

DEMOCRACY IN BRIEF

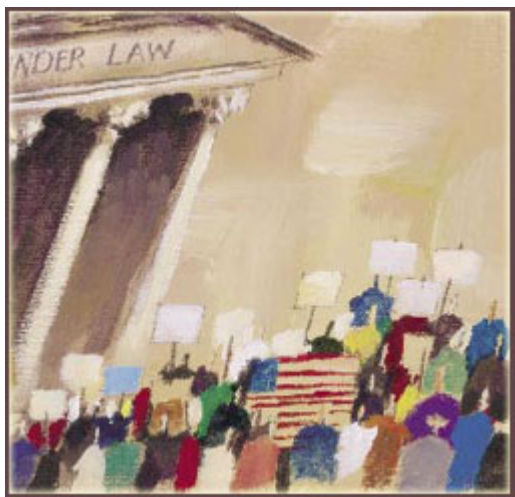
民主简介

美国国务院国际资讯局出版物

目 录

序论 Introduction	3
何谓民主？ What is Democracy?	3
民主的特性 Characteristics of Democracy	5
核心民主特性.....	5
两种不同形式的民主.....	6
多数决（ Majority Rule ）与少数族群权利（ Minority Rights ）	7
多元与民主社会.....	8
权利与责任 Rights and Responsibilities	8
基本权利（ Fundamental Rights ）	9
言论、集会与抗议.....	10
宗教上的自由与宽容.....	11
公民的责任.....	12
民主选举 Democratic Elections	13
民主选举的要素.....	13
忠诚反对党（ Loyal Opposition ）	15
选务工作的执行.....	16
法治 Rule of Law	16
在法律上的平等地位.....	17
正当法律程序（ Due Process ）	17
立宪政体 Constitutionalism	19
宪法：最高法律.....	20
联邦制：分散权力.....	21
三权分立的政府 Three Pillars of Government	21
行政权（ Executive Authority ）	22
立法的范围.....	24
独立的司法体系.....	25
自由独立的媒体 Free and Independent Media	26
政党、利益团体、非政府组织 Political Parties, Interest Groups, NGOs	28
政党.....	28

利益团体与非政府组织.....	29
文官政府与军方关系 Civil-Military Relations	31
民主的文化 The Culture of Democracy	32
冲突与一致.....	33
教育和民主.....	33
社会与民主.....	34



封面设计—Paul Zwolak

序论

Introduction

民主也许是个多数人都十分熟悉的字汇，但民主的概念仍然被独裁者、单一政党政权、军事政变领袖所误解与误用，以宣称民主作为获得大众支持的手段；但民主意念的力量在过去长久动荡的历史中战胜一切，民主政府虽然不断受到挑战，仍然持续在全球各地繁荣发展。

总编辑—George Clack

执行编辑—Mildred Sola Neely

编辑主任—Paul Malamud

作者—Howard Cincotta

艺术总监—Ted Miksinski

封面设计—Paul Zwolak

图片研究—Maggie Johnson Sliker

平面设计—Sylvia Scott

编辑顾问:Philippa Strum, Wilson 国际学者中心美国研究处处长

何谓民主？

What is Democracy?

民主（**Democracy**）这个字汇从希腊文的「人民」（**demos**）或「人们」（**people**）衍生而来，是指赋予人民最高权力的政治体制。有些模式的民主由人民直接行使权利，在规模较大的社会中，则由人民选出的代表代为行使权利，或是如美国总统亚伯拉罕林肯（**Abraham Lincoln**）提出的论点，民主就是「民有、民治、民享」的政府。



文明的辩论与正当法律程序是民主实践的核心价值，此木刻画作描绘的是雅典最高法院的古希腊形式法庭。(North Wind Picture Archives)



在 1215 年，英国贵族向英王约翰施压，要求签署大宪章（**Magna Carta**），这是英国迈向宪政民主的关键一步，藉由此举英王开始了解自己和所有人一样需受法律约束，并赋予人民法定权利。(c Bettmann/CORBIS)

自由与民主常被交替着使用，但其实两者并非同义词。民主是自由的完整概念与原则，但也包含历经长时间曲折历史之后，形塑而出的常规与流程。民主就是制度化的自由。

最后，生活于民主社会中的人民必须担任自由的守护者，必须依循联合国「世界人权宣言」

（**Universal Declaration of Human Rights**）中的主张找出自己的路：「认同人类所有人均享有与生俱来的尊严、平等与不可夺取的权利，这正是全球自由、公平、祥和的根基」。

民主的特性

Characteristics of Democracy

民主不止是一套特定的政府制度而已，还包含一整套的价值观、态度与常规 — 在全球不同的文化与社会中，就会有不同的型态与表现方式。民主的本质在于根本的原则，而非统一的实行方式上。

核心民主特性

- 民主是一种由全体人民直接或间接选出代表，来执行权力、负担义务的政治制度。
- 民主依循「多数决」与「个人权利」的原则，保障在制度上不得出现中央集权的政府，将政府权利下放至地区与地方层级政府，且各级政府必须尽最大可能为人民服务、回应人民的需求。
- 民主政体了解本身最主要的功能，就是要保障基本人权。如言论与宗教自由；在法律之前受到平等保护的权利；拥有组织与参与社会中政治、经济、文化活动的机会。
- 民主制度必须定期举办自由、公平选举，开放给符合投票年龄的公民行使投票权利。
- 民主制度下的人民不止拥有权利，也有义务参与政治系统的运作，也藉此体制保护本身的权利与自由。
- 民主社会必须重视包容、合作、妥协的价值，甘地（**Mahatma Gandhi**）曾说：「无法包容的本身、就是一种暴力，也是真正民主精神成长的障碍。」



公平、定期且计画完善的选举，是民主的必要元素，图中为巴拉圭选务人员于投票所工作的情况。（Javier Medina/AP Images）



美国部分地方司法机关仍实施直接民主形式，像是在佛蒙特州 Harwick 当地的里民大会便是一例，教育与税务议题就是大众决定的议题类型。

(Toby Talbot/AP Images)

透过理念相同人民的直接意见表述，取得资金。

然而，至今仍和过去一样，最普遍的民主执行形式，不论是只有五万人口的城镇，或是有五千万人民的国家，都采行代议制民主，在此形式下，人民选出代表，由这些代表制订政治决策、制订法律、管理公众利益计画。

两种不同形式的民主

民主包含两种基本形式：直接民主与代议民主，在直接民主形式中，人民不透过遴选或指定的官员，直接参与公共政策的决策，这种民主体系很明显地适合于人民人数相对较少的地方实行 — 例如在社区组织、部落议会或劳工团体的地方性组织 — 那些所有成员能聚集在一个场所中，经过讨论做出一致或多数决的地方实行。

另外，美国部分州内设有公民创制(**propositions**)与复决(**referenda**)的机制 — 可于州选举时投票修改法律罢免已选出的官员。这些直接民主的执行方式，在于表达多数群众的意见。很多政治体制中都有直接民主的成分。在瑞士许多重要政治议题决策，包含公共卫生、能源与人员任用，都是经由公民投票来决定。有些人认为网际网路可创造一种全新型态的直接民主，让政治团体能



受过教育的公民是民主繁荣的最佳保证。

(© John Berry/Syracuse

Newspapers/The Image Works)

多数决（**Majority Rule**）与少数族群权利（**Minority Rights**）

所有民主体系中，人民都能凭其自由意志透过多数决制订政策。美国评论家怀特（**E.B. White**）曾说：「民主是对于超过半数的人是否有过半的时间都能做出正确决定，提出的周期性质疑」。



民主建立在相互容忍与合作的基础上。（© Greg Friedler/Jupiterimages）

但多数决本身并不是全然地民主。例如，没有一个人能说，**51%**的人以多数决之名去压迫其余 **49%**的人，这样的制度是公平的制度。在民主社会中，多数决必须搭配对个人人权的保障，也就是必须保护少数意见者与异议者的权利，而不因种族、宗教或在政治辩论中失利受到打压。少数人的权利不得取决于多数人的意愿，亦不得因多数决而受限。少数人的权利受到保障，因为民主的法律、制度保障所有人的权利。

少数族群必须信任政府能够保障他们的权利与安全。只要做到这一点，这些团体亦能参与国家议题、并对国家的民主宪政有所贡献，服从多数、尊重少数的原则是所有现代民主的特质，不论在任何历史、文化、人口与经济状况下皆然。



针对任何主题进行公开讨论 — 无论是个人的、文化的、政治的议题皆可 — 这就是民主不可或缺的命脉。上图：奈及利亚的诺贝尔奖得奖者 Wole Soyinka 于瑞士书展中公开言论的图片。
(Georgios Kefalas/AP Images)

多元与民主社会

民主制度中，政府只是社会组织中许多不同公众与私人团体、法律论坛、政党、组织与社团中的一环。这种多样化即所谓的多元性，在多元社会中，民主社会中许多有组织的团体与组织，其运作、合法性或权利并非仰赖政府而存在，多数民主社会中有成千上万的私人组织，有些是地方性的、有些是全国性的，其中有许多在个人、社会与政府的复杂关

系中扮演着中介角色，填补那些政府无法扮演的角色，提供所有身在政府之外的个人、也有参与社会的机会。

在独裁主义的社会中，几乎所有这种组织都受到政府控制、许可、监控或仰赖政府而存在。在民主社会中，政府的权力则是依据法律订定明确的界线。这样一来，私人单位绝大多数都能不受政府控制。在民主社会中繁忙的私人领域里，人民可追求平和的自我满足的可能性，也承担归属于社群的责任 — 免于国家威权力量、或掌权者与多数人的指令影响。

权利与责任

Rights and Responsibilities

政府存在的目的在于服务人民，是民主的根基。换句话说，人民是民主国家中的公民，而非臣民。国家保护人民的权利，人民也相对地给予国家忠诚。在独裁主义的体系中，相反地，国家要求人民为国家付出忠诚与服务，却未相对地为人民的付出、尽其应尽的义务。

基本权利（**Fundamental Rights**）

公民与国家的关系是民主的根基，在汤玛斯杰佛逊于 1776 年起草的美国独立宣言中有以下这段话：

我们认为这些真理是不证自明的：人人生而平等，造物主赋予他们若干不可侵犯的权利，其中包括生命、自由和追求幸福的权利。为了保障这些权利，人类才在他们之间建立政府，而政府之正当权力，是经被治理者的同意而产生的。

更具体地说、在民主社会中，这些基本或他人不得侵犯的权利，包括了言论和表达意见的自由、信仰宗教的自由、集会自由、以及在法律之前受到平等保护的權利。这并不是民主社会中公民所能享有的所有权利，但却是任何民主政府之所以有资格称为民主，所不可或缺的核心权利。由于他们是独立于政府之外，从杰佛逊的观点来看，这些权利便不得以立法方式剥夺，也不容以选举多数的借口加以侵害。



在图中班杰明富兰克林、约翰亚当斯、汤玛斯杰佛逊起草了独立宣言，该宣言的宣告成为美国民主的基础。（Library of Congress, LC-USZC4-9904）



民主就是希望：在 2006 年，有两万名香港人民上街游行，举着标语大喊「正义、公平、民主与希望」。（© Paul Hilton/epa/CORBIS）

言论、集会与抗议

言论和表达意见的自由、特别是针对政治与社会议题的言论自由，是所有民主政体的命脉。民主政府对绝大多数的文字与口语言论都不会加以控制；也因此民主社会中会出现各种不同的声

音，表达不同或甚至反对的想法或意见。民主社会趋向于纷歧意见的表达。

民主依赖有文化修养、有知识的公民维系，这些公民有获得资讯的能力，得以参与完整的社会公众生活、批评不明智或专制的政府官员或政策。公民与自己选出的民意代表都认同，民主凭借着广纳未经审核的所有想法、资料与意见，才得以维系。要让拥有自由的人类管理自己，他们就必须能开放地、公开地、重复地，以演说与文字的形式自由地表达个人意见。

言论自由的保障是所谓的「消极权利」（**negative right**），政府只需避免限制人民言论自由即可。多数情况下，民主政权都能避免涉入文字或口语的言论内容。

抗议则可说是所有民主体制的试金石 — 因此和平集会的权利也成为言论自由必要且不可或缺的重要部分。公民社会容许针对议题有不同意见的双方，进行激烈的辩论。在现代的美国，即使是国家安全、战争、和平这样基本的议题，也能在报纸与大众媒体上做公开的讨论，对于国家外交政策持反对意见者，也可透过这些方式轻易地公开自己的观点。

言论自由是一项基本人权，但并非绝对的自由，亦不得用于煽动暴力行为。若有公然侮辱或诽谤的情事发生，通常就必须交由法院来判定和审理。一般而言，民主国家都很小心谨慎地取缔煽动暴力、毁谤名誉、推翻立宪政府的言论或集会。很多民主国家会明令禁止激化种族或民族仇恨的言论。然而，所有的民主国家都必须权衡轻重，在限制实质上煽动暴力、恫吓或反民主言论的同时，又要能保障

人民的言论和集会自由不受伤害。人民可以强力而公开的反对政府官员的行为，但若鼓吹行刺该官员，则是犯罪。



民主发展与经济繁荣通常是相辅相成的：上图为宜斯担堡的一处市场。（© Paul Hilton/epa/CORBIS）

宗教上的自由与宽容

所有人民都拥有追寻本身宗教信仰的自由。宗教自由包含公开或私下；单独或集体膜拜的权利，亦包括有完全不信奉宗教的权利；可参与宗教仪式、实践、与讲授，无须担心遭受政府或社会

上其他团体的迫害。所有人都有权崇拜或藉集会方式与宗教信仰产生连结，亦有权维护为达上述目的所成立之场所。

和其他基本人权一样，宗教自由并非由国家创造或给予的，但所有民主国家都有责任保护这项自由。虽然许多民主国家会在教会与国家之间做出正式区隔，但政府与宗教的价值并没有根本上的冲突。为所有人民保护宗教自由的政府，也更能保障其他为达宗教自由所必备的自由，像是言论与集会的自由等等。美国殖民地在十七、十八世纪实际上是神权国家，但也同时发展出宗教宽容与世俗民主的理论。相对地，部分二十世纪的集权主义独裁者试图消灭宗教，视之为个人意识自我陈述的一种形式，与政治言论相去不远。真正的民主，尊重与认同个人不同的宗教信仰。即便政府支持特定的宗教信仰，政府的一项重要角色在保护个人宗教的选择。然而，这并不代表宗教本身可以当作破坏其他宗教或对抗整个社会的借口，宗教必须在民主社会的脉络中发展，而非取代民主社会。

公民的责任

民主社会的公民应该积极参与公共事务、明理、有耐心-- 这是权利也是义务。政治学家班杰明巴伯（Benjamin Barber）曾注意到：「民主常被认知为多数人的规则，也有愈来愈多人将权利视为个人私有的资产...但这都是对权



在民主制度稳定之后，将能容许更多的行为自由。在法国选民被授与以公投表决欧洲宪法（European Constitution）的权利时（当时于 2005 年 5 月将内容邮寄给人民），他们选择以丢弃的方式表达自己的反对意见。（© Patrick Gardin/AP Images）

利与民主的错误认知」。民主要能成功，公民必须积极而非被动地参与，因为他们知道政府的成败之责在己，而不是任何其他人的责任。

当然个人能行使基本的人权，像是言论、集会与宗教的自由。但另一层次的权利，就不是个人能独立行使的，必须在社会的架构中才得以执行，这也是为什么权利与义务有如此紧密不可分的关系存在。

由人民选出并需对人民负责的民主政府，需保护个人的权利、让民主政体下的人民能善尽公民义务与责任，进而强化巩固整个社会。

最低限度，人民必须教育自己了解所处社会所面临的重要议题，只有这样才能在投票时做出智慧的判断。有些应尽义务像是在民事或刑事案件上担任陪审员、或是从军，其在法律上可能有所规范，但多取决于个人意愿。

民主行动的本质，是人民能和平、积极、自由地选择在社区与国家层级的公众生活。依据学者戴安娜瑞维兹（Diane Ravitch）的说法：「民主是一个过程，一种生活与工作结合的方式。它是与时俱进而非静止不动的。它需要所有公民发挥合作、妥协、包容的精神。实行民主十分艰难、并不容易。自由也是一种责任，并非拥有摆脱责任的自由」。善尽此责任需要积极参与组织事务，或追求特定的

社群目标；最重要的是，要达到真正的民主，需要拥有一种态度、愿意相信那些和你不同的人，也拥有一样的权利。

民主选举

Democratic Elections

自由与公平的选举，巩固了被治者同意的正当性基础，也是民主政治的基石。选举扮演的角色、就是说明认同政府职权的主要机制。

民主选举的要素

美国前联合国代表，同时也是学者的珍妮柯克派翠克 (Jeane Kirkpatrick)，提

出了这样的定义：「民主选举不只是一种象征符号... 也是高度竞争、定期举行、具代表性的决定性选举，人民透过选举选出政府的最高决策者，而人民也拥有批判政府、发表其批判言论、提出不同想法的广泛自由」。

民主选举是高度竞争的。反对党与候选人享有言论、集会的自由，也能公开发起必要运动以宣传他们对政府的批评，向选民提出不同的政策与候选人。只是让反对者能参与选举还不够。执政党因为可能拥有职权的优势，但选举的规范与选务流程必须全然公平。另一方面，反对党的集会自由也不可视为暴民统治或暴力，而应视为一种辩论。



在民主制度传布至全世界后，投票箱也成为通用的工具。上图：叶门的选民。(Courtesy IFES)



自由选择决策是选举的必要条件，图中是刚果共和国的选民在仔细研究所有候选人资料的情况。（Schalk Van Zuydam/AP Images）

民主选举是定期举行的。民主制度中不应选出独裁者或终身职的总统。被选出的官员必须对民众负责，同时必须在法定的任期后将权利重新交回选民手中，寻求选民授与继续任职的权利，也必须面对可能被汰换的风险。

民主选举是具代表性的。公民与选民的定义必须宽广到包含所有成年人口在内。若政府是由少数、排他的团体所选出，就算内部运作有多么符合民主概念，也不算是民主政府。

民主历史上最伟大的一出戏、就是被排除族群的奋斗史 — 不论是因为种族、人种或宗教上的弱势族群，甚至是女性 — 为了赢得完整的公民权与投票权，掌控政府机关，完全参与社会，所做的努力。

民主选举是决定性的选举。选民决定政府在某段时间内的领导者，由民众选出的代表，握有事实上的政权，不单只是一个名义上的领袖或象征性的领导者而已。

民主制度仰赖公开与可信而存在，但却有一个重要的例外：就是投票这件事本身。要将受胁迫的机会降到最低，民主制度下的选民必须被允许以秘密投票的方式行使投票权。同时保护票匭、计算票数的工作，应尽量公开其执行流程，如此一来人民才能信赖投票结果是正确的，政府确实是依赖人民的「同意」而存在的。



民主制度的自信愈强，候选人就会愈为多样化。Michelle Bachelet 经过选举成为智利总统之后，拓展了女性的政治版图。（AP Images）



人民针对法律、议题以及政府官员候选人进行投票，这一张 2007 年的照片是厄瓜多尔女性针对宪法改革进行投票动作。

(2007

Patricio

Realpe/archivolatino/Redux)

忠诚反对党（Loyal Opposition）

最难让所有人都接受的一个概念，特别是在那些历史上经过武装政变方式产生政权移转的国家，这个概念就是「忠诚反对党」。但这却是民主制度中相当重要的特质。其意义在于在民主制度下，不同理念的人仍然共同信奉国家的基本价值。政治竞争对手不一定要喜欢对方，但必须容忍对方、并了解双方都扮演着合法与重要的角

色。此外，社会中的基本规则也鼓励以包容与有理的态度进行公开辩论。

在选举结束时，落败的一方必须接受选民的决定。如果执政党落败，必须和平转移政权。不论哪一方胜选，双方必须同意合作解决目前社会上发生的问题。反对党持续参与公众生活，也知道自己扮演的是民主制度中不可或缺的角色。这种忠诚不是对政府的特定政策保有忠诚，而是对国家的根本正统性与民主制度本身保有完全的忠诚。

总而言之，民主选举并非一场生存的战争，而是一场服务人民的竞争。



在民主制度中，败选与胜选双方透过议会流程进行政治竞争。

(AFP/Getty Images)

选务工作的执行



赛内加尔首都达卡市的选务人员，在烛光下计算选票的情形。（Rebecca Blackwell/AP Images）

民主制度中，选出公务人员的方式有很大差异。以全国性的选举来说，各区选出的立法委员可以是单一代表制，亦即所谓的「赢家通吃」（**winner-take- all**）制。另一种方法则是在比例代表制的系统下，每个政党依据全国总得票数所占的百分比，取得同等比例的代表席次。各省与地方选举也可参照国家选举的模式进行。

无论采行哪一种系统，选举流程都必须百分之百公平、公开，选举结果才是合法的。公务人员必须确保所有人都有登记为选民，或参与竞选的自由；创造一个公正、不偏不倚的系统，保证秘密投票，并在公开、多人共同执行的方式下记票，必须提防选举舞弊行为，并在必要时进行重新计票与解决选举争议的流程。

法治 Rule of Law

人类历史上有很长一段时间，法律都只依循统治者的想法。相反的民主制度则建立起由公民意志所决定的法律。



在民主制度下，审判可对大众公开，图中为一群美

国青少年上公民课程的情况。(Matt Rainey/Star Ledger/CORBIS)

在法律上的平等地位

法治保护基本政治、社会与经济权利，保障公民免于暴政或无法无天的混乱状态。法治意指无论是总统或一般人民，所有个人都立于同等地位，没有人能超越法律之上。民主政府依法行政，本身也受到法律的约束。

居住于民主制度下的人民愿意服膺所属社会中的法律，因为这是全体公民制订的律法与规范。当法律是由必须遵守法律的人所制定时，才能达到最理想的公平状态。不论贫富、不论是种族上的多数族群或宗教上的少数族群，不论是执政党或和平的反对党 — 所有人都必须严格遵守。

一个民主国家的公民愿意服从法律，是因为他们知道，无论如何，他们服从的都是自己所制订的法律。一旦法律订定之后，身为制订者的公民就必须遵守所有法律与民主制度的规范。

正当法律程序（Due Process）

历史上每个社会中，掌管犯罪审判系统的人、都可能滥权或走向专制。以国家的名义，监禁人民、没收人民资产、拷问、流放、以

违反法律公平的方式执行权利，也没有经过正式的控告程序。没有任何民主社会能容忍这样的滥权。



法治是相当复杂的，上图为 2005 年华盛顿州开始审理一项不当解雇员工的诉讼案件状况。（Ted S. Warren/AP Images）

每个国家都有维持秩序、处罚犯罪行为的权利，但其依循国家法律而定的规范与准则、必须公开且明确 – 而不是秘密地、武断地、遭受政治力的操弄 – 也必须对所有人一视同仁。这也就是合法诉讼程序的意义。

为了让正当法律程序得以贯彻，在民主国家中已逐步形成下列规范：

- 警察在没有出示合理的法院搜索令之前，不得搜索任何人的家。秘密警察深夜敲门的事，在民主社会中不可能出现的。
- 必须有载明怀疑违法指控的拘票，才能进行逮捕动作。另外，在人身保护令的规范下，每个被逮捕的人都有至法院接受公平审判的权利，若法院判决不得拘捕，就必须立即释放。
- 被指控犯罪者在受审之前，不得延长羁押时间。必须快速进行公开审判，当面与原告进行对质。
- 被告未判决之前，若再次犯罪的可能性很低，当局必须同意保释或有条件释放嫌疑犯。
- 不得强迫个人作出不利己的证词。此项非自愿自白的禁令必须严格遵守。在任何情况下，警方都不得进行任何拷问，或身体、心理上的虐待。

- 一事不再理，一罪不两罚，同一项罪行一旦由法院宣告无罪，便不得再次申请审理。
- 法不溯及既往。由于执法机关有滥权的可能，因此事后追溯法(**ex post facto laws**)也在禁止之列。这些法律是事后才制订的，可能会造成行为发生时并不违法、但法律制订后却变成违法的情形。
- 禁止残酷或异常的刑罚。

以上限制均不会对国家的公权力造成丝毫影响。相反地、民主社会中的刑事司法制度（**criminal justice system**）能有效规范当局对所有人民能进行公平审理，在保护个人安全的同时，也能确保大众利益。

立宪政体

Constitutionalism

宪法内容包含国家政府的基本义务、以及国家权利的限制，是所有民主制度不可或缺的制度。



1787 年于费城颁布的美国宪法 (Bettmann/CORBIS)

宪法：最高法律

宪法中为保障全民福利，明确定义出社会的基本目的与愿景。所有公民、包含国家领导人在内，都必须服膺宪法，是全国的最高法律。

宪法通常编纂于独立的文字档案中，建立国家政府的职权，提供基本人权的保障，并提出政府的基本运作流程。宪法通常以过去未成文但大众广为接受的惯例与判例编纂而成，以美国宪法为例，就是以英国习惯法与十八世纪思想家尝试定义的人权，作为订定宪法的基本概念。

立宪政体认同民主，可靠的政府必须严格遵守宪法中对政府权利的限制。所有其他的法律，都必须符合宪法的精神。在民主制度中，政治独立的司法系统让人民有权质疑他们认为违宪的法令，并寻求法院对政府或官员的违法行为做出纠正的指令。

尽管宪法拥有耐久、长期不变的特质，必须能在不合现状之前做适当的改变与调整。全世界最久的一部成文宪法、也就是美国宪法，包含六项条文与二十七条修正案。前十条修正案为知名的权利法案。而此成文宪法也是许多司法判决、法规、总统选举与诉讼案的基本大法，这些依附于宪法之下的规范，在过去两百多年来也让美国宪法得以符合潮流、适用于现代社会。

一般来说，对于国家宪法的修正、更改流程，有两学派的不同意见。其一认为宪法应采用复杂的流程，在绝大多数人民同意修宪的情况下、经过许多步骤后才能执行，这样一来将使得宪法的修改相当罕见，只有获得实际大众支持的重大原因，才能加以修改，这是美国采行的模式。

许多国家采用较简单的修宪方法，认为所有修正案应先通过立法机关认可、然后由选民在下一投票中公决。这种作法下宪法的修正历程将会相当冗长。

联邦制：分散权力

自由的人民可选择其中一种多数人同意的宪政架构，执行方式有很多种。有些民主制度中有单一的政府。另一种方式则为联邦体系的政府 — 政府权利由地方、地区和国家政府共享。



在美国联邦制度下，警政与教育等制度多数由地方层级政府自理财源与管理。(Cheryl Hatch/AP Images)

以美国为例，是一个由各州组成的联邦共和国，各州有独立法律与职权不受联邦政府支配。不像英国、法国的行政单位是单一的架构，美国国家层级的力量有显著的成长，但各州仍然在如教育、健康、交通与法律执行上，拥有重要的权责。接下来，美国各州也依循联邦模式，将教育与警政功能、透过授权教给各地社区来行使。

联邦系统中的政权与职权分配，并非井然有序的 — 联邦政府、国家、地方单位都可能在像是教育与刑事审判等议题上，发生职权重迭甚至冲突的状况 — 但联邦制度可让公民参与的机会最大化，而这正是民主社会中最重要的功能；美国人相信联邦架构能有效保护个人的自治权。

三权分立的政府

Three Pillars of Government



部分民主社会结合了总统制与内阁制的元素。上图为 2007 年印度总统帕蒂尔（Pratibha Patil）抵达就职典礼的状况。（AFP/Getty Images）

如前所述，透过自由的选举，民主制度下的公民将法律定义的权利授与国家领导人。在宪政民主制度内，政府权利区分为立法单位制订法律，行政单位加以执行，司法单位则以半独立的模式运作。这些部门有时被形容为「权力分立」(separation of powers)，

然而在实际运作上，权利分割并非十分明确，多数的现代民主国家中，上述三权互有重迭、共负其责的部分和分割明确的部分几乎一样多。立法机关会试图透过缜密的法规管理国家计画，行政机关会定期参与法规制订的细节，而立法与行政单位人员在许多议题上都会参与司法领域的听证会。

行政权（Executive Authority）

在民主国家中，限制行政权的方法有三：一是上述的权力分立，立法、司法机关可以制衡行政机关；二是基本人权由宪法保障，不容行政机关滥权；三是定期举行选举。



英国国会中的下议院，是全球历史最悠久、也最成功的民主制度体现地点。（Deryc Sands/UK Parliament）

独裁主义或其他批评者常会有一

Copyright)

种误解，认为民主制度缺乏压制

的力量，也缺乏统治的权力。这种看法有其根本上的错误，民主制度中必须限制政府的权力，但并非让政府失去权利。

现代民主中的行政权通常由以下两种方式之一组成：内阁制（**parliamentary system**）或总统制（**presidential system**）。

在内阁制中，由立法机关中的多数党（或愿意共同治理国家的政党联盟）组成政府的行政单位，由首相负责领导。在内阁制中，立法与司法两者并非完全切割开来，因为首相与内阁成员都是由国会议员组成；首相也仍然是国家的领导者。

相反地，在总统制中，总统与立法机关官员选举分开独立进行。总统与立法机关各有独立的权利基础与政治拥护者，得以相互监督与制衡。.

当然每个制度都各有其优缺点存在。



「忠诚反对党」会对政府提出批评与检视，图中为西班牙反对党对媒体发言的画面。(Bruno Garcia/AFP/Getty Images)

当今多数民主政体采行的内阁制，诉求该制度的快速回应与高度弹性。内阁制政府，特别是透过比例代表制选出的内阁制政府，多朝向多党化发展，即使相对势力较小的政治团体，亦能于立法机关中有代表席次。因此，少数族群仍能参与最高层级的政治决策过程。而包含联合政府的瓦解，最强政党失去人民对它的授权，首相辞职与新政府组成或举行选举 — 都能在相对较短的时间内完成。

内阁制最大的缺点在于高弹性与权利分享背后的问题：缺乏稳定性。脆弱的多党联盟，可能在政治危机一出现时就随即瓦解，造成政府官员任职时间缩短，无法

解决困难的政治议题。另一方面，有的内阁制则因为拥有强势的多数党，而能呈现较为稳定的发展。

总统制的主要诉求为能够直接负责、持续性与绩效。依据法定年限由人民选出的总统，不论其政党倾向为何，可宣称自己的权利来自于人民的直接选举。透过创造各自独立但理论上平等的政府分支机构，总统制希望建立的是强有力的行政与立法单位，两者均能执行人民指派的任务、也能相互监督与制衡。

总统与国会议员分开选举的缺点，在于可能产生政治僵局(**stalemate**)。总统在国会可能因为没有足够的政治盟军，而无法执行规划的政策；但总统可运用否决权（行政机关在特定状况下宣告立法机关通过之法令无效）防止国会议员通过自肥法案。近代的政治学家纽斯达（**Richard Neustadt**）形容美国的总统职权「不是命令权，而是一种说服权」。

他的意思是，一位美国总统希望立法机关通过自己所偏好的法令，或至少能阻止政治对手通过他不同意的法案，他必须赢得公众的政治声望，同时能够在立法机关中寻获有效的结盟关系。

立法的范围

不论位于内阁制或总统制度之内，人民遴选出的立法机关都是代议制民主，进行审议、讨论、通过法案的主要场所。他们并不是所谓的「橡皮图章」议会，只会依循独裁君主的决策去通过法律。

国会议员可针对政府官员的行为与决策提出质疑，核准国家预算，确认法院与部会高级官员的任命。部分民主国家的国会设有委员会，提供立法者一个公开检视



法官的专业是抵抗社会与政治压力的最佳防御工具。（Frazer Harrison/Getty Images）

全国议题的机会。国会议员会以实际力量支持政府、或是扮演忠诚政治反对党的角色，提出不同角度的政策与规划。

国会议员有责任尽其所能明确表达出自己所有的看法。但仍必须遵循民主制度中容忍、尊重、妥协等规范，为全体人民的福祉取得议会中的共识 – 而不止是为本身的政治支持者着想。每一位国会议员都必须在大众福利与地方选区人民所需的两者之间，找出自己的平衡之道。

内阁制缺乏总统制中分权的特性，因此必须依赖议会本身的内部政治动能，才得以监督及制衡行政部门。这常常造成单一反对党形成「影子内阁」，或造成众多反对党之间的竞争。



2005 年在罗马法庭内，一名法官结束一项刑事案件的审理，正要离开；法官的服装反应出几世纪以来的法律传统。
(Alessandra Tarantino/AP Images)

独立的司法体系

独立与专业的审判是公平、公正、受宪法保障之法院体系的基础。这种独立并非意指法官可凭个人喜好做出决策，而是指他们可以自由地做出合乎法律的判决 – 即使该判决与政府产生抵触、或有当权政党涉案时，也不会有不同判决出现。

在民主制度中，宪政架构与政府司法单位的声望，确保司法可独立于政治压力之外。因此，司法裁定不受到行政机关或立法机关的限制或不当影响，可做到完全依据案件的实情、法律上的论证与相关法规，而做出公平的判决。这些原则

也确保了所有人都能获得公平的法律保护。

法官检视公法(**public law**)并宣称该法有违国家宪法精神的权利，是针对政府有可能滥权所订定的基本监督机制 — 即使政府是由多数人遴选出来的也必须受此监督。但此权利必须在法院享有完全独立、无党派色彩、且能完全依据法律而非政治考量做出判决的前提下，才可能发生效力。

不论是遴选或任命的法官，都必须拥有法律赋予的工作保障与任期，如此一来他们才能在不惧压力的情况下、或是不惧当权者攻击的情况下，做出公正判决。为了确保公平，司法道德要求法官们在遇到与个人利益有所冲突的案件时，必须退出该案的审理工作（或要求「撤换」自己）。信任法院体系的公平 — 该机构被视为政府里「非政党」的单位 — 是其效力与正统性的主要来源。

民主制度下的法官不能因为遭受轻微抱怨或遭受政治批评，就予以撤换。只有在严重罪行或违法案件时，不论是在立法机关或面对独立的法庭陪审团，均需经过长时间复杂罢免程序（提出控告）与审判下才能撤换。

自由独立的媒体

Free and Independent Media

现代社会的规模与复杂度与日俱增，传播与公众辩论的场域渐被媒体所控制：广播与电视、报纸、杂志、书籍 — 以及愈来愈普及的新媒体如网际网路与卫星电视。

不论是部落格或印刷出来的书籍，民主社会中的媒体有许多共通且维持不变的基本功能。其中一个就是告知与教育的功能。要对公共政策做出明

智的决策，人民需要正确、即时、不受杂讯干扰的资讯。然而另一个媒体的功能也可能是宣传，甚至毫不尝试掩藏其目的性。媒体观众或读者可从多样化、相



表达意见的自由，需仰赖蓬勃、多样化的媒体与资讯服务。(Romeo Gacad/AFP/Getty Images)

冲突的意见中获益，了解各种不同的观点。选民在选举宣传充斥的期间，很难有机会直接接触候选人、更别说是直接交谈，此时媒体的功能就显得更为重要。

媒体的第二项功能是作为政府与其他社会中掌权机关的守门人(**watchdog**)。新闻媒体只要能把持独立且客观的标准，即使报导未臻完美，仍能揭露政府与公务人员对外声明与言论背后的事实。



表达的自由也可透过和平集会与示威的型态进行。上图：2005 年桑吉巴的政治集会活动。
(Karel Prinsloo/AP Images)

媒体同时还能透过社论或调查报导，在公众辩论中扮演更积极的角色，并提供群体与个人以信件和文章、或张贴在网站上表达意见的论坛空间，让多样化的观点得以发声。

评论者提出媒体另一个愈来愈重要的角色：「议题设定」(**setting the agenda**)的功能。新闻媒体不可能报导所有的事情，媒体必须选择要强调哪些议题、可以忽略哪些议题。简言之，他们会决定事情能否成为新闻事件。这些决定也进而影响到大众对于哪些事情比较重要的认知。然而，和那些政府对新闻有所管制的国

家不同，民主制度下的媒体不能任意操弄或忽视任何议题。毕竟竞争对手也能自由地挑选重要议题、引起大众的关注。

民主制度下的人民相信透过开放的意见与想法交换，真相终究会战胜虚假，更能体会他人的价值、妥协的范围也能做更明确的定义，也能就此开启前进之路。这种意见交换的数量愈多愈好，作家怀特（E.B. White）曾这么说：「自由国家中的新闻媒体是可信且有用的，不是因为媒体本身的良好特质，而是因为媒体的多样化。只要所有媒体老板都不断追求其本身品牌的真理，所有人民就有机会看到真实，生活在光明前景中.....为数众多的媒体才能为人民带来安全」。

政党、利益团体、非政府组织

Political Parties, Interest Groups, NGOs



对政治人物进行具侵略性的质询，是自由社会中的常态，上图中是一位新闻记者对一位法国总统候选人提出问题。（© Owen Franken/CORBIS）

人民无法实际参与政治决策过程，但少了人民的行动，民主制度势必削弱。个人拥有自由结盟与组织团体的权利，也是民主的根本原则之一。

政党

政党的功能包括负责招募、提名、帮助候选人参加公职竞选；若为多数党，则应为政府提出政策计画；若为反对党，

则应向政府提出批判与替代的其他方案；在不同利益团体之间、为公众政策寻求支援；教育民众了解公共议题；建立社会政治辩论的架构与规则。在部分政治体系中，意识型态是招募、动员党员的要素。其他的政治体系中，则认为经济利益或社会观点，较意识型态的承诺更为重要。

政党组织与程序相当繁复。多党的内阁制中，政党多为严密遵守纪律的组织，政党运作几乎都由全职的专业人士负责。而另一种极端的例子就是美国的状况，竞争对手的共和党与民主党都是分权的组织，其功能主要发挥在国会与全国层级决策上 — 每四年逢总统大选时，则会联合起来成为活跃的全国性组织、从事总统大选竞选活动。民主制度中的选举活动是复杂、花费大量时间、有时还有些愚蠢的活动，但选举的功能却相当重要：那就是提供人民和平且公平的方法、选出领导人与决定公共政策。



民众可得知司法程序的公开资讯，是资讯自由特色的一部份，图中为中国一名男子正在收看电视播放的审判过程。(Natalie Behring/Reuters)

利益团体与非政府组织

民主制度中的人民可成为独立或志愿性组织的成员 — 包含以各种方式企图影响公共政策、游说政府官员赞成某些看法的利益团体。虽然对「特殊利益」的影响力会带来批评与责难，但所有人民都同意在民主制度下，必须保障这种利益团体存在与宣传的自由。



康乃迪克州参议员候选人Joseph Lieberman于 2006 年与救火队员团体的会面。政治人物会分别接触各个利益团体，争取团体的支持。(Bob Child/AP Images)

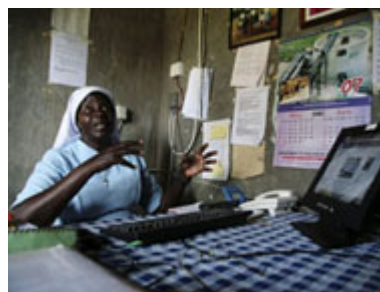
许多传统的利益团体都围绕着经济议题打转；商业与农业团体、劳工联盟等组织，在多数民主体系中仍扮演强有力的角色。在近数十年来，利益团体的性质有所变化，数量大幅成长，其关注领域扩及包含社会、文化、政治、各种宗教、活动等几乎所有领域。专业性组织兴起，与利益团体为共同的目标合作 — 从为穷人改善健保制度，到保护环境 — 这些

对团体成员可能并无直接利益的议题上。政府本身也可能发挥利益团体的功能：在美国，各州州长、大城市市长、州议员等协会团体，都会定期提出重视的议题、对美国国会进行游说。

利益团体的动力来源相当复杂，人数是一个重点 — 在全国有广大成员的团体就能自然吸引注意力、受到政府官员的重视，但很多情况下，规模小但组织牢固、坚持所重视议题看法的团体，也能破除人数的限制、创造很大影响力。



John Sweeney是美国联邦政府劳工组织（U.S. Federation in labor organizations, AFL-CIO）主席，图中是他发表演讲的情况。工会仍然



非政府组织在全球运作，图中为乌干达一名救援工作者，正在使用由美国非政府组织提供的太阳能电脑。(Euan Deholm/Reuters - Kamal



一名英国非政府组织的工作人员，正在斯里兰卡进行移除、保管地雷的工作。(© Reuters/CORBIS)

是十分重要的利益团体。(Andrew Kishore/Reuters)
Lichtenstein/CORBIS)

近数十年来最重要的发展，不外乎全球非政府组织（NGOs）的成立。为了服务社会、国家的需求、甚至对于全球的重要议题，这些非政府组织试图帮助政府、甚至对政府绩效提出质疑，透过提倡、教育、吸引大众对主要公众议题注意力、来检视政府与私营企业绩效。

政府与非政府组织常扮演合作伙伴的关系，非政府组织可以提供政府资助计画中需要的专业与人才。非政府组织可能与政治无关、也可能是由某政党的愿景出发，寻求在特定公众利益上的改善。不论是哪一种形式，最重要的是、非政府组织的运作可以将政府政治控制程度降到最低。

文官政府与军方关系

Civil-Military Relations

战争与和平的议题，是所有国家面对的最重大议题，在危机出现时，许多国家都会将领导权交给军事将领。

但民主国家中不会如此。

民主政体中，防御与威胁国家安全的议题，必须由人民所选出的代表来决定。民主制度中的军队肩负为国家服务的天职，而不是



美国军校学生在毕业前将军帽向空中抛去的画面。专业的军人也需要和文人领导者拥有同等教育水准。(Mark Wilson/Getty Images)

领导国家。军事将领可对人民选出的领导人提出决策建议。只有由人民选出的人、才能拥有决定国家命运的责任与权力。这种「文人统治」（**civilian control**）以及统帅军队的原则，是民主的基础根基。文人必须指挥国家军队并决定国家防御议题的走向，并不是因为文人比军事专家聪明，完全是因为他们是人民所选出的代表，也因此肩负着做决策的责任、对人民负责。

民主制度中的军队存在意义为保护国家与人民的自由。绝对不能代表或支持某特定政治观点、种族或社会团体。军队必须对更大的群体、也就是国家忠诚，对法治忠诚，对民主制度本身忠诚。军队的目的是保护社会，而非为社会设下规定。

所有民主政府在进行防御与国家安全议题决策时，都相当重视军事专家的专业与建议。但仍然只有被人民选出的文官领导人才握有国家防御政策的最终决定权，然后交由军队执行。

当然军事领袖也可以个人身份参与国内的政治事物，和其他人民一样。军人也可参加选举投票。但所有军事人员在参与政治之前，必须先自军旅退役或退休，军旅生涯还是必须与政治事务分开。因为军队必须是中立的国家公仆、社会守护者。

民主的文化

The Culture of Democracy

人类有各种不同、有时甚至矛盾的渴望。人们渴望安全，但又喜欢冒险；希望拥有自由，但又要求社会平等。民主制度本身并没有不同，很重要的是必须体认这些需求甚至矛盾的状况，是现代民主社会中都会出现的状况。

冲突与一致

依据学者与作家赖瑞戴蒙(Larry Diamond)的说法，主要的矛盾存在于冲突与一致之间。民主在许多层面看来就是一整套管理冲突发生的规范。同时必须将这些冲突控制在某个范围之内，达成妥协、一致或其他让各方都能接受的协议。过份强调某一方的意见，将会对整个制度造成威胁。如果各方都只把民主制度视为一个坚持个人

需求的发言空间，社会将会自内部产生崩解；如果政府施加过多压力企图达成共识，忽视人们的声音，社会则会从上而下被摧毁。



民主制度必然会有冲突与一致的不同状况，在此图中，狮子山国内一群男性正在讨论法律议题。(L. Lartigue/USAID)



受过教育的公民，才可能成为一个真正自由的公民。(© Ted Spiegel/CORBIS)

冲突与一致的方程式，没有简单解决方法。

民主制度并非一部机器，只凭加入适当的原则就能自行运作。民主社会需要人民承诺，能接受在理性与政治上出现的冲突，也必须有容忍的雅量。从此观点来看，在民主社会中，必须了解许多冲突并非介于

「对」与「错」的二分法之间，而是对民主权利与社会重要事件的诠释有所不同。

教育和民主

教育是所有社会中重要的要素，在民主社会中尤其重要。如汤玛斯杰佛逊所言：

「一个国家蒙昧无知而又能独立自主，在文明世界中，过去从未有过，未来也不可能」。

在教育与民主价值之间有直接的连接关系：在民主社会中，教育的内容与执行，能对人民养成民主治理的习惯有所帮助。这种教育的传承过程是民主制度的重要关键，因为有效的民主是动态弹性的、政府的型态取决于公民的独立意志要求。正面的社会与政治改变机会都掌握在人民的手中。政府不应将教育系统视为灌输思想给学生的工具，而应提供教育系统更多资源，帮助他们满足其他人民的基本需求。



教育能让心灵自世俗中解放，如同图中这些土耳其大学学生一样。（© Lynsey Addario/CORBIS）

与专制国家灌输被动接受的态度相反，民主教育的目标是让市民能独立思考、提出疑问，能熟悉民主的规则与精神。胡佛研究所（Hoover Institution）教育政策的资深研究员 Chester E. Finn Jr.，曾说：「人们对自由的渴望是与生俱来的，但帮助他们及下一代建立自由社会和政治制度的知识，并不是与生俱来的，……这些是必须经过学习，才能获得的知识」。民主的学习开始于学校教育阶段，接下来在整个公民参与的生活中都会继续学习，也在对自由社会中取得的多样化资讯中继续学习。



个人为自己的目标投入全部心力，强化个人自我认同。（Jupiterimages）

社会与民主

民主立宪政体是社会的根基，是不同想法、团体、个人、影响范围之间，产生碰撞与妥协过程的基础，虽然称不上完美，但却是为可贵的真理辩论。民主是实用主义走向的。所有想法与问题的解决方案不会固守一成不变的意识型态，而会在真实世界中不断尝试、进而争辩并产生变化、接纳或摒弃。

学者 Diane Ravitch 发现：「建立联盟是民主行动的要素。它能指导利益团体之间的协商，进而透过妥协、在同一个宪政系统下合作。透过建立联盟，存在差

异性的不同团体能学习如何以和平方式进行辩论，如何以民主的方式达到自己的目标，以及如何在多元化的世界中生存。」

自治（Self-government）并不能保证不发生错误、结束种族冲突、保证经济繁荣、或确保人民的快乐生活。但它却让公众能透过辩论找出错误并加以修正，让不同团体有接触机会并解决差异性，让经济有机会成长，并让社会有机会进步、人民有表达意见的机会。



自由让人民能享有平静、私人的个人生活。（© Rob Crandell/The Image Works)

出生在俄国的近代诺贝尔奖得主 Josef Brodsky 曾这样写道：「一个自由的人，在遭逢失败时不会责备其他人」。生活在民主社会中的人民也是一样，必须为自己选择的生活方式、为社会的命运负起责任。

民主本身无法提出任何保障。实行民主的成功与失败机会各半，在汤玛斯杰佛逊蕴含深意的名言中就曾揭示，民主提供的是「生存权、自由权，以及追求幸福的权利」。

民主不仅给人们希望，同时也带来挑战。它承诺人们享有自由，相互合作，能自我管理并为个人自由、经济契机与社会公义投入努力，但它也将民主成功与否的责任，放在人民自己身上，因此也是一种挑战。

此电子书内容来源：美国国务院 电子书由禁书网热心网友制作。

[大陆直连看禁书禁闻禁文禁网禁片禁歌禁曲](#)

[禁书网](#)提供禁书下载阅读, 禁书目录, 禁书网

<http://www.bannedbook.org/>是最大最全的禁书下载基地,
中国禁书, 大陆禁书应有尽有。

禁书禁闻禁片大陆直连: <http://bannedbook.s3-website-us-east-1.amazonaws.com/>