

領導精英與民主*

王 業 立

東海大學政治學系副教授

壹、前 言

在二十世紀的今日，民主已成為全世界人類所共同追求的政治理念甚至生活方式。而其最基本的內涵，即是林肯在一八六五年所揭櫫的民有、民治、民享之思想。以政治層面而言，一個民主的社會即意味著主權在民與政治平等。人民有追求並實現其目標的基本自由；在政治地位上一律平等；並且有權利參與能影響到個人生活的決策過程。因此，自由 (liberty)，平等 (equality) 與參與 (participation) 便 成為民主三個最重要的特徵 (註一)。而民主政治的最高理想，即是全民政治的實現。

* 本文大部分內容於民國七十九年十一月十一、十二日「中國的民主前途：台灣地區政治民主化的回顧與展望」學術研討會 (由財團法人民主基金會主辦) 中報告。感謝朱志宏教授對筆者的鼓勵及對本文的評論，尚祈學界先進不吝指正，以做為日後更深入研究時之參考。

註 一：參見 William H. Riker, *Liberalism Against Populism*, (San Francisco : W.H. Freeman and company, 1982), pp.4-8.

然而許多社會學者與政治學者也同時發現，自古至今，無論是民主國家或極權國家，往往只是少數人，而非全民大眾，在治理國家，這是一項事實。而隨著社會結構的逐漸複雜化，各種決策權力也益發集中於少數人之手。無論是政府、企業、工會、甚至利益團體，真正握有決策權力或影響力的，通常只是少數的精英(elites)，而一般的大眾(masses)所擁有的權力實在是微乎其微。以政治層面而言，我們將這群實際在統治國家的少數人稱為統治精英(ruling elites)或領導精英(註二)。很顯然地，精英的存在與全民參與型政治理念之間似乎有著一道很難跨越的鴻溝。如果精英的治理是一項無法避免的事實，則我們所關切的問題是精英政治與民主政治之間的關係。精英的治理是否會威脅到民主政治的發展？領導精英的施政是否能確實反映民意的需求？而在民主體制下，「多數的民意」究竟要如何反映出來？當權力集中於少數人之手，又要如何防止這些領導精英或為濫權的獨裁者？全民政治可以期待嗎？為了探討這些問題，本文將對精英理論做一回顧，並據以討論領導精英與政治民主之間的關係。

註二：關於「精英」一辭的涵義與界定，常是研究精英理論學者們一項很大的困擾。因此之故，在過去一世紀精英理論的發展過程中，「精英」這一概念一直未能做成相當精確性的界定（見呂亞力，政治學，三民書局，民國七十八年八月，pp.327-336）。在本文中，筆者不擬深入探討這個問題，而只是將領導精英簡單地定義成「一群實際在統治國家的少數人」。並且並打算再對「實際」、「統治」、「國家」這三個辭彙做更詳細的定義。畢竟，至少筆者以為，只要這個簡單的定義不妨礙並有利於下文的討論即可。本文的目的，並不是針對精英的涵義做專門的探討，因此在此問題上浪費太多筆墨似乎並不具太大的意義。

貳、精英理論的典範

遠從古希臘時代開始，人們便對政治體系中的統治概念產生莫大的興趣。亞里士多德曾將統治分為三種類型：一人統治，少數人統治、與多數人統治。一人統治即是君主政治(monarchy)，少數人統治即是貴族政治 (aristocracy)，而多數人統治即是民主政治 (democracy)。並且三種類型都有可能變成負面的發展，亦即暴君政治 (tyranny)，寡頭政治 (oligarchy) 與暴民政治 (mobocracy) (註三)。長久以來，政治學者們大致而言都能接受這種區分方式。

到了十九世紀末葉二十世紀初葉，以精英做為研究領域的典範 (paradigm) (註四) 逐漸被有系統地提出。義大利學者 Gaetano Mosca 在其名著 *The Ruling Class* 中指出，所有的社會之中都存在著兩個階級：統治階級與被統治階級 (註五)。一個社會由統治階級 (即精英)，而非大眾，所治理乃是一項無可避免之事。另一位義大利學者 Vilfredo Pareto 則指出，在任何的人類活動中，那些最上面的實際從事者 (top practitioners) 即可稱為該活動範圍內的精英。他並且依該活動範圍對政府重要性而將精英分為統治精

註 三：K. Prewitt and A. Stone, *The Ruling Elites*, (New York; Harper & Row, 1973) P.3.

註 四：Thomas Kuhn, *Structures of Scientific Revolutions*, (Chicago: University of Chicago Press, 1970)

註 五：Gaetano Mosca, *The Ruling Class*, ed. Arthur Livingston, (New York: McGraw-Hill, 1939), P.50.

英(governing elite)與非統治精英(nongoverning elite)(註六)。而 Mosca 的學生，法國學者 Roberto Michels 更明白指出精英主義乃是社會組織下的產物，社會中任何型態的組織必然會導致精英的產生。他在研究歐洲民主政黨後指出，寡頭政治乃是一切政黨組織中固有之實質。其之所以發生寡頭政治，並非由於個人意志所決定，乃是基於事實需要與自然趨勢(註七)。Michels 的名言：「談到所謂的組織，即是指寡頭政治而言。」(Who says organization, Says oligarchy)已被許多政治學者奉為「寡頭政治的鐵律」(the iron law of oligarchy)(註八)。

自從本世紀初上述的三位學者開拓了精英思想的典範以來，研究精英理論的學者們對於政治發展以及社會變遷中精英所扮演的角色之看法顯然與其他典範有顯著的差異。例如馬克思主義學者認為所有重大社會變遷皆是由於不同階級之間的矛盾與衝突而引起的；而社會是由不同的經濟階級所構成的。但是精英主義學者卻認為在社會變遷的過程中，精英的思想與行為無疑站在主導的地位，社會中的非精英大眾只是站在被動的地位。早期的精英論者不但指出所有的社會中精英的統治乃是天生不可必免的，他們更認為精英的行為與影響在本質上是不受任何限制與制衡的，除非他們本身逐漸腐

註六：Vilfredo Pareto, The Mind and Society, (New York: Harcourt, Brace & World, 1935).

註七：彭懷恩，精英民主理論評介，正中書局，民國七十二年，P.12。

註八：Thomas R. Dye and L. Harmon Zeigler, The Irony of Democracy, (Monterey, CA: Duxbury Press, 1981), pp.25-26.

化或稟賦衰微（註九）。後來的精英論者雖然對早期的理論做若干的修正，（例如他們承認非精英所扮演的角色不再是全然地無關緊要），但基本上精英理論仍然成爲政治學研究中的一個重要典範。

參、精英理論的基本內涵

自從Mosca 提出精英的概念以來，所有的精英理論學者都強調在任何的社會中精英存在的必然性。無論是在民主或是非民主的政體下；無論是在資本主義或是社會主義的體制下，精英都是存在的。任何形式的社會都可被區分爲擁有權力的少數與不擁有權力的多數，而所有的社會都是被少數的精英所統治著。Harold Lasswell 即指出，社會普遍都可逕行區分爲精英與大眾，即使在民主制度下，也有少數人擁有較多的權力，而多數人擁有相對而言較少的權力（註一〇）。Lasswell亦指出，在任何大型的社會中，決策之權都是操諸於少數人之手，而政府也總是由少數人所治理（註一一）。雖然不像早期的精英理論那樣具有強烈的規範性與或多或少的反民主色彩，然而無論是 Lasswell 或是邇後的精英論者都強調政治體系中存在著統治者與被統治者乃是不可避免的事實。

註九：G. Lowell Field and John Higley, Elitism, (London: Routledge & Kegan Paul, 1980), P.18.

註一〇：Harold Lasswell and Abraham Kaplan, Power and Society, (New Haven: Yale University Press, 1950), P.219.

註一一：Harold Lasswell and Danil Lemer, The Comparative Study of Elites (Stanford: Stanford University Press, 1952), P.7.

與馬克思的階級鬥爭理論不同的是，精英理論學者並不認為精英必然會去壓迫或剝削大眾。相反地，精英也可能是非常關切大眾福祉的。精英分子的組成有可能只是從高層的企業、軍事、政府領袖中拔擢，但也有可能會開放某些管道讓一些有野心、有才能的非精英也能進入精英的核心中。精英有可能會受選舉的結果或民意所影響，也有可能對選舉及大眾的需求無動於衷。然而無論是關切大眾的抑或自私自利的；開放的抑或封閉的；尊重民意的抑或不顧民瘼的，精英理論學者強調，任何的現代國家必由精英所治理，而非大眾（註一二）。

依據美國學者 Thomas Dye 以及 Harmon Zeigler 的觀察，現代的精英理論至少包含有下列幾點重要的概念（註一三）：

第一、社會中只有少數人在決定社會價值該如何分配，一般大眾並不能決定公共政策。

第二、精英控制著較多的社會資源，包括權力、財富、地位、聲望、資訊、領導技術、政治知識、溝通能力等。一個社會中，精英的拔擢呈現出非常的不均衡性。換言之，精英大多是出身於上層的社會或經濟階層。

第三、現代精英理論並不排除社會下層的非精英也有機會進入精英核心。事實上，「精英流通」(circulation of elites)（註一四）乃是維繫精英體系穩定的重要因素。精英理論學者強調，一

註一二：Dye and Zeigler, op.cit., pp.3-4.

註一三：請參見 Dye and Zeigler, op.cit., pp.3-9.

註一四：精英流通乃是 Vilfredo Pareto 所提出來的概念。參見呂亞力, op.cit., pp.330-331, 以及彭懷恩, op.cit., pp.10-11。

個開放的精英體系應能有效地吸收非精英大眾中潛在的革命領袖並且靠著人才的吸收，也可能強化精英體系的穩定。然而，爲了維持社會穩定及避免革命的發生，這種流通的過程必須是緩慢漸進的。並且也只有那些認同精英基本共識的非精英才會被允許進入領導圈子之中。

第四、精英們對於社會現存的基本規範與遊戲規則均有相當程度的共識，並期望維持既存的社會制度。社會的穩定程度端賴精英彼此之間共識程度的高低而定。然而這並不意味著精英們必須同意每一件事或彼此之間不會互別苗頭。精英理論學者強調，精英們只會在少許事務上產生歧見。並且這些不同意見通常只是針對處理事情的手段，而非針對目的本身。

第五、公共政策多半只是在反映領導精英的價值觀與利益而非大眾的需求。政策的更動或改革只不過是領導精英重新界定本身的價值觀罷了，並且這種變動必須是漸進性的而非是革命性的。公共政策或許能被允許常做修正，但很少能被完全取代。唯有當遭受到外來重大威脅時，政治體系才會產生基本的改變。如果我們接受經濟學中理性的基本假設，我們似乎也有理由相信精英們之所以會發動改革主要還是企圖保存既有的體系與他們本身的地位。當然他們的動機也不必然全是自私自利，大眾的福祉也可能是決策過程中重要的考慮因素；公共政策的形成也常常會同時滿足大眾的需求。然而精英理論學者強調的是，增進大眾福祉乃是精英的責任，而非大眾的責任。精英的利益或價值觀也不是就一定與大眾福祉背道而馳的。在大多數的情況下，能滿足大眾利益的公共政策也是符合精

英的利益與價值觀的，尤其是當領導精英們將競選連任或繼續執政視為其所追求的最高利益時。

第六、精英理論認為一般大眾大多數都是被動的，冷漠的、並且資訊有限的。大眾情緒受到精英操縱的程度遠超過精英本身受到大眾影響的程度。精英與大眾之間溝通的方向在多數情況下都是由上而下的單向性溝通。政府的施政方針很少是真的由大眾透過選舉來決定的。許多精英理論學者相信，政黨與選舉等民主制度的設計在多數情況下僅具有象徵性的意義（註一五），領導精英藉著這些設計來維繫大眾與政治體系之間的關係，使得選民們能夠藉由政黨的認同與選舉的參與來認同現存的政治體系。因此，大眾對於領導精英的決策行為頂多只有間接的影響力，而精英影響大眾的程度遠超過大眾對精英的影響。並且許多精英理論學者指出，領導精英常能利用其所擁有的龐大社會資源而主導了民意的走向。

註一五：精英理論學者對於選舉功能的看法並不一致。例如 Schumpeter 即認為領導精英的政治權力主要還來自於選舉，因此精英仍受制於選民。當然，他是假設一般選民大眾都如經濟學中的「理性的個人」，不易受到精英的操縱而能透過選票反映出其對候選人或公共政策的偏好，因此大眾對於領導精英是有巨大影響力的。參見 Joseph A. Schumpeter, *Capitalism, Socialism, and democracy*, (New York: Harper & Row, 1950)。另外 Dahl 曾透過對社區權力結構的研究而提出精英多元主義 (elite pluralism)。他認為參與決策的少數人乃是代表社會上各種利益，精英們會透過各種互動，包括談判、容忍、妥協、而決定政策。而在多元互動的過程中，大眾可藉由選舉、利益團體及政黨來影響精英們的決策，因此政黨與選舉不僅只是具有象徵價值。請參見 Robert A. Dahl, *Polyarchy: Participation and Opposition*, (New Haven: Yale University Press, 1971) 及其早期各種著作。

肆、精英政治與多元民主理論

古典的民主理論強調參與、自由與平等三者乃是民主政治最基本的內涵。大眾參與(popular participation)是民主社會中個人自我發展(self-development)的必要條件。在追求與實踐民主的過程中，參與本身既是手段，也是目的。儘管參與的管道有許多不同的形式，在一個現代的社會中，選舉無疑是其中最普遍，也是最重要的方式。然而，選舉不必然等於民主。從規範性的角度而言，唯有真正能反映出「民意」的選舉才真正具有民主的內涵。因此，在現代的大型社會中，有民主必有選舉，但有選舉不一定民主。選舉是民主政治的必要條件，但非充分條件（註一六）。

民主第二個基本的特徵便是人民有追求其目標的自由。就如同 John Locke 所強調的，生命權、自由權與財產權乃是人民的天賦人權；它們並非由政府所賦予，而政府也不能加以剝奪。政府的目的，即在於保障人民的天賦人權。在民主政治下，少數服從多數乃是共通的基本原則，但多數承認少數有追求並有機會實現其目標的自由更是民主政治的必備條件。因此，人民的言論自由、信仰自由、出版自由、結社自由、遷徙自由等都應受到保障。而自由本身，即成為民主的重要內涵。民主另一個重要的特徵便是平等。在一個民主的社會中，平等往往代表著機會的均等。不但在法律之前人人平

註一六：Riker, op.cit., pp.5-6.

等，它也意味著教育機會的均等，經濟機會的均等與政治參與機會的均等。社會中的每個人不會因為他的社會地位、經濟能力、種族、性別、信仰、宗教等的差異而受到不同的待遇。以政治層面而言、參與機會的均等通常意味著每個個人都有相同的機會去影響公共政策，以最簡單的概念來表示，就是「一人一票、票票等值」原則。在民主政治下，每個人都應有相同的機會去發展個人的才能並追求自我實現（註一七）。

自從本世紀初Mosca 等人開拓了精英理論的研究新領域以來，古典的民主理論便受到許多的挑戰。包括心理學、政治學、社會學、經濟學的學者們分別就不同的角度對古典民主理論乃至於其所包含的自由主義思想產生許多的質疑。許多學者相信，在現代複雜的社會中，全民政治的理想幾乎已是烏托邦式的遙不可及。代議政治乃是民主國家中政治制度的常態。在實際情況下，政治參與的程度與政治影響力的高低不可能僅是「一人一票、票票等值」如此簡單的邏輯。民主政治的運作必須依賴政黨與選舉，而政治為少數人所統治、更是現代國家中不可避免的事實。當然，從某種意義而言，這自然與古典民主思想中全民政治的理想與多數統治原則有所違背。因此，許多學者也指出，早期的精英思想也或多或少具有反民主的意味。例如 Mosca 與 Pareto等人的精英治理的必然性，更進一步強調穩定的精英治理是對社會有益的。他們不僅認為民主政治有名無實，而且根本不相信民主化對人民真正有利（註一八）。

註一七：Dye and Zeigler, *op.cit.*, pp.9-11.

註一八：呂亞力, *op.cit.*, P.331.

三〇年代以後，許多學者開始修正古典的民主理論，重新詮釋民主政治的涵義，並企圖將精英理論納入民主思想而建立所謂的民主精英主義(democratic elitism)或多元主義(pluralism)。例如 Schumpeter 與 Lasswell 等人即認為精英與民主政治可以並存，因為民主政治並不否定統治者與被統治者的存在（註一九）。Schumpeter將民主視為一種政治程序(process)，而民主政治運作的核心則是政治精英。雖然賦予了民主新的涵義，但 Schumpeter 強調政治精英仍將受制於選民，必須在決策上反映民衆的需求與利益，否則在未來的選舉中將喪失政治支持（註二〇）。因此，民主的政治程序應以精英控制及精英之間彼此的競爭為基礎，而參與競爭的精英們，則必須具備民主的共識，以維繫民主政體的正常運作。

Lasswell則強調民主精英的責任(accountability)概念。他指出雖然權力的分配在社會中是不平等的，但只要這社會中的統治者能向被統治者負責，而被統治者能具有影響到統治者的權力，則民主政治仍可能實踐（註二一）。此種有權者必須負其責的概念，也就是民主精英主義的精髓所在。Lasswell界定政治平等為獲取政治權力機會的均等，而非政治權力分配的平等。他反對領導精英是來自社會中的少數階級，而應來自廣泛的社會甄選(recruitment)過程，如此才能得到整個社會的積極支持。

民主精英理論強調雖然大眾參與公共決策過程在現代社會不太

註一九：彭懷恩，*op.cit.*，P.31.

註二〇：*Ibid.*，pp.28-30.

註二一：*Ibid.*，pp.33-34.

可能實現，在代議政治下，民主精英們仍能夠透過談判、折衝與妥協來決定公共事務。並且由於代表各種利益與各種階層的民主精英之間的彼此競爭，也可使大眾的福祉與權益得到有效的保障。民主精英理論假設在現代高度多元化的社會中權力是分散的 (fragmented)，沒有一個單獨的統治者可以決定任何事務。雖然政治組織必然呈現寡頭統治的形態，但由於精英們彼此之間的競爭與互動，精英的存在並不會限制民主政治的發展。然而，它的前提是：領導精英必須透過民主的程序（通常是定期選舉的舉行）向大眾負責，而其他的非領導精英也有同樣平等的機會，透過同樣的程序以取得權力。當然，它的另一個前提是：選舉必須是「有意義」的選舉，遊戲規則必須公平，民意能夠被適切地反映出來並進而影響領導精英的行爲，大眾須對公共事務具有起碼的參與感，並且一般的民眾均有能力在做政治選擇時知道自己內心真實的偏好，並反映於政黨認同及選舉時。

民主精英理論認為領導精英與民主是可以相容的。義大利名學者 Sartori 即強調，今日一切民主國家都是少數統治多數，因為在這個社會高度事業化與分工化的時代，全民政治是不切實際的夢想，必須委任少數專職治理者去擔負政治責任。因此民主政治的真諦不在於是否爲人民自己治理，而是在於是否有適當方式產生人民信任的領導精英，並能有效地控制、監督其行爲（註二二）。而其關鍵，即爲多元民主社會中，定期而公平選舉的進行。

註二二：Ibid., pp.37-38.

持平而論，主張民主精英理論的學者們已對古典的民主思想做了重新的界定。他們已揚棄了十八世紀以來民主思想中的重要原則——平等而普遍的政治參與，強調政治精英的重要性，而將民主本身視為一種政治程序。他們相信統治精英與民主可以共存，但卻否定了普遍參與、直接民權此種全民政治的思想。他們雖相信民主政治可以實現，但它必須建築在政治精英相互競爭與制衡的基礎上。他們雖肯定民主政治與自我發展之間的關聯性，卻認為維繫民主政治生存與發展的原動力，並非出自於大眾，而是在於政治精英對民主價值的信仰。

伍、領導精英與民主

個人以為，三〇年代以後民主精英理論雖然已對古典的民主理論做了若干的修正，並且試圖將精英思想與民主政治融合起來，但它的許多前提與結論，仍難脫離強烈的規範性色彩。即使是五〇年代以後，受到行為主義的影響，標榜「價值祛除」(value-free)的「經驗民主理論」(empirical democratic theory)，亦難真的完全做到Value-free。

經驗民主理論學者企圖透過經驗研究來建構民主理論，他們不但修改了古典民主思想，也為民主理論與精英理論的匯合，提供了經驗的證據（註二三）。雖然研究取向不同，但無論是民主精英理

註二三：Ibid., pp.40-41.

論或是經驗民主理論都強調民主政治的生存與發展，不是依賴大眾，而是政治精英。他們雖然不像早期的精英理論那樣具有反民主的傾向，卻也承認大眾參與型民主不適用於現代複雜的社會之中。精英的存在，不但是一項不可避免的事實，在多元社會中精英的相互競爭與責任政治的建立更是實踐民主政治的必備條件。

然而，從邏輯的概念而言，即使民主政治不能脫離精英的治理，但精英的存在不必然就一定走向民主政治。因此，精英民主政治的存在仍然必須具備下列幾點「規範性」的前提：

首先，領導精英「必須」信仰民主的價值，並恪遵民主政治的遊戲規則，而許多經驗研究也證實西方民主國家中領導精英比一般大眾更能遵守及了解民主的原則。例如 Dahl 與 Lindblom 強調，政治精英受到多元政治的社會化，接受並內化了民主的價值與規範。因此，精英雖然存在，但他們對民主政治的遊戲規則有相同的共識 (consensus)，反而成為民主政治的積極捍衛者 (註二四)。然而，領導精英「必須」信仰民主價值做為實踐民主政治的前提本身卻是非常脆弱的 (vulnerable)。民主精英理論的學者在主張民主與精英可以並存的同時，通常是假定當時的社會已經是個多元化的社會，政黨政治與利益團體的發展已經頗為健全，並且選舉過程與結果已經相當公平了，因此精英們從教育學習的過程中，所處環境的薰陶下，以及實際從事公共事務的決策過程中，較一般大眾更能深

註二四：參見 Robert A. Dahl and Charles E. Lindblom, *Politics, Economics and Welfare*, (New York: Harper & Row, 1963) 以及彭懷恩, *op.cit.*, pp.54-55.

切感受民主的涵義與肯定民主的價值。而相互競爭的精英們，也能從社會化的過程中對民主政治的遊戲規則產生高度的共識。但或許這只是少數西方民主國家的經驗。在世界一百多個極權或威權獨裁的國家中，社會尚未多元化，民主的共識尚未形成，領導精英們也未必信仰民主的價值，如果我們接受「民主政治的生存與發展，不是依賴大眾，而是政治精英」這個結論，則是否意味著除非有突變發生，否則大多數的非民主國家永不可能朝向民主政治發展？除非他們的政治精英們突然福至心靈，願意自斷手脚、放棄既得利益、堅信民主價值、開放大眾媒體、積極教育大眾，否則民主精英理論只能解釋現存民主社會中精英與民主之間的關係，而很難應用於解釋為何許多非民主國家也會朝向民主政治的方向發展。

即使我們相信在多元的民主制度下，政治精英們較一般大眾更能信仰民主的價值，但這或許只是身為此制度下既得利益者的政治精英們為了維持現狀(*Status quo*)所做的人為的努力。歐美現存的民主國家中的民主制度與程序也不是憑空而來的，由美國議會政治發展的歷史與美國、法國革命的過程也可告訴我們當時的領導精英們並不全然就是邇後建立民主政治主要的推動者，非精英大眾的群眾運動——無論是由反對精英(*counter elites*)領導或是自發性的——往往也扮演著非常積極性的角色。換言之，領導精英不必然就是民主政治的積極捍衛者，冀望這些精英「必須」信仰民主價值並恪遵民主政治的遊戲規則其本身也可能只是為民主制度下既得利益者披上一件美麗的外衣罷了。並且對於那些非民主國家的政治發展並不具有太多的啟發作用。

更退一步而言，即使我們相信在「正常」的狀況下，政治精英較一般大眾更能信仰民主的價值，但當危機發生足以威脅到其權位與既得利益時，我們似乎也很難推論出屆時精英們仍然會「堅守民主陣容」。歷史經驗告訴我們，群眾運動與領導精英的鎮壓行動常會交互影響而共同威脅到民主政治的生存與發展。當反對精英的政治主張與領導精英的政治信仰發生嚴重牴觸時（即使僅在於言論自由的層面），當示威活動足以影響到既有政策的推動時（如美國六〇年代的反戰示威與黑人民權運動），常會使得領導精英感到害怕與不安。此時，領導精英們常會祭起「國家安全」、「維護法律秩序」或「保障大多數人的權益」的法寶而拮制群眾的自由與強化安全與紀律。不同意見不再被容忍，大眾傳播受到監控、言論自由受到限制、甚至潛在的反對精英受到拘禁。當然這並不意味著國家安全與社會秩序不應維持，但常常在實際做法上如何維護領導精英的既得利益才是首要的考慮因素。領導精英們在此時常常企圖使群眾並使自己相信這些措施都是保障民主政治的必要手段，但在實際做法上卻又有意無意地貶抑甚至扭曲民主自由的基本內涵並刻意美化法治的精神與國家安全的重要性。這些信仰民主價值的領導精英們在此情況下往往不自覺地帶領整個社會走向與他們原先所追求的民主理想相反的另一條道路上去了。因此，即使我們相信政治精英較一般大眾更能信仰民主的價值，但是當有對現狀維持不利的因素發生時，政治精英如何拿捏準確以求其均衡點的再現似乎又成了另外一個規範性研究的對象了。

其次，民主精英理論將多元化的精英競爭視為民主政治運作要

件的另一前提是，精英「必須」來自社會各階層，而在多元社會中精英相互競爭的過程中使得各階層、各團體的利益都獲得合理的照顧（註二五）。但是，這又是一個規範性高於經驗性的說法。第一、如同學者Bottomore所分析者，西方民主制度中的精英多半來自上層的社會與經濟階層，而非來自社會的各階層，而民主國家的政黨也日趨集中化，而喪失了民主的時特（註二六）。第二、即使精英們之間會彼此的競爭、平衡與牽制，社會中各階層、各團體的利益也未必都能獲得合理照顧。任何社會中，生產者的利益普遍都較消費者的利益受到政治精英的重視。即使精英們互相競爭，其結果也常常只是滿足各生產者團體之間的利益而已。更何況，精英與大眾之間普遍存在著「認知差距」，即使精英來自社會各階層，他們也不必然就能爭取到其所代表之階層的利益，此種情況在非民主國家中尤為顯著。即使在歐美民主國家中，領導精英的流通也不似理論上的開放，領導圈子內外的精英即使相互競爭，在實際上也有其侷限性。

另外，民主精英理論也強調選舉在民主程序中的重要性。因為有選舉，所以政治精英仍受制於選民大眾，而在做決策時，向選民

註二五：如 Schumpeter, Lasswell, Sartori, Milbrath 與 Dahl 等人都有類似的主張，他們普遍認為，民主政治即為政治精英彼此之間的競爭。政治精英不應只來自於社會的少數階級，而應來自廣泛社會的甄選。Bottomore 曾針對此點提出質疑，他認為民主精英理論所強調的「民主政治的保障與維持，有賴於精英之間彼此的競爭、平衡與牽制」乃是本世紀的政治神話(myth)之一。參見 T.B. Bottomore, *Elites and Society*, (New York: Basic Books, 1964).

註二六：彭懷恩，*op.cit.*，P.79.

負責。選民能透過選舉，有效地控制並監督政治精英的行為，而其他的政治競爭者也可透過選舉尋求政治支援甚至取而代之。然而，選舉本身並非萬能的機器，投票行為也未必能反映民意真實的走向。尤其在現代民主國家中普遍採行的代議政治之下，精英彼此競爭之後產生的結果，更可能違反民主政治中多數同意的基本原則。我們可用下列加以說明。

1	2	3
x	x	y
x	x	y
y	y	y

在上例中，假設一個社會由九名選民所組成而分為三個選區。在第一選區中，有兩名選民支持 x 議案而有一名選民支援 y 議案。在第二選區中，也有兩名選民支援 x 議案而有一名選民支持 y 議案。但在第三選區中，三名選民一致支援 y 案。在代議政治下，第一選區與第二選區所產生的民意代表當然必須順應民意而支持 x，而第三選區所選出的民意代表也必然支援 y，因此最後的政治結果 x 將以三分之二多數獲得通過，但這整個社會卻是以五比四的多數支持 y。由此看來，任何形式的代議政治或間接民主，其在實質上並不能與全民參與型民主劃上等號。如由上例所示，在代議政治下，即使經由公平的選舉制度產生的政治精英，他們在彼此競爭時皆能服膺民主原則並尊重選區選民的意願而積極反映民意，他們所決定

出的政策也不一定就能代表全民的意願；甚至有完全違背的可能性！雖然經由定期選舉的進行，政治精英在理論上仍將受制於選民，但即使是在最公平民主的制度下，選民是否真的能經由選舉而「有效地」控制並監督政治精英則仍是一個疑問。如上例中的情況，即使換一批人執政或再度舉行選舉仍有可能發生。至少在理論上，代議政治下所產生的少數統治無論如何都不可能如民主精英理論學者們所強調的就可以代替古典民主理論中的多數統治原則。而所謂的領導精英必須負責的概念，究竟是應向代議政治下的議會負責還是應向全民負責？儘管某些國家有所謂的「公民複決」的憲法設計，但無論如何這也只是反映出代議政治下的精英統治仍不免有違反民主政治中多數同意這個基本原則的可能性。

民主精英理論的學者試圖將民主視為一種政治程序而強調責任精英與代議政治（及其所包含的選舉制度）在民主政治中所扮演的角色。他們修改了古典民主理論而重新詮釋民主的內涵；他們揚棄了平等而普遍的政治參與原則而強調多元社會中精英競爭的重要性。但是，無論理論與實際，修正後的民主理論是否真的比古典民主思想更具有實質上的意義呢？民主政治到底在追求些什麼？儘管少數的精英治理恐怕是任何社會中都不可能避免的事實，但過份強調精英統治的合理性而貶抑全民參與的重要性可能只是針對西方民主政治發展的現狀所做出一廂情願式的妥協或粉飾工作，而對於人類繼續追求民主的生活方式並無太多啓示性的作用，並對於那些非民主的威權統治國家朝向民主政治發展也未能提出合理的解釋。

陸、結 語

將民主政治建立在政治精英的競爭與互相制衡的基礎上似乎是一項政治神話。精英的存在與民主政治的實踐二者之間邏輯上並沒有必然的關聯性。無論是在民主或不民主的社會，精英都必然存在，但民主政治的推動與維持卻不一定非靠精英不可。領導精英可能是熱愛民主的，也可能是反民主的；可能是互相競爭的，也可能是缺乏競爭的；可能是封閉的，也可能是開放的；可能是一元領導的，也可能是多元分權的，然而無論以何種形式出現的領導精英，其在本質上總是以繼續執政與繼續擁有政治權力做為其施政的基本準繩。就算是充滿理想主義與民主色彩的改革者，若失去或無法取得政權，則其理想實現的機會也必然會大為降低。

領導精英不必然就是反民主的，尤其是當他們已是民主政治下實際的既得利益者時。即使他們有可能暫時失去政權，但他們也會希望能用同樣的民主程序再度取得政權，因為他們知道，維護既存的民主制度將是最有可能再度執政的方式。由某一個角度觀之，無論執政與否，他們都已是這套民主政治下的既得利益者。由另一方面而言，領導精英也不必然就會成為民主政治積極的捍衛者，尤其是當民主的發展可能會對他們的既得利益產生嚴重威脅時，或是當他們知道一旦失去執政的地位，他們將永遠喪失再執政的機會與既得利益時。對於已存在的民主政治制度，需要靠領導精英與大眾共同全力去維繫它的繼續存在與發展，這絕非僅是精英們單方面的責

任。對於尚待建立的民主政治制度，有時大眾參與程度的高低才是真正決定其成敗的關鍵所在，不可能完全寄望那些身為既得利益者的領導精英們去完全負責推動那些有可能與本身既得利益有所衝突的民主改革。在強大的民衆壓力之下，爲了繼續執政而推動的民主改革往往才是那些非民主國家中的領導精英朝向民主政治發展真正的原動力。民衆在多數的時候可能都是被動與冷漠的，但民主政治制度的建立，大眾的參與絕對是必要的條件。

參考書目

一、中文部分

呂亞力，政治學，三民書局，民國七十八年八月

彭懷恩，精英民主理論評介，正中書局，民國七十二年

二、英文部分

Bachrach, Peter. The Theory of Democratic Elitism: A Critique, Boston: Little, Brown and Company, 1967.

Bachrach, Peter, ed. Political Elites in a Democracy, New York: Atherton Press, 1971.

Bottomore, T.B. Elites and Society, New York: Basic Books, 1964.

Dahl, Robert A. "A Critique of the Ruling Elite Model", American Political Science Review, Vol.52 June 1958, pp.463-469.

Dahl, Robert A. Polyarchy: Participation and Opposition, New Haven: Yale University Press, 1971.

Dahl, Robert A. and Charles E. Lindblom. Politics, Economics and Welfare, New York: Harper & Row, 1963.

Downs, Anthony, An Economic theory of Democracy, New York: Harper & Row, 1957.

Dye, Thomas R. and L. Harmon Zeigler, The Irony of

democracy, Monterey, CA: Duxbury Press, 1981.

Field, S. Lowell. and John Higley, *Elitism*, Boston:
Routledge & Kegan Paul, 1980.

Kuhn, Thomas. *Structures of Scientific Revolutions*,
Chicago: University of Chicago Press, 1970.

Lasswell, Harold D., and Abraham Kaplan, *Power and
Society: A Framework for Political Inquiry*, New
Haven: Yale University Press, 1950.

Lasswell, Harold D., Daniel Lerner, and C. Easton Roth-
well. *The Comparative Study of Elites: An Introduc-
tion and Bibliography*, Stanford: Stanford Univer-
sity Press, 1952.

Michels, Roberto. *Political Parties: A Sociological
Study of the Oligarchical Tendencies of Modern
Democracies*, New York: Free Press, 1962.

Milbrath, Lester W., and M.L. Goel, *Political Participa-
tion: How and Why Do People Get Involved in Politics
?* Chicago: Rand, 1976.

Mills, C. Wright, *The Power Elite*, New York: Oxford Uni-
versity Press, 1959.

Mosca, Gaetano, *The Ruling Class*, ed. Arthur Livingston,
New York: McGraw-Hill, 1939.

Pareto, Vilfredo, *The Mind and Society: Treatise of*

- General Sociology, New York: Harcourt, Brace & World, 1935.
- Prewitt, Kenneth, and Alan Stone. The Ruling Elites, New York: Harper & Row, 1973.
- Putnam, Robert D. The Comparative Study of Political Elites. Englewood Cliffs, N.J.: Prentice-Hall, 1976.
- Riker, William H. Liberalism Against Populism, San Francisco: W.H. Freeman, 1982.
- Sartori, Giovanni, Democratic Theory, New York: Frederick A. Praeger, 1965.
- Schumpeter, Joseph A. Capitalism, Socialism and Democracy, New York: Harper & Row, 1950.
- Walker, Jack L, "A Critique of the Elitist Theory of Democracy", American Political Science Review, Vol. 60, June, 1966, pp.285-295.

ABSTRACT

Democratic Elitism: A Solution or a Myth?

by

Yeh-Lih Wang

The central proposition of elitism is that all societies are divided into two classes: the elites and the masses. The elites are the few who govern; and the masses are the many who are governed. Many political scientists believe it is elites and not masses who govern the modern nation.

Democracy is government "by the people", not "by the few", and popular participation has been viewed as the keynote of classical democratic thought. Nevertheless, even a democratic society would inevitably create elites, and popular participation seems to be unrealistic in a modern society. It is the irony of democracy.

The democratic elitism tries to bridge over this gap. By reinterpreting the meaning of democracy, the democratic elitism asserts that elitism and democracy are compatible in a modern, pluralistic society.

This study, however, shows that there is no logic relation between elitism and the existence of democracy. The elites are not necessarily the advocates of democracy;

the competition among leadership groups does not guarantee the individual citizens from oppression; and election and parliamentary politics may not allow individuals to hold elites accountable for their action. The elites are merely the few who govern and try to maintain the status quo. The survival of democracy rests not only on the shoulders of elites but also on the minds of the masses.