

責任政治的思考— 以鄒文海為核心的討論

許雅棠*

- 壹、前言
- 貳、從「責任政府」(政治責任)到「政府責任」(治理責任)
- 參、政黨政治中的責任問題
- 肆、有必要談「治理責任」嗎？
- 伍、代結語、鄒文海責任政治的思考對臺灣的現實意義

本論文以政治學前輩鄒文海先生的著述為例，探討兩種責任理念：「政治責任」與「治理責任」。前者因民主選舉而有，是制度性的安排；後者則因政府本分的認識而有，比較是思想意識的產物。鄒氏支持民主選舉，同時確信政府自有其應盡之職責本分。為使民主普選成為促成政府做好本分應為之「治理責任」的助力而非阻力，乃訴之於良好政黨政治的運作。本文雖對鄒氏的寄望表示質疑，卻嘗試說明鄒氏繫念之「治理責任」仍未可放棄的道理。最後，則以臺灣憲政與政黨政治的具體情勢為例，簡略說明「治理責任」雖不可棄，但主政者若未能審時度勢，尋求共識，也不必能帶來鄒氏預期的良好結果。

關鍵詞：責任政府(治)、政治責任、治理責任、政黨政治、鄒文海

*東吳大學政治學系教授。E-mail: syt2@scu.edu.tw

投稿日期：2021年11月30日；接受刊登日期：2022年5月12日。

東吳政治學報/2022/第四十卷第一期/頁59-103。

壹、前言

如同 1835 年法國思想家托克維爾已然認定民主力量的茁壯拓展彷彿上帝旨意¹，百年之後（1924）的中國革命家孫中山在〈民權主義演講〉中也嚴肅宣告取代君權的民權力量已無可抵抗。不同的是，托克維爾關心的是平等力量在政治、社會、經濟和文化、心理領域的影響，孫中山關心的就只是如何在滾滾民主浪潮中，守護中國古老的良善政治傳統。

六次演講中，孫中山聰明地轉換自由民主的內涵，例如以國家自由暫且取代個人自由，以立足點平等代替單純的政治平等，然後以著名的「權能分別」（人民有權，政府有能）來保留人民的權力地位，同時兼顧向來看重選賢舉能與監察吏治的中國治理傳統²。

-
1. 托克維爾在《美國的民主》一書引言中說：「平等原則的逐漸發展，乃是一個天意使然的事實。」無論支持或反對它的人，「全都一直被驅往同一方向，為同一目的効勞。有的不知不覺，有的身不由己，全都成了上帝手中的盲目工具。」（托克維爾，1985，4-5）
 2. 類似的說法應該不少，如 Madison 在《聯邦論》第 57 篇中說：「每部政治憲法的目的就是，或者說應該是，首先為統治者獲得具有最高智慧來辨別和最高道德來追求社會公益的人；其次，當他們繼續受到公眾委託時，採取最有效的預防辦法來使他們廉潔奉公。」（Madison, 2001）又，托克維爾在寫給小密爾的一封信裡，讚揚他敢於提出「代理」（delegation）和「代表」（representation）的分辨，說：「我親愛的密爾，你所觸及的問題實在至為重要—至少我強烈地如此認為。對擁護民主政治的人來說，重要的不是設計一套治理人民的方式，而是選擇有能力治理人民的人，然後賦予他們足夠的額外權力，在通盤的事項、而非瑣碎的執行細節上指引人民。這才是問題之所在。我完全相信，現代國家的命運繫於我們如何解決這個問題。」（引自吳乃德，2010）又如 Sartori 說的：「政治上歸根究底的問題，是在將有效的議會監督和有能的政府施政結合起來。」（Sartori, 1998：23）等等。

孫中山的制度設計看來並不如他自己預估的成功³，但他的構想卻啟發著少數後代學人關於中國政治傳統與自由民主二者關係的思考和探索。例如牟宗三的「政道治道」說，浦薛鳳的「治重於政」，鄒文海的「民主與效能兼顧說」等等⁴。本文想介紹的就是政治前輩鄒文海老師的思考，我以為，鄒老師（以下簡稱鄒氏或鄒）的思考最為縝密通達，而所留下的教訓至今仍舊鮮活寶貴。

鄒氏專攻政治學，其一生學術志業的重心，說得不誇張，可以說都在回應孫中山於 1924 年的提問：如何在迎接自由民主浪潮的同時，也能鞏固賢能治理的中國傳統。不過，細讀鄒氏著作，這種回應可以區分顯、隱兩個重點。外顯的部分是順著孫中山的思路，煩惱如何制度性地解決兼顧民主與效能的問題⁵。對此，孫的做法是以

-
3. 可參考鄒文海（1988：178-180）、許雅棠（1992：第肆章）。
 4. 可參考許雅棠（2019）的論文〈以「治」領「政」：當代中國讀書人觀看自由民主的一種方式〉。
 5. 很感謝審查人提醒鄒文海先生關於責任政治的思想與其師拉斯基（Harold Laski）的關係，這一點的確是我忽略的。我查看幾本一時找得到的 Laski 的著作，的確可以看到鄒文海所著重的幾個政治思想要點，例如區分國家與社會、看重國家（政府）對人民的責任、從責任集中的角度批評多黨制，支持兩黨制，批評美國刻意劃分行政與國會的總統制等等，都可以在 Laski 的論著中找到不少類似的意見（拉斯基，1967；拉斯基，1970；Laski, 1940）。以鄒文海看重的如何兼顧民主與效能問題來說，他在介紹 Laski 思想的一篇文章中也指出，Laski 在撰寫 *American Presidency*（中譯：美國的總統制）一書時即主張「民主與效能是不相違背的原則，而欲民主有效，則民主國家的議會應以批評及討論為原則，而行政的堅強領導，却是效能的象徵。」（拉斯基，1967：3（鄒文海代序））不過也只點到為止，鄒文海的重點還是介紹 Laski 更為世人看重的政治多元論，包括相關聯的自由主義及其後來偏重社會主義與馬克斯主義之間的調和或矛盾的問題。若以本文討論主題所涉及的政治與治理責任來說，Laski 談國家（政府）的目的和責任，終究是立足於個人本位的自由與平等主義，在於「所以使人人發展其我之最善者」（拉斯基，1970：一之 19），鄒氏在《自由與權力》中也指出 Laski 的思想雖重現實，卻受唯心論影響，處處流露出個人主義的傾向（鄒文海，1994：10、46、98-9），與鄒氏身處中國

權能分別的原則來規劃五權憲法，並且與直接民權結合，鄒不同，他雖然佩服孫的「權能劃分」的確打到西方民主憲政制度問題的要害，但是政權如何組織和運作，治權機關之間如何區分、聯繫又不走制衡老路，都有待進一步研究，還談不上實踐（鄒文海，1988：180）。鄒的重點因此不放在變動普遍盛行的民主憲政制度，而把解決方案寄託於影響民主憲政體制的政黨政治的運作。

隱晦的部分則不在制度上著眼，而是在責任倫理的思考上留下後人可以進一步探討的「責任政治」的問題，包括因民主選舉產生的「政治責任」，以及承襲古已有之的「治理責任」意識。此一課題所以隱晦，是鄒氏的文字中雖然多次呈現二者的不同，也藏身於鄒氏討論的政黨政治之中，但他本人並沒有明確區分，也未能成為他進一步探索的問題，本文重拾此一思想遺留並探討其意義，即是期盼可以發掘政治學前輩的思想智慧，探索其是否仍有足以啟發吾輩思考當代政治課題的力量。

政治世界的責任倫理自古有之，主要源於人倫與群己關係的道德意識。溯其源，以中國來說，應該可以追溯到儒家或孔子的「正名」論，亦即講求君君臣臣父父子子，政治與社會（家庭）中的主要人倫角色都有其應不應為的分際與責任。這是處理廣土眾民之政治社會

落後奮進時代，以及古中國偏重國計民生之治理思想傳統不合，後者我以為更可能是鄒氏強調政府效率之根本重要性的思想來源。

另外，相對於鄒氏特別專列一節討論孫中山的權能區分（用以兼顧民主與效能的政制設計原則）思想（鄒文海，1988），鄒氏在討論民主與效能的專著中，卻少引述 Laski 相關言論（以鄒氏的代表作《代議政治》所引用西方學人著作為例）。

基於以上考慮，Laski 與鄒氏師徒二人關聯於民主政府責任問題的思考關聯權就不在正文討論，權且補充於此，還望審查人諒解。

秩序所產生的一種責任倫理⁶。以君主為例，若君主嚴重失職敗德，則君之美名會淪為獨夫以致人人可誅，如孟子「聞誅一夫紂矣，未聞弑君也」《孟子梁惠王下》的強烈道德評判。「君」換作今日用語與政府或主政者大略相當，昔日儒家講「政者正也」「政在養民」「賢者在位，能者在職」「使民養生喪死無憾」等等，即是標明為政者除了應該盡職守分而以身作則（如勇於任事、不貪污濫權、尊賢使能等等），就是要求政府的職責必需落實關係國計民生的各種治理工作（如國安、治安、經濟、教育等等），使國泰民安。

以西方來說，古希臘著眼於小城邦中公民及其領導者應該守護共同體的利益和共善為職責，這也是道德上應該承擔的責任倫理（張賢明，張力偉，2017）。政體的好壞不在掌權人的階級和多寡，而在能否照顧共同體的共同利益。如亞里士多德言：「以共同利益（common interes）為依歸的政體都是立基於真實正義原則的正確政體，反之，只圖利統治者的政體則都是缺陷（defective）和變態（perverted）的。」（Barnes, 1984：2030）西塞羅在《論責任》亦言：「任何一種生活，無論是公共的還是私人的，---都不可能沒有其道德責任；因為生活中一切有德之事均由履行這種責任而出，而一切無行之事皆因忽視這種責任而致。」（西賽羅，1998：第2節91）。以任公職者為例，則至少有兩條戒律（兩種責任）：「第一條，一心只考慮人民的利益，不計較個人的得失；----第二條，要顧全國家的整體利益，不要只為某一部分人的利益服務而辜負其餘的人。」（西

6. 一樣深刻影響中國的法家思想同樣講求守職定分，如《商君書 定分》：「夫名定分，勢治之道也；名分不定，勢亂之道也。」雖然儒法對名所以為名的思想內涵十分不同（可參考許雅棠，2005：154-160），但二者同為廣土眾民的思想產物，相對於古希臘小國寡民的城邦，由於共同體意識的強烈，責任倫理通常就會強調共同體的共善或公共利益。

賽羅，1998：25 節：129)

不過，當個人權利意識興起，公民自主意識抬頭，多元分歧已為大型社會的正當與常態，往日源於小城邦生活共同體的共善或共同利益似乎就很難成為主政者可以承擔的責任，而只能委由社會中的個個人們，透過選舉、討論的方式形成，原本立足於共同體道德意識的責任問題，通常就轉變成代理人透過各種程序性的制度，回應或滿足委託人各種意志和利益的「政治責任」。

相對於小城邦共同體所形成之共善或公共利益之責任意識在大型社會個人權利意識高漲的時空中勢將難以持續維持，源於中國古代廣土眾民所形成之看重主政者治理言行的公平誠信、選賢舉能，以及做好各種國計民生的相關重要事務，如國安、治安、經濟、基建、教育等等的治理責任思惟，則應該有完全不同的命運。

政治學人 Sartori 於其名著《政黨與政黨制度》中指出：「責任政府 (responsible government) 的標準是行事高效且盡職負責 (behave responsibly and competently)，而回應的政府 (responsive government) 則是被要求順應民意需求。所以單從能力和技術上講負責的話，回應民意的政府是很可以宣稱是『不負責的』，也就是放棄了政府自己本來即應獨自承擔的責任。雖然如此，只有政黨著眼於從盡職負責轉向於回應人民的時候，吾人方可稱之為外向於人民，以人民為重的民主政黨。」(Sartori, 1976：22)

Sartori 這段說法多少反映著因民主而有之「政治責任」與古已有之的「治理責任」兩種意識或思想的糾結，這也是本文透過鄒文海先生政治思想的探討想要進一步了解的。

針對孫中山提出的如何制度性地兼顧民主與效能的問題，鄒氏曾語重心長的說：「我們這一代所完成的，不過是利用政黨政治來

調和民主與效能的原則而已。」(鄒文海, 1988: 185) 若換成本文兩種責任關係的角度來看也許可以這麼說: 我們這一代所完成的, 不過是利用政黨政治所形成之政治責任比較集中的形勢, 期盼其足以激發主政者承擔治理責任的責任心, 做好政府本分的工作而已。本文即是對鄒氏這種思想體認的嘗試解讀。

除去前言和結語, 本文分別三個重點: 1、鄒文海思想中所呈現的兩種責任政治的理念; 2、鄒氏期盼透過政黨政治處理兩種責任理念的得失; 3、在民主已然蔚為主流的思潮之中, 是否仍有保留「治理責任」理念的必要。

貳、從「責任政府」(政治責任) 到「政府責任」(治理責任)

「從責任政府到政府責任」好似玩文字遊戲, 但「責任政府」是鄒氏用來說明當代民主政府現實的制度意義, 「政府責任」則是鄒氏對政府本份的思想認識。二者層次和意義都不同, 卻見證了鄒氏迎向自由民主浪潮的同時, 也轉換了它的意義, 與孫中山有異曲同工之妙。

鄒氏在《代議政治》一書中提到兩類民主, 一是全體公民親身參政, 以必然符合公共利益之全意志為核心價值的直接民主, 盧梭為代表思想家; 一是公民不必親身參政, 以現實多數人意志的同意即可成立政府的間接民主, 洛克和小彌勒是代表思想家。鄒氏認為盧梭的想法不可行, 全意志的思想也容易帶來極權專制的危險。只有洛克的同意原則, 「到今天成為責任政府的精髓。」(鄒文海, 1988: 7)

洛克同意原則的意義寬泛, 最大長處就是讓「民主的制度不必

有任何固定的公式，虛君的政體，實權的總統制，以及其他人類可能設計的制度，只要承認人民的地位，只要加強民意的力量，政府制度就會充沛著民主的精神。」(鄒文海，1988：6)

更具體說，則是政府的施政透過制度性的程序，對人民負責。例如「內閣制是議會與內閣聯合起來向國民負責，而總統制則國會與總統分別向國民負責。內閣制與總統制形式雖大有分別，但必須向國民負責這一點是相同的。責任二字，可以說是代議民主的主要精神。」(鄒文海，1988：8-9)⁷

政府對國民或社會負責，從比較被動的角度說，是「人民有批評及監督(政府)的權利。」也就是每個受到國家政策影響的人，「同樣有為自己所已受或將受的禍福而發言」(鄒文海，1988：7)；比較主動積極的角度則是選民透過選舉，支持政黨所揭櫫的黨綱政策，「不但選人，而且也選政策」，「在選舉中表示主張」(鄒文海，1988：9)。前者涉及言論、出版、集會遊行等自由權體系的保障；後者則包括參政權、選舉制和政府分權體制。二者都具有具體的制度性意義。

鄒氏認為，就是這些制度性的規範和保障才讓民主成為可究責的「責任政府」。他在《政治學》一書指出，政府「總是由少數人組成，…要使用相當的權力，…都有金字塔式的命令系統。」(鄒文

7. 政府對人民負責的前提是人民或人民生活世界(鄒氏以「社會」名之)的自主性。「社會指人與人相互影響而發生的各種自由活動」(鄒文海，1988：12)，各種自由與權利隨著時空而改變，並沒有固定的清單或哲學公式，「而是從實際的共同生活中演化出來的。…現代人稱自由為社會的自由，稱權利為社會的權利，都是這個意思。」(鄒文海，1988：12)代議政府所代表的就是這樣自主性的人民與社會，如此也才可說對其負責。若社會和人民不得自由自主，成為政府監督操控的附隨，那高高在上的政府還要代表什麼，還要對誰負責？(鄒文海，1988：13)

海，1980：202) 所以傳統政治學區分一人君主、少數人寡頭或多數人民主的政府並無多少意義，共產黨政權就常常宣稱它們才是新的民主或是民主的集權，民主政治或民主政府之名其實很容易魚目混珠，所以要真正分別真假就只有看政府運用治能治權的方式，也就是看一個政府的言行有沒有直接或間接透過具體的制度向公民負責。他說：「責任政府是直接或間接向公民負責的。此地的所謂負責，不僅是理論，實指各種具體的制度。」(鄒文海，1980：202)。

鄒氏因而建議保留民主之名做為「國家的性質」，類似我國憲法第一條規定中華民國的國體「為民有民治民享之民主共和國」，至於「從政府的制度來說，責任二字更能表現其特質，所以還是稱它(民主)為責任政府，更為恰當。」(鄒文海，1980：202) 這種政府，「只是十九世紀以來的新嘗試」，換成我國憲法，即是第二章和第十二章規範的自由權、政治權，以及第三到第九章規定的政府各種權力關係。

綜合地看，這些權利或權力規範就是形成一整套程序性的制度，藉此顯現了人民支不支持的同意，也完成了對人民選舉好惡負責的「責任政府」。對此，本文且以大家比較熟悉的「政治責任」稱之。它源於民主或國民主權理念，是經由民主普選的委託關係所產生的回應或問責關係，包括政府首長與民意代表對選民回應或接受課責，以及政府對代表人民的議會負責(質詢、預算、法案審查、不信任、罷免、彈劾等等)。這種責任主要展現於各種程序性的制度中，也可以說是程序性的責任。

鄒氏關於「責任政府」思考可說呼應當代自由民主的主流見解，不過，鄒氏責任思想的重點並不止於「責任政府」所涉及的「政治責任」，鄒氏更掛心的恐怕是源於政府職務本分的「治理責任」。

什麼是政府本分所產生的「治理責任」？試讀以下幾段鄒氏言論：

政府必先有效率而後可以享受權力，……僅僅得到人民的同意，政府還不能保持它的權力。它必定要增進行政效率，然後才能夠得到人民真心的擁護。(鄒文海，1994：61)

一個政府，既不能平定內亂，又不能防禦外侮；既不能救濟災貧，又不能撫養老弱；既不能積極的建設，又不能消極的除患，這個政府，我不知道它為什麼有存在的價值。(鄒文海，1994：59)

一種不經同意的武力，亦許有為人民謀福利的可能。……沒有效率的政府，亦即是沒有建樹的政府。祿位是政黨的贓物，官吏是無恥的集團；論建設則人民虛糜其財，論行政則朝三而暮四；設學校而青年無由受教育，置法庭而人民無由伸冤曲。這種政府，雖擁民主的虛名，我知道它必定很早要覆滅的。(鄒文海，1994：63)

政府的價值，完全因它的效率而定。……人民所希望於政府的是實際的工作而不是高唱入雲的口號。政治的修明、社會的安定、交通的建設、實業的鼓勵城市的發展農村的改造種種，都是人民熱望政府為他們設法解決的。(鄒文海，1994：40)

很明顯的，主動做好關係眾民生活福利的事務，主動承擔各種有利於眾民福祉的責任，即是鄒氏筆下「效率」的意義（後來改稱效能），也是政府所以為政府的本意，吾人或可以「政府責任」稱之，不過，為了利於與「政治責任」分辨，本文暫且稱為「治理責任」。

這種政府或治理責任的說法，還可以從鄒氏確定所謂「國家目的」的討論中看到。

鄒氏曾提到五個人民與社會共同需要的「國家目的」：安全、秩序、公道、自由、福利。看起來都是抽象名詞，要如何具體實踐，鄒氏有時堅持由國民全體決定：「民主之所以成為民主，其第一前提，即是把公共福利的標準提付公決，不然，民主國家與其他國家

不會有重要的區別了。」(鄒文海，1988：4) 因為由國民決定，「始有公道，也始有安全，始有秩序，始有自由，始有福利之可言。」(鄒文海，1980：53)

有時又說他所以使用「國家目的」，而非「政府或國民目的」，就是因為這些責任內涵的決定不能一方片面做主，而是「一極其複雜的過程...在相當長期的歷史演化中表示出來的。」(鄒文海，1980：49) 鄒氏這段話的意思並不清楚，在《自由與權力》一書中，他也認為「認清人民的福利」並不直接易懂，因為人民福利的內容隨著環境時代和事物價值改變而異，同時也還要問人民意見，了解當下人民的心理狀態。我們看看他的幾段說法：

政治是應當由專家負責，這是自然的道理。而專家之是否得當，那最好問公眾的批評，這也是很自然的道理。專家的意見，再加以公眾的認可，這才是一個時期中可行的政策。(鄒文海，1994：170)

人民的意見...人民的心理狀態不是憑空發生的，這完全由風俗習慣所養成，---實為一時期客觀環境的總合表現。...權力的自保其地位，莫過於認識人民的福利，而認識人民的福利，又莫急於了解人民的心理狀態。...權力者的行為，非徒為取悅人民，人民盲目的衝動，正恃公正的權力為之矯正。...取悅於人民的是沒有用的政府，忽視人民意見的是專制的政府。...人民之須有權力為之節制，固然是極明顯的，而權力之須有人民為之節制，也是極明顯的事實。(鄒文海，1994：170-171)

權力實以推進人民福利為目的。---然而分工的社會中，國家整個的計畫，不得不有賴於權力者的盤算。是非善惡是社會客觀的標準，然而這個客觀標準的執行，又不得不有賴於權力者的努力，個人都能求他的私利，然而公利的獲得，這是權力者的責任。個人都有是非善惡的觀念，然而這種觀念之是否合於客觀的標準，這是權力者應該考慮的問題。(鄒文海，1994：194)

讀這幾段話，可以知道人民的福利即是國家目的。它的內涵雖

然相應於情勢環境和人民意見心理而改變，卻有「客觀的標準」，例如治安、環境、教育、貧富、基礎建設等等，它們的規劃和落實雖然可以委諸於專業人士負責，卻必須始終接受人民的公開評判。這麼說即是表示國家目的具體內容，人民的意見和心理自然重要，卻不能任由他們決定，主政者必須斟酌損益，勇於定奪，積極任事，並且承擔人民評判成敗的責任。

結合前面鄒氏的「政府本分（效率）說」與此處的「權力者責任說」，鄒氏其實已經在民主理念之外，亦即在政府必需制度性的回應人民及其代表，或民意代表必需回應人民的「政治責任」之外，引入政府或為政者理當主動承擔為民謀福利之「治理責任」的倫理信念。這種責任的內涵不是源於古希臘小共同體的共善，也不是自由主義倡說之個個人利益和意見的加總或共識營造⁸，它更像是傳統中國所看重之廣土眾民的日常生活所賴以聚集、維持與繁榮的各種具有客觀標準的治理事項，如涉及政府治理本身的廉能與公平，涉及國計民生好壞的國安、治安、基礎建設、環境、人倫教育等等⁹。

-
8. 這是相應於自由主義的兩種民主觀：計算各種現存偏好與強度的「累積性的民主模式」(The aggregative model of democracy) (Young, 2000: 19) 與強調開放、尊重、溝通、討論與理解的「審議性的民主模式」(The deliberative model of democracy) (Gutmann & Thompson, 1996: 27)。兩者不同的是，審議模式不再把累積模式視為理所當然的個人既有偏好和意見視為當然，而是尋求相互尊重的道德原則，期望彼此在歧異的討論中學得尊重和瞭解歧異，並且可以改變和擴大自己原本的所欲所見，試圖求得可以真誠合作的共識，以及更好更周全的決策。做為民主思考模式，它們的共通點則都是尊重個人自由平等的決策參與權以及鎖定由下而上的公共決策程序。
9. 鄒文海有幾處論及中國傳統政治思想，如：「吾國儒家，以仁義為政治中心的理想，安全、秩序、公道、自由以及福利，均以仁義為依歸，故一向不覺得有什麼衝突。」(鄒文海，1980：50) 或如：「民本的思想適合於民主的時期」，而與忠君適合於君主時代不同 (鄒文海，1994：183) 等等，多少反映著鄒文海支持中國儒家民本思想可以做為思考為政者理當做好福國利民治理工作的思想信念。又如中國政治傳統十分關鍵的選

像這樣看重政府主動的角色，自然會招來強調自由自主和自治思想者的警惕與批評。因為深一層看，民主源於個人或人民自主意志不得無故侵犯，不得有凌駕其上，不經其認可或同意的權威。它的重心在於自由意志，也在於平等相待。所以讓國家政府主導人民福利的內容不僅不是民主自主的本意，這種外來強勢的干預還應該視為侵犯或剝奪人民自己當家作主的能力與道德要求。正如鄒文海自己也說過的：「不讓自己的命運掌握在他人之手，這就是民主的永恆理想。」(鄒文海，1988：10)

只是形勢比人強，人民的自主自治並不是個人自主自治的放大版¹⁰，Sartori 甚至說道：「一旦我們訴諸選舉的時候，我們即是儘量縮小民治運用的範圍，因為我們曉得這套體制是不能由人民自身來操作的。所以很明顯的，選舉的目的是挑選領導，不是擴大民治....因而最好的選舉制度是最能選拔秀異之士的制度。」(Sartori, 1965: 108)

鄒氏雖然沒有如此直白，但他應該會同意 Sartori 這一番議論，因為要政府做好前述鄒氏提到的各種民生與治理工作，如政治修明、社會安定、交通建設、實業鼓勵、城市發展、農村改造等等，

賢舉能，鄒氏也說：「民主的重要意義，亦無非是不使無能者充塞當道以蔽賢路。」(鄒文海，1988：108) 這也是把中國政治傳統直接引入民主意義的代表。

近代比較明確說明儒家這種責任觀的是錢穆，他在〈中國傳統政治〉一文中指出：「中國傳統政治觀念與政治理論，自始即偏重在政府之職分與責任，而不注重政府之主權。」(錢穆，1966：45) 也就是不重「政治上的主權應該誰屬的問題，而是政治上的責任應該誰負的問題。」(錢穆，1966：34)「故設一官，必有一官之職，而有一職，即有一種稱職與不稱職之責。」(錢穆，1966：48) 這種偏重可名之為「責任論」或「職分論」(錢穆，1966：35) 也可以參考許雅棠的著作(許雅棠，2005：第一章)。

10. Cohen 說到：「個人自治的經驗在民主的過程中是以放大的形式表現出來的。在這兩種情況下，個人支配自己的生活，以及社會管理自己的事務，所實現的是同一原則，即自主的原則。」(Cohen, 1971: 268)

沒有優秀自覺承擔治理之責的領導人和治理團隊是行不通的，鄒氏有言：「在位者如果賢能，政府之行政不愁沒有效率；在位者如果愚闇，則雖有可行之制度，亦未必能產生何種善果。...所以人的問題，實在是政治效率的關鍵。」(鄒文海，1994：67)

問題是，在以程序為重的民主政府制度中，如何才有利於選出能積極承擔「治理責任」的領導人與治理團隊呢？

參、政黨政治中的責任問題

鄒文海指出，近代評量政治制度有兩個標準：一個是民主，包括幾項制度配件，如民意表達的工具（如選舉、罷免、創制、複決等制度）是否充足、有沒有採取機關制衡的分權制度（特別是立法權與行政權的互相牽制），以及由獨立的司法機關以釋憲的方式，「對越權的立法及行政行為予以取締」(鄒文海，1988：31) 等等。

一個是效能，乍看下是決策與執行面的迅速確實，但鄒氏看重的並不是已有普遍共識的執行面（例如舉世多已採行專業取向的科層制），而是「求諸決策的階層」(鄒文海，1988：32)，只有自政治高層做起，「而後政治的效率，方能普遍增進。」(鄒文海，1988：32)

談論民主政體高層的政治效率，制度面就是兩大決策機關行政與立法權能否配合的問題，因為「嚴格的分權制度，事實上甚至是無法行動的制度。行政而不得立法的合作，行政就沒有指導的原則；立法而不得行政的合作，很容易發生閉門造車的弊病。」(鄒文海，1988：34)「政府治能必須互相合作，不然，治能即無從表現其效能。」(鄒文海，1988：179) 除了分權制衡的問題，現代工業社會的政經社會環境不斷變化且日益複雜，往日以憲法條文限定政府職掌，或是

採取司法審核來限制國會和行政的擴權，現實上也都已難做到，所以「今日的民主制度，其中心的觀點不是分權和限權，而已著眼於責任精神的表現。」(鄒文海，1988：35)

這當然不是說要取消民主體制必需維護的司法獨立、行政立法兩權的制衡，以及定期的人民普選，而是尋求不改變民主基本體制的前提下，找到能有效結合行政與立法權力的機制，讓責任精神得以展現。

這種責任精神，除了展現於為政者必需制度性地對人民及其代表負責的「政治責任」，更有源於前述鄒氏對政府本分論的倫理要求。鄒氏說：「所謂效率，決不僅僅指一時的安寧，長久之治，這才是政府效率最大的表現。」(鄒文海，1994：89) 或者說：「一個真有效率的政府，它決不亟亟於表面上的安全，而必深注意於真實的和平的。真實的和平，乃是容許歧異以後所產生的結果。」(鄒文海，1994：91) 等等，都說明了對為政者來說，政府的效能或效率並不只是滿足民主程序的「政治責任」，更是責求其做好讓人民普遍有感的治理工作，如執法和司法的公平可信，人民生活所賴之良善經濟、安全、教育、環境、交通、基礎建設等等的「治理責任」，只有如此，政策的推動者才會倍感光榮，社會各界也才會積極合作(鄒文海，1980：213-5)。這也是鄒氏會說：「效能是一切制度必須具備的條件，民主制度也不能例外。」(鄒文海，1988：33)「政府的價值，完全因它的效率而定」(鄒文海，1994：40)的道理。

不過，如何保留民主憲政必要的分權制衡制度，還能成就行政與立法兩權的良好合作，鄒氏認為，答案就在理想的政黨競爭¹¹，

11. 鄒氏在《代議政治》一書的尾聲說道：「制度化的民主，每失之機械和呆板，如分權制度與制衡制度等，能否保證民主精神固大有問題，而必然影響政府效能卻又為不容

讓政黨成為縮合行政與立法權的媒介，使事權集中，如此不僅有利於形成體制上讓選民容易辨識執政得失的「政治責任」，也有利於執政者實踐其所主張或認識的「治理責任」。

民主普選最重要的產物即是政黨，由選舉滋養，也由選舉淘汰，所以「從政黨來看，選舉場就是它們的戰場，...政黨的主要活動，一直就針對著選舉。」(鄒文海，1988：72-3) 由於勝選的政黨支配著主要政權機構，行政與議會，甚至可以左右司法高層，可以說，「政府後面的政黨活動，對國家性質有更深刻的影響。...政府制度等於機器，而政黨是動力，動力的作用，一定是強於機器的。」(鄒文海，1988：70)

所以與孫中山著眼於制度設計來兼顧民主與效能的做法不同，鄒氏把希望寄託於良好的政黨運作。

他的基本問題是：那一種政黨政治型態最能激發勝選政黨願意承擔福國利民的責任心？也最有利於執政黨實踐其政治主張？

鄒氏相信「政黨的責任感，只能於公開競爭的政治環境中培養出來的。」(鄒文海，1988：66)所以像不必競爭的一黨專政，執政成了一種特權，統治者多半在意的是如何鞏固地位的控制和防範，不僅無所謂為民負責，還傾向於專制與殘忍 (鄒文海，1988：65-6)。

至於佔多數民主國家的多黨制，雖然有激烈的競爭，但是因為沒有完全執政的機會，凡事都得與其他政黨妥協或交換條件，所以政綱、政見恐怕都失去意義；為組聯合內閣，政府職位容易成了分贓的對象，而由於各有堅持和主張，政策內容往往只能折衷拼湊，不僅難以形成持續而統一的政策，也談不上對選民交待負責 (鄒文

否認的事實。祇有政黨政治的健全運用，方可避免制度上機械與呆板的弊病，而同時又不致使民主的原則不能納入制度之中。」(鄒文海，1988：183)

海，1988：56-64)。鄒氏雖然更無法接受一黨專制，但對多黨制的評價也很低，他知道多黨的形成，都有特殊的歷史原因，「但多黨制形成之後，對國家是有百害而無一利的。」(鄒文海，1988：64)

最能促成或培養政黨及其從政黨員責任心的是競爭的大黨都很有機會執政的兩黨制。由於競爭性強，所以兩黨都有強烈動機審慎訂定福國利民的黨綱，並且務色優秀人才。若得到政權，也比較會努力執行承諾的政見，監督所屬黨員；若一時在野，也因畏於隨時執政的壓力，雖然勇於批評，證明自己的能力，卻也不敢任意反對，空言高論。

不止如此，由於兩黨勢均力敵，不易腐化，而由於執政黨的串連，使得憲政分權原理勢必相互牽制的國會立法權與行政權，得以集中於行政內閣，事權因而集中，執政責任因而分明。不僅有利於執政黨從容實踐其政綱，人民也容易分辨執政好壞成敗的責任，做出明智的裁判與選擇。(鄒文海，1988：37-48)

所以「兩黨政治為代議民主最健全的基礎」(鄒文海，1988：50)。

不過，現實是殘酷的，鄒氏兩黨制的期望多以英美為範本，特別是英國。但世上民主國家多矣，若英國方為模範，其實也反證模範的兩黨制只是稀有產物。

鄒先生自知：「沒有一個國家可以用人為力量製造兩個大黨的」(鄒文海，1988：53)，它的形成，最重要的因素大概得看歷史中社會是否剛好形成兩大對立且能共存的勢力而定(鄒文海，1988：52-3)。其餘，例如民主化的時機是否在工業化以前¹²、是否採內閣制、內閣有無解散權、選舉是否採取單一選區的相對多數制、國家是否長

12. 國家最好在工業化之前就有兩黨制的傳統，因為一旦走向工業化，社會問題都變得複雜，是形成多黨制的溫床。

久和平、政治領導人物有無開明廣大的眼光等等（鄒文海，1988：55-6），都是助緣的條件。

即使有幸形成兩黨制，勝選的執政黨若要事權集中，承擔治國重任，還有許多要件配合，例如政黨有集中的經費和提名權；有嚴格的黨紀；經費來源多元化不必受制於少數財團；地方觀念薄弱；行政立法不要嚴格分權制衡；司法不應具有審查立法決策是否違憲的權力；不採兩院制等等。

最後，大權在握的兩大政黨若不致狼狽為奸，相互放水或聯合壟斷，還必須有十分自主獨立和強大的民間社會和媒體輿論，而且輿論能有公是公非，不淪於黨派、種族等勢力的俘虜。

以上，是鄒氏以英國為範本的兩黨責任內閣制，由於源於十足的英國歷史和政治傳統¹³，其實孫中山早早說過是「不能學的」，學人 Lijphart 也指出嚴格的英國責任內閣制的國家除了英國本身，也只有前英屬殖民地的紐西蘭（1996 年以前），以及人口才 20 幾萬人的巴貝多三個國家（Lijphart, 1999: 7）。所以學人 Sartori 說道，兩黨制如此稀有，正好證明它並不適合大多數的國家（Sartori, 1976：191）¹⁴。

若以另一重要代表美國為例，則顯示出即使是穩固的兩黨制也未必讓人放心。

鄒氏十分清楚美國體制的問題。像黨紀鬆弛、地域觀念重、黨的經費仰賴大企業支持等等，加上美國政體嚴格分立行政（總統）與國會，國會又拆分為參、眾兩院（鄒文海，1988：48-9），所謂責任早就很模糊了，如「立法未善，亦許因為執行的不夠忠實；行政的無能，

13. 「英國之所以只有兩黨，應該從英國的歷史中去求解釋。」（鄒文海，1988：52）

14. Sartori 的原文是：「兩黨制以上的國家如此之多，恰好說明兩黨制的方案若不是難以維持，即是已經或勢將證明它是無法運作的。」（Sartori, 1976：191）

亦許因為立法沒有及時行動。由是政黨之間，常可推卸責任。」(鄒文海，1988：48)

鄒氏看到的美國問題在今日恐怕已更嚴重。例如美國政府高層幾乎已成企業大戶或利益集團的俘虜大概是最為人詬病的 (Reich, 2016; Page and Gilens, 2017)，立法、執法和法院訴訟等等，無一不偏惠於有勢力有組織的團體，可以說：「經濟主宰餵養政治權力，政治權力進一步擴大經濟主宰。」(Reich, 2016: 127)

更麻煩的是，原本應該扮演民主守護者的兩大政黨，卻因為金錢力量大力介入，民粹人物崛起，加上非白人種族力量崛起，引發共和黨恐慌而強力對抗與政治杯葛，黨爭日趨激烈，對內對外政策反覆，更造成社會的分裂 (Levitsky and Ziblatt, 2019)。

看來，鄒氏對兩黨制的高度期盼好像是自己給自己挖個坑，因為既然兩黨制稀有難學又有許多狀況，那麼寄希望於兩黨制不啻緣木求魚？看來，鄒氏掛念的政府「治理責任」在他期待的政黨政治中似乎也難以寄託。

肆、有必要談「治理責任」嗎？

如果鄒氏掛念的「治理責任」在民主的政黨政治中難以寄託，是否可以說鄒氏這種責任思想的期盼只是多餘而應捨棄？這是這一節想要回答的問題。分為三段：第一是肯定民主選舉程序，認為選舉程序若妥當，即毋需引入治理責任的思考，偏向放棄說；第二則意在說明，若認真面對民主選舉的現實，就會質疑放棄治理責任的思考是否明智；第三則是從 Max Weber 對政治領導人責任倫理的思考，以及國家政治和經濟的發展經驗來看，則又認為鄒文海對「治

理責任」的期盼或主張應該還是有道理的。

1、民主程序的凱歌

至少有兩種論述會取消鄒氏的掛念，或者讓人相信，「治理責任」之思可能只是鄒氏自己庸人自擾。一個是 Arend Lijphart 的多黨協商民主論，一個是 R. A. Dahl 的民主程序論。

(1) Arend Lijphart 的多黨協商民主論。

與鄒氏對多黨制的惡感完全不同，學者 Arend Lijphart 選擇了 36 個穩定的民主國家，比較「較少數的兩黨制國家」與「較多數的多黨制國家」在治理能力、總體經濟和防止暴力的表現¹⁵，發現採多數黨執政的民主國家的表現並沒有比多黨協商體制的民主國家更優越，用 Lijphart 的說法是：「多數民主制的表現，如提供良好管理、處理經濟問題，以及維持國內秩序等等，明顯都沒有優於多黨共識民主制 (majoritarian democracies are clearly not superior to consensus democracies in providing good governance, managing the economy, and maintaining civil peace.)。」(Lijphart, 1999: 273)

至於政治平等的民主基本價值，採行比例代表制的多黨協商民主，在反映與包容社會多元和少數的聲音和利益的意義上，就遠比排它性、贏者通吃的單一選區多數制的民主平等許多。何況 Lijphart 還指出，成熟多黨制國家在人民福利、保護環境、減少死刑、援助外國等項目上，都比兩黨制國家來得好，用 Lijphart 的話說，他們展現著「一種更友善也更溫和的民主型式」(the “kinder, gentler” form of democracy.) (Lijphart, 1999: 275)。

Lijphart 的研究讓人感到欣慰，而且，多黨協商民主的美好似乎

15. 以千萬人口以上的國家為例，兩黨制國家如美、英、希臘、澳大利亞等，多黨制國家如法、德、印度、日本、韓國、義大利、阿根廷、西班牙、葡萄牙等等。

連程序性的政治責任問題（如回應選民或接受問責）都不必費心煩惱，因為查看議會是否能儘量如實反映社會多元分歧的聲音與力量，讓代表人民的政權機構更加廣納或者更具代表性（*inclusiveness and representation*），才是更實際也更根本的民主問題。

(2) R. A. Dahl 的民主程序論。

同樣講代議民主，鄒文海著眼於政府對人民負責的角度，故以「責任政府」稱之，R. A. Dahl 則專注於民主程序本身的重大意義，亦即用以解決自由民主社會的一個根本難題：在勢必多元歧異的大型社會中，如何取得公共決策的共識？

凡專注於政治程序者，通常就是專注於程序本身的價值，如公平、透明、自由，至於競選的內容及其結果則保持開放。所以像鄒氏標舉五項國家目的（安全、秩序、公道、自由、福利），並且認為這些目的內容具有客觀性，人民雖然可以自行探索，但主政者應主動介入、定奪、任事，然後再交由人民評判，承擔治理成敗責任的做法或說法，Dahl 的民主程序論是不會支持的。

Dahl 相信，大多數人如果充分知道各種選項的確實訊息，都會做出對自己最有利的選擇 (Dahl, 1989: 180)，所以每個人都是自己利益的最佳守護人。依此推衍，當公共議題產生爭議，最具說服性的裁決方法就是以平等尊重每個人的方式，由大眾裁決。不過，像這樣對人民或常人有着十足信心者並不多，反對公事公決者則自古已然。依 M. Walzer 的理解，這種反對「都是訴諸於某種特殊性的知識 (special knowledge)」(Walzer, 1983: 285)，Dahl 對此有同感，他認為歷來反對民主程序的最大敵人即是相信重大公共議題中的共善本身及其達成之道都存有客觀可徵的知識真理 (a science of ruling)，並不是各方利益意見匯集而成，故理當由能掌握這種知識的專家負責當

家治理 (Dahl, 1989: Chaper 4, Chapter 5)。

Dahl 不否認有所謂共善，但不認為有所謂某種可以離人而高論的天啟性共善 (如國家安全、社會公平)，而是都得立足於當下身處其中之人的具體感受的好壞和具體利益的得失來說 (the human-centered ground) (Dahl, 1989: 72)，政治世界就只是洞穴中的世界，不必想望客觀存在的真理，其中只有審慎穩健的實踐智慧與抉擇 (prudence and practical wisdom) (Dahl, 1989: 78)，公共政策總是充滿著風險、不確定，以及必須在不同的價值之間權衡利弊得失，無所謂萬全之策。比較單純屬於工具或手段策略的知識，各種專家自然有助於決策的訂定，有如當今民主國家各種專業性的諮詢與裁決機關，但涉及價值的爭議，如環保與發展、自由與平等、戰爭與和平等等，由於都牽涉生活其中人的具體利害和不同主張，專家與人民相同，各有立場，各有堅持，也議論紛紛，此時只有依據同等考慮每個人的利益，並且相信每個人是自己最佳利益判斷和守護者的民主程序處理¹⁶，才是明智之舉。

16. Dahl 設想著一套充分民主 (fully democratic) 的決策程序，包括五項條件：

- 1 有效參與 (在議題設定和做出決議兩個階段公民都有相同的機會來表示個人的意願偏好)。
- 2 決策階段的投票平等。
- 3 教育公民，增進理解 (決策討論和投票程序能儘量提供公民認知與體會其自身利益和關聯利益的機會，特別是公開和增加相關決策資訊的內容)。
- 4 控制議題 (人民對於關係自身利益的公共議題能有最終的控制權)。
- 5 廣納公民成員 (the problem of inclusion，亦即除了短期的外來客和証明心智能力有欠缺的人之外，應儘量包含所有的成人成員)。

這一套程序要如何具體實踐必須依個別政治社會的歷史情勢而定，此處不論。但 Dahl 所極力辯明的是他所列舉的民主程序不是單純的程序，如程序所保障鼓勵的集會結社和言論自由，人民自我管理，平等參政等等，都是程序本身所涵有的豐富實質性利益 (a rich bundle of substantive goods)。(Dahl, 1989:175)

對於那些仍然不滿或懷疑民主程序無法達成某種共善理念者來說，應該憶記，不僅現實世界中，不同群體都有其認定的共善而可能相互衝突，即使有幸認同某一共善之名，一旦落實到具體的實踐策略或手段時一樣會產生爭議，屆時除非衝突爭議的各方已有共同信任的更高權威足以持續做出權威性的裁判之外，到頭來還是得尋求大家可以接受的程序，而通常這種得尊重各方平等地位，使各方願意信服與合作的程序仍然是某種民主程序。這也是 Dahl 會說：「原來拿某種實質性權利或權益用來取代民主程序的想法遲早還是得回到關於如何採取何種決策程序的實際判斷。」(Dahl, 1989: 183)

所以以某種共善之名對民主程序的批評，終究仍得面臨用什麼程序裁決共善內涵及其實踐手段的可能爭執，這麼說，自由民主的社會中，真正的共善就是彰顯人之自由平等的民主程序本身，而非超乎其上的任何東西¹⁷，如 Crick 說的：「政治應該在程序中得到讚美，一種調和不同利益，使各種聲音得以發展的程序。」(Crick, 1993: 148)

比起 Lijphart 的多黨協商民主可以略過責任問題，Dahl 的民主程序論其實也沒留下多少需要討論責任問題的空間，最多就是從政者要敬謹遵守民主程序的政治責任。此種責任意識的用意還是在彰顯人民是自己利益最佳守護人的民主基本認定，依此可以責求當選人（政黨）回應或說對其課責，也可以展現於人民大致能確知當選人（政黨）任內的表現對自身利益的得失而施予選票上的賞罰，至於鄒氏掛心的「政府或治理責任」還是談不上的。

2、民主選舉的現實

17. Dahl 力陳民主程序本身不僅即是實質性的美好事物 *intrinsically good*，也被視為最能促成個人自主自由，人類發展和人類價值的最有效方法 *essential means* (Dahl, 1989: 322-3).

無論是 Lijphart 的多黨協商民主論或 Dahl 的民主程序論，都是讓人歡喜的民主凱歌進行曲。不過，Lijphart 選擇研究的國家主要是已然穩定的民主國家，大部分也是已開發國家，多黨制運作良好的條件，如穩健的官僚體制、有限度的社會分歧、一定的經濟發展、自由與健全的輿論等等，對於更多開發中國家來說仍然遙遠，相對於世界 190 幾個國家來說，36 個國家的經驗固然寶貴，卻仍需等待更長的時間考驗¹⁸。

至於民主程序論所立足的基本信念「大多數人如果充分知道各種選項的確實訊息，都會做出對自己最有利的選擇。」(Dahl, 1989: 180)¹⁹ 即使可以取得大多數人的支持，吾人仍得問，當代的普選制度是否有助於多數人吸收選舉訊息，有利於選民辨識真假訊息，也有易於分辨朝野政黨表現的好壞得失，然後做出最能守護自己利益的選擇？

1942 年 Joseph Schumpeter 有段談現實人民政治行為的看法，他說相對於人們在事關自己生活領域的精明，「一旦進入政治領域，原本正常公民心智能力的表現一下子就跌入低層，他的談話與分析，若與其在有真實興趣領域的表現相比較，很容易被認為是幼稚不懂事的。」(引自 Brennan, 2016: 2) 為什麼呢？

-
18. Lijphart 對於多黨共識民主是充滿信心的，他提了兩個不利於多黨共識型民主的難題：一是西方英美列強殖民遺留或影響的制度障礙（即採取結合內閣制或總統制的多數決選舉）；一是社會中若沒有有助於共識民主的政治文化（consensual political culture），也不利於共識民主的發展。不過，由於大部分國家社會是多元分歧的，作者樂觀相信，採行多黨共識民主仍是最符合大多數國家和平穩定的現實（Lijphart, 1999: 301-310）。
19. Lijphart 認為 Dahl 所界定的民主程序不僅得到學界「廣泛的支持」，也是「一種 20 世紀的現象」（Democracy, as defined by Dahl, is a twentieth-century phenomenon）(Lijphart, 1999: 49)。

一個原因是不值得為了手中渺小的一票，花巨量的時間心力去了解各種選項的資訊。正如 Downs 說的：「尋求政治博識是非理性的，因為從這些訊息所能提供的低廉回報簡值不能補償他們在時間和其他資源方面的付出。」(引自 Caplan, 2008: 95) 所以選民普遍對政治無知並不是天然愚蠢，而是十分「理性」的選擇。

即使少數熱心選民有意了解競選人（政黨）政見的得失，想知道他們在位時的各種表現是否適當，是否增益或減損自身或一般選民的利益等等訊息，那還得先看他所面對的訊息環境是否自由充分而健康，還是充滿敵對、隱匿、抹黑、造謠、宣傳、作假的煙霧，而且也得看政府體制的設計和政黨運作，對於在位者的責任歸屬是否清楚，還是混淆難辨？

1999 年法國學者 Manin 等人（1999）即指出，選舉代議制實行兩百餘年以來，雖然選舉機制的運作一直很穩定²⁰，但實在很難認真談責任問題。由於選舉皆以選民當下的好惡為準，可是選民的好惡和利益一向多元紛歧，不僅抱團的偏見普遍存在，選民對於政府及其當選人做為的資訊認知也極度不足與偏頗，加上媒體環境惡劣，各方報導的公正和真實性倍受質疑，選舉本身運作邏輯的巨大不公平（如金錢、相貌、言語宣傳、組織動員的影響），以及參選人各種機關算盡的議題操弄等等，都說明選舉做為回應選民偏好或是對其負責，都是很拙劣的工具。它的主要作用因此「不是針對特定的行為要求負責，而是提供人民宣示人民主權的一種機制。」(Przeworski, Stokes, Manin, 1999: 22) 也就是用來滿足權力遞嬗之合法性與正當

20. 主要有兩個特色：1、決策者透過選舉產生，因而受制於定期的選舉；2、公民隨時可以自由討論批評和要求，卻無法在法律上責求政府的做為 (Manin et al., 1999: 3)

性的程序機制，與治理好壞的責任關係並不大。²¹

2016年美國兩位政治學人 Christopher H. Achen and Larry M. Bartels (以下簡稱 A.B.) 對 Manin 等人的論點則有更詳實的鋪陳。他們指出，像 Dahl 這樣高度相信選民守護利益的能力，把政治平等、充分參與等這種近似神話般的條件拿來界定民主，當作理想目標，由於距離現實太遠，不僅對現實的改進無引導之用，還會阻礙其他可行但不同的改進之路 (Achen and Bartels, 2017: 7)。

他們細數歷來的選舉實證研究，發現無論是選前人民有自主的意志和議題偏好來篩選候選人並責求當選人配合執行，或是選後人民一般能夠辨別自身及其週遭親友福祉的升降好壞與在位者表現的關係，而執行應有的選舉賞罰等兩項民主信念，都經不起現實的檢驗 (Achen and Bartels, 2017: Chapter 2, 6, 7)。

人民政治上的無知、健忘、短視、自我中心與抱團偏見是普遍長久的現象，政治得失太複雜，是非好壞的評判也十分不確定，這種混沌狀態固然給了在位者發揮領導的高度彈性，卻也同樣給了在位者混水摸魚的廣大空間，而能否在選舉年得到選民青睞，坐上執政寶座，通常得看當下的經濟情勢，以及有沒有發生影響選情的重要事件，運氣成份十足，作者甚至用大風吹 (Musical Chairs) 來比喻選舉遊戲，應該深深刺痛很多民主人士 (Achen and Bartels, 2017:

21. Powell 在其 2000 年撰述的選舉名作中提到關於勝選政黨得以執行選民意願的問題時指出，現實中，執政政黨是由合格選民多數選出的例子實在少見，絕大多數只是投票選民的多數，並且通常還是透過選舉法規的扭曲才取得國會多數。如果連這些都暫時不計，大約半數的選舉仍然無法達到多數選民委託的條件。屆此，如果進一步考慮足以模糊執政責任的各項因素 (如選民意見是否明確、政府體制的分權是否易於選民分辨權責、執政團隊是否聯合或統一等等)，所謂多數選民意願的委任，或說可以明確接受人民的課責，在多數國家中其實是很難說得上的 (Powell, 2000: 77-85)。

146, 312)。

雖然如此，A.B.仍然指出，即使選舉做為人民當家做主的作用不彰，責任追究通常也談不上，但是單單普選本身就已展現許多政治功能，最明顯也最首要的就是「能權威性地取得誰來統治的廣泛同意。(First, and perhaps most obviously, elections generally provide authoritative, widely accepted agreement about who shall rule.)」(Achen and Bartels, 2017:317)也就是提供了政權正當性的穩定功能。

A.B.的見解與 Manin 等人合拍，選舉的主要功能不在彰顯責任，而在舉世高拱人民主權的信仰中，提供政權穩定的正當性。福山即指出，相對於右翼獨裁和左翼共產政權的基礎因無法立足於人民選舉同意而脆弱危疑，民主國家的正當性穩定得多，普選的正當性就像現金儲備，即使遇有執政危機，「只有具備正當性的政府才能在危機時期動用她的現金儲備 (but only legitimate governments have this reserve to draw on in times of crisis.)。」(Fukuyama, 1992: 39)

3、治理責任的必要性

如果選舉的功能主要表現於支持政權的正當性，原本民主人士所謂的回應與課責等政治責任都不太談得上，那是不是更不必談所謂政府本分的「治理責任」？還是要反過來看，如果難以期待當選人對人民能有效回應或接受課責，那麼是不是更應該思考在位者勇於承擔「治理責任」之責任意識的重要性呢？

我支持後者，以下分別從兩個面相討論：一是 Weber 談民主政黨鬥爭中的「責任倫理」；一是國家政治與經濟發展的經驗。

(1) Weber 談民主政黨鬥爭中的「責任倫理」。

同樣是面臨民主政治多元甚且對立鬥爭的政黨世界，Dahl 寄希

望於人民，韋伯則託付於把政治當作志業的政黨領袖²²。他在著名的〈論政治作為一種志業〉演講中提問：「憑什麼個人的特質，他才能不負這種權力，以及這權力帶給他的責任？---什麼樣的人才有資格把手放到歷史舵輪的握柄上？」(韋伯，1985：202-3)

所謂「這種權力」不僅涉及至關重要的「國家麵包籃」之爭(韋伯，1985：168)，是各黨派領袖及其追隨者功名利祿之興衰榮枯的激烈爭奪戰；也因其以武力做為強迫他人，塑造秩序的「決定性的手段」，所以掌權者等於「和魔鬼的力量締結了協定」，也「在撩撥魔鬼的力量」(韋伯，1985：63)，讓權力擁有人容易改變原本單純的人格和心性。

對此，若不是喪失理念而「墮落成徹頭徹尾的俸祿階層」(韋伯，1985：65)，就是養成享受和崇拜權力的虛榮心，陶醉於「沒有結果的亢奮」，脫離了現實而失去責任感²³。擁權人若仍能持守從政理念，以武力為實踐手段還要防止陷入另一個深淵，亦即徒有高尚志潔，美好意圖，卻不能面對事實，負起成敗責任的政治人物和政治行動，這即是韋伯批評的「心志倫理」的偏執。

此種偏執常使從政者堅持一己的信念，「覺得他的責任只在於確保純潔的意念」(韋伯，1985：60)，至於實踐的結果如何則有兩種

22. 韋伯看重現實，與 Dahl 看重理念不同，例如韋伯十分清楚現實的選舉，富有魅力的政黨領袖所能引發的動能十分強大，他說：「不是政治上被動的『大眾』產生了他們的領袖，而是政治領袖招募追隨者並通過『煽動』贏得了大眾，即使在最民主的國家形態中也是如此。」(韋伯，2009：183) 韋伯把政治思考的重心放在領袖身上應該是承自這種現實體驗。

23. 「這種領袖時時都有危險變成一個演員，有危險輕忽了對自己行動的後果的責任，而只關心自己留給別人什麼印象。---如此，政治家像暴發戶一樣炫耀自己的權力，虛榮地地陶醉在權力感裡---簡言之，崇拜純粹的權力本身---乃是扭曲政治動力最嚴重的方式。」(韋伯，1985：204-5)

態度，要麼相信好的意念必然帶來好的結果，以為勝利和光明終將到來，為了快速達到目的，容易使用道德上原本不能使用的骯髒手段和暴力；要麼當結果遭遇更多更大的困難和問題時，則推說「責任不在行動者，而在整個世界，在於其他人的愚昧，甚至在於創造出了這班愚人的上帝意志。」(韋伯，1985：60)

所以回答「什麼樣的人才有資格把手放到歷史舵輪的握柄上？」的問題，韋伯的結論是：「真正讓人無限感動的，是一個成熟的人，真誠而全心地對後果感到責任，按照責任倫理行事，然後在某一情況來臨時說：『我再無旁顧；這就是我的立場。』」如此心志和責任倫理才能合而為一，「構成了真正的人，一個『受召喚以政治為志業』的人。」(韋伯，1985：67)

這一段頗具詩意的說辭，指出了在充斥黨派主張的民主鬥爭中，政治領袖不僅要懷有強烈政治信仰和理想的熱情，也要能冷靜臨事，認知以武力為手段的風險，並且勇於面對失敗，承擔後果責任。二者結合，似指政治領袖一旦擁有權勢，意欲推動其信念主張之際，就得先認清該主張可能帶來的後果，並且勇於承擔，不可閃躲逃避。一個成熟的政治志業家終究得坦然地為其推動自身的信念和主張負責。不過，讓人好奇的是，政治家究竟要持有怎樣的信念才恰當呢？韋伯說：

為了這樣一個理想，政治家追求權力，使用權力；但是這樣的一個理想究竟以什麼形式出現，乃是一個由信仰來決定的問題。他追求的理想可以是關於一個民族的，或全人類的，可以是社會和倫理性的，或者文化性的，也可以是屬於此世或者宗教的。他可以完全投入他對「進步」（不論那一種意義之下）的強烈信仰，也可以冷靜地否定這種信仰。他可以堅持應該為了某一「理想」服務，也可以原則上否定這類要求，致力於日常生活的具體目標。總而言之，一定要有某些信念。不然的話，即使是外觀上看來最偉大的政治成就，也必然要承受一切世上受造物都無所逃的

那種歸於空幻的定命。(韋伯，1985：56)

Weber 堅信從政需要信念與思想的引領，這種理想不能蹈空恣意，而是某種「踏實的理想」，「某種有內容的目的」(韋伯，1985：54 節)，至於何種內容，如何踏實，則只能交由為政者自己的信仰或世界觀決定，並為其負責。這就令人納悶，以武力為後盾的執政既然事關眾人禍福利害，何以到頭來為政者是為自己的信仰或世界觀負責，不是為更具有重大客觀之人民的禍福利害負責呢？²⁴

Weber 對黨派爭鬥世界中的民主領袖苦口婆心的責任提撕，堅持掌權者必需主動承擔治理成敗責任的認識，與鄒文海一心掛念主政者理應承擔「政府或治理責任」的思考是有共鳴的。不同的是，Weber 避談責任內涵而交付主政者一己之信念，鄒氏則力持只有福國利民才是政府的職責本分。

(2) 國家政治和經濟的發展經驗。

福山在討論全球性各國的政治發展問題時，說明組成理想政府有三要素：國家治理能力、法治與民主。在自由民主的話語脈絡裡，民主與法治當然都是最亮眼的，但各國實際發展的經驗卻是，無論民主化之前或之後，國家治理能力都是最重要與最核心的部分。

24. 一個解釋可能是源自 Weber 所認識的現代性價值理念。Weber 如此說：「在道德世界的什麼地方，才是政治的居身之所？自然，在這裡互相衝突的，乃是最終極的世界觀，在世界觀之間，最終只有選擇可言。」(韋伯，1985：206) 這種選擇，說穿了，就是「純粹由主觀性來證明其合理性的選擇」(引自 MacIntyre, 1984: 26 這是倫理學者 MacIntyre 引用法學人 Raymond Aron 評論 Weber 價值思想的說辭：“a choice whose justification is purely subjective.”)

現代世界的價值主張既然只能是自己說了算，延用至公共領域，Weber 不願直面政治主張的道德內涵，只處理以武力為手段的後果，並且在演講的開頭即堅持「僅止於從形式的角度」(韋伯，1985：155) 討論為政者如何承擔責任問題的思考即可理解，也可以理解何以這種責任要求最終只能訴之於為政者自身所信仰的世界觀。

福山自言：「在國家被法治和民主控制之前，必須先要存在。」(Fukuyama, 2014: 51)²⁵ 所謂國家，福山主要指政府治理能力，從治理項目來看，它可以只是提供簡單的公共物品，維持國防和法律秩序，也可以延伸到救助災難、興建各種基礎建設、教育、管理和發展經濟、環境保護、社會保險、監管壟斷、保護窮人、執行財富再分配等等 (Fukuyama, 2014: 58)。從治理的自主性來看，政府固然應該反映、傾聽社會人民的聲音與要求，但也要保留適當自主性，不要成為社會強勢群體的附從或俘虜²⁶。

福山指出，偏愛我群己族是人類天性，國家的自主性首先即是顯現於能擺脫親族偏私的能力，官吏任用講求才能與公平。研究顯示，如果國家治理能力未臻穩固以前，冒然推行民主化，若非促使國家社會愈加分裂，如今日的伊拉克、海地，原本親親偏私的力量也會浸蝕於政黨和官員之中，形成私相授受的強大依附性，如今之希臘、南方義大利。

不止於此，即使國家統治能力已然強大，同樣也會因為選舉過於依賴金錢和宣傳動員，致使勝選政黨及其人士紛紛淪為巨額捐助人與集團的俘虜，使政治議題的設定、政策法令的制訂、施行與司法訴訟裁決，不是普遍偏惠私人私族而喪失國家治理的自主性，即

25. 福山自然希望強大政府與約束政府兩種力量保持平衡，如說：「有效的現代政府找到了適當的平衡，一邊是強大能幹的國家，另一邊是法治與負責制，後者是來制約國家的。」(Fukuyama, 2014: 506)「將兩者結合起來的自由民主制，要比國家占支配地位的政體更公正，更有助於自己的公民。」(Fukuyama, 2014: 540) 但現實是，若無法出現有效治理的政府，一切都枉然，這也是福山兩本探討世界各國政治發展史著作的具體結論 (Fukuyama, 2014: Chapter 35 and Chapter 36)。

26. 這裡大致涉及 Michael Mann 的 *infrastructural power* (制法、執法、提供安全、健康、教育的能力)，也包含部分 Michael Mann 所說的 *despotic power* (主要是指能抵擋強大的社會壓力團體，有自主決策的空間，不是指壓制反對勢力和聲音的能力)。

是可能出線的好政策也常受制於既得利益人士和集團的卡關而無法推行，美國即是鮮明案例。

所以無論民主化的前後，國家治理能力的創立、穩固與維持都是重大問題，推展民主化（推行普選）意在限制和改善治理的專斷，若導致治理偏惠和能力衰弱則都是走向政治衰敗。此又不限於政治發展，經濟發展也如此。

韓裔學人張夏準 (Ha-Joon Chang) 探討全球各國經濟發展的成敗歷史，指出世界各國若要成功工業化，躋身開發國家，都得「以國家願景為基礎，有策略地逐步地融入全球經濟。」(張夏準，2010：47) 包括如何選擇和保護本國產業、引進和規範外資、採取公營或民營、推行擴張或緊縮的財政政策等等，無一不依賴明智的治理團隊，在政治穩定的前提下，知己知彼的擬訂長期發展計劃，並能敬謹推行和靈活應對 (張夏準，2010)。對此，針對亞洲各國經濟發展的《成與敗》一書可說是支持張夏準一書論點的亞洲版 (Studwell, 2014)²⁷。

與張夏準務實取向不同，經濟史家 Daron Acemoglu 和 James A. Robinson (以下簡稱 A. R.) 都是自由民主的信仰者，兩人推出探討全球各國經濟發展成敗史的兩本專著《國家為什麼失敗？》和《自由的窄廊》，視野格局廣大，中心意旨都著眼於強調政治自由與民主才是經濟永續發展的要件，但是兩位學人也已敏感到，只有「足夠集權和強大的政府」才能提供可靠的公共服務和有效規範經濟活動 (Acemoglu and Robinson, 2013: 105)，若國家偏私軟弱，如受制於傳

27. 台灣本身類似的故事可參考瞿宛文的《台灣戰後經濟發展的源起:後進發展的為何與如何》(瞿宛文，2017)。

統貴賤尊卑的習俗結構，致使地位低弱者任人宰割；因國內各部族、黨派疑忌相爭，造成持續之強侵弱眾暴寡的暴力威脅；或是陷入酬庸與貪腐，無法提供可靠的公共服務；以及因宗族、黨派內鬥，政局反覆，致使政權動盪更迭等等（艾塞默魯、羅賓森，2020），即使推行自由民主，也無力阻擋弱國家之惡，而後者正是人民普遍貧困受難的主要根源²⁸。

福山說道：「正式的負責制只是程序上的：政府願意屈服於限制其隨心所欲的機制。---程序上負責制的主要形式是選舉，其中最好的是成人普選的多黨選舉。」(Fukuyama, 2011: 315-6) 但是，政治責任的追究向來不易²⁹，選舉競權的現實爭鬥中，政黨及其領袖又一向具有高度主動性，加以無論民主與否，國家政經發展都十分看重高效自主政府的認識等等，都使得吾人在建立能有效追究當選人「政治責任」的民主制度之外，嚴肅面對鄒氏一心繫念的「治理責任」問題恐怕還是無法閃躲避免的。

-
28. 高效自主的政府對國家發展和人民權益保障的重要性還可以從不少學者的論述中找到支持的論證，如 Huntington 談第三世界國家政治發展，政府治理能力強弱的關鍵 (Huntington, 1968)、王紹光談民主一樣需要有效政府的論文，其中也引介許多相關文獻 (王紹光，2007：55-86)、Peter Evans 談日、韓、台三地政府如何自主結合或拉拔民間企業，成功發展國家經濟的故事 (Evans, 1995)、Rothstein 談「政府質量」的重要性 (Rothstein, 2012) 等等。Jonathan Tepperman 在討論十個國家或城市成功治理的案例時也說道：「目前困擾世界的種種禍害，雖說細節上各不相同，但它們有一個重要的共同導因---政界人士領導無方。」(迪波曼，2018：15)。
29. 福山自己十分清楚，「良好程序不一定能產生良好的實質性效果。」(Fukuyama, 2014: 24) 也明白現實上，選舉負責制從選民延伸至政府，再通過官僚體系回到公民的線路太長，「在溝通選擇的過程中，經常會在大量噪音中失去信號。」(Fukuyama, 2014：520)

伍、代結語、鄒文海責任政治的思考對臺灣的現實意義

中華民國制憲的關鍵起草人張君勱在《中華民國憲法十講》的第五講提到，我國憲法原本採行的是一種「修正式之內閣制」，也就是要求行政內閣首長需經立法院同意，施政和預算也對立法院負責的規定，至於刻意拿掉英式內閣中，內閣閣員的聯帶責任制、閣員得為立法委員，以及國會倒閣之不信任投票制度，用意在於：「採取美國總統制下行政權穩固的長處，而不忘掉民主國中應有之責任政府之精神。」(張君勱，2015：71) 也就是有意維護行政權的地位，以利國家政局的穩定治理，也有利於從各方務色人才，不拘守於國會議員，可以增進政府的治理能力³⁰。如今又拿掉立法院對行政院長任命的同意權，有提名權的總統又由人民直選產生，擁有與國會相匹敵的民意代表性³¹，行政當局獨立於國會的穩定性，以及尋找內閣人才的自由度無疑比原憲法又大大增強了。

不僅如此，大法官支持憲法第七十條明文規定：「立法院對於行政院所提預算案，不得為增加支出之提議。」(釋字第 264 號理由書) 甚至連立委審議預算時在不違反預算目標同一性的移動或增

30. 張君勱提到所以不採取英法式內閣制，各部長同時須為議會議員的規定，「總統儘可在議會之外選人，---其用人權較諸英王及法總統寬廣得多。如果總統選一非國會議員充當部長，只須其行政院長同意，此人便可為部長了。」(張君勱，2015：70) 對此，湯德宗在分析我國原憲法的特性時，也看到特別看重「政府安定」的性質，雖然他認為由於行政內閣與立法兩權無法連結而產生利害與共的效用，會導致效率不彰。(湯德宗，2005：25-6)。

31. Sartori 引用 Linz 的說法：「現在尚無一條民主的原理，能解決是行政部門或立法部門誰真正代表民意的爭議。」(Sartori, 1998：143)

減，大法官都不同意。大法官說：「預算案實質上為行政行為之一種，---在款項目節間移動增減並追加或削減原預算之項目，實質上變動施政計畫之內容，造成政策成敗無所歸屬，政治責任難予釐清之結果，有違立法權與行政權分立之憲政原理。」(釋字第 391 號理由書)

看來，儘量使責任集中，有利於主政者發揮，也有利於分辨責任歸屬，與鄒文海的用心是一致的。這種用心更展現於當有人質疑《增修憲法》第四條第一項及第二項採取單一選區兩票制，政黨比例代表席次不到區域代表的一半，以及 5% 政黨門檻的規定，都嚴重違背國民主權和政治平等原則時，大法官不是認為此事屬於「修憲機關得衡情度勢，斟酌損益之範疇。」就是同意政黨政治應該「避免小黨林立，政黨體系零碎化，影響國會議事運作之效率，妨礙行政立法互動關係之順暢。」(釋字第 721 號理由書)

如今，臺灣兩黨（或少數政黨）競爭的態勢已日趨明顯，而且兩大黨分別都已有全面執政的經驗，大法官與鄒文海對政治責任集中的期盼，可說都已獲得實現，只是讓人想不到的是，由於兩大政黨對於如何面對中國大陸有十分不同的主張，為此所衍生的不僅是國家與文化認同的歧異，也牽連外交、內政、教育、能源、產業政策的重大分歧與對立。不同政黨取得政權，不僅沒有如鄒氏預期的，因相互執政與監督，帶動國家良性發展，反而造成輿論和社會嚴重分歧，政策反覆動盪，致使政經兩不相安，核四的興廢即是著例。

西元 2000 年，民進黨取得政權後，宣布核四停建，立即引起由國民黨掌控的國會強烈杯葛，民進黨（行政院）於是提釋憲聲請，認為依據釋字第三九一號解釋所揭示責任政治之意旨，預算為行政行為之一種，行政院當有政策決定之權，而且這是經過審慎評估、通

盤考量我國與國外情勢，所做的決定。

大法官於 2001 年做出第五二〇號的解釋，指出核四預算案自擬編、停止執行，以迄再執行之覆議，立法院都有參與決議，清楚顯示核四案與一般預算案不同，屬於重大政策，「其變動自與非屬國家重要政策變更之單純預算變動，顯然有別」，所以要求行政院應補送立法院尋求支持，若被否決，表示「欠缺民主正當性又無從實現總統之付託」，應「自行辭職以示負責」。

依本文說法，行政院的訴求是為了落實政黨理念所做的抉擇，事屬「治理責任」的承擔，本是有擔當的好事，只是此案關係重大，執政黨明知控制國會的反對黨一定反對，民間意見也十分分歧，決策者不先行溝通，尋求支持，反而一意孤行，自然引來國會大力反彈，以及大法官要求補足政治程序，以程序性的政治責任來矯正行政當局輕率宣稱的治理責任承擔。如今民進黨再度執政，且全面執政，核四終究還是遭受停擺的命運，只是臺灣能源分配比例仍然問題重重，社會輿論仍然嚴重分歧，人民又想發動公投恢復核四，想利用公投的政治程序來反對執政黨的決策，是成是敗恐怕都無法息訟止爭，而所造成的政局反覆、資源耗費和勢必持續產生的能源爭議，則都讓人感慨不已。

政權領導人願意為其理念承擔起治理責任固然是美事，也是鄒文海提撕再三的，但由於治理成敗的後果主要由人民大眾承擔，這就產生了巨大的道德風險，人類採行民主選舉與制衡體制所形成的程序性政治問責，即是期盼能減少這種風險，只可惜程序性的問責效果往往有限，世人仍得期盼執政者能主動積極任事，能知所分寸，能真正為民興利除害。

不過正如 Weber 警告，執政者憑藉魔鬼般的權力遂行理念時得

千萬小心，必需臨事而懼，審時度勢，若社會仍普遍貧弱稚嫩，執政者固然要積極承擔，倘若民智已開，政治參與也已深入普遍，執政者推動重大爭議的政策時即應放緩腳步，放軟身段，尋求社會最大的共識才能結合人心，也才能真正促成政治社會與經濟的和諧與進步，否則再美好的意圖也易滑入「心志倫理」的偏執。

茲錄一段鄒文海語重心長的說法結束本文：

責任政府需要有領袖，但不允許有獨夫。此所以責任政府中一樣有元首，甚至一樣有握有實權的元首。惟領袖於行使治能之際，不能自是其是，而是人是其是。祇有這樣，責任與效能的兩個原則乃可調和，也祇有這樣，領袖固不失其領導之功，而國民亦不失其言論的自由。因此，政府所推進的福利政策乃真正促進國民的福利，這是責任政府的第一點長處。(鄒文海，1980：210)

參考書目

- Achen, Christopher H. and Larry M. Bartels. 2016. *Democracy for Realists: Why Elections Do Not Produce Responsive Government*. Princeton, NJ : Princeton University Press.
- Barnes, Jonathan. ed. 1984. *The Complete Works of Aristotle, Volume 2: The Revised Oxford Translation*. Princeton, NJ: Princeton University Press.
- Brennan, Jason. 2016. *Against Democracy*. Princeton, NJ: Princeton University Press.
- Caplan, Bryan. 2008. *The Myth of the Rational Voter: Why Democracies Choose Bad Policies*. Princeton, NJ : Princeton University Press.
- Cohen, Carl. 1971. *Democracy*. New York: Free Press.
- Crick, Bernard R. 1993. *In Defence of Politics*. Chicago, IL: University of Chicago Press.
- Dahl, Robert A. 1989. *Democracy and Its Critics*. New Haven, CT: Yale University Press.
- Evans, Peter. 1995. *Embedded Autonomy: States and Industrial Transformation*. NJ : Princeton University Press.
- Fukuyama, Francis. 1992. *The End of History and the Last Man*. Harmondsworth : Penguin.
- Fukuyama, Francis. 2011. *The Origins of Political Order: From Prehuman Times to the French Revolution*. New York: Farrar, Straus and Giroux.

- Fukuyama, Francis. 2014. *Political Order and Political Decay: From the Industrial Revolution to the Globalization of Democracy*. New York, N.Y. : Farrar, Straus and Giroux.
- Gutmann, Amy and Dennis Thompson. 1996. *Democracy and Disagreement*. Cambridge, Mass. : Belknap Press of Harvard University Press.
- Huntington, Samuel P. 1968. *Political Order in Changing Societies*. New Haven: Yale University Press.
- Laski, Harold J. 1940. *American Presidency*. New York: Harper and Brothers.
- Levitsky, Steven and Daniel Ziblatt. 2019. *How Democracies Die: What History Reveals About Our Future*. London: Penguin Book.
- Lijphart, Arend. 1999. *Patterns of Democracy: Government Forms and Performance in Thirty-Six Countries*. New Haven and London: Yale University Press.
- MacIntyre, Alasdair C. 1984. *After Virtue: A Study in Moral Theory*. Notre Dame, IN: University of Notre Dame Press.
- Madison, James et al. 2001. “No.57: the Same Subject Continued, in Relation to the Supposed Tendency of the Plan of the Convention to Elevate the Few above the Many.” in George W. Carey and James McClellan. eds. *The Federalist*: 295-300. Online Library of Liberty. in https://files.libertyfund.org/files/788/0084_LFeBk.pdf. Latest update 11 November 2021.
- Manin, Bernard. et al. 1999. “Elections and Representation.” in Adam Przeworski, Susan C. Stokes and Bernard Manin. eds. *Democracy*,

- Accountability, and Representation*: 29-54. Cambridge, U.K. : Cambridge University Press.
- Page, Benjamin I. and Martin Gilens. 2017. *Democracy in America?: What Has Gone Wrong and What We Can Do About It*. Chicago, IL: University of Chicago Press.
- Powell, G. Bingham, Jr. 2000. *Elections as Instruments of Democracy: Majoritarian and Proportional Visions*. New Haven, CT: Yale University Press.
- Przeworski, Adam, Susan C. Stokes and Bernard Manin. 1999. *Democracy, Accountability, and Representation*. Cambridge, U.K. : Cambridge University Press.
- Reich, Robert B. 2016. *Saving Capitalism: For the Many, Not the Few*. New York: Random House.
- Rothstein, Bo. 2011. *The Quality of Government: Corruption, Social Trust, and Inequality in International Perspective*. Chicago, IL: University of Chicago Press.
- Sartori, Giovanni. 1965. *Democratic Theory*. New York, NY: Praeger.
- Sartori, Giovanni. 1976. *Parties and Party Systems: A Framework for Analysis*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Sartori, Giovanni. 1998. *Comparative Constitutional Engineering: An Inquiry into Structures, Incentives and Outcomes*. New York: New York University Press.
- Studwell, Joe. 2014. *How Asia Works: Success and Failure in the World's Most Dynamic Region*. London: Profile Books.
- Walzer, Michael. 1983. *Spheres of Justice: A Defense of Pluralism and*

Equality. New York, NY: Basic Books.

Young, Iris Marion. 2000. *Inclusion and Democracy*. Oxford: Oxford University Press

王紹光。2007。《安邦之道：國家轉型的目標與途徑》。北京：三聯書店。(Wang, Shao-Guang. 2007. *The Way of Governing State: The Goal and Approach of National Transformation*. Beijing: SDX Joint Publishing Company.)

托克維爾。1985。秦修明等譯。《美國的民主》。香港九龍：今日世界社。(Tocqueville, Alesis de. 1985. *Democracy in America*. Xiu-Ming Qin et al. trans. Kowloon, Hong Kong: World Today Press.)

西塞羅。1998。徐奕春譯。《西塞羅三論：老年·友誼·責任》。北京市：商務印書館。(Cicero, Marcus Tullims. 1998. *Ethical Writings of Cicero: Cato maior de senectute ; Laelius de amicitic ; de livinatione*. Yi-Chun Xu. trans. Beijing: The Commercial Press.)

艾塞默魯、羅賓森。2013。吳國卿、鄧伯宸譯。《國家為什麼會失敗：權力、富裕與貧困的根源》。台北：衛城出版。(Acemoglu, Daron and James A. Robinson. 2013. *Why Nations Fail: The Origins of Power, Prosperity, and Poverty*. Guo-qing Wu and Bo-chen Deng. trans. Taipei: AcroPolis Publish.)

艾塞默魯、羅賓森。2020。劉道捷譯。《自由的窄廊：國家與社會如何決定自由的命運》。台北：衛城出版。(Acemoglu, Daron and James A. Robinson. 2020. *The Narrow Corridor: States, Societies, and the Fate of Liberty*. Dao-jiet Liu. trans. Taipei: AcroPolis Publish.)

- 吳乃德。2010。〈英雄的聖經，政治家的教科書－閱讀普魯塔克〉。
《思想》16：137-162。（Wu, Nai-Teh. 2010. “Hero’s Bible,
Textbook for Statesman: Reading Plutarch.” *Reflexion* 16:
137-162.）
- 拉斯基。1970。張君勳譯。《政治典範》。臺北市：臺灣商務印書館。
（Laski, Harold J. 1970. *A Grammar to Politics*. Chun-Mai Chang.
trans. Taipei: The Commercial Press.）
- 拉斯基。1967。薛振寰譯。《政治學引導》。臺北市：臺灣商務印書
館。（Laski, Harold J. 1967. *An Introduction to Politics*. Zhen-Huan
Xue. trans. Taipei: The Commercial Press.）
- 韋伯。1985。錢永祥譯。〈政治作為一種志業〉。《學術與政治：韋
伯選集(I)》：153-221。臺北：允晨。（Weber, Max. 1985. “Politics
as a Vocation.” *Science and Politics: Selected Writings of Max
Weber*: 153-221. Yong-Xiang Qian. trans. Taipei: Asian Culture
Publishing.）
- 韋伯。2009。閻克文譯。〈新政治秩序下的德國議會與政府〉。《韋
伯政治著作選》：107-217。北京：東方。（Weber, Max. 2009.
“German Parliament and Government under the New Political
Order.” *The Selected Writings of Max Weber’s Political
Writings* : 107-217. Ke-Wen Yan. trans. Beijing: People’s Oriental
Publishing.）
- 迪波曼。2018。譚天譯。《國家為什麼會成功》。臺北：天下文化。
（Tepperman, Jonathan. 2018. *The Fix: How Nations Survive and
Thrive in a World in Decline*. Tian Tan. trans. Taipei: Commonwealth
Publishing.）

- 許雅棠。1992。《民治與民主之間》。臺北：唐山。（Hsu, Ya-Tang. 1992. *The Disputes between the Ruled by the People and Democracy*. Taipei: Tonsan.）
- 許雅棠。2005。《民本治理學》。臺北：臺灣商務。（Hsu, Ya-Tang. 2005. *Confucian Political Theory*. Taipei: The Commercial Press.）
- 許雅棠。2019。〈以「治」領「政」：當代中國讀書人觀看自由民主的一種方式〉。《人文及社會科學集刊》31, 1: 73-109。（Hsu, Ya-Tang. 2019. “Good Governing More Basic than Good Politics: Some Modern Chinese Appraisals of Liberal Democracy.” *Journal of Social Sciences and Philosophy* 31, 1: 73-109.）
- 張君勱。2015。《中華民國民主憲法十講》。臺北縣：稻鄉。（Chang, Chun-Mai. 2015. *Ten Lectures on the ROC Democratic Constitution*. Taipei: Daw Shiang Publishing.）
- 張夏準。2010。胡瑋珊譯。《富國的糖衣：揭穿自由貿易的真相》。臺北市：博雅書屋。（Chang, Ha-Joon. 2010. *Bad Samaritans: The Myth of Free Trade and the Secret of Capitalism*. Wei-Whan Hu. trans. Taipei: Goodness Publishing House.）
- 張賢明、張力偉。2017。〈責任政治的倫理基礎：早期西方責任政治觀念分析〉。《思想戰線》43, 6: 100-106。（Zhang, Xian-Ming and Li-Wei Zhang. 2017. “The Ethical Foundation of Responsible Politics: Study on Ancient Western Idea of Responsible Politics.” *China: Thinking* 43, 6: 100-106.）
- 湯德宗。2005。《權力分立新論》。增訂三版。台北：元照。（Tang, Te-Chung. 2005. *Separation of Powers Revisited*. 3rd ed. Taipei: Angel Publishing.）

- 鄒文海。1980。《政治學》。第 22 版。臺北：三民書局。(Zou, Wen-Hai. 1991. *The Political Science*. 22nd ed. Taipei: San Min Book.)
- 鄒文海。1988。《代議政治》。臺北：帕米爾書店。(Zou, Wen-Hai. 1988. *On the Representative Government*. Taipei: Pamir Book.)
- 鄒文海。1994。《自由與權力：政治學的核心問題》。臺北：三民初版。(原民國 26 年出版)(Zou, Wen-Hai. 1994. *Freedom and Power: The Key Problems in Political Science*. Taipei: San Min Book.)
- 錢 穆。1998。《國史新論》。出版地不詳。(Qian, Mu. 1998. *A Review of Chinese History*. Place of Publication Unknown.)
- 瞿宛文。2017。《臺灣戰後經濟發展的源起：後進發展的為何與如何》。臺北：聯經。(Chu, Wan-Wen. 2017. *The Causes of Taiwan's Postwar Economic Growth: Why and How of Late Development*. Taipei: Linking Publishing.)

The Idea of Responsible Government: On Zou Wen-Hai's democratic thought and its implication

Ya-Tang Hsu *

How to think about the idea of responsible government? If it means the government must respond to the voters' and their delegators' will through the election and the check-and-balance institution, then it is a democratic and responsive government, but is it responsible? The paper tries to introduce another idea of responsible government, which is originated from the ancient Chinese political world and political thought, and taking the people's livelihood and education as the essential duty of the government or governor. We may call it as governing responsibility, in contrast with the idea of political responsibility which occurred from the popular election and in the name of popular sovereignty. Zou, Wen-hai's is always my admirable professional father, and this study is an interpretation of his idea on the responsible government.

Keywords: responsible government, political responsibility, governing responsibility, Zou, Wen-hai

* Professor, Department of Political Science, Soochow University.