治何以愈來愈民主的緣故了。

民主政治不祇是一道德體系 (moral system)，同時也是一種政府形態。但美國民主政體究竟是建立在林肯 (Abraham Lincoln) 所說的「民治」(“government by the people”) 的信念上，還是建立在傑佛遜所說的「基於被治者的同意」(“government by the consent of the people”) 的信念之上？這兩種信念有很大的區別。前者乃是源自於羅梭的政治理論，含有直接民主政治 (direct democracy) 的意義在內。而直接民主政治只能在人口少，土地小的國家推行。像擁有兩億人口的美國這樣的國家，是絕對無法實行的。因之，蕭氏認為要討論美國民主政治，非得拋棄羅梭的民主觀不可。

而在後一信念之下，為人們所熟知的近代各種民主制度始有存在的可能。其中最重要的一個制度，即為代議制度。代議士們由人民投票選舉出來，有一定的任期。任期屆滿後，他們如欲連任，必須到選區中重新徵求人民的訓令或委任 (mandate)。由於有這一民主的發明，方使數量很多的民衆有參預政治歷程的可能。

其次，近代政府組織龐大，不可能使所有的公職都由選舉產生。人民所得選舉的，只是幾個主要的官職，而讓政府自由選擇其他的官員，但人民握有最終的控制權，即在定期選舉中，以決定當政者的責任。所以在這一信念之下，領導 (leadership)、主動 (initiative)、與責任 (responsibility) 才有同時存在的可能。

第三，在這一信念之下，現在一般民主國家所通常使用的多數決 (majority rule) 制度才能獲得合理的解釋。照蕭氏的見解，民主政治乃是解決衝突的一種程序或辦法，而多數決就是其重要的一環。但多數決並不意謂多數永遠是對的。多數決只不過是一在無人能確定他自己是對的情形下實際可行的解決問題之道而已。其理由至為簡單，因為所有的人皆是有缺點的，並可能有錯，因之，最好的辦法是讓人們有試驗的機會，並讓少數能夠證明多數並不見得全是對的。而且在近代民主政治之下，只有採用這種制度，決定始有作成的可能。不過無論是國會經過辯論後所產生的決定或經人民投票選舉獲勝的當選人，都不是永久性的。

也就是說，沒有一個決定是不可改變的，也沒有一個候選人的任期是終身的，因為每一次選舉只是無限系列的選舉中的一次而已。

由上所述，可知第二個民主的信念，也就是傑佛遜的民主觀，方才可適用於解釋美國政府制度與政治情況。我們也可以說，政府乃基於被治者的同意，是美國民主政治的基本精神之所在。

不過美國政府與民主政治並非是一成不變的，而是隨時代不同有不斷的變遷。蕭氏在其書中舉出許多例子來說明這一變遷的觀念。茲隨便擇錄一二，即可明瞭。例如一九二八年民主黨總統候選人史密斯（Alfred Smith）因為是天主教徒而落選，但到一九六〇年甘奈迪（John Kennedy）雖有同樣的情形，却未構成政爭的主題。再如參議員改由人民直接選舉的主張，是在一八九六年由小黨所提出者，直到一九〇〇年始由民主黨放入到政綱之中，到一九一三年始變成憲法中的一個條文（即增修第十七條）。這些例子在在說明美國民主政治是在不斷的變遷之中。而所以變遷，乃是由於人民的觀念與所追求的目標，以及外在的環境是在不斷改變的緣故。因之，他說：「政府乃是一心理狀態，思考方式，世界觀，以及對別人的態度等。……如無某些政治理念的模式存在，政府是無法理解的。」（頁九九）

蕭慈史奈德氏這本闡釋美國政府與民主政治基本精神以及變遷情況的書，雖然頁數不多，但清新流暢極了，而且給人啓發之處不少。但本書始終未將「國家」（state）與「政府」（government）這兩個概念區別開來，而似乎當作同義字來使用。照一般政治學中的界說來看，這兩個概念是有所區別的。固然在實際政治中，組織國家與建立政府時常是在同時完成的，但也不盡然，有時建立一個政府並不見得同時在建立一個國家。其次，在理論上，「國家」這一概念是先於「政府」這一概念的。蕭氏乃是美國傑出的政治學者之一，決非不知道這種區別；其所以未作這種區別，可能是他假定閱讀該書之人，早就具備了這種知識，無需再由他浪費筆墨了。如果這種猜測不對，那就不能否認這是該書的白璧之瑕了。