

论西方民主危机的 政党政治根源*

郭定平

[内容提要] 西方民主危机是一个广受关注的重大问题,学者们已经从政治经济学、政治社会学、政治文化和宪政制度等多方面进行了探讨。鉴于民主与政党相互依存的密切关系,分析民主危机可以直接从政党与政党制度问题入手,引入政党中心主义的新视野。从政党政治学来看,西方民主危机根源于民主制度本身,其中主要就是政党与政党制度。由于政党功能的异化和政党结构的退化,西方各国出现了明显的政党结构与政党功能的错位,使民主政治的支持性制度结构发生衰败,于是西方民主陷入危机甚至走向衰退。西方各国能否通过政党政治的法治化,在规范政党与国家政权关系的基础上,进一步推进负责任政党建设,从而缓解民主危机,是需要观察和研究的重要课题。

[关键词] 民主危机 政党 政党政治 西方国家

DOI:10.16502/j.cnki.11-3404/d.2025.06.002

西方民主危机并不是一个新鲜话题,但是最近几年格外引人瞩目。特别是在世界百年未有之大变局下,西方各国不断出现社会撕裂、政治极化、冲突频发等严重政治社会问题,所谓的民主体制不仅对这些问题束手无策,反而推波助澜,致使民主体制本身危机四伏进而濒临崩溃的边缘。对于西方民主危机的研究和讨论一直是学术界和舆论界关注的重要问题,各种成果汗牛充栋,各类观点莫衷一是,但其中多半只是皮相之见,未能揭发民主危机的深层根源。本文旨在从政党政治学的视角分析和研究西方民主政治发展的制度结构和运行机制等方面的问题,直击西方民主体制结构本身,剖析西方民主危机的内在制度困境,以期加深对西方民主政治与政党政治的认识。

一、民主危机研究的新视野

在人类政治文明发展的历史长河中,民主政治的历史并不悠久,但是一经诞生很快就成为人类政治发展的共同价值理念,民主政治制度更是在全球得到广泛传播并形成丰富多彩的制度文明形态。其中,以西欧北美为代表的西方民主出现最早,影响最大,这种民主政治的根本特征就是通过普选的方式产生国家最高领导人并由大选获胜的政党组建政府。正如著名政治学家塞缪尔·亨廷顿所言:“如果用普选的方式产生最高决策者

* 本文系2020年度国家社会科学基金重大项目“坚持和完善党的领导制度体系研究”(项目编号:20ZDA013)的阶段性成果。

是民主的本质,那么民主化过程的关键点就是用自由、公开和公平的选举中产生的政府来取代那些不是通过这种方法产生的政府。”^①西方的这种民主政治模式虽然曾经得到一些支持和赞扬,但也一直面临种种批评,遭遇重重危机。早在20世纪30年代,随着法西斯主义在德国的兴起,很多学者便开始讨论西方民主的危机,并把它与政治、经济和文化价值危机相关联。例如,英国政治学家哈罗德·拉斯基于1933年出版《危机中的民主》一书,分析了资本主义民主制的衰败,并呼吁把资本主义的自由民主改造成为人民民主。^②亚当·普沃斯基在研究民主危机的著作中指出,哈佛大学威德纳图书馆馆藏的20世纪英文著作中,包含“危机”一词的书就超过了23600本。^③当然,由于对民主和民主危机的理解存在明显差异,确有一些学者对民主危机的存在不以为然。^④如今,西方民主的危机更是成为学术研究和媒体报道的重要主题。美国哈佛大学政治学教授迈克尔·桑德尔在2022年为其《民主的不满》撰写的新版导言就索性定题为“民主的危险”(Democracy's Peril),着重分析了近年美国的政治极化与民主危机现状。^⑤现有的众多关于民主危机的学术研究分析视角多样、学术观点各异,择其荦荦大端可以简略分析如下。

第一,政治哲学视野的分析,认为民主与自由、民主与平等、民主与法治、民主与共和等之间存在一定矛盾,民主的发展必然会导致自由泛滥、不平等扩大、个人权利受损甚至“多数的暴政”,民主发展自身就会引发危机。^⑥约翰·密尔和阿历克西·德·托克维尔在分析民主社会的到来和大众民主的发展时,均不约而同地论及个人自主性和独创性的丧失、个人消失在人群之中的问题,在主张多数统治的同时也担忧多数暴政的出现。罗伯特·达尔是多元民主论的倡导者,但是他同样注意到了多元民主的困境,并具体分析了多元民主使政治不平等稳定化、扭曲公民意识、扭曲公共议事日程和使民众丧失最终控制权等问题。^⑦

第二,政治经济学视野的分析,认为民主危机根源于资本主义经济结构,一方面,资本主义经济危机的周期性爆发促使政府权力不断扩张,对个人权利的限制日益增多;另一方面,资本主义自由市场竞争导致贫富分化和不平等的扩大。根据拉

里·巴特尔斯分析,在20世纪80年代之后的30年中,美国的经济不平等大幅攀升,在1981年,前5%的纳税人占有23.0%的总收入,而到2005年,这一数字上升到37.2%;在1981年,前1%的纳税人占有10.0%的总收入,而到2005年,这一数字则为21.8%。^⑧经济不平等直接导致政治影响力的不平等,如果说民主机制是一种对民众偏好的高度反映,那么在不平等日益扩大的情况下,西方民主只是反映大富豪和大利益集团的利益偏好,广大底层的贫困民众的基本要求根本无法得到反映。

第三,政治文化视野的分析,认为西方民主危机源于民众对民主制度缺乏信任和民主政府的治理绩效不足。欧美学者曾经开展了联合研究,分析西方各国民众对政治的信任下降和不满上升的总体趋势。研究显示,曾经有2/3美国人相信政府做得对,但是到1998年仅有39%的人如此认为。在1964年只有29%的美国选民同意“政府是由一小撮自私的大利益集团操控”,到1984年该数字就上升到55%,到1998年更是有高达63%的选民赞同这一说法。在20世纪60年代,有2/3美国人不同意“大多数当选的官员不关心人民的疾苦”,而到1998年则有2/3美国人同意此说法。在西欧一些国家,舆论调查发现了类似的对民主政治的不信任。^⑨在如今社会撕裂、政

① [美]塞缪尔·亨廷顿《第三波——20世纪后期民主化浪潮》上海三联书店1998年版第7页。

② 参见[意]萨尔沃·马斯泰罗内《欧洲民主史——从孟德斯鸠到凯尔森》社会科学文献出版社1994年版第351—352页。

③ 参见[美]亚当·普沃斯基《民主的危机》上海人民出版社2022年版第2页。

④ 参见[德]沃尔夫冈·默克尔《民主的危机存在吗?》,载于《当代世界与社会主义》2016年第6期。

⑤ Michael J. Sandel, *Democracy's Discontent: A New Edition for Our Perilous Times*, Cambridge: Harvard University Press, 2022, pp. 1-2.

⑥ 参见佟德志《法治民主——民主与法治的复合结构及其内在逻辑》北京大学出版社2016年版第23—47页。

⑦ 参见[美]罗伯特·达尔《多元主义民主的困境》求实出版社1989年版第41页。

⑧ 参见[美]拉里·巴特尔斯《不平等的民主:新镀金时代的政治经济学分析》上海人民出版社2021年版第11页。

⑨ Susan J. Pharr and Robert D. Putnam, *Disaffected Democracies: What's Troubling the Trilateral Countries?*, Princeton: Princeton University Press, 2000, pp. 9-13.

治极化的西方各国,民众对于政治制度的支持和信任更是每况愈下。根据2022年度的爱德曼全球信任晴雨表(Edelman Trust Barometer)调查,2021年美国民众对政府的信任度只有43%,比上一年下降了5%;德国民众对政府的信任度同样只有43%,比上一年下降了7%。基于西方各国民众对民主政治理想的高度期待和各国政府的糟糕表现,皮帕·诺里斯发现在民众的民主期望与政府的现实绩效之间存在巨大差距,广大民众对民主政府的实际表现普遍不满,并将这种现象称为“民主赤字”(democratic deficits)。^①虽然有研究显示政党制度的制度化(party system institutionalization)有助于提升民众对民主的满意程度^②,但是如今西方各国政党碎片化不断加剧,民主满意度的提升实在难以期待。

第四,基于公共政策制定过程视野的分析,认为西方民主危机源于一些非民主选举的机构和非民主选举的政治精英在公共政策制定过程中获得了更多的权力,具有更大的影响。民主的公共政策理应反映大多数民众的利益偏好,为此民主的决策过程必须由选举产生的官员及其代理人来主导。可是,根据詹姆斯·阿兰的研究,在过去数十年间,民主的衰落程度虽然各有不同,但是美国、英国、加拿大、澳大利亚和新西兰这五个国家在通过民主的手段进行公共决策方面都不如从前了。^③美国的民主衰落在很大程度上是由法官的篡权导致的,那些未经选举的法官不仅就大量的社会经济事务做出决定,而且经常否决国会两院通过的法律。一个著名的实例就是美国2000年的总统大选由于选情胶着而陷入法律诉讼,最终由美国最高法院裁定结果。近年来英国也出现类似变革,《1998年人权法案》就规定英国法院不能对英国议会通过的法案置之不理,开始赋予法律在调控社会事务方面更加广泛的作用,从而有可能把社会政策的制定权从选举产生的议会转移到非选举产生的法官手中。

上述各种研究观点虽然从不同角度揭示了西方民主危机的社会经济和文化后果,或者分析了西方民主危机的结构与功能特征,但是在探讨西方民主危机的深层政治根源方面均有所欠缺。因此,本文将从政党政治学的新视野分析西方民主危机。

二、西方政党功能异化的新趋势

第二次世界大战之后,特别是冷战终结后,西方政党政治出现重大转型,许多政党逐渐从群众型政党转变为全方位型政党,有的甚至迈向卡特尔政党。这一转变的本质特征就是,在政党为了选票最大化而转向全方位型之后,广大选民难以选择各个政党的政策主张而离弃政党,这又进一步推动政党脱离社会而向国家靠近,以寻求更多的公共资源。西方一些学者很早就注意到欧美政党在吸收党员、赢得公众信任等方面日益陷入危机,而在提高组织管理能力、控制国家官僚机构、获取公共资源等方面取得明显进展。于是,一些西方国家的政党在国家政权中的中心地位和主导角色逐渐凸显,成为国家治理的重要政治主体。20世纪末,正当有的学者热衷于讨论西方政党的危机和衰落时,理查德·卡茨和彼得·梅尔敏锐地观察到西方政党的转型。被他们以“卡特尔型”指代的政党逐渐游离社会,向国家靠拢和渗透,成为国家机构的一部分,从而在国家治理方面表现得更为位高权重,成为国家治理体系的有机组成部分。他们甚至强调:“现在几乎所有主要政党都可以被看作是一种治理型政党。”^④

关于西方政党在国家政权中的作用,有学者早就指出,在现代资本主义国家,政党在形式上并不是国家机关,也不是国家组织,但实际上,资产阶级对整个国家政权和全国政治生活的控制,通常都是通过政党进行的;两党制的显著特点就是资产阶级让两个主要政党轮流执政,操纵国家政权,控制国家机关的各个环节。^⑤如果说西方政党原来还声称是社会组织并对其介入国家政权遮

① Pippa Norris, *Democratic Deficit: Critical Citizens Revisited*, Cambridge: Cambridge University Press, 2011, p. 5.

② Hannah M. Ridge, “Party System Institutionalization, Partisan Affect and Satisfaction with Democracy”, in *Party Politics*, Vol. 29, No. 6, 2023, pp. 1013–1023.

③ James Allan, *Democracy in Decline: Steps in the Wrong Direction*, Montreal: McGill–Queen’s University Press, 2014, p. 9.

④ Richard S. Katz and Peter Mair, “Changing Models of Party Organization and Party Democracy: The Emergence of the Cartel Party”, in *Party Politics*, Vol. 1, No. 1, 1995, pp. 15–17.

⑤ 参见陈其人、王邦佐、谭君久《美国两党制剖析》商务印书馆1984年版第3—4页。

遮掩的话,现在它们则直接与国家结盟和捆绑,日益成为国家政权体系的重要组成部分,甚至是起关键作用的部分,并同时受到国家宪法和法律的规制。著名法学家汉斯·凯尔森很早就认识到西方政党在民主体制中的重要作用,因而有必要给予其国家机关的法律地位,并明确指出:“鉴于政党在立法和行政机关选举中所扮演的决定性角色,所以通过调整它们的章程而使其成为国家机关,也是有根据的”^①。于是,西方各国关于政党的法律法规越来越多,除了英美两国在二战前就有一些关于选举的法律间接涉及政党问题之外,欧洲国家的政党法治化主要是从二战之后开始的。“政党得到政治承认的标志是通过政党入宪入法得以实现的。”^②1947年意大利制宪会议通过的宪法第49条规定:“为了以民主的方式参与国家政策,一切公民均有自由组织政党的权利”。这是第一个“政党入宪”的西方国家。紧随其后的1949年《德意志联邦共和国基本法》第21条规定:“政党参与人民政治意愿的形成”。1958年的《法兰西共和国宪法》也增设政党条款规定:“各政党和政治团体协助选举表达意见”。^③除此之外,一些国家还根据需要制定了政党专门法。随着政党法治化的推进,政党在受到国家宪法和法律规制的同时,自身政治地位也得到保障,与国家的关系也日益紧密,成为国家治理的重要主体和国家政权体系的有机组成部分。

在政党功能演化的这一新阶段,西方各国政党对国家权力的操控更加直接,获取的国家资源更加广泛。政党国家化的推动,导致很多西方国家出现国家政权党派化的趋势,以及政党功能异化的严重后果。有学者在反思近年来美国政治中“党派化宪政”的问题时认为,通过将国家权威个人化、以党派忠诚凌驾于法治之上,特朗普正推动美国宪政秩序从“宪法约束党派”转向“党派主导宪政”。^④于是,在很多西方国家,政党与国家关系呈现出如下重要特点。

第一,政党掌控国家大政方针,重要领域公共政策制定党派化。由于政党已经具有准国家机关的性质并与其他国家政权机关保持密切关系,因而成为西方各国公共政策制定的关键角色。各国的政治体制存在一定差异,政党在政策制定中的作用也有一些不同。英国是西方典型的代议民主

体制,查尔斯·林德布洛姆认为:“民主国家中政党在协调直接的决策方面能起的主导作用突出表现在英国体制中”^⑤。在英国的政党政府中,首相和内阁在决策中发挥强有力的主导作用,这种作用的发挥以获得议会多数持续而稳定的支持为基础。正是议会中的多数党领袖被选为首相,多数党的成员加入内阁组建政府,从而形成决策中枢。议会是政党开展政策讨论与辩论的中心舞台,议员候选人由政党推荐,并以所属政党的纲领为基础和指导开展竞选,当选之后还需要协助政党兑现其在竞选纲领中对选民的承诺。在英国议会政治中,政党不仅主宰选举活动,也主宰各项议会活动,议会辩论基于党派立场展开。“政党一旦以多数席位赢得执政权,就可以开始推行某些公共政策计划,并在下次选举中接受民众的检验。”^⑥这是英国政党左右公共政策制定的基本方式。比利时的政党对政府大政方针的掌控与英国相比有过之而无不及,参加执政联盟的各个政党在组阁时会签署协议,对未来政府的政策做出详细规定,任何内阁成员违反协议会被视为违反党的纪律,政党领袖和其他领导人会在内阁全体会议召开之前与内阁大臣举行非正式会议,审查内阁议事日程,确定内阁大臣需要维护的立场,党的执行委员会每周召开正式会议,内阁大臣必须定期参加。^⑦

在近年来社会分化、政治极化、认同政治兴起的背景下,西方很多国家的多党竞争越来越呈现为离心竞争,各个政党上台执政之后更多从本党的偏狭私利和立场出发制定公共政策,导致政府公共政策的党派化倾向加剧。一些新上台的政党

① [奥]汉斯·凯尔森《法与国家的一般理论》中国大百科全书出版社1996年版第326页。

② 郭定平主编《政党政治研究手册》上海人民出版社2024年版第248页。

③ 何力平《政党法律制度研究》黑龙江人民出版社2003年版第162—171页。

④ 王希《“党派化宪政”的来临?——在特朗普时代反思美国总统选举程序》,载于《美国研究》2025年第2期。

⑤ [美]查尔斯·林德布洛姆《决策过程》上海译文出版社1988年版第143页。

⑥ [英]菲利普·诺顿《英国议会政治》法律出版社2016年版第208页。

⑦ 参见林勋健、吴辉、陈砌主编《西方政党关系论析》时事出版社2012年版第332页。

或政党联盟罔顾社会公共利益,执意贯彻执行本党政策,于是经常出现政府政策随着政党轮替而朝令夕改的状况。最著名的例子莫过于美国民主党总统拜登上台后大幅度改变前任总统的国内外政策。特朗普采取强硬的移民政策,要求快速驱逐越境移民,拜登上台后放松移民管控,甚至简化美国公民无证配偶和子女获得永久居留权的程序;特朗普宣布退出《巴黎协定》,放松排污限制,废除《清洁电力计划》,而拜登就任后迅速重返《巴黎协定》,并制定了更加严格的污染排放标准。在税收、福利、保健改革等方面,美国民主党与共和党的政策也是大相径庭,一旦上台都是推行偏向本党利益的政策。更为严重的是,近年来美国两大政党分别建立了自己的智库,或者原有的一些智库明显采取党派立场。有研究表明,这些党派智库兴起的最大后果就是推动了美国政党的极化。^①

第二,政党控制着大量的重要人事任命,输送政治精英使国家官员任用出现明显党派化趋势。在西方政党政治兴起之初,政党分赃盛行,政党胜选上台执政后,就大规模更换政府各个部门的官员,建立本党政府。这种政党分赃导致政府频繁换班和政治动荡,于是催生了大规模的政府行政体制改革,推动建立了现代文官制度。西方各国政党有许多正式或非正式渠道控制国家政权中各立法、行政、司法部门的人事任用。例如,20世纪末,美国新当选总统具有无比强大的政治任命权,包括内阁部长、副部长、助理部长、独立机构长官、各委员会委员以及其他许多高级官员在内的约700个名额的行政任命均由总统掌控,另有数千名政治服务和外交事务人员也由总统直接或间接任命。^② 这些被任命的官员中有很多是直接捐出巨款资助总统竞选获胜的人,这种捐款恰似一种政治投资,而且是获利无比丰厚的风险投资,这些官员就任后当然要获取回报,无论是以预算分配还是政策偏向的形式,于是国家政权的重要人事任命就成了政党政治的交易。

政党输送政治精英的一个重要特征就是政治职务无任期限限制。多党选举政治中的政府首脑、国会议员和大多数内阁成员均由选举产生,只要在选举中获胜就可以连续任职,当然像美国总统等有明确任期限限制的除外。因此,虽然很多西方

国家实行多党竞争体制,经常进行选举和内阁重组,但是政党政治的核心骨干相对稳定,也就是说玩弄政治的总是政党政治寡头集团的那一批人。一些西方国家的所谓资深政治家都是在历次选举中不断重新当选的老面孔,有的甚至连续当选几十回,有的八九十岁了还可以当选。这些人多半是每次都在同一选区参加竞选,于是不断经营自己的选区,形成稳定的票仓和属于自己的地盘,从而产生政党政治寡头垄断现象。2023年9月30日,斯洛伐克举行议会选举,前总理罗伯特·菲佐领导的方向党得票率为22.94%,获得42个议席,由于选票分散,没有政党获得国民议会150个席位的多数议席,于是由具有左翼民粹主义倾向的方向党与中左翼的声音党、斯洛伐克民族党进行联合组阁。10月26日,菲佐出任斯洛伐克新一届政府总理,这是他继2006年、2012年和2016年之后,第四次担任该职务。^③ 这种政党政治精英寡头垄断的现象在西方很多国家普遍存在,有的甚至蜕化为家族政治。

第三,政党通过国家财政援助的方式获取大量公共财政资源,国家公共财政资源分配出现党派化倾向。西方近代民主政治发展过程中逐渐兴起的政党,原本是一种被看做自由结社的组织,处于国家政权之外,因而无权享用国家公共资源,直到20世纪中期政党的生存发展均不得不靠政党自身筹措经费,其来源大致包括党费收入、个人与企业捐款、政党自身的经营收入等。随着政党在现代民主政治体制中地位的巩固和作用扩大,政党进入到现代西方民主政治权力的中心并掌握政权和公共资源分配权。于是,很多西方国家纷纷建立了国家财政补助政党的机制。这一机制首先由联邦德国在1959年开始实行,其后奥地利在1963年、瑞典在1965年、意大利在1974年也先后跟进。如今不仅西方的大多数国家,即便是那些实行西方式民主体制的非西方国家也广泛实行

① Edward John Fagan, *The Thinkers: The Rise of Partisan Think Tanks and the Polarization of American Politics*, Oxford: Oxford University Press, 2024, pp. 5-6.

② 参见[美]威廉·韦斯特《控制官僚》重庆出版社2001年版第87页。

③ 参见冯仲平主编《欧洲发展报告(2023~2024)》社会科学文献出版社2024年版第10页。

对政党的国家公共财政补助。虽然补助方式方法五花八门,但是有学者研究发现,国家补助政党一旦在某个国家开始实行,基本的趋势就是补助的范围逐渐扩大,给予各个政党的补助金额不断攀升。^① 各国家为此通过了一系列的相关法律法规,建立了日益完善的国家财政补助机制,在一定程度上进一步推动了政党国家化,政党成为西方民主政治运转的核心制度要件,因此这些国家财政补助也被视为民主政治发展的必要成本。

但是,在国家财政补助政党的背后,可以发现深层次的国家公共财政分配的党派化问题。西方民主政治演变为政党政治之后,政党掌握和分配公共资源,在政党党费等收入减少而竞选费用等开支飙升的情境下,政党通过掌控的国家权力合谋攫取国家公共财政资源成为一种理性选择。德国是最早实行国家补助政党机制的国家,也是此机制比较完善的国家。德国《政党法》规定,如果一个政党在最近一次联邦议院或欧洲议会大选中获得的有效得票率超过 0.5%,或在最近一次联邦州层面的选举中获得超过 1% 的得票率,即可获得联邦议院选举委员会的国家财政补贴,从而确保稳定的财政来源。德国政党的收入来源虽然多种多样,但是直接或间接来自国家公共资金的收入在政党总收入中所占比例最大。根据对 2021 年进入联邦议院的八个政党在 2020 年收入情况的分析,八个政党的所有收入总额高达近 5.2 亿欧元。其中,社民党 1.61 亿收入的 34% 来自国家资金,33% 来自党费,16% 来自党团和政府补贴,7% 来自政治捐款,还有 10% 来自政党财产等其他收入。国家对于议会党团和政府官员的公职补贴是政党非常重要的间接收入来源,国家为议员配备大量行政人员,为党团提供基本运营经费、议员津贴以及各种补贴等财政资金。1990—2022 年,国家财政每年向议会党团支付的资金总额从 8000 万马克逐步增加到 1.26 亿欧元。^② 由此可见,各政党在推动国家财政补贴政党机制建立和发展的过程中,均成为重大受益者,国家财政补贴分配的党派化倾向显而易见。

三、西方政党结构退化的新问题

随着西方代议制民主的发展,政党组织体系不断发展与完善,并在利益代表与整合、选举组织

与动员、精英培养与干部选拔等方面发挥了重要作用,政党成为西方民主体制的重要支柱。对于政党的作用,英国政治学家欧内斯特·巴克曾经形象地指出:“政党就是把社会中思考和讨论的水流导入政治机构的水车并使之转动的导管和水闸。”^③ 政党发展成为沟通政府与民众、连接国家与社会的桥梁,政党组织也随之发展壮大并嵌入到国家与社会之中,逐步形成了作为国家治理主体的政党、作为社会公众利益代表的政党和作为结社组织的政党,三者相互贯通,相互促进,有机衔接。民主孕育了政党,政党成就了民主,这就是为什么很多西方学者在一个相当长的历史时期里强调政党与民主共生关系的原因。

20 世纪后半期,特别是进入 21 世纪以来,随着西方政党从群众型政党向全方位型政党再向卡特尔型政党的演变,西方政党组织结构发生许多重大变化,集中体现为组织规模萎缩,党员人数减少,意识形态淡化和思想滑坡,政党极化加剧和政党恶斗频繁,执政能力下降和治理能力衰退,等等。这直接导致了西方各国的合法性危机、代表性危机和治理性危机,形成西方民主危机的恶性循环。在多党竞争加剧和政党不断走向卡特尔化的过程中,原有的政党组织结构出现大量的问题。概括而言,主要有如下四个重要方面。

第一,政党党员规模缩小,政党社会基础弱化。现代政党政治发展初期,很多政党只有少数骨干分子,表现为一定程度的干部党特征。在 19 世纪中后期和 20 世纪前期的民主政治发展中,大量民众获得选举权并参与到政党政治之中,为政党组织规模的扩大提供了源源不断的新生力量。从 20 世纪后半期开始,西方政党的党员规模出现明显的萎缩现象,与之相伴随的就是政党认同的下降和政党社会基础的弱化。学者们对政党党员规模的研究通常考察党员的绝对数量和党员占选民的百分比。根据相关研究,21 世纪初,西欧主要国家中,奥地利各党的党员总数是 105.46 万,

^① 参见马东亮《国家财政补助政党比较研究》中央民族大学出版社 2013 年版第 83 页。

^② 参见伍慧萍《德国政党体制的变迁(1990—2021)》社会科学文献出版社 2023 年版第 50—51 页。

^③ Ernest Barker, *Reflections on Government*, Oxford: Oxford University Press, 1942, p. 39.

占选民的百分比是 17.27%，比率最高；塞浦路斯（希腊语）各党的党员总数是 8.14 万，占选民的百分比是 16.25%；芬兰、希腊政党党员占选民的百分比只有 8.08% 和 6.59%；德国、法国、英国的政党党员占选民的百分比更低，分别是 2.30%、1.85% 和 1.21%。从 1980—2009 年的长时段党员数量变化来看，党员数量的减少十分惊人，在西欧 13 个所谓老牌的民主国家中，党员数量占选民的平均百分比在过去 30 年中下降了差不多 5%；在英国和法国，各政党在过去 30 年中失去了近 100 万党员，相当于 1980 年前后记录的党员数量的 2/3 左右；意大利各政党现在的党员数量比第一共和国时期减少了 150 万，相当于失去了早期党员数量的 1/3。^①

西方各国政党党员的流失是社会经济发展与转型的结果，当然也与西方多党竞争的内在逻辑相关。党员的大量减少直接导致党费的锐减和组织资源的贫乏，迫使各个政党运用自己手中的权力瓜分国家的公共财政资源，进而不断向国家政权靠拢并日益脱离社会公众。政党与社会的疏离极大地削弱了政党的民主功能，进一步加剧了民众对政党的不信任感。党员规模的萎缩还使各个政党逐渐演变成少数政客自娱自乐、自保自肥的寡头集团，这些政党政客长期把持国家政权，通过各种政治分赃与政治庇护培植亲信网络。政党政治精英寡头垄断的现象在西方很多国家普遍存在，有的甚至蜕化为家族政治。美国的肯尼迪家族、布什家族都是具有巨大权势的政治世家。在实行西方式民主的日本，各政党的国会议员很多具有政治家族的背景。自民党的世袭议员最多，约占自民党议员总数的一半，分别来自 100 多个政治家族，因此自民党有“世袭党”之称。^②

第二，政党意识形态淡化和价值基础崩塌，政党政策朝令夕改，广大选民无所适从。长期以来，各个政党的意识形态色彩明显是现代政党政治的一个显著特征。从自由主义到民主主义，从保守主义到激进主义，从民族主义到国际主义，等等，各类意识形态成为区分各个政党的标签和底色，广大选民借此对各个政党进行鉴别和选择。意识形态谱系也是政党政治研究的重要维度。安东尼·唐斯在分析政党意识形态时就注意到，两党制中的竞争将导致每个政党在意识形态上向其对

立面移动；当两党越来越靠近时，为了争取关键的中间投票人，即那些立场位于两党之间的投票人，两党在政策上变得比较温和，激进程度也会降低。^③ 在西欧的一些多党制国家中，虽然有众多政党参与选举角逐，但是在转化为全方位型政党的过程中，西方各国的政党为了追求选票最大化，纷纷淡化自己的意识形态色彩，力图从各个不同的意识形态立场吸引选民。德国社会民主党的去意识形态化和思想路线调整就是一个典型案例。1959 年推出的《哥德斯堡纲领》标志着社会民主党放弃了马克思主义关于无产阶级革命的理论，不再突出强调代表工人阶级利益的立场，从过去的工人阶级政党转变为中左翼的全方位型政党。20 世纪末，为了争取大量新中间阶层的支持，社会民主党通过修改党纲对自身进行重新定位，进一步向中间地带靠拢。1999 年，时任英国首相布莱尔和德国总理施罗德发表“布莱尔—施罗德宣言”，宣称要让欧洲社会民主党跟上时代，实质上就是放弃维护社会公正的传统价值观，走“第三条道路”。^④ 类似的政党意识形态淡化和思想路线调整几乎是西方各政党的普遍现象。

由于没有意识形态的价值基础，西方各个政党在选举竞争中不得不临时拼凑一些所谓政策主张，而且面对当今国际大变局和各种不确定性的增加，这些政党政策总是不断调整和改变。近年来，西欧各国的经济危机问题、移民问题、人口老龄化问题、医疗改革问题等积重难返，各个新老政党剑走偏锋，各种政策主张日益极端化。与传统的意识形态基础不同，如今的西方政党变得日益民粹主义化和机会主义化。

第三，政党竞争加剧和政治极化严重，离心竞争普遍，引发频繁的社会撕裂和政局动荡。民主政治的良性运作需要各个政党之间维持良好的竞争与合作关系，西方多党竞争体制下的政党合作

① 参见高奇琦主编《比较政党政治的新进展》社会科学文献出版社 2017 年版第 29—35 页。

② 参见乔林生《民主的危机——日本“世袭政治”研究》天津人民出版社 2018 年版第 21—22 页。

③ 参见[美]安东尼·唐斯《民主的经济理论》上海世纪出版集团 2005 年版第 108 页。

④ 参见伍慧萍《德国政党体制的变迁（1990—2021）》社会科学文献出版社 2023 年版第 75 页。

也至关重要,缺乏必要的合作与信任,任何民主体制都将陷入危机甚至走向崩溃。在当前认同政治甚嚣尘上、社会撕裂和政治极化相互催化的背景下,美国的民主党和共和党的立场和行动日益极端化。根据美国政党研究专家的分析,美国的两大政党各有不同的支持群体和组织网络,这种党派分歧导致两大政党经常在一系列重大问题上无法相互理解,从而破坏了在美国政治体系中实现妥协与合作的必要条件。特别是共和党越来越倾向于采用高度对抗性方式而非寻求妥协,最大限度地扩大党派冲突,这种政治对抗战略在近些年已经引发了包括联邦政府关门在内的一系列执政危机。^① 特朗普的再度上台执政既是美国政党政治极化的结果,同时也是政治极化进一步恶化的有力推手。特朗普打着“让美国再次强大”的民粹主义旗号,全面打压各种类型的传统建制派,“造成社会结构的高度裂化、意识形态的直接对立、极端立场的深度蔓延”^②。最近,纽约市长选举中民主党人佐兰·马姆达尼的当选可谓美国政治极化的又一鲜活案例。相比于有特朗普、马斯克和前纽约市长布隆伯格等超级金主支持的安德鲁·科莫,马姆达尼凭借其左翼路线和草根动员,特别是对身份政治的高超活用,成为历史上第一位穆斯林和印度裔纽约市长,也是130年来纽约最年轻的市长。马姆达尼的当选及其对特朗普的挑战预示着美国政党政治斗争的又一重要战场拉开序幕。

这种政党政治极化现象不仅将西方民主政治中的政党竞争关系从以前的向心竞争转化为离心竞争,加剧社会撕裂和社会冲突,而且将西方民主政治中的对立但不敌对、竞争又合作的政党关系转变为一种彻头彻尾的敌对关系,在民粹主义大肆蔓延的政治环境下,各国政党强调真正代表人民的是自己,与自身竞争的政党及其支持者是敌对阵营,要不惜代价予以打击。

第四,政党组织衰败和执政能力弱化导致西方各国治理危机反复出现。在现代政治发展由政党主导的大背景下,政党组织的强弱和政党能力的大小直接决定一个国家的治理水平。当今西方各国政党面临普遍的党员规模萎缩和组织体系衰败的挑战,这些问题严重制约了政党执政能力的发挥。在美国这样的两党制下,两大政党相互对

抗;在西欧的德国、法国等多党制下,政党碎片化明显,主流政党不再主流而被边缘化,极左与极右等民粹主义政党兴起。例如,在德国,传统大党基督教民主联盟、社会民主党等走向衰弱的同时,德国选择党快速崛起,2024年还新成立了两个党,德国政党格局碎片化趋势进一步加剧。

政党政治极化和政党碎片化是当今西方各国政党政治发展的普遍趋势,对各国民主政治发展和国家治理产生严重影响,导致组阁难产、政府关门停摆、重要法案一拖再拖、对外政策朝令夕改,有的甚至出现党派对抗导致国家濒临分裂的危险。在2023年7月23日的西班牙大选中,人民党获得众议院350议席中的137席,成为国会第一大党,工人社会党获得121席,名列第二,两党均未达到176席的组阁门槛,需要争取其他党派支持。这种政党碎片化、主要政党难分胜负的选举结果使西班牙在大选后的数月陷入政治博弈的僵局中。虽然人民党在大选中获得最多选票和最多议席,是名副其实的第一大党,但是在众议院于9月27日和9月29日的两次就职投票中,其党首阿尔贝托·费霍均未获得足够的赞成票,无法实现政党轮替。工人社会党党首佩德罗·桑切斯为了力保执政地位,从大选结果一公布就对秉持分离主义立场的“一起为了加泰罗尼亚”党暗送秋波,随后就视之为潜在合作伙伴而开始政党谈判。在工人社会党不顾党内外强烈反对、坚持对加泰罗尼亚的分离主义政党作出重大让步的基础上,2023年11月16日众议院举行就职投票,桑切斯获得179票赞成,遭到171票反对,以3票的微弱优势超过绝对多数原则的176票,最终赢得选举,成功连任首相。这种分离主义政党掌握关键少数票而令两大政党相互对抗,最终迫使工人社会党对分离主义政党让步的政治博弈,被专家描绘成“国家陷入治理困境的生动写照”^③。

① 参见[美]迈特·格罗斯曼、戴维·霍普金斯《美国政党政治:非对称·极端化·不妥协》当代世界出版社2021年版第14—15页。

② 庞金友《政治学理论前沿十八讲》中国社会科学出版社2019年版第128页。

③ 冯仲平主编《欧洲发展报告(2023~2024)》社会科学文献出版社2024年版第306—315页。

四、结语

现代政党是民主政治发展的产物,政党制度也成为西方民主政治制度的有机组成部分。但是,政党是不断变化的,随着西方普选权的扩大和民主制的巩固,西方政党经历了从干部型政党到群众型政党,再到全方位型政党,进而到卡特型政党的转变。这些转变推动政党脱离社会而向国家靠拢,进而与国家权力绑定,依附于国家权力与国家资源。谢茨施耐德很早就对这种政党夺权以自肥的现象进行了尖锐的揭露。他认为,现代西方政党的生命就是争夺权力和控制政府,对政党来说,控制政府是可以想象的最重要的事情,因为“拥有了现代政府的巨大资源——权力、组织、行政机构等,就能向几乎所有愿意参与其中的人提供回报”^①。政党政治的发展和政党类型的演化是民主政治发展的必然结果,也是当今民主危机的深层根源。

由于政党功能的异化和政党结构的退化,西方各国出现了明显的政党结构与政党功能的错位,从而使民主政治的支持性制度结构发生衰败,西方民主不可避免地陷入危机甚至走向衰退。由此可见,西方民主危机根源于其内在的制度困境,这种危机并不是新现象,只是如今更为明显更为严重而已。詹姆斯·布赖斯早在1921年就观察到党派政治中无休止的争论和故意反对的问题,并尖锐指出:“他们反对的动机就是想把敌党的内阁推翻了,而自己爬上台来。这样一来,国会就变作战场了;国会争论也不过在朝党和在野党间继续不断地相攻击罢了。国家的福利已抛在九霄之外了。”^②无独有偶,在当今美国政治中,政党之间的斗争与对抗正在破坏美国民主的制度基础。乔恩·贝特曼和彼得·哈勒尔指出,美国的制度已经从权力平衡演变为党派平衡,国会的制度权力已经不复存在,国会议员都是“党派团体的成员”,如果共和党人入主白宫,国会的共和党都支持共和党总统,而对其违法乱纪则保持沉默。^③这可谓当今美国民主危机的真实写照。

既然西方民主危机有其内在的制度根源,那么这种危机就不可能在短期内得到根除。在可预见的将来,西方民主政治和政党政治发展的前景不外乎如下几种可能性。一是出现反政党制度或

反体制政党。这种现象有时也被描述成民主的崩溃。目前西方国家存在一定程度的政党政治“法西斯化”倾向。西欧的一些极右翼政党明确打出反移民、反欧盟等旗号,赢得广泛支持。特朗普利用美国广大民众对现实政治的不满肆无忌惮地攻击美国的民主体制和建制派政治家,被学者们描述为“威权型民粹主义”或“新法西斯主义”。^④二是继续推进政党卡特化和放任政党竞争。西方国家的政党卡特化是多党竞争政治不断演化的产物,是各国主流政党理性选择的结果,因此这一趋势很可能会持续发展。这就是政党与国家互相渗透、协同合作,在分享国家资源的同时,政党的国家化程度提高。与此同时,如果政党碎片化不能得到遏制,政党恶性竞争不能得到扭转,国家政权的党派化也会进一步恶化,西方民主危机进一步加剧。三是规范政党与国家政权之间的关系,通过法治化与制度化的方式推进负责任政党与政党制度建设。当今西方民主危机的政党政治根源在于西方各国的政党与国家关系发生重大变异而出现政党国家化与国家党派化相互催化的倾向,许多政党受到社会撕裂的影响,仅代表少数群体或团体的利益,操控国家权力瓜分国家公共资源,从而加剧了西方各国的民主危机。西方各国能否通过政党政治的法治化途径,在进一步规范政党与国家政权关系的同时,不断推进负责任政党建设,仍然是需要观察和研究的重大问题。

[作者单位]复旦大学国际关系与公共事务学院。

[责任编辑:靳呈伟]

① [美]埃尔默·埃里克·谢茨施耐德《政党政府》天津人民出版社2016年版第72页。

② [英]詹姆斯·布赖斯《现代民治政体》(上)吉林人民出版社2001年版第117页。

③ Jon Bateman and Peter Harell, “Why Countries Keep Making Deals with Trump, Despite the Supreme Court Tariff Case”, <https://carnegieendowment.org/emissary/2025/11/tariffs-supreme-court-icepa-trump-foreign-policy?lang=en>.

④ Adebowale Akande (ed.), *U.S. Democracy in Danger: The American Political System Under Assault*, Berlin: Springer, 2023, p. 5.