

蒂莫西·梅斯伯格 文

徐行健 译

王天成 审校

作者蒂莫西·梅斯伯格 (Timothy M. Meisburger) 写作此文时是亚洲基金会 (Asia Foundation) 选举和政治过程部主任，现为美国国际开发署 (USAID) 民主、人权与治理部主管

译者徐行健为中国大陆专业人士

审校者王天成，《中国民主季刊》
主编

中国民主季刊

第2卷 第2期

2024年4月

CC-BY-NC-ND

自由、免费转载分发，但须注明
作者与出处，并不得修改及商用

选举制度之争： 正确理解多数制

编按：蒂莫西·梅斯伯格 (Timothy M. Meisburger) 在此文中认为，对于发展中国家或新生民主国家而言，比例代表制可能并不是最合适的选举制度，多数或简单多数制可能更有利于保障代表性和民主化。此文原载美国《民主季刊》2012 年第 1 期 (*Journal of Democracy*, Volume 23, Number 1, January 2012, pp. 155-163), 当时正值阿拉伯之春导致突尼斯、埃及在转型期选择选举制度之际。

在美国《民主季刊》2011 年 10 月号的一篇文章中，约翰·凯里 (John Carey) 和安德鲁·雷诺兹 (Andrew Reynolds) 出色地概述了中东和北非 (MENA) 现有的选举制度，并对那些已经开始民主转型或有迹象表明可能出现民主转型的国家提出了改革建议。¹他们的文章隐含或明确地支持这样一种观点，即基于政党的比例代表制 (proportional representation, PR) 最适合中东和北非地区可能出现的任何民主国家，而多数制 (majoritarian systems) 则更有利于威权统治。

我对这些假设提出质疑，认为在发展中国家或新兴民主国家的特殊情况下，比例代表制可能不是最合适的制度，在许多情况下，多数制或简单多数制 (majoritarian or plurality systems) 可能更能确保有效的代表性和促进民主化。

经验表明，有效的民主政体不会在一夜之间出现。民主化是一个过程，而不是一个事件，可能需要经历几代人的时间。在不同阶段，可能需要不同的选举制度。对于北欧成熟的民主国家来说，比例代表制可能是一个不错的选择，因为这些国家已经具备了比例代表制的关键先决条件，如意识形态清晰的政党、明确的纲领和民主的内部治理规则。相比之下，新兴民主国家可能更适合采用相较于比例代表制更为灵活的制度，从而更有可能促

进民主态度的发展以及充分民主化的政党组织和国家的出现。

在比例代表制下，每个选民主要选择一个政党，立法机构中的席位根据政党各自的得票份额分配。比例代表制主要有两种类型，封闭名单制（closed list）和开放名单制（open list）。在封闭名单制度中，一个政党提出一份候选人名单，例如，十个候选人竞选十个议会席位。在这种情况下，赢得席位的“配额”（quota）是10%的选票。如果该党获得30%的选票，则其名单上排名前三的候选人将当选。开放名单制的运作方式相同，只不过选民还可以填写对名单上特定候选人的偏好顺序，因此当选的三名候选人不一定是名单上的前三名。开放式名单制的支持者表示，通过这一制度可以更好地代表选民，而比例代表制的批评者则指出，政党仍然决定着谁将出现在名单上，代表们仍然主要效忠于政党领导人而不是选民。²在多数制（majoritarian）或简单多数制（plurality system）下，选民主要选择候选人。获得最多选票的候选人当选，而落败候选人的选票将被视为“弃票”，因而没有代表权。多数制的规则通常被称为“得票第一者当选”（first-past-the-post）或“赢者通吃”（winner-take-all），它最常见的是与单席位选区制（single-member district, SMD）相结合，在这种制度下，候选人争夺代表某一特定地理区域的单一席位。在多议员选区也可以使用多数或领先者当选制，尽管这种做法并不常见。

在大多数发展中的民主国家，政治意识形态并不是很重要。发展中国家的人民，很少能“舒服地”契合欧洲或欧洲后裔政体的观察家们所熟悉的那种左右政治谱系分布。在新兴民主国家，政治意识形态作为组织原则并不那么重要，政党往往围绕先前存在的社会裂分（social cleavages）——包括宗教、种族、部落、语言或文化的差异——而形成，而基于比例代表的制度，

可能会产生使这种裂分更加尖锐而非更加弱化的不利影响。³

如果政党是按照种族或宗教组织起来的，就像在波斯尼亚、非洲部分地区和穆斯林世界的大部分地区那样，那么从定义上讲，它们就是排他的。你是在党内还是在党外，取决于你没有选择也无法改变的特征。在比例代表制下，最成功的政党领导人是那些通过荫庇（patronage）和保护而最能代表其群体利益的人，而不是那些更广泛地关注公众福利的人。政党领导人没有跨越种族或宗教界限争取选票的动力；相反，为了维护自己的权力，使这种裂分永久化往往符合他们的利益。在波斯尼亚，这种情况已经发展到了极端的地步，以至于种族裂分已经根植于宪法的架构之中，同时，比例代表制妨碍了种族间的合作。

作为一种选举制度，比例代表制旨在为种种意识形态和政党提供在政府中相应比例的代表权，而不是为特定地区提供代表权。它非常适合人口较为同质化的小国（想想北欧），以及以意识形态而非地理位置为特征的政治竞争模式（例如，一个典型的选民宁愿由一个来自全国任何地方的、意识形态相近的人代表，也不愿由一个来自敌对政党的近邻代表）。在其他发达的民主国家，人口的同质性较低，政治派别并不总是完全符合人们所熟悉的左右光谱，比例代表制并不太成功。

当政党功能失调、缺乏内部民主或由于其他原因而无法忠实代表选民利益时，比例代表制中的代表质量就会非常低。

比例代表制所依据的民主假设是，所有人都将通过各自的政党在政府中得到代表，而且政党成员将在大多数地方性和全国性问题上有着共同的想法。遗憾的是，在大多数发展中的民主国家——以及中东和北非地区——政

党即使存在，也是功能失调的。当政党功能失调、缺乏内部民主或由于其他原因无法忠实代表选民利益时，比例代表制中的代表质量就会非常低。这反过来又会带来普通公民对民主失望的危险。因此，以政党为基础的选举制度——这种制度需要能发挥职能的、民主的政党——可能不适合中东地区，因为那里的大多数政党还处于民主发展的早期阶段。

突尼斯是中东和北非国家中被普遍认为最有可能成功转型为民主的国家，但该国却没有历史悠久、以意识形态为基础的民主党派。唯一存在的政党是以前的（非民主）执政党，以及前政权为制造民主假象而成立的几个假政党。在这种环境下，大多数或所有政党都缺乏明确的意识形态（伊斯兰政党除外）或政策立场；这种情况下，以政党为基础的选举将以现有的不民主和不具代表性的政党为特色，再加上少数由商业、政治和军事精英为保护他们在新“游戏规则”下各自的利益而匆忙建立的政党。在合法政党尚未有机会发展壮大之前，我们就提倡以政党为基础的选举制度，这可能会无意中赋予那些几乎没有民主合法性的政党以权力。

新兴民主国家中比例代表制的另一个缺点是，代表主要向上对政党领袖负责，而不是向下对选民负责。由于是政党的领导人决定将哪些人列入政党在每个选区的候选人名单（在封闭式名单比例代表制下，还决定每位候选人在名单上的排名），因此代表们将自己的职位归功于政党领导层，而不是他们自己的选民。如果政党是内部民主的，使选民可以通过政党表达自己的愿望，这就不是问题，但发展中民主国家的政党，遇到的最常见问题之一就是缺乏内部民主。

在一些 1990 年代早期或中期引入比例代表制的国家，包括柬埔寨、塞尔

维亚和南非，民主的发展受到限制。在埃及和突尼斯，固化的精英阶层（entrenched elite）可能会控制大多数政党，采用比例代表制可能会削弱选民的影响力和政治代表的质量，从而可能引发公众的愤怒和不稳定。如果选民觉得他们在新体制中缺乏有效政治影响，他们的幻灭感可能会增强激进或极端替代方案的吸引力。

极端主义的危险

由于比例代表制甚至允许小的少数派进入政府，这就可能会给极端主义政党提供机会。在多数制中，如果一个政党的追随者很少，而且分散在其余人群中，那么它赢得议席的机会就很小。多数治理的政治，其目的是追逐“温和的中间派”，而不是吸引激进的小团体。在“比例代表制”下，极端分子更有可能获得一定的权力，包括或许获得政府的竞选和广告资助。这方面著名的例子包括1980年代奥地利自由党和魏玛德国时期纳粹党的崛起。⁴在成熟的民主国家，比例代表制会导致政党激增和联合政府软弱无力。不仅是魏玛共和国，1946年至1993年间的意大利和今天的以色列都是常被引用的例子。就以色列而言，批评者认为，执政联盟中必须包含强硬派，这阻碍了与巴勒斯坦人的谈判。⁵

在多数制体系中，政党必须具有广泛的吸引力才能取得成功，因此它们会争取中间选民。目前中东和北非地区明显缺乏这种态势。如果埃及的选举在直接的比例代表制下举行（正如凯里（Carey）和雷诺兹（Reynolds）主张的那样），那么将有数十个组织不力的新政党与前执政党及穆斯林兄弟会（Muslim Brotherhood）竞争。只有少数几个新政党（由知名人士领导）有望赢得4%或5%的选票，因而赢得几个席位。民意调查显示，穆斯林

兄弟会获得了约五分之一选民的支持，将赢得至少五分之一的席位，并可能成为由数十个小型新政党组成的政治版图中的最大的单一集团。

相比之下，在多数制下，在新兴民主国家举行的选举很可能会让一批知名人士（地方名流）而不是某个特定政党上台。在这种制度下，候选人通过扩大和强化而不是缩小自己的吸引力来取得成功。举个假设的例子，在实行多数制选举的埃及，穆斯林兄弟会 20% 的支持率只能使其在几场竞选中胜出（尤其是在两轮选举或采用诸如排序复选 [alternative vote] 等排序分配 [distribution-of-preferences] 机制的情况下）。而那些当选的兄弟会候选人所组成的党团将比“比例代表制”下的党团温和得多。因为在后一种制度下，政党领导人选择的候选人必须表现出意识形态的纯洁性、对个人或政党的忠诚，而且一旦上任，他们可以依靠这些候选人维持稳固的阵线。而在多数制中，同样的代表需要转向温和的中间派才能当选，并且他们的主要效忠对象是选民而非党魁。

比例代表制的“卖点”之一，是它会促进更强有力的政党的发展。确实如此，但问题是比例代表制并不一定能促进民主的政党的发展。在埃及、突尼斯和其他缺乏成熟政党的国家，比例代表制可能会由于赋予现有精英以权力来阻挡民主的政党的形成。这些精英有钱有势，可以迅速组建政党并有效开展竞选活动，但却几乎没有或根本没有动力来让制度变得更加包容和民主。受制于党派领袖而非选民的将缺乏独立的民主合法性，无法打破党派纪律、组建跨党派联盟，以更好地代表选民利益。在这种安排下，领导人的权力如此之大，以至于挑战他们的人很难出现并获得支持。

在没有成熟政党的国家，更明智的做法是促进创建民主的政党，而不是加

强现有的非民主政党并寄望于它们最终成为民主的政党。在转型国家，产生民主的政党的最佳选择，可能是“单席位选区制”（SMD system），候选人以个人身份参选，无论其党派归属。由于选举不以政党为基础，每位立法者都将拥有平等的权力，他们可以自由结成任何最符合选民利益的联盟。随着时间的推移，随着利益集团的形成、互动和联合，民主派别和政党可能会有机地发展起来。作为比例代表制标志的政党统治者（potentate）（更不用说单个强人）现象不太可能出现，因为“单一选区制”在代表之间平均分配权力，而比例代表制则将权力集中在少数政党领袖手中。

比例代表制和代表性

比例代表制的倡导者往往将其描述为比其他制度更具代表性，但在发展中的民主国家，情况通常并非如此。诚然，妇女或少数群体可以很容易地被添加到政党名单中，但由于他们对领导人而非选民负责，因此缺乏有效支持选民利益所需的独立性。例如，政党纪律阻止了比例代表制中的女性代表与其他女性代表结成跨党派联盟，以推进与女性具体利益相关的议题。在比例代表制中，代表性被视为一种归属属性（基于意识形态、种族、宗教、部落或性别），而不是一个过程。因此，在许多实行比例代表制的国家，权力固化的精英们喜欢把党派或政府中象征性的少数群体成员作为“代表性”的证明，而不管那些象征性成员是否有实际意愿或能力为他们所声称“代表”的人的利益着想。

尽管在多数制中确保少数群体或弱势群体的代表性可能略微复杂一些，但仍有一些手段可以实现这一目标（包括较小的选区、曲扭划分选区 [gerrymandering] 和保留席位），同时还能保持代表的独立性并加强问责性。

较小的选区规模降低了妇女和少数群体的参选门槛，因为与大型多议员选区相比，竞选所需的资源更少。此外，与从大的多议员选区（如比例代表制）中产生的立法机构相比，从小规模的单议员选区中产生的、对候选人有居住要求的立法机构更有可能代表普通民众，更不可能被以资本为基础的经济或政治精英所支配。

比例代表制的支持者还声称，这种选举制减少了浪费的选票，增加了代表性。因为即使是小党派也有望赢得几个席位，所以大多数选民都能指望一个政党在他们的支持下当选。支持比例代表制的人批评说，在得票第一者当选制（first-past-the-post）中，即使是数学意义上的多数选票也可能被“浪费”，因为这些选票被分散到未能当选的候选人手中。但这种批评假定，如果你的候选人没有当选，你在政府中就没有代表——这是对地域代表性的基本误解。这就好比说“你投了披萨，其他人都投了中餐，所以你没有晚餐吃”。地理选区的代表会尽最大努力代表所有选民，否则就不会连任。

在论及突尼斯时，凯里和雷诺兹支持在转型中实行封闭名单比例代表制：“在制宪时刻”，他们断言，“选举规则的包容性必须是重中之重”。同时，他们也承认，封闭名单比例代表制所提供的“包容性”是通过牺牲问责来实现的，并建议日后通过改用一种能促进更大问责的制度来解决这一问题。但是，改变一种既定的选举制度是极其困难的，尤其是当这种改变涉及到让立法者承担更多责任时。

在 1990 年代初，雷诺兹、阿伦·利普哈特（Arend Lijphart）和约尔根·艾尔克利特（Jørgen Elklit）强烈支持南非在摆脱种族隔离制度后实行比例代表制；但到 2000 年，就连他们自己也意识到，缺乏地域代表性已经严

重损害了问责性，因为在这样一个政体中，占主导地位的非裔人国民大会的领导人基本上拥有事实上的权力任命国家立法机构的大部分成员。⁶ 尽管南非改革的必要性已得到广泛承认，但现在的掌权者却没有动力通过改变制度来削弱自己的权力，因此迄今为止，南非仍未进行任何改革。这并非孤立的案例。学者们的研究表明，对于正在巩固的民主国家来说，从单席位选区制（SMD）转向比例代表制或混合制度，要比相反的转变更常见得多。⁷ 这不难理解，政党领导人倾向于支持向比例代表制的转变，因为这会增强他们的权力，而抵制向单席位选区制的转变，因为这会削弱他们的权力。

比例代表制与冲突

对于冲突后（post conflict）的国家，是否如人们常说的那样比例代表制是一个不错的选择？中东和北非地区的民主支持者应谨慎对待这一说法。虽然在一些长期冲突的国家，比例代表制的确是结束冲突的共治型（consociational）⁸ 权力分享协议的关键因素，但交战各方高层精英之间的高层权力分享很少能为普通民众带来民主的改善，普通民众往往最终以一组威权领导人换取另一组威权领导人。

有时，阻止战争的唯一办法可能需要保证不受欢迎的人物（unsavory characters）在政府中拥有受保护的地位，在这种情况下，比例代表制可能是最好的选择。但在许多情况下，在转型的流变时期（fluid time）有几种可能的选择，比例代表制得到推荐和采纳，却很少讨论过它是否是长期的最佳选择。中东地区的宪法起草者和那些提供建议的人最好不要首先采用比例代表制，而是研究其他方案，仔细考虑精英分享权力所带来的短

期稳定是否值得长期失去民主问责性。

对于中东的发展中民主国家来说，比“比例代表制”更合适的制度可能是简单的“单席位选区制”（SMD）。这种制度简单明了，而且由于选区较小，选民与每位代表的联系更加密切。问责性和透明度得到加强，而不是削弱。研究表明，问责性的加强会提高政府的反应能力和减少腐败，有助于防止在从专制转型最初的欣喜过后对民主的幻灭。相比之下，比例代表制度（Proportional systems）需要大型的多议员选区，从而削弱了问责性和透明度，拉远了代表与其选民之间的距离。

单席位选区制的选区较小，这也意味着与典型的多议员大选区相比，竞选公职所需的资源较少，从而方便了弱势群体的参与。与权力集中于政党领导层或甚至（如在柬埔寨）单个人的比例代表制不同，单一选区制的选举较少以政党为基础。每位议员都是单独选举产生的，拥有与同事相同的权力，而且每位议员都有结成跨党派联盟的自由，只要那些联盟最符合选民的利益。由于党派关系一开始就比较松散，因此随着时间的推移，民主和顺应民意的政党将有更大的机会发展起来。

虽然“单席位选区制”比“比例代表制”更能促进温和的政党和候选人，但如果多名候选人竞选一个席位，较自由和中间派的候选人可能会分散选票，使来自纪律严格的政党的极端主义候选人以相对较少的多数赢得席位。在有这种担忧的国家，可以通过采用“两轮”（two-round）或“排序复选制”（alternative-vote）的单一选区制，进一步减少极端主义候选人当选的可能性，这种制度要求获胜的候选人获得该选区的绝对多数（majority）——不是仅仅的简单多数（plurality）票或偏好票。

对选举制度的选择不可掉以轻心。经验表明，这是新兴民主国家宪法发展的关键一步。这一选择不仅会对一个国家民主制度的长期质量，而且会对国家本身的基本政治稳定产生重大影响。如果没有对各种选项及其影响进行广泛的公开讨论，则不应选择任何制度。大多数国家很少有人熟悉不同的选举制度。在转型期或发展中的环境下，制度的选择往往不幸是由一小撮人做出的，他们将自己的决定写入宪法，而宪法是在很少有人能充分理解选举制度设计的长期意义的情况下，经过短促的公开辩论后通过的。选举专家及其支持者有道德义务帮助新兴民主国家的普通选民及时掌握选举制度。最重要的是，这意味着要竭尽所能，坚持选举制度的选择过程必须以深思熟虑、公开和协商的方式进行，而不是仓促、封闭和不透明。

注释

- 1 约翰·凯里、安德鲁·雷诺兹：《比较阿拉伯反叛：选举制度的影响》(John M. Carey and Andrew Reynolds, "Comparing the Arab Revolts: The Impact of Election Systems," *Journal of Democracy* 22 (October 2011): 36–47).
- 2 关于即使在开放式名单制下，政党领袖如何对谁成为立法者施加过大权力的解释，请参见玛雅·萨哈季《波斯尼亚和黑塞哥维选举制度：对政治问题和/或技术问题的简短回顾》(Maja Sahadžić, "The Electoral System of Bosnia and Herzegovina: A Short Review of Political Matter and/or Technical Perplexion," *Contemporary Issues* 2, no.1 (2009): 61–78).
- 3 唐纳德·霍洛维茨《冲突中的族群》(Donald Horowitz, *Ethnic Groups in Conflict*, Berkeley: University of California Press, 1985).
- 4 魏玛共和国的无门槛、全国名单比例代表制使得阿道夫·希特勒领导的国家社会主义党在1930年的突破性选举中，从491名国会议员中的12个席位增加到扩大后的国会(577名议员)中的107个席位。如果根据得票最多者当选(first-past-the-post)的规则，社会民主党的席位将增加一倍，而不是从153席减少到143席，而国家社会主义党实际上会失去席位。参见迪特尔·K·布塞和尤尔根·C·多尔编辑，《现代德国：1871-1990年历史、人民和文化百科全书》(Dieter K.

Buse and Juergen C. Doerr, eds., *Modern Germany: An Encyclopedia of History, People, and Culture, 1871–1990* (2 vols., New York: Garland, 1998), 2:192).

- 5 关于这一论点的例子，参见塞思·弗里德曼，《从以色列的案例研究中看比例代表制的缺陷》(Seth Freedman, “Look to Israel for a Case Study in Proportional Representation’s Flaws,” *Guardian*, 29 April 2010, available at www.guardian.co.uk/commentisfree/2010/apr/29/israel-proportional-representation).
- 6 参见“非洲民主可持续性选举研究所”(Electoral Institute for the Sustainability of Democracy in Africa) 2002年10月的题为《南非：比例代表制：优缺点》的报告，“South Africa: Proportional Representation: Pros and Cons”，www.eisa.org.za/WEP/sou3.htm).
- 7 安德鲁·雷诺兹，《在危险的世界中设计民主》(Andrew Reynolds, *Designing Democracy in a Dangerous World* (New York: Oxford University Press, 2011), 76).
- 8 “协商民主 (Consociational democracy) 意味着由垄断精英组成的政府，旨在将文化上支离破碎的民主国家 (a democracy with a fragmented culture) 转变为稳定的民主国家”。阿伦·利普哈特，《共识民主》(Arend Lijphart, “Consociational Democracy,” *World Politics*, 21 (January 1969): 216).



默鹰画作