

国际视野

# 西方的“民主困境”

本报记者 张朋辉 韩秉宸 李永群

2016年,欧洲发生了两场影响深远的公投。6月,英国“脱欧”公投中,约52%的投票者赞成脱离欧盟,首相卡梅伦随后辞职;12月,意大利伦齐政府主导的修宪公投以反对者的胜利告终。几年前,英国《经济学家》就曾评论,欧盟已经成为民粹主义的“孵化场”,如今,这两场公投将民粹主义的影响力淋漓尽致地展现出来。

形式上、程序上的民主是否会带来真正的民主?如何看待西方的民主制度?事实上,就连西方国家的政界、学界人士也对此有质疑、有反思。正如意大利资深政论家布里齐奥·弗兰齐欧所感叹的,常识和历史经验表明,“过度的民主必然会置民主于死地”。

## 盲动—— 公投困境暴露深刻问题

“2017年是欧洲民主的黑暗时代吗?”美国《外交》杂志发出这样的疑问。作者丹尼尔·科勒曼认为,英国“脱欧”公投等一系列事件给欧盟敲响了警钟。2017年3月,欧盟将庆祝《罗马条约》签署60周年,欧盟常常把自己当成自由主义价值和政策的代言人,比如在环境政策、人权、贸易等方面都是如此。这些都将在2017年面临挑战。从国际上看,欧盟的长期支持者和盟友美国出现了保守思潮,特朗普的当选可能推动与欧盟主张相悖的政策;从内部看,欧盟多国反欧盟、反全球化声音泛起,多个重要国家的选举也成为欧盟团结的“试金石”。

英国公投“脱欧”,意大利修宪失败,法国等反对欧盟的声音日渐高涨,都对欧盟的走向产生重要影响。布鲁金斯学会美国与欧洲研究中心主任菲欧娜·希尔甚至将英国“脱欧”同柏林墙倒塌等历史性事件相比较,认为欧盟的团结和发展将受到很大影响。

意大利约翰卡伯特大学教授彼得·帕加尼尼对本报记者表示,“西方民主正在遭遇两大问题:第一是民众过度地盲目参与。民主给予了普通民众选择的权利,也有赖于民众的参与才可以有效运行。如今,互联网的发展让所有人都有了发表意见和看法的机会,并希望以此影响决策。举例来说,对于将一栋建筑外墙涂成什么颜色这样的问题,所有人都可能有能力做出选择,而对有关国家的政治经济发展这样的复杂问题而言,并不是所有人都具备选择的能力。”

西方民主遇到的第二个问题,则是“民众不能全面客观地接受信息”。彼得·帕加尼尼认为,民主要求民众做出的选择,必须建立在一定的信息基础之上。互联网的发展让更多人参与到民主当中,同时也传播着大量虚假信息,但民众却没有能力甄别真伪。“这在年轻人身上尤为严重。年轻人更愿意接受和自己想法类似的信息,更喜欢从社交媒体获得信息,这容易导致他们无法全面掌握信息,在面临选择时往往缺少客观而理性的思考。”

奥德丽女士退休前是美国弗吉尼亚州阿灵顿公立学校的高中教师。刚刚从欧洲旅行回来的她感慨说,欧洲的整体节奏不快,为了支付高额的福利费用,政府不得不提高个人所得税等税率,甚至出现休假比上班还要“实惠”的不正常现象。在她看来,很多欧洲国家出现了入不敷出的现象,不得不大规模举债,最终引发债务危机,严重损害国家经济活力和形象。事实上,在当前欧洲的政治氛围下,欧盟和各成员国也没有很好的应对办法,在欧洲,社会福利甚至成为一种“政治正确”,谁反对福利就会受到很多批评,因此欧洲的政客害怕失去选票,直接民主和民粹主义的恶劣影响可见一斑。

美国战略与国际高级中心欧洲项目副主任研究员杰弗里·拉克也指出,法国现在也正陷入民粹主义、民族主义和强烈反建制的情绪之中。受英国公投和美国大选的影响,2017年的法国大选也可能会出人意料。

## “无力”—— 欧洲治理面临新挑战

“近年来西方大部分民主国家出现了某种政治体制的突然崩溃,实际上反映了两种失败:一是不能指明国家的前进方向和道路;二是现行政策与措施无济于事。”法国战略学会会长马翼科对本报记者表示,这是西方目前的主要政治景象:缺少远见卓识,没有济世方略,说到底还是缺乏照亮前路引领国家的思想。如何重振经济、保障安全、解决难民危机,这些问题令欧洲各国焦头烂额。而当治理者的“无能为力”成为常态,尤令民众愤怒,也导致了民粹主义思潮的极大泛滥。民粹主义的汹涌而至正在对西方政治生活构成危险,其深层原因除了治理缺失外,对整个政治体制失去信心恐怕是主要原因。西方的直接民主正在成为民粹主义等极右势力屡试不爽的武器。

“民主制度的顺利运行有赖于经济的健康发展。民主制度的弊端近年来成为关注焦点,恰恰是因为世界经济的不景气。”彼得·帕加尼尼



尼认为,当经济增长长期处于停滞和衰退时,普通人的生活受冲击最重,普通民众和精英阶层之间的矛盾开始尖锐,情绪宣泄在民主选择中的决定性因素因此加强,给民粹主义发展提供了更大空间,也使得意大利五星运动党等民粹主义政党在选举中得以发展壮大。

谈到欧洲直接民主造成的困境,奥德丽女士说,社会精英与大众不能割裂开来,如果精英同民众脱节,就不能代表民众,进而不能打造起民众信任和满意的政府。相反,如果精英完全随着民意走,一味迎合民意,却不能提出自己的政策主张,不能带领国家和社会朝正确的方向前进,那也是推卸责任。目前的欧洲普遍面临这样的问题:政治精英不能担负起有责任,民粹主义盛行,倘若只是简单地“由多数票决定事关国家前途的重大问题”,就会让民众不知所措,社会戾气加重。

布鲁金斯学会全球经济与发展项目非常驻高级研究员西奥多·皮拉吉狄认为,目前欧洲正面临民粹主义的挑战,2017年德国、法国等都要进行大选,意大利公投失败之后举行大选的可能性也很高,提高“欧洲民主”和“欧洲治理”水准是当务之急。

## 失范—— 民主也可能自伤

“原本应该在议会内部决策的很多复杂问题,最终却不得不求助于全民公投的形式作出裁决,这正反映出政治体制的失败,也是近几年来全民公投之风在欧洲刮起的直接原因。”彼得·帕加尼尼指出,这些“复杂问题”涉及的专业知识,很多超出了普通民众的认知水平,虽然,投票可以“一锤定音”,也通过这种方式赋予了和确保了民众意见的表达,但却很难保证最终能做出正确选择。

彼得·帕加尼尼说:“与全民公投类似,一人一票的直接选举看上去像赌博,这也是民主制度的一个弊端。”五星运动党在2016年的地方选举中接连拿下罗马和都灵两大重镇,两位年轻的女市长拉吉和阿彭蒂诺却走上了截然不同的道路:拉吉主政罗马后危机不断,阿彭蒂诺治下的都灵却蓬勃发展。“民主不能保证民众每次都能选出阿彭蒂诺,类似拉吉的败笔也时有出现。”

民主的未来在哪里?法国作家弗朗索瓦·拉什利纳认为,英国公投“脱欧”是民主对自己的惩罚,使目前的民主运转陷入深刻的危机。这种直接民主形式也因此招致质疑,要求改变的呼声不绝于耳。民主国家认同“人民主权”概念,认为人民拥有最终的权力,忽视甚至忘记人民主权,被认为是最大的错误,但其实西方所谓的“人民主权”已经死亡,更像是间歇性地“查阅”。民粹主义与偏见思想的消亡尚需时日,只有消除这些极端思想才能具备实行直接民主的前提条件,才能让真正意义的公民智慧得以发挥。



奥德丽称,公投不一定是民主的真谛。其中原因,一是民众并没有掌握真正有价值的信息,不能有充足的时间思考;二是公投常常成为简单粗暴的政治站队,赞成或不赞成其实是一种“没有选择的”政治选择,将国家的前途简单看成一个选择题,并不能体现根本的国家利益,因为非此即彼,两种选项未必是对国家最有利的方案。动辄公投,不仅难以达成对公共利益最有效的解决方案,还将撕裂社会。

马翼科表示,早在19世纪,法国著名的政治思想家托克维尔早就敏锐地看到了民主“祸福相依”的两副面孔,呼吁人们对民主保持一种“健康的恐惧”。在他看来,民主是一把双刃剑:既可以使整个社会充满持久的积极性,保有充沛的活力;但过度或不足的民主也会使之堕入暴政的歧途。如果对民主的本能不加节制,民主也可能自伤。托克维尔的警告,迄今仍然振聋发聩,发人深省。

图①:2016年6月,“留欧”派在英国伦敦特拉法加广场举行集会,支持英国继续留在欧盟。

图②:2016年9月,在英国伦敦议会大楼外,“脱欧”支持者手举标语呼吁启动《里斯本条约》第五十条,正式开始“脱欧”程序。

图③:2016年12月,意大利举行修改宪法的公民投票。工作人员在意大利首都罗马的一处投票点准备选票。

本版图片均为新华社发

## 观点 全民公投 失效的一年

雷蒙·帕切科·帕尔多

2016年公投变得流行。英国公投“脱欧”,意大利举行修宪公投,新西兰公投选新国旗……在上述例子中,都出现了票选结果与政府意愿相悖的现象。

通常,政府组织公投是为了使他们已经决定的政策合法化。譬如,匈牙利政府在2016年10月就欧盟移民配额问题举行公投,不出政府所料,98%的选民投了否决票。泰国政府2016年8月举行新宪法公投,赋予军队更多权力,61%的民众投票赞成。上述投票结果从未受到过质疑。这种情况下,直接民主的作用似乎只是为使政府的决定合法化。

公投结果与政府意愿相悖,是否意味着直接民主或者公投失效不灵了?公投在一些时候确实带来了难以预测的不稳定性。在瑞士,直接民主是常用方式,民众通过公投,限制欧盟人员自由流动,发出了与布鲁塞尔不一致的声音。这对瑞士经济产生了负面影响。

公投给予那些觉得被剥夺了公民权的人以发声机会。越来越多的迹象显示,选民和政客之间隔阂正在拉大。全民公投对那些希望重新拉近与选民联系的政府很有吸引力。意大利关于宪法改革的公投就是一个例子,伦齐政府认为,改革将建立更加稳定的政府。然而,这似乎不是选民所关注的,59%的人投票拒绝了改革。

通常来说,政府设计公投方案时,会采取一种比较容易赢得选票的方式,但为什么最近竟然有这么反对票?原因各有不同,有些背景却是共有的,即不少民众对经济全球化产生了不满,国际金融危机也留下“后遗症”。在世界许多地方,政治、经济界精英从全球化中受益,弱势群体却没有受到相应保护,不满声音越来越大。那些感受到经济混乱和移民流动威胁的人,很少有机会表达不满。公投成了他们表达诉求和呼吁变革的机会。

公投结果因此变得越来越难以预测。在很多情况下,对选民而言,公投真正提出的、要做决定的问题并不重要,“惩罚”政府和精英更重要。一般来说,社会不满情绪越高,政府输掉公投的可能性就越大。很多并不积极参与投票的选民,在公投期间被动员起来,他们可能没有完全注意到公投提出的问题,只是本能地认为,投与政府所希望的相反票,才能创造真正变革的机会。

全民公投存在的初衷,是把决策的权力交回它们合法的承担者——公民手中。但利用全民公投来表达不满的这种脆弱性,可能让公投远离初衷,并使得公投在未来并不那么受欢迎。一些人据此预言,2016年可能是公投最高峰的一年。尽管如此,公投看上去不太可能在短期内失去吸引力。某种程度上,这是一种多米诺骨牌效应。英国“脱欧”公投后,欧洲的几个政党也在呼吁,希望在他们本国举行关于欧盟成员国身份的公民投票。

(作者为伦敦大学国王学院国际关系高级讲师,本报驻英国记者李应采采访整理)

## 徒有其表的 西方民主

日瓦丁·约万诺维奇

西方所谓的民主正在背离民主的本质,甚至走到民主的反面。民主的本质在于人民享有决策权,民主也意味着自由、客观的信息和人道主义。但在一些西方国家的现实生活中,我们并不能感受到这种“民主”。

事实上,西方所谓的民主机构,目前也都成了空壳子,代议制民主体制中具有立法权的议会更像是个摆设,除了提供一下橡皮图章,对于重大内政外交决策并没有什么实质性话语权。一些西方国家在1999年、2003年以及之后几年分别对南联盟、伊拉克、利比亚、也门和其他一些国家频频动武,这是真正的民主决定吗?在2008年和2009年,美国和欧洲动用巨额财政资金救助破产的私人银行和保险公司,这是代表了民众意愿的决定吗?一些国家把私营企业因为管理不善和贪污腐败造成的巨大损失,还是转嫁到了无辜的民众身上。

正因为代议制民主在很多西方国家已不能全面准确地反映广大民众的心声,所以转向了直接民主,后者一个主要体现方式就是全民公投。直接民主是对间接民主也就是代议制民主存在弊端的一种矫正,但它的施行也有严格限制,一旦突破了界限,这种民主形式也会走向民主的反面,沦为民粹主义的政治工具。

从实践来看,直接民主作为一种基本政治制度,目前只是在瑞士运行得不错。这和瑞士独特的历史文化、地缘政治和国民素养有密切关系,不是其他国家可以照搬照抄的,尤其不适合在人口众多或经济发展水平不高的国家施行。2016年,英国、意大利等多个欧洲国家举行全民公投,这种听上去“最民主”的决策方式,到头来除了宣泄一种极端情绪,对于社会的健康发展并无多大建设性作用,弄不好还会使本已极化的政治和撕裂的社会更趋恶化。“脱欧”公投之后,许多英国人后悔自己投票支持“脱欧”,这就充分反映出直接民主的固有弊端。

西方大国口口声声谈民主价值,可是在国际关系上却大搞单边主义,维护霸权世界。外交是内政的反映,在国际关系中不愿意搞民主的国家,在内政上也不会推进真正的民主,所谓民主只是徒有其表而已。

西方民主所面临的困境,反映了自由资本主义制度的内在缺陷。欧洲现在所遭遇的各种危机,如债务危机、难民危机、恐怖袭击、英国“脱欧”等,都是体制危机在各个层面的表现,这是一种系统性危机。要想摆脱这种危机,西方社会必须从体制上反思,把以人为本、社会公平、政治稳定这些维护人类文明的价值理念,放到内政外交的中心位置。

(作者为塞尔维亚贝尔格莱德平等世界论坛主席,本报驻比利时记者任彦采访整理)