

制度化民主及其指标体系——社会民主论的观点

[作者] 杨正联

[单位] 复旦大学国际关系与公共事务学院

[摘要] 文中从集体行动、个人参与以及制度化三个方面定义民主概念,把民主理解为集体行动中个人参与决策的制度化形式,并强调制度化在民主化实践中的关键意义。在此基础上,沿宪法、法律法规和社会文化三个层面构建了一个用以描述民主化实践的指标体系。

[关键词] 社会民主论,集体行动,个人参与,制度化,民主,民主化

自启蒙运动以来,民主理论便一直是西方政治学中的显学,或许也正因为如此,在什么是民主的问题上,学者们总是争论不休,到目前都未出现一个被普遍接受的民主定义。柏拉图和亚里士多德眼中的民主来自于对古希腊城邦中直接民主制的概括,显然已经不能适用现代国家,而启蒙思想家们的“人民主权论”也遭到现代西方学者的强烈批评,熊彼特就是其中最重要的代表。熊彼特认为,根本就不存在一个作为统一体的“人民”概念,因而也更不可能有什么“人民意志”或“人民主权”。[1]他把主张人民主权的民主理论看作是一个近似宗教观念的神话,其作用仅仅是统治者宣扬政权合法性的工具。在熊彼特看来,“民主是一种政治方法,即为了达到政治—立法的和行政的—决定而做出的某种形式的制度安排,因此它本身不足以成为目的,不论在一定条件下民主会产生怎么样的决定。”[2]这应当是讨论民主问题的出发点。他认为关于公共职位的选举制度即是民主方法的核心内容,民主就是“为了达到政治决定的一种制度上的安排,在这种安排中,某些人通过竟取人民选票而得到做出决定的权力。”[3]

熊彼特对制度安排的强调进一步拉近了民主理论研究与现实政治的距离。20世纪中期以后,伴随着现代化理论的兴起,发展中国家的政治民主化问题也成了一批西方社会政策学者关注的主要课题,以李普塞特、亨廷顿等人为代表,开拓了当今民主理论研究中一个重要的社会民主论取向。李普塞特等人基本上接受了熊彼特的民主定义。李普塞特认为,民主,“可以定义为一种政治系统,该系统为定期更换官员提供合乎宪法的机会;也可以定义为一种社会机制,该机制允许尽可能多的人通过在政治职位竞争者中做出选择,以影响重大决策。”[4]相似地,亨廷顿也指出,“评判一个二十世纪的政治体制是否民主所依据的标准是看其中最具有影响的集体决策者是否通过公平、诚实和定期的选举产生,在这种选举中候选人可以自由地竞争选票,而且基本上所有的成年人都可以参加选举。”[5]

社会民主论以制度安排为切入点,一方面把对民主问题的研究具体化到当今社会分化条件下的政治、经济及社会文化领域;另一方面,通过对经济发展水平、文化特质等因素与民主化程度相关性的历史考察,社会民主论者集中讨论了所谓的民主化的条件问题。尤其在讨论民主化的经济条件时,李普塞特和亨廷顿等人都大量引用了相关的统计数据。社会民主论者关注的中心是如何在现实中实现民主,即民主化问题。他们更多地是从实证的角度去讨论民主,寻求在特定的社会政治环境下,创造和利用各种机会,推动民主化进程,比如,亨廷顿在《第三波》中就提出了一系列颇具操作性的民主化对策。在方法论上,社会民主论倾向于归纳而非演绎,其理论依据多来自一种历史的或国别的比较。相对而言,较少沿学理层面,对民主或民主化概念的内涵做深入考察。亨廷顿曾明言,他的《第三波》只是“一部解释性的专著,其成功的秘诀不在于严谨,而在于全。”[6]

社会科学理论的现实意义之一就在于其高度的解释能力,帮助人们去认识身边的社会,理解社会变迁的趋向。然而,缺乏系统的演绎推理,严谨不足肯定会降低理论的解释意义。

亨廷顿在讨论了大量的民主化条件后不得不承认,任何有利于民主化的条件都不是绝对有效的,因为不同的走向民主化的国家,其主导性的条件也是有所差异的。而且,面对他所列的那个长长的有利于民主化的条件清单,人们又怎么能作到一一对号入座呢?本文中,笔者以对民主的概念考察为起点,力图从演绎的角度,发展出一个社会民主论的理论框架。

概念：制度化民主

此处把民主定义为：在集体行动中，个体成员参与决策的一种制度化形式。因此，可以从三个方面理解民主概念的内涵。

第一，民主是一种集体行动的机制。集体行动是民主得以产生的基本条件，孤立之个人无所谓民主抑或独裁。集体行动并不是个体行为的简单加总，它强调通过一定程序，把众多个体有效地组织起来，采取有目的的行动。在某种意义上，集体行动不仅是人类特有的行为方式，也体现于人类历史的纵向演化过程中。从亚里士多德说“人天生是一种政治动物”，[7]到当今的全球化浪潮，其中隐含着这样一个趋向：伴随着相互间联系的日益紧密，越来越多的人类行为被打上了集体行动的烙印。

集体在人类行动中产生和存续。最初的集体可能是在原始人为获取食物所进行的狩猎活动中形成，比如哪些人负责大声吆喊，驱赶野兽；哪些人携带武器伏击；哪些人负责分配等等都有较明确的组织安排。当人类从事农业生产，开始走上定居生活时，由于灌溉等活动都需要一定规模的人类协作，有组织的集体行动变得更加重要，也更为可能了。氏族、家庭以及国家等等都是人类历史上最重要的集体组织形式，集体行动有效地保证了早期人类在恶劣的竞争环境中生存下来，同时，也型塑了人类社会本身。

迪尔凯姆认为，人类社会的结构构成有一个从机械团结向有机团结变迁的过程，其特征是在社会分工程度不断提高的同时，社会整合程度也不断上升，一方面是社会个体由相似性变为异质性，另一方面则是建立在相互依赖基础上的社会统一体逐渐形成。[8]当代社会是一个高度分工与整合的社会，我们很难把某个具体的个人看作社会分析的基本单位，人一生下来便被赋予了一定的社会角色，以后还将面对持续的社会化过程，因此，群体、阶层以及阶级等集体概念往往被用来描述人们的社会行为乃至人类社会的构成。

集体有两个基本内涵：一是集体内社会关系的整合；二是集体内个人角色的分化。整合意指集体成员间联系紧密，而分化则意味着集体成员因其在职业或职位上的分工而存在彼此间的竞争与合作。整合和分化都是通过集体成员的个人行为体现出来的。首先，联系紧密决定了个体社会行为的相互影响，也就是说，这种行为总有其外部性，会给集体内的其他人带来一定的外部成本，无论这一成本是正还是负；其次，在竞争与合作的形势下，要继续集体的生存，要求集体成员的内部博弈行为必须具有某种程度的正和取向，在互惠的基础上寻求自身效用的最大化。由于自利主义吸引力的始终存在，因而通过集体内的公共权力协调众多的个体行为，使其遵循一定程序，指向特定的集体目标，也就成了合理的选择。集体行动就是个体行动的组织化。集体内的组织有两层含义：一是集体如何构成；二是集体行动如何进行，在民主概念中，强调的是后者。这样，我们对集体内民主的考察在很大程度上就可以简化为集体内的公共决策问题，在此意义上，民主首先是一种集体决策机制。

第二，民主是一种强调个人参与的集体决策机制。个人参与的组织模式是民主概念最基本的内涵，就行为与主体的直接关联而言，任何决策都是由个人做出的。所谓集体决策，就是指通过某种组织机制把集体中的个人决策整合起来，以之作为集体行动的依据。从个人决策到集体决策，有两种极端的转化形式（其实，这也是一个关于公共权力如何产生的问题。）：一个是独裁的方式，指在任何情况下，集体中某个成员的个人决策都会完整地转化为集体的

决策 ;另一个便是民主的方式 指任一集体决策都是经由全体集体成员的个人决策整合而来 ,并得到全体的一致同意 ,其中可能伴有集体成员就其个人决策所进行的协商、妥协等内容。不过 ,现实中的集体决策都位于独裁和民主之间 ,只能说 ,某一集体决策具有独裁或民主倾向。

个人参与中的“个人”指无差别的个体 ,就参与集体决策的权利而言 ,集体成员都是完全平等的 ,不管通过何种具体的组织形式 ,每个人的个人决策都会直接或间接地体现于集体决策之中。权利的平等在两个方面指向结果的要求 ,其一 ,集体成员要有大体相当的理性决策能力 ;其二 ,在社会分化的意义上 ,集体成员要有大体相近的社会地位 ,成员间权力资源的过于悬殊可能会从根本上摧毁个人参与的民主决策机制。

最完全也最简单的个人参与形式是抓阄。把 n 个候选项放入一个暗箱 ,从中任意取出 p 个作为集体选择的结果 ,其中每个候选项被选中的概率均为 p/n 。候选项可以是如何进行集体行动的备选方案 ,也可以是出任公共职务的集体成员。对于个别的集体成员而言 ,等概率的权利把个人参与的结果引向了绝对的或有或无 ,这会降低集体成员相互间进行沟通与协商 ,寻求改善 p 的质量的积极性 ,尤其在 p/n 非常小的情况下。另外 ,还极可能出现最终选择结果对集体内多数成员的无效率 ,导致某种形式的不公平。因此 ,抓阄往往发生在这样的形势下 ,要么社会整合程度极低 ;要么集体成员就集体行动有着极不相容的选择取向 ,但又必择其一。

投票选举是最基本的个人参与决策方式 ,很多人常常把它看作是民主本身。从公共权力与集体大众的关系角度看 ,投票选举一方面意味着公共权力执行的竞争性获得与使用 ,并受到集体大众的监督 ;另一方面则显示了集体成员自由、平等地表达并追求自身利益偏好的权力。在投票形式上 ,有记名和无记名两种。记名投票往往发生在投票人极少 ,且对投票人有较高道德要求的条件下 ,由于人类道德状况的复杂性及集体生活领域的扩展 ,无记名投票一般是更常见的形式。

从投票选举作为一种个人参与集体决策的加总机制看 ,又可以分为最多票数规则、多数规则、全体一致规则、孔多塞准则、黑尔体系、库姆斯体系、赞同投票法以及博尔达记票等形式 ,关于这一点 ,现代投票理论 (尤其是公共选择理论) 已有十分详尽而深入的讨论 ,这里就不再重述。

集体行动的目的在于使集体成员生活得更好 ,考虑到每个人都是自己利益的最佳判定者这一基本假说 ,集体成员可能就个人如何投票进行相互间的谈判、协商乃至妥协让步等活动 ,在讨价还价中寻求帕累托效率 ,或许 ,我们只能在此意义上讨论所谓的社会发展问题。

第三 ,民主是个人参与集体决策机制的制度化形式。

制度是人为制定的用以调节人类社会行为的规范或规则 ,制度的基本特征是稳定性和程式化 ,它一经产生 ,便会在相当长的一段时间内以其原初形式存续下来 ,因而制度的一个突出功能就是使人类的社会行为模式化。在经济学家眼中 ,“制度透过其安排之日常生活的结构而减少不确定性” , [9] 制度可以同效率联系在一起。对于生活在集体中的人们 ,制度又是一种至关重要的社会整合机制 ,它超越于无差别的个体把集体成员联系起来 ,使其行为直接指向制度制约下的角色行为。相应地 ,制度化就是指集体行动组织模式的固定化和程式化 ,在民主定义中 ,这一组织模式即是指个人参与集体决策的组织模式。

在集体行动中 ,以抓阄或投票方式来决定集体选择 ,只是人们对其社会生活环境的一种组织适应。一种组织模式的存续并实现其效力取决于其独立性——独立于具体的集体成员——的获得 ,这是一个制度化的过程。只有持续存在的东西才能成为支配社会关系和行为模式的原则 ,“它们之所以能够持续存在的原因在于 ,它们已经制度化了。” [10] 按布劳的说法 ,取得独立性必须具有下列四个条件之一 : [11] 一是拥有作为与外界进行交换的资本的战略资源 ;二是对于自己的必要服务有替代来源 ;三是拥有获得必要服务的强制力 ;四是能够减少

或消除对外界的服务需求。因此，制度化也应包括这样几个方面的内容，首先，“制度化包括使社会生活的组织原则一代一代永远存在下去的形式化的程序。”[12]建立这一程序要求必要的资源投入，如纸张、文字等，它们以固定化的形式保存了社会关系和行为的模式，并使其独立于特定的个人之外；其次，这一组织形式必须得到传统意义上的文化价值的合法性认同，这是已经制度化了的，价值，根植于其中，组织才会获得长久的生命力；再次，在宏观政治层面，组织的制度化还与政治权力紧密相关，要求组织形式得到社会中的统治群体的强烈认同，它将赋予组织模式运行以强大的权力保障。在涉及原有组织模式的重大改组或重建时，这一点尤为重要；最后，仍是文化的因素，不过这里被限定在组织的层面，指集体成员对组织的构成、目标、运作等内容取得一致的心理认同，这也可以被称为集体的凝聚力或意识形态。

无论是集体行动的有效性，还是个人参与决策的稳定性，都要求制度化作为民主概念中必不可少的内涵要素。缺乏制度化的内容和程序，个人参与决策的民主组织形式不可能长久地调节集体中的个人行为与社会关系，更不用说上升到宏观政治层面，成为决定社会结构构成及其变迁的主导性规则了。就是在这里，民主与“宪政”、“法治”等现代社会特有的政治观念联系到了一起。其实，就民主概念中的集体行动、个人参与决策以及制度化这三个要素来看，在人类漫长的历史进程中，只要有大规模的人类集体行动，就会有某种直接或间接的个人参与决策机制。因此，民主的政治实践在很大程度上可以看作是个人参与集体决策的制度化过程，虽然其中还伴有个人参与决策在组织程序上的调整或改进。民主的实践根本上就是一个民主化的问题，其核心便是制度化。

民主的指标体系

这里仍然要回到制度的定义。制度是调整人类行为的规则，在某种意义上，制度构成了人们生活于其中的秩序本身。人们总是生活于既定的制度之中，制度无时无刻不在制约着人类的行为。但现实中的人类行为为什么会呈现出如此多元而复杂的状况呢？这部分地是因为制度的多元性结构。菲尼根据其在现代国家中的效力，把制度划分为宪法、法律法规及文化价值三个层面。[13]宪法是第一类的制度，它规定了在国家这一集体内集体决策的基本规则，涵盖了政治、社会和法律等几乎所有的社会结构领域，是一个社会进行生产、交换和分配活动的最基本的规则，是“制定规则的规则”。[14]第二类制度是在宪法制度的框架内创立的，主要是指普通法律以及调整国家内各种集体结构构成及运行的法规规章，它们是人们在日常生活中接受得最直接，感受得最明显的制度成分。相对于前两种，文化层面的制度要模糊和复杂得多，因为它们常常内化为个体的心理取向，以道德、社会风俗等非成文形式表现出来。我们就沿着这三个层面展开对民主化实践的描述。

在宪法层面，宪法为现代社会最突出的集体单位——国家——中的成员提供了参与集体决策的基本保障，这主要表现在三个方面。首先，由于现代国家的庞大化，使得所有国民直接参与所有国家事务的决策在技术上成为不可能，因此代理人制度就是必然的选择。在现代国家中，最重要的代理人，一是拥有最高行政决策权的政府首脑（他们并不必然是政治意义上的国家元首）；二是国家立法机关的立法官员。这两种代理人在何种程度上为一国的国民直接选举产生以及选举的制度化程度指示了一国的民主化水平。其次，是国家内部的政权组织形式，即政体。本国传统以及现实事务的复杂性决定了现代国家在组织模式上的多样性，但立法、行政、司法这三个权力系统仍可以基本上概括现代国家的政体构成。三权的分化程度也体现了民主化的水平，分化包括分立与制衡，它指对于相关的“国家事务”，每个组织都有参与决策的权利（权力），同时，对于涉及面不大的“内部事务”，各个组织又都有不受外界干预的独立决策权利（权力）。民主化就位于三权分立与制衡的一系列关节点上，如果

行政权力过于膨胀,民主化就要求提高另外两权的制衡能力,其它亦然。最后,宪法不仅“自上而下”地规定了公共权力的构成与运作模式,还“自下而上”地构建了公共权力与个体成员之间的关系,确认了公民自由的范围,并以潜在的国家暴力形式保障了公民不可让渡权利的实现,这也是个体成为理性独立的决策参与者的必要前提。

无论是从各国宪法的成文形式,还是就统治阶层的合法性认可来看,宪法层面的民主化相对来说都较容易取得进展,它位于国家生活的宏观政治层面,就集体决策而言,属于最具抽象意涵的指导性决策。但也正因为如此,宪法层面的民主化常常会出现“华而不实”的现象,如很多情况下,个人参与只停留在纸面上,却未能在组织运作及个人行为取向上得以体现。这一方面是因为个体参与集体决策的范围和深度直接影响到部分强势集团尤其是统治集团的组织目标,从而与其意识形态相冲突;另一方面则可能是个人参与原则本身便与该社会的传统文化价值相矛盾,如何调整个人参与的内容与形式,以适应既有的社会文化环境,取得广泛的合法性认同,应当说是一个渐进的社会过程。

法律法规层面的民主化主要是指对个人如何参与集体决策的制度安排。在这里,民主化不仅因其制度化程度不同而体现出不同的发展水平,还因各国的社会文化及宪法制度而呈现为各异的个人参与模式。首先是投票选举制度,反映了对集体成员如何选择决策代理人或直接参与事务性决策的最常规的制度安排。在选举决策代理人方面,当前流行的是比例代表制和多数代表制两种;在直接参与事务性决策方面,制度性差异主要体现在个体选择的加总程序以及议案提出的顺序不同上,同一集体中相同的个体决策在不同的加总程序或不同的表决顺序下都可能导致相异的集体选择后果。其次是个人的非常规形式,指个人或组织就某一具体事务向公共权力机关表达自己的利益偏好,并能影响公共决策的组织机制,这是投票选举制度的必要补充,因为基于时间、程序等因素的限制,投票选举难以对一些突发或偶然事件作出及时反应。这类制度安排既有政府设立的信访机构,又包括对各种民众自发的游行请愿活动的许可机制。最后是个人的物质保障制度。任何行为都有其相应的机会成本,在集体行动、尤其是大规模的集体行动中,个人利益与集体利益的间接性或不确定性可能会导致个体规避参与的“搭便车”行为或者消极参与的“理性的无知”。因此,政府有必要以公共支出的方式,鼓励并补偿公民参与投票选举活动的机会成本。

法律法规层面的民主制度安排因其具体性而成为民主化实践中最明确的指示项,它们不仅以统治阶层认可的法律条文形式出现,还在很大程度上是与统治集团内部的组织原则(或意识形态)相调和的。更重要的是,这一层面的制度安排还因其操作性强而在现实的社会文化变迁中显示出巨大的能动作用,它们不仅是对宪法制度的组织适应,还可以通过积极的制度创新活动,诱导社会个体的行为取向,影响社会关系,进而推动社会文化的变迁。

在社会文化层面,关于个人参与的制度安排指向了“价值引导个体行为基本取向”这一社会学传统命题。究其根源,文化也是“人为制定”的,但由于其历史演进的延续性及渐进性,文化制度更多地展现出一种“社会发生”的特征,正因为如此,文化层面的民主化乃是一个集体(国家)中民主化实践取得进展的根本标志。

我们从以下几个方面讨论文化层面的民主化:其一是个体对集体事务的参与意识,相当于所谓的公共意识或公民意识,它既与集体的整合程度有关,也涉及具体的组织化问题;其二是谈判、妥协的文化认同,这在很大程度上受传统文化的影响,接近于民族性的范畴;其三是个体的理性决策水平,指在参与活动中,个体对各种博弈信息的处理能力。在当代社会,决定这一决策能力的主要因素是个体所受的正式教育程度。其四是集体成员对规定其参与形式的组织原则的尊重情况,在一定意义上,这是人们的公平意识,从文明反映人们即时的行为举止来看,这又指一种制度文明。人们对特定参与规则的心理认同,以及现实中社会关系和政治权力的压力是影响制度文明的主要因素,可以通过特定的社会测量技术予以评估。

这样,在沿着宪法、法律法规以及社会文化这三个层面对制度化民主做了进一步的考察

之后,我们就得到了一个描述民主化实践的指标体系,或可看作是社会发展总体系之下的政治子目标体系。

最高决策官员

代理人选举的规定 立法官员

独立性

宪法 国家权力分化程度 相互制衡

广度(人)

公民政治参与的权利规定 深度(事)

投票者、候选人的产生范围

投票选举规则 选举程序安排

政府机构安排

制度化民主 法律法规 公民参与非常规公共决策机制 法律许可
(民主化)

正规参与的物质保障 公共支出

集体整合性

公共意识 组织化

社会文化 谈判、妥协的心理认同 文化传统

个人理性决策水平 受教育程度

参与形式的心理认同

制度文明 社会关系压力

政治压力

参考文献

- [1] 参见熊彼特. 资本主义、社会主义与民主主义[M]. 北京: 商务印书馆. 1979. 306—318;
- [2][3] 熊彼特. 资本主义、社会主义与民主主义. [M]北京: 商务印书馆. 1979. 302、337;
- [4] 李普塞特. 政治人——政治的社会基础[M]. 上海人民出版社. 1997. 24;
- [5] [6] 亨廷顿. 第三波——20世纪后期的民主化浪潮[M]. 上海三联书店. 1998. 5-6、1;
- [7] 亚里士多德全集第九卷[M]. 北京: 中国人民大学出版社, 1994. 6;
- [8] 参见迪尔凯姆. 社会分工论[M]. 北京: 生活、读书、新知三联书店. 2000;
- [9] 诺斯. 制度、制度变迁与经济成就[M]. 台湾: 时报文化出版企业有限公司. 1994. 8;
- [10] [11] [12] 布劳. 社会生活中的交换与权力[M]. 北京: 华夏出版社. 1987. 315、138—142、315;
- [13] [14] 奥斯特罗姆等. 制度分析与发展的反思[M]. 北京: 商务印书馆. 1996. 134—135、134。

<http://www.pssw.net/essays.asp?id=391>