

政治危机何以形成：一项基于自由政体学说的理论分析

包刚升

摘要 尽管自由民主政体有时会遭遇政治僵局与政治危机，但出乎意料的是，自由政体学说竟然缺少一套关于政治僵局与政治危机的理论。自由政体学说把自由协商和多数决定作为核心的政治决策规则，但这种规则有可能遭遇三种典型的政治僵局：政治共同体的解体、名义的最高统治权冲突和实质的最高统治权冲突。如果一个陷入政治僵局的自由政体同时还需要应对经济危机、政治叛乱或外部战争等政治压力时，就可能出现整体性的政治危机或政体危机。然而，实际上，自由政体学说拥有防范和克服政治危机的丰富理论资源，包括国家理论、制度理论、法治理论、政体防卫理论与紧急状态理论等。借助这些理论资源，自由政体应该有能力来预防、克服可能的政治僵局与政治危机。

关键词 政治僵局 政治危机 自由主义 自由民主政体 防御性民主

作者包刚升，复旦大学国际关系与公共事务学院副教授（上海 200433）。

中图分类号 D0

文献标识码 A

文章编号 0439-8041(2019)11-0079-16

“政治僵局”（political deadlock）在自由主义政治理论中几乎被忽视，这一现象是出人意料的。尽管政治僵局并不常见，但政治僵局一旦出现便构成了考验现有政体和政治运作的关键时刻。如何处置政治僵局和由此引发的政治危机，以及能否为此提供解决方案，将在很大程度上决定下一个政治均衡点。所以，自由主义作为一种意识形态和政体学说，倘若不能在理论上为处置政治僵局与政治危机提供一个有效的理论框架，无疑是一种缺憾。本文作者认为，缺少一种关于政治僵局与政治危机的理论构成了自由政体学说的软肋。^①当政治僵局与政治危机到来时，如果自由主义政治理论无法提供一种有效的诠释框架和解决方案，就不得不把政治僵局与政治危机的理论处置权拱手让给了秉承其他理论的思想家——比如像卡尔·施米特这样通常被视为反自由主义的公法学家。^②

① 瑙迈·拉扎尔（Nomi Claire Lazar）同样认为当代自由理论缺少对紧急状态与政治危机议题的关注。他这样说：“孕育于安全与稳定之中的当代自由理论，由于缺少即刻需要应付的危机，几乎对这一主题保持沉默了。”参见 Nomi Claire Lazar, *State of Emergency in Liberal Democracies*, Cambridge: Cambridge University Press, 2009, p. 1.

② 作者认为，自由主义政治理论必须有力地响应卡尔·施米特对自由主义提出的批评。卡尔·施米特被视为 20 世纪最重要的宪法学家与政治思想家之一，通常也被视为 20 世纪自由主义的主要批评者，他著述颇丰，其大量著作如今已译成中文，代表作参见卡尔·施米特：《政治的概念》，刘宗坤等译，上海：上海人民出版社，2004 年；卡尔·施米特：《宪法学说》，刘峰译，上海：上海人民出版社，2016 年；卡尔·施密特（即施米特）：《宪法的守护者》，李君韬、苏慧婕译，北京：商务印书馆，2008 年。但是，有学者认为，卡尔·施米特固然重视强有力的国家，但他既不是极权主义的倡导者，也不是自由经济的反对者，甚至认为卡尔·施米特是“威权自由主义”（Authoritarian Liberalism）立场，参见：Renato Cristi, *Carl Schmitt and Authoritarian Liberalism*, Cardiff: University of Wales Press, 1998.

克林顿·罗斯特 (Clinton Rossiter) 假设, 曾经领导美国内战的亚伯拉罕·林肯如果身处第二次世界大战时期, 他很可能问: “一个民主国家是否能够打赢一场总体战争, 并且在战争之后仍然是一个民主国家?”^① 类似地, 我们则可以这样追问: “一个自由民主政体能否克服一次政治僵局或一场政治危机, 并且在解决政治僵局或政治危机之后仍然是一个自由民主政体?” 本文的目标是试图在自由政体学说的理论框架内为解释、防范和克服政治僵局与政治危机提供一种可能的理论尝试。^②

一、政治危机理论的缺失

自启蒙运动以来, 自由主义逐渐成为西方社会的主流理论。^③ 本文从两个视角来理解自由主义: 一是把自由主义作为一种意识形态主张, 二是把自由主义作为一种政体学说——这里的自由政体, 也等同于一般意义上的自由民主政体。意识形态意义上的自由主义, 强调的是自由主义的价值理念与政治原则, 并主张在制度和政策上落实这些理念与原则; 政体学说意义上的自由主义主张按照特定的政治原则来构建一种“政体” (political regime), 其目标是实践自由主义的价值理念。综合来看, 作为一种政治理论, 自由主义认为, 一个社会或政治共同体是由自利且理性的个人构成的, 国家的目的在于保障公民个体的自由与权利, 统治应该基于被治者的同意, 个人通过政治参与、经由自由协商与多数决定规则来确定如何行使政治权力以及如何制定公共政策, 以实现基于个人权利与利益基础上的共同体福祉。扼要地说, 自由主义作为一种政体学说包含了如下主要元素。

第一, 作为起点的个人主义。自由主义以个人为本位而非以群体为本位, 认为个人的自由与权利具有优先性, 群体的主要价值也在于捍卫个人自由及改善个人的福利状况。同时, 自由主义把个人视为自利而理性的行为者, 个人也是其自身利益的最好判断者, 国家或群体无权亦不应随意干涉个人的行为与选择。在集体主义者看来, 个人主义当然具有某种负面色彩, 但弗里德里希·冯·哈耶克认为, 只有依据个人主义原则构建的社会才是合理的。他这样说: “真个人主义首先是一种社会理论, 亦即一种旨在理解各种决定着人类社会生活的力量的努力; 其次, 它才是一套从这种社会观念中衍生出来的政治准则。”^④

第二, 消极国家观。自由政体学说认为, 人类组成政治社会或创立国家的目的是为了保障每个公民的生命权、自由权和财产权。^⑤ 因而, 国家的主要角色是保护。为了实现这一目标, 一方面国家要有能力提供必要的法律与秩序, 另一方面政治权力本身要受制约。一般认为, 自由政体下的国家观乃是一种消极意义上的国家观, 国家的目标主要仅限于提供必要的保护。从历史发展的次序上看, 欧洲民族国家的兴起要先于启蒙运动, 所以, 后来以启蒙运动为标志的知识界潮流更多地强调通过限制国家范围、约束国家权力来保障公民的自由与权利。这样, 宪政、法治、民主与分权制衡就成为实现这一政治目标的主要原则。^⑥

第三, 多元主义国家理论。自由政体学说将国家视为一个“中立国家”, 国家是一个各种多元利益主体进行政治竞争与互相博弈的舞台。政治权力的获取与公共政策的制定, 正是在这样一个多元竞争的政治过程中完成的。国家既然是中立的, 它本身并没有任何偏向性。与其他国家理论相比, 自由政体学说既不

① 克林顿·罗斯特 (Clinton Rossiter) 的作品专门研究了自由民主政体下的紧急状态危机, 参见克林顿·罗斯托:《宪法专政——现代民主国家中的危机政府》, 孟涛译, 北京: 华夏出版社, 2015年, 第19—20页。本书的英文主标题是 constitutional dictatorship 宜译为《合宪的独裁》, 作者名 Clinton Rossiter 宜译为克林顿·罗斯特。

② 任何政体类型可能都会面临政治僵局与政治危机, 但不同政体对此的处置办法是不同的。同时, 面对政治僵局与政治危机, 不同政体的优势与弱点也是不同的。威权政体的特点是, 威权统治集团的控制能力或镇压能力高低是其处置政治危机的核心。当威权政体的镇压能力下降时, 它就随时有可能崩塌。但是, 对于一个自由政体来说, 它有时尽管也需要借助单纯的武力来镇压叛乱, 但它处置一般政治分歧和政治冲突的基本方式通常是不同的, 它更多时候需要遵循自由政体的基本政治规则。因而, 在解释、防范和克服政治僵局与政治危机方面, 自由政体需要一套适合自身政体特点的政治理论。

③ 西方世界的另外两种主流意识形态——民主社会主义和保守主义——尽管都批评自由主义, 但它们某种程度上都接受自由主义的某些基本理念与原则, 比如一般意义上的个人自由、公民权利、法治与市场等等。

④ 弗里德里希·冯·哈耶克:《个人主义与经济秩序》, 邓正来译, 北京: 生活·读书·新知三联书店, 2003年, 第11页。

⑤ 这一观点可以追溯至英国近代哲学家洛克, 参见约翰·洛克:《政府论(下篇)》, 叶启芳、瞿菊农译, 北京: 商务印书馆, 2008年。

⑥ 关于这方面政治理论传统的论述, 参见斯科特·戈登:《控制国家: 从古代雅典到今天的宪政史》, 南京: 江苏人民出版社, 2005年。

会主张国家是阶级统治的工具，又不会赞同国家是政治精英基于抽象国家利益实现某种政治意志的工具，也不会认为国家本身是一个自利的政治行为者。^①既然国家是多元利益竞争的中立舞台，一个随之而来的推论是国家之内没有敌人，而只有利益与观念各不相同的个人与利益集团。这些个人与利益集团尽管存有利益与观念上的分殊且彼此竞争，但他们之间并非政治上的敌我关系。

第四，自由协商与多数决定作为主要的政治决策规则。自由政体学说既主张“统治应该基于被治者的同意”，又承认每个人具有不同的利益与观念乃是很自然的事情，那么这种条件下他们应该如何决定公共事务呢？通常，自由协商与多数决定被视为主要的政治决策规则，以此来决定一个政治共同体如何决定政治权力的获取和公共政策的制定。政治权力的获取是政治生活的核心问题，涉及到一个政治共同体最高统治权的归属问题。而公共政策的制定，也是政治生活的重要问题，涉及到一个政治共同体的施政纲领问题。与威权政体更多强调自上而下的政治决策规则不同，自由政体把自由协商和多数决定作为主要的政治决策规则。这意味着，最高统治权归属与公共政策制定等基本问题，在很大程度上取决于自由协商与多数决定的机制能否有效运转。从这个意义上说，自由协商与多数决定是自由政体的基本政治规则。当然，这里的另一个理论与制度预设是，自由政体下的多数决定不应该侵犯少数人的自由与权利。

第五，自由而繁荣的政治愿景。基于上述要素，自由政体学说预期一个政治共同体能够成为“自由而繁荣的国度”：公民享有充分的自由，政治统治基于法治原则，统治权与公共政策取决于自由协商与多数决定的政治规则，少数人的权利得到充分保护，最终这一政治共同体能够实现自由与繁荣。这也是自由政体学说设想的国家治理的理想状态。

正如经济学家设想的“完全市场”（perfect market）模型——那里拥有完全信息和零交易成本，并最终能实现资源分配效率上的帕累托最优，自由政体学说设想的是一个理想的政治市场模型——这是一个几乎没有政治摩擦力的世界，没有政治上的敌我关系，没有人與人之间不可解决的政治冲突，政治家和普通公民均能遵守游戏规则，所有人乐意通过自由协商与多数决定来作出政治决定并使这些决定得到执行。这几乎是一个政治上的完全市场模型。但是，经验告诉我们，政治市场并非一个零交易成本的世界。^②由此，自由政体学说设想中的理想化的政治世界未必能够实现和谐的运转，并最终实现自由与繁荣的政治愿景。

特别是，在自由政体学说下，自由协商与多数决定是解决政治权力获取与公共政策制定的核心政治机制。这一政治机制能否解决一个共同体政治权力的有效获取或最高统治权的归属问题呢？如果自由协商与多数决定不能解决这一问题，该政治共同体就有可能陷入政治僵局。政治僵局往往意味着一个政治共同体的政治权力或最高统治权处于某种程度的瘫痪状态。此时，如果该国同时还面临国际和国内社会的其他重大挑战——比如，国际上的外交争端甚至是战争威胁，国内社会的严重经济危机或政治叛乱，这一政治共同体就有可能陷入一场整体性的政治危机，此时往往也是这一自由政体生死存亡的关头。

对一个自由政体而言，政治僵局以及由此导致的政体危机尽管并不常见，却是非常重要的政治时刻。首先，从经验上看，政治僵局与政治危机是自由政体不得不面对的严重政治问题，一旦出现就必须要去处置。政治危机是一个自由政体日常政治之外的“非常政治”，但这种非常政治常常是一个政治共同体政治生活的一部分。其次，政治僵局与政治危机一旦出现，自由政体能否提供有效的解决方案，往往影响着现有政体的稳定性和存续性。如果现有的自由政体不能为正在面临的政治僵局与政治危机提供有效的解决方案，人们就有可能在现有政体之外寻求替代性的解决方案。这样，自由政体在此种危机时刻就有被人们抛弃的风险。所以，能否恰当地处置政治僵局与政治危机，也考验着自由政体是否拥有维系自身存续的政治手段。再次，政治僵局与政治危机的解决方案，往往还为下一个政治均衡点提供新的起点。按照“关键节点”（critical junctures）的分析视角，很多国家的政治演进都遵循“长期均衡—短期波动—长期均衡”的模

^① 关于不同流派国家理论的简要综述，参见包刚升：《政治学通识》，北京：北京大学出版社，2015年，第118—120页。

^② 道格拉斯·诺思编：《交易费用政治学》，刘亚军译，北京：中国人民大学出版社，2011年。

式。在一个自由政体下，长期均衡的被打破和短期波动的到来，往往是政治僵局与政治危机引发的。这一政治僵局与政治危机被解决以后，该国政治又将进入一个新的长期均衡过程。因此，政治僵局与政治危机是一个政治共同体所面临的关键节点，往往是塑造着下一个长期政治均衡的重大关头。^①

尽管政治僵局与政治危机非常重要，但现有的自由政体学说却缺少一个与此有关的理论，这容易导致理论上的无力和实践上的困境。从逻辑上说，政治僵局与政治危机的出现，并不符合自由政体学说的理论预设——自利且理性的个人经由自由协商与多数决定的政治规则能够达成理想的政治均衡。但政治僵局与政治危机的出现，本身就说明自由政体学说的理论预设过于理想化。实际上，自由政体学说所设想的理想化的完全政治市场模型，在真实的政治世界中并不存在。本文作者认为，缺少一种关于政治僵局与政治危机的理论构成了自由主义政治学说的软肋。既然政治僵局与政治危机时有发生，若不能提供一整套与此有关的理论，自由主义就无法成为一个完整的政体学说。

二、从政治僵局到政体危机的逻辑

在政治实践中，任何一种能够存续的政体都要满足两个基本条件：一是能够在最低限度上运转起来；二是能够实现最低限度的统治或治理。这种最低限度的统治或治理，包括提供基本的政治权威，提供基本的安全、秩序与法律，以及提供某些必需的公共品。自由政体下的国家也必须满足这两个基本条件。唯有如此，这种政体下的国家才能履行国家的基本功能以及维系这种政体本身。

如果考虑到实际的情境，从现代国家的基本功能出发，一个自由政体下国家往往被期待扮演三种类型的政治角色：第一，霍布斯国家。这是托马斯·霍布斯意义上的利维坦。^②国家的功能是提供政治权威以控制冲突，提供必要的法律与秩序以防止“人与人的战争状态”。从这个意义上说，国家获得某种最低限度的权威与强制力是必需的。没有这种最低限度的权威与强制力，国家将无法控制重大的冲突，或无法提供基本的安全与秩序。

第二，洛克国家。这是约翰·洛克意义上的国家。^③国家的功能是提供保护，或用洛克的话来说是保障政治社会每一成员的“生命权、自由权与财产权”。为了实现这种保护，政治权力本身需要受到制约，需要遵循某种程度上的宪法规则、法治与分权的原则。对洛克意义上的国家来说，法律往往扮演着更为重要的角色，它不仅是约束公民个体的基本规则，而且是约束政治权力与政府行为的基本规则。

第三，凯恩斯国家。这是约翰·梅纳德·凯恩斯意义上的国家。^④这种类型的国家被期待实现更为宽泛的政治经济目标，包括了促进经济增长、维持经济稳定与实现充分就业等。从广义上说，我们可以把不同类型的干预型国家、“发展型国家”（developmental state）、福利国家等都视为凯恩斯国家的某种类似物或变形，即国家需要通过更多政府干预来实现更加多样化的政治经济目标。

霍布斯国家是任何国家都需要扮演的角色，否则这个社会就陷入某种程度的内战状态。洛克国家则是自由政体下的国家必须扮演的角色，为公民自由与权利提供确定的保障是自由国家的独特特征。此外，考虑到 20 世纪以降，发达工业社会的日益复杂化对国家功能的新要求，以及广大发展中国家在全球体系中主动寻求某种“有规划的发展”的新期待，现代国家还被普遍赋予了某种干预者的角色——自由政体下的国家实际上也不例外。这一观点尽管遭到自由至上论者与古典自由主义者的批评，但广义的凯恩斯国家已经成为 20 世纪后半叶以来多数社会对国家角色的普遍预期。

对一个自由政体来说，无论国家需要扮演何种政治角色，首要问题是要解决政治权力分配或最高统治权的问题，而自由协商与多数决定的政治规则又是决定自由政体下政治权力获取的主要机制，那么，自由

① 一部最新的比较历史分析方法著作专门讨论了关键节点的分析视角，参见 James Mahoney and Kathleen Thelen, *Advances in Comparative-Historical Analysis*, Cambridge: Cambridge University Press, 2015, Chapter 6.

② 托马斯·霍布斯：《利维坦》，黎思复、黎廷弼译，北京：商务印书馆，1996 年。

③ 约翰·洛克：《政府论（下篇）》。

④ 约翰·梅纳德·凯恩斯：《就业、利益和货币通论》，高鸿业译，北京：商务印书馆，2005 年。

协商与多数决定能否解决一个政治共同体政治权力分配或最高统治问题呢？过去，经典的自由政体学说很少从理论层面考虑这个问题，但从经验来看，自由协商和多数决定的政治规则完全有可能导致政治僵局。这样，它就无法有效解决政治权力分配或最高统治权的问题。根据各国的政治经验，在自由政体下，由此导致的政治僵局主要有三种不同的情形。

自由政体的第一种政治僵局是政治共同体的解体，这是指部分地区或社会集团提出明确的分离主义要求，并使国家领土在事实上处于分裂状态。在此种情形下，即便原先的自由政体尚能运转，但此时的最高统治权只能在部分地区发生效力，而在分离主义的地区已经不被承认了。按照霍布斯的见解，这样的政治共同体实际上已经处在某种程度的内战状态。既然政治共同体面临解体的威胁，原先国家意义上的最高统治权已同样面临瓦解的风险。如果说受到政治共同体解体威胁的威权政体会毫不犹豫地考虑采用武力解决，那么自由政体在处置这类问题时往往会遇到更大的难题。因为分离主义地区的政治主张反映的要么是该地区民选政府的主张，要么是该地区相当比例选民的政治要求。尽管这种政治要求或政治行动可能是违宪的，但它却拥有地区性的民意支持。如果说自由协商与多数决定是自由政体下处置政治分歧与政治冲突的主要规则，那么这一机制在处理分离主义问题上是很无力的。从历史经验看，面对分离主义运动的挑战，如果不采用武力解决或以武力作为主要的政治威慑手段，那么原先的政治共同体通常是难以维系的。

赫伯特·科茨岑尔特（Herbert Kitschelt）认为，自由民主政体下的“政治分歧”（political cleavages）主要围绕三个问题而产生：“参与者是谁？集体选择的规则是什么？参与者应当如何被赋予资源？”其中，第一个问题就关系到“公民权”（citizenship）的问题，即谁是一个确定的政治共同体的一员？科茨岑尔特认为：“族群、种族和地区共同身份上的政治分歧……主要关注公民权问题上的不同看法。”^①这意味着，在一个自由民主政体内部，不同地区、族群、宗教集团完全有可能在政治认同上存在严重的分歧。这种政治分歧加剧的可能后果，就是地区分离主义的政治要求。在《民主转型与巩固的问题》一书中，胡安·林茨（Juan Linz）及其合作者认为，民主政体或民主方式有时很难解决共同体成员的身份问题。^②这一观点也在某种程度上回应了罗伯特·达尔（Robert Dahl）在20世纪70年代早期的主张，即竞争性政体在亚文化多元主义分裂程度高的社会中更难维系，分离主义就是一种可能政治结果。^③

这里讨论的逻辑跟本文作者的观点比较一致，即仅仅依靠自由政体下政治决策的主要机制——自由协商与多数决定的规则，可能难以有效解决政治共同体解体的威胁。一旦面临共同体解体的危机，绝大多数情况下，要么以共同体解体作为结局，要么只能诉诸其他政治手段——特别是武力解决的手段——来解决共同体面临的解体威胁。但无论是共同体的解体，还是用武力方式来解决政治共同体解体的危机，都有可能给原先国家的自由政体带来致命的风险。一般来说，共同体的最终解体，除了捷克斯洛伐克这样的少数例外，都意味着严重的政治冲突、甚至是武力冲突，而用武力手段解决共同体的解体危机，也突破了自由政体解决政治分歧和冲突的惯常方式。总体上，这两种情形导致的结果都有着重大的不确定性。

从19世纪到20世纪，有不少自由政体都经历了政治共同体解体威胁的情形。一个重要的案例是19世纪60年代的美国。美国历史上存在着南方的蓄奴州和北方的自由州，但围绕领土西扩后是否允许新增州蓄奴的问题，两者之间的政治分歧日益加大。最后，1861年，南部蓄奴州宣布脱离美利坚合众国，成立独立的南部联邦。这样，美国就陷入了一场国家分裂的危机，而这一危机完全无法通过自由协商与多数决定的政治机制来解决。另一个案例是20世纪30年代的西班牙。1936年，西班牙出现军事政变以后，反叛的军队同时还获得了不少政治力量的支持，并控制了西班牙的部分地区，最后演变为以共和政府为一方、以反叛军队与政治集团为另一方的西班牙内战。由此看来，当时西班牙国内政治中的严重分歧和地区分裂，难以通过自由协商与多数决定的方式来解决，直至演变为一场需要通过武力来解决的全国性政治危

① Herbert Kitschelt, "The Formation of Party System in East Central Europe," *Politics & Society*, Vol. 20, No. 1, Marh 1992, pp. 7-50.

② 胡安·林茨、阿尔弗莱德·斯泰潘：《民主转型与巩固的问题：南欧、南美和后共产主义欧洲》，孙龙等译，杭州：浙江人民出版社，2008年，第16—39页。

③ 罗伯特·达尔：《多头政体：参与和反对》，谭君久、刘惠荣译，北京：商务印书馆，2003年，第118—137页。

机。与美国原先自由政体下的中央政府最终赢得内战并维系了原有政权的自由政体框架不同，西班牙内战的结果是军方领导的反叛力量战胜了共和政体下的中央政府，并终结了原先的自由民主政体。

自由政体的第二种政治僵局是无法有效解决最高统治权的问题，或者说自由协商与多数决定的政治规则无法就最高政治权力的获取与分配达成协议。在总统制下，这通常是指无法在既有规则下产生合宜的总统人选；在议会制下，这通常是指无法在既有规则下产生拥有议会多数支持的内阁，也就是所谓悬浮议会的情形。自由政体下的主权固然属于人民，但主权或最高统治权总是需要一个载体来代表，并实际行使相应的政治权力——它可以是一个机构，比如立法机关、行政机关或内阁，也可以是一个人，比如总统或首相、总理。但是，如果自由协商与多数决定在既有规则下无法产生实权总统、总理或内阁，这一政体就会面临政治僵局或最高统治权的危机。此外，如果现有总统、内阁遭到议会弹劾或不信任投票，或者遭到政治抗争运动的驱逐，而新总统或内阁又无法产生，这种情形下也会出现政治僵局。在这些情况下，自由政体都会面临政治僵局。

中国古人的观念是：“国不可一日无君。”这里的君，当然是君主、是皇帝。但是，转换到现代政治的语境下，这里的君可以是指现代政治意义上的主权代表者或统治者。按照托马斯·霍布斯的理论模型，如果一个社会没有解决统治或统治者的问题，那这个社会就处于某种程度的内战状态。在现代政治生活中，尽管较少国家会真正处于内战状态，但最高统治权悬空的情形下，至少这种政治上的“内战逻辑”是可能存在的。当然，对现代国家而言，即便政治系统处于悬空状态，但勤勉施政的官僚系统往往在为社会提供着统治的有效性与稳定性。由此看来，政治与行政的两分是现代国家的一项重要政治制度安排。但即便如此，倘若最高统治权的悬空问题长期得不到解决，这样的社会就可能处在巨大的政治风险之中，尤其是面临国内外严峻的政治挑战时。

比利时是发达的工业民主国家，但目前其自由民主政体运转状况不能令人满意。一个关键问题是，该国的议会政党数量过多，缺少具有主导性的主要政党。这样，在议会制条件下，就容易导致组阁的重大困难。从 2010 年到 2011 年，比利时最长有 541 天时间无法组建内阁。换句话说，比利时有 541 天时间没有中央统治机构。这种情况之所以没有导致更严重的政治危机，是因为该国经济相对发达、社会相对和谐，也没有面临国内外的重大政治经济挑战。若非如此，比利时恐怕早已酿成严重的政治危机。比利时的案例揭示，自由协商与多数决定的政治规则并没有保证该国能够拥有一个有效的政治领导机构。这是政治僵局的一种典型情形。乌克兰最近的政治危机则是另一个案例，该国前总统维克多·亚努科维奇在 2013 年末至 2014 年初的国内政治危机中遭到驱逐。他被迫出走之后，该国尽管产生了代理总统的人选，但实际上该国的最高统治权就处于悬浮状态。没有人拥有足够的程序上或实质上的政治权威来代表乌克兰国家。这样，当该国克里米亚地区宣布独立时，该国中央政府竟然无力采取有效的政治行动来应对这一领土分裂的危机。乌克兰的案例也揭示，该国在自由协商与多数决定的政治规则下所产生的政治权威已经失效，无力处置领土分裂的政治挑战。

自由政体的第三种政治僵局是尽管存在名义的最高统治权，但最高统治权事实上形同虚设、无力践行统治国家的职责。这里的常见情形是，与最高统治权有关的高层权力陷于互相冲突和对抗的状态，比如最高的立法权与最高的行政权处于严重的对抗状态。这将是一个无力采取有效政治行动的最高统治权，名不副实。从经验上看，这种局面的造成往往还跟该国的政党体制有关——要么是碎片化的政党体制，即缺乏有效的主导政党或政党联盟；要么是主要政党之间处于敌对状态，只有政治对抗而没有政治合作。这样，最高统治权就可能形同虚设了。任何自由政体都强调某种程度的分权制衡体制，但分权制衡可能的负面效应是导致不同政治权力之间互相拆台，最终致使最高统治权陷入瘫痪境地。

早在 19 世纪晚期，英国宪法学家瓦尔特·白芝浩（Walter Bagehot）就讨论过这一问题。他认为，当自由政体下的政治制度安排存在严重缺陷时，政治系统有可能因为内部的互相冲突而陷于瘫痪。特别是，他比较关注总统制条件下行政权与立法权之间的冲突。他说：“开化时代的实质是，行政部门需要立法部门给予不断的立法协助……如果那些不得不履行这些职责的人同时不是不得不进行立法的人，那么两班人

马之间必定会发生争吵……行政机构因得不到它所需要的立法而瘫痪，而立法机构则无须对自己的行为担责任而在道义上被败坏；行政机构由于不能执行它已决定的事项而变得名不副实，立法机构则因自行其是、作出让他人（而不是它自身）承担责任的决定而变得缺乏道义感。”^①在他看来，行政部门与立法部门的互相冲突有可能使政治系统陷入瘫痪状态。此外，这种政治瘫痪不仅会让行政部门缺少政治能力，而且还会使立法部门丧失道德力量。

白芝浩还认为，当行政权与立法权分开设置、互不统属的时候，立法部门的成员是天然地倾向于成为反对派。他说：“总统会受制于国会。每一个立法机构的成员的自然倾向是表明他们的立场。他们希望那些值得称赞或者值得谴责的愿望得到满足；希望提出一些他们认为最有利于巩固福利的措施；希望在重大事件中人们都能感受到他们的意志。所有这些混合的动机使他们对行政机构持反对态度。如果他们给予支持的话，他们具体表达就是他人的目的；如果他们进行攻击的话，他们就是在提出自己的意愿。击败对手，他们就是老大；支持对手，他们就成了从属物。”^②不得不说，白芝浩的政治观察是非常敏锐的，而他指出的问题恰恰是自由政体下才会出现的政治状况。由于这种制度安排对反对力量的激励，立法权与行政权更有可能互相对抗，从而陷入僵局。就此而言，白芝浩比胡安·林茨提前了100多年论述了总统制条件下行政机关与立法机关的政治冲突有可能带来的危害。当然，林茨之后，当代比较政治学又就此问题展开了一场历时漫长的学术论战，甚至至今并未完全平息。^③

举例来说，德国魏玛共和国的末期就出现了行政权与立法权严重对抗的情形。当时，德国的政府形式是半总统制。这种体制下，总统提名总理人选，但是总理和内阁需要得到魏玛议会的多数支持。而当时的魏玛议会政党林立，没有一个主要政党或政党联盟能够赢得议会的多数支持。这样，魏玛共和国的最后几年就不得不依靠总统任命的内阁进行统治，但这些总理与内阁在议会只能得到很低的支持率，希特勒上台之前的最后三届内阁在议会支持率甚至不到10%。这种情形下，行政权与立法权处于严重的割裂状态，行政权不仅毫无政治能力，而且慢慢就丧失了合法性。最终，魏玛共和体制走向了严重的政治僵局与全面的政治危机。20世纪70年代的智利也遭遇了类似问题。1970年，总统阿连德以36.2%的选票当选为智利总统，随后这位雄心勃勃的总统试图对智利实行“社会主义革命”。但这一政治纲领遭到国会多数议员的强烈反对。这样，总统与国会的政治关系就陷入严重对抗和剧烈冲突的境地。当阿连德试图抛开与国会的政治合作，想要以单方面的总统命令方式来治理国家后，他的合法性也随之迅速丧失。1973年9月11日，军事政变随即发生，智利的自由政体最终被颠覆了。这场军事政变的前提是，智利总统制下行政权与立法权之间的严重分歧和剧烈冲突，使该国的高层政治已经陷入僵局。

综上所述，自由协商与多数决定的政治机制可能无法排除三种潜在的政治僵局：政治共同体解体的风险，名义的最高统治权僵局和实质的最高统治权僵局。实际上，能否以自由协商与多数规则来解决自由政体的最高统治权问题，始终存在着相当的不确定性。与威权政体相比，自由政体不仅允许而且鼓励政治上的多元力量、制衡力量与反对力量，自由政体甚至还存在着对反对力量的激励机制，自由政体的相当一部分制度安排鼓励的不是合作而是对抗。当制衡力量与反对力量过于强大时，自由政体能否有效解决最高统治权的问题就存在相当的风险。确实，在某些政治条件下，自由政体下更容易形成反对的多数，更不容易形成执政的多数，这就完全可能陷入无法有效解决最高统治权的政治僵局。

当一个自由政体面临这种最高统治权的政治僵局，如果它同时没有遭遇来自国内外的其他重大挑战，那么通常不会导致大的政治问题。但是，如果这个国家同时还遭遇其他的政治挑战，该国有可能陷入整体性的政治危机。反过来说，如果一个自由政体没有面临政治僵局或最高统治权的危机，那么无论它面

① 沃尔特·白芝浩：《英国宪法》，夏彦才译，北京：商务印书馆，2005年，第66—67页。

② 沃尔特·白芝浩：《英国宪法》，第72页。

③ Juan Linz, "Perils of Presidentialism," *Journal of Democracy*, Vol. 1, No. 1 (Winter 1990), pp. 51-69; Robert Elgie, "From Linz to Tsebelis: Three Waves of Presidential/Parliamentary Studies?" *Democratization*, Vol. 12, No. 1 (Feb. 2005), pp. 106-122. 中文学界的讨论，参见包刚升：《民主的逻辑》，北京：社会科学文献出版社，2018年，第207—214页。

对国际政治还是国内社会的重大威胁时，它或多或少都有意愿和有能力去应对这些挑战。尽管这样的政体未必能很好地处置这种挑战，但无疑有着应付国内外重大挑战的强烈意愿，以及或高或低的政治能力。但如果一个自由政体在面对国内外的重大挑战的同时，面临着政治僵局或最高统治权危机，那么这一政体就容易陷入整体性的政治危机或全面性的“政体危机”（regime crisis）。

这里的国内外重大挑战有着不同的情形：一是国际层面的，二是国内层面的。国际层面主要是重大的外交争端（比如领土争端）、潜在的战争威胁甚至是战争。毫无疑问，战争构成了国际层面政治挑战的最高形式，特别是一场处在不利地位的战争。国内层面既有政治上的，又有经济上的。前者包括严重的群体冲突、政治革命的威胁、秩序失控的可能以及叛乱，其中武装叛乱大约是国内层面最严峻的政治挑战。后者包括经济大萧条、高通货膨胀、大规模失业危机等等，其中经济大萧条往往是国内经济困境的集中呈现。^①相应的，这种国内外的危机对一个自由政体的政治能力提出了更高的要求。倘若无力应付这些重大挑战，该政体很可能陷入一场整体性的政治危机。

总之，当自由协商与多数规则的机制不能奏效时，自由政体下的国家不能扮演其应该扮演的角色、不能履行其应该履行的职责，就可能会导致政治僵局。当一个自由政体面临上述的政治僵局或最高统治权危机时，它就会变得极其脆弱。倘若这个国家没有面临其他的国际政治危机或国内社会危机，这一政体或许还能苟延残喘、勉强度日。但是，倘若这个国家同时面临着其他国际或国内危机，这一政体的垮台几乎是难以避免的。综合上述分析，本文已经解剖了一个自由政体从政治僵局走向政治危机的基本逻辑，如图 1 所示。

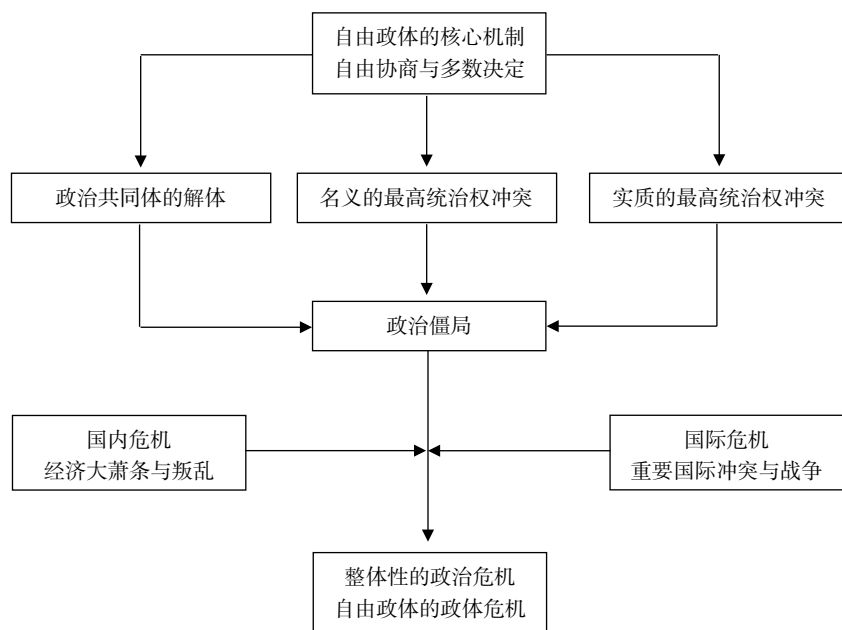


图 1 自由政体：从政治僵局到政体危机的逻辑

对这样的国家，国内外的重大危机本身就是对其自由民主政体的重大考验。约瑟夫·熊彼特深谙此道，他曾经这样写道：“这些情况可以概括为如下一句话：在困难时期，民主方法将处于不利地位。事实上，一切类型的民主政治一致承诺存在某种形式，在那种形式下，放弃由竞争产生领导，采取垄断性的领导是合理的。在古代罗马，宪法规定在紧急时期授予一个非选举产生的职位以这样的垄断领导权。这个职位的任职者称作 *magister populi* 或独裁者。我们知道，实际上所有宪法都有同样规定，美国自己的宪法规

^① 克林顿·罗斯托（Clinton Rossiter）认为，民主政体或民主国家可能会面临三种主要的危机：战争、叛乱与经济大萧条，参见克林顿·罗斯托：《宪法专政——现代民主国家中的危机政府》，第 19—20 页。

定：美国总统在某种情况下将取得一种权力，使他实质上成为古罗马那种独裁者，不管二者在法律意义上和具体细节上的差异有多大。如果垄断受到有效的限制，或者限于一个明确的时间（如古罗马最早实施的那样），或者限于明确的短期紧急状态的时限，那末竞争领导权的民主原则只是暂时中断。如果垄断不论在法律上还是在事实上都没有时间的限制——民主原则荡然无存，我们就处于现代意义的独裁统治之下了。”^① 他对于美国政治的描述未必严格符合实际的情形，但是他对于民主政体可能无力应付重大困境的判断却有着深刻的洞见。

从历史经验来看，当一个自由政体陷入政治僵局同时又遭遇国内外的重大政治挑战时，可能会遵循这样的政治逻辑展开完整的政治过程：第一，自由政体的政治僵局与政治瘫痪；第二，整体性政治危机的出现；第三，替代性政治解决方案的出现。^② 如果一个自由政体真的按照这样的逻辑展开其政治进程，就正好符合卡尔·施米特对自由主义政治理论的批评。在施米特看来，自由主义理论是非政治化的，也是无力处置政治危机，这就给其他各种攻击自由主义的政治理论留下了空间。在卡尔·施米特看来，“政治统一体在本质上乃是具有决定性的统治体”，这里的决定性是指主权的政治决断。进一步说，“国家不仅是统治体，而且是决定性统一体，这一点取决于政治的性质”。这里所说的政治的性质，就与施米特对政治是“区分敌我”的强调有关。施米特当然对自由主义政治理论持批评态度。他说：“多元化理论要么是一种通过社会组织的联邦制来达到国家统一的国家理论，要么是一种令国家解体或争论不休的理论。”这样，自由主义政治理论实际上是“一个完整的非军事化、非政治化的概念体系”——在施米特看来，这在政治上无疑是幼稚的。^③

毋庸置疑，施米特的批评对自由主义政治理论或多元主义国家理论有过分简单化的倾向，但是他提出的问题不仅在逻辑上而且在经验上都是需要重视的。自由主义政治理论能否有效地响应施米特的挑战呢？如果不能，这就是自由主义理论的失败。所以，无论是熊彼特友善的担忧，还是施米特恶意的攻击，自由政体学说能否恰到好处地面对这些政治问题，能否有效地防范与克服政治僵局与政治危机，却是非常重要的。自由主义政治理论不仅应该有一套关于政治僵局与政治危机的理论，而且还应该就政治僵局与政治危机提供一套有说服力的战略框架与解决方案。

三、自由政体学说的理论资源

正如上文业已指出的，防范和克服政治僵局与政治危机，应该成为自由政体学说的重要议题。如同自由政体学说总是考虑如何防范国家权力一样，它也需要考虑如何防范政治僵局与政治危机。从学术上讲，学界应该把政治僵局、最高统治权的难题和整体性政治危机的可能纳入自由政体学说的研究议程，但自由政体学说过去几乎完全忽略了这样的重要议题。尽管如此，自由主义政治理论对于政治僵局与政治危机并非束手无策。实际上，自由主义政治理论是一个内容相当庞杂的理论体系。过去，由于英美的政治经验，学界通常更强调其中的一部分理论资源，即强调限制国家和分权制衡学说，却忽视另一部分理论资源，即包括塑造有效国家与政府效能在内的、可能有助于防范政治僵局与政治危机的理论资源。如果放宽理论视野，就会发现自由主义及其有相关的理论传统中包含着大量可以解释、防范和克服政治僵局与政治危机的理论资源。

从逻辑上说，就应对政治僵局与政治危机而言，一种全面系统的理论思考应该包括几个层次的问题。

第一，如何防止政治僵局与政治危机？对一个自由政体而言，只有能够有效地防范政治僵局与政治危机，才能提高维系自身政体的可能性。所以，防止或减少政治僵局与政治危机的发生乃是重要一环。当

① 约瑟夫·熊彼特：《资本主义、社会主义与民主》，吴良健译，北京：商务印书馆，2007年，第22—23章。

② 两项关于民主政体崩溃的专门研究探讨过这样的基本思路，参见 Juan J. Linz, “The Breakdown of Democratic Regimes: Crisis, Breakdown, and Reequilibration,” in Juan J. Linz and Alfred Stepan, ed., *The Breakdown of Democratic Regimes*, Baltimore: The Johns Hopkins University Press, 1978, Vol. 1; 包刚升：《民主崩溃的政治学》，北京：商务印书馆，2014年。

③ 卡尔·施米特：《政治的概念》，第87—187页。

然，政治僵局与政治危机的发生与否，不唯独取决于政体本身的特征，同样取决于该国的“社会情境”（social context）。

第二，如果政治僵局与政治危机发生，能否在自由政体的政治框架内寻求解决方案？这里有两种基本思路，一种思路是把政治僵局与政治危机纳入自由政体日常政治的框架之内，另一种思路是把政治僵局与政治危机作为自由政体的紧急状态或例外状态来看待。但无论是日常政治还是例外状态政治，这里所考虑的都是自由政体的政治框架内寻求政治僵局与政治危机的解决之道。

第三，如果业已发生的政治僵局与政治危机难以在现有的自由政体框架之内获得解决方案——可行的解决方案需要打破现有自由政体的政治框架，那么在解决政治僵局与政治危机之后，该国能否恢复原先自由政体的政治框架呢？比如，有时解决政治僵局与政治危机需要取消部分公民的基本自由权，或者需要约束和限制反对派政党与政治家的活动空间、或者需要控制新闻媒体的自由度，这些做法显然违背了自由政体的政治原则。如果这些做法对于解决政治僵局与政治危机确属必要，那么在解决政治僵局与政治危机之后，该国还能重新回到自由政体的政治轨道吗？何种制度规则与规范有助于一个通过制度外解决方案克服政治僵局与政治危机的国家重新恢复自由政体的框架呢？

防范与克服政治僵局与政治危机的上述三层逻辑是自由政体学说必须考虑的。那么，围绕这里的政治逻辑，自由主义理论传统中有哪些解释、防范、应付政治僵局与政治危机的理论资源呢？

第一个理论资源是自由主义的国家理论。过去有一种观点认为，自由主义不仅没有国家理论，而且总体上是“反国家”的，但这是对自由主义理论的误读。按照自由主义理论的言说逻辑，自由仅仅存在于秩序之中，没有秩序便无自由，而秩序是以国家强制力为后盾的。因此，没有国家，便没有秩序，便没有自由。过去，传统的自由主义政治理论更强调宪政与有限政府的视角，认为只有国家权力受到有效约束才能捍卫自由，这当然没有问题，但未充分考虑过国家能力或政府效能缺失可能不足以提供秩序与保障自由。国家既可能因为过分强大而侵害自由，又可能因为能力不足而无力保障自由。所以，有效国家应该成为自由主义政治理论的应有之义。当一个自由政体下的国家无力解决最高统治权问题、陷入政治僵局或政治危机时，它实际上已经无法成为一个有效国家，也是一个无力提供秩序和保障自由的国家。需要指出的是，这里所讲的自由主义的国家理论，并不是国家主义的理论主张。自由主义国家的基本功能是保障自由，但前提是国家必须要有保障自由的政治能力。

实际上，美国联邦党人对此就有清醒的认识。亚历山大·汉密尔顿早在 200 年前就指出了有效国家或政府效能的重要性。他说，“政府的力量是保障自由不可缺少的东西”，因此需要保证“政府的权能和效率”，“政府的能力，对于防御国内外威胁，对于迅速而有效地执行成为一个良好政府的定义的组成部分的法律是必不可少的”。因此，在汉密尔顿看来，“每个政府都应该具有维持其存在的手段”，而强制力是有效国家的基础。他写道：“政府意味着有权制定法律。对法律观念来说，主要是必须拥有制裁手段；换言之，不守法要处以刑罚或惩罚。如果不守法而不受处罚，貌似法律的决议或命令事实上只不过是劝告或建议而已……武力强制执行必然会成为人民遵守法律的唯一工具。”汉密尔顿还尤其重视行政部门的作用，认为强有力的行政部门是有效国家的关键。“决定行政管理是否完善的首要因素就是行政部门的强而有力。”“软弱无力的行政部门必然造成软弱无力的行政管理，而软弱无力无非是管理不善的另一种说法而已；管理不善的政府，不论理论上有何种说辞，在实践上就是个坏政府。”他甚至总结了“使行政部门能够强而有力”的所需条件，包括“统一”“稳定”“充分的法律支持”以及“足够的权力”。^①

在当代学者中，查尔斯·蒂利比较系统地论述了国家能力与自由民主政体之间的关系。他认为，国家能力是任何一个政权的重要特征，如果缺少国家能力，民主就不能起作用。根据国家能力强弱和民主程度高低的不同，所有国家可以被区分为四种类型，即（1）高能力不民主；（2）低能力不民主；（3）高能力

^① 汉密尔顿强调有效国家的政治观点，散见于《联邦党人文集》的不同篇章，参见汉密尔顿、杰伊和麦迪逊：《联邦党人文集》，程逢如等译，北京：商务印书馆，1995年。

民主；(4) 低能力民主。在蒂利看来，民主国家的理想类型应该是“高能力民主国家”。^① 换句话说，较高的国家能力也是一个善治的自由民主政体的条件。最近几年，国家或有效国家问题受到学术界和公共领域的关注，跟弗朗西斯·福山的学术努力有关。福山认为：“构成一个政治秩序的是三种基本类型的制度：国家、法治与问责制的机制。”在福山的政治菜单中，第一项配置就是国家，或者说有效国家。福山认为，有效的现代国家至少应该包含三个要素：合法地垄断暴力，发展一套韦伯意义上的官僚制度或行政系统，以及实际运行规则实现对世袭制和庇护主义的超越。而利比亚、尼日利亚等国在政治上的关键问题是缺少一个有效国家，从而影响了民主政体或民主化的绩效。^②

在自由主义政治理论中，不仅国家是必要的，而且国家能力与政府效能的概念也是必要的。而当一个自由政体处于政治僵局状态与政治危机状态时，国家能力与政府效能便不再起作用。从汉密尔顿到福山，他们都担心此种条件下自由民主政体将处于不利境地。因此，自由主义的国家理论是不应该被忽视的一种理论资源，如何塑造有效国家或政府效能应该成为自由主义政治理论的一个目标，自由政体学说应该单纯地以限制国家和约束政府作为与国家问题有关的理论问题上的唯一见解。

第二个理论资源是自由主义的制度理论。这里的制度主要是指政治制度，政治制度是政治过程中的游戏规则，是规范政治行为者、塑造预期政治结果的激励与约束机制。在自由主义的制度理论中，政治行为者被视为是自利的、理性的和追求效用最大化的。如果政治行为者都追求效用最大化，就可能在政治领域产生分歧与冲突。那么，何种政治制度安排更有可能塑造预期的政治结果呢？这是自由主义的制度理论应该考虑的议题。尤其是，如果政治僵局与政治危机是可能发生的，那么应该如何从政治制度角度对此进行反思呢？如何从政治制度安排上防范政治僵局与政治危机呢？一旦政治僵局与政治危机出现，何种政治制度安排有利于提供解决方案呢？倘若不得不进入紧急状态、需要超越现有自由政体的框架来解决政治僵局与政治危机，那么何种政治制度安排、规则与程序有助于该国在克服政治僵局与政治危机之后能够重新恢复自由政体的框架呢？这些问题很重要，都与政治制度理论有关。

过去一提到自由主义的政治制度理论，学界首先考虑的是与民主、有效政府、分权制衡有关的一整套制度安排，但很少会考虑政治制度安排对有效国家和政府效能的塑造。从经验上看，当制度安排有利于塑造有效国家与政府效能时，一个自由政体更有可能避免政治僵局与政治危机。更具体地说，正如上文已提到的，无论是对政治僵局与政治危机的防范还是解决，政治制度扮演着重要角色。此外，应对紧急状态或例外状态的政治制度安排，也是一个值得研究的议题。

瓦尔特·白芝浩很强调政治制度设计对于维系自由政体的价值，他认为政治制度的设计要考虑到政治权威的塑造，而英国的制度模式兼顾了“庄严神圣的部分”与“简单高效的部分”的结合。“它（英国宪法）有两个主要优点：它包含着一个简单有效的部分，这个部分有时候，以及在需要的时候，操作起来能够比迄今为止人们已经尝试过的任何政治工具都更简单、更容易和更有效；它同时包含着历史的、复杂的、庄严的和理论的部分，这部分是它从悠久的历史中继承下来的——这部分征服了普通大众——它通过施加一种缓慢但无处不在的影响的方式引导其辖下臣民的行动。它的本质因其拥有现代式的简单性所带来的力量而显得孔武有力；它的外观则因其拥有一个更堂皇的时代所显示的哥特式的庄严性而显得富丽堂皇。”在白芝浩看来，最高权威的塑造是政治生活中一件极重要的事情。“霍布斯很久以前曾告诉我们，而现在所有人都明白的一点是，在每一个国家的每一个地方都必须有一个至高无上的权威，一个终局性的权力。”在比较美国总统制与英国议会制时，白芝浩认为，总统制由于最高政治权力掌握在不同机构的手中，行政部门的权力和能量遭到了削弱，从而弱化了政府能力。“简而言之，英国宪法是在选择一个单一

^① 关于蒂利对民主与国家能力的论述，参见查尔斯·蒂利：《民主》，魏洪钟译，上海：上海人民出版社，2009年，第14—22页；查尔斯·蒂利：《欧洲的抗争与民主：1650—2000》，陈周旺、李辉、熊易寒译，上海：格致出版社，2008年，第48—50页。

^② 参见 Francis Fukuyama, *The Origins of Political Order: From the Prehuman Times to the French Revolution*, New York: Farrar, Straus and Giroux, 2011; Francis Fukuyama, *Political Order and Political Decay: From the Industrial Revolution to the Globalization of Democracy*, New York: Farrar, Straus and Giroux, 2014.

的最高权威并使这个权威能够发生作用的原则基础上创制的；而美国宪法的原则是，拥有诸多的最高权威机构，并希望这种主体的多样性能够弥补其次要性。”^①与孟德斯鸠主要考察一般的政治原则或法律原则不同，白芝浩是深入到政治实践过程的宪法学者与政治学者，他深入细致地考察宪法和政治制度的实际效果其分析是着眼于政治过程的有效运作。

从历史经验来看，德国魏玛共和国的失败很大程度上可以归咎于《魏玛宪法》的错误设计，从容易导致行政权与立法权冲突的半总统制，到不设当选门槛的纯粹比例代表制，再到关于总统权力安排的紧急状态条款，这些制度安排一方面导致该国容易陷入政治僵局，另一方面鼓励政治家在自由政体之外寻求解决政治僵局的政治方案。从这个视角说，希特勒上台和魏玛体制的崩溃，不过是有缺陷的宪法与制度设计的结果。其实，早在魏玛早期，就有政治家指出了魏玛宪法与制度设计的缺陷，但一旦宪法开始实施，系统内部已经缺乏能够纠正这种错误制度设计的力量。宪法设计与制度安排的问题，是魏玛共和国政治悲剧的一部分。

第三个理论资源是自由主义的法治理论。在政治上，法治一般被视为约束政府行为的方式，但同时也是约束公民行为的方式。法治不仅可以约束公民的日常行为，而且可以约束公民和政治团体的政治行为。进一步说，法治也是规范公民和政治团体之间政治分歧与政治冲突的方式。在自由政体之下，人人都有权利参与政治，不同公民之间、党派之间的利益或观念不一致乃是一种常态。那么，如何协调他们的政治分歧、解决他们的政治冲突呢？借助法治的原则、用规则和程序来规范这些政治分歧是主要的方法。若能遵循法治原则来解决政治冲突，通常可以避免政治冲突的激化，从而可以降低发生政治僵局或政治危机的可能性。在政治生活中，当自由协商与多数决定的政治规则不再有效时，法治规则下的司法解决方案是又一道和平解决冲突的政治防线，以便能够把政治分歧与冲突控制在合理的范围之内。很多自由民主政体的经验是，法律是重要的解决政治分歧与政治冲突的常规机制，也是避免造成政治僵局与政治危机的重要机制。对新兴民主国家来说，如果政治僵局与政治危机严重到一定程度，而法治化或司法化的冲突解决机制不能起作用时，民主政体更容易陷入衰退或失败。

在论述美国政治时，白芝浩认为总统制模式是存有重大缺陷的，但美国人尊崇法治的传统在很大程度上弥补了这一制度缺憾。在论述总统制的缺点后，他紧接着说：“要不是他们崇尚法律，而迄今为止还没有哪个民族对法律表现出了如此的尊崇，且远远超过了他们。”“要不是存在这些因素的话，美国宪法中权威的多元性可能很久以前就将它带到了一个糟糕的方向。”^②换句话说，在他看来，如果没有良好的法治传统，美国的总统制更有可能遭遇政治僵局或政治危机。过去的研究经常强调法治作为约束国家权力的规则的重要性，但较少考虑法治作为调节政治分歧和处置政治冲突的规则所具有的独特价值。实际上，在自由政体运转过程中，往往会遇到某些难以以政治协商方式解决的问题，此时法治方法与司法解决就变得非常重要。当然，这样做的前提是，该国要有法治传统，要有司法化解决政治问题的惯例。这种传统自然也包括选民、政治家与政治团体对于这种司法化解决政治冲突做法的服从与尊崇。正如哈罗德·伯尔曼所言，法律只有被信仰，才会产生力量。^③

第四个理论资源是自由主义的政体自卫理论。要知道，自由政体一旦建成并非高枕无忧，而是需要具有某种捍卫自身、维系自身存续的政治手段。自由政体具有巨大的优势，但同样存在着政治上的软肋。历史经验表明，自由政体本身的存续是需要通过政治手段来捍卫的。那么，自由政体如何保卫自身呢？在自由政体之下，完全可能存在着反自由、反自由政体的个人、政治团体、政党和社会集团。自由政体不能坐等这些政治力量的集结，以待他们摧毁自由政体的时机出现。但是，按照自由政体的原则，不同观念与利益的政治表达，被视为所有公民与政治团体的天然权利。这样，两种反对派都获得了反对的权利与自由，

① 沃尔特·白芝浩：《英国宪法》，第 61、235、241 页。

② 沃尔特·白芝浩：《英国宪法》，第 241 页。

③ 哈罗德·伯尔曼：《法律与宗教》，梁治平译，北京：中国政法大学出版社，2003 年。

一种反对派是现有政党和政策的反对派，但他们是忠于宪法和自由政体的；一种反对派不仅是现有政党和政策的反对派，他们也是宪法与自由政体的反对派，也就是说他们是不忠于自由政体的。那么，自由政体是否应该宽容反自由政体的反对派呢？这是一个需要慎重对待的问题。过去，自由政体学说认为，国家之内没有敌人，不同政治力量之间不存在敌对关系。但是，如果潜在的政治力量是自由政体的反对者呢？面对不忠诚的反对派，自由政体学说如果是一种成熟的政治理论，就必须考虑如何能够实现自保的政治手段。

还需要提醒的是，自由政体与反自由政体的力量有时处于不对等的政治位置上。如果是自由政体，通常需要尊重哪怕是反自由的反对派的基本权利；但如果是反自由政体，争取自由的力量是随时会受到压制的。这样，自由政体就总是面临着一种风险，反自由的力量可以利用自由政体的弱点来颠覆自由政体。考虑到每个国家都身处一定的国际政治环境之中，这个问题实际上会变得更为复杂。如果一个自由政体是容易陷入政治僵局与政治危机的，那么在反自由政体的反对派眼中就更容易变得不堪一击。所以，自由政体不应该坐等反自由的政治力量来借助自由政体提供的武器、利用自由政体的弱点来反对或颠覆自由政体。从战略和策略上讲，自由政体需要拥有某种压制反自由的反对派的政治手段，这关系到自由政体能否维系其自身的存在。这也是政治上走向成熟的自由主义政体学说应该考虑的重要问题。

实际上，“防御性民主”或“防卫性民主”（militant democracy）理论也已经提出了自由民主政体如何保卫自身的问题。^①早在20世纪30年代，面对魏玛共和国的溃败，德国宪法学家卡尔·罗文斯坦认为，魏玛共和国民主失败的重要原因是它缺少一种针对颠覆性运动的防御机制。所以，他提出了防御性民主的概念，这一概念主要是指民主政体本身需要拥有针对非民主行为者或非民主政党的、防御其颠覆民主政体的防御性的法律手段或政治措施。^②实际上，二战以后，联邦德国《基本法》所确定的禁止反民主政党的宪法条款，以及德国宪法法院后来对于相关宪法条款的捍卫，就是防御性民主理论的应用。^③

从这个视角来看，德国魏玛共和国覆灭的一个重要教训是共和国缺少政体自卫理论的指引，从而在反对宪法和共和政体的不忠诚的反对派面前显得无能为力。从阿道夫·希特勒到保罗·约瑟夫·戈培尔，他们都曾公开宣传要借助民主武器库中的武器来搞垮民主。要知道，他们的政治行动并非是隐秘的，而是公开的。但即便如此，魏玛共和国对此不仅没有有效的对策，而且甚至没有引起重视。在国内外挑战的交困之际，魏玛的自由民主政体显得愈发脆弱。如果此时反宪法、反体制的反对派发起政治攻击，自由政体随时有可能陷于整体崩溃的风险。正是因为这样的历史教训，二战之后联邦德国的法律规定了禁止法西斯主义、极端主义政党的相关条款。这说明，与魏玛共和国相比，二战后的联邦德国已经在宪法层面拥有了一种政体自卫理论的指引。这样的做法确属必要，而且说明德国政治阶层在政治上更为成熟了。

第五个理论资源是自由主义的紧急状态理论。在某些条件下，自由政体也许需要通过紧急状态来解决当时面临的政治危机。当外部的战争威胁、内部的叛乱风险或经济危机到来时，自由政体下的行政权需要获得更大的自由裁量权，以应付此刻的危机。在这种紧急状态下，就如同古罗马共和国的独裁官制度，自由政体需要授予某个职位或某个机构拥有比日常政治状态下更大的、甚至是超越现有宪法的政治权力，以保证可以有效地应对所面临的重大危机。当然，这种近似于独裁的政治权力是需要授权的，也是需要某种制约的，而不是绝对的、永久的独裁权力。从规则上讲，这种超越宪法的紧急状态权力不能被用来反对自由政体。此外，紧急状态还是有期限的。在该期限之后，紧急状态权力应该被终结，该国的政治也就应该回到自由政体的正常轨道。

^① Militant democracy 这个概念过去尽管有不同的译法，包括“战斗性民主”或“好战的民主”等，但更为合宜的译法应该是“防御性民主”或“防卫性民主”。对于 militant democracy 这一概念的理解，作者得益于跟张继亮的交流。相关的主流研究参见 Svetlana Tyulkina, *Militant Democracy: Undemocratic Political Parties and Beyond*, Oxon: Routledge, 2015.

^② 参见罗文斯坦的一项早期研究：Karl Loewenstein, “Militant Democracy and Fundamental Rights, I,” *American Political Science Review*, Vol. 31, No. 3 (Jun., 1937), pp. 417-432; Karl Loewenstein, “Militant Democracy and Fundamental Rights, II,” *American Political Science Review*, Vol. 31, No. 4 (Aug., 1937), pp. 638-658.

^③ 程迈：《民主的边界——德国〈基本法〉政党取缔条款研究》，《德国研究》2013年第4期。

人类历史上的第一个共和政体——古罗马共和国就设计了紧急状态权力与相应的独裁官制度。这种紧急状态权力主要是为内部叛乱设计的，后来也兼顾到外部战争的情形。“当它（元老院）认为共和国的安全面临来自内部公民的暴力威胁时，它可以督促执政官或其他在职官员采取任何必要措施，以反击这一威胁。”从时间周期上看，古罗马的独裁官制度维系了数百年时间。一般认为，独裁官的职位权力经历了前后不同时期的变化，但总体而言，罗马独裁官的政治权力是巨大的，独裁官不仅可以超越日常宪政体制的束缚，而且甚至一度是无须为行使这种权力的后果负责的——至少从独裁官当时的职位规定来说是这样的。当然，这种权力远非绝对，他通常要受到保民官的制约，同时其任期是有限的。有学者认为，罗马共和政体的这种紧急状态权力设置和独裁官制度，对于维系罗马共和政体本身的稳定性和有效性是至关重要的。当然，罗马共和政体的最终失败和向罗马帝国的逆向转型，某种程度上说明罗马共和政体的紧急状态权力或独裁官制度实际上仍然不足以在共和政体的框架应付紧急状态与政治危机。但是，我们同时必须看到，罗马共和政体的存续长达数百年，这不能不说已经是人类历史上的政治奇迹了。^①

瓦尔特·白芝浩也认为，紧急状态权力是必要的。他甚至提到，在应付紧急状态方面，英国体制与美国体制相比更有优势。“议会制或内阁制政体在非常危急时刻能够体现出某种额外和特别的优势。它具有文明可称之为适合处理极端紧急事情的权力储备……在内阁制下，当面临突然的紧急情况时，这些人为了应付时局可以选择一个统治者。”“但在总统制下，人们就不能做出这样的事情来。美国政府自称为享有最高主权的人民政府，但是在突发性危机面前，即在一个最需要主权决断的时候，人们找不到拥有主权的人们。”^②白芝浩的这一观点可能是存有争议的，但他对自由政体应付紧急状态的政治能力的强调，应该成为自由主义政体学说的有益理论资源。

卡尔·施米特的研究很大程度上都与自由民主政体下的紧急状态有关。他认为，主权就是决定例外状态或非常状态。因而，紧急状态实际上构成了施米特构建起政治与宪法理论的关键概念。在他看来，“在设计公众利益或国家利益以及公共安全和公共秩序等情况下，由谁来做决断”——这是政治的关键问题。所以，在紧急状态下拥有政治决断权力的才是真正意义上的统治者或主权者。“统治者决定是否呈现了极端的紧急情况，以及采取何种措施消除这种情况。”施米特进一步推论出自由主义政治理论所反对的结论：“他（主权者）置身于正式生效的法律秩序之外，他绝不属于这种秩序，因为正是他来决定是否完全搁置宪法。”^③按照这种逻辑，拯救一个国家于紧急状态或整体性政治危机的，不是宪法或法律，不是既有政治秩序本身的规则，而是拥有政治决断的主权者，这一主权者拥有的是“不受限制的权力”。施米特通过对紧急状态的分析，提出了一整套反对自由主义、多元主义的政治理论，他的理论阐述固然存在很多逻辑问题，但他的问题意识无疑是敏锐的，即自由民主政体必须考虑如何应付随时可能到来的紧急状态。

很多学者都清楚地认识到，施米特对于紧急状态的论述逻辑最后导向的不是自由民主政体的维系，而是自由民主政体的崩塌。固然，有不少自由民主政体“死于”它自身所无法解决的问题，或者说“死于”政治僵局与政治危机，但也有大量自由民主政体完全能够应付可能的紧急状态。瑙迈·拉扎尔更是认为，不应该用日常状态与紧急状态的两分来理解自由民主政体；相反，这是一个连续的政治光谱。即便是对于紧急状态的处置，或者说当政府成为事实上的“危机政府”（crisis government）时，自由价值观与自由政体的政治规则也不应该被搁置。自由民主政体完全应该把对紧急状态的处置、把危机政府纳入既有的政治制度框架。^④这当然是另一个政治视角。无论怎样，拉扎尔认识到了紧急状态与危机政府的可能性。

从历史经验来看，美国的内战某种程度上就是紧急状态。尽管美国宪法并没有关于紧急状态的具体规

① 关于罗马共和国独裁官制度与紧急状态的讨论，参见安德鲁·林托特：《罗马共和国政制》，晏绍祥译，北京：商务印书馆，2016年，第134—141、164—169页。克林顿·罗斯特（Cliton Rossiter）也盛赞罗马共和国的这种紧急状态权力，参见克林顿·罗斯托：《宪法专政——现代民主国家中的危机政府》。

② 沃尔特·白芝浩：《英国宪法》，第76—78页。

③ 卡尔·施米特：《政治的概念》，第1—44页。

④ Nomi Claire Lazar, *State of Emergency in Liberal Democracies*, Cambridge: Cambridge University Press, 2009.

定，但美国总统这一政治职位的所有拥有的权力，在很大程度上拥有相当的灵活性来处置政治危机与紧急状态。实际上，林肯在1861年内战爆发时采取的很多做法是充满争议的，甚至被认为是违反美国宪法的，但林肯成功地带领美国度过了历史上最严重的政治危机。通常认为，林肯能够做到这一点，也跟美国宪法条款中赋予总统的职权有关。另一个重要的案例是印度1975—1977年的紧急状态。与美国内战的威胁不同，印度的紧急状态是时任总理的英迪拉·甘地启动的。当然，她受到了自身政治地位的严重威胁，而且国内社会出现了大量的政治抗争与严重的政治冲突。有人认为，印度的民主体制处于危险之中；但也有人认为，只是英迪拉·甘地的政治地位处于危险之中。在这一重要关头，她宣布印度进入紧急状态，然后采取了一系列政治措施，包括搁置公民权利、逮捕反对党政治家、约束新闻媒体等等。有人认为，印度民主已经出现了逆转。但是，不久之后，英迪拉·甘地宣布重新举行选举。印度经过21个月的紧急状态，又重新回到了自由民主政体的政治轨道。有人认为，能够回归与印度政治精英的理念有关，但印度宪法本身的紧急状态条款是一种重要的政治预防机制。

实际上，自由主义理论传统之中存在丰富的解释、防范、克服政治僵局与政治危机的理论资源，特别是自由主义的国家理论、制度理论、法治理论、政体自卫理论与紧急状态理论，都蕴含着重大的理论价值与实践启示。如同上文已经论述的，这些理论资源实际上指向三个目标：第一，防止政治僵局与政治危机；第二，在自由政体框架内解决政治僵局与政治危机；第三，如果需要在自由政体之外寻求解决政治僵局与政治危机的政治方案，那么能否在解决危机之后恢复自由政体的框架。本文的一个主要关切是，如果自由主义理论传统中的这些资源能够得以充分利用，人们就有更多机会来防范和克服政治僵局与政治危机，从而提高自由政体的稳定性、有效性与存续能力。

四、结论：构建关于政治危机的理论

毋庸置疑，政治僵局与政治危机构成了测试一个自由政体存续能力的关键时刻。但出乎意料的是，这样重要的理论与实践议题过去长期被忽视。自由政体学说包括了五个核心假设：个人主义的政治起点、消极的国家观、多元主义国家理论、自由协商和多数决定作为政治决策的主要规则以及自由而繁荣的政治愿景。这些理论假设固然有其合理性，但往往与经验世界的政治过程是脱节的。正如古典自由主义经济学理论假设中的完全市场是不存在的，自由政体学说中的完全政治市场也是不存在的。与这种零交易成本的理想化政治世界相比，现实政治世界往往充满了各种政治冲突，其中一些政治冲突是较难通过自由协商与多数决定这一自由政体的核心政治机制来解决。

这样，自由政体很有可能导致三种主要的政治僵局，包括政治共同体的解体、名义的最高统治权冲突和实质的最高统治权冲突。这种政治僵局倘若出现，加上该国同时面临国内外的政治挑战——特别是国际冲突与战争威胁、国内叛乱以及经济大萧条的冲击，该国就有可能陷入一场整体性的政治危机或全面的政体危机。

尽管如此，本文认为自由主义政治理论在这种从政治僵局到政治危机的政治逻辑面前并非束手无策。相反，这一理论传统中过去已经积累了有助于解释、防范和克服政治僵局与政治危机的大量理论资源。遗憾的是，由于问题意识的缺乏，这些理论资源过去没有得到充分的重视。就主要方面而言，这些理论资源包括自由主义理论传统中的国家理论、制度理论、法治理论、自卫理论和紧急状态理论。从经验上看，不同自由政体在防范和应对政治僵局与政治危机方面的能力不同，很大程度上与它们对这些理论资源的运用程度有关。那些恰如其分地运用这些理论资源的自由政体，要么更有能力防范政治僵局与政治危机，要么更有能力在自由政体框架内寻求政治僵局与政治危机的解决个案，要么在经历处置政治僵局与政治危机的例外状态之后更有能力恢复原有的自由政体。如果一个自由政体在理论上与实践上忽视这些已有的理论资源，则更有可能陷入严重的政治僵局或政治危机，甚至最后无力自拔，这就为其他替代性的政体解决方案提供了机会。

总之，政治僵局与政治危机是自由政体学说必须面对的可能挑战，但这方面的研究尚不充分。本文无

力构建一整套关于自由政体下政治僵局与政治危机的理论，但本文试图做一个理论上的初步努力。本文的要旨有三：第一，提出并强调政治僵局与政治危机乃是自由政体学说所忽视且必须面对的政治议题，应该纳入未来的研究议程；第二，探讨自由政体之下政治僵局与政治危机生成的逻辑；第三，梳理自由主义理论传统中能够解释、防范与解决政治僵局与政治危机的理论资源。作者希望这篇论文能将政治危机这一议题正式引入到自由政体学说的研究议程之中，并尝试着构建起一个关于政治危机的初步理论。

自由政体在政治上的一个重要特质是其不确定性。未来，政治僵局与政治危机仍然有可能发生，由此构成了对自由政体学说的实质性挑战。作者期待，未来有更多学者能够重视这一议题，并在自由政体学说的框架内构建更为全面、系统的政治危机理论。

（本文为国家自然科学基金重大项目“合作治理：国家治理体系现代化与国家责任研究”（15ZDA031）的阶段性成果）

（责任编辑：王胜强）

Why Do Political Crises Take Place: A Theoretical Analysis Based on the Liberal Polity Doctrine

BAO Gangsheng

Abstract: Liberal democracies sometimes have to face political deadlock and political crisis, however, the liberal polity doctrine, unexpectedly, lacks a theory of political deadlock and political crisis. Free negotiation and majority decision are usually regarded as the core rules of political decision in the liberal polity doctrine, but these rules may encounter three typical political stalemates: disintegration of the political community, nominal conflict on the supremacy, and virtual conflict on the supremacy. If a political regime in a political deadlock, simultaneously, has to cope with economic crises, political rebellions, or external wars, there might be a holistic political crisis or a total regime crisis. But the liberal polity doctrine actually has rich theoretical resources to prevent and overcome political crises, including state theory, institutional theory, theory of rule of law, defensive democracy theory, theory of state of emergency, and so on. Based on these theoretical resources, the liberal polity is more likely to prevent and overcome potential political deadlock and political crisis.

Key words: political deadlock, political crisis, liberalism, liberal democracy, militant democracy