

走向“弱竞争民主”:当代西方政党政治嬗变与代议制民主的危机

丁 辉

内容提要 民主政治和国家治理之间的张力关系是代议制民主无法回避的根本问题。在探索解决这一难题的实践过程中,西方代议制民主诉诸政党之间围绕代表权、治理权和治理术的有限竞争,告别了绝对的人民主权和绝对的选举竞争,逐渐退化为由政党政治主导的弱竞争民主。通过更加复杂、更加非正式、更加具有选择性包容能力的政党精英网络机制,弱竞争民主维系了民主立国和精英治国之间的共存共生。然而,随着政党政治和国家治理的交互性塑造不断加深,选举问责、选民回应、精英吸纳等机制的失灵风险不断增高,弱竞争民主日益走向去政治化、去民主化和去正式化。在民粹主义、党内民主和全民公决的多重挑战面前,弱竞争民主来到瓦解和革新的岔路口。作为一个整体性的解释框架,弱竞争民主概念对批判性地理解西方代议制民主和政党政治的本质、运作逻辑和衰落趋势具有一定意义和启示。

关键词 世界政治 代议制民主 政党治理 民主治理 精英治理 弱竞争民主

* 丁辉:中山大学中国公共管理研究中心研究员、中山大学政治与公共事务管理学院讲师。(邮编:510275)

** 本文为教育部人文社会科学研究青年基金项目“欧洲难民危机下的族群整合政策及其启示研究”(项目号:16YJC810005)的研究成果;2016年度教育部人文社会科学重点研究基地重大项目“中国特色的治理理论构建”(项目号:16JJD630012)的研究成果。感谢《国际政治研究》匿名评审专家的意见和建议,文责自负。

西方民主正面临着前所未有的挑战。20世纪以来,民主政治曾长期被视为现代政治发展的样板,是西方政治文明的卓越贡献,是非西方世界应当努力效仿的典范和发展的必由之路。然而,自21世纪初起,一向以稳定和先进自居的欧美发达国家,一步步走入累进叠加的危机之中。自“9·11”恐怖袭击事件以来,基于宗教世界观的价值冲突和认同冲突日益彰显,不仅打破了新自由主义的后意识形态迷醉,更消解了西方民主政治模式的价值优势,削弱了其向全球扩散的普世正当性。2008年全球金融危机以来,欧美国家的民主和繁荣之间看上去牢不可破的关系开始动摇,民主政治不仅无法帮助资本主义走出危机,相反,社会财富分配不平等随着总体财富增加而愈发悬殊。2015年难民危机以来,西方世界在人权原则和国家利益之间进退失据,积重难返的价值冲突和治理僵局形成恶性循环,民主政治遭遇信任滑坡,各种反全球化、反移民和反体制的力量崛起,形成席卷西方的民粹主义风潮,造成了日趋严重的社会分裂和政治极化。以2021年1月6日美国前总统特朗普的支持者因不满总统大选结果而制造国会山骚乱为标志,美国作为“民主灯塔”的形象遭遇前所未有的质疑,动摇了代议制民主的根基。

在这一连串不断加剧的危机背后,凸显了一个根本问题:通过民主政治来实现国家善治,这条路还走得通吗?为什么在20世纪的长历史时段里,西方发达国家的民主政治和国家治理能够相安无事、相辅相成,创造了民主治理的稳定传奇和发展神话?为什么走到21世纪的今天,民主政治却无法避免劣治、恶治的发生?当前的民主治理危机,究竟是标志着西方民主走向不可避免的彻底衰败,还是为之开启了一扇改革复兴的机会之窗?

要回答这些问题,就必须重新审视西方民主政治的核心内容,回到对代议制民主的考察上来,尤其是聚焦政党政治对代议制民主的支配性重塑作用。围绕着谁来统治、谁来治理和如何治理这三个核心问题,本文在对政党研究既有理论成果进行梳理的基础之上,提出“弱竞争民主”这一具有创新性的分析框架,借之以剖析代议制民主的运行悖论与诸多挑战,进而对其未来发展略作前瞻。

一、走向弱竞争:政党政治塑造下的代议制民主

如何处理民主政治和国家治理之间的关系是西方代议制民主所面临的共性难题。在摸索解决这一问题的实践过程中,政党逐渐从一种工具性组织发展成为主导性力量,把代议制民主简化为围绕代表权、治理权和治理术的有限

竞争,致力于实现民主和善治这双重目标之间的稳定平衡。

(一) 谁来统治:有限的代表权竞争

代议制民主从概念到实践都无法逃脱民主和非民主的内在张力。首先,代议制民主成为现代民主政治的主要形式,基于一种退而求其次的排除逻辑。这种逻辑假定直接民主虽然是最为理想的“纯粹”民主,但只适合政务简约的小国寡民,而对于地广人稠、政务繁巨的现代国家,只有实行代议制,由少数人去代表人民进行统治,不完美但却更为可行。^① 其次,如何处理代表的产生和代表的行动这两个代议制过程环节之间的关系,存在着两种截然不同的逻辑。强制委任(imperative mandate)逻辑拒绝承认两个环节的相互独立性,强调人民选出来的代表必须服从人民,只有听命行事的代理权,而没有自主行动的代表权,否则随时可以被人民撤换。^② 自主委任(free mandate)逻辑则坚持两个环节彼此独立,强调人民有权选择代表,但无权干涉代表的自主行动。^③ 强制委任的出发点是人民治国,并不满足于停留在间接民主的过程形式,而是要把代议制尽可能地推向直接民主;自主委任的出发点则是精英治国,要尽可能地限制民主对代议制的支配。显然,代议制民主既无法走向完全的强制委任,否则与激进的直接民主无异;也不能走向绝对的自主委任,否则就是退回反民主的贵族统治。如何在强制委任和自主委任之间实现平衡,如何让民主成分和非民主成分保持共生,就构成了代议制民主的关键问题。

西方代议制民主就此给出的平衡方案是政党政治。一方面,选治分离,承认代表产生和代表行动是形式上各自独立的过程环节。前者交给选举民主,严格限为定期选举和罢免代表,后者交给精英治国,因代表权竞争的合法性赋权而得以去政治化;另一方面,政党贯穿,以政党把两个环节在实践操作中串联起来。代表的产生依靠政党的组织,代表的行动受政党的约束。作为选民动员机制和精英招募机制,政党政治把代表产生从选举时刻扩展到日常的非选举时间,推动政治参与和政治竞争的日常化,并对作为党员的代表个体提出

① James Madison, “The Federalist No.10,” in Alexander Hamilton, et al., *The Federalist Papers*, Oxford: Oxford University Press, 2008, pp. 45-55.

② Jean J. Rousseau, “Consideration on the Government of Poland and on its Planned Reformation,” in Christopher Kelly, ed., *The Collected Writings of Rousseau*, Vol.11, Hanover and London: University Press of New England, 2005, pp. 189-190.

③ Edmund Burke, “Thoughts on the Causes of the Present Discontents,” in Ian Harris, ed., *Edmund Burke: Pre-Revolutionary Writings*, Cambridge: Cambridge University Press, 1993, pp. 116-192.

组织约束,限制政治精英当选代表后的自主行动空间。^①

在选治分离机制和政党贯穿机制的共同作用下,代议制民主在事实上被简化为围绕着代表权竞争而展开的政党民主。^②在代表权竞争中,政党谋取尽可能多的选票,占取尽可能多的议席。胜利者成为执政党,作为人民的集体性代表,拥有对国家治理的排他性支配权,而失败者沦为在野党,被排除在国家治理之外。不过,这种成王败寇的完全竞争逻辑把政党逼入了一个角色悖论之中。现代政党从19世纪登上历史舞台之初,就是强调差异性和对抗性的政治组织。随着普选权不断扩大和巩固,更加严格按照阶级、宗教等阵营组织起来,由于各自代表不同利益群体,分立和对抗是竞争常态。^③但是,政治市场竞争远远不同于经济市场竞争,因为选民并没有选择公共产品的自由,尤其是投票给在野党的选民必须容忍并服从非己所好的执政党行使治理权。问题随之而来:如果政党是代表少数人的政治组织,如何能够在赢得代表权后,转而担当起服务整体利益的治国者角色,负责面对全体公民的公共产品供给呢?

政党民主走出这一困境的实践路径是全民党(catch-all party)。^④在20世纪中期之后,西方民主国家中的政党竞争就已经渐渐远离了完全竞争模式,不再是你死我活的零和博弈,而是走向了有限的代表权竞争。首先,选举竞争对政党起到驯化作用。政党类似于谋求利润最大化的企业家,被选票最大化策略推向政策中间地带,以覆盖尽可能多的选民群体。^⑤尤其是那些作为主要竞争对手的较大政党,在捉对竞争的过程中,不断调整自身的立场和战略,在赢得更多选票的同时,变成了彼此更为相近、更为相像的公共产品供给方。^⑥其次,社会变迁对政党起到形塑作用。随着革命时代的淡去,原则性反对党消失,随着中产阶层的全面兴起和不断扩大,政党的阶级属性减弱,不得不谋求跨越传统社会裂隙的多元代表性。结果是,各国主要建制派政党一方面在组织上趋同,形成同构化的制度机制;另一方面,在意识形态上趋同,沉淀出对国

① Bernard Manin, *The Principles of Representative Government*, Cambridge: Cambridge University Press, 1997, p. 211.

② Anthony Downs, *An Economic Theory of Democracy*, New York: Harper and Row, 1957, p. 35; Joseph A. Schumpeter, *Capitalism, Socialism and Democracy*, New York: Harper Perennial, 1975, pp. 269-282.

③ Seymour M. Lipset and Stein Rokkan, *Cleavage Structures, Party Systems, and Voter Alignments: An Introduction*, New York: Free Press, 1967, pp. 1-64.

④ Otto Kirchheimer, "The Transformation of the Western European Party Systems," in Joseph LaPalombara and Myron Weiner, eds., *Political Parties and Political Development*, Princeton: Princeton University Press, 1966, pp. 177-200.

⑤ Anthony Downs, *An Economic Theory of Democracy*, p. 295.

⑥ Bernard Manin, *The Principles of Representative Government*, p. 190.

家利益和公共福祉的共同追求,成为政治共识的塑造者。^①相应地,政党竞争不再体现为原则性的差异替代,而是更多集中于领袖遴选、公职候选人的提名和遴选,侧重治理集团的定期人事淘汰,而不是基于立场对抗的力量重组。

因此,政党民主实质上发展为一种受趋同性限制的代表权竞争,以产生拥有稳定共识的治理集团,确保无论哪个政党上台执政,都尽可能呼应全社会的利益诉求,而不仅是党派的局部利益,克服了作为自利者的政党代表公共利益履行治理权的难题。借助政党间有限的代表权竞争,代议制民主被简化为人民赋权、精英当权的精英民主。^②

(二) 谁来治理:有限的治理权竞争

在政党民主的框架下,选治分离机制虽然并不否认政党的贯穿作用,但把政党竞争严格限制于选举民主,而将其排除在国家治理之外。不过,西方代议制民主的经验发展并没有完全沿着政党民主这条轨道前行,因为代表权竞争并不完全决定治理权的归属,而仅构成治理权分配的起点。从代表权到治理权并非只有一种转换可能,转换也并不必然一步到位,相反,转换的延迟、偏差、扭曲或反转往往不可避免。在这一转换过程中,政党起到至关重要的作用。尤其是在议会制国家,选举结果仅划定了不同政党在国会中的力量格局,作为各自竞争执政权的议价筹码。至于谁出任政府首脑,谁参与执政,往往取决于有望入围执政的政党所采取的组阁联合策略是否成功。从比较视角来看,要成功组建政党政府,不是只有满足“50%+1”席位的最小胜选联合(minimal winning coalition),还会出现拥有绝对多数优势的“大联合”(grand coalition),以及少数派联合这两种截然相反的结果。^③因此,在某种程度上,政党沦为在野党,与其说归咎于选举失利,不如说是因为联合谈判失败,或现有联合瓦解。获得最多议席的最大政党,有可能找不到联合伙伴而成为在野党;反之,选举表现并非最优的政党可能诉诸成功的联合策略而上台或留任,甚至得票比例非常小的政党会成为联合谈判中的胜负手,获得远远超出代表权竞争

① Otto Kirchheimer, “The Transformation of the Western European Party Systems,” p. 199.

② Bernard Manin, et al., “Introduction,” in Adam Przeworski, et al., eds., *Democracy, Accountability and Representation*, Cambridge: Cambridge University Press, 1999, pp. 4-5.

③ Wolfgang C. Müller, “Warum Große Koalitionen? Antworten aus koalitionstheoretischer Sicht,” *Zeitschrift für Staats- und Europawissenschaften (ZSE)/Journal for Comparative Government and European Policy*, Vol.6, No.3, 2008.

结果的治理权份额。^①

一言以蔽之,政党政治不仅没有止步于代表权领域,而且还向治理权领域渗透,将代议制民主扩展至聚焦治理权竞争的政党政府。治理权竞争的第一个维度是组阁竞争。代表权竞争决定了治理权竞争的入围资格,而组阁竞争则决定了治理权竞争的结果。两者的不同之处在于,代表权竞争依赖公开透明的选举机制,而组阁竞争则立足非公开的合作博弈。两者的共同点在于,无论是代表权竞争还是组阁竞争都是有限竞争,如果说代表权竞争受制于政党趋同,被选票最大化原则所驯化,那么,组阁竞争则是追求联合而非零和,强调政党之间的立场交集和利益重叠,注重政党结盟的可能性与比较优势。

治理权竞争的第二个维度是阁权竞争,由执政各党瓜分内阁部长席位,分割竞争性治理权。^②竞争性治理权意味着,执政各党固然是联合伙伴,但同时存在执政竞争,甚至构成政府内的局部反对派,影响执政联合的稳定和寿命。^③一方面,这是因为政党即便呈现出走向全民党化的趋同性,同时仍担负着部分地兑现选举承诺的自身诉求和内外压力;另一方面,在执政各党的理性计算中,当下的治理表现都会影响到自身在未来选举竞争中的选票得失,影响到未来组阁竞争中的博弈盘面。

阁权竞争也是有限竞争。政党即使控制部门领导权,也很难完全贯彻本党的既定政策主张,而是必须服从于联合政府存续这一根本前提。其一,契约边界。从早期默认式的君子协定到不公开的原则性秘密协定,逐渐发展到正式的、公开的合同文本,政党联合协定今天已经成为执政各党行使竞争性治理权的框架性约束条件。如果政党不遵守联合协定,就意味着阁权竞争过界,往往导致联合政府瓦解,要么重启联合谈判,触发新一轮治理权竞争,要么重启大选,触发新一轮代表权竞争;^④其二,缓冲机制。为了确保内阁信息通畅、行动一致,联合政府会设立负责联系内阁与国会的副部长或国务秘书,由和部长分属不同政党的人选担任,以预防、减缓、补救部门之间或部门与行政首脑之

① Wolfgang C. Müller and Kaare Strom, "Coalition Agreements and Cabinet Governance," in Kaare Strøm, et al., eds., *Cabinets and Coalition Bargaining: The Democratic Life Cycle in Western Europe*, Oxford: Oxford University Press, 2008, pp. 159-199.

② Michael Laver and Kenneth A. Shepsle, "Coalitions and Cabinet Government," *American Political Science Review*, Vol.84, No.3, 1990.

③ Otto Kirchheimer, "The Waning of Opposition in Parliamentary Regimes," *Social Research*, Vol.24, No.2, 1957.

④ Catherine Moury, "Coalition Agreement and Party Mandate: How Coalition Agreements Constrain the Ministers," *Party Politics*, Vol.17, No.3, 2011.

间的阁权冲突。^① 在公开、透明的正式联合机制之外，政党联合还发展出更多的非正式制度内容。以德国为例，由各执政党党魁、议会党团主席等少数领袖人物组成“跨党派圆桌协调机制，就联合政府的重大决策进行闭门协商。这种按照政党权力格局来建立治理核心圈层的非正式政治，不仅在事实上打破了正式的立法—行政分权规则体系，也限制了部门自主所开辟的竞争性治理权空间；^②其三，行政自主。阁权分割并不意味着执政党可以全面支配各自专管部门的行政权限，相反，作为政党代表的政府部长及其政治幕僚们面临来自行政科层逻辑的反制，不得不在自身丰富的政治经验和相对缺乏的行政经验之间寻找平衡。

政党政府的第三个维度是朝野政党之间的治理权竞争。在政党民主所刻画的朝野竞争图景中，朝野政党的根本区别就在于是否染指执政权和专享治理权。然而，政党政府使这一边界变得模糊起来。在特定条件下，在野党可以成为否决者(veto player)，使得执政党在行使治理权的过程中，没有在野党的背书就寸步难行，无法改变任何治理现状。其一，府院之争。由于立法权控制在国会手中，如果在野党能够有实力杯葛执政党政府的政策立法、财政预算和人事任命等，使之因无法达到相应的多数门槛而被迫搁置或者流产，那么，就对执政党的治理权构成实质挑战。在总统制国家，以美国为例，在野党虽然输了总统大选，无法染指政府的组成和阁权分配，但若能够控制国会的一院或者两院多数席位，就可以和总统互相钳制，形成“分治政府”(divided government)；^③其二，央地分权。在代议制民主国家中，无论采取联邦制还是采取集权制，都存在从中央到地方的多个治理层级。执政党控制中央政府，但并不控制所有层级的治理权，而是要和地方政府之间共享治理权。地方政府要么由民选的地方议会选举产生，要么由中央政府任命行政长官，但受地方议会辖制。通过掌握地方议会、地方政府，在野党在亚国家层面成为治理者，分享纵向的竞争性治理权；^④其三，在联邦制国家，以德国为例，如果参议院代表由州政府任命，则府院之争和央地分权还会产生融合效应。当在野党控制绝大部

① Hanna Bäck, et al., "Who Gets What in Coalition Governments? Predictors of Portfolio Allocation in Parliamentary Democracies," *European Journal of Political Research*, Vol.50, No.4, 2011.

② Gerhard Lehmbruch, *Parteienwettbewerb im Bundesstaat: Regelsysteme und Spannungslagen im politischen System der Bundesrepublik Deutschland*, Wiesbaden: Westdeutscher Verlag, 2000.

③ Robert Elgie, *Divided Government in Comparative Perspective*, Oxford: Oxford University Press, 2001.

④ Arthur Benz and Ioannis Papadopoulos, *Governance and Democracy: Comparing National, European and International Experiences*, London: Routledge, 2006.

分州的执政权,就可以掌控联邦参议院多数,成为制衡执政党、分享联邦治理权的否决者。^① 不过无论在上述何种情况下,朝野竞争并非以消极性杯葛和非合作对抗为目的,而都是以合作博弈为主的有限竞争,最终共享而非分割治理权。

总体而言,在政党政府的改造下,代议制民主终结了民主政治和国家治理互相独立无涉的可能性,使二者从“先竞争后治理”的时序关系转变为“竞争中治理”的条件关系。随着治理权合作博弈的丰富性增加,尤其是主要政党跨越朝野对立分享治理权,“竞争中治理”进一步发展成为“卡特尔化”的政党治理,由主要的建制派政党形成垄断政治职位和政治资源的治理集团。^② 不过,政党政治的卡特尔化并不天然地具有贬义,相反,把在野党带入国家治理,诉诸一系列非正式的磋商、议价和分权机制,事实上制约了执政精英基于正式选举而获得的排他性治理权,抑制甚至是抵消了胜败分明的代表权竞争而造成的周期性权力震荡。

(三) 如何治理:有限的治理术竞争

国家治理具有相对独立于政体正当性与国家权力结构的连续性,并非只有民主才谈得上治理,更非有民主就有善治。诉诸全民党化的政党民主,解决了谁来统治的问题,诉诸卡特尔化的政党政府,解决了谁来治理的问题,都不意味着善治必然毫无悬念地到来。代议制民主仍需要解决的问题是,如何治理才能实现善治。正如米歇尔·福柯(Michael Foucault)所指出,治理技术和治理技巧才是政治竞争的真正战场。^③ 在政党政治对代议制民主的改造过程中,国家治理不再是和政治竞争绝缘无涉的技术领域,而是承载政治差异的政党治理:政党成为国家治理的主体,立足于代议制民主的游戏规则,受制于代表权和治理权的分配格局,在此基础上选择差异性的治理手段和政策工具(本文统称为治理术)与其他政党展开善治竞争。^④

代表权竞争和治理权竞争塑造了治理术竞争的基本语境。首先,根据代表权竞争逻辑,政党之间的选举竞争就包含了一系列差异化的政策方案,竞选

① Philip Manow and Simone Burkhart, "Legislative Self-Restraint under Divided Government in Germany, 1976-2002," *Legislative Studies Quarterly*, Vol.32, No.2, 2007.

② Richard S. Katz and Peter Mair, "Changing Models of Party Organization and Party Democracy: The Emergence of the Cartel Party," *Party politics*, Vol.1, No.1, 1995.

③ Michel Foucault, "Governmentality," in Graham Burchell, et al., eds., *The Foucault Effect: Studies in Governmentality*, Chicago: Chicago University Press, 1991, p. 103.

④ Manfred G. Schmidt, *Staatstätigkeit: International und Historisch Vergleichende Analysen*, Wiesbaden: Springer VS, 1988, pp. 13-14.

纲领中的政策承诺决定了可供选择的治理选项和偏好序列。从政策选项上看,政党仍然保持特定的政策偏好。在同一国家内,左右翼政党至少在社会福利政策上仍有明显差异。左翼政党执政期间更倾向于增加国家的福利开支,而右翼政党执政期间则更倾向于减少福利开支。^①即便是不同国家的同类型政党之间也有着明显的治理术差异。欧洲大陆的基督教民主政党虽然和英、美国国家的保守主义政党同属于右翼政党阵营,但前者更倾向于全民党化,更容易推行社会民主主义色彩的社会政策;^②其次,根据治理权竞争逻辑,执政联合内存在治权分割,执政联合外存在朝野竞争,在清晰可辨的治理领域形成政策分工,在复杂多变的治理领域则走向政策博弈。如果执政党拥有较为稳健的议会多数支持,无论是内部团结的一党执政,还是适度区分的政党联合,执政党都能够对采取何种治理选项拥有较大决定权。相应地,如果从代表权竞争、治理权竞争到政策竞争的民主治理全过程中,掣肘治理决策的否决者数量较少,在野党之间分裂而不团结,中央政府相对于地方政府而言又拥有较强的政策操作空间,那么,执政党在政策选择和政策落实方面就依然拥有强大的影响力。^③

代表权竞争和治理权竞争设定了治理术竞争的强度边界。首先,如果某种政策会危及政党的代表权或者治理权份额,则会被政党放弃、搁置或者钝化。为了执权力最大化或者执政寿命最大化,政党会在不同程度上偏离竞争性的选举承诺。执政党甚至会根据大选时间节点安排政策,在选举之后兑现政策承诺以回报基本盘选民,但在选举之前则搁置激进改革以赢得摇摆选民;^④其次,执政轮替、朝野博弈的过程中,面对共性的治理问题压力,政党之间会形成动态的政策共识,约束激进的政策对抗。即便是像意大利这样政党极化程度较高的国家,政党之间也并非毫无政策共识,只不过呈现出凝聚、离散、再重新凝聚的周期性;^⑤再次,治理术竞争植根于具体制度环境。随着治理权

① Douglas A. Hibbs, "Political Parties and Macroeconomic Policy," *American Political Science Review*, Vol.71, No.4, 1977.

② Manfred G. Schmidt, "Allerweltparteien in Westeuropa? Ein Beitrag zu Kirchheimers These vom Wandel des Westeuropäischen Parteiensystems," *Leviathan*, Vol.13, No.3, 1985.

③ Manfred G. Schmidt, "When Parties Matter: A Review of the Possibilities and Limits of Partisan Influence on Public Policy," *European Journal of Political Research*, Vol.30, No.2, 1996.

④ Edward R. Tufte, *Political Control of the Economy*, Princeton: Princeton University Press, 1978.

⑤ Alfio Mastropaolo and Martin Slater, "Italy 1946-1979: Party Platforms and Electoral Programmes under the Republic," in Ian Budge, et al., eds., *Ideology, Strategy and Party Change: Spatial Analyses of Post-War Election Programmes in 19 Democracies*, Cambridge: Cambridge University Press, 1987, pp. 345-368.

格局的多元网络催生各种正式和非正式的否决机制,即使朝野轮替,政策“偏航”也难以发生。^①

治理术竞争的有限性既指向治理术竞争的强度区间,也指向治理术竞争的选项区间。首先,政治正确和政策禁区并存,限制政党治理的政策视野。第二次世界大战结束以来,在民主政治向国家治理不断渗透的过程中,围绕人权自由、市场经济、福利国家和环境保护等内容形成不容挑战的政策正确,在防范和制衡群体歧视、贸易壁垒、环境污染等难题方面起到稳定治理秩序的作用,同时划定抵制、拒绝和回避改革的政策禁区,限制政策调整和政策替代的可能性。^②其次,治理优先和合作优先交互增强,推动政党治理的政策趋同。一方面,政党选择何种政策,并不取决于政党之间在意识形态和政策偏好上的系统性差异,而越来越倾向服务于如何解决共性的治理难题;^③另一方面,无论任何政党提出何种差异性的政策动议,最后落地的政策都是共享治理权的朝野政党之间磋商谈判的折中产物。

总之,在政党政治持续不断的贯穿改造下,代议制民主和国家治理进一步融合,发展成为政党之间有限的治理术竞争。政党治理依旧带来差异,但不再是一揽子治国方略之间的系统性差异,而是聚焦政策议题的注意力差异,平衡政策选项的优先性差异,以及应对共性治理难题的绩效差异。

二、弱竞争民主:一个整体性解释框架

代议制民主有着与时俱进的灵活性。^④正如上文指出,西方代议制民主不断地被政党政治渗透、贯穿和塑造,并在代表权、治理权和治理术这三个维度上演化为政党之间的有限竞争,在平衡民主政治和国家治理这双重目标任务的过程中,呈现出三重弱化趋势:其一,人民相对于精英的弱化,政党的全方位主导作用贯穿大众选举、政府组建和国家治理的全过程;其二,差异相对于共性的弱化,政党之间仍有差异,但主要是针对共同目标提出更好方案的相对差异,而非相互排斥的绝对差异;其三,竞争相对于合作的弱化,政党之间仍有竞

① Manfred G. Schmidt and Tobias Ostheim, “Die Lehre von der Parteidifferenz,” in Manfred G. Schmidt, et al., eds., *Der Wohlfahrtsstaat: Eine Einführung in den Historischen und Internationalen Vergleich*, Wiesbaden: Springer VS, 2007, p. 5.

② Arye L. Hillman, “Political Economy and Political Correctness,” *Public Choice*, Vol.96, No.3, 1998.

③ Richard Rose, *Do Parties Make a Difference*. London and Basingstoke: Macmillan, 1980, pp. 151-157.

④ Bernard Manin, *The Principles of Representative Government*, p. 234.

争,但不是你死我活的零和博弈,而是在共赢基础之上获取相对优势的合作博弈。本文把在政党政治塑造下竞争趋于弱化的西方代议制民主称之为“弱竞争民主”。

弱竞争民主不是规范性概念,而是解释性概念。首先,弱竞争民主不等于“弱民主”,所谓“弱”之相对于“强”,并不是价值或质量上的优劣判断。规范民主理论研究学者以公民参与程度区分民主水平的优劣,认为代议制民主是“弱民主”(thin democracy),而参与式民主则是“强民主”(strong democracy)。^①与之截然不同的是,弱竞争民主强调精英竞争的包容性程度,凸显代议制民主的适应性变迁能力,尤其是通过增加精英竞争的开放性和流动性,弥补选举民主格局下的公民参与窄化对代议制民主基础正当性的削弱;其次,弱竞争民主概念并不提供精细的量化指标,在代议制民主国家之间划分民主水平的高低等级,而是试图提出一般概括意义上的解释框架,从政党政治和国家治理的交互作用视角出发,探索理解西方民主政治制度运行逻辑的另一种可能性。

弱竞争民主不是类型学概念,而是整体性概念。自加布里埃尔·阿尔蒙德(Gabriel Almond)以来,比较政治学热衷于把西方代议制民主按照不同标准进行划分的类型学,以比较民主政治发展模式的多样性和优劣差异。^②阿尔蒙德认为,盎格鲁-撒克逊(Anglo-saxon)国家社会同质性强,政治向心力强,而德、法、意为代表的“旧欧洲”国家社会异质性强,政治离心力强,前者的民主稳定性当然高于后者。阿伦·利普哈特(Arend Lijphart)则针锋相对地指出,成熟稳定的代议制民主不是只有盎格鲁-撒克逊国家所代表的竞争性民主这唯一选择,还有欧洲大陆国家深深植根于交错重叠的政治历史与制度经验之中的共识性民主。在利普哈特看来,竞争性民主在民主稳定水平上固然更有优势,而共识性民主则在民主质量水平上,尤其是在民主代议、国家治理的多个方面的表现上要优于前者。^③类似的类型学比较和优劣争论绵延不断,诸如总统制—议会制,多党制—两党制,多数选举制—比例选举制,联邦制—集权制等,在极大地丰富了比较政治学对西方民主政治制度细节的洞察力的同时,却难以跳出各种相互交叉重叠的局部知识,削弱了从整体上批判性地理解代议

^① Benjamin Barber, *Strong Democracy: Participatory Politics for a New Age*, Berkeley: University of California Press, 2003.

^② Gabriel A. Almond, "Comparative Political Systems," *The Journal of Politics*, Vol.18, No.3, 1956.

^③ Arend Lijphart, *Patterns of Democracy: Government Forms and Performance in 36 Countries*, Second Edition, New Haven and London: Yale University Press, 2012.

制民主的能。^① 本文提出“弱竞争民主”概念,意在打破这些类型学比较的壁垒效应,给出一种相对简单的替代性解释。其目标并非指向一套宏观的民主理论,而是要跳出宪政框架下选举民主的狭义领域,直面民主政治的竞争性逻辑和国家治理的有效性逻辑二者之间的根本张力,理解代议制民主的广义生长空间,把握当前西方民主政治危机的实质。

弱竞争民主不是弱化政党政治的多元治理概念,而是强调政党政治的联合治理概念。20世纪70年代中期以来,涌现出一系列概念化的研究进路,诸如协和民主(consociational democracy)、新法团主义(neo-corporatism)、政策共同体(policy community)等。^② 这些概念都试图摆脱竞争性民主所暗含的“民主即善治”的简化视角,不再以宪政制度和权力关系来简单覆盖治理领域,而是转向“民主如何实现善治”的复杂视角,侧重分析宪政民主建构基本完成的条件下如何实现善治目标,尤其是强调政策制定和政策执行过程的复杂化,重视非政府行为者分享治理权。^③ 但是,这些概念存在比较明显的缺陷,一是视野有限,过度局限于西欧国家经验,忽视了欧美国家民主治理差异背后的共同趋势;二是矫枉过正,过度强调多元治理,弱化政治行为者,特别是回避政党的支配性角色。^④ 相比较而言,“弱竞争民主”虽然同样聚焦“民主如何实现善治”,但致力于在差异化的欧美经验中寻找共性,强调政党仍是国家治理中的决定性力量,揭示政党政治在打通正式的民主规则体系和非正式的政治议价体系过程中所呈现的渗透性和贯穿性。政党不仅主导协作、约束竞争,而且塑造共识、推动联合,成为平衡民主政治和国家治理张力的关键机制:政党趋同走向全民党,造就有限的代表权竞争,进而形成分享执政权力的卡特尔,造就有限的治理权竞争,最后形成跨越裂隙和阵营的“治理大联合”(governance grand coalition),造就有限的治理术竞争。^⑤

① George Tsebellis, *Veto Player: How Political Institutions Work*, Princeton: Princeton University Press, 2002, p. xiii.

② Arend Lijphart, “Consociational Democracy,” *World Politics*, Vol.21, No.2, 1969; Gerhard Lehmbruch and Philippe C. Schmitter, *Trends toward Corporatist Intermediation*, Beverly Hills: Sage Publications, 1979; Jeremy J. Richardson and A. G. Jordan, *Governing under Pressure: The Policy Process in a Post Parliamentary Democracy*, Oxford: Martin Robertson, 1979.

③ Rod A.W. Rhodes, “Policy Network Analysis,” in Michael Moran, et al., eds., *The Oxford Handbook of Public Policy*, Oxford: Oxford University Press, 2006, pp. 425-447.

④ Manfred G. Schmidt, “Richard Rose. Do Parties Make a Difference?” in Steven J. Balla, et al., eds., *The Oxford Handbook of Classics in Public Policy and Administration*, Oxford: Oxford University Press, 2015, pp. 405-416.

⑤ Manfred G. Schmidt, “Germany: The Grand Coalition State,” in Josep M. Colomer, ed., *Political Institutions in Europe*, London and New York: Routledge, 1996, pp. 62-98.

诚然,任何比较政治学概念都会因抽象概括层级的提高而面临经验解释力上的深刻挑战,弱竞争民主也不例外。一个最为突出的问题是,“弱竞争民主”是否普遍适用于欧美发达国家?还是更适于解释西欧的议会制国家,而不适合美国这样的总统制国家?如果从政党研究传统中的“大西洋分歧论”出发,的确美国政党的组织化水平远不如西欧政党,政党政治的行动空间在总统制格局下受到行政主导因素的更多限制。^①然而,更准确地说,“大西洋分歧”本身无法否定美国民主政治走向弱竞争化,只是集中凸显了欧美民主国家在代表权竞争弱化这一维度上的竞争场景差异和政党角色差异,更忽视了北大西洋两岸国家在治理权、治理术的竞争弱化等方面存在明显的共性。如前所述,美国政治中低组织化的政党政治、府院之争、联邦化治权分享、领袖政治支配政党政治等,虽然和西欧政党治理机制存在细节差异,但都同步反映了人民相对于精英的弱化、政党差异相对于政党共性的弱化、政党竞争相对于政党合作的弱化这三重趋势。此外,如果拒绝承认美国民主政治实质上退化成为弱竞争民主,就无法理解近年来美国政党政治走向激进和极化的动力机制究竟何在。正如下文将指出,极化政治恰恰是弱竞争民主运转失衡甚至失灵的产物。

总体而言,弱竞争民主的提出基于比较坚实的实践基础和理论传统。首先,弱竞争民主更恰当地概括了当代西方代议制民主治理实践走向治理大联合的趋势特征,即从基于朝野分立的排他治理转向基于朝野联合的合作治理,从完全基于宪政民主程序的正式政治转向更多诉诸精英联合的非正式政治。^②无论哪个政党上台执政,代议制民主都在力图实现把尽可能多的建制派政党纳入到国家治理中来。政党在选票、席位和政策上的竞争都是弱化的有限竞争,更倾向于以竞争促合作,以优势拼平衡。政党既可以是执政联合的正式成员,订立执政协议、分配内阁权力,在形式上的执政联合之内,也可作为在野党通过各种正式和非正式的途径介入政策的酝酿、制定和执行过程,从而虽然处于形式上的执政联合之外,却在实质意义上的治理联合之内。(1)朝野政党的根本性分歧减少,在野党变得更容易和更频繁地同意政府提案;(2)随着联合政府成为常态,代议制政府内部的异质性增强,联合伙伴会成为因政策议题而异的局部反对派。^③面对联合政府内部这种微妙的分化张力,在野党有更多的

① 张春满:《政党概念的“大西洋分歧”与利基政党对传统政党概念范式的冲击》,《国外社会科学》2019年第5期。

② Manfred G. Schmidt, “Richard Rose. Do Parties Make a Difference?” p. 412.

③ Ludger Helms, “Studying Parliamentary Opposition in Old and New Democracies: Issues and Perspectives,” *The Journal of Legislative Studies*, Vol.14, No.1-2, 2008.

行动空间和战略选择去确定和调整自身与政府之间的角色关系;^①(3) 对于有些政党而言,为了实现自身利益的最大化,更有利的选择不一定是参与执政,而是在政府之外提供支持,成为不承担执政责任但分享执政红利的“假在野党”。^② 在由少数派联合执政的国家中,以瑞典和新西兰为典型,朝野政党协作甚至不再仅依赖非正式的君子协定,而代之以正式的合作协议,以落实不同层次的朝野合作承诺;^③(4) 对于某些实力强大的在野党而言,可以通过发掘宪政制度潜力,获取制衡执政党的治理否决权,推动形成彼此牵制又相互妥协的朝野联合。^④

其次,弱竞争民主也更为有力地推进了探索代议制民主如何实现“民主善治”的研究传统。(1) 弱竞争民主揭示出,全民党化并不意味着政党全方位地彻底趋同,更准确地说是政党对宪政民主规则和良善治理目标形成稳固的共识。在具体的制度语境和治理权结构中,政党之间一方面保持着动态调整的共识,另一方面保持着一定程度的治理竞争差异;(2) 弱竞争民主强调,治理术差异所带来的治理绩效差异同时被超越朝野分割的治理大联合所控制和弱化。通过诉诸更具开放性和包容性的政党精英网络机制,弱竞争民主限制大众参与和精英竞争对政府稳定和政策稳定的冲击,尤其是淡化以选举竞争为主的政治问责机制所要求的“胜利者”和“失败者”截然两分;^⑤(3) 弱竞争民主承认政党政治支配国家治理权的事实,但并不支持卡特尔政党命题的摧毁性结论,断定政党政治因此颠覆了代议制民主的正当性基础。相反,弱竞争民主强调,恰恰是凭借着政党政治对代表权、治理权和治理术的全面贯穿,西方代议制民主才得以巩固和稳定,告别绝对人民主权和完全竞争选举等理想民主模式,落地为治理实践和政党政治持续性的交互塑造,一方面,政党支配国家治理的各个环节;另一方面,国家治理俘获政党,改造政党的生存样态。

① Peter Mair, “Political Parties, Popular Legitimacy and Public Privilege,” *West European Politics*, Vol.18, No.3, 1995.

② Rudy B. Andeweg, “Parties in Parliament: The Blurring of Opposition,” in Wolfgang C. Müller and Hanne Marthe Narud, eds., *Party Governance and Party Democracy*, New York: Springer, 2013, pp. 107-109.

③ Tim Bale and Torbjörn Bergman, “Captives No Longer, But Servants Still? Contract Parliamentarism and the New Minority Governance in Sweden and New Zealand,” *Government and Opposition*, Vol.41, No.3, 2006.

④ Philip Manow and Simone Burkhardt, “Legislative Self-Restraint under Divided Government in Germany, 1976-2002,” *Legislative Studies Quarterly*, Vol.32, No.2, 2007.

⑤ Sergio Martini and Mario Quranta, “Political Support among Winners and Losers: Within-and Between-Country Effects of Structure, Process and Performance in Europe,” *European Journal of Political Research*, Vol.58, No.2, 2019.

三、弱竞争民主的运行悖论与失灵困境

弱竞争民主不是凭空而来的乌托邦，而是西方代议制民主历经 100 多年发展演化的动态结果。19 世纪早期，相当数量的前现代国家处于治理无能的政治衰败状态，因此，“民主则善治”作为具有巨大价值优势的信条，指向自由体面的个人生活和廉洁有效的政府管理，成为绵亘一个世纪的民主化长波的基本动力。然而，正如奥地利政治经济学家约瑟夫·熊彼特(Josef Schumpeter)指出，民主学说和民主实践之间的巨大鸿沟注定会被发现，民主善治的“美丽曙光”终将慢慢消逝。^① 代议制民主被政党政治逐步改造为弱竞争民主，既是民主学说跨越实践鸿沟的过程，也是民主善治曙光消逝的过程。一方面，伴随着政党政治的渗透和嵌入，民主政治和国家治理之间相互调试，维系了民主立国和精英治国之间的共存共生；另一方面，弱竞争民主只是转移或者遮蔽了精英化的“非民主治理”痼疾，埋下民主治理失灵的导火线。

(一) 政党问责机制失灵

弱竞争民主之谓民主，在于选举问责机制能够发挥奖惩调节作用，以确保选民的利益得到实质性代表。具体来说，就是选民选出比自己更适合的人和政党来掌权，期望他们带来惠及自身利益的善治成效，并根据这一标准来奖励政绩良好的治理者，罢黜政绩拙劣的治理者，做到“能者上，不能者下”。唯其如此，选民才会容忍自身相对于精英的弱化，默许政党垄断治国精英的组织与遴选，接受政党在意识形态和政策主张上的趋同。

弱竞争民主暗藏巨大的政党问责失灵风险。首先，无法精准锁定谁才是失职的治理者。建制派政党在选举政治之中多采取中间选民导向，选举承诺含糊不定，在治理大联合之中则治权共享多过治权分割，政策妥协多过政策对抗，以至于选民难以在选举承诺、治理政策，以及治理主体之间建立清晰的权责关系；其次，无法精准问责治理者的失职程度。伴随着治理问题的复杂化和专业化程度加深，治理过程往往难以在选举周期内完整呈现，以至于选民难堪治理绩效评估的重任；再次，无法精准惩罚失职的治理者。卡特尔化的建制派政党通过选举后的封闭性治权竞争，诉诸成功的联合策略，能够弥补甚至完全对冲选举损失，造成选败不败甚至反败为胜的结果，以至于选民难以通过投票

^① Joseph A. Schumpeter, *Capitalism, Socialism and Democracy*, p. 267.

方式对政党施加实质影响。结果,当选不出强有力的政府,如荷兰、比利时自2010年以来多次发生旷日持久的组阁僵局,或选出来的政府干不好;如深陷经济衰退困境的意大利、希腊民粹联合政府屡屡无法推行实质性改革,或干不好的政府选不下去;如德国、奥地利的大联合政府虽民望跌入低谷却长期牢固掌权,那么选举问责就陷入无意义的空转。^①

政党问责失灵的根本原因在于,结果导向的非正式政治并不必然保障过程导向的正式政治。选举问责只能约束选举时刻看得见的正式政治,而面对选举之外看不见的非正式政治则束手无策。^② 当看不见的政党政治为看得见的选举问责提供缓冲和减震的时候,弱竞争民主体现为均衡克制的宪政民主。但是,当缓冲和减震蜕变为对选举问责的侵蚀和反制,弱竞争民主则逆转为去民主化的精英统治。

(二) 政党回应机制失灵

民意要在民主治理的诸环节获得实质性代表,不仅依靠代表问责机制,还有赖于代表回应机制。在弱竞争民主框架下,政党在选择执政联合伙伴或者政策选项的时候,可以不完全受制于选举结果,而是能够选择“善意地背叛”选民,以克服选民的短视与非理性,建立更为稳定的狭义政府或者广义治理联合,推行更符合国家和选民长远利益的政策。不仅如此,政党还能够非选举时刻的日常政治过程中,不拘泥于相对静态的选举承诺和代表权格局,而是因应选民偏好和治理任务的优先次序变化,进行及时准确的战略转型和政策调整。^③ 即使选举不能精准锁定并惩罚失职的治理者,但如果能够通过政党之间的议价、磋商等非选举手段,找到应对治理难题的有效办法,就依然可以从治理绩效这一端出发,为代议制民主守住正当性。

基于“善意背叛”的回应机制并不必然能够对冲问责机制失灵的风险。毕竟,如何判断政党背叛选民究竟是出于善意还是恶意,这不仅对选民提出了不切实际的要求,也给政党规避责任大开了方便之门。政党的回应是否得当、及时和有效,脱离了定期选举这样的问责监督机制,也就失去了客观衡量标准,或沦为政客的自我背书,或成为抵制民意、拒绝回应的借口。更加致命的危险在于,问责失灵会造成回应失灵的连带效应。当政党因为免于选举的事后监

① Bernhard Wessel, "Performance and Deficits of Present-Day Representation," in Sonia Alonso, et al., eds., *The Future of Representative Democracy*, Cambridge: Cambridge University Press, 2011, p. 121.

② Giovanni Sartori, *The Theory of Democracy Revisited*, Chatam: Chatam Haus Publishers, 1987, p. 241.

③ Bernard Manin, et al., "Introduction," pp. 10-11.

督惩罚而不需要考虑选票最大化,那么,政党是否还有足够的动力去进行回应民意,就成为弱竞争民主无法约束的不确定性。

政党回应失灵不仅包括动力匮乏,还体现为回应趋同和回应无效。首先,国家治理问题的复杂程度越来越高,治理技术的专业性要求也越来越高,但无论是政党轮替还是重组联合,政党所奉行的治理战略和政策选项的趋同性越来越强,替代性却越来越低,导致选民无法辨识政党回应的方案区分度和效果差异性;其次,弱竞争民主强调政党共识和政党协作,弱化政党差异和政党竞争,限制了政党做出排斥其他政党的强替代性回应的能力。在政治正确和政策禁忌的共同作用下,政党面对特定群体、特定议题会出现回应盲点和回应误区,即便有反应也往往沦为“鸡同鸭讲”的无效回应。2015年难民危机爆发以来,民粹主义势力在世界范围内异军突起,以反移民、反全球化等诉求为旗帜,成为席卷欧美各国的新兴政治力量,无疑是建制派政党奉行政治正确,无视民意走向分裂极化的结果;再次,政党之间虽然保有适度差异,但主要是围绕大同小异的政策包中不同选项之间的优先性差异做文章,旨在引领和塑造选民的注意力。^①然而,这种变被动回应为主动引领的民意应对策略,一方面会因为政党过于偏离选举承诺而失效,另一方面会随着选民决策的信息渠道更丰富和信息完备程度更高而难以奏效。

(三) 政治精英吸纳机制失灵

弱竞争民主保障实质性代表,还有赖于独特的政治精英吸纳机制。通过诉诸政党政治,弱竞争民主致力于突破局限于选举政治的狭义精英民主,建立更具开放性和流动性的广义精英民主,以弥补政治竞争的弱化、政治参与的窄化对代议制民主基础正当性的削弱。

无论问责失灵还是回应失灵,都会造成精英吸纳机制失灵。问责失灵意味着,政党精英群体能够抵制、消解甚至是避开选举问责。尤其是在议会制国家,政党高层在党内职务、政府职务、党团职务之间转换自如,在避开任期限制和选举奖惩的同时,也压缩了下层精英的上升空间。回应失灵意味着,政党精英不愿或不能发现并承载民意的新动向,触发选民的政党认同和入党意愿急剧下降,大大降低了新政治精英加入建制派政党的主观意愿和客观机遇。换言之,问责失灵和回应失灵都削弱了政党吸纳精英的开放性和流动性。

造成精英吸纳机制失灵的另一个重要原因,是来自领袖政治的侵蚀。在

^① Heike Klüver and Jae-Jae Spoon, “Who Responds? Voters, Parties and Issue Attention?” *British Journal of Political Science*, Vol.46, No.3, 2016.

弱竞争民主框架下,政党竞争差异不仅是系统性差异,而是取决于政党领袖的风格偏好和利益算计的对抗性差异。^①在总统制国家中,以美国为例,总统凭借府院之争中的制度优势,以个体否决者的身份抗衡自家政党和在野党。议会制国家中,以德国和英国为例,总理或者首相的权力也日趋“总统化”,在非正式的治理大联合中占据着枢纽地位,拥有了超越本党或执政联合的代表权威和决策权威。^②虽然从某种意义上讲,领袖政治重新回到了前政党政治时代的自主委任原则,但并非回到议员自主委任的松散型精英结构之中,而是由政党领袖取得了相对于组织化的政党精英的压倒性优势,拥有了尺度越来越大、范围越来越广的例外决策权和自由裁量权。另外,领袖政治受到的监督惩戒却几乎为零。^③如果说弱竞争民主把代议制民主改造为政党之间的有限竞争,那么,领袖政治则从党内政治和党际政治的两个层面上都消解了这一有限竞争。尤其是在议会民主制之下,政党领袖没有任期限制,即使是选战失败,除非主动引咎辞职,或者败给野心勃勃的挑战者,否则,几乎完全不受选举问责和党内监督的制约,可以继续留在非正式的治理大联合决策圈之中。

总体来说,弱竞争民主致力于在民主政治和国家治理间达成和解、实现平衡,在相当程度上克服了以选举推动治理这一手段所带来的政策消耗与政策动荡等风险。然而,政党政治和国家治理的关系越融洽,政党在国家和社会之间的中介作用就越失衡甚至失灵。治理大联合一方面致力于实现包容性最大化,另一方面却又容不下任何来自联合之外的竞争性替代选项,实质上以法团主义化的精英共识取代选民参与基础上的公民共识。^④结果,一旦走上特定的政策轨道,纠偏改错和结构改革就变得非常困难,绩效问责和民声回应也变得惰性十足,从而埋下民众政治态度突变的祸根。^⑤对于选民大众而言,政党政治和国家治理是什么样的关系,究竟是政党垄断治理,还是治理俘获政党,这种区别并不重要。重要的是,一旦政党之间不能维持清晰可辨的政策差异,不能确保输赢分明的执政轮替,那么,就很难说服选民去相信政党依旧是为民负

① Bernard Manin, *The Principles of Representative Government*, p. 219.

② Thomas Poguntke, "A Presidentializing Party State? The Federal Republic of Germany," in Thomas Poguntke and Paul Webb, eds., *The Presidentialization of Politics: A Comparative Study of Modern Democracies*, Oxford: Oxford University Press, 2005, pp. 63-87.

③ Nadia Urbinati, "Representative Democracy and Its Critics," in Sonia Alonso, et al., eds., *The Future of Representative Democracy*, pp. 23-49.

④ David Hine, "Political Parties and the Public Accountability of Leaders," in Jack Hayward, ed., *Élitism, Populism, and European Politics*, Oxford: Oxford University Press, 1996, p. 141.

⑤ James G. March and Johan P. Olsen, *Democratic Governance*, New York: Free Press, 1995, pp. 151f.

责、回应民声的政治代表，而不是攀附于国家机器之上的寡头统治。^① 对政治精英而言，精英民主究竟是局限于选举政治，还是扩展到日常政治，这一区别也并不重要。重要的是，如果政党不能为政治精英提供畅达、有效的进入渠道和上升空间，随着政党竞争越来越多地化简为领袖对抗，政党精英的流动性和开放性大幅度下降，政治精英必然另辟蹊径，开拓新的代表空间。

四、弱竞争民主的再调适潜力

弱竞争民主是代议制民主应对内外压力不断调适的产物。因此，无论问责失灵、回应失灵还是吸纳失灵，都首先出现在政党政治改造代议制民主的过程中，但这并不意味着代议制民主必然走向衰落。针对这多重失灵的危机，代议制民主遭遇了来自民粹主义、党内民主和全民公决等一系列相互关联的严峻挑战。

（一）民粹主义：挑战去政治化

当前民粹主义的滥觞构成了对弱竞争民主的最大挑战。虽然二者都力图全方位地代表“人民”，但弱竞争民主代表同意精英的人民，而民粹主义则代表反对精英的人民。^② 弱竞争民主诉诸政党政治以实现“普遍代表”，主张精英可以拥有实质上代表人民主权的正当性，而民粹主义则寻求不依赖政党政治的“直接代表”，坚持人民拥有精英无法拥有的先天道德优势。^③ 在民粹主义者看来，弱竞争民主已经堕落为去政治化的腐败政治，侵蚀了政治生活的冲突性本质。政党民主因其间接性和局部性而无法真正代表人民，而政党趋同和政党共谋导致政党阵营界限模糊难辨，无法回应和吸纳实质性的反对派和批评者。因此，民粹主义站在弱竞争民主的对立面，举起“反政治”的旗帜，反对去政治化的精英政治，尤其要打破政治禁忌和政治正确所设定的议题边界，回应和代表那些被建制派政党有意边缘化或者无意间忽视的群体诉求。^④

① Rubén Ruiz-Rufino and Sonia Alonso, “Democracy without Choice: Citizens’ Perceptions of Government Autonomy during the Eurozone Crisis,” *European Journal of Political Research*, Vol.56, No.2, 2017.

② Francisco Panizza, “Introduction: Populism and the Mirror of Democracy,” in Sebastian Barros, et al., eds., *Populism and the Mirror of Democracy*. New York: Verso, 2005, pp. 1-31.

③ Cas Mudde, “The Populist Zeitgeist,” *Government and Opposition*, Vol.39, No.4, 2004.

④ Chantal Mouffe, *For a Left Populism*. London and New York: Verso, 2018; Rüdiger Schmitt-Beck, “The ‘Alternative für Deutschland in the Electorate’: Between Single-Issue and Right-Wing Populist Party,” *German Politics*, Vol.26, No.1, 2017.

民粹主义试图在代议制民主的制度框架中反对代议制民主,利用政党政治的游戏规则来重塑政党竞争。^①近年来,民粹主义政党不断发展壮大,不仅摆脱了的边缘性自我定位,更和极右翼法西斯主义进行了明确切割,进而敞开接纳主流建制派政党的批评者和反叛者。^②在民粹主义政党的冲击下,政党体系碎片化程度加深,极化程度加剧,陷入分化重组。^③特别是随着建制派大党实力削弱,旧治理联合趋于瓦解,新治理联合难以稳定。^④

民粹主义的强势发展迫使建制派政党做出回应和调适,不同程度地靠近和吸收民粹主义政策诉求,以遏制回应失灵和治权衰落的颓势,同时开拓驯化民粹主义政党、重建治理联合的可能性空间。^⑤在总统制国家中,典型如美国,由于政党组织化程度普遍较低,总统拥有反制政党精英的传统强势,领袖政治本身和民粹主义的契合度较高,近年来由前总统特朗普个人鼓动分裂性的仇恨政治,释放了驱使美国两党政治走向极化重组的巨大能量。^⑥在议会制国家中,民粹主义政党也已经进入建制派政党的治理联合视野,如奥地利和意大利等国,民粹主义政党甚至与右翼保守政党组建了民粹主义色彩浓厚的联合政府。^⑦

至少从近期来看,民粹主义强力介入代议制民主,焦点任务是要摧毁旧的治理共识,而并非重建新的治理共识。考虑到民粹主义反移民、反全球化的共性立场,其人民主权诉求实质上并不是诉诸包容和融合,而是诉诸排除和自保,和弱竞争民主的协作共识逻辑完全相背离。因此,建制派政党和民粹主义政党之间的对立关系,究竟是走向容忍差异的再政治化,还是走向鼓动冲突的

① Cas Mudde and Cristóbal R. Kaltwasser, *Populism: A Very Short Introduction*. Oxford: Oxford University Press, 2017, pp. 116-118.

② Enzo Traverso, *The New Faces of Fascism: Populism and the Far Right*, London and New York: Verso, 2019.

③ 高春芽:《政党代表性危机与西方国家民粹主义的兴起》,《政治学研究》2020年第1期。

④ 丁辉:《默克尔时代的大联合政府:德国“大联合国家”治理模式的衰落》,《经济社会体制比较》2018年第5期。

⑤ Joost V. Spanje, “The Wrong and the Right: A Comparative Analysis of ‘Anti-Immigration’ and ‘Far Right’ Parties,” *Government and Opposition*, Vol.46, No.3, 2011; Jae-Jae Spoon and Heike Klüver, “Responding to Far Right Challengers: Does Accommodation Pay Off?” *Journal of European Public Policy*, Vol.27, No.2, 2020.

⑥ Pippa Norris and Ronald Inglehart, *Cultural Backlash: Trump, Brexit, and Authoritarian Populism*. Cambridge: Cambridge University Press, 2019.

⑦ Cas Mudde, “Fighting the System? Populist Radical Right Parties and Party System Change,” *Party Politics*, Vol.20, No.2, 2014; Kurt Richard Luther, “Of Goals and Own Goals: A Case Study of Right-Wing Populist Party strategy for and during Incumbency,” *Party Politics*, Vol.17, No.4, 2011.

立场极化,决定了建制吸纳民粹、重组治理联合的难度。^①

(二) 党内民主:挑战去民主化

党内民主和民粹主义是两套完全不同的方案。民粹主义拒绝政党支配治理,试图在建制派政党之外寻找出路,而党内民主则试图通过改造政党组织生活来改造政党治理生态,诉诸党内民主选举、民主决策反制精英政治,重新激活政党政治在选举问责、选民回应以及精英吸纳诸方面的重要功能。

党内民主既对弱竞争民主提出了深刻批评,又和民粹主义展开了有力竞争,是政党政治自我革新、拯救弱竞争民主的重要途径。自20世纪90年代以来,党内民主化浪潮席卷西方各国主要建制派政党,基本建立了党内领袖直选制度和公职候选人民主遴选制度,并且经常运用党员公投的直接民主方式对党内重大决策事务进行表决。^② 随着分裂性的焦点议题增多,政党联合重组的压力日趋增大,党内民主从制度上构成了对熊彼特精英民主的重要校正,以弥补选举竞争机制下从政党民主到政党治理的正当性链条缺陷。

党内民主无力独撑弱竞争民主走出失灵困境。从根本上讲,党内民主、选民代表性及治理绩效之间是一个无法平衡的三角关系,一个指标的大幅抬升,往往会造成另外两个指标的下降。换言之,党内民主水平提高,往往同时伴随着选举竞争力的下降以及政策执行力的衰减。^③ 尤其对于执政党而言,党内民主对领袖人选、政策走向的影响越大,执政党在朝野竞合格局中的伙伴选项和博弈能力也就越受到制约,也就更难以维系向党员负责和向全体选民负责这两种问责导向之间的微妙平衡。^④ 事实上,党内民主化挑战了全民党共识相对于政党自利的超越性优势,也挑战了政党团结一致的行动者形象,为跨党派的朝野治理联合增加了更为复杂的党内维度。^⑤ 当新的社会裂隙和治理争端会渗透进入政党内部,伴随着党内派系冲突与立场分裂,以党内民主的方式正式

① Nadia Urbinati, *Me the People. How Populism Transforms Democracy*, Cambridge: Harvard University Press, 2019, pp. 188-208.

② Hui Ding, *Die Demokratisierung der Parteiführerauswahl: Parteien in Deutschland und Großbritannien im Vergleich*, Wiesbaden: Springer-VS Verlag, 2015.

③ Gideon Rahat, Reuven Y. Hazan, and Richard S. Katz, "Democracy and Political Parties: On the Uneasy Relationships between Participation, Competition and Representation," *Party Politics*, Vol. 14, No. 6, 2008.

④ John D. May, "Opinion Structure of Political Parties: The Special Law of Curvilinear Disparity," *Political Studies*, Vol. 21, No. 2, 1973.

⑤ Richard S. Katz, "Should We Believe That Improved Intra-Party Democracy Would Arrest Party Decline?" in Richard S. Katz and William P. Cross, eds., *The Challenge of Intra-Party Democracy*, pp. 49-64.

化、合法化和公开化,治理联合的协商成本、行动空间乃至存亡去留就都可能随之失去确定性和稳定性。在极端情况下,党内民主化不仅不会构成对弱竞争民主的补充,反而会导致政党民主失序、政党政府难产和政党治理停摆。

(三) 全民公决:挑战去正式化

全民公决挑战弱竞争民主,主要着眼于后者过度依赖去正式化的政党治理模式,以至于无力进行重大的、正式制度改革和政策转型。去正式化意味着,一方面,弱竞争民主过于偏重维系建制派政党间的治理共识和妥协现状,忽视或者淡化政党之间的立场差异和政策冲突,导致政党在面对争议性的治理议题的时候,严重缺乏及时有效地回应和聚合民意的能力和动力;另一方面,政党治理联合的决策能力高度受制于复杂的否决者结构,导致在从选举、立法到治理的正式制度常规框架内推动重大改革的成本过高、难度过大。^①因此,20世纪末以来,全民公决越来越频繁地被应用于解决棘手的、社会分裂性强的国家治理难题,提出就事论事、非此即彼的简化方案,成为相对常态化、激进化的民主决策机制。^②

然而,全民公决本质上是一种赢者通吃、加剧冲突的刚性决策机制,与弱竞争民主强调交易和补偿、重视协商和联合的柔性治理机制相比较,完全是南辕北辙。^③对于建制派政党而言,倚重全民公投来解决治理难题,意味着放弃政党民主发挥政策倡议和民意引领的积极代表权,放弃治理联合发挥政策缓冲和利益妥协的主动治理权,使得分化分裂的民意和影响广泛的政策之间再无任何中介、转化和减震的可能空间。与建制派政党相比,民粹主义政党更热衷于打全民公决这张牌,借此摆脱自身的低组织化劣势,以激进政治站位来凝聚民众注意力,推动国家治理背离弱竞争、弱对抗的合作主义风格,转而趋向于强竞争、强对抗的民粹主义风格。^④此外,当全民公决进入治理常态,成为制度建构和政策走向的关键节点,能否以及如何纠正全民公决结果就成了一个棘手难题。毕竟在代议制民主的宪政分权结构中,既没有预见到全民公决所拥有的实践潜力,更没有创设出约束全民公决的制度潜力,而无论是国会立法

① Matt Qvortrup, "Introduction: Theory, Practice and History," in Matt Qvortrup, ed., *Referendums around the World*, Cham: Palgrave Macmillan, 2014, pp. 12ff; Hans J. Lauth, "Informal Governance and Democratic Theory," in Thomas Christiansen and Christine Neuhold, eds., *International Handbook on Informal Governance*, Cheltenham and Northampton: Edward Elgar, 2012, pp. 40-64.

② Liubomir Topaloff, "The Rise of Referendums: Elite Strategy or Populist Weapon?" *Journal of Democracy*, Vol.28, No.3, 2017.

③ Giovanni Sartori, *The Theory of Democracy Revisited*, p. 115.

④ Liubomir Topaloff, "The Rise of Referendums: Elite Strategy or Populist Weapon?"

权还是违宪审查权,都缺乏反制全民公决的正当性优势。

总之,民粹主义、党内民主和全民公决以不同方式挑战了弱竞争民主的运行逻辑,动摇了弱竞争民主的稳定根基。但它们都受制于代议制民主的框架性约束,不可能离开政党政治而重起炉灶,以至于相互吸纳嵌套,形成了你中有我、我中有你的混合局面。结果,虽然弱竞争民主开拓了自我修复的改革空间,却也消耗了诸多挑战所激发的改革潜力。

结 语

综上所述,经过政党政治不断的渗透、贯穿和改造,西方代议制民主告别了绝对的人民主权和绝对的选举竞争,在代表权、治理权和治理术这三个层面上,逐渐退化为以政党之间的有限竞争为标志的弱竞争民主。

第一,弱竞争民主重塑了代议制民主的政党治理格局,从朝野分立的排他治理转向基于朝野联合的合作治理。主要的建制派政党就宪政民主规则和良善治理目标形成较为稳固的动态共识,并保留一定程度上的治理竞争和治理差异,而治理术差异所带来的治理质量差异,则被超越朝野分割、超越政治裂隙的治理大联合所控制和弱化。

第二,弱竞争民主构建了更具包容性的政党精英网络机制,以缓解选举竞争的不确定性和不连续性对国家治理的稳定性所造成的冲击。政党政治打通了选举政治和日常政治,一方面填补有限的公民参与所造成的正当性真空,另一方面淡化选举竞争和政治问责所带来的“胜利者”和“失败者”之间的截然区分。

第三,弱竞争民主推动了国家治理和政党政治之间的交互性塑造和深度融合,实现了民主立国和精英治国之间的共存共生。一方面政党全面主导国家治理,另一方面政党又被国家治理改变,二者之间的有效平衡成为代议制民主的稳定根基,缓解了民主竞争和民主参与的深层张力。

从弱竞争民主概念可以推论出,当前西方民主政治危机本质上在于政党政治主导下的代议制民主深陷“非民主治理”悖论,来到了衰落瓦解和调适革新的十字路口。政党政治与国家治理的融合程度越深,政党竞争与政党差异就越微弱,政党协作和政党共谋则越凸显,导致弱竞争民主走向深度的去政治化、去正式化和去民主化,陷入选举问责、选民回应以及精英吸纳等机制失灵停摆的困境。相应地,来自民粹主义、党内民主和全民公决等的多重挑战和重塑,弱竞争民主的再调适潜力面临严峻考验。民粹主义日渐高涨,打破政治正

确和政治禁忌的边界,以激进的差异政治诉求挑战去政治化,迫使建制派政党的治理大联合走向分化重组。党内民主成为一把双刃剑,虽然改造政党组织生态有助于提振政党的问责能力、回应能力和吸纳能力,但同时党内派系冲突与立场分裂因此走向公开化和正式化,进一步削弱治理大联合的运转稳定性。全民公决进入国家治理常态,成为建制派政党推行重大制度建构和政策转轨的纾困之举,代价是以刚性的民粹主义治理取代柔性的合作主义治理。

总体而言,本文所提出弱竞争民主概念的意义在于:首先,发展了新的解释框架。相较于既有的民主类型学和多元治理概念,弱竞争民主概念为理解西方民主政治的特征趋势和运作规律提供了一个更具一般性和延展性的分析框架。通过重新聚焦政党政治的关键作用,区分代表权、治理权和治理术这三重分析维度,弱竞争民主更好地概括了民主政治的竞争性逻辑和国家治理的有效性逻辑二者之间实现动态平衡的一般性机制。在此基础上,弱竞争民主揭示出,西方代议制民主是走向稳定的善治还是动荡的劣治,取决于政党政治能够在多大程度上有效地维持这一相对平衡。其次,提供了新的批判视角。弱竞争民主概念有助于跳出传统的西方民主政治理论话语局限,批判性地理解代议制民主的发展规律和内在悖论,透过种种表面乱象去把握当前西方代议制民主所出现的总体困局。一方面,弱竞争民主打破了理解西方民主政治的刻板模式。西方代议制民主从来都不是简单的选举民主程序或者抽象的宪政民主原则,无法摆脱根深蒂固的非民主成分和精英政治底色,始终处于民主和非民主的结构性张力之中。肯定代议制民主的历史功绩,绝不意味着放弃对它的客观洞察和批判反思;另一方面,弱竞争民主的缓慢演化和长期稳定表明,西方民主政治面对危机和挑战仍具有较强的自我调适与自我革新的潜力。仅从当前短时期内的政党极化、治理失调和社会动荡出发,就认为弱竞争民主完全破产,甚至代议制民主走到穷途末路,尚为时过早。对西方民主政治进行批判与反思,对其前景与趋势进行前瞻性的分析与预测,未来需要更多的研究关注和投入,同时需要研究者保持充分的开放和自信。