

多党制国家党派政治的运作困境

郭定平

【摘要】多党制是世界政党政治中的主要类型，在过去相当长一段时间发挥了积极作用。但从20世纪末21世纪初开始，随着政党在国家治理中发挥更大的作用并成为国家治理的核心主体，而原有的多党并立和政治社会结构分裂又在民粹主义和认同政治的催化下更加碎片化，这就形成了多党制国家政党政治的结构—功能错位现象，进而加剧了政府公共政策制定和执行的党派化趋势，并引发民主政治的深层危机。

【关键词】多党制 多党竞争 政治困境 国家治理 【中图分类号】D52 【文献标识码】A



在 当今世界各国政党政治发展中，政党体制千差万别。虽然学术界对政党体制类型的划分可以说是众说纷纭，但是把政党体制区分为一党制、两党制和多党制则已经成为一种教科书式的政治常识。其中，实行多党制的国家占绝大多数。多党制曾经在很多国家得到人们的广泛支持，并且确实产生了一定的积极作用，如今却是问题重重，特别是面对新冠肺炎疫情的冲击，多党制国家的疫情应对多半矛盾百出，捉襟见肘，民众更是备受疫情困扰，怨声载道。本文将从比较政治学的视野，结合一些实际案例，分析多党制国家党派政治发展的基本脉络与现实困境，以加深对世界政治大变局的理解。

多党制的不同类型

自从现代政党诞生以来，政党政治逐渐向世界各地传播发展，现在已经成为人类政治生活的主流形态。随着政党政治的普及化和常态化，世界各国的政党体制因为历史传统文化与社会经济发展的差异自然呈现千姿百态。但是，从政党体制的类型学角度来看，多党制无疑是为数最多的一种类型。多党制，顾名思义就是在一个国家存在多个政党，并且能够自由开展政治活动的政党体制。在17、18世纪的英国“光荣革命”、法国大革命

和美国独立战争之后，欧美国家的多党竞争政治普遍出现。因此可以说，多党竞争政治是近代西方代议民主政治发展的产物，只要建立了议会民主体制，保障了公民的集会、结社、言论等政治自由，政党就会自然产生，多个政党之间的竞争就必然形成。只是在多党竞争之中，各个国家由于政治制度的安排以及其他国情不同逐渐形成了不同的政党体制。

多党竞争会形成不同的政治形态。如果说广义的多党制是指一个国家存在多个合法政党并且均有权参与政治的政党体制，那么狭义的多党制就是特指那些有三个以上的政党争夺政权、通常由两个或两个以上的政党组织联合政府的政党体制。著名政党研究学者周淑真明确指出：“多党制是指一个国家中三个以上政党并立、互相争夺政权的政党制度”。^①由此来看，一般意义的多党制通常是指狭义的多党制，是多党竞争政治的一种更为普遍的形式。而在广义的多党制中，还存在一党独大等特殊形式。一党独大制是指在一个国家虽然存在多个合法政党并且均有权参与政治，但是长期只有某一政党执掌政权的政党体制。日本自由民主党、印度国大党、墨西哥革命制度党均曾经长期执政达到几十年，是该政党体制的代表。我们说一党独大制也是多党竞争体制，一方面是因为这些国家显然存在多个合法政党参与政治，



另一方面是因为这些一党独大的政党并不能永远垄断政权，它们参与竞争获胜才能执掌政权，一旦失败一党独大制就崩溃了，只要有真正的政治竞争，一个政党就不能保证永远获胜。

即便在一般意义的多党制中，仔细研究会发现存在很不相同的多党竞争格局。著名政治学家萨托利在其政党研究经典著作中，根据政党的意识形态变量和政党的数字变量对政党体制进行了更加精细的分类，具体分为如下七类：一党制、霸权党制、主导党制、两党制、有限多党制、极端多党制和粉碎型多党制，其中前两类属于非竞争性政党体制，后五类属于竞争性政党体制。^②在这里，萨托利将多党制进一步区分为三类，除了只在解除党禁后的政治自由化等特殊时期才会出现的粉碎型多党制之外，有限多党制和极端多党制的区分一方面体现为政党的数量，最多5个主要政党、碎片化程度较低的政党格局被称为有限多党制，超过5个政党的碎片化程度较高的政党格局就是极端多党制；另一方面，这两种多党制的差别更体现在意识形态的距离上，政党数目有限而且它们之间是向心竞争，就是一种温和的多党制，反之，政党数目很多而且形成一种离心竞争，就是一种极化的多党制。

通过上述分析就可以发现，多党制其实存在很多不同的类型，非常复杂，因此关于多党制的政党组织形式、政权运作机制、政策制定过程均不能一概而论。在广义的多党制中，如一党独大制中，就明显存在一些历史悠久、势力强大的政党。例如，日本自由民主党自1955年成立至今一直是日本最主要的政党，不仅组织体制完善，精英人才众多，而且长期单独执政或联合执政，对于推动日本的战后复兴和高速发展发挥了重要作用。相比而言，那些狭义上的多党制国家中的政党由于存在更多政党的缘故，政治分化严重，各个政党的力量自然就要小一些，由于不断的分化组合，政党的组织体系就不可能很完善很强大。导致多党制国家政党分化的主要原因一是社会经济结构的分化，二是政治制度特别是选举制度的诱导和推动作用。近年来一些多党制国家的经济社会危机加深，特别是社会不平等加剧和人口结构变动等因素，直接导致多党竞争政治开始出现功能失调的危险症状。

多党竞争政治的运作困境

多党制是世界许多国家的代议民主政治与社会经济发展的结果，在过去很长一段时期与各个国家的基本国情相适应，并在一定程度上对维护各国的政治稳定、促进经济社会发展和改善人民群众福利发挥了积极的作用。应该说，这些积极作用的发挥是有前提条件的，例如，存在一定的政治共识，基于经济发展的社会中间阶级的发展壮大，意识形态距离较小并逐步趋近中间路线。在这种情况下，多党竞争一方面有利于反映社会更多阶层和各种集团的利益偏好，推动公共政策的调整与革新，另一方面可以维持一定的权力制衡，防止政治权力的滥用，抑制权钱交易和各种腐败现象的发生。

即便如此，多党制的政治弊端也是广泛存在、有目共睹的。概而言之，主要有如下三个方面。第一是政局动荡，内阁更迭频繁。多党制导致内阁危机和政局动荡的著名实例是二战后的法国和意大利。法国在第四共和国时期共发生了约30次内阁危机。当时的法国政坛有社会党、激进社会党、法国共产党、人民共和运动、戴高乐派的法兰西人民联盟、社会共和党等众多党派，当时的宪法和法律没有明确的规定来约束党派谋求各自的利益，也没有具体条文控制和调节政党与议会或内阁的关系，于是就出现了无节制的党派斗争，导致内阁危机频发，产生了许多短命政府。有学者统计，1947—1958年间共产生了24届内阁，平均每届内阁的寿命仅5个多月，其中8个内阁为时约1个月，还有仅存在1天、2天、3天和6天的内阁。^③1958年通过新宪法建立第五共和国之后，法国的政局逐渐趋于稳定，形成左右两大阵营、多党参与的对峙与竞争局面。但是，近年来随着民粹主义的甚嚣尘上，法国传统大党组成的左右阵营分崩离析，新兴政党乘势而上，主宰法国政坛，法国政党政治的不确定性显著增加。

战后意大利的政党体制长期处于一种两极格局之下，一方是作为第一大党的天主教民主党，另一方是作为第二大党的意大利共产党，二者意识形态对立，基本政策主张差异极大。由于没有一个政党拥有足够多数势力上台执政，则一直由天民党联合其他小党结成联盟组织内

阁，意大利共产党作为反对党一直处于在野地位。在这种政党林立、两极对峙的格局下，自1945年至1990年9月，意大利共更迭了49届政府，每届政府的平均寿命只有10个月。政府更迭频繁，组阁更是艰难，每次组阁时间越来越长，从几天到几周再到几个月，一次政府危机往往持续数月之久。^④在20世纪90年代传统的极化多党制解体之后，一度有望形成以民主党为核心的中左翼与以力量党为核心的中右联盟之间的相互制衡的准两党制，但是五星运动和联盟党的相继崛起，使得意大利政坛平添变数。在意大利民粹主义力量风起云涌之际，短期内走向政局稳定恐怕是难以期待了。

在其他的欧洲多党制国家，随着民粹主义政党的崛起，传统主流政党的影响力下降，政党碎片化加剧，政局稳定性减弱，多党联合组阁的难度越来越大。例如，在德国2017年的联邦议员选举中，联盟党和社会民主党获得的支持率和议席数均创下了二战后的最差纪录，有多达6个政党进入联邦议院，这种状况导致德国经历了二战后耗时最长、长达171天的组阁时间。在荷兰，2017年议会选举后共有13个政党进入议会，组建新政府耗费了225天。瑞典在2018年9月选举结束4个多月后才于2019年1月艰难组成少数派政府。西班牙在2015年12月和2016年6月连续举行两次大选、经历300多天的政治僵局才勉强组建新政府。^⑤

第二是政客交易，违背民主价值。在多党制下，往往是由获得议会多数席位的政党负责组织内阁，但是由于政党数量众多、议席分散，一个政党很难获得单独过半数。于是，就由获得较多议席的政党通过谈判协商建立政党联盟进行组阁。这个过程非常复杂，有时也很漫长。正是在此过程中，各个政党通过选举之后的勾心斗角、讨价还价达成妥协、组建政府。比较而言，是政客之间的交易在组建政府方面发挥决定性影响，而选民在决定由谁来组阁、上台执政方面并没有直接发言权。政党之间的交易很容易给予某些小党过大的讨价还价能力，让小党参与组建政府并发挥过大的影响力，而将一些较大的政党排除在执政阵营之外。一个典型的例子就是二战后意大利共产党，该党虽然是意大利的第二大政党，获得的选票很多，得到广大群众的支持，在有的选举中甚

至获得比第一大党天民党更多的选票，但是由于它的共产主义性质和民主集中制原则，长期被排斥在政府执政阵营之外，成为一个永久的在野党。法国在第四共和国时期，多党林立，政局动荡，危机频发，这就给了一些政党进行讨价还价、政治分肥的可乘之机。法国政党研究专家吴国庆曾经指出：“在组阁中，幕后交易、瓜分肥缺、争夺要职、玩弄手腕和政治把戏，已构成第四共和国政治生活重要内容和主要特征”。^⑥

日本是一个较为特殊的多党制国家，在“1955年体制”下，虽然存在多党竞争，有时社会党还非常强劲，甚至一度出现不分伯仲的局面，但是与战后的意大利相似，具有革新倾向的社会党一直无法上台执政，保守政党自民党一党长期执政长达38年。此后日本经历过短暂的政党轮替，但是自民党依然长期单独执政或者联合执政。仅此而论，就很难说日本是一个真正的民主国家。更为重要的是，日本政党内部的派阀政治不仅历史悠久，而且高度组织化制度化，对日本的民主政治发展产生了深远的影响。从积极的方面来看，政党内部的派阀政治具有拟似多党制的性质，虽然没有政党轮替，但是派阀之间的权力转移在一定程度上发挥了政党轮流执政的功能。从消极的方面而言，政党内部的派阀政治完全罔顾选民的民主委托，肆意操弄政权，严重违背了民主价值。例如，自民党在长期把持政权的情况下，经常在没有经过选举的情况下对内阁政权进行转手交易，导致内阁频繁更迭，一度出现十年九相的局面，严重影响了日本的社会经济发展。即便是在民主党短暂执政期间，也是首相一年一换，一个重要原因同样来自政党内部的派阀政治操控。

第三是政府内耗，执政能力低下。在多党制国家中，政府由政党联盟组成，结成联盟的多个政党具有不同的社会背景，代表不同的利益阶层，秉持不同的意识形态立场和政策主张，为了参与执政达成协议并进行合作。但是，这种合作是暂时的和有限度的，随着社会经济的发展 and 具体形势的变化，各个政党随时都会提出新的意见和要求，一旦谈判失败就意味着联盟破裂和政府危机。由于多党联盟之内的斗争时刻存在，由此产生的政府内耗自然不可避免，严重的时候就会导致政府危机甚至政



府倒台。频繁的内阁危机和政府倒台使得各个政党疲于奔命，并极大地降低了政党的执政能力。在战后一些西方发达国家，由于市场机制和法治秩序比较健全，即便政府频繁改组、政党执政能力低下，基本的社会经济秩序能够保持稳定，换句话说，由于国家与社会、政治与经济的相对分化，政局动荡和政党执政能力弱化并不会产生非常严重的后果。但是，进入 21 世纪之后，特别是在应对 2008 年的金融危机和应对 2020 年的新冠病毒大流行危机中，多党制国家的党派斗争非常不利于应对危机，在具体的应对政策与策略方面各个政党展开无休止的斗争和讨价还价，给社会经济发展带来了严重伤害。

至于在实行多党制的广大发展中国家，多党竞争导致的政府内耗和政党执政能力低下往往是灾难性的，严重的情况下甚至导致内战和国家解体。著名政治学家亨廷顿曾经指出：“在现代化水平低的情况下，一党体系可以是强大的，也可以是弱小的，而多党体系总是弱小的。”^⑦因为进行现代化的国家通常面临更大的国内外的压力，需要解决更多的社会经济矛盾，而现有的政治制度化水平和法治化水平比较低，一旦引入多党竞争体制就会马上激化矛盾、导致更大的社会分裂，从而给各种暴力活动甚至军人干政以可乘之机。一个具体的历史事实就是，在 20 世纪 50-60 年代一党制的进行现代化的国家中成功发生军事政变的可能性最小，而多党制国家的可能性最大。在冷战结束后的全球民主化浪潮中，欧美发达国家援助和推动许多发展中国家实行多党竞争的民主转型，结果不仅没有实现民主，反而导致严重的族群分裂和种族冲突。例如，1993 年中非小国布隆迪举行所谓自由选举、开展多党竞争，最终引发种族冲突，导致 5 万胡图族人和图西族人丧生；1994 年卢旺达爆发针对图西族少数族群的种族大屠杀，超过 50 万人死亡。^⑧这些惨剧已经引起人们的深刻反思，一些国家已经不再盲目实行多党竞争选举。

多党竞争政治“结构—功能”错位导致的政策后果

多党竞争的消极影响自从近代政党产生之日起就已经引起很多政治家和学者们的关注。耐人寻味的是，一

方面多党竞争的各种弊端和危险不断显露并引起人们的广泛关注，另一方面多党竞争体制在世界很多国家得到推广和传播，甚至一度被推崇为现代民主的基本制度之一。英国著名政治学者布赖斯早在 1921 年就观察到党派政治中无休止的争论和故意的反对，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。”^⑨德国魏玛共和国时期和日本大正民主时期的多党竞争甚至未能阻止军国法西斯分子的上台，最终将人类拖入世界大战的深渊。但是，在战后经济恢复发展和政治改革重建之后，多党竞争政治再度受到重视，并在 20 世纪下半叶迎来了高歌猛进的时代，除了传统的欧美国家之外，拉美、东亚和非洲均产生了许多实行多党制的国家。

在 20 世纪末和 21 世纪初，世界政党政治出现了重大转型，致使传统的多党竞争政治面临严重的结构—功能错位，引发民主政治的深层危机，并在公共政策的制定与执行方面产生了大量消极后果。这种结构—功能错位具体体现在多党制下的政党功能转移与政党结构老化。具体来说，政党开始向国家靠近，出现国家化倾向，并发挥国家治理的功能。20 世纪末期，正当有的学者热衷讨论西方政党的衰落时，政党研究学者卡茨和梅尔敏锐地观察到西方政党模式的转型和一种“卡特尔”政党的出现，这种政党与国家相互渗透，在国家治理方面的作用表现得更为明显，逐渐变成了一种“治理型政党 (governing party)”。^⑩由此来看，随着历史发展和政党政治的演进，政党在国家政治生活和国家治理体系中的中心作用日益凸显。但是，西方传统的政党观念仍然认为，政党是社会部分利益和特定群体的代表，并在此观念之下形成一种多党并立的党派分裂结构。这就造成了多党政治的结构—功能错位。例如，战后意大利的政治模式就形成了一种政党政治或政党统治，政党把持一切，政府和政党的作用没有多大区别，政府总理只是政党首脑的傀儡，政党成为国家治理的核心主体。与此同时，意大利政坛政党数量众多，进入议会的政党通常达到八九个，社会分裂沿着政党展开，不同的社会阶层社

会团体、不同的社会事业领域为不同的政党所控制。于是，某一政党成为执政党之后势必利用国家权力谋取党派利益，这就必然加剧社会的分裂和庇护关系的形成。如今随着民粹主义政党大行其道，意识形态分化和认同政治强化，这种多党政治的结构—功能错位愈加严重。

在多党制国家中，多党竞争政治的结构—功能错位导致的政策后果具体体现为如下两大方面。其一是政府公共政策制定的党派化。政府公共政策制定应该代表最广泛的公共利益要求，基于一定的社会与政治共识之上，尽可能满足多元社会群体的愿望。多党制国家的政党组建政府之后应该寻求全国全社会的团结，在弥合党派纷争的裂痕的基础上制定符合国家发展方向和多数民众要求的公共政策。多党竞争体制下的这些政治承诺都只是空头支票，无法兑现，选民除了等到下次投票之外无法检查和监督。很多学者的研究发现，多党竞争中的裙带式交易关系更为重要和直接，此类交易涉及公共职位、公共住房、有利的公共政策或管理规定、有利的采购合同等，这就是一种特定的党派与选民群体之间的交易。^⑩在近年来社会分化、政治极化、认同强化的背景下，各个政党上台执政之后更多从本党的偏狭偏私的利益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。

其二是政府公共政策执行的党派化。良好的政府公共政策必须具有一定的稳定性和预期性，如果一个国家的政府朝令夕改，势必会有损社会经济发展和国家形象。在多党制国家，如果一项公共政策的制定是基于一定的社会与政治共识，反映多数民众的要求和愿望，那么，即便实现了政党轮替，新政府也会继续执行原有的政策。但是，近年来的严重问题在于，一些执政党在民粹主义和认同政治的诱导下坚持自己的党派利益和党派立场，罔顾社会公共利益和多数民众立场，这样制定的政策绝无可能得到继任的其他政党的执行。如此恶性循环，就很容易使多党制国家的公共政策丧失公共基础和民众基础，最终沦为党派斗争的牺牲品。

多党制是世界政党政治中的主要类型。在过去相当长一段时间，多党制国家尽管存在政局动荡、政客交易、政府软弱等问题，但是通过不断的政治改革和制度适应，多党制在防止专制暴政、促进民主发展和政策革新方面

仍然发挥了大量的积极作用，也得到了很多有识之士的肯定和赞扬。但是，从20世纪末开始，特别是进入新世纪以来，世界政党政治的转型，多党制国家政党的卡特化，政党开始在国家治理中发挥更大的作用，成为国家治理的核心主体，而原有的多党并立和政治社会结构分裂又在民粹主义和认同政治的催化下更加碎片化，这就形成了多党制国家政党政治的结构—功能错位现象，进而加剧了政府公共政策制定和执行的党派化趋势，并引发民主政治的深层危机。虽然多党制国家党派政治的这种矛盾和危机由来已久，也不能在短期内完全克服，但是加强对这些问题的研究、推动政治改革与制度完善依然是迫在眉睫的艰巨任务。人民编校

（作者为复旦大学国际关系与公共事务学院教授，复旦大学陈树渠比较政治发展研究中心主任、世界政党研究中心主任）

【注释】

- ①周淑真：《政党政治学》，北京：人民出版社，2011年，第145页。
 - ②[意]G.萨托利著，王明进译：《政党与政党体制》，北京：商务印书馆，2006年，第177-178页。
 - ③郭华榕：《法国政治制度史》，北京：人民出版社，2005年，第525-526页。
 - ④林勋建主编：《西欧多党政治透视》，北京：中共中央党校出版社，1993年，第95页。
 - ⑤李靖堃、孔元、贺之果：《民粹主义挑战与欧洲一体化的未来》，载周弘、黄平、田德文主编：《欧洲发展报告（2018~2019）》，北京：社会科学文献出版社，2019年，第16-17页。
 - ⑥吴国庆：《法国政党和政党制度》，北京：社会科学文献出版社，2008年，第127页。
 - ⑦[美]塞缪尔·亨廷顿著，张岱云等译：《变动社会的政治秩序》，上海：上海译文出版社，1989年，第453页。
 - ⑧[美]杰克·斯奈德：《从投票到暴力：民主化和民族主义冲突》，北京：中央编译出版社，2017年，第6-7页。
 - ⑨[英]詹姆斯·布赖斯著，张慰慈等译：《现代民治政体》（上），长春：吉林人民出版社，2001年，第117页。
 - ⑩ Richard S. Katz and Peter Mair, "Changing Models of Party Organization and Party Democracy: The Emergence of the Cartel Party", *Party Politics*, 1(January, 1995), pp. 16-17.
 - ⑪[美]赫伯特·基切尔特：《政党制度》，载[美]罗伯特·戈定主编，唐士其等译：《牛津比较政治学手册》（下），北京：人民出版社，2016年，第520-521页。
- 责编/李丹妮 美编/李祥峰