

民主政体为何走向崩溃？

——评《民主崩溃的政治学》

胡 鹏*

包刚升 (2014). 民主崩溃的政治学. 北京: 商务印书馆. 共 518 页.

民主政体的兴起、巩固和崩溃是比较政治学研究的核心议题之一，在国际一流的政治学刊物中，对民主政体的实证研究占据着重要位置。蒙克 (Munck) 和 斯奈德 (Snyder) (2007) 统计了三本比较政治学顶尖学术期刊：比较政治 (*Comparative Politics*)、比较政治研究 (*Comparative Political Studies*)、世界政治 (*World Politics*) 从 1989 年至 2004 年刊发的所有文章，其中有关民主化和民主崩溃 (Democratization and Democratic Breakdowns) 的论文占 16.3%，更宽泛意义上与政体 (Political Regimes) 相关的论文占 26.6%，在所有议题中位居前列。在中国，无论是学术研究还是民间讨论，民主都是热门话题。现有关于民主的研究和讨论集中于思辨层面的话题，如“民主的内涵是什么”、“民主是否可取”等，这其中隐含着讨论者对本国状况的现实关怀。经验层面上，国内对民主政体的原创性实证研究较为少见，以翻译外国学术作品居多，这表明我们对世界民主政体状况的研究存在不足。事实上，民主政体兴起的原因、巩固的条件、运行的机制（如选举、政党制度、议会政治、公共政策、政府绩效、公共舆论）、衰败的原因等，都是值得深挖的重要议题，对中国也有很强的借鉴和参考价值。国际学术界对此已经做了大量的工作，积累了丰富的成果。现有的中文著作也主要关注民主转型和民主的巩固，民主崩溃这一议题则尚未涉及。因此，无论从研究议题还是研究方法上，复旦大学国际关系与公共事务学院包刚升博士的《民主崩溃的政治学》都是一部有分量的开创性作品。本书不满

* 胡鹏，香港中文大学政治与行政学系，博士候选人。

足于翻译引进的传统路子，在批判性地吸收现有研究的基础上，它为我们理解和解释民主政体的崩溃提供了一个新的普遍性理论框架。理论框架建立后，本书通过对四个国家的比较历史分析进行考察和验证。全书由八个章节组成：在第一章中，作者提出研究问题并进行相应的概念界定，接着梳理现有的解释并提出自己的解释框架；第二、三章详细讨论解释框架的两个组成部分：选民政治分裂和不合理的政治制度安排；第四、五、六、七章为四个国家的案例分析；在第八章中，作者对全书的论点、案例进行小结，并对新兴民主政体避免崩溃提出政策建议。

一、问题意识与概念界定

向民主政治的转型并非一蹴而就，民主制度建立起来后，如果不能有效运转，很可能走向崩溃。历史上，魏玛共和国的崩溃伴随着纳粹德国的兴起，最终引发二战；在如今，泰国、乌克兰的民主政体也处在动荡之中。为什么有的民主政体走向崩溃，而其他的则得以维系和巩固？本书试图解答这个兼具理论性和现实性的重大问题。

在讨论民主崩溃之前，我们首先要了解什么是民主和民主崩溃。作者采用熊彼特、达尔等人的定义，将民主界定为“由选民通过自由、公平、竞争的选举制度投票选择政治领导人或政府的一种制度安排”（第16页）。而民主崩溃或民主政体的崩溃指的是“一国从民主政体向非民主政体或无政府状态的逆转”（第16页），在“政治参与”和“政治竞争”任一维度的显著下降都可以被认为是民主政体的崩溃。民主崩溃在现实中表现为军事政变、内战、行政政变或遭到外部入侵或占领。由于外部入侵或占领的状况较为罕见，本书主要讨论内部因素引发的民主崩溃。人类历史上，民主政体的崩溃时常出现，跨越时间和地域，如何解释？

二、解释框架

本书梳理了四种已有的解释：（1）阶级冲突，即强调贫富阶级的激烈冲突导致民主政体的崩溃；（2）经济因素，即在经济发展水平较低、经济不稳定

（比如经济危机和高通货膨胀）的社会以及经济绩效低的社会，民主政体更容易崩溃；（3）民主国家内部的社会分裂，即由族群、宗教、语言、文化、地区引发的社会分裂危及民主政体的持续；（4）不当的政治制度引发民主崩溃，例如总统制、极化多党制的存在。作者认为单一强调引发民主崩溃的社会基础（阶级冲突、社会分裂、经济发展）或者政治制度的设计都难以解释跨时间和跨地域出现的民主崩溃现象，在批判性吸收前人研究的基础上，作者提出了对民主崩溃的新解释：高度分裂的选民结构与不合理的政治制度安排共同作用，导致民主的崩溃。这其中的逻辑链条是：“一个民主国家存在高度的选民政治分裂时，就有可能引发激烈的政治对抗和政治冲突，如果民主政体下的政治制度安排不能塑造有效的国家能力或政府能力，民主政体就无力缓解或解决这种政治冲突，这样国内政治危机就会持续恶化，最终导致民主政体的崩溃。”（第 32 - 33 页）图 1 清晰地展示了这一理论框架。

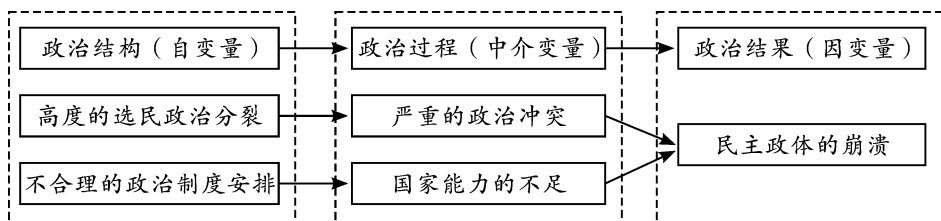


图 1 （来自本书第 33 页）

“民主政体下的政治危机可以被视为政治冲突和国家能力两者强度的对比，也可以进一步被视为选民政治分裂和政治制度安排两个因素的对比”（第 38 页）。具体来看：选民政治分裂程度越高，政治冲突越严重；政治制度安排有效性越低，国家能力越低；政治冲突难以得到控制，就容易引发民主政体的政治危机，民主政体容易走向崩溃，反之，则不容易引发民主政体的政治危机，民主政体也不会走向崩溃。

选民分裂与社会分裂并不相同，后者讨论的是全体社会成员，而前者则只针对政治参与者或选民。选择分析选民分裂而非社会分裂，是因为在民主政体下，“只有选民的选票和其他政治参与行为才会对政党制度和政治冲突产生直接的影响”（第 64 页）。选民政治冲突的主要表现为以下五种：阶级分裂、宗教分

裂、地区分裂、族群分裂，以及政治偏好方面选民在“民主—威权”维度上的政治分裂。如何测量和判断选民分裂结构？作者认为最为有效的是选民调查，但由于现实条件的限制，现实中可以采用以下方法：（1）分析选民的投票结构；（2）考察和评估重大政治议题；（3）考察政治暴力或准暴力现象。

选民政治分裂容易走向政治冲突，但它还不足以引发民主政体的崩溃，另一个条件是不合理的政治制度安排。不合理的政治制度削弱国家能力，使国家难以控制政治冲突，最终引发民主政体的危机和崩溃。一些关键性的制度安排能够显著影响国家能力：首先是一个国家内部不同行政区域之间的政治关系，中央和地方的政治分权关系是保持国家统一和民族团结的关键，这关涉“国家性”（Statehood）；其次是关于选举和投票的制度安排，它涉及政府—社会关系；最后是关于政治决策的制度安排，例如立法权和行政权之间的关系，它事关政府内部的运行。凡是强化中央政府权力、强化大型主导政党和政党体制、强化立法机构和行政机构合作的民主政治体制，作者称之为“向心型民主政体”，反之则为“离心型民主政体”（第138至139页）。向心型民主政体往往会提高国家能力和政府能力，有利于民主政体的稳定，离心型民主政体则反之。

“选民分裂程度加政治制度安排”无疑是一个结构性的解释，如何看待政治行为者在民主崩溃中的作用？作者认为选民结构和政治制度设定了相应的激励和约束结构，理性的政治行为者在这样的激励和约束结构下选择自己的战略和行为。例如“当选举制度提供更多向心激励时，政党和候选人会努力发掘靠近中间立场的多数选民的政治偏好，而当选举制度提供更多离心激励时，政党和政治精英会努力发掘位于不同特殊立场上的不同选民群体的特殊政治偏好”（第143页）。政治行为者的作用不可忽视，但他们更多地受结构性和制度性的因素影响。

三、案例分析

选民政治分裂程度的高低、向心型民主政体或离心型民主政体，可以搭配结合成四种状况，如图2所示：

| | |
|---|---|
| <p>3 中间状态</p> <p>选民政治分裂程度高</p> <p>向心型民主政体</p> | <p>4 民主崩溃</p> <p>选民政治分裂程度高</p> <p>离心型民主政体</p> |
| <p>1 民主巩固</p> <p>选民政治分裂程度低</p> <p>向心型民主政体</p> | <p>2 中间状态</p> <p>选民政治分裂程度低</p> <p>离心型民主政体</p> |

图 2

区域 1 是民主巩固的状态, 区域 2、3 状况下的民主政体处于中间状态, 不够稳定, 但还没有走向崩溃的危险, 区域 4 状况下, 民主政体走向崩溃。作者采用比较历史分析办法, 选取了四个国家 (德国、尼日利亚、智利、印度) 作为案例进行分析。德国、尼日利亚、智利的民主政体在历史上出现了民主崩溃, 印度的民主政体则维持下来。德国魏玛共和国后期, 阶级分裂和“民主-威权”维度的选民政治分裂十分严重, 纯粹的比例代表制安排塑造极化多党制, 半总统制引发行政权与立法权的冲突, 最终导致魏玛民主政体的崩溃; 尼日利亚第一共和国时期, 族群冲突日趋严重, 同时由于中央地方关系设计不合理, 地区主义严重, 最终出现军事政变和内战, 民主体制终结; 1970 年代的智利同样存在激烈的阶级冲突, 比例代表制使得政党体制趋于极化, 总统制引发总统和议会的冲突, 军事政变最终颠覆民主体制; 印度在 1947 年建国后的一段时间里, 社会分裂虽然严重, 但选民政治动员不充分, 社会分裂没有引发选民政治分裂, 同时政治制度是向心型制度安排, 民主政体因而存活下来。

作者不但考虑了各国横向之间的异同, 也从时间维度对四国的政体变化进行了纵向比较。经历了经济发展后, 德国和智利的选民政治冲突大大降低, 同时两国的政治制度安排也进行了革新, 从民主崩溃 (区域 4) 走向了民主巩固 (区域 1); 尼日利亚调整了中央地方关系, 加强中央集权, 但国内选民的政体分裂依旧严重, 政体得以延续但又充满不稳定性, 从民主崩溃 (区域 4) 向中间不稳定状态 (区域 3) 移动; 20 世纪 60、70 年代后的印度社会经历了显著的政治动员, 高度分裂的社会结构逐步转化为选民之间的政治分裂结构, 政治制度方面, 地方分权化程度有所提高, 但整个政治体制依然维持向心型民主政体

的特征，印度的民主政体得以延续但存在隐忧。遗憾的是，本书的案例分析并没有涵盖区域2，即选民分裂程度低、制度安排不合理的状况。

四、讨论与商榷

本书以问题为导向，解释框架清晰并搭配详实的案例分析，是严肃的社会科学作品。以下是一些讨论和商榷：

本书的解释框架面临因果关系倒置、解释变量外生性不足的问题，本书也难以避免。首先，本书的逻辑是：选民高度分裂引发政治冲突、政治制度安排不当导致国家能力下降，两者引发民主崩溃。另一个场景可能是：民主政体即将崩溃，表现为选民高度分裂、国家能力严重下降。民主政体的本身即为相应的政治制度安排以及现实运作中的选举政治，选民状况、政治制度与民主政体的界限难以划清，它们就是民主政体的一部分；其次，选民分裂与政治制度安排之间也并非毫无联系，例如现有的选民结构会影响统治者设计新的选举制度（Boix, 1999），选举制度安排反过来也会影响选民的投票率（Voter Turnout）（Powell, 1986；Jackman, 1987）；进一步，选民分裂程度、政治制度安排可能只是中间变量，背后还有其他因素在作用，例如书中多次提到的经济因素，德国民众转而支持纳粹就与1929年的经济大萧条紧密相关；最后，作者不分析民主政体遭到外部入侵走向崩溃的状况，但国际环境对国内政治的影响并不仅仅表现为直接军事入侵，国际联系通过加强利益纽带和输送价值观也能影响国内政体的变动（Levitsky & Way, 2005；2006），智利1973年的军事政变就得到了美国的支持。

理论框架两个组成部分的因果链条也值得进一步推敲。在选民政治分裂部分，选民在利益和对政治议题的看法上的高度分裂，并不意味着选举政治就会走向暴力和政治冲突，这需要考察其他因素的作用，例如政治文化和传统。民主政治的本质是妥协，民主的巩固就是民主成为“唯一的游戏规则”，谁也没有激励去改变它（Linz & Stepan, 1996）。历史上，二战后西欧的工人阶级和资产阶级达成了历史性的妥协，工人放弃整体革命，而资本家则给予工人福利和民主权利（Przeworski & Wallerstein, 1982）。考虑到所有社会中不同群体的利益、

认同、观点都不尽相同,需要进一步分析的是:为什么有的选民分裂引发了持续性的暴力和政治冲突,而有的则没有。

在政治制度安排部分,政治制度只是提升国家能力的必要条件,而不是充分条件。国家构建以及国家能力的提升受多重因素影响,制度只是其中一个。移植在他国运行良好的政治制度未必能提高本国的国家能力,2003年后的伊拉克就是例证。进一步,国家能力对民主政治的影响并不是单向的,民主政治反过来会影响国家能力的变化。斯莱特(Slater, 2008)通过对东南亚几国的比较研究发现,民主选举下的人口登记、信息普查、以及随之产生的大众动员型政党都有助于国家基础性能的扩展。迪坎尼奥(Decanio, 2005)对美国进步主义时期的选举进行研究后指出,选民往往具有盲目和无知性,政治行为者可以通过操控政策议题和大众舆论来推动国家权力的扩张。

五、小结

冷战结束后,全球政体的演变并没有走向“历史的终结”。相反,两不像政体(Hybrid Regime)逐渐增多、一些威权政体实现延续和稳固、新兴民主政体出现倒退和失败,这些现象引起了学术界的普遍关注和思考(如: Diamond, 2002; Fish, 2005; Magaloni, 2006; Brownlee, 2007; Gandhi, 2008; Levitsky & Way, 2010; Svoboda, 2012)。本书通过分析民主政体的崩溃提醒我们:成熟稳固的民主体制并非“常态”,它的出现倚赖良好的制度和社会条件,政治冲突如果难以控制,很可能摧毁已有的民主体制。对新兴民主政体的研究显示:不少国家虽然实现了普选和政治竞争,但产生的政府缺乏应有的权威,无法维持国内的安全和秩序,也难以有效地提供公共产品和服务。这些政体的转型往往来自外部因素的驱动,缺少巩固民主体制的内部条件,尤其缺乏一个有效运行的国家政权(Rose & Shin, 2001; Joseph, 2003; Fukuyama, 2004; 2005; Mansfield & Snyder, 2007)。本书同样重视国家政权的有效运作对民主巩固的意义。与前人不同之处在于,作者从制度主义的视角入手,将国家构建与民主转型的关系具体化,建立“政治制度影响国家能力,国家能力影响民主政体存活”的递进因果链条,从而提出了制度设计影响国家能力和民主政体存活的新论点。作者进

一步区分向心型政治制度和离心型政治制度，从而为我们评判政治制度的优劣提供了标准，这无疑也有很强的政策启发意义。

对政体的研究没有止境，新方法的出现使我们对历史有了更丰富的解读和分析（Capoccia & Ziblatt, 2010），新出现的政治现象也对现有理论提出了挑战（如：Stepan & Linz, 2013），建构一般性理论与分析复杂政治过程两者之间存在持续性的张力（Kitschelt, 1992）。《民主崩溃的政治学》基于对理论文献的细致把握和对案例的详实分析，试图在理论构建和现实分析中找到平衡。民主崩溃的对面是民主转型和巩固，作者本书在的末尾也展现了自己对现实的关怀，对新兴民主政体如何避免崩溃提出了自己的建议，如促进现代化和降低不平等、设立向心型政治制度等。本书为我们增进对政体变革的认识和理解提供了宝贵的智力资源，对关心政治发展和政体变革的人而言，它都是不可错过的作品。

参考文献

- Boix, C. (1999). Setting the Rules of the Games: The Choice of Electoral Systems in Advanced Democracies. *American Political Science Review*, 93(3):609-624.
- Brownlee, J. (2007). *Authoritarianism in an Age of Democratization*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Capoccia, G. & Ziblatt, D. (2010). The Historical Turn in Democratization Studies: A New Research Agenda for Europe and Beyond. *Comparative Political Studies*, 43(8/9):931-968.
- DeCanio, S. (2005). State Autonomy and American Political Development: How Mass Democracy Promoted State Power. *Studies in American Political Development*, 19:117-136.
- Diamond, L. (2002). Thinking About Hybrid Regimes. *Journal of Democracy*, 13(2):21-35.
- Fish, M. S. (2005). *Democracy Derailed in Russia: The Failure of Open Politics*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Fukuyama, F. (2004). The Imperative of State - Building. *Journal of Democracy*, 15(2):17-31.
- Fukuyama, F. (2005). Stateness First. *Journal of Democracy*, 16(1):84-88.
- Gandhi, J. (2008). *Political Institutions under Dictatorship*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Jackman, R. W. (1987). Political Institutions and Voter Turnout in the Industrial Democracies. *American Political Science Review*, 81(2):405-424.
- Joseph, R. A. (2003). Africa: States in Crisis. *Journal of Democracy*, 14(3):159-170.

- Kitschelt, H. (1992). Political Regime Change: Structure and Process – Driven Explanation? *American Political Science Review*, 86(4):1028 – 1034.
- Levitsky, S. & Way, L. A. (2005). International linkage and Democratization. *Journal of Democracy*, 16(3):20 – 34.
- Levitsky, S. & Way, L. A. (2006). Linkage versus Leverage: Rethinking the International Dimension of Regime Change. *Comparative Politics*, 38(4):379 – 400.
- Levitsky, S. & Way, L. A. (2010). *Competitive Authoritarianism: Hybrid Regimes After the Cold War*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Linz, J. J. & Stepan, A. (1996). *Problems of Democratic Transition and Consolidation: Southern Europe, South America, and Post – Communist Europe*. Baltimore and London: The Johns Hopkins University Press.
- Magaloni, B. (2006). *Voting for Autocracy: Hegemonic Party Survival and Its Demise in Mexico*. Cambridge: Cambridge University Press, 2006.
- Mansfield, E. D. & Snyder, J. L. (2007). The Sequencing “Fallacy”. *Journal of Democracy*, 18(3):5 – 10.
- Munck, G. L. & Snyder, R. (2007). Debating the Direction of Comparative Politics: An Analysis of Leading Journals. *Comparative Political Studies*, 40:5 – 31.
- Powell, G. B. Jr. (1986). American Voter Turnout in Comparative Perspective. *American Political Science Review*, 80:17 – 43.
- Przeworski, A. & Wallerstein, M. (1982). The Structure of Class Conflict in Democratic Capitalist Societies. *American Political Science Review*, 76(2):215 – 238.
- Rose, R. & Shin, D. C. (2001). Democratization Backwards: The Problem of Third – Wave Democracies. *British Journal of Political Science*, 31(2):331 – 354.
- Slater, D. (2008). Can Leviathan be Democratic? Competitive Elections, Robust Mass Politics, and State Infrastructural Power. *Studies in Comparative International Development*, 43:252 – 272.
- Stepan, A. & Linz, J. J. (2013). Democratization Theory and the Arab Spring. *Journal of Democracy*, 24(2):15 – 30.
- Svolik, M. (2012). *The Politics of Authoritarian Rule*. Cambridge: Cambridge University Press.