

悬浮议会、全民公投和政党政治结构性问题

——英国脱欧背后的政治逻辑

周淑真 孙润南

内容提要:英国脱欧已终结两位首相的政治生命,议会不但没有达成共识的预兆,反而因为首相人选、欧盟议会选举英国国内政治分歧进一步加剧。政党本身聚合社会分歧的功能下降,导致无法凝聚选民共识而产生悬浮议会,“行政权—立法权”之间由绝对多数政党占据议会并组阁而形成的协同机制遭到破坏,一党少数派内阁及其党内分裂,加之司法介入,最终导致“议行”关系被彻底重塑。执政党为获得更好的授权基础,或借助人民主权的表达工具—全民公投,或开启提前大选,但两次失败的尝试又进一步削弱了执政党的行政能力,人民主权的合法性与公共权力的正当性之间的矛盾纠结,执政党与反对党之间的否决对抗,最终导致政党政治出现的结构性问题,这是英国脱欧困境背后的政治逻辑。

关键词:英国脱欧 悬浮议会 全民公投 政党政治

英国政治一直以保守、渐进和稳健著称,议会主权基础上的责任内阁是英国政治制度的重要特征。但自脱欧进程开始,似乎过去潜藏在英国政治深处的分歧与裂痕全部显现。^①从2016年脱欧公投,到2017年触发《里斯本条约》第50条,再到2019年欧盟紧急峰会同意延长脱欧期限至10月31日,原本两年的脱欧期限已经延期2次,英国议会3次否决了政府与欧盟达成的脱欧协议^②,并拒绝了其他8种脱欧方案。特蕾莎·梅(Theresa May)宣布辞职后身影落寞,相信她对于前任卡梅伦(David Cameron)“说服国内同僚比与欧盟达成协议困难的多”的无奈感同身受。^③

当脱欧进程最终变成了“拖”欧进程之时,脱欧困境的政治逻辑还需要回归英国国内政治去寻找答案。显然英国早就不是利普哈特(Lijphart)所描述的理想型“威斯敏斯特模式”(Westminster Model),但是对其选举政党模式、行政与立法关系以及国内权力运行模式的分析框架,依然可以作为分析当前英国政治的理论参照。^④脱欧困境成为二战后英国政治上最混乱的

① Gianfranco Baldini, Edoardo Bressanelli and Emanuele Massetti, “Who Is in Control? Brexit and the Westminster Model”, *The Political Quarterly*, Vol. 89, No. 4, 2018.

② 三次议会投票的时间和结果分别是:1月15日,432:202;3月12日,391:242;3月29日,344:286。本文中议会投票结果和议题,均以英国议会议事录(Hansard)为准,https://hansard.parliament.uk/。另本文中“议会”如无特别说明均指英国议会的下议院(House of Commons)。

③ Andrew Adonis, *Half In, Half Out: Prime Ministers on Europe*, London: Biteback Publishing, 2018, p. 279.

④ Arend Lijphart, *Democracies. Patterns of Majoritarian and Consensus Government in Twenty-One Countries*, New Haven and London: Yale University Press, 1984, pp. 6 ~ 16.

时期。英国脱欧派的宣传标语是“拿回控制权”(Take back control)! 这一响亮而“成功”的标语,不禁让人反思,控制权到底归属于谁? 是基于选举政党模式下的悬浮议会(hung parliament)产生的政府? 还是基于行政权—立法权关系重塑的议会? 或者是基于全民公投背后的人民? 脱欧进程成为检视变迁中的英国政治运行逻辑的最好例证,本文从悬浮议会入手,分析“议行”关系的重塑,再进一步剖析全民公投背后的政治缘由,最后通过分析政党之间以及政党内部的纷争,从政党政治的结构剖析脱欧进程背后的政治逻辑,深刻认识当前英国政党政治乃至西方政党体制在“主权—治权”对抗背景下出现的矛盾与问题。

一、悬浮议会:英国现实政治困境的诱因

二战后英国两党政治的稳定性,让人们习惯了一党占据议会绝对多数席位并组织内阁这样的政治常态。1945~2017年的20次英国大选中,选出一个赢得超过半数席位的绝对多数政党的情况有17次,只有3次出现了没有政党占有下议院议席绝对多数的状况,后一种情况一般被称为“悬浮议会”。(历次大选数据见图1)

“悬浮议会”是一个口语化的词汇,用来形容任何政党都没有在英国下议院获得绝对多数席位,因而必定出现少数派政府(minority government)或者联合政府(coalition government)的特定形式。^① 尽管在其他国家议会中,尤其是以比例代表制为主要选举方式的议会里,悬浮议会状态比较常见,但是对于采取单一选区“简单多数制”选举模式的英国来说,悬浮议会则意味着选举结果出现麻烦,因为它往往意味着会产生一个短命和没有效率的政府。^②

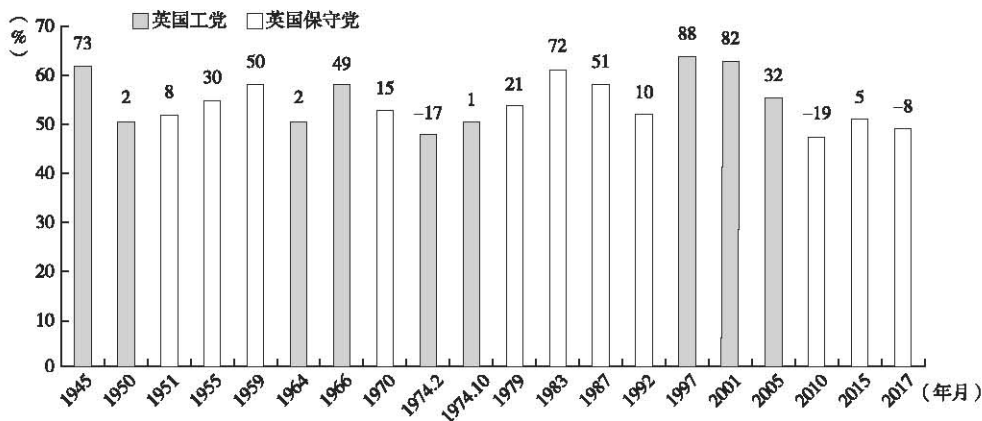


图1 二战后英国大选胜选政党占议席比例及与议会半数议席数量的差额(作者自制)

数据来源:英国议会网站

悬浮议会可能产生三种政府组织形态:无协议一党少数派政府(1974年2月威尔逊工党政府)、内阁外支持协议(confidence and supply)的一党少数派政府(2017年特蕾莎·梅保守党政府)、多数派联合政府(2010年卡梅伦保守党与自民党的联合政府)。悬浮议会屡屡对英国政治

① 韦农·博格丹诺:《布莱克维尔政治制度百科全书》,第292~293页,中国政法大学出版社,2011年版。

② 例如1974年2月威尔逊工党少数派政府成立仅六个月,就不得不宣布提前大选,在10月重新大选改变了少数派政府的状态。相关分析见 Kalitowski, Susanna, “Hung-up over Nothing? The Impact of a Hung Parliament on British Politics”, *Parliamentary Affairs*, Vol. 61, No. 2, 2008。

产生影响,成为引发政治困境的诱因,其中有两个关键性因素。

1. 悬浮议会使政府组建过程的合法性降低。由于英国内阁组建所依据的不成文宪法惯例在很大程度上是基于一个假设,即在英国大选中会有一个政党赢得议会的绝对多数。如果这个假设不再成立,那么关于政府组建程序的很大一部分惯例都会受到挑战。^① 具体来说:

其一是政府合法性与否的判断与合法性确认程序的倒置。英国政府的合法性来源以及其存在的前提是政府必须要得到下议院的信任,但任命首相却属于君主的特权,即大选结束后女王邀请被认为最有可能赢得议会信任的人担任首相并组织内阁。大选结束后,议会只能到女王演讲的时候才能进入表决程序,判定对于被指定的首相及其内阁是否受到议会的信任。这就存在一个政府首脑任命程序和合法性确认程序分离的风险。因为按照惯例,女王指定的首相人选理应以获得下议院的信任作为前提,但是在悬浮议会状态下,这个信任是无法保证而且未经测试的。^② 这就是首相任命程序与合法性确认程序时间顺序倒置的结构性问题。

其二是选举之后政党之间的交易缺乏明确的制度性安排和约束。在悬浮议会状态下,几乎所有政治实体都可以参与到这个悬而未决的过程,现任的首相及内阁可以无需主动辞职(即使其所属政党在大选中失败),并尝试组阁;内阁办公室为首的文官集团也要参与这个过程,为政党协商提供场地和帮助;女王为首的皇室不能直接参与政党交易但要保持关注,并需要出面邀请新的首相组阁;至于各个政党就面临一个个谈判环节,为组建内阁的政治合法性——赢得议会的绝对多数信任而努力。这些政治实体在这个政治过程中,需要有明确的规则来规定哪些参与者可以组成政府以及以何种顺序组建政府,但在政治运行过程中这些规则是缺失的,实际上把悬浮议会状态下组织政府的权力,直接交给了具有“代表性黑箱”性质的政党交易过程。^③ 即在选民投票到政府组成中间出现了一个无法控制的过程性黑箱,这个黑箱实质是即时性党际交易,即参与该过程的政党基于党派利益,在特定环境下即时决定对于国家权力的掌握和参与程度。在这个过程中,任命权即对任命政府职位和从政府契约中获得权力的热衷,成为政党追逐的核心目标,而不再关心对选民利益的代表性。^④ 同时,这个交易具有即时性,即任何结果都是在特定时间特定环境下产生的,在时间场合不断变化的情况下,同样的参与者会有不同的抉择,因此最终这个过程成为所有参与者都无法控制结果的黑箱。

2. 悬浮议会对“议行合一”宪政机制的破坏。^⑤ 英国宪政体制符合卢梭、马克思主张的“议行合一”机制,不同于洛克、孟德斯鸠分权传统下的议行分立制度。这一宪政机制在维护人民主权的整体性、立法权与行政权的集中、国家治理体系的协调等方面有着独特的优势。而保证“议行合一”,维持行政权与立法权协同统一的行动组织就是政党。政党能够维持这一协同机制运行的逻辑在于,选民通过选票授权议员及其所属政党组成议会,在议会中占绝对多数的政党组成内阁,执政党掌握政府的行政权力,同时因其占据多数席位也就控制了议会立法,这种行政权与立法权协同的机制,能够发挥宪政体制的最大功效。但是悬浮议会状态下,“行政权—立法权”

① David Butler, *Governing without a Majority*, London: The Macmillan Press LTD, 1986. p. 8.

② P. Riddell, C. Haddon, *Transitions: Preparing for Changes of Government*, London: Institute for Government, 2009, pp. 29 ~ 30.

③ 关于代表性黑箱最初的论述是由2017年德国大选后的组阁困境作为蓝本,详见周淑真、孙润南:《德国2017年大选后组阁困境分析》,《当代世界与社会主义》,2018年第4期。

④ 菲利普·施密特:《政党今非昔比》,拉里·戴蒙德、理查德·冈瑟编:《政党与民主》,第82页,上海人民出版社,2012年版。

⑤ 这里的“议行合一”,指议会中占绝对多数席位的政党组织政府,形成立法权和行政权联动的“议行”机制,这与中国的人民代表大会制度的议行合一机制有所不同。

之间通过绝对多数政党占据议会而形成的协同机制遭到破坏,因为掌控内阁行政权的执政党作为少数派,掌控议会立法权的能力下降甚至丧失。这种对于“行政权—立法权”协同机制的破坏,成为悬浮议会导致现实政治困境的重要原因。

二、“议行”关系重塑:权力重心的偏移

被称为“议会之母”的英国议会演变历史可以概括为:从中世纪早期议会到都铎、斯图亚特王朝时期的“等级会议”,到“光荣革命”后通过《权利法案》确定的“议会至上”,再到政党萌芽发展、不断发展出责任内阁制的“行政集权”。从制度上说,内阁必须取得议会信任才可以执政,同时议会可以投票罢免内阁,因此议会控制内阁,内阁必须向议会负责。但在实践中,在议会拥有稳定多数的执政党,不仅仅把持了内阁,更实际操控议会的立法议程。议会“宣布合法,但并不立法”,因为大多数议案和预算都是政府提供的,导致议会成为一个由多数党控制并依赖政府提供信息的权力机构。英国权力重心实际上经历了从上议院到下议院,最终由议会转移到内阁,议会成为“下院多数席位政党的驯服工具”^①的过程。选举结束后政党组成议会,由多数党组阁,在“一个主人(政府)与一个奴隶(议会)”^②的关系下,政治重心自然从立法权向行政权偏移。通过执政党作为权力转移渠道向内阁集中的“议行合一”体制所构成的政党政治运行体系,决定英国政治现实背后的政治逻辑。^③

在这个逻辑下,行政权力(内阁)强有力的领导地位有赖于两个前提,一具有下议院多数的支持;二多数党保持团结。^④但自脱欧公投开始,以争夺英国脱欧主导权作为主线的政党之间的激烈交锋和执政党内部的争斗,造成了行政权的严重削弱,行政权与立法权的重心发生偏移,重塑了英国的“议行”关系。

首先,2017年保守党在提前大选中失败,悬浮议会状态导致下议院多数支持脆弱。代替卡梅伦出任首相的特蕾莎·梅为了执行公投结果表现出“硬脱欧”立场,“换帅”后保守党的民调优势又促使特蕾莎·梅为了进一步巩固该党在议会的绝对多数席位,在未来与欧盟谈判时拥有更广泛的民意基础而决定提前大选。但2017年6月的大选,保守党不仅失去议会的多数优势席位,而且不得不与北爱尔兰民主统一党(DUP)达成内阁外信任与支持协议,组建英国二战后少见的一党少数派内阁,令人汗颜。大选失败产生的悬浮议会执政党丧失下议院多数席位,导致“行政—立法”协同机制失灵,议会立法权力地位提升,政治重心开始偏移。

其次,保守党在欧盟议题上的分歧因为脱欧而激化,党内裂痕凸显。有人评论,保守党从来没有真正想使英国成为超国家政体——欧盟一部分的想法。^⑤虽然在1975年公投时275位保守党议员中249位选择加入欧共体,但是党内分歧的种子就此埋下。在撒切尔(Margaret Thatcher)执政后期,虽然英国签署了《单一欧洲法案》(Single European Act),参与组建欧洲单一市场,但是她在布鲁日的演讲,助长了保守党内的疑欧情绪。这种分歧在约翰·梅杰(John Major)治下更趋严重,甚至威胁到政府的存续,旋即保守党在1997年大选中惨败,经过13年后才重振旗鼓。^⑥

① 休·塞西尔:《保守主义》,第148页,商务印书馆,1986年版。

② Robins, Lynton, ed., *Political Institutions in Britain: Development and Change*, London: Longman, 1987, p. 59.

③ Norton Philip, *Dissension in the House of Commons: 1974 ~ 1979*, London: Oxford University Press, 1980, p. 21.

④ 利普哈特:《民主的模式:36个国家的政府形式和政府绩效》,第8页,北京大学出版社,2006年版。

⑤ David Jeffery, “Can the Conservative Party Survive Brexit?”, *Political Insight*, Vol. 9, No. 4, 2018.

⑥ Dorey Peter, “Towards Exit from the EU: The Conservative Party’s Increasing Euroscepticism since the 1980s”, *Politics and Governance*, Vol. 5, No. 2, 2017.

这些经历让保守党内对欧盟问题分歧日趋严重,并在脱欧公投后彻底激化,其中44%保守党议员支持脱欧,52%支持留欧。^①这种分裂在两个层面牵扯并拉低了保守党内阁的行政能力。第一,分裂导致了党内对于领袖的不信任。2018年12月,保守党内部对于特蕾莎·梅提出了不信任动议,虽然特蕾莎·梅以200:117涉险过关^②,但是近三分之一的反对票,也能够说明党内分裂的严重程度。^③第二,分裂导致原本就失去多数议会席位的保守党议员倒戈,保守党在议会立法程序上的主导能力丧失。2017年12月在保守党12位议员倒戈的情况下,由工党提出的修正案以309:305通过。^④该修正案的核心内容就是:签订脱欧协议最终需要经过英国议会合法投票表决。党内分裂和议员倒戈使得脱欧协议的最终决定权旁落议会。这种党内分裂随着脱欧进程的推进变得更加激烈。2019年1月议会对于政府与欧盟艰辛谈判所达成的脱欧协议第一次表决,超过三分之一的保守党议员倒戈,以432:202票这样一个二战后的最悬殊结果,否决了政府的脱欧协议。^⑤至此,保守党的党内分裂进一步加深,这种分裂不仅将脱欧议题决定权交给议会,更是从议会立法权层面对于该党政府的行政权力进行制约,导致立法权核心地位的突出,改变了原有的“议行”关系。

再次,司法权力的介入成为政治重心偏向立法权的关键砝码。最初特蕾莎·梅坚持政府对于脱欧进程的全权控制,提出“英国与欧盟之间的磋商是且仅是政府的责任,无关其他”。^⑥最直接的方式就是通过行使君主权力,触发《里斯本条约》第50条,开启脱欧议程。只要政府主导脱欧协商开始,几乎没有阻止的可能,最终反对者也只能在政府与欧盟之间达成的协议范围内进行讨论。针对这一问题,吉娜·米勒(Gina Miller)对英国脱欧事务大臣的诉讼案成为决定谁来主导脱欧问题的焦点。2016年11月3日,英国高等法院做出了“脱欧程序必须经由议会同意和批准,首相无权启动《里斯本条约》第50条”的初审裁决。^⑦特蕾莎·梅不接受裁决,再次向最高法院申请上诉,2017年1月24日,英国最高法院做出终审判决,即政府不能在议会授权法案的情况下启动脱欧。^⑧这一判决不仅将脱欧进程开启的主导权交由议会,更由于有本次的判决,将脱欧议题判定为“少数特例”。因为在英国的宪政惯例上,一般国际条约的签订由政府负责,

① 该比例为公开个人立场的议员统计,详见 Heppell Timothy, Andrew Crines and David Jeffery, “The United Kingdom Referendum on European Union Membership: The Voting of Conservative Parliamentarians”, *Journal of Common Market Studies*, Vol. 55, No. 4, 2017。

② BBC News: Theresa May Survives Confidence Vote of Tory MPs, 2018年12月12日, <https://www.bbc.com/news/uk-politics-46547246>, 2019年2月12日。

③ 实际上特蕾莎·梅最初在党内的支持率非常高,在卡梅伦辞职后的保守党党内选举第二轮党内投票的时候就得到了60.3%的支持率,是1965年保守党领袖选举改制以来的最高支持率,甚至比撒切尔夫人都高,相关分析见:David Jeffery, Heppell Timothy, Richard Hayton and Andrew Crines, “The Conservative Party leadership Election of 2016: An Analysis of the Voting Motivations of Conservative Parliamentarians”, *Parliamentary Affairs*, Vol. 71, No. 2, 2018。

④ European Union (Withdrawal) Bill, House of Commons Hansard, Division 68, 2017年12月13日, The House divided: Ayes: 309 Noes: 305。

⑤ European Union (Withdrawal) Act, House of Commons Hansard, Division 293, 2019年1月15日, The House divided: Ayes: 202 Noes: 432。

⑥ May Theresa, “Statement from the New Prime Minister Theresa May”, 2016年7月13日, <https://www.gov.uk/government/speeches/statement-from-the-new-prime-minister-theresa-may>, 2019年2月24日。

⑦ 高等法院判决见:R (Miller) -v- Secretary of State for Exiting the European Union, [2016] EWHC 2768, 2016年11月3日, <https://www.judiciary.uk/wp-content/uploads/2016/11/r-miller-v-secretary-of-state-for-exiting-eu-amended-20161122.pdf>, 2019年2月13日。

⑧ 最高法院判决见:R (on the application of Miller and another) (Respondents) v Secretary of State for Exiting the European Union (Appellant), [2017] UKSC 5, 2017年1月24日, <https://www.supremecourt.uk/cases/docs/uksc-2016-0196-judgment.pdf>, 2019年2月13日。

议会不具备批准的权力。脱欧议题被判定为“少数特例”，则使得议会获得了相对政府更大的影响力，至此，司法介入为“议行”关系的重塑提供了合法性支持，在脱欧议题层面，政治权力的重心彻底偏向议会立法权，“议行”关系重塑完成。

在“议行”关系重塑的状态下，政治权力重心偏向立法权，行政权主导能力丧失，反馈到政治现实中就是政府提出的政策和立法受阻，其结果又进一步造成政府执政能力下降和治理能力下降，导致治理绩效低下的行政困境并恶性循环。2017年大选的结果与特蕾莎·梅寄希望通过大选获取更多的议会席位以主导立法进程的地位的意愿相违背，保守党失去议会绝对多数席位使内阁施政环境雪上加霜。而她的前任卡梅伦为了解决同样的行政困境，则是通过纳入全民公投这一直接民主手段和程序，以解决行政权与立法权之间的争议，用人民主权为其行政权力的合法性背书，直接面对全民公投背后的人民主权。总之，议会主权因为“议行”关系的重塑而得到彰显，内阁行政权威下降，政府行政能力衰弱，在推动脱欧进程中举步维艰，困难重重。

三、全民公投：由政党分歧到政治困境

广义上的全民公投，通常是指全体公民通过行使投票权来决定关乎国家和社会重大利益问题的一种政治制度，是大众意志的体现。^①从1973年北爱尔兰地区通过公投决定是否留在英国开始，英国多次使用公投，实际上把它作为处理重大政治事件的手段，在政治发展过程中得到巩固和确认，并于2000年以《政党、选举及全民公投法》的形式固定下来。英国历史上一共举行过12次公投，其中9次是地区公投，3次是全民公投。^②1975年就英国是否保留欧共同体成员身份举行第一次全民公投，2011年面对联合政府尤其自民党的选举承诺，英国举行关于选举体制的全民公投，2016年以是否脱欧问题举行第三次全民公投。一方面，采用全民公投这一作法就政治策略来讲有合理性，但其结果是公投倡议者难以预料的。这可以用来解释仅有的三次全民公投与二战后仅有的三次悬浮议会之间明显的相关关系。前两次全民公投，可以说顺应了政党领袖的期望，以无可争议的人民主权支持了政府行政权力，消解了党内和议会内部的分歧。可是第三次全民公投即脱欧公投的意外结果，不但与执政党的预期相背离，更把整个英国拉进二战以来政治上的动荡和混乱时期。另一方面，近些年来由于经济的全球化导致的社会诉求的日益多元化，身份政治和民粹主义兴起，政党出于选举政治的考虑，在一些社会分歧较大的问题上，不愿意承担责任，开始求助于全民公投这一方式作为决策机制。^③面对有争议的重大事项，采取全民公投以获得更大的授权，平息政策制定过程中的反对意见，弥合政治分歧，这也是全民公投越来越频繁的原因之一。

英国由于历史与地理的原因，长期以来对欧洲大陆维持“光荣孤立”状态，“疑欧”情绪以及与欧洲大陆经济发展相异的模式，使得其与欧盟的关系若即若离。欧洲一体化的进程导致英国出现了一条明显的政治断裂，欧盟成员资格问题使保守党和工党的态度分歧严重且不断变化。不仅两大政党在欧洲问题上存在着不同的意见，而且在每一政党内部也存在分歧和冲突。^④2016年脱欧公投的背景，可从党内、国内和国际三个维度进行分析。

① 王英津：《公民投票类型研究的局限及解决思路》，《理论探讨》，2008年第3期。

② 历次全民公投和地方公投的时间以及具体结果见英国议会网站公投专区：Referendums held in the UK, <https://www.parliament.uk/get-involved/elections/referendums-held-in-the-uk/>。

③ Andrew Glencross, “Cameron’s European Legacy”, Benjamin Martill and Uta Staiger, ed., *Brexit and Beyond Rethinking the Futures of Europe*, London: UCL Press, 2018, pp. 22–23.

④ Smith, Julie, “David Cameron’s EU Renegotiation and Referendum Pledge: A Case of déjà vu?”, *British Politics*, Vol. 11, No. 3, 2016.

其一,保守党内部对于欧洲问题分歧严重导致脱欧公投。2011年保守党和自民党联合政府向国内介绍欧洲联盟法案(The EU Act),这一法案因为涉及到向欧盟让渡更多的权力,被认为是对英国议会主权的侵蚀,成为英国疑欧情绪的引爆器,并彻底将保守党内部软疑欧和硬疑欧的分歧暴露出来。^①在后座议员和党内草根对于党内领袖的压力之下,2013年卡梅伦在以“重新塑造(Reform)、重新谈判(Renegotiation)、全民公投(Referendum)”为主题的演讲中宣布,他将会在下一任期与欧盟重新商讨英欧关系,并在此基础上举行关于与欧盟关系的全民公投。这是脱欧公投最初的出发点。其二,在国内动因上,虽然保守党在2015年重新胜选,但是脱欧的主要政治势力英国独立党(UKIP)同样获得前所未有的胜利,其独树一帜的脱欧立场,为选民提供拒绝主流政党的另一种选择,^②在选举方面给保守党造成很大的压力。因此在获得2015年大选胜选的基础上,完成胜选承诺并争取支持脱欧的选民选票,成为保守党一党执政后卡梅伦推动公投的国内现实原因。^③其三,从国际动因上,通过脱欧公投作为筹码与欧盟谈判,获得对英国更为有利的成员国条件,意图在欧盟内分得更大的利益,也是举行脱欧公投的重要原因之一。遗憾的是,脱欧公投的结果最终对英国造成了深远的影响,对英国政治体制产生了剧烈的冲击。

脱欧公投产生如此大的影响,在于它涉及到英国宪政体制的基本问题。英国没有成文宪法,因此对于英国来说唯一的宪法原则可能就是议会主权(sov^{er}eignty of parliament)。^④议会主权在英国享有最高的无可辩驳的地位。“英国人民在1975年投票参加了一个共同市场,但是从来没想到参加一个现在被叫做欧盟的政体”。^⑤但是随着欧洲一体化进程的深入,欧盟法律体系逐步健全,尤其是规定欧盟法律优先于各国国内法律的地位,实际上侵蚀了英国的议会主权。而1973年开始进入英国政治的全民公投手段,又给英国政治埋下了隐患,即发生人民主权(sov^{er}eignty of the people)与议会主权对抗的危险。英国在行政权力弱势的状态下,为了从欧盟夺回议会主权,不得不借助人民主权——全民公投这一表达工具,以获得更强的合法性。意外的结果反而导致了人民主权与议会主权的对立,人为地引发了人民与其代表——议会之间的矛盾,造成了现实政治的困境。^⑥

进一步讲,全民公投实际上为没有成文宪法的英国提供了一个宪法保护机制,对于没有限制的议会主权加入了一个制衡机制。这一制衡机制在脱欧公投之前维护英国政治的稳定运行,同时也给予人民主权直接表达的途径,为英国的政治体制提供了足够的弹性空间。但是从法理上讲,公投的结果并不具备法律约束力,因为议会主权具有最高权威以及法律正当性。可是,公投机制又是作为人民主权的直接表达方式,具有民主程序上的最高合法性。程序“合法性的意义和任务恰恰是,不仅把(无论君主还是人民意志的)正当性、而且把任何基于自身的更高的权威和正当机关变成多余的,并予以否定”。^⑦即用民主程序的合法性消解了价值判断的正当性,把

① Wellings Ben, Emma Vines, "Populism and Sovereignty: The EU Act and the In-out Referendum, 2010 ~ 2015", *Parliamentary Affairs*, Vol. 69, No. 2, 2016.

② Sara B. Hobolt, James Tilley, "Fleeing the Centre: the Rise of Challenger Parties in the Aftermath of the Euro Crisis", *West European Politics*, Vol. 39, No. 5, 2016.

③ Sara B. Hobolt, "The Brexit Vote: A Divided Nation, A Divided Continent", *Journal of European Public Policy*, Vol. 23, No. 9, 2016.

④ Vernon Bogdanor, "Europe and the Sovereignty of the People", *The Political Quarterly*, Vol. 87, No. 3, 2016.

⑤ Roger Liddle, *The Risk of Brexit: The Politics of a Referendum*, London: Rowman & Littlefield, 2016, p. 61.

⑥ Andrew Gamble, "Taking Back Control: the Political Implications of Brexit", *Journal of European Public Policy*, Vol. 25, No. 8, 2018.

⑦ 卡尔·施密特:《政治的概念》,第196页,上海人民出版社,2004年版。

空洞的而又未必正确的程序合法性当作政治决定的最终参照,而不是把符合国家利益的价值判断作为评判标准。正因为如此,即使在多数议会议员选择留欧的情况下,作为正当性判断主体的议会和政府,也很难违背具有程序合法性的公投结果,最终不得不执行全民公投的决定。即使英国法院明确判定在脱欧议题上议会的最高权威,但是作为人民代表的议会,也不敢冒议会主权与人民主权对抗而可能产生的宪政危机风险拒绝承认公投的结果。虽然脱欧公投结果仅以51.89%多数对于48.11%的少数得以通过,事实上公投已经成为了议会的第三院,人民主权在实践上已经对议会主权产生了限制。^①但是,“人民主权的原则太过于危险,即使它是正确的,它也需要被约束。”^②因为这种程序意义上的最高合法性,就存在托克维尔笔下产生“多数人暴政”的可能。

从政治学理论来看,当现代国家建立的时候,公民已经把自己最重要的权利也就是自然权利通过契约的方式让渡给国家这一个政治共同体,国家通过制度去保障公民平等、自由、财产安全等权利,同时通过公民选举政府等民主方式,把国家主权以“主权在民”的方式返回人民。从这一过程去分析,“民主不仅仅是一种统治过程”,更是国家和公民之间权力和权利双向交互的机制,是解决现代国家与公民社会之间权力关系的制度安排。正是公民和国家之间权力和权利的反复交换,使得资源的合法性分配获得了制度化的外在形式——现代政治制度的保障,确立了“人民的统治”。为了实现这种“人民主权”的政治共同体,人类经过了漫长的实践,从直接民主到间接民主,最终代议制民主成为最为可行的制度方案。但是代议制相比于直接民主潜藏了一个无法避免的困境——主权与治权的分离。^③这一困境会产生两种风险:一是人民和代表潜在的矛盾(人民主权与议会主权的矛盾);二是多数原则下对于少数的阶级立法(多数人暴政)。^④

为了解决这种困境和避免运行风险,就需要建立一个能够保证和平衡各个方面利益诉求的政治团体,将社会中的矛盾、分歧和冲突限制在一定范围内,并使之制度化,使得冲突可以限制在一定框架内,保障国家制度的持续运行,而这一政治团体就是政党。因此政党的核心作用就是连接主权与治权,成为搭建在社会和国家之间的桥梁,是民众实现人民主权的手段和途径,也是国家实现政治秩序和整合社会的方法和组织。

在此基础上,才能够回答为什么脱欧这一重大的政治决定,最终交给人民主权的直接选择,并最终产生如此后果。政党本身聚合社会分歧的功能下降,导致无法凝聚选民共识而产生悬浮议会,在此状态下,负责协调人民主权和治权的政党制度能力进一步下降,才导致不得不诉诸民主程序合法性的最高方式——全民公投来为治权行为获取合法性。可惜,全民公投意外的结果,导致人民主权的合法性与公共权力的正当性之间出现矛盾,使代议制民主制度主权对治权形成严重制约和限制,人民与代表之间的矛盾通过公投结果与议会意愿的对立而显现。现在回望“拿回控制权”的理想状态,是英国通过全民公投背后人民主权的授权,通过谈判把让渡给欧盟

① Vernon Bogdanor, “Europe and the Sovereignty of the People”, *The Political Quarterly*, Vol. 87, No. 3, 2016.

② Joseph de Maistre, *Oeuvres Complètes*, Librairie Générale Catholique et Classique, Vol. 9, p. 494, 转引自 Vernon Bogdanor, *Beyond Brexit: Towards a British Constitution*, New York: Bloomsbury, 2019, p. 111.

③ 一般来说主权与治权分离的问题被认为是卢梭的发现,“没有一个人对于主权者与政府、对立法权与行政权详加区别。”见卢梭:《山中来信》,第194页,商务印书馆,2012年版。但最近的研究表明,这一学说有可能是博丹最初的论述。见 Tuck Richard, *The Sleeping Sovereign: The Invention of Modern Democracy*, Cambridge: Cambridge University Press, 2016, p. 11.

④ “民主制,和所有其他的政府形式一样,最大危险之一在于掌权者的有害的利益,这就是阶级立法的危险。”密尔:《代议制政府》,第98页,商务印书馆,1982年版。而这里的阶级立法其实主要指多数人在民主程序的意义上对于少数人有绝对权威,这种权威是不受限制的,如托克维尔所说的多数人的暴政。

的权力收归议会(主权),并藉由议会多数党主导的“议行”协同机制作为行政权运行机制(治权),在政治上重返“光荣独立”,经贸上享受欧盟单一市场的红利。可惜公投的意外结果、保守党的选举失败引发了连锁反应。主权层面,全民公投带来的人民与代表之间的分歧,依然撕裂着议会;治权层面,悬浮议会状态下“议行”关系重塑使得政治重心发生偏移。主权与治权的双重挣扎,最终结出了脱欧困境的现实恶果。

四、政党政治结构性问题:脱欧困境的重要根源

脱欧“拿回控制权”的进程并没有结束,从“主权—治权”到“立法权—行政权”,再到“议会—政府”这三对关系,是由政党政治运行体制所推动的,政治行为体——政党才是真正掌握控制权的关键,因此要回答这一问题并深入解析脱欧困境,还需要进一步从英国政党政治中寻找答案。

政党是国家政治生活中的基本组织和重要力量,发挥着社会整合、政治引领、思想传播等作用。但政党只是作为社会阶级阶层的一部分,政党与政党之间、政党与国家政权之间、政党与社会之间,一般是通过一定的关系结构形成政党制度。政党制度在一定的宪政体制、国家制度的作用之下,承接介入国家政治实践的动态过程,形成政党政治结构。从政党政治结构来分析英国脱欧的困境,可以看到:

1. 作为整体的部分——政党本身的结构性问题。当今的政党显然与英国议会最初的政党萌芽组织完全不同,政党结构经历了“干部型政党—群众性政党^①—全方位政党^②—卡特尔政党^③”的变迁,呈现了从强调表达和代表民意到强调组织程序的过程。具体来说,就是最初以议会内团结议员为目的的团体,向以执政为目的政党的变化。这种组织性结构的变迁在竞争型选举体制中,则表现为政党向中间选民的立场汇聚,并采取温和的中间路线,以吸引最大多数的选民,这种逐渐中间化是一种使选票最大化的策略。^④显然二战后70多年间保守党和工党的不断改革,便是逐渐转向中间路线的结果。这种为了选票利益最大化而采取集中化的趋势,带来的是政党和政党类别的趋同。但在社会领域里,随着科学技术的发展和全球化的到来,社会大众选民政策偏好的分布变得千差万别,传统的“左—右”概念划分的政治光谱已经很难准确描述选民的政策偏好。政党以选举胜利为目的的政策和类型的趋同,与社会中选民的偏好多样性差异之间构成了结构性的对抗。这种结构性对抗的结果,最初表现的方式是选民冷漠导致参选率下降,继而随着经济发展的停滞和福利的削减,社会的中下层不满情绪上升,导致民粹主义的出现。这种结构性对抗反映在选举结果上,或是新兴政党占据了因为传统政党纲领日益中间化而留下的政策空间而崛起^⑤,如英国独立党;或是传统政党在趋同的同时,为获得选民支持而采取的关键议题的双重背离。第一重背离是主流政党为彰显政党之间的边界

① Maurice Duverger, *Political Parties: Their Organization and Activity in the Modern State*, London: Methuen & Co. Ltd, 1964, pp. 63 ~ 67.

② Otto Kirchheimer, “The Transformation of the Western European Party System”, in Joseph Lapalombara and Myton Weiner, *Political Parties and Political Development*, Princeton: Princeton University Press, 1966, pp. 177 ~ 200.

③ Richard S. Katz, Peter Mair, *Changing Models of Party Organization and Party Democracy: the Emergence of the Cartel Party, Party Politics*, Vol. 1, No. 1, 1995.

④ 相关论述见萨托利:《政党与政党体制》,第441~447页,商务印书馆,2006年版;唐斯:《民主的经济理论》,第141~169页,上海人民出版社,2010年版。

⑤ Herbert Kitschelt, Anthony J. McGann, *The Radical Right in Western Europe: A Comparative Analysis*, Michigan: University of Michigan Press, 1997, p. 258.

和政策不同出现的政党间议题背离,如保守党和工党在脱欧议题上的政党间背离;第二重背离是政党内部对于议题的背离,如两大政党内部在脱欧议题的分歧冲突以及工党和保守党党员的相继退党等。政党这种从代表性团体到组织性团体的转变,以及在核心议题上的背离,给了新兴政党产生的空间,也导致了政党聚合利益、凝聚选民功能的下降,最终,导致了大选后悬浮议会的产生。

2. 政党制度发生的结构性问题引发国家政治的重大变化。政党自身组织从干部型政党到卡特尔政党的变化,从其在国家-社会方位的角度上来看,毫无疑问,是从社会的政党向国家的政党演进,政党越来越呈现出一个国家机构的组织形态。^①更为重要的是,不同政党之间为了利益表达和整合民意,协调民主政体中的各种程序、机制形成了相对稳定的政党制度。政党制度嵌入国家制度,运行国家权力,主导政治过程,包括选举过程、政府组建过程、政策制定过程和在执行合一体制下的议会立法过程。^②

首先,政党体制嵌入国家制度是政党政治运行的一般规律,在通常情况下,执政党占议会绝对多数席位,这种嵌入不会出现问题。而在悬浮议会的状态下,这种嵌入过程则会出现结构性问题。无论是政府合法性与否的判断,合法性确认程序的倒置,还是参与政府组建过程政治实体的增加,尤其政党交易缺乏明确制度性安排和约束,在“代表性黑箱”中进行,都对政府的合法性提出了质疑。

其次,国家行政权力的归属以政党体制运行为载体,在议会选举中,获得第一个多数席位的政党是执政党,它有组织政府的权力,但执政党是否能占有绝对多数席位,对议行之间关系影响甚大,从二战后英国少数派政府的短命历史以及联合政府多党派的掣肘来看,显然会对政府施政和政策制定产生明显影响。而英国政府的政策制定,一般需要议会的立法过程作为保障。显然在悬浮议会状态下,议行合一体制的行政权和立法权协同机制遭到破坏,政府的行政权遭遇议会立法权的制约,其背后的逻辑是更多的政党行为体进入议会,导致了执政党主导行政、立法的政治能力下降。这种“议行”关系的重塑,影响了执政能力,势必导致政府绩效的下降。反馈在选举过程中,则会导致执政党的选举失败。因此,执政党为了保证执政之目的,并在议会立法中获得主动,在关键议题上或者求助于全民公投的民主程序,用直接民主为政府决策提供合法性,或者在民调优势的时候开启大选,以期获得更多选民授权的做法,又反过来成为制衡议会立法权的一种手段。当全民公投结果和大选结果符合执政党预期时,可以发挥其更大授权的合法性来源的效力,增强行政权力能力,维系政治体系稳定;当全民公投结果产生意外,则有可能暴露代议制民主深层次的危机,造成民主困境。大选失败轻则导致执政党行政困难,治理能力进一步下降,重则直接丧失执政地位。

3. 政党政治的结构性问题。政党自身结构性问题,在选举制度中的表现就是第一大党与第二大党之间差距的缩小。^③虽然2017年大选塑造了70年代以来最为明显的两党制,但是主要政党的席位分散,导致议会中原本无足轻重的小党成为了相关性政党。^④同时,主要政党之间因为

① Richard S. Katz, Peter Mair, "The Cartel Party Thesis: A Restatement", *Perspectives on Politics*, Vol. 7, No. 4, 2009.

② 整合后的联动机制应该还包括政党退出国家机制的环节,但这一环节在英国的案例中没有特殊意义,政党退出之后不过是重新开启下一次嵌入的过程,如2017年保守党重新大选。

③ J. Curtice, "How the Electoral System Failed to Deliver Again", J. Tonge, C. Leston-Bandeira and S. Wilks-Heeg, eds., *Britain Votes*, London: Oxford University Press, 2018, p. 33.

④ 具有联盟潜力和讹诈潜力的政党才是真正的相关性政党。见G. 萨托利:《政党与政党体制》,第174页,商务印书馆,2006年版。

脱欧问题分歧加深,党内分歧溢出则导致了议会内政党碎片化倾向的滋长。^①更多的相关性政党和碎片化的议会党团出现,导致更多政治行为体进入政治过程中,政党体制超负荷运转,无法整合政党间差异。当政策制定过程存在两个以上否决者时,政府提供的政策就需要被否决者批准。在脱欧的进程中议会内所有政党都成了政治否决者。^②每个否决者对于该政策的判断都基于其自身的偏好与国家利益之间距离大小的价值判断,当存在政策共识的前提下,否决者的增加会扩大该共识的范围,或者保持不变。^③当政党具有不同的偏好,在各个政党追求帕累托最优方案的同时,政党否决者依据自身党派偏好,认为党派自身的偏好与国家利益距离过远,从而否决整个体系的行动,最终造成“否决制(vetocracy)”^④的政党体制。基于此,也可以对科尔宾领导的工党在脱欧问题上的行动逻辑进行解释。工党作为反对党终究未跳出“为反对而反对”的窠臼,追逐自身党派利益,把推动提前大选以获得重新执政机会,作为它的核心目标。在脱欧问题上没有看到工党应有的政策主张与政治作为,有失反对党的风范。基于党派利益不断否决保守党政府与欧盟达成的脱欧协议,并不断试图以不信任动议的方式挑战保守党执政地位以开启提前大选,也从反对党的逻辑进一步揭示了脱欧进程的重重困难。

总之,英国的政党、政党制度、政党政治出现的结构性问题,是英国陷入脱欧困境背后的政治逻辑。英国政党政治通过体系性的系统制约和整体推进,把政党的偏好斗争弥散到国家权力运行中,造成了政府权威的削弱,并在悬浮议会的情况下,进一步削弱了行政权在治理国家的主导地位,而相对提升了议会在政治过程中的地位。保守党试图借助全民公投为行政权背书的尝试失败,表现出“主权-治权”的紧张关系。在“否决制”下的议会则因为过多的否决者而共识难存,构成了当前英国脱欧背后的政治困境。从更广的范围讲,2016年英国的脱欧公投和美国总统大选特朗普上台以来,西方国家政党政治正在发生的变化和变异的种种表现,暴露了其自身的结构性问题,说明西方国家的政党政治正进入一个变化和调整时期。西方各国政党和政党政治急需革故鼎新,也必然导致政治制度的发展和变革。

作者:周淑真,中国人民大学国际关系学院政治学系(北京市,100872)

孙润南,中国人民大学国际关系学院政治学系(北京市,100872)、

墨尔本大学政治学系(墨尔本,3000)

(责任编辑:孟令梅)

① 其中最为突出的案例莫过于独立小组的成立(Independent Group)。2019年2月18日,工党7名下议院议员共同举行记者会,宣布集体退党,创立独立小组,随后陆续有工党和保守党议员退党加入该小组,三月该小组正式注册为政党,改名为Change UK-The Independent Group,当前该党共有11位议员。

② 否决者(Veto Player)是对于改变现状而言必不可少的行为体。由国家宪法规定的是制度否决者,政治博弈产生的就是政党否决者。否决者理论的基础及相关论述见:George Tsebelis, *Veto Players: How Political Institutions Work*, Princeton: Princeton University Press, 2002。

③ 切贝里斯的否决者理论把这种政策共识称为“现状赢集(winset of the status quo)”,本处结论基于其命题1.1,见George Tsebelis, *Veto Players: How Political Institutions Work*, Princeton: Princeton University Press, 2002, p. 25。

④ 借用福山对于美国政体的描述。福山:《政治秩序与政治衰败:从工业革命到民主全球化》,第789页,广西师范大学出版社,2016年版。