

結與解：兩岸民主模式研究

王貞威*

2012年12月在台灣舉行的台北論壇聚集了兩岸三黨的頂尖智囊，就兩岸之間的認同與互信問題進行溝通，其間達成眾多共識，但也不乏激烈交鋒。民進黨背景的學者與會使得論壇更具民意代表性和全面性，也使得會議更有看點。比較有趣的是當國民黨學者在與大陸學者交往的過程中談交流談合作的時候，民進黨學者還是抓住所謂民主、人權的議題不放，好像時不時要提醒大陸，台灣是民主社會，我們比你們優越。當不再擁有經濟領域的優越感時，民主人權成為台灣新的心理優越的來源。馬英九在2008就職演說中就驕傲地談到，“台灣是全球惟一在中華文化土壤中，順利完成二次政黨輪替的民主範例，是全球華人寄以厚望的政治實驗。”還提出“兩岸問題最終解決的關鍵不在主權爭議，而在生活方式與核心價值。”¹ 這個所謂生活方式和核心價值很明顯主要就是民主。當雙方已經有先入為見的價值判斷時，對一些政治詞匯的理解難免產生偏差。如果大家不在一個平台上討論問題，那討論的結果只能是誰也說服不了誰。在討論和爭辯中，盡可能的價值中立是應堅持的方法論原則，這樣才能獲得更為客觀的結論。毋庸置疑，民主非常重要，但對民主的價值內涵和實踐模式有必要進行深入的思考。

一、民主的應然內涵與實然路徑

托克維爾曾告誡說：“我們使用的‘民主’和‘民主統治’這些詞語的方式，導致了極大的混亂。除非提供這些詞語的明確定義，並對此取得一致，否則人們只能生活在無法擺脫的思想混亂之中，從而使那些煽動家和暴君大獲其利。”² 既然談民主(democracy)，就要有清晰的所指。追本溯源，今天所

講的民主一詞來源於希臘文，其原意是“統治歸於人民”或“人民主權”。更準確地說是由全體人民而不是他們選出的代表平等地、無差別地參與國家決策和進行國家管理，這是民主最原始、最簡單的含義。古希臘城邦如雅典就是這種民主的最好踐行者，當然這種民主參與只限於當時所謂“公民”，排斥了絕大多數人，尤其是奴隸。簡而言之，民主即人民當家作主，而好的民主形式就是能最大限度的保證“主權在民”的民主形式。

分解來看，民主應該有兩個層次：一是價值層面，對民主價值及其精神的追求；二是制度層面，踐行民主精神的制度設計。前者是民主的可欲性(desirability)，後者是民主制度的可行性(feasibility)。民主價值是人類社會對良善制度追求過程中，逐漸積澱而成的。公民精神是民主價值的重要內容，“人天生是政治動物”，政治共同體成員要具有參與公共生活，承擔公共責任，維護公共利益的內在素養，這樣一個社會才可能有高品質的民主生活。一個好的民主制度首先在於合理的權力授予方式，使得人民主權得以有效保障；其次在於被人民授予的權力只能用於維護人民及政治共同體的利益，並有效地促進人民的福祉。“權為民所賦，利為民所謀”是民主價值的完整內涵。如果民主帶來的是混亂和政治衰朽，那這種民主就是壞的民主。

在當今社會，人們的同意(consent)與認可，是某一政治秩序取得合法性的重要基礎性資源。只有自我認可的政治統治才能加之於主體自身之上，才能讓被統治的個體順從，才能使現有的政治體系獲得有效的合法性。同意行為提供政治合法性的哲學基礎就在於主體的意志自由，每個人都是自由的個體，擁有自由的不受干擾的權利。個體的同意是確立政治合法性的必要條件，而民主機制則是表達同意的根本途徑。所

* 廈門大學台灣研究院博士研究生

以民主才逐漸成為普世性的價值，成為各國現代化進程中不斷追求的制度模式。一個好的民主制度，能夠提供國家和政治秩序賴以運行的合法性，獲得政治共同體成員的忠誠和發自內心的服從。但如果僅僅把民主制度看作所謂的普選或選舉式民主，那是對民主制度的狹隘化和片面化。

英國政治學者赫爾德(David Held)總結出四種古典民主模式和五種新出現的民主模式。古典模式主要有：古代雅典的古典民主(classical democracy)、共和主義(republicanism)自治共同體、自由主義的民主(liberal democracy)以及馬克思主義的直接民主(direct democracy)理論。新近出現的五種民主模式分別為：競爭性精英民主(competitive elitist democracy)、多元主義民主(pluralism)、合法型民主(legal democracy)、參與型民主(participatory democracy)和協商民主(deliberative democracy)。粗略地劃分這些民主模式又可分為兩種：直接的或參與的民主(direct democracy or participatory democracy)，一種公民可以直接參與公共事務決策的制度；另一種形式是自由的或代議的民主(liberal or representative democracy)，一種在“法治”的框架之下通過選任的“官員”來“代表”公民的利益或觀點而實行統治的制度。³ 赫爾德在比較分析了九種民主模式的異同之後，提出一種超越現有各觀點而發展起來的戰略思考，一種更為合理的民主模式，他稱之為“自治民主”的民主模式。他認為，在今天，民主要想繁榮，就必須被重新設想為一個雙重現象：一方面，它牽涉到國家權力的改造；另一方面，它牽涉到公民社會的重新建構。只有認識到一個雙重民主化過程的必然性，自治原則才能得以確定。所謂雙重民主化過程(a process of double democratization)，就是國家與公民社會互相依賴着實現轉型。這一過程的前提是必須接受以下原則和觀念：其一，國家和公民社會的劃分依然是民主生活的核心特徵；其二，決策權力必須不受資本和其他資源的私人流動所施加的不合法的限制。⁴

至於他提供的這種規範化的民主制度設計是否具有可行性有待實踐檢驗，但提出的這兩個原則具有重大的理論和實踐意義。由此可見民主模式的多樣性，民主的實踐路徑決然不會只有一種。結合赫爾德對不同民主模式的比較及其有益的探索，筆者以為較為合理的民主體制應該是混合民主模式——即三層次的民主結構：首先，它要包括公民通過自治性組織進行自我管理的制度設計；其次，通過有效公正選舉出來的代表而被管理或統治，即代議制民主；最後，

還應包括公民通過有效的參與渠道直接參與或影響政治運作及其決策過程，即所謂協商民主、參與式民主。

當今世界佔主導地位的是發展程度參差不齊的自由主義民主制度，其次是處於不斷完善和發展中的社會主義民主制度，這兩種民主制度都是前述兩種民主類型的混合，但側重有所不同。三波大的民主化浪潮之後，自由主義民主制度在全世界範圍內廣泛地確立，逐漸佔據主導地位。20世紀80年代末至90年代初，東歐劇變、蘇聯解體對社會主義制度的發展帶來巨大的衝擊，一度使西方一些自由主義學者欣喜若狂。在這種背景下，美國政治學者福山提出“歷史的終結”這一論斷。他認為，西方實行的自由民主制度是“人類意識形態的終結”，是“人類最後一種統治形式”。然事實是否如此，在福山終結論提出二十多年後的今天，我們看到西方奠基於自由與民主之上的資本主義正面臨着空前的政治與經濟危機，其本身存在的缺陷愈加明顯，資本主義的發展模式受到人們的懷疑。所以不能籠統地說誰好誰壞，二者應互相借鑒。就此而言，台灣和大陸只是兩種不同的實踐良善制度的路徑而已，沒有孰優孰劣的問題。兩岸政治模式的差異化發展恰恰是中華民族之幸，問題是如何在差異化的基礎上彼此借鑒學習以及探討未來如何實現兩岸民主模式在差異化基礎上的融合發展。

二、台灣民主體制的特點與問題

台灣民主體制是基於西方自由民主制度的基本理念和制度設計發展而成，同時又保留孫中山創立的五權憲法體制，可以說是中西政治理念雜糅下的產物。所以，它既有自由民主制度本身存在的一些普遍性問題，同時也有台灣獨有的一些問題。一個畸形的民主制度導致台灣逐漸地沉淪，喪失了產生具有大格局觀的政治家的土壤，政治人物局限於政黨的私利和選民的短期利益，難以考慮整個社會長遠的發展。

(一) 台灣民主體制的主要特點

首先是西方式的選舉民主的落實。台灣地區最高領導人和各級政府最高執政者，包括各級立法機構議員均由選民定期直接選舉。執政壓力和選舉壓力成為主要政黨及其領導者包括各政治人物的主要考量，從而使民意在決策中有重要分量。在形式上，落實了主權在民和普遍的同意行為的行使。就民間社會而言，

民主已經成為一種文化內化到普通民眾的生活之中。

其次是較為成熟的公民社會及公民文化。以各種利益集團的出現和成熟為主要標誌的民間社會不斷發展壯大，公民的自我管理能力有較高的水平。台灣人民積極的參與各種政治活動，表達自身的利益訴求。各類非政府組織有效彌補了政府在社會管理、對外交流等領域資源和能力的不足。佛教團體是突出代表，台灣的慈濟功德會和佛光山在全世界享譽盛名。慈濟功德會大力推行志工服務，足跡遍及海內外，事業涉及環保、醫療、教育、救災等各領域，在公權力薄弱和不能及的地方發揮了重要的作用。

最後是較為完善的包括新聞出版等在內的言論表達自由。自由，是自由主義最為核心的追求。因此，言論、出版、結社、信仰四大自由和基本權利是自由主義民主的重要特徵。自 1980 年代起，台灣先後解除黨禁、報禁以來，逐步落實了四大自由，使得台灣人民享有充分的言論自由權利。台灣的新聞媒體成為監督各級政府官員的利器，成為名符其實的第四權。

(二) 台灣民主體制存在的主要問題

1. 選擇焦慮

現有政治體系所能提供的被選擇項過少，不能有效滿足選舉人的利益訴求和選擇要求，導致“爛蘋果裏選一個最不爛的”。環顧全球恐怕，這種選擇焦慮也具有普遍性。鮮有哪個國家的領導人和執政當局能獲得超過 50% 的民意支持率。選民只能在無奈中選擇一個比較接近自己理念的人。2012 年台灣大選中出現的分裂投票行為，就表明投票者同意行為表達的牽強性。選擇一個人並不代表認同他或支持他。

2. 權威流失

這是選擇焦慮症的後遺症之一。被選舉出來的領導人和執政當局在選後由於執政績效低下，逐漸受到選民的冷落和不滿。尤其是自己投票選出的領導人並沒有完全代表自己的利益與當初的政治承諾也有差距，進而導致現有執政當局的政治號召能力下降，執政及推行政策的民意支持率和權威性受到質疑。馬英九第二任期才剛開始，就已進入政治跛腳狀態，多項政策難以推行，民意支持率徘徊在百分之十幾。當初支持馬英九的一些選民已後悔選擇馬英九。

3. 認同分裂

沒有具有整合性的共同體認同，一個政治體系很難保持政治權威和內部凝聚力。在相互排斥性認同的影響下，社會嚴重分裂，同時又沒有有效的整合不同利益及政治訴求的結構化途徑和制度安排，導致共同

體成員無法就共同利益和社會發展方向等事關全局的根本性問題達成一致。台灣就是如此，被扭曲的族群認同和國家認同嚴重干擾台灣社會的發展和選民的自由的政治選擇。中國人認同和中華民族認同，本無可爭議，卻因李登輝及陳水扁二十餘年的操作被刻意撕裂成本無對立的中國人認同和台灣人認同，加之兩岸之間的長期隔絕和彼此敵對，造成台灣社會嚴重的認同分歧。這是其他民主體制中少見的又居於核心位置的問題。

4. 政府超載

民主體制中一個普遍的問題就是執政者及其執政集團無法長期有效的推行其政策，定期的選舉一般為 4 年，造成執政集團決策的短視行為，出現採取短期效應討好選民固化選票的集體行為，而無法就國家長遠發展做出戰略規劃並付诸實踐。“為最大限度地獲取選票，政治家們過於經常地許諾超出自己能力的東西，有時還許諾滿足互相矛盾的、因而不可能滿足的多重要求：政黨間的競爭造成了許諾越來越大的螺旋怪圈。”⁵ 過高的福利制度導致政府自身財力的困難，而削減相關開支必然又面臨重重困難，陷入惡性的循環中。馬英九近期推動的改革，從理論上講當然有很大的合理性，但由於溝通不足和決策過程的小圈子化，更由於改革涉及到的利益群體太多，導致民眾對馬英九普遍性的不滿。局部性的眾意和公意有時嚴重對立。超載理論家大體認為，對於經濟和社會事務的有效管理來說，民主制度的形式和運作基本上已失靈。

5. 體制混亂

台灣的政治體制被稱為所謂的“半總統制”，總統在行政體制中佔主導地位。歷經 7 次修憲，台灣取消了立法院對總統任命行政院長的同意權和行政院長對總統頒佈法律、發佈行政命令的副署權。“就行政系統而言，總統有權無責，行政院長有責無權；就行政和立法系統的關係而言，總統的組閣權超過對政策的推動力，雙方可以憑藉過半民意互相對抗，影響政策實施。”“權力體制的不合理設計，有違責任政治、分權制衡等民主政治的基本要求，加大了執政者和反對者之間進行零和博弈的可能性。”⁶

三、大陸民主體制的特點與問題

中國大陸的民主體制是基於社會主義的基本政治理念建立起來的，可以稱之為具有中國特色的社會

主義民主體制。新中國成立初期，大陸政治體制具有較大的包容性和開放性，但後來隨着社會主義改造和“以階級鬥爭為綱”思想的蔓延，政治運動成為國家治理的重要方式，大陸的政治體制由民主體制轉為個人崇拜為基礎的集權體制，國家制度的民主性被徹底拋棄。1978年十一屆三中全會以後，國家各項制度才逐步恢復，民主法治也逐漸成為中國政治體制改革的要求和發展方向。歷經三十餘年的改革，中國已經初步建立起程序化、規範化的領導集體權力交接制度，多黨政治協商制度，人民代表大會制度等一系列符合民主要求的民主體制。中國大陸政治體制的包容性、開放性和規範化取得了很大的進步，公民的政治參與空間和渠道大為擴展，尤其是以信息技術進步為基礎的網絡參政能力巨大，對政府決策和官員履職情況進行廣泛的監督，對重大公共事件積極討論，新型的官民互動結構初步形成。

中國大陸民主體制最大特點是政治體制的相對穩定性與適應性的漸進改革取得相對的平衡。其特點具體表現為以下幾個方面：①以發展民生為導向的善治理念的落實，以“人為本”的科學發展觀是大陸重要的執政理念和指導思想，改革發展的成果廣泛地惠及全體人民，不斷增進人民福祉；②協商民主的有益補充，以各級政治協商會議為平台，實行一黨執政，多黨參政的政黨體制，使得國家的重大發展問題能夠得到更為廣泛的協商，也使得政府決策的信息來源和科學性得到促進；③主權在民的機制保障，以各級人民代表大會為基礎的人民代表大會制度，從機制上保證了人民當家作主和主權在民的權力，各級權力機關的權力都來源於人民代表大會的授權；④領導核心的意識形態凝聚功能和戰略規劃能力，中國共產黨是中國現代化事業和國家發展的領導核心也是根本保障，有八千多萬黨員的中國共產黨匯聚了中國各階層的精英，代表了中國先進文化的發展方向，代表了先進生產力的發展方向，也代表了最廣大人民的根本利益，在新時期中國共產黨已逐漸轉變為現代化的執政黨，凝聚人民實現“中國夢”的共識，並有效規劃國家發展方向；⑤較強的國家能力(state capability)，保證了決策體系的高效運行，這是中國民主體制的重要特點，即在民主基礎上的集中，在保證民主性和科學性的基礎上實現了決策的高效。

毋庸置疑，大陸的民主體制依然存在很大的問題，主要體現為：政治包容性有待提升，民主體制的開放性不足，公民的個人自由和人權還無法受到有效的保障；公民社會勢單力薄，公民無法有效、便捷地

通過自治性組織進行自我管理，並同政府公權力進行溝通談判；以權力制衡為原則的權力分立未能有效實現，執政黨與政府之間沒有明確清晰的界定，這是導致官員腐敗和個人集權的根本原因，官員腐敗行為也是人民最為厭惡的事關政權生死存亡的重大政治問題；現有機制可資利用的制度空間還很大，制度優越性有待進一步發掘，如人民代表選舉的開放性和普遍性還有很大的提升空間。現有民主體制所存在的諸多問題，都有待通過政治體制改革，不斷地進行改進，雖然改革越來越困難，但所幸改革還在不斷推進，改革是國人的共識，執政黨自身也有改革的動力與決心。

四、兩岸民主體制在差異化發展基礎上互為鏡鑒

通過前面論述可以發現兩岸的民主化發展路徑和現有民主體制存在着較大的差異，彼此又都存在諸多問題。雙方體制中合理的部分可以借鑒，不足的地方則需要借鑒古今中外的優秀政治文明進一步改進。在承認對方體制合理成分的基礎上，彼此欣賞，通過共同努力探索一個適合中國人並具有良善治理能力的民主體制。筆者初步提出以下兩個兩岸努力的方向：

(一) 公民社會可以成為兩岸民主體制溝通和對接的重要基礎

民主體制的建立、民主思想的鞏固要有一定的社會基礎，公民社會就是孕育民主的重要土壤。“社會自治組織、公益組織將分散的公民個人組織起來，將分散的社會意志集中化，將個體的私人利益公共化，從而也使其訴求和活動政治化，使私人社會形成“公人”(公民)社會——政治社會，成為能通過同政府對話、協商、辯論、談判，進行政治參與，支持和監督、制約和推促政府依法行使權力的有組織的社會力量。”⁷ 公民社會的出現是一個社會自治化水平的體現，也是一個國家自身治理能力提升的表現。可以說，要想有好的民主，必先有好的公民。近些年，大陸的公民社會力量成長很快，很多民間的慈善性組織、環保組織及其他自助自救組織如雨後春筍般出現。尤其是網絡技術的發展，為公民社會的成長提供了更為自由化的平台和空間，一系列網絡反腐事件的出現使得“表叔”、“房叔”們無處藏身；不斷發起

的網絡自助自救活動，為弱勢群體及相似命運群體提供了自我救濟的可能。總之，網絡技術的出現和發展深刻地改變和影響中國公民社會的發展以及中國社會的治理進程。這本身是大陸經濟社會發展到一定程度會必然出現的現象，另一方面，公民社會的發展也存在一些問題，如規模較小、內部規範不完善、自組織能力相對較弱等等。

台灣社會與大陸社會基於相同的文化傳統、思維模式、行為方式，其公民社會的發展對大陸公民社會的發展有很好的示範效應，提供了借鑒。其實在威權統治時期，台灣公民社會就已經在孕育：首先有限的“地方自治”為公民的政治參與提供了途徑，訓練了政治參與者的民主素養和治國理政的能力，為公民社會及日後反對運動的發展儲備了人才；其次，在台灣經濟的持續發展下，社會階層分化明顯，中產階級逐漸壯大，參政議政的政治需求增加，主張改革現有政治體制，為政治民主化運動奠定了社會基礎。在政治民主化轉型過程中，公民社會同樣發揮了巨大的作用，配合了所謂“黨外”的反對運動，為“黨外”正式組黨提供了人才保障，成為國民黨改革派與反對黨相倚重的民意基礎。1988年“野百合學運”就是典型，“它促成政治權力重組，逼退國民黨元老勢力並讓李登輝真正取得國民黨的主導權，也讓學運世代成為民進黨的最新的青年生力軍。”⁸ 同樣，以紅衫軍“倒扁行動”為代表的公民運動，在“倒扁行動”中給予陳水扁當局相當大的民意壓力，對其執政的合法性構成巨大威脅。可以說，在台灣公民社會已成為制衡國家，連接個體的重要媒介。在大陸，公民社會的發展成長，或可成為政治民主化和政治文明進步的重要推動力量。

（二）善治治理思維可補足兩岸民主體制的合法性缺陷

兩岸政治系統的溝通與交流、學習與融合，是兩岸交往的另一個很重要的領域。兩岸是兩個有很大差異性的政治系統，彼此都有一套政治文化在運作，有相同之處，更多的是不同。溝通起來，有便利之處，因為這兩個體系都植根於中國傳統政治哲學與文化，同樣受數千年的官僚政治的薰染，但不同之處在於理解與處理現今人類核心價值，如“民主”、“人權”等方面認知有所不同，且落實這些價值的制度載體是社會主義與資本主義兩種具有不同意識形態的體制。所以，如何求同存異、聚同化異，是兩種不同政治文化必須面對的課題。

建構一種新型的官僚治理體系當是兩岸共同的理論與實踐需求。必須承認，兩岸彼此在運行的這套民主體系和政治系統是存在問題的，需要改進的。也因此，建構一套共同的政治文化是兩岸共同政治利益的一部分，也是兩岸融合的制度需求。如何建構？首先，要回溯中國政治哲學的源頭，回歸道統的承續和王道的施行，兩岸政治文化都要追求“和”與“仁”，兩岸的民主制度建設不是純粹的西方式政治制度實踐，必須植根於中國自身的優秀的政治文化。其次，在“善政”上着力。一套廉潔公正、高效運行，而又實行民主的善政體系，是兩岸政治系統所追求的共同目標。大陸民主體制具有高效的決策體系，但廉潔性和透明度缺乏保證，台灣則同時缺乏高效決策又存在較為嚴重的腐敗問題。善治是政治合法性的另一個重要來源，因此，“善治”思維要融入兩岸業已經產生和即將產生的共同治理結構，同時，在統一前還必須以此來改革自身已在運行的政治及社會治理體系。“善治”社會的建立，可以跳脫出明顯的意識形態區隔，為運行的政治系統提供合法性支持，同時又不過於損及原有的政治秩序，可以成為兩岸政治文化融合的切入點和起始點。同時為兩岸的民主體制的有效運行以及未來兩岸不同民主體系的融合和對接提供更大的合法性支持和價值基礎。

五、總結

民主意味着民權的擴張和保障，意味着對統治者權力的限縮和約束，其追求的是個體的自由發展更是人的類本質的實現。人的個體性和社會性不是決然對立的，而應和諧發展求得平衡。民主制度，是具有差異性的個體進行溝通協調的平台，是社會利益的整合機制。在當代社會所謂統治者與被統治者的對立思維已不合理，二者只是出於不同社會需求的治理主體與客體而已。民主作為普世性的價值，是人類追求良善政治制度的必然要求，“民主，是個好東西”，必須實行。但在實行過程中，一定要考慮自身的現有發展階段和發展現狀，不能盲目推行，更不能期待一步到位，結合社會的政經情勢步步推進是可行路徑，同時要有科學合理的制度設計，來引導和擴大民眾民主參與意識和參與要求。

盱衡世界政局，可以發現，對處於現代化進程中的發展中國家而言，民主制度往往只會導致混亂，而很難實現社會的穩定和國家的持續現代化。正如亨廷

頓所言，“現代性意味着穩定，而現代化則意味着動亂。”政治權威和制度化對於急需發展的國家更為重要。所以，民主制度的實行不能一刀切，要有成熟可行的社會經濟條件以及科學合理的制度設計。同時

民主的實踐路徑和方式也是多樣化的、開放式的，不存在惟一的民主模式。可以說，人類民主仍在探索之中，兩岸亦如此。

註釋：

- ¹ 馬英九：《2008年就職演說全文》，載於“中華民國總統府”：<http://www.president.gov.tw/Default.aspx?tabid=131&itemid=13752>。
- ² 薩托利：《民主新論》，馮克利、閻克文譯，上海：上海人民出版社，2009年，第3頁。
- ³ 赫爾德：《民主的模式》，燕繼榮等譯，北京：中央編譯出版社，1998年，第4、5頁。
- ⁴ 同上註，第312頁。
- ⁵ 同上註，第223頁。
- ⁶ 林岡：《台灣政治轉型與兩岸關係的演變》，北京：九州出版社，2010年，第74、75頁。
- ⁷ 郭道暉：《我所認識的憲政社會主義》，載於《南方週末》，2011年10月13日。
- ⁸ 朱雲漢等：《台灣民主轉型的經驗與啟示》，北京：社會科學文獻出版社，2012年，第105頁。