

总统：选举还是推举？

程亚文

[内容摘要] 梁启超的《新大陆游记》曾指出美国自建国到 20 世纪初，历任最高行政领导人即总统庸才居多、优秀者很少，并分析了其成因。这同样适合于对当前美国总统特朗普和其他政治人士的评价。近年来美国内部政治撕裂现象的加剧，尤其是当前对新冠肺炎疫情的应对无力，暴露了当代美国政治领导者的德能与其职责的不相匹配。美国开国者十分重视政治领导者的行政才能与道德品质，所设计的选举人团制度，是一种精英选择机制，体现的是共和精神，但随着 19 世纪美国政治的政党化和民主扩展，政治领导者的产生越来越依赖于选举机制。随着 20 世纪中下叶以来的民主普及，政治领导者在直接选举机制下的劣质化程度加剧，这提醒人们需要反思民主制度的内在缺陷，和重新思考推举机制的意义，探索选举与推举机制在政治领导者产生中的结合优化。

[关键词] 梁启超；新大陆游记；选举人团；直接选举；资格审查

一场突如其来的公共卫生危机，成了检验世界各国政治制度的效率的试金石。进入 2020 年，在 2019 新型冠状病毒（COVID-19）全球肆虐之际，作为“后发”受到影响的欧美国家，相比早先一步陷入新冠肺炎疫情的东亚国家，在应对上明显要混乱得多，欧洲一些国家和美国政治人士的不作为和不负责任，令人难以置信。英国首相鲍里斯·约翰逊一度宣示英国的方法是“群体免疫”（herd immunity），后来在舆论压力下才调整为积极应对政策。美国在中国武汉市疫情暴发的 1 月初，即已收到中国的情况通报，但美国总统唐纳德·特朗普却在其后将近一个月的时间，一再声称新冠肺炎不过是大号流感，对可能的公共卫生威胁轻描淡写；美国一些州在出现明显的疫情后，仍然无所作为，不去采取有力措施。美国对外关系委员会（Council on Foreign Relations）高级研究员米卡·赞科（Micah Zenko）指出，新冠肺炎疫情在美国的大爆发，是比珍珠港和“9·11”事件更扎眼的失败，全是特朗普的领导过错，“特朗普政府官员做出一系列的判断（最大限度地淡化了 COVID-19 的危害）和决定（拒绝采取必要的紧急行动），致使美国人民跌落进本不会进入的险境之中”。^①其他政客的表现也好不到哪里，纽约州是全美疫情最为严重的地区，然而，该州州长安德鲁·科莫（Andrew Cuomo）迟迟不采取行动。在纽约市市长白思豪（Bill de Blasio）看到疫情危急而提议纽约“封城”时，仍被科莫强硬回绝，这位州长拒绝反思自己在前期的不行为，每天坐在聚光灯下开发布会，把一切责任都推给了联邦政府，此举竟然赢得了纽约州民众的极大好感，他们仿佛没有看到其他一些州如加利福尼亚，由于果断采取了“封

^① Micah Zenko, “The Coronavirus Is the Worst Intelligence Failure in U.S. History”, *Foreign Policy*, March 23, 2020.

城”措施而大大减缓了疫情。

危机时刻的欧美政客为何普遍表现得如此不尽如人意，其政治制度到底在哪里出了问题？一百多年前，中国著名思想家梁启超曾赴美国，对美国政治有非常详细的现场观察，他在当年的一些观感，特别是对美国政治领导人德能的评价，今天读来仍然发人深省。

一、梁启超看美国“大统领”

光绪二十九年（1903年）正月到十月，因戊戌变法（百日维新）失败而避走日本的梁启超，应美洲维新会之邀，从横滨起航，横穿太平洋，在北美开展了为期近九个月的实地考察，途经加拿大温哥华和蒙特利尔，在美国先后游历纽约、华盛顿、费城等十几个城市，回到日本后，将日记加工整理成《新大陆游记》一书。任公赴美考察期间，正值美国城市化突飞猛进、社会面貌日新月异的大转折“镀金时代”，在众多美国城市间穿梭，五光十色的城市文明给任公留下了深刻印象，透过他的记载，能够部分还原百余年前美国城市的一些面貌。比如在谈到纽约时，任公一边对其经济发达、充满活力倍感倾慕，另一边又对其混乱嘈杂、社会不公语露失望，“天下最繁盛者宜莫如纽约，天下最黑暗者殆亦莫如纽约”。据他所见，纽约的卫生状况堪忧，“一日不到公园，则精神错浊，理想污下”，而各种车马“终日殷殷于顶上，砰砰于足下，辘辘于左，彭彭于右，隆隆于前，丁丁于后，神气为错，魂胆为摇”。^①

但这并非《新大陆游记》的重点所在。任公当年的北美之行，是在经历亲身参与的政治变故之后，带着强烈的中国问题意识和“师夷长技”之心而往的，所到之处，广泛了解美国政治、经济、社会和文化现状，不仅与华人侨领商谈、在华人社群演讲，也与美国政界、商界、知识界人士多方接触，比如曾与时任美国总统西奥多·罗斯福、国务卿海约翰等相晤。不过，与那一时代不少同类游记对“欧风美雨”的一味艳羨不同，也与当代一些政治谈论者动辄以美国为样板而仰视不同，梁启超在看到并欣赏处于急速上升期的美国在各方面的优良表现的同时，又对美国“不可枚举”的“种种黑暗情状”，同样忠实于所见所察，或详或简记录与评论于游记之中。

梁启超访美期间的一个重要“发现”，是美国总统大多并非优秀者，甚至道德败坏者亦可能当选，“美国大统领（即总统）多庸材，而非常之人物居此位者甚希焉”。这是任公在游记中不惜笔墨特意阐明的一个问题。在5月16日至21日访问首都华盛顿期间，梁氏对美国的民主制度及总统选举过程做了认真考察，直陈美国的党争现象及其害处：“当其竞争剧烈之时，甲党对于乙党之候补者，攻击亦不遗余力。往往将其平生行谊，毛举以相指摘。”^②可贵的是，他对美国政治弊端的观察，又是立足于比较政治视野，尤其是对美国和英国的政治制度进行了较多对比。这种意识直至今日仍是欠缺的，很多人依旧习惯于把英美等欧美国家放在“西方民主制度”的同一个框里不加分别。梁氏敏锐地看到了英美政制尤其是选举制度的差异：“英国但求党员在议院中占多数耳，既占多数，则其党魁自得为大宰相而莫与争。故所争者，非在宰相其人也。美国反是，胜败之机，专在一着，夫安得不于此兢兢也”，由此得出结论：“美国争总统之弊，岂直此

^① 梁启超：《新大陆游记》，北京：社会科学文献出版社，2007年版，第50—51页。

^② 同上，第80页。

而已……吾游美国，而深叹共和政体，实不如君主立宪者之流弊少而运用灵也。”^①

在梁启超眼中，历届美国大统领庸才居多，英才往往只在战争时期才能出现，如华盛顿、林肯、罗斯福等人。他借英人布利斯所著《美国政治论》之述，指出美国大统领多庸才的成因，在于以下六个方面：美国第一流人物，多不肯投身于政治界；美国之国势及其宪法所规定，非必然非常之才，始足以当此任；美国自建国以来，于专制武断政体深恶痛绝；英杰之士多友亦多敌，使得木秀于林风必摧之；美国有两重爱国心，一曰爱合众之国，一曰爱本省之国；高才之士亦多有不自愿为大统领者。归结起来，主要又在两个方面，一是总统之位对一流人士吸引力不大。有别于英国首相“总揽立法、行政两大权，故必须有左右群众之雄辩，有案画大政策、创制大法律之能力”，美国大统领的权力受到诸多限制，“不过一奉行成法之长吏而已，与寻常一公司之总办，其职务正相等。故勤慎敏直之人，即可当此职而有余。而远虑博识，雄才大略，非所必需也”。二是政党竞争选举使真正的英杰之士容易因既有名声而饱受攻击，从而难以当选。这与查尔斯·A·比尔德在20世纪上半叶的观察一致：“一个杰出人物，无论伟大与否，只要供职过一个很长时期，对这个或那问题抱有过于自信的态度，就必然会树敌，而且敌人多得使他休想当选。”^②

梁启超还发现总统选举给美国带来了一些醒目的不良影响，比如竞选总统时，发生过杀人流血事件，而新上任之总统，如与前任者为异党，“则一国之官吏，将尽行易人”，^③官员在很短时间内大幅度更替，造成秩序混乱。新任总统还会忙于应酬求官者，根本无暇顾及政事。

把梁启超百多年前赴美“田野调查”时对美国大统领常非良士的“发现”，与现时的美国来做比较，会令人不禁莞尔，任公在游记中所列的美国大统领的种种不是，仿佛就是为今日量身定制的，不仅没有过时，反而更加映照鲜明。2019年7月，有着特殊关系的英美两国，曾发生一起严重的外交纠纷，起因是7月6日，英国《每日邮报》曝光了英国驻美大使金·达罗克的大量电子邮件，其中包含他写给英国首相府的内部备忘录，直陈“特朗普领导下的白宫失调又分裂”，“我们真的无法相信，这个政府能够从实质上变得更加正常。相反，他们会更加失调、不可预测、分裂、外交无能”。《每日邮报》在报道此事时，头版上赫然写着一个大标题：《我们在美国的人，说特朗普“无能”》。对美国媒体时常报道白宫内部矛盾重重、存在派系斗争，达罗克则表示，报道大多数都是真实的，是“真刀真枪之战”（knife fights），尽管美国总统特朗普不止一次出面辟谣称报道为“假新闻”。

2018年9月5日，《纽约时报》刊登了一篇题为《我是特朗普政府内部抵抗力量的一分子》（“I Am Part of the Resistance Inside the Trump Administration”）的匿名文章，文中批评特朗普的“无道德”和冲动导致“鲁莽的决定”，并直言特朗普行事方式对国家有害。此文的发表，曾使美国白宫陷入一场紧张的“内鬼搜索”行动。也是在2018年9月，以起底“水门事件”而知名的原《华盛顿邮报》调查记者鲍勃·伍德沃德，在采访多位局中人的基础上出版了《恐惧：特朗普在白宫》（*Fear: Trump in the White House*）一书，勾勒出特朗普没有同情心、说谎成性的形象，包括：为达到目的言辞无所顾忌；厌恶学习，缺乏基本常识和实证观念；不讲情面，毫无共情能力；很

① 梁启超：《新大陆游记》，第82页。

② [美]查尔斯·A·比尔德：《美国政府与政治》（上册），朱曾汶译，北京：商务印书馆，1987年版，第171页。

③ 梁启超：《新大陆游记》，第82页。

注重外在形象，自恋；不耐烦，冲动；注意力跨度短、健忘；不能在任何情况下示弱；金钱至上等。书中的特朗普政府，简直一团混乱，内部派系斗争激烈，需要不停地为特朗普的鲁莽或错误决策“擦屁股”，其核心决策圈的高级官员，大多数都在不长的时间内即被更换，且在更换时刻或之后都曾引发一些政治风波。这种以往罕见的场景充斥于当下时刻的美国政治生活，已鲜明展现出今天美国的内部政治对立程度之深。不仅如此，自特朗普当政以来，美国频繁从各种国际组织中“退群”，反复挑起与其他国家的贸易摩擦，已让全球秩序呈现更加明显的崩溃迹象，给很多国家包括其传统盟友在内，带来了极大的不安全感。一个极为反常的现象是，以往同属“西方阵营”的德国、法国、英国等国的领导人，与特朗普不仅没有成为“同事”，反而一个个看起来都成了美国总统的“敌对者”。典型的一幕是，2019年5月30日，德国总理默克尔在哈佛大学毕业典礼上发表演讲，呼吁“不能颠倒谎言与真相”，要“推倒无知与狭隘之墙”，非常有针对性、不点名地批评了特朗普。

二、选举人团制的变形

特朗普给世界展示的出尔反尔、谎言连篇、不讲信用、丑闻缠身的“浑不论”形象，不仅大大颠覆了以往人们对美国总统的认知，也与通常而言的政治领导人的形象大相径庭。《华盛顿邮报》为此专门做过报道，统计特朗普自执政以来，共已说过上万次谎言或带有误导成分的言论。美国的国家道德形象近年来也已严重下滑，对美国抱有期待的国家大量减少，这与其领导人的形象不佳是直接相关的。

在2018年出版的另一本有关美国现任领导者的著作《精神失常：特朗普治下白宫内幕》（*Unhinged: An Insider Account of the Trump White House*）中，曾在白宫担任特朗普高级助手的作者欧玛罗莎·马尼戈·纽曼，指出特朗普患有老年痴呆症。一个非常可能“精神失常”的人，却成为美国的最高行政首脑，这并不符合美国缔造者们的立国意愿。

美国总统拥有执行法律和制定国策的大权，与美国国会、最高法院“三权分立”而共同构成美国政治体系中的主权者，而且在19世纪经历了行政权的扩张后，总统一职在国家政治体系中的地位更为突出，甚至可以认为是最重要的。如何任命总统，因此是“国之大事”。美国开国元勋们对此曾有过细致考虑，对主权代理者的德与能都十分看重，比如美国首任财政部长、1787年费城制宪会议时新宪法的重要推动者亚历山大·汉密尔顿就曾提出：“要使一个人成为合众国总统这样显要职务的当选人，至少也需要相当的才能和优点。这个职务十之八九会由德才都很杰出的人担当。”^①这个说法与梁启超所认为的“非必须非常之才，始足以当此大任也”大相径庭。汉密尔顿甚至还认为：“总统每次当选任期四年；只要合众国人民认为他可信就可以多次连选连任。”^②从20世纪以来的实际表现看，与梁启超认为美国有识之士不愿意从政，以及总统职位在整个政治体系中并不那么紧要有很大不同，美国精英人士对担任政府高级职务，普遍还是有很大兴趣的，以往美国总统及其阁僚的教育程度、曾经的从业背景，就能说明这一问题。在2016

^①〔美〕亚历山大·汉密尔顿、约翰·杰伊、詹姆斯·麦迪逊：《联邦党人文集》，程逢如等译，北京：商务印书馆，1986年版，第348页。

^②同上，第350页。

年总统选举中，身为顶层精英的希拉里·克林顿，在确认败选结果后，竟忍不住号啕大哭，足见总统之位在她心中的分量之重。

在美国的一些关键时刻，总统往往发挥了决定性作用，比如亚伯拉罕·林肯在美国内战期间、富兰克林·罗斯福在“大萧条”之际。在对美国总统功绩的排名中，林肯、华盛顿和富兰克林·罗斯福这三位德能兼具的总统，总是名列前三，比如2018年2月美国政治学会（American Political Science Association）发布的《2018年历任美国总统评比结果》就是如此，而特朗普则忝陪末座，足见美国人对“伟大总统”的标准是什么，心里是有一杆秤的。将特朗普与林肯相比较，两者显然无法相提并论，原因是林肯是典型的美国精英代表，受教育程度高、博学多识，且公共形象好、道德威望也高，在内战结束后乃至今天，林肯对美国的影响，都并不仅仅在于他解决了美国在某一时刻之困，而在于他的长久的道德感召力，对美国人在精神上的激励。特朗普也许可以为美国解决当前的一些困境，但其糟糕的公众形象、严重有欠的道德感召力，不可能对美国人的精神产生多少激励作用，他的上台执政，长久影响可能是美国在国家形象上的迷失。美国学者R.G.哈切森认为，总统是美国公民宗教的大祭司，理当成为正直诚实的典范，“总统作为全国统一的象征，将示范共同的基础性的对上帝的信仰，以团结一个多元化的社会”，总统“作为一国元首，是全体美国人的总统。他确实也具有重要的宗教作用，即一种能把所有的美国人团结在一起的共同信仰的象征性作用，也是一种社会所依存的有效的价值观的象征性作用”。^①这也就是为什么美国前总统尼克松会因为窃听事件而被弹劾下台，里根为什么会因“伊朗门事件”而遭到指责。

总统选任不当，给国家带来的负面影响是巨大的，比如越来越多的美国政治观察家，就把近年来美国在经济、科技等方面的“下行”趋势，归咎于前总统乔治·沃克·布什在新世纪到来之后严重消耗美国国力的错误对外政策，而这位前总统与特朗普一样，也在外享有不喜学习的诨名。为防止将不适当的人推上总统宝座，汉密尔顿早有预见地提出，任命合众国总统“要尽可能地减少引起骚动和紊乱的机会”，为此，1787年的制宪大会最终决定总统的任命不依靠任何现成的组织，而是将决定权交给美国人民，选出若干人组成一个选举人团的中间机构，专门从事选任总统这样一项临时任务。汉密尔顿认为相比直接选举出一个人（即总统），这“就不容易造成震动整个社会的非常的、暴乱性的运动”。美国宪政体系的初始设计，是总统不能由人民直接选举产生，而是由各州议会推选总统选举人，再由总统选举人选举总统，其目的是“要采取一切实际可行的步骤去反对结党营私、阴谋诡计、贪污腐化”，而选举人团的临时性质以及其成员各自分离的情况，可以有效避免腐化的发生。^②

选举人团制度的独特之处在于，它既非依赖一个固定机构来设置议程和做出决定，也非由民众直接选举总统，虽然它“一开始就诉之于美国人民的直接行动”。^③在19世纪上半叶民主运动发生之前，挑选总统选举人的决定权在各州议会，由于是局限在小范围的政治精英人群做出选择，实际上可认为是推举产生，而由选举人再去选择总统，仍是一种精英决定，因此同样可以认为是

^①〔美〕R.G.哈切森：《白宫中的上帝》，段琦、晓镛译，北京：中国社会科学出版社，1992年版，第5、8页。

^②〔美〕亚历山大·汉密尔顿、约翰·杰伊、詹姆斯·麦迪逊：《联邦党人文集》，第346—347页。

^③同上，第347页。

推举。在早期阶段，美国总统的产生方式因此具有鲜明的精英选择意味，是从贤能中挑选贤能，虽然不能保证能够产生十分优秀的领导人，但把德能都很差的人推选上位的可能性也非常之小。

1787年的美国制宪者们之所以选择这种总统任命方式，在于当时主导的政治观念是共和而不是民主，而共和的重要体现，则是代议。被一些人称作为“美国宪法之父”的第四任总统麦迪逊区分了民主与共和的区别：“在民主政体下，人民会合在一起，亲自管理政府；在共和政府下，他们通过代表和代理人组织和管理政府。”^①按照今天的说法，前者是直接民主，后者则是间接民主。麦迪逊指出民主政体不能制止派别斗争的危害，他批评了当时的一种流行见解，即认为如果使人类在政治权利上完全平等，同时他们就能在财产、意见和情感上完全平等。麦迪逊青睐的是代议制的共和政体，它比民主政体有利于抑制党争，也有利于选出有德有能的政治代理人。^②梁启超在游记中说美国政治的弊端在于共和，实际上他没有弄清共和与民主之别。

美国宪法设计者用心良苦，但其后继发展却有点基因变异、与初衷相违。自首任总统华盛顿卸任之后，选举人制度逐渐变形了，特别是经历1830年代的“杰克逊民主”运动后，总统选举人经历了由议会推选到人民直选的转变，在选举人被选举产生的时刻，高度体现的是“人民主权”原则；然而，这个选举其实又并非是由一个个“选举人”在参与竞选，而是在一个个州选择潜在的执政党，一般情况下，只要某政党的总统候选人以多数票在某一州胜出，归属这一州的选举人票都将归此总统候选人所有。这在很大程度上瓦解了以往的包含民主原则的精英选择机制，使总统任命由间接推选变成事实上的大众直选，美国宪法缔造者们所重视的选举人投票走向形式化，选举人的选票更加只具有“选票”意义，没有了“选举”内涵。总统选举人的人选，也转向高度受制于被宪法缔造者所警惕的政党机制，他们都是由政党的州代表大会或州委员会提名，而被提名者往往是有身份的公民或愿意为竞选基金慷慨解囊的党员，总统选举人的职务实际上是一个荣誉头衔，比如在2016年的美国总统大选中，民主党总统候选人希拉里的丈夫、前总统比尔·克林顿，就被推举成了民主党在纽约州的总统选举人，他的那张选举人票最后投给了希拉里。同时，总统候选人又是由所属政党的决策会议或代表大会提名推出的，由此导致的结果是，“宪法制订者原来设计的那个慎重、公正、超党派的制度就被政治惯例彻底推翻了”，“它使国内每四年有六个月或六个月多充满了辩论和鼓动。它使个人追求权力的野心、各阶级的利益以及国家的命运处在危险中”。^③

共和制是美国开国元勋们的追求，然而，包含在共和制中的民主原则，是政治体系中一粒更善于吸收养分的种子，它在后来茁壮成长，并在进入20世纪以后成为美国政治体系和政治意识形态中的枝干成分。非代议形式的民主成分在政治体系中分量的不断加重，是当代美国政治家和政治思想家们频繁以“美国的民主”为傲的依据所在，但当下美国的政党极化、政治撕裂现象的愈演愈烈，不能不说也与美国政治体系中民主对共和“东风压倒西风”密切相关。在共和转向民主的过程中，去区分间接选举与直接选举在本质上的不同，已没有多大必要，早期间接选举的制度设计，所遵循的“人民主权”原则，就已经蕴含了走向直接选举的演化结果，原因无它，“选

①〔美〕亚历山大·汉密尔顿、约翰·杰伊、詹姆斯·麦迪逊：《联邦党人文集》，第66页。

② 同上，第48—50页。

③〔美〕查尔斯·A. 比尔德：《美国政府与政治》（上册），第182、142页。

举”是公民权利的体现，一个国家的民众一旦认识到公民权利在义理上的存在，就必然会不断在制度上对它提出越来越多和越来越高的要求。在民主成分占据主导地位后，当代意义的选举，多数时候已经不仅指向票选，而且指向民众意志的直接表达，因此，选举已经具有平民主义的内涵，而不再是以往的精英之治。

三、以推举平衡选举？

在美国，总统是主权代表者之一，而且在19世纪经历了行政权的扩张后，在国家政治体系中处于最为关键的位置。主权者的功能和权力是决断，1811—1845年曾任美国最高法院大法官的约瑟夫·斯托里说，“最大意义上的主权意味着最高的、绝对的、不能控制的权力，绝对的统治权”，^①正因为主权的绝对性和最高权威性质，产生一个既有能力又在道德水准上合乎众意的总统，在美国因此是至关重要的政治问题。然而，从美国来看，很多时候并没有做到。

从表象来看，以直接选举的方式产生领导人，不仅不能保证就是“良品”，而且出现“非良品”的概率还不小，民主机制可能选出无论在道德还是在个人能力上都不称职的总统。不仅美国如此，美国之外也不罕见，比如菲律宾和乌克兰都有过电影或喜剧演员当选总统的情况，这两个国家的政治稳定性，也一直不太高，尤其是乌克兰最近的几任总统，皆有贪污腐化渎职之行，在任期间国家治理则是一团糟。

直接选举出来的总统为何会不可靠？在于选举有其难以克服的弊端：德智均不良的人，有可能因善于迎合民众不断变幻的意愿而当选。汉密尔顿曾论述过这个问题，他说：“搞卑劣权力的本事，哗众取宠的小动作，可能把一个人抬到单独一州的最高荣誉地位。”^②实际上，这种情况不仅在州长选举，在任何选举过程中皆有可能发生，包括总统选举。也由于此，他又特意做了进一步阐明：“共和制度的原则，要求接受社会委托管理其事务的人，能够体察社会意志，并据以规范本人行为；但并不要求无条件顺应人民群众的一切突发激情或一时冲动，因为这些很可能是由那些善于迎合人民偏见而实则出卖其利益的人所阴谋煽动的。”^③汉密尔顿所担忧的这种情况，在以往美国总统选举中并没有经常发生，在技术条件相对落后的时代，尽管选举人团制度已经异化，但政治家操纵全民舆论的能力还是受到很多限制，选举过程仍在很大程度上受到精英群体的掌控。然而，进入20世纪下半叶以来，随着技术条件的改善，一些新技术特别是网络 and 即时通信技术的发展，总统候选人通过新兴媒介影响舆论进而当选的空间不断增大，无论是美国前总统奥巴马还是现总统特朗普，都鲜明体现了这一点。这也使得精英政治一步步退场，大众政治日渐走上前台。在“精英民主”让位于“大众民主”后，个别善于调动民众情绪的政治精英在更大范围内引导舆论走向也成为可能。

选举出不合适的政治领导者，对一个国家来说，是很大的麻烦，会加剧政治撕裂，造成既有政治体系的紊乱。麦迪逊曾十分担忧“党争”，认为“在一个组织良好的联邦能够保证的许多利益中，再也没有比制止和控制狂热分裂的趋势值得更正确地加以发挥了”，“党争就是一些公民，

①〔美〕梅里亚姆：《美国政治学说史》，朱曾汶译，北京：商务印书馆，1988年版，第137页。

②〔美〕亚历山大·汉密尔顿、约翰·杰伊、詹姆斯·麦迪逊：《联邦党人文集》，第348页。

③同上，第364页。

不论是全体公民中的多数或少数，团结在一起，被某种共同情感或利益所驱使，反对其他公民的权利，或者反对社会的永久的和集体利益”。^①麦迪逊所担心出现的场景，正是当下的美国政治现实，特朗普当政这几年来，美国的政党极化程度进一步加深了，看人而不看政见的政治站队现象也越发显眼。还须注意的是，选举人的制度设计，使得实质已成为直接选举的总统竞选，有可能出现获得选民票数少者反而得胜的情况，这背离了“民主多数”原则，更是会助长政治撕裂。

对直接民主和选举政治所带来的政治混乱现象在美国及其他一些国家的加剧，笔者近年尝试使用中国两个传统概念“道统”和“治统”来予以解释，认为以民主为主要指标的对政治合法性的过度强调，所带来的问题，是“治统”僭越“道统”、工具取代价值，导致国家发生方向性迷失。而所谓道统，乃是一套在长期历史积淀中形成的稳定价值理念和判别政治合理性的尺度。^②这样的政治是有时间感并能够联结过去、现在和未来的政治，但在高度发达的选举民主制度下，“人民主权”的具体落实，会因“人民”意志的不确定性，而使“主权”成为一个丧失稳定的原则、飘忽不定的意志，这样的政治没有时间感，因此也是没有“道统”的。换成西方政治学的词汇，则是以往曾有一定历史规定性的公民间的契约，变成了“人民”对政治不断变幻的临时安排，代际契约被替换成了一个没有前后传承关系的同代短期契约。

以往的美国政治是有“道统”的，尽管它并不完善，然而，民主手段的过度使用，却已在瓦解美国政治中本就有欠缺的“道统”。它的一个重要表现，就是选举出不称职的主权代理者，其麻烦还在于，当这个主权者不称职时，一般情况下还只能等待他的任期结束时，才能更换他，而不能随时更换，想弹劾换掉也是很不容易的。专栏作家爱德华·卢斯如是说：“我们已经麻木了。特朗普极不适合当总统，但显然任何人都对此束手无策。”让一个德不配位、智不称职的领导者长期主导国家政治生活，对任何一个国家来说都是危险的。

特朗普的不靠谱，也使人要去想一个问题：美国总统到底以什么样的方式选出才是恰当的？换言之，代表一个国家且实质行使权力的主权者，该如何产生？在普遍舍弃了王位继承制度的“现代”世界，实际上，无非两种基本方式：一种就是选举，另一种则是推举。主权者一般情况下无法通过由某一机构直接任命的方式产生，而推举可能有多种形式，使用排除法，凡不是直接选举产生的，都可认为是推举。

在19世纪上半叶民主运动之前，美国政治中盛行的乃是精英选择，不仅总统的产生具有推举性质，而且其他官员也大多是推举出来的，比如众议员和州长，就都是由立法机关推选。^③实际上，直至今日，虽然美国总统已转变为实质上的直接选举产生，但其他西方国家的政治领导人，其产生仍有很强的推举性质。以英国为例，最高领导者之外的政治性职位，比如议员，是直接选举产生，但日常实质扮演主权者角色的首相，并非由英国民众投票选出，而是由议会选举中获胜的政党领袖自然出任。英国政党领袖的产生，以往决定于议会党投票，20世纪下半叶以来经历了重要变革，扩大了党内民主。比如保守党领袖，过去主要是由保守党议会成员投票决定，等于在贤能中选贤能，实质上是推举；而在1998年后改为党员投票选举，属于直接选举，在这个环节体现的是全体党

①〔美〕亚历山大·汉密尔顿、约翰·杰伊、詹姆斯·麦迪逊：《联邦党人文集》，第44—45页。

②参见程亚文：《重申“道统”：反思民族国家的限度》，《学术界》，2019年第3期。

③〔美〕梅里亚姆：《美国政治学说史》，第103页。

员的意志；然而，对参与党的领袖竞选的人，又是由议会党通过投票，把领袖人选缩减到两名候选人，然后由全体党员根据一人一票制的原则投票决定。也就是说，如果过不了议会党这一关，没有政治精英群体的认可，也就没有了参加党首竞选的资格。工党领袖同样也已改为党员直选产生，但也仍然在很大程度上受制于议会，领袖职位空缺，必须得到 12.5% 的议员支持才可以参加领袖职位的角逐。德国的情况类似，实际履行主权者角色的总理并非直接由人民，而是由议会选举产生，获胜的多数党领袖成为总理的不二人选。不仅如此，德国实行两票制选举制度：第一票用于选出选民所在选区的议员候选人，并根据简单多数原则，由获得选票最多的人当选，联邦议院 598 名议员中的半数即 299 名议员通过这一方式产生；第二票用于选举政党，各党获得第二票的多少将决定其在联邦议院中拥有席位的比例，对该党能否上台执政具有举足轻重的意义。也就是说，德国的议员选举也并非遵循直接民主原则，其“第二票”设置，为政党在自己的“小圈子”进行内部的精英式“秘密”操作提供了制度保障。这一制度设计，有利于减小民主政治的不确定性，但不足在于，从现实表现看，它在德国已沦为政党分肥机制，并没有真正起到挑选精英的效果。

英国和德国对政治领导人的选择，并不忽视民主因素，但又并不完全信赖选举，而是推举与选举相结合。在进入选举环节之前，为候选政治领导人设置的推举环节，实际上是一种资格审查，由于是从贤能中选贤能，它其实是为选举创造了一个过滤机制，最大限度地将德能不佳者挡在了参选政治领导人的门外。从现实表现来看，以这种方式产生的国家领导者，在德能上表现都不佳的概率，比以直接选举的方式产生领导者要小得多。欧洲国家就很难出现特朗普式人物，当前的英国首相约翰逊被人称作“英国特朗普”，但这两人的差别其实非常之大，后者虽不怎么遵守成规，却也并非谎言成性，私德也未见多大欠缺，而且，与特朗普形成鲜明对比的是，约翰逊毕业于牛津大学，曾是个“学霸”，以博闻多识见著，他的很多表现都符合英国传统的达人形象。

除资格审查外，为保障推选出来的主权者称职，“议会民主制”国家对罢免主权者，设置了相对易于操作的程度，在认为首相或总理不称职时，议员可通过不信任投票随时罢免，这比起美国通过弹劾罢免总统，机制上要顺畅得多。当然，一般来说，只要议会选举中获胜的多数党的优势没有丧失，不信任投票的场景就很难出现。主权者的权力虽然具有绝对性，但其绝对性是有边界和限度的，在国家由法律、惯例、非常时刻的应急需要等所规范的范围内，可以对国家事务做出决断，超出这个范围的任意“决断”，是非法和没有正当性的，正如让·博丹（Jean Bodin）在论主权时所说，君主应当遵守自己所订立的法律。主权者不遵守由其订立的法律或不能履行职位要求时，就需要有相关的约束机制来予以监督。伊朗的宗教精神领袖是事实上的主权者，并不是由民众或伊斯兰信众直接选举产生，而是由专家委员会小范围选举——实际上是推举产生。在制度设计和安排上，专家委员会还拥有弹劾最高精神领袖的权力，虽然这种情况在伊朗还没有发生过。

资格审查和罢免机制，是以往欧洲国家尽可能保证“贤能之治”的两种重要制度。英国政治学者塞缪尔·E. 芬纳（Samuel E. Finer）曾谈到 13 世纪佛罗伦萨共和国的选举体系，一个关键性设计就是通过审查候选人的预选来对选举过程进行操控，一个合格的候选人需要满足很多条件，审查机制会把认为“不合格的人”排除在外。^①这种做法在当代仍有余音留存，伊朗的议员选举

^① [英] 塞缪尔·E. 芬纳：《统治史》（卷二），王震译，上海：华东师范大学出版社，2014 年版，第 383—384 页。

就非常醒目地设置了资格审查环节，比如在 2004 年的议会选举中，就有大批改革派人士被取消参选资格。在英、德等国，审查机制也仍变相存在，只不过随着大众参与的普及和民主的深入发展，审查机制在政治体系中的功能与效率相比以往已经大打折扣。

从很多国家的情况来看，在对政治人物的选用上，一般政治人物和主权者是有明显不同的。欧洲国家的议员已普遍由民众直选产生，但对主权者的挑选则有两道程序，即在对一般政治人物实行直接选举的基础上，再以资格审查、党内投票、议员选举等方式产生主权者，以此既保证符合民意（合法），又保证贤能者上位（合理）。这其实是一种正当性统摄了合法性的政治制度安排。一些采用以直接选举的方式产生主权者的国家，要保障政治稳定性和政治效率，相对来说要困难得多，更容易走向政治衰败。法国在战后建立起来的第五共和国，通过了至今还在生效的 1958 年宪法，一开始规定总统由一个选举团选出，该选举团由议会议员、省议员、海外领地议员以及市镇议会选举的代表组成。在 1962 年的修宪中，又规定总统候选人资格至少由 100 名议员、经济和社会委员会委员及 10 个省的参议员或兼有议员资格的市镇长的提名，向宪法委员会提出，这实际上是对总统候选人的资格审查，是从精英里挑选精英。1962 年修宪还将总统由选举团选出，改为由普选直接选出。在戴高乐时代，由于他的巨大威望，直接选举产生主权者没有什么问题，符合魅力型领袖所需要的制度模式，但在戴高乐身后，直接选举的弊端就开始展现，其后的法国领导人，都很难说德能兼备、深孚众望，近些年来政治乱象在法国已显著增多，政治衰败清楚可见。前总统德斯坦曾感受到这一问题，在他当政期间，曾在 1974 年成功加强了议会的权力。他还主张今后应由议会选举总统，先经两院分别投票通过，后经两院联席会议表决通过，其目的在于避免举行公民投票时可能引起的政治动荡。但此项修宪案未获通过，法国总统此后仍由普选产生。^①

四、结语：未“终结”的主权者选择难题

一种好的政治既需要以一定的制度形式体现出人民意志和合法性，也需要一定的机制设置来保障合理性，因此在同一个政治体系中，政治人物进入公共职务，选举与推举的方式宜两相结合、互补长短和相互制衡。以民主话语为代表的“合法性”叙事，更加注重前者，这也导致近些年来不少国家出现了“治统”僭越“道统”、政治合理性缺失，进而导致政治混乱现象发生和加剧。直接选举在如瑞士这样的规模较小的国家可能不会产生多大的负面影响，原因是这样的国家接近于“熟人社会”，政治人物的德能情况会最大程度为众所知，想通过煽动民意来上位相对困难得多，但对于规模较大的国家来说，因其内部复杂性，直接选举可能会是一种政治麻烦。在政治体系中，对领导人或主权者的挑选，是重中之重，20 世纪以来，通过民主选举、大众决定的方式产生主权代理者，成为政治意识形态的主导性观念，但其实际效果却并不尽如人意，尤其是近些年来，反而看得更多的是乖张与任性。这在今年以来新冠肺炎疫情全球肆虐、欧美政治领导者的低劣表现中，更是一览无余。

危机是对政治制度成色的检验，在危机应力乏力的情况出现时，也是需要反思政治制度的欠缺的时候。1650 年，英国人托马斯·霍布斯（Thomas Hobbes）完成了对后世影响颇大的《利维坦》（*Leviathan*）一书的撰写，这本书中对君权神授论的反思及对绝对主权的强调，其触发因素乃是

^① 郭华榕：《法国政治制度史》，北京：人民出版社，2005 年版，第 543、549、560 页。

1642—1651年的英国内战。在新冠肺炎疫情大流行之际，一些美国学者也开始意识到需要深入反思美国政治制度中的缺陷。哈佛大学肯尼迪政府学院教授史蒂芬·M. 沃尔特（Stephen M. Walt）认为，过去很长时间以来，美国的全球影响力建立在经济和军事实力的强大结合、一系列盟友的支持和对美国能力的广泛信心这三个支柱上，美国曾拥有最具能力的官员、运转最好的企业、最先进的金融公司和最贤达的领导人。然而，今天的美国已面临国家能力危机，已陷入苏联最后一任部长会议主席尼古拉·雷日科夫（Nikolai Ryzhkov）所描述的苏联后期一样的场景：“监守自盗，收受贿赂，在报告中、报纸里甚至在讲台上撒谎，一边相互授予勋章，一边沉迷于谎言。整个国家全都如此——从上到下，从下到上。”他指出，自利的文化潮流已使责任感和追责机制都严重缺失，“正直和奉献没有回报，而失败又得不到惩罚”。在这种情况下，再像以往那样挑选出贤达的领导人，已经不太可能。特朗普更像是一个表演者，他更擅长蒙骗他人和逃避责任。自他上任以来，逐步清除了管理团队中真正的专家，取而代之的是二线的雇佣文人和谄媚者，在遇到突发性复杂问题时，不可避免会处理失当，然后推卸责任。“这是美国历史上绝无仅有的角色失败，即便在情况更为糟糕的时代也不会出现”，“一个严肃的国家，怎么可能选择一个明显不称职的且拥有长期失败与欺瞒记录自我推销者作为国家领导人呢？”史蒂芬看到了问题所在，在变异了的美国民主制度下，已经难以挑选出合格的政治领导者。这种现象并非始于今日，史蒂芬指出，在过去的四分之一世纪里，负责任而有能力的领导者早已消失于美国政治生活。美国一直在挥霍其宝贵声誉，相关的“违章罚单”可以列出一大串：前总统比尔·克林顿对白宫实习生不负责任的调戏；小布什政府忽视了“9·11”之前的恐怖袭击警告；对2005年卡特里娜飓风和2017年玛丽亚飓风的笨拙反应；历任美国领导者无力赢得或结束在阿富汗和伊拉克的战争，以及对利比亚、也门、叙利亚等地不明智的干预；还有共和党政府多次上演的“政府关门”；等等。史蒂芬说，“美国人应该反思：花费一整年的时间去选举一个任期四年的人是否真的有意义？……荒谬的选举人团制度——它确实是一个不可辩驳的历史遗物，在系统地剥夺全国大部分地区选民的权力。”^①

这场公共卫生领域的危机仍在发展中，必定又将传导到各国的经济、社会和政治领域，在它行将产生越来越多、越来越大的负面影响时，对政治制度和机制的反思也变得愈加必要。其中之一则是政治领导者的选择问题，它仍是一个重要的政治学议题，需要有新的理论和实践探索。

作者系上海外国语大学国际关系与公共事务学院政治学系主任、教授

^① Stephen M. Walt, “The Death of American Competence”, *Foreign Policy*, March 23, 2020.