獨裁者手冊 --- 民主制度也須改革

《獨裁者手冊》(The Dictator’s Handbook：Why Bad Behavior is Almost Always Good Politics)

作者：Bruce Bueno de Mesquita & Alastair Smith，王亦穹譯，遠流出版，2019。

讀後摘要及心得報告(16)

作者雖提出了政治三維視角觀點，但為了方便，在書中的還是使用「獨裁/民主」這樣傳統的二維區分法用詞，現在有必要面對事實了。因為，政治三維度在組織規模上的微妙差別，雖然看起來也都算是民主制度，但就算是很小的差別也是非常重要的，必需認真對待。

作者以美國獨立時的13州為例，雖然表面上來看，它們全部都是採用相似的簡單多數選舉制，然而政治制度的運作卻顯著不同。因為憲法上並沒有詳細規定怎麼使用投票權，所以在誰才有投票權和選區畫分方面看似很小的差別，就導致了各州在經濟社會上發展的巨大不同。平均來說北方州發展得比南方州快，人們很容易把這種差異歸因於氣候或奴隸制，然而，紐約大學簡森教授的仔細研究表明，政治制度的差別才是主要推手。正因為各州選舉規則的差異，導致各州從大小不一的可相互替代者集團產生出大小不一的致勝聯盟，最小的是南卡羅來納州，由8.8%的成年白人男性構成(占總人口的0.9%)，最大的是賓夕法尼亞州，由23.9%的成年白人男性構成(占總人口4.9%)。致勝聯盟占總人口比例愈大的州發展也愈快，因為其領導人必需提供更好的公共建設和公共服務，各州州民收入的高低幾乎與聯盟規模大小直接對應。這個經驗教訓再清楚不過了，儘管名義上各州具有相同的統治規則，但選區劃分和投票權限制對各州政治體系的競爭力，和經濟社會發展的差別造成了重大的影響。他的發現不但改寫了我們對早期美國發展史的認識，也能幫助我們認識如何改進當代的民主制度。

美國的「選舉人團制度」又是怎麼一回事？當初制定這個制度的目的是要吸引有奴隸的州能加入聯邦，所以要制定保護奴隸制的憲法條款，選舉人團制度就是其中之一。雖然奴隸制已經廢除一百多年了，可是選舉人團制仍保留至今。為什麼改不了，因為政客們正可以利用它來建立一個比直選制下小得多的核心支持者聯盟！為此制辯護的理由是為了保護小州的利益，當然是這樣，那麼「一人一票、票票等值」難道不是更重要的公平原則嗎？於是出現了一位候選人得到了全國多數的普選票，卻由另一人當選的明顯不合理現象！正是這一制度，讓那些在正確的地方受歡迎的候選人有利，他們不必在全國各地都受歡迎！

再看看移民議題。各國的移民政策有三種型式，第一種移民在新家園很容易成為該國公民；第二種移民被視為外籍工人，雖被接受但不能獲得公民權；第三種是根本不歡迎移民。一個國家採取哪種移民政策就會對相關政治集團的規模產生重大影響。不具公民權的移民擴大了該國無選舉權集團的規模，他們不屬於可相互替代者集團，當然不可能成為有影響者和不可或缺者，因此根本不可能影響公共政策。中東的國王制國家最喜歡採用這種移民政策，它們都是一些穩穩的小型聯盟類的國家。如果有任何移民敢鬧事，直接遣送出境就完事了。移民要在日本取得公民權的難度極大，所以他們也沒有能力影響任何的政府政策。在英國，來自過去英聯邦國家的移民很容易進入並獲得公民權，這意味著他們很快就能成為可相互替代者的一員。由於民主國家致勝聯盟的規模至少是間接的與擁有投票權的人數掛鈎，最後就會擴大了致勝聯盟。這個趨勢對政客和原有支持執政黨的選民是不利的，因為會減少他們的回報，注意，執政黨的政策可不是公平的，當然是會偏向惠及支持自己的選民。可是對支持反對黨的選民來說，這可以迫使政府提供對每一個人都好的公共政策，特別是對那些不屬於致勝聯盟的人。

擴大接納移民成為選民可以促進致勝聯盟擴張到所需規模，也能提升公共政策的質量，可是既得利益集團自然會反對移民，要改變移民政策很難嗎？看看美國，特赦非法移民就是一個可以挑選出在給定時間段中通過工作、納稅、撫養孩子展現生產能力移民的機制，一代又一代的移民潮使美國的致勝聯盟不斷擴大，結果是成就了美國的成功，這不是偶然，其實它正是美國公民權相對容易獲得的直接結果！

要在第三世界發生有益的變革是最困難的挑戰。貧困、資源詛咒、根深蒂固的獨裁政權都是阻礙，但變革也確實發生過，南非、突尼斯、墨西哥、近期的中東事件等都是例子。變革的發生有兩個源頭：內部的政治動盪和外部的威脅，可是外部威脅在削弱少數改善多數方面成功的可能性要低很多。正如近來中東的事件顯示，有效的變革主要還是要看當地的情況。革命不會發生在自由被剝奪最嚴重的地方，也不會發生在已經有自由的地方，而是在二者之間。

對人民的壓迫會嚇走遊客，突尼斯的經濟嚴動依賴旅遊業，前總統阿里被迫允許人民享有超出其本意的自由，而遊客無意中成了推動變革的力量。另一個類似的例子就是埃及。任何重大的經濟壓力都會迫使領導人放寬壓迫，只要壓力重到他沒有足夠的錢去收買政治忠誠。組織群眾運動的人雖然知道如何起義，可是在正確的時間和地點也一樣重要。前面已經分析過了，正確的時機幾乎總是在國家有了一位新領導人、一位病重的領導人或一位破產領導人時。一旦時機合適目標就容易實現得多。移動通訊和互聯網的普及給人民帶來的政治利益遠超經濟利益，人民可以透過這個渠道相互溝通連絡。加納共和國的獨裁者羅林斯就是不情願的自由化改革幫助了他繼續掌權，並成功的轉變為一名好勝的民主領導人，其經過在書中有詳細的說明。由這些案例可知外國援助可以往個人和經濟自由的方向引導，甚至說服獨裁者自由化符合他們的利益。利用外援來建設覆蓋全國的無線網路、為窮人提供移動通訊設備，並詳細說明為什麼如此可使受援國領導人、受援國人民、受援國商業活動、援助國相關廠商四贏的結果。如果還是對有利於自己人民的事說「不」，那這些領導人等於向世界清楚表明自己是頑固不化的獨裁者。如此一來，援助國就可以把資金拿去幫助那些願意接受的受援國。

還有一個方法就是援助國把資金託管給獨立的第三機構。援助協議中清楚的界定受援國應該達到的標準，如果受援國達到了標準，援助資金才會到位，達不到標準，就把資金退回給援助國。

最難變革的就是那些自然資源豊富的君主或獨裁國家，這些國家的人民受壓迫，可是他們的領導人和小聯盟成員卻富得流油，出現反對者就殘酷鎮壓。書中詳述了南非轉型成功的原因。

不要以為允許選舉就是好的變革。面臨風險的領導人常會用欺騙性的選舉，讓外界留下公正公開的印象。然而虛假的選舉不但無法給人民帶來更多的自由，反而加大了統治者的權力。有意義的選舉才是終極目標，而不是為了選舉而選舉。國際觀察員常常把重點放在人們是否能自由前往投票、選票是否能正確統計，好像這樣才是自由公平的選舉。如果事先就禁止了真正的對手參選或偏頗的競選限制條件使對手做不到，那就沒有理由要阻止人們去投票或在統計上作假。選舉應該是在擴大自由之後，而不是把它視為自由的先導。

一個國家的人民對自由相對享有程度，最終是由其領導人決定的。在痛苦壓迫的世界背後，是由一小撮核心支持者在運作的政府，他們只對能讓他們發財的領導人效忠。自由繁榮的背後則是一個很大的相互可替代者集團、有影響者集團和致勝聯盟。政治及政治制度決定了人們生活的界限，不管什麼制度，統治的鐵律是一樣的，它無法改變。

我們要認清，所謂的「民主」制度就是要做「我們人民」想要的事！民主領導人要傾聽選民的聲音，因為這是他和他的政黨保住執政權必須要做的。所以他要為那些選他的人的「當下利益」服務。至於長遠，那是以後別人要操心的事。如果別的國家政策正好是美國人民喜歡的，那麼其他國家的民主化就是大好的事，當外國對美國的根本利益有威脅時，那最好的辦法就是用盡一切辦法打壓、扼制、制裁，或者讓該國人民處於按美國人民意願辦事的獨裁者高壓統治之下！如果我們假裝看不到這一點，我們就會陷入烏托邦的空想之中。

每一個依賴小聯盟的政府或組織最終都會將自身的生產力和創業精神消磨殆盡，在自身腐敗和低效的重壓下面對崩潰的風險。在關鍵時機出現時，只要一些簡單的變革就可以改變一切，這就是希望所在。我們已經知道政治運作都是圍繞在可相互替代者集團、有影響者集團和致勝聯盟這三個維度的規模展開。如果能把它們的規模全部擴大，並且可相互替代者集團的擴張速度不再快於致勝聯盟，那麼對絕大多數人民來說，為了自己，都會變得更努力、更健康、更富裕、更快樂和更自由。或許我們可以採取一些方案，更快的達到這個目標，但是或遲或早每個社會都將走向和平富足。一點點的工作加上一點點的好運，這些都有可能更快發生，所有人都將從中受益。