

Globethics Repository



多数暴政及其补救 [Overwhelming Tyrannic Politics and its Remedy]

This page was generated automatically upon download from the Globethics Repository. More information on Globethics see <https://www.globethics.net>. Data and content policy of Globethics Repository see <https://repository.globethics.net/pages/policy>.

Item Type	Article
Authors	唐, 卓
Publisher	云南行政学院
Rights	With permission of the license/copyright holder
Download date	2026-07-14 14:28:32
Link to Item	http://hdl.handle.net/20.500.12424/182265

唐卓：多数暴政及其补救

唐卓

多数暴政及其补救

唐卓（中山大学行政管理研究中心，广东省广州市 510275）

【内容提要】奥斯特罗姆的政治制度设计的第十三条定理认为，当一个党派构成多数，大众政府就会为了多数的情感或利益牺牲公共利益和其他公民的权利。由此阐述了多数暴政的根基。实际上少数并不一定绝对错误，当多数都错误的时候，多数对少数的暴政就形成了。多数暴政产生了共和病。对此，托克维尔和麦迪逊等人从法制或扩大政府的角度提出了医治措施。奥斯特罗姆从自治角度提出社会规模越大就越能补救共和病。我们在综合前人的主张的基础上，提出一套当前形势下多数暴政的补救措施。主张应该给少数人更大程度的自主治理，利用社会力量和法制建设加强对多数暴政的制约，尤其在中国当前的国情下，应该在注重防止少数暴政的同时也加强对多数暴政的医治和制约。

【关键词】多数暴政/无限权威/自治原则/共和病

出发点：奥斯特罗姆(Ostrom.V)的政治制度设计的第十三条定理

贝斯特(Judith Best)教授对美国宪法阐释为：这部世界最古老的成文宪法创立了一种民主的联邦制共和国。“我们不会，从来就没有，而且以前也从未试图，进入一种简单民主制度，因为，简单民主是暴政的诸形态之一——一种多数的暴政。”哈耶克指出：民主的雅典就因为苏格拉底的自由言论而将他判处死刑，这已经说明简单民主的弊端在于多数民众必须具有比民主和法治更高级的“自由精神”。没有这一精神，没有足资运行简单民主制的道德，简单民主总会导致多数的暴政。[1]正如奥斯特罗姆的政治制度设计的第十三条定理所讲的那样：当一个党派构成多数时，大众政府……就能够为了多数的情感或利益牺牲公共利益和其他公民的权利。这里的党派不是单指政党，其实对于构成多数的民众也是有所指的。我们从这个定理出发，可以看出多数派的统治与多数暴政是一样的，而复合共和制政治理论是解决这一问题的努力。

多数暴政的形成

多数的暴政是怎样形成的呢？排斥少数人的理论源自卢梭(J.J.Rousseau,1712-1778)认为，多数的意志是至高无上的，而且是分辨政治是非最高的裁判者，少数总是错误的。除去生存的权利和成为多数的权利外，少数不能要求任何权利与多数对抗。托克维尔(Charles Alexis de Tocqueville,1805-1859)论述了多数在美国的无限权威及带来的严重后果。“民主政府的本质，在于多数对政府的统治是绝对的，因为在民主制度下，谁也对抗不了多数。”[2]人们执意相信“许多人联合起来总比一个人的才智大，所以立法的人数比选举还重要。”[3]“多数的道义影响，还来源于多数人的利益应当优先于少数人的利益的原则。”[4]多数理论还假设，正义站在多数人一边，因而，认为多数统治是确保和实现正义的一种手段，是达到某些民主目的的最佳方法。人们这样理直气壮的相信多数带来的幸福，以至于多数的无限权威迅速扩大，在美国这不仅使法律趋于不稳定，并且对法律的执行和国家的行政活动发生了同样的影响。

无限权威是一个坏而危险的东西，但不是说需要一个高于其他一切权力的社会权力，而是对这个权力要加以限制，如果任何一个权威被授予决定一切的权利和能力时，这将给暴政播下种子。不受制约的权力必将导致腐败以及许多严重的社会后果。托克维尔“最挑剔美国所建立的民主政府的，并不象大多数欧洲人所指责的那样在于它软弱无力，而是恰恰相反，在于它拥有不可抗拒的力量。他最担心于美国的，并不在于它推行极端的民主，而在于它反对暴政的措施太少。”[5]当一个人或一个党在美国受到不公正的待遇时，他或它是孤立无援的，他或它并不能向舆论诉苦，因为舆论是多数制造的，也不能向立法机构诉苦，因为立法机构是代表多数的，也不能向行政当局诉苦，因为行政首长是多数选出来的。他或它肯定想不通完美的多

数民主制下自己为什么不能解决看似基本又简单的问题。实际上，多数的民主掩盖了这种制度的严重缺陷，多数的暴政下个人是渺小的，是有冤无处申的，当他想公正的解决自己的问题时，多数人的一致意见很有可能会给他的要求公正判死刑。托克维尔的解决方法是“假如把立法机构组织得既能代表多数又一定不受多数的激情所摆布，使行政政权拥有自主其事的权利，让司法当局独立于立法机构和行政权之外，那就可以建立起一个民主的政府，而又使暴政几乎无机会肆虐。”[6]美国共和政体的最大危险来自于多数的无限权威，托克维尔认为多数的无限权威若不得到限制，将会给美国带来严重的后果，“假使有一天自由在美国毁灭，那也一定是多数的无限权威所使然，因为这种权威将会使少数忍无可忍，逼得少数诉诸武力。”“对于共和政体来说，最为重要的是，不仅要保卫社会不受统治者的压迫，而且要保护社会的一部分人不受另一部分人的不公正对待。”[7]

托克维尔、麦迪逊(James Madison,1751-1836)关于多数暴政的解决方法

多数的暴政导致了共和病。麦迪逊认为“如果不适当的多数统治原则在以立法主权为基础政府体制中占主导地位，那么就不存在任何力量来打破多数派的统治。这样，构成多数派的各个党派就会成为自己的案件的法官，人数最多的党派，或者换句话说，最有力量的党派必然会占优势。”[8]多数派占优势的权能，滥用政治特权牺牲他人的利益而牟取私利，是以民主或共和规则为基础政府最基本的弊端。多数的压迫必将导致受压迫者以强力对抗强力，这样冲突升级，最后将导致可怕的战争。美国人认识到了多数暴政的严重性，采取了一些措施来缓和矛盾。托克维尔认为美国削弱多数暴政的方法有如下几点：

首先，美国人可以自豪地说，我们不存在行政集权，“在美国的任何一个州里，中央政府至今只管理少数值得它特别注意的事务。它不参与管理社会的次要事务。”[9]其次，“美国人赋予法学家的权威和任其对政府施加的影响，是美国今天防止民主偏离正轨的最坚强壁垒。”[10]法学家精神成了美国平衡民主的力量。再次，实行陪审制度，也是人民学习统治的最有效手段。因为，“实行陪审制度，就可把人民本身，或至少把一部分公民提到法官的地位。这实质上就是陪审制度把领导社会的权力置于人民或这一部分公民之手。”[11]

托克维尔是从宏观的角度审视了美国多数暴政如何被限制和缓和的原因，但他提到的方法并非完美和全面的。我们可以根据麦迪逊主义所设计的一系列宪法制衡机制，包括健全的三权分立制度、司法复核制度、参议院的州平等代表制、代议民主制、以及完备的法制和特殊的地理环境，看出这些措施都是抑制多数暴政发生的有效手段。但他认为民情的作用是最大的，如果没有共同的民情，民主社会将让位于日益强化的集权。麦迪逊认为补救共和病的最有效方法其实是共和政体。他提到的共和政体的好处是有说服力的。他认为大的共和国好过小的共和国。“首先，应该指出，共和国无论多小，为了防止少数人的结党图谋，代表必须到达一定数目；同时，共和国无论多大，为了防止人数过多的混乱，代表必须限于一定数目。”“其次，大共和国不足取的候选人更难于成功采用在选举中常常采用的不道德手腕；选票也更能集中于德高望重的人身上。”[12]麦迪逊认为共和政府“把范围扩大，就可包罗种类更多的党派和利益集团；全体中的多数有侵犯其他公民权利的共同动机可能性也就少了；换句话说，即使存在这样一种共同动机，所有具有同感的人也比较难于显示自己的力量，并且彼此一致地采取行动。”共和政体有利于防止党派在别的州无限扩大自己的势力范围，因为“一个教派可能变为联邦某一部分的政治派别；但是散布在邦联四面八方的各种教派，必然会保护全国议会不受来自那里的任何威胁。对纸币、对取消债务、对平均分配财产、或者对任何其他不适当的或邪恶的目的的渴望，比较容易传遍联邦的某一成员，而不容易传遍整个联邦。”[13]但是，在共和政府里也要注意，一部分人很可能会因为反对另一部分人而产生不公。“在不同的阶级的公民中必然存在不同的利益。如果多数人由一种共同利益联合起来，少数人的权利就没有保障。”[14]美国的联邦共和国给我们提供了解决这类难题的范例，美利坚合众国包括了许多不同的公民，这就使得全体中多数人的不合理联合成为了不可能。这也显示出联邦的魅力。

奥斯特罗姆的建议

麦迪逊指出，“一切政治实验”都应该“寄托于人类自治能力的基础上”这一方案是医治共和病的核心。我们一切政治实验，都应该以自治原则为基础。自治原则运用于联邦体制中共存的政府，是复合共和制政治理论的主要创新。奥斯特罗姆在麦迪逊、托克维尔等人的基础上，推出了医治多数暴政共和病的方法体系，首先，认为，共和制政府体制中范围和适当结构的安排就是补救的办法。《联邦党人文集》所提供的重要补救方法是使一个共和国复合化，从

而使自治政府能够同时运作于由不同利益社群构成的政府中，而不是依靠一个单一制共和国所固有的一元化的安排。其次，他认为，医治方法也是针对联盟而提出的，正是联邦原则提供了对共和病的补救。通过各项自治原则协同合作，使共和制复合化的方法才能使每个决策者都受制于可采用的决策安排。[15]审视了美国联邦制的运作和共和国作用的发挥，通过运用许多共存的、相互交叉的政府单位来解决规模原则所提出的悖论，联邦体制显示出了更多的优势。这样，“全体中的多数有侵犯其他公民权利的共同动机可能性也就少了。”麦迪逊进一步提出了更为激进的结论：“在实际范围内，社会规模越大，就越能充分实行自治”这点有些过激了，规模应该是适当的而不是越大越好，只有适当的规模下，自治才能充分发挥作用。自治始终是解决共和病的核心方法，如果人民准备根据一切政治实验都必须基于人类自治的能力这一原则行事，那么参与联邦政府体制的社会越大，人类就越能够根据深思熟虑和自由选择采治理人类的事务。

还应考虑的其他选择方法

麦迪逊、托克维尔以及奥斯特罗姆等人均为多数暴政的补救提出了良方，我们经过认真思考，得出多数暴政的解决方法其实还应该囊括一些东西的，不仅仅是只有自治就能解决完全问题。要避免多数统治退化成多数的暴政，就要确立各种各样的制度安排。

首先，要对多数的权利进行真正有效的制约。这一点，麦迪逊等人有了详尽的论述。但是，我们还应该注意，所有权威的行使应该限于“何者为正义的限度之内”，人民对一切权力和投票程序都要加以持续的限制和监督，这样民主才能得以生存下去。不过，在多数的人数很多而且决心要为所欲为时，任何对多数的外部限制都无法长期地起到作用。所以，必须在制度上允许人民普遍参与管理能够得到继续，必须在推行多数裁定规则时发展一种惯例上的平衡，即在某一问题上作出裁定的多数不一定是社会面临的其他许多问题上作出裁定的多数，真正有最后裁定权的是成员经常改变的不同多数。[16]

其次，给少数人更大程度上的自治治理。这点尤其重要，是重视人权的一种体现。多数人的暴政就是因为忽略了少数人的基本权利和保障，然而，少数人也有正当权益受侵犯的时候，如何在自己利益受侵犯的时候能有效保卫自己呢？我们认为应该给他们更大的自主权。少数人和个人需要有一些不可侵犯的基本权利和自治治理的领域。某些制度安排是有利于少数人的自治治理和对多数暴政的限制。同时，美国的乡村自治传统，成为托克维尔称之为“人民主权”的自治治理体制的基础，是构建美国的力量，限制了美国多数暴政的发生。“乡镇是自由人民的力量所在。在没有乡镇组织的条件一下，一个国家虽然可以建立一个自由的政府，但它没有自由的精神。”[17]可见没有乡镇组织的国家是没有自由的国家，这对于一个渴望民主精神的国家是致命的伤害。因而，要医治多数暴政的弊病，乡镇组织必须存在。

再次，运用社会力量对多数暴政进行有效制约。托克维尔可以说是最早系统地提出以社会制约权力的思想家，他认识到民主体制与多元的社会与政体具有某种亲和性，认为权力与各种社会功能应当由众多相对独立的社团、组织和群体来分散行使，指出一个政体的民主性是由多个团体或者多个少数的存在来保障的。[18]

最后，应该加强法制建设。用法律来保障所有人的正当权益是非常重要的。公平的法律不仅能保障多数人的合法权利，也能保障少数人的合法权利，对所有人都是平等的。但是，我们也应该注意，有效的监督机制也是不可或缺的，监督有效才能给法制建设锦上添花，也才能使所有人的合法权利得到真正的确保。

结语

多数统治容易退化为多数暴政，这揭示了一个普遍的道理，即人类的任何政治行为和决策，无论多么高尚，多么有价值，若没有适当的制度制约，跨越了其应有的边界，都会走向其反面，带来意想不到的不良后果，有的后果是不堪设想的。[19]想想看，如果人民把权力放心地交给代表人民的所谓多数人，而这些人在获得了权力之后却忘掉了自己的职责，贪欲大起，以权谋私，这种看似文明的民主实际上却是一种我们现在所说的多数暴政。达尔在他的《论民主》一书中也探讨了多数的暴政的存在可能性以及民主政府也有弊端，即民主政府即使按照民主程序作出的决定也可能会犯错，多数并不意味着永远正确。[20]虽然说我们现在很多国家都是民主国家，中国也是“人民当家作主，人民行使一切权利”，是多数人当家作主的多数统治，但这并不意味着多数可以任意践踏少数的权益。多数并不一定是正义的化身，人会犯错的原则告诉我们，多数人也是人组成的，也难免会犯错，会有不公正的时候。这时候少数人也

应该有说话的权利，有维护自己权益的自由。我们要记住，少数人也是人，是和多数人一样的人，他们的权利也应该得到尊重，不能漠视。古往今来，我们也看到很多多数暴政的例子，这给我们敲了警钟，让我们在以后的民主制度建设和民主程序设计时，作到既要体现多数裁决的原则，也要防止多数享有绝对权力，尤其是如何通过法治和对民主程序的矫正来保护少数人的权益，是我们民主建设面临的一个非常重要的课题。多数的暴政是我们应该认真注意和思考解决的问题，但是，我们也不能因此而忽视了少数的暴政，我们看到在许多第三世界国家，仍然存在很明显的少数的暴政，但是，在我们自己的国家里，这其实也是个隐性的问题，在一些地方，由于制度的不健全，有很多权力实际上操纵在少数人手中，是一部分行政官员在行使这些无限权力，这也是个值得重视的问题。因此，我们必须从宪法制度和主导的意识形态上防止多数人的不受限制的权力合法化，只有这样才能有效防止多数人的暴政，制度建设才能健全。

【参考文献】

- [1] 汪丁丁.大国之道[J].财经，1999.
- [2][3][4][5][6][7] [法] 托克维尔.董果良译.论美国的民主[M].北京：商务印书馆，1997.282、283、284、290、291、299、301、303、314、67.
- [8][12][13][14] [美] 汉弥尔顿.杰伊.麦迪逊.联邦党人文集[M].北京：商务印书馆，1997.47、50、51、266.
- [15] 文森特·奥斯特罗姆.毛寿龙译.复合共和制的政治理论[M].上海：上海三联书店，1999.101.
- [16][18][19] 毛寿龙.多数统治、多数暴政与多数善政——民主政治的制度基础[J].北大应用伦理学中心.
- [20] 达尔著.论民主[J]

《云南行政学院学报》，2003.专辑.