

人權與民主 (I)：共生或互斥？

陳俊宏*

- 一、前言
- 二、對人權與民主的質疑
- 三、人權論述在當代社會的實踐
- 四、民主與民主化
- 五、經濟、社會及文化權利與民主的關係
- 六、人權、民主與發展的關連性：以聯合國《人類發展報告》
(The Human Development Report) 為例
- 七、結論：從舊權利與民主國家走向新權利與全球治理
(Global Governance)

在當前的政治世界中，民主與人權，已經成為普遍追求的理想與價值。然而兩者間的關係，近年來在東亞地區，受到各種不同論述的質疑與挑戰。本文試圖從理論及政治實踐的角度，分析不同的挑戰觀點及其限制，並論證人權、民主與發展之間的內在關係。這是作者對於人權與民主間複雜關係的初步嘗試，主要集中探討傳統人權論述與主權國家內部民主運作的內在關係，在另一篇文章中，作者將針對國際人權發展中許多新興的人權，例如和平權、發展權與環境權，與正在逐漸形成的超越主權界線的全球性治理模式(Global Governance)的網絡，對人權與民主的關係作另一層面的檢視。

關鍵字：人權、民主、非自由民主體制、李氏論題、發展權

* 東吳大學政治學系專任講師

** 感謝黃默教授及黃文雄先生以及兩位匿名審查人對本文的指正及建議。文責由作者自負。
東吳政治學報/2000/第十一期/頁107-142

一、前言

在當前的政治世界中，民主與人權，已經成爲普遍追求的理想與價值。美國國務院在其 1999 年關於各國人權狀況的報告書中，將民主與人權確認為是繼貨幣與網際網路之外，第三種普世的語言。然而這一個看似理所當然的命題，近年來在東亞地區，受到各種不同論述的質疑與挑戰。在政治上，所謂非自由民主（*Illiberal Democracy*）體制的出現，迫使人權與民主的臍帶就此分開，不僅挑戰了傳統西方自由民主國家的模式，也激發了理論家的動力，試圖超越西方現有民主模式，建構出具有亞洲特色的民主形式。在經濟上，亞洲金融風暴之前，東亞地區繁榮的經濟成就，挑戰長期被視爲定論的關於經濟表現與發展必然與民主體制的運作有因果關係或高度相關性的主張。

然而，非自由民主體制可以稱之爲民主嗎？或者說，民主的運作可以脫離保障人權而進行嗎？威權體制，而非民主體制，較能展現比較好的經濟成果，進而保障經濟及社會權利嗎？這些問題都值得進一步加以釐清。本文即是對此一議題進行反思的初步嘗試。本文認爲理解民主政治的運作，不能僅從一套政治方法的角度來思考，而必須把握民主的基本原則，否則我們便無法掌握民主運作的真相，犯了「選舉主義的繆誤」。民主原則的運作，確保每一個人能平等地享有基本的權利及保障，而民主原則所蘊含的平等邏輯（*Dahl, 1989; 1998: 13*），更促使著近代民主化過程中，對依附於公民身份（*citizenship*）中許多排他性（*exclusion*）限制的拆除，以確保所有人能夠享有普遍人權的實踐，所以民主原則以及人權的普遍性及包容性，正是驅使國際社會進一步改造的原動力。因此沒有了人權保障的民主政治，將只是一個虛有其表的空殼。

然而需要說明的是，本文並不打算透過處理自由主義與民主在西方歷史

發展中，錯綜複雜的過程¹，來說明人權與民主的關係；也不試圖去挑戰當前對於亞洲式民主理論建構的可能性²。由於人權論述以及民主化的歷程涉及的層面相當廣，無法作全面性的檢視，本文試圖從理論及政治實踐的角度，集中探討傳統人權論述與主權國家內部民主運作的內在關係，在另一篇文章中，本文將針對國際人權發展中許多新興的人權，例如和平權、發展權與環境權，與正在逐漸形成的超越主權界線的全球性治理模式（Global Governance）的網絡，對人權與民主的關係作另一層面的檢視。

二、對人權與民主的質疑

自 1948 年聯合國通過〈世界人權宣言〉以來，經過 50 多年的發展，人權已經成爲無數國際條約的主題，更是國際政治運作中不可缺少的原料（Henkin, 1991）。國際社會以具體的文件與行動，明確表示了人權具有的普遍性意涵，並突破了人權保障在性別、種族、階級、宗教以及國界上的藩籬。除了〈世界人權宣言〉，〈公民及政治權利國際公約〉（ICCPR）以及〈經濟、社會及文化權利國際公約〉（ICESCR）所構成的《國際人權法典》（International Bill of Human Rights）之外，至今已經有接近一百多個條約。在具體的運作機制中，除聯合國之外，在區域的以及國際的層次上，設立了許多促進與保障人權的機制。而近年來剛通過章程的國際刑事法院（International Criminal Court），未來一旦設立，將成爲超越個別國家主權範圍的全球法院，全球的個人與非政府組織將可以向國際刑事法院申請救濟。因此，人權國際化的事實，意謂著個別國家無法逃避國際社會對人權保障的公開檢視，任何一個國家要獲得國際上對其政治正當性的承認，良好的人權紀錄顯然是必要的。可以說我們生活在「權利的時代」（The Age of

1 請參考Platter (1998, 1999)。

2 請參考Bell et al (1995)。

Rights)³ (Henkin, 1991; Boobio, 1995)。

另一方面，正如一個國際貨幣，在市場上流通一般，民主在今天也是一個在國際政治市場中普遍追求的價值。自 1974 年葡萄牙揭開序幕之後，第三波民主化浪潮席捲全球，使得各種形式的獨裁政權，軍人政府，威權政體，土崩瓦解，紛紛邁向民主的道路。根據自由之家 (Freedom House) 的統計，至 2000 年 1 月，世界上有 120 個國家 (將近 63%)，是通過自由以及競爭性的選舉方式產生政治領導人 (Karatznycky, 2000)。而這種強調保障人權，遵循法治的自由民主體制 (liberal democracy)，似乎成爲當前認可的主要民主形式⁴。儘管歷史並未如天真的樂觀主義者所言，終結於自由民主體制之下，然而一個不尊重人權以及依循民主的政治體制，將會受到國內外不同程度的質疑，其正當性基礎將受到嚴重的挑戰。因此我們可以說，在現今的世界秩序中，一個政府的正當性基礎，除了來自該國人民內部的民主程序之外，也同時必需受到國際社會中其他成員，對其實行民主，保障人權的表現所做出的外在承認。

因此民主與人權之間的相互依存關係，常被視爲理所當然。對許多學者而言，民主體制相較於其他政治體制，最能保障個人的基本權利 (Dahl, 1998: 56; Jones, 1992: 176-7)；有的學者則認爲民主與人權具有本質上 (Intrinsic) 的連結性，沒有保障人民的基本權利，民主的運作也成爲不可能 (Kaballo, 1995)，民主與人權的關係，是一項不容置疑的主張，同時這樣的主張，可

3 Henkin (1991), Boobio (1995) 各以權利的時代 (The Age of Rights) 爲其書名。

4 所謂自由民主體制，至少包含幾個基本原則 (Beethan, 1993; 江宜樺, 1997: 94-5)：對個人權利的保障，主張人人具有若干基本的自由權利，包括言論自由、人身自由以及私有財產的自由，不能動輒以大我之名侵犯之或要求其犧牲奉獻；強調多元寬容的價值，每個人可以自主地形成與他人不同的價值、信念與行爲模式；社會對其不同價值信念應予以尊重與寬容；同時強調國家的中立性，國家必須保障公民自由選擇價值觀的權利，因此國家不得預設或主張某種特殊的價值構思，以免違反個人可以自由的去建構及理性追求其價值觀的權利；而爲了保障個人有效地行使權利，強調有限政府論，主張透過以憲法爲根本規範的方式，將許多自由列爲不可侵犯的基本人權，強調一切依法主治；同時透過分散權力的職掌，強調分權制衡以避免政治權力的專斷；以及主張保障私有財產制度的市場機制運作模式。

以在西方民主國家的發展經驗中獲得證實。

2.1 非自由的民主 (Illiberal Democracy) 的出現

然而這樣的說法，近年來卻受到不同程度的挑戰。在第三波民主浪潮之下，儘管許多政治體制經過選舉的洗禮，符合民主運作的標準，然而卻出現許多侵犯人權的事實。個人言論及集會自由受到箝制；軍人或其他政治力量仍保有不受政治監督的保留空間 (reserve domains)；反對黨的競爭空間受到壓制；司法無法獨立運作；新聞自由受到干預；執政黨制訂有利於自己的選舉程序而不受到規範；公民在參與過程中，遭受任意的逮捕或暴力侵犯等。一種所謂的選舉的民主 (Electoral Democracy) (Diamond, 1996)，或非自由的民主體制 (Illiberal Democracy) (Bell et al, 1995; Zakaria, 1997) 隱然出現。著名的《外交事務》(Foreign Affairs) 季刊的編者Fareed Zakaria，便批判西方強權長期以來的民主輸出政策，是造成這些非自由民主體制的元兇，因此西方在向全世界推動民主的過程，應對這些非自由民主國家的出現負責。因為這些國家雖然已經實行民主，卻不能保證個人的基本自由。在他看來，以憲政自由主義為基礎的民主形式，是西方特有歷史經驗下的產物。憲政自由主義從理論上與民主不同，實際上兩者在西方政治結構中的相互交織，則純屬歷史的偶然，如今在世界其他地方卻分道揚鑣了。民主繁榮了，憲政自由主義並未昌盛。因此他建議西方決策者，對於缺乏自由主義憲政傳統的國家，當務之急在於培育憲政自由主義，而且要減少對選舉的支持，他同時並暗示：自由的專制比沒有自由的民主更為可取 (Zakaria, 1997: 29)⁵。

另一方面在理論上，隨著「文明衝突論」的興起，以及亞洲價值論述在東亞地區的蔓延，研究及討論亞洲式民主政治的風潮，也在東亞地區展開。對於許多學者而言，東亞新興的民主體制，由於是在不同文化、歷史、制度

5 在他看來，在英國統治下的香港，直至1991年都沒有進行過有意義的選舉，但他的政府卻是典型的憲政自由主義政府，保障了公民的基本權利，符合他對自由專制體制政府的描述。

條件下所產生的，所以和西方既有的民主形式，具有許多深刻的差異，這些不同的歷史文化經驗，也就必然造就出不同的民主形式，西方自由民主體制的形式，也就在這些非西方國家的民主制度上，出現嚴重的差異性。如同亞洲價值論對人權普遍性的質疑一樣，當前的自由民主體制是在西方特有的文化及歷史條件下所建立的，有其文化的特殊性（Parekh, 1993:157）。自由主義對個人基本權利的強調，也就和這些民主體制的表現加以分離。Daniel A. Bell（1995）等人則針對東亞地區民主政治發展的特殊性，主張西方長期以來所發展出來的，以保障個人權利為首要目標的自由民主體制，只是種種民主體系的一種，這種人權與民主的結合是歷史的偶然，而非構成民主的本質。這種非自由的民主體制至少表現出幾種特質：

1. **非中立性、干預主義傾向的國家機構**：在西方自由主義理論中，強調統治者必須尊重個人有權可以理性的選擇、構思及修正他們自己的價值觀。而在東亞，政治行為者則為維持政局的穩定，需要介入人民大部分的生活，並提倡一個由官方所認可的共同價值觀與目標。而為求這些共同目標得以實現，國家也往往企求傳統的「和諧」、「平衡」、「共識」等價值，以追求「秩序」、「成長」與「一致」。因此在非自由民主體制之下，選舉的目的不在於提供政黨輪替的機會，而在於對於現任政權的政策進行背書。也因此這些國家中很難出現西方民主經驗中所謂忠誠的反對派。

2. **理性導向的、以法制為工具的技術官僚群**：不同於西方法治（rule of law）精神的傳統，在東亞地區，科技官僚為了要成就國家的集體目標，往往透過行政資源以建立實踐目標的可能途徑，而法律便是行政官僚實踐國家總體計畫的工具，也就是說，行政法規乃是統治者的工具。這種法制觀點既不認可人民的參政權，也不捍衛人民的基本權利。

3. **在可以掌握範圍內的有限公共空間及市民社會**：從自由的民主觀看來，一個自主的市民社會，是民主政治運作得以健全的重要成分，而國家與市民社會的緊張與對立，也是自由民主體制的常態。然而在非自由民主體制的經驗中，這種西方市民社會的觀念，乃是特定歷史社會條件下的產物。在

東亞，不僅不存在所謂批判性的公共領域，相反的，統治菁英還試圖去管理這些社會、族群及宗教團體，以及調整他們的行動，以符合國家所決定的活動範籌。

因此在這些新興民主體制，儘管是透過自由選舉而產生的民選政府，然而並不以強調法治以及保障人權作為其民主運作的主要特徵。各種對人權的侵犯或者對各類自由的迫害、鎮壓少數民族，缺乏法治精神的運作方式，都可以從這些民主體制中觀察到；而西方自由主義所保障的自由、平等以及多元主義的價值，在東亞地區的民主運作中並非為核心價值（Daniel A. Bell et al, 1995: 163-7）。這種亞洲式民主的主張及強調，與對普遍人權質疑的亞洲價值觀，便成為近年來挑戰普遍人權與自由民主體制的最佳典範。因此民主未必最能確保人權，而人權也未必構成民主的本質。

2.2 東亞經濟奇蹟的事實不容挑戰

假如說上述對人權與民主的挑戰，在於公民及政治權利（civil and political rights）與民主的關係，則延續著上一個質疑，出現著另外一種對於民主與人權關係的質疑，則在於經濟、社會及文化權利（Economic, Social and Cultural Rights）與民主之間的關係。長期以來，西方民主國家對經濟、社會權利的保障，存在許多質疑的觀點（Cranston, 1973），有的強調社會權利的保障，必將對於經濟發展與國家財政負擔產生重大衝擊，而終至走上被奴役之路，因此民主運作與經濟、社會權利的保障之間沒有什麼必然的關連；有的則認為公民及政治權利的實踐，是確保經濟及社會文化權利的基礎。換言之，這兩類權利的實踐，似乎有條件上的優先順序，公民及政治權利的實踐具有絕對的優先性，而經濟、社會及文化權利的實踐只能依照各國的情形逐步達成。

然而近年來在東亞地區，對於經濟、社會及文化權利與民主的關係，卻出現不同的質疑：

1. 上述的優先順序被反轉過來，強調任何公民及政治權利的行使，必須

奠基於經濟、社會權利的保障之上。因此必須在後者被滿足的前提下，才可能進一步確保前者。所以在經濟發展的過程中，為求效率以及利潤，國家透過強制力，去除導致政治秩序不穩定的因素是必要的。

2. 另外一種質疑，甚至認為經濟及社會權利的保障，與公民及政治權利的保障是相衝突的。假若經濟發展是保障經濟權與社會權的前提，而公民及政治權利的保障，是民主運作的必要條件的話，則東亞地區的經濟發展，正是在否定或限制公民及政治權利的情形下所造就的，也就是說，經濟發展不一定要在民主體制下才可能，有時為了成就經濟的成長，在限制個人權利的威權政體運作下，往往比民主國家表現的好。

由上述幾項質疑看來，不論從理論或經驗上，人權與民主的關連性，似乎不再是理所當然的命題。

然而一個無法保障個人基本人權的體制，可以稱之為民主嗎？或者說，所謂非自由的民主體制，可以稱之為民主嗎？威權體制，而非民主體制，較能展現比較好的經濟成果，進而保障經濟及社會權利嗎？要回答這些問題，同時釐清民主與人權的關係，我們必須先瞭解何謂人權，以及何謂民主。

三、人權論述在當代社會的實踐

人權，簡單而言，即是作為人所應有的基本權利，是每一個人在不妨礙別人的前提下，要求別人遵守或不得侵犯的一些原則（Henkin, 1991）。這些宣稱的表達，由於強調人皆生而自由且平等，因此所謂人權，就是一種普天之下，每個人都享有或應享有的權利，不應性別、種族、年紀、國籍、階級、信仰、受教育程度的差異而有所不同，也就是說個人特徵上的差異，不應該造成在尊重每個人權利方面，有任何的差異性。因此〈世界人權宣言〉第二條即宣稱：「人人有資格享受本宣言所載的一切權利和自由，不分種族、膚色、性別、語言、宗教、政治和其他見解、國籍、社會出身、財產、出生

或其他身份等任何區別」。人類被認為具有這些平等的、普遍的道德權利，僅僅因為作為一個人，具有一種特殊的道德本質，也就是尊嚴，或內在價值。正因為尊嚴所具備的特殊道德地位，構成了這些普遍、平等人權的基礎。這種對於人類尊嚴及平等價值的重視，可以從許多不同的文明宗教或哲學傳統中發現。

然而不可諱言地，人權的發展是時代的產物。它必然反應歷史的持續與變遷。在聯合國成立之前，人權的觀念並未普及，也不存在普遍的人權標準。但經過第二次世界大戰，納粹德國的暴行、義大利法西斯的殘暴以及日本軍國主義的蠻橫，使得深受其害的各國人民，迫切感受到在國際上建立普遍人權標準的重要性。尤其在經過納粹集中營、人體醫學實驗、強迫奴役以及大屠殺的慘痛經驗後，人們也開始反省國家主權的本質，以及國家對待本國人民權利範圍的問題。

19 世紀國際法的主體是主權國家，個人是客體。然而 20 世紀後，這個觀念被挑戰。從一次大戰後至〈世界人權宣言〉到〈公民及政治權利公約〉，都承認個人為國際法上的主體，可以超越本國的司法體系，對國內事務進行國際控訴。例如「紐倫堡大審」中即明白宣示，當國際法上保障的基本人文價值，和本國法律規定相衝突時，個人必須超越國家主權範圍之外，而受到國際法的保障。因此戰後對於人權議題的合法性關心，便超越了主權的範圍，而成為國際社群共同關心的話題。尤其是聯合國成立之後，〈聯合國憲章〉明確表明，以人權保障作為戰後國際關係的主要原則。而回顧這 50 多年來的發展，我們可以說人權的普世化及國際化，帶給國際社會一股強大的約束力量。〈聯合國憲章〉與〈世界人權宣言〉以及其他的國際公約及重要的決議案，也都影響了二次世界大戰之後建立的新興民族國家，在制訂新憲法時，將人權保障帶入憲法條文之中，使得人權保障成為各國人民維護自身利益的重要資源，同時也成為各國政府確立其正當性的重要基礎。

當代國際社會公認的人權包羅萬象，既包括公民及政治權利，也包括經濟、社會及文化權利；既包括個人的權利，也包括了許多集體的權利。對人

權的內容及範圍的理解，當今較常被引用的說法，即 Karel Vasak 所謂的三代人權說（three generations of human rights)(Marks, 1981: 506)：

所謂第一代人權所指的，即一般所稱的公民及政治權利，也就是〈世界人權宣言〉第 2-21 條所宣稱的內容，包括免於種族以及其他形式的歧視；生命自由、人身安全的權利；免於奴役或其他強制性的勞役；免於酷刑或施以殘忍不人道或侮辱性之待遇或懲罰；免於無理逮捕、拘禁或放逐的權利；享有公平、公開審判的權利；個人之私生活、家庭、住所或通訊，不容無理侵犯；其榮譽及信用亦不容侵害；自由遷徙及擇居之權；財產權不容無理剝奪；思想良心與宗教自由主張，發表自由、集會結社的權利、選舉代表以及參加政府的權利。我們可以說，第一代人權所突顯的，是對於「自由」的保障，確保個人免於政府權威的濫用及侵犯。

如果第一代人權指的是公民及政治的權利，則第二代人權所指的，即是一般所說之社會、經濟及文化權利。例如在〈世界人權宣言〉第 22-27 條所宣稱的內容，強調人有權享受個人尊嚴及人格自由所必須的經濟、社會及文化權利的實現；有權工作、自由選擇職業；享受公平優渥；強調同工同酬；休息及閒暇的權利的工作條件，及失業保障；醫療照顧以及受教育權等等。

而在近幾年來，隨著科技的發達以及經濟的迅速發展，全球開始面臨許多新的問題。其中包括核子戰爭的威脅，環境污染，自然資源的耗盡以及人口爆炸等直接威脅人類生存與發展的根本問題。面對這些威脅，近年來在國際社會上提出了和平權、環境權、發展權等新的權利，也被通稱為第三代人權。這些權利尚在初步的立法程序之中，仍存有不少爭論，但已逐步為國際社會所承認，而納入國際人權的範疇。

人權從第一代人權發展至第三代人權，經歷一種動態演化的過程，反映社會的需求與變遷，使得人權內容不斷的充實，人權保障也獲得相當程度的進展，國際社會進入所謂「權利的時代」。

四、民主與民主化

至於民主，作為一個「本質上可爭議的概念」，隨著歷史的演變，存在著許多具爭議性、又多變的質素（cf: Dahl, 1989: ch2），因此要替民主下一個令人滿意的定義，顯然會遇到許多的困難。儘管在當今許多民主的研究中，我們可以容易地找出各式各樣的定義，以及加上各式各樣形容詞的民主形式（Collier & levitsky, 1995），然而就像是貨幣的形式，儘管有許多種，然而我們至少可以找出識別貨幣性質的標準一樣，在各種的用法中，我們至少能夠找出一些為人們所共同接受的核心意義，可以做為我們判別民主的標準，並由此判別該詞是否受到誤用或濫用（Arblaster, 1992: 8）。

在當前主流對民主的研究，往往將民主定義為一套政治方法或純粹制度性的安排。例如最常被引用的熊彼得（Joseph Schumpeter），將民主界定為一套政治方法，一種選擇政治領導人的機制。以熊彼得的話來說，「民主的方法，乃是達成政治決策的制度安排，在此制度下個人必須經由競爭手段獲取選票，以獲取決策的權力。」（Schumpeter, 1942）。S. Huntington 在對第三波民主化的研究中，也接受了熊彼得的定義，並以「選舉方式選出最高決策者」，作為他分析及判別民主體制的主要判準。而所謂民主化過程，即是透過自由、公開及公平的選舉中產生的政府，來取代那些不是以這種方式產生政府的過程（Huntington, 1992: 7）。這種對民主的定義，也是西方許多政治觀察家，追蹤及慶祝「民主擴張」政策的重要指標（Diamond, 1996）。

然而如果我們對民主的瞭解，僅僅關心此一套政治方法的確立，則我們必須要問：為什麼是這一套政治方法，而不是另一套政治方法是值得追求的？民主究竟保障了我們什麼價值，使得我們必須放棄原有的體制，而朝向民主的道路上？這一套民主方法，究竟基於什麼原則在運作？另一方面，若將民主視為一種政治方法，則何謂轉型？何謂鞏固？應該鞏固什麼東西？制度？信念或價值？又何謂深化民主呢？（Dahl, 1998: 3）。

倘若僅將觀察焦點放在方法的建立上，將導致我們對民主化過程的研究，忽略了政治制度的運作，與社會條件、價值信仰系統以及公民特質間的相互關係；同時我們也無法有一套標準來檢視，在民主化的過程所出現的種種特徵，究竟對民主的實踐，具有何種的意義與作用？例如我們該如何看待性別歧視或種族歧視，究竟和民主方法的運作有何關係？社會及經濟上的不平等，對於民主方法的運作，又會造成什麼影響？因此視民主為一種方法，便將民主化過程中，民主的制度、社會過程與政治原則和信念之間的關係，系統性的加以忽視了（Pateman, 1995），這必然對於我們掌握民主的運作，產生某種程度的失真。因此民主做為一種政治概念，不能僅從政治制度或政治方法的角度來思考，而必須考量它的基本原則。

4.1 民主的兩個原則：政治控制與政治平等

然而何謂民主的基本原則呢？儘管對於民主的定義眾說紛紜，我們至少可以說，任何一個民主的定義，根本上都蘊含著「人民主權」的觀念，以人民作為最終的政治權威（Arblaster, 1992: 9），同時強調每一個成員皆具有同等資格來參與決策過程。這樣的概念至少隱含著兩個基本原則：「由人民來統治」的政治控制（political control）原則（Beetham, 1998: 72），與「每一個成員皆有同等資格參與政治決策過程」的政治平等（political equality）原則（Beetham, 1998: 73; Christiano, 1996: ch2; Phillips, 1999: ch1; Dahl, 1998: 71-91）。

所謂政治控制原則，意指大眾對集體決策的統治及控制，這種對政治所進行的控制，可以透過公民直接參與，或透過間接選舉代表來執行。一般而言，常常以多數決（majority rule）的方式來展現。基於政治控制的原則，在民主政治中，要求政府負責（accountability）便是一個重要的面向。民選以及指派的政府官員，必須向選民負責，他們的種種作為必須依法執行，並向選民提出交代，官員從事任何政務的推動，必須依人民，而非依自己的意願來做（Beetham, 1998: 72）。一旦民主具有這些基本原則，則關鍵性的問題

是：這些原則該如何有效的來運作？公民如何來進行政治控制？

為了有效落實政治控制原則，除了公民掌握許多必要的權利之外（如選舉、罷免權），主要的思考面向，便是如何透過制度性的安排，來確保人民對政府的政治控制。例如權力分立原則，具有代表性的立法體系及獨立的司法體系，以確保權力行使不逾越法律的權限，以及獨立客觀的新聞媒體，以發揮監督政府作為及反應民意動向等等。儘管制度性的安排有不同的形式，然而至少在制度的設計上，往往是從如何確保大眾進行政治控制的基本原則來思考(Beetham, 1998: 73)。因此在一個國家，人民進行政治控制的程度越高，則其民主化的程度也就越高，不論它是採取什麼樣的制度設計。

然而在民主政治中，為了讓人民有效的進行政治控制，賦予所有的公民，對於公共事務能有平等表達意見及決策的機會，也是一個相當重要的面向。因此民主的另一個原則，即所謂的政治平等，也就是說，為了讓公民對於公共事務具有實質的影響力，同時履行政治控制的功能，公民應該具有哪些基本的權利（Dahl, 1998: 85）。政治平等原則隱含每一個人應該在關於社會集體利益選擇的程序中，有平等發言的機會及影響力，因此每一個人應該具有平等的投票權、平等參與議題設定（agenda-setting）的機會及權利、同時在競爭的過程中，具有平等的機會取得他人利益的相關資訊、以及透過集會結社表達他們偏好的機會，同時必須確保每一個人的意見及偏好可以被平等地加以表達，而政府的政策也必須平等地反映人民的偏好，以求「一人一票，票票等值」（Dahl, 1989: 338; Christiano, 1996: 87; Phillips, 1999: 6）。因此如何落實政治平等原則的主要思考面向，就在於如何確保個人能夠平等地表達意見影響政治決策⁶。

⁶ Robert Dahl(1998)設定政治平等具有五個標準：

1. 有效的參與：在政策被實施之前，所有的成員應當擁有同等有效的機會，使其他成員知道他對政策的看法；
2. 投票的平等：當人們就政策作最終決定時，每個成員應當有同等有效的投票機會，而且所有的票數應當同等地計算；

由以上的推論可以得知，政治平等原則要能落實，則公民及政治權利（civil and political rights）的重要性便不言可喻。因為沒有言論、集會結社等自由，個人無法有表達心聲，展現意志的機會，則個人影響及控制政治運作，將成爲不可能。同樣的，沒有對於個人人身安全，正當法律程序原則的保障，則個人自由也無法有效的展現。儘管對於如何落實政治平等原則，理論家有許多不同見解及制度設計，然而民主要能夠實現，則保障這些權利是必要的。

以下我們就針對〈世界人權宣言〉的具體內容，作進一步說明。

4.2 公民及政治權利與民主的關係

從上所述，我們瞭解到公民及政治權利的確保，對於民主的運作，具有關鍵性的角色。所謂公民及政治權利的具體內容，可以從〈世界人權宣言〉第 2-21 條來說明。公民及政治權利的內容所突顯的，即是確保個人免於政府權威的濫用及誤用的侵犯。

在〈世界人權宣言〉的第二十一條中規定，「人民意志」是政府權威的基礎，強調人人有直接或通過自由選擇的代表，參與治理本國的權利。在〈公民權利及政治權利國際公約〉第 25 條也明白指出，公民有直接或經由自由選舉的代表，參與政治事務。同時在真正定期的選舉中，擔任選舉人或被選舉人的權利；選舉權必需普及且平等，並應以無記名投票方式行之，以確保選民自由意志的表現。這些條文明確的指出民主政府的正當性基礎，也就是說民主政府的權力，必須建立在人民的意志之上，而且必須有一個確保每個

3.充分的知情：在合理的時間範圍內，所有成員都有同等有效的時間來瞭解各種備選的政策及其可能的結果；

4.議程的控制：所有成員可以決定議程如何進行、處理哪些內容；

5.成年人的公民身份：全體成年公民應當享有平等的公民權。

從上述的標準中，我們看到前四個標準隱含了個人在民主運作過程中，應該具有平等的公民權利，而第五項標準則是要求包容性原則(Inclusion)，主張將所有成人不分種族、性別、年齡、膚色等等差異，皆納入公民的身份中。

公民平等享有政治權利的參與制度。換句話說，人民的意志應該是政府權威的基礎，而此原則的達成，必須透過真正的投票程序，如自由、公平、普遍的選舉。

除此之外，在民主的運作中，假若個人無法免於任意的逮捕，拘禁，驅逐或懲罰，個人也就無法安全地參與政治的論辯或採取任何行動。任何一個人在參與的過程中，也不應受到不公平的審判、非法對待或酷刑等。在非民主的國家常常以起訴政治敵人或對手，作為主要手段，而迫使反對的聲音無法產生影響力；或進而發揮寒蟬效果，迫使人民服從統治者的領導。另一方面，在民主社會中，透過對言論自由的保障，可以確保每一個人的意見有機會表達，同時傳達給其他個人。因此。在民主社會中，媒體扮演相當重要角色，除了應該獨立於任何政治勢力的干擾之外，一方面傳達資訊給人民，同時擔任看門狗的角色，監督政府，提供政府作為的種種資訊給人民；提供政治論辯的場域，做為人民的傳聲筒，表達民眾的意見及壓力，以提供政府施政的參考，以避免政府濫權。促使政府施政的透明化與公開化，則資訊的自由的保障，也有助於人民取得政府的資訊及文件，以避免政府濫權。而在民主政治的運作中，如果沒有集會結社自由，個人可以聚集一起，討論公共事務，同時組織團體向政府表達意見及利益的話，則代議民主將無法發揮功效。因此民主不僅是一個統治方法，權利更是民主原則運作不可缺少的部分，是民主統治過程中最重要的建築材料，更是民主運作邏輯上的必要條件（Dahl, 1998:50）。

4.3 憲政主義（constitutionalism）作為民主運作的基石

然而不可否認的，民主的兩個原則－政治控制與政治平等，本身會產生緊張關係，因為多數決本身，並無法確保少數人的權利不會受到侵犯。一旦多數意志可能壓制少數人的權利，造成多數專制的危險性時，這兩個基本原則必然產生衝突。

然而憲政主義（constitutionalism）傳統，在面對民主原則衝突時便發揮

作用，而構成民主得以運作的基礎，例如透過司法審查，權力分立與制衡，限制多數決可能產生對個人基本權利的侵犯。這種對於多數決的限制，其目的不在限制民主的運作，而是促使民主得以繼續運行，因此替公共意志的形成，提供了一個基本的前提。因為生命安全不受到威脅，則公民必定能發表意見以及公開捍衛其異議性的政治主張。相反地，如果不存在對異議主張給予保障的制度，以及缺乏對公眾討論及表達意見的保護，則所謂政治同意將徒具形式，同時人民主權也就毫無意義。Stephen Holmes 即認為憲政主義與民主之間存在的張力，正是構成民主之所以得以運行的重要力量，透過憲政主義這種先定的約束（precommitment），強化民主得以進行的基石（Holmes, 1990: 259），而正是透過憲政制度的保障，對政治權力的限制，使的對個人權利的確保，新權利的宣稱，權利適用範圍的擴增，賦予權利新的意義等等，才成為可能。也唯有在這個基礎上，才可能進一步深化民主原則所蘊含的自由與平等的理想。

從上所述，基於民主運作的兩個原則，我們可以說，民主與公民及政治權利的關係相當的密切，這些權利構成民主的本質。僅僅將民主界定為一套制度安排，一方面忽略了構成民主制度的基本原則為何，也忽略了公民及政治權利在民主運作的重要性。即使某一個國家舉行了定期、自由及公平的選舉，也不能確保一國已經具備了民主政治的其他重要面向，例如對個人與團體權利的保障、多元化的民間社會和政黨政治、追求官員政治責任的制度，獨立公正的司法體系等（Ddiamond, 1996）。因此將選舉視為民主的充分條件，是一種「選舉主義的繆誤」，畢竟選舉只是一種讓人民可以在不同政黨間所提出的政策偏好，作出選擇的一種方式，在兩次的選舉之間，選民仍然可以透過不同的方式來影響公共政策（Karl & Schmitter, 1991）。正如當代重要的民主化研究者所言：「假使一個經由自由選舉產生的行政部門，不管它是絕對多數當選或是相對多數當選，當它違背憲法而損害到個人、少數群體的權利，或侵害立法部門的立法功能，以致行政舉措脫離國家法律的規範時，這個政權就不能稱之為民主政體。」（Linz & Stepan, 1997: 66）。唯有

掌握民主與人權的關係，我們才能擺脫長久以來民主化研究中出現的「選舉主義的繆誤」。

五、經濟、社會及文化權利與民主的關係

在〈世界人權宣言〉第 22-27 條，強調人人有權享受個人尊嚴及人格自由所必須的經濟、社會及文化等各種權利的實現；有權工作及自由選擇職業；享受公平優渥；強調同工同酬；休息及閒暇的權利的工作條件，及失業保障；醫療照顧以及受教育權等等。如果第一代權利的獲得，是個人免於（free from）侵犯或威脅；則第二代人權所指的是個人可以自由地（free to）享有個人所需追求的生活。然而經濟、社會及文化權利和民主究竟呈現出什麼樣的關係呢？

5.1 對經濟及社會權利與民主的質疑 (一)：經濟、社會及文化權利需優先於公民及政治權利而存在

在關於經濟、社會及文化權利的保障與民主體制關係，長期以來出現一種質疑，在於強調人權實踐的優先順序。傳統許多論述都強調，公民及政治權利的保障有其絕對必要性，而經濟、社會及文化權利，則可依各國的狀況，逐漸達到充分的實現。這在〈經濟、社會及文化權利國際公約〉的第二條條文中，也可以得到證實：「每一個締約國家承擔最大能力，個別採取步驟或經由國際援助和合作，……，逐漸達到本公約中所承認的權利的充分實現」。因此公民及政治權利的實踐較無條件限制，而經濟、社會文化權利則必須依照各個國家的情形，逐步成就這些權利。換言之，這兩類的權利行使似乎有條件上的優先順序。經濟、社會及文化權利的實踐，似乎是代價較昂貴的權利，而公民及政治權利則較便宜，也較易達成。

然而在提倡亞洲價值的國家，則將這種順序倒轉了過來，宣稱經濟及社會權利的確保，必須優先於公民及政治權利的獲得，強調在經濟發展到一定

程度之後，才可能保障個人權利，換句話說，任何公民及政治權利的行使，必須奠基於經濟及社會權利的保障之上。因此必須在後者被滿足的前提下，才可能進一步確保前者。例如 1991 年中共的《人權白皮書》中便明白指出，「由於各國歷史背景、社會制度、文化傳統、經濟發展的狀況有巨大的差異，因而對人權的認識往往不一致，對人權的實施也各有不同」（蕭雲虎，1998：2）。因此基本條件的滿足，是所有人權的基礎，沒有了這個，其他一切人權都無從談起（蕭雲虎，1998：3）。讓中國人民有飯吃，也就是滿足人民「溫飽的問題」，乃是中國人民最基本的需求。「一旦發生動亂或其他災難，人民的生存權還會受到威脅。所以維持國家穩定，沿著已取得成功的路線，集中精力去發展生產力，是中國政府一項長期而緊迫的任務」（蕭雲虎，1998：8）中國人民與政府的首要任務，即是維持國家安全，增加生產力，以強化國力。因此在經濟發展的過程中，為求效率以及利潤，國家透過強制力，去除導致政治秩序不穩定的因素是必要的，鎮壓民運人士、逮捕法輪功信徒等，都可以說是基於確保政治秩序的穩定，以求滿足人民的溫飽，不得不做的措施。然而這種說法是有問題的。

5.2 公民及政治權利的保障未必和經濟、社會文化權利的享有相衝突

首先，所謂「逐步的達成」，不應是公民及政治權利與經濟及社會權利之間的區別。事實上在公民及政治權利的落實上，有些也必須花費相當大的資源才足以達成。以〈世界人權宣言〉第十條為例，其規定：「人人完全平等地有權由一個獨立而不偏不倚的法庭，進行公正的和公開的審訊，以確定他的權利和義務，並判定對他提出的任何刑事指控」。對於這一條文的執行，在貧窮國家，也許沒有足夠資源可以提供健全法律制度來確保人民的權利。例如在一般的刑事審判時，被告至少具有最低程度的保障：包括以通曉的語言，詳細告知被告罪名及案由，給予充分時間準備答辯，以及與所選擇的辯護人聯繫，如未聘請辯護人，應告知其有此權利，同時法院認為審判有此必

要，應指定公設辯護人。若要落實這些要件，都必須花費相當大的資源。然而其他的公民權利，例如言論自由、集會結社自由，就不那麼昂貴，僅需作最基本的措施即可確保。

同樣的，並非所有的經濟、社會權利的達成，都必須付出較大的代價，某些經濟及社會權利，事實上也可以很容易的達成。例如工人集會結社的自由，自由的婚姻關係等等。因此所謂「逐步的達成」，無法成爲「公民及政治權利」與「經濟社會文化權利」之間的主要分野。

其次，強調窮人關心的是麵包，因此公民及政治權利的享有，對於窮人而言是一個奢侈的權利，也是相當有問題的說法。事實上沒有充分的證據顯示，在可以選擇的情況下，窮人會拒絕民主，或放棄享有基本的公民及政治權利。在 Dasgupta & Maskin 的跨國研究中，即否定民主的實踐，對貧窮國家是一種奢侈的說法，因爲從經驗事實證明，在一些能夠享有公民及政治權利的貧窮國家，也和許多富裕國家一樣，出現對於出生率、收入等較高的生命期望值 (Dasgupta & Maskin, 1999: 87-9)。在 70 年代中期，印度政府曾意圖宣布進入緊急狀態，取消各種公民及政治權利時，曾經提出同樣的理由，也成爲當時選戰的重要爭議。然而絕大多數的選民卻用選票表達堅決反對取消基本的公民及政治權利的主張，儘管當時印度是世界上最貧窮的國家之一，但是選民對於基本權利的重視，卻遠超過對於經濟困境的重視。印度的經驗正足以反駁窮人不關心公民及政治權利的說法 (Sen, 1999b)。

5.3 對經濟及社會權利與民主的質疑 (二)：「李光耀論題」的挑戰

對於經濟、社會權利與民主的關係，在東亞地區出現另一種質疑，在於質疑經濟及社會權利的確保，是否必須在民主體制的運作形式才能達到？和此一問題直接相關的質疑是，民主體制最能確保經濟及社會權利嗎？

以新加坡前總理李光耀爲首的亞洲價值倡導者主張，從東亞經濟奇蹟的成就以及許多對東亞國家經濟發展的經驗證據顯示，公民及政治權利的保障

有害於經濟的成長，也不利於政治的穩定，而這個「李氏論題」(Lee thesis)近年來成為相當具有影響力的主張(Sen, 1999a: 149, 1999b: 91)。

然而必須釐清的是，經濟發展與經濟權利的確保是兩件事。一個經濟發展程度高的國家，未必就比較能保障個人的經濟權利。同樣的，經濟發展程度較低的國家，也未必就對經濟權利的確保上相形失色。倘若僅依照GNP或GDP為計算單位，來評估經濟發展的程度，則無法顧及到社會結構，經濟制度以及公共政策的關係，同時也不能反映出該國經濟權利確保的程度⁷。

然而公民及政治權利的保障，真的有害經濟的成長嗎？或者說，威權政體真的可以展現比較好的經濟表現嗎？

5.4 發展作為自由 (Development as Freedom) : Amartya Sen 對此議題的回應

對於此一重要議題，榮獲 1998 年諾貝爾經濟學獎得主的學者 Amartya Sen (1995, 1999a, 1999b) 作了相當深入的分析與批判。在他看來，確實有些威權政體（例如新加坡以及改革開放之後的中國），相較於其他的威權政體（例如哥斯大黎加或牙買加），有比較快速的經濟成長率。然而李光耀的假設，是基於一些選擇性以及有限的資訊所做的判斷，而非基於普遍性、大規模的統計資料。基於非常有選擇性的資料，並無法建立普遍的關係。因為如果依照「李光耀論題」的說法，我們可以採用其他國家的發展經驗，例如當前經濟發展最快速的非洲國家（波扎納），而得出完全相反的結論。因此「李氏論題」的結論，需要更多系統性的經驗研究才可能獲得進一步的證實，而無法僅從中國及新加坡當前的經濟表現，就能證明威權政體必然比民主國家，有比較好的經濟成長率。

由於這一議題的統計資料分析，涉及層面相當複雜，至少到目前為止，

7 因此從聯合國《人類發展報告書》(The Human Development Report)中，即可清楚看到許多經濟發展程度相當高的國家，其對於經濟及社會權利的保障卻不盡人意。因此對於經濟權利的保障不僅在於經濟的總體成長，也在於經濟發展的分配議題。關於人類發展報告書的內容，詳見下一節的分析。

沒有真正的證據支持經濟表現和政治自由權利必然衝突，也沒有充分的證據，可以證明威權政體透過壓制公民及政治權利的方式，才能造就經濟成長，因此「李光耀論題」的論證仍嫌牽強(Sen, 1995: 160-2; 1999a: 148-9; 1999b: 7-9)。

另一方面，即使從一般性、大規模的經驗資料中去檢視，從過去不同的研究中，確實顯現出矛盾的結論。有些研究得出經濟成長與民主或威權體制沒有必然的關連性(Przeworski & Limongi, 1998)，有些則證明公民及政治權利和經濟表現具有正向的關連性⁸(Bhalla, 1998)；有些研究則呈現負向的關連性；持平而言，兩者之間的關連至今「沒有結論」(郭承天、吳漢偉，2000：327)⁹。因此僅透過選擇性的經驗資料，我們會得出完全不一樣的結論，而若從一般性大規模的統計資料，我們也無法得出兩者之間清楚的關係(Sen, 1999a: 9)。

儘管上述的經驗證據無法具體證明東亞經濟奇蹟與威權體制的關係，然而對於東亞經濟成就的研究中，學術研究中已有廣泛的共識，認為市場競爭的公開及透明化、全球化市場的作用、該地區高識字率及受教率、成功的土地改革等，是造成該區經濟成長的主要因素。然而這些因素不僅和民主體制相容，也沒有充分證據說這些政策的執行，必須在威權體制之下才可能成功(Sen, 1995:161, 1999a: 150, 1999b: 7)。

此外，在判斷一國的經濟發展時，也不能狹隘的僅從GNP的高低來評斷，也必須考慮該國經濟安全的問題。換句話說，經濟發展不僅要考量總體的經濟成長值，也必須考量促進人民生活的經濟安全值。而考量經濟安全時，就不得不去考慮公民及政治權利對於經濟安全，以及避免經濟災難的重

8 Bhalla在檢驗90個國家從1973到1992年的經濟表現，證明公民及政治權利與經濟表現有積極的關連性。

9 在郭承天與吳煥偉的精闢分析中，指出了當前關於經濟發展與民主政治的研究，儘管沒有定論，然而作者也指出過去的學術研究仍有值得參考的意義。例如民主政治與經濟發展不一定是個殘酷的選擇，民主不一定會阻礙經濟發展，反而因為它對教育和民間投資的影響，對於經濟發展有間接的助益(郭承天、吳煥偉，2000：355)。

要性。Sen 在對饑饉(Famine)的研究中發現，歷史上發生過的大飢荒，從未出現在任何一個保障個人言論、出版自由，資訊自由、具有反對黨的競爭，以及具有獨立公開媒體環境的民主體制之中。因為在一個公開的政治體制之下，經濟政策必須受到公開的證成，它們的後果也必須受到人民的檢驗，官員的作為也必須向人民負責。從這個角度來看，經濟及社會權利如果沒有獲得確保，該政策將會受到嚴重的挑戰。而一個政治領袖願意聽取民間的聲音，前提必須是有願意聽取民意的誘因存在；例如他必須面對持續不斷的民意壓力，或者他必須尋求選舉的獲勝（Sen, 1999a: 152-3; 1999b: 8）。然而不論是當前的蘇丹或北韓，衣索比亞，索馬尼亞，或 1930 年代的蘇聯，或中國 1958-61 年大躍進時期，之所以會造成大飢荒，主因不在於天災（例如乾旱、水災等因素），而在於執政當局持續執行錯誤的政策，仍未見改正的契機。而政策未受到批判的原因，就在於沒有迫使政治領袖聽取民意的誘因存在。在沒有反對黨、公開自由的媒體以及選舉的壓力等，使得政策無法受到監督及批判。而在一個負責任的民選政府下，則必須受到選民的監督，找出對策（例如透過就業計畫提高窮人收入，使飢荒者得到食物從而防止民眾的死亡），所以即使在最貧窮的民主國家，例如 1973 年的印度，或 1980 年代早期的辛巴威，都還能維持人民基本糧食的供應，而未造成飢荒的現象。因此經濟不安全和公民及政治權利的剝奪有密切關係¹⁰。所以Sen認為一個比較友善的經濟環境，比起一個嚴厲的政治環境，更有利於經濟的成長（Sen, 1999a: 152; 1999b: 96）。

另外一方面，在民主制度之下，個人不僅可以透過選舉以及參與民間社會的各類活動形式，使政府的經濟政策可以符合他們的需求，另一方面，公民及政治權利本身也有助於個人對於需求（needs）的構思。因為每一個人的偏好（preference）都不是固定不變，因此每一個人對其經濟需求的瞭解，需

10 從這個角度我們可以進一步探究亞洲金融危機的原因之一，可能就在於這些經濟體系缺乏政策的透明性，一旦金融危機發生導致經濟不景氣，民主國家中可以發揮的功能在這些威權體制國家中並未出現。

要經過意見討論與交換的過程；而公民及政治權利中，關於公開討論、辯論、批判等權利，對於這一個需求形成及選擇的過程，扮演重要角色。換言之，透過公開的討論與審議，有助於個人對於追求何種價值以及其優先性的安排，有一個清楚的認知。

以開發中國家長期以來相當困擾的人口爆炸問題為例，如何降低生育率，確實是一件相當棘手的事情。然而從許多開發中國家成功降低生育率的例子來看，公開的討論及審議，確實對於降低生育率有很大的助益。在 Sen 的研究中指出，有相當充分的證據證明，在印度許多識字率較高的省，大規模生育率的降低，和婦女（特別是對於年輕婦女）透過公開的討論，理解到高生育率的不良後果有很大的關係 (Sen, 1999a: 153; 1999b: 9-11)。以 Kerala 邦為例，透過許多的討論及辯論，在該社會中逐漸形成一種觀點，認為現代社會中，高生育率所帶來的不良後果以及小家庭的好處，而這種新的價值觀，促成了近年來 1.7% 的低生育率，這比中國政府強力實行「一胎化政策」下所造成的 1.9% 生育率還要低。然而值得重視的是，Kerala 邦低生育率的結果，是在沒有國家公權力的強力介入，而是透過公開對話的過程中逐漸形成的。因此公民及政治自由權利，不僅有助於經濟需求的滿足，透過公共辯論及討論，也有助於我們對於經濟需求內涵的構成。

因此，公民與政治權利，與經濟、社會及文化權利之間有著相互依賴的關係，亦即經濟、社會與文化權利的發展，是任何社會正義型式所不可缺少的部分。

這種主張也可以在 Sen 對發展理論以及生活品質 (The Quality of Life) 的研究中得到共鳴。Sen 將發展 (Development) 視為擴張個人享有實質自由的過程，這種發展觀可以對照過去狹隘的關注 GNP 或個人收入或工業化程度等傳統的發展觀。對 Sen 來說，GNP、個人收入的成長、工業化或科技技術的進步，當然是擴張個人享有自由非常重要的工具，但是自由尚須依賴其他的要項（例如社會經濟設施的安排，以及公民及政治權利的享有），因此自由的實現，就必須要對發展的概念進行一個全面性的檢視，而非僅限於對於

這些工具要項的評估。因此理解發展作為自由，就必須理解發展的目的為何，而非僅限於對促進發展的工具所做的理解。

發展的目的，就在於個人實質自由的享有，或者說對於桎梏於個人的許多不自由（例如貧窮，貧乏的經濟機會，以及系統性的社會剝奪，或國家的壓制性行為等障礙）的消除。在這樣的發展觀之下，「自由」一方面構成發展的基本目的，是為了使人擺脫貧窮，降低疾病的侵擾，滿足個人基本需求，使人得以過一個有尊嚴的生活。另一方面「自由」也扮演促進發展的工具性角色，透過對種種基本自由的保障，有利於促進發展。Sen認為權利構成發展的目的本身，不僅具有其不可侵犯的重要性，而權利本身對於發展的過程中也扮演相當重要的工具性角色¹¹（Sen, 1999a: 36-40）。

這種將實質自由的獲得，視為發展的主要目的，改變了傳統的研究。在傳統以 GNP 作為指標的發展研究中，常常會出現類似「李氏論題」的挑戰，質疑政治參與或異議的自由，是否有利於發展。然而一旦我們將發展視為自由的獲得時，則這個問題顯然就沒有太大意義，因為這些自由的重要性，不是透過間接對於 GNP 的成長有利或是促進工業化程度而來的（儘管這些自由確實在實際上有助於經濟成長），而是因為這些自由與發展之間，呈現相當重要的因果關係，構成發展的本質（Intrinsic）部分。換言之，這些基本政治自由與發展之間的關係很清楚，不需要間接透過此一自由的確保，是否提高國民生產總額來加以證成。

此外，實質自由雖有其自身存在的意義，然而它對於發展的過程也有其工具性的作用，有助於經濟發展。Sen 認為五種在民主政治中被保障的自由，對於發展具有工具性的角色：

1. **政治自由（political freedoms）**：指的是個人可以決定誰具有統治權的機會，同時可以表達對權威的不滿與批判、政治表達、不受檢查的媒體以

11 Sen強調過去以權利為本的理論，在證成權利的過程，通常不考慮權利的後果，Sen卻認為道德權利的可接受度，也必須從它造成的後果來觀察。因此在他建構的目標-權利體系（goal-rights system）中，他試圖透過實踐道德權利所產生的後果，去證成道德權利的正當性及有效性（Sen, 1996: 154）。

及選擇不同政黨的自由。

2. **經濟設施** (economic facilities)：指的是個人可以利用經濟資源，以成就消費、生產與交易的機會。

3. **社會機會** (social opportunities)：則是種種影響個人生活的安排，例如教育制度、健康照顧體系等。這些設施不僅對個人生活是重要的（有助於個人免除死亡或疾病的威脅），也有助於個人可以有效的參與經濟及政治的活動。例如文盲會阻礙個人參與經濟活動，也會阻礙個人吸收資訊，而無法與他人溝通，進一步阻礙個人對政治活動的參與。

4. **透明化的保證** (transparency guarantees)：在社會互動過程中，個人之間的交往必須依賴相當重要的信任基礎，因此透明化的保證，使得交往是在彼此開誠佈公及透明的情形下進行。而這種透明化的保證，有助於避免黑箱作業以及政治腐敗的情形發生。

5. **保障的安全性** (protective security)：主要在於確保人們免於外在疾病或其他的威脅，包括制度性的安排，例如失業救濟或最低工資，以及全民健康保險等等 (Sen, 1990a: 38-40)。

這些工具性的權利與自由彼此之間具有互依性與互補性。從我們上述關於飢荒的說明可以得知，政治自由（自由選舉與表達自由）有助於經濟安全，而社會機會（教育及健康設施）有助於經濟參與，而經濟設施（參與貿易及生產的機會），有助於培養個人的資源以及社會設施所需的公共資源。因此民主政治中所保障的個人權利與自由，對於發展所欲達成的目標具有相當的助益。

六、人權、民主與發展的關連性：以聯合國《人類發展報告》（The Human Development Report）為例

若從近年來國際人權運動的發展，我們可以得知，公民及政治權利與經

濟及社會文化權利相輔相成的關係，在國際社會上也逐漸取得共識，西方社會以及國際人權公約，也逐步地調整傳統對於權利實現優先性的看法¹²（Li, 1997），而主張權利之間的普遍性、不可分割性與互依性。根據 1968 年聯合國通過〈德黑蘭宣言〉主張：人權及基本自由不應分割，若不同時享有經濟、社會及文化權利，則公民權利及政治權利絕無實現的可能。換言之，若缺乏社會生活方面的保障，公民權利及政治權利，只會變的徒具形式。例如那些無家可歸者，他們的居住權得不到保障時，他們參與政治活動的權利也會受到剝削；缺乏居住保障，也阻礙了他們尋找工作的機會，進而影響他們子女接受教育的機會及品質。此外，對廣大勞工階層而言，假若他們的罷工權利，得不到承認，組織工會的權利得不到保障，則公民權利及政治權利中所提到的集會結社的自由，對他們而言也沒有多大意義。

反過來說，如果一個人的政治權利得不到保障時，他所擁有的經濟、社會及文化權利，也自然受到影響。在那些違反人權的國家，許多政治犯基於自己與當政者的政見相左，而受到無理逮捕，不僅剝奪了政治犯的行動和言論自由，也同時剝奪了他們的工作、享受家庭和文化生活、接受教育、醫療照顧等權利。因此公民權利和政治權利和經濟、社會文化權利，是不可分割，相輔相成的。只有在創造了人人可以享受其經濟、社會及文化權利，正如享有公民及政治權利一樣的條件情形下，才能實現人類享有公民權利及政治自由，以及免於恐懼和匱乏自由的理想。

在民主制度之下，個人可以透過選舉以及民間社會的各類活動形式，使政府的經濟政策可以滿足他們的需求。因此經濟及社會權利的確保，也是民主制度得以運行的重要部分。1986 年聯合國所訂定的〈發展權宣言〉便明確指出，發展權是一種綜合性的人權，包括經濟、社會、文化權和公民與政治權利的內容。它是基本且不可剝奪的權利。在其序言更明確指出：「承認發

12 例如近年來國際特赦組織（Amnesty International）與人權觀察（Human Rights Watch），在關注的層面上，作了相當程度的調整，而不僅限於對於公民及政治權利。

展是經濟、社會、文化和政治的全面進程，其目的是在促進全體人民和所有個人積極、自由和有意義的參與發展及其帶來利益的公平分配的基礎上，不斷改善全體人民和所有個人的福利。」

從這個角度來說，發展是一個全面性的進程，經濟成長只是人類發展目標的工具之一，而非目標。過去常以國內生產毛額或工業化程度，作為一個國家發展程度的重要指標，當前已經遭受許多的質疑。而這種擺脫傳統以經濟成長作為發展目標的看法，自 1970 年代以後便出現在聯合國許多重要的文件及會議中。1972 年 6 月在斯德哥爾摩召開的人類環境會議所宣示的〈人類環境宣言〉，以及「世界環境暨發展委員會」所出版的《我們共同的未來》（Our Common Future）所倡導的永續發展（sustainable development）的概念，以及 1992 年在里約熱內盧召開的地球高峰會議中所宣示的〈21 世紀議程〉（Agenda 21），也都一再倡導一種結合全球合作，以維持生態永續的新發展觀。而聯合國發展規劃署（UNDP），在重新建構發展概念的工作上，也作了相當大的努力，從人類發展（human development）的概念到後來的永續人類發展（sustainable human development）的概念，便明確提出發展的幾個目標。

所謂促進人類的發展，便是意謂發展的目的，在於擴展社會中可供人類的選擇，消除一切阻礙人類選擇的種種因素。因此經濟的成長，不必然導致永續人類發展與貧窮的消除。永續人類發展指標至少有五個面向：賦權（Empowerment）、合作（co-operation）、平等（Equity）、永續性（Sustainability）以及安全（Security）¹³。而在 1996 人類發展報告書中，當改以永續人類發展指標作為評量標準時，許多經濟成長指標相當高的國家，在發展程度的評

13 所謂賦權（Empowerment），強調增加每個人的能力（capabilities）及選擇，有助於提升他們免除貧窮或剝削的威脅，同時增加人民對於影響他們生活的決定，有參與或認可的機會。而合作（co-operation）：強調人們的合作與互動。所謂平等（Equity）：則是強調能力與機會的提升的意義，不僅在於收入或所得的提高，也包括平等，例如促使每一個人都有機會分享教育體系的資源，而所謂永續性（Sustainability）：則是強調當世代需求的滿足，不能以犧牲後代子孫的需求及能力為代價，而所謂安全（Security），則強調生活安全上的保障，使人們免於任何形式的威脅。

比上，出現相當大的落差。

永續人類發展的目標，在於拓展所有人民（不分性別、種族，也不分當世代或後代子孫）生活的選擇機會，因而拒絕了傳統以經濟發展為導向的發展觀，而以人類發展視為發展的主要目的，因此評價發展的指標，不在於他們生產了什麼，而在於人本身（Suu Kyi, 1995: 19），所以如何消彌貧窮，架構出一個制度性的秩序，使得人權得以實現（Pogge, 1999），以促進（promote）及保障（protect）人的尊嚴，便是發展的主要重心。換言之，假若一個國家法治精神蕩然無存，種族、性別及宗教的歧視普遍存在，個人的言論自由、集會結社自由受到箝制，或者大多數的人民生活在貧窮線之下，則這樣的发展便是不永續的（UNDP, 1995）。正如 1993 年〈維也納宣言和行動綱領〉所強調：

民主、發展與尊重人權和基本自由，是相互依存，相輔相成的。民主的基礎是人民自由表達，決定自己政治、經濟、社會和文化制度的意願，和充分參與生活的一切方面。在上述條件下，在國家層級和國際層級，促進和保護人權和基本自由，應當是普遍性的，並且在執行過程中不得附加任何條件。國際社會應當支持在全世界加強和促進民主、發展和尊重人權與基本自由。

七、結論：從舊權利與民主國家走向新權利與全球治理（Global Governance）

從以上的分析可知，我們對民主的認知，不能僅從制度性安排的角度出發，而忽視人權在民主運作的重要性。倘若沒有公民及政治權利，個人的聲音無法表達出來，而沒有經濟及社會權利，個人的公民及政治權利也無法有效的實現，民主的運作也會出現問題。而發展權所揭示的公民及政治權利與經濟及社會權利的相輔相成的關係，足以說明發展的目的顯然無法僅透過經濟成長的指標足以彰顯，同時民主政治中所保障的基本自由權有利於發展。

〈世界人權宣言〉正表現出這些實質的關懷。正如翁山蘇姬所言：

對於真正民主制度的基本要求，是人民應當被授與充分的權力，能夠確實有效地參與國家的管理，而〈世界人權宣言〉中 30 條內容，就致力於實現這種授權。沒有這些權利，民主就只能是一個空殼，既不能反映人民的意志，也不能抵制威權主義者的侵蝕。（Suu Kyi, 1995: 17）

事實上，從近代民主的發展中，我們也可以看到民主與人權的關連性。自 17 世紀以來，民主作為一種政治制度，便是公民在爭取平等身份及地位中，重要的機制（Pateman, 1995; Dahl, 1998: 27）。換句話說，近代民主的發展，是伴隨著個人權利的確保及發展而來的。一方面，許多過去被排斥在公民身份之外的族群，被納入權利的主體當中，例如取消對選舉權的財產限制，使窮人也有投票權，取消對黑奴的歧視地位，以及確保女性平等權等等；另一方面，在民主發展的過程中，權利的內容及範疇，也不斷地發展與擴充（Mouffe, 1993; Pateman, 1995），從過去的公民及政治權利，到社會、經濟文化權等。近年來，公民身份以及權利的討論，更因為政治環境的改變，而擴及到主權國家的範圍之外（Held, 1998）。所以近代民主化的過程，基於平等原則的運作邏輯，使得個人在社會及政治生活身份，產生根本改變，臣民變為公民，以前被排斥在外的社會成員，被納入到社會及政治生活之中，許多橫互在人民生活中的種種差別待遇被消除，使得近代民主政治的演進，與個人權利的發展有著密切的關係。

因此我們可以這樣說，儘管存在許多的民主理論，然而理論的建構，都是基於如何真正落實民主的基本原則，所做的不同構思。基進民主（radical democracy）理論的主張，在於思索如何在自由民主體制的架構下，進一步落實社會主義的政治理想（Mouffe, 1993: 3）；參與式民主理論的建構，則試圖將民主的原則落實於政治場域之外的其他領域，並強調透過增加人民政治參與的管道，提升人民的政治效能感，以及降低社經地位對於人民政治參與所產生的結構性扭曲，以達到民主自治以及政治平等的理想（Pateman, 1970; Mansbridge, 1995）；而近年來興起的審議式民主（deliberative democracy）

理論，則試圖透過審議的過程，培養共同行動的集體意識（Bohman, 1996: 197-236），以求強化政治正當性（Benhabib, 1996; Bohman, 1996）；同時為回應長期以來資訊科技的發達，雖然增加人民參與的管道，並提供相當多可供人民從事政治判斷的資訊，然而卻未必能增加公民對政治議題的理解力，以及促使代議制度能夠充分以及平等地回應人民的需求，導致政治控制以及政治平等原則無法進一步落實，而試圖架構出一種新的思維，增加人民審議的機會，以促使政治決策符合正當性以及落實政治平等的理想（Johnson & knight, 1997; Fishkin, 1995）；而女性主義對自由民主體制的批判則在於，自由民主制度在鞏固公私領域的結構下，忽視女性所處的不平等地位，將各種差異視為個人私生活方式的選擇，將其排除於政治領域的運作之外，導致長期以來政治領域所能容納的公共議題，具有同質化的傾向（Pateman, 1989; Phillips, 1991），造成在強調普遍公民身份的前提下，卻忽視女性在權利的行使上——不論在公民權、政治權以及社會權——受到許多的不平等¹⁴。因此為了落實政治控制與政治平等的原則，哪些的差異必須在制度中被顯現出來？哪些差異需要被公共的承認，同時是民主社會應該提倡的，甚至必須有政治上的代表？哪些是民主社會應該加以消除的，便是近年來差異政治（The Politics of Difference）對於自由民主體制的反思及挑戰（Fraser, 1997; Benhabib, 1996）。

換言之，不論哪一種民主理論的建構，無一不在肯定憲政民主的基本架構下，進一步深化自由及平等的理想。因此落實民主的原則，讓所有公民過一個有尊嚴的生活，便成為民主化過程中的重要部分，而要落實這一理想，自由與權利的確保是至為必要的。

因此基於本文對民主化的理解，我們可以說民主化過程意謂著確保所有人皆能夠享有普遍人權的實踐過程。在當前的國際趨勢中，民主化的歷程正

14 例如在傳統婚姻關係結構下，對於女性人身自由及遷徙自由的限制，對於女性參與公共領域的種種限制，使得女性政治權利的行使受到牽制，以及女性在工作職場上所受到的性別歧視(如單身條款或禁孕條款)等等。

在人類社會所有層次（地方的，國內的，區域的，以及全球的）上發生，民主化所蘊含的平等的邏輯，正在逐步消除橫互在人類生活中各種的障礙與不平等，確保每一個人享有充分發展所需的基本條件。因此民主化的過程，意謂著對於加諸於個人身上種種排他性限制的拆除，在國內層次中對公民身份的限制，對財產權的限制，公私領域的劃分；在國際層次上，超越主權邊界的第三世界負債問題，全球性的貧窮問題，溫室效應以及全球性治理（*global governance*）的問題，都可以稱之為當前民主化的目標。而對於這些問題的觀察以及其政治實踐的後果，我們都無法脫離人權與民主的共生關係來思考。本文僅針對傳統人權論述與民主國家運作的關係，在下一篇文章中，作者將扣緊人權與民主的內在共生關係，針對新的人權論述，例如和平權與環境權，和跨越主權界線的全球治理模式的關係，以及近年來聯合國努力推動人權保障與世界和平的過程中，關於民主、人權、發展與和平之間的緊密關係，作進一步的深入分析。

參考書目

- Arblaster, Anthony, 1992, Democracy (《民主制》，胡建平譯)，台北：桂冠。
- Beetham, David, 1993, “Liberal Democracy and Limits of Democratization,” in David Held (ed) Prospects for Democracy: 55-73, Polity Press.
- Beetham, David, 1998, “Democracy and Human Rights,” in Janusz Symonides (ed) Human Rights: New Dimensions and Challenges: 71-97, UNSECO publishing, Ashgate Dartmouth.
- Bell, A. Daniel, David Martin Jones, David Brown and Kanishka Jayasuriya, 1995, “Towards a Model of Illiberal Democracy,” in Daniel. A Bell et al (eds) Towards Illiberal Democracy In Pacific Asia: 163-167, St Martin’s Press.
- Bell, A. Daniel and Kanishka Jayasuriya, 1995, “Understanding Illiberal

- Democracy: A Framework,” in Daniel. A Bell et al (eds) Towards Illiberal Democracy In Pacific Asia: 1-16, St Martin’s Press.
- Benhabib, Seylea, 1996, “Toward a Deliberative Model of Democratic Legitimacy,” in Benhabib Seylea (ed), Democracy and Difference, 67-94, Princeton University Press.
- Bhalla , Surjit, 1998, “Freedom and Economic Growth: A Virtuous Cycle?” in Axel Hadenius(ed) Democracy’s Victory and Crisis:195-241, Cambridge University Press.
- Bohman, James, 1996, Public Deliberation: Pluralism, Complexity, and Democracy, in MIT Press, Cambridge, Massachusetts London ,England
- Christiano, Thomas, 1996, The Rule of Many, Westview Press.
- Collier, David and Steven Levitsky, 1997, “Democracy With Adjectives: Finding Conceptual Order In Recent Comparative Research,” in World Politics: 430-51.
- Cranston, M., 1973, What Are Human Rights?, London: bodley Head.
- Dahl, Robert, 1989, Democracy and Its Critics, Yale University Press
- Dahl, Robert, 1998, On Democracy (《論民主》, 李柏光、林猛譯), 台北：聯經。
- Dasgupta, Partha & Eric Maskin, 1999, “Democracy and other Goods,” in Ian Shapiro and Casiano Hacker-Cordon (eds) Democracy’s Value: 69-90, Cambridge University Press.
- Diamond, Larry, 1996, “Is the Third Wave Over?” in Journal of Democracy 7, 3: 20-37.
- Fishkin, James, 1991, Democracy and Deliberation: New Directions for Democratic Reform, New Heaven and London: Yale University Press.
- Fishkin, James, 1995, The Voices of People, New Haven: Yale University Press.
- Fraser, Nancy, 1997, “Equality, Difference and Democracy: Recent Feminist

- Debates in the United States,” in Dean, Jodi (ed) Feminism and the new democracy: re-siting the political: 98-109, London; Thousand Oaks, Calif. Sage.
- Held, David, 1998, “Democratization and Globalization,” in Held et al (eds) Re-Imaging Political Community: 11-27, Polity Press.
- Homles, Stephen, 1988, “Precommitment and Paradox of democracy,” in Elster Jon and Rune Slagstad (eds) Constitutionalism and Democracy: 195-240, Cambridge University Press.
- Huntington, Samuel, 1992, The Third Wave: Democratization In the Late Twentieth Century (《第三波：20世紀末的民主化浪潮》，劉軍寧譯)，台北：五南。
- Jones, Peter, 1994, Rights, Hampshire, UK, MacMillan.
- Kaballo, Sidgi, 1995, “Human Rights and Democratization In Africa,” in David Beetham (ed) Politics and Human Rights: 189-203, Blackwell Publishers.
- Karl, Terry and Philippe Schmitter, 1991, “What Democracy Is and Is not,” in Journal of Democracy 2: 75-88.
- Karatnycky, Adrian, 2000, “A century of progress,” in Journal of Democracy 11: 187-200.
- Knight, Jack and Johnson James, 1997, “What Sort of Equality Does Deliberative Democracy Require?” in James Bohman and William Rehg (eds) Deliberative Democracy: 279-320.
- Linz, Juan & Alfred Stepan, 1997, 〈邁向鞏固的民主體制〉，田弘茂、朱雲漢編《邁向第三波民主化》：65-96。
- Mansbridge, Jane, 1995, “Does Participation Make Better Citizens?” in CPNnetwork website, <http://www.cpn.org/sections/newcitizenship/theory/mansbridge.html>
- Marks, Stephen, 1985, “Emerging Human Rights: A New Generation for the

- 1980s? ” in Richard Falk, Friedrich Kratochwil and Saul H. Mendlovitz (eds) International Law: A Contemporary Perspective: 501-513.
- Mouffe, Chantal, 1993, “Democracy and Citizenship,” in Mouffe C (ed) Dimensions of Radical Democracy: 1-14, Verso Press.
- Parekh, Bhikhu, 1993, “The Cultural Particularity of Liberal Democracy,” in David Held (ed) Prospects for Democracy: 156-175, Polity Press.
- Pateman, Carole, 1970, Participation and Democratic Theory, Cambridge: Cambridge University Press.
- Pateman, Carole, 1995, “Democracy and Democratization,” in International Political Science Review 17, 1: 5-12.
- Phillips, Anne, 1999, Which Equalities Matter, Polity Press.
- Plattner, Marc, 1998, “Liberalism and Democracy: Can’t Have One Without the Other,” in Foreign Affairs 77, 2: 171-180.
- Plattner, Marc, 1999, “From Liberalism to Liberal Democracy,” in Journal of Democracy 10: 121-134.
- Pogge, Thomas, 1999, 〈理解人權〉，〈二十一世紀季刊〉56（12月號）。
- Przeworski, Adam and Fernando Limongi, 1998, “Democracy and Development,” in Axel Hadenius (ed) Democracy’s Victory and Crisis: 163-194, Cambridge University Press.
- Schumpeter, Joseph, 1947, Capitalism, Socialism and Democracy, New York, Harper.
- Sen, Amartya, 1996, “Legal Rights and Moral Rights: Old Questions and New Problems,” in Ratio Juris 9, 2: 153-167.
- Sen, Amartya, 1999a, Development As Freedom, New York, Alfred A. Knopf.
- Sen, Amartya, 1999b, “Democracy as a Universal Value,” in Journal of Democracy 10: 1-17.
- UNDP, 1995, “Good Governance and Sustainable Human Development-UNDP

- Governance Policy Paper,” in <http://magnet.undp.org/policy/chapter1.html>.
- Xiaorong, Li, 1998, “A Question of Priorities: Human Rights, Development, and "Asian Values”,” http://www.puaf.umd.edu/ippp/winter98/a_question_of_priorities.htm.
- Zakaria, Fareed, 1997, “The Rise of Illiberal Democracy,” Foreign Affairs 76: 22-43.
- 江宜樺，1997，〈自由民主體制下的國家認同〉，《台灣社會研究季刊》25：83-121。
- 郭承天、吳煥偉，2000，〈民主與經濟發展：結合質與量的研究方法〉，謝復生、盛杏媛編《政治學的範圍與方法》：325-367，台北：五南。
- 董雲虎、佟唯真，1998，〈中國人權白皮書總覽〉，北京：新華出版社。
- 聯合國，1993，〈維也納宣言和行動綱領〉，董雲虎、劉武萍編著《世界人權約法總覽》續編：989-1011，四川人民出版社出版。
- 聯合國，1986，〈發展權宣言〉，董雲虎、劉武萍編著《世界人權約法總覽》：1364-1367，四川人民出版社出版。

Human Rights and Democracy: Symbiosis or Antibiosis?

Chun-Hung Chen*

The purpose of this paper is to explore the relation between human rights and democracy. In the recent year, the interrelation of democracy and human rights has been challenged by Illiberal democracy and Asian values discourses. The author analyzes these discourses that address challenges to democracy and human rights at national and international levels. As I shall show, achieving an adequate understanding of this relationship depends not only on how we define democracy, but also on whether we extend our conception of human rights beyond the civil and political domains. The author clarifies the connection between democracy and human rights within states. Only after it's accomplished there can we then consider its implications for relations between states, and for the international system generally.

Keywords: Human rights, democracy, Illiberal democracy, Lee Thesis, Development

* Instructor, Department of Political Science, Soochow University, Taipei.