

007bcmiqgy1gh368m6t4sj30og6qq4qq.jpg (690×6851)

笔记本： 我的第一个笔记本  
创建时间： 2020/7/30 9:07  
URL: <https://wx3.sinaimg.cn/mw690/007bcmiqgy1gh368m6t4sj30og6qq4qq.jpg>

# 连载：给孩子看的西方政治学

## 第六章 1-2节

07/24/2020

李宇晖（如果转载，请注明Weibo/Instagram/Twitter:  
@DrHueyLi)

### 1. 用两个变量来划分民选政府的四种类型

在这个连载的最后一章，我不准备再介绍新的制度变量（当然，我知道的也有限）。但是想把以前介绍过的变量综合考虑一下。第四章的主要话题是议会选举规则。有的国家选举规则不利于小党，所以议会里通常有一个多数党，独霸50%以上的席位；而有的国家因为选举规则的“成比例性”强，小党易于存活，从而议会里没有多数党，议会的决定需要至少两个党的共识。第五章里面，我们讨论了关于行政机关的产生问题。有的国家有一个独立于议会的总统，有的国家只有听命于议会的总理。那么，把前面两章里的主要变量综合一下，就可以大致把所有的民选政府分成四类（就像切两刀把蛋糕切成四块）。

|      | 议会制         | 总统/半总统制 |
|------|-------------|---------|
| 有多数党 | 大部分英联邦国家及日本 | 美、韩、台   |
| 无多数党 | 大部分欧陆国家     | 大部分拉美国家 |

这四类政府有着非常不一样的政策制定过程。我们先大致看一下是怎么回事。

1) 有多数党的议会制：包括英国、澳大利亚、加拿大、选举改革前的新西兰、还有很多袖珍的英联邦国家。这种政治结构因为起源于英国国会所在的威斯敏斯特宫，所以又称为“威斯敏斯特制度”（Westminster System）。另外，日本大概是英联邦以外唯一可以归入这种制度的主要国家。

这些国家的特点是通常情况下权力的链条相对简单。执政党作为大小事务的主要决定者，执政党的领袖也就自然成为总理，统领立法和行政机关。由于一个党拥有50%以上的席位，总理及其内阁成员提出的法案通常很少有被否决的时候，因而在早期的文献中通常被认为是一种很高效的制度（可参见《The Efficient Secret》这本书）。

当然，党内的分歧还是有可能导致政策的不确定性。日本选举之前用过的鼓励党内竞争的选举规则，以及英国在近期因退欧导致的党内斗争，都对政府的效率产生了较大影响，我们到下一节再详谈。另外，这些国家并不是每次选举都能产生最大党。英国、日本都会偶尔出现最大党不足50%席位的情况，这时候，就需要像第二类国家一样多党联合组阁。

2) 没有多数党的议会制：比较常见，大部分欧盟国家（除去少数半总统制）都可以归入此类。新西兰在90年代的选举改革以后也加入了这个类别。这些国家不管是立法决定还是行政任命都需要不止一个政党的同意。听上去好像效率会比较低，但是我后面会提到这种模式其实有很多的好处，甚至有学者认为，严格意义上看，它是唯一一种真正民主的制度。

3) 有多数党的总统、半总统制：比较重要的包括美国、韩国、台湾。另外非洲的一些准民主国家可以归于此类。当然，美国和其他此类国家有个很大的区别，就是中期选举（两次总统选举之间的议会选举）导致总统和议会之间，以及议会两院之间往往被不同的政党控制，也就是所谓的分裂政府（Divided government）。所以相比韩国和台湾，美国政府政策的推行会遇到更多阻力。当然，阻力不一定是坏事，我们后面再说。

4) 没有多数党的总统、半总统制：大部分拉美国家都采用的是强势总统和比例代表制的组合。这样的组合，当然使得立法的通过长期处于一种比较困难的状态，因为总统和议会多数基本上处于常年的分裂状态。当然，拉美国家的总统（如巴西、阿根廷）通常有一些美、韩、台总统所没有的临时立法权，因而可以部分抵消他们的议会分歧带来的政策惰性。

另外，法国的情况应该说介于第三和第四类之间，多数党时有时

无。我们可以暂时不去考虑。

## 2. 立法通过的难易程度

立法这个东西，当然不能太容易。法律存在的最大好处，就是政府和个人都可以对什么能干，什么不能干有一个明确的预期。如果法律成天变化，那就跟领导指示差不多，起不到什么作用了。何况政客并不是都那么值得信任，如果法律的通过太容易，他们很可能收了哪个公司的一笔贿赂，立刻通过一个对那个公司有利的法律。所以制度设计的时候，得给法律的通过（或废除）设置一个较高的门槛。

但是立法太困难也不行。尤其是最近几十年，社会观念和社会需求变化实在太快，稍微年代久远一点的法案就很可能已经过时。比如社交媒体怎么监管？从10年前的法律里肯定找不到答案。美国的立法机关就是出了名的低效，一个公众支持的提案可能要等很多年才能通过。所以制度设计的时候需要找到一个比较适中的方案，让法律保持稳定性，但是又能适应时代的变化。

衡量立法难易程度的一个方法是数这个国家的“否决门”（vetogates），也就是一个提案要通过多少扇“门”才能成为法律。在美国，一个提案需要通过众议院、参议院、和总统，也就是说有三个机构有可能否决这个提案。而在英国，则只有议会下院这一个否决门。议会上院可以发表意见，有时候拖延立法，但是没有否决权。也就是说，民意支持度大致相同的法案，在英国比在美国通过的概率要大得多。

同理，两个议会制国家相比，两院都有否决权的国家（意大利、澳大利亚）就比只有一院有否决权的国家（英国、德国）法律变更更困难。总之，有否决权的机构越多，立法的难度就越大。

另外，政党的数量也影响立法的难易程度。即使两个国家（或者一个国家的两个不同时期）的否决门数量完全一样，政党多的那个国家显然需要花更多的时间来完成立法。比如英国通常是一党占据多数席位，那么立法的时候就不需要和其他政党商量。但是前首相特蕾莎梅在2017年选举时没有能够获得绝对多数，所以只好和一个北爱尔兰的保守派政党民主统一党DUP组成执政联盟。这也是为什么梅的脱欧方案一直无法被通过。

这里简单介绍一下背景。DUP是一个新教政党，它的核心纲领是确保北爱尔兰一直留在英国，避免被天主教为主的爱尔兰共和国所统治。但是英国脱欧的最大问题是，如果北爱尔兰跟着英国一起退出欧盟的共同市场，那么北爱尔兰和爱尔兰共和国之间就需

起退出欧盟的共同市场，那么北爱尔兰和爱尔兰共和国之间就需要有一个“硬边界”。也就是说，必须要有边检人员随时检查人员和货物的进出，以及征收关税。但是这个边界很可能成为重燃北爱冲突的导火索（恐怕40岁以上的读者应该记得北爱尔兰曾经是一个常年的火药桶）。所以英国政府的脱欧方案是让北爱尔兰名义上脱欧，但是实际上留在欧盟共同市场。这样就只有大不列颠岛真正的脱欧，而北爱尔兰和大不列颠之间的“国内”贸易反而需要经过海关检查。DUP呢？虽然原则上支持脱欧，但是他们无法接受北爱尔兰和英国大部分地区之间被海关隔开，从而形成一种北爱尔兰属于爱尔兰的既成事实。所以他们虽然是执政联盟的一部分，但是一直反对政府的脱欧提案。

那最后怎么办呢？英国的新首相约翰逊决定通过提前选举，寻求选民的支持来打破僵局。结果是这次保守党重新拿回了绝对多数，终于把这个有争议的脱欧方案强行通过。

总统制国家的立法相对都会更困难一些，因为总统可能会反对议会多数的决定。但是总统制国家之间也有很大区别。

美国 and 大部分拉丁美洲国家通常会有经常性的总统和议会之间的冲突，但冲突的性质略有不同。几乎所有拉丁美洲国家的选举规则都对小党比较有利，因而几乎不存在议会多数党这种东西。但是和欧洲大陆国家不一样，拉丁美洲国家通常有一个权力很大的直选总统。所以不管是哪个党的候选人赢得总统，都不可能在议会得到安全的半数支持。这样，总统和议会基本上处在一种长期的讨价还价状态。这种讨价还价本身也许并没有很大危害，就像前面说的，立法速度慢一点也有它的好处。但是根据Juan Linz，长期僵持的一个副产品就是总统和议会可能会找到借口否认对方的合法性。比较强势的一边（通常是总统）可能像选民宣布另一边在阻挠符合民意的政策，因此需要将其解散。Linz认为拉丁美洲的政变频繁跟这种互相拆台有很大关系。

美国的议会里只有两个党，但是立法也很困难。这里面的主要原因是美国的“中期选举”，也就是两次总统选举之间的议会选举。

下表显示的是美国的非常令人费解的选举时间表：其中2002，2006，2010的选举就称为中期选举。

| 选举年  | 众议院  | 参议院   | 总统 |
|------|------|-------|----|
| 2000 | 全部改选 | 1/3改选 | 改选 |
| 2002 | 全部改选 | 1/3改选 |    |
| 2004 | 全部改选 | 1/3改选 | 改选 |



|      |      |       |    |
|------|------|-------|----|
| 2006 | 全部改选 | 1/3改选 |    |
| 2008 | 全部改选 | 1/3改选 | 改选 |
| 2010 | 全部改选 | 1/3改选 |    |
| 2012 | 全部改选 | 1/3改选 | 改选 |

众议员是最头疼的，任期只有两年。如果想连任，每两年就得竞选一次，不胜其烦。总统是4年，大家都知道。参议员比较舒服，任期长达6年。每次只有1/3的参议员需要竞选，另外2/3歇着。先看总统和众议院。通常在总统刚上台的两年内，总统和众议院被同一党控制的概率比较大，因为他们是同时选上来的。但是在中期选举之后，总统所在政党控制众议院的可能性就微乎其微。中期选举后，执政党在众议院席位减少，几乎是美国政治的铁律。比较常见的理论是，对执政党满意的选民，有时候会沉浸在两年前赢得总统的胜利感当中，懒得参与中期选举，因而投票率低。而对执政党不满的选民则更倾向于出门投票。因此执政党无论表现好坏，都会丢失席位。

参议院和众议院的规律大致相似，也是大选之后两年倾向于执政党，中期选举后的两年倾向于反对党。但是参议院因为第四章提到过的“不等值选票”现象，通常导致人口少的小州被过度代表。所以平均下来，共和党赢得参议院的概率远大于民主党。因此共和党总统执政时，被参议院支持的概率也更大。也就是说，民主党总统要想同时获得参众两院的支持实在是很难，得运气和能力都相当好才行。

总统制里面也有立法不那么困难的，但前提是总统和议会被同一党控制。台湾在2005以前和美国情况比较接近，因为总统和立法院的选举时间不一致。选民情绪的变化很容易导致不同政党控制两个否决门。但是2005年的选举改革和之后的一些小改，把两个选举合并在同一时间举行。这样，选举表现较好的那个政党通常可以一并拿下总统和议会。法国也有类似的改革，从2007年开始调整选举时间，让总统和议会选举同时举行。这类改革到底是让政策更加快捷、有效，还是加剧了执政党滥用权力的风险？现在刚过十几年，还言之过早。我个人认为，总统的存在本来就是一个巨大的风险，无论议会是执政党控制还是反对党控制都很难规避这种风险。但这是下一节要讨论的问题了。

当然要说立法最快捷、最容易的，还得算俄罗斯。因为立法只要一个人就可以说了算，议会只是摆设。俄罗斯当然不能算民主国

家，因为选举过程中有很多的舞弊、胁迫现象。但是即使这些问题，单看俄罗斯的宪法，总统的权力已经大得吓人。这一点上一章里已经讲过，就不再重复。我只是想强调一下，虽然总统制理论上比议会制立法的阻碍更多，但是如果总统权力大到了一定程度，以至于可以架空议会，反而有可能使立法过程更随意。