

圖 1：達爾關於自由化、包容性和民主化的坐標圖  
 來源：〔美〕羅伯特·達爾：《多頭政體——參與和反對》，譚君久、劉惠榮譯，北京：商務印書館，2003年，第18頁。

多頭政體界定為一種最低意義上的民主的同時，還從自由化和包容化兩個維度上提供了一幅民主化的動態圖景。

在上圖中，達爾以包容性為橫坐標，以自由主義化為縱坐標，構建了一幅通向多頭政體的多種路徑圖。整體而言，居於左下角的封閉型霸權政體如果向上發展，就會朝公開爭論比較發達的方向轉變；如果左下角的政體沿着橫坐標向右移動，提供更多的參與機會，就可以說是在朝着大眾化的方向轉變，或者說變得具有包容性。不過他同時指出，當今世界上的絕大多數政體或許應該歸入上圖中的中間區域。<sup>1</sup>

達爾同時還認為，最好把民主化看成是由幾次廣泛的歷史演變構成的。一是由霸權政治和競爭性寡頭政治向近似多頭政治的演變。這基本上就是 19 世紀西方世界所發生的過程。二是由近似多頭政治向完全多頭政治的演變。這是 19 世紀末和第一次世界大戰的 30 年左右的時間裏

1 〔美〕羅伯特·達爾：《多頭政體——參與和反對》，譚君久、劉惠榮譯，北京：商務印書館，2003年，第17頁。

在歐洲所發生的事情。三是完全多頭政治的民主化。這個歷史過程或許可以追溯到 19 世紀發生後民主福利國家的迅速發展；後因第二次世界大戰而中斷。在 20 世紀 60 年代後期，這一過程似乎以迅速發展的要求各種社會組織民主化的形式——這在青年人中尤為顯著——又一次復興。<sup>2</sup>

簡而言之，達爾通過選舉過程中的競爭（自由）和參與（包容）這兩個指標，既建立起了一套測量民主政體的最低標準，也提供一系列通向多頭政體這一最低標準的主要路徑，從而為選舉和民主化研究奠定了新的基礎。競爭與參與，或者說自由化與包容化，也因此而成為衡量當代政治制度變遷的公認尺度。

## 二、對達爾框架的修正

由於達爾的這一分析框架在國際學術界的廣泛影響，一些中國政治的研究者們在思考中國政治變遷時，也或多或少受到了這一框架的啟發。但是，隨着研究的不斷深入，大多數與中國政治制度有關的研究，都在一定程度上對達爾的分析框架進行了修正。根據筆者的了解，目前對達爾框架的修正，基本上都是在選舉之外尋找一種替代的變量來解釋中國政治的變遷。

在早期的研究中，歐博文（Kevin J. O'Brien）在考察中國人大制度的整體時，就採用了自由化、理性和包容性這三個標準來測量中國人大制度的變遷。他的研究發現是，改革開放以來，中國的全國人民代表大會確實在理性和包容性方面發生了明顯的變化，但是並沒有表現出自由化的傾向。<sup>3</sup> 在他看來，中國的全國人大在議事規則和機構建立方面，確實發生了明顯的變化；全國人大及其常委會無論是在成員屬性選

2 〔美〕羅伯特·達爾：《多頭政體——參與和反對》，譚君久、劉惠榮譯，北京：商務印書館，2003年，第17頁。

3 Kevin O'Brien, *Reform Without Liberalization: China's National People's Congress and the Politics of Institutional Change*, New York: Cambridge university Press, 1990, pp.175-179.

表 1：通向現代選舉的基本道路與類型

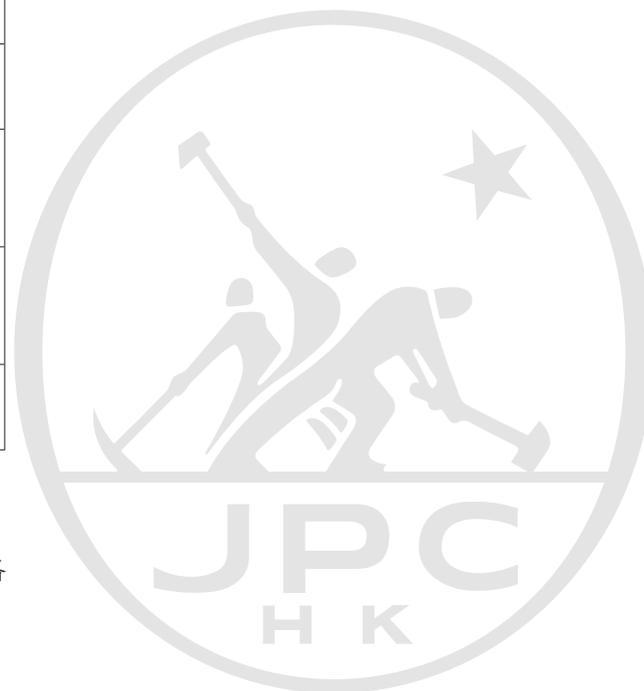
類型	典型代表	起步模式	第二階段	第三階段	第四階段
類型一（1）	英國、美國	直接與有限自由化	自由化	包容化	改革深化
類型一（2）	日本、墨西哥	直接與有限自由化	寡頭化	包容化	再自由化
類型二	法國、德國	間接與有限自由化	直接化與寡頭化	包容化	再平等化
類型三（1）	蘇聯、東歐	間接與包容化	直接化	有限自由化	
類型三（2）	中國	間接與包容化	有限直接化、有限自由化		
類型四	印度	直接與包容化、有限自由化	寡頭化	包容化	自由化
特殊類型	中國港澳台	間接與自由化	包容化	再自由化	再平等化

來源：作者自建

運用這三個基本變量，我們可以在前述研究的基礎上，將世界各國通向現代選舉的道路概括為這樣幾種基本類型：

### （一）類型一：直接與有限自由選舉起步型

從這一框架中我們可以看出的是，現代最早在較大範圍內確立直接選舉的國家是 15 世紀起的英國。在直接選舉開啟之後，自由選舉的成分不斷增多，並且在自由化選舉的過程中逐漸落實現代選舉的其他原則。在英國之後，不少在 18 至 19 世紀開啟現代選舉的國家都經歷了類似的歷程。這些國家經歷的是一種首先由直接化與自由化同時起步，隨後在自由化的帶動下逐步走向包容化的過程。在包容化的過程中會引出新的平等問題，選舉規則的完善則主要以平等原則展開。



直接選舉先行模式的基本歷程體現為從直接化到自由化再到包容化的過程。在這種模式下，在直接選舉開啟後，早期的選舉競爭是一種有限度的競爭。但是這種有限度的競爭性選舉卻不斷驅動着英國和美國的選舉競爭者去開闢新的選舉支持群體，從而帶來包容性的擴展。但是，在一些國家中，由於直接選舉和競爭性選舉在相當長的一段時間內局限於社會的上層，其包容性空間狹小導致競爭性空間的不足，因而只能算作是一種半自由化選舉。隨着包容性原則的擴展，尤其是在選舉權普遍開放之後，更為激烈的競爭隨之產生，從而使得這些國家從一種半自由化的選舉過渡到更為自由化的選舉。

在主要發達國家中，英國早在 15 世紀開始就已經實行了議會平民院直接選舉的原則，由各地區選民直接選舉議員。美國則在 1787 年憲法中就已經規定了國會眾議院議員由選民直接選舉產生。在這一時期內選舉逐步開啟的國家中，比利時在 1831 年、西班牙在 1834 年、瑞士在 1848 年同樣採用了直接選舉制度。在亨廷頓所指的第一波民主化浪潮中，大部分西歐國家都在 19 世紀後期和 20 世紀初期進入了直接選舉的時代。

達爾曾經指出，在選舉中進行秘密投票，不同政黨的候選人為爭取選票而競爭，是自由選舉的應有之義。<sup>9</sup> 在發達國家的早期選舉中，直接選舉的開啟即意味着選舉競爭的出現。但是，選舉競爭的存在並不意味着選民同時就具有自由表達的空間。作為一種保障選民自由意志表達的制度安排，秘密投票或無記名投票原則的採用，同樣經歷了曲折的過程。

人類社會曾經在遠古時代就嘗試過各種保證選民自由表達意志的投票方式。在各種保證選民自由表達意志的方式中，秘密投票或無記名投票同樣曾經在各地湧現。在選舉發展史上，雖然不斷有選舉改革家呼籲

9 [美] 羅伯特·達爾：《多頭政體——參與和反對》，譚君久、劉惠榮譯，北京：商務印書館，2003 年，第 31 頁。

然主席)、輔政司/布政司<sup>38</sup>、庫務司/財政司<sup>39</sup>和律政司,後來加入駐港英軍高級軍官<sup>40</sup>和華民政務司/民政司<sup>41</sup>,其後又調整為只有總督和三司(他們同時是官守議員),其他官守議員並不是固定的,總督可以根據需求任命不同職位的官員進入立法局。由於當然議員和委任的官守議員在立法行為上差異不大,為了敘述和理解的方便,本章將兩者統一歸為“官守議員”討論。但是,委任的非官守議員和選舉議員在立法行為上有明顯的差異,因此本章不將兩者合併為“非官守議員”進行討論,而用“委任非官守議員”和“間選/直選/功能界別議員”區分討論。

香港立法機構的議席構成與數目變化的總體趨勢是:官守議員和非官守議員數目都不斷增加,非官守議員比例逐步提高,1995年後官守議員全部取消;非官守議員的組成越來越多樣化;由選舉產生的議員出現較晚,其委任和功能界別選舉產生的人選明顯照顧商界和專業界別的利益。澳門立法機構的總體變化趨勢與之相似。兩地立法機構議席構成與數目的具體變化如表 13-15。

需要指出的是,一般史料認為,1926年是澳門首次引入直選機制的選舉,經過筆者查證資料,實際上澳門的首次直接選舉應該是1920年,是次由30位納稅最多的市民選出一名市民作為代表,雖然該選舉有明確的財產限制,但仍然是直接選舉。<sup>42</sup>

兩地立法機構成員構成的異同點在:香港議員總數變化在1970年代迅速增加,到了1985年開始逐漸穩定,澳門呈現穩步增加的態勢;香港已經在1995年取消所有的當然和委任議席,實現了全部議員由選舉產生,澳門直至現在都沒有取消委任議席;從選舉產生的議員人數來

看,兩地都逐步提升直接選舉所佔比例,但是無法實現全部議員從直接選舉產生,而且澳門間接選舉的組別劃分方式與香港功能界別選舉十分相似,基本可以視為同一種選舉方式。

表 13: 香港立法機構議席構成與數目變化(1843 年至今)

年份	官守議員		非官守議員			議席總計	
	當然	委任	委任	功能界別	間接選舉		直接選舉
1843	4	3	0			7	
1850	4	3	2			9	
1857	4	5	3			12	
1884	4	4	5			13	
1896	4	5	6			15	
1917	5	3	6			14	
1928	6	4	8			18	
1947	6	3	7			16	
1951	6	4	8			18	
1964	6	7	13			26	
1965	5	8	13			26	
1967	5	9	13			27	
1972	5	10	15			30	
1976	5	18	23			46	
1980	5	20	25			50	
1983	4	25	29			58	
1984	4	25	32			61	
1985	11	22	12		12	0	57
1988	11	20	14		12	0	57
1991	4	17	21		0	18	60
1995	20	傳統功能界別	新九組	10		60	
		21	9				
1996	0			60			
(1997年香港回歸)							
年份	直接選舉	功能界別		間接選舉(選舉委員會)	議席總計		
1998	20	30		10	60		
2000	24			6			
2004	30			0			
2008	30						
(2010年政改方案通過)							
年份	直接選舉	功能界別		間接選舉	議席總計		
		傳統功能界別	區議會(第二)				
2012	35	30	5	0	70		
2016							

來源: 香港立法會, <https://www.legco.gov.hk/>。

38 輔政司(Colonial Secretary, 又譯“殖民地司”), 1976年改名為布政司(Chief Secretary)。

39 香港開埠初期, 該職位名稱為庫務司(Colonial Treasurer), 後於1937年改為財政司。

40 1965年後不再作為當然議員進入立法局。

41 1844年港英政府設立總登記官署, 設有總登記官一職, 負責統籌日常的人口登記和管轄所有華人組織。1913年總登記官署正式易名為華民政務司署, 首長是華民政務司。1969年改稱民政司署, 首長是民政司。

42 吳志良:《澳門政制》, 北京: 中國友誼出版公司, 1996年, 第53-54頁。

從 18 世紀開始，為什麼現代國家的選舉制度從歐洲發軔之後，世界各國的選舉制度在從隱到顯或從無到有的變遷過程中，經歷的是不同的道路？自第二次世界大戰結束之不久，伴隨着一系列新興獨立國家的出現，就已經有學者開始比較系統地思考這一基本問題。在比較政治學領域興起的政治發展研究中，對這一問題的研究曾經佔有相當的篇幅。20 世紀 70 年代以來，“第三波”民主化浪潮出現之後，這一問題再次引發了不少新的研究興趣，新的理論模式更是層出不窮。

## 一、反思現有研究

如果我們立足於選舉制度的研究來反思現有研究，一個突出的特點就是，當代政治學的主流理論在處理選舉制度的變遷時，並沒有將選舉制度的變遷作為一個獨立的因變量，而是將其作為作為代議民主制度的一個測量指標來加以處理。

自熊彼得（Joseph Alois Schumpeter）開始通過選舉競爭來作為經驗民主的標準，達爾進一步將其作為最低意義上的民主測量標準以來，當代世界的主流數據庫和現實民主研究的專著，鮮有不將選舉制度、尤其是自由和包容的選舉作為民主的測量標準。我們在理論分類部分所提到的達爾的分析框架，在測量民主與非民主及民主化的動態過程時，只不過是將選舉的包容性（普遍性原則）和競爭性（自由化）原則作為兩項尺度。這一做法實際上代表了當代政治學民主化及選舉研究的主流途徑。在“沒有自由的選舉就沒有真正的民主”這一原則指導之下，選舉制度只不過是當代主流政治學者觀察和測量民主及其動態過程的一項經驗指標。在那本影響廣泛的著作中，亨廷頓（Samuel Philips Huntington）雖然對民主的定義保持了一定的謹慎態度，但是討論的過

程中還是直接斷定：不民主的國家沒有選舉上的競爭和普遍的參與。<sup>1</sup>

戴蒙德（Larry Jay Diamond）早就指出，這種直接用選舉制度來定義民主的兩大危害在於：過分強調選舉的競爭性而忽略了民主的其他維度；把決策權的重要領域置於由選舉產生的官員控制之外。<sup>2</sup> 這種將選舉作為測量民主的標準的做法在後來的研究中所面臨的一個非常尷尬的問題就在於，相當一部分學者都承認，20 世紀後期出現了一種難以定義的政體，即“選舉威權政體”或“競爭性威權政體”。選舉威權政體或競爭性威權政體在選舉方面的特徵高度接近競爭和參與的標準，但是其實際權力的行使又不符合民主的基本要義。一些學者認為，僅僅在 1990-1995 年期間，全世界就有 35 個國家可以納入競爭性威權政體的範圍。<sup>3</sup> 在當代政治學的政體分類中，只好將這類政體納入混合政體的範圍。蒂利（Charles Tilly）也曾經指出，這種將選舉與民主做直接捆綁的做法，要麼是一種程序視角，要麼則是一種過程視角，其結果都是從選舉的角度來定義民主。將“選舉民主”等同於民主的做法，會導致在利用這些標準來判斷一些國家的政體性質時出現混亂，例如是否要將哈薩克斯坦和牙買加的政治制度納入民主政體的範圍時，可能會出現不同的結果，並且會忽視民主的本質。<sup>4</sup>

這種將選舉制度僅僅處理為政體層面上的民主與非民主區分標準的做法，不但已經引出了新的政體分類的難度，而且也在相當程度上忽視了選舉制度的相對獨立性。在將選舉制度完全作為一個概念的特徵或者測量指標時，對選舉制度自身的獨立屬性就難以觀察到。結合選舉和民主政體的變遷歷程就可以看出，在歷史上，只有在 19 世紀晚期之後，

1 [美] 亨廷頓：《第三波——20 世紀後期的民主化浪潮》，劉軍寧譯，上海：上海三聯書店，1998 年，第 10 頁。

2 [美] 拉里·戴蒙德：〈第三波過去了嗎？〉，戴劉軍寧編：《民主與民主化》，北京：商務印書館，1999 年，第 390-417 頁。

3 Steven Levitsky, Lucan A. Way, *Competitive Authoritarianism: Hybrid Regime after the Cold War*, Cambridge: Cambridge University Press, 2010, p.4.

4 [美] 查爾斯·蒂利：《民主》，魏洪鐘譯，上海：上海人民出版社，2009 年，第 6-9 頁。