

第八章 政治市場

- 第一節 集體決策的迷思
集體理性、全體一致的共識
- 第二節 自由的政治市場
政治市場的結構、民主的發現過程、民粹政治
- 第三節 開創政治市場
創業家精神的延伸、民主的萌芽與發展

上一章指出：當市場未能提供百姓期待的商品與服務（簡稱公共財）時，人們要求政府提供是無可責難的另一種可能選擇。但是，公共財的特性不是同時能供多人使用，就是規模巨大而難以分割。當然，民間未必無能力提供公共財，就是卡在各種難以言說的在地理理由。當人們要求政府提供時，卻常忘了他們之間對公共財的需要並不相同，而且，對於大型公共財也常僅使用其一小部分。因此，要如何匯聚他們的不同需要？

進一步說，如果提供公共財成了政府的一部分職能，政府要如何去發現百姓的需要？再者，我們要如何尋找能切實瞭解百姓需要，並能有效率提供其期待之商品與服務的人，去組成政府？如此思考，我們便發現政府提供公共財的過程，也和一般商品市場提私有財的過程類似，都是需要仰賴市場平台的發現與創造過程。這一章將稱這一市場平台為**政治市場**（Political Market）。

在自由社會的政治市場裡，個人兜售他的政見，宣揚他的理念，組織支持他的政治團體。不同的政治團體就如不同的廠商，在市場中競爭和發展。商品市場是以個人的鈔票決定資源的配置，政治市場則以個人的選票最終地決定資源的配置。不同的體制都有其政治市場，但充分自由的政治市場是**民主體制**的特徵，也是其定義。

本章將分三節。第一節探討個人的需要如何利用選票匯總成集體決策的票決規則，第二節討論政治市場的特徵及其運作。第三節將探討企業家精神在政治市場的延伸，並以台灣從威權體制走到民主的過程為例，討論一個自由之政

治市場的發展過程。在這歷史過程中，不少的政治人物發揮了他們的政治創業家精神，在不斷提升社會利得下，使民主化成為政府對人民的可信賴承諾。

第一節 集體決策的迷思

民主的最基本功能在於能以經濟效率提公共財和處理公共事務（以下統一稱之**公共事務**）。經濟效率是指向公共事務之內容的決定，而不是給定內容之提供。上一章定義公共財為政府提供之財貨，公共事務也是指人民委託政府處理的事務。前者如興建一條聯外道路或一座污水處理廠，而後者如提高財產稅稅率或改變選舉辦法等。公共事務會改變個人之福祉，而且個人的偏好與知識也不同，因此，當人們聚在一起決定公共事務時，若無一套共同接受的規則去約束彼此，公共事務將難以展開。

集體理性

既然公共事務需要集體決策，就表示個人已經形成組織。集體決策就是該組織的決策。若每個人都遵守集體決策的規則，這個組織便可以擬人化而稱為**集體人**（Collective Man）。集體決策在定義上就是該集體人所做的決策。在這擬人化的思考下，人們常陷入集體決策的第一項迷思：集體人也和個人一樣具有**經濟理性**。¹ 若稱集體人的經濟理性為**集體理性**（Collective Rationality），本節的問題是：集體理性是否能具備類似個人理性的性質？

就以**中央計畫局**（CPO）這個集體人為例。它是由多位個人（中央委員）組成。這集體人若要擁有等同於個人理性的集體理性，就必須滿足以下三項條

¹ 經濟分析假設選民對議案都具有判斷能力，並假設他們的選擇都具有底下兩性質。第一是**評價理性**（Evaluation Rationality），也就是個人偏好結構的完整性和遞移性。完整性是指，個人對於任何兩項議案都有能力區分出何者較佳或毫無差異。遞移性是指，若個人在比較議案 A 與議案 B 之後認為議案 A 較佳，而在比較議案 B 與議案 C 後認為議案 B 較佳，則他在比較議案 A 與議案 C 時就會認為議案 A 較佳。第二是**行動理性**（Action Rationality）。行動理性有兩層意義，其一是，個人願意將依據評價理性之排序所挑選的議案付諸行動；其二是，個人若在實踐議案過程中遭遇困難，會尋找克服的辦法。換言之，個人如果知道某個議案能帶給他最高的效用，便會選擇它、實現它。如果他知道這最高效用是必須克服困難之後才能實現，也會付諸行動。個人具備這兩項條件，就具備了**經濟理性**（Economic Rationality）。

件。(一) **完整性**：集體人在面對幾個議案時，不會陷入無法決策的困境。²

(二) **遞移性**：集體人在面對幾個議案時，不會出現票決循環。³ (三) **行動性**：集體人會以行動去實現理性選擇的結果。⁴ 以上三項都不是容易滿足的條件，主要原因在於：集體理性是個人意見與行動的匯聚，而個人之間存在著策略性行為、換票動機及難以預期的個人特殊性格。個人理性是經濟分析上的行為假設，而集體理性則是個人理性經過票決規則和人際互動的結果。在不改變個人理性下，若集體理性的表現不夠理想，我們就只有兩條路可走：改變票決規則或約束人際互動方式。

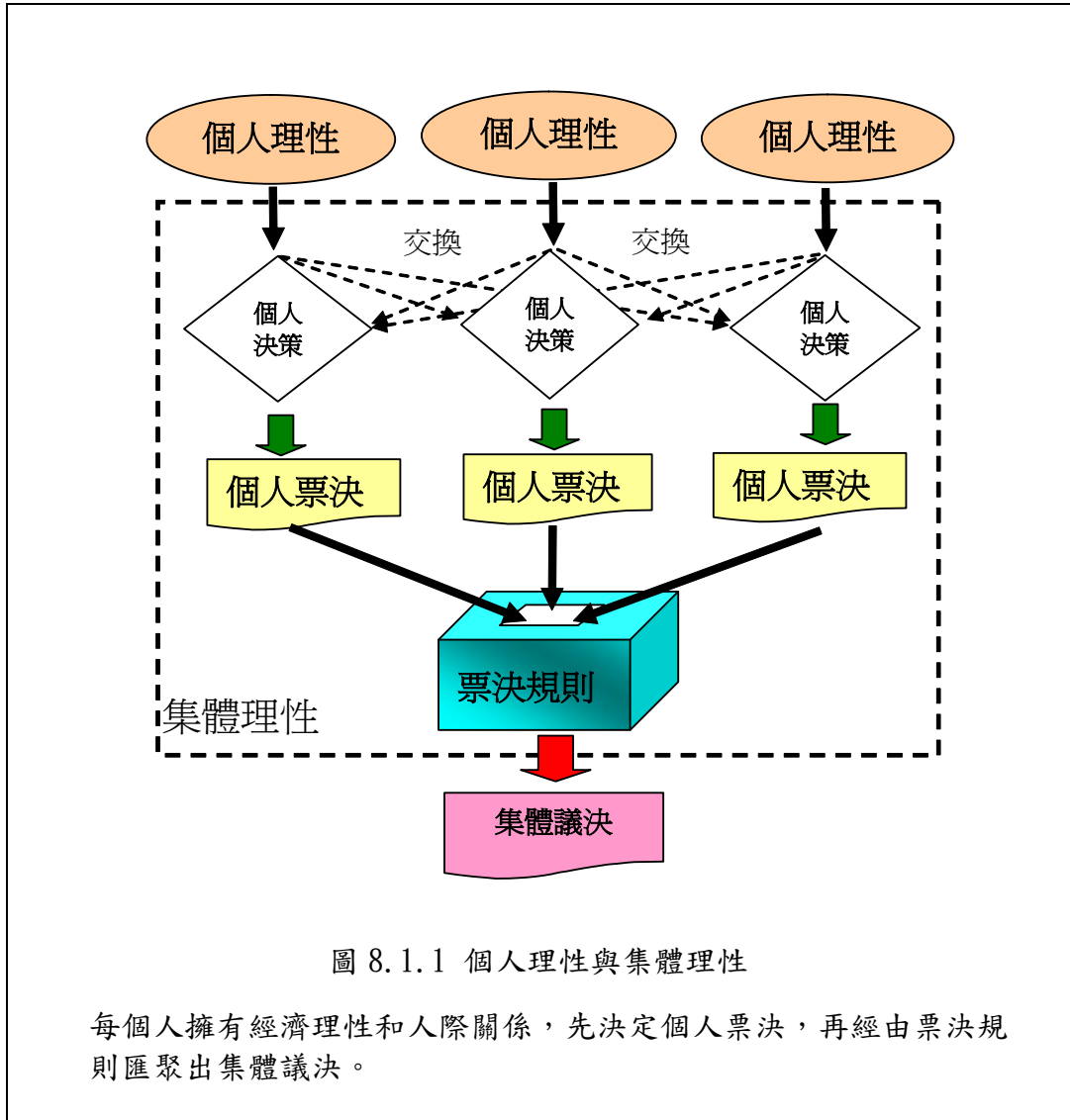
先說票決規則，這是亞羅所開創的**社會選擇理論** (Theory of Social Choice) 的核心內容。上圖 8.1.1 為個人理性與集體理性間之關係。圖中，每個人都擁有經濟理性，也擁有人際關係，決定個人票決，然後經由票決規則匯聚出集體議決。票決規則是將個人票決匯總成集體議決的計算規則。社會選擇理論學者問道：這些規則必須具備那些良好的特質？半世紀前，梅伊分析最常採用的**簡單多數決** (Simple Majority Voting) 規則，發現它具備以下四種特性：(一) 個人自主票決、(二) 票票等值、(三) 若每一個人改變其原來的票決，則集體議決結果亦會改變、(四) 當兩議案獲得支持的票數相同時，若有人由「反對」改為「棄權」，或由「棄權」改為「贊同」，則集體議決結果將會是「贊同」。⁵的確，這四項特性都很不錯。梅伊證明這四項特質是簡單多數決的充分且必要條件，也就是：如果我們要求一種票決規則必須具備上述四項良好性質，那麼它就是簡單多數決。

² 即使個人都具有經濟理性，但經過人際關係及投票成本的計算後，仍可能不願對議案表態。除棄權外，他也可能裝病缺席。當出席人數不足時，集體理性也就無法比較這兩議案。

³ 當集體理性不具有遞移性時，就稱為**票決循環** (Voting Cycling)，或稱**票決矛盾** (Voting Paradox)。

⁴ 集體理性不容易滿足效用極大化的條件。譬如新竹市的東區、西區、香山區的代表都想利用市民的稅捐為當地蓋一座大型公園。由於稅賦來自一般租稅，而公園直接對各區有直接利益，議員們不僅會努力爭取，更可能交換選票好讓三案都通過。結果使整個社會的淨效益為負數。

⁵ May (1952)。



這四項特性雖然不錯，但由於簡單多數缺欠遞移性，使得這個看似良好的票決規則有著票決循環的先天缺陷。如果遞移性是重要的，我們是否可以找到其他良好的票決規則？亞羅給了否定的答案。⁶ 類似於梅伊的論述邏輯，他也提出理想票決規則的五項特性，分別以公設稱之。（一）集體理性公設（Collective Rationality）：票決規則必須具備完整性與遞移性。（二）投票人無限制公設（Unrestricted Domain）：任何偏好的人都可以參與票決。（三）弱式柏瑞圖增益公設（Weak Pareto Criterion）：如果大家都認為議案甲優於議案乙，集體議決結果也應該如此。（四）議案獨立公設（Independence of

⁶ Arrow (1951)。

Irrelevant Alternatives)：兩個議案的比較應該只決定於其成員對該兩議案的直接偏好。(五)非獨裁公設(Non Dictatorship)：任何兩個議案的集體議決結果不能永遠都與某固定成員的個人票決結果相同。根據這五項公設，亞羅證明出：當委員會的人數在二人(含)以上而議案在三項(含)以上時，獨裁式的票決規則會是唯一能滿足前面四項公設的票決規則。換句話說，任何的票決規則都無法同時滿足上述五項公設。我們稱之**亞羅的不可能定理**(Arrow's Impossibility Theorem)。

亞羅定理來自於他認定遞移性的重要性，否則集體決策便接近於隨機變數。但是，塔拉克(Gordon Tullock)從政治經濟的角度反駁，認為在真實世界，票決矛盾並不會帶來困擾。譬如在票決循環可能發生時，大家都知道可以利用策略性投票去獲勝。社會為了避免策略性投票，早就出現「先提名、先表決」與「後提名、先表決」等對事與對人的不同規則。⁷另外，在討論修正案時，通常也視「不修正」為最後議案。這些例子表示人們願意接受的是規則，而不是結果。

全體一致的共識

集體決策的第二迷思，就是認為 CPO 的委員們對主要問題都會有共識。一旦有了共識，集體人就如同個人，其集體理性自然等同個人理性。當共識決作為票決規則，就是要求議案必須以**全體一致**(Unanimity 或稱**無異議**)的方式通過表決。無異議賦予各個委員無限的權力，因為每一位委員都可以他的不同意去否決其他人的共同決議。當每位委員都擁有否決權時，除非是利害相同或經過協商，否則議案很難進行下去。⁸因此，無異議通過反映出來的是人際

⁷ Tullock (1967) 認為在羅馬共和時期，重大決策取決於神的旨意，也就是從牛肝去斷定吉凶。從科學角度言，這些決策接近於隨機。他更指出，即使隨機，卻未給羅馬帶來長期的大災難。

⁸ 在理論上，無異議作為票決規則很容易使議決難以進行。然而，人們會想出一些制度性方式去避免這類困境，其中最廣為人們熟知的就是梵蒂岡新教皇的選舉。一百多位的紅衣主教必須在最後對選出的新教皇無異議，不論中間過程為何。這時，梵蒂岡西斯廷教堂頂端的煙囪會冒出白煙。另，歷史學家杜蘭(Durant, 1975)夫婦指出，英國的陪審團制度承襲自法蘭克人，是隨著「諾曼征服者」威廉一世傳至英格蘭。在 1367 年之前，陪審團的人數在 48 人到 72 人間，制度上要求全體一致的判決。根據杜蘭夫婦的說法：「在審判中，陪審團人員聆聽供詞、反方的辯護、推事的意見；之後，他們退入議事堂。在那裡，為了避免無緣無故的拖延，他們不食、不飲、不供給火或蠟燭，直到他們一致同意為止。」

間的協商。1991 年美國計畫入侵伊拉克，要求以聯合國名義出兵。由於俄羅斯與中共在軍事上支持伊拉克，法國也在外交上杯葛美國，最後，這些國家放棄在聯合國安理會的否決權，才出現〈安理會第 678 號決議〉，讓代號為「沙漠風暴」的波斯灣戰爭以聯合國名義執行。

往往議案通過會影響到個人生活的各層面，因此表決者很少會就事論事。雖然個人有時會不滿集體議決的結果，但只要不是強行表決，不滿的人也會接受其結果。即使議決規則不是採用無異議規則，但民主的運作依然要以**不強制表決**為前提。換言之，任何議案在表決之前必須先以無異議通過「是否付之表決」的**前提議案**。布肯南和塔拉克認為前提議案是憲政民主的必要條件。⁹ 古典自由主義並不否定政府的設立和授與權力，但要求這些議決都必須通過**兩段式決策**：先是成立議案的表決，然後是通過議案的表決。在兩段式決策原則下，民主制度的運作才可能嫁接到古典自由主義。

兩段式票決的核心是，前提議案必須無異議票決通過。至於第二階段的議案表決，則只要求其議決規則詳列於前提議案，並未要求無異議通過。許多不同的票決規則都可採用，如簡單多數決或加權式多數決。¹⁰

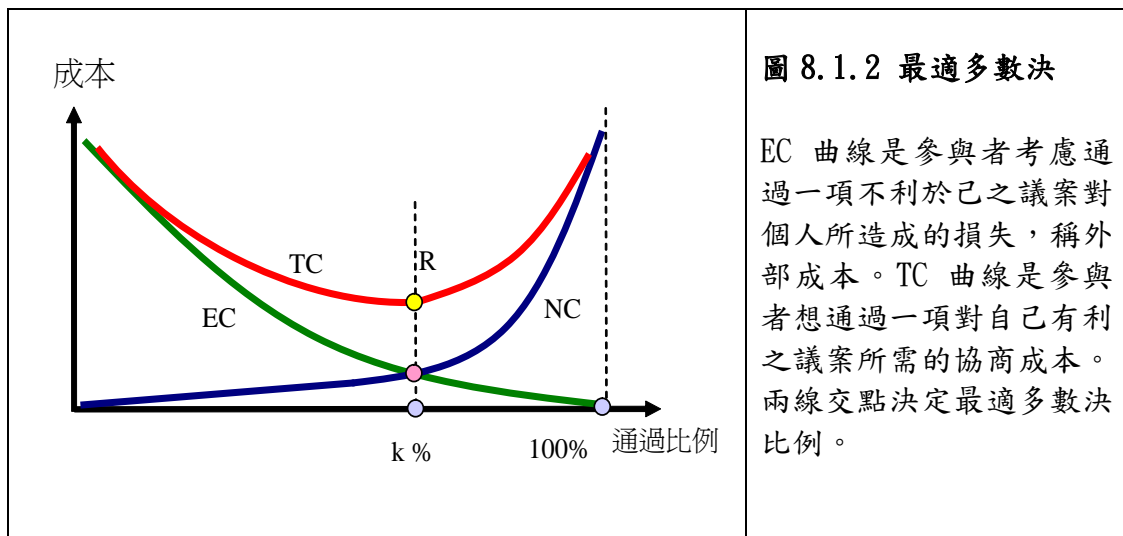
雖然第二段的票決規則沒有無異議票決通過的要求，但布坎南和杜拉克仍提出**不確定之幕原則**（Principle of Veil of Uncertainty），認為在制訂規則時，必須要讓參與表決者無法計算規則對自己的未來利害。¹¹ 譬如在重劃立法委員的選區時，時間上至少得在兩屆之前進行議決。若能這樣，潛在的候選人就無法明確計算對他最有利的選區範圍。當然，實際要做到無法事前算計是很難的，但至少可以讓個人的算計面臨很大的不確定性。

⁹ Buchanan and Tullock (1961)。

¹⁰ 加權式多數決是根據選民的特徵給予不同的權數。以下是幾種常見的加權規則。（一）以知識加權：英國早期曾一度加重劍橋大學和牛津大學兩校畢業生的選票權數，如一票等於兩票。（二）以股權加權：在股東大會上，參與者不是以人頭計算其投票效力，而是以其所持的股份數目計算。（三）以身份加權：英國工黨在票選黨魁時，將工黨分成三部份，然後以不同權數加總，譬如：國會工黨占 30%、地方工黨占 30%、工會占 40%。另，台灣的民進黨在選擇總統候選人時也曾採類似的加權法，如中央委員會占 50%、地方意見占 50%。（四）以偏好加權：聯合報的小說獎評審中曾採納過。例如有五名候選人，則選民需將他們排出先後次序，依順位給 5、4、3、2、1 的分數。然後，再加總所有選民對各候選人的得分數以選出最高分者。市場機制也可以看成是多數票決：消費者以一元一票方式對市場上的商品進行淘汰票決。如果以人頭計，市場機制等於是消費者以他們持有的財富為權數的加權式多數決。

¹¹ Buchanan and Tullock (1961)。

在不確定之幕原則下，個人只能對不同的票決規則做普遍性的評估。由於對象是普遍性的票決規則，而且特定票決規則將被應用的個案也不確定，布肯南和塔拉克認為我們能用以評估的標準便只有如下兩項主觀成本。第一項是參與者會考慮通過一項不利己之議案對個人所造成的損失。他不知道議案的內容，故無法評估損失，但他知道：這預期損失隨著票決規則所要求之通過門檻的提高而降低。門檻愈高，不利於他的議案獲得通過之概率愈低。他們稱此主觀成本為票決規則的**外部成本**（External Cost）。外部成本如圖 8.1.2 的 EC 曲線，是一條遞減函數，而圖之橫軸表示所要求通過的比例，其縱軸為個人的主觀成本。第二項是參與者想通過一項對自己有利之議案所需的**協商成本**（Negotiation Cost）。若要求通過的比例愈高，他需要去協商的參與者和所耗費的精力就愈高，同時他需要準備的備案也就愈多。因此，協商成本如圖 8.1.2 的 NC 曲線，是遞增的曲線。¹²



加總這兩曲線成 TC 曲線，是個人在考慮票決規則時所面對的總成本曲線。在最低成本的假設下，他會選擇曲線的 R 點，也就是對應於通過比例為 k% 的

¹² 利用協商成本的概念，共識可以定義為，觀念不同的個人經過相互的協商與調整之後，找到了大家都可接受的新議案。相對於此，心理學家詹尼斯（Irving Janis, 1982）於《群體迷思的受害者》（*Victims of Groupthink*）一書指出：一個小群體的成員，可能因維護內群體凝聚力、或失去自信、或為了追隨領袖，而以追求群體共識為考量，不能務實地評估其他可行辦法的思考模式。他稱因此造成的全體一致為**全體一致的錯覺**（Illusion of unanimity），因為這群體意見的一致是個人壓抑不同的意見而造成的統一的錯覺，已完全失去共識的本意。

票決規則（如 67% 的多數決）。他們稱這比例的票決規則為**最適多數決**（Optimal Majority Rules）。「最適」是對參與者言的，不是針對全體。就全體而言，每個人都有其主觀的最適多數決，而其數值未必相同。經濟學分析只能言盡於此，無法幫這群參與者確立集體的最適多數決的數值。不過，如果兩議案的協商成本不同，則協商成本較高的議案所需的最適多數決應較低。相對地，外部成本較高的議案所需的最適多數決應較高。

第二節 自由的政治市場

由於完美的票決規則並不存在，社會選擇理論專注於尋找接近理想的票決規則，卻忽略了真實世界的運作。在真實世界中，票決規則只是用以計算集體議決的機制，此外還有需要公共財的選民、提供它們的議員與政務官、雙方交易的選票和承諾等、作為中介的政黨與利益團體、規範運作的規則等共同呈現出幾乎和商品市場一樣的結構。以商品市場為比擬，政治市場的核心意義在於滿足個人對公共財的需要，其靈魂為企業家精神，而其運作原則為自由進出。表 8.2.1 是這兩市場在要項上的對比，本節將逐一討論。。

表 8.2.1 商品市場與政治市場的比較

市場要項	商品市場	政治市場
需要面	消費者	選民
交易物	商品	政策、議案
供給面	廠商	議員、政務官
市場地	市場	議會、行政機關
中介人	中間商	政黨、利益團體
交易媒介	貨幣	選票、承諾
清算系統	銀行	資深議員、非政府組織
規範系統	大眾傳媒	黨鞭、大眾傳媒、知識份子

政治市場也有兩點不同於商品市場之處。第一、商品市場的交易單位可切割到最基本的貨幣單位，而且其交易利得大都直接歸屬到交易雙方。於是，交易雙方在利得與代價的計算，以及在商品交割上，都相對地明確。政治市場的交易是將個人需要綁在一起的公共財，其原因可能是利得的分享者難以清楚分辨，也可能是鉅額的成本需要大家分擔，還可能是太大的交易成本必須以借用代議制度。於是，在集體決策下，個人表達出來的需要，未必就會是集體議決的結果。第二、政治市場的情願交易建立在兩階段決策之原則上，本質上就存在著遠不如商品市場的靈敏和細緻。譬如，個人的主觀效用和預算是隨時在改變，而這改變若發生在兩階段的第一階段之後，將會預料之外地提高個人對第一階段之承諾的負擔。又如在代議制下，當經濟與政治情勢發生改變，議員可能無法顧及需要差異的選民，導致個別選民對失落的容忍超過其期待。不同於社會選擇理論從研究者的理想去設計票決規則，**公共選擇理論**（Theory of Public Choice）從政治市場的運作去探討集體決策，並試圖以商品市場的運作方式去改善政治市場的效率。¹³

政治市場的結構

接著，我們逐項討論表 8.2.1 的各要項。經濟學原理的教本都會有一張經濟流程圖，其上有代表廠商、家計部門、商品市場與生產因素市場的四個方塊，並以代表貨幣、商品、生產因素之流動的箭頭線將它們連成環狀圖。該流程圖用以說明商品從生產因素到成本的生產與交易流程，以及貨幣扮演的媒介角色。有時，環狀圖中間還會加畫一個政府方塊，以解說政府介入市場的作用。政治市場之各要項的關係也可以類似地畫成圖 8.2.1，但這不是環狀圖。這裡，較特殊的是對人（議員與政務官）的決定，以及集體決策所需要的票決規則。底下將逐一討論。

¹³ 公共選擇理論屬於古典自由主義的發展，以**政府失靈**回應批判市場機制的市場失靈論。市場失靈論者提出以污染稅去矯正負的外部性、以政府管制去矯正市場買賣雙方的資訊不對稱、以政府提供公共財去解決公共財的不足。公共選擇理論剛好相反，認為政府過渡介入公共財的提供將出現計劃經濟的種種弊病，也提出**競租理論**強調政府管制只會帶來更糟糕的貪污和腐敗。對外部性問題，他們的回應不多，或許可補以寇斯的回應，亦即：庇古式的矯正稅並沒有考慮到資源利用的機會成本。

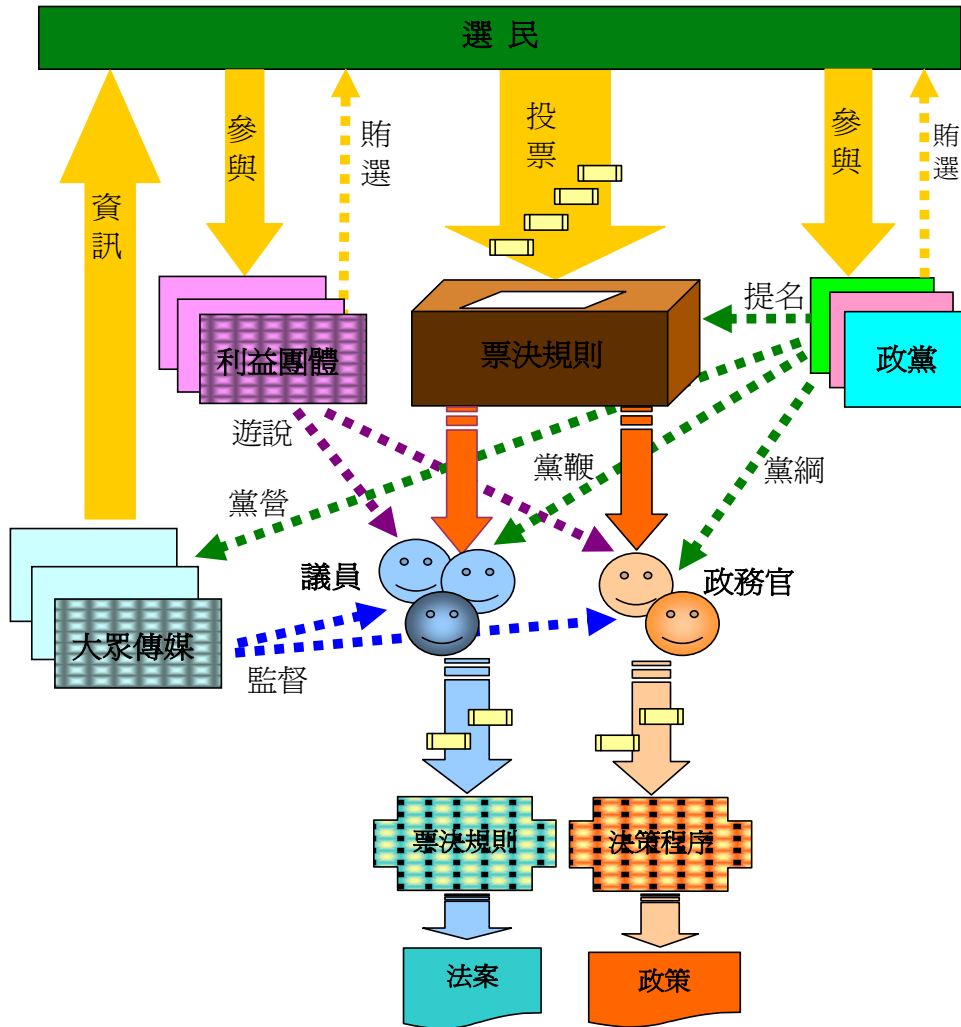


圖 8.2.1 政治市場的結構與運作

(一) 需要面與交易物

政治市場的需要面就是選民，這是相對於商品市場的消費者。如前所述，選民在政治市場的需要是公共財，而公共財在定義上就是選民期待政府提供的商品與服務。在大多數民主國家，政府提供屬於商品的公共財之方式，並不是以設置國營企業方式去生產，而是以預算向民間購買，譬如軍事武器。換言之，提供和生產是分開的。某些政府提供的服務也可以將生產與提供分開，如航站管理；但有些則因爭議太大而直接由政府生產與提供，如立法與司法審判等。

因此，在政府僅提供而不生產下，選民對公共財之需要可視為對政府通過公共財之提供的政策與議案的需要。選民在公民投票（或稱公民票決）下直接選擇政府得提供的政策與議案；但在間接選舉下，則是先選擇議員與政務官，然後再委託其行使政策與議案的議決與提供。

消費者對兩種商品的選擇是比較其預期效用，而選民對於兩候選人的選擇也同樣是比較他們當選後能帶來的預期效用，只不過候選人能帶來的預期效用遠較商品不明確。選民會先比較預期效用並挑選較大者，然後再以兩者預期效用的差距去和投票成本比較，以決定是否值得去投票。當投票成本大過兩預期效用之差距時，選民就會選擇**棄權**。¹⁴ 爲了降低選民的投票成本，有些社會在選舉當天放選舉假。¹⁵ 在某些居民所得和知識程度都偏高的社區，由於影響他們所得的因素主要是國家大政而非地方建設，因此他們在地方選舉的投票率就遠低於中央性選舉。¹⁶ 相對地，在所得和知識程度都偏低的社區，社區與鄉土情結往往能左右選情。由於這裡的候選人之供給有限，出來競選者總是那幾位不甚理想的政治熱衷人士。這使得選民偏向於不去投票；但他們若前去，也是會投同意票。在此情況下，台灣的政治發展就出現了「走路工」（即投票的報酬工資），利誘他們出門去投給特定的候選人。

選民在票決場所就像是商品市場的價格接受者，只能圈選票上的少數候選人。但就整個政治市場而言，選民並不只是價格接受者而已，他們可以經由中介團體提出他們的理想，包括政策與議案以及理想的議員與政務官。自由市場的價值在於**參選自由**：當選民長期不滿意供給面的選項時，可以自由地自己提供新的交易物或讓自己成爲候選人。自由參選就是自由市場的自由進出，是對一個社會之政治自由的基本評定標準。中國大陸目前允許人民有自由的投票權，卻還沒有自由的參政權。爲了彌補這缺口，他們在選票的候選人欄處保留空白，

¹⁴ 棄權也是一種政治自由，但有些民主國家對棄權者卻科以罰款，如澳大利亞。

¹⁵ 放選舉假也有干預選舉的嫌疑，因爲有工作者之時間成本較沒工作者高，放選舉假會提高有工作者的投票率而不利於老人福利政策。

¹⁶ 當兩位候選人的政見和施政能力接近時，選民主觀認定的當選機率決定了他的選擇和是否要去投票。如果他對兩位候選人的預期效用很接近時，他會棄權。如果選民對後選人提出的政見都不感興趣時，他也會棄權。

允許人民填寫非候選人名單上的任何人物。當然，這自由度是遠不如自由參選的。

（二）供給面與市場地

供給面是指政策與議案的直接與間接的供給者，也就是政務官和議員，前者提供政策而後者提供議案。

間接民主的運作過程是先讓選民選出代理人（議員與政務官），再讓他們去提供政策。¹⁷ 間接民主的問題在於代理人問題：如何讓代理人在握有權力和資源之後，還願意有效率地去實現委託人（選民）偏愛的政策與議案？英國歷史學家阿克頓爵士（Lord Acton）就警告過：「權力使人腐化，絕對的權力使人絕對地腐化」。這裡，腐化指的是對權力和資源的濫用。在這傳統下，民主政治的原則就是要始終對權力者抱持著警戒與不信任。在此原則下，西方的民主制度發展出**分權與制衡**的兩機制。以美國為例，在分權方面，先是分割政府機能與市場機能，以限制政府職能的範圍。然後，再將政府職能分割為各自獨立自主的聯邦政府與州政府。最後，不論在聯邦政府或在州政府，政府職能又再度分割成行政、立法和司法的獨立三權。這樣的機制設計可以避免政府權力的集中。但即使在分權之後，人民仍不放心官員的濫權，除了繼續讓國會的參議院和眾議院再度分權外，還讓行政、立法和司法之間相互制衡。

政治市場提供的議案有兩大類，其一是能為社會創造淨利得的**生產性議案**，其二是把某甲財富強制轉移給某乙的**重分配議案**。當某甲面對重分配議案，勢必要為保護自己的財富而戰，結果常造成社會財富的淨損失。所以，當議案或政策無法為社會創造淨利得時，便會帶來淨損失。政治場域並不存在零和賽局。

¹⁸ 如果沒有高於立法權力的限制，一旦甲方是政治上的少數者，他們的財富永遠面對著被重分配的威脅。在無知之幕的原則和邏輯下，人們不會同意他們設置的政府提供**負和賽局**（Negative-Sum Game）的重分配政策與議案。

（三）交易媒介與中介人

¹⁷ 本章不區分選舉出來的政務官和聘任的常務官，統稱為行政官員。

¹⁸ 只有在不引發抗爭和對立下，重分配政策才可以算是零和賽局。然而，這是不可能的。

政治市場的交易物是政策與議案，而交易媒介在選民是選票，在議員與政務官則是其承諾，因為這不是可以「銀貨兩訖」的交易。當然，也有議員與政務官以貨幣去交易選票，但這是違法行動。由於這不是「銀貨兩訖」的交易，新制度經濟學就發展出來關於質押、監督、可信賴承諾等理論，以及降低雙方交易成本的中介人理論。在政治市場上，這些中介人（團體）主要有政黨與利益團體，也有學者把政黨視為利益團體的一支。¹⁹

政黨是一群對政經體制之態度大致相同的選民所組成的團體，他們不僅向其他選民宣傳自己的理念，也推薦議員和政務官的候選人。由於選擇候選人的風險遠高於購買商品，選民也希望政黨能以中介人的角色推薦候選人。一般而言，候選人除了得表明他的政治立場外，還需要贏取選民的信任。因此，除了個人與家族的信譽外，他也需要政黨的支持。為了連續贏得勝利，政黨必須對其候選人提出連帶保證。政黨保證的可信賴程度會高過獨立候選人，因為政黨提名的候選人都得依賴年輕黨員的抬轎，而這群抬轎者正等著參與下一回選舉。抬轎者會就近監督候選是否能率行諾言。

政黨在市場平台下自由進出，也就出現政策與議案的競爭。公共選擇理論的**中位數選民定理**（Median Voter Theorem）指出：當選民的偏好呈現對稱性的單峰分佈時，在簡單多數決下，接近選民偏好之中位數的政策與議案會獲得通過。²⁰ 最明顯的例子就是美國的兩黨政治。經過兩百多年的發展，共和黨和民主黨在許多議題上的政見已經調至選民偏好之中位數附近，各自擁有近半數選民的支持。然而，近年來隨著聯準會一連串地推出寬鬆貨幣政策和白宮推行的福利改革，選民偏好的單峰分配正開始發生變化，有朝向雙峰分配發展的趨勢。一旦中位數定理失效，兩黨的政策主張的差距將拉開，競爭走向激化，社會和諧也將面臨挑戰。²¹

¹⁹ 有學者偏愛使用**壓力團體**（Pressure Group），而非**利益團體**（Interest Group）。

²⁰ 這定理假設每候選人都可以就其政見簡單地在「左派—右派」的直線軸中找到一個落點。若以選民所就接受的政見來代表該選民，就可在左派—右派的直線軸繪出選民之人數分配圖。

²¹ 克魯曼認為美國兩黨競爭激化是因為共和黨日益極右化，而民主黨是跟著朝溫和和右派方向調整。（Krugman, 2007）。但這說法只能解釋中位數向右移動，無法解釋差距的拉開。另外，美國選民偏好的中位數是否右移，也值得懷疑，因為在歐巴馬任內的政策是偏左移動的。

台灣也是移民社會，但 1949 年的政治移民潮改變了台灣選民政治偏好結構，在面對兩岸的統獨議題時常呈現雙峰分配。²² 由於雙峰分佈下的極端偏好者，其心中存在有一條「失望線」，當其支持之政黨的政策離其偏好太遠時，就會棄權。因此，失望線的存在會把政黨政策拉離中位數選民定理。不過，政黨還是要考慮中間選民的選票。中間選民的走向會決定政策的走向，但中間選民的大量流失則會使兩黨政策跟著走偏鋒。麻煩的是，統獨問題易受政客的挑弄。

除了政黨，利益團體也是政治市場的中介人，一方面把其成員對政策和議案的期待委託給他們可信賴議員和政務官，另一方面把議員和政務官對政策和議案的內容及其執行能力介紹給選民。既是利益團體，他們追求的就是該團體成員的共通利益。在多元社會下，利益也是多元的，那些自詡站在正義或道德制高點的利益團體也只不過把個人的偏好凌駕於他人而已。於是，自由參與的政治市場充滿著形形色色的利益團體，譬如追求性工作合法化的日日春關懷互助協會。當然，社會也存在一些反對性工作的宗教團體。因此，芝加哥政治經濟學者便認為：只要政治市場規模夠大，利益團體的競爭會相互抵銷其對政策與議案的影響，因此，利益團體的宣傳並不會控制社會的輿論，反而能提供議員與政務官多元資訊。譬如台灣是否宜對大陸進一步開放市場的議題，高科技產業的公會就扮演支持開放的利益團體，而農產品和傳統產業公會可能扮演反對開放的利益團體。

不僅利益團體在政治市場中競爭，政黨也是。市場競爭的結果不只形成多元資訊，也讓資訊呈現動態發展。政黨與利益團體中不乏具有企業家精神的成員，他們會不斷創造出新的政策與議案草案，譬如彩虹團體要求同志婚姻的合法化、反核團體要求建核四廠等。

（四）清算系統與規範執行

在古典經濟理論，商品市場經由價格調整讓供需達到均衡。在日常中，我們偶爾會經過即將歇業的商店，見門口貼著「歇業大拍賣三折起」的海報，預想它很快地就能將存貨變現。在短期間，商品市場可能供需失調，但連續兩三季之後，存貨總會被清理完。若市場在一段稍長期間內無法清理掉超額供給或

²² 當兩黨在競爭中太接近中位數時，基本教義派會獨立組成新政黨，形成多黨並立。

超額需要，其失衡就會繼續累積而成爲一項困擾。清算系統是一種市場機制，規律地在一段期間出來清理這些累積的失衡。歇業大拍賣是商品市場下的一種清算機制。大拍賣固然可以將存貨清理掉，但拍賣的企業主可能無法償清欠債。商業社會都有**破產法**，允許個人與企業申請破產，清理債務，然後歸零重來。

政黨政治也類似。當執政黨長期失信後，選民會以票決更替政黨，就是清算機制。由於議會運作採多數決，往往出現贏者通吃現象，讓少數派議員和其代表的族群永遠成爲民主制度下的犧牲者。爲了彌補這缺陷，各黨派的資深議員會組成一個協商委員會，協調多數派政黨必需在某些對少數派有利的議案上退讓，以讓公共財的提供能顧及各族群的需要。

另外，在圖 8.2.1 沒標示的**非政府組織**（NG）也扮演著清算機制，提供某些選民長期需要卻無法經由政府去提供的公共財。譬如，台灣與中國大陸因政治立場阻礙兩方政府的直接聯繫，兩岸的經濟、文化、社會等往來都經由一些半官方或純民間的 NGO 在運作。類似地，紅十字會就扮演全球性之敵對國家之間的人道救援工作。

清算之外，市場若無規則也必然瓦解。政治市場的成員也需要遵守市場規則。各政黨的黨鞭負責監督黨內成員對規則的遵循。黨鞭可以保證黨員遵守黨內規則，卻無法監督整個政黨的脫序行動。更可能地，黨鞭常利用內部團結的力量，帶領整個政黨違背規則。雖然民主政體存在層層的分權和制衡設計，但官官相護的習性和政黨的內部協調仍可能掩蔽所有的弊端。因此，獨立於政黨的監督者也就成爲政治市場的最後保證，而這些市場要項就是**大眾傳媒**與**獨立知識份子**。

大眾傳媒是政治市場的參與者，同時也扮演中介人和監督者的角色。在中介人方面，大眾傳媒可以表達廣大市民的聲音，也將政黨和利益團體發起的政策和議案向市井小民宣傳。當然，政黨和利益團體也藉大眾傳媒宣傳他們的理念和候選人。在監督方面，大眾傳媒監督各黨派之議員和政務官的作爲，也分析和批評各種政策和議案的效果。大眾傳媒未必會完全獨立於政黨或某些利益

團體，但只要媒體市場足夠多元和競爭，就不擔心整個媒體市場會失去監督政治市場的功能。²³

獨立知識份子就是獨立行動的知識份子，不參加任何的政治聚會，否則就成了利益團體的一員。同時，他也不參加任何的政治評議委員會，否則會因為手中的實質政治審查權力而失去客觀的立場。當獨立的知識份子完全拒絕於利益與權力的誘惑後，很自然地就會形成一股選民可以信賴的不結盟團體。他們的政治評論、社會批判、政策建議等都會成為選民持以和其他政黨協商與議價的知識和籌碼。

民主的發現過程

人們普遍相信選舉制度的優點在於能夠找到具有善意、有能力、可信賴的候選人，然後將公共事務委託他們。《美國的民主》的作者托克維爾（Alexis de Tocqueville）認為這種想法過於天真。²⁴當他在美國旅行時，美國給他的印象是選舉出來的政務官與議員都不是這一類的人。他發現賢能之士很少當選。

²⁵

民主制度不容易找到賢能，其原因可從人才的需要和供給兩方面來看。在需要面，普選制度無法保證大眾的選擇是明智的。選民缺乏足夠的時間與機會去認識候選人，以致膚淺並受操縱的民意調查很容易影響選民的選擇。又由於選民普遍存在**財政幻覺**（Fiscal Illusion），總期待選出的議員能多爭取到地方建設和福利政策的經費，卻感覺不到自己其實也分攤了其他地區的地方建設和福利政策的經費。在這幻覺下，間接民主養成選民追求超越自己經濟能力之外的慾望。這種**慾望的貪婪化**，使人們期待與事業成功者享受同等的物質成果，也逐漸喪失讚美他人成功的德行。選民顯示的需要既然偏向喜歡開選舉支票和有**能力爭取經費的候選人**，卓越之士也只好退出政治競技場。

²³ 為了避免獨立傳媒受到政治勒索，最好的獨立方式就是以純粹商業的立場來經營。如果無法如此，可以將大眾傳媒嚴格區分為「獨立傳媒」與「政黨傳媒」，前者不能有特定的政治立場，而後者必須明示是政黨的傳媒機構。

²⁴ Tocqueville (1840)。

²⁵ 托克維爾的觀察是「當選者中騙子多」。

在供給方面，托克維爾擔憂多數決的民主程序對候選人的影響。他用美國開國元勳傑佛遜總統的話說：「立法權的壓制權力才是真正最值得害怕的危險。」立法權是民主社會裡最容易行使「多數暴政」的場所。當立法、司法和行政都受到多數控制時，人們無法不依照多數人所規定的方式行動。如果絕對君權是危險的，「絕對的多數」更是危險，因人們受到行動與意志的雙重壓制。當多數人作成決議之後，人們即使不滿也無從抗議，只能轉為緘默。當人們喪失意志之自由，社會也就無法產生傑出的議員。

當然，托克維爾也理解民主的優點。民主體制就類似市場機制，其政府也容易犯錯，但其承認錯誤並改回正途的機會遠較專制政府為大。專制政府偶爾也會出現英明的領導者，只是我們無法期待、也無從辨識。他說：「民主並不給人最善於統治的政府，但它卻產生了一些最能幹的政府常創造不出來的東西，那就是：一種遍及各地的永不停息的活動、一種多過頭的力量、一種與之不可分離而且不論環境如何不利都能創造奇蹟的精力。」民主體制能帶來社區的繁榮以及不停息的創新力。²⁶ 改用海耶克的說法，民主體制是一種最佳的發現程序，不僅提供選民發現商品、生產者和消費者的平台，更在於它讓我們知道社會需要什麼、誰願意出來提供這些需要和誰有能力能以最低的成本提供這些需要。

發現程度是市場競爭機制的特徵，這也存在於政治市場。選民以選票為媒介去發現和實現他對公共財的需要。對公共財的發現需要時間、意見交流、爭辯、嘗試與錯誤等，而這些只能在政治市場的平台下進行。這平台就是政治市場下的議會，但這平台卻無法容納過多的選民參與。

民粹政治

間接民主是指選民選舉議員與政務官並委託在未來一段期間內代行政策與議案的議決，這雖然可以節省選民參與多次議決的交易成本，但也增加了他們對未來政策與議案之品質的憂慮。因此，在普遍採用間接民主的國家，選民對於重大政策或攸關個人基本權利的議案仍要求對個案直接議決的**公民投票**

²⁶ 托克維爾還認為：雖然民主體制的稅負較高，但是人們所生產的商品卻多過所納之稅；同時，專制政府也卻常使個人突然破產。

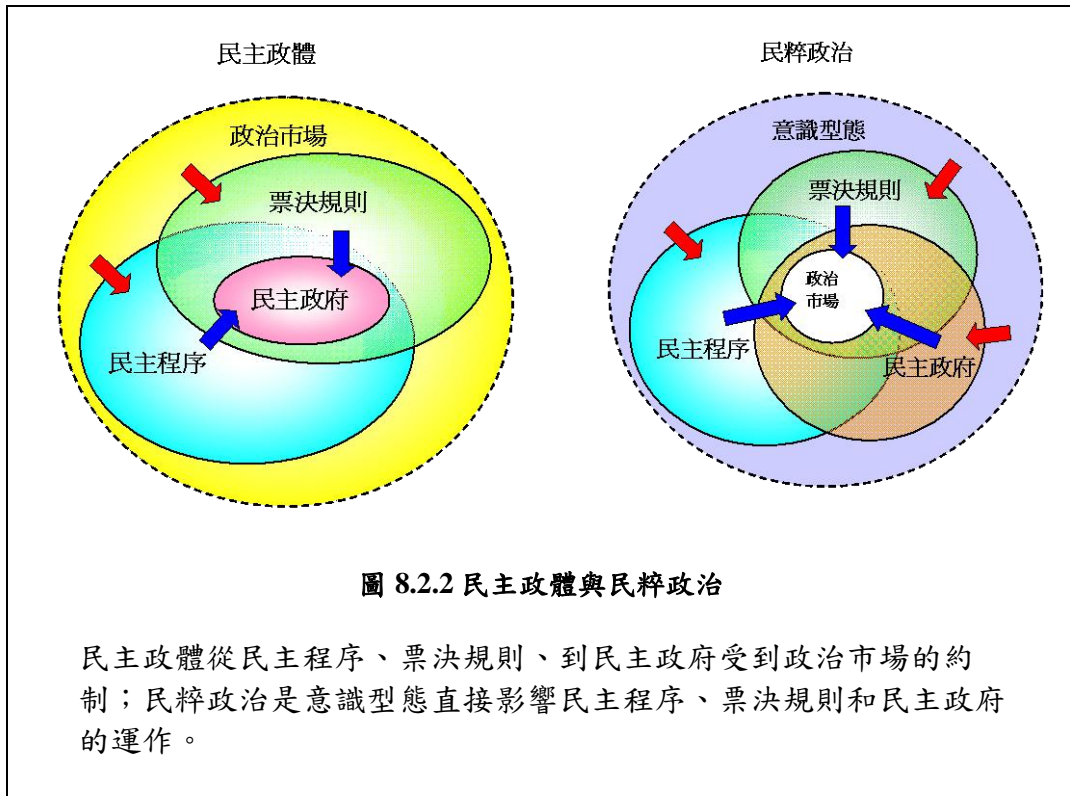
(Referendum)。公民投票的另一項要求是爲了矯正議會制度下的缺點。其一是，它可以牽制議會權力的獨大發展。譬如，當議會通過議員加薪案時，不滿意議會作爲的選民便可要求重新審議議會決議的公民投票。其二是，它可處理議會長期無法議決的議案。譬如，台灣核四電廠案因不少議員因多所顧慮而不願提案，這時民間可以發起核四電廠去留的公民投票。

公民票決也存在一些缺點，譬如其提案過程相對僵化、雙方不容易尋找到可接受的議提內容、無法有效率地利用支持與反對雙方的知識等。這些困境容易讓一戰決勝負的公民投票陷入兩極對決，使雙方爲了勝選而刻意強化其主張的不可妥協性，各持神主牌進行意識型態的纏鬥。此時，媒體也會發現他們所提供的資訊不再具有邊際價值，於是減少邊際資訊的生產，轉而挑選較爲激烈與對立的新聞，結果將雙方的對決擴大成社會的兩極對立。這時的體制雖在形式上遵循著民主的程序和規則，卻毫無政治市場所強調的交換與協商的空間。此狀態稱爲**民粹式民主政治**，或簡稱**民粹政治**。

民粹政治不會是單一方的狀態，而是雙方陷於意識型態纏鬥，同時在政治場合中也都各有勝場的狀態。競選依舊進行，候選人以煽動性語言爭取選民的認同，利益團體和大眾傳媒不再提供邊際價值的資訊，政黨之間不再進行議案的協商和交換，多數黨在議會上以多數暴政的方式封殺對方的所有提案。雙方都藉機將他們的失敗訴諸選民、走入群眾和進行街頭抗爭。

圖 8.2.2 是民主政體和民粹政治的比較圖，其中的差異在於：前者從民主程序、票決規則、到民主政府受到政治市場的約制，而後者是意識型態直接影響民主程序、票決規則和民主政府的運作。完整的民主政體可以分成四個層次，最外一層是政治市場，它在利益團體、政黨、媒體和選民的互動下會產生普遍性的運作規則，並決定民主運作的程序和票決規則。民主程序定義了選舉、罷免、創制和複決的範圍和方式，也決定人情、利益和權力交換的慣例、規範與法律。最後，選民在民主程序和票決規則之下產生民主政府，包括政務官和議員。²⁷

²⁷ 報章上常見「民主精神」一詞，但這概念難以分析，本文不視爲民主政體的內容。



相對地，民粹主義則是全民在意識形態的籠罩下同步界定了民主程序、票決規則、民主政府的運作規則，然後再以這些規則去限制與壓縮政治市場的運作範圍與自由。當代的民粹政治來自盧梭的政治思想。他主張社會不僅是個實體，同時也存在一股可以代表該實體的客觀的**普遍意志**（The General Will）。普遍意志必須透過人民對政治的普遍參與才能表現出來。因此，只要是選民直接參與的議案與政策都是普遍意志的表現，其內容不可推翻或也不能違背。相對地，代議政治的間接民主則與普遍意志無關，只能反映出操控民意之利益團體的主張。因此，直接選舉和公民投票才是實現民主的最正當方式。

在政治成熟的國家，民粹政治帶來的問題是將國會的權力轉移成公民投票權或直選總統的權力。在政治不成熟的國家，民粹政治帶來的問題是會發展出**民粹強人**（Populist Dictator）。民粹強人一方面承諾要帶給百姓幸福和快樂，另一方面則又獨攬大權。²⁸ 這些強人喜歡走入民間表現出親民愛民的形象，時

²⁸ 張佑宗（2009）引用 Canovan（1999）的論述指出，民粹式民主常違法民主，因其政治領袖不理會既有法律規範、破壞制衡設計與法治體系。

常強調人民意志（也就是普遍意志）就是其政權的基礎，也不忘提醒人民他所領導的政黨才能真正代表人民意志。然而，爲了強調人民意志的絕對性，民粹強人和它的政黨喜愛指責媒體對政治秩序的破壞，然後借用各種機會去控制媒體。

第三節 開創政治市場²⁹

傳統經濟理論假設經濟人的偏好結構具有完整性和遞移性，而其行爲模式是在限制條件內求效用或利潤極大化。其優點是可以簡化經濟分析，但其缺點是分析者事先給定了經濟人的行爲範圍。相較之下，主觀經濟理論的行動人具有以下兩特質：（一）當個人不滿意限制條件時，會以行動去改變限制條件；（二）當個人不滿意其行動結果時，會在下一次行動時調整策略。如果行動人是個商人，這兩特質讓他成爲創業家。有些創業家成功而有些失敗，但他們都具有創業家精神。同樣地，創業家的經營規模有大有小，但也都具有創業家精神。

創業家概念的延伸

創業家與創業家精神的定義是否能夠延伸到非商業活動（與非經濟活動）？如果我們稱之前以利潤計算爲目標的創業家爲**商業創業家**，那麼，延伸創業家概念所需克服的首要問題就是要以何者來替代利潤？利潤是商業創業家的驅動力，因此，我們必須爲從事非商業活動的創業家找到行動的驅動力。

作爲驅動力必須具有兩項條件，其一是**兼利**，其二是**能行**。先說兼利。創業家精神在定義上不會帶給社會負面的負擔。利潤來自情願交易，而情願交易產生各方能分享的交易利得。因此，我們可以非商業活動的情願合作去替代利潤，因爲情願合作可以產生各方分享的合作利得。再說能行。能行是說行動者敢於實踐心中的藍圖，也就是米塞斯強調的意志和熊彼特強調的大膽。實踐的

²⁹ 本節內容摘自徐佩甄、黃春興（2007）。

反面不是理論，而是空想。理論的建構也是實踐的部份，雖不是全部。但空想就只是空想而已。

(一) 政治創業家

就以**政治創業家** (Political Entrepreneur) 為例，其追求實現之政治理想必須限制在能擴大社會情願合作的前提下。譬如自由化，就是可以擴大社會情願合作之理想。但民主化則未必，因其可能制定出許多的經濟管制法案，反而限制社會的情願交易。就全面言，政治民主化和自由化未必能相容，但在專制社會或威權社會下，這兩理念朝向走出專制與威權的壓制，故在過程初期都有助於擴大社會的情願合作。又如「勞動價值之薪資理論」的政治理想也不符合條件，因它會限制甚至傷害社會的情願合作。同樣地，「居住正義」也不能滿足這條件，因為它強調的不是情願合作，而是對某些人採取暴力和傷害的強制執行。

如同創業家是現行經濟秩序的破壞者，政治創業家也是現行政治秩序的破壞者。政府維護既得權利的維穩權力與民間保守慣性下的趨穩力量都會打壓市場的創新。因此，政治創業家的開拓很難獨力完成，需要許多政治創業家的相互呼應和前後呼應，分別在不同的地點和不同的時期提出相近的政治遠景去說服民間。在新政治思想的萌芽期，民間的趨穩力量往往是改革的最大障礙，這使得政府在消滅改革思想上輕而易舉。這時期的政治創業家必須要有能力在固有的堤防上鑽出幾個小孔，那就算是不小的成就。不過，政府的維穩力量會適時介入，避免堤防因擴大滲漏而崩潰。隨著其他政治創業家的接踵出現，人們對新政治思想的接受程度提高，政府防阻改革思想的成本將會上升。這時，最忌諱的就是政治創業家相互之間的批評和詆毀，因為這會提升潛在跟隨者的參與成本和風險。只要改革能繼續吸引新的追隨者，隨時間演進，社會將趨向政治不穩定而進入發展期。本章最後部分借用台灣的民主化經驗說明政治企業家的角色。

(二) 立法創業家

關於**立法創業家** (Law-making Entrepreneur)，讓我們先借一個故事來說明。1989年，柯蔡玉瓊就讀大學的兒子不幸被連結卡車追撞身亡。當時的〈汽車第三人責任保險法〉採**過失主義**。肇事率高的營利大卡車行熟悉相關法律，

會在車禍發生後迅速湮滅證據，讓受害家屬求償無門。她結合其他約五百人的受難者家屬，成立 NGO 式的「車禍受難者救援協會」，推動〈強制汽車責任保險法〉立法。然而，當行政院制訂了草案送立法院後，立法院卻因利益衝突而遲遲不審議。他們天天到立法院和國民黨中央黨部前靜坐、絕食、到各電台呼喚。歷經八年奮鬥，新法案終於在 1996 年底三讀通過，讓車禍事故的受難者能立即獲得保險公司的理賠。民主國家的法案需要立法權的通過，而立法委員常和利益團體掛勾，以致行政部門也常陷於心有餘而力不足的困境。³⁰ 柯蔡玉瓊不是立法委員，但她催生了一個法案去矯正民主制度的運作死結：有意願想解決問題的人沒權力，而有權力的人沒意願。

在立法常不是反映民意的中國大陸，人民只能利用政府的漠視和貪腐，在無人預料到的地方採取人們預料不到的行爲，從不同方向推動制度變化。姚中秋認爲人民對於不合理的法律和制度，不能只停留在暗地作爲的階段，應奮力爭取個人應有的權利。³¹ 立法創業家的特質是意志和大膽，而其目標是改變現在的制度。因此，他認爲：「對我們中國社會變革來說，最重要的是立法創業家這個群體的成長。一個一個沉默的或者說冷漠的人，變成真正具有公民精神，變成一個個立法創業家，由此，就可以形成新秩序。新的市場、法治、憲政秩序將在舊的制度框架內成長。」

（三）公共創業家

2009 年的諾貝爾經濟學獎頒給公共選擇之伯明頓學派（Bloomington School）的經濟學家歐斯卓姆（Elinor Ostrom, 1933-2012），理由是她在市場和政府之外，發現有些民間組織更有效率地解決當地**共有財**（Common-Pool）的囚犯困境。傳統理論認爲追逐私利的個人，在無法合作或無法相互信任下，

³⁰ 對於利益團體，柯女士重述當時車行老闆的傲慢：「我們經營二、三十年的車行，常常在撞死人，好像在吃飯一樣...那一天我們才壓死兩個，也是大學生，一個二十萬，妳兒子是研究生，三十萬要不要拿？不然就去告；妳去告也是拿雞蛋碰石頭而已...。」

（<http://www.cali.org.tw/consumer4.aspx>。2011/4/10。）對於立法委員，她說道：「提起政治人物還會令人咬牙切齒，講的是一套，做的又是一套...媒體鏡頭上場，馬上裝著很愛民的模樣，鏡頭外就變出原形，非常虛偽。...有的說看不懂法案，也有的說沒時間也沒興趣，又有的說他是用錢買出來...。」（<http://www.cali.org.tw/consumer4.aspx>。2011/4/10。）

³¹ 姚中秋（2010）說：「每個人都是一個私人／公民，當你遭受到比如說拆遷，縣委書記拆到你們家了，這個時候你奮起反抗，採取很多策略跟他博弈。如果不僅僅是爭取賠償點錢，而是試圖去改變拆遷過程中某個特別細微的規則，我把這樣的人稱之爲立法創業家。」

將以短視而近利的方式過度開發共有財。如果社區中有人有能力出面協調所有的參與者，讓大家能在互信下依照彼此同意的規則去開發利用該共有財，便能發揮它的最大產出效益並公平地分配產生的效益。這個人便可稱為**公共創業家**（Public Entrepreneur）。中國歷史傳說中的堯、舜，就是在國家形成之前的部落首領，都具有這類的能力。

公共領域泛指市場和國家之外的所有事務，不僅包括共有財，也包括宗教信仰、社會規範、衣著方式等。譬如馬丁路德金恩（Martin Luther King, Jr.，1929-1968）帶領美國南方非洲裔族人爭取平權運動。又如證嚴上人成立慈濟功德會，發揚人間佛教教義。另外，可可香奈兒（Gabrielle Bonheur Chanel，1883-1971）勇敢地拋棄束腹、馬甲，以女性立場設計舒適優雅的服裝，塑造二十世紀後的女性穿著。雖然她是一位商業創業家，但在從改變穿著文化上，也是公共創業家的楷模。

民主的萌芽與發展

接著，我們利用台灣的民主化經驗探討政治創業家的活動。這裡切入的問題的是：一個威權政體是否可能自動地走向民主政體？有些學者認為經濟成長會自動帶來政治民主化，因為人們在所得增加之後，會進一步要求政治民主。³² 但需要不一定就能實現，畢竟爭取民主的成本並不低。因此，就有學者認為經濟成長有可能推動民主化，但更有可能成為民主化的障礙。³³ 臺灣確實是在經濟成長之後成功地完成民主轉型，那麼，我們要如何來看自己的經驗？美國政治學家杭廷頓認為這必須歸功於當時的總統蔣經國，因為威權體制下的民主化只能仰賴領導人（或執政菁英）的帶頭。³⁴ 這邏輯若為真，那麼，中國大陸不論經濟發展如何成功，只要領導人沒有邁進民主的願意，政治民主化就將遙遙無期。

³² O'Donnell and Schmitter (1986)、Monshipouri (1995)。Tien (1995) 以臺灣為例說明經濟成長是推動民主化的力量。

³³ Huntington (1991)、Przeworski (1991)。Mainwaring (1992) 與 Linz 和 Stepan (1996) 都指出：威權政權會為了舒緩政治壓力接納局部的經濟自由化，卻又極保守地壓制民主化。

³⁴ Huntington (1991)。

將臺灣成功的政治轉型歸功於蔣經國只是片面的觀察。臺灣的民主化經驗雖是近代史上少有的例子，卻不是靠偶然因素生成的奇蹟。本節將引政治創業家的奮鬥來論述這段歷完整而成功的政治民主化運動，並回顧當時他們採納暴力邊緣論的成效。

台灣的民主化運動經歷兩段時期，以 1979 年底的「高雄事件」（美麗島事件）為分界點。1947-1979 的三十二年間為**民主萌芽期**，台灣逐漸從一個噤若寒蟬的政治環境，發展出反對黨雛型的黨外團體。從高雄事件到 2000 年民進黨贏得總統大選的十八年間為**民主發展期**，黨外團體逐漸成熟並組成政黨，終而在總統直選中完成政黨輪替。

中國國民黨（簡稱國民黨）早年推翻滿清政府後並未立即施行民主政治，而 1947 年的憲政也因國共戰爭而中斷。國民黨政府遷台後，以「反共復國」為由凍結憲法，走向威權政體，並展開了長達三十八年的戒嚴統治。1947 年發生了「二二八事件」。事後，國民黨政府同意民眾組織「二二八事件處理委員會」。該會代表除了討論動亂平息與治安問題外，也提出政治改革建言。然而，國民黨政府以其踰越地方政治範圍而下令解散，接著就展開大規模鎮壓。許多台灣本地的知識份子與政治領導人物接連遇害或失蹤。台灣社會對政治活動陷於沉寂無聲。³⁵ 「二二八事件處理委員會」的代表雖提出政治改革建言，但其作法與君權時代的臣子上書君王並沒兩樣，並未推出新的政治商品，也沒試圖去開創新的政治市場。他們不能視為政治創業家，只能算是傳統政治下忠黨愛國的臣子。

1949 年，胡適、雷震等人發行《自由中國》半月刊，宣揚自由與民主的價值，並督促政府切實進行政治改革。³⁶ 隨著國民黨逐漸強化威權統治，《自由中國》的批判焦點逐漸由中共與蘇俄轉向台灣內部，與政府的關係逐漸走向對立。由於台灣本地知識份子與政治領導人物在二二八事件中受創甚深，《自由中國》的宣傳對象以跟隨國民黨來台的知識份子和黨政官員為主。但白色恐

³⁵ 李筱峰（1988）認為，除了二二八事件，國際政經結構的改變，如韓戰的發生，也強化了國民黨於台灣威權體制的鞏固。

³⁶ 《自由中國》於 1949 年在臺北創刊，1960 年停刊。胡適擔任發行人，主要編輯為雷震和殷海光。由於兩人與國民黨高層關係良好，期刊發行之初還獲得政府贊助。

怖氣氛籠罩整個社會，自由與民主理念難以順利開展。胡適和雷震看到二二八政策建言無效，不再期待威權統治者的憐憫和慈悲，轉而去開拓一個新的政治市場。他們定位的顧客群是傳統政權下的外省官員和知識份子。較遺憾地，他們仍未推出新的政治商品去挑戰統治者的權力，只是要求「清君側」。在沒有新的商品下，這個新的市場就很難成長。在另一方面，就如同消費者必須先具有購買力以及消費知識才能支撐市場供給，在此市場力量薄弱的時期，《自由中國》扮演著培育市場的角色。³⁷ 雖然創業家也會推動教育消費者的工作，但總的說來，這時期的雷震本質上還只能算是教育家或傳道士，而不是政治創業家。

1960年，雷震積極籌組反對黨，以期監督政府，落實政治民主。然而，國民黨政府對這新黨多有疑慮。胡適未答應為新黨領導人，而許多人表示支持，卻不敢加入。不久，國民黨政府指責雷震散佈「反攻無望論」，拘捕他入獄並令《自由中國》停刊。組黨事宜也隨之落幕。此時期的雷震是一位不折不扣的政治創業家，推出了「籌設新黨」這新商品。遺憾地，他依舊選擇傳統的顧客群（外省官員和外省知識份子）為推銷對象。如同商業創業家不一定會成功，政治創業家也是一樣不必以成敗論英雄。

1961年，李敖將《文星》雜誌的重心由文學及藝術轉為思想論戰，承襲《自由中國》和殷海光的思想，提倡現代化、科學、民主。1965年底，《文星》被停刊。之後的六十年代，政治改革運動只剩零星的個別活動。1968年創刊的《大學》雜誌，其初期也是以文化、思想、藝術為主。³⁸ 1971年，《大學》發行「保釣專號」，報導大學校園的保釣運動。自此，《大學》與校園有更緊密的結合，在校園中的影響力超過在社會的影響，其政治主張也普遍獲得大學青年的共鳴。1972年，台大哲學系教授陳鼓應發表〈開放學生運動〉一文，大學校園掀起許多政治性活動。1972年底，台大舉辦「民族主義座談會」，十四位

³⁷ 除胡適和雷震外，殷海光與夏道平也是《自由中國》的靈魂人物。殷海光於1951年從周德偉之介紹接觸到奧地利學派的自由思想，著手翻譯海耶克的《到奴役之路》，並刊登於《自由中國》。夏道平同樣深受海耶克自由思想的影響，堅持經濟自由，反對當時政府逐步緊縮的經濟管制。參見：張忠棟（1998）。

³⁸ 1971年，「台灣退出聯合國」與「蔣經國即將接任總統」等事件影響《大學》雜誌改組。新組織以政治革新為主，多以集體論政的方式發表長篇文章。1973年因分裂而式微。

哲學系教授在被約談後陸續被解聘。在此「台大哲學系事件」之後，校園內的政治活動暫告一段落。在《自由中國》之後的這段期間，李敖的《文星》並未開創新的政治市場，也沒有推出新的商品。《大學》雜誌的前期並未推出新的政治商品，但卻將行銷對象由原來設定的外省官員和外省知識份子轉到大學生，開拓出全新的政治市場。陳鼓應提出的「學生運動」是新的政治商品，很適合於這新的政治市場。算來，他是這時期政治創業家的代表人物。

除了發行政論性雜誌外，黃信介與康寧祥試圖從競選公職人員尋找突破點。1961年，黃信介以最高票當選台北市市議員。康寧祥於1969年當選台北市議員，並於1972年當選立法委員。康寧祥的政見會場常吸引大批民眾聚集與支持，並與黃信介和張俊宏連線競選。他們掀起民眾聆聽政見的熱潮，也隨著往後的定期選舉而繼續擴大。1975年，看到一般市民對於政治的熱衷，康寧祥、黃信介、張俊宏與姚嘉文發行《台灣政論》，把讀者群擴大到一般市民，討論政治民主與國會改選等議題。《台灣政論》銷售量很好，但到第五期時也遭停刊。³⁹ 1975年康寧祥再度當選立委，但郭雨新卻高票落選。由於郭雨新的政見展現了台灣社會從《自由中國》、《大學》到《台灣政論》之政治訴求的延續性，他的落選激起知識份子的參選情緒。1977年的五項公職人員選舉，在黃信介與康寧祥的協調與助選下，郭雨新的選舉訴訟律師林義雄與姚嘉文和當時還是大學青年的助選員，如蕭裕珍、田秋堇和吳乃仁等紛紛參選，並串聯成全省性的黨外運動。這是台灣有史以來參與民眾最多、情緒高昂的一次選舉，其中林義雄當選宜蘭縣省議員、張俊宏當選南投縣省議員、許信良當選桃園縣長。經由這次選舉的整合與串聯，黨外政團已具雛形。1978年原訂舉辦中央民意代表選舉，黨外政團參選踴躍，陸續舉辦選舉募款餐會。黃信介宣佈組成台灣黨外人士助選團，巡迴全省各地助選。此時，到處可見台灣黨外人士聯合競選的大型海報。

雖然雷震組黨沒成功，但已經在台灣社會打開新的觀念：自己出來進行政治改造而不再期待統治者。《大學》提出國會全面改選的議題，把宣傳對象擴散到校園的青年學子。黃信介與康寧祥在地方性選舉的成功，提供這群關心

³⁹ 《台灣政論》於1975年八月創刊，同年十二月被勒令停刊。

時政的青年學子投身於民主化運動。從校園畢業的年輕學子剛好接上這新的政治市場，也承接起新的政治商品的提供者的機會與任務。對於這群缺乏經驗和資產卻又具有民主化視野的提供者，黃、康二人義不容辭地提供他們資金和經驗，甚至參與其運作，其作風完全就是當代創投公司的**天使模式**（Angels）。

政治市場打開後，台灣政治轉型的第二階段就是直接挑戰威權體制。1978年十二月中美斷交，政府延期選舉並停止競選活動。黨外人士召開會議，要求迅速恢復選舉，堅持全面改選中央民意代表。他們原計劃於1979年二月初為高雄地方政治領袖余登發舉辦慶生晚會並公開集會演講，但警備總部提前以涉嫌參與匪諜叛亂為由帶走余登發父子。他們聚集於高雄橋頭鄉，公開指責政府違法亂憲並以誣陷罪名逮捕余登發父子，遊街抗議。此為戒嚴以來第一次的政治性示威遊行。當時任桃園縣長的許信良因參與遊行而遭停職。黨外人士再度集會，現場聚集兩萬多名群眾，軍警動員鎮暴部隊待命。

面對鎮暴部隊，黨外人士出現兩種不同的路線：其一是擔心激進行動會招致嚴厲鎮壓，從而打擊萌芽中的政治民主化運動，故主張**議會路線**，經由參與競選公職以取得政治權力；其二則認為政府鎮壓反可創造有利於黨外的普遍情勢，從而有利於民眾力量的匯聚，也容易迫使政府走向政治民主化，故主張街頭抗爭路線。橋頭事件之後，康寧祥等人發行了《八十年代》雜誌⁴⁰，堅守體制內改革路線；黃信介等人除了發行《美麗島》雜誌外⁴¹，開始於各大都市設立分社及服務處，巡迴各地舉辦大規模的群眾性演講。⁴²

1979年十二月，美麗島派在高雄舉行國際人權日大遊行時與軍警發生流血衝突，此稱「高雄事件」或「美麗島事件」，為戒嚴來最大規模的遊行衝突。國民黨政府追緝逮捕美麗島派領袖，並公開審判。康寧祥頓時成為黨外各派的領袖，奔走為美麗島派領袖尋找訴訟律師。黨外人士在中壢事件中已經領會到群眾力量的可畏，而高雄事件更讓他們醒悟到：政治民主化運動既然已深入民

⁴⁰ 《八十年代》於1979年6月創刊，同年12月被停刊。

⁴¹ 《美麗島》於1979年8月創刊，同年12月被撤銷執照。

⁴² 由於政府對這兩派的態度不太一樣，相對於「八十年代派」的平安無事，「美麗島派」始終受到政府的牽制與來自不明人士的破壞。

間，策略上便可以採取更為激烈的街頭抗爭，只要避免武裝暴動或流血衝突的發生。

在 1947-1979 年的萌芽期，這群政治創業家先是以發行政論性雜誌來宣揚理念，遇到政府查禁甚至逮捕入獄時，便將民主香火交由後起之秀繼續推出新的政論性雜誌；直到黃、康兩人在公職人員的選舉中崛起，他們才開始走向議會路線。然而，不同於議會路線，街頭抗爭路線可以讓他們在策略上化被動為主動：想造勢時不必被動地等到選舉期間，想面對群眾時也不必局限於願意親臨會場的人們。街頭抗爭讓他們能夠把群眾的支持度直接呈現給觀望中的人們，誘導他們在重估參與成本後提高參與意願。不過，街頭抗爭也是充滿著各種不可預測的可能性，任何不經意的現場衝突都可能在激情下擴大成難以控制的流血暴動，甚至發展成突發性的革命。基本上，這不是理性的策略，因為當時的群眾並不具有武裝力量，而社會大眾也不會願意傷害到每年接近 10% 的高度經濟成長率。即使就政治意識而言，國民黨政府雖是外來政權，卻也不等於殖民政權；更何況它一直都很用心地在經營地方政治事務，其政治觸角早已深入全省各地的寺廟、農會等地方性組織。

為了避免街頭抗爭不幸陷入暴動或革命，黨外菁英除了必須隨時在現場觀察遊行的規模與參與群眾的情緒，還得在抗爭中試探政府當局的容忍底限，尋找出暴力衝突的臨界點。⁴³ 作為政治創業家，他們在抗爭之前得募集資源、擬定戰略、動員參與群眾，在抗爭中評估暴力衝突的臨界點、激起和操控群眾情緒。當時，黨外人士稱此能將群眾情緒控制在暴動發生之邊緣地帶的抗爭路線為**暴力邊緣路線**。⁴⁴ 姚嘉文與施明德坦承暴力邊緣路線是一種抗爭策略，其目的在於找出政府的容忍範圍，以便在此範圍內爭取到最多的自由。⁴⁵ 經過中壢事件和高雄事件，黨外陣營擁有的群眾支持和抗爭知識已比過去增加許多。

⁴³ 謝林 (Schelling, 1960/1980) 於《衝突的策略》(The Strategy of Conflict) 書中提出，衝突之間存在著可協商的地帶，能從其中得到相對優勢或帶領和解的一方是衝突中的贏家。他以此概念解釋軍備競賽，並看出軍備競賽是逼迫對方停戰與協商的策略。

⁴⁴ 美國前國務卿杜勒斯 (J. F. Dulles) 於 1953-1959 年提出的「戰爭邊緣論」和「暴力邊緣論」相近。他主張以「冷戰」及「戰爭邊緣」逼和社會主義國家。

⁴⁵ 根據姚嘉文的口述：「『暴力邊緣論』是我介紹出來的，但不是我發明或主張的。國民黨一直說我們是暴力份子，醜化我們。我們當然是避免暴力，也不想用暴力。...一旦我們運用了暴力就失敗了，所以那時就談用『暴力邊緣論』，把我們的活動推向接近暴力，但是不可以真的

這個理論需要的現場操作知識遠多於理論知識，而現場知識只能親身從街頭遊行抗爭中學習。除了學習，他們還必須清楚地畫出一條參與群眾和一般百姓都可以容易辨識的紅線，也就群眾在抗爭時行使暴力所不能超越的界線；這樣，他們才能辯護其抗爭方式屬於對抗鎮暴鎮壓時必須的力量威嚇，而不是暴力的放縱。這條紅線的落點不可能在抗爭之前就藉由理論推演劃定，因為它的位置和內容，決定於參與群眾在現場的自我節制、現場旁觀群眾的接受度、遊行帶頭者對現場群眾的操控能力等因素。姚、施二人曾說出他們對於有效路線的理解和期待，並未提及一條容易辨識的紅線。當然，我們也無法從任何理論去預知紅線的內容；但從事後看來，畫定這條紅線內容的規則卻相當清楚：第一、抗爭的會場或隊伍的後頭跟隨著一群「民主香腸」的販賣攤販，他們純粹出於商業動機自願跟隨；第二、即使出現暴動，參與群眾的攻擊對象也僅限於政府機關和公物，不會侵犯私人財產。

高雄事件後，主張街頭抗爭路線的美麗島派大都入監服刑，黨外勢力在溫和派領導下發展議會路線。1980年底，政府恢復中央民意代表選舉，許多高雄事件的受刑人家屬與辯護律師紛紛投入選戰：如律師張德銘、姚嘉文之妻周清玉、張俊宏之妻許榮淑等。他們將高雄事件作為競選議題，到處鼓吹民主政治，最後也讓自己高票當選。他們的高票當選開出一條人們預期之外的效果。若就「妻代夫職」的原本參與動機言，議會路線對於這群家庭主婦應該是優於街頭路線的選擇。但經由對高雄事件的控訴，整個競選過程成了反思街頭抗爭的集體對話，大幅地提升了全國民眾對街頭抗爭的理解和認同。於是，黨外人

實行暴力。...街頭運動有三種層次：宣導、抗議、最後才是壓迫性的。我不太贊成抗爭性的層次升高成決戰性的，抗爭提升到跟鎮暴部隊衝突起來，一定是我們輸，一定是我們被打。...超過暴力就不好，很接近暴力就很有效。暴力邊緣一線之差很難控制，常會失控。」（臺灣研究文教基金會美麗島事件口述歷史編輯小組總策劃（1999），329-330頁。）另，施明德的口述提到：「從十一月底開始，雙方對峙愈來愈升高，我認為統治者因為缺乏安全感，才會限制你這個、限制你那個，但在他可以容忍的範圍內，他也希望給你更多一點自由。我們在室內舉行政治演講，說完了、人散了，不會有什麼問題，他不用這麼緊張。接下來他會讓我們在騎樓下，再來就可以在校園，或靜態的就可以，之後就是移動性的。...先前橋頭遊行是回應國民黨抓人的行為，接下來就是從室內到室外，從靜態到動態。開始時國民黨完全不准我們集會，室內、室外都不行，不准遊行，後來變成可以讓我們事先討論；從完全不准到允許可以申請，這已經向前邁向一大步了。有幾次我們不得不跟他杠上，我們就是非要不可，看他怎麼禁。進入到可以申請的階段，活動範圍和執行方式都會有空間。這一步是我們偷到的。我們的運動要怎麼進行，事先都不跟工作人員講，講了警總方面和情治單位可能就有意見了。」（新臺灣研究文教基金會美麗島事件口述歷史編輯小組總策劃（1999），329-330頁。）

士已不再畏懼軍警的鎮壓逮捕，因為他們已經從這次的高票當選結局中看到民眾的支持，知道他的家屬可以循此路線投入新的選戰。當選之後，美麗島派重新以家屬們新取得的政治權力和溫和派抗衡。黨外陣營再度出現街頭抗爭路線與議會路線的爭論。1983年，溫和派在立委選舉中慘敗，美麗島派則戰果輝煌。自此之後，街頭抗爭路線和暴力邊緣論就成了臺灣政治民主化運動的主要策略。

從威權政體到民主政體的轉變無法在一夕間完成，更何況臺灣經驗展現的並非革命過程。這過程依賴的是接踵而至的政治創業家的市場開拓和貢獻：他們在不同時期面對不同的環境和成本，提出另類遠景（政治民主化）供人們選擇。政治創業家必須有實現理念的能力，因此除了提出遠景之外，也能降低跟隨者所面臨的成本和風險。政治創業家都有目標，有時能實現，有時未必。其成功固然能打通筋脈，其失敗也會踏出一條小徑。這是一種文化演化過程，其成果來自於一代又一代之政治創業家的創新和行動，而其最終結果也未必會與第一代政治創業家的目標吻合。穩定的社會環境往往是另類思想的最大障礙，這也使得政府在消滅另類思想上顯得輕而易舉。政治創業家只要有能力在堤防上鑽出個小孔，就已算是不小的成就。隨著異類思想的接踵出現，人們接受程度提高，政府消滅另類思想的成本將上升。這時，社會將處於不穩定期，也就是另類思想有機會發展成主流思想的轉型時期。