

經濟學者的修憲論：海耶克與布坎南的爭議

黃春興 1992

本文原名《經濟學者的修憲論：海耶克與布坎南的爭議》，於 1992 年為悼念經濟學家海耶克的逝世而作，並已刊於當年五月號《當代》雜誌（台灣版）。

前言・成文憲法・社會契約論・代議政治・知識的利用・長成的制度・立憲與修憲

一、前言

嚴格地說，本文的題目並不恰當。理由有二：第一、「修憲」兩字具有刻意作為的含意，而此正是海耶克所極力反對的行為。海耶克的文章在用字遣詞方面一向謹慎，譬如，在最後一本書《法律、立法和自由》的第三冊序言中，他提到：

雖然我仍然喜歡，偶爾也使用"spontaneous order"（中譯：長成的秩序）一詞，但我同意"self-generating order"或"self-organizing structure"有時更為精確、較不混淆，故以它們取代前一詞。（p. xii）

雖然「長成的秩序」一詞已普遍被視為海耶克思想的代名詞，但由上句可知，對此一詞，他並未完全滿意。本文之所以仍以「修憲」為題，是希望我們在比較兩位學者的憲制觀點後，能更明智地完成我國當前的修憲工作。第二、「爭議」一詞亦值的商榷。布坎南在《自由的極限》、《規則的理性》與《自由、市場與國家》等書，和許多文章中，一再指名批評海耶克的文化演進學說（雖然詞句中仍流露著尊敬與仰止）；但海耶克卻極少在其文中點名批評布坎南的觀點，而是

對整個的社會契約論加以反駁。這之間，也許正反映兩位學者在輩份上的的差別吧。

二、成文憲法

海耶克與布坎南兩人相似處甚多：兩人都是保守派經濟學者，都是經濟學諾貝爾獎得主，都對政府及議會的成長戒慎恐懼，更重要地，都嚴格地以所建立或承襲的學說為基礎提出新憲法的基本方向。但也有不同之處：海耶克誠摯地繼承了亞當史密斯與奧地利學派所建立的行為選擇學說之傳統，而布坎南則將社會契約論攙入並改造了行為選擇傳統。由於思想根源不同，可預期兩人在憲法的基本方向與憲制改革方面所展現的差異。這差異，簡單而言：海耶克重視憲法中政府及各議會的分權及分工的設計，並認為人們只能扮演憲改的勸服者；布坎南則要求於憲法中明確限制政府及各議會之權力範圍，並鼓吹人們積極推動憲政改革。

若擺開以永恆理性或全能上帝為假設所建構的體系，則他們兩人正分別代表憲法理論的兩派：社會契約論與行為選擇學派。此兩學說所定義的憲法範圍不僅不限於與政府同時成立的成文憲法，也都認為在政府成立之前或未寫入成文憲法的社會習俗和規範亦為憲法的一部份。

在社會習俗和規範方面，兩派的觀點大致相同：任何社會或其部分的群體都無法以實現某固定目的為前題去設計並推動一套社會習俗和規範。以推行「新生活運動」或「環保運動」為例，除非社會已先有普遍的認知，否則人為的設計與推動必然失敗。不過兩派所用的辭彙仍有所差異：行為選擇學派稱這些現存的社會習俗和規範係「長成的」；而社會契約論者則以「隱式契約」稱之（辭彙不同，含意自然有別，容後說明）。

在對成文憲法所持的態度上，兩派的差別便較大。其原因在於：一但社會習俗或規範寫成了憲法條文，人們的活動空間便將受到限制。由於社會契約論者

在主觀上較傾向於「提出一套作為評估及改變制度的標準」(M. Lessnoff, p124)，故他們往往會主張將社會習俗和規範加以重整後，再改寫入憲法。換言之，他們希望藉著憲法條文去限制人們活動空間，從而提升人們的福祇。相對地，行為選擇學派則反對任何以憲法為手段而對人們的活動空間所加的限制。

底下，本文將先簡述兩人的憲制觀，之後，再比較他們對修憲的觀點。

三、社會契約論

瞭解布坎南的最直接起步，也許是從分析他的自述談起：「作為一位經濟學者，我的專長在契約方面」(自由的極限, P.x)。布坎南是一位經濟學家，他自認承襲亞當史密斯的基本理念。他說到：「亞當史密斯所遺下的訊息，每一代都需要再加重述，」(自由的極限, P.91-92)

而他似乎便是扛這重述者的擔子的當代傳道士 (D. Rei, p1)。然而，我認為：他的繼承內容是經過選擇的。亞當史密斯所遺下的訊息，若加以條列，有下三項：(一) 個人以追求最大效用為行為選擇的準則；(二) 公正或公義的標準起源於人際關係；(三) 自由放任優於政府干預。他完整地繼承了前兩項，卻對第三項重新解釋。讓我們以下例來說明布坎南是如何地將社會契約論攙入亞當史密斯的傳統內：

某日，某村落有人發現在村落附近有一清泉。但該清泉與村落之間是一片樹林。為了便利大家取水，就有人建議大家抽空在樹林中闢出一條小徑，通往清泉。

在這例子中，小徑是一項公共財，任何人都可通行。但個人的空閒時間則是私有財，只有他一人能獨享。所以，就追求效用最大的個人言，最佳的狀況是：

等待別人闢出小路後，再去取水。於是，人人都在等待，沒人願抽空去闢路，也沒人能取到水喝。在此例下，自由放任顯然未必就好。如果這時，全村能共同約定個時間，或由某長老帶頭，那麼小徑便能闢成，人人也都能挑到水喝。布坎南便如此相信公共財的提供有賴集體行為才會有效率。

由這例子，我們已看到社會契約論的形影在布坎南的腦中晃動。霍布斯與洛克即有與上述樹林小徑類似的說明：在自然狀態（或戰爭狀態）下，人人相互掠奪，人間如同煉獄。但只要大家肯放棄掠奪行為，世界便能變的美好。但追求最大效用的個人，有誰願意先放棄掠奪行為？最好的狀況：要求他人不偷不搶，而放任自己去偷去搶。因此，社會契約論者便認為：只要人人同意放棄部分的自由，成立政府以強力維護秩序，社會便能跳離貧困痛苦的「霍布斯叢林」。

在社會契約論的理論架構下，社會契約的成立需要徵得人人同意，否則就不算是契約。然而，此意味著：人人都有議價的權利，而人人也都會為個人的利益去運使他的議價權利。要找到人人都同意的社會契約，真是可望不可及。那麼，是否仍要堅守無異議通過的原則，還是折衷地改採三分之二或二分之一等多數決？折衷也不是一件容易之事，除了仍然需耗時取得多數同意外，採用多數決必然會製造「多數暴力」。換言之，只要有一人受害，集體決策便不再與亞當史密斯的個人理性相符。

布坎南所提出的解決辦法，是將所有待集體決策解決的問題分成兩類：憲法類與一般法律類。憲法類包含那些在多數決之下的少數人所受的個人傷害甚大的問題，如：政府的權限、自由、權利與義務等，以及未來議會通過一般法律類法規的制訂規則。無疑問地，為了不違背亞當史密斯的個人理性，憲法類的條文必需無異議通過。如果有人堅持不同的意見而絲毫不妥協，社會可給予他們「分離權利」。

至於一般法律類，為了在最低社會成本的考量下，則可以採行多數決。由於人人於憲法階段都已先一致同意一般法律類的制訂規則，故在一般法律類採多數

決下的受害者已不是真正的受害者。布坎南認為個人對他所同意過的事項，應負有不違約的道德。而他的不違約將形成要求他人亦不違約的道德力量。故，他說道：

同意是對規則言的；遵守規則的承諾是要求他人遵循規則行為的道德力量。（規則的理性 P101）

四、代議政治

在現實的民主運作上，人民很少直接參與集體決策，而是將政策的決定與執行工作授權給政府官員，而將制訂法律與監督政府官員的工作交與代議士。若用生產過程的詞彙來描述，則是：選民大眾先決定了一組所希望能生產出來的公共財（如：公共設施、社會的秩序、人們享有的安全保障等）的種類與數量，然後再選出一些官員與代議士作為配合著人們的稅款組成該生產過程的投入組合。有了投入組合，是否便能得到我們所要的產出？

顯然地，這答案是否定的。主要原因在於由投入到產出的生產技術的選用（如：公共投資決策程序、課稅標準的立法程序、用人程序、分包工程程序等）尚未確定。在一般的生產單位，投入組合、產出、與生產技術都是由雇主決定；但在此公共財生產過程中，身為雇主的選民大眾卻無法完全掌握生產技術的選用。官員與代議士亦都是會盤算的人，而他們的利益卻又常與選民大眾相背。如果在加上利益團體的活動，官員與代議士顯然地會巧妙地在圖利自己或圖利他人等目的下劃定或改變可選用的生產技術的範圍。結果使得該投入組合無法得到選民大眾所期待的產出。

因此，布坎南期盼新的憲法能較詳盡地劃定官員與代議士所能選用的生產技術的範圍。譬如：如果憲法限制科教文支出不得少於總預算的百分之十五，則政

府便不會以減少教育投資為成本去擴建其它公共財；如果限制中央政府總支出不能超過全國生產毛額的四分之一，則人們便可不必擔心政府規模過大而排擠人們的選擇自由；如果規定交通建設的經費不能由稅收支付，則交通部在規劃高速鐵路時便不致於侈談它的利益而故意忽略稅收的成本；如果規定政府的收支必須平衡，則政府就不會有過大的赤字。這些限制性的憲法法條的確是會縮小政府與代議士所能選用的生產技術範圍，但此縮小不但不會造成選民福利的損失，反更能保障選民的福利。邏輯上，選擇範圍越大，消費者的福利越大，但這是在消費者能掌握選擇範圍之下才成立的。在公共財生產過程中，是政府與代議士而不是選民大眾在決定生產技術的選用。因此，為減少資源被濫用，選民大眾必須建立限制性的憲法法條。

五、知識的利用

相對於布坎南，海耶克是在誠摯繼承的前提下，擴大解釋亞當史密斯的傳統。作法上，他引用奧國學派強調知識在經濟活動的角色。孟格爾（C. Menger，奧國學派的創始者）說道：

一切事物都受到因果法則的支配。這一偉大的法則不允許例外存在。我們若想於經驗之範疇中尋找反例，必會徒勞無功。人類的進步並未產生對它不信任而將之拋棄的傾向；相反地，卻產生去肯定它，以及進一步擴大認識其有效範圍之知識的效果。因此，人類不斷加深對它的認知，是與人類的進步緊密關聯。更且，一個人的自身也是在此一偉大的關係結構中，與它的狀態相接連。...那些可以被置放於與滿足人類需求的因果關聯之中的事物，我們稱之為有用的事物(usable things, *utzlichkeiten*)。然而，

若我們認知此因果關聯，也有實在的力量將此有用的事物引導去滿足我們的需求，我們便稱這些有用的事物為財貨(goods)。(經濟學原理，p. 51-52)

依孟格爾的說法，只有與滿足人類需求有因果關聯的自然資源才叫有用的事物，而只有人類在獲得足夠的知識去認識此一因果關聯後，這些有用的事物才叫財貨。例如，在人類未認識核能之前，所有的放射性物質都還不是財貨。海耶克直接繼承了此觀點，並應用到所有的經濟活動（生產、消費、與分配）。在他看來：

社會的經濟問題不僅僅是如何配置已給定的資源，... 更應說是如何去獲得已為社會某人所知之資源的最佳用途... (知識的利用， p519-520)

上述亞當史密斯的第三原則僅止於強調自由市場在資源配置的效率性，而海耶克認為這原則必須要與「知識的有效利用原則」配合。海耶克的貢獻與寇斯(R.Coase)的再加入「財產權的有效利用原則」前後輝映形成經濟知識史上繼亞當史密斯之後的兩大發展，故連布坎南也稱之為：

是整個經濟學史的主要的且是具智慧的發現。(自由、市場與國家，p. 75)

海耶克認為知識並非整塊地或能集中地存在於某處、某時、或某人；相反地，它是一小片一小片地散佈在各個人身上。有時，我們也會發現有內容相矛盾的知

識同時存在。由於知識具此特性，我們無法在中央計劃下有效的使用它們。相對地，由於民主制度是形成意見的程序，在民主制度下，不僅有許多人們會主動的構成人們對公共事物的意見，也有許多人可以成爲我們選拔管理公共事物之人員的對象。在《自由的憲法》一書中，海耶克認爲民主制度之所以能善用知識，有如下兩點理由：（一）雖然我們不能保證民主制度所選用的人必是賢能之士，但當愈多人出來表達意見時，就長期言，選得賢能之士的機會亦較大；（二）隨知識的進展，對流行或多數的意見，總有人提出反對。由於人類知識的有限與零散，我們無法評斷它於未來的發展；而歷史事實又常是：不按傳統或多數人的方向以思以行之人，卻常發展成大多數的意見。故只有民主制度，才可能保障現行的少數意見有成爲多數意見的可能。

無可置疑，多數決並不等於民主制度。但去除多數決，民主制度所剩下的可操作內容還有那些？在布坎南看來，則是憲法層次的無異議通過原則；在海耶克看來，則是在「勸服多數遵守一定的原則」（自由的憲法，前言）。海耶克說道：

人群正常地形成一個社會，是源於他們服從相同的行為法則，而非授與他們自己一些法律。此即謂多數之權力被共同抱持的原則所限制：合法的權力不能超越這原則。（自由的憲法，p. 105-6）

此原則雖然與布坎南的無異議原則同樣地不能侵犯任一人的權益，但它不是契約式的議價原則，而是尊重個人選擇自由的原則。爲解釋此原則的含意，讓我們再返回到知識的有效利用上。

六、長成的制度

假設價格制度存在於社會，則每個人都會決定：他應去學習多少生產方面的知識、使用多少或那些他所知道的生產方面的知識、應蒐集多少消費方面的知識、應消費多少等？故，只要價格機能能運作，個人的片斷知識便能最有效率地被利用。亞當史密斯發現價格制度在資源配置上的效率，海耶克則不僅將其效率擴張至片斷知識的利用上，更主張價格制度是人類所偶然碰著而長成的。他說：

價格制度只是人們偶然碰著時還未瞭解的眾多制度的一種，而目前已學會如何使用（雖然還未學到最佳的使用方式）。（知識的利用, p528）

「長成」是奧國學派對制度形成的基本觀點。奧國學派把一切制度的起源追溯到各個人的行爲。個人不僅選擇出他願遵循的制度，而他的選擇結果也無形中提升了他人選擇此制度的相對利益。制度於是逐漸成形。米塞斯(L.vonMises)，這位比海耶克略早十年的奧國學派學者，在討論孟格爾的貨幣起源說時，說道：

有些著作家曾以命令或契約來解釋貨幣的起源，他們認為，有意建立起間接交換制度和貨幣的，是一個權威（國），或人民相互間的契約。這說法的主要缺點，還不在於如下的假設：尚未見過間接交換和貨幣的那個時代的人們能夠設計一個新的秩序，完全不合於那個時代的實際情形的秩序...；也不在於歷史上找不出一點線索可以支持這樣的說法。...如果我們假定：有關各方的生活情況，隨著直接交換進到間接交換的每一步驟而改善，最後大家樂於採用某些特別具有高度銷路的貨幣當作交換媒介，那麼，我們就難於了解，為什麼要多此一舉，要用命令或契約的權威來解釋

間接交換的起源。一個人當他發現了在直接的物物交換中難於獲得他想要的東西，他就會知道，如果首先換取更有銷路的貨物，等到後來再用它交換屆時所要的東西，那就方便多了。在這種情況下，用不著政府干預，也用不著成立什麼契約。(人的行為，17章)

若不用社會契約的解釋，而採長成秩序的觀點，則上述的樹林小徑的形成可改寫成如下：

某日，某村落有人發現在村落附近有一清泉。第二天，他便橫過該清泉與村落之間的一片樹林，到清泉提了一桶水回村落。他折斷了些樹枝，也踏扁了一些草。第三天，他的鄰人也選擇他的足跡去提水，因他的鄰人認為走這條路較自己另行找條新路可以少折一些樹枝，雖然少折的數量不多。他的鄰人也折斷了些樹枝，也踏扁了一些草。於是，選擇此小徑與另行找條新路間的利益差距，逐漸因走過的人數而擴大。經過一段時日，樹林終於被走出一條固定的小徑。

小徑不是村落的人集體決定並開闢出來的，他是單獨的個人在單獨的選擇下所形成的。在社會契約論裡，人們須結合他人，並在集體形成的約束下，才能完成公共財的提供；但在行為選擇學派下，公共財的形成過程中並不需要這樣的結合與約束。不只是樹林小徑、價格制度、與作為間接交換的貨幣是以這種方式長成的，其它如：社會習俗與規範、法律、政府等，亦是單獨的個人在單獨的選擇下所形成的。海耶克稱之為「文化演進學說」。於是，如果憲法被定義為一部紀

錄社會的習俗與規範、法律、政府結構等的基本法典時，我們只要將已長成的現行習俗與規範、法律、政府結構等記載編目即可。這裡沒有必要，也不應該，去召集部分的人們去制訂任何法條。再者，制訂出來的條文，需經過一段時日，並經過人們對自己行為的調適及對條文的再解釋，才能很滑順地運作。既然如此，我們為何不直接取材於人們已調適過而運作滑順的規範與法律等結構？

規範與法律等結構會隨著新加入者的選擇加入與使用而成長或變化，就如一位愛騎機車者選擇加入樹林小徑後的情況一樣：更多的樹枝被折斷、更多的路邊草被壓扁、小徑會變形。由於規範與法律等結構不斷在成長，於是，為了不使成文憲法落伍，社會是需要定時更修憲法。然而，更修的作法仍只在於誠實地反映規範與法律等結構的變化即可。

七、立憲與修憲

布坎南是極力反對海耶克所倡導的文化演進學說，更無法忍受誠實地反映的改革含義。他在為一位法國記者 H. Lepage 的書（《明日，資本主義》）所寫的序言中，直率地說道：

這些經濟學家信賴，緩慢的社會文化演進過程，可以引發制度的變動；而自信這樣的變動，通常比快速變動會更有效率——這樣的經濟學家，面對無所不在的社會困局，是傾向於沉默的。直率地講，他們的政策建議就是：什麼都不做。... 可是，改革與進步，就必須改變平常政治策略的一些基本規則。... 在現存規律（至少有些方面）很難忍受的情況下，我認為這樣的勸告是不能接受的。（p. XII）

「什麼都不做」是一誤解。其實布坎南也知道海耶克提過兩種憲制改革的提議：貨幣發行的非國家化、與變更兩國會的分工（《自由、市場與國家》，p.76）。但海耶克自稱他的提議並不在於建議任何國家照他的設計去修改憲法（V3. p.107），因為即使是他，以他的知識為基礎的憲改提議仍然未必能適合於不同時地的人。適合於不同時地的人的知識是有時地性的，是零散的。既然各個人擁有的知識是零散的、是一小片的，那麼，為何不讓每一個人都把他的知識灌溉在行為選擇的大地上，讓制度能自然地長成？

對海耶克學說類似的誤解，不僅是布坎南而已，金恩（D. King）亦認為海耶克既然能知道市場有能力產生財富，則市場機能的結果就不是非意欲且未知，從而否定海耶克的理論。顯然地，海耶克以他所知道的市場機能的知識去勸服社會去尊重市場機能，並不等於海耶克相信他已找到真理。他雖然對所擁有與認識到的市場機能的知識，有深刻的信心，但更明白他的知識並非唯有的知識。更重要地，他對所認識到的市場機能的知識，只有被他人在其所有的知識下所認同，才有真正的價值。市場機能的結果是要所有的個人共同實現，非他一人所意欲或預知。因此，勸服是唯一能做的推展工作。

人的理想一向是極其崇高，但人類的文化演進過程卻很緩慢，制度的長成過程也很緩慢，拔苗助長只有害而無益。對布坎南的批評，海耶克似乎也只能如下回答：

有愈來愈多有想法和具深度的人們慢慢地對那些他們過去亦視為是激發民主理想（之觀念）失去信心，這是不能再漠視的(V3. p98)... 進步可以較我們所要求的快，但我無法否認，如果進步能稍緩，我們會較能消化。進步是不能靠藥方的，我們所能做的，是建立一些對它有益的條件，然後便是祈盼能有最佳的結果。（V3. p169）

布坎南之所以無法接受海耶克的觀點，歸其因，在於他過度接受社會契約論的觀點。當交易雙方能一手交錢，一手交貨時，是不需要契約的；只有雙方當前無法銀貨兩訖而又欲於此時先行約定時，才需要訂下契約，以規範雙方於未來交貨與交錢所需滿足的條件。故契約是把經濟活動由當前延伸至未來而設的約定。社會契約論視憲法為人們彼此之間對生產與交換公共財而立的契約。由於它所交易的對象為公共財，故任一新加入該社會的新個人，即面臨他與社會全體重新簽立契約的問題。如果每有一新個人加入，社會隨即召集全民，重新簽立社會契約，成本過大是無庸置疑的。即使在田納西州想加入美國聯邦時，各州也未因田納西州的加入而重訂聯邦憲法，更何況只是一位新生嬰兒想正式成為一國國民。於是，社會契約論者便採行「隱式契約說」的理論，洛克稱之「默認」，布坎南稱之「自願受苦」，其意為：新一代自行選擇是否要發動一場抗爭或暴動，以共同毀滅為威脅，要求既得勢力的舊一代與之重修社會契約。如果個人計算發動抗爭的預期成本高過預期利益，他便會放棄發動抗爭的打算，默認該憲法。為降低新一代只有在抗爭與默認間抉擇其一的困境，實施民主制度可以提供他們一條經由選舉以修定憲法的機會，此外，亦應該給予他們自由移民或脫離國家的權利。

於此，我們看到社會契約論者視「修憲與否」為先於「如何修憲」的一項個人行為的選擇，但不一致地，卻在未探討「立憲與否」之前就提出「如何立憲」的原則，這不僅是洛克、盧騷、布坎南等人如此，連羅斯（J.Rawls）與諾力克（R.Nozick）的理論亦然。這是令人遺憾的。探討立憲之前，是應先探討立憲與否的選擇。我之所以堅持此點，不僅著眼於理論的一致性，更在於對它的考慮，將使雙方的議價不會漫無邊際，而是已有了較明確的範圍。若證之當前政情，如果國民黨黨團不願與民進黨黨團協商，如何立憲？一但雙方承諾坐下來協商，可預測，雙方至少都已掌握對方可能接受的底線。

若不欲放棄以如何立憲為選擇起點，又要求立憲與修憲理論基礎能一致，社會契約論者似乎唯有放棄新一代的行為選擇假設。其作法相當精緻，是以前述的

「囚犯的困境」或「免費搭車者問題」為基礎。他們認為：對新一代言，社會契約不是他們簽定的，修修改改只能作皮毛的變動，變不了大局。若因抗爭的預期淨益不大而決定默認它，等於是接受「一雙死人的手」的擺佈。

再者，杜拉克(G. Tullock)告訴我們，抗爭過程仍是有免費搭車者問題存在，以致個人會低估抗爭成功的概率，亦即低估了抗爭的預期淨益。於是社會便陷在「全面的困局」卻無人起來抗爭或改革的困境中。換言之，社會契約論者認為：放任人們的主動覺醒去抗爭，是無法實現憲改的。因此，社會契約論者便認為他們應負起此重責大任。要推動運動，便先有預擬的社會目標。於是，理念與此預擬目標較接近者便會成為領導份子，而一些理念與此預擬目標雖非相近，但因見到共同目標而提升主觀的抗爭成功概率者，逐加入為跟隨者。隨著抗爭的擴大，只要預擬的社會目標確定，便會有愈多在理念上與此預擬目標愈遠的人加入。如果抗爭幸而成功，無質疑地，這份由菁英份子所預擬的社會目標，即成為憲法的修正方向。對那些追隨者言，他們的理念是否在修憲時受到尊重？他們的知識是否在修憲時得到發揮？答案都是否定的。他們的理念與知識只被誤導於提升主觀的抗爭成功概率，而非用於修憲。換言之，他們被允許有參加抗爭的選擇行為，卻被剝奪參與修憲的選擇行為。修憲只是菁英份子的工作。

布坎南則更進一步認為：本質上，長成的制度只是稍高於能令一種族存續下去之最低要求的制度，而非可能的最佳制度。布坎南是對的，而且海耶克也知道：「我們至少可以這樣說，長成的演進是進步的必要條件，如果不是充分條件」(V3. p168)。這世界有多少是人類能確實掌握的知識？菁英份子的修憲方向，是能改變現有的困境，但更可能把我們引導到另一種人類未知的困境。這概率甚大，因它並未充份利用各個人的知識。即使是演進過程，它雖能利用到各個人的知識，也仍只是進步的必要條件。其它如多數決民主或菁英政治，只能利用到部份人的知識，又豈能成為進步的充分條件？對於多數決民主，海耶克仍有如下的擔心：

多數的決定僅示知吾人：大眾在作決定之頃刻有何意欲；並未示知吾人：如大眾獲得更佳的情報或具更廣泛深遠的知識，其意欲將如何？如人民不能經由說服或認識之進步，而變革其意見，則多數決之制將無價值可言。（自由的憲章, p. 109）... 多數一時的決定較之風俗制度之自由生長有根本不同之點者，以其具有壓力，包辦及排他的特性。此特性適足以摧毀自由社會內所賴以糾正自己的諸多勢力。（自由的憲章, p. 111）

其他的制度，則更令人憂慮。