

釋西式選舉

—讀Manin, Bernard (1997) The Principles of Representative Government

許 雅 棠*

- 一、選舉的原味（寡頭與貴族性格）
- 二、選舉的新味（民主性格）
- 三、選舉的原味依舊
- 四、混合之妙
- 五、後記：我學到了什麼？

(On the Western-type Election---A Summary and Comment on Manin's The principles of representative government, Cambridge: Cambridge Univ. press.)

如何瞭解風行幾百年，至今猶盛未衰的代議政府呢？作者 Manin 的著手法是透過歷史的發展和論理，以古代抽籤制的衰微為背景，來襯托選舉制度得以乘勢而行的思想理由，以及鎖定治與受治者的關係，詳論選舉制度運作的情勢邏輯，然後依此來掌握代議政府的性質。

我讀了自覺所獲良多，所以做了重點摘述和討論，希望對代議制有興趣的人有些幫助。不過就像耳語傳播，每經一手，即一次失真，也一次沾染傳播者的思考特質。何況我本即無意於鸚鵡學語，照本宣科，以下的摘述是依我對書文的理解，因著我的主觀關懷和知識判斷所組合而成。雖然如此，儘量如實掌握書文原意是任何摘述、討論或詮釋的必要基石，本文也不能例外。

* 東吳大學政治學系專任副教授
東吳政治學報/1999/第十期/頁219-229

一、選舉的原味（寡頭與貴族性格）

選舉（election）制度現在一般已當作民主政治的表徵，可是若回顧往史，選舉卻一直被劃歸於貴族政權的制度，與古民主制所流行的抽籤輪流相對。我們讀一讀下列思想家的說法：

Aristotle：「就任用行政人員而論，抽籤法素來被認為屬於平民性質，選舉法則屬於寡頭性質」（27）

Guicciardini：城邦的命運必須操之於合適之人的手中，此即選舉所以優於抽籤之處。選舉乃用以確保行政官「儘可能的傑出優秀」。而「行政官是否秀異有德不是私人可以認定之事，人民的判斷會更為準確。」（60-2）

Montesquieu：「用抽籤的方式進行選舉是屬於民主政治的性質。用選舉方式進行選舉是屬於貴族政治的性質」「多數公民有足夠的選舉能力，而不夠被選舉資格。同理，人民有足夠的能力聽取他人關於處理事務的報告，而自己則不適用於理事務。」（70-4）

Rousseau：「當選舉與抽籤兩者並用的時候，凡是需要專門才能的地方，例如軍事職務，就應該由選舉來充任；而抽籤則適宜於只需要有健全的理智，公正與廉潔就夠了的地方，例如審判職務，因為在一個體制良好的國家裏，這些品質是一切公民所共有的。」（77-8）

這些屬於近代之前的思想家對選舉的共識是單純把選舉當作選賢舉能的制度，而把能分辨賢能與樂於推舉賢能的責任置諸一般公民的身上，相信人民有此能力也有此意願。所以這種樸素原味的選舉觀是建立在不信任人民的政治治理能力，卻相信他們的政治判斷能力的基石上。可是這種認定為什麼又是「不民主」呢？我們拿最足為西方古代民主政治模範的古雅典為例來比論看看。

古雅典的總公民數不超過四萬人，任一公民如果有意參政，最簡單的就

是主動加入每個公民都可自由參與發言和平等投票的公民大會（集會人數通常在 6,000 人以上，每年集會約四十次），可以決定城邦的法律和政策。其次也可以與其他有意參政的公民，經由抽籤，依次輪流成爲行政人員（人數約 600 人）或是成爲審判人事案或法律案的法院審判員。其權力並不在大會之下（註：參與抽籤須自願表示，又法院的判決可推翻大會）。據 Aristotle 的估計，每一年六個雅典公民中就有一人可能擔任某項公職。即使沒任職機會，也還有一年四十次的公民大會可以議決城邦重大的法案與問題。

這種看重政治公職的平等參與分配，使治與受治者上下互換頻繁的體制規劃，主要效果即是把政治中一向位居核心地位的統治支配關係及其分隔感受降到最低點，使治理成爲一種單純展現參與者意願、才能、榮耀和責任的場域，而不是用來滿足少數人操控他人命運或貪瀆謀私的權力工具。這是古雅典人所彰顯的民主政治的基本內涵。

與此內涵互爲表裏的是古雅典人對任官職者的嚴格監督與控制。例如有意任官者，事前必須接受法院的資格審察，包括逃稅，犯罪和服役的記錄，也看他如何對待父母親以及是否支持民主等等。任職中則始終準備接受任一公民對他提出各種可能的控訴，要求大會對他提不信任投票。卸職後，還須面對法院對其一年所爲提出報告，接受質詢。至於選舉出身者，則一年接受公民選舉一次，雖可持續連任，事實上或去或留也始終在公民的掌控之下。

所以講求公職的分配平等與持續接受公民控制二事可說是古雅典人創立民主制度的兩大精神。

現在把選舉放到雅典民主體制之中，可看出雅典人採行選舉制，主要是由公民挑選對城邦安全和維持具有重要地位的專家，如軍事和財政專家（特別是西元前五世紀的雅典乃長年對外戰爭，和平倒是例外）。因爲看重的是專業才能，所以無所謂輪流替換，雖年選一次，可是並無任期限制，如五世紀之 Pericles 連選連任廿餘年，四世紀最著名之將軍 Phocion 則在位四十五年之久。而事實上當時政治上名聲顯赫與深具影響力的人，也都是選舉出身，一般也都被視爲政治領導者，其出身也多是財勢名望卓著的家族。

所以與公民直接參與公民大會和抽籤輪流制比較起來，選舉在區隔治與受治者的關係上無疑遠為巨大得多，不僅選舉的參選者為少數人，在理念上此參選者也應該是有別於一般公民的名望家族、政治秀異或專業人才。這種參政人數的量與參選人才的質方面所造成的治與受治者的分隔，大概是近代以前一般學人視選舉為貴族寡頭的源由。

不過 Manin 認為，把選舉看成類屬貴族制度必先假定存有一套客觀的選才判準（如特定家族、特定才能學力等），選舉人也必須嚴予謹守，不得隨意依一己的好惡來選擇才行。可是西方自有選舉以來即是由公民自由選舉，並無此種限定，所以作者認為把選舉視為貴族制度通常只是思想家的直覺，不是可以證明的（41，72-3）。Manin 的論斷反映了現代人的選舉經驗，認為選舉一旦由選民自由投票，權柄在民，就不宜以貴族性視之。可是 Manin 卻忘了近代以前無論是民主或共和國實行選舉的用意即在於挑選少數賢能，此文化性或體制性的共識不是選民的自由選舉可以自由拿捏的。相對於彼時民主之意鎖定公職的平等分配，把選舉制類歸為貴族和寡頭自是理所當然。只不過一旦賦予選民選舉的自由，等於是開了一扇窗，隨時等待不同文化與思想景緻的光臨，屆時會產生何種變化就要看歷史的機緣與個別競逐思想的能耐了。近代的西方不正是清清楚楚為我們上演了一齣把選舉由貴族寡頭變臉成民主平等的大戲嗎？

二、選舉的新味（民主性格）

從參政人數的量與參選人才的質兩方面所造成的治與受治者的分隔來看選舉，它的寡頭性和貴族性是很明顯的。可是這主要是從公職分配的平等性來界定民主的意義才有的判斷。如果我們移轉甚至改變民主的意義或重點，對選舉也就會有不同的看法。近代民主政治的發展正是對民主一事有了截然不同的理解，同時結合歷史進展的因緣際會。才使得選舉制由原本貴族寡頭的制度代稱一反成為對抗專制寡頭的主要利器。

使選舉制脫胎換骨的就是「同意」信念的歷史與思想。

選舉與同意一事掛勾乃源於西方中古封建，因中央權限不足，掌權中央的國王爲了收足錢財以爲己用，不得不召集地方諸侯與地區選舉代表尋求支持。並且宣稱代表所同意者皆視同選民自身同意。所以此時選民與代表之間因選舉所產生的同意思想有幾個特色：由上發動，非人民主動表示；針對特定事項，非籠統概括；選舉不在選才，而是服從的承諾（86-8）。

承此背景，自然權利學者更進一步推演出人生而自由平等，擁有種種自然權利的主張，不僅使同意轉變成主動意志的宣示，涵括的範圍進而包括政府全體，不再侷限於個別事項，而且在服從的承諾中也放進了可不服從的人權要素。如美國獨立宣言所示：「我們認爲以下是自明的真理：人生而平等，造物主都賦予每個人某些不可讓渡的權利，如生命、自由與幸福的追求。爲了確保這些權利的完整擁有，政府乃在人間造起，並且因著被治者的同意，取得正當的權力。」（84）

正是同意思想成爲普遍的信仰，使政府的正當性不再植立於公職分配的平等理念，而是放在人民自由意志的平等付託上，所以昔日政治上所在乎的治者人數多寡的問題，如習以君主、貴族、民主來區分政府的類別，到了近代以後則只看重統治權的源頭是否來自人民的同意授予，所在乎的是專制與非專制，而不是多少人在統治。這也是爲什麼近代以來選舉制度雖然改不了治者少數，被治者多數的政治現實，卻普遍被用來反抗專制寡頭的道理（註：作者一直納悶何以抽籤在代議制形成的時代中突然被遺忘，他的解釋是環境變化與同意思想的影響（91-2）。可是我想他忘了代議制形成時的思想家原本即不在建立古雅典或古共和式的民主，他們對個人與多元團體的看重，對治者能力的講求，都使他們不可能去注意不在乎能力，以及常被用來防止產生團體派系的抽籤制）。

三、選舉的原味依舊

選舉制的寡頭性格雖然透過同意思想的緣飾，初步削去了令人厭惡的面目，可是它的貴族性格，也就是在言行、財富或名望通常異於常人的性格，卻強韌完整的保留了下來。對此可以從兩個方面來說。

3.1. 思想上看待選舉之道的擇優堅持

近代以來的民主三大革命，無論是英國光榮革命、美國的獨立革命還是法國大革命，主流派對選舉的想法都很一致，就是由選民來挑選優秀可靠的治理人才。

英國的選舉向來即是地方望族的天下，不僅選民深受封建時代尊卑貴賤的影響，選民皆以地方望族為馬首是瞻，也因選舉一向必須花大錢（例如因投票所稀少，候選人必須負擔選民往返投票的費用），不是一般平民百姓可以加入的遊戲。所以代議制形成之際，訂定參選條件之時，即特別設定財富條款，不僅防止參選人容易陷入各種不當的金錢誘惑，以及保障有產者的利益，也是相信有產者的學識能力一般都較為優秀。法國的擇優方式雖與英國不盡相同（如採二輪投票），用意卻一致，彼時立憲會議的成員多認為投票雖是權利（right），公職和議員卻是代表國家社會的職能（function），必須託付給夠格優秀的人。

比較特別的是，除了共通的年齡限制，美國立憲條款無論對選舉或參選人都沒有特定的財產規定，不過這不是立憲者的民主意識發達，而是彼此對財產內涵無法達成共識所致，作者說 1787 年憲法的平等性不是源於原則的思慮，而是出自無可奈何的權宜之計（expediency）（107）。雖是如此，當時聯邦論與反聯邦論者卻爆發了一場代議制必然永無休止的爭論，亦即由人民選舉出身的代表究竟是人民真實身分的縮影化身，還是與一般人民異類的政治得勢或秀異之士？

例如反聯邦論者對選舉的指控：

「每個社會自然都會因為出身、教育、才能和財富的不同，區分出高下有別的階級，在社會上發揮大小不同的影響力量，形成所謂自然的貴族。而依據人類事務的自然走勢，選舉的運作勢必偏惠財閥商賈與名門大戶。所以如果說人民不能真實選出與己相仿同類的代表，只說人民已是自由平等的選舉人，就可以選出自己所屬意的代表，那是一種欺騙」（由 113-4 縮寫而成）

聯邦論者的看法則是：

「對於那些口頭上熱烈擁護共和政體，然而卻拼命指責其基本原則的人，我們又怎麼說呢？他們一方假裝擁護人民擁有選擇自己的統治者的權利和能力，一方卻又堅持人民只會選擇那些必然立即辜負他們信任的統治者，（這不是自我矛盾嗎？）……每部政治憲法的首要目的是，或者說應該是，獲得能辨別和追求社會公益的智德雙全的統治者；其次則是當他們繼續受到公眾委託時，必須採取最有效的預防辦法來責其廉潔奉公。以共和政體來說，用選舉方式獲得統治者，是它獨有的政策。這種政體用以預防受託者腐化墮落的方法有很多，其中最有效的一種（即是透過定期選舉）來限制他們的任期，以保持對人民的適當責任。」（116）

聯邦與反聯邦論者雖然對代表的合理性質針鋒相對，卻同樣相信，選舉即使平等開放給所有的成年公民，也無法免除它特別嘉惠予少數人的貴族性格。這就涉及選舉運作的特定邏輯。

3.2. 選舉運作邏輯的大勢所趨

昔日自由的選舉雖然得到同意思想的洗禮，與民主政治掛勾連結，並且在十九和廿世紀的平等浪潮推動下，日益拓深其民主的性格。但是選舉機制中自然偏好「與眾不同」之候選人的表現，也顯現出選舉之所以為選舉的本性。作者從內外兩個層面來論說：所謂「內」是指選舉本身運作的機制特質，有幾點：

1. 只要選舉是自由的，就無法避免選民自由表達對眾多候選人取捨的偏好。偏好會因個人、時機或社會文化趨勢而異，候選人只有從中競逐出線。既是偏好，即有偏坦差異，在此並無所謂公平對待所有候選人的問題。

2. 選舉即是選擇。而一旦是多數人擇取少數人，則情勢上，無論是有意參選的人或是有意選擇的人，都自然會思考如何與眾不同。從參選人來說是如何建立自己的特色，才能吸引選民，以求勝選，從選舉人來說則是如何擇取優秀者，來滿足自身的偏好。

3. 參選者為求引起注意，勢必組織動員，大力宣傳，且勤於交際連絡，這些都有利於有錢有閒之人，不是一般工作階層者可以負擔的。

所謂「外」則指情勢上當選人的決策與選民意願的關係。從世界上代議民主的國家都不採用強制委任或罷免制度來看，當選人面對選民其實是有很大的自由度的。固然人民有議政的自由，可以透過民調、示威、請願等方法來強烈表達，但採與不採的權力仍在於當選人。事實上，對當選人最具控制力量的仍舊是持續舉辦的選舉。丟官去職的恐懼永遠是為官者的最怕。可是使為官者聽話的選舉至少有兩個要件：一是選民採回溯性的選舉態度，也就是認真評量選舉出身的官員議員任期之內的表現，以選票表示賞罰；一是憲政體制、選舉制度與政府組成方式能使選民容易掌握治理成敗和好壞的責任。但現實情況的折扣很多，連帶也削弱了選舉的賞罰作用。

譬如選民投票不只是往後回溯，也會往前期待。這種選舉的雙重要求使選舉不會只是對在位者的功過賞罰，也會在乎新人新政。所以符合昔日所需的賣力表現者，不見得即是票房保證。英前首相邱吉爾於二次大戰的治績輝煌也逃不了現實民心求取新歡的大選挫敗即是著例。何況民心多元不定，對政策的認知常常是有限與片面，若加上政府體制、選舉制度或是聯合政黨內閣的所造成的權責不明，選舉的賞罰作用其實是不容易具體明確的。也因為賞罰作用的不明確，使得民意所歸的政策要求與當選人實際的政策制訂很難有一對一的關係，其中的彈性很大。這也等於是說，民選代表雖持續承受選舉的壓力，還是擁有相當的自主權，不是選民可以任意左右的。

有人寄望大眾民主與大眾政黨的崛起會改變代議制的性質，使之由往昔看重議會秀異代表之士的精英取向，因政黨組織的力量的動員而更具草根性，選舉代表的身分屬性和政策偏好也會更貼近民眾。與議會制比較，政黨

的組織力量固然對民主運作的深入群眾有極大的作用，選民的政治認同也更為穩定。但是這不必意謂代表愈來愈與選民同類或是選民愈來愈能夠操控政治人物的言行。事實上，政黨政治的時代仍不是人民作主的時代，政黨政治所偏惠的政治人物已從議會時代的地方望族碩彥之士移轉至行動力與組織力強勁的幹練之士，精英人才的內涵雖有改變，卻仍舊不是一般的人民。此外多數政黨的運作，主其事者既非黨工，更非一般人民，而是各方黨派的領袖。政黨時代的選舉雖說政策取向較為明顯，但到了議會裏頭，仍舊依賴黨派的折衝妥協，並不是選民透過選舉就可以左右操控的。

何況時至今日，報紙與電子媒體日益獨佔輿論空間，個人意識也日益發達的情勢下，政黨的媒介力量已逐漸減弱，擅於媒體造勢、辯才無礙和儀態出眾者已浸浸焉取代組織動員之士，成為新的政治寵兒。人民固然增加許多發抒民意的管道，卻無害於政治力場上得權奪勢者始終仍為少數不與民同類的政治人物。

所以整體來看選舉的運作邏輯，那些想改造選舉，完全祛除選舉的貴族原味，使之澈頭澈尾成為民主工具的努力，也就是使代表「祇盡其能，不竊其權」，或說與民同類因而與民同心的想望恐怕是要落空了。選舉的意義與內涵儘管有所變化，但是它從頭至尾的寡頭和貴族性格其實都還是安然無損的。不過，我們是否就可判斷選舉只是帶著民主面具的寡頭貴族制嗎？

四、混合之妙

代議政府創立之初，創立者原本視之為有別於且優於城邦民主的嶄新體制。不僅可拔擢秀異之士，且可避免專制。時至今日吾人則早已把代議政治視為民主體制之一，有時甚至就是民主的化身。那麼，誰才是對的呢？選舉挾民主之名獨領風騷以來，也已有二三百年，其間歷經政治生態的幾番改變，例如由前述之議會政治到政黨政治以致媒體至上的媒體政治，至今仍方興猶盛，顯現無比的韌性。那麼，其中的奧妙又在那裏呢？

作者 Manin 認為，自代議政府成立伊始，有四項原則是維持不變的：

1. 政治上的掌權者接受定期改選的挑戰。
2. 掌權者的決策相對於選民所欲，多少仍然保持著自主性。
3. 受治者可以自由表明各種意見和政治期望，不必擔心受到掌權者的控制。
4. 各項政府決策始終受制於輿論公議的裁判（6）。

所以前述選舉的寡頭與貴族性格雖然沒有多大改變，但一方同意思想已暫時遮去選舉的寡頭面貌，一方定期改選、自由表意和公開議政的情勢壓力，則促使為政者必需時時留意民意，不敢肆意而為。所以政治精英與人民百姓的分隔固然長長久久，精英和精英類別的汰換遞嬗，則操在人民的喜怒之中。Manin 說到：「選舉不可避免的是選擇秀異之士，不過什麼是秀異之士以及誰才能歸屬其類，到頭來還是由人民百姓來認定。」（238）

也就是如此，說選舉或代議制合乎民主，則難以忽視選民自主挑人與自由議政的權力與勢力；而若稱頌選舉或代議制合乎民主，則也難以抹去選舉代表與選民在身分、名望、財富和才能的明顯分隔。選舉代議制因而不是純種之物，它混著貴族（寡頭）與民主的要素。

回首自亞理氏多德以來即鼓吹能兼採各式體制之長的混合政府的優越和穩定，作者從民選代議制本身也看到了這樣的混合性，而選舉強大韌性的奧秘也找到了可信的答案。作者最後一段話說：

哲學家寫道，混合的憲政體制中，如果完美混合，應該可以同時找到民主與寡頭二物，而非單獨一物。如今仔細考察代議政府發展的軌跡，從中找到的正是這種現代版的混合體制（238）。

五、後記：我學到了什麼？

政治上治與受治者的互動關係，是一直吸引我的題目，處今日之世，西方的選舉制也許是人類至今對此問題最有效也最成功的解決方案。作者

Manin 爲文主旨大概也是想解明選舉所以如此成功的道理。可是面對選舉制度運作日漸浮現的諸多問題，如公平與穩定的價值衝突、個人代表或群體代表孰重孰輕、媒體力量的政經影響以及金錢和惡勢力的扭曲介入等等。Manin 的敘事解說看起來總覺得保守有餘。雖然如此從中我也學到了不少東西。尤以選舉的思想與運作情勢所觸及治與受治者的關係令我感受最深。

作者在導論即已指出，代議政府的重點不在由民主思想推出的「代議」二字（representation），而在前述四項運作原則。如果再回想作者始終堅持選舉即是選擇，選擇即必擇異的思想與情勢的說詞，則作者言外之意似乎是，從十七世紀以來爲選舉抹上民主彩妝的同意思想，除了來滿足類似「政府由我而立」的政治想像，創造出文詞上或感覺上的正當政府之外，其實並無異於自古以來選舉本身即有的運作邏輯。這也是爲什麼他會說代議制不是間接民主。並且語氣堅定的說，所謂代議民主，無論是選民本身，還是民選的代議機構，就「治理」一事來說，都只是被動的對政府的政策和決策提出事後的賞罰裁判，談不上自我的管理（192）。

對熱愛民主的人士來說，Manin 的評論好像只是風行已久之「精英民主理論」的添花之作。我的看法不同，Manin 對自由選舉有其自身運作的邏輯，不必也不能受制於單純民主代議理念的說解，對於支持或不滿代議選舉的人士來說，都不會是可以隨意忽略的一章。