

包容性选举及其在当代中国的探索

陈周旺

摘要:任何选举都有竞争,但是以竞争为中心的竞争性选举,并不是民主的全部,民主还必须是包容的。竞争性选举可以通过制度设计使其具有一定程度的包容性,但是对竞争的强调更有可能导致社会的分裂。包容性选举以包容为中心来容纳竞争,注重民主的治理效能,加强社会团结。当代中国的民主政治实践,非常接近于包容性选举的要求,主要体现在超额代表权、开放提名权、全额连记投票法和协商候选人等方面。

关键词:民主;选举;包容;竞争

中图分类号: D621.4; D921.2 **文献标志码:** A **文章编号:** 1006-0766 (2023) 03-0099-10

近代以来,选举已经成为民主政治不可分割的一部分,民主在制度上常常要通过选举来体现。人民主权,就是一切主权归于人民,而主权如何归于人民,需要以一定的制度形式来体现。迄今人们能够想到的最可信的民主制度形式就是选举。民主选举是用选票征集民众意见的一种做法,一人一票,以少数服从多数原则决定最终结果。应该指出的是,选举并非一成不变,而是因时、因地制宜。在不同的国家,选举制度的设计不一样,皆随该国发展民主政治之需要而定,并不存在一种放之四海而皆准的选举制度。本文重点不在于比较不同的选举和投票制度,而在于检讨不同民主政治条件下,其选举性质之差异。文章的基本观点是,对民主政治的不同理解,决定了一国选择何种性质的选举模式,并且在制度设计上反映出来。

一、竞争性选举:理论缘起与制度困境

选举比民主的历史更悠远,任何政治体都要选举,并不是所有选举都跟民主有关。最初的选举,只是局限在贵族集团内部的权力分配,除了投票,也不排除“推选”和“举荐”,这些都可称为选举。按照何怀宏的说法,在现代民主政治产生之前,中国就经历了一个相当漫长的“选举社会”。^①选举社会对应于世袭社会,是一个巨大的进步,它的公共职位是向社会开放的。但是中国传统意义上的选贤任能,并不是现代意义上的民主,更多是自上而下的选官制度。到了现代,普罗大众才争取到选举的权利,普选权的扩大成为民主政治发展的标志之一,选举从此被称为民主选举,以区别于之前存在的各种选举形式。与之对应的是,以人民主权对抗君权专制成为思想共识,民主思想逐渐发展成熟。第一个将选举与民主正式挂钩,并且深思熟虑相关制度设计的,应属法国思想家卢梭。然而,卢梭对于选举的民主价值持有疑义,所以他要为选举设定条件。这就是卢梭饱受争议的,关于公民要“交出全部权利”的提法。其实,卢梭并不是主张要在自然社会中剥夺公民的全部权利,而是指公民在进入政治社会之前才应该如此,他的原话是:“每个结合者及其自身的一切权利全部转让给整个的集体。”^②换言之,进入这个集体成为结合者是基本前提。显然,公民对政治表达意见的时候,要摒弃对自己权利的思虑,这样的意见才具有公共性,才是

作者简介:陈周旺,复旦大学国际关系与公共事务学院教授(上海 200433)

^① 何怀宏:《选举社会及其终结——秦汉至晚清历史的一种社会学阐释》,北京:三联书店,1998年。

^② 卢梭:《社会契约论》,何兆武译,北京:商务印书馆,1980年,第23页。

有价值的。同样,只有在祛除私利前提下的选举,才符合民主的要求,能达致“公意”的结果,否则就是破坏民主的“众意”。

其实卢梭只不过是再在契约论的话语下重述了亚里士多德关于正常政体和变态政体的区分。亚里士多德把那些基于个体私利而进行统治的政体统统归入到变态政体行列,试想,若是为一己私利投票,那么它形式上哪怕再民主,亚氏都不会认为其具有正当性,就像僭主哪怕做了很多好事,他依然是一名僭主,而不可能成为一位君主。卢梭对选举的质疑比亚里士多德要刺眼得多,原因就在于到了现代社会,自然社会与政治社会的区分已经模糊,自然正当成为主导一切的基本原则。

在卢梭那里,自然权利与民主是对立的,选举必须从“公意”出发,才能真正体现民主,从自然权利出发,则是对人民主权的伤害。按照意大利政治学者布隆代尔的观点,这种对立,在历史的进程中,演化为宪政与民主两种政治制度的对立。^①卢梭之后近一个世纪追求民主的斗争,在欧洲制造的,都是对宪政秩序的破坏。德国思想家汉娜·阿伦特称之为“权威的失落”。^②民主成为政治不稳定的根源,令欧洲的精英阶层闻风丧胆,忧心忡忡。这种对立一直到约翰·密尔提出“代议制政府”才得到解决。众所周知,代议制的核心就是选举,而不是后来被模糊掉的民主,毋宁说选举是为了抑制民主而被设计出来的。基佐对代议制的起源的称颂至今言犹在耳:“人民统治原则,可以说是所有的人都有同等权利来行使统治权,或者说是每个人的权利在统治权的行使中都起作用,这基本上是行不通的。……代议制政府的原则不会是这样。”^③然而,作为解决方案的代议制,是从卢梭的立场上倒退,寻求以自然权利为基础、而不是以祛除自然权利为前提的选举,选举权便成为自然权利在政治社会的延伸。随着约翰·密尔、基佐那一代人的逝去,尤其是两次世界大战造成的意外后果即普选权的扩大,选举逐渐站到了民主的中心位置,代议民主制也成为选举民主的同义词。

选举之所以脱颖而出,是因为它合乎自然社会的竞争法则。既然是选举,就一定有竞争,有人当选,自然亦有人落选。竞争性是选举的应有之义。没有竞争的选举是不存在的。如果只有一个候选人,貌似不存在竞争,那其实只是将竞争前置于挑选候选人的过程之中。在这个意义上,“竞争性选举”这一术语是同义反复。

因此,关于竞争性选举的争议,并不在于选举过程或者选举规则中是否存在竞争,而在于通过竞争规则是否一定能选出最好的候选人。一般认为,没有竞争的选择是被动的,因而无法确保这个选择是最好的;如果存在着一定数量的选项供人选择,从人的理性出发,肯定能选择一个最好的选项。

但是选举研究发现情况并非如此。最著名的来自“孔多塞循环”理论。在简单多数决规则下,由于投票群体的偏好不同,事实上存在不同的投票选项,无法真正确定最好的选项。肯尼思·阿罗基于孔多塞循环建立了“阿罗不可能定理”,指在不同社会偏好条件下,不存在一个共同一致认定的最佳方案。放在投票制度下来理解,阿罗不可能定理就是指我们不可能在理性条件下确保选出最好的候选人。^④

在投票制度的设计上,竞争也不一定能产生最好的候选人。简单多数决在这个问题上长期受诟病。简单多数决选不出最好候选人的典型例子在韩国。1987年韩国第一次开放选举,由于反对派领导人金大中和金泳三相互竞争,把票源分散,使原本并不被看好的前军政府领导人卢泰愚坐收渔翁之利,成为得票最多的候选人而当选。为了避免简单多数决的问题,法国实行二轮决选的制度,但是二轮决选制也不能确保最好的候选人当选,最多只能降低最差候选人当选的可能性。另外,要达到这样

① 猪口孝等主编:《变动中的民主》,林猛等译,长春:吉林人民出版社,1999年,第86页。

② 汉娜·阿伦特:《过去与未来之间》,王寅丽等译,南京:译林出版社,2011年,第88页。

③ 弗朗索瓦·基佐:《欧洲代议制政府的历史起源》,张清津等译,上海:复旦大学出版社,2008年,第65-66页。

④ 肯尼思·阿罗:《社会价值与个人选择》,陈志武、崔之元译,成都:四川人民出版社,1987年。

的目的，还必须让那些被淘汰的候选人的支持者在第二轮投票中有意愿去投票，因此候选人之间是否能够协调，形成选前联盟，对于二轮决选制至关重要。当然，在二轮决选制下，最好的候选人第一轮就出局的情况，也是再寻常不过的事情。

如果说不能选出最佳候选人只是竞争性选举的一个技术性问题，那么加剧社会分化则是竞争性选举的必然后果。关于民主危机的讨论几乎都集中在这个问题上。^①虽然竞争性选举并非社会分歧的深层原因，但它显然是制造社会分裂的催化剂，同时也成为社会分裂最显著的表征之一。^②在竞争性选举制度下，互相竞争的候选人集团为了争取选票，势必要扩大自己的支持度，一方面要稳固基本盘，另一方面要通过不断抹黑对手来争取更多的中间选民，因为中间选民不存在基本立场，是最大可能改变态度的群体。如此一来，不同阵营的相互对立就不可避免。在选举民主的典范国家美国，这种对立从乔治·布什争取第二个总统任期开始特别显著。此前美国总统选举策略都笼罩在唐斯的理论阴影下，认为两党竞争必然导致“政策趋中”，中间选民是改变选举结果最大的变数。布什从第二次竞选开始，发现由于伊拉克战争等一系列政策，自己已经失去中间选民的支持，转而寻求共和党铁杆阵营的支持；只要这些人投票，而中间选民的投票率控制在一定水平，他就能顺利连任。布什的“催票”策略十分成功。候选人为了“催票”，强化本方阵营的认同，就会倾向于采取分化策略。在社会状态比较平和的条件下，这种分化策略不至于造成巨大的社会震荡，但是一旦有某些重大议题构成了对社会的根本冲击，竞争性选举就会演化为制造社会分裂的催化剂。

鉴于竞争性选举的分化后果，政治学者卡·鲍什认为竞争性选举只适合分化程度低的社会，^③因为只有在这样的社会，选举才能真正产生“愿赌服输”的效应，选输的一方不用付出太大的代价。一旦选举的成败对于候选人乃至其所代表的整个社会群体都是灭顶之灾，那他不惜任何代价也要挑战选举的结果，这样只会加深社会的裂痕，产生出一种不妥协的政治文化。

当然，更重要的效应在于，政党竞争的压力迫使政党将更多注意力放在竞选上而不是治理上。政党近年来政治形象的下滑，与政党的官僚化以及竞争压力下采取相对短期化、甚至极端化的应对策略，存在不可分割的关系。^④为了打赢选战，政党放弃了长期政策目标和立党原则，为了讨好特定的选民群体而随意改变自己的意识形态和政策主张。

二、竞争性选举是否可以解决包容性问题

正因为竞争性选举存在各种局限性，一些政治学者如艾丽丝·扬，认为竞争性选举不能等于民主的全部，世界上需要一种“深层次的民主”，也就是从竞争性选举的对立中走出，实现包容性。艾丽丝·扬这样说：“民主实践是一种促进正义的方式，势必要求扩展与深化民主，虽然大家对民主的理解不同，但是可以求同存异，毕竟很多社会都认可民主，并且逐步在实现民主。”^⑤

讨论包容性选举，首先要解读何谓包容性政治？包容性政治主要是指两个方面。第一是在理念层面包容差异，即尊重多样性。加拿大学者查尔斯·泰勒称之为“承认的政治”。这种对承认的吁求，深深扎根于魁北克少数族裔寻求政治身份的政治传统之中。泰勒将“承认的政治”追溯至

① 参见迈克尔·克罗齐、塞缪尔·亨廷顿等：《民主的危机》，马殿军等译，北京：求实出版社，1989年；亚当·普沃斯基：《民主的危机》，周建勇译，上海：上海人民出版社，2022年。

② 孙存良：《选举民主与美国政治极化研究》，北京：世界知识出版社，2020年。

③ 卡·鲍什：《民主与再分配》，熊洁译，上海：上海人民出版社，2011年，中文版序。

④ 拉里·戴蒙德、理查德·冈瑟：《政党与民主》，徐琳译，上海：上海人民出版社，2012年，序。

⑤ Iris Young, *Inclusion and Democracy*, New York: Oxford University Press, 2000, p. 5.

卢梭,认为包容差异、相互承认,是一种政治的“本真性”。^①当然,“承认的政治”如若走向极端,反而容易助长族群对立,与本文所指的包容性政治背道而驰。第二是在制度层面吸纳少数。包容差异意味着对少数的吸纳,而不是通过一定的制度或规则,将少数排除在决策过程之外。民主的原则“少数服从多数”蕴含着一种危险,就是排斥少数。如果在一个政治体中存在这么一些少数,长期被排除在正式的政治议程之外,那么就会出现“用子弹代替选票”的可能性,^②比如新芬党的爱尔兰共和国。

竞争性选举本身是否可以体现包容性政治呢?美国政治学者阿伦·李帕特一直鼓吹“共识民主”,认为其优于“多数民主”,他指出,多元文化社会“所需要的是这样一种民主制度:它强调共识而非对抗、主张包容而非排斥、力求使处于统治地位的多数规模最大化而不满足于微弱多数”。^③多数决是“胜者全得”,可以通过扭曲地划分选区制造出多数,相比之下,比例代表制按得票比例分配席位,被操纵扭曲的可能性低,比较能真实地反映民意。更重要的是,比例代表制给予众多小党当选的可能,使之有机会代表少数群体发声。从某种意义上,比例代表制的包容性其实取决于政党的碎片化。在政党碎片化的条件下,由于没有一个政党能确保长期执政,在它获胜后就不得不与其他相近的政党进行协商合作,从而形成一个相对稳定的执政联盟。这些政党预期在下次大选中一旦失去执政地位,依然可以通过长期的协商联盟传统在新政府中分一杯羹。

除了选举制度本身所蕴含的包容性程度不一,即便在同样一种选举制度下,由于投票制度的设计不同,其包容性也会有所不同。

在全额连记投票制度中,常见的是一种选票设计,设置三个选项,分别是赞成、弃权和反对。在实际计票中,往往是赞成算一票,弃权和反对都不计票。这样的计票方式,使选票设计中原本所具有的包容性被剔除。实际上,弃权票和反对票的计票方法应该是不一样的,否则这种设计就多余了。也就是说,弃权不计票,而反对则应该扣减一票,才符合全额连记法的设计初衷。为什么说这样的设计更具包容性呢?因为得到反对票比较多的候选人,通常是政策比较极端、不利于团结者,他累积的反对票越多,当选的可能性就越低。相反,能够团结大多数选民的候选人,哪怕竞争对手的支持者不投其赞成票,其当选的可能性也更大。一旦当选,这样的候选人更有可能促进整个社群的团结。按照美国政治学者唐纳德·霍洛维茨的观点,如果在全额连记法中,规定当选候选人必须取得过半数的选票方可当选,那么代表不同族群的候选人,可能都要寻求其他族群选民的支持,从而增加选举的包容性。但这对于选区中的大党来说不是必然的。

同样,在多族群的复数选区中,还存在一种可转让投票制度的设计,要求选民勾选自己中意的候选人并排序。按照选区的席位可以知道当选的票数门槛,超过门槛的多余票,可以按照排序转让给第二顺位的候选人。这种选票设计,使得候选人通常要依赖于转让票来当选,换言之,把他排在第二顺位的群体而不是自己所代表的群体,对于其当选是至关重要的。这样一来,候选人都要寻求其他族群或者团体选民的支持来获取更多的选票,从而增加了选举的包容性,有利于促进群体之间的团结。^④

总而言之,竞争性选举是有可能通过选举制度和投票方法的设计,来增加选举的包容性,一定程度克服竞争可能带来的社会分化。这种做法,可称之为“内生策略”,也就是在竞争性选举下,通过深化和强化包容性的制度设计,达到选举的包容性要求。包容性的最重要成果就是给代表少数群体的小党“应得”的席位,而不是使之长期在选举中受到多数压制。在一些存在大党的选区,大党铁定

① 汪晖、陈燕谷主编:《文化与公共性》,北京:三联书店,1998年,第293页。

② 阿伦·利普哈特:《民主的模式》,陈崎译,北京:北京大学出版社,2006年,第23页。

③ 阿伦·利普哈特:《民主的模式》,第23页。

④ 霍洛维茨的观点参见伊恩·夏皮罗:《民主理论的现状》,王军译,北京:中国人民大学出版社,2013年,第115页。

占有优势的条件下，可以通过投票制度的设计确保其他相对规模较小群体拥有自己的代表。这种做法不同于多数决下的选前联盟，也不是李帕特笔下的“大联盟”体制，这些都是一些政党联盟机制。^①在包容性设计中，大党和小党在选举中依然保持独立，各自去争取选民的支持。比例代表制也因此被认为是最能促进包容性的“内生策略”之一。

由于竞争性选举本身所具有的特点，这些制度设计所能达到的包容效果有限。比较奇怪的是，选举的分化程度越低，竞争就越不激烈，选民投票的热情就越低，从而制造出一种“同意的政治”，不投票即表示同意。反之亦然。最终的态势是，稳定的民主建立在普遍的政治冷漠和低度竞争基础之上，“过度参与”反而被认为是成熟民主体制的危险。^②有鉴于此，要克服竞争性选举的这种悖论，单一依赖在选举制度和投票制度上细枝末节的调整肯定不够，必须建立一种“外生策略”，也就是吁求一种不同类型的选举，姑且称之为包容性选举。

三、是否存在一种包容性选举

外生策略，就是在竞争性选举之外，创设新的包容性制度作为补充，使竞争与包容相互促进，构成一种超越简单竞争的包容性选举。

包容性而不是排他性，对于民主越来越重要。自由主义民主当初被设计出来，是要在决策过程中建立多数的统治，少数不可避免是被排斥的。在排斥性这一点上，自由主义民主与专制其实没有本质区别，只不过民主是多数排斥少数，专制是少数排斥多数。所谓“保护少数”，就是采取充分多数规则，给予少数否决权，难免又与原本的民主原则相冲突。卡尔·施米特便认为，政治就是区分敌友，自由主义也不例外，它并没有创造出新的基本政治原理。^③因此，民主的重点实际上在于包容，即多数如何包容而不是排斥少数。在实际的决策过程中，其实很难真正区分多数和少数。即便在一个决策链条中，多数也经常发生变化；在此环节中的多数，未必是彼环节中同样的多数。反复识别变化的多数是民主的一个难题，只有通过包容去解决。在一个多元社会中，这种多数排斥少数的做法即便符合少数服从多数的民主原则，却依然不可避免地对整体社会带来伤害。二战后所有的国家几乎都是以一种多元冲突的社会文化结构迎来了民主，即便是老牌民主国家也不得不面对新的挑战。在这种条件下，包容性业已成为民主的基本前提。某种政体如果不能吸纳不同的群体，使他们都能有机会在政治舞台上发出声音，而是顽固地基于某种不可选择的身份比如种族、宗教、文化，将某一部分特定群体排除在政治之外，那么这种民主就是脆弱的、有缺陷的，甚至可以说是虚假的。如果民主运作最后的结果是一种排他性的政治，而不是包容差异，那么这样的民主不可避免会深陷危机。正是在这个意义上可以说，没有达到一定程度的包容性，民主就是不可能的。

既然选举是民主最重要的制度形式之一，甚至在很多民主国家，选举已经成为唯一的民主制度形式，那么，民主政治的包容性最好首先能通过选举反映出来，创造出一种新的选举制度形式。这种选举既包含了竞争，但是又与前文所讲的竞争性选举有所不同，它以包容为中心而不是以竞争为中心，可以被称为包容性选举，与竞争性选举相对。包容性选举，与竞争性选举之区别，更多可能体现在优先次序上，包容性选举更强调包容而不是竞争，为了达到包容可能选择牺牲某些竞争的“公平性”。相反，竞争性民主更主张公平公开的竞争，只要规则允许，都可以不择手段。用一般的术语来讲，包容性选举更多是“实体主义”的，它强调整体性、道义性，有时候不那么符合理性算计；竞争性民

① 阿伦·利普哈特：《多元社会中的民主》，刘伟译，上海：上海人民出版社，2013年，第23页。

② 迈克尔·罗斯金等：《政治科学》，林震等译，北京：华夏出版社，2001年，第92页。

③ 卡尔·施米特：《政治的概念》，刘宗坤等译，上海：上海人民出版社，第182页。

主更多是“理性主义”的,强调成本与收益之比。理性主义的选举,基本是一种浅层的民主,是看得见、容易理解的;实体主义的选举,就不那么容易体会了,因为它必须诉诸更深层次的道义感和相对抽象的整体感,所以被称为一种深层次的民主。选举越具包容性,民主越为深化。当然,一旦拥有了深层次的民主,这样的民主就更加容易扎根于社会和历史之中,使民主深入人心,也更容易激发人们去捍卫、守护这个民主。

按照本文的理解,包容性选举与竞争性选举虽然从核心设计原则上存在某种对立,或者说张力,但两种选举形式并不互斥,而是可以融合在一起的,区别仅仅在于选举的核心原则到底是包容还是竞争。因此,可以说,包容性选举不是对竞争性选举的简单否定,毋宁说是一种超越,它在尽可能保留选举的竞争性同时,通过某些制度设计首先确保选举的包容性,或者将竞争限制在一定条件下,避免因自由竞争的逻辑向失控的方向发展,最终招致自我否定,选贤变成“比烂”、合作变成“分化”,等等。套用卡尔·波兰尼的话来说,包容性选举的意义,就在于当发现竞争已经脱嵌于民主之际,通过包容性的设计来拯救选举、保卫民主。

从这一优先性出发,可以明确几种“外生策略”。第一,在参与资格上,包容性选举要求参与投票者与方案之间尽量形成利益隔离,即投票者应该“利益无涉”,或者说投票者的利益被“悬置”,使之处在相对中立的地位。这种情况下,投票者的投票才可能从整体考虑,具有包容性。从这一点上,那些被设置为利益无涉的选举更可能是包容性的。比如,某个区县的基层代表就一个省级层面重大决策投票时,会更倾向于从省的整体利益出发而不是从个人利益出发来投票。由于利益中立,方案的竞争性被弱化,包容性被强化,但它依然存在竞争性。当然,利益中立也可能导致另外的后果,那就是投票者的政治责任。在利益被“悬置”的条件下,投票者的一票也可能是不负责任的。这就必须在更深层次上对投票者的政治责任和履职水平加以严格审查和要求,不过这已经是另一个层面的问题了。

第二,在席位分配上,包容性选举倾向于给少数群体超越公平原则的“超额代表权”,尽管这有违公平竞争的原则,但是超额代表权的存在,确保少数群体可以同等地在公共领域发出自己的声音。比如美国联邦众议院按州的人口比例分配席位,但参议院则是每州 2 名参议员,人口较少的小州因此获得“超额代表权”,强化了小州的话语权,从而体现出一定程度的包容性。^①在席位分配上,包容性选举的一个显著特征就是小党在选举中多少会得到某种“优惠”。这种“优惠”反过来也会促使大党主动寻求小党的合作,可以说在竞争中引入协商,不同政党都要寻求其他政党的支持,逐渐塑造出互相包容的制度语境。

第三,在投票结果上,包容性选举会让选举结果更倾向于有利于加强群体团结的人,而不是单一取决于竞选能力。前述全额连记法所设计的“弃权”和“反对”选项,一定程度上可以起到这种效果。相较之下,单记不可转让投票制的导向恰恰相反,它以分化社会为代价来进行选举。主要的大党如果配票不当,哪怕控制了过半数的选票,也会失去席位,造成党内的分化和竞争,而对于选区中的小党,则可能通过剑走偏锋来巩固在本选区中的铁票而当选。因此,在单记不可转让投票制下,尽管小党也同样存在某些可能的“优惠”,首先这种“优惠”不是必然的,更重要的是这种选举制度严重恶化竞争,分化社会,谈不上任何的包容性。可见,给小党更多的当选机会,还不足以确保选举本身的包容性。选举的包容性更多体现在选举的结果上,即加强社会团结,而非弱化社会治理。当政治团体的特殊利益通过一定的制度被淡化、甚至消解之后,这些政治团体能更多从整体而不是自身利益出发来对待公共政策问题,就可以促进共同的善的成长,不同政治团体之间有可能更顺利地进行跨派别的沟通和协调。

总而言之,包容性选举之区别于竞争性选举,在于包容性选举将民主视为一个完整的过程,而不

^① 阿伦·利普哈特:《民主的模式》,第 150-151 页。

是简单的一次性票决。在包容性选举看来，一个完整的民主决策过程，多数是不断变化的，需要在各个环节中反复加以识别。“多数”并非表决时刻的“多数”，而是在整个民主运作过程中反复出现的“多数”。当“多数”反复出现，事实上的“少数”可能就不存在了，实现了最大程度的包容。特别是在政策实施上，不管谁是“多数”，都尽可能考虑到曾经是“多数”那一部分“少数”，这样，约翰·密尔所称的“保护少数”也就落到了实处。那么，如何去识别这个“多数”呢？在这个过程中引入一种持续性的协商机制是必要的，即从议程设置、拟定政策到决策、执行各个环节都引入制度化的协商，而不是票一投就了事。

四、为什么说中国的选举民主更趋近于包容性选举？

中国不是没有选举，只是中国的选举制度与西方的选举制度不同。如前所述，中国是一个有着悠久选举历史的社会。秦统一六国之后设郡县制，中国古代官僚系统就取消了世袭制，需要从民间社会选拔人才来维持运转。从最初的“举孝廉”“九品中正制”发展到后来的科举制，中国传统社会的选举政治一直延续至清末废科举，方失去制度依托。

西风东渐之下，中国社会对“选举”的理解已经发生深刻变化。选举已经不单是“选贤任能”，更重要的是作为民主政治的一种制度形式。民国初年，偶尔也可见一些不伦不类的议会选举。^①若论现代中国最真实广泛的民主选举，毫无疑问当属中国共产党领导的边区政府推行的“豆选”。“豆选”是中国共产党人在根据地和解放区推行的普选，无论从内容还是形式，相比同时期欧美国家的选举，都具有先进性。这主要体现在两个方面：第一是普选，不分男女、财产，只要符合年龄要求都可以投票；第二是采取各种形式的秘密投票，以确保选举的真实性，而很多欧洲国家在二战前后才将秘密投票逐渐制度化。^②随着全国解放战争的胜利不断扩大，党领导各地的翻身解放农民在当地开展选举，用一种民主的方式将原来的乡村权力精英结构进行彻底的置换，民主和选举从此深入人心。

既然是选举，就必然存在竞争。中国的选举当然也存在竞争，并且选举制度的改革方向，一直都是朝着强化其竞争性来开展，比如对差额选举的规定。在基层社区的选举中，反对票的比例一直是选举竞争程度的风向标之一，如果达到一定比例的反对票，说明该社区的换届选举具有了“良性竞争”的氛围。对竞争性的关注反过来说明，相比于竞争性，当代中国选举本身可能更倾向于追求包容性。正是因为长期以来把包容性作为优先选项，选举的竞争色彩有所淡化，给人一种印象，貌似选举制度改革应以竞争性为重点。事实上，包容性本来就是我国选举制度的优势之一，若以包容性为代价来强化竞争性，只会制造出新的社会分化，可谓得不偿失。因此，在选举制度改革中，与其片面追逐竞争性，不如将更多的关注点放在优化包容性选举制度本身。我们可以从以下四个方面概括中国包容性选举的基本特征。

第一，超额代表权。诸如美国这样的西方大国，要么通过强化社会区隔的比例代表制，要么通过 Gerrymandering（选举蝶螈，或扭曲地划分选区）来确保少数群体当选，^③但是 Gerrymandering 本身是中性的，从美国的经验来看，其更多是用于确保大党在多数决选区的利益，而不是用于包容少数群体。中国的选举，则是通过直接在代表名额的分配上给予制度性倾斜，以确保不同社会群体、阶层都有其代表。《选举法》第六条规定：“全国人民代表大会和地方各级人民代表大会的代表应当具有广泛的代表性，应当有适当数量的基层代表，特别是工人、农民和知识分子代表；

^① 叶利军：《民国北京政府时期选举制度研究》，长沙：湖南人民出版社，2007年。

^② 牛铭实、米有录：《豆选》，北京：中国人民大学出版社，2014年，第164页。

^③ 王绍光：《民主四讲》，北京：三联书店，2008年，第149-150页。

应当有适当数量的妇女代表,并逐步提高妇女代表的比例。”这意味着通过超额代表权,也就是超出其人口比例的代表名额来保证少数群体的代表权,特别是对于少数民族、或者人口相对少的地区。《选举法》规定在代表名额总体按人口比例分配的条件下,应给与少数民族地区、人口少的地区一定的超出比例的名额:“自治区、聚居的少数民族多的省,经全国人民代表大会常务委员会决定,代表名额可以另加百分之五。聚居的少数民族多或者人口居住分散的县、自治县、乡、民族乡,经省、自治区、直辖市的人民代表大会常务委员会决定,代表名额可以另加百分之五。”同时还规定:“地方各级人民代表大会代表名额,由本级人民代表大会常务委员会或者本级选举委员会根据本行政区域所辖的下一级各行政区域或者各选区的人口数,按照每一代表所代表的城乡人口数相同的原则,以及保证各地区、各民族、各方面都有适当数量代表的要求进行分配。在县、自治县的人民代表大会中,人口特少的乡、民族乡、镇,至少应有代表一人。”针对少数民族聚居区又规定:“聚居境内同一少数民族的总人口数不足境内总人口数百分之十五的,每一代表所代表的人口数可以适当少于当地人民代表大会每一代表所代表的人口数,但不得少于二分之一;实行区域自治的民族人口特少的自治县,经省、自治区的人民代表大会常务委员会决定,可以少于二分之一。人口特少的其他聚居民族,至少应有代表一人。”诸如此类的规定,都是为了确保少数群体能够通过选举有其代表,这正是包容性选举的体现。^①

当然,超额代表权的前提是,在政治体中,对于谁是“少数”有明确的、长期的共识,这是超额代表权的合法性来源。^②在中国人大代表的选举中,对“少数”做了严格的、法律意义上的规定。只有当被界定为少数,才有可能获得超额代表权。这种超额代表权不仅体现在名额的超比例分配上,而且体现在指定名额上,即有些“少数”不是根据比例,而是直接指定分配名额的。当然,这种对“少数”的规定跟具体的历史条件往往结合在一起,随着社会的发展,“少数”也会发生一些变化,比如知识分子与无产阶级基本上已经融为一体,不再是一种“少数”。同样,由于职工队伍和农民人口的变化以及其他社会因素影响,他们往往会缺少自己的代表,这时也需要指定当选名额以确保工人和农民拥有自己的代表。

第二,开放提名权。提名权的开放程度,往往是衡量一国政治制度民主化水平的标准。欧美国家虽然扩大了普选权,但是提名权却始终牢牢控制在政党手中,只有在简单多数决条件下,才有候选人独自参选的空间。也就是说,如果要竞选政治职位,首先就要加入某个政党,或者登记成立政党。政党其中一个功能就是垄断提名权。这是政党和一般利益集团的实质性区别。根据各国不同的法律规定,登记成立政党的门槛高低也有所不同,但这已经是一种限制。进而言之,从登记参选到进入实质性的角逐,也是一个艰难的进程。其实只有那些大党的竞选名单才是真正有效的,小党虽然也可以提名参选,但陪跑的可能性极大。对于小党而言,更合适的策略是依附于某个大党来获得提名参选的机会。从这个意义上,在欧美国家,这些大党的存在限制了竞争,也影响了选举的包容性。

当代中国人大代表选举并不由政党或者社会团体垄断提名权,而是充分开放提名权。《选举法》第二十九条规定:“全国和地方各级人民代表大会的代表候选人,按选区或者选举单位提名产生。各政党、各人民团体,可以联合或者单独推荐代表候选人。选民或者代表,十人以上联名,也可以推荐代表候选人。”这条规定非常重要,是当代中国包容性选举探索实践的重要标志。这里有两层涵义。第一层涵义,候选人提名主体和渠道都是多样的,在任何选区或者选举单位中,提名的主体可以是政党,可以是各人民团体,也可以是代表,还可以是普通选民。换言之,只要是合资格的选民,就有提

① 陈周旺、申剑敏:《当代中国政治学重大命题的知识表达》,《复旦政治学评论》第 22 辑,上海:复旦大学出版社,2020 年。

② 伊恩·夏皮罗:《民主理论的现状》,第 117 页。

名权。世界上没有哪一个国家的提名权比这条规定更开放。第二层涵义，它规定的提名门槛也比较低，选民或者代表，只要达到了十人联名，就可以推荐代表候选人，相当于政党提名或者人民团体提名。对于普通选民来说，只要有意愿参选，这一提名门槛是非常低的，达到了非常高的开放程度。这种开放的提名权，正是当代中国民主选举之包容性的重要体现。

第三，全额连记法。即选区有多少名额，选民就可以圈选多少候选人，可以选足，可以少选。它理论上多数决，少数基本很难当选。但是由于我国在代表提名和名额分配上已经向少数群体倾斜，所以，一方面，采取全额连记法的多数决反而更容易确保少数群体的候选人当选，另一方面，在全额连记法下，由于少数群体的候选人是由多数选举出来的，这样一来，选举结果更容易促进团结而不是导致相互排斥。从这个意义上，中国采取多数决的选举制度，不仅没有像李帕特设想的那样，限制少数当选的可能，反而促进了选举的包容性，这是十分难能可贵的。当然，这种包容性，不是全额连记的投票制度单独能够实现的，而必须以超额代表权和开放提名权的制度为前提，因此包容性也就体现为中国选举制度的一个重要特色。

如前所述，在选票设计上，全额连记法通行的选票依然设有“赞成”“弃权”“反对”三个选项，传统的做法是在计票时分别记1、0和-1，这样那些走极端路线、不利于团结的候选人，当选的概率大大降低，主张包容的候选人更容易当选。近年来，由于其他方面的制度设计，已经充分保证了选举的包容性，在“弃权”与“反对”两个选项上进行区分所能发挥的作用已经不大，所以在具体投票的程序中，勾选“弃权”“反对”或者不勾选，这三种方式都统一记0票，其中的差别已经无法显示。当几个选项之间已经没有排斥性，依然在选票中保留这些选项是令人困惑的，它增加了投票的复杂性，让选民无所适从。若有机会加以调整，其实仅保留“赞成”一项即可。

第四，协商候选人。候选人产生的协商过程，也体现了当代中国选举制度的包容性。关于选举过程中的协商，过去存在长期的争论。从竞争性选举的角度，常常认为协商候选人有违选举之公正，理由是协商过程难免受到干预，从而使有意图参选的人士，其参选空间被挤压，或者失去提名的机会。应该说，选举中出现这种现象难以避免，但这不是问题的根本。问题的根本还是要回到对包容性选举的理解上来。

首先，选举的目的是强化团结，而不是分化社会。无论是人大代表候选人，还是基层社区自治组织候选人，在候选人产生过程中，都要经过协商，将破坏社会团结的因素加以排除。其实协商更应理解为一个反复沟通以求达成共识的过程，如果有机制确保沟通的平等、公开和信息充分，那么也就可以最大程度排斥外部干预。共识的凝聚，反倒可以为后面的一次性票决创造良好的氛围。

其次，选举不是为选而选，重要的是同时达到选贤任能的效应。对于存在强烈发展要求的地区，通过选举来强化领导者的治理能力至关重要，但是仅靠票决并不能发现或者确认候选人的能力。过去无数的选举经验表明，能力并不是候选人当选的充分条件，甚至也不是必要条件。在支持和能力两个要件中取得平衡的最重要机制就是协商。如果存在一个协商程序，就可以对候选人的能力进行深入考察，确保有能力的候选人获得提名。这当然可以理解为一种门槛，但是这个门槛不是基于金钱、地位等不可变更的硬性条件，而是基于广泛的协商，这里存在本质的区别。

再次，协商本身也是制度化、公开透明、充分讨论的，并非如想象般以体现行政领导意志为主。当协商候选人成为选举的关键环节，而这个环节又容易引起争议，那么它的程序化、制度化进程就会加速。实际上，任何一名候选人在进入选举环节之前，都要经历严格的干部考察程序，只有把好考察这一关，才能确保选举中无论谁胜出，都有足够能力胜任该职位。关于二十大两委选举之前的干部考察，新华社专门刊载文章进行详细介绍，其中指出：“考察组到省区市后，先在一定范围内进行谈话调研，在广泛听取意见基础上，提出会议推荐参考名单，然后进行会议推荐。根据谈话调研、会议推荐与平时掌握情况，再次进行谈话，进一步听取意见。通过综合分析比较，按程序提出考察对象名单。深入考察谈话中，还会找部分厅局级干部甚至县处级干部等谈话。……据了解，本次考察中省区

市考察组平均每组谈话 1400 余人次,中央和国家机关等单位考察组共谈话近 1 万人次。无论是谈话调研,还是会议推荐,不简单以票数多少作取舍,而是根据人选的德才素质和一贯表现,结合廉洁状况和民主测评等情况,综合分析研判,作出全面客观准确判断,比选择优,提出人选遴选意见。”^①文章虽然针对二十大两委选举,但是其关切的问题和相关程序,在干部任命、从中央到地方的选举甚至基层社区选举中,都会广泛参照执行。

当代中国选举的包容性,在于将最重要的程序放在协商讨论环节,而非最终表决环节,理由在于协商讨论才能充分体现包容,而表决投票则是一锤子买卖。重点不在于要不要协商,而在于能否让协商程序本身制度化。这种制度设计的精神是竞争性选举可望而不可即的。正是在此意义上,习近平总书记指出选举与协商是有机统一的两种民主形式:“人民通过选举、投票行使权利和人民内部各方面在重大决策之前进行充分协商,尽可能就共同性问题取得一致意见,是我国社会主义民主的两种重要形式。”^②

正因为存在以上做法,可以认为,中国的选举制度更趋近于包容性选举。当然,中国的包容性选举制度还处于探索发展的过程中,相关的实践正在不断完善。在当代中国,选举的目的不仅在于通过竞争来选贤任能,更在于选举之后能产生出正面的治理效果,并且达到大多数人的团结。但这并不等于中国的选举中就没有竞争色彩,如前所述,只要选举都会存在竞争,但是竞争性选举如果不能实现包容,那么就会背离民主政治的初衷,而服从于商业社会的支配逻辑。因此,民主政治的发展,关键还是在于如何设计出一种包容性选举,在确保大包容的条件下实现良性竞争,从而让民主与有效治理有机统一。

(责任编辑:邱爽)

^① 《高举伟大旗帜 谱写崭新篇章——新一届中共中央委员会和中共中央纪律检查委员会诞生记》, http://www.gov.cn/xinwen/2022-10/22/content_5720942.htm, 2022 年 10 月 22 日。

^② 习近平:《在庆祝中国人民政治协商会议成立 65 周年大会上的讲话》,北京:人民出版社,2014 年,第 15 页。

not necessary depends on voting.

If we treat election as a process of selection among candidates for a certain position, we can logically distinguish two basic types of election, that is election through drawing lots and election by voting. Then based on the standard of relationships between voters and candidates, we can subdivide the election through drawing lots into four types. Type one is the whole people selecting a certain number of members from the whole people, which is similar to the classical direct democracy. Type two is the whole people selecting a part of members among a part of the people (a group of candidates previously selected among the whole people), a similar model of the indirect democracy. The third model is a part of people selecting a part of members from the whole people, i. e. , part selecting part, a hybrid regime type. The fourth one is a part of people selecting a group of members from the whole people, which is similar to an elite regime.

The ancient Chinese peoples had practiced all four types of election by drawing lots. They had also practiced different types of mixed models. Moreover, they had practiced the mixed models that combined election through lot-drawing with election by voting. A careful study of these models has practical implications. It could help us better understand traditional Chinese politics, extend research in this field, and enrich the contemporary democratic theory and practice.

This article also shows that election by drawing lots, paralleled to election by voting, could be used in direct and indirect democracies, as well as in other political systems. But the adoption of election by lot-drawing is limited by the population size, and it also needs to be used together with other tools, with a set of supporting measures and institutional guarantee.

Key words: Drawing lots; Voting; Selection; Democracy; Ethnic minorities

Inclusive Election and Its Practice in Contemporary China

Chen Zhouwang

Abstract: Election has been the most important institution of democracy since modernization. People may say that there would be no democracy without election. No doubt all elections involve some kinds of competition. However, competition is not all for democracy, which must be inclusive. The competitive election cannot guarantee the best outcome. Moreover, unlimited competitions among the candidates will possibly lead to some social divisions and crisis of democracy. In practice, the heavy pressure of competition drives the political figures to pay more attention to the campaigns and less to the governance. To avoid those defects, we need to emphasize the importance of inclusion in the elections. Surely, the competitive election can be more inclusive through institutional design, such as adopting rules that help the minority get more chances to win, but this cannot solve the problems completely. We need a kind of inclusive election that prioritizes inclusion. The inclusive election in favor of social solidarity emphasizes both democracy and good governance. In fact, the inclusive election will not exclude any competition at all; on the contrary, by designing some inclusive institutions, it tries to combine inclusion with competition, and avoid the political chaos from the campaigns. Firstly, the isolation of the interest of the voters from the candidates is necessary. Secondly, The inclusive election claims to a disproportionate representative for the minority. Thirdly, candidates who can promote solidarity among the citizens would have more chances to win according to the election rules. To the inclusive election, democracy seems to be a holistic process instead of a single vote. In the process of the inclusive election, the meaning of majority will change constantly, which need to be recognized by some institutions. The democracy practice in contemporary China is very close to an inclusive election, as is shown by the excessive representative for the minority, the openly nomination, the bloc vote and the deliberative democracy. In contemporary China, competition is also very important to election and the reforms of election have been trying to make the election more competitive, which means that competition and inclusion could be combined together in election in contemporary China. The purpose of election is not only to choose the competent leaders, but also to realize a good governance and promote solidarity. In constructing socialist democracy with Chinese characteristics, we have tried to create a kind of inclusive election. The reform of election will pay more attention to optimizing its inclusiveness in the future, for example, to make the process of deliberation more institutionalized.

Key words: Democracy; Election; Inclusiveness; Competition