

【一般論文】

民主改革的政治：困難與策略*

蘇彥圖

中央研究院法律學研究所

The Politics of Democratic Reform: Difficulties and Strategies

by

Yen-Tu Su

Institutum Iurisprudentiae, Academia Sinica

yentusu@sinica.edu.tw

* 作者感謝兩位匿名審查人與《政治與社會哲學評論》編輯委員會的寶貴評論與建議。本文初稿發表於2015年9月25日在台灣大學法律學院舉行的「廿一世紀法學新趨勢」學術研討會。作者感謝財團法人韓忠謨教授法學基金會的支持，也感謝張文貞、李鴻禧、黃丞儀、王必芳、林子儀與童涵浦等人，在本文研究、寫作與尋求出版的過程中，提供了極有助益的意見。廖穎凡女士與謝宗恩先生協助本文文獻資料的收集與編輯，作者謹在此誌謝。

收稿日期：2016年7月11日；通過日期：2017年4月6日

摘 要

民主制度的改革往往極難被啟動，而且既有的民主制度安排，也往往極難經由制式的民主決策程序獲得改變。不過，在傳統的改革論述的影響下，民主改革者多半視改革的困難為理所當然，也不太考慮要以何種策略推動改革。民主法的新制度論已經揭示了「改革的政治」的重要性。基於民主法新制度論的問題意識與理論關懷，本文整合運用發展自比較憲政制度、憲法理論、民主法、國會法等相關學術領域的分析觀點，探討改革的政治帶給民主改革者的兩項政治習題：

(i) 為什麼民主改革在許多時候是困頓難行的？(ii) 面對困境，改革者可以採取哪些做法，來推動、促成民主改革？除了嘗試藉由一般理論層次的分析與說明，盤點並開展關於「如何從事民主改革的政治」這件事情的應用知識，本文基於應用民主理論的自我定位，也試圖影響、改變民主改革社群面對改革的政治的規範態度。本文主張：

(i) 民主改革者應當學習做一個改革的現實主義者，認真看待現實政治之於民主改革的限制、挑戰及機遇。(ii) 民主改革者還應當積極面對策略政治之於民主改革的機會與挑戰，本於政治智慧與責任倫理，從事改革策略的選擇及創新。

關鍵詞：改革的政治、民主、民主改革、憲政、民主法

一、前言

任何的制度改革基本上都是一種政治過程，或者說，唯有經由某種型式的政治，改革者（也就是尋求制度改革的政治行動者）所要追求的制度變革，才有可能得到或多或少的實現。¹ 我們可以將改革者在推動改革的過程中所會遭遇的政治現實（也就是改革者所身處的政治環境條件），以及改革者與其他政治行動者（特別是反對改革者）在這個過程中的所作所為（包括決斷與行動），概稱為**改革的政治**（*the politics of reform*）（Gerken, 2009）。一項在學術的乃至公共的議論中發展成形的制度改革動議，能否從構想、倡議、一路轉化為有力的政治行動，能否以及會在何時被排入現實政治的議程，成為政治決策的標的，又會在何等程度上達成改革者所追求的目標，或者以失敗收場，這基本上都取決於這個意義底下的改革的**政治**。本文將所有以既有民主政治制度作為對象的制度改革，概稱為**民主改革**；舉凡憲政改革、國會改革、選舉改革、競選經費改革、政黨改革等，都是民主改革的子題。² 作為試圖發展一個關於民主改革的行

¹ 在本文的討論脈絡中，「制度改革」一詞廣泛地意指所有基於良善的動機，而以和平、非屬暴力革命的手段促成制度現狀之改變的作為、過程或其結果。「改革者」是追求改革的政治行動者；「改革社群」（the reform community）則是由理念相近的改革者所組成的社群網絡。在本文的定義下，改革者主觀上無不認為，他們所推動的改革是要讓既有的制度變得更好。這項改革者的主觀意圖或者期待，當然容有客觀檢驗的空間，也就是說，本文並不預設制度改革的結果，在相對客觀的歷史評價上，必然是正面的進步。另外必須強調的是，本文以下討論也不預設改革者或改革社群是單一的（unitary）政治行動者。在現實政治中，對於一項制度改革的實質內容與具體作法，改革社群的內部往往就存有相當的意見分歧，有待溝通與協調。

² 在本文的定義下，民主改革一詞指涉符合最小主義之民主定義的憲政社群

動者理論 (a theory of the actor of democratic reform) 的學術嘗試，本文探問：民主改革者如何看待與從事改革的政治。³ 在民主法 (the law of democracy) 理論的學術脈絡上，學者 Heather Gerken 將改革的政治帶給改革者的根本挑戰，稱為「此岸到彼岸」問題 (the “here to there” problem)：改革者需要回答的是，我們究竟要如何從我們現在所身處的「此岸」(也就是現狀)，到達我們想要到達的「彼岸」(也就是改革完成後所創造的新狀態) (Gerken, 2009: 6-9)。本文則是將這個改革的政治對於投身改革者所提出的根本探問，進一步拆解成兩個子題：(i) 為什麼民主改革，至少在許多時候，是困頓難行的？(ii) 面對困境，改革者可以採取哪些做法，來推動、促成民主改革？透過在一般理論 (general theory) 的層次觀照與反省這兩項有待民主改革者回答的政治習題，本文試圖彙整提出一組有助於改革者去分析、討論民主改革的政治的概念工具，並進而試圖影響民主改革社群對於改革的政治的理解與規範想像。

為什麼我們需要在意改革者如何看待改革的政治這件事情呢？因為觀念很重要：改革者通常如何理解與想像改革的政治，深刻影響了他們就此所做的政治決斷與策略選擇，並從而在相當程度上形塑

中的民主制度變動，所以威權政體在民主化過程中的政治改革，並不在本文的討論範圍內。這是一項為使討論聚焦所做的研究範圍限制。民主改革的政治與威權—民主轉型的政治，無疑會有一定的共通性，而且二者間的比較、對話與相互學習，也非常值得相關學術社群做進一步的探尋。

³ 改革者當然並非改革的政治過程中的唯一行動者。其他的政治行動者 (也就是改革社群外的現任公職、政黨、利益團體與公民等行動者) 會怎麼看待、回應改革者的主張與行動，無疑也是形塑改革的政治的重要因素，並且需要改革者予以考量與回應。基於本文的問題意識與研究關懷，本文聚焦於討論民主改革者所認知、經驗與實踐的改革的政治，而不獨立、分別討論民主改革的政治所可能涉及的其他政治行動者。

了我們（社群中人）實際上所經驗的，會是什麼樣的改革的政治。在許多改革者的傳統觀念裡，改革進程中的政治，往往是一個需要改革者去克服或者超越的障礙，而比較不是創造改革可能的正面條件。許多論者習慣將制度改革比擬為一種醫療行為：改革者的任務在於（a）正確地診斷制度出了什麼問題，然後（b）正確地開立制度要做何種改革的專業處方。這個常見的改革的修辭（the rhetoric of reform）（*cf.* Hirschman, 1991），對於改革者要如何克服「此岸到彼岸」問題（也就是改革的政治）所帶來的挑戰，未置一詞，而這個沉默，或許反映了一種相當常見的「去政治化的改革觀」：改革者既不需要特別在意改革的政治，更不應該從事策略的、權謀的政治計算與操作，以免庸俗的政治，玷汙了改革的專業與理想。或許是在進步主義（progressivism）這個思想傳統的影響下（Hofstadter, 1955; Rosenblum, 2008; Skowronek et al. eds., 2016），許多改革者尤致力於追求超越、跳脫既有權力政治的制度改革——即使，甚至特別是當他們所試圖改革的對象，就是（民主）政治。

相較於其他制度改革而言，民主改革往往具有濃厚的自我指涉的特質（因為實際上成就改革的有權者，往往也正是改革的對象），是民主制度本身的自我修正（self-revision）。在「有權力進行改革的人同時也是最直接的利害關係人」這種情況下的民主改革，也無可避免地存在有「球員兼裁判」（*nemo index in sua causa*）的利益衝突（*cf.* Vermeule, 2014）。不過，許多的民主改革者——特別是追求民主改革的政治圈外人（political outsiders）——是典型的理想主義者；他們真摯地追求善治（good governance）、政治公平（political fairness）等民主的共善（common good），也經常呼籲並期許有權者，放下各自的利害盤算，完全以公理、正義及社群整體的福祉為念。從改革方案

的倡議與說服、到改革意志的動員與貫徹，許多民主改革者的論述與行動，基本上都在設法召喚超越政黨政治、利益團體政治的美德政治（virtuous politics）。這未必是成就改革的唯一方法，卻或許是比較可以讓改革者們良心自在、安身立命的政治範式。

問題是，不論對政治中人的善念乃至歷史的進步取向抱持著多大的信心與希望，民主改革者經常必須面對一個冷酷的現實：作為一個政治過程，民主改革往往極難被啟動，而且既有的民主制度安排，也往往極難經由制式的民主決策程序，獲得改變。在比較民主史上，只有極少數民主業已成熟、穩固的國家，經驗過政府體制或選舉制度的鉅型／結構性變動（例如從總統制轉變成內閣制，或者從多數型選制轉變成比例代表制）。即便是在既有民主制度的基礎結構上所進行的中、小型乃至微型的民主改革工程（例如填補一個政治經費法上的管制漏洞，或者修改國會運作的遊戲規則），也往往困難重重、舉步維艱。當代許多民主國家的民主改革者，大概都有一個尋常的共同感觸：明明既有的民主制度出了很大的問題，明明國人普遍對於現行民主制度的表現相當不滿意，可是再怎麼合理可行的制度改革，還是寸步難行、甚至一籌莫展。對於民主改革的困難，許多人早就習以為常，甚至視之為理所當然。民主改革的困頓與挫折，則是最常被歸因於既得利益者的反動，為改革者的非戰之罪。不過，如果說民主改革者不願聽憑命運之神的擺佈，如果說民主改革者應該而且可以設法因應困難、積極開創成就改革的契機與條件，那麼，民主改革社群，就有必要反省向來被視為想當然爾的改革困難（及其歸因），甚至進而去挑戰、翻轉關於如何從事民主改革的傳統智慧（conventional wisdom）。也就是說，需要民主改革的行動者、同情者或者研究者重新思考的，是民主改革的政治。

在晚近的十多年來，改革的政治已日益受到比較政治（特別是比較憲政制度／工程）研究者的重視，並且累積了不少研究成果。為數眾多的個案研究首先為我們提供了豐富的討論素材。林繼文以「改革的政治」為題，就近年日本與台灣選制改革的進程及結果所作深入分析（Lin, 2006），即是一項著例。有些比較憲政制度的研究者還嘗試建構、發展據以分析、比較相關個案經驗的一般（基礎）理論。比如說，針對民主國家政體結構改革的政治（the politics of regime structure reform），Gideon Rahat（2008）就提出了一個整合了理性選擇（賽局理論）、制度論，以及歷史—比較研究法（historical-comparative approach）的理論分析架構，並據以對這類改革的成因、所會經歷的階段進程、相關行動者所扮演的角色、所可能遭遇到的多重阻礙及最後的成敗，進行了深入的個案（以色列）與跨國比較研究。Alan Renwick（2010）也藉由匯聚並串聯有關選制改革的既有多重知識，析離出了「菁英的多數強制」（elite majority imposition）、「菁英合意解決」（elite settlement）與「菁英—大眾互動」（elite-mass interaction）等多項關於選制改革的政治的可能類型，並據以解析、比較法國、義大利、日本、紐西蘭等國的選制改革經驗。這些研究成果無疑豐富了我們對於改革的政治的理解，並在關於「如何研究改革的政治」的方法論上，做有相當貢獻。不過，由於主要取向於對一項制度的變革（或者不變）提出社會科學的解釋或者預測，Rahat 與 Renwick 對於「改革者如何——又應該如何——看待與從事改革的政治」這類行動者本位、規範取向的理論議題，基本上並沒有多少著墨。或許是基於過往的學術分工及討論聚焦的需要，既往的比較憲政研究也有意識地將研究對象侷限在選舉制度、中央政府體制型式這類鉅型的憲政制度，而並未深究憲政民主政治的其他制度環節。

由於一個（小寫 c 的）憲政民主是由許許多多的制度規範結織而成，而民主改革者又不是只在意、或者只能從事鉅型的憲政工程，既有比較憲政研究之侷限於討論政體結構改革的政治，難謂不是一種遺憾。不過，民主法在 1990 年代中期以來作為一個新興研究領域的蓬勃發展（蘇彥圖，2007），已經在相當程度上填補了這個缺憾。在 2000 年代中期以前，民主法學者主要聚焦於討論民主法的司法審查。晚近幾年來，在 Heather Gerken 等人的倡議之下，美國的民主法學者逐漸轉向於重視裁判法理論之外的民主法的制度發展，並從而開啓了民主法的新制度論（the new institutionalism），也就是民主法的制度轉向（the institutional turn）（Gerken, 2009; 2010a; Tokaji, 2009; Hasen, 2010; Gerken and Kang, 2011; Cain, 2015）。Gerken（2009）首先是在選舉行政（election administration）這個民主法的次領域，力倡對於改革的政治的研究與重視。Gerken and Kang（2011）進一步提出了民主法的新制度論關於改革的政治的基本主張與策略建議。在 2015 年初出版的 *Democracy More or Less: America's Political Reform Quandary* 這本專書，Bruce Cain 猶全面而深刻地檢討了美國歷來的多項政治（民主）改革，並強力批判改革平民主義（reform populism）這個思想傳統的偏執，而呼籲美國的民主改革者轉而實踐改革多元主義（reform pluralism）（Cain, 2015）。⁴ 基於民主法理

⁴ 作為當代美國政治改革的重要思想傳統，Cain 所指涉的改革平民主義，主要是源自於對代議政府的不滿，而致力於「擴大公民參與、觀察及控制政府的民主機會」。Cain 對於這項改革傳統的主要批判，是其時而高估了公民參政的能力與意願，時而輕忽了中介組織在大型民主社群中所扮演的關鍵角色。Cain 倡議復興的改革多元主義，則是致力於追求「確保公民透過利益團體、政黨、非營利組織，以及其他的中介組織，能夠獲得公平而且有效的政治代表」（Cain, 2015: 6）。

論作為一種應用民主理論（applied democratic theory）的學術定位（Gardner, 2012; Schultz, 2014），這些民主法學者比起一般在研究（比較）憲政制度及其變遷的社會科學家來說，更加關注改革作為一種政治實踐的現實與理想。藉由與民主改革者展開對話，或者直接參與民主改革的議論與行動，他們試圖影響、改變民主改革的傳統政治。或許是由於這樣的入世關懷使然，關於改革的政治的民主法新制度論的既有討論，主要還是聚焦於特定的政治脈絡——美國民主。這種立基於特定歷史脈絡的理論與實踐，也在一定程度上侷限了民主法新制度論與比較憲政制度研究之間的學術對話。

本文嘗試承接民主法的新制度論就改革的政治所發展出來的問題意識與研究關懷，在一般理論的討論層次，針對寬廣界定的民主改革，解析與反省民主改革者在現實的政治實踐中所可能面臨到的政治困難，以及他們就此所可能採取的政治策略。⁵ 作為一個應用民主理論的學術嘗試，本文一方面試圖彙整、盤點散落在比較憲政制度、憲法理論、民主法、國會法等不同學術領域的相關理論觀點，進而將之轉譯為民主改革者的應用知識。另一方面，本文嘗試在「正視改革的政治」這項民主法新制度論的基本規範訴求上，進一步開展關於民主改革的倫理（the ethic of democratic reform）的規範討論。作為一個在一般層次（level of generality）解析與反省民主改革的政治的理論嘗試，本文一方面試圖打破取向於特定制度議題的討論格局所可能造成的短視與隔閡，期能活絡一個民主改革大社群內部（包括行動者與研究者）的互動與交流。另一方面，本文也嘗試據此開展關於民主改

⁵ 基於討論聚焦的考量，本文的研究對象限定在民主改革的政治，而不及於其他制度改革的政治。不過，這並不表示本文以下所提出的各種觀察或分析，全然只適用於民主改革，而沒有被進一步一般化的可能。

革的比較政治 (the comparative politics of democratic reform) 研究，期能促成分屬不同憲政民主社群的民主改革者之間的相互學習。⁶

在據以分析與說明民主改革的政治的方法論上，本文與 Rahat (2008)、Renwick (2010)，以及前引民主法新制度論者的相關論著一樣，嘗試從理性選擇、制度論、行為科學與歷史等不同的理論觀點，進行問題導向 (problem-driven) 而非理論導向 (theory-driven) 的討論。⁷ 除了回顧並且一般化既有文獻就不同議題、不同脈絡的民主改革所已提出的多重觀察，本文也嘗試進一步檢討不同變數、不同考量之間的互動關係。不過，本文就民主改革的政治進行一般理論層次的觀照與反省，目的並不在於標準化、模組化相關的問題診斷與策略／規範建議，而是為了豐富與活絡關於民主改革的政治的理解與想像。在學術風格上，本文的討論類屬狐狸，不是致力於追求一個大理論 (a grand theory) 或者統一理論 (a unified theory) 的刺蝟 (Berlin, 1993/1978)。

本文的主要論述分為兩個部分。在第二節，本文討論「民主

⁶ 本文同意，民主改革的政治作為一個民主法／應用民主理論的課題，在某個意義上，是無從去脈絡化的。每一個特定歷史脈絡下的特定民主制度改革的政治，容有一定程度的議題與脈絡特殊性；我們無法透過一般理論層次的分析與反省，對之獲得完整而充分的理解。不過，本文將試圖論證，許多源於特定歷史脈絡的理論觀點，是可以被一般化的 (generalizable)，從而可適用於討論其他歷史脈絡下的民主改革的政治。只是，由於作者智識與研究能力的限制，本文以下討論，主要是以美國與台灣的相關民主改革經驗作為示例，而未能引用更多有關民主改革的他國經驗，來進行理論應用的解析與評估。本文極其有限的案例討論，僅僅意在協助說明相對抽象的一般理論分析，據以作為進一步之個案與比較研究的基礎。對於民主改革的政治，我們無疑還需要進行更為深入與細緻的脈絡化研究。

⁷ 關於人文社會科學研究在問題導向與理論導向之間應該如何取捨與調整的方法論反省，參見 Shapiro et al. eds. (2004)、Shapiro (2005)。

改革為何如此困難」這個子題。本文首先分析常被論者指認的六種民主改革的政治困難：(i) 制度鎖定 (entrenchment)、(ii) 異議 (disagreement)、(iii) 系統效應 (system effects)、(iv) 集體行動問題 (collective action problem)、(v) 代理人問題 (agency problem)、(vi) 黨性 (partisanship)。本文繼而檢討危機 (crisis) 帶給民主改革者的機會，以及挑戰 (難題)。除了依序探討這些政治困難各自如何可能阻礙、延宕、壓縮或者侷限民主改革，本文也試圖找出它們之間可能存在的互動或者關聯。不過，本節討論的目的，並不是要對民主改革的政治困難，進行全局性、系統性的深入分析與說明——這種刺蝟型理論的任務，無疑有其意義，但是既非本文作者能力所及，也不是本文作為應用民主理論的學術關懷所在。藉由回顧並且一般化既有文獻的相關討論，本節討論意在盤點、檢討關於民主改革的政治困難的應用知識，也就是民主改革者對於這項子題的認知與理解。本文就此論證指出，一項民主改革所可能遭遇的多重政治困難，在相當程度上具有內生性 (endogeneity) ——是由民主改革者的觀念與行動 (或者說，性格) 所鑄成。⁸ 身處在如此艱難的政治情境中，本文進而主張，懷抱改革理想的民主改革者，應當認真看待現實政治之於民主改革的限制、挑戰及機遇，也就是去學習做一個改革的現實主義者 (reform realist)。

針對「民主改革者如何從事改革的政治」這個子題，本文的第三節指認並評估民主改革者在戰略／行動計畫 (game plan) 層次的四

⁸ 本文就民主改革的政治困難所做的討論，接近但是有別於 Rahat (2008: 11-15, 252-262) 就「改革的障礙」(barriers to reform) 所為分析。有鑑於內生性問題的存在可能，本文認為，以「政治困難」一詞指涉這些難題，會比「障礙」一詞來得貼切。

種策略選項：(i) 傳道士取徑 (the missionary approach)、(ii) 改革的路徑替代 (reform workarounds)、(iii) 以政治導正政治 (“harnessing politics to fix politics”)、以及 (iv) 重塑改革的政治程序 (reforming the reform process)。本文是從既有相關文獻討論與實務經驗中，彙整、析離出這四種各有所長，也各有侷限乃至副作用的民主改革政治策略。它們具有一定的代表性，但是無疑沒有窮盡民主改革者的策略選項。我們可以把它們理解為民主改革者據以回應前述之改革的政治困難的整體／主要策略：它們是針對整體而非個別政治難題的不同解題法。我們也可以將這個意義下的改革策略，比擬為民主改革者的政治投資策略，而民主改革者就此所面臨的考驗是：在資源有限而且資訊不完整的情況下，她往往必須要在不同的投資策略間做出選擇，但是沒有任何投資策略可以保證收益。本文就此主張，民主改革的策略政治 (strategic politics)，是民主改革者無可迴避、甚至應該積極面對的機會與挑戰。作為策略行動者，民主改革者應當本於政治智慧與責任倫理，從事改革取徑／策略的選擇及創新。

作為一個解析與反省民主改革者如何看待與從事改革的政治的狐狸型學術嘗試，本文一方面擴大了民主法新制度論關於改革的政治的理論射程，另一方面也嘗試統整 (i) 解析民主改革之困難的概念工具，以及 (ii) 民主改革者的策略選項。本文試圖深化與活絡民主改革的知識與政治社群對於改革的政治的理解與想像。不過，由於一般理論的研究限制，本文僅對民主改革者提出兩項薄的 (thin) 規範建議，也就是改革的現實主義，以及改革者從事策略思考的必要。這兩項規範主張或許十分淺顯，但是尚非不證自明，也還不是許多國家（包括台灣）之民主改革社群的基本共識。關於民主改革的政治倫理的進一步討論，無疑仍有待更為深入與細緻的脈絡化研究。在發展關

於民主改革的政治理論的學術進路上，本文只是一個開端。

二、民主改革的政治困難

一個常讓不熟悉美國憲法的人們感到訝異的事實是：美國的聯邦憲法及其增修條文，並沒有任何一項規定，以正面表述的方式，明白保障人民的參政權（the right to vote）。為了強化並且落實這項至為關鍵的政治權利，近年來美國有些論者乃倡議修憲，使參政權成為憲法的列舉權利，進而引領司法審查去排除現行法對於民主政治參與的阻礙（Raskin, 2002; 2004; 2014; Advancement Project, 2008; Field, 2013）。這項改革方案的具體內容與實際效益，毋寧還有討論的餘地（Gerken, 2014; Briffault, 2014）。不過，一旦我們認真看待改革的政治，把通過修憲所需要付出的巨大政治成本列入考慮，我們很難不像 Gerken 一樣，對這項改革芻議提出一個質疑：這一切的努力是否值得（Gerken, 2014）？需要修改憲法的民主改革，或許格外困難。不過，顯然也不是只有修憲程序，才有難度可言。由於在從提議到通過法制程序的政治過程中，一項民主改革所會面臨到的種種難題，基本上都事關政治——也就是人與人之間的摩擦、競爭、協調及合作，本文將這些難題，概稱為民主改革的政治困難。在一個重視成本效益分析的思考模式底下，這些政治困難可以被轉譯為通過改革所需要付出的政治（交易）成本。一項改革的預期通過成本／代價越高，它獲得通過的機率，通常就會越低。

Cain 提出了一個相當有意思的觀察：「有的時候，改變政治的機會與誘因並沒有扣合在一起：當我們有能力做改革的時候，我們看不

出制度有改革的需要；可是當我們認識到改革非做不可的時候，我們卻辦不到了」（Cain, 2015: 193）。我們可以從 Cain 的這個觀察，推導出一個決定一項民主改革能否順利獲得實現的簡單公式：一項民主改革必須同時具備相當程度的「心」（也就是改革的意願／政治意志）與「力」（也就是足以改變制度現狀的政治權力），才有可能順利進行。如果「心、力不足」、「有心無力」或者「有力無心」，一項民主改革的政治進程都極易陷於困境，而其倡議者也難免會有力不從心的無奈。進一步的問題是，民主改革為什麼容易陷於這幾種行動困境呢？經由回顧與一般化民主法理論、憲法理論與比較憲政研究的既有相關文獻討論，本節於（一）至（六）檢討六種常見的困難歸因／問題診斷，於（七）討論危機帶給民主改革的機會與挑戰，於（八）論證本文就此提出的規範主張——改革的現實主義。如果把危機也算在內的話，本節所討論的七項民主改革的典型難題，基本上都不是全然自外於民主改革者的客觀存在，而與民主改革者的作為之間具有一定程度的內生性。換句話說，本文認為，民主改革的政治困難，並不是民主改革者的宿命，而是有可能經由改革者的作為而有所改變。基於這項認知，本文所推崇、期許的改革的現實主義者，不會是改革的失敗主義者。

本節（一）至（七）的討論當然沒有窮盡存在於民主改革的政治的所有難題，也不試圖深究這些難題背後的更深層歸因（例如人性）。基於本文的理論定位與研究關懷，本節（一）至（七）聚焦於析論：這些非常基本的民主政治難題，究竟如何影響民主改革，又在何種程度上會因民主改革者的不同作為而有所改變。此外，本節也試著檢討這些難題之間可能存在的關連與互動。畢竟，民主改革者在現實上所面臨到的政治困難或者挑戰，往往不只一端。

（一）制度鎖定

改革者設法改變的某個制度，往往根深蒂固或者受到層層保護而難以被改變。在憲政理論的討論上，我們通常會說這樣的制度是被鎖定了（entrenched）；其政治變動因受有較多限制而比較不容易發生（Schwartzberg, 2007）。針對一項未受鎖定的制度，改革者通常只需要掌握政治決策者的多數支持，就可以經由民主多數決的決策程序，改變該制度的現狀。相形之下，改革者必須取得絕對多數、超級多數或者更高程度之政治共識的支持，或者必須經由難度較高的決策程序，才有可能改變一項被鎖定了的制度。一個剛性的成文憲法秩序，基本上即是透過難度較一般立法程序為高的修憲程序，來鎖定那些被憲法法化了的（constitutionalized）制度（或者價值）。⁹ 不過，一項制度即使未受到成文憲法所提供的制式鎖定（formal entrenchment），也可能透過其他各種非正式的政治機制（例如，廣泛的民意基礎，深厚的政治傳統，或者特別利益、既得利益群體的強力支持），而受到效果與制式鎖定相當的功能性鎖定（functional entrenchment）（Levinson and Sachs, 2015）。在由保守黨與自由民主黨組成之聯合政府的推動下，英國於 2011 年 5 月就「是否以選擇投票制（alternative vote）取代既有國會下議院選舉所採相對多數決選制」一事舉行公民

⁹ 在成文憲政主義（written constitutionalism）下，並不是只有白紙黑字寫在成文憲法中的制度，才會受到修憲程序規則的鎖定。在憲政實踐上相當倚重某種相對獨立於政治部門的違憲審查機制的成文憲政民主國家，釋憲者（功能意義上的憲法法院／違憲審查機關）如果具有某種關於憲法詮釋、憲法續造的優勢地位（supremacy），也可以「以憲法之名」，而將某種制度安排予以憲法法化。在這種情況下，除非釋憲者後來變更了先前所為決策，改革者僅能尋求修憲。

投票。惟這項在英國已經議論多時的國會選制改革，因為 68% 投票選民的反對而告終。從這項失敗的英國民主改革經驗，我們便不難察覺功能性制度鎖定所可能發揮的強大效果。¹⁰ 一項作為改革標的的民主制度，如果受到了制式的或者功能性的鎖定，則該項民主改革的政治過程，通常就會相對困難，而反對改革者的一項重要政治策略，就是設法將既有的制度儘可能地予以鎖定。在各種制度鎖定機制的作用下，一個憲政民主體制還可能會隨著時間的經過而陷於一種弔詭：既有的制度安排「已經越來越不合用了，卻也越來越難以變動」（Levinson, 2011: 714-715）。有關如何面對憲政民主的死人之手問題（the dead hand problem）的憲政理論討論，基本上就是對於此等制度困境的規範理論反省（蘇彥圖，2016）。

然而，作為改革對象的制度受到鎖定了是一回事；民主改革者要不要按照鎖定制度的那套遊戲規則推動改革，則是另一回事，因為他們在（i）與鎖定制度的死人之手共活（例如尋求修憲），以及（ii）召喚政治多數去創造新的政治秩序（例如尋求制憲）這兩者之間，還是有做抉擇的機會與道德能動性（moral agency）（蘇彥圖，2016）。只是，改革的政治終究不是單純的數學問題。選項（ii）的多數決雖然在算術上比起選項（i）的超級多數決或者共識決來得容易達成，在現實政治上，選項（ii）卻可能較選項（i）來得更加困難。過去近二十多年來有關台灣應否制定新憲法的論辯顯示，選項（ii）的困難除了來自民主社群內部的政治分歧與／或惰性（inertia），還可能源

¹⁰ 由於英國的 2011 年國會選舉投票制度與選區法（Parliamentary Voting System and Constituencies Act 2011）將公民投票定為國會選舉制度改革的一項必經程序，而不是由國會直接議決選制改革法案，所以嚴格而言，英國的國會選舉制度，在受有功能性的制度鎖定之餘，也受有由這種額外增加的公民投票程序所提供的一定程度的制式鎖定。

於地緣政治（特別是中國因素、美國因素）的外力干預。

民主改革者或許會想要進一步區辨好的（正當的）與不好的（不正當的）制度鎖定：我們應該遵循前者所設下的改革程序規則，但是拒絕接受後者的宰制。確實，制度鎖定一方面有違多數決原則（及多數決原則所體現的政治平等）並從而創造了不利於制度改變的現狀偏見（*status quo bias*）（Schwartzberg, 2007; 2014），但是在另一方面，鎖定機制有助於制度的穩定存續，也有助於降低制度受到一時之間的有權者操控、惡用的政治風險（Elster, 2013; Vermeule, 2014）。問題是，一項制度鎖定到底是好是壞，往往是仁智互見的，我們在規範理論上並無法根據客觀的形式規則做出判斷（Levinson and Sachs, 2015: 466-467）。改革者固然不願看到他們立意良善的改革方案被少數的反對者否決，但是他們毋寧也不樂見所做的改革，被日後得勢的反對者輕易推翻。面對制度鎖定這項政治困難，鴿派的改革者可能傾向採取合作型、共識型的政治模式，而鷹派的改革者可能傾向去實踐對抗型（*confrontational*）、多數型（*majoritarian*）的改革的政治。究竟「要和」還是「要戰」——這個抉擇，可能就會導致改革陣營的分裂。

（二）異議

在民主理論的討論中，民主作為一種集體決策程序的制度設計，通常被定位為是二階（*second-order*）理論所要處理的課題：相對於一階（*first-order*）的民主／政治理論之試圖回答「何謂正義」這類的實體價值問題，二階的民主理論所要討論的，則是「針對各式各樣的一階議題，一個民主社群究竟應該經由何種程序、依據何種決

策規則來做成政治／政策決定」這類問題（Gutmann and Thompson, 2004: 13）。在一般的公共討論中，民主政治的遊戲規則，往往還被添加了兩種設想（或者說期待）：(i) 這項程序建制，應該在多元而且互有衝突的一階價值間保持中立，以儘可能使持不同觀點的人們，得以在民主政治過程中，自由對話、公平競爭。(ii) 不論社群成員在價值理念或者政策立場上，存在有多麼巨大的分歧，他們應該都要同意這套遊戲規則，並且接受社群根據這套規則所做決策的拘束，直到下一回合的民主賽局（例如選舉）。然而，民主的制度設計無可避免地必須在自由、平等、代表性（representativeness）、可問責性（accountability）、可治理性（governability）等多元甚至互有衝突的民主價值間進行權衡與取捨，無從保持觀點的中立（viewpoint neutrality）（Pildes, 2004: 50-51）。民主的遊戲規則本身通常是內生於民主政治的，自然也不可能自外於「存在著眾多合理的異議（reasonable disagreement）」這項社會、政治的基本事實（Gutmann and Thompson, 2004: 14; Rawls, 1993）。不論（i）與（ii）這兩個設想在現實上是否可能，民主制度本身始終會是一個爭論的場域（a site of contestation）。¹¹

基於不同的民主理念與價值偏好，不同的論者時常會對現行民主制度的病理，做出不同的診斷，或者提出不同的改革方案。針對許多在憲政學理上並無定論的民主改革議題，不同論者的看法，尤其可能針鋒相對、南轅北轍。比如說，有的論者確信，台灣的憲政體制應該改成內閣制才好；有的論者則斷言，內閣制民主在台灣，只會是一場

¹¹ 由於異議的存在本身，不論是否合理，都會影響民主制度及其改革，本文不將作為一項政治困難的異議，限定在合理的異議，也不深入探究如何辨別一項異議的合理或不合理。

災難。有的論者認為，選舉制度應該致力於求取選票與席次的比例性，好讓議會的組成適切反映社會上的多元意見；有的論者則重視選舉的可問責性甚於代表性，也不認同多黨體系必然優於兩黨體系。這樣的爭論，擴大並且深化了我們對於一項改革議題的審議；只是審議到最後，往往不是共識的形成，而是異議的續存甚至強化（Gutmann and Thompson, 1996; Shapiro, 2003: 26-27; Sunstein, 2003: 112-113）。近十餘年來，美國關於競選經費管制的理念分歧，即已趨於一種壁壘分明的政治對立，而演變成本文後述的黨派之爭（參見本文二、（六））。¹²

異議的存在，可能使得一項民主改革方案，難以獲致通過決策程序所需要的政治多數乃至共識（Rahat, 2008: 15）。面對這項困難，改革者可以（在某些情況下甚至可能應該）與異議者尋求妥協，據以突破因為異議所導致的政治僵局，讓改革得以前進。問題是，對不少習於追求理想、堅持理想的改革者來說，妥協往往並不是一件容易的事。在傳統的改革的修辭中，改革時常被描述為一種善、惡之爭，其間少有、甚或完全沒有合理異議的空間，改革者也自然不能輕言妥協，反而應該擇善固執。基於「不要讓最佳方案成為較佳方案的敵人」這樣的想法，務實的（pragmatic）改革者通常不會排斥妥協。可是，當一項政治制度已經夠好的時候，人們可能就不會有強烈的意

¹² 絕大多數群聚在共和黨陣營的保守派人士，基於自繇主義（libertarianism）的政治理念，戮力追求競選經費管制的解除、鬆綁。絕大多數由民主黨所串連、代表的自由派人士，則是比較傾向認同平等主義（egalitarianism）的政治理念，而致力於推動（取向於強化管制的）競選經費改革。美國聯邦最高法院晚近（2010年）以 *Citizens United v. Federal Election Commission* (558 U.S. 310) 一案判決為首的一系列將既有若干競選經費管制宣告違憲的判決，也因而獲得了保守派人士的高度讚賞，與自由派人士的嚴詞批判（蘇彥圖，2015b；官曉薇，2016；Hasen, 2016）。

願，去推動讓制度變得更好的改革（Vermeule, 2014: 101-105）。即使是務實取向的改革者，難免也會擔心，經由妥協形成的小幅、漸進改革，是否會阻礙了改革者最終所要追求的結構性改革，而對是否尋求或者接受妥協，有所遲疑。然而，「對於妥協的抗拒越大，現狀偏見也將越強」（Gutmann and Thompson, 2012: 30）。一項民主改革的政治困頓，是否及在何種程度上，可歸因於改革者對於異議與政治妥協所抱持的態度，從而有待改革者自省。

（三）系統效應

憲政體制、選舉制度、國會、選舉行政、公民投票、政治經費、政黨……這些民主制度的主要子題所分別對應的個別法制規範，基本上都自成一個複雜的系統——也就是說，在組成某一法制（比如說國會法）的部分單元（比如國會法中的國會倫理、議事規則、國會組織等規範）之間，存在有因互動而生的系統效應；也由於存在有這種單元與單元間環環相扣、交互作用的系統效應，構成一個系統的法制，並不等於其組成單元的加總集合（Vermeule, 2011）。系統效應不僅存在於系統內部，也可能存在於互有關聯的系統與系統之間。套用美國憲法學者 Adrian Vermeule 對於憲法秩序所作系統分析，我們可以將整個民主制度理解為一個「系統的系統」（a system of systems）（Vermeule, 2011: 3）。政黨體系對於憲政體制（權力分立）的重大影響（Levinson and Pildes, 2006），便是系統間之系統效應的一個著例。面對一個複雜的系統，或者系統的系統，我們往往會自我提醒，不要見樹而不見林，而要進行全局性、系統性的觀照與思考（Persily ed., 2015；林濁水，2015）。我們也時常引用「牽一髮而動全身」

這樣的說法，申論一項制度細節的改變所可能觸發的連鎖／系統效應。雖然人們常說政治制度工程不是火箭科學，不過我們在事前（*ex ante*）（也就是進行制度工程時）對於系統效應與其他制度後果極其有限的預知與掌握，基本上意謂著制度工程／民主改革作為一項任務，還是有其困難度與複雜性。

為了減少制度改革所造成的非本意後果（*unintended consequences*），我們可能會要求改革者，在當代制度工程的技術能力所及範圍內，對制度中的系統效應有所掌握與考量，不要只流於「頭痛醫頭、腳痛醫腳」。可是，將制度改革所要檢討的對象範圍，從「系統的某個組成單元」擴大到「系統」乃至「系統的系統」的結果，極可能會增加改革過程中的意見分歧（參見本文二、（二）），從而提高了溝通、協調等決策成本。系統效應的存在，也可能會增加民主改革的動員困難，也就是加劇了本文後述的集體行動問題（參見本文二、（四））。這是因為，一般公民可能會覺得說，自己缺乏參與改革的議論與行動所需要的知識與資訊，而這些知識與資訊的取得，又需要付出相當的時間與精神，所以不加入改革者的行列，既是對自己好，也是對整個社群好（Brennan, 2011）。即使民主改革的政治動能，並沒有因而受到影響，系統效應的存在，仍可能跨大公眾意見與專業意見之間的差距。以 2005 年台灣的選制改革為例，「立法委員席次減半」的質樸訴求，自從在 2000 年間被提出後，很快即獲得了廣泛的民意支持，隨後並成為民主進步黨與台灣團結聯盟的選舉政見。然而，當時已有不少專家指出，為了確保國會的代表性與運作效能，台灣國會的席次規模實不宜如此銳減。在此等情況下，改革者究竟要順從民意，還是要聽從專家的建議？改革者能否、又該如何取得公意與專業之間的衡平？這些問題無疑考驗著民主改革者的政治智慧與政治手腕（Blount, 2011；

Blount et al., 2012)。

系統效應還可能會造成「負負得正」的制度現象，也就是說，兩個分別而論並不妥當的制度安排，在相互作用之下，反而創造出了具有正面意義可言的政治後果。比如說，基於政治代表的民主問責考量，我們有理由認為，我國立法院職權行使法第 29 條之要求立法院以無記名投票之方式行使司法、考試、監察等院的人事同意權，實非正辦（*cf.* 陳愛娥，2001）。為了落實權力制衡並確保此等憲政機關之超然中立色彩，我們也有理由反對政黨以黨紀約束、強制所屬議員，對個別提名人選投下同意票或者不同意票。然而，2014 年 7 月底立法院行使對於監察院之人事同意權的經驗顯示，在執政黨試圖為總統提名人選進行「護航」的情況下，投票秘密的維護，反而使得人事同意權之行使不致徒具形式、全由政黨左右。這類「負負得正」的系統效應，可能會讓不少人覺得說，從整體系統運作的角度而言，相關的制度安排尚無改革的必要。甚且，如果改革者只能改動其中的一項制度環節，而無法通盤調整相關制度，其結果未必是一種次佳（*second best*）的狀態，而有可能比「負負得正」的現況，還要來得糟糕（Vermeule, 2011: 29-35）。有些改革者可能因而比較傾向於去推動「通盤規劃、一步到位」的結構性改革，而不願從事漸進、局部的補丁式改革（*patched reform*）（Cain, 2015: 106-113；林濁水，2015）。只是，在改革的現實政治中，結構改革所需要的高度政治動能（也就是人民支持結構改革的政治意志），往往是供給不足的。

（四）集體行動問題

許多的制度改革都受到了集體行動問題的嚴峻考驗：當一項制度

改革所追求的是社群的共善／公共利益的時候，社群中往往只有少數人會對之有所關注與在意，而且只有更少數的人，會積極參與推動改革的政治行動；至於社群中保持沉默的大多數人，不論是對相關議論一無所悉，抑或是對這項改革抱持樂觀其成的態度，基本上都不會以改革的成敗為己任（Olson, 1971/1963; Tuck, 2008）。許多改革者「歡喜做，甘願受」，對於改革運動的辛苦與寂寞，並不以為意。不過，許多改革者還是將改革的希望寄於公民的覺醒。他們相信，只要有更多人得知問題的嚴重性與改革的必要性，就會有更多人跟他們站在一起行動。問題是，集體行動問題的邏輯，不僅限於行動的層次，也及於認知的層次；改革者就此所面對的，是普遍存在於個別公民的理性的無知（rational ignorance），也就是說，如果僅基於對個體利益的理性計算，一般的公民，至少在尋常政治（normal politics）的非選舉期間，根本就不會選擇付出自己寶貴的時間與心思，去學習參與公共事務所需要的資訊或者知識（Downs, 1957; Caplan, 2007; Somin, 2013; Achen and Bartels, 2016）。當然，許多制度改革，可能只需要引起部分輿論與媒體的關切，就有成功的機會（Goodwin, 2013）。不過，一般而言，制度改革所受到的阻力越強，改革者所需要動員出來的政治動能就越高，而集體行動問題，往往使得一項制度改革很難被排入政治議程，或者因為政治動員不足而功敗垂成。

相對於稅制、社會福利、教育、人權、環境、居住正義等一階的公共政策議題，作為二階議題的民主改革，在政治動員上可能會面臨到更大的集體行動困難。這是因為許許多多的民主改革議題，與一般人民的日常生活，並沒有直接密切的關係（其所會直接影響到的，主要是人民的政治代理人），也從而更難爭取到公民有限的注意乃至重視（Gerken, 2014: 22-23）。就此而言，民主改革的集體行動問

題，還會進一步助長本文後述的代理人問題（參見本文二、（五））。在社群中亟需處理的事務千頭萬緒的情況下，為了突破集體行動問題所造成的動員困境，民主改革者往往試圖論證並強調民主改革的優先性。我們可以將這樣的主張稱為民主改革優先論。基於「程序安排會形塑、左右實體決策」這項命題，民主改革優先論者主張，政治社群應該優先推動、進行各種民主改革，因為唯有先改革好民主政治的程序建制，我們才能期待政治系統產出好的一階政策決定。近年來推動選舉經費改革不遺餘力的美國知名法學者與公共知識分子 Lawrence Lessig，即試圖以此論理，召喚意識型態南轅北轍、但對現行政治體制（political establishment）俱有不滿之人，暫時放下彼此間的異議，先行合作推動美國的選舉經費改革（Lessig, 2011）。在 318 太陽花運動之後，我國的諸多公民團體，也是基於民主改革優先論，而去倡議、推動台灣的「第二波民主改革」，並以「憲政改革程序的改革」（包括降低修憲門檻、強化修憲程序的公民參與及審議等議題），作為現階段我國憲政改革議程的優先課題（台灣守護民主平台，2016）。

程序確實會影響實體。如果美國的國會議員在競選過程中不需要那麼依賴來自富有的金主的金援，許多國會立法或許不至於那麼偏厚（或者屈從）那些政治金主們的特殊利益。如果不先改造現行極其困難的修憲程序，許多台灣論者所期待的全面性、結構性憲政改革，恐怕幾無實現的可能。問題是，(i) 二階改革並不會比一階改革來得容易或者比較沒有爭議（參見本文二、（二）），而且 (ii) 在完成二階改革以後，原本公民所關切的某項一階改革（例如因應氣候變遷的環境立法，或者關係世代正義的年金改革），也並不必然就會比較容易獲得實現。美國憲法學者 Mark Tushnet 就此指出，在民主改革

與其他實體（一階）立法之間，存在著一項立法的弔詭（paradox of legislation）：「如果你可以動員出足夠的選民，去要求立法者修改關於政治程序的法律〔……〕，那麼你又何嘗不能動員出足夠的選民，去直接改變實體結果？」（Tushnet, 2009a: 212）這項弔詭的存在，意謂著民主改革優先論，即便言之成理，仍難以幫助民主改革者，走出集體行動問題所造成的動員困境。

（五）代理人問題

相較於其他事務領域的立法而言，政治領域的管制存在著更為顯著而且嚴重的代理人問題。在其他事務領域的一般性立法，我們通常毋需擔心民選的代議士只顧自身的利益而背離選民的託付，因為此際這些公僕與其所代表的人民，基本上是休戚與共的。¹³但是在民主法／政治管制領域，由於相關立法的適用範圍往往並不及於一般人民，對代議公僕己身有利的事情，就不見得會對作為主人的人民有利（Thompson, 2002）。倘若有權者為了己身的政治自利（political self-interest），而去操控民主政治的遊戲規則，則不僅民主程序的公正性（integrity）與公平性會受到傷害，人民還可能因此對民主政治失去信任與信心（*see, e.g.,* Issacharoff and Pildes, 1998; Pildes, 2004; Su, 2011）。美國的民主法學者每以「讓狐狸看護雞舍」（foxes guarding the henhouse）這個說法，來形容存在於民主法的各種代理人問題（Persily, 2002; Gerken, 2009）。國民大會藉由壟斷修憲而收取

¹³ 在其他事務領域，選民通常也不會在乎、甚至還會用選票鼓勵政治人物謀取自己的政治利益（權力及名聲），因為越是在乎自己的政治前途的民選公職，一般來說，也越會積極回應民意，苦民所苦。

「修憲租」——這個曾經發生在台灣 1990 年代憲政改革過程中的惡相，也是典型的代理人問題（葉俊榮，2003，頁 131-134）。這是民主法與憲政制度設計的一項根本難題，因為民主的建制不應該也不可能排除代議政治，而我們無從期待我們人民的政治代表，不是狐狸（Thompson, 2002; Przeworski, 2010; Vermeule, 2014）。

除了會影響政治管制的實質內容（例如偏厚或者保護現任者的制度設計），代理人問題也是使得民主改革的政治陷於行動困境的重要成因。「最了解而且也最在乎改革這件事情的人，是政治上的現任者，可是他們大多反對改革」（Gerken, 2014: 14）。倡議民主改革最力的，往往是在野黨或者政治上的局外人。但是一來，他們並沒有啟動與完成改革所必要的政治權力；二來，從他們贏得改革的權力的那一刻起，他們往往也對改革這件事情，失去了興趣（Gerken, 2009: 19）。選區重劃改革（redistricting reform）在美國許多州所遭遇到的瓶頸，一定程度上即可歸因於此。為了避免制度改革陷於一時之間的利益糾葛，進而追尋公平的制度設計，民主改革者往往會設法營造各式各樣的無知之幕（veil of ignorance）——也就是有意識地創造改革的不確定性（Flanders, 2012; Elster, 2013）。可是在民主改革的政治中，握有權力的政治現任者，並不是只會反對任何有可能減損其既得利益的改革方案。他們毋寧傾向於排斥任何制度現狀的變動，因為光是改革所創造的不確定性本身，在他們看來，就是一種能免則免的政治風險（Gerken, 2009: 19-20; Renwick, 2010: 56）。就此而言，代理人問題有可能進一步強化由不確定性所造成的現狀偏見。¹⁴

在代理人問題的影響下，一項民主改革方案能否獲得通過，就跟

¹⁴ 關於由不確定性所造成的現狀偏見，另參見例如 Fernandez and Rodrik (1991)、Ciccone (2004)。

一項既有的憲政規則是否會被遵循一樣，原則上都取決於其與有權者的誘因是否相容（Levinson, 2011）。若干民主國家從多數型選制轉而採取比例代表制的經驗，基本上就體現了這樣的政治態勢。簡單地說，原本多數型選制下的一國執政黨，只有當受到了新興政黨的強力挑戰而可能在未來的選舉中失勢，才會設法改採比例代表制來避免自己日後輸掉太多（Boix, 1999; Wills-Otero, 2009）。日本與台灣先後從複數選區—單記非讓渡投票選制（SNTV-MMD）轉而採取多數型混合選制（MMM）的選制改革經驗，毋寧也是孕生於主要政黨對於自身政治利益的精打細算（Lin, 2006; 2011）。

（六）黨性

政黨既然是民主政治中不可或缺而且無可取代的中介者（intermediaries）（e.g., Issacharoff and Ortiz, 1999; Achen and Bartels, 2016），當然也在民主改革的政治中，扮演著非常關鍵的角色。在傳統的改革思維的影響底下，不少民主改革者對於政黨政治抱持著疏離乃至排斥的態度（Rosenblum, 2008; Persily ed., 2015: 124-126）；在有些論者眼裡，黨性甚至是民主的萬惡淵藪（Edwards, 2012）。然而，在現實政治上，民主改革者毋寧經常需要、有的時候甚至只能仰仗政黨之力，才有可能克服集體行動問題、代理人問題等政治困難（Aldrich, 2011; Pildes, 2014）。¹⁵ 反政黨主義（anti-partyism）或

¹⁵ 藉由黨紀的約束，國會政黨的存在與運作除了有助於解決政黨內部的集體行動問題，也可降低黨際政治協商的交易成本。由於政黨，一般來說，會試圖極大化自己的勝選機會，而且比起個別的政治人物擁有或者追求更為長久的政治壽命，所以選舉政黨的存在與運作，在一定程度上，也有助於節制「現任者的聯合行為」（incumbent collusion）此類代理人問題。

許失之偏頗 (Rosenblum, 2008)，可是民主改革者在尋求政黨的奧援的時候，也不能對政黨與黨性毫無防備之心。畢竟，在改革的過程中，政黨往往別有所圖，會製造出另外一種代理人問題。政黨競爭的結構與文化，還可能會對民主改革的政治進程，構成嚴重的阻礙，有待民主改革者設法排除。比如說，如果主要政黨處於一種囚徒困境 (prisoners' dilemma)，他們各自就可能會基於自身利益極大化的考量，而去拒絕一個對民主社群整體有利的民主改革 (Dixit and Nalebuff, 2008: 17-20)。寄望執政黨去支持一項有利於民主社群整體但是不利於其自身利益的改革措施，或許更是強人所難。台灣一直到 2016 年中國國民黨及其盟友失去了國會多數之後，才完成了《政黨及其附隨組織不當取得財產處理條例》的立法，從而並不令人感到意外。

身處在民主改革的政黨政治，民主改革者基本上有兩套劇本：(a) 與改革者合作、或者由改革者參與組成的政黨（或者政黨聯盟），因緣際會地掌握了通過改革措施所需要的政治多數，然後運用這項新到手的政治權力，完成改革的法制程序。(b) 在民主改革者的多方奔走之下，朝野主要政黨攜手合作去通過一個承載了跨黨共識的制度改革。劇本 (a) 的困難在於，由單一政黨（或政黨聯盟）獨力通過改革的歷史機會，往往是可遇而不可求的，而且在劇本 (a) 所設想的情境下，居於少數的反對黨，縱使無否決權，仍然可能有辦法杯葛改革程序之進行 (Anderson et al., 2005)。此外，劇本 (a) 也存在著一個政治風險，亦即執政黨假民主改革之名，行鞏固政權、打壓異己之實。近十餘年來在美國許多州由共和黨獨力主導通過的選民身分認證法 (voter ID law)，其立法動機及其政策合理性，即備受爭議 (Overton, 2007; Hasen, 2012)。在現實的政治互動中，「你現在怎麼

對我，我以後就會怎麼對你」這種講求「互相」(reciprocity)的政治道德律，一定程度上或可約束有權者，「不要做得太超過」。不過，這項機制的適切運作，必須以政治多數與少數之間存在有一定的輪替可能性為前提，而追求政黨壟斷化(partisan monopolization)的政治管制，又會弱化了這項機制的約束力。晚近有關美國聯邦參議院的多數黨應否啟動修改議事規則這個「核武選項」(nuclear option)來改變美國聯邦參議院的議事杯葛機制(filibuster)的論辯，就充分反映了許多論者對於劇本(a)的戒慎恐懼(Wawro and Schickler, 2006; Arenberg and Dove, 2015)。

或許是基於上述的顧慮，有些民主改革者比較青睞劇本(b)，也就是寄望、期許各主要政黨，在制定(或者修改)民主政治的遊戲規則的時候，以合作取代對抗或者競爭，而以跨黨派或者超越黨派的政治共識，來擔保民主制度規範的適正與公平。不過，政黨合作與跨黨共識的形成有多困難，劇本(b)就有多困難。一個晚近的示例是加拿大國會選制改革的中輟。¹⁶即使暫且不論政黨在利益與理念上的實質差異，協商式、合作型民主改革的前景，在相當程度上，也會受制於政黨競爭的結構與文化。比如說，如果政黨體系趨於零碎(fragmentation)、或者政黨領導(party leadership)無力執行協商結論，政黨的合作便不容易成局或者容易破局(Pildes, 2014)。如果主要政黨趨於極化對立(polarization)，那麼它們之間的和解與合作，也難有期待之可能(Cain, 2015: 193; Schleicher, 2015)。此外，劇本

¹⁶ 由於主要政黨各有不同的選制偏好，無法就既有選制(單一選區相對多數決選制)的替代選項達成共識，加拿大總理Justin Trudeau，不得不在2017年2月初，宣告放棄推動他先前大聲疾呼要在任期內完成的選制改革(Kustra, 2017)。

(b) 也不是完全沒有道德風險；主要政黨之間的跨黨共識，有可能不過是試圖限制政治競爭的聯合行為 (collusion) (Bartolini, 2000; Shapiro, 2003)。我國於 2005 年修憲所完成的國會選制改革，即有論者質疑實係「兩大黨封殺小黨、聯合壟斷政治市場」的制度操控 (施正鋒, 2012)。弔詭的是，不論這項批評是否有理，若要在我國現行憲法秩序下推動進一步的國會選制改革，終究還是有待兩大黨的協力合作，方有可能。

(七) 危機與改革

在比較民主史上，許多民主改革（特別是全面性的憲政改革）是由危機所驅動的 (crisis-driven) (Elster, 2013)。危機（或者重大的政治醜聞）的出現，通常意謂著既有的制度已經衰敗，或者在運作上發生了重大困難，從而等於具現了制度改革的客觀需求 (Fukuyama, 2014)。危機的出現也大幅提高了制度問題的能見度，進而得以觸發制度改革的主觀需求，也就是要求、支持改革的民意呼聲。危機還會提高改革所需資源／能量的供給。邊沁指出：「大危機的時刻同時也是大美德的時刻；美德，就跟任何其他財貨一樣，會隨著需求的增加而增加」(Elster, 2012: 26)。當代法理論學者 Roberto Unger 則指出：「危機會讓政治升溫，從而有助於融化關於利益與認同的凍結定義。設若沒有危機，政治就會趨冷，而算計——那種依靠對於利益與理念之傳統理解所做的算計——則會高於一切」(Unger, 2005: 18-19)。由於危機時刻同時強化了制度改革的供給與需求，使制度改革得以大步跨越由常態政治所構築的行動障礙，改革者無不希望好好把握制度危機所帶來的改革契機。由水門事件所觸發之美國《聯邦選舉競選法》

(The Federal Election Campaign Act; FECA) 於 1974 年的重大修正，即是美國選舉經費改革者所樂道的一項「危機→改革」經驗。台灣許多論者認為，2014 年太陽花運動的出現，意謂著台灣自民主化以來所確立、成型的憲政民主制度，已然陷於危機（例如台灣守護民主平台，2014；陳長文、羅智強，2014；黃丞儀，2016）。這項強調制度危機的歷史詮釋觀點，多少也承載了論者對於制度改革的期待。

然而，制度危機縱然不是毫無人為因素的歷史偶然，其動態也不是改革者或者任何其他人可以全盤掌握乃至左右的。對於一個憲政秩序是否已經陷於危機，當代的憲政學界甚至還沒有發展出共認的判斷標準。基於不同的危機意識／危機感，不同的論者對於一項憲政危機的存在與否及其嚴重程度，乃經常會做出不同的判斷。美國憲法學者 Mark Graber 主張進一步區辨憲政功能失調 (constitutional dysfunction; constitutional failings) 與憲政危機：一個發展純熟的憲政秩序，可以運用諸多制式、半制式、乃至非制式的辦法，去調適、處理憲政功能失調；只有當這些憲政變遷的路徑都走不通的時候，憲政功能失調才會發展成為憲政危機 (Grabers, 2014)。美國憲法學者 Jack Balkin 沒有做這樣的概念區分，不過他指出，現在（在美國）看似憲政功能失調／憲政危機的事態，可能其實只是一種憲政變遷 (constitutional transition) 的過程：「這個政治變遷將會是一個漫長而艱辛的旅程。但是我們總會穿過這個過程。而且一旦我們走過去之後，事情看起來就會很不一樣了」(Balkin, 2014: 1161)。不同的憲政民主國家在承受與處理憲政失能／憲政危機的能力上，無疑會有相當的差異。不過我們大概可以推論，對於憲政危機的認定越是寬鬆，民主改革者就得費更大的力氣，去進行危機動員，可是危機促成改革的效果，也將越不顯著。甚且，憲政民主秩序本身就內建了一種常態

的、方便的危機處理機制——也就是定期選舉。在定期選舉機制的運作下，我們還可以預期，許多人會傾向於把一時之間的憲政紛擾歸咎於人，而不是制度：「問題如果不是出在車輛（制度），而是出在駕駛（執政者），那麼我們換人駕駛就好了，不需要修、換車子。」

假設對於一個憲政（制度）危機的緊迫與嚴重，論者之間已有共識。在這個時候，危機對於民主改革者的考驗，其實才要開始。在危機時刻，人們對於改革充滿熱情（*passion; enthusiasm*）；改革這件困難的大事，就像黑格爾所說的，也確實必須憑藉熱情，方能完成（Elster, 2012: 26）。可是，熱情就像是一把雙面刃，它在驅動改革的政治的同時，也可能會壓縮、干擾了制度工程所同樣需要的理智。當代的政治理論家 Jon Elster 就此指出，情緒在強化行動者的道德能力（*moral aptitude*）的同時，也會經由兩種機制而損及行動者的智識能力（*intellectual aptitude*）：「首先，熱忱往往會誘發不切實際的懷想（*wishful thinking*）。其次，情緒的急切（*urgency*）往往會致使人們對於資訊的獲取未能做出最適的投資」（Elster, 2013: 205）。當制度改革被當做是一種危機處理的時候，人們往往僅試圖趕快解決出現在眼前的問題症候，而忽略了應該設法解決問題的根源；由 2000 年美國總統大選的佛州選務失靈所催生出來的《2002 年助成美國投票法》（*The Help America Vote Act of 2002*），便被論者批評是只治標而不治本的（Gerken, 2009: 3）。我們都不認同「頭痛醫頭、腳痛醫腳」式的制度改革，可是在危機時刻，系統效應（參見本文二、（三））對於民主改革所帶來的挑戰，毋寧是更加嚴峻的。

（八）綜合討論：改革的現實主義

《伊索寓言》裡頭有一個題目是〈老鼠開會〉（“The Mice in Council”）的故事：老鼠們聚在一起開會討論要如何防範貓的攻擊。有隻老鼠提議，若能在貓的脖子上繫個鈴鐺，老鼠們就可以在貓靠近的時候，接獲預警。這個主意受到了眾老鼠們的讚賞，旋即被議決採用。不過就在此時，一隻年邁的老鼠起身發問道：「跟大伙一樣，我也認為這是個好主意。不過，敢問有誰要去給貓繫鈴鐺？」這個故事就這麼結束了。Mark Graber 引用這個故事來評論近年來美國一些論者所倡議之非由政黨主導的憲政改革：政黨極化、惡鬥（hyperpartisanship）的問題，就如同寓言中的那隻貓，而這些改革者所提議的各種非黨派的憲政會議（nonpartisan constitutional conventions），則好比要繫在貓的脖子上的鈴鐺。問題是，寓言中的貓不會乖乖坐著，動也不動地讓老鼠可以輕易地把鈴鐺繫上；現實政治中的政黨極化、對立，也不會讓試圖解決這項問題的改革方案，輕易過關（Graber, 2014: 613-614）。「有待改革的問題本身，同時也構成改革的阻礙」這樣的困境，不僅存在於 Graber 筆下的「黨貓」（the partisan cats）（也就是本文二、（六）所討論的黨性問題）；本節（一）至（六）所討論的六種民主改革的典型政治困難，基本上都有可能是有待改革的問題本身——也就是讓既有民主制度運作失靈或者陷入危機的癥結所在。當代民主理論學者 Amy Gutmann 與 Dennis Thompson 將這個困境稱為「改革者的兩難」（the Reformer's Dilemma）：「如果沒有改變改革者所試圖導正的某些問題，大多數的制度改革根本就無從開展」（Gutmann and Thompson, 2012: xxi）。

不論民主改革者是否會陷於這樣的兩難，他們總得面對民主改

革的政治所帶來的各種困難與挑戰。民主改革者既不能對這些政治困難視而不見，也無法期待它們會自動消失（Drutman, 2017: 15）。本文第三節將進一步討論民主改革者回應這些困難的可能策略。不過，在評估、選擇對應的政治策略以前，民主改革者有必要對於他們所身處的改革的政治，究竟如何與為何困難，進行反思。在民主法的新制度論者的倡議下，「認真看待改革的政治」無疑已是當代民主改革者的基本功課（Gerken, 2009; Cain, 2015）。本文進一步認為，民主法新制度論的這項呼籲，本身即寓有一個關於「改革者應該如何理解改革的政治」的規範主張——我們或許可以稱之為改革的現實主義（reform realism）。作為一項規範主張，改革的現實主義試圖翻轉、改變由改革的道德主義（reform moralism）或改革的理想主義（reform idealism）所鑄成的傳統改革觀。在這兩種傳統的改革理念的薰陶下，改革者往往會對改革的政治，做了過多應然取向的預設、思考或者期待，以致難免會錯估了改革的現實困難與機遇。為了避免犯了這樣的錯誤，改革的現實主義乃期許改革者，認真看待改革的「現實政治」，不要自我催眠於關於改革的政治的浪漫懷想。這項要求並不意謂著民主改革者終究只能懷抱某種薄（thin）的民主願景（visions of democracy）（Barber, 2003/1984; Posner, 2003; Shapiro, 2003），或者說，只能追求一個相對而言比較接近「此岸」（也就是我們現在所身處的這個世界）的真實烏托邦（realistic utopia）（Rawls, 1999: 11-12）。不過，對於民主改革的現實政治的認真看待，確實有可能促使改革的現實主義者，去重新探問、調整民主改革的目標與方案。比如說，在晚近美國有關政治極化問題的討論中，包括 Gerken 在內的不少論者即認為，與其試圖降低、緩和政治極化的發展趨勢，民主改革者應該轉而思考，如何藉由制度改革，使美國民主得以在政

治極化的現實條件下運作（Schleicher, 2015; Gerken, 2017）。

晚近，「(新)政治現實主義」(new political realism) 已蔚為美國的民主法學界與相關政策圈的一個新興學派，其主要的旗手包括了 Bruce Cain (2015)、Richard Pildes (2014)、Nathaniel Persily ed. (2015)、Raymond La Raja (La Raja and Schaffner, 2015) 及 Jonathan Rauch (2015) 等人。Christopher Achen 與 Larry Bartels 這兩位美國政治學者於 2016 年出版的 *Democracy for Realists: Why Elections Do Not Produce Responsive Government* 一書，更基於政治學既有實證研究的成果，對傳統的民主理論及其所支撐的常民主論 (folk theory of democracy)，展開了全面性的強力批判 (Achen and Bartels, 2016)。針對美國的民主改革，這些 (新) 現實主義者所提出的實質政策主張，往往顛覆了改革社群的傳統思維，也因而備受議論。不過，這項思潮毋寧已經在相當程度上翻轉了美國民主改革社群面對改革的政治的基本態度，因為相關政策論辯的對造，已經「以子之矛、攻子之盾」——也就是以實事求是的現實主義態度，來檢驗、批判這些現實主義者所提政策內涵的浪漫、懷舊或者不切實際 (e.g., Schmitt, 2015; Mann and Dionne, Jr., 2015)。本文不擬介入相關的實質政策論辯，但是認同以政治現實主義重構民主改革社群對於改革的政治所抱持的基本觀念。對於民主改革的政治所為理解與掌握越是具體、實在，民主改革者就越有辦法解開「老鼠如何幫貓繫鈴噹」的實踐難題，也才有可能走出〈老鼠開會〉這個故事所寓示的那種無言的結局。

三、民主改革的政治策略

民主改革者在推動改革的過程中，需要做出一連串大大小小的政治判斷與行動決策。改革的目標是什麼？改革的幅度要多大（結構性改革或者漸進式改革）？相關制度有哪些地方要改；有哪些制度安排則需要維持不變？改革要循何種程序路徑進行？¹⁷ 改革方案要採取何種規範型式？¹⁸ 改革者要或不要跟誰結盟？要追求多數型抑或是共識型的改革？要將資源投入代議遊說、草根遊說（grassroots lobbying）或者其他地方？要把握此時此刻或者等待未來的機會？要不要尋求或者接受某個妥協方案？……上述的這些問題，往往是在義理上沒有標準答案可言的申論題或者多重選擇題，也就是說，改革者往往會有做出不同選擇、不同決策的空間與機會。不論是性格使然、為情勢所迫、或者謀定而後動——改革者在特定環境條件下的所作所為，不僅形塑了改革者自身的認同（亦即她／他會是什麼樣的改革者），也在相當程度上決定了整個民主社群實際上所經驗的，會是什麼樣的改革的政治。

民主改革者在改革的政治過程中所要做的具體政治決策，複雜多端，各有不同的考量因素及不同的決策選項。不過，民主改革者的所作所為，終究得要回答民主改革的政治對他們所提出的一項根本探問：民主改革者究竟打算「如何」（how）解決那困難的「此岸到

¹⁷ 在體制內落實民主改革的程序路徑選項通常包括了（i）代議民主程序、（ii）直接民主程序，以及（iii）司法程序。除了直接啟動這些決策機制，民主改革者也可能選擇以遊說、教育、輿論乃至各種非暴力的社會運動，來推動體制內的民主改革。

¹⁸ 民主改革方案的規範型式，可能是（i）憲法、（ii）制定法、（iii）議會內部規範、（iv）行政行為、（v）政黨自我管制或（vi）倫理／社會規範。

彼岸」問題，好讓改革有機會成真？本文將這項針對民主改革者的基本探問所要討論的課題，稱為民主改革的政治策略，其可以被界定為「民主改革者為了回應、克服種種改革的困難而擬定與執行的行動計畫」。上述例舉的各種改革者要做的具體政治決策，當然也容有重要的策略意涵。不過，本文在此所要討論的，是民主改革者從事改革的政治的全局或者基本策略。如果用軍事術語來說，我們在此所要關注與討論的，是民主改革的戰略，而不是戰術。這項討論層次的設定，也意謂著本節所關注與討論的，並不是「針對個別的政治困難，民主改革者分別有何因應、解決之道」，而是「身處在困難的改革的政治中，民主改革者可能如何、又該如何從事改革的政治」。

本節以下首先分析與評估四種有一定典型意義可言的民主改革的政治策略。這四項政治策略是由本文從相關理論與實務經驗彙整與一般化而來。藉由將它們聚合在一起進行一般理論層次的分析與檢討，本節試圖論證：民主改革者可以而且應該視改革的政治，為改革的策略政治——也就是說，民主改革者有對改革的政治，進行全局、整體層次之策略思考的可能與必要。在民主改革的現實政治中，往往存在一個以上的政治策略，也就是說，現實上可能有不同的改革取徑（*approaches to reform*），有機會連接「此岸」與「彼岸」。這種存在或者創造多重政治策略選項的可能，一方面讓民主改革者不再只能「走一步，算一步」地接受命運之神的擺佈，而得以取得更高的政治能動性。另一方面，它也意謂著民主改革者需要付出更高的溝通、協調成本，並且對改革的成敗，擔負起更大的政治責任。本節討論將就個別政治策略的利弊得失，以及它們分別在何種條件下可能成為民主改革的有力選項，提出本文的初步分析與評估。不過，本節所討論的四種政治策略之間，並沒有絕對的優劣之別，也都無法保證成功。在

現實政治中，要選取何種政治策略推動改革，終究是民主改革者所要做出的政治決定，也是他們必須承擔的政治責任。

（一）傳道士取徑

許多致力於推動民主改革的人士，對於改革過程之艱難，了然於心。他們抱持著雖千萬人吾往矣的覺悟與壯志，經常把吃苦當做吃補，而以推動改革所會面臨到的種種困難乃至挫折，淬鍊他們的改革意志。基於對改革訴求的確信與強烈的使命感，這樣的改革者義無反顧，直來直往；他們所要推動的制度改革在法理上該怎麼做（例如需要修憲），他們就怎麼倡議與行動，不做他想。他們相信，他們的信念或者精神，將會說服、感召越來越多的人，加入改革行動的行列；在鏗而不捨的努力之下，再怎麼艱難的制度改革，終會有成功的一天。我們可以將這個「不是策略的策略」，稱為「傳道士的改革取徑」（蘇彥圖，2015a），或者說，「直來直往」。若用棒球術語來說，民主改革者（好比投手）就此無畏地選擇跟改革的種種政治困難（好比強打者），進行「直球對決」。為了推動美國《1965年投票權法》（The Voting Rights Act of 1965）的立法而帶領民權人士在阿拉巴馬州進行非暴力抗爭的馬丁路德金恩博士，以及為了促成台灣《公民投票法》的補正而在近年來多次帶領支持者在全國各地苦行的林義雄先生，均可說是展現傳道士精神、實踐傳道士取徑的民主改革者。

基於對現實政治的疏離及對美德政治的信心，主導許多民主改革運動的改革的理想主義者，時常展現出、或者致力於實踐傳道士的風範。對他們來說，改革路徑與手段的選擇，基本上都是（道德）原則問題。畢竟，他們既然期待政治行動者放下各種權謀與利害算計，他

們當然也得以身作則、身體力行所要追尋的美德政治，如此才不會落人口實（被人譏諷在「說一套，做一套」），也才對得起自己的良心。然而，並不是只有改革的理想主義者，會採取這種直來直往的政治策略。對於現實政治與理想政治的差距知之甚詳的改革的現實主義者，有時候也會採取策略性的天真（*strategic naïveté*）（Vermeule, 2011: 156-160），來因應改革的困難。本文推測，至少在下述三種情境中，民主改革者有可能基於策略理性，而去選擇這項取徑。首先，改革的對象越是不公不義，改革者就越有機會，將所居道德高度的位能，轉換成直線改革的動能，進而得以正面突破改革的困境。其次，如果改革的成敗，終究繫於人民的認知或觀念上的改變（例如取決於一項根深蒂固的成見能否被改變），那麼直來直往的改革倡議與行動，可能是最易於說明、宣導，且教育效果也最為直接的方法——儘管價值觀念的改變，往往格外需要時間。再者，正所謂「人算不如天算」。如果採取其他改革取徑的決策成本過高（亦即容易產生決策錯誤），又或者其他策略的成敗與否，具有高度的不確定性，則有策略意識的改革者，就有可能退而求其次，選擇直來直往這個策略意義上的次佳選項（Vermeule, 2011: 157-158）。就此而言，傳道士取徑有可能是最有效的政治策略，甚至有可能是民主改革的預設（*default*）策略；它只是並非、也不應該是民主改革者的唯一策略選項。

（二）改革的路徑替代

「山不轉，路轉；路不轉，人轉。」面對民主改革的政治困難，改革者有的時候可以設法轉個彎，繞過前方的阻礙，讓所要推動的制度改革得以迂迴前進。就跟人生的許多事情一樣，通往改革目的地之

路，往往不會只有一條，而且改走替代道路的改革者，時常會比塞在最短路徑上動彈不得的夥伴們，更快地到達目的地。我們可以將這種政治策略稱為「改革的路徑替代」，或者「繞道而行」。一個憲政民主國家的憲政分權制度（包括垂直的與水平的權力分立）越是發達，政治秩序越趨多元，該國的民主改革者，通常就越有可能找得到改革的替代路徑（Gerken, 2010b）。比如說，當民主改革因為種種因素（例如制度鎖定、代理人問題與／或黨性）而難以經由代議民主程序完成時，改革者即可能可以轉而尋求法院的協助，從而經由司法程序（特別是憲法訴訟／司法審查程序），來達成改革者所追求的政治改變（Ely, 1980）。1960年代由美國聯邦最高法院所開啟的議席重分配革命（the reapportionment revolution），就是民主改革繞過代議程序而改行司法程序的經典案例（Ansolabehere and Snyder Jr., 2008）。在設有公民創制（initiative）程序的混合型民主（hybrid democracy）（Garrett, 2005; Hasen, 2009），民主改革者也得以而且時常透過公民創制程序，來完成制度改革——特別是那些與代議菁英的政治自利有所衝突的民主改革，例如選制改革、任期限制、競選經費改革與選區重劃改革（Persily and Anderson, 2005; Rahat, 2008: 253）。換句話說，司法審查與公民創制這兩種憲政決策程序，在若干制度條件底下，都有可能成為代議民主程序的替代選項。

除了時常被用以解決存在於代議民主政治中的代理人問題（參見本文二、（五）），路徑替代這項改革策略，還可能幫助民主改革者繞過另一項改革的政治困難：制度鎖定（參見本文二、（一））。以成文憲法的修改為例，如果修憲程序的政治難度過高，民主改革者可能乾脆就尋求重新制憲（Levinson, 2006）；就算修憲與制憲均不可得，民主改革者也未必只能坐困愁城，而可試圖推動某項實質效果上足以

（或者趨近於）改動被憲法鎖定的制度、但是在政治程序上較易獲得通過（例如僅需經由立法）的替代改革方案。不少美國的論者認為，美國總統選舉的選舉人團制度，是極有問題、卻極難經由修憲廢除的糟糕制度（Edwards III, 2004; Bennett, 2006; Bugh ed., 2010; *but cf.* Smith, 2008）。為了確保選舉人團之票決結果與公民直選結果一致，讓美國的總統選舉不再發生「公民直選中的輸家反而當選了總統」這樣的情事，一群改革者在 2006 年以後，開始積極推動「全國直選總統州際協議」（National Popular Vote Interstate Compact, NPVIC）這個以各州為基礎（state-based）且毋需修憲的選舉人團改革方案。支持這項改革方案的人士，基本上是在各州展開立法遊說，促請各州分別立法，要求其所屬總統選舉人，必須承諾把票投給在全國獲得最多公民選票的總統候選人（Chang, 2007: 210-216; Bennett, 2010: 192-195）。一旦這個「化整為零」、「以地方包圍中央」的改革策略成功了，其實效將與修憲廢除選舉人團，所差無幾。¹⁹ Mark Tushnet 將存在於美國憲政運作中的這類做法，統稱為「憲政的迂迴解決」（constitutional workarounds）；雖然論者對於它們的合憲性時有爭議，Tushnet 認為，憲政的迂迴解決，其實也是一種憲法變遷模式，而且它們跟司法審查這種論者早就習以為常的憲法變遷模式，可說是系出同源（Tushnet, 2009b）。這項政治策略並非美國憲政的專利。有鑑於修憲極其困難，而司法院大法官的釋憲又未盡民主，我國學者顏

¹⁹ 截至 2017 年 1 月，已有總計掌握 165 張選舉人票的 10 個州與哥倫比亞特區，完成了 NPVIC 的相關立法。俟加入這項州際協議的各州（含哥倫比亞特區）合計掌握超過 270 張的選舉人票時，這項改革措施才會正式啟動，而其啟動之當下，也將會是這項改革完成之時。必須指出的是，NPVIC 的合憲性、適法性與政策妥當性，一直備受爭議（*see, e.g.*, Chang, 2007; Muller, 2007; 2008; Hendricks, 2008; Norman R. Williams, 2012）。

厥安於近年乃倡議制定「總統職權行使法」，據以對總統的角色與權限，展開進一步的立法調控（顏厥安，2013）。這項試圖釐清總統的憲政權責、縮短台灣現行憲政體制在制式規範與憲政現實間之巨大落差的改革構想，顯然也具有憲政的迂迴解決的策略意涵。作為一項改革的政治困難，制度鎖定同時也是反對改革者的一項有力策略。不過，如果改革者可以找到並且改走替代路徑，再怎麼嚴密的鎖定機制，可能不過只是反對改革者的馬其諾防線。

然而，在現實政治的具體情境中，民主改革者並不總是擁有路徑替代／繞道而行的策略選項，而且就算有既成的或者新創的改革替代路徑，它們既未必較為容易可行，也無法保證成功。制憲可能比修憲更加困難；試圖掙脫某個成文憲法束縛的憲政迂迴解決，可能在護憲人士的嚴詞抨擊下，胎死腹中；公民所擁有的創制權，可能只是花瓶式的權利；至於法院，除了未必會應許改革者所推動的使命型訴訟（*cause litigation*），甚至可能是反對某項民主改革的。²⁰ 一個民主改革所必須經過的政治程序，往往還會因為現實上不存在確切可行的替代程序，而顯得更加困難。反之，如果替代路徑具有一定程度的現實可能，就算民主改革者沒有選擇改道，他們往往也會因而取得更多的談判籌碼（Hirschman, 1970）。不過，即使確有繞道而行的機會，民主改革者仍有必要三思，因為替代路徑並非毫無困難與風險。以民主

²⁰ 許多國家的選制改革者試圖透過憲法訴訟改變既有的選制安排（特別例如有關政黨比例代表選舉的門檻規定），只是憲法法院所為決策，未必符合改革者的期待（Kieran Williams, 2005）。我國司法院大法官釋字第 721 解釋（2014）的緣由及結果，即是一項近例。近 40 年來美國競選經費法的司法審查經驗還告訴我們，不認同某項改革理念的法院，還可能應許、甚至鼓勵反改革者提起憲法訴訟，進而把改革者辛勞獲致的立法成果，予以沒收（蘇彥圖，2015b）。

法的司法審查為例，民主政治的憲法法化（the constitutionalization of democratic politics）即有可能會減少日後憲政變遷的制度管道，進而會增加後續民主改革的困難（Pildes, 2004）。²¹

（三）以政治導正政治

針對民主改革的政治策略，Gerken and Kang 提出了一項民主法新制度論的基本主張：「許多我們所苦惱的民主問題的解決之道，並不在把對政治所為管制與政治隔離開來，而在於以政治導正政治」（Gerken and Kang, 2011: 98）。這項「以政治導正政治」的改革策略，試圖將時常被認為構成改革阻礙的政治自利，轉化為民主改革的政治動能（Gerken and Kang, 2011: 86）。類似於麥迪遜憲政主義（the Madisonian Constitutionalism）「以野心對抗野心」的經典洞見，以政治導正政治，也有「借力使力」的寓意。詳言之，Gerken 與 Kang 等民主法的新制度論者，並不期待政治人物「放下屠刀，立地成佛」，從庸俗的政客，搖身一變成為大公無私的政治家；相反的，他們試圖引導政治人物，基於對自身政治利害的理性考量，去支持一項追求民主共善的制度改革，而且他們還會設法，讓政治人物的理性自利，得以成為推動改革的重要助力。至於如何將政治自利轉換為改革的動力，則往往有賴改革者的設計巧思，而這也是民主法新制度論者著力甚深的課題。比如說，為了推動美國各州的選舉行政改革，Gerken 倡議建立「民主評比指南」（the Democracy Index）。這項前置型的改

²¹ 一項制度安排一旦被法院以憲法法鎖定了，日後的改革者往往就不再能夠經由代議民主的多數決程序去改變它，而必須接受制式的制度鎖定這項難題的考驗。

革措施，除了可以提供選舉行政改革者所亟需的實證資料，還會像許多的評鑑、排名一樣，對受評者帶來「爭先恐後」的競爭壓力，從而強化了選舉行政改革的政治動力（Gerken, 2009）。另一種時常被提到的借力機制，則是功能類似內閣制國家之反對黨所組成的「影子政府」的各種民間模擬官方建制——Gerken 稱之為「影子機構」（“shadow institutions”），因為它們的模擬決策，可以作為輿論評量制式決策的基準，從而會對制式決策帶來「比較」的壓力（Gerken and Kang, 2011: 91-93）。相對於傳統的民主改革者所樂於擊劃的那種大刀闊斧式的制度改革而言，這類試圖借力使力的改革提案，往往比較像在追求民主改革的小確幸。不過，懂得以政治導正政治的民主改革者，不會小覷了借力機制所能夠產生的槓桿效應（Gerken and Kang, 2011: 98）。

在民主新制度論者積極研發新的改革借力機制的同時，不少民主改革者則試圖運用代議民主所提供的古典借力機制——選舉。我們可以將這樣的作法稱為民主改革的選舉路線（the electoral approach to democratic reform），並且將之視為以政治導正政治的一種次類型。採取這種路線的民主改革者，基本上是在設法將民主改革的訴求轉化為選舉政治上的可觀力量，從而促使政黨與個別候選人，基於贏得選舉的政治自利考量，而去支持（或不反對）民主改革（Rahat, 2008: 258; Renwick, 2010: 75-76）。近年來致力於推動選舉經費改革的美國學者 Lawrence Lessig，就積極嘗試以選舉作為撐起公費選舉這項改革大業的阿基米德支點。巡迴演講、出書、開研討會、苦行——這些年來竭盡所能地推動美國的競選經費改革的 Lessig 領悟到，如果要美國國會通過他所倡議的改革法案，他得先要改變當前反對競選經費改革者居於多數的國會生態，而要改變國會組成結構，除了選舉，

別無他法。Lessig 首先試圖經由助選，來影響國會選舉。在 2014 年間，他發起群眾募資成立了 Mayday PAC 這個「**試圖終結所有的超級政治行動委員會的超級政治行動委員會**」（“the super PAC to end all super PACs”）。透過獨立選舉支出（independent expenditure）這種備受傳統競選經費改革者批評的參政模式，這個擁抱反諷、「以其人之道，還治其人之身」的超級政治行動委員會，試圖將幾位支持公費選舉改革的候選人送進國會（參見 MAYDAY.US 網站）。2015 年 8 月間，Lessig 進而宣告參加美國民主黨的總統初選，並且提出「上任後全力推動政治改革，俟改革完成後即辭職」這項「單一委任的總統」（single-mandate President）的非典型競選訴求（Lessig, 2016a）。從社會運動轉進選舉政治—— Lessig 這些放下身段、跳脫傳統的「跨界」嘗試，在一定程度上提升了競選經費改革的議題能見度，卻也受到了一些論者的質疑（e.g., Mann, 2015）。Lessig 先是放棄了「單一委任」這個讓其競選的嚴肅性受到質疑的訴求，繼而由於未能如願參加民主黨之總統候選人的初選辯論，終在 2015 年 11 月初棄選（Lessig, 2016b）。Lessig 的這段從政經驗，或許印證了民主改革優先論（參見本文二、（四））在選舉政治中的實踐困境。不過，選舉政治所能提供給民主改革者的，也不單只是倡議、動員、論辯等「做運動」的機會而已。一旦過了選舉這一關，民主改革者就會有更多「在權位上求是」（“speaking truth with power”）的機會，而不再只能扮演「向有權者求是」（“speaking truth to power”）這個異議者的傳統角色（Gerken, 2005: 1746-1747）。作為一項追求、推動改革的政治策略，選舉政治無疑蘊含著非常多的機會與可能，也嚴厲考驗著從政改革者的心志與能力（Ignatieff, 2013）。

(四) 重塑改革的政治程序

利益 (interest)、理性 (reason) 與熱情 (passion) ——當代的政治學者 Jon Elster 指出，營造一個憲政制度工程，基本上就在安排、處理這三件事，而這三者間的互動與消長，基本上也決定了該項工程的成敗與良窳 (Elster, 2012; 2013)。程序建制終究是一大關鍵。決策程序的安排，在相當程度上型塑了利益、理性與熱情這三者改革的現實政治上，會如何互動。如果在既有的決策程序中，一項合理允當的改革方案受困於利益與熱情的糾纏，那麼，設法重建一個合理的改革程序，也就是改寫改革之政治的遊戲規則，無疑也不失為一種因應、解決改革困境的政治策略。採取這項策略的改革者，主要會試圖降低利益與情緒對於改革決策的干擾，或者強化中道、理性在改革過程中的政治影響力，據以確保改革方案的公正、合理及順利通過。近年來獲得不少審議民主論者支持、並且已在加拿大卑詩省、冰島、愛爾蘭等地被應用於選制改革或憲政改革的公民會議 (citizens' assembly)，就是在這項政治策略下所發展出來的一種民主改革的新制度模式 (Warren and Pearse eds., 2008; Farrell et al., 2013; Landemore, 2015; Tushnet, 2016)。承繼了太陽花運動所提「召開公民憲政會議」的訴求，致力於推動台灣憲政改革的若干公民團體，繼於 2014 至 2015 年間舉辦了多場草根論壇與大型民間會議後，也在 2016 年 3 月提出了制定「公民參與憲政改革程序法」的運動訴求，試圖將公民會議這項民主審議與公民參與機制，導入我國現行的修憲程序 (公民憲政推動聯盟，2016)。這個聚焦於程序立法、程序改革先行的憲改運動策略能否成功，非常值得我們關注。

Gerken and Kang (2011: 90-91) 將此種改革程序的制度重建，界

定為一種硬方法 (hard approach)：藉由重塑民主法所由生的「硬」造法機制 (the “hard” lawmaking institutions)，改革者就此也改變了民主法的政治。問題是，試圖重塑改革的政治程序的民主改革者，可以說是在推動針對某個二階的民主改革的二階改革 (a second-order reform for second-order democratic reform)。作為二階改革的民主改革，本身已經動員不易了 (參見本文二、(四))；針對二階改革的二階改革，恐怕更是難上加難。不論是否更加困難，試圖釜底抽薪、改變民主改革的政治的改革者，必須設法解決「如何給貓繫鈴鐺」的難題 (Graber, 2014: 613-614；本文二、(八))。本文初步認為，至少在以下兩種情境中，重塑改革的政治程序，或許會有較大的實踐可能。首先，如果一個民主社群的主要政黨，對於民主改革抱持開放的態度，但是對於民主改革的實體價值與制度選擇，仍有相當程度的歧見，則將制度工程轉包／授權 (delegate) 給一個公正、講理的程序機制 (例如公民會議) 處理，即有可能是各方都能接受、甚至不得不勉強同意的一種政治妥協。縱使這種改革程序的制度重建終究未能成功，民主改革者也可以藉此測試主要政黨追求民主改革的誠意與氣度，並從而對於民主改革的政治情勢，有更為確切的資訊掌握 (蘇彥圖, 2015c)。其次，越是結構性、全面性的民主改革 (例如制憲或者大幅修憲)，人們通常會更加願意投資、或者願意投注更多資源於改革程序本身的制度改革——尤其是去採用更多的保全／風險管理措施，據以防範、避免制度決策錯誤 (Elster, 2013)。當然，這兩種情境的成就與否，往往不是民主改革者所能掌控。如果既有的政治制度已經陷於危機，民主改革者還得在巨大的時間壓力下行動，沒有細究決策程序改革的餘裕 (參見本文二、(七))。試圖重塑改革的政治程序的民主改革者，因此有必要在事前就未雨綢繆地做好知識與行動上

的準備，才能確切把握住難得的政治機會。有鑑於改革程序的制度重建所能帶來的巨大效益，民主改革的現實主義者，無疑不應短視地排斥這項政治策略所需要的長遠投資。

（五）綜合討論：改革的策略政治

在上述這幾種民主改革的路徑／策略選項的討論基礎上，本文試圖描述並論證改革的政治（也就是「此岸到彼岸」問題）帶給民主改革者的另一重考驗：民主改革的策略政治。在本文的界定上，民主改革的策略政治，是由以下兩項子命題共構而成：(i) 在推動一項民主改革的時候，改革者可以、甚至必須在多元的策略選項間，做出抉擇。即使在特定的現實政治脈絡中，改革者未必可以找得到或者創造出制度效果相近而又比較可行的替代路徑，改革者還是需要考慮以政治導正政治的各種可能，並且評估是否先行推動改革程序的制度重建，而不是只能以民主改革的傳道士自我期許。(ii) 一般而言，這些不同的改革策略選項，得失互見，並沒有絕對的優劣之別，也都無法保證改革終會成功；擁抱相同（近）改革目標／願景的不同民主改革者，往往還可能基於不同的價值理念或者對於改革前景的不同預測判斷，而做出不同的策略選擇。本文認為，這兩項情境具有相當程度的普遍意義，所以民主改革的政治——從改革者的觀點而言——就是一種策略政治。身處在民主改革的策略政治中的改革者，必須本於政治智慧，決定所要採取的政治策略，並對自己所做的策略決定，負起政治責任。

對於民主改革社群來說，肯認民主改革的政治作為策略政治的存在，意謂著「一項改革要採取何種策略取徑」這個問題的回答，已經

不是那種理所當然、不待政治運作即可確定的事情。如何經由溝通、協調、論辯乃至妥協，確保採取不同策略的不同改革者間能夠相互合作，或者避免改革陣營因為力量的分散而被反對改革者各個擊破，無疑是對民主改革社群的一大考驗。本文進而認為，面對這項無可迴避的政治考驗，民主改革社群有必要對植基於美德政治的傳統改革倫理，展開進一步的反省與修正。在美德政治的世界裡，討論改革的策略取徑這件事情，可能就會被視為改革理想的背叛，或者頂多只是成就改革的必要之惡。可是如果我們積極、正面地看待民主改革的策略政治所帶來的機會與挑戰，則進行策略分析、研發的意願與能力，就不僅有其必要，更是一種應該受到鼓勵的美德。本文認同並主張以民主改革的策略政治，重構民主改革的政治倫理。如果說民主改革的政治是一場改革者與反改革者的政治角力的話，這場角力不僅只在鬥力，也在鬥智。民主改革的政治，從而不僅在考驗改革者的決心與毅力，也是一種對於改革者的智識挑戰。民主改革者還必須與現在正看護著雞舍的狐狸們周旋、交手。學習謀略並不意謂改革者也得像他們的對手那般奸巧，也不表示改革者必須放棄理想、不問是非曲直。不過，有謀略的改革者除了會知道狐狸們在想什麼，不會輕易地就受騙上當，還會設法對有限而寶貴的改革資源（特別是珍貴的公民美德），做最有效率的運用，不會虛耗了改革的政治能量。質言之，為民主的公義與共善而謀，既是睿智改革的必要條件，也是民主改革者的政治責任。

四、結論

傳統的民主改革論述，向來偏向輕忽甚至排斥討論改革的政治。在進步主義、理想主義等思想傳統的影響下，許多民主改革者身體力行他們所信仰的美德政治；他們往往視改革的困難為理所當然，也不太考慮要以何種策略回應困難、推動改革。這樣的觀念深刻影響了傳統民主改革者的自我認同與所作所為，也在相當程度上形塑了許多民主社群關於民主改革的政治經驗。然而，在現實世界中，民主改革的成功往往相當僥倖；在更多時候，即使改革者再怎麼辛勞戮力，民主改革仍然困頓難行。去政治化的傳統改革觀是否明智，從而值得反省與批判。晚近，民主法的新制度論已經揭示了改革的政治的重要性，並且對改革者提出「此岸到彼岸」問題的根本探問。針對鉅型民主體制改革的政治，比較憲政制度研究亦已累積了相當的研究成果。承接了民主法新制度論聚焦於改革行動者的問題意識，以及作為應用民主理論的實踐關懷，本文則是在一般理論的討論層次，針對寬廣界定的民主改革，解析與反省民主改革的政治困難與政治策略。在擴大民主法新制度論的理論射程的同時，本文統整、盤點了既有的相關應用知識，並且提出改革的現實主義與改革的策略政治兩項規範主張，作為重構、開展民主改革的政治倫理的討論基礎。本文試圖就此深化、活絡進而翻轉民主改革的知識與政治社群對於改革的政治的理解與想像。

針對「民主改革為何如此困難」這個子題，本文回顧並且一般化了制度鎖定、異議、系統效應、集體行動問題、代理人問題與黨性等六種常見的困難歸因，也檢討了危機帶給民主改革的機會與挑戰。本文分析指出可能存在於這些典型難題之間的多重關聯。本文也強調，

這些民主改革的典型難題與民主改革者的作為之間，具有一定程度的內生性。基於對民主改革如何與為何困難的解析與反省，本文主張以改革的現實主義，翻轉、重構民主改革社群對改革的政治所抱持的基本觀念。針對「民主改革者如何從事改革的政治」這個子題，本文則是指認並評估了傳道士取徑、改革的路徑替代、以政治導正政治，以及重塑改革的政治程序等四種民主改革者在戰略層次的策略選項。除了討論個別政治策略的利弊得失，本文也從策略理性的觀點，初步分析了它們各自成為有力選項的可能情境。本文就此主張，民主改革者應該積極、正面看待民主改革的策略政治所帶來的機會與挑戰，勇於承擔睿智改革的政治責任。

關於民主改革的政治，在民主法與應用民主理論的學術脈絡上，我們無疑還有很多功課要做。關懷民主改革之政治實踐的研究者，尤其需要在一般理論的基礎上，對民主改革的政治展開更為深入與細緻的脈絡化研究，才能提出更為具體、實用的規範與策略建議。民主與民主改革是一段永無止境的旅程。不過，不斷的追求改革，並不表示民主改革者只能像希臘神話中推著巨石上山的薛西弗斯那樣，不斷地做重複的事。應當而且也必須持續不斷的，是關於民主改革的觀念反省與政治創新。

參考文獻

中文部分

公民憲政推動聯盟

- 2016 〈《公民參與憲法改革程序法》公佈記者會 會後新聞稿〉，《苦勞網》，查詢日期：2016年3月16日。<http://www.cooloud.org.tw/node/84786>

Civil Movement for Constitutional Reform

- 2016 “*gong min can yu xian fa gai ge cheng xu fa gong bu ji zhe hui hui hou xin wen gao*,” *Coolloud*. Available at <http://www.cooloud.org.tw/node/84786>

台灣守護民主平台

- 2014 《思想翻牆與知識接力——佔領國會運動系列文章》。台北：台灣守護民主平台。
- 2016 《思想翻牆與知識接力——憲政時刻》。台北：台灣守護民主平台。

Taiwan Democracy Watch Association

- 2014 *si xiang fan qiang yu zhi shi jie li zhan ling guo hui yun dong xi lie wen zhang*. Taipei: Taiwan Democracy Watch Association.
- 2016 *si xiang fan qiang yu zhi shi jie li xian zheng shi ke*. Taipei: Taiwan Democracy Watch Association.

官曉薇

- 2016 〈美國法上對於公司言論自由保障之反思——論美國最高法院 *United v. F.E.C* 判決〉，《臺北大學法學論叢》，98期，頁 1-83。

Kuan, Hsiao-Wei

- 2016 “Should Corporate Speech Be Protected? Citizens United v. F.E.C and Its Critiques,” *Taipei University Law Review* 98: 1-83.

林濁水

- 2015 〈國會改造、行政體系、選舉制度、政黨制度〉，收錄於鄭麗君主編，〈《台灣代議民主之困境與出路》〉。台北：青平台，頁 90-111。

Lin, Zhuo-Shui

- 2015 “guo hui gai zao hang zheng ti xi xuan ju zhi du zheng dang zhi du,” in Li-Chiun Cheng ed., *tai wan dai yi min zhu zhi kun jing yu chu lu*. Taipei: qing ping tai, pp. 90-111.

施正鋒

- 2012 《進入二十一世紀的台灣民主制度》。台北：翰蘆。

Shih, Cheng-Feng

- 2012 *jin ru er shi yi shi ji de tai wan min zhu zhi du*. Taipei: Hanlu.

陳長文、羅智強

- 2014 《受縛的神龍：太陽花學運後的民主反思》。台北：天下文化。

Chen, Zhang-Wen and Zhi-Qiang Luo

- 2014 *shou fu de shen long tai yang hua xue yun hou de min zhu fan si*. Taipei: Commonwealth Publishing Company.

陳愛娥

- 2001 〈立法院應如何行使各種同意權？〉，收錄於蘇永欽主編，〈《國會改革：台灣民主憲政的新境界》〉。台北：新台灣人

文教基金會，頁 309-322。

Chen, Ai-Er

- 2001 “li fa yuan ying ru he hang shi ge zhong tong yi quan?” in Yeong-Chin Su ed., *guo hui gai ge tai wan min zhu xian zheng de xin jing jie*. Taipei: xin tai wan ren wen jiao ji jin hui, pp. 309-322.

黃丞儀

- 2016 〈未完成的革命：三一八運動迎接的公民共和曙光〉，收錄於林秀幸、吳叡人主編，〈照破：太陽花運動的振幅、縱深與視域〉。台北：左岸文化，頁 261-296。

Huang, Cheng-Yi

- 2016 “wei wan cheng de ge ming : san yi ba yun dong ying jie de gong min gong he shu guang,” in Xiu-Xing Lin and Rwei-Ren Wu eds., *zhao po tai yang hua yun dong de zhen fu zong shen yu shi yu*. Taipei: Rive Gauche Publishing House, pp. 261-296.

葉俊榮

- 2003 《民主轉型與憲法變遷》。台北：元照。

Yeh, Jiunn-Rong

- 2003 *Democratic Transformation and Constitutional Change*. Taipei: Angle Publishing Co.

顏厥安

- 2013 〈國會應制定總統職權行使法〉，《自由時報》，查詢日期：2013年10月14日。<http://talk.ltn.com.tw/article/paper/721791>

Yen, Chueh-An

- 2013 “guo hui ying zhi ding zong tong zhi quan hang shi fa,” *The Liberty Times*. Available at <http://talk.ltn.com.tw/article/paper/721791>

蘇彥圖

- 2007 〈在權利與結構之間——初探美國民主法學的認同與典範〉，收錄於許志雄、蔡茂寅、周志宏主編，《現代憲法的理論與現實——李鴻禧教授七秩華誕祝壽論文集》。台北：元照，頁 193-233。
- 2015a 〈國會改革為什麼困頓難行〉，收錄於鄭麗君主編，《台灣代議民主之困境與出路》。台北：青平台，頁 112-126。
- 2015b 〈「民主不是一場遊戲」——Arizona Free Enterprise，公費競選與民主的公平〉，收錄於黃昭元主編，《美國最高法院重要判決之研究：2010-2013》。台北：新學林，頁 69-124。
- 2015c 〈預約公民憲政會議：一個關於修憲程序的改革芻議〉，《自由時報》，查詢日期：2015年4月11日。<http://talk.ltn.com.tw/article/breakingnews/1283246>
- 2016 〈憲政民主的死人之手問題——憲法規範權威的初步反省〉，收錄於李建良主編，《憲法解釋之理論與實務》第9輯。台北：中央研究院法律學研究所。<http://publication.iias.sinica.edu.tw/81506151.pdf>

Su, Yen-Tu

- 2007 “Between Rights and Structure—The Dual Identity and Paradigmatic Debate of the Law of Democracy in the United

- States,” in Chih-Hsiung Hsu, Maw-In Tsai and Chih-Hung Chou eds., *Theories and Realities of Modern Constitutions: The Festschrift for Professor Lee Hong-Shi*. Taipei, Taiwan: Angle Publishing, pp. 193-233.
- 2015a “guo hui gai ge wei shi me kun dun nan hang,” in Li-Chiun Cheng ed., *tai wan dai yi min zhu zhi kun jing yu chu lu*. Taipei: qing ping tai, pp. 112-126.
- 2015b “‘Democracy Is Not a Game’: Arizona Free Enterprise, Public Campaign Financing, and Democratic Fairness,” in Jau-Yuan Hwang ed., *Essays on Important Decisions of the U.S. Supreme Court: 2010-2013*. Taipei: Sin Syue Lin Publishing Ltd.
- 2015c “yu yue gong min xian zheng hui yi: yi ge guan yu xiu xian cheng xu de gai ge zou yi,” *The Liberty Times*. Available at <http://talk.ltn.com.tw/article/breakingnews/1283246>
- 2016 “The Dead Hand Problem of Constitutional Democracy: A Study of Constitutional Authority,” in Chien-Liang Lee ed., *Constitutional Interpretation: Theory and Practice, Vol. 9*. Taipei: Institutum Iurisprudentiae, Academia Sinica. <http://publication.iias.sinica.edu.tw/81506151.pdf>

外文部分

Achen, Christopher H. and Larry M. Bartels

- 2016 *Democracy for Realists: Why Elections Do Not Produce Responsive Government*. Princeton, N.J.: Princeton University Press.

Advancement Project

2008 “In Pursuit of an Affirmative Right to Vote,” *Strategic Report. Advancement Project*. Available at: http://b3cdn.net/advancement/ae94ee5ad8686f5760_27m6vr0j7.pdf

Aldrich, John H.

2011 *Why Parties? A Second Look*. Chicago: University Of Chicago Press.

Anderson, Christopher J., André Blais and Shaun Bowler et al.

2005 *Losers' Consent: Elections and Democratic Legitimacy*. London, U.K.: Oxford University Press.

Ansolabehere, Stephen and James M. Snyder Jr.

2008 *The End of Inequality: One Person, One Vote and the Transformation of American Politics*. London, U.K.: W. W. Norton & Company.

Arenberg, Richard A. and Robert B. Dove

2015 *Defending the Filibuster: The Soul of the Senate*. Bloomington, Indiana: Indiana University Press.

Barber, Benjamin R.

2003/1984 *Strong Democracy: Participatory Politics for a New Age*. California: University of California Press.

Balkin, Jack M.

2014 “The Last Days of Disco: Why the American Political System Is Dysfunctional,” *Boston University Law Review* 94(3): 1159-1200.

Bartolini, Stefano

2000 “Collusion, Competition and Democracy,” *Journal of Theoretical Politics* 12(1): 33-65.

Berlin, Isaiah

1993/1978 *The Hedgehog and the Fox: An Essay on Tolstoy's View of History*. Chicago, I.L.: Ivan R. Dee, Inc. Publisher.

Bennett, Robert William

2006 *Taming the Electoral College*. California: Stanford University Press.

2010 “Current Electoral College Reform Efforts Among The States,” in Gary Bugh ed., *Electoral College Reform: Challenges and Possibilities*. New York: Routledge, pp. 187-201.

Blount, Justin

2011 “Participation in Constitutional Design.” in Tom Ginsburg and Rosalind Dixon eds., *Comparative Constitutional Law*. U.K.: Edward Elgar Pub, pp. 38-56.

Blount, Justin, Zachary Elkins, and Tom Ginsburg

2012 “Does the Process of Constitution-Making Matter?” in Tom Ginsburg ed., *Comparative Constitutional Design*. Cambridge M.A.: Cambridge University Press, pp. 31-68.

Boix, Carles

1999 “Setting the Rules of the Game: The Choice of Electoral Systems in Advanced Democracies,” *The American Political Science Review* 93(3): 609-624.

Bugh, Gary ed.

2010 *Electoral College Reform: Challenges and Possibilities*. New York: Routledge.

Brennan, Jason

2011 *The Ethics of Voting*. Princeton, N.J.: Princeton University Press.

Briffault, Richard

2014 “Three Questions for the ‘Right to Vote’ Amendment,” *William & Mary Bill of Rights Journal* 23(1): 27-46.

Cain, Bruce E.

2015 *Democracy More or Less: America’s Political Reform Quandary*. Cambridge, M.A.: Cambridge University Press.

Caplan, Bryan

2007 *The Myth of the Rational Voter: Why Democracies Choose Bad Policies*. Princeton, N.J.: Princeton University Press.

Chang, Stanley

2007 “Updating the Electoral College: The National Popular Vote Legislation,” *Harvard Journal on Legislation* 44: 205-229.

Ciccone, Antonio

2004 “Resistance to Reform: Status Quo Bias in the Presence of Individual-Specific Uncertainty: Comment,” *American Economic Review* 94(3): 785-795.

Dixit, Avinash K. and Barry Nalebuff

2008 *The Art Of Strategy: A Game Theorist’s Guide to Success in Business and Life*. New York: W.W. Norton & Company.

Downs, Anthony

1957 *An Economic Theory of Democracy*. New York: Addison-Wesley.

Drutman, Lee

2017 “Can Our Political Institutions Handle Our Political Divisions?” Available at <https://www.newamerica.org/political-reform/policy-papers/can-our-political-institutions-handle-our-political-divisions/#>

Edwards III, George C.

2004 *Why the Electoral College Is Bad for America*. New Haven: Yale University Press.

Edwards, Mickey

2012 *The Parties Versus the People: How to Turn Republicans and Democrats into Americans*. New Haven: Yale University Press.

Elster, Jon

2012 “Clearing and Strengthening the Channels of Constitution Making,” in Tom Ginsburg ed., *Comparative Constitutional Design*. Cambridge, M.A.: Cambridge University Press, pp. 15-30.

2013 *Securities Against Misrule: Juries, Assemblies, Elections*. Cambridge, M.A.: Cambridge University Press.

Ely, John Hart

1980 *Democracy and Distrust: A Theory of Judicial Review*. Cambridge, M.A.: Harvard University Press.

Farrell, David M., Eoin O'Malley and Jane Suiter

2013 “Deliberative Democracy in Action Irish-Style: The 2011 We the Citizens Pilot Citizens Assembly,” in “*In Defense of Politics*,” paper present at “62nd Political Studies Association Annual International Conference.” Belfast, Ireland. Available at <https://cora.ucc.ie/handle/10468/614>

Fernandez, Raquel and Dani Rodrik

1991 “Resistance to Reform: Status Quo Bias in the Presence of Individual-Specific Uncertainty,” *The American Economic Review* 81(5): 1146-1155.

Field, Joshua

2013 “Creating a Federal Right to Vote.” Center for American Progress. Available at <https://www.americanprogress.org/wp-content/uploads/2013/06/FieldVotingRights.pdf>

Flanders, Chad

2012 “Election Law Behind a Veil of Ignorance,” *Florida Law Review* 64(5): 1369-1404.

Fukuyama, Francis

2014 *Political Order and Political Decay*. London, U.K.: Profile Books LTD.

Gardner, James A.

2012 “Election Law as Applied Democratic Theory,” *Saint Louis University Law Review* 56(3): 689-700.

Garrett, Elizabeth

2005 “Hybrid Democracy,” *George Washington Law Review* 73(5):

1096-1130.

Gerken, Heather K.

2005 “Dissenting by Deciding,” *Stanford Law Review* 57: 1745-1805.

2009 *The Democracy Index: Why Our Election System Is Failing and How to Fix It*. Princeton, N.J.: Princeton University Press.

2010a “Getting From Here to There in Redistricting Reform,” *Duke Journal of Constitutional Law & Public Policy* 5(1): 1-15.

2010b “Foreword: Federalism All the Way Down,” *Harvard Law Review* 124(1): 4-74.

2014 “The Right to Vote: Is the Amendment Game Worth the Candle?” *The William and Mary Bill of Rights Journal* 23(1): 11-25.

2017 “Playing Cards in a Hurricane: Party Reform in an Age of Polarization.” *Houston Law Review*, forthcoming; Yale Law School, Public Law Research Paper No.596. Available at https://papers.ssrn.com/sol3/papers2.cfm?abstract_id=2893745

Gerken, Heather K. and Michael S. Kang

2011 “The Institutional Turn in Election Law Scholarship,” in Guy-Uriel E. Charles, Heather K. Gerken and Michael S. Kang eds., *Race, Reform, and Regulation of the Electoral Process*. Cambridge, M.A.: Cambridge University Press, pp. 86-100.

Goodwin, Doris Kearns

2013 *The Bully Pulpit: Theodore Roosevelt, William Howard Taft, and the Golden Age of Journalism*. New York, N.Y.: Simon &

Schuster.

Graber, Mark A.

- 2014 “Belling the Partisan Cats: Preliminary Thoughts on Identifying and Mending a Dysfunctional Constitutional Order,” *Boston University Law Review* 94(3): 611-647.

Gutmann, Amy and Dennis F. Thompson

- 1996 *Democracy and Disagreement*. Cambridge, M.A.: Belknap Press of Harvard University Press.
- 2004 *Why Deliberative Democracy?* Princeton, N.J.: Princeton University Press.
- 2012 *The Spirit of Compromise: Why Governing Demands It and Campaigning Undermines It*. Princeton, N.J.: Princeton University Press.

Hasen, Richard L.

- 2009 “Review Essay: Assessing California’s Hybrid Democracy,” *California Law Review* 97(5): 1501-1514.
- 2010 “Election Administration Reform and the New Institutionalism,” *California Law Review* 98(3): 1075-1100.
- 2012 *The Voting Wars: From Florida 2000 to the Next Election Meltdown*. New Haven, C.T.: Yale University Press.
- 2016 *Plutocrats United: Campaign Money, the Supreme Court, and the Distortion of American Elections*. New Haven, C.T.: Yale University Press.

Hendricks, Jennifer S.

- 2008 “Popular Election of the President: Using or Abusing the

Electoral College?" *Election Law Journal* 7(3): 218-226.

Hirschman, Albert O.

1970 *Exit, Voice, and Loyalty: Responses to Decline in Firms, Organizations, and States*. Cambridge, M.A.: Harvard University Press.

1991 *The Rhetoric of Reaction: Perversity, Futility, Jeopardy*. Cambridge, M.A.: Belknap Press of Harvard University Press.

Hofstadter, Richard

1955 *The Age of Reform*. New York, NY: Vintage.

Ignatieff, Michael

2013 *Fire and Ashes: Success and Failure in Politics*. Cambridge, M.A.: Harvard University Press.

Issacharoff, Samuel and Daniel R. Ortiz

1999 "Governing Through Intermediaries," *Virginia Law Review* 85(8): 1627-1670.

Issacharoff, Samuel and Richard H. Pildes

1998 "Politics as Markets: Partisan Lockups of the Democratic Process," *Stanford Law Review* 50(3): 643-717.

Kustra, Tyler

2017 "Trudeau and Allies Pledged 1,813 Times to Reform Canada's Elections. Now It Won't Happen." Available at https://www.washingtonpost.com/news/monkey-cage/wp/2017/02/13/canadians-wanted-their-government-to-reflect-the-national-vote-but-these-reforms-arent-happening/?utm_term=.a024eb5ad171

La Raja, Raymond J. and Brian F. Schaffner

2015 *Campaign Finance and Political Polarization: When Purists Prevail*. Ann Arbor: University of Michigan Press.

Landemore, Hélène

2015 “Inclusive Constitution-Making: The Icelandic Experiment,” *Journal of Political Philosophy* 23(2): 166-191.

Lessig, Lawrence

2011 *Republic, Lost: How Money Corrupts Congress—and a Plan to Stop It*. New York, N.Y.: Twelve.

2016a “Why I Ran For President,” *The New Yorker*, January 27. Available at <http://www.newyorker.com/news/news-desk/why-i-ran-for-president>

2016b “Why I Dropped Out,” *The New Yorker*, January 28. Available at <http://www.newyorker.com/news/news-desk/why-i-dropped-out>

Levinson, Daryl J.

2011 “Parchment and Politics: The Positive Puzzle of Constitutional Commitment,” *Harvard Law Review* 124(3): 657-746.

Levinson, Daryl J. and Richard H. Pildes

2006 “Separation of Parties, Not Powers,” *Harvard Law Review* 119(8): 2312-2386.

Levinson, Daryl J. and Benjamin I. Sachs

2015 “Political Entrenchment and Public Law,” *The Yale Law Journal* 125: 400-482.

Levinson, Sanford

- 2006 *Our Undemocratic Constitution: Where the Constitution Goes Wrong (And How We the People Can Correct It)*. New York, N.Y.: Oxford University Press.

Lin, Jih-Wen

- 2006 “The Politics of Reform in Japan and Taiwan,” in Larry Diamond and Marc F. Plattner eds., *Electoral Systems and Democracy*. Baltimore M.D.: The Johns Hopkins University Press, pp. 196-209.
- 2011 “The Endogenous Change in Electoral Systems: The Case of SNTV,” *Party Politics* 17(3): 365-384.

Mann, Thomas E.

- 2015 “Election 2016: Dumbing Down American Politics, Lawrence Lessig, and the Presidency,” *Brookings*. Available at <http://www.brookings.edu/blogs/fixgov/posts/2015/08/27-dumbing-down-american-politics-mann>

Mann, Thomas E. and E. J. Dionne, Jr.

- 2015 “The Futility of Nostalgia and the Romanticism of the New Political Realists: Why Praising the 19th-century Political Machine Won’t Solve the 21st Century’s Problems,” *Brookings*. Available at <http://www.brookings.edu/research/reports2/2015/06/futility-nostalgia-romanticism-new-political-realists-mann-dionne>

Muller, Derek T.

- 2007 “The Compact Clause and the National Popular Vote Interstate

Compact,” *Election Law Journal* 6(4): 372-393.

2008 “More Thoughts on the Compact Clause and the National Popular Vote: A Response to Professor Hendricks,” *Election Law Journal* 7(3): 227-232.

Olson, Mancur

1971/1963 *The Logic of Collective Action: Public Goods and the Theory of Groups*. Cambridge, M.A.: Harvard University Press.

Overton, Spencer

2007 “Voter Identification,” *Michigan Law Review* 105(4): 631-682.

Persily, Nathaniel

2002 “In Defense of Foxes Guarding Henhouses: The Case for Judicial Acquiescence to Incumbent-Protecting Gerrymanders,” *Harvard Law Review* 116(2): 649-683.

Persily, Nathaniel ed.

2015 *Solutions to Political Polarization in America*. New York, N.Y.: Cambridge University Press.

Persily, Nathaniel and Melissa Anderson

2005 “Regulating Democracy Through Democracy: The Use of Direct Legislation in Election Law Reform,” *Southern California Law Review* 78(4): 997-1034.

Pildes, Richard H.

2004 “The Constitutionalization of Democratic Politics - The Supreme Court, 2003 Term,” *Harvard Law Review* 118(1): 28-154.

2014 “Romanticizing Democracy, Political Fragmentation, and the

Decline of American Government,” *Yale Law Journal* 124(3):
804-852.

Posner, Richard A.

2003 *Law, Pragmatism, and Democracy*. Cambridge, M.A.:
Harvard University Press.

Przeworski, Adam

2010 *Democracy and the Limits of Self-Government*. New York,
N.Y.: Cambridge University Press.

Rahat, Gideon

2008 *The Politics of Regime Structure Reform in Democracies:
Israel in Comparative and Theoretical Perspective*. Albany:
SUNY Press.

Raskin, Jamin B.

2002 “What’s Wrong with Bush v. Gore and Why We Need to
Amend the Constitution to Ensure It Never Happens Again,”
Maryland Law Review 61(3): 652-710.

2004 *Overruling Democracy: The Supreme Court v.s. The American
People*. New York, N.Y.: Routledge.

2014 “Democratic Capital: A Voting Rights Surge in Washington
Could Strengthen the Constitution for Everyone,” *William &
Mary Bill of Rights Journal* 23(1): 47-63.

Rauch, Jonathan

2015 *Political Realism: How Hacks, Machines, Big Money, and Back-
Room Deals Can Strengthen American Democracy*. Washington,
D.C.: Center for Effective Public Management at Brookings.

Rawls, John

1993 *Political Liberalism*. New York, N.Y.: Columbia University Press.

1999 *The Law of Peoples*. Cambridge, M.A.: Harvard University Press.

Renwick, Alan

2010 *The Politics of Electoral Reform: Changing the Rules of Democracy*. Cambridge, M.A.: Cambridge University Press.

Rosenblum, Nancy L.

2008 *On the Side of the Angels: An Appreciation of Parties and Partisanship*. Princeton, N.J.: Princeton University Press.

Schleicher, David

2015 “Things Aren’t Going That Well Over There Either: Party Polarization and Election Law in Comparative Perspective.” *The University of Chicago Legal Forum* 2015: 433-475.

Schmitt, Mark

2015 “Democratic Romanticism and Its Critics.” *Democracy: A Journal of Ideas*. Available at <http://democracyjournal.org/magazine/36/democratic-romanticism-and-its-critics/>

Schultz, David

2014 *Election Law and Democratic Theory*. Farnham, Surrey: Ashgate Publishing Company.

Schwartzberg, Melissa

2007 *Democracy and Legal Change*. Cambridge, M.A.: Cambridge University Press.

2014 *Counting the Many: The Origins and Limits of Supermajority Rule*. New York, N.Y.: Cambridge University Press.

Shapiro, Ian

2003 *The State of Democratic Theory*. Princeton, New Jersey: Princeton University Press.

2005 *The Flight from Reality in the Human Sciences*. Princeton, New Jersey: Princeton University Press.

Shapiro, Ian, Rogers M. Smith and Tarek E. Masoud eds.

2004 *Problems and Methods in the Study of Politics*. New York, N.Y.: Cambridge University Press.

Skowronek, Stephen, Stephen M. Engel and Bruce Ackerman eds.

2016 *The Progressives' Century: Political Reform, Constitutional Government, and the Modern American State*. New Haven, C.T.: Yale University Press.

Smith, Bradley A.

2008 "Vanity of Vanities: National Popular Vote and the Electoral College," *Election Law Journal* 7(3): 196-217.

Somin, Ilya

2013 *Democracy and Political Ignorance: Why Smaller Government Is Smarter*. Stanford, California: Stanford University Press.

Sunstein, Cass R.

2003 *Why Societies Need Dissent?* Cambridge, M.A.: Harvard University Press.

Su, Yen-Tu

2011 "Retracing Political Antitrust: A Genealogy and Its Lessons."

The Journal of Law and Politics 27(1): 1-62.

Thompson, Dennis F.

2002 *Just Elections: Creating a Fair Electoral Process in the United States*. Chicago, I.L.: University Of Chicago Press.

Tokaji, Daniel P.

2009 “The Future of Election Reform: From Rules to Institutions,” *Yale Law & Policy Review* 28(1): 125-154.

Tuck, Richard

2008 *Free Riding*. Cambridge, M.A.: Harvard University Press.

Tushnet, Mark

2009a “Introduction: Legislation and the Law of Politics,” *Harvard Journal on Legislation* 46(1): 211-215.

2009b “Constitutional Change: Constitutional Workarounds,” *Texas Law Review* 87(7): 1499-1516.

2016 “New Institutional Mechanisms for Making Constitutional Law,” in Thomas Bustamante and Bernardo Gonçalves Fernandes eds., *Democratizing Constitutional Law: Perspectives on Legal Theory and the Legitimacy of Constitutionalism*. Switzerland: Springer International Publishing, pp. 167-183.

Unger, Roberto Mangabeira

2005 *What Should the Left Propose?* London, U.K.: Verso.

Vermeule, Adrian

2011 *The System of the Constitution*. New York, N.Y.: Oxford University Press.

2014 *The Constitution of Risk*. New York, N.Y.: Cambridge

University Press.

Warren, Mark and Hilary Pearse eds.

2008 *Designing Deliberative Democracy: The British Columbia Citizens' Assembly*. Cambridge, U.K.: Cambridge University Press.

Wawro, Gregory J. and Eric Schickler

2006 *Filibuster: Obstruction and Lawmaking in the U.S. Senate*. Princeton, N.J.: Princeton University Press.

Williams, Kieran

2005 "Judicial Review of Electoral Thresholds in Germany, Russia, and the Czech Republic," *Election Law Journal* 4(3): 191-206.

Williams, Norman R.

2012 "Why the National Popular Vote Compact Is Unconstitutional," *Brigham Young University Law Review* 5: 101-161.

Wills-Otero, Laura

2009 "Electoral Systems in Latin America: Explaining the Adoption of Proportional Representation Systems during the Twentieth Century," *Latin American Politics and Society* 51(3): 33-58.

Abstract

Political reform of democratic institutions often encounters significant hurdles and prevails only at the mercy of political fortune. The prevailing rhetoric of democratic reform, however, says nothing about *the politics of reform*. Inspired by the recent institutional turn in law of democracy scholarship and using analytical and conceptual tools as developed by students of democratic institutions and political reforms in adjacent fields, this article attempts to develop a general applied theory about the politics of democratic reform. This article first identifies and analyzes six common difficulties facing democratic reformers. It also takes a closer look at crisis as a double-edged sword for democratic reform. It then assesses four typical strategies (approaches, or game plans) for democratic reform. While the main objective of this theoretical endeavor is to deepen the understanding about the difficulties and possibilities of democratic reform from the standpoint of the democratic reformers, this article also argues for realism and strategic thinking as necessary virtues to be cultivated in the reform community.

Keywords: the politics of reform, democracy, democratic reform, constitutional politics, the law of democracy

Long Summary

Political reform of democratic institutions often encounters significant hurdles and prevails only at the mercy of political fortuna. The prevailing rhetoric of (democratic) reform, however, says nothing about *the politics of reform*, or, how the reform agenda can be moved forward in the political process under the circumstances of democratic politics on the ground. To the extent that conventional democratic reformers under the progressive tradition have ever thought about the politics of reform, they tend to view it as an obstacle to be transcended or overcome by their high-minded pursuit of virtuous politics. Following the footsteps of Heather Gerken (2009), Bruce Cain (2015), and other new institutionalists in the adjacent fields of political institutions, constitutional law, and the law of democracy, this article is an attempt to reinvigorate the understanding of the politics of democratic reform in the related circles. The primary objective of this article is to develop a general applied theory about the politics of democratic reform with conceptual/analytical tools and practical insights drawn from the relevant literature and past experiences. This article also argues for reform realism and defends the positive engagement with strategic politics on the part of democratic reformers.

The “here to there” problem as emphasized by Gerken’s pioneer study of the politics of reform can be understood as posing two fundamental questions to those who want to reform the existing democratic institutions for the common good: (i) Why is it so hard to

carry out the much needed democratic reform (say, constitutional reform, parliamentary reform, electoral reform, campaign finance reform, and/or party reform, to name but a few) as advocated by the well-intentioned reformers? (ii) What strategy does it take to move forward the proposed reform in the democratic process? The two substantive parts of this article (Parts II and III) seek to answer these two questions, one at a time. Part II explores six common political difficulties of democratic reform; it also looks into the opportunities and challenges posed by crisis. Part III of this article, in turn, categorizes and assesses four typical political strategies (approaches, or game plans) for democratic reform. Due to the author's limited knowledge, this article can only use a few cases of democratic reform in the United States, Taiwan, and elsewhere as examples. A more nuanced contextual analysis of the subject matter is for another day.

Political Difficulties of Democratic Reform

Seen from the reformers' perspective, the politics of democratic reform can first be characterized as the harsh political circumstances that render a proposed reform either a lost cause or a hollow victory. The predicament can be attributed to a myriad of political difficulties, which, in turn, are shaped to a certain extent by what democratic reformers do and don't do. In addition to tracing how each of the following political difficulties (including crisis as a double-edged sword for democratic reform) may affect democratic reform as a matter in general, Part II of this article explores how these difficulties connect and interact with one

another.

(i) *Entrenchment*. The institutional status quo may be formally and/or functionally entrenched and therefore difficult to change (Levinson and Sachs, 2015). Though it is possible to circumvent the formal entrenchment of an old constitution by making a new one under majority rule, it is difficult for doves to side with hawks in this regard.

(ii) *Disagreement*. Democratic institutional design is not viewpoint neutral and cannot escape from the omnipresence of reasonable disagreement (Pildes, 2004). Disagreement calls for deliberation. However, deliberation may lead to intensified disagreement as opposed to consensus (Gutmann and Thompson, 1996; Shapiro, 2003; Sunstein, 2003). Compromise might be necessary for changing the status quo in the face of reasonable disagreement (Gutmann and Thompson, 2012). But, for a variety of reasons, many reformers resist making compromises with those who oppose reform.

(iii) *System Effects*. The institutional arrangements of democracy as a whole can be considered “a system of systems” with multilayered system effects, which often reveal themselves in the form of unintended consequences (Vermeule, 2011). By adding to the complexity of democratic engineering, the presence of system effects magnifies the reform difficulties posed by disagreement and the collective action problem, and may create a gap between public and expert opinions. It might be more difficult to manage system effects in patched reform than in structural reform (Cain, 2015). But the political energy for structural

reform is often in short supply.

(iv) *Collective Action Problem*. As a second-order issue, democratic reform is far more distant from the ordinary people than the first-order policy issues, and thus may be much more vulnerable to the collective action problem (Gerken, 2014). In light of the profound impact of the process arrangements on substantive policy-making, many democratic reformers argue for the primacy of democratic reform (Lessig, 2011). The primacy argument, however, is not likely to mobilize sufficient public support for democratic reform (Tushnet, 2009).

(v) *Agency Problem*. “Foxes guarding the henhouse” is a recurring pathology embedded in the project of democratic self-revision, as incumbents often oppose democratic reform out of self-interest and/or their dislike of uncertainties (Gerken, 2014). The agency problem further creates a conundrum over the use of “veil of ignorance” mechanisms in democratic reform, for uncertainty may enhance the fairness of democratic institutional design but dissuade incumbents from supporting reform.

(vi) *Partisanship*. To democratic reform, partisanship is both part of the problem and part of the solution. Democratic reformers may choose between (a) pursuing the proposed reform in a partisan manner and (b) seeking cross-partisan consensus for the proposed reform. Each of the two scenarios, however, has its own risks and difficulties. To a significant extent, the prospect of democratic reform is contingent on the degree of partisan polarization and/or fragmentation (Pildes, 2014; Cain, 2015; Schleicher, 2015).

(vii) *Crisis and reform*. Democratic reform is often driven by crisis, as its presence generates much more demand for reforming the status quo while increasing at the same time the supplies of virtue and energy needed for implementing reform (Elster, 2013; Unger, 2005). Whether the existing institution is already under crisis or is simply undergoing a transition, however, is often in the eyes of the beholder (Graber, 2014; Balkin, 2014). And when democratic reform is pursued as a means to managing the imminent crisis, the reform might fall prey to the problem of addressing symptoms but not root causes (Gerken, 2009).

Part II of this article closes with an argument for *reform realism* as an antidote to the romanticized vision about the politics of reform, which is shaped in part by the orthodox reform moralism/idealism. As Gutmann and Thompson observe, “[m]ost institutional reforms cannot get off the ground without changing some of the conditions that the reforms are intended to fix” (Gutmann and Thompson, 2012: xxi). Understanding the politics of reform from a realist perspective is arguably the first step to solving the dilemma as elucidated by Gutmann and Thompson.

Political Strategies of Democratic Reform

Upon knowing the political difficulties that may impede the proposed democratic reform, the reformers have to decide how to deal with them, and the game plan(s) they choose will shape not only their own political identities, but also the politics of reform as we know it. The following four typical strategies are outlined and assessed in Part III of this article.

(i) *The Missionary Approach*. Many democratic reformers have deep faith in and strong commitment to their causes, and would do whatever they are supposed to do no matter how difficult the task is. This missionary approach is often adopted by reform idealists. But under certain circumstances, it makes sound strategic sense for reform realists to approach reform in the manner of naïveté (Vermeule, 2011).

(ii) *Reform Workarounds*. Rather than pursuing the goal of reform in a straightforward manner, some democratic reformers would try to reach the goal through an alternative path of less resistance. Judicial review and the initiative process, for instance, may be invoked to bypass the legislative process paralyzed by the agency problem (Ely, 1980; Persily and Anderson, 2005). Formal institutional entrenchment can be circumvented as well. Some reform workarounds are resisted for being too radical (Tushnet, 2009), whereas others may have negative repercussions down the road.

(iii) *“Harnessing Politics to Fix Politics.”* The new institutionalists in the law of democracy have proposed a few mechanisms, such as the Democracy Index and the use of shadow institutions, to help transform political self-interest into political energy for reform (Gerken and Kang, 2011). Reformers may also consider pursuing reform through electoral politics, which entails the opportunities for them to campaign for reform, and even to implement reform upon winning elections.

(iv) *Reforming the reform process*. By changing the rules of the game for the politics of reform, democratic reformers may hope to create

a political environment that is more amiable to sensible democratic reform for the common good (Elster, 2012; 2013). As a second-order reform for second-order democratic reform, this approach is likely to fall into the trap of the Reformer's Dilemma (Gutmann and Thompson, 2012). Under certain circumstances, however, reforming the reform process may be a sensible investment strategy for democratic reform—especially when its costs and benefits are assessed in the long term.

Part III of this article concludes by arguing that democratic reformers have the opportunity as well as responsibility to strategize their approaches to reform. The conventional ethic of democratic reform, in turn, should be reoriented to empower reformers to make sound political judgment in their engagement with the *strategic politics of democratic reform*. Rather than a necessary evil at best, strategic acumen should be reappraised as a necessary virtue for being a wise democratic reformer.