

# 竞争性选举：功能、弊端与可替代性选择

马德普

**内容提要：**在当今世界的政治话语中，竞争性选举一方面常被一些人寄予过高的不切实际的期望，另一方面一些批评者又对其所履行的现代政治功能重视不够。竞争性选举的政治功能主要有：一定程度的政治合法性功能、政治权力和平更替功能、一定程度的民众诉求表达功能和一定程度的权力约束功能。这些功能的实现需要特定的经济、文化和民族国家等条件；没有这些条件，竞争性选举会带来治理低效、政治动荡、社会失序和国家分裂等危险。此外，竞争性选举还有自身固有的局限和弊端，如强大利益集团问题、选民信息不足问题、身份政治问题、规则自身的问题，以及多党轮流执政带来的问题等。不具备条件的后发展中国家不能照搬这种制度，但应该并能够通过制度创新更好地实现竞争性选举所承担的现代政治功能。

**关键词：**竞争性选举 政治功能 身份政治

## 一、导言：被寄予过高期望的竞争性选举

在当今西方世界的主流话语中，竞争性选举<sup>①</sup>被看作是现代民主的核心或实质。如斯坦·林根(Stein Ringen)就认为，“解释国家政体中的民主，标准的做法就是围绕着竞争性的选举安排给出最简化的定义”<sup>②</sup>。亨廷顿(Samuel P. Huntington)甚至认为，“公开、自由和公平的选举是民主的实质，而且是不可或缺的必要条件。由选举产生的政府也许效率低下、腐败、短视、不负责任或被少数人的特殊利益所操纵，而且不能采纳公益所要求的政策。这些品格也许使得这种政府不可取，但不能使得这种政府不民主。”<sup>③</sup>

① 西方学者常用“选举”这个概念指代竞争性选举，或者把选举看作是竞争性选举的简称。笔者认为这是忽视了“选举”一词的复杂内容。实际上，从人类的政治实践来看，作为选择代表的手段，选举可分为竞选（竞争性选举的简称，即多位候选人互相竞争，投票者在候选人中进行选择，最后获多数票者胜出）、海选（没有特定候选人，由每位投票者选择任意一人，最后获多数票者胜出）、推选（由同层级的一人或若干人提出候选人，再由集体表决选出代表）、荐选（自荐者在不存在竞争的情况下，经集体认可或同意选出代表）、抽选（也可称为签选，即群体中所有人通过抽签的方式选出代表）、考选（通过考试选出代表）、指选（由上级指定等额或差额的候选人，再通过集体表决选出代表）等形式。

② 斯坦·林根：《民主是做什么用的：论自由与德政》，第30页，新华出版社，2012年版。

③ 塞缪尔·亨廷顿：《第三波——20世纪后期民主化浪潮》，第8页，上海三联书店，1998年版。

由于民主在现代社会中是人们普遍追求的政治目标,而竞争性选举又被视为民主的实质,所以在一些人的观念中,尤其是那些崇拜西方政治体制者的观念中,它常被寄予很高的政治期望。在公共舆论的各种政治话语中,我们可以经常听到或看到这样的说法:竞争性选举能够实现人民主权或人民的统治,能够使民众左右政府的公共政策,能够选出好的政府官员,形成负责任的为人民服务的政府,能够保障法治,使政府能够有效地运转,或者能促进经济高速发展,如此等等。因此,在新冠病毒疫情暴发的初期,当措手不及的中国地方政府官员应对措施有些混乱并且疫情扩散之时,一些人就断言,如果是西方的民主政府,一定不会出现这种情况,一定能够比中国更好地控制疫情。现在,事实已经证伪了这些武断的论断。面对大多数经过竞争性选举上台执政的西方民主政府在应对疫情时的糟糕表现,我们有必要进一步深入反思竞争性选举这一制度本身:它在现代政治中到底起了什么样的作用?它起作用的条件有哪些?它有哪些利弊得失?等等。深入研究这些问题,对于正确认识以竞争性选举为核心的自由民主制度,促进中国的民主政治建设沿着正确的道路前进,有着重要的理论和现实意义。

无论从各国的政治实践还是一些学者的研究中,我们都可以看到,人们对竞争性选举寄予的上述期望,大多属于政治的幻象;它多是西方意识形态宣传的产物,而非客观的现实。因为,即使那些实行竞争性选举的发达国家,它们在经济、社会法治、责任政府等方面的发展,也是多重因素相互作用的结果,与竞争性选举制度很难说有直接的逻辑关系。换句话说,竞争性选举制度既非这些发展的充分条件,也非其必要条件,充其量是在条件有利的情况下实现这些发展的变量之一。至于在条件不利的落后国家,竞争性选举的负面效用常常是大于其正面效用的。<sup>①</sup>

实现人民主权或人民的统治,是近代以来西方激进民主主义者的政治理想,这一理想在卢梭(Jean-Jacques Rousseau)的《社会契约论》中得到了经典的表达。然而,正是卢梭,根本否定了通过这种选举实现人民主权的可能性。在他那里,主权就是立法权,人民主权就是人民直接掌握立法权,而法律就是人民公意的体现。他说:“主权在本质上是由公意所构成的,而意志又是绝不可以代表的……。凡是不曾为人民所亲自批准的法律,都是无效的;那根本就不是法律。英国人民自以为是自由的;他们是大错特错了。他们只有在选举国会议员的期间,才是自由的;议员一旦选出之后,他们就是奴隶,他们就等于零了。”<sup>②</sup>事实上,竞争性选举的设计本身就是一种精英主义的制度安排,“‘选举’和‘精英’这两个词有着相同的词源,在许多语言中,同一个形容词表示一个杰出的人和一个人被选上的人。”<sup>③</sup>所以,曼宁(Bernard Manin)说:“选举在本质上是贵族式的。”这一点,无论是古代的亚里士多德,还是近代的孟德斯鸠和卢梭都持这样的观点。<sup>④</sup>一些西方学者把人民选举代表组成政府视为人民主权的主要体现,很明显是出于意识形态的目的歪曲人民主权的本意,制造人民统治的假象。

虽然人民不能直接立法,成为真正的主权者,但他们是不是可以通过选举立法者来左右法律或政策的制定呢?对此,一些研究民主的西方学者也持否定的态度。托马斯·戴伊(Thomas R. Dye)和哈蒙·齐格勒(Harmon Zeigler)就曾指出:“我们并不认为选举能左右公共政策;对民众来说,它们只是一种象征性的安慰而已。吸引民众参与政治活动有利于巩固政府的合法地位。”<sup>⑤</sup>克里斯托

① 保罗·科利尔就曾指出:“到目前为止在最底层的10亿人的国家,民主化进程仍然在‘越民主越糟糕’的困境里徘徊——愈发普及的民主制度很可能事与愿违地阻碍应有的经济政策和政府治理的改革。”见保罗·科利尔:《战争、枪炮与选票》,第43页,南京大学出版社,2018年版。

② 卢梭:《社会契约论》,第125页,商务印书馆,1980年版。

③④ Bernard Manin, *The Principles of Representative Government*, Cambridge University Press, 1997, p. 140, p. 134.

⑤ 托马斯·戴伊、哈蒙·齐格勒:《民主的嘲讽》,第213页,世界知识出版社,1991年版。

弗·阿肯(Christopher H. Achen)和拉里·巴特尔斯(Larry M. Bartels)也曾说,“一个人不需要花很多时间在华盛顿特区或任何其他民主国家的首都就可以了解到,在政府决定的大多数问题上,没有普通公民真正参与到政策制定过程中。”<sup>①</sup>在民主研究中最有影响的学者之一罗伯特·达尔(Robert Alan Dahl)则分析了选举过程中选择候选人与选择政策的区别,认为“我们很难把一次大选中多数人在不同的候选人之间的第一选择,解释为多数人对某项特定政策的第一选择,两者不能等同起来。某些人显然是投某位候选人的票,而他们对政策问题却相当不感兴趣。其他人支持另一位候选人,则是因为他在某些政策问题上反对上面的那些人……”<sup>②</sup>结果,“人们可以很容易地看到,候选人A可能会赢得75%的选票,即使他的每一项政策都遭到75%选民的反对”<sup>③</sup>。所以,他说,多元民主(也即自由民主)的第一个定理就是“多数人极少控制特定的政策事务”<sup>④</sup>。

如果竞争性选举并不能使人民成为主权者直接参与法律或政策的制定,那么通过它是不是一定能够选出好的政府官员,形成负责任的为人民服务的政府呢?无数事实证明,这二者之间是没有必然联系的。选出的代表或领导人可能是精英,但未必是为人民服务的好官员。他可能是一个合格的或较为优秀的领导人,也可能是善于玩弄权术、精于操控舆论并能使个人利益最大化的政客。他可能关心人民的利益或诉求,但也可能在政治交易中的利益诱惑下,用牺牲人民和国家的利益来换取党派、集团或自身的利益。事实上,从制度运行的逻辑来讲,资本主义制度下的竞争性选举,受金钱宰制并为资本服务的可能性更大。托克维尔(Alexis de Tocqueville)在分析选举能不能选出好的领导人时指出:“为了彻底认识一个人的性格,必须进行长期观察和各种分析。……人民没有时间和办法去做这项工作。他们的判断总是匆忙做出的,并且是只看事物的表面特点。因此,各种骗子能够施用他们取悦于人民的花招,而人民的最忠实友人却不能取信于人民。”“那些认为普选权能够保证人们做出最佳选择的人,完全是在幻想。尽管普选权有许多优点,但并不在这里。”<sup>⑤</sup>伯纳德·曼宁(Bernard Manin)、亚当·普沃斯基(Adam Przeworski)和苏珊·C. 斯托克斯(Susan C. Stokes)则认为,由于公民对政治人物的控制在大多数“民主国家”都很不完善,所以,“选举手段并不足以确保政府全心全意地为人民服务”<sup>⑥</sup>。

然而,有人会说,即使竞争性选举不能保证选出好的政府官员,它也起码能够保障法治,从而使政府能够有效地运转,应该承认,西方国家的法治水平整体上高于不少非西方国家,然而这并不说明,竞争性选举与法治有直接的逻辑关系。二者充其量有某种相关性,但竞争性选举既非法治的充分条件,也非必要条件。事实上,一国的法治水平既与其整体的政治法律制度有关,也与该国的历史传统、社会的发展程度等有较大的相关性。仅仅靠竞争性选举制度,根本无法为法治提供充分的保证。我们可以看到一些地方即使没有竞争性选举制度,法治水平依然较高;而另一些有竞争性选举制度的国家,法治水平反而很低。比如,在美国民调机构盖洛普2020年10月27日发布的全球法律与秩序指数最新排名中,新加坡与土库曼斯坦以97分并列第一,中国以94分位列第三,科威特以93分与冰岛并列第四,美国85分,排名第36位。得分最低的十国(墨西哥、博茨瓦纳、塞拉利昂、乌干达、冈比亚、南非、利比里亚、委内瑞拉、加蓬、阿富汗)中,则不乏有

① Christopher H. Achen, Larry M. Bartels: *Democracy for Realists: Why Elections Do Not Produce Responsive Government*, Princeton University Press, 2016, p. 320.

②③④ 罗伯特·达尔:《民主理论的前言》,第174—175页,第176页,第171页,生活·读书·新知三联书店、牛津大学出版社,1999年版。

⑤ 托克维尔:《论美国的民主》(上卷),第224页,第225页,商务印书馆,1988年版。

⑥ 引自聂智琪、谈火生编:《代表理论:问题与挑战》,第135页,广东人民出版社,2018年版。

竞争性选举的国家。<sup>①</sup> 其实,西方一些国家的法治状况早已受到一些西方学者的担忧和批评。例如,著名的自由主义思想家哈耶克(F. A. Hayek)就批评西方一些国家的法律现在已不是一般规则意义上的法律了,而是把立法机构所议决的一切东西(包括针对特定主体的特殊决定<sup>②</sup>)都称之为“法律”。“‘法律’这个神圣的术语完全丧失了它原有的意义,而且还变成了宪政创始人所谓的专断政府所发布的命令的称谓。政府治理成了‘立法机构’的主要事务,而立法却成了‘立法机构’的附属工作。”<sup>③</sup>在他看来,这实际上意味着“无限政府的回归”。他指出,“如果一个全智全能且至高无上的议会的职能不限于制定一般性规则,那么这种议会的存在本身就意味着我们所拥有的是一种专断的政府。更为糟糕的是,这样一种政府,即使它希望,也是不可能遵循任何原则的,因为它必须通过向特定的群体提供特殊好处才能够维持自己的地位。”<sup>④</sup>应该说,造成这种状况的原因与西方的竞争性选举制度不无关系,因为正是在这种机制中,为了收买特定利益群体的选票,政客们才会不顾法治的一般性规则要求去制定满足这些群体特殊需要的“法律”。

至于竞争性选举和经济发展之间的关系,就像许多实证研究揭示的那样,二者的关系是不确定的:“既有导致高增长的民主政体,亦有导致低增长或经济衰退的民主政体;既有导致高增长的威权政体,亦有导致低增长或经济灾难的威权政体。”<sup>⑤</sup>而且,从历史的角度来看,那些实行竞争性选举的西方发达国家,其经济起飞和工业化完成大多是在普选制度施行之前实现的。

## 二、竞争性选举的政治功能

竞争性选举虽然不能满足人们的上述期待,但它之所以能够流行于当今世界西式民主的体制中,并被视为自由民主的实质或核心,是因为它多多少少体现了现代政治所必需的一些功能。这一点,是一些学者在批判西式民主时所重视不够的。概括起来说,竞争性选举主要在以下几个方面履行了现代政治的基本功能:

第一,一定程度的政治合法性功能。合法性是任何稳定的政治秩序所不可或缺的必要条件,是统治者的权力因获得民众认可而转化为权利的标志;没有合法性的权力就难以得到民众的自觉服从,而没有民众自觉服从的政治秩序,就不可能实现长治久安。所以,卢梭说:“即使是最强者也决不会强得足以永远做主人,除非他把自己的强力转化为权利,把服从转化为义务。”<sup>⑥</sup>在传统农业社会中,由于宗教观念和宗法观念盛行,所以合法性的形式一般表现为所谓的神意(或天命)和统治者的家族血缘关系。进入近代社会以后,随着商品经济的发展和普遍联系的增加,宗法社会的解体和公共生活范围的扩大,以及宗教神学的衰落和人的主体意识的觉醒,人们关心和参与公共政治生活的积极性日益提高。于是,神意和血缘不再能够成为现代政治合法性的有效形式,现实社会中的民意成为衡量政治合法性程度的直接标志。合法性意义上的民意应该包括

① [https://www.sohu.com/a/427981285\\_115479](https://www.sohu.com/a/427981285_115479),2022年7月29日,该数据虽不全面反映一国的整体法治水平,但起码反映了法治的最重要方面。

② 事实上,这种情况以美国最为典型,尤其是美国针对某个特定国家的各种长臂管辖法案和制裁法案(如《缅甸自由和民主法》《伊朗自由支援法》《香港人权与民主法》《维吾尔人权政策法》《叙利亚平民保护法》等),就完全背离了作为一般性规则的法律的性质。

③④ 哈耶克:《法律、立法与自由》(第二、三卷),第419—420页,第420页,中国大百科全书出版社,2000年版。

⑤ 包刚升:《民主的逻辑》,第264页,社会科学文献出版社,2018年版。

⑥ 卢梭:《社会契约论》,第12页。

同意和满意两层含义,也即人民同意不同意某种政治体制或某些人执掌政治权力,以及人民满意不满意该政治体制或执政者的治理效果。前者可称为政治输入端的合法性,后者可称为政治输出端的合法性。高水平的或完备的政治合法性应该包含这两个层面。竞争性选举在西式民主中的合法性功能主要体现在,竞逐政治权力者只有通过定期选举获得多数(或相对多数)选票才有权利执政。因此,持西式民主观的人都会认为,“赢得选举是政府合法性的唯一基础”。<sup>①</sup>但是,由于竞争性选举并不能保证执政者能够产出令人满意的绩效,所以,这种合法性主要是一种政治输入端的合法性,而不是一种完备的合法性,或者说是一种形式的合法性,而不是一种实质的合法性。

第二,政治权力和平更替功能。传统政治的最大弊端是政治权力的家族世袭制和终身制。当掌权者怠政放纵、专断任性、信息闭塞或被佞臣包围时,就容易造成严重的政策失误并难以及时纠正。因此,在这种体制下,宫廷政变、军队叛乱、民众造反等暴力形式,就可能成为权力更替和政策变革的代价巨大的途径。现代政治文明的一个重要功能要求,就是要创造一套权力和平转移的政治机制,避免传统政治的上述痼疾,降低权力更替和政策调整的社会代价。竞争性选举就是西方现代社会创造出来的这样一种机制。在权力竞争者都能够遵守规则的理想条件下,它能够“为相互对立的权力集团而不是普通人,提供一个和平解决冲突的机制”<sup>②</sup>。在这里,“投票箱成了武装起义的和平替代品”<sup>③</sup>。领导人通过定期的选举而不是通过世袭、政变或其他暴力方式获得上台执政的资格,能够有效防止国家权力被个别人或某个家族所垄断,避免国家权力更替时可能出现的政治暴力和政治动荡危险,并为及时进行政策纠错和政策变革提供可能。

第三,一定程度的民众诉求表达功能。高水平合法性的政治一定是能够满足民众合理诉求的政治。民众的诉求能否得到充分而又有理性的表达,是政府能否制定合理政策、民众的合理诉求能否得以实现的关键。现代政治与传统政治的一大区别,就是民众中充满分歧和冲突的诉求都有一定的正式渠道去进行表达。在西方的代议民主模式中,竞争性选举就是民众表达诉求的主要渠道。在这里,参与竞选的候选人为获取更多选票,迫使他们“关注普通老百姓并与他们交往”<sup>④</sup>,或通过民意调查等方式搜集民众的诉求信息,并经过综合加工形成自己的竞选纲领或政策主张。但民众诉求的这种表达还主要是一种被动式的表达,而非主动式的表达。即公民并不是在信息充分和深思熟虑的基础上提出自己的具体诉求或主张,而主要是在候选人设定的政策议题上做出同意与否的选择。候选人一般隶属于某个政党,而“政党的首要作用就是制造民意”<sup>⑤</sup>。候选人出于党派利益或各种权宜性的竞选策略<sup>⑥</sup>,会有意误导和操纵民意,使其设定的政策议题并不一定符合选民的真正愿望和利益。所以,达尔认为,“作为多数人偏好的指示方法,选举是相当无效的”<sup>⑦</sup>。不过,尽管如此,竞争性选举还是为民众的诉求表达提供了一定的机会。和传统政治相比,这无疑是政治文明上的一个巨大进步。

第四,一定程度的权力约束功能。政治权力客观上有一种无限扩张自身的内在冲动。因此,不受约束的权力常常会扩张到合理的边界之外,从而给社会带来各种各样的祸害。在人类文明进程的各个阶段,人们都曾试图用各种方法去约束权力,虽然成效各异,但总体上都不够成功。

① 保罗·科利尔:《战争、枪炮与选票》,第19页。

②④ 威廉·多姆霍夫:《谁统治美国:权力、政治和社会变迁》,第288页,第289页,译林出版社,2009年版。

③ Pierre Rosanvallon, *Democratic Legitimacy*, Princeton University Press, 2011, p. 30.

⑤ Christopher H. Achen, Larry M. Bartels, *Democracy for Realists: Why Elections Do Not Produce Responsive Government*, Princeton University Press, 2016, p. 267.

⑥ 如,为赢得选票而煽动宗教狂热和族群仇恨、渲染外部威胁和制造外部敌人等,就是这种策略常见的形式。

⑦ 罗伯特·达尔:《民主理论的前言》,第181页。

直到近代民主政治的诞生,在竞争性选举机制的作用下,权力的约束才有了较大的进展,选票的考量使执政者不得不在一定程度上约束自己的行为。所以,达尔说:“选举对于控制领导权显然是一种至关重要的手段。”<sup>①</sup>当然,现代政治的权力约束机制是一个非常复杂的系统,比如像法治、分权、舆论、市场等都是其中重要的机制,选举只是其中之一,而且只有在理想的条件下,选举的权力约束功能才能得到有效的发挥。

当竞争性选举能够较好地实现上述功能时,这种民主体制就能够大体正常地运转,各种政治力量也能够通过这种定期的选举竞争维持一种动态的平衡,社会也能够因这种动态平衡而既拥有一定的活力,又保持一定的稳定性。当今世界上的发达国家能够取得如此的现代化成就,除了市场机制等因素的作用之外,与这种选举机制在履行现代政治功能上的作用有一定的相关性。

### 三、竞争性选举的局限与弊端

竞争性选举要能够有效地实现上述功能,需要一些限制性社会条件,而这些条件就构成了这种制度在适用上的局限性。

关于这些条件,学界已有不少的探讨和论述。其中,人们谈得比较多的是社会的经济发展水平。这方面的基本共识是:经济发展水平高有利于选举民主,经济发展水平低不利于选举民主。用保罗·科利尔(Paul Collier)的话说就是,“国家不穷,社会比较安定,实行民主是锦上添花;国家穷,社会较为动荡,实行民主无异于火上浇油。”<sup>②</sup>

另外,较高的文化发展水平也被认为是竞争性选举的必要条件,因为选民的阅读能力和获得信息的机会直接决定着竞争性选举的质量。当然,文化发展水平与经济发展水平基本上是同步的。

另一个学界虽有讨论但重视不够的条件,是较高的社会同质性程度。即在民族、宗教、语言、文化方面比较单一、贫富分化也不太大的民族国家,<sup>③</sup>有利于实行竞争性选举制度;因为,在这里,竞争性选举履行上述功能时,不会由于政治竞争过于激烈而导致国家的分裂。但是,在民族、宗教、语言等亚文化复杂多样且差异较大的多民族国家,或贫富分化过大的国家,则不利于实行竞争性选举制度,因为它会导致价值观念、利益诉求和政治主张的激烈冲突,并由此可能引发政治动乱和国家分裂。早在19世纪中叶,密尔(J. S. Mill)就指出:“在一个由不同的民族构成的国家,自由制度简直是不可能的。在一个缺乏共同感情,特别是语言不同的人民中,不可能存在实行代议制政府所必要的统一的舆论。”<sup>④</sup>达尔非常重视的“共识”问题,实际上就是社会的同质化程度问题。他把它视为政治的基础和第一重要的东西,认为“没有这样一种共识,任何民主的体制都不会长久地经历选举和政党竞争所带来的无休止的刺激与挫折而依然生存下来”<sup>⑤</sup>。

除此之外,竞争性选举也依赖个人主义的文化传统。哈耶克就明确指出,“民主在本质上是一种个人主义的制度”<sup>⑥</sup>。竞争性选举的一人一票制度,在很大程度上就是主张维护个人利益和

①⑤ 罗伯特·达尔:《民主理论的前言》,第180—181页,第182页。

② 保罗·科利尔:《战争、枪炮与选票》,第20—21页。

③ 民族国家的含义在学界争论较多,多数人把民族国家视为由单一的种族—语言群体构成的国家,也有一些人把民族国家视为拥有主权的国家。关于这种争论及其引起的混乱,参见马德普:《跳出西方“民族国家”的话语窠臼》,《政治学研究》,2019年第2期。

④ J. S. 密尔:《代议制政府》,第223页,商务印书馆,1982年版。

⑥ 哈耶克:《通往奴役之路》,第30页,中国社会科学出版社,1997年版。

个人自治(自主)的个人主义理念的产物。只有在崇尚个人自由和权利的个人主义文化里,才有可能为投票提供个人的动力。否则,这种选举或者会导致混乱的劣质民主,或者成为自由主义者所说的非民主的选举型威权政体。

无数的实践证明,离开了上述条件,竞争性选举制度不仅不能有效地实现上述功能,而且还会带来一系列的灾难,如党争激烈、政治动荡、腐败严重、社会失序、治理能力低下、经济发展缓慢、公共物品贫乏,严重的甚至导致政变频发、内战冲突或国家分裂。这些恶果,常是美西方国家不顾条件限制,向发展中国家强行输出竞争性选举制度的产物;也是第三世界国家中,一些西化派政治人物盲目模仿西方政治模式的结果。

曾担任世界银行发展研究组主任和英国政府非洲委员会顾问的牛津大学非洲经济研究中心主任保罗·科利尔,长期致力于研究有着全球最贫穷 10 亿人口的那些非洲国家。针对这些国家,他说:“我研究得出的最重要的结论,就是在最底层 10 亿人所处的一个典型的国家里,选举竞争非但不能督促政府实施利国利民的政策,反而会使政府更腐化堕落。”“民主制度,至少就其至今在最底层 10 亿人的国家里普遍实施的形式来说,似乎并不利于这些国家的和平稳定。相反,它可能导致更加频繁的政治暴力。与此或许相关的另一个事实是,民主制度在这些国家并没有产生对选民负责的、合法的政府。”<sup>①</sup>非洲国家的竞争性选举制度之所以大多不成功,根源就在于上述条件它们一个都不具备。所以,科利尔断言,在民族国家没有塑造完成之前,“引入选举制度从根本上就是错误的”<sup>②</sup>。

对第三波民主化浪潮颇有研究的拉里·戴蒙德(Larry Diamond)也得出结论认为,“许多新生民主国家表现得很差,……它们有竞争性选举,甚至哪一个政党将赢得权力的问题也确实存在着不确定性,而且它们甚至还有权力的更替。可是对于许多人来说,民主是一种肤浅甚至看不到的表象。许多(或者说大多数)公民实际经历到的是各种治理问题:滥用权力的警察队伍、处于支配地位的地方寡头、无能且漠不关心的政府官僚、腐败且没有利用价值的司法机构,以及蔑视法治且只对自己负责的腐败的执政精英。……结果,公众对‘民主’普遍持怀疑态度,甚至是愤世嫉俗和失望的态度。”<sup>③</sup>戴蒙德所说的这些表现很差的新生民主国家,要么经济文化发展水平低,要么缺乏西方那种公民社会和个人主义文化传统,或者存在民族、宗教、语言等亚文化的巨大差异。后一种情况的国家,大多都存在激烈的族群和宗教冲突,以及内战和国家分裂的危险。

总体来看,当今世界,除了发达的西方国家,和西方为冷战目的扶植起来的极少数非西方国家之外,在其他不符合上述条件的非西方国家中,实行竞争性选举的国家大都运转不灵,问题很多,绩效不高。这些国家虽披着“民主”的外衣,但要么沦为西方学者所谓的“伪民主”,要么陷入“劣质民主”的泥潭之中而难以自拔。

然而,即使在民主制度比较成熟的西方发达国家,竞争性选举也日益显现出越来越多的弊端。如,资本和金钱对选举的严重影响,贫富分化、民粹主义和身份政治对社会的撕裂,政治极化、党争激烈导致的政治混乱,以及选举出来的政府腐败低效,不能有效回应民众诉求,却为特殊利益集团服务,等等。这种情况导致人民对政府的信任度普遍很低。美国爱德曼国际公关公司发布的“2018 年全球信任度晴雨表”显示,西方发达国家中除荷兰人民对政府的信任度是 54% 之外,调查的其他国家都低于 50%。其中,美国 33%,英国 36%,澳大利亚 35%,法国 33%,德国

①② 保罗·科利尔:《战争、枪炮与选票》,第 39 页、第 48 页,第 175 页。

③ 拉里·戴蒙德:《民主的精神》,第 345—346 页,群言出版社,2013 年版。

43%,意大利27%。排名第一的是没有实行竞争性选举的中国,比例高达84%。<sup>①</sup>2012年,欧洲的官方民意调查机构“欧洲晴雨表”显示,只有33%的欧洲人对欧盟怀有信心,而仍信任自己国家的议会和政府的公民比例甚至更低,分别是28%和27%。<sup>②</sup>人民对政府的信任度低,实际上反映的是西方民主的合法性危机,这种危机的另一表现就是公民的投票率低。二战以来,美国历次总统选举的平均投票率一直徘徊在50%左右。<sup>③</sup>号称1900年以来最高投票率的2020年总统大选,也只有66.8%。投票率低反映了人们对竞争性选举制度的失望。20世纪90年代在美国进行的一项研究表明,尽管参议员和国会议员是由人民直接选举产生的,但公众认为国会是美国政治机构中最不合法的。相反,非民选的最高法院却受到更高的尊重。不久之后的另一项研究则显示,公民对充满党派诡计和个人算计的党派对抗政治感到厌恶。<sup>④</sup>非政府组织透明国际发布的《全球贪腐晴雨表》则显示,“在西方所有民主机构中,政党位列腐败贪污之榜首”<sup>⑤</sup>。政党是选举的组织者和候选人的产生者,候选人之间的竞争实际上是政党之间的竞争,选举的结果也是确认某个政党上台执政。所以,人们对政党的厌恶,在一定程度上也是对这种选举制度的厌恶;人们拒绝参与投票就是这种厌恶的表现。

福山(Francis Fukuyama)曾把美国民主制度的衰败归因于“这个国家愈发受制于强大的利益集团,被困在僵化的结构里,不能自我改革。”<sup>⑥</sup>这一解释无疑是有道理的,但并不全面。其实,抛开其他背景性因素(如导致资源占有不平等的资本主义经济制度<sup>⑦</sup>,以利润最大化为目标的商业媒体制度,多党竞争制度,以及阶级、阶层和利益集团结构等)的影响不谈,竞争性选举制度本身就存在诸多局限与弊端。例如选民自身的信息不足问题。西方学者揭示的选民理性无知<sup>⑧</sup>和理性胡闹<sup>⑨</sup>现象,以及信息茧房效应,就是选民信息不足的表现。弗兰克·韦伯斯特(Frank Webster)则认为,“公众的无知是由于不适当的媒体系统提供了大量纠缠于个性、魅力和短暂事物的不恰当信息。……被垃圾信息所迷惑的脆弱观众,在做出重大而复杂的决定时,将无法从垃圾信息中筛选出有营养的信息,从而被迫依赖形象、外貌和个性特征。”<sup>⑩</sup>这些因素对选民做出合理选择都有着直接的消极影响,并且在一定程度上解释了利益集团对政治影响如此强大的原因。

① [https://www.sohu.com/a/218391739\\_115479](https://www.sohu.com/a/218391739_115479),2022年9月2日。2022年度该晴雨表显示,中国公民对政府的信任度为91%,美国公民的这一数字为39%。<https://m.gmw.cn/baijia/2022-02/11/35509643.html>,2022年9月2日。2020年美国皮尤研究中心的民调结果与此大致相同。

②⑤ 达维德·范雷布鲁克:《反对选举》,第3页,第171页,社会科学文献出版社,2018年版。

③ 本杰明·巴伯:《强势民主》1984年版序,第3页,吉林人民出版社,2006年版。

④ 见 Pierre Rosanvallon, *Democratic Legitimacy*, Princeton University Press, 2011, p. 223.

⑥ 弗朗西斯·福山:《身份政治:对尊严与认同的渴求》,第1页,中译出版社,2021年版。

⑦ 达尔在《多元主义民主的困境》《经济民主导言》等书中,对资本主义经济制度导致资源占有不平等,以及这种不平等对民主的消极影响,有比较深入的分析 and 论述。

⑧ “理性的无知”(rationally ignorant)是安东尼·唐斯、戈登·图洛克等提出的有关选民行为的理论,它的意思是说,由于每一张选票对选举结果影响很小,而获取与选举有关的信息又需要付出较高的成本,因此一个理性的利己的选民是不关心政治的,他们几乎不购买信息,而选择理性的无知。这一理论主要用来解释为什么选民对看似非常重要的问题知之甚少这一现象。参见布赖恩·卡普兰:《理性选民的神话》,第113—117页,上海人民出版社,2010年版。

⑨ “理性的胡闹(rational irrationality)”又译“理性的非理性”,它是布赖恩·卡普兰提出的有关选民行为的理论。它的意思是说,当个人犯错成本为零时,个体将几乎不收集信息。他们虽然知道自己需要什么样的事实,但由于犯错的成本低廉,所以即使没有任何信息依据,他们也会选择自己确信的信仰。它主要用来解释为什么人们拥有低信息量、高确信度和系统偏见这一现象。理性无知是假定人们懒得去追求真相,理性胡闹是说人们主动回避真相。见布赖恩·卡普兰:《理性的无知与理性的非理性》,载《东岳论丛》,2012年第9期;布赖恩·卡普兰:《理性选民的神话》,第148—151页。

⑩ Frank Webster, *Theories of the Information Society*, Routledge, 2014, p. 199.



卡普兰(Bryan Caplan)曾说,“正如同选民知之甚少是因为没有回报一样,利益集团知道很多,是因为对他们而言,是有利可图的”。“选民无知打开了严重的政府失灵的大门。利益集团——更不用说官僚集团及政客自身——得以长驱直入。”<sup>①</sup>

有许多实证研究也证明了西方选民对政治的无知和冷漠。如密执安大学调研中心在1987—1988年间的一项调查显示,知道国会代表名字的人占美国成年人的比例为36%,知道两个美国参议员名字的为29%,知道州参议员名字的为13%,知道州代表名字的为12%,参加总统选举的为53%,参加国会选举的为35—40%,参加地方选举的为20—30%。<sup>②</sup>所以,卡普兰不无感慨地说,“普遍存在的选民无知,似乎不可避免地意味着运转失灵的民主。那些最终主宰命运的人们——选民——连基本的解剖学原理都未掌握,却在操刀进行脑外科手术。”<sup>③</sup>

不仅信息不足影响选民的合理选择,而且身份认同也是影响选民合理选择的重要因素。阿肯和巴特尔斯就指出,“大量研究表明,民主国家的大多数居民对政治不感兴趣,除了浏览标题,他们不关注公共事务的新闻。他们甚至不知道重要政策辩论的细节,他们对政党的立场没有一个确切的理,……大多数情况下,他们认同民族、种族、职业、宗教或其他类型的群体,而且往往是通过群体纽带或世袭忠诚来认同某个政党。……对大多数公民来说,大多数时候,政党和群体忠诚是投票选择的主要驱动因素。”<sup>④</sup>本来,身份认同是一种自发的社会现象,但在竞争性选举机制的刺激下,它常常会被强化和放大,从而造成所谓的身份政治,并形成对他者的敌意。这种身份政治常会导致投票中的非理性选择,放大或激化不同群体之间的矛盾,并成为民主失灵的原因之一。

除了选民自身的局限性之外,竞争性选举还有规则方面的局限性。选举投票的一个重要规则是少数服从多数,这里我们抛开孔多塞(Condorcet)和阿罗(Kenneth J. Arrow)揭示的“投票悖论”<sup>⑤</sup>不说,多数规则本身在可操作性和正当性方面都存在问题。可操作性的问题主要表现在,全体一致的多数(100%)和绝对多数(如70%以上),在现实的投票中是极难实现的,所以现实中实行的基本是退而求其次的过半数规则和相对多数规则<sup>⑥</sup>。然而,后两种规则在正当性与合法性方面是大打折扣或令人怀疑的。因为,我们很难毫不犹豫地断言,51%甚至50.1%人的偏好,凌驾在49%甚至49.9%人的偏好之上,就一定具有正当性或合法性。如果把偏好强度问题考虑进来就可能更成问题。至于相对多数规则下,少数人(比如34%)的偏好凌驾在多数人之上,就更没有多少正当性或合法性可言了。据报道,自1935年以来,英国就没有一届政府赢得过50%以上的选票。<sup>⑦</sup>如果把低投票率考虑进去,一些国家的选举即使获得过半数票,也无法确证在全体选民中能拥有过半数的支持。多数规则的这种尴尬,使得达尔也无奈地承认,“多数规则以及备选方案提出的问题是—一个极为难解的问题,迄今仍然没有发现完全令人满意的解决方案”<sup>⑧</sup>。而且“就自身而论,多数

①③ 布赖恩·卡普兰:《理性选民的神话》,第116页、第117页,第8页。

② 转引自托马斯·戴伊、哈蒙·齐格勒:《民主的嘲讽》,第142页。

④ Christopher H. Achen, Larry M. Bartels: *Democracy for Realists: Why Elections Do Not Produce Responsive Government*, Princeton University Press, 2016, p. 299.

⑤ “投票悖论”也称“孔多塞悖论”或“阿罗不可能性定理”,它指的是,当A、B、C三人对X、Y、Z三个备选方案,按照多数原则进行偏好排序时,出现的 $X > Y > Z > X$ 的悖论。它揭示了多数规则下,个人偏好聚合为集体偏好时,无法保证投票结果符合多数人意愿的难题。

⑥ 相对多数规则指的是多个备选方案中的得票最高者胜出,比如三个备选方案中34%的票即可胜出。

⑦ 见《阿联酋媒体:应该向中国竖大拇指,他说得对》<https://finance.sina.com.cn/jjxw/2021-12-10/doc-ikyammy7991541.shtml>,2022年9月5日。

⑧ 罗伯特·达尔:《民主及其批评者》,第145页,吉林人民出版社,2006版。

论和非多数论的安排都无法确保集体决策中的公正”<sup>①</sup>。

最后,竞争性选举以及与此相伴的多党轮流执政也有很多弊端。一是候选人为争取选票会更重视选民和政党的眼前利益和局部利益,而忽视社会的整体和长远利益。如范雷布鲁克(David Van Reybrouk)所说:“选举制度每次都使得长远的共同利益让位于短期的政党利益。”<sup>②</sup>二是政党轮替容易导致政策稳定性较差。对此,托克维尔也早有论述,他说:“立法的不稳定性,是民主政府必然具有的一个弊端,因为它来自民主制度要求不断改换新人执政的本性。”<sup>③</sup>三是政党竞争在政治极化和党争激烈的情况下,有可能造成反对而反对的否定性政治,并加剧社会的分裂。<sup>④</sup>这时,“选举不再是标志曾流行于人民原初获得自治权时刻的社会团结的圣礼。它们变成了一种表达社会分裂的手段”<sup>⑤</sup>。四是在国家弱小或民主化初期,竞争性选举容易面临被国外势力渗透和操纵的危险。

竞争性选举制度的这些弊端,使其即使在西方发达国家履行上述现代政治功能时也常显得力所不及,从而使这些功能在许多国家不能充分地得到实现。如民主合法性不足甚至陷入危机,权力更替出现美国那样的暴力混乱,民众的偏好表达和偏好聚合不畅通、不合理<sup>⑥</sup>,以及权力约束不充分,等等。这些也是西方一些学者开始反思甚至反对竞争性选举的重要原因。

#### 四、现代政治功能实现手段的可替代性

任何政治体制都是有利有弊的,而许多利弊也都是在一定条件下才能表现出来的。没有一种政治体制可以包医百病,适用于一切时代和所有社会。所以,在决定自己国家的政治体制时,人们要做的应该是,权衡各种体制的利弊得失,依据自身的具体社会条件,遵照现代性的必然要求和国家稳定与发展的需要,做出合理的取舍,选择和创新。

鉴于竞争性选举的上述局限和弊端,非西方的后发展国家,在不具备竞争性选举所需的经济文化条件尤其是民族国家条件时,决不能简单照搬这一制度。但是,作为一个试图实现现代化的国家,不照搬这种制度并不意味着不需要履行上述的现代政治功能。因为,不具备上述功能的政治,根本就不属于现代政治。为此,它应该通过制度创新,在避免竞争性选举弊端的同时,又能够更好地履行这些功能。

选举的合法性功能是许多人推崇这一制度的主要理由。但,基于人民同意的输入端的合法性,并不能保证人民对输出端即政府实际表现的满意。相反,前述西方国家人民对政府的低信任度,以及中国人民对没有实行竞争性选举的本国政府的高信任度和高满意度这一事实,<sup>⑦</sup>说明竞争性选

① 罗伯特·达尔:《民主及其批评者》,第211页。

② 达维德·范雷布鲁克:《反对选举》,第56页。

③ 托克维尔:《论美国的民主》(上卷),第321—322页。

④ 即使在自由民主制度比较成熟的西方发达国家,凡存在多民族(族群)问题的地方,都依然存在着国家分裂的危险。如英国的苏格兰和北爱尔兰闹分裂问题,西班牙的巴斯克和加泰罗尼亚闹分裂问题,法国的科西嘉闹分裂问题,加拿大的魁北克闹分裂问题,以及目前美国人担心的美国分裂问题,等等。

⑤ Pierre Rosanvallon, *Democratic Legitimacy*, Princeton University Press, 2011, pp. 29—30.

⑥ 西方的协商民主理论家们认为,以个体理性为基础的偏好聚合常常会以公共利益的损害为代价,所以,他们强调运用公共理性通过协商实现偏好转换,以便使公共利益能够得到维护和实现。

⑦ 哈佛大学肯尼迪政府学院阿什民主治理与创新中心的专家,在2003至2016年间在中国进行的8次调查显示,中国民众在不同时期对中央政府的满意度,维持在80.5%—95.9%之间,2016年中国民众对中央政府的满意度高达93.1%。见 <https://baijiahao.baidu.com/s?id=1697994306677146781&wfr=spider&for=pc>, 2022年9月11日。

举不仅不是政治合法性的充分条件,甚至也不是它的必要条件;西方学者所讲的“民主合法性危机”,在很大程度上就是竞争性选举这种合法性形式的危机。正因为如此,一些学者已经开始反思这种合法性形式,并试图提出一些新的合法性类型。早在20世纪初期,法国著名的法学家杜吉特(Léon Duguit)就提出要重新思考政治合法性概念,认为“公共权力不能由它的起源来合法化,而只能由它依法所提供的服务来合法化。……换句话说,理解公共权力的关键不在于它是如何建立的,而在于它行动的目的。”<sup>①</sup>在皮埃尔·罗桑瓦隆(Pierre Rosanvallon)看来,以选举为核心的合法性形式在20世纪80年代就已经开始瓦解了,其表现就是国民对领导人失去了信心,以及国家的有效行动能力下降等,他把这一瓦解称之为选举的去神圣化,并主张“民主合法性的革命”<sup>②</sup>。他提出了三种新的合法性概念,即公正的合法性(the legitimacy of impartiality)、自反性的合法性(the legitimacy of reflexivity)和亲近的合法性(the legitimacy of proximity)。其中,第一种与负普遍性相关,第二种与扩散的普遍性相关,第三种则与关注特殊性的普遍性有关。<sup>③</sup>这些新的合法性概念虽然仍没有跳出西方意识形态的窠臼,但在合法性观念上却发生了一个重要的转变,那就是强调的重点从政治输入端的合法性,转到了政治输出端的合法性。“它提醒我们,公民通过其行为来评判他们的统治者,并表明,只要非选举产生的结果被认为对社会有益,这些机构就可以被视为合法。”<sup>④</sup>实际上,与既非合法性的充分条件也非其必要条件的竞争性选举相比,人民对政府的满意度才是衡量合法性的最为客观的根本标准。当然,为使这种合法性能够得到公开、真实的表达,可通过建立客观公正的人民满意度调查机制以及与此相关的问责机制来使之制度化。

不过,输入端的合法性仍然是有一定意义的,因为它是人民参与政治的一个重要方面,没有人民参与的政治很难说是具有现代合法性的政治。同时,一个完备的合法性概念,也应该是形式合法性和实质合法性(或输入端合法性和输出端合法性)的统一。因此,为了满足既避免竞争性选举的弊端又体现输入端合法性这一要求,就应该摆脱竞争性选举原教旨主义的束缚,确立全面合理的选举观,并在此基础上探索和创造更加合理的选举制度。除了竞争性选举之外,新的选举观和选举制度应该把抽选(抽签)<sup>⑤</sup>、海选、推选、考选、荐选、指选等选举形式都纳入进来,根据不同公职的性质以及公正与有效治理的要求,采取不同的选举形式。哈耶克就曾主张立法议会的议员应该用特殊方式来选出,以便体现其专业性质,并保障不被党派所左右。<sup>⑥</sup>近些年在西方日益受到关注的抽签方法,其动机之一就是为体现公平并防止党派和利益集团左右公共事务。总之,选举制度的创新,要有利于避免竞争性选举带来的危险和弊端,并要有助于提高输入端和输出端合法性的水平。

权力的和平更替,是现代政治解决冲突所必不可少的功能。以竞争性选举为核心的多党轮流执政体制虽然较好地实现了这一功能,但前提是要具备前述条件,尤其是种族—语言同质的民族国家条件。否则,它不仅难以解决冲突,而且还会成为分裂和暴力的乱源。然而,民族国家的

① 转引自 Pierre Rosanvallon, *Democratic Legitimacy*, Princeton University Press, 2011, p. 39.

②③④ Pierre Rosanvallon, *Democratic Legitimacy*, Princeton University Press, 2011, p. 60, p. 7, p. 8.

⑤ 抽签是古希腊民主选举的主要形式,也被古代思想家们视为最具民主性质的制度。只是进入近代(尤其是19世纪)以后,竞争性选举才替代抽签开始被视为民主的实质。20世纪70—80年代开始,抽签问题再次被一些西方学者关注。进入21世纪以后,它已成为西方学者关注越来越多的话题,而且一些西方国家还出现了某种抽签的实践或试验。参见王绍光:《抽签与民主、共和》,中信出版社,2018年版。

⑥ 哈耶克提出过一个新的宪法模式,其中,代议机构分为立法议会和政府治理议会,后者仍用现有的选举方式选出,前者则实行间接选举,即由各个地方委任的代表从他们当中推选出立法代表,候选人的年龄应为45岁,选上后任期15年,不得连任。届满后,应保证他们能够继续从事某些荣誉且中立的工作,比如非专业法官等,以便使他们既不用依赖党派的支持,又无需为个人的生活前景问题担忧。见哈耶克:《法律、立法与自由》(第二、三卷),第434—445页。

建构与民族主义意识形态密不可分。“以建立这种同质性为基础的民族主义,不仅是不受欢迎的,而且在很大程度上是自取灭亡的。”<sup>①</sup>在霍布斯鲍姆(E. J. Hobsbawm)看来,21世纪的历史再也不可能局限在“民族”和“民族国家”的限度内,“它将把‘民族国家’和‘民族’或种族/语言群体,主要看作是在抵抗、适应被全球新的超民族重建所吸纳或搅乱之前的暂休所”<sup>②</sup>。因此,我们要考虑的不是如何建构民族国家以适应竞争性选举制度,而是如何在多民族国家或异质性程度较高的国家,通过制度创新,实现政治冲突的和平解决和政治权力的和平更替。

除了纯粹由政治野心家的个人争权所导致的冲突之外,政治冲突主要体现为政策分歧。政策分歧大多是由不同的利益关系、价值观念和事实认知所造成的,而调整政策的困难又常常成为要求改变权力的动因。在一个政治生态健全的国家里,政策主张之争具有促进政策合理化的积极作用,而不断合理化的政策则有利于权力的稳定。反之,如果压制这种争论,不仅不利于制定合理的政策,反而会使过时或错误的政策不能及时得到调整或纠正,从而增大权力非和平更替的可能性。因此,要想保障权力的稳定性与更替的和平性,一是应建立开放、理性的政策讨论平台,以促进政策的不断合理化<sup>③</sup>;二是应建立有序的利益表达机制,使差异较大的各种利益群体(包括族群群体)都能够有政治参与的渠道和机会,从而使制定的政策能够兼顾各方的正当利益;三是建立制度化的权力更替机制,使政策既能保持一定的连续性,又能有一定的调整机会。有了这些机制的建设,相信即使在异质性程度较高的国家里,权力的和平更替也是完全能够实现的。

民众诉求的表达,是现代政治非常显著的一个功能要求。这是因为,随着社会分工和相互依赖的发展,公共事务和公共利益对个人生存发展的影响越来越大。因此,现代化越发展,人民参与政治、表达诉求的要求就会越强烈,这是不可阻挡的历史潮流。在这一潮流面前,关键不是要不要人民参与或要不要让人民发声的问题,而是如何为这种参与或诉求表达创造合理渠道的问题。宽泛意义的诉求表达,应包括民众的需求性表达、建议性表达、评价性表达和举报性表达<sup>④</sup>。这些表达如能充分实现,那将有利于政府及时知晓民众的真实需要,了解为政的得失,有效遏制腐败,并能够集思广益,使政策不断地合理化。竞选投票只是民众表达诉求的形式之一,但不是唯一或主要的形式,甚至也不是最为合理的形式。它充其量只能在较低程度上部分体现民众的需求性表达和评价性表达,但无法实现建议性表达和举报性表达。所以达尔说:“无论在哪个大的民族国家,选举都不能告诉我们多少关于多数人和少数人之偏好的事情。”<sup>⑤</sup>在西方,传统媒体在一定程度上代替民众承担了这些表达的功能,然而它又常常被政府机构、政治党派、利益集团和大资本所操纵和扭曲利用。新兴的自媒体虽为民众的表达提供了一定的渠道,但它很少能够影响政策过程。至于在新兴民主国家,“新闻自由的增加常常导致民族主义神话编造的爆发,因为民主化中的国家很可能有着极不完美的政治市场,在这里民族主义神话被助燃而不是被拒绝”<sup>⑥</sup>。这种被助燃的民族主义,常使民主陷入崩溃或国家陷入分裂。非西方的发展中国家应该而且能够通过制度创新,既避免上述危险,又实现畅通民众诉求表达渠道的目的。如政府完全能

①② E. J. Hobsbawm, *Nations and Nationalism since 1780*, Cambridge University Press, 1992, p. 186, p. 191.

③ 比如可在每个政府部门的网站上开辟专门的政策讨论专栏,供所有对该部门政策有兴趣和有研究的公民参与讨论。

④ 需求性表达是向政府提出依靠个体无法实现的某种需要,如环境改善的需要等,希望政府予以满足;建议性表达是向政府提出政策建议以改进现行政策,或解决政府尚未重视的问题;评价性表达是对政府行为以及政府政策的优劣得失进行的评价;举报性表达指的是民众对政府官员的腐败行为进行的举报和揭露。

⑤ 罗伯特·达尔:《民主理论的前言》,第178页。

⑥ Jack Snyder, *From Voting to Violence*, W. W. Norton & Company, 2000, p. 57. 参见中译本,杰克·斯奈德:《从投票到暴力》,第47页,中央编译出版社,2017年版。

够针对民众的需求、建议、评价和举报等表达需要,分别开辟相应的制度化的渠道和平台,<sup>①</sup>尤其是创建政策讨论和协商平台,使人民在选举、决策、管理和监督的整个民主过程中,都能够有充分的参与和表达机会。同时,还可以通过建立具有一定刚性的民众诉求回应机制,使人民民主真正落到实处。

把权力关进笼子里,以便使公共权力只能为公共利益所运用,是现代性政治的普遍要求。竞争性选举虽在一定程度上发挥了权力约束的作用,但它不仅取决于特定的条件,而且其约束的效果并不够理想。这从一些西方发达国家中的种族歧视、警察暴力、官员腐败等现象中就可以得到证明。所以,达尔说:“经常的普选将不会提供一种足以阻止暴政的外部制约。”<sup>②</sup>实际上,有效地约束权力一定是一个复杂的系统性工程,这其中,制约机制的构建、法律制度的完备、监察机制的完善、问责制度的落实、人民满意度调查机制的建立,以及人民监督渠道的畅通等,都是权力约束体系的重要组成部分。完善这种约束体系,远比把注意力集中在竞争性选举的权力约束作用上要重要得多。

罗桑瓦隆曾说:“公民对政府的失望是有结构性原因的。这是当一个人的参照系从选举舞台转向治理活动领域时的必然结果。”<sup>③</sup>这实际是说,人民所关心的主要不是政府的产生方式——尽管这也是有意义的,而是政府的治理效果,因为这才是和人民的利益最为相关的。人民之所以对政府失望,就是因为竞争性选举的局限和弊端,导致政府难以成为有效治理的政府。因此,我们现在需要从根本上反思民主的含义,转变民主观念,从以竞争性选举为中心的民主观,转向以参与协商和有效治理为中心的民主观上来,并积极探索竞争性选举的替代性或补充性方案,以便使现代政治的必要功能更充分地得到实现。这样做绝不是要弱化民主,而是要“通过使民主主体更加复杂或采用更加复杂的民主形式来实现民主的目标”<sup>④</sup>。由此所实现的民主,一定是比竞争性选举更强(strong<sup>⑤</sup>)、更好的民主。

作者:马德普,天津师范大学政治文化与政治文明建设研究院、天津师范大学政治与行政学院(天津市,300387)

(责任编辑:阳军)

① 中国政府已经在这些方面做了一些有价值的探索。虽然还需要进一步的普及、完善和提升,以及需要进一步的法制化,但它足以证明这些是完全可行的。

② 罗伯特·达尔:《民主理论的前言》,第15页。

③④ Pierre Rosanvallon, *Democratic Legitimacy*, Princeton University Press, 2011, p. 220, p. 6.

⑤ 巴伯把以竞争性选举为核心的自由主义民主称为弱民主(thin democracy),把强调参与的民主称为强民主(strong democracy)。见 Benjamin R. Barber, *Strong Democracy*, University of California Press, 2003。