

政党代表性危机与西方国家民粹主义的兴起*

高春芽

内容提要:西方国家民粹主义的兴起,是代表性危机的结果。从政党政治的角度,主流政党疏离社会、融入国家,由代表组织转变为统治机构,导致政治回应性的弱化。主流政党代表功能的萎缩,促使社会成员转向民粹主义的替代模式。为了控制政策议程,民粹主义政党仍然需要遵循选举政治的逻辑。民粹主义固然挑战了主流的民主模式,但它同样可以在调整国家与社会关系的基础上重构政党体制,扩展政治代表的渠道。只有客观地分析国家、社会与政党在代表性建构中的互动机制,才能准确地认识民粹主义的社会基础及其发展趋势。

关键词:代表性 民粹主义 政党 民主

20世纪90年代以来,由于国际格局的变化和全球化浪潮的推动,西方自由民主取得了话语霸权的地位。美国学者塞缪尔·亨廷顿(Samuel Huntington)曾经认为,后发展国家的政治前景取决于对民主价值的“接受程度”^①。但西方国家在推广自由民主模式的过程中,自身的治理效能却不断恶化。特别是进入新世纪,民粹主义思潮不断发酵,各种民粹主义政党逐渐以组织化的方式参与选举,甚至取得了执政地位。有关民粹主义兴起原因的问题,存在多种分析视角。以国家为中心的研究指出,福利制度改革的国家转型弱化了对社会的保护,劳动者的传统权益因为市场风险的渗透而不断缩减,由此出现了抗议精英政治的民粹主义运动。^②以社会为中心的研究指出,健全的公民社会是民主制度可持续运转的前提条件,当公民因为观念对立、认同冲突而丧失政治共识时,“激进多元主义”的社会倾向就会导致民粹主义的高涨。^③不同于以上研究,本文以国家与社会关系中的政党政治作为分析视角,认为西方主流政党代表功能的萎缩,促使社会成员寻求“民粹主义代表”的替代模式。^④政治民粹化主要表现为反精英社会思潮的蔓延,以及反建制民粹主义政党的建立。从社会抗议思潮向政党组织形态的转变,显示了民粹主义塑造代表性的行动取向。民粹主义固然冲击了民主政体,但它同样可以在调整国家与社会关系的基础上重构政党体制,扩展政治代表的渠道。在政治过程的意义,民粹主义的实际影响,既决定于自身的话语号召力和组织化程度,也决定于民主体制的适应性调整和选择性吸收。只有客观地分析国家、社会与政党在代表性建构中的互动机制,才能准确地认识民粹主义的社会基础及其发展趋势。

* 本文为国家社会科学基金一般项目“国家治理视野中的民主发展路径研究”(14BZZ002)的研究成果。

① 塞缪尔·亨廷顿:《第三波——20世纪后期民主化浪潮》,第3页,上海三联书店,1998年版。

② 张浚:《欧洲的国家转型及其政治图景》,《欧洲研究》,2018年第3期。

③ Marc Plattner, “Populism, Pluralism and Liberal Democracy”, *Journal of Democracy*, Vol. 21, No. 1, 2010.

④ Cas Mudde and Cristóbal Rovira Kaltwasser, *Populism: A Very Short Introduction*, New York: Oxford University Press, 2017, p. 61.

一、代议民主中的政党代表功能

现代国家民主政治的实践形态主要表现为代议政治,由公民选举产生的代表行使决策权。西方国家代议民主的建立源于代表制和民主制两种成份的复合,它们都曾以不同的形式存在于传统社会或古典时期。代表制可以追溯至欧洲中世纪,“社会多元性”是其形成的重要条件。^①在民族国家出现之前,封建社会呈现出多元分散的政治格局。为了处理司法、税收等重要问题,国王召集贵族以及其他阶层的代表组成议事机构。民主制可以追溯至古希腊时期,当时的雅典城邦公民无需代表的中介作用,直接参与公共事务的管理。在现代民族国家建构的过程中,资本主义经济获得了长足发展。国家渗透社会和社会制约国家之间出现了双向互动,政治统治愈发需要社会同意的支持。代议制政府的社会基础最初比较狭窄,只有特权集团或有产阶层拥有代表权。为了实现公民权益的平等代表,以社会中下层群体为基础的民粹主义运动宣扬人民主权思想,成为政治发展史上的“积极因素”^②。由于人民主权思想的传播、公民社会的发育以及大众型政党的兴起,民主政治逐渐与代表观念深度融合。历史起源上具有等级色彩的代表制,最终在现实功能上转换为民主政治的载体。随着普遍选举的实现,社会成员不再是被动的统治对象,他们通过政治参与的方式建构政府的回应责任。人民向代表赋权和代表对人民负责,成为民主政治的基本特征。

代议民主的组织结构和社会基础均不同程度地表现出多元主义的特点。在代议制政府的组织结构方面,政治权力分别由立法、行政、司法等不同国家机关行使,而非排他性地集中于特定的个人或部门。权力结构的多中心设计,成为维护公民权益的制度保障。代议民主是在资产阶级革命后逐步确立的政治体制,它的首要宗旨是保护公民权利、特别是人身财产安全。机构分权的制度设计,限制了国家对社会的侵犯,为资本主义经济的自由发展奠定了基础。随着工业化、城市化的推进,以权力制衡为内在精神的制度模式,逐渐无法适应公共管理的需求。公共管理的效能化,要求在不同的国家机构之间实现“政党协调性”^③。在代议制政府的社会基础方面,从资本主义经济发展中衍生的各种阶层集团,围绕政治权利、资源分配等议题,彼此之间形成了多元冲突的利益关系。美国学者阿尔伯特·赫希曼(Albert Hirschman)认为:“多元社会特别‘擅长于’从它自身引致的社会冲突中获得力量。”^④多元社会尊重个体和群体的差异,有利于发挥人的潜能。但社会的自由发展也会扩大阶层、区域之间的差距,滋生各种利益矛盾。为了将各种竞争性诉求传递至公共领域,现代政党走上了政治舞台,“通过表达人民的要求而代表他们”^⑤。借助政党的代表功能,代议民主在多元化表达与权威性整合之间保持政治平衡。

代议制政府在理论上代表所有公民的权益,而当社会异质性导致公民无法就集体决策形成一致同意时,民主政治引入以保护少数为前提的有限多数原则。在代议民主的复合结构中,根据代表制的逻辑,多元的社会群体通过政治代表的途径表达各自的利益偏好。而根据民主制的逻辑,政治过程应该体现多数公民的意志。多数原则与多元社会之间的张力,是现代国家民主实践需要面对的基本问题。为了表达多元化的利益诉求,并依据多数规则将其整合为公共政策,政党

① 塞缪尔·亨廷顿:《文明的冲突与世界秩序的重建》,第62页,新华出版社,2002年版。

② 安·罗彻斯特:《美国人民党运动》,第121页,生活·读书·新知三联书店,1957年版。

③ 弗兰克·古德诺:《政治与行政》,第60页,复旦大学出版社,2011年版。

④ 阿尔伯特·赫希曼:《自我颠覆的倾向》,第6页,商务印书馆,2014年版。

⑤ G·萨托利:《政党与政党体制》,第56页,商务印书馆,2006年版。

开始发挥组织和协调的作用,它将公民、政府与政策输出相互“链接”起来^①。政党的链接功能,既从程序上建构了政治统治的正当性,也从后果上促进了政策调适的有效性。政党政治在形式上表现为不同党派集团之间的横向竞争,在实质上则体现为国家与社会之间的纵向联系。政党竞争的目的不是强化冲突,而是将社会冲突制度化,以此实现国家的公共利益。在西方政治发展的语境中,政党本身就含有“部分”的意思。不同于追求狭隘利益的宗派或利益集团,现代民主体制下的政党是“代表整体的‘部分’并试图服务于整体的目的”^②。政党发挥的主要功能是协调利益表达和政策整合的关系,从中建构广泛的代表性。

政党成为局部利益的表达者和公共利益的整合者,这并非决定于政党本身的性质,而是决定于代议民主的激励机制。根据经济学家约瑟夫·熊彼特(Joseph Schumpeter)的观点,现代民主是政治精英为获得领导权而争取公民选票的“方法”^③。在选举制度的环境中,政党为了掌握领导权必须获得多数公民的支持。选举制、任期制的设计,促使政党进行公开竞争,以有效的政策纲领回应普遍的社会诉求。首先,从积极激励的角度,政治空间中的政党竞争具有识别代表能力的择优功能。政党在政治领域为获得选票支持而展开竞争,与厂商在市场领域为赢得销售份额而相互竞争具有相似性,它以模拟的方式建构了政党与公民之间的“政治市场”。在充分竞争的条件下,就像富有效率的企业将赢得市场份额那样,具有广泛代表性的政党将获得公民的支持。政党竞争不仅是赋予政治领导权的委托过程,还是识别代表能力的择优过程。其次,从消极激励的角度,时间序列中的政党竞争具有强化组织约束的自律功能。作为正式组织的政党相对稳定地活动于政治领域,公民与政党之间的选举互动不是一次性博弈而是长期博弈关系。在竞选期间,公民将根据政党的历史记录和对该党的未来预期,决定如何投票。为了获得多数公民的持续支持,政党有动力约束狭隘的机会主义行为,“避免滥用职权”^④。无论是从政党之间竞争的角度,还是从政党与公民之间互动的角度,代议民主都依据激励机制的设计建构了政党政治的代表功能。

政党能够发挥利益表达和整合功能的关键在于,选举制度规范了精英统治与大众控制的关联性。在代议民主的程序中,不论政党候选人怀有何种动机,公民集体行使的选举控制权,都将激励他们在公共利益的方向上回应社会倡议。借助政党的协调作用,代议民主从制度逻辑上塑造了国家与社会之间的相互依赖,促进了精英与大众之间的政治合作。但这种逻辑上的潜能若要转变为现实,需要诸多条件的支持,诸如,基本的政治共识,通畅的信息沟通等。当上述条件不具备时,代议民主的激励机制就可能失灵。选举过程中的政治市场并不像经济市场那样容易展开充分竞争,只有少数政党真正有机会掌握领导权。在依赖网络媒体进行选民动员的时代,选举竞争体现的主要不是候选人能力的差异,而是各自的竞选策略是否有效。主流政党为了实现选票最大化,倾向于针对中间选民的偏好制定彼此趋同的竞选纲领。大众选民因此难以识别和比较候选人,只有在受到政党动员时,才会发挥配合选举的作用。最终出现的结果是,“选举中的竞争并不保证结果的优劣,它只能保证结果的民主性格”^⑤。由于选举制度的激励失灵,公民只能以投票的方式向精英赋权,却难以获得及时的政策回应。选举不再是公民监控政党的制度化

① Russell J. Dalton, David M. Farrell and Ian McAllister, *Political Parties and Democratic Linkage*, New York: Oxford University Press, 2011, p. viii.

② G·萨托利:《政党与政党体制》,第53页。

③ 约瑟夫·熊彼特:《资本主义、社会主义和民主》,第395~396页,商务印书馆,1999年版。

④ Robert Axelrod, *The Evolution of Cooperation*, New York: Basic Books, 1984, p. 184.

⑤ 乔·萨托利:《民主新论》,第264页,东方出版社,1998年版。

手段,它主要发挥将政党统治合法化的作用。政党脱离了公民控制却合法地掌握了国家权力,“由社会的政党转变为国家的政党”^①,这预示着代表性危机的到来。主流政党代表功能的异化,把普通公民推向了权力精英的对立面,从而为民粹主义的兴起提供了土壤。

二、政党国家化的代表性断裂

现代国家的民主政体在实践形态上采用代议制,“代表通过政党调节”^②。只有政党随着环境的变化不断地调整回应能力,在国家与社会之间提供有效的联通渠道,它才能塑造民主政治的代表性。第二次世界大战后,西方国家的代议民主政体获得了巩固。由于普遍选举的实现和福利制度的确立,各国的政策设计主要围绕增长、就业等议题展开,逐渐形成了右翼政党与左翼政党轮流执政或联合执政的格局。主流政党围绕领导权展开竞争,各自表达不同社会集团的利益诉求,成为“阶级斗争民主化的媒介”^③。而随着冷战时代的结束,新自由主义经济模式不断扩张,以缓解财政压力、发挥市场优势为导向的福利制度改革,导致国家对中低收入群体的保护能力不断减弱。在经济全球化的背景下,外来移民、身份认同等议题逐渐凸显。由于主流政党没能适应社会成员的政策偏好并对上述问题做出有效回应,所以在选举市场中的支持率不断下降。民粹主义政党的兴起,直观地显示了“主流政党本位的政治代表模式”的危机^④。代表性危机涉及政党能力和社会需求两个方面的冲突。一方面,政治舞台上的主流政党虽然名称各异、倾向有别,但它们逐渐脱离公民社会,成为国家统治机构的组成部分。不论这些主流政党处于意识形态光谱的何种位置,它们在缺乏代表能力方面,彼此之间越来越具有同质性。另一方面,由于经济全球化和后工业化的发展,西方国家的社会群体及其政治诉求越来越具有异质性,人们需要与之对应的代表渠道。在主流政党同质性与社会结构异质性的错位中,政治代表的状况不断恶化,民粹主义政党也因此获得了生长的空间。

政党是连接国家与社会关系的中介组织,政党脱离社会而融入国家所形成的政党国家化,使其表达和整合社会诉求的代表功能不断萎缩。政党国家化是政治学家理查德·卡茨(Richard Katz)和彼得·梅尔(Peter Mair)等人,根据当代西方政党政治的变迁得出的重要结论,它用来描述主流政党脱离社会控制并“被国家吸收”的情形。^⑤ 具体来说,“政党国家化是指政党日益服从于国家的逻辑,不但其职能而且其组织形态,逐渐地与国家同构,从而丧失了政党作为政治组织和政治运动的特征”^⑥。围绕政党国家化的形成原因,可以进行宏观结构和微观行为两种不同层次的分析。从宏观分析的角度,政党国家化源于政府职能扩大所提供的制度环境。现代西方政治发展的突出特征是,公民权利的保障随着国家权能的拓展而不断健全。在普选权实现以前,普通公民被排斥在政治过程之外,国家事实上成为资产阶级的统治工具。在普选权实现以后,社会

① 斯特凡诺·巴尔托利尼、彼得·梅尔:《当代政党面临的挑战》,拉里·戴蒙德、理查德·纳瑟主编:《政党与民主》,第360页,上海人民出版社,2012年版。

② Peter Mair, “Populist Democracy vs Party Democracy”, in Yves Mény and Yves Surel, eds., *Democracies and the Populist Challenge*, New York: Palgrave, 2002, p. 84.

③ 西摩·马丁·李普塞特:《政治人》,第204页,上海人民出版社,1997年版。

④ Kenneth M. Roberts, “Populism and Political Parties”, in Cristóbal Rovira Kaltwasser, Paul A. Taggart, Paulina Ochoa Espejo and Pierre Ostiguy, eds., *The Oxford Handbook of Populism*, New York: Oxford University Press, 2018, p. 287.

⑤ Richard S. Katz and Peter Mair, “Changing Models of Party Organization and Party Democracy”, *Party Politics*, Vol. 1, No. 1, 1995.

⑥ 汪晖:《代表性断裂与“后政党政治”》,《开放时代》,2014年第2期。

成员则在政党的领导下,通过政治参与的方式提出各种社会经济诉求,逐步完善了国家的福利职能。西方福利国家的建立促使经济资源集中于公共管理部门,逐步拉近了政府与社会的距离,为政党融入国家获取资源创造了条件。从微观分析的角度,政党国家化还与公民群体的行为取向密切相关。普通成员的社会状况、政治偏好直接影响政党的组织形态和动员策略。在民主制度发展史上,正是因为普通公民缺乏代表权,左翼政党才能够利用具有号召力的意识形态,动员社会成员为分享政治权利、分配社会资源而进行斗争。普选制度和福利国家本身是大众型政党斗争和妥协的成果,但这些成果的实现反过来却侵蚀了政党政治的社会基础。普选制度的实现宣告了大众选民时代的到来,它使公民个体投票的影响力微不足道。人们只能切身地感受实际的政策获益,所以愈发关切政治运行的最终结果。曾经为选举权而奋斗的积极抗争者,最终转变为政府决策的被动消费者。福利国家的建立,使得普通公民无需借助阶级身份或政党认同,就能获得政府提供的普遍收益。社会成员因此不再热衷于全局性的政党活动,纷纷转向目的性更强的利益集团游说或社会运动,关注与自身利益直接相关的特殊议题。主流政党在失去社会支持的情况下,只能寻求国家公共基金的资助。例如2007~2019年,法国政党接受的公共基金占总经费的72%,意大利是82%,奥地利是80%。^①对公共基金的依赖,成为政党疏离社会并被国家吸收的重要表现。

政党国家化反映了现代政府职能的扩张趋势,显示了官僚组织在社会管理过程中的渗透作用,它深刻地改变了公民与政党之间的互动关系。作为社会与国家之间的连接纽带,政党既是人民的“代表者”也是人民的“统治者”。代表功能体现为政党深入社会动员选民,将其政治偏好整合为公共政策。统治功能体现为政党依据选举程序进行竞争,保障领导权的和平转移。而在当代西方国家,由于部分决策权已经转移至非党派的委员会等机构手中,加之公民通过网络渠道表达利益诉求,主流政党的代表功能已经弱化。政党主要发挥输送精英、组织政府和分配职位的统治功能。由于政党疏离社会而亲近国家,它逐渐由“代表组织”转变为“统治机构”^②。尽管政党之间仍然为领导权展开竞争,但这些建制内政党事实上垄断了公共职位的分配,选举成为领导权在精英内部自行转移的自我保护机制。主流政党与国家之间形成了封闭的共生关系,民主政治的功能也因此集中于维护既有的权力结构而非推动社会变革。根据代议民主的运行逻辑,政党是嵌入社会并服务于民主政治的中间组织,需要将多元利益诉求整合为公共政策。当政党既发挥代表功能又发挥统治功能时,公民的政治认同促使他们将政党视为民主过程的组织者,代议民主同时具有建构正当性和代表性的双重作用。而在政党国家化的条件下,民主政治的正当性功能与代表性功能出现了分离。政党竞争虽然在选举程序上更迭了领导权、组建了合法政府,但代表民意的功能已经大为削弱。

代议民主预设的功能是,公民可以通过选举程序控制政党、问责政府。而政党国家化逆转了民主政治的运行目标,它导致主流政党通过选举程序控制政权、逃避责任。政党国家化对民主政治产生的消极影响,首先表现为“资本密集型”的政党竞选^③。在政党国家化出现以前,大众型政党拥有相对稳定的阶级基础,通过意识形态就能够有效地动员选民。而在政党国家化出现以后,由于新中间阶层的兴起和政党认同的弱化,公民不再严格按照意识形态界限进行投票。与此同

① José M. Magone, *Contemporary European Politics*, New York: Routledge, 2019, p. 276.

② Peter Mair, "Populist Democracy vs Party Democracy", in Yves Mény and Yves Surel, eds., *Democracies and the Populist Challenge*, New York: Palgrave, 2002, pp. 86 ~ 87.

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

时,主流政党为了降低竞选失败的风险,不愿意介入涉及文化冲突、身份认同方面的争论。主流政党倾向于靠近中间选民,制定具有趋同特征的政策纲领。这种趋同现象体现的是政党理性,但它模糊了政党之间的边界,缩小了公民的选择范围。为了通过商业媒体、政治广告等途径将公民动员起来,政党的竞选成本不断攀升,选举活动越来越具有资本密集型的特点。其次,政党国家化导致政党政治的利益集团化。现代政党最初由宗派发展而来,它超越政治宗派、发挥整合作用的关键在于,选举竞争能够规制政党追求特殊利益的偏离行为,并将其引导至公共利益的轨道。政党国家化却表明,操纵领导权的狭隘倾向已经取代了整合民意的公益目标。政党虽然仍旧发挥着重要的组织功能,“但它趋向成为服务领导人的工具”^①。公民难以通过政治问责的方式,获得有效的政策回应。由此出现的后果是,代议制政府的“结构可能是民主的而实际过程则是寡头的”^②。最后,政党国家化还会形成排斥性的政党体制。由于主流政党在获取权力阶段实施资本密集型竞选,在行使权力阶段进行利益集团化执政,政治舞台上出现了具有排斥民意表达的政党体制。主流政党之间虽然存在竞争关系,但在垄断领导权和分割国家资源方面具有共同利益,它们竭力防范其他挑战性政党的出现。例如在实行议会制的奥地利,就多次出现人民党(Austrian People's Party)和社会民主党(Social Democratic Party)组建左右翼共同执政的联盟政府,“孤立和遏制反对党对他们的挑战”^③。在上述政党体制趋向封闭化的情形下,主流政党与人民之间就从原来的代表和被代表关系蜕变为排斥和被排斥关系,这在话语上很容易转换为普通大众与特权精英的对立。遭受政治排斥的社会成员,就成为民粹主义政党潜在的动员对象。

政党国家化是西方政治变迁的重要趋势,它在具体制度环境中的表现并不完全相同。在英国这样具有多数民主特征的国家,主流政党之间的竞争较为激烈,政党国家化的程度相对轻微。而在奥地利这样具有共识民主特征的国家,主流政党之间拥有长期合作的传统,政党国家化的程度就比较严重。^④多数民主和共识民主是政治学家阿伦德·利普哈特(Arend Lijphart)区分的不同制度模式。多数民主是指,统治权集中于多数选民支持的政党手中,落选政党只能作为无权的反对派。共识民主则试图超越“执政——反对”的政党竞争模式,通过多数派与少数派之间权力共享式的制度设计,增进全体社会成员的共识。与多数民主模式相比,共识民主具有制度优势,能够“更加包容地代表人民和他们的利益”^⑤。然而,在瑞士、比利时等实行共识民主的国家,民粹主义却显示出“愈演愈烈之势”^⑥。这些国家长期由稳定的执政联盟进行统治,公民无法通过抗议性投票惩罚不负责任的政党。主流政党一方面以政治庇护的方式任命公职人员,另一方面却以建构共识的名义压制潜在竞争。共识民主模式中的政党国家化,导致了代表能力的削弱,刺激了民粹主义的反弹。特别是在经济危机的情形下,资本所有者和普通劳动者之间的收入差距不断扩大,本土公民与外来移民之间的冲突趋于强化。民粹主义者于是利用反全球化、限制外来移民等议题动员选民,并借助比例代表制的支持不断壮大,冲击了主流政党的传统地位。利普哈特对此认为,共识民主制度和民粹主义政党的兴起之间具有相关性,但民主国家允许各种社会群

① Bernard Manin, *The Principles of Representative Government*, New York: Cambridge University Press, 2002, p. 219.

② G·萨托利:《政党与政党体制》,第103页。

③ 张莉:《西欧民主制度的幽灵——右翼民粹主义政党研究》,第131页,中央编译出版社,2011年版。

④ Richard S. Katz and Peter Mair, “Changing Models of Party Organization and Party Democracy”, *Party Politics*, Vol. 1, No. 1, 1995.

⑤ Arend Lijphart, *Patterns of Democracy*, New Haven: Yale University Press, 2012, p. 274.

⑥ Cas Mudde and Cristóbal Rovira Kaltwasser, *Populism in Europe and the Americas: Threat or Corrective for Democracy*, New York: Cambridge University press, 2012, p. 27.

体合法地表达利益诉求,民粹主义政党也“有权利去竞争和被代表”^①。民粹主义政党可以在客观后果上发挥代表性重构的作用。

三、民粹主义的代表性重构

人们通常从话语倾向的角度出发,将民粹主义视为自由民主的威胁,认为宣扬人民的直接统治将危及法治秩序,鼓吹精英与大众的对立会极化社会冲突。但当今民粹主义潮流对民主政体的挑战,与西方国家在民主发展史上遭遇的危机并不相同。而西方目前面临的民粹主义挑战,主要是抗议政治精英缺乏回应性、批判主流政党缺乏代表性,并未提出系统的政治蓝图。就民主政治的运行机制而言,由于政党国家化导致政治精英背离社会成员,所以民粹主义的现实诉求就是恢复人民的主体地位,缩小公民与国家之间的距离。民粹主义者通过回溯民主意味着人民统治的初始内涵,批判代议民主的精英主义本质,“以民主名义的方式挑战民主”^②。然而,一旦民粹主义者的目标从表达社会抗议转向控制政策议程,他们同样需要服从选举制度的规范。通过公开的选举程序掌握政权,依然是统治正当性的前提条件。西方国家的民粹主义挑战并未突破宪法制度的框架,但其对政治代表性的重构产生了重要影响。具体表现如下:

第一,民粹主义的代表性重构,在目标上表现为人民与国家之间政治距离的趋近。代议民主政体以国家与社会的区分作为前提,它通过精英与大众的分工合作,将社会认同转化为支持国家权力的信任,并将国家权力转化为促进社会公益的责任。由于社会经济环境的复杂化,现代国家的权力运作表现出技术治理的特征,“主流政党与专家政治之间形成了日益增强的联盟”^③。为了有效地应对公共事务的压力,西方国家逐步创建专业性管理机构,发挥专家治国的优势。这些通过非选举方式产生的职能机构,实施以问题为导向而非以民意为中心的运作模式,奉行效率至上的原则,并不对公民承担直接回应的责任。民主制度原本是通过政治参与表达民意、借助政党组织整合民意,但由于非党派技术机构的广泛运用,公民就社会焦点议题表达意见的渠道就遭受了挤压。西方民主体制由此具有了“去政治化”的特点,各种本身具有政治属性的话题被转换为治理技术的问题,专业知识的壁垒将公众排斥在政策过程之外。政治学者玛格丽特·卡诺凡(Margaret Canovan)指出,民主政体中隐含的悖论是,一方面需要“将人民带入政治”,赋予他们参与选举和利益表达的权利;另一方面需要“将政治带给人民”,使其可以直观明了地做出政治判断。^④如果说西方国家对专业技术机构的运用,导致政治过程脱离了人民的控制,那么民粹主义则试图重新将政治带回人民。将政治带回人民,不单纯是改变精英化的权力结构,它还要适应大众化的认知要求。针对精英化统治和大众化认知之间的冲突,民粹主义者推崇“否定性话语动员”和“简单化政治”^⑤,重构了民主政治的主体形象及其适用规则。首先,民粹主义者反对多元社会,在话语上建构人民的同质性,认为共同体的意志可以借助多数主义规则自发呈现。其次,

① Arend Iijphart, “The Pros and Cons-But Mainly Pros-of Consensus Democracy”, *Acta Politica*, Vol. 36, 2001, p. 135.

② Yves Mény and Yves Surel, “The Constitutive Ambiguity”, in Yves Mény and Yves Surel, eds., *Democracies and the Populist Challenge*, p. 8.

③ Richard S. Katz and Peter Mair, *Democracy and the Cartelization of Political Parties*, New York: Oxford University Press, 2018, p. 180.

④ Margaret Canovan, “Taking Politics to the People: Populism as the Ideology of Democracy”, in Yves Mény and Yves Surel, eds., *Democracies and the Populist Challenge*, p. 26.

⑤ 林红:《西方民粹主义的话语政治及其面临的批判》,《政治学研究》,2018年第4期。

民粹主义者反对中介机制,否定职业政治家的和技术官僚的作用,提倡政治决策的简洁性和直接性。法国民粹主义政党国民阵线(Front National)就宣称,“代议制政治制度实际上阻碍、切断了‘真正的人民’和权力之间的联系”^①,只有公民直接参与决策才能摆脱权力精英的政治操控。民粹主义者的政治主张,体现了适应大众心理特征的简单化风格。

第二,民粹主义的代表性重构,在方式上受精英与大众之间沟通模式变迁的影响。代议民主的基本特征是,公民在周期性选举中将领导权委托给获胜的政党或政党联盟行使。执政党根据主流民意传递的信息制定政策,回应社会大众的利益诉求。借助政党组织的中介作用,公民需求与政策供给之间维持着总体性平衡。而随着通讯技术、特别是新兴网络技术的发展,西方国家出现了“政治媒介化”的转型^②。新媒体技术在政治沟通领域的运用,提高了政治参与的便捷性,对政党的代表功能产生了重大影响。首先,新媒体技术促使公民在常规的选举程序或政党渠道之外,直接同政治精英进行互动。在以报纸和广播为载体的传统媒体时代,政党掌握了政治沟通的主动权,普通公民主要是单方面地接受信息。但在新媒体时代,信息来源趋于多元化,“政治沟通的渠道影响了代表关系的本质”^③。社会成员很容易围绕共同关心的议题实现水平联系,并与政党领导人进行双向互动。由于公民获得了媒体技术的赋权,政党组织曾经承担的代表功能相对弱化。社会成员的现实选择不是被动地接受政党动员,而是“绕过政党”采取集体行动。^④其次,公民通过媒体渠道提出的各种议题,重构了议程设定的规则,凸显了主流政党的回应性困境。主流政党长期以来虽然受到选举制度的任期约束,但它可以通过组织程序相对自主地设置议程、制定政策。政党内部的协商以及政党之间的妥协,都可以成为政策制定的有效方式。而在媒介化时代,政策过程开始面临网络舆论的压力,政党逐渐丧失平衡短期利益和长期利益的策略空间。最后,主流政党回应能力的不足,促使公民寻求政治代表的替代方式,它为利用媒体技术进行选民动员的民粹主义挑战者提供了机会。比如意大利的民粹主义政党五星运动(Five Star Movement),它的“总部”就是网址(www.beppegrillo.it),普通党员可以通过“互联网民主”直接参与集体决策。^⑤民粹主义领导者为了适应社交媒体的特点,倾向于运用大众化的语言向公民做出强有力的承诺,并使用人格化的方式声称为国家利益的真正代表。那些自认为遭受主流政党排斥的社会群体,则试图通过支持民粹主义政党重构政策议程。

第三,民粹主义的代表性重构,在结果上表现为国家与社会之间政党格局的调整。在传统的政党政治中,主流的左右翼政党为了获得领导权,彼此之间进行周期性的选举竞争。虽然各个政党代表不同的阶层群体,具有不同的政策取向,但社会基础或意识形态的差异并不掩盖它们在基本价值上的共识。基于宪法制度的框架,主流政党彼此认可对方的合法地位,肯定政党在民主政治中的组织功能。在维系民主制度运作的意义上,政党的功能就在于,从多元社会冲突中寻求政策共识,建构广泛的政治代表性。而民粹主义的兴起,冲击了民主制度建构共识的能力。例如在实行委员会体制的瑞士,执政大联盟中的人民党(Swiss People's Party)自20世纪90年代以来转向民粹主义,竭力倡导反移民、反欧盟等焦点议题,导致瑞士的共识政治出现了“衰退”甚至

① 张莉:《西欧民主制度的幽灵——右翼民粹主义政党研究》,第110页。

② Hanspeter Kriesi, “The Populism Challenge”, *West European Politics*, Vol. 37, No. 2, 2014.

③ Bernard Manin, *The Principles of Representative Government*, New York: Cambridge University Press, 2002, p. 219.

④ Daniele Caramani, “Will vs. Reason: The Populist and Technocratic Forms of Political Representation and Their Critique to Party Government”, *American Political Science Review*, Vol. 111, No. 1, 2017.

⑤ 田野、李存娜:《全球化冲击、互联网民主与混合民粹主义的生成——解释意大利五星运动的兴起》,《欧洲研究》,2019年第1期。

“极化”的趋势。^① 诸如此类的民粹主义政党,自我标榜为人民意志的真正代表,将主流政党视作精英集团控制国家权力的工具。民粹主义领导者由此表现出反政党政治的倾向,认为主流政党已经从民主运行的中介体异化为阻碍物。但他们为了掌握权力、控制议程,同样会建立“反政党的政党”^②。所谓反政党的政党,显示了民粹主义者在激进话语与理性行动之间的悖论式困境。为了抗议缺乏代表能力的政治建制,民粹主义者强烈地批判主流政党缺乏回应性。而当他们试图掌握政治权力、控制政策议程时,仍然需要适应选举程序,遵循政党政治的逻辑。反对政党的话语迎合了社会大众的不满情绪,建立政党的行动则为民粹主义精英执掌权力创造了条件。民粹主义者实际上反对的是主流政党的代表性缺失,并没有跨越全盘否定政党政治的“底线”^③。

民粹主义政党的崛起强化了民粹主义理念对政策议程的渗透,影响了政党体制的发展趋势。西方国家的传统政党格局,主要由左右翼政党及少数平衡性政党构成。由于主流政党地位的下降和民粹主义政党影响力的上升,传统政党体制表现出碎片化趋势,民粹主义政党成为影响政府构成的“关键性变量”^④。民粹主义政党虽然批判民主政体中精英主导的代议制度,但它并非从根本上反对代表,而是寻求维护人民权益的“民粹主义政治代表模式”^⑤。民粹主义代表模式的设想,体现了在大众与精英之间塑造政治一致性的代表观念。围绕代表者和被代表者之间的关系,存在着委任式代表和信托式代表两种不同的政治观。委任式代表观主张,代表是按照公民意志行事的代理人,他们依照公民的指令进行决策。与之形成对照,信托式代表观主张,代表对公民的长远利益负责,可以根据具体形势的判断自主决策。在西方出现政党国家化的条件下,政治过程的回应性趋于减弱。由于主流政党的政策设计未能代表社会成员的利益偏好,加之公民被隔离在政策过程之外,所以民粹主义者在话语上亲近委任式代表观,突出人民意志的自主作用。民粹主义者假定人民具有同质性,认为公共利益可以不借助中介机制而自然生成,表现出轻视协商程序、追求实质结果的倾向。然而,一旦民粹主义者从单纯地表达社会抗议转向创建政党组织,制度环境的约束将导致民粹主义者展现的只是“伪装的”委任式代表^⑥。话语修辞上具有反精英特征的民粹主义抗议,在实践形态上最终有赖于精英人物的组织动员。民粹主义政党针对移民等特定议题,可能会强化全民公决等直接民主的作用,但为了实现集体行动的有效性,普通成员仍然需要将决策权赋予政治精英。民粹主义政党要么作为在野党,通过倡导特定的议题间接影响政策过程,要么作为执政党(通常是执政联盟的成员),在分享领导权的基础上直接提出政策主张。为了维护自身的执政地位并达成可行的政策方案,民粹主义政党有动力在政策试错的基础上,协调意识形态纯洁性与决策过程有效性之间的关系。以意大利联盟党(Lega)为例,在经历了北方联盟(Northern League)时期与意大利力量党(Forza Italia)的合作失败和获得执政经验之后,就逐渐认识到从抗议党向执政党的转型将面对“不可避免的妥协”^⑦。执政实践的学习效应,成为民粹主义政党融入主流政治的重要动力。

① Clive H. Church, *The Politics and Government of Switzerland*, New York: Palgrave Macmillan, 2004, p. 64.

② Hans-George Betz, "The New Politics of Resentment: Radical Right-Wing Populist Parties in Western Europe", *Comparative Politics*, Vol. 25, No. 4, 1993.

③ Cas Mudde, "The Paradox of the Anti-party Party", *Party Politics*, Vol. 2, No. 2, 2012.

④ 林德山:《左与右的共奏——欧洲民粹主义政党的现状、影响及未来》,《探索与争鸣》,2016年第12期。

⑤ Benjamin Arditi, "Populism as an Internal Periphery of Democratic Politics", in Francisco Panizza, ed., *Populism and the Mirror of Democracy*, London: Verso, 2005, p. 78.

⑥ Daniele Caramani, "Will vs. Reason: The Populist and Technocratic Forms of Political Representation and Their Critique to Party Government", *American political science Review*, Vol. 111, No. 1, 2017.

⑦ Daniele Albertazzi and Duncan McDonnell, *Populists in Power*, New York: Routledge, 2015, p. 132.

在周期性的选举中,民粹主义政党最终会面临和主流政党同样的难题,那就是如何在获得执政权的同时兑现代表性承诺。就此而言,民粹主义政党可以传递代表性危机的信号、激发边缘群体的政治参与,通过表达遭受排斥的利益诉求重塑政策议程,但民主制度的代表性建构问题并不会完全解决。尤其是在西方阶层结构、身份认同趋于多元化的背景下,社会群体都在平等的旗帜下追求各自认可的民主代表性。这种理想化的追求有可能超越政党政治的回应能力,将西方国家推向制度形式与治理效能相分离的境地。亨廷顿曾经认为,“由于美国人希望政府达到的民主超出其所能,政府只得显示出比其实际上更加民主的样子”^①。在民主政治已经具有天然正当性的现代社会,民主的话语越来越强势,民主的允诺也越来越高涨,但民主的效能未必尽如人意。在竞争性选举的制度环境中,民粹主义政党的行动目标包括控制职位、影响政策和追逐选票等多种形式,这些目标之间事实上存在着“抵消效应”^②。比如,掌握执政权的民粹主义政党能够控制职位,但做出的政策妥协却又会违反对选民的承诺,招致选举惩罚。面对社会多元化的挑战和选举制度的约束,民粹主义政党需要决定哪些群体、何种议题将获得优先代表,并说服选民调整预期,接受现实可行的方案。民粹主义政党在重构国家与社会平衡关系的同时,也可能引发社会冲突的极化,由此产生新的代表性危机。

结 语

西方国家的民粹主义挑战,是当今世界政治的重要现象。从代议民主的运行机制出发,民粹主义的兴起是代表性危机的结果,即首先不是民粹主义诱发了代议民主的政治危机,而是民主政治的代表性危机催生了民粹主义。基于政党政治的分析视角,政党国家化是民主制度出现代表性危机的重要原因。政党国家化是社会结构变迁、政府职能扩张等多种因素共同作用的结果,它深刻地影响了民主制度的运行效能。在代议民主中,政党是链接国家与社会关系的中介组织,其核心功能是将多样性的利益诉求整合为一体化的公共政策。当主流政党疏离社会、融入国家时,就失去了与普通公民的制度化联系,从开放式的代表组织蜕变为封闭式的统治机构。主流政党代表功能的弱化,促使人们转向政治代表的替代模式,从而为民粹主义诉诸民意的社会动员提供了空间。民粹主义者试图重建人民的主体地位,通过缩小普通公民与政策过程的距离,弥合国家与社会之间的代表性鸿沟。为了掌握政治权力、控制政策议程,民粹主义者同样必须遵循政党政治的逻辑。民粹主义政党可以表达边缘群体的利益诉求,激发社会成员的政治参与,发挥重构代表性的作用。但在西方阶层结构和身份认同趋于多元化的背景下,民粹主义政党也可能极化已有的社会矛盾。西方国家的代表性危机,涉及政策供给和社会需求两个方面的冲突。政党国家化导致的回应能力缺失,和社会多元化导致的公民诉求超载,都会加剧代议民主制度的危机。从政党政治的视角讨论代表性的断裂和重构问题,主要是宏观结构层次的分析。如何评估社会观念变迁、特别是变革型精英的微观动员在民粹主义兴起中的作用,还有待进一步的研究。

作者:高春芽,天津师范大学政治文化与政治文明建设研究院(天津市,300387)

(责任编辑:孟令梅)

① 塞缪尔·亨廷顿:《失衡的承诺》,第93~94页,东方出版社,2005年版。

② Tjitske Akkerman, Sarah L. de Lange and Matthijs Rooduijn, “Inclusion and Mainstreaming?”, in Tjitske Akkerman, Sarah L. de Lange and Matthijs Rooduijn, eds., *Radical Right-Wing Populist Parties in Western Europe*, New York: Routledge, 2016, p. 9.