

DEMOCRACY IN BRIEF

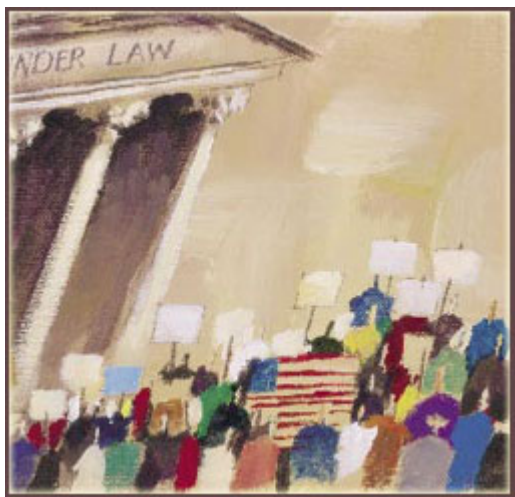
民主簡介

美國國務院國際資訊局出版物

目 錄

序論 Introduction	3
何謂民主？ What is Democracy?	3
民主的特性 Characteristics of Democracy	5
核心民主特性.....	5
兩種不同形式的民主.....	6
多數決（ Majority Rule ）與少數族群權利（ Minority Rights ）	7
多元與民主社會.....	8
權利與責任 Rights and Responsibilities	8
基本權利（ Fundamental Rights ）	9
言論、集會與抗議.....	10
宗教上的自由與寬容.....	11
公民的責任.....	12
民主選舉 Democratic Elections	13
民主選舉的要素.....	13
忠誠反對黨（ Loyal Opposition ）	15
選務工作的執行.....	16
法治 Rule of Law	16
在法律上的平等地位.....	17
正當法律程序（ Due Process ）	17
立憲政體 Constitutionalism	19
憲法：最高法律.....	20
聯邦制：分散權力.....	21
三權分立的政府 Three Pillars of Government	21
行政權（ Executive Authority ）	22
立法的範圍.....	24
獨立的司法體系.....	25
自由獨立的媒體 Free and Independent Media	26
政黨、利益團體、非政府組織 Political Parties, Interest Groups, NGOs	28
T政黨	28

利益團體與非政府組織.....	29
文官政府與軍方關係 Civil-Military Relations	31
民主的文化 The Culture of Democracy	32
衝突與一致.....	33
教育和民主.....	33
社會與民主.....	34



封面設計—Paul Zwolak

序論

Introduction

民主也許是個多數人都十分熟悉的字彙，但民主的概念仍然被獨裁者、單一政黨政權、軍事政變領袖所誤解與誤用，以宣稱民主作為獲得大眾支持的手段；但民主意念的力量在過去長久動盪的歷

史中戰勝一切，民主政府雖然不斷受到挑戰，仍然持續在全球各地繁榮發展。

總編輯—George Clack

執行編輯—Mildred Sola Neely

編輯主任—Paul Malamud

作者—Howard Cincotta

藝術總監—Ted Miksinski

封面設計—Paul Zwolak

圖片研究—Maggie Johnson Sliker

平面設計—Sylvia Scott

編輯顧問:Philippa Strum, Wilson 國際學者中心美國研究處處長

何謂民主？

What is Democracy?

民主（**Democracy**）這個字彙從希臘文的「人民」（**demos**）或「人們」（**people**）衍生而來，是指賦予人民最高權力的政治體制。有些模式的民主由人民直接行使權利，在規模較大的社會中，則由人民選出的代表代為行使權利，或是如美國總統亞伯拉罕林肯（**Abraham Lincoln**）提出的論點，民主就是「民有、民治、民享」的政府。



文明的辯論與正當法律程序是民主實踐的核心價值，此木刻畫作描繪的是雅典最高法院的古希臘形式法庭。(North Wind Picture Archives)



在 1215 年，英國貴族向英王約翰施壓，要求簽署大憲章（**Magna Carta**），這是英國邁向憲政民主的關鍵一步，藉由此舉英王開始瞭解自己和所有人一樣需受法律約束，並賦予人民法定權利。(c Bettmann/CORBIS)

自由與民主常被交替著使用，但其實兩者並非同義詞。民主是自由的完整概念與原則，但也包含歷經長時間曲折歷史之後，形塑而出的常規與流程。民主就是制度化的自由。

最後，生活於民主社會中的人民必須擔任自由的守護者，必須依循聯合國「世界人權宣言」

（**Universal Declaration of Human Rights**）中的主張找出自己的路：「認同人類所有人均享有與生俱來的尊嚴、平等與不可奪取的權利，這正是全球自由、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，還包含一整套的價值觀、態度與常規 — 在全球不同的文化與社會中，就會有不同的型態與表現方式。民主的本質在於根本的原則，而非統一的實行方式上。

核心民主特性

- 民主是一種由全體人民直接或間接選出代表，來執行權力、負擔義務的政治制度。
- 民主依循「多數決」與「個人權利」的原則，保障在制度上不得出現中央集權的政府，將政府權利下放至地區與地方層級政府，且各級政府必須盡最大可能為人民服務、回應人民的需求。
- 民主政體瞭解本身最主要的功能，就是要保障基本人權。如言論與宗教自由；在法律之前受到平等保護的權利；擁有組織與參與社會中政治、經濟、文化活動的機會。
- 民主制度必須定期舉辦自由、公平選舉，開放給符合投票年齡的公民行使投票權利。
- 民主制度下的人民不止擁有權利，也有義務參與政治系統的運作，也藉此體制保護本身的權利與自由。
- 民主社會必須重視包容、合作、妥協的價值，甘地（**Mahatma Gandhi**）曾說：「無法包容的本身、就是一種暴力，也是真正民主精神成長的障礙。」



公平、定期且計畫完善的選舉，是民主的必要元素，圖中為巴拉圭選務人員於投票所工作的情況。（Javier Medina/AP Images）



美國部分地方司法機關仍實施直接民主形式，像是在佛蒙特州 Harwick 當地的里民大會便是一例，教育與稅務議題就是大眾決定的議題類型。

(Toby Talbot/AP Images)

兩種不同形式的民主

民主包含兩種基本形式：直接民主與代議民主，在直接民主形式中，人民不透過遴選或指定的官員，直接參與公共政策的決策，這種民主體系很明顯地適合於人民人數相對較少的地方實行 — 例如在社區組織、部落議會或勞工團體的地方性組織 — 那些所有成員能聚集在一個場所中，經過討論做出一致或多數決的地方實行。

另外，美國部分州內設有公民創制(**propositions**)與複決(**referenda**)的機制 — 可於州選舉時投票修改法律罷免已選出的官員。這些直接民主的執行方式，在於表達多數群眾的意見。很多政治體制中都有直接民主的成分。在瑞士許多重要政治議題決策，包含公共衛生、能源與人員任用，都是經由公民投票來決定。有些人認為網際網路可創造一種全新型態的直接民主，讓政治團體能

透過理念相同人民的直接意見表述，取得資金。

然而，至今仍和過去一樣，最普遍的民主執行形式，不論是只有五萬人口的城鎮，或是有五千萬人民的國家，都採行代議制民主，在此形式下，人民選出代表，由這些代表制訂政治決策、制訂法律、管理公眾利益計畫。



受過教育的公民是民主繁榮的最佳保證。

(© John Berry/Syracuse

Newspapers/The Image Works)

多數決（**Majority Rule**）與少數族群權利（**Minority Rights**）

所有民主體系中，人民都能憑其自由意志透過多數決制訂政策。美國評論家懷特（E.B. White）曾說：「民主是對於超過半數的人是否有過半的時間都能做出正確決定，提出的週期性質疑」。



民主建立在相互容忍與合作的基礎上。（© Greg Friedler/Jupiterimages）

但多數決本身並不是全然地民主。例如，沒有一個人能說，**51%**的人以多數決之名去壓迫其餘 **49%**的人，這樣的制度是公平的制度。在民主社會中，多數決必須搭配對個人人權的保障，也就是必須保護少數意見者與異議者的權利，而不因種族、宗教或在政治辯論中失利受到打壓。少數人的權利不得取決於多數人的意願，亦不得因多數決而受限。少數人的權利受到保障，因為民主的法律、制度保障所有人的權利。

少數族群必須信任政府能夠保障他們的權利與安全。只要做到這一點，這些團體亦能參與國家議題、並對國家的民主憲政有所貢獻，服從多數、尊重少數的原則是所有現代民主的特質，不論在任何歷史、文化、人口與經濟狀況下皆然。



針對任何主題進行公開討論 — 無論是個人的、文化的、政治的議題皆可 — 這就是民主不可或缺的命脈。上圖：奈及利亞的諾貝爾獎得獎者 Wole Soyinka 於瑞士書展中公開言論的圖片。
(Georgios Kefalas/AP Images)

多元與民主社會

民主制度中，政府只是社會組織中許多不同公眾與私人團體、法律論壇、政黨、組織與社團中的一環。這種多樣化即所謂的多元性，在多元社會中，民主社會中許多有組織的團體與組織，其運作、合法性或權利並非仰賴政府而存在，多數民主社會中有成千上萬的私人組織，有些是地方性的、有些是全國性的，其中有許多在個人、社會與政府的複雜關係中扮演著中介角色，填補那些政府無法扮演的角色，提供所有身在政府之外的個人、也有參與社會的機會。

在獨裁主義的社會中，幾乎所有這種組織都受到政府控制、許可、監控或仰賴政府而存在。在民主社會中，政府的權力則是依據法律訂定明確的界線。這樣一來，私人單位絕大多數都能不受政府控制。在民主社會中繁忙的私人領域裡，人民可追求平和的自我滿足的可能性，也承擔歸屬於社群的責任 — 免於國家威權力量、或掌權者與多數人的指令影響。

權利與責任

Rights and Responsibilities

政府存在的目的在於服務人民，是民主的根基。換句話說，人民是民主國家中的公民，而非臣民。國家保護人民的權利，人民也相對地給予國家忠誠。在獨裁主義的體系中，相反地，國家要求人民為國家付出忠誠與服務，卻未相對地為人民的付出、盡其應盡的義務。

基本權利（**Fundamental Rights**）

公民與國家的關係是民主的根基，在湯瑪斯傑佛遜於 1776 年起草的美國獨立宣言中有以下這段話：

我們認為這些真理是不證自明的：人人生而平等，造物主賦予他們若干不可侵犯的權利，其中包括生命、自由和追求幸福的權利。為了保障這些權利，人類才在他們之間建立政府，而政府之正當權力，是經被治理者的同意而產生的。

更具體地說、在民主社會中，這些基本或他人不得侵犯的權利，包括了言論和表達意見的自由、信仰宗教的自由、集會自由、以及在法律之前受到平等保護的權利。這並不是民主社會中公民所能享有的所有權利，但卻是任何民主政府之所以有資格稱為民主，所不可或缺的核心權利。由於他們是獨立於政府之外，從傑佛遜的觀點來看，這些權利便不得以立法方式剝奪，也不容以選舉多數的藉口加以侵害。



在圖中班傑明富蘭克林、約翰亞當斯、湯瑪斯傑佛遜起草了獨立宣言，該宣言的宣告成為美國民主的基礎。（Library of Congress, LC-USZC4-9904）



民主就是希望：在 2006 年，有兩萬名香港人民上街遊行，舉著標語大喊「正義、公平、民主與希望」。（© Paul Hilton/epa/CORBIS）

言論、集會與抗議

言論和表達意見的自由、特別是針對政治與社會議題的言論自由，是所有民主政體的命脈。民主政府對絕大多數的文字與口語言論都不會加以控制；也因此民主社會中會出現各種不同的聲音，表達不同或甚至反對的想法或意見。民主社會趨向於紛歧意見的表達。

民主依賴有文化修養、有知識的公民維繫，這些公民有獲得資訊的能力，得以參與完整的社會公眾生活、批評不明智或專制的政府官員或政策。公民與自己選出的民意代表都認同，民主憑藉著廣納未經審核的所有想法、資料與意見，才得以維繫。要讓擁有自由的人類管理自己，他們就必須能開放地、公開地、重複地，以演說與文字的形式自由地表達個人意見。

言論自由的保障是所謂的「消極權利」（**negative right**），政府只需避免限制人民言論自由即可。多數情況下，民主政權都能避免涉入文字或口語的言論內容。

抗議則可說是所有民主體制的試金石 – 因此和平集會的權利也成為言論自由必要且不可或缺的重要部分。公民社會容許針對議題有不同意見的雙方，進行激烈的辯論。在現代的美國，即使是國家安全、戰爭、和平這樣基本的議題，也能在報紙與大眾媒體上做公開的討論，對於國家外交政策持反對意見者，也可透過這些方式輕易地公開自己的觀點。

言論自由是一項基本人權，但並非絕對的自由，亦不得用於煽動暴力行為。若有公然侮辱或誹謗的情事發生，通常就必須交由法院來判定和審理。一般而言，民主國家都很小心謹慎地取締煽動暴力、毀謗名譽、推翻立憲政府的言論或集會。很多民主國家會明令禁止激化種族或民族仇恨的言論。然而，所有的民主國家都必須權衡輕重，在限制實質上煽動暴力、恫嚇或反民主言論的同時，又要能保障

人民的言論和集會自由不受傷害。人民可以強力而公開的反對政府官員的行為，但若鼓吹行刺該官員，則是犯罪。



民主發展與經濟繁榮通常是相輔相成的：上圖為伊斯坦堡的一處市場。（© Paul Hilton/epa/CORBIS）

宗教上的自由與寬容

所有人民都擁有追尋本身宗教信仰的自由。宗教自由包含公開或私下；單獨或集體膜拜的權利，亦包括有完全不信奉宗教的權利；可參與宗教儀式、實踐、與講授，無須擔心遭受政府或社會

上其他團體的迫害。所有人都有權崇拜或藉集會方式與宗教信仰產生連結，亦有權維護為達上述目的所成立之場所。

和其他基本人權一樣，宗教自由並非由國家創造或給予的，但所有民主國家都有責任保護這項自由。雖然許多民主國家會在教會與國家之間做出正式區隔，但政府與宗教的價值並沒有根本上的衝突。為所有人民保護宗教自由的政府，也更能保障其他為達宗教自由所必備的自由，像是言論與集會的自由等等。美國殖民地在十七、十八世紀實際上是神權國家，但也同時發展出宗教寬容與世俗民主的理論。相對地，部分二十世紀的集權主義獨裁者試圖消滅宗教，視之為個人意識自我陳述的一種形式，與政治言論相去不遠。真正的民主，尊重與認同個人不同的宗教信仰。即便政府支持特定的宗教信仰，政府的一項重要的角色在保護個人宗教的選擇。然而，這並不代表宗教本身可以當作破壞其他宗教或對抗整個社會的藉口，宗教必須在民主社會的脈絡中發展，而非取代民主社會。

公民的責任

民主社會的公民應該積極參與公共事務、明理、有耐心-- 這是權利也是義務。政治學家班傑明巴伯（Benjamin Barber）曾注意到：「民主常被認為多數人的規則，也有愈來愈多人將權利視為個人私有的資產...但這都是對權



在民主制度穩定之後，將能容許更多的行為自由。在法國選民被授與以公投表決歐洲憲法（European Constitution）的權利時（當時於 2005 年 5 月將內容郵寄給人民），他們選擇以丟棄的方式表達自己的反對意見。（© Patrick Gardin/AP Images）

利與民主的錯誤認知」。民主要能成功，公民必須積極而非被動地參與，因為他們知道政府的成敗之責在己，而不是任何其他人的責任。

當然個人能行使基本的人權，像是言論、集會與宗教的自由。但另一層次的權利，就不是個人能獨立行使的，必須在社會的架構中才得以執行，這也是為什麼權利與義務有如此緊密不可分的關係存在。

由人民選出並需對人民負責的民主政府，需保護個人的權利、讓民主政體下的人民能善盡公民義務與責任，進而強化鞏固整個社會。

最低限度，人民必須教育自己瞭解所處社會所面臨的重要議題，只有這樣才能在投票時做出智慧的判斷。有些應盡義務像是在民事或刑事案件上擔任陪審員、或是從軍，其在法律上可能有所規範，但多取決於個人意願。

民主行動的本質，是人民能和平、積極、自由地選擇在社區與國家層級的公眾生活。依據學者戴安娜瑞維茲（Diane Ravitch）的說法：「民主是一個過程，一種生活與工作結合的方式。它是與時俱進而非靜止不動的。它需要所有公民發揮合作、妥協、包容的精神。實行民主十分艱難、並不容易。自由也是一種責任，並非擁有擺脫責任的自由」。善盡此責任需要積極參與組織事務，或追求特定的

社群目標；最重要的是，要達到真正的民主，需要擁有一種態度、願意相信那些和你不同的人，也擁有一樣的權利。

民主選舉

Democratic Elections

自由與公平的選舉，鞏固了被治者同意的正當性基礎，也是民主政治的基石。選舉扮演的角色、就是說明認同政府職權的主要機制。

民主選舉的要素

美國前聯合國代表，同時也是學者的珍妮柯克派翠克 (Jeane Kirkpatrick)，提

出了這樣的定義：「民主選舉不只是一種象徵符號... 也是高度競爭、定期舉行、具代表性的決定性選舉，人民透過選舉選出政府的最高決策者，而人民也擁有批判政府、發表其批判言論、提出不同想法的廣泛自由」。

民主選舉是高度競爭的。反對黨與候選人享有言論、集會的自由，也能公開發起必要運動以宣傳他們對政府的批評，向選民提出不同的政策與候選人。只是讓反對者能參與選舉還不夠。執政黨因為可能擁有職權的優勢，但選舉的規範與選務流程必須全然公平。另一方面，反對黨的集會自由也不可視之為暴民統治或暴力，而應視為一種辯論。



在民主制度傳佈至全世界後，投票箱也成為通用的工具。上圖：葉門的選民。(Courtesy IFES)



自由選擇決策是選舉的必要條件，圖中是剛果共和國的選民在仔細研究所有候選人資料的情況。（Schalk Van Zuydam/AP Images）

民主選舉是定期舉行的。民主制度中不應選出獨裁者或終身職的總統。被選出的官員必須對民眾負責，同時必須在法定的任期後將權利重新交回選民手中，尋求選民授與繼續任職的權利，也必須面對可能被汰換的風險。

民主選舉是具代表性的。公民與選民的定義必須寬廣到包含所有成年人口在內。若政府是由少數、排他的團體所選出，就算內部運作有多麼符

合民主概念，也不算是民主政府。民主歷史上最偉大的一齣戲、就是被排除族群的奮鬥史 — 不論是因為種族、人種或宗教上的弱勢族群，甚至是女性 — 為了贏得完整的公民權與投票權，掌控政府機關，完全參與社會，所做的努力。

民主選舉是決定性的選舉。選民決定政府在某段時間內的領導者，由民眾選出的代表，握有事實上的政權，不單只是一個名義上的領袖或象徵性的領導者而已。

民主制度仰賴公開與可信而存在，但卻有一個重要的例外：就是投票這件事本身。要將受脅迫的機會降到最低，民主制度下的選民必須被允許以秘密投票的方式行使投票權。同時保護票匱、計算票數的工作，應盡量公開其執行流程，如此一來人民才能信賴投票結果是正確的，政府確實是依賴人民的「同意」而存在的。



民主制度的自信愈強，候選人就會愈為多樣化。Michelle Bachelet經過選舉成為智利總統之後，拓展了女性的政治版圖。（AP Images）



人民針對法律、議題以及政府官員候選人進行投票，這一張 2007 年的照片是厄瓜多爾女性針對憲法改革進行投票動作。

(2007

Patricio

Realpe/archivolatino/Redux)

忠誠反對黨（Loyal Opposition）

最難讓所有人都接受的一個概念，特別是在那些歷史上經過武裝政變方式產生政權移轉的國家，這個概念就是「忠誠反對黨」。但這卻是民主制度中相當重要的特質。其意義在於在民主制度下，不同理念的人仍然共同信奉國家的基本價值。政治競爭對手不一定要喜歡對方，但必須容忍對方、並瞭解雙方都扮演著合法與重要的角

色。此外，社會中的基本規則也鼓勵以包容與有理的態度進行公開辯論。

在選舉結束時，落敗的一方必須接受選民的決定。如果執政黨落敗，必須和平轉移政權。不論哪一方勝選，雙方必須同意合作解決目前社會上發生的問題。反對黨持續參與公眾生活，也知道自已扮演的是民主制度中不可或缺的角色。這種忠誠不是對政府的特定政策保有忠誠，而是對國家的根本正統性與民主制度本身保有完全的忠誠。

總而言之，民主選舉並非一場生存的戰爭，而是一場服務人民的競爭。



在民主制度中，敗選與勝選雙方透過議會流程進行政治競爭。

(AFP/Getty Images)

選務工作的執行



賽內加爾首都達卡市的選務人員，在燭光下計算選票的情形。（Rebecca Blackwell/AP Images）

民主制度中，選出公務人員的方式有很大差異。以全國性的選舉來說，各區選出的立法委員可以是單一代表制，亦即所謂的「贏家通吃」（**winner-take-all**）制。另一種方法則是在比例代表制的系統下，每個政黨依據全國總得票數所佔的百分比，取得同等比例的代表席次。各省與地方選舉也可參照國家選舉的模式進行。

無論採行哪一種系統，選舉流程都必須百分之百公平、公開，選舉結果才是合法的。公務人員必須確保所有人都有登記為選民，或參與競選的自由；創造一個公正、不偏不倚的系統，保證秘密投票，並在公開、多人共同執行的方式下記票，必須提防選舉舞弊行為，並在必要時進行重新計票與解決選舉爭議的流程。

法治 Rule of Law

人類歷史上有很長一段時間，法律都只依循統治者的想法。相反的民主制度則建立起由公民意志所決定的法律。



在民主制度下，審判可對大眾公開，圖中為一群美

國青少年上公民課程的情況。(Matt Rainey/Star Ledger/CORBIS)

在法律上的平等地位

法治保護基本政治、社會與經濟權利，保障公民免於暴政或無法無天的混亂狀態。法治意指無論是總統或一般人民，所有個人都立於同等地位，沒有人能超越法律之上。民主政府依法行政，本身也受到法律的約束。

居住於民主制度下的人民願意服膺所屬社會中的法律，因為這是全體公民制訂的律法與規範。當法律是由必須遵守法律的人所制定時，才能達到最理想的公平狀態。不論貧富、不論是種族上的多數族群或宗教上的少數族群，不論是執政黨或和平的反對黨 — 所有人都必須嚴格遵守。

一個民主國家的公民願意服從法律，是因為他們知道，無論如何，他們服從的都是自己所制訂的法律。一旦法律訂定之後，身為制訂者的公民就必須遵守所有法律與民主制度的規範。

正當法律程序（Due Process）

歷史上每個社會中，掌管犯罪審判系統的人、都可能濫權或走向專制。以國家的名義，監禁人民、沒收人民資產、拷問、流放、以

違反法律公平的方式執行權利，也沒有經過正式的控告程序。沒有任何民主社會能容忍這樣的濫權。



法治是相當複雜的，上圖為 2005 年華盛頓州開始審理一項不當解僱員工的訴訟案件狀況。(Ted S. Warren/AP Images)

每個國家都有維持秩序、處罰犯罪行為的權利，但其依循國家法律而定的規範與準則、必須公開且明確 – 而不是秘密地、武斷地、遭受政治力的操弄 – 也必須對所有人一視同仁。這也就是合法訴訟程序的意義。

為了讓正當法律程序得以貫徹，在民主國家中已逐步形成下列規範：

- 警察在沒有出示合理的法院搜索令之前，不得搜索任何人的家。秘密警察深夜敲門的事，在民主社會中不可能出現的。
- 必須有載明懷疑違法指控的拘票，才能進行逮捕動作。另外，在人身保護令的規範下，每個被逮捕的人都有至法院接受公平審判的權利，若法院判決不得拘捕，就必須立即釋放。
- 被指控犯罪者在受審之前，不得延長羈押時間。必須快速進行公開審判，當面與原告進行對質。
- 被告未判決之前，若再次犯罪的可能性很低，當局必須同意保釋或有條件釋放嫌疑犯。
- 不得強迫個人作出不利己的證詞。此項非自願自白的禁令必須嚴格遵守。在任何情況下，警方都不得進行任何拷問，或身體、心理上的虐待。

- 一事不再理，一罪不兩罰，同一項罪行一旦由法院宣告無罪，便不得再次申請審理。
- 法不溯及既往。由於執法機關有濫權的可能，因此事後追溯法(**ex post facto laws**)也在禁止之列。這些法律是事後才制訂的，可能會造成行為發生時並不違法、但法律制訂後卻變成違法的情形。
- 禁止殘酷或異常的刑罰。

以上限制均不會對國家的公權力造成絲毫影響。相反地、民主社會中的刑事司法制度（**criminal justice system**）能有效規範當局對所有人民能進行公平審理，在保護個人安全的同時，也能確保大眾利益。

立憲政體

Constitutionalism

憲法內容包含國家政府的基本義務、以及國家權利的限制，是所有民主制度不可或缺的制度。



1787 年於費城頒佈的美國憲法 (Bettmann/CORBIS)

憲法：最高法律

憲法中為保障全民福利，明確定義出社會的基本目的與願景。所有公民、包含國家領導人在內，都必須服膺憲法，是全國的最高法律。

憲法通常編纂於獨立的文字檔案中，建立國家政府的職權，提供基本人權的保障，並提出政府的基本運作流程。憲法通常以過去未成文但大眾廣為接受的慣例與判例編纂而成，以美國憲法為例，就是以英國習慣法與十八世紀思想家嘗試定義的人權，作為訂定憲法的基本概念。

立憲政體認同民主，可靠的政府必須嚴格遵守憲法中對政府權利的限制。所有其他的法律，都必須符合憲法的精神。在民主制度中，政治獨立的司法系統讓人民有權質疑他們認為違憲的法令，並尋求法院對政府或官員的違法行為做出糾正的指令。

儘管憲法擁有耐久、長期不變的特質，必須能在不合現狀之前做適當的改變與調整。全世界最久的一部成文憲法、也就是美國憲法，包含六項條文與二十七條修正案。前十條修正案為知名的權利法案。而此成文憲法也是許多司法判決、法規、總統選舉與訴訟案的基本大法，這些依附於憲法之下的規範，在過去兩百多年來也讓美國憲法得以符合潮流、適用於現代社會。

一般來說，對於國家憲法的修正、更改流程，有兩學派的不同意見。其一認為憲法應採用複雜的流程，在絕大多數人民同意修憲的情況下、經過許多步驟後才能執行，這樣一來將使得憲法的修改相當罕見，只有獲得實際大眾支持的重大原因，才能加以修改，這是美國採行的模式。

許多國家採用較簡單的修憲方法，認為所有修正案應先通過立法機關認可、然後由選民在下一次投票中公決。這種作法下憲法的修正歷程將會相當冗長。

聯邦制：分散權力

自由的人民可選擇其中一種多數人同意的憲政架構，執行方式有很多種。有些民主制度中有單一的政府。另一種方式則為聯邦體系的政府 — 政府權利由地方、地區和國家政府共享。



在美國聯邦制度下，警政與教育等制度多數由地方層級政府自理財源與管理。(Cheryl Hatch/AP Images)

以美國為例，是一個由各州組成的聯邦共和國家，各州有獨立法律與職權不受聯邦政府支配。不像英國、法國的行政單位是單一的架構，美國國家層級的力量有顯著的成長，但各州仍然在如教育、健康、交通與法律執行上，擁有重要的權責。接下來，美國各州也依循聯邦模式，將教育與警政功能、透過授權教給各地社區來行使。

聯邦系統中的政權與職權分配，並非井然有序的 — 聯邦政府、國家、地方單位都可能在像是教育與刑事審判等議題上，發生職權重疊甚至衝突的狀況 — 但聯邦制度可讓公民參與的機會最大化，而這正是民主社會中最重要的功能；美國人相信聯邦架構能有效保護個人的自治權。

三權分立的政府 Three Pillars of Government



部分民主社會結合了總統制與內閣制的元素。上圖為 2007 年印度總統帕蒂爾（Pratibha Patil）抵達就職典禮的狀況。（AFP/Getty Images）

如前所述，透過自由的選舉，民主制度下的公民將法律定義的權利授與國家領導人。在憲政民主制度內，政府權利區分為立法單位制訂法律，行政單位加以執行，司法單位則以半獨立的模式運作。這些部門有時被形容為「權力分立」(separation of powers)，

然而在實際運作上，權利分割並非十分明確，多數的現代民主國家中，上述三權互有重疊、共負其責的部分和分割明確的部分幾乎一樣多。立法機關會試圖透過縝密的法規管理國家計畫，行政機關會定期參與法規制訂的細節，而立法與行政單位人員在許多議題上都會參與司法領域的公聽會。

行政權（Executive Authority）

在民主國家中，限制行政權的方法有三：一是上述的權力分立，立法、司法機關可以制衡行政機關；二是基本人權由憲法保障，不容行政機關濫權；三是定期舉行選舉。



英國國會中的下議院，是全球歷史最悠久、也最成功的民主制度體現地點。（Deryc Sands/UK Parliament）

獨裁主義或其他批評者常會有一

Copyright)

種誤解，認為民主制度缺乏壓制

的力量，也缺乏統治的權力。這種看法有其根本上的錯誤，民主制度中必須限制政府的權力，但並非讓政府失去權利。

現代民主中的行政權通常由以下兩種方式之一組成：內閣制（**parliamentary system**）或總統制（**presidential system**）。

在內閣制中，由立法機關中的多數黨（或願意共同治理國家的政黨聯盟）組成政府的行政單位，由首相負責領導。在內閣制中，立法與司法兩者並非完全切割開來，因為首相與內閣成員都是由國會議員組成；首相也仍然是國家的領導者。

相反地，在總統制中，總統與立法機關官員選舉分開獨立進行。總統與立法機關各有獨立的權利基礎與政治擁護者，得以相互監督與制衡。．

當然每個制度都各有其優缺點存在。



「忠誠反對黨」會對政府提出批評與檢視，圖中為西班牙反對黨對媒體發言的畫面。(Bru Garcia/AFP/Getty Images)

當今多數民主政體採行的內閣制，訴求該制度的快速回應與高度彈性。內閣制政府，特別是透過比例代表制選出的內閣制政府，多朝向多黨化發展，即使相對勢力較小的政治團體，亦能於立法機關中有代表席次。因此，少數族群仍能參與最高層級的政治決策過程。而包含聯合政府的瓦解，最強政黨失去人民對它的授權，首相辭職與新政府組成或舉行選舉

－ 都能在相對較短的時間內完成。

內閣制最大的缺點在於高彈性與權利分享背後的問題：缺乏穩定性。脆弱的多黨聯盟，可能在政治危機一出現時就隨即瓦解，造成政府官員任職時間縮短，無法

解決困難的政治議題。另一方面，有的內閣制則因為擁有強勢的多數黨，而能呈現較為穩定的發展。

總統制的主要訴求為能夠直接負責、持續性與績效。依據法定年限由人民選出的總統，不論其政黨傾向為何，可宣稱自己的權利來自於人民的直接選舉。透過創造各自獨立但理論上平等的政府分支機構，總統制希望建立的是強有力的行政與立法單位，兩者均能執行人民指派的任務、也能相互監督與制衡。

總統與國會議員分開選舉的缺點，在於可能產生政治僵局(stalemate)。總統在國會可能因為沒有足夠的政治盟軍，而無法執行規劃的政策；但總統可運用否決權（行政機關在特定狀況下宣告立法機關通過之法令無效）防止國會議員通過自肥法案。近代的政治學家紐斯達（Richard Neustadt）形容美國的總統職權「不是命令權，而是一種說服權」。

他的意思是，一位美國總統希望立法機關通過自己所偏好的法令，或至少能阻止政治對手通過他不同意的法案，他必須贏得公眾的政治聲望，同時能夠在立法機關中尋獲有效的結盟關係。

立法的範圍

不論位於內閣制或總統制度之內，人民遴選出的立法機關都是代議制民主，進行審議、討論、通過法案的主要場所。他們並不是所謂的「橡皮圖章」議會，只會依循獨裁君主的決策去通過法律。

國會議員可針對政府官員的行為與決策提出質疑，核准國家預算，確認法院與部會高級官員的任命。部分民主國家的國會設有委員會，提供立法者一個公開檢視



法官的專業是抵抗社會與政治壓力的最佳防禦工具。（Frazer Harrison/Getty Images）

全國議題的機會。國會議員會以實際力量支持政府、或是扮演忠誠政治反對黨的角色，提出不同角度的政策與規劃。

國會議員有責任盡其所能明確表達出自己所有的看法。但仍必須遵循民主制度中容忍、尊重、妥協等規範，為全體人民的福祉取得議會中的共識 – 而不止是為本身的政治支持者著想。每一位國會議員都必須在大眾福利與地方選區人民所需的兩者之間，找出自己的平衡之道。

內閣制缺乏總統制中分權的特性，因此必須依賴議會本身的內部政治動能，才得以監督及制衡行政部門。這常常造成單一反對黨形成「影子內閣」，或造成眾多反對黨之間的競爭。



2005 年在羅馬法庭內，一名法官結束一項刑事案件的審理，正要離開；法官的服裝反應出幾世紀以來的法律傳統。
(Alessandra Tarantino/AP Images)

獨立的司法體系

獨立與專業的審判是公平、公正、受憲法保障之法院體系的基礎。這種獨立並非意指法官可憑個人喜好做出決策，而是指他們可以自由地做出合乎法律的判決 – 即使該判決與政府產生牴觸、或有當權政黨涉案時，也不會有不同判決出現。

在民主制度中，憲政架構與政府司法單位的聲望，確保司法可獨立於政治壓力之外。因此，司法裁定不受到行政機關或立法機關的限制或不當影響，可做到完全依據案件的實情、法律上的論證與相關法規，而做出公平的判決。這些原則

也確保了所有人都能獲得公平的法律保護。

法官檢視公法(public law)並宣稱該法有違國家憲法精神的權利，是針對政府有可能濫權所訂定的基本監督機制 — 即使政府是由多數人遴選出來的也必須受此監督。但此權利必須在法院享有完全獨立、無黨派色彩、且能完全依據法律而非政治考量做出判決的前提下，才可能發生效力。

不論是遴選或任命的法官，都必須擁有法律賦予的工作保障與任期，如此一來他們才能在不懼壓力的情況下、或是不懼當權者攻擊的情況下，做出公正判決。為了確保公平，司法道德要求法官們在遇到與個人利益有所衝突的案件時，必須退出該案的審理工作（或要求「撤換」自己）。信任法院體系的公平 — 該機構被視為政府裡「非政黨」的單位 — 是其效力與正統性的主要來源。

民主制度下的法官不能因為遭受輕微抱怨或遭受政治批評，就予以撤換。只有在嚴重罪行或違法案件時，不論是在立法機關或面對獨立的法庭陪審團，均需經過長時間複雜罷免程序（提出控告）與審判下才能撤換。

自由獨立的媒體

Free and Independent Media

現代社會的規模與複雜度與日俱增，傳播與公眾辯論的場域漸被媒體所控制：廣播與電視、報紙、雜誌、書籍 — 以及愈來愈普及的新媒體如網際網路與衛星電視。

不論是部落格或印刷出來的書籍，民主社會中的媒體有許多共通且維持不變的基本功能。其中一個就是告知與教育的功能。要對公共政策做出明

智的決策，人民需要正確、即時、不受雜訊干擾的資訊。然而另一個媒體的功能也可能是宣傳，甚至毫不嘗試掩藏其目的性。媒體觀眾或閱讀者可從多樣化、相



表達意見的自由，需仰賴蓬勃、多樣化的媒體與資訊服務。(Romeo Gacad/AFP/Getty Images)

衝突的意見中獲益，瞭解各種不同的觀點。選民在選舉宣傳充斥的期間，很難有機會直接接觸候選人、更別說是直接交談，此時媒體的功能就顯得更為重要。

媒體的第二項功能是作為政府與其他社會中掌權機關的守門人(**watchdog**)。新聞媒體只要能把持獨立且客觀的標準，即使報導未臻完美，仍能揭露政府與公務人員對外聲明與言論背後的事實。



表達的自由也可透過和平集會與示威的型態進行。上圖：2005 年桑吉巴的政治集會活動。
(Karel Prinsloo/AP Images)

媒體同時還能透過社論或調查報導，在公眾辯論中扮演更積極的角色，並提供群體與個人以信件和文章、或張貼在網站上表達意見的論壇空間，讓多樣化的觀點得以發聲。

評論者提出媒體另一個愈來愈重要的角色：「議題設定」(**setting the agenda**)的功能。新聞媒體不可能報導所有的事情，媒體必須選擇要強調哪些議題、可以忽略哪些議題。簡言之，他們會決定事情能否成為新聞事件。這些決定也進而影響到大眾對於哪些事情比較重要的認知。然而，和那些政府對新聞有所管制的國

家不同，民主制度下的媒體不能任意操弄或忽視任何議題。畢竟競爭對手也能自由地挑選重要議題、引起大眾的關注。

民主制度下的人民相信透過開放的意見與想法交換，真相終究會戰勝虛假，更能體會他人的價值、妥協的範圍也能做更明確的定義，也能就此開啟前進之路。這種意見交換的數量愈多愈好，作家懷特（E.B. White）曾這麼說：「自由國家中的新聞媒體是可信且有用的，不是因為媒體本身的良好特質，而是因為媒體的多樣化。只要所有媒體老闆都不斷追求其本身品牌的真理，所有人民就有機會看到真實，生活在光明前景中……為數眾多的媒體才能為人民帶來安全」。

政黨、利益團體、非政府組織

Political Parties, Interest Groups, NGOs



對政治人物進行具侵略性的質詢，是自由社會中的常態，上圖中是一位新聞記者對一位法國總統候選人提出問題。(© Owen Franken/CORBIS)

人民無法實際參與政治決策過程，但少了人民的行動，民主制度勢必削弱。個人擁有自由結盟與組織團體的權利，也是民主的根本原則之一。

政黨

政黨的功能包括負責招募、提名、幫助候選人參加公職競選；若為多數黨，則應為政府提出政策計畫；若為反對黨，

則應向政府提出批判與替代的其他方案；在不同利益團體之間、為公眾政策尋求支援；教育民眾瞭解公共議題；建立社會政治辯論的架構與規則。在部分政治體系中，意識型態是招募、動員黨員的要素。其他的政治體系中，則認為經濟利益或社會觀點，較意識型態的承諾更為重要。

政黨組織與程序相當繁複。多黨的內閣制中，政黨多為嚴密遵守紀律的組織，政黨運作幾乎都由全職的專業人士負責。而另一種極端的例子就是美國的狀況，競爭對手的共和黨與民主黨都是分權的組織，其功能主要發揮在國會與全國層級決策上 — 每四年逢總統大選時，則會聯合起來成為活躍的全國性組織、從事總統大選競選活動。民主制度中的選舉活動是複雜、花費大量時間、有時還有些愚蠢的活動，但選舉的功能卻相當重要：那就是提供人民和平且公平的方法、選出領導人與決定公共政策。



民眾可得知司法程序的公開資訊，是資訊自由特色的一部份，圖中為中國一名男子正在收看電視播放的審判過程。(Natalie Behring/Reuters)

利益團體與非政府組織

民主制度中的人民可成為獨立或志願性組織的成員 — 包含以各種方式企圖影響公共政策、遊說政府官員贊成某些看法的利益團體。雖然對「特殊利益」的影響力會帶來批評與責難，但所有人民都同意在民主制度下，必須保障這種利益團體存在與宣傳的自由。



康乃迪克州參議員候選人Joseph Lieberman於 2006 年與救火隊員團體的會面。政治人物會分別接觸各個利益團體，爭取團體的支持。(Bob Child/AP Images)

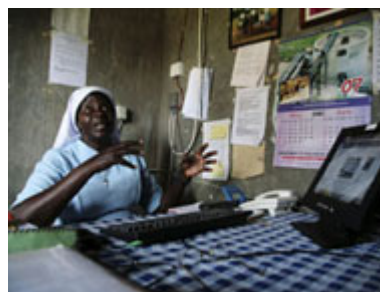
許多傳統的利益團體都圍繞著經濟議題打轉；商業與農業團體、勞工聯盟等組織，在多數民主體系中仍扮演強有力的角色。在近數十年來，利益團體的性質有所變化，數量大幅成長，其關注領域擴及包含社會、文化、政治、各種宗教、活動等幾乎所有領域。專業性組織興起，與利益團體為共同的目標合作 — 從為窮人改善健保制度，到保護環境 — 這些

對團體成員可能並無直接利益的議題上。政府本身也可能發揮利益團體的功能：在美國，各州州長、大城市市長、州議員等協會團體，都會定期提出重視的議題、對美國國會進行遊說。

利益團體的動力來源相當複雜，人數是一個重點 — 在全國有廣大成員的團體就能自然吸引注意力、受到政府官員的重視，但很多情況下，規模小但組織牢固、堅持所重視議題看法的團體，也能破除人數的限制、創造很大影響力。



John Sweeney 是美國聯邦政府勞工組織 (U.S. Federation in labor organizations, AFL-CIO) 主席，圖中是他發表演講的情況。工會仍然



非政府組織在全球運作，圖中為烏干達一名救援工作者，正在使用由美國非政府組織提供的太陽能電腦。(Euan Deholm/Reuters - Kamal



一名英國非政府組織的工作人員，正在斯里蘭卡進行移除、保管地雷的工作。(© Reuters/CORBIS)

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

近數十年來最重要的發展，不外乎全球非政府組織（NGOs）的成立。為了服務社會、國家的需求、甚至對於全球的重要議題，這些非政府組織試圖幫助政府、甚至對政府績效提出質疑，透過提倡、教育、吸引大眾對主要公眾議題注意力、來檢視政府與私營企業績效。

政府與非政府組織常扮演合作夥伴的關係，非政府組織可以提供政府資助計畫中需要的專業與人才。非政府組織可能與政治無關、也可能是由某政黨的願景出發，尋求在特定公眾利益上的改善。不論是哪一種形式，最重要的是、非政府組織的運作可以將政府政治控制程度降到最低。

文官政府與軍方 關係

Civil-Military Relations

戰爭與和平的議題，是所有國家面對的最重大議題，在危機出現時，許多國家都會將領導權交給軍事將領。

但民主國家中不會如此。

民主政體中，防禦與威脅國家安全的議題，必須由人民所選出的代表來決定。民主制度中的軍隊肩負為國家服務的天職，而不是



美國軍校學生在畢業前將軍帽向空中拋去的畫面。專業的軍人也需要和文人領導者擁有同等教育水準。(Mark Wilson/Getty Images)

領導國家。軍事將領可對人民選出的領導人提出決策建議。只有由人民選出的人、才能擁有決定國家命運的責任與權力。這種「文人統治」（**civilian control**）以及統帥軍隊的原則，是民主的基礎根基。文人必須指揮國家軍隊並決定國家防禦議題的走向，並不是因為文人比軍事專家聰明，完全是因為他們是人民所選出的代表，也因此肩負著做決策的責任、對人民負責。

民主制度中的軍隊存在意義為保護國家與人民的自由。絕對不能代表或支持某特定政治觀點、種族或社會團體。軍隊必須對更大的群體、也就是國家忠誠，對法治忠誠，對民主制度本身忠誠。軍隊的目的是保護社會，而非為社會設下規定。

所有民主政府在進行防禦與國家安全議題決策時，都相當重視軍事專家的專業與建議。但仍然只有被人民選出的文官領導人才握有國家防禦政策的最終決定權，然後交由軍隊執行。

當然軍事領袖也可以個人身份參與國內的政治事物，和其他人民一樣。軍人也可參加選舉投票。但所有軍事人員在參與政治之前，必須先自軍旅退役或退休，軍旅生涯還是必須與政治事務分開。因為軍隊必須是中立的國家公僕、社會守護者。

民主的文化

The Culture of Democracy

人類有各種不同、有時甚至矛盾的渴望。人們渴望安全，但又喜歡冒險；希望擁有自由，但又要求社會平等。民主制度本身並沒有不同，很重要的是必須體認這些需求甚至矛盾的狀況，是現代民主社會中都會出現的狀況。

衝突與一致

依據學者與作家賴瑞戴蒙(Larry Diamond)的說法，主要的矛盾存在於衝突與一致之間。民主在許多層面看來就是一整套管理衝突發生的規範。同時必須將這些衝突控制在某個範圍之內，達成妥協、一致或其他讓各方都能接受的協議。過份強調某一方的意見，將會對整個制度造成威脅。如果各方都只把民主制度視為一個堅持個人

需求的發言空間，社會將會自內部產生崩解；如果政府施加過多壓力企圖達成共識，忽視人們的聲音，社會則會從上而下被摧毀。



民主制度必然會有衝突與一致的不同狀況，在此圖中，獅子山國內一群男性正在討論法律議題。(L. Lartigue/USAID)



受過教育的公民，才可能成為一個真正自由的公民。(© Ted Spiegel/CORBIS)

衝突與一致的方程式，沒有簡單解決方法。

民主制度並非一部機器，只憑加入適當的原則就能自行運作。民主社會需要人民承諾，能接受在理性與政治上出現的衝突，也必須有容忍的雅量。從此觀點來看，在民主社會中，必須瞭解許多衝突並非介於「對」與「錯」的二分法之間，而是對民主權利與社會重要事件的詮釋有所不同。

教育和民主

教育是所有社會中重要的要素，在民主社會中尤其重要。如湯瑪斯傑佛遜所言：「一個國家蒙昧無知而又能獨立自主，在文明世界中，過去從未有過，未來也不可能」。

在教育與民主價值之間有直接的連接關係：在民主社會中，教育的內容與執行，能對人民養成民主治理的習慣有所幫助。這種教育的傳承過程是民主制度的重要關鍵，因為有效的民主是動態彈性的、政府的型態取決於公民的獨立意志要求。正面的社會與政治改變機會都掌握在人民的手中。政府不應將教育系統視為灌輸思想給學生的工具，而應提供教育系統更多資源，幫助他們滿足其他人民的基本需求。



教育能讓心靈自世俗中解放，如同圖中這些土耳其大學學生一樣。（© Lynsey Addario/CORBIS）

與專制國家灌輸被動接受的態度相反，民主教育的目標是讓市民能獨立思考、提出疑問，能熟悉民主的規則與精神。胡佛研究所（Hoover Institution）教育政策的資深研究員 Chester E. Finn Jr.，曾說：「人們對自由的渴望是與生俱來的，但幫助他們及下一代建立自由社會和政治制度的知識，並不是與生俱來的，……這些是必須經過學習，才能獲得的知識」。民主的學習開始於學校教育階段，接下來在整個公民參與的生活中都會繼續學習，也在對自由社會中取得的多樣化資訊中繼續學習。



個人為自己的目標投入全部心力，強化個人自我認同。（Jupiterimages）

社會與民主

民主立憲政體是社會的根基，是不同想法、團體、個人、影響範圍之間，產生碰撞與妥協過程的基礎，雖然稱不上完美，但卻是為可貴的真理辯論。民主是實用主義走向的。所有想法與問題的解決方案不會固守一成不變的意識型態，而會在真實世界中不斷嘗試、進而爭辯並產生變化、接納或摒棄。

學者 Diane Ravitch 發現：「建立聯盟是民主行動的要素。它能指導利益團體之間的協商，進而透過妥協、在同一個憲政系統下合作。透過建立聯盟，存在差

異性的不同團體能學習如何以和平方式進行辯論，如何以民主的方式達到自己的目標，以及如何在多元化的世界中生存。」

自治（Self-government）並不能保證不發生錯誤、結束種族衝突、保證經濟繁榮、或確保人民的快樂生活。但它卻讓公眾能透過辯論找出錯誤並加以修正，讓不同團體有接觸機會並解決差異性，讓經濟有機會成長，並讓社會有機會進步、人民有表達意見的機會。



自由讓人民能享有平靜、私人的個人生活。（© Rob Crandell/The Image Works)

出生在俄國的近代諾貝爾獎得主 Josef Brodsky 曾這樣寫道：「一個自由的人，在遭逢失敗時不會責備其他人」。生活在民主社會中的人民也是一樣，必須為自己選擇的生活方式、為社會的命運負起責任。

民主本身無法提出任何保障。實行民主的成功與失敗機會各半，在湯瑪斯傑佛遜蘊含深意的名言中就曾揭示，民主提供的是「生存權、自由權，以及追求幸福的權利」。

民主不僅給人們希望，同時也帶來挑戰。它承諾人們享有自由，相互合作，能自我管理並為個人自由、經濟契機與社會公義投入努力，但它也將民主成功與否的責任，放在人民自己身上，因此也是一種挑戰。

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/>