



## 在宪政与民主之间 ——从2000年大选透析美国宪政的二元个性

佟德志 摘自:《学海》

【内容提要】2000年大选暴露了美国宪政制度的危机。究其实质,这一危机是宪政与民主的冲突加剧的外在表现。由这一次大选提供的个案入手,本文分析了美国宪政的传统与改革的进程,并对最高法院与民主的关系做了一个审视。本文认为,宪政与民主的冲突与均衡在政治制度和政治意识等多个方面构造了美国政治文明的二元个性。

【关键词】政治文明/宪政民主/美国

2000年美国大选,尘埃落定,喜好张扬的美国人热热闹闹地将布什送入了白宫。然而,普利策奖得主、斯坦福大学的教授杰克·拉可夫(Jack N. Rakove)却认为,这次大选是一场“未竟的选举”。这不但因为这一大选本身所具有的重要性,更因为这场大选给美国的“政治、制度甚至是宪法本身的启示”。<sup>①</sup>2000年大选曲终人散,然而,散去的只是来来去去匆匆的身影,带给人们的却是纠缠不清的思考。2008年大选在即,美国人又是如何在宪政与民主之间诠释其对政治的独特思考呢?本文即从2000年美国大选这一案例出发,透视美国政治制度的特征及其制度赖以存在的文化基础,从而发现其政治文明的个性。

宪政与民主的冲突:美国宪政危机的实质

据美联社统计,在这次大选中,戈尔(Al Gore)得票总数为50996116张,而布什(George Bush)得票总数为50456169张,落选的戈尔比当选的布什多出了539947张选票。也就是说,布什以少数人同意的“多数票”击败了戈尔多数人同意的“少数票”,成为美国新千年的第一位总统。这种结果使理论层次的推演变成了活生生的现实:美国宪法规定的民主程序使少数人的意志战胜了多数人的意志。在民主国家里,少数决定了多数!

人们可能对民主国家发生的这种少数战胜多数的政治现象感到奇怪,然而,美国资深政治学家罗伯特·达尔(Robert Dahl)告诉我们,这种现象在美国宪政发展史上屡见不鲜。不算这次大选,少数战胜多数的总统选举在美国达3次之多。据达尔的统计,自杰克逊(Jackson)总统以来,有三分之一强的获胜候选人都不是选民的第一选择,总计达13次之多。<sup>②</sup>达尔认为,“由于选举机制有问题,选举结果实际上也许同多数的投票人所表达的偏好正相反。”<sup>③</sup>

2000年大选之后,由罗纳德·德沃金(Ronald Dworkin)、艾里克·阿特曼(Eric Alterman)、保尔·纽曼(Paul Newman)等知名法学家组成了一个公民紧急委员会。该委员会在《纽约时报》发表声明认为,2000年大选让人们看到,选举结果的不确定已经对美国的政治制度产生了威胁,从而导致宪法危机,它向美国政治程序的合法性发出了挑战。<sup>④</sup>美国学术界对此做出了积极反应,包括理查德·波斯那(Richard A. Posner)、德沃金、布鲁斯·阿克曼(Bruce Ackerman)、达尔、拉可夫、凯斯·孙斯坦(Cass Sunstein)、丹尼尔·拉赛尔(Daniel Lazare)、杰明·拉斯金(Jamin B. Raskin)在内的众多法学家、政治学家、历史学家纷纷著书立说,为美国宪政把脉,形成了美国宪法学研究少有的热闹场面。

激进的民主派将宪政危机追溯到更远,认为这场宪政危机由来已久,自从尼克松时代的水门事件以来,伊朗门事件、弹劾克林顿及至2000年大选中发生的“布什诉戈尔”(Bush v. Gore)这起世纪大案均是美国宪政危机的反应。拉赛尔甚至认为,美国宪法的产生本身就是违反《联邦条例》的结果。<sup>⑤</sup>北美13州最早制定的宪法性文件《联邦条例》中规定,对《联邦条例》的修改必须得到13个州的一致同意。然而,美国宪法的第七条却规定,新的宪法只需13州中的9个批准就可得以通过。

举世瞩目的2000年美国大选再一次暴露了美国宪政制度的民主缺憾,一直将宪法奉若神明的美国人开始重新思考他们常常是无须思考的问题。人们思考的角度可能各有不同,但人们都无法绕开这样一个问题:美国的宪政在何种程度上是民主的?

早在1996年,拉赛尔就在《冰封的共和:宪法如何使民主瘫痪》一书中指出,美国的宪法不但无民主性可言,而且使民主政体的运转不良。<sup>⑥</sup>这引来美国国内一片歔歔之声,拉赛尔被斥责是陷入了“理想主义的多数主义”泥潭。<sup>⑦</sup>然而,拉赛尔并没有停止。2000年大选后,拉赛尔在一次访谈中指出,在美国,旧的国家机器正在衰落,而民主的任务却没有实现。<sup>⑧</sup>2001年,拉赛尔完成了《天鹅绒政变:宪法、最高法院与民主的衰落》一书。书中认为,宪法的非民主因素、最高法院的保守立场已经使美国的民主走向衰落。<sup>⑨</sup>

我们看到,宪政与民主之间的冲突正是这场宪政危机的实质。2000年大选引发的宪政危机为人们提供了一次重新思考的机会,人们就此展开了广泛的讨论,其内容涉及到联邦最高法院的定位、选举人团制度、两党制、三

权分立的宪政原则等内容，直接触及到了宪政民主制度的最深处，反映了美国选民的民主意识、美国的政治制度以及政治参与等种种政治行为，为人们解读美国政治文明提供了一个鲜活的案例。

传统与改革：美国宪政民主制度的历史与现实

从历史上看，美国宪法远不是民主的产物。美国革命胜利后，保守派走上前台，推动了宪政秩序的建立。在历时五个月的讨论中，制宪者当中仅有汉密尔顿(Alexander Hamilton)、麦迪逊(James Madison)、莫里斯(Gouverneur Morris)、梅森(George Mason)、格里(Elbridge Gerry)、伦道夫(Edmund Randolph)等人在6天中7次提到民主，且一般都与“罪恶”、“暴政”、“过分”等词联系在一起。⑩大多数与会代表都一致认为，美国政治的危机滋生于民主过剩的危机。伦道夫甚至认为，美国独立后的动荡“正是起因于民主的骚乱与愚蠢”。(11)正是从这个意义上，英国史学家阿克顿勋爵(Lord Acton)指出，“美国的宪法远不是民主革命和反对英国体制的产物，而是民主强烈反作用的结果，并且倾向于母国的传统。”(12)

新千年第一位总统的难产让人想起了1800年的选举。在这次“世纪大选”中，不但联邦党和共和党的选举人在立场上泾渭分明，而且，同为共和党的杰斐逊和伯尔在得票上更是平分秋色，最终由众议院出来解围。然而，在众议院的投票过程中，经过19轮的艰难投票，总统依然难产。后来，由于汉密尔顿转而支持杰斐逊，才使杰斐逊在第36轮投票中胜出，最终赢得了1800年的选举。杰斐逊当选总统后，掀起了所谓的“1800年革命”，在很大程度上改革了联邦党时期的司法体系，增强了美国宪政的民主性。这一“革命”使美国人民“创造了一个更加民主的共和政体”，“几乎立即改变了制宪者们原先创立的宪政体系。”(13)

宪法的民主缺陷越来越受到人们的批评。耶鲁大学的杰出教授达尔直言不讳地指出，作为实现民主政治的一个工具，美国宪法是失败的。从历史上看，制宪者的立场和知识水平造成了宪法非民主的一面。比如，1787年宪法在奴隶制、选举权、总统选举程序、参议院中的平等代表权、司法权以及国会权力等条款上均表现出了非民主的特征。(14)从现实政治来看，美国宪法所表现出来的联邦主义、总统中心主义(Presidentialism)、选举上的不平等、选举人团制度更成为美国政治体系运作的制度缺陷，它甚至使民主的多数原则形同虚设。(15)

一份支撑着美国政治体系、居于“美国精神”核心的宪法文件已经经历了两个多世纪的风风雨雨。美国人以拥有最古老的宪法而自豪，然而，古老不但指悠久的历史，而且更指难以摆脱的沉重负累。在民主派眼里，宪法的古老就是陈旧，就意味着改革。在一切都如过眼烟云一样变动不居的世界中，难道只有美国宪法的原则是一成不变的？

改革美国宪政的呼声愈来愈高。拉赛尔认为，在千疮百孔的宪政体系中，2000年美国大选不过是一个轻微的病症而已。他指出，在美国，宪法不但使公众灰心丧气，而且，它阻碍了民主的进程。(16)

对于宪政与民主制度的冲突，在其新作《美国宪政的民主之维》中，达尔给出了自2000年大选闹剧以来美国学者最具煽动性的回应，其对宪法的批评更是激起了大多数美国人的同感。达尔毫不隐瞒地指出，他写作该书的目的就是“鼓励人们改变思考宪法的方式，无论这一宪法是现存宪法，还是它的修正版本，或是一个新的、更民主的宪法。”(17)在一次访谈中，年近90高龄的达尔满怀信心地认为，尽管他可能看不到宪法的改革，但希望他的学生能享受宪政改革所带来的好处。

改革派将矛头指向了宪法中的选举人团制度和参议院中不平等的代表权。达尔认为，改革选举人团制度以及参议院可能是宪法改革最易奏效的两条改革方案。(18)除此而外，最高法院也成了改革派的矛头所指。

最高法院与民主

在2000年美国大选中，联邦最高法院三次否定佛罗里达州最高法院的裁决，并最终判定佛州最高法院作出的重新计票决定违反宪法，决定性地切断了戈尔通往白宫的道路。联邦最高法院以司法力量干预总统选举开创了美国建国以来的先例。联邦最高法院的做法再一次使美国政治制度中包含的宪政与民主的冲突浮出水面，成为人们关注的一个焦点。

大选刚过，耶鲁大学的杰出教授波斯那随即出版了《打破僵局:2000年大选、宪法和法院》一书，为最高法院做了辩解。他认为，最高法院的判决使美国的选举避免进入更为复杂的众议院程序，从而打破了僵局。(19)

一般来看，波斯那的书可能会拥有更多的读者，然而，这次的情形恰恰相反，波斯那在该书中的冷静与琐碎让人感到难以接受。对于波斯那的应时之作，著名法学家阿克曼并不满意，决定要从不同的角度出版一本专著。2002年，阿克曼推出了《布什诉戈尔：合法性的问题》一书，汇集了孙斯坦、劳伦斯·却伯(Laurence Tribe)等一些顶尖的法学家，在美国学界引起了强烈反响。在该书中，阿克曼对最高法院在“布什诉戈尔”一案中的合法性问题做出了回答。(20)不仅如此，该书的其它12篇论文均将论证的重心放在了最高法院干预政治的合法性上。

事实上，自从最高法院在马伯里诉麦迪逊(21)一案中被赋予司法审查的权力后，其权力的合法性就一直遭到来自民主派的置疑。从民主的角度出发，杰斐逊(Thomas Jefferson)认为，把联邦最高法院作为“终极的仲裁者”显然不符合民主的原则，更为有益的做法应该是由一个更为民主的机构来完成司法审查的职能。(22)在民主派眼里，司法审查是“美国民主中的反常制度”，是宪法的非民主因素之一(23)；即使在自由派眼里，他们也承认，“司法的功能是民主的一种障碍”。(24)

联邦最高法院在2000年大选中的做法引来民主派人士的强烈抗议。673名法学教授联名声讨联邦最高法院。他们认为，在“布什诉戈尔”一案中，联邦最高法院的做法是对法治的侮辱。(25)包括资深政治学家达尔、著名法学家德沃金、拉赛尔、拉斯金在内的民主派人士对最高法院发出了强烈声讨。拉斯金甚至在其新作《否决民主：最高法院和美国人民》一书中将最高法院放到了人民的对立面，对保守的最高法院进行了严厉的批评。(26)

司法独立一直被视为美国宪政制度的基本原则，然而，最高法院在这次大选中体现出来的党派性亦令人们失望。就最高法院的组成来看，在联邦最高法院的9名法官中，属于民主党的只有两名，而其他7名都是共和党前

总统尼克松(Richard M. Nixon)和福特(Gerald R. Ford)、乔治·布什(George Herbert Walker Bush)任命的。一向以中立性自居的联邦最高法院不惜直接干涉州最高法院的审判,从而使布什获胜,这不能说与党派没有关系。

达尔审慎地指出,联邦最高法院存在的合法性即在于防止行政权力的僭越,否决立法机关制定的侵犯民主权利的立法。当联邦最高法院在这一范围内进行活动时,其行为的合法性和地位是不可动摇的。它越是超出这一范围,其权威就变得越为可疑。在达尔看来,联邦最高法院的行为已经超出了这一限制,制定了一些理应由选举产生的官员们制定的法律和政策。(27)

就美国宪政发展的基本倾向来看,州权主义、严格的宪政主义、原意主义(original intent)等理论与右派的意识形态联系在一起,被保守派的法官奉为圭臬,为反对大众民主提供了理论框架。不仅如此,在公民权利方面,联邦最高法院愈加变本加厉,只要宪法中没有明确地加以规定,任何权利要求都会为保守的大法官不断地加以否认。拉斯金指出,为了实现民主权利,人们有必要发展一套新的权利体系,从而保护日常生活中的民主权利。(28)

就美国宪政体系来看,最高法院的独特地位是历史形成的,它凸显了美国宪政制度的个性。尽管保守的联邦最高法院曾多次成为改革的绊脚石,但是,无论是民主性更强的国会,还是像杰斐逊、罗斯福(Franklin Roosevelt)这样铁腕的改革派都无法撼动联邦最高法院的地位。联邦最高法院多受争议却又我行我素,它受益于这样一种根深蒂固的文化精神,即美国公民“大多数人可能会同意最高法院的决定是法律,即使国会并不喜欢它。”(29)

美国政治文明的二元个性

美国政治文明中包含的冲突与矛盾常常给美国的客人留下深刻的印象。1831年,托克维尔(Alex de Tocquville)考察美国,他深有感触地指出,“使一个外来者最难理解的,是美国的司法组织”。(30)我国学者王沪宁考察了美国后指出,“美国不是一个简单的均质的整体,用一句话就可以打发掉”,“我们无法用一句话来说明美国是什么,说的话,只能是:美国反对美国”。(31)这同美国学者自己的体会是相同的。达尔指出:

“作为一个民族,在我们中间,我们被这些冲突的观念约束着,拉向两个方向;不仅如此,就我们每个人来讲,许多美国人的自身亦被分裂为两个方向。”(32)

2000年美国大选的结果出乎意料之外,却又在情理之中,它是自由派与保守派二元分立却又势均力敌的结果,它的波澜起伏再一次让我们看到了美国精神的分裂。美国东西两岸以及五大湖区代表了美国政治文化中的自由派,它以近水的海洋文化为特征,成为戈尔的支持者;而以传统的大陆文化为特征的内陆地区则使布什获胜,代表了美国政治文化中的保守派。

按照美国学者罗伯特·麦克罗斯基(R. G. McCloskey)的看法,在美国,民主与法治之间存在着矛盾与冲突,它塑造了“美国精神的二元性”,美国人倾向于“在人民意志与法治之间分裂他们的政治感情”。(33)阿尔蒙德(Gabriel Almond)和维巴(Sidney Verba)以及其它一些政治文化的研究者亦观察到,这种二元对立的存在根源于民族政治文化的基本特征,同时又在塑造着这个国家的政治文化。

考察了美国的民主之后,托克维尔指出:

“美国的法制是良好的,而美国民主政府所取得的成就,也有很大一部分归功于法制。但我不认为美国的法制是美国获得成功的最主要原因,虽然我认为美国的法制对美国人的社会幸福影响大于自然环境;但另一方面,我又有理由确信,美国的法制的这种影响小于民情。”(34)

事实上,建立在民主法治国家基础上的政治制度并不会自动运行,它更依赖于“一种自由的政治文化”以及“习惯于自由的人民”。(35)从这一角度来看,美国式宪政的运行不在于它存在冲突,而在于美国人相信,“民主与宪政之间并不存在内在的冲突”。(36)当美国人提起民主时,他们心目中所能想到的常常是一幅宪政蓝图,而宪政的约束亦有益于民主的健康发展。

对现代政治文明来讲,民主与宪政均是不可或缺的。民主与宪政既要联结,又相冲突的悖论造成了西方政治文明的二元性。就宪政与民主的冲突来看,民主要求全体公民偏好的最大化;而宪政则以规则的先定约束为手段,限定了民主选择的框架。然而,在宪政与民主之间,冲突的存在是永远不可通约的吗?人们注定要在变动不居的博弈选择中忙于计算偏好,接受鱼与熊掌不可得兼的困境吗?民主能在多大程度上忍受画地为牢的自我禁锢?换句话说,宪政能够在多大程度上是民主的?

人们很难从制度的安排出发做出回答。我们看到,制度冲突的困境为文化的解释留下了广阔的空间。从政治文化的角度入手,以政治文明的概念沟通政治意识、政治制度与政治行为之间的壁垒却为我们提供了一个全新的框架。

#### 【注释】

注释:

- ① Jack N. Rakove Alex Keyssar, Henry Brady, The Unfinished Election of 2000, Basic Books, 2001, Front Matter.
- ② Robert A. Dahl, How Democratic Is the American? New Haven: Yale University Press, 2001, pp. 79-80; [美]罗伯特·达尔:《民主理论的前言》,顾昕、朱丹译,生活·读书·新知三联书店,1999年,第172页。
- ③ [美]罗伯特·达尔:《民主理论的前言》,顾昕、朱丹译,生活·读书·新知三联书店,1999年,第172页。
- ④⑦⑧ Kent Worcester, "An Interview with Daniel Lazare: A Real Constitutional Crisis", New Politics, Vol. 8, 2001.
- ⑤ Daniel Lazare, The Frozen Republic: How the Constitution Is Paralyzing Democracy, Harcourt Brace, 1996.
- ⑥ Daniel Lazare, The Frozen Republic: How the Constitution Is Paralyzing Democracy, Harcourt Brace, 1996, p.280.
- ⑨(16) Daniel Lazare, The Velvet Coup: The Constitution, the Supreme Court and the Decline of American Democracy, Verso Books, 2001.

