
保罗·E.史密斯
拯救民主
公共审议如何遏制政府失灵
中文初译 v0.1

拯救民主

开始阅读本书之前，请先花一点时间，考虑向独立的非营利出版社 punctum books 捐款。

https://punctumbooks.com/support/

如果你阅读的是电子书，可以点击下方图片直接进入我们的捐款网站。无论金额多少，我们都十分感激；你的捐助将帮助我们让这艘“愚人船”继续漂浮。热心读者的捐款还将帮助我们保持公地开放，培育那些在别处找不到友好港湾的新作品。没有你的支持，我们便无法继续这场冒险。

开放获取万岁。

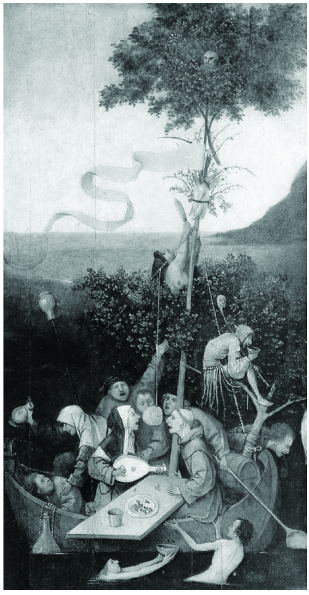


图1：希罗尼穆斯 · 博斯，《愚人船》（1490 – 1500年）

《拯救民主：公共审议如何遏制政府失灵》。版权 © 2016 Paul E. Smith。本作品采用知识共享署名-非商业性使用-相同方式共享 4.0 国际许可（Creative Commons BY-NC-SA 4.0 International）。这意味着，你可以用任何媒介或格式复制及再分发本材料，也可以混编、转换并在本材料的基础上进行创作，条件是：明确标明本作品的作者和编者，但不得使人误以为作者或 punctum books 认可你或你的作品；不得以任何形式利用本作品获取商业利益；对于任何混编和转换，须以相同许可分发改编后的作品。

http://creativecommons.org/licenses/by-nc-sa/4.0/

2016年由 punctum books 首次出版，银河系，地球。

www.punctumbooks.com

ISBN-13：978-0-9982375-0-3

ISBN-10：0-9982375-0-7

美国国会图书馆编目数据可向美国国会图书馆索取。

书籍设计：Vincent W. J. van Gerven Oei

拯救民主

公共审议如何遏制政府失灵

保罗 · E.史密斯（Paul E. Smith）

献给我的孙辈

杰特、托马斯、埃拉和莉拉。

愿他们这一代，以及后来的世代，

比我们这一代更善于自治。

目录

〔译制说明：本目录保留原书页码，并链接至相应译文。此处页码不是中文版的物理页码。〕

图表目录 — 原书第14页

致谢 — 原书第15页

内容提要 — 原书第19页

1. 失灵的迹象 — 原书第35页

第一编 诊断功能失调

2. 基本结构所导致的民主功能失调 — 原书第55页

2.1 民主政府的职能 — 原书第56页

2.1.1 民主政府的社会选择 — 原书第64页

2.2 含混授权 — 原书第69页

2.2.1 沟通民主的障碍 — 原书第75页

2.2.2 作为指挥者的公民 — 原书第81页

2.2.3 无知的指挥者 — 原书第84页

2.2.3.1 公民对公共物品无知的相对稳定动因 — 原书第88页

2.2.3.2 公民对公共物品无知的相对动态动因 — 原书第92页

2.2.4 无意识的指挥者 — 原书第95页

2.2.5 问责与正当性的失灵 — 原书第102页

2.2.6 较不根本的一种含混授权——超多数主义 — 原书第105页

2.2.7 对将含混授权视为重大问题的一项反对意见 — 原书第106页

2.2.8 含混授权概览 — 原书第108页

2.3 过度竞争 — 原书第109页

2.3.1 竞争使政治人物分心，无法生产公共物品 — 原书第114页

2.3.2 竞争诱使政治人物出卖立法 — 原书第115页
2.3.3 商业竞争加剧政治竞争 — 原书第120页
2.3.4 含混授权加剧政治竞争 — 原书第121页
2.3.5 尽量减少竞争的损害 — 原书第122页
2.4 过度妥协 — 原书第123页
2.5 三重功能失调 — 原书第126页
2.6 从两项民主失灵逆向映射，检验假说 — 原书第129页
2.6.1 澳大利亚政治对长期事务的忽视 — 原书第130页
2.6.2 环境政策失灵的反复发生 — 原书第134页
2.7 总结与含义 — 原书第137页
3. 对功能失调的易感性：民主的类型 — 原书第141页
3.1 北欧民主国家 — 原书第142页
3.2 美国的案例 — 原书第146页
4. 对功能失调的易感性：议题类型 — 原书第159页
4.1 给自由民主政府造成问题的议题特征 — 原书第160页
4.2 自由民主政府不负责任的三个案例 — 原书第167页
4.2.1 人口规模 — 原书第170页
4.2.2 全球变暖 — 原书第176页
4.2.3 失业 — 原书第186页
5. 功能失调的普遍症状：加剧自然资本的稀缺 — 原书第191页
5.1 问题说明 — 原书第194页
5.1.1 使民主政体困惑的经济增长选择特征 — 原书第196页
5.2 稀缺乘数分析的两个关键概念 — 原书第198页
5.2.1 供给催胀欲求 — 原书第198页
5.2.2 私人物品偏向 — 原书第203页
5.3 稀缺乘数 — 原书第206页
5.3.1 机制 — 原书第207页

5.3.2 私人物品偏向造成的极端稀缺 — 原书第218页

5.3.3 稀缺乘数的三种强化机制 — 原书第219页

5.3.4 各个IWS系统的影响及其控制 — 原书第223页

5.3.5 除将公共自然资本私有化的政治决策之外，稀缺乘数的其他驱动因素 — 原书第224页

5.3.6 乘数的成本与收益 — 原书第228页

5.4 稀缺乘数的含义 — 原书第234页

5.5 第一编结论 — 原书第242页

第二编 开出补救处方

6. 人民论坛：自由民主制的审议辅助制度 — 原书第247页

6.1 人民论坛的使命、策略与形态 — 原书第250页

6.1.1 论坛的重点 — 原书第253页

6.1.2 投票的结构 — 原书第255页

6.1.3 投票过程 — 原书第256页

6.1.4 选票 — 原书第258页

6.1.5 论坛策略的执行 — 原书第260页

6.2 评价民主制度 — 原书第262页

6.2.1 政治平等收益 — 原书第266页

6.2.2 治理收益 — 原书第268页

6.2.3 制度收益 — 原书第270页

6.2.4 评价民主制度的收益 — 原书第274页

6.3 人民论坛的五项主要功能 — 原书第275页

6.3.1 对议题的公共审议 — 原书第275页

6.3.2 审议要审议什么 — 原书第277页

6.3.3 检视根本 — 原书第278页

6.3.4 贤能政治的要素 — 原书第280页

6.3.5 节约公民精力 — 原书第285页

6.3.6 论坛五项主要功能的预期贡献汇总 — 原书第286页

6.4 发起并运行论坛 — 原书第289页

6.5 人民论坛与审议民主原则及设计的比较 — 原书第291页

6.5.1 人民论坛与审议民主及公共管理原则的比较 — 原书第292页

6.5.2 人民论坛与其他拟议审议设计的比较 — 原书第297页

6.5.2.1 民众分支 — 原书第297页

6.5.2.2 人民议院 — 原书第301页

6.5.2.3 金字塔式民主 — 原书第305页

6.5.2.4 比较四种设计，并考察另外五种 — 原书第311页

6.6 对人民论坛前景的若干看法 — 原书第320页

7. 人民论坛的设计细节 — 原书第325页

7.1 人民论坛的十二项功能 — 原书第325页

7.2 人民论坛的设计要素，以及它们为什么应能产生论坛的十二项功能 — 原书第327页

7.2.1 二十二项设计要素 — 原书第327页

7.2.2 功能1 — 原书第329页

7.2.3 功能2 — 原书第342页

7.2.4 功能3 — 原书第343页

7.2.5 功能4 — 原书第349页

7.2.6 功能5 — 原书第350页

7.2.7 功能6 — 原书第354页

7.2.8 功能7 — 原书第355页

7.2.9 功能8 — 原书第355页

7.2.10 功能9 — 原书第355页

7.2.11 功能10 — 原书第360页

7.2.12 功能11 — 原书第361页

7.2.13 功能12 — 原书第363页

7.3 关于设计要素E1——选票——的补充说明 — 原书第372页
8. 对论坛可能作出的反应 — 原书第381页
8.1 更仔细地考察自由派与保守派的不同反应 — 原书第383页
8.2 人民论坛对美国两极分化政治的适用性 — 原书第394页
8.3 论坛的总体前景 — 原书第397页
9. 支持性机制、绩效指标与人民论坛的试行 — 原书第401页
9.1 可能与人民论坛产生协同效应的机制 — 原书第402页
9.2 人民论坛的绩效指标 — 原书第415页
9.2.1 使命实现的指标（指标类型i与ii） — 原书第417页
9.2.2 第一项策略执行情况的指标（指标类型iii） — 原书第418页
9.2.3 第二项策略执行情况的指标（指标类型iv） — 原书第419页
9.3 人民论坛小规模试验的不足 — 原书第420页
9.3.1 用模拟代替小规模实验 — 原书第424页
10. 结论 — 原书第427页
后记：一种设计政治制度的方法 — 原书第439页
该方法的五项策略 — 原书第442页
作为科学的“推与拉” — 原书第448页
运用这五项策略 — 原书第452页
作为制度设计理论的方法 — 原书第454页
附录：塔斯马尼亚的人口增长与稀缺乘数 — 原书第457页
参考文献 — 原书第469页
索引 — 原书第501页

图表目录

图

• 2.1 三重功能失调假说 — 原书第126页
• 5.1 稀缺乘数 — 原书第211页
• 8.1 十种动机性价值类型之间关系的理论模型 — 原书第386页
• A1 塔斯马尼亚自然增长与净迁移的历史概览 — 原书第459页
• A2 过去40年塔斯马尼亚迁移的组成部分 — 原书第459页
• A3 塔斯马尼亚迈向50万人口的历程 — 原书第460页
• A4 塔斯马尼亚与澳大利亚的失业率 — 原书第462页

表

• 2.1 造成环境政策问题并提示解决办法的行为偏向 — 原书第135页
• 6.1 PF五项功能对PF策略及收益的预期贡献 — 原书第287页
• 6.2 四种制度设计的预期收益比较 — 原书第312页
• 8.1 根据核心目标界定的动机性价值类型 — 原书第386页

致谢

没有塔斯马尼亚大学地理与环境研究教授杰米·柯克帕特里克（Jamie Kirkpatrick）的倡议，就不会有这本书。他邀请我到其学院从事研究，使我获得了完成这项工作的资源，因此我要感谢他的慷慨和开拓精神。这些资源中很重要的一部分，是皮特·海（Pete Hay）的学术指导；后来随着项目发展，艾丹·戴维森（Aidan Davison）也给予了指导，他在热情鼓励之余，还提出了敏锐的问题。迈克尔·洛克伍德（Michael Lockwood）、格雷姆·韦尔斯（Graeme Wells）、凯特·克劳利（Kate Crowley）和马库斯·霍沃德（Marcus Haward）也提供了帮助。校外给予帮助的有现任职于威斯敏斯特大学的格雷厄姆·史密斯（Graham Smith）、利兹大学的斯蒂芬·科尔曼（Stephen Coleman），以及莱斯大学的约翰·R.阿尔福德（John R. Alford）。

这里提出的部分想法，早在此前数十年的政治与环保行动中就已形成。在那一阶段，给予我启发、建议和批评的人之多，已超出我的记忆。半个多世纪前，父亲埃德蒙（埃迪）·史密斯（Edmund [Eddy] Smith）带我去钓鱼，由此引领我走上这条道路。与户外的接触，使我开始欣赏自然环境这一包罗万象的公共物品。20世纪60年代，他提出，对澳大利亚这样的发达社会而言，进一步的经济增长已不值得为之承受它带来的麻烦，这促使我开始思考。毫无疑问，他的判断来自他对如何享受自然与乡村环境的深厚素养。他在农场长大，学会了在附近的小溪钓鳟鱼，并在大学学习科学。在这些经历之外，他还从自己的父亲那里接受了一种政治视角。他的

父亲做过木匠、勘探者和农民，曾指出，作为一种粗略的经验法则，尤其面对复杂和长期的问题时，“多数人总是错的”。

塔斯马尼亚的荒野，是促使我写作本书的强大动力。在成长过程中学会欣赏荒野的美与挑战，随后却目睹它们被一点点肢解，是令人痛苦的经历；但它也促使我思考。有二十五年，我所处的位置很适合做这种思考：我在塔斯马尼亚林业委员会（现为塔斯马尼亚林业局）担任规划师和地区行政管理者。这一政府机构当时是、今天仍是毁坏荒野及其他自然价值的一股主要力量。我十分郑重地感谢荒野对这里所呈现工作的贡献。在我看来，这类灵感源泉推动着本来可能不会发生的思考。缺少它们，人们可能看不到人类得以繁盛的某些道路。

我要感谢我的兄弟马库斯，一部分是因为我们交流思想，但主要是因为他帮我在乡下建起了一座小屋。那里是从事这项工作的理想基地。杰克与克里斯蒂娜·洛马克斯（Jack and Christine Lomax）一面满怀政治义愤，一面给予了我很大支持。罗德·韦斯特（Rod West）鼓励我到塔斯马尼亚大学继续探究我关切的问题；在写作的最后阶段，尼克·索耶（Nick Sawyer）对内容提要做了有益的审阅。第五章的“稀缺乘数”理论酝酿了四十年，克里斯·哈里斯（Chris Harries）、杰弗里·利（Geoffrey Lea）以及《生态经济学》（Ecological Economics）的三位匿名审稿人的想法、批评和鼓励，对它帮助很大。我的“人民论坛”制度设计，起源于20世纪80年代末与鲍勃·布朗（Bob Brown）的一次讨论，当时距他成为澳大利亚绿党的首位参议员及领袖还有八年。我们担心，民主政府对于在我们看来重要、甚至根本的问题缺乏回应。鲍勃想知道，是否可以通过全民公决来改善这种状况，或许采用加利福尼亚州那种由公民发起的形式。这一想法后来演变成现在的样子，责任完全在我。多年来，通过与

许多关心这些问题的人交流，这一结果不断得到完善。这里只感谢其中的几位：亚拉巴马州奥本大学政治学教授泰德·贝克尔（Ted Becker）、新泽西州普林斯顿大学生物伦理学 教授彼得·辛格（Peter Singer）、澳大利亚心理学家和社会 研究者休·麦凯（Hugh Mackay），以及墨尔本罗伊·摩根 研究公司首席执行官米歇尔·莱文（Michele Levine）。

感谢 punctum books 创始主任艾琳·乔伊（Eileen Joy）有勇气出版这部作品，也感谢她的联席主任文森特·范赫尔文·乌伊（Vincent van Gerven Oei）友善、高效地完成这项工作。

最后，感谢Chia-Chin（Amy）Lin在这个项目的最后几年里，将揶揄与热情支持融合成一股振奋人心的力量。

内容提要

这份全书概览既是导言，也简要说明了本书所提出的新制度的设计及其预期功能；本书将这一制度作为民主功能失调的补救办法。对于那些希望不读完全书就理解这一设计的人，以及读过全书、又需要借助概述来判断这一方案潜力的人，这一说明都应有所帮助。

首先我们可以看到，学者及其他人士，包括许多经验丰富的政治人物，早已认识到民主制度往往存在严重的功能失调。半个世纪以来，“公共选择”经济学家一直提出这样的理论：自由民主的结构使其政府对公共物品供给不足。这些学者所谓的“公共物品”，基本上是指任何公民都能免费使用或受益，或者无需直接、个别购买就能使用或受益的物品与服务。公共物品可以是公共道路这样的具体事物，也可以是程度不等的抽象事物，例如国家免遭攻击的安全，或公民普遍彼此信任的氛围这样的社会资本。“公共物品”与“私人物品”的区别，主要在于后者具有“排他性”，也就是由个人或公司等私人实体拥有；这些所有者通过直接购买、接受赠与，或者自行制作，取得这些物品。

公共选择学者认为，政府的目的，以及政府存在的唯一正当理由，是提供那些如果没有政府来做，就不会得到提供或保护的重要公共物品。因此，他们把公共物品供给不足视为“政府失灵”。除了这些经济学家的观察和思想，过去三十年来，政治学家集中研究“审议民主”的理论与实验，也表明政府失灵是一个严重问题。这里的主要思想是，如果能够促使公民更有效地审议公共问题，民主政府的表现就会改善。通

过这些及其他途径，社会科学长期以来一直在向我们提供对民主病症的观察和诊断。政治学家及其他人提出了许多治疗方案，但这些方案都没有成效，因为它们要么规模太小，无法影响治理质量，要么规模足够大，却几乎无法付诸实施，因为实施它们需要功能失调的政府自己去做。为了克服这些问题，本书勾勒出对政府失灵的一种系统性诊断，并据此设计了一项具有以下关键特征的方案：（1）通过诊断系统性失灵，解决规模问题，从而应对州、国家乃至更高层级的政府失灵；（2）能够在民主政治的现实世界中付诸实施。

这一诊断被称为“三重功能失调理论”，因为它假定，现代民主制度的基本结构产生了导致政府失灵的三种原因。这个结构就是通过选举选出政治代表。这三种失灵原因分别称为含混授权、过度竞争和过度妥协。含混授权，是指公民通过选举把治理自身的民主权力与责任转交给代表时，存在一种内在的不确定性。其基本结果是，没有人真正负责。因此，尽可能妥善地提供公共物品的部分责任便无人承担。选举之所以造成这种不负责任，是因为选举的频繁举行，加上在任者通常有资格竞选连任，意味着公民投票时，并未完全转交自己的民主治理权力。他们在很大程度上仍保留这种权力，准备在下一次选举时行使。然而，政治学中广为人知的一点是（本提要结尾将详述），绝大多数公民——约80%——对公共事务与政策所知甚少。有鉴于此，为了实现良好治理，候选人和代表必须让自己充分了解情况。但如果他们确实这样做，并据此行动，大多数选民就可能误解他们，并且行使公民的治理权力，拒绝选举或再次选举他们。因此，候选人和代表把注意力放在理解选区民众的愿望上，而不是理解社会对公共物品的需要上。于是，在一个重要意义上，没有人在治理：公民把这项工作委托给政治人物，但政治人物因为想

要当选和连任，无法充分履行它。委托在某种程度上失败了，政府也随之失灵。

这种政府失灵，即未能审慎选择公共物品，预计主要会发生在政府对战略政策的选择上。这是因为，政治人物对选民愿望的关注，往往把他们限制在制定回应大多数公民最感兴趣的短期与个人问题的政策和法律上。因此，战略性问题受到忽视。这类忽视的一个例子是：联合国《气候变化框架公约》的确立，使国际社会认识到全球变暖是一种生存威胁，二十四年过去了，限制全球温室气体排放的工作却进展甚微，排放速率还在继续上升。下文第五章探讨了战略政策失灵所产生的一个相关却更普遍的后果：民主国家无可救药地沉迷于经济增长，尽管在有限的地球上——也包括有限的国家疆域之内——实现无限增长显然是不可能的，而且增长必将在损害最终阻止它之前，造成不可估量的破坏。当然，全球变暖已开始造成其中一些破坏。从根本上说，对增长的沉迷，是选民短视地关注更多就业、更多收入和生育自由给个人带来的好处。这种短视忽略了提供这些好处的较长期成本：自然资本因为不断被消耗，也因为试图使用剩余自然资本的人越来越多，而日益稀缺。

“三重功能失调”的第二个要素是政治人物之间的过度竞争。由于选举频繁举行、在任者有资格连任，以及失败对政治生涯具有致命性——政治人物如果得不到足够选票，便会被排除出政治舞台，至少暂时如此——这种竞争激烈、普遍而持续不断。说它过度，是因为它使政治人物为了争取选票而彼此斗争，而不是了解公共物品，并在彼此之间认真审议，选择应当提供或保护哪些公共物品。三重功能失调的第三个要素是过度妥协，即让相对了解情况的公民的观点所具有的政治影响力，与不了解情况者的政治影响力相互折中。这主要

源于普选权与选票平等。这种妥协之所以过度，是因为如上所述，绝大多数公民并不了解情况。远在古希腊时代，柏拉图就已认识到，这是使民主难以正常运转的问题。

对于民主政府为何表现不佳，一种流行看法是，它们受到富裕私人利益集团的操纵。尽管这种影响强烈得令人震惊，而且证据充分（例如 Gilens 2012；Ash 2015），但它并不是政府失灵的原因，而是结果。当政府因为结构无能而无法正常发挥作用时，强大的私人利益便能够利用它在公共物品方面的"注意力缺失"，转而使政府为自己的目的服务。三重功能失调理论分析的是我们现行民主政府选举制度的不足，因此它不会到这些制度之外寻找不足。人和公司试图获得私人物品等外部事物，是政府必须在其中生产并维持重要公共物品的环境的一部分。政府要做到这一点，就必须具备使它能够在该环境中这样做的结构。

三重功能失调的诊断把政府失灵归因于选举制度，因此它提示，解决这一问题的一种办法，可能是用另一种代表形式取代选举，例如抽签选任，也就是在所有具备投票资格的公民中以抽签方式选出代表，换言之，进行随机抽样（例如 Burnheim 1985、2016）。如果能够防止这些代表被强大的私人利益收买，那么某种抽签选任形式或许确实能尽量减少三重功能失调。然而，这类程序的各种形式都面临一个致命问题：它们需要现有政府使其启动，然后退到一旁，让它们接管。但很难想象，在选举制度中取得成功的政治人物，会认为有必要替换这一制度，包括替换自己。因此，像抽签选任这样、实施时需要政府大力支持的改革，几乎不可能落实。我们需要另一种方案，它不仅要针对上述诊断，而且必须能够在政府惰性、漠不关心乃至敌意之下实施。

如果一种方案要具有实施的可行性，看起来就必须让人民在其中拥有切身利益；这样，他们或许会迫使代表建立它，或者，如果方案容许，他们自己就能把它建立起来。使公民拥有这种利益的一种办法，是赋予他们更多政策权力。这也能应对三重功能失调，因为它通过缩小公民试图委托给代表的治理范围，尽量减少授权的含混性，从而使人民更明确地掌握主导权，也使制度更直接地体现民主。这或许可以通过一种新制度实现：把公共政策中一个格外有力的领域交给公民。战略政策符合这一标准，因为它不仅涵盖为国家发展确立长期目标，而且决定了未来中期与短期政策的选择范围。此外，如上所述，关注战略政策，就能应对据推测被民主功能失调所忽视的那个主要治理领域。

一种可能赋予公民这份责任与权力、同时又具备实施可行性的制度，是新型民意投票或全民公决，前提是其设计能够：（1）由公民或非政府组织建立并运营；（2）处理战略性议题；（3）形成强大的政治影响力。实现第一个目标，需要投票出于自愿，因为公民和非政府组织能够设立和组织投票，却不能强迫人们投票。正如下文将会看到的，这里所需要的自愿投票，不仅意味着公民可以选择是否参加，而且意味着他们可以只回答整张选票上自己愿意选择的任何问题。将投票问题限定为战略性议题，就能实现第二个目标；而通过反复举行投票，正如我们将要看到的，就能创造实现第三个目标的潜力。由于经过慎重选择的关键战略问题可能多年都高度相关，这样的投票可以在十年或更长时间内反复举行，而不改变问题。每年重复一次的周期，应当能让公民在两次投票之间，通过围绕这些问题展开的公共辩论有所学习，投票结果也随之改变。这样，在公民相互学习并发展自己观点的过程中，几年后，结果中就会显现某些趋势。随着一般公众

逐渐意识到，参与这种投票的选民对这些问题变得更有见识，投票趋势的公共地位便应当提高，并开始产生一些政治影响力。

如果投票不仅出于自愿，而且完全由参与者自我选择，它就会获得应当能够增强其政治影响力的公共可见性。“自我选择”是指，是否投票以及对哪些问题投票，都由每个公民主动决定。这种自我选择所产生的公共可见性，将使该设计与通常的随机抽样民意调查大不相同，因为后者并不会在调查开始之前及进行过程中，让一般公众知晓其运作。随机抽样所通知的公民，仅仅是从人口中选作样本的极小一部分，而且他们也不会得到事先通知。绝大多数人只有在结果公布后，才知道这种常规随机抽样调查的存在；这时再激发公众争论以试图影响结果，就已经太晚。相比之下，自愿且自我选择的投票，会在投票举行之前提高其公众知名度，尤其是在投票日期临近时，因为这种投票必须通过宣传来吸引选民，至少在它作为一年一度的公共事件，在公民心中牢固确立之前是如此。此外，这种自我选择式投票的网站，会长期向公众展示选票，使公民可以随时讨论其中的问题，而且远在投票之前就能这样做。这应当促成公民互相学习，并搜寻有关这些具体问题的更多信息。另外，如果公民可以在例如一周之内随时提交并修改选票，那么媒体在这一周里每天报道投票进展，又会为活动带来更多宣传。在此过程中，公民，尤其可能是那些发现自己关切的事项在每日结果中表现不佳的人，会利用投票结束前的剩余时间，确保自己投票，并催促潜在的同盟者也参加投票。

类似的互动与学习，也会在全年两次投票之间发生，因为重复进行的自我选择式投票，会鼓励公民持续参与围绕选票问题的公共讨论。他们的动机，是在下一次投票之前，为自己

的观点争取选民支持。这种激励应当相当显著，因为投票的自我选择性质意味着，这类公共交谈与争论，不必像为了影响常规随机抽样民意调查结果那样，改变整个人口的观点。它只需影响可能参加自我选择式投票的那一小部分、相对关心政治的人口的观点，以及他们的投票意愿。此外，选票紧紧围绕根本问题，而这些问题通常多年不变，也有助于公共争论促进选民、并在某种程度上促进旁观者形成更成熟的观点。因此，选民以及仅仅旁观过程、并不投票的公民，都会受到激励，主动了解情况，并发展自己对这些关键问题的看法。投票进行了几年之后，这应当开始产生某些趋势，显示这一制度的参与者在各个问题上如何发展或坚持其看法。与此同时，参与程度较低的公民观察这一过程时，也应当越来越愿意赋予公开报道的投票趋势某种公共地位，从而赋予它们政治影响力。总体而言，公民会逐渐认识到，自愿且自我选择的投票，会产生相对知情、经过审议的结果；它以两种方式做到这一点：第一，它只反映对议题感兴趣的公民的观点，因为正是这些人足够关切，才会投票；第二，许多这样的选民，在参与围绕选票问题的公共辩论时，正在变得更知情、更有判断力。投票结果不断成熟、政治影响力逐渐增强，便使它有可能缓解三重功能失调的第三个要素：过度妥协。

当这种新式投票的趋势，始终与现行政策或法律相冲突，尤其当要求新政策或新法律的诉求越来越强烈时，许多人，无论是否参与这种投票，都可能开始呼吁政府作出相应改变。他们会认为，这些趋势不仅显示了关心这些问题的公民的观点，而且这些观点经过了相对审慎的考虑。选举之前，投票管理者如果公布“成绩单”，将投票趋势与政党及个别候选人的政策进行比较，就会增强这种政治影响力。该投票还可能提供另一种产生政治影响力的判断捷径：它所显示的投票趋

势，可能影响部分公民在被常规民意调查随机抽中时给出的回答。

在这样的环境中，政府可能会宣布：除非下一次投票扭转了连续多年要求改变政策或法律的趋势，否则它就会作出这些改变。政府之所以会这样做，而不是在没有预先告知的情况下直接行动，是为了避免走在大众意见前面太远，以至于面临选举反弹。代表们向公民发出的这种挑战，应当会增加投票参与，因为那些开始担心法律或政策改变的人，将会在公共场合反对它，并开始投票。其他此前投票支持或反对这种改变的人，加上如今开始同意他们的公民，可能会更积极地投票和参与围绕问题的公共辩论，以促成或阻止改变。这应当进一步增强投票的公众知名度、公共地位、政治影响力，以及其趋势所体现的明智程度。

如果自愿、自我选择的投票要吸引可观的参与人数，就必须尽可能方便选民。因此，投票将通过电话与互联网进行；在这些方式下，实现充分的安全与隐私保障似乎是可行的。这些方式也便于电子制表与分析。如上所述，公民将有一周时间提交和修改自己的选票，而这一期间由此产生的媒体报道，将提醒他们采取行动。选票无论纸质版还是投票网站上的版本，均可免费取得；每个问题都将为选民提供尽可能广泛的答案选项；它会对所处理的每个战略性议题作简短、平衡的说明；而选票中这类议题的数量不受限制，以便尽可能多的公民能找到自己感兴趣的内容，同时也让投票全面处理战略政策，从而在议题说明中，引导选民关注议题之间的重要关系。

这种新式投票在开始运作的一两年内，结果未必明显比随机抽样调查更明智，尽管自我选择式投票排除了那些对相关议

题兴趣很少、知识也很少的人的无知影响。之所以预计如此，是因为那些有足够兴趣参加投票的人五花八门，从深思熟虑、了解情况的人，到充满偏见、教条和狂热的人，都可能在内。不过，这种投票设计应当能通过三种方式克服这一问题。第一种是，非理性的投票结果会激怒许多此前没有投票的理性公民，促使他们确保自己和同盟者在今后的投票中参加，以努力把结果转向更明智的方向。这些相对新加入的人，也会倾向于更积极地参与围绕选票问题的公共讨论，努力揭露他们眼中的无知想法和虚妄教条。第二种使非理性者无法主宰投票的方式是：在某些问题上，他们可能分属观点冲突的不同派别，其影响往往在投票结果中相互抵消。这可能使理性选民在结果中拥有更强的声音。第三种使教条难以占据上风的方式，是如前所述，这些问题切中要害，并在连续多年的投票中保持不变；这将有助于参与相关公共讨论的人，不论他们是否真正投票，都在这些具体问题上增长知识与见识。这种不断成熟的认识，应当使坚持非理性教条的人，在投票结果和广泛的大众公共意见中，都日益边缘化。教条主义者会越来越难以主宰投票结果；即便做到了，这些结果也会越来越难以被公众及其政治代表接受，作为制定新公共政策和法律的指引。

除了通过上述三种途径鼓励审议，这种投票还有一个有助于审议的特点：在能够用答案选项来实现的情况下，选票会追问选民在前一道议题问题中选择某项答案的动机。这类动机问题可能有两种：“机制问题”，请选民解释其偏好的政策将如何起作用；“理由问题”，询问选民为何具有这种偏好。对这些问题的回答，将经过统计分析并公布，以激发公众围绕其明智性和道德性展开争论与审议。例如，可能会发现，持某些议题观点的人很少回答动机问题，而持其他观点的人却

经常说明其动机。此外，人们所公开表明的动机类型，会引起公众讨论：这些动机是否恰当，以及由它们推动的观点是否合理。当然，这种投票可能引发的争论多于审慎的审议，但争论将提供推动审议及投票参与所需的大量动力。

因此，这种自我选择式连续投票具有三项主要功能，可能缓解三重功能失调中的两个部分：（1）仅登记那些对所涉议题感兴趣的公民的意见，因而有望减少过度妥协；（2）为这些意见创造政治影响力，通过缩小公民借选举试图转交的责任范围，减少授权的含混性；（3）促进这些意见的发展，也促进许多不愿费心投票的公民的意见发展，从而减少过度妥协。这种设计有别于传统民意调查和全民公决，因为它登记相对成熟的公共意见（上述第1项），并进一步发展这些意见及大众意见（上述第3项），因此称为“意见发展投票”。建立和管理它的组织，称为“人民论坛”。这个组织会以某种方式开展投票，使广大公民认识到，它：（1）公正无偏；（2）提出关乎社会未来根本问题的深刻提问；（3）帮助公民交流关键观点，彼此学习；（4）显示选民意见如何在历次投票中变化；（5）发展集体行动的选择；（6）向政府施压，要求它执行这些选择。

人民论坛会把选择在其中投票的公民定位为战略公共政策的制定者，因此赋予他们成为政府“指挥者”的潜力。如果论坛获得政治影响力，使这种潜力成为现实，政治人物便将退居执行者的位置，负责执行指挥者的战略政策。在这一角色下，政治人物将选择适当的战术政策；战术政策在时间、地域范围及对其他议题的影响方面，都属于中等跨度，同时还要制定有助于执行战术政策的操作性政策；操作性政策在时间和空间上的跨度最短，对其他议题的影响也最小。公民及其代表的角色得到澄清，将减少政治人物之间过度竞争给治理造

成的损害，因为公民会承担一些政治代理人在相互争斗中忽视的政策工作。这种效果应当相当有力，因为可以说，这些工作，也就是发展战略政策，是政府最重要的政策工作。因此，论坛如果有效运转，就会缓解三重功能失调的所有三个部分。

如我们已经指出的，这种设计只有赢得公众的高度尊重，才能发挥作用；不仅要赢得参与投票的公民的尊重，也要赢得大多数不投票者的尊重。后一种效果是可信的，因为政治学家观察到，只要公民知道自己随时都可以介入和作出贡献，大多数人便很乐意让别人去思考公共政策和参加投票（Hibbing and Theiss-Morse 2002, 239）。这种设计以自我选择的投票方式和方便取得、反复使用的选票，邀请他们这样做。如果论坛在运作中获得了崇高的公共地位，就能实现其潜力：让公民成为政府的指挥者，让政治人物成为他们的执行者。如果这种情况发生，我们或许会学会不再把政治代理人称为我们的“领袖”。可以说，民主制度中已经存在大致沿着这一思路的模糊分工：选民是“委托人”或领导者，政治人物是他们的“代理人”或执行者。但选举过程使这一分工陷入混乱，正如本提要开头所论述的；智人的社会性或部落性又进一步遮蔽了它，使公民本能地把总统、总理和其他政治人物视为自己的“领袖”。因此，公民甚至不去尝试履行其民主领导角色；他们通过选举奖惩强加给政治人物的“战略性”政策，也缺乏思考，只不过是他们通常要求的那些短期、地方性、关注狭窄的政策所产生的较广泛含义。

这样，我们似乎拥有了一种制度设计，它不仅可以遏制三重功能失调，而且能够在这种失调仍然存在的情况下付诸实施。现在，我们要考虑论坛的管理者是否确实会履行其使命，以及如何把这一新制度引入政治与政府之中。

论坛自愿、自我选择的投票方式，赋予公民抵制它的能力，使论坛很容易受到公众批评的影响。记者、学者、非政府组织、智库及普通公民的负面评论，很容易损害其信誉，除非可信来源迅速提出有力论据予以反驳。即便几乎没有实际证据，公共批评也可能把论坛描绘成自利操纵者的偏私工具，声称这些人试图为了自己的目的进一步腐化政府。结果可能很快就是，论坛的投票变成公众嘲笑的对象，几乎无人参加。这种抵制能力，应当能确保论坛管理者使选票始终切题、深刻而公正。它会促使管理者在选票开头长期张贴一则告示，邀请公民提出修改建议，例如纠正议题说明、增加新议题、新问题及新的答案选项。如果论坛要获得公众的高度评价，一个显而易见的要求是，必须吸引数量“像样”的选民，也许应包括这个政治共同体中，大多数可以预期会对选票上的议题感兴趣的人。不过，参加论坛投票者占全体公民的比例，远不太可能接近多数，而针对任何特定问题投票的比例还会小得多。〔译注：原文这一句的分母措辞不够清楚；此处依本段及前后文所述的自愿参与范围理解，未将其解释为全民多数参加。〕

论坛发挥作用的另一个要求，是必须让管理者有动力把它限制在战略性议题上。它会通过两种方式做到这一点。第一，意见发展投票反复进行的功能意味着，它只能提出多年持续相关的问题，而这些通常是战略性问题。第二，如果论坛要有政治影响力，就必须拥有较高的公共地位，而这在很大程度上取决于公民是否看到，它认真关注的是非常重要的政策，同时也是民主政府目前忽视的政策。从这两方面看，这都是战略政策。

人民论坛的成功既然取决于其战略关注点，它就只能在公民认为有一定希望落实这类政策的政治共同体中运作。因此，

也许在地方政府层面进行的小规模试验，很可能产生误导性的结果。论坛试验必须在它所针对的规模上展开，也就是能够实施或影响战略政策的大型管辖范围。这样的范围包括国家、跨国及全球治理体系。基于同一原理，论坛也可以在联邦内部的州和省发挥作用，因为它们应当能对全国性的战略政策与法律产生相当大的影响。保证这种影响力的一个战略议题，是分离；主张分离的公民，可能把它视为解决其他战略问题的先决条件。

要把论坛引入一个政治共同体，并不一定需要公众已经广泛认识其潜力，也不一定需要政府主动发起。如果有足够多的慈善家或其他公民对这种设计深感兴趣，筹集也许$10 – 20 million（1,000万至2,000万；原文此处未注明币种），让它建立并运营几年，那么这样的公开运作，或许就会使人们普遍认为它是政府不可或缺的一部分。在一个民主州或国家实现这一点，就可能开创先例，使世界各地许多政府把人民论坛确立为正式组成部分。在民主政府现有的执行、立法、司法和行政管理分支之外，这一新制度将构成一个全新的分支，专门帮助公共意见发展。可以说，所有民主政府目前都缺少这种分支，是其结构中一个使它们难以正常运转的缺口。既然这些政府依靠公共意见运作（例如 Druckman and Jacobs 2015, 30），那么公共意见是否充分知情、是否经过认真审议，就至关重要。而政治学家认为，公共意见并不具备这些条件，是整个社会科学中最为坚实的研究发现之一（例如 Bennett 2006）。过去半个世纪的调查反复显示，民主国家的绝大多数公民，对政治与公共政策都非常缺乏了解。《批判评论》（Critical Review）的编辑曾指出：“我认为，最主要的规范性含义在于，人民的意志缺乏信息到了如此可悲的

程度，以至于人们可能会怀疑，把这种意志制定成法律是否妥当。”（Friedman 2006, iv, v）

人民论坛既然处理长期议题，它可能决定的不仅是战略政策与法律，还包括政治宪法、惯例及制度的改革与创新。其中一种创新当然就是论坛本身，即上文建议设立的政府新分支。其他创新可能包括：如前所述，建立一种新惯例，确认选择分离是分离主义者可以行使的权利，但须以保障分离地区少数群体为条件；在有需要的地方，例如美国，设立非经选举产生的选举委员会，以不带党派操弄的方式重新划分选区边界；设立多席位选区，取代单席位选区，使少数派观点能够按比例在立法机关中得到代表；引入代表选举中的排序投票，以支持这种效果；如果认为参议院或上议院的功能已经由人民论坛取代，就废除它；甚至还可能以某种抽签选任形式取代选举代表制，尤其是在判断这种形式能够与人民论坛相容，或者使论坛变得不再必要时。

第1章
失灵的迹象

2012年2月10日，星期五，一组科学家在伦敦召开会议，为定于6月举行的里约＋20地球峰会准备一份声明；这次峰会距离最初的地球峰会已有20年。所有与会专家都是著名的蓝色星球奖得主，这一奖项常被视为环境科学领域的诺贝尔奖。他们得出结论：在修复政府体制之前，我们大可不必指望修复这个星球的生态系统与气候。会议主席、英国政府首席环境科学顾问鲍勃·沃森（Bob Watson，引自Pearce 2012a）宣称："我们已经不抱幻想。目前的政治体制已经坏了……20年来基本上没有任何变化。我们离走上可持续道路还远得很。"他指出，环境问题的首要任务是终结化石燃料时代，以遏制气候变化，并投资于人口控制，让所有人都能获得避孕手段。但这两件事都不大可能发生，因为正如美国国家海洋和大气管理局的气候模型研究者真锅淑郎（Syukuro Manabe；Pearce 2012a）所说，"政治体制没有为未来担忧的动力"。

四个月后，6月的里约＋20峰会期间，法新社（AFP 2012）报道：

> 昨天，目睹这场为期10天的活动拖沓落幕的资深观察人士，都沮丧地摇着头。
>
> 在他们看来，继2009年近乎灾难性的哥本哈根气候峰会之后，这再次表明，面对如今正高速逼近的生态危险，联合国体系无力作出回应。

> “这表明政治无能、体制瘫痪，使我对这个体制取得成果的能力感到悲观，”法国智库可持续发展与国际关系研究所所长洛朗丝·蒂比亚纳（Laurence Tubiana）说。

这些对世界各国政府表现的负面评价，也把民主国家包括在内，认为其无能已经达到危险的程度。三年后，2015年的巴黎气候峰会几乎没有给人理由改变这种看法。虽然这次缔约方大会表达了把全球升温限制在比工业化前水平高1.5°C的愿望（而非风险更高的2°C目标），但伦敦大学学院的迈克尔·格拉布（Michael Grubb，引自Le Page 2015）指出：“过去15年的全部证据使我得出结论：真正实现1.5°C，根本就与民主不相容。”巴黎会议放弃了具有法律约束力的国家温室气体减排目标，改用自愿目标（国家自主贡献预案，Intended Nationally Determined Contributions，简称INDCs）；这或可视为证实了格拉布的判断——政府已经放弃有效应对这个问题。预计巴黎承诺的INDCs将使气温上升约3°C，但人们希望通过一个“棘轮机制”避免这一结果：各国每隔五年可自愿提高INDCs。尽管必须给碳排放定出一个高昂且迅速上升的价格，才能抑制化石燃料使用并推动减排，巴黎协定却没有要求任何国家实施这一措施（Le Page 2015）。气候科学家詹姆斯·汉森（James Hansen，引自Le Page 2015）对巴黎协定的反应是：“这只是毫无价值的空话。没有行动，只有承诺。只要化石燃料看来仍是最便宜的燃料，人们就会继续燃烧它们。”

十多年前，海法大学政治学家埃兰·维戈达（Eran Vigoda 2002, 530）的一段观察，或许已经预见了这种政府失灵：

> 在许多西方社会，宪法、立法机关、联邦与地方结构以及选举制度，都在缓慢却显著地衰落。公民越来越疏离、不信任

> 并抱持犬儒态度，使这些制度深受其害；这些制度又助长消极被动，在个人以独创方式参与国家事务的道路上设置障碍。

许多其他学者也对民主政府表达了类似看法。政治学家埃普里尔·卡特（April Carter）和杰弗里·斯托克斯（Geoffrey Stokes 2002, 2）说，尽管"人们普遍认同自由民主的政治益处，但也普遍感到，它现有的制度运转得并不令人满意"。九年后，政治社会学家克劳斯·奥费（Claus Offe 2011, 447）写道："民主国家运转不良，而且绝不仅仅是其中的新兴民主国家。"在这些观察者之前，社会学家安东尼·吉登斯（Anthony Giddens 2000, 90）就曾这样描述这个问题：

> 民主正在世界各地传播……然而，在世界其他地方理应仿效的成熟民主国家，对民主进程的失望却随处可见。在大多数西方国家，人们对政治人物的信任程度在过去这些年有所下降。参加投票的人比过去少了，美国尤其如此。越来越多的人说，他们对议会政治没有兴趣，年轻一代尤其如此。

在澳大利亚，政治学家珍妮特·哈茨—卡普（Janette Hartz-Karp）和琳·卡森（Lyn Carson 2009, 10）指出：

> 近期的《澳大利亚民主审计》和其他研究，讲述了人们对我们的政治体制信心下降的故事。其症状包括：公民参与程度低，对政治冷漠而抱持犬儒态度，政党党员人数和公众支持下降，以及越来越多的澳大利亚年轻人试图逃避强制性的选民登记。（澳大利亚各级政府选举都实行强制投票。）有些观察人士把这种病态追溯到"民主赤字"——一些制度安排和行为似乎与民主的规范性理想相悖，包括党内派系斗争、政治党派人士有意将议题两极化、新闻媒体将议题过度简化，以及政策制定过程的短期眼光。

哈佛大学荣休校长德里克·博克（Derek Bok 2001）详细分析了美国联邦政府为何声誉扫地，并提出许多改革途径。然

而，他的建议是零敲碎打的，他也怀疑这些建议能否充分解决问题。耶鲁大学公共政策学者彼得·舒克（Peter Schuck2014）全面分析了美国联邦政府在执行现有国内计划方面的失败，却没有讨论政府未能制定适当法律、政策与计划的问题。瑞典哥德堡大学政府质量研究所认为，唯有建立公正无私且具备能力的制度，才能尽量减轻这个更深层面的功能失调（Rothstein 2011）。能力的一个前提，是整个制度体系必须简单，使投票公众能够轻易看清，谁应为现行政策和法律负责，并在下一次选举中据此作出反应。后文将会讨论，美国体制并没有很好地满足这个前提。

对民主政府的忧虑，不仅出自社会科学家，也来自自由民主国家的一些政治人物。美国前副总统阿尔·戈尔（Al Gore 2007）宣布，民主已经坏了，需要修复。参议员比尔·布拉德利（Bill Bradley，引自Dalton 2004, 2）在向国会发表告别演说时，对美国民主作出了令人震惊的评价。

> 民主陷入瘫痪，不只是因为政治人物无谓地党同伐异，尽管我们的确如此。这个过程在更深层面已经坏了，把一批民选官员换成另一批，并不能修好它……公民认为政治人物受到控制：控制他们的是给他们金钱的特殊利益集团，是压制其独立性的政党，是追逐更高职位的野心——这种野心使他们模棱两可，不肯如实说出自己的看法——以及那些说服他们相信，只有焦点小组测试过的措辞才能保证胜选的民意调查专家……选民对政府的不信任如此深刻、如此持久，以至于他们几乎不愿接受这一政治过程所作出的任何决定的结果。

澳大利亚工党前领袖马克·莱瑟姆（Mark Latham；Barns 2007）曾敦促年轻人不要成为政治人物。在陆克文和吉拉德政府担任财政部长的林赛·坦纳（Lindsay Tanner），在

2010年联邦大选前夕退出政坛，随后抱怨政治是一场充满欺骗的“边场表演”：

> 对领袖级政治人物而言，营造表象如今远比取得成果更重要。这制造了大量欺骗，以及……一种犬儒而善于操纵的集体心态。政策举措的衡量标准是其媒体影响，而不是实际效果……随着边场表演综合征越来越隐蔽地渗入政府的每一个细微角落，我对澳大利亚政治的未来非常悲观……（Tanner 2011）

1983至1987年间在澳大利亚霍克政府任联邦环境部长的巴里·科恩（Barry Cohen 2008, 3）慨叹：“政府从未把人口数量增加，与每天困扰我们公民的种种‘危机’联系起来。”在看到联合国2006年预测世界人口到2050年将达92亿时，2008年和2012年以保守党候选人身份当选伦敦市长的鲍里斯·约翰逊（Boris Johnson 2008）激愤地说：

> 在消费者数量仍然如此无休无止地增长的时候，我们怎么还能喋喋不休地谈应对全球变暖、减少消费？答案是政治，是政治上的怯懦……是时候成熟地讨论一下，这个国家以及这个星球上，人类的最适数量究竟是多少了。

许多科学家认识到，一些问题被自由民主政府忽略，或因其作为而恶化。例如，社会流行病学家理查德·威尔金森（Richard Wilkinson）和凯特·皮克特（Kate Pickett 2009, 4, 5）对政府忽视不平等的问题表达了担忧：

> 主流政治不再触及这些［社会需要未获满足的］问题，也已经放弃了提供一种共同愿景的努力——这种愿景本可以激励我们创造更好的社会。作为选民，我们已看不见任何认为社会可以有所不同的共同信念。几乎每个人追求的唯一目标，都不再是一个更好的社会，而是以个人身份改善自己在现有社会中的地位。

英国可持续发展委员会经济委员蒂姆·杰克逊（Tim Jackson 2009, 167 – 8）把自由民主国家形容为“深陷冲突”，患有“制度性精神分裂症”：这种病症迫使它们促进经济增长，同时又艰难地保护公共物品，使其不受增长损害。他宣称，“一种新的治理愿景……至关重要”。澳大利亚著名经济学家罗斯·加诺特（Ross Garnaut，引自Spratt 2011, 30）把本国对全球变暖的政治回应称作“澳大利亚人的大自满”。英国廷德尔气候变化研究中心主任凯文·安德森（Kevin Anderson）与其同事爱丽丝·鲍斯（Alice Bows，引自Spratt 2011, 29）对政治上的无能感到震惊：“坦白地说，尽管政策的措辞是按照避免危险气候变化的要求来减排，但大部分政策建议却是接受出现极其危险气候变化的高概率，而不是提出立即实行大幅减排。”

本世纪初，英国选举投票率持续低迷，促使约瑟夫·朗特里信托机构开展了一项调查。报告指出，2001年英国三大政党的党员总数不到1964年水平的25%（POWERInquiry 2006, 46）；而且，“两项分别覆盖十三个和十六个成熟民主国家的独立研究发现，自20世纪50年代以来，政党党员人数总体显著下降”（POWERInquiry 2006, 51）。同样，丹麦政治学家约尔根·古尔·安诺生（Jorgen Goul Andersen）和延斯·霍夫（Jens Hoff 2001）发现，在斯堪的纳维亚民主国家，人们参与传统政治形式的程度已经下降，例如选举投票和加入政党。不过，他们也发现，就非正式意义而言，人们对政治的兴趣并未减弱，因为斯堪的纳维亚人正在转向单一议题的参与形式，以及工作场所中的“小民主”。BBC iCan网站的负责人之一西恩·凯维尔（Sian Kevill，引自Smith 2005, 96）也注意到了这种由政党政治向议题政治的转变。该网站为英国公民参与公共议题运动提供便利。“人们不再通过政党归属来接

近政治……他们通过一个议题接近政治，而这个网站［BBC iCan］使人们更容易通过一个议题与政治发生联系。”澳大利亚政治学家朱迪思·布雷特（Judith Brett 2007, 12）支持凯维尔的观点：

> 对绝大多数选民而言，政党认同曾经是预测一个人会如何投票的最强指标……党派倾向是习惯性的，它把政治世界简化了……选举期间的政党言辞会提醒人们记起自己的传统归属，激活既有的政党忠诚，从而赢得选票。选民中仍有这样的人，但他们的数量正在减少。整个西方世界的党派倾向都在减弱，选民则变得更加多变。人们在不同次选举之间，在州选举与联邦选举之间，在下院与上院选举之间，改变自己的投票对象。人们认同一个政党，却投票给另一个政党以示抗议。或者，人们对任何政党都没有多少认同，而是在竞选开始后，根据议题及其对领袖的判断作出决定。

环境科学家戴维·延肯（David Yencken）和法学家尼古拉·亨利（Nicola Henry 2008, 17）在考察澳大利亚民主政治时认为：

> 澳大利亚人总体上对本国民主感到满意和自豪，但是……大量证据表明，在澳大利亚和其他地方，选民对政治及政治人物抱持犬儒态度。一次又一次民意调查显示，政治人物的声望低落，澳大利亚人对政治制度的信心不足……［研究表明］在此前二十年间，人们对议员道德水准的信任下降了三分之一。

延肯与亨利提出了这种信心不足的几个可能原因：各主要政党都力图迎合主流多数选民，彼此差异因而模糊；各党都宣称对方无能，跨党派共同关心国家的情况鲜见；面对无数议题，公民疲惫不堪、厌倦不已，于是冷漠而退缩；政府既不

透明，也不接受问责，又不为有实质意义的公众参与提供便利，令人失望。

曾在克林顿政府担任美国劳工部长的罗伯特·赖希（Robert Reich）注意到，本国类似的犬儒态度和无力感也在增长。1964年，36%的美国人觉得，“公职人员不太在意像我这样的人怎么想”（Reich 2007, 5）。到2000年，超过60%的人有这种感受。1964年，近三分之二的美国人相信政府为所有人的利益而运作，只有29%的人说，政府“由少数只顾自身利益的大型利益集团操纵”（Reich 2007, 5）。但到2000年，这一比例几乎倒了过来：只有35%的人相信政府为所有人的利益而运作，超过60%的人则认为政府由少数大型利益集团操纵。

《民主杂志》（The Journal of Democracy）创刊共同主编拉里·戴蒙德（Larry Diamond 2009, 20），在回顾此前四十年间世界各地民主的命运时指出，“一波解放浪潮于1974年从葡萄牙开始”。当时，世界各国中勉强只有四分之一，符合民主的最低含义：以普选权为基础，通过定期、自由、公正的选举来选出政治人物。在随后的二十年里，自由选举产生的政府先后在南欧、拉丁美洲和东亚取代了独裁政权。

> 最后，90年代初自由的爆发……把民主从莫斯科传到了比勒陀利亚……但近年来，这股强大的浪潮退却了……［开始于］1999年巴基斯坦的军事政变；民众厌倦了根深蒂固的腐败、经济管理失当，以及族群和政治暴力，因此欢迎这场剧变……许多新兴民主国家都在经历类似危机……由于治理不善和民众不满，民主已经失去阵地。自民主浪潮开始以来，已有24个国家重回威权统治。其中三分之二的逆转发生在过去九年——包括一些大国和重要国家，如俄罗斯、委内瑞拉、孟加拉国、泰国……尼日利亚和菲律宾。（Diamond 2009, 20 – 21）

戴蒙德还指出，玻利维亚、厄瓜多尔、土耳其、南非和乌克兰的民主政府也正面临困难。尽管他观察到一些成功案例，如印度尼西亚、巴西、加纳，以及只能极为谨慎地列入的巴基斯坦，他仍得出结论：约有60个民主国家处境不稳，其中许多可能失败，并且“需要深刻改革，以强化民主制度、改善治理”（Diamond 2009, 22）。

有几个组织对各国政府的民主品质作比较排名。其中最受尊重的指标之一，是《经济学人》智库民主指数（The Economist Intelligence Unit's Democracy Index，EIUDI）；它所提供的结果支持戴蒙德的说法。它显示，在世界165个独立国家和两个地区（不包括27个微型国家）中，虽然目前几乎一半可以视为民主国家，但其中只有26个被评为“完全民主”，53个被评为“有缺陷的民主”。余下国家中，33个被评为“混合政体”（威权统治，但有某些民主特征），55个为“威权政体”（Economist 2010, 1）。将此次评估与此前2008年的调查相比较，《经济学人》（Economist 2010, 1）指出：“如今民主正在退却。过去两年，所有地区的主导趋势，都是在此前取得的民主化进展上倒退。”位于美国的非政府组织（NGO）自由之家也发现，自由民主近年的命运发生了严重逆转，2007年成为“自由退却”的连续第二年（Economist 2008b, 12）。这很大程度上是因为苏联解体后实行的民主改革迅速逆转。但东欧和独立国家联合体的这段经历并非独一无二。

> 此前也曾发生过重大逆转——第二次世界大战后的民主化浪潮结束后，有20多个国家陆续滑回威权主义。目前尚未明显出现那种倒退，但如今退步的威胁远大于继续进步的可能性……不过，全球化、教育普及和中产阶级扩大等趋势，原本会促

> 进民主的自然发展。这些深层力量即使发展速度不及近些年，也表明民主的退却不会是永久的。（Economist 2010, 21）

这一评估发表仅几个月后，突尼斯、埃及、利比亚、叙利亚、也门、巴林及其他中东和北非国家的威权政权，因民众反抗而动摇或被推翻，似乎证实了评估中乐观的一面。然而，当革命者试图建立并维持民主时，他们显然发现，民主所需的对话、妥协与包容，同自己的革命情绪和宗教情绪无法相容。几年后的写作此刻，只有突尼斯成功实现了转型。

许多成熟民主国家陷入困境的证据，与关于民主将失败的理论预测并存——即便不是预测民主无法存续，至少也是预测其缺乏能力。研究"公共选择"（使用"理性选择"方法）的学者，在这方面尤其突出；他们"详列了一长串论据，解释为什么民主无法产生'好的'政策"（Leeson 2006, 357）。公共选择理论的创始人之一詹姆斯·布坎南（James Buchanan 2003, 8）指出，"在非常实在的意义上，公共选择成了一套关于政府失灵的理论"。公共选择经济学家布赖恩·卡普兰（Bryan Caplan）概述了其中一种理论：

> 用经济学术语来说，民主具有一种内生的外部性。一个非理性的选民不只伤害自己。他还伤害每一个因他的非理性而更可能生活在误导性政策之下的人。由于选民非理性的成本大部分是外部的——由其他人承担，为什么不放纵一下呢？如果有足够多的选民这么想，损害社会的政策就会在民意要求下获胜。（2008, 3，着重为卡普兰所加）

经济学家查尔斯·布兰卡特（Charles Blankart）与格里特·克斯特（Gerrit Koester 2006）认为，公共选择对政府失灵的预测、识别和解释，比主流政治学多得多，是因为两个领域的学者提出的问题不同。国际关系理论家汉斯·J.摩根索（Hans J. Morgenthau，引自Blankart and Koester 2006, 189）

曾指出，政治学“研究社会互动各个层面上权力的性质、积累、分配、行使和控制，并特别重视国家权力”。因此，布兰卡特与克斯特（2006, 190）指出：

> 政治学家问的是：哪些制度与限制条件，使权力能够在此时此地积累、分配、行使和受到控制——而不是在某种尚不存在的替代框架下？他们把注意力放在国家的强制权力上……［但对公共选择学者来说，］宪制分析中的相关问题，不限于现存制度具有什么影响……公共选择着重于以宪制分析为基础提出制度改进建议。

除了公共选择理论家的研究，比较政治学家的研究也意味着，许多民主政府在某些方面是失灵的，因为他们开展比较的一个主要目的，就是评估哪些民主形式运作得最好（例如 Lijphart 2012；Rothstein 2011）。政治学对这种失灵的进一步认识，体现为过去三十年间发展起来的一种理论：只要更多的公众参与具有审议性质，民主政府就会得到改善。政治学家格雷厄姆·史密斯（Graham Smith 2001, 72）指出，“审议民主正在迅速确立自己作为当代民主理论中新正统的地位”；而促成这一发展的动机，似乎已由政治哲学家艾丽斯·马里昂·扬（Iris Marion Young 2000, 132）表达出来：“所有现存的代议民主，都可以通过增加一些程序与论坛而得到改善；在其中，公民彼此之间以及公民与代表之间，可以讨论他们对代表所支持政策的评价。”所以，政治学中的审议正统观点，不仅认为民主国家在某种程度上存在功能失调，还把公民缺乏有能力的意见输入，视为其主要原因之一。

在民主理论发生这种“审议转向”之前，以及与其同时，关心公共事务的公民和政治学家已经开展了大量实践尝试，以便利公众建设性地参与政治；Participedia（www.participedia.net）列出了其中许多案例。有些尝试只

是为了增加参与，有些则包括或着重于促进公共审议。后一类努力主要是开发并实施一些论坛，由主持人员在有限时间内引导参与者审议某个具体议题。这类论坛中规模非常大的一个是AmericaSpeaks，它曾举办过一个有五千名公民参与的论坛。其他审议设计，例如共识会议、公民陪审团、公民大会和审议式民意调查，会召集较小的群体，使参与者更容易听取、质询和考虑其他组员的观点。在美国，凯特林基金会举办的全国议题论坛，邀请公民组成小组，规模最多可达一次市政厅会议；他们讨论的议题，由精心编写的小册子设定框架。

为了鼓励参与而非审议，美国的MoveOn、澳大利亚的GetUp!，以及国际性的Avaaz和Change.org等非政府组织，采用了在线投票。一种更直接动手参与的形式是参与式预算（participatory budgeting，PB），它由巴西阿雷格里港市首创。这使公民能够决定公共资金如何支出，如今约有180个巴西市镇、巴西的一个州，以及拉丁美洲其他一些城市采用这一办法。由于PB制度把行政权力委托给公民，而非立法权力，所以它往往重在参与，而不是全面的审议。德国“流动民主”（Liquid Democracy）的“委托式”实验，试图通过让公民把自己的选票委托给其他选民来便利参与。在澳大利亚塔斯马尼亚州，一个以“俄勒冈之光”（Oregon Shines）为范本、名为“塔斯马尼亚共同行动”（TasmaniaTogether）的社区咨询程序，负责监测它在2000 – 2020年这一时期开始时为全州制定的发展目标。虽然塔斯马尼亚共同行动旨在吸引公民参与，却几乎没有审议能力（Crowley 2009），而且几年后便被当初推出它的政府悄悄搁置。

在所有自由民主国家，民意调查所带来的相当被动的公众参与，都被公众和政治人物赋予很高的政治地位。许多商业协

会和其他特殊利益团体（包括绿色和平组织、荒野协会和国际特赦组织等NGO），通过为其成员及支持者提供游说服务，促成间接参与。在华盛顿，游说人士的数量自1970年以来急剧增长，到1999年已超过60,000人，每年支出近20亿美元；与此同时，“近年来，类似的企业游说浪潮也席卷了全球其他首都”（Reich 2007, 136）。据估计，2009年用于游说美国联邦政府的开支达到35亿美元（Economist 2011a）。到2012年，据信美国所有政府游说活动约雇用100,000名游说人士，每年支出60亿至80亿美元（Loomis 2013）。

这些活动，无论属于审议、参与还是二者兼具，大多试图促使民主政府对涉及公共物品的议题作出回应。正如政治学家弗朗西斯·福山（Francis Fukuyama 2014, 482 – 4）所指出，其中一些尝试旨在推动其组织者和游说人士所认定的公共利益，另一些则旨在牺牲公共物品，为特殊利益群体获取私人物品（有关这两类物品的定义，见下文§2.1）。这些活动都可以被视为使民主更具参与性，使其略微从代议民主转向直接民主。朝这个方向迈进，有一个显而易见的问题：必须确保影响政府的机会平等地分配给所有公民，让每个人都拥有同等的民主能力，决定应提供哪些公共物品，以及自己应为此在多大程度上让出私人物品。另一个问题，则是确保这一民主声音以对具体公共物品的收益与成本所作的公共审议为依据。

许多学者把政治支持的流失视为民主的一大问题。政治学家拉塞尔·道尔顿（Russell Dalton 2004, 199 – 200）把它描述为一种“‘不满意的民主主义者’或‘批判性公民’希望改善民主过程的模式，而不是反体制批评者反对民主的模式”。本书不从分析这种不满的原因开始，而是先调查自由民主政府在提供公共物品方面的失灵。如果这项调查揭示了此类失灵及

其发生的原因，就应当能够指出如何防止它。相关措施若取得任何成效，或许有助于恢复政治支持，但这里的首要目标是实现更好的治理，而不是让公民少些批判。

赖希提出了一种与本书不同的民主失灵观。在他看来，美国公民日益增强的政治无力感，与其说表明民主正在失灵，不如说表明资本主义已极其擅长自身所做之事，因而如今成了“超级资本主义”，并且越来越能够凌驾于政府之上。他说，“超级资本主义的胜利，间接而无意地导致了民主的衰落”（Reich 2007, 224）。然而，本书第2章将论证，把这一因果关系反过来看更有用：应把这种衰落看作民主政府未能提供公共物品；如§2.1所指出，公共物品包括合作和审慎克制自身利益等无形事物。政府为了生产公共物品（同样将在§2.1讨论），必须与那些会把所需资源用于生产私人物品的人竞争。这些资源包括许多公共物品，因此，政府必须同资本主义竞争，防止其把这些公共物品转化为私人物品。所以，应把这种“衰落”视为民主政府的失灵：它让资本主义赢得竞争，成长为“超级资本主义”。资本主义增强的这种能力，使人们的兴趣更牢固地集中于私人物品，于是公共物品更加受到忽视，政府失灵也更为根深蒂固。

几十年前，经济学家弗雷德·赫希（Fred Hirsch 1977, 18）考察市场与政治之间的互动时指出：

> 市场在各种零碎、分立、边际调整方案之间，提供了充分的选择范围，却不提供在不同状态之间进行选择的机制……相比之下，政治机制原则上可以提出不同状态之间的偏好问题，但它尚未发展出令人满意的此类决策系统……［因此，］市场与政治体制二者……都无法兑现公众认为它们作出的承诺。

所以，赫希认为，政治体制作出的决定限制了公共物品与私人物品所能带来的福利。经济学家路易斯·卡瓦略（Luis Carvalho）与若昂·罗德里格斯（Joao Rodrigues 2006, 344）指出，“赫希30年前触及的矛盾至今尚未被克服。相反，它们很可能仍在资本主义的一个新阶段中发挥作用……这个阶段于80年代扎根，90年代得到巩固”。

因此，许多来源的迹象都表明，自由民主存在严重的功能失调。这些困境所呈现的景象，或许鼓励了威权行为，例如俄罗斯在弗拉基米尔·普京（Vladimir Putin）和德米特里·梅德韦杰夫（Dmitry Medvedev）治下的民主倒退、中国共产党持续的压制性控制，以及新加坡政府的限制性统治；新加坡甚至未能被评为“有缺陷的民主”，而被EIUDI归类为“混合政体”（Economist 2010, 5）。与这一评级相一致，李光耀公共政策学院院长马凯硕（Kishore Mahbubani 2008, 18, 21）对处境困难的社会实行威权政府，给予了有条件的支持；他强调，社会秩序对公民自由的贡献，大于公民在政治上表达自身的自由。也许，自由民主面临的挑战，是重组自身，以一种增强而非威胁社会秩序的方式提供政治表达自由。政治记者、作家法里德·扎卡里亚（Fareed Zakaria 2003, 255 – 6）呼吁进行这种改革：

> 不受约束而且功能失调的民主，其最大危险在于，它会使民主本身信誉扫地，让所有民众治理都蒙上阴影。这并非没有先例。每一波民主浪潮之后都有挫折；在这些挫折中，这一体制被认为不胜任，有雄心的领袖提出新的替代方案，失望的民众则予以欢迎……值得记住的是，20世纪30年代接受共产主义和法西斯主义，在当时看来并不像如今这样疯狂……当我们进入21世纪，我们的任务是使民主不再危及世界。

扎卡里亚的呼吁几乎无人理会，而2007－08年的全球金融危机可以说是由此产生的后果之一。这场危机暴露了民主制度的根本弱点：它们通过放松银行业监管和扩大福利权益，不断积累起危险水平的债务。随后，政府“用纳税人的钱救助银行家，然后又无能为力地站在一旁，看着金融家继续给自己发放巨额奖金”（Economist 2014a, 48），使人们对民主政府更加失望。与这种挫败感相对照的是：

> 中国精英认为，他们的模式——共产党的严密控制，加上不懈努力地招纳人才进入其高层——比民主更有效率，也较少陷入僵局。政治领导层约每十年更换一次，党干部因完成目标的能力而获晋升，新的人才不断涌现……
>
> 只要这套体制带来增长，许多中国人就愿意忍受它。2013年皮尤全球态度调查显示，85%的中国人对本国的发展方向“非常满意”，相比之下，美国人的比例为31%。有些中国知识分子甚至颇为自夸。复旦大学的张维为（Zhang Weiwei）认为，民主正在毁掉西方，尤其是美国，因为它把僵局制度化，使决策琐碎化，并产生了小乔治·布什（George Bush junior）这样的二流总统……北京大学的王绯思（Wang Jisi）……指出，“许多引进了西方价值观与政治制度的发展中国家正经历失序和混乱”，而中国提供了另一种模式。从非洲（卢旺达）到中东（迪拜），再到东南亚（越南），各地国家都在认真对待这一建议。（Economist 2014a, 48－49）

美国驻北京大使馆前科学参赞黛博拉·塞利格松（Deborah Seligsohn 2015, 43）的观察，为这些关于中国体制竞争力的评价增加了分量：“中国政府擅长收税，而且不必像美国和欧洲一样，应付对征税的政治反对。”

本章所举的例子表明，我们关注的是国家与全球等大尺度的民主治理，而不是地方治理。下面进入第一编，寻找所有民

主国家共有、而且看起来可能导致政府失灵的特征。如果我们能够识别出这些特征，就得到了一份诊断，或可据此提出改善民主表现的一般性处方。我们将会看到，这份诊断强调大尺度失灵的重要意义。

第一编 诊断功能失调

第2章
基本结构所导致的民主功能失调

本章提出一个假说：自由民主国家必然会在某种程度上失灵，因为其基本制度倾向于通过三种特定方式造成功能失调。据推测，其中最重要的一种，是“人民治理”被人民所忽视，事实上甚至受到回避。制度固然在其中发挥关键作用，但人性也提供了强大的推动力。人是高度社会化的动物，有一种寻找领袖的生物性冲动。在这样做的同时，他们往往期待领袖代替自己治理，从而放弃自己的民主治理角色。在这个过程中，公民寻找个人魅力，而不是认真思考公共政策。正如希特勒（Hitler）及许多其他领袖所证明，这会产生糟糕的政策；在困难时期，它还可能毁掉民主，代之以压迫性政权。

这一对功能失调的三重预测，是对第1章所勾勒的民主失灵作出的诊断。由于它从民主政府的基本结构推演而来，它描述的是这样一种失灵：这种失灵会在政府结构中更高的、属于后果的层面引发更多失灵。因此，这种调查方法或能发现可以系统性治疗功能失调的切入点，因为在基础层面作出的纠正，应会沿因果链向上传导，贯穿整个系统。如果在根本性的因果层面实施补救并不可行，就可以检查因果链中属于后果的部分，寻找更易纠正的切入点。如果这样的干预似乎也不可能，或过于困难，那么任何补救都只能是对症状的直接缓解。本章稍后会把这一“正向映射”程序（Head and Alford 2008）的发现，与两项逆向映射的发现相比较：后两

者从政府失灵的症状出发，沿因果链追溯其表面上的起源，试图找到可行的纠正切入点。这两项逆向映射分别考察澳大利亚对长期议题的忽视，以及美国在生物多样性保护方面反复出现的管理失当。在逆向映射中，最先识别出的原因，最不可能是根本原因，所以纠正它们不大可能产生系统性解决方案。不过，如果逆向映射追溯得足够深远，它或许能够检验：对功能失调所作的正向映射是否准确、是否重要。

2.1 民主政府的职能

要寻找自由民主国家政府中的功能失调，必须先清楚地了解，这类政府的职能是什么。其首要职能是治理一个国家；下一段将探讨这一含义。此外，既然是民主的政府，那么按照定义，实行治理的就是人民。作为自由民主政府，它必须满足某些标准，例如政治学家戴维·比瑟姆（David Beetham 1992, 41 – 2）列明的五项标准，即提供：（1）自由，如表达、迁徙和结社自由；（2）行政、立法与司法之间的权力分立；（3）代议议会（“使民众控制与政治平等的要求，同时间的迫切限制和现代领土国家的条件相协调的最有效机制”）；（4）“有限”的职能，即除非为公共利益所必需，否则国家不限制私人物品；（5）“公共利益的唯一标准，是自由组织起来的人民会作何选择”。比瑟姆对自由民主的定义包含他的一个观点：民主有两个基本要素，即民众控制，以及公民在行使这种控制时的政治平等（另见Saward 1998, 9）。如后文§6.2所讨论，政治学家罗伯特·达尔（Robert Dahl）把政治平等解释为控制机会的平等，而非实际行使控制的平等。我追随达尔（见Saward 1998, 17）的看法：控制机会的平等是正义的要求，而不是因为假定多数公民会明智地行使这种控制。

上文说，自由民主政府的首要职能是“治理一个国家”。为澄清“治理一个国家”的含义，我采用曼瑟尔·奥尔森（Mancur Olson 1965, 15）的公共选择观点：国家的“根本职能”是提供公共物品。政治理论家迈克尔·泰勒（Michael Taylor 1987, 1）赞同这一点；他指出，“为国家所作的最有说服力的辩护，基于如下论点：没有国家，人们就无法成功合作以实现共同利益，尤其无法为自己提供某些公共物品。”这并不意味着国家只提供公共物品或集体物品。国家常常提供电力之类的个人（私人）物品，例如像私人企业一样在市场上出售这些物品。然而，国家（即政府）如果有必要这样做，是因为它这样做的同时也提供了某种公共物品，例如防止垄断剥削这样的市场失灵，或者缓解这样一种困境：某种私人物品对许多公民都有用，其生产在商业上也可行，却无法筹措所需资本。因此，我们假定，“治理一个国家”意味着提供公共物品，而且这是公民需要政府的唯一理由；这一点与比瑟姆（1992）关于“有限”国家的第四项标准相一致。这种政府观使我们能够明确调查的目标。如本章开头所暗示，目标是：分析民主政府的失灵，然后利用这一诊断，设计对这种失灵的补救办法。现在可以将其重述为：分析自由民主政府为什么公共物品供给不足，然后据此指出，可以做些什么来改善供给。判断公共物品供给是否“供给不足”，应当由人民作出；正如比瑟姆关于自由民主政府的第五项标准所规定，“公共利益的唯一标准，是自由组织起来的人民会作何选择”。这里将把“自由组织起来”理解为也包括人民要对公共物品作出有能力的选择时所需的时间、设施和信息。

这种以结果为基础来评估政府成功或失败的方法，要求我们弄清“公共利益”和“公共物品”的含义。公共物品的界定性特征，是它们可供某一“公众”的所有成员自由享用。用经济学

家的术语说，就是这些物品或服务在公众成员消费或使用时具有“非排他性”。公众的两个例子，可以是一国公民和全体人类。公共物品可能是“可分的”（通常称为“有竞争性的”），也可能不是；这一性质指的是，有些人的使用会减少可供其他人使用的数量。如果不可分，它们就称为纯公共物品。公共物品可以是道路、路标、灯塔、桥梁和清洁空气等物质性事物；也可以是程度不一的无形事物，例如国家安全、国内安全（包括执法和产权制度）、公民间普遍的信任程度，以及公民的机会，例如获得收入、使用公立学校和国家公园的机会。如果一个民主国家要被认为是自由的，就必须广泛提供机会这一公共物品，因为它为公民创造自由与平等。与公共物品相反，私人物品具有排他性，意味着某个个人或实体——即私人物品的所有者——可以控制它们是否向所有人开放。

有些学者怀疑，政府的唯一职能是否就是提供公共物品，因此也怀疑，是否必须根据政府在这方面的表现来评估其有效性。例如，政治学家约翰·格林（John Gerring）与斯特罗姆·撒克尔（Strom Thacker 2008, 168 – 170）持怀疑态度，因为（a）似乎难以确定哪些公共物品值得提供（以及应提供多少、达到何种质量）；（b）很少有公共物品会由一个政体的所有成员平等享用。他们的第一项观察并不意味着不能根据公共物品供给来评价民主政府，只意味着这很难做到。在民主国家，必须由公民作出这一评价，而这就带来了集体选择与行动的问题。格林与撒克尔提出的第二个问题似乎并不相关。公共物品具有非排他性，因此，提供这些物品，就为所有人提供了使用机会。如果人民认定，这种机会是他们想要的一项公共物品，那么他们就必须提供或维护那些能够创造这种机会的公共物品。

哥德堡大学政府质量研究所采取了另一种判断政府成败的方法。该研究所由政治学家瑟伦·霍姆伯格（Sören Holmberg）和博·罗斯坦（Bo Rothstein 2012）于2004年创立。他们考察了几项界定政府质量的标准后，选择以政府制度的公正无私为标准。不过，这只是政府程序是否适当的一个方面，可能不足以确保公共物品得到最优供给。其他方面，例如公众能否获得充分信息，以及能否开展有效并具有政治影响力的公共审议，对民主国家政府的表现也至关重要。因此，这里采用良好结果（即公共物品最优供给）的标准，而非良好过程的标准。诉诸公共物品最优供给是直接的，虽然它可能难以衡量（或许无法衡量），但却可以应用于下文对功能失调的诊断；从§2.5的概括中可以看出这一点。关注结果，也促使我们对结果层面的失败作个案研究，如后文第3、4、5章所做的那样；这些个案展示了此类失灵的重要性、相互关联性、复杂性与持续性。这类细节有助于识别所需补救的类型。

有关公共物品供给、保护或消除的议题，有一个关键特征：这些议题通常也涉及私人物品。例如，提供国防力量——一种纯公共物品——需要向每位公民征税，从而减少其可支配收入，而收入是一种私人物品。另一个例子，是第5章“稀缺乘数”标题下讨论的河流筑坝建议：保护优美景色、某种稀有本土动物的种群，以及河流休闲机会等公共物品，与提供水权、水力发电，以及由此创造的就业和收入等私人物品相互竞争。“在内战前的美国南方，一个人的私有产权意味着另一个人被奴役”（McGann 2006, 105），也是这种竞争的例子；这里的竞争发生在作为私人物品的奴隶，与作为公共物品的人人自由之间。大多数公共物品议题的这种复合性质，意味着政府对此类议题作出选择时，很可能是在私人物品与

公共物品之间作选择。一类物品的生产或保护，通常会限制另一类的生产或保护。在这种争取存在的竞争中，私人物品通常占有优势，因为市场、自身利益，以及个人或实体作出选择时的迅速果断，都有助于表达对私人物品的需求。民主国家面临的挑战，是让集体选择同样容易、迅速和果断；否则，关键的公共物品就会被舍弃，以便生产私人物品。

私人物品与公共物品之间的竞争，对民主政府具有根本性意义。由于民主政府的质量取决于舆论的质量（这不仅是理论理想，而且正如下文本章将看到的，也是经验研究的发现），那么，舆论必须在不受那些远比公共物品更关心私人物品的人扭曲的情况下发展，这一点绝对至关重要。因此，要实现良好的民主治理，看来必须立法禁止对某一公共议题存在经济利益的人或团体，就该议题公开发表评论——并禁止他们付钱让他人作此评论。未能通过这样的立法，在一些领域造成了严重的公共物品供给不足，例如烟草销售损害健康，以及过去（并且仍在持续）的化石燃料销售，已经锁定未来的气候损害和至少一米的海平面上升。制定这种法律，对目前的民主国家而言似乎过于困难，因此，这可能成为本书第二编稍后提出的新制度的一项紧迫任务。

对民主国家而言，选择公共物品是一种集体选择或社会选择，也就是由群体成员作出的选择。社会选择可以是直接的，通过某种方式汇总所有合资格公民的选择；也可以是间接的，由他们的代表作出选择。为评估自由民主政府直接或间接社会选择的适当性，我们首先必须考察，这些政府是否可能（a）识别出需要作出社会选择的议题，以及（b）在这些议题上作出良好选择。为在这些方面有所作为，政府必须能够使其为群体作出的社会选择，优先于群体内部任何与之冲突的私人物品选择。从一个民主群体的角度看，其内部的个

人选择，指个人、公司等实体，或群体内部其他次级群体的选择。这里不妨指出，“政府”不包括市场经济，因为市场经济体系并不负责为整个社会就公共物品作出社会选择。市场经济使用的制度，是便利个人选择私人物品的制度。另一方面，政府则是为其治理群体的成员作出并实施公共物品选择的机构。公司是由雇员、股东、经理和董事组成的群体实体，因此，它需要自己的政府（董事会与首席执行官），为这个群体选择“公共物品”。虽然对该群体（公司）内部的人而言，这些选择是公共物品的选择，但对更大的群体（如州或国家）而言，同样的选择却是该群体对私人物品的选择。民主国家政府的一部分社会选择任务，就是决定是否对国内个人公民、公司等实体的活动加以规制，使其对私人物品的个人选择，能够有助于政府认为全国所必需的公共物品，或者至少不会对其造成不当干扰。如果国家政府难以做到这一点，那么它们就在这一程度上存在功能失调。

由此可见，“资本主义民主”这样的术语，指的是目的不同的两个体系。第一个是市场经济，是便利个人选择私人物品的体系；第二个是政府，是为国家之类的群体，就公共物品作出社会选择的体系。因此，“资本主义民主”这类混合术语，可能助长对不同制度及其职能的混淆。赖希（Reich 2007, 224 – 25）注意到这种混淆普遍存在，也注意到尽量减少混淆的重要性。他在总结民主政府已被资本主义压倒的论证时宣称，为了思路清晰，“必须把这两个领域区分开来”。必须明确理解，民主政府是由一个群体的成员运作、为这些成员提供公共物品的组织。对一个国家而言，市场经济是一项非常重要的公共物品。它之所以是“公共的”，是因为该国任何公民都可以使用它：它是一项非排他性物品。民主政府工作

的一部分，就是确保——如果公民希望拥有市场经济的话——市场经济存在并有效运转。

政府与市场的职能截然不同，意味着：未能防止公共物品因私人物品追求而受到过度损害，是政府未能控制这些追求，而不是市场失灵。正如著名经济学家保罗·萨缪尔森（Paul Samuelson）和威廉·诺德豪斯（William Nordhaus）所指出："在我们急着去找联邦、州或地方立法机关之前，应先停下来认识到，既有政府失灵，也有市场失灵"（引自Shaw 2002, 6 – 7，着重为原作者所加）。经济学家尼古拉斯·斯特恩爵士（Sir Nicholas Stern 2007, viii）说，人为全球变暖是"世界有史以来最大的市场失灵"，就是混淆这两种失灵的例子。斯特恩说这句话时，使用的是经济学的惯常术语（例如Stiglitz 2012, 34）；但这里提出，既然市场在结构与目的上都不负责选择公共物品，那么在这种情况下，就不应把它看作失灵。相反，应当认为失灵的是政府，因为它未能保护气候这一公共物品，使其免受市场追求私人物品的损害。在此情形下，政府失灵的首要原因，是不存在一个全球政府，能够通过控制在温室气体产生中发挥重要作用的全球市场，提供稳定气候这一全球公共物品。人们倾向于把公共物品不足归咎于市场，也许是因为纠正市场似乎比纠正政府更容易。对全球公共物品尤其如此，因为根本没有全球政府可供纠正——而建立这样一个政府看来又不可能。但是，将全球变暖视作市场失灵，可能是一种关键的误诊，因为它可能使我们无法集中关注两个必要目标：改革各国政府，以及创建一个有能力的全球政府。

界定"经济学"，可以进一步澄清市场经济与政府的不同职能。著名经济学家莱昂内尔·罗宾斯（Lionel Robbins 1935, 16, 24）将经济学定义为："研究人类行为的科学，把这种行为

看作目的与具有不同用途的稀缺手段之间的关系。”这一定义仍被广泛接受，可以简写成“经济学是研究选择的学问”。罗宾斯的表述涵盖了可能属于私人物品或公共物品的目的与手段，因此，它把经济学视为同时包括市场经济学，以及政治学中研究政府选择公共物品的有效性的那一部分。政治学这一部分的很多工作，是由名为“公共选择”的研究纲领承担的。因此，沿着罗宾斯的思路，可以把经济学的政治一面描述为政治学中的这样一部分：它研究在便利人们选择公共物品作为目的的制度（政府）中的人类行为，而这些物品必须使用具有不同用途、可能为私人物品或公共物品的稀缺手段来生产。市场经济学与经济学政治一面的区别，在于它研究的是在便利人们选择私人物品作为目的的制度（市场）中的人类行为，而这些物品同样必须用具有不同用途、可能为私人物品或公共物品的稀缺手段来生产。政府与市场之间的这一职能划分，赋予政府一项责任：选择是否消除公共物品——或者允许它们被毁坏，或者通过分配其使用的私人权利，将它们转化为私人物品。由于经济学研究选择，它不涵盖政治学中有关权力的部分；而如第1章所讨论，这往往是主流政治学的关注重点。选择的研究与伦理学关系极为密切，因此，现代经济学之父亚当·斯密（Adam Smith）曾任道德哲学教授，也就不足为奇了。现在，我们通过考察民主政府的社会选择程序，更仔细地审视其职能。

2.1.1 民主政府的社会选择

直到20世纪后期，大多数政治学家和经济学家都认为，民主政府的质量取决于它能否以对所有成员公平的方式，汇总受治理群体成员的偏好排序。一个成员的偏好排序，就是她对可供选择的公共物品所作的选择次序：第一偏好是某一种公共物品，第二偏好是另一种，以此类推。把所有成员的个人

选择排序汇总起来，形成其群体的社会排序的程序，称为社会福利函数。1951年，后来获得诺贝尔经济学奖的肯尼思·阿罗（Kenneth Arrow），提出了他著名的——或对某些人 而言声名狼藉的——逻辑证明：不存在任何一个社会福利函 数，能够以满足四项相当温和、看似无可争议的民主要求的 方式，完成这一转换。这个定理使许多学者得出结论：“民 主没有意义，或者只能以最简约的理由加以辩护，即它不过 是确保政府有时可以被撤换（最著名的论证见Riker 1982）”（McGann 2006, 9）。此后，人们多次尝试探究阿罗这一悲 观结论，结果又产生了类似的“不可能性定理”。随后，诺贝 尔经济学奖得主阿马蒂亚·森（Amartya Sen 1999）证明， 阿罗“不可能性定理”的意义有限，因为社会福利函数忽略了 人际间的效用比较，从而过度简化了民主社会选择。如果把 个人欲求汇总成全社会欲求时，能够计入每个人对不同物品 欲求强度的差异，那么，就可以避免阿罗及其他类似的结论。

较近时期，政治学家安东尼·麦甘（Anthony McGann 2006, 9）提出了另一项论点，说明社会福利函数过度简化了社会选择。他指出，按照定义，这些函数必须产生具有传递性的结果；这意味着，阿罗在要求社会福利函数作出社会选择时，实际对这个程序规定了五个、而非四个条件。传递性是这样一种性质：如果某个人偏好A而非B（或对二者无差别），又偏好B而非C（或对二者无差别），那么她就必须偏好A而非C（或对二者无差别）。非传递性意味着偏好会“循环”，例如偏好A胜于B，偏好B胜于C，又偏好C胜于A，因而没有单一选择。麦甘认为，阿罗不可能性定理对社会选择提出的传递性要求是不现实的，事实上也是不民主的要求。循环对个人而言也许荒谬，但对社会而言却完全合理：“社会理性

本质上不同于个人理性。社会上合理的结果，应当平衡多种不同诉求，而不是使单一标准最大化”（McGann 2006, 122）。为满足平衡多种诉求这一社会需要，公民可以组成许多不同联盟，每个联盟争取实现一项诉求或一组诉求。在这种情况下，一个围绕若干群体的联盟而聚集起来、在某一议题上获胜的群体，后来可能被围绕另一议题形成的新联盟击败。这意味着，少数群体可能不会总是落败，因为它也许能够组成多数联盟，在自己关心的某些事务上获胜。这将有助于维持民主，因为少数群体会有动力通过寻找新联盟，继续坚持这种政府形式，而不是拿起武器企图推翻民主。此外，多数也会考虑少数的需要，因为多数联盟中的一部分，可能需要少数的合作，才能在未来就其他议题投票时组成联盟。这种不断形成和重组不同联盟的过程，也促进了议题审议；它有助于公民和代表发展观点，也有助于形成供他们投票的政治选项清单。因此，社会选择中的非传递性，使公共物品能够更有效地与私人物品区分开，也能更清楚地同争夺相同资源的私人物品及其他公共物品加以比较。非传递性远非民主政府的问题，它使民主成为可能，并帮助民主运作。

区分公共物品与私人物品，以及反过来作此区分，确实是一个问题。有时，公民可能极难做到这一点；在广泛认识形成之前，可能发生大量争论——人们才意识到，过去普遍被视为某种私人物品或一组私人物品的事物，实际上包含重要的公共物品。奴隶制就是一个鲜明的例子。在英国和美国，这一议题在近两个世纪里造成了大量混乱、争论与冲突，人们才逐渐普遍认识到，奴隶与其他公民一样，都应享有相同自由。实际上，历经许多代人，公民才慢慢认识到，这些自由是如此重要的公共物品，以至于必须彻底消除与之竞争的私人物品——奴隶所有权。在民主社会，人类平等作为一种公

共物品的观念，如今已广泛延伸至种族、性取向、性别、宗教，以及个人财富的较大差异等领域，但仍未完全实现。一般说来，提供平等这一公共物品，就需要限制能够歧视他人这一私人物品。

如果民主国家有关某项公共物品的舆论发展到相当程度，公民或其代表可能需要通过投票来决定这一议题，或者进行公民投票，或者由代表在立法机关中表决。任何此类投票都需要一份选项清单，列出涉及争议物品的最重要选择。著名政治学家埃尔默·沙茨施奈德（Elmer Schattschneider1960）强调，政治首先是冲突，而非选择；斗争的一个核心目标，是界定可供选择的方案，因为谁在这方面成功，谁就占有优势。政治学家阿尔伯特·威尔（Albert Weale 1992）认识到这一点，因此拒绝使用社会福利函数，并强调，必须通过公共辩论与审议，使斗争文明化为观念的竞争，最终以投票收束。这一观点与麦甘的论证相一致：社会福利函数不适用于对公共物品的社会选择，因为它们产生的社会福利排序，按照定义具有传递性。按照威尔的表述，有效的社会选择不应被视为：

> 一种偏好汇总过程，即从一组个人排序映射到社会排序，而应被视为一种对话过程；参与者相互交换理由，并把这一过程看作共同寻求共识……［这个程序运作时，面对的］不是有待合并的固定偏好，而是在讨论过程中，随着相互竞争的理由被提出而发生改变或修正的偏好……除有效率地合并偏好之外，我们还期待政治制度满足其他价值，例如程序公正、没有腐败，以及尚可接受的解决问题能力。（Weale 1992, 215, 227）

那么，看来很清楚，阿罗所用的数学程序这类方法，“应当帮助设计用来选举政治人物的投票制度，而不是帮助选择政

策”（Stretton and Orchard 1994, 61）。麦甘（McGann 2006）认为，席位分配规则（选举政治人物的投票制度）应实行比例代表制，而社会决策规则（选择政策的规则）应采用简单多数表决。人们认为，这两种方法在三个方面都是必要的：公民平等、经审议的政策选择，以及少数保护。麦甘明确指出，理想情况下，简单多数表决应排除一切会在某种程度上造成超多数主义的机制，例如联邦制、两院制、总统制、司法审查、公民投票、冗长辩论阻挠议事，以及要求超多数才能通过动议的表决规则。

牢记社会选择的这些要求，我们现在考察自由民主国家五项基本特征的后果，看它们究竟抑制还是促进对公共物品的有效社会选择。这些特征为所有代议民主国家共有，具体如下：（1）定期举行选举；（2）这些选举的频率较高（以人的一生为时间尺度）；（3）现任者有资格争取连任；（4）普选权；（5）选票平等。在自由民主国家，这些选举结构要素的运作，建立在公民在根本上自由而平等的认识之中。这包括法律面前人人平等、保护少数、私有财产权与隐私权，以及言论、集会、媒体和独立政党的组建与运作自由。

本章接下来的三节（§2.2、§2.3和§2.4）将论证，这五项选举结构要素倾向于造成自由民主政府的功能失调，以混乱、冲突与无知削弱政府。混乱的产生，是因为这五项要素的前三项（选举、选举频率，以及现任者的参选资格），使人无法确定政府究竟由政治人物还是由公民指挥。这意味着，双方都没有明确无疑的激励，去充分承担选择公共物品的责任；这里将这一效应称为“含混授权”。相同的三项选举结构要素，也造成了严重冲突，表现为政治人物为了争取选票而展开的普遍存在、有时异常激烈的竞争；这种竞争进一步使公共物品供给陷于瘫痪，因为它让政治人物分心，无法专注于这一

任务。五项选举结构要素中的最后两项（普选权与平等选票），迫使政治人物在一定程度的无知之下作出社会选择，因为他们常常必须顺从选民群体，将其中见多识广的意见与狭隘而缺乏知识的意见折中。对自由民主政府基本结构所引发的功能失调的这一分析，或许看起来并没有提出什么新东西，因为它回顾的是人们熟知的“选举周期”或“选举竞争动态”问题。不过，它聚焦于这一周期的三种效应——混乱、冲突和妥协——并且特别强调混乱，这或许是一项重要创新。

2.2 含混授权

这里提出，民主国家对于由谁选择公共物品存在严重混乱，因为其委托权力与责任的制度含混不清。对任何群体而言，这种含混都是一个根本问题，因为不确定由谁受托选择群体的公共物品，会使其中许多物品遭到忽视，而另外一些公共物品则可能供给过多。

人们也许认为，民主国家十分重视委托选择公共物品的权力与责任，因为它们举行选举，由人民把领导权委托给代表与总统，再由后者任命总理、部长和机构负责人，进一步委托领导权。机构负责人再向下属授权，如此层层递进。然而，这些授权链条中的第一个环节却是含混的。选民选举政治人物时，往往假定当选者会为他们提供领导，但事实并不完全如此，因为选民自身通过选择追随这些政治人物，就提供了很大一部分领导。诺贝尔经济学奖得主乔治·阿克洛夫（George Akerlof；Haslam et al. 2011, xiv）在《领导力新心理学》（The New Psychology of Leadership）的前言中这样描述这一效应：

> 领导力或许是历史上被书写得最多的主题之一……但是……以往著作遗漏了某种东西……领导力……只有一部分涉及个人性格特征（基础心理学的研究方法……）。领导力也只有一部分涉及设定正确的激励（基础经济学的研究方法……）……它不仅关乎领袖说了什么、做了什么；它关乎在追随者愿意把自己认作一个"我们"的背景下，领袖所说所做的事；追随者正是据此接受或拒绝领袖想让他们做的事。

追随者把自己集体认作一个"我们"，这就是他们的社会认同；他们认为什么构成这种认同，比领袖更根本地指引着他们。因此，只要选举投票鼓励人民相信，他们正在为自己的群体委托领导权，那么他们在很大程度上就想错了。人民投票之后，本质上仍然掌握着控制权，因为他们的社会认同不仅决定了选出何种类型的领袖，也决定了他们是否"接受或拒绝领袖想让他们做的事"。他们对接受或拒绝的最终表达，通常会在下一次选举时作出；在此之前，仅仅是这种表达将会发生的前景，就已在很大程度上控制着领袖，不论他们是立法机关议员、总理还是总统。

当然，领袖可能试图通过解释追随者的社会认同来扩大自己的影响，但最终说了算的还是追随者，他们可以接受或拒绝这种解释。因此，领导由领袖和追随者双方共同产生。对领袖而言，领导意味着让人们"想要去做事……［它］涉及塑造信念、欲望和优先次序。它在于取得影响，而非确保服从。因此，领导需要与管理、决策和权威等事物区分开来"（Haslam et al. 2011, xix，着重见原文）。对追随者而言，他们只接受体现了本群体社会认同的群体成员担任领袖。这种对群体的典型代表性：

> 赋予领袖权威，使其能够解释社会认同的性质，以及它在具体情境中的应用。一个体现了群体立场的人，应当能够告诉

> 我们，身为群体成员意味着什么——但这也有一定限度。这意味着，即使最具典型代表性的领袖，也不能违背清晰、共同认可且长期存在的群体规范，否则，其典型代表性就会受到质疑，其领导地位就会衰退。领袖可以走在群体前面，却绝不能走得太远，以至于独自置身群体之外。（Haslam et al. 2011, 106）

在这个意义上，确保服从的是追随者，而非领袖。但是，当追随者通过选举选择领袖时，如果选举相对于人的一生而言十分频繁，而且允许现任者再次当选，就会产生两种混乱。一种混乱涉及：公民究竟有没有、或者在多大程度上，把责任与权力委托给当选者；另一种混乱涉及其具体领域，即公民委托了何种范围或类型的责任与权力。第一种关于委托多少的混乱之所以产生，是因为选民往往假定，选出某个人，就是选出了一个会为本群体承担选择公共物品之责任与权力的领袖。然而，如我们所见，领袖无法独自提供领导；领导是“一个社会群体内部，领袖与追随者之间的关系”（Haslam et al. 2011, 45, 73，着重见原文）。因此，委托（选举）所做的，只不过是通过确认谁领导、谁选择追随，来建立这种关系。随后，领导的性质才在领袖与追随者的相互交往中形成。然而，如果追随者没有认识到，自己在领导中的作用至关重要，或者无力为此做些什么，那么他们就无法为这种关系作出贡献，而这种关系很可能会功能失调。

选举向公民表明，他们的选票把责任与权力委托给当选者；但下一次选举的前景，又向当选政治人物表明，公民实际上保留了这些责任与权力中的大部分或全部。公民并没有清楚且迫切地意识到这一点，而且无论如何，个人都缺乏为此有所作为的激励与工具，因此，他们无法有效地参与领导。

授权含混造成的第二种混乱——不清楚究竟打算委托何种类型的责任与权力——也很重要，因为要让领导关系在选择并落实公共物品最优供给方面良好运作，双方（公民，即“委托人”，以及他们的“代理人”，即当选政治人物）就必须知道（或受到激励而像知道一样行动），自己应专门负责选择哪一类公共物品。这有助于双方实现有效分工：一方不重复另一方的选择，双方覆盖所有必要选择，并按正确次序作出选择，例如使各方的选择支持对方，或至少不妨碍对方。

如上所述，选举看似完成的事情是：公民以为自己委托了大量责任与权力，实际上委托的却少得多，因为他们的态度与价值观对公共政策有着广泛影响。如下面§2.2.2所讨论，这种影响作用于各种政策，无论是短期政策（本书称为“操作性”政策，大致覆盖未来数月或数年，例如§6.5.2.3所讨论的年度预算）、中期政策（“战术性”政策，可能涵盖未来三至二十年），还是长期政策（“战略性”政策，处理战术性政策之外的未来）。这些政策类别不仅在时间跨度上不同，在空间（地理）与其他议题的影响范围上，往往也具有类似差异：战略性政策通常影响广阔地区及许多其他议题，而操作性政策通常是地方性的，仅影响少数其他议题。公民对战术性、尤其战略性政策的影响，常常造成重大问题，因为尽管他们可能有效思考自己当前需要的公共物品，却远不大可能认真考虑自己与后代长期需要的公共物品。这些需要不仅因为处于未来而不那么明显，选择它们也往往更加困难，尤其因为提供它们可能限制当前的操作性和战术性政策，并带来即时成本，却没有迅速见效的收益。

当前的战略性政策不仅影响当前的操作性与战术性政策，它在未来产生的结果，也可能限制那个未来时点操作性、战术性和战略性政策的选择空间。因此，战略性政策制定不仅着

眼长期，而且构成许多其他政策的基础。战略性政策一个可能极其重要的方面，是它能够促成范式转变，推翻普遍存在的传统假设。后文会列举似乎需要范式转变的议题，例如人口规模（§4.2.1）、全球变暖（§4.2.2）、失业（§4.2.3）和过度增长（第5章）的问题。战略性政策的另一个方面，是它涵盖国家宪法与惯例问题，例如决定政府制度的那些规则，包括政府应采取代议形式还是直接形式，以及如果采取代议形式，应如何选出代表。

虽然公民通常没有时间、兴趣、知识和设施，去进行大量长期的根本性思考，但他们却在不知不觉中产生了许多这样的战略性"政策"，因为他们对短期私人物品与公共物品的持续要求，限制了更长期的选择。结果便是重大的政策失灵，例如本章稍后，以及第3章（§3.2）、第4章和第5章所讨论的那些例子。与这一观点一致，环境科学家詹姆斯·古斯塔夫·斯佩思（James Gustave Speth 2012, 87 – 88）把"战略缺失症"确定为民主政府的主要失灵。因此，如果民主国家要持续实现私人物品与公共物品的最优供给，就必须明确分工：公民与他们选出的人，都必须知道，谁来选择短期至中期的公共物品，谁来选择长期的公共物品。

慈善家尼古拉斯·贝格鲁恩（Nicolas Berggruen）与报业企业家内森·加德尔斯（Nathan Gardels 2013, 124 – 5）在《21世纪的智慧治理》（Intelligent Governance for the 21st Century）一书中，提醒人们关注民主分工问题，将其称为"治理的尺度配置"和"决策分工"。他们承认，有必要在空间与时间两个维度上划分决策，并赞同"辅助性"原则：只有较低层级无法履行的职责，才由较高层级承担。在空间上，辅助性意味着地方问题最好仅由受其影响的社区管理，而区域、国家和全球性问题，则必须由在这些尺度上负有责任并具备

专长的人处理。这种空间分工往往与必要的时间分工相吻合，因此，那些可能在遥远未来发生的影响，必须主要由在较大空间尺度上制定政策的人预先考虑并纳入决策。然而，在民主国家，这些政治代理人必须与公民合作，确保长期且空间范围广阔的政策得到民众支持。由于政府现在所做的事，常常决定它以后能够做什么，因此可以说，时间维度的政策比空间维度的政策更为根本。所以，在下文有关含混授权与决策分工的讨论中，战略性政策将是一个核心关切。

含混授权的第一种效应，是不清楚究竟有没有、或在多大程度上委托责任与权力；这一问题早已体现在关于政治代表究竟是、或应该是受命代表还是受托人的争论中。政治“受托人”获赋自主权，可以审议什么构成共同利益，并选择是否以及如何提供它。“受命代表”没有获得自主权，他们必须反映其选民的意愿。在这两种角色之间作选择的著名例子，是爱尔兰政治家、自由保守主义者埃德蒙·伯克（Edmund Burke 1774）向布里斯托尔选民发表的演说，他在其中主张受托人角色。“议会……是一个国家的审议大会，只有一个利益，即全体的利益……你们的确选出了一个议员；但选出之后，他就不是布里斯托尔的议员，而是议会的议员”（着重见原文）。毫不意外，伯克输掉了下一次选举。

著名政治理论家艾丽斯·马里昂·扬认为，代表必须结合受命代表与受托人两种角色，而这需要公民与代表之间持续、有效的沟通。

> 代表的责任不只是表达一项委托，而是参与同其他代表的讨论与辩论，倾听他们的问题、诉求、故事与论证，并与他们一道努力达成明智而公正的决定……代表的责任，不只是告诉公民，她如何履行了他们授权的委托，或如何服务于他们的利益；同样重要的，是说服他们相信她的判断正确……不

> 过，强有力的沟通民主，也需要某些过程与程序，使选民能够在［通过连任选举］重新授权之外，要求代表作出交代。（Young 2000, 131 – 32）

扬建议，良好的代表应兼具受命代表与受托人角色；这与社会心理学家亚历山大·哈斯拉姆（Alexander Haslam）、斯蒂芬·赖歇尔（Stephen Reicher）和迈克尔·普拉托（Michael Platow 2011）的观点相符：有效的领导需要追随者与领袖共同工作，由追随者替领袖（作为受命代表）作选择，也由领袖（作为受托人）替追随者作选择。如果无法实现这种"强有力的沟通民主"，公民及其政治代理人就可能无法识别并重视重要的公共物品。下面，我们将更仔细地考察授权含混对这种沟通造成的障碍。

2.2.1 沟通民主的障碍

如§2.1所述，自由民主政府的工作，基本上是识别那些已经重要或可能变得重要的公共物品，并就其作出良好的社会选择。除了作出选择，政府还必须执行这些选择。民主政府中社会选择的部分，由民选代表而非公民来承担，因为公民没有资源来做这件事，而且忙于自己的职业，无暇顾及。正如扬所指出，公民与代表之间强有力的沟通，有助于代表识别并选择那些公民若能充分考虑就会想要的公共物品。然而，含混授权妨碍了这种沟通，因为它使代表处于这样一种位置：他们的首要激励不是关注社会选择，而是当选或连任。如上所述，授权之所以含混，是因为它通过频繁举行的选举来完成，而且允许现任者争取连任。选举相对于人的一生而言相当频繁，是造成含混的重要原因，因为现任者在一个任期最后几年的表现，很可能越来越受其对即将到来的选举中舆论状态的预期所影响。任期越短，这种影响所覆盖的任期比例

就越大。但如果任职仅限一届，而且代表的任期是二十至三十年，而非二至六年，那么，他们作为受托人的责任，以及充分关注政府社会选择任务的自由，就会很明确。当然，这实际上会消除他们对选民的问责；但如下文§2.2.5所讨论，现行选举制度所提供的问责本来就有缺陷，所以，这个问题并不完全像表面看起来那么严重。

此处，简要描绘一下代议过程，或许有助于说明含混授权如何阻断沟通民主。只要选民认为他们选举的是受托人，他们就把执行政府社会选择任务的责任与权力转移给政治人物。在这种模式下，选民可能不大思考这些选择，因为他们把它们留给了代表。如果代表相应地作为受托人行动，认真思考议题，他们就可能形成比大多数选民更明智的观点，而后者将无法理解代表的言论与行动。选民的这种不理解，往往会使他们敌视受托人，使受托人在下一次选举中失去选票。因此，代表会把受托人职责置于较低优先次序，而更重视作为选民的受命代表这一任务。作为受命代表，他们关心的是展示自己正在落实选民的意愿，却不愿指出，这意味着他们这些代表并未全力专注于社会选择。代表意识到自己实际上确实在处理一部分社会选择，因为这本来就是公民希望他们作为受命代表完成的部分工作；这一认识又会助长这种不坦诚。除了代表这种带有欺骗性的因素，他们也不愿要求公民更认真地思考公共政策，因为人民已在很大程度上将这项任务交给他们，让他们作为受托人处理。换一种方式描述这种欺骗性行为就是：公民选举代表来提供领导，但因为公民期望领导由代表提供，便忽视了自己在这种关系中的角色（如上文§2.2所讨论），使这种关系功能失调。然而，为了获得连任，代表必须假装他们的领导运转得非常好，并在提供公共物品方面成效卓著。

人们也许期望，含混授权造成的公共政策缺陷，会由公务员的专业知识与职业行为加以纠正。但官僚的行动自由有限。当高层官僚由政治人物任命时，官僚机构只会提出政治人物可以落实的建议，以增进（或至少不危及）其连任前景。公共选择经济学家布赖恩·卡普兰这样描述这种情况：

> 在复杂的现代政治体制中，领袖只能作出少数重大决定。其余的必须交给下属。高层下属面临同样的困境，于是把具体决定沿着官僚食物链进一步向下推。这助长了一种感觉：民选领袖并未掌权。据说，真正的权力掌握在"面目模糊的官僚机构"手中。
>
> 委托—代理关系的经济学与这种倒置看法相抵触。当委托人把一项任务交给下属时，他默示的指令是："做我自己如果有时间就会做的事"，而不是"随你的便"。前者并不必然演变为后者。常识告诉委托人，应偶尔审核下属，看看他们在多大程度上模拟了他本人会作出的决定。
>
> 无论是一个委托人和一个代理人，还是一个委托人处在高高的官僚金字塔顶端，差别都不大。顶端的偏好会向下渗透到基层……
>
> 从深层意义上说，一个组织的领袖应当对组织所做的一切负责……曾经作为政治机器中一枚齿轮的人，常常传达不同的印象，但他们的异议相当肤浅。你对一项受委托决定的表面形式有些许自由裁量，几乎不能证明，是你——而不是你名义上的上级——控制了它的实质。（2008, 172 – 73，着重见原文）

因此，官僚无力影响政策中某些极为重要的领域，由授权含混产生的重大政策缺陷，很可能得不到纠正。

含混授权不仅使民主公共政策在某种程度上无能，也使许多政治人物不够坦诚，甚至直接欺骗，因此，选举政治引起选民的不信任。换言之，授权含混似乎造成了政治学家保罗·怀特利（Paul Whiteley 2004, 7）所谓的“信任悖论”。按照他的描述，这违背了古希腊的“选举原则”：对于能够罢免的代表，公民会比对无法罢免的代表更加信任。根据这一原则，公民应当更信任民选的人物及其运作的机构，而不是那些不以选举为基础的人物和机构。然而，英国的调查显示，事实恰恰相反：公众对政治人物的信任很低，对政府和下议院只有中等程度的信任，相比之下，对法院和公务员体系的信任则很高（Whiteley 2004, 7）。瑞典的调查也呈现相同结果：领导人经由选举产生的机构，例如政党、工会、欧洲议会、瑞典议会和市议会，所获得的信任，低于那些领导人不由公民选举的机构，例如公共卫生保健体系、大学、法院、警察、中央银行和王室（Rothstein 2011, 84）。然而，如果认识到，通过相当频繁的选举进行授权，本来就带有一定含混性，那么根本不存在什么信任“悖论”，因为这种含混本来就会使授权者怀疑受权者。

含混授权的效应，可以概括为通过领导失灵来束缚民主政府：领袖与追随者无法有效互动，因为追随者忽视了自己必须对领导作出的关键贡献，而领袖又有动机假装领导运转良好。要纠正这一点，追随者必须有所贡献：首先审议自己对公共物品的选择，然后以这些深思熟虑的选择影响代表。前一节对操作性／战术性／战略性政策的讨论，以及本节卡普兰关于委托的观点都表明，公民的必要角色——尤其考虑到他们用于此事的时间有限——是聚焦战略性政策。如果能把这种参与制度化，就应能使公民非常明显地处在指挥其民主的角色上，从而迫使他们认真履行这一职责。

描述公民政治影响力的惯常术语，是“民众控制”“民众统治”和“人民主权”；但这里将使用“指挥”和“指挥权”，以表明公民必须决定战略性或根本性的政策。如下面 § 2.2.3和 § 2.2.4所讨论，公民的确提供了很大一部分这种指引，但由于他们对此的意识十分有限，所作指引便缺乏思考。指挥不同于领导，因为如上所述，领导是领袖与追随者之间的关系，并不包括管理、决策和权威。这些其他职能属于指挥者；而既然民主是“人民治理”，就必须由人民指挥政府。一个民主国家有成千上万、甚至数百万这样的指挥者，显然需要促进者来协调其工作。这些促进者可以是民选政治人物，但如果人民把他们看作领袖而非促进者，就会追随而非指挥。因此，一个民主国家要求人民克制自己对领袖的需要，才能清楚地把自己视为国家的指挥者。用对“指挥”的强调取代对“领导”的关注，或许有助于拨开传播理论家约翰 · 加斯蒂尔（John Gastil 1994）所指出的迷雾；他写道，“概念含混和操作上的不一致，笼罩着过去四十年来民主式与专制式领导研究的发现”。政治学家马里扬 · 布雷佐夫塞克（Marjan Brezovsek 2009, 641）这样描述这团迷雾：

> 尽管当代有关一般领导力的文献如潮水般涌现，民主领导这一具体问题却很少出现。我们认为，这种奇怪的沉默，实际上反映了领导在民主中所处的含混地位：它对民主政府至关重要，却又无法在以人民主权概念为基础的理论中找到稳固的正当性依据。现有民主领导研究的不足，恰在于它不愿考虑这样一种可能性：领导与人民主权之间的张力无法化解。我们主张，这不是一个有待克服的政治问题，而是理解民主领袖独特权威及其长期面临挑战的、在理论上极有价值的出发点……

布雷佐夫塞克发表上述观点几年后，政治学家约翰 · 凯恩（John Kane）与黑格 · 帕塔潘（Haig Patapan 2012, 170）

也注意到有关民主领导“这种奇怪的沉默”，并得出同样结论：这“不是一个有待克服的政治问题”。用他们的话说：

> 领导绝对必要，却又始终与人民主权这一民主原则存在张力……民主国家迫使领袖不断处理领导正当性问题，在享受领导益处的同时，也不断重申人民主权。

因此，这里建议，民主国家应让人民充当一个选择战略性公共政策的董事会，以此“不断重申人民主权”。如果人民完全意识到自己正在履行这一角色，他们就可能把主权转化为明智的指挥权；随着时间推移，这种指挥会发展为对所有公共政策的广泛管理，从战略性政策，到战术性政策，再到操作性政策。

总结这段对含混授权的导论，我们可以先认识到，民主领导是一种关系；在这种关系中，从根本上作出社会选择的是追随者。是他们在指挥政府。如果这些追随者没有清楚地认识到这一点，因此没有像指挥者那样思考和行动，那么一些——或者许多——公共物品就会受到忽视。由于民主国家不清楚究竟由谁指挥，是一个关键问题，下面将按六个步骤更详细地考察含混授权。

• 尽管政治人物通常被视为政策制定者，研究却表明，在自由民主国家，公民才是政策的基本指挥者。

• 研究也表明，公民普遍不了解许多涉及公共物品的议题。这里认为，原因之一是含混授权使公民没有意识到自己的指挥者角色，从而觉得可以自由地专注于私人物品，而忽略重要的公共物品。我们将提出造成这一偏向的六种具体动因。

• 公民对自身指挥权缺乏意识，使他们能够通过把别人看作指挥者，进一步强化这种无意识。我们将提出造成这种认知的五种动因。

• 授权的含混损害了民主问责与正当性。

• 超多数主义是政治中含混授权的一种形式，尽管它不如我们在这里考察的类型那样根本。

• 我们将描述一种反对将含混授权视为重大问题的意见，并评估其误导性。

2.2.2 作为指挥者的公民

虽然选举授权的含混，意味着公民与政治人物都没有认识到自己明确负有指挥政府政策的责任，但许多美国民主的观察者实际上得出结论：公民就是指挥者。正如政治学家詹姆斯·德鲁克曼（James Druckman 2006, 405）所说，民主的一个“界定性特征，是政府回应公民的偏好”。研究政治传播的迈克尔·泽诺斯（Michael Xenos 2005, 164）指出，政治人物“和候选人对公众情绪异常敏感……［因为那些］政治知识不足而冷漠的［公民］……仍然偶尔会通过选举中的奖惩，积极约束代表”。社会学家保罗·伯斯坦（Paul Burstein 2003, 29）说，“舆论在大多数时候都会影响政策，而且往往影响强烈。回应性似乎随着议题显著性的提高而增强；即使面对利益组织、政党以及政治和经济精英的活动，舆论仍然重要。”德鲁克曼（2006, 406, 408）指出：

> 总统会在公众已经支持其立场时为政策发出呼吁……尤其是在国内议题上……关键结论是，舆论影响政策方向……总统公开发声，并不是在操纵公众偏好；相反，他突出某些议题，

> 使它们引人关注，结果舆论随后便会对这些议题产生影响（因为国会在这些议题上追随舆论）。

政治学家詹姆斯·斯廷森（James Stimson）在《同意的潮汐：舆论如何塑造美国政治》（Tides of Consent: How Public Opinion Shapes American Politics）中分析了公民的政治影响力。政治学家马克·D.布鲁尔（Mark D. Brewer 2005, 632）概括了他的判断：

> 本书的核心结论是，舆论，确切地说是舆论变化，是美国政治中最重要的因素。政治冲突与策略在相当大程度上由其形态与轮廓所决定。政治精英（至少精明的政治精英）关注它，并对其作出回应。政策形成依赖于它，政策产出最终也反映它。简言之，斯廷森认为，舆论推动美国政治，而政治变化是舆论转变的结果。

> 对斯廷森而言，并非所有舆论变化都相同。有时，舆论变化迅速且反应敏捷，例如全国危机发生后总统支持率立即飙升，或选举期间总统候选人竞赛式民调的波动。另一些变化则慢得几乎像冰川或潮汐（所以书名中使用“潮汐”），每次变动幅度如此微小，以至于发生时几乎总被忽视。还有一些情形，舆论变化介于这两种类型之间。每一种类型在这里都很重要。

法学家伊利亚·索明（Ilya Somin 2000, 147, 153）指出，虽然一些研究者发现，政策追随舆论的程度远没有其他人报告的那么亦步亦趋，但“他们自己所依据的个案研究表明，舆论对政策制定者的制约，比他们声称的更强”。他得出结论：“无视中间派公众意见，会给政治人物带来严重风险……［从而产生］一种危险：紧紧追随缺乏信息的舆论，可能导致灾难性的、内部矛盾的政策。”政治学家德里克·博克（Derek Bok 2001, 359）强调，美国政治人物对选民意见高度敏感，政府涉及“对公众需求的细致测量”。

有些违反直觉的是，政治学家格雷厄姆·史密斯（Graham Smith 2009, 17, 18，着重见原文）的以下叙述，似乎也提供了人民掌握指挥权的证据。

> 咨询活动中的证据表明，公民对自己影响决策过程的能力所表达的深刻怀疑，往往是有道理的……珍妮特·纽曼（Janet Newman）及其同事认为，常常存在一种倾向，意在"使公众能够在官僚机构设定的规范内运作……一种可能把普通公众吸纳进官方机构的过程"……虽然公共政策可能赞美参与的益处（甚至可能将其规定为法定要求），但证据表明，组织与专业人员对参与的抵制，常常阻碍成功的公众介入……机构官员中持有公民参与不适合战略层面决策这一信念的，并不少见。

如果人民的指挥在很大程度上正无意识地通过选举过程发挥作用，正如含混授权所预示的那样（见下文§2.2.4），那么，当公共机构就具体项目或政策领域征求公民意见时，这些机构就会受到广大公众总体指挥的制约，而忽略咨询中与之相悖的建议。这是因为，这类意见缺乏政治权力：它来自广大公众的一小部分；以及／或者，咨询的主题是相对具体的政策，必须服从由广大公众的指挥权所控制的更广泛政策。机构官员与政治人物喜欢视为自己战略性或根本性政策的东西，实际上可能只是战术性或操作性政策，因为许多真正具有战略性的政策，对他们而言也许是看不见的：它们已由大多数公民普遍持有的态度、价值观和假设预先决定。政治人物若想当选，就必须接受这些思维定势，或者无意识地接受，或者自觉赞同，或者以马基雅维利式的顺从，遵守这样一条政治游戏规则：选民不会允许自己的主要思维定势被推翻。

因此，这里得出的结论是，民主国家的公共政策，基本上由公民指挥。当然，这正是选举及其频繁举行所要实现的目的。

政治人物通常通过作出决定——常被包装为领导——来追随这种指挥，并小心避免与大多数公众的价值观及坚定意见相冲突。福山（Fukuyama 2014, 519）对此作了一个军事类比："拥有自主权的排长……并不参与宏大战略的制定；那是将军的适当职能。在民主国家，人民最终就是将军。"政治学家布鲁斯·布埃诺·德·梅斯基塔（Bruce Bueno deMesquita）和阿拉斯泰尔·史密斯（Alastair Smith 2012, 281）也赞同："民主领袖倾听选民，因为唯有如此，他们及其政党才能保住职位。"

2.2.3 无知的指挥者

公民不愿彼此讨论和审议政策的现象，已有充分记录（Hibbing and Theiss-Morse 2002）；而这种不情愿，却反常地强化了公民的指挥权。由于大多数公民对公共政策关注有限，政治人物很难通过发展或改变公民政治观点的尝试来发挥领导作用。人民因而牢牢掌权，因为如我们所见，政治人物会回应他们的意见。政治学家斯蒂芬·贝内特（Stephen Bennett 2006, 120）用强烈措辞描述了这种对政策普遍缺乏兴趣的现象："广大公众的政治信息水平低下，已经一再被观察到。"《批判评论》（Critical Review）主编杰弗里·弗里德曼（Jeffrey Friedman，引自Bennett 2006, 120）将其形容为"任何社会科学所产生的最可靠发现之一——可能就是最可靠的发现"。1964年，政治学家菲利普·E.康弗斯（Philip E. Converse）在论文《大众公众中信念体系的性质》（"The Nature of Belief Systems in Mass Publics"）中，首次尝试用统计方法描述公民就国家事务提出合理建议的能力。贝内特（2006, 105）指出，这项研究"以压倒性证据证实了……民主怀疑者最深的忧虑"。索明（2006, 255）指出，这些观察仍然有效："康弗斯的开创性研究问世40多年后，政治无

知仍然一如既往地普遍。”许多其他学者也持同样看法（例如Hardin 2006；Kinder 2006；Zaller 1992）。调查显示，大约80%的人口在这方面极为无知。弗里德曼这样评估康弗斯及其密歇根大学同事的研究在当下的意义：

> 密歇根学派的工作所激发的后续研究，已经充分印证了其“黯淡”的发现。不论问题是政府做什么、宪法授权它做什么、正在提出什么新政策，还是人们为这些政策提供了什么理由，大多数人都不知道如何准确回答……
>
> 这些学术研究大多证明，公众缺乏最基本的政治信息。因此，具有讽刺意味的是，没有什么比康弗斯的论文更鲜明地让舆论研究者意识到公众的无知，而这篇论文聚焦的，却是公众对一种相对深奥知识的无知：关于政治意识形态的知识……
>
> 我认为，最主要的规范性含义是，人民的意志缺乏信息到了如此令人遗憾的地步，以至于人们可能怀疑，把这种意志制定为法律是否恰当。（Friedman 2006, iv, v）

政治学家拉里·巴特尔斯（Larry Bartels 1996, 194）指出，“美国选民的政治无知，是当代政治中记录最为充分的特征之一，但其政治意义仍远不清楚”。选民的能力，不仅取决于他们掌握多少信息，也取决于他们如何使用已有信息。一些学者认为，两种过程中的一种或两种，都可能使一个由相当缺乏信息的公民组成的大众公众，表现得仿佛信息充分。一种过程是，对选民选择进行统计汇总时，如果缺乏信息造成的错误是随机的，那么无知选票就可能相互抵消，从而由知情选票决定议题。另一种过程是，缺乏信息的选民使用启发式方法（线索或信息捷径），作为省力工具来指导投票。有人认为，公民只需观察志同道合的公民或群体的意见，就能像自己充分知情时那样投票。经验研究（例如Lupia 1994；Bartels 1996）显示，在某些情况下，选民可以用启发式方法

替代充分知情；而在另一些情况下，无论启发式方法，还是通过汇总选票来抵消无知，都无法弥补选民的无知。

> 正确的问题，不是启发式方法是否总会（或从不会）产生有能力的决策，因为我们知道，答案是否定的。正确的问题应是：在什么条件下，使用某些特定代理指标，对于有能力的投票而言是必要条件或充分条件。（Lupia 2006, 229）

当精英对某一议题理解不深时，启发式方法可能失效；原因可能是党派偏见、公共辩论和审议不足，或信息缺乏。偏见或辩论不足，可能意味着对信息的需求不足，因此需要开展更多研究来产生信息，然后再通过公共讨论来处理和传播信息。审议不足常常发生，是因为理解某个议题，必须考虑旨在解决它的行动取得初步结果之后，可能进一步出现的后果。这个问题将于后文§5.3对反馈的描述，以及§5.4对"超越第一阶段的思考"的讨论中加以探究。当政治人物充当精英或代理指标时，公民的无知可能迫使他们为了吸引选票，而采取党派态度、对议题只作有限理解。后文§4.2.1将举例说明，这一效应如何扭曲并限制了围绕澳大利亚未来理想人口规模问题的公共辩论。

舆论学者斯科特·奥尔索斯（Scott Althaus 2003）指出，虽然：

> 许多受访者可能使用启发式方法、在线加工和信息捷径，来形成他们在调查中表达的政治意见，但这些政治知识的替代品，并不一定帮助缺乏信息的人表达出与充分知情者类似的政策偏好。如果有帮助，各方面调查所得的意见，就应当与充分知情的意见非常接近（2003, 143）……尽管舆论研究者保证，公众政治知识水平低下、社会分布不均，对民主运作相对无害，但广大公众常常无法弥补自身注意力不足所造成的影响。（2003, 311）

如上所述，这种不够关注意味着，人们没有充分寻找并公开准确而关键的信息。政治学家多丽丝·格雷伯（Doris Graber 2006, 176）对此表达了担忧：

> 不论大众层面还是精英层面，决策质量都受到决策者可获得信息的严重制约。当信息不完整或错误时，广大公众甚至精英，都可能很难发现不准确之处并查明真相……［例如，］伊拉克大规模杀伤性武器的问题。

第4章和第5章将讨论四个当前存在且持续不退、精英和公民都难以充分掌握信息的议题：全球变暖、失业、人口过剩，以及与之密切相关的综合征——“稀缺乘数”，即目光短浅地试图避免稀缺，反而使稀缺恶化。为给那些讨论作准备，也为加深我们对公民无知的理解，下面将提出促成这种无知的六种激励。它们全都促使人们忽视公共物品而偏好私人物品，其结果是公共物品遭到忽视、供给不足（尤其因为这两类物品彼此争夺资源，见§2.1）。这六种动因中的前三种随时间相当稳定，但其余三种往往通过正反馈而增长。公民更有动力考虑并选择私人物品，而非公共物品；这一偏向，不仅可能使人们选择无足轻重的私人物品而放弃重要的公共物品，也可能使公民失去练习理解和评价公共物品的机会。

稍后在§4.1，我们将描述许多公共物品议题所具有的几种特征——这些特征使公民难以识别和评价相关物品——以进一步理解人们对公共物品的无知。随后，§8.1将提出，选择公共物品时的这些认知障碍，或许能够部分解释保守派与自由派政策偏好的差异。

2.2.3.1 公民对公共物品无知的相对稳定动因

选择私人物品相对容易、迫切而有效。 在民主国家，选择一项私人物品，远比选择一项公共物品容易，因为后者需要社会选择或集体选择，前者却只需要一个人或实体作决定，也就是个人选择。公共物品的非排他性，要求民主共同体的成员讨论每一个涉及这些物品的议题，努力弄清其中有哪些私人物品与公共物品相互竞争，然后决定自己希望在这些物品之间作何取舍，最后以某种方式汇总各自偏好。相较之下，对私人物品的个人选择，不过是一个人或实体决定自己制造它、取得它，购买它，或者放弃它。市场使购买更为便利，因为其"看不见的手"自动促成供给并计算价格。市场也给人一种印象，仿佛私人物品有十分确定的价值——即其价格——但价格实际上记录的是交换能力，而非价值。相比之下，那些必须购买的公共物品，因为具有非排他性，并不直接向消费者标价，所以它们的价值显得模糊，甚至无关紧要。此外，许多公共物品由自然或社会免费提供给所有人，并无价格，因此，人们往往忽视其价值，甚至忽视其存在。人们迫切需要借助许多排他性物品照顾自身，例如食物、住所、衣物、娱乐、休闲设备与设施，以及医疗服务，这进一步增强了个人选择的吸引力。除了私人物品及其获取方式——个人选择——的这些诱惑之外，人们在个人选择中拥有决定权；而在社会选择中，他们知道自己没有决定性作用，不过是成千上万乃至数百万人中的一员，大家一起投票，选择或拒绝一项非排他性物品，或一组内容不确定的此类物品（Brennan and Lomasky 1989, 49 – 50）。因此，正如公共政策学者安东尼·唐斯（Anthony Downs 1957）所指出，选民对公共物品议题保持无知，是理性的。这种"理性无知"使许多公民作表达性投票：选择让自己感觉良好的政策，却不关

心这些政策是否真的有效；他们投票时也会表现出“理性的非理性”，在没有任何支持证据的情况下，相信令人感觉良好的政策确实有效（Caplan 2008, 138 – 39）。

通过这些方式，个人选择私人物品的相对容易、迫切和有效，鼓励人们专注于选择私人物品，而非认真关注公共物品。这一倾向由私人物品的排他性所产生的激励促成。选举授权的含混又鼓励了它，因为这种含混使公民可以忽略认真考虑公共物品这一民主责任。

公民对搭便车者的恐惧。 政治学家凯文·史密斯（Kevin Smith 2006, 1015, 1013）指出，大量跨学科经验证据显示，人具有避免“被当傻子耍”的倾向……“使人们认为决策正当的，不只是他们从决策中获得了什么，还在于他们是否认为决策过程公平”（另见Hibbing and Alford 2004；Orbell et al. 2004）。“厌恶被占便宜”可能对公共物品供给产生强烈影响，因为公共物品的非排他性，使有些人认为，既然这使自己容易受到搭便车者侵占，私人物品就一定更好。根据这种观点，“以市场方式分配的资源比例越高——在这种方式下，得到东西就无法逃避付费，付了费也就得到相应东西——经济就可能越公正、越有效率”（Stretton and Orchard 1994, 55 – 56）。这种高估私人物品的动因，也受到含混授权的促进，因为它使公民能够忽略自己的责任：拒绝这类启发式捷径，并认真考虑公共物品需要。

公民对政府无能的恐惧。 公民观察到政府无能，可能因此认为市场更可靠；在这种情况下，他们可能专注于获取私人物品，而非公共物品。这种态度又会进一步侵蚀民主政府的能力，帮助它成为自我实现的预言。正如对冲基金经理乔治·索罗斯（George Soros 2010, 16）对美国所作的观察：“绝

大多数民众深信，政府没有能力有效管理投资。同样，这一信念并非毫无根据：四分之一个世纪以来不断说政府不好，已经造成了糟糕的政府。”这里同样可以预料，选举授权的含混，诱发了公民这种不负责任、图省事的思维。

不论是美国人对政治笨拙的经验，使他们怀疑政府提供公共物品的能力，还是其他因素造成了这种怀疑，对政府无能的恐惧，以及由此产生的私人物品偏向，在美国都具有极为显著的影响（有关讨论，见§3.2）。经济记者罗伯特·库特纳（Robert Kuttner 2008, 75）把这种恐惧描述为美国政府面临的一股“暗流”：“监管仍被普遍视为贬义词。奥巴马……必须冲洗掉一种流行的意识形态，即认为大规模政府事业已经因现代市场而过时。”库特纳（2008, 75 – 76）指出了美国对这种意识形态的几种表达：“政府通常乖张或无能……减税是政府能够可靠兑现的少数好处之一……私人市场总比政府运作得更好……［而且］民主党人需要说得更像共和党人。”过去四十年里，三位总统强烈表达过这种思维。吉米·卡特（Jimmy Carter）在1978年国情咨文中宣称：“政府无法解决我们的问题，无法为我们设定目标，也无法界定我们的愿景。”1981年，罗纳德·里根（Ronald Reagan）在就职演说中说：“在当前这场危机中，政府不是我们问题的解决办法；政府就是问题。”1996年1月，比尔·克林顿（Bill Clinton）在国情咨文中表示：“我们知道，大政府并不掌握所有答案……大政府的时代结束了”（Kuttner 2008, 87 – 88）。

正如索罗斯所指出，不愿纠正金融市场，是美国公民拒绝政府解决方案的一个非常重要的表现。诺贝尔经济学奖得主约瑟夫·斯蒂格利茨（Joseph Stiglitz 2009, 46）认为，“除非政府在监管金融机构方面发挥更强作用，否则对金融市场的信心不会恢复……就连放松监管的大祭司、前美联储主席艾伦

·格林斯潘（Alan Greenspan），也承认自己走得太远。”阿马蒂亚·森（Amartya Sen 2009）提出了类似建议。2009年1月8日，在乔治·梅森大学，当选总统巴拉克·奥巴马（Barack Obama；FederalNewsService 2009）似乎意识到，必须对这股“暗流”作出明确反驳：“只有政府能够打破使我们经济陷于瘫痪的［种种］循环。”

2.2.3.2 公民对公共物品无知的相对动态动因

地位竞争造成的分心。 经济学家伊班·古德斯坦（Eban Goodstein 2005, 218 – 19）指出，“当相对消费变得重要时……人们往往高估私人消费增加的价值（考虑到这会向他人施加负外部性），而低估非竞争性公共物品的价值。”他所说的外部性，是“地位竞争”的成本；经济学家理查德·莱亚德（Richard Layard 2005, 7, 44）这样描述其中一部分：“我们的欲求不是固定给定的……我们在很大程度上受到赶上他人的愿望驱使。这导致一场地位竞赛，而它会自我挫败，因为如果我做得更好，就必定有人做得更差。”表现更好会引发反击，继而引发回应，再引发更多反击，如此反复。地位竞争不仅是一场零和游戏，还会在正反馈中无限持续。而且，由于其消费没有产生最终收益（即它试图确立的社会地位），参与这场游戏的人，收获的只有消费反复带来的成本（例如Frank 2005）。

地位竞争不仅体现为地位较量，也发生在人们试图购买那些相对于社会人口数量而言供给稀缺、并非人人都能获得的产品或服务时。例如，适合休闲居住的土地，以及政治和商业中的领导职位。当人们在住所、食物、安全与陪伴等基本需要上得到充分满足时，这种竞争就会变得强烈。他们这时有余力更加专注于将自己的私人物品与邻居相比较；于是，用

古德斯坦的话说，“相对消费变得重要”。民主国家的公民不清楚谁应负责照顾公共物品，含混授权因而鼓励他们忽略地位竞争的公共成本。由于公民期待政治人物处理这些事，他们往往注意不到，自己正通过地位竞争毁坏这些物品。

适应造成的分心。 人们还会因为未能预见选择私人物品的另一种后果，而分心，无法重视并选择公共物品。这种后果是：他们对私人物品的满意程度，不仅取决于自己相对于邻居过得如何，也取决于自己相对于已经习惯拥有的东西过得如何（Layard 2005, 42, 48）。这称为适应或习惯化。它对某些事物作用强烈，对另一些事物却不是如此，例如友谊与性的快乐，以及不可预测的巨大噪声、丧偶、照护阿尔茨海默病患者所带来的痛苦。莱亚德（2005, 49）指出，“我们最容易习惯、也最容易视为理所当然的东西，是我们的物质财产。”因此，适应会不断提升我们对私人物品的欲望，而不是对公共物品的欲望。一个表现是，人们觉得自己需要的收入水平，通常不会比当前收入低多少。例如，从1952年到1987年，美国公民认为自己所需收入的增加额，相当于其实际收入增加额的70%（Layard 2005, 42 – 43）。调查结果提供了适应的另一项迹象：如果一个人的实际收入增加$1，那么过一段时间，他认为所需的收入就会增加至少$0.40（Layard 2005, 49）。〔译注：这里原文使用dollar与cents，未注明币种。〕与地位竞争一样，私人物品供给增加之后，适应往往会重新建立对它们的欲求，从而使私人物品欲求倾向于正反馈，并伴随对公共物品欲求的下降。含混授权鼓励这种反馈，因为不清楚谁指挥公共政策，使公民可以自由忽略自身适应对公共物品供给的影响。

广告造成的分心。 半个世纪前，不拘传统的经济学家约翰·肯尼思·加尔布雷思（John Kenneth Galbraith）指出，促

销是忽视公共物品的另一个动因。他把它称为“社会平衡问题”，并将其描述为缺乏：

> 私人生产的物品与服务的供给，同国家所提供的物品与服务之间令人满意的关系……社会平衡问题无处不在，而且常常十分刺眼……这个国家最有才华的一些公民，搜遍公众心理的每个角落，看看能否培养对某种可销售产品的欲望。却没有类似过程为国家不可销售的服务效力。（Galbraith 1958, 198, 202 – 3）

当“社会平衡”比较的是购买私人物品，与购买那些靠税收资助的“国家不可销售的服务”——例如执法、国防，以及公共基础设施的建设和维护——时，它是一个直截了当的概念。然而，对免费公共物品而言，“社会平衡问题”就比较隐微：这些物品不直接与私人物品争夺购买力，但二者仍然竞争，因为两类物品需要相同的资源。这类资源中最大的一类是自然资本，其中很大一部分是公共物品。自然资本被定义为自然事物（或“非生产出来的”事物）的存量，它们是产生人们可以利用的自然资源与服务流的手段。这种流称为自然收入。自然资本的例子包括以下存量：土壤、生物多样性、森林、荒野、自然景观、太阳及其与地球的距离、稳定的气候、地理空间，以及空气、海洋、河流和湖泊。土壤、森林与河流这些存量，可以产出食物、木材与鱼类等产品流。当自然资本越来越多地被用于生产私人物品时，它就变得更加稀缺，其中公共的部分也因此可能被标上价格，从而转化为私人物品（例如Daly and Cobb 1989）。这种转化，以及由此造成的自然资本日益稀缺，也是社会平衡问题。

按照加尔布雷思的描述，这个问题在于：广告业把公民的注意力集中在私人物品上，迫使民主政府对公共物品供给不足。§4.2.3将给出一个例子，讨论社会在劳动与闲暇之间的选择

——本应产生使闲暇可获得性达到最优这一公共物品——如何偏向过长的工作时间。广告业获准如此行事，至少部分原因在于，选举授权的含混使公民没有明确义务去识别和考虑公共物品。

与地位竞争和适应一样，广告往往通过正反馈，使对私人物品的欲求不断升级。广告增加销售，便为更多广告提供资金，进而进一步增加销售，如此循环。加尔布雷思（1958, 124）将这种反馈称为“依赖效应”：在这个循环中，“欲求越来越由满足它们的过程创造出来”。促销通过鼓励地位竞争和适应这两者发挥作用，因此，这三种机制组成一个反馈复合体：地位竞争与适应这两种正反馈，受到促销的推动，而促销又倾向于在另一个正反馈中推动自身。后文§5.3.1分析现代工业社会对经济增长的成瘾时，会提到这个复合体，并在图5.1（原书第211页）中用示意图表示。

这里描述的六种激励，都通过使私人物品显得更有吸引力，推动公民忽略公共物品。正如讨论每种激励时所指出，公民之所以容许自己受其左右，至少部分原因，是他们不清楚自己在民主政府中的角色。下面将更仔细地考察这种混乱。

2.2.4 无意识的指挥者

我们已经看到，通过频繁选举作出的授权具有含混性，使公民对自己作为政府政策指挥者的地位，部分地、甚至在很大程度上毫无意识。因此，公民觉得自己可以自由追求私人物品，很少意识到应当考虑约束这些欲望，以容许并要求生产或保护公共物品。政治人物受到这些私人欲求的压力，作出的社会选择往往表达的是私人物品欲求的汇总，而非对公共物品的欲求。随着时间推移，这会逐步毁坏那些需要与私人物品相同资源的公共物品，例如环境质量与商业性消耗自然

资本之间、公平的外交政策与获取市场及商业资源之间、公民平等与为私人创新和生产率提供经济激励之间的冲突。如果要纠正这种对公共物品的侵蚀，就必须充分理解，公民为什么缺乏对自身民主指挥者角色的意识。上文已经以使公民对公共物品保持无知的激励形式，描述了六种原因。此外，以下五个因素具有类似效应，因为它们促使公民没有意识到自己指挥公共政策的民主责任。

亲自参与把权力交给权威人物。 公民缺乏对自身指挥者角色的意识，部分原因是：通过选举把这项权力与责任从公民委托给政治人物，是一个高度公开、正式的程序，许多或大多数公民都亲自参与。因此，他们形成了强烈印象，认为这一程序转移了自己的指挥权，直到下一次选举。于是，选择领袖与选择指挥者混为一谈。由民众直接选举总统的民主制度，很可能加剧人民无意识行使指挥权的这一原因，因为这些事件以戏剧性方式任命了最高权威人物。历史学家达娜·纳尔逊（Dana Nelson 2008, 183 – 85）在《不利于民主：总统职位如何削弱人民的权力》（Bad for Democracy: How the Presidency Undermines the Power of the People）中，感叹这一效应。

> 总统主义的影响削弱了我们的民主技能……使我们更难想象，不仅难以想象如何一起建立民主共同体，甚至难以想象为什么我们会希望这样做……我主张，我们把民主想象成一种由我们人民在差异中共同领导的事物……民主并非由总统服务。相反，服务民主的是我们人民，为它的现在与未来共同工作。

总统制民主的授权含混，可能不仅比其他类型更严重；总统竞选所需的巨额资金，也帮助富人影响总统，使政府更不民主。巴拉克·奥巴马2008年的总统竞选表明，互联网可以用来抵消这种效应；但这种便利总统竞选小额捐款的方式，使

数百万普通公民与这一过程有了更亲密的联系，因此也可能强化授权含混，加深公民的一种印象：治理的不是他们，而是总统。总统竞选可以激发情感，以极大热情吸引许多公民投入政治。但这种参与主要受到人物情感魅力的驱动，因此，议题的利弊受到忽视，公共审议几乎不存在。新总统当选后，人民的意见与态度可能比先前并无多少发展，新领袖便基本上必须追随这些意见与态度，否则就会被一个愿意追随它们的人取代。在议会制下，政府首脑由政治人物选出，这或许使公民更容易认识到，必须由他们来治理，因为那个首脑并不直接是他们的领袖，而是他们代表的领袖。

权威的表象。 政治人物看起来像是在指挥公共政策的人，因此，公民往往把自己视为旁观者，而不是民主的指挥者。然而，如上所述，由于政治人物必须频繁面对选举，他们的政策决定往往处于一般公众意见的边界之内；即使超出这些边界，也往往处于其选民群体意见的边界之内；如果在某些具体议题上超出这些限制，他们就试图以其他议题上的政策，满足其选民更迫切的愿望，以抵消选举上的代价。这使政治人物看起来拥有指挥权，却并非真正拥有。称他们为“领袖”时——至少总统、总理或政党领袖都被如此称呼——这一表象就得到强化。哈斯拉姆、赖歇尔与普拉托（2011, 218）呼吁改变这种表象，并希望：

> 通过阐明一种新的领导心理学，同样关注群体内的领袖与追随者，我们……希望开辟一种新的领导政治的可能性，它以包容性辩论为中心，讨论我们的群体代表什么，以及它们将走向何方。

务实考虑。 公民往往没有意识到自己的指挥权，是因为他们希望受命代表代劳。这是因为公民在某种程度上认识到，

自己没有时间、兴趣、专长、制度支持和激励，去有能力地识别并选择公共物品。

心理倾向。 与务实动机一样，心理倾向也是公民因希望他人代劳，而不把自己视为指挥者的一种情况。不过，这种愿望不是来自让专家处理复杂任务的实际需要，而是来自人性：我们在遗传上倾向于归属于一个群体，并在其中领导群体，或追随其领袖。因此，当一个群体试图实行民主、由所有人民治理时，其中少数人试图领导，而绝大多数人则寻找自己愿意追随的领袖。这与所有公民都把自己视为一个庞大董事会成员的情况，相去甚远。为了理解这个民主问题，并对如何应对它获得一些认识，这里将作较详细的考察。

灵长类动物行为学家弗朗斯·德瓦尔（Frans de Waal 2005, 232）把人类形容为"雅努斯双面神式"的存在，即既有平等主义倾向，又渴望控制和支配。他（2005, 78 – 79）指出，我们"常常允许某些男性成为平等者中的第一人。这里的关键词是'允许'，因为整个群体都会防范滥权。"德瓦尔（2005, 232 – 33）指出，这种平等主义与等级倾向的"双极"平衡，使人们既依赖等级体系，又对其敏感。依赖来自对和谐的需要，而和谐需要稳定，稳定又依赖得到充分承认的社会秩序。因此，我们"渴望等级关系透明"，这产生了一个悖论："尽管 等级体系中的位置诞生于竞争，但等级结构一旦建立，本身就消除了进一步冲突的需要"（de Waal 2005, 64）。因此，在德瓦尔看来，人类本能地渴望强大、可靠、且被认为有利于群体的领袖。这与进化心理学一致：进化心理学认为，我们是社会性动物，会本能地组建并加入群体。由于这在我们最近的进化过程中一直是一项基本生存策略，所以我们属于动物学上的"专性群居"类别（de Waal 2005, 231）。这使我们承受群体生活的压力；据推测，这些压力通过选择，

使个体形成了承担社会角色的倾向，例如领导，或者追随一个为群体利益而领导的支配性个体（Alford and Hibbing 2004；Barkow et al. 1992；Dugatkin et al. 2003；Fehr and Fischbacher 2003；Keltner and Haidt 2003；Smith et al. 2007；Van Vugt et al. 2008）。

人们实际上已经观察到，追随倾向在生理层面的激活。神经科学家乌费·舍约特（Uffe Schjoedt 2010）及同事利用功能性磁共振成像做到了这一点：当一个人倾听自己认为有权威、值得信赖的人讲话时，其前额叶皮层和前扣带皮层的部分区域会关闭。这些脑区在判断他人言论的重要性与真实性时，对警觉和怀疑发挥关键作用，因此，关闭这些区域会使听者受到激励，追随权威且值得信赖的人物。不认为说话者具有个人魅力的受试者，不会出现这种反应。虽然这些试验使用的是宗教权威人物，舍约特推测，倾听医生、父母和政治人物等人说话，也应会引发这种去激活。

与本小节开头的观点一致，社会心理学家马克·范·弗赫特（Mark van Vugt）、罗伯特·霍根（Robert Hogan）和罗伯特·B.凯泽（Robert B. Kaiser 2008, 186）提出，人类“种群包含一些个体，他们的基因型使其倾向于领导或追随”。他们认为，在任何种群中，追随倾向都会更普遍，因为“领导者基因型出现频率的任何增加，都会降低这一策略的回报——由于许多想当领袖的人相互竞争，无法协调——从而对领导者基因型产生负向选择”（Van Vugt et al. 2008, 186）。范·弗赫特及其同事认为，这些倾向是在更新世250万年的狩猎采集生活中进化而来的；当时人类生活在由50 – 150人组成的小群体中，由此形成了对逆向支配等级体系的先天偏好。在这种等级体系中（如德瓦尔所观察到的），人们希望拥有领导，但群体成员会“依据平等主义的‘狩猎采集者’标准，

例如公平、正直、能力、良好判断、慷慨、谦逊和关心他人”来评价领导（Van Vugt et al. 2008, 188）。

> 这种权力倒转，使我们的祖先得以获得合作的益处，并征服世界。当领袖受到约束——在人类进化史的大部分时期都是如此——而其他人也获准繁衍时，追随者就拥有保护群体福利的切身遗传利益，于是产生稳定。（Van Vugt and Ahuja 2010, 192）

在我们典型的进化适应环境（environment of evolutionary adaptation，EEA，见Thornhill 1997）中的小群体内，内部沟通容易而有效，使成员在认可合适领袖时能够作出准确评价。在现代民族国家这样极大的群体中，内部沟通困难，意味着此种情形下的评价可能流于表面，造成低劣的集体判断。

范·弗赫特及同事（2008）提出，在当前环境下，领导与追随的倾向，会使领袖—追随者模式在类似EEA适应问题的情境中更快出现，例如群体内部冲突，以及自然灾害或针对群体的攻击等外部威胁。在这类紧急情况下，追随者会很愿意服从单一个体的决定，因为领袖与追随者的利益已经趋同。EEA中的自然选择似乎形成了这样一种倾向：追随者会根据所面临的问题，偏好不同的领袖。例如，美国选民受到战争威胁时，往往选择鹰派总统；而且“当被提醒自身终有一死时，会更加偏好有个人魅力的领袖，而较少偏好参与式领袖”（Van Vugt et al. 2008, 189）。这与狩猎采集社会人们的行为相符；在那里，“大人物只在其专长领域内发挥影响，并以身作则地领导……声望赋予那些拥有特定技能、能够帮助群体实现目标的人”（Van Vugt and Ahuja 2010, 158）。按照范·弗赫特及同事（2008, 191）的说法，“祖先环境中的领导是流动的、分散的，并随情境而定”。

近年来，俄罗斯可能正在出现领袖与追随者双方这种针对具体情境的领导反应。尝试以民主和资本主义取代共产主义与指令经济，带来了混乱、腐败和压力；这些因素或许有助于使弗拉基米尔·普京的专断风格受到许多俄罗斯人欢迎。在这种情形中，本能反应并不促进民主。正如政治学家埃伦·卡纳汉（Ellen Carnaghan 2007, 64）所指出：

> 新兴民主国家之所以脆弱，不是因为尚未做好准备的公民不喜欢他们所理解的民主，而是因为许多普通公民对民主实践的复杂细节理解得不够……因此，俄罗斯民主的命运仍然脆弱，部分原因在于掌权者的行为，他们似乎不重视民主制度；同时也因为，公民可能没有充分认识到，民主提供了保护其所希望未来的机会。

特殊利益造成的腐化。 公民缺乏对自身指挥权的意识，第五个原因可能是，其中一些人认为，大体上履行这一角色的既不是他们，也不是政治人物，而是特殊利益集团。这些利益集团通常拥有财力、极为庞大的成员人数，或其他形式的权力，可以用来向政治人物输送选票或其他好处；作为回报，政治人物制定这些利益集团想要的法律、政策与计划。特殊利益集团这一权力的一个迹象，就是其游说开支的规模，如第1章及下文§2.3.2所讨论。

小结。 自由民主国家的公民，似乎通过五种方式持续无法意识到自己作为指挥者的责任：1，公民亲自选出政治人物来指挥政府；2，公民看到政治人物正在指挥政府；3，公民希望他们这样做，因为自己没有必要的时间、兴趣和资源；4，公民也很可能希望政治人物担任指挥者，因为大多数公民在遗传上倾向于追随；5，在有些公民看来，似乎是特殊利益集团在指挥政府。

如果民主国家要有效运作，就必须消除公民的这种无意识，因为只要公民通过频繁选举来选出代表，他们就仍是最终权威，本质上通过设定政府的战略目标来指挥政府。他们通过自己的态度与价值观做到这一点，例如认为长期可能性不太重要，坚持要求提供短期与中期的私人物品和公共物品（而这具有战略性效应）。因此，人民必须明确认识到，自己就是指挥者；唯有如此，他们的民主才可能运作良好。

2.2.5 问责与正当性的失灵

公民指挥者大多缺乏政治知识，又没有意识到自己的角色，因而使民主政府不负责任；换一种稍有不同的说法，就是政治人物对公民的问责存在缺陷，因为公民对公共政策太无知，无法明智地运用这种问责。随着时间推移，尽管公民置身事外，这种问责失灵仍可能被他们感受到，因为许多人会受到由此产生的公共物品供给不足的影响。这可能损害政府的正当性，以至于政府即便有意实施良好政策，也无法凝聚足够的政治意愿来落实；其产生的不利后果又进一步损害正当性。这种恶化似乎在美国尤其明显；如下文§3.2所讨论，对政府的不信任在那里根深蒂固。

公民无意识地行使指挥权，还会通过便利特殊利益集团的腐化活动，进一步损害政府正当性。当公民没有认识到自己是指挥者，期待被领导，并且缺乏帮助他们以审慎、有能力的方式指挥的制度时，他们的指挥权就向他人的利用敞开。前文指出，特殊利益集团的操纵，可能使公民更难意识到自身指挥权；而与此同时，他们的无意识又便利了操纵。因此，公共物品将在一定程度上受损，政治过程将被视为腐败，政治人物与政府的正当性遭到损害，更多公民将退出参与，其中一些人甚至可能变得积极敌视政府。有公共精神的公民，

可能失去改善政府的动力：不再努力成为充分知情的选民，不再自荐为政治活动者或候选人，也不再作为官僚和政治人物诚实而有建设性地工作。公共物品随后可能进一步受损，使政府的不正当性升级。这种疏离有时会爆发为愤怒，以及公民不服从的抗议，例如塔斯马尼亚的富兰克林河抗议（下文§4.1(3)和§5.1将提及）。如下文§3.2所讨论，美国茶党运动可能是这种不信任的另一种表达。

当然，即使在特殊利益集团并未影响结果的议题上，公民无意识地行使指挥权，仍然可能导致公共物品供给不足，因为公民的"理性无知"（Downs 1957），以及他们认为已将任务委托给政治人物的感觉，使其自觉可以自由专注于私人物品。曾担任美国克林顿和G. W.布什两届总统国家安全协调员的理查德·克拉克（Richard Clarke 2004, 238 – 39），或许观察到了这种失灵；他说："遗憾的是，美国似乎只有在灾难面前才会作出良好反应，而不会因警告分心。我们的国家似乎总要等到某场可怕灾祸证实威胁的重要性之后，才能把必须做的事情全部做完。"克拉克谈的是国家安全管理，但他的观察也适用于美国其他公共议题，例如国家医疗服务（原文为National Health Service）、全球变暖、能源供应、石油行业监管（2010年4月，英国石油公司在墨西哥湾的"深水地平线"钻井平台发生爆炸和井喷，使这一问题格外突出）、金融监管（其失灵导致了2007 – 8年的全球金融危机，分析见Soros 2010、Madrick 2010和Stiglitz 2010），以及下文§2.3所讨论的外交事务。联合国秘书长科菲·安南（Kofi Annan 2006）在内罗毕气候变化会议上对美国作出几乎不加掩饰的批评，似乎赞同克拉克的评估。他宣称，当我们考虑《京都议定书》之后如何前进时，"仍然存在令人恐惧的领导缺失"。

澳大利亚国立大学公共伦理学者克莱夫·汉密尔顿（Clive Hamilton）描述了另一种现象，它似乎是含混授权所预示的问责缺失及由此产生的不负责任的症状。汉密尔顿（2011）称之为：

> 澳大利亚政治之谜：选民想要强有力的领袖，却又只想要这个领袖在气候变化行动上提供象征。澳大利亚人希望自我感觉良好，却不愿作任何牺牲。
>
> 针对［总理］吉拉德（Gillard）的恶毒攻击，源头似乎就在现代澳大利亚人性格的这一缺陷。她把澳大利亚人说自己想要什么，与他们真正想要什么混淆了；于是，她推动碳税的计划使她成为仇恨对象。

或许，这个问题并非澳大利亚独有的性格缺陷，而是公民一种可以预见的反应：他们认为，在上次选举中已把民主权力与责任委托给政治人物，此例中为首的就是总理。公民因而觉得自己卸除了责任，并据此行动。所以，问题似乎是：怎样才能使公民感觉到，自己才是政府政策的责任人？不必试图以直接民主完全取代代议民主，可以通过一个新制度，让公民在选择具体政策时扮演一个高度公开、有影响力且有意识的角色。如果这个制度非常便于公民使用，就应能使他们形成对政策的主人翁意识，让他们做好准备，为政策的实施作出必要牺牲。第二编将讨论制度设计的这一目标。

2.2.6 较不根本的一种含混授权——超多数主义

权力与责任的混淆会产生有缺陷的公共政策，这一想法的适用范围，比本书讨论的公民委托人未能明确向政治代理人授权的情形更广。在§2.2中，这种失败被描述为对委托权力与责任的两个方面不确定：究竟有没有、或委托多少；以及所委托权责的范围或类型。除这些问题之外，公民委托人究

竟试图把权力与责任委托给哪个代理人或哪一组代理人，如果含混不清，也会妨碍良好公共政策的制定与实施。麦甘（McGann 2006）认为，超多数主义就会造成这种情况：它设置不同且相互竞争的代理人，有时以“制约与平衡”为名，从而损害政策。超多数机制，指决策所需支持高于简单多数的机制，例如联邦制、两院制、总统制、司法审查、美国参议院终止冗长辩论所需的60%终结辩论规则、推翻美国总统否决所需的三分之二多数，以及修宪所需的超多数。麦甘（2006, 115 – 52）认为，这些机制都会损害政治平等与公共审议，因此往往阻止良好公共政策的制定与实施。由于超多数主义通常会武断地偏袒现状，它可能通过阻止有根据的判断占据主导而损害公共政策。超多数主义的另一个方面，是它使人不清楚权力与责任究竟委托给了哪个代理人或哪组代理人，从而模糊问责。政治学家雅各布 · S.哈克（Jacob S. Hacker）和保罗 · 皮尔逊（Paul Pierson 2012, 56）指出，这使：

> 政治人物更容易背离选民的优先事项。在议会制民主国家，选民可以相对容易地奖励或惩罚政治人物。从总理到后座议员，执政党或执政联盟都必须承担责任。在美国，责任则难以界定得多——尤其是现在，一个政党需要在参议院获得至少六十票，才能克服无处不在的冗长辩论阻挠。共和党（GOP）领袖知道，对于经济表现不佳，总统及其政党很可能承担大部分责难，即使保守派共和党人的焦土式抵抗，才是总统政策获通过的最大障碍。

因此，含混授权的概念，可以从委托人究竟是否真正授权、授权了什么的含混，扩大到包含委托人向哪些代理人授权的含混。但在本书中，我们聚焦于“是否以及什么”的含混，因为这是根本性的含混，是选举制度的直接结果。超多数主义

的、或“哪些代理人”的含混，并不是允许现任者参选的频繁选举的必然后果，而是独立于这一选举结构、由其他较不根本的制度安排施加的。

2.2.7 对将含混授权视为重大问题的一项反对意见

有些公民特别关注特殊利益集团牺牲公共物品来追逐私人物品；当他们听到民主政府因含混授权而功能失调这一说法时，可能会回应：真正的问题是特殊利益集团的操纵。这个观点有两项错误。第一，如果我们选择把政府失灵的责任归于特殊利益集团，而非政府制度，就等于假定，无须把政府设计得能够在现实世界中实行治理，而在现实世界里，自利是一种强大动机。第二个错误是，即使责怪特殊利益集团成功地制止了其操纵，选民对公共事务的意见输入仍然会有缺陷，因为含混授权意味着，没有人明确要求他们审议这些事务。然而，尽管这种阴谋论式观点有上述问题，它实际上却暗示含混授权很重要。把解决办法视为责怪操纵者，就是把解决办法视为激发公民愤怒，使他们通过要求被操纵的代表立法禁止、或以其他方式阻止对其自身的操纵，来接掌控制权。但让公民“接掌控制权”，正是民主功能失调的含混授权解释所要求的——不仅为阻止特殊利益集团操纵，更为全面掌管公共物品。责怪的观点认为，我们必须通过激怒公民来赋权；含混授权的观点则认为，我们必须通过澄清授权来赋权。激怒公民会促进行动，却未必促进审议；澄清授权则会产生分工，而分工应有助于审议与行动。

二十年前，政治社会学家克劳斯·奥费在回顾民主国家作出对集体有约束力的决定，并将其付诸实施的能力时，得出结论：这种能力已经下降。

> 诚然，国家与政府、公民与社会运动、社会阶级与政党、精英、行政机关、利益团体、联盟、民族、集团和协会，都依然健在；只是无论旁观者还是它们自己，似乎都不太清楚各自特有的行动领域……令人惊讶且具有根本性争议的，是对“谁在负责？”这一问题的回答。（Offe 1996, vii – viii）

奥费为这种不确定性提出了几个原因，例如全球化与多国协定使国家边界日益通透，以及随着越来越个人主义的公民更青睐具体议题上的行动，投票和加入政党等传统政治活动有所衰退。他没有提及含混授权，但如果频繁选举具有这种效应，它们确实应当使公民困惑：“谁在负责？”

2.2.8 含混授权概览

含混授权这一观念，主要是说民主国家不清楚自己究竟由人民运作，还是由人民的政治代理人运作。超多数机制则通过模糊这项义务与权力究竟委托给了哪个政治代理人或哪组代理人，产生较不根本的责任与权力混淆。根本形式的含混授权中，很多混乱是因为公民想要好领袖，而民主政府却要求他们想要成为好的指挥者。他们渴望好领袖，是一个高度社会化物种的生物性冲动；公民期待包括民主政府在内的任何政府满足这种愿望，这在一定程度上使他们忽视了作为指挥者的参与。如我们所见，领导由追随者与领袖共同产生；指挥则由指挥者选择政策，然后指示执行人员落实而产生。在民主国家，这些执行人员就是民选代表，但这一点并未被清楚认识到，因为公民渴望被领导的原始冲动，使他们把执行人员视为“领袖”。公民不清楚自己是否应该指挥，不仅因为这意味着他们要主动领导自己的“领袖”，也因为他们可用的具体指挥方式很少。如果有容易而有效的方式，他们就会审议并选择公共政策，然后指示执行人员落实。但对公民而言，

接受领导更容易、更自然。这只需要他们成为追随者，寻找个人魅力、目标坚定和看似关心群体等领导品质。

以选举为基础的代议民主，要求公民超越对领袖的原始需要，发展自立与成熟，使其能够根据代表的政策，而非领导品质来选择代表。 这样，他们就是在指挥自己的民主，而不是寻找好的领袖。但仅仅劝公民成熟起来，并不会使他们行动。我们需要新的制度，通过为他们提供集体审议议题、并据此指挥政治代理人的激励与工具，使他们成为成熟的民主公民。第二编将提出这种制度的设计；但在进入那里之前，我们还要识别另外两种民主功能失调，继续开展必须为这种设计提供指引的失灵分析。随后，我们将考察这一政府失灵的三重解释，是否看起来能够说明几个不同自由民主国家，以及若干重大公共政策议题中的失灵，以此检验它。

2.3 过度竞争

在民主国家，选举这一竞争机制被用来选出代表，其意图是激发活力、观念、真相与问责（例如Shapiro 2012, 200 – 207）。这里的竞争发生在政治人物与政治候选人之间；由于选举定期重复举行，通常间隔二至八年，这种竞争几乎连续不断。§2.2.1将这种周期称为频繁，因为它只占人生的一小部分。对有资格争取连任的现任者来说，选举几乎构成持续不断的威胁，因此，他们往往专注于保住职位，而非选择良好政策。为了吸引选票，他们常常通过加入政党来简化选民的选择。政治学家伊恩·马什（Ian Marsh）与环境科学家戴维·延肯（David Yencken 2004, 82）指出，在澳大利亚政治中，这种由政治生存与支配地位的需要驱动的简化如此明显，以至于“熟悉的竞争性两党制如今本身就是……明智政策选择的一个主要障碍”。他们把其一种形式描述为“虚假对抗”。

> 如果政府宣布某个有争议的议题是白的，而公众意见分裂或不确定，反对党几乎总会宣布它是黑的。但反对党在执政时，却可能常常支持过类似做法……之所以如此，是因为当公众意见分裂或不确定时，拥护鲜明不同方案的领袖会获得回报，即使这些方案空洞无物，或只是为政治效果而制造的……在现行体制中，选举激励压倒了对基于实质优劣与审慎考虑之论据的关注，从而使体制扭曲。（Marsh and Yencken 2004, 32 – 33）

在英国，非民选上议院与民选下议院的表现形成对照，说明了民选代表之间的竞争如何令人分心。

> 上议院常常审查下议院没有时间查看的立法（它在审查欧盟委员会法令方面形成了一个重要角色）……议员彼此客气得令人惊讶。伦敦大学学院研究上议院的梅格·拉塞尔（Meg Russell）说："有时简直客气得发腻。"当被问及希望民选政治人物如何行事时，选民往往会描述一种听起来有点像非民选上议院的行为。（Economist 2012, 48）

选举竞争诱使政治人物操纵经济／社会／政治局势，使其有利于自己的当选与连任，从而鼓励公然腐败。雅各布·祖马（Jacob Zuma）总统治下的南非就是一例；据报道，"在四面受敌的非国大（ANC）治下，新闻自由正在一点点被削弱"（Economist 2015b）。然而，选举竞争造成的破坏，可能远超不礼貌、答非所问、虚假对抗和腐败。

> 在2007年底一场有争议的选举之后，两个交战派别将肯尼亚撕裂，使这个东非最繁荣、据说最稳定的国家，足足两个月徘徊在自我毁灭边缘。联合国前秘书长科菲·安南受邀前来，试图解决冲突……族群暴力就在附近肆虐，而当安南先生试图在双方之间寻找共同立场时，两边的谈判代表有时自己也几乎动起手来……选举可能使敌对政治人物陷入公开冲突，

> 肯尼亚如此，如今的津巴布韦也是如此。（Economist 2008a, 67）

法学家蔡美儿（Amy Chua 2003）描述了一些例子，说明选举竞争如何点燃长期受到压抑的仇恨，其对象是主导市场、生活富裕的少数族群：例如，1990年第二次世界大战后首次自由选举之后，前南斯拉夫部分地区对克罗地亚人进行的“族群清洗”；1998年独裁者苏哈托（Suharto）下台并举行选举时，印度尼西亚针对华人少数族群的袭击；以及1994年卢旺达对图西族人的大屠杀，当时腐败的极权总统哈比亚利马纳（Habyarimana）为回应西方压力，作出放弃独裁、转向多元主义与多党民主的姿态。扎卡里亚（Zakaria 2003, 114）指出，“没有宪政自由主义的基础，在分裂的社会中引入民主，实际上会助长民族主义、族群冲突，甚至战争。”牙买加的例子说明，若要防止破坏性竞争，这种基础必须非常坚实。

> 一个相对稳定、和平、且“性情温和”的民主国家，在20世纪70年代开始走上歧途。两党间的一场政治对抗升级失控，使牙买加陷入腐败、偏袒、庇护主义与有组织犯罪的恶性循环。牙买加案例表明，在发展中国家，不受约束的民主竞争，可以通过为庇护主义目的将公务员体系和执法部门政治化，摧毁原本质量相对较高的这些部门。（Rothstein 2011, 202）

从不礼貌到欺骗，再到致命暴力，这一光谱表明，选举政治无休止的竞争性质，鼓励政治人物对认真审议失去耐心。它也很可能吸引性格好斗的人参选。因此，民主政治人物可能倾向于把议题当作战斗，而不是需要仔细理解并比较利弊的事项。记者兼历史学家彼得·斯科布利克（Peter Scoblic）在《我们与他们：半个世纪的保守主义如何削弱美国安全》（Us vs Them: How a Half Century of Conservatism Has

Undermined America's Security）中，提供了此类好斗性的例子。在其中一例中，他以同情笔调描述美国总统罗纳德·里根，在同苏联总统米哈伊尔·戈尔巴乔夫（Mikhail Gorbachev）的核裁军谈判中，从谴责转向协商。但他也指出，里根此前"甚至没有想到"：

> 采取一种作战战略，从广泛的导弹防御计划开始，研究导弹防护盾，同时增加35%的军费，启动新的轰炸机计划，部署新的洲际弹道导弹（ICBM），并在欧洲部署导弹，可能会被解释为具有威胁性。（引自Power 2008, 68）

斯科布利克也在美国总统乔治·W.布什（George W. Bush）身上看到了危险的好斗性。外交政策学者、奥巴马总统特别助理萨曼莎·鲍尔（Samantha Power 2008, 68）指出：

> 斯科布利克的叙述到结尾时最令人不寒而栗：那些长期偏好对抗而非合作的保守派声音——例如迪克·切尼（Dick Cheney）和唐纳德·拉姆斯菲尔德（Donald Rumsfeld）——竟成了乔治·W.布什行政部门中的主导人物。2000年1月21日，也就是入主白宫前一年，布什说：
>
> "我成长的时候，世界很危险。而且我们确切知道'他们'是谁。那是我们对他们，而且'他们'是谁很清楚。如今，我们不确定'他们'是谁，但我们知道他们在那里。"
>
> 强硬保守派曾经历一位外交官所谓的"20世纪90年代敌人缺失综合征"；9月11日给了他们运用早已孵化好的理论的机会。他们从一开始就试图使美国摆脱国际协定的束缚，并减少对外交接触的依赖。

斯科布利克与鲍尔批评的那些保守派政治人物影响力巨大，因此两位学者都对美国民主深感不安。令他们警觉的好斗性，也体现在美国忽视政治自由和自决等人权的记录中：只要有

利于美国利益，美国就支持威权政权，例如支持以色列（例如Mearsheimer and Walt 2007）、反对共产主义，以及确保获取市场和石油等资源（例如Perkins 2004；Bueno de Mesquita and Smith 2012）。例如，虽然美国在1999年支持科索沃（相对于塞尔维亚）的自决原则，却在2008年阿布哈兹和南奥塞梯（相对于格鲁吉亚）的案例中放弃这一规则，显然是因为它想控制石油管道（Lantier 2008；Orlov 2008）。俄罗斯对阿布哈兹和南奥塞梯采取了相反态度，尽管它在1994 – 96年及1999 – 2000年针对车臣的两场战争中，无视了自决。对于这些分离运动：

> 俄罗斯日报《生意人报》（Kommersant）把［俄罗斯］承认格鲁吉亚领土的独立同9/11相提并论，称世界政治从此将不再一样。“历史上第一次，俄罗斯公然破坏领土完整原则，优先选择了民族自决原则”（WeekendEditor 2008, 32）……

> ［这使得］俄罗斯通常的盟友对它流露出寒意——其中最重要的是中国的震惊反应……多年来，中国与俄罗斯一道捍卫领土完整观念，主张主权边界不可侵犯。如今，中国看到莫斯科抛弃了这一原则，而两国都可能为此付出代价。（Maddox 2008, 15）

这里我们从民主国家岔到了威权政权，但这段离题说明，民主国家需要发挥有力的示范作用，不仅要宣示公正处理国际事务的原则，还要坚守这些原则，即使这会给民主国家自身带来相当大的即时成本。不幸的是，竞争性本能似乎妨碍民主国家做到这一点。下面考察这些本能的其他影响。

2.3.1 竞争使政治人物分心，无法生产公共物品

正如政治学家伊恩 · 夏皮罗（Ian Shapiro 2012, 202）所强调，“争夺权力的竞争不可或缺”，因为它赋予“政治志向者激励，

让他们照亮黑暗角落，揭露彼此的失败与掩饰”。但民主国家的选举竞争，也限制了政治人物的公开与诚实，因为他们会受到诱惑，通过迎合选民的无知来赢得竞争。政治人物很少愿意冒疏远选民的风险，推行选民不理解的善意政策。迎合不仅可能立即产生糟糕的立法与政策，还可能产生延迟效应，因为它阻止或扭曲公共辩论的意见输入，抑制舆论的发展。政治人物不是以建设性的坦诚公开讨论议题，而是常常对对手进行人身攻击，沉溺于虚假对抗，并用答非所问的回答，或提出并回答另一个自己更喜欢的问题，来应付记者及他人的棘手提问。这种虚张声势、话术包装、隐瞒甚至说谎（例如Mearsheimer 2011），妨碍了舆论发展，进而限制公共物品的供给与保护。其中一部分腐败行为，许多公民看得很清楚，因而有助于产生§2.2.1所描述的“信任悖论”。

在澳大利亚以及许多其他民主国家，竞争性的选举环境培养了公众对政党和政府领袖的迷恋，使公民分心，无法意识到基本上指挥政府政策的是他们自己。它把他们的注意力集中在人格和名誉攻击上，而不是讨论、辩论议题；这一效应与上述政治人物的回避行为结合，阻碍舆论发展。澳大利亚政治竞争的另一个后果，是政治人物僵硬地坚持，政府几乎必须完全由立法机关中席位最多的政党组成；因此，当两个主要政党的席位几乎相同时，一个小党就可能发挥不成比例的影响——形成“权力平衡”局面。这种对反对党政治的坚持，常常使大量公众意见无法在政府中得到代表，也使政府失去立法机关中的许多人才。对对抗的迷信，使政党努力摧毁彼此的公众形象，而不是设计并协商良好政策。它也诱使政府使用公共资金向公众推销政策，尤其是在选举之前，以谋求对反对党的选举优势。议会可以不采用反对党政治，而在下院通过小党联盟形成执政的立法多数，也可以让下院全体议

员共同组成政府。在澳大利亚，这两种安排都为大多数代表所厌恶。吸引选票的需要，助长了这种好斗态度，因为相当置身事外的民众，只会接收到政治代理人发出的简单化形象与信息。同样的竞争方式，也可能使各党内部事务充满争吵。放弃反对党政治，不会消除竞争，但应当使其变得较为温和、更具建设性，因为政治人物仍会彼此竞争，提出最明智的政策主张，并争取立法机关中有地位、有影响力的职位。斯堪的纳维亚的共识型民主表明，选举民主并没有必须激烈对抗的绝对要求，因为那些政体大多由少数党联盟执政。

2.3.2 竞争诱使政治人物出卖立法

夏皮罗（Shapiro 2012, 203）指出，政治竞争的一大难题是，“尤其在美国，但在其他民主国家也越来越明显，政治人物首先争夺竞选捐款，其次才争夺选票。”阿尔·戈尔（Al Gore 2007）强调，电视广告的昂贵成本给美国政治人物施加了筹款的巨大压力，印证了这一点。为了获得资金，他们会受到诱惑，制定游说者愿意付钱购买的法律。电视竞选不仅以这种方式腐化民主，还截断了公共辩论，而民主政府基本上追随的大众意见，必须通过公共辩论才能发展。电视宣传为了产生冲击力并尽量降低成本，被制作得非常简短，却因此排除了平衡陈述与理性论证。

为立法付费，也诱使游说者与政治人物把这些钱用于个人经济利益，而不只是政治竞选。阿布拉莫夫印第安人游说丑闻，说明了这种腐败的复杂性与规模。丑闻涉及政治游说者杰克·阿布拉莫夫（Jack Abramoff）、小拉尔夫·E.里德（Ralph E. Reed Jr.）、格罗弗·诺奎斯特（Grover Norquist）和迈克尔·斯坎伦（Michael Scanlon）为印第安赌场利益集团所做的工作；这些集团向他们支付的费用估计达8,500万

美元。阿布拉莫夫与斯坎伦向客户索取远高于应有水平的费用，并策划针对客户的游说，以迫使客户为反制游说服务付更多钱。这些游说者被指控非法向立法者送礼并提供竞选捐款，以换取立法行动。众议员鲍勃·奈（Bob Ney，俄亥俄州共和党人，R-OH），以及众议院多数党领袖汤姆·迪莱（Tom DeLay，得克萨斯州共和党人，R-TX）的两名助手直接涉案。奈与迪莱都被迫放弃共和党领导职务。奈被判入狱三十个月，阿布拉莫夫被判五年十个月（Schmidt et al.2005）。他们被抓获这一事实，说明自由民主在限制腐败程度的层面上确实有效；但这个案例也表明，选举政治的竞争压力，迫使政治人物接受——甚至主动寻求——游说者的贿赂。

公司可以通过奖励偏袒自己的代表，实际上购买立法与政府项目，例如在该立法者的选区开办企业，改善其选举前景，或者为其提供退出政坛后的高管或顾问职业（Freedland 2007, 20）。政治人物可以通过提出法案、游说、交换选票、指定拨款和引入税收抵免，“赚取”这些好处。交换选票，是指某法案的提案者承诺支持其他立法者的法案，以换取对自己法案的支持。交换选票也包括把不同措施捆绑成一个方案，以扩大支持基础。指定拨款，是在拨款法案中插入有利于某个选民或极狭小群体的特别条款（Kirkpatrick 2006; Kuttner 2008）。2010年3月，众议院拨款委员会禁止向营利组织提供指定拨款。提出法案的立法者允许这类条款被加入，是为了给法案争取选票，或者为了日后能把指定拨款条款加入其他代表的法案，以获得互惠。税收抵免也造成类似的立法腐败。正如库特纳（Kuttner 2008, 96）所指出，这些手法“几乎从不接受正常的立法听证；相反，交易都在关门后达成，普通公众即使知道预定受益人是谁，也是在事后。”政

治分肥是另一种以好处换回报的尝试：代表通过动用公共资金，或把政府机构、企业安置在本选区，贿赂选民以获取选票。此类交易常常使政策与计划由有能力游说或购买它们的利益团体决定，而不是由公众或其代表根据实质优劣，判断支持与反对政策的论据孰强孰弱。因此，美国国际关系学者查默斯·约翰逊（Chalmers Johnson，引自Freedland 2007, 20）指出，“我们政府的立法分支已经坏了”。

这种对选举和立法事务的操纵，本可通过立法减少，但追逐私人物品的特殊利益集团，使有关法律几乎不可能通过。曼瑟尔·奥尔森（Mancur Olson 1965）描述过这一颠覆性效应，公共选择理论家戈登·塔洛克（Gordon Tullock 1993, 39 – 40）则把它视为“民主的关键弱点”：

> 政治过程明显偏袒那些集中组织起来、对同自身密切相关的议题充分知情的选民，而不利于那些分散各处、对同自身直接关联较少的议题了解不足的选民……［这正是］特殊利益集团渗透进来进行寻租、普遍损害整个社会的方式。

但在以选举为基础的代议民主国家，特殊利益集团只有通过帮助政治人物相互竞争，才能“渗透”——这种竞争主要是争夺选票，也包括争夺金钱。塔洛克所谓“政治过程的偏向”——后来被称为“奥尔森定律”（Mickelthwait and Wooldridge 2014, 111）——或可通过两种方式减轻或消除。第一，重新安排政治过程，使那些“分散各处、对同自身直接关联较少的议题了解不足的选民”聚集起来。第二，在这种重组中，为选民更充分地掌握信息提供激励。第二编所提出的新制度，就是为实现这两项改革而设计的。它会使民主政府从较强的代议形式，转向更为直接的形式。如果有效，就将证明，塔洛克所谓“民主的关键弱点”，只是选举代议民

主的弱点，而未必是其他民主形式的弱点。但正如扎卡里亚（Zakaria 2003, 177）所指出，这一弱点：

> 是今日美国困境的核心。美国人民相信，自己对政府没有真正的控制权。他们没有意识到，政治人物同样没有控制权。大多数众议员和参议员认为，自己所处的政治体制中，任何认真尝试变革的行动，都会立即招致因变革受损的少数人的有组织反对。而真正支配华盛顿的，正是这些少数群体。

公共选择理论对选举民主中的此类腐败有很多论述，但有些人认为它走错了方向，因为它试图把选民、政治人物和游说者等行动者的政治行为，解释和预测为理性效用最大化，却忽略其善意动机与非理性动机。不过，假定政治人物纯粹自利，这种简化也许已足够准确，因为可能迫使他们退出政坛的竞争，会使 自利成为他们压倒一切的优先事项。例如，公共选择经济学家彼得·利森（Peter Leeson 2006, 357, 364）从理论上论证了：

> 即使政策制定者对公众有部分善意，他们仍会被引向迎合特殊利益集团，而社会的处境并不会比政治人物完全自利时更好。因此，政治代理人的善意，是一个全有或全无的命题。除非善意是完全的，否则政策看起来都一样……尽管这偏离了动机的现实情况，但如果政治代理人具有部分善意时，与毫无善意时产生相同结果，那么，公共选择的标准假定，在预测上就得到了证实。

利森的分析，基于政治代理人为争取公民选票而展开的竞争。公民通常对公共议题关注不足，因此，每一个代理人至少都必须像竞争对手一样，愿意忽视公共福利，利用公众的无知，迎合可能带来选票的特殊利益集团。正如利森（2006, 357）所写：“缺乏有效的执行机制来惩罚迎合特殊利益集团的政治人物，使政治代理人有充分理由怀疑其他政治家对公共福

利的承诺。”他的分析表明，这种怀疑会迫使政治人物在相互争夺选票时，制定有缺陷的公共政策。

选择人集团理论（selectorate theory，第10章稍后将作概述）是政治学中的一种公共选择（“理性选择”）方法，因为它采用经济学家的方法，通过寻找激励来解释和预测政治行为，尤其是那些诉诸自利的激励；在市场与政治的高度竞争环境中，要取得成功，自利是必需的。选择人集团理论所确认的主要激励，是政治职位的竞争如此持续，而且可能致命（至少在政治上致命，在某些专制政体中，肉体上也可能致命），以至于迫使每个政治人物把政治生存置于首位。因此，选择人集团理论把争夺职位的竞争，视为贯穿从民主到专制整个光谱的政治基本特征。（Bueno de Mesquita et al. 2003, 25）

2.3.3 商业竞争加剧政治竞争

过去几十年里，媒体为谋求商业优势而制造政治竞争、将其戏剧化，使政治人物之间的竞争加剧。公共传播学者杰伊·布卢姆勒（Jay Blumler）和斯蒂芬·科尔曼（Stephen Coleman 2001）认为，舆论日益反复无常，助长了这种煽情倾向；而舆论的不稳定，源于个人主义增强，以及政党、核心家庭、主流宗教、工作场所和社会阶级等传统社会联系随之弱化。

> 记者与政治人物的关系因此发生了转变。鉴于舆论的流动性和反复无常，新闻报道对政治人物及其顾问极为重要。他们认为自己每天都在展开竞争，通过主要大众媒体影响并控制公众对重要政治事件与议题的看法。因此，他们力图尽可能渗入并主导新闻议程。
>
> 但是，对于这种缩窄并决定新闻选择的企图，政治记者并未逆来顺受。只要可能，他们就把自己的解释框架强加在政治

> 人物的言论与举措上，将后者压缩为简短引语和声音片段。他们集中关注政治人物无法控制的议题，即记者能够主导、借以打开局面，并运用常规新闻价值标准的议题。他们把聚光灯照向职业化政治人物偶然暴露的任何弱点、失误与过错。尤其是，他们不断"揭穿"政治人物的宣传努力，常常更多谈论背后的公关动机，而较少讨论其政绩与提议实质上的优缺点……这种逻辑，就像把政治传播交给一群食人鱼蹂躏……因此，在有一系列近期选举竞选测量数据可用的民主国家，综合证据表明，媒体政治报道的数量正在减少，越来越"媒介化"（更多由记者及其参照框架主导），越来越关注权力策略而牺牲议题实质，也越来越负面。（Blumler and Coleman 2001, 9, 10, 11）

商业竞争不只是通过媒体加剧民主政治的竞争性。它也广泛影响民主国家所有公民的生活与态度，因为公民在消费和工作时，必须不断应对并参与商业竞争。对某些性格的人来说，这可能鼓励一种以法律界限为止境谋求优势的风气，从而忽略伦理判断，过度追逐自利。记者兼公共关系分析人士鲍勃·伯顿（Bob Burton 2007）在《话术内幕：公关行业的黑暗底层》（Inside Spin: The Dark Underbelly of the PR Industry）中，提供了澳大利亚的例子。澳大利亚工党"票数操盘手"格雷厄姆·理查森（Graham Richardson 1994）的自传书名《不择手段》（Whatever It Takes），也表达了类似的民主政治观。律师与商人常常在民主政治中表现出色，或许正是因为他们在对抗行为方面的训练、经验与倾向。布赖恩·卡普兰指出，美国政治人物最常见的教育背景是法律学位（总统、副总统和内阁官员中70%是律师，参议员和众议员中则超过50%是律师），显然，"选举过程选出了这样一些人：他们受过专业训练，能够不论案件本身是非曲直，都作出有说服力且真诚的辩护"（Caplan 2008, 169，着重见原文）。

2.3.4 含混授权加剧政治竞争

含混授权可能倾向于加剧政治人物之间的竞争，因为不确定谁指挥政府，会诱使他们试图向人民表明，自己这些政治人物才是指挥者。因此，他们受到鼓励，彼此竞争成为最有权力的人，例如争夺政党、州和国家的领导权。如果授权明确无疑地把指挥者角色交给人民，那么所有行动者都会认为这些争夺不那么重要，政治人物也就能够把更多竞争限制在当选这件事上。他们还可以把战略性政策的争论留给人民，从而减少彼此竞争。

政治代理人之间充满怨毒的竞争，也很可能鼓励选民无视政治，或者以较少礼貌和理性来辩论政治。这可能造成社区两极分化，进而鼓励其代理人之间更多怨毒。正如政治学家马克·赫瑟林顿（Marc Hetherington）与乔纳森·韦勒（Jonathan Weiler 2009）所报告，政治两极化如今是美国的一个问题，因此，任何可能减少竞争、促进政治理解与合作的措施，看来都会有益，对美国肯定如此，对许多其他国家也很可能如此。

2.3.5 尽量减少竞争的损害

可以采用两种一般方法，减少政治人物之间竞争斗争对公共物品造成的损害。一种是尽可能不由政治人物来制定政策；如上文§2.3.4所讨论，可以通过帮助公民更有效地担任政府指挥者来实现。这要求消除授权的含混，不仅把战略性政策从政治人物手中移出，也会指导仍留给他们的战术性与操作性政策，因为战略最终决定所有其他政策的大方向与边界。

另一种减损方法，是减少政治人物之间的竞争。这里同样必须消除授权中的含混。如果不再混淆谁指挥政体，那么政治

人物之间的竞争或可分两个阶段减少。第一，明确责任有助于使公民直面这一事实：制定规则以缓和政治人物之间的竞争，是他们自己的责任。这些规则属于战略性政策，因此，由人民决定这些规则，是其指挥者工作的一部分。此外，这项具体政策属于一种不能指望政治人物自行制定的政策，因为一般而言，监管者在监管别人而非自己时，更加客观而有效。公民监管若能提升政治人物的责任感，便可能带来第二阶段的竞争减少：政治人物将更负责任地考虑、选择或接受其他变革，而这些变革又能进一步缓和促使他们相互竞争的激励。

2.4 过度妥协

正如政治学家马克·沃伦（Mark Warren 2002a, 192）所指出，“反对民主的最著名意见，由柏拉图使之流传千古，即民主决策很可能不如那些凭知识而更有资格的人所作的决策。”精神科医生威尔弗雷德·阿布斯（Wilfred Abse）和露西·杰斯纳（Lucie Jessner 1962, 86）这样描述这一问题：

> 在民主价值体系中，人们拥有平等权利，但在能力、个人发展和教育上并不平等。一个在这方面助长幻想的民主制度，正在削弱自身的力量：培养并释放群体全部能力的力量。

自由民主实行普选、一人一票且每票权力相等，确保了这个问题会始终存在。一人一票，意味着每个人对一个目标拥有一票：例如，在总统制下，每个选民对总统候选人有一票，对众议院或参议院等每个立法机构的议员也各有一票。在新西兰、玻利维亚、德国和意大利等实行混合成员比例代表选举制的国家，选民有一票选立法机关议员，还有一票选政党。

每个公民拥有权力相等的一票，确保了崇高理想、想象力与经过培养的品位，会同低下目标、迟钝和冷漠混合，形成代表以政策和立法回应的公众意见。因此，能力被大幅折损，政治人物提供的公共物品，反映的是平均水平的理想与认识。哲学家约翰·卢卡斯（John Lucas 1976, 254）直言描述了其中一部分问题：

> 如果一个民主社会完全拒绝贵族原则，并认为任何人承认另一个人在艺术品位上优于自己，都是不民主的……艺术创造力就会受到压抑，整个社会都会淹没在毫无品位的平庸浪潮之中。

然而，以这种方式被压倒的，不只是音乐、文学、美术、建筑等方面的艺术品位。凡是必须经过某种学习，才能认识其价值的公共物品，也都可能被“淹没”——或者被消耗来生产其他东西，或者从公共物品转化为私人物品。这种价值较为细微的公共物品，往往是提供其他物品所必需的。例如，自然资本与人口的比率较高这一公共物品，可能使居住在宽敞乡村或沿海环境中的生活方式广泛可得，并为业余农耕、漂流、荒野徒步、钓鱼、狩猎和观察野生动物等户外活动提供良好机会。同样，免费教育、经济平等与政治平等这些公共物品，可能促进负责任的外交政策与人权。为说明外交政策质量如何依赖另一项公共物品，我们不妨再次转向萨曼莎·鲍尔。她在此讨论的公共物品，是美国舆论的能力。

> 布什宣称的目标，是强化美军、给伊拉克与阿富汗带来稳定、打击恐怖主义、防止无赖国家与武装分子获取核武器，以及在世界各地促进民主。在每一方面，两届共和党执政对美国国家安全都造成了灾难。问题是：美国选民注意到了吗？

> 乔·拜登（Joe Biden）注意到了。在接受MSNBC采访时，参议院外交关系委员会主席拜登参议员被问到，民主党人在国家安全问题上是否值得信任。他激动地说：
>
> “我拒绝像2000年和2004年那样，坐视不管。这个政府是美国近代史上——也许是有史以来——外交政策最糟糕的政府。认为他们有能力继续处理我们的外交政策，使我们更加安全，使以色列安全，这种想法荒谬透顶……他们碰过的每一件事，都近乎灾难。”
>
> 民调数据表明，选民实际上开始认同拜登的看法，终于开始质疑共和党人在国家安全方面的可靠性。2004年选举日的出口民调显示，较多数选民（49%对44%）认为，伊拉克战争使国家更不安全。然而，同样的出口民调却显示，在处理国家安全问题方面，布什领先18个百分点。（Power 2008, 68，着重为引者所加）

鲍尔观察到，美国普通选民对公共政策了解不足，学习缓慢，而美国政府的表现也大致处于同一水平。这些观察与上文§2.2.2和§2.2.3所提及的经验研究结果一致。

前文§2.2.5已经指出过度妥协的问题：政治人物对选民的问责存在缺陷，因为大多数选民对公共政策的许多方面无知，意味着他们常常不能很好地判断代表的表现。不过，消除授权含混，或可减少过度妥协。其作用方式，应是使人民更清楚地意识到，指挥政府的是他们自己，从而促使他们把政治影响力交给其中最可能持有充分知情且合理观点的人。第二编所提出的新制度，就是为帮助他们这样做而设计的。

2.5 三重功能失调

图2.1概括了上文讨论的自由民主国家的功能失调倾向。图中显示，三种功能失调产生两种表现或行为类型，继而造成政府失灵，即公共物品供给不足。这种民主失灵观称为三重功能失调假说。被认为导致这三种功能失调的五项选举过程要素，在图2.1中分为两组，以显示其不同效应。上方一组包括选举、选举频率，以及现任者有资格争取连任；下方一组是普选权与选票平等。上方一组使权力与责任的委托含混，造成选民与政治人物究竟谁是政体指挥者的混乱。它也造成政治人物之间的竞争；由于竞争妨碍良好政策的制定与实施，因此属于过度竞争。两支细箭头表明这两种功能失调相互作用，细线意味着这些效应可能较轻。短而细的向下箭头表示，指挥权混乱扩大了政治代理人彼此竞争的领域，因而可能加剧过度竞争。没有这种混乱，他们的竞争主要将围绕当选立法机关议员展开，其次才是在派系政治影响与政党领导权方面争夺彼此间的优势。但由于这种混乱存在，政治代理人也被诱使争夺整个政体的指挥权，或州与国家的领导权。从“过度竞争”向上指向“指挥权混乱”的短细箭头表示，政治人物为了争夺选票，受到鼓励，假装自己是指挥者，以给选民留下深刻印象；这可能鼓励选民忽视履行民主指挥者角色，进一步加剧谁指挥民主政府的混乱。

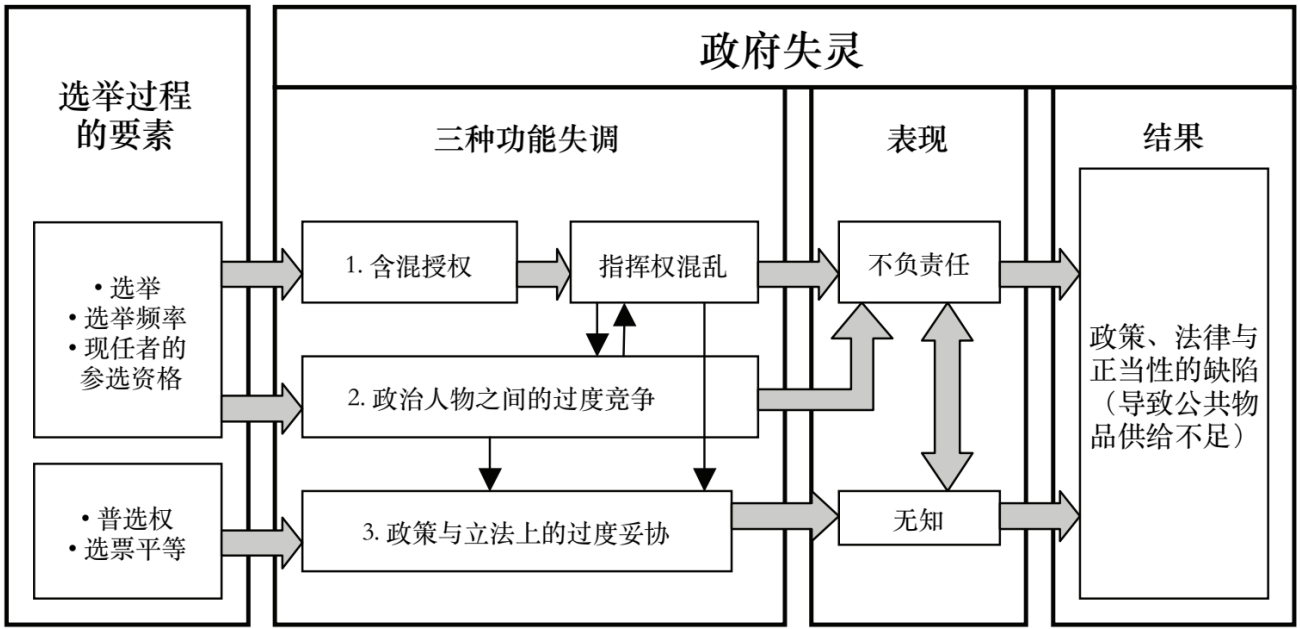


图2.1 三重功能失调假说

原图文字	中文对应
Elements of the electoral process	选举过程的要素
Elections	选举
Frequency of elections	选举频率
Eligibility of incumbents	现任者的参选资格
Universal franchise	普选权
Equality of the vote	选票平等
Three dysfunctions	三种功能失调
1. Ambiguous delegation	1. 含混授权
Confusion of directorship	指挥权混乱
2. Excessive competition between politicians	2. 政治人物之间的过度竞争
3. Excessive compromise over policy & legislation	3. 政策与立法上的过度妥协
Expressions	表现
Irresponsibility	不负责任
Ignorance	无知
Result	结果

原图文字	中文对应
Deficiencies in policy, law & legitimacy (causing underprovision of public goods)	政策、法律与正当性的缺陷（导致公共物品供给不足）
Government failure	政府失灵
Fig. 2.1. The triple dysfunction hypothesis	图2.1 三重功能失调假说

第三种功能失调，是普选权与选票平等使政体把知识、观念和敏感性，同无知与冷漠相折中。如上文§2.4所述，指挥权混乱也鼓励这一效应。如果授权制度十分明确地表明，是人民指挥政府（大众意见更清楚地控制公共政策），那么，公民就可能更愿意尽量避免让自己的智慧与无知相折中。由于指挥权混乱的这种影响可能较轻，这里用一支细箭头表示。过度妥协也受政治人物之间竞争的影响，因为竞争迫使他们为了获得选举支持，表达并落实多数选民的观点，不论这些观点是否明智。这一效应由“过度竞争”指向“过度妥协”的箭头表示。将其画细，是为了降低强调程度，因为主要的折中效应，被认为由“普选权”和“选票平等”指向“过度妥协”的粗箭头表示。

指挥权混乱与过度竞争，预计会表现为民主政府中某种程度的不负责任。不清楚由谁指挥，会使选民与当选者都无法明确，究竟哪一方负有审议与发展政策的责任。因此，双方都倾向于把这项工作留给对方。如果一方确实试图承担责任，授权含混又使人不清楚这一方应处理战略性、战术性，还是操作性政策，因此不负责任仍然容易发生，尤其是在这一连

续谱的战略端，因为双方都有更强激励关注另一端。政治人物为选举成功和最终指挥权（州或国家领导权）展开的竞争，会鼓励不负责任，使他们专注于选择迎合——或至少不冒犯——那些有些置身事外的选民之无知的政策。第三种功能失调（过度妥协）可能有一种稍为不同的表现：某种程度的无知，随后限制公共政策的能力。因此，这些不负责任与无知的倾向，使民主政府在一定程度上失灵。换言之，如 § 2.1 所解释，它们造成公共物品供给不足。

功能失调的两种表现之间，垂直方向的双向影响，表示不负责任与无知各自倾向于强化对方。应当指出，这些表现只是倾向，并不意味着彻底的不负责任和无知。因此，三重功能失调假说至少为民主政府行为上的缺陷提供了一个局部模型，并且似乎表明，不清楚由谁指挥，是主要原因。

这个假说把政府失灵部分地描述为一种“代理问题”（例如 Stiglitz 2010, 13），即当代理人（在这里是政治代表）由委托人（在这里是公民）任命，代其行动时，委托人可能无法确保，代理人依委托人的利益而非自身利益行事。代理人通常比委托人具有一定优势：代理角色使他们能够接触委托人没有的信息，也给予他们一定的行动空间，而委托人看不到或无法控制。三重功能失调的前两部分，都属于代理问题。授权中的含混，使代理人有一定自由追求自身利益，而非委托人的利益，即公共利益。政治代理人之间的过度竞争，使他们有非常强烈的激励照顾自身利益，而非委托人的利益。三重功能失调的第三部分，不是经典的代理问题，因为过度妥协，是委托人在向代理人发出指令、监督其表现时，未能充分考虑自身的利益——公共利益。

2.6 从两项民主失灵逆向映射，检验假说

上文对民主失灵的预测，可以描述为一种后果映射。它从基本民主结构出发，预测这种结构可能产生的任何后果，即民主委托人与其代理人在履职上的失败（“功能失调”）。接着，它寻找这些失败可能产生的后果（功能失调的“表现”），然后再寻找这些后果可能产生的后果（政府失灵）。不过，这里不把这种系统思维称为后果映射，而称为“正向映射”；这一术语由公共政策与行政学者布赖恩·赫德（Brian Head）和约翰·奥尔福德（John Alford 2008, 16），从公共事务学者理查德·埃尔莫尔（Richard Elmore 1980）那里借用并改造而来。现在，我将把这一具体正向映射的结果，与两个方向相反的因果映射相比较；赫德与奥尔福德称后者为“逆向映射”。在逆向映射中，人们考察某一不利后果的情境，看看什么可能造成了它，然后考察这一原因（或这些原因）的可能原因，再追问它们可能的原因，如此沿因果网络向后追溯，直到就识别可能有效纠正的切入点而言，追溯仍然清楚而有用为止。逆向映射应当识别出正向映射对同一系统所揭示的相同因果链或网络。这里的第一个逆向映射，调查澳大利亚政治忽视长期事务的原因；第二个则追问，为何美国许多环境政策问题反复发生。这些问题都属于战略性政策失灵，而三重功能失调理论恰恰预示了这种失灵，因此，这些映射应能检验该理论。

2.6.1 澳大利亚政治对长期事务的忽视

马什与延肯（Marsh and Yencken 2004）调查了澳大利亚政治为什么忽视长期事务；这种忽视体现在盐渍化、土地退化、河流恶化、全球化对就业的影响、研究与创新不足、公众对政治的犬儒态度、外债大幅扩张、儿童与青少年的健康和发

展问题、能源问题以及温室气体排放等方面。这种政治失灵得到了广泛承认，正如环境科学家戴维·默瑟（DavidMercer）和彼得·马登（Peter Marden 2006）所指出："毫无疑问，澳大利亚政治未能应对后可持续发展社会提出的挑战。自由民主不愿解决环境问题，这一点已被认识了相当长时间。"朱迪思·布雷特在考察约翰·霍华德（John Howard）总理留给澳大利亚联邦政府的遗产时，支持了这一评价。她认为，他在全球变暖、相关环境议题及石油依赖问题上的表现，使他：

> 类似于那些如今已无面目、无姓名可考的人，他们因伽利略声称地球绕太阳转而谴责他……执政十年之后，我们对他如何看待过去100年的了解，远远多于对他如何看待未来100年的了解。（Brett 2006）

马什与延肯（2004, 31 – 41）把澳大利亚忽视长期议题的原因诊断为三项："虚假对抗"、政策形成结构的局限，以及信息可获得性的局限。由于他们从症状出发寻找原因，分析往往聚焦于那些最直接造成忽视的原因。因此，为持久纠正对长期议题的忽视所需的根本变革，往往逃过了注意。马什与延肯（2004, 83）似乎在结尾两句话中承认了这一点："所有这些变革，如果不带来有效行动，就都会徒劳无功。因此，还有一项最终要求——具有远见、勇气和信念的政治领导。"这个结论与正向映射的诊断一致：领导是混乱的，因此严重不足。马什与延肯（2004）认识到了这种混乱的原因——允许现任者参选的频繁选举。他们指出，在其列出的三种政策忽视原因中，第一种虚假对抗：

> 源自政党之间选举竞争的动态……在现行体制中，选举激励压倒了对基于实质优劣与审慎考虑之论据的关注，从而使体制扭曲……选举需要要求主要政党之间公开争执。议题被扭

> 曲或捏造，以制造差异的表象，或削弱对手。（Marsh andYencken 2004, 31, 32 – 33）

这意味着，我们可以用更根本的原因“选举竞争的动态”来替代“虚假对抗”；而上文已提出，其实际起作用的部分，是含混授权、过度竞争与过度妥协。

在解释第二种忽视原因——“政策形成结构的局限”——时，马什与延肯指出：“无法围绕较长期议题开展公共对话，部分是主要政党之间选举竞争动态造成的。正式政策制定结构的一些组织特征，也造成了这一问题”（2004, 35，着重为引者所加）。他们列出的组织特征是：（a）政策制定行政团队规模受限，造成工作负荷过重；（b）利益团体缺乏进入渠道；（c）政策制定体系无法围绕长期议题建立利益联盟；（d）联邦与州政府之间的工作关系薄弱。这里的特征（b），指缺乏为公平对待所有利益相关者而设置的正式进入渠道，而不是缺乏上文“过度竞争”所讨论的特殊利益集团的暗中渠道。马什与延肯没有指出，他们的四项组织特征（a）至（d），也很可能在很大程度上由“选举竞争的动态”造成。这里提出，它们的形成方式如下。（a）中提到行政团队规模受限，很可能是在回应一种选举要求：必须让人看到强大、果断、不受旷日持久内部争论困扰的领导。这种要求源自含混授权和政治人物之间的过度竞争；如上所述，二者都是“选举竞争动态”的组成部分。（b）与（c）可能是政治人物对另一种选举要求的回应：必须让人看到自己照顾广大选民；因此，它们似乎属于过度妥协。政治人物不愿因被看见与少数意见合作，而搅乱自己对置身事外选民所作的简单化诉求；不论这些少数意见对公共利益多么有益，广大选民都未能充分理解它们。最后，（d）之所以产生，是因为对那些想展示自己忠于选民，并以领导品质给选民留下印象的政治人物

来说，联邦—州冲突几乎不可避免。过度竞争推动这些展示，授权含混则容许它们发生。因此，我们可以把马什与延肯的第二项长期忽视原因，从“政策形成结构的局限”，大部分改为“选举竞争的动态”，再进一步改为含混授权加上过度竞争与过度妥协。所以，他们所说的第二项长期忽视原因，在根本上似乎与第一项相同。

他们提出的第三项忽视原因，“信息可获得性的局限”，也可以大部分归于“选举竞争的动态”，在这里具体表现为含混授权的影响。为看清这一点，可以从马什与延肯的一项观察开始：除澳大利亚各级政府已经建立完善的经济报告制度之外，对趋势与状况的报告都不充分，尤其是社会报告。他们指出，这些缺陷意味着，“议题被埋没，被媒体忽略，也很少得到政治人物关注”（2004, 38）；但他们没有提到，这些缺陷很可能是对相关信息的需求不足所造成，而需求不足又可能是公众缺乏兴趣所造成。然而，这种缺乏兴趣，恰是授权含混所能预期的结果，因为它使公民以为，自己已把选择公共物品的全部任务交给政治人物，因此可以专注于包括购买力在内的私人物品。当然，分析人士、媒体与政府会回应公民对商业和经济的强烈兴趣，提供相关信息。

马什与延肯（2004, 40）指出，他们认为导致长期事务被忽视的“政治、组织和信息局限……被广泛承认为目前公众对主要政党不满的原因。它们是公众对政治持犬儒态度的根源。”不过，如上文所示，寻找这些原因背后的可能原因，似乎揭示了更根本的成因：频繁选举、现任者参选资格、普选权和平等选票等民主结构，产生了授权含混、过度竞争，以及妥协带来的无知。马什与延肯的分析，实际上是在敦促政治人物、置身事外的选民，或者任何可能有影响力的人，修复其识别出的政治、组织和信息缺陷。这似乎不大可能奏效，原

因有几个。其一，如上文§2.2.2和§2.2.3所讨论，很少有公民在倾听。其二，需要纠正的缺陷太多。第三个问题，是如何让任何纠正持续有效。如果一个有反作用的结构之类的深层原因没有得到纠正，也没有一个新的、永久性制度持续加以抵消，它就会不断发挥影响而占上风。马什与延肯建议的改革，可能被忽视或失败，因为现有选举结构几乎没有给公民和政治人物支持它们的激励。正如这两位学者在结论中所认识到的，关键在于领导，因此主要任务是让领导有效，而且以能够自我维持的方式做到这一点。不过，上文对领导的分析表明，既然领导是领袖与追随者之间的关系，那么追随者的表现至少与领袖的表现同样关键。沿用上文术语，我们或许可以通过修正马什与延肯关于关键在于领导的观点，更有用地界定政府失灵的问题：关键在于指挥。这促使我们考虑，能否通过消除授权含混来改善指挥。

2.6.2 环境政策失灵的反复发生

在表2.1中，密歇根大学的斯蒂文·亚菲（Steven Yaffee 1997）把美国历届政府在生态系统管理方面的几类失灵，归因于人类与人类制度的五种行为偏向。他提出，右栏列出的解决办法，可以消除这些偏向，从而产生更好的政策。这项分析主要聚焦于对北方斑点鸮反复出现的管理失当，但也发现，在试图管理其他物种时存在类似行为偏向，例如红顶啄木鸟（red-cockaded woodpecker）、黑足鼬、加利福尼亚秃鹫、美洲鹤、灰熊、灰狼与鲸类。亚菲的方法是一种较短程的逆向映射，因为它识别“政策问题”，并考察其可能的近因。

为把三重功能失调分析的正向映射，与亚菲的逆向映射作比较，我们在表中给他的五种偏向（左栏“行为偏向”）以及每项建议的纠正办法（右栏“解决办法”），都附上带括号的D、

C或I评注。这些字母表示，亚菲识别的相关行为偏向或解决办法，被认为等同于我们的正向映射所提出的一种或多种功能失调或解决办法。在这些括号评注中，D代表指挥权（因此在“行为偏向”栏，D是不清楚谁指挥；在“解决办法”栏，D是明确的指挥责任）；C代表竞争（因此在“行为偏向”栏，C是过度竞争；在“解决办法”栏，C是缓和竞争，例如通过合作）；I代表政体的无知（因此在“行为偏向”栏，I是过度妥协造成的无知；在“解决办法”栏，I是传播信息，或赋予相对知情的公民更大的政治影响力）。

表2.1 造成环境政策问题的行为偏向及相应解决办法。根据Yaffee 1997, 330编制。

行为偏向	政策问题	解决办法
短期理性胜过长期理性（D, C, I）	长期方向不佳	了解未来。（D, I）；通过指令、信息和“促成者”，把我们与未来绑定。（D, C）；促进创新与试验。（D）；寻找同时满足短期与长期目标的创造性方法。（D）
竞争取代合作（D, C）	僵局；较差的解决方案	建立促进分享，并发展信任与关系的过程。（D, C）；保护可能被利用的人。（D, C）；聚焦更高层次的共同目标。（D, C）；目标坚定，手段灵活。（D, C）
利益与价值观碎片化（D, C, I）	僵局；较差的解决方案	促进讨论与价值观确认。（D, C, I）；建立政治共识。（D, C）；促进公众教育。（D, I）
责任与权力碎片化（D, C）	决策迟缓、悬而不决；问责减弱；零碎的解决方案	培养领导。（D）；建立协调机制。（D, C）；设计激励。（D）；制定明确的成功衡量标准，并发展监督表现的能力。（D）

行为偏向	政策问题	解决办法
信息与知识碎片化（I）	较差的解决方案	促进组织内部及组织之间的信息流动。（D, C, I）；投资改善数据库。（D, I）；建立拥有最新专业知识的中心。（D, I）；运用数据协商。（C）

表中对D、C和I评注所作的具体分配，必然是一组主观判断，每位读者也许都更愿意采用一组稍有不同的分配。但按照这里建议的分配，总体印象是，亚菲的偏向与解决办法，往往被我们的正向映射所提出的功能失调与解决办法涵盖。不过，除正向与逆向映射之间这种大体一致之外，正向映射还得到了亚菲较短的逆向映射未能做到的东西：它提出根本性的结构改革，而这些改革似乎是系统性地引入、推动亚菲的“解决办法”，并为持续维护它们提供永久激励所必需的。

亚菲的逆向映射表明，五种政策问题由五种行为偏向造成，可以通过十三种不同的行动（右栏“解决办法”）加以缓解。〔译注：原文写作“十三种”；按表2.1右栏逐项计数，共有19项（4＋4＋3＋4＋4）。这里保留原文数字。〕正向映射则提出了更简单的一组解决办法，因为它表明，大量政策问题（远不止这组特定生态系统管理失当的案例）至少部分地仅由三种政治功能失调造成。表2.1表明，指挥权混乱（D）可能是这些功能失调中损害最大的一种，因为在造成行为偏向方面，它被认为与过度竞争（C）大致相当（二者在这里都出现4次，I则为3次）；而在产生解决办法方面，它的影响可能远超过C与I的总和（D出现18次，C为10次，I为6次）。按照这一粗略评估，最有用的单一解决办法，可能就是消除授权中的含混。这也是把马什与延肯的逆向映射，同三重功能失调的正向映射分析相比较时得出的结论。

看来，正向映射往往能发现某些东西，而逆向映射可能难以回溯足够远，看见它们。在分析政府失灵时，正向映射从基本结构开始，因此，只要在接近这一层面的地方发现问题，就会提出系统性解决办法：或者改变基本民主结构，或者设计新制度，以防止或纠正这些结构所产生的失灵。这些变革或新制度，应能建立并维持更好的治理，而且它们构成的补救行动集合，往往比逆向映射最初找到的更小，因为逆向映射从大量需要纠正的症状开始。另一方面，逆向映射应能产生操作性与战术性解决办法，补充正向映射指出的战略性解决办法。

2.7 总结与含义

前面两项关于政府失灵的逆向映射，似乎支持三重功能失调假说，因此，这一假说似乎指向系统性且数量很少的纠正措施。由于三重功能失调把失灵定位在民主政府的结构中，而不是某些特定情境，或政治人物、官僚、公民和特殊利益集团等特定行动者身上，它提出了两种主要补救中的一种。或者，通过使政治人物成为绝对统治者，完成人民向政治人物委托指挥权的民主授权；或者，将这种不完全授权的性质明确化，让政治人物和公民都不再含混。第三种策略，即使人民成为公共政策所有层面的绝对统治者，并不切实际，因为公民没有时间投入此事。某种形式的代表制是必要的。第一种策略使政治人物成为绝对统治者或指挥者，要求消除选举的频繁性，或者大幅延长选举间隔，例如二十年或更长，或者完全取消选举，例如通过抽签选择代表。这种策略消除了政治人物对选民的大部分问责，因此会危及公共政策质量。而这一风险，使公民极难接受这种策略。

第二种策略，是使不完全授权明确化；为此，必须不断提醒人民与政治人物，在现行选举授权制度下各自负有什么责任。由于这些制度把选民留在指挥者的位置上，只有当选民认识到，必须由自己确定希望公共物品实现的总体目标，而政治人物也知道自己只能选择如何实现这些目标的相对细节时，制度才能产生良好公共政策。在这种策略下，政治人物必须把自己视为执行者或经理人，而选民则是其指挥者；所以，当别人或他们自己把他们称为“领袖”时，双方都会感到混乱。然而，仅仅通过改名或描述，并不大可能永久澄清这些角色。大多数公民不会听到这些描述，而且即使听到，也很快会忘记。有些政治人物可能忽略那些把他们从领袖降为经理人的描述或头衔。这些描述也几乎不能帮助公民或政治人物履行相关职能。但是，新制度或许能不断提醒公民和政治人物各自不同的角色，同时为他们提供永久激励与协助，使其依照这些角色行动。不过，这个制度设计问题暂且放下，第二编再作讨论。在这个阶段，我们可以先开始消除“领袖”一词引起的混乱：谨慎地按照上文§2.2、§2.2.1、§2.2.4和§2.2.8讨论的特定含义使用它，而当我们指的是指挥者时，就用“指挥者”，而非“领袖”。要描述民主政府如何运作，以及为了充分有效应当如何运作，这两个术语都不可缺少。

关于公民作为指挥者的工作，政治学家黛安娜·穆茨（Diana Mutz 2006, 150）提醒说，审议与积极政治参与严重不相容。积极参与的公民不大可能进行很多审议，而充分审议的公民也不大可能积极参与。穆茨提出两种机制来解释：审议使人接触政策议题上相互交叉的观点，造成对政治决定的矛盾心理，从而抑制行动；接触相互交叉的观点，又使人更清楚地意识到卷入争论的可能性，也让许多人望参与而却步。穆茨的第一种机制，可能包括以下两种影响：关注相互

交叉的论据需要时间与精力，因此，审议者可用于参与的时间与精力减少；这种关注也要求、并可能培养分析性或反思性态度，而这与参与可能需要的冲动、要求行动的心态恰好相反。让同一位公民既审议又参与的困难，必须由实行本节开头所述第二种策略的制度来缓解或克服：鼓励公民审议战略性政策，再通过帮助他们促使政治人物落实审议所得，协助他们参与。

本章描述的民主社会选择体系的腐化，意味着对私人物品的个人选择，常常能够利用社会选择的弱点，取代或压倒社会选择。一个主要发生方式是：面对混乱、充满怨毒的社会选择体系所带来的无效与挫败，公民发现，转而专注于个人选择更有回报。市场很擅长鼓励他们这样做，正如赖希（Reich 2007）在《超级资本主义》（Supercapitalism）中的描述，以及政治学家迈克尔·桑德尔（Michael Sandel 2012）在《金钱不能买什么》（What Money Can't Buy）中的慨叹。因此，人们专注于"我、现在"，自恋不断增强，私人财富繁盛（对那些能获得它的人而言），公共领域则衰败。在澳大利亚，社会学家迈克尔·普西（Michael Pusey 2003, 183）对这一发展深感不安，指出随着：

> 经济改革而来的，是民主的稀薄化，以及人民被诱导退入纯粹私人领域：只关心自己人、心境、消费、休养、治疗，以及对加诸自身之事无法言说的愤怒。

在澳大利亚从事多年社会研究后，心理学家休·麦凯（Hugh Mackay 2004, 7 – 8）发现，澳大利亚人变得：

> 势利得多，分层也严重得多，更强烈地感到存在一个富裕阶级……这些人觉得自己已跻身其中，已经成功，我们理应在这里，我们得照顾好自己的孩子；至于那些人，嗯，世道就是如此……与我们无关。

麦凯（2004, 7）的结论是，我们需要一个更加“富有同情心、和谐、慷慨、包容的社会，对处境不利者、穷人以及智力不高者给予格外的关照”。三重功能失调是一种理解方式，帮助说明为何许多民主国家陷入这场危机，而另一些似乎正向它漂移。第6章将把这一预测用作诊断，为开出补救处方提供指引。在此之前，接下来的三章将进一步调查这一诊断是否准确。第3章考察一些自由民主国家的表现；它们的结构与文化使三重功能失调最小化，并将其与一个助长这种失调的国家相比较。第4章考察使三重功能失调容易造成严重管理失当的议题特征，随后给出三个议题中的实际例子，每一个议题都具有若干此类棘手特征。第一编的诊断将在第5章结束，该章更详细地考察第四个议题如何因三重功能失调而管理失当：人类对稀缺自然资本的欲求问题。

第3章
对功能失调的易感性：民主的类型

三重功能失调假说预测，公共物品供给不足的一项主要原因，是不清楚究竟由公民还是政治人物指挥供给；因此，它也表明，在那些便利选民公开、通过审议行使指挥权的政体中，供给不足应当不那么明显。有些民主国家的某些特征倾向于促成这一点，例如多席位选区的比例代表制（Milner 2002, 89）、政府首脑不由普选直接产生，以及共识型政治传统。这一传统包括：由少数党联盟执政，通过所有有兴趣公民之间的讨论与协商发展社会选择，而不是集中精力确保掌握权力。公民发起的公民投票，可以被视为有助于人民这样行使指挥权，但它们往往忽略审议。荷兰和北欧国家具有其中若干特征（Arter 1999, 151 – 55），因此，它们在《经济学人》智库民主指数中名列前茅（Economist 2008c）。北欧国家被形容为对国家友好的社会，拥有对社会友好的国家（Grenstad et al. 2006, 122）；下面将先考察它们，再考察与之形成对照的美利坚合众国。

3.1 北欧民主国家

政治社会学家约尔根·古尔·安诺生（Jørgen Goul Andersen 2007）参加了1978至1982年调查丹麦权力与民主的一项研究。他发现，在发起这项工作的议员委员会中，“显然有一种丧失权力的感觉，更一般地说……感觉北欧国家的

民主田园生活受到越来越多威胁。”这项调查支持了这种感觉，其“最有创见的结果……大概是发现，无论在哪里尝试测量人们对权力的感知，我们总会发现一种‘权力属于别人’的感觉”。这呼应了三重功能失调观点：一个重大问题，是不清楚由谁指挥。随后在1998 – 2004年开展的丹麦权力与民主研究，得出了复杂的结果，但识别出一些问题：政党党员人数下降；有能力、资源充足的多数，与越来越处境不利、被边缘化的少数之间差距扩大；媒体影响力增强；以及权力从政治体系转移到司法体系（Christiansen and Togeby 2006）。挪威在1998至2003年开展了一项类似研究；其主持人、政治学家厄于温德 · 厄斯特鲁德（Øyvind Østerud，引自Gjessing 2003, 1）得出结论，民主“作为从选举到决策的一条链，正在全线弱化……政党不再能动员很多选民，年轻人也不如以前活跃，因此这一趋势很可能加速”。厄斯特鲁德与政治学家佩尔 · 塞勒（Per Selle 2006, 564 – 65）一道指出，“挪威政治体系正在变得不那么独特”：大规模意识形态运动衰退，人们越来越感兴趣的是“规模更小、更灵活的协会，它们更善于满足个人需要与愿望，却也更难把成员同中央决策制度连接起来”。这些现象连同其他发展，被解释为并未显示普遍的公民生活衰退（Listhaug and Gronflaten 2007,272）；但正如塞勒与厄斯特鲁德所指出，它们似乎削弱了人民的政治角色。

谈到瑞典，值得提及的是，总理奥洛夫 · 帕尔梅（Olof Palme，引自Oliver 1987, xviii）在1969年说，他的国家“在相当大程度上，是一种学习小组民主”。学习小组是由5 – 20名公民自行组织的团体，他们选择多次聚会，学习某个公共议题。这以民主方式进行，目标是自由选择、批判性思考，以及交流观念与知识。这些团体遍布斯堪的纳维亚及其他一些

欧洲国家，也被引入美国、澳大利亚和少数发展中国家。学习小组在瑞典已运作一个世纪，获得政府财政支持，并体现了人民通过成人教育实现社会变革的强烈承诺（Oliver 1987, xv, xvii）。

瑞典政治学家约翰内斯·林德瓦尔（Johannes Lindvall）和博·罗斯坦（Bo Rothstein 2006, 48）指出，一项1985 – 1990年的研究得出结论，瑞典政体正在"转变为一种新的民主，更加'个人主义'，也更类似其他地方的政治体制"。这项调查十年后，由政治人物领导的一个大型瑞典政府委员会，认可了它的判断，呼吁强化公民社会、提高政治制度的回应性，并建立更具"审议品质的参与式民主"（Lindvall and Rothstein 2006, 60）。林德瓦尔与罗斯坦认为，瑞典存在：

> 令民主运作堪忧的迹象……对民主理想的一种常见、也许简单的理解，是国家应当做人民希望它做的事。随着意识形态国家机器的发展，瑞典民主看起来更像一个由国家决定人民应该想什么、做什么的社会……系统仍在转动，但它在倒转……未来的问题是：强国家是否会被某种新模式取代，为公共政策辩论提供必要的焦点；还是因为瑞典政策制定与行政结构内部的分工本来就不清楚，稳定规范将继续缺失。
> （Lindvall and Rothstein 2006, 47, 61, 47）

当然，三重功能失调表明，这种"本来就不清楚的分工"，至少部分由选举制度所执行授权的含混性造成。尽管如此，瑞典的"强国家"似乎仍受到相对成熟公众的支持。例如：

> 瑞典长期实行欧洲最进步的能源政策之一。中央政府在1990年制定了世界上最早的一批碳税之一。部长们上周宣布了进一步雄心：计划到2020年将可再生能源生产比例提高到50%，到2030年使瑞典车辆群摆脱化石燃料依赖，并到2050年实现完全碳中和。（Block 2009, 1）

另一方面，2010年的选举似乎证实了瑞典民主社会主义特征弱化的看法；这次选举中，一个中间偏右政府在完整执政一届之后获得连任，是第二次世界大战以来的第一次。

冰岛大学政治学家斯瓦努尔·克里斯蒂安松（Svanur Kristjánsson 2004, 172, 153）指出，本国的半总统制宪法框架，使选民角色变得复杂。加上政党体系及其党员人数衰退，公民对政府的积极控制几乎已经消失。相反，政治人物迎合反复无常的选民，这意味着，他们把政策发展限制在经济稳定与增长这一狭窄焦点上。克里斯蒂安松（2004, 153）的结论是："冰岛的治理体系已经成为一种相当混乱复杂的政治安排，因此类似于其他现代民主国家的情况。"

回顾丹麦、挪威和瑞典"权力与民主"研究项目的结果，安诺生（Andersen 2007）指出，同其他民主国家相比，它们仍然相当健康；根据当时已知情况，如果正在进行的芬兰研究不能大体支持这一图景，反倒令人意外。他把北欧国家描述为强健的代议民主，建立在牢固的民众基础上，政治参与水平高且分布平等，并通过有能力、拥有群众基础的政党与人民运动来开展。这些国家经济富裕，具有团结互助（亲社会）的工资政策，通过再分配确保高度经济平等。性别平等高度发达，对商业的监管有力，使其服从社会目标。政治素养、政治参与、选举投票率，以及对政治人物的信任，多数都处于高水平。

不过，与丹麦议员的看法一致，安诺生（2007）也指出了一些问题迹象：政党党员人数、选举投票率和政治信任下降；选举波动性增加；志愿协会弱化；媒体行为过度竞争；经济财富与权力集中；以及市场的重要性增强——不仅相对于国家而言（在国内和国际两个层面），也体现在国家管理之中。

宏观经济调控雄心降低，政府可用于经济监管的工具减少，显示了部分市场权力的增长。正如安诺生与霍夫（Andersen and Hoff 2001, 75）六年前所指出，在某些方面，“斯堪的纳维亚例外主义时期正在结束”。安诺生（2007）指出，政党衰退引出一些问题：什么将取代公民与政治决策者之间的这条纽带？是否有新的参与形式正在形成，以取代那些衰退中的形式？他认为，斯堪的纳维亚需要就公民参与、对话、审议和政府回应性的新民主标准，开展一场公共辩论。

这幅斯堪的纳维亚民主的简略图景表明，三重功能失调也存在于这里，但程度远低于许多其他民主国家，推测是因为本章开头所列特征倾向于阻止它。比例代表制、非总统制治理（芬兰及某种程度上的冰岛除外），以及共识文化，或许都让人民觉得，自己作为公共政策指挥者具有重要角色。除了北欧国家公民比大多数其他民主国家公民较少混淆谁指挥政府之外，政治人物之间的竞争也往往不那么尖锐，因为其政治制度与文化支持一种更合作的政治风格。此外，公众意见中的折中可能不像其他地方那样有害，因为指挥权混乱较少，使公民更觉得自己掌握主动，于是相当支持共识会议和学习小组等制度，帮助他们建设性地思考公共政策。

3.2 美国的案例

美国政府的结构与表现，同北欧民主国家形成对照，似乎也体现了三重功能失调。在考察这一诊断之前，先看一些症状，例如发展经济学家杰弗里·萨克斯（Jeffrey Sachs 2009, 20 – 22）所指出的：

> 把美国与加拿大、西欧和日本相比较，结果令人警醒。美国的儿童贫困率和婴儿死亡率最高，预期寿命最低，预算赤字

> 占国内生产总值（GDP）的比例最高，15岁学生的数学和科学测试成绩位居最低之列。
>
> 美国与其他富裕国家的一大区别是，在过去约30年里，美国人一贯拒绝用“政府解决方案”来处理健康、贫困、教育和环境问题……
>
> 过去50年里，主张增税以资助扩大联邦计划，等同于政治自杀……吉米·卡特在20世纪70年代末未能通过加税消除赤字。此后，罗纳德·里根把减税变成了每次选举都要支付的定金。

古斯·斯佩思（Gus Speth 2011）列出了更广泛的问题，并在列举之前指出：

> 一种感觉正在加深：这个国家面临的挑战已大到超出当前能力。请想一想，美国面临的挑战究竟有多大。例如，在由经济合作与发展组织（OECD）中20个与美国相近的国家组成的群体里，美国如今在近30项主要社会、环境和经济福祉指标上，排名最差或接近最差。
>
> 即使华盛顿特区有一个善意且高度能干的政府，要应对目前积压的重大挑战，也会极其困难。当然，美国公众需要的良好政府，并不是他们现在拥有的，也不大可能很快拥有。事实上，华盛顿目前甚至没有尝试认真应对这些挑战中的大多数。忽视、僵局与否认支配着当下。
>
> 令我们深感羞耻的是，在20个主要发达国家中，美国目前具有：
>
> - 最高的总体贫困率与儿童贫困率；
> - 最严重的收入不平等；
> - 政府用于弱势群体社会计划的开支占GDP比例最低；
> - 带薪节假日、年假和产假最少；
> - 联合国“儿童物质福祉”指数得分最低；

- 联合国性别不平等指数得分最差；
- 社会流动性最低；
- 公共和私人医疗开支占GDP比例最高，

却同时有最高的：

- 婴儿死亡率；
- 心理健康问题发生率；
- 肥胖率；
- 因费用原因放弃医疗的人口比例；
- 人均低出生体重儿童数量（日本除外）；
- 人均抗抑郁药消费量；

同时，出生时预期寿命最短（丹麦和葡萄牙除外）；

- 人均二氧化碳排放量和用水量最高；
- 世界经济论坛环境绩效指数得分最低（比利时除外），人均生态足迹最大（比利时和丹麦除外）；
- 不批准国际协定的比例最高；
- 国际援助与人道援助开支占GDP比例最低；
- 军费占GDP比例最高；
- 国际军火销售量最大；
- 国际收支逆差最大（新西兰、西班牙和葡萄牙除外）；
- 学生数学成绩最低（葡萄牙和意大利除外）（科学与阅读也远非名列前茅）；
- 学校辍学率最高（西班牙除外）；
- 凶杀率最高；
- 人均监禁人口最多。

考察其中一些表现，经济记者杰夫·马德里克（Jeff Madrick，引自Parker 2009, 40）认为，这些“事实几乎构成了历史所能提供的最确凿证据，证明这一代人所实行的意识

形态已经失败”。这种意识形态的很大一部分，是捍卫自由意志主义权利，例如：免受政府限制的自由（如枪支所有权）；不受约束地获得自由市场的创业机会；以及不必认真思考广大公众福利的自由，不论这些公众仅限于当代，还是包括未来世代。有人认为，这种意识形态推动美国引发了2008年全球金融危机（例如Stiglitz 2010；Madrick 2009；Krugman and Wells 2011）；其不负责任，也无助于用基于严格审视之证据的推理纪律，来取代基于信念的思维。或许，这一点（加上 高度竞争的工作条件和薄弱社会保障所激起的恐惧），鼓励了宗教信仰在美国兴盛。进化生物学家理查德 · 道金斯（Richard Dawkins，引自K. Muir 2008, 17）把这一现象视为重大问题：“在一项盖洛普调查中，44%的美国人说，他们相信世界的年龄不到10,000年。”由于一种过度自由意志主义的文化，本身就是某种公共物品供给不足，因此可以说，美国政府不仅在上文所列其他方面失灵，也在这一方面失灵。但这些失灵是否源自三重功能失调？含混授权赋予公民与代表一种忽视共同利益的许可，从而鼓励这些失灵。政治人物之间的过度竞争，必然会让这些代理人专注于谋求个人优势的机会，从而支持这种忽视。而过度妥协则必然容许这种忽视，因为它以广大公众的无知来指挥并限制政治人物。

英国政治学家安东尼 · 金（Anthony King 1997）的论述，暗示过度竞争是一个强烈因素，因为他把美国对公共物品的忽视，很大程度上归因于美国联邦政治人物格外需要把精力集中在竞选，而非治理。金把美国公民称为“超级民主主义者”，部分因为他们以极高程度要求代表负责，部分因为他们对自身政治制度感到骄傲。这种问责通过三种方式被加强：众议员的任期极短，只有两年；通过初选选拔候选人；政党给予政治人物的支持薄弱，使选举高度以候选人为中心。选举人

团中的初选制度，迫使新候选人与现任者精心拉拢地方活动人士，这使国会充满教条式冲突。〔译注：原文使用“primary elections in electoral colleges”，这里依原文译出。〕布埃诺·德·梅斯基塔与史密斯（Bueno de Mesquita and Smith 2012, 269）呼吁废除选举人团，因为（用其“选择人集团理论”的语言说）它是一种维持“获胜联盟规模小于可能规模，从而赋予政治人物更多权力、赋予人民更少权力”的机制。由于含混授权抑制了选民形成对公共事务广泛理解的激励，他们对众议员的严密控制，就会产生低劣政策。过度竞争的另一个方面进一步强化这种损害：竞选的巨额个人开支，使候选人专注于取悦富裕的特殊利益集团来筹款。

金对超级民主问题第二部分的描述是：

> 正如每个到访美国的人很快都会意识到的，他们……对自己的政府，或者至少对自己的政府制度，抱有异乎寻常的骄傲。与其他国家人民相比，美国人从小就被教育要近乎字面意义地崇拜其政府制度——体现于《独立宣言》和《宪法》——以及美国政治史上的英雄。（King 2000, 85）

如§2.2.4“亲自参与”一项所述，达娜·纳尔逊（Dana Nelson 2008）通过关注美国总统的声望与权力，研究了这种态度；这种声望与权力既是公民所渴望的，也是总统所培植的。这一特征在美国政治中如此突出，纳尔逊给它取了一个名称——“总统主义”。她认为，总统主义鼓励公民把参与局限于选择下一位首领，从而削弱民主。因此，当美国人觉得需要更好的国家政府时，他们寻找的是更好的总统，而不是改善自身意见输入质量的方式。含混授权鼓励了这种反应；但美国缺乏北欧民主国家的两项主要特征，似乎也加剧了谁指挥政府的混乱。这两项缺失，一是没有比例代表制，二是政治方式不像北欧国家那样多元和开放，因为美国政治既缺

乏左翼，也缺乏共识动机。可以认为，缺乏比例代表制加剧了含混授权所鼓励的公民疏离，因为它使少数群体不愿辩论、发展和推广创新的政策立场。既然这些政策很少有希望通过国会辩论获得公众注意，公民就可能放弃指挥政府的尝试，或者无视政治，或者专注于政治人物的个性与党派立场，而非政策。

除了金的观察，美国对选举异常广泛的运用，也体现了超级民主：有一百多万个公职以这种方式产生。这大概是世界上最复杂的选举制度（例如见Streb 2008）。它要求公民比其他民主国家的公民更频繁地作更多决定，可能导致许多人因任务压得喘不过气而不去投票。在州与地方政府层面，选举可能不仅任命立法机关成员，还任命行政官员（例如州长、副州长、总检察长和州务卿）、司法人员、县治安官及学校董事会成员。按照信任悖论（见§2.2.1），如此依赖选举，应会加剧公民对政府的不信任。三重功能失调假说表明，这种不信任有其根据，因为通过普选选出公务员以及政治代表，应会进一步鼓励公共物品供给不足。政治学家约翰·希宾（John Hibbing）与伊丽莎白·泰斯—莫尔斯（Elizabeth Theiss-Morse 2001）实际上宣告，信任悖论在美国活得很好：他们认为，美国人对政府的不满，很大程度上由政治过程引起。

美国政府失灵的另一个原因，可能是美国人强烈强调私人物品的生产与消费，因为这直接与公共物品供给竞争（见§2.1）。含混授权很可能便利了这种强调，因为它使人不清楚谁指挥政府，让公民极为自由地专注于私人物品。由于这是大多数公民的主要关注点，过度妥协便使其具有政治影响力。从清教徒抵达之初，美国的历史就是寻求摆脱欧洲压迫、驱逐美洲原住民、开发丰富自然资源，随后又剥削奴隶

的历史——这段历史似乎培育了一种个人主义、物质主义和竞争性的文化。或许这就是美国拥有世界上最富创业精神、最有活力的市场经济的原因。正如金（King 2000, 81）所指出：

> 世界上很少有国家，其集体意识形态比美国更亲商业，舆论气候比美国更有利于自由企业资本主义。然而，美国商人——美国社会中影响力极强的一股力量——并不热爱自己的政府……这种深层怀疑与不信任，远远超出了大型企业部门，也深深植根于小企业与创业者的心理。

库特纳（Kuttner 2008, 75）慨叹这种对政府的怀疑造成的损害：

> 奥巴马受到一种财政舆论气候的制约；在这种气候中，思想"正确"的人理应更忧虑预算威胁，而不是另一次大萧条的风险，或大多数美国人经济安全与机会持续缓慢下降的风险。监管仍被普遍视为贬义词……大规模政府事业被认为已因现代市场而过时……

结果看来是：总统主义鼓励美国公民忽视自己考虑并选择公共物品的民主角色，而他们基于自由意志主义与亲商业态度对政府的不信任，也推动政治人物忽视这一职责。在这些条件下，政府必然无法提供许多重要公共物品；正如本节开头萨克斯与斯佩思所指出，美国正在发生这种情况。推动这一局面的自由意志主义冲动十分强烈。正如金（2000, 97 – 98）所说，对联邦政府的很多不信任，带有"极其强烈……的愤怒、挫折和被背叛感"。据报道，这种情绪推动了2009 – 2010年茶党的崛起（Drehle 2010）。政治学家艾伦·阿布拉莫维茨（Alan Abramowitz 2013）用一项对可能吸引人们支持茶党的因素所作的多变量分析，支持了这一观点。他发现，意识形态的保守程度影响最强；排在其次，而且比

年龄、性别、收入和参加教会活动等因素更重要的，是种族怨恨与对奥巴马的厌恶。茶党的支持者中，白人、保守派、且对一位黑人入主白宫极为不满的共和党人，占比特别高。

美国公民对政府的一部分不信任，可能来自被政府掠夺的感觉，因为他们专注于党派立场和总统主义，意味着他们缺乏识别公共物品需要的练习。因此，良好治理所需的税收，在他们看来就像盗窃。金（2000, 91）指出，另一个：

> 自20世纪60年代以来，美国人对政府信任下降的原因，几乎可以肯定是，政府领导层中相当一部分人被证明不值得信任。他们逐渐剥夺了美国总统职位的大部分尊严。

这很可能具有决定性。它会突破大多数公民通常对议题与政治的疏离，因为正如政治学家苏珊·法尔（Susan Pharr 2000, 201）所指出：

> 不当行为的报道，容易触发认知心理学家所说的“热认知”，即带有强烈情绪的判断，帮助人们记住这类报道……而且，从经验上看，我们确实知道，不论阶级、教育程度与年龄如何，人们对重大不当行为案件往往了解得相当多，常常远多于对政府行动或政策许多其他领域的了解。

由于含混授权助长了总统指挥国家的错觉，它不仅容许人民忽略许多重要公共物品，也让他们如此强烈地专注于政治人物，以至于总统职位迟早会自行败坏声誉。

除了公民不信任与疏离这些问题，美国体制还有另一个重大缺陷，即权力分立造成的政策“漂移”（Hacker and Pierson 2010）。权力分立用于产生制约与平衡，它作用于行政、立法与司法之间，州与国家政府之间，参议院与众议院之间，也通过公民发起的公民投票与罢免等投票方式，作用于人民与政治代理人之间。其他制约与平衡包括：参议院冗长辩论

阻挠议事、推翻总统否决所需的三分之二多数、修宪与参议院通过立法所需的超多数表决、委员会制度，以及参议院对小州的过度代表。如§2.2.6所述，麦甘（McGann 2006,89 – 112）把制约与平衡称为“超多数主义”，因为其中每一项都会干扰简单多数表决，进而模糊政府对人民的问责。麦甘（2006, 115 – 52）认为，这通过同时损害政治平等与公共审议，造成公共物品供给不足。将德国可持续发展立法与美国相比较，或可说明这种供给不足，或称政策漂移。

> 德国的政策组合包含30多项立法措施，涉及可持续发展的所有方面，以具有约束力的长期目标指导实施，并定期进行必要的政策审查。相比之下，在美国，由于缺乏具有约束力的政策框架，短期激励、零散的监管，以及规划确定性的不足，抑制了私营部门投资与技术部署。（Buehler et al. 2011, 8）

政治学家彼得·贝纳特（Peter Beinart 2010）指出，美国还有另一个问题：政治人物倾向于故意使联邦政府失去行动能力。这一动机开始发展于比尔·克林顿出任总统之时。贝纳特指出，当共和党（GOP）不再控制白宫，一批好斗的新共和党人，例如纽特·金里奇（Newt Gingrich）、汤姆·迪莱和特伦特·洛特（Trent Lott），开始试图通过败坏政府本身的信誉，来败坏克林顿的信誉。

> 在言辞上，他们嘲笑华盛顿无效、冲突不断；在行动上，他们确保事实如此。他们最有力的武器是冗长辩论阻挠议事，迫使民主党人必须凑齐60票，才能让立法通过参议院。历史上，冗长辩论阻挠并不常见……
>
> 通过这些破坏立法的行为，共和党人利用了美国人民的一项深层特征：他们讨厌政治争吵，并把怒气撒向掌权者……共和党人［已经］学会恶性循环政治的秘诀：当两党两极化时，要让任何事都办不成很容易［因为美国体制的制约与平衡］。

> 什么都办不成时，人们就转而反对政府。如果你是在野党，而且是痛骂政府的政党，你就赢了……
>
> 近年来，共和党人比民主党人更擅长这种政治。让政府显得愚蠢以赢得选举，对反政府政党而言是更自然的策略。但没有保证说，民主党人不会有一天尝试类似做法……恶性循环政治的核心，并不是攻击解决难题的自由派方案，而是攻击解决难题的任何方案。（Beinart 2010, 14, 15, 16）

从三重功能失调假说的观点看，贝纳特的“恶性循环政治”，是美国制度环境中政治代理人过度竞争的产物。

2011年8月5日，在美国先引发全球金融危机、未能充分改革金融监管，随后又沉溺于联邦债务上限的政治对抗，表现令人遗憾之后，信用评级机构标准普尔采取了前所未有的举动，把美国的AAA信用评级下调至AA+。8月13日，《经济学人》报道：

> 标普的政治分析切中要害。它认为，鉴于近几个月的边缘政策，美国的治理与政策制定正变得“更不稳定、更无效、更难预测”……两党之间的鸿沟已变得“极难”弥合，而且“法定债务上限与违约威胁，已经成为财政政策辩论中的政治筹码”……其他审慎的机构也有同感。世界经济论坛在年度全球竞争力排名中，把美国从2009年的第二位降至2010年的第四位。按照该论坛的评估，美国的制度质量只排第40位，对政治人物的信任排第54位，政府浪费排第68位，宏观经济环境更是惨淡的第87位。世界银行发现，美国治理的多项指标持续下降。布鲁金斯学会的丹尼尔·考夫曼（Daniel Kaufmann）指出，去年33%的美国商业领袖告诉民调机构，“政策框架不稳定”是一个重大制约因素。法国的这一数字为14%，智利为5%。（Economist 2011b, 23, 50）

但备受尊重的国会研究学者托马斯·曼（Thomas Mann）和诺曼·奥恩斯坦（Norman Ornstein 2012）宣称，《情况比看起来还糟》（It's Even Worse Than It Looks）。其副标题解释了原因：《美国宪法体制如何撞上极端主义新政治》（How the American Constitutional System Collided with the New Politics of Extremism）。保罗·克鲁格曼（Paul Krugman）与罗宾·韦尔斯（Robin Wells 2012, 9）在书评中指出，曼与奥恩斯坦：

> 认为国会——事实上整个美国政治体制——已接近全面制度崩溃。他们告诉我们，我们进入了一种新的"挟持人质"政治，2011年的债务上限之争就是典型，但绝不限于此……
>
> 他们写道，这个国家面对的，并不是抽象的党派之争问题，而是一个政党的问题：
>
> "传统媒体和无党派分析人士承认这一点，也许会很尴尬，但两大政党之一的共和党，已经成为一个反叛性的异类——意识形态极端；蔑视承继下来的社会与经济政策体制；鄙视妥协；不为对事实、证据与科学的常规理解所说服；并否认其政治对手的正当性。当一个政党如此远离美国政治的中心，要制定能够回应国家最紧迫挑战的政策，就极其困难。"
>
> ……但最终，深层问题不在于个人性格或个人领导，而在于整个国家。美国出了严重问题，不仅是经济出了问题，它作为一个民主国家运作的能力也出了问题。很难看清这种错误何时、又将如何得到纠正。

很明显，美国处于困境。其民主制度的弱点，诱使富裕利益集团操纵舆论与政治人物。政府失灵显而易见，广受承认，也为理论所预测，但反制措施似乎难以设计。此外，即使有人提出，也不大可能由政府实施，因为政府缺乏能力。如我

们所见，这种失灵不仅来自美国制度的不完善，也来自制度数量众多，而且许多制度本来就是为了相互制约而设置的。

由于政府失灵使美国公共物品供给不足，可以预期，它会加剧公民对不确定性与威胁的感知。因此，他们的恐惧水平可能相对较高；而如下文§8.1所讨论，保守派的恐惧反应尤其强烈。这或许能够解释，其中许多人为何极端敌视政府。由于他们的态度阻止政府限制并减少不确定性与威胁，这很可能成为自我实现的预言。或许，正是这股力量把美国推向螺旋式下坠的谷底，在那里，尖锐的自利与敌意占据统治地位。

金与纳尔逊针对这些民主困境提出了若干补救办法，例如：延长众议员任期；强化政党角色（例如以政党内部会议遴选候选人取代初选，并允许政党为候选人的竞选投入更多资金）；以由人民代表、而非由人民直接选出的政府首脑，取代总统制。最后一项变革，应有助于改变公众对公共政策审议责任的认识，把责任从国家元首转向公民。不过，要使这一转变富有建设性，就需要新制度，帮助人民审议政策，并使其审议具有政治影响。这些创新也是实施金与纳尔逊建议所必需的。这些新制度必须独立于政府，以免政府失灵妨碍它们，却又必须能够影响政府。这似乎是一组极其艰巨的要求。对总统职位经过精心培植的敬畏，最不可能容忍的就是废除美国总统职位。此外，很少有人提出能够便利公民审议，并赋予其结论政治影响力的新制度方案。第二编将描述这些设计，并评估它们可能的有效性，以及实施的可行性。

第4章
对功能失调的易感性：议题类型

三重功能失调假说只考察问题，并不试图说明构成其基础的选举过程五项要素所作的积极贡献。寻找弱点至关重要，因为如第2.1节所指出的，私人物品与公共物品通常会争夺提供这些物品所需的资源。这些资源可能是人力资源、人造资源或自然资源；政府的任何失灵都可能被那些希望利用它们生产私人物品的利益方乘虚而入，从而造成公共物品供给不足。

为了初步了解三重功能失调可能有多严重，并帮助辨识哪些情境会使它造成高昂代价，下文提出公共物品议题可能具有的若干特征，认为这些特征很可能造成对公共物品所负民主责任的某种失守。这种失守包括不顾外部国家、群体和个人的利益；其所以构成失守，不仅因为这种不顾他人的行为损害他人的利益，也因为它会招致报复。

4.1 给自由民主政府造成问题的议题特征

本书认为，涉及公共物品的议题可能具有以下八项特征，而这些特征很可能导致自由民主政府忽略或错误管理这些物品。认为前五项特征会产生这种影响，是因为三重功能失调往往使民主政府陷于无知（见图2.1，原书第126页）。最后三项——普遍性、竞争性与“可外部归因性”——则被认为即使在

这些政府掌握充分信息时也会引发功能失调，因为它们很可能缺乏有效应对具有这三项特征中一项或多项的议题所必需的高度责任感（同见图2.1）。任何一个议题具备这八项特征中的项目越多，民主政府就越容易对它管理失当，原因正在于其三重功能失调所产生的无知和不负责任。

1. **复杂性**。具有这种特征的议题，可能包含漫长的因果链、反馈回路，或者是一个相互关联的议题网络的一部分。社会系统与生态系统富含反馈和网络结构，但政治人物往往采用简短的线性思维，以便选民容易理解（H. Muir 2008, 41），因此，他们为社会与环境问题提出的"解决方案"可能使问题恶化（例如 Forrester 1971; Yaffee 1997）。

2. **抽象性**。政治人物可能忽略建设性的社会、经济、环境和国际政策，而把注意力集中在更有形的政绩纪念碑上，如建筑、桥梁、贸易利润和迅速创造就业，因为它们在视觉、金钱或个人层面的影响会立即给选民留下印象（Bennett 2008, 2 – 3）。发展平等、公共信任、社群团结、公共理性和教育等抽象的社会问题，往往过于偏重思辨，难以向大多不参与政治的选民轻松传达。以统计方式呈现的风险问题是抽象的，因此，人们和社会往往忽略短期发生概率较低的事件，即使从较长时期来看，其概率会变得很高，甚至必然发生。心理学家埃尔克 · 韦伯（Elke Weber，引自 Bennett 2008, 2）指出，对"我们大多数人来说，风险不是一项统计数字。风险是一种感觉……如果我感到害怕，这种感觉就会压倒再多苍白的统计信息"。因此，抽象风险如果涉及重大利害，就可能因不采取行动而导致灾难，例如核扩散、恐怖主义、飓风、洪水、海啸、地震、大流行病、全球变暖以及日冕物质抛射等空间天气事件（关于这些问题的讨论，见 Brooks 2009）。

3. **隐晦性**。隐晦性描述的是一些社会从未经历过的情境，或已经遗忘的情境；也可能如韦伯所说（引自 Bennett 2008, 3），人们不能识别它们，是因为人类缺少相应的演化经验，未能演化出对该情境的先天反应。不关心治理的选民不能把某个议题识别为公共物品问题，也会造成无法识别。隐晦性的另一种形式，是人们无法察觉问题正在发展，分别被称作“景观失忆”和“渐进常态化”（Diamond 2005, 425）、“基线漂移综合征”（Arbesman 2012, 38）以及“温水煮青蛙综合征”。缺少明显的行动门槛或最后期限，也可能构成隐晦性。气候变化就呈现出这种模糊性。塔斯马尼亚是否应在富兰克林河筑坝发电的争议，是门槛的出现打破渐进常态化、促使人们作出积极的民主社会选择的一个例子。原定于1982年末正式动工兴建水坝，为公民带来了一个富有戏剧性的最后期限，激发了公民抗命，最终保护了这条河。这一门槛促使人民付诸行动，作出一种十分直接的民主社会选择；若没有这一门槛，这种选择原本可能不会出现。

富兰克林河水坝争议的另一个激励作用在于，这场危机可以直接归因于人。人很容易被妖魔化，例如要求廉价电力的商人（“贪婪的资本家”），以及想给自己建造纪念碑的政治人物和工程师（“狂妄自大”“建立王国”“政治恐龙”）。心理学家保罗·斯洛维克（Paul Slovic，引自 Bennett 2008, 3 – 4）通过对比美国对2005年卡特里娜飓风的冷淡反应，以及对2001年9/11恐怖袭击强烈得多、持久得多的反应，为人类对行为者的这种情绪反应提供了另一个例子。虽然人为全球变暖可能促成了卡特里娜飓风，但它是一种自然行为，因此没有像9/11那样触发人类千百年来对陌生人侵入家园、危及生命的恐惧。演化心理学家指出，我们的演化适应环境（EEA）的一个主要组成部分，是一种既依赖他人、又容易受到他人

伤害的社会生活。这一情境创造了“演化‘棘轮’”，或“操纵与读心之间的演化军备竞赛”（Orbell et al. 2004, 3, 13），从而产生“人类对其他人所具有的非凡敏感性”（Smith 2006, 1021）。由于这种对他人的敏感性似乎是一种“‘硬接线’于我们生物构造中的倾向”（Smith 2006, 1016），它也会在民主制度中表现出来。正如我们所预测的，民主政治体存在不负责任和无知的倾向，因此我们可以预期，民众这种根深蒂固的本能会占据上风，而不会针对每一议题审查其是否适当。反过来，如果某个议题与我们的EEA中至关重要的议题不同，未能唤起人类的先天倾向，那么不采取行动是否适当，也可能不受审查。因此，这样的议题可以归为具有“隐晦性”。英国新经济基金会政策主任安德鲁·西姆斯（Andrew Simms）指出，全球变暖就有这种特征。

> [英国]政府无法采取与气候问题的规模和时间框架相称的行动，这一点受到……英国自身历史的嘲弄……挑战在于迅速转变经济，在环境所能承受的范围内生活，同时维持并提高我们的整体福祉。在一些重要方面，我们以前就经历过这种情况，可以从历史中汲取教训。在不同的情境下，英国在准备、参与第二次世界大战[原文如此]及战后恢复的过程中，完成了惊人的事业。在1938年至1944年的六年间，经济被重新改造，资源使用和家庭消费大幅削减。（Simms 2008）

4. 后果在时间上的遥远性。具有这种特征的议题是长期问题。斯洛维克（引自 Bennett 2008, 3）指出，“我们大幅折减未来负面结果的重要性，尤其当应对它意味着必须推迟某种眼前利益时”，是“有关人类行为的一个已经确立的事实”。如上文第2.6.1节所述，马什和延肯在《走向未来：澳大利亚政治对长期问题的忽视》（Into the Future: The Neglect of the

Long Term in Australian Politics）一书中，分析了这一议题特征对民主政府的影响。

5. 后果在空间上的遥远性。这类问题在地理上远离决策者，因此往往很容易被忽略（Diamond 2005, 424 – 25）。

6. 普遍性。某个议题的规模，或公民对它的习以为常，可能要求民主政体付出极大努力，才能形成处理这一问题所需的政治意愿。这包括确保大多数公民既知情、关心此事，又相互支持，从而具备使他们能够承担责任、产生有效集体行动的团结精神。民主制度对究竟由谁指挥公共政策的困惑，束缚了它们创造团结的能力，其结果是，人口过剩、物种灭绝、大流行病风险和全球变暖等普遍问题，很可能在应对它们的政治意愿得以形成之前，就造成惨重后果。威权政权可能更容易预先防止这样的灾难——前提是它们能预见这些灾难，而且愿意采取行动。中国能够采取有力措施控制出生率，以限制人口过剩，而民主的印度却无法以同样坚定的努力面对同一问题，就是这种能力的例子（见下文第4.2.1节）。

7. 竞争性。在代议民主制下，政治人物之间的过度竞争，可能把围绕分裂社群的议题展开的对抗放大到具有破坏性的程度（Dahl 1998, 150, 154 – 55）。如第2.3节所述，这可能抑制人们对公共物品的责任感。所有国家都难以接受分离诉求，似乎就说明了这一点，因为这些情境具有竞争性：分离主义者与国内其他民众的部落本能相竞争，而这种本能告诉人们，他们所属群体的成员必须忠诚，并展现团结。1994年卢旺达种族灭绝的原因之一，似乎是民主政治中的竞争性斗争加剧了胡图族与图西族之间的敌对（Courtemanche 2003, 191 – 93）。生态地理学家贾雷德·戴蒙德（Jared Diamond，2005, 317 – 8）支持这一看法，指出除人口过剩造成的激烈土地竞

争之外，此处的种族灭绝还源于政治精英为了保住权力而蓄意煽动的仇恨与恐惧。

8. **可外部归因性**。这里使用“可外部归因性”，是指某个问题容许公民及其政治代理人把它解释为不存在，或认为它由他们自身及其有归属感的群体之外的事物造成或容许发生，尽管这些公民或其群体实际上应对该问题负部分或全部责任。政党和国家是可能扮演这种角色的两个群体例子。这里把这种不负责任地否认问题、或误解其原因的做法称作“外部归因”。它的一种形式是阴谋论：公民把问题归咎于他人的邪恶意图，而不是归咎于那些人所处的环境，也不是归咎于自己或自己所属的群体。例如，许多美国人把2008年全球金融危机归咎于贪婪的银行家，而不是归咎于自己选出了主张放松金融市场监管的政治人物（Stiglitz 2010, 6）。外部归因有三种方式：（a）心理否认，通常通过拒绝承认现实，来避免预想令人痛苦的结果；（b）群体迷思，即“对相互支持和认可的需要，可能导致疑虑和批判性思考受到压制”（Diamond 2005, 435 – 36）；（c）逃避责任：在试图解决一个问题时，忽略对其直接结果随后产生的影响作出预判。如后文第5.4节所讨论的，最后这种外部归因（即不“想到第一阶段之后”）非常常见，主要原因无疑是，含混授权几乎不能激励公民或其政治代理人把事情彻底想清楚。第4.2.3节提供了一个例子：为了提供充分就业这一公共物品，人们执拗地尝试把解决方案的大部分从政治转移到市场。关于这种外部归因及相关问题的其他外部归因所带来的不利后果，见第5.3节。在那个案例研究中，外部归因产生反馈，使问题无法解决。

一个议题是否容易被人们以外部归因式的懒惰、冲动或一厢情愿的思维对待，可能在很大程度上取决于它是否具备前述

七项难处理的特征中的任何一项。例如，复杂性可能诱使人们疏于思考，或以责怪他人的方式混淆视听，而不是面对现实。抽象性、隐晦性、时间上的遥远性、空间上的遥远性和普遍性，也可能鼓励类似反应。竞争性则可能为外部归因提供更直接的动机。不过，虽然议题的这些特征常常鼓励外部归因（例如，普遍性鼓励否认，竞争性鼓励群体迷思，复杂性、抽象性和隐晦性鼓励忽略对整个后果链的充分预判），外部归因也可能取决于议题的其他特征，例如其社会背景使得将责任归于其他行为者颇具吸引力，以及它能够唤起恐惧或与某种世界观相抵触，因为这些情况可能引发否认。

可外部归因性会诱发三重功能失调理论为自由民主制所预测的不负责任。指挥权的混淆与激烈的争票竞争，强烈驱使政治人物在应对可外部归因的议题时选择那些不要求选民付出努力或牺牲的“解决方案”，无论这些选民是否造成了问题、助长了问题，或最有能力解决问题。这种把解决方案推向外部的倾向很可能相当强烈，因为演化心理学表明，人类不仅欺骗他人，而且欺骗自己的能力也高度发达（Trivers 1991）。因此，每个公民同样进行外部归因的利己倾向和亲社会倾向，会支持政治人物的外部归因行为。

人们把问题的解决方案推向外部时所表现的一厢情愿，其强大动机之一，是倾向于拒绝与自己世界观相冲突的证据。斯洛维克（引自 Bennett 2008, 5）解释说，人们“竭尽全力坚守自己的世界观……因为他们的个人身份和社会关系网络，在很大程度上都与维护[这些世界观]联系在一起”。他指出，对感知和行动最有影响的两种世界观，似乎是平等主义世界观和等级主义世界观（Bennett 2008, 4）。平等主义世界观偏好财富、权力和机会广泛分配的社会；等级主义世界观则偏好领导者居上、追随者居下的社会。斯洛维克观察到：

> 我们通过这项研究发现，平等主义者通常更关心各种危害所带来的环境风险，包括全球变暖。等级主义者往往较不关心……这项研究真正令人不安之处，是它表明，以事实信息改变人们的观点与行为是多么困难……人们会扭转信息的意义，以使自己的世界观保持完整。（引自 Bennett 2008, 4, 5）

这种对世界观的坚持，似乎鼓励了观点相近的人聚集成孤立群落（Sunstein 2002）。在富裕社会，人们可以通过选择居住地、选择交往对象，以及选择最合自己心意的信息，在相当大的程度上组建并加入这样的群落。因此，财富通过隔绝相反观点和证据，往往会激活人们思考议题时的外部归因倾向。

对这八项特征的评论。第2.5节曾预测，三重功能失调主要会在战略政策方面产生政府失灵。这里所描述的八项棘手议题特征支持这一预测，因为它们出现在战略议题中的可能性，比出现在战术和操作议题中的可能性更大。这意味着，三重功能失调所产生的无知与不负责任，在应对战略议题时，比在应对战术或操作议题时更容易导致疏忽。

4.2 自由民主政府不负责任的三个案例

上文描述的困难议题八项特征，可能使民主政府产生程度各异的失灵，其程度随每个议题中这些特征的强弱而变化。由于三重功能失调会使政府产生一定程度的不负责任与无知，它往往使民主政体专注于提供从公民个人角度看具有个人性、即时重要性的公共物品。此类物品的例子有工作机会、繁荣的经济、良好的公共教育与医疗设施，以及免受犯罪侵害。三重功能失调中的不负责任，还会使民主政体倾向于通过处理症状、而不是深层原因来追求速效，因此，大多数政府失

灵将发生于那些只有从长期看才会产生净收益的公共物品供给中。这种参差不齐以及失灵影响的滞后，使其中很大一部分不为许多公民所察觉。公民可能忽略的其他政府失灵，包括其政治体内部少数群体面临的问题，以及本国与其他国家关系中的问题。这些以群体为基础的议题，可能在空间上远离大多数公民，而且往往具有竞争性和可外部归因性；二者都容易使公民本能地对其他群体成员漠不关心，甚至怀有敌意。

现在我们描述三个具有战略意义、且经常被民主政体错误管理的公共物品议题，以考察这种政府失灵可能有多严重，以及三重功能失调是否似乎能够解释它。当三重功能失调的三个组成部分（含混授权、过度竞争和过度妥协）中的一项或多项似乎助长或造成失灵时，就表明三重功能失调存在。这里选择的三个战略议题是人口过剩、全球变暖和失业。对它们的管理强烈影响自然资本的人均可用量（自然资本定义见第2.2.3.2节“广告造成的分心”）；第5章通过分析第四个战略性公共物品议题，进一步追踪这一共同线索：民主政府煽动其公民的欲求，使其迟早因自然资本的限制而受挫的问题。

对自然资本的这种关注，在那些没有认真思考过可持续发展的人看来可能很奇怪，但当我们考察文明在几十年、几百年或几千年尺度上的可持续性时，它必不可少。在这样的时间尺度上，文化能够演变，经济能够调整，转而关注最有用的事物，无论它们是服务、知识产权、大宗商品、制成品，还是其他东西。但生活质量始终将在很大程度上取决于自然资本与人口之比，因为这一比例为人们提供其生物物理需要：空间、土地、淡水、清洁空气、稳定宜人的气候、野生生物、渔业资源、荒野、吸纳废弃物的生态能力，以及许多其他可再生与不可再生资产。如果这一比率较高，这些事物就会被

视为充裕，而其中进入市场的事物也会更让公民负担得起。由于自然资本与人口之比属于战略政策问题，本节下文及第5章便利用影响这一比例的议题来检验三重功能失调理论。鉴于这一比例对人们极为重要，这些检验也表明，消除三重功能失调对于人们的福祉至关重要。

值得注意的是，在下述三个政府失灵案例写成之后，杰弗里·萨克斯（Jeffrey Sachs）独立指出了其中两个问题——全球变暖与失业。

> 气候科学明确告诉我们，到本世纪中叶，我们需要使能源系统的很大一部分实现"脱碳"。然而，当今经济与政治讨论的主流，却是开采化石燃料的先进技术——水力压裂、新型深海钻探等等。这些措施或许能暂时提振经济，**但它们最终会挤出对低碳技术的投资**。化石燃料的繁荣注定是条死路。短期优先事项与长期需要彼此冲突。
>
> 就业政策领域同样存在这种脱节。青年失业率一直居高不下，因为传统就业岗位败给了信息技术、机器人技术和外包的发展，导致就业减少，尤其使缺乏技能的年轻人收入下降。作为回应，经济学家执着于管理[消费]需求的政策。但那无法应对这些结构性变化。我们还需要新的教育与培训战略，以及帮助年轻人顺利完成从学校到工作这一困难转变的战略。
>
> 这些例子说明了主流经济学与实现可持续发展所需政策之间的差别……主流经济学把短期与长期割裂开来。前方可能存在重大问题——气候变化、粮食短缺、人口结构变化，以及培训不足的年轻人——但宏观经济学家宁愿今天临时应付，将来再担忧未来。这种做法也合乎政治人物的需要，使政策周期与选举周期保持一致。但它并不是产生稳健、包容性增长的良方。（Sachs 2013；增加强调，以突出一个关键的战略层面）

现在，我们来考察本章三个战略政策失灵的案例，以衡量其重要性，并评估三重功能失调是否是罪魁祸首。

4.2.1 人口规模

民主政体不愿认真对待人口过剩问题，既是无知的，也是不负责任的，与三重功能失调的预测一致。许多观察者都注意到了这种不情愿（例如 Butler 2004, 194; Attenborough 2011; Sulston 2012）。1960—70年前后，公众对人口增长的关注曾一度高涨，其中很大程度上受到保罗·R.埃利希（Paul R. Ehrlich）1968年《人口爆炸》（The Population Bomb）一书的推动；此后，这种兴趣开始消退，如今人口过剩实际上已成为一个政治上不正确的话题。为纪念生态学家加勒特·哈丁（Garrett Hardin），这种态度被称为"哈丁禁忌"；哈丁（n.d.）曾指出：

> 太平洋岛民显然毫不犹豫地明确以禁忌作为停止讨论的理由。相比之下，西方人珍视言论自由和公开讨论的传统，因此会不好意思说（例如）："我们不讨论人口，因为这是一项禁忌。"他们会转移话题。

英国科学博物馆馆长克里斯·拉普利（Chris Rapley，2006）观察到：

> [人口规模]这个话题极具争议，以至于成为可持续性大辩论中的"灰姑娘"——无论公开场合，甚至私人场合，都很少见到它。在讨论地球如何作为一个整体运转的跨学科会议上，人口学家和人口问题专家通常以其缺席而引人注目……除非这种情况改变，否则像蒙特利尔峰会（"超越京都"）这样只处理问题一部分的会议，充其量也只能取得极为有限的成功，未来世代的福祉和生活质量则不可避免地成为牺牲品。

世界观察研究所副所长罗伯特·恩格尔曼（Robert Engelman，2008）描述了这一禁忌极为个人化的根基：

> 对这一话题的不自在无处不在，在每天都努力应对人类改变自然界方式的环保人士中，尤其如此……谁愿意把人类简化为一个数字，或把自己看成一个数字呢？人口趋势又触及我们经验中一些最敏感的问题：性、种族、生育、家庭规模、堕胎。然而，任何关注人为气候变化，或全球能源和食品价格持续飙升的人，有时都不得不停下来想一想：我们究竟有多少人。

正如三重功能失调中的含混授权和过度妥协所预测的，在民主制度中，这种个人的敏感和厌恶会传递给政治人物，而几乎不经过可能为了共同利益而约束它的反思或批判性思考。这或许就是民主政府无法就人口问题制定理性政策回应的原因。

那些强烈关心易受人口压力影响的公共物品的人，例如环保人士和绿色政治人物，似乎很快就认识到了政治制度的这种不负责任。他们发现，谈论自然和社会承载力，并据此建议相应的人口上限，会招来政治上的讥讽。不过，他们由此产生的、对尝试降低人口增长的反感，或许并不完全是因为公民缺乏思考这一障碍——含混授权鼓励这种思考不足，过度妥协又将它表达为政治立场。过度竞争看来也可能发挥作用，例如马克·奥康纳（Mark O'Connor）和威廉·莱恩斯（William Lines）在《超负荷的澳大利亚：政府与媒体如何在人口问题上犹疑与否认》（Overloading Australia: How Governments and Media Dither and Deny on Population）中的如下叙述（2008, 11）。他们指出：

> 十多年前，工党战略家、前国务特别部长加里·约翰斯（Gary Johns）就认为，高移民率及缺乏人口政策，是基廷

> [工党]政府垮台的关键原因。约翰斯说：“多年来，无论工党还是联盟党执政，澳大利亚民众都以压倒性的多数不赞成澳大利亚的移民规模。”
>
> 在分析中，约翰斯赞同道格·科克斯（Doug Cocks）的一项建议：澳大利亚应争取把人口稳定在2,000万至2,300万之间，将移民保持在每年约50,000人。约翰斯说，实施这样的政策也许困难，但它有可能为工党赢得选举。这项政策“从国家利益角度看具有压倒性的积极意义”，同时也会尊重选民的意见。
>
> 然而，即使胜选系于此，工党是否有“胆量”与移民游说集团抗衡呢？在1998年霍巴特举行的工党全国大会上，时任工党领袖金·比兹利（Kim Beazley）打破了基廷时代的沉默之墙，承诺工党将为澳大利亚制定一项人口政策。
>
> 遗憾的是，比兹利很快就开始朝其他方向调整措辞，于是在商业晚宴和筹款活动上，他给出了相反的印象：工党的新人口政策将主张快速增长……不久之后，比兹利就开始谈论确保我们的人口达到5,000万。毫无疑问，他的竞选筹款主管松了一口气。

这段叙述表明，虽然澳大利亚人多少担心本国人口已经——或不久就可能——太多，但政治人物感觉到，他们在个人层面更关心自己的就业与收入，因此希望经济增长。与此同时，政治人物希望在争取连任的竞选中得到企业的资金和其他支持，这也迫使他们推动经济增长，而鼓励移民就能轻易做到这一点。推动这种政策组合的争票动机，从根本上说，就是三重功能失调中的过度竞争。

澳大利亚在选择人口规模方面发生民主功能失调的另一个迹象，是两个最有理由就人口对有限自然资源造成的压力发声的政党，似乎很快就认识到了这种失灵：关心环境的澳大利亚民主党和澳大利亚绿党（O’Connor and Lines 2008,

166 – 75）。到1984年，对人口议题的种族主义解读及其对个人的影响，已使它在选举上的伤害大到这两个政党无法处理，因此它们一直忽略这一议题，直到2008年末。那时，绿党领袖鲍勃·布朗（Bob Brown）参议员（2008）受到选民忧虑的推动，采取了行动；选民担心人口增长对全球变暖、石油峰值、几乎遍及全国的淡水短缺，以及许多其他议题造成影响。他呼吁展开全国辩论，试图打破国家在这一问题上的政策瘫痪。

澳大利亚移民部长菲利普·拉多克（Philip Ruddock）在2002年就观察到了这种瘫痪（2003, 108）：“过去十年中的两次人口调查……凸显出政府可用来影响人口规模的政策杠杆极其有限……我们确保某个特定人口目标真正实现的能力非常有限。”拉多克所指的是1991年国家人口委员会的调查，以及1994年众议院长期战略常设委员会对“澳大利亚人口承载力”的调查。这些并非仅有的调查。1975年，“博里委员会”向联邦政府提交了人口政策报告，随后又于1978年发布了补充报告。

近年来，澳大利亚的海外净移民不断上升，在截至2008年12月的一年中达到创纪录的253,400人（Australian Government 2010），引发公众对2050年人口超过4,000万的担忧。虽然作为“船民”到来的难民引起激烈政治争论，但其年度最高人数为2010年的6,535人，而澳大利亚官方接收的难民约为每年14,000人（Economist 2011c）。2010年4月，联邦政府宣布，将再次就未来理想人口规模展开调查。意见征集于2011年截止；曾仔细研究澳大利亚承载力的经济学家兼农业科学家道格·科克斯说，这是一项“转眼之间就炮制出150页精美粉饰和胡说八道之杰作的调查。简直就是土拨鼠之日。20年来几乎没有什么改变”（Cocks 2012, 28）。尽管1994年

的委员会强调，“迫切需要一个扎实而全面的数据库，据以详细推算各种人口情景的后果”（Newman 1994 – 5），此后政府却没有研究可持续自然资本与人口之间的理想比例，也忽略了科克斯等人在这方面所作的贡献。他最初为该委员会写过一份报告（见 Cocks 2012, 28），后来鉴于该委员会不愿处理这个问题，就通过一本书把这个议题呈现在公众面前（Cocks 1996）。

对比中国和印度应对各自人口问题的方式，可以看出民主制度下的政治人物对限制人口规模的反感。中国的威权政权于1979年实施了一孩政策，而民主的印度却无法如此果断地回应同一挑战。正如扎卡里亚（Zakaria 2003, 251）所说：“印度之所以无法开展持续改革，主要是因为政治人物不愿让选民承受任何痛苦——无论这种痛苦多么短暂。”中国政府在2008年估计，如果没有这项政策，该国到当年年中将有16亿至17亿人口，而不是当时的13亿。中国由此确保，其GDP增长所带来的人均财富增幅高于印度所能达到的水平（如后文第7.3节“PO2”标题下所述，为每年1%的人口增长提供所需条件，可能耗去超过12%的GDP）。与人口增长更大的情形相比，中国也以更小的人均国内自然资源可用量降幅，提高了人均财富（有关这一效应的讨论，见第5.3节）。《经济学人》（Economist 2009, 31）报道，把生育率（平均每名女性一生所生的孩子数）从例如六个降至两个，可以在几个方面帮助经济。首先，它提高了劳动力人数相对于需要赡养的儿童和老年人人数的比重。这一效应的一部分是，当女性需要照顾的孩子更少时，她们更容易从事有偿工作。降低生育率帮助经济的另一种方式是：由于需抚养的人口更少，家庭有更多钱可供储蓄，这些储蓄能够用于投资，产生资本。此外，尽量减少人口增长，能使资本的人均增长最大化；这正

是上文比较中国和印度时提及的人均财富增长的一部分。清华大学经济学家胡鞍钢（Economist 2009, 31）估计，1978年至1998年中国GDP增量的一半，来自人均资本积累速度。

民主政体不愿应对人口增长的另一个迹象似乎是："中国迅速的人口变化（从大家庭转向平均有两个或更少子女的小家庭）的作用，很少被视为中国经济奇迹的核心因素"（Butler 2004, 193）。例如，马凯硕（Mahbubani 2008, 67 – 78）反而把中国相对于印度的经济成效，归因于中国对其公民能力的运用好得多。在共产主义制度下，中国人消除了阶级区别，而印度的种姓制度继续阻止大部分人口参与教育、政治和经济。因此，当中国共产党主席邓小平于1978年决定把中国的指令经济转变为市场经济时，该国就能够快速发展。邓小平务实地坚持在中国共产党和商业领域实行贤能原则，极大地促进了这一过程。从1980年至2005年，中国经济年均增长9.5%，而印度在同一时期为5.5%（Gittins 2006）。[译注：原文将邓小平称为中国共产党主席；此处保留原文说法，邓小平并未担任该职。]

民主社会的观察者忽略人口控制在中国经济成功中的作用，可能是三重功能失调的另一个迹象，因为含混授权的影响，可能已经使这些民主社会的观察者习惯于不期待通过公民作出必要牺牲来解决政策问题；在这个例子中，必要牺牲就是限制家庭规模。除了战争等危急情势外，自由民主政体通常不是这样运作的。通常只有当一个群体突然面临生死危机时（例如外来者威胁它时），人类的团结反射才会被激发到这样的程度：个人愿意承认，为了共同利益，每个人都必须付出代价。只有在这类不寻常的时刻，公民才能通过承担自己的社会责任来克服含混授权。

民主制未能应对人口增长究竟有多重要，下述严峻看法也许值得铭记。提出这一看法的是一个对未来思考甚多的人——多产的科幻作家艾萨克·阿西莫夫（Isaac Asimov）。政治记者比尔·莫耶斯（Bill Moyers）问他："如果人口继续按目前的速度增长，你认为人类尊严这一观念将会怎样？"阿西莫夫回答：

> 它会摧毁这一切……人口过剩之下，民主无法存续。人的尊严无法存续。便利与尊严都无法存续。世界上增加的人越来越多，生命的价值就不只是下降，而是消失。死一个人都无所谓了。（Moyers 1988）

4.2.2 全球变暖

民主制度不负责任的一个突出例子，是美国对全球变暖的现实与前景所作的回应。其他大多数自由民主政体对这一议题也表现出一定程度的不负责任：它们在实现《京都议定书》目标方面表现不佳；欧盟在1992年《气候变化框架公约》之后花了十三年才推行一项功能失调的排放交易体系；民主国家拒绝在2009年哥本哈根气候峰会、其后的2010年坎昆会议和2011年德班会议，以及联合国可持续发展大会（2012年里约+20地球峰会）上发挥领导作用，都说明了这一点。然而，这些失灵也许没有美国的失灵那么值得谴责，因为在这个问题发展的过程中，美国一直是世界首要温室气体排放国，而且美国与中国如今仍排放着比其他国家更多的此类气体。直到2007年12月3日之前，澳大利亚一直跟随美国，拒绝签署《京都议定书》。2008年布什政府任期结束时，美国仍无意批准应对全球变暖的《京都议定书》，也没有提出可信的替代程序。本书写作时，由于共和党人的顽固态度，美国在很大程度上仍保持这种立场，尽管奥巴马总统正试图通过监管限制排放来改变局面，并于2014年11月与中国国家主席习近

平达成应对气候变化的协议，二人又于2015年9月重申该协议。考虑到有关这一议题的科学知识发展史，可以说到2008 年，美国的回应已比应有的水平落后20年（Stern 2009）。三十多年来，人们一直知道全球变暖是一种发生概率很高、利害关系极其重大的风险。1979年，美国国家科学院就警告："观望政策可能意味着一直等到为时已晚"（Environmental Defense 2003）。对这一问题的国际认识促成了政府间气候变化专门委员会（IPCC）于1988年成立；1990年，49位诺贝尔奖得主、700位科学家与IPCC发表声明，强调采取预防行动的迫切性（Environmental Defense 2003）。

人们一直承认，这一议题在政治上极难处理，但每拖延一年，遏制温室气体排放的任务规模就成倍扩大。它提高了为阻止变暖而必须削减排放的速度，也增加了改造经济的成本，因为年复一年，经济对排放这些气体的依赖越来越深。这种政府失灵实际上比不应对全球变暖更糟，因为它还没有处理世界海洋酸化及"石油峰值"问题——即这样一种前景：世界石油产量目前已接近历史最高点，几年内将进入加速下降阶段，而需求却继续上升。第三项失灵最近被新的钻探和"水力压裂"技术的前景掩盖了，这些技术能够开发页岩和煤层中蕴藏的大量油气储量。然而，研究表明，每口压裂井的产量都会迅速下降，因此这种技术未必能够阻止石油峰值（Strahan 2012）。

美国是温室气体累计排放最多、石油消费最多，同时也是最富裕、 技术最先进的国家，因此最有责任领导向无碳能源的转型。这场革命需要新的供应、配送和消费系统；在廉价化石燃料的竞争下，要建立这些系统极为困难。奥巴马政府开始应对这一局面，投入数十亿美元用于减少温室气体排放，

并促进科学研究；但由于政治上的反对声音非常强大，这种转变未必能够持续和发展。

美国应对全球变暖的历史中的几个细节，说明了它的不负责任，也表明三重功能失调是原因。在1992年巴西里约地球峰会上，美国总统乔治·H.W.布什（引自 McKibben 2005）面对控制CO_2 排放的建议时宣称，“美国的生活方式不容谈判”。他似乎既服从了美国公民无意识的指挥（这属于含混授权造成的混淆），也服从了其资金支持基础的利益（这属于过度竞争带来的压力）。随后的克林顿政府在言辞上显得更有环境责任感，但采取的基本上是同一种做法（McKibben 2005）。2001年7月，有人问乔治·W.布什的新闻秘书阿里·弗莱舍（Ari Fleischer），新总统是否会呼吁美国汽车驾驶者减少燃油消耗，以帮助应对全球变暖。他回答：

> 绝对不会。总统认为，这是一种美国生活方式，政策制定者的目标应当是保护美国生活方式。美国生活方式是受到祝福的。（引自 Miller 2001）

但到2006年，随着越来越多选民清楚看到迫在眉睫的石油危机，乔治·W.布什总统终于承认美国对外国石油“上瘾”（KRT-Washington, 2006）。这距离卡特总统尝试通过要求选民对本国民主制度的行动负责来处理这一问题，已经过了27年（Elliott 2006）。卡特这样做，实际上是在试图克服含混授权造成的混乱。卡特于1979年7月15日发表能源危机演说；他原本打算更早向人民讲话，却推迟了十天，以便进行更广泛的咨询，并对问题作更深入的思考。国际关系学者安德鲁·巴切维奇（Andrew Bacevich 2008, 31）认为，卡特的认真尝试表现出他对美国民主的极大误解，尽管在能源问题上它“展现了非凡的远见”。巴切维奇写道：

他开头解释，自己决定把眼光放到能源之外，因为“我们国家真正的问题要深得多”。他指出，1979年的能源危机，不过是一场更大危机的症状……

随后，卡特迅速葬送了自己赢得连任的一切机会。在美国政治话语中，根本威胁按定义就是外来的……认为普通美国人的行为也可能构成同样的威胁，简直是彻头彻尾的异端……

整个国家正在经历“一场信心危机……对我们自身生活意义的怀疑日益加深，并且失去了国家目标的一致性……现在，我们中太多人倾向于崇拜自我放纵和消费。人的身份不再由其所做之事界定，而是由其所拥有之物界定”……

卡特提出了一项六点计划，旨在终结他所称的“这种对外国石油无法容忍的依赖”……

虽然卡特表示相信美国有一天能够重新获得能源独立，但他承认，短期内“根本不可能避免牺牲”……

人们对这篇演说的反应充其量只是冷淡——尽管卡特从未用过那个词，演说却立即被贴上“萎靡不振”演说的标签……

作为一种重新调整公共政策方向的努力，卡特的呼吁完全失败了。美国人对总统这种带有高尚节俭意味的自由观，几乎没有热情。面对一种不同于数量式解决方案、不同于追逐“更多”的替代选择，他们拒绝了。不喜欢这个信息，美国人便枪毙了信使。只要能够选择，“更多”看起来仍然更好……

里根比吉米·卡特准确得多地理解了美国人的动力所在：他们要的是自我满足，而不是自我克制……卡特总统曾号召美国人改正生活方式，这意味着需要批判性的自我意识；里根总统则只是邀请同胞继续照旧生活，就免除了他们进行任何内心反省的必要。（Bacevich 2008, 32 – 41）

巴切维奇对美国人追逐“更多”的描述，见下一章第5.2.1节。卡特试图纠正的民主制度在能源问题上的不作为，似乎源于对究竟由谁指挥的混淆，也就是含混授权。主要是人民在这一点上感到困惑，但卡特同样困惑，因为他没有认识到人民的困惑有多深，因此也没有认识到由此造成的政治疏离有多强烈。

乔治·W.布什总统在2006年承认美国对外国石油上瘾时，与卡特不同，他顾及了民主制度的这一缺陷。既然人民是指挥者，他就不能、也因此没有要求他们帮忙（节约能源）。如果他提出这种要求，选举授权的含混性就会使格外尽责的少数服从者感到挫败，而其余人则选择不服从。因此，布什把解决能源问题的责任推向了外部：他通过向企业提供不具对抗性的激励，鼓励企业用新能源来拯救美国，把责任从一个混乱、无能为力的政府制度中推出去。布什还提出成立对抗《京都议定书》的AP6集团，该集团未规定碳排放上限（Hamilton 2007），继续了这种功能失调的行为。这与白宫此前二十年的表现一致：其间，白宫压制、修改或否定了十二份有关气候变化的重要报告，包括2002年9月美国环境保护局（EPA）的年度报告，后者关于气候变化的整个章节被删除了（Flannery 2005）。这种行为可以部分理解为，过度竞争迫使历届政府避免要求信息不足的选民为应对全球变暖付费，以免疏远他们。含混授权也发挥了作用：它使选民可以继续不为自己的民主责任做好准备，并乐于投票给那些不打扰他们昏睡的政治人物。

在2006年的电影《难以忽视的真相》（An Inconvenient Truth）中，阿尔·戈尔（Al Gore）对民主政体，尤其是他自己的国家，无力面对全球变暖感到绝望。《纽约客》撰稿人伊丽莎白·科尔伯特（Elizabeth Kolbert，2006）哀叹布

什政府在这一问题上刻意不作为："一个技术先进的社会竟会在实质上选择自我毁灭，这似乎难以想象，但我们如今正在做的正是如此。"美国国家航空航天局戈达德空间研究所所长詹姆斯·汉森（James Hansen，引自 Herrick andOwens 2006）判断，如果到2015年温室气体排放还未得到遏制和减少，正反馈就很有可能把地球推入一个不可逆转、失控的全球变暖过程。他警告，布什政府正在阻止这一信息传达给选民。布什这样做，（实际上）就是承认了含混授权，并拒绝尝试消除这一含混性。按这种解释，布什的这一认识告诉他：不要指出人民应当通过承担阻止全球变暖的相应成本，履行本国民主制度指挥者的责任，以免打扰他们。布什的政治经验也会使他适应过度竞争，让他养成避免以责任问题正面挑战选民、从而丢失选票的习惯。如上所述，卡特总统似乎较缺乏政治洞察力，这会使他对授权的含混性、政治竞争的威胁以及妥协的必要性，缺少敏锐认识。他仅当过一届佐治亚州州长，是一个彻底的政治局外人，就这样来到华盛顿，因此显然从未掌握激励人民、与国会合作，以及与自己所属政党合作的艺术（Kuttner 2008, 55 – 57）。

民主制度在全球变暖问题上的表现，有一个众所周知的方面，就是埃克森美孚等化石燃料产业的部分企业操纵政策；它们更关心眼前的销售前景，而不是社会的未来（例如 Bull 2007; Hamilton 2007）。这些特殊利益集团歪曲公共信息，并向政治人物提供诱因，使政策产生偏向；结果，哥伦比亚大学气候系统研究中心古气候模型研究者马克·钱德勒（Mark Chandler，引自 Williams 2006）观察到："我们没能让政治人物根据科学检验他们的言论……反倒出现了科学家不得不担心自己说了什么的局面——你能看见我现在正在冒汗吗？"汉森（2006, 12）在警告温室气体排放的严重后果之

前，先援引美国宪法第一修正案的保护，表现出了这种恐惧。然而，一些依赖化石燃料的公司却十分关切（无论是关心社会、其履行社会责任的公众形象，还是投资未来的利润），因此它们警告政府和公众，有必要限制温室气体排放。它们的资本支出回报期限很长（例如一座燃煤电站的寿命为50年），因而促使它们努力推动健全公共政策的制定，为投资提供更可靠的基础。《华盛顿邮报》一篇措辞尖锐的评论文章（Worldwatch 2006）指出，企业的积极行动，可能是推动美国政府应对全球变暖的最大希望，并观察到几家大型公司正敦促英国政府加大减少碳排放的力度。在美国经营九座燃煤电厂的辛纳吉公司（Cinergy），要求乔治·W.布什总统对其行业的温室气体排放进行监管（Fonda 2006）。杜邦首席可持续发展官琳达·费舍尔（Linda Fisher）说："我们认识到，必须走在立法前面"（引自 Kluger 2007, 42）。

与美国联邦全球变暖政策的失灵相比，加利福尼亚州采取了更有建设性的办法，但这看起来仍然符合三重功能失调。2006年9月，州长施瓦辛格批准《全球变暖解决方案法》，要求该州温室气体排放到2020年削减25%，到2050年削减80%。这样做，他实际上是在违抗自己的政党，因为该法案只得到了一张共和党赞成票（Breslau 2007）。2007年初，他发布行政命令，要求到2020年所有运输燃料的碳含量降低10%。施瓦辛格（引自 Breslau 2007, 70）认为，联邦政府在这一问题上的否认"令人难堪"，并指出，"我们基本上是在对联邦政府说：'瞧，我们不需要华盛顿'……让我们告诉世界，美国实际上正在抗击全球变暖"。美国另外几个州也采取类似立场，虽然力度没有这么大。施瓦辛格的做法，既反映了他长期以来对环境的关心，也反映了他对技术解决问题能力的信心。但一个使之成为可能的因素，可能是新墨西哥

州州长比尔·理查森（Bill Richardson，Breslau 2007, 70）所称的施瓦辛格的“明星力量”。他作为昔日的硬汉健美选手和电影明星所享有的人气，可能使他能够自由选择某些政策，而对于没有这种额外公众支持来源的政治人物，这些政策会摧毁他们的选举前景。不过，记者卡伦·布雷斯劳（Karen Breslau 2007, 72 – 73）指出：

> 有人担心，他的做法过于忽视美国人改变消费习惯的必要性——从全天候开着空调，到开着他们的（没错）SUV。塞拉俱乐部驻萨克拉门托代表比尔·马加文（Bill Magavern）说：“他喜欢给人一种印象，好像一切都能兼得。他对市场解决我们问题的能力过于乐观。”

因此，虽然政治人物的“明星力量”看似能使他在一定程度上抵御三重功能失调中过度竞争的压力，但这种压力仍可能使他拥护民粹政策。而这往往造成功能失调，因为授权的含混性鼓励公民认为，自己不必认真考虑公共事务。

澳大利亚联邦政府的行为与美国类似。澳大利亚广播公司电视台《四角》节目中的“温室黑手党”（Cohen 2006）提供了一个例子：前联邦科学与工业研究组织（CSIRO）气候研究主任格雷姆·皮尔曼（Graeme Pearman）表示，“科学家已经不像从前那样可以自由发言了”。前CSIRO气候影响研究负责人巴里·皮托克（Barrie Pittock）证实了这一点：“有人明确告诉我，不要谈论……如何减少温室气体。”在同一期节目中，曾为澳大利亚一位环境部长撰写演讲稿的盖伊·皮尔斯（Guy Pearse）声称，“温室政策正在受到采矿与能源部门的驱动”。蒂姆·弗兰纳里（Tim Flannery，引自Hodge and Wahlquist 2006, 8）总结了澳大利亚政府的这种不负责任：

> 我们对煤炭的做法，就是尽可能快地把它从地下挖出来，助长一个全球污染问题，然后又说，我们不想与旨在处理这个问题的国际条约——即《京都议定书》——有任何关系。对铀，我们也是如此。我认为这在道德上令人憎恶，而且极其、极其错误。

这种行为似乎表明，含混授权有利于不参与政治的选民表达利己利益，而政治人物之间的过度竞争，则有利于富有的特殊利益集团表达狭隘利益。针对这种政府失灵，英国石油澳大拉西亚地区总裁格里·休斯顿（Gerry Hueston，The Mercury 2005, 4）呼吁其行业共同努力，开发碳氢燃料的可再生替代品："在我看来，我们用于处理化石燃料环境后果的时间，其耗尽的速度，远快于我们消耗这些燃料储量的速度。"澳大利亚商业理事会也表达了对公共政策缺陷的类似担忧，呼吁在政治上开展更有效的战略规划（Marsh and Yencken 2004）。因此我们看到，一些本来负责供应私人物品的澳大利亚私营企业，试图连政府的工作——提供公共物品——也一并承担。和杜邦的琳达·费舍尔一样，一些澳大利亚商界人士认识到，他们必须介入，尝试为自己的投资创造稳定而富有生产力的环境。但他们的反应也可能部分源于社会责任感：企业管理者是社群成员，而且由于他们往往比较了解情况，可能早在普通选民察觉这些问题之前，就已开始关切社会的未来。

前披头士乐队成员保罗·麦卡特尼（Paul McCartney）的一番抱怨——后来环境作家乔治·蒙比奥（George Monbiot，2015）也表达了相同意见——为民主政体应对全球变暖时的三重功能失调提供了另一个迹象。麦卡特尼所回应的，是联合国2006年的一项报告：从全球范围看，养牛产生的甲烷所造成的温室效应，比运输活动排放的二氧化碳更大。

> 任何人能够对自己的生活方式作出的最大改变，就是成为素食者……非常令人惊讶的是，大多数主要环保组织，在列出遏制全球变暖的最佳方法时，都没有把转向素食列入其中。（引自 Reuters 2008）

环保非政府组织（ENGOs）对素食保持沉默，就避免了让其成员和支持者面对一种非常个人化的自律挑战。它们或许认识到，这样的倡议可能损害其事业，因为它对人们提出的要求超出了许多人能够容忍的限度，尤其当他们无法确定大多数公民会共同参与、使自己的努力奏效时。环保非政府组织避免要求人们成为素食者，也可能表明，它们认识到民主制度下的政治人物处于类似境地。他们同样无法要求公民为了公共物品额外付出显著的个人成本，尤其当大多数人不太理解这些物品及其必要性（这就是过度妥协之所以“过度”的原因），也无法确信会有足够形成有效多数的人响应呼吁时（因为含混授权没有向所有公民明确说明，他们对公共政策负有共同责任）。上文在另一个非常个人化的议题——人口规模——上，也观察到环保组织与政治人物面临同样的情况。这两个政策瘫痪的例子表明，民主国家的公民：（1）不觉得自己应对关键公共物品负责，因而倾向于（2）不了解这些物品，也不了解自身对它们的需要；同时，（3）政治人物追随这种不负责任与无知。这就是三重功能失调：上述第一种和第三种情况，分别由含混授权和过度竞争产生，而第二种情况，如上所述，正是过度妥协之所以“过度”的原因。

4.2.3 失业

当就业不足成为显著问题时，自由民主政府几乎一成不变的回应，是将其为所有人提供就业这一公共物品的责任推向外部：到选民与政治人物所构成的政治世界之外，到工商世界

中寻找答案。为此，它们试图创造更多经济增长，以提供更多工作，并希望由此为需要工作的人创造就业岗位。私营企业欢迎这种做法，因为这意味着更多利润。而取悦私营企业在政治人物看来也是好事，因为企业为其竞选活动提供了很大一部分经费，并经营着大多数媒体。因此，取悦企业至少部分是政治人物对彼此竞争的回应。

除了通过创造更多经济增长来尽量减少失业，还有一种替代方案，就是更公平地分享任何已经存在的工作（例如 Bosch 2000）；但政治人物通常忽略这一办法，因为它要求他们把议题纳入政治内部，组织这种分享。这就要求他们让大多数选民改变生活方式：减少工作时数、天数或周数，降低收入，使失业的少数人也能分得一份工作。它看起来还要求政治人物让企业重新组织自身，以便于分享工作。这种表象由含混授权造成，因为它让公民可以自行假定，负责的是政治人物而不是他们自己， 应当对工作机会等公共物品负责。政治人物之间的过度竞争强化了这种表象，迫使政治人物避免向公民指出：在民主制度下，对公共物品负最终责任的是公民。政治人物通常不会冒着下次选举丢失选票的风险，要求选民为公共物品付出个人成本，例如投入时间与精力参与公共倡议，推动企业提供更多兼职工作。

因此，政治人物和公民都把问题从民主政治中推向外部，试图扩张经济，而不是分享就业。含混授权与过度竞争由此制造了一种荒谬现象：节省劳动的技术被引入后，却被用来使人们和过去一样多地工作，甚至可能工作得更多（下文第5.3.1节将把这种效应称为“富裕病”），而不是给他们更多闲暇。含混授权让公民可以回避消除失业的责任，也可能使他们形成一种抱怨文化：遇到个人困境时责怪政治人物，而不是自己处理这些情形。公民承担这一责任的方式，可以是更

为肯定并支持政府的失业救济，把换工作视为人生中可能多次发生的正常现象（从而更愿意为将来的就业搬迁或接受再培训），并要求政治人物组织分享工作的激励措施与机会。

过度妥协也发挥着作用。大多数公民没有对失业作足够思考，因此没有认识到，工作分享是这一问题的切实解决办法，同时还能提高他们的生活质量：短期内可以改善个人的工作与闲暇平衡，长期则可以限制对自然资源的影响（下一章将讨论）。于是，民意忽略了这一选项，过度竞争又迫使政治人物把这种忽略付诸实行。

经济学家赫尔曼·戴利（Herman Daly）强调了工作时间缺乏弹性对生活质量的不利影响，呼吁限制广告，使其不再驱使人们花更多钱，因而长时间工作。

> 对古典经济学家而言，工作日的长度是一个关键变量：劳动者（自耕农或手艺人）借此平衡劳动的边际负效用与收入、闲暇的边际效用，从而最大限度地享受生活。工业化之后，工作日的长度从变量变成了参数（在卡尔·马克思看来，它是剥削率的关键决定因素）。我们需要使它更多地成为劳动者可以选择的变量。我们还应停止利用广告刺激更多消费、以及为了支付这些消费而付出更多劳动，从而扭曲劳动与闲暇之间的选择。广告不应再被视为可税前扣除的普通生产费用。（Daly 2009, 4）

经济学家罗伯特·斯基德尔斯基（Robert Skidelsky）及其哲学家儿子爱德华（Edward，2012, 208 – 11）也主张，取消公司广告支出的税前扣除。他们指出，如果“广告煽动我们永不满足的倾向，就有充分理由限制它”，并指出许多欧洲国家已经在某种程度上这样做。广告扭曲了在工作与闲暇之间作选择这一公共物品，导致许多其他公共物品被忽略；上文第2.2.3.2节和后文第5.3节都对此有所讨论。经济学家戴维·

乔治（David George）把这种扭曲称为制造“不被偏好的偏好”，并在考虑如何纠正它时指出：

> 公共行动之前必须迈出的一步，是公众越来越理解不受约束的劝诱可能有害……因此，纠正市场在塑造喜好方面的低效率，第一步必然是说服当代社会：评估喜好是一项合乎逻辑、具有正当性的活动。只有这样，市场力量不断扩展的正当化才会放慢，才会出现具体措施，有效引导创造偏好的力量。也只有这样，个人长时间工作的欲望才会减少。（George 2000, 138）

蒂姆·杰克逊（Tim Jackson 2009, 180）认为，工作分享对于提供经济可持续性这一公共物品不可或缺。“在一个劳动生产率仍然增长、但产出受到上限约束（例如出于生态原因）的经济体中，维持宏观经济稳定并保护人们生计的唯一办法，就是分享现有工作。”杰克逊指出，减少工作时间通常还会带来其他好处，如提高劳动生产率和改善工作与生活的平衡。然而，它通常只有在特定条件下才会成功。社会学家格哈德·博施（Gerhard Bosch 2000, 185）观察到，德国和丹麦的经验表明，减少工作时间的一个根本前提是“稳定且相对平等的收入分配。新自由主义的收入差异化政策会破坏重新分配工作时间的尝试，因为雇员不愿接受工时缩短”。

戴利呼吁美国处理这个问题，不仅要通过尽量减少广告的立法来限制人们对不平等的感知（如上文引述），还要通过立法直接限制不平等，规定：

> 最低收入和最高收入……完全平等不公平；无限不平等也不公平。应为不平等的范围寻求公平的界限。公务员体系、军队和大学以15倍或20倍的收入差距，照样能够运作。美国企业界的差距达到500倍或更多。许多工业国低于25倍……在当今美国如此巨大的差距之下，很难维持民主所必需的共同体

> 意识。相差500倍的富人与穷人，几乎成了不同的物种。（Daly 2009, 3, 4）

如后文第8章所述，保守派相对不关心、甚至支持不平等。这种倾向使他们成为以工作分享解决失业的一大政治障碍；而他们抵制变化的态度，又可能促使他们反对工作分享所要求的产业变革，从而强化这种阻碍作用。

博施（2000, 192 – 93）警告，要通过集体缩短工时，以及提供可选择的较短工作时间选项，创造额外就业，就必须作出若干此类改变。

> 必须创造就业得以扩大的必要条件。这些条件包括积极的培训政策、与生产率提高相匹配的工资增长、实际工作时数的标准化、减少全职与兼职人员之间的时薪差异、为灵活的工作生涯提供更好的社会保障、改变工作场所根深蒂固的全职文化，以及使社会保障缴费与有薪工作时数成比例。其中许多条件，只有在社会伙伴之间达成共识后才可能满足，荷兰或斯堪的纳维亚国家就是如此。

博施又补充了两个条件：纯粹通过提高兼职人员比例来分享就业，长期而言难以持续；而要在竞争对手采用更长工时的全球经济中取得成功，缩短工作时间必须通过能够提高效率的工作重组来实现。所有这些困难都意味着，一个民主政府如果要管理其经济，为所有人提供就业，而不依赖无休止的增长，就必须非常称职；因此，按照本书的分析，它必须基本摆脱三重功能失调。

第5章
功能失调的普遍症状：加剧自然资本的稀缺

本章描述一种可以说是民主政府最大失灵的现象，并以三重功能失调解释它。在此过程中，本章提出三个主张。第一个是，作为适用于先进经济体的一般规律，经济增长未能兑现其承诺，反而带来净成本。第二个是，三重功能失调使民主政府对这个问题视而不见，因此几乎没有可能纠正它。它们反而坚决使问题恶化，不断加剧成本；这种对经济增长的成瘾，可能是三重功能失调最突出的表现。第三个主张由前两个推导而来：在由民主政府治理、相对发达的经济体中，在纠正三重功能失调、使其能够对发展作出称职的决策之前，不应进一步开展经济发展。

第二个主张，即对经济增长的成瘾，是公民利用启发式方法（如第2.2.3节所讨论的思维捷径或线索）来补偿自己对政治和公共政策无知时的一次重大失败。提供这些启发线索的政治群体、精英和其他人，既未认识、也未理解这种成瘾及其成本，因此误导了公民。这种理解不足，不仅因为成瘾过程有些复杂和隐晦（由此引发过度妥协），也因为选举激励（过度竞争）把政治代理人的注意力限制在选民关心的事情上。然而，含混授权使这些关切集中于短期，忽略较长期的情况，而成瘾的成本恰恰在较长期中出现。

第一个主张所指的承诺，是经济增长将满足社会对更多就业和更多收入的欲求。之所以把它视为经济增长的承诺，是因

为政治人物在追求这种增长时，惯常以此作为理由。这也是一个政治上具有正当性的承诺，因为它提供了一种公共物品——满足全体或大多数公民对更多就业和更多收入的欲求。正如我们将要看到的，增长不仅未能兑现这一承诺，反而产生相反的效果：增加了对更多就业和更多收入的欲求。更糟的是，它还减少了自然资本（定义见第2.2.3.2节"广告造成的分心"）的可用量，而自然资本不仅是满足其中许多欲求（逐项而言，这些欲求指向私人物品）所必需的，也是满足许多对公共物品的欲求与需要所必需的。

根据这第一和第二个主张，必须尽量减少或消除三重功能失调；否则，增长既徒劳又有害。因此，第三个主张是，在三重功能失调得到纠正之前，政府应当放弃经济增长。这种逆转要求通过更公平地分享工作来回应更多就业的欲求，而且如第4.2.3节所指出的，在大多数国家，这需要采取措施减少收入不平等。这些措施也有助于缓和对更多收入的欲求。但在三重功能失调得到纠正之前，这一切在政治上都不可行。因此，纠正它不仅是取得进步的关键，也是防止进一步恶化的关键。本章的论证，以及前几章对三重功能失调的提出，进一步阐发了这三个主张；它们最初发表于《生态经济学》（Ecological Economics）的一篇文章中（P. Smith 2009）。

第二个主张所假定的政策失灵，是一种盲目或短视，使人固守这样一种执念：商业开发带来的正向货币净收益总是好事，只要该开发不直接产生超过收益的成本，例如即时的环境破坏。然而，如下文第5.2.1节和第5.3节所解释的，货币净收益本身也可能是一种成本，因为它会产生有害后果。这种损害可能在项目实施过程中就开始出现，并在项目完成之后持续增长多年。在这一过程中，开发所带来的财务净收益越大，其最终净成本也越大。如果读者认为，第5.3节对这一效应

的描述，反映了发达经济体经济增长的实际进程（或许尤其是澳大利亚、新西兰和加拿大等自然资本与人口之比相对较高的经济体），那么它对三重功能失调假说的依赖，就可以视为另一迹象，表明这一假说具有一定可靠性，因此可被用作指导民主政府改革的理论。

许多环保人士似乎感觉或理解到，认定正向财务回报本身总是好事的执念是一种错误，而且不利于公共政策；他们对开发项目——以及总体而言的经济增长——价值的评价，通常低于那些不太关心环境的人。在后者看来，环保人士的这种价值观可能是一厢情愿、自私而具破坏性的；但下文所描述的政治和心理过程表明，赋予经济增长较低甚至负的价值，可能是明智的。

民主政府觉得自己不得不满足公民最强烈的欲求，主要就是更多收入和更多就业，结果却发现，自己接着还必须提供更多，于是被锁在一种不顾自然资本明显限制、拼命追求经济增长的状态之中。如下面第5.2.1节和第5.3节所讨论的，当一个社群得到自己想要的东西时，很快就会想要更多；对于食物、居所、能源，以及帮助人们获得 就业、从而在现代经济中获得这些必需品的教育等基本欲求，这种反应最为强烈。那些观察到或感觉到欲求无止境攀升，并担心这会影响有限自然资本存量（以及总是有求必得者的人格）的人，会提出一些挑战性的问题：既然公民得到想要的东西之后，还会期待更多，那么满足他们的欲求，尤其是最迫切的欲求，究竟有什么意义？既然经济增长会重新制造、甚至扩大推动人们要求增长的不满足，为什么还要创造更多增长？

5.1 问题说明

三重功能失调假说，加上许多公共选择理论，以及第2章讨论的民主失灵的其他迹象，都意味着：当公民只能通过公民抗命来尝试在重要议题上影响政府时，有些时候他们这样做具有正当性。政府政策有时会严重出错，因为民主制度本身内含对公共物品的某种不负责任。因此，公民有时很可能感到，为了纠正这些错误，他们有道德义务挑战民主政府。如果只有很少一部分公民认识到这样的情况，他们可能把公民抗命看作唯一一种方式，能够以足够的紧迫性警醒广大公众，形成可能改变有问题政策的政治压力。此外，这种抗命也可能是他们推动政府改革基本程序、变得更负责任的最佳——或唯一——希望。民主国家偶尔爆发抗议与公民抗命，但抗议者通常不要求政府进行根本改革。他们要求消除功能失调的症状，或者在较为表面的层次改革政府程序，如制定信息自由法、成立腐败调查委员会，以及限制私人资助竞选活动。毫无疑问，他们回避根本问题，是因为在这一层面上，人们很少提出有希望的民主政府改革方案。第6章将描述并比较几项试图做到这一点的提案。

澳大利亚一个重大的公民抗命案例发生于1982—83年，数百名公民非法尝试以身体阻止塔斯马尼亚“富兰克林河口下游的戈登河”水电项目建设。共有1,272人被捕，近450人被羁押（Thompson 1984, 174）。在那次抗议之前，以及其后直到本书写作时，澳大利亚一直出现许多反对其他水电方案、原始森林采伐和采矿项目等开发活动的示威。财产和工作岗位遭到损毁，人们受到威胁，许多人被逮捕、罚款。与其他许多民主国家的类似发展同步，公众对环境破坏的愤怒促成了一个政党——澳大利亚绿党——的成立，试图更有效地处理的不仅是环境问题，而是所有公共物品问题。这些抗议、公

民抗命和组建新政党的策略，为公共物品带来了一定保护；但本书认为，因为它们没有处理三重功能失调，对这些物品的严重忽视将继续存在，环保人士与经济发展支持者之间的敌意仍将闷烧，并时而爆发。然而，如果争论双方都理解下文第5.3节所描述的三重功能失调对自然资本的影响，他们就应当能够更好地理解对方，从而通过谈判寻求建设性的解决方案。

经济增长对自然资本的损害，在许多国家都清晰可见，无论它们是否实行民主治理，因此，不同类型的政治制度显然往往都无法或不愿充分控制这种增长。第5.3节所展开的“稀缺乘数”分析，仅尝试解释自由民主制度中的这种失灵，但其他政治制度中的此类失灵，也可能具有相似的动态机制。

稀缺乘数描述了这样一种现象：自由民主政府在是否扩张经济的问题上所作的选择，往往使自然资本在缺乏正当理由的情况下被耗减。这些政治选择很可能缺乏能力，不仅因为三重功能失调，也因为这一特定议题具有第4.1节所述八项会给民主决策造成困难的特征中的七项。在展开稀缺乘数分析之前，我们先回顾这些困难，然后在第5.2节解释对该分析至关重要的两个概念。

5.1.1 使民主政体困惑的经济增长选择特征

是否应当实现更多经济增长的问题，为民主政府的政治选择造成以下七项困难。

复杂性。如下文第5.3节所解释的，经济扩张可能产生正反馈，挫败扩张的社会目标。这些反馈使议题具有复杂性，而选民看不到这种复杂性，因为他们忙于自己的生活，而且大多不深入思考公共政策。

抽象性。未来的经济扩张及其可能产生的后果，都只是想法。因此，它们对个人影响不大，选民只会作有限思考。

隐晦性。经济增长的重要不利后果发展缓慢，因而可能难以察觉。此外，公民可能难以识别并追究造成这些成本的人，因为这些人正是他们自己。这些效应可能使公民不对这一议题作任何深入思考。

后果在时间上的遥远性。增长的不利后果大多出现在遥远的未来；有利后果则大多出现在近期。

普遍性。由于几乎所有公民都支持经济增长，并因此助长其后果，要避免这些后果，就面临一个巨大问题：如何为非传统（且有悖直觉）的公共政策建立团结。

竞争性。试图解决这一议题，会激化主要关心私人物品的人与强烈关心公共物品的人之间的冲突，后者关注的包括环境，以及公平分享就业和／或财富。这一对立接近后文第8.1节讨论的人类价值观中"权力—普遍主义"的对立，也类似于第4.1节描述的"等级主义—平等主义"的对立。第8.1节指出，部分由于遗传倾向，这些分歧的世界观抗拒改变，并对人的感知和行动产生强大而顽固的影响。

可外部归因性。是否应有更多经济增长这一议题，容易使人们把责任推向外部。因为它提出了如何使供给与欲求相匹配的选择，诱使选民更愿意通过管理供给、而不是管理自己的欲求来实现匹配。如果要管理欲求，公民必须掌握非常充分的信息：不仅要了解可能说服他们调整欲求的相关议题，也需要充分了解其他公民是否愿意支持他们的这种自我克制。从民主政府的角度看，管理选民的欲求，就把实现匹配的方式内部化了——将它纳入民主政治的核心；而如果通过操控供给来实现匹配，就在很大程度上把它外部化到政治之外。

由于把匹配过程纳入内部，对民主政治人物极为困难（例如见第2.2.2节），他们便将其外部化。

是否应当实现经济增长这一议题中，这七项困难特征的结合，几乎形成了一场民主失灵的“完美风暴”。因此，这种失灵在民主国家中长期、广泛存在。它的影响也极为巨大，尽管可能只会逐渐积累。这种政府失灵容许公民继续按照习惯，以个人身份行动，而不是作为负责任的社会成员行动，于是他们依据私人考量生育和消费，对公共物品鲜有关心。对一些人而言，消费可能意味着迁往任何能让他们消费更多的地方。如果这种自利行为在已对所在社会具有破坏性时仍持续下去，其延续就构成了集体非理性。当民主功能失调容许这种持续，我们就得到一种正在制造崩溃的繁荣，因为消费与人口增长终将撞上自然资本的限度。如下文所见（例如第5.3.1、5.3.2及5.3.3节），虽然技术创新可能延迟这种碰撞，但如果功能失调继续存在，碰撞最终不可避免。全球变暖和海洋酸化，是目前显示部分此类问题规模的两个迹象。

下面第5.3节将解释，哪些机制产生了对经济增长的非理性执迷；在此之前，先介绍两个必要概念，即“供给催胀欲求”和“私人物品偏向”。

5.2 稀缺乘数分析的两个关键概念

5.2.1 供给催胀欲求

第一项主要民主功能失调，是含混授权造成究竟由谁指挥公共政策的混淆；它使公民能够忽略自己作为民主制度指挥者的角色，把注意力放在较为狭隘的利益上。这些利益可能属于个人，也可能属于民主社会内的子群体。这种狭隘关注，使一种看似本能的行为得以表现出来，而不受更广泛的公共

物品考量约束。这一特定行为就是：欲求在得到供给时会膨胀——当这种供给增加时，也会膨胀。这里将其称为IWS，即“供给催胀欲求”或“供给造成的欲求膨胀”。如后文第5.3.1节所讨论的，IWS反应意味着，对一种物品或服务的供给，不仅往往会催胀对该物品或服务（下文简统称为“物品”）的欲求，也会催胀对其他物品的欲求。IWS既适用于私人物品的供给，也适用于公共物品的供给，但如第5.3.1节所讨论的，这种反应在私人物品方面最为显著。

IWS是一种无处不在的倾向，并具有破坏性的一面。其中之一是，供给增加满足欲求所带来的满足感，随后至少会部分地被这种增长所刺激的新欲求抵消。这种满足感的衰减，往往通过正反馈无限持续：当供给增加刺激了更多欲求时，更大的欲求就促使人们更努力地寻找、购买或制造更大的供给；如果成功，又会唤起更多欲求，如此循环。当膨胀的欲求撞上有限自然资源的限度时，对满足感的侵蚀就可能升级为彻底的挫败。因此，人类自然具有的IWS反应，要求社会实行强有力的自我约束；但如下文“稀缺乘数”所讨论的，民主政体没有能力应对这一挑战。亚当·斯密（Adam Smith 1976 [1790], 140）写下以下文字时，就识别了这一挑战：

> 按照斯多葛学派的看法，人不应把自己视为一种分离、孤立的存在，而应视为世界的公民、自然这个庞大共同体的一员……[而且]为了这个伟大共同体的利益，他应当时刻愿意牺牲自己微小的利益。

安德鲁·巴切维奇（2008, 16）认为，美国在认识并应对这一挑战方面严重失败。他思考的是：

> 在21世纪，做一个美国人意味着什么。如果用一个词来描述这种身份，那只能是“更多”。对当代大多数美国人而言，生命、自由及追求幸福的本质，是个人无休止地获取、消费和

> 放纵……然而，我们当今对消费与自我放纵的偏好，其外交政策影响几乎完全是负面的。

IWS不仅是个人的正反馈反应，也是整个人群的正反馈反应。当一种社会成员想要的事物供给增加时，这个社会很可能随之增长：要么吸引更多人迁入该 社群，以利用其增加的供给；要么供给增加提高其出生率，或降低其死亡率；也可能是这些反应的组合。如果增加的供给造成了更大的人口，它也会使人们对一切所欲之物的供给产生更大的总体欲求。于是，更多努力将投入扩大所有这些物品的供给，而任何成功都可能进一步鼓励人口增长，如此循环。

IWS的一般性例子，是所有物种充分开发其生态位的倾向。所有能够复制自身的实体，都会消耗它们可获得、且为复制所必需的食物、氧化剂、能量（例如阳光）、庇护及其他事物，从而把种群扩大到这些供给所允许的程度。如果因获得更多供给而使供给限度扩大，复制者的种群总会增长到这一扩张所确立的新上限。在这种情况下，捕食可以被理解为一种负的“供给”，即庇护供给的减少。消费或“欲求”随供给增加而增长的普遍性，表明它是自然选择的产物。不以这种方式行动的复制者，会发现其供给被那些这样行动的复制者夺走，而且更容易被捕食者消灭，尤其是被具有IWS行为的捕食者消灭。

在人类的情况下，人口转型似乎是IWS人口增长形式的一个例外，即人口没有以这种方式回应物品与服务供给的扩张。当人类社会从低水平经济发展，迈向更繁荣的状态时，通常会出现这种“未能反应”的情况：大多数公民受过良好教育，儿童死亡率降低，避孕用品能够获得且被接受，食物、住房、交通及其他物品和服务的供给相对充足。然而，人口转型造成的人口增长型IWS不足，往往会被增强的个人IWS所补偿，

因为不断增加的物品和服务供给，会鼓励每个人想要更多。此外，最近研究表明，当一个国家的发展超过人类发展指数9时，出生率又往往会上升（Myrskyla et al. 2009），从而削弱人口转型的强度，并鼓励人口增长型IWS。[译注：底本此处为“9”；人类发展指数采用0至1的标度，此数疑为“0.9”的排印遗漏，正文保留底本数值。]

对病毒、细菌、植物及较简单的动物等没有显示意识证据的生物，不能说它们表现出IWS，因为它们似乎不太可能体验欲求。但它们的行为相似，因此也许应把IWS改为“供给催胀消费”（ICS），作为普遍的生物反应。这种行为，无论称为IWS还是ICS，都如此普遍，以至于在考虑人类时，我们可以预期：如果社会要在审慎所需之时具备抵制它的能力，就必须具有极高的社会选择能力。

在经济学中，需求是受到想获得相关物品或服务的个人或实体之购买力支持的欲求。这里使用的“欲求”，既指这种需求，也指对个人消费者无需付款的事物的欲求，例如自然界免费向所有人提供的公共物品，以及其他由消费者仅通过税收间接支付的公共物品，如政府在公共基础设施、公共卫生、司法、教育、外交关系及经济管理等方面的决策和行动。下文中，“使欲求与供给相匹配”等表述，应理解为也包括“使需求与供给相匹配”。同样，“IWS”也包括“供给催胀需求”。

经济学家很早就认识到IWS的一种形式：“在经济学文献中……众所周知，提高一种资源的使用效率，随着时间推移会导致该资源被使用得更多，而不是更少”（Ekins，引自 UK Parliament 2006, 3）。提高资源使用效率，等同于增加其供给；而由此产生的“对该资源更大的使用”，又等同于对其更大的欲求，因此这一效应就是IWS。19世纪经济学家威廉·

斯坦利·杰文斯（William Stanley Jevons）最先注意到这种“效率”形式的IWS，当时蒸汽机设计的改进正使其煤炭使用效率提高。他写道：“认为节约使用燃料等同于减少消费，完全是概念混淆。事实恰恰相反”（引自 Owens 2011, 104）。1979—80年，经济学家丹尼尔·卡祖姆（Daniel Khazzoom）与伦纳德·布鲁克斯（Leonard Brookes）强调，“杰文斯悖论”是公共能源政策必须考虑的关键因素。美国经济学家哈里·桑德斯（Harry Saunders，1992）随后把这一概念称为卡祖姆—布鲁克斯（K-B）假说。人们还在农业中识别了它，并以农业生产率绿色革命的先驱诺曼·博洛格（Norman Borlaug）的名字，将其称为博洛格悖论（Pearce 2011）。此处的“悖论”是：当农地单产提高时，农民为增加收成而进行的毁林并没有减少，反而增加了，因为农业收益为清除森林提供了更多资金。由于这种效应如今已得到充分认识，人们不再把它看成悖论或假说，而将其改称为“反弹效应”（Herring and Sorrell 2009）。这个术语涵盖所有商业资源，而不只是能源与农业资源。因此，反弹指的是：当技术进步使一种资源能够更有效地使用时，它提高该资源的生产率，于是人们想要并消耗更多这种资源。欲求和消费的这些增加，有两种推动方式：使用成本的降低，使该资源作为其他资源的替代品更有吸引力；而使用该资源后节省下来的钱，可以用来增加任何类型的生产能力投资，也可以增加对任何物品或服务的消费，从而促进经济增长，而增长又进一步提高对该资源的需求。经济增长还会提高对其他市场化物品和服务的需求；这属于IWS假说所描述的、对许多其他私人和公共物品欲求的全面刺激的一部分。由于反弹效应十分复杂，布鲁克斯认为这个术语具有误导性，因为它暗示一个简单的单一投入 / 单一产出问题，而实际上，它更像一个带有反馈的连锁反应（Owen 2011, 118）。能源专家霍勒斯·赫林

（Horace Herring）和史蒂夫·索雷尔（Steve Sorrell，2009）指出，对能源资源而言，这一效应可能非常显著，但其发生方式往往难以可靠测量。

如上所述，反弹效应只是所有IWS反应的一个子集。完整集合在两个方面更大。第一，IWS所描述的欲求膨胀，既来自供给数量的增加，也来自该供给使用效率的提高。第二，IWS不仅涵盖对私人物品的欲求，也涵盖对公共物品的欲求。IWS可能被认为类似于萨伊定律，即19世纪初一个在历史上颇具争议的观念；法国商人兼经济学家让-巴蒂斯特·萨伊（Jean-Baptiste Say）将其表述为"产品由产品来支付"。1808年，詹姆斯·穆勒（James Mill）重新表述萨伊定律，写道："商品的生产创造了市场，而且是为所生产商品创造市场的唯一且普遍的原因。"这是因为，为一项供给支付的钱，立刻使供给者能够提出同等规模的新需求；约翰·梅纳德·凯恩斯（John Maynard Keynes）将其概括为"供给创造自身的需求"。IWS与此很不相同，因为它同时适用于公共物品和私人物品（所以IWS谈的是"欲求"，而不是"需求"）；而且，它假定供给所创造的欲求，不仅等于对该供给的欲求，还可能更大。这种欲求加剧，可能通过前文已指出、下文第5.3节将探讨的人均消费和人口规模中的正反馈发生。

下一小节回顾民主政府公共物品供给不足的倾向。然后，第5.3节将说明，这种供给不足如何容许四个IWS系统的复合机制，在民主国家管辖范围内无止境地加剧自然资源稀缺。

5.2.2 私人物品偏向

第2.1节曾指出，公共物品与私人物品通常会争夺生产和维持它们所需的资源。因此，公共物品供给不足，即使不是由偏向提供私人物品直接造成，也通常表明这种偏向存在。三

重功能失调与许多其他政治理论和观察一致，都表明民主政府经常对公共物品供给不足；我们可以用“私人物品偏向”来表达这一点。尽管存在以牺牲公共物品为代价、偏向选择私人物品的倾向，民主政府显然确实也尝试抑制对私人物品的欲求及其供给。例如差别税收（如消费税和累进所得税），以及旨在保护消费者的标签法律。然而，这类措施通常只有在相当大的压力下才会推出（压力可能来自特殊利益方，也可能来自广大公众）；这些压力主要源于随着时间推移，许多公民逐渐认识到：他们对私人物品的某些欲求，有充分理由不应得到满足。不过，三重功能失调表明，这类改革不会彻底消除私人物品偏向。

应当指出，民主政体存在私人物品偏向的观念，并不与承认这些政治体也可能具有某种反市场偏向相矛盾。反市场偏向看起来可能是一种反对私人物品供给的偏向，因为市场提供了许多或大多数此类物品。卡普兰（Caplan 2008, 30 – 36）把反市场偏向描述为公民的一种倾向：他们拒绝用市场办法解决问题，转而支持政府办法，因为他们觉得市场不道德，买卖双方都受自利驱动。结果，市场的重要功能常常受到怀疑，在世界某些地区还遭到拒绝。这种行为有四个例子：（1）利息支付被视为直接送给富人的礼物，而不是对推迟消费和承担无法收回贷款风险的支付；（2）利润被视为送给富人的礼物，而不是提供人们愿意付费的物品与服务所获得的收入；（3）为污染定价被视为允许污染，而不是以尽可能低的成本改善环境质量的激励；（4）为出售的东西支付价格，可能被认为主要是把钱送给相互串谋、索取垄断价格的富商。公民中存在的反市场偏向，会促使其民主政府对那些本来由市场解决更为合理的议题作出决定。公共和／或私人物品可能因此供给不足。民主政府的私人物品偏向与反

市场偏向不同，它直接造成供给不足的，仅仅是公共物品。因此，反市场偏向往往使民主政府作出超出其应有范围的决定，而私人物品偏向则扭曲这些决定，使其以公共物品承受过高代价的方式选择私人物品。

供给偏向。私人物品偏向的一种特殊形式是供给偏向，即民主政府倾向于供应物品（无论私人还是公共物品），而不是忽略或试图约束公民对它们的欲求；即使这种供给会使某些公共物品不足，其程度超过该供给原本打算创造的欲求满足，也仍是如此。供给偏向属于私人物品偏向，因为它是一种政府倾向：选择满足个人或次国家实体欲求这一私人物品（这些欲求通常指向私人物品），而不是选择为了广泛公共福祉而忽略或约束这些欲求这一公共物品。如第2.2.2节“作为指挥者的公民”所指出的，供给偏向和其他任何形式的私人物品偏向一样，都反映了政治人物顺从公民愿望的强烈倾向。而这些愿望，如第2.2.3节“无知的指挥者”所讨论的，往往关注私人物品而非公共物品。

一些观察者注意到，政治人物与公民往往尝试以技术方案解决公共问题，使供给更多或效率更高，而不是控制欲求，由此识别了供给偏向。例如，加勒特·哈丁在其著名论文《公地悲剧》中指出，对于“没有技术解决方案”的问题，要想解决，就必须“改变人的价值观或道德观念”（Hardin 1972, 251）。供给偏向的一个例子，是澳大利亚和美国政府，例如澳大利亚霍华德、陆克文及吉拉德执政时期和美国乔治·W.布什及奥巴马执政时期，不愿通过促使公众尽量减少能源欲求，来应对全球变暖、石油峰值和能源独立的问题。它们可采取的一种办法，是通过降低出生率和减少移民的政策限制人口规模。它们却更愿意满足任何能源需求，采用能够减少排放的技术（如核能、风能和太阳能），或者扩大供给的技术

（例如通过压裂页岩和煤层获取油气），或者更有效地利用现有供给的技术（例如提高建筑物的保温效果）（例如 Bush 2006）。当然，政治人物希望这些供给策略给公民带来的成本，不与公民对个人购买力的欲求发生冲突，这也约束了策略的采用。

因此，对于私人和公共物品，民主政府为了使欲求与供给相匹配，都更愿意管理供给，而不是管理欲求。这种供给偏向是一种私人物品偏向，因为它供应了未受约束的私人物品欲求，而没有为了保护公共物品而约束这些欲求，因而损害并忽略了公共物品。

5.3 稀缺乘数

以下分析描述了民主政府如何通过具有私人物品偏向（包括其供给偏向变体）的决策，以供给催胀欲求（IWS），从而制造不断增加的问题。这与私营企业同时进行的类似决策相互映照并强化，因此两种行为共同造成经济增长不断逼近社会限度（例如 Hirsch 1977）与自然资本物理限度的问题。位置性物品（见第2.2.3.2节）和自然资本的稀缺，因而通过正向IWS反馈不断加剧。由于这一过程具有自我强化性，故称之为“稀缺乘数”。

下面所描述的乘数例子，是民主政体对经济增长机会的一贯回应：这些机会允许把自然资本从生态系统“宏观配置”到市场，再由市场对其进行“微观配置”（Costanza and Daly 1992）。自然资本的宏观配置，就是将物质或能量从生态系统转移到市场，由市场进行微观配置。生态系统是包含物质和能量存量、且这些存量可无需付费而提取的宏观系统；市场是生态

系统的一个子系统；在微观配置中，这些存量被转化为具有价格的物品和服务。

关于把自然资本宏观配置到市场，生态经济学家罗伯特·科斯坦扎（Robert Costanza）和赫尔曼·戴利（1992, 41）作出了一项关键观察：它"应当被视为一项社会或集体决策，而不是个人主义的市场决策"。这是因为大多数自然资本由公共物品构成，例如河流、空气、土壤、矿藏、鱼类和野生动物存量、原生植被、自然遗传多样性、荒野、陆地、海洋和空中的大部分物理空间、太阳辐射与气候。市场无法合理配置公共物品，因为所有人都可以免费取得它们，因此没有能够指导其配置的市场价格。于是，配置公共物品的任务落在政府或其他非市场制度肩上。这使政治对于自然资本的合理宏观配置具有根本重要性。当政府失灵时，这种宏观配置可能具有破坏性，而且至少在民主国家中，它会驱动稀缺乘数。

5.3.1 机制

在某一地区内，民主政治决策驱动稀缺乘数的条件如下。

1. 发生这种现象的地区有常住人口，并由经选举产生的代议制自由民主政府治理。

2. 可以与其他地区进行迁入和迁出。

3. 经济条件已经较为发达，因此已达到基本富裕水平：例如人均超过15,000美元（Common and Stagl 2005, 199）。这已促成人口转型，因此目前人口规模 主要受地区经济机会对迁移的影响所控制。

4. 其他地区提供更高或更低的收入机会。这会促使本地区人口迁出或迁入，并与出生率和死亡率共同作用，使其人口随时间推移呈现增长、缩减或保持原有规模的趋势。

5. 除空气等少数例外外，本地区的自然资本（公共和私人）是有限的。居民人均可获得的自然资本，高于许多其他地区。

6. 本地区几乎所有类型的自然资本（公有和私有）都已在某种程度上得到某种使用，因此，对这些用途的欲求之间存在一定竞争。其中许多欲求可能表现为政治欲求，而非经济欲求（后者称为需求）。

为说明这些条件及其对自然资本稀缺的倍增作用，我描述一个来自澳大利亚某州的案例。本世纪最初十年，公众围绕以下两种选择展开了相当激烈的争论：（a）在塔斯马尼亚北部的米安德河筑坝，通过农业灌溉和水力发电创造就业与收入形式的私人物品（并附带产生在工业蓄水库钓鳟鱼这一公共“好处”）；或者（b）不在河流上筑坝，以保护塔斯马尼亚居民和游客享用该地区以自然为主的公共物品的机会。这些物品包括：森林覆盖的山谷中非凡的景色（水坝以及夏季消落带宽达数百米的水库都会破坏它）；稀有的原生袋鼬（一种肉食性有袋类动物，体型约如家猫）；以及依靠天然季节性水流和大体自然的周围环境来欣赏河流的各种方式，如钓鳟鱼、漂流和划独木舟。之所以发生争论，是因为人们逐渐清楚，在此处建坝的预期经济回报，可能足以支付其建设和运营成本，因此选项（a）对当地农民，以及其他支持经济增长的塔斯马尼亚人变得有吸引力。

必须指出，（a）所主要生产的私人物品将被征税，用以资助随之而来的新公共物品，如基础设施和政府服务。此外，生产这些私人物品及由此产生的公共物品，会促使该地区经

济进一步增长，生产更多私人和公共物品。如果（b）对自然资本的首要保护，支持旅游等商业活动，和／或吸引寻求优美工作与居住环境的创意人才、创业人才迁入，那么（b）也会在一定程度上产生同样的效果。和（a）一样，（b）所生产的任何私人物品也会被征税，为随之而来的新公共物品提供资金，而所有这些活动都有助于经济增长。因此，各选项可能产生的后果链，可以（不作量化地）概括如下。

a. 筑坝 → 私人物品 → 公共物品（服务、基础设施）→ 更多私人和公共物品（服务、基础设施）→ 如此等等。

b. 不筑坝 → 公共自然资本受到保护 → 私人物品 → 公共物品（服务、基础设施）→ 更多私人和公共物品（服务、基础设施）→ 如此等等。

两种可能产出的根本区别是，（a）不保护公共自然资本（下文记为PuNC），而（b）保护它。政治人物会带着私人物品偏向，包括其供给偏向变体，回应这些选项。因此，如果（a）看起来比（b）能提供更多、或更有把握的私人物品供给，政治人物就会倾向于支持（a），忽略它对PuNC的损害。下面的四步序列，给出可能的政治选择及其后果链。图5.1用图示呈现这一序列，各步骤使用相同编号，并在前面加上字母，说明由什么产生它们。例如，图中第2步以两种方式出现，分别标记为A2和P2。下述序列描述的是P过程（P代表人口增长）。A过程将在后文介绍。

1. 围绕应当筑坝还是保护河流出现公共争论，表明私人物品（水权、电力、就业和收入）与公共物品（自然风景、濒危袋鼬及自由流淌的河流等形式的PuNC）都有一定稀缺。需要作出一项政治决策，判断哪一种稀缺给社会带来的成本更大，因而应予缓解，或防止其加剧。由于决策带有私人物品

偏向，包括其供给偏向变体，它很可能是政治决策（α），即在米安德河筑坝，把PuNC公共物品转化为灌溉用水和水电形式的私人物品供给。这项政治决策及其带来的开发，在图5.1中央表现为“关于开发提案的政治决策……”产生“更多开发”。第1步在图中以A1和P1共同表示，它是一项受到两种方式（P和A）驱动的政治决策。如上所述，A过程将在本节（第5.3.1节）后面、完成P过程的描述之后介绍。第1步中由政治决策（α）产生的开发，会在该地区创造更多就业与收入；该地区可以理解为整个塔斯马尼亚，也可以理解为该州北部中央地区，后者面积约15,000平方公里，生活着约150,000居民。

2. 该地区（姑且说是整个塔斯马尼亚）就业与收入的增加，会促进其人口增长，如图5.1中的P2所示。其方式，是吸引来自其他地区（州外）的移民，以及留住那些原本可能为了更多就业与收入而迁往其他地区的塔斯马尼亚居民（见上文条件2、3和4）。

3. 人口的这种扩张，会增加该地区对人们想要的一切私人和公共物品的总体欲求（图5.1中的P3箭头）。

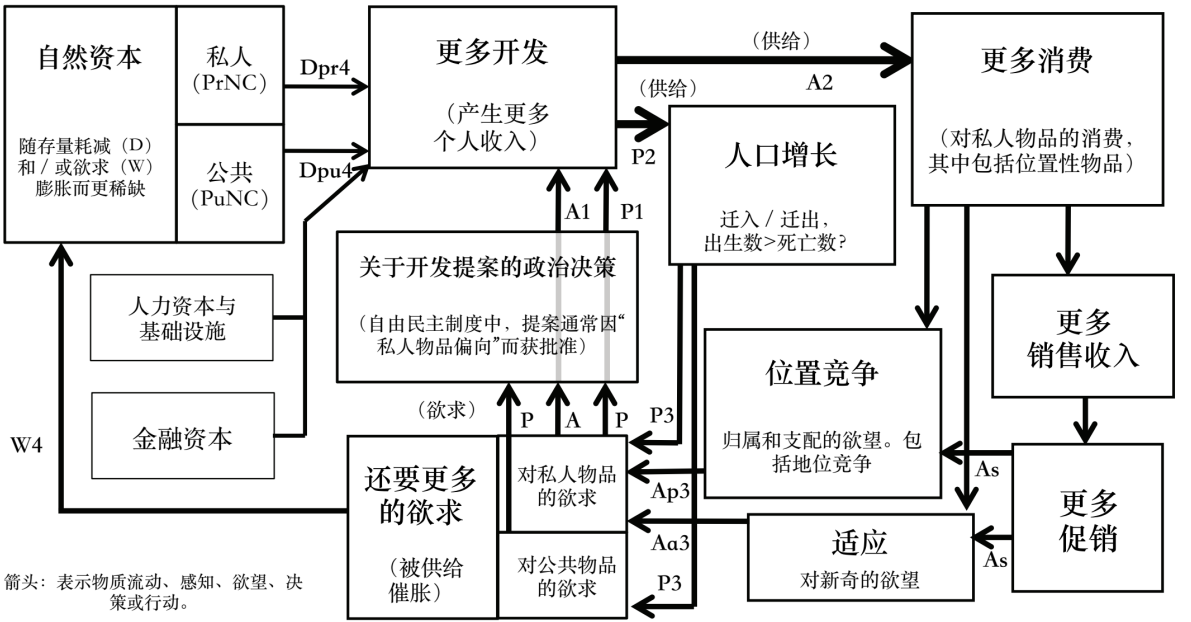

自然资本
随存量耗减（D）和/或欲求（W）膨胀而更稀缺
私人（PrNC）
公共（PuNC）
Dpr4
Dpu4
更多开发
（产生更多个人收入）
（供给）
A2
更多消费
（对私人物品的消费，其中包括位置性物品）
（供给）
P2
人口增长
迁入/迁出，出生数>死亡数?
A1
P1
关于开发提案的政治决策
（自由民主制度中，提案通常因“私人物品偏向”而获批准）
人力资本与基础设施
金融资本
W4
（欲求）
P
A
P
P3
位置竞争
归属和支配的欲望。包括地位竞争
更多销售收入
As
更多促销
还要更多的欲求
（被供给催胀）
对私人物品的欲求
对公共物品的欲求
Ap3
Aα3
P3
适应
对新奇的欲望
As
箭头：表示物质流动、感知、欲望、决策或行动。

图5.1 稀缺乘数。

稀缺乘数：在一个地理 / 政治区域内运作的、由4个相互强化的IWS正反馈构成的系统。（IWS：供给造成的欲求膨胀。）

图中文字逐项中英对照（图内各缩写和步骤标记保留；来源：原书图5.1，物理第212页 / 印刷第211页，Paul E. Smith）：

原图文字	中文
POSITIONAL COMPETITION	位置竞争
Desires to belong and to dominate. Includes status rivalry	归属和支配的欲望。包括地位竞争
ADAPTATION	适应
Desire for novelty	对新奇的欲望
MORE SALES PROMOTION	更多促销
NATURAL CAPITAL	自然资本
Becomes scarcer as stocks deplete (D) and/or as wants (W) for it inflate	随存量耗减（D）和 / 或对它的欲求（W）膨胀而变得更加稀缺
Private (PrNC)	私人（PrNC）
Public (PuNC)	公共（PuNC）
FINANCIAL CAPITAL	金融资本
HUMAN CAPITAL & INFRASTRUCTURE	人力资本与基础设施

原图文字	中文
MORE DEVELOPMENT	更多开发
(Produces more personal income)	（产生更多个人收入）
Political decisions on development proposals	关于开发提案的政治决策
(Proposals usually approved in liberal democracies because of a 'private goods bias')	（在自由民主制度中，提案通常因"私人物品偏向"而获批准）
GROWTH OF POPULATION	人口增长
(In/out migration, births>deaths?)	（迁入 / 迁出，出生数>死亡数？）
MORE CONSUMPTION	更多消费
(Of private goods – which include positional goods)	（对私人物品的消费——其中包括位置性物品）
MORE SALES REVENUE	更多销售收入
YET MORE WANTS	还要更多的欲求
(Inflated by supply)	（被供给催胀）
For private goods	对私人物品的欲求
For public goods	对公共物品的欲求

原图文字	中文
(Wants)	（欲求）
(Supply)	（供给）
P; A; As; A1; P1; A2; P2; P3; Ap3; Aα3; W4; Dpr4; Dpu4	P；A；As；A1；P1；A2；P2；P3；Ap3；Aα3；W4；Dpr4；Dpu4（图中路径 / 步骤标记，原样保留）

IWS正反馈：P：人口增长IWS。A：富裕病IWS。富裕病是一种复合反馈，由3个IWS反馈组成——位置竞争（Ap）、适应（Aα）和促销（As）。

系统步骤：1 政治决策。2 人口增长（P2）与富裕病（A2）。3 欲求膨胀（P3——来自人口增长；A3——来自每个人欲求的增加）。4 自然资本因对其欲求增加（W4）及其耗减（Dpr4、Dpu4）而稀缺加剧。

箭头：表示物质流动、感知、欲望、决策或行动。

4. 这部分欲求增长，有一些指向由该地区自然资本提供的更多公共和私人物品，如W4所示。这种自然资本是有限的，因此，对它的欲求增加，意味着人们感知到的稀缺程度上升（见图5.1中的“自然资本”框）。这种上升，使PuNC与私有自然资本（PrNC，例如永久业权土地）的稀缺程度，都超过了最初政治决策（α）产生第1步时的程度。如果第1步在物理上耗减了它们（图5.1中的Dpr4和 / 或Dpu4），PrNC与PuNC的稀缺还将进一步增加。

任何类型PuNC稀缺程度的上升（如本例中一条自由流淌的河流，位于美丽、大体自然且有濒危本土动物的山谷中），意味着这一类型在公众眼中变得更有价值，因此政治人物似乎不太可能重复第1步的决策，把更多同类PuNC转化为私人

物品。然而，第3步（图5.1中的P3）推动他们提供更多私人和公共物品，于是他们以第二项政治决策回应。这项决策会带有私人物品偏向，因此往往以公共物品为代价，选择更多私人物品，于是我们得到第二次第1步（P1）。随之而来的是第二轮开发，把更多PuNC转化为PrNC或其他私人物品。私人物品供给的这种扩大，诱发第二次第2步（P2），接着是第二次P3和W4。第二次第3步又往往重复第一次第3步的作用，于是1—2—3—4的序列可能反复多次。这一反馈基本上是1—2—3—1—2—3如此循环的回路，第3步同时导致W4（对自然资本的欲求）和第1步。第1步继而既造成Dpr4与Dpu4（私人和公共自然资本的耗减），也造成P2。

要了解这一反馈会持续运作多久，以及由此会使PuNC稀缺到什么程度（PrNC稍后考虑），就必须更仔细考察这一过程。每一次第1步都减少剩余PuNC的数量（通过图5.1中的Dpu4），使其更稀缺，因而在公民眼中更有价值，他们于是更重视通过政治手段保护其残余。对于自由流淌河流形式的PuNC，随着越来越多河流被筑坝，那些开始关切此事的公民，会赋予剩余自然野生河流更高价值。这意味着，乘数第1步的政治决策将倾向于从选择（a）转向选择（b）。然而，在政治过程的私人物品偏向已经推动乘数循环、造成这类PuNC某种供给不足之前，这种转变不会发生。不过，当某些特定类型的PuNC以这种方式变得供给不足时，公众对其价值的认识上升，会使造成这种情况的开发转离这些PuNC，转向尚未经历这一过程（或尚未走得那么远）的其他PuNC。以较不稀缺的PuNC替代更稀缺类型的做法，往往阻止某一特定PuNC稀缺程度的上升促成第1步政治决策从（a）转向（b）；于是，供给不足在不同类型的PuNC之间广泛蔓延。以从自由流淌河流获取水电和淡水为例，随着这

样的河流变得稀少，为满足不断增加的能源和水欲求，人们往往会从继续筑坝，转向使用那些因为欲求较少而被视为更易获得的PuNC，例如（对能源而言）适合风力涡轮机的多风地点，以及（对灌溉而言）城市废水；后者的处理和输送费用很可能高于河水。结果，PuNC作为一个整体的稀缺持续加剧；随着经济吸引力较弱的PuNC（例如废水和风）替代越来越稀缺的PuNC资源（如提供淡水和水电的河流），使用PuNC的成本也随之提高。这种替代常常通过制造新的环境成本，使PuNC进一步稀缺，例如风电场可能破坏景观，以低频噪声困扰人们，并杀死本土鸟类。在塔斯马尼亚，后一问题正威胁濒危的楔尾雕，还可能使世界上最稀有、最濒危的物种之一——迁徙性橙腹鹦鹉——彻底灭绝。增长成本的这种逐渐上升，无论是货币成本（私人物品的成本），还是无形成本（公共物品的损失），往往被那些只关注就业和可支配收入等眼前私人物品的公民忽略。这迫使政治人物通过经济增长和最低限度的税收追求私人物品，而较少考虑这些物品是否值得同时付出的公共物品侵蚀代价。

因此，1—4序列产生了一个反馈回路，逐渐把越来越多PuNC转化为私人物品。由于这个回路不断加剧发生地区的自然资本稀缺，所以称之为稀缺乘数。这一过程将持续下去，直到该地区自然资本稀缺到这样的程度：其经济机会降至那些以往在自然资本与人口之比方面条件较差的地区的水平。由于这可能消除驱动第2步（P2）迁移效应的激励，进一步反馈便可能被阻断，稀缺倍增也可能停止。然而，在这种阻断逐渐形成的过程中，本地区剩余的、相对较高的人均自然资本可用量，可能吸引追求其所提供生活方式的人。塔斯马尼亚经济发展部门（Tasmania 2007）曾夸耀：“越来越多的人涌向塔斯马尼亚，因为我们提供一种在现代世界几乎已经

消失的生活方式。”该部门热衷于经济增长，似乎决心忽略一个令人尴尬的事实：这种“涌入”将消灭这种生活方式。这里，民主政府的私人物品偏向表现得毫不掩饰。随着塔斯马尼亚（或符合前述乘数条件的任何其他地区）自然资本日益稀缺，经济与生活方式的吸引力都会降低；推动人口增长的迁移效应将减弱，当这里自然资本的稀缺程度与别处相当时，回路可能断开。附录描述了塔斯马尼亚这一过程的早期阶段，考察了殖民和工业发展两个世纪中，自然资本对人口增长的影响。

稀缺乘数是一种正反馈，因为其最初的输入和动力，即第1步政治决策（α）——把自然资本从公共用途配置给私人用途——在每次循环中都会在一定程度上重复。它也是一种IWS反应，供给通过扩大人口规模（P2步骤）而增加欲求。虽然预计净移民最终会因自然资本愈加稀缺而停止，但稀缺乘数会越过这一点继续运作，因为除了人口增长这一动力之外，它还有另一个平行运作的动力，而且受自然资本日益稀缺的影响较小。第二种动力使乘数更强，也更持久。它就是图5.1中标为A的IWS；我们可以视它为从A2开始：更多开发带来的私人物品供给增加，刺激每个公民提高消费，因为私人物品供给增加会降低价格、提高收入。这一IWS的“A”标记代表“富裕病”（affluenza），经济学家克莱夫·汉密尔顿（Clive Hamilton）和理查德·丹尼斯（Richard Denniss 2005, 3）将这种毛病描述为“努力赶上邻居所带来的不满足感”。这种地位竞争，是针对所谓位置性物品的社会经济竞争的一部分。除了因赋予社会地位而受重视的物品，位置性物品还包括其他产品或服务：相对于社会中的人数，它们供应稀缺，以至于不是所有人都能够获得。例如，赫希（Hirsch n.d.）解释，教育至少可以部分是位置性物品：“我

的教育对我的价值——我从中得到的满足[即它使我能够获得有趣且薪酬良好的工作]——取决于求职队伍里排在我前面的那个人受过多少教育。”因此，对位置性物品的竞争是一场“零和游戏”：我的所得造成你的损失，反之亦然（Hirsch 1977; Frank 2005; Schneider 2007）。

A2的三种后果，使第3步产生总体欲求的增长；图5.1将其表现为Ap3和Aα3强化P3，而它们自身又受到As的强化。Ap3和Aα3只增加对私人物品的欲求，而人口增长的第3步（P3）则增加对PuNC和所有 其他公共物品，以及私人物品的欲求，包括自然资本形式的私人物品（PrNC）。因此，两类第2步（A2和P2）共同作用，推动第3步中的欲求。虽然这一过程增加了对公共物品（包括PuNC）与私人物品（包括PrNC）的欲求，但富裕病使这些增长偏向更多的私人物品欲求。政治决策又在这种对私人物品的重视上，加上自身的私人物品偏向，因此每一轮反馈循环都把越来越多PuNC转化为私人物品，使PuNC的稀缺倍增。

稀缺乘数中的富裕病驱动力持久而强烈。如图5.1所示，它主要来自位置竞争和适应；如第2.2.3.2节前文所述，这两种行为都会加剧对私人物品的欲求，从而增加供给它们的努力。由此导致的物品供给增加，又使位置竞争和适应进一步增加对这些物品的欲求（Ap3和Aα3），因此，两种反应都会通过刺激开发项目，产生各自的IWS正反馈。此外，促销（图5.1标为As）还会加剧位置竞争与适应；如第2.2.3.2节所指出的，如果促销实现了其设计目的，增加了销售，它自身也可能作为一种正反馈持续，并变得更强。因此，我们还有另一种IWS：广告提高销售（即供给），增加生产者收入，使其能够增加广告，进一步增加欲求，进而增加销售（供给），如此循环；这就是加尔布雷思的“依赖效应”。因此，富裕病

是由三个IWS反馈构成的复合正反馈，其中之一——促销——会强化其他两个，而且可能随时间推移越来越强。

富裕病的三个组成部分合力推翻了边际效用递减规律。后者一直是经济学的一项基本原理：当人们在物质贫困中挣扎时，额外收入会大大提高其幸福感；但对已经摆脱贫困的人而言，额外收入对幸福的贡献非常有限。富裕病抹去了这种效应：当增加的收入"满足"人们的欲求时，它又重新建立这些欲求。

富裕病IWS与人口IWS之间的一个重要区别是：富裕病IWS通过增加每个人的欲求来扩大总体欲求，而人口IWS则通过增加人数来扩大总体欲求。因此，计算这两种IWS对总体欲求的总影响时，应将人口效应与富裕病效应相乘，而不是相加。

富裕病IWS复合机制（图5.1中的A步骤）与人口增长IWS（P步骤）同时运作，意味着即使后者因本地区自然资本耗减达到其他地区同样严重的程度而停止（见上文条件5），A反馈仍会持续。因此，稀缺乘数将继续运转，随着自然资本与人口之比下降，使生活条件无止境地恶化。经济学家迈克尔·施奈德（Michael Schneider，2007）对此作了如下表述。

> 认识到位置性物品的重要性，会引出关于人类未来的两个悲观预言。第一，它表明，即使能够在无限短的时间内生产无限数量的消费品，个人也不会对自己的经济境遇满意；凡勃伦[1899]可以"获誉"为最早暗示这一预言的人。第二，它表明，即使世界人口增长率为零，由于人类无限追逐地位，世界的不可再生资源最终也会耗尽；最早暗示这一预言的"荣誉"属于赫希[1977]。不过，并非一切都无可挽回。我们都可以成为斯多葛主义者，接受只有少数人能够获得地位。这并不意味着取消雄心。借用并改述阿兰·德波顿的话，斯多葛主义并

不推荐较低地位；“它建议我们既不畏惧，也不鄙视它”（Botton, 2000, p. 98）。

5.3.2 私人物品偏向造成的极端稀缺

如第2.2.2节和第2.2.3节所讨论的，自由民主国家政府政策的基本主题，主要由公共舆论驱动；但大多数公民并不对公共物品，尤其是PuNC，作广泛、深入的思考，因此，表达了认真思考的少数公众意见，往往被政府忽略。这就是“过度妥协”，也是三重功能失调假说所认为的三种机制之一：它们在驱动稀缺乘数的政治决策中产生私人物品偏向。

人们或许会预期，过度妥协推动乘数不断加剧PuNC与PrNC的稀缺，直到稀缺明显且严重到足以唤起通常不参与政治的大多数人的注意和关心；于是，这些公民也会要求政府防止自然资本变得更加稀缺——即使为此必须限制他们的私人物品（如雇员的就业和收入，以及雇主的利润）。然而，很难看到这种情况发生，因为大多数选民的疏离使他们无法认识到：他们所经历的稀缺加剧，不仅由每个人对私人物品的欲求已高到降低自然资本数量与质量的程度造成，也由人口过多造成，而其中大多数人都怀有这种欲求。此外，商业游说集团培养了选民对人口规模问题的漠不关心与无知。它们只呈现问题中有利于自身利益的方面，鼓吹廉价劳动力、以技术移民形式获得现成专长，以及扩大消费者和投资者人口。这一游说集团具有相当强的财力，可以操纵公众舆论和政治人物，不仅针对人口规模问题，也使他们想要更多私人物品；图5.1中的As、Ap3和Aα3部分显示了这一点。图中没有显示的部分，是商业游说者在鼓励政治决策中的私人物品偏向方面的影响。因此，过度妥协与商业游说集团的结合，最终可能推动A和P反馈，使PuNC与PrNC的稀缺都上升到极端程

度，给广大公众带来如此严重的困苦与压力，以致在省份、国家等大型管辖区域内，民主治理变得不可能。

5.3.3 稀缺乘数的三种强化机制

分析至此，稀缺乘数看起来像一种持久的社会机制，最终造成自然资本严重退化，继而造成社会压力，可能滋生宗教狂热和政治崩溃——除非能够通过改革政治制度来阻止它，使制度不再具有私人物品偏向，因此能够控制富裕病和人口增长。以下三个理由进一步凸显此类改革的紧迫性：稀缺乘数可能比前述描述所显示的更强、更持久。前两个理由，是对私人物品欲求可能产生的额外刺激；第三个则是一种正反馈，在其中，私人物品偏向支持富裕病，而富裕病又强化这种偏向。

人口增长可能强化对私人物品的欲求。人们或许会预期，乘数中的人口增长第2步（P2），不会影响后续循环中在第1步作出的（带有私人物品偏向的）政治决策，因为人口更多，意味着对公共和私人物品的总体欲求都按比例增加。然而，如果人口增长带来的私人物品欲求，比公共物品欲求增加得更多（或更少），它就会强化（或削弱）第1步政治决策中私人物品偏向的作用。它不会增加（或减少）这一偏向本身，但会把政治决策推向与该偏向通常引导的方向相同（或相反）的方向。

实际情况取决于具体情境，但一种似乎很可能出现的情境会强化乘数：在第1步之前对（a）与（b）作选择时，公民增加的私人物品欲求超过公共物品欲求。由于人口增长很大一部分来自移民，移民的欲望会影响政治人物在政策中表达的私人／公共物品欲求比例。新来者往往来自较不富裕的地方，其中许多地方人口稠密，因而人均自然资本相对稀缺，这可

能使他们格外专注于谋生或获取金融财富。因此，移民对私人物品的欲求，可能高于他们所加入的人口。这种态度的另一个来源，可能是这些移民过去学习如何利用自然资本提高生活质量的机会相对有限（例如获得优质户外环境、闲暇时间、教育和收入的机会）。具体而言，他们可能不习惯在宽阔的乡村或自然环境中生活与度假，而这样的环境有助于开展钓鱼、狩猎、骑马、园艺、业余农耕、使用全地形车、观察野生动物、冲浪、潜水、滑雪、登山、荒野背包旅行、皮划艇和河流漂流等活动。第2步中任何此类移民效应，都会强化上文所指出的、由富裕病产生的文化转移，使人们更多地欲求私人物品。

人类对损失的适应强化私人物品欲求。稀缺乘数造成PuNC损失时，公民的痛苦会随着时间和世代更替而淡化，使他们对这些物品的期待或欲求降低。正如德瓦尔（De Waal 1996, 201）所观察的，人类是"天生的适应艺术家"。莱亚德（Layard 2005, 229）指出："如果情况变好，我们过一阵子就会视其为理所当然。如果情况变坏，我们最终也大体上会接受。"对损失的适应不仅发生于个人内部，也发生于世代之间：当孩子们在一种状况中长大时，老一代因拥有更早的经验而认识到它已经退化，新一代却会认为这是正常的。这些年轻人从未见过更好的情况，因此会无意识地容忍现状，无疑会采用德瓦尔在下文第5.3.6节中所观察到的本能应对反应。

这种代际间对损失的适应，比前文富裕病中的对获得的适应耗时长得多，而且是另一种过程。在富裕病中，个人相当快地就会适应私人物品供给的增加；因此，几个月或几年之后，她会觉得自己确实需要更高水平的供给。无论自然资本是PuNC还是PrNC，代际间及同代内部对损失的适应都会发生。

虽然人类对损失比对获得更敏感，但其失落感通常会随时间淡化（Layard 2005, 141 – 42, 167 – 68, 229），因此，个人对自然资本损失的感受可能在其一生中减弱。于是，同代内部和代际间对损失的适应，会与私人物品偏向共同作用（而不改变这一偏向），提高公众对稀缺乘数第1步中选择（a）的支持，帮助它把PuNC转化为私人物品。对损失的适应，由此把文化从对自然环境的强烈兴趣，推向对人、人造物及人的活动的更多关注。这就提出一个问题：适应拥挤的文化，是否比未作这种适应的文化更健康、更令人满足，也更可持续？演化心理学应能帮助回答这一问题（此类研究路径的一个例子，见后文第8.1节介绍的施瓦茨动机价值观分析）。

私人物品偏向支持富裕病，而富裕病又强化这种偏向。私人物品偏向很可能使富裕病影响所带来的公共成本（一种负的公共物品）被忽略，因此，富裕病（促销、位置竞争和适应）继续不受监管，自由地使公民越来越专注于私人物品。因此，私人物品偏向支持富裕病。与此同时，当富裕病加剧公民对私人物品的欲求时，政治人物往往彼此竞争着追随公民，这意味着政治人物倾向于强化其私人物品偏向。换言之，随着公民及其政治代理人对公共物品的注意力逐渐减少，这种偏向会增强。因此，富裕病强化私人物品偏向，而偏向又支持富裕病。于是，富裕病不仅通过使公民对私人物品产生更多欲求（如Ap3和Aa3所示）驱动稀缺乘数，也通过在乘数每轮循环中倾向于强化第1步的私人物品偏向而驱动它。

小结。虽然PuNC稀缺不断加剧，应当提高它在公民眼中的价值，但这种情况很可能不会发生，因为稀缺加剧会以三种方式被遮蔽：（a）富裕病使他们的欲求越来越集中于私人物品；（b）移民可能使他们的欲求更强烈地集中于私人物品；（c）同代内部和代际间对损失的适应。当公民因这些

方式而无法察觉PuNC的价值上升时，政治人物也会因私人物品偏向而低估PuNC。这种低估很可能随时间持续，甚至加剧，因为富裕病鼓励私人物品偏向，使政治人物无暇欣赏公共物品，包括消除富裕病这一公共物品。

因此，面对PuNC日益稀缺，只要能支持生产更多私人物品，民主政府仍会坚持进一步削减它。与此同时，PrNC的稀缺也在加剧，因为增长的经济需要更多PrNC。这种加剧可能比PuNC更容易发生，因为PrNC的私人所有权，可能妨碍广大公民把其日益稀缺视为共同问题、因而需要集体行动纠正。拥有PrNC的人反而可能欢迎它日益稀缺，因为价格上涨后出售它可以赚更多钱。因此，公民可能未能认识到，PrNC稀缺的增长是一种负的公共物品（它提高后代的成本），应当要求政治人物加以阻止。以这样的行为，每一代都会为下一代创造更多稀缺，同时涉及公共和私人自然资本。这种症候群在澳大利亚生机勃勃，因为政府允许外国人购买澳大利亚的PrNC（如达尔文港、住宅及其他永久业权土地），加速了它的价格上涨。

5.3.4 各个IWS系统的影响及其控制

人口IWS或富裕病IWS，任何一种都可能单独足以驱动有害的稀缺乘数。如果富裕病IWS被阻断，只要本地区与任何其他地区之间仍存在PuNC开发机会的差异，来自机会较少地区的移民就可能继续驱动人口增长（P2）。如上文所述，移民对私人物品相对较高的欲求，可能帮助私人物品偏向，通过乘数第1步（α）类政治决策，将PuNC转化为私人物品。因此，移民可能使本地区过度拥挤到地球其他地方的程度；所以，单靠人口IWS，乘数最终就可能造成极高的自然资源稀缺。如果政府通过限制移民阻止这一过程，却允许富裕病

IWS运作，那么单是后者，也可能推动乘数，使PuNC与PrNC的稀缺达到无止境的高水平。

可以通过一些机制来对抗富裕病，激励人们尽量减少位置竞争和适应。这些机制应同时关注公共物品与私人物品。对私人物品的关注，应当激励人们克制想要更多的欲望，包括如汉密尔顿和丹尼斯（2005, 34 – 35）所说，“想要我拥有的”，而不是“拥有我想要的”。限制促销的法律就是这样一种机制。第4.2.3节已提出朝这个方向迈出温和的第一步，即赫尔曼·戴利（2009, 4）的呼吁：“广告不应再被视为可税前扣除的普通生产费用。”关注公共物品的机制，则可以通过帮助公民进行集体选择来对抗富裕病，使他们对公共物品的选择更容易、更清晰、信息更充分、审议更深入；因此，更有能力与他们原本可能作出的私人物品选择相竞争。这种对集体选择的便利化，似乎 需要一个公共论坛，帮助公民共同审议、选择战略性公共物品，例如对广告的控制与人口规模目标。第二编将提出一种此类制度的方案。

5.3.5 除将公共自然资本私有化的政治决策之外，稀缺乘数的其他驱动因素

激发乘数的方式，不仅限于上文所示——如在米安德河筑坝那样，把公共物品转化为私人物品。图5.1中央的方框表明，在那一版本的乘数中，一个关键驱动力是是否把PuNC私有化的政治选择。然而，同一步骤还假定了另一种动力，只是图中未明确说明：私人企业家对开发项目的欲望。如下文所讨论的，对那些无须获得政治批准来私有化PuNC的提案，仅此一种动力就会推动乘数。此类提案有三种：为现有PuNC私有化成果增值；从现有PrNC中获取更多收入；以及不使用自然资本而获取更多收入。最后一种不会直接耗减自

然资本，而前两种可能把这种耗减作为附带损害造成（例如新的管理方式进一步损害野生生物、风景等）；因此，它们加剧自然资本稀缺的很大一部分方式，可能是提高对它的欲求（图5.1中的W4），产生拥挤效应，并提高PrNC价格。

为已经私有化的公共自然资本增值，而不是将更多公共自然资本私有化。例如，考虑一个地区新出现的增值（“下游加工”）项目，如一座纸浆厂，使用当地已用于商业生产出口木片的公共森林。如果这个新项目在环境上无害，它似乎将给该地区带来全然的好处，因为它能从已用于生产私人物品（木片销售带来的收入和就业）的PuNC（公共森林）中，取得更多市场回报。然而，纸浆厂增加的收入和就业，会同时推动A2与P2，产生稀缺倍增。

2003年，塔斯马尼亚的一项此类项目提案引发争议，随后变得愈加尖锐，造成社会分裂和政治腐败（Beresford 2015）。提案者是木材公司冈恩斯有限公司（Gunns Ltd.），到2006年，它已是南半球最大的木片出口商。该公司拟建设并运营一座价值25亿澳元的纸浆厂（Wells 2011）；这将成为该州有史以来最大的私人项目，有可能使该州人口增加2%并维持这一规模。这一提案引发了关于潜在环境影响，以及由此损害旅游、渔业和葡萄酒生产的激烈公共争论，但这些论点没有包括开发将造成的稀缺倍增（即使开发会对其他行业产生不利影响，造成那些领域一定的产出损失）。尽管公众关心环境，州政府仍批准了提案，并在急于实现经济增长的驱动下，绕过了其自身资源规划与发展委员会正在进行的正式评估程序。这种私人物品偏向的表现，引起公众对政府腐败的广泛愤怒。尽管存在这种政治正当性不足，联邦政府仍表现出自己的私人物品偏向，于2007年批准提案，支持州政府。这种偏向的一部分，是政府未能（也可以说是不愿）认识到

此类开发所作承诺的虚假：稀缺乘数分析表明，与预期相反，它们不会满足公民对更多就业和更多收入的欲求，反而很可能增加这些欲求。在这个案例中，私人物品偏向体现为忽略长期公共物品的公共政策。

2012年9月，冈恩斯有限公司资不抵债而倒闭，放弃了纸浆厂计划。这是多种因素共同作用的结果，包括东亚市场对塔斯马尼亚原始森林木片需求的衰落（因为越南和南美洲更新人工林的资源更便宜、质量更高），澳元高企（主要由澳大利亚采矿繁荣造成），以及冈恩斯应对塔斯马尼亚反纸浆厂运动的支出。这些支出包括修改纸浆厂设计、修订环境影响评估、起诉二十位知名环保人士，以及将塔斯马尼亚的原料来源从原始森林改为人工林（部分是回应环保人士向亚洲造纸商施压，要求他们避免使用高保护价值原始森林制造的纸浆）。此外，冈恩斯难以为项目融资，因为持续且声势浩大的公众反对，使潜在债权人不愿被视为与之相关联；同时，面对全球市场上更廉价纸浆的竞争，该项目作为一项投资的可行性也受到怀疑。

围绕这一项目的公共争论如此激烈，表明它虽获官方批准，却没有稳固的“社会许可”。如果把稀缺倍增与反对纸浆厂的其他论点一并纳入考虑，社会许可的缺乏可能更为严重，并在政治上被认为相当合理，迫使州政府和联邦政府撤回批准。今后，除非把稀缺倍增纳入公众考量，否则另一个纸浆厂提案迟早出现似乎不可避免，而且它会遵循上文所述塔斯马尼亚米安德河水坝的模式。那个项目获得州政府批准，2008年9月水流越过了溢洪道。至于纸浆厂，必要资源仍然存在，而且正在增长——以更新林和人工林的形式。这种诱惑要求塔斯马尼亚人仔细思考，他们是否希望岛上承载更多人口。如果希望如此，一座新纸浆厂将帮助他们实现。

在正式意义上不使用自然资本、或仅使用PrNC的开发。启动这两类项目的决定，往往是私人企业家在现行环境及其他法律、许可证框架内的事务，而不需要环境影响研究和高级别政治批准。在这两种方式产生的稀缺乘数中，以及前述两种版本中，PuNC都可能通过成本外部化而被非正式地使用和损害，例如排放未获许可的废弃物。

要描绘一个不正式使用PuNC、使用或不使用PrNC的稀缺乘数，只需对图5.1作两处修改即可。其一，将中央方框中的“关于开发提案的政治决策（提案通常……获批准）”改为“私营企业对开发项目的决策”。其二，在Dpu4箭头（从“公共”自然资本指向“更多开发”）上加上“外部性”的标记，以表明，在这种基本由私营企业作决策的情形中，对PuNC的任何此类使用，既未获官方批准，也未向国家支付费用；因此，它是从市场外部化给广大公众的成本。

图5.1的这一修改，在第1步用私营企业决策替代政治决策，也就以一种私人物品“偏向”（私营企业的动机），取代另一种私人物品偏向（政府失灵），因此，决策中相似的取向仍是乘数的核心动力。所以，无论使用PuNC是否需要政府批准，私营企业对生产私人物品的专注，都会为乘数提供动力——只要其他条件有利于它运作。这些条件包括第5.3.1节开头规定的条件，以及商业所需的环境，如市场、劳动力、材料、基础设施、能源、技术和融资可获得。

当这些条件有利于稀缺乘数时，要阻止其四个版本中的任何一个，都需要政府行动。图5.1的因果链表明，这可能涉及以下一项或多项措施：（a）拒绝允许更多PuNC被私有化（无论是否以外部性的形式）；（b）对抗位置竞争和适应（例如通过限制促销的法律、激励公民审议并选择公共物品

而非私人物品，以及减少不平等的措施）；（c）采取减缓或停止人口增长的措施；或者（d）拒绝批准许多商业开发提案。旅游和生态旅游项目，常被看成非常可接受的此类开发形式；但由于它们也可能以以上任何方式助长稀缺倍增，因此，任何政府审批程序也都应将这一效应纳入评估。

5.3.6 乘数的成本与收益

稀缺乘数通过各种规模的商业开发项目自我繁衍、不断扩大的序列而运作。其中许多项目受到政治决策的鼓励，而这些决策在选民与其政治代理人看来都是理性的，因为政治和市场制度为他们提供了偏好私人物品、而非公共物品的激励。这一过程有两项重大成本：它使开发重新制造对更多就业和收入的需要，与该开发在政治上原本要满足的需要相似，甚至可能更大；同时，它增加自然资本的稀缺。这两项成本体现为对私人和公共物品的欲求受挫，而且随后可能产生第三项成本：随着一代又一代人努力应对日益稀缺，文化被迫改变。

图5.1所示版本的乘数，通过逐步把PuNC转化为私人物品，以及增加想要使用PuNC和PrNC的人数，产生第二项成本（使自然资本更稀缺）。虽然这一过程通过产生税收收入提供了其他公共物品，但这些物品必须服务于更多公民，而且其供给受限于政府税率决策中的私人物品偏向。此外，以这种方式提供的额外公共物品，无法替代某些失去的PuNC类型，例如荒野、生物多样性、生活空间、耕地，以及天然淡水存量和水流。而且，这些额外的、由税收资助的公共物品，需要公民从事有薪工作，不同于为生产它们而被消除的PuNC原本提供的免费服务。公共和私人自然资本日益稀缺带来的这些挫败，似乎很可能使公民对更高生活质量的追求

落空。过去半个世纪环境争端的增加，表明这种倒退如今已成为十分真实的问题。在未来几十年里，这种加剧的不可阻挡性，加上民主政府显然无力认识它，更不用说防止它，可能使具有社会良知的人感到挫败，以至于尝试抵制它的公民越来越少。这种认命的一个例子，可能是最近许多民主国家公民对全球变暖的关切减少，里约+20会议上"令人震惊的政治意愿缺失"说明了这一点（Pearce 2012b）。这可能就是前述乘数第三项成本的一个例子：强迫文化改变，作为一种应对措施。

乘数还产生第四和第五项成本。第四项是，它通过私人物品偏向和富裕病IWS鼓励财富不平等。随着人们被诱导消费更多，有些人有能力或处于有利位置，能够比他人获得消费优势。第4.2.3节曾说明，不平等会阻碍工作分享，助长失业，同时限制生活质量和生产率。而失业又助长不平等，因此，情况往往在正反馈中恶化。理查德·威尔金森（Richard Wilkinson）和凯特·皮克特（Kate Pickett，2009）发现，相比经济更平等的社会，不平等社会的健康与社会问题显著更严重。而且，他们发现这是一种因果关系（2009, 190 – 96）：不平等制造或加剧了社会信任、精神疾病（包括毒品和酒精成瘾）、预期寿命、婴儿死亡率、肥胖、儿童教育表现、少女生育、凶杀、监禁率以及社会流动性方面的问题。为解释这一点，他们指出，不平等：

> 是一种强大的社会分隔力量……我们在社会等级中的位置，影响我们把谁看成内群体成员、谁看成外群体成员——我们与他们——从而影响我们认同他人、与他人共情的能力……对[使不平等损害健康的]机制的寻找，带来了一个发现：在更平等的社会里，社会关系（以社会凝聚力、信任、参与社群生活和较低暴力程度来衡量）更好。（Wilkinson and Pickett 2009, 51, 192）

他们得出的结论是，更平等社会相对成功的主要原因，在于人们以更具支持性的方式彼此联系（2009, 192 – 93）。正如后文第8章讨论自由派与保守派差异时将看到的，可以预料，威尔金森与皮克特的研究引来了许多批评，例如民主研究所发表的作家克里斯托弗·斯诺登（Christopher Snowdon）的批评。

乘数的第五项成本，也由其富裕病反馈产生。赫希（Hirsch 1977, 87）称其为"商业化效应"，即：

> 专门或主要按商业条件，而不是按其他基础——如非正式交换、相互义务、利他或爱，或服务与义务感——来提供某项产品或活动，对其特征产生的影响。

这一效应由稀缺乘数富裕病一侧的位置竞争、适应和促销产生。它们使人们越来越专注于赚钱和花钱，以及用货币或商业尺度衡量事物；这种外部奖励的前景，就挤出了基于内在动机对事物的珍视，如上文引自赫希的那些动机。正如桑德尔（Sandel 2012, 122）所说："当人们从事一项自己认为本身值得做的活动时，向他们提供金钱，可能会通过贬低或'挤出'其内在兴趣或承诺，削弱其动机。"他举的一个例子，是下面这段互动。

> 美国退休人员协会询问一群律师，是否愿意以每小时$30的优惠价格，为有需要的退休人员提供法律服务。律师们拒绝了。然后，AARP又问，他们是否愿意免费为有需要的退休人员提供法律建议。律师们同意了。一旦明确，他们被要求参与的是慈善活动，而不是市场交易，律师们便作出了慈善性的回应。（Sandel 2012, 121）

经济学家布鲁诺·弗雷（Bruno Frey）和雷托·耶根（Reto Jegen）对商业化效应的含义作了如下概括：

> 可以说，“挤出效应”是经济学中最重要的反常现象之一，因为它暗示的结果，与最基本的经济“规律”相反——后者认为提高货币激励会增加供给。如果挤出效应成立，提高货币激励就会减少，而不是增加供给。（引自 Sandel 2012, 122）

这意味着，商业化效应会使物品与服务的生产效率降低，因为原本无须外部货币激励、就能很好地促成生产的内在动机，在施加后者时会被挤出。例如，在献血或卖血中，以卖血的金钱激励取代献血中的“服务或义务感”（美国在一定程度上这样做），会导致长期短缺、血液浪费、成本提高和污染风险增大（Sandel 2012, 123）。然而，商业化效应更重要的一项成本，是它培养了一种自私的态度，如经济学家拉里·萨默斯（Larry Summers）所描述的。

> 我们拥有的利他精神是有限的。像我这样的经济学家，把利他精神视为一种珍贵而稀缺、需要节约的物品。更好的办法，是设计一个制度，让个人通过自私来满足人们的欲求，以此保存利他精神，把它留给家人、朋友，以及这个世界上市场无法解决的许多社会问题。（引自 Sandel 2012, 130）

对此，桑德尔（2012, 130）回答：

> 这种把美德经济化的看法，滋养了人们对市场的信仰，并推动市场伸向不属于它的领域。但这一比喻具有误导性。利他、慷慨、团结与公民精神，并不像使用后就会耗减的商品。它们更像肌肉，会在锻炼中发展、变得更强。市场驱动社会的缺陷之一，就是让这些美德萎缩。要更新我们的公共生活，就需要更积极地锻炼它们。

美国也许大规模展示了商业化效应：它的政治缺少强调分享及其他公民美德重要性的左翼，而被个人主义主导，例如枪支文化和茶党的个人主义；同时，如金所指出的，世界上“很少有国家的集体意识形态，比美国更亲商”（见第3.2节）。

美国强大的慈善传统，或许正是面对集体层面公民美德萎缩的一种个人主义回应。

与乘数造成成本的这五种方式相对，一项可能的收益，是它帮助更多人生活在其运作的地区。然而，这迟早会以自然资本日益稀缺为代价，创造一种越来越依赖技术、越来越商业化、昂贵而狭窄的生活方式。人口更多，而每个人生活成本更高、生活质量更低，这种组合非常危险，因为冒着损害个人幸福的风险增加人口，可能使局面发生迅速而严重的逆转：从一般人总体略感满意、价值适度为正的状态，转向人口更多、其中大多数人因拥挤效应而或多或少承受压力、价值强烈为负的状态。与此相关，德瓦尔（1996, 200 – 201）的评估值得注意：

> 应对压力并不等于消除压力；在拥挤条件下，必须不断采取行为上（很可能还有生理上）的应对措施。所有这些技巧，都属于灵长目动物令人印象深刻的适应潜力的一部分……有着长期拥挤历史的人群，如日本人、爪哇人和荷兰人，各自以其方式强调容忍、顺从与共识；而散布在地平线空旷土地上的人群，则可能更加个人主义，强调隐私与自由……调整对是非的定义，是智人这个天生适应艺术家的物种所掌握的最强大工具之一。

之所以设想生活质量可能迅速、严重地逆转，是因为人们压力增加时，很可能变得更保守、更不宽容，也更笃信宗教。虽然这些反应可能加强群体内部凝聚力，但这种凝聚力又可能增加群体间冲突。这种社会不稳定倾向，可能使“增加人口规模可以补偿生活质量下降”的伦理理论显得过于简单（有关该理论的讨论，见 Ryberg and Tännsjö 2004）。

许多年前，动物学家德斯蒙德 · 莫里斯（Desmond Morris 1967, 177）断言，我们：

> 已经知道，如果人口继续以目前这种可怕的速度增长，无法控制的攻击性将急剧增加。实验室实验已确凿证明这一点。严重的过度拥挤将产生社会压力与紧张，远在把我们饿死之前，就会摧毁我们的社群组织。

实验室实验的结果未必能很好地适用于人类社会，但如果“严重的过度拥挤”以“可怕的速度”发展，德瓦尔所谓“天生适应艺术家”的“行为应对措施”就可能不堪重负。这类社会崩溃或许正在发生，其表现包括“阿拉伯之春”的失败（突尼斯除外）、叙利亚的崩溃，以及“死亡邪教”伊斯兰国的兴起。电影与文学经常描绘这种现象，例如谢恩·梅多斯（Shane Meadows）2007年的电影《这就是英格兰》（This Is England），以及J.G.巴拉德（J.G. Ballard）2006年的小说《王国来临》（Kingdom Come）。这些作品关注似乎由低劣生活质量造成的社会功能失调。审慎要求我们要么给自己足够的“生存空间”（Lebensraum），要么用几代人的时间来适应拥挤。前者似乎风险小得多，也愉快得多，但它要求每个国家限制人口规模，使得：（a）每个公民都觉得本国自然资本充裕；（b）他们对外部自然资本的欲求，不至于与他人的欲求竞争过甚。

5.4 稀缺乘数的含义

稀缺乘数是三重功能失调假说所预测的、公共物品供给不足这一政府失灵的一个例子（见第2.5节及图2.1，原书第126页）。乘数通过让收益（私人物品供给的形式）产生成本（公共物品稀缺的形式），造成公共物品供给不足。这意味着，收益越大，随之而来的成本也越大；这种效应可能使传统的开发项目成本收益分析（CBAs）完全误导人。为避免这一点，在进行CBA之前，必须先作出称职的政治决策，决定是否限

制驱动乘数的IWS反馈——人口、位置竞争、适应和促销反馈。为了实现这种政治能力，我们的假说认为，必须纠正三种民主功能失调，使人民能够为本国民主制度提供良好指挥。这种三方面的纠正，似乎需要一个或多个新制度，通过激励并协助公民以审议方式参与治理，特别是参与战略公共政策制定，来减少授权的含混性。

在此过程中，公民可能认识到，有必要为人口规模选择上限。要认识到这种需要，并选定上限，他们需要有关人口与自然资本之比高低所带来长期成本和收益的信息。遗憾的是，这方面研究受到忽视，而公共讨论不仅罕见、肤浅，还受到关于移民与生育控制的排外、种族、宗教和文化态度的扭曲。如第4.2.1节所述，学者注意到，最初广泛展开的、关于人口过剩和人类承载力的公共辩论，很快就变成了对继续参与此类讨论的厌恶。在保罗·埃利希《人口爆炸》出版44年后，里约+20峰会仍未明确建立人口增长与可持续发展之间的联系（Sulston 2012）。这种“哈丁禁忌”（见第4.2.1节；底本交叉引用印作“§4.21”），至少部分可能是对民主制度无法理性审议适宜人口规模的一种习得反应，而它阻碍了制定有效可持续性公共政策的尝试。某一地区或国家能够维持的生活质量，不仅在很大程度上取决于自然资本的数量与质量，也取决于对使用这些资本的人口规模，以及每个人欲求的限制。因此，为选择并实现理想承载水平而必须作出的公共选择，需要高水平的审议式公众参与；若没有新制度予以便利，大多数（也许所有）民主政体都做不到。

以塔斯马尼亚为例，控制该州稀缺乘数的运作，需要对塔斯马尼亚人希望长期拥有的人口规模进行持续公共审议。这种审议必须得到社会科学数据的帮助，了解自然资本与人口之比高低所带来的成本和收益，而且这些评估必须用可持续的

生活质量来表达，而不是用货币收益或损失。如果此类公共审议使公民持续表达——例如十年间每年都如此——对某一明确人口规模上限的愿望，讨论便可以更集中于选择实现或维持该上限的方法。稀缺乘数的机制表明，如果塔斯马尼亚人选择不再让人口增加，他们有两个实施选项：（a）限制塔斯马尼亚经济规模（使该州对移民迁入及居民留居的吸引力降低）；或者（b）该州脱离澳大利亚，以便通过限制移民、并可能调节出生率的塔斯马尼亚法律与政策，直接控制人口规模。选择哪一选项，需要塔斯马尼亚人之间进行持续公共审议；这可能使他们认识到，限制经济规模不仅会造成经济困苦，还可能因促使出生率在逆转人口转型的过程中上升，而连目标也无法实现。对分离的公共讨论，可能使塔斯马尼亚人及其他澳大利亚人认识到，增长问题最好在国家层面处理——而这又会受益于更大的国际努力，限制全球人口增长。与州和国家公共政策一样，全球层面也迫切需要新的制度，促进这类议题所必需的持续公共审议。关于塔斯马尼亚案例的更多内容，见附录。

稀缺乘数是一个由相互作用的正反馈构成的复合体，这些反馈在第5.2.1节被归类为IWS——通过供应公民的私人物品欲求，催胀他们对公共和私人物品的欲求。本书提出“供给催胀欲求”这一概念，作为对传统却短视的“供给可以满足欲求”假定的重要替代。IWS承认，这确实是最初反应，但它随后看得更远，追问：“那么，这种满足会产生什么影响？”正如我们所见，答案往往是：满足会增加总体欲求，从而造成未来的不满足，这把传统观念颠倒了过来。最初的欲求满足，通过驱动人口IWS和富裕病IWS（位置竞争IWS加适应IWS，二者都受到促销IWS刺激），造成更多未满足的欲求。因此，现行“供给带来满足”的假定，必须被其近似反面——“供给

很可能带来不满足”——取代。当我们同时考虑中长期和短期时，这种替代就成为必要。IWS由此描述了过去半个世纪发达经济体经济增长的一项重要效应：尽管许多发达经济体的实际收入（对个人欲求的供给）增加了一倍或两倍，这些国家中自称“非常幸福”的公民比例却几乎没有变化，在美国和英国甚至下降了（Jackson 2009, 40）。因此，尽管供给增加，或者正因为供给增加（按照稀缺倍增理论），个人欲求并没有得到满足，有些情况下反而被催胀了。一项对61个国家的调查显示，平均年收入超过约15,000美元之后，生活满意度几乎不再对收入增长作出反应（Jackson 2009, 40 – 42）。如第2.2.3.2节“适应造成的分心”所指出的，公民认为自己需要的收入水平，紧紧追随实际收入的增长。

把IWS概念应用于全球尺度时，可以考虑一个假想（但很可能出现）的案例：未来对南极自然资本的工业利用。2012年6月，澳大利亚绿党前领袖鲍勃·布朗和资深澳大利亚环保人士杰夫·莫斯利（Geoff Mosley）提出，应将南极——世界上尚存最大的荒野——宣布为世界遗产区域，更坚定地排除其商业利用。目前，《南极条约》的1991年《环境保护议定书》（《马德里议定书》）要求缔约国全面保护南极环境，包括依赖和相关的生态系统。这种保护包括禁止采矿，使布朗和莫斯利的建议看起来多此一举。然而，或许可以把他们的思路理解为包含对IWS的认识，使他们以两种方式运用其逻辑。第一种运用是：稀缺乘数的IWS系统表明，尽管自然资本日益稀缺，全球经济增长仍会持续。当然，这把IWS同时应用于威权政体和民主政体，但似乎恰当，因为世界上约有一半民族国家在某种程度上是民主的，而且即使威权政体也可能表现出IWS行为。这意味着，这些稀缺迟早会严重到《马德里议定书》被放弃，因为无论个别国家还是整个国际

社会，都会在绝望中转而利用南极的自然资本。随着海冰退缩，北极已经发生了类似情况；不过，这更容易预料，因为该地区并无保护议定书覆盖。《马德里议定书》最终崩溃的前景，使自然保护人士通过将南极宣布为世界遗产，建立更强有力的国际开发禁忌，开始显得合理。以第二种方式应用IWS，会进一步证明此举的审慎性：IWS表明，利用南极自然资本补充全球私人物品供给，并不会满足全球人类对这些物品的欲求。相反，它很可能进一步催胀这些欲求。因此，南极的供给极可能推迟人类承认地球物理限度的那一天（不仅在言辞上，也在行为上承认）；这样，当人类最终认识到限度，并尝试遏制人口和消费增长时，地球自然资本所累积的损害、遏制增长的任务，以及冲突风险，都会更大。

正如此类情景所提示的，在许多需要公民及其政治代理人投入远超通常公共政策思考程度的议题中，IWS可能是最重要的一个。公共政策学者托马斯·索维尔（Thomas Sowell 2004, 4）将这种需要更多思考的要求，称为“想到第一阶段之后”。他将其描述为：面对一项新公共政策带来收益的承诺，应当追问：“然后会发生什么？”进一步思考，可能预测出这些收益带来的后果，这是“第二阶段”的认识，接着应回应：“那之后又会发生什么？”再作思考，可能揭示第三阶段后果的可能性，于是再问：“然后会发生什么？”只要看来有用，就如此继续。索维尔（2004, 5）主张：

> 在考虑那些后果会在多年间展开的政策时，想到第一阶段之后尤其重要。如果最初后果良好，而不良后果稍后才出现——尤其如果“稍后”是在下一次选举之后——政治人物总会有采用此类政策的诱惑。

由于稀缺乘数由多个IWS反馈复合而成，每个反馈都超出了“第一阶段”思维的视野，因此它对公民而言隐藏得很深。经

济增长的重要效应于是被忽略，公民及其政治代理人假定，创造更多收入和就业就能满足他们对这些事物的欲求。本章开头三个主张中的第一个是，经济增长如今未能兑现这一承诺，因此，它并非满足对更多就业和收入的欲求，而是加剧了这些欲求。这里通过稀缺乘数分析揭示这一承诺的虚假，但赫希更早就认识到，单是位置性物品竞争，就保证了承诺会落空——无须诉诸稀缺乘数的其他动力（适应、促销和人口增长）。《纽约时报》1978年1月12日的报道援引他的观察：由于对位置性物品的需求广泛且不断增长，物质增长“已无法兑现长期以来被许下的承诺——让每个人都成为中产阶级”（Hirsch 1978）。

本章开头列出的第二个主张是，这一虚假承诺的欺骗性统治民主政体，并非偶然，因为三重功能失调限制了它们把问题分析到根本原因、并继而实施这种分析所发现的系统性补救措施的能力。含混授权意味着，公民及其政治代理人都未被明确赋予这种诊断与处方责任。政治代理人之间的过度竞争，进一步使他们偏离提供公共物品的职责，给富有的私营企业创造了机会，让其运用金钱和影响力操纵舆论与政治人物。而三重功能失调的最后一个要素——过度妥协——意味着大多数公民的无知压倒少数人的智慧，公共政策因此受损，尤其使经济增长承诺的虚假性不被察觉。

稀缺乘数分析可以归类为生态经济学，理由有两个，而且彼此相关。基本理由是，在第1步中，这一分析采用了生态经济学的一项认识：把公共自然资本从生态系统宏观配置到经济子系统的决策，必须由政府作出（如上文第5.3节开篇部分所述）。这些宏观配置决策不能留给市场，因为市场根据供给和需求所决定的价格来配置排他性物品。公共自然资本不具有排他性，因此没有价格，除非政府选择设定价格，并

能够执行。所以，只有政府这样的非市场制度，才能对把公共物品宏观配置到经济子系统作出合理选择，包括对公共自然资本的宏观配置。让政府对此类自然资本作宏观配置决策，还有另一个动机：这些决策会迫使政府面对本国此类资本的人均水平，这应当提醒政治人物（和公民），考虑并规划实现一种鉴于有限资本存量而最为理想的人口规模。这又是一项不能由市场作出、而必须由政府作出的决策，因为人口与自然资本之比是一种公共物品。

把稀缺乘数分析归入生态经济学的另一个理由，是它表明了这一学科对政治科学的依赖。前一段所说的，把公共自然资本宏观配置到经济的选择（属于生态经济选择）必须由政府作出，就隐含了这一点。为了称职地做到这一点，政府必须完全摆脱私人物品偏向，以及任何其他可能妨碍其提供最优水平公共物品的失灵。由于三重功能失调假说表明民主政府在一定程度上会失灵，生态经济学就要求设计新的制度来改革它们；这是政治科学家的任务，也是下文第二编要处理的工作。

如第5.2.1节所述，IWS是一种普遍反射。它是无处不在的生物反应，绝不限于人类。因此，IWS深植于我们的心理，这意味着，民主政府要停止驱动稀缺乘数，就确实必须具有很高的能力。所需的自我克制有悖直觉。正如理查德·道金斯（Richard Dawkins，2001）所观察的："可持续性并非自然而然。"因此，我们必须预期，在民主政府改革之前，稀缺乘数会成为常态，无情地制造无尽形式的繁荣与崩溃。记者保罗·克利里（Paul Cleary，2011）的著作《运气太多：矿业繁荣与澳大利亚的未来》（Too Much Luck: The Mining Boom and Australia's Future），提供了州与国家两个层面政府失灵的一个近期例子。繁荣与崩溃的规模各异：小到一座

矿山催生一个城镇，在幸运发现矿藏后的几年、几十年或几百年后变成鬼城；大到一个地区、一个国家或整个地球过度开发其可再生与不可再生自然资本，周期可能持续几年、几十年、几百年或几千年。正如稀缺乘数中的人口IWS所表明的，这些周期中的繁荣，很大一部分是人口增长；而且如我们所见，仅人口IWS本身就可能把乘数推向极端稀缺。如果繁荣和崩溃是局部的，崩溃可能痛苦却不致命，因为膨胀的当地人口可以迁往国内条件更好的地方。但如果繁荣与崩溃的范围是全国、多国或全球，扩大的人口就可能无处可逃。这种崩溃之所以严重，不仅因为自然资本耗减，也因为试图靠剩余资源生活的人太多。

由于三重功能失调往往使先进经济体的民主政府强化其稀缺乘数，不能信任它们对经济增长作出的决策。这些决策带有低估公共物品的私人物品偏向，从而推动有害的稀缺乘数。当政治人物宣布，他们在开发项目决策中已在经济增长与保护之间“取得正确平衡”时，他们错了，因为他们没有“想到第一阶段之后”，去预判供给催胀欲求。他们的政治生存不允许他们这样做，因为选民被困在第一阶段。可以借图5.1说明这一点：公共讨论和思考通常涵盖第1步和第2步，却看不到更远的第3步、第4步，再回到第1步，如此无止境地循环。在民主政府得到改革、消除这种短视之前，它们对进一步增长的支持，应当被当作反对增长的有力理由。如本章开头所述，这就是第三个主张：先进经济体的民主政府，必须在经过改革、能够对经济增长作出称职决策之前，放弃经济增长。

5.5 第一编结论

第2章预测，经选举产生的代议制自由民主制度，其基本结构将通过“三重功能失调”，在治理中造成一定程度的失灵。为了检验这一假说，我们考察了两个民主政策失败的案例，判断三重功能失调能否解释它们。它似乎能够，因此第3、4和5章又调查了自由民主制度中的其他政府失灵案例，发现它们似乎也可以由三重功能失调解释。所有这些案例都表明，三重功能失调妨碍战略性、或根本性的长期政策的制定与实施，例如：选择理想人口上限；控制位置竞争、适应和不平等；分享就业；以及发展限制全球变暖所需的国内和国际合作。第2.5节和第4.1节结尾都预测，三重功能失调主要会使政府在战略政策上失灵；虽然第2、3、4、5章对战略议题的讨论支持这一预测，但仍可认为尚不足以证实它。

尽管如此，这些政府失灵的例子似乎展示了三重功能失调的实际发生，因此鼓励我们不只把它视为关于失灵的暂定“假说”，而是视为一种稍为更坚实、或许足够可靠、可以指导纠正措施设计的失灵“理论”。因此，第二编运用三重功能失调“理论”，设计一种新制度，帮助自由民主政府改善公共物品供给。这一制度在真实政治世界中的运行，便可能提供对三重功能失调理论的实验检验。除了第2、3、4、5章的正向和反向对应分析外，这种实验检验的可能性，强化了该理论具有“可证伪性”的观点；正如科学哲学家卡尔·波普尔（Karl Popper）所指出的，这是一种理论被视为科学理论的必要条件。后记将对这一方面作一些讨论；现在，我们进入第二编，运用这一理论，为治愈或尽量减少政府失灵拟定处方。

第二编 开出补救处方

第6章
人民论坛：自由民主制的审议辅助制度

三重功能失调理论认为，自由民主政府的失灵源于其选举制度。这提示了三种不同类型的补救办法：（a）抵消选举制度的有害影响；（b）改变这些制度，使其产生更好的效果；或者（c）消除这些制度，也许以其他制度取代。最后一种办法，可以是使用非选举方式选择代表，也可以是尝试直接民主、从而取消代议制，或放弃民主本身。这里提出一个旨在实施选项（a）的新制度，因为在当前民主环境中，它似乎比（b）或（c）更容易实行。如果（a）有效，它应当提高随后实施（b）或（c）的政治能力，同时增强政治体判断这样做是否审慎的能力。

这一新的制度设计称为人民论坛（People's Forum，简称PF或"论坛"）。本章先对PF作概括描述，再以两种方式评估它。一种评估，是将这一设计与理论上认为民主治理中的审议式参与所必需的原则进行比较（下文将讨论把PF归类为审议制度的问题）。另一种评估，是把PF与另外八种运作规模相似、旨在改善民主治理的制度设计相比较。随后，第7章将提供论坛设计的更多细节，并进一步讨论它是否应当能够按预期发挥作用。

三重功能失调理论表明，人民论坛若要改善民主治理，就应当做三件事。它应明确指出，由人民指挥政府政策，从而消除授权的含混性；它应减少政治人物之间竞争的过度程度，

或其破坏性影响；它还应减少这样一种情况：较不成熟的公众意见的政治影响力，削弱了相对知情且经过深思熟虑的公众意见的政治影响力。论坛的设计旨在通过成为一种高度可见的公共制度，鼓励并帮助人民负责任地行使指挥权，实现第一个目标。由于战略政策的制定是指挥权的重要组成部分（主要讨论见第2.2.2、2.2.4及2.5节），论坛必须帮助公民聚焦于此。为追求第二个目标，论坛要帮助人民调节政治人物之间的竞争程度，并减少剩余竞争可能损害政策的范围。论坛可以通过替代政治人物的一部分政治活动，来实现这些效果；而且如第2.3.5节所指出的，关键领域仍然是战略政策。第三个目标，是减少信息不足意见的影响力对知情意见政治影响力的削弱；论坛通过促进大众公众意见的发展，并让其中更有可能充分发展的一部分获得更大政治影响力，来追求这一目标。同样，这种成熟且有影响力的意见必须涵盖战略政策；否则，许多战术和操作性政策迟早会失效或有害。

论坛的这三个目标可以归并为两个：把第二和第三个合并为提高公共政策、尤其战略性公共政策质量的目标（因为这是二者的核心目的），并把第一个目标（明确由人民指挥政府政策，特别是其战略部分）重新表述为：**为政府政策，尤其战略政策，建立公共正当性**。因此，论坛的使命可以表述为：（1）提高公共政策、尤其战略性公共政策的质量；（2）为这些政策建立公共正当性。

三重功能失调为人民论坛确立的三个设计目标，显然都需要公共审议。第一个目标，是让人民指挥公共政策，并在此过程中特别关注战略政策。这要求认真开展公共审议。第二个目标，是减少政治人物之间的过度竞争对公共政策的损害；这要求公民接过他们的一部分政策工作，和／或设计减少其竞争的办法，同样需要公共审议。第三个目标，是使公民知

情、深思熟虑意见的政治影响力，较少受到其欠缺思考意见影响力的削弱；可以说，这也需要公共审议。这里使用的“公共审议”含义，比政治学家迈克尔·X.德利·卡尔皮尼（Michael X. Delli Carpini）及其同事（2004, 319）的定义更广；后者把它定义为与其他公民开展讨论，帮助他们“对公众关切的事务作出判断”。这种讨论包括在正式或非正式场合、通过任何媒介进行的交谈、讨论和辩论，媒介包括面对面交流、电话交谈、电子邮件和互联网论坛；但它不包括“自我审议”（Delli Carpini et al. 2004, 318 – 19），即公民可能受其对他人观点、以及与公共议题相关的信息和事件的观察所激发的思考与学习。德利·卡尔皮尼及其同事把对公共事务的自我审议排除在公共审议之外，因为它不涉及个人间的相互交流；但本书将其纳入民主公共审议的一部分，因为人们在识别和考虑议题时会这样做。政治理论家罗伯特·古丁（Robert Goodin 2003, 54 – 55）认为：

> 即使在外部集体场合，审议工作中有如此之大的部分，也必然必须在每个人自己的头脑中完成，这一点仍然十分重要……因此，审议民主论者面对的挑战，是找到某种方式，把其审议理想适用于任何稍具规模的社会，因为在这样的社会里，安排整个共同体面对面讨论，根本不可行。

政治哲学家詹姆斯·博曼（James Bohman 1998, 401）把审议民主定义为“一组观点中的任何一种；按照这组观点，自由而平等的公民所进行的公共审议，是正当政治决策与自治的核心”。政治学家迈克尔·索沃德（Michael Saward 2001, 365）提出类似看法：“说审议民主有许多形态，仍是轻描淡写……不过，把审议场所和论坛简单区分为受限与非受限两种形式，就能相当准确地把握审议理论各分支的制度抱负。”索沃德把受限一端定义为经过有意识设计、参与人数有限的

论坛；参与者面对面参与，议题日程有限，并使用严格的讨论程序。非受限一端，则是由人数不定的人组成的自发群体或网络；他们可能从未见面，却以非正式程序，围绕自行产生、不断变化的一组议题，参与没有明确期限的活动。从下文描述可见，人民论坛在若干方面是受限的，因为它具有许多具体特征，例如就一组精心拟定的问题按固定日程投票；但它在其他方面也是非受限的，例如议程具有一定可调整性、参与人数不定、不组织小组讨论，以及每个问题的参与期限不确定。

6.1 人民论坛的使命、策略与形态

如上所述，人民论坛的使命，是提高公共政策的质量——特别是在战略领域——以及 使这些政策在公民眼中具有强大的正当性。三重功能失调理论指出，这是必要的使命；而其中第三种功能失调（信息不足的公众意见之政治影响力，过度削弱知情公众意见的政治影响力）则提示了执行这一使命的两项策略。这就是尽量减少第三种功能失调看来所必需的两项行动。第一，**提高大众公众意见的水平**（尤其是在战略性公共政策方面）；第二，**使大众公众意见中可能发展得更充分的部分获得更大政治影响力**。除了尽量减少第三种功能失调，这两项策略也应能执行PF的使命，因为二者共同作用，应当提高公共政策（特别是战略政策）的质量，同时使其在公民眼中具有正当性（因为在民主制度下，政治影响力最终取决于公共正当性）。这两项策略还处理三重功能失调的前两个部分；如果要完成PF的使命，它们就必须做到这一点。前两种功能失调得到如下处理：首先，两项策略都把指挥者的角色赋予人民，从而尽量减少授权的含混性；其次，以人民的指挥权替代政治人物的部分决策，尽量减少政治人

物之间过度竞争对政策的损害。这种替代，不仅意味着部分政策由公民而非政治人物制定，也意味着公民可能制定政策或新规则，调节政治人物之间的竞争。因此，人民论坛的使命和策略可概括如下：

使命：

• 提高公共政策、尤其战略政策的质量。

• 为这些政策建立公共正当性。

实现使命的策略：

• 加快大众公众意见的发展，尤其是对战略议题的意见。

• 使大众公众意见中可能相对成熟的部分获得政治影响力。

为执行这两项策略，人民论坛采用重复举行、不具有约束力的公民投票或民意投票，其议程在很大程度上由公众监督。这些特征与下文描述的许多其他特征相结合，旨在激发和促进公民不急不躁地、并在某些方面有组织而认真地考虑战略议题。按现行做法，公民投票即使能做到这一点，也做得不好，因为它通常结合了以下四项特征中的大部分或全部：命题仅以二元选择的形式交付表决；只表决一次；结果对立法机关具有约束力，要求其执行该选择；而命题由精英选定。这使公民投票呈现为全有或全无的竞赛，无法容纳审议式反思。政治理论家西蒙娜·钱伯斯（Simone Chambers 2001, 231 – 32, 236, 240 – 42）把这一现象描述为通过三种方式发生：问题的框架不可协商；表决不可逆转；以及呈现一种多数决情境，公民获胜的需要取代了审议的意愿。新闻媒体“采用选举报道规则作为公民投票新闻呈现的标准”，也助长了对审议的这种抑制（Jenkins and Mendelsohn 2001, 229）。

启发式方法能否替代审议，帮助公民按现有利益对议题投票，这一问题对人民论坛而言意义有限，因为它的主要策略是加快公众意见的发展。审议不仅对此必要，对建设性的民众议程控制也必要；此外，还要通过审议激发对新信息的需求：无论是为公民提供启发线索的精英，还是公民自身，要想对论坛呈现的战略议题有知识、有能力，都可能需要这些信息。由于人民论坛的民意投票或公民投票在目的和设计上相当独特，可以把它识别为一种新类型，赋予其技术名称“意见发展投票”（opinion development poll）；这个名称还可缩写成“odpoll”，让怀疑者觉得颇有意思。[译注：odpoll与英文“odd poll”（奇怪的投票）音近。]

为了确立自己作为政府制度一部分的地位，论坛的投票（odpoll）必须成为一项广为人知的活动，吸引显著程度的公众兴趣、公众参与，并获得公共地位。公共地位的发展，会表明论坛已开始执行第二项策略。为执行两项策略，采用的技术固然重要（例如 Lupia and Sin 2003），但关键特征是投票的组织方式（Flanagin et al. 2006, 32 – 33）。论坛设计强调有效组织，这应使它即使只采用邮政投票这样不算先进的技术，结合印刷媒体介绍选票、促进围绕议题的大部分公共讨论、并公布投票结果，也能发挥一定有用作用。不过，现代通信技术使这一制度的引入和运行容易得多。

6.1.1 论坛的重点

人民论坛并不打算承担适合由聚集起来审议议题的公民小组完成的工作。这样的群体可以作为一个小组开会，也可以由多个小组运作，召开全体会议，从而容纳数百名成员。它们可以面对面，也可以在线会面。一个公民小组或一组协调运作的小组，只能是一个州或国家人口中非常小的样本，因为

参与者必须能够彼此倾听。如果这类小组决策对整个政治体成员的正当性，来自其向所有成员提供的参与机会，那么这些小组就会把自己限制在小社群能够处理的议题上，因为只有这类社群的成员才有显著的参与机会。

由于论坛主要是为处理只有非常大的社群才有希望管理的议题而设计，它向不限数量的公民提供参与机会。为了使这种参与有可能产生强大影响，它把注意力集中于具有战略意义的议题（如第2.2节引言所讨论的，这有助于减少授权的含混性），从而使公民观念的集体发展，聚焦于区域、国家或更广范围所关切的长期、根本公共政策。因此，论坛被设计为帮助公民指挥政府，预防并纠正问题的原因，而不是治疗症状。为帮助实现这种系统性、战略性路径，它必须协助公民质疑自身的基本假设与态度，因为它们可能是问题的根源。但只有当由此产生的态度变化广泛遍及政治体时，这种路径才可能影响政府政策。为此，论坛的任何倡导都必须在全体或大多数公民眼中具有正当性，因此它应当在所有愿意关注者的视野中进行；任何公民只要愿意，都应能够对维持或改革正在讨论和表决的态度作出贡献。

因此，论坛所要处理的议题类型，可以描述为根本性、长期持续性的。例如，是否采用总统制政治制度，适合论坛讨论；但谁应当成为下一任总统，则不适合。论坛特别强调“长期持续”，不仅因为根本议题具有持久且系统性的影响，也因为如下文所述，该制度会通过多年持续处理相同议题来发挥作用，因此议题本身必须在这样的期间内一直相关。即使某个议题已在政治上决定并付诸行动，如果有理由认为公民想要、或（在下文将讨论的论坛管理者看来）应当想要继续检视其选择，论坛仍可继续处理它。

论坛聚焦于根本、长期持续议题，是明确民主指挥权、从而纠正第一种民主功能失调的必要条件。只有通过决定战略政策，民众统治才能为一个政治体提供有效指挥，从而使其成为功能完整的民主政体。如果民众统治并未有意识、刻意地这样做（第2.2.3节和第2.2.4节说明，这在很大程度上就是当前情况），那么政治体要么在根本目标方面多少漫无目的地漂流，要么由其他影响力量掌权，在这一战略层面指挥政治体。当然，这种非民主的指挥，也将在很大程度上控制政治体未来的战术和操作性政策。

6.1.2 投票的结构

针对某一社会或多个社会开展的人民论坛，每次投票活动通常会按固定间隔重复举行，间隔应足够长，使公众意见有一定发展的可能。与持续不断的投票相比，这种间隔也使所有关心议题的人能够同时表达意见，从而有可能使每次投票结果成为一组相当于民主社会选择的偏好。因此，一个已经建立的人民论坛，可以每年在同一时间举行投票。这种周期性也应防止公民因投票过多而疲劳。不过，在人民论坛启动阶段，可以先按季度或半年举行几次，以激发公众兴趣。如前节所述，这种投票具有重复性，所以每次举行时，都会努力就相同议题提出相同的一组问题。议题、问题，以及每个问题所提供的答案选项，由投票管理者选定，列于“选票”中，并以免费小册子和网站的形式向公众提供。只有在发现不合适，或公众已作出决定、不再改变观点时，才会改变某个议题、问题或答案选项（由管理者进行，如下文“选票”所述）。意见的这种稳定，将由连续几次投票中趋于平缓的意见趋势显示出来，如下文所讨论的。一旦人民论坛管理者发现适合的话题，就会把新议题列入选票。不过，如下文“选票”及第

7.2.13节（E3、E2）更详细说明的，公众将对这种议程设置拥有很大程度的控制权。

投票将是自愿的，是邀请所有选民（依法具备投票资格的公民）参与的自我选择过程。投票者可自由选择回答任意多或任意少的议题与问题。一“票”可以包含对一次投票活动中呈现的任意议题之任意问题的回答。如上所述，投票结果对立法机关不具有约束力，仅供建议。起初，这种政治影响力很可能远弱于传统民意调查；但由于下文所述人民论坛结构的作用，随着公共审议和投票多年持续，它应当变强，并超越民意调查的影响力。多年重复相同问题，会提供一个稳定议程，促进相关公共辩论的连续性。这应有助于公众意见在这些问题上发展，并在参与投票的那部分社群意见中创造或加速趋势。投票每年重复，允许将这些趋势绘图呈现。对于参与者意见稳定、或最近几年投票中的趋势已经趋平的问题，这一过程将表明，一般而言，社群对这些观点感到满意。于是，可以把这些问题从投票中移除。

6.1.3 投票过程

人民论坛每次投票将开放一周，让这一周内每日累积票数的公布有时间激发公众兴趣，并帮助确保打算投票的人不会忘记。投票通过电话或互联网提交。计票采用电子方式，因而几乎即时完成；于是，投票周每天晚上，都可在电视上播出选定议题的累积结果。互联网和印刷媒体也可每日更新，可能涵盖选票上的所有议题，并包括显示各议题历年来直至当次活动投票趋势的图表。至少在论坛运行初期，这种媒体报道不受法律强制，因为那将要求强有力的政府支持，使制度建立困难得多。希望许多媒体会看到公众对论坛活动报道需求的增长潜力，因此提供报道，帮助这种需求增长，并扩大

自身收视率和市场。他们可以预期，这种效应不仅出现在投票周，也会表现为公众对选票涉及主题的信息需求持续增长。有人曾询问澳大利亚一家电视频道的经理，是否愿意每年用一周时间为这种制度的投票提供每日免费报道；他表示有兴趣把这作为新闻和时事服务来开展。论坛管理者会发布可直接播出和印刷的每日投票摘要，鼓励这种合作。

确保每位选民每次投票只投一票的办法，将在第7.2.13节（E22）讨论，主要关注澳大利亚情境下对选民名册的使用。理想的投票安全系统应允许自发投票，使事先登记并非必要条件，选民可以在投票开放的一周内任何时候，一时兴起便投票。投票的自发性，使那些对某些议题当前票势产生关切的人，能够在周末截止前投票，并敦促他人投票。这种互动应当有助于让人们在投票周参与这一过程，并可能鼓励他们在全年中就所呈现的议题开展更广泛的讨论与审议，为下一次投票作准备。投票者若决定修改已提交的选票，可在截止前修改。冲动投票不利于赋予认真思考议题的公民政治影响力这一目标（见下文第6.3.4节），但它应当有助于把此前不参与的人吸引进来。以这种方式参与投票的人，随后可能更多关注议题，并通过应对下文第6.1.4节所解释的提问类型，发展其审议倾向和技能。可以预期，投票开放一周并允许期间改票，可能鼓励特殊利益集团操纵，也许通过媒体采用恐吓策略。但这种策略似乎不太可能奏效，因为投票者已有此前一年的时间重新考虑议题，任何在投票期间突然密集施加影响的尝试，都可能明显显得不光彩。受到这种方式攻击的利益方，会有几天时间在投票结束前回应其中一部分，也可能在下一次投票前的一年中继续反击。这种竞争积极的一面，是它应能增加对议题的讨论，从而促进两次投票之间的审议效应。如果投票活动期间的操纵真的成为问题，可以规定投

票不可撤回，也可以把活动限制在一天。第7.2.10节将进一步考虑防范操纵的对策。

把投票活动延长至一周，并允许冲动投票，可能只在最初几年重要，目的是鼓励尽可能多的公民参与。之后，也许看来适宜结束引入阶段，强制事先登记，和／或把投票期缩短到一个周末或一天，使投票成为更经过预先考虑的行为，从而让结果在公众眼中更具审议性。然而，这些改变未必会使投票结果反映更深思熟虑的意见，因为它们也会帮助偏见很强的人获得充分代表。此种效应，加上投票期间公众接触投票活动的机会减少，可能降低其知名度或地位，从而减少其激发的审议。因此，现阶段并不推荐这些改变，但管理人民论坛的经验可能表明，它们值得尝试。

6.1.4 选票

人民论坛选票将处理数量不定的根本性、长期持续议题。除了覆盖面广，议程还应包括其中最具争议的议题，以便为尽可能多的人提供感兴趣的内容，并刺激公众参与。虽然议题的数量 可以非常大，但公众的注意跨度，会把大众媒体公布结果的范围限制在或许约一百个议题，而其中每次投票重点关注的可能不到10个。报纸可能比电视和广播愿意报道多得多的议题。如果投票议题数量很大，完整的结果和趋势清单，可在网站、杂志、专业期刊和书籍等其他渠道发表。对于由多个州组成的联邦国家，论坛会为每州提供不同选票，既提出州事务的问题，也提出国家政策的问题；这些不同选票会协调一致，使所有选票都提出相同的全国性问题。

选票对每个议题的描述应当简明，篇幅也许限制在不到一页。在适当情况下，描述应把一个议题与其他议题联系起来，邀请答卷者先考虑它们，再回答本议题的问题。每个议题会提

出若干问题；在可能情况下，还应包括“理由说明问题”，询问投票者为何对该议题前面的问题作出那样的回答，以促进对偏见、世界观和价值观的质疑。理由说明问题的投票结果，也应在两次投票之间激发建设性的公共讨论。选票上的每个问题，都要附有一组选项供投票者选择。在适当且可行时，也会提出其他类型的问题，例如希望政府采取何种行动、投票者如何理解这种行动的作用方式，以及他或她愿意支付多少；下文第7.2.2节（E13）与第7.2.4节（E14）将讨论这些问题。

由于提供给投票者的议题、问题和答案选项，会在选票上多年公开展示，因此将邀请公众对这些选项提出批评与支持，而投票管理者及公众都有充足时间回应。因此，这将是一个开放的过程，使管理者始终受到公众审视，以确保在选择和构建议题、问题及答案选项时，具有相关性、全面性与专业能力。如果公众认为表现欠佳，惩罚将是人民论坛因公民不信任、嘲笑和抵制而崩溃。

如果选票提供的描述和提出的问题，能把问题归纳为少数几个关键概念，并以容易理解、有帮助的方式说明，选票就会帮助公民有效处理议题。技术、风险和价值观方面的复杂问题，必须提炼出要点；问题必须切中要害，并指向解决问题。投票管理者应充分了解政治议题，并具备议题分析、提问技巧和公共审议心理学方面的技能。

6.1.5 论坛策略的执行

论坛两项策略的执行，根本上都依赖其选票。对于第一项策略——鼓励大众公众意见在战略议题上发展——选票必须覆盖那些最值得公民认真考虑的议题。政治人物会回避其中一些，因为它们让选民面对代价高昂的选择。选票必须通过聚

焦原因，来帮助解决议题；这可能包括处理其他相关议题，因此这些议题也必须列入选票，并相互参照。由于论坛投票会反映这些手段所促进的任何意见发展，其结果应当因反映相对深思熟虑的意见而广为人知，而这应为这些投票带来政治影响力。因此，论坛的第一项策略，也将帮助执行第二项策略：为发展最充分的政策观念赋予政治影响力。

第二项策略有意采取精英主义，因为它旨在赋予那些更关心议题、因而更可能充分了解议题的人之观点以力量。这种精英主义不会损害参与机会的民主平等，反而可能通过鼓励不参与政治的人在论坛投票并公开辩论其问题，从而加入"精英"，来帮助缓解政治疏离。

这些投票若要为其帮助发展的意见创造强大政治影响力，就必须成为受公众欢迎的制度。是否受欢迎，不仅要看是否有相当比例的选民参与论坛投票，还要——而且主要要——看投票结果在公众眼中的地位。这种地位应显示，一般公众是否期待政府落实论坛的结论。如果这些投票真正运行起来，它们会与传统民意调查相比较，这应使公众注意到后者的危险影响。公共传播学者利奥·杰弗里斯（Leo Jeffres 2005, 617 – 18）指出，民意调查中存在一种：

> 证据充分的公众意愿，即愿意对自己一无所知的话题发表意见，并回答关于虚构公共事务议题的含混问题……在民主制度和消费社会中，公众自身、政治领导者和有影响力的人物，都需要彼此之间的"反馈"，制度才能运作。问题在于，我们是否能够改善调查结果，使之配得上民调如今在社会中占据的地位。

人民论坛旨在对杰弗里斯的问题给出肯定回答，因为它提供的投票，应当较少反映暗示与无知，而更多反映经过考虑的

判断。其中一些判断，将由论坛重复过程所促进的持续辩论，以及这种讨论的审议性质所发展出来。通过呈现意见发展的趋势，论坛也可能表明，近期是否有望形成更成熟的认识。

下文第6.3节列出论坛预期发挥作用的五种主要方式，第7章随后将更详细规定其机制并作解释。第6.3节对这一设计功能的总体考察，将用于评估它应当能在多大程度上履行这些功能，从而判断其可能表现。不过，在呈现这些内容之前，下一节先制定此次评价所采用的程序。

6.2 评价民主制度

既然三重功能失调理论诊断民主政府的失灵，人们或许会期待它提供一个框架，用于评价改善民主治理的新制度可能有多大成效。然而，不仅用某一理论指导改善政府的新制度设计（本章开头及第6.1、6.1.1节就是如此），还用它把该设计的前景与其他类似目的设计相比较，也许是对这一理论抱有过多信心——尤其因为其他设计除了纠正或补偿三重功能失调之外，还可能具有别的优点。不把三重功能失调理论用于此类比较的另一个理由，是纠正三重功能失调的设计在运行时可能产生其他功能失调，或它的类型可能在政治、经济上不适合建立和运行。因此，下文将通过评估人民论坛及竞争设计应能在多大程度上帮助现有代议制自由民主政体发挥作用，更直接、全面地评价它们（分别见第6.3节和第6.5.2节）。为此，我们必须明确所谓良好表现指什么。

下文制定的民主政府目标，主要源自格雷厄姆·史密斯（Graham Smith 2009, 12）一个有帮助的概念，即“我们期待民主制度具备的理想品质或收益”（原文强调）；但我们的推导必须把对民主制度的期待，转化为对这些制度应为民

主治理做些什么的期待。史密斯提出了对民主制度的两类期待。第一类是它提供民主收益，“可以说……体现了罗伯特·达尔关于民主过程的经典标准”（G. Smith 2009, 13）。在史密斯的术语中，民主收益，是一种制度实现、或可以预期实现的效果（Smith 2009, 12 – 13）；这与达尔（Dahl 2006, 8 – 10）的路径不同，后者的民主标准，是实现这些效果的机会。史密斯规定了四项民主收益：（1）**包容性**，即具有不同社会视角的公民，参与被评价制度决策过程的程度；（2）**民众控制**制度的决策，即（该制度参与者）控制其问题定义、方案分析、方案选择，以及所选方案的实施；（3）该制度参与者的**审慎判断**（G. Smith 2009, 25）；（4）其过程对全体公民的**透明度**，无论他们是否直接参与该制度。史密斯所谓“我们期待民主制度具备的收益”（2009, 12）的第二类，是制度收益，即我们对任何制度都会期待的事物。它们又分两个子类：制度的效率，以及对其必须运作环境的适用性或可迁移性。这一环境由制度必须在其中发挥作用的民主政治制度类型、该政治制度的规模（政治体大小），以及所处理政治议题的类型所界定。

现在，我们考察史密斯的民主收益，是否确实有助于良好的民主治理。既然民主治理是由人民治理，良好的民主治理就是人民良好地治理。这似乎不仅意味着就结果而言的良好治理，也意味着人们在治理过程中良好互动，即调查、辩论、讨论、考虑、理解并选择这些结果时的互动。达尔（2006）强调，在民主制度中，这种互动必须体现公民之间的政治平等。因此，一种制度对良好民主治理作出贡献的民主收益，可以预期是它对治理结果与政治平等两方面的贡献；本书分别称之为治理收益和政治平等收益。因此，史密斯关于一种制度的民主收益，在这里被其治理收益和政治平等收益取代。

这一替换促使我们把史密斯的第四项民主收益——透明度——排除在这两个新类别之外，转入制度收益类。这是必要的，因为制度的透明度培养全体公民对它的信任和接受；因此，具有这一收益的制度，具备了向民主政体迁移的必要要素，而可迁移性正是制度收益的两个子类之一。这里还应指出，制度收益不仅是制度本身的收益，也是制度对治理作出贡献的收益，因为高效、可迁移的制度，会比低效或不易迁移的制度作出更大贡献。

把制度的民主收益，替换为它以治理收益和政治平等收益形式对民主治理作出的贡献，就需要考虑这些收益是什么。为识别治理收益，本书采用第2.1节所述公共选择观念作为标准：如果一个政府能良好地提供公共物品，它就是好政府。为判断供给是否良好，我们使用比瑟姆（Beetham 1992, 42）的自由民主第五原则：判断由公民作出。这似乎公正，因为需要、使用并最终提供或维持公共物品的是人民。既然好政府能够良好提供公共物品，它就必然必须非常民主，因为它会提供或维持构成政治平等的那些重要公共物品。但反过来未必成立：一个非常民主的政府虽会提供政治平等，却未必足以构成良好治理。其他公共物品可能被忽略，其中尤其因为政治平等可能赋予无知或过度自我中心的公民一定（或很大）政治影响力；在这种情况下，通过调节这种平等，也许能改善治理结果。这种调节的一个要素，可以是达尔的路径：把政治平等规定为平等政治行动的机会，而不是实际实现平等政治行动。

既然好政府会提供政治平等，我们或许可以删除政治平等收益这一独立类别，把它们归入治理收益。然而，这里没有这样做，因为这两类收益存在显著区别。如下文所述，治理收益是一种制度协助政府提供各类公共物品的能力；而政治平

等收益，则是一种制度协助政府仅提供构成政治平等的那些公共物品的能力（其中四项将在下文第6.2.1节中识别）。

以治理收益和政治平等收益取代格雷厄姆·史密斯的制度民主收益，还伴随着收益含义的变化：从制度参与者的实际实现，转为达尔（2006, 8 – 10）所设想的全体公民能够实现的机会。例外是透明度，它是史密斯所列制度民主收益中，唯一能够被政治体内所有公民体验到的一项（G. Smith 2009, 12）。因此，治理收益与政治平等收益，是一种制度作为政府的一部分运作时，为全体公民作出的贡献。把一种制度的民主收益，部分替换为该制度对治理贡献的收益，也让我们注意到，政府要表现良好必须做些什么——也就是怎样才能良好提供公共物品。本书提出，为此需要两项治理收益。其中一项，是对格雷厄姆·史密斯的一项民主收益的转换：制度参与者对公共政策议题实际形成审慎判断；达尔对此的处理，是规定民主要求公民具有平等且有效的机会，发展充分知情的理解。与政治平等收益一样，这里采用达尔的概念和术语，将这一治理收益称为“充分知情的理解”；因为将它规定为机会，而不是实际实现，会使一个制度作为政府的一部分运作时，更有可能向政治体全体公民提供它。这里提出的另一项治理收益是：由于政治体常常只有部分公民对某个公共物品议题具有充分知情的理解，在塑造公共政策时，部分公民的这种理解应当压过其他人的无知。这项收益在此称为“充分知情理解的政治优势”。现在，我们或许会注意到一个非凡巧合、值得赞赏的一致性，或一种狡黠的操弄：提供此处识别的两项治理收益，恰好就是人民论坛为完成使命将采用的双重策略（见第6.1节及第6.1.5节）。

上文指出，好政府必须非常民主，因为它会提供或维持构成政治平等的公共物品。因此，我们可以放下“设计一种制度

以产生良好的民主治理”这一具体目标，只集中于设计一种制度来产生良好治理。现在，我们更仔细考察政治平等收益、治理收益和制度收益，以确保每一类的全部收益都被覆盖。

6.2.1 政治平等收益

罗伯特·达尔（1998, 37 – 38; 2006, 8 – 9）为理想民主提出以下五项基本标准：

1. 在相关政策通过之前，人民整体的所有成员，都有平等且有效的机会向其他成员传达自己的公共政策观点（达尔的“有效参与”标准）。

2. 所有成员都有平等且有效的机会，就政策是否通过进行投票（其中包括票值平等）。

3. 每个成员都有平等且有效的机会，了解政策提案（达尔的“充分知情的理解”标准）。

4. 成员拥有控制议程的排他性机会。

5. 几乎所有成年人和社会群体，都被纳入人民整体，作为成员享有上述四项权利。一种政治制度所提供的包容性，是它在多大程度上同时向具有所有社会视角的公民提供“在场”与“发声”。在场是积极参与，而发声是 任何参与者获得倾听的程度，以及他或她对制度产出的影响力（G. Smith 2009）。

本书认为，达尔第三项标准——获得充分知情理解的机会——与其他标准根本不同，因为它似乎是参与质量、而非参与平等所必需的。达尔的参与平等（标准1、2、4和5），如果要产生良好治理（良好提供公共物品），就必须辅以高质量参与，也就是充分知情的理解。因此，平等且有效地获得

充分知情理解的机会，被视为治理收益（如前所述），而达尔的标准1、2、4和5则被视为描述政治平等收益。

因此，在本节中，我们把史密斯关于一种制度的四项民主收益中的三项（包容性、民众控制和审慎判断），替换成制度对治理作出贡献的五项收益：四项政治平等收益（交流、投票、控制议程，以及纳入所有社会视角公民的机会），和一项治理收益（获得充分知情理解的机会）。这种替换对政治平等的重视，落实了达尔（1998, 36 – 37）的认识，即这种平等是民主的根本："所有成员都应当（根据宪法）被对待得仿佛他们具有同等资格，参与决定社团将推行何种政策的过程。"在这句话中，达尔的"仿佛"表示，关注的是所有成员享有参与自由或权利的公正性，而不是所有成员是否实际参与。与此含义一致，达尔（2006, 10）后来强调了权利的重要性："因此，民主不仅由政治过程构成。它还必然是一种基本权利体系。"

如前所述，格雷厄姆·史密斯所说对制度的民众控制这一民主收益，包括控制其问题定义、方案分析、方案选择和所选方案的实施。在制度对治理作出贡献的层面，民众对问题定义及方案分析的控制，由全政治体范围内交流观点和控制议程的机会这两项政治平等收益来处理（达尔的标准1和4）；而民众对方案选择的控制，则由全政治体范围内就政策是否通过进行投票的机会这项政治平等收益来处理（达尔的标准2）。被格雷厄姆·史密斯列为制度民主收益、却未由上述三项政治平等收益明确提供给整个政治体的政治平等要素，是民众对政策选择实施的控制。但可以认为，这也由那三项政治平等收益为整个政治体产生，因为随着时间推移，公民通过平等且有效的交流观点、控制议程及就政策是否通过进

行投票的机会所施加的政治压力，应当促成这种控制。第四项政治平等收益——包容——也应对实施施加压力。

6.2.2 治理收益

上文把获得充分知情理解的机会列为治理收益；这意味着，一个作为治理制度一部分运作的制度，在多大程度上提供这种机会，不仅构成其自身价值的一部分，也构成该政府价值的一部分。如我们所见，好政府就是能够良好提供公共物品的政府。既然需要、使用，并最终提供、维持或处置公共物品的是人民，那么只有人民拥有道德权威，决定何种供给是好是坏。要称职地作出判断，他们需要充分了解情况，能够识别公共物品，并评估其收益与成本。因此，他们需要平等且有效的机会，获得对这些物品充分知情的理解。这样的机会会帮助产生良好治理；而由于良好治理能够良好提供公共物品，政治平等方面的物品也会被良好提供，因此该政府将非常民主。如第6.2节开篇结尾所述，提供获得充分知情理解的机会，实质上会实施人民论坛的第一项策略，即加快大众公众意见在战略议题上的发展。

然而，这一治理收益还不足以产生好政府，因为获得充分知情理解的机会，不能确保所有公民，甚至仅仅多数公民，都对每个重要议题有充分认识。因此，那些对理解此类议题不感兴趣或没有能力的公民，其政治影响力可能使公共物品供给产生缺陷（如我们所见，在某些情形下，例如具有长期意义的公共物品，缺陷会非常严重）。这个问题就是三重功能失调的第三部分——过度妥协。因此，需要制度提供第二项治理收益：使相对充分知情公民的理解，比其他人的理解具有大得多的政治影响力。于是，本书提出，人民论坛的另一项策略——使“知情公民意见的政治影响力压过较不知情公

民意见的影响力”——描述了第二项治理收益，此处称为“充分知情理解的政治优势”。单独来看，这项收益是反民主的，因为它让一些公民比其他人有更多在场和／或发声机会，从而阻碍了一项政治平等收益：让所有社会群体都有平等且有效的机会，全面参与表达观点、就政策是否通过进行投票及控制议程。如果充分知情理解的政治优势在一个民主政府中运作，那是因为民主由政治平等收益提供，而非由治理收益提供。政治平等收益创造条件，让被充分知情理解的政治优势所忽略的公民，可以拒绝这种局面、默许它，或认可它。他们可以运用平等且有效的参与机会，尝试拒绝或认可。

创新似乎还需要提供“防止公共利益被操纵的保护”（G. Smith 2001, 77），这将构成第三项治理收益。然而，上述两项治理收益的共同作用，实质上已经提供这种保护。所有公民平等且有效地获得充分知情理解的机会，加上充分知情理解的政治优势，应当保护公共政策的民主发展，免受特殊利益扭曲或阻碍。因此，评估一个制度设计对这两项治理收益的提供，必须审查其抵御企业、其他强大私人利益方，以及公共当局进行政治腐蚀的能力。后者可能抱有自利或无知的议程，并试图通过以下手段执行：收编公民；以冗长、费力或昂贵的程序耗尽公民参与能力；利用公民的情绪反射获取狭隘政治利益；或使用公共资金，以宣传蒙蔽公民。因此，结论是我们只需要两项治理收益。

6.2.3 制度收益

制度收益，是我们通常期待制度具有的理想品质；既然这里考虑的制度将成为治理体系的一部分，那么“制度收益”就是制度对治理所贡献的收益。格雷厄姆·史密斯（2009, 13, 26 – 27）提出四项制度收益：一项效率收益，三项可迁移性

收益。效率，是制度尽量减少其给公民及公共当局施加成本的程度，因此既包括参与者时间与精力的节约，也包括财务节约。一项促进治理的制度，其可迁移性，是它能在三个情境中发挥作用的能力：政治制度的类型（其政治、社会、经济和文化实践）、所处理议题的类型，以及该制度从地方到全球治理的应用规模。

如上文第6.2节所述，可迁移性失败的一个原因，可能是制度运行方式对公民缺乏透明度，使他们不信任并拒绝它。因此，这里把对全体公民的透明度视为一项向民主政治制度迁移的制度收益，而不是像格雷厄姆·史密斯那样，把它列为制度的民主收益。影响一种制度向民主政治体系迁移的另一个特征，是引入该制度的可行性。这是可迁移性的一个关键组成部分，因为制度能否发挥作用，完全取决于它能否被引入现有民主环境，并运行足够长时间，形成维持其作为政治过程一部分的民众支持。审议民主理论家约翰·帕金森（John Parkinson 2006, ix）指出，审议制度的提案必须说明："如何从我们现在的位置抵达那些终点。否则，真正审议民主的梦想就仍将只是梦想。"在民主制度中，决定引入可行性的主要因素，似乎是该制度能否由私人倡议发起，还是必须依赖政治意愿，才有政府的资金支持和行政行动。在民主政体中，形成这种政治意愿通常比发起私人倡议困难得多：后者可能只需要少数拥有必要金钱、技术专长或其他力量者的动机，而形成政治意愿却很可能需要成千上万乃至数百万人的动机。这一领域中适当的私人倡议，可以是建立新制度的小规模版本，随后扩大并转化为全面政治应用；也可以是撰写并出版一本书，描述创新及其实施理由，从而激励有资源的利益群体或个人，在整个政治体范围开展试验。这样向

公众作示范，随后可能形成政治意愿，引来政府支持，使制度得以维持、加强，并被引入其他政治体。

形成政治意愿的困难这一障碍，部分由政治人物对会显著改变政治的新制度的反感造成，因为他们适应现行政治制度，因适合该制度而自我选择进入政治，并拥有应对该制度的经验。格雷厄姆·史密斯（2005, 113）指出，“公共当局缺乏拥抱民主创新的意愿、资源和自由”。加斯蒂尔（Gastil 2007, 646）观察美国政治环境时，提出类似观点：

> 两党的领袖……很可能拒绝任何对现状的严重威胁，因为双方内心都相信现状有利于自己的政党。习惯于轻易接近政府的特殊利益集团，可能会更加凶猛地抵制这一想法，而且……没有理由怀疑它们的力量。

不列颠哥伦比亚省和安大略省的公民大会，说明了“必须有政治意愿才能引入创新”这一要求造成的一些限制。虽然这一要求没有阻止该机制在加拿大引入，但它似乎限制了其设计与应用，以致这些大会被弄得无能为力。限制在于：若要改变现状，其结论的实施既须经过公民投票，又须在该投票中取得至少60%的特定多数。此外，启动这些大会需要政治意愿，迄今也使其应用范围受限于一个公民显然不信任政治人物处理的议题——选举改革。公民大会为政治人物提供了一条路径，使公众看到这类议题得到处理，而又不怀疑政治人物会败坏结果。

因此，看来如果一种具有显著影响潜力的创新政治制度，需要政治意愿才能引入，其引入可行性很可能较低；但如果私人倡议和资金已足以引入它，那么只要设计在其他制度收益、政治平等收益和治理收益方面有前景，这种可行性就可能较高，因为这些特征会吸引潜在的私人发起者。

一种设计为所有公民提供的、使其把该制度作为参与民主治理手段的激励，看起来可能是另一项可迁移性收益。格雷厄姆·史密斯（2005, 113）指出："公民必须相信参与会产生作用……相信参与活动的结果能够影响决策者……公民必须受到尊重，并获得参与的激励（或理由）。"无论一种设计是"开放的"，允许所有公民参与，还是通过选举或随机选择等机制限制参与、对一般公众"封闭"，这里所说公民使用该制度的激励，都指他们认可它，并期待政府维持它、实施其所建议政策选择的激励。这里不把它解释为公民通过直接参与来使用制度的激励，因为对于封闭设计，很少有人能体验到这种激励。

使用制度的激励，应来自"大多数心理学家认为影响我们在社会困境中作出决策的四种核心动机……理解、归属、信任和自我提升"（Van Vugt 2009, 41）。然而，一个制度设计可能在多大程度上唤起这些动机，可以通过考察已经选定的制度收益、政治平等收益和治理收益来判断。透明度这一制度收益将产生信任；而在大型政治体的规模上，以适合其政治制度（政治、社会、经济和文化实践）的方式处理战略议题的制度收益，可能促进理解、归属、信任与自我提升。政治平等收益（公民之间的交流、投票、公民控制议程与全面包容）及治理收益（充分知情的理解与充分知情理解的政治优势），也会唤起理解、归属、信任和自我提升。因此，对公民使用制度的激励作任何评估，都会重复对这些其他收益的评估，所以本书不把它另列为这套政治平等、治理和制度收益评价框架中的又一项收益。

6.2.4 评价民主制度的收益

上述对格雷厄姆·史密斯评价框架的改造，把需要评估的收益从八项改为十二项。史密斯的八项包括四项民主收益——包容性、民众控制、审慎判断和透明度——以及四项制度收益——效率，以及对政治制度、规模和议题类型的可迁移性。现在提出的十二项分成三组：第一组是四项政治平等收益，即包容性，以及交流、投票和控制议程的机会；第二组是两项治理收益，即充分知情的理解及其政治优势；第三组是六项制度收益，即效率，以及向自由民主制度迁移的五种可迁移性：对这些政治制度的适合程度、对战略议题的适用性、对大型政治体的适用性、制度的透明度，以及将它引入政治制度的可行性。从八项改为十二项，使其中一些更为具体，因此也可能使尝试判断某一特定设计对其将要服务的政府能够提供每项收益到何种程度，变得更有意义。这样的判断可以用为每项收益选择一个数值评分来表达；下文第6.3节对人民论坛就是这样做的，结果汇总于表6.1（原书第287页）。第6.5.2节对另外三种设计可能产生的收益重复这一评估，四种设计一起在表6.2（原书第312页）中比较。这一比较是高度简化的概览，只能视为对这四项提案相对前景的粗略指示。然而，它可以从三个方面进行系统复审：重新考虑每种设计可能在多大程度上提供各项收益；考虑不同收益是否应赋予不同权重（表6.1和6.2假定各项同等重要）；以及考虑评价框架本身是否需要改变。如上文强调的，该框架评估的是对政治体所有公民而言的“收益”，而不只是对参与 被评价制度的人而言的收益。人们可能倾向于支持一种设计，因为它承诺大量提供只对制度参与者而言才是“收益”的东西；但如果该制度不为治理提供这些收益，它就不值得这样的肯定，因为其目的是帮助实现良好治理。

现在，通过描述人民论坛的五项主要功能，为这一评估准备基础。每项描述之后，都将主观评价该功能可能如何执行PF策略，以及可能提供哪些收益。

6.3 人民论坛的五项主要功能

现在描述的五项主要功能，概括说明人民论坛应如何执行两项策略，并提供制度、政治平等和治理收益。这五项功能是：对议题开展公共审议；对审议哪些议题开展公共审议；聚焦基本或根本议题；贤能政治的影响；以及节约成本和公民所需投入的精力。每项功能描述结束时，都将评价它预计能在多大程度上贡献于论坛两项策略及三类收益。各项贡献强度分别评级为“极低”“低”“中”“高”或“极高”；本次考察结尾的表6.1，将列出并汇总这些预期对论坛执行策略及提供收益的影响。

6.3.1 对议题的公共审议

人民论坛将提供一种缓慢过程，允许公共判断用多年时间演进。其投票向所有选民开放。这种自愿参与机会，应鼓励公民公开讨论并审议选票上的议题，使选票成为这些活动的议程。论坛对公民审议施加的控制极少，因为它不通过主持每场个别讨论来促进审议；其议程向公民的修改建议开放，同时仅提供所呈现议题的基本信息。不过，议程旨在通过使现有公共争论和探究过程更加聚焦、更具连续性，促使公众形成更审慎的判断。它将通过选择和构建议题、选择切中要害的问题，以及在多次投票活动中持续重复这些问题来做到这一点。议程的大部分变化，是增加新议题，并在其他议题解决后将其撤下。投票的周期性应鼓励公共讨论，因为它每年向人民反馈：参与者在想什么、为什么这样想，以及观点如

何变化。这应激发并充实进一步反思、探究、讨论、辩论，以及对准确、相关信息的需求。人民论坛投票只向列于州或国家选民名册上的公民开放；但由于过程公开透明，整个社群都能参与论辩、搜寻信息和发展公众意见。

评价。公共审议功能将帮助执行人民论坛第一项策略——发展大众公众意见。这一作用强度评为"低"，因为公民存在确认偏误（例如 Haidt 2012, 89 – 90），而且政治疏离普遍存在。该功能也将通过仅记录对论坛议题感兴趣的公民观点，协助执行第二项策略（使公众意见中可能相对成熟的部分获得政治影响力），其效果为"中"。

这一功能应提供一项效率制度收益，以及四项可迁移性制度收益。它通过列出关键问题来引出审议，而不是直接主持无数场辩论和讨论，由此提供效率（高）。应提供的四项可迁移性收益是：自由民主政治制度中的公民普遍接受该功能（极高）；其对战略议题政策发展的适用性（极高）；审议过程的透明度（高）；以及该过程对大型民主政体的适合程度（极高）。该功能还将提供政治平等收益，即全体公民相互传达观点的机会（高）。由于它将贡献于两项治理收益，因此也有助于执行论坛的两项策略。第一项治理收益往往会由该功能提供的、让所有人获得充分知情理解的更多机会与激励来供应（低）（上文已将其列为第一项策略）；第二项治理收益，即充分知情理解的政治优势（上文列为第二项策略），则往往由该功能促成的公众认识来供应（中）：论坛既帮助发展，也记录了值得赋予强大政治影响力的智慧。

6.3.2 审议要审议什么

人民论坛将帮助公共政策审议，不仅为具体议题提供论坛，也为讨论这一过程至少三个方面提供场所：（1）应当开展哪些议题；（2）对这些议题提出哪些问题最有用；（3）提供给投票者的各组答案选项应涵盖什么范围。由于选票会公布人民论坛的议题、问题和答案选项，这些选项始终向公民的批评或支持开放。因此，自愿投票会迫使管理者在选票前言中邀请公民发表评论，并建议新的议题、问题和答案选项。围绕选票这些方面的任何争论，都应提高投票活动及其所处理议题的知名度；如果论坛管理者妥善处理这些争论，就应鼓励更多公民审议议题并参与投票。

评价。由于这一功能是公共审议功能的延伸，它也应帮助执行人民论坛两项策略（第一项策略为低，第二项为中），同时也提供两项治理收益中的一部分：充分知情的理解（低），以及充分知情理解的政治优势（中）。对议程的公共审议，也应提供两项可迁移性制度收益：透明度（高），它使制度对自由民主政治体系中的公民具有吸引力（高），从而帮助形成维持该制度的政治意愿。此功能还提供政治平等收益，即平等且有效地控制议程的机会（高）。

6.3.3 检视根本

民意调查专家丹尼尔·扬克洛维奇（Daniel Yankelovich，1992）指出，某个议题的公众意见，常常需要很长时间才能缓慢发展，例如复杂议题可能需要十年或更久。这或许还说得太轻，因为如果某些议题背后的假设始终未被认识到和/或未受质疑，这一过程很可能停滞；美国许多地区在内战之后一个世纪中的种族平等问题，似乎就是如此。因此，可能产生公共判断已经充分成熟的假象，而实际上，它仍有可能

被进一步思考和信息彻底改变。人民论坛长期、缓慢、开放式的审议，应特别适合公众如此检视基本假设、意识形态与世界观。其对所有公民审视的透明度，将帮助提出新问题、新证据和新见解。上文第6.1.4节所说的“理由说明提问”，以及第7.2.2节（E11、E12、E13）讨论的其他提问类型，应促进批判性探究，帮助公众摆脱偏见的束缚。人们可能发现，某些议题的审议永远不会结束，因为每一代都可能希望独立思考，重新检视自己意见的基础。通过这些方式，人民论坛不仅可以帮助公民直接重新评估公共政策和法律，也能通过帮助他们检视、发展价值观、世界观及文化，间接达到这一目的。斯洛维克及其同事（Kahan et al. 2006）强调，文化是审议质量的关键决定因素，因此可能形成正反馈：论坛促进公共审议，帮助公民提高审议技能。杰克逊（2009, 203）认为，这种文化成长对我们的未来至关重要，例如因为“以牺牲社会为代价强化个人主义、以牺牲传统为代价支持创新的文化偏移，扭曲了作为人类的意义”。

评价。聚焦公共政策的根本，应有助于执行论坛的两项策略。对于第一项策略——促进大众公众意见的发展——这种作用可能仅为“低”，因为公民有确认偏误，而且许多人疏离政治。对第二项策略的作用评为“中”，因为随着论坛运作，公众很可能广泛认识到它聚焦根本问题，这应形成一种公共期待，要求政治人物受其结论引导。聚焦根本应促进运作效率这一制度收益（高），因为它把有限支出和公民精力投入可能最有效改善公共政策的地方。这种聚焦也创造了对根本或战略议题（极高）、以及任何规模政治体（极高）的可迁移性制度收益。通过把支撑其他政策——中期（战术）与短期（操作性）政策——的根本政策展开供人检视，这一功能应增强公共政策制定的透明度（极高）。它也应贡献于两项政治平

等收益：公民相互交流观点的机会（中），以及控制议程的机会（中）。此外，它应对获得充分知情理解机会这一治理收益，作出关键但仍然微弱（低）的贡献（如上文关于论坛第一项策略所述）。而且，如上文关于第二项策略所讨论的，聚焦根本应在中等程度上产生充分知情理解的政治优势这一治理收益。

6.3.4 贤能政治的要素

贤能政治常被认为与民主不相容。由于它是由那些有能力良好治理的公民来治理，许多公民便被排除，因此似乎未能实现由“人民”（“全体人民”意义上的人民）治理。那些缺乏能力、兴趣或时间从事这项工作的公民，被劝退或阻止参与，民主实践核心的政治平等似乎受到妨碍。然而，如第6.2节（开篇部分及第6.2.1节）所讨论的，达尔（2006, 8 – 10）把这种平等定义为机会平等，或一种权利，而不是行动平等。为了维护这一权利，我们必须谨慎确保，贤能制度不阻止公民参与，而只是鼓励那些有能力作出建设性贡献的人这样做。那些未被贤能设计鼓励积极参与的人，至少应被鼓励通过认可或默许，消极地支持其贤能功能。如果这种设计允许公民在任何自己选择的时候积极参与，例如对政治趋势产生关切时，公民或许就愿意这样做。

传统民意调查没有贤能效果，因为它们对整个社群作系统抽样。如第2.4节所讨论的，这种抽样以信息不足的观点损害民主政府的能力。人民论坛将使用自愿投票的自我选择抽样，绕过因疏离政治而信息不足的观点，从而限制这种损害。论坛由此应产生充分知情理解的政治优势这一治理收益的一部分，这可能使强调政治平等对于民主重要性的人感到不安。然而，如前所述，达尔（2006, 9）把这种平等规定为参与政

治的“平等且有效的机会”，而不是每位公民都平等参与。这里表面上的冲突，似乎是良好民主（良好的民主治理）与良好治理之间的冲突，但如第6.2节所讨论的，不应存在冲突，因为好政府必然是非常民主的政府。

卡普兰（2008, 197 – 98）强调，选民往往不理性，因此，民主政府若要良好运作，贤能要素不可或缺。

> 选民能力测试并不比驾驶考试更值得反对。糟糕的驾驶和糟糕的投票，不仅危及行为者本人，也危及无辜旁观者……对参与在法律上或事实上发生变化的大多数忧虑，都把已被经验证据否定的自利选民假说[SIVH]视为理所当然。如果选民的目标是促进个人利益，不投票者就会成为任人宰割的目标。有投票权的人会聪明地选择有利于自己的政策，忽略其他所有人的利益。然而，反对SIVH的证据如此之多，这些恐惧可以打折看待。知识最多的选民，并不想剥夺那些不够清醒的同胞。与其他选民一样，他们总体上的目标是最大化社会福祉。他们恰好更了解如何做到这一点。

在论坛运行最初几年，论坛投票的自我选择抽样，比普通民意调查反映更成熟观点的程度可能有限，因为关心公共议题、却不重视公共物品或信息不足的人，也会与同样关心议题、但更愿意考虑公共物品价值或更充分知情的人一起投票。在论坛连续多次投票中，这一过程对广泛公共审议的鼓励，可能成功提高大众公众意见的成熟程度（见上文第6.3.1、6.3.2节，以及第7.2.2节）。不过，这种审议效应很可能在那些兴趣足够强、因而参加论坛投票的公众中最为显著；因此，这种参与应使论坛结果与普通民意调查的结果产生明显区别。所以，论坛的贤能效果应通过两种方式发生：（1）绕过那些选择继续疏离政治者的意见；（2）促进参与者的意见发

展。除了贤能效果，论坛还可能通过其所促进讨论的公共可见性，略微提升大众公众意见的成熟程度。

公众对论坛投票中贤能式自我选择的任何不满，都应因认识到几乎所有自由民主国家都以自我选择的自愿投票来选举总统和代表、许多国家也用它进行公民投票，而有所缓和。对这种"精英主义"的接受和赞赏，可能随时间增加，因为论坛运作时会与随机抽样民意调查比较，这应帮助公民认识到，赋予后者所表达的冷漠和无知政治影响力有多危险。因此，公民可能逐渐普遍把这种精英主义，视为应赋予论坛投票特殊地位和政治影响力的理由；于是，低投票率（例如合资格者的5%）不会使公民（因而也不会使其政治人物）觉得，这是忽略其结果和趋势的充分理由。相反，低参与率可以被理解为结果仅反映真正关心所涉议题的公民的观点。一般公众接触论坛过程，因此应当逐渐形成一种公共期待，要求政治代表受其结论指引，这就是论坛的第二项策略。当然，这种政治影响力潜力会鼓励特殊利益群体动员支持者参加论坛投票，并制作宣传，争取其他潜在投票者支持自身观点。这应有助于而非妨碍议题的公共审议，因为这些群体很可能受到表达不同观点、并在论坛投票中据此投票的其他群体反对。论坛选票应以均衡的议题描述，以及每个议题中最关键问题的选择，帮助引导这些辩论朝建设性方向发展。

教条型人格的人会被吸引来参加论坛投票，但这应使他们更多接触相反观点和信息，因为论坛的议题描述与问题就是为此设计的。而且，教条主义者与更讲理的人一样，会觉得必须公开回应反对自己的论证。论坛的重复投票将延长这种讨论与争论，并通过维持实质上相同的议程，帮助它们多年聚焦于具体问题。在这种情况下，参与者需要理解对立论证，才能知道如何改进自己的论证，在未来投票中提高自己观点

的得票。因此，论坛可能帮助教条主义者以及思想开放的参与者，形成更反思、更知情、更负社会责任的思考。不过，尤其在论坛运行初期，一些教条主义者可能把它视为阴险的邪恶而拒绝它，因为其提问方式要求开放、对话和观念交流，而这排斥了他们对信仰本身的笃信。政治理论家约翰·德雷泽克（John Dryzek 2006, 47）指出："强调身份的人，可能仅仅因为触及其核心的问题要被审议这一想法，就感到受辱。他们想要的，反而是一种'宣泄式'沟通，把群体团结起来，并要求他人尊重。"如第7.2.2节（E10）以及第8章更充分讨论的，教条态度的松动受到遗传及习得心理的限制，但在这一方向上的任何进展，都应有助于改善民主治理。

人民论坛意图绕过那些持续疏离政治的人，与其说是尝试忽略被疏远或士气低落的人，不如说是要为那些思考持久而重要的公共物品问题、并愿意表达观点的人发展政治影响力——其中也包括疏离问题。论坛可能通过持续开展关于如何应对疏离的公共讨论，并为具有公共精神的公民提供倡导疏离者利益的平台，帮助缓和疏离（见上文卡普兰的观点）。论坛的运行，也给边缘化者提供了目前尚无的发言机会。它甚至可能给他们这样做的激励：如果听说其投票会"绕过不参与的人"，他们可能怀疑这指的是自己，进而以投票反抗这种对待。其中一些人随后可能与同样感到疏离的人讨论观点，并敦促他们也来投票。

评价。上文指出，论坛的贤能功能应赋予其政治影响力，这意味着论坛将执行第二项策略——为公众意见中最可能充分发展的部分建立政治影响力（中等效果）。论坛从贤能效果中形成的政治影响力，也应帮助执行发展大众公众意见这一第一项策略，因为它应激励公民参加论坛投票，从而更关心其涵盖的议题（低效果）。

贤能功能将通过使不愿从事民主工作（例如学习议题及参与公共辩论）的人，把这些工作留给有兴趣的人来做，产生效率这一制度收益（高）。贤能政治也可能少量产生以下各项政治平等收益：成员就公共政策相互传达观点的平等且有效机会（低）、投票机会（低），以及控制议程机会（低）；因为它为论坛创造的政治影响力，应鼓励所有公民使用论坛——讨论其议题、参与其投票，并检视其议程。这种激励，在一个政治体首次运行论坛的最初几年可能不会出现，但随着论坛建立并因潜在或实际影响力获得声誉，它可能发展出来。只有当论坛的贤能功能激起此前疏离政治公民的兴趣时，才会对全面包容这一政治平等收益作出贡献（极低）。贤能政治带来的政治影响力，应通过鼓励公民参加论坛投票，从而更关心其涵盖议题，促进获得充分知情理解机会这一治理收益（论坛第一项策略）（低效果）。论坛贤能政治的直接效果，是产生充分知情理解的政治优势这一治理收益（预计为中等效果，如上文论坛第二项策略所示）。

6.3.5 节约公民精力

任何增加公民政治参与的尝试，都必须尽量减少要求他们付出的时间和精力（Beetham 1992; G. Smith 2009, 18 – 19）。人民论坛要在这一约束下运作，每年不超过一次投票（在最初一两年为建立公共知名度而较频繁投票之后），似乎既必要又充分。把投票频率限制在每年不超过一次，也可留出时间，让公共讨论在连续几次投票所记录的意见中产生一些变化。论坛聚焦于帮助公众仅指出公共政策的广泛战略方向，也会产生节约，因为这会把这些指导方向之内大量详细的战术和操作性决策留给政治人物。人民论坛设计所提供的“时间节约”，将在下文第7.2.13节（E10）进一步讨论。

评价。节约精力和时间，邀请公民参与论坛，从而帮助执行发展大众公众意见的第一项策略。由于公民疏离政治且有确认偏误，这一作用评为低。

节约也会通过尽量减少制度运行所需的公民投入，产生效率这一制度收益（中）。它还帮助提供对自由民主政治制度的适合程度（高），以及引入这些制度的可行性（中）这两项可迁移性收益。节约公民精力也有助于提供全部四项政治平等收益：全体公民平等且有效地相互传达政策观点的机会（中等效果）；投票机会（中）；控制议程机会（中）；以及体验全面包容的机会（中）。通过尽量减少公民任务，这项功能也促进获得充分知情理解机会这一治理收益（低效果，与上文论坛第一项策略相同）。

6.3.6 论坛五项主要功能的预期贡献汇总

表6.1列出这五项功能对执行论坛策略及提供收益的预期贡献。最右栏用0—5分的尺度，对预期贡献作总体评定：0表示论坛不能执行某项策略或提供某项收益，5表示预计非常有效。除引入可行性这一制度收益部分例外（如下文所述）之外，这些评分根据前文功能概述作出；概述把对策略和收益的预期贡献描述为不存在，或位于极低到极高之间的某一水平。当然，读者可以根据自己对论坛将如何表现的理解，给出不同评分。表6.1的评分，稍后将在表6.2与另外三种制度设计的收益评分比较，以判断哪一种可能最值得在实际运作规模上尝试。

前面对五项功能的描述表明，论坛执行第一项策略——促进大众公众意见在具有战略意义的公共议题上发展——可能只能取得参差不齐的效果。对这些议题多少有兴趣的公民，应得到论坛帮助，发展知识和意见；而绝大多数公民可能基本

忽略这一制度，因此五项功能对该策略的总贡献，给予较低的2分。论坛执行第二项策略（为公众意见中最可能高度成熟的部分赋予政治影响力）的预期，则给予较高的4分，因为在论坛运行一段时间，

表6.1 PF五项功能对PF策略与收益的预期贡献。

PF策略及可能产生的收益	1 议题的公共审议	2 审议议程	3 检视基本议题	4 贤能政治	5 节约公民精力	预期总贡献（0—5分）*
策略						
第一项策略	低	低	低	低	低	2
第二项策略	中	中	中	中	—	4
收益：制度收益						
制度效率	高	—	高	高	中	4
制度可迁移性：对政治制度（自由民主制）	极高	高	—	—	高	4
制度可迁移性：对议题类型（战略议题）	极高	—	极高	—	—	5
制度可迁移性：对政治体规模（大型）	极高	—	极高	—	—	5
制度可迁移性：透明度	高	高	极高	—	—	4
制度可迁移性：引入可行性	—	—	—	—	中	3**

PF策略及可能产生的收益	1 议题的公共审议	2 审议议程	3 检视基本议题	4 贤能政治	5 节约公民精力	预期总贡献（0—5分）*
政治平等收益						
交流	高	—	中	低	中	4
投票	—	—	—	低	中	3
议程控制	—	高	中	低	中	4
全面包容	—	—	—	极低	中	2
治理收益						
充分知情的理解	低	低	低	低	低	2
充分知情理解的政治优势	中	中	中	中	—	4

* 五项功能对论坛执行某项策略及提供某项收益的预期总体效果，在一定程度上取决于作出贡献的功能数量，尤其取决于每项贡献预期的有效程度。例如，全部五项功能都应对充分知情理解这一收益有所贡献，但每项预计都很微弱，因此预期总体效果评为低，即第6.3.6节所述0—5分尺度中的2分。
** 关于引入可行性，见第6.3.6节。

表格来源与文字说明：原书物理第288页 / 印刷第287页，Paul E. Smith。原表的low、mod、high、v low、v high分别译为低、中、高、极低、极高；短横和长横统一显示为“—”，均表示该格无预期贡献；所有数值与星号原样对应。原表总栏为总体判断，不是各行单元格的算术相加。

其贤能功能在参与者、评论者及一般公众中得到广泛理解后，便可能开始良好运作。

根据前文关于五项功能预期提供收益的描述，论坛应能较好提供效率这一制度收益，因此这些功能的预期总贡献评为4分。在构成可迁移性的五项制度收益中，对政治制度类型（自由民主制）的适用性给予较高的4分，因为预计论坛会受到自由民主国家公民欢迎，延续他们寻求以议题为基础、绕过意识形态和传统政党活动来参与政治的当前趋势。论坛也应有效帮助处理战略议题（5分），并应对大型政治体（5分），如州、国家、多国乃至潜在的全球治理。透明度（4分）评为高，因为预计前三项功能允许公众密切审视论坛。这五项功能的有限选择（见下文第7.1节）仅略微涉及的可迁移性收益，是引入可行性（3分）；但它仍获较高评价，因为论坛设计允许通过私人行动把它引入自由民主制度。上文第6.2.3节已一般性讨论这一途径，下文第6.4节及第7.2.12节将联系本制度讨论。

在政治平等收益方面，五项主要功能应为所有公民提供良好的相互传达观点机会（4分）、投票机会（3分），以及控制议程机会（4分）；但包容性（2分）将较差，因为许多公民仍不会对公共事务，特别是论坛所聚焦的战略政策感兴趣。由于许多公民疏离政治，为全体公民提供获得充分知情理解机会这一治理收益（2分），预计只能少量实现。如果可迁移性较高，而这看来很可能，充分知情理解的政治优势这一治理收益（4分）应能得到良好提供。

6.4 发起并运行论坛

人民论坛的潜在“市场”，最初包括自由民主制的州与国家政府。随后，它可以调整，以服务于多国和全球治理。它在自由民主国家中的运作，可能树立榜样，鼓励较不民主乃至威权政体下的公众，推动在自身政治体中建立论坛。政府可以把人民论坛作为一项独立公共服务来资助，并交由非政府组织或私人企业管理，以确保公众认为它不受政府控制。数次试图让政治人物对此制度感兴趣的尝试表明，除非公民亲身体验它、产生对它的欲求，并随后敦促政府资助，他们很可能不会提供它。因此，示范试验似乎是实施的必要第一步。论坛设计使这种示范可以在没有政府支持的情况下开展，所以可向私人来源寻求资金，例如慈善基金会、非政府组织、公民（通过众筹）、民意调查公司、媒体企业、电信公司，或有兴趣提升自身形象、改善政府政策以增加企业投资战略确定性的公司。论坛试验可由现有非政府组织发起，也可由少数公民为此成立一个非政府组织。这样的机构会尝试筹集所需资金；若成功，就用来聘请一个也许由十人组成的小团队，建立并运行论坛。如第6.1.4节所述，“技术、风险和价值观方面的议题必须提炼出要点，问题必须切中要害，并指

向解决问题。”因此，管理团队必须包含熟悉政治议题，并具备议题分析、投票提问技术、公共审议心理学、企业管理及信息技术技能的成员。团队会安排部分工作外包，如投票宣传及信息技术应用，使其能够专注于设计、编制选票，公共关系，向媒体提供投票结果和分析，以及论坛整体管理。如果论坛运行头一两年引发积极公众兴趣，就可能开始形成政治压力，要求把它接纳为民主治理机制的正式组成部分。如果这种压力变强，国家可以承担论坛经费，但管理必须继续独立于政府，完全掌握在工作人员手中。对管理者的规制由公众压力完成：如果人民论坛获得了偏颇、无关紧要或其他严重缺陷的公共声誉，公民就会通过不参加投票，并鼓励政治人物不予资助、忽略其结果，摧毁它。

在澳大利亚情境中，塔斯马尼亚这个岛州应当是很好的试验场，因为它与国内其他地方的物理分隔，使塔斯马尼亚人有一种鲜明意识，认为自己有能力影响未来。该州五十万人口的规模，应足以围绕根本、长期议题展开有活力的讨论。该州还有长期而持续处理高度分裂议题的经验，因此应欢迎一种处理它们的新方式。在这里进行五年人民论坛试验，采用电话及互联网投票、免费纸质与网站选票，以及一些广告，成本可能约为1,000万澳元。五年后，这样的测试应能显示，投票是否开始被公众接纳为一种政治制度。在此期间，它可能尚未产生政治影响力，但可能正在提高对此的期待，吸引越来越多投票者参与，促进公众思考关键议题，并显示参与者对所处理议题的意见趋势。试验启动时，可把最初三次投票安排为每隔六个月举行，以宣传论坛，并迅速度过针对最初投票结果可能产生的反弹性投票。此后可改为每年举行。

在澳大利亚开展这种试验的一个障碍，是法律禁止联邦政府把电子版 选民名册提供给未经法律授权使用的私人利益方。

如果由非政府团体运行试验，就无法实现上文第6.1.3节所讨论的有高度安全保障的自发投票。不过，可以让论坛先开展一系列没有严格投票安全保障的投票，以应对这一问题。如果只依赖网站选票、不提供免费纸质版，五年示范的成本可能约为500万澳元。这应使公众看见制度的潜力；如果公民随后希望把它作为真正运作的政治制度来试验，公众舆论压力便可能促成政府合作，加上政府或其他来源的资金支持，允许开展功能完备的投票。一旦它建立并成功运行，就可能成为一种公共参与范例，引起全球广泛兴趣，促使政治人物或公民把人民论坛引入其他州和国家，并可能将其调整用于国际和全球层面。

6.5 人民论坛与审议民主原则及设计的比较

由于人民论坛是为大规模运作而设计，它具有广泛覆盖能力，可以利用其他范围有限机制的投入。这样的限制可能包括：无法同时处理大量议题；无法促进对具有根本或系统性影响议题的审议；无法让极大量公民参与审议。至少具有第一和最后一项限制的机制例子，是下文第9.1节将简要描述的审议式民意调查（Deliberative Poll®）。每次运行时，这种机制可以一定程度上显示，一个运作中的人民论坛数年后可能在某一个议题上如何改变公众意见——前提是该议题不受其他议题强烈影响。如果把审议式民意调查或其他范围有限的机制，谨慎用于这种预测功能，它们可能为人民论坛带来有效宣传，帮助吸引更多投票者、产生更多公共审议，并施加更大政治影响力。这类审议式迷你公众（它们是统计上可靠的人口样本）也可以通过提供地方性的密集审议场所来帮助人民论坛，为更广泛的公众意见发展作出贡献，为论坛记录的智慧添上一点内容。反过来，人民论坛可呈现州、全国或

全球有影响力的公众意见表达，供这些迷你公众贡献力量，从而帮助它们运作。索沃德（2001）提出，直接民主与审议民主机制之间的合作能改善民主；史密斯（2005, 112）也指出，如果“不同创新能够以不同方式增加并深化公民参与，那么对民主创新进行富有创造力、想象力的组合或排序，就有可能提高公民参与决策过程的成效”。政治学家卡罗琳·亨德里克斯（Carolyn Hendriks 2006, 499, 502 – 3）认为，这对审议机制是必要的，因为“除非微观论坛与其宏观讨论环境紧密相连，否则它就有可能淹没在其他公共谈话的海洋中”。因此，她主张建立一个“整合的公共审议系统”，使“结构化的审议场域，与公民社会中一些更不受约束、非正式的审议方式共同运作”。人民论坛有潜力鼓励极大量人同时审议大量根本议题，因此可能为这种整合系统提供基础。

6.5.1 人民论坛与审议民主及公共管理原则的比较

人民论坛是一项审议设计，因此，确保民主治理中公共审议的标准，应有助于判断论坛发挥作用的潜力。政治学家阿肯·冯（Archon Fung）和社会学家埃里克·奥林·赖特（Erik Olin Wright，2003），以“赋权式参与治理”（Empowered Participatory Governance，EPG）的原则及“设计属性”形式，提出了此类标准。他们的第一个原则，是聚焦地方层面的实际问题与社会具体关切。人民论坛也具有这种聚焦，但仅以间接方式，因为它被设计为作系统性处理，即关注问题的根本原因。EPG的另外两项原则在论坛设计中更容易辨认，而且它们要求审议民主：自下而上的参与，以及通过审议产生解决方案。除了这三项原则，人民论坛也大致遵循EPG的三项“设计属性”。第一项是权力下放；与EPG不同，它不止下放到地方机构，而是更进一步，下放给公民。第二项设计属性，即集中监督与协调，是论坛的基本要素，

因为这正是管理者的工作。第三项是“以国家为中心”的路径，要“占据国家权力，并改造正式治理制度”（Fung and Wright 2003, 22）；这是人民论坛的关键特征，因为若证明有效，民众的接受将促使国家落实其投票结果中演变出来的政策趋势。

彼得·莱文（Peter Levine）、阿肯·冯和约翰·加斯蒂尔（John Gastil 2005, 273 – 74）观察到，在倡导民主审议创新的政治理论家群体中，似乎广泛同意，任何此类机制都应：

1. 对政治影响力抱有现实预期；

2. 把关键利益相关方与公众纳入审议；

3. 促进知情、尽责、朝共同立场努力的讨论；

4. 使用中立、专业的工作人员，帮助参与者完成公平议程；

5. 为其建议赢得广泛公众支持；

6. 具有可持续性。

他们还指出（Levine et al. 2005, 274 – 77），虽然往往无法实现完全共识，但努力发展共识会产生益处；组织至关重要；规模同样重要，即既要向“外”扩展，触及尽可能多的公众，也要向“上”扩展，处理州、国家和全球等战略层面的关切。莱文、冯和加斯蒂尔（2005, 238）强调：

> 以开放心态持续发现彼此可能变化的价值观与利益的重要性，我们称之为“动态更新”……随着过程演进，富有成效的审议参与者应持续、有意识地更新自己对共同利益及冲突利益的理解。

人民论坛似乎在一定程度上处理了所有这些关切。对于中立、专业工作人员的要求，它不是通过给公民小组提供主持人与

议题专家建议来满足，而是让具有专业资格的工作人员管理论坛投票；他们可以就议题及选票内容，特别是议题选择与描述、问题选择，以及不同议题和问题间联系的标示，咨询专家。

新闻学者戴维·赖夫（David Ryfe 2005, 59, 57, 63 – 64）观察到，公民审议是间歇性的、困难且试探性的；它受问责感、重大利害关系与观点多样性驱动；规则、领导，以及与熟练审议者共同审议所带来的学习，也能促进它。论坛似乎容纳或运用了大部分这些反应。它通过呈现一份设计良好的选票，尝试以规则、领导及与具有这些技能的人共同审议来促进审议。伊丽莎白·泰斯-莫尔斯（Elizabeth Theiss-Morse）与约翰·希宾（John Hibbing 2005, 243）强调，面对面审议对一般公众而言很困难，主要因为许多公民谈论政策时感到不自在，对政治缺乏兴趣，并忙于做其他在个人看来更相关的事。他们的观察来自在美国各地组织的大量政治焦点小组，以及“对经验证据的仔细回顾；[这]表明，许多人缺乏参与一般公民生活、尤其政治生活的动机……加入群体并不是拥抱政治的一种方式，而是一种回避政治的方式”（Theiss-Morse and Hibbing 2005, 244）。人民论坛的设计通过不依赖公民会议、利用投票提供思考议题的激励，以及设计选票来便利这种思考，应对这种不情愿。

法学家、奥巴马政府信息与监管事务办公室前主任卡斯·桑斯坦（Cass Sunstein，2002）担忧，人们倾向于在志同道合的群体或“孤立群落”中讨论议题，会制造极端观点。他指出，财富与技术所促进的个体化会分裂社群，因为它帮助人们与持有相似观点者交往。例如，政治博客能够创造彼此妖魔化的党派社群。为尝试防止这一点，桑斯坦（2002, 188, 195）建议：

> 诀窍是产生一种制度设计，提高审议朝合理方向发展的可能性，使任何极化——如果发生——都是学习的结果，而非群体动力的结果……应为群落内部审议创造空间，但不把群落成员与持相反观点者隔绝，也不把群落之外的人与内部观点隔绝。

人民论坛将通过公布投票结果来对抗这种隔绝，不仅显示公民观点的差异，也显示其中一些差异的理由。这会邀请公众讨论并审议这些理由，使人们要么更接近共识，要么更好理解分歧；后者可能帮助他们最终同意，应以多数意见为准。关于极化及论坛如何处理它的更多讨论，见第7.2.2节E13。

任何治理体系都可能遇到的一个问题，是激励相容机制（incentive compatible devices，ICDs）可能削弱公民的合作倾向（Orbell et al. 2004）。ICDs是法律、税制等工具，用以使个人自利与群体利益一致。由于这些机制对选择的构造，使公民无需唤起对公共物品的伦理关切，这种关切可能萎缩，或其发展被忽略（Frohlich and Oppenheimer 1996）。这使正式制度难以把培养个人伦理责任与改善集体福祉相结合（Frohlich and Oppenheimer 2003）。因此，民主制度不应完全依赖ICDs。人民论坛应当不会遭遇这一问题，因为它邀请公民参与设计和选择ICDs，从而维持并发展社会责任。公民会通过参与选票编制，以及利用论坛投票表达自己、倾听彼此，来做到这一点。

布赖恩·黑德（Brian Head）与约翰·奥尔福德（John Alford，2008）报告，公共管理研究及实践经验表明，“棘手”问题的社会复杂性，要求通过广泛协作加以管理。他们建议采用以结果为焦点的系统思维，以及“适应型领导”。领导学者罗纳德·海菲茨（Ronald Heifetz，引自 Head and Alford

2008, 20 – 21）把后者描述为“动员适应性工作”，在其中，公共管理者：

> 领导组织成员和 / 或利益相关方自己开展集体工作，识别问题，并发展处理办法。实际上，被领导者被要求履行共同的领导角色，**设定方向**（原文强调）。

因此，被领导者通过“设定方向”，被要求来领导。这就是三重功能失调假说为民主制度提出的补救：人民应成为积极、称职的指挥者。人民论坛的设计，旨在通过促进协作沟通，帮助他们做到这一点。黑德和奥尔福德规定，此类制度必须在利益相关方及其他各方中建立信任与承诺：论坛可以通过保持透明、可能被公民拒绝，以及使政策建议的执行取决于普遍接受程度，来实现这一点，如下文第7.2.9节所讨论的。

6.5.2 人民论坛与其他拟议审议设计的比较

现在将人民论坛与目的相近的设计比较：这些设计旨在自由民主政治体的大规模范围内发展公共政策，主要依靠公民充分知情的理解。如前所述，并将在下文第9.1节讨论，还有许多审议机制具有很大价值，但由于它们不以向大规模迁移为目标，不能与论坛直接比较。

以下比较先描述此前提出的三种设计。每种描述结束时，都评估该设计似乎具备的提供第6.2节所定义收益的能力。在这些评估中，各项收益名称后括号内给出能力的建议评分。与表6.1（原书第287页）对人民论坛所作的评价一样，评分尺度为0（不能提供该收益）至5（非常有效地提供该收益）。当然，读者可以根据自己对有关设计可能有效程度的判断，给出不同评分。如第6.2.4节所强调的，这里每项评分，都衡量该制度预计向治理贡献一项收益的程度，而非该制度为直接参与者产生该收益的程度。表6.2（原书第312页）初步比

较这三种设计与人民论坛。随后，通过观察另外五项设计提案，扩大这一比较。

6.5.2.1 民众分支

民众分支（Popular Branch）由法学家伊桑·莱布（Ethan Leib，2004）提出，是一种旨在增强美国联邦政府代表性、促进其政策发展的迷你公众。这一制度将由525名公民组成，他们通过对全体具备投票资格的美国公民进行分层随机抽样而被强制选出；在同一地点，分为35个陪审小组工作，每组15人，同样以分层随机样本组成（Leib 2004, 23），并在全体会议上比较各组审议情况。民众分支会考虑由公民发起公投（CIR）所提名、获得至少10%美国选民响应的议题。每个议题审议几天，所获协助类似审议式民意调查，包括提供有关所处理议题的均衡信息。该分支的结论将成为法律，因此建立它需要修改美国宪法。

民众分支一次只处理一个议题，因此，取决于议题复杂性，其作出结论的速度看起来可能远慢于每周一个议题。这可能成为瓶颈，并可能因在充分考虑其他强相关议题之前就审议某些议题，而产生有缺陷的结论。另一个问题，是建立并维持该分支需要政治意愿。莱布（2004, 135）希望，通过公民与政治人物体验审议式民意调查等活动，能发展这种意愿；但他承认，“很难指望那些常常觉得自己权力还不够的政治人物，把权力重新委托给人民”。

制度收益。民众分支的结构化审议意味着一次只能审议一个议题，因此，在某一时期——例如一年——内审议哪些议题的议程，会成为需要民众控制的公共争论事项，所以将使用CIR选择所处理议题。这限制了效率（3分），因为CIR非常昂贵：如今在加利福尼亚州把一项提案列上CIR选票，成本

超过100万美元（Lupia and Matsusaka 2004）。莱布的设计基于一种假设：严格具有代表性的样本以结构化方式审议，是增强民主的必要条件。政治学家詹姆斯·菲什金（James Fishkin）与辛西娅·法勒（Cynthia Farrar 2005, 77）也表达了这一观点："今后最重要的挑战，是找到调整、制度化，并 扩大审议式民意调查规模的方法，同时保留其定义性要素。"这些要素包括大规模随机公民样本，以及让他们系统接触不同观点。

随机抽样在透明度（2分）方面制造了困难，可能导致向民主政治体迁移的能力偏低：人民可能不信任绝大多数人被排除在外的审议。审议既必须发生在精英层面，也必须发生在较低层面，才能不仅发展法律和政策，也发展维持它们所需的态度与意见（G. Smith 2003, 86）。法律和政策的根本改变，若要长期得到公民支持，那些选择关心的人就必须能够理解这些改变，并有机会影响它们。约翰·帕金森注意到莱布此类方案中的正当性问题，呼吁：

> 我们放松一些早期理论家无意中对审议设计施加的严格制度限制，从而能够把正当性理解为：它在更广泛审议系统的多个审议时刻中形成……让远比任何单一微观审议过程所能容纳的更多人参与审议民主，尽管并非所有人都能够在技术意义上进行审议。（Parkinson 2006, 174）

另一个可迁移性问题，是缺乏引入可行性（1分），因为启动和运行民众分支需要政治意愿。对政治制度类型的可迁移性（4分）预计较高，因为某种形式的民众分支应适用于任何自由民主文化。

该分支一次只能处理一个议题的限制，很可能严重削弱对根本、战略议题的可迁移性（1分），因为强相关议题可能被

忽略。人们关注那些更明显或更紧迫、因而能在CIR中得到良好响应的症状，会使许多公共物品问题的根源被忽视。通过CIR选择议程项目，不能保证公众对议程项目的选择与排序开展充分审议。对于某些战略议题，称职的政策可能依赖民众价值观与优先事项的调整。最低限度，这也需要公共审议；因此，选取分支成员的抽样所造成的公民排除，会妨碍或阻断进展。最后一项可迁移性收益，是对大规模（4分）国家治理的适用性；该项较高，因为民众分支正是为此专门设计的。

政治平等收益。民众分支的随机抽样，几乎没有为全体公民就其所处理事务相互传达观点提供额外机会（1分）。它也未向全体公民提供对政策投票的机会（0分）。除了效率与可迁移性方面的不足，CIR的财务成本还会限制民众控制议程的机会（2分）。随机样本的分层，应能相当好地实现对所有社会经济、族群、文化及其他群体的包容（4分）。

治理收益。在该分支的过程中，全体公民获得对所处理议题充分知情理解的机会（1分），大体缺失。那些操纵民选代表行动的特殊利益方，也很可能影响随机选出代表的政治活动。由于两类代表都只占选民的极小部分，特殊利益运作者能够对他们如何投票、谁在其议会内获得领导职位施加一些影响。记者乔纳森·劳赫（Jonathan Rauch，引自 Snider 2007, 4）指出，随机样本小组“不会与政治隔绝，却会与问责隔绝”。

民众分支只能在非常有限的程度上提供充分知情理解的政治优势这一治理收益（2分）。虽然公布该分支经过深思熟虑的判断，可能给充分知情公民的观点带来少许支持和政治影

响力，但该分支对战略议题的可迁移性很可能较差，因此可能使这种对公共政策根本问题的支持与影响变得混乱。

6.5.2.2 人民议院

政治学家凯文·奥利里（Kevin O'Leary，2006）提出，通过一个大得多的样本，对美国国家治理作审议式改进：设立435个称为地方公民大会的审议小组，每组由100名随机选出、并自愿接受该角色的公民组成。成员任期限定为两年；每个大会代表一个国会选区，与该选区现有的众议员代表并存。地方公民大会每月有两三晚面对面开展工作，并通过互联网连接，共同构成一个由43,500名代表组成、分散运作的全国"大会议事体"。奥利里设想的建立第一阶段中，这个大会没有正式权力，但其审议和投票可以为国会与总统提供信息。大会的议程由一个50人全国指导委员会制定；这50人从435名候选人中随机选出，任期两年，每位候选人由435个公民大会中的一个提名。议程项目从国会立法计划中选取，重点关注已经众议院或参议院一院通过、等待另一院批准的法案。由于整个全国大会必须同时处理每项立法提案，因此每年只能处理其中极为有限的数量。

奥利里提案的第二阶段是人民议院（People's House），即全国大会经宪法修正获得权力之后的形态：它可帮助制定立法议程，并能够否决众议院或参议院通过的法案。众议院和参议院各自可以用60%的票数推翻人民议院的否决。人民议院还将拥有"开门"权：

> 强制对某些迄今滞留委员会、注定胎死腹中的法案进行全院表决。其他积极权力包括：在众议院或参议院提出法案的权力，对正在众议院或参议院全院审议的法案提出修正的权力，

> 向个别议员发出经正式通过的指示的能力，以及起草面向整个众议院或参议院的一般性决议的权利。（O'Leary 2006, 8）

公民大会成员每月将因其贡献获得$100；指导委员会的50名成员，每人每年获得$75,000，因为他们的工作重要且要求很高，可能需要全职投入（O'Leary 2006, 159）。后者的薪酬有助于"确保这些代表在成为各利益集团游说重点时，仍能保持正直与诚实"（O'Leary 2006, 249n32）。这些报酬合计55,950,000美元，再加上包括25名技术和行政人员在内的支持成本，总额必将超过6,000万美元。

奥利里（2006, 113 – 26）把人民议院的使命概括为：让公众发声，遏制特殊利益的过度影响，为公众提供打破立法僵局的机制，以及更公平地汇总选民偏好。虽然人民议院是作为美国制度的附加部分而设计，但某种相似形式可能也适用于其他民主政体，包括议会制，以及采用多席选区比例代表制的政体。

制度收益。人民议院设计提供中等效率（3分），因为每年超过6,000万美元的总财务成本由所有公民分担（O'Leary 2006, 159）。如下文治理收益部分将讨论的，它可能因为使立法者受挫而损失一些效率。不过，如那里所指出的，这种损失可能产生一项治理收益。

向民主政治制度迁移的能力，会因随机样本结构造成的对全体公民透明度不足（3分）而受限制；但这可能在一定程度上被大量代表所补偿，因为公民较容易接触到他们。可迁移性的另一个限制，是人民议院的引入可行性（2分）取决于形成政治意愿，先制定法律建立大会，再修改宪法把它变成人民议院。奥利里（2006, 130 – 32）建议，可以先在少数几个州引入制度，开始发展支持大会的全国政治意愿，以克服

这一问题。但即使在这种规模上引入，也需要可能无法形成的政治意愿（Gastil 2007, 646）。引入可行性的另一困难，是全国大会 / 人民议院的每位潜在成员，很可能没有激励“拿出生命中的相当一部分时间，认真处理公共政策议题”（Snider 2007, 4），因为他们每月只获得$100，而且只是43,500个声音中的一个，而这一机构又只对立法具有某种程度的影响力。

战略议题方面的可迁移性（2分）可能受限，因为全国大会 / 人民议院无法同时以全面方式处理大量议题。这很可能使议题之间的重要联系被忽略，包括公民对自身价值观与优先事项的检视。全国指导委员会只能把所有435个地方公民大会能够作为全国大会或人民议院在几个月或一年内考虑的议题列入议程，因此每年得到处理的议题数量极为有限。人民议院倾向于关注国会现行立法计划，也强化了这一效应。此外，议院的随机抽样几乎不能促进整个人民整体的审议。因此，人民议院的审议可能相当狭隘、割裂且不灵活。问题的症状可能得到关注，而根本原因被忽略。审议中的任何此类优先次序混乱，都可能限制公众意见和文化的发展，阻止那些本可奏效的改革实施。下文也指出，随机抽样的这种效应会使公民获得充分知情理解机会这一治理收益不足。然而，与此不足相对，它向各种自由民主政治制度（4分）中的大规模（4分）国家政府迁移，似乎颇为可行。

政治平等收益。全国大会 / 人民议院会为全体公民相互传达观点增加一些机会（3分），因为43,500人这个非常大的样本会吸引公众注意其审议。这么多代表也会使公民更容易接近这些政治代理人，从而应激励公民向代表及其他公民表达政策观点。这种设计不提供全体公民就政策投票的机会（0分）。所有公民控制议程的机会（2分）有限，因为他们的

投入必须先经人民议院，再经50人全国指导委员会，而后者又大体限于帮助国会设定议程。非常大的样本应能够实现社会群体的全面包容（4分）。

治理收益。如上所述，全国大会／人民议院设计不邀请所有选民积极参与，因此不太可能鼓励许多公民更有效地思考议题。发展充分知情理解的机会不足（2分），很可能意味着，民选政治人物在全国大会／人民议院协助下所能产生的立法与公共政策质量，会因缺少大众支持而受到某种限制。上文对民众分支也预测了相同缺陷，但人民议院因在社群中存在得更广泛，在这方面应不会表现得那么差。即便如此，人民议院43,500名成员的数量，可能仍足够有限，使特殊利益运作者能够扭曲或阻止充分知情理解的发展（Rauch，引自Snider 2007, 4）。

人民议院经过审议的观点与大众公众意见之间的任何脱节，都可能使人民议院的否决权，挫败立法者代表大众意见的角色。尽管立法者能够以60%的特定多数推翻人民议院，这种挫折仍可能让他们疲惫；但这些由看似低效设计引起的政治斗争，可能培养两项治理收益。第一，对所涉议题的公共讨论与教育产生一些刺激；上文对充分知情理解建议的2分，已考虑这一点。第二项治理收益，是在一定程度上向公民表明，其政治人物应遵从人民议院的审议结论，因为相比大量公民通过自身往往疏离、因而常常信息不足的公众意见施加政治影响，它更能胜任公共利益的代表。这项有限的治理收益，就是人民议院产生充分知情理解的政治优势（2分）的微弱倾向。

6.5.2.3 金字塔式民主

与民众分支和人民议院在现行代议制度上增设迷你公众不同，政治学家斯蒂芬·R.沙洛姆（Stephen R. Shalom 2005; 2008）与数学家马库斯·皮瓦托（Marcus Pivato，2009）各自独立提出了一种相当激进的改变。皮瓦托称这一制度为金字塔式民主，并指出，巴西许多城市当前的参与式预算，采用了它的一种三层近似形式。他指出，这并非新想法，早在17世纪就有人讨论过。

金字塔式民主旨在以多层民众议会，完全替换现行民主的省级和国家政府；每层由下一层的代表组成。全国所有公民都受邀参加基层的一个议会或“节点”（Pivato 2009），每个节点选举一名成员，到第二层规模相近的节点代表自己；第二层同样选举代表进入第三层，依此类推，直至一个构成最高层的最高节点。该节点履行最终立法与行政职能，规模远大于下层节点，有100名成员。沙洛姆设想，整个“嵌套议事会”金字塔中，每个议事会或节点有25—50名公民；而皮瓦托偏好每个至少7人、最多10人。这些规模限制旨在促进人际审议（无论面对面还是在线），但较大规模会尽量减少层数。这一制度的数学关系是：若所有节点都由10名公民或代表组成（最高层有100名成员，例外），那么七层（第一层或基层由底部节点组成）就能服务一个拥有1亿公民的国家，即使参与资格没有年龄或其他限制。同样，九个这样的层级就能代表100亿人。如果每六人中仅有一人有兴趣参与基层，那么八层就可能用这种方式治理当前地球人口。

金字塔式民主向所有公民提供基层面对面或在线审议参与，也向许多公民提供较高层参与。每位代表向其所代表的节点负责，节点可随时另选一人替换她。皮瓦托规定，节点成员资格是自愿的，公民根据自己感兴趣的议题类型选择加入某

个节点；而沙洛姆设想，以地理邻近为决定因素，以便面对面审议。节点成员可自由选择是否接纳新成员、开除现有成员，以及替换上一层的代表。通过在线实时审议，以及电子邮件、博客或其他“虚拟论坛”，可便利节点按意识形态亲近或对特定议题类型的兴趣来运作。上层代表必须处理众多不同议题，因此他们的工作会是全职，需要相应报酬。这些人将非常称职，因为他们逐层上升，是基于曾共事节点成员对其奉献精神与能力的个人评估。皮瓦托指出，这使金字塔式民主具有贤能 政治性质，同时又具有审议性，并通过代表向其所代表节点汇报的沟通链，对全体公民负责。他还指出，代表替换或脱离的“级联”可能沿金字塔向上传播，使其不稳定或崩溃；但他说明，可以通过宪法规定强制等待期来防止这一点，分别针对更换代表、允许新代表开始投票、允许其脱离、允许脱离者在新节点开始投票，以及成员少于最低人数的节点恢复最低规模等情况。

沙洛姆将自己的设计称为ParPolity。它以节点成员的地理基础，形成一个低层覆盖地方与省级事务、高层覆盖国家或更广范围事务的金字塔。他建议设立“高级议事会法院”，防止多数决不正当地损害少数群体。该法院将由随机选出的41名公民组成，任期两年、交错更替。基层以上每一层还需要较低级议事会法院体系，用来判断一个议题是否应由更高层决定。由于皮瓦托设想节点围绕议题类型形成，他的版本可能需要为地方、州（省）、国家和全球议题分别设立金字塔。参与其中不止一个金字塔，可能使公民任务过于繁重或缺少焦点，因此他们可能选择只专注于一个治理层级。这些层级和金字塔之间的政策协调可能造成问题。在沙洛姆的版本中，对较高层广泛政策感兴趣的公民，可能发现在基层节点开始审议此类国家或全球政策很困难，因为基层可能聚焦地方议

题。沙洛姆的制度对公民而言似乎令人困惑，而皮瓦托的制度也可能因协调不同金字塔政策工作的难题，使公民不堪重负。

金字塔式民主需要更清晰的表述，下述评估主要尝试评价皮瓦托的版本。因此，下面对金字塔式民主各项收益给出的评分，尤其值得质疑。

制度收益。金字塔式民主要求公民投入大量时间，因此效率不足（3分）；但它消除了选举民主正式制度的开支，以及政党成员（如支持竞选活动）和政治人物顾问的工作，可能在一定程度上缓解这一问题。大量开展探究和审议的公民，会增加对相关且准确信息的需求，也可能帮助提高效率。这可能把专业游说从粉饰和人情交易，转变为向节点成员与一般公众提供可靠信息。

如果皮瓦托制度漫长的责任链，损害了金字塔底层公民所能获得的透明度（2分），其向民主政体迁移的能力就可能不足。需要在多个金字塔之间协调政策，会使这些责任链更复杂；这些金字塔既聚焦于从地方到国家及全球的不同空间管辖尺度，也聚焦于从操作性到战略性的不同政策时间层级。较低的引入可行性（1分）是另一个可迁移性问题，因为引入金字塔式民主似乎需要整个社群的极强需求，才能产生政治意愿，把它作为可能取代现有民选代表立法机关的正式制度。皮瓦托建议，通过渐进、实验的方式实施金字塔制度，发展这种民众需求；这应能让公民了解其潜力，并在用于地区或国家治理之前揭示缺陷，防止大规模治理失败。他设想，支持金字塔式民主的政治意愿可从学生团体、私人俱乐部和专业协会等“微型政治体”开始。然而，这些团体没有显示出

想要多层金字塔复杂代议链的迹象。也许其利益焦点狭窄，使这种制度不仅不必要，还成为累赘。

另一个可迁移性问题是，漫长的责任链可能使金字塔在特定时期内无法考虑足够多的政策问题，因而不能胜任战略议题（1分）。这可能是重大缺陷，因为如前所述，许多议题相互关联，因此应以协调方式审议，例如同时进行，或按特定顺序进行，并提供反馈，帮助公民随着相关议题意见的发展而更新思考。为审议战略议题，节点可能必须遵循适用于整个金字塔、甚至跨越多个金字塔的议程。这样，当高层审议发现基层需要考虑其遗漏的问题时，高层节点便可向全部较低层引入话题，例如，为使某一高层或某个金字塔识别并支持的新政策得以实施，公民可能必须缴纳更多税收，或改变其他期待。下一节（第6.5.2.4节）分析尼古拉斯·博古睿治理研究所的提案时，将进一步讨论金字塔制度对战略议题的可迁移性问题。虽然巴西阿雷格里港为参与式预算发展出的相对简单三层金字塔运行良好，但它用于年度预算，是操作性政策工具，而不是战略政策工具。

金字塔式民主有潜力迁移到大规模（5分）的国家、多国（以及潜在的全球）自由民主政治制度（4分）。然而，通过漫长授权链及金字塔之间的沟通能否产生良好问责，似乎值得怀疑，上文较低的透明度评分已体现这一点。

政治平等收益。与选举民主制度相比，金字塔式民主会给公民更多机会，向整个政治体的其他公民表达观点（3分）。这是因为节点内部、层级之间，以及同层各节点之间都可能沟通：代表把观点汇报到上一层，再传回较低层节点进行审议。高层节点分析并公布政策问题，会支持这些效应，因为这些群体会获得专业报酬，并拥有开展这项工作的时间和设

施。然而，金字塔之间的沟通也可能提供过多信息，使公民困惑。

公民对政策投票的机会有限（3分），因为所有公民的投票，都限于作为基层节点成员，或作为较高层节点代表而参与。代表只能在自己代表下层节点所进入的节点内投票；不能在其所代表的节点中投票。漫长的责任链可能给民众控制议程造成困难（3分）。节点成员资格自愿，加上必须参加会议的义务，可能妨碍所有社会经济及其他群体的全面包容（3分），尽管每个节点都可自由围绕成员共同利益而形成。阿雷格里港参与式预算的经验表明，每个金字塔都未必实现包容，因为审议战略性或较高管辖层级议题的节点，往往会由政治活跃的中产阶级公民主导（G. Smith 2009, 69 – 70）。

治理收益。节点成员资格可以为所有公民提供获得充分知情理解的机会（3分），但受限于这些群体的较小规模。当节点围绕共同利益形成时，很可能发生极化。这可能出现在低层，并在高层造成僵持，致使成员以投票代替审议。皮瓦托（2009, 19）预计，随着代表向下层节点汇报，这种观点冲突会抵消极化；但这一往复过程可能过于耗时、间接，难有明显教育效果，还可能阻碍参与。低层节点可能存续太短，或成员变动太大，无法作出深思熟虑的判断，也无法保持决策一致。这可能使高层成员难以代表低层。参与人数可能非常庞大，这有助于充分知情的理解，因为特殊利益操纵舆论的成本可能变得极高；同时，众多努力作为节点成员作出建设性贡献的公民，更可能揭露这种腐败，使其受到公众谴责。

金字塔式民主的贤能功能，可能产生充分知情理解的政治优势（4分）。对战略议题的可迁移性可能不足，会限制其充

分知情程度，从而限制这种贤能政治的效用；但这已在对战略议题可迁移性的低评分中体现。

6.5.2.4 比较四种设计，并考察另外五种

上文对预期收益供给所建议的评分，与表6.1中对人民论坛建议的评分，一并列于表6.2比较。如第6.2.4节所述，这些评分及其所置入的评价框架，都不是最终定论，而是供人考虑，可能引来对评分的修改或认可、为每项评分赋予不同权重，或修改框架本身。可能需要更仔细关注的一项评分，是对政治制度的可迁移性这一制度收益。为简明起见，此处比较所考虑的制度是“自由民主制”，这忽略了每种自由民主制度不同的政治、社会、经济和文化特征。如果要比较各制度设计对譬如澳大利亚的适合程度，就应在选择每种设计对政治制度可迁移性的评分时，考虑该自由民主制度的特征。这里还应注意，表6.2给出了两组总分：一组完整总分，另一组则省略引入可行性评分，以便比较四种设计的潜力，而不掺入它们是否真的能被引入所考虑政治制度这一复杂问题。

人民论坛在这里被列为最有前景的设计，总分44，其中也包括最高的引入可行性评分（3分）。这一

表6.2 四种制度设计预期收益的比较。

各项预期收益供给*：0 = 没有供给；5 = 非常有效的供给。

收益类型	民众分支	人民议院	金字塔式民主	人民论坛**
与现行制度的关系	增设于选举民主制	增设于选举民主制	取代选举民主制	增设于选举民主制
参与方式	强制随机抽样	自愿随机抽样	向全体公民开放的自我选择	向全体公民开放的自我选择
制度收益				
制度效率	3	3	3	4
制度可迁移性：对政治制度（自由民主制）	4	4	4	4
制度可迁移性：对议题类型（战略议题）	1	2	1	5
制度可迁移性：对政治体规模（大型）	4	4	5	5
制度可迁移性：透明度	2	3	2	4
制度可迁移性：引入可行性	1	2	1	3

收益类型	民众分支	人民议院	金字塔式民主	人民论坛**
政治平等收益				
交流	1	3	3	4
投票	0	0	3	3
议程控制	2	2	3	4
全面包容	4	4	3	2
治理收益				
充分知情的理解	1	2	3	2
充分知情理解的政治优势	2	2	4	4
不含引入可行性的总分	24	29	34	41
全部收益总分	25	31	35	44

* 本表中的“收益”，指制度在自由民主政治体系中促进大规模战略议题治理的能力。不同收益类型的重要性差异未予区分（未加权）。每项制度设计提供各项收益的能力，在本章对这些设计的描述（第6.3节及第6.5.2节）中，以0—5分进行主观评估。** 人民论坛预期收益的评分，见表6.1。

表格来源：原书物理第313页 / 印刷第312页，Paul E. Smith。各制度名称、参与方式、全部评分、总分与注号，均按原表逐项保留并中文化。

评价的另一个特点是，以自我选择参与为基础、因而向所有公民开放的设计（金字塔式民主与人民论坛），总分最高。另外两种设计由于采用随机样本，参与受到限制，因此往往在政治平等与治理收益方面能力较低。

现在，我们考察另外五种设计，它们可能与上述四种相比较，因为其应用规模也可能促进自由民主政府的战略政策发展。这些制度是：抽签选任、智慧治理、巴西全国公共政策会议、公民理事会，以及“辛辛那提”制度。抽签选任，是从民众中随机选择政治代表（而非选举，例如 Burnheim 1985及 Burnheim 2016所讨论的）。这一制度可能容许代表进行建设性的面对面审议，因为没有选举压力，会使他们能够坦诚交流观点与信息。然而，这种高层审议潜力可能受到扭曲，因为代表人数有限，特殊利益方能够操纵他们；民众分支和人民议院的随机抽样也会遇到这一问题。此外，这些随机样本制度中的密集审议，大体局限于代表，因而可能无法在广大公民中产生很多充分知情的理解。由于抽签选任制度会取代民选代议治理制度，其建立会受到民选代表缺乏相应政治意愿的阻碍。因此，抽签选任的引入可行性较低，目前并不实际；部分出于这一原因，表6.2未列入它。如果对抽签选

任所评估的、不含引入可行性的收益总分表明，应把它作为全规模政治制度试验，那么可能需要先实施另一种引入可行性更高的创新，建立一种新型民选政府，使其更有能力考虑是否应以随机选择代表取代自身。选择这种先行创新时，可以利用表6.2采用的比较框架。

智慧治理（Intelligent Governance，IG）由尼古拉斯·博古睿（Nicolas Berggruen）与内森·加德尔斯（Nathan Gardels，2013）提出。这一巧妙但复杂的提案没有加入表6.2四种设计的比较，因为它主要基于金字塔式民主，因此似乎很可能产生与第6.5.2.3节对该制度评估大致相同的收益。在博古睿和加德尔斯所举IG例子中，金字塔顶端是由100名代表组成的下院，可能相对摆脱政党忠诚所产生或加剧的问题，如敌对、教条主义、欺骗与治理僵局。下院选出一位行政首长或政府首脑，由其提名一个四人集体国家元首——四人元首团（Quadrumvirate）——交下院确认。行政首长、四人元首团及下院，共同任命50人上院中的40名杰出或在其他方面合格的成员；其余10人从公民中抽签选出，以普通公众观点平衡获任命40人的专业知识。这些治理机关依若干否决与特定多数规则互动。例如，四人元首团可以召集强制投票的公民投票，60%的特定多数将约束政府执行结果。

IG旨在产生强有力的贤能政治要素，因为其结构使公民对共同利益更加负责、代表对公民更加负责，并促进这些委托人与代理人的审议。然而，制度的复杂性可能妨碍问责与审议。例如，预计金字塔底部采用的比例代表制会鼓励公共审议：每个由2,000名选民组成的地方选区，使用STV（单记可转移投票制），选举10名代表组成代表他们的议事会。这应使小至选民十分之一的少数利益群体，也能够 在第一层或地方层大多数十人议事会中，有一名代表解释其观点。然而，

随着代议过程沿金字塔上升，这些少数观点容易被忽略，因此基层实现的比例代表性，可能在顶端丧失。在博古睿和加德尔斯所举的8,000万人口国家政府例子中，地方议事会从十名成员中选一人，到20人区域议事会代表自己；后者又选一名成员，到20人省级议事会代表自己；然后100个省各选一名成员，组成议会／立法机关的100人下院。在这种金字塔式代表的每一阶段，少数观点往往会被主流态度取代。在地方层面，一两名地方议事会成员，可能根本无法说服其余九人或八人接受少数观点，尤其当这些观点对既有假设和世界观提出激进、微妙或复杂挑战时。例如，他们会发现在本地议事会中传播第5章讨论的反增长或稳态经济主张，或第4 章关于以分享而非增长提供就业，以及把全国人口限制在最 优承载水平的建议，极其困难（分别见第4.2.3节和第4.2.1节； 底本此处将两处节号对调）。要引入这些战略议题，他们需 要熟练掌握支持与反对自身观点的论证，具有出色沟通技巧， 理解并同情保守派心理，而且（很可能）需要一种社会环境 的支持，即媒体正在建设性地讨论此类范式转变。无论进步 派还是保守派，倡导者很可能都缺乏“对论证的熟练掌握”， 因为人们常常不能有效分析自己的主张。他们通常受情绪驱 动，再用确认偏误筛选的“证据”为主张合理化（例如 Haidt 2012; Kahneman 2011）。

因此，对既有假设和思维习惯的战略性挑战，不太可能获得地方议事会的理解和支持。如果某一区域的少数地方议事会被这些挑战说服，派出少数有动机、善表达的代表，到区域议事会解释其非传统观点，他们仍会在那里遭遇类似困难，而且可能更难克服，因为该议事会人数是地方议事会的两倍。即使在不太可能的情况下，一两个区域议事会派出持有范式变革观点的代表，到省级议事会，他们仍会遇到同样问题。

因此，各省一路把代表这些观点的人送到下院的概率，似乎极为不利。全国议会可能因此在不知晓重要少数观点的情况下工作，并帮助使广大社群看不到它们。这可能是关键问题，因为重要的变革呼吁通常由极少数人发起；社会若要快速适应与进步，就需要能够迅速、有效地把这类战略观念置于公众审视之下的政治制度。人类学家玛格丽特·米德（Margaret Mead）据称曾说："永远不要怀疑，一小群有思想、有承诺的公民能够改变世界。事实上，改变世界的从来只有这样的人。"政治制度应促进而非阻碍这一过程，这意味着它应在最可见、最显著的层面——省级和国家立法机关——按比例代表各种政治思想流派。要实现这种代表性，与其采用金字塔式民主，或许不如通过STV等比例代表制，从多席选区选出议会或国会成员。如果抽签选任产生的立法机关足够大，能够包含相当数量持少数观点的代表，它也可能做到这一点。

上文第6.5.2.3节指出，议事会成员从自身中选一人，到金字塔上一层议事会代表自己，应产生一种贤能效果，为高层选出称职且关心公共利益的代表。此外，博古睿和加德尔斯（2013, 111）解释："通过金字塔结构间接选出议会／立法机关的原因，是消除每一层代表与被代表者之间的距离。"然而，如刚才讨论的，如果把距离理解为"政策距离"，金字塔式代表制可能反而增加它，因为IG金字塔基层以上所有层级的代表都不是按比例产生。因此，它非但没有消除被代表者与代表之间的政策距离，反而可能使距离沿金字塔上升而扩大，因忽略潜在重要政策创新而阻碍战略政策发展。

尽管存在这种弱点的可能，IG似乎正在取得一些进展。它引起了相当关注，建立其某些结构要素的初步行动也已展开。博古睿可能正在凭借自身财务资源、吸引有影响力政治人物、

企业家和学者参与的能力，以及明智选择三个功能失调极为明显的治理体系来发展和试验IG，克服第6.5.2.3节对金字塔制度引入可行性所建议的低评分1分。这三个案例是加利福尼亚州、欧洲联盟，以及全球二十个主要经济体组成的G20。委员会正处理这些案例，从IG模板中选择制度改革，再尝试实施。以这些显著功能失调为起点，似乎是建立IG的好策略，因为它应给IG最佳机会，使其投入运行，并向全球受众展示能力。如果IG在这些案例中成功，便可能获得声誉，使其他失灵治理形式也愿意采用它。

IG的目标比PF广泛，因为它旨在从基础到顶端，改革所有层级的政府结构。PF只聚焦基础——公民意见——因此应能帮助IG发挥作用。在这一层面，PF的战略焦点应提供检视政策范式的能力。一个可能的例子，是在最初建立IG时，可能需要PF在政治体内产生所需民众支持。两者焦点不同的另一个效果，是IG改革所有层级的目标，使它比PF更复杂。因此，公民可能觉得PF更容易理解与接受。PF较为有限的焦点，也使其能够产生一种比IG模板所规定的更简单的治理形式。这种简单性，可能对使民主良好运作至关重要，因为它应最大限度提高激励与责任关系的透明度，进而加强代表对公民、公民对共同利益的问责。PF可能产生简单、清晰、有力运作的一个假想例子，是在两院制民主国家实施后，它所提供的审查或指引功能，可能使上院或参议院变得多余，并可以被废除，因为PF正在做它的工作——而且做得更多。如果这种结构改变，再结合通过多席选区比例代表制选举下院，结果会是一个具有强大公众参与、公民和代表更多审议、有效代表与问责，以及显著贤能要素的单院制议会政府。就这一情景而言，值得注意的是，政治学家阿伦特·利普哈特（Arend Lijphart 2012, 279, 297）发现，以比例代

表制为基础的议会政府，产生“共识民主”，其民主质量显著高于非共识类型。为评价“质量”，利普哈特使用了经济学人智库的民主指数与全球治理指标。他观察到，协调式或“社团主义”的利益集团体系，会促进共识民主；这种体系运用强大的顶层组织，以妥协与协调一致为目标。可以认为，PF通过持续围绕关键战略议题开展公共辩论，会促进这种协调、妥协和协同行动，因此，即使民主政府没有比例代表制，也应使其更具共识性。PF由此可能成为改善治理的一个“顶层组织”。

除了巴西的参与式预算（见第6.5.2.3节），该国还有另一个在全国议题上成功运作的金字塔式过程——全国公共政策会议（Pogrebinschi and Samuels 2014; Pogrebinschi 2012）。第一次会议于1941年举行，主题为公共卫生；但直到近些年才变得频繁，1992—2010年间围绕各种主题举行了83次。此类会议的金字塔结构，使公民和公职人员能共同审议议题，并把政策建议提交国家政府。尽管建议不具约束力，研究发现它们对立法和政府政策作出了重要贡献。每次会议始于市级，全国数百或数千座城市同时开会，向任何公民开放，围绕一个议题发展政策观念。公民社会组织（CSOs）及政府机构代表也参与。每个市级会议选一名代表参加州级会议，州级会议再任命代表参加全国会议。规则通常要求，州级及全国会议中有投票权的代表，多数来自CSOs。规模最大的NPPC，是2011年第14届卫生会议，有600,000名参与者。2003至2011年间，约700万人至少参加过一次这样的活动，使它们成为迄今全球规模最大的此类实践实验。NPPC通过总统或部长命令正式召集，但倡议通常来自政府官员与关键CSO代表的合作。NPPC制度似乎大幅改善了民主治理，但其政策焦点较窄（一次只处理一个议题或一种议题类型），因此仍为人

民论坛留下很大空间，让它能够通过协调处理全部战略议题，与之并行工作。

纽约Common Good机构主席菲利普·K.霍华德（Philip K. Howard 2014, 168 – 70, 182 – 83）提出，由九位“杰出”人士组成美国“公民理事会”，任期五年、可以续任。理事会发布关于现行政策长期含义的报告，其成员“由各州州长各提名两人组成的提名委员会，从该委员会内部选出”。公民理事会“除提名独立委员会、就法律重写向国会提供建议之外，不承担强制职责。国会应提供足够资金支持工作人员，并向每位理事会成员提供相当于国会议员薪酬的酬金”。霍华德预计，这些理事“没有任何政治野心或义务”，应赋予他们可信度；而当多数成员“联合支持一个有说服力的观点”时，这种可信度会提高。该提案有两个问题：第一，理事会能否建立并运行，取决于现有政治当权者是否愿意；第二，由于它不是为促进公共审议而设计，可能几乎无助于政治人物采纳更充分知情的观点。

“辛辛那提”（Cincinnati）制度，由两位澳大利亚人——古生物学家／环境科学家蒂姆·弗兰纳里，以及企业家／慈善家卡特里奥娜·华莱士（Catriona Wallace，2015）——提出。他们建议，如果以网络聊天室取代政党（政党围绕寻求选票和竞选资金的候选人组织起来），帮助公民讨论议题，并识别其中值得被选入议会的人（称为“Cincinnati”），政治就会更诚实地处理议题。弗兰纳里和华莱士援引西班牙Podemos和阿根廷DemocracyOS，作为这种开源、平台优先（而非政党优先）政治路径的例子。辛辛那提制度不依赖现有政治当权者的支持，但可能要求聊天室参与者投入过多工作，从而无法维持足够多公民的参与。这可能不仅意味着其引入可行性几乎为零，也意味着其持续运作能力可疑。此外，

由于聊天室的议程不是由某个对公众负责的实体组织，其工作可能大量浪费在表面问题上，而不是系统处理公共政策的战略层面。

6.6 对人民论坛前景的若干看法

表6.2（原书第312页）中人民论坛令人看好的结果，可能（也可能没有）被夸大，因为对它功能的检视，比对其他三种制度功能的检视更仔细。从这一或其他角度，读者可能更愿意给出不同评分，对论坛少一些乐观，和／或对其他竞争方案多一些乐观。不过，反对这种偏好的一个论点是，论坛在表6.2中表现良好，可能因为它采用了改善民主治理的两项策略：帮助大众公众意见发展，以及邀请公众赋予大众意见中最可能充分发展的部分政治影响力。金字塔式民主也倾向于执行这两项策略，因此以35分位居第二；而排名较低的民众分支与人民议院设计，没有强烈聚焦这些目标，主要因为它们采用随机样本，因此公共参与潜力较低。

论坛两项策略中的第二项非常重要，因为如第2.2.3、2.2.4、第4.1节第8项，以及后文第8章所讨论的，公众疏离和世界观的顽固，使第一项策略（发展大众公众意见）要经过很长时间才能有明显效果。戴安娜·穆茨（Diana Mutz）认为，部分疏离由人们希望避免危及自身关系造成。这意味着：

> 单靠交谈是否是让人们接触对立政治观点的最佳途径，值得怀疑……审议理论家……尚未具体说明，人们如何在观点混杂的人群中相互交流，同时又作为政治公民积极生活……显然，并非所有公民都觉得自己可以自由表达想法，而不对其公共或私人生活造成后果。然而，降低个人和集体风险这一目标极有价值，却尚未被纳入政治理论或实际政治。（Mutz 2006, 144, 149, 151）

人民论坛与金字塔式民主的设计，都处理了这一挑战："具体"说明公民如何通过更积极、同时尽量减少个人风险的政治生活，尽量减少集体风险。两种设计通过提供政治影响力场所来关注这一点；这些场所应能建立穆茨（2006, 150）所倡导的"多元网络"："只有当……[我们拥有]建立和维持多元网络，并通过它们评价和推动观念的能力时，政治观念市场这一比喻，才会真实反映美国政治文化。"同样，两位非营利组织学者马克·穆尔（Mark Moore）与简·哈特利（Jean Hartley 2008, 19）指出："公众面对的最重要问题，是发现自身并识别自身真正利益。我们主张，只有对民主审议过程本身作更多实践与创新，才能解决这一挑战。"这些观点与伊恩·马什（Ian Marsh）的看法一致。讨论澳大利亚民主治理被认为衰退时，他建议，更新需要：

> 关于政策框架更丰富、更充分展开的公共对话。反过来，这需要一种能够协调议题周期中战略阶段、或进入议程阶段的制度结构……此外，这一阶段必须位于政治戏剧的主流之中……[而不能]自动服从行政机关的意志。（Marsh 2005, 38）

> 要对政治审议质量产生重大影响，就需要制度变革。但变革需要发生在塑造其核心动态的权力结构中，而不是无关紧要的边缘。（Marsh 2007, 336）

在表6.2评价的四种制度中，人民论坛与金字塔式民主，可以说最牢固地位于"政治戏剧的主流之中"，以及"塑造其核心动态的权力结构中"。这是因为它们的设计具有开放性，其结构旨在直接与大众公众意见互动。

有相当多证据表明，自由民主国家公民一旦看见论坛运行，可能很快就会欣赏其潜力。他们对政治人物的强烈不信任、对政党和意识形态日益疏远，加上对具体议题层面政治的浓

厚兴趣，应使他们欢迎论坛，把它视为一种汇聚起来交流观点、审议观点，并继而向政府发出指令的方式。Getup!、MoveOn、Change.org、Avaaz和Wikileaks等在线政治组织的出现，以及公众对它们的支持，显示了对这类能力的渴望。人民论坛将帮助选民思考议题、追踪相关公共论争，并向政治人物发出具体指令，而不必承担面对面讨论与审议所需的耗时、且有时令人紧张的工作，包括参加政治会议和为政党工作。随着公民越来越习惯市场对个人需求的高度回应，他们也可能被论坛促使政府更积极回应的潜力吸引。虽然论坛无法让每位投票者都对社会选择起决定性作用（社会选择本来如此），它仍会使这些选择比投票选择政党和代表时具体得多。论坛也会产生比传统公民投票更经过充分审议、协调更好的社会选择。

第7章
人民论坛的设计细节

第6章概括介绍了人民论坛，随后通过评估它可能产生的制度收益、政治平等收益和治理收益，将其可能具有的政治价值与另外三种拟议制度作了比较。由于那项评估假定论坛能够运作，这里还要进行另一项评估，以说明这一假定有多大可能成立。这需要更仔细地考察：（a）论坛计划借以执行各项策略、实现其使命的功能；以及（b）计划产生这些功能的结构。因此，这项考察涉及的功能多于§6.3规定的五项；这些功能列于下文§7.1。结构的各项要素，以及预期这些要素产生上述功能的方式，则列于§7.2。

对功能和结构作这种更详细的描述，必然会重复第6章中的许多内容；而在讨论产生下列每项功能所需的结构时，又会重复那些与不止一项功能有关的结构信息。

7.1 人民论坛的十二项功能

这里用十二项功能取代§6.3所列的论坛五项主要功能。这些功能涵盖原先的五项主要功能，并引入其他功能。下列清单以MF1、MF2等符号说明这十二项功能如何可以履行那五项主要功能；其中的数字表示某项主要功能（MF）在上一章出现的次序，即：1为“对议题进行公共审议”；2为“审议什么应当被审议”；3为“检视基础”；4为“一项贤能政治要素”；5为“节约公民的精力”。此外，旨在支持论坛第一项策略（发展大众公共意见）的功能，以“So”（意见策略）表示；

预期有助于其贤能政治性质的第二项策略（为公民中那些可能发展得较为充分的意见产生政治影响力）的功能，则以“Sm”（贤能政治策略）表示。十二项功能如下。

1. 论坛提供一项民意调查，其结构旨在激励公民辩论和审议（MF1、MF2）根本性（战略性）、长期存在的议题（MF3）（在§6.1中称为“意见发展投票”）（So）。

2. 论坛的调查向全体选民开放，而且易于参与，使其所促进的审议能够广泛展开（MF1、MF2、MF5），并使所有选民，包括在政治上疏离或受到边缘化的群体，都能方便地投票（So）。

3. 调查帮助投票者指出，他们希望政府对调查涵盖的议题作出哪些具体回应（MF1、MF2）（So）。

4. 调查表明，经过广泛的公共讨论和投票后，投票者何时已经就某项议题形成一组稳定的看法（MF1）（So）。

5. 调查为其所记录的公共意见产生政治影响力（MF4）（Sm）。

6. 这种政治影响力在所表达的意见发展为稳定的公共判断之时或之后形成，而不能先于这种发展（MF4）（Sm）。

7. 论坛把它对所处理议题的政治影响力，保留给那些已经思考过这些议题的人（MF4）（Sm）。

8. 在论坛调查的任何政治影响力使其中的意见转化为政策或法律之前，论坛邀请公众重新检视他们在论坛调查中就某项议题表达的意见（MF1、MF4）（So、Sm）。

9. 论坛尽量降低强大的狭隘利益集团扭曲公共意见发展以及调查投票的能力（MF1、MF2、MF4）（So、Sm）。

10. 论坛促成执行艰难政治决定所需的政治意愿（MF4）（Sm）。

11. 论坛的结构使公民在难以获得政府帮助和资助时，能够在没有这些支持的情况下创设并运作论坛。

12. 论坛增进人民对人民论坛的信心，使人民及其代表愿意维持和使用它。其中包括公众设置或监督议程的能力（MF2、MF4、MF5）（So、Sm）。

7.2 人民论坛的设计要素，以及它们为什么应能产生论坛的十二项功能

7.2.1 二十二项设计要素

人民论坛主要打算通过以下22项设计要素（编号为E1至E22）的作用，产生其十二项功能。稍后的§7.2.2至§7.2.13将进一步描述这些要素，并讨论它们如何有助于产生这十二项功能。

• E1：促进公众审议和投票的参考文件（“选票”，同时作为公众讨论议题的议程）。

• E2：公民对议程的贡献。

• E3：自愿投票——由此形成自我选择，而非随机选择。

• E4：定期重复调查——可能每年一次——每次提出大体相同的问题。

• E5：展示参与公民意见发展的趋势。

• E6：反馈：将投票者的意见传回公众，以激发公共辩论、审议以及今后参与调查的意愿。

• E7：可及性：所有选民均有资格参与；通过电话和互联网投票；个人身份凭据随时可用，以便一时兴起时投票；投票期为一周；媒体在投票之前、期间和之后进行报道。

• E8：聚焦：调查的自愿性质还意味着，投票者有自由仅关注自己想关注的议题和问题。

• E9：处理长期存在的根本性（战略性）议题。

• E10：范围广泛的议题菜单。

• E11：探究议题之间的联系。

• E12：通过议题和问题寻求解决根源的办法，而非处理症状的办法。

• E13：询问投票者对问题的态度（即他们的政策偏好），以及政策的运行机制、偏好的理由和政策的实施。

• E14："团结交换"：引出为解决办法付出代价的意愿。

• E15：相互竞争的人民论坛调查之间展开竞争，以满足公众。

• E16：成绩单：对政治人物和政党作出评级，主要依据各自的行动与人民论坛调查趋势相符的程度。

• E17：咨询性影响：调查结果对立法机关没有约束力。

• E18：执行前复核：在投票趋势改变法律或政府政策之前，让公众有机会扭转这些趋势。

• E19：防止特殊利益集团操纵公共意见和投票。

• E20：激励公众参与民主政府——包括在人民论坛投票以及审议论坛所提问题的动机。

• E21：私人筹资支持人民论坛的能力，特别是在向选民引入论坛的阶段。

• E22：投票安全。

下面逐项解释，预期这些设计要素将以何种方式产生人民论坛的十二项功能。

7.2.2 功能1

论坛提供一项民意调查，其结构旨在激励公民辩论和审议根本性（战略性）、长期存在的议题。

E1：促进审议和投票的参考文件——选票。选票不仅让公民能够投票，还会以纸质版本和网站版本提供一份常设议程，列出重要议题中的关键问题，帮助公民联系这些议题、讨论它们并把它们想透。议程由调查的管理人员编制，同时吸收公众意见，详见下文§7.2.13（E3和E2）。每项议题都附有简要说明，尽可能公正地提供信息，包括主要的赞成与反对理由。随后列出问题，每道问题都提供一组答案供投票者选择。选票可以注明调查议题的信息来源，网络版本则可提供通向相关参考资料的有效链接。多年来，已经有人为面对面审议的小组进行过这种议题剖析，例如美国凯特林基金会（Kettering Foundation）的全国议题论坛（National Issues Forums），以及保罗·J.艾彻基金会（Paul J. Aicher Foundation）的日常民主（Everyday Democracy）。在澳大利亚，“社会议题”（Issues in Society；Healey 2005）已出版250多册小书，每册讨论一项公共议题。这些组织着重提供供讨论的信息，但人民论坛通常只会提供很少的这类信息，从而把重点放在提出最重要的问题上；其中一些问题会邀请

答复者明确说出或重新检视他们作出选择时所使用的价值体系。

选票会说明如何通过电话和互联网投票，以及如何参与调查的管理。选票可每年出版新版；必要时，每次可删去、替换或增添少量议题或问题。其意图是多年连续就每道问题举行年度投票，以鼓励公众对每一问题展开持续的辩论和非正式审议。这种连续性应有助于公民收集有关信息，并仔细考虑他们感兴趣的议题。选票将努力提供相关、全面且编制得当的议题、问题和答案菜单（详见下文§7.2.13 E3）。

作为促进公民以审议方式参与民主政府的机制，选票符合德雷泽克（Dryzek 2000, 162）的要求："审议的真实性要求，沟通必须以非强制的方式引发人们对偏好的反思。"选票邀请并帮助人们以这种形式参与。人们或许会认为，论坛采用个人秘密投票的程序，可能让狭隘的自利得到表达；但公民大会和审议式民意调查的经验表明，秘密投票并不妨碍具有公共精神的判断（G. Smith 2009, 97 – 98）。这两类小组的参与者通过面对面会议来考虑公共物品，会议有专家提供信息，并有审慎的主持；人民论坛则应通过选票上的问题，以及允许技术专家、利益集团和关心议题的公民用数年时间公开讨论这些问题，来实现对公共物品的关注。此外，如§6.3.4所述，"人们会自私地投票"这一流行假定（SIVH，自利选民假说）已经受到否定（Caplan 2008, 198）。

道尔顿（Dalton 2004, 146, 151）指出，过去几十年间，公民关切的扩展提出了如此多的新议题，以至于：

> 在一个多维的政策空间中，政府能够在某些时候满足大多数人，或者在大多数时候满足某些人，却不能在大多数时候满足大多数人……有充分证据表明，这个因素加深了公众对其

> 政府日益增长的挫折感……与其说是政府提供得少了，不如说是公民期待得多了。

人民论坛选票旨在帮助公民承担他们如今期待政府承担的许多额外工作。这将回应这样一种欠缺：“缺乏能够将分歧的利益汇集、平衡为参与者可以接受的连贯政策纲领的制度和程序”（Dalton 2004, 205）。

选票处理议题需要大量专业知识，因此随着范围扩大和处理方式日益精细，成本也会增加。在人民论坛的引入阶段，所列议题或许可以限制在大约五十项最紧迫的议题之内；但随着论坛持续运作，议程将会扩大（见下文 § 7.2.13 E10）。这不仅会增加调查对更广泛公民群体的吸引力，也会增强选票的能力，使投票者注意到议题间的重要关系，并在最终投票之前考虑这些关系。

E3：自愿投票。把自愿投票列为设计要素似乎多此一举，因为人们通常假定投票就是自愿的。作此规定，一方面是为了突出自我选择抽样而非随机抽样对这项调查的重要性，另一方面也是为了把这一制度与其他投票活动区分开来，例如澳大利亚可能与选举同时举行、实行强制投票的公民投票。

如下文所述（主要见 § 7.2.4、 § 7.2.6和 § 7.2.13），自利倾向和团结倾向会促使利益集团、活动人士及其他人，希望他们对于公共物品的观点在调查结果中表现良好。自愿投票更能激励公民为此目标彼此竞争，因为它使他们不仅想说服他人按自己的主张投票，而且还想说服他人来投票。这种张力或竞争应有助于提高调查的知名度，从而促使社区对调查提出的议题展开更多辩论；人们在表达、修正和发展自己的论点时，这应会激励他们彼此教育，也教育自己。

E4：重复。人民论坛调查将按事先确定、充分宣传的固定间隔举行，比如每年一次，每次提出相同的问题。答复者的一次投票，可以包括对选票上任意数量议题中的任意问题作出回答。每年重复调查中各项议题的问题，就可以给辩论留下数年时间，这应有助于公共意见朝建设性的方向发展。当人们意识到，他们有时间让别人信服自己的看法，从而影响未来的调查结果时，辩论就可能受到激发。调查的重复举行，会促使在某项议题上投票的选民比例增加，因为人们看到这一活动再次举行，可能就会想参与辩论和投票。

政治学者马修·门德尔松（Matthew Mendelsohn）和安德鲁·帕金（Andrew Parkin 2001, 20）认为，重复举行公民投票能够产生一种"公众间的协调"，促进真正的审议，而非那种通过避开对议题的充分考虑、以求取胜的争论。在考察宪法公民投票时，钱伯斯（Chambers 2001, 250 – 51）也主张把公民投票视为"不断修订的草案，而非最终协议"，使它成为"持续协商过程的一部分，而非一劳永逸的批准"。她预计，这不仅能产生有意义的审议，而且能使最终结果更具正当性。她谨慎地援引对陪审员投票行为的观察来支持这一判断。

> 对必须一致同意的陪审团与采用多数规则的陪审团进行比较的研究，显示两者在审议的内部动态上存在显著差异。确实，有人认为，在采用简单多数规则的地方，陪审员并没有真正进行审议——如果所谓审议是指提出能够说服对话者的论点的话……一旦宣布举行公民投票，甚至只要知道谈话最后将以公民投票结束，人们就会较少觉得自己所说的话有分量。多数派和少数派都失去了一项保持通情达理的重要激励……这会促使人们寻找仅能左右所需数量选民的论点。

> 知道最终决断的规则，会极大地影响参与者如何对待整个过程。关于审议民主的大量文献忽略了这一事实。（Chambers 2001, 241）

通过重复来促进审议，应有助于处理和改善长期存在的议题。其中一个问题是公民与公共事务参与的疏离。即使这些人不会因为重复调查而受到激励，加入投票者的行列，其他参与投票的人仍可能通过参与论坛，促成建设性的政策行动，处理疏离及其影响。这种"善于表达、积极参与的人事实上代表了羞怯和不感兴趣的人"（Brown 2006, 211 – 12）的情况，在新英格兰城镇大会等直接民主集会上相当普遍；人民论坛由于采取重复机制以及其他旨在促进审议的特征，也有理由出现这种情况。社会学者兼政治学者马丁·吉伦斯（Martin Gilens 2005, 778）强调了疏离问题的重要性。他发现，在美国民主制度中：

> 实际政策结果强烈反映最富裕人群的偏好，却与贫困或中等收入美国人的偏好几乎没有关系。巨大的差距……与美国人珍视的政治平等理想形成鲜明对照……如此严重的代表性偏差，使我们不得不怀疑我们这个社会本身的民主性质。

但即使没有重复，政治学者阿瑟·卢皮亚（Arthur Lupia）和约翰·松阪（John Matsusaka 2004）也指出，公民投票会激励公民增进政治知识、向利益集团捐助竞选资金并参与投票。这些反应甚至也发生在信息最匮乏的选民群体之中。

E6：反馈。每次年度调查将持续一周，每晚由电视及其他媒体报道最受关注议题的投票进展。这应能激起公众对投票趋势的反应，增强他们对调查及其议题的兴趣，并鼓励更多人在调查结束前投票。对人民论坛作这样的宣传，应能鼓励公民通过现有渠道展开辩论，例如电子媒体和印刷媒体、书

籍、学校、大学以及朋友间的交谈，从而帮助公众对论坛问题的意见在两次调查之间得到发展。在与塔斯马尼亚一家电视台经理讨论对人民论坛投票进行一周媒体报道的可行性时，对方表示，媒体完全可能将此作为新闻和时事报道的一部分来承担。

E7：**可及性**。人民论坛帮助发展大众公共意见的程度，在一定程度上取决于它能吸引多少人参与。因此将采用电话和互联网投票，尽可能使参与快捷便利。中央计算机接收所有投票来电；投票者通过在电话上输入答案的代码数字，或在调查网站上选择所提供的答案来投票。其他提高可及性的要素见下文§7.2.3。在不久前，“数字鸿沟”还可能排斥穷人和老年人，但如今他们会发现，通过电话或互联网投票，几乎不会比以同样方式支付水电等公用事业账单更加复杂。

E8：**聚焦**。由于时间和兴趣有限，公民必须能够把注意力集中在有限数量的议题上。投票者可以仅处理自己想处理的议题，只对自己愿意回答的问题投票。下文所述的E9也有助于聚焦。

E9：**长期存在的根本性（战略性）议题**。由于这些问题将在多年间重复提出，以促进审议并记录意见趋势，调查处理的议题就必须是长期存在的。这一点，加上上述聚焦的要求，以及让每年一次投票这种有限的个人投入尽可能具有政治意义的需要，意味着所处理的议题应当具有战略重要性，也就是说，它们应当既长期存在，又具有根本的重要性。如上文§6.3.5所论，这种聚焦会有利于有效的公众参与。

赖夫（Ryfe 2002, 369）在研究十六个审议组织时发现，它们：

> 已经认识到，围绕价值的交谈，其组织方式应不同于围绕行动的交谈。例如，支持堕胎与反对堕胎的活动人士之间的分

> 歧，并不太可能通过提炼更多政策信息，或举行一场辩论而缩小……当人们不具有共同价值时，交谈很快就会破裂。

论坛对根本问题的聚焦，可以帮助人们认清彼此在哪些方面具有共同价值（见§6.3.3），从而使这个问题得到处理。这可能让价值上的分歧显得不那么重要，或变得更容易理解。

有人可能反对这种战略聚焦，认为它并无必要，因为州级和国家级民主政府本来就被认为是在处理“战略性”议题：它们着眼于长期，作出旨在长久持续下去的决定。然而，这并不意味着这些政府确实注意到了战略。它们可能在两个方面做不到：一是没有处理对社会具有根本重要性的议题；二是即使处理了这些议题，也可能只是处理其表层方面，比如缓解症状。因此，人民论坛旨在通过将战略性议题纳入选票、说明其根本性质，并就这些方面提出问题，帮助社会处理这些议题。目前澳大利亚的一个例子说明了这种方法的必要性：过去十来年中，围绕如何处理来自阿富汗、伊朗和斯里兰卡等地、从印度尼西亚乘小船前往澳大利亚的难民，一直存在未获解决的政治争议。作为1951年联合国《关于难民地位的公约》及其1967年议定书的缔约方，澳大利亚接收真正的难民；加之它作为稳定、繁荣和开放社会的声誉，使其成为动荡国家——甚至仅仅是人口拥挤国家——居民向往的目的地。然而，澳大利亚人对“船民”涌入的反应，似乎是担心来自世界各地的成群难民和假难民淹没本国；其缘由大概是，这可能改变澳大利亚的文化和生活方式，加剧族群与宗教紧张，压低工资，并加重自然资源的压力。虽然这些关切主要具有战略性质，围绕“船民”的公共争论却倾向于短期视角，聚焦于诸如以下方面：漏水的船只沉没时数百人溺亡的惨状；“船民”在接受难民身份评估期间被拘留在营地里的苦难；通过拘留已抵达者，试图阻止其他“船民”驶向澳大利亚；以及

接收那些负担得起前往印度尼西亚、再付费搭乘“非法入境船只”的人，而数十万难民却穷得无法旅行，这其中的不公平。与此同时，重要的战略方面受到忽视，尽管它们对于建设性的移民公共政策不可或缺。一个缺口是，澳大利亚基本没有预防或减轻全球变暖、或应对其后果的政策——后果之一就是，可能有数百万新增难民为了逃离沿海淹没、季风失常、由此引发的战争等而出走。澳大利亚战略政策的第二个巨大缺口是，作为联合国难民公约缔约方，与试图用长期监禁的前景吓阻“船民”、阻止他们到来，两者互不相容。承认两项重大战略政策支柱的必要性，或许能够开始弥合这两个缺口。第一，自1975年以来经过三次全国人口调查之后（见§4.2.1），澳大利亚仍然没有一项规定其理想人口规模的政策。第二个支柱则是，澳大利亚就其承载能力而言对世界其他地方负有什么责任，从未得到处理。这要求澳大利亚考虑并决定它希望拥有怎样的承载能力（即上述第一个支柱），然后与联合国协商，讨论这一选择是否能为其他国家接受。联合国就此达成的协议，可能对联合国难民公约和／或澳大利亚作为该公约缔约方的地位产生影响。这样的协商或协议，可能促使其他国家更加意识到，为保障本国公民可持续的生活质量，它们有责任控制自己的人口规模。随后，它们可以选择各自理想的承载能力，并在尊重其他国家承载能力的同时，着手努力实现自己的目标。下文§7.3以承载能力这一主题为例，说明对其战略内容的聚焦，并建议如何在PF选票中处理该主题。该示例将主题划分为几项根本议题，作简要说明，随后通过若干问题进行分析，供答复者考虑和回答。

E10：范围广泛的议题菜单。人民论坛选票会呈现广泛的议题（见下文§7.2.13 E10），并容纳争议，以提出所有选项，激发选民参与、辩论和相互教育。德雷泽克（Dryzek 2006,

47 – 48）呼吁采取这种方法，主张“一种能够处理深刻差异的话语民主……寻求跨越身份差异的有力而热烈的交流”。他建议，通过“将民主的审议方面与决策方面部分脱钩，把审议置于……公共领域之中，与任何争夺主权权威的角逐保持距离”，来调节这些交流（2006, 47）。论坛结果不具约束力的地位，将实现这种脱钩（见 § 7.2.7和 § 7.2.13的E17）。穆茨（Mutz 2006, 80 – 84）观察到，教条性 / 非教条性是一种稳定的人格特征；接触相反观点，会使非教条者更加宽容，使教条者更加不宽容。因此，因接触相互交叉的信息而产生的学习，大部分将发生在非教条者身上。为了尽量减少不宽容的反应，应以对抗性最小的方式提供信息，例如列出参考文献和网络链接，让公民自愿查阅；如果该领域的专家持有不同结论，则确保呈现这些不同结论。

E11：探究相互联系。许多议题与其他议题密切相关。例如，以尽量减少自然资源耗损的方式平衡能源供需，这个议题在民主国家中通常被视为一个较狭窄的问题：是否采用太阳能或风能等方式提供更多能源，因为与使用化石燃料、核燃料，或把河流、山谷和天然湖泊改成水电水库相比，这些方式对自然资源的破坏较小。然而，平衡能源供需还有另一个组成部分，即第5章所讨论的，对需要满足的需求规模作出社会选择。在处理某项议题时忽略它与其他议题的联系，可能会让它和其他议题都变得更糟。

选票将在议题说明或其问题中，引用选票上的其他议题或问题，以标明议题间的联系。这些参照将邀请投票者在对眼前的问题作出最终投票之前，考虑其他有关议题和问题。这应能减轻民调专家赫伯特 · 海曼（Herbert Hyman）和保罗 · 希茨利（Paul Sheatsley）在1954年指出的问题（引自 Bennett 2006, 115）：“人们常常会赞成彼此完全不相容的两

种想法，而且经常在拥护某项一般原则的同时，否定该原则的具体应用。”

E12：寻找解决办法。选票问题必须聚焦于根源和系统性解决办法，而非缓解问题的症状。做不到这一点，调查就会流于表面，招致公众的批评和抵制；但对某些议题来说，这项任务很复杂，因为目前可能并不存在对问题的普遍认可的定义。这一复杂性是调查管理人员必须善于分析议题的原因之一，如此前§6.1.4所述。

E13：关于态度、运行机制、理由、实施和支付意愿的问题。对于某项议题，选票通常首先提出几道“态度”问题。这些问题询问投票者对议题关键方面的态度，然后可以通过“理由”问题进一步探究，寻找投票者不同态度背后可能存在的共同基础。理由问题会追问态度问题答案的依据，并可能促使投票者重新检视自己的世界观或意识形态（关于世界观的顽固性，见§4.1（8）和第8章）。为了让这种追问更加彻底，可以在第一层理由问题之后再提出第二层理由问题，但这可能使选票过于复杂。也许可以在后续调查中改变理由问题，从而实现这种深入探究。理由问题应有助于投票前的辩论，因为它们可以让公众收到经分析的反馈，了解上次调查所表达的态度和意识形态背后的理由；这可能揭示社区中的意见为什么存在分歧，使后续公共辩论聚焦于这些原因。这种分析还可能把投票者在某项议题上的不同态度，与他们是否回答了理由问题联系起来。它可以说明哪些态度似乎是教条性的，哪些更牢固地建立在证据和理性之上，从而帮助公众进一步审议这些议题。对于某项议题，还可以提出其他类型的问题：“运行机制”问题，要求投票者说明（因而也必须思考）某项特定政策——例如他们赞成的政策——将如何发挥作用；“实施”问题，询问政府应采取什么具体行动；以及“支付意

愿”问题，询问公民应就该议题做些什么，详见下文§7.2.4的E14。

一些设计精巧的研究表明，当人们被迫解释他们偏好的政策将如何运作时，就会调低自己对理解这些政策的程度的估计，并使观点变得温和；这说明了运行机制问题的重要性（Greene 2014, 297）。这些实验的对照版本显示，当人们只须为自己的政策意见提供理由（即仅回答理由问题）时，那些意见仍然原封不动——无疑是因为确认偏误和合理化没有受到挑战。因此，运行机制问题或许能培养更理性的态度，减轻两极分化。正如道德心理学者约书亚·格林（Joshua Greene 2014, 297 – 98）所指出：

> 仅仅强迫人们用明确的理由为自己的意见辩护，对于使人更讲理几乎毫无帮助，甚至可能产生相反的效果。但强迫人们正视自己对关键事实的无知，确实会使人变得更温和。正如这些研究人员指出的，他们的发现提示了公共辩论的另一种方法：不要只是询问政治人物和评论家为什么支持他们支持的政策，而应先要求他们解释，他们所支持（和反对）的政策究竟应当如何运作〔下划线为引者所加〕。

斯洛维克（Slovic）对人们世界观的观察，也支持格林的建议；该观察已在上文§4.1（第8项“可外部归因性”之下）引用。

> 这项工作真正令人不安的地方，在于它表明，用事实信息来改变人们的看法和行为有多么困难……人们会扭转信息的说法，以保持自己的世界观完整无损。（引自Bennett 2008, 4, 5）

人们会借助“情感启发式”自动这样做：他们通过询问自己的情绪，而非检查有关信息和逻辑，来作出判断或决定。在这一过程中，他们用一个简单的问题取代了一个困难的问题：

简单的问题是“你喜欢什么？”，困难的问题则是“相关事实是什么，它们说明了什么？”（Kahneman 2011, 97, 103, 139）。正如心理学者兼诺贝尔经济学奖得主丹尼尔·卡尼曼（Daniel Kahneman 2011, 217）所言：“当人们得到一个由志同道合的信奉者组成的群体支持时，他们可以对任何命题维持不可动摇的信念，无论它多么荒谬。”在法律与心理学学者丹·卡汉（Dan Kahan）所举的以下例子中（Economist 2015c），人们喜欢什么，取决于他们归属于某个群体的原始社会需要。他观察到，在气候变化问题上，人们的信念：

> 已经由对文化和政治群体的认同感决定。当人们被问及对气候变化的看法时……他们会将其转化为一个更宽泛的问题：你站在哪一边？这一议题已与左翼城市居民联系在一起，导致保守派坚决反对它。

人们对情感启发式的依赖表明，如果论坛选票提出的问题能让投票者看清自己何时在使用这些启发式，并邀请他们说明某个问题上自身态度或偏好背后的信息和逻辑，从而消除这种替代，那么选票就能鼓励他们更清晰地思考。理由问题和运行机制问题或许能够做到这一点，条件是它们提供范围广泛、足够具体的答案菜单，而且如上所述，运行机制问题先于理由问题。从更广的角度看，钱伯斯（Chambers 2001, 251）强调了为每道问题提供广泛答案菜单的重要性，因为这“鼓励对议题进行实质性的讨论”。

人民论坛可能用以尽量减少两极分化的其他方法，已在§6.5.1中讨论。因此，总结而言，以此为目的的主要设计要素包括：E11（探究议题间的联系）、E12（寻找解决根源而非症状的办法）、E13（运行机制和理由问题），以及下文§7.2.4所述的E14（团结交换）。除了帮助缓解两极分化，论坛对议题的说明，以及问题和答案的菜单，在设计时还应

避免卡尼曼（Kahneman 2011）讨论过的那些带有偏误的直觉反应，例如忽视持续时间、忽视适应、聚焦错觉、过分注意显著性（如描述的生动程度，以及频数格式相对于概率格式的影响）、狭隘框架（例如“内部视角”与“外部视角”，以及WYSIATI——所见即全部），以及其他框架效应，如问题所处的情境、偏好逆转，还有把后果描述为损失还是收益（损失厌恶压倒对收益的渴望）。

以上对于有助于人民论坛良好运行的问题类型及其情境的讨论，似乎可能使投票者的任务过于复杂，但未必如此。只要论坛每年就所处理的每项战略议题重复提出几个关键问题，就可能促成大量公共审议。每项议题上问题的广度和精细程度，能在多大程度上增强这种效果，取决于如何权衡选票的复杂性与投票者使用的便利性。毫无疑问，这种权衡会成为一门艺术，论坛管理人员会在实践中练就相当娴熟的技能。

7.2.3 功能2

向全体选民开放且便于参与，使调查所促进的审议广泛展开，并使所有选民，包括在政治上疏离的群体，都能方便地投票。

希宾和泰斯-莫尔斯（Hibbing and Theiss-Morse 2002, 239）指出：“虽然人们并不热衷于参与政治决定，但他们希望知道，只要自己有意，就能够参与政治决定。事实上，他们对此充满热情。”而且，他们希望自己的参与“受到欢迎并且有意义”。这表明，论坛的调查必须极其方便参与，并赋予投票者的看法一定政治影响力。设计中的若干要素提供了便捷的参与途径，例如E7、E8、E9和E22。其中最后一项涉及投票安全，见下文§7.2.13。

E7说明，调查通过若干特征提供可及性：所有选民都有投票资格；采用电话或互联网投票；个人身份凭据随时可用，以便一时兴起时投票（上文§6.1.3已讨论）；投票期为一周，使选民不易错过机会；以及在投票前、期间和之后进行媒体报道。E8指投票者能够按照自己的兴趣，从选票上种类繁多的议题中作出选择；E9则指选票聚焦于长期存在的根本议题，由此赋予投票者的战略力量。

7.2.4 功能3

帮助公民指出，他们希望政府对所涵盖的议题作出哪些具体回应。

E13：关于行动偏好（即政策实施）的问题。在适当情况下，每项议题都应有一道问题，询问答复者希望政府为此做些什么。

E14：团结交换——引出为解决办法付出代价的意愿。在许多议题上，政府最关键、而且往往也是民选政府最难作出的回应，也许是要求公民作出代价高昂的贡献——可能是金钱，也可能是生活方式或态度上的改变——以便有效处理这些议题。人民论坛可以在这方面提供帮助，邀请公民表明，为了让社会达成具体目标，他们愿意作出何种贡献。询问公民愿意在经济上为政府行动支付多少的问题，在这里统称为"团结交换"问题，因为调查的这项功能与证券交易所有某些相似之处。

证券交易所是一个供个人作出选择的市场，各主体选择买卖获得利润的权利（属于私人物品），由此投资于其他私人物品的生产。团结交换（SoX）与此类似，是一个对物品进行金融投资的市场，但这里的物品是公共物品。这个市场通过

人民论坛调查中的问题运行：公民可以承诺为某项特定公共物品付钱，或要求停止付钱——条件是大多数其他公民也作出类似贡献。经过一连串调查，这些承诺和要求可能发展为强有力的趋势，被视为向政治人物发出的购买或清算公共物品的指示，详见下文§7.2.6和§7.2.11。因此，团结交换将应对一个关键问题：成千上万乃至数百万公民，必须能够方便地相互协商，决定他们愿意为重要的公共物品支付多少，而这些物品只有在每个人都作出经济贡献时才能得到提供。应对全球变暖的行动就提出了这一类问题，因为世界各地民众的关切能否形成有效回应，取决于国家内部以及国家之间是否具有高度发展的集体行动能力。在描述团结交换的拟议结构之前，先概述影响集体行动的情境，作为理解这种"交换"为何可能发挥作用的基础。同样的情境也会影响人民论坛整体的运作。

影响民主集体行动可能性的情境。进化心理学表明，人类对群体生活的基本偏好，使他们置身于一种社会环境中；经过几百万年，这种环境选择出了由基因决定的"谨慎合作者"倾向（Hibbing and Alford 2004）。这意味着，我们一般"只有在其他人也同样付出，而且逃避者会迅速而确定地受到惩处这一前提下，才愿意支付自己应当公平承担的份额"（Alford and Hibbing 2004, 711）。凯文·史密斯（Kevin Smith 2006, 1015, 1013）指出："驱动谨慎合作者行为的是'不愿当冤大头'……使人们认为决定具有正当性的，不仅是他们从决定中得到了什么，还有他们是否认为决策过程是公平的。"在民主国家，含混授权造成谁在指挥政体的混乱，可能使政治人物的指示无法被所有公民视为公平。这会激起不愿当冤大头的心理，表现为不愿为公共物品付钱。

对于指挥权的混乱，是阻碍集体行动的一种关键沟通混乱。正如公共传播学者安德鲁·弗拉纳金（Andrew Flanagin）、辛西娅·斯托尔（Cynthia Stohl）和布鲁斯·宾伯（Bruce Bimber；Flanagin et al. 2006, 32）所言："集体行动具有传播性质，因为它涉及人们努力跨越边界，以他人可观察的方式（即公开地），表达个人利益（即私人利益）或据此行动。"他们指出："正式组织对于寻找并联系集体行动的潜在参与者、激励他们并协调其行动，具有核心作用"（Bimber et al. 2005, 365）。然而，民主国家的这种组织工作常常失败，这至少部分源于其授权的含混性。人民论坛的设计旨在通过明确选民及其代理人／受托人的角色，纠正这一问题。这应会促进选民彼此之间，以及选民与其政治代表之间的沟通，从而培养互惠、开放和信任，帮助人们就集体行动的规范、规则与制裁进行协商。团结交换将发挥同样的作用，只是在人民论坛内部有一个特定的焦点。它邀请公民决定并说明自己是否准备为某些公共物品付钱，由此帮助他们决定并说明自己想要哪些公共物品，从而协助公民成为政体的指挥者。

政治学者罗伯特·普特南（Robert Putnam 1993）把制度提供的这种帮助，描述为产生社会学习的过程，即一种能够形成社会资本的"干中学"。这种资本包括互惠、开放和信任等态度与行为，有助于社会富有成效地运行。普特南将"公民参与网络"视为社会资本的一种必要形式。"一个社区中的此类网络越密集，其公民就越有可能为共同利益而合作"（Putnam 1993, 173）。他从对现代意大利制度改革的研究中得出的结论是：尽管既有社会资本制约着新制度的有效性，这些创新也可以通过社会学习，改变社会资本和政治实践："正式的变化引发了非正式的变化，并变得能够自我维持"

（Putnam 1993, 184）。建立人民论坛，可以扩大一个政体的参与网络，而团结交换可能成为其中至关重要的部分。

在概述团结交换的结构之前，先介绍它旨在帮助发展和传达的两种特定感受：承诺和团结。

团结交换的目标：发展承诺和团结。如果一个自由民主国家要对某项议题采取有力行动，而这需要大多数公民承担显著成本，那么他们就必须具有社会心理学所说的、对采取该行动的强烈“承诺”，并与作出同类承诺的同胞具有相当程度的“团结”（Fetchenhauer et al. 2006）。就团结交换而言，这两个因素可作如下定义。

1. 承诺：公民对某项集体行动的承诺，是她觉得该行动值得自己支付应承担的成本份额。承诺的衡量指标，可以是个人为该行动的支付意愿（WTP），以她（通过SoX）提出愿意支付的人均成本百分比表示。这种WTP可以体现为额外所得税，或更高的生活成本（COL）。

2. 团结：一个社区对某项行动的团结，是其中每位公民感到其他人将支持自己对该行动的承诺。SoX对于某项行动的团结程度的衡量，可以是愿意为该行动支付一定金额的SoX票数，占SoX总票数（愿意付钱的票数加上不愿付钱的票数）的比例。这个指标不包括没有在人民论坛的SoX中投票的人（他们可能占公民的绝大多数）；不过，如果政府在依据这一指标采取行动之前，会先询问所有公民（详见下文“ SoX如何运行”），是否接受把该比例视为他们向政府发出的指示的一部分，那么它仍可以被认为是一个合理的指标。这项指示的另一部分，是公民的“平均承诺”，即通过SoX作出的所有承诺的平均值，无论承诺为正值还是零。政府也会对指

示的第二部分进行检验，询问全体公民是否应当把这一平均承诺视为具有代表性。

如果公民反复向彼此展示承诺和团结，使他们能够通过加入或退出这一展示，或者上调或下调自己的承诺来作出回应，那么社区就可能发展出承诺与团结。PF调查中的SoX部分，通过促进这种重复，可以帮助公民建立就艰难议题采取行动的共同决心。

SoX如何运行。如上所述，平均承诺最终将被解释为整个社区的承诺，尽管它所表达的仅是在PF调查的SoX部分投票者的看法。可能只有少数选民——譬如5%至20%——愿意经常参与人民论坛调查投票；而在SoX处理的任一具体议题上，参与者还要少得多。不过，当某道SoX问题的投票趋势（见下文§7.2.5）趋于平稳后，再经过数次充分宣传的年度投票，政府就可能把该问题所记录的平均承诺，视为那些不愿投票的人也能接受的承诺，因为调查是自愿的，并向每位选民开放。如果某个平均承诺在由全体公民支付时（根据个人收入考虑支付能力），足以承担某项政策的实施成本，那么政府就可以宣布有意实施该政策，除非下一次PF调查显示这一WTP有所下降，以此检验该平均承诺是否应被接受为人民的指示。这样的意向会增强选民参与PF之SoX投票的动力，因为它可能很快影响他们所付的税款或价格，也会影响政府是否就该议题采取有效行动。

把平均承诺与团结程度相乘，得到一个“团结指数”，可以表明社区愿意付钱解决某个问题的决心有多强。团结程度可以在1（每一位SoX投票者都愿意支付一定金额）与0（没有一位SoX投票者愿意付钱）之间变化；因此，将它乘以平均承诺（每位SoX投票者愿意支付的人均成本比例的平均值）而

得到的团结指数，也会是1与0之间的某个数值。某项拟议行动的团结指数如果接近1，例如0.7或0.8，就表明参与SoX投票的公民强烈希望付钱，让政府执行该行动。政府可以公布团结指数，提醒一般公众：人民论坛正在向政府施压，要求其采取或不采取行动；这样便能鼓励此前未参与该过程的公民加入投票，增强或推翻这样的压力。如果迄今未参与的人仍不加入，政府就可以假定他们赞同现有的压力，并期待政府据此行动。

SoX的运作可以被视为包括三个阶段。其中两个在人民论坛过程之内。第一阶段，是调查中询问投票者对实施特定政策的WTP的问题，以及PF投票者的回应。这些问题将说明，针对某项议题实施一系列政策，每位公民大约要承担多少成本（假定全体纳税人按收入比例作出贡献），并邀请每位投票者对其偏好的政策承诺作出一定贡献。纸质选票将附有一张题为“检查你的出价！”的表格，投票者应把自己作出的每项额外支付承诺，无论是税款还是生活成本，逐一填入表中。这是为了帮助他们把SoX承诺加总，在提交选票之前看清自己的总支付承诺。网络选票会自动完成这一加总，并显示结果，提醒投票者在提交选票之前检查自己在SoX问题上的承诺是否过度。

SoX的第二阶段，是调查结束后对WTP问题的答案进行分析、公布和公共讨论。分析将把答案汇总为平均承诺、团结程度和团结指数。公布这些分析，将邀请公民重新考虑自己真正愿意为什么付钱。这种分析、公布和讨论，会在年度调查之间持续进行，直到SoX投票趋势产生的政治压力即将促使政治人物采取相应行动。

第三阶段在人民论坛之外，即政治人物对团结指数的回应。那些显示公民持续要求为执行特定政策付钱的指数，将要求或命令政治人物通过增加税收，和／或削减其他政府项目，和／或引入适当的、提高价格的政策（如碳排放税），来安排实施。为了帮助公民确保承诺在自己可负担的范围之内，SoX将提供一份全面的政策成本菜单，以十分概括的方式涵盖政府当前实施的项目，以及人民论坛所讨论的公共物品的新增成本。这些成本（包括现有项目的成本）将以公民税前年收入或COL的百分比表示。如果投票者希望比目前少付钱，可以通过投票要求削减现有项目的政府支出，以及在SoX问题上投出零WTP，来表达这一意愿。SoX不承认WTP问题上的负承诺，但可以把它们解释为零WTP。这个系统应能让选民投票支持把资金从现有项目转向SoX问题提出的新项目。

7.2.5 功能4

表明人民何时已经在广泛公共讨论和投票之后，就某项议题形成一组稳定的看法。

E4：重复。如上文§6.1.2末尾所述，人民论坛重复举行投票，将使其所记录的意见趋势可以被绘制出来。如果某些议题的趋势在最近数次投票中没有变化，就可以认为，公众已经在这个过程提供充分机会去发展不同看法并为其投票之后，对这些议题形成了定见。此时，要么已经达成一定程度的共识，要么人民在某种意义上已经同意保留分歧，所以可能接受让多数人的意愿得到实现。可以按下文§7.2.9所述对此进行检验；如果这最终使PF调查中就该议题表达的看法在政治上得到实施，该议题就可以从调查中移除。

7.2.6 功能5

为人民论坛调查所表达的公共意见形成强大的政治影响力。

E4：重复。人民论坛投票的重复举行，将成为一项广为人知的定期活动，使其所反映的意见持续得到展示。一两年之后，调查的公众知名度应开始使人们广泛关注它所涵盖的议题，而且不仅是在投票前几周，而是贯穿全年。公众意识到这些特定议题年复一年地接受投票，应会使议题本身以及调查提出的具体问题，成为媒体、学校、大学、利益集团、立法者、政治候选人和广大公众持续关注的对象。当人们看到这项活动再次举行时，更多人可能受到激励，去争论、讨论、阅读、思考和投票。由此形成的调查知名度及投票人数，将大大有助于赋予它政治影响力。

E5：趋势。如上文§7.2.5所述，重复投票使调查能够显示意见发展的趋势。人民论坛的管理者将会在每次调查前、调查期间，以及公布结果时宣传这些趋势。那些反对现行政策或法律，或敦促制定新政策或法律的趋势，应能向政治人物施加一定的公众压力，要求他们作出这些趋势所主张的改变，详见下文“E3：自愿投票”。这种压力可能激发更多选民参与，进而产生更多政治影响力、更多议题讨论，以及更大的公众智慧。须注意，人民论坛的多数票，很可能只相当于全体选民中的一个很小少数。下文“E3：自愿投票”给出若干理由，说明为什么可以预期，这个很小少数内部的多数意见，可能获得远远超过其占全体选民比例的社会地位与政治力量。

§7.2.5提出，人民论坛的趋势将发展出采取行动的集体协议；与陪审团的比较，为这一看法提供了某些支持。

> 有些陪审团被描述为“证据驱动型”，另一些则是“裁决驱动型”。裁决驱动型陪审团往往会进行多次投票；在证据驱动型陪审

> 团中，讨论不那么着重于结案，而更多地秉持充分展现所有事实的精神，同时暂缓作出决定。证据驱动型陪审团尽量不讨论结论。当然，两者都会在审议过程结束时投票。有趣的是，在履行陪审义务之后的访谈与调查中，证据驱动型陪审团的参与者，对过程、裁决以及其他陪审员的通情达理程度有更强的满意感……他们认为过程更具正当性，也具有更强的效能感，也就是说，他们觉得自己作为个人对过程作出了重要贡献，而且自己的意见确实受到了倾听。
> （Chambers2001, 248）

传统公民投票类似裁决驱动型陪审团，因为它们产生一次投票，即裁决。人民论坛则更像证据驱动型陪审团，因为它们有一系列定期举行的投票；这些投票并非裁决，而只是记录公共讨论或辩论的进展。据此，我们可以预期，论坛将比现有形式的公民投票形成更高的正当性和效能。

E6：反馈。把投票期延长为一周，如§7.2.2的E6所述，应能突出论坛的公众形象，从而增强其政治影响力。人民论坛调查每年重复举行，也会产生这一效果，并让人民看到，他们作为一个社会在想什么，以及在一定程度上为什么这样想（见§7.2.2的E13）。这会邀请他们在翌年投票之前再次争论和讨论，如此反复，持续进行这种反馈，直到所有人都清楚地看到：一种多数意见已经形成；它面对所有能够提出的论点和信息仍然保持稳定，而且也正是这些论点和信息的产物。如§7.2.5所述，这应能促使某项议题上的多数派与少数派达成这样的共识：他们存在分歧，但都接受让多数人的意愿得到实现。

E3：自愿投票。

赋予那些兴趣足以促使他们投票的人以权力。已有论证指出（见§6.3.4），公共事务的管理应遵循那些对议题感兴趣的

人的看法。这为人民论坛获得社会地位和政治影响力提供了基础，因为自愿、自我选择的投票方式，应确保它只记录那些对所处理议题感兴趣的人的看法。他们的兴趣会促使其中许多人，在自己专注的议题上发展知识与意见。但如§6.3.4所述，选民对议题的兴趣也意味着，人民论坛投票者既包括 教条主义者，也包括善于质疑的思考者。投票过程应会使这 两类人都参与观点交流，而问题的设计将利用这种互动，努 力发展更多推理与协商，如上文§7.2.2（例如E11、E12、 E13）所讨论。这些效果应能使公众认识到，人民论坛调查 结果比传统民意调查反映了更加深思熟虑的判断；于是，尽 管论坛只代表一部分人口的看法，公众仍会学着赋予论坛高 于民意调查的地位，甚至恰恰因为它只代表这一部分人。持 续接触论坛调查，因此可能鼓励一般公民要求政治人物对论 坛结果作出强有力的回应，即使只有很小一部分公众在这些 调查中投票。尽管大众掌握的政治信息水平很低，也许只有10%的人口具有较高的政治识见（见§2.2.3），公民仍会尝 试使用政治判断的启发式方法来弥补自己的无知（例如 Lupia 1994, Zaller 1992）。这表明，人民论坛或许能够充当 一种启发式线索，帮助引导公民在选举中的投票，尤其是在PF管理者和政治评论家公开比较PF趋势与候选人政策的情 况下。其中一部分工作应通过“成绩单”来完成，详见下文E16。这类启发式线索可能取代目前由政党提供的线索，特 别是当公民如今已经成为四处比较的政治消费者，对那些为 了吸引主流选民而趋于雷同的政党感到失望时（Economist 2015a, 21）。

公众知道调查实行自愿投票，允许任何选民参加，这也会支持调查获得较高地位和影响力。人民论坛调查引入之后，人们很快就应普遍知道：如果旁观者对关心议题的人通过这一

过程发展和表达意见的方向感到不安，他们就可以决定，自己也该关心起来，并在下一次调查中投票；如果本次调查尚未结束，甚至可以立即参与。

前沿信号。由于人民论坛的自愿投票会反映那些对议题感兴趣的人的看法，它很可能预示：如果将来大多数公民开始关注这些议题，整个人口中的多数届时将持有何种看法。人民论坛产生的宣传，可能加快对议题兴趣的增长。政治人物会敏锐注意调查发出的任何此类"前沿"信号，因为他们中有许多人希望被看作在提供"领导力"（关于领导力的讨论，见§2.2、§2.2.1、§2.2.2、§2.2.4、§2.2.8和§2.7）。

E16：成绩单——人民论坛对政治人物的评级。人民论坛的管理者将公布"成绩单"，类似"民主审计"（Democratic Audit）主任斯图尔特·威尔（Stuart Weir 2004）提出的那种成绩单，以帮助公民监督政治候选人以及行政和立法机关成员的表现与态度。每张成绩单的一个显著部分，是被评者的看法与人民论坛投票趋势相符的程度。如上文E3所述，这些趋势很可能显示社区对所处理议题最知情、最深思熟虑的看法，由此向政治人物表明：为了以最负责任的方式代表人民，他们应支持哪些看法。如果选民逐渐认识到这一点，成绩单就会成为他们在下次选举中高度重视的投票指南，赋予调查更多政治力量。这些成绩单除了帮助确立论坛作为启发式线索的作用，还应能通过帮助人们将注意力集中于论坛的问题，促进整个社区的审议。

7.2.7 功能6

在意见发展为稳定的公共判断之时或之后形成政治影响力，而不能先于这种发展。

E17：咨询性影响。人民论坛结果对立法机关不具约束力，仅具有咨询性质。它们会施加关心议题的公众意见的压力，促成新的法律与政策，使其反映连续调查所确立的、关切者意见的趋势。

E3：自愿投票。自愿投票意味着人民论坛结果仅反映一部分选民的看法。在澳大利亚等少数国家，全体选民被要求必须参与选举代表，这可能使政治人物不急于按照人民论坛结果修改现行法律与政策。在选举代表实行自愿投票的国家，论坛可能更快发挥政治影响力，因为那些关切程度足以促使其在论坛调查中投票的人，也可能正是参与选举投票的人。

E5：趋势。政治人物很可能等待人民论坛中出现明确趋势，或等待趋势形成后再趋于平稳、成为水平线，而不会立即对某次调查结果作出反应，结果在几次调查之后便以持有过时观点而出名。他们会希望先看看趋势是否出现逆转，详见下文 § 7.2.9。

7.2.8 功能7

把论坛所处理议题上的政治影响力，保留给那些已经思考过这些议题的人（贤能政治原则）。

E3：自愿投票。上文 § 7.2.6指出，人民论坛调查记录的意见很可能获得政治影响力。由于表达这些意见的投票是自愿的，它往往不会记录那些没有参与、很少思考论坛所处理议题的人的意见。因此，人民论坛往往会把政治影响力赋予思考过这些议题的人。这些人很可能既包括教条主义者，也包括意见经过更仔细考虑的公民；但教条主义者的参与，可能促使他们作出更具建设性的思考，详见 § 7.2.6（E3“赋予那些兴趣足以促使他们投票的人以权力”）。

7.2.9 功能8

在人民论坛调查的政治影响力使其中的意见表现为政策或法律之前，邀请公众重新检视他们在调查中就某项议题表达的意见。

E18：**执行前复核**。随着人民论坛的运作，尚未在调查中投票的选民，可能会担心政治人物将引入反映论坛投票趋势的新政策或法律。这一前景也可能使此前的投票者改变主意。因此，政治人物会告知选民：如果下一次调查没有扭转趋势，他们就打算采取行动。考虑到未来的选票，他们会希望选民认可其行动。

7.2.10 功能9

尽量降低强大的狭隘利益集团扭曲公众意见发展及其在人民论坛调查中投票的能力。

富有的利益集团可能以许多方式寻求操纵公共意见，例如资助带有偏向的媒体节目和电影，通过媒体所有权支配编辑方针，刊登广告，支持特定学者、活动人士及团体，通过针对公众参与的策略性诉讼（SLAPPs）威慑活动人士，资助政治选举活动，进行游说，等等。这些活动损害一人一票原则，从而破坏民主的完整性，实际上把多张选票交给那些有钱且选择以这些方式使用金钱的人。格雷厄姆·史密斯（Graham Smith 2001, 88）认为，这种危险：

> 构成对现行公民倡议和公民投票实践的批评，而不是对其潜力的批评……我们需要花更多时间研究可能的“富有想象力的保障措施”，确保信息平衡，并确保金钱和媒体利益的影响不会增长……然而，即便存在……〔现有的〕资源不平衡，绿党人士仍然在〔环境议题的公民倡议和公民投票中〕取得了成功。

卢皮亚和松阪（Lupia and Matsusaka 2004, 478）的发现支持这一观点：证据并不赞同“公民倡议让特殊利益集团颠覆政策过程、损害公众利益这一想法”。尽管如此，人民论坛发展出的影响力越大，就越会成为狭隘利益团体想要控制的目标。不过，如下文E4所解释，人民论坛过程的透明性应意味着，随着其影响力增加，试图以不民主方式操纵它的行为，越可能对操纵者产生适得其反的结果。

E4：长期重复议题和问题。论坛过程的长期性质，应能使操纵代价高昂，并危及操纵者的公众形象。

通过长期重复调查，使富有的操纵者耗尽财力。人民论坛过程需要数年，甚至许多年，才能促进并展示公众对某个问题的意见发展。如§ 7.2.7和§ 7.2.9所示，在这些趋势转化为政治行动之前，可能还会经过更多时间。这样的时间跨度，会使资助一场宣传运动来影响公民观点及其调查答复的成本变得非常高昂。

通过长期重复调查，使操纵者暴露于公众谴责之下。调查处理每项议题时，时间的推移也会使任何试图在该议题上收买选票的行为，对操纵者构成风险，因为公众、媒体和政治人物有充足机会识别正在发生的事情。当操纵者的努力集中于人民论坛调查中的某个问题时，围绕这一行动的宣传很可能使公民清楚地看见它。操纵者花的钱越多，他们的活动在公民眼中，尤其在那些关心该议题的公民眼中，就越会显得公然违背民主。由于后者也最有可能参与调查投票，操纵者的大笔支出就有可能同时损害他们的声誉与事业。这类情况也可能鼓励公民更加善于辨别所收到的信息是否具有误导性，并促使他们参与PF投票，为论坛所提出问题的公共讨论作出贡献。

如果操纵者扭曲调查的力量主要不来自财富，而来自组织和控制选民的能力，而且这些选民在PF所调查的社区中占有相当比例，那么他们也面临类似风险。可能拥有这种组织能力的主体，包括拥有大量雇员或股东的大公司、拥有许多会员的工会，或雇员众多的政府机构。这些团体的管理者可以通过鼓励或指示股东、会员或雇员在调查中按管理者希望的答案投票，试图影响人民论坛中与自身利益有关的问题的投票。这样的行为很可能成为公众所知的事实，原因包括：（a）许多公民预料，任何具有这种组织能力、而且在选票上的某个问题中拥有既得利益的实体，都会受到这样做的诱惑；（b）持相反看法的公民会产生怀疑并提出抗议；（c）该问题的调查结果看起来会出人意料地偏向这些既得利益；以及（d）有可能找到证据，例如举报者揭露狭隘利益集团对投票者进行不公平组织。投票活动每年重复举行，便为这些因素引发警觉留下时间，也让公民能够通过公开批评，以及投票反对由不民主操纵所推动的主张，作出回应。

对这类活动的怀疑或证实，应能引发公共辩论，讨论这种活动是否过分自利，从而违背公共利益。如果某项议题引出了遭受不民主操纵的投票，人民论坛可以在处理该议题的现有问题之外再增加一道问题，帮助这场辩论。可以询问投票者，他们是否认为，关于该议题的问题所得到的答复，受到违背公共利益的狭隘利益集团的过度影响。围绕这样一道问题的任何争议，都会使公众更加注意选票上引发争议的议题，并吸引那些未必对该议题本身感兴趣、却希望就民主受操纵问题投票的选民。人民论坛管理者应继续保留引发这场“操纵”辩论的问题，直到事情得到澄清。如果有关操纵的争执持续下去，却没有得到解决的迹象，可能就必须从选票上删除所有涉及的问题。如果争议解决了，就应删去关于不民主操纵

的问题，同时保留有关议题本身的问题，在后续调查中继续提出，直到其投票结果稳定下来，表明公众对这些问题的审议已经完成。

经过持续公共辩论和投票，人们对既得利益集团组织的投票是否过分自利所作的判断，可能取决于政府是否设有程序，补偿那些因新法律和政策而遭受损失的人。这对民主至关重要，因为让个人和少数群体承担不公正的成本来提供公共物品，很可能损害公共利益的形象，以及有关政府的正当性。

E19：防止操纵意见和投票。如果强大自利实体的操纵，既未因财力耗尽而停止，也未因暴露于公民的道德判断之下而停止，那么当人们开始怀疑其投票是否遵循一人一票的公平原则时，人民论坛的可信度就可能受损。这种怀疑对论坛声誉的损害有多大，可能取决于能否识别出选票上受到操纵的问题，从而按照上述建议保护它们，或因其可能产生被不民主手段扭曲的结果而将其放弃。防止论坛受到这种损害的一项后备办法，是专门就强大狭隘利益集团操纵公众意见和投票这一议题提出问题。做法是在选票上列入该议题，而不是等到出现操纵迹象后，才按上文E4的建议作出反应。

这种追问的一个对象，是上文未予充分注意的媒体。媒体的政治力量不同于那些财力雄厚、或能够直接组织控制大量选民的狭隘利益集团，因为其力量来自向公众进行不间断的传播。自由而多样的媒体对于知情且充分发展的公共意见不可或缺，因此，由国家资助、从而独立于商业要求的免费电视和广播，是人民论坛运作环境中的重要部分。论坛管理者应让选票提出旨在防止各类强大狭隘利益集团——尤其包括媒体——操纵公共意见的法律或政策。如上所述，这种建议必须在论坛调查启动时就提出，不仅为了保护调查，也为了保

护民主本身。一个可能的做法是，由论坛询问：商业利益主体就其具有金钱利益的任何议题发表公开声明、宣传某种观点，或付钱让他人发表观点，是否应当被规定为违法。这样的法律应能帮助防止商业利益主体利用其经济实力，对公共意见和立法者施加不公平、具有误导性的影响——正如我们在烟草业对肺癌问题，以及化石燃料业对气候变化问题的做法中所看到的。

如果美国的人民论坛提出这类限制既得利益集团活动的问题，在某种程度上，就是重新检视美国最高法院2010年在“公民联合会诉联邦选举委员会案”（Citizens United v Federal Election Commission）中的裁定。该裁定认为，美国宪法第一修正案禁止政府限制的政治支出，不仅包括非营利组织的支出，也包括营利组织、工会及其他组织的支出。该项裁定涉及在初选前30天和大选前60天内，为候选人和政党开展竞选活动的开支；但这里建议人民论坛采取的行动，关注的是围绕议题而非候选人和政党的公共讨论与宣传，而且涉及持续禁止既得利益集团进行公共论辩，而不只是禁止它们在选举前一两个月这样做。这里的想法，是遵循§2.1提出的两项原则：（1）政府的唯一目的，是选择并实施公共物品的最优供给；（2）公共物品与私人物品常常处于生死竞争之中。在私人物品上拥有既得利益的公民，很可能偏向这些私人物品，而且经常拥有可以用来说服别人接受其偏向的经济实力。为了使审议民主富有成效，应限制他们从事这种活动，使所有公民都能够自由辩论、讨论并决定该议题，而不受强大私人利益的扭曲。

7.2.11 功能10

促成执行艰难政治决定所需的政治意愿。

E20：激励公众参与。人民论坛应能增强承认议题并就其采取行动的政治意愿，因为它会帮助公民更直接地参与政策形成过程。它将使公民更积极地决定哪些议题被视为重要，以及他们将通过政府为此做些什么。如上文第1章、§2.2.1、§2.3.2以及§3.2所讨论，对政治人物的普遍不信任，应会激励许多公民抓住论坛提供的机会，向政治人物发出公开指示。虽然从直接意义上说，这些指示不具约束力，但公民仍会受到激励，通过在PF投票来发出指示：一方面是为了获得表达的满足，另一方面是为了利用这些指示最终可能具有约束力的机会，如上文§7.2.6所述。

E4：重复调查。人民论坛持续运作，使其能够监督自己促成的政策改变的实施，并为此施加压力。卢皮亚和松阪（Lupia and Matsusaka 2004, 476）指出，目前这类实施之所以困难，是因为：

> 那些曾经阻止政策经由传统立法渠道推进的政府行动者，可能仍处于能够影响、甚至决定这些政策在选举之后实施和执行程度的位置……推动倡议获得通过的组织……经常在选举后不久就解散……与职业化立法机关相比，这些实体在监督负责执行其命令的人方面，处于相对不利的位置。

7.2.12 功能11

在难以获得政府帮助和资助时，为公民提供自行启动和运作调查的能力。

如稍后§9.3所讨论，论坛不适合先以一个规模小、成本低、地域范围很窄的项目起步，再逐渐扩展。这是因为，只有覆盖一个省、州或国家的大规模运作，才能产生足够强大的政治影响，激发公众对PF所聚焦议题的兴趣和审议。规模较大的公众通常比规模较小的公众拥有更大的力量，决定自己

的长期未来；因此，只有大规模运作的人民论坛，才能向有资格参与者提供发挥战略影响的前景。由于人民论坛的设计旨在发展战略政策，以很小的地方规模运行，可能会让它显得无关紧要、无能为力。人民论坛必须达到较大规模这一要求，使公民难以创设并试验它。不过，如下文E3 / E17所指出，以及上文§6.2.3所讨论，这基本是个资金问题，可能比激发政府引入并运作该系统所需的政治意愿更容易解决。

E3：自愿投票；E17：咨询性影响。自愿、咨询性的投票，既不强迫人们投票，也不强制实施结果，因此，如果政府不愿将其作为公共服务来运作，私人组织仍可以运作人民论坛。自愿、自我选择的投票，也有利于论坛大规模运行。

E7：可及性。通过电话和互联网调查，使投票对公民极为方便，也有利于使用计算机快速计票，并将成本降至最低。如§7.2.2的E7所述，几乎已经消失的“数字鸿沟”应不会限制可及性。

E21：资金。这一系统可能的资金来源，已在上文§6.4中讨论。上文E7所述的运作经济性，支持这样一种可行性：筹集资金，在省、州乃至全国这样较大地域内举行示范调查。起初，这可能必须采用较低、甚至可忽略不计的投票安全措施，如下文§7.2.13的E22所述，并且仅通过网络呈现选票和进行投票，不提供纸质选票作为补充。

7.2.13 功能12

论坛增进人民对人民论坛作为政治制度的信心，使人民及其代表愿意维持和使用它。其中包括公众设置或监督议程的能力。

人民论坛应能吸引许多公民，因为人们对新民主程序的兴趣日益增长。正如沃伦（Warren）所指出：

> 发达民主国家的人们已经对其政治制度感到疏离。他们如今较少信任自己的政府，而更倾向于认为政府无能、不值得信任，甚至腐败。虽然这些趋势的原因和意义已经受到大量研究与争论，但这种疏离似乎反映的并非冷漠，而是对政府日益严厉的批判性评价……对正式政治制度日益增强的疏离，似乎伴随着对以其他途径和方式完成集体事务的日益关注……过去几十年最显著的发展，包括非政府组织（NGOs）在国际舞台上力量的上升，以及致力于解决集体行动问题的社团数量急剧增加；这些社团取代、替代国家权力，或与之协作。（2002b, 681 – 82，强调为原文所有）

希宾和泰斯-莫尔斯（Hibbing and Theiss-Morse 2001）也注意到公民的同类关切，认为这是美国人不喜欢政府的主要原因。不过，他们没有把它称为对“制度”的疏离，而是称为一个“程序性”问题。

> 我们确实相信，总的来看，这里的研究更支持从程序而非政策解释美国人对政府的不满……而且，试图促进公众参与政治过程，不太可能纠正公众的消极态度。相反，改善公众对政府态度的最佳策略，是实行改革，使决策者难以或不可能凭借自己作出的决定谋取私利。（2001, 250）

人民论坛既提供透明性，也能够敏感地回应公众反应，因此，将它作为政策制定机制的一部分，应能让公民使“决策者凭借自己作出的决定谋取私利”变得更加困难。如果公民不能通过坚持制定更完善的反腐败法律、投票反对政策过于狭隘的政治人物，以及指导战略政策来做到这一点，那么谁能做到呢？虽然论坛似乎违反了希宾和泰斯-莫尔斯提出的、避免依赖公众参与政治的建议，但这种违反更多是表面的，而

非实质的，因为通过论坛进行的大量参与是“保持距离”的：仅仅是在私人场合完成的一年一次投票，无须面对面的政治讨论或争辩。此外，通过投票或争论论坛问题而积极参与的人，可能只占人口很小的一部分；而投票结果可以为其余人提供启发式指导，他们可以投票支持赞同这些结果的政治候选人，以此推动结果得到实现。

E3：自愿投票。人民论坛若要成功，社区就必须认为它选择的议题、问题和答案菜单是相关、全面且编制得当的。如果公民看出或怀疑其中有不足，就不太可能参与。因此，自愿投票赋予公民一种易于行使的抵制权；这会迫使调查管理者邀请公民就议题、问题和答案菜单的选择提出建议，详见下文E2。这项邀请将是选票上一项显著、长期保留的内容。

E2：公民对议程的贡献。公民可能要求修改或删除选票上的议题和问题，或增加新的议题和问题。作为回应，管理者将公布自上次调查以来收到的请求清单。清单将注明每项请求是否得到采纳；如未采纳，则说明原因。拒绝请求所给出的理由，以及随之而来的任何公共争议，应有助于公众对议题进行审议。公众持续影响议程的这种能力，符合钱伯斯（Chambers 2001, 251）的建议：问题的选择与表述，应作为一个反复进行、不具约束力的过程，使公民投票成为“持续协商过程的一部分，而非一劳永逸的批准”。

如下文E10所讨论，议程的长度可以不设上限，因此论坛可以接受任何议程建议，以类似维基百科的编纂方式，形成一种可称为“维基议程”的东西。不过，如果没有论坛管理者的有力把关，这种方式不太可能产生高质量的选票。管理者需要自行加入许多议题和问题，并通过编辑消除议题的重复和重叠，以及可能引起困惑的问题。他们必须运用判断，确保

列入选票的议题长期存在，且最好具有高度公共重要性，无论这种重要性来自议题本身，还是来自其与选票上其他议题的关系。管理者还必须确保提出最关键的问题（例如见§7.2.2的E11、E12、E13），包括寻求系统性解决办法，而非仅处理症状的问题。他们还须确保，在议题说明和问题中，提供通向选票上其他相关议题或问题的参照。每项议题的说明也需要编辑监督，以尽量减少偏向，并确保涵盖关键方面。基于这些理由，已公布的议程必须由管理者负责；但论坛的自愿投票最终把这一责任转移给公众，因为公众会看到管理者所提供的内容，并可以通过参与调查投票、抵制调查，或公开表达对论坛管理的赞成或反对，作出判断。

除了依赖调查管理者编写议程，还可能采用另一种方式，即由政府规定：凡公众通过达到最低签名数的请愿所要求的议题和问题，论坛必须列入，正如公民发起的公民投票所采取的做法。但这里不推荐这一方式，因为它应无必要，要求政府协助论坛，而且会耗费公民的时间和金钱。在加利福尼亚，为将一项措施提交公民发起的公民投票而收集签名的成本，如今已经超过100万美元（Lupia and Matsusaka 2004）。

由于论坛选票要求投票者对预先编制的问题作出个人答复，与共识会议和公民陪审团这类由整个小组讨论议题并共同设计回应的审议程序相比，它限制了投票者设计政策问题解决办法的创造力（G. Smith 2009, 100）。不过，应通过在选票开头醒目地邀请公民提出修改建议，来抵消这一限制。其效果之一，可能是为选票引入新的问题，而这些问题所蕴含的解决办法，与之前的问题所暗示的办法不同。

E10：范围广泛的菜单。一份篇幅较长、尽可能广泛涵盖重要长期议题的选票，可以最大限度地增加能够从中找到自己

关切议题、因而可能参与调查的公民人数。这份菜单的规模不应使公民望而生畏，因为就像使用词典、电话簿和互联网一样，人们会明白，规模大是帮助而非问题：这意味着他们更有可能发现选票包含自己想要发言的议题。

篇幅较长的选票不会大幅占用公民的时间，因为他们每年只能在PF调查中投票一次，而且投票时只会回答自己感兴趣的议题。论坛将通过多种方式帮助他们找到这些议题：把相关主题归入不同标题下（例如国际关系、人口、自然资源与环境、经济，以及伦理或价值体系）；在目录中显示标题和具体主题；在索引中列出议题；以及在网络选票中提供搜索引擎。投票本身在家中只需一两个小时；当投票者熟悉选票，并对自己想投票的一组议题更加精通后，所需时间很可能更少。

比瑟姆（Beetham 1999, 8）指出公民时间上的另一项负担："理解和讨论公共决策涉及的复杂议题需要时间，而人们愿意投入其中的时间终究有限。"人民论坛不要求公民亲自或在线参加审议活动，由此节约时间。不过，由于PF为每位公民提供一种简便、快捷、且可能具有一点影响力的政治意见表达方式，它可能鼓励他们把更多闲暇时间用于阅读、观察、讨论和思考议题。在这一活动过程中，他们可能加入读书讨论圈等审议团体。

选票的长度将取决于论坛管理团队能够处理多少编辑及相关工作，其中包括回应公民和团体对议题、问题和答案菜单提出的修改请求。随着调查逐年进行，论坛工作人员应能延长选票的篇幅。

E15：竞争。两个不同人民论坛之间的竞争，可能有助于以富有创意的方式编制向公民提供的议题、问题和答案菜单，

从而最大限度地扩大公民对议题和问题的选择，并增强他们对这个系统的兴趣。不过，如本节上文E3、E2和E10所示，公众监督与良好管理应当使这种竞争没有必要。

E20：激励公众参与。自利和团结两种动机，都可能促使人们使用人民论坛（参与调查投票，并通过论辩促使他人投票支持自己的想法）。自利会使他们争取让自己的偏好在结果中占据主导，以利用论坛所形成的政治影响力。团结，即合作与利他的动机（例如Alford and Hibbing 2004；Fehr and Fischbacher 2003；Orbell et al. 2004），则会促使他们提高重要公共议题的知名度，以促进公共讨论，既发展更明智的公共政策，也帮助执行这些政策。由于论坛使每位公民都有望以更多一点的力量表达并实现自己的意见（而个人付出的精力和时间成本很低，如上文E10所述），它应会促使一些公民进一步发展对公共事务的意见，而这又可能增加对准确信息的需求。正如§7.2.11的E20所指出，对这些自利和团结反应的额外激励在于：对政治人物及传统政治过程的普遍不信任，应会驱使一些公民抓住论坛提供的机会，尝试公开、定期地向他们发出指示。为了增强这些指示的公众可信度，从而增强其力量，一些公民可能受到激励，进一步了解自己所投票的议题。

贝内特（Bennett 2006）强调，在决定公民掌握的政治信息水平时，认知能力、动机和机会非常重要。这使良好的组织与沟通不可或缺，因为组织既创造动机（Bimber et al. 2005），也创造机会；沟通则通过发展信任，以及目标型、表达型和团结型的激励来产生动机。在一个民主国家引入PF，应能显著加强其组织与沟通。贝内特（Bennett 2006）认为，认知能力的不足无可补救；但人民论坛的贤能政治功能（§7.2.6和§7.2.8）旨在绕开这一问题的很大部分：通过促

进那些正在思考公共议题的人的政治影响力，使许多有此类不足的人可以被绕过。论坛设计假定，这些积极参与的公民中，会有许多人具有很强的认知能力。

E22：投票安全。要使公民相信论坛是一项帮助政府发挥功能的制度，就必须具备一定程度的投票安全。安全由若干条件保证：只有有资格投票的人才能投票；每人在每次调查活动中只能投一票（一票可以包含对选票上任意数量议题中任意数量问题的回答）；隐私得到保护；计票过程不受舞弊污染；还可能包括其他功能，例如投票者能在最终计票前修改选票，能发现自己的选票是否被遗漏或误计，并能纠正这些问题（Schneier 1996, 125）。安全系统应允许方便投票，并最好使调查可以不受政府干预地运作。理想的便捷参与还包括：选民无需预先登记，便能一时兴起就投票，如§6.1.3所述。在澳大利亚，要让即时投票具有一定安全性，就必须在投票时使用选民名册，核查每位投票者的资格，并确保其只投一次。高安全级别无法照顾到即时投票，因为它要求投票者先联系论坛的中央计票机构（CTF），登记并获配一个身份识别号码。此后投票者可以报出该号码，并附上自己选定的、由两部分构成的代码来投票。CTF把她的选票连同代码第一部分一起公布后，她可以附上第二部分并传回CTF，确认选票（Schneier 1996, 129）。这一程序允许投票者纠正计票错误，也允许修改选票；但若用于人民论坛，它的复杂性可能打击参与意愿。由于这种调查并非选举，而只是记录不具有决断效力的意见，一种更简单、较低安全级别的方式应当已经足够。

在公民没有能够将其定位于选民名册中的个人识别号码（PIN）的国家，为了允许即时投票，人民论坛的安全系统必须在调查之前，把PIN逐一送达每位合资格选民；或者由

选票指导投票者如何自行编制PIN，以便计票计算机用它在名册中找到该投票者的姓名。后一种PIN可以由姓名和出生日期组成；如果电话投票需要数字形式，投票者可将其转换为数字代码。两种PIN都需要政府合作，允许使用其选民名册，而政府未必愿意这样做。如果政府选择以这种方式提供协助，它可以：（a）许可调查公司使用电子版名册识别合资格投票者，从而核查收到的电子选票是否有效；或（b）授权政府选举部门接受人民论坛委托，验证收到的电子选票，再把它们传送给论坛的CTF计票，并将选票归类为欺诈或有效。在澳大利亚，无论采用（a）还是（b）方式使用选民名册，都需要政府批准论坛成为少数获准使用该名册的组织之一；而在举行人民论坛示范调查、提高公众和政治界对其潜力的认识之前，这种批准可能无法获得。

如果人民论坛的示范活动没有政府支持，就必须足够便宜，使公民能够筹集必要资金，而且必须在不依照选民名册核查每位投票者资格的情况下开展。这些条件为示范活动提供了两种选择，两者都使用网络选票。第一种基本上放弃投票安全，也许只要求投票者在获准投票前提供姓名和地址。这种不安全的人民论坛示范方式，可能已经足以获得公众的理解和支持。比起公民使用这一系统或看到它运行、从而感受到其潜力，公众对最初示范调查结果有效性的信任可能远没有那么重要。第二种选择提供轻微程度的投票安全：公民可以在调查前登记，或者在决定即时投票时用信用卡识别身份。登记时，公民通过电话、网站或电子邮件，请PF为自己分配一个PIN，并把它发送至其邮寄地址或电子邮箱。如果采用邮寄，可能必须在调查结束前几天截止登记，让PIN及时送达，以便投票。没有在调查前登记的公民，可以在调查开放的一周内即时投票，方法是在电话或网络投票之前，用信

用卡向人民论坛支付一笔象征性费用，比如1分。银行向论坛成功付款，就会告知论坛所用姓名是真实的，或至少与所用信用卡号码相连。该姓名或该卡号都不能在不被论坛管理者发现重复的情况下再次用于投票；如果重复出现，管理者会拦截这些选票，可能连最初那张也一并拦截，把它们计为欺诈票，以便事后分析哪些看法通过重复投票得到了虚假的代表。采用这一程序，即时投票者每次投票大约支付21分（信用卡交易费20分，投票费1分），这几乎构不成阻碍。无论采用不安全还是稍具安全性的选择来示范人民论坛，都可能产生公众压力，要求政府通过公共资助，以及允许按上述（a）或（b）方式提供选民名册来实施投票安全措施，协助该系统今后的运作。

设于华盛顿的国际选举制度基金会（International Foundation for Electoral Systems，IFES），提供关于投票系统的非常有用的信息，包括目前在一些国家和地区使用的网络投票，例如挪威、爱沙尼亚、法国、荷兰、西班牙巴塞罗那、美国西弗吉尼亚州、澳大利亚新南威尔士州、加拿大万锦市，以及瑞士日内瓦。每个国家、省或城市都会选择适合自身情况与优先事项的系统。不过，由于IFES侧重国家运行的系统，它不处理上文讨论过的、为建立人民论坛可能需要的独立调查。爱沙尼亚数字身份证是这一局限的一个例外：它已在包括投票在内的许多应用中成功运行十年，并向“非居民的‘卫星爱沙尼亚人’开放，由此创造一种全球性的、符合政府标准的数字身份”（Economist 2014b）。不过，这可能仍不够便利，因为申请者需要支付约40至70美元，并提供生物识别数据和适当文件。

E17：咨询性影响。人民论坛要赢得公众信任，就不能在公民探究有争议、且被强烈坚持的信念时，煽起公民之间的暴

力冲突。在考虑这种可能性时，德雷泽克（Dryzek 2006, 47）主张“将民主的审议方面与决策方面部分脱钩”（如上文§7.2.2的E10所述）。人民论坛通过产生对政府不具约束力的选择，来做到这一点，但它同时邀请大众使这些选择成为有约束力的要求。

7.3 关于设计要素E1——选票——的补充说明

人民论坛能否移植到自由民主国家，将取决于各国公众如何接受选票，因此这里再就其设计和潜在影响作几点说明。

覆盖州或省等有限辖区的论坛，不应仅限于该级政府管理的议题，还应涵盖从全国到全球的更广范围议题。这样做，部分是为了鼓励居民在认识到本州运作所处的更广背景的基础上，为本州形成偏好；也使州内居民除了向州政府传递信息之外，能够向国家政府，有时甚至向世界其他地方传递信息。一个在更高辖区层级运行的论坛，例如在州组成的联邦中全国性运行的论坛，所用选票在处理州级议题时可以各州不同，但对于全国及更广范围共同关切的议题，应在每州提出完全相同的问题，如§6.1.4所述。选票应包含通常不被视为公共政策议题的主题，例如公民如何思考、持有哪些价值，以及他们在作选择时表现为自信还是防御。对文化进行这种追问，将是人民论坛试图在公民中激发的审议的重要部分，因为文化影响着他们持有的意见，从而影响其民主政府的政策。

下面举例说明选票可能如何处理一个主题，或一类议题，以帮助读者想象它将如何努力促进公众对战略议题的审议。这一示例使用人口规模这个主题，展示澳大利亚全国人民论坛中，塔斯马尼亚州的选票可能如何处理它。第4章和第5章讨

论了这个主题的战略重要性；下面在这一主题下选取的前三项议题（编号PO1、PO2和PO3）都着眼于长期。这与澳大利亚的实践形成对照：在那里，人口规模往往以短期到中期的重点来处理，强调移民对失业、城市拥挤、基础设施充足程度、人口老龄化的影响，以及商业游说团体对劳动力和更大国内需求的渴望。

这里给出的这一主题的议题和问题菜单，仅供示例之用；当然，广泛协商可能形成另一组选项，更有效地处理人口规模的公共选择。问题和答案菜单在这里以Q1等代码标识：Q1表示某项议题的第1个问题，例如“人口规模”这一主题中的PO1议题；该主题的识别代码为PO。A1是Q1的答案菜单，A2是Q2的答案菜单，依此类推。Q之后、以及有时A之后的括号说明，例如“州级”“全国”“态度”“理由”“实施”或“支付意愿”（见 § 7.2.2 E13），可能不会出现在实际运行的选票上。答案菜单中，每项答案右侧都有一个代码数字，投票者可以选择它作为选票的一部分。

塔斯马尼亚州人民论坛选票对一类战略议题的一种可能处理方式

PO 人口规模

PO1：我们希望有多少人?

你认为，在未来一个世纪或更长时间内，我们的政府应当把澳大利亚以及塔斯马尼亚州的人口规模目标定在多少？在作出决定之前，你也许愿意先考虑并回答PO2和PO3中的问题，以检视和解释自己的想法。

这里你可能关心的一个问题是，塔斯马尼亚人和澳大利亚人是否有权选择自己的人口规模。这些决定应由当地居民作出，

还是应改由全球共同体作出（如果能够通过联合国或未来的世界治理机构实现），又或者根本不应作出这类决定？如果你希望表达自己对世界政府是否可取及其结构的意愿，可以在GO4上投票〔“政府”（GO）主题中的GO4议题未收入这份选票样本〕。

Q1（全国，态度）

你认为我们应当为澳大利亚设定多大的人口规模目标？

A1

答案	代码
零	0
<1000万	1
1500万	2
2300万（大约为当前规模）	3
2500万	4
3000万	5
4000万	6
>4000万	7
我们不应以任何特定人口规模为目标。我们应接受全球移民流动的潮起潮落，以及自然出现的任何出生率。	8
我们应遵守世界共同体可能为澳大利亚确定的任何人口目标，例如在联合国主持下确定的目标。	9

Q2（州级，态度）

对于这个问题，请暂且不考虑改变或控制塔斯马尼亚人口规模——如果我们想这样做的话——所涉及的困难，只说明你偏好的人口规模。

A2

答案	代码
零	10
<300,000	11
400,000	12
500,000（大约为当前规模）	13
600,000	14
800,000	15
1,000,000	16
2,000,000	17
>2,000,000	18
我们不应以塔斯马尼亚境内任何特定人口规模为目标，而应接受整个国家范围内的人口流动。	19

Q3（州级，态度）

如果你对Q2的回答表达了限制塔斯马尼亚人口规模的偏好——无论是限制在目前规模，还是允许将来进一步增长一段时期后加以限制——那么，若实现这一限制必须使塔斯马尼亚脱离澳大利亚，你是否希望它这样做？如果联邦人口规模政策不限制全国人口规模，这也许就是必要的，以便本州能

够实施自己的人口政策，包括控制来自大陆各州和海外的移民。

A3

答案	代码
不，塔斯马尼亚不应脱离澳大利亚。	20
不确定。	21
是的，如果限制人口规模有此必要，塔斯马尼亚应当脱离澳大利亚。	22

PO2：人口增长的收益值得付出其成本吗?

过去十年，澳大利亚人口每年增长约1.2%。这一速度在发达国家中最快；发达国家平均年增长率为0.3%，而澳大利亚的速度与目前世界平均水平相同。2007年，澳大利亚人口增长1.6%，其中一半以上（56%）来自净移民，其余44%来自自然增长（Weaver and Weaver 2008）。更多人口带来的收益包括：更多人享受澳大利亚的生活方式，更丰富的族群多样性，更多文化发展与文化设施，更大的国内市场，以及为工业发展和国防力量提供更多智力及其他人力资源。

另一方面，人口增长带来经济成本。为了在人口越来越多的情况下维持全国人均富裕水平，需要支出以扩建住房、医院、学校、道路、工厂、发电站、油井、矿山和农场等基础设施。我们扩充基础设施和技能的过程中，由人口增长驱动的那一部分成本（以人的劳动衡量，而劳动在很大程度上由资金支出衡量），在澳大利亚估计为GDP的9.6%（对应每年1.4%的人口增长），在美国则为GDP的12.5%（对应每年1%的人口增长）（Cocks 2012；O'Sullivan 2012；Thurow 1986）。

这意味着，如果我们决定不扩大人口，就可以每年多休假大约一个月，而不会因此在经济上变得更穷；或者，如果我们愿意，也可以把这约占GDP 10%的资源，用于发展碳中和经济、增加对外援助、更多地帮助处境不利的澳大利亚人、保护更多环境，或为GO4所述的全球治理机构的发展作出贡献，等等〔GO4未收入这份选票样本〕。

人口增长还产生另一种成本，无法用货币来衡量。随着人口扩大，自然资源变得更加稀缺。国家有限的自然资源存量，由越来越多的澳大利亚人分享。由于更多公民消费不可再生资源，它们会更快耗尽。可再生资源的总量可能不会减少，但澳大利亚人越多，每个人可以享用的份额就越小。视具体可再生资源而定，份额缩小可能使其享用价值降低（拥挤效应），也可能导致过度使用和破坏，尽管它们原本具有可再生利用的潜力。因此，人口增长降低了自然资源的人均可获得量。这不仅提高了进入市场的资源的价格，也侵蚀了那些免费资源的质量（如生物多样性、荒野，以及可供捕鱼和狩猎的资源存量），同时使向使用者收费变得更加可行。部分受到这类影响的自然资源位于海外，例如石油储备，以及热带和北美洲的原生森林。澳大利亚人是世界上人均自然资源消费最高的群体之一；其人均对全球温室气体（GHG）排放的贡献，在185个国家中大约居第九位（这一排名包括土地利用变化产生的排放）。

Q1（全国；态度和理由）

考虑到增加澳大利亚人口规模可能对资金资源和自然资源造成的成本，你认为是否应当减缓或停止人口增长，让这些资源可以用于其他目的?

A1（态度）

答案	代码
我认为应提高我们的人口增长率。	23
我认为应维持我们的人口增长率。	24
应放缓澳大利亚的人口增长。	25
应停止澳大利亚的人口增长。	26
应逆转澳大利亚的人口增长，使人口减少。	27

A1（理由）

答案	代码
我认为人口增长会产生经济成本。	28
我不认为人口增长会产生经济成本。	29
我认为人口增长会使自然资源更加稀缺。	30
我不认为人口增长会使自然资源更加稀缺。	31

PO3：生活质量、全球平等与我们对人口规模的选择

自殖民初期以来，澳大利亚人享有的生活方式，在很大程度上建立在自然资源人均可获得量较高的基础上。与人口更加稠密国家中人们的处境相比，这可能被视为不公平。这里的“生活方式”一词，指富裕程度（或人均收入）加上生活质量。后者包括所有有助于使生活愉快的公共物品，例如健康而富有趣味的环境、提供支持且激发活力的文化，以及高水平的社会正义和社会福利。

Q1（全国；态度）

你是否希望澳大利亚凭借自然资源人均相对丰富这一优势，维持（或先达到、再维持）高于许多其他国家的人均富裕程度和生活质量？还是你认为，澳大利亚人应消除这种特权，更公平地与世界各地其他人分享我们的自然资源，例如邀请更多人移民来这里？

A1

从以下四个选项中选择一个：

答案	代码
我们应努力保持比世界平均水平更富裕（另见下文Q3）。	32
我们应努力保持比世界平均水平更富裕——前提是这种富裕并非通过剥削其他国家获得（另见下文Q3）。	33
我们的富裕程度只应与世界平均水平相当。	34
我们的富裕程度应低于世界平均水平。	35

从以下三个选项中选择一个：

答案	代码
我们应努力保持相对较高的生活质量（另见下文Q3）。	36
我们只应拥有（就全球而言）平均水平的生活质量。	37
我们的生活质量应低于世界平均水平。	38

Q2（全国；态度、理由）

你是否认为，富裕和／或高生活质量的一项重要条件，是人口对自然资源的压力较低；换言之，土地、海洋、空气以及

与之相伴的自然资源（包括本土野生动物和植被）在人均意义上高度充裕?

A2

答案	代码
对富裕而言，是。	39
对生活质量而言，是。	40
对富裕而言，否。	41
对生活质量而言，否。	42

Q3（全国；态度）

你是否认为，如果我们要维持优于许多其他国家的生活条件，就必须保留移民管制，以限制那些希望享受这些有利条件的移民流入?

A3

答案	代码
我们必须限制移民，以维持相对富裕。	43
我们必须限制移民，以维持相对较高的生活质量。	44
我们无须限制移民，也能维持相对富裕。	45
我们无须限制移民，也能维持相对较高的生活质量。	46

PO4：我们希望谁加入我们?

Q1（全国；态度）

如果澳大利亚要继续接收移民，应根据什么标准选择他们?

A1

选择以下一个或多个答案：

答案	代码
不设选择标准，先到先接收。	47
只接收可接受的种族和文化。	48
按他们对澳大利亚经济的价值——接收富人、拥有短缺技能的人、年轻人、健康者、英语熟练者……	49
寻求摆脱经济困难的人。	50
逃离迫害、灾难或战争等严重困境的难民。	51
家庭团聚。	52
尽量减少现在接收的人数，以最大限度保留澳大利亚在较长时期内接收难民的能力，例如全球变暖淹没某些地方，或扰乱亚洲季风而造成饥荒时。	53

议题处理示例结束

第8章
对论坛可能作出的反应

如果人民论坛按实际运行所需的规模开展，许多保守派很可能对它不屑一顾，因为在他们看来，论坛可能偏向自由派。这是因为，论坛会质疑现状，考察改变是否能使事情变得更好。虽然许多保守派可能对此感到不安，但很少有自由派会这样反应，因为研究发现，这两个群体始终可以依据"对变化的开放性"这一人格特征加以区分（Haidt 2012, 279；Jost 2009；Jost et al. 2003a；Mooney 2012, 96）。科学记者吉姆·贾尔斯（Jim Giles 2008, 29）概括这些研究时指出，对变化的开放性得分较高的人，成为自由派的可能性，几乎是成为保守派的两倍。对变化的开放性包括愿意接受新观念和新体验，容忍模糊与未定状态，把变化视为机会而非问题，以及思考世界可能成为的样子。因此，自由派很可能欢迎论坛，把它视为发展和实施进步政策的工具；而保守派可能因论坛的问题与结果而感到冒犯，进而否定这一制度本身。自由派和保守派之间的另一项差异是，后者对威胁的感知更敏感（例如Haidt 2012, 279；Jost et al. 2003a），因而通常更需要权力和安全。这与抗拒变化有关（Jost 2009, 134）；论坛选票可能加剧这两种倾向，因为，为了说明某项议题为什么可能重要、值得公众检视，选票对它的描述很可能包含需要改变的证据，例如概述忽视该议题所带来的风险。人们也许会认为，讨论风险会引起对威胁敏感的保守派的兴趣，但其中一些人可能反应过度，否认存在任何风险，并拒斥任何讨论该风险的论坛。他们可能觉得，这完全合乎情理，因为这种

反应也表达了他们对改变的厌恶。即使某些风险或机会对于社会未来的福祉至关重要，在一个特别厌恶改变和威胁的人看来，论坛在议题的选择、描述和提问中涉及这些风险或机会，也可能显得有偏向。

因此，预计公众会就人民论坛被认为偏向自由派的问题发生争论。虽然这种争论可能损害论坛的信誉，从而抑制其政治影响力，但它也可能促进这种影响力，因为任何这样的争论都会把注意力引向论坛，以及论坛提出的、引发争论的具体问题。这应能鼓励公民更多地思考论坛及其问题，并通过辩论和投票参与。因此，人民论坛的运作者必须处理有关偏向的争议，一面努力减少并解决争议，一面引导争议，使其为论坛两项策略的执行提供动力。

由于对论坛偏向的部分感知来自基因决定的倾向，这种感知很可能持续存在。政治学者约翰·奥尔福德（John Alford）、卡罗琳·芬克（Caroline Funk）和约翰·希宾（John Hibbing 2005）通过研究同卵（完全相同）和异卵（非同卵）双胞胎的政治态度表明，在保守—自由态度谱系上，基因型（或"先天因素"）解释了个体间差异的约40%。政治遗传学如今是一个发展中的领域；在本书写作时，已经识别出十二种基因，其变体可能使人倾向于自由主义或保守主义。其中最明确的候选之一，也许是DRD4基因：它参与调节神经递质多巴胺的水平，并有一种与寻求新奇行为有关的变体（7R）（Hatemi and McDermott 2012）。因此，DRD4 – 7R被认为有助于形成对变化的开放性。2010年，詹姆斯·福勒（James Fowler）及其同事（Settle 2010）发现，拥有这一变体、且在青春期拥有庞大朋友网络的人，倾向于成为自由派而非保守派。虽然并不存在专门决定自由主义或保守主义的

基因，但这项研究首次表明，一种特定的基因—环境相互作用，有助于人们形成对政治某一方的亲近感。

8.1 更仔细地考察自由派与保守派的不同反应

§ 4.1（8）引用保罗 · 斯洛维克（Paul Slovic）的话指出，人们“竭尽全力坚持自己的世界观”，因为这样做有助于维持个人身份和社会网络。然而，如上所述，某些世界观，例如保守派对变化的抗拒，以及自由派对变化持开放态度的眼光，受到基因型的推动；这进一步解释了人们为什么会“竭尽全力坚持”它们。因此，我们不应期待促进公共审议的努力会带来迅速的政治变化。任何这种变化都会缓慢，需要持续多年的讨论，而其中大部分可能发生在年轻人身上：他们建立并调整自己的政治偏好，部分是通过观察和参与这种讨论。

心理学者约翰 · 约斯特（John Jost 2009）把保守派与自由派世界观的差异，概括为两组核心偏好：稳定与变化，以及等级与平等；这两组偏好都部分源于人们管理不确定性和威胁的不同需要。第一组，是上文讨论过的保守派偏好现状与自由派对变化的开放性。第二组，是保守派容忍并支持不平等（可能因为不平等被视为事物的自然秩序，即现状），而自由派则希望作出减少不平等的改变。如 § 4.2.3所述，保守派对不平等的消极、乃至有时积极的支持，是控制经济增长的一项重大障碍，因为它阻碍从根本上重新分配就业机会。其中一个结果，是对遏制全球变暖及其他自然资本损害的集体行动形成关键阻碍。

根据约斯特和其他人的研究（例如Jost et al. 2003a,b；Jost 2009；Giles 2008；Graham and Estes 2012），可以把保守派—自由派在偏好或容忍度上的主要两极差异列为如下几项

（保守派在前，自由派在后）；其中约斯特及其同事指出的核心张力以粗体表示：

1. **稳定和惯例，与对变化的开放性和寻求新奇相对；**

2. 秩序、组织和确定性，与容忍模糊相对；

3. **等级，与平等相对；**

4. 认知闭合，与倾向于整合复杂性相对（从多个视角审视议题，并把这些看法整合为细致入微的立场）（Mooney 2012, 69 – 70）；

5. 尽责，与反叛和创造性相对；

6. 较低的冲动控制，与较高的冲动控制相对（Graham and Estes 2012, 42）；

7. 对威胁的恐惧（包括突出意识到个人终将死亡，以及对社会体系稳定性的威胁），与相对能够容忍威胁相对。

除了这些保守派—自由派两极差异，道德价值上还存在其他差异，稍后将加以考察，并提出一种解释，说明如何用这七组两极差异来理解它们。

心理学者沙洛姆·施瓦茨（Shalom Schwartz 2007）提出的完整人类动机价值体系，呈现了这七组两极差异清单的大部分解释潜力。他的体系展示的是个人内部的价值张力（而非不同个人之间的张力）；图8.1把每个人体验到的价值排列成一个圆，以相对的扇区表示这些张力。施瓦茨基于进化心理学提出如下假设，并据此发展了这一体系：

> 价值以有意识的目标形式，代表人类存在的三项普遍要求，所有个人和社会都必须回应这些要求：个人作为生物有机体

> 的需要，协调社会互动的必要条件，以及群体的生存与福利需要。（Schwartz 1992, 4）

为了检验这一推测，施瓦茨从67个国家取得210份样本，调查54至57项有助于满足上述“人类存在的三项普遍要求”的抽象价值，例如创造性、财富和诚实（Schwartz 2007）。每份样本中的人，都依据每项价值作为其生活指导原则的重要性，为其评分；各项目之间的关系则以二维空间中的接近程度表示。这些接近关系，把各价值项目置于一个圆的不同扇区内，如图8.1所示；每个扇区都是一种在动机上独特的价值类型，其列表和定义见表8.1。这种圆形结构表明，不论国籍和文化如何，每个人都会体验到价值类型之间相同的相容性与张力。相容性体现为圆周上相邻的价值类型，张力则体现为圆内彼此相对的价值类型。施瓦茨进一步把这十种价值类型概括为四种宽泛类型；它们显示在圆外，紧邻各自所涵盖的两种或三种价值类型。正如其相对位置所表明，这些宽泛类型在个人内部产生两种张力：

1. 对变化的开放性（刺激、自主），与守成（传统、遵从和安全）相对；以及

2. 自我提升（权力、成就和享乐主义），与自我超越（普遍主义和仁爱）相对。

不同的人会以不同方式化解价值类型之间的张力，无论是在细分层次（10种类型），还是在宽泛层次（4种类型）上。在宽泛层次上，这意味着，每个人在对变化的开放性—守成这一维度上，既有一定的开放于变化的动机，也有一定的守成动机。对变化的开放性强于守成的人，在政治上更可能是自由派；守成价值更强的人，则更可能是保守派。同样，在自我提升—自我超越这一维度上，每个人都会在这两种宽泛

价值之间取得自己的平衡，有些人更倾向自我提升，另一些人则更倾向自我超越。与最初的方法一致，施瓦茨以对这两个宽泛动机张力维度的进化解释，来总结其分析。他推测，个人内部自我提升与自我超越之间的冲突之所以被选择出来，是因为智人作为社会性动物进化，这要求个体兼顾自己和群体的利益。对变化的开放性与守成之间的个人内部张力，则被视为在有时充满敌意的环境中为生存而斗争的结果，因为这需要适应的能力，也需要维持稳定的能力。此外，自然选择很可能使每个人都具有这样的能力：根据所处情境，在自我提升与自我超越之间，以及在对变化的开放性与守成之间，取得不同的平衡（另见Jost 2009, 139）。蒂姆·杰克逊（Tim Jackson）用稍有不同的术语说明了其中一些含义：用利他主义表示自我超越，用自私表示自我提升，用寻求新奇表示对变化的开放性，用传统表示守成。

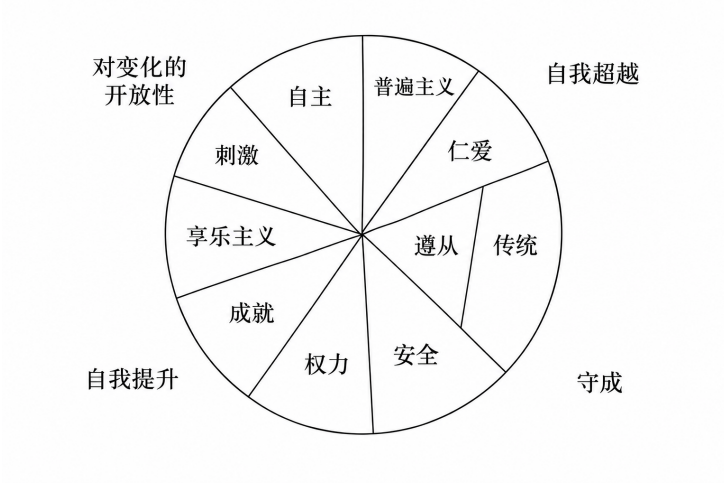


图8.1 十种动机价值类型之间关系的理论模型（据Schwartz 2007）。

表8.1 按核心目标定义的动机价值类型（据Schwartz 2007, 174）。

价值类型	核心目标
刺激	生活中的兴奋、新奇和挑战。
自主	独立的思想和行动：选择、创造、探索。
普遍主义	理解、欣赏、宽容并保护所有人的福祉以及自然。
仁爱	维护并增进那些与自己经常有个人接触的人的福祉。
传统	尊重、承诺并接受传统文化或宗教为自我提供的习俗和观念。
遵从	克制那些可能使他人不安或伤害他人，并违反社会期待或规范的行动、倾向和冲动。
安全	社会、关系以及自我的安全、和谐与稳定。
权力	社会地位和声望，对人和资源的控制或支配。
成就	按照社会标准展示能力而取得的个人成功。
享乐主义	自身的快乐与感官满足。

> 这里重要的一点是，每个社会都在不同的位置，取得利他与自私之间（以及新奇与传统之间）的平衡。而这一平衡落在何处，关键取决于社会结构。当技术、基础设施、制度和社会规范奖励自我提升与新奇时，自私的感觉寻求行为就会压倒更审慎、更利他的行为。当社会结构偏重利他和传统时，自我超越的行为受到奖励，自私行为甚至可能受到惩罚。（Jackson 2009, 163）

社会心理学者乔纳森·海特（Jonathan Haidt）和克雷格·约瑟夫（Craig Joseph）发展了另一种动机价值分析（Haidt

2012）。和施瓦茨的方法一样，他们把“道德基础”理论建立在进化心理学之上。根据我们那些处于进化过程中的社会性祖先所面临的主要适应挑战，海特和约瑟夫推测，自然选择应当塑造了我们的心智，使我们重视至少六种“美德”。理论假定，这些“道德直觉”或“道德基础”由进化塑造的认知模块产生；海特和约瑟夫所识别的六种，是对关爱 / 伤害、公平 / 欺骗、忠诚 / 背叛、权威 / 颠覆、神圣 / 堕落，以及自由 / 压迫的关切。神圣 / 堕落这一基础涵盖清洁、节制、贞洁和虔敬等关切；违反这些关切，通常会激起厌恶。海特和几位同事调查了超过130,000人，得到明确结果：自我认同为自由派的人，主要只受其中三种直觉性关切驱动——关爱 / 伤害、公平 / 欺骗，以及自由 / 压迫——而自我认同为保守派的人，则充分受到所有这些关切的驱动（Haidt 2012, 181 – 84）。海特（Haidt 2012, 279, 312）对这种鲜明差异的解释是，如上所述，人们具有不同的基因型，使他们对本节开头列出的七组两极差异取得不同的平衡；这些差异使某些人倾向于（但并非注定）较少关心忠诚 / 背叛、权威 / 颠覆和神圣 / 堕落。随着生活经验使人们以这些不同方式回应事件，他们便逐渐形成那些不同的态度，同时认同具有类似倾向的人，形成保守派、威权主义者、自由意志主义者和自由派等群体。这些群体成员的社会身份随后引导其确认偏误，加强他们各不相同的世界观。

但正如约斯特（Jost 2012, 526）所指出：

> 从科学角度看，他的理论提出的问题比回答的问题更多。为什么有些人觉得，服从权威、偏爱内群体并保持纯洁，在道德上是好的（或必要的），而另一些人对此持怀疑态度？为什么有些人认为，因为不喜欢某些人或觉得他们令人厌恶，就可以在道德上接受对他们加以评判或虐待（例如男同性恋

> 或女同性恋伴侣，或仅在一代人以前的跨种族伴侣），而另一些人不这样认为？为什么我们“今天对遭受暴力的受害者种类的关心，比祖父母当年多得多”？海特排除了这样一种可能性：自由主义重视普遍考量胜于狭隘考量的这一方面（即公正的不偏私原则），事实上是一项巨大的文化成就——是我们共同战胜较原始祖先遗产之局限的一场胜利。

也许，对海特解释保守派和自由派道德基础时所用的第一种机制，作更彻底的运用，就能够回答约斯特的问题。该机制就是人们在“动机价值”（Schwartz 2007）或“动机性社会认知”（Jost et al. 2003a,b）方面的遗传差异所产生的影响。下面我们将用一定篇幅探究这一可能性，因为它或许意味着，这些动机价值或动机性认知能够建构出比海特所谓道德基础的直觉更经过思考的道德。正如约斯特所指出，经过思考的道德，比不加分别地接受直觉，为公共政策提供了更好的基础。

本节开头列出的七组两极差异，粗略勾勒了保守派与自由派在动机价值上的差别。海特没有看到，或也许为了避免冒犯保守派而忽略的是：这些两极差异表明，当新的情感反应比海特（2012, xiv, xv等）提出的六种本能道德基础更适合现代世界时，自由派往往比保守派更有条件教会自己形成这些新反应。这一推测可能引出三个问题：（1）为什么自由派更有条件识别，何时新的情感反应应取代本能反应？（2）人们怎样才能用其他反应取代本能反应？（3）为什么自由派比保守派更有条件做到这一点？第一个问题的答案是，自由派比保守派更可能认识到需要新的情感反应，因为自由派对变化更开放，更倾向于运用整合复杂性、反叛惯例、发挥创造性，并容忍模糊、不确定性和威胁。第二个问题的答案是，心理学者和精神科医师多年来已经知道，人们可以通过选择

如何看待刺激，在很大程度上决定自己对它的情感反应（例如Haidt 2012, 71；Seligman 1992；Seligman 1994）。因此，在一定限度内，任何人都可以通过更积极或更消极地看待引起情感反应的刺激，教会自己形成新的喜欢与不喜欢、赞同与不赞同。也许，这是一种有意联想，是自己对自己实施的巴甫洛夫式条件作用。第三个问题的答案与第一个相同：自由派更可能愿意且能够教会自己形成新的情感反应，因为他们往往对变化更开放，也更善于思考、更宽容。

由这些观察，我们形成假设的第一个要素：当经验、自我检视或他人的批评表明某些直觉无益时，自由派比保守派更可能重新审视并否决自己的直觉。直白地说，这是一种成熟的能力。但另一方面，保守派不仅具有干劲十足、忠于自身群体及其目标这些带有年轻气质的优点，也相当成熟地重视稳定、秩序、坚持和尽责（Mooney 2012, 268）。正如海特（Haidt 2012, 294 – 95）所强调，我们既需要保守派的方式，也需要自由派的方式，而且两者往往需要交替取得平衡。他引用约翰·斯图亚特·密尔（John Stuart Mill）的话："一个秩序或稳定之党，以及一个进步或改革之党，都是健康政治生活状态的必要要素。"海特还指出，伯特兰·罗素（Bertrand Russell）曾声称："社会凝聚是必要的，而人类迄今从未仅凭理性论证就成功维持凝聚。"保守派在本能层面深切认识到凝聚的必要性；自由派个人主义和推理导向的方式，则可能暂时搁置本能，以考虑其他视角，因而忽略这种需要。要在保守派与自由派的贡献之间取得富有成效的平衡，也许不像看起来那样困难，因为施瓦茨及其他人的工作表明，大多数人都兼具两种倾向，而且每个人在二者之间取得的平衡，在某些情况下会受到所处情境的影响。显然，这些情境包括持不同观点的人如何相互对待。人民论坛在这种

情形下可能有效，因为其结论不具约束力，因此虽会引起持不同意见者的关切，却起初并不构成紧迫威胁。这些结论会在若干年间保持可修改状态，直到所有关心它们的人都清楚地看到：（a）已经形成一项坚定的多数决定；（b）为什么作出这一选择；以及（c）实施它的时刻已经到来。

上述关于自由派的“道德基础”为何比保守派窄得多的假设表明，自由派更倾向、也更能够在心理上走出自己的本能道德反应，客观检视这些反应是否适合引起它们的具体情境。他们也更有条件以同样冷静的方式检视他人，包括其他宗教或国家等群体的成员。在所有这些情形中，这种检视往往会表明，对群体的忠诚、对权威人物的服从，以及一丝不苟地保持神圣纯洁（避免污染物、污垢、酒精、其他种族等等），在现实生活中可能并无必要，有时甚至危险；相比之下，关爱、公平和自由，似乎更加直接而可靠地有用。在判断什么没有必要、什么危险、什么有用时，人们很可能采用功利主义价值标准，即什么能创造快乐、避免痛苦。尽管自由派本能地至少关心关爱／伤害、公平／欺骗和自由／压迫（并在一定程度上也关心海特其余三种道德基础），他们之所以仍会选择上述标准，是因为，当他们观察到他人和自身道德本能的易错性时，会尝试找出某种东西来理解这些本能，解释为什么自己觉得所有这些本能似乎都有某些价值，即使这种价值只是模糊存在，而且也许并不常见。相当明显，这些基础都具有一定的产生快乐和减少痛苦的能力。例如，服从权威通常会带来回报，使人享有稳定生活、不受官方迫害的快乐。如果人们根据自己的道德基础有多大可能为自己和他人创造快乐、减少痛苦，来评估它们的价值，那么他们很可能把关爱、公平和自由视为最直接、最可靠的积极价值来源。

有些自由派会再进一步，认为这三种价值也相当表层，因为它们只是创造快乐和避免痛苦的工具。

我们的假设是：许多自由派很可能通过批判性地检视、否决或重新训练自己的伦理直觉，主动选择其“道德基础”；而许多保守派则继续把所有这些基础视为不证自明的真理。心理学者劳伦斯·科尔伯格（Lawrence Kohlberg）在1960年代开创的道德发展观察与理论，似乎支持这一假设。他的工作表明，随着儿童成长，其中一些人会发展出检视和控制自身道德直觉的能力。科尔伯格把道德推理发展的最早部分，识别为幼儿期非常表层的“前习俗”阶段；例如，如果成人因某个行为惩罚幼儿，幼儿就会觉得或“知道”那个行为是错的。心理学者埃利奥特·图里尔（Elliot Turiel）后来修正了这一描述：他观察到，在自己考察的所有文化中，年仅五岁的儿童就已经在某种程度上认识到某些道德规则，例如伤害是不对的。进入小学后，儿童进入“习俗”阶段，认识并尊重权威和社会规则，同时也学着在这些限制之内以及边缘周旋。青春期之后，恰在儿童发展出抽象思维能力之时：

> 科尔伯格发现，一些儿童开始独立思考权威的性质、正义的意义，以及规则和法律背后的理由。在两个“后习俗”阶段，青少年仍然重视诚实、尊重规则和法律，但现在他们有时会为追求更高的善，特别是正义，而认为不诚实或违法具有正当理由。（Haidt 2012, 8，强调为引者所加）

科尔伯格发现，只有一些儿童能够达到发展的较后阶段；这一点至关重要（Hetherington and Weiler 2009, 198也强调了这一点）。它呼应了这里提出的假设：一些人（推测大多后来成为自由派）比另一些人（推测大多后来成为保守派）更有条件进入后习俗阶段。个人的这种发展进程，似乎在社会的类似进程中也有所体现。正如海特（Haidt 2012, 110）指

出，那些已经具有教育、工业化、富裕和民主特征的社会（通常是西方社会，因此形成WEIRD这一缩写），发展出了一组比大多数其他社会更加自由派的道德基础，强调对伤害、欺骗和压迫个人的关切；这一发展部分发生于启蒙运动。这里提出，个人与社会的这两种发展进程，都是学习用更合适的反应替代不合适直觉的过程。这个假设与人民论坛的关系在于，它表明论坛可能协助这种学习与发展。但要做到这一点，论坛的管理不仅必须帮助人们学习，还必须帮助那些排斥这种改变的人适应它，并在其中找到其动机受到重视的位置；这种位置很可能在于领导和鼓励群体团结。因此，保守派也许能够在传统选举政治，以及它所提供的“领导”或执行功能中作出最大贡献（关于领导力的讨论，见§2.2和§2.2.1）；自由派则主要通过论坛发展公民的指挥权（见§2.2.2），以引导那些所谓的“领导者”。

在结束对保守派与自由派倾向差异的考察之前，应注意，这些差异可能产生对政府截然不同的态度，例如美国的共和党—民主党分裂（见§3.2）。如§2.2.3.1和§2.2.3.2所讨论，以及§4.1间接讨论的那样，认识和欣赏私人物品，往往比认识和欣赏公共物品容易得多。这表明，一般而言，自由派倾向于整合复杂性、容忍模糊、对新奇感兴趣等特征，使他们能够比保守派看到更广泛公共物品的价值。因此，既然主要是政府提供并维持这些物品，自由派（在美国通常是民主党人）就可能比保守派（在美国大多是共和党人）更加肯定政府。

这次对心理学和道德哲学的简短、且部分带有推测性的探讨表明，虽然基因型和传统给通过人民论坛开展富有成效的公共审议造成相当大的障碍，这一设计仍有潜力为公共政策作出关键贡献。虽然保守派会怀疑论坛偏向自由派，但他们不

应本能地感到论坛威胁社会秩序，因为建立论坛不需要改变或移除现有政府制度。因此，他们可以通过参与论坛促进的辩论、逐渐习惯公共政策的新观念，来适应它的存在。但他们比自由派需要更多时间；尤其当论坛促进的是对社会秩序重大改变的审议，例如以抽签选任取代选举代表制时，更是如此。对论坛的大部分审议性回应，应会随着代际更替而出现。年轻人开始具有政治意识时，可能比长辈以更开放的态度形成看法。论坛潜力的另一部分在于，如果管理良好，它可能成为被广泛使用的政治启发式线索；人们认可并普遍接受，其调查结果呈现了经过深思熟虑的趋势。这些效果都可能发展缓慢，因此，人民论坛的政治潜力，也许需要许多年才能充分显现。

8.2 人民论坛对美国两极分化政治的适用性

马克·赫瑟林顿（Marc Hetherington）和乔纳森·韦勒（Jonathan Weiler 2009）表明，过去几十年，美国发生了一种政治分流：共和党如今更加明确地代表保守派，而民主党则毫不含糊地代表自由派。美国公民在议题上的相互分歧，并没有显著增大，但政治人物更加明确地代表其中一方（Hetherington 2009）。在拥有许多制衡机制的美国制度中，政治人物之间的这种鲜明二分，正在造成政治僵局，并由此形成一种对立的时代氛围。美国人如今强烈感到两极分化，因为其政治正在经历“冲突扩展：多个看似彼此交叉的维度，都把共和党人与民主党人分隔开来，而不是一条议题分裂线完全取代另一条”（Hetherington and Weiler 2009, 203）。人民论坛能否帮助把这种党派对立问题，转化为建设性的讨论？

赫瑟林顿和韦勒（Hetherington and Weiler 2009, 40）指出，学者通常认为，保守派与自由派的区别，在于具有以下三种

特征中的一种或多种：（1）希望保护现状、抵制改变；（2）偏好自由市场和小政府；（3）渴望秩序，即不能容忍混乱、模糊和差异。赫瑟林顿和韦勒发现，美国的两极分化主要沿着最后一种特征展开。对社会秩序有较高需要的人，日益倾向于为共和党投票、竞选助阵或作为共和党候选人参选；试图理解或容忍混乱、模糊和差异的人，则日益转向民主党。他们指出，秩序需要是威权主义的特征（2009, 3 – 4），因此把美国政治的两极分化描述为："在过去四十年间，威权主义在构造政党竞争、大众偏好以及相关议题议程方面，发挥着日益居于核心的作用"（2009, 203）。

威权主义不应与保守主义混为一谈，因为它只是保守主义可能包含的一个部分（即上述第三部分）；在特定情境下，而且在那些强烈具有这种倾向的人身上，它可能压倒保守主义的其他组成部分，产生改变现状的热情，而这恰恰是保守主义的反面。当威权主义者认为现有规范、制度和权威正在维护社会结构时，他们就会表现为保守派，并且：

> 倾向于赞成正统、历来受到尊重的是非观念。但在适当情境下，如果可以使他们相信，改变是维持秩序、平息社会结构所受威胁的必要手段，他们也会支持对现有社会结构作出激进改变。（Hetherington and Weiler 2009, 39）

赫瑟林顿和韦勒（Hetherington and Weiler 2009, 203）还指出，自：

> 1960年代末，我们的政治制度开始发生转变。这个转变虽然时断时续，却不可阻挡地形成了一幅轮廓日益清晰的图景——人们基本眼光之间的分裂，被折射为日益不可调和的政治分歧。

解决或容纳这些差异，似乎需要新的程序或制度。一种制衡机制少得多的新政府制度（也就是说，§2.2.6所讨论的超多数机制更少），例如议会制，可以通过让多数派执政、减少少数派以不民主方式阻挠多数派的机会，来提供帮助。这会使政治制度更加有序，应该能够吸引威权主义者。如果这一改革进一步采用比例代表制，那么执政集团就更可能考虑其他群体的利益，以免激起它们组成能够推翻统治者的联盟。另一种办法，是建立一项旨在促进公众对战略议题进行审议的制度，例如人民论坛，因为这些议题也包括宪政改革；而要实现上述政府改革，可能也需要这种办法。论坛还会明确而公开地把指挥权赋予人民，从而消除大量授权的含混性，改善制度秩序。除了帮助人民考虑应如何改革政府，论坛还可以帮助他们探究“人们基本眼光之间的分裂”，使他们理解彼此为什么不同，更清楚地看到可以在哪些方面携手向前。在这一过程中，论坛应能通过把政治辩论的重点，从政治人物和政党之间的竞争转向议题的实质，来提供帮助。这样的转移可能具有变革性，因为目前，人们的信念深受其对文化和政治群体的认同影响（如§7.2.2的E13就气候变化问题所指出）。

8.3 论坛的总体前景

在一个社区引入人民论坛，会略微改变其社会结构：增加一项促进公共事务辩论、讨论和思考的制度。因此，它可能使这些冲突的平衡或化解方式，向对变化的开放性和自我超越方向移动。这虽然意味着人民论坛很可能遭到保守派的反对（其中大量反对可能因其遗传因素而长期持续），但这些反对者会觉得自己有一定义务参与，至少要显得愿意公开解释并捍卫自己的观点，以及被视为对民主过程有所贡献。不过，

一些保守派可能更愿意把讨论和协商这种充满模糊性的事务交给别人：交给那些更能安然面对不确定性、看见改变机会就受到激励、面对需要整合能力的复杂问题就兴奋起来的人。正如克里斯·穆尼（Chris Mooney 2012, 267 – 68）所提出，一些保守派因此可能宁愿忽视论坛这样的过程，把它看作令人沮丧的空谈会。但如果论坛参与者在多年反方论辩和新信息传播的背景下，确实就应如何处理某项特定议题，形成强大而稳定、甚至不断增强的多数意见，那么保守派可能会被达成定论的前景吸引进来。如果政治人物宣布，除非投票趋势发生逆转，否则就会实施下一次调查在该议题上的结果（如§7.2.9所提议），那么定论就更加近在眼前。在数年持续的公共讨论和调查中，保守派也可能逐渐习惯：PF调查中的多数人，一直主张必须对现状作出改变。如果公众及其政治代理人广泛承认已经得出定论，那么保守派随后可能成为呼吁团结一致、采取集体行动来实施改变的人之一。他们也许会热切要求每个人按照自身能力作出贡献，并坚持到底，因为尽管他们抗拒改变、接受不平等，却不能容忍模糊，而且强烈渴望等级、遵从、对群体的忠诚、公平（作为按比例分配），以及定论。

人民论坛旨在促进的公共论辩和审议过程，虽然缓慢，却可能深入，有助于自由派与保守派更好地理解彼此的差异。它可以帮助自由派向保守派展示新的可能性，也帮助保守派向自由派表明，何时团结和果断集体行动的时机已经到来。支持这一乐观判断的一项预期是，威权主义者会欢迎论坛。他们通常只占公众的一小部分，因为只是保守派的一种；但除此之外，非威权主义者在感到威胁加剧时，往往也会变得威权化。正如政治心理学者卡伦·斯滕纳（Karen Stenner 2005, 269）所言，威权主义“由增强统一和遵从的冲动所推

动，并在……威胁这种一致与同一的条件下表现出来”。她总结说：

> 威权主义者在被专制文化安抚并使之安心时，最为宽容；在被迫忍受一个充满活力的民主制度时，最不宽容。
>
> 我们早已知道，“反民主的人格”不利于民主。更难领会的教训是，民主不利于反民主者。（Stenner 2005, 334）

斯滕纳是在我们今天所熟知的民主制度中观察到这一点的。但如果通过人民论坛这样的新型透明制度，使民主制度更加系统化，同时仍保持不减的活力，那么这种对民主过程秩序的加强，可能会使威权主义者安心。论坛实现这一点的一种方式，是让人民更加明确地成为政府的指挥者，从而尽量减少授权中的含混性。如§2.3.4和§2.3.5所述，这一秩序要素又会通过减少政治人物之间过度竞争所造成的干扰，创造更多秩序。论坛加强秩序的另一种方式，是减少民主政府中的过度妥协。如§2.4所述，可以通过论坛的贤能政治效应来做到这一点：让积极参与者的意见优先于未参与者的意见，同时帮助这两类意见发展。论坛总会提前告知公共物品供给可能发生的任何改变（见§7.2.9），这也将加强秩序。为此，论坛会公布它所记录的、积极参与者意见发展的趋势；而且，这些趋势会促使政治人物在它们通过新法律和政策表现为社会选择之前，要求公民表明是否要把趋势扭转过来。

第9章
支持性机制、绩效指标与人民论坛的试行

§6.1把人民论坛的使命描述为：通过提高公共政策的质量，以及政策的正当性或公众接受程度，改善自由民主国家的表现。论坛将使用两项策略实现这些目标：加快大众公共意见的发展，并为其中最有可能发展得最充分的部分创造政治影响力。为了实施这些策略，人民论坛的设计将与现有民主制度和活动共同运作，例如立法机关和行政机关、自由媒体、利益集团的游说与宣传，以及对公共意见的随机抽样调查。下文§9.1将考察，在做这些事情时，论坛能否得到已经提出或使用的民主创新的支持。也会考察论坛支持这些机制的可能性。

§9.2提出一份初步清单，列出监测人民论坛运作成效的方法。部分绩效指标将使用民意调查、民主审计以及审议式民意调查（Deliberative Poll®）等民主制度与创新。如果在论坛运行的引入阶段，绩效指标表明论坛具有实现使命的一定潜力，公众就可能受到鼓励，对它更有信心；这可能帮助论坛更有效地运作，并增加它确立为一项政治制度的可能性。由于可能存在这样的相互作用，这里列为有潜力支持人民论坛的某些机制，也有潜力充当绩效指标。

9.1 可能与人民论坛产生协同效应的机制

人民论坛的两项策略往往会相互加强，因为论坛所促成的大众公共意见发展，部分会记录在调查结果中，这可能帮助这些相对成熟的观点记录获得政治影响力。§ 7.2.6讨论的其他机制会加强这一倾向，而由此带来的论坛公众地位的提升，又可以帮助它进一步发展大众公共意见。这种发展有很大部分将发生在论坛投票者之中，因为许多人在参与过程中会对论坛的问题产生兴趣，并加以讨论或辩论。但更广大的公众也会看到其中一些活动，并可能从中学习，同时受到鼓励，参与PF调查投票。论坛向公民提供两类相互论辩和讨论议题的激励，将推动这种意见发展。一类是自利激励：希望塑造论坛的投票趋势，以便把这些趋势的政治影响力——不论是潜在的还是实际的——赋予自己的观点。另一类是团结或亲社会激励：公民希望帮助发展人民论坛所记录的社会意见，因为这些意见可能影响公共政策，从而增进公共福利。

论坛为公共讨论提供自利和团结激励，应能鼓励公民建立并帮助那些就论坛所处理议题开展宣传的团体，以及对这些议题进行密集审议的团体。密集审议团体可以由从选民或人口中随机抽取的公民组成，也可以由自我选择的公民（自愿参与者）组成，或者从自愿者中随机抽选组成。从人口中随机抽选的审议团体，例如公民陪审团、规划小组、公民大会、Deliberative Poll®及在线审议式民意调查。自我选择的团体则包括AmericaSpeaks举办的21世纪城镇会议、全国议题论坛，以及“日常民主”组织的读书讨论圈。第三种结构，即从自愿者中随机抽选，由共识会议采用。由于这些论坛都是为密集审议而设计，其规模通常只限于社会中的极小部分，以便在团体内部进行个人之间的交流。可以认为，它们都在某种极其微小的程度上执行了人民论坛覆盖整个政体的两项策

略，因此具有协助论坛的潜力，反之亦然。对于PF的第一项策略——促进大众公共意见的发展——密集审议论坛的影响有限，因为它们主要局限于发展成员的意见。不过，它们的代表性，特别是严格随机抽样论坛的代表性，使其有潜力说服未参加的公民支持其结论，因为一些未参加者可能意识到：如果自己有机会有效审议，那么很可能也会得出这些结论（Fishkin 1997, 162；Brown 2006, 211）。公民对代表性过程的这种信任，已经在法庭陪审团制度中得到充分发展；正如政治学者约翰·费尔约翰（John Ferejohn 2008, 202）指出，它也在不列颠哥伦比亚省选举改革公民大会中得到体现："公民大会过程本身获得了值得信赖的声誉，这使选民有理由支持其建议。"当一个审议论坛获得这类公众信任时，就应能获得政治影响力，从而开始执行人民论坛的第二项策略——为大众意见中最有可能发展得最充分的部分创造政治影响力。

如果密集审议论坛在一个已经存在人民论坛的社会中运行，并考虑人民论坛处理的某些议题，它们很可能得出与人民论坛在这些议题上的投票趋势一致的结论；而且，在人民论坛对这些问题开展数年甚至许多年调查之后，其最终结论会是什么，密集审议论坛也可能作出具有一定可靠性的预测。由于密集审议论坛很可能具有这种预测能力，其管理者可以呼吁全体公民支持其结果，在人民论坛调查中作出与这些结果一致的投票，并要求政治人物实施论坛投票趋势所倡导的政策。许多公共事务评论者可能支持这样的呼吁。通过这种方式，人民论坛与密集审议论坛应能相互引起公众注意，使双方在促进公共意见发展，以及为各自表达的相对充分发展的意见创造政治影响力方面，都更加有效。这种共生关系可能产生协同效应，使其共同作用，大于人民论坛在一个社会中

独立运行的效果，与密集审议论坛在该社会中没有人民论坛配合时运行的效果之和。

通过这种方式，人民论坛可以与其他审议制度共同构成覆盖整个政体的审议体系。正如几位政治理论家在《审议体系：大规模的审议民主》（Deliberative Systems: Deliberative Democracy at the Large Scale；Parkinson and Mansbridge 2012）中所倡导，这些体系会在民主政府中提供一种劳动分工：其中某些部分本身的审议性较弱，却能为整体的审议结果作出重要贡献。例如，抗议示威、党派修辞，甚至可能包括党派媒体，都可以增加包容性、激发参与，从而推动公共意见和政策的发展。

下面简要介绍几种最有希望与人民论坛产生协同效应的密集审议小组。

公民陪审团。公民陪审团由少量公民（12－24人）组成，采用分层随机抽样选出，由公共机构等发起主体支付少量酬金。陪审团由独立组织运作，该组织提供一位主持人。陪审团听取证据、询问证人，审议3－4天，然后提出报告；发起机构被期待对报告作出回应。美国的杰斐逊中心（Jefferson Centre）以及英国包括公共政策研究所在内的若干组织，都举办过公民陪审团。俄勒冈州的公民倡议审议委员会（Citizen Initiative Review Commission）以类似方式运作，随机抽选陪审团来审议公民倡议提案。这些团体形成“公民声明”，随每份倡议选票一同提供，概括由选民的同侪确定的提案要点。

政治学者维维恩·朗兹（Vivien Lowndes）、劳伦斯·普拉切特（Lawrence Pratchett）和格里·斯托克（Gerry Stoker

2001, 448）报告说：“人们不仅愿意参加‘陪审团’，而且广大公众愿意信任其决策——甚至比民选代表的决策更信任。”

规划小组。规划小组是德国相当于公民陪审团的机制，由随机抽选的约二十五名公民组成，向政府部门提供建议。它们在提供信息的方式和组织方式上都更为正式，会让参与者轮流加入由五人组成的小组，确保所有人都有互动（Smith 2005）。

共识会议。这类小型审议团体与公民陪审团类似，但其成员主要通过自我选择产生：先有人响应广告提交书面申请，形成自愿者群体，再依据社会人口特征标准从中挑选。丹麦技术委员会自1980年代以来一直举办这种会议。每场会议之前，都有一系列会前会议，供成员学习议题并拟定问题。小组的建议对政府不具有约束性权威，但有时会直接影响立法过程（G. Smith 2005）。

审议式民意调查（Deliberative Poll®）。这一系统由詹姆斯·菲什金（James Fishkin）设计，使用250 – 500名公民的随机样本，规模足够大，因此不必进行分层。小组开始工作时，每名成员先就将要审议的议题完成一项民意调查，随后用2 – 3天听取专家证据，并分成小组审议。工作结束时，再对成员重复进行同一项民意调查，并与审议前的调查比较。这些比较提供了明确证据，说明参与者在反思所提供的证据和其他参与者的看法后，会在过程中改变观点（G. Smith 2005）。不过，一些学者（例如Shapiro 2005；Gleason 2012）质疑，这些变化是否总是意味着参与者意见质量的改善，因为Deliberative Poll®“受到大量规则约束”的结构，可能限制其思考（Ryfe 2002, 365）。这方面的问题之一，是被挑选出来向参与者作简报的少数专家，几乎不可避免地以带有偏向的

方式界定议题，并对参与者产生启动效应；另一个问题是，这少数专家中几乎不太可能有人充分跳出惯常思路，识别出反直觉却至关重要的概念，例如第5章以“稀缺乘数”所讨论的、普遍存在的民主功能失调。

Deliberative Poll®也曾在线开展。在这种形式中，由约500名公民组成的随机样本，每周审议两小时，持续四周。这一版本所实现的意见变化，似乎不如面对面审议式民意调查那么显著（G. Smith 2005）。

审议日。审议日由詹姆斯·菲什金和布鲁斯·阿克曼（Bruce Ackerman）于1999年提出，意在扩大Deliberative Poll®的样本，潜在范围可达全国。它将在全国重要选举前十天设为一天公共假日，让已登记选民在15人小组中审议关键议题，并在当天汇合为500人的全体会议。出席者将为其一天的公民工作获得150美元。这一构想得到广泛讨论，但许多人持怀疑态度，政治学者菲利普·施米特（Philippe Schmitter）就是其中之一。

> 审议日——我不认为这是个很明智的主意。我认为更有意义的，是建立范围广得多的审议机制。例如，我们谈到智能投票，它让你能够查看议员的投票记录，以及不同候选人提出的偏好；你自己也可以作测试，看看哪个候选人最接近你的偏好。在我看来，这对个人而言可行得多，也令人兴奋得多。（引自POWERInquiry 2004, 6）

九年前，政治学者阿道夫·冈德森（Adolf Gundersen）曾指出：

> 菲什金强调具有代表性的、以群体为基础的过程，或者审议论坛；我则强调普遍的、不加区分的过程。（这里的区别实

际上在于重点：这两类过程并不相互排斥。只是后一种过程经常被忽略。）（Gundersen 1995, 247，括号为原文所有）

AmericaSpeaks的21世纪城镇会议。这些会议举行一天，有500至5,000名公民参加；他们响应广告自愿加入，因此属于自我选择。组织者可能主动联络，以确保相对疏离的公民达到合理的参与程度。会议采用小组对话，由10－12名具有人口特征多样性的公民和一位独立主持人组成小组。各组通过计算机、投票键盘和大型闭路电视屏幕连接。专家提供平衡的信息，并按需要给予建议。会议一开始就与公共机构等决策者建立明确联系，其代表也出席会议，但结果对这些机构没有约束力（G. Smith 2005）。

全球公民观点（World Wide Views）。这一系统由丹麦技术委员会及其合作伙伴设计，旨在把代表性审议扩展到全球。它融合了Deliberative Poll®、AmericaSpeaks和共识会议的设计要素。在每个国家，尽可能随机地选取公民，并邀请他们加入WWV小组。在接受邀请者中，再根据年龄、性别、职业、教育等方面对本国人口的代表性，选出100人。一些国家可能设有多个小组，在不同地点开会；世界各地所有小组通过一项网络工具汇总结果。最初的应用，是"全球变暖全球公民观点"活动，在2009年12月哥本哈根联合国气候变化大会之前两个半月提出调查结果（WWV 2009；WWV 2010）。2009年9月26日，大约4,000人在38个国家聚集，讨论哥本哈根会议应当取得什么成果。结果比传统民意调查的发现明显更加进步。具有代表性的参与者中，90%认为迫切需要哥本哈根会议达成一项新协议；88%希望该协议把全球变暖限制在较工业化前水平升高2摄氏度以内；74%赞成提高发达国家化石燃料的价格（Herbick and Isham 2010）。

全国议题论坛与读书讨论圈。这是由地方发起、规模不等、参与者自我选择的公共论坛。凯特林基金会在全美协调全国议题论坛。其NIF研究所每年通过出版议题手册，聚焦若干重大议题；每本手册围绕一项议题描述三种或四种处理方式（绝不只有两个对立极端），作为审议框架。讨论由受过训练的主持人引导。基金会定期汇总各论坛的发现，出版报告并提交民选官员，使其了解关心议题的公众成员经过思考的看法。读书讨论圈与全国议题论坛类似，由康涅狄格州东哈特福德的保罗·J.艾彻基金会旗下"日常民主"组织举办（G. Smith 2005）。

电话投票（Televote）。这一名称用于两类最终以电话投票结束的论坛。一类采用自我选择的参与者，另一类采用随机样本。组织者向参与者提供问题、信息以及正反双方的论据，并邀请他们在投票前几周，自己或与朋友、熟人共同审议。自我选择版本由社会心理学者文森特·坎贝尔（Vincent Campbell）于1970年代初在加利福尼亚发明，他通过报纸广告邀请人们参与。1978年，政治学者特德·贝克尔（Ted Becker）和克里斯塔·达里尔·斯莱顿（Christa Daryl Slaton）对其作出修改，以随机选择产生具有代表性的公众样本，针对夏威夷州制宪会议进行审议和投票。此后，他们的系统又在夏威夷、新西兰和加利福尼亚另外使用了十一次（Slaton 2001）。

电子民主（E-Democracy）。电子民主于1994年以"明尼苏达政治与议题论坛"起步，举办基于互联网的论坛，讨论州级、全国及全球政治议题。在美国、英国和新西兰，已有五十多个这样的论坛运作。参与采用自我选择；每个论坛由一位管理者进行轻度主持，确保使用者遵守参与规则。新闻媒体有时会报道明尼苏达政治与议题论坛的在线辩论，这表明它可

能具有议程设置的影响力。参与者报告，他们的参与增强了政治兴趣与知识，也增进了对其他公民观点的理解和尊重（G. Smith 2005）。

网络空间公民公地（Civic Commons in Cyberspace）。网络空间公民公地（CCC）由英国公共政策研究所提出，旨在扩展明尼苏达电子民主模式，使它从促进公共意见发展的论坛，转为赋予这些意见力量、并使其发展得更加全面的论坛。CCC由杰伊·布卢姆勒（Jay Blumler）和斯蒂芬·科尔曼（Stephen Coleman）设计（§2.3.3引用过他们的观点）；他们规定，应由一个新设、公共资助的机构运作，推动、促进并概括在线审议，并期待有关部门对这些公共讨论中形成的任何成果作出正式回应。CCC将为公民提供一个集中入口，以审议各级政府的公共议题；也为政治人物提供一个一站式场所，以了解这些讨论。它"将特别致力于探索新的方式，与尽可能广泛的公民进行明智的协商"（Blumler and Coleman 2001, 16）。因此，它可能认识到需要通过举办调查等公共活动来协调公民审议，使所有感兴趣的人知道何时参与，并能以为一个政体形成集体选择的方式参与。一个实际运作的CCC，因此可能对人民论坛有强烈兴趣。虽然CCC与论坛存在某些相似之处，但其功能更复杂，因为它将"推动、宣传、规管、主持、概括并评估范围最广、包容性最高的在线审议"（Blumler and Coleman 2001, 17）。相比之下，论坛不会让工作人员主动规管、主持和评估审议。它将依靠公民通过年度投票来作评估；其对审议的规管和主持，则仅限于通过选票编制提供指导。这种指导包括议题的选择及说明、问题的选择，以及向投票者指出议题之间的关系。论坛对公共论辩和审议的唯一规管，是修改选票（例如回应公众批评），其中也包括更新它所呈现的议题范围。

没有政府的积极支持，CCC就无法运作；政府必须愿意：（a）提供公共资助；（b）允许一个独立机构按照自己认为合适的方式运作；以及（c）对公民审议结果正式作出回应。CCC覆盖范围广泛，因此原本可以被加入§6.5.2中对四种民主政府改革方案的比较；但没有这样做，是因为它的覆盖范围似乎在两个方面受到限制：它局限于在线论坛，而且缺少一种在特定时点把整个政体的意见转化为集体选择的投票。因此，PF似乎具有更大的直接改善政府功能的潜力；但如上所述，CCC可能在协助PF方面非常有用。对于CCC的网络功能，布卢姆勒和科尔曼（Blumler and Coleman 2001, 13）指出，“数字鸿沟”应不会成为问题，因为互联网使：

> 个人更容易找到并追踪自己所关心的事情；通过降低获取信息的成本，社会地位对政治参与的影响可能减少。资源匮乏的公民和团体，可以开展那些过去主要属于资源充裕的组织和个人的传播与监督活动。（Blumler and Coleman 2001, 13）

公民大会。不列颠哥伦比亚省选举改革公民大会，是一个具有代表性的审议论坛，于2004年1月至12月运行。它由不列颠哥伦比亚省（BC）政府设立，政府承诺将就其结论举行公民投票。大会由160名随机选出的公民组成，设有一位独立主席，研究BC的选举改革选项。它审阅了50场公开听证会提供的证据，收到1603份书面意见，并在投票确定建议之前进行了审议。为了便利成员参与，会议安排在周末，提供儿童照看服务，并为其工作支付报酬。

这一过程不同于其他审议论坛，因为它持续相当长的时间，而且获得官方承诺，其建议将得到后续行动。但由于这一行动是把建议提交公民投票，大会成员所获得的智慧便部分被弃置，因为最终选择交由相对不参与、也不知情的一般公众作出。虽然大会内部的最终投票以146票对7票几乎一致通过

建议，公民投票却只有57.7%赞成大会结论。不过，这仍远高于同一提案若来自立法机关所能获得的支持（Goodin 2008, 269）。大会审议过程的公开，以及它在统计上对全体公民的代表性，可能不仅教育了一些公民，使其了解议题，也鼓励一些人信任大会的工作，并把其结论作为公民投票中的启发式指引。然而，这些效果仍不足以使大会以压倒性优势选择的单一可转移票制（STV），达到法律规定的60%公众赞成票门槛。

安大略省继BC之后，也建立了自己的选举改革公民大会，于2006年9月开始，2007年5月结束，以94名成员赞成、8名反对，建议采用混合成员比例代表制。最终结果不及BC：2007年10月，安大略省的这一选择提交公众公民投票时，遭到63%的投票者否决。澳大利亚也仿照公民大会举办了一个称为“公民议会”（Citizens' Parliament）的论坛（newDemocracy Foundation 2008），从2008年10月至2009年2月围绕“如何加强澳大利亚的政治制度，使其更好地为我们服务？”这一主题展开。这次活动没有政府赞助，因此其建议未被提交公民投票。那些建议因而不太可能得到推进和执行；而建议往往未能具体说明目标，以及实现目标的手段，更使这种命运几乎确定无疑（Dryzek 2009, 3）。

巴西全国公共政策会议。这一金字塔式系统已在§6.5.2.4末尾概述。作为全国规模的审议制度，每场会议都由公民和公务员共同审议一个议题，持续数月；过程从市级会议推进到州级会议，最终到全国会议。尽管结果不具约束力，它们对政府仍具有相当大的影响。

关于人民论坛与密集审议论坛相互支持的结论。电子民主和网络空间公民公地对互联网的运用，使它们在参与人数和所

处理议题数量两方面，都具有潜在的无限覆盖能力，这与人民论坛的潜力相似。不过，这两个组织承诺主动管理讨论，使其无法同时处理许多议题；人民论坛则会在不监控、不控制公共辩论往来的情况下促进审议，从而避开这一问题，如§7.2.2所讨论。CCC的首要问题，是如何激发启动和运作它所需的政治意愿。它在2001年初就被提出，却至今未获试行；推测原因在于，它依赖政府承诺建立它、为它出资，并听取它所报告的公共审议结果。克服这一问题的一个办法，可能是先用私人资金启动人民论坛。如果这成功使论坛在一个省或国家确立为政治制度，那么建立CCC的论点就可能更容易推广，因为论坛可以提议，使CCC成为一个上级部门，为论坛及其他活动的持续运作提供资金。这些其他活动包括审议式民意调查、共识会议和在线小组等密集审议论坛，它们会如上文所述，帮助增强人民论坛工作的协同效应。密集审议论坛还可以补充人民论坛的工作，表明对于那些时限过短、不适合人民论坛处理的议题，如果所有公民都仔细审议，一般公众会作出怎样的回应。

如果人民论坛选票正在处理的某项议题尤其迫切需要解决，那么非常关心它的人可能决定加快论坛过程，出资举办一个随机抽样的密集审议论坛，以展示：如果该议题在整个社区中得到更充分的认识，公共意见将来可能如何发展。如果这一展示由公民大会进行，也许最能培养公众信心，因为大会会持续相当长时间（例如一年），并允许公众提交意见。

另外两种可以考虑与人民论坛共同运作的创新，是金字塔式民主（见§6.5.2.3和§6.5.2.4）以及人民议院（§6.5.2.2）。金字塔式民主将邀请公民信任层层代表所作的审议，而这些代表链条也邀请全体公民提供意见，由此追求论坛提高公共政策质量和正当性的使命。它所采用的策略与人民论坛近似。

对于PF第一项策略，即发展大众对战略政策的公共意见，金字塔式民主会通过向全体公民提供在金字塔底部小型密集审议团体中参与政治的机会来尝试实现，但不专门聚焦战略政策。第二项策略，即赋予大众公共意见中发展得最充分的部分以政治影响力，则通过把这种权力交给金字塔顶端的小型代表群体来执行。不过，把这种影响力从底部所有公民传递到顶部少数人的过程很复杂，再加上公民参加底层会议所需付出的劳动，可能使他们的参与动力不如参与人民论坛那样强烈。而且，如§6.5.2.4所述，如果金字塔层级很多，在底层审议的重要战略政策，可能很难在顶层得到辩论和宣传。由于人民论坛与金字塔式民主的使命和策略相似，人们可能把它们视为彼此替代，而非互补。但论坛能够同时处理无限数量的议题，并聚焦战略政策，这意味着二者应当相互补充，正如§6.5.2.4结尾对全国公共政策会议（NPPCs）所提出的那样。这种互补性可以表现为：论坛同时在整个战略范围内发展政策观念，并协调这些观念，让各个金字塔体系据此制定不同领域的政策，使这些政策彼此配合，而非相互抵消。

§6.5.2.2把人民议院的使命描述为：为公众发声，遏制特殊利益，克服立法僵局，并更公平地汇集选民偏好。这与人民论坛提高公共政策质量和正当性的使命有某些相似之处，但人民议院的策略相当不同。人民议院不会先鼓励一般公众意见的发展，再帮助公民对其意见中最有可能发展得最充分的部分建立信心；它会帮助一个非常庞大的公众随机样本（43,500人）发展意见，并要求全体公民信任这些意见。这种信任主要取决于公众是否认识到以下三个特征：样本极具代表性；它进行了仔细审议；以及（也许）它足够庞大，使大多数公民有一定希望与至少一名成员进行有意义的接触。

比较人民论坛与人民议院的策略，可以把论坛视为主要致力于提高参与的数量和质量，而人民议院则主要致力于提高代表的质量。因此，这两项制度可能相互补充。如果它们都在一个政体内运行，论坛的策略应能通过帮助全体公民理解和接受人民议院充分发展的政策，协助政治人物认可这些政策。同时，人民议院也会在立法机关内部，倡导论坛在一连串调查中缓慢发展的广泛政策中的具体部分，从而帮助论坛。

9.2 人民论坛的绩效指标

如果人民论坛得到试行，建立客观程序监测其运作成效将很有用。直接程序会评估论坛使命的实现情况；间接程序则评估其策略执行，以及它是否提供了一项旨在协助政府的制度所应有的制度收益和政治平等收益（§6.2作过讨论，并在§6.3和§6.5.2中运用）。由于§6.2所描述的两项治理收益，将通过论坛的两项策略来提供，判断这些策略的执行，就能衡量这些收益的提供。因此，可以评估以下十六种表现中的前十四种，以形成绩效指标；最后两种（治理收益的提供）无须另作评估，因为已被第iii项和第iv项涵盖。

绩效指标的类型

人民论坛使命的实现：

• i. 改善公共政策的质量。

• ii. 改善公共政策的正当性。

人民论坛策略的执行：

• iii. 加快大众公共意见的发展，特别是关于战略性公共政策的意见。

• iv. 为相对充分发展的公共意见创造政治影响力。

人民论坛所提供的收益：

制度收益：

• v. 效率。

• vi. 对政治制度的可移植性。

• vii. 对战略议题的可适用性。

• viii. 对大规模政体的可移植性。

• ix. 透明性。

• x. 引入的可行性。

政治平等收益：

• xi. 交流（公民政治观点）方面的平等。

• xii. 公民投票方面的平等。

• xiii. 公民控制议程方面的平等。

• xiv. 充分包容各类公民。

治理收益：

• xv. 充分知情的理解（尤其针对战略议题，已由上文第vii项涵盖）。这一指标相当于上文第iii项。

• xvi. 充分知情理解的政治优势。这一指标相当于上文第iv项。

由于对使命实现情况的评估直接反映表现，因此可能比对策略执行情况的评估更可靠。下文对可能指标的描述，仅关注使命和策略，不涉及制度收益与政治平等收益的提供，因为

后者相对而言属于绩效的细节。如果认为有用，可以把它们作为额外指标研究，所用方式可以类似于下文为显示使命实现和策略执行而提出的方法。

9.2.1 使命实现的指标（指标类型i与ii）

以下四项绩效指标（PI1 – PI4），或许可以表明一个正在运行的人民论坛，在改善公共政策质量和正当性方面做得怎样。

PI1：基于民主指数。在一个民主国家开始使用人民论坛之后，可以观察其民主指数的趋势，监测公共政策质量和正当性的若干总体变化。这些指数由美国的自由之家（Freedom House）、英国的民主审计（Democratic Audit）、全球治理指标（Worldwide Governance Indicators；Kaufmann et al. 2010），以及经济学人智库（The Economist Intelligence Unit；Economist 2008c；Economist 2010）等组织或项目评估。例如，经济学人智库的民主指数监测每个国家的五类民主功能：选举过程与多元主义、政府运作、政治参与、民主政治文化，以及公民自由。每一类别进一步分为若干子类别（8至14项不等），每个子类别都对该国表现进行评级。一些子类别涉及公共政策的正当性，例如“公众对政府的信任”和“公众对政党的信任”（属于“政府运作”类别）。通过比较人民论坛引入之前，与引入数年之后各类别或子类别的变化速度，或许可以使用这些民主指数中的某些组成部分。

PI2：基于公共意见调查。民主指数部分子类别的评估，来自在受评政体内部开展的大众公共意见调查。这类调查可以比民主指数研究人员目前采用的方式更加细致，以查明在人民论坛引入前后，公民如何看待政府在具体议题上的政策质量与正当性。

PI3：基于专家意见。可以采用与PI2相似的调查问题，但询问对象不是一般公众，而是学者、利益集团负责人等公共政策专家，从而提供另一个指标，显示人民论坛引入前后的政策质量，但不显示正当性。

PI4：基于密集审议论坛。无论采用自我选择还是随机样本，密集审议论坛都可以评估人民论坛对公共政策质量的影响。随机样本类型的发现，还可能表明人民论坛正在发展的公共政策获得正当性的潜力。这种潜力也许只有在经由论坛对这些政策展开广泛公共辩论之后，才能实现。

9.2.2 第一项策略执行情况的指标（指标类型iii）

以下两种机制，应能显示正在运行的人民论坛使大众公共意见的发展（特别是在战略议题上）发生了怎样的变化。

PI5：基于公共意见调查。在人民论坛出现之前和之后，围绕论坛所提出的问题进行数次大众公共意见调查，可能表明论坛是否看起来加快了这些问题上意见变化的速度。

PI6：基于专家意见。可以调查大众公共意见方面的专家，例如政治学者和利益集团负责人，询问他们认为：人民论坛针对那些自己熟悉、且论坛已经提出的问题，如何影响了大众公共意见的发展。这可能显示论坛执行第一项策略的成效。该绩效指标与PI3类似，但重点在于人民论坛作用下大众公共意见的发展，而非论坛对公共政策质量的影响。

9.2.3 第二项策略执行情况的指标（指标类型iv）

以下指标应能显示，正在运行的人民论坛，在多大程度上为论坛调查所记录的、相对充分发展的公共意见创造了政治影响力。

PI7：基于论坛投票参与率。如果参与论坛投票的选民比例接近零，就表明其影响力微乎其微；但即使只是很小的比例，比如5%，再结合下文PI8的良好评级，也可能表明人民论坛调查结果所表达的意见具有相当大的影响力。之所以提出5%这个数字，是因为它应当占社区中熟悉政治议题者的相当一部分；§2.2.3提出，对许多议题而言，熟悉者占比不足20%。因此，人民论坛调查的投票参与率如果达到大约5%或以上，最终可能被公众广泛接受为一种在政治上值得重视的声音。

PI8：基于公共意见调查。大众公共意见调查对论坛以下两个方面的赞同与不赞同评级，应能表明其政治影响力：

1. 人民论坛的制度与管理。

2. 人民论坛调查的结果及其趋势。

这些调查应定期进行，例如每年一次，以识别大众对这一系统及其结果的赞同或不赞同是否存在趋势。

9.3 人民论坛小规模试验的不足

如果能够通过小规模试验来评估人民论坛的有效性，而且成本远低于§6.4所建议的州级或全国实际运行规模试验预计至少$1000万的费用，那将非常有帮助。任何这样的实验，都必须表明人民论坛是否可能在其设计面向的大规模运行中实现使命，或作为间接指示，表明它是否会在大规模下执行两项策略。由于论坛的使命是改善省级、全国或跨国辖区内公共政策的质量和正当性，小规模试验似乎不大可能可靠地表明它能否做到这一点——但这种试验能否检验它执行策略的可能性呢？如果能，那也就是在检验PF执行使命的可能

性，因为策略的任何执行，尤其第二项策略的执行，都应相应地促成使命的实现。

对于论坛的第一项策略——加快大辖区内大众公共意见的发展，特别是关于战略政策的意见——这样的试验可以采用三个规模相同的随机抽选群体，来代表该辖区成员的行为。其中两个群体可在一段为期约五年的时期开始时选出。在这段时期内，其中一组将接触论坛独特的“审议”技术，即每年向组员提供一次论坛选票的投票机会。另一组则只在这一时期开始时，就同一份选票获得一次投票机会，此后不再参与试验。在试验期结束时，从大辖区内此前未曾在该选票上投票的成员中，随机抽选一个规模相同的第三组，让他们就该选票投一次票，投票前没有审议机会。将这次投票与五年间一直参加年度投票的样本组同期的最终投票相比较，观察是否存在显著差异。任何此类差异，都应来自论坛过程对五年间获得年度投票机会的样本成员所产生的审议影响。只在期初投过一次票的样本组结果，则与只在期末投过一次票的群体结果比较，以显示在没有论坛影响的情况下，大辖区内意见所发生的变化。

不过，这样的比较无法检验论坛的有效性，因为其审议技术只有一部分能应用于小群体。那部分技术包含三个主要组成：（1）选票的编写方式（包括§7.2.2讨论的深入问题菜单），以及供潜在投票者选择的庞大议题菜单；（2）定期且留有间隔的投票，例如年度调查，为审议提供经宣传的时段，并以态度反馈（调查结果）和态度趋势（连续调查结果）收尾，从而帮助下一阶段的审议；（3）自愿投票，它可以在公民相互敦促参与投票时促进议题交流，同时也只邀请对议题感兴趣的人投票。然而，论坛审议技术的一大部分，无法应用于小群体。这一部分，就是让一个群体的成员有可能、或有

较大可能，通过投票产生政治影响力。意识到这一点，会激励一些成员通过投票，以及围绕调查提出的具体问题与其他成员论辩，来尝试运用这种影响力；在这个过程中，组员可能比原本情况了解更多有关这些问题的内容。但一个小得无法产生这种影响力的群体，其成员不可能意识到这种政治影响力的可能性。论坛所处理的议题类型，使小型实验群体更容易缺乏这种学习动力。由于这些是持续存在的长期问题，其中许多相互关联、具有根本重要性，只有拥有能够在战略上行动的政治制度的大辖区，才能影响它们。因此，只有这种非常庞大、政治上有力量的群体的成员，才会设想自己可能影响这类政策，并因此受到论坛调查运行的强烈激励，参与论辩、审议和投票。小群体成员受到论坛调查的激励，不会像很大群体的成员那样充分思考论坛提出的议题；因此，在小群体中试行论坛，很可能低估论坛执行第一项策略、加快公众对战略议题的意见发展的潜力。

要小规模检验人民论坛执行第二项策略的有效性，即为大众公共意见中可能发展得相对充分的部分创造政治影响力，似乎需要一个随机抽选的实验群体。如果这个样本准确代表一个大辖区的众多成员，就可以期待它模拟这些成员的行为。这里需要的模拟，是在该样本群体内部运行人民论坛数年，每隔一年，或至少每隔数月，定期举行一系列调查。由于投票是自愿的，预期只有样本中那些对选票众多议题里的某些议题感兴趣的人会投票，正如实际运行规模的论坛所设想的那样。因此，这些试验调查的结果，会被视为代表了样本群体中那些对所列议题具有较充分发展看法的人的意见。经过数年调查后，再询问样本群体的所有成员：他们是否认为，调查趋势应转化为法律或政府政策。回应很可能显示论坛第二项策略得到了非常有力的执行，表明样本成员乐于赋予其

中投票者以政治影响力，因为所有成员都非常支持将投票趋势制定为法律或政策。这种支持之所以很可能出现，是因为样本中的投票者可能几乎就是其全部成员，于是实际上是成员在支持自己的看法。这类样本很可能出现类似情况，因为其成员受到关注——先被随机选中，再被个别告知有定期调查可参与——可能因此感到有义务或受到激励，对所提出的议题产生兴趣，并参与投票；相比之下，如果他们只是一个提供实际运行规模论坛的政体中的公民，就未必那么愿意这样做。这可能意味着，样本中几乎所有成员都会实际参加所获邀请的调查投票，因此，整个样本的意见与选择投票的绝大多数成员的意见，几乎没有区别。如果如此，就无法检验样本中的所有成员是否会把政治影响力赋予其中选择投票的一个小子集，因为这个子集并不小，而几乎包含全部成员。因此，这种“检验”可能高估论坛执行第二项策略的有效性。检验也可能产生相反效果，因为这一情境缺乏现实性：样本群体成员被期待对本群体的战略政策产生兴趣，而群体却根本没有实施这些政策的可能，这可能太无趣，以至于没有成员认真对待。因此，他们可能不去辩论这些议题，不去发展有关政策，并且完全不在意是否赋予这些政策群体内部的政治影响力，因为群体实在太小，根本无法实施政策。

因此，小规模试验似乎很可能无法模拟人民论坛在大辖区中的表现：它会低估论坛执行第一项策略的能力，并高估或低估其执行第二项策略的能力。即使试验不在这些方面造成混淆，它仍然有所不足，因为它没有具体评估论坛在大辖区实现使命的能力，即改善公共政策（尤其战略政策）的质量，同时为这些政策建立公众认可的正当性。

9.3.1 用模拟代替小规模实验

由于小规模试验可能误导，通过思想实验或计算机进行模拟，也许可以被认为足够可靠，用以判断人民论坛是否值得花费成本在实际运行规模上试行。先考虑思想模拟：它应聚焦于论坛是否可能做到那些对成功至关重要的事情。总体而言，有三种这样的能力：论坛能够以实际运行规模建立起来；以及在运作时，能够执行它的两项策略。如此前§7.2.12所讨论，建立论坛（基本上是功能11）从根本上说并非极其困难或不可能，因此这里聚焦于论坛能够执行其策略的概率。为作此判断，我们评估论坛实现那些用以执行策略的功能的概率。这里参照的是§7.1列出、§7.2讨论的十二项功能，而非§6.3讨论的五项更一般的功能（十二项功能已涵盖后者）。为识别哪些功能至关重要，先把策略按重要性排序。第一项策略是发展大众对战略议题的公共意见，第二项策略是为公众中更可能精通战略政策的那部分人的意见创造政治影响力。政治研究显示，哪怕只在很小程度上执行第一项策略，也极其困难（见§2.2.3和§2.2.4）；因此可以认为，第二项策略对PF成功运行最为重要。所以，我们聚焦于此，从PF功能的两个方面来评估其执行的可能性：一项功能对于执行第二项策略的重要程度，以及论坛实现这项功能的概率。评估首先选择最重要的功能，再判断论坛执行这些功能的概率。

执行PF第二项策略所需的功能，如§7.1十二项功能清单中的Sm标记所示，是功能5、6、7、8、9、10和12。其中5、7和9似乎尤其重要。这也使功能12（公众对PF的信任）变得重要，因为它是功能5（赋予PF投票趋势以政治影响力）的必要条件。功能6和8相对属于细节（对第二项策略的重要性较低），而且无论如何，都被认为很可能通过PF设计实现（见§7.2.7和§7.2.9的描述），所以不再进一步考虑。功能

10（PF为艰难决定产生政治意愿）依赖功能5，这更加突出功能5的重要性。由此，我们聚焦于PF执行功能5、7、9和12 的概率。功能12（公众对PF的信任），部分取决于执行功 能7（贤能政治影响）所产生的启发式线索；这里认为，如 果功能9（不受腐败影响）得以有效实施，PF设计应能充分 实现这两项功能。因此，要判断PF成功的概率，首先必须 评估它实现功能5、7、9和12的概率。可以通过阅读§7.2.6 （功能5）、§7.2.8（功能7）、§7.2.10（功能9）以及 §7.2.13（功能12），尝试作出这些评估。这里认为，那些 说明表明，一个管理良好的PF，很可能相当妥善地实现这 四项功能。其他所有功能也都显得可行，因此PF似乎应当 能够运作。

由于十二项功能中有若干项在一定程度上相互依赖，计算机模拟可能更有助于判断PF执行这些功能的概率，从而判断PF执行两项策略、实现使命的概率。这样的模拟可以涵盖PF在下列条件下的运行：（a）PF实现每项功能的一系列概率；（b）各项功能表现的一系列强度；以及（c）功能之间不同强度的相互作用。这类建模应能显示PF的表现对每个变量的敏感性，从而在主观判断为现实的假设范围内，更清楚地说明它能否实现功能、执行策略。这种方法与美国几家公司，例如Mesquita and Roundell LLC，为政治预测所采用的博弈论计算机模拟有些相似；但那种方法似乎不适合我们的目的，因为它是为“策略情境”设计的。在数百个这类案例中，美国中央情报局评估布鲁斯·布埃诺·德·梅斯奎塔（Bruce Bueno de Mesquita）的预测，成功率超过90%（Bueno de Mesquita 2009, xix）。“策略情境”不是选举这类数百万人每人只具有极微小影响力的事件，而是相对少数的人围绕有争议的决定讨价还价的情形。在这些情形下，可以

识别有影响力的参与者及其互动，并按协商、胁迫、欺凌和合作等模式建模（O'Connell 2012, 43）。不过，也许可以采用未必基于博弈论的模拟，预测制度设计的表现。在博弈论中，先识别行动者、其情境与影响力，再让计算机生成他们可能的互动和回应。模拟制度表现可以采用类似方法：识别设计要素（例如第7章为PF规定的要素），评估它们如何与人性互动而产生设计功能（例如第7章为PF规定的功能），然后评估这些功能如何与人性互动，从而执行或未能执行制度的策略与使命。可以在被判断为可能的范围内改变人的反应，观察这会如何影响模拟，以检验这些预测的可靠性。如果这种敏感性分析预测制度很可能失败，它可能提示，要么改变特定设计要素，要么放弃那个特定的基本设计。

不过，考虑到改善治理的需要十分迫切，加上建模的费用，以及其理论产出固有的不确定性，似乎应优先在省级或全国辖区的真实政治世界中试行人民论坛。

第10章
结论

现在，我们通过考察其他人先前提出的诊断，回顾本书对民主失灵的诊断，以及为治愈它而开出的处方，看看那些诊断与我们的诊断有何异同，以及我们的处方——人民论坛——是否也能回应它们。

本书写作的四十年前，政治学者塞缪尔·P.亨廷顿（Samuel P. Huntington），以及社会学者绵贯让治（Joji Watanuki）和米歇尔·克罗齐耶（Michel Crozier），将民主社会评估为"失范的"，或缺乏目的的。本书第1部分的评估与之相似，认为三种效应会造成漫无目标：不清楚谁在指挥政体；竞争性斗争分散政治代理人的注意力；以及一些公民的智慧与社会责任感，被迫与许多其他公民的不参与状态相折中。亨廷顿、绵贯和克罗齐耶这样描述这种失范：

> 因此，今天民主社会所匮乏的，并不是对游戏规则的共识，而是对于人们通过参与游戏应当实现什么的目的感。过去，人们在宗教、民族主义和意识形态中找到自己的目的……第二次世界大战之后，在欧洲和日本，经济重建与发展作为目标，几乎得到社会所有主要群体的支持……但如今，这些目的已经失去其突出地位，甚至受到挑战……在这种情况下，民主的机器继续运转，但操作这台机器的个人，其作出决定的能力往往会退化。没有共同目的，就没有共同优先事项的基础；没有优先事项，就没有理由在相互竞争的私人利益与要求之间作出区分……这个系统成为一种失范的民主；在其中，民主政治更多地成为主张彼此冲突利益的竞技场，而非建构共同目的的过程。（Crozier et al. 1975, 159 – 61）

第1部分回顾了美国和澳大利亚近期的失范民主实例，以及一些迹象，表明就连北欧国家也可能正在出现这一痼疾。克罗齐耶、亨廷顿和绵贯作出上述诊断三十六年后，战略研究学者休·怀特（Hugh White 2011）对日本的失范提出了一则轶事性观察。

> 现政府应对海啸——尤其是随后核危机——的方式，加深了这样一种感受：今天日本的政治制度，根本无法提供能够处理一时危机的有效政府，更不用说处理日本面临的更深刻、且最终要求更高的长期挑战……
>
> 日本深深担心，随着中国变得更强大，中国会在经济、政治和战略上挤压日本，使日本沦为某种中国的附属……
>
> ……日本拥有在未来数十年间继续成为亚洲大国所需的基本资源。但日本需要的不只是一个新政府，而是一种新的政府。一位年轻的日本朋友最近告诉我，日本避免衰落的唯一方式，是更换整个政治制度。五年前辞职的首相小泉纯一郎，已经是现有政治制度所能产生的最佳领导者，但他仍不足以阻止日本下滑。朋友告诉我，需要的是一场革命——结束金钱政治、政治生涯主义者以及党内大佬的统治。新的政治应由对日本未来的不同看法之间的竞争塑造，而不是由派系和利益集团的竞争塑造。

这可以被解读为对人民论坛的呼吁，因为这一设计旨在产生一种“由对……未来的不同看法之间的竞争塑造的新政治”。

要从另一个角度考察论坛能否改善民主政府，拉尔夫·达伦多夫（Ralf Dahrendorf 2000）对这一任务的评估似乎很有帮助。凭借其作为社会科学家、欧洲共同体创始人之一以及英国上议院成员的经验，达伦多夫识别出当代民主制度的五个主要问题。第一，人民强烈参与时，民主运作最佳；而这通常发生在人们正在争取民主的时候。一旦民主牢固确立，公

民权利普遍化，冲突就不再那么紧迫，变得更加分散，人们往往退出参与。人民论坛通过仔细识别议题、拟定关键问题，并长期持续处理这些问题，也许能够抵消这种分散，使公民受到鼓励，保持关注，进而形成经过深思熟虑的判断，并坚持要求实施。

达伦多夫指出的第二个民主问题，是政治民主与民族国家相联，而当民族国家的重要性受到全球化侵蚀时，政府似乎也变得不那么切身相关。由于论坛应能跨越国际领域运作，它或许能够抵消这种衰退：一方面，通过关于超国家议题的问题，发展国际形式的民主治理；另一方面，通过关于国家议题的问题，帮助明确每个民主国家的责任。

他的第三项关切是走向威权主义：国家政府试图通过巩固行政体系的权力来绕开议会；在美国，这一趋势以总统权力不断增长为先导。达伦多夫（Dahrendorf 2000, 312）将其描述为：

> 一种奇特的发展，与政府事务的复杂性、专业知识的需要，以及媒体尚未界定的角色有关……这些趋势应当受到谴责或被逆转，但尚未找到新的机制，来控制表面独立的机构、约束准自治非政府组织，并疏导含混表达的公共意见。

人民论坛的设计或许能提供这样一种机制，因为它应会让国会和议会更加明确、更加明智地受到人民指挥，从而重新界定其角色。这应能澄清“含混表达的公共意见”，并扭转任何威权主义趋势。

达伦多夫（Dahrendorf 2000, 313）指出的第四个民主问题，是走向威权主义的另一面：许多公民冷漠，因为他们“厌倦了自己眼中的民主游戏”。底层的这种不参与加强了顶层的权威，但人民论坛应能通过向公民提供便捷而有意义的参与

方式来抵消它，例如每年就战略议题投一次票，并按自己的意愿，参与围绕论坛针对这些议题所提出具体问题的持续公共讨论。

达伦多夫指出的最后一项民主困难，是公民社会的凝聚力减弱，侵蚀了政府的社会基础。这部分源于民主克服基于阶级的政党斗争，形成普遍的公民权利。由于这些是个人权利，它们往往使集体认同原子化；这向我们提出挑战：必须确保明日社会具备运作所需的凝聚力。这里，人民论坛似乎再次提供了答案。它将提供一个场所，使公民聚集起来，通过选择议程并稳步处理议程，进行系统的交流。

罗伯特·普特南（Robert Putnam 1993）、罗伯特·莱昂纳尔迪（Robert Leonardi）和拉法埃拉·Y.纳内蒂（Raffaella Y. Nanetti）对意大利制度变化效果的研究，为人民论坛的前景提供了另一种视角。1970年，意大利政府从道德观狭隘、以家庭为中心的南方，到眼光更具包容性的北方，建立了相同的新地区政府。普特南及其同事评估了这一在全国统一实施的制度变化的效果，并得出三条总体教训。第一，“社会背景和历史深刻地制约着制度的有效性”（1993, 182）；第二，“改变正式制度能够改变政治实践”（1993, 184）；第三，“大多数制度历史的步伐缓慢”（1993, 184）。第一条教训表明，在习惯于处理差异的开放、包容社会中，人民论坛应当更加有效，也最不可能引发暴力冲突；第二条则意味着，它可能帮助封闭、威权的社会变得更加开放和自由。第三条教训也许更适用于公民没有亲身体验的新制度，而不那么适用于全体公民都能主动参与的制度。对于后一类制度——人民论坛即属于其中——公民会“干中学”，因此“制度历史”可能迅速推进。

布鲁斯·布埃诺·德·梅斯奎塔及其同事提出的、颇具争议的“选择人集团理论”（selectorate theory），为三重功能失调理论，以及由此涉及的人民论坛潜力，提供了一个有用视角。选择人集团理论从理性选择角度解释独裁政权、民主政府和公司等组织如何运作。它是布埃诺·德·梅斯奎塔等人用以非常成功地预测“策略情境”结果的博弈论建模的基础，如上文§9.3.1所述。布埃诺·德·梅斯奎塔和史密斯（Bueno de Mesquita and Smith 2012, 264）在介绍其理论的开场处指出：“对民主国家的公民而言，生活是好的。但好并不排除更好。”他们指出，“更好”是公共物品的最优供给；根据选择人集团理论，要实现这一点，就必须最大限度地扩大维持领导者执政的群体规模。其中最关键的群体是“获胜联盟”，即那些“如果领导者要继续留任，其支持就不可或缺的人”（2012, 5）。不那么不可或缺、但仍有影响力的，是实际上选择领导者的群体，称为“实际选择人集团”，或“有影响力者”。最大的相关群体是“名义选择人集团”，包括所有至少在法律上对选择领导者有一点发言权的人（“可替代者”），例如有投票资格的公民。从选择人集团理论看，如果人民论坛获得其运作所需的公众支持，它就应能改善民主制度对公共物品的供给，因为它往往会同时扩大实际选择人集团（有影响力者）和获胜联盟（不可或缺者）。人民论坛应能鼓励更多可替代者通过参与论坛调查投票，以及参与围绕论坛问题的公共讨论、为公共意见的发展作出贡献，加入有影响力者的行列，从而扩大这一群体。这种活动应会把论坛参与者从可替代者转变为有影响力者，让他们对谁来领导民主政府拥有更多影响——因为领导者往往会依据自己与论坛参与者通过投票趋势所形成的政策建议相符的程度，而被选中。如果论坛变得极有影响力，那么它的投票者，以及就论坛选票所列问题成功开展倡议的人，实际上就会成为获胜联盟的一部分，因为他

们此时对领导者的政治生存不可或缺；这是因为，这些投票者和活动人士帮助形成关于政策的公共意见，而这种意见通过选举，只选择并支持那些将执行它的领导者。因此，人民论坛既然具有扩大民主政府获胜联盟规模的潜力，选择人集团理论就表明，论坛如果能够运作，将改善政府质量。

因此，三重功能失调理论与选择人集团理论似乎相互补充。选择人集团理论覆盖范围广，描述民主制度、专制制度和公司如何被管理；三重功能失调理论则局限于民主制度，说明其结构如何趋于失灵，以及如何改善。因此，可以认为三重功能失调理论包含在选择人集团理论之中。从这一角度看，名义选择人集团在三重功能失调理论中可以被视为“名义指挥者群体”，因为所有在法律上对选择领导者有一定发言权的人（在选择人集团理论中），也都有一定可能影响或指挥政府政策（在三重功能失调理论中）。同样，在民主国家，实际选择人集团（或有影响力者）也可以视为“实际指挥者群体”。例如，在一个借助人民论坛这类制度成功对抗三重功能失调的民主国家中，实际指挥者群体（有影响力者）包括通过以下一种或多种方式参与该制度的公民：在调查中投票；就论坛所提出的问题进行论辩和倡议；向PF管理者就选票的编制提供建议。实际指挥者群体或有影响力者，甚至也可以包括那些在投票选择政党和政治候选人时，将论坛投票趋势用作启发式线索，从而使自己有别于名义指挥者群体的人。

从世界贸易组织总干事帕斯卡尔·拉米（Pascal Lamy）的评论中，可以推断人民论坛对于帮助发展全球治理具有相当大的潜力。他指出，目前具有这一范围的制度：

> 作为“民族国家的集合”，只有“次级正当性”。它们要有效，需要的是“初级正当性”。这只能通过建立“利益共同体”〔借

> 用中国中央党校前副校长郑必坚的话〕来实现：让全球治理“更贴近公民”，特别是运用社交网络技术，使“公民心中具有一种共同归属感”……
>
> 因此，巨大的挑战在于，全球治理的执行委员会——G20——饱受离心倾向困扰，而不是趋向统一时，如何走向“利益的汇合”。（Berggruen and Gardels 2013, 156）

人民论坛对于这一规模的治理（以及国家规模的治理）可能必不可少，因为它着重建立“初级正当性”，而这种正当性来自帮助公民发展并实施自己的政策观念。因此，它应能培育所需的“共同归属感”和“利益的汇合”。

慈善家乔治·索罗斯（George Soros）通过其开放社会基金会，资助了若干国家的民主发展；他为美国的政治改善确定了三项优先事项。

> 我们能做些什么，来维护并重振美国的开放社会？首先，我希望看到人们努力帮助公众，对“新话”建立免疫力〔乔治·奥威尔在《1984》中用来指欺骗性官方套话的词〕。那些在纳粹或共产主义时代接触过它的人，会对它产生过敏反应；但广大公众却很容易受其影响。
>
> 第二，我希望说服美国公众相信，直面严酷现实具有价值……
>
> 但提高政治讨论的质量还不够。我们还必须找到正确的政策，来处理国家面临的那些非常真实的问题。（Soros 2011, 16）

这三项优先事项与人民论坛的优先事项接近：提高公众讨论公共事务的水平，再用由此形成的充分知情的观点，塑造公共政策。

关于改善民主治理的迫切性，格斯·斯佩思（Gus Speth）提供了一个环境视角。他指出：

> 我们正在试图在一个实在过于强大的系统之内，开展环境政策和行动主义。这个系统就是当今的资本主义：它不惜一切代价、压倒性地执着于增长，把巨大权力下放给企业部门，并盲目信仰一个充斥外部性的市场……唯一的解决办法，是……弄清楚需要做什么来改变当今的资本主义……我们需要美国一场新的政治运动，来推动这一点……我们现在的经济，本质上是一个贪婪而残酷的系统。公民有责任注入反映人类愿望的价值，而不只是赚钱……但各个团体，无论关心的是社会问题、社会正义、环境，还是有效的政治，都正在失败，因为它们没有共同合作。（引自Else 2008, 48）

第5章对“稀缺乘数”的分析，说明了“改变当今资本主义”需要做什么。第1部分通过诊断“三重功能失调”启动了这一分析；第2部分继续推进，开出人民论坛这一处方作为补救。这项制度可以成为斯佩思所说的“新的政治运动……注入反映人类愿望的价值”的关键工具。

论坛甚至可能在某些非民主政权中找到重要的启发式作用。正如中国问题学者戴维·兰普顿（David Lampton 2014）指出，中国正在改变，如今“几乎所有中国领导人都公开谈论民意的重要性……中国已经建立庞大的机制，旨在测量人们的看法……〔而且〕甚至开始使用调查数据，帮助评估中共官员是否值得晋升”。这一趋势表明，在专制制度和自由民主制度中，都广泛存在使公共意见得到充分发展的需要。人民论坛应能促进这种发展，不仅直接促进，也能通过有力地表明自由媒体对于帮助公共意见变得更成熟至关重要，来间接促进。

本书指出，政治学表明，民主政治中影响最为重大的五种行为是：（1）选民及其代表往往不清楚，后者究竟是受托人还是代理人（见§2.2结尾）；（2）绝大多数公民不参与政

治，对公共事务和政策无知（§2.2.3、§2.2.4）；（3）许多公民依赖启发式线索指导投票（§2.2.3），其中部分依赖表现为：只要他们想发言时能够发言，就很乐意把了解公共政策、尝试影响政府的工作，留给政治人物和NGOs等其他人（§7.2.3）；（4）公民对传统的、以政党为基础的选举政治日益失望，更多通过议题参与，如第1章所述（见其中对Andersen and Hoff、Kevill、Brett，以及围绕议题开展行动的NGOs兴起的引用）；（5）具有强烈共同利益的少数公民，比共同利益较不直接的大量公民容易得多地组织起来参与政治，这常常腐蚀公共政策，因为小型有影响力群体的强烈利益，通常集中于自身私人物品等狭隘关切（见奥尔森定律，§2.3.2）。

人民论坛的调查回应了上述每一种行为。由于三重功能失调理论认为，上述（1）所说的责任混乱由组织缺陷造成，人民论坛将通过缩小选举试图从公民手中委托出去的责任范围，并澄清此后仍由公民承担的责任（即战略政策）及其代表承担的责任（战术与操作政策），来改善这一问题。论坛将协助公民把责任委托给他们之中那些确实参与的人（上述第3项），从而尽量减少公民不参与和无知（上述第2项）对治理的损害。论坛将促进公民更多参与议题（上述第4项），并在这一过程中为选民提供建设性的启发式线索（上述第3项）。这种结合应有助于取代目前由政治候选人和政党提供的、令人怀疑的启发式线索（例如见§7.2.6），后者往往更多关注人物性格和政治权力的戏剧，而非议题与政策。人民论坛应能通过帮助所有公民在政治上组织起来，尽量减少奥尔森定律（上述第5项）的作用：先帮助他们发展对公共事务的意见，再共同向政治代理人施压，要求落实这些已经发展的意见。

在做这些事情时，人民论坛会利用本书所论证的民主主要问题。这个问题就是含混授权（上述第1项）：它似乎使公民在重要议题上保持无知成为可以接受的事，同时公民又试图在选举、民意调查和公民投票中使用启发式线索来弥补。论坛自愿、自我选择、反复举行的投票，实际上会利用这种普遍的民主不参与状态，产生更成熟的结果——因为未参与的人会自行退出论坛调查，而参与者则应通过参与，对公共政策逐渐更加知情。论坛在产生这种成熟判断的同时，未参与的大众对启发式线索的依赖，也会帮助论坛把这种判断注入政府政策与立法。论坛可以通过定期宣传自己的结果及其经过审议的质量，鼓励公民以之指导投票，来实现这一点。

§6.5.2对几种拟议民主政府新形式的比较，以及§9.3对人民论坛实验检验所需条件的评估，都表明这一制度设计值得试行。为此，应在整个省或全国范围运行至少三年；这样的接触时间，也许足以使许多公民开始理解并使用它。如果同时运行一个或多个密集审议论坛，尝试产生相互支持的互动，如§9.1所讨论，试验结果可能更有说服力。在考虑哪些论坛适合在这一背景下运行时，可以把它们分为两类：开放型（参与者自我选择）的密集论坛，如全国议题论坛、读书讨论圈、AmericaSpeaks，以及明尼苏达电子民主；限制型（例如随机选择参与者）的密集论坛，如审议式民意调查、在线审议式调查、共识会议、规划小组和公民大会。开放型密集论坛可以通过在非常有限的范围内，帮助发展公众对人民论坛选票所提问题的意见，作出一定贡献。限制型（随机选择参与者）密集论坛，则可以通过帮助人民论坛调查发展政治影响力作出贡献。它们可以为大众在选举、民意调查和公民投票中的投票提供启发式线索，以此做到这一点。这些线索，就是那些高度具有代表性的密集论坛对于人民论坛问

题所作的结论，因为它们会通过随机样本显示：如果大众仔细审议这些问题，会作出怎样的回应。因此，限制参与的密集论坛，不仅很可能在很大程度上同意人民论坛的趋势，而且公民也会在一定程度上把其结论理解为：如果人人都有资源、时间和动力仔细考虑这些问题，大众就会这样说。因此，宣传限制参与的密集论坛的结论，可能鼓励一般公民支持那些承诺落实人民论坛趋势的政治人物和候选人。

虽然这里推荐人民论坛，认为它是开始改善民主政府最可行且有效的方式，但其效果可能发展缓慢。它对长期议题的聚焦，应能帮助公民逐渐向代表施加压力，改善战略政策、法律，以及宪法、不成文惯例和其他制度等基本治理结构。这类结构改革的几个例子是：限制通过普选任命的公职人员种类，从而减少其人数；让公正的委员会重新划定选区边界，消除杰利蝾螈式的选区操纵；最终，也许可以用抽签选任而非选举来任命立法者。

正如开篇提要所提出，人民论坛可能成为民主政府的一个新分支；如果如此，它应能填补政府结构中的一个巨大空白，即这些政府赖以运作的公共意见“信息匮乏得可悲”（见§2.2.3第一段）。论坛应通过帮助公民发展有关公共事务的知识和意见，并为不这样做的人提供建设性的启发式线索，改善这一根本缺陷。只有做到这一点，民主政府的行政、立法、司法和行政管理分支，才会具有良好基础。这一新分支可以称为“意见发展分支”，或“公共审议分支”。

最后，我们可以注意到，论坛的设计符合马什（Marsh 2000, 200）的判断：至少在澳大利亚，关键是建立一种“播撒意见形成的种子、帮助动员同意的政治能力”。这包括“让利益集团和议题运动参与一个能够挑战行政机关的论坛”，

以及“吸引媒体注意”的能力。人民论坛应能做到这些。它的设计承认，任何公民都可能具有能够作出贡献的兴趣、知识、敏感性和公民责任感。这种开放、便捷而审慎的方法，或许能帮助我们携手迈向一个更安全、更充实的未来。

后记：一种设计政治制度的方法

这篇后记提出一种制度设计理论。它或许能帮助那些希望亲自设计政治制度的人；也许他们设计的制度，比人民论坛以及第六章所述的其他设计具有更加明确的前景。

如 Rothstein（2011, 216）所指出的，制度可以是正式的，例如法律和行政结构，也可以是非正式的，例如普遍化的信任以及社会资本的其他要素。这里关注的是正式制度，并且提出：发明人民论坛时采用的方法，或许是设计这类制度的最有效方式。当然，人们是否接受这一建议，可能受到论坛能否在民主政治的现实世界中奏效的影响。如果论坛无法建立，或者建立后未能发挥作用，那么就需要继续尝试设计目的相似的制度，而这里阐述的方法或许能提供帮助。不过，在这种情况下，经验已经表明该方法有缺陷，因此需要改进或替换它。尽管如此，它至少提供了一个起点。如果人民论坛取得成功，那么人们可能认为，这种方法已经开始证明自己的价值，并据此尝试设计其他正式制度。

思考论坛的设计，以及下文关于它如何产生的说明时，人们可能会问：“为什么很久以前没有人提出这一特定设计？”当人们意识到，指导这项方案的诊断基本上早已为人所知时，这个问题就显而易见了。诊断的第一部分，含混授权，不过是对政治代理人究竟是受命代表还是受托人的古老两难的一种重新解释。第二部分，过度政治竞争，早已得到广泛承认，但人们往往因为它能够产生动力、透明度和问责，而把它视为必要。至于第三种功能失调，过度妥协，至少从柏拉图在

《理想国》中强调民主永远无法支持治愈世界弊端所需的那种知识以来，它就一直令民主派忧虑（Shapiro 2012, 193 – 94）。因此，这一诊断的大致轮廓早已明显，相应方案也理应早在几十年前便有人构想出来。它不必等待电视、互联网和智能手机等技术问世，因为可以设想，人民论坛只靠印刷媒体、广播和传统邮政这样的技术，就能够在大范围的管辖区域内运作。

第6.5.2节所述的全国规模创新数量极少，这也可能引出类似的问题："为什么政治学几乎没有提出能够改善全省、全国民主功能的实用设计？"部分原因或许是，大多数人始终都在经历政府失灵，于是把它视为正常现象，而不是急需解决的问题。此外，某些公民视为政府失灵的特定政策或行动，在其他人眼中可能就是良好治理，那么问题究竟在哪里？即使确有问题，它似乎也已经有人处理过，因为人们做过许多设计更好民主政府的尝试，世界各地民主政府形式的丰富多样便是证明（例如 Lijphart 2012）。然而，这些不同形式也可以被视为在根本上相似，本书尝试的正是这一思路。民主政府根本改革之所以稀少，还有一个原因：实施它似乎不可能，因为多数在任政治人物支持当前制度，毕竟他们正是在这个制度中取得了成功。最后，构思这种改革似乎太难，因为目前并不存在得到公认的政治制度设计方法（见 Goodin 1996, 31，下文也将引述）。现在，我尝试通过描述构想人民论坛的过程，来消除这一不足。

这一方法是在设计产生之后，回过头来才辨认出来的。不过，它或许正因为是从设计制度的实际经验中推导出来，而具有价值。推导首先从辨认出曾使用的几种不同策略开始。这些策略并不出奇，在日常生活与研究中，人们广泛而经常地使用它们，因此把它们列为一种方法，似乎没有必要。然而，

构成这一方法的，主要正是这些策略的运用方式。由于这种方法实际上是一种关于如何设计制度的理论，它或许可以填补政治理论家罗伯特·古丁（Robert Goodin 1996, 31）所描述的空白：有关“设计问题本身的文献十分匮乏”，而且“对于制度——或者其他任何事物——被设计出来究竟意味着什么，鲜有分析；对于什么原则可以适当地指导这类设计尝试，分析就更少”。古丁发表这些评论的《制度设计理论》（The Theory of Institutional Design）一书，清楚地显示了这个空白：尽管书名似乎作出了承诺，其十篇文章却没有一篇提供如何设计制度的理论。相反，这些文章讨论的是制度应当履行的功能，以及人们对现实制度可以抱有什么期待，包括制度可能遭遇什么。这本书是剑桥大学出版社“制度设计理论”丛书的早期作品。许多年、许多卷之后，这套丛书依然没有出版一种基本的“制度设计理论”，换言之，没有提出一种如何设计制度的理论。

现在，本文尝试提出这样一种理论：五项策略对设计制度有用，而且也许既必要又充分，前提是按照特定的次序运用它们。

该方法的五项策略

第一项策略：利用现有信息

为了推动自己所属学科取得更大进展，政治学家乔恩·邦德（Jon Bond 2007, 904 – 5）提出了如下建议。

> 将政治学推进到下一个发展层次所需的革命，是理论的革命。艾萨克·牛顿爵士对物理科学的贡献，不在于他所做的基础研究，而在于他认识到，如何把物理学家已经知道的东西汇合成一种新的总体理论。我认为，政治学关于政治如何以及

> 为何以现有方式运作，可能已积累了足够的信息，足以支持这样一种综合。

第一项策略遵循这一建议。我只使用既有信息来识别问题，并尝试解决它。我没有进行系统的经验研究，而是主要依靠专家对任何看起来相关的研究所作的解释。因此，这项工作跨越了多个学科，包括历史、生物学、动物行为学、政治学、公共选择、生态经济学、新古典经济学，以及心理学中的进化、社会和认知分支。在非学术信息来源以及我自己的政治与心理经验看起来可靠而且相关的情况下，我也用它们补充上述来源。

这一做法只有一个例外，属于第四项策略的一部分：检验潜在的解决方案，以提供新信息，显示设计过程是否需要继续；如果需要，又应如何继续。其中一种做法，是运用第二项设计策略：界定或重新界定问题。

第二项策略：界定问题

第二项策略是，必须审慎界定要解决的问题。对于政治问题，这可能产生一种定义，不仅提示解决问题是否需要新制度，还提示该制度的功能，进而提示其可能的设计轮廓。由此，定义就可能指向解决方案。最早在治理领域提出这一策略的，或许是设计与城市规划领域的两位专家霍斯特·里特尔（Horst Rittel）和梅尔文·韦伯（Melvin Webber）。他们认识到公共政策中普遍存在目标不清的现象，并认为，其原因是民主国家的公民开始“要求澄清目的”（Rittel and Webber 1973, 157）。作为公共基础设施规划者，他们认识到：

> 寻找目标是规划的核心职能之一……寻找目标正成为一项格外棘手的任务……规划问题本质上是难解问题……理解问题

> 所需的信息，取决于人们对如何解决问题的设想……因此，找到问题与找到解决方案是同一回事。（Rittel and Webber 1973, 160 – 61；着重号为原文所有）

政治学家迈克尔·哈蒙（Michael Harmon）和公共行政专家理查德·梅耶（Richard Mayer 1986, 9）后来赞同了这种关于"难解"问题的看法："事实上，选择对此类问题的某种定义，通常就决定了它的'解决方案'。"其他人也对如何应对问题表达过类似判断，无论该问题是否可以被归为"难解"问题。例如，阿尔伯特·爱因斯坦指出：

> 仅仅提出问题，就远比解决问题更为根本；解决问题也许只是数学或实验技巧的事情。提出新问题、新的可能性，从新角度看待老问题，需要创造性想象力，并标志着科学的真正进步。（QuoteWorld 2008）

政治学家伊恩·夏皮罗（Ian Shapiro，见 Topper 2007, 574）指出，政治研究对问题的具体界定，给予的关注少得令人惊讶。因此，"政治理论家的核心任务之一，应当是识别、批评并针对……问题的界定……提出可信的替代方式，而且要以能够激发新颖、有希望的问题驱动型研究议程的方式来做"（Shapiro 2005, 180）。

本书第一编致力于界定问题：首先从证据出发，观察问题的存在并描述其本质，然后运用更多证据，检验这一定义是否准确。

第三项策略：只利用必要且充分的信息

我的第三项策略，是努力识别并只利用完成手头任务所必需且足够的信息。这一点很重要，因为设计一种更好的政府形式，是要解决一个非常宽泛的问题。如果问题高度专门化，

这项策略可能不必特别强调，因为解决狭窄问题时，无益岔开的机会往往较少。研究狭窄问题的人，通常需要在一个专门领域内寻找细节；而处理宽泛问题的人，可能需要跨越若干领域，寻找大尺度的模式或一般效应。专业化不仅可能培养关注细节的技能，也可能使人沉迷于细节；这样一来，对重大问题发生兴趣，并定期从细节中退出来，判断它们与整体图景有何关联的能力，可能既不受到重视，也没有得到培养。这或许可以解释政治理论家戴维·赫尔德（DavidHeld 1991, 4）的观察：

> 专业化虽然并不必然导致知识碎片化，但在政治学及其相关学科中，情况似乎确实如此……我们对局部似乎知道得更多，对整体却知道得更少；而且，我们甚至有可能对局部也知之甚少，因为它们在整体中存在的背景和条件，已经从视野中消失。

Fung（2007, 443）后来强调了这一问题，指出专业化“已经成为思想的隔离，如今构成民主理论进步的根本障碍”。专业化产生了许多民主的理论模型，但正如 Graham Smith（2009, 10）所指出的：

> 任何〔民主制度的〕实用设计，都不可能现实地期待自己满足任何特定理论模型提出的全部严格要求……理论工作常常仿佛提供了民主政治的完整说明，但理论对我们的民主状况所作的分析，只是局部的……我们往往并没有发展出充分成形的民主理论，不论那样的理论会是什么样子……

2009年10月20日《纽约时报》C1版的一篇文章报道，多位杰出政治学家承认，他们的学科越来越难以显得与更广泛的社会及政治讨论相关。其中一位是哈佛大学杰出服务教授约瑟夫·奈（Joseph Nye）。他警告，追求精确的动机已经压倒了追求相关性的动力：“危险在于，政治学正朝着对越来越

少的事情说得越来越多的方向发展。”（转引自Holmbergand Rothstein 2012, 1）2010年，英国和美国政治学协会的年会都组织专题小组讨论了这一问题。对于许多政治理论是否相关的怀疑，与古丁关于缺少基本制度设计理论——也就是没有明确提出设计方法——的担忧相互呼应。许多政治理论与现实脱节，这促使马克·沃伦（Mark Warren 2002b, 683）评论说，在世纪之交，民主参与方面的创新正在显示，“现实再次走在民主理论的前面”。

执行第三项策略，即只使用必要且充分的信息时，我利用第二项策略——审慎界定问题——来判断哪些信息必要且充分。把第一项策略“利用现有信息”与第三项策略结合起来时，我尽量减少对实验和观察数据细节的铺陈，以免因为关注过窄而错过模式。我尽可能借助了解技术细节的专家所作的概括与结论，来识别模式。

第四项策略：推与拉

公共管理与政策领域的两位学者埃里克-汉斯·克莱恩（Erik-Hans Klijn）和约普·科彭扬（Joop Koppenjan 2006, 158）指出，公共行政制度必须通过审慎实验来设计。

> 制度设计并非简单的活动。人们对制度设计的性质、过程及影响，了解得并不充分。制度设计是一个结果不确定的推与拉的过程……制度设计研究仍处于起步阶段。

Klijn和Koppenjan（2006, 155 – 56）解释说，之所以部分需要“推与拉”，是为了适应受制度影响的各方之间的权力关系；原因在于，“制度场域中旨在改变网络规则的正式决策，将如何在网络内部展开的博弈中发挥作用，是高度不确定的”。这意味着，制度“设计依其定义就是不完善的，与其把它视为确定的设计，不如把它看作制度变迁路径的起点”（Klijn

and Koppenjan 2006, 156）。这里把“推”理解为设计阶段，把“拉”理解为检验设计；因此，设计与检验之后，必须继续进行更多设计与检验，直到产生一个运作良好的设计。尽量提高每次设计尝试的有效性，就能减少设计—检验循环的重复次数。为此，第二项策略至关重要：必须审慎界定问题。

第五项策略：思想实验

诺贝尔经济学奖得主保罗·克鲁格曼（Paul Krugman 1998, 19）曾宣称：

> 如果你不愿意玩耍，就无法从事严肃的经济学研究。经济学……是各式各样思想实验的汇集；如果你愿意，也可以称它们为寓言，其目的都是以简化的方式抓住经济过程的逻辑。当然，最终必须用事实检验观念。但即使要知道哪些事实相关，你也必须先在假设的情境中摆弄这些观念。

我的第五项策略，就是遵循这样的建议，运用思想实验。这种“玩耍”可以描述为应用想象力，或者在头脑中模拟现实的尝试；它不仅可能节省大量时间和开支，还可能鼓励人们开展原本根本不会去做的尝试。在本研究中，它的一部分用途，是完成第四项策略所要求的“拉”，也就是检验，因为在设计过程的这个早期阶段，还不可能在政治现实中进行实验性试验。如第6.4节和第7.2.12节所讨论的，这种实际运行的试验，需要相当大的政治投入和／或资金。第一编主要把要处理的问题界定为含混授权：它使公共意见在很大程度上控制着公共政策，但公众参与又过于不足，无法妥善处理政策的战术和战略部分。对政府失灵的这一描述，既塑造了设计的使命，也塑造了实现使命所采用的两项策略，并由此提示出设计的大体轮廓。第9.3节指出，这一设计无法在小群体中执行其策略，因为执行这些策略所依赖的动机，只会在非常大的群

体中产生。不过，第一编和第二编的分析与综合，是迈向大规模试验的第一步，因为它们说明了为什么需要一种制度，以及哪种制度看起来最有机会完成所需功能。思想实验或想象力，对于走到这一阶段至关重要；因为如果它能在一定程度上模拟一个设计解决问题的能力，或者识别设计弱点，并由此指向一个“更好”的设计，那么它就应当加快沿着Klijn和Koppenjan所说的“制度变迁路径”推进的速度。这是因为，在有必要进行任何昂贵、耗时且有风险的现实世界“拉”的活动之前，大量“推与拉”已经在概念层面完成。这里必须强调，一个“更好”的设计，不仅更可能比其他设计运作得好，而且也更容易实施。

作为科学的“推与拉”

制度设计中的推（设计）与拉（检验），本质上就是提出理论以尝试解释数据，随后收集更多数据来检验理论，然后重新提出理论、重新检验，如此往复。这个循环始于现有数据指出一个足够严重、值得尝试解决的问题。要着手解决，就先界定问题。由于界定是一种解释，而理论也是解释，所以对问题的定义，实际上可能就是对其原因的一种理论。如果这一定义及其所蕴含的理论指向的设计方案，被判断为不可能实施，那么这一判断就构成额外数据，指示我们应尝试以更有帮助的方式重新界定问题、重新提出理论。重新界定可能需要收集更多数据。如果新的定义或理论提示出一种有可能实施的设计方案，那么下一步就是检验它，而这又是一次数据收集活动。这种检验可以采取以下三类中的任何一种，或全部三种：第一，思想实验；由于其产生可靠新数据的能力有限，结果可能没有定论。第二，考察与该方案相似的现有制度的表现，以及与其预期环境相似的运行环境。第三，

在该制度所针对的环境中，把看起来能够解决问题的制度建立起来并运行，观察它是否奏效。这些检验可能表明设计有缺陷；若是如此，所得数据便可用来指导再一次重新界定问题。

因此，Klijn和Koppenjan的“推与拉”，可以理解为这样一个循环：收集数据（拉），然后界定问题、提出理论、设计解决方案（推），再通过检验设计来收集更多数据（拉），接着重新界定、重新提出理论、重新设计（推），如此持续，直到找到一个足够有效的设计。这种观察—理论化—观察—理论化的迭代，当然就是科学方法，即“科学探究”的过程（Pigliucci 2010, 303 – 4）。按照理论物理学家李 · 斯莫林（Lee Smolin 2006）的看法，过去三十年对这一方法的忽视，正在使粒子物理学停滞。他认为，这种忽视是因为大多数物理学家过度专注于弦理论，减少了不同理论的提出，进而减少了理论之间的竞争。这从两个方面阻碍了观察—理论化—观察—理论化的迭代。其一，理论之间缺乏竞争，限制了观察性检验的多样性，而这些检验本来可能提供导向更好理论的信息（2006, 304 – 5）。其二，弦理论本身并不是真正的理论，因为它不可证伪，也不可“证实”，即无法确认一种只有该理论才会作出的预测（Smolin 2006, xiii – xv）。因此，一些怀疑者把弦“理论”贬称为“连错都算不上”：它并未提出能够证伪自身的预测。

20世纪初杰出的天体物理学家阿瑟 · 爱丁顿爵士（Sir Arthur Eddington, n.d.）强调了推和拉两者都不可少。他指出，单靠观察不足以开展有效的科学：“一个好的原则是，在提出的观察结果得到理论确认之前，也不要对它们抱有过分的信心。”因此，推与拉就是科学方法：借理论阐明观察的含义（推），再用更多观察加以检验（拉）。正是以此身

份，它构成了我设计制度的方法的基础。推与拉组织着其他四项策略的实施。然而，在撰写本文时，“拉”，也就是通过观察来检验，仍有待以上述第三种方式完成，即在现实政治世界中，进行实际运行规模的试验。

在政治学中，对理论或设计进行“拉”、也就是检验，确实非常困难，这意味着研究常常转而考察越来越细的细节，产生理论，却不在现实世界中检验它是否有效，也不检验它是否针对那些重要到值得解释和解决的问题有效。这似乎正是上文在描述第三项制度设计策略时所讨论的、没有成效的专业化，它构成“民主理论进步的根本障碍”（Fung 2007, 443）。在一定程度上，Bond（2007, 905）也注意到了这一点：“政治学关于政治如何以及为何以现有方式运作，可能已积累了足够的信息。”粒子物理学似乎遇到了同样的问题：理论已经专业化到这样的程度，其实验检验往往不可能进行，或者极为昂贵；例如，大型强子对撞机2010年的预算是90亿美元。缺少检验，可能会掩盖一种理论无足轻重的事实，使研究者仅仅为了运用自己偏好的解题方法而发展它。如果检验这种理论，就可能显示所偏好的理论化方法并不充分，从而迫使人们寻找更适合任务的其他方法。政治学家唐纳德·格林（Donald Green）和伊恩·夏皮罗（Ian Shapiro 1994；Shapiro 2005）认为，理性选择理论家犯过这种错误。对特定方法，例如数学分析，或采用新古典经济学假设的强烈偏好，可能把学者的注意力吸引到那些看起来适合这些方法的问题上。然而，这也可能意味着，研究的是意义不大的问题，或者对重要问题的其他解释遭到忽略。检验一个拟议的解决方案，可能揭示这种偏向：如果检验表明它不是失败，就是无关紧要的成功，那么就可以重新评价问题，使其得到更具建设性的界定，或用一个更重要的问题取代它。格林和夏皮

罗要求研究必须由问题驱动，夏皮罗后来又要求研究也应当“由理论驱动”（Shapiro 2005；Topper 2007, 574）；我的第二项策略，即审慎界定问题，遵循了这些要求。第四项“推与拉”策略通过不断检验问题是否得到妥善界定，帮助第二项策略。反过来，第二项策略又帮助第三项策略，因为建设性地界定问题，会指向解决它所必需且足够的信息。

完成推与拉

为了使“推”、也就是设计阶段尽可能有效，集体行动理论似乎至关重要，因为它应当有助于界定问题，进而提示能够解决问题的制度设计类型。然而，正如诺贝尔经济学奖得主埃莉诺·奥斯特罗姆（Elinor Ostrom 2007, 203）所指出的，实验是必要的，因为集体行动理论仍有待大幅发展。

> 集体行动理论研究的一项关键教训，是认识到多个层级的变量之间存在复杂联系：这些变量共同影响个人声誉、信任和互惠，而后者又反过来影响合作及共同收益的水平。因此，开展经验研究极具挑战……实验研究之所以成为检验理论的一种如此重要的方法，是因为它能够控制许多变量的设定，同时每次只改变一两个变量……人们不应考察所有潜在变量，而需要聚焦一条界定清楚但范围狭窄的关系链……然后就可以分析一组有限的、被假定具有强因果关系的变量……集体行动理论不仅是政治学家最重要的研究主题之一，也是最具挑战性的主题之一。

奥斯特罗姆的看法强调了第四项策略的必要性：我们必须实验，设计并检验，也就是推与拉，直到做对为止。但如第9.3节所讨论的，本书第一编对问题的审慎界定，产生了一种改革民主政府的设计；它不太可能在缺乏政治影响力的实验群体，例如随机样本或小型社区中发挥作用。因此，在能够汇集资源、以整个政治共同体来检验它之前，就必须借助

思想实验，或者可能借助计算机模拟，尝试进行检验。在本项目已经达到的阶段，依靠思想实验、纯粹在概念层面进行的推与拉，已经产生了一个看起来足够有希望的设计，值得付出代价，在现实世界中以一省或一国的规模开展一次试验，亦即一次“拉”。这样的实验提供了完成第四项“推与拉”策略运用的可能性；不过，为做到这一点，必须筹集所需的资金。

运用这五项策略

我从第一项策略开始运用这五项策略。现有信息表明，民主政府往往运转不良。20世纪80年代末，我从事两类工作的经历，似乎使这一点对我个人而言已很明显。一类是我作为公务员的职业工作。有二十五年，我是一名政府林业人员，从事自然资源商业及非商业利用的规划与管理。另一类工作，是我以个人身份参与环保事务，包括协助非政府组织开展自然保护运动。从这两个角度出发，严重的民主功能失调变得越来越明显，于是我运用了第二项策略，界定并重新界定问题。在这一过程中，我采用第一项策略，利用可能进一步照亮问题的现有信息；同时运用第三项策略，努力确保所寻找的信息，对这一目的而言是必要且充分的。作为业余工作，这花费了许多年；回头看来，我想自己当时也已开始采用第四项策略，借助第五项策略——思想实验——来检验（拉）定义及其蕴含的解决方案类型（推）。也就是说，我会试着想象，自己当时关于解决办法的想法，是否既可以实施，又可能有效。正是在这种思路下，鲍勃·布朗和我讨论了某种类似公民发起公投的机制的必要性，致谢中已提到这一点。如果头脑模拟显示，我当时的方案要么极难实施，要么不太可能奏效，我就会遵循第四项策略，即重复设计与检验，再次尝试给出一个能够导向更有效设计的定义，也就是运用第

二项策略。暗示我确实曾以这种方式工作的证据是，我同时提出了问题的定义及解决方案的设计。不过，这一点多年都不明显，因为看起来似乎只有设计被构思了出来。设计先被写下来，也就是现在第二编所展开的内容；大约十五年后，问题的完整定义才被写在纸上，见第一编。然而，当我写出这一定义时，过程如此顺畅，显示它无论对错，都早已在我头脑中充分成形。因此，第四项策略，即反复"推与拉"，协调着其他四项策略的运用，同时产生了问题的定义和解决问题的设计。定义中包括对那些看起来构成问题一部分的政策议题特征的分类，见第4.1节。目前只是思想实验提示这一设计可能有效，因此下一步必须是现实世界中的实验。如第9.3节所述，这种"拉"要求在省或国家之类的政治共同体中运行该设计，并持续到预期开始产生结果所需的时间。

当然，我关于自己使用了这五项策略的解释，并没有得到充分证据的支持，而且假定无意识思考发挥了很大作用，例如，在界定和重新界定问题、从某一定义推导某一设计，以及判断哪些信息对于"推与拉"必要且充分等方面。不过，在强烈的问题解决愿望驱动下，无意识思考能够发挥效用，这一观念早已确立。一个世纪以前，法国博学家亨利·庞加莱（Henri Poincaré）就把它纳入他关于如何解决困难问题的四阶段描述。四个阶段是：有意识思考、无意识思考（酝酿）、顿悟，然后是验证。科学史家阿瑟·米勒（Arthur Miller 2010）认为，这是我们拥有的最好的创造力模型。他指出，创造力专家、心理学家爱德华·图卢兹（Edouard Toulouse）亲自对庞加莱进行心理分析后，认可了这一看法。其他科学家，例如爱因斯坦、亥姆霍兹和海森堡，也以相同方式描述过自己的解题过程。爱因斯坦强调，创造性想象力与不懈坚持都十分重要；著名数学史家霍华德·伊夫斯（Howard

Eves）赞同这一点，指出“解题高手必须同时具备两种互不相容的品质：永不停息的想象力，以及耐心而顽强的坚持”（转引自 Singh 1997, 225）。

作为制度设计理论的方法

我们已经看到，“制度设计研究仍处于起步阶段”（Klijn and Koppenjan 2006, 158）；“有关设计问题本身的文献十分匮乏”（Goodin 1996, 31）；而本应指导政治制度设计的集体行动理论，“不仅是政治学家最重要的研究主题之一，也是最具挑战性的主题之一”（Ostrom 2007, 203）。Graham Smith（2009）的《民主创新》（Democratic Innovations）是剑桥大学出版社“制度设计理论”丛书中较新的一部作品。尽管它没有提出如何设计政治制度的理论，但它通过提供一种评估制度能力的框架，向这个方向稍稍推进了一步。在界定／理论化／设计—检验，再界定／再理论化／再设计—再检验，如此循环的过程中，这样的框架对于检验，也就是“拉”的阶段，是有用的，甚至可能不可或缺。无论检验是在现实世界中试行制度，还是仅以思想实验主观评估设计的能力，这一点可能都成立；本书第六章就是采用根据Graham Smith的框架改编的框架，对四种设计作了这样的评估。

Goodin（1996, 40）推荐制度设计应具备的若干理想能力之一，是我们应当“以使制度具有灵活性的方式来设计它们……允许‘干中学’，并随着时间推移而演变。因此，我们可以说，可修订性是制度设计的一项重要原则”。在偏好某一设计而非另一设计时，这可能是非常有用的标准；但我的第四项策略，即界定／理论化／设计，然后检验，接着重新界定等等，可以被视为更为根本，因为它可能指向若干设计，然后再根据可修订性等属性，对这些设计的适宜程度进行排序。理解

第四项策略根本性的另一种方式是：它鼓励用重新界定该制度原本意在纠正的问题而产生的另一个设计，替换运作不佳的设计。这可能意味着，新设计差异如此之大，以至于不可能仅靠修订被替换的旧设计而得到。古丁的“可修订性”，把设计所应具备的能力与产生设计的方法混在了一起；而我的第四项策略及其他四项策略，只关注方法。

我的制度设计方法，也可能有助于解决戴维·赫尔德、阿肯·冯（Archon Fung）、格雷厄姆·史密斯及其他人所观察到的问题：专业化可能阻碍某些社会科学的理论进步。这一方法的迭代过程，可能通过每次循环都检查狭窄关注是否有用，来解决这个问题。这是可能的，因为该方法先产生一种定义／理论／解决方案，再在某种意义上检验它，以发现不足；这些不足又可能引出新的定义／理论／解决方案，然后再检验，如此持续，直到取得足够的进展。因此，理论化的意义、相关性和有效性不断受到检查。循环始于对问题的识别，而现有信息提示问题的存在，这是第一项策略；接着审慎界定问题，这是第二项策略。界定应当澄清问题是否重要，同时提示一种可能导向解决方案的原因理论，换言之，一种看起来相关而有效的理论。定义也有助于显示哪些信息对于解决问题必要且充分，因此，界定帮助第三项策略的实施。这个界定／理论化／设计解决方案的阶段之后，是检验阶段；最初，检验将局限于思想实验，即第五项策略。两个阶段不断重复，也就是第四项策略，直到检验表明已经构思出一个充分的解决方案。每次重复都应当改善问题定义、原因理论、解决方案设计，以及为推动这些改进而收集的信息的相关性和有效性。

思想实验似乎太容易受研究者个人想象方式的影响，因而不适合这一程序；不过，它应当促使研究者走出自己的专门领

域，看看自己的定义、理论、设计方案以及信息收集，在“整体中存在的背景和条件”（Held 1991, 4）里，是否显得相关而有效。当然，也可以通过比较多位充分了解问题的人所作的思考，使思想实验更可靠。这可能带入更多知识，并使不同的个人偏好接受批判性审视。然而，正如上一节所强调的，这种方法，或制度设计理论，最终仍要求把设计放在其预定发挥作用的环境中运行，以检验它。

附录：塔斯马尼亚的人口增长与稀缺乘数

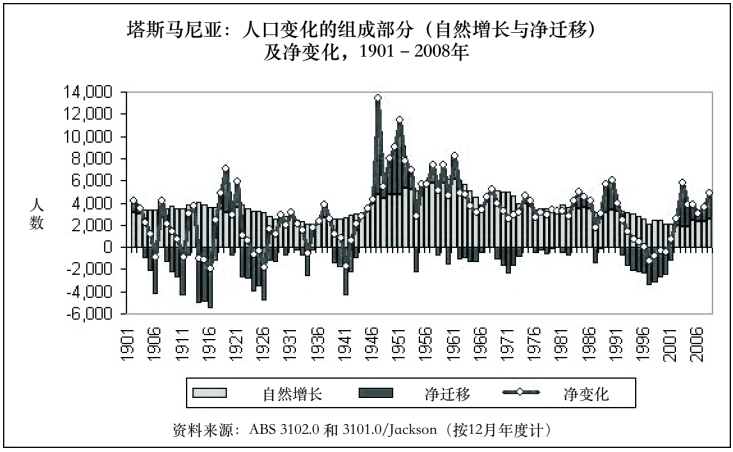
第五章对稀缺乘数的描述认为，在没有其他影响的情况下，一个地区人均有用自然资本的丰裕，会使其人口比那些禀赋较少的地区增长更快，继而加速该地区丰裕程度的下降。书中还提出，在现代经济中，自然资本主要通过影响迁移，来影响人口增长。下文以殖民时代以来塔斯马尼亚人口增长的历史，说明这种迁移反应。该州民主政府对这种增长的反应，一直以来都受到私人物品偏向的强烈影响，而且现在仍然如此。结果便是稀缺乘数持续运作。要使它停止，就必须改变塔斯马尼亚的政治制度，使之有能力识别并消除自身的私人物品偏向。

英国人在1803年开始殖民塔斯马尼亚。正如我们将会看到的，不过几十年，其自然资本存量的局限，就开始限制图5.1（第5.3.1节）中“更多开发”的推进速度。因此，在塔斯马尼亚两个世纪工业发展的绝大部分时间里，稀缺乘数的运作都受到了一定限制。造成这种制约的一项自然资本局限，是与邻近的澳大利亚大陆相比，塔斯马尼亚土地面积较小，因而农业、采矿、林业以及其他依赖土地面积的产业，其发展前景相对有限。另一项自然特征又加重了这一局限；它并不是通常意义上的“存量”，因此严格说来，也许不算第2.2.3.2节“广告造成的分心”中所定义的“自然资本”。这项自然特征就是塔斯马尼亚地理上难以抵达。两百多公里宽的巴斯海峡，将塔斯马尼亚主岛与澳大利亚其他地区隔开，意味着它无法通过陆上的公路和铁路，促进澳大利亚主要市场与塔斯马尼

亚的贸易，也无法借由塔斯马尼亚港口，促进该市场与外国的贸易。随着澳大利亚经济发展，地理可达性的不足成为一种全局性的限制，进一步约束了塔斯马尼亚相对有限的自然资本的经济价值。这两种自然资本限制，使塔斯马尼亚人口增长后仍不到邻州维多利亚的十分之一：到2010年中，维多利亚居民已超过550万，而塔斯马尼亚仅有50万。这种差异并不是因为维多利亚更早被殖民，因为两州的第一个欧洲人定居点都是在1803年建立的。不过，19世纪50年代初，维多利亚淘金热使数十万人涌入该州，由此造成了极大的差距。在撰写本书时，塔斯马尼亚的地理隔绝仍然造成经济劣势，其证据是：维多利亚的土地面积虽然只有塔斯马尼亚的3.3倍，其当前人口增加的速度却约为后者的30倍。如果以截至2011年9月30日的一年的百分比增长率来表示，塔斯马尼亚人口增长0.5%，维多利亚增长1.5%，澳大利亚整体增长1.4%。〔译注：这里“约30倍”比较的是人口增加的数量，后列0.5%与1.5%则是增长百分比，不能混作同一种倍数。〕

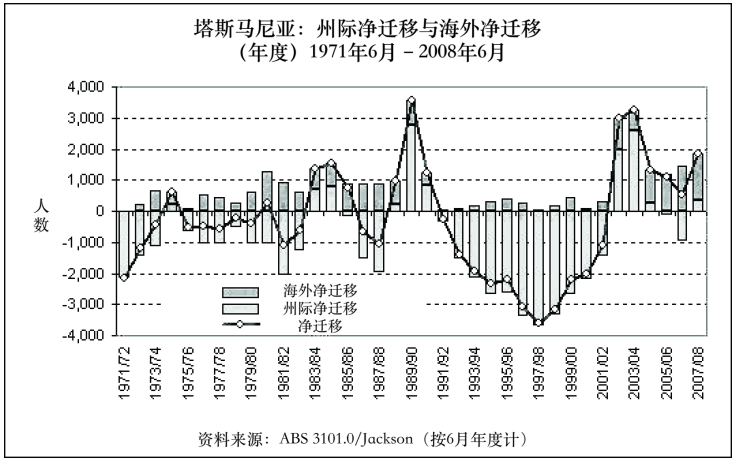
因此，塔斯马尼亚地理可达性不足，似乎一直是其历史迁移趋势的重要推动力：迁出该州的人数往往多于迁入人数。正因如此，塔斯马尼亚人口基本上只靠自然增长，即出生与死亡的关系而增加，而澳大利亚整体除了自然增长，还有强劲的净迁入。图A1显示了1901年以来塔斯马尼亚人口变化中的这些组成部分：迁出，即水平线以下的部分，一般超过迁入，即水平线以上的部分。同一来源提供的其他塔斯马尼亚数据，把时间从1901年向前延伸到1860年，显示在那一时期同样是迁出多于迁入。图A2显示，至少自1971年以来，塔斯马尼亚迁出人口的目的地都是大陆各州，对外国并不存在净迁出。图A3显示了最终结果：该州人口缓慢增长。〔译注：本段对图A1正负值的解释依原文保留；该图的正负柱

实际表示净迁移，另叠加自然增长与净变化，不能把所有正值都理解为迁入。〕



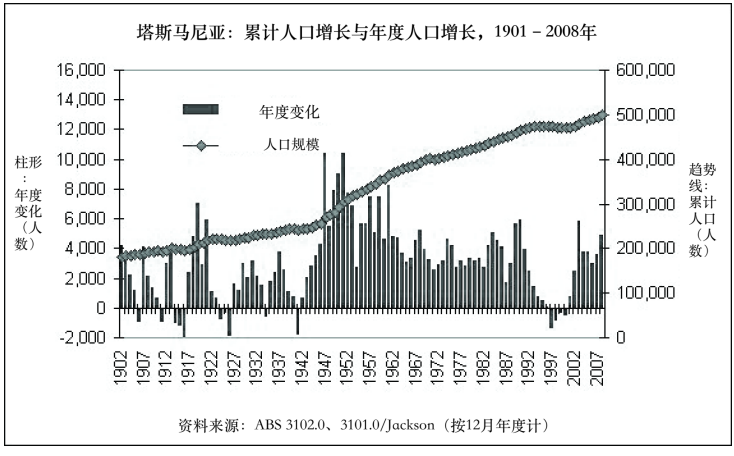
图A1：塔斯马尼亚自然增长与净迁移的历史概览。来源：http://www.taspop.tasbis.com/webapps/i/588/1396/195797。

图中文字：塔斯马尼亚：人口变化的组成部分（自然增长与净迁移）及净变化，1901 – 2008年。纵轴：人数；图例：自然增长、净迁移、净变化。资料来源：ABS 3102.0 和 3101.0/Jackson（按12月年度计）。



图A2：过去40年塔斯马尼亚迁移的组成部分。来源：http://www.taspop.tasbis.com/webapps/i/588/1396/195820。

图中文字：塔斯马尼亚：州际净迁移与海外净迁移，（年度）1971年6月 – 2008年6月。纵轴：人数；图例：海外净迁移、州际净迁移、净迁移。资料来源：ABS 3101.0/Jackson（按6月年度计）。



图A3：塔斯马尼亚迈向50万人口的历程。来源：http://www.taspop.tasbis.com/webapps/i/588/1396/195796。

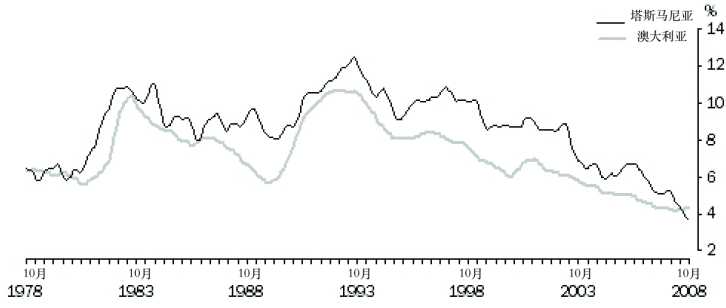
图中文字：塔斯马尼亚：累计人口增长与年度人口增长，1901 – 2008年。左轴：柱形——年度变化（人数）；右轴：趋势线——累计人口（人数）；图例：年度变化、人口规模。资料来源：ABS 3102.0、3101.0/Jackson（按12月年度计）。

两个世纪以来如此温和的增长，意味着塔斯马尼亚人今天保有的人均自然资本，高于人口更快增长时所能保有的水平。这是因为，更大的人口会产生两项主要影响：它会把自然资本总量分摊成更少的人均数量；它还会消耗并毁坏更多自然资本，从而减少其总量，使人均数量进一步下降。塔斯马尼亚人口增长缓慢，不仅使该州人均自然资本比人口增长较快时更为丰裕，而且也可能意味着，今天塔斯马尼亚人均自然资本的丰裕程度，在某些重要方面，已经超过澳大利亚大陆。大陆土地面积虽然是塔斯马尼亚的112倍，但其大部分地区干旱或炎热得不适宜居住，或者两者兼具。因此，经过两个多世纪快得多的人口增长之后，大陆许多对人有用的自然资本，其人均丰裕程度如今可能已低于塔斯马尼亚尚存的水平。一个明显的例外，是大陆的地质自然资本，近期它带来了采矿热潮：西澳大利亚的铁矿石和天然气、南澳大利亚的铀、铜和金，以及昆士兰的煤和煤层气。当然，这种自然资本不可再生；由于中国市场收缩，这轮繁荣如今似乎在资源耗尽之前，就已开始转为萧条（Cleary 2011）。可以说，这轮繁荣产生了全国性的稀缺乘数，增加了澳大利亚在这部分自然资本耗尽之后仍必须供养的人口，因而将加剧萧条。这轮繁荣的另一项成本，是它所生产的化石燃料对全球变暖作出的巨大贡献。

有必要开展研究，看看塔斯马尼亚是否确实比澳大利亚大陆拥有人均更多的有用自然资本；如果确实如此，就要进一步弄清，究竟哪些自然资本在人均基础上更为丰裕。这类调查

会比较大陆和塔斯马尼亚的土地可获得性或价格、淡水流量、自然游憩资源，以及自然资本对生活质量的其他可持续投入。经济学家道格·科克斯（Doug Cocks 1996, 90 – 103）已经对澳大利亚整体人均自然资本的可获得性做过初步研究。另有少数人，例如经济学家汉斯-于尔根·恩格尔布雷希特（Hans-Jürgen Engelbrecht 2009），研究过若干发达国家和发展中国家的人均自然资本丰裕程度，对主观幸福感的影响。

即便没有这类研究可能提供的知识，对许多塔斯马尼亚居民及来访者而言，似乎很明显：该州某些有用自然资本的人均丰裕程度，确实高于澳大利亚其他地区。塔斯马尼亚地理上难以抵达，有助于使其人均收入低于全国其他地区，而失业率更高，由此形成了这种有利局面。这些条件使塔斯马尼亚人口增长远慢于大陆，因此，其人均自然资本丰裕程度下降得也更慢。图A4显示了1978年末至2008年末澳大利亚和塔斯马尼亚的失业率。图中在这一时期末尾，全国失业率开始超过塔斯马尼亚；但后来的数据显示，正如一贯情形所示，这种逆转只持续了十八个月，到2012年末，澳大利亚失业率约为5%，塔斯马尼亚却超过7%。这说明，居住在塔斯马尼亚，常常是一种生活方式选择，目的是享受丰裕的自然资本，而不是享受人口高度集中带来的工业、医疗和文化优势。只有在塔斯马尼亚人口不显著增长的情况下，居民才能继续享有这种丰裕。人口增长会侵蚀这种丰裕：为了创造更多收入、供养更多人口，会实际毁坏更多自然资本；而在使用剩余自然资本时，也会加剧拥挤效应。



资料来源：《澳大利亚劳动力》电子表格，2008年10月（编号6202.0.55.001）

图A4：塔斯马尼亚与澳大利亚的失业率。来源：Labour Force, Australia, Spreadsheets, October 2008（Cat. No. 6202.0.55.001），转引自 ABS 1307.6—Tasmanian State and Regional Indicators, Dec 2008。

图中文字：图例为塔斯马尼亚、澳大利亚；纵轴单位为%；横轴为1978、1983、1988、1993、1998、2003、2008年10月。图内资料来源：Labour Force, Australia, Spreadsheets, October 2008（cat. no. 6202.0.55.001）。

居住在塔斯马尼亚是一种生活方式选择，和／或是缺乏迁往其他州的能力，这一图景似乎得到经济学家索尔·埃斯莱克（Saul Eslake 2012, 15 – 16）的支持，他指出：

> 在2010 – 11财政年度，塔斯马尼亚人均州总收入比大陆平均水平低23%以上，这是有数据可查的二十年来差距最大的一次。在2006 – 07年，即〔全球〕金融危机开始前一年，差距“仅”为17.5%，比十年开始时缩小了3.5个百分点以上……
>
> 全国财政制度的运作，在相当程度上保护塔斯马尼亚家庭，使其免受该州经济表现不佳的后果。他们人均向联邦政府缴纳的所得税，比澳大利亚大陆居民少21%；而人均获得的社会保障福利，比巴斯海峡对岸居民多27%。因此，塔斯马尼亚家庭可支配收入比澳大利亚大陆相应水平低不到7%，尚不足塔斯马尼亚与澳大利亚其他地区人均州总收入差距的三分之一。

不过，人均收入7%的差距仍然显著；它增强了塔斯马尼亚通常相对缺乏就业机会所产生的迁出动力。因此，我们可以得出结论：如果联邦政府不补偿塔斯马尼亚人的经济劣势，迁出动力就会大得多，这会放缓该州的稀缺乘数。联邦政府通过财政援助，实际上增强了这一乘数。

图5.1（第5.3.1节）乘数分析中的人口反馈表明，如果在经济发展的同时，采取防止发展鼓励人口增长的措施，例如限制迁入塔斯马尼亚，那么该州或许可以进一步提高人均收入，同时尽量减少对自然资本可获得性的侵蚀。澳大利亚宪法不允许这样做；不过，如我们已经看到的，在塔斯马尼亚两个世纪的发展中，由于其位置相对难以抵达，使其富裕程度低于澳大利亚其他地区，这种限制已经部分发挥了作用。

显然，大多数，也许所有塔斯马尼亚人，都没有认识到，经济增长受到限制，保全了相对较高的人均自然资本可获得性；因为他们一般不把该州可达性不足看作好处。相反，他们把注意力放在隔绝状态对收入和就业机会的限制上，并大力支持任何使塔斯马尼亚更容易抵达的措施。已经实行的三项措施，是塔斯马尼亚货运均衡计划、巴斯海峡客运车辆均衡计划，以及巴斯海峡电力互联工程（Basslink）。前两项以澳大利亚大陆居民承担成本为代价，补贴进出塔斯马尼亚的运输费用，使其与大陆各州之间的运输费用更为接近。2014年，这些补贴给塔斯马尼亚带来的价值分别约为$95 million（9,500万）和$38 million（3,800万）（Clark 2014）。Basslink是一条穿越巴斯海峡的高压直流电缆：它把塔斯马尼亚水力发电系统的灵活电力供给所提供的额外峰荷能力输送到大陆，并把大陆燃煤机组部分多余的基荷能力输送到塔斯马尼亚。这样能够节约经济成本，而且可以说减少了污染，因为它降低了塔斯马尼亚投资基荷发电的需要，在干旱时期

为该州供电，也让该州能够出售峰荷电力，提高大陆燃煤发电的效率。另一项可能提高塔斯马尼亚可达性的措施，是在巴斯海峡建立更快、更大、更便宜的车辆渡轮系统。这类设想的终极梦想，是通过若干巴斯海峡岛屿，用桥梁、隧道及连接道路组成一条跨海峡公路；但以目前的技术和有限的市场来看，这极不经济。相比之下，长50公里的英吉利海峡隧道，只有任何巴斯海峡隧道系统长度的一半，却服务于大得多的市场。

正如稀缺乘数所显示的，提高塔斯马尼亚的可达性以及全国财政制度的转移支付等经济援助，会鼓励其人口增长，从而减少人均自然资本的丰裕程度，同时又激起对进一步发展的欲求，继而使这种丰裕进一步降低，并重复这一过程。多数政治人物和商业游说集团，并不担心丰裕程度的这种侵蚀。他们不愿承认它，因为这一现象反对的是商业游说集团的目标：通过扩大劳动力供给和国内市场来增加利润，而两者都依赖人口增长。此外，人口扩大令商界人士如入天堂，因为它有助于稀缺乘数推动更多开发，开发又推动进一步开发。公民对于由此产生的稀缺倍增不以为意，因为他们的思考通常过于短期，看不到这一点。相对于当前拟议开发所带来的直接影响——通常是更多就业、更多收入，以及直接的环境影响——这种倍增的大部分都发生在更遥远的未来。第5.4节所述的这种“第一阶段”思考，虽然使许多公民多少意识到当前开发提案的初步收益与成本，但他们通常不会思考“第一阶段以后”的事情，因而看不到这些初步收益的后果。其中一个主要后果，正是稀缺乘数的人口反馈和富裕病反馈所描述的：他们自身的欲求变得更强。这一后果往往太遥远，不足以引起个人关切，也不足以唤起社会良知。

尽管塔斯马尼亚的稀缺乘数受地理隔绝掣肘，运作迟缓，但它消耗自然资本的程度，仍使许多居民及其他了解该州的人感到忧虑。因此，半个世纪以来，塔斯马尼亚社会一直受到激烈环境争端的冲击，而且争端仍不断爆发。不过，乘数推进相对缓慢，意味着该州仍以相对完整的状态保留着大量自然资本。其中一个表现，是塔斯马尼亚45%的土地，其自然状态受到某种程度的保护：从名义上受到高度保护的世界遗产区和国家公园，到公共及私人土地上保护程度较低的保留地。这里用“名义上”这个限定词，是因为稀缺乘数实际上正在借旅游开发之名，侵蚀这些“受保护”地区，损害其荒野特征，也就是自然性与偏远性的结合。这种特征原本正是这些保护区意在保护的东西，至少在那些为其保护而奔走的人心中如此（例如，见 www.keepthecapeswild.org.au）。塔斯马尼亚人均自然资本丰裕的另一个表现，是其十分兴盛的“小屋文化”（Newton 2003；Vowles 2012）。在这种文化中，直到几十年前，许多塔斯马尼亚人还会在海滩、湖泊、河流和山地旁的公共土地上建造小屋，而不取得政府正式许可，也不向政府付款。这些建筑常常由业余者使用二手材料，按粗略标准搭建。如今，这种自由已受到法律限制：所有小屋业主和打算建造小屋的人，都必须取得使用公共土地的政府许可，支付租赁或永久产权的费用，并支付道路和垃圾处理等相关服务的费用。近期的这一转变，主要反映了土地及其他自然资本日益稀缺，而稀缺来自人口规模及个人购买力的双重增长。

与多数其他发达经济体相比，塔斯马尼亚自然资本与人口之比似乎较高，而这似乎使进一步降低这一比例，令许多熟悉当地的人格外痛心。塔斯马尼亚人仍有许多东西可能失去，所以环保抗议频繁发生。然而，尽管人们普遍认识到潜在损

失，多数居民及其政治代表，不论左派、右派还是绿党，都认为，除非解除相对难以抵达等经济增长障碍，否则塔斯马尼亚就是落后的。但是，如我们已经看到的，任何对其经济的促进，都会增强稀缺乘数，同时加剧塔斯马尼亚人的欲求及其自然资本的耗损。显然，这两者的结合是一种恶性循环，但塔斯马尼亚人似乎看不到它。他们看不到其中一个部分，或两个部分都看不到。正如稀缺乘数分析所指出的，这是因为他们短视地关注眼前结果，看不到这些结果在稍远的未来所造成的影响。毫无疑问，有少数塔斯马尼亚人具有足够长远的眼光，能够看到这些长期含义并为之忧虑；但他们在数量上处于绝对劣势，并且感到容易遭受政治嘲讽。除非塔斯马尼亚人通过制度变革改革其政治体系，改善集体展望未来的能力，否则稀缺乘数将一代接一代地使他们日益贫困。

对于那些担忧自然资本与人口之比下降的塔斯马尼亚人，评估稀缺乘数活动的一条粗略经验法则，是观察人口增长的速率。如果这一趋势为正，例如逐个十年来看持续为正，那么稀缺乘数很可能正在运作，并降低他们的生活质量。这会提示关切此事的塔斯马尼亚人，政府应当停止这一乘数；可以通过若干方式中的一种或多种来做到，本附录上文有所暗示，第5.3.4节、第5.3.5节结尾及第5.4节开头也有所讨论。其中四种方式，可能是主要选项。第一，塔斯马尼亚政府停止货运均衡计划和Basslink，以恢复该州的经济隔绝。第二，禁止新的开发项目，尤其是大型项目，即便其直接影响看起来对环境无害。第三，请求联邦政府采取全国人口零增长政策，并主要通过限制迁入澳大利亚来实施。第四种可能是塔斯马尼亚的最后手段：脱离澳大利亚联邦，使该州获得直接控制迁入人口的权力。

然而，塔斯马尼亚人如果要足够有效地参与公共政策，能够识别稀缺乘数的运作，并进而审议其集体回应，就需要比大众媒体、社交媒体、选举及议会等现行制度所能提供的更多帮助。人民论坛就是为了填补这一缺口而设计的，但它能否做到，只有实际运行规模的试验才能说明。

参考文献

〔译制说明：学术文献保留原文著录及可检索题名，作者与出版机构名称按原文保留；访问日期是原书记录，不表示本译制时已访问。断行词已按原词连接，URL中明确的排版空白已清理；原有URL疑误不静默改写。〕

Abse, D. Wilfred and Lucie Jessner. 1962. 'The Psychodynamic Aspects of Leadership.' In Excellence and Leadership in a Democracy, eds. Stephen R. Graubard and Gerald Holton. New York: Columbia University Press.

Abramowitz, Alan I. 2013. The Polarized Public? Why American Government Is So Dysfunctional. Upper Saddle River, NJ: Pearson.

AFP. 2012. 'Summit Deemed 'Failure'.' Sunday Tasmanian. 24 June: 22.

Alford, John R. and John R. Hibbing. 2004. 'The Origin of Politics: An Evolutionary Theory of Political Behaviour.' Perspectives on Politics 2(4): 707 – 23.

Alford, John R., Caroline L. Funk and John R. Hibbing. 2005. 'Are Political Orientations Genetically Transmitted?' American Political Science Review 99(2): 153 – 67.

Althaus, Scott. 2003. Collective Preferences in Democratic Politics: Opinion Surveys and the Will of the People. Cambridge: Cambridge University Press.

Andersen, Jørgen Goul. 2007. 'Power and Democracy in the Nordic Countries.' http://vbn.aau.dk/fbspretrieve/13726896/Valta_Power_and_Democracy_in_the_Nordic_Countries.ppt [Accessed 12 November 2008].

Andersen, Jørgen Goul and Jens Hoff. 2001. Democracy and Citizenship in Scandinavia. Basingstoke: Palgrave.

Annan, Kofi. 2006. 'Nairobi Climate Change Conference address.' www.un.org/News/Press/docs/2006/sgsm10739.doc.htm [Accessed 22 April 2007].

Arbesman, Samuel. 2012. 'Truth Decay.' New Scientist. 22 September, 215(2883): 37 – 39.

Arter, David. 1999. Scandinavian Politics Today. Manchester: Manchester University Press.

Ash, Timothy Garton. 2015, 'Here is the real billion-dollar question.' The Guardian Weekly. 9 – 15 October: 48.

Attenborough, Sir David. 2011. 'The Royal Society of Arts President's Lecture.' http://www.thersa.org/events/vision/vison-videos/sir-david-attenborough [Accessed 15 September 2011].

Australian Government. 2010. Australian Immigration Fact Sheet 15. http://www.immi.gov.au/media/fact-sheets/15population.htm [Accessed 8 April 2010].

Bacevich, Andrew J. 2008. The Limits of Power: The End of American Exceptionalism. New York: Metropolitan Books.

Barkow, Jerome H., Leda Cosmides and John Tooby, eds. 1992. The Adapted Mind: Evolutionary Psychology and the Generation of Culture. Oxford: Oxford University Press.

Barns, Greg. 2007. 'Victory for the Machine.' The Mercury (Hobart, Tasmania). 13 August: 17.

Bartels, Larry M. 1996. 'Uninformed Votes: Information Effects in Presidential Elections.' American Journal of Political Science 40(1): 194 – 230.

Beetham, David. 1992. 'Liberal Democracy and the Limits of Democratization.' Political Studies Special Issue (Prospects for Democracy) 40: 40 – 53.

———. 1999. Democracy and Human Rights. Cambridge: Polity.

Beinart, Peter. 2010. 'Why Washington's Tied Up in Knots.' Time. 1 March: 12 – 16.

Bennett, Lisa. 2008. 'Are Human Beings Hard-Wired to Ignore the Threat of Catastrophic Climate Change?' Greater Good V(2). http://www.alternet.org/authors/10068/ [Accessed 17 November 2008].

Bennett, Stephen Earl. 2006. 'Democratic Competence, Before Converse and After.' Critical Review 18(1 – 3): 105 – 41.

Beresford, Quentin. 2015. The Rise and Fall of Gunns Ltd. Sydney: NewSouth.

Berggruen, Nicolas and Nathan Gardels. 2013. Intelligent Governance for the 21st Century: A Middle Way between East and West. Cambridge: Polity

Bimber, Bruce, Andrew J. Flanagin and Cynthia Stohl. 2005. 'Reconceptualizing Collective Action in the Contemporary Media Environment.' Communication Theory 15(4): 365 – 88.

Blankart, Charles B. and Gerrit B. Koester. 2006. 'Political Economics Versus Public Choice.' Kyklos 59(2): 171 – 200.

Block, Ben. 2009. 'Sweden Prepares to Lead EU on Climate.' http://www.worldwatch.org/node/6039?emc=el&m=216150&1=7&v=242ab788e3 [Accessed 20 March 2009].

Blumler, Jay G. and Stephen Coleman. 2001. Realizing Democracy Online: A Civic Commons in Cyberspace. London: Institute for Public Policy Research (IPPR). http://www.citizensonline.org.uk/site/media/documents/925_Realizing%20Democracy%20Online.pdf [Accessed 9 June 2009].

Bohman, James. 1998. 'The Coming of Age of Deliberative Democracy.' Journal of Political Philosophy 6: 400 – 425.

Bok, Derek. 2001. The Trouble with Government. Cambridge, MA: Harvard University Press.

Bond, Jon R. 2007. 'The Scientification of the Study of Politics: Some Observations on the Behavioral Evolution in Political Science.' The Journal of Politics 69(4): 897 – 907.

Bosch, Gerhard. 2000. 'Working Time Reductions, Employment Consequences and Lessons from Europe: Defusing a Quasi-Religious Controversy.' In Working Time: International Trends, Theory and Policy Perspectives. Eds. Lonnie Golden and Deborah M. Figart. London: Routledge, 177 – 95.

Brennan, Geoffrey and Loren Lomasky eds. 1989. Politics and Process: New Essays in Democratic Thought. Cambridge: Cambridge University Press.

Breslau, Karen. 2007. 'Leadership and the Environment: The Green Giant.' The Bulletin. 1 May, 125(6567): 67 – 73.

Brett, Judith. 2006. 'Three Legacies of John Howard.' Australian Fabian News. July-September, 46(3): 7 – 9.

———. 2007. ‘The Nation Reviewed: Comment.’ The Monthly. 23 May: 10 – 13.

Brewer, Mark D. 2005. ‘James A. Stimson: Tides of Consent.’ Public Opinion Quarterly 69(4): 632 – 34.

Brezovsek, Marjan. 2009. ‘Democracy and Leadership: The Neglected Problem of Democratic Leadership.’ Teorija in Praksa 46 (5): 641 – 52.

Brooks, Michael. 2009. ‘Gone in 90 Seconds.’ New Scientist 21. March, 201(2700): 31 – 35.

Brown, Bob. 2008. ‘Australian Greens leader Questions Population Growth.’ http://candobetter.org/node/806 [Accessed 27 May 2009].

Brown, Mark B. 2006. ‘Survey Article: Citizen Panels and the Concept of Representation.’ The Journal of Political Philosophy 14 (2): 203 – 25.

Buchanan, James M. 2003. Public Choice: The Origins and Development of a Research Program. http://www.gmu.edu/centers/publicchoice/pdf%20links/Booklet.pdf [Accessed 27 May 2009].

Buehler, Ralph, Arne Jungjohann, Melissa Keeley and Michael Mehling. 2011. ‘How Germany Became Europe’s Green Leader: A Look at Four Decades of Sustainable Policymaking.’ Solutions 2(5). http://www.thesolutionsjournal.com/node/981.

Bueno de Mesquita, Bruce, Alastair Smith, Randolph M. Siverson and James Morrow. 2003. The Logic of Political Survival. Cambridge, MA: MIT Press.

Bueno de Mesquita, Bruce. 2009. The Predictioneer’s Game: Using the Logic of Brazen Self-interest to See and Shape the Future. New York: Random House.

Bueno de Mesquita, Bruce, and Alastair Smith. 2012. The Dictator’s Handbook. New York: PublicAffairs.

Bull, Peter. 2007. ‘Hot Politics.’ http://www.pbs.org/wgbh/pages/frontline/hotpolitics/etc/script.html [Accessed 27 May 2009].

Burke Edmund. 1774. The Founders Constitution 13 Representation. http://press-pubs.uchicago.edu/founders/documents/v1ch13s7.html [Accessed 31 December 2010]

Burnheim, John. 1985. Is Democracy Possible? The Alternative to Electoral Politics. Cambridge: Polity.

———. 2016. The Demarchy Manifesto: For Better Public Policy. Exeter: Imprint Academic.

Burstein, Paul. 2003. 'The Impact of Public Opinion on Public Policy: A Review and an Agenda.' Political Research Quarterly 56(1): 29 – 40.

Burton, Bob. 2007. Inside Spin: The Dark Underbelly of the PR Industry. Sydney: Allen & Unwin.

Bush, G.W. 2006. 'State of the Union: Advanced Energy Initiative.' http://www.whitehouse.gov/news/releases2006/01/20060131 – 6.html [Accessed 3 October 2008].

Butler, C. 2004. 'Human Carrying Capacity and Human Health.' Plos Medicine 1(3): 192 – 194.

Caplan, Bryan. 2008. The Myth of the Rational Voter: Why Democracies Choose Bad Policies. Princeton, NJ: Princeton University Press.

Carnaghan, Ellen. 2007. 'Do Russians Dislike Democracy?' PS: Political Science & Politics 40(1): 61 – 66.

Carter, April and Geoffrey Stokes eds. 2002. Democratic Theory Today. Cambridge: Polity.

Carvalho, Luis and Joao Rodrigues. 2006. 'On Markets and Morality: Revisiting Fred Hirsch.' Review of Social Economy 64(3): 331 – 48.

Chambers, Simone. 2001. 'Constitutional Referendums and Democratic Deliberation.' In Referendum Democracy: Citizens, Elites and Deliberation in Referendum Campaigns. Eds. Matthew Mendelsohn and Andrew Parkin. Basingstoke: Palgrave, 231 – 55.

Christiansen, Peter Munk and Lise Togeby. 2006. 'Power and Democracy in Denmark: Still a Viable Democracy.' Scandinavian Political Studies 29(1): 1 – 24.

Chua, Amy. 2003. World On Fire: How Exporting Free Market Democracy Breeds Ethnic Hatred and Global Instability. London: Heinemann.

Clark, Nick. 2014 'Plea to PM Over Savage Cuts: Don't Do It, Tony.' The Mercury. 2 May: 1, 5.

Clarke, Richard A. 2004. Against All Enemies. New York: Free Press, Simon and Schuster.

Cleary, Paul. 2011. Too Much Luck: The Mining Boom and Australia's Future. Collingwood: Black Inc.

Cocks, Doug. 1996. People Policy: Australia's Population Choices. Sydney: University of New South Wales Press.

———. 2012. 'Nothing to be Proud of.' Dissent 39. Spring: 28 – 31.

Cohen, Barry. 2008. 'Balance Population with Quality of Life.' The Spectator Australia. http://www.spectator.co.uk/australia/3078096/balance-population-with-quality-of-life.thtml [Accessed 27 May 2009].

Cohen, Janine. 2006. 'The Greenhouse Mafia.' 4Corners. Australia: ABCTV. 13 February. http://www.abc.net.au/4corners/content/2006/s1568867.htm [Accessed 27 May 2009].

Common, Michael S. and Sigrid Stagl. 2005. Ecological Economics. New York: Cambridge University Press.

Costanza, Robert and Herman Daly. 1992. 'Natural Capital and Sustainable Development.' Conservation Biology 6(1): 37 – 46.

Courtemanche, Gil. 2003. A Sunday at the Pool in Kigali. Melbourne: Text Publishing.

Crowley, Kate. 2009. 'Can Deliberative Democracy Be Practiced? A Subnational Policy Pathway.' Politics and Policy 37(5): 995 – 1021.

Crozier, Michel, Samuel P. Huntington and Joji Watanuki. 1975. The Crisis of Democracy: Report on the Governability of Democracies to the Trilateral Commission. New York: New York University Press.

Dahl, Robert. 1998. On Democracy. New Haven: Yale University Press.

———. 2006. On Political Equality. New Haven: Yale University Press.

Dahrendorf, Ralf. 2000. 'Afterword.' In Disaffected Democracies: What's Troubling The Trilateral Countries? Eds. Susan J. Pharr and Robert D. Putnam. Princeton, NJ: Princeton University Press, 311 – 14.

Dalton, Russell J. 2004. Democratic Challenges, Democratic Choices: The Erosion of Political Support in Advanced Industrial Democracies. Oxford: Oxford University Press.

Daly, Herman. 2009. Encyclopedia of Earth. http://www.eoearth.org/article/From_a_Failed_Growth_Economy_to_a_Steady_State_Economy [Accessed 18 June 2009].

Daly, Herman and John B. Cobb, Jr. 1989. For the Common Good. Boston: Beacon Press.

Dawkins, Richard. 2001. 'Sustainability Does Not Come Naturally — a Darwinian Perspective on Values.' The Values Platform for Sustainability Inaugural Lecture at the Royal Institution. Fishguard: Environment Foundation.

de Botton, Alain. 2000. The Consolations of Philosophy. London: Hamish Hamilton.

Delli Carpini, Michael X., Fay L. Cook, and Lawrence R. Jacobs. 2004. 'Public Deliberation, Discursive Participation, and Citizen Engagement: A Review of the Empirical Literature.' Annual Review of Political Science 7: 315 – 44.

de Waal, Frans. 1996. Good Natured: The Origins of Right and Wrong in Humans and Other Animals. Cambridge, ma: Harvard University Press.

———. 2005. Our Inner Ape. New York: Penguin.

Diamond, Jared. 2005. Collapse: How Societies Choose to Fail or Survive. London: Penguin.

Diamond, Larry. 2009. 'How to Save Democracy.' Newsweek (Special Issue), December 2008 — January 2009.

Downs, Anthony. 1957. An Economic Theory of Democracy. New York: Harper.

Druckman, James N. 2006. 'Brandice Canes-Wrone. Who Leads Whom? Presidents, Policy and the Public.' Public Opinion Quarterly 70(3): 405 – 9.

Druckman, James N. and Lawrence R. Jacobs. 2015. Who Governs? Presidents, Public Opinion and Manipulation. Chicago: University of Chicago Press.

Dryzek, John S. 2000. Deliberative Democracy and Beyond: Liberals, Critics, Contestations. Oxford: Oxford University Press.

———. 2006. Deliberative Global Politics: Discourse and Democracy in a Divided World. Cambridge: Polity Press.

———. 2009. 'The Australian Citizens' Parliament: A World First.' Journal of Public Deliberation 5(1): 1 – 7.

Dugatkin, Lee A., Michael Perlin and Ronald Atlas. 2003. 'The Evolution of Group-beneficial Traits in the Absence of Between-group Selection.' Journal of Theoretical Biology 220(1): 67 – 74.

Economist, The. 2008a. 'Conflict Resolution: The Discreet Charms of the International go-between.' The Economist. 5 July: 67 – 68.

———. 2008b. 'Democracy in Retreat: Freedom Marches Backward.' The Economist. 19 January: 12.

———. 2008c. 'The Economist Intelligence Unit's Index of Democracy 2008'. http://a330.g.akamai.net/7/330/25828/20081021185552/graphics.eiu.com/PDF/Democracy%20Index%202008.pdf [Accessed 29 April 2009].

———. 2009. 'Briefing: Fertility and Living Standards. Go Forth and Multiply a Lot Less.' The Economist. 31 October: 29 – 31.

———. 2010. 'Democracy Index 2010: Democracy in Retreat — A Report from the Economist Intelligence Unit.' www.eiu.com [Accessed 28 May 2010].

———. 2011a. 'The Few: A Special Report on Global Leaders' (p11 'Not for Sale'). The Economist 398(8717). 22 January.

———. 2011b. 'United States: America's Downgrade — Looking for Someone to Blame': 23. 'Schumpeter | American idiocracy'. The Economist 400(8746). 13 August: 50.

———. 2011c. 'Special Report, Australia: The Evolving Platypus'. The Economist 399(8735). 28 May: 10.

———. 2012. 'Reforming the House of Lords: The Coalition's Millstone.' The Economist 404(8793). 14 July: 48.

———. 2014a. 'What's Gone Wrong with Democracy?' The Economist 410(8876). March 1: 48.

———. 2014b. ‘Digital Identity Cards: Estonia Takes the Plunge. A National Identity Scheme Goes Global.’ The Economist 411(8893). June 28: 53 – 54.

———. 2015a. ‘The Breaking Point.’ The Economist 414(8926). February 21: 20 – 22.

———. 2015b. ‘South Africa’s media: Happy, patriotic news’. The Economist 415(8944). June 27: 39

———. 2015c. ‘Special Report — Climate Change: Groupthink.’ The Economist 417 (8966). November 28: 6

Eddington, Arthur. n.d. http://www.brainyquote.com/quotes/authors/a/arthur_eddington.html [Accessed 16 August 2011].

Elliott, Geoff. 2006. ‘Presidency Runs Low on Gas.’ The Weekend Australian (Inquirer: 26). 4 – 5 February.

Elmore, Richard F. 1980. ‘Backward Mapping: Implementation Research and Policy Decisions.’ Political Science Quarterly 94(4): 601 – 16.

Else, Liz. 2008. ‘Swimming Upstream.’ New Scientist 200(2678). 18 October: 48 – 49.

Engelbrecht, Hans-Jürgen. 2009. ‘Natural Capital, Subjective Well-Being, and the New Welfare Economics of Sustainability: Some Evidence from Cross-Country Regressions.’ Ecological Economics 69: 380 – 88.

Engelman, Robert. 2008. ‘As EarthDay Arrives, Population Still the Uneasy Issue.’ http://www.worldwatch.org/node/5713 [Accessed 30 April 2008].

Environmental Defense. 2003. ‘Fact Sheet: Global Warming.’ http://www.environmentaldefense.org/documents/381_FactSheet_globalwarming_timeline.pdf [Accessed 7 February 2007].

Eslake, Saul. 2012. ‘The Eslake Report: Annual Report on the State of Tasmania.’ Tasmania 40° South 64. Autumn: 15 – 17.

FederalNewsService. 2009. ‘Obama’s Speech on the Economy.’ http://www.nytimes.com/2009/01/08/us/politics/08text-obama.html?pagewanted=2&_r=1&ref=politics [Accessed 17 March 2009].

Fehr, Ernst and Urs Fischbacher. 2003. ‘The Nature of Human Altruism.’ Nature 425. 23 October: 785 – 91.

Ferejohn, John. 2008. 'Conclusion: The Citizens' Assembly Model.' In Designing Deliberative Democracy: The British Columbia Citizens' Assembly. Eds. Mark E. Warren and Hilary Pearse. Cambridge: Cambridge University Press, 192 – 213.

Fetchenhauer, Detlef, A. Flache, A.P. Buunk and S. Lindenberg, eds. 2006. Solidarity and Prosocial Behavior. New York: Springer.

Fishkin, James. 1997. The Voice of the People. Durham, NC: Duke University Press.

Fishkin, James and Cynthia Farrar. 2005. 'Deliberative Polling: From Experiment to Community Resource.' In The Deliberative Democracy Handbook. Eds. John Gastil and Peter Levine. San Francisco: Jossey-Bass.

Flanagin, Andrew J., Cynthia Stohl and Bruce Bimber. 2006. 'Modeling the Structure of Collective Action.' Communication Monographs 73(1): 29 – 54.

Flannery, T. 2005. The Weather Makers — The History and Future Impact of Climate Change. Melbourne: Text Publishing.

Flannery, Tim and Catriona Wallace. 2015. 'Fixing Politics: How Can We Put Power Back in the Hands of the People?' The Monthly 108. February: 18 – 23.

Fonda, Daren. 2006. 'The Utility Asking to be Taxed and Regulated.' Time. 3 April: 35.

Forrester, Jay W. 1971. 'Counterintuitive Behaviour of Social Systems.' Technology Review. January. Cambridge, MA: MIT Press.

Frank, Robert H. 2005. 'Positional Externalities Cause Large and Preventable Welfare Losses.' American Economic Review 95(2): 137 – 41.

Freedland, Jonathan. 2007. 'Bush's Amazing Achievement.' New York Review of Books. 14 June: 16 – 20.

Friedman, Jeffrey. 2006. 'Democratic Competence in Normative and Positive Theory: Neglected Implications of "The Nature of Belief Systems in Mass Publics"'. Critical Review 18(3): i – xliii.

Frohlich, Norman and Joe Oppenheimer. 1996. 'Experiencing Impartiality to Invoke Fairness in the n-PD: Some Experimental Results.' Public Choice 86. January: 117 – 35.

———. 2003. ‘Optimal Policies and Socially Oriented Behaviour: Some Problematic Effects of an Incentive Compatible Device.’ Public Choice 117: 273 – 93.

Fukuyama, Francis. 2014. Political Order and Political Decay. New York: Farrar, Straus and Giroux.

Fung, Archon. 2007. ‘Democratic Theory and Political Science: A Pragmatic Method of Constructing Engagement.’ American Journal of Political Science 101: 443 – 58.

Fung, Archon and Erik O. Wright. 2003. Deepening Democracy. London: Verso.

Galbraith, John K. 1958. The Affluent Society. London: Hamish Hamilton.

Gastil, John. 1994. ‘A Definition and Illustration of Democratic Leadership.’ Human Relations 47(8): 953 – 75.

———. 2007. ‘Book Reviews — Saving Democracy: A Plan for Real Representation in America.’ Perspectives on Politics 5(3): 645 – 46.

George, David. 2000. ‘Driven to Spend: Longer Hours as a Byproduct of Market Forces.’ In Working Time: International Trends, Theory and Policy Perspectives. Eds. Lonnie Golden and Deborah M. Figart. London: Routledge, 127 – 42.

Gerring, John and Strom C. Thacker. 2008. A Centripetal Theory of Democratic Governance. Cambridge: Cambridge University Press.

Giddens, Anthony. 2000. Runaway World: How Globalization is Shaping Our Lives. New York: Routledge.

Gilens, Martin. 2005. ‘Inequality and Democratic Responsiveness.’ Public Opinion Quarterly 69(5): 778 – 96.

———. 2012. Affluence and Influence. Princeton: Princeton University Press.

Giles, Jim. 2008. ‘Born That Way.’ New Scientist 197(2641). 2 February: 28 – 31.

Gittins, Ross. 2006. ‘Headlong to Growth Overload.’ http://www.theage.com.au/news/ross_gittins/headlong_to_growth_overload/2006/02/07 [Accessed 8 February 2006].

Gjessing, Ola and Peter Krohn. 2003. 'Makt-og Demokratiutredningen 1998 – 2003 Democracy is Shrinking.' http://www.sv.uio.no/mutr/english/reuters.html [Accessed 15 June 2005].

Gleason, Laurel S. 'Revisiting 'The Voice of The People': An Evaluation of the Claims and Consequences of Deliberative Polling.' Critical Review 23(3): 371 – 92.

Goodin, Robert E. 1996. 'Institutions and Their Design.' In The Theory of Institutional Design. Ed. Robert E. Goodin. Cambridge: Cambridge University Press.

———. 2003. 'Democratic Deliberation Within.' In Debating Deliberative Democracy. Eds. James S. Fishkin and Peter Laslett. Malden, MA: Blackwell, 54 – 79.

———. 2008. Innovating Democracy: Democratic Theory and Practice after the Deliberative Turn. Oxford: Oxford University Press.

Goodstein, E. 2005. Economics and the Environment. Hoboken: John Wiley and Sons.

Gore, Albert. 2007. 'Reason Usurped by Blissful Ignorance,' The Weekend Australian (Inquirer 27). 2 – 3 June.

Graber, Doris A. 2006. 'Government by the People, for the People — Twenty-first Century Style.' Critical Review 18(1 – 3): 167 – 78.

Graham, Jesse and Sarah Estes. 2012. 'Political Instincts.' New Scientist 216(2889). 3 November: 40 – 43.

Green, Donald P. and Ian Shapiro. 1994. Pathologies of Rational Choice Theory. New Haven: Yale University Press.

Greene, Joshua. 2014. Moral Tribes: Emotion, Reason and the Gap Between Us and Them. London: Atlantic Books.

Grenstad, Gunnar, P. Selle, O. Bortne, and K. Stromsnes. 2006. Unique Environmentalism: A Comparative Perspective. New York: Springer Science + Business Media.

Gundersen, Adolf G. 1995. The Environmental Promise of Democratic Deliberation. Madison: University of Wisconsin Press.

Hacker, Jacob S. and Paul Pierson. 2010. Winner-Take-All Politics: How Washington Made the Rich Richer — and Turned Its Back on the Middle Class. New York: Simon & Schuster.

———. 2012. 'What Krugman and Stiglitz Can Tell Us.' The New York Review of Books 59(14). 27 September.

Haidt, Jonathan. 2012. The Righteous Mind: Why Good People Are Divided by Politics and Religion. New York: Pantheon Books.

Hamilton, Clive. 2007. Scorcher: The Dirty Politics of Climate Change. Melbourne: Black Inc. Agenda.

———. 2011. 'Overheated Debate.' New Scientist 211(2824). 6 August: 28 – 29.

Hamilton, Clive and Richard Denniss. 2005. Affluenza: When Too Much is Never Enough. Sydney: Allen & Unwin.

Hansen, James E. 2006. 'The Threat to the Planet.' The New York Review of Books 53(12). 13 July.

Hardin, Garrett. 1972. Exploring New Ethics for Survival: The Voyage of the Spaceship Beagle. New York: The Viking Press.

———. n.d. 'Stalking the Wild Taboo.' http://www.Irainc.com/swtaboo/stalkers/hardin/html [Accessed 9 March 2009].

Hardin, Russell. 2006. 'Ignorant Democracy.' Critical Review 18(1 – 3): 179 – 95.

Harmon, Michael M. and Richard T. Mayer. 1986. Organization Theory for Public Administration. Boston: Little, Brown and Co.

Hartz-Karp, Janette and Lyn Carson. 2009. 'Putting the People into Politics: The Australian Citizens' Parliament.' The International Journal for Public Participation 3(1): 9 – 31.

Haslam, S. Alexander, Stephen D. Reicher and Michael J. Platow. 2011. The New Psychology of Leadership: Identity, Influence and Power. Hove: Psychology Press.

Hatemi, Peter and Rose McDermott. 2012. 'The Genetics of Politics: Discovery, Challenges, and Progress.' Trends in Genetics 28(10): 525 – 33.

Head, Brian and John Alford. 2008. 'Wicked Problems: The Implications for Public Management.' Administration and Society 47(6): 711 – 39.

Healey, Justin. 2005. Debating the Issues. Thirroul: The Spinney Press. http://www.spinneypress.com.au [Accessed 17 June 2009].

Held, David, ed. 1991. Political Theory Today. Cambridge: Polity Press.

Hendriks, Carolyn M. 2006. 'Integrated Deliberation: Reconciling Civil Society's Dual Role in Deliberative Democracy.' Political Studies 54(3): 486 – 508.

Herbick, Marian and Jon Isham. 2010. 'The Promise of Deliberative Democracy.' Solutions 1(5). http://www.thesolutionsjournal.com/node/775 [Accessed 2 November 2010].

Herrick, Catherine and Bill Owens. 2006. 'Rewriting the Science.' http://www.cbsnews.com/stories/2006/03/17/60minutes/main1415985.shtml [Accessed 3 May 2007].

Herring, Horace and Steve Sorrell, eds. 2009. Energy Efficiency and Sustainable Consumption: The Rebound Effect. New York: Palgrave Macmillan.

Hetherington, Marc J. 2009. 'Review Article: Putting Polarization in Perspective.' British Journal of Political Science 39: 413 – 48.

Hetherington, Marc J. and Jonathan Weiler. 2009. Authoritarianism and Polarization in American Politics. Cambridge: Cambridge University Press.

Hibbing, John R. and John R. Alford. 2004. 'Accepting Authoritative Decisions: Humans as Wary Cooperators.' American Journal of Political Science 48(1): 62 – 76.

Hibbing, John R. and Elizabeth Theiss-Morse. 2001. 'The Means is the End.' In What is it about Government that Americans Dislike? Eds. John R. Hibbing and Elizabeth Theiss-Morse. Cambridge: Cambridge University Press, 243 – 50.

Hibbing, John R. and Elizabeth Theiss-Morse. 2002. Stealth Democracy: Americans' Beliefs about How Government Should Work. Cambridge: Cambridge University Press.

Hirsch, Fred. 1977. Social Limits to Growth. London: Routledge & Kegan Paul.

———. 1978. 'Fred Hirsch.' Wikipedia. https://en.wikipedia.org/wiki/Fred_Hirsch#cite_ref-5 [Accessed 20 September 2016]

———. n.d. 'Fred Hirsch.' Wikipedia. https://en.wikipedia.org/wiki/Fred_Hirsch#cite_note-8 [Accessed 20 September 2016]

Hodge, Amanda and Asa Wahlquist. 2006. 'Take Back N-waste, Says Flannery.' The Weekend Australian (The Nation: 8). 5 – 6 August.

Holmberg, Sören and Bo Rothstein. 2012. 'Introduction: Political Science and the Importance of Good Government.' In Good Government: The Relevance of Political Science. Eds. Sören Holmberg and Bo Rothstein. Cheltenham: Edward Elgar.

Howard, Philip K. 2014. The Rule of Nobody: Saving America from Dead Laws and Broken Government. New York: W.W. Norton and Company.

Jackson, Tim. 2009. Prosperity without Growth: Economics for a Finite Planet. London: Earthscan.

Jeffres, Leo W. 2005. 'George F. Bishop. The Illusion of Public Opinion: Fact and Artefact in American Public Opinion Polls.' Public Opinion Quarterly 69(4): 617 – 20.

Jenkins, Richard and Matthew Mendelsohn. 2001. 'The News Media and Referendums.' In Referendum Democracy: Citizens, Elites and Deliberation in Referendum Campaigns. Eds. Matthew Mendelsohn and Andrew Parkin. Basingstoke: Palgrave, 211 – 30.

Johnson, Boris. 2008. 'Global Over-population is the Real Issue.' http://www.telegraph.co.uk/opinion/main.jhtml?xml=/opinion/2007/10/25/do2501.xml [Accessed 29 October 2009].

Jost, John T. 2009. "Elective Affinities': On the Psychological Bases of Left-Right Differences.' Psychological Inquiry 20: 129 – 41.

———. 2012. 'Social Psychology: Left and Right, Right and Wrong.' Science 337(6094): 525 – 26.

Jost, John T., Jack Glaser, Arie W. Kruglanski and Frank J. Sulloway. 2003a. 'Political Conservatism as Motivated Social Cognition.' Psychological Bulletin 129(3): 339 – 75.

———. 2003b. 'Exceptions That Prove the Rule — Using a Theory of Motivated Social Cognition to Account for Ideological Incongruities and Political Anomalies: Reply to Greenberg and Jonas (2003).' Psychological Bulletin 129(3): 383 – 93.

Kahan, Dan M., Paul Slovic, Donald Braman and John Gastil. 2006. 'Fear of Democracy: A Cultural Evaluation of Sunstein on Risk.' Harvard Law Review 119: 1071 – 109.

Kahneman, Daniel. 2011. Thinking, Fast and Slow. New York: Farrar, Straus and Giroux.

Kane, John and Haig Patapan. 2012. The Democratic Leader: How Democracy Defines, Empowers and Limits Its Leaders. Oxford: Oxford University Press.

Kaufmann, Daniel, Aart Kraay and Massimo Mastruzzi. 2010. Worldwide Governance Indicators. Washington, DC: http://govindicators.org.

Keltner, Dacher and Jonathan Haidt. 2003. 'Approaching Awe, a Moral, Spiritual, and Aesthetic Emotion.' Cognition and Emotion 17(2): 297 – 314.

Kinder, Donald R. 2006. 'Belief Systems Today.' Critical Review 18(3): 197 – 216.

King, Anthony. 1997. Running Scared: Why America's Politicians Campaign Too Much and Govern Too Little. New York, NY: The Free Press.

———. 2000. 'Distrust of Government: Explaining American Exceptionalism.' In Disaffected Democracies: What's Troubling The Trilateral Countries? Eds. Susan J. Pharr and Robert D. Putnam. Princeton, NJ: Princeton University Press, 74 – 99.

Kirkpatrick, David D. 2006. 'Trading Votes for Pork across the House Aisle.' New York Times. 2 October. http://www.nytimes.com/2006/10/02/washington/02murtha.html?_r=1&scp=1&sq=Tr [Accessed 27 May 2009].

Klijn, Erik-Hans and Joop F.M. Koppenjan. 2006. 'Institutional Design: Changing Institutional Features of Networks.' Public Management Review 8(1): 141 – 60.

Kluger, Jeffrey. 2007. 'What Now for Our Feverish Planet?' Time. April 9: 32 – 44.

Kolbert, Elizabeth. 2006. Field Notes from a Catastrophe: Man, Nature and Climate Change. New York: Bloomsbury.

Kristjánsson, Svanur. 2004. 'Iceland: Searching for Democracy along Three Dimensions of Citizen Control.' Scandinavian Political Studies 27(2): 153 – 74.

KRT-Washington. 2006. 'Bush Vows to Cut Oil 'Addiction'.' The Mercury (Hobart). 2 February: 17.

Krugman, Paul. 1998. The Accidental Theorist. New York: Norton.

Krugman, Paul and Robin Wells. 2011. 'The Busts Keep Getting Bigger: Why?' The New York Review of Books 58 (12). 14 July: 28 – 29.

———. 2012. 'Getting Away With It.' The New York Review of Books 59 (12). 12 July: 6 – 9.

Kuttner, Robert. 2008. Obama's Challenge: America's Economic Crisis and the Power of a Transformative Presidency. Melbourne: Scribe.

Lampton, David M. 2014. 'How China Is Ruled: Why It's Getting Harder for Beijing to Govern.' Foreign Affairs 93(1): 74 – 84.

Lantier, Alex. 2008. 'US Oil Pipeline Politics and the Russia-Georgia Conflict.' http://www.wsws.org/articles/2008/aug2008/pipe-a21.shtml [Accessed 22 August 2008].

Layard, Richard. 2005. Happiness: Lessons from a New Science. New York: Penguin.

Leeson, Peter T. 2006. 'How Much Benevolence is Benevolent Enough?' Public Choice (126): 357 – 66.

Leib, Ethan J. 2004. Deliberative Democracy in America: a Proposal for a Popular Branch of Government. University Park: Pennsylvania State University Press.

Le Page, Michael. 2015. 'Will Paris Deal Save Our Future?' New Scientist 228(3052/3053). 19/26 December: 8 – 9.

Levine, Peter, Archon Fung and John Gastil. 2005. 'Future Directions for Public Deliberation.' In The Deliberative Democracy Handbook. Eds. John Gastil and Peter Levine. San Francisco: Jossey-Bass.

Lijphart, Arend. 2012. Patterns of Democracy: Government Forms and Performance in Thirty-Six Countries. New Haven: Yale University Press.

Lindvall, Johannes and Bo Rothstein. 2006. 'Sweden: The Fall of the Strong State.' Scandinavian Political Studies 29(1): 47 – 63.

Listhaug, Ola and Lars Gronflaten. 2007. 'Civic Decline? Trends in Political Involvement and Participation in Norway, 1965 – 2001.' Scandinavian Political Studies 30(2): 272 – 99.

Loomis, Burdett A. 2013. 'Lobbying in Democracies: From 17th Century Merchants to 21st Century Scoundrels.' Fulbright Lecture, University of Tasmania, 22 April.

Lowndes, Vivenne, Lawrence Pratchett and Gerry Stoker. 2001. 'Trends in Public Participation: Part 2 — Citizens' Perspectives.' Public Administration 79(2): 445 – 55.

Lucas, John R. 1976. Democracy and Participation. Ringwood: Penguin.

Lupia, Arthur. 1994. 'Shortcuts versus Encyclopedias: Information and Voting Behaviour in California Insurance Reform Elections.' American Political Science Review 88(1): 63 – 76.

———. 2006. 'How Elitism Undermines the Study of Voter Competence.' Critical Review 18(1 – 3): 217 – 32.

Lupia, Arthur and John G. Matsusaka. 2004. 'Direct Democracy: New Approaches to Old Questions.' Annual Review of Political Science 7: 463 – 82.

Lupia, Arthur and Gisela Sin. 2003. 'Which Public Goods are Endangered?: How Evolving Communication Technologies Affect The Logic of Collective Action.' Public Choice 117: 315 – 31.

Mackay, Hugh. 2004. 'Hugh Mackay on Right or Wrong.' http://www.abc.net.au/compass/s1217354.htm [Accessed 9 May 2007].

McGann, Anthony. 2006. The Logic of Democracy: Reconciling Equality, Deliberation and Minority Protection. Ann Arbor: The University of Michigan Press.

McKibben, Bill. 2005. 'Changing the Climate.' http://www.alternet.org/enviro health / 25878/?comments [Accessed 29 September 2005].

Maddox, Bronwen. 2008. 'Easier to Help Rebels than Punish Russians.' The Weekend Australian (The World: 15). August 30 – 31.

Madrick, Jeff. 2009. 'They Didn't Regulate Enough and Still Don't.' New York Review of Books 56(17). 5 November: 54 – 57.

———. 2010. 'How Can the Economy Recover?' The New York Review of Books 57(20). 23 December: 74 – 78.

Mahbubani, Kishore. 2008. The New Asian Hemisphere: The Irresistible Shift of Global Power to the East. New York: Public Affairs.

Mann, Thomas and Norman Ornstein. 2012. It's Even Worse Than It Looks: How the American Constitutional System Collided with the New Politics of Extremism. New York: Basic Books.

Marsh, Ian and David Yencken. 2004. Into the Future: The Neglect of the Long Term in Australian Politics. Melbourne: Black Inc.

Marsh, Ian. 2000. 'Gaps in Policy-Making Capacities: Interest Groups, Social Movements, Think Tanks and the Media.' In Institutions on the Edge? Eds. M. Keating, J. Wanna and P. Weller. Sydney: Allen & Unwin.

———. 2005. 'Neo-liberalism and the Decline of Democratic Governance in Australia: A Problem of Institutional Design?' Political Studies 53: 22 – 42.

———. 2007. 'Australia's Political Institutions and the Corruption of Public Opinion.' The Australian Journal of Public Administration 66(3): 329 – 41.

Mearsheimer, John J. 2011. Why Leaders Lie: The Truth About Lying in International Politics. New York: Oxford University Press.

Mearsheimer, John J. and Stephen M. Walt. 2007. The Israel Lobby and U.S. Foreign Policy. New York: Farrar, Straus and Giroux.

Mendelsohn, Matthew and Andrew Parkin, eds. 2001. Referendum Democracy: Citizens, Elites and Deliberation in Referendum Campaigns. Basingstoke: Palgrave.

Mercer, David and Peter Marden. 2006. 'Ecologically Sustainable Development in a Quarry Economy: One Step Forward, Two Steps Back.' Geographical Research 44(2): 183 – 203.

Micklethwait, John and Adrian Wooldridge. 2014. The Fourth Revolution: The Global Race to Reinvent the State. New York: The Penguin Press.

Miller, Arthur I. 2010. 'Eureka! Genius Unravelled.' New Scientist 207(2777). 11 September: 51.

Miller, Claire. 2001. 'Hot Topic.' http://www.ecoscorp.com/think/climate/hot_topic.htm [Accessed 28 May 2009].

Milner, Henry. 2002. Civic Literacy: How Informed Citizens Make Democracy Work. Hanover, NH: University Press of New England.

Monbiot, George. 2015. 'When we talk about the population crisis it's not people we need to think about … 'The Guardian Weekly 193(25). 27 November: 52.

Mooney, Chris. 2012. The Republican Brain: The Science of Why They Deny Science — and Reality. Hoboken, NJ: John Wiley and Sons.

Moore, Mark and Jean Hartley. 2008. 'Innovations in Governance.' Public Management Review 10(1): 3 – 20.

Morris, Desmond. 1967. The Naked Ape. London: Jonathan Cape.

Moyers, Bill. 1988. Bill Moyers' World of Ideas. 17 October. http://www-tc.pbs.org/moyers/faithandreason/print/pdfs/woi%20asimov1.pdf.

Muir, Hazel. 2008. 'Science Rules OK! Why do We Still Run Societies in Such a Crazy Way?' New Scientist 198(2657). 24 May: 40 – 43.

Muir, Kate. 2008. 'Dawkins does Darwin.' The Weekend Australian (Magazine). August 30: 16 – 19.

Mutz, Diana C. 2006. Hearing the Other Side: Deliberative Versus Participatory Democracy. New York: Cambridge University Press.

Myrskyla, Mikko, Hans-Peter Kohler and Francesco C. Billari. 2009. 'Advances in Development Reverse Fertility Declines.' Nature 460(7256): 741 – 43.

Nelson, Dana D. 2008. Bad for Democracy: How the Presidency Undermines the Power of the People. Minneapolis: University of Minnesota Press.

newDemocracy Foundation. 2008. 'Australian Citizens' Parliament.' http://citizensparliament.org.au/index.php?option+com_content&view=article&id=49:s [Accessed 1 December 2008].

Newman, Sheila. 1994 – 5. 'Australia's Carrying Capacity.' The Social Contract 5(2): 140 – 41.

Newton, Matthew. 2003. Shack Life: Tasmanian Shacks and Shack Culture. Hobart: Matthew Newton.

O'Connell, Sanjida. 2010. 'The Man Who Sees the Future.' New Scientist 205(2752). 20 March: 42 – 45.

O'Connor, Mark and William J. Lines. 2008. Overloading Australia: How Governments and Media Dither and Deny on Population. Canterbury: Envirobook.

Offe, Claus. 1996. Modernity and the State: East, West. Cambridge: Polity Press.

O'Leary, Kevin. 2006. Saving Democracy: A Plan for Real Representation in America. Stanford: Stanford University Press.

Oliver, Leonard P. 1987. Study Circles: Coming Together For Personal Growth and Social Change. Cabin John, MD: Seven Locks Press.

Olson, Mancur. 1965. The Logic of Collective Action. Cambridge, MA: Harvard University Press.

Orbell, John, Tomonori Morikawa, Jason Hartwig, James Hanley and Nicholas Allen. 2004. "'Machiavellian' Intelligence as a Basis for the Evolution of Cooperative Dispositions.' American Political Science Review 98(1): 1 – 15.

Orlov, Dmitry. 2008. 'The Trouble with Georgia.' http://cluborlov.blogspot.com/2008/08/trouble-with-georgia.html [Accessed 21 August 2008].

Ostrom, Elinor. 2007. 'Collective Action Theory.' In The Oxford Handbook of Comparative Politics. Eds. Carles Boix and Susan C. Stokes. Oxford: Oxford University Press, 186 – 208.

O'Sullivan, Jane. 2012. 'The Burden of Durable Asset Acquisition in Growing Populations.' Economic Affairs 32(1): 31 – 37.

Owen, David. 2011. The Conundrum: How Scientific Innovation, Increased Efficiency, and Good Intentions Can make Our Energy and Climate Problems Worse. New York: Riverhead Books.

Parker, Richard. 2009. 'Government beyond Obama? The Case for Big Government by Jeff Madrick.' The New York Review of Books 65(4). 2 March: 38 – 41.

Parkinson, John. 2006. Deliberating in the Real World. Oxford: Oxford University Press.

Parkinson, John and Jane Mansbridge, eds. 2012. Deliberative Systems: Deliberative Democracy at the Large Scale. Cambridge: Cambridge University Press.

Pearce, Fred. 2011. 'The Borlaug Paradox.' New Scientist 209(2798). 5 February: 26.

———. 2012a. 'Earth Summit is Doomed to Fail, Say Leading Ecologists.' New Scientist 213(2852). 18 February: 5. http://www.newscientist.com/article/dn21465-earth-summit-is-doomed-to-fail-say-leading-ecologists [Accessed 2 March 2012].

———. 2012b. 'Summit? More Like Nadir.' New Scientist 214(2871). 30 June: 3.

Perkins, J. 2004. Confessions of an Economic Hit Man. San Francisco: Berrett-Koehler Publishers.

Pharr, Susan J. 2000. 'Officials' Misconduct and Public Distrust: Japan and the Trilateral Democracies.' In Disaffected Democracies: What's Troubling The Trilateral Countries? Eds. Susan J. Pharr and Robert D. Putnam. Princeton, NJ: Princeton University Press, 173 – 201.

Pigliucci, Massimo. 2010. Nonsense on Stilts: How to Tell Science from Bunk. Chicago: University of Chicago Press.

Pivato, Marcus J. 2009. 'Pyramidal Democracy.' Journal of Public Deliberation 5(1): 1 – 30.

Pogrebinschi, Thamy. 2012. 'Participation as Representation: Democratic Policymaking in Brazil.' In New Institutions for Participatory Democracy in Latin America: Voice and Consequence. Eds. Cameron, Maxwell A., Eric Hershberg and Kenneth E. Sharpe. New York: Palgrave Macmillan.

Pogrebinschi, Thamy and David Samuels. 2014. 'The Impact of Participatory Democracy.' Comparative Politics 46(3): 313 – 32.

Power, Samantha. 2008. 'The Democrats and National Security.' The New York Review of Books 55(13). 14 August: 66 – 72.

POWERInquiry. 2004. 'Digest of London Witness Session.' http://www.powerinquiry.org/witness/documents/LSW-digest.pdf [Accessed 27 May 2009].

———. 2006. Power to the People. York: York Publishing Distribution.

Pusey, Michael. 2003. The Experience of Middle Australia — the Dark Side of Economic Reform. Cambridge: Cambridge University Press.

Putnam, Robert D. 1993. Making Democracy Work: Civic Traditions in Modern Italy. Princeton, NJ: Princeton University Press.

QuoteWorld. 2008. 'Imagination Quotes by Albert Einstein.' http://quoteworld.org/category/imagination/author/albert-einstein [Accessed 27 May 2009].

Rapley, Chris. 2006. 'Earth is Too Crowded for Utopia.' http://news.bbc.co.uk/1/hi/sci/tech/4584572.stm [Accessed 11 January 2006].

Reich, Robert B. 2007. Supercapitalism: The Transformation of Business, Democracy and Everyday Life. New York: Alfred A. Knopf.

Reuters. 2008. 'McCartney Urges Vegetarianism to Fight Climate Ills.' http://www.abc.net.au/news/stories/2008/04/21/2223451.htm [Accessed 23 April 2008].

Richardson, G. 1994. Whatever It Takes. Sydney: Bantam.

Rittel, Horst W.J. and Melvin M. Webber. 1973. 'Dilemmas in a General Theory of Planning.' Policy Sciences 4: 155 – 69.

Robbins, Lionel. 1935. An Essay on the Nature and Significance of Economic Science. London: Macmillan.

Rothstein, Bo. 2005. Social Traps and the Problem of Trust. Cambridge: Cambridge University Press.

———. 2011. The Quality of Government. Chicago: Chicago University Press.

Ruddock, Philip. 2003. 'Encouraging a More Informed Population Discussion.' In Australia's Population Challenge. Eds. Steve Vizard, Hugh J. Martin and Tim Watts. Camberwell: Penguin, 107 – 10.

Ryberg, Jesper and Torbjörn Tännsjö, eds. 2004. The Repugnant Conclusion: Essays on Population Ethics. London: Kluwer Academic Publishers.

Ryfe, David M. 2002. 'The Practice of Deliberative Democracy: A Study of 16 Deliberative Organizations.' Political Communication 19(3): 359 – 77.

———. 2005. 'Does Deliberative Democracy Work?' Annual Review of Political Science 8: 49 – 71.

Sachs, Jeffrey D. 2009. 'The Case for Bigger Government.' Time (Australia). January 19.

———. 2013. 'The Next Frontier.' The Economist 408(8854). September 21: 70.

Saunders, Harry D. 1992. 'The Khazzoom-Brookes Postulate and Neoclassical Growth.' The Energy Journal 13(4): 131 – 48.

Sandel, Michael. 2012. What Money Can't Buy. New York: Farrar, Straus and Giroux.

Saward, Michael. 1998. Terms of Democracy. Cambridge: Polity.

———. 2001. 'Making Democratic Connections: Political Equality, Deliberation and Direct Democracy.' Acta Politica 36: 361 – 79.

Schattschneider, Elmer E. 1960. The Semi-Sovereign People. New York: Holt, Rinehart and Winston.

Schjoedt, Uffe, Hans Stødkilde-Jørgensen, Armin W. Geertz, Torben E. Lund and Anreas Roepstorff. 2010. 'The Power of Charisma — Perceived Charisma Inhibits the Frontal Executive Network of Believers in Intercessory Prayer.' Social Cognitive and Affective Neuroscience. http://scan.oxfordjournals.org/content/early/2010/03/12/scan.nsq023.full.pdf+html [Accessed 2 May 2010].

Schmidt, Susan, James Grimaldi and Jeffrey Smith. 2005. 'Investigating Abramoff — Special Report.' http://washingtonpost.com/wp-dyn/content/linkset/2005/06/22/LI2005062200936.html [Accessed 11 June 2008].

Schneider, Michael. 2007. 'The Nature, History and Significance of the Concept of Positional Goods.' History of Economics Review 45 (Winter): 60 – 81.

Schneier, Bruce. 1996. Applied Cryptography. New York: John Wiley and Sons.

Schuck, Peter. 2014. Why Government Fails So Often: And How It Can Do Better. Princeton, nj: Princeton University Press.

Schwartz, Shalom. 1992. 'Universals in the Content and Structure of Values.' In Advances in Experimental Social Psychology 25. Ed. M.P. Zanna. New York: Academic Press, 1 – 65.

———. 2007. 'Value Orientations: Measurement, Antecedents and Consequences across Nations.' In Measuring Attitudes Cross-nationally: Lessons from the European Social Survey. Eds. Roger Jowell, Caroline Roberts, Rory Fitzgerald and Gillian Eva. London: Sage, 169 – 203

Seligman, Martin E.P. 1992. Learned Optimism. Milsons Point: Random House Australia.

———. 1994. What You Can Change and What You Can't. Milsons Point: Random House Australia.

Seligsohn, Deborah. 2015. 'The Dragon Morphs.' New Scientist 228(3049). 28 November: 40 – 43.

Selle, Per and Øyvind Østerud. 2006. 'The Eroding of Representative Democracy in Norway.' Journal of European Public Policy 13(4): 551 – 68.

Sen, Amartya. 1999. 'The Possibility of Social Choice.' [Nobel Lecture, 8 December 1998] American Economic Review 89(3): 349 – 78.

———. 2009. 'Capitalism beyond the Crisis.' New York Review of Books 56(5). 26 March: 27 – 30.

Settle, Jaime E., Christopher D. Hawes, Nicholas A. Christakis, James H. Fowler. 2010. 'Friendships Moderate an Association Between a Dopamine Gene Variant and Political Ideology.' The Journal of Politics 72(4): 1189 – 98.

Shalom, Stephen. 2005. 'ParPolity: Political Vision for a Good Society.' http://www.zmag.org/shalompol.htm [Accessed 8 June 2007].

———. 2008. 'Parpolity: A Political System for a Good Society.' In Real Utopia: Participatory Society for the 21st Century. Ed. Chris Spannos. Oakland, CA: AK Press.

Shapiro, Ian. 2005. The Flight from Reality in the Human Sciences. Princeton, NJ: Princeton University Press.

———. 2005. 'The State of Democratic Theory: A Reply to James Fishkin.' Critical Review of International Social and Political Philosophy 8: 79 – 83.

———. 2012. The Moral Foundations of Politics. New Haven: Yale University Press.

Shaw, Jane S. 2002. 'Public Choice Theory.' http://www.econlib.org/library/Enc/PublicChoiceTheory.html [Accessed 3 June 2008].

Simms, Andrew. 2008. 'The Final Countdown.' http://www.guardian.co.uk/environment/2008/aug/01/climatechange.carbonemissions [Accessed 5 August 2008].

Singh, Simon. 1997. Fermat's Last Theorem. London: Fourth Estate.

Skidelsky, Robert and Edward Skildelsky. 2012. How much is Enough? Money and the Good Life. New York: Other Press.

Slaton, Christa D. 2001. 'New Models of Citizen Deliberation.' Futures 33(3): 356 – 60.

Smith, Adam. 1976. The Theory of Moral Sentiments (1790). Eds. D. D. Raphael and A.L. Macfie. Oxford: Clarendon Press.

Smith, Graham. 2001. 'Taking Deliberation Seriously: Institutional Design and Green Politics.' Environmental Politics 10(3): 72 – 93.

———. 2003. Deliberative Democracy and the Environment. London: Routledge.

———. 2005. Beyond the Ballot: 57 Democratic Innovations from Around the World. London: The POWERInquiry.

———. 2009. Democratic Innovations: Designing Institutions for Citizen Participation. Cambridge: Cambridge University Press.

Smith, Kevin B. 2006. 'Representational Altruism: The Wary Cooperator as Authoritative Decision Maker.' American Journal of Political Science 50(4): 1013 – 22.

Smith, Kevin B., Christopher W. Larimer, Levente Littvay and John R. Hibbing. 2007. 'Evolutionary Theory and Political Leadership: Why Certain People Do Not Trust Decision Makers.' The Journal of Politics 69(2): 283 – 97.

Smith, Paul E. 2009. 'How Economic Growth Becomes a Cost: The Scarcity Multiplier.' Ecological Economics 68(3): 710 – 18.

Smolin, Lee. 2006. The Trouble with Physics: The Rise of String Theory, the Fall of a Science and What Comes Next. London: Penguin.

Snider, J.H. 2007. 'From Dahl to O'Leary: 36 Years of the 'Yale School of Democratic Reform''. Journal of Public Deliberation 3(1): 1 – 7.

Somin, Ilya. 2000. 'Do Politicians Pander?' Critical Review 14(2/3): 147 – 55.

———. 2006. 'Knowledge about Ignorance: New Directions in the Study of Political Information.' Critical Review 18(1 – 3): 255 – 78.

Soros, George. 2010. 'The Real Danger to the Economy.' The New York Review of Books 57(17). 11 November: 16.

———. 2011. 'My Philanthropy.' The New York Review of Books 58(11) 23 June: 12 – 16.

Sowell, Thomas. 2004. Applied Economics: Thinking Beyond Stage One. New York: Basic Books.

Speth, James Gustave. 2011. 'American Prospect: Decline and Rebirth'. http://www.thesolutionsjournal.com/node/951 [Accessed 16 August 2011].

———. 2012. America the Possible: Manifesto for a New Economy. New Haven, CT: Yale University Press

Spratt, David. 2011. 'When the Climate Breaks Bad, Will There be Answers? Dissent 35. Winter: 25 – 30.

Stenner, Karen. 2005. The Authoritarian Dynamic. Cambridge: Cambridge University Press.

Stern, Nicholas. 2007. 'Stern Review: The Economics of Climate Change. Summary of Conclusions'. http://www.hm-treasury.gov.uk/d/CLOSED_SHORT_executive_summary.pdf [Accessed 1 July, 2009].

———. 2009. 'Climate Change Economist Nicholas Stern Joins 7.30 Report' http://www.abc.net.au/7.30/content/2009/s2582625.htm [Accessed 29 May 2009].

Stiglitz, Joseph E. 2009. 'Markets Can't Rule Themselves.' Newsweek (Special Edition). December 2008 – February 2009.

———. 2010. Freefall: Free Markets and the Sinking of the Global Economy. London: Penguin Books.

———. 2012. The Price of Inequality. London: Allen Lane.

Strahan, David. 2012. 'Still on the Slippery Slope: Peak Oil Remains an Inescapable Reality ⋯ ' New Scientist 215(2878). 18 August: 28 – 29.

Streb, Matthew J. 2008. Rethinking American Electoral Democracy. New York: Routledge.

Stretton, Hugh and Lionel Orchard. 1994. Public Goods, Public Enterprise, Public Choice. New York: St. Martin's Press.

Sulston, John. 2012. 'Opinion Letters: Rio Verdict.' New Scientist 215(2872) 7 July: 30.

Sunstein, Cass R. 2002. 'The Law of Group Polarization.' The Journal of Political Philosophy 10(2): 175 – 95.

Tanner, Lindsay. 2011. 'Sideshow Syndrome 'Eroding Democracy'.' The Weekend Australian (Inquirer: 2). 30 April – 1 May.

Tasmania, Department of Economic Development, 2007. 'Investing in Tasmania.' http://www.development.tas.gov.au/invest/why_invest_in_tasmania [Accessed 28 May 2009].

Taylor, Michael. 1987. The Possibility of Cooperation. Cambridge: Cambridge University Press.

Theiss-Morse, Elizabeth and John R. Hibbing. 2005. 'Citizenship and Civic Engagement.' Annual Review of Political Science 8(2005): 227 – 49.

The Mercury. 2005. 'BP's Fossil Fuels Alert.' The Mercury. August 4: 4.

Thompson, Peter. 1984. Bob Brown of the Franklin River. George Allen & Unwin: North Sydney.

Thornhill, Randy. 1997. 'The Concept of Evolved Human Adaptation.' In Characterizing Human Psychological Adaptations. Eds. Gregory R. Bock and Gail Cardew. New York: Wiley, 4 – 1.

Thurow, Lester. 1986. 'Why the Ultimate Size of the World's Population Doesn't Matter.' Technology Review 89(6): 22, 29.

Topper, Keith. 2007. 'Ian Shapiro. The Flight from Reality in the Human Sciences.' Ethics 117(3): 571 – 76.

Trivers, Robert L. 1991. 'Deceit and Self-Deception: The Relationship between Communication and Consciousness.' In Man and Beast Revisited. Eds. Michael H. Robinson and Lionel Tiger. Washington, DC: Smithsonian, 175 – 91.

Tullock, Gordon. 1993. Rent Seeking. Aldershot: Edward Elgar.

UK Parliament. 2006. Select Committee on Science and Technology Second Report. http://www.publications.parliament.uk/pa/ld200506/ldselect/21/2106.htm [Accessed 13 August 2009].

van Vugt, Mark. 2009. 'Triumph of the Commons.' New Scientist 203(2722). 22 August: 40 – 43.

van Vugt, Mark and Anjana Ahuja. 2010. Selected: Why Some People Lead, Why Others Follow, and Why It Matters. London: Profile Books.

van Vugt, Mark, Robert Hogan and Robert B. Kaiser. 2008. 'Leadership, Followership and Evolution: Some Lessons from the Past.' American Psychologist 63(3): 182 – 96.

Veblen, Thorstein. 1899 [1934]. The Theory of the Leisure Class: An Economic Study of Institutions. New York: Random House.

Vigoda, Eran. 2002. 'From Responsiveness to Collaboration: Governance, Citizens, and the Next Generation of Public Administration.' Public Administration Review 62(5): 527 – 40.

von Drehle, David. 2010. 'Tea Party America.' Time. 1 March: 18 – 23.

Vowles, Gill. 2012. 'Just Another Day in Paradise: Shack to the Future — Tassie Tradition Still Going Strong.' Sunday Tasmanian. June 10: 16 – 17.

Warren, Mark E. 2002a. 'Deliberative Democracy.' In Democratic Theory Today. Eds. April Carter and Geoffrey Stokes. Cambridge: Polity, 173 – 202.

———. 2002b. 'What Can Democratic Participation Mean Today?' Political Theory 30(5): 677 – 701.

Weale, Albert. 1992. 'Democracy.' In The Theory of Choice: A Critical Guide. Eds. Sean Hargreaves Heap, Martin Hollis, Bruce Lyons, Robert Sugden and Albert Weale. Oxford: Blackwell, 217 – 27.

Weaver, John and Paddy Weaver. 2008. 'Editorial.' Newsletter: Sustainable Population Australia 81 (August): 1 – 2.

WeekendEditor. 2008. 'Russia Raises Tension.' The Weekend Australian. 30 – 31 August: 32.

Weir, Stuart. 2004. 'Digest of London Witness Session.' http://www.powerinquiry.org/witness/documents/LSW-digest.pdf [Accessed 27 May 2009].

Wells, Mark. 2011. 'An Open Letter to the Tasmanian Community and Our Leaders.' The Mercury. 14 April: 18 – 19.

White, Hugh. 2011. 'The Foundering Miracle.' The Monthly 67 (May).

Whiteley, Paul. 2004. 'POWER Inquiry Witness Session — London 9 December.' http://www.powerinquiry.org/witness/documents/whiteley.pdf [Accessed 28 May 2009].

Wilkinson, Richard and Kate Pickett. 2009. The Spirit Level: Why More Equal Societies Almost Always Do Better. London: Penguin.

Williams, Robyn. 2006. 'Reports from the American Association for the Advancement of Science.' http://www.abc.net.au/rn/scienceshow/stories/2006/1576798.htm [Accessed 28 May 2009].

Worldwatch. 2006. 'Corporations Taking the Lead on Climate.' http://www.worldwatch.org [Accessed 1 March 2006].

World Wide Views. 2009. 'World Wide Views on Global Warming.' http://www.wwviews.org/node/15 [Accessed 22 July 2009].

———. 2010. 'World Wide Views on Global Warming.' http://www.wwviews.org/files/AUDIO/WWViews%20Policy%20Report%20FINAL%20-%20Web%20version.pdf [Accessed 11 March 2010].

Xenos, Michael. 2005. 'Vincent L. Hutchings. Public Opinion and Democratic Accountability: How Citizens Learn about Politics.' Public Opinion Quarterly 69(1): 164 – 66.

Yaffee, Steven L. 1997. 'Why Environmental Policy Nightmares Recur.' Conservation Biology 11(2): 328 – 37.

Yankelovich, Daniel. 1992. 'How Public Opinion Really Works.' Fortune. 5 October (Reprint 19 October 1992).

Yencken, David and Nicola Henry. 2008. Democracy under Siege. Melbourne: The Australian Collaboration.

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

Zakaria, Fareed. 2003. The Future of Freedom: Illiberal Democracy at Home and Abroad. New York: W.W. Norton & Company.

Zaller, John R. 1992. The Nature and Origins of Mass Opinion. New York: Cambridge University Press.

索引

〔译制说明：本索引按原文A – Z排序。主题词译为中文并附英文，人名保留原文以便与引文和参考文献检索。所有数字均为原书页码，链接指向相应译文的原页锚点；没有把它们改称中文版页码。原书拼写疑误另列于校核记录。〕

A

Abramoff, Jack 116

Abramowitz, Alan 152

Abse, Wilfred 123

Ackerman, Bruce 406

对抗主义（adversarialism）

　虚假的对抗（fake） 109, 110, 114, 130 – 31

富裕病（affluenza） 187, 215, 216 – 17, 219, 220 – 23, 229 – 30, 236, 465

代理关系（agency）

　代理问题（problem） 128 – 29

Akerlof, George 69

Alford, John 129, 296, 382, 481〔译注：原书索引保留481；相应书目中的姓名实际见原书482页。〕

Althaus, Scott 87

AmericaSpeaks 46, 403, 407 – 8, 437

Andersen, Jørgen Goul 40, 142, 144 – 45

Annan, Kofi 104, 110

Arrow, Kenneth 64

Asimov, Isaac 176

威权主义（authoritarianism） 44, 395, 398, 429, 430

Avaaz 46, 323

B

Bacevich, Andrew 179 – 80, 199

平衡（balance）

社会平衡（social） 93, 94

选票（ballot paper） 24 – 28, 31, 253, 255, 257 – 60, 275, 277, 282, 290 – 91, 294 – 96, 327, 329 – 32, 335, 337 – 39, 341 – 43, 348, 359, 364 – 70, 372 – 74, 381, 405, 410, 413, 421 – 22, 433, 437

Bartels, Larry 86

Becker, Ted 409

Beetham, David 56, 264

Beinart, Peter 154

Bennett, Stephen 84, 368

Berggruen, Nicolas 73, 309, 314 – 17

偏向（bias）

反市场偏向（anti-market） 204 – 5

自由派偏向（liberal） 382, 394

私人物品（private goods） 198, 204, 205 – 6, 209 – 10, 212 – 14, 216, 218 – 19, 221 – 23, 225, 227 – 29, 240 – 41, 457

供给偏向（supply） 205

Bimber, Bruce 344

生物多样性（biodiversity） 56, 94, 228

Blankart, Charles 45

Blumler, Jay 120, 409, 411

Bohman, James 250

Bok, Derek 38, 83

Bond, Jon 442

Borlaug, Norman 202

博洛格假说（Borlaug postulate）。参见 Khazzoom, Daniel, 哈祖姆－布鲁克斯假说

Bosch, Gerhard 189 – 90

Bows, Alice 40

Bradley, Bill 38

Breslau, Karen 183

Brett, Judith 41, 130

Brewer, Mark D. 82

Brezovsek, Marjan 79

Brookes, Leonard 202。另见 Khazzoom, Daniel, 哈祖姆 – 布鲁克斯假说（原文Khazzoon-Brookes postulate）

Brown, Bob 173, 237, 452

Buchanan, James 44

Bueno de Mesquita, Bruce 84, 149, 426, 431

Burke, Edmund 74

Burstein, Paul 82

Burton, Bob 121

Bush, George H.W. 178

Bush, George W. 103, 112, 178, 180 – 82, 205

C

Campbell, Vincent 409

资本（capital）

自然资本（natural） 21, 94, 96, 124, 140, 168, 174, 191 – 95, 198, 206 – 9, 212, 214 – 222, 224, 226 – 29, 232, 234 – 35, 237 – 38, 240 – 41, 384, 457 – 58, 460 – 67

私人的（private） 212, 216, 218 – 19, 221 – 24, 226 – 28

公共的（public） 209 – 10, 212 – 16, 218 – 24, 227 – 29, 240

Caplan, Bryan 44, 77, 79, 121, 281

Carnaghan, Ellen 101

Carson, Lyn 37

Carter, April 37

Carter, Jimmy 91, 146, 179, 180 – 81

Carvalho, Luis 49

Chambers, Simone 252, 332, 341, 365

Chandler, Mark 182

Change.org 46, 323

选择（choice）

个人的（individual） 61, 62, 64, 88 – 89, 139, 343

公共选择（public） 19, 44, 45, 57, 63, 77, 117 – 19, 194, 264, 373, 442

理性的（rational） 44, 119, 431, 450

社会选择（social） 61 – 62, 64 – 68, 75, 76, 80, 89, 95, 139, 141, 161, 201, 255, 323, 338, 399

Chua, Amy 111

辛辛那提制度（Cincinnati system） 313, 320

公民大会（Citizens' Assemblies） 272, 411

网络空间公民公地（Civic Commons in Cyberspace） 409 – 13

公民不服从（civil disobedience） 103, 161, 194 – 95

Clarke, Richard 103 – 4

Cleary, Paul 241

气候变化（climate change） 35 – 36

Clinton, Bill 91, 103, 154, 178

Cocks, Doug 172 – 73, 461

Cohen, Barry 39

Coleman, Stephen 120, 409, 411

殖民（colonization） 214, 458

竞争（competition） 20, 22, 30, 49, 60, 68, 92, 93, 95, 109 – 11, 114, 115, 118 – 23, 126 – 28, 131 – 34, 136, 146, 149 – 50, 155, 164 – 65, 168, 171 – 72, 178, 181, 183 – 84, 186 – 88, 192, 208, 215 – 16, 221, 223, 226 – 27, 230, 234, 236, 239, 242, 248 – 49, 251, 258, 332, 360, 395, 399, 440, 449

商业竞争（commercial） 120 – 21

竞争性斗争（competitive struggles） 122, 427

过度的（excessive）。参见 功能失调, 三重功能失调理论, 过度竞争

妥协（compromise） 20, 22, 26, 29, 44, 69, 123, 125, 127 – 29, 131 – 34, 146, 149, 151, 157, 168, 171, 181, 185, 186 – 87, 192, 218, 239, 269, 318, 356, 399, 440

过度的（excessive）。参见 功能失调, 三重功能失调理论, 过度妥协

共识（consensus） 46, 67, 146, 190, 233, 293, 295, 318, 349, 366, 403, 408, 413, 427, 437

保守主义（conservatism） 153, 382, 383, 395

控制（control）

民众控制（popular） 56 – 57, 79, 252, 263, 267 – 68, 274, 298, 300, 310

Converse, Philip E. 85

公司（corporation） 61, 182

腐败（corruption） 43, 67, 101, 103, 110, 111, 114, 116 – 18, 139, 194, 225, 270, 310, 364, 369, 425

公民理事会（Council of Citizens） 313, 319

Crozier, Michel 427 – 28

D

Dahl, Robert 57, 262 – 67, 280

Dahrendorf, Ralf 429 – 30

Dalton, Russell 48, 330

Daly, Herman 188, 189, 207, 223

Dawkins, Richard 149, 241

DeLay, Tom 116, 155

授权（delegation）

含混的（ambiguous）。参见 功能失调, 三重功能失调理论, 含混授权

审议（deliberation）

公共审议（public） 46, 48, 59, 97, 105, 154, 235 – 36, 249 – 50, 256, 260, 275 – 76, 278 – 79, 281 – 82, 289, 291, 292, 299 – 300, 314, 320, 326, 342, 373, 383, 394, 396, 438

审议式民意调查（Deliberative Poll） 401

Delli Carpini, Michael X. 249

民主（democracy）

资本主义的（capitalist） 62

审议式的（deliberative） 20, 45, 250, 271, 291 – 93, 299, 333, 360

直接的（direct） 48, 105, 247

超级民主（hyper~） 151

自由民主（liberal） 19, 37, 38, 39, 40, 43, 47 – 50, 55 – 58, 61, 68 – 69, 75, 81, 102, 109, 116, 123, 126, 130, 140, 160, 165, 167, 176, 186, 195, 207, 218, 242 – 43, 247, 262, 264, 274, 282, 285, 288 – 89, 299, 304, 309, 311, 313, 322, 346, 372, 401, 435

金字塔式的（pyramidal） 305 – 9, 311 – 14, 316, 321 – 322, 414

参与式政体（ParPolity） 307

代议的（representative） 47, 105, 108

民主的退却（retreat of） 43

DemocracyOS 320

Deng Xiaoping 175

Denniss, Richard 215, 223

Diamond, Jared 164

Diamond, Larry 42

指挥权（directorship） 29, 30, 41, 61, 79, 80 – 81, 83 – 84, 95 – 98, 101 – 3, 108, 121 – 22, 126 – 28, 134, 136 – 38, 141, 145 – 46, 165, 178, 180 – 81, 198, 205, 234, 248, 251, 254, 296, 344 – 45, 393, 396, 398

Downs, Anthony 89

Druckman, James 81

Dryzek, John 283, 330, 337, 372

功能失调（dysfunction） 59

民主的（democratic） 19, 23, 44, 48, 55 – 57, 107, 126, 129, 172, 176, 180, 194, 197, 198, 254, 406, 427, 452

三重功能失调理论（triple dysfunction theory） 20 – 23, 26, 29 – 31, 36, 45, 49, 51, 55 – 56, 58, 109, 126, 128 – 29, 134, 136 – 37, 140 – 42, 144 – 46, 149, 151, 155, 157, 159 – 60, 165, 167 – 72, 175, 178, 182 – 86,

190 – 96, 203 – 4, 218, 225, 227, 234, 239, 240 – 43, 247 – 49, 251, 262, 269, 296, 431 – 34, 436, 440, 447

含混授权（ambiguous delegation） 20, 23, 29, 68, 69, 74, 75 – 78, 80 – 81, 83, 90, 92 – 93, 104 – 8, 121, 122, 125, 131 – 34, 136, 149 – 51, 153, 165, 168, 171, 175 – 81, 184 – 87, 192, 198, 239, 251, 344, 398, 436, 440, 447

过度竞争（excessive competition） 20, 22, 30, 127, 132 – 34, 136, 150, 155, 164, 168, 172, 178, 181, 183 – 84, 186 – 88, 192, 249, 251, 399

过度妥协（excessive compromise） 20, 22, 26, 29, 125, 128, 129, 132, 134, 149, 151, 168, 171, 185 – 86, 192, 218, 239, 269, 399, 440

E

经济学（economics） 62 – 64, 69, 77, 148, 169, 201, 216, 231, 240, 340, 442, 446 – 47, 450 – 51

经济（economy）

经济增长（economic growth） 21, 40, 95, 172, 186, 191 – 98, 202, 206, 209, 214, 225, 236, 237, 239, 241 – 42, 383, 464, 466

市场（market） 49, 57, 60, 61 – 63, 89, 90, 111, 139, 145, 152, 164 – 65, 175, 183, 188, 203 – 7, 224 – 28, 231 – 32, 240, 257, 289, 323, 343, 434, 458, 461, 464 – 65

电子民主（E-Democracy） 409, 412, 437

效率（efficiency） 190, 201, 203, 263, 270, 274, 276, 279, 284 – 85, 288, 298, 300, 302, 308

Ehrlich, Paul 235

选举（elections） 20, 22 – 23, 26, 29, 40 – 42, 68 – 72, 75 – 76, 78, 84, 95, 96, 97, 102, 106, 108, 109, 111, 115, 126, 131, 133, 137, 142, 149, 151, 155, 331, 352, 354, 360, 406, 426, 432, 436 – 37, 468

选举竞争（electoral competition） 110

选举周期（electoral cycle） 69, 169

选举结构（electoral structure） 68, 106, 133

选举制度（electoral systems） 22, 106, 123, 247

Elmore, Richard 129
赋权式参与治理（Empowered Participatory Governance） 292 – 93
Engelbrecht, Hans-Jürgen 461
Engleman, Robert 170
环境（environment）
  进化适应环境（of evolutionary adaptation） 100, 162
平等（equality）
  政治平等（political） 56, 57, 105, 124, 154, 263 – 69, 272 – 275, 277 – 80, 284, 285, 288, 313, 325, 333, 415, 417
Eslake, Saul 463
Eves, Howard 453
可外部归因性（externalizability） 160, 164 – 65, 167, 197, 340
外部归因（externalization） 164 – 67, 186, 187, 197, 227

F

Farrar, Cynthia 298, 478
Fisher, Linda 182, 185
Fishkin, James 298, 406
Flanagin, Andrew 344
Flannery, Tim 184, 320
焦点小组（focus groups） 294
自由（freedom）
  结社自由（of association） 56
  表达自由（of expression） 56
  迁徙自由（of movement） 56
Frey, Bruno 231
Friedman, Jeffrey 85
Fukuyama, Francis 47, 84
Fung, Archon 292 – 94, 444, 455
Funk, Caroline 382

G

Galbraith, John Kenneth 93 – 95, 216

Gardels, Nathan 73, 314 – 16

Garnaut, Ross 40

Gastil, John 79, 272, 293 – 94

George, David 188

Gerring, John 58 – 59

Getup! 46, 323

Giddens, Anthony 37

Gilens, Martin 333

Giles, Jim 381

Gillard, Julia 39, 104, 205

Gingrich, Newt 155

全球变暖（global warming） 21, 36, 39 – 40, 62 – 63, 73, 87, 104, 130, 161 – 63, 166, 168 – 69, 173, 176 – 78, 181 – 83, 185, 198, 205, 229, 242, 336, 344, 384, 408, 461

Goodin, Robert 249, 441

物品与收益（goods）

- 民主收益（democratic） 262 – 65, 267 – 68, 271, 274
- 治理收益（governmental） 263 – 70, 272 – 75, 277 – 80, 284 – 86, 288, 300, 302, 304 – 5, 310, 313, 325, 415 – 16
  - 充分知情的理解（enlightened understanding） 265 – 70, 273 – 74, 277 – 79, 284, 286, 288, 297, 300, 304 – 5, 310, 313, 416 – 17
  - 充分知情理解的政治优势（political prevalence of enlightened understanding） 266, 269 – 70, 273 – 74, 277 – 78, 280, 285, 288, 300, 305, 311, 417
- 制度收益（institutional） 263 – 64, 266, 270, 272 – 74, 276, 278 – 79, 284 – 86, 288, 298, 302, 308, 311
  - 制度效率（efficiency of institution） 263, 270, 274, 276, 279, 284 – 85, 287 – 88, 298, 300, 302, 308, 312, 416

制度的可移植性（transferability of institution） 263 – 64, 270 – 72, 274, 276 – 79, 285, 288, 297, 299, 300, 303 – 4, 308 – 9, 311, 372

对政治制度的适用性（applicability to political system） 274, 277 – 78, 285, 288, 304, 309, 311 – 12, 454

对大型政治共同体的适用性（applicability to polities of large scale） 142, 274, 277, 279, 288, 291, 297, 300, 304, 309, 312, 362, 416, 420

对战略性议题的适用性（applicability to strategic issues） 24, 31, 32, 168, 242, 251 – 52, 260, 269, 273, 274, 277, 279, 288, 299 – 300, 303, 309, 311 – 12, 315, 318 – 20, 335, 342, 373, 396, 416, 418, 422, 424, 430

引入的可行性（feasibility of introduction） 271 – 72, 285, 286, 288, 303, 308, 311, 313, 317, 320, 416

透明度（transparency） 263, 264 – 65, 270, 273 – 74, 277 – 79, 287, 288, 299, 302, 308, 309, 312, 318, 356, 364, 416, 440

政治平等（political equality） 263 – 69, 273 – 74, 279, 284 – 85, 288, 300, 304, 309, 415, 417

议程控制（agenda control） 56 – 57, 79, 252, 263, 266 – 69, 273 – 74, 278 – 79, 284 – 85, 288, 298, 300, 304, 310, 416

沟通（communication） 74 – 75, 266, 268 – 69, 273, 277, 279, 284 – 85, 288, 300, 304, 309, 416

充分包容（full inclusion） 44, 263, 266 – 69, 273 – 74, 284, 286, 288, 300, 304, 310, 404, 416

投票（voting） 266, 268 – 69, 273, 284 – 85, 288, 300, 304, 310, 416

私人物品（private） 19, 22, 47, 48, 49, 56, 58 – 64, 66, 81, 88 – 90, 92 – 95, 103, 106, 117, 124, 133, 139, 151, 159, 184, 192, 197 – 98, 203 – 6, 208 – 10, 212 – 16, 218 – 29, 234, 236, 238, 240 – 41, 343, 360, 393, 435, 457

公共物品（public） 19, 20 – 22, 40, 47 – 49, 57 – 64, 66 – 69, 71 – 73, 75, 77, 79, 81, 88 – 90, 92 – 96, 98, 102 – 3, 106 – 7, 114, 122, 124, 126, 128, 133, 138, 141, 149, 151 – 54, 157, 159, 160 – 61, 164, 167, 168, 171, 185 – 88, 192, 194 – 95, 197 – 98, 201 – 10, 212, 214, 216, 218 – 25, 228, 234, 239, 240 – 41, 243, 264 – 65, 266 – 69, 281, 283, 296, 299, 330 – 31, 343 – 45, 349, 359, 360, 393, 399, 431, 432

Goodstein, Eban 92
Gorbachev, Mikhail 112
Gore, Al 38, 115, 181
Graber, Doris 87
Green, Donald 450
Greene, Joshua 340
Greenspan, Alan 91
Grubb, Michael 36
Gundersen, Adolf 407

H

Hacker, Jacob S. 106
Haidt, Jonathan 387, 389 – 91, 393
Hamilton, Clive 104, 215, 223
Hansen, James 36, 181
Hardin, Garrett 170, 205
Harmon, Michael 443
Hartley, Jean 322
Hartz-Karp, Janette 37
Haslam, Alexander 75
Head, Brian 129, 296
Heifetz, Ronald 296
Held, David 444, 455
Hendriks, Carolyn 292
Henry, Nicola 41
Herring, Horace 202
Hetherington, Marc 122, 394 – 96
启发式方法（heuristics） 86 – 87, 191, 252, 341, 352 – 53, 433, 435 – 38
Hibbing, John 151, 294, 342, 363 – 64, 382
Hirsch, Fred 49, 215, 230

Hoff, Jens 40, 145
Hogan, Robert 99
Holmberg, Sören 59
Howard, John 130
Howard, Philip K. 319
Hu Angang 175
Hueston, Gerry 184
人权（human rights） 113, 124
Huntington, Samuel P. 427 – 28
Hyman, Herbert 338

I

认同（identity）
　社会认同（social） 70
移民迁入（immigration） 171 – 72, 206, 208 – 9, 215, 220, 222 – 23, 234, 236, 336, 458, 460
激励（incentive） 25, 68, 75, 79, 95, 119, 128, 133, 165, 231, 234, 272 – 73, 277, 284, 303, 331, 333, 347, 368, 402, 414, 422, 437, 463
激励相容机制（incentive compatible device） 295 – 96
收入（income）
　自然收入（natural） 94
个人主义（individualism） 120, 232, 279
不平等（inequality） 40, 147, 189, 192, 228 – 30, 242, 383, 398
催胀（inflation）
　供给催胀消费（of consumption by supply） 201
　供给催胀欲求（of want by supply） 198, 199, 200 – 3, 206, 215 – 17, 223, 229, 234, 236 – 39, 241
信息（information）
　信息获取（access to） 59
　信息可获得性（availability of） 130, 132

智慧治理（Intelligent Governance） 73, 313, 314, 317, 318

J

Jackson, Tim 40, 189, 279, 387
Jeffres, Leo 261
Jegen, Reto 231
Jessner, Lucie 123
Jevons, William Stanley 201
　杰文斯悖论（~s paradox） 202
Johnson, Boris 39
Johnson, Chalmers 117
Joseph, Craig 387
Jost, John 383 – 84, 388 – 89

K

Kahan, Dan 341
Kahneman, Daniel 340 – 41
Kaiser, Robert B. 99
Kane, John 80
Kevill, Sian 41
Keynes, John Maynard 203
Khazzoom, Daniel 202
　哈祖姆 – 布鲁克斯假说（Khazzoom-Brookes postulate） 202
King, Anthony 149 – 53, 157 – 58, 232
Klijn, Erik-Hans 446 – 48
Koester, Gerrit 45
Kohlberg, Lawrence 392
Kolbert, Elizabeth 181
Koppenjan, Joop 446 – 48

Kristjánsson, Svanur 144
Krugman, Paul 156, 446
Kuttner, Robert 91, 117, 152

L

Lampton, David 435
Latham, Mark 39
Layard, Richard 92, 93, 220
领导（leadership） 30, 50, 69 – 71, 75, 77 – 80, 84, 92, 98 – 101, 104, 108, 116, 121, 127 – 28, 130 – 34, 157, 176, 261, 294, 296, 300, 353, 393
  领导品质（qualities） 108, 132
Leeson, Peter 119
Leib, Ethan 297, 298, 299
Leonardi, Robert 430
Levine, Peter 293 – 94
Lijphart, Arend 318
Lindvall, Johannes 143
Lines, William 171
液态民主（Liquid Democracy） 47
Lott, Trent 155
Lowndes, Vivien 405
Lucas, John 124
Lupia, Arthur 333, 356

M

Mackay, Hugh 139
宏观配置（macro-allocation） 207, 240
Madrick, Jeff 148
Mahbubani, Kishore 49, 175

Manabe, Syukuro 35
Mann, Thomas 156
映射（mapping）
逆向映射（backward） 56, 129, 134, 136 – 37, 243
正向映射（forward） 56, 129, 131, 134, 136, 137
Marden, Peter 130
Marsh, Ian 109, 130 – 33, 136, 163, 322, 438
Matsusaka, John 333, 356
Mayer, Richard 443
McCartney, Paul 185
McGann, Anthony 65, 67, 105, 154
Mead, Margaret 316
Medvedev, Dmitry 49
Mendelsohn, Matthew 332
Mercer, David 130
贤能政治（meritocracy） 175, 280, 281, 284 – 85, 311, 314, 318, 326, 355
微观配置（micro-allocation） 207
Miller, Arthur 453
Mill, John Stuart 390
Monbiot, George 185
Mooney, Chris 397
Moore, Mark 322
Morgenthau, Hans J. 45
Morris, Desmond 233
Mosley, Geoff 237
MoveOn 46, 323
Moyers, Bill 176
Mutz, Diana 138, 321, 337

N

Nanetti, Raffaella Y. 430

全国议题论坛（National Issues Forums） 46, 329, 403, 408, 437

全国公共政策会议（National Public Policy Conference） 318 – 19

Nelson, Dana 96, 150, 157, 158

Ney, Bob 116

Nordhaus, William 62

Norquist, Grover 116

O

Obama, Barack 91, 97, 112, 152 – 53, 177, 178, 205

O'Connor, Mark 171

Offe, Claus 37, 107

O'Leary, Kevin 301 – 3

Olson, Mancur 57, 117

奥尔森定律（Olson's Law） 118, 435 – 36

意见（opinion）

公共意见（public） 28 – 29, 32, 47, 60, 66, 76, 82 – 83, 85, 87, 109 – 10, 114 – 15, 120, 123 – 24, 146, 157, 218, 239, 248, 251 – 52, 255 – 56, 260 – 61, 269, 276, 278 – 79, 281 – 82, 284 – 86, 291 – 92, 303, 304 – 5, 310, 321, 322, 326 – 29, 332, 334, 350, 354, 356 – 57, 359, 360, 401 – 4, 409, 413 – 14, 416, 418 – 20, 422, 424, 430, 432, 435 – 38, 447

Ornstein, Norman 156

Østerud, Øyvind 142

Ostrom, Elinor 451

人口过多（overpopulation） 88, 163, 164, 168, 170, 176, 235。另见 人口，人口规模

P

Palme, Olof 142
范式变化（paradigm change） 73, 315
巴黎气候峰会（Paris Climate Summit） 36
Parkin, Andrew 332
Parkinson, John 271, 299
参与式政体（ParPolity）。参见 民主, 金字塔式的
参与（participation）
  审议式的（deliberative） 247, 306, 330
参与式预算（participatory budgeting） 46, 305, 309 – 10, 318
Participedia 46
Patapan, Haig 80
Pearman, Graeme 184
Pearse, Guy 184
人民论坛（People's Forum）
  中央计票机构（central tabulating facility） 369, 370
  设计要素（design elements）
    可及性（accessibility） 328, 334, 342, 362
    咨询性影响（advisory influence） 328, 337, 354, 362, 372
    公民对议程的贡献（agenda contributions from citizens） 255, 327, 329, 364, 367
    选票（ballot paper） 327, 329, 372
    竞争（competition） 328, 367
    防范操纵（defence against manipulation） 328, 359
    执行前复核（executive review） 328, 355
    反馈（feedback） 328, 334, 351
    聚焦（focus） 328, 334, 342
    经费（funding） 329, 362
    激励（incentives） 329, 361, 367, 368

探究相互联系（investigating interconnections） 278, 328, 338, 341, 352, 365

长期根本性（战略性）议题（long-running fundamental (strategic) issues） 328, 334 – 35, 342 – 43

关于态度、运行机制、理由、实施与支付意愿的问题（questions on attitude, mechanics, justification, implementation and willingness to pay） 259, 278, 295, 328, 339, 341, 343, 351 – 52, 365, 373, 397

重复举行（repetition） 327, 332, 349 – 50, 356, 359, 361

成绩单（report cards） 328, 353

寻找解决办法（search for solutions） 278, 328, 338, 341, 352, 365

团结交换（solidarity exchange） 259, 328, 339, 341, 343

趋势（trends） 328, 350, 354

自愿投票（voluntary voting） 255, 327, 329, 330 – 31, 350, 352 – 55, 362, 364, 367

投票安全（voting security） 257, 327, 329, 342, 362, 369

范围广泛的议题菜单（wide-ranging menu of issues） 283, 285, 328, 331, 337, 365 – 68, 372

功能（五项主要功能）（functions (5 major ones)）

审议应当审议什么（deliberating what is to be deliberated） 279 – 80, 326 – 27

节约公民精力（economizing citizen effort） 285 – 86, 326 – 27

贤能政治的要素（element of meritocracy） 280 – 85, 326 – 27

检视基础（examining basics） 278 – 280, 326

对议题进行公共审议（public deliberation of issues） 275 – 77, 326 – 27

更完整的十二项功能清单（larger list of 12 functions） 326 – 27

管理者（manager） 254 – 55, 353, 433

绩效指标（performance indicators）

基于民主指数（based on democratic indices） 417

基于专家意见（based on expert opinion） 418 – 19

基于论坛投票参与率（based on Forum turnout） 419

基于密集审议论坛（based on intensive deliberation forums） 418
基于民意调查（based on public opinion polls） 418 – 19
个人识别码（personal identification number） 369 – 71
策略（strategy）
促进贤能政治的策略（for meritocracy） 326 – 27, 425
人民议院（People's House） 301 – 5, 312 – 13, 321, 414 – 15
Pharr, Susan 153
Pickett, Kate 40, 229 – 30
Pierson, Paul 106, 480〔译注：原书索引保留480；相应书目中的姓名实际见原书481页。〕
Pivato, Marcus 305 – 7, 310
Plato 22, 123, 440
Platow, Michael 75
Podemos 320
Poincaré, Henri 453
两极分化（polarization） 38, 122, 295, 310, 340, 341, 395
政策（policy）
外交政策（foreign） 96, 112, 124, 125, 199
公共政策（public） 23, 28 – 30, 33, 55, 72, 77 – 78, 80, 83 – 84, 89, 93, 96, 97, 102, 105, 109, 119, 125, 127 – 29, 137, 143, 145 – 46, 158, 163, 179, 182, 184, 186, 191, 193, 196 – 98, 225, 234 – 36, 238 – 39, 248 – 51, 254, 265, 266, 270, 277, 279, 284 – 85, 297, 301, 303 – 4, 320, 336, 368, 372, 389, 394, 401 – 2, 414 – 20, 424, 434 – 36, 443, 447, 467
战略性政策（strategic） 21, 23, 27, 29, 30, 32, 72, 73, 79, 84, 122, 129, 139, 167, 168, 169, 242, 248 – 49, 251, 254, 288, 309, 313, 317, 336, 362, 364, 414, 420, 424, 436
投票与民意调查（poll） 24 – 29, 31, 41, 46 – 47, 82, 125, 149, 252 – 53, 255, 256 – 61, 275 – 77, 280, 281 – 85, 289 – 96, 298, 326 – 32, 334 – 35, 338 – 39, 342 – 43, 347 – 55, 357 – 59, 361 – 62, 364 – 67, 369 – 71, 397, 402 – 4, 406, 408, 410, 411, 415, 418 – 23, 432 – 33, 436, 437
审议式民意调查（Deliberative Poll） 291, 298, 403, 406
odpoll（意见发展投票）（odpoll (opinion development poll)） 253

意见发展（opinion development） 29, 31, 253, 326, 438

自我选择式民意投票（self-selective opinion） 24 – 27, 29 – 31, 280 – 82, 331, 352, 436

Popper, Karl 243

民众分支（Popular Branch） 297 – 300, 304 – 5, 313, 321

人口（population）

人口增长（growth） 39, 171, 173 – 76, 200 – 201, 209, 214 – 15, 217, 219, 220, 223, 228, 235, 238 – 39, 460 – 61, 467

人口规模（size） 73, 170, 173, 218, 224, 373 – 74

贫困（poverty） 146 – 47, 216

权力（power）

行政权（executive） 56

司法权（judiciary） 56

立法权（legislative） 56

权力分立（separation of ~s） 56

Power, Samantha 112 – 13, 124

Pratchett, Lawrence 405

偏好排序（preference ordering） 64

Pusey, Michael 139

Putin, Vladimir 49, 101

Putnam, Robert 345, 430

R

Rapley, Chris 170

Reagan, Ronald 91, 112, 146

Reed, Ralph E., Jr. 116

公民投票（referendum） 24, 29, 66, 141, 154, 252, 272, 282, 298, 314, 323, 331 – 33, 351, 356, 365 – 66, 411 – 12, 436 – 37。另见 选举制度, 投票与民意调查

Reicher, Stephen 75

Reich, Robert 42, 48, 62, 139
成绩单（report cards） 26, 353 – 54
代议大会（representative assembly） 56
Richardson, Bill 183
Richardson, Graham 121
里约+20地球峰会（Rio+20 Earth Summit） 35, 176, 229, 235
Rittel, Horst 443
Robbins, Lionel 63
Rodrigues, Joao 49
Rothstein, Bo 59, 143, 439
Rudd, Kevin 39, 205
Ruddock, Philip 173
Russell, Bertrand 390
Ryfe, David 294, 335

S

Sachs, Jeffrey 146, 152, 169
Samuelson, Paul 62
Sandel, Michael 139, 230
Saunders, Harry 202
Saward, Michael 250, 292
Say, Jean-Baptiste 203
　萨伊定律（Say's Law） 203
Scanlon, Michael 116
稀缺乘数（scarcity multiplier） 60, 88, 195, 196, 198 – 99, 206 – 7, 214 – 25, 227 – 28, 230, 234, 235 – 37, 239 – 41, 406, 434, 457, 461, 463 – 67
Schattschneider, Elmer 67
Schjoedt, Uffe 99
Schmitter, Philippe 407
Schneider, Michael 217

Schuck, Peter 38
Schwartz, Shalom 384 – 85, 387, 390
Schwarzenegger, Arnold 182, 183
Scoblic, Peter 112 – 13
选择人集团理论（selectorate theory） 119, 149, 431 – 32
Seligsohn, Deborah 51
Selle, Per 142
Sen, Amartya 65, 91
Shalom, Stephen R. 305 – 7
Shapiro, Ian 114, 115, 443, 450
Sheatsley, Paul 338
Simms, Andrew 162
Skidelsky, Edward 188
Skidelsky, Robert 188
Slaton, Christa Daryl 409
奴隶制（slavery） 66
Slovic, Paul 162 – 63, 166, 279, 340, 383
Smith, Adam 64, 199
Smith, Alastair 84, 149
Smith, Graham 45, 83, 262, 265, 267 – 68, 270 – 72, 274, 292, 356, 445, 454 – 55
Smith, Kevin 90, 344
Smolin, Lee 449
Snowdon, Christopher 230
社会福利函数（social welfare function） 64, 65, 67
团结交换（solidarity exchange） 328, 341, 343 – 49
　团结指数（solidarity index） 347 – 48
Somin, Ilya 83
Soros, George 90, 91, 433
Sorrell, Steve 202
抽签选任（sortition） 23, 33, 313 – 14, 394, 438

Sowell, Thomas 238

特殊利益（special interests） 38, 47, 101, 102, 103, 106, 107, 117 – 19, 131, 137, 150, 204, 257, 270, 300, 302, 310, 313, 328, 356, 414

Speth, Gus 146, 152, 434

Speth, James Gustave 73

Stenner, Karen 398

Stern, Nicholas 62

Stimson, James 82

Stohl, Cynthia 344

Stoker, Gerry 405

Stokes, Geoffrey 37

Summers, Larry 231

Sunstein, Cass 295

超级资本主义（supercapitalism） 48, 49

超多数主义（supermajoritarianism） 68, 81, 105 – 6, 108, 154, 396。另见 功能失调, 三重功能失调理论, 含混授权

T

Tanner, Lindsay 39

TasmaniaTogether 47

Taylor, Michael 57

Thacker, Strom 58 – 59

Theiss-Morse, Elizabeth 151, 294, 342, 363 – 64

理论（theory）

选择人集团（selectorate） 119, 431

三重功能失调（triple dysfunction）。参见 功能失调, 三重功能失调理论

想到第一阶段之后（thinking beyond stage one） 87, 165, 238 – 39, 241

可移植性（transferability） 263 – 64, 270 – 72, 274, 277 – 79, 285, 288, 297, 299 – 300, 303 – 4, 308 – 9, 311, 372

Tullock, Gordon 117
Turiel, Elliot 392

U

失业（unemployment） 73, 87, 168, 169, 186 – 87, 190, 229, 373, 462
普选权（universal franchise） 22, 68, 123, 126 – 27, 133

V

Van Vugt, Mark 99 – 101

W

De Waal, Frans 98 – 99, 220, 232 – 33
Warren, Mark 123, 445
Watanuki, Joji 427, 428
Watson, Bob 35
Weale, Albert 67
Webber, Melvin 443
Weber, Elke 161
Weiler, Jonathan 122, 394, 395, 396
Weir, Stuart 353
Wells, Robin 156
White, Hugh 428
Whiteley, Paul 78
Wikileaks 323
Wilkinson, Richard 40, 229, 230
支付意愿（willingness to pay） 259, 328, 339, 343, 346 – 49, 373
Wright, Erik Olin 292

X

Xenos, Michael 81
Xi Jinping 177

Y

Yaffee, Steven 134, 136
Yankelovich, Daniel 278
Yencken, David 41, 109, 130 – 33, 136, 163
Young, Iris Marion 46, 74 – 75

Z

Zakaria, Fareed 50, 111, 118, 174
Zuma, Jacob 110

保罗·E.史密斯（Smith, Paul E.）

《拯救民主》（Rescuing Democracy）

punctum books，2016

ISBN：9780998237503

https://punctumbooks.com/titles/rescuing-democracy/

https://www.doi.org/10.21983/P3.0153.1.00

中文初译制作说明

本稿为《拯救民主：公共审议如何遏制政府失灵》的简体中文初译 v0.1，由AI依据 Paul E. Smith 的英文原著直接翻译。底本为 punctum books 2016年版官方PDF，DOI：10.21983/P3.0153.1.00，实际520个物理页。出版社书目所列518页与PDF物理页数不同；本稿以实际文件为准。文中“原书第X页”、目录和索引中的页码，均指原版书内页码。无印刷页号的前置页、编页和空白页，另有逐页对应记录。

本稿覆盖底本所含前置材料、十章正文、后记、附录、图表、参考文献、索引及末尾出版社记录。参考文献保留原文著录与可检索题名；索引主题词中文化，人名保留原文。引用文献的出版信息与访问日期按原书记录，不表示本次制作已重新访问这些来源。原书历史判断、数据与预测，按写作时的论证保留，不作为今日事实更新。原文疑误如需提示，以明确标示的“译注”说明。

封面根据取得的官方封面作中文化改编。原封底未从本次取得的官方PDF及出版社页面中获得，因此本稿没有将另行设计的页面冒充原封底。原版空白页保留在源范围清单中，中文版不机械重印。图表文字另有可检索的中文对照；原图署名与来源保留。

原著版权属于 Paul E. Smith，© 2016。原著采用知识共享署名-非商业性使用-相同方式共享4.0国际许可，译文及改编依相同许可提供：https://creativecommons.org/licenses/by-nc-sa/4.0/。原出版者为punctum books，原书设计为Vincent W.

J. van Gerven Oei。此中文初译及其改编不表示原作者、设计者或出版社的认可，也不构成其正式出版物。

本稿为AI初译；AI内容对读和技术验收均不能替代人工终审。是否完成对读及成品验收，以本书交付清单和绑定最终文件SHA256的qa-final.md为准。本稿不宣称中文首译。