

郑永年专栏

民粹主义与西方宪政危机

英美两国是西方的大本营，更是西方宪政的典范，英国实行不成文法，美国实行成文法，但两者都具有法治“灯塔”之称，一直为世人所敬仰。西方所说的“民主世界”就是从英美扩散出去而成。而对发展中国家来说，英美民主更是高不可攀，不可求不可得。

这些年中国围绕“宪政”而发生的争论，处处显露出人们（至少是知识界）对英美宪政的羡慕。美国国旗也在香港的抗议人群中飘扬，可见人们对美国民主的迷恋。但现在英美国家率先发生宪政危机，这对很多人来说，既很难接受，也简直是不可思议。

英国的宪政危机是围绕着脱欧而产生和展开的。欧洲《欧盟里斯本条约》第50条对于成员国脱离欧盟程序没有明确的解释，这留给了英国政治人物巨大的空间，就如同脱欧来发挥自己的主观才能。用公投方式来解决英国和欧盟之间的关系，本来就是政治人物不负责任的结果。而围绕脱欧所展开的政治博弈，更让人们对于英国政治人物大开眼界。很显然，统治阶层没有任何共识，政治人物要不追求个人利益，要不追求团体（政党）利益，置整体社会和国家利益于不顾。

美国的宪政危机先是围绕着特朗普和俄国“勾结”的问题而展开的。从技术层面来说，特朗普和俄国的交往是否合法？这没有明确的法律解释。正在展开的特朗普和乌克兰总统的“通乌门”也具有类似的性质。在没有大家可以接受的法律解释情况下，政治方法就凸显出来，即各方都想通过政治来解决问题。和英国一样，当法律失去效用，政治方法使用过度的时候，宪政危机不期而至。

说到底，宪政的根基在于法律。首先需要法律，然后所有人必须服从法律。不过，在现实生活中，法律不可能穷尽所有可能性。尽管法律是制度的最高体现，所有制度包括法律都是人制定的，立法者在立法时不可能预见未来所有的可能性，总会有漏洞和不足的地方。

再者，尽管人们知道人性之恶，但立法者在立法过程中也往往具有良好的愿望。就是说，不管怎样的法律都会给人的行为留有余地。人比制度聪明，聪明的政治人物如果要逃避法律，总是能够找到机会和空间的。

“法”的不同层面解释

“法”的含义深厚，人们至少可以从三个层面来讨论。第一，依法治国，即rule by law。法律是一个社会的规则和规范，没有规则和规范就不成为一个社会，任何社会都是由一系列正式和非正式的规则和规范构成的。在这个意义上，法是最高的制度体现。“rule by law”意味着统治者根据法律来统治国家。这是最基础的层面。

第二，法治，即rule of law。统治者不仅根据法律来统治国家，而且自己也服从法律，哪怕是自己制定的法律。就是说，法律面前人人平等。

第三，法的精神。其表现就是人们对法的信仰。人们对法的信仰就如人们对“上帝”的信仰一般。

这就是孟德斯鸠所说的“法意”，或者法的灵魂。不管使用怎样的术语，都指向“法无处不在”的意思。这是最高层次的，“法在心中”。只要“法在心中”，无论是rule by law还是rule of law，都会具有同样的效果；但一旦失去了“法意”，那么无论怎样的制度制约，政治力量（无论是个人还是组织）都是可以逃避法律的。

西方今天的宪政危机也可以从“法意”的角度来讨论，而“法意”又可从民主政治的演进来讨论。在大众民主产生之前，所有形式的民主都是精英民主，即少数人的民主。少数人的民主是典型的“共和”，即少数精英人物之间的权力共享的制度安排。西方一直有“政治人”的假设，但实际上从古希腊开始，“政治人”也是少数人，并非所有的人都可享受“政治”的资格。

现实地说，任何社会有统治者和被统治者之分，统治者总是少数。古希腊城邦民主可以说是小社会民主，因为人口规模很小。但即使是少数人享受的民主，也是由庞大的奴隶队伍支撑着的。近代民主所实行的“代议制度”即是少数人统治的制度安排。精英民主就是精英共识之下的民主。

就法来说，这里就可以延伸出马克思所说的“法”的阶级性质。根据马克思的观点，法律总是统治阶级制定的，也是为统治阶级服务的，只不过是掌握话语权的统治阶级可以宣称“法”具有普世性和普遍性。不管有关的话语如何变化，法的这一性质不会变。西方的私有产权制度便是典型，这是保护有产者利益的法律。这种现象同时也表明，“法”必须具有阶级基础，否则没有力量来维护法律的存在和运行。

不过，法的阶级基础是会变化的。欧洲近代民主产生之前盛行专制主义，权力的专制性（或者程度）取决于国王和其他贵族之间的权力共享程度。在罗马帝国的废墟上成长出来诸多城市及其作为城市主人的商人阶层，构成了西方早期民主化的动力，因为拥有经济力量的商人要开始和国王（与贵族）分享政治权力，来保护商人阶层的利益。

这个时候的民主仍然是少数人的民主，但社会基础扩大了。这可从议会、国会的组成看出来。马克思称他那个时代的民主是资产阶级的民主，这是经验之谈。因为那个时候的议会和国会，大多成员都来自商人阶层。这个阶段的民主也可以称之为“商人民主”，即商人是推动民主的主要动力。

从一战和二战到上世纪70年代，西方经历了工业化、城市化，中产阶级规模迅速扩大。这是一个被学界称为“福特工厂”的时代。这个时代是西方民主扩张的黄金时代，随着经济增长和人均收入提高，工人阶级迅速提升成为中产阶级。这个时代的民主也可以称之为“工业时代民主”或者“中产阶级民主”，因为中产阶级是民主的主要动力。

到1970年代之后，随着西方民权运动的掀起，社会各阶层（妇女和少数族群等）都进入政治过程，变成“政治人”，西方民主从前的精英民主、中产阶级民主很快演变成

今天所见的基于“一人一票”之上的大众民主。

随着民主的社会基础的变化，政治人物的权力基础也发生了很大的变化，从身份（传统贵族）和金钱（商人）转向了大众的选票。如此，精英共识很快就被弱化甚至消失。这里可以比较罗马教皇的选举和总统选举之间的不同，前者是精英选举精英，是他们之间的互相选举，是“精英民主”；而后者则是所有人参与的选举，是“大众民主”。

在大众民主时代，尽管精英仍然指那些掌握政治权力和经济财富的人们，但性质发生了巨大的变化。衡量精英的不再是一种“精神”，而是可以计算的数字，政治人物以获得选票多少来界定是否是精英，而经济领域则以赚钱的多少来衡量。在西方，这两者是可以互换的，即财富可以通过选票机制直接转换为政治权力。

如此，就人们对法律的态度来说，或者就宪政来说，“法意”的基础就没有了。宪政本来就是调节精英之间的利益关系的，但精英阶层一旦堕落，他们之间就失去了互信，政治就扩大化。借用学者安德逊（Benedict Anderson）“想象共同体”（imagined communities）的概念，在精英民主时代，统治阶级本身是一个“统治共同体”。统治者大都是精英学校毕业，一样的教育，差不多的经历，他们之间具有相当的信任度，尽管一个左一点，一个右一点，但只要大家具有一定的共识，民主只是他们之间的“轮流执政”。

也就是说，共识是有阶级基础的；同样，共识的衰落也是统治阶级社会基础变化的必然结果。在“福特工厂时代”，技术、就业、税收一同成长，导致西方中产阶级的扩大。二战之后，西方诸国的中产阶级都在70%左右。这个规模的中产阶级就是大众民主的社会基础。

不同政党（无论左右），如果要上台执政，都不会偏离中间多少，就是说，双方都要考虑居人口多数的中产阶级的利益。也就是说，尽管这个时期，精英之间的“共识”不如从前，但因为中产阶级的制约，精英之间不得不具有“共识”，即照顾中产阶级的利益及其中产的政策偏好。当然，中产阶级也产生了关切一些专门议题的政党，例如注重环境的“绿党”，但这些并非主流。

西方当代民粹主义起源

但现在的情形就大不相同了，西方进入了知识经济时代。技术（尤其是通讯技术如互联网和社交媒体）的进步和全球化，为西方创造了前所未有的巨额财富。但很可惜，西方经济不再是“福特工厂时代”那样的“分享型经济”，而演变成少数人占有绝大部分利益的“独享型经济”。中产阶级变小、收入差异加大和社会分化是西方国家的普遍现象。

诚如意大利新马克思主义者葛兰西（Antonio Gramsci）所言，统治阶层要有效统治，就必须超越本阶层的利益，而去照顾到其他阶层阶级的利益。现在的情形是怎样的呢？一个具有共识基础的统治阶层已经不再存在。中产变小，阶级变得零星破碎，社会失去了主体性阶级。各类政治人

物不再继续扮演虚伪，纷纷跳出和逃避自己的精英圈子，而和各种零星破碎的社会群体相结合。

这也是西方当代民粹主义的起源。一会儿极左、一会儿极右，从前只发生在贫富极其分化的发展中国家，尤其是拉美社会。但在知识经济时代，中产阶级失去了经济基础，其规模不仅不能维持，反而缩小，因此极左、极右现象也蔓延到整个西方。

经验地看，人们绝对不能忘记极左、极右崛起的危险性。中国人说，“法不责众”，意思是说，当某项行为具有一定的群体性或普遍性时，即使该行为含有某种不合法或不合理因素，法律对其也难以惩戒。也就是说，极左或者极右力量的崛起对宪政可以产生巨大的破坏作用。

在西方历史上，那些本来并不很大的极左或者极右政党（或者其他极其激进的政党团体）更能成为民粹主义的社会基础。一旦社会发生危机，主流社会无能为力，好像一下子就消失了，更多的人便转而向这些极端主义中寻找他们的“救星”。希特勒时代的德国、墨索里尼时代的意大利和二战之前的日本经历了这样的历史。无疑，这也是目前西方宪政的危机根源。

因此，从阶级基础来说，人们不难理解西方社会目前所经历的宪政危机。一句话，宪政是具有阶级基础的，一旦支撑原来宪政的阶级基础不再，危机就会变得不可避免。当然，这并不是说，西方的宪政有什么错或者不好。西方宪政也是时代的产物，是其产生那个时代的阶级力量分布的反映。

再者，在西方的文化背景里，诚如丘吉尔所言，民主是最不坏的政体。也就是说，民主是最好的政体。这当然也是后来福山所谓的“历史的终结”的主要观点。不过，今天西方所经历的宪政危机也说明，世界上没有最好，而只有更好的政体；即使在一个历史时期被视为是最好的制度也不可能永远最好；任何制度不可能一成不变，与时俱进才是硬道理。

或者说，只有与时俱进的制度才是好的制度。可以预见，接下来西方政治会是一个大变动的时代，西方宪政也必须通过改革甚至革命来适应新的经济形态。对此，人们拭目以待。

作者是新加坡国立大学
东亚研究所教授
文章仅代表个人观点