

民主转型22讲

[美]戴雅门(Larry Diamond) / 撰述
天安门民主大学 / 翻译



民主转型 22 讲

571.6
4344c


b3429413.

民主转型 22 讲

〔美〕戴雅门 撰述

天安门民主大学 翻译



 溯源书社



天安门民主大学 顾问

余英时 戴雅门(Larry Diamond) 鲍 彤 杨力宇

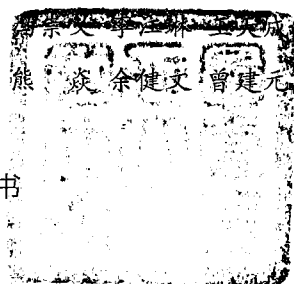
天安门民主大学 学术委员会

委 员:(按姓名拼音为序)

陈奎德 封从德 李江琳 王天斌 吴国光
夏 明 夏业良 熊 焱 余健文 曾建元 郑宇硕

天安门民主大学教材丛书

主 编:李江琳



天安门民主大学教材丛书 第一册(TA01)

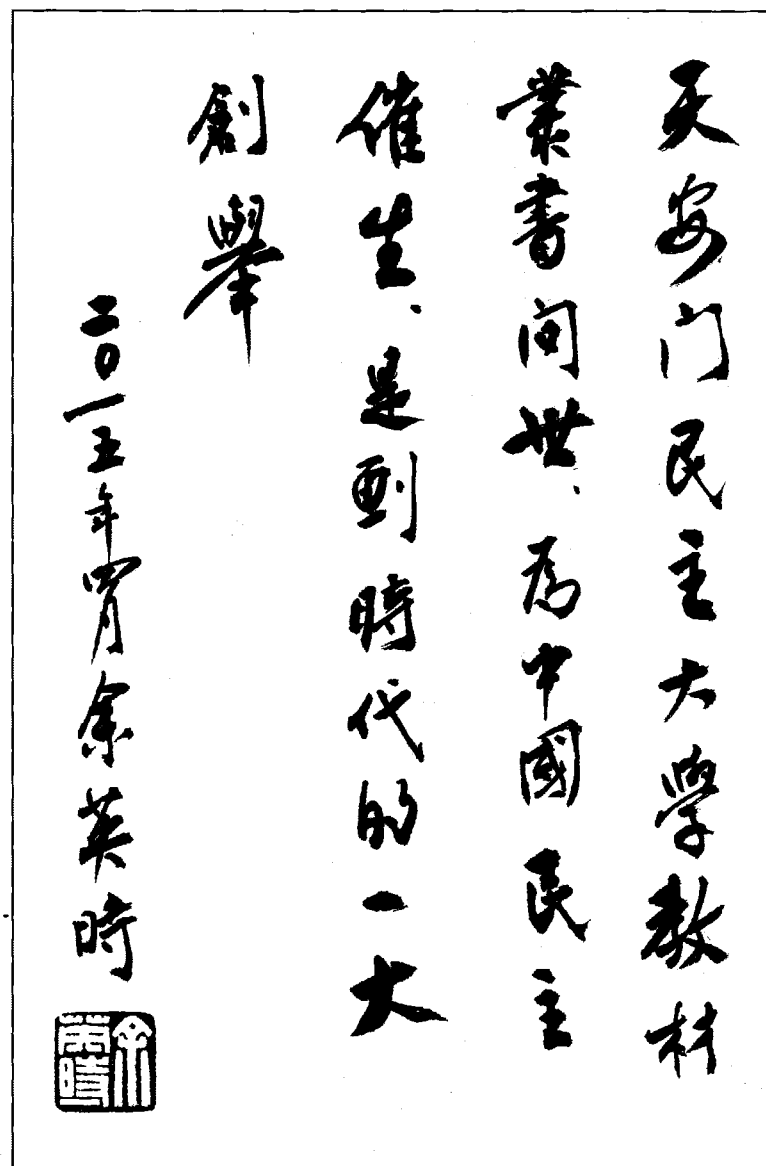
《民主转型 22 讲》

编 辑:封从德

天安门民主大学 教学宗旨

造就人才·凝聚共识

开启转型·实现民主



天安门民主大学教材丛书问世,为中国民主催生,是划时代的一大创举。

二〇一五年四月 余英时

致中文读者

天安门民主大学把这门有关民主发展的视频课程译成中文，并出版成书，本人非常感谢。翻译是一项艰苦的工作，而对于作者来说，作品能被译成其他文字，没有比这更高的荣誉了。

中国人民将有机会用母语阅读、观看本课程的内容，对我具有特别的意义。中国向何处去？——这是未来数十年内，全球民主前景所面临的最重要的问题之一；事实上，这或许是前途未定的世界所面临的最重要的课题。正如我在此课程中所明确阐明的，我认为“现代化理论”能够在解答此命题时为我们提供有价值的启示。我们的思维方式不能过于决定论，而民主也未必会不请自来，认识到这一点固然重要，然而，世界上最发达的国家几乎都是民主国家。这一事实亦并非巧合，当国家（至少非石油输出国）走向富裕，或迟或早，它们都转而接受民主制度。

经济发展使社会变得更复杂，各种阶层会更多，会出现一个更庞大、更自主的中产阶级，人们的信息来源也更加自主，他们与外部世界有更广泛的联系，而当今世界，即使在发展中国家，民主的建制与规范也在蓬勃兴起。也许更重要的是，越来越多的科学证据表明，随着经济的发展，当年轻人在更富裕、更舒适的物质条件之下成长时，

他们的价值观会发生变化。人们不再仅仅满足于物质方面的进步，他们要求自由、自决和尊重，即人的尊严。对大千世界的差异，他们抱有更宽容的态度；他们更渴望在艺术和政治上表达自己。他们有了更多的自信和政治效能感，也就是体会到，如果参与政治进程，就能发挥影响。他们加入更多的组织，也越来越有能力组建新的组织。他们对威权提出更多的质疑，不会轻信意识形态。用英格哈特(Ronald Inglehart)和瓦采尔(Christian Welzel)的话来说，他们力求“摆脱威权统治”并获得“人的赋权”。

中国共产党的领导人想让中国人民和全世界相信，中国(或许还包括亚洲大部分地区)与世界其他地区不同；他们想让全世界相信，中国或亚洲的独特价值观将会继续让秩序超越自由，让威权超越多元。然而，这种努力注定要失败。来自中国民间社会、大众媒体(包括社交媒体)以及各种政治抗议活动的民意数据，以及越来越充足的证据显示，经过30年的经济高速发展，中国社会正在发生巨变。中国人民将越来越多地在政治上争取民主自由。这并非要求立刻民主化，但无疑表明，中国要保持政治稳定，其统治者必须至少开启逐步的改革，让人民有更多的结社与言论的自由，将中国共产党从国家政府和司法体制中分离，并为真正的法治创造条件。现代化的一个重大悖论是：为了维持稳定，或至少抵御爆发无序革命的可能性，政治制度必须改革与调整，以满足新兴社会群体的期望。如果做不到这一点，威权体制就很容易有突然崩塌的危险，这曾在欧洲前共产国家和苏联发生，也几乎在1989年的中国发生。

中国如能走上逐步的民主变革之路，它将更有可能顺利发展成一个比较自由的民主国家，并使民主体制得到巩固。台湾就是一个例子，从20世纪的70年代末开始，经过整个80年代，直到90年代初，台湾就选择了这条道路。让共产统治突然崩塌是一个冒险的主张。它可能一瞬间就让人们获得自由，并迅速诞生一个民主国家，但近来的民主史缺乏这样的正面实例，这更可能带来社会的混乱、财富被掠夺以及威权体制的卷土重来，在苏联瓦解后的俄国，我们所看到的情况正是如此。

我希望，中国目前的领导人能汲取历史教训，逐步开启政治自由

化和民主开放的进程。但他们似乎恰恰从苏联的失败中汲取了错误的教训。他们处心积虑，力图免遭戈尔巴乔夫的命运，但在最重要的一个方面，却注定会重蹈覆辙——历时70年的共产体制在他们手中土崩瓦解。

我真心希望目前中国的领导人能认真汲取不同国家的经验教训，并研究民主发展的理论。这样，他们才能开始为自己、也为国家做好民主变革的准备。民主变革迟早会在中国出现。目前，摆在这一代中国思想家、学者、实业家，以及政治和公民领袖面前的伟大历史任务，就是为中国的民主化做好准备。未来数十年内，整个世界将会看到一个最重要的政治进展：中国的民主化。这将是一项庞大而复杂的工作，我希望这门课程能在此过程中发挥一些作用。

戴雅门(Larry Diamond)

2015年4月15日于斯坦福大学

目 录

凡 例

本书是按授课视频的英文字幕翻译而成，因此有必要说明如下：

1. 本书附赠的 DVD 光盘视频有中英文双语字幕，并有大量图表，请阅读时对照，以加深理解；
2. 正文分 22 讲，加引言则为 23 讲，标题为中英文对照；
3. 每讲 3-10 节视频，22 讲（加引言部分）共 122 节视频，共 28 小时；
4. 每节视频标题为中英文对照，序号和标题前有符号②，予以提示；
5. 每节视频中有两级小标题，系译者根据视频中的幻灯内容编译；
6. 两级小标题在 DVD 光盘视频中分别框在【】和〔〕内；
7. 正文 22 讲顺序及视频序号稍有调整，原 12S 变为第 21 讲，因此原视频 63-69 变为 112-118，其余序号类推；
8. 正文内的注释，如【某某——译者注】主要是学者，原则上只在第一次出现时标示；
9. 正文后附有授课中提及的“学者及著述”的清单，以方便查阅。

本课程是天安门民主大学的必修基础课，欢迎你到天大教学网站：TU8964.com，其中还有更丰富的内容和更高清的视频。若有任何问题，请联系：TU8964@gmail.com 或 TU8964@yahoo.com

题 词	余英时	I
致中文读者	戴雅门	III
引 言		I
1. 欢迎修本课		1
2. 为何冒险争民主？		5
3. 权力不受问责的代价		8
4. 什么决定民主的命运？		11
5. 课程概览		13
第 1 讲 什么是民主？		17
6. 什么是民主？		17
7. 民主的品质 (1)		21
8. 民主的品质 (2)		23
9. 威权政体		26
第 2 讲 为何要民主？		29
10. 为何要民主？(1)		29
11. 为何要民主？(2)		33
12. 民主浪潮		37
13. 民主全球化		40
14. 民主衰退		42

第 3 讲 合法性	47	第 8 讲 国家—社会模型	123
15. 什么是合法性?	47	37. 什么是公民社会?	123
16. 经济、政治绩效	50	38. 国家—社会关系模式	126
17. 合法性来源	54	39. 公民社会的民主功能	130
18. 新生民主的合法性	56	40. 公民社会阴暗面	134
第 4 讲 巩固	61	41. 帕特南的公民社区理论	138
19. 民主巩固	61	第 9 讲 历史上的转型	142
20. 精英、组织与大众	63	42. 概览、历史路径 I	142
21. 拉美民主巩固	66	43. 历史路径 II 和 III、比较	146
22. 东亚民主巩固	70	44. 当代转型路径	149
23. 非洲民主巩固	72	45. 殖民统治与民主	152
24. 两个案例分析	74	46. 殖民统治的效应	156
第 5 讲 政治文化	77	第 10 讲 当代的转型	159
25. 什么是政治文化?	77	47. 自上的转型、协商式转型	159
26. 民主政治文化的要件	80	48. 协商式转型 (2): 专制崩溃	163
27. 阿尔蒙德和维巴: 公民文化	84	49. 选举更替与颜色革命	165
28. 东亚政治文化	87	50. 颜色革命 (2)	169
第 6 讲 区域	93	51. 暴力? 非暴力?	171
29. 非洲晴雨表	93	第 11 讲 宪政设计	174
30. 非洲数据	97	52. 民主的竞争目标	174
31. 阿拉伯世界的证据	101	53. 多数型对共识型政府 (1)	177
第 7 讲 经济发展	106	54. 多数型对共识型政府 (2)	180
32. 现代化理论: 经济—人的发展	106	55. 议会制政府引言	183
33. 发展中与发达国家	110	56. 总统制对议会制	187
34. 因果关系	112	第 12 讲 政党和政党体系	192
35. 价值观与人的赋权	114	57. 为何需要政党?	192
36. 转变效应	118	58. 建制化—构建政治生命	195

59. 政党的花样	198	82. 评估李普哈特合群模式	253
60. 政党的种类	201	83. 权力分享	255
61. 民主中的政党体系	203	84. 霍洛维茨减少冲突的 5 种机制	256
62. 极化多元主义	206	85. 善用选举制度	258
第 13 讲 选举制度：多数型	209	86. 族群冲突管控：原则与手段	261
63. 选举制度：多数型	209	87. 联邦主义为何重要？如何落实？	264
64. 单席选区相对多数制：多数型原型	210	第 17 讲 横向问责制	267
65. 选择投票制 — 排序复选	212	88. 掠夺性国家的问题	267
66. 两轮选举 — 复选	214	89. 纵向问责制	271
67. 不可转移单票制	215	90. 外部问责制	274
68. 其他多数型选项	216	91. 横向问责制	276
第 14 讲 选举制度：比例代表制	218	92. 横向问责机构	279
69. 比例制简介、政党名单	218	93. 有效的横向机构	281
70. 政党名单	221	94. 由劣政到良政	285
71. 混合型选举制	223	第 18 讲 民主的崩溃	288
72. 比例代表制门槛	227	95. 结构性方法	288
73. 选区规模	229	96. 行为者、民主忠诚度	292
第 15 讲 族群冲突	233	97. 影响崩溃的因素	295
74. 为何族群对民主是个问题？	233	98. 转型正义	298
75. 为何族群问题突出、情绪化、无所不在？(1)	237	99. 文官治军	301
76. 为何族群问题突出、情绪化、无所不在？(2)	239	100. 政治建制·民主崩溃的克星	303
77. 族群问题一定零和？	242	第 19 讲 国际影响	308
第 16 讲 管控族群冲突	245	101. 文化传播：规范与价值	308
78. 管控族群冲突	245	102. 区域压力与规范	312
79. 两种方法：共识或票池	248	103. 经济关系、外援	314
80. 李普哈特·合群式民主	250	104. 外交	318
81. 合群式民主的条件	251	105. 外交官的作用	321

第 20 讲 促进民主	326
106. 策略纵览	326
107. 民主援助	330
108. 民主援助的问题	335
109. 受援者的批评	338
110. 战略原则 (1): 改进援助	341
111. 战略原则 (2): 超越援助	345
第 21 讲 修缮美国的民主	347
112. 内省与展望	347
113. 美国民主的优势	351
114. 进步与问题	354
115. 加强政治竞争	357
116. 选举管理与选战财政	363
117. 增加参与降低派性	366
118. 正义、反贪、公民教育	369
第 22 讲 未来的民主	373
119. 全球回顾·非洲前景	373
120. 发展战略·资源诅咒	377
121. 政策创新·亚洲前景	380
122. 民主的未来	382
译后记	封从德 387
学者与著述	393
民主合法性的来源(大图)	407

引言

INTRODUCTION

◎1. 欢迎修本课

Welcome to the Course

斯坦福大学与本课简介

你好，早安，午安，晚安。不论你在哪儿，都很欢迎你来进修斯坦福的《民主的发展》(*Democratic Development*) 这门网络公开课，探讨世界各地民主的兴衰成败。本课程原是给斯坦福大学学生开设的，很高兴成为网络课程提供给国际社会。我们从斯坦福大学来与你们相会。这所大学里有本科生，也有研究生，位于美国加州西海岸旧金山市稍南，成立于1891年，有1万4千名学生，在人文与社会科学、艺术及自然科学都名列前茅。这是本校的一些照片，有校园、著名纪念教堂。

为何要讲这门课？

为何要讲这门课？我给斯坦福大学的本科生和研究生讲这门课快

30年了。其中一些片段，很乐意分享给国际学员。这张照片是最近在缅甸与人分享，也许有助于解释为什么你们要上这门课。许多年轻人、各年龄段的学生、专业人士、实践者、非政府组织领袖、政治家、政府人员，都亟需了解民主是如何运作、多样化和发展的？怎样让民主更深化、稳定、高品质？民主有哪些问题、怎会失败？以避免重蹈覆辙。尤其要探讨民主发展和运作的核心理论与经验的挑战。这些最能决定民主的命运，最能有力地解释大众民主运动背后起推动作用的原则和信念。

总之，人们感到需要，可说是全球范围的社会渴望：需要控制政治权力，用宪法来限制它；需要向掌权者问责、保护个人权利。世上各地都有一个东西叫国家，而国家官员对主权范围内的人们实施政治权力：他们有权征税，有权发号施令，有权施行惩罚，有权动用国家权力来剥夺人们的财产和权利。那么，如何能约束各个层级的巨大的国家权力并对其问责呢？

我的民主背包客经历

下面谈谈美国处理这些问题的经验。我出生在美国，并且大部分时间都生活在美国。不过我有幸去世界很多地方旅行，1980年代在尼日利亚北部和刚果教学一年，1990年代中期在民主开始巩固的台湾研究了一年。这些经历对我生活与思想的影响很大。我在撒哈拉以南非洲、亚洲、拉美部分地区、中东和一些前共产国家的经历也对我影响很大。但我对民主的兴趣源于美国一个年轻公民的体验，始于观察美国民主政治的节奏和国家权力的运转之时。当然，最先提出的问题之一是，那个住在美国政治圣殿白宫里的人（白宫即总统府），这个有如此大权力的人，他、希望有朝一日是她，如何能被制约并被问责？什么令其遵守宪法和法治、尊重法律和公民人权呢？

美国民主经验

2009年1月20日，我参加了奥巴马首次任美国总统的就职仪式，那个经历绝对棒极了。看到世上也许最强大国家的权力，由一人转交

另一人，一党转到另一党，看到将有4年任期的人，肩负何等重大的期望，人们期望他给国家带来变化（各位知道他只能连任一届）。看着那些环绕总统权力的专机、专车、总统官邸、特勤保卫这些声望与崇高地位的象征，围绕着美国总统这位可能世上权力最大的人，几乎可断定是世上选出的最有权力的官员。知道此人拥有重大权力，却和任何人一样，法律地位平等。

站在这里，从著名的拉法耶特公园瞭望马路对面的白宫，就是美国总统的官邸和办公场所，也是政府行政中心。而你又知道这个就在白宫马路对面的公园，其实已成了美国民众抗议的永久地点。可以举海报、搭帐篷、讲台和请愿中心，想怎么抗议，想让同胞怎么支持都可以做，再厉害、再不敬都没关系。这种自由、包容、克制与法治，给公民多深的印象啊，我想对世界各地来的游客也是如此。

三权分立

这个现象来之不易，深深植根于我们的建制，植根于宪法和民主的框架中。这种制度限制政府权力，不同部门之间互相制衡、相互审查。美国制度仅仅是民主的一种形态，下面会谈到，民主有多种形式。有议会制和更重共识、能以不同形式平衡权力的体制。但很多政治学家在谈到美国的政府体系时，说它与其说是总统制 (presidential government)，不如说是国会制 (congressional government)。这让独立的立法机构有巨大权力决定美国的预算，制约和监督不仅总统、还有所有行政机构的行为。

这张照片是美国政府的第三个分支机构：司法部门，美国的最高法院。它常常制约美国国会和总统的行为，对法律和宪法做出最终的裁决。正如一个著名的独裁者【指斯大林——译者注】曾问道“教皇有多少个师？”我们也可问：9个最高法院大法官有多大实力？毕竟他们并没军队、警察和独立途径行使权力。但在民主制下，出现一个特殊现象。请看美国最高法院徽章，还有大法官们做出的判决。

这幅肖像是美国最有影响力的大法官，加州前州长沃伦。他领导最高法院长达10多年，促成美国学校的种族整合，重新释宪极大地扩展了公民自由及受保护的 personal 权利。包括嫌疑人在受询问前聘请律

师的权利，如今已家喻户晓，且被视为理所当然。这些是法院确立的权利，并没明确写在法律、总统政令中，也没国会明文授权，但法院却可释宪裁定。在这样一个政治体系中，法官们的裁决如此具有前瞻性。当然也有争议，法院权力是否过大，但人们又普遍认同法官们。要是在别处，人们可能会动员起来反对他们。

这不仅说明政府各部门间的权力制衡，也说明一整套规范、价值和期望，已深深根植于社会的公共良知，这是民主稳定的基石。

新兴民主国家：蒙古、南非

当然，这些规范和建制并非美国独有，它们已经蔓延到世界各地。我有幸访问过多个民主新兴及已巩固的国家，有时做讲座，有时做顾问，有时教学，令我感到激励、振奋。而我常常就是政治观光者。

这幅照片是蒙古国会的漂亮大厦，蒙古的开国者成吉思汗的像处于中心位置。一个国家人口如此少、现代民主经验又很少，且受困于我们在社会科学文献中所说的资源诅咒。蒙古如何做到的？被两个巨型威权政权包围的小国，如何欣欣向荣变成选举民主政体？当然也有争议和冲突。本课就是要弄明白这些问题。

这幅照片是南非政府的行政机构，在比勒陀利亚的联邦大楼。这一英殖民主义标志，也见于印度建筑中，很有不列颠风格。为何民主可在 1990 年代的南非出现并生根？且是在种族隔离暴政的负资产之上？英国等欧洲殖民统治留下了怎样的遗产？这些遗产有时很负面，有时则播下了民主与法治意识的种子，在此基础上，民主得以建立。希望本课将有助于我们理解这些问题。

最重要的是有助于看到，民主是普世追求、进行中的实验，没有哪个国家可垄断真理和智慧，各国都在不断改进，并常常必须接受对优质民主基本原则的挑战。后面会讲到这些原则，即平等、法治、廉洁、透明、问责与正义。

◎2. 为何冒险争民主？

Why Do People Risk Everything for Democracy?

我曾在发展中国家旅行，现在这些国家称为新兴市场国家或后共产国家，在世界上每一个大陆，我都被触动。后面会看到有相当丰富的调查数据证明，民主已经成为世界普遍的一种向往，甚至普世价值。有个问题极大地影响我写作及支持民主的渴望，希望看到美国与其他民主国家一致努力发展改善民主的全球运作、协助空白地带创建民主。我的动力，部分是基于见闻，一些较不幸的社会长期陷于专制统治、严重社会不公并缺乏正义，这种环境中，异议人士和独立反对活动受到很多迫害，甚至很大危险。问题是，为何这些人要不顾风险？

人们为何不辞艰险？

为何曼德拉要参与政治抵抗？这带给他 29 年牢狱之灾，大部分都在好望角城外与世隔绝的罗本岛渡过。在那里渡过人生黄金时期的还有非洲人国民大会诸多领袖。为什么曼德拉从监狱释放后，最终成功地成为极自信而有原则、且又务实的人？他领导与种族隔离政权谈判，最终使南非向民主成功转型。这一转型使南非在可能爆发暴力冲突的情况下，令人瞩目地和平过渡，最终在 1994 年成功举行了全国大选。

请看照片中央，是什么力量推动这个极勇敢的人权民主人士、知识分子刘晓波，甘冒风险去挑战中共的专制统治，并为了中国自由而发起请愿活动？上万人签名支持“零八宪章”，其中有知识人、民间领袖、异见人士、活动家，及仅希望祖国自由、开放、民主的人们。

为何前苏联核物理学家、原子弹之父萨哈罗夫放弃了显赫声名与地位，而投身于苏联的和平与人权运动？这最终使他遭到流放。是什么促使这些人冒着巨大的风险，去追求自由和民主？我们看到，这样的故事遍布全世界。悲剧的是，这些民运领袖有时得付出巨大的代价。

为何甘愿付出巨大代价？

像蒙古政治和民权领袖昭里格，生前是著名的政治家和青年领袖，领导了 1990 年蒙古民主革命。那时苏联正在瓦解，自由运动席卷共产阵营。他在 36 岁时遭匿名杀手暗杀，英年早逝，堪为悲剧。而他激励了大量蒙古青年跟随，他们为继承其遗志，创立了昭里格民主促进基金会。

还有一位当今的民运领袖，她的功绩、远见、勇气和国际声望，从历史来看，她对人们的激励，可以和曼德拉当年在南非取得的成就相提并论。她就是昂山素姬。和她这样的人会面，我们会情不自禁受其鼓舞，其远见卓识、价值力量、策略与政治考量的能力，使其能在民主转型中作出决断，且明白政治并非道德清白就够了。这些以后在讲民主转型时会讨论。

转型期政治往往需要领袖作出艰难痛苦的抉择。灵感要有，还需战略与组织能力。当代伟大的民运领袖历经艰辛开启了民主，把务实作风与清廉和道德威望相结合，他们大度、胸襟宽阔，能与政治对手开创新型对话，营造耶鲁大学政治学家达尔【Robert Dahl, 1915-2014，民主理论大师——译者注】所称的相互安全体系。这正是昂山素姬目前在缅甸的事业的部分内容，对缅甸民主转型能否成功影响极大。

缅甸有幸出现了大量类似昂山素姬为民主付出昂贵代价的民权领袖。昂山素姬被软禁了 20 年，其中 15 年处境非常艰难，精神备受折磨。还有许多缅甸人渡过狱中青春岁月，甚至牺牲生命。请看左边的学生领袖，外号柯吉米。右边是 1988 年缅甸反对奈温将军独裁统治的学生民主运动中，最著名的领袖之一，叫敏哥奈，1988 年全缅学联的共建人。他领导学生反对军政权的独裁，后来作为政治犯入狱 15 年。获释后他和柯吉米等伙伴共同组建了八八世代学生组织，是缅甸倡导全面民主转型最重要的网络与团体之一，他们要重塑缅甸为民主社会。

家人何辜，也要跟着承受巨大风险？

为何这些人为民主甘冒如此巨大的风险？他们如何脱颖而出？狱中失去大好青春时光，出狱后为何无怨无悔，继续关注民主建设中的现实挑战？若能理解和学习他们，受其价值启发，就可为推动全球民主化做许多贡献，在全球建立民主人士网络，为实现自由、负责的政府这一共同目标而奋斗。

这位是我在旅行时认识的女士，不幸的是她目前流亡在美国。她叫波图肯，埃塞俄比亚的昂山素姬。她是埃塞俄比亚的一名法官，只是想用中立和理智的方式来实践法律。她不服从专制政权要求司法部门顺从并接受命令。她拒绝接受这些命令，坚信法治原则，即法律面前人人平等，无人在其上。波图肯离开司法部门，组建反对党并在大选中挑战当局。这种冒犯行为让她成为政治犯，入狱几年。这些人为何要这样？失去太多，原本可以在体制内舒舒服服，年幼的孩子和家庭何辜，也要跟着承受如此巨大的风险？

为何津巴布韦反对派领袖茨万吉拉伊在近 30 年尽力团结政治对手、领导挑战总统穆加贝专制统治的过程中，在经历了一连串死亡威胁后，还要坚持为津巴布韦民主化而战呢？他差点丧命，或许还不止一次。他的妻子在一次车祸中牺牲，人们相信这可能又是一次暗杀袭击。2008 年总统大选中，支持者遭受大量肢体暴力、酷刑和恐吓，都是对他们的报复。那次大选大部分独立观察家本以为茨万吉拉伊的反对党会大获全胜。如此境况，很多人绝望收兵，为何茨万吉拉伊却坚持至今，而且要与穆加贝及其执政党分享权力？这在艰难紧张的联合政府中多么不易。

他们为何将生死置之度外？

再看看阿拉伯世界发生的民主变化，以及一些奇人异事，如埃及女生埃斯拉，2008 年四六青年运动领袖。此运动支持埃及工人要求提高工资和工人基本权利。埃斯拉的创举是在脸书网站上发起大罢工，聚集大量埃及青年加入，并为这场崭新的运动，以及埃及新一代政治力量，搭建了基础平台，为阿拉伯之春提供了新道路和工具。

2011 年革命最终促使穆巴拉克政权倒台。埃斯拉本人也遭到骚扰，被捕入狱并遭威胁。为什么民权领袖们为民主这个抽象理念，能将生死置之度外？

这是另一位阿拉伯活动家辛加斯。在斯坦福我们很熟悉，他是夏季班学员，在我的“民主发展和法治中心”进修了三周，听了一些你们将在本课中将要听到的相同课程。他联系了全球提倡和建设民主的伙伴们，我希望你们会和他一样在这项事业中互相鼓励。他在 2010 年末、2011 年初阿拉伯之春运动爆发后，在自己祖国巴林的首都麦纳麦的交通要道的广场上发起了和平抗议活动。他也遭遇了严重的后果。最近仅仅因为组织和平抗议、要求进行政治改革，他被终身监禁。

这里你们还可看到一位残疾人士，他遭受巴林政府和国安官员残忍折磨。像他这样的人，巴林大学工程学教授，却放弃舒适生活，为民主这个抽象理念，甘愿承受如此风险，为什么？

◎3. 权力不受问责的代价

The Costs of Unaccountable Power

人们如此热情追求民主的原因之一，是认识到，若统治者权力不受制约，即不受宪法的制约，被统治者就可能被垄断权力的人任意蹂躏和掠夺。

津巴布韦

只需看看津巴布韦这种国家就明白了。“津巴布韦非洲人国民联盟”已执政 30 年，该国曾繁荣美丽，农业物产富足，教育水准高，商业机会多，现在已被一个掠夺成性、执意凌驾于人民之上、为其私利而榨干国家财富的政权给拖垮了。人民抱怨执政党，视为独夫民贼。人民没钱没工作、缺乏净水和基础设施，没有希望。所以反对派领袖茨万吉拉伊才成功聚拢这么多人，但他和追随者都付出

了巨大代价。这是为何那些公民社会组织，如津巴布韦的著名组织 ZimRights，监督和倡助人权与法律保护，却不断遭到逮捕威胁甚至人身攻击的原因。

中国

我们来分析矛盾的中华人民共和国，半个世纪来最成功的发展中国家之一。世界史上从没像中国这样，这么快能让如此多人脱贫，自 1970 年代末邓小平改革后，取得了如此奇迹的发展。但它仍是共产国家，至少政治上还是一党执政，严控反对派与异议人士，政府仍控制着媒体与公民空间。任何人若在紫禁城外天安门广场展开标语，要求自由、民主、政治多元、新闻自由和法治，就会被迅速逮捕，还未能聚集起来，就会像 1989 年 6 月 4 日天安门民主运动那样被残酷镇压。

越南

不仅在中国出现经济发展和民主及诉求开始相撞，在越南也看到类似情况：尽管比起中国的经济成就，越南还在低级阶段，但其发展迅速，社会转型明显开始涌动，同样需要建立一个更多元的社会。互联网、博客的崛起，受过教育的律师阶层的崛起，尽管可能是商法律师，不知法治为何物，环游世界的人们会对政治问责与平等、主权在民和法治有些新概念。

关键议题：还政于民

在东亚其他地区的不同历史阶段，如韩国、台湾在成功环境下，权力逐渐还政于民，公民社会逐渐成长，一旦时机成熟，当多元的公民社会和强大的政治反对派有了新资源、新观念、新组织并取得自信，要求政治权力时，威权政权必须调适自己，与他们谈判，否则就会因某种突发政治动员事件而猝死。所以我们将研究社会转型及其政治影响。

这门课的关键议题，或许是中心问题，就是民主何时出现？为何

出现？如何有效而长久地制约一个独裁者、一个政党或一小帮精英的权力？换言之，主权在民怎么出现？

台湾

对此问题我有非常切身的感受。我目睹了台湾转型时候的最后阶段，目睹了中华民国台湾从一个一党威权体制转型过来。1987年前台湾没有合法反对党，而今选举环境生机勃勃，有不同政党可以动员民众。人民可以自由批评政府，执政的国民党可以被踢开。民主转型后第四年，即1996年首次自由公正的总统选举中，国民党获胜，2000年败北，两任后于2008年重新获胜，击败民进党，马英九当选总统。

我们要问，这个历史政治裂痕很深、政党间理念和利益严重分裂的国家，曾经的执政党如民进党，为什么还能谦卑地承认2008年选举败北，为竞选失败与不足而道歉，重组后重返竞选战场？此即民主的核心原则。

香港

下面简单看看东亚或大中华区域正在发生什么变化。例如在香港，叶刘淑仪曾被视为保守的政府官员，她曾提倡严厉执行“公安条例”，现在却成了很有支持度的立法会议员，香港重要的政治活动家。你也许有兴趣，叶议员曾是斯坦福研究生。之前她在斯坦福商学院接受过行政管理训练。在她最初的斯坦福岁月，曾学习过这门课程。

希望今天听课的各位，日后也成为政治领袖，深化民主，加强民主谈判的技巧，为你们的社会制定战略，将它变成一个更加开放，更具参与性，更负责，更能回应大众意愿的民主社会。

◎4. 什么决定民主的命运？

What Determines the Fate of Democracy?

领导力当然起作用

本课讨论什么决定民主政权的命运？为何民主政权有的成功、有的失败？

1. 蒙古

领导力当然起作用。蒙古今天的领袖有没有作用？总统额勒贝格道尔吉曾在肯尼迪政府学院，受公共管理和民主实践原则与理念的高级培训。他在自己的国家大声呼吁实行法治、正当程序和打击腐败的原则。

2. 秘鲁

秘鲁民主的出现和运转，和政治领袖托莱多的出现有关吗？这张照片上，他在2008年基辅的世界民运大会上发言。他甘愿冒着多次被暗杀的风险，与秘鲁的藤森专制统治做斗争。他在担任秘鲁总统时，及在2007年卸任后，一直把解决历史遗留的社会不公问题作为首要任务，问题包括剥夺了拉美穷人发表政治诉求的权利及尊严。

3. 拉美国家的领袖

许多拉美国家的领袖对民主有没有影响？比如巴西总统卡多佐和他的继任者卢拉，智利总统拉戈斯和巴切莱，还有墨西哥第一任民选总统福克斯，看这里左边第二个，他坚持扩大社会保障，实施有条件货币转换计划，扩大社会包容，扩充教育，改善公共基础设施，创建更有社会正义的民主。秘鲁总统托莱多卸任后，建立了一个拉美国家民选前任总统网络，起草一份在拉美建立民主的时间表（见课程大纲），以加强民主建制，深化法治，解决历史遗留的社会不公，以便建立公平和广泛参与的社会，让所有公民更有能力参与政治、表达利益诉求并维护个人权利。这些事情的发生并非偶然，而是通过政治参与、公民社会的组织和呐喊、公民组织的政治领导力和实质性政治冲突与动员，通过选举、立法、公众意见表达和辩论来实现。

4. 乌克兰

有一个像橙色革命英雄、乌克兰总统尤先科这样的领袖意味着什么？他冒生命危险挑战乌克兰新共产专制。这张照片是他在 2008 年世界民主大会上，脸上带着谋杀未遂留下的疤痕，相信是与前政权有关的人试图对他下毒，差点置他于死地。但在尤申科任内可看到，民主不仅是动员、抱负，或万众一心反抗极权令人着迷的一刻，还是艰难的政治治理、维持联盟、深化民主规范与建制。尽管他是真正的民主人士，尊重法治和公民自由，但在 2008 年 12 月尤先科试图竞选连任时非常不成功，仅获 5% 选票。

挑战

这一教训让人清醒认识到建设、深化与维系民主的挑战，转型后还需披荆斩棘，深化和巩固民主。

那么，民主如何应对棘手的挑战，如宗教差异与大规模赤贫呢？图中的贫民窟在肯尼亚内罗毕，赤贫伴随新商机，比如手机行业看来可能给脱贫带来新的商业模式。

我们可以看到印尼雅加达舒适的摩天大楼，财富与中产阶级伴随大量贫困人口。民主如何减少社会不平等？若不能大力改革以减轻社会和经济不平等，其命运将如何？

民主如何解决旧政权遗留的罪行？在秘鲁，民主如何面对抗议者撕心裂肺的要求，想知道黑暗威权时期的真相，他们的亲人如何受迫害、被失踪。

民主如何处理由来已久的信任危机？这使某社区理事会主席候选人说“我是领导，可以信任”时，在肯尼亚、孟加拉、尼日利亚甚至美国的百姓们却愈发愤慨，越不信任。

是大众传媒自由放任制造了不信任，还是确实有艰难的工作需要去做？包括教育人民什么是治理的责任、民主治理的困难，不能包治百病、立即解决贫困、社会不公、公共卫生、住房和师资缺乏等问题，还有，发展的成果是逐步取得的，但对发展的投资必须受到监督，才能保证公共资源被用来改善公众的福利。

◎5. 课程概览

Course Schedule-Logistics

第 1-2 周

现在概述本课学习内容，并总结课程要求。本课将于本周开讲，要讲什么是民主、及不同类型的民主，将学习从古至今民主发展的趋势。

第二周，考察民主最重要的基础之一，即相信民主是最好的政府形式、民主政府具有合法性。同时将学习合法性与民主巩固之间的关系，民主怎样才能稳定、长久和根深蒂固。

第 3-4 周

第三周，探讨政治文化、主流价值、规范、期望、理解、信念、认知与感受这些塑造看待政治体制的方式，如何看待到手的民主？什么态度和价值在支撑民主？及民调数据中公众态度、价值观和对民主评价的分布。

第四周，讨论经济发展。经济发展时，国家会怎样？中产阶级、多元社会出现时，价值观会变吗？社会结构变化对政治意味着什么？相关的子问题：当出现更多元而独立的公民社会利益群体、非政府组织、独立大众传媒时，当他们提问表达诉求、监督政府、要求政府并问责时，这都有哪些含义？哪种公民社会利于民主？

第 5-6 周

第五周，学习民主转型的两个方面。在历史上，西方民主是如何出现的？它往往经历了长期的演进。殖民主义扮演了什么角色？去殖民化为民主带来新机会，也给后殖民时期的民主带来棘手的挑战。接下来，将了解一下 1970 年中期开始的第三波全球民主化浪潮中的民主转型。

接着第六周，注意力将转向政治建制。一国怎样的政治建制，会对民主的质量和稳定性起什么作用？应采取强力的多数型政府形式吗？这样决策果决，有明显的执政者和反对者，还是更包容的联合政府好一些？是议会制好些，还是总统制好？不同的宪法结构意味着什么？在此过程中政党及政党体系扮演什么角色？

第 7-8 周

第七周，我们将关注政治建制，特别研究国家最具可操作性和影响力的建制选择，即选举制度的设计。一个国家应当采用单席选区制吗？即一选区选一代表，获票领先当选。或为容纳社会各团体和稳定，而用比例代表制？即利益群体各有代表，每个群体无论在选区里是否多数，都可以有自己的代表。比例代表制有何代价、有何好处？

然后，将讨论民主面临的挑战：身份冲突，族群多样性，种族、宗教和民族分裂。它们对民主稳定性将怎样？若社会深度分化，或没上述诸种工具：无法选择选举制度和行政结构，没有国家纵向权力的设计和分配，民主会不会注定失败？你们想让国家权力集中在中央吗？或想在联邦体制内分散权力吗？这些选择如何协调？在应对族群矛盾等身份冲突方面，选择不同的机制又意味着什么？

第 9-10 周

第九周，会讨论民主的另一棘手问题：腐败与滥权。如何抑制它们，并提升法治？横向问责制的概念会起什么作用？即让政府部门之间相互监督、问责，彰显法律、宪法和社会规范。什么叫建制、战略、规划政治联盟的一揽子方案？它有助于抑制腐败，建立责任、伦理、廉洁和透明的新规范吗？由此以更大视野研究对世界各国民主未来极其重要的核心问题：民主为何崩溃？从历史上民主失败具体案例中，可学到哪些经验教训与启发？有助于未来避免失败吗？

最后在第十周，我们会跳出民主的内部机制来看国际体系。它对民主的命运有何影响？它能支持、协助、发展民主吗？哪些事该做？哪些步骤和施压应当避免？什么行得通，什么行不通？如何汲取经

验，改善公与私行为、公民组织、政府、地区组织的工作，守望相助，帮助世界其他地区发展与巩固民主？最后，民主有何未来？

修课要求

这门课的要求很简单：每一周你们方便时在线观看课程。如果愿意，可一次看完，也可一次看一个或几段视频。每周大约 2 个半到 3 个小时。阅读则自己选择。课程大纲里列出了大量的阅读材料，供以下学员阅读：有时间又想学更深、可学以致用、能阅读英文资料的、愿意讨论和发动辩论并为其他同学解释阅读资料的学员。在线讨论值得鼓励，欢迎创造条件促成。

行动起来

班上讨论。请大家积极行动起来，向朋友同事介绍这门课程，邀请他们注册加入，现在也不晚。可建立讨论组，每周和同学们讨论和辩论课程中提到的问题。若英语不是母语或有点难度，你们可以随意用母语建立讨论组。欢迎随时反馈，告诉你的想法。鼓励写博客文章，谈谈这门课，向我或助教提问。

取得证书

时不时将有测验，是多项选择题等有限选择题，以便客观评分。每周视频讲课结束后，会有一道题。整课结束后会有系列考题。你若观看了 80% 的讲座并通过了相关测试，将收到一个结课证书。若在课程结束时通过期末考试，试题很多是已经被考过的重复题，这不要读，但我们强烈鼓励你阅读，你将从中获益。掌握或复习讲课资料后，你就能通过单节的小测试和期终考试。

优等证书

但我们鼓励你目标定得更高一些，若有时间和意愿，读读阅读资料。每周所有资料都按重要性排序，除两本书外（我的《民主的精神》（*The Spirit of Democracy*）和亨廷顿的《第三波浪潮》（*The Third*

Wave)) 其他一律免费，也在网上公开，或在本课网址可以获取。有关第二个比较难的期末考试，课程大纲中特别强调阅读网上公开的资料。你若阅读后通过考试，将被授予一个优等证书，表明你学得更深，在参与度、学习强度和掌握学习资料方面更有深度。

参与进来

请参加考试，在期末考试中当评分员，参与在线讨论，发表你的评论和观点，甚至在你的国家、学校、社区和朋友们中发起关于课程的讨论组。参加到我们中来吧，参加每周的论坛吧，论坛中还有讲师和特别嘉宾。告诉你的意见、建议、问题和观点。与大家分享你在母国的经验、你的公民社会体验。这样，探究怎样成功建立民主的过程，可学到更多。这种探究并无止境。

第 1 讲 什么是民主？

WHAT IS DEMOCRACY

◎6. 什么是民主？

What is Democracy?

民主有两层

深入探究民主发展的系列问题时，希望大家先想一想：什么是民主？民主有哪些层级？优质民主有哪些要素？怎样区分民主与威权体制，及不同类型的威权体制？所以本节要讲选举民主 (electoral democracy) 的定义；还会讲民主的较高级形式，即所谓自由民主 (liberal democracy)；民主品质的不同要素；然后简述威权体制的不同种类。

选举民主：定期、有意义、自由、公平

现在就开始：什么是民主？选举民主作为最初级的民主，最基本的一点是：它是一种政府制度。本课谈的政府是指国家层级的政府，人民可通过定期、有意义、自由和公正的选举，选择和替换领导人。

一个政体要想民主，仅有选举还不够，甚至仅有多党制选举也不够，选举还必须依照宪法如期举行，选举还必须要有意义，就是要有结果，选举获胜的政党和个人要实际掌握统治权，不许存在隐性或保留的权利，比如不许军队或强力君王，或某些隐蔽权力机构在决策时施加实质性的权力。选举还须自由，就是人们能毫无阻碍地竞争权力。选举还必须公正，就是要有有一个比较公平的竞争环境，这是说当代的选举能够被监督，且多少能运用大众传媒，有公平竞争。上述就是选举民主的最低条件，其中，权力定期开放竞争，多党通过自由平等的选举来竞争。

自由民主

现在看民主另一些要素，更高级的叫自由民主、高品质民主，它有三要素。

1. 主权在民·多数统治

第一，主权在民 (popular sovereignty)，是奥唐奈【Guillermo O'Donnell, 1936-2011，著名阿根廷政治学家，耶鲁大学博士——译者注】在他绝棒的书中标识的。民主有时也叫多数统治，是通过自由公正的选举、大规模竞争权力和政治参与、人民能在投票时向政府问责、使政府回应人民意愿而出现的结果。当然，它不只是多数派掌权，还常常需要照顾少数派的权利。有些民主制度的结构较有利于多数统治，而有些则注重让各方达成共识。

2. 自由政府·少数权利

第二，自由政府 (liberal government)。它保护自由。全体国民自由平等，关照少数派权利，至少让他们能发声和受保护，营造互相容忍与尊重的自由环境，还有人的赋权，也就是公民文化。

3. 共和政府·良政

第三，共和政府 (republican government)。它有良善、负责的国家治理，有根深蒂固的法治，不同政府部门有能力遏制权力的滥用，能够互相问责。国家基于法律、负责高效，都属良善共和政府范畴。

民主品质的要素(1)

现在逐个看这些不同的要素。

1. 自由

首先是自由，非常基本。只要看看国际有关公民权利和政治权利公约，或任何一种已深入人心的人权工具，区域的或国际的实践与传统中，就看到多种多样的自由作为基本人权：言论、出版自由，结社自由，和平集会与抗议的自由、为工作或生活在国内迁徙的自由、在不同地区竞选的自由、思想和个人信仰的自由，包括宗教信仰与活动、各族群保持各自语言、身份、文化的自由。自由也意味着免遭政府的不公而随意的掠夺、不受酷刑、个人在家里有安全感、没搜查证不被搜查没收、个人有权经正当程序寻求司法正义（讲法治时会解释）、还有不听腐败政府和不守法的官员命令的自由、和免受暴力与恐吓的自由。

2. 法治

第二，法治 (rule of law)。自由民主的这些要素相互重叠，相互促进，在高品质民主内环环相扣。法治就是公民有人身安全，并在法律面前人人平等。公民不会被随意地逮捕、流放和监禁。确切知道没人在法律之上，就算总统或首相也不可以，政府权力有限，知道没有哪个官员可以为了弄权谋利而违反法律和宪法。要实现这些，法院的结构和现实都需独立，都保护公民自由。

重点是维持秩序井然的氛围、可预测性和有限权力。政府有限，而非无法无天，对自由民主、及任何良善公正的政府都至关重要。法治包含具体的一些保证与细节：个人有权知道针对他们的指控。在法治原则下，尤其自由民主里，任何人未经法庭正当程序定罪前，都被推定无罪。

许多国家有民主宪法，原则上承认公民有要求正当程序和法治的权利。但若法院案子太多需审理而承受不了，那么，法治就受操作性的破坏。这时法律和宪法中什么原则都没用。许多发展中的民主国家里，法院积压了大量的案子。印度的法院可能会让人等上几年才轮到开庭。而法治的一个重要原则是，拖延公义就是拒绝公义。在自由民

主中，个人有权要求中立的法院以较公正和较快速度公开审案。

一个法治原则是，前法审后事。没有哪条法律可以追溯既往，因为人们没法依照尚未出台的法律作行为准绳。这也适用于纳税。当然，深度法治原则要求人人免受酷刑或残酷非人道的惩罚。

3. 问责

第三个原则和法治紧密相关，被称为横向问责 (horizontal accountability)。这是阿根廷著名的政治学家奥唐奈提出的。他不久前不幸去世。横向问责制包括限制政府权力，使政府不同机构和分支相互制约与监督，权力这就分立，可设想为拆散权力、相互制衡。但这个概念很广。显然，尤其要规范和遏制行政权，因为那里权力最集中也最易被滥用，以后还会谈到。横向问责涉及独立机构对腐败滥权的监督与控制。不仅用政府传统的行政、立法和司法部门，而且用新机构来管理和束缚，并制约监督其他行政、立法和司法部门。如反腐委员会、督察专员公共制约委员会、国会调查委员会、全国最高审计局等。

4. 文官治军

如果我们担心制约和束缚政府的能力，要防止滥用权力，那么只需要特别思考一下哪些机构最容易滥用权力。在民主国家，这可能是军队、警察、情报机构，或泛指整个国家的安全部门，它们若不受法治和具最高权力的民选文官约束，就可能是民主的麻烦，而非其合法性与稳定的支柱。民主中的武力须服从民选文官及其委派的人的指挥。

民主国家军队总司令不能是军头。军队总司令是选举出来的文官政府首脑，即总统或首相。即使是提名军队首领之下的将军，在文官治军 (civilian control over the military) 的自由民主中，也须文官提出或至少经其批准。文官治军的深层结构，包括军队预算、情报与国安部门都要经文官审查、了解和批准，且最终由文官设立。这些行政、立法文官需配备专业知识或顾问。这就要求国防部培养专业文官队伍，国防部长也由文官担任。总统或首相办公室、国会里的委员会，也已开始培养自己的专业人才和监督能力了。

这也意味着军队和情报部门不可为政治目的在国内行动。国内安全应由分立的警察系统来维持。安全系统也向文官负责，受其严密监督。宪法规定其权力要受到约束。对真正深厚的自由民主生死攸关的是，国安系统必须中立、无党派，不会沦为总统或首相或执政党的工具，为国家服务而不是为当局服务，他们应当很专业、去政治化、有服务国家的崇高道德。这些就是民主品质的最初步要素的一部分。

◎7. 民主的品质 (1)

Quality of Democracy

民主品质的要素 (2)

继续来看看民主品质的一些要素。

5. 竞争性

第五是竞争性。这是我们认为的民主、尤其选举民主的关键要素，即挑选领袖和公职人员的制度带有多少竞争性？选举若要有意义，现代的民主选举必须包含不同党派的有组织的竞争。即国会中至少有两党各占相当大比例，这样才有足够机会赢得选举。即反对党必须代表相当大的人群。如果某党占有国会 75% 或 80% 的席位，就不能构成严肃的政治竞争局面。若某党有如此支配性的优势，那么从表面上看就可知道出了问题。就是说新政党进入政坛的门槛不高，假以时日，会出现变化。

这也是说，在一个真正的竞争体制内，若有选区，其划分要公平，而非 19 世纪英国杰利蝾螈 (gerrymandering) 那样不公正地划选区，或今日美国许多州仍然存在的政党操控选区划分，它们掌控着州立法机构和州政府，以谋私利。在真正优质民主里，这是由中立、无党派的专业选举管理人员，或专管选区划分的组织来完成的。

真的竞争体制保证不同政党候选人都能公开公平地接触大众传媒，也就是对现政府利用政府资源谋求连任的能力要加以限制。当然

为了安全需要，总统出行时要有安全的飞机和豪华汽车。但不能一面垄断政府资源和交通设施为一党服务，控制所有广播电视，不给反对党一丁点，一面又想不丢失竞争这一要素。

有竞争而自由公正的选举不容许并且惩罚买票等舞弊行为，以保证公民可以自由地投票，而不遭受惊吓、腐败利诱或威胁。有个相当公平的竞争环境非常重要。像大众传媒如电视、电台播出时间、政党募款与选举活动。总体来说，对政党和选举活动的资助，在保证选举的高度公正和竞争性方面，至少起到一定作用。至少给不同的候选人机会，以证明有大众支持基础的不同政党，可获公共资源，以能开展相当诚信和公平的竞选。在某些国家这不仅意味着最低门槛，也是政党和候选人竞选花费的上限。有关竞选开支封顶的问题是，它常常被违反，也很难查到，很难执行。对民主最糟的是通过一条根本不想执行的法律。法不多但严格执行，比法很多但没人重视、也不严格执行，要好太多。

6. 多样性

优质民主包含多元主义 (pluralism)，不仅政治领域有竞争与多样性 (diversity)，公民社会及各种利益集团 (interest groups) 也有，为各自的选民争取好处和政策，这就会有公民社会，由众多 NGO (非政府机构)、利益集团组成，代表广泛的选民和社会价值。旺盛的公民社会不仅有利益集团为具体利益游说，也包括非政府机构和智库，努力提升更普遍性的公共空间的质量、改善政治流程、民主和治理的运作质量，通过游说争取政治改革，通过监督不同的政府机构、政党和立法机构，揭露弊端、滥权、滥用政府资金等。

对优质民主很重要，公众必须能有不同的信息渠道，即多样的、所有权分散的大众传媒，接触众多观点，且不受政府控制。即使英国有由公共财政支持的英国广播公司 BBC，而美国也有由公共财政支持的公共广播公司，它们也不应受政府控制，而要保持中立。自由民主的政府对大众传媒的所有权和监管应很少，很受限制。媒体应多样多元，有不同观点，且绝大部分私有。

7. 纵向问责

什么是纵向问责 (vertical accountability)？就是公众在不同维度，向不同机构及民选官员问责。有些是通过不同级别的选举来纵向问责，这是最明显的手段。民众或社会各人群可竞相向民选官员申述民情、要求相关政策，也可对其问责，包括罢免官员，理由可以是政绩差、谋私、照顾特殊利益群体的游说、忽视公共福利、漠视想获得更大影响和关注的选民。但选举问责并非问责政府部门和官员的唯一途径。

还有如社会问责，包括非政府机构和利益团体，为具体事项游说国会议员，呼吁公众监督政府作为，和在大众传媒上写报道。总之公众警觉而且动员起来，关注政府行为，利用传统媒体、社交新媒体、博客或个人图片报道，来揭露官员的腐败、渎职或冷漠。所有这些在新一代社会问责方面，都起一定作用，而在当代往往呈现以数字化形式。

◎ 8. 民主的品质 (2)

Quality of Democracy, cont.

民主品质的要素 (3)

最后看一组民主品质的要素。

8. 参与度

显然，民主必须让公民参与，并提供机会鼓励、引导或奖励公民积极参与。当然希望通过选举实现。民众对竞选的政党投票意向越高，民主品质就越高。这个现象背后说明了公众对竞争的争议很有兴趣，也知道在争些什么，以及有哪些不同的论点？在国会立法、不同监管机构决策的过程中，不同的群体有什么利益诉求？

以下情况使民主品质更高：公民社会组织能促使、鼓励人们参与其组织；人们能意识到摆在政府、立法和行政机构面前的问题，且积极表达意见，甚至不时通过各种公民社会组织呼吁某些立法。不仅是某些人为自身狭隘的经济利益而呼吁政府采取某些政策，而是广大选

民的参与。

9. 平等

决定民主品质的第九要素是平等和公正，即相对公平地分配可影响政府的政治资源和政治机会。在任何社会里，都没有绝对的平等和公正。在民主国家，财政资源、财富、教育、资讯获得，会带来政治影响力的不平等。就是说，必须有个教育和资讯的基础让公民共享，且须有某种程度的相对平等、施加政治影响的组织能力与工具。平等意味着国内不同群体至少有某种政治发言权和政治影响力。

性别是一个因素。妇女在内阁和国会等代表团体中，有具有实际意义的代表比例吗？在某些民主、尤其斯堪的纳维亚国家，已达妇女占内阁和议会 50% 的目标。另一些民主国家要求议员候选名单上妇女必须占一定比例，由此来达到类似目标。另一些国家没规定，但以不同方式来引入。

这也折射出，经济不平等可以让一些群体彼长此消，甚至剥夺政治声音。可惜现在没时间详细讨论一个很深的头疼问题，即全球化和不断朝向科技与生产的变化，以及科技和生产力的相对优势看来正在全球范围各种社会中促成不平等。在工业发达民主国走向平等的浪潮后，全球多数国家的不平等不断加剧，是民主面临的最严重的哲学与实践问题。民主国家须找出方法缩小经济不平等，不让经济与财政不平等演化成巨大差距及政治呼声和影响。

也有族裔差距、群体身份差距或边缘化（如原住民）产生的不平等。所以，优质民主国家需要意识到这些问题，思考如何采取行动，壮大少数族裔力量，确保在社会中占到与其人数匹配的公平比例。这就涉及建制设计，包括选举制度的设计，以后会谈。要让建制设计可以给族裔和身份群体带来公平，这又得回到法治，即法律面前人人平等，政府机关平等对待所有公民，没有任何令人讨厌的基于阶级、地区、信仰、种族和性别的歧视。若要特别优惠某些群体，就用平权法案弥补过往不公，这会产生一个讽刺，有些公民会抱怨政府政策造成新歧视，理由和以前一样，还是区别对待。所以在减低不平与造成新歧视之间，面临一种哲学争论。

10. 回应性

第十，回应性。当然了，民主的一个目的是要确保政府对人民的要求做出回应，并确保有些人民主权，这不仅在选择领导上，而且在选择政策和利益分配上。而且政府的政策会随民意而与时俱进，选举和任命的官员及政府行政机构制度会对民意诉求的动态分布做出反应，渐渐地在优质民主中，公民通过选举等公民行动对政府的要求，和政府通过政策的行为，之间的关联度很大。政策体现在处理事情的轻重缓急、预算拨款、开战媾和等重大决定上。

公正平等原则下，政府不仅回应多数人，也要回应少数人，确保公民在抱怨和被侵权、甚至被政府侵权时，能得到救助、矫正，其呼声能被听见。他们可以发声，即使不是多数派；若少数派的利益和权利被侵犯，在政治程序中也不被忽视。利益竞争当然是民主的最大烦恼之一。

民主不能同时完美回应所有利益诉求。民主就是竞争，是对利益的竞争。在多数与少数人群之间，在不同的利益群体间，一面是平等原则，另一面是多数原则，如何达到平衡，民主必须选择。高品质民主国家有一整套优质规范和通用方法来管理竞争，尊重少数群体权利和法治原则。不仅壮大自己，而且尊重不同声音、他人意见和其他群体的需求、信守法治、杜绝用暴力手段来压制他人利益。

11. 公民文化

所以马上就要讲，在谈论民主文化时，很重要是妥协，及拒绝接纳和利用支持赤裸裸的非民主反体制的潜在政治力量。在公民文化（civic culture）即民主文化中，绝大多数公民和团体能相信、拥护与捍卫民主制合法性及体现它的宪法，忠诚于这个制度，即便会败选而做一段时间的反对派。他们知道公民的权利和义务，因而愿去捍卫。

优质民主的关键要素是选举，且是中立、自由而公平的。某党若竞选失败，会接受事实，成为反对派，或经协商参加联合政府。他们会等下一轮竞选再提升地位。你可以质疑当局，但你要尊重当局。尊重当局意味着拒绝、谴责、不利用或接纳那些不宽容和反民主的情绪，及违背民主宪法规范之事。本课会反复提到这些主题。我们可从

硬件结构、建制及民主规则，来辨别自由民主。但若无软件，即文化与行为规范，就不配有自由民主，可能没法有真正稳定而巩固的民主。

12. 国家效率

另一个要素是国家效率，即民主须有个有意义、有权威和有办法的国家。有合法性，被公民视为有权制定和实施法律，垄断军队调动权，这是国家的必要条件。若要成为重视平等的民主国家，需要有行政能力，就是官僚机构（不是贬义），要有正规、专业、多维度的政府权威架构，任人唯贤、诚信、专业的领导和管理，因此也能公平中立地发挥国家功能，能监管实施法律、收税、维护秩序，还能创造公共财富、基础设施、福利、健康、教育等大众利益。

◎9. 威权政体

Authoritarian Regimes

最后看看各类威权政体，以了解民主的生存土壤。

选举性威权政体

简要谈一下选举性威权体制 (electoral authoritarian regimes)，再讲其他威权类型与等级。这很有用，因为若曾有过选举及政党竞争，即使没真民主，民主转型在此背景下也更可能发生，并且更可能持续。所以，选举性威权政体有竞选、民选政府，议会有反对派，但选举不自由公正。要么执政党一家独大，操控选举机制并垄断选举，禁止一些竞争；要么像伊朗，有未经选举的最高权力来源，如伊朗霍梅尼或摩洛哥国王，或军队，在过去一些拉美国家，甚至如今的巴基斯坦。

变体 A：竞争性威权政体

在竞争性威权政权 (competitive authoritarian regime) 里，确实有竞选，有激烈竞争，但缺少公平竞争环境。而政府可能操控着选举机器，如委内瑞拉那样极不公正地借助媒体渠道和政府资源，没有公平

竞争。马来西亚也是，历史上由马来民族统一机构控制的国民阵线统治，虽是竞争机制，却无选举民主。再如乌干达穆塞韦尼的国民抵抗运动，有竞选，议会有大量反对党，但不民主。坦桑尼亚执政党长期摸索迈向民主，是否跨过门槛尚未可知，尽管议会有反对派，且有竞选。

很多国家曾实行过民主，之后倒退回竞争式威权，因为选举变得不再自由公平。如本世纪初的委内瑞拉、尼日利亚，还有 2007 年选举舞弊的肯尼亚。历史上有类似遭遇的有格鲁吉亚、尼加拉瓜和斯里兰卡。还有些国家起于军政府，有竞选，但尚未跨过选举民主的门槛。由此观之，巴基斯坦也步伐缓慢。

变体 B：执政党一家独霸

还有的有选举但更少竞争，执政党一家独霸主导地位 (hegemony by the ruling party)，每个缝隙都渗进权力与影响，大众传媒几乎没有多元声音。新加坡执政的人民行动党曾获超过 95% 议席，竞选中占 60% 到 65% 选票，但现在情况已开始变化，新加坡越来越有竞争性。这张投影上还有些例子，政治制度有一定竞争。但这只是表象，背后隐藏执政党，绝对压制着反对派和全社会。当然突尼斯已变，阿拉伯之春的结果，是迈向真正竞争体制的突破。后面讲民主转型时还有些例子，不同因素汇集，选举性威权政体会更有突破性进展，向更大竞争性迈进。

其他威权政体

现在看一看其他威权政权。

一党政体

完全没竞争的一党政体，如曾经共产的中国、越南，和依然共产的古巴。这些国家说有其他政党完全是骗局，权力根本没经竞选获得，而政治反对派却被法律压制。你想组建反对党，结果就是入狱。

个人独裁

还有些个人独裁政权，如利比亚倒台的卡扎菲；叙利亚受内战悲剧挑战的阿萨德；乌兹别克斯坦腐朽独裁的卡里莫夫；哈萨克斯坦靠

石油独裁的纳扎尔巴耶夫。上述独裁政权掌控和压制程度各有不同。通常是世袭，统治者把权力传给子女，或钦点什么人。其实，叙利亚阿萨德就是子承父业接任其父哈菲斯的总统位置。

君主制

当然也有正式的君主制流行很多国家、尤其中东。还有种不太专制的君主制，世袭且继续主政，如摩洛哥、约旦、科威特、巴林，或许民选议会也有些权力，但大权仍在君主和王室手里。摩洛哥比其他君主制国家稍好，但仍非民主。另外在巴林，广大民众由于呼声高涨地渴望转型到君主立宪制，而遭到军队无情镇压。镇压发生在阿拉伯之春一些全民动员的示威失败时。

军政府

当然还有军人统治，已在形式上基本消失，但其实依然存在，军头将其权力披上某种文职政府的外衣。如苏丹的巴希尔、冈比亚的贾梅。

极权统治

这种极权统治还有些例子，执政党将手全方位伸进政治、社会生活，不仅没有政治反对声音，也没独立媒体和组织机构。执政党要求热情洋溢的表演来表忠心，民众要顺服，甚至以一种近乎宗教狂热的热情忠于领袖忠于党。极权主义 (totalitarianism) 在当今世界已快绝迹，因此北韓在世上只是个异类，是极权主义及其集中营最后一个残暴的实例。这种政权肯定不会存在太久。

上面这些，就是世界上各种民主政权和威权政权。

第 2 讲 为何要民主？

WHY DEMOCRACY

◎10. 为何要民主？(1)

Why Democracy - Part 1

第三波民主化浪潮

这节课追溯全球第三波民主化浪潮的历史。同时也要探究一个必会提出的问题，也许还没答案，在民主发展课程中都会提出：为什么要民主？为何要争取民主？为何争取民主的斗争成为了过去 40 年里社会政治活动、国家发展、国际对话和国际关系中头等重要的主题？什么让民主成为话题核心？追求民主又为了什么？

葡萄牙·康乃馨革命

先回顾全球民主化第三浪潮历史，它始于 1974 年葡萄牙的“康乃馨革命”。革命中，葡萄牙的武装部队推翻了存在数十年之久的专制政权。部分起因于葡萄牙军队的觉醒，他们经历葡殖民地武装冲突，镇压当地尤其安哥拉和莫桑比克的民族解放战争。军事冲突旷日持久，离胜利遥遥无期，也许还不正义，士兵和军官对维护葡殖民统

治已不抱幻想，不再容忍统治他人社会这种不义之举。

军队一动，社会奋起，形成坚实后盾，要结束这准法西斯独裁。人们走上前去，康乃馨插到枪管上，看照片左面这些推翻独裁的士兵。这是个关键时刻，万事皆有可能。此刻政争波谲云诡，革命的结果在未来数年内会怎样，却还是个未知数。也许葡萄牙会沦为新独裁政权的牺牲品，虽然右翼独裁被推翻，左翼或共产独裁却可能替代。亨廷顿《第三波民主化浪潮》(*The Third Wave of Democratization*) 雄辩论述过，我在《民主的精神》中也总结过，温和派经过艰苦卓绝的斗争，开创葡萄牙民主化新局面，且勃勃生机，并在 1970 年代中后期非常成功。

拉美·阿根廷母亲

葡萄牙民主转型后，就是希腊和西班牙。之后，民主化浪潮席卷拉美，在巴西、阿根廷、智利等国，人民起来反抗军事独裁的统治。其中有一股非常强大的推动力来自阿根廷“五月广场母亲”群体，她们的孩子“被失踪”，或被投进监狱却没下文。她们要讨个说法，追究责任，要求探视被监禁的孩子，自己的亲骨肉。她们抗议一大批未经司法程序的神秘失踪。许多人后来都不幸被证实是被阿根廷军政府非法处决了。

所以，这段时期的民主诉求，是人权运动的一部分，是对人权的捍卫，是约束独裁者不受限制的权利。拉美民主浪潮推倒一连串军政府，使其在 70 年代末 80 年代初退出历史舞台，如阿根廷、巴西、乌拉圭和秘鲁。

菲律宾·人民力量

接着是菲律宾，反对派对抗文人独裁者马科斯，引发了 1986 年的政治危机。马科斯是民选总统，且在 60 和 70 年代获连任，之后大权独揽，拒绝服从民主宪法的权威并拒绝受其限制。1986 年 2 月马科斯下令提前大选，以测试民意度与合法性。他说是想看看支持者多么拥戴他。结果却是竞选对手科拉松·阿基诺获胜。马科斯试图窃取选举，百万民众走上马尼拉街头抗议，尤其在环城主干道“乙沙”(EDSA)，造就了世人称道的“乙沙奇迹”。声势如此浩大，要捍卫

投票结果，及政治问责权，于是，独裁者被迫下台流亡海外。

韩国、台湾

不久，韩国学生开始集会示威争民主。又是大量民众上街，迫使韩国军政府向民主转型、放弃权力。1987 年 12 月大选之后，选举产生的新政府于 1988 年就职，韩国几十年来首次以相对民主的方式直选总统，尽管选赢的是前将军、前全斗焕军政权的高级官员卢泰愚。这次选举标志着韩国进入民主体制新纪元。

当然，这一段时期内，民主的影响力也在亚洲遍地开花。台湾加速了民主转型，奋起直追，于 90 年代上半叶得以完成。民主运动同样在孟加拉国展开，并在亚洲四处酝酿。在此背景下，戈尔巴乔夫和苏联实施一系列改革措施，帮助苏联在政治和经济上开放，这就为 1989 年柏林墙的倒塌创造了条件。

中国·天安门运动

在中国，1989 年春天的民主运动声势浩大，要求全面政治变革。又是巨大规模，数百万民众走上北京街头，涌入天安门广场，及中国其他城市的街道广场，示威要求自由和民主。这是 89 年 5 月天安门广场示威的照片。不幸仅仅一个月后，1989 年 6 月 4 日，中共军队开进北京，镇压了天安门广场的示威，并将民众对自由民主的呼声禁止了很长时间。

波兰·团结工会

但对政治自由的渴望却在全球蔓延，而这也越来越暴露出，世界各地的共产独裁政权缺少合法性。当然不会漏了中、东欧，那里的共产政权大多是苏联军事力量、或在苏联各种干预下强加的。这与中国、古巴本土化革命不同。长期以来有个说法：只因有苏共军队的驻扎与威胁，才维持住了波兰、匈牙利、捷克斯洛伐克、尤其东德的共产政权。

80 年代东欧出现了振奋人心的民主斗争新局面：波兰团结工会运动。这张照片是著名工会领袖瓦文萨在格旦斯克造船厂鼓动工人。他成了波兰自由运动的象征与代言人。不只是团结工会的领袖，最终还当选波兰民主总统。请看这些招贴与图片，是当时团结工会(波兰

语 Solidarnosc) 用来在民众中传播对自由和独立性的向往。有趣的是可以看到美国大片“正午”中的演员出现在招贴画中，警长虽形单影只，却追求和捍卫正义与道义，为守护公共利益而面对远为强大的腐败势力。这正是他们想要唤起的形象。

东德·柏林墙倒塌·中、东欧

变化还在加速，形成民主动员新局面。它超出了中、东欧范围，向全球扩散。东德越来越多人逃离，在 1989 年 11 月柏林墙倒塌后烟消云散。那是全球民主化第三浪潮的象征时刻。有人甚至说它触发了第四波民主浪潮，但我把它看作全球一整波民主浪潮的延续，在 89 和 90 年间导致中、东欧共产瓦解，及 1991 年苏联的解体，并开创了中、东欧的一系列国家，不只是波兰、匈牙利、捷克、东德，还有罗马尼亚、保加利亚、前南斯拉夫、阿尔巴尼亚等，一整片国家转型为民主政体。柏林墙倒塌、苏共倒台，也促使撒哈拉以南非洲、乃至全世界出现一个新世界、一种新意识。

南非·曼德拉·南部非洲

仅仅几个月后，1990 年 2 月曼德拉出狱，同囚 29 年的“非洲人国民大会”其他几位重要领导人也都获释。之后开始对话、谈判，促成 1994 年 4 月南非史上首次自由公平、跨种族和包容的选举，选出对各族一视同仁的政府来领导全南非人民。

自从曼德拉 90 年 2 月出狱后，民主运动席卷撒哈拉以南非洲。他出狱时，非洲很少可称作民主的国家，约占撒哈拉以南 40 多个独立国家的 10%。但不到 10 年，撒哈拉以南非洲的大约 48 国，差不多都举行过多党选举，有的更举行了多党民主选举，通过自由公正的选举，决定谁来统治。

阿拉伯之春

当然，最近还看到各个阿拉伯国家爆发民众抗议，要求民主转变、政治尊严与社会尊重。捍卫自身权利，本着法治平等理念，让不平之声和平倾诉，为自身利益发起运动，以得到政府回应。这当然就是民主的实质。首先成功推翻了突尼斯独裁者本·阿里，一个月后，2011 年 2 月，又迫使埃及总统穆巴拉克下台。这些照片是埃及反对

者 2 月 10 日在解放广场，第二天就在广场上庆祝穆巴拉克独裁政权的倒台。另两个独裁者，利比亚和也门的，不久后也相继倒台。

◎11. 为何要民主？(2)

Why Democracy - Part 2

投票

这就引出新问题：为何人们这么有激情，甘愿为民主冒如许风险？即使酷暑难耐，为何人们依然愿意排长长的队，仅仅是为了投票选举政府？民主到底有什么魅力让人们想要它，为它担当风险，为它牺牲时间，去成为民主制运作中的积极公民？

捍卫人权自由

好的，我们知道民主是世上捍卫人权的最佳系统，知道在民主制度下，容易得到公民自由、言论与新闻自由、结社集会自由、法律程序正义及免受酷刑的自由。比起其他非民主制，民主制度能更好地保护这些权利。

自由之家评分

其实可到“自由之家”网站，看他们的世界自由年度报告。自由之家 (Freedom House) 给政治权利和公民自由评分，从 1 至 7，这里就会看到，1 是最自由，到 7 最压制。现在看有关政治权利的国家评级。例如，自由与公平的选举权利，可以在多个政党间自由的选择。基本就是每个国家的民主化程度、政治权利和保护公民自由间的关联度。世界上在这个量表上得分好的，没有一个不是民主国家。也就是 7 分中得分为 1、2 乃至 3 的国家，所以没哪个分数低于这个 7 分量表的中间点的国家不是民主国家。有的民主国家可能自由，但没做到真正尊重、强化人权和公民自由。但独裁没一个能保护好公民自由。原因很简单：若有言论、结社、集会、出版的自由、及在互联网博客和社交新媒体随意发言的自由，身为自由公民，就要政治问责，要求

主权在民，会问为何不能组建反对党，并要自由公正的选举决定谁来治国。在当今时代，政府若给公民权利，人民就不可能不要求政治权利。

良心犯：昂山素姬·刘晓波

当然，我们看到了很多人在自己的国家追求民主的事例。他们的说服力和激情激励了同胞。这些同胞被不给民众政治权利的政权剥夺了自由。昂山素姬曾被软禁了大约 20 年。从 1989 年 7 月 20 日到 2010 年 11 月 13 日获释，这 21 年中的 15 年，昂山素姬被软禁在家。对缅甸军政权来说，她是一个威胁，他们害怕如果给她自由，她会再次动员全国要求民主。刘晓波，2010 年诺贝尔和平奖得主，2008 年 12 月只因起草和宣扬构想中国民主图景的“零八宪章”而入狱，那是模仿捷克的人权宣言“七七宪章”。

埃及·赛义德

再看埃及博主赛义德，只是在网上表达关注警察的腐败，不过一个单独个体，甚至没什么宏大政治计划，仅仅行使言论自由，便遭可怕残酷的命运。当然是埃及当局压制自由，凶残地将赛义德殴打致死。这引发埃及大规模民主变革运动，形成网络社交媒体脸书的著名运动“我们都是赛义德”，促进了埃及的巨变。

这是 2012 年 2 月埃及示威者在解放广场，举着被赶下台的总统穆巴拉克的巨型头像，要求他为镇压民主运动承担政治责任。人们希望发声，发表自己的观点，揭露错误行为，选举领导人，动员起来为政治信仰、价值、愿望和原则而行动，而不惧怕仅因行使公民的民主权利而牺牲、打压、被捕或折磨。

当人们第一次可以投票决定谁来领导国家时，那一刻的意义深刻而重大，可以鼓动他们冒巨大风险，忍受各种艰辛，哪怕在烈日下站数小时，也要去投票选择谁来领导国家的满足感。这是代表埃及民运烈士形象赛义德的母亲，一个叫马祖克的女人，她的儿子因在网吧发表博客揭露警察腐败，并上传一张图片到网上，就在网吧被捕，带去问讯，结果你看是如此恐怖。看这里，母亲脸上充满希望，心满意足地走出投票站，向人们展示带墨迹的手指，这是她此生首次投票，

2012 年 5 月埃及的总统大选。可见能问责统治者，这对人民很重要，这才是人民主权、法治和政治问责。

制约独裁者

人们不希望生活在独裁者的统治下，他们凌驾法律、不被社会约束与惩戒。世界上的独裁者有过很多这样的行径，他们控制国家，占有国家主要财富，侵犯人权，并且因大量腐败和滥用权力而使人民对他们丧失了信心。这就包括菲律宾独裁者马科斯，他在山边为自己建的巨大纪念碑最终在 2002 年被炸毁，因为人们不想再看到独裁统治的象征物。还有被 2011 年人民起义推翻的利比亚独裁者卡扎菲、委内瑞拉已故强人查韦斯。查韦斯动员了委内瑞拉的大部分人民支持他所谓的玻利瓦尔革命。他想重建委内瑞拉社会，手段却很专制，严重侵犯财产权、人权和法治，并使国家两极分化。

还有可悲的津巴布韦独裁者穆加贝，1979 年从少数白人统治中继承了富有、欣欣向荣且多元化的国家，1980 年当选为非种族主义新政府总统，本该为国家带来多党、宽容的民主，却在马塔贝莱地区无情迫害其对手、尤其非洲人政治反对派，用恐怖统治杀害了估计数万同胞，还强迫少数族裔政党并入自己的党“津巴布韦非洲民族联盟—爱国阵线”，从此该国开始一段漫长落后的专制腐败、经济失败之路，遭到区域及国际孤立。

法治

所以民主的重要性，部分在于它保护人权，给人民通过定期的自由公正选举来替换坏的、滥权腐败的领导人。民主同时带来法治，其中多个彼此强化的法治组成部分，保证了没人未经正当法律程序而被定罪，从而保护了个人的权益；包括建立清楚的程序、公平而中立的听审，来决定是否有罪；还包括政府运行及法律制度实行的透明；也包括可预测将来，人们事先就知道法律，可指导行为，而法律执行方式统一，无论选区与阶层，都执行同一法律；及在整个法律政治环境下的稳定性，法律条款可执行可问责，无论贫富贵贱，人人同样适

用，而最终就像第一节所说的，还能问责国家职位权力最大的官员。

宪法至上

在民主国家，宪法至高无上。这是美国最高法院的图片。可以说，它是美国的最高权力机构。上诉的最高级别不是立法机关，也不是总统，而是宪法法院，即最高法院。它是该国最高法律即美国宪法的终极仲裁与解释者。

保护财产权、环境

民主更能保护财产权，确保人们的土地没公平补偿就不被拿走。民主更能保护环境，因为在民主国家不可以肆意破坏环境。人们动员起来反对环境破坏，可以让呼声被听到，可以用法院、议会、上街、公众传媒来处理问题。而在专制统治下，所有这些都可秘密进行。专制政权掠夺自然资源，破坏可持续性，可以不受法庭或利益受损人的干预。而且，相信可持续发展原则的人们也没有任何渠道抗议，或者利用不同建制机制去表达其诉求。一旦事情可以不公开辩论就秘密进行，且不走法律程序，那么更不公正的事情就会发生。因此，民主更能自由地发动公众舆论、运用不同的法律、代表公众的利益。为保护环境而设置经济发展的边界，是民主的一个很重要的优势。

民主和平论

当然，我们还有“民主和平论”。即在民主国家，和平局势不仅更可能出现在国内，各族群认可目前的政治制度，处于健康的和平状态；且从统计数据看，尤其民主国家间，关系也普遍和平。这不仅是理论，而且是现实：在两个符合前述标准的民主国家之间，从未发生过战争，而且越是自由的民主国家之间，就越是这样。

因为民主国家坚持非暴力的原则，民主国家有民主决策机制和问责制。因此很难作出参战这种昂贵而极具破坏性的决定。公众要求对话，宪法要求定期以选举方式向领导人公开问责，这会大大缓解试图用武力解决争端的冲动。民主国家共同的价值使他们更可能通过对

话与妥协来解决分歧。如前所述，民主国家间共同的政治程序提高了动武的门槛。此说在民主与它种政府冲突时，可能不适用。是的，不乏有民主国家和非民主国家之间暴力冲突的情况，但令人吃惊的，是民主国家之间“民主和平论”所发挥的效用。它确实表明，民主的世界将更和平、更守法。

◎12. 民主浪潮

Waves of Democracy

现在更细致地看看民主的趋势，民主的扩张，及民主在第三波的后期，特别是 1999 年以来，所面临的某些困难。

第一波浪潮

亨廷顿【Samuel Huntington, 1927-2008，美国保守派政治学家，哈佛大学政治学教授，以“文明冲突论”闻名于世——译者注】在其《第三波：20 世纪全球民主化浪潮》一书中说到，世界民主扩张有三波大浪潮。按其定义，一波民主浪潮就是某一时期转型到民主的国家数，大量连续超过民主重回威权的。相反的浪潮是一段时期内民主崩溃、转向其他制度的数目明显超过转向民主的。第一波民主化浪潮很长，跨一个世纪，1820 年代后期到 1920 年代中期，民主扩张很慢，主要通过逐步改革和扩大民主实践，从第一个民主国家美国开始。这一波民主改革逐渐在英国、北欧和斯堪的纳维亚国家等地区展开。当然还有妇女在西方一些民主国家里赢得了选举权等一些突破性进步。

第一波退潮

但在 1920 年代初，反向开始一波退潮，民主崩溃沦为法西斯主义等威权体制。尤其在欧洲，意大利法西斯党和德国纳粹党崛起，夺取本国权力，欧洲别处也出现威权或法西斯政治运动。民主或半民主实验内向破裂，发生在两次大战之间的欧洲或世界其他某些地方。

第二波浪潮

亨廷顿说，第二波民主化随着二战胜利而开始，特别在亚洲和非洲很多地区，去殖民化运动后不久，新兴民主如加纳、尼日利亚、缅甸、印尼等。而后，大部分这些新兴民主国家又各自开始出现巨大的困难，多少催生了新型的民粹威权政权或军政府。

第二波退潮

接着，1950 年代末开始了亨廷顿说的第二波民主退潮。新一期民主崩溃或收缩，威权民粹主义盛行，共产主义在一些发展中国家扩张，人们认为未来的潮流、国际发展势头或时代精神不是朝向民主，而是朝向集权以图发展，如古巴、中国或其他许多所谓第三世界国家。民主被认为或是奢望，或是西方构想，不适合非洲、亚洲、中东及拉丁美洲。拉美民主失败催生了第二波民主退潮。政治极化 (polarization)、激进化 (radicalization) 多少引发了对当权阶层的暴力或威胁，尤其在巴西、阿根廷和智利，导致 1973 年 9 月兵变，推翻了左翼民粹的阿连德政权。亨廷顿注意到，这波民主退潮和新一波民主化浪潮的早期，时间上重叠。

第三波浪潮

退潮快结束时，1974、75 年，新一波民主扩张已经开始。这是第三波全球民主化浪潮，从 1974 年 4 月葡萄牙康乃馨革命推翻萨拉查独裁统治开始。我说过，有些人认为，1989 年新的民主大扩张代表了第四波民主化浪潮，或阿拉伯之春代表第四、甚至第五波全球民主化浪潮。如果我们按照亨廷顿的逻辑，只有在民主萎缩的潮流停止后，并为新一波民主化创造了条件时，新一波民主化浪潮才可能开始。我认为还没有第三波民主退潮。我倾向于把 1974 年经过 1989 年直到现在的民主扩张，看作一个又长又广的决定性变革的第三波全球民主化浪潮的一部分。但得承认，我会解释，在过去 10 至 12 年，出现了某种逆反势头，我们称之为民主衰退。

第三波高潮期

现在来看第三波民主化的高潮期。让我们看看统计数字。先来看

一个事实：1974 年，全世界所有独立国家中民主国家不到 1/3，很可能还不到 30%，这取决于计算方法。记住，全球独立国家曾比现在少得多。从那时开始到 1990 年代直到现在，又有好几十个新国家涌现出来。到 1984 年，民主国家比率微涨到 36%，是世界所有独立国家的民主百分比。然后可以看到，在 1990 年，这个数量几乎达到了一半，然后民主国家大量涌现，新国家也更多了。这时，民主国家的百分比从 1991 年苏联解体时的 48%，也即大约一半，涨到 1995 年 112 个民主国，占有国家的 58%，这时才真正达到均势。此后，这个比率一直在 60% 左右。

第三波民主成长曲线

现在可以更准确地追踪第三波民主化的成长。1974 年民主国家占 29%。1979 年涨到 1/3，85 年 37%，90 年约 46%，而后 2005、06 年到顶，接近 63%。之后稍退，但 2011、12 年又涨到 60%。先前说过，民主制可从两个级别来看，或民主的成就和意义两个层面。一是最低级别，选举民主，就是人们至少可选领导，通过定期与自由公平的选举更换领导。另一种更高级深层的叫自由民主。这值得分别考量和区分。

第三波自由趋势曲线

我之前提到过，自由之家每年按双七分标尺评估世界各国的政治权利及公民自由。1 最自由，7 最压制。这里可看到，世界自由平均数，就是平均一下全部国家的政治权利和公民自由得分。可看见世界自由的平均水平在上涨和改善，从 1974 年近 4.5 涨到 2012 年 3.3，比 2005 年 3.2 稍差，但即使和 1995 年的 3.6 比，改善还是巨大的。

若同意可用 1-7 分来衡量一个国家的政治权利和公民自由的级别，7 分最差 1 最好，那我认为，若平均分达到 2 或更好，就算自由民主了。在政治权利和公民自由记分表上，特别是政治权利得分为 1 或 2、至少不比 2 差，及公民自由上得 1 或 2 分，当一国在政治权利和公民自由两方面都获得 1 或 2 的最佳得分时，就可把这个国家看做是自由民主。

用此算法，可看到自由民主国家百分比从第三波民主浪潮之初的 21%，涨到 2012 年 46%。而在第三波期间，比例基本稳步增长。自

由民主的比例在 1985 年涨到了 1/4，1990 年代中到 1/3，2005 年涨到 40%，现今几乎一半国家，46% 符合自由民主标准。主要是小国，或者说小国占了太多，不成比例，绝大多数是岛国及人口不足 50 万，比其他国家更可能成为自由民主。

从这些选举民主和自由民主趋势的数据，可发现这段时期的明显趋势：选举民主国家同自由民主国家各自所占比例的差距，拉大了很多。换言之，如今世界上更多国家虽是选举民主，但不是自由民主国家，也即非自由的民主国家。

自由民主

换言之，虽然有点自由公平的选举决定谁来统治，但不一定有强劲的法治，公民权不太有保障，常被侵犯，可能还贪腐成风，无法有效控制军队。因此，当今世界民主面临的部分挑战，不仅是扩大民主的范围，而且是深化提高已有选举民主的国家的民主。就是说，要使选举民主成长为自由民主，让它更有竞争性、公民参与度、法治、横向问责制、对人权与公民自由及正当程序的保护、社会更公正和平等，还有很多。但这是民主发展、成熟和深化过程的一部分，只有这样，才能使民主更稳健。

◎13. 民主全球化

The Globalization of Democracy

自由民主的扩张

我说过，自由民主一直在向全球拓展。若用对称方法来衡量或定义自由民主，达到自由之家政治权利和公民自由标准的国家，在世界自由度调查中，二者都得 1 或 2 分的有 2/3 的民主国家，即 116 或 117 个中有 77 个，称得上比较自由的民主。它们能达标是因其竞选是制度化的，相当公平公开。毫无疑问，其选举自由公平。公民自由适当地被保护着；有法治，司法多少是独立的。政治暴力的级别已被

控制，或许还有，但数量明显减少了，且并不常见。国家安全部门对人权和人格尊严的侵犯已被控制。国安机构侵犯个人和群体权利而不受惩罚的现象已经没有了。

民主全球化

这些都是自由民主制的表征。全球第三波民主化时期让人震惊的，是它真是全球性的。民主在世界史上还是头一次真正成为全球现象。今天不仅欧洲、北美、澳洲和新西兰都自由民主，可说是老牌核心的自由民主，而且在拉美 33 国中有 28 个，约 85% 都民主了，其中很多是自由民主，尽管有一些小得不成比例的国家 and 加勒比海岛国，六成东欧前共产国家和前苏联都已民主。不成比例的是，中、东欧和前苏联波罗的海三国（拉脱维亚、立陶宛和爱沙尼亚）都已加入欧盟，是自由民主；而前苏联另 12 国还多数不民主，乌克兰则模棱两可。俄罗斯很不幸走向错误的那一边。亚洲大概 40% 的国家即 25 国已民主，太平洋岛国几乎都已民主。大趋势是小岛国容易民主、乃至自由民主。如今撒哈拉以南非洲大概 1/3 多一点，49 国之中 17 个已民主。中东很少，突尼斯是近几十年第一个民主的阿拉伯国家。当然还有土耳其和以色列。

各区域民主比率 / 2013.1

这里可看到各区域的趋势。2013 年 1 月的一份关于选举民主和自由民主的世界调查，可到自由之家网站 freedomhouse.org 上查看，人人都可看，并做评价。据这一世界自由年度调查可发现，除欧洲和世界西部，民主在拉美、加勒比海域以及太平洋岛国中最为普遍。不过，在其他地区也有不少数量或一定数量的民主国家，如东欧、前苏联、亚洲、撒哈拉以南非洲、中东北非。

各区域自由趋势 / 1974-2012

这些是直到去年 2012 年底，世界自由度的区域发展趋势，可看出一些有趣的发展，横跨 1974 年第三波民主化开始直到 2012 年底

的最新调查这段时期。首先看棕色曲线，看这儿，前苏联一度曾为世界最压抑的地方，然后飞快地在 90 年代早期得到改善。而从大约 93 年开始，情况又恶化了，1999 年后越来越糟。

再看中东北非，算不得世界上最压抑区域，曾在自由评分中达到平均约 5 分，后来恶化，不太大但真变糟了，降到 5.5 分。问题是在八、九十年代，世界上其他的国家的自由度在升级，而中东北非却没有，直到过去一两年才开始改变。撒哈拉以南非洲 1974 年是世界最压抑的地方，除了前苏联和中、东欧的共产国家之外。然后到 1990 年开始有巨大改善。而后，柏林墙倒塌，冷战时期对撒哈拉以南非洲的地缘政治竞争开始融解，自由非洲就自己迈步向前。这使撒哈拉以南非洲进步很大，从 1990 年的 5.3 分，到大约 10 年后改善到 4.4 分。

当然，我们也看到中、东欧的共产国家，在自由进步方面做得比谁都好。它们在 1989 年前一直很糟，平均约 6.5 分，1990 年猛升到 3.8，2000 年左右到 2.4，现在约 1.9。因此，中、东欧现在合并到欧盟里来，非常自由、非常民主。

◎14. 民主衰退

Democratic Recession

民主衰退

问题是，大概自 1999 年、尤其 2005 年以来，自由在世界各地收缩或削弱。而始于 2006 年左右，世界自由度已有些衰退。作为政府体系的民主在世界范围的扩张貌似已达顶峰。自 2005 年，我估算世界民主国家数慢慢从 120 降到 116 国，掉得不多，但确实下降了。过去 7 年全球新增民主国家数也没什么长进。我们的自由度数连续 7 年在后退。不仅只是这里图表上的 6 年，自由之家最近对 2012 年也作了记录。尤其在非洲，民主退化相当严重。在 48 个撒哈拉以南非洲国家中，有 24 国曾经是选举民主，而今勉强只有 17 国。

然而我们可以从这个事实中注意到，民主崩溃率自 1999 年以来

似乎一直在加速。在这十二、三年期间，民主崩溃百分比几乎是此前 12 年的两倍。1999 年迄今，26 个在第三波民主化中出现的民主国家崩溃或颠覆，而且有些是战略上很重要的国家，如 1999 年 10 月巴基斯坦、2000 年前后两个石油大国俄罗斯和委内瑞拉、2000 年初尼日利亚、紧接着泰国与孟加拉、2007 年肯尼亚选举发生暴力悲剧。

自由增进与衰退比率图 / 1991-2011

这里可以看出 1991 年至 2011 年间，每年自由增进与衰退的比例。从 06 年开始，每年这些在逐渐改善自由等级的国家的百分比，这些国家数已被那些自由衰退的国家超越。两者比例为 1 时，意味着两者差不多。比例大于 1 时，比方说 2005 年，据自由之家判断，自由进步的国家数是自由衰退的 2.5 倍。1998 年是 3 倍，1991 年是 2.5 倍。1991 年到 2005 年间，基本上每年增进自由度的国家的百分比都远远超越了自由衰退国家的百分比。而到 2007 年，突然来个大转弯，失去自由的国家数几乎是获得自由的 3 倍。从 2007 到 2011 年，自由衰退国家数是自由改善的两倍多。2012 年，天平仍然倾向自由度下降的国家数。因此我们得面对这个严峻事实。

民主崩溃

这里看到，民主先崩溃、再回归民主的国家，占那时全部民主国家的 16.5%。还有其他 26 国，民主崩溃后，就没能恢复。如果返回前一张幻灯片，我们可以看到有些国家曾经不止一次出现过民主崩溃。土耳其 1980 年民主崩溃，1983 年恢复；加纳 1981 年崩溃，2000 年恢复；尼日利亚 1983 年崩溃，1999 年恢复；但很不幸，由于选举大规模舞弊，尼日利亚随后在 2003 年再次民主崩溃。总之，虽无兵变政变，选举舞弊如此大规模，便不可能称为民主国家。

两个事实令人清醒

这里还有一些让我们清醒的事实。其一，民主崩溃国家的总数。在整个迄今近 40 年第三波民主化时期，有 54 国民主崩溃，大概是这时期所有的民主国家的近 1/3，将近 32%。其二，有些国家曾多次尝试建立民主，但每次都没成功。约一半民主崩溃的国家，目前 26 个，

最终都没回归民主。当然，2012 年，马里成为民主崩溃的又一例。这个现象还在持续。

民主崩溃率

来看三个时间段，从 1974 年第三波开始，到 2011 年底这么长一段时间，大概头 12 年，从 1974 到 85 年，那个时期有 16% 的民主国家曾经崩溃；1986 到 1998 年，降到不到 12%；1999 到 2011 年，又涨到近 20%。所以民主衰退的比率，在最近十二、三年大致翻倍，令人担忧。前面说过，这一时期所有民主中，近 32% 的国家民主都崩溃了。

撒哈拉以南非洲

为何有些民主很脆弱？此即本课的探讨重点之一。其一这里先介绍，即三种情况较易民主崩溃：自由不很广泛时、民主极不自由时、法治很弱却腐败猖獗时。这张幻灯片也是跟踪自由趋势的。这是第三波浪潮以来撒哈拉以南非洲近 40 年政治权利与公民自由平均值。直到 1980 年代中期，平均值降了一点点，然后缓慢增长，最大改善是在 91 年左右。然后最近几年里，又有一点下降趋势。然而关键是要分解自由的评分，不是分为政治权利和公民自由两类，而是更细分类。

非洲民权趋势图

我目前给它分成了三类：政治选举权、透明度及法治、公民自由。看这里，从这三方面把这些关于非洲国家的数据从 0-100 或从 0-1 标准化。一，是否有自由公平选举的权利，即政治选举权；二，公民自由，主要是言论自由、宗教自由和新闻自由，及结社自由等，个人自由和人身保护；第三，透明度和法治，主要是司法独立、控制腐败等几方面。

撒哈拉以南非洲国家的法治与透明度，平均比公民自由或政治权利差很多。它们的确在透明度的衡量和法治上有极大的退步。另外两方面有一点点退化，但近几年又好转了一点。这表明撒哈拉以南非洲的民主国家面临最大的问题和挑战是法治，从总分来看，这项评分远低于公民自由和政治权利。

民主崩溃前自由度

另外要注意，民主崩溃前，权利更可能衰退。因此，这里追踪民主崩溃、及崩溃前的政治权利和公民自由的模式。在民主崩溃之前的三年，这些国家的政治权利的质量已在下滑。因此，可通过某国的民主质量来预测其民主稳定性。而民主质量和民主稳定性之间确实有关系。当民主质量变得不确定、靠不住时，选举就更暴力而不为大家公认，游戏规则就被破坏了，政党更极化和腐败。这都表明民主变得更加脆弱。

其他糟糕的趋势

结论是，还有些令人担忧的趋势需要注意。这些趋势不能说是引起民主衰退，更非民主大逆转，但这肯定突显了民主自身的脆弱。民主脆弱性包括独裁者对公民社会反攻倒算。随着独裁国家越来越严厉统治以图正当性，把推动民主变革、问责政府的和平公民行动定为非法，甚至贬低为卖国行为，而且用国家制裁来威胁这些和平民主活动。第二要担忧财政混乱，尤其在欧洲和一些老牌民主国家，如美国，处于危险中。那是由于不断增长的债务，及很难让财政机构恢复秩序、很难让它更加负责、更可持续。而这涉及其他国家是否应该模仿这些模式。

民主处在危险中

总而言之，我认为民主由于以下五种原因处在危险之中。这些因素似乎强烈暗示着民主存在潜在麻烦、既不稳定且又脆弱。首先，法治薄弱，广泛存在贪污腐败、滥用职权、侵犯人权、国家和非国家人员侵权而不受惩罚、社会处在暴力和犯罪的氛围，人民不守法，认为国家太弱、太腐败、太无能。法治的力度与国家的力度关系密切。越是加强法治，民主就越稳定、越有韧性。

第二，行政机构滥权。选出来的领导人，总统和总理，凌驾于宪法约束之上，根本没有、也不遵守民主精神，而去威慑国会、司法部门和公民社会，且随意篡改宪法。这非常危险，因为它会激起人们反抗行政权力，甚至让民主死亡，或发起反民主的政变。

第三，强烈的民族和宗教矛盾。这可能由于族群身份认同划分得不好，而把政治体制极化 (polarize)，使之无法运作。

这关系到第四，虚弱而低效的政治机构的脆弱性。政党、国会及横向问责制，后面课程中会讨论。结果却是代议和法治机构失效，无法聚合与代表公民利益，以促使政府去负责推行法治。民主制容易被推翻，而那些要推翻它的人，是希望政府更包容、更有代表性。

最后第五，政府绩效和体制持续性有很大关系，尤其在早期，合法性还比较薄弱时。哪里有贫穷，哪里就有不平等、不公平的现象。而普遍滥权、贪腐的坏政府，问题会更严重。这对民主非常危险。民主要求良善而公平的管理，逐渐改善民生、减少不公。也许，明确谁在统治、哪些机构在行使权力，能使当局对人民更有责任感。这样就有一个清廉的、忠于法律和公众的负责任的好政府。这一条件对持续社会经济有效的发展，及持续民主政权的合法性，都非常重要。因为说到底，维系民主最重要的因素，是合法性。

第3讲 合法性

LEGITIMACY

◎15. 什么是合法性？

What is Legitimacy?

政治合法性

今天讨论带来民主稳定的最重要基础之一：政治合法性。我会解释政治合法性是什么？源于什么？适用于所有政体包括民主，带来政治合法性的多个原因又是哪些？

最基本来说，合法性 (legitimacy) 是一种态度，即人们都认为本国现行政府制度最合国情，道德上正确、值得存在、且合理、有正当性，所以值得人们拥护，其权威应被接受，有权对公民有所期待。因此，合法性是统治的道义资格，要求公民服从。为使国家正常运作，公民就需一定程度的服从。任何国家需要能从公民那里获取资源，除非石油富国，这以后会讲到。它还要有能力征收赋税，让公民服从它以不同的方式制定的法律。一国若要参战就得征兵，要公民顺从而开战。当然，民主中这种决定须以民主方式做出。但都需要公民的赞同和服从。

那么，问题就来了：公民为何要顺服？那样做必须自愿。他们一旦相信，政府实行的体制及其权威道德上正确、合适、值得拥护，就会顺服。

合法性为何对民主重要？

在所有政治制度中，民主很独特地满足政治合法性的需要。一切政体多少都有赖于强制与赞同的混合。即使萨达姆统治伊拉克时，或当今北韩，若人人持反对意见，那他们的体制也马上就会动摇。因此极权相当需要控制信息，用强大宣传制造和强化这种民意赞同。这在威权体制中也很明显，而在极权体制下情况更是这样，他们把强迫推向极致。但民主国家不这样，不太强迫。相对于其他政体，民主特别依赖于被统治者的肯定和赞成。并不是说没有强迫，它存在，但是用来对付犯法的犯罪分子、恐怖分子，及超出民主和平规则的界限的抗议者。但若民主没得到公民发自内心的赞同，国家就不可能有效运作。

冲突和竞争

为了运作有效而稳定，还有一个原因使民主特别依赖合法性。民主与专制不同，专制要么限制政治多元化、竞争和冲突，要么完全排除，取缔政党和利益集团，禁止抗议和利益代表的言论。而这恰恰是民主的命脉，它依赖于政治、社会和经济利益的和平竞争。就是说在民主国家里，各利益方理论上必然有冲突和竞争。

问题是，这是一个普遍性问题，决定着追求民主有效性和民主稳定性。这种各利益间的矛盾，或许可说是价值观的矛盾，能否保持在一定范围内，而不沦为暴力和混乱？比方说像 2007 年 12 月肯尼亚选举后爆发的大暴乱，造成难民成千上万，选举后许多人丧生于暴力。这令人不禁要探寻其缘由。

什么决定合法性？

什么决定政权合法性？政权合法性的原因或来源基本上有六种可能，这里先简介，以后再详论。

绩效、规范

首先，政权可能因绩效 (performance) 而变得合法、有分量、符合道德且值得大家服从。人们逐渐发现，无论经济还是政治的产出，体制行得通，满足所需，大家才顺服国家和政治体制。

第二，它们代表的规范和价值会受尊重。

社会结构

第三，一国的社会结构可能有助于政治合法性。这并不是说它一定是民主国家。政治体制中的威权结构有可能深深扎根于极度不平等的庇护关系 (clientelistic relations)，就像金字塔，顶端是领导人或统治一切的名流、本土传统统治者，如国王或王子，被认为有权行使权威。其下是其他权贵，服从于国王，掌控资源，下面又有很大服从关系。这种类似恩主—扈从关系 (patron-client relations) 可能往下延续，可能就是这个国家的社会结构。普通百姓没有安全的土地和收入，实际上是当地政治掮客的奴隶。人们若把这种社会结构视为当然，世代相传，子孙也将这样生活，就可能接受它，除非有某种社会政治发展性的干预，促使质疑这种社会结构。

政治建制、领导力、国际环境

第四是政治建制。有些、尤其在民主国家，运转较好，产生高效的绩效，以后会谈到。

领导力会起作用，尤其在民主早期，领袖们若遵循民主规则和建制来有效管理国家，就可能有助于建立更合法的政治体系。

最后，还有些变数与国际环境相关，后面会探讨。某民主国是否和其他民主国同处一个区域，因而民主成为区域普遍的制度？该民主国是否获得其他民主国的帮助和支持？或常遭威权政权破坏与挑衅？或历史再现，受其他民主国威胁和破坏，领袖和价值也处危境？

◎16. 经济、政治绩效

Economic - Political Performance

经济绩效

现在讨论绩效。什么样的绩效可以让民主更有效、更被珍惜、更具正当性？在经济范畴，老百姓所重视的有四个不同维度的绩效。

1. 经济增长·人均国民收入

首先是增长。人均收入增长率是多少？以人均国民收入衡量，人民的生活在多大程度上得到了改善？如果收入普遍增加了，尽管有高有低，仍然会觉得制度还可以，物质生活、工作机会等在提升，觉得值得支持并服从现存制度，因为他们从中获益。

2. 分配均匀·基尼指数

但从增长本身看不到分配情况。多大程度上国家的福利均匀分配给了所有国民？基尼系数 (Gini coefficient) 就是衡量收入分配的指标。整个国家经济的增长在多大程度上让全社会普遍受益？基尼系数范围从 0 到 1，衡量收入或财富分配的不均程度。基尼系数为 1，意味着一人占有整个社会的财富；基尼系数为 0，全社会人人均摊等量的财富。基尼系数 0.25 表明该国收入分配相当均匀；系数 0.4 或高于 0.4 则表明收入分配不均。总之，如果经济发展了，财富分配合理，那个国家大量的民众就会觉得现存制度还不错，应该支持。

3. 人的发展·人类发展指数

衡量经济绩效是否公正的另一个标准是人的发展。判断政治制度是否有效，要看该国多大程度上提高教育水平，改善健康状况，延长人均寿命，降低婴儿死亡率，建立公正、平等的社会。人的发展 (human development) 可通过联合国开发计划署 (UNDP - United Nations Development Program) 公布的“人类发展指数”(HDI - Human Development Index) 来衡量。若谷歌搜索“UNDP, HDI”，很容易找到 HDI 的计算与构建方法。你可看到这从 0 至 1 的范畴内，在某时期内不同时间点的指数不同，是保障人民更好的生计、健康和教育所作

的努力。人类发展指数是三个维度的综合体：经济发展带来的纯收入指标、由寿命来衡量的健康指标，及教育程度与入学率表征的教育指标。

4. 稳定性

最后，经济绩效的稳定性。这可以从两方面来看。首先，是低通胀。通胀会破坏经济稳定，尤其会打击低收入的百姓，他们看着食品、汽油、房价上升，陷入捉襟见肘的境地。因此，经济若上升，通胀率又低，老百姓就会欢喜。若经济高速增长而通膨更高，最终对百姓影响可能很负面。高通胀率往往和政治危机相联，甚至和民主成败相联。

政治绩效

现在看看经济发展的政治维度，看看这可以怎样细分治理良好的国家所应具备的一些关键要素。

1. 秩序

其一是秩序，不是没冲突，而是没有对立群体街头暴力冲突，来动武强索利益、挑战政治制度。秩序的第二个含义，要看一国犯罪率与人民安全感多高。若只挑选一个人民对政府的期望，最期望政府能为他们办什么事，那就是秩序：可预期性，没有暴力，百姓的个人和家庭感到安全。国家能做到，就满足了公民们最最基本的期望。若不能，百姓就会认为政府无能，没合法性，不值得支持和服从。

2. 稳定

第二要素是稳定，不仅没暴力，且和平稳定、可预测变化，即政府任期内谁掌权、规则和法律如何出台与执行、游戏规则如何被遵守，不管规则是什么。而民主需要尊重宪法秩序和国家法律。所以稳定和秩序比法律和秩序相联更广，比宪政主义相联还广。

3. 自由

第三，自由。可见对民主，公民看重的不仅是经济绩效或生活舒适，民主对公民的最基本承诺，是以民主方式治国。做不到，民众就

会觉得政府骗人，不值得顺从。所以民主能否给人自由、保护个人权利、让人不怕讲话、可以抗议、加入工会、社团、学生组织等等。这就是民主的政治绩效的要素，而百姓会评头论足，非常重视。很多国家有讲话的自由，问题是讲完就没了自由。这是埃及街头长久流传的一则笑话。所以言论之后还有没有自由，发言后是否害怕遭到国家或政客的报复，这是公民眼中判断民主是否有效的极为重要的要素。

4. 问责

第四，还有问责的维度。政府官员是否允许人民审查他们，并限制他们的行为？谁有能力向总统和首相问责？政府领袖们是否可以所欲为？或受限于有权有能的立法和独立的司法？这又回到关键概念，即宪政、法治和尊重游戏规则。

5. 透明度

第五透明度，和问责有关。政府运转良好吗？政府花纳税人的钱是否透明公开？这就有可能问责政客的作为，因为他们所做的一切都公开，可让公众审查。

6. 回应度

最后第六，回应度。在经济绩效、价值、各方面发展、甚至外交政策上，国家是否对民众的要求有所回应？而问题是，社会的各个族群、不同地区可能要国家回应其不同诉求。有时其利益诉求互相冲突，政府不能同时回应所有诉求。所以，怎样管控利益冲突，是公民看待政府的重要方面。这就有个问题：政府调解冲突是否比较公平，社会各族群至少有机会发声，以影响政策制定？

合法性 - 有效性关系表

最后，联接合法性与绩效两个维度，就是著名的 2 X 2 表，是一位著名政治社会学家最早引入有关民主稳定的文献中，就是我的博士论文导师李普塞特【Seymour Lipset, 1922-2006，美国著名比较社会学家，“现代化理论”的最早倡导者之一——译者注】。

看这里，有效绩效对政权合法性非常重要，以后还会讲。合法性被视为独立，所以才说固有合法性，即公民支持政治体制是因其立场

和取向，及长期处理民生议题的方式。然后可看短期、中长期绩效，视为一项独立变量。所以，合法性就可分为高、低两种，把绩效分成较有效、较无效两种。这样就有了四个可能结果。

高合法性 + 有效绩效

第一个结果，高度合法与有效绩效。这是政治体制最稳定的形式，比如民主国家。因其自身高度合法，可能是国内基本价值一致的结果。而且，人们渐渐看到绩效相当不错，能在经济和政治上给予人民想要的，国家治理相当民主和透明，经济运作也很公平。这比较好理解。

低合法性 + 无效绩效

而固有低合法性与无效绩效的结合，可想结果最不稳定。这种制度下，低合法性与政治、经济上的低效率，政府需靠武力和欺骗才能生存，不然人民会揭竿而起，但愿以非暴力推翻政权。会有和平抗议，甚至暴力抵抗。

低合法性 + 高效绩效

还有一种有趣的组合：低合法性和高效绩效。此即所谓有条件认同。民主得以生存，不因内在本质被认同，而是能在短期内带给人民想要的东西。人们的对政府的效忠，依绩效而定。这在民主国家和许多威权国家都是如此。以中华人民共和国为例，那里的经济绩效良好，人民逐渐富裕，贫困大大减少，但固有合法性很低，没人再信马列主义。由于压制个人自由的程度，使人民越来越不开心。那政权稳定就大幅依靠不断有效的经济绩效。

高合法性 + 无效绩效

最后思考一下这种组合，即无效绩效加高度的固有合法性。李普塞特在其名著《政治人》(*Political Man*)中这样论述：其固有合法性本来就高，因为曾有一段时期政权运作有效，积累了很强的合法性基础，就像一个水库，在危机时可以从中提取。也像从银行账户提款到某个程度，账面还算健康，让你渡过艰难岁月。许多民主国家在经济危机和 2008 年的金融危机中挺了过来，因为他们固有的合法性很高，或早已开始积累很强的合法性资源，以备艰难时期使用。

这讲后面的部分，我想进一步谈谈合法性的来源、高度合法性的原因，及民主国家合法性崩溃的缘由。

◎17. 合法性来源

Sources of Legitimacy

继续讨论政治合法性。什么是合法性？它怎样产生，动力是什么？合法政治制度的因果结构是什么？本讲结束前有张大图，以后会常见，显示国家的民主稳定性复杂的因果结构。

马克斯·韦伯：三种合法性

先回顾一下伟大的德国社会学家马克斯·韦伯【Max Weber，1864-1920——译者注】，国家与政治制度的政治社会学研究之父。先思考国家合法性各种类型与来源。韦伯认为合法性基本上有三种类型，都能够鼓励公民对统治者的遵从与配合。

1. 传统型权威

第一，传统型权威 (traditional authority)，人们配合、遵从，因为大家认为这种权威一直存在，天经地义；它本质上有德行、值得尊重，因为它一直在那儿存在。比如一国的王室，它存在的传统合法性固若金汤。小范围低级别的传统统治者也一样，人们一直活在传统结构之下。

2. 魅力型权威

第二，是所谓魅力型权威 (charismatic authority)，就是某人可以依靠个人魅力，确立自己政权的合法性，设立的政治体制也因个人而合法。比如毛泽东、古巴卡斯特罗这种革命领袖。又如华盛顿这样的民主领袖。还有南非曼德拉、缅甸昂山素姬。以其巨大的魅力、远见、勇气与牺牲，他们带给自己的政治体制合法性。大家认同其魅力，都愿意遵从，他也能命令大家、让大家服从，最终其政治制度也得到拥

护。如华盛顿之于独立战争、曼德拉反抗种族隔离并建立南非多民族政府、哈维尔为捷克的民主奋斗、波兰团结工会的瓦文萨。他们成功，政治制度就成功，其个人魅力带来政治制度的早期合法性。

3. 法理型权威

第三种，所谓理性合法型权威 (rational legal authority)。韦伯认为人们服从，是因它理性遵从的制度，其法律、宪法和客观权威是公平中立而恰当地建立起来的，人们相信其公平让全社会得益。若按宪法建制度，公平而适当，民众就会遵从法律。当然，这渐渐意味着，民主体制应从个人魅力型转型，如果开始时个人魅力起了作用的话，应转向基于法律或宪法的权威。

李普塞特：权威的来源与代表

李普塞特认为，应该区分权威的来源和权威的代表。民主制度下，权威的来源是宪法，它是神圣的法律文书，确立游戏规则。权威的代表是总统或总理，要宣誓就职，任期要有限；若败选，在总统制下就应移交权力，得体的民主都这样要求，就是有限任期，后面会讲。现在已经了解了一些政治结构的机制，按此机制，权威的来源，即宪法，可与暂时权威的代表清楚分开。民主最重要的是区分个人和制度、魅力和法理权威、个人和宪法架构。

魅力型到法理型：转型困难

魅力型领袖集权威的来源和代表于一身。在中国，毛泽东就是制度；俄国革命后列宁也集来源和代表于一身；斯大林继位后也是这样；古巴革命后的情况也一样，权威的来源和代表融合在了一起，这体现在卡斯特罗和古巴共产党身上；在津巴布韦，穆加贝推翻了白人殖民统治后，做法也一样。这是有违于民主精神的。理解了这一点，就可开始体会民主最明显的特点之一，就是民主对权力、当局和领袖的特权有制约。有某种东西摆在总统和总理之上。在首相制国家，通常是王室或象征性总统；但真正掌权的，甚至总统制中，摆在元首之上的是宪法，即权威的来源。

◎18. 新生民主的合法性

Legitimacy in New Democracies

问题或现实

先看新生民主要面对的典型问题或现实。它们寻求确立合法性，护卫和稳定自己，寻求民主巩固，第四讲会说明。

1. 文化传统

首先，很多新民主国家往往经济发展滞后，文化传统依然强大。正如前面所述，它们传统的权威可能未经选举，很可能是不民主的本地豪强或传统统治者，因此这是一种挑战，公民们会本能地服从无论什么权威，而不敢提问题。

2. 魅力领袖

其次，强大而有魅力的民主领袖、或革命党、或运动党派。他们使国家转型、创立新的政治制度。显然，若是共产革命政权，这种转型就不产生民主，而是新式威权统治。不过，南非不只有曼德拉，非洲人国民大会的作用也非常巨大。缅甸也正在向民主转型，缅甸也是，不只有昂山素姬，还有一个她领导的民主联盟党。该党有许多特性，昂山素姬在党内的支持异常广泛。因此，可以说在很多新生民主国家，体制合法性成为萦绕大众脑海的问题。不仅有魅力型领袖，还有政党及运动。显然转型需朝向多元化、分离权威的来源与政党代表的方向。

3. 建制脆弱

而现实是，建制往往脆弱。所谓建制 (institutions)，就是反复发生的有价值取向的行为模式，其形式可以是规则、可以是组织，包括国家结构、政党，还有政治游戏规则等。因此，若要建成高效、运转良好的民主，就要建立强有力的建制。下面就谈谈政治建制，以及在不同的政治环境中，怎样建设公民有其价值的建制，要能在不同环境

中应对冲突。也就要谈谈政党、议会和司法，以及权力自上而下转移的国家权威的建制结构。还要谈谈建制怎样限制腐败和滥权，而产生良善政府。

4. 缺乏共识

新生民主国家经常受到社会、种族和国家分裂的困扰。很多国家在诞生时还不是成型的国家，在形成国家时，向独立、还是向民主转型，常常扯在一起，尤其亚洲和撒哈拉以南非洲。他们突然发现，自己国家有形形色色不同的语言、种族和民族，各自忠于自己的族群，而非关联殖民统治、缺乏固有合法性甚至亲密感的新国家。那么这样的国家怎样培养国家共同意识和对族群以外机构的忠诚呢？这也是新生民主必然面临的挑战之一。

5. 社会新阶层

当然，随着发展深化，新出现的社会阶层，因不属于传统秩序，会遇到权威结构上的挑战。原来听从传统统治者号令的人，现在要听从政党的号令，甚至要听从商会、农会、学联或妇联之类组织的号令，甚至各种企业组织和其他组织的号令。于是，新生民主国家就面临挑战，如何抚平这些新旧秩序之间的冲突。

6. 无章可循

最后，民主是新生的，政权也新，没有之前有效绩效的纪录可依靠，白手起家，没有缓冲。因此，新生民主通常很脆弱。由于缺乏固有合法性的强大基础与依靠，这就要靠有效执政的积累来建立合法性。这种合法性也许只能靠处理就近事件来建立。若不能处理好就近事件，人们便会认定政府没用，无法达到他们的期望。近些年来，尤其最近 20 年，如前所述，是全球民主的第三次浪潮。新兴民主国家遭遇这一困境，简直颠倒乾坤。为何那么多国家选择民主道路，那是由于痛苦的威权统治经历。缺乏合法性，甚至反向合法性，构成开启民主道路的基础。人们只是不想要回到威权时代的老路上。他们希望试一试民主制度，他们愿意给民主制度以时日，因为威权统治的绩效太差了，他们给民主政权以默许的合法性，他们会让公民对民主政权耐心些，要比他们对待以前的制度耐心些。

大图：民主合法性因果关系

最后，希望你们有耐心，去探索民主错综复杂的因果关系机制，这些都显示在这张大图里面了，以后课程中还会常回来看它。我想提醒大家，这里首先讨论的因变量是稳定性，下一讲则是民主巩固：什么东西让民主存活？什么让民主稳定、巩固呢？现在看这个复杂的幻灯片，要从右边往左看，看看民主及稳定的各种变数。往左看，自上而下看——

合法性→稳定

首先看到，有一个变数比其他变数都重要，这里划了一条粗线，这个变数可以决定民主的稳定和存在，这就是合法性。若民众觉得政府制度很好，符合道义，最合国情，有道德力量让公民遵从，可约束人们的行为、征税、要求劳役，那么民主在艰难中也可以生存。

文官治军→稳定

还有一些其他变数能够直接影响民主政权的稳定，甚至可直接推翻民主政权。军方是一个因素。无论民主政权绩效好坏，如果军方想抛弃它，就可发动政变。但是，在我们对民主政权的纪录中，对具有广泛合法性的政权，却很少有军方发动政变。为什么会这样呢？因为即使军方想为组织和个人目的取得权力，他们也是社会一部分、要顾及民意。若民主政权得到广泛支持，他们即使篡权人们也不配合，甚至还要遭到广泛反抗。在此情形下军方一般很机会主义，政变一般在政治危机时。

领导力→稳定

影响民主稳定的另一因素是政治领导力。以俄国普京和委内瑞拉的查韦斯为例，也可看看 90 年代秘鲁的藤森。这些例子中，民主选举的领导人逐渐或快速取得非民主的权力，集权到手，便建立威权统治。70 年代英迪拉·甘地也是这种情况。个别的比如俄国和委内瑞拉，生存的时间较长。在其他情况下，如在印度和秘鲁，很快公众就把这种情况逆转过来。民选领袖的担当对民主生存很重要，他们是否按游戏规则行事，对型塑民主的健康和信用有强大而长远的影响。

政治领袖的从政技巧也是如此。

领导力→绩效→合法性

看下面的一条粗线，划在政治领袖建立联盟、出台政策等技能，与民主的经济政治绩效之间。这里，在我描述的经济绩效与各种维度的政治绩效，又有一条粗线，划在民主的政治经济绩效同合法性之间。这些都影响到民主的稳定性。

政治文化→合法性

还有什么会影响合法性呢？当然是国家的政治文化，随即就会讲到，大众与精英层级的，由宗教、政治传统和教育程度的塑造。教育程度高，民主价值观就可通过公民教育达成有效的社会化。这就可能提升大众的民主文化，及民主的合法性。因此，一旦有民主转型，就须致力于建设民主，在草根阶层推广公民教育。

国际环境→政治文化→合法性

然后就是国际环境，冷战之后也一直在变化。在苏美主导的冷战期间，美苏为了赢得全球斗争都在争取同盟。结果，苏联没有想到，甚至美国有时也没想到怎样在它国提升民主，大家怎样保持稳定忠诚的盟友关系。因此国际干涉也能颠覆民主。有一个很不幸的例子，没有做好，就是针对阿连德左翼政府的军事政变，在 1973 年 9 月 11 日推翻了智利的民主制度。不过，今天我们课堂上要讨论的是第三次民主浪潮，近 20 年来的美国和世界其他民主国家，提供了大量外交和政治帮助，以在全世界扶持和帮助民主的推广，并巩固民主政权。这不是国际干涉的唯一形式。很不幸的是，一些大国包括美国，似乎还站在了民主斗争错误的一边。比如，涉及美国核心利益时，像在波斯海湾或阿拉伯湾地区，就要看你如何看待美国与巴林的关系，那里有美国舰队的基地。

其他→绩效→合法性

政治建制的设计还有很多其他维度，包括选举建制，横向问责制，如权力的分立与制衡。这些也影响政治和经济绩效，也可以限制坏的领导并让其负责，同时确保民主不承受过分的压力。

历史→政治文化→合法性

可以深入一点看某国历史。民主出现前，该国权威格局是怎样？有无其他民主尝试？因为若曾试过，积累了经验，民主就比较容易成功。殖民地的性质是怎样的？我们可以考察一些基础架构的因素，诸如经济和人的发展的程度。这些都深受经济绩效的影响，但也更能维持秩序、推动经济发展，以减弱社会不公。

公民社会→政治文化→合法性

下面一条长线出自公民社会，即独立于国家的组织化生活。公民社会通过免费给学生一个民主大学校，对一国政治文化影响很大。还有很多更复杂变量的相互影响，我们将在本课看到。还有造成民主的诸多近因，如绩效、合法性、政治领导力等等。

很重要的是要理解各种社会、经济与政治的变量，在极复杂的因果关系中相互影响。最终希望产生民主的稳定性和持续性，哪怕经历非常艰难的时期。

第4讲 巩固

CONSOLIDATION

◎19. 民主巩固

Democratic Consolidation

这一讲是关于民主的巩固。

维度

民主怎样稳定、安全、持久，且可能还更优质？民主转型后会怎样？我们有几种方式来思考民主的巩固。本课教学大纲里有篇文章可参考，作者谢德勒【Andreas Schedler，墨西哥城经济与教学中心(CIDE)的政治学教授——译者注】。有几种维度来思考民主的稳定。

1. 稳定性

第一种思考民主巩固的方式是稳定性。即认为巩固就是使得民主安稳，创造条件防止将来崩溃或被侵蚀。就是说，不仅防止可能的军事政变，还要防止逐步扼杀，或褻渎民主建制、标准与程序，直到不再是起码的选举民主。

2. 韧性

第二种看待巩固的方式，是看其韧性。不但要避免民主迷失或崩溃，还要避免民主的逐渐恶化。换言之，怎样让优质民主更有韧性，使它能保持自由民主的特性。

3. 质量

第三是质量。就是怎样改进民主质量，怎样深化或拓展民主使其更自由，问责更严格，法治更坚强，公民参与更宽泛而有创造性，以使民主更有意义、更真实。

4. 建制化

第四个维度是建制化 (institutionalization)。即建立和巩固建制，就是民主的特定规则与组织。这与其他没多少重叠，只是意味着将政党、司法、立法、官僚机构，及公民建言机制等等，变得更正规、有效、专业，建制容量更大、品质更高。另一方面，民主的不同维度之间也有关系。如我在课上反复讨论的，如果改进民主的质量，且能维持自由民主的各种特点，那就很有可能确保民主，防止它垮掉。民主的质量与生存能力之间有很强的关联。另外，可回到哈佛政治学大师亨廷顿那里去理解：建制化是任何政治系统稳定性的重要基石。建制越被看重，即规则和行事方式、体现规则与程序的组织，人们就越信守制度，其作用就越大，涵盖建制的整个系统就越稳定。

稳定与持久

那么，巩固这个概念，哪种阐述最好？这有几种。我倾向于将巩固的概念与民主的稳定与持久相关联。我认为，巩固是一个过程，其中无论大众还是精英，都信守民主建制与民主宪政系统，信守民主理念及本国具体法规与程序，这样民主就极不可能因内部原因而崩溃。当然，按政治学，一国总可能被流星式的东西袭击，总有可能遭受外部的颠覆、侵犯甚至破坏。但巩固的民主有建制有力量，有民众支持有精英信守，可持续到永久。因此，可以视民主为一个变得稳定、持久、安全的过程。

三层二维

怎样才能识别民主巩固呢？我想提供一个框架，要看几个维度。每个案例还要看规范和行为两方面。于是民主参与者就有三个层级 (levels) 和两个维度 (dimensions)。第一层是精英，即执政性党派、组织和各种协会领导，包括政府领导。第二层看组织，第三是大众。而每一层要看两个维度：一是规范。即带到政治行动中的价值，他们信仰什么？关心什么？二是行为。看他们真的怎样做？行为是什么？因为，要直接衡量政治领导和重要参与者，尤其精英层，心里真信什么，还有点困难。

◎20. 精英、组织与大众

Elites, Organizations, Mass Public

精英的规范

首先看看政治与民主的精英规范 (elite norms)。民主要能巩固、安全与持久的条件，是意见领袖及文化、商界和社会组织的多数领袖们都相信民主的合法性。并不需要每个重要的声音或组织都信守民主程序，但的确要绝大多数；且是政府与政党所有主要领导人都相信民主的合法性。

这里真要强调“所有”和“主要”二词，因为若在民主中有个重要政党能获 15%、20% 选票，却拒斥民主宪政体系的基本价值与规范，且自己要去替代它们，或挑战受宪法保障的公众及少数派团体的权利与自由，那会对民主极具威胁。

民主巩固须所有主要政党和领导人有一共识：民主是最佳政府形式，本国现有宪政体系对国家是正确而合适的。当然，可能会有某些领导人发表街头演说，宣称对国家需要什么制度有更好答案，但他若在社会上得不到支持，就不算主要领导人。那还算不上是民主不巩固，或不稳定。

精英的行为

若看精英行为 (elite behavior)，可看到政府、主要政党、利益团体的领袖们需要彼此尊重竞争政权的权利。他们不应该称竞选对手是非法的、不属于这个体制。说他们方案错了不要投票给他们是一回事；但若说他们无权参与竞选、永远不得掌权，就是另一回事了。那就违反了健壮优质民主的规范与程序。

政治领袖需摒弃暴力，绝对无条件地拒绝暴力。政治、民主不稳及潜在的崩溃弱点的主要迹象，是政治暴力大幅度上升。如果角逐竞争的政党及其支持团体能够完全和平地竞争权力，对民主未来就是吉兆。

政府和政党的领导人们需要在其行为中，明确地显示尊重法律、尊重宪法和相互可以接受的政治行为规范。这就产生达尔所称的相互安全体系 (system of mutual security)，其中相争各党都相信：自己若遵守游戏规则，对方也会遵守，且未来人人都有权继续竞争权力。

一个有关精英行为的推论，是应该避免使用煽动言辞，挑动追随者暴力、不宽容，使用非法手段，如选举舞弊。对精英不仅要观其行，还得听其鼓动支持者的言辞，须体现相互安全体系的逻辑，容忍尊重对手、公开公平竞争。

最后，政治领袖们不应该试图用军队来取得优势。常见的是，政治体系以种种方式，从民主困境螺旋下降到失败。警示标志是，政治领袖在危机中求助于军队，试图争取其支持来压制对手。那真是个刺眼的信号，民主出了大问题，它没有得到巩固，还可能垮掉。

组织的规范

第二，再看组织层级，即有政治影响的政党和利益团体。它们可以是工会、专业协会、律师协会、学生会、妇女团体、社会运动、原住民或同性恋变性人的社会运动，或因贫穷或社会排斥等原因的边缘人。他们怎样看待自己所处的政治体制？民主巩固体现和提升在这个层级上。当所有这些有社会支持度、参与度的团体都拥护民主合法性，至少不太抵制民主，不仅是泛泛地表示民主是政府最佳形式，

而且承认本国具体的民主形式，其宪政规则、建制、限制都符合社会道义。由此从规范角度可见，合法性是民主巩固的核心概念。

组织的行为

各级社会与政治力量需在信念与价值中展现真正无条件信守民主即政府最佳形式。其行为又是怎样？在行为层面，这些政治上重要的党派、利益团体、社会运动，不会去推翻、破坏或动员力量反对民主的基本建制，抵制和拒绝暴力，且远离任何违宪的和非民主的方法，不用来获取权力或达成目标，就是遵守游戏规则。民主巩固有个定义最精炼，许多政治学大师如林兹 (Juan Linz)、普沃斯基 (Adam Przeworski)、施密特 (Philippe Schmitter) 和其他人经常阐述的，那就是，下述情况可说民主巩固了：民主成了唯一选择，人人明白再没别的规则，没有别的手段可用来达到其目标。

怎样在此层面确认民主巩固与否？看组织层面时，就看其规范，他们在说些什么，宪章里正式写些什么，在新闻发布会上，在公告里，在声明中说些什么，团体领导人在公开演讲时说些什么。当然可能会遇到今天显见的问题，像埃及穆斯林兄弟会的行为那样，或其他好战和非民主的政党和运动，可以对其支持者用民族语言说一套，在埃及当然用阿拉伯语，而对外界则用英语另说一套。

所以重要的是，要看组织和领导人对其选民用本地话说些什么。历史上在非洲和亚洲，尤其后殖民阶段的早期，他们在使用通用语时，如英语或法语，可能会比较克制；一旦开始用当地支持其部落的语言时，他们就变得粗野和不顾民主规范与限制。在组织行为方面，显然要看团体要做什么？用什么样的战术与手段？是否鼓励或纵容暴力？是否使用、微妙鼓励或促成选举舞弊？

大众的规范

现在看政治的大众层面。这常常最易衡量，因有逐渐成熟的工具来衡量。有个门槛我发现可用来识别民主在此层面巩固的可能性，是考察全球不同时期民主进步许多案例得出的经验，一个非正式的实用

法则：民主要在大众层面上巩固，就需要大多公众，至少 70%，始终相信一个大原则，民主好过任何其他政府形式，而且，本国当下的民主就是本国最合适的政府模式，最多只需要少许调整。再者，不能有很大一部分公众，也许不能超过 10%，最多 15%，积极抗拒民主合法性而喜欢专制统治。

这里我还要强调“始终如一”的重要性，因为如果民意对民主的支持摇摆不定，支持又退潮或消失，这种民主可不巩固。

大众的行为

最后，在行为方面，看大众在政治层面怎样做。是否出现反民主的运动、政党、利益团体或组织，吸引相当的大众追随，反映在民调上和选举结果上？普通公民是否频繁用暴力、违宪与非法手段，来取得党派胜利、确保自身利益？是否频繁与无情地采取街头行动或彼此诉诸暴力？是否能在大众政治层面看到信守游戏规则？在大众行为层面，当人们不舞弊或用其他非法或违宪手段来表达与达成政治诉求时，民主巩固就显而易见了。

◎21. 拉美民主巩固

Democratic Consolidation in Latin America

世界三个区域的证据

现在看些实例，世界上不同地区的人们实际上相信民主是怎样的？在这部分关于民主巩固的讲解中，将要看世界上三个区域的证据：拉美、非洲和东亚。这些证据来自不同地区的民意测验，如拉美、非洲和亚洲民主的晴雨表，都属研究民主的民意测验网的一部分，称为全球晴雨表。

拉丁美洲

首先看拉美。再请注意民众支持民主的一贯性，如果看到高比例的民众始终一贯地说民主是最佳政府形式，就算巩固了。这有六个拉丁美洲国家：哥斯达黎加，智利，墨西哥，巴西，危地马拉和委内瑞拉。我们看的是拉美晴雨表上四个时间点，即四个年度调查，1996、2001、2007 和 2010 年的表现。

哥斯达黎加

大趋势是什么？首先看拉美国家中民主巩固最明显、也是拉美实行选举民主最悠久、最自由的国家：哥斯达黎加。该国基本上反映了我讲过的关于公众对民主稳定支持度的基本规则：超过 70%。但部分困难在如何测量，问什么样的问题。我们会看到，支持度会随着不同的提问方式而不同。但有个问题非常有效，政治学家已问了受访者 20 年以上，大致是这样：以下三句话，你最同意哪一句？(1) 民主总是更好选择。(2) 有时专制可能更好。(3) 对我真的无所谓。你若摆出这三句话，然后计算一下回答“民主总是更好选择”的百分比，就得到了数据。这里可以看到，哥斯达黎加从 1996 年到 2010 年，至少在这四个时间点上，公众支持民主基本在 70% 到 80% 之间，从未跌下 70%。

智利

再看智利。1980 年代末才恢复民主，此间用了一段时间，测到民主支持率一直在 50% 上下。可见大众政治层面上，智利民主有些巩固迹象，因为越来越多的人说民主是政府的最好形式。

墨西哥、巴西、危地马拉

再看墨西哥、巴西、危地马拉三国，拉美民主国家中最差的之一。我们看到其对民主的支持度明显与民主巩固的标准不相符。墨西哥处境堪忧，支持度自 1996 年一直下降，至少没增多少，从 53% 降到 2001 年 47%，此后基本上就在 50% 或以下盘旋。巴西的支持度从很低的 2001 年爬升，目前经济绩效较好，开始降低不平等、表现出更高可治理性，即通过立法和制定解决问题的能力，这在民调数据中显

示出来。所以巴西至少趋势上更有希望。

危地马拉公众对民主的支持从来不强，这个表中从未过半，而且还曾跌到很低的 30%，现在回到 45%，但离我前面讲的民主支持率的 70% 门槛实在差太远了。

委内瑞拉

最后，委内瑞拉是个很有意思、捉摸不透的案例。查韦斯在 1990 年代末在委内瑞拉上台。最初他试图以兵变夺权，成为一个人数众多的联合阵线的首领，誓言要重建制度，以拉美伟大的反殖民解放者的名字命名，发动了一场玻利瓦尔革命。而按最客观的记录和我的评价，在本世纪初，委内瑞拉已不再是民主，因为查韦斯在压制和恐吓反对派方面走得太远了。但查韦斯至少在委内瑞拉部分公众中享有相当高的支持率。这里是公众的民主支持度：1996 年 62%；2001 年下降但仍超过 50%；2007 年 60%；2010 年升到 84%，是调查中的最高水平。或许可以说人民不喜欢旧民主，但喜欢新体系，不管怎么叫。查韦斯管它叫民主。我们其实有个很有启发的方法来解读这些资料。

民主支持度

现在可以看看其他一些方式如何看待这个问题。会说民主总是对本国最好的制度吗？还是有时专制可能更好？或对我来讲真无所谓？我说过“民主总是最好”一句很重要，可测支持率是多少。但有多少人说“有时专制可能更好”也很重要。如果看一下委内瑞拉和阿根廷，首肯此问的人还真不少。认同“真在某时更喜欢专制”的民众所占百分比，2000 年阿根廷有 20%，2007 年委内瑞拉 14%，最高 20% 和 21%。那与民主巩固真是不相符。看看墨西哥、智利、巴西和危地马拉，又是 2007 年，高到令人有些不安。在危地马拉也看到一些事引人注意，就是认同“有时专制可能更好”的人，其比例高得令人担忧，占民众的 1/3。所以这真是个民主脆弱的警示。

支持与感受的差距

一种有用的方法来解释公众对民主的支持，是把它与那些满意民主在本国的运行方式的百分比来比较。满意度并非民主合法性的指标，合法性的含义更深，是经久不衰的信念与评价。但若很大部分公众不满意，不是对总统或经济不满意，而是对本国民主运行方式不满意，那就显示有些什么不对劲了。随后看撒哈拉以南非洲和整个非洲的数据，就会看到二者差距：人们想从民主中得到的，与从民主中实际感受到的，其差距很能体现该国政治体系的真正的合法性程度。这里就来比较这两个维度。

乌拉圭

看看乌拉圭，拉美最稳定与自由的两个民主国家之一，非常健康的平衡：左边方柱是支持民主，坚信它总是最佳选择；右面是对民主运作的满意度。基本上，3/4 的乌拉圭公众说他们无条件支持民主，认为民主总是最佳选择；而有 3/4 多一点的人，满意民主运行的方式。

哥斯达黎加、智利

哥斯达黎加如今只有 72% 首选民主，还算健康；61% 满意民主运行的方式。是有差距，却也熟悉，在预料之中。经济困难时，国家治理有许多挑战，若显著多数、即大幅超过 50% 的民众，满意民主运作方式，就算不差的绩效。类似地，智利 63% 偏好民主，56% 对它运作的方式满意。

墨西哥、危地马拉

下面，问题来了。在墨西哥与危地马拉，不但民主偏好不高，满意度更弱，令人焦虑。在墨西哥，约一半公众说民主总是最好；仅 1/4，27% 满意本国的民主运行。当然了，这些数据来自 2010 年，其中部分原因可能是：对毒品走私犯罪集团以令人震惊的暴力，主宰了国家部分地区的反应，及那些地区人们普遍存在的不安全感，还有感到即使墨西哥经济不错，但民众并不能广泛分享发展的好处。

类似地，危地马拉仅有不到 1/4 公众满意民主的运行方式。

巴西

巴西的民主运行满意度应特别注意，尤其观察历史趋势的话。近年来，巴西这个满意度已显著上升。而且现在支持率与满意度的差距已经比较小了。

委内瑞拉

现在看个确凿证据，可以帮助理解委内瑞拉的实情。84% 公众说民主总是最好，但只有 49% 说满意民主在他们国家的运作，就是说有很大比例的人民，相信民主始终最好，但非常不满现状，可见，非常不满查韦斯建立的政治体系。

◎22. 东亚民主巩固

Democratic Consolidation in East Asia

东亚的民主支持度

现在我们来看东亚的民主支持度。是 2010 到 2012 的数据，用我们的术语，就是过去 15 年在东亚国家所做的第三轮民意调查。现在看民意的四个维度。第一条是蓝线，公众的民主支持度，用的是老问题：民主是不是总是更好？第二条，红线，问的是：你认为民主能否解决我国的问题？有时也称制度伦理。第三项由一组三个问题组成，在全球许多民调中被使用，派生于罗斯 (Richard Rose)、密斯勒 (William Mishler) 和哈尔普弗 (Christian Haerpfer) 的著作。1990 年代末他们写了一本很有影响《民主及其替代》(*Democracy and its Alternatives*)，宣扬民主支持度与合法性的“丘吉尔论点”(Churchillian thesis)。丘吉尔说，民主是人类发明的最坏的政府形式，除了所有其他在不同时候被尝试过的以外。换言之，民主或许让人失望，不如理论上令人鼓舞、漂亮和干净利落的政府形式。但看看现实，具体国家中其他政府形式的运行情况，怎样侵犯人权、导致各种社会不公，那么相比之下，民主看起来还是最好、最首选的政府形式。

丘吉尔论点的测量

三位学者的杰出创新，是想出一种新方法，来衡量这个丘吉尔民主论点。其测量用间接方式给出三个选择。他们说，呃，有很多种政府形式在世界上在不同时期被尝试过。我想让你来选：如果关闭议会，权力交给能制定法律的强人领导，而且国会不会给他添麻烦，你会不会支持？选项二：如果我们说只允许一个政党在国家里竞争，你会不会支持？选项三：让军队重新掌权，你觉得如何？这里看一下选项一，让一个强人、独裁者掌权，他统治国家、制定法律，不受议会打扰。这是第三项指标（绿色柱），拒绝强人独裁统治的百分比。第四项指标我们很熟悉：对本国民主运行的满意度。

东亚五地情况

这里看东亚 5 个民主政体。韩国与台湾最发达，且从很多指标来看也最巩固，且是第三波民主浪潮中资格最老的。韩国的民主始于 1987 年 12 月总统选举，台湾始于 80 年代晚期，然后以 1996 年总统直选为标志完成了民主转型。然后是菲律宾，在 1986 年民主转型，但是经历了几段痛苦艰难时期。然后是印尼，1997 年东亚金融危机后，在苏哈托下台后成为民主国家。还有蒙古在 1991 年苏联解体后民主转型。

民主总是首选

现在先看第一项：民主总是首选，大都是中等水平。韩国 66%，不太高，不像我们期待的稳定的民主那么高。而在台湾，坦率讲很低，惊人地低，只有 50%。菲律宾 55%。另两个国家达到或靠近 50% 多。

民主能解决问题

但看其他指标，变化就相当大。所以，衡量民主的合法性与巩固程度时，用多个问题来衡量公众对民主的支持与信守，这实际上很有用。因为同一具体问题听起来大同小异，各国公众却可能有不同的反应。所以首先看到，大多案例中（五个案例中有四个），说民主能解决本国问题的人，比说民主总更好的人，明显更多。

反对专制

然后再看反对关闭议会和把权力交给独裁强人的比例，这是很说明问题的民主支持率的指标。80% 韩国或台湾人反对，菲律宾仅 64%，蒙古只有 43%。当拒绝专制的比例很低时，那就是个警示，说明民主即使不崩溃，也容易被侵蚀。

民主满意度

在韩国与台湾，也许对民主普遍原则还有些模糊态度，但公众水平很健康，韩国是 60%，台湾 69%，2010 到 2012 年的民调显示，民主多少达到了预期；但菲律宾只有 45%，蒙古只有 48%。所以对什么方面提问，及怎样提问，对理解公众的民主支持率很重要。

◎23. 非洲民主巩固

Democratic Consolidation in Africa

非洲晴雨表

现在来看非洲晴雨表，一个非常稳健而受尊重的民调，民众对民主的态度与价值观。调查了 20 多个、很快就要 30 个撒哈拉以南非洲国家。这里看非洲晴雨表的第五轮数据，是 5 个英语国家。更多数据可到这个精彩的网站 afrobarometer.org 去看。在这个民调中，又看到不同指标说明不同的对民主的公众支持。

现在来看这 5 个非常不同的国家。博茨瓦纳是非洲大陆唯一自 1960 年代取得独立后，持续保持民主的国家。南非在 1990 年代早期开始民主转型，并以 1994 年全国大选完成转型。但因种族隔离遗风，还有许多排斥和公众不满。加纳在 1990 年代开始民主转型，完成于 2000 年自由而公平的总统大选，实现总统权力轮替。肯尼亚一党专制和莫伊独霸选举的威权统治很长，但在 2007 年似乎转变到选举民主，但那年的选举非常艰难。结果在选举后的 2008 年 1 月，爆发了相当规模的暴力事件。而津巴布韦从白人定居者统治下独立的解放斗

争，高潮是 1970 年代底选举，总统穆加贝上台。这位非洲掌权最久的独裁者令人称奇，当了 30 年总统至今仍在掌权。

四项指标

现在来看四项指标。第一项还是：民主是否总是更好的，或有时威权统治更好，或你不在乎。第二项非洲晴雨表给受访者两句话，问他们更同意哪一句：一是关于挑选领导人的：你是否会说挑选领导的最好方法，是通过选举决定谁来统治？或，选举可能危险，令国家面临暴力、危机与冲突。基本上是测试人们是否认为民主选举是挑选统治者的好方法。第三项是对民主运行的满意度。第四项衡量是否感受到本国广泛的民主。它问：你认为现有政治体系是完全民主，有些小问题的民主，还是有大问题的民主，或根本不民主？这里，那些感受到广泛民主的百分比代表的是两类之和，就是说有完全民主，加上说民主但有小问题的这两类人。

测量渴望与感受

这个衡量表的有趣和创新在于，它测量了一个国家的民主要求，对民主的渴望，也测量了人们感受到的民主的供给。人们是否对民主在本国的运行感到满意？他们是否认为本国的民主相当广泛、仅仅有些小问题？现在可以开始区分这些国家了。很有意思，5 国对民主的支持率全都很高。

南非少一点，72% 和 76%。博茨瓦纳两个指标都超过 80%。肯尼亚和津巴布韦约 3/4 到 80% 或更高。在选举是选领导的正确方式上，加纳高达 92%，津巴布韦的指标也很高，87% 认为选举是选领导的正确方式。在供给上，博茨瓦纳和加纳有高比例的公众认为他们得到了民主。博茨瓦纳 70% 满意民主运作，79% 感受到广泛的民主。南非又是数字较低。这个差距值得观察，也值得留心。但在加纳，满意度与感受度都很高。可见撒哈拉以南非洲的人民把握现实并不差。他们在肯尼亚要民主，在津巴布韦也要，只是觉得没得到。虽然肯尼亚 81% 想选举领导人，只有 47% 满意本国民主状态、仅 42% 愿意说

当前体制完全民主，或只有小问题的民主。而津巴布韦是我们观测到的世界上对民主供需差距最大的国家之一。80% 以上公众说要民主，却只有 30% 认为得到了民主。这可能接近独裁者穆加贝的坚实支持者的比例。

综合数据

看这，非洲晴雨表最近简报发布的综合数据中（可看其网站），有四组对比需求民主与感觉得到民主的数据。这个非洲晴雨表就一些不同而具体的民主建制来提问。首先问人们是否渴望具体的民主建制，然后问非洲人民是否感受到在本国已经普遍实行了这样程度的民主。至于开放与公平地选举统治者，多数非洲人都想这样。

2012 年数据中，12 国里 86% 想要民主，却只有 45% 认为得到了，即有议会作为主权和立法权威机构，就是说立法权属于议会而非总统，总统不能自行立法。12 国中 69% 想要民主这一要素，仅 46% 看到这个制度在本国取得胜利。再者，71% 认为总统要接受人民和机构的问责，却只有 43% 看到它。在多党竞争权力方面，又是怎样呢？70% 想要它，只有 20% 看到本国和平竞争权力。

所以撒哈拉以南非洲的公众民主诉求架构惊人地广泛、有活力和韧性、多维度，令许多观察家惊叹，因为他们按现代化理论来看，对民主的期望如此高，只会在较发达和富裕的国家，而非撒哈拉以南非洲。但这里的状况却引人注目：国民再穷也会说，我们要民主提供的保护、自由、选择和问责，我们其实足够聪明，来认可究竟要不要它。

◎24. 两个案例分析

Two Case Studies

最后来看两个具体国家，看看某些关于民主支持率的纵向趋势。两国在东亚和撒哈拉以南非洲，都比其他国家麻烦更多。

菲律宾：民众支持的趋势

先看菲律宾。那里对民主的支持，低于巩固的民主的预期水平，但 64% 也不算坏。54% 表示满意民主；70% 反对给强人权力，让他踢开国会为所欲为。2005 年这些数字全下降了，那时菲律宾正陷入重大危机，最终下跌到许多观察家判断是低于选举民主的门槛以下，是在当时阿罗约总统的许多滥权之后。因此，偏好民主的百分比戏剧性下跌，跌到一半；民主满意度也戏剧性下跌到 40% 以下，反对威权型强人的观念也慢慢下降。2010 年菲律宾政局发生变化，新总统尼诺·阿基诺，即 1986 年开启民主新时代的首任总统科拉松·阿基诺之子，经自由公平选举上台，带给人民希望，重新尊重民主规范与程序。结果可以看到，对民主的支持有所恢复，尤其民主满意度上升了 15%。同样，拒绝威权型强人的比例也上升了。

尼日利亚：民众支持下降

最后，我们来看一下尼日利亚，撒哈拉以南非洲最有意思、也最麻烦的国家之一。尼日利亚经过一段漫长凶险的军人专制后回归民主。

1999 年民主新政党当选，全国喜气洋洋；2000 年仍然沐浴在从十分暴虐的军人统治下解脱的轻松之中。所以在第一轮“非洲民主晴雨表”数据中看到，公众支持民主的热情高涨。84% 说民主总是最好，90% 拒绝军人统治，81% 满意民主，78% 说信任当时的新总统奥巴桑乔，64% 说他们认为政府正在努力控制腐败。没人预期如此高度的民主支持会在尼日利亚持续。

不妙的是数据逐步下滑，尤其在奥巴桑乔执政期间，他试图修改宪法以便竞选第三个总统任期。可看到民众对民主的支持陡然下滑，特别是对民主在本国表现的满意度和对总统的信任，在 2003 年低到 18%，2005 年 26%。民主满意度从 2000 年的 81% 降到 2005 年 25%。

而 2003 年发生了一个紧要事件，重组政府的选举，普遍认为存在严重舞弊。尽管如此，这期间尼日利亚人对民主和原则保持合理

的支持，对军人统治的拒绝也如此，当然比前面的水平下降了，从 90% 降到 70%、73%。2008 年满意度稍有反弹，奥巴马修宪失败，未能在 2007 年第三次连任，所以至少有了权力轮替，对总统的信任度也有恢复。

但这里我要提出最后一个观点。这里看到，与对民主满意度、甚至支持率下降趋势相联的，是察觉政府是否在控制腐败，它从 2000 年的 64% 下跌到 2001 年 48%、2003 年 26%、2005 年 36%。当政府努力控制腐败和担负责任时，人民就愿给更多时间，对在位的人物、规则、程序和建制就更有信心。但当人们看到政客们谋私，而不顾大众，把国库当作自家的小金库，富得超出想象，这对公众对民主的支持、对具体的民主建制在该国运行方式的满意度，起了拉大距离和打击的作用。这就提醒我们，良好、诚实、负责的治理，对民主稳定和巩固，及加深公众信任民主程序有多么重要。

第 5 讲 政治文化

POLITICAL CULTURE

◎25. 什么是政治文化？

What is Political Culture?

本讲纲要

这第五讲是关于政治文化。我将解释政治文化这个词的意思、民主政治文化的组成部分是什么、然后开始看不同地区人们对待民主的态度与价值观的证据。要看的是亚洲，即东亚和东南亚，探讨亚洲一些民主和半民主国家里，人们对待政治制度的态度与价值观。

定义

首先，简短定义：政治文化是人们对政治及政治制度的见解与感受，包括信念、态度、价值、理想或愿望及感受，即情绪，及对政治的评价或评估。是什么态度、信念、价值和情绪在主导社会？或覆盖社会或在社会中呈现其不同特征？这些不同的文化维度怎样影响和激励政治行为？

政治文化一词可能很有争议，原因很多。问题之一是它有多大共

享性？是否真有民族性且根深蒂固？或是另一种情形，在国内或许还有明显不同的政治亚文化，族裔、宗教不同对政治的态度、价值、感觉也许就不同？或精英在看待政治体制和个人在政治系统中的角色方面，相对于普通人有所差别？也许，不同于盛行在本国的军队、官僚精英、也许还有知识分子之中的政治文化，与大众的政治文化有所差别？

三要素：认知、感受、评估

著名政治学家阿尔蒙德【Gabriel Almond, 1911-2002，比较政治学家，结构—功能主义的创立者，斯坦福大学荣休教授——译者注】，过去几十年都在斯坦福大学任教，与人合著了《公民文化》(*The Civic Culture*) 这部政治文化名著。他假设政治文化有三个层次，人们思考、相信、重视和评估政治有三种要素。他这样组织这些要素：首先，认知性要素。认知即对政治体制，对此系统如何构造、怎样运作、谁是代表，知道或相信什么呢？真的知道国家是何等政治体制吗？宪法秩序是什么？谁代表了他们？他们懂得多少？所以这关乎知识与信念。

第二要素是感受，关乎内心情感，而与大脑没太大关系。对于政治我们关心是什么，还有对于政治秩序，谁代表他们，等等，人们感觉怎样？

第三要素是评估，某种程度上，在两方面走得更深。首先，人们基于何种深层政治价值来判断是非？什么方式适合组织具有合法权利来行使权能的政治体制？其次，以那些价值观、规范标准来对照他们对这个政治系统绩效的感受。怎样评估出一个体制的好坏？所以评估取向可以是个很深的因素，用来决定人们判定这个政治体制是否具有合法性、是否有权要求人民的支持。

主要假设

政治文化理论可能做些假设很有说服力，是对政治制度和其中个人角色的假设。而政治文化理论在这领域里有争议的部分原因，就是因为这些假设。所以，政治文化理论，泛泛而言或世界特定地区内，

这些态度，尤其价值、感觉、评价方法，作为某种持续、各有特色、持久的集合体，是该国人民思考和感知政治的方式、他们的政治角色和与国家当权者的关系。在这稳健、相当决定论的政治文化理论中，信念、态度、价值、评价结合而成一个相对一致的格式，这些要素互相加强，且很难改变。这就是由此得出的推论。

国民性

极端的学者曾用“国民性”(national character) 一词，1950 年代非常流行。就是说，那些俄罗斯人、日本人、或意大利人，其政治文化里有些东西根深蒂固，形成他们独特不变的政治风格。比如你说、有人已说过，在俄罗斯国民性中有种东西，使该国重新沦为了威权体制。或在墨西哥、巴西的国民性中，有种东西使得民主很难维持。这个论点在前一个时代可能很流行过，但我认为它与当代证据不大相符。

影响行为

政治文化理论中另有一说：政治文化带来重大后果，能标出社会中盛行的政治态度与价值，与我们的行为感知不一样，却又有有力地影响了行为。这种文化可被独立测量，且影响着人们在政治体制中的行为方式、是否愿意参与、怎样参与、愿意接受威权的程度、多大愿意容忍威权体制，等等。

幼儿早年社会化模式

对某些重要的政治文化理论家来讲，如研究亚洲政治文化的杰出学者白鲁恂 (Lucian Pye, 1921-2008)，已故的麻省理工学院 (MIT) 政治学家、《亚洲力量和政治》(*Asian Power and Politics*) 作者，认为政治文化取向从小就形成，在育儿过程中形成，在成长过程中慢慢渗透到个人对待政治的心态中，在家庭小环境中体验着政治秩序。这里的论点是，它们是儿童早年社会影响的结果，年轻人在家中成熟时变得连贯起来，然后在学校，再以后其基本政治取向就很难改变了。那不

是政治文化的唯一观点。另一种观点认为，确实有上述因素，但也有其他因素在以后生活中改变。也许比较困难，但还是可以发生。

“终生学习”模式

还有一种“终生学习”政治和政治体制的模式。它与幼儿早年社会化模式不同，认为政治取向不可能在生活的早年就稳定下来，它可变，可慢慢积累，就象地质沉积一样一层再一层，甚至可以更深地重新定向，近乎于彻底改造。

结构性激励

最宽松、最不命定论和决定论的政治文化概念，是认为人们会回应结构性激励，回应新刺激，回应可能对他们有益能有收获的事情。所以文化、尤其持久价值取向的文化，不是个很有用的概念。应看经济、政治系统、社会结构，要看对不同群体和个人有哪些激励，促使人们行为不同。所以有好几种方式来思考什么是政治文化及其后果。

◎26. 民主政治文化的要件

Components of a Democratic Political Culture

前面讲了政治文化及其不同概念。现在思考民主政治文化有哪些组成部分，需要何种态度、价值、信念和取向，来维持健康而自由的民主？

1. 活跃的公民

一个一个看。首先，民主涉及大规模参与。民主的政治文化明显要有一个活跃的公民群体作为组成部分。所以期望这种政治文化中，人们愿意参与、投票等等，若有人做了坏事，他们会抗议，是民主政治文化中明显要件。

2. 知情的公民

这当然需要资讯和知情的公民。这样民主会更深入、更好、反应更快，也更自由、稳定与理性。人们若主动积累有关种种议题的知识，了解政治系统怎样运行，知道谁在代表自己，就会更好地向其问责；而且观察代表的表现，若他们或统治者的治理无效或不负责，就会抗议。

3. 有效性

第三要件是有效性，是指个人的有效性。以后会讲系统有效性的概念。但个人有效性涉及个人信念，他们相信，如果参与就会有作用；每人也许孤立，但参与并非无意义，发声与行动就会有作为，产生政治结果，大家合起来日积月累，就可能改进民主或民主的绩效。以上三要件都关乎个人行动、信心和知识，以参与到政治系统中去。当然，民主面临一个问题：如果人人都热情、自信、富于激情地行动，民主怎样处理与平衡这些主张、行动和潜在的抗议性要求？所以民主不只是行动、参与和提要求的政治系统，也是调和系统，调和不同观点与潜在竞争性要求，找出某种方式以共存。

4. 宽容

这显然意味着有容忍度的政治规范。自由民主中，宽容是最重要的价值和行为本能之一，不但促成多数统治，也尊重少数人的权利、法律、他人为保障自己权益而竞争的权利。它防止政治竞争变得过于激烈、专注、充满自义与斗争性，以至风险蔓延，直至暴力，或否定制度的基本规范。所以，宽容反对意见，宽容与你在宗教、文化、生活方式等方面不同的人，宽容那些来自不同党派而且持不同观点的人们，愿意与他们交往，这是民主政治文化中的重要部分。由此延伸的其他几个组成部分，它们都有相同的目标，即用自制和寻求共识的方式，在竞争与参与中取得平衡。

5. 克制

所以第五要件是克制，不把观点表达得过于激烈和意识形态化，以至无法取得共识。

6. 实用灵活

这就带有点实用主义与灵活性。好吧，我有我的观点，感觉很强烈，很有激情，可站上道德制高点，但也认识到并非人人与我相同价值观与世界观，遑论利益。必须认识到社会的复杂，在多党政治系统里有不同的观点、利益和角色，必须愿意灵活，即愿意做点妥协。

7. 愿意妥协相信妥协

还要相信妥协的必要性，相信没有任何团体、利益、社会、族裔、年龄层团体，可全部通吃。民主必须要有竞争，多数派最终在某种程度上会赢，但须有意愿容纳多样化的利益和观点。所以要相信妥协并非贬义，它在民主中有其重要性。当然这里不是提议说，每个议题和冲突都必须妥协才能确保民主生存。有时，社会面对紧迫事项，或充塞着冲突，那就只需一个可能是强力的、决定性的多数派获胜，或要求民主基本原则战胜其对立面。

所以若在 1850 年，当然不是说愿意妥协、再容忍 50、100 年奴隶制，会是自由民主的要件。当然要自由民主，即便只是选举民主，也要结束奴隶制，而且要结束吉姆·克劳法的可恶遗绪，即美国很多州种族隔离、抑制或约束，以压制少数族裔和非裔美国人的参与。这样他们才能获得全部的民权。所以愿意妥协并不意味着所有时候和事事都妥协。

但是，当一方要提高税率，另一方要压低开支；一方认为要削减所有开支、包括军事开支，另一方则认为，应该削减社会福利，这就是双方需要有愿意达成交易的议题，这对于一个健康有效的民主很有必要。而人们如果要妥协，就必须有彼此间的相互尊重。不能妖魔化对方，无论党派还是社会团体，说他们超级邪恶、道德败坏，这样做

了，就不能指望什么妥协、现实与灵活性等等。

8. 礼貌言辞

对话时礼貌，形容他人的用语，也是民主的重要部分。有了这些温和适度的要素，实用、灵活、愿妥协等等，就易互信。

9. 信任

政治对手间须有基本必要的信任基础，民主才成为可能。后面讲民主转型时，会讲更多细节。当我们思考历史上的关键角色，即出现达尔所称的相互安全体系，就是政治斗争中各方都对它方有最低限度的信任，对手若胜选获得权力，不会把我扔进监狱，或碾碎我的根本利益。各方都承认并尊重他人的基本利益、基本的尊严，其行为会有节制。

10. 相信民主正当性

当然，若对民主正当性没信念，就不可能有稳定、巩固的民主。这种信念就是：无论有何问题与限制、当下危机与紧急状况，都相信民主是最好的政府形式和政治制度。也就是本国现有民主再有缺陷，都是最好、最符合道义且最适合本国的制度；即便要改变，至少也应通过宪政手段。

11. 健康的怀疑

最后，一个民主的政治文化，包含对待政治权威的复杂态度。它是一个平衡，即政治文化理论家如英克尔斯【Alex Inkeles, 1920-2010，美国科学院院士，斯坦福大学社会学教授——译者注】所说，是对政治秩序顺从、敌视或条件反射地拒绝之间的平衡。一方面，不想看到民主中公民如此无条件顺从政治权威，不细致审查它，不行使自己的权利，也不尽到监督和追究责任的义务；另一方面，若民众的态度玩世不恭，条件反射地拒绝、不信任当选权威，那就没法让政府有效运作。所以虽可调整，必须在很大信任与顺从，和很大怀疑与不

满之间找到平衡。

胡克的批评方法

20 世纪伟大的自由派政治哲学家、反对所有形式的极权与威权政府的胡克【Sidney Hook, 1902-1989, 青年时拥抱共产主义, 之后以批评极权主义(包括法西斯主义和马列主义)闻名——译者注】这样说: 民主良好运行的正向要求, 注意每个用词, 是对领导层审慎的不信任、固执的怀疑、韧性但不盲目反对所有扩大权力的要求, 及强调对社会生活每一阶段的批评方法。对胡克, 批评方法得收集事实, 追求知识, 寻找政治系统如何运行、政府如何表现的证据, 再按其深层价值来理性评价政府绩效。不要武断地说, 我讨厌他、永不和那党合作, 而是更理性地理解当今政治权威, 不必纯客观, 但至少要有理智。

◎27. 阿尔蒙德和维巴：公民文化

Almond - Verba's Civic Culture

混合型政治文化

现在谈谈政治文化理论领域里的两个知名人物: 阿尔蒙德和维巴【Sidney Verba, 1932- , 比较政治学家, 哈佛大学荣休教授, 哈佛大学图书馆馆长——译者注】。1963 年他们出版《公民文化》(*The Civic Culture*)。其中如何看政治文化, 基本切入点是什么? 阿尔蒙德和维巴在政治文化学者中, 最早同时在国内做有代表性的全国随机抽样调查, 包括美国、德国和墨西哥, 借助观察不同国家的政治文化状况, 来做比较评估。

其观点是公民文化, 即混合的政治文化, 是一种民主文化结合个人不同取向的文化, 是政治体系中的个人之间各种平衡。所以他们认为有三种对于政治制度的不同取向。

一是参与型。积极投票、申诉、抗议和不同形式的社会动员。也

就是对政治制度提出质疑, 提出要求。二是顺从型。你并非简单是个公民, 提出要求, 行使权利, 你也是服从于政治制度的个体, 知道尊重并接受该制度的合法权威, 而不仅仅是不停地质疑。第三则与前两种格格不入: 某人可以是公民或臣民, 但有些人往往两者都不是, 无论男女, 游离于政治之外, 时间花在家和社区里, 钓鱼、礼拜、艺术, 或只是看电视, 或用阿尔蒙德和维巴时代还没有的脸书来交友。

公民文化的假定

可以想象很多方式, 需要平衡这些不同取向。有人认为太多民众参与是一件坏事, 会导致所谓的“过度参与”(participation overload)。太多社团和个人不断向体制发难, 提出种种要求, 而又相互对立, 会让政治体系负荷太重而影响了反应能力, 可能导致常冲突的群体之间政治极化 (political polarization), 产生不兼容的要求, 或在竞选中拼杀以求控制政治体系。

另一方面, 民主中也不想看到太过顺服政治权威、毫无质疑的愚忠。回到胡克理论, 就是不要盲目顺服地接受权威。盲目顺从可能是产生威权主义的温床。当然, 既不该过度诉求、给政治体系负荷过重, 也不该过度事不关己。若民众无动于衷, 整日为社会和家庭生活奔忙, 勉强维系着生计和日常开销, 嫌投票麻烦, 也不看新闻, 认为反正政客都腐败, 管了也没用, 这种民主显然也不健康。这就把政治舞台拱手让给了那些最投入的人, 最多只带来浅薄的民主。

所以阿尔蒙德和维巴得出一个有争议的结论, 他们质疑, 不断的参与是否一桩好事? 他们认为, 参与应该温和、有间断并且有潜在性。不是说每人都要有同等的参与频率与强度, 而是因人而异。总会有人更积极主动, 也总有人更愿意随大流。阿尔蒙德和维巴的论点是, 若个体参与度过高, 就有危险超负荷; 过低当然也危险。

混合型公民文化

现在看他们的混合型政治文化理论, 即公民文化是以下几组现象的结合与平衡: 在传统与现代之间; 在接受权威、尊重传统与现代的

积极理性的质疑之间。也许接受权威、尊重传统本质上不民主。当然也是共识与冲突之间的平衡，是民主里的一大悖论，也是解决悖论、达到民主稳定的最佳出路之一：只有达成某些根本共识，才能获得相互安全体系。达尔称它是稳定的重要根基，可建构巩固的民主，虽那时还不用这个词。

共识和冲突的平衡，与相互安全体系紧密相联。如前所述，这是一个在对政治领袖及整个宪法制度的忠诚，与至少对现任官员持怀疑态度之间的平衡，也是对领导人信任与不信任之间的平衡；当然也许还是坚持传统与改变和质疑传统之间的平衡。须保持平衡，以打消现存权贵的顾虑，并维护当下政治制度的一些合法性因素。你若明白这些，就可得到政治文化中的如下结论。美国 1960 年代可视为达到良好平衡的混合政治文化的一个好例子。有人频繁参与，多数则只是偶尔关注。

质疑：过多参与有害？

对这一政治文化和公民文化的观点，也产生了质疑。首先，这是对民主政体运作方式的准确表述吗？有何价值倾向？干嘛特意假设过多参与有害，这对民主好吗？以下批评对不对？他们的说法向民主思考注入了保守偏见：哦，天哪！还是别上街游行吧，太多可不好。另一方面，若对游行示威毫无限制，这对政治领域的生态会产生什么影响？会要付出何等代价？平衡或混合的政治文化优势何在？哪个对民主更重要？精英们对这些相互安全、平衡、克制、温和与弹性有共识吗？这包含大众的政治文化吗？

民主的悖论

这又回到我先前暗指的，就是有个悖论，民主的核心悖论：它需要冲突，却又不能过多。健康、可持续、巩固的自由民主，基本的必要条件之一就是，如何控制住政治冲突，范围不太大，强度不太强，不极化利益争夺的政治系统，不许达到上述那种程度的支撑这个国家、社会和整个政治制度的共识。

如何减缓冲突？

那么，什么样的机制可减缓冲突呢？有三个现成方案。

控制参与量

首先就是控制参与量。不能用非法方式限制，但民主当然也会限制自由。当我们想办法去避免政治冲突过多和过激，并容易产生极化的时候，需要寻找符合民主的机制，一种与民主理念一致的限制参与的文化规范，说：姑且试试看，他们边执政，我们边抗议。当然，也会有些政治制度限制参与的机制不符民主精神。这种限制可能快速滑向威权统治的深渊。比如，对批评和异议的审查制度就与民主相悖；压制特殊群体、少数族裔和其他团体的投票权，很明显与民主基本原则所倡导的全民投票权背道而驰。这不单单会发生在新兴民主下，老牌民主中也会出现。

相互安全

第二，看这些机制、传统、文化模式，在教育体制内，在文化与意见领袖的群体中，可保证无论出现怎样的怀疑，对掌权者怎样不信任，怎样不满、愤怒、反对、抗议，但在这体系中总归还有基本信任，对手间共享的信任，即相互安全 (mutual security)：对方若胜，你不会被彻底消灭。

第三，这些就会保障对政治制度的忠诚。

◎28. 东亚政治文化

East Asian Political Culture

前面讨论了民主政治文化中的不同要素，现在看看其依据。

亚洲晴雨表·三问

首先考察东亚一些国家的政治文化状况，这是依据“亚洲民主晴

雨表”。各个地区晴雨表现在都归于一个网站，“全球民主晴雨表”。它们都会问的一个基本问题，最早用在新兴民主国家里，后来还被用于西欧民主国家，然后拉美、亚、非，现在全球。它会给三个陈述，然后问受访者哪个和他的观点最接近。陈述一：民主总是比其他政府形式更好。陈述二：特定条件下，威权政府可以比民主的更好。陈述三：我不在乎，二者差不多。那么，亚洲人对此问题态度怎样？还有一个相关的问题：民主能否解决社会问题，等等。

合法性与偏好·丘吉尔假设

若把亚洲民众衡量民主合法性的参数做个平均，分布在这张图表上，就看到东亚、东南亚 7 国的差异。其中 6 个算是民主：台湾、韩国、菲律宾、蒙古、泰国和印尼；新加坡威权体制一度相当恶劣，也许到现在才开始开放较大竞争。

民主认可度和支持度

我们看到东亚民众 60% 到 70% 左右，对不同的提问，都对民主表示坚定支持。至少这些数据是台湾、韩国、菲律宾等国民众的平均支持度。也许让人有些吃惊的是，就连台湾也只有不到 2/3 支持民主，而泰国则高达 77%。可见走到人群中做问卷调查，是了解民主认可度和支持度的一种方法。

测试丘吉尔假设

第二种策略测试所谓“丘吉尔假设”(Churchill Hypothesis)。丘吉尔以其言行而闻名，而其名言之一，就是在议会辩论时宣称“民主是人类发明的最糟糕的政体(我想他用了人类这个词)，如果不算所有其他尝试过的政体的话。”若支持民主只是相对判断，若合法性不只是人们的理念，而是对比后的选择，就可测量丘吉尔版的民主合法性，以一种间接但富于启发性的方法，给人不同选项，然后问他们会支持哪些选项。

三个可选项

共有三个可选项。选项一：你愿意被现有政体外的体制管辖吗？如不要议会，交给强人来决定事务。或选项二：政治制度你倾向一党

专政，只有一个党被允许执政和竞争吗？或选项三：你倾向没有政党和选举的军人统治政体吗？这里，也来看看全部反对上述三种威权选项各国民众的比例。这是关于民主支持度很稳健的测试，因为这在意民意测验研究中被验证了。当你拿出选项让人选，其他条件都一样，通常人们会说，嗯，差不多，我同意。喔，听上去还行。让他否决某个选项则是民主忠诚度的重大考验。

测试结果

这里可看到亚洲各国的情况。台湾将近 75%，韩国也差不多，全部否决三个威权选项。而那些自由度不高、根基未稳的亚洲民主国家中，菲律宾、蒙古、泰国和印尼，民众摇摆不定，大多数人都愿意去考虑一种以上的威权选项。可见他们对民主的支持，较之先前直接用“民主”一词的测试，并非那么坚定。而新加坡也强烈抗拒这些威权选项。尽管新加坡不是个完全民主的国家，但民众却认为现有体制比起这些选项都好。

台湾民主合法性趋势 / 2001-2010

这里看这个二维的民主合法性图表中，台湾随着时间的趋势。第一条兰线，民主是最佳政体。第二条红线，民主可解决社会问题。两条线显示的民主支持率，都没预期那么高。当你只是泛泛问一个理想化的问题，民主是否一国最佳政体，你会得到更高的肯定回答。所以问法很重要。更重要的是可看到上升走势，从 2001 年“亚洲民主晴雨表”调查开始，到 2010 年，人们说“民主可解决社会问题”有稳定的上升趋势。另一条线同样上升，不太显著，但总趋势令人鼓舞：说民主总是最佳体制的比例。有人会问，为何民主合法性的水准，在台湾这种地区还不是很高？

有个现象我们留意到，在韩国、台湾、甚至日本，越来越多受过良好教育的公民，随时可看有线电视、传统媒体、广播电视脱口秀、社交媒体等等，可以听到很多批评政府的负面新闻，容易变得无动于衷、玩世不恭，对执政者没什么信心。

台湾拒绝专制趋势 / 2001-2010

同时，韩国和台湾也有些年长的民众，对过去威权体制也运转得不错的岁月记忆犹新。所以不奇怪，这两个社会相当多的人说不在乎，或说好吧，民主也许是个好东西。这也许是怀旧吧。但回头看上一张图表，选项内容具体时，台湾 74% 说不，不想回到威权体制，一党统治不能重演，可见台湾否定专制的走势。而拥抱专制则稳定下降，从 2001 年的 16%，降到 2010 年的不到 10% 愿意说只许一党竞争也许更好。而愿意解散议会拥护强人统治的比例，则从接近 19% 减少到大约 15%。

民主满意度与感受度

所以当你看到这样的趋势曲线，显示很正向，民主在走向巩固的过程中。至此已探讨支持民主、否定威权这两方面内容。那么，怎样衡量呢？人们怎样感受、评估这个制度？对这一制度的运作感到满意吗？民主要到何种程度才令他们满意？

满意度

现在，有两项可以帮助我们理解。第一个问题是：你对于民主政治制度现今运作状况的满意程度是多少？很满意、比较满意、不很满意、还是完全不满意？前两者当然被列入满意的范畴，就是“很满意”和“比较满意”，可视感知民主制运作相对满意的指标。

感受度

对第二个测量标准也同样：你觉得本国现有政治体制是：完全民主、小有瑕疵的民主、有严重缺陷的民主、还是完全不民主？同样，这一量度是把前两个最佳选择，“完全民主”和“小瑕疵民主”归于一类，作为人们感觉民主相对来说既好又彻底。那这些国家的民众觉得能感受到多少民主呢？

台湾、韩国比其他民主政体的满意度更高。调查得出台湾 69%、韩国 59% 的民众表示满意民主的运行。还有相同或更高比例认为，本国已经取得民主，哪怕还有小瑕疵。菲律宾这一比例较低，蒙古也有很多民众不很满意本国民主的运行，认为虽有了起码的民主，但还

问题重重。泰国的满意度较高，印尼较低。新加坡则对政府的满意度则非常高，甚至认为已取得民主。那里当局有强大的宣传机器，向民众灌输此等观念。

对建制的信任度

现在来看对建制的信任度。这包括各种建制：政党、议会、国家领导人、法庭等等。

政党、国会

比如，你信任那些政党多少呢？非常信任、部分信任、不很信任、还是完全不信任？同样，这四项李克特量表，前两项被归为信任的标志。台湾、韩国和蒙古的信任值低得惊人，菲律宾和泰国稍高，但除了新加坡，仍然没有哪个东亚国家，大部分民众会说相信政党。只有印尼勉强算例外，较信任议会。所以，很多人怀疑这些国家建制，政党，议会。而拿同样问题就政治家去调查，得到和对政党近乎差不多的怀疑和不信任。

法庭、中央政府

若调查对法庭和中央政府的态度，会提高一点，但仅仅一点。台湾民众只有 1/3、韩国 36% 信任法庭。菲律宾稍高，两者都 43%。蒙古较低，最高 36%。泰国和印尼都比较高，新加坡对建制的信任度也非常高。

六问测“亚洲价值”

我们可以、且需评估一个或一些国家的政治文化，通过价值提问来理解他们对政治制度是有自由价值观，还是倾向于所谓的“亚洲价值”，即听从权威、害怕冲突，用很狭隘的眼光去看待民主是什么，喜欢秩序、厌恶冲突，喜欢和谐超过多元，喜欢顺服威权超过抗争、维权与问责。这里有六个赞同与否的提问，可测量民众表达自由价值的程度，包括：

1. 是否认为女性应平等参政？是否认为普通民众就该对政府官员唯唯诺诺？

2. 政府官员就像一家之长，所有人都要对家长言听计从？
3. 允许社会上太多讨论有没有危险？
4. 和谐观几乎准确描述了亚洲价值，民众结社太多是否会影响和谐？
5. 审理重要案件时，法官的决定是不是要听从行政部门的意愿？
6. 政府常被立法审查是一件坏事吗？

这六个提问的妙处在于，在让受访者回答是否同意时，否定的回答就具有民主意识。若顺着我讲过的逻辑，受访者不赞同更难，因为有反应偏差，是民主或自由价值的稳健测试。

台湾民主态度趋势 / 1984-2011

现在我们看到的是台湾民众赞同上述观点的走势。请记住，支持民主就要对选项回答不赞成。对上述 6 项陈述的反对，平均值是多少？换句话说，就是支持民主的是多少？胡佛教授是台湾政治文化研究的先驱，当他首次设计出这些问题时，1984 年调查结果，台湾只有平均 46% 的民众支持民主，对这些观点都不赞同；80 年代末上升到了 57%；然后略有下降，再回升到 60%，又再下降。到 2010 年左右已稳定增长至平均 64% 的台湾民众不赞同这些观点，就是站起来表明民主的立场和价值。

据此可断定，民主政治文化比如在台湾已经扎根。这并非直线趋势，不同年份有些起伏，但总趋势是上升的，支持自由价值、支持民主否定威权的人数在增长。本质上这是巩固中或已巩固的民主在更自由的土壤中更深扎根的图景。当然这引出一个问题：是因为台湾社会在这期间越来越现代化和富有了呢？还是因为从 80 年代后期开始，尤其到 1996 年首次总统选举之后（那次是有竞争的总统直选），台湾民主的架构与绩效都有深化，民众接受了民主？很难完全理清这两种可能有因果关系的影响。但我的假设是，韩国台湾各显神通，大力保护和巩固民主，并加深对民主的信守。

第 6 讲 区域

REGIONS

◎29. 非洲晴雨表

The Afrobarometer

非洲民主晴雨表

上节探讨了政治文化，及其各种理论，其范围、持久性、性质和影响。也探讨了各地区晴雨表最新调查得出的对民主的态度和价值观的证据，并特别看了亚洲的情况。今天要着重从两个地区的情况进行详细分析：撒哈拉以南非洲，和阿拉伯世界，即北非中东。先看看撒哈拉以南非洲的情况。

我们在 20 多个非洲国家做了调查，其结果称作“非洲民主晴雨表”。所幸其大部分数据，至少是综合数据，大家可用来进行分析，都在网站上：afrobarometer-online-analysis.com。我们会引用其报告的证据，和一些可以下载的资料，来进行分析，看看现在的非洲人民对政治有些什么看法，觉得自己在政治中应扮演什么角色，对本国的建制有什么看法，什么是合符道义或最好的政府形式，也就是他们对不同政体的合法性和需求持什么观点。

前四次调查的证据(1999-2008)

“非洲民主晴雨表”的调查共做了 5 次，1999 年首先调查了 11 国。我们先分析前 4 次的数据，即 1999 年到 2008 年之间的数据。每次调查需要 1 到 2 年时间，在很多非洲国家进行。每个国家有不同的调查小组，即当地的调查小组来进行民意的调查，当然还分析每个国家具代表性的随机样本。现在回到我们的提问。它在世界上广泛应用，以判断人们对民主的支持度，或对民主合法性的信仰。提问有三个，受访者选最贴近其观点的陈述：民主总是最好的；有些国家非民主政府形式也许更好；或，两者都一样。

非洲 19 国民民主支持度 / 2008

我们看看 2008 年“非洲民主晴雨表”调查的 19 个国家，由其回答来判断民主的支持度。您认为民主总是最好的政府形式吗？对于那些认为非洲国家因为收入低、民主支持度不会太高的人来说，调查结果会让他们大跌眼镜。19 国的民众，平均 70% 支持民主，希望实行民主而不是任何其他制度。博茨瓦纳最高，达到 85%，这是非洲大陆上撒哈拉以南国家中，唯一一个独立后一直保持民主的国家。赞比亚 83%，高于平均的国家还有贝宁、乌干达、肯尼亚、加纳、马拉维和马里；少于 70% 的有南非、津巴布韦（2005 年资料）和纳米比亚等国。

非洲 11 国民民主支持趋势 / 1999-2008

请看这张幻灯。把来自四次调查的两类数据合并，1999、2002、2005 和 2008 年的，这是 1999 年以来有连续数据的 11 国趋势图。这里看民主合法性的两种衡量：一种直接支持民主，答“是，我支持民主”，而不是说有时威权可能更好。另一种是问一个问题，然后计算答案百分比，所提的问题是：若不实行现有制度，而是去掉议会，用一个强力领袖来做所有决定；或，除去所有反对党，只许一党竞争；或请军方参政。然后要求受访者回答，喜欢这三种威权选项中的哪一种。然后我们可以加一加，看看多大比例的人拒绝所有的威权选项。最后，再把两组数据合起来，就可知道人们对民主合法性的坚定信仰，或对它的拥护程度。

首先看看对民主的直接支持。1999 年这些非洲国家的人很支持民主，11 国中平均 68% 认为民主总是最好；2005 年降到 61%，但 2008 年又上升到最高的 72%。数据再次令人吃惊。对现代化理论的纯理论家而言，政治文化与民主选择、经济发展关系极大。这个数据出乎他们的意料。再看对威权体制的拒斥，结果也类似，从 56% 降到 51%，又回升到 58%。

合并两组数据，看 11 国中多少人通过严格测试，即直接表示支持民主，且反对所有威权选项？1999 年 44%，然后下落，2008 年回升到 47%。也许有人说，这样的民主支持率不算高。但请记住，这是个人对民主的忠诚度的坚固测试，要答是否支持民主、坚决反对全部三种威权选项。除了在长期实行民主的国家里，这个数字通常不超过 50%，世界其他民主国家常常如此模棱两可。因此 47% 已很高了，可以说，非洲民众坚定信守民主的基础着实令人惊讶，至少在已经调查的 11 个国家是这样。

非洲 11 国民民主需求与供给感受度 / 1999-2008

现在，不仅仅看民主支持度，也看看非洲人对民主如何认知、又怎样评价民主的供给、对民主在本国运行的满意程度。这里只看满意的人，就是答非常满意或基本满意的，而不看另两类：答不太满意和一点都不满意的人。这样就可看出多少人认为该国几乎民主或完全民主了。提问是这样：您认为本国现行的政治制度是完全的民主吗？或有些小问题的民主？有大问题的民主？或根本就不民主？这里只看前两项回答，完全民主和有小问题的民主，看作是同意民主供给相当好。从这个投影中看到，公众对民主运行方式的平均满意度，在非洲 11 国中从 1999 年的 61% 大幅降至 2005 年的 48%，2008 年回升到 56%。感觉到相对全面民主的从 58% 稍降至 51%，2008 年又升到 63%。二值合起来，认为民主供给良好的 1999 年是 46%，然后下降，2008 年又回升到原水平。

民主需求与供给感受度 / 2008

现在把两类感知和选择合起来。左边米黄柱是民主支持率，即对民主的需求；中间红柱是感觉到相对全面民主的比率。右边黑柱表

示对民主的满意程度。这里是非洲各国在 2008 年的资料。有些国家民主供需之间的平衡比较健康：博茨瓦纳，撒哈拉以南最自由民主、非洲大陆民主历史最悠久的国家；还有加纳，其民主始于 2000 年，肯定是非洲最自由的民主国家之一。相反，在肯尼亚和尼日利亚，到处是选举舞弊和贪污腐败，情况相当惊人，那里对民主的平均支持率约 70% 略高，远高于对民主供给的感觉，仅 40% 左右甚至更少，而这两个国家却是非常重要的、战略上影响很大的非洲国家。

再看调查的其他四国，南非、塞内加尔、坦桑尼亚和赞比亚。在南非，即使有经济发展、强力政治领导人及民主奋斗历史，该国的民主需求却低于许多其他非洲国家，2008 年低于平均值 70%；而对民主供给的感受甚至更低，在 50% 以下。塞内加尔民主需求和供给间差距很大。民主需求和撒哈拉以南非洲国家的平均值差不多；但感觉到的民主供给和对民主运作的满意度却徘徊在 30% 左右或更少。在 2008 年，连任的总统韦德虽垂垂老矣，却在不断集中并滥用政治权力。

这里很多幻灯片显示，即使教育程度低，或完全没受过教育，甚至可能是文盲的非洲国民，在看清本国事情并做出判断方面，也很准确很有洞察。津巴布韦也非常类似，尽管民主需求 2008 年略低于平均，但还是很高，而公民准确感受到，在高度威权的国家里，民主供给太少，只有大大低于 1/5 的人满意民主的运行，或感到有接近完全的民主。

民主感受度：非洲晴雨表与自由之家

现在要问，非洲人民与专家相比，对民主运行程度的认知，有多大重合？比如自由之家这种独立机构做的评级，每年都评世界各国政治权利和公民自由度，这是“非洲民主晴雨表”通过比较二者，算出简单的皮尔森相关系数 (Pearson correlation coefficient)：一是国民认为完全民主或小有问题的民主的合并百分比，即感受的民主供给的百分比；另一是自由之家评分的倒转，政治权利和公民自由的评分越高，自由度就越高。看看两者的相关系数，一个指标是非洲人对本国取得民主的感受度；另一指标则由外部专家决定。

这是 2000 年首次“非洲民主晴雨表”调查后的相关系数：0.65，很高了。专家评级和非洲人自己对本国的评级高度一致。这是三个时段的数据。图中米黄柱表示所有被调查国家的相关系数，红柱表示第一次“非洲晴雨表”调查的 12 个国家，自第一次后，每次调查都包括这 12 国。2003 年关联度大大下降，尤其由于很多新国家参与了晴雨表调查；就连最早 12 国也降了。但到 2005 年，普通非洲人的主观感受，与专家评级的相关系数，达到了相当惊人的 0.8，非常非常高。

这说明无论是外部专家，还是平民，甚至教育程度很低的平民，都可对本国的民主支持率做出相对稳健而有意义的总体判断。

◎30. 非洲数据

The Data from Africa

现在看 2010 和 2011 年非洲晴雨表的最新证据。

第五次调查的证据 (2010-2011)

可从另一个同角度看看民主支持度。我们考虑过地区性指标，是通过协调而获得的，并按照所谓“全球晴雨表”方法，标准化使用相同问卷。我们也考虑过，或许很多人说民主总是更好的原因，是因为民主一词被赋予了某种普世价值，大家赞同的是对这个词的普世向往，而非赞同其深层的价值与建制。可以通过具体描述各种建制来避免这种社会渴望的陷阱，探求人们同意与反对渴望的事物的程度，而非非洲晴雨表极富想象力地做到了。第一个问题，也是每次问的问题，即让受访者在两个陈述中二选一：(1) 应以定期公开和诚实的民主选举来选领导，即实行民主；(2) 既然民主选举有时候结果也不好，我们应该采用其他方法选择领导人，换句话说，实行某种威权体制。

下面是这些国家 2010-2011 年的调查结果，是更多非洲国家中的部分数据，并不是所有被调查的国家，而是民主或半民主国家，如乌干达，也包括津巴布韦这种打着选举幌子的威权国家。在这些国家中

我们看到人们渴望民主的程度简直令人吃惊，支持率要比我们以前广泛采用的调查结果高得多。在贝宁，强烈同意和基本同意定期公开公正选举领导人，若把这两类百分比相加，就是把同意和强烈同意的相加，这在贝宁是 91%，博茨瓦纳是 84%，加纳是 92%。除了南非 76% 外，差不多都超过 80%，异常的高，因此非常信守诚实定期而公开的自由选举来选领导。

非洲晴雨表四问

现在看非洲人如何看待民主建制。非洲晴雨表提问：民选总统的任期，是否应限制为最多两届，还是不做限制？另一问：政治中使用暴力是否永远不正当？（明显是要调查民众是否认可这一重要民主价值）；或为了正义事业有时需要用暴力？是否支持家长式的态度？就是说，政府就像父母，应该为老百姓决定孰是孰非？还是说：我们都是自信的公民，政府像雇员，我们是老板。第四个问题是二选一：公民能对政府问责更重要，还是做成事情更重要？

认同民主原则 / 2010-2011

我们看看在 2010 和 2011 年，非洲 10 国公众对这四个规范选择题的回答平均值。这里看的是同意与强烈同意民主的百分比。就是那些赞成总统最多连任两届、赞成不用暴力来达到政治目的、认为政府是雇员而非父母或老板、及要政府可问责，即使这样可能牺牲一点效率。

尽管对这些民主的标准、本能的支持程度，和公民与政府关系的态度，各国不尽相同，这四个测量中的每个结果也不尽相同，但都强得惊人。加上强烈赞同这些民主规范的百分比确实高得很明显，非洲 10 国中，两项平均值都高于 50%，另两项认同度也到约 1/3，总之，各项都过半的超过 50%。即使较弱的两项，即政府是老板还是雇员，57% 认为政府是公仆而非主子；数据显示 2010 和 2011 年 55% 的人表示，即使效率低些也要建立负责的政府。略高于 80% 的人反对任何情况的暴力，76% 认同总统限任期。

补充一点，美国宪法本没限制总统任期，直到 20 世纪后很久才限制最多任两届。而美国革命开始后，很多人比较愿意有个君主或至

少有个强力领导可永久统治下去，并已准备好让华盛顿当国王。因此从某方面说，我们在这里看到的民主支持度，即使近代建立的美国，那些经过更多动员和受过教育的民众也未必能达到。

民主运行满意度：经济条件

现在看民众感受民主供给的的最新数据。把对民主满意和不满的常被假设的原因相对照，就是假设，经济好不好？推定是，若民众觉得经济发展良好，就会满意政治制度的运转，否则就不满意。这张幻灯片还是非洲 10 国数据，是第五轮“非洲民主晴雨表”调查的。

图片上蓝色柱表示满意该国的民主的人的百分比，红色柱表示不满意的人的百分比。绿色柱百分比很小，或是没回答，或是回答得更加激进而幻灭，认为自己的国家根本没有民主。我们先关注满意和不满意的人。那些觉得经济发展很好的人当中，70% 满意民主的运行；比较好的，也差不多，68%。但当经济满意度下降，民主满意度比例也越低，说经济很好的人中有 70% 对民主满意，说很差的才 46%。因此，经济满意度每降一级，对本国民主运行满意度也随之下降。

民主运行满意度：言论自由

现在看人们对政治环境的感受起什么作用？会影响人们对民主运行的看法吗？确实如此。看这张图片，令人印象深刻，可能超过刚才那张。三条柱状表示不同的意义，蓝色柱同样表示对民主运行满意，红色表示不满意，绿色很小比例，表示激进而幻灭：我们根本不是生活在民主中。

现在看看，民主满意度和感受能自由畅所欲言之间的关联度。若感觉能在自己国家完全畅所欲言，对民主满意的比例就很高，为 63%；当人们认为有一定程度的表达自由时，满意比例为 55%；此后就剧烈下降，如果认为自己不太能自由表达思想，这些人对民主满意的比例为 38%；如果认为根本就没有言论自由的话，只有 1/4 满意民主。而那些认为根本没有言论自由的人，他们正确感受到自己的国家根本就不是个民主国家。至少，没言论自由就不是民主。

因此又看到，受没受过教育，也许在撒哈拉以南非洲还有一小圈中产阶级，但非常少，这些国家多数人活在贫困当中，或刚跨过贫困

线，但不妨碍他们有非常坚定、稳健、韧性甚至先进的一整套民主理念。

非洲民主支持度：教育水平 / 2010-2011

我们来看看非洲公民的教育程度，与两项民主理念指数之间的相互关系。首先，他们会说民主总是首选吗？第二，他们反对威权强人来统治吗？

“现代化理论”可能会引导我们预测，教育程度和民主支持度之间关系很大，或者还会延伸到对威权体制的反对；也可能会预期很明显的递减关系，即没有受过任何教育的人，最不会倾向支持民主、最倾向威权体制，而且，随着教育水准越高，对民主的倾向也越高。

那么下面的图片，会看到两个惊人的现象。首先，确有阶梯递增现象，但变化不大。从教育最低的开始看，未受教育、受过一点小学教育、小学毕业、读过中学、大学毕业和读过研究生的。我们看到每上一台阶，倾向民主的比例都有所上升，倾向反对强人政治的比例也逐步上升。这很能引起我们的注意，这是一种很明显的单向关系，即教育程度越高，也越支持民主。

但另一惊人的是，最低一档水平已很高。递增存在，但增幅有限。因此，如果看大学或以上学历，这两个人群认为民主总是最好的百分比都略高于 84%，反对强人统治的比例略高于 95%。相当震撼，民主支持率高得出奇。但 2010 和 2011 年撒哈拉以南 10 国即使没受过教育的非洲人，也 72% 总偏好民主，81% 反对强人统治，着实惊人。

这并非否定了现代化理论，但确实附加了一大限制。是的，教育，或接触其他现代化机构，能深化人们信守民主，但很有意思，理由源于别处，我们可以推定，主要是由于他们曾在威权统治下生活的经历，非洲人已经知道他们不想要什么：独裁与不义，威权统治的人身与政治不安全感。这种统治没有问责和法治，人民无法制约统治者，无法令其负责。所以，这组证据令人印象很深，表明在撒哈拉以南非洲，数量相当多的国家里，民主政治文化正在成型。

◎31. 阿拉伯世界的证据

Evidence from the Arab World

宗教与政治文化：阿拉伯晴雨表

近来世界上经历了最广泛的民主运动的地区当然是阿拉伯世界。2010 年底阿拉伯之春爆发前，阿拉伯世界落后于世界上所有的地区，是世上唯一没有任何民主政体的地区。也是世界上自由度最低的地区之一。为什么会有这样的差距？

文化决定论

这怎样解释呢？对该地区的研究以前总是说，与该地区政治文化有关。这又要说到国民性了，有这么个论点：阿拉伯人、甚至伊斯兰传统中长大的人，既不尊重也不懂民主。对此最有分量的论断这一来自英国伟大专家柯杜里【Elie Kedourie, 1926-1992, 中东问题专家，伦敦经济学院政治学教授——译者注】。他原籍伊拉克，几十年前就写道：在阿拉伯世界的传统中，也就是穆斯林政治传统中，没什么内容可以让人明白宪政和代议政府的组织观念，主权在民的观念，代表制、选举和普选的概念，政治建制要受国会制定的法律的监管，这些法律受独立的司法保护等等。就是说，穆斯林政治传统完全陌生这些民主概念和原则。柯杜里的举证，就是阿拉伯世界争取民主自由的运动远远落在了世界其他地区后面的原因，至少在阿拉伯之春之前是这样；即使之后，也只出现了很少的民主国家。

问题出在伊斯兰？自由之家 43 国数据

阿拉伯世界欠缺民主是其国家特色，还是伊斯兰政治传统特色？有个方法可验证柯杜里观点：将阿拉伯穆斯林国家与非阿拉伯穆斯林国家相比，看其自由程度。对此，史迪潘【Alfred Stepan, 1936-，比较政治学家，哥伦比亚大学教授——译者注】同罗伯逊【Graeme Robertson, 美国北卡罗来纳大学教堂山分校政治学副教授——译者注】数年前在《民主季刊》(Journal of Democracy) 刊出文章，我改编并稍微修正了数据，看这张图。43 个穆斯林国家，阿拉伯国家联盟的约占一半，其余为非阿拉伯国家。可用自由之家政治权利和公民自

由二指标，算出自由度平均值，每个国家的两项再平均一下，就算出这两组国家的总平均：阿拉伯穆斯林国家与非阿拉伯国家。这张图片选了两组数据：2006 和 2008 年。两年没多大变化。阿拉伯穆斯林国家在自由之家评分表上得分大约是 5.5 分。说明比较压抑，因为 7 分表示最不自由。而非阿拉伯穆斯林国家的自由度得分则好很多，是 4.5 分，几乎好 1 分。

有民主经验的穆斯林国家

史迪潘和罗伯逊两人进一步认为，那些非阿拉伯穆斯林国家的民主经验相当多，如土耳其、巴基斯坦、孟加拉国、印尼、塞内加尔、马里、和尼日尔。从 1970 年代到 2011 年突尼斯民主化之前，黎巴嫩是阿拉伯世界唯一曾实行民主的国家。

当然，这些穆斯林国家大多都经历过民主崩溃：土耳其的民主被侵蚀；巴基斯坦丧失的民主至今还没恢复；孟加拉国的民主停滞后又恢复了；印度尼西亚是一个民主国家，但法治和政治稳定方面的问题丛生，状态来回变；马里经历一场军事政变；尼日尔也有一次，现已回到平民宪政。重点是，穆斯林世界并非没有民主传统，她有这么多民主经验的案例。这样，可以修正有关文化的观点。

父权关系部落文化，族群分歧？

阿拉伯文化的问题也许不在于不懂欣赏民主，而是父权关系的权力结构、遵从强人，让他几乎霸占整个政治体制，掌控权力分配资源，谁可得到什么，且不能挑战他，不能对他问责。这才是症结，即顺从权威，深深扎根于部落文化的等级制社会关系。

但现在情况不像这样，阿拉伯世界传统等级的社会关系，不会比撒哈拉以南非洲或某些亚洲地区更差。许多阿拉伯国家划分民族和身份，像伊拉克、伊朗、黎巴嫩、巴林和约旦，好像是缺民主的原因。历史上较单一的国家埃及和突尼斯，却曾是威权统治；同时突尼斯民族较单一，在阿拉伯之春国家中第一个取得突破，过渡到民主。

阿拉伯民众民主支持度

在论证阿拉伯有不同的文化这一理论的时候，看看民调结果会

很有帮助。所幸“阿拉伯民主晴雨表”在 21 世纪的前 10 年就有了。这是一项由美国政治学家贾迈勒【Amaney Jamal, 1970-，普林斯顿大学政治学教授，中东政治研究专家——译者注】和特斯勒【Mark Tessler, 1941-，密执安大学讲座教授，比较政治学及中东研究专家——译者注】主导的调查。他们在阿拉伯国家里向人们提出对民主的态度和价值观的几个问题，都在调查其他新兴市场国家时间过。

如 2003 年至 2006 年，问了这一问题：是否同意：尽管有缺点，民主仍是最佳政府体制？结果，5 个被调查国，约旦、巴基斯坦、阿尔及利亚、摩洛哥和科威特，都超过 80% 说同意，尽管有缺点，但仍是最佳政府体制。又问：是否同意：民主对贵国是好的？每一受调查国的肯定回答比率更高，是的，我想让我我国实行民主。约旦、摩洛哥和科威特超过 90%；阿尔及利亚的肯定回答率最低，可能由于该国 1990 年代初的选举中，伊斯兰政党获胜，导致了政治危机，先是军人干政，然后导致内战。但即使是阿尔及利亚，这时期超过 80% 受访者说，民主对他们国家是好的。

阿拉伯政治行为和信仰

现在看这 5 国在另一些民主政治的行为和信仰的民调平均分数。比如，在最近大选中是否投了票？常看政治新闻吗？怎么看政治改革？认为政治改革应该逐步推进吗？还有，是否赞成威权、立一个强人不必那么麻烦选举并和国会打交道？

下面是每个回答的统计结果。当然，结果在 5 国不尽相同。重点关注这 4 个检测的民主取向或支持的总平均。第一问：上一次大选投票了吗？52% 回答投了。若不是科威特比例才 1/4 拖了后腿，平均分还会更高一些。当然，那也许和一件事有关，即他们看不到科威特选出来的国会在酋长和君主统治下，会有多大权力。第二问：你经常关注政治新闻吗？平均 56% 回答是的。但问到应该逐步还是快速推进民主，平均 88% 认为应逐步进行，这显示他们要改革但又担心不稳定。最后：若抛开选举与国会，由强人做决定，好不好？只有 17% 愿意做这样的独裁选择，5 而肯定的回答，五国都没大幅超过 25%。

支持不同政府模式的比率

“阿拉伯民主晴雨表”在试图解开阿拉伯世界对民主的态度和价值之谜时，用了一个方法：比较对民主态度的回答。人们是否说民主总是最佳政府形式，和另一问比较，探其对政治伊斯兰的态度：宗教人士是否应该影响政府和政治？

这里可看到最近调查的 4 国数据。调查的时间，突尼斯是在阿拉伯之春爆发、紧接着国会选举之后；埃及在穆巴拉克倒台之后；约旦在阿拉伯之春爆发前；阿尔及利亚在之后不久。合并两问，这里就有 4 个类别。如果人们说他们要民主、拥护民主，但宗教人士不该对政府产生影响，这部分人就归类为世俗民主派；另一类拥护民主，但要穆斯林权威对法律和政府有一定的影响，倾向于某种程度上结合民主和伊斯兰统治；当然还有一类倾向世俗威权统治；最后一类倾向威权的神权统治。

下面是这 4 国的调查结果，4 个数据模式都不太一样。约旦 80% 的人拥护民主，细分下去，其中 44% 拥护世俗民主；36% 拥护带伊斯兰色彩或完全的伊斯兰民主，也许这不算真民主，我们也不知道。但在阿尔及利亚，85% 的民主拥护者中，65% 拥护世俗民主，只有 20% 拥护民主与伊斯兰结合。突尼斯类似这个比例。埃及在穆巴拉克倒台不久，调查结果是 51% 要世俗民主，27% 要伊斯兰民主。

伊斯兰与民主：宗教面向

另一解谜方法是特别观察虔诚穆斯林，无论他们对政治体制的抱什么观点。可以问：是否每天祷告、念可兰经？他们在个人生活中有多虔诚？以下是贾迈勒和特斯勒及阿拉伯晴雨表的同事的数据。首先，那些每天念可兰经、个人生活中很虔诚的人，对民主的支持，和那些不那么虔诚的人几乎一样。所以，若把人分类，每天念可兰经的、念好几次的、有时念、几乎不念或从来不念的。这样归类，看起来和是否支持民主没多大关联度。事实上，阿拉伯晴雨表的学者们发现，在以上信仰度的任何一类，至少 85% 说，民主有缺点但仍是最佳政体。所以，看受调查的 5 国，控制好其他变量，个人信仰对民主

支持度没什么影响。这是对民主合法性的信仰很好的测量。

宗教取向影响民主价值观？

2008 年贾迈勒和特斯勒刊文总结，穆斯林阿拉伯民众的民主价值观已很普遍。他们大多支持民主，无论是否认为本国应该由伊斯兰与民主结合的政治体制来统治。而且，无论个人对宗教是否虔诚，民主支持率都不变。但不清楚当人们说宗教应该影响政府，但又拥护民主时，到底怎样想？民主占多大比重？伊斯兰权威又占多大比重？这才显示其本意。比如伊朗，最终决定权不在对国民负责的民选官员手中，而在那些声称只对上帝负责的人的手里。

阿拉伯人对民主的态度

怎样总结阿拉伯人对民主的态度？经“阿拉伯民主晴雨表”的一些调查，揭示出如下几点。第一，晴雨表学者们揭示出明显的现象，即，看来广大民众支持民主。大多不信“民主只是西方殖民嫁接，且伊斯兰格格不入”。目前还无法完全估量，他们拥护的民主是否一定是世俗民主。那些拥护伊斯兰民主的人头脑中真正在想什么，尚待探究。最后，某些国家尤其是约旦，可看出，赞成和反对伊斯兰介入政治的两派比例旗鼓相当。但在最近的调查中，似乎有更倾向于世俗民主的趋势。有了这些民意测验数据，阿拉伯之春就不那么惊人了，这不是无缘无故的，民间渴望不断聚集增长，渴望融入世界、加入第三次民主化浪潮，渴望本国出现一个民选、可问责的政府。

第7讲 经济发展

ECONOMIC DEVELOPMENT

◎32. 现代化理论：经济一人的发展

Modernization Theory: Economic-Human Development

经济发展与民主

前几讲我们谈了民主的扩张、民主的定义，还谈了合法性、民主巩固和政治文化、对民主的态度和价值观。自然有个问题：民主文化从何而来？什么形成对民主的态度和价值，而使民主发展长盛不衰？这可能源于民族历史经验。我认为非洲人民经受独裁与不负责任统治的苦难与失望，这都推动他们坚强不屈地拥护民主，泛称的或具体建制的民主。还有个理论很有力：社会与经济因素也会塑造人们对民主的态度和价值观，创造促进民主使其长存的环境。理论文献中最重要也最具说服力的产生民主、至少维系民主的社会和经济因素之一，是经济发展。

二者关系最紧密

过去几十年发表的比较社会学论著中，最早的现代理论出自1959年李普塞特的著名文章〈民主的一些社会前提〉，及1960年《政

治人》(Political Man)一书，这本书1981年经改编后再版。1959年他写道：“若要讲政治体制与其他社会层面相联系，也许最通常的概括就是经济发展状况。越是富裕的国家，就越有可能使民主长盛不衰。”

李普塞特证据 / 1950 年代

其论点是由分析政治体系在两类文化体系的国家中的分布得出的，至少发现了一些支持证据。第一类是西欧和英语国家如北美、澳洲和新西兰；第二类是拉美。他拆分这两类文化区，第一类欧洲说英语的国家，分为稳定和不安定的民主；第二类拉美国家，则按独裁是否稳定来划分：独裁与民主，或民主独裁来回摇摆的国家。他的发现很惊人：在每个文化区内，更民主的国家就是经济发展程度较高的国家。衡量经济发展的指标包括人均收入等。

当代证据：全国财富与民主

我们从经济发展和民主程度相关性的现代证据中学到什么呢？我会建议可以看看人类发展指数，该指标比人均收入的涵义更广。我们来看看25个最发达的国家（当然香港不是一个独立的国家），这25国中，新加坡是唯一发展水平高但又不民主的国家。如果再看联合国开发计划署2011年人类发展指数最高的40个国家，像新加坡这种例外只增加了少数几个：文莱、卡塔尔和阿联酋，但都是富油国，且人口很少。在这些人类发展指数高的国家里，无论得分最高的25国还是40国，那些发达国家不仅是民主，而且是自由民主。所以，发展水平看来确能提升民主的韧性和自由度，并使最发达国家更可能实现民主。

民主与经济发展几近完全正相关

若撇开人类发展指数，只看经济发展按美元计算的人均收入，以后会常用这个概念，即购买力平价美元 (PPP - Purchasing Power Parity dollars)，就是在控制汇率波动的条件下，把不同的国家里一美金可以买多少东西做比较。

这是按2001年购买力计算的人均收入最高的30个最富国，其中6个权威国家，新加坡再次上榜，其他5国都是波斯湾阿拉伯富油国：

卡塔尔、阿联酋、科威特和巴林，还有不在波斯湾的文莱。所以是新加坡和5个富油小国。

石油与民主：不可混为一谈

23国的出口收入60%以上是靠石油和天然气。就是说这些国家的经济活力依赖于石油。其中中东12国，非洲7国，另4国是俄罗斯、阿塞拜疆、东南亚一个伊斯兰国家文莱，和委内瑞拉。这23国的惊人之处，我在《民主的精神》中说过，是没一国是选举民主制，或刚有民主就回头，如俄罗斯、尼日利亚，或曾有民主却崩溃了，如委内瑞拉。民主失败在因石油收入造成政治和国家劣政的重压。

这里没时间详述为什么石油与民主不太兼容，但我可以简单列举一些文献中讨论过的重要原因，它们是造成以上现象的重要因素。首先，当一个国家依赖石油收入，当政府依赖于纯属横财的石油收入，那就会严重扭曲公民精神，就是那种自己是老板、政府向我负责的感觉。因为，政府若收了他们的纳税钱，就要解释钱花到哪里去了。但在富油国，政府收入不太依赖于税收，于是人们就会有这样的态度：钱是统治者们的，随便他们怎样花。民众觉得事不关己，政府又不是花他们的钱，而是从地下冒出来的石油收入，这就产生了浮在表面的社会现象，而没有深层问责，没有公民精神的约束，没有良知和期待，却有大面积腐败。这是几种扭曲之一。还有经济扭曲，可从经济结构来看。长此以往，易陷入通胀与收入不稳。但我认为，国家虚胖缺少问责的政治扭曲，也许才是民主存亡的关键。

联合国人类发展指数

现在借助联合国人类发展指数，试着了解它是什么、与别的发展指标的区别。它含三个指标。第一、出生时预计寿命。这体现一国的公共医疗水平。就是基于出生时本国医疗状况，推断普通人平均的预计寿命。第二、衡量教育水平。这是两个不同项目的平均值：一是所有25岁以上公民的平均受教育年数，即合计所有25岁以上的人上学的年数，然后平均。二是，入学较普遍时，适龄儿童能在校受教育多少年？我们可以估计的儿童的平均在学年数是多少？把两项一平均，即为该国平均在校年数。第三、按购买力平价计算的国民总收入。人

类发展指数所衡量的这三个方面的记分都是标准化的，从0至100，0代表最低，100最高。这样得到所有的变量，再把三者平均得出结果，从0到1，反映世界各国的分数。

富油国的浮云

这里可看到，在产油国，和人均国民总产值、或人均国民总收入相比，人类发展指数并不高。这个差距很说明问题，揭示了按美元计算的人均国民生产总值的得分，也许夸大了发展的真实水平。

人类发展指数国家排名 / 2011

可以看看2011年度的人类发展指数，就可得到很多数据证明刚才的观点。看左边人类发展指数HDI这栏，最上4国，3个是工业发达的老牌民主国家：挪威、美国和德国，排名都有提升；而排第4位的韩国，在人类发展指数方面却排行第15位。这4个发达的工业化国家中，每一个在收入排行榜上的得分，都比人类发展指数的得分低6至12位。相反，新加坡人类发展指数排第26，若不算香港，因为它不是一个国家，新加坡排名会是第25位，总第26。但新加坡的国民人均收入排第4位，比国民人均收入高了22位。

而所有富油国情况都类似，人均收入排名都要比人类发展指数高许多。看右边那一栏，是二者的差距，阿联酋是27、文莱25、卡塔尔36。卡塔尔的人均收入全世界第一，但其人类发展指数只排在第37位。科威特的人均收入是第6位，但其人类发展指数只排第63。再看看世界上最邪门的富油国，最腐败、国家治理最差的国家之一，赤道几内亚，人均收入列全球第45位，非洲最富，人类发展指数却排在全球第136位。两个指标之间差了91位。

这说明什么问题？说明石油收入没在人口中得到合理分配，没被有效用来创造公共福利，此等人均收入国家的公共福利本应带来更高医疗和教育的水平。所以社会严重不平等，财富集中在社会顶端，由于腐败和不公，大量邪恶藏在公共福利如教育、医疗和相关开支方面。所以这有助于了解，为何富油国还不民主。首先，它们缺乏我讲过的公民精神；其次，社会不平等和缺乏公共福利开支，这样就不能形成发达工业国家那样的中产阶级的规模和类型，后者的收入来自不同产业部门和服务部门，而不仅靠石油或矿产。

◎33. 发展中与发达国家

Developing - Developed Countries

贫困与民主的关系

现在讨论经济发展与民主的关系。我们的视野更聚焦在人类发展指数。首先看看贫困和民主之间的关系。李普塞特理论似乎暗示，穷国免谈民主。其实这并非他的本意。只是在 1950 年代，全球仅有少数穷国有民主，如印度和哥斯达黎加。1950 年代的印度很贫穷，而李普塞特这位比较大师对此一清二楚，所以他从概率角度比较了二者。国家越富裕，民主持久的几率就越大。国家越不富裕，发展越落后，民主持久的几率就越低。看看 2011 年最新版人类发展指数，再看自由之家 2012 年底最新的民主现状数据：世上低收入和低人类发展指数的 46 国，有 13 个国家实行选举民主制。46 国被联合国开发计划署划为最不发达，其中民主的比例占 28%。

人类发展指数与民主的关系

再往上看，人类发展指数比较高的国家，就会发现：发展与民主有惊人的关联度。人类发展指数低的国家中，28% 至少有选举民主；中等发展的，45% 是选举民主；发展高的，70%；非常高的，89%。所以把全部国家以大致相等的数量分成 4 类，按人类发展指数打分，指数越高，民主的比例就越高。补充一点，发展水平越高，自由民主的比例也越高。因为人类发展指数最高的那些国家，几乎全是自由民主。

人类发展指数的民主阶梯

这里，可清晰看到一个阶梯走向，从低到高，一国人类发展指数越高，就越有可能成为民主国家。2010 年人类发展指数也类似，所有国家分为 5 大类：低发展水平、中低发展水平、中高发展水平，等等。尤其在最高三类国家，可清晰看到这样的规律。

民主穷国多不自由且脆弱

现在深挖一点，看看 2011 年的低发展水平国家，是怎样按民主程度来区分的。发展水平低的民主 13 国，只有 2 个自由民主，而且都是人口极少的小国，它们是贝宁、圣多美和普林西比。其他 11 个发展水平低的民主国家大都也是小国家。孟加拉国最大，算是例外。而且有些相当不自由，公民自由度为 4 分。括号里自由之家的分数，第一个衡量政治权利，第二个代表公民自由。7 分制如果得 4 分，只是个中间数。公民自由得 4 分，说明该国存在侵犯自由、人权、法治等等严重问题。更有甚者，可以看到人的发展水平低的国家中，有 16 个曾经有过民主，但是后来民主崩溃了；后来有些国家如尼日利亚、赞比亚，民主又恢复了；另一些如肯尼亚、布隆迪和马达加斯加，民主还没恢复。

发展与民主强相关

我说过，人类发展指数高的 46 国有 41 个民主国家，且全是自由民主，只有新加坡、文莱、巴林、卡塔尔和阿联酋不是民主国家。

我们发现发展水平和民主关联度很大。在低端，关联度降低了一些，就是说，现在有更多的低发展国家有了民主，比 1950 年代李普塞特写名著时要多，甚至比 1960 和 1970 年代第三次民主化浪潮时更多。更多低收入国家被视为民主国家了。但如上次所讲，这些低收入国家中，民主崩溃的概率高得不成比例。这也说明，若回头细看李普塞特原文，国家越富，民主就越可能长久。刨去这一点，李普塞特简直就像先知，精准预测到，民主若出现低收入国家、低发展国家，要长久不衰，会困难很多。并非不可能，但确实困难很多。以后课程中会讨论其中的原因。

发展与自由更相关

现在，归纳一下发现的其他一些现象，附带的观察。我想说明的第二点是：发展水平与自由之间的关联度，比它与民主之间的关联度更大。即使除去西方发达工业富国，这种关联性仍然成立，比如在亚洲、非洲、拉美等等。每个主要文化带或文明也有这种关联性，只有

伊斯兰世界也许例外，因为阿拉伯中东的许多穆斯林国家的收入主要靠石油。

民主与人类发展指数的相关性

现在看一些分析数据，摘自瓦采尔【Christian Wetzel，德国不来梅雅各布大学政治学教授——译者注】和英格哈特【Ronald Inglehart，1934-，美国社会和政治科学院院士，密歇根大学政治学讲席教授——译者注】的现代化理论名著，那是非常有说服力的新理论，解释了民主和发展的关系。但我想用他们一些分析数据开始，讲民主和人的发展之间的关系。看看几年前不同国家的两者之间的关联度。他们发现，是否民主和人类发展指数之间的相关系数为 0.59。就是说，民主化程度的 35% 的变动可由人类发展指数来解释。若把自由之家的世界自由度记分，和人类发展指数相联，二者关联度提升到 0.64，由此可解释自由度大约 41% 的变动。

有效民主

但他们又引进一个有趣概念，称为有效民主 (effective democracy)，其得分是把自由度得分与世界银行的治理得分相乘，来看腐败控制程度。于是得到对自由民主的一种衡量，称为有效民主，是自由度加法治。于是看到的不是意外而是震惊，远超之前的图片。用来衡量自由民主的有效民主，它和人类发展指数之间的关联度为 0.77。就是说，全世界有效民主的 60% 的变动可以由人类发展指数来解释。

◎34. 因果关系

What Causes What?

四个可能的解释

现在讲因果关系，什么导致什么？是 (1) 人的发展和经济发展导致了民主的诞生？或可能是 (2) 发展使民主得以生存？(3) 民主一旦

诞生，能带来发展吗？或是自由民主制带来了发展？最后，(4) 若民主存在很多年，已经稳定，且已成长为自由民主，那就能带来可持续的发展吗？显然，社会经济发展和政治民主之间的关联度很强，那我们应怎样来审视这些不同的解释呢？

发展与民主存活率：PPP < 6 千美元

首先看看纽约大学伟大的政治学家普沃斯基【Adam Przeworski，1940-，波兰裔，分析马克思主义学派的领军人物之一、比较政治学大师——译者注】收集的数据吧。12 年前他和三位年轻同事合著一本有关现代化的重要著作。他们研究了所有 1950 至 1990 年代的政权，二分为民主与非民主，并对选举民主做了最低标准的定义：选举民主的政权应显示其经由选举而实现政府更替。于是他们将政权样本按经济发展水平分类，然后研究，当民主在某年出现、或不出现崩溃时，该国经济发展水平如何？他们把经济发展水平分为 5 个组，就是图上左边一栏，是指那年按购买力平价 (PPP) 美元计的人均收入水平，无论 1955 还是 1987 年，是计入通胀通缩因素后，折算成 1985 年的购买力。这样就可去在去除通胀因素后，清晰对比各国。

这个发现非常简单，却很惊人：在任何年份，民主崩溃的可能性都随着经济发展水平的上升而递减。这样在穷国，按 1985 年以购买力平价人均收入 1000 美元以下的国家，任何一年，就有 12% 的几率民主会崩塌。再次强调，他们研究的是任何一年中某个事件发生的概率，也就是所谓的“危险分析”。当购买力上升到 1000 至 2000 美元时，任何一年民主失败几率下降一半，成为 6%。再到中等收入的水平，危险几率又降一半，是 3%。再下一个，中上等收入水平，任何年份的失败几率降为 1%。好了，精彩时刻：按 1985 年购买力平价达 6055 美元以上的，在这 40 年里，没有任何一国的民主崩溃过。

发展与民主存活率：PPP > 6 千美元

于是，他们得出结论：按 1985 年购买力平价达 6 千美元以上，考虑通胀因素，2008 年是 1 万美元，2011 年 1 万 1 千美元，在此水

平以上的国家，民主牢不可破，可望永固长存。那么，新近出现的民主国家又怎样呢？哪些民主国家在 1 万美元水准以上？哪些民主牢不可摧？首先，台湾和韩国，不仅许多学者相信，它们民主化的部分原因是由于进入了中产阶级社会和人均收入的攀升，而且它们的人均收入自从民主化以来一直大幅攀升。韩国 1987 年民主，台湾约在 1996 年。如今两国人均收入远高于 2 万 5 千美元；还有许多国家超过这一水平，包括：现已加入欧盟的前共产国家，如斯洛文尼亚、捷克、斯洛伐克、拉脱维亚、立陶宛、爱沙尼亚、匈牙利、波兰、克罗地亚、保加利亚和罗马尼亚；还有一些发展中国家本来就民主过，尤其在加勒比海及巴哈马群岛；新兴民主如智利、阿根廷、墨西哥、乌拉圭，过去 25 年恢复过民主；及老牌民主国哥斯达黎加，人均收入都在这之上；非洲有三国超过：博茨瓦纳，毛里求斯和南非。

一个乐观结论：若李普塞特提出的让民主更可持续所需的发展水平不一定要富裕，只要中等或中上收入水平即可，那这真是对维持民主、巩固民主前景的非常乐观的结论。

民主崩溃在 PPP > 1 万美元仅有 1 石油国

那么，迄今为止到底有多少国家人均收入 1 万美元而民主却崩塌了呢？实际上只有一个国家，委内瑞拉，发生在查韦斯的执政时期。2007 年委内瑞拉人均购买力接近 1 万 3 千美元，可说是达标的富裕国家的民主得而复失的案例，不出所料，它又是一个富油国。

◎35. 价值观与人的赋权

Values and Human Empowerment

人的赋权说

那么，为什么经济发展和民主有关？我想评述近年出现的非常有说服力的现代化理论：经济发展带来的社会等方面的变化，对创造民主所需的更有利的条件起了重大影响。英格哈特和瓦采尔这两

位学者关于“人的赋权”说 (theory of human empowerment)，是最惊人的新主张，基于实际经验，肯定了现代化理论：经济发展让民主更易诞生，也更可能持久。他们认为，首先是要有“行动资源”(action resources)，这可以理解为经济发展所带来的物质方面的优势和资源；它们带来政治文化进步，以后会解释。这称为“自我表达价值观”(self-expression values)，又带来或有助民主建制持续、发展和深化。这三种现象，即经济发展带来更多财富与行动资源，自我表达价值观的文化影响，及民主建制的政治发展，三者一起形成变革的社会和文化现象，称为“人的赋权”。

那么，究竟指什么呢？什么是行动资源？

英格哈特 - 瓦采尔理论

就是更高收入、财物资源更大积累、教育更好和专业技能更高。所有这些物质资源和机会给人以自主权，它是英格哈特和瓦采尔人的赋权说的极重要的词汇、概念和现象，意味着人们可自由支配其生活、掌握其命运并决定其未来，因此也从某种意义上能决定、选择和替换政府、追究其责任、限制其权力，也为自己赢得自由天地和自主权。所以这也有助于加强人的赋权说。行动资源有助于带来人的赋权、产生自我表达价值观，也促进人的赋权。这些价值是什么？

首先，宽容很关键。研究实际经验，发现宽容是政治文化巨变的核心，有助于民主的持续和人的赋权。即宽容少数群体及政治社会和文化等各方面差异。其次显然是参与。要想命运自主、更有自主权，就得在政治和公民社会中更积极。第三，信任。与他人合作并产生社会资本（以后细论），人们有能力走到一起来，在没有政治等级和国家权威命令的情况下，为了共同的目标而合作。最后就是后物质主义这种现象。开路先锋英格哈特创立了世界价值观调查，测试人们在物质价值与后物质价值之间的偏好。

人的需要层次与后物质价值

为理解其政治文化研究（他也许是过去 30 年来在此领域的领军人物），我们得回头看非常有说服力的社会逻辑理论，社会心理学家马斯洛的假定：人的需求层次 (hierarchy of human needs)。这是好几

十年前、上世纪中期提出的，认为人首先要满足基本本能和对生存、安全感、食物和人身安全的需求，才会考虑政治、公平、平等、公正、实现自我和完美表达自我的能力。而对自主和自我实现的高层次需求，即归属感、社会关系和创造性努力，则属于后物质价值，只有在安全等低层次需求满足后才会被重视。

英格哈特因此认为，年轻人在本国通常物质条件下被社会化，并形成价值层级，会对将来产生深远影响。在物质贫乏、贫困、发展落后和人身不安全的环境，人们会倾向于“物质价值观”；而在经济发达时，正在形成价值观的人们会优先考虑自我表达这类“后物质价值观”。这就是他在近 40 年来对世界各地人们的价值观作的测试。

生存价值观对自我表达价值观

生存属于物质价值观，自我表达属于后物质价值观，近来世界价值观调查对此作了测量。英格哈特和瓦采尔在书中认为，生存需求是第一位的，即经济、物质和人身安全的需求。他们预测在发达国家里，人们会把重点放在自我表达和生活质量等方面。那也不奇怪，他们发现，幸福与自我表达价值观相联，而优先考虑生存价值观的人们的幸福感较低。很有趣，抽象思考可能无法理解这一点，除非懂得容忍是自我表达价值的关键。

他们发现，包容同性恋、接纳性向少数人群，是很有说服力的要素，几乎可用来预测自我表达价值观；某人若同意那种认为同性恋不正当的观点，就与生存价值观极为相关。持生存价值观的人会说，他们从没有、也不会请在愿书上签名，持自我表达价值观的则说做过或可能会去做。这就是自主和政治参与的一个例子，它能促使人们融入政治体制。生存价值观不信任他人，所以在价值观调查中会同意，对相信他人要很谨慎，而自我表达价值观的人就不太会同意。

民主因果关序列

下面是这些要素间的因果关系序列：经济发展带来行动资源，提高了个人资源，这又带来了自我表达价值观，这又催生了民主建制，形成选举民主、法治、监督腐败的机构、能保证国家治理的问责机

制。它们的因果流程是：1990 年代中期人群中自我表达价值观的比例，即当时文化氛围取向，和 7 年后（约在 2000-2002 年）成形的民主的水平，这两个数据之间的关联度是 0.73，非常高。但若看有效民主，即更贴近自由民主的，把政治权利和公民自由度与世界银行的腐败指数相乘，若把 1990 年中期某国重视自我表达的比例，对比 5-7 年后有效民主的水平，关联度为 0.90。这一主要由经济发展引起的后物质自我表达价值文化元素，更能准确预测自由民主，比选举民主更准。

什么带来有效民主？

是什么带来了有效民主？不仅要看关联度，还要进行多重原因分析，用复合回归方法控制各因素，来查看有效民主（也可理解为有良政的自由民主）产生的原因。来看第一项，从 1990 年代初自我表达价值观水平，看数年后它对有效民主的水平有何影响。若控制其他因素，二者关联度会下降一些，但 0.80 仍然很高。看左边这栏，更多的因素加入这个回归方程式，用来解释有效民主。若加进所有因素：社会表达的程度、1990 年代早期的自我表达价值观、之前某国实行民主的年数、这个国家有多少民主经验、1990 年代初大众对建制的信心水平、早期人们选择民主还是专制的倾向、社团活动水平、NGO 活动、服从某些常规，然后看哪几项因素在起作用。

其中仅两项呈现统计学意义：自我表达价值观和民主偏好，明显影响有效民主水平。英格哈特和瓦采尔发现，政治文化强烈影响民主的广度和质量。社会流行价值观对预测和解释民主水平与质量会有重要作用，即使过了好多年。自我表达价值观相对于民主偏好，有更大的影响。

英格哈特 - 瓦采尔的结论

这里引用英格哈特和瓦采尔的名著《现代化、文化变迁和民主》(Modernization, Cultural Change, and Democracy)：“不断增长的社会经济资源，就是发展，扩大了人们可选择的活动范围，而自我表达价值观使人向往更大范围的活动。”所以客观现实的增长和价值上主观现实的发展之间互动非常紧密。并且，“当人们在物质、思想和社会

上更独立自主时，也想要政治独立，便会视自由比纪律、多元比统一、自主比权威更重要。”想想纪律约束和对当局的顺从是什么？是一些假定的传统价值、亚洲价值，被认为是提倡顺从权威而不是独立思考，还有等级与遵从都被视为植根于国民性，拉美政治文化也好，近来又说是亚洲、中东和伊斯兰世界的特点，等等。

英格哈特和瓦采尔的证据有力挑战了那些认为政治文化深深扎根于国民性、因而无法改变的人。他们提出，经济发展到更高水准，自我表达价值观越发普及，人们就“寻求界定自由民主的公民和政治权利”。就是说不仅要民主，还要自由、法治、问责与反腐。由此得出强劲因果论。为何在人类发展指数高的 46 国中，41 国是自由民主？其原因就是因为由广泛的经济所带来的文化上的巨变。

◎36. 转变效应

Transformative Effects

扩展收入与教育的效应：7 个中介变量

最后，我们回到李普塞特最初的理论，即经济发展和民主化之间的关系。他后来的及我的论著论述了为何经济发展会带来更稳定、更可持续的民主。那么，经济发展和民主化之间，各种有效的中介变量是什么？

1. 政治文化提升

首先来看政治文化。随着经济的发展，公民们的参与度、知识水准和“个人效能”都更高。个人效能是指收入与教育程度更高者，会是更自信自觉参与的积极公民。这一观点认为，教育程度更高、生活在更富裕的国家和时期的人们，会更宽容，更可能支持民主、反对威权统治。

2. 中产阶级崛起

第二，涉及阶级结构的变化，而非主观维度：经济发展催生了独

立的中产阶级，由企业家和业主所组成，拥有自己的资源，并有遏制政府权力的潜能，能为不同政党、公民社会组织和社会运动提供另类资源，以竞争和表达其诉求。即中产阶级庞大的社会，人们能掌控生产资源，而经济资源则被分散，这样的社会就应更能支持民主。

3. 经济结构转变

这就自然地带出一个观念：经济发展导致经济结构也起变化，以前资源主要由政府控制，现在相当大的资源掌握在政府之外的企业家和个人的手里，他们不是国家公务员，不听命于政府。这也有助于理解为什么富油国不会在经济发展后使民主持久，即便其人均收入非常高。若有一个很关键的在经济发展和民主之间的中介变量，推动经济发展朝民主迈进，那就是经济结构的变化，以藏富于民。这种事情不太会在富油国中出现，如沙特阿拉伯、科威特、阿联酋和文莱，等等，政府实际控制了石油财富，却没藏富于民，没有经济资源与控制的民主化。

4. 阶级结构转变：金字塔到钻石型

第四个因素，就是李普塞特著作中强调的，随着经济的发展，阶级结构也会发生变化。在传统社会、通常是较穷的国家，阶级呈金字塔状：顶端是一小部分掌握了国家大部分财富的人；顶端之下大一点的是中产阶级，这两个社会阶层占有的资源，能让他们大大超过最低标准和贫困线；贫困或近乎贫困的人构成金字塔宽广的底端，人数远远超过前两个阶级。李普塞特认为这是穷国的阶级结构，既是传统的，也是我们熟悉的。

然而，随着经济的发展，阶级结构从金字塔形变为钻石形。钻石形结构最为重要的是，人口大部分变成中产阶级，大部分人的典型经济地位从穷人变为了中产阶级。这表明该国这时大多已不再是穷人，他们可获得资源，大多亦非国家雇员，且教育程度不错。他们能够动员和组织政治参与，既明智也有信心、还自主，独立于政府且能制约政府。

这一阶级结构使人更幸福，更利于民主持久，开创民主甚至自由民主。当社会底层不多时，阶级之间较不会两极分化。有庞大中产阶

级尤其是社会流动性，阶级界线就不僵硬，人们就能从贫穷上升到富裕阶层，或至少升到合理自足的中产阶级。

贫富悬殊→社会不稳：拉美、南非

相反在某些国家，尤其常见的是在拉美国家贫富不均最严重，各阶级之间的分化非常大，这会影政党体系，产生民粹主义政党代表社会底层，并宣称只有通过财富再分配，才能消灭不平等、实现社会正义。历史上拉美国家这曾数次造成上层社会反弹，甚至得到军队支持，以军事政变来打压下层阶级的骚动，甚或引发表权贵的右翼政党来领导地主，后者控制了与其人口相比完全不成比例的国家财富、土地和生产资料，并组织右翼民粹政党，其中已不再是公民，更像是主从关系，以锁定既有的社会阶层。这种关系不健康，这种社会结构不太容易形成稳定的民主，却非常容易引起意识形态两极分化，使竞争的政党之间失去相互安全感，大有你死我活之势。因此，拉美经历多次政党极化和不稳就不足为奇。

例子很多，在 20 世纪有多次政变和民主中断。比如 1990 年代初秘鲁的藤森，甚至第三波民主浪潮中也终止过总统任期。而南非废除种族隔离后，仍然极不平等，中产阶级不多，上层阶级非常富有，且已不再仅是白人，南非已出现了黑人资产阶级。而消除贫富不均的进展很慢，人们失去耐心，心生怨恨，种族占多数却仍觉被排斥、被剥夺了权利，怀疑民主能否带来好处。这也有助于理解为何南非的民主支持度不如期待的那么高，至少在非洲晴雨表上远不如其他撒哈拉以南非洲国家。人们深感被排斥，而种族隔离与不平的遗绪仍在，对大量人群而言阶级界线依然僵硬，他们仍然掉落在贫困的陷阱中。

5. 社会结构转变

李普塞特认为，经济发展应可通过很多途径改变社会结构，那也有助于民主。首先，随着收入、教育水准及觉悟的提高，还有社会流动、迁徙度的提高，随着从农村向城市的迁移，传统等级的庇护关系被打破，比如在地主精英及其选民之间的等级制恩主—扈从关系。按亨廷顿与纳尔逊 (Joan Nelson) 的名著《艰难的选择》(No Easy Choice) 所说，经济发展过程中，人们从等级制中解放出来，他们的

境况得以改变。

从被动参与到自发参与

以前，他们的参与是被动的，而这又加强了不平等关系；而现在则自主参与，是真正的自由公民，能独立思考和表达自己的利益。而且，社会结构的变化创造了更多社会资本，因为自主的公民也更能以互相平等的关系走到一起来。请记住，当公民们平等地团结起来时，就更能对政治领袖们问责，更能表达并捍卫其利益，这会在下一讲详述。

横切分割

再者，李普塞特认为，经济发展会产生“横切分割”(cross-cutting cleavages) 现象。生活中多种分支的人群在不同的背景下走到一起来，依照他们的身份、利益和取向，在某个特定的社会时刻与不同的人交往，这样，他们不仅仅是按宗教或种族，而且按职业身份划分，比如学生的身份，或是关心妇女权利的人，而与其他的女性走到一起来。那么，当一个人走进教会，看到不同阶级的人在一起祈祷，然后参加行业工会的会议，看到相同经济地位的人和同一工会的会员，无论宗教和族群的差异，走到一起来。政党也可这样做，以思想聚集人群，但党员又可属于不同宗教和族群。李普塞特认为(也是社会学文献的重要课题)，若人们和其他的不同的阶层和族群的人交流，或者在社会或宗教的背景下和不同政党的人们交流，就更可能变得温和、宽容，因为在与不同人交流时，发现在某方面不同于他们的人，却在另一面和他们相似。所以，横切分割可培育节制与宽容，二者对健康的民主来说非常重要。

6. 独立而活跃的公民社会成长

第六，经济发展了，独立而活跃的公民社会随之而来。记住，经济发展有什么作用？它带来更多财富、资源、教育机会、社会活动，更好的尤其是横向的组织能力。这意味着人们有更大能力和更多时间。首先，不再为温饱挣扎，有更多的英格哈特和瓦采尔所说的行动资源。还更有知识、更多技能，所以更能发起或参与一些实在的组织，走到一起来，还有当代的虚拟网络，而传统上兴起的则是独立工

会，它们在一系列国家的民主转型中发挥了重大作用，从欧洲到拉美，直到后来的亚洲和非洲，最近则是中东阿拉伯世界，那些国家比如埃及的独立工会，是声讨威权和民主动员的主要参与者。所以，经济发展使一个极度贫困的国家出现了工业、服务业，带来复杂多元的公民社会。

7. 融入国际社会

最后，经济发展推动国家更融入国际社会，从贸易及人群流动看，还培育了全球化和人们之间的互动。留学海外，出国访问，外资进入本国，族群融合，国家之间在经济、社会和政治层面有更多的互动。发展提高收入、教育水准和人员流动性，二战后伟大的社会学家勒纳 (Daniel Lerner, 1917-1980) 称之为心灵活动，是对世界其他地区的意识和参与。

大图：民主稳定之源

回头再看这张很复杂的图片，本课会不断地对照它，就看到人的发展水平可以受经济绩效的型塑。显然，一个政治制度下的经济如果成功的话，会整体提升经济发展、教育、公共卫生等等。同时，人的发展水平高的国家，也更容易发展经济，且政府也更有效率，更会有社会和经济体制来提升经济成长，更分散资源，更有公平与社会正义。还看到一个多样化的经济结构应该会减轻不平等，就是这个减号，希望有助于减轻意识形态的极化 (ideological polarization)，并能出现更温和的政党。当然，如果绩效好，那就会让政权更具合法性。经济发展也促进教育的改善，还有助于让公民具有促进民主持久的价值观和态度，提升民主政治文化，增进合法性与温和政治。

小结

我没时间探讨所有途径。许多使经济发展创造更平等、更均等的社会，减低不平等现象，赋予能力成为自主思考的高效公民，创造民主的参与元素，同时带来克制、宽容、温和与合作精神，以创造有效的自由民主。

第 8 讲 国家—社会模型

MODELS STATE SOCIETY

◎37. 什么是公民社会？

What is Civil Society?

公民社会和公民参与

上节讲了经济发展与民主的关系。那节课里我提到，经济发展之所以能带来更深层次、更自由和更持久的民主的原因之一，是因为它影响了公民社会和公民参与，形成一个更庞大、更多元多样和更积极的公民社会，更能代表公民利益，更能监督政府，也带来一种不同的社会结构，其中有更高级的社会资本，公民更能平等合作。这样就会带来更有活力的公民社会，也更能监督政府、遏制潜在滥权。

现在下细探讨这些现象，定义公民社会，详尽探讨它对民主发展与深化的贡献，也考量当今世界的公民社会在成长和扩大影响的同时，所面临的困境，及公民社会不同方面之间的冲突，然后再思考由当代伟大的社会科学家帕特南【Robert Putnam, 1941-，著名政治学家，哈佛大学教授——译者注】提出的“公民参与”理论。好，让我们先探讨一下公民社会。

什么是公民社会？

如何定义公民社会？我曾撰文说，最好是把公民社会理解为社会的一部分，当然并不等同。常见错误就是把公民社会和社会简单等同起来。公民社会不是除政府和个人生活外的一切，而是有组织社会生活的一域，有某些特征，可归纳为以下几点：

五个特征

首先是自愿参与。如果人们违背自己意愿、非自发地、被人驱使而参与了某个组织或活动，那不是真正的公民社会。

第二，行动上自主的。就是说它自己制定规划，不受政府和政党的控制或动员。

第三，至少能部分自立。这带出一个困境：很多低收入国家的公民社会组织没法从支持者和成员那里得到资金以自主运作。但公民社会组织当然应能寻找资源，至少能有足够多样的资金渠道，才能独立行事。关键是资助方要给他们自主与能力来自我壮大、自我主导。

第四，独立于政府。这很重要。不是政府代理，不受政府控制。它能在国家支持范围内参与，也可以和政党、不同的公民社会组织和网络有联系，但独立自主。

第五，公民社会并非有组织的团体，它和 *civil* 一词相关，不仅是指不用武力，还包括达尔的相互安全和尊重的理念。所以，公民社会受法律秩序或公认规则约束。这并非是说即使法律不公，公民社会组织及社会运动也非得屈从恶法；而是在追寻法治和民主社会的过程中，重视和尊重法律精神。

含义 1：自主性

那么，对公民社会的这种定义和理解是什么含义呢？首先，尊重自主性。公民社会可与政府互动得到某种支持，不同组织和政府的关系不同。公民社会不必截然独立于政府才能符合公民社会现象或组织网络的标准；但必须不受政府控制和指令、有自己的规划与目标。而这也导致了困境，随后会讨论。

含义 2：基于规则

第二，我讲过公民社会的现象，尊重法律精神，因此也尊重基于

法治的政府的权威，但当一个威权政府或践踏法治、侵犯民众人权的政府出现时，公民社会活动的大能就可开展公民不服从，包括非暴力公民抵抗、精心策划的抗拒恶法，以此追求真正的民主，使之更能从法治的根本保障人权。

这当然就是甘地在非暴力公民抵抗运动中的伟大创举和贡献，带给印度独立和民主，是公民社会动员导向民主的伟大案例；马丁·路德·金及其美国民权运动，实现了更加正义、平等、公平和包容的民主，是美国首次完整实现民主，吸纳了大量非洲裔和其他少数人种，视为完全平等的美国公民，他们从前一直被剥夺投票权及自由参与政治的权利。全世界可看到很多公民社会组织正用这些非暴力公民抵抗方法在追求自由民主，有时蔑视或抵制威权扭曲的法治及压迫性的法律。这里推荐“非暴力冲突国际中心”的工作，其网站的内容有助于理解这种运动、其哲学理论和非暴力抗命现象所采用的一套工具。

公民社会的特征

现在，让我们来继续描述公民社会所具有的特点。

首先，它并不是政府之外及政府与个人或具体家庭之间的一切。如果一群人仅仅因为有共同兴趣而聚在一起，如体育或其他消遣，也许是爱鸟、打保龄球或祷告，有共同深信的宗教，这些都是社会元素，甚至可产生帕特南所说的社会资本，但一个组织要是公民社会的一部分，其活动与理念须关注公共而非私人目的。

第二，公民社会尽管和政府或公共领域有关，却不想谋取国家权力。所以政党不属于公民社会，而属于政治社会。如果一场社会运动决心在政府中谋取职位，或想控制政府，而不仅是影响政府，转而为政党去动员并加入政党，那它就已越界，至少这些活动已属于政治行为。以我刚刚讲的定义，公民社会尊重多元主义和多样性，也就是接受局部性，即没有任何组织能代表一个人或社区的全部利益。

若组织理念像教派，你归我们而非任何它教，那就不是真的公民社会；若还阻止成员加入其他群体，把其他组织对成员在身份和利益上的吸引视为威胁，一心竞争，要占有个体的全部，不许成员质疑

组织，那就成了纳粹式政党或邪教式组织，也许属于有组织的社会，却不属于公民社会。

以上就是公民社会的一些关键特征，有别于国家在其他领域的集体活动。

◎38. 国家—社会关系模式

Models of State-Society Relations

现在看国家—社会关系的几种模式。先串讲几种国家—社会关系的特征与模式，然后看其中公民社会的地位及其组成部分，及在不同政治体系中的相对规模。

1. 民主系统图：国家与政治社会

首先，在健康的民主政治体系中，政府相对比较小。不同民主政体中，政府有大有小，但是，都不会大量吞噬有组织的社会生活，政府是有限的。有限政府是民主、尤其自由民主的重要维度。国家周围有组织活动的区域叫做政治社会，涵盖所有政党、竞选组织及对候选人和个人的政治声援组织。政治社会中不同组织和活动有一特征，都想入围谋一席位或控制政府，这是民主的自然现象，既健康也必要。不同政党和政治组织定期为掌控政府而竞争。

公民社会

国家和政治社会的外围就是公民社会。这层空间里，各种有组织的活动和群体代表各自选民的利益，并向政府问责，也为改善各自的社区生活而团结一致共同行动，以及很多其他功能，这不久会讲到。公民社会不仅有社团组织，还有大众传媒、文化活动、智识生活、NGO 及各种利益群体。

教区社会

公民社会外是更广的社会生活空间，用公民文化的术语就是教区

维度，也就是脱离政治的文化导向的领域。我们称之为教区社会，里面包括人们的家庭生活、私人和内部的活动、体育和消遣俱乐部。

经济社会

还有经济社会的维度，人们在政府之外参与公司、组建工会，不为社会改良，而是为各自争取更高工资和更好工作条件。补充一个要点，有关民主社会或多元政治体系中，这些不同领域的有组织的政治、社会和经济活动，社团组织可以立足某一个领域，但从事活动把自己推向另一领域。

工会

我认为，若工会仅仅是在商业领域为会员争取更高工资和更好工作条件，活动就只在经济社会的商业范围内。但若为了改善工作条件提高最低工资而游说和抗议某些法律，工会就成了公民社会的力量。若工会支持某政党，且把积累的资源部分用于动员会员和其他社会成员投该党或候选人的票，那它就进入了政治社会，进入了政治领域。

企业

同样，商业企业主要在经济社会活动，一但去游说立法，或为改善社区状况、谋求增进社区安全而进行募款时，或与其他社群合作以推动政治体系中任何层级共同关心的改革议程时，就从经济社会跨进公民社会的领域。可见，企业能在不同领域发挥作用，不同组织能在多个领域里活动，可基于某一领域，却能在其他领域里起作用。

反公民群体

现在看“反公民群体”(uncivil groups)现象：恐怖团体、极端团体、不宽容和种族歧视团体，它们公开活动，在政治中心地带组织反抗活动，从民主社会和政治体系外捣乱。民主政体就要孤立它们，使其不能破坏社会、造成不良影响。这些影响包括使社会极化、践踏人权和破坏政治体系。需要相互安全和宽容的态度，最好是民主逐渐摧垮反公民群体，改变其文化和逻辑体系，使它们也能接受民主政体的规范，不再反公民，而成为公民的一部分，或自生自灭，或进入公民社会。

反公民经济

同样也有反公民经济群体，拒绝开放透明经济的规范，主要是犯罪黑社会等等，违反法治，用腐败和暴力来敛财，因此违背了自由民主的精神。

以上就是其特征结构。各个空间的界限可以变动，组织可从一个空间进到另一空间，民主社会和政治体制就该这样。

2. 威权系统图：党政一体

现在看威权体制的一些特征。首先，政党和政府在威权体制中是合为一体的，而其中没有竞争性政治社会。党国周围可有很多组织，基本上被政府控制。

公民社会狭小·地下状态

所以在党国周围区域，有一狭小的公民社会组织的空间。并非威权体制不容任何公民社会。若它严厉压制人民，那会不允许；但若是竞争性的，即民主和威权体制混合，那它可能容纳相当大的公民社会。威权体制下各种公民社会的规模各不一样，包括独立组织和独立媒体等等的规模。在很多威权体制中，在公民社会外围狭窄地带的群体更具挑战性，但被迫潜伏，因为一旦露头，政府就会发现并打压他们，可能还会囚禁并折磨他们。所以可能有个公民社会，行动公开而温和，不会公然威胁当局；也可能有个更有政治意识和具挑战性的公民社会，但不得不走入地下。

国有企业庞大

许多威权体制的经济由大量国有企业控制。这是威权模式及其不同的组成部分。围绕党国各空间的规模在不同威权体制下不尽相同，但这就是典型的非民主体制的结构。

3. 极权系统图：党国一体

还有一种模式，幸好正在消亡，就是极权主义体制，比如纳粹国家和典型的共产体制，整个体制真的都在一党的政治主宰与控制之

下。真想实行极权统治，就需有煽动力的极权主义政党，来铲平并吞噬任何其他活动和信仰。所以这种政体中，党国非常庞大，通过雇佣或各种直接关系，涵盖相当大一部分人口，并控制了全部社会资源中的一大部分。

国家社会区

党国周围还有一大空间，很有组织，毫无独立性。有各式由政府组织的机构。企业也不真自主，而是政府拥有或控制，当然听命于政府，并为其服务。若允许教会存在，也由政府控制，无论基督教牧师，还是穆斯林阿訇，神职人员都由政府挑选，且随时都可能被政府一脚踢开。极权政府不许任何独立宗教的存在，因为那可能成为挑战政府权威的开端。显然在此制度下，大众传媒如电视台、电台和报纸，全由政府控制和审查。大学院校和精神、文化生活，全都被党国机器占领，被迫宣扬统治者神话虚浮形象、巩固意识形态永不灭、执政党全心全意为人民服务。

社会

在党国与政府控制的组织集体生活几乎合一的场域之外，是“普通社会”中娱乐生活、家庭生活的空间，这些人活在党国令人畏惧的巨大阴影之下，不能反对和质疑党国，甚至不能流露任何意见，害怕被发现后成为牺牲品。

纳粹、苏联、中国、北韩

如今世上极权政权已基本消亡。显然，纳粹法西斯已在二战中败亡；前苏联和中国的共产极权体制或已解体，或逐渐向更加“后极权威权体制”的方向过渡。显然，苏联已不复存在，中国已在很大程度上转向威权体制模式，尽管党国仍在，但已多少出现多元主义。

我认为当今世界只剩一国仍是清晰的极权体制，没有公民社会，一切有组织生活都被意识形态霸权统治控制，环绕庞大党国的残酷统治，那就是北韩，当今唯一的极权国家。但即使在北韩，共产主义党国的绝对霸权也开始没落。随着人们跨越中朝边境，独立信息开始慢慢渗入北韩，各种形式的霸权统治正在开始融解。

4. 威权社团系统图

最后讲解“威权社团主义体制”(authoritarian corporatist system)。这种体制不一定要完全消灭公民社会，尽管有自主活动的公民社会空间非常之小。这个体制下，党国也非常庞大。在其周围是政治社会，可能是竞争性的威权体制，但民主很弱很窄，人们仍然活在党国阴影下。此外还有一些部门，尽管不是极权，但政府有很大影响，其中有个领域不算公民社会，有些像政府独霸部门：大量国有企业，受政府监控的教会和媒体，尤其是各种工会、学生组织、妇女团体甚至环保组织的活动，都由党国领导和管理，充塞着党国意识、思维方式甚至机构人员。这些团体相互不独立，也不独立于党国，而是要向党国负责、受党国控制。这和民主社会的情况迥异，在民主社会里，各个团体自发地要求政府承担责任。

◎39. 公民社会的民主功能

Democratic Functions of Civil Society

公民社会的功能

当公民社会代表社会中健康、自主和重要的部分时，对民主有何作用？下面是民主中公民社会的功能。

1. 纵向问责

首先，它包含了纵向问责的要素，是健康的民主社会里遏制和纠正滥用权力的一个重要的途径。问责统治者不能仅停留在每四、五年或每到大选时才展开。自由民主制需要社会不停地对政府的行为进行监督，发出呼声引起关注，提高警惕，向政府问责并阻止政府滥用权力，且在政府滥权时进行抗议。所以，在两次大选空隙间纵向问责，是一关键功能。

2. 推动民主转型

若威权体制下存在公民社会，其关键角色就是推动民主转型。谈

到民主转型时，会看到非政府组织、独立的利益团体、独立的大众传媒和社会运动，扮演了极为有力的角色，通常在推动威权向民主转型时，扮演决定性的角色。

3. 激发政治和公民参与

三，独立强大的公民社会激发、动员、培育、正名广泛的政治和公民参与。讨论到止，这一点应该很清楚了。可从托克维尔 (Alexis de Tocqueville, 1805-1859) 的话里来理解这一点，他在政治学文献中视为公民社会理论之父，其巨著《论美国的民主》(*Democracy in America*) 对美国 19 世纪初广泛的社团描述道：“它们是免费的大课堂，社区中所有人都去学习结社的通用理论”。所以，人们加入独立自主的社团，就学到参与的价值与技能，再带到各自领域和有组织的公民生活中去。

4. 教育民主理论、传授民主规范

公民社会对他们来说扮演重要角色，教给公民民主知识，传授参与、希望是克制与包容的民主规范。回到李普赛特的社会纽带横切理论。公民社会密度越高，按概率人们加入不同组织的可能性就越大，彼此参杂融合。在一个群体中他们以某类割裂与某类人互动，当遇到其他群体、参与其活动时，就与相互交叉的人流或人群互动，这不仅促进参与度，也使他们理解了多元主义，也就包容了不同观点。

5. 追求公共利益

公民社会是有关公共议题与利益、集体活动的有组织集体生活。最重要的集体活动之一，是聚到一起向立法和行政机构呼吁、施压，并表述他们的利益、不满、担忧和对公共政策的期望。

6. 创立新型横向关系

公民社会在创立新型的横向关系方面起了非常重要的作用，让人们没有等级、自愿自发地走到一起。所以，当他们在学生组织、妇女选民团体、环保组织等各类组织里相聚时，他们在社会中都是平等的，学会了相互信任，学会了投桃报李的规则，你帮了我，我以后也会帮你，支持你。所以，他们能建立社会资本，这我很快会讲到。

7. 产生横切分割的社会纽带

第七讲过，公民社会产生横切的社会纽带，越密集就越可能出现这个至关重要的多元包容的民主特征。

8. 选拔锻炼新政治领袖

第八，能选拔并锻炼新政治领袖。领袖从哪里来？若非耗费一生在党内往上升，那从哪里来？若能早早进入政党政治生活或选举机构，这很好。也许从市议员到州议员，再到国会中代表本州，甚至取得更高的职位。但若领袖只从政党和选举机构的终身成员中选拔，这种民主制健康吗？在民主中，半途出家进入政坛有其价值，他们是商界等领域的成功人士，在选举和政党之外做各种公民活动。而在妇女和少数族裔中选拔、培训新一代领袖，尤为重要。我们发现在新兴民主国家里，甚至老牌民主国家如美国，国会的少数人种和族裔的领袖常常从公民社会中脱颖而出，进入政坛和在政府中任职。

9. 强化民主建制

第九，公民社会在强化深化民主、推动形式上的选举民主朝自由民主发展方面，起很大作用。可有好多方式起到上述作用。首先，协助监督选举，使其自由公正，遏制和揭露选举舞弊，还可协助监督政府的运作，监督各级公共资源的开支，从本地到省州、一直到国家级别。公民社会组织还是问责的重要推手，有助于遏制腐败，提高其成本，向横向问责政府机构提供更多信息，以遏制与惩处腐败。一些有创意的公民社会组织就专门为此目的而关注国会或议会，关注政府在干什么、预算怎样形成、怎样花费、资金是否在各个层级都按原计划开销。这些就是公民组织的某些类型，但还有很多机构扎根于新兴或老牌的民主社会中，以特别而具体的方式来监督民主建制的运作，使民主质量有所提高。

10. 加强本地赋权

第十，公民社会加强本地赋权，这可能在宪法中就有。但在许多新兴民主国家里，即使民主转型后，还会有所谓威权飞地，强势政治大佬们继续控制某些地区实行威权统治，或当地执政党还没领会民主制的含义，继续等级森严地控制、霸道，不容反对派与异议，还可能

控制当地报纸和媒体，不成比例地控制当地的经济。若国内某地存在类似一党威权统治的飞地，那还有谁敢来挑战？这经常在民主转型后仍然出现。所以，公民社会组织要发挥作用挑战这种威权飞地，打破恩主—扈从关系，把人们平等聚集在一起，创造更民主的组织新模式和思维方式。

11. 推动民主体制改革

十一，公民社会可以正式而具体地推动民主建制改革。看看为改进民主架构与规则的伟大运动，如妇女参政和全民投票权运动、推动少数民族的公民权利、挑战腐败和缺乏政治问责的运动。为建立更开放透明的政府，到处可见社会运动和自主的利益群体。公民社会组织联合起来推动建制改革、宪法修正案和立法，以使民主更深入、更包容、更有参与性、更开放与透明。

12. 扩展知情权

十二，教育人民、赋权于民的功能，让民众知情当下议题、政治圈的运作信息。请记住，民主的政治体系和公民社会严重依赖于独立的大众传媒。公民社会不仅是组织与利益团体，还是一活动范围，有社会运动、当今社交媒体、传统大众传媒如电台、电视和报纸。为营造健康的国家—社会关系信息环境，这些都很重要。

13. 促进经济与社会改革

最后来看民主的公民社会的两个维度。有时，尤其从非常不平、不公、或许国有的经济体转型到民主后，为创造更开放更具竞争力的经济体，公民社会团体对推动经济改革意义重大；而且推动社会改革，打破障碍，吸纳曾遭排挤的人，不仅是少数民族，还包括像印度下等贱民之类被传统社会边缘化和排挤的人。

14. 调解冲突

公民社会还有调停、解决政治冲突的功能，这种努力不仅要靠政府，也要靠宗教等致力于解决冲突的社会团体。如当地各种群体为了争夺资源、政治上的绝对优势和象征性合法地位而大打出手时，公民社会的组织就可以介入，一些社团能对草根阶层营造相互理解、相互安全和包容等，起到非常有价值的作用。

15. 提升社区发展

公民社会有活力而多元，就活跃在经济生活的前沿，推动地区发展，分担政府的负担。社会团体也可以走到一起，自发地推动经济发展，减轻政府的负担。

16. 巩固国家政府

最后，多元积极、资源富足、自主参与的公民社会，不应仅被视为政府的手和制衡力量，及作为反对派与政府竞争，尽管威权下显然这些角色可能很突出，在新兴民主政体中可能很重要，但要明白：强大正当的政府与活力多元的公民社会其实可以联手，展现一种很健康、相互促进的平衡。多元积极的公民社会，可巩固政府，通过加强问责、提升回应度、使之更有效，将人们带入公民和政治领域。这样也加深了民主的合法性。记住，若政府能更好满足人民需求、更透明、更负责、较少腐败、对公民的社会影响和参与开放，就会提高民主品质，使人更相信也更愿承认不仅是笼统的民主合法性，而且是本国具体的民主合法性。这对民主是一个重要贡献。

◎40. 公民社会阴暗面

Dark Side of Civil Society

阴暗面

这并不说是公民社会总对民主做正面贡献，公民社会也有阴暗面，可能会给民主带来挑战与压力。问题可能还很严重，甚至明显、直截了当。

1. 超出国家承受力

首先，公民社会对国家提出的要求与期望，可能超出国家实际承受能力。若公民社会参与很活跃，对立法和社会资源分配要求很高，而各种群体在分配中都要分一杯羹，国家又难以满足所有群体的要求，矛盾就很激烈。

2. 反对的文化

其次，危险在于，尤其当公民社会把立场定位于在艰难反抗威权时产生的嘲弄、怀疑、对抗和反对的文化中，声称自己才是合法性的来源，才代表人民的利益，而政府和政治都是肮脏的，政府不过是一群想通过统治来谋私的小人，自己才纯洁真诚，代表公众意愿，比国家更有合法性。这种关系对民主并不健康，如前所说，民主政治文化须在轻信与疑心病之间找到平衡，对政府权威须有某种意愿接受与合作。

3. 潜在腐败

第三，公民社会并非总那么纯洁。尽管其组织独立于政府，但也难逃政界的毛病。就如政客受贿腐败、官员非法谋私挪用公共资源、对其选民不公开透明，公民社会组织及领袖也可能同流合污，将私利置于公共和集体利益之上。公民社会同样需要透明度、问责、法治及愿意接受审查。公民社会也需要承受这些政界挑战，也需要监督自己的机构，其领袖也同样需要接受这一点。

4. 潜在反公民社会

我已讲过“反公民社会”现象，它们独立于政府，可能对政府提出要求并遏制现政府的权力，但最终可能反民主，其目标可能是新威权，或极玩世不恭、政治上不安分，想独霸权力。所以要警惕独立于政府的组织，虽有能量聚集大量人气，但其精神趣向与功能却与民主背道而驰。

5. 潜在增加社会冲突

还有一潜在问题：若有过多公民社会组织，尤其一些利益团体无休止提诉求，不宽容，不尊重交换、妥协、多元多样的需要，就会加剧社会冲突与更大政治范围的极化，所以需要思考一下阿尔蒙德和维巴曾讨论过的话题：公民文化。就是在参与、忠诚、信守与接受国家权威与狭隘游离角色之间的一种平衡。此外，公民社会中无休止不妥协的最大化动员，想通吃政治体系利益甚至寻租，却不考虑更大公共利益和妥协，对民主可能很危险。

两难困境

所以，民主的公民社会面临两难困境。

1. 穷国 NGO 如何得到资助？

首先，最难解决的是资源的获取。穷国中独立组织如何获取资源及资金？问题是可能要依靠政府才能获得支持，或某时期其发展所需的大多资助依靠支持民主的国际社会，这在之后课程中会阐述。这些公民社会组织发现有大量机会获得国际捐助。但若依赖国际社会的捐助，那么这些团体的国内合法性就有问题，变得更脆弱，随时会遭到威权政府的破坏。一旦感到霸权受威胁，当局就会把国际对公民社会的资助定为犯罪。过去十年左右，威权政府越来越肆意用此策略，出台了一系列法律法规，从埃塞俄比亚到俄罗斯，加上非洲、亚洲一些威权国家，甚至委内瑞拉，让那些致力于推动民主和问责制的公民社会组织，很难得到国际社会的资助。若不服从苛刻监管限制，就不许运作，以使其自生自灭。

2. 如何自我调适与时俱进？

还有一个两难困境：公民社会怎样从威权下运作，转为民主的思路？威权统治下，公民组织可能在街头或极有创意地动员大众，和平抵抗不公的霸权政府。所以威权下的公民组织要想有成果，有创意的街头抗议、非暴力公民抵抗、对抗与挑战，至关重要。但民主中，若都在对抗挑战现政府合法性，这对民主政治合法性与可行性会怎样？所以民主后，公民社会就要有个 90 度的转变，调整策略，调整思路，适应代议制政治。要明白时代变了，若非特例无需上街，而要用新策略请愿国会、施压议员、参加监管听证会，更多利用民主建制提供的机会来告诉各自群体的利益。

3. 领导力与人才流失

第三个困境是转型后，公民社会领导力、人才、活力与资源可能枯竭。因为过去威权政府的首脑、部长、议员等等，大多来自于执政党及官僚精英圈，由威权政府和其领导人来增补。那现在新精英圈在哪？新政府雇员、议员、新政府总统或首相的顾问们、甚至在国外代表国家的新秀们，又从哪来？我们发现公民社会组织的人才流失现

象，许多信誉好的政治新星转到政府部门任职。所以，公民社会需接受并考虑的是如何平衡新政府需要人才，与公民社会继续需要有活力与创造力的专业领导。

4. 国际社会失去兴趣

另一个困境是，国际捐助后民主转型成功，受助团体包括各类公民社会组织：利益、女性、人权、良政与民主团体。民主成功后，捐助社群失去了兴趣，觉得无需再操心了。而这恰恰是经济不独立、依赖国际社会援助造成的困境：一国公民社会可能因国际社会失去兴趣而造成财政空洞。

5. 怎样使组织可持续地发展？

还有一个建制化的困境：组织怎样持续下去？公民社会常常由情绪激烈地反抗恶行而浮出水面，那可能是环境灾难、人权灾难或暴行、大规模贪腐丑闻、或所有这些恶行的长期累积。也可能在民主中对某一特定问题或危机所作出反应时浮出水面。但应对社会挑战危机而突然冒出的社会运动，不能持续发展为公民社会。著名社运理论家蒂利【Charles Tilly, 1929-2008, 美国哥伦比亚大学讲座教授——译者注】，针对发动和组织群众有一名言。他说，若想社会动员长久，就须成立有长远规划、多少稳定的组织。所以，需要依照亨廷顿在其论述政治制度的《变化社会中的政治秩序》(*Political Order in Changing Society*) 中阐明的四个维度来推动建制化：机构需自治，需具有适应性，需发展由不同层面组成的复合组织化架构，还需明确可操作的目标，围绕这些目标专注地工作，而非什么都想做。

6. 与政党的关系

公民社会组织的另一个两难困境是，民主后它们与政党之间的关系。下列现象常发生：许多利益团体甚至公民社会组织，与一些政党打得火热，或惺惺相惜，甚至结成联盟。但它们若想继续参与公民社会，就不能被政党俘虏，而是保持距离、坚守自主，并能站在局外挑战政党，清楚表达自己的利益。

7. 来自政府的限制

最后我曾提到，政府限制也是公民社会的困境。即便民主国家，

政府也尽可能自主，不想透明。因为透明等于丧失控制权，意味着责任。一旦政府的运作、经费的预算和使用等曝光，就必须回答问题、对暴露出的失误负责。所以常有张力，在威权国家尤为突出，但民主国家也难免。当权者总想限制和约束公民社会的资源及监督功能。

◎41. 帕特南的公民社区理论

Putnam's Civic Community

帕特南的公民社区理论

现在讨论帕特南的理论，我称之为公民社区理论，他在描述意大利的名著《让民主奏效》(*Making Democracy Work*)中阐述过，并在论述社会资本时进一步探讨，包括名著《独自打保龄》(*Bowling Alone*)。

什么是公民社区 (*civic community*)？它和可持续的自由民主又有何关系？按帕特南开山之作推导，公民社区是一种独特的公民社会，基于横向关系而非纵向等级，这些关系包括互信、回报、合作，公民平等地积极参与。平等是指资源和知识大致相当。公民社区内有极丰富的社会资本，是人们为共同目标而组织团结起来的能力，包括互信、规范与人脉，促进合作，争取互利。一旦平等建立坚实的互信，一旦合作、宽容、相互尊重成为规范，一旦有丰富多彩的社会网络，人们能走到一起共同合作，无论是为社区新建一所学校，还是公共健康设施，或是挑战地方腐败官员，都能平等地走到一起合作，争取共同的利益。

关键的挑战

关键的挑战是怎样才能建立良政 (*good governance*) 的自由民主，而非徒有选举民主的外壳。良政能抑制腐败，能不偏不倚地执行法律和法规，对所有公民一视同仁，形成真正的法治为大众谋福祉，而不会沦为统治者及其一小撮追随者谋利的工具，这就能使经济持续发展、

缓解社会和经济不平等，让全社会分享发展的果实。就是这种政治体系，伴随经济和社会发展而来的是自由和可持续的民主。

自由民主的基础

自由民主的支柱是什么？有活力的政治竞争；共和主义，如第一节所述，是从横向问责来讲；法治，不仅是人民主权多数统治；自由主义，有力保护个人自由；还要加上公民精神，活跃的公民精神，能捍卫公民社区的规范与架构。

公民社区的民主特征与效应

公民社区基于坚实广泛的社会与政治互信基础，及公众的意识和参与，这样，公民们才能警觉和遏制滥权，抑制腐败，防止出现恩主—扈从关系和交换政治筹码的等级森严的体制，那使公民们不能平等合力保障良政、提升法治。相反，法治的公民社区中，公民享有平等的社会和政治地位，这就形成了民主的合法性和稳定性。

帕特南公民社区因果模式图

所有这些都会带来经济的发展和繁荣，也形成另一种复合的相互促进的自由民主，其社会基础就是公民社区。现在看看它们的因果关系。这幅图展示帕特南理论的因果关系。建制和历史格局创造公民参与的横向文化网络，其中公民参与、守望相助与互信，是社会资本的核心组成部分。如果人们彼此信任、互助互惠、平等交往，愿意投桃报李，这就更容易形成和参加各种组织。人们如果加入组织，就能磨练更高的公民能力和技能，并以组织来推进其利益。提高申述技能，以协助设定目标、获得成就感：他们若参与、申述、发声，就能发挥影响。

信赖与信任

公民社区能使更多人参与政治。若有更多参与，有了相互信赖的环境，有了守望相助为规范的社会资本，推动并形成某种政治文化。这会带来政治信任，人们不仅问责官员，也相信制度和法治。因为相信制度和法治，他们就更遵纪守法，不贪小便宜钻法律空子。

公民参与组成横向网络，公民平等地走到一起，通过各色组织、

运动和临时合作圈，形成一种非常重要的横切分割现象，人们联合起来彼此合作，有时跨越族群，有时则跨越宗教及地区界限，当然也跨政党，共同努力达成目标。结果就有大量各类组织与活动，体现公民间的合作精神。帕特南认为，若大量公民这样走到一起合作行动（还记得托克维尔说的吗？公民们聚在大型免费学校学习结社的技艺与理论），造就更好、更高效、诚信、良善的政府。若有横切分割，就会愿意妥协，会带来更好的政府，因为活跃的公民能联合起来监督政府，而不同利益群体在公共领域互动，不仅为了胜利，而且能达成妥协以推行更好的公共政策。

政治合法性的因与果

良善政府促进经济繁荣，这又打造一个政治环境，使得政府更高效诚实。一旦有了良善政府，讲诚信、负责任、尊重法治、提升政治自由度，就会形成民主合法性的重要条件。各位应记得之前我讲过，经济成果和政治成果都是提高政治合法性的重要因素。其实如果民众对制度的政治秩序（而不是哪位当政者）信心满满，那就有助于提高政治合法性。

现在看看反馈效应。如果有了具合法性的政治体系，其中民众尊重政府权威，相信现政府的制度既合道义又合理，具有道义资格向他们征税、要求顺服，那么他们就更愿意接受法律约束，就会带来更大经济繁荣，且造成一种能提高政治信任的反馈机制。这是一套内涵丰富的相互增益的现象，它创造了大众的公民社区，其中人人平等，在同一平台上合作，且有高度的社会资本及人际互信，高度认识和理解制度、尊重法治，最后也就尊重政权的合法性。

帕特南的反公民社区模式图

那么，反公民社区是什么样子呢？是一种相当有害且恶性循环的社会，源于四处弥漫的不信任感。

国际价值观调查问：你是否信任大部分人？是否与人交往必须慎之又慎？大部分人的本能反应是，人人为己谋利，真不能相信同胞。若同胞都不能信，社会就碎片化了，人们很难平等联合、为了共同目

标而横向组织起来。平等观念缺失，不平随处可见，普遍认为总有人上人，人人都想往上爬，若有办法你也会；若没办法，就抱住权贵的大腿，建立无处不在的恩主—扈从关系，从芝麻绿豆官到倍受奉承的高官，直到龙头大佬，比如某个地区的政治教父，会颐指气使发号施令。

没有平等互助互信，随处可见上下级互相依靠和盘剥的关系。这就没法形成横切分割，人们掉进上下级恩主—扈从关系的陷阱，因此没法跨越族群和宗教的界限走到一起。通常在低收入国家，恩主—扈从关系大都在家族之间，在同一血缘、语言、族群和身份认同之间，不信任其他群体，认为他们也自私自利。这就没有普遍的政治与社会互信，而是不信与隔阂、玩世不恭、社会分裂、政治失信。其结果就是人人都想尽快捞好处，你若不抢别人就会来抢。环境如此投机玩世不恭，人人蔑视法治，随时随地想方设法捞好处，于是出现地下经济，通过贿赂、袒护与裙带关系争取优势地位与先机。所以，一切以好处为准绳，政治参与不再自主，人与人不平等，在恩主—扈从关系网中听命于上级。

很显然，其结果不会是良政。良政的特征是：国家的资源用于公益，如设立学校、供水系统、增进公共健康、充实诊所医药、安排护士医生为儿童接种疫苗、提高识字率和孕妇健康水准；而不是人人都想尽快捞好处，结果是不择手段的大面积腐败，并造成新一轮贫困。这就不可能发展自由民主，而在这种反公民社区环境，民主不太可能有持续发展的后劲。对照当今尼日利亚、伊拉克这种国家，甚至巴基斯坦，都曾力图臻至民主，却都经历民主倒退。其中相当多、甚至绝大部分都陷入这种深度恶性循环的怪圈，猜忌、疏离、不平等、投机、盘剥和腐败，全都相互加强。

挑战是，如何才能打破这种恶性循环？其中的劣政更加重了社会失信和社会碎片化。这里，公民社会无疑能发挥政治建制上的重大作用。这一话题，本课即将涉及。

第9讲 历史上的转型

HISTORICAL TRANSITIONS

◎42. 概览、历史路径 I

Overview, Historical Path I

概览

今天从考量文化与结构，转向进程导向的动态分析，思考民主怎样应运而生。我们将回顾民主在西方兴起的历史进程。然后考察殖民统治下的一些经验，再考察第三波民主化浪潮中民主转型的不同类型、及其与转型后民主成功的前景之间有何联系。

民主转型四大类

首先分析一下，20世纪早期和甚至19世纪殖民统治之下的渐进变化，更近期还有第三波浪潮的经验。这里用逻辑方法来考察民主转型的类型。

1. 渐进改良

第一种是渐进演进、逐步从威权统治转型的过程，在殖民或军事

统治下从外部施加、最终到神奇的人民主权，完全通过有意义的自由公平竞选，选择与更换领导。这也发生在英印政府下很长时期，后面会介绍。同样也发生在更晚的某些显然独立的威权国家。巴西人广泛使用一术语形容威权的开放，叫 *abertura*，葡萄牙语的意思是“开放”；或另一个词“解压”。当然，有一种自由化的现象，就是威权统治不一定变成了民主，但压制减低，也许还有些竞争性。所以，那种渐进过程最终能否带来民主尚未可知。有时，威权政权想通过简单自由化来戴上一副宽容多元的面具，还是为了永久统治。

2. 精英改革

第二类转型进程更有生气，所需时间也较短，由统治精英自上而下发起。林兹【*Juan Linz*, 1926-2013，耶鲁大学政治学教授，生于德国，长于西班牙——译者注】命名此现象为 *reforma*，显然西班牙语意为“改革”。这种受控的民主化，可想其结果或许是一种比较有限的民主，相对于随后要介绍的另两种方式转型；结果可能导致奥唐奈和施密特【*Philippe Schmitter*, 1936-，比较政治学家，民主化专家，欧洲大学学院荣休教授——译者注】所称的“硬性民主”，而非完全自由的民主。

3. 威权垮台（“断裂”）

第三种转型叫“断裂”（*rupture*），即威权政权垮台，或亨廷顿所称的政权更换。这是自下而上的，民众被广泛动员起来，甚至可能革命，就如2011年1月25日埃及爆发的革命，通过发动大众推倒了威权政权。然后有个过程，希望带来民主。但迄今看到，埃及和许多其他国家，独裁者垮台并不保证民主，哪怕其过程令人难忘、大众动员也很和平。和上述同一类型的还有近期的颜色革命，在后面民主转型的二讲中，还有更多叙述。

4. 协商协议

最后一种，既非自上而下，也非自下而上，是由统治精英与公民社会和反对派代表的民主力量谈判协商，达成协议。亨廷顿称之为交叉更迭（*transplacement*），有点别扭，意为改良与断裂的混合，或二者间的折中。有个理论很有说服力：若要转型成功，精英们需要协约、

同意或妥协，才能获得达尔所称的相互安全体系。这以后还会细讲。

历史路径 I：逐步演进·寡头民主

现在以西欧历史为背景，来考量一下渐进演变的过程。在 19 世纪的英国和瑞典等许多地方，出现了一种寡头民主体制。就是说，有竞争，但没有全面的选举权。竞争在地位和收入较高的有产阶级精英圈内进行，称为路径 I。

路径 I、II、III 简介

路径 I 先加大上层竞争，民众参与则缓慢扩大。路径 II 即日尔曼帝国路径，先扩大民众参与，授予政治平等权，但竞争缓缓跟上。路径 III 以法国革命最具代表性，革命式大众参与和公开竞争如疾风骤雨。跟随达尔在名著《多头政治》(Polyarchy) 中的分析，来看看这些路径。

路径 I：先竞争、后参与

路径 I，先扩展竞争，后大众逐渐参与。这条水平轴线代表参与的扩展，而垂直轴线则追踪自由化的趋势，对达尔意味着反对力量的扩展，常常是政党间有组织竞争的政治势力的扩展。这里看到，在很长一段时期里，竞争只在相当小一部分人群中扩展。女性当然没份，财产不多的人也没份。然后竞争逐渐扩展，但只是在竞争规则相当深入人心后才可行，这一点对于达尔的理论很关键。

路径 I = 寡头型半民主

对这种寡头型半民主 (oligarchical semi-democracies) 如何评价？这在 19 世纪拉美国家中屡见不鲜：智利、乌拉圭、阿根廷、哥斯达黎加及哥伦比亚。借此也可衡量南非的种族隔离政策。按上述标准，那时南非在有限白人人口中已实行不很自由、但相当严肃和竞争性的选举民主。当然，它以可怕的、压迫性的种族歧视方式，将其他人口排斥在外。但这些寡头型半民主的共同特点是竞争先在精英中扩展，然后逐步扩展，而南非则突然地涵盖了所有人口。

竞争带来相互安全体系

所以对达尔来讲，以历史眼光看竞争在先的渐进路径，相互安全体系的重大意义再次显露。规则、实践、竞争性政治文化开始沉淀，在一小群寡头精英、有时叫显要的心中扎根。而当其他群体开始有选举权和政治意识，就被导入、融入这些相互容忍与接纳的规范，信守游戏规则、做到相互克制。这样互信就有了基础，相信若你的竞争对手上台，而非你的政党、阶级和利益群体，他们不会消灭你们，不会趾高气扬控制一切、实行政治霸权。还有下次机会，大家都受法律约束。对于达尔来讲，竞争在先这一路径最可能带来相互安全体系，这对维护民主稳定至关重要。

理性计算：镇压代价 > 容忍

据达尔分析，关键考量是，精英们竞争至少在初期不一定喜爱民主，但有一底线。这点上，达尔的思想与罗斯托【Dankwart Rustow，1924-1996，“转型学之父”，纽约城市大学政治学及社会学教授——译者注】密切相关，后者著有文章〈向民主转型〉(Transitions to Democracy)。有种理性计算：相信竞争过程、信守规则，即民主赛局的界限，认同上述体系，至少符合各方的现实利益。所以各方结论是：试图压制反对派，不如容忍反对派、信守民主游戏规则，否则代价太大。所以它开始出现在政治学文献中时，有时被称作“视情况而定的意愿”，可能尚未扎根在他们心中成为内在价值体系，但可理性算出什么对他们最有利。然后，若各方都认为从长远来讲，若通过承诺和平政治竞争与相互克制，能解决潜在的暴力与颠覆性冲突这个问题，那么人人都会得益。然后如罗斯托的主张（那时达尔正在写《多头政治》）接受竞争与反对，达成一定的克制与妥协的规范，将渗入文化，并自有其发展势头。

◎43. 历史路径 II 和 III、比较

More Historical Paths II - III, Comparisons

历史路径 II：先参与、后竞争

现在看路径 II，就是参与的扩展先于竞争。我们看到，德意志帝国在很长一段时期内，先发展公民概念，即公民们拥有某些权利，尤其是社会与经济权利，而国家有责任通过公共福利，但言路很有限，也无真正的政党竞争。一旦扩大选举权，且有民众积极参与，竞争就会加剧。然后政党对峙，而这时社会上多数人已有政治意识，且已被政治动员起来，若要选举，就不再仅仅是精英游戏了。当然，路径 II，参与在先，在早期有利于动员群众而不是政党竞争。但按达尔理论，路径 II 不能建立宽容的社会规范。

历史路径 III：同时参与和竞争=革命

再看路径 III，就是革命，我说过，它是快速改变。这时，政党对峙和民众参与几乎同时涌起，就像法国革命那样。人们开始在政治上觉醒、行动起来，有选举权，可能平生第一次去游行，同时，竞争之路也正在形成。

比较 I、II、III

现在比较这三种历史路径。

路径 I：精英协定

路径 I 逻辑上是渐进改变，竞争先于参与。有更多时间来酝酿民主政治文化，生长出互信、自信、宽容，形成妥协的意愿，学会讨价还价、谈判与妥协的技巧。达尔认为，这更可能首先在精英中出现，他们也许互相认识，来自同一社会阶层，甚至同一社交圈，至少不会是不同的阶层而格格不入。所以，起初在朋友圈甚至家庭内部竞争，竞争者有相似的出身和价值观。接着，背景更不同的人加入进来，如不同族裔，也许不同母语的人，进而可能不同利益，更大不同利益，还

可能思想趣向迥异的人群参与。关于民主转型，有篇文章非常重要，题为《精英协定》(*Elite Settlements*)。就是说精英们也许一直互相提防，或陷于相当紧张与棘手的政治冲突，并没达成一种相互安全体系。精英协定达成历史性的契约与妥协，没消除分歧，但升华至宪政秩序与民主赛局之精粹。

路径 II 与 III：不稳定

所以据达尔和罗斯托，路径 II 与 III 更可能引起民主的不稳定，因为若竞争一拥而上，参与者众多，却没逐步建好一套相互安全体系。要做很多很快，才能满足那些刚刚觉悟而动员起来、因旧制度的保守和压迫而愤怒的民众的利益，引导他们共处，达成艰难、复杂而痛苦的妥协。路径 II、III 没太多时间形成相互安全体系，因为在迅速动员起来的广大民众中，竞争已经铺开。起码要缓和并调解这样的竞争，以保证竞争能在遵守民主游戏规则下进行，要让人们相信规则和建制，并达成妥协，那总是更困难的。以后会讲到，当参与方更多样、属于不同族裔，而其他群体带给他们极度的生存焦虑与不安时，尤其艰难。

在这竞争快速兴起的制度下，参与方的看法可能很乖张，很不利于民主稳定，那就是：对和自己毫无共同基础的对手，根本没有时间达成互信，要容忍、接受他们并让他们掌权，成本与风险都太大，远远大于夺取权力、将对手永远打下去所花的成本：坚固自己的阵营、群体、社区、利益群体和族裔等，守卫代表自己的政党，牢牢掌权，就永远不会有风险让其他群体日后用同样方式来对付自己。这当然就会形成威权政权。

路径 I 的问题

渐变的路径 I 所带来的问题，应在本课一开始就很容易看清。

保守而缺合法性

首先，它肯定有保守倾向，会在框框内很僵化，很难和社会变革相适应。这是因为毕竟没哪一个群体能掌握权力来控制选举的过程，而是有二个以上竞争的政党和群体。但即使不垄断也可两党称霸，或

某种有限秩序，如委内瑞拉和哥伦比亚，双方达成协议，在 1950 年代末结束了动荡局面。两党协议明确规定，一段时间内共享政权或轮流执政，形成经典的两党称霸实例。那他们为何要放弃呢？

精英达成协议与妥协，但若不向大众开放权力，不拓宽体系并开放它、使它更有弹性，不降低门槛吸纳其他社群，而那些群体可能组成不属于原先政治协定范围的新政党，若不拆高墙，该制度就可能不正当。委内瑞拉就曾冒此风险，颇有魅力又极端民粹的年轻上校查韦斯 (Hugo Chavez, 1954-2013)，试图兵变推翻体制，最终在旧秩序外组成一个新党，通过选举夺得了权力。

僵化为政党独霸体制·委内瑞拉

可见渐变一途，会变得异常僵化，成为柯佩杰 (Michael Coppedge) 和其他研究委内瑞拉的学者们所称的“政党独霸体制”。它不仅是威权和独裁政权，还是政党（此例是两党）独霸的政治制度，排除他人竞争权，独享权力的丰盛果实。记住，委内瑞拉是个石油国，这并非无关紧要。显然，有障碍就有新的群体动员，却没法进入轨道，那他们就可能走极端、拥抱反向体制。这多少会更民主，但也许缺乏宽容，有反民主倾向。

新民粹主义群体兴起·阿根廷

历史上就有新民粹群体兴起，如阿根廷的庇隆党。庇隆 (Juan Peron, 1895-1974) 与委内瑞拉的查韦斯相似，不过是在 20 世纪较早期的阿根廷。还有许多例子。在拉美和全世界，出身低下的领袖，或为少数及受排挤的群体的担忧与怨恨奔走呼号的人，动员人们攻占巴士底狱。这是个比喻，不一定暴力，但以革命的方式控制了整个政治系统。

不再行得通、选举由精英摆布

路径 I 还有其他一些问题。在注重政治平等的时代，公民平等权已深深嵌入宪政思潮及普世人权宣言。因此，说什么“让小部分人先竞选起来”就行不通了。如今，限制选民范围真不可想象，更何况按性别、族裔或阶级来区别对待。路径 I 出现在 19 世纪或 20 世纪初，如今已经行不通了。

选举只有普选才具合法性。但在一些穷国，确实存在穷人或边缘人群参与度低的现象。他们没渠道获取资源，教育水平也许很低，只能听任上层阶级以主从关系进行摆布。我已说过，这不是我们想要的民主社会中的参与，那应是公民自发、自觉和自我激发的参与，认识到自身利益并批判地思维。受摆布参与是产生恩主—扈从关系和大面积腐败的温床，也会产生仍然主要被精英控制的政体。精英们一心想保持特权和霸权，在某些情况下，他们甚至掠夺成性。

◎44. 当代转型路径

Contemporary Transition Paths

现在讨论当代民主转变的路径。逐步扩大参与这条路径已行不通，因为理论上普选的理念早已写入国际公约和有关政治权利和公民自由等许多文件中，人人平等。那么，有何方法复制渐进路径呢？这个问题极有意思，探讨它对当今世界仍有意义。

路径 IV：逐渐扩展竞争

回头看达尔数据的修正版本。仍看到自由化这一垂直指标，即允许反对派出现并竞争。剔除参与这一项，因为假设现在人人都有权投票和参选。若渐变因素不是反对、竞争和组建新政党的权利，而在于竞争的深度和广度呢？这里可看到二者的逐渐发展。这就看到政治上的反对派和竞争逐渐壮大，然后赋予赢得选举的人的权力也逐渐扩大。所以当我说选举有意义、有结果时，实际就是说要赋予当选人权力，那样，竞争的意义也逐渐提高，而有些君主国家或非经选举的当局仍然大权在握。另外，你可看到，竞争的权利快速加大，人们可以组党参选，但在很长时期内，获选的政党没法展开手脚。

王权、军权逐渐开放

可以想象君主国内，国王可以决定谁当首相，允许什么样的法律通过，谁可当内阁成员，王室实际主宰一切，组成议会的各政党虽然

有些权力，但很有限。近几十年摩洛哥和约旦确有如此情况，那里有二位传统君主，也有政党竞选，但迄今为止，实权和权威还是握在国王及其宫廷顾问手中。还可从军事角度来思考巴基斯坦和如今该民主恢复的问题。因为有很多政党可以参选，所以对于谁可以参选就没有太多的限制，但是，当选政府制定政策抑制军队的能力，就被一些隐蔽力量严重牵制：军队、情报部门、三军情报局、还有反复解除民选总理职务的宪法法庭。

先地方竞争·例 1：英殖民地

现在看这些过程在当地发生的几个例子。首先在英国殖民制度下的竞争，是在威权殖民统治的框架下慢慢扩展的。以后讲殖民经验时，会从另一角度来探讨。在英国殖民统治下，其实很早就开始了竞选：20 世纪在印度和斯里兰卡，然后牙买加，再后尼日利亚、加纳和西非的殖民地中。但这些例子都是首先在地方上，在威权统治的框架下，竞争度逐渐提高。

例 2：台湾

二战后，现代社会的经典案例是台湾。台湾的竞选起初不在政党间，而是竞争地方职务。早在 1950 年代，请记住，中华民国在现代台湾是从 1949 年开始的，那时国民党政府在内战失利后，从中国大陆撤离到台湾岛，而赢得内战的是中国共产党。国民党认识到不能再犯同样错误，人们总要反抗腐败和威权的政府。所以，他们逐渐引进了竞争选举机制，一直到 1980 年代，反对党不许存在。但当时的总统蒋经国宣布解除党禁，于是开启了更加建制化竞争政治的新纪元。

例 3：巴西

我曾讲过，巴西军政府于 1970 年代开始在地方和州级开展政党竞争，但必须在军政府统治的框架内进行，而国家政府才是最高权力机构。例子很多，在威权统治下，可竞选有限的职位，且范围逐步拓宽。

例 4：土耳其

土耳其 1980 年代初也是个例子：1980 年军头攫取了权力，即使在 1983 年按新宪法还权于民选举首领后，军人一直掌握很大的无形

权力，有否决权，否决政党尤其伊斯兰政党，且总以自己的意志充当最终裁判。这是现代土耳其国父凯末尔的遗产，他推行了很强的世俗秩序。

例 5：摩洛哥、不丹、科威特

前面提到摩洛哥和约旦，有选举，但当选人权力有限。

不丹逐渐开放，很有意思。这个南亚高山小君主国，专制君主国，没有任何外来压力，国王却决定开放，让国家政治制度民主化，理由值得玩味。真的推行民主制，没任何社会压力。结果，民众的政治意识和社会动员在发展，皇室精英仍有很大影响力，转型后也继续受尊敬。民主正在逐步发展。

当然，还有各种阿拉伯君主国，如海湾地区的科威特。该国时不时选举，巴林也如此，并继续这样做，但王室仍掌权。

路径 V：先竞争、后自由

因此，就有所谓路径 V，其中竞争有所发展，但自由没以同样的进度跟上。就出现这种情况：竞选、反对、抗议的权利及选票分享的权力每进一步，言论与结社自由和组成利益团体、工会、学生会等的权利都会平行发展。但另一种路径可想而知，就是当竞选的范围在扩大，权利却仍受限。这当然有利执政党，可能会给统治精英带来安全感，让他们可开放政治而不失去一切。

整体反思：试错多次才成功

谈一个重要观点作为整体反思：世上大部分民主国家初试民主时都不成功，而民主稳固的国家都曾尝试过多次，美国就打了场恐怖内战，民主经历过动荡。法国也经历了五个共和国，然后才有如今貌似巩固的共和国。虽不完美，民主都不完美，但很顽强，如德国、意大利、西班牙、匈牙利、捷克那样，屡试民主、准民主，失败了再试，不屈不挠，最终巩固。

同样，智利、阿根廷、巴西、秘鲁、委内瑞拉等拉美国家，都经历过伤痛的民主失败，但现在都恢复了民主。总有失败，再努力一把

也许就是胜利。虽然民主尤其在智利和巴西两国有了巩固迹象；秘鲁多少巩固了；阿根廷已跨过门槛，但我现在却认为又出现了令人担忧的迹象。

还有亚洲的日本、韩国，近东的土耳其，还有泰国、巴基斯坦等国都曾民主，日本在一战后、二战前是半民主，但富于竞争政治，想让民主成功却崩溃了，然后恢复，正努力使民主永固。非洲还有加纳、尼日利亚、乌干达和苏丹等。所以一个国家初尝民主失败后，可以再试。

贝曼小结

因此我特别欣赏哥伦比亚大学政治学家贝曼【Sheri Berman，1965-，欧洲民主化研究专家——译者注】，她在 2007 年《民主季刊》上撰文写道：“如今许多年轻民主国家脆弱低效不自由，且常成为暴力肆虐的战场，对此我们不应感到惊奇。许多国家民主的初期都不一帆风顺。连欧洲民主的摇篮法国都用了 150 多年并经历诸多暴力，才有了目前稳定而成功的民主建制。”

◎45. 殖民统治与民主化

Colonial Rule and Democratization

这节最后回顾殖民统治的历史，及去殖民化过程对民主化的意义。

区分殖民遗产

首先了解一下各殖民遗产的真相。正如伟大的非洲政治学家马兹瑞【Ali Mazrui，1933-2014，纽约宾汉姆顿大学教授——译者注】所称，有法语和英语两种殖民国家。英国人最有可能发展民主建制，其最有建树的是建立法治和自由秩序，很早就引进了选举制度。这在许多前英殖民国历史中可看见，如尼日利亚和加纳。英国人进行了许多地方选举，产生了政党和利益群体。

但英国人刻意的分而治之策略，只能冠以种族主义这个词，播撒族群分裂的种子，以坐收渔利。而法国人，许多殖民史家如马兹瑞指出，更看重共同民族意识，鼓励认同法国文化与象征，除在塞内加尔外很少鼓励民主参与，在撒哈拉以南非洲的大部分地区都没做什么。而比利时、荷兰与葡萄牙人做得就更少。在比利时的刚果、葡萄牙的非洲殖民地，真没做什么。从制度建设上看，完全是个灾难。

殖民统治各种影响

那么，殖民统治对民主有什么影响？怎样通过后殖民遗产来看殖民对民主的影响？

这张图片上，我试着把一系列殖民地按来源加以归类。殖民结束后的 10 年左右，以英殖民统治为例，相当多的前殖民地，如南亚的印度和斯里兰卡，及加勒比海不少国家，这里只提牙买加，还有诸多小殖民地，都在发展选举制度。在非洲，冈比亚、博茨瓦纳和毛里求斯尽管都是小国，但都在殖民统治结束后维持了民主 20 多年。还有，在另一些英殖民地，如缅甸、马来西亚、加纳和尼日利亚、乌干达和苏丹等这些大国，都出现了民主，出现了多党竞选，在这许多国家公民社会勃兴，利益团体林立，但未能持续，崩溃了。

崩溃的原因之一，是制度中潜藏共有的危险，即族裔、地区和身份割裂太深，对这一问题，英国人在殖民结束前没有在制度建设上予以重视，而且我认为他们故意煽动殖民语言中所谓的“部落之爱”。在其他英殖民国家，那里的民主被扼杀，或一出生就死胎。

而法国殖民地中，更找不出殖民统治结束后，民主实现的程度和持久度能和前英殖民地媲美的例子。有个孤例是塞内加尔，在法国殖民后期，开始有选举制度，几场选举后，塞内加尔的代表、其实是后来的首都达卡尔的代表，被送去法国，参加法国国民议会。现在大家忘了或不知道，塞内加尔首任总统桑戈尔（Léopold Senghor，1906-2001）曾是法国国民议会的议员，是被海外选民推选上任的。他很快就废除了塞内加尔的民主，变为一党统治，但从未变成个人掌控、掠夺成性的威权国家，如许多非洲前英殖民地那般境地，像加纳、乌干达和尼日利亚。但另一方面，大部分法国殖民地也从未有过选举民

主。

若再看看其他类型的殖民地，就看到只有澳洲，前英国殖民地，鼓励殖民地在独立后建立某种区块化、庇护关系的民主，但只是选举民主。过去受澳洲保护的巴布亚新几内亚、印尼曾出现过半民主。当然，至少美国凭良知在菲律宾发展了选举民主。而葡萄牙在安哥拉和莫桑比克、日本在韩国的殖民，历史都极令人心酸。

英殖民统治

现在来下细考察，这些不同殖民历史的遗产。

1. 间接统治

著名的英属尼日利亚殖民总督卢加德【Frederick Lugard, 1858-1945, 即第 14 任香港总督卢吉——译者注】发明了“间接统治”(indirect rule) 理论。这出于需要，因为非洲广袤的殖民地，只由很少的英国殖民者进行治理，因此需要找当地人协助管理，当然还是要听殖民者指挥。若不如此，就不可能管理那么大的殖民地。于是找到传统的统治者(酋长)，给予他们部分权力和资源，建起一套等级制度，英国人在当地享有最高权力，在金字塔顶端是殖民总督。这一套很成功，它以低廉的成本管理了广阔的疆土。法国的策略则更直接和中央集权，但冲突也许没有那么激烈。

2. 有限的选举与自治

如马兹瑞宏文所述，英殖民统治下，尤其加勒比海地区和印度斯里兰卡，统治结束前，英国人早就给了选举权。印度起初或许只限于某些族群，但在间接统治下，建立了选举和竞争的民主因素。我说过，间接统治是通过土著首领和传统上服务王国的军队而实现的，即权力分散化。如果找不到传统的等级制权威人物(比如尼日利亚北部能找到，但东南部就找不到)，那就创立等级制，挑选合适的人说，你就是首领，统领这片区域，然后再实行有限的选举权。

印度早在独立前 40 年就开始选举了，1935 年印度 1/6 的成人已在投票。斯里兰卡 1931 年就有了选举权，是独立前 17 年，那时还叫锡兰，当时已实现自治，在 1948 年独立前，已有多个政党竞选了三次。

3. 法治

英人统治还带来一定的法治，从英国还带来了某些传统，也深深培育了司法独立的文化，殖民当局以相当中立的态度查处贪腐，当然是调查土著官员而非殖民官员，因为前者才直接插手公共事务。

4. 公民社会

公民社会也开始出现，有一定空间容忍独立的社团，比如律师协会、商会、妇女和学生团体，当然还有工会。很重要的一点，还出现了独立的大众传媒。当然我们知道，这些都是民主发展的很重要的组成部分，当然不能仅有政党竞争。

5. 分而治之

不幸的是，英国为殖民地带来严重的种族主义、部落意识和歧视性思维方式，不仅容忍而且蓄意鼓励部落意识，这就形成了大规模的部落，而更多无首领的部落就到处流浪，于是制造了族裔之间发生暴力冲突的条件，还引起了如尼日利亚悲剧性与灾难性的内战，1960 年代末估计有一两百万人丧生。这部分表现在英殖民官员在招募军人和经济人材时，故意偏好某些部落。也许并非同一些部落，但这产生另一个问题：若某部落控制军权，即军事部落，而另一个或一些部落也许因为靠近海岸线，较早接触基督教传教士和现代经济、国际海洋贸易，若又获得其他种类的贸易优势，利用受到的教育，在新国家的行政机构取得更高地位、更多特权，那么，有趣而潜在灾难性的政治割裂，就出现在把持军权与把持经济权、行政权的一些群体之间。这就是尼日利亚出现的问题。

法殖民统治

现在看法殖民统治。它更为直接，更权力集中，文化很傲慢，却呈现另一种形式。它试图打造基于法国文化和语言的国家身份认同，至少一度曾造成一种更强的民族感，但脆弱而不独立，政治不成熟，肯定更缺乏民主，统治基础更脆弱，法治方面更不发达。

◎46. 殖民统治的效应

Effects of Colonial Rule

最后以殖民统治的资产负债表总结本节。

负面效应

先回顾殖民统治的负面效应，然后再看有何积极效应，尤其是对民主。

分而治之难建相互安全体系

首先，众所周知，欧洲各国划分非洲殖民地势力范围，完成于 19 世纪末的柏林会议。划分方式既惊世骇俗，又专横霸道，完全没有考虑这样划分，把过去毫无政治合作的族群，强行合并成新政治实体；又人为将那些本来更能凝聚成国的族群，切割得四分五裂；不假思索就把不适用或外来的政制架构强加给他们；即便有所思，也只是韦伯说的“以某种方式利用传统”，找一些原生民主制的传统程序和习俗，使人容易接受和熟悉新政治建制。

比起其他地区，非洲的英属殖民地，从引入并实践民主建制，直到殖民统治终结，时间并不长。所以，综合考虑就可知，需很长时间，相互安全体系才初具规模。尤其上层精英之间，因为种族界隔、互不通气，就连尝试彼此认识也很困难。可想而知，在这个严重贫瘠、不安稳的世界里，其他族群怎么能得到你的信任？在建制设计、在去殖民化的速度和顺序上，没有很多地考虑到这一点。

经济盘剥导致暴力倾向

遗留下的经济深深依赖于列强的殖民大都会，对发展经济的贡献微乎其微，且刻意阻碍本土实业家兴起，以便其货物占尽先机、通行无阻。他们还尽可能多地霸占经济利润，尽管很多情况也有限，再把利润带回殖民国。要记住，殖民统治很野蛮。对此我最欣赏一段名言，当然令人不悦，出自英国政治历史学家克罗德 (Michael Crowder, 1934-1988)，他写道：“是暴力孕育了殖民地，而非谈判。”它们是被

征服的，又通过无限制的剥削来维护。于是暴力、压迫、种族主义和征服，最终引发暴力反殖民抵抗，如肯尼亚的茂茂起义。下节会讲暴力对民主前景有弊无利。

国家全面掌控却极少投资

这就带来另一情况：殖民国家的两个特征互不相容。第一，是国家掌控经济和政治。请记住，20 世纪上半叶的法国和英国，深受社会主义思潮影响。很多来自印度、加纳、尼日利亚等亚非国家本土政治新星和未来领袖，甚至国家领袖，都在英、法受过训练，深受国家掌控经济的观念影响，当时叫费边社会主义。他们把这些思想和哲学带回国，然后接管了广泛控制市场和农产品流通的国家机器。尤其在非洲大多地区的农产品市场委员会。

不过，这些政权的权威和能力都不大。在列强对殖民国的投入上，英国较多，比利时则完全没有，葡萄牙也很少。殖民当局极少投资在非洲国家的建设，福山【Francis Fukuyama, 1952-，日裔美籍学者，斯坦福大学“民主、发展与法治中心”资深研究员，哈佛大学政治学博士，曾师从亨廷顿——译者注】将在其书第二卷，政治秩序部分，对此作解说。因为深入去看，殖民政权从大部分非洲攫取的资源和利益（南非除外）并不很多，就想让殖民地自给自足，自己就不用投资巨大的基础设施或地产了。

正面效应

殖民主义留下哪些积极的意义？不是为辩护，如此蛮横地强加意志于他人社会，道德上难以立足。这里仅仅是单纯分析其遗产。

传播民主与法治

首先，相当有力地传播了民主价值、言论和理念，尤其在英国统治的英语殖民地，如美国、菲律宾、澳洲及附近太平洋地区。其次，精英在英法殖民大都市接触到民主建制，在其间耳濡目染民主如何运作、政党竞争、妥协的传统，部分带回家乡。也鼓励、至少促进或提升了对公民社会、克制的独立媒体、工会、专业协会及各族联盟的宽容。正规教育也得到较大发展。刚果除外，比利时祸害了这个国家。

教育与基础建设

但在一些英法殖民地，受教育的社会阶层开始出现，他们有一定能力管理这片新土地，开始建立新国家。还有一些基础设施得到兴建，尽管很有限，很不足。铁路全都从内陆到沿海，却没能把国家连起来。但至少有了一些遗产。官吏制度和司法制度有了框架并建设起来，尽管不足，但有改进。前面讲过，还在一些国家引入代议机构和选举。

以上就是资产负债表，可摊在桌面上探讨和思考的。它对于去殖民化后民主前景，尤其在其早期，并不十分有利，但也不无正面遗产，尤其在印度和斯里兰卡这样民主比较成功的地方。

第 10 讲 当代的转型

CONTEMPORARY TRANSITIONS

◎47. 自上的转型、协商式转型

Transitions from Above - Pacted Transitions

探讨完历史上民主转型的一些模式，及殖民统治经历，现在看当代，就是过去 40 年的民主转型，即亨廷顿所称的全球民主化第三波浪潮。我们已知这期间三种民主转型模式。

模式 1：自上而下转型

第一、由政权自上启动引领的转型。即政府主导的转型。其间威权统治精英基本掌控了战略、步伐和架构，从威权到民主（至少是他们说的民主）的转型架构。在此转型模式下，统治精英坐在驾驶位操控，决定转型的速度、渐进的程度以及分哪几个阶段进行。关键是他们塑造民主的宪政架构，可以说是宪法起草人，或操控了宪法撰写的过程，或只是把现行威权宪法强加给国家。自上转型的模式有好些类型都可称为专制强加式民主，或精英主导的民主化过程。有人把 1970 年代中期西班牙的转型归于此模式，因为是佛朗哥之后长期独

裁的当局在主导转型。但我认为西班牙转型，更像后面要讲的协商式转型。

台湾、巴西、土耳其、墨西哥、匈牙利、尼日利亚

1987 年台湾废除戒严令，一直到 1996 年首届总统直选，则是比较典型的自上转型的模式。还有些例子：巴西在军人统治下经历长期政治开放（葡萄牙语 *abertura*）；1980 年代初军人统治下的土耳其；1990 年代革命制度党治下的墨西哥，这个在威权性选举政体下长期统治的政党，自上引领了一场制度变革，最终使反对党在 2000 年的墨西哥总统选举中胜出。

从上述众多例子可看到，自上转型的速度尽可不一致，如巴西和台湾是典型的渐进转型。而匈牙利 1988 至 1989 年间中、东欧共产党阵营垮台时的转型；土耳其在 1980 年兵变后，于 1983 年开始转型，回归文官宪政；而尼日利亚独裁者阿巴查死后，很快于 1998 年恢复文官执政，并于 1999 年初组织了竞选。这些都是威权政权做出相对迅速的决定，还权于文官宪政体制，相对快速地转型的例子。这是模式一，政权自上造就转型框架。

模式 2：协商式转型

模式二是所谓协商式或协议式转型 (*negotiated or pacted transition*)。掌控转型的既不是上层政权，也不是下层社会，而是两者间某种平衡。这种情况下，双方都在施加影响。

始于精英分裂

这种转型始于威权统治精英之间的分裂，或被分裂而加速。其实学者奥唐奈和施密特在著作《从威权统治转型》(*Transitions from Authoritarian Rule*) 中就说道，所有转型都从专制统治阶内部分裂开始。若从够长够宽的历史角度看，这种说法也许有些夸张。但确实在此模式下，威权统治者若被足够削弱，就会觉得需要与民主反对派谈判。原因之一很可能就是威权统治内部产生了分裂。

分裂：强硬派对温和派

而分裂往往是发生在强硬派和温和派之间，至少部分如此。即，

强硬派想握紧政权，变本加厉打压反对派；而温和派则不然，尽管也许并无民主价值与意图，然而，出于实际的考虑，觉得是时候了，威权政权应该让步。他们认为若能和社会中民主反对派达成某种协定，也许符合军政府等威权精英的利益，反对派或许是旧时民主时期的政党，与之交易会保障他们在未来民主中的利益。这时的政治赛局有明显特征，对此奥唐奈和施密特的著作《从威权统治转型》有深入分析。

要重申，不仅当局有强硬派、温和派、激进派、稳健派，民主反对阵营中也是如此。反对阵营里，激进派不愿妥协，想要彻底的民主转型，是民主、社会和政治力量都想要的。他们或许想对当局过往罪行追究到底，让专制者付出代价；或许想要深刻的经济改革，以重新分配威权统治时期所积累的财富。但反对派中更务实的稳健派可能考量，既然不能达到所有目的，力争现实目标才是上策，尤其是转型让专制放弃一部分政治权力，而非非要威权政府全方位无条件投降，由于目前势均力敌，那不太可能做到。所以同时出现两种竞争：一是当局与反对派之间、一是各阵营内部的竞争，以决定将来的条件，及政治转型范围。

政治赛局加剧

现在来看一看在这场政治赛局中，参与者有哪些类型。

首先是各政党领袖。政党在威权时期秘密组建，或在威权统治前就存在，然后幸存下来，或在威权后期重新集结。其次，各种阶级团体。有工人阶级的组织和工会，在威权统治下受够了那套不平等的规则，利益分配、工资率都不平等，感觉利益没有保障。他们长期积怨，想要通过物质利益再分配打破现有的体系。

另一方面，还有商业团体，担心民主转型，因为他们曾和保守专制政权或军人政权交往，建立了有利的关系，害怕在新的民主秩序下，这些关系会受到威胁。反过来，左翼或准社会主义威权统治，像今天的委内瑞拉，某些情况可能恰好相反，这些商团缺乏当下的安全感，害怕财产被充公，就强烈渴望民主转型与法治秩序。而政府可能已吸纳一些工会及在背后鼓动的大众团体。族群团体也参与较量，在高度分化的社会和群体里，竞争各种社会利益。

对协议式转型，关键是权力角逐中，各方都意识到需缩小彼此分歧达成共识，好在政治新交易中立足。或者当局与反对派中的务实派意识到需要减少冲突、搁置争议，这样才能达成共识。所以，协议性转型显然不能纠正所有不公，无法让人人都参与，也不是所有诉求都会协商。显而易见，协商式转型多少也意味着共识转型，要达成一系列的妥协。

下层压力 + 上层约束

其中既有来自下层公民社会和自由派的压力，也有来自上层政权的约束。双方都想尽量施压，但最终往往不能事事如愿以偿。社会上施压的有反对党、抗议团体、工会、学生组织和人权团体等等，大约是想要更彻底更决然的转型，更完全的民主宪政，但往往力不从心。而威权政权则想限制和干预转型过程，或许想实行假民主或竞争性威权体制，而非真民主，但也可能明白他们也没力量做到。

谈判期间风起云涌

协商式转型中，谈判可能相当迅速，也可能旷日持久，群众运动一张一弛，精英主导其过程。协商式转型常发生大量戏剧性事件，各阵营都有极端分子诉诸暴力，或以暴力相威胁，或大规模抗议。如南非，曼德拉入狱近 30 年后终于在 1990 年 2 月获释。从 1990 年到 1994 年首次民主选举之间，谈判过程中轰动性事件持续上演，从小部分到更广的精英阶层，从恐怖暗杀到支持种族隔离政策的极右分子的大规模暴力示威。也可看到各族裔也行动起来。既充满戏剧性又极其复杂。

因此，谈判成败取决于双方的温和务实精英，在面临压力时能否控制局势，制约双方的激进分子，防止其挑衅和蓄意的破坏使谈判夭折。这常常是一场非常错综复杂的赛局，在南非就是这样。若精英的斡旋技巧不够娴熟、没足够决心以谋求互相妥协，那么转型就可能前功尽弃。

波兰、捷克、尼加拉瓜、乌拉圭、萨尔瓦多、韩国、南非

有些协商式转型发生在一党专政下，如波兰和捷克，是在 1989 年柏林墙倒塌后，1980 年代末共产统治崩溃时期；而尼加拉瓜 1990

年左右则从桑地诺民族解放阵线的威统治转型；1987 年乌拉圭、萨尔瓦多、韩国从军政权转型；及 1990 年代初南非从种族隔离威权统治的转型。

◎48. 协商式转型 (2)：专制崩溃

Pacted Transitions (cont.) - Authoritarian Breakdown

模式 2：协商式转型（续）

协议式转型很复杂，要同时处理好多问题，去平衡、应对甚至痛苦地限制广大社会参与者要求政治和经济上影响深远的转型的期望值。

保守：不清算经济与罪行

若觉得转型将严重挑战现有的社会和经济秩序，威权统治精英们就不太会赞同协商式转型。所以说协商式或协议式转型往往比较保守，以保证现有经济结构和财富分配方式不变，不太可能带来影响深远的财富重新分配。当权精英通常会得到保证，只要放弃或不再垄断权力，他们的财富将不会受到损失。

而对过往罪行，协商式转型有时要做很痛苦的妥协。很多威权政权或近或远都曾犯下过践踏人权的罪行，都要追究责任。通常这样的罪行发生在威权政权执政的初期，很多人被当作政治犯投进监狱，他们可能会遭受严刑拷打，在拉美威权统治下的一些国家，大量反对人士“被消失”，人间蒸发，从此杳无音信，西班牙语称为 *Los decaparecidos*。人们想要正义、追究责任，这很正常。但若威权统治者觉得要为过往罪行负责受到公诉，那怎么有动力和平移交权力呢？

成果：达成共识、相互安全

因此，西格利 (John Higley) 和伯顿 (Michael Burton) 在书中对精英协议做了学术分析：它构建了双方达成共识的基础框架。再回头看达尔提出的相互安全体系，计算下来，协议式转型得先建立起一个可达成两方面共识的体系。一是在威权当局和有望掌权的各派民主力量

联盟之间达成共识；二是在各民主力量之间达成共识。也许各派民主力量除了结束专制这一目标共同外，别无其他共同之处。他们也许有很深的思想隔阂，甚至会极化，也许分属不同族裔，行动计划不同，或者仅仅就是彼此的不信任。所以这一时期变数很多，形势复杂。

困境：人民主权对精英协商

于是，协议式转型会带来有点类似我讲过的民主的普遍困境：民主会有冲突，它要求人民作主，人民主权；但协商式转型可能会限制人民主权的范围，或许会告知公众，“这些问题不讨论，太火爆太危险，暂不处理。”甚至在宪法中保证威权统治精英免于追究并保护其利益等。这其实违背了主权在民的理论原则，从问责来看，这甚至是对法治原则的践踏。

结果：低质民主(智利)

这样的结果往往是协商式转型，一种低质量的民主，在建制上对威权当局做出极大让步。例如智利，独裁者皮诺切特将军被保证很长时间享有参议院席位，还有他委任的参议员，这就使国会走偏，从而削弱了民主新政府的权力。结果是，用转型文献中的说法，协商式、协议式转型严重先天不足，从一开始民主质量就打了折扣，相当多精英依然占据主导地位，可能制定不公平游戏规则，或践踏纯粹的民主原则，而曾犯过践踏人权罪行的威权统治精英，及其前任却能逍遥法外。久而久之，这些承诺就会写入宪法而固化，难以改变。

另外，民主派若不接受这些规则和让步，转型根本就不会发生，或是需更大冲突甚至暴力过程为代价才能推倒威权政权，专制统治会拖得更久。所以，这是民主派在思考怎样终结威权统治时，常常要面临的两难困境。

模式 3：取代、断裂型

第三种民主转型是取代型，也叫断裂。就是人民自下而上地取代了威权政权。通常它的发生相当迅速，原因有两三个：第一，政权直接垮台，战败通常是其导火索。比如希腊 1967 年的军事独裁；还有阿根廷 1980 年初马岛战争被英国击败后的军事独裁。

民变→兵变→政变(突尼斯 2011)

或者，大规模民众的动员也能使政权从内部分崩瓦解，这后面会解释。通常，政权崩溃是因为安全保卫部队的分裂，他们倒戈或是拒绝介入争端、拯救政权。近例发生在 2011 年的突尼斯。2011 年 1 月，反政府抗议不断升级，军队声明不会帮政权把枪口对准民众。而独裁者本·阿里就被迫流亡海外。

危机加速崩溃：战败，兵变，盗选

我说过，通过民众以强制性取代的方式完成的转型，可能是由某种危机引发的，战败是一种危机，另一种就是兵变颠覆专制旧秩序。还有一种危机就是盗选，这也能引发大规模群众动员，最终导致政权更迭。这也称为颜色革命 (Color Revolutions)，后面有很多例子，就是独裁者通过欺诈手段，宣称自己、或其中意的候选人重新当选，民众就起来反对，不接受选举结果，要求按真实合法的选举结果办。

例：菲律宾、葡萄牙、希腊、东德

当代颜色革命的首例，发生在 1986 年的菲律宾。之后我会回顾一些其他的例子。用黄色加亮很合适，代表了科拉松·阿基诺领导的民主力量，反对独裁者马科斯，动员了上百万民众走上马尼拉街头。而军队开始分裂，这是专制统治分崩离析的经典场景。极度紧张的僵持状态持续了很长时间，最终，美国说服了马科斯选择流亡。还有其他一些政权快速瓦解的例子，如在葡萄牙 1974 年起因于军事政变；还有在希腊，是由于被土耳其战败；在东德，1989 年大量东德人越境去匈牙利。还有些例子，前面引用过。

◎49. 选举更替与颜色革命

Electoral Replacement and Color Revolutions

选举更替实现民主转型

由选举更替领导而实现民主转型的实例很多。这个现象很令人振

奋。其中每个都可看到“竞争性威权政权”。记住，这种威权政权与民主有些相似：它有多党，允许竞争，有定期的选举，也有宪法。尽管不是军政府或一党专制政权，规则却无公正可言。竞争环境不公平，反对派要想获胜就得付出超常努力，去克服掌权者的优势，去收集选举舞弊的证据，或联合起来，共同对付威权执政党长久累积的优势。而通常在这样的情况下，政治自由化会逐渐达到一个临界点，使民主转型成为可能。典型案例是 2000 年墨西哥、塞内加尔和加纳令人瞩目的转型。

例：墨西哥等国

就拿墨西哥来说，很有趣，转型前有几十年选举式威权政权。墨西哥一度被称为完美独裁国，每六年选一次总统，有国会中期选举，也有反对党参选，当然，执政的国民制度党永不会下台，因为可用舞弊、暴力、胁持和巨大的经济优势。从 1994 年到 2000 年的墨西哥总统塞迪略 (Ernesto Zedillo, 1951-) 做了个扭转乾坤的决定：改革选举程序，在新机构“联邦选举委员会”下建立选举管理架构。它运作得与真正民主选举管理一样，2000 年一反对党以最高票赢得大选。

类似还有 2000 年的塞内加尔和加纳、2002 年肯尼亚、之前的赞比亚和马拉维，民主转型缘于威权政权的自由化；或如赞比亚、马拉维和肯尼亚，专制丧失了力量、权力与合法性，乖乖向民主情绪低头。关键是，反对派不仅赢得选举，也被宣布胜选。长久以来的威权统治者或执政党，在此激变下，只得承认败选并交出权力。

否则→选举式威权政权

但要是反对派获胜而专制政权却不愿放权，那会怎样呢？这会产生两种不同的情况。第一，当权者强加其统治，它操控了选举管理部门，控制着威吓人民的国家机器，控制大众传媒，无意下台。它为掌权不惜动武与欺骗，它宣布假选举结果，以便让自己无限期执政下去。

这就是前面所称的“选举式威权政权”。但有时民众会说：不，我们赢了。通过组织、协调和动员，成功赢得抗争，并按真正的选举结果而获得政权。面对威权政权的强大优势，为何有些反对派能成功夺

得政权，而另一些又以失败告终呢？

选举革命=颜色革命

换言之，为何发生选举革命？即后共产世界每次一种颜色的革命，如格鲁吉亚玫瑰革命、乌克兰橙色革命。这些颜色革命的共同特征在哪里？了解这些特征，才好理解某种特殊类型的民主转型，也才更敏锐地透视选举式威权统治的原动力，及其成功或解体的条件。这些共同特征，在政治学家麦克福尔【Michael McFaul, 1963-，美国驻俄国前大使——译者注】为人熟知的文章〈后共产主义转型〉(Transitions from Post-communism) 中被标定。

特征 1：竞争性选举

首先，在选举式威权统治下的选举革命，有个共同特征就是，除非多少已有竞争性选举，反对派能参与以谋求权力，否则转型就不会发生。就是说存在强大的政治反对派，要么一个反对党，要么多党同盟。也表明大众传媒和公民团体发出足够多元的声音，这样个人和竞争组织都可表达异议，并让全社会听见。

特征 2：民心思变

第二个条件就是，当权者已失去民心，民心思变。这里得承认，有些威权政权至少在一段时间内，由于他们能掌控媒体，并能分配资源，威权统治者可能得到多数支持。所以，那种以为只要反对派能在选举日宣布公正选举结果就可执政的假设，非常肤浅和错误。有时威权统治者仍可赢得竞选，尽管他们没足够信心允许竞选。而有时他们可能会在真正的竞选中失利，但竞争环境如此恶劣，以至于在选举当天，独裁者仍可获得多数选票。

至今也不清楚委内瑞拉 2012 年 10 月总统选举的真实结果。假设没造假，查韦斯真得了 55% 选票，那台上的查韦斯在选举前每天电视露面三小时，反对派受限只有三分钟，即使选举当天点票准确，也一点都不能说明，若有公平竞争，其竞选结果会是如何。事实上委内瑞拉 2012 年 10 月还出现了很多其他状况，导致竞选不公平不民主。这里说的不仅是选举当天的环境，也包含整个选举过程的环境。

特征 3：反对派一致

颜色革命的第三个条件至关重要：反对派必须团结一致，摒弃政治分歧，结成联盟，推举一名共同的候选人。所以，选举式威权政权常常费力去分裂反对派。选举式威权统治者会吸纳反对派候选人，甚至花钱让这些候选人和政党参选，以对付主要对手，分流选票。

由于某种原因，委内瑞拉 2012 年 10 月大选中反对派未能获胜。但反对派拥戴唯一候选人后，其得票数是所有时候最接近获胜的。这个共同候选人开普利斯也是由初选推出。所以，若反对派联合一致，就更有把握获胜。通常可说，选举不选举，成功转型关键条件之一是，反对派应跨越观念、个性、种族或宗教差异团结起来。乌克兰在 2004 年 12 月橙色革命的成功，主因就是后共产时期的各种反对派能搁置差异，组成统一阵营。

特征 4：独立监督选举

第四个因素藏在成功的颜色革命背后：独立监督选举。这是揭露选举舞弊的能力。其中最关键而几乎不可或缺的是“平行计票列表”(parallel vote tabulation)。

监选方法 1：平行计票

它要有效，有个重要条件：选票要在投票站当场清点，要相当透明。对公开、透明、可核实的选举，理想规则是反对派或一切政党、公民社会团体都有权监督投票和点票过程，在投票站派遣监票员，以监督选民把选票投进投票箱的整个过程，确保不出现 1 人投 50 张票的情况。他们能看见投票开始前运抵投票站的选票箱，确保它封住前是空的，并保证投票箱是在当晚被打开，在清点选票时有人监督，并且记录每个候选人的得票数，再把得票数报到平行计票中心。

可用手机短信把结果发给公民社会监督机构，或反对派的平行计票中心，或某些独立于政府的机构，它们能从投票站公布竞选的结果。所以，若公民社会或反对派能派监票员到所有投票站并报告结果，就有了平行计票。假如政府称独裁者得票 60%，而反对派可以说按各个投票点统计他实际得票 42%。这是关键工具，揭露选举舞弊、在选后系列抗议请愿中推翻它。

监选方法 2：随机抽样

问题来了：若是大国，有成千上万投票站，又该如何运作？没有任何一个组织、反对派联盟或公民社会网络能在每个投票站配备足够的监票员、人员培训及资源，无法构建完备的平行计票列表。现代社会科学方法可提供合理但不完美的方案替代这个平行计票列表。

这与民调方法相似，就是统计学随机抽样法，挑选有代表性的样本，可代表全国所有投票站的样本，可以选择 5% 到 10% 的投票点，组成一个能充分代表全国的样本，允许 3% 左右的误差率，并至少在所有这些样本投票点派遣监票员。当然，这类代表性样本可能的困境是，若选举结果接近，51% 对 49%，那么由于样本误差，就不能确定谁是真赢家。但通常威权下的选举结果不会如此接近。独裁者既然如此不得人心，就很可能惨败，即便随机样本，也足以揭穿独裁者自称胜利的谎言。

◎50. 颜色革命 (2)*Color Revolutions***选举革命 = 颜色革命 (续)**

继续看颜色革命的另四个共同特征。

特征 5：独立媒体

需要再次提醒，颜色革命发生在不同程度的竞争性威权政权下。这种政权比极度封闭的威权政权，更多元一些，也更容许反对空间，存在一些独立媒体，反对团体可将丑闻公之于众。若选举成果被窃取，还可借助媒体发动民众起来抗议。所以独立媒体有助于公平竞争，和选举后曝光舞弊，发动民众抗议。

特征 6：大规模民变

当然，这种动员的规模都极为庞大。事实上许多颜色革命都如此。如马尼拉菲律宾颜色革命、突尼斯的茉莉花革命、乌克兰及首

都基辅的橙色革命，每场颜色革命中，都有百万民众参与，又如塞尔维亚首都贝尔格莱德的推土机革命。不仅民众动员起来，颜色革命至关重要的共同点就是都是非暴力的，有纪律、有协调、有领导地传播非暴力的理念，随时监视街上有没有捣乱分子趁机煽动暴力，他们通常由当局安插进来捣乱，以便找到镇压的借口。可感到人们强压怒火。这就把其他社会阶层和国际社会发动起来。

特征 7：社交网络 + 手机 = 解放技术

在推翻专制的颜色革命中，包括埃及在 1 月 25 日推翻了穆巴拉克的独裁政权的革命中，我称作“解放技术”(liberation technology) 的数码时代信息通讯技术，包括互联网、社交媒体、手机及软件，发挥了关键作用，帮助发动民众走上街头、组织协调抗议活动、保证其快速流动性。

特征 8：触发兵变

最后还看到，颜色革命往往演化成军队和警察的分化或倒戈的局面。若有机会观看伟大纪录片《橙色革命》(*The Orange Revolution*)，你就会看到当时街上军人的状况。街头也有警察，但并不镇压示威者。所有颜色革命中示威者都很克制，他们把鲜花插在安保部队的枪管上，创造出一种氛围，使安保部队及其军官觉得无法向民众开枪。相反，暴力会使安保部队联手防卫，带来进一步的高压行动，并最终可能使胜利在望的民主运动夭折。

道高一尺魔高一丈

最后，我想以一段清醒的认识来结束颜色革命的讨论：不只是倾向民主的政治学家们在总结颜色革命的教训，威权政权自己也在研究这些革命，阅读相关资料，肯定也在观看本课，去研究清楚哪样的技术和条件下的群众运动，会瓦解专制统治，这些威权政府想要引以为戒。

比如他们会降低威权统治的竞争，压制反对派和政党，削弱媒体多元性，杜绝任何示威活动，竭力收买和严控媒体，来为威权统治者涂脂抹粉；分化、削弱和破坏反对派，使他们丧失斗志，并以坐牢来

威胁那些敢于挑战专制统治者或仅仅有这念头的人们。他们越来越想尽办法破坏监督选举的大环境，甚至禁止对选举的监督，打压试图动员社会的独立媒体空间；关键是严管互联网，限制网上不同声音的出现，监控数字化通信，并无疑会加强对军队和警察的控制。

这都说明，威权政权在过去 10 年里在学习和调整，变得更有韧性、更狡猾、更聪明，对过去 10 到 15 年间的一些大规模群众动员的技术更有免疫力。因此，许多威权政府向公民社会开战，特别是打击国际社会对公民社会组织的援助，例如俄罗斯。

普京的对策

如果研究普京在过去几年里(其实从他 2000 年代初上台并巩固权力后就已开始)所采取的步骤，就会看到，普京政权对颜色革命的八个共同特征都一一采取了对策，试图让俄国威权政权对颜色革命刀枪不入。结果，俄罗斯从一个竞争性威权政权蜕变成只有肤浅选举的威权政权，不过点缀了一丝多元和竞争。于是，如果新的由下而上大规模群众动员想成功，就得调整策略并找到新的方法。

另外，威权统治者面临另一困境，若一路走到黑，民主外衣就会剥落，来自多元和民主的合法性就会瓦解，只剩下威权主义赤裸裸的强暴专横的真面目了。而很多政权都知道付不起此路的代价，如新加坡。马来西亚更如此，至今还是多党威权统治，只是马来西亚至少还有比较多元化的环境。当你听这讲时，马来西亚也许已经举行了引发政治转型的选举。

◎51. 暴力？非暴力？

Violence or Non-violence?

暴力的问题

最后来思索有关暴力的问题。若人民在威权重压下一直遭受暴虐侮辱，决定不再忍受而必须拿起武器抵抗，这有助于还是伤害民主转型？历史充分证明，若完全或大致非暴力，民主转型更会成功，且

更可能带来可持续、更自由、更优质的民主。相反，暴力因素越多，反威权统治的运动就越不可能成功，尤其越不能带来可持续和自由的民主。为什么这样呢？

1. 促使安全部门团结一致守卫政权

首先，如前所述，暴力会促使安全部门团结一致守卫政权。可以想象，一群人受到攻击，就会团结起来面对进攻。若威权统治的安全部门遭到攻击，无论用枪、石头还是其他武器，他们会本能地用全部威慑力来反击。相对于缺少武器与训练的反对派，威权统治安全机构通常远远更善于有效地动用暴力手段。

2. 疏离和排挤温和成分

第二，暴力会疏离和排挤两种威权统治之外的力量。一是温和的中间立场派别，也许在早期某时段赞同威权统治兴起及掌权，大概是当时社会混乱和不安全或什么原因。或许他们现在挣扎于威权与民主两种价值观或意识形态之间，犹豫不决。二是自由派，他们在反对派和社会中，盼望民主转型，但不能忍受用暴力来实现。所以暴力不但会使统治集团团结，而且会使反对派内部分裂。而民主转型要成功，就得分裂统治集团、凝聚反对派。

3. 激化社会对立、难以妥协

第三，暴力可能点燃并极化社会裂痕。若造成当局与反对派极化、或反对派内部不同派别水火不容，那将更难达成妥协。

4. 命令型文化、极不宽容

还有第四，是文化问题，也是心理问题。暴力就是不宽容与愤怒最极端的表达，极其针对个人。而这样的政治文化，与成功、稳定和自由的民主所需的政治文化，格格不入。何况要动用暴力尤其战争形式，就得有军队这种命令性很强的结构，其等级森严，服从权威，从不怀疑，绝对信守军事上司的命令。已故津巴布韦政治学家普拉索托维 (Mase Pulasotowe) 说，这造就命令性政治文化，而非不轻信、质疑与深思熟虑的政治文化。你不可能让反叛专制的军人，就下次军事行动进行和蔼友善的辩论，而是下达命令，绝对服从，目标是征服而非谈判妥协，尽管妥协可能在结束内战的努力中达成。津巴布韦内战

导致获胜的队伍，尤其穆加贝队伍中，形成征服性命令性政治文化，信奉一个力量一个思想至高无上，对当局和其他政治力量都不宽容。

这就导致一旦掌权，他们感到独占了合法性，其他人没有。这种意识越强，得胜掌权后就越难容忍反对派。

5. 侵犯人权

通常在暴力革命和动员革命以反对威权统治的状况下，会发生严重的人权侵犯，不仅来自威权政府，也来自鼓动暴力夺权的那些人。他们一旦通过暴力革命夺取了权力，可能极有兴趣来侵蚀法治，以掩盖其侵犯人权的行径甚至暴行的责任。

6. 导致专制革命 (法、俄、伊、尼)

看看历史上那些暴力大革命，法国革命、俄国革命、伊朗革命、尼加拉瓜革命，就可以看到随之而来的另一个问题，那些在革命形势中上台、能动用巨量暴力的人，并非自由民主派，而是带着激进、好战、极端、绝对服从的极权目的。就像在俄国、伊朗、尼加拉瓜等国革命中一样，一面有温和派更愿采取政治而非暴力手段，一面又有带兵对抗当局的势力，几乎无一例外，有枪有炮更好战、观念冷酷的那些人，能设法排挤掉更有民主思维的温和力量，并夺得权力。

7. 国家破碎

最后的问题是，当你动用暴力去击败专制，内战中暴力去除了专制，可能也把国家整个去除了。这样的情况发生在利比亚内战中，以及 2003 年美国军事干涉推翻萨达姆在伊拉克的统治的时候。

我得回到什么是民主这一基本准则，从以下观念开始：要有民主国家，可自由公正地选举和更换其领导人，首先得有个国家。不然，选出的人来领导什么呢？国家崩溃，就须重建，就须施加国家权威于各种独立民兵和暴力团体之上。那是个长期、痛苦、昂贵而复杂的工程。而且这种权威很难在提倡宽容、宽忍反对派、政治多元等环境下维持。国家建设是集中权力的过程。而民主则是制约权力，并将其置于各种问责与参与机制等等之下。二者不一定完全矛盾，却关系紧张。

总而言之，如果采取非暴力的政治手段，民主转型就会更可能成功。

第11讲 宪政设计

CONSTITUTIONAL DESIGN

◎52. 民主的竞争目标

Competing Goals of Democracy

政治建制改变快

前面谈到利于民主兴起和成功运转的一些文化、社会和经济条件。还谈到更加动态的民主转型，也即产生民主的各种战略战术与过程。还学到一样东西：实现民主的条件，有些变得不很快，一国经济水平不会一夜改变。而民主的某些文化条件，植根人心的价值、规范、思维方式，变得可能也较慢。

但政治建制可以很快改变。一个国家要什么样的宪法？什么样的选举制度？行政与立法部门之间是什么关系？监督机关享有多大的权威范围，也就是我们称作的横向责任？政府采取议会制还是总统制？这有区别吗？所有这些都与民主诞生时，在制宪过程中就可规定下来。的确，新民主起草新宪或接纳旧宪或原封不动时，必须抉择。正因政治建制更易在较短时间内改革和改变，所以在考虑民主如何行之有效时，政治制度是可审视的最重要变量之一。再者，其影响极为

深远，这些将来会讨论。

民主的竞争目标

这里先看诸多国家设计民主的正式架构时面临的建制选择。正如加州大学圣地亚哥分校荷兰籍政治学者李普哈特【Arend Lijphart, 1936-，耶鲁大学政治学博士——译者注】在其名著中所言：民主需做的最基本选择，是在共识型 (consensus) 和多数型政府 (majoritarian government) 模式之间选择。这涉及民主社会里，相互竞争而都很可取的两大类目标如何折中。

目标1：代表性与包容性

一是包容，人人能发声，能在决策和政府中起作用。为何不呢？若想包容，想要这样的民主，人人能影响政策制定，那就应采纳共识型民主。最完美的模式或工具就是，给每个团体、政党、族裔或群体一份权力，大致与他们在社会和政治系统（若按群体去投票）里的人口比例匹配。这就包罗了所有人，按比例给席位，在内阁和政府里的职位，大致与其数量及政治与人口重要性相当。

目标2：效率与可治理性

另一目标对民主乃至所有政府都适用，即可治理性。政府做出清晰果断的政策抉择，然后实施。这也包含效率，即选举中选民能做明确选择，由此决定想要何种变化。选民若要在不同选项中做明确选择，需在选举中能看清有什么可选，并显示他们要什么样的变化。所以若选民想变更政府、抛弃执政党，让另一党取代，那么政治效率、选举效率就意味着手段要明确。

这就出现可治理性问题，即政府决策、立法制定政策和行政方针并实施的能力。有个难点，开启了折中的现实。若想要可治理性，想要一致的政治多数派，而非纷杂的议会或利益群体组合，那就是要一个政党一个主义来掌权决策，而非既复杂又麻烦既不稳又沉重的联合政府。

折中：共识型对多数型政府

结果两者折中，不能同时最大化。包容与效率都最大化，逻辑上就不通。必须有妥协，哪怕有时令人不爽。

包容与效率不能同时最大化

在建制设计中包容越多，即有意在政府和内阁中包括多个政党、多个意识形态，那从逻辑上讲，政府明显就越难做出清晰果断的政策抉择与决定。

有效政党与联合政府

议会里政党越多，权力就越分散，议会就越难在不同政治选择间达成共识，选民就越难判断其选票将如何影响谁来领导政府。为何议会和政治系统中有效政党 (relevant parties) 数量越多，选举效率就越低？“有效”是说那些政党有足够份量可以影响政策制定的过程，或可能参与联合政府 (coalition government)。

要记住，现在想象一个议会制国家（在这一讲里我会回来再谈议会制与总统制之间的选择），为了组成内阁以获得政府领导权，是让一个政党取得国家领导权，还是必须组成联合政府。或者说，某党必须有议会半数（英国通常如此，直到最近选举后，才有保守党与自民党的联合政府，这是英国很久以来首次的执政联盟）。

想象一下，有效政党数量从 2 个，或像英国现在的 3 个，变成 5、6、7、9 个，假设某党一直主导联合政府，握有总理位置，但选民很不满意这个联合政府及其治理，不喜欢这个总理及其治理，想把他及其政党请出政府，找一个替代，就投票给不在联合政府里的某党。问题是有 5、7、9 个政党，就不知选举后联合政府将是怎样。选民可能希望惩罚某个或某些执政党，但换上来的政党也许决定与执政党合组另一类型的联盟。

选举效率的问题

所以有选举效率的大问题，文献有时称为“选举可识别性” (electoral identifiability)。在很包容的政治体制中，许多政党代表社会不同利益，很难预料选举后联合政府的样子。所以体制很包容，尤其是抽象而言，看似很公平。每个利益团体、身份认同群体都有机

会发声，各党都有机会进联合政府。还有比这更公平的吗？但一个制度越包容，就越容易走进死胡同或决策极缓慢。逻辑很简单：有效参与者越多，就越难达成共识。

英国多数型议会

现在花一分钟，回顾一下经典的关于多数型 (Majoritarian) 和共识型 (Consensual) 的政府。回顾英国大多时期的议会统治，是高度多数型体制，议会中一党往往占明显多数席位，哪怕所获选票未过半，这后面会讲解。此种制度尽管有效率，却可能践踏少数人群的权利，因有一超级多数掌权。所以，考虑采取何种建制时，这是民主面对的典范的标准性选择，且多少是一种操作性选择。

◎53. 多数型对共识型政府 (1)

Majoritarian vs. Consensual Government

现在具体看多数型与共识型政府模式的几个经典而完美的维度，由李普哈特描绘。在其著作中，他提到这两种制度间的选择，认为英国是经典的比较纯粹的多数型民主，但最近变成了分享权力的联合政府；而比利时或荷兰，更可以说是共识型政府。两种模式有何不同？一个偏向决断，另一偏向包容与权力分散。

1. 内阁：一党对分享

维度一，是在有限时段内，某一政党是否有主导地位，在政府的行政机构中，权力集中在一个政党手里；共识型模式则由大联合政府分享权力。记住，一致的一党执政，在总统制或议会制内皆可。前者选举出行政总统和执政党，直到下次总统大选，该党被选下去；议会制政府里亦然。所以选项一即一党内阁，议会制或总统制内皆可。而分享行政权更常见于议会制，尤其当议会里有许多政党，没有政党联盟就无法组阁，尤其当你想要多数型政府时。

然而总统制里，若总统及其政党只选得国会少数议席，就会激励

政治上聪明娴熟的总统把其他政党带入其总统行政部门及内阁。并非宪法规定，但不这样做，他及其政党在其任期的四、五年时间里，将无法通过法案。的确，这种非正式权力分享，把其他党带入总统行政部门以造就可行的国会多数，成为巴西近来的规范，有助于创造条件，形成总统制与多党制的一种不太舒服的组合格（这我会解释），可运行得更有效。

2. 权力：集中对分散

多数型与共识型的第二个差异，是权力集中与分散之不同。我们看到，在某种意义上，相对于总统制，议会制至少更有潜力成为多数型模式，因为议会制有所谓内阁主导，且议会多数其实是行政多数，联合政府或一党政府都一样。而议会制里很难见到政府提案得不到议会通过，这会被视为撕毁协议。的确，议会制里政府可在议会上说明，表决某重要事项会成为不信任投票。他们若不采纳政府立场、内阁立场，政府就倒台。

而在总统制下，国会与总统各自有独立的权力。总统不能强加意愿于立法机构，因为即便有国会多数，其政党也可能违抗。当然，还有足够的机会让另一政党控制国会一院或两院（若立法是两院制）。所以，相对于议会制，总统制的权力更分散。再请留意，多数型总是趋于权力集中，让政府有决断；而共识型则趋分权，让政府决策更慢，但更包容，更深思熟虑。

3. 立法：一院对两院

第三个变量是立法机构的结构。一院还是两院制？若两院（或称立法会、议会、国会、国民会议），各自权力是否大致相当？还是其中一个更强大？若是一院制，议会里只有一个议院；或所谓的非对称两院立法机构，就像英国议会有一下议院和一个上议院，但上议院除拖延立法外什么也不能做，确实是下议院才能做决策；或如印度，有人民院即下议院，和联邦院即上议院，一个很弱而不重要的机关。权力集中在印度的下议院。这不奇怪，作为前英国殖民地，印度独

立时，在宪法上多照抄英国。那么，在一院制或非对称的两院制下，权力更倾向于集中。而当议会有两院，权力相对平衡时（若非完全一样），就可能出现不同政党或不同政党联盟分别控制两院。议会中两院权力越平等，则权力越分散。

4. 政党：两党对多党

下一变量是政党体系的结构。有两党还是多党？当我说两党或多党时，是指严格的政治学上的有效政党，它要有足够大份额的选票并在议会占有足够多的席位，且能影响议会制内阁的组成，或使执政党或多数派政党有能力在议院通过法案。

那么，在国会占多大百分比的席位才能算是有效政党呢？这取决于党派之间的微妙平衡。若两党分别占 65% 和 30%，第三党 5% 就不会有何影响；但若两党票数各 43%，那些小党即使只占 2-3% 的议席，也举足轻重。所以当基本上只有两党时（两党制和多数型互为因果，后面很快会在讲解选举制度时说明），国会里这两党占了近乎所有的席位。其中一党将是多数党，而另一个将是少数党。如果只有两党、议会只有一院，逻辑上就很容易产生一个多数党。

但若有多党，或只要立法是两院制，那就更可能出现政治上多个大党。而多党元素越多，权力就越真正分散，就更需要不同的参与者走到一起，政治小角也更有作用，更能产生共识型政府。

5. 政党：一维对多维

同理可问：它是单维还是个多维政党体系？若是单维度的，意识形态上非左即右，这至少较易组成联合政府，只要从中间开始，中间往往是大党立场，然后向一边倾斜，或向意识形态更强的政党倾斜，就可组成联合政府。比如德国，左翼有社会民主党，右翼有基督教民主党。可从中间去和自由民主党结成联盟，也可倾向一边，这显然更容易组成联合政府，而且也可能使多数党在组成联合政府时所需要的派别数量最小化。

但若政党体系由多维认同或会籍构成，如以色列各党可左可右，

在对待领土、宗教、世俗或经济问题上，某些人想要国家更能保护社会，另一些则想要更自由主义的国家。这样，要组成联合政府就变得很复杂，而更可能组成共识型政府。

◎54. 多数型对共识型政府 (2)

Majoritarian vs. Consensual Government cont.

6. 选举：单席选区制对比例代表制

我们还可更多标准来衡量多数型和共识型模式之间的区别。关键的且可能是唯一最有决定性的因素是选举制度。后面两堂课将花很多时间，来仔细探讨各国所选择的选举制度。但尽管不能涵盖各国复杂而有趣的选举制度，现仅探讨两种的区别。

一种是纯多数型的选举制度，被称作领先当选制 (first past the post)；另一种是比例代表制 (proportional representation，简称 PR)，即每个政党按得票比例占议席。若每个政党的议席和其得票比例挂钩，通常会有某种最低得票门槛，超过的党才分得议席，这就会造成很多政党。但若每个党为了赢得议席而须获得选区最高票 (若不必过半)，就容易产生多数型政府，尤其当少数群体不在地区集中时。

比如德国的绿党，非常关注环保。对了，绿色是当今世界较新的一种意识形态，政治上影响着选民、尤其年轻选民的投票选择。所以，在德国等地支持绿党的选民，可能不很集中在某些区域，就常常无法赢得多数票，即在任单席选区 (single member district，也译“单一选区”) 内得最高票，而每区只选一名议员。可能有 5-6% 支持绿党，散布全国各地。若按比例代表逻辑，5% 得票就可以在议会得到 5% 的席位。但在领先当选制下，5% 选民分散在不同选区，那在议会就一席都没有。而从“多数驱动”角度看，问题更严重，因为选民若知道他们支持的候选人没机会胜出，就不愿浪费选票给此人。

按逻辑推理，多数型选举制比较可能造成政党数量少的现象，甚至只有两党。当多数型选举制度和总统制结合时，按李普塞特的著作

中所说的规则，就会导致两党或两党主导的体制。

7. 纵向权力分配：单一制对联邦制

那么，纵向的权力分配又是怎样的？迄今讲的都是国家级政府权力的横向分配，但尤其在地大人多的大国，中央政府与下级政府 (省级或州级) 之间的纵向权力分配就非常重要。那么权力分散在哪里？分散到多大程度，甚至分散成一个联邦体制？记住这一点，我将更详细讨论。联邦政府最基本也最明确的特征是，有多层的纵向分配的政治权力，至少两层，就像州或省与中央政府；而且至少有一两种权力专门留给每一级政府。那就是权力分散的定义。在单一制下，只有中央政府说了算。的确，若是大国，总统或首相可以任命属下级别的权力代理人，但他们是代表中央政府行事，不是被省市级的人民选举出来的，也不向这些下级政府机构负责。

8. 宪法：不成文对成文

第八个变量：有无成文宪法？为何成文宪法是共识型政府的一个维度？首先，理念上，宪法对指导和设立民主的规则与约束异常重要，需各方一定程度上的共识才被采用。制宪过程让微弱多数的人强加其意志，会非常不妙。而一旦宪法通过 (但愿经过了协商)，就很难被修正，少数派有否决权以防暂时多数派随意修改，这就给了少数派权力，也倾向于约束暂时多数派的权力，因而就更倾向于组成共识型政府。若一国的宪法不成文，就被称作议会主权 (parliamentary sovereignty)，或是一部极易修改的宪法，几乎算不上是宪法，那就给了暂时多数派更多权力去为所欲为。

9. 利益团体：多元主义对社团主义

最后一个特征，李普哈特在其名著《民主的模式》 (*Patterns of Democracy*) 中描述，更由前述特征推论，而非逻辑上固有的明显特征，存在于西欧和欧陆共识型政府模式中，如比利时、荷兰和斯堪的纳维亚大部分国家，尽管我认为近年来正被侵蚀，即所谓利益团体

社团主义 (corporatism)。就是说，有强大的利益团体，因其所属协会被国家承认，具有某种被指定的、几乎是法律权利来代表整个行业。于是利益团体与特定政党紧密结盟，还可能成为举足轻重的力量而进入政治程序。在有利益团体多元主义的地方，如美国，形势就很不一样。在那里，经典的利益团体是工会，也有行业协会等等，但比较弱，因为没有垄断权或法律清晰授予的天然代表权。

民主四模式

总之，可以看出一种有意思的关系：一面是选择总统制还是议会制政府；另一面是在两种选举制度中选择。这是李普哈特《民主的模式》一书的洞见，极其可信，有助于了解政府在多数型与共识型两极之间的各种可能性，以及在建制选择上的反讽。

最具共识型：议会制 + 比例代表制

反讽在于：最具共识性的政府形式是议会制和比例代表制的结合，因为这种政府需要一个广泛的联盟才能治理国家。而且选举越是按比例，就越可能出现大量有效政党，联盟也需更广。政府共识性越强，对政党权力的约束就越大。所以议会制加比例代表制就形成高度共识型的模式。

最具多数型：议会制 + 相对多数制

而最具多数型的模式也是议会制模式，即议会制加上单席选区相对多数制，因为，如果它像英国直到最近的历史上那样，一个政党上台并控制内阁，就在议会很少受约束，因为行政权与立法权合二为一。此即英国体系，用议会开会地点命名，叫做威斯敏斯特模式 (Westminster model)。

倾向于折中：总统制 + 相对多数制

按李普哈特逻辑，总统制倾向于折中。多数型政府色彩更多的总统制，明显结合了相对多数领先当选制与总统制，这就会导致一党控制行政机构。但记住，这个党也许会、也许不会控制国会；而且即便控制国会，也没有像议会制那样的党纪，那么总统也须更多地与国会讨价还价，而总统制的国会也有更多独立权力。

危险的组合：总统制 + 比例代表制

现在看多数型色彩较少的一种组合，是总统制加上比例代表制。注意，这有可能导致一种危险而极端的僵局，将总统制领向共识型政府方向。为什么会有潜在危险？花点时间想想，后面辩论议会制和总统制时，再更深入探讨。总统制将权力集中于一个领导人，而非内阁的手里。而总统往往想要统领一切并做决策。这令人沮丧，总统得不到国会多数支持时，只好讨价还价。

但若总统只想要一个微弱多数，那怎么办？若没议会多数，而各种意识形态的政党又没什么建制性的动力来组成一个可行的联盟，那怎么办？那就可能导致政治瘫痪与僵局。若是总统制加固定期制，且无简易方法破解僵局，那就是林兹认为的典型的政治风暴危机。

◎55. 议会制政府引言

Introduction to Parliamentary Government

现在思考议会制政府及其关键特征，还有，选择议会制或总统制政府各自的代价与好处。

立法行政二合一

不要忘了，严格从宪法上讲，议会制政府在很大程度上是立法与行政权力合二为一的，尽管它在某种程度上逐渐且刻意地限制国会中多数派的权力，比以前更大胆地调查和质询行政机构。

首相权力有大有小

从某种意义上讲，首相不如行政总统那么大权在握，也许希望能像总统那样。因此，许多在位首相一旦地位巩固，就厌烦对首相的束缚，也厌倦必须依赖议会联盟或多数派，而他又非国家元首，因为议会制国家元首是象征性的，无论是象征性的总统还是君主，但首相或总理却不是正式的国家元首。

所以，历史上有些国家从选举民主走向威权政府，就想变为总统制。这曾出现在很多非洲国家，如今又在土耳其，其首相埃尔多安要出台新宪法，改成行政总统制。由此看来，首相权力可能不够大，因其任期不固定，议会若分裂，随时都可以轻易让首相下台。然而，在有些重要情况下，首相可能比总统权力更大。譬如首相的党占议会绝对可靠的多数，且党员也遵守党纪的情况下，因为这时立法与行政权力就联在一起，这时首相的约束就比总统少得多。

联合政府

议会制政府的共识型模式，衍生自比例代表制。其特征是高度的包容性和大联合政府。若议会各党高度分化且各派因极端意识形态而分裂，那么首相就很难组成联合政府。为了得到最后的关键几票以维系联合政府，首相也许只好拉拢与其意识形态格格不入的党派。该党就成为“造王者”(king maker)，还能让政府瘫痪，并能逼迫政府更加意识形态化，且使联合政府极其脆弱与不稳。联合政府是站稳中间联合左右，还是只好偏向一端，这个问题很重要；是以中间温和立场为主导，还是必须迎合极端势力。

小党勒索力

若是后者，如当今印度小党，有强大、好战且死板的族裔目的，这种小党就有所谓的勒索力(blackmail power)——他们会说：给我想要的，否则你下台。而为了成立并维系联合政府，就得要那最后 2-5% 的议员支持。代价相当高，过程令人沮丧，也许还得私下交易、长久磋商，并暗箱操作以满足某党所代表的利益，有时为了组成和维系政府，真会出现金钱交易。

改进 1：建设性不信任票（德国）

这就导致两种改进，都在更具共识型的政府或议会制下，它们曾因高度共识型或派系分化，而发生民主危机甚至崩溃。

其中最有趣、最具建设性也最值得模仿的创新是德国的“建设性不信任投票”(Constructive vote of no confidence) 制度。这个创新很简单，作为替代的议会联盟或挑战现联合政府的势力，除非不信任投票

时已有一个多数联盟来代替现联合政府，就没法搞垮它。这就慢慢降低了投机勒索的可能性，因为你想避免让小党可以说“哎，你得听我，否则政府完蛋。”但除非他们已组成了替代政府，否则搞不垮现政府。

很多人相信，二战后德国(开始是西德，现在全德国)的议会民主比两次大战间的魏玛共和国要稳定得多，这是原因之一。魏玛共和国垮台曾导致纳粹兴起，可能是人类史上最大的政治悲剧。德国目前很稳是因为有建设性不信任票制度等宪法创新。另一改进，是比例代表制设定了 5% 的最低门槛，以后讲选举的比例代表制时会解释。

改进失败案例：直选总理（以色列）

二战后没哪个民主国家能比以色列的经历更多更有趣更富启发。该国高度共识型民主模式带给公众诸多挫折感。以色列的民主是多党多维度政治格局，其比例代表制已走到极端。以色列民主建国之初，完全没有选举门槛。在 120 席的议会中，无论哪党由比例代表制赢得哪怕一席，就可进入议会。现在门槛稍高，但还很低，如前所述，许多政党进入了议会。渐渐地，两大党所获支持越来越少，组成联合政府的过程变得非常痛苦；到 1990 年代某时期已变得痛苦不堪，而小党勒索力变得光天化日厚颜无耻，要求两大党让步的胃口越来越大、越不讲理。对此，广大选民和知识分子大声疾呼，要求制度非改不可。

被采纳的变革方案是直选总理，实际上几乎是总统制或半总统制。以色列每个选民都拿到两张选票，一张选总理，一张选政党按比例代表制进入议会。这改革本打算造成强势总理，因是直选出来，权威很大，很明确地被委任组建联合政府并有人民撑腰。但想一想，若选民有两张选票，一张选总理，一张选出议会代表的政党名单，而多党制牵涉方方面面的利益，许多选民可能会想：“鱼和熊掌可兼得：选总理那张我投给甲党，让它领导政府；但我也有点喜欢乙党，也许还是个小党。我把选票投给两党，就是要表达我想要怎样的一种联合政府。”

以色列政改没能持续多久，原因以后解释，它是“意外后果定律”(law of unintended consequences) 的经典案例，老天爷惩戒好心办坏事的建制改革者，尤其是没有三思而行时。其实批评这项改革的人

已料到后果，即把选总理和选国会分成不同选票，结果造成两大党（中偏左的工党和中偏右的利库德党）的支持率下降，因为人们觉得选议员可以更自由地把票投给较小和较年轻的政党，这就使组建并维持联合政府变得更加困难。所以这不是议会制改革的好案例，而是总统制的逻辑和议会制度的一种别扭的结合。如我在本节尾要讲的，还不如直接选择半总统制。

半比例代表制

另一创新是半比例代表制，后面讲选举系统时会细论，那有点像比例代表制，但糅合了两种选举逻辑的精华。

改进 2：单席选区相对多数制

最后，共识型模式还有一种改进，按李普哈特逻辑，最具多数型色彩：单席选区相对多数制，加上议会制。为何说这最具多数型色彩？因为单席选区相对多数制易造成两党独大，因为要赢某选区就须最高票，而少数派若分散全国就不能赢得任何选区，也就进不了议会。但若少数族裔在各地集中，不同族裔可赢得许多选区，那会怎样？那样单选区多数制在投票动机是按族裔身份认同，就比单纯按意识形态投票，更可造成派别林立的议会。

印度国大党

这样的情况就发生在印度。1970 年后国大党失去政治霸主地位，特别是在英迪拉·甘地于 1974 年宣布全国紧急状态后那段时期。在印度的领先当选制下，起初，遍布全印度的国大党凭借最高得票就能赢得议会里的过半数席位，后面讲选举制度时将展示给你们看。但一旦得票与影响萎缩，而新政党，如许多更本土的族群党，又不断涌现，印度就从一党或接近两党独大的体制转变为很分散的多党制，尽管不是比例代表制，但运转很像共识型政府，需要很大的同盟才能以印度中间党派为基础组建政府。

◎56. 总统制对议会制

Presidential vs. Parliamentary Systems

现在考察议会制或总统制的选择。哪种制度本质上更好一些？如果世界各国都实行议会制，民主是否会更稳固？林兹在《民主季刊》上的著名文章及相关名著里就持上述这个观点；李普哈特也极为推崇议会制，他也由此提出权力分享的共识型政府模型。

总统制辩论①：固定任期对任期明确

现在来看林兹对总统制的批评，也考虑一下那些支持或辩护总统制的论点。林兹批评总统制的最有力论据，他称为“时间呆板”，指总统固定任期。如果一个无能、低效、腐败甚至丧失能力的总统上台，怎么办？怎样去除？其任期固定，四或五年，有些国家甚至六年（我认为不好）。林兹认为，如果议会制下的总理或首相干得不好，那就可以赶他下台。要么像英国那样，议会中多数党里的普通议员可发动一场“政变”就把首相替换为本党另一人；或解散联合政府，另立一个更行之有效的政府。

然而很多人推崇总统制，其一个优点是，可明确知道政府能执政多久，这就带来稳定性和可预见性。尤其要记住，共识型政府中，总理会担心：天啦，任一小党都可搞垮政府。所以往往给地方性或某种意识形态的小党一些好处，政纲或预算的好处，为的是让他们乐意参与联合政府，或贿赂那些党领袖，让其不要动议不信任票。那会很花钱且很让人窝火。而总统制尽管有问题，但人们知道总统有多长任期能治理国家。

辩论②：公投性质对国家团结

批评总统制之②，是其公决性质。这是什么意思？这个论点就是，选总统就像一次人格化的公投，是选民对政府合法性的道德判决。总统得此判决，就可宣称统治合法性。许多总统说，我赢得了最高权力，你们所有人都是几百人之一，都没在全国赢，每人只在当

地选区或政党名单上得了 10、15、30% 的选票。为何林兹要担心？因为总统宣称的合法性往往是通向威权主义之路，因为他是政府里唯一赢得全国大选的人，其权力感与道德权威感会膨胀。的确，大多民选首长攫取权力而导致民主崩溃或民主逐渐沦为专制的国家，它们大部分都实行总统制，而不是议会制。林兹认为，议会制本质上减弱个人宣称合法性的可能。

那总统制又有什么可贵之处呢？霍洛维茨【Donald L. Horowitz, 1939-，美国杜克大学政治学教授——译者注】说，在一个严重分化的国家里，总统可以成为国家团结的象征，这尤其依赖于用来选举总统的制度，这我会在以后的讲课中解释。

辩论③：权力人格化对扩大立法自主权

反对③，林兹担心权力与合法性集于一身可导致权力人格化。所以，批评②和③的关联性很强，即总统制公投性质往往与集权倾向一起出现。对此，可有为总统制的辩护？

我认为有。有个很自然的辩护，就是人们若担心集权，那就要保证各部门间有很强的制衡，让立法有很大自主权，而不让总统制的行政机构有如许多拉美国家总统那样的权力，他们历史上曾以总统行政令来立法。记住，若担心过于集权，其实议会制更可能集权，因其立法与行政权融为一体。

辩论④：跛脚鸭总统对可连任一次

反对④，林兹说，如果用任期限制来对付总统制潜在的滥权可能（这是民主健康的重要特征），那就出现另一问题，即总统一旦当选，许多国家只能一任，他立刻就成了跛脚鸭（lame duck）。韩国总统任期五年，不许连任。五年中，韩国总统有两三年时间来施展拳脚，韩国史上形成这样一个模式：总统就职之初有公众满意度很高，可能维持一段时间，然后下降，在第 3、4、5 年满意度跌入谷底，而总统很少能再有所成就。所以林兹说，瞧，为何让政府行政机构受此束缚？议会制里执政党只要有支持就可持续下去，但至少每四、五年或议会

任期结束就要面对选民一次。

那么，我们真想要这样的议会制吗？即一个人可以无年限地任首相？当然，现在某些议会制国家可能会限制一个人担任首相的年限，这对任何民主都是很健康的规则。若用总统制，我认为最好可连任一次，两个连续的任期，而不是拉美那样总统离职若干年后可以卷土重来。为什么是两任而不能再多呢？总统如果可竞选连任，那前四年就不是跛脚鸭，因有可能连任，于是跛脚鸭现象只在第二任末期出现。而若超过两任，就真要担心权力人格化的问题。而且若无任何任期限制，那在约束民选总统方面就太冒险。

辩论⑤：继任合法性对确定而稳定

反对⑤，也是令林兹担心的，就是总统制没有足够多的继任方法。总统去世，副总统就接掌政权吗？他是谁？有什么合法性？通常他不过一省级政客，加到总统选票上是为了赢得大选，而非治国。在议会制里，如果首相去世或下台，议会将选出一名新的更具合法性的继任人。

但批评议会制的一些人也会说：瞧，它也不咋地，挑选下一任人选既不确定也不稳定，而且使得在组织新联盟时很折腾。在总统制里，至少你知道谁来继任，自副总统而下的继任排序很清晰。

辩论⑥：零和政治极化对两轮选举等办法

林兹批评总统制打击力最大的是，总统制往往会造成零和政治。行政机构里没有多党，只有一个总统来自一党，来自可能是族裔分裂国家中的某一族，或来自某一地区。赢家通吃，只有一个总统职位，某人赢得到总统权力，其他人都输了。林兹担心这可导致严重极化和疏离本国其他群体。对此有回应、有解救办法吗？

呃，有的。怎样缓解总统制的零和特点呢？有几个有趣的办法。首先，为了当选总统，必须赢得绝对多数选票。若没人赢得过半选票，那得票最多的两位再举行对决复选，然后得到绝对多数的那位才当选。这是选法国式总统的两轮选举制。其次可用排序复选的总统选

举，是一种选择投票，当场对决。由于时间关系，留到选举制度那一讲。简单说，是用另一种方式来确保最终会以过半数选票赢得总统大选。第三，还可用“特别多数条件”(special majority requirements)，放到讲选举要求时再讨论。例如尼日利亚，竞选总统不仅要赢得多数选票，还得在 2/3 州赢至少 25% 选票，以确保他在全国有广泛的支持基础。

辩论⑦：零和对票池

总统制批评者看到分裂社会说，天啦，零和特点对多族裔的严重分裂国家很糟糕。

而辩护者则说，可设计一种选举制度变不利为有利因素：总统象征国家，尽管他可能来自某地区或族群，他们还得接近并赢得其他族群的选票，才能当选。此即“票池”(vote pooling)，不同群体汇集选票以使某人当选，是杰出学者霍洛维茨用来形容此现象的术语。他专门研究族裔冲突及其管控它的建制。

辩论⑧：危机怎么办对多少权力

第⑧，林兹担心，总统制下发生危机怎么办？那就再没象征国家的元首可调解危机了。

但议会制批评者说，在纯议会制下，象征性君主或总统又有多少权力呢？

辩论⑨：造成僵局对用相对多数制

第⑨，总统制可能造成僵局。总统若不掌握国会多数，就什么也做不成。而且可能因国会阻挠而严重分化与瘫痪，以至于国家没法治理。

但总统制辩护者说，若担心这个，就不要用比例代表制带来的分化来干扰总统制，用领先当选制(多数型选举制)好了，并让国会与总统选举同时进行，这往往使总统在国会里得到更多的支持，也就有了更统一的政府。

辩论⑩：弱势政党对强势政党

林兹抱怨：看，总统制里政党很弱势，因为政党内部没有动力团结一致。

辩护者说，也要担心政党太强大。

总结：因地制宜

这场辩论里并没有对和错的答案，而是怎样更适合国情。如果一个国家选择了某种选举制度，就得配之以适合的行政制度。我确实认为总统制与极端比例代表制的结合很难实行且逻辑不通。若某国决定共识型政府更适合，有多党存在且基本上是比例代表制，在我看来，那最好还是用议会制。若某国决定多数型政府更合适，那么总统制可能完全恰当而自然匹配，至少选举制应当倾向于多数型政府。

最后得指出，还存在着介于议会制与总统制之间的许多过渡类型，如法国那样的半总统制，有一民选总统，依宪法在某些领域，尤其外交和国防，有某些独立权力，如果他的党控制了议会，就像法国经常发生的，总统就有决定性的权威。若他的党失去议会控制，那就出现法国人所谓的“共治”(cohabitation)，这时总理更强大，他与内阁真正决定政府政策大多领域的日常事务。所以，各种组合形式要比纯议会制或纯总统制更适合某些国家。而各国都得衡量利害得失，以决定哪种行政权力的政府形式最适合。

第12讲 政党和政党体系

PARTIES AND PARTY SYSTEMS

◎57. 为何需要政党？

Why Do We Need Political Parties

本节要点

现在看民主的另一重要的建制特征，即政党和政党体系。先探讨政党是什么？有何重要作用？为何要政党？如何思考民主的建制？什么是建制？建制化的标准是什么？怎样把它们应用到政党上去？什么样的政党和政党体系能影响民主？能否影响民主的质量和持久性？政党类型有哪些？不同民主制有哪些类型的政党体系？政党稳定性、建制化程度和持久性如何？政党体系是否随时间推移而变化？所有这些问题我们现在都来探究。

政党的主要功能

先看基本问题。如今，许多政党似已丧失大部分号召力和群众基础，远不如19世纪末、20世纪初的政党，但为何还需要政党？候选人为何不独自去竞选呢？政党有什么功能？这些功能可被其他类型的建制或组织取代吗？

1. 提名候选人

政党最明显的首要功能，是以某些方式推进竞选的组织工作，最基本的方式就是提名候选人。政党向选民们提供候选人名单，让选民选择。候选人即便不是大部分也是许多、甚至常常全都出自各个政党。

2. 帮助打选战

政党不仅提名候选人，还要帮助他们当选，为他们打选战、动员群众。首先，帮助吸收候选人来竞选不同选区的不同职位，并协调不同候选人之间的竞争结构，以后会讲各种方式。

3. 提供政策选项

政党履行的另一相关结构性功能是，在选战期间或之后为公众提供政策选项，让选民衡量并作出决定。若按照现代政党的经典概念或定义，不同政党各有不同的议题，偏好的议题类型、预算拨款也可能不同，他们会奖惩不同的社会、经济、政治的选民群体，提出各种替代议题或项目供选民选择。政策就按选民选择结果而定，选民不同的诉求导致政府更替和起落，或是选民评估某一政策项目或意识形态，决定它是否运行得当。若运行得不好，就换人来做。

此即民主中政党功能的理想表述，而当各政党就更普遍的政策诉求 (policies preferences) 提出替代方案时，就更容易对在位者奖惩分明。选民要看这些政策的一致性和连贯性所形成的意识形态或治国政治哲学，若喜欢这些理念、项目和政策，就奖励在位者让其连任；反之，就罚他们下台。政党有助于把选项清晰连贯地呈现给选民。

4. 代表社会利益

第四，如前暗示，政党在程式化政党体系中，代表不同社会利益。经典区别当然是在左右翼政党之间：偏左的政党基于劳工组织，代表穷人、边缘人及社会中不太富裕的各社会阶层的利益；而偏右的政党通常植根于商界，即企业家和有产精英们，他们想要政府管少些、经济更自由些。这是很基本的理念差别，源于不同社会利益。

5. 利益汇聚

与利益代表相关的是利益汇聚，即把不同利益联在一起，形成一同盟或庞大利益集合体。政党主要植根于社会利益或群体，其数量越

少，就越需要汇聚不同的社会利益。选举前各政党这样做，是为了将共同利益整合为共同政治项目与治国理念。这更常见于比例代表制的体制中，就是李普哈特称作共识型民主的体制里，众多政党每个都可能只代表了有限的社会利益，但选后各政党可通过磋商建立执政联盟，参与的政党要比两三个大党更多。

6. 组成与维系政府

第六，政党不仅在选举时，也在两场选举间的执政过程中，制定、维持或反对某些方案。一旦新政府开始行使行政权，不管是总统制还是议会制，都需立法。无论是议会、国会还是国民会议，立法就需要党派支持，若是议会制，立法机构理当支持行政部门的提案。但另一面的现象是，政党在议会制民主中极为有用，因为它们严守议会制的纪律。执政联盟立法机构里某政党的议员，只得投票赞成本党及其政府的项目，否则联合政府就可能解散，或他们可能被抛弃；若不紧跟党的议程，就不会被提名连任下一任期。这就走进两难困境，有人争辩说太多党纪不好。但在制定政策和立法时，一定的党纪、党内团结和士气，对民主发挥着非常大的效用。

7. 推动公民参与

第七，政党推动并疏通公民参与。若公民只是随机提出诉求，表达广大社会利益，如何使其声音被议员听到？被行政人员听到并采取行动？什么在引导公民们愿意积极参与竞选、在选前游说与请愿？那些群众基础庞大的政党，或活跃在当今社交媒体的政党，能动员那些明确的追随者走出来投票，让他们通过现代电邮，当然还有写信、电话及上街，去找他们的国会议员，游说投票赞成或反对。政党尽管不是唯一却是最重要的因素，来动员并激励人们参与政策制定过程、特别是公民选举过程。

8. 防止权力个人化

第八，政党若强大、形成一套建制，就会控制、限制并设置底线以防权力个人化。为何是这样？因为建制化的一个标志是自主性，建制、互动模式、某些活动的架构，都有独立的特征，独立于任何个人。所以，党要高于个人，并可约束和制服个人，不仅仅是发挥个人权

力的工具。所以，这种政党中，若任何人想要大权独揽，党就可能限制他，进而反对他。因此，当民主在滑向权力个人化的过程中，个别政治领袖甚至现任总统或总理，第一步就是控制政党机关并个人化，摧毁所有对手及对权力的限制，那就是民主严重倒退、可能是终结的开始。

9. 建制化民主

第九个功能，也是清单上最后一项，即建制化民主。它给予民主以深度、稳定、持久与成熟。强大的政党体系是民主的综合活力、持续性甚至民主巩固的重要基础，这随后就会讲到。

◎58. 建制化—构建政治生命

Institutionalization - Structuring Political Life

建制化·四个标准

现在可展开来思考“建制化”。术语干嘛这么复杂？后面还将它用于政党与政党体系。建制 (institutions) 被社会学家定义为有规律、稳定可靠、受重视、重复出现、有结构、可识别可预期的行为模式。当然，若行为模式是常规、可靠、重复出现和稳定的，那它们就让政治也可预测，给政治带来结构。

已故哈佛大学杰出政治学家亨廷顿 1968 年在其经典名著《变化社会中的政治秩序》中提出政治建制化的四个标准。

1. 内在一致性

首先是内在一致性。一致性就是目标统一，清晰、明确而共享。就某个政党或组织而言，它意味着共享政纲、理念、目标与党或组织的哲学。这些是为组织成员们所认同、同意和共享的东西。它表明他们是谁，与其他政治组织或参与者的区别。

2. 复杂性

第二个标准是复杂性。这几乎是个官僚术语。复杂性涉及有着不

同维度和不同层次的组织，所以有不同功能和下级分支来履行不同职能。一个政党有不同部门专门负责财务、选战筹款、政治民意调查，以及吸纳候选人和负责竞选的部门。政党有主席及理事会，也许是由各州的民选官员来组成。还有党的总裁或执行官，来管理日常事务。还有财务主管及各部门主任。总之是个复杂而精细的组织结构。

3. 自主性

标准三是自主性，前面讲过，就是这里说的政治建制有其独特存在，不是别人的傀儡，或装点门面被人利用的工具；它不仅代表了某个族群，也不屈从另一组织，如工会或商会，即便与某个组织有密切联系，也自成一家。

4. 适应性

最后，建制化意味着持续与永久。但机构要永续，就必须能适应变化，因为组织的重复行为模式发生在不断变化的环境中，所以若这些机构不能与时俱进，不断演化以完成具体目标，政治机构就要死亡。所以，内在一致、复杂、自主、适应，这是鉴别政治建制的四个标准。

政党体系建制化

建制化的政党体系若一致、复杂、适应、自主，就有助于民主巩固，因为它们将政治冲突结构化，带来有活力、有意义的选举及各种选择，而且也有助于制定有特色、可持续的政纲和政策。

过度建制化？

但这些标准是否会走过头？是否会出现政党和政党体系过度建制化的现象？这得在政党语境中来考虑这个问题。首先看内在一致性。政党是否可能一致性太强？是否会过于强调与众不同而不再发展新成员、不再扩展其吸引力？或是党的中央控制太强以至缺乏民主、使新兴社群无法入党？

再看复杂性：任何组织都可能变得太复杂：太多部门、办公室和层级。权威与各层级意味着冗长的决策和决策结构。对党而言这可不妙。

再看自主性：若过于自主，一党可能会太游离于各社会群体，缺乏足够联系、纽带及联盟，那是本应有的支持基础。

至于适应性，若不足，一党可能因而僵化；若太强，则又随时变化太大或太频繁。这样一来，选民就搞不清他们是谁，党会失去内在一致性和个性，因而也不再是真正建制化的。所以这四个维度，尤其适应性，都需取得某种程度的平衡：在建制化不足与过度之间、连续性与适应性之间的平衡。

构建政治生活

如前所述，政党可以构建政治生活。选民因时间、兴趣、能力和知识所限，弄不明白选票上那许多候选人和职位，政党就来帮助选民理解与识别。政党的内在一致性把可能是完全碎片化的各种利益汇集一起，这样，人们就团结在某党的纲领和主张周围。关键是选民有了途径表达意愿，使政党能推出候选人迎合其喜好。

再者，尤其是各种选举同时举行时，选票上候选人和职位五花八门，即便在单席选区也要选出五到十个职位，而若有很多职位需要填补或重选，那候选人的名单就更长了。若是比例代表制，即便在一个选区也可能有许多候选人参选，如此缺乏了解，选民怎么知道该选谁呢？这时政党名号就为选民提供了足够信息：哪些政党的候选人可能代表哪些理念与政纲，及各自代表的社会利益。

再说一遍，好事过头就可能变坏事。选举中若党派定位太死板，以致选举卡死在那里，那可能是很坏的事，它会造成政治流程的停滞。而如果多党体系中很大份额的选民确定认同某党或另一党，但有一定数量的选民态度流动，能带来政党轮替，并使各党伸手来争取主意摇摆的所谓中间选民，同时也能顾及政治选择的结构化。

政党还做什么？把选民选择与相争的政策诉求、意识形态或群体利益挂钩，假如有政纲，使政党更有结构、更明确定位。政党也激发政治兴趣，动员选民参加不同的活动，并使选民在选举间歇或选战期间信守政治进程。

可预测性

尽管各政党需要稳定，但也会有激发热情的兴奋点，政治生活也有其可预测性。每场选举大致都能知道参选人会是谁，也许到不了个人，但能预测哪些群体会参选，这就提供了选择框架，对可选的理念或纲领也能猜出一二。这样，不是每场选举都完全陌生。

想想另一选择，即没有政党、没有长期稳定的政党而每次选举都涌现一大堆新党，及一整套新选项，而选民必须透彻了解才能选择，那负担就太重，也会被弄糊涂，政治选择很难，政治兴趣也会降低。而老党不断消失、新党又不断涌现，民主往往不稳，因为政党没根基，不一目了然，定位不明，选民就无法通过其过往绩效来判断它们。

所以，过分强调自主、不停适应演变换新人，不仅党内，整个政党体系格局也如此，这对民主很不健康。反之，若政党体系完全僵化，尽管社会上的意识形态诉求有变，但政党被锁定位置，垄断了政治进程且新党很难兴起，很难吸引支持者，很难入场获得议席，这也不健康，因为成长中的选民群体被排除在选举和政治过程之外，感觉生分疏远。

所以哪种民主都需一种平衡：不断变化、自主、适应、灵活、新人不断涌现，但同时其根基也一定要稳。

◎59. 政党的花样

How Do Political Parties Vary

八大变量

现在看政党和政党体系有何不同？各国政党和政党体系有何不同特征？

1. 建制化程度

显然，最基本的因素是它们是否已建制化，这已讲过。考察一国不同政党时，在何等情况下，可以说它们是自主的、与时俱进的、并有内在一致性及组织结构复杂性？

2. 有效政党的数量

第二，政党体系有多大？范围多广？一个国家里有多少有效政党？“有效”是指一个政党能否受重视，无论组建政府还是立法表决时，该党在政治过程中有没有足够份量？即一个政党在选举中的实力有多大？有 0.5% 选票还是 5%、10% 或更多？组成联合政府时它的能力有多大？这种能力部分由于上述因素，部分由于不同政党的支持。某党的有效程度还取决于它有多大能力使其他政党重视它，就该党在参与选举、改变竞争性质、政治对话、向选民交待政纲、组成联盟及出台政策背后的考量等方面而言。总之就是有效政党的数量。

3. 意识形态强度

第三，意识形态对政党体系是否重要？若是，各党在意识形态上有多强和投入？这又要借用政治学文献中“金发姑娘现象”(*the Goldilocks Phenomenon*) 的寓意：不冷不热，要刚刚好。若政党缺乏标志性意识形态或纲领特征，那会怎样？要么仅代表族裔，后面会讲；要么是一群精英在争权夺利，投机取巧。人们很难了解真正的区别在哪里。甚至，政党缺乏意识形态可能会严重到只能靠人情、恩主—扈从关系、腐败、族裔或身份认同来吸引人。这都不利于民主的健康。

所以当不同政党能有不同执政理念和政纲诉求时，这才是健康的。然而，当各党的思想观点高度对立、其观点又非常好战且互不相容时，或制定政策过程中不能合作与妥协时，而且各党政策与立场互不兼容互不容忍时，正如总结之前讲的那样，所有这些都可能对民主非常危险。

4. 体系竞争程度

第四，可从竞争程度来考察政党和政党体系。先看政党体系，选举是由一党主宰呢（例如日本曾几十年一直由自由民主党主宰；博茨瓦纳的执政党几十年来一直没被击败），还是政党体系很有竞争性？并由多党轮流掌权？若有竞争性，是独大的两党还是更多政党竞争？此即体制竞争程度。

5. 极化程度

因素五，极化 (polarization) 的程度。它显然与党派意识形态的激进程度有关，会带来党派间极化，越来越极端，相互立场往往形同水火，不仅政纲分离、不相容，也可能在文化与心理上不相容、敌对和敌意。意识形态可以是很重要且有潜在危险的分立谱线，但也可以是以族群或其他因素而划分的。

6. 与其他层面的关系

第六，政党与其他割裂、如社会阶级和族裔的关系，要看是哪些维度决定并涵盖了政党体系。若是一维，通常要么是阶级、纲领或理念，要么是某种社会身份认同如地区、族裔或语言方面的差异。从李普哈特对共识型和多数型民主模型的对比中已看到，党派基础可以多维度，某些党派以阶级界定自己，另一些以地域族裔、还有一些则以领袖性格等因素来界定自己，此即第六维度。

7. 党内民主

第七是党的内部结构，是否民主？是否掌握在少数政党领袖与高层手中，他们让自己永在台上而不管监督与问责、民主合法性乃至基层党员的选择？成建制的政党较为强大、复杂、开放和透明时，民主质量就更高、更有生机、更开放，民主化程度就更高，这毫无疑问。党职官员是否随时间推移而更换？他们是否要对选举他们的人负责？党内官员的候选人由谁挑选？是党员们还是党内大佬们？以后会再来谈内部民主性问题，因为民主中的许多价值、目标和原则，都有相互矛盾的急迫需求，而太过重视某一方面，则可能会轻视其他价值。

8. 信守民主与容忍

最后，不光内部民主性，也看看外部民主性。竞争的政党间相互的容忍度是高是低？容忍不仅是找共同议程，也是彼此尊重，是否尊重追随它党或参与竞争的权利？这样才会形成相互安全体系。所以不同政党是否有足够的相互尊重、容忍、克制和信任，这无疑形成民主稳定与巩固的政党体系的必要条件。

◎60. 政党的种类

Types of Parties

接下来考察政党的种类、政党兴起早期的特征，以及它们如何与时俱进。

精英政党

政党开始时规模较小并有限，可想而知也并不特别民主。政党早期其实是精英聚会，包括当地名流、权贵、杰出的社区人士、地主和传统乡绅，常聚在一起结盟或参与组织，后来即成为政党。他们彼此结盟以追求政治权力，对抗与自己竞争的派系或团体。

早期政党不过是庇护主义式的恩主聚集体，每个恩主下面各有扈从，是庇护关系的政党，而理念或政纲则没多大区别。有意思的是，尽管美国在 19 世纪和 20 世纪早期的政党基础和动员方式有很强的庇护关系，至今仍微妙地存在，且在民主政治中不可避免，但美国早期的两大派系实际上已有相当明确的政纲与哲学上的分歧，后来发展成美国最初的两个政党，即联邦党人和民主共和党。

大众意识形态政党

大众意识形态政党的明显兴起，是在欧洲 19 世纪，开始有强大的阶级基础，特别是工人阶级中，社会党是典型的有大众基础与政纲的一体化政党。在 19 世纪，社会党或称左派工党不仅仅是政党，还满足了公民们的社会需求，大家一起相互合作甚至娱乐并互相帮助，政党甚至涵盖了党员生活的一切，而党员也自豪地携带党证。某些保守政党也这样做，只是程度不如社会党。这些政党在社会上有很深的基础，正式成员带党证、交党费、有大众支持的基础。有些政党不基于阶级，而是基于强烈的甚至排他的民族主义或爱国主义，但大众政党的最大基础是松散意识形态加经济利益加阶级认同，比如城乡对立。

大众宗教政党

我们看到 19 世纪的政党也有基于宗教的，所以有诸如基督教民主党，是多元化政党，容忍其他宗教，但保持着与教会有联系的宗教自我认同，因此更传统，在左右光谱上较保守。当然，若一新政党其宗教取向较好斗、不包容、排他，并强烈认为其信仰至高无上、神职人员应在政府里扮演重要角色、政府应顺从他们，这些党我称之为原教旨政党，是否信守民主值得怀疑。

当今的大众宗教政党也有非基督教的，或许是穆斯林的民主党，如土耳其正义与发展党，观察家认为是社会观念保守、受宗教影响但信守民主程序和容忍其他政党的穆斯林民主党。然而现在土耳其观察家们质疑该党对民主的信守，质疑它是否遵守民主规范，因有大量土耳其记者被捕，反对派和异议人士越来越不被容忍。

族裔政党

二战后还流行一类政党，常被法律禁止但现实中依然存在，即族裔政党，或基于身份认同的党，如代表某族裔、语言、地区或州，等等。当然，印度随着国大党全国主宰地位的消解，各邦兴起身份认同更有限的党派，代表更有限的群体利益，积极参与政治。

尼日利亚第一共和国出现过激烈极化竞争的政党，分别代表三个主要族群：伊博人、约鲁巴人与富拉尼人。当时三族各主导尼日利亚某一地区。伊博人在东部，约鲁巴人在西部，富拉尼人在北部。可想而知，如此环境下，党派、族裔和地区的分野正好重合，在该国联邦三个主要部分中，各由一政党独自统治，而这也加强了相应族裔在地区的控制地位，因此为控制国家中心的政治进程，三族互斗就愈发火热和极端化。而这种激烈的极端化在尼日利亚第一共和的覆灭中扮演了悲剧角色。那个共和国诞生于 1960 年 10 月，1966 年 1 月被兵变推翻，次年便是内战。

因此，一些国家禁止明显的族裔党，那是某一族裔的斗士，在政治进程中排斥和贬低其他群体。所以，当 1979 年尼日利亚第二共和国诞生时，宪法禁止明确以【目前的共和国也如此——译者注】族裔或

宗教界定的政党组织，以使政党游离于社会分裂之外，并让更广泛的不同身份的群体聚拢。后面讲族群冲突时会再细论。

选票至上的政党

前面讨论政党的清晰根基，或是族裔，或宗教，或身份认同，或国家某地区、阶级或经济利益。没有清晰根基会怎样？基于大众的政党仅仅为赢得选举，又会怎样？此即现代政党学者们所辨识的包罗万象的 (catch-all) 政党。其诉求五花八门，并可随时变化。但这些政党非常灵活多变，一切为争取所有摇摆选民并赢得、保住或尽快恢复权力。同样，当今时代我们会看到不一定基于阶级的政党。其意识形态不强，但有纲领指导、政策差异，也多少能与时俱进。其动力与阶级或意识形态关系不大，而是为赢选举，但其政纲还是有特色。

还有一种人格化政党与个人密不可分的选票至上的现象。可以说几乎没有例外，人格化政党发生在民主兴起或快速转型到民主的时候，一个政党领导人就是党的标志。但一个政党若要建制化，民主若要建制化并巩固，那么党的成长就需超越个人。更典型的是，人格化政党是围绕着当下或未来的独裁者在成长，如秘鲁 1990 年代早期的藤森、俄国 1999 年前后掌权的普京，还有同期的查韦斯。这些政党围绕着他们，是这些专制人格的投射，而不是民主的政党，只是政治合法化的工具和专制统治者的权力映射。

◎61. 民主中的政党体系

Party Systems in Democracies

按政党数量分类

先根据政党数量来讨论民主政党体系的类型。

一党独大体制（日本、博茨瓦纳、印度、南非）

可以有一党占优势的体制，正像一直说的日本和博茨瓦纳的情

况。在印度 1948 年独立到 1977 年，国大党一直胜选。领先当选制很好使，因为，正像接下来所看到的，在单席选区里相对多数当选规则下，国大党在议会选举中会赢得决定性的优势席位。南非自 1994 年转型，非洲人国民大会一直拥有决定性的选举优势。

两党制（美国）

其次是美国两党制，只有两党有机会，别的政党几乎没有任何机会在各级政府部门赢什么席位，遑论总统大位。

两党主导体制（英国、台湾、韩国）

三是两党主导体制，即有两个主要政党，比如英国有工党和保守党，但也可能另一两个政党兴起并对英国有些影响。当然，许多年来首次与保守党组成英国联合政府的自民党，会对两个主要政党的主导地位有些影响，尽管是比较温和的影响。要么是领先当选制，要么像台湾和韩国那样的混合选举制，有利于促成多数型政府，尽管有些共识型因素。

温和多党制（德国）

还有一种多党制，如在德国，二个主要政党，但别的党派也进入议会并能够影响政治过程。

破碎多党体制（印度）

有一种政党体系支离破碎，数十个党分别代表各种利益，但非意识形态诉求。这就是今日印度的有趣之处。某些主要政党间虽有纲领的区别，但主要还是植根于宗教、身份、甚至族裔等等的差异。

极化多元政党

另一种政治体制中有许多政党，各有特定意识形态，并且这些政党左或右的表现都比较极端。左右光谱上各政党分布在左在右，中间立场很弱，而有强力推向两极。其实，每个中左或中右的政党为寻求盟党以执政，都被迫走向极端。此即意大利杰出政治思想家萨托利【Giovanni Sartori, 1924-，专研民主理论与比较政治学享誉国际，斯坦福和哥伦比亚大学教授——译者注】所称的极化多元主义

(Polarized Pluralism)。

魏玛德国的民主崩溃

对此关注表现突出的著作，出自长久以来的政治学领军人物、美国耶鲁大学西班牙裔政治学者林兹，他的研究很关注民主政权的崩溃。在对民主崩溃的研究中，林兹深受魏玛德国 (Weimar Germany) 民主经验的影响。议会制曾存在于德国，从一战结束到 1933 年纳粹党极权主义上台。

我们看到，在讨论选举制度时，有某种极端比例代表制易于引起或易于容许极化多元主义，或者说政党在意识形态等光谱上的极度分裂。基于萨托利的视野，本人认为，这对民主极端危险。所以得避免此事，同样，我们不想要一种完全不成熟的政党制度。它一直没定位、无形态、无持续性。政党不断兴起、衰败、浮现新党，却无持久性和连续性，也就没有建制化。

族群政党体系

我们不期望在政治进程中出现有诸多危险的族群政党体系，若一方获胜，不仅意味着此胜彼败，而是此胜时其他族群将被排斥出局。若某团体觉得被排斥在权力之外，另一团体获胜并优惠本族同胞，那将很难维系一个相互安全体系。因此，族群体制的代价更加高昂。

斯里兰卡的内战悲剧

如斯里兰卡，有个多数民族僧伽罗人、另一个少数民族斯里兰卡泰米尔人，两三个僧伽罗政党彼此竞争的话，都自称本族类的大多数，并惩罚、排斥和限制少数族群话语里的不当影响力。多数族群的选票一旦拥有压倒性多数，将会把少数族群推向政治的危险边缘，并会促使少数族群退出政治体制。分离情绪就导致斯里兰卡的内战悲剧。杰出政治思想家、种族冲突管理学者霍洛维茨对此问题作了深入思考，本课将会持续关注他的观点。

◎62. 极化多元主义

Polarized Pluralism

四个关键特征

现在总览极化多元主义的关键特征，再反思当代政党制度的有趣困境，以此作结。极化多元主义有某些关键维度。

1. 两极分化

首先，在意识形态范畴中，有两极分化现象，中偏左和中偏右各党不得不朝两极靠拢，才能找到联盟伙伴。此即所谓离心 (centrifugal) 倾向。而政党体系内，应鼓励向中间靠拢，以寻找联盟伙伴和共同立场，即向心 (centripetal) 倾向，这样才能达成妥协、拥有治理能力，民主才能持久。离心力使民主难以持久，并会产生极化；向心力则使各方立场变温和、能妥协。

2. 没有横切分割

第二，没有横切分割。所以各党走不到一起，其党员不会在宗教场合互动，或像商会与社团成员那样联合起来，而是各党固步自封；正像尼日利亚，没有横切分割。

3. 竞相加码

第三，如前所述，斯里兰卡种族冲突，政治竞争中竞相加码 (outbidding)。这是什么意思？在意识形态领域，这是指政治光谱中有不同的政党，可能有较大的中偏左或中偏右政党，而这两种力量不能联合到一起，互不信任，且都走向极端。一旦走到极端，他们就必须战胜小党，以争取举棋不定的选民，否则会失去其支持，所以其诉求愈来愈极端。

4. 半忠诚

第四是所谓“半忠诚” (semiloyalty)，这是学者林兹用的术语，值得记住。我们知道，林兹对民主崩溃的大多解释，是说那不仅是由不忠诚于、甚至激烈反对民主的政治势力造成，给民主致命一击的往往是投机政党与政客。他们本应更信守民主，却用圆滑计谋，为获权

力，就乐意联合极端势力；为了联合执政，也乐意把橄榄枝伸向不民主的极端势力。

比例代表制导致极化多元

当极化多元主义显现时，极端势力也随之而来，其立场极端而不走中道，也就很难形成立法中稳定的联盟。如此情形怎么执政？这时政府很脆弱，各极端政党为获更多利益，经常使用勒索力进行威胁。所以，若用纯粹比例代表制，就可能让极端势力在联合政府中坐大。

此即极化多元加纯粹比例代表制的风险，因此设计选举制度时必须考量这一挑战。想一想社会割裂的构造方式，是否存在此种危险与可能？若是，应如何弱化纯粹比例代表制以减少极化多元的风险？

改革困境：党内初选的危险

最后回到民主，各政党要民主到何种程度？前面提到一种很棒的机制，对深化民主最有力、最能促进变革，那就是党内初选。为何要由政治大佬挑选政党候选人？不该是党员来挑选吗？在促使政党及选择候选人的民主化时，会激发更多热情、民主、人民主权，使民主更有意义、政治进程更加流畅、适应、更有兴趣参与。为什么非要控制它呢？

有个现象最近在美国越来越显现：在党内初选候选人时，都是谁出来投票呢？并非每人最终都去投票。规则不尽相同，有时初选可让独立人士投票，有时仅限于党员。但若仅限党员投票，那些更激进、更热情、可能更受意识形态驱动的党员就会出来投票。这就会有一种危险：部分中偏左和中偏右可能走向意识形态极端。这是初选的结果，是更受意识形态驱动的积极分子主导初选的结果。

相反，回头看，若由政治大佬们主选候选人，那大佬们又是谁呢？就是政党领袖，唯一目标就是赢。若想赢，就得挑选民调呼声最高的候选人，往往是能俘获中间选民人心的人。若想获得中间选民支持，立场就要向中间靠拢，就得推举观念不极端、而是靠向中间摇摆的选民的候选人。有时，且可能常常是，此候选人能在初选时吸引最多的选民，这在单席选区领先当选规则下尤其如此。

台湾的折中

到了某种程度，初选中有更激进的人物和候选人出现，这会使立法机构中党派互动变得极端化。我认为这是美国国会越来越政治极端化并造成僵局的因素之一。比例代表制也不例外，因为存在一种健康的可能，即选民参与选举本党候选人。若由此选出的候选人是党内激进极端成员，而又位于榜首的话，那他们就可能当选。

台湾可能找到一个折中，在定候选人时，既用初选也使用政治民调结果，由此决定谁是最广泛最受欢迎的人。所以，这也许是折中民主的两个重要目标的办法，既在党内实行“党员主权”的民主选择，又顾及党派在本质上实用主义与中道的需要。

第 13 讲 选举制度：多数型

ELECTORAL SYSTEMS MAJORITARIAN

◎63. 选举制度：多数型

What Makes an Electoral System - Majoritarian

前面笼统讲了各种政治建制，也讲了共识型和多数型两种民主政治建制设计之间的选择。我曾说，决定制度是共识型还是多数型，首要因素是选举制度。现在来细看各类选举制，多数型和比例代表制(或共识型)选举制之间的重大区别，以及此范畴内的许多替代方案。

多数型选举制

如前所述，多数型选举制更倾向于形成一个多数、有能力治理的政党，即便还得故意制造一个多数派，即把选票占相对多数变为议席占绝对多数。

领先当选

在多数型选举制中，获胜的是赢得最多选票的政党。在单席选区里，这些政党不一定要获得绝对多数，有相对多数就获胜。今天要讲多数型制度下的多种变形，重点谈四种，其他几种也稍带提及。首

先是单席位区相对多数制 (Single-member District, Plurality - SMDP)，也叫领先当选制 (first past the post)，选举只一次，谁领先谁胜出；其次是选择投票制 (alternative vote)，有时也称排序复选制 (instant runoff)；还有真正的复选制，即两轮选举制 (two-round system)；还有不可转移单票制 (Single Non-Transferable Vote)，就是常说的 SNTV。

◎64. 单席位区相对多数制：多数型原型

Single-member District, Plurality (SMDP)- a Majoritarian Archetype

单席位区相对多数制

多数型选举制度最常见于英国、美国、加拿大等前英属殖民地如印度、牙买加采用的制度。它是领先当选制，或叫单席位区相对多数制，国家被划分成了一系列单席位区，任何竞争者都可在这些选区内参选，得票最高就当选。竞争者可为某党成员，若允许也可为无党人士。但得票最多者获胜，无论是否过半，都实质上赢得整个选区唯一的席位。

优点：简单、负责、清楚

这种领先当选制有利有弊。最大的优势，也许除了造成多数派之外（以后会细讲），就在于简单性。管理简便，花钱不多，选民能一目了然：你投票给谁，谁就是你想要的本区代表。由此，候选人的政党，就是你希望能主导立法机关的政党。这明显趋向造成一党的执政多数群体。

缺点：代表性、策略性、族裔党

那它的缺点是什么？我们已开始讨论多数型和共识型两种建制设计的利与弊。领先当选制容易造成代表性不足，这并非无意的副产物，而几乎是故意加强多数派的权力，即便少数派所得席位比其他方式少些。另一缺点绝非故意，或是主要意向的副产物，即选民会被迫卷入策略性投票，而非真心投票。选民内心本有政纲或理念诉求由某党代表，比如可能是绿党，但绿党在全国的支持率也许不超过 5% 或

10%。于是就投票给本区有望获胜的政党。我们也看到在印度，领先当选制会鼓舞族裔党。若不同身份团体的地理分布集中，那么某政党就会想，我可以赢得这个选区，因为我的人民在这里。于是不太产生导向横切分割的激励机制。

实例：英国大选 1945-2005

现在看看选举的真实过程，1945 到 2005 年英国议会选举中它是如何运作的。两党制容易造成领先当选，也可说是两个半政党，本来是保守党和工党两大政党，后来又有第三党，如自由党，还有社民党，合并而成自由民主党。这里看到第三大党，合并的党，在表格最右栏。可以观察到，获胜党的得票比例与所占席位比例之间，差距常常很大。

这里看 1945 年，二战刚结束，工党赢得 47.8% 选票，席位却高达 61.4%。接着几次选举后，工党得票率更高，然而它却把政府控制权输给了保守党。后者得票率略低，但选票均匀分散到各选区，于是获得 51% 席位。

这里还能看到其他一些明显例子，一些多数党，没赢到过半选票，甚至差得远，却赢得大部分席位。1959 年 10 月保守党得票略低于 50%，席位却接近 58%。当然，若第三党卷入且选票很多，局面会更不稳，随后会讲。

再看 1974 年 10 月，工党得 39% 选票，只比保守党略高一点，却依然赢得了 50% 的席位。再看让保守党重新夺权的改革，撒切尔赢得 44% 选票和 53% 的席位。随后是保守党政府，并没有多强的多数选票，约 42%，却占 61% 席，接着是 58%，然后 52% 席。工党的得票与席位则降到 31% 和 25%。布莱尔上任得到 43% 选票和 64% 席位。对获胜的多数党而言，二者的差距是巨大的席位红利 (seat bonus)。这也正是多数型投票制的原意，即造成多数派执政党。另外，当第三党得到相当的选票，15%、20%、25% 时，若选票分布在大量不同选区，那就是选票转成席位时被大量稀释了。

1983 年撒切尔重新当选，第三大党得到 1/4 选票，不比工党少多少，但席位却只有 3.5%。最近他们的席位有所回升，也许得益于集中注意力于几个特定选区的战略。

有趣的席位红利

现在看英国 2005 与 2010 年两届大选的差异。这里有一些很有趣的现象。2005 年保守党得到 32% 选票和 30% 席位。工党在布莱尔最后任期的席位红利巨大，选票只比保守党略高，大约只多 3%，席位却高出 25%，这是多数党候选人在大量地区凭领先当选规则，将微弱优势积少成多而成的。所以 2005 年 5 月工党得 55% 席和 35% 选票，接着在 2010 年得票率降了 6%，席位却降了 15%，跌至 40%。而保守党得票上升不到 4%，席位却提升了 17%，议会席位从 30% 升至 47%。这是英国多年来第一次，由于席位不足以控制议会，就和自民党结盟。但在这两组选举中有意思的是，尽管自民党得票率第二次略升，从 22% 到 23%，但所得席位却较差。可是由于总体结果大不一样，保守党需要自民党这个盟友。可见，选举中所得选票的微小差异，可导致政党的议会席位比例的巨大不同，这就是多数型选举制度的本领，把些微的相对多数打造成绝对多数。

◎65. 选择投票制 - 排序复选

Alternative Vote - Ranking Preferences

排序复选制

如今，领先当选制不再是唯一的多数型选举制度了。另一种更吸引人，有了它选民就无需策略性投票了，也使其他政党、第三党更易崭露头角。这种制度叫做选择投票制 (Alternative Vote)，或即时复选制 (Preferential Vote)，有时也称排序复选制 (Instant Runoff Vote)，简写作 IRV，它有很多名字，如顺位投票制 (Ranked Choice Voting)，因为选民可排序其选择。

这同样是单席选区，但选民不再只投票给单一候选人，而是根据自己的喜好，在选票上从上至下给所有候选人进行排位，得票过半排名第一的就当选。若第一轮选票没人过半，就排序复选，将得票最少的候选人淘汰，而在第二轮重新分配所得选票，分配给选票上剩余的

候选人。若有人过半，排序复选就结束；否则，再次淘汰末位，直到选出赢家。

这一选举制被澳大利亚议会、斐济议会和爱尔兰总统大选采用，也受美国很多市政选举的青睐。民众喜欢选择，让更多候选人试试，而不仅仅是最闻名的候选人。而政府也喜欢这种不用组织两次投票的方法，否则财政和行政代价不小。对选民来说，连续两次出来参加投票，花费也不菲。

澳大利亚议会

前面提到，澳大利亚议会采用它。这张图片就是选票和投票方法指示卡。选民被指示先给执政党投票，也就是总理霍华德执政的自由党，先在选票上为自由党候选人排序，然后再随心意排其他候选人。这是澳洲选举新南威尔士的一个选区，可以看到总数，有 1 到 8，共 8 个候选人。也可看到这次选举中，排序复选了 7 轮才最终产生赢家。其步骤就是，先淘汰第一轮得票最低的候选人，将其选票重新分配，再淘汰下一个得票最低的，一直重分下去。

这里值得一提的是，第一轮得票最高的最终却没赢，因为数轮滚动中他没分到足够的票，反而是第一轮的第二名最终胜出。所以顺位投票制或选择投票制，不只看得到最多支持，也看不被大家讨厌。即使得到很大支持，但若多数选民讨厌他，就可能败选。这就迫使他走到选民中去扩大基础，即霍洛维茨说的为建立族群联盟而形成的票池，得去吸引基本盘外的、把你排第二第三甚至第四的选票。

优点

现在来权衡选择投票制的利弊。其优点还是在简单，尽管若不够信任选举机构，计票缺乏透明就会成问题，若用电脑计票，信心问题就更严重。选择投票制非常吸引人的一点就是，选民再不必作策略性投票了，可以按心愿排出第一候选人，若他最终没能当选，其第二第三候选人也能当选。你可以想象一下，这就使得无党派、第三政党候选人，有机会进入政治竞技场一显身手。如前所述，霍洛维茨描述的票池现象，鼓励在基本盘外扩大民意基础，也许是第二第三顺位选票推你上位。可以说，选择投票制或排序复选制下，选举前

已结成联盟，因为候选人得跑很多选区，接触不同政治诉求 (political preferences) 的选民，以赢得多数。

缺点

那么缺点有哪些？首先，投票复杂。不能只在党标旁按个手印就算投过票了，你必须能够读懂或理解里面的不同选项，还需会用数字，或至少可读懂并选得出第一二三位。前面讲过，点票也很复杂，选举管理机构缺乏透明度或信任，这就可能是个问题。选择投票制也有一些技术问题。若真有复选，最后获胜者可能并非两轮选举都能得到大多选票的那个人。所以这种流程会产生技术上的不可预知性，特别是当复选进入第三第四轮的时候。

◎66. 两轮选举 - 复选

Two-Round System - Runoff Elections

两轮选举制：两种情况

现在讨论其他多数型选举方法。最著名的一种已在法国实行了多年，即两轮选举制。又是没人过半，就得决赛，但不立即排序，而是再次投票，决赛定胜负。

此制有两种情况，都是一选区只有一人获胜。情况一：第一轮过半即能当选，此即所谓“过半决选”(majority runoff)。情况二：第二轮可以只赢得相对多数票就获胜，甚至有的体制在第二轮中会出现三个候选人。法国总统及议会选举就实行二轮选举制，还有一些拉美国家。

法国的例子

现以 2002 年法国某区议会选举为例。其中两个最高票是 43% 及 38% 选票，于是进入第二轮的决选。社会党候选人在该区以绝对多数胜出，他在第一轮只获得 43% 的选票。这也可以说是迫使第一轮的前两名通过决选，看谁能过半。

优点

两轮选举制有哪些优缺点呢？首先，比单席选区制它给选民更多选择。人人都可参选第一轮，若不成，你可第二轮投给其他人。选择投票制就没这个优点，即选民可改变主意，看看最后是哪两名候选人，若非最初选择，就听其新一轮辩论，重新思考、重新选择，最终做出选择。所以，选民可以重新做决定。另与选择投票制不同，选民没多大必要做策略性投票。你可第一轮投给心仪的人，第二轮再理智选择。当然也有问题，若可能进入第二轮的候选人你都不喜欢，派性又严重，你就可能作策略性投票，以确保你较满意的候选人进入决选。当然，像其他多数制一样，最终赢家得有过半支持。

缺点

那么，两轮选举制的缺点呢？首先，就是没有选择投票制的优势，花费大，因为要选两次，选民们得两次去投票站。此外，就像其他多数制，结果通常不成比例，最大党获得席位红利，损害到小党应占的席位比例。

◎67. 不可转移单票制

SNTV - Single Non-Transferable Vote

不可转移单票制

历史上日本一直用另一种选举制，有些年台湾议会选举也用此制，最近阿富汗议会选举也用，就是不可转移单票制。类似领先当选，但一选区多人胜出。选区大小不等，可能选出 3-5 甚至 10 个议员。若一选区多达 7 个名额，那 7 个得票最多的就获胜。不可转移单票制与类似选举制的差异在于，虽然同一选区可能选举多名议员，但一个选民却只能投给一人。可想而知，选举就会以候选人为中心，同党候选人往往不得不面对相互竞争的局面，这也使该选举制优缺点并存。

优点

相比单席选区相对多数决制，这种制度更能按比例代表各群体，使同一选区胜出多个候选人。若三党各有支持，就可制定有效策略，使每党至少一人获选。若选区够大，也能让小党、少数族裔党更有机会胜出。

缺点

但这非常复杂，要求参选党派和选民采取很好的策略，因为同一党的候选人之间有竞争，容易引起党内竞争和派系斗争，因为选民在同一选区只能投给一人，就没什么动力来组成广泛的联合阵线。若想按比例得席位，干吗还用此制？完全可用比例代表制或混合投票制嘛，这以后会讲。

以下是投票策略失败的噩梦：如某党候选人之间过多分散选票，该党就可能丢失本应赢得的席位，而选民也想让喜欢的政党胜出更多候选人，但又不能投给同一党太多的候选人，以至分散选票，结果相比其他党，该党很少人胜出。

此制十分复杂，需在选区内精确安排投票策略，所以台湾民进党就曾巧妙地将己方选民按生日划分，有效地经营投票。若民进党想在某选区胜出 4 人，根据选情民进党可获最多席位，若想在 10 席中拿 4 席，他们就将选民的选票在 4 人中平均分摊。怎么做呢？生日在 1 至 3 月的选民，投给选区中的某甲候选人；4 至 6 月的投给某乙，以此类推。

这个方法不太理性，它削弱了强大些的政党。这也正是阿富汗尤其总统卡尔扎伊选择它的原因，这样无需对付大党，他要的是强势总统操纵的侍从关系体系。这种制度对初行竞选的国家很有吸引力，其元首或各派大佬不真想看到强大的政党出现。

◎68. 其他多数型选项

Other Majoritarian Options

还有一些多数型选举制常造成超级多数派。

多席捆绑投票

一种是连记投票 (block vote)。也是一区选多人、以候选人为中心，但与不可转移单票制不同，一区有多少候选人就可投多少票，最高票那些就胜出。所以比不可转移单票制略微合理一点，但它可能成为不可转移单票制的大幅山寨版。

政党连记投票

最后是政党连记投票 (party block vote)。不能配票，比如投给某党三人，同时投给另一党两人或无党派独立候选人，并随意组合。在政党连记投票下就不行，会有一个像比例代表制下的政党名单，也许某区五个议员名额，各党都五人一组在该区参选，而选民只能投票给政党名单，不可投给具体某人。区别在于：某党名单得票最多，就赢得该区，该党五人全进议会。这分明是领先当选的夸张强化版。

新加坡有很多集选区 [group representation constituencies，中间一字原视频中误为 reservation——译者注]，选区大小不一，4-6 个议会席位。因此，人民行动党永居霸主地位，历届选举稳操胜券，议会席位高达 90% 或 92% 甚至更高，铁定绝对多数，还不是 60%、62% 那样的多数。铁证如山，如此多数实在令人不耻，活生生地展现了如何变多数型选举为一党独大。所以真要民主，就得避免如此悬殊的多数型选举制。

第 14 讲 选举制度：比例代表制

ELECTORAL SYSTEMS PR

◎69. 比例制简介、政党名单

Introduction to Proportional Systems - List PR

讲多数型和共识型政治制度时，已讲过多数型选举制（如领先当选）和各种比例代表制的大区别。比例代表制在各国，有的部分实行、有的完全实行。比例代表制类型很多，比例程度不一，激励政党体系碎片化或政治光谱多点分布，产生各种政治立场。

比例代表制一般特征

比例选举制的一般特征如下：多席位选区 (multi-member district) 内各党提交一份候选人名单，选区大小不一，有的仅占议会三五席位，有些则较大。有少数国家根本不分选区，全国就一个选区，如以色列，整个是个单一的全国选区，荷兰也如此，还有最近的伊拉克战后首届议会选举也是如此。我还会解释，各党在一个选区内获得的议席，与它得票比例尽可能一致，可按某种规则算出。在一些大选区，按得票分配席位不会出太大问题，因为选区大，就自然有较高的成比

例的可能性。选区规模越小，最后几席的分配就越难。因为选区小，政党又多，就成了半比例代表制，之后再解释。

现在看具体操作细节。

洪德额度：最高均数法

所谓额度 (quota)，就是保证某党可在某选区获得一席的得票数。我们马上会讨论一种额度制，即海尔额度制。另一种叫除数法，或最高平均数法，把某党在某选区得票总数除一串数，它们作除数，以获得分配席位之商数。它是更复杂的系统，然后选区席位根据哪个政党有最高的商数来分配。洪德额度制【D'Hondt Quota System. Victor D'Hondt, 1841-1901，也译为杭特，比利时律师、数学家——译者注】是席位分配方法的一种类型。

海尔额度：最大余额法

现在看海尔额度制【Hare Quota System. Thomas Hare, 1806-1891，也译为黑尔，英国律师、选举专家——译者注】。额度其实很好理解。比如一个选区有 10 个议员名额，再假设总投票数为 10 万。按简单算数逻辑，如果每个候选人的得票都相同，即 10 个候选人平分，每人就得 1 万张选票。于是不能要求任何候选人的额度高于此数，数学上不可能，这会使总票数多于 10 万张。所以，1 万票将保证一党有一席，也就是一党为确保赢一席所必须获得的最少或最多票数。因此，从作额度的那个票数开始。你用席位除总票数，得数就是初步额度。

现在来模拟一次得票分配。有 6 个政党，我们称之为 A、B、C、D、E、F，名称无所谓。若一党实际获得 4.7 万票，把这个数字除以一席需要的最少票数，就是 4.7。第一轮不满 1 万的赢不了一席。在初步计票中，党 A 赢 4 席，B、C、D、E 各赢 1 席，所以按额度算就定下 7 席，于是，还剩下 3 席需要分配。接着就得按额度百分比计算余额来分配席位。相对于其他方法，这一席位分配法略倾向于多数制。可把剩下的 3 席给最大余数的党，就是这里的三个党。最后 A 党赢 5 席，B 赢 2 席，E 得 1 席。

这就是此制计算结果。过会儿再谈技术问题。

优点

现在谈谈相对于多数制的优缺点。在讨论了多数型和共识型政府后，我们对多数制的优点应该比较能理解了。一般来说，共识型政府的优点是包容、公正、选票变席位更准确、更多的内在公平性、能让小党也进议会并占一定比例。小党若选票分散在各选区也无所谓，只要能代表某些人的情绪并进入最低的门槛，就也能赢得议会席位。

从以往经验看，比例制更能让妇女和少数族群有可能进入议会。国会中妇女比例最高的斯堪的纳维亚国家，全都是比例代表制，它们对此更开明。大家想一想，若要明确规定议会中少数族群和妇女的比例，强制规定一个额度，如一党必须至少提名 25% 的女性候选人，那么比例制就更容易做到，因为是政党名单制。若还是排序的名单制（下一节我会解释），就把妇女排在名单的足够高位，这样就能保证有些女性当选。因此，妇女当选议员最多的国家都是比例代表制，如斯堪的纳维亚国家。

而且，策略性投票的动机少了很多，在很成比例且进议会的门槛极低的制度下，就更没这种动机。选民知道其政党有足够选票进议会，每张选票都起作用。越不成比例（选区太小，或议会门槛太高），小党的党员就越可能在投票时要做艰难痛苦的策略性决定。我们知道，比例代表制有利于组成联合政府、让各党派分享权力。这会产生许多政党，他们必须协商形成联合政府。

缺点

比例代表制的缺点是什么？首先，政党数量庞大，这会造成议会中党派林立。这已在共识型与多数型政府中讲过。比例代表制是这个问题的根源。因为这种选举制是造成一个国家的政党制度、极化程度、政党数量与流动性的重要因素，比任何其他因素的影响都大。所以它很包容，很有代表性，但效率很低，甚至会造成议会僵局与死结。

而在问责方面，比例代表制和大量的政党导致很难问责现政府，因为许多党派在选举结束后可能意外走到一起，组成新的联合政府。选民投票时，没法预测投票给反对党是否真的会处罚现政府，因为你投的党也许最后参与组成联合政府，里面其他党却是你想处罚的，

因为它们也在上届政府中。

所以有文献称为“选举可识别性”（electoral identifiability）的实际问题，即选举前选民如何识别他想奖惩的是谁，及想在政府中看到谁，其实情况很难辨别。因此，很难预测新联合政府的组成，而且新政府可能更不稳定，部分原因是更多的立场极端的小党进入议会。

◎70. 政党名单

Party Lists

现在继续讲比例代表制的不同类型及其多种构造方式。也谈谈其不同形式、不同结构所代表的含义。有关比例代表制，首先有个问题，就是参加选举的各候选人是如何挑选出来的？

三种政党名单

各党通过政党名单被选择，但候选人又怎样挑选呢？这基本上有 3 种方法。一是所谓封闭的政党名单。那是党纪最高级别的形式，即政党提出一组候选人，以一定方式排序，选民无法改变排序或表达诉求，即对具体候选人的偏好。二是开放的政党名单，选民可以对上面的候选人表示偏好。三是自由的政党名单，选民甚至可跨党混搭。

1. 封闭名单

封闭的政党名单（closed party lists）基本上不对选民开放，各党决定名单上候选人的排序，典型的是在每个选区内排序，若全国仅一区，如以色列，一党可有 120 名候选人，即议会议员总数。候选人排在前几名当然会当选，一旦落到约 40 位以下，大多数党也知道赢不了那么多席，那只是表示礼节性地把他们列入候选人名单，将来也许有机会，目前则没可能当选。这种选制中，党魁与其他显要人物被排在名单顶端。而排序制中名单一般是封闭的，选民是支持某党而非某人。有时，选民支持排在选票顶端的人，是因为被其魅力吸引，但大多选民支持的是党、其象征、其纲领，而非任何具体的候选人。

封闭的政党名单对加强党纪很有用。若想政党强大，最好用封闭名单，它被二战后的德国、意大利，及第三波民主后的葡萄牙、西班牙等采用。这张选票样本是尼加拉瓜 1990 年代或之后一次选举的。我们看到候选人依次排在选票上，选民无法干预排序，他投票是支持某党名单，仅此而已。这张选票则是 1994 年南非转型后首次民主选举的。每个党领袖的照片印在选票上，选民看不到其他候选人。让我们看看非洲国民大会党的例子，照片有点不清楚，但这是曼德拉，除他之外我们看不到该党其他候选人。选民仅可投给某党，而没法挑候选人。

2. 开放名单

开放的名单 (open lists) 则很不同，选民可表达其诉求，可在政党名单中的挑选中意的候选人进入议会，能在政党名单上挑选候选人。在芬兰等国，选民必须挑选具体的候选人；在丹麦等国则具体的政党和候选人都可支持。

现在想象一下，开放名单意味着什么。若选民既能表达政党偏好（以此计算政党得票比例），也能或必须表达候选人偏好，那就可能引起党内冲突或竞争。因为名单上各个候选人将相互竞争，以最终进入议会，政党标签就不那么重要了，候选人的背景与魅力变得更重要，巴西与荷兰采用开放名单，尤为如此。这里，我们看到 1994 年丹麦选举议会的选票，大家可以看到，选民能在政党名单上选他们喜欢的某位候选人。

3. 自由名单

还有一种完全自由的比例代表制，选民不太常见到，叫自由名单 (free list)。它其实相当激进，违反了比例代表制的原则，允许选民跨党投多张选票。即所谓混合投票，选民可在候选人和多党选区中分配他们的多张选票。若愿意，他们可跨党分配手中的选票。

还有在某些选制中，选民甚至可投多张票给同一人，这叫累积投票 (cumulation)，例如瑞士，选民可给政党名单上某人投两票。

以上是政党名单比例代表制的一些类型。

非名单：单记可转移投票制

还有一种不用名单的比例代表制，叫单记可转移投票制 (Single Transferable Vote, STV)，用于爱尔兰和澳大利亚上议院选举。它很接近选择投票制，因为是排序的选择投票，但不是单席选区的、而是多席选区的排序复选制，候选人得票数必须达到进入第一轮排序复选资格的额度，不过无须过半，仅是所需额度。例如，5 人较量，每人必须得到 20% 选票。在较大选区这个比例甚至更小。在接下数轮中，达不到额度的候选人的选票被再分配，就如单席选区选择投票那样，不断再分配，直到填满所有席位。

此制相当复杂，它有选择投票的许多优点，即选民能表达偏好并对偏好排序。但在多席选区，偏好排序就太复杂，选民可能要排序很长很长的候选人名单，尤其是一区要选出 7、8、10 个席位时。

◎71. 混合型选举制

Mixed Electoral Systems

有几种方式可削弱比例代表制。可让比例制不那么纯粹，方法之一就是，纯比例制不再是唯一原则，不再严格按得票比例转换成席位。

两类混合制

选举制可修改为比例制加上多数制的逻辑，或多数制加上比例制的逻辑，或两者一半一半混合在一起。在混合选举制里，常见某些选区采用多数制规则，只选出一席；其他则用比例制。于是有两层选区。国家可划分出一些单席选区，再分出一些更大的多席选区。或更普遍的，很多单席选区，加一个决定各党议席比例的全国名单，这可称之为双层制：单席选区使用多数制，多席选区使用比例制。大多数混合制在国会有多层的代表。

不同混合制的重要区别，严重影响了比例的程度。一种是比例制

和多数制互不交流，另一种则有互动。前一种的某些席位由多数制选出，另一些则由比例制选出，所以称为独立混合制。后一种混合制是比例型和多数型的逻辑合一互动，其结果常常更倾向比例制，所以称为依附混合选举制。下面会举例解释。

1. 独立混合制

独立混合选举制有两套逻辑，互不相干，也无需协调；它们从不互动，所以有时也被称为平行混合制。

日本下议院大选 / 2012

日本修订后的选举制就是很好的例子。日本国会下议院有 480 席，又称为众议院，其中 300 席是在单席选区中领先当选，另 180 席则由比例制政党名单选出。

这是 2012 年日本议会大选结果，混合制的平行逻辑非常明显。这里第一行是自由民主党 (LDP)；还有民主党 (DP) 以执政党参选 2012 选举，但是受到很大的挫折；还有第三党日本维新会 (JRP)；还有些别的，但为简单起见，就只显示这三个党。现在看自民党。记住这里有两种投票，一种是 300 个单席选区的投票；一种是按比例制政党名单的投票。以下就可看出，这两种逻辑在选票比例转换席位时的巨大差别。

自民党

由于在选区投票中采取多数制，自民党得到所有单席选区 43% 的选票，但因为是多党竞争，且其得票在各选区分布均匀，所以 43% 的选票却赢得了 79% 的选区席位。当选民决定投给哪个党时，很戏剧性，他们可以表达偏好什么样的联合政府，在政党名单投票中抛弃了自民党，转投另一党，所以自民党只得到 28% 的票，而所得席位也仅多 4%，最后比例制席位为 32%。所以自民党 294 席中，绝大部分即 237 席来自选区席位。

民主党

现在看民主党，情况就截然相反，它在单席选区中得到 23% 选票，席位却只得到 9%，所以仅得 27 个选区席位；比例代表选票得

到 15%，席位得 17%。尽管选区席位数远超政党名单的比例席位数，300 比 180，民主党 57 席大多却来自后者。政党名单挽救了民主党，若听任单席选区多数制的摆布，民主党将会被彻底埋没。

日本维新会

日本维新会作为小党也类似，选区选举的席位遭抢，12% 选票仅得 5% 席；但其政党名单 21% 选票换得 22% 席位。同样的，日本维新会作为 2012 年日本大选中的第三大党，其 54 议席里有 40 席来自政党名单的比例制选举。这正是日本选制的本意，给多数制注入些比例制元素，从而削弱多数制的高效所伴随的残酷性。而注入的比例制元素很温和弱小，因为还是多数制为主。

2. 依附混合制

现在对比一下很不同的混合选举制，即所谓依附混合制，其中两个逻辑有互动。

德国联邦议院

比如德国即用此制，其最终是按比例逻辑分配议院各党席位，基本上两个因素同时发挥功能：首先，一党的议院席位数取决于比例制选举，而非单席选区的得票。请记住，德国选票有两张，一是政党名单的选票，一是单席选区的，就像日本。但在德国，二者不独立，基督教民主党若得到比例选举 37% 的选票，就应分得 37% 的席位，也许小党淘汰后，得到 40% 席位，那基督教民主党的议院席位百分比，就是它从政党名单选举中所赢的百分比。然后就要决定基督教民主党的候选人里谁当选议员。先看单席选区里一党所赢席位，再从州级的比例制名单上选剩下的席位填补该党按比例的分额。随后会看理论上的例子。这样的选举有时称为混合席位比例制 (mixed-member proportional system)，是混合的，但总体逻辑是比例制。

墨西哥众议院

另如墨西哥，单席选区选出 300 议员，比例制在 5 个 40 席选区选出 200 议员。在绝大多数依附混合制中，选民得投两张票，新西兰

也是这样，一张选单席选区的代表，貌似“领先当选”的多数制，但不按原意行事，而是总体上受控于比例制；另一张则投给政党名单，可能有选民没意识到它不独立，这张投给政党名单的票决定该党的议席比例。

理论上的例子

现在看一个理论上的例子，有助于更好地理解这一点。想象一小国，2.5 万选民分布如下：A 党在 5 个选区中各得 3000 票，B 党在每选区各得 2000 票。若用这个得票数来决定谁当选，A 党会得全部 5 席，虽只有 60% 选票。但想象一下，若两党在全国范围的政党名单得票分布与选区得票分布一样，假如共有 100 席，B 党就该获得 40 席，而 A 党获得 60 席。若全国都这样，A 党的 6 席就会从单席选区中获得 5 席，从政党名单中获得剩下的 1 席，以填满它 6 席的额度。而 B 党得益于这个依附混合制，因为它有 40% 选票，应得 10 席中的 4 席。但若这在全国重复，所有 4 席都来自政党名单，因为是少数党，没有一席来自单席选区的得票。

现在看另一情况，虽然也是混合制，却是平行制，两个逻辑独立，并不试图按得票比例分配席位。在选区里，5 席出自单席选区选举，而出自政党名单的 5 席按 60%-40% 比例分配。前面讲过比例竞选，按得票比例，A 得 6 席，B 得 4 席。而现在是独立混合制，A 得 8 席，B 只得 2 席，因为 A 党从单席选区中得到 5 席，而这一结果是独立的，然后按 60-40 分配，从比例名单得到 5 席中的 3 席，B 只得到 2 席。可见，不同的混合制对比例的影响可以天差地别。

日本民主党被抢

第二个结局对 B 党来说，好过根本没有比例元素。但它还是象日本民主党一样被抢，因为是平行混合制 (mixed parallel system)，民主党只赢得 480 席中的 57 席，而如果是纯粹的比例制，民主党可以得到 15% 票数，那就至少 72 席，若比例更有利，甚至可达 96-100 席。所以，选举制可以有不同的设计，在多数制与比例制之间取一折中，或者是偏向任何一方。

过剩问题

依附的混合选举制还有一个问题：若某党赢得选区席位超过了比例选举中的票数，那怎么办？若出于巧合或选举算法或人气很高，此党赢了 20 个单席选区的席位，但当人们给政党名单投票时，不喜欢该党领袖而选了别党候选人，因而该党的比例选举结果差到只能在国会有 15 个席位。此即过剩问题，某党所获席位过多，选区席位超过政党名单取得的席位数。这时，议会当选议员总数就得增加，以解决这种过剩。看这里，A 党在 5 个单席选区内都得 3000 票，按领先当选规则拿到 5 席。现在选票总数比例为 40-30-30，所以 A 党只能得 5 席。其实它只得到 40% 选票，只得 4 席，这就有过剩。它赢了 5 区，所以得 5 席。B、C 党各得 3 席，因为选票 30%。有个补充席位，只须增大国会即可。

◎72. 比例代表制门槛

PR Threshold

选举门槛

这回看另一种方法削弱和限制比例代表制的纯比例性，方式很生硬，叫选举门槛 (electoral threshold)，它决定一个党若要赢得任何比例制席位所需的最低票数百分比。门槛高低各国不同，可从没门槛 (只要赢 1 席的自然门槛) 到 2-3%，到德国的 5%，直到当今民主制最富戏剧性的选举门槛，即土耳其的 10%。

0% (荷兰、伊拉克、以色列)

若象荷兰那样只有一个选区，就没有门槛，结果比较纯粹，即如果按额度制度，其自然门槛就是选票的 0.67%，即 100% 除以 150 席。2005 年伊拉克首次大选也是全国一个选区，逻辑一样，100 除以 275。以色列 1947 年民主建国，最初选举也没门槛，国会 120 席，最低额度也和上述情况一样。

5% (德国)

德国二战后，其选举制度部分因为魏玛共和国时期极化多元主义酿成纳粹苦果，所以规定一党至少要 5% 的全国选票才可跨进国会门槛。政党进国会须满足两个条件之一：一、从比例制名单获全国 5% 选票，二、至少赢 3 选区才能进更高一层，即比例制名单。

10% (土耳其)

土耳其已讲过，门槛 10% 很高。波兰单个政党 5%，政党联盟 8%。以色列也逐步把门槛从 0 升到 1、1.5 直到现在的 2%，跨过才能进国会。虽不很高，但还是打扫了战场，迫使一些党派联合，否则就消亡。

2% (以色列国会选举 / 2009)

这是 2009 年 2 月以色列国会选举结果，得票转化席位比例相当高，因为，要记住，弱化比例制很高的总体比例的另一方法是缩小选区的规模，但若全国就一个选区，比例性就非常高。如果一些小党因为没过 2% 门槛而出局，大党就能获得多余的席位。所以，2009 年大选中战绩最好前进党，赢得 22.5% 选票，和 120 个议席中的 28 席，比例差不多。利库德党得 21% 选票 27 席，红利微薄。可见以色列非常按得票率变席位，这正是高度比例代表制所期望的。

副作用：扼杀小党、浪费票

设置最低门槛可以是扼杀小党的有效手段，门槛越高，效应就越武断。我们可能得面对这种情况：有些党派没能联合起来跨过门槛，它们误判了支持率，因而被扫地出门。门槛高到 10%（这不是件好事），选举结果可能就很难预测，会产生很多所谓“浪费票” (wasted votes)。比例制的浪费票，是指没起到作用，因各种原因某党不够资格拿到全国席位，或在一选区内没达到最低额度而赢得席位，或在全国没有到达最低门槛。

土耳其 2002 年，近半投给政党名单的选票浪费了，因为被投的党没达到 10% 的门槛。1993 年波兰选举有 33% 浪费票，被投的党没有达到两个条件之一，即单个党的 5% 门槛，和 8% 政党联盟门槛。大量投给非共产党的选票被浪费，这让前共产党得以在那场选举中重新上台。

◎73. 选区规模

District Magnitude

选区规模

选区规模是另一限制、缓解或约束比例代表制的比例化程度的方式。因此如前所述，以色列和荷兰两国历史上一直没有划分成众多选区。它们没有选区划分，整个国家是一个选区。

赢得席位的最小额度

选区规模 M ，从一个大数，如全国一选区 150 席，减到 10、5 或 3 席，制度比例化就较少。因为选区越大，制度比例化越高。为什么呢？是为了确保简明性，比例代表制中要被选入议会所需的最低额度，政党需超过的单个额度是：

$$1/(M+1)$$

若有一个 3 席的选区， M 等于 3，政党就需 $1/(3+1)$ 即 1/4 选票，才能确保赢 1 席。25% 的选票加 1 票将确保该党在议会获 1 席。因为若他们赢得 25% 加 1 的选票，数学上不可能超过三党同时在议会赢 1 席，即不可能超过三党达到最低额度，所以 $1/(M+1)$ 再加 1 的选票才能赢 1 席。而在 9 席的选区， $1/(M+1)$ ，就是 10% 的选票就足够了。因此若选区规模变大，从 3 到 9，到 29，那么某党赢 1 席的得票百分比在那选区就会下降，而能赢得席位的政党就更多。比例化程度就提高了，潜在的代价是加剧政党碎片化。此即建制设计者遭遇的难题。

选区规模与比例性

再次回到多数型与共识型政府之争。你想要政党数量少、直至两党制的有效率的政府呢，还是想要包容性？泾渭分明。

要降低政党进入议会的门槛，可以使选区规模变得越来越大。这样，一个党赢得席位的最小额度就会越来越小，制度也越来越具有比例性。在多数制中，选区越大结果越不成比例。这是单席选区多数制

和比例代表制之间一种奇怪的、违反直觉的差别。在多数制中，选区规模越大比例化越少。因为别忘了，那仍是领先当选，赢者通吃。

因此像加州这样的大州，美国几乎最大的选区，参议员只有两席，且每次只选一席，赢者通吃。加州在过去选举周期中要选出 53 个国会议员。2000 年民主党 33 人、共和党 20 人当选。因此可以说民主党人有 60% 的胜算，若某年仅选一个参议员，他就 100% 得到参议席位。因此大选区的潜在结果很非比例化。而比例制中大选区的结果会有更大的比例性。因此这两个逻辑正好相反，就看你要单席选区多数制，还是比例代表制。

四种方法减弱党派碎片化

那么回顾一下，假设你来设计宪法，相信比例代表制本质上很公平。你喜欢包容，希望各群体都有人代表其利益，但又想某种平衡，且担心政党极端碎片化。有何选择去限制、减弱党派碎片化呢？大致有四个选项，且可组合使用。

一、限制 M，选区规模，建立有利于大党的小选区。因为需更高的最低限度得票比例去赢得多席选区的选举。

二，门槛设更高，如 5% 全国选票，若比例制下某党赢不到 5%，甚至没资格获得议席。

第三尚未提到过，择一选举公式来决定选票如何按比例转化为席位。因有一种以上的方式来做利于大党。并且不必追求技术上甚至数学上迷人的方法，考察可供选择的各种规则，尽管有人听讲时可能想这么做。洪德算法 (D'Hondt Divisor System) 倾向于较少比例化。因为它有利于大党，2011 年突尼斯首次民主选举代议机构时就采用了。有最大余数的海尔额度制非常比例化，且倾向于小党，结果容易形成非常分裂的议会。

还有第四种已讲过，混合选举制，在多数制基础上缓解比例化程度。

比例代表制指南

从这些不同选项和方式中，能得出什么弱化的比例代表制呢？

小选区比例代表制门槛 3-5%

许多建制设计者倾向于较小选区的比例代表制。因为如前所述，选举门槛可以是直截了当的无情手段，尤其是较小选区，比如 5 到 10 席的选区。在一个 10 席的选区得赢至少 9%，也就是 1/11 的选票，就是超过选区 2-3% 很多的选票。

而且你仍旧有选票门槛的选择，尽管我个人不会建议高于 5% 的选票门槛。这已被德国那样的想告别过去政党碎片化、且有适中的多党制所证明。适中是就政党数量及政党意识形态特征而言，德国就很适中。

两层比例代表制

另一种方式是有一个两层的比例代表制。从小选区开始，但有可能造成一些小党赢得该选区席位。不过接下来再覆盖一层，从全国名单中挑选。那几乎像混合选举制，单席选区，然后从全国政党名单抽取一些席位。但这就只有一个半比例制多席选区制，来达到适度的比例化。然后用一个更高的比例化程度、以第二层即全国政党名单按纯比例制来分配剩余的席位，到此结束。这些形形色色的机制，可使选举建制如设计者所愿的比例化。

南非：哪位议员来负责？

结束前，还需考虑一些事情。选区席位规模 M，会因为其他原因变得重要么？

想想南非，那里半数的议会席位是两级系统的。一半议席来自省级名单，另一半来自全国名单。若一省有 20、30 或者 40 人在名单上，谁代表当地社区？单个议员和单个选民间的关系如何？当一个小镇有问题时，他们去找议会中这 40 人中的哪个？这是在南非，选民感情与本地事务及需求之间，所一直遇到的问题。哪个国会议员、或哪些并不多的议员认为自己应该对那些事情负责？一旦有 3 人以上，人们怎么保持对他们的追踪？当然可以像非洲人国民大会那样，

任意地对当选议员说你负责这个区域，你负责那个区域，做些分工，但如果国会议员与地方选民之间，不存在以票箱为基础的有机联系，这就很尴尬而不确定。

因此必须说，出于无关乎比例化、及进入议会的政党数量的原因，对于小选区，不论是单席选区，还是 3 席或不超过 5 席的，社区要能知道有一个找得到的代表对他们负责。

德国：较好的设计

因此一个国家可以在单席选区制上加一级，如德国那样；或者小选区，二级的全国名单制，或更大选区制，以使总体结果的比例如你所愿。因此我喜欢两级制与混合比例代表制，如德国那样。你得到一个既可以和选民联系、对其负责的、有一个或三个议员的选区，同时又有一个总体比例化的、在选票和席位之间保持平衡的制度。

就这些选择。建制设计者们有数量惊人的工具和方法，来分解、混合、搭配和界定，从而找到适合本国的政治制度，满足其需求和愿望，在效率、治理能力与问责、责任人可识别性之间保持平衡。既有代表的包容，又有结果的公平。

第 15 讲 族群冲突

ETHNIC CONFLICT

◎74. 为何族群对民主是个问题？

Why is Ethnicity a Problem for Democracy?

概念

我们一再注意到，族群是民主政治中最重要、最常见且可能最具破坏性的割裂之一。族群身份(马上会解释)是政治制度中的一种割裂因素，是一种聚合性的隔裂，并且极有可能造成感情用事、政治认同极化、甚至暴力。本讲我会解释其缘由，这将有助于理解某些缓解的方法。我还会着重讲设计政治建制时对此之考虑的重要性。

族群现象

首先，什么是族群现象(ethnicity)？它可看作是一大群人共有的一种身份认同，是别人的描述，且与生俱来；它是常见的特征性身份，用来描述别人；基于共同先祖神话，可能以语言为特征，某族群成员共用一种传统语言；也可基于种族，种族是族群身份的一种形式；当然也可以包括宗教信仰和习俗，以及宗教认同；甚至可为地区身份认同，即某一领土的人民共有的近乎神圣的传统和身份。

族群认同

事实上，任何可辨识的群体身份认同都可视为族群认同 (ethnic identity)。不同族群可以用外表、服装、当然还有语言和交流方式加以区分，其中语言最常见、最有力。还有人们的习俗、信仰和神话，统称为文化，都足以成为区分不同族群认同的重要方式。

为何是问题？

我们面对的问题是，为何族群现象对民主是个问题？难道族群真比其他区别（如阶级、政治目标或其他哲学差异）更重要？为什么族群对民主是个尤为特别的问题？我们用逻辑来思考一下。

以前讲过，民主关乎冲突，也缓解冲突。民主要求竞争和平而有规则，竞争和冲突不能越界。如果你想缓和并控制割裂，那么以前讲过，横切分割将发挥作用。这是指特定族群的人可能宗教信仰、阶级或住的街区不同，或同属一个工会的人有着不同的族群身份，于是，人们会关注不同的事情，也许会对不同的方面有同等的关注，而不会偏执一面、绝不让步，因为他们同时关注很多方面。

研究显示，族群认同的问题是，当它高度突显时，它会压倒所有其他割裂。虽然各种身份和关系混杂一起，但族群认同成了他们最关注的方面。这将导致社会非常深的分裂，及政治制度中按族群划线的极端化。于是政治上就会出现零和赛局的现象，即每个人都关注自己族群的输赢：若输了，还有什么动力参与政治？反正已把我这群排除在政治力量之外。

为何是零和？

族群划分触及许多象征性问题：族群能否进政治圈、有没有势力？哪个在社会政治体系中地位更高？更有价值、更有合法性、更被认同和更受敬重？哪个地位更高？这有什么重要？对自己族群势力是否够大、声望和影响力够高等等，为何如此在乎？

自我价值与族群地位相联

霍洛维茨在《冲突中的族群》(Ethnic Groups in Conflict) 一书中就族群的动机和情绪特征提出一个很有启迪的见解。此书前半部探讨

族群问题为何威力如此巨大。本讲大部分也取自或受启发于霍洛维茨的经典著作。那些对此问题有兴趣的同学，我极力推荐本书。

研究了社会心理学文献，霍洛维茨提出一个洞见：人们自然会把自我价值与所看到的自己族群的社会地位联系在一起。所以，我想，世界上才有那么多的足球骚乱。球迷认同他们的球队，若觉得其球队没被公正对待、被错罚或没受尊重，那么一旦输了球，他们就会发怒，因为那是一个零和赛局，也就是，有一支球队赢就有一支球队输。他们就会出于沮丧、愤怒和羞辱而情绪爆发。

了解了这一点，即人需要被认可、尊重和自我实现，理解了人们把自我价值与族群地位联系在一起，就大致了解了族群为何力量如此巨大、为何可能成为身份认同。

象征族群力量和地位

族群关乎象征，关乎团体力量和地位，比财富分配等问题更难达成妥协。当国会或议会的议员们在争论是否要重新分配社会财富的时候，是否要提高富人税率和穷人福利，这些问题都可以慢慢协商与调整，比如，先增加 10% 的税收而不是 20%，或最低工资先提高 5% 而不是 10% 等等。妥协方式多种多样，只要是有关数字、福利与政策，都可以慢慢调整。但是，如果是有关群体的地位和价值，有关一个国家的语言，即一种语言是否被定为官方语言，这就容易变成零和赛局。族群要么被承认，要么不被承认；不被承认就愤愤不平。

叠加割裂加深族群分裂

另外，族群常有所谓叠加割裂 (coinciding cleavages) 而并非横切分割。就是它与宗教、地区、阶级、地位、当然还有政党等重叠，并强化它们。一个国家的族群越是被人们的宗教诉求 (religious preferences)、政党界线、政治区划所强化，人们的身份认同也就与之相重叠，例如联邦成员；或是发现族群与社会阶级和经济实力相重叠，有的经济上更富裕，别的群体就更多集中在社会经济的底层。

所有这些都会使族群分裂更严重。现在，了解了族群会激发群体价值、群体力量与群体命运方面强烈的认同和感情，就也能理解同样会激发对受人宰制的强烈恐惧。某族群若感觉社会声望与政治地位

屈处下风，或只是与另一族群对立，而害怕若对手获胜，他们就会在权利与福利分配方面被边缘化，甚至永远被边缘化，那就没有一个族群会听之任之，尤其在穷国，谁掌控政治体系，谁就可能对极大影响力，来决定不同族群的社会经济步伐。

族群问题的象征性特征

达尔在《多头政治》(Polyarchy)一书中，就族群得出一个有力而耐久的洞见。

对方非人可残暴对之

他写道，由于族群和宗教群体之间的冲突深深涉及身份认同，及自我认同和群体认同，也由于这类冲突极易被看作威胁到最基本的自我及其价值，就视对方为恶意和非人的“他人”，并为其残暴的行为找到了理由。这洞见了为何族群间可突然爆发暴力冲突。因此族群割裂很危险，它危害到宽容精神与相互安全，使得竞争的族群建立彼此信任、合作与安全的机制非常复杂非常困难，尤其是当差异与张力都过大，毒化到政治体系与政党政治的时候。

族群问题无孔不入

霍洛维茨在其名著中提出另一极有力的洞见，揭示了为何族群身份比其他割裂更具政治爆炸性，我想比阶级割裂都严重，会渗入社会和政治生活所有领域：政治、国家、经济及公民社会的各种组织之中。当一国出现族群极化对立的现象特别突出时，你属于哪个群体？讲什么语言？那和我的身份与族群有关吗？这些问题在每个组织和政治论坛中冒出来。国会中有多少本族议员？我族成员有多少在政府为官？控制国家经济的各群体比例是否平衡？什么都要斤斤计较，比如某机构中领导层由哪族的人担任、权力平衡与否？政治、经济与组织生活中比比皆是。人们如此算计一切，在平衡与公正方面，当然就会极端追求代表性与公平而不可自拔，有些人也就可能觉得受了冷落、没被公正对待。这就是问题所在。

神圣化使其更具爆发性

霍洛维茨称族群具渗透性，渗进了经济、政治、社会生活各方面。

然后又被神圣化，搬出至上的道德观，指出什么值得捍卫和尊重，什么是亵渎、肮脏并应被排斥、与社会和机构生活隔离开。而人们常基于共同祖先的神话，而激发出强烈的文化规范，什么对、什么不对和无法接受，这使族群问题更具爆发性。

四个词形容族群问题

这就得出了霍洛维茨的结论：当社会以族群为突出考量时，也就是所谓的社会深度分裂时（这里指族群方面的分裂），族群和什么都有关，主宰了一切。威力巨大、渗透力强、激情澎湃、四处蔓延，霍洛维茨用这四个词形容族群问题，人们不可避免地情绪化，会在各个政治领域面对这个问题，而政治就会受到族群差异、怀疑和冲突的伤害。

◎75. 为何族群问题突出、情绪化、无所不在？(1)

Why is Ethnicity Salient, Passionate, Permeative?

现在细讲为何族群问题如此激情澎湃？是什么让它成为强大有力压倒一切的社会割裂？

1. 对政治精英有用

首先，也许首要的是，族群差异对政治精英们很有用。你若是政坛新星，民主刚建立或动荡不定，并无太多出众之处，就得找到办法来吸引支持者。怎么办？如何才能说服人们支持你？如何才能让人为你付出时间和金钱？他们若有社会地位和影响力，或是某些圈子的领袖并有人追随，怎样才能让吸引人们来力挺？并觉得你的胜出对他们很重要呢？

政治家若打族群牌，便能轻易获得现成而出于族群本性的强大支持，因为他可以向支持者勾画这一关联：我胜，族群就胜，社会地位提升，分享公平的政治权力与资源；而族群在政治与经济上的成败，将决定你作为族群成员的政治成败，决定你的社会地位，决定你的价

值与尊严是否被认可，决定你的教育、资助、工作等现代发展的机会，决定你社区的基建水平。这是发动支持和组织政治的有力手段。

2. 对民众有用

而族群对民众也很有用，可满足普通民众的某些需求，尤其低收入国家中，这些需求更迫切，其他社会联结形式未必能满足。

抱团取暖

首先，族群性提供社区中的熟悉感。这一点为何在低中收入的发展中国家尤其重要呢？在这些国家，不仅社会，而且人口结构、城乡面貌都正经历着大变革。在城市化的背景下，人们背井离乡来到城市重新扎根，他们如何面对城里的求职竞争？到哪安家落户？族群性可解决此类问题，提供精神与社会关系网，方便抱团取暖。因此，常见城市中的族群冲突会更为激烈、更有破坏性。城里各群族的人混杂在一起竞争，可能是头一次。在这种环境中，人们求助于同文同种的同胞，为的是看到熟悉的面孔，和某种社会、经济方面的援助，等等。

降低风险

顺此思路，族群性降低了经济、政治的风险与不安。不同群体一旦被置于同一竞技场，无论是在移民城市，还是新的全国政治体系中，人们要上中学或大学，并要在大学里表现优秀，若能得到同族帮助，并建立起社会网，就能多方受益，包括商业贸易、市场竞争、借贷和信用，保证他们贷出的款项得到如期偿还。所有这些都让人放心，降低风险，满足他们很强烈的心理需求。

帮助竞争

还有，在新经济或政治体系中，竞争权力、资源、市场等非常激烈。竞争权力和资源，得找可信赖的人合作、结盟、结成战略伙伴。族群认同对此作用巨大。因为同文同种同语言，会有一种莫名的归属感，活在一个大家庭中。你能相信同族人会帮你，在权力资源竞争中不会背后捅一刀。所以它对建立同盟很有用，大家够团结才可信赖，这给竞争带来优势，如竞选、资源控制、市场份额诸多方面。

调解争端

另外，你若观察一些族群组织在社区里的功能，会发现，新兴城市或类似地区，甚至传统社区里，族群都对调解争端有作用。传统环境中，依照传统惯例，各族群老人们具有听讼决断的权威，可按传统来听证、做出非官方裁决。而在城里，在缺乏其他渠道解决争端时，人们会求助于新兴的族群社团或社区，重建某种权威或某种争端调解机制，以求得社区的安定、可预测性及解决争端的有效办法。

心理需求

总之，族群现象有何意义呢？它是强大的社会工具和心理工具，带给族群许多实际利益，解决其诸多需求，其中尤其重要的，是在不稳定和竞争的环境中，人们以新的不熟悉的方式聚集在一起，借用美国人权领袖杰克逊的不朽话语，人们感到“了不起，有价值，很重要，有尊严”。当同其他族群竞争时，资源匮乏、前途未卜、焦虑不安，它让人们能得到同文同种、足以信赖的人的帮助，并获得竞争优势与安心。一旦同族人这样联合起来，就获得了个人尊严与价值，这也许是人们最大的心理需求。

◎76. 为何族群问题突出、情绪化、无所不在？(2)

Why is Ethnicity Salient, Passionate, Permeative? (cont.)

为何族群问题如此激情四溢，霍洛维茨还有几个解释。

3. 象征的重要性

基于群体价值的观念，族群可以是争取群体价值的工具或媒介。若要决定社会里哪群人最有名望最重要，就会看到，个人价值感是通过认识自己群体的地位来获得的，并通过比较其他群体来判断自己群体的地位或价值。所以，若不结盟，就可能不像其他群体那样被社会尊重，就可能得不到标志群体价值的权力和社会地位。没有群体价值，你也会自尊受损。

4. 群体焦虑

还有个老问题，就是恐惧被压迫。群体焦虑驱动激情，推动族群问题渗入社会组织生活每一缝隙。若害怕受奴役，害怕输掉对政治系统控制权的争夺，就输了经济，输掉对工会或学联、职业联盟等等领导权的争夺，你可能就会害怕：输了就万劫不复。你会焦虑。人们焦虑时会怎样？大量社会心理学文献指出，个人的焦虑感可以导致对其他群体的偏见与攻击，甚至是暴力攻击和暴力冲突。所以，族群问题因暴力倾向而愈发激昂。

5. 争取团体合法性

关于政治生活还有些简单事实：民主或任何政治制度中，都会争夺政治控制权，不仅党派与个人在争，支持党派与个人的社会群体也在争，所以，这些对国家控制权的争夺很容易变成对群体合法性的争夺。我们的政治地位怎样？若不控制领土或国家，我们在政体中就没有合法性，处于边缘，无关紧要，而其他群体就更值得来主宰吗？这就又混合了心理上的自尊、群体的社会位置和政治体制里的群体权力。

权力当然是种资源，可利用在国家里的权力地位来为自己、选区、社群和族群谋福利，在带给家乡更多开发项目、提拔族群里的成员到国家机关里工作、给他们更多机会获得奖学金等福利时，都很重要。但是，权力也有心理和社会的象征意义：谁在统治，哪群人控制着政治体制、总统宝座或政府行政机构。有人若真取得控制权，就可四处发出强大信号，认可社会各族群的相对地位、价值与合法性。而群体输家就会觉得是个问题，比如总统制，它被认为是零和赛局：官职只有一个，某群体赢了，其他人都会感觉自己没价值、没地位，没真正的政治合法性，自己输了，另一群赢了。

语言与群体合法性

在此背景下，若把语言当作争取群体合法性与地位的一部分，就会明白其重要性。语言也确认群体价值与合法性，可以既象征又实用

地占统治地位。设想一个多语种多族群的社会，比如印度，一个族群或其语言压倒了所有其他族群，因为说印地语的人多过任何其他人。而那些小语种的人会怎样想？必须学印地语，但那不是母语，他们就会感觉到不公平的竞争，在政府机关里、在外交部等等的政府职位，还有经济中的位置，只因一种语言被尊为主流，却不是自己的母语，就说得不好，甚至不想去学。所以各群体会竞争哪些或哪个语言被定为官方语言，用来开展商务和政府事务的语言，因为语言是最基本的工具、沟通交流的手段，它本身就有象征性价值，显示某一群体的社会价值。而语言也是竞争的手段。

精英操纵族群问题

必须强调：精英们对族群竞争、族群张力和怀疑加剧到族群暴力和极化的程度，要负绝大的责任。我们知道这很具爆炸性，知道人们往往会打族群牌，来争夺权力与资源，并让人感到恐惧、疑惑与不安。然而，什么将其推向暴力？研究族群暴力的人类学家博文【John Bowen, 1951-，美国圣路易斯华盛顿大学社会文化人类学教授——译者注】总结道：那通常不是自发的，而是由于上层炮制的恐惧和仇恨；最后驱使族群暴力行为的原因并不在大众层面，而是自私自利的领袖们在操纵，他们一直煽动，直到变成暴力为止。

部落主义煽动族群意识

政治学家斯克拉【Richard Sklar，加州大学洛杉矶分校荣休教授——译者注】研究了尼日利亚在殖民晚期和 1960 年代初独立初期的政党，对此他有一句令人难忘的话。他看到该国各族群的政客们成了新兴主宰阶级，毫不奇怪，他们会利用其特权和地位大肆敛财。但你不能对民众说：选我吧，因为我想致富。你必须说：选我吧，因为我站在你们这边，对付那些想欺压你们的人。或说：我会帮大家提高地位，取得竞争优势。或说：我们就该占据社会领导地位，我们群体需要被承认，而其他群体却没充分尊重我们的文化、语言和价值，所以我们要团结起来，其他群体对我们是个危险。

斯克拉用令人难忘的“部落主义”来描述煽动族群意识（那时叫部

落意识)的努力。它是阶级特权的面具,政客的外衣,表面以族群防卫或族群优势为名把族群煽动起来,其实只是精英们的争斗,真正为的是控制新生民族国家的财富。所以在此学科中,我们再次看到,若族群冲突极端化而异常激烈,从竞争变为暴力,那是精英们在拿它作武器,争夺权力与财富。

◎77. 族群问题一定零和?

Must Ethnicity be Zero-sum?

族群问题必定零和吗?这要看其构建框架是怎样的。而这就让我们进入下一讲,即通过建制设计来管控族群冲突,因为请记住,一般来讲人们不会仅持有一种身份,他们会有不同身份,可以是当地社区一个成员,也可以是辽阔疆土上一个大族群的成员,也可在国家层级有某种整体认同,也可以是一个工人、行会会员或学生,而不仅是尼日利亚的约鲁巴人、伊博人或豪萨—富拉尼人。那这些身份认同中哪个最突出、哪一层最重要呢?怎样通过政治建制设计来构建或重新构建人们的身份认同呢?他们如何看自己?

精英如何型塑身份认同?

我们也要问政治赛局是否零和?即精英们在追求什么?是把身份赛局塑造成双赢,在一番讨价还价之后大家都赢呢,还是赢家通吃,即必须赢得选举,输了就一无所有,赢了就有所有权力?所以这要求我们设计时要三思。

得斟酌政治制度设计会有什么激励机制,是强化族群身份并可能使各派更紧张更加互不相让呢,还是用横切分割或其他方法弱化族群身份,使身份认同更有弹性、更能容让?

族群问题如何威胁到民主的稳定

这就引出另一个问题:何时族群最可能威胁到民主的稳定?我们

如果弄明白了这个问题,那么在设计建制时就更有头绪来避免出现这些可能的情况。

1. 族群人口分布不均

情况一,族群分布结构是集中式还是分散式的?

集中式结构就是,只有少数几个族群的划分对国家重要。也许还有许多族群,但该国政治与社会的真较量只在很少族群展开,他们占全国人口大多数。例如尼日利亚第一共和。该国 1960 年独立时有着大量的族群,超过了 200 多个,但有三个居主导地位,占了 2/3 的全国人口,且只分布在三个区域。三族群各主导一区域:豪萨—富拉尼人(Hausa-Fulani)主要分布在北部,伊博人(Igbo)主要在东部,约鲁巴人(Yoruba)在西部据主导地位。我们看到,这样的族群边界的划分,更准确地说是地区边界的划分,多少强化了族群界限。其制度本可设计成带有分散式性质,因为该国有那么多族群,占全国 1/3 人口,但这种三区结构划分,把制度设计成集中式的,就不利于民主的稳定,它不断强化和叠加这些割裂,即族裔、地区和党派都按分界线叠加在一起。

2. 落后族群是原住民

情况二:不同族群间相对的经济力量和地位,是否有些群体被视为落后或不值得尊重、经济上比其他族群不够进步?

霍洛维茨还发现族群背景下政治不稳定的另一条件。那就是,原住民自认合法继承国家土地,但在经济上不够进步,在社会上没有其他族群有名望。马来西亚的例子常被引用。马来族占马来人口的主导,但印度与华裔人口经几个世纪的移民,已在经济上更进步,至少在该国独立时、及在马来西亚竞争性政治建制形成和巩固时期是如此。这让人口占多数的马来族严重不满,为何要在自己国家处于竞争劣势?而那就为冲突、对立及政治制度的重组创造了社会条件。

3. 族裔党威胁民主

情况三:很有可能威胁民主稳定的,是政党体系建在族群划分上。

回到尼日利亚的例子,第一共和时期,1960 年独立后到 1966 年 1 月军事政变,北部、东部和西部这三个地区,各由一个族群占主要

人口。所以，每区就有一个由主导族群组成的政党取得控制权，然后在首都拉各斯相互争夺国家政治控制权。显而易见，这个体制很不稳定。首先我重申，各种割裂相叠加。其次，当政党按族群来形成的时候，政党间的竞争就更加激烈甚至你死我活，因为所有群体价值与合法性都受到考验，不光党员的命运，整个共同祖先神话的族群的命运，都在互不信任其他族群的新政治制度下受到考验。这非常非常危险。现在来看另一现象。

4. 叠加割裂很火爆

情况四：各种割裂的叠加很有爆炸性。

当社会所有割裂，如党派、族群认同、区域结构、领土划分，都叠加一起时，无论什么问题都会引发冲突。诸如：联邦政府对各地方政府的权力，各地区之间的利益分配，为控制国家或地方政府的选战，不同族群的地位问题，当然在人口统计中会涉及。互相竞争看哪个群体最民粹主义，是否有哪个群体的人口占压倒性优势？1962、63年的人口统计在尼日利亚引发声势浩大、瘫痪社会的族群对峙。当党派、区域和族群像尼日利亚第一共和时期那样汇成一个巨大的对共同身份的割裂时，政治体制很难将冲突控制在理性范围内。

5. 精英煽动族群问题

最后，精英发动力量争夺权力，一个群体以族群身份团结起来。

这时，族群间对立情绪如此激烈，超出相互安全体系的范围。所以打族群牌，借用斯克拉的名言，是阶级特权的幌子，以调动族群激情、恐惧与怨愤，作短期战术以图选战优势，是非常危险的游戏，既不利于民主稳定，也不利于维护国家的和平与团结。

第 16 讲 管控族群冲突

MANAGING ETHNIC CONFLICT

◎78. 管控族群冲突

Managing Ethnic Conflict

激励机制另辟蹊径

看到族群认同为何是潜在而严重的、可能使民主削弱甚至瘫痪的致命问题，若束手待毙，那就太令人沮丧了，因为世界许多国家由于非常严重的族群或其他身份认同而分化。幸运的是，故事并未终结。政治建制设计可起很大作用来治理和控制这一挑战。请记住，前一讲讲到人们会对激励机制作出反应，当政客有动力鼓动自己族群的热烈支持，并为巩固支持而煽动起本族群的强烈情绪的时候，那对民主的生存和持续非常非常危险。但若能为政客建立不一样的更有合作性的更大激励机制，那就可能创造更利于民主发展甚至巩固的环境。现在来看怎样做。

挑战

首先还是从挑战开始：世界很多国家里，族群认同很顽固，最有

威力，可能造成极化的政治割裂。而民主制度既关乎冲突，又要求制约冲突。所以，若找不到途径把族群冲突管控并限制在一个合理的、能促进既竞争又合作与克制的范围内，就会像我们已看到的几个国家那样，尼日利亚第一共和的例子就很生动，族群冲突就会撕裂政治体系，甚至导致 1960 年代中期尼日利亚或近期斯里兰卡那种政治与族群战争的悲剧。

减少族群冲突的方法

那么，有何宽泛通常的方式来减少或抑制族群冲突呢？可考虑三个维度。一是社会维度，二是经济维度，三是政治维度。

社会方法：横切分割

社会维度，若能设法横切分割，使大家有不同群体的成员身份，族群认同只是其中之一，并且其他认同如阶级、组织、甚至宗教的分割横切了族群认同，那就会缓和调节后者，产生一个结构更复杂更有弹性和协商余地的社会。

经济方法：中产阶级

经济上，若国家正过渡到富裕中产阶级社会，尽管仍可能有族群认同，但我们知道发达国家中有两件事：首先，中产阶级庞大，若有暴力冲突，人人都会损失更多。即便没能控制政治体系，也有自己的生活、工作，能受高等教育，就不会那么绝望，其未来并不依赖于为自己和族群而控制国家。再者，较发达国家中，人们通常从属于多种社会团体。经济更发达的社会往往有更大量的社会组织，使个人从属多个社会组织，若其他条件相同，会更倾向横切分割。所以，经济更发达的国家也是更复杂的社会，有更多横切分割。而且，当人们融入更繁荣的社会时、其他条件都相同，他们更会宽容对待他人，更开放，更灵活。但问题是所有这些，更多的横切分割、更富裕的社会、更宽容更丰富多彩的生活，这都需要时间。

政治方法：制度设计

那么，过渡期怎样处理族群问题？那就是政治制度设计的用武之

地了。第三方面就是更快形成一种政治建制，以鼓励妥协，并在各族群之间产生“正和”而不是零和的逻辑。

族群冲突管控的黄金法则

下面讲族群冲突管控的黄金法则。若想避免零和心态，避免某些群体幽怨，即：觉得自己不重要、没价值、没地位、没影响力，在政治制度中没前途，所以应该反叛、从制度中解脱甚至砸烂它，那么，每个群体都需确保政治制度中的位置，有些权力、价值、角色、参与、能力，来处理自己的甚至全国更大的事务。

最大的危险：永久排斥

深刻分裂的社会最大的危险，是将某些群体永久排除在政治权力之外。换言之，持久的零和赛局中，较大群体赢得权力并持续掌控。较小群体竞争有相当劣势，他们失去权力并害怕永久被排除在权力之外。所以，找到某种政治包容手段很紧要。

权力不仅仅是控制

而我们知道，权力不仅仅关乎控制，在赋予一个群体合法性和价值认定时，权力还带有象征与实际的意义。各群体都想分得权力、国家中的地位，及控制自身事务、政治工具和资源的能力的肯定，不仅为实用价值，也象征性肯定其尊严、价值、合法性、群体社会地位。

不可无限分裂

他们若不能在社会里得到这些，就要成立自己的国家，因为那可以显示其重要性、和世界上其他语种与身份认同的群体有同等政治地位。一个群体若要觉得有价值、尊严与合法性，若独立建国成了唯一途径，当然这个世界会被无尽的分裂所困扰，国家分成许多块，还可能不会总是和平的，而且肯定会对民主和政治的稳定具有破坏力。

管控亚文化多元主义三条件

达尔提出管控亚文化多元主义三条件，我们来看一下。他的黄金法则如下，和我讲的有重叠。

第一，不应永久拒绝任何群体参与政府的机会，即要有所包容、

保证长期参政地位。

第二，群体间需要高度安全感，也即达尔的相互安全观：竞争群体间的互信、容忍和保证。他说的亚文化，即族群，群体间要有高度安全感。

第三，需各方对民主合法性具有广泛共同的信心。但共同信念即使存在，当族群冲突极端火爆时就可能改观。所以要在坚持这些普遍原则的前提下，看看怎样具体设计政治建制和宪法，来确保人们感觉安全、有足够多的渠道参政，或至少享有一份政治权力。

两位学者的方法

那么，怎样设计政治建制呢？首要的通行原则是：深度分化的国家要避免多数型政体。为什么？因为多数型政体是零和。某些人赢，其他人输。我们已看到，无论国家按族群分成两个还是多个群体，零和政治都非常危险，赢了的得到权力，输了的被困在政治荒野。

我们将看到，李普哈特和霍洛维茨这两位优秀学者，对通过政治建制设计来管控族群的观点迥异，但他们都赞同一个原则，即应该避免零和政治。如果是这样，那意味着什么？是不是说若要避免多数型的结果、零和结果，共识型越高就越好？比例制越高越好？这是研究李普哈特和霍洛维茨的不同方法时需要考虑的。

◎79. 两种方法：共识或票池

Two Approaches: Consensus or Vote-pooling

于是就有两种方法：一、共识型模式；二、票池模式，也就是改变激励机制的模式。

李普哈特：共识型

追求更加共识型的政府是不是更好？李普哈特说是，对于深度的族群或社群身份认同的分化问题，得承认族群问题是事实，无法改

变，无法通过建制设计变温和。但可政治解决，各群体按社会人口比例，分得一份权力和资源，然后各群体当选的领导人一起协商和分享权力。此即李普哈特的方法。

霍洛维茨：多族群政党

霍洛维茨的办法大不同。他说，不行，仅承认族群差异无法克服，于事无补，应探寻有创见的深层方法以超越和重组族群分割，而且能做到。比如，不要向族群党或宗教党的现实低头，多创造多族群政党或类似的联盟建构，使其更聚合、灵活、促成调和。

李普哈特的观点是，要承认族群差异、及需要精英的管理与代表，选举后当选族群精英需要一道组成联盟，达成权力分享的妥协。

票池促成选前调和

而霍洛维茨却不同意，因为他想要在选举前而非之后，就找到相互调和、团结和一种更大的政治赛局。他想要在选举过程他称为的票池中，培养合作与调和的精神，给不同族群政治领袖一些激励，以超越本族群的狭窄基础，进而寻求其他族群的支持。他认为这将出现各种族群调和，关系会更牢固更有韧性，较少依赖那些族群党中稳坐领导层的精英之间妥协，这些妥协可能在选举后就瓦解了。霍洛维茨想要更加稳固的调和形式。

精英共识很脆弱

霍洛维茨相信，极化的族群中，不能指望精英达成的调和协议巩固、真诚并可持续。他担心这种共识的脆弱性，随后课中将这种共识称为族群间的合群性政治交易。记住，若选举中有极化族群、有族群党在呼吁族群政治，那么精英们当选后会有很大压力去疏导这些差异和分享权力的焦虑。

选战易煽动族裔问题

当一场选战的逻辑是只单纯动员自己族群的群众，就给精英们动力去在选战中煽动族裔问题，为巩固基础而唤起族群自豪、恐惧和偏见，描绘他族想要压迫我们，发出激起自豪感和不宽容的讯息。换言之，若选战只关乎族群比例与选后族群间的讨价还价，那在霍洛维茨

看来，选举就很可能流于族群极端化，而这正是他想避免的。

◎80. 李普哈特·合群式民主

Lijphart - Consociational Democracy

共识型的真髓：分享权力

李普哈特回答道，当社会因族群严重分裂时，面对现实你该怎么办？若要稳定，就提供并保障权力分享，让每个团体能在政治上、经济上享有同其人口比例大致相当的资源。此即其共识型模式的真髓，它的成熟状态被称作“民主的合群模式”【*Consociational model of Democracy*，也译为“协和式民主”——译者注】，稍后我会阐述。

此模式关键是权力分享，李普哈特认为其本质也较好，与族群无关。他论证并提供证据断言，当权力分享模式基于包容性、权力分享和更大联盟，基于共识型选举制和比例代表制，而非多数型制度，并与族群冲突管控无关时，结果会更有内在吸引力，该制度带来更大的社会公平、更强健的经济效率。当然，北欧、荷兰、斯堪的纳维亚等，是他引用证据时的重要典范。当然，争议是这些模式在分裂严重的发展中社会可行吗？这个稍后辩论。

合群式民主四要素

先来理解李普哈特的权力分享模式中的几个要素。在早期著作中，他称之为合群式民主，并以荷兰作为参照范例，用四个关键要素定义此模式。

1. 大联盟

第一要素是，所有或大多数的党派都进入议会组成一个大联盟。极端包容性的权力分享，所有或大多数政党都进议会，每党按得票比例占有行政内阁里的席位。

2. 群体自治

第二要素是群体自治。每个身份认同群体有某种自治权，其管辖范围划分可按地域，也可按群体。按地域而言，这个机制很简单，就是联邦制，把权力下放给不同大区或州或省，即国家的下级单位。每个地区都由一个主导族群来统治，而且每个这样的地区对其自身事务有某些重大的控制权。另一方法是按宗教划分，在教育和文化相关事务方面，群体可以自治，甚至可有些司法权裁决争议，如按法律和宗教、族群习俗，来裁决婚姻、家庭相关事务，而不由更世俗的国家司法干预。以上就是群体自治的两种不同方式。

3. 比例制

合群模式的第三要素显然是比例制，是共识型模式的关键。合群式民主模式或普遍的共识型模式的所有其他特征，都取决于比例代表制，由此选出议会，按人口比例分配每个群体的经济资源、政治权力和政府官员的任命。

4. 少数的否决权

第四，有些不按比例，每个重要群体对修宪或重大集体决策都有否决权，只要认为威胁到其利益、或有违他们理解的公平包容的政治体制。于是少数派可阻止集体决策，其代表权大于人口比例。

以上是合群式民主的四个关键要素：权力分享与大联盟、各族群自治权、按人口比例分配议席等政治经济资源、少数群体的否决权。

◎81. 合群式民主的条件

Conditions for Consociational Democracy

八个必要条件

什么是合群式民主成功的必要条件？在一个严重极化、分裂、低或中低收入国家，这种政府形式是否可行？它是只在经济更发达的环境（如欧洲）才行得通，还是许多地方都可行？李普哈特提出 8 个有利于合群式民主成功的条件，甚至是其成功的必要条件。这就来看看。

1. 各群权力多重平衡

第一，是各群体间权力有多重平衡。即没有任何群体占压倒性优势、或相当大的人口和势力优势。

2. 没有叠加割裂

第二，没有累积性因素，即各群体间没有叠加割裂 (coinciding cleavages)，比如国家经济势力掌握在一个或少数几个群体手中，而其他群体则在经济上有很大劣势。李普哈特认为，当族群的经济利益与经济匮乏相重叠时，不利于成功的权力分享。

3. 群体数量不太多 (3-5)

第三，群体数量不太多，有 3、4、5 个主要的身份认同群体。若群体太少，如 2 个，体制可能对半分裂并极化冲突；若太多，就太复杂和碎片化，李普哈特认为这让权力分享很难成功。

4. 人口相对少

第四，人口相对少。人口数量小，精英们更可能彼此认识，并相互有个人交往，且分享某些共同之处，交往中各自利益冲突可能会少一点。因人口有限，精英们能彼此面对面交往，这就更可能出现相互安全体系。

5. 忠诚于民族国家

第五，对民族国家超级忠诚，更能维系合群式民主体制。因为某种认同为各种身份认同群体的领导们和追随者所共有，其中首要的是对民族国家的忠诚或信守，一种有价值的认同。

6. 外部危险提升忠诚

第六，外部危险提升对国家的忠诚。身份是流动的，你可同时有多重身份。问题是，哪个更重要？哪个更突出？如果在政治大环境中，国家的权力和资源的争夺最显著，也许族群身份更突出。但比如印度与巴基斯坦两国间将发生国际冲突，印度人和巴基斯坦人也许就更可能从族群分歧中升华，因为对国家的忠诚和国际割裂就会更突出。所以有外部威胁时，人们往往会以共同的国家忠诚走到一起，那很管用。

7. 族群区域集中

第七，而族群的区域集中性也有利于合群式民主。为什么呢？各群体若区域集中，就能按区域授权。这比群体散布全国各地，按区域分给它们真正起作用的权力和资源，就容易得多。对基于区域的身份差异，可看看联邦制。其中某些政府功能和决策因素，如国家财政资源分配，下放低一级的区域政府，也就是以族群为基础的地区政府。

8. 妥协与调和的传统

最后，从前是否有过妥协与调和的传统？如果一个国家尽管有族裔分割，但精英们曾成功地妥协与商讨，把零和的政治赛局变成正和赛局，这就有了一个文化与历史的背景，合群式民主可能就更可行，更能成功遏制因族群等因素而造成的分裂。

◎82. 评估李普哈特合群模式

Evaluating Lijphart's Consociational Model

现在来评估李普哈特的权力分享模式。

必要和有利条件

可提几个问题。首先，李普哈特的八个有利条件常适用吗？常能找到多群体中有多重权力平衡而没有叠加割裂吗？群体数量不大而人口数量相对较小吗？这也许在某些国家可找到，但若要求人口较少而群体不多，那尼日利亚、印度、肯尼亚、巴基斯坦怎么办？这些国家人口多，且有各种身份认同群体，就看你如何看。还没有叠加割裂，可以说是有利条件，没有群体在经济上社会上不同等级，但从有些国家殖民时期的经历看到，有意或无意，引入了群体的差别，部分由于不同群体受益机会不均等，如教育现代化、市场经济发展等等。所以这第二个条件经常达不到。

继续看这些条件。若坚持要有对民族国家的首要忠诚、靠外部威胁来提升国家团结、族群要有区域集中性、尤其要有妥协与调和的

传统，就可批评道，若所有这些条件都齐备，为何还要合群式民主？换言之，反驳论点就是，如果合群式民主的先决条件已如此齐备，对身份认同冲突有足够的缓和与制约，那就真没必要从头实行合群式民主。

评估权力分享模式

所以这个反驳是说，其逻辑有点循环：达到条件很难，而真达到时，也许就无需完整的合群式民主来管理族群冲突了。

还有一个哲学性的基本问题：达成大联盟是不是件好事情？记住达尔《多头政治》一书的副标题“参与和反对”，若作为竞争产物的反对派是民主的关键角色，若选举后反对派就消失了，那么当它融入大联盟后，民主有何质量？这对民主健康吗？

还有其他反对意见。若竞选后严重依赖精英们解决分歧，达成大笔交易，这在多大程度上剥夺了公民的政治自主、主导和权力？而这是否造成软弱低效的脆弱政府，因为联合政府过于庞大，并因互相指责和阴谋，而总是处于解散的边缘？

所以有个大问题：这样明智吗？即，按合群式民主的逻辑，明知族群难免持续的深度分裂，却又建立政治制度，在这些族群分裂和边界的基础上实行比例制和组成大联盟。

霍洛维茨的批评

霍洛维茨在《冲突中的族群》(*Ethnic Groups in Conflict*)中批评李普哈特模式，用一句话很好表达出来：那些由族群分裂形成的政党加剧了分裂的深度和广度。他说，合群式模式的权力分享不是可持续与可靠有效的减弱与管控族群差异的模式，它加深又扩展了族群差异的极端化，造成一种非常虚弱、容易坍塌甚至暴力极端化的架构。

◎83. 权力分享

Power Sharing

二种策略

有何方法可将合群式民主引向更好方向？对此有两种可能的回应。一种考虑到现实，修改了合群主义。现实条件往往不那么理想，完全的合群式民主模式或难实现，或无吸引力。第二种策略是干脆摒弃它，追求其他方法，如霍洛维茨的理论。那么，怎样修改合群式民主呢？或，怎样让它逐渐变得更灵活，或采用混合方法？这里看看印度共识型民主的混合模式。

印度联邦制

印度是联邦制，有相当的权力被下放到了低一级的政府。这些地域单位有很大的族群同质性，这是印度各邦语言重组的结果，以便用安全感和认同感来创造更同质更凝合的单位。

其次，印度有惊人的事实上的比例制。这怎么可能？印度是多数型选举制，但因不同族群按地域集中分布，于是单席位区制呈现出高度的比例代表性质。族群党在各自的选区胜出。这些选区的人口数基本相似，所以每区选出的代表数大致相同。各族群所赢选区比例多少合乎其人口比重，若主导 20 个选区，那就可能赢得这 20 区，这样达成的比例虽不尽完美，但也差不多。

第三，有某种相互否决权。因为执政联盟的动力让很多较小族群发觉联盟的方向与其基本利益冲突时，可以退盟。于是，因为需要形成并维持议会中的多数派，而政党体系分化又相当严重，就让较小的政党能阻止大的变动。执政联盟虽很大，但还不太离谱。

◎84. 霍洛维茨减少冲突的 5 种机制

Horowitz's 5 Mechanisms to Reduce Conflict

现在更深入看一下霍洛维茨的模式：通过寻找能带来更多正和的政治建制设计选项，来缓解或控制族群冲突。霍洛维茨从头就阐明了政治建制能抑制或减少族群冲突的五大机制。

1. 分散族群冲突

第一个机制就是分散冲突，即把冲突由中心向四周扩散，增加权力点，分解大族群为小群体。

2. 加强内部竞争

第二，强化族群内团体之间的冲突。这是一种制造横切分割的方法。达到这一目标的方法之一，是预留特定职务给特定族群，于是同一族群里不同成员就会为该职务而互相竞争。另一方法是把权力下放到地方，因为一旦权力下放，无论是分区、州、省或地区，这个地方同一群体里的成员，尤其是同质的团体的成员，就会为在政治上控制这一地区而彼此竞争。

3. 创造激励机制

第三是为族群间合作创造激励机制。这会有哪些？有一个就是我们已讨论过的选择投票制。请注意，霍洛维茨为何如此偏爱此制，并视之为可能促成族群调和、或他称为票池的激励机制呢？

票池

其逻辑是：若不想让族群政治领袖感到其好处和算计仅仅是发动本族群民众以在选举中获胜，而想让他们开阔视野，看清长远的自身政治利益，使其需要赢得其他族群的选票，但为何这些族群不把票投给自己的族群代表或领袖呢？

此即选择投票制逻辑的英明之处，它也叫排序复选制。若某选区

有多个族群，一党需得过半选票才能胜出，若在第一轮没法做到，该党就需要考虑争取其他族群选民的第二甚至第三顺位选择的选票才能过半，即 50%+1。若该党所为仅是为巩固本族基础而肆意诋毁他族，将其描绘成恐怖的形象，那他们是得不到过半数的支持的。

所以若想在选择投票制中吸引到选民、包括非本族选民的第二、第三顺位的选票，这就要靠票池了。因为这时，他们需要在选举之前就建立起更广泛的联盟，才能保证他们的胜出。霍洛维茨认为这在多族群制度的总统大选中尤其动人，各党皆需广泛吸引各族群的魅力才能赢得全国大选。

尼日利亚

还有另一途径可激励族群之间合作，这在尼日利亚总统选举中曾用过。在尼日利亚，若总统候选人想在第一轮胜出，不仅要过半，还得起码在 2/3 州得到至少 25% 的选票。这么做目的何在？别忘了尼日利亚 2/3 的人口由 3 个族群组成，剩下的 1/3 是其他小族群。所以若想当选总统，就不能单单指望一两个族群，以为只须动员集中全国这部分人，而可不管其他的选票。因为得在 2/3 州、即 36 州中的 24 州达到 25%，这就再次意味着必须打造更广泛的跨族群联盟，形成某种相互安全，以便能在地区得到其他支持基础。

4. 鼓励利益结盟

第四种减少冲突的机制是鼓励族群利益以外基础上的结盟，这样，阶层、地区、领土就与族群身份脱钩，而这就遇到设计联邦制的挑战，即各邦的界限不仅纯粹按族群划分，而是把大族群化整为零，以便联邦制下各部分的不同利益产生交集，而不总是在同一族群的基础上。

5. 减少族群差异

最后一点，通过社会政策来减少族群差异，以消除族群间在经济成就和机会上令人痛心的巨大差异。当然，这一宏大机制是对少数族群的平权法案 (affirmative action)，不仅美国，全世界也有多国实行，

如马来西亚和印度。政府故意优待缺少关怀的阶层，在印度称为落后种姓 (backward castes)，提升其地位至相对平等的待遇，使其得到教育和经济成就上更多的机遇。马来西亚占多数的马来族在历史上经济竞争力较差、教育程度低于平均水平，若得到新的特殊待遇，就可减少在经济成就和竞争力上的差异，让各族群达到相似水平。

此即霍洛维茨五大机制，由此通常可通过建制设计来管控或缓解冲突。

◎85. 善用选举制度

Using Electoral Systems

五大可能目标

现在，我想更具体地考察选举制度。它能做什么？许多方面，选举制度真的是最灵活的建制设计工具，它能产生非常强的激励，而且，改革和创新选举制度也较容易，不像其他情况需要宪法修正案。

1. 分化族群支持

现在再跟着霍洛维茨的思路，探讨各种选举制可能起的作用，及在管控冲突方面可以追求达到哪些目标。原则一，分化一个或多个族群的支持。若有几个大族群，要设法激励其相互竞争，这样就不会出现一两个大族群控制了整个政治体制的局面。这实际上通过选举制很难做到。

2. 缓解族群对立

第二，缓解对立，族群间协商，此即选择投票制、也叫排序复选制的妙处，这样竞选议员的候选人就得争取其他族群选民的第二第三顺位的选票，这使得他们在族群问题上持比较温和的态度，立场更灵活、倾向族群间对话，因为若想组成政治联盟，就得这样做。

3. 鼓励多族联盟

第三，鼓励多族群联盟。对此已看到选择投票制的作用，另一方

式也值得探讨，即在多族群多席选区内，就是选区内有不同族群，要采用比例代表制。为什么呢？因为那种情况下，若政党要想在多席选区发挥最大潜力，就会想在其名单上加上并非人口优势族群的候选人，也许他们最能代表该政党。他们想成立多族群的联盟，以便在族群杂居多席选区尽量多赢议席。

4. 保持灵活流动

第四，要让选举制度保持流动性与多极平衡，以防止极端化，在此，票池现象当然再次发挥作用。

5. 减少不对称性

第五，选举制度最好能避免让某些选民有委屈和族群不公平感，减少得票与得席的不对称。连霍洛维茨都认为比例制值得追求，它对各族群公平、包容并能最好地管控冲突。

伊拉克：设计冲突后选举制

既然考察具体选制，那就看看伊拉克这个深度分裂的社会在 2005 年 1 月第一次国民议会选举时，如何选择竞选制度。当时讨论过好些不同的选制：单席选区制、排序复选（在多席选区更成比例的选择投票制）、不可转移单票制，即在日本和阿富汗实行的不可转移单票制，其中选民只能投票支持单独一个候选人。

政治可能性

所以有多种选举制度可供伊拉克选择。不仅要挑选在统计和激励上最佳的构建政治的竞选制度，而且民主和选举管理制度都是新的，伊拉克人民刚刚摆脱几十年独裁统治，对政治建制没信任。因此选举制应很简单而公平，这样人民就能信任选举结果，并合理而恰当地估算怎样投票才能得到想要的结果。而比例代表制就有这个大优点，相当简单、一目了然。

多数制危险·哪种比例制？

2004 年，伊拉克的宪法和建制设计者及国际咨询专家在争论这些问题时，都感觉避免多数型零和结果对选举制度极其重要。而按当

时伊拉克政情，采取比例代表制很必要，这样才能吸收不同群体到制度中去、照顾到不同群体甚至较小族群的利益，并能建立包容的政治秩序，使各群都决定用和平政治竞选谋利益，而不是暴力或反制度的行为。

纯粹比例代表制

所以在 2005 年 1 月为政治新秩序下首届议会选举设立的选举制，挑选了尽可能简单的一种，按全国政党名单投票的纯比例制，无需门槛。每个政党提一个全国性名单，选票上甚至没描述候选人是谁。这样，每个政党得票多少比例，议席便是多少比例。每个政党的议席比例与该党的全国得票比例对等。这在比例性上很棒，包容性十分出色。但若每党仅仅提出全国性名单，政党名单及象征就是给选民的唯一选择，而不管每个选区的候选人是谁，这会强化族群认同和撕裂伊拉克的教派分割，库尔德人对阿拉伯人、什叶派对逊尼派。选民是根据对大群体象征的认同而投票。

结果 2005 年 1 月制度很包容，但也加重了极化，因为赌注就是在不同象征间做选择，象征必然被解读为身份认同。

双层制

还有另一种选择，选举制度文献称之为双层制。第一层，整个国家划分为多个大小适中的多席选区，选出所有 275 名议员中的 220 名。第二层，按各党所提全国候选人名单，选出另 55 议席以确保各党所占的比例不至失调。请记住，在多席选区里，选区越小，比例性也越小，所以一些小党在按得票分配席位时就不划算。若有第二层，即给政党名单投票，就能大体保证各党所占议席的总比例和其得票比例相匹配。但没被采纳，因为他们要全国名单的纯比例代表制，不惜强化群体身份到生死边沿。

伊拉克人已察觉这种制度既造成严重极化，又带来许多国家都面对的不分选区的问题，即在政治系统中人们没有可求助的议员代表其地区。所以伊拉克人民决定，在新宪法下，于 2005 年 12 月的第二次全国选举采用双层制，就像刚才讲的，有 230 个议席从 18 个多席选区、即 18 个省份选出，再通过全国政党名单选出 45 席。此制也许更

好，尽管那时因前次选举，族群认同已经相当牢固地定型了。

现在，让我们继续考察这些选举制和其他建制的设计，看它们如何管控族群冲突。

◎86. 族群冲突管控：原则与手段

Principles - Instruments for Ethnic Conflict Management

四个原则

下两张幻灯片讨论不同的建制设计，看看这些政治建制的手段在管控族群冲突的四功能或四原则上各自发挥的程度。

第一，是避免零和政治，即防止任何族群主宰一切的局面。

第二，保护族群权利，确保每个族群都有尊严和安全感。

第三，培育横切分割。

第四，分散政治冲突点，以释放对政治中心的压力。

选举制度

首先看看选举制度。它能发挥什么作用？它有两个非常重要的功能。首先是避免多数制结果、进而零和政治，选举制越按比例就越可能做到这一点。它还能培育横切分割的出现，这也会避免族群排斥，而排序复选制是做到这一点的有力方法，比例代表制较难做到，因为它往往会按族群聚集选民，但在多族群中等选区，比例制会使政党跨越族群界限而形成聚集。

行政构架

行政构架能起什么作用？议会制政府能促进联盟型政治。霍洛维茨已论证，总统选举过程中若有合适的建制性激励，那么总统就可成为跨族群象征。若采用排序复选制选总统，或要求用票池来选总统以争取广泛支持。排序复选制是其一，其二是要求总统在全国各地不同选区赢得某些支持基础才能当选，所以这可以是另一选项。

纵向构架（联邦制）

现在看联邦制，为何它是如此有力而吸引人的族群冲突管控手段？当不同地方政府都被联邦政府授予不同的权力和资源的时候，四个族群冲突管控原则全被召唤。联邦制是避免零和政治的关键手段，因为它下放权力和资源到地方，确保人人都享有一份权力和资源。它是确保地方群体安全的重要途径，因为每个有领土基地的群体都可自治，并能保持其语言和文化。

它可以是形成横切分割的重要手段。因为一旦把大族群分成联邦制内小块块，就可形成竞争资源的族群内冲突，并产生新的分割线：某些州有自然资源如石油，另一些州则没有，就可形成横切族群或边界的分割。再如，有些州可能位于边境地区，有兴趣控制其州界和国境线重叠部分，而另一些州可能没有那种机会，这就与它们不相干。某些州处于沿海，另一些则不是。有种种理由可把族群拆开，划分到各州，于是其利益关注就开始分化。

而联邦制对分散冲突点又怎样呢？若在联邦制下创设不同的地方选区，那么，地方层级的政治就更为重要，这也更可能把对权力和资源的竞争限制在地方层级上。联邦制在追求所有这四维的功用都非常重要。

其他三种制度安排

现在考察其他三种对族群冲突管理的原则有用的政治建制安排。

下放权力（自主的斡旋、问责机构）

下放权力和约束权力，是另一种意义上的政治建制的权力约束与制衡，它能自主地约束行政权，这些横向问责机构能减少零和、制约赢家控制行政部门的现象。关键是，若有高效而独立的选举机构确保选举自由公平，这也会帮助降低政治制度的零和性质。请记住，各群人们大大的恐惧是：一旦输了大选，就永远被遗忘、被剥夺权力和被边缘化，如果有联邦制保证每群都有机会参与自由公平的选举以竞争权力，就能建立相互安全体系，因为这些群体相信自由公平的选举会让他们在地方上有控制权。

约束权力（保障公民权）

再者，有了自主斡旋制度或横向问责机构，如法院或人权委员会，就可能确保少数族裔的权利不被践踏，即便某些较大较强族群或某种族群联盟赢得了对行政部门的控制权。所以，约束赢得政府行政部门的政党权力很重要，它作为管控族群冲突的建制设计手段，也许被低估了。那么，对保障公民权利能怎样？这包括少数族裔的平等权利，若能得到宪法保障，这对保证其尊严并帮助培育相互安全体系至关重要。而若结合少数族裔权利的宪法保障与强大独立的司法，就会很吉利。

放宽经济控制

最后想说，政府若放宽经济控制，政治零和效应会下降，政治会更好，国家管控族群冲突的能力也会加强。为何会这样？首先，来看零和政治。当国家放宽经济控制时，控制选举的利益得失就没那么大，经济上成功的少数族裔就知道无需控制政权也能获得经济成功。

同样，若限制国家没收财产和授予经济特权，经济上成功的少数族裔也许就对谁赢得政权不那么在意，因为经济规则如此，即使不控制政权，他们也能继续保持经济成功与活力。

这也有助于维系横切分割，因为若国家对经济的控制权得到了限制，就也许会出现族群与经济的横切分割。所以经济利益会出现，可横切族群的和政治的序列。

最后，如果经济独立于政治体系和国家控制，那么权力点就分散到政府外有活力的经济和公民社会中，这也减低零和政治，分散政治冲突点，使其发生的范围完全不在国家，而在经济和公民社会，使政治有弹性得多，降低中心控制权的得失，使族群竞争出现更多正和、而不是零和效应。

◎87. 联邦主义为何重要？如何落实？

Why Does Federalism Matter? and How?

五个重要原因

现在总结联邦制为何及怎样至关重要。首先，它把冲突分散到政权较低层，可限制政治冲突在较低层，减轻中央压力。第二，可促使不同州的同族人在比如资源获得方面竞争，这样，主导各州的同一族群的人们突然发觉他们要彼此竞争了。第三，可带来族群间合作，在多种利益上组成跨州新联盟。所以，若有些州有某些自然资源，其他州则没有，这些州会以崭新的方式和不同族群的成员联合在一起。于是就带来了第四点，强大、复杂、多州组成的联邦就会形成横切分割。

第五，随着时间推移，联邦制将有助于减少差异，因为若某些州很落后，经济上不发达，而每个这样的州都将有其政府机构，都有某些资源投资到教育民众，或许最后还能建立一所大学。这都会把发展资源分散开来，提升国内相对落后的地区。而且，落后地区可能是中央很重要的结盟伙伴。因此，落后州可能会得到基建投资发展和资源的承诺，以提升经济发展能力，降低边缘化，逐步削弱富裕州的发展优势。

如何划分各邦边界

这就引出一个问题：如何在一国内划分各邦边界以最有效地管理族群冲突？

分割大族群、保护小族群

请记住一个总原则：要避免由一个大族群来主宰的制度。这不可避免地要把大族群分成小块。回到 1960 年 10 月创建的尼日利亚第一共和时的尼日利亚联邦制。当时有北、西、东三大互相对立的地区，后来又有了第四个中西部地区。这种情况很有可能造成极端的政治冲突。但若把这些州分成多个部分、多个州，那会怎样？全国不再只是三大区，而是 36 州（起初 12 州，中间增至 19 州）。但最紧要的原则是，

如果把大族群分成小块，就会开始形成族群内竞争，产生横切分割，弱勢族群就能在其自身州内享有更多政治权力，且在本州内至少占一定人口比重。

方言要有地位

在印度，可让那些讲某种语言的族群有某种安全感和决定其自身命运的能力，而在这些州内占大部分人口，其语言可能是该州的主要语言。这很重要，不仅有实用效果，能让语言少数族群不再居于劣势，并促进其发展和教育，而且也肯定了该语言群体的价值，在自身州内其语言可为主要语言，或是政府和商业中使用的一种主要语言。

州省数目要适中

所以设计联邦制的重要原则是要有许多省或州，当然也不能太多，因为一旦分太多，它们就都很弱并无足轻重，这样权力平衡可能重新向中央倾斜。族群若按领土划界，且分化明显时，各州划边界自然应使一个州内有不同族群，但这并非总能做到或想要的。所以霍洛维茨建议，当族群混杂相处时，唯一的选择就是让州界限包括不同的族群，这可能产生州内族群冲突，但至少会控制在州内，而较小地影响和分化政治中心。

权力分享人人有份吗？

最后，问一个问题：权力分享人人有份吗？权力分享模式若用在一个有不同族群但互相没有严重对立的社会中，会怎样？

比例制可能强化族群冲突

想想看，若一社会有不同族群但互不敌对，如此情况下若用比例制，会不会鼓励各族群按身份认同组党？或是会强化族群冲突与族群意识，结果不是加强而是削弱了横切分割？某些国家的案例很棒，有不同族群但相互不紧张对立，用有魄力的建制机制，鼓励持续的票池，而不是把他们分解成不同的族群、让他们各有政党。权力分享用共识模式并非对所有国家都是最佳方式。

权力分享可能是过渡方案

最后，它也并非永久的最佳模式。这一点在文献中经常被提及，即，在民主制度创建的初期，采用更具共识型特征的建制也许较好，即一种极低门槛或无门槛的高度比例代表制，按得票分配席位，很能海纳百川，包容各种党派力量，但你是否想要一种选举制度和设计一整套越来越起分化作用的建制呢？这会带给政治体制沉重负担，不得不管控日益严重的族群身份的对立。这就引出一种有价值的民主早期采用的权力分享方式：高比例代表制，但选举一次或数次后就慢慢退出；并提高门槛，或逐渐使这个模式带上聚合色彩，若还不算多数制的话，就不是纯粹比例制了，这样在选举前就鼓励族群联盟而不是族群分化，于是选举后就可避免调解族群矛盾的沉重负担。

第 17 讲 横向问责制

HORIZONTAL ACCOUNTABILITY

◎88. 掠夺性国家的问题

The Problem of the Predatory State

民主需要合法性

前面我们谈到合法性，即民众相信本国政治制度在道德上正确、适合本国、及国家有权要求民众尊重和遵守规则、接受其权威。也强调过合法性对民主至关重要。因民主等政治制度的生存皆需平衡合法性和强制，而民主与威权的大不同在于，民主的稳定性多有赖于合法性而非强制，这几乎就是民主的定义。

所以说民主如要合法性，就要有政绩，要不负民众对政府的期望。环顾世界上的民主国家，民主的政绩不仅通过经济来衡量，比如民众比几年前生活得更好，也不仅通过人均收入水平，福利、经济增长、社会服务等方面是否更好，还需以政治衡量：政治制度是否公平与透明？民众能否感觉到民主的确在履行它在竞争、包容、开放、法治与政治自由方面的承诺？

合法性需要控制腐败

有两方面证据、国家的案例分析和民意调查证据显示，民众对本国腐败程度的认知，很大程度上决定了他们对合法性的认同，且需强调的是，当腐败在一个国家盛行时，它不仅会影响经济发展水平和可持续性，还会影响到其分配，因为腐败几乎不可避免地会产生利益分配的不公。在一个腐败肆虐的国家，几乎每个人都被迫卷入这场不守规则的游戏，追逐利益时既愤世嫉俗又投机取巧，而掌权者却严重操控了这些规则。

有鉴于此，今天就探讨腐败问题。为什么这对民主是个大问题？即使根除腐败不太现实，也至少要能控制腐败，把它限制在合理的范围内，使法治普及全国，让民众明白，只要努力就能得到收获，而侥幸通过裙带关系官商勾结并非致富的唯一途径，后面我会阐释横向问责制的概念，即寻求有效民主治理的重要建制基石，我会解释为何这一机制尤其对控制腐败不可或缺。

劣政浪费公共资源

先讨论这个问题。当一国腐败肆行时，人们就会利用职务或权力之便，用不公与非法手段为自己和亲朋好友及政治追随者谋私利，这会障碍发展，因为国家的公共资源没用于公众利益如修路、盖学校、造桥、设诊所等等；相反，被用于给通常是很小的少数集团谋利。而在腐败猖獗的国家，少数精英获得大量财富，与全国的比例极不相称，且大部分不留在国内而被转移到海外，挥霍在奢侈品消费上。

所以我称之为劣政 (bad governance)，因为已腐烂透顶，浪费了公共资源，国家低效、没竞争力、自私孱弱。腐败削弱团结精神、打击士气、不信守服务公众，造成大众的玩世不恭与冷漠，让人不相信公家、不想追求韦伯式精英科层官僚制，因为它鼓励、至少是容忍效率低下缺乏能力，因为无需凭能力而是通过关系和贿赂就可升迁，就有机会从更高职位上非法敛财更多。这就造成公共资源的枯竭和外流，极端情况下会产生一种悲剧的破坏性现象，即掠夺性的国家或社会，与可持续的民主格格不入。

掠夺性体制

这里我解释一下什么是掠夺性体制 (predatory system)。顾名思义，“掠夺”这个词是指更凶猛更迅速的动物捕食、杀死比它弱小的动物。在掠夺性的社会和政治制度下，那些权贵、尤其政府官员，靠吃空国家、剥削社会弱势阶层为生，富人掠夺穷人的财富并剥夺其公共福利。

帕特南在比较意大利南北部政治文化和发展轨迹的名著中，定义了这类社会制度。尽管没称作掠夺性制度，但这几乎就是他想说的了。他论述道，在不信守公众利益与目标的社会里，腐败被是公认的潜规则，大家都认它，却没组织起自下而上的改良，相反，政治参与由上层权势集团发动，其参与是为了从腐败的政治后台那里捞些好处。公民参与极少，没人相信这会起作用。妥协也稀少，每人都极力想分一杯羹。他在其不朽文字中还说，几乎人人感到无助、遭受剥削和不幸福。这个制度不为社会广泛阶层谋福利，它能活下去是因一小撮精英得到巨大利益，他们有权有势让它存在下去。

劣政的特征：以权谋私

在掠夺性或治理极糟糕的国家，政府不是为了社会发展以造福民众，如道路、桥梁、学校、诊所、甚至公共安全，而是为少数精英谋私利和奢靡的财富，豪宅、奔驰车、进口奢侈品、欧洲时装、香槟酒、昂贵电器，等等，所有精英阶层想要的东西，其财富来自不正当手段，通常用于海外购买房产、甚至公司股票、酒店和其他海外企业，这是其财富的落脚点、未来的避难所。所以，治理的逻辑就是为其家人和亲朋好友谋利益，文献有时称为俱乐部财富，是指那些在政要圈子里瓜分的好处，而广大民众被排除在外。在腐朽的掠夺制下，执政党与高层的国安机构沆瀣一气，统治者尤其是其周遭奢靡地享受从腐败得来的利益。

恩主—扈从关系

所以要意识到，在这样的体制下，权力不是横向组织起来的。

人们不以同等身份走到一起，而是非常垂直的恩主—扈从关系链 (patron-client relations)，有一个强权主顾高高在上，就是老大和国家统治者，有一帮政治效忠者，而他们又是大佬，也罩着手下一帮小兄弟，而又有主顾的强势支持。这样的恩主—扈从关系链随着不同的忠诚关系一直循环往复下去，通过这种忠诚与党派利益关系链，不均地分配社会利益和政府财富，尤其在那些富油国，如委内瑞拉、俄罗斯、尼日利亚、伊朗和其他的海湾石油国。

缺失横向信任与互助

在如此劣政甚或掠夺性环境下，人们缺失横向信任和合作互惠，不是以对等的人而联系在一起，反而深陷这种垂直的恩主—扈从关系中。当社会信任不复存在，每个人都认为其他人在抢便宜，自己最好要抢先一步。可以想象如此体系下，当公共建制里各个层次的人都如此乖张与投机，民众不再信任政府官员、议会、内阁等等公共建制，甚至司法部门也被腐蚀，变得同样玩世不恭。

缺失信任、急功近利

所以，政治信任的缺失和社会信任的缺失，结果民众就变得只顾当下，因为对未来没有信心，人人觉得最好赶紧得到自己想要的，否则就被别人抢走了，无论是在政府供职、海关工作甚至做警察，都是这样想。有人也许职位较低而只能小贪，却想方设法往上爬，寻求机会升迁，以取得更多的权力、政策影响力和决定权，当有了决策权可以给人好处时，就能收受更多贿赂和腐败收入。极度短视带来乖张与投机习性，使腐败更加病入膏肓。

贪婪精英煽动族群冲突

这种制度和族群身份认同冲突之间存在着一种关联，包括几个维度，这里着重讨论两点。

首先，在此制度中若有竞选，民主或伪民主，无论是哪种，当制度真滑向掠夺性，民主就倒向伪民主和竞争性威权，因为其中哪有自由公平的选举可言？没人输得起，因为利益得失太大。赢得选举不只意味着有权推动政治信念、方案和意识形态，以你的公共服务形式来服务大众，也意味着致富的机会，帮亲朋好友和政治伙伴一同致富的

机会。而落选则意味着完全出局，因为公共利益分配不会惠及各个群体。这场赛局赢者通吃，那些获得政治地位的才是最大赢家。

选举胜败得失若如此巨大，少数民族岂能输掉总统大选？或许议会中有其几席，但如果是总统制，甚至议会制却被排除在胜者同盟之外，若无法进入权力中心，就会感到利益分配不公，感到在政治和社会秩序上很被边缘化。事实上已有社会学家如麻省理工的政治学家珀斯内 (Dan Posner) 及副手克拉蒙 (Eric Kramon) 得出了证据证明，比如肯尼亚，当有人任教育部长时，就在教育资源的分配上给他所属的族群带来巨大的影响。一些在相关的内阁部门有门路的群体的日子越来越好过，其他的则一败涂地。

还有第二种方式，也许作用更大，就是治理混乱、邪恶腐败的制度加深族群冲突。就是说，这种制度的政客们除了身份认同外，在社会和不同选区内没有其他支持基础，因为他们除了巩固和动员选区内本族群团结外，如我在族群矛盾那讲所说，没什么方式吸引选民。这里要再提斯克拉克的名言：部落主义成为阶级特权的幌子。

公民社会薄弱

这种民主很肤浅，公民社会极其薄弱。那就又得问：什么是公民社会？公民社会就是人们走到一起，在大致平等的平台上争取共同利益，以实现群体利益，推动公共利益进程，诸如此类。可当人们靠政党、族群同盟等非正式纽带组织起来，在恩主—扈从的垂直链中，就桎梏和弱化了公民社会作为一种有抗衡作用的组织形式。

◎89. 纵向问责制

Vertical Accountability

现在来探讨建制上的应对方法。如何在这导致衰弱的问题上有所进展？这时怎样改良政府治理、控制腐败？我想谈三种形式的问责制，相信可显著改善激励机制的结构，促使政治人物和精英的行为更透明、更有公益精神。首先概述纵向问责的概念，然后是外部问责，

其余内容都集中在以横向问责来控制腐败上。

1. 有力的纵向问责

首先讨论纵向问责。它是指在全体选民或公民社会中，民众自下而上对统治者问责的手段。

公民社会高度警觉

当然，纵向问责最重要的手段是民主选举问责。可是如果选举不自由不公正，选举问责又从何谈起？选举问责要求人们能把不作为的领导人赶下台，但不必总这么做。以族群纽带带来有效吸引选民、有效动员恩主—扈从关系，在整个竞选史上已经、甚至常常成为政治大佬屡试不爽的手段，他们靠此赢得权力或重新掌权，再分配贪腐所得，或用政治影响政府的利益分配，称为恩庇，因为是政治恩主分发利益，以紧紧抓住该选区，好重新掌权。在极腐败的制度中，如刚才所讲，问题不单单是政府职能中有腐败。

当利害关系如此之大时，人们不相信规则和建制，只顾当下，一切都在投机，紧抓机遇，为达目的不择手段。如此这般，势必极大地影响选举。在这个世界上很不幸地，一些国家的选举带有这样的特征，即，在许多选区被宣布获胜的人，他要么是最不可能贿赂选举监督官员的人，要么是行贿数额最多的人，或者幸运地属于操纵整个选举机器的政党。而那人是怎么获得政内提名的呢？他也许为此支付了大笔金钱。

所以，再怎么强调诚信、责任感及中立有效的选举管理也不过分。回忆一下本课开始部分中讲到的自由和公平选举的构成要素，中立、公正和有效的选举管理是控制腐败的至关重要的条件。因为如果不具备这些，就丧失了纵向问责的最基本手段。但这还不够，控制腐败还需草根组织强大而警觉的公民社会来监管政府的作为，为改进法律和建制而进行游说，以使法律建制更加透明开放和易于监督。

信息自由法

所以，信息自由法，或有时称为知情权 (Right To Information)，对于政府必须公布重要信息极为重要。而公民可去法院起诉政府，督

促政府公布许多政策的细节和决策过程，当然包括资金的使用，预算的形成和施行等等。公民社会在努力利用信息来改良问责制、打击腐败方面，有很多令人兴奋的进步和创新。信息和网络 and 手机等通信技术，正在使公民们能更有效地监督政府的作为。首先，公民团体若能获取政府资金走向的信息，如修路、建造学校或其他公共基础设施，就可实地考察建筑动工没有，路铺了吗，然后拍照公布到网上。

印度有个很令人激动的网络技术创新，也可用手机，设在班加罗尔的公民社团 *Janaagraha*，开发了一个网站叫 *ipaidabribе* (我行贿了)。若有警察、海关官员、护照发放办公室工作人员或是有权势的其他官员在服务时索要贿赂，而这些服务本来就是公民们有权享受的，或让人觉得若想生活不受骚扰、或不吃交通罚单等等就需行贿，他们就可以匿名登录这个网站，举报索贿的官员或部门。

这有时被称作“群包反腐模式”，即群众外包，因为是靠大众力量，一张地图上就能看清各地腐败问题。只要你把信息汇集起来，就能看出这些问题的模式，接着就可以把信息公之于众，去问题最为严重的政府部门讨要说法，告诉他们哪里出现了问题。

媒体自由多元高效

这显然表明，民众自由地收集和散播信息的开放，绝对是控制腐败和创造健全社会不可或缺。自由、多元、高超和高效的大众媒体是发现和打击腐败不可或缺的工具。过去当然是靠报纸调查报导，然后将不法行为公之于众并要求采取行动。但现在，我们有电视上的新闻台，近来还有了非常重要的博客圈，还有像 *Janaagraha* 这样的组织，用网站动员人们揭露无良行为。在当今世界，网络自由对于控制腐败、良政和高度健全的民主的重要性再怎么强调也不为过。人们可用手机自由收集信息，举报问题，拍照取证不法行为，并曝光在 *Youtube* 等网上。并用公民社会提供的工具和创新手段，从底层来对抗因腐败而形成的不公正和政治权力的滥用。

人们知情政治变化

最后，谈论建制之前我想强调，政治上有觉悟有见地有组织的民众能积极发动起来、保持警觉，对控制腐败绝对不可缺少。当然，如

果这成为现实，政治文化和社会结构也得改变。统治者坐在顶端的巨大金字塔式的恩主—扈从关系链，须变成人人平等、都可质疑政府使其作为更负责的社会结构。当然这也意味着要传授公民权理念，不需对谁效忠或被效忠，或依附某一权势的政治领袖或体系。作为平等的公民，得去质疑、坚持、辨清和追求自身的群体利益，而不只是在这个刻薄的体制里挣扎，从腐败政治的豪赌桌上分一杯羹。所以，纵向问责制，平等的公民，自下而上发动的追求政治清明、问责制和良政的运动，是控制腐败的一个手段。

◎90. 外部问责制

External Accountability

2. 有力的外部问责

接下来要讨论外部问责。这是指动员国际社会从境外施加影响以实现更大的透明度，是用外部法律打击行贿和腐败，以激励执掌政府的官员在国内以诚实和公共精神来施政。

透明实行国际银行法

那么，外部问责有些什么样的手段呢？首先要透明实行国际银行法 (*international banking laws*)，使人不能国外秘密账户里累积大量非法财富，以为永不可能被收回甚至根本不知这些赃款。所以，一旦提出证据揭露腐败官员，各国政府要有更多公共精神来转交这些资产，国际力量也要尽力要求私人银行公布它国的可疑公共官员藏在这些国际银行和投资公司里的财富及其规模，等等。

其次，外部问责可以推动打击行贿的法的实施。别忘了，国际商业往来中的腐败是发展中国家和发展中的民主国家甚至发达国家中腐败的很大一部分，在国际商业来往中的腐败不仅牵涉索贿，而且牵涉行贿。当然，要找出那些索贿的人，那些明白提出如果没有“好处费”或相当大诱因就不签合同的人，那些索要“诚意”的人，这种索贿常常用冠冕堂皇的语言来表达。没有行贿，腐败就不可能发生。

海外反腐法打击贿赂

1970 年代，美国通过了“海外反腐法” (*Foreign Corrupt Practices Act*) 来打击腐败。该法规定，美国公司的高层在别国贿赂公共官员以获取合同是触犯法律的行为。当然，若仅仅是一个或几个国家把国际交易中的行贿定为刑事犯罪，那它们与别的国家竞争就会处于劣势。所以，此法必须国际化才会奏效。须国际化的另一原因是，若这些国家不行贿，而世界舞台上的新对手如中国公司对行贿却毫无内疚，行贿依然发生，腐败依然猖獗。

所以，国际商业交往的关系需改变，以弄清都有谁。有积极进展的是，那些工业发达的民主国家组成了“经合组织” (*OECD*)，几年前照搬美国海外反腐法形成其成员国公约，成员国绝大多数是工业发达的民主国家。但关键问题是公约的实施，这不足为奇。这些反行贿法在公司所属国执行的力度通常较弱，且时断时续。若要严查，就需改变国际环境。

非常重要的一点是，当美欧国家谈论腐败问题时，他们得承认自己在好多方面常常是同谋。如在国际银行业务上，因为大量的在发展中国家和相对贫困的国家抢劫来的财富被转移到发达的欧洲和北美洲国家，并投资到房地产及其他流动资产中。前面，我提到如何实行打击外国官员行贿的法律。

对外援款压制坏政府

接着就有对外援助问题，巨额援款相当随意，通常支持一般财政或特定政府机关和项目，但对款项如何花费却无有效监督。援助了腐败政府，就不用于社会发展，政府不关心本国发展，也没任何意愿把公共资源花在发展以及为公众谋福利上。于是，当援款给了极坏的掠夺性政府作财政支持时，就没用来帮助人民脱贫，而变成精英们获得的另一种形式的租金，或以原油或矿产财富的形式给了腐败政府。若腐败政府可随意动用援款而没附加条件，那投资就毫无效率，甚至起反作用，最终可能使统治更糟糕。

于是，近年来出现了一个援助新原则，叫挑选性 (*selectivity*)。这个理念就是，援助只会给那些能显示重视国家发展的政府，他们在把钱花在教育、公共卫生、提高福利和发展国家的经济方面。所以，

这个理念就是：当政府显示是在认真发展国家、帮助其人民、控制腐败并创建更好政府和更佳私人投资环境，大量可自由处置的拨款才会流入该国，而政府之间应该就发展进行合作。

若干年前美国成立了千禧年挑战集团 (MCC - Millennium Challenge Corporation)，负责管理千禧年挑战账户 (MCA - Millennium Challenge Account)。MCA 负责执行挑选援助国的准则。它有一套非常广泛的标准来决定哪些国家够格，包括政治条件如民主，但更强调腐败的控制和法治，这是关于公平治国即良政的一揽子标准。另一套标准衡量政府投资给人民的程度，比如提高卫生和教育水平。还有一套标准，是用来衡量一个国家是否有一个使得私人企业得到发展的良好环境来促进经济的发展。所以援助倾向更具选择性的鼓励思路，尤其是大规模的政府援助，外部问责非常重要。

国际法庭起诉反人类罪

最后，外部问责并非只有这些，这里要提一下真正掠夺性的腐败，这样的腐败吸干一国财富，数十亿美金的财富转移到海外，应该在国际法庭以反人类罪被起诉。但由于国际刑事法庭 (international criminal court) 在起诉反人类罪方面缺乏效率，且审判过程极缓慢，不知为此建一个新的国际法庭是否可行。这些人当然不会在本国因腐败受审，他们控制着政治系统，并利用这些系统劫掠公共部门和本国公民。所以某种国际司法可作最终手段，来制裁最厚颜无耻的毁灭性大规模腐败。这一选项可能是外部问责的有效手段，我认为不应置之不理。

◎91. 横向问责制

Horizontal Accountability

3. 有力而建制化的横向问责

现在来讲横向责任，这是本节的主题。

横向问责是个系统

什么是横向问责？这涉及一个国家的政治建制。我和有关文献中越来越多提及的观点是，建制若设计得合理，权力得到分散，有多个建制保证的监控渠道，且不受政治干扰，那就可以成为控制腐败的重要工具。横向问责是套系统，不是单个部门而是各部门组成的网络，用来监督和证明政治权威使用得当。这个系统中，各个政府部门和机关相互监督，以问责、负责和回应质疑。若行之有效，就可阻止、查处、惩罚和纠正滥权，尤其在敛财问题上。

相互制衡，即分权

横向问责可用一个熟知的名词来理解，那就是相互制衡，或叫做分权 (separation of powers)。但分权远不止行政、立法和司法，还包括一系列其他建制，总称为政府的第四个权力机构。

尤其是分散行政权

在一个横向问责的体系中，权力、尤其是行政权力被分散给众多独立的政府分支，最容易出现滥用权力为私人敛财的现象。行政权要受一系列其他建制的审查、限制和约束，包括独立的立法和司法和一些其他建制，这些我马上就会讲到。

何为问责？

什么是问责？把双方当成委托人与代理人的关系最容易理解。委托人向代理人授权，可以比作人民把权力委托给当选的官员，或者机构之间互相授权。这样的关系有三个组成部分：

1. 监督

一个是监督，即政府部门有监督权、有法律上的权威去监督和调查其他政府机构的所作所为。也即有权搜集信息、要求信息、要求配合调查、要求公开财务，这样，监督机构可以审查被调查的政府机构的决策和资源分配。

2. 回应

第二是回应。公共官员和机构须对其行为和决策作出回答。这不

仅是提供信息，而且一旦监督机构有了、并仔细研究了信息后，在一个腐败成风的社会里，会出现很多疑问，公共官员就会被叫来解释为何有远远超过其合法收入能担负的房子、汽车和各种公共财富；为什么没有建桥，而建桥资金已拨出且已经被花掉了。他们得为其行为回答质疑、提供信息并提出正当理由，有时得亲自到负责监督的横向问责机构去进行解释。

3. 执法

有了监督和回应这两点，接下来还有执法。因为若无执法，人们不当回事，那调查还有什么用呢？出示信息，叫来作证，也许还撒了谎，最后啥事没有。所以，若无有效的执法，就无有效的问责，因而通过这种方式来控制腐败就不会奏效。

惩罚

调查部门或机构，或独立的财务审计局，必须有权对被问责的机构实行惩罚，这包括各种各样的措施，来惩戒那些违反法律和职业道德的行为，比如滥用权力。惩罚可包括谴责，宣布他们有罪，使其名声扫地，也可罚款，及在某些情况下撤职。腐败的公共官员，若被发现腐败成立，应该处分，要求他们辞职，并在一段时间里禁止竞选或担任公职，可以是五年、十年或终生。还有，我强烈认为腐败官员有时应该受到刑事起诉。

表彰

执法也应包括对良好行为的认可，换句话说，如果某人被调查了，他们如实回答了调查问题，结果是诚实的，即便在一个不易保持诚实的政治和社会环境里，若其正直受表彰，就发出信号激励诚实行为，会改变公共行为模式。

总之

总之，问责是这样一种关系：A 对 B 有责任，A 有义务让 B 知道并解释他过去或将来的行为与决策，若 A 有错，就要受罚。若要延伸阅读，我强烈推荐《自律的政府》(*The Self-Restraining State*) 这本由谢德勒、我同事普拉特纳 (Marc Plattner) 和我合编的书，本节课

的逻辑和理念就来自此书。

◎92. 横向问责机构

Agencies of Horizontal Accountability

独立的横向问责机构

那么，什么是横向问责机构呢？先说理论上、然后样子上应是怎样。

有什么例子？再说一遍，它们是独立监督、侦查、遏制和惩处腐败和滥权的建制，除了传统的立法权和司法权分立之外，作为对行政部门的补充，还有一系列的专门建制，自 1789 年美国宪法起草并实施以来，它们逐步地演变为政府的第四权力。

反腐委员会

那就看看有些什么机构。首先是反腐委员会 (Counter Corruption Commission)，责任就是监督公共官员的行为，以找出腐败的行为，调查后记录在案，然后有权惩处。通常若一个国家有反腐委员会，就说明在认真控制腐败。

这是试金石，即法律要求公共官员就职时公布财产，随后每年都公开直到离职。若公共官员必须有系统地公布财产，且下属行政甚至立法部门的官员都要这样做，若他们的合法收入不能解释其财产来源，那就可以调查他们并迫使给予解释。当然，如果他们的有些财产没有公布，那就可以初步认定是腐败的证据，不然他们为什么不公布？当然，他们总能找到借口说：我忘了。但怎能忘记他在伦敦的酒店或几栋房子、在日内瓦的银行账户呢？不可思议。但要由国家的司法程序来调查判定。所以反腐委员会是反腐战斗中必不可少的。

督察专员

很多国家还设有管用的独立督察专员 (ombudsman)。这是一种公共投诉委员会，公民被索贿、任何级别的公共官员滥用职权或行事武

断不公，都可以去投诉他们。原因不一定要与腐败有关，可以是行为傲慢、懒惰和无能。

有时这两种机构合一。加纳有个人权与公平行政委员会，把督察专员、反腐委员会和人权委员会的功能结合在一起。

议会调查委员会

还有议会调查委员会 (Parliamentary Investigative Committees)。即议会设立各种委员会专管住房机构、财政部、军队、情报机关。每个委员会都能详查这些机构的预算。并且有些议会如菲律宾和美国，设有常务委员会，一旦怀疑谁，或当政府任何部门被指责有犯罪行为时，可以随时进行调查。

最高审计局

但还需要独立的常务机构来监管这些调查，这就是最高审计局 (Supreme Audit Agency)，它负责审计核查不同政府机关的账目，且应定期地审核所有政府机关。若有嫌疑，就可以更严密地调查。理想的横向问责制应该在每个政府部门都有审核机构，每个部委或机关有半独立审计员。但还需一个完全独立总览全局的最高审计局，负责执行调查和监督。这在美国是由政府问责办公室 GAO (Government Accountability Office) 来执行。渐渐地，GAO 变得极其强大，成了一个独立的横向问责机关，有很多方法和权力进行调查，并刊发报告。

检察官与法庭

而这就牵涉到司法系统和法庭检察官 (prosecutors in the courts)，问题就来了。当行政部门有权任免法官和检察官时，或这些人期望职位得到提升的时候，他们在政治上就失去了独立性，也没了动力进行调查，或做出对执政党的行政官员、甚至是对总统本人不利的判决，如果总统或司法部长正是那个决定他们可否连任、升级或被解雇的人。于是，这就提出一个问题，我会马上回来讲这个问题，就是为了使这些横向问责机构发挥作用所需的自主性和其他条件。

国家选举管理局

我曾讲过国家选举管理局 (National Electoral Administration)，如

果没有诚实公平的竞选，就很难落实选举问责，因为选举过程会受腐败影响。一个中立公平的选举委员会既可管理选举，又可调查渎职及腐败欺诈，这一机构在其中很重要。

人权委员会

人权委员会 (Human Rights Commission) 是人权侵犯委员会的一个中立监视机构，有时与腐败有关，但肯定涉及滥权。

中央银行

最后谈谈独立的中央银行 (Central Bank)。因为供应货币、监控银行业要由中立的政权部门掌握，不应与行政部门中的执政党有瓜葛，不必向它负责或受其摆布。在严重腐败的国家中，银行系统甚至国家的中央银行都常常卷入腐败。在最极端的腐败国家中，总统可以直接开车到央行，从国家的外汇储备中随意取钱。所以独立的央行对控制腐败相当关键。

◎93. 有效的横向机构

Effective Horizontal Institutions

那么，高效的横向问责机构需要什么条件呢？

1. 政治自主

这已略微提过，我想最重要的是政治上的自主。若横向问责机构不绝缘于行政权，通常指行政部门或联合政府中的执政党，那么这些机构就会妥协、被政治所左右，会被告诫不能做这和做那、别碰这人、对那事睁眼闭眼、远离那个敏感区，等等。这样，就会变成非常肤浅的走过场的面子工程，只是装装样子，其实什么都不做。

任命程序中立

自主包括许多维度：一是任命程序，人们若因忠于执政党或总统而被任命的話，一旦他们成了反腐委员会或司法权威机构或督察专员

的领导，那他们会认真反贪吗？需要想些办法，让任命这些横向问责机构的领导人的过程脱离政治程序，这样就不能完全由执政党说了算，也许应该让议会中的反对派介入任命决策，以推举一名公认的中立人士。在这个过程中，或许还要让公民社会有足够的话语权，也许还可以把任命权完全从总统或执政党手里拿走，交给首席法官或高级法院，若还相信其廉洁与自主。各国需在任命横向问责机构领导时开阔思路，已确保其政治独立性。

自主财政及员工去留

而政治独立当然就意味着财政独立。即使有个廉洁认真有追求的领导者来掌舵，但如果执政党掌握着立法机构或总统，而财政部起草每年预算，便中断了那些反贪太认真的反腐败委员会的资金，那还能成就什么？因此，必须有方法确保对这些机构的合理的财政支持。而他们要能自主决定员工去留，不受外部影响而政治化，可以追求专业精神而任人唯贤，以最佳官僚机构要求自己。

保障较长任期

这样，不同部门就开始产生一种共同使命感，也就是在追求透明、问责与良政时要有团队精神和专业性。自主意味着雇员要有工作安全感。如果他们总是焦虑，担心若对总统的亲密好友或其内阁中关键政治盟友的调查太过认真，他们就会被炒鱿鱼，那就不行。政府问责办公室 GAO 的领导不连任，但任期要够长。如果任期不够长，他们就做不成什么事情。而他们若可连任，调查贪污时就可能不很严格，因为他们想要被重新任命。因此，较长任期，7、10 或 12 年等等，对横向问责机构领导来说较适合。

赋予惩罚手段

最后，我已说得很清楚，有制度没执行就无横向问责可言。这当然也包括各种惩罚手段，包括民事处罚，如撤职。但最后，刑事起诉是个非常重要的工具，不容忽视。若行政部门通过司法部控制了刑事起诉的能力，这经常发生，那么这些横向问责机构就需在法庭上有独立起诉的能力，希望他们自己能保持独立。你不可能起诉一个受政治控制、要对政治负责的司法系统的贪腐案。基本上有两种选择：一是

公诉机关本身很专业且不受政治影响与控制，或横向问责机构有些自主能力，能自己在刑事法庭上起诉腐败。我个人认为，一个强健的横向问责机制应把两个选项都考虑进来。

2. 资源充足

第二已提过，横向问责机构需要充足资源如财政、设施，技术和员工。

3. 法治权威

第三，也是总结，多方面足够的法律和宪法权威。

4. 相互监督

第四，相互监督，若某部门反贪没成、丧气、手软或妥协，其他部门还能继续。若反腐委员会不去做，督察专员也可将其公开，即便它没有相同的起诉能力。

5. 领导优秀

第五也说过，领导要精明能干而优秀。我见过很多横向问责机构，尤其反贪委员会，书面看很好，目标、设计甚至理论、权威都写得很漂亮，但被任命为这个反贪机构的领导缺乏活力、目标和能力，优柔寡断软趴趴，或相当有决断，却是执政党领袖的盟友，否决任何对执政党的行动，又怎能切实地横向问责？事实上，还有一种最坏的可能，即，横向问责被政治化，成了针对反对派的武器，却姑息执政党，那会败坏整个横向问责制的名声，这让人想起巴西总统瓦加斯那句名言：朋友得到一切，敌人面对法律。

6. 制度交织

第六，横向问责需要权威重叠，就有一个交织的制度。机构甲若不作为，乙就行动，且相互监督，彼伏此起。也许都在并行追究贪

腐案，因此就有个万灵系统。若想平反冤案、要求重审或举报贪污，你可以去多个地方。也许一处比另一处更对路，一处若不回应，另一处也许就会。而横向问责机构就会乖乖做好本职工作，不然它自己就可能因对工作不负责而被问责。

7. 纵向问责

第七，一个好的横向问责制度，得由公民社会、大众媒体和自由公正选举的纵向问责来巩固。因此，当要对腐败动真格、尤其腐败猖獗风气败坏时，你需要动用所有力量、运作一切机制，其中一些机制可能在某个时期更有效，最终彼此加强、互相激励以希望和能量。当有了强大的纵向问责时，横向问责机构就会更有生机，并能把工作做得更好。

8. 公众警觉

第八是公众意识和警觉。人们得意识到损害大家利益的腐败并非不可避免，整个国家都受损，需要行动起来对付腐败。因此，人们要成为一种新的公民，才不会失去希望。就是说，不沦为玩世不恭，而是以更有活力更警醒的公民意识团结起来。

9. 外部问责

第九，加强外部问责，促成问责制与改革的政治意愿。因此当有国际力量和外国的外部问责压力时，就能产生良政的动力。当大家不再容忍和鼓励恶治时，统治者就会说，好吧，我会采取措施，不然，继续这种制度的国际代价太高了。

10. 制度化

第十，横向问责的建制化。这是指建制化的标准。自主性，也已提到过。还有连贯性，要有一个定义明确的目标，组织成员们对此有强烈认同感。要有组织化的复杂性，下属的各部门有专门的目

标并具有专业精神，还要随着时间的推移适应新的腐败的形式和策略，贪官因腐败而尝到太多甜头，所以若在一处捞不到油水，就会转向另一种不公平和非法的方法。这样，建制化就会不断前进，组织会有价值并受尊重，积累经验不断成长，最终会更加建制化。

◎94. 由劣政到良政

Moving from Bad Governance to Good Governance

最后，如何改进国家治理呢？一个国家该如何从劣政变成良政？从软弱、空洞和肤浅的选举民主，或劣政假民主，发展为较优质的民主、希望也是自由民主呢？如何摆脱民主的脆弱性和不稳定性呢？相比于正在建造合法性的良政民主国家，腐败丛生的劣政国家的民主而复失的可能性更大。

需要政改联盟

其中最需要的是能强健民主建制的政治改革联盟，能建立、推广和深化横向责任架构，加强建制的自主性、资源、能力及专业精神，并挑战、嘲弄、转化劣政，使其不再为社会文化所接受。

那么，这些联盟对改革有何作用呢？

政治改革联盟

这些联盟一般包括来自各种不同领域的部门。我们的书《自律的政府》提到其来源和出处，基本上源于我所说的自下的公民社会，也有外部国际社会，但别忘了劣政国家内部的因素，因为那些建制里也有些人不想同流合污，有公共意识和爱国精神，想要看到国家的进步，朝着更公正、更包容的社会发展。他们中有些人迫于无奈而加入了腐败和庇护关系的赛局，但他们看到国内国际联手努力激励良政时，可以为更高目标结成联盟。

当然，最后不可或缺的是政治领导力。再者，得有改革的政治意

愿，建立这些建制并给予自主性，在政治上支持它们，让它们行之有效，并追求不一样的治理逻辑。我们若以为只要出现伟人和英雄，政治意愿就会出现，那就太天真了。英雄若有正确意图，也需大家帮助，需要公民社会的支持与诱导，需要国际社会的激励与增援。

缺失的一环：政改决心

统治精英的政治改革决心，是抑制腐败和实行良政中最为普遍缺失的一环。常看到这些国家纸上的建制很漂亮，有廉政公署和人权委员会，但根本不起作用，没实权、没优秀领导人、没领导力，就算有了优秀领导层也无济于事，因为没任何资源，处于敌视和威胁他们的建制环境中。当统治精英有政治决心进行改革时，不仅会产生而且会肯定横向问责，接受对权力和权威的约束，营造一种不同的政治和治理逻辑，官员寻求连任、政党要稳固基础和出类拔萃，就不需要靠恩主一扈从关系、不靠腐败方式分利益给自己人；反之成为真受爱戴的连任领袖，政党地位的提高是藉由治国的成功，尤其是增进了公众福利而非私人福利。

结语：政改意愿与国际努力

而在劣政、甚至腐败程度一般的发展中国家，“一般”已令人发指，要产生政治改革的意愿，也需要国际社会的密切配合，因此，要改革对外援助的政策和条件，国内多方配合并重新分配资源，公民社会倡导改革，横向问责机构、国际援助为这些机构助以经济和技术，传播技术和组织上的优质实践，包括现代资讯的传媒通讯、社交媒体和手机通讯等等，还有互联网上的良好而有力的报导。不仅从发达国家向发展中国家传播，而且所有存在腐败问题的国家，都必须更负责、更透明和更良好地治理。可建立伙伴关系以持久控制腐败、滥权与滥用资源，其中开放式政府伙伴关系很有希望，是这几年出现的一种国际联盟，力求最佳实践，更积极主动地让政府更透明，不再需要起诉政府才能得到资讯。

最后，可以并且必须合作。若想在控制和处理国家间腐败的问题

上越来越受欢迎，取得国际信誉，就需要在国际体系里治理腐败，像是跨国企业以及国际银行业。我想，明白了反腐不能只在某一国家内部进行，必须国际间共同努力，而不能局限在社会某一机构或部门，假如这个社会的腐败已深入骨髓，并已成为人们行为的规范的话。解决腐败问题需要很多维度的社会与文化变革、动员公民社会力量、调动建制性的领导与赋权。

第18讲 民主的崩溃

DEMOCRATIC BREAKDOWN

◎95. 结构性方法

The Structural Approach

如何防止民主得而复失

在民主巩固那一讲中，谈到一些因素可使民主稳定而有韧性；什么可以促成民主跨越某个政治门槛后就不太可能失败；民主若没巩固，若扎根不深，没有建制力量与合法性，那么民主就更容易崩溃或失败，不管原因是什么。这讲讨论民主怎会得而复失、如何防止民主失败、避免崩溃的必要条件是什么。

两种方法

对此，先看看两种不同的思路。

1. 结构性方法（决定论）

一是结构性方法，另一是以行为者为中心，有时称作唯意志论方法。前一种是决定论的，认为崩溃由深层结构因素塑造而成，因而精

英在其中可能并没多少选择。后者强调不论民主发生的初始条件如何，不论非常有利还是富于挑战，在此界限内，人们还是大有作为，要么将民主推向稳定合法与深度巩固，要么在困难环境下保存民主，要么反过来颠覆民主，使其坍塌。在结构性、或有时称为决定论的方法里，我们来看深层社会的与经济的、或某种程度上政治的条件，探究它们是否对民主有利。

一国若很穷，经济增长慢，达不到人们对其经济绩效的期望，深度族群分裂、很不合理的建制设计、管控族群冲突的设计很不合理，或许是个多数型政治系统。事实上，如果你面对很深的族群分裂，就要构造遵守民主原则的激励机制，那就需要某种下放或分享权力，或某种机制来打破族群团结。所以从这个角度来看，民主若崩溃，且没有任何辅助条件在那里维持它，就不能怪精英所谓理性地遵从当时的激励结构，认为几乎注定要失败。

2. 人为式方法（意志论）

另一方法是，若看民主转型之后又崩溃，可以看到个体与群体行动者突出甚至决定性的角色，及其选择。也可看大众角色及其对政治制度的压力，所提的要求，那些被大众群体、政党、利益集团、社会运动、工会可施压政治系统，或蛮横要求和施压自身领袖与精英。

另一角度同样以行为者为中心，参见林兹和贝梅奥【Nancy Bermeo，普林斯顿大学政治学教授——译者注】的两本书，即不能为精英开脱他们应为民主崩溃负的责任。即便有艰难险阻，我们发现精英们仍有选择。当他们出卖民主，经由他们在经济和政治上的贪婪，或经由战略上的算计，或不惜一切代价获取和保持权力的强烈欲望，由于其冷漠，或其腐败与劣政，等等，对最终搞垮民主，他们都扮演了巨大的决定性的角色。

当然，也不能不注意军队所扮演的角色。让民主失败最常见的方式之一，就是军事政变。不过，当军队起来推翻民主时，民主已有某种系统的失败，或是结构性条件对民主很不利。而我们必须察看军队的动机。什么在驱使他们？雄心、权力和财富？或是军队的团体利益，以为要保护利益就必须夺权，或废黜当选的在任领袖，代之以军队各派别，为夺取最高权力而内斗，还牵涉到族裔之争。这里就能从

多种角度来观察、并形成一种理论架构来解释民主的崩溃。

还有一种人为方法，其中结构性条件关系重大。若结构性条件好，特别是如果民主出现在一个人均收入很高的富国，那么据普沃斯基及其同僚研究，民主在那里极不可能失败。事实上门槛大约是人均收入 6000 美元，照 1985 年购买力平价折算。可以相信，若民主出现在一个达到中上收入水准的国家，换算到现在的购买力，大约是 1 万美元的人均国民收入。如果在那之上再高出 50%，就更难想象民主会失败在内因上。

换言之，即便精英们不很负责，或在其深层的内在价值观中对民主的重要性也含糊其辞，但由于社会经过高水平经济发展产生的变化，民主也很能存活下来。如许国家中，建制设计也许不合理，民主不能很好运作，在别种设计下运作会更好，但不会因它们而失败。人为方法中，若具备有利条件，民主能活过糟糕的领导。若外界条件不利，政治领导和各类重要政治组织及其行为的选择的质量就会决定性地影响民主的未来。

小结：结构与人为

所以，记住这个架构，我们可以小结这场争论，文献中也常见，即结构与人为之间的理论性争论。是社会政治结构决定了民主的命运吗？若经济发展和教育的水平低，社会因族裔而严重断裂，政治建制设计既薄弱又不当，那民主就注定遭到厄运？政治领袖因为做了选择，就须承担造成民主失败的大部分责任？

大图：结构性方法

回到这张大图，可以看到这里所说的结构性方法。

经济与发展

其中起到非常重要作用的因素，如经济与人民素质的发展水平、该国在全球经济中的位置及其是否有利于经济增长与政治民主化，是否像经合组织或欧盟那种结构，若背离民主，代价就相当高。阶级结构如何？是不是极不平等而导致对立的政党体系？还有，是否族裔结构很对立而影响政治的激烈性？

绩效与政治文化

还要提醒一下，我们看到绩效的重要性。经济绩效和政治绩效都在塑造这个重要的因素，即民主的合法性。民主具备了合法性，无论什么原因，也许出于该国存在已久的文化价值，及宽容与合作的规范，或尊重公众反馈、参与、人民主权，甚至与传统文化和宗教规范保持一致，或由此演变而来。只要有其合法性，民主就比较可能有政治稳定。但经济绩效对合法性有很大的影响。

政治领导

而另一方面，又可以看到政治领导也是影响到民主稳定性的重要因素。首先是政治合法性。首先，政治领导影响民主的经济与政治的绩效。政治领导的治理，在宏观经济管理上是否娴熟明智？越来越多的可行性的教训，在培育经济增长，吸引国际投资，诱使国内资本投资，保障财产权等方面。政治领袖从中学到方法促进经济稳步增长了吗？是否做出了选择来降低不平等，以确保政治不会沿阶级、族裔等分割线极化对立呢？

接下来的政治问题是：一国领导是否尊重宪法与法治，重申和捍卫少数人、包括反对派在议会和社会中的权利？而其治理是否透明与自律？他们将其行为与国家政治沦为一种恩主—扈从关系，猖狂地权力寻租，为自己、亲信和家族等攫取财富？若有优秀领导层，这些综合起来都可提升民主的合法性。

领袖直接影响民主稳定

但这里也要注意政治领导力对民主稳定性的影响非常直接，不同于公众对当下政体合法性的信心而对这种影响的调节。之所以更加直接，是因为在有些例子中，民主崩溃就是民选领袖自己制造的。他们推翻民主以扩大巩固自己的权力，西班牙语称之为自我政变 (autogolpe)。比如在秘鲁，藤森这样的领袖，于 1990 年代早期中止了国会，宣布自己的权力超越法律或问责之上。你可说是因为该国有政治危机，的确有，它有许多林兹谈到的那些特征；你可以说当时问题很多：可治理性、国家安全、经济绩效等问题，但民选领导人作出推翻民主建制的选择，就不能简单归咎于该国的结构性条件。

◎96. 行为者、民主忠诚度

Actors - Democratic Loyalty

林兹方法：行为者居中

这里解释一下林兹以行为者为中心的方法，探索其理论是什么，为何其经典著作尽管已出版 35 年，相信该理论至今仍有重大指导意义。林兹关注的焦点仍然在选择与行为，在那些个人与建制力量，面对政治危机怎样行为、怎样选择、怎样依照并坚持多少民主的规范与原则。他们怎样拟定议程与轻重缓急？在政治体系受压、常常经济也受挫时，他们怎样面向选民、对他们描述政治形势？

林兹认为关键变量为是否信守民主建制的规范与程序，及这种信守有多坚毅和超越。

民主忠诚度

对林兹来讲关键变量是民主忠诚度，包括政治精英，尤其民选官员，也包括政党领袖等关键人物。什么是忠诚？林兹定义为公开承诺只用合法与民主的手段获取权力、行使权力。这里的关键，反复出现在民主崩溃案例研究中，包括林兹与史迪潘共同编辑的那四卷本巨著《民主政体的崩溃》(*The Breakdown of Democratic Regimes*)，其中包括林兹的那篇意义深远的集大成的理论性文章，及许多民主崩溃案例与民主失败研究中。从那以后，和平手段的角色极其重要，用来竞争权力、捍卫利益、游说和申明政治主张、拒绝使用暴力和恐吓以暴力相威胁。

这些的确是民主稳定与有效运转必备的基本条件。所以林兹强调，这必须包括绝不去敲军营门找武装支持（就是去敲门找军队，政客对军人说，闹起来了，你该支持我）。军队一旦跑进政治争斗中选边站，就成了政治角色，那就提高了政府与反对派之间、或不同政治力量之间的竞争筹码，同时也降低了军队完全介入政治、尤其是军事

政变的门槛。

背叛民主的例子

现在看林兹研究的例子，什么构成对民主不忠。

使用暴力、欺诈或恫吓

首先要重申，使用暴力、欺诈或恫吓反对派（其中也许就隐含暴力威胁）、当然还有选举舞弊和企图扭曲破坏民主游戏规则以攫取权力的行为，都从根本上违反民主原则，是对民主宪政的不忠诚。

拒绝承认对手合法性

第二，若竞争对手按照民主方式行动，作为政治对手及其领导人的行为其实是符合民主的原则和忠实于民主宪法的，那么，拒绝承认政治对手的合法性，以任何言论或行动暗示对方政党不是政治体系中的合法参与者，这也是对民主不忠的体现，根本违反民主原则。

削弱对手的自由权利

林兹接着说，另一种对民主不忠的表现，是想要削弱政党领袖们及其支持者的公民自由，而他们只是试图行使宪法所赋予的权利。所以，当民选政治领袖，总统或首相，试图削减政治对手的权利，如言论、出版和结社集会的自由，那就是一种对民主不忠的行为。以上每种行为都可能导致自我政变，即民选统治者更公开地攫取专制权力，或可以是迫使民选政府的对手使用更极端手段，因为民主的建制、规则、程序对其关上大门。

用公众压力中断政府职能

另一种对民主的不忠是使用公众压力来中断政府职能。如果选举本身不民主或被窃取，作为此政党的受害者等等，他们站在议会前用非暴力手段通过公民不服从的办法来阻止议会开会（除了会因此被捕的公民抗命行动），我认为不应归为这一类，但是当选举自由公平，也有规则和程序来对选举的结果进行争论，那么，某政党不满意选举结果就试图抵制议会或抗拒整个政治体系在民主内应有的合法性及其功能，那这也是对民主不忠的行为。

民主中的输家，必须接受竞选失败的事实，承担起忠诚而负责的反对派角色，这是民主的基本原则。民主里没多少原则比它更重要了，即做一个忠诚和负责的反对派。这并不意味着必须接受现政府的政策，也不是要在政策和立法上不使劲竞争，或不再准备下一次全民选举。但是它意味着尊重合法选举出来的政府的权威及其治理权。

整体攻击民主政体

第五种对民主不忠的表现是完全、彻底、整体地攻击整个政治体系，不仅是攻击某人或某些需改革的建制，或某些你不赞同其政策的人。但当某团体、社会运动或政党宣称整个系统腐烂了、必须铲除，且通过言辞与行动将潜在暴力抵抗政治系统合理化，那当然是公然对民主不忠的行为。而如果回顾历史，在民主政体崩溃的研究中，就有德国在一战后二战前时期的案例。纳粹当时很明确公开地蔑视民主体系，且称德国需要一种不同的政治体系。

半忠诚行为

还有一类行为让林兹非常担心，他称为半忠诚行为 (semiloyal behavior)，介于以下二者之间：

二者之间、模棱两可

前者明确信守民主规范与原则、负责任的政府与反对派的行为，后者是前面描述的公然对民主的不忠。这是个灰色地带，为追求政治权力或优势的投机行为。

某些这类的表现是断断续续出现的较弱或模棱两可的某些不忠的元素。换言之，党偶尔用武力、欺诈或恫吓，有时在位总统会绕过法律与宪法来逮捕对手，尽管对手只是和平地进行政治反对和呼吁；还会阻止反对派示威，及其他一些你可看到的事情。

结盟不忠的力量

对林兹来讲，最严重的是半忠诚行为。民主体系主流中的政党和领袖愿意和那些公然对民主不忠的力量结盟，与极端力量靠拢并拉入联盟，或与他们秘密谈判。保卫民主的一个基本原则是，在严重政治对立的困难时期下，那些表示信守民主的政党，必须在政治体系周围

画出清晰的边界，拒绝承认下列政党或与之做交易：公然对民主不忠的、极端与宣扬仇恨的、公开否定民主合法性的、具有专制极权的思维、政纲或使命的政党。一旦主流政党开始将极端手段合理化，国家就像在滑坡上，很可能滑向民主的失败。

容纳违反民主原则与规范的作为

林兹还说，凡是愿鼓励、容忍、掩盖、宽待、原谅或辩解不民主的政党和领袖违反民主原则与规范的作为，都是很严重的半忠诚行为。政党、组织和领袖表示信守民主，要努力使民主持久化，并宣称要在艰难困苦的历史时期捍卫民主，就得划清界限，区分谁才是政治程序中合法的参与者；且要清楚声明，行为不民主的，如窃取选举、谋杀对手、使用威胁和恫吓性语言、企图动摇军队的民主忠诚性，都不被容忍，遑论结盟。而且要全力用宪法和法律来制止他们表现的非民主行为，但不靠恐惧或冲动，而是法律正当程序 (due process)。

◎97. 影响崩溃的因素

Factors Affecting Breakdown

现在来看可影响民主崩溃的某些具体因素，不是结构性因素，却关乎行为、策略、选择与行动。

1. 政府绩效：一个关键变量

林兹非常重视它们。首先是政府绩效 (performance)。决定民主可行性中的一个关键变量，尤其当基础性的社会与经济条件不很有利时，就是政府的经济绩效。民主政体有没有展示能力来处理国家的社会与经济问题，至少保持适度并可持续的经济增长？尤其在社会很不平等的国家，政府有无能力应对源于历史而边缘化的贫穷原住民、妇女等群体的不平等？

林兹强调，对新民主政权，不让问题尖锐化以至无解很重要，当出现经济或社会问题，这可能是从上一个政权那里继承下来的，或是

由于通货膨胀开始失控或财政赤字，这时若政客们踢皮球，只顾追求政治上的短期利益，那么这些问题会积累冲击力。我们知道，财政赤字与通胀问题若在早期不控制、认真找出对策，就真会失控，且积蓄大量隐蔽冲击力。

2. 改革顺序：延后困难问题

所以这不仅要当时的表现，还要看其选择与政策，及它们对民主制度数年后的走向可能有的深刻影响。这会明里暗里影响到政府议程的制定，尤其当新的民主政权上台之初，是多少降低一些人们的期望，如实告诉他们短期内可能做到什么，起草预算并作些现实而可持续的承诺；还是，升高人们不合理的期望，让有限的财政与政治资源不堪重负，且可能使国家财政赤字无以为继和恶性通胀？显然有理由在试图解决社会遗留的不平与不公时，也要拟定较为现实的起步议程，不致让公众对国家和民选政府严重失望。这就向新领导们提示了蓄留政治资本的重要性。

需要在早期就取得一些成绩和胜利，同时对国家利益也有个长远的看法，但要明白民主政府无法在四五年内就纠正政治、社会与经济的每项不公。所以在改革议程中，最困难的一些问题也许需要延后。精明能干的民主领袖在新的或早期民主中，须有战略分阶段逐步推行改革议程、面对既得利益集团、和他们对抗，不能同时对抗所有人，不能一蹴而就实现社会转变，而把政治资本花在堂吉诃德式的斗争上。新民主的激进领袖为何失败？因为议程太广、太不现实，超出民选政府的实行能力，选民就会深深失望，极化逐渐形成，制度也就无所适从。

3. 政治绩效：如何控制腐败

但我们已看到，在民主、包括新民主里的公民们所重视的并不仅仅是经济绩效，也重视政府如何治理：是否尊重法治、肯定自由？人民是否感觉自由、感觉规则得到尊重？有没有自由公平的选举竞争？有无说话、批评和表达异见的权利？有无法治？宪法是否被尊重？

还有另外两个维度来衡量政治绩效，它们也很重要。

一个前面已看到，就是控制腐败。人们是否觉得政府诚实、至少在为公众利益而努力？或所有政客都是骗子窃贼和恶棍，混入政府只顾致富、盗取公款？还有人民是否感觉安全？感觉有保障，还是活在恐惧中？恐惧不一定来是政府，也可以是非政府，或暴动，或犯罪猖獗，甚至毒品相关的有组织犯罪暴力，比如历史上曾在哥伦比亚失控，现又在墨西哥某些地区相当猖獗。

民意调查发现，人民重视这些政治维度的绩效，并不亚于经济绩效。而且有时政府能够有更宽的范围来交出政治绩效，而不是经济绩效，这样至少可以更快达到公众的期望，特别是尊重民众言论、出版、结社与集会的权利。

要做到这些，需要民选领袖的忍耐力和信守民主规范，而非必须获得正面成绩，那可能很难达到且不确定。甚至在暴力犯罪环境里维持治安也得几年，需要建立更好的警察队伍、内政安全系统和在很大程度上是国家建设的机能。改善法治不仅需要非常有效的民主警力，而且需要建设司法系统的能力。这些都不能一蹴而就。

但政府能由选择与决定建立起横向问责制，以便更有效地控制腐败。总统可以选择是不是要以密集的扈从关系、以寻租方式来实行统治，使腐败成为治理的逻辑；或有别的选择，则表现出克制，命令从内阁成员开始的同党都要克制，并去除那些疑似腐败臭名昭彰的阁员，且以真正强劲和协同方式，来重视提供公共福利和透明地开销公共资源的重要性。

这些都能衡量政治绩效，有力地影响到公民们对政府的看法，且可能至少影响到在社会和经济绩效方面的政治合法性的感觉和看法。当然，它们并非没有关联。若在控制腐败、保持秩序和尊重法律方面，有好的政治绩效，就会产生有利的政治环境，其中好方案更可能形成并实施，以改善社会与经济的福利。

4. 新旧张力：正义对稳定

绩效的另一面，尤其对新的民主立场来讲很具挑战性。这里是说，民主转型后的最初几周、几月或几年，怎样处理旧的威权体系？

怎样平衡两方面的需求，一是伸张正义，惩罚过去的罪行，另一是避免新的政治与合法性危机？危机源于无故疏远军队或旧的专制精英，尽管他们可能要为极可鄙的酷刑及那些侵犯公民人权的行为负责。

一方面，新民主政权至少想要也需要给过往罪行打上烙印，明示酷刑永远不可接受，政治监禁侵害人权，并正视许多人在旧专制时期遭受的不公正煎熬。另一方面，若想审判并惩罚具体个人，那就可能驱使还有相当力量的旧专制政党，及要为罪行负责的建制，如军、警、情治机关等，使其恐惧而逼到新政权的对立面。目标当然应是给旧制度残存的建制和精英在政治新秩序中一条生路，让其感觉属于新制度，新制度不敌视他们，不威胁他们最根本的利益。

但这里有个正义与稳定的张力，无法回避、忽略或否认。这个张力是最困难的挑战之一，民主新政权必须思考和面对。

◎98. 转型正义

Transitional Justice

这个正义与稳定之间的张力，在林兹的著作和亨廷顿《第三波》中写得很多、很明智，显然深思熟虑，还有他们的同行如史迪潘、施密特和奥唐奈，民主转型方面的出色学者，都有专著论述。

林兹的实用建议

下面是一些实用性的建议，是林兹给转型后新上台的民主派的。

避免怨恨政治

首先，不要浪费政治能量在怨恨政治 (politics of resentment)、在煽动对旧秩序的愤怒的怨恨情绪表达上。若需表达，且绝对必要，就针对具体要求，在法律和政治诉求上要可行。

避免无故树敌

第二，避免无故地制造一个新的不忠反对派。不要把那些旧专制

政党的随从，及以前的情报和军队官员，推到破坏政治新秩序的联手行动中，除非真的别无选择。别无选择，因需求如此强烈、势不可挡；别无选择，因他们本来就要推翻你，你只好去对抗。而这时政治计算和判断对决定如何推进是很重要的因素。

吸纳动摇团体

要尽力将立场动摇的团体吸纳进入新的政治体系，给他们一条生路，尤其是那些商团和政客，他们曾支持过旧专制政党、与政权合作过，或在军人或文人专制政府里任职，但他们本质上并非专制者，且对血腥镇压也没责任。这些人特别要带进新体制，并给些利益。

尽早确立敌人

尽早清楚地确定真正不忠诚的反对派，如前所述，并在政治上孤立之。清楚揭示那些专制者不宽容的手段和他们拆解民主的企图超越了底线，不会被当作同盟、不被纵容或原谅，而且其反民主情绪的言论将遭到迎头痛击、并被谴责为非法。

民族国家延续性

也不要废除那些象征性符号，它们对新政治系统的合法性来讲，联接到民族国家的整体性概念。不要本能地换国旗、国号，除非有迫切需要，除非它们整个和之前的专制政权绑在一起。但若这些符号超越专制政权，且可从旧有的模棱两可的人那里赢得认同，那么重新拥抱它们可能比较聪明。你要做的是尽量拓宽合法性圈子。团结那些容忍过、合作过、尤其政治上服务过旧制度，但没镇压、手上没沾血的人。这就是林兹的方法。

亨廷顿的方法

现在来看亨廷顿的方法，他在《第三波》中阐述了怎样处理专制遗留的人权侵犯问题。

追究责任人要有限

我把他说的归结一下。首先他说，追究责任、寻求正义很重要，人民应当得到正义，但必须将它与建设建制化民主的需要一起权衡考

量。所以我建议，追究责任到政治上可行的程度，要尽早判断那些在政治系统里的人物的相对力量。对亨廷顿来讲，这可能就要追究：首先追究有限数量的专制罪犯，那些明显有最高权力，要对人权侵犯负责的人。但越往指挥链下端去惩罚、审判、判决和监禁大量的人，那些低级官员或只是听从命令的人，而如果你在新的政治秩序里需要依靠那些军官，就越可能给了他们反叛民主的动力。所以被审判和惩罚的人数必须很小心权衡。

避免翻旧账致分裂

第二，避免翻旧账，那极易分裂，也可能触发政变，或挑动某些对民主不太忠诚的政治力量叛变民主、挑战政治制度。某些过去的争议也许就需搁置，有些则托付给中立的真相与和解委员会，而不是由新当选的民主当局来追究。

要让军官们放心

第三，亨廷顿说，要让军官们放心。作为民选文人政府的领导，不整体反对他们，且尊重军队尊严及其在历史和社会中的作用。反对具体的违反人权与法治的行为而非整个军队。

全面冷静的交代过去

第四，亨廷顿说，至少要对过往事件向公众做个全面冷静的交代。若不能惩罚，至少弄清真相，这是酷刑和政治监禁受害者起码的待遇。而那可能随形势需要一个中间地带，至少给苦主一些尊严与正义，但这不至于会有短期内拖垮民主的威胁。

现实评估双方力量

第五，要特别强调，现实地评估民主派力量，与残留的专制力量。也许因转型方式，专制力量的指挥能力崩溃了，而你可以对他们采取更广泛、更迅速的行动。但若转型方式是自上而下，而且从所得支持度和能控制的建制来看，可能民主派只是以微弱多数得胜。在那种形势下，得采取更谨慎的渐进行动。

从追究责任伸张正义的角度看，这无关道德，因为道义做法是要惩罚那些侵犯同胞人权的人，特别是酷刑、法外处决，和以最极端的方式违反人权的行。这个问题在韦伯的著作中有显著位置，即政治

中常有两种道德形式间的张力，若非竞争的话。一种道德或伦理规则说，做道德上正确的事，追求正义，哪管代价或风险；另一种道德计算是统治者有责任不去追求会造成事与愿违的伦理道德目标。换言之，责任伦理可能要压倒纯粹的道德伦理。

◎99. 文官治军

Civilian Control

文官治军：另一急务

若前任是个军政府，民主新政权怎样寻求文官治军？就像缅甸的民主新政权将面临的情况。或者，若之前是个一党专制政权，严重依赖军队或情报机构来支撑其权力，又当如何？

始于军政府非政治化

在我建议的逻辑系列递进步骤中，第一步就是军队非政治化，不让军队积极参与政府与政治的活动。许多专制政权中，军人已进入政府，着军装的军官担任内阁和行政领导职务，也许他们就是政府的全部。关键是把他们请出政府，请出政治圈甚至国防部，让文官作国防部长可显示文官在此领域的至高地位。

军队职业化

其次，军队职业化，专注核心使命，保家卫国，并通过区域联盟、国际维和部队等方式，专业化地参与维护国际安全的活动。军人统治的怪异后果就是，军队整体上几乎无可避免地要被弱化，因为大大偏离核心任务，而那才是其职业上胜任的，即控制暴力手段，保卫国家边境，维持国家安全。军队哪里懂什么医疗、教育、公共设施等等。也许军队有一些工程兵，能修路架桥。但管理国家整体经济和发展不是军队的职能。军队承担这些职能时，就出现割裂：一方面是军队作为政府，担当所有政治和发展功能，且常常有大量的机会来积累不义之财；另一方面则仍是军队职能。如果能将军队向核心职业使命靠拢，那就朝文官治军迈出了重要的一步。

军队请出内政安全事务

第三，把军队请出内政安全事务。譬如情报，它很容易从收集国内恐怖或犯罪团伙情报，游离到收集政治对手情报，这是任何真民主都不能接受的。军队应该保卫国家的边境，应该参与区域性和国际安全行动。当然，若有暴动，民选政府也许需要调动军队来打击暴乱。但除此特例之外，军队不应参与维持内部秩序或在国内收集情报。若超出警察能力而需更强力量控制暴乱或维护秩序，那就应该组建某种宪兵或更强的警力，使其能对付武装的抗议活动，而这又不能越界，即军队向外的角色与维持内政稳定需要之间的分界线。

老将领退休·报酬与福利

第四，让那些旧制度的将领退休。如果人们相信他们要对严重的人权侵犯或其他经济政治罪行负责，也许需起诉他们，只要能判断这不会让整个政体陷入另一场军事政变。当然了，随着那些旧制度的高级将领逐步退休，给其优厚的退休金和职业尊重及地位，同时新将领升上来，那他们会忠诚于新的民主政权，因为是内部提升。他们也需感觉到被欣赏和尊重，且在现政权下大有职业前途，并享有社会地位。这意味着报酬与福利好，地位高。政策和政治上不一定顺从他们，但尊重其专业地位。

提拔新一代军官

继续往下看文官治军的系列步骤。在你让旧将领退休时，民主新政府领袖需提拔新一代军官，他们已受过民主的文官治军思潮的熏陶，接受这种控制，懂得这属于民主宪政秩序的一部分，不但不矛盾，还可能与之高度一致，并促进军队在更有限范围内发挥强大专业作用。所以这更意味着军队要放弃自己的企业，那些功能本来就不属于军事机构。

文官控制情报、预算

建立文官控制的情报机关，并将其分离出来军队参与。逐渐地，把内部预算起草、财政分配、武器购置、设备采购和军队战略决定等，都改为受文官监督。这样军队，即使在军事与国家安全事务上，也不自行其是；而其行动、采购、政策、战略，最终要接受民主文官

的控制。

文官治军

正如文人与军人关系专家史迪潘论述过的，这就要求民主政权有个政治战略，让民选领袖来打造和有效管理军队。所以需要政治领导力。因为行政及立法机关里的民选领袖，要面临困难抉择，且需制订出清晰有效的政治战略。

原则与实用

我建议综合考虑两种因素：一是文人治理、捍卫人权、追究罪行的原则；二是量力而行的实用主义。这需要把握时机的高度技巧。

何时是时机？

何时是时机？军队何时可能准备好去考虑新规则新领导，去回顾历史记录？何时整个社会对此高度统一，以至军队别无选择，必须接受？时机取决于民主派与旧势力的力量对比。这个判断必须要由民选的民主派领袖们作出，决定时机何时已成熟，可以向前推进策略，建立问责制与文官控制。

协商转型需渐进

这里提供一个通用观点：转型是靠谈判得来，或转型越是由上而下，就越需用渐进方式来处理与军队的关系，来确立其历史责任，不断增强文官民主控制，来重组文官与军人的关系。所以，民主转型的性质会很大地影响文官民主领袖可以奋力朝这些方向迈进的程度。

◎100. 政治建制·民主崩溃的克星

Political Institutions - Antidotes to Democratic Breakdown

政治建制

现在看政治建制及其在民主转型中的角色，可以说是总结回顾前面讲的建制设计及其结果。有个特殊问题引起民主不稳并最终崩溃，

即极化多元主义 (Polarized Pluralism)，广而言之就是持久而反复出现的政治僵局，令民主失效，使民主国家无力找到解决问题的可行方案。同时要指出，民主需要避免发生权力的过分集中，所以要明白，横向问责制不仅能提升民主的质量，而且也有助于民主的可行性和持续性，因为横向责任制抑制了滥权，让可能的独裁者很难当选总统，很难无视所有建制的限制并集权到手。

避免极化多元主义

所以须避免那种情况，并避免极化多元主义的出现。这种情况下，不同意识形态的政党之间，左、右翼政党之间有巨大分歧，使它们很难合作。即使有很多政党可以建立联盟，但它们关心的议题南辕北辙，左翼与右翼无法走到一起来。这时的竞争是离心的，推向极端，而健康的民主竞争应该是向心的，推向中间，达成妥协，争取中间选民。那些处于极端的反体制政党，要把温和政党推向极端，并极化政治程序，这又会导致竞相叫价的政治。这再次显示，民主若要行得通，制度选择须避免极化多元主义，避免极端的比例制。

民主崩溃关联性

现在看引发民主崩溃的因素。崩溃时看到了什么？看到的，以前谈到过，是一些无解的问题，让人感觉民主无法运作，几乎没有所谓的制度伦理，目标定得太高，无法兑现。各政党严重对立，意识形态或族群极不相容，无法在一起达成共识。价码提升，各党求助于欺诈等非民主手段来图谋权力。让坏政府变好没戏了，因它牢固扎根于权力中，而那本身就可能致民主的终结，或一连串无效、虚弱、也许不太信守民主的政府，执政党如走马灯般地轮换。当然，这些都表明民主不稳定。

于是常见政治暴力和对公共秩序的威胁，军队日渐被召来维持国内秩序。还有半忠诚行为，貌似主流的政党并不谴责与阻止暴力，反而可能暗中支持，以图最后与政治暴力政党结成联盟。所以，用贝梅奥的话讲，缺少能抵制不忠行为的强大的民主政党。通常在民主走下坡路时，国家强制机构都无效了，它们本应保护和维持政治秩序、

惩罚或事先阻止不忠力量的暴力鼓动、制止犯罪和恐怖暴力。而警察力量也不能正常运作甚至被颠覆，司法被政治化、被颠覆，整个制度看起来都滑向崩溃。

巴基斯坦 1999.10

巴基斯坦 1999 年 10 月军队干政时，不幸就是这样。许多经济问题无解，都汇聚在一起把危机推向高潮：贫穷、经济增长不稳、巨额公债、大量腐败、资本外逃。第二，法治与公共秩序崩塌，政治和宗派暴力不断增长，无力控制犯罪暴力。还有腐败的警察队伍，侵犯公民权超过逮捕暴力罪犯。而腐败和政治化的司法、两党总理的滥权，及总统的弱势职位在推翻政府过程中的违宪滥权。很不幸，还有在 1999 年 10 月政变前那几年，该国两大地区旁遮普与信德省之间，族裔与宗教极化对立，在少数族裔地区和 1940 年代后期离开印度迁来的人之间的纷争，逊尼派与什叶派穆斯林的教派纷争，一切都让人感觉政体将要拆解。

尼日利亚 1966、1979

尼日利亚类似有两次，1966 年 1 月及 1983 年末结束始于 1979 年的第二共和。腐败惊人无孔不入，挥霍掉 1979 年第二次石油危机以来的巨额石油财富，通货膨胀、物品短缺、市场操纵，政客们贪得无厌的腐败导致公共服务和公众信心崩溃。整个民族阵营里各族尖锐对立，大规模的选举欺诈使执政党以比先前大得多的差额连任，反对派质疑“在这体制里的利益在哪？我们无法通过民主手段取得权力，政府运作很糟，还剥夺我们的权利，我们没从开发国家资源中得到任何好处，为何还要对它忠诚呢？”于是反对派也在言论和行为上反制度。

这不但出现在 1966 和 1983 年的尼日利亚，也出现在经历了背离民主、民主崩溃的国家。我们也看到政治与选举暴力的升级。争夺激烈到参与者没法保持忠于政体。选举被窃后的暴力抗议，大众对政党和政客的希望幻灭，最终军队仓促干预，大批学生组织起来抗议假民主的腐朽，他们挥舞旗帜、手举标语，鼓动军队干预以拯救这个国家。当该国的显赫人物或理想主义的学生呼吁军队干预时，民主可行

性真遇到了严重问题。

民主如何结束？

于是，如林兹书中所写，民主在无效或极化对立的政治中瓦解，堕入建制崩溃的深渊。于是出现危机氛围，极化对立严重，人们失去了对本国民主建制的信心，感到这样下去不行，需要采取行动。我在 1983 年 8-9 月选举舞弊之后的尼日利亚，当时这种感觉非常明显，空气中弥漫着危机的感觉，人们感到将会出事。危机感也许真实存在，也许像秘鲁阴谋夺权的藤森那样故意制造的。不管什么方式，通过行政或军事政变，也可让公然反民主的政党上台，1933 年德国纳粹的崛起是因民主和半民主的政党已筋疲力尽，连妥协都太累，只能仰仗一个强人。这些都是民主在最后咽气前的形势。

民主崩溃的克星

那么，防止民主崩溃的克星是什么？这可说是本课大部分内容的总结。

首先，法治下要有强力横向问责政治机构，就能控制腐败，使选举中立公平，保护人民权利，建立及捍卫真法治。

第二，重申横向问责制，作为中立公平客观和有效的选举管理的结果，以产生自由公平的选举。

第三，坚强的民主政党，无论他们如何组织同选民的关系，要有明显的民主领导力，坚定信守和平与民主方法，彻底而一贯地谴责暴力威胁性言论，包括领袖要有道德权威，有决心用党纪惩罚暴力与舞弊行为。这样的政党才能在社会中有广泛和坚强的后盾。

第四，要有中立、非政治、职业化、宪政下文官控制的军队。

第五，有效而专业的警力。这需时间逐渐建立，使警察不成为执政党或总统的独裁工具，而是真正中立地执法。

第六，设计冲突管理机制，在包容与可治理性之间找到适合社会的平衡。

第七，国家架构与政策能使经济增长。

第八是推论，针对性政策减少不平与赤贫，尤其通过精心的社会

包容战略，及对拉丁美洲的进步作重要的肯定，比如有条件的现金转拨项目 (conditional cash transfer programs) 直接帮助穷人，只要他们给孩子教育或打疫苗。

第九，有国际的支援，帮助新生民主社会的经济发展。这样，当他们出台了支持民主和控制腐败的政策后，国际力量可以团结起来支持。

下一讲会细讲，在进一步介绍国际力量的参与时，不要忽视其可以起到的作用，即强化、建议和确保做出建制设计的好选择，强化民主建制和公民社会使其更具可行性，而国际压力也能威慑、约束和逆转文官和军官关键精英的不民主行为。他们有选择，而其坏选择则是造成民主崩溃最直接、最强大的因素。

第 19 讲 国际影响

INTERNATIONAL INFLUENCES

◎101. 文化传播：规范与价值

Cultural Diffusion - Norms - Values

本课已花很长时间讨论各种国内因素，从经济发展水平，到政治文化，到公民社会，到政治建制、横向问责制在宪法结构上的程度，政治领袖和组织所作的选择与决定，怎样与军队打交道，所有这些怎样影响建立民主和维持民主的可能性，怎样有助于创造民主转型的机会，或民主已立却中途崩坏的可能。

现在我想用本周两讲的时间，探讨一下国际影响所扮演的角色。并非只有国内因素影响民主的命运和民主的出现并成功运转的可能性。国际环境又起些什么作用呢？这有两方面的因素，一是来自国际环境无意识的；一是代表有意识的国际力量、组织、国家和外国政府、国际公民社会组织的参与，也就是有意参与并可能起到帮助、鼓励与支持某一国民主发展的作用，但它们有时也可能削弱一国的民主。先简要探讨几种国际影响，再来研究另一层面的、实际上也是我们很认真理解国际影响的第二阶段。我想深入具体看看其他国家和组织有

意识的努力，是怎样推动和协助别国民主发展的，或曰民主促进。

规范与价值的文化传播

现在先看国际影响最柔性的形式，很多方面最无形但最具渗透性，那就是规范与价值，它们怎样在国际体系里传播，即文化传播。

殖民统治传播法治民主

我们已看到它跨越很长时期，不管有意无意，通过殖民统治传播法治，通过亲身体验民主及其实践与规范，去英、美、澳洲、法国留学而体认民主的某些实践、技术和规范。当然也看到殖民统治也可能产生反民主的效果，它所遗留的法律结构、精英行为和总体的政府架构，都可能对民主很不利。

当代传播媒体国际交流互联网

进而在当今世界，文化很快速地跨越国境传播，通过各种媒介，有传统媒体如电视、报纸、电影、DVD，通过人与人的体验、国际交流与旅行，已经有许多文章是关于中国大陆人飞过海峡去台湾，作为游客也看到民主怎样在一个华人社会运作，其最终可能的影响。但大陆学生在台湾等世界各地留学的影响是什么？是不是像普遍认为的以前从台湾、韩国等权威国家的留学生，到美国或欧洲等地留学时所受的影响？还有国际博客圈，及信息、思想、新闻的网上跨国流通，其影响又是什么？所有这些都是国际影响的潜在方式。

当今世界的规范、价值、思想、信息传播日益迅速，激发人们为民主奋斗，且更多理解民主并掌握其运作的技能，用以实现民主。而且可以这样理解，这门课也至少是潜在方式的一种，以传播民主的工具和思想及民主的建制安排和知识，希望真的可以用在促进世界上某些地方的民主发展和改进。

示范效应

还有可能的示范效应，这在亨廷顿的《第三波：20世纪后期的民主化浪潮》(*The Third Wave: Democratization in the Late 20th Century*)一书中写了很多。即一处的人民、社会或国家看到另一处国

家发生的事情，受到激发，想在某种方式上效仿或照抄。

滚雪球

亨廷顿称之为滚雪球 (snowballing)，即文化相似地区发生的事情激发了模仿，尤其是同一地区的邻国，扩散与示范效应最容易发生在文化或区域地带。人们跨国旅行，彼此更加熟悉，比如东亚、非洲、拉美地区和共产阵营内，区域文化也许更类似，所以可能会滚雪球，思想、技术与现象会跨国境传播。

东亚、东欧 / 1986-1989

我们看到 1986 年民主运动怎样在菲律宾发生，然后实质上演变为颜色革命。1986 年 2 月总统马科斯召集临时选举又窃取了选举，于是被革命推翻。不久后，民主运动在东亚就十分强劲地传播开来。1987 年韩国爆发学生示威要求民主，最终胜利，废除了军政府。在 1987-1988 年，台湾的公民社会及反对派日益成长，反对党民主进步党正式宣告成立，台湾统治者蒋经国决定容忍，并将反对党合法化，开启了民主转型。缅甸 1989 年的起义带来了竞选，不幸被盗窃；当然还有 1989 年天安门抗议导致“六四”悲剧，中国各地广泛的民众抗议遭到残酷镇压。

还有 1989 年东欧巨变，接连不断瀑布式越来越快强劲展示了示范效应，一年内，中、东欧共产政权一个接一个地垮台。

时代的精神

德文词“时代的精神”(zeitgeist)，是指在一时期内比较普遍存在的文化与思想气候。林兹对此论述过，人们如何受到世界上各种政治模型的跨国影响，有那么一种政府制度和一套政治思想，抓住了某个时代人们的想象力。就像民主化时代，世界从 1974 年开始的第三波民主化，其势头在 1980 年代尤其 1989 年后猛涨，在 80 年代中期特别是 1989 年以后中、东欧民主化爆发，前苏联转型，然后又向撒哈拉以南非洲发展。而在 1920 和 1930 年代，时代精神不是民主，而是民主的失败，极权党派运动一个接一个，法西斯主义和共产主义成了未来的潮流，专制主义是那个时代的精神。

示范效应

可以看到，示范效应在同一地区内最强。而示范对象若被认为是极成功的模范，其影响会很大。

民主的成功：美、欧

所以，当美国在经济强劲、政治稳定并充满自信、一派欣欣向荣的时候，成功的美国民主示范效应在全世界都很明显。成功的民主制度的示范效应越来越大，更多的国家加入欧洲民主国家的共同体，现在称为欧洲共同体或欧盟。

民主的阵痛：日、美、欧

这些影响力都很大。另一方面，日本处在 20 年的经济长期滞涨的困境中。欧美各国都挣扎着寻找方案应付财政和政策上的挑战。这些先进民主工业化国家的人口在快速老龄化。所以，模式若运作不良，其示范效应反而不利民主。

专制的成功？新加坡、中国

另一方面，新加坡模式曾被广泛讨论，小小城市国发展速度不同寻常，没有民主，只是专制、一党统治。

还有中国模式。现在人们对其经济发展、甚至没民主的资本主义经济成功谈得很多。但示范效应的诡异在于，模式虽没变，示范的源泉发出的信息却可能完全不同。比如中国若发生经济危机，或发展不那么成功，或某时期增长急速萎缩，人们就不会再谈论中国模式了。另一方面，若经济发展持续下去，也许不是每年 10%，但还比较持续，如每年 7%，那么越来越多发展中的新兴市场国家就会对中国模式有更大兴趣。所以，示范效应可以是世界上合法性、特别是对某种政治模式的兴趣的很重要的来源。



◎102. 区域压力与规范

Regional Pressures - Norms

现在来看地区因素如何影响民主的出现、发展与维护。世界过去 20 年有个重大进展，民主的区域性组织规范越来越明确，甚至写入章程，实行民主是成员国加入的必要条件，而这些组织的明确目的之一就是推动与捍卫民主。

欧盟

欧济共同体 (European Community) 从创建一开始就是这样。从西欧起步的欧洲经济共同体有个条件，自由民主是加入欧盟 (European Union) 的初始条件，而且 1989 年共产政权在中、东欧垮台后，欧盟在扩张途中，坚定地要求民主与法治是那些要加入欧盟的国家必须达到的重要条件。这些是一整套令人生畏地复杂的政治、经济和行政的先决条件的一部分。那些先决条件是新成员完全加入欧盟时必须满足的，称为“共同体要求清单”。其中有些是规定必须有真正、透明、合法、正当的民主宪政安排。

北约

北约 (NATO) 扩张时，民主也是这些欧洲国家的必要条件，这为实行和保持民主设立了双重激励。而且理论上范围更大的欧洲安全与合作组织 (OSCE) 也设有一定的民主条件，并有意鼓励民主，力图监督选举以确保其自由与公平，尽管 OSCE 在贯彻这一点时不很得力。

美洲国家组织

还有美洲国家组织 (OAS - Organization of American States) 的现象，1991 年该组织通过了“圣地亚哥诺言” (Santiago Commitment)。OAS 的 1080 决议确实有非常明确而广泛的提供民主条件和捍卫民主的规定，包括如果某个 OAS 成员国丧失民主时召集协商的机制。

1992 年更推动了 OAS 宪章一个修正案，赋予该组织中止一个会员国资格的能力，若该国明确叛离了民主的治理与建制。而在 2001 年 9 月 11 日，很有意思的日子，国务卿鲍威尔 9.11 不在美国，是因为他在秘鲁的利马，代表美国为《美洲民主宪章》 (Inter-American Democratic Charter) 的生效而投票和签字。该文件是个里程碑，它为泛美共同体 (Inter-American Community) 成员国规定了很严的民主条件，即必须是民主国家。OAS 现在对新国家入会有了明确规定（若更多国家涌现出来），以捍卫该区域内的民主。多年来也看到该组织为此有些行动，但有时也无所作为。

秘鲁、危地马拉、巴拉圭、委内瑞拉

比如在 1992 年，OAS 特别谴责藤森的自我政变，而且呼吁重新选举以恢复正式的宪政秩序。尽管未能阻止藤森独裁，但毕竟限制其胡作非为，并最终迫使他重新选举。

1993 年在危地马拉，OAS 积极地集体介入逆转了总统塞拉诺的政变企图，并助该国恢复到至少有点民主的样子。

1996 年巴拉圭也类似，OAS 国家先发制人，将巴拉圭军人的政变企图扼杀在萌芽状态。

2000 年以来，OAS 不幸没成功扭转已故委内瑞拉总统查韦斯所造成的民主退步及其伤害。

非洲统一组织向非盟的过渡

还有更近期的现象，就是非洲统一组织 (Organization of African Unity) 向非盟 (African Union) 的过渡，这是个新千禧年组织，更愿意严格审核和采取行动来鼓励民主的发展，并打击顽固的专制主义。的确，非盟宪章不断地在不干涉别国内政的原则上发出很强的声音，而这就把纯粹主权在非盟的道德和地缘政治空间中提升到很高的地位，但非盟也采用了许多有效措施，愿将非洲作为多国体在区域内为民主而施压，至少在这方面迈出了第一步。这包括开始实行经济制裁以惩罚推翻民选政府的行为，中止了像马里这种国家在区域性组织的会员资格。



非洲相互评审机制

它也包括一种“非洲相互评审机制”(African Peer Review Mechanism) 合作伙伴关系或部分关系。在“非洲发展新伙伴”中, 各国同意彼此从四维来相互评审: 民主治理、社团治理、经济管理和社会经济发展。当然其运行不算是一帆风顺, 部分由于它强调评审时要统一意见, 而不是强力而坚定地推行其标准。所以, 它主要强调自律, 而并非惩罚叛离地区规范的行为。不过, 它设立了新标准, 产生了新的心态。

◎103. 经济关系、外援

Economic Relations - Foreign Aid

国际经济关系

接下来还有不同国家间的经济关系, 而且国际经济交流有可能会施加压力, 引导向更好、更民主的国家治理方式。怎样能做到? 本节详细讨论外援。但是, 首先, 当一个国家在经济上特别依赖出口, 而出口量又有很大波动性的时候, 可引发国家经济表现欠佳, 因为国家出口赚汇不确定、市场变幻莫测、过度依赖某种主要商品出口可能出现合法性问题。还有种危险: 若真出现国际贸易中的全球化与市场变幻莫测的力量, 超出了一国的控制能力, 该国就可能丧失经济主权。

外援

另外, 某些民主国家会对他们的低收入国民给予扶助, 政府可用外援来增加对国民的扶助, 但也可能劫走, 不使它流到人民手里。外援于是成了国际经贸交流以促进民主的重要维度。这个问题本课不讲太多, 但我们需要理解的是, 国际援助不仅可能创造经济条件, 使民主更可行、更可持续, 而且也可以成为一种工具和压力, 以图引导受援国政府更透明、更民主。可以看到, 来自外援的压力或影响力以多

种方式发挥作用。

正面影响

一种方式是, 外援可促进经济发展。在某些国家, 尤其东亚国家, 外国援助目前、至少是曾经显著地促进了经济发展。当然这并不意味着, 没有大量的经济发展援助, 台湾、韩国或泰国就不会有经济发展。但它意味着在某种情形下, 尽管历史上不常见, 威权政权有效利用了援助。外援促进了经济发展, 发展反过来又促进了民主化。

负面效果

在那些国家和其他许多国家, 有外援曾对民主化短期内起负面效果的例子。但若回顾历史, 最终在台湾、韩国、泰国、也许还有越南等国, 外援促进了社会、价值、经济和阶级结构的变化。讨论经济发展能促成民主化的现象, 那是中长期的事, 短期内支援经济发展, 外援能帮助威权政权支撑其统治。向其提供资源, 能救援人民, 也给了他们国际合法性。“看呐, 我们在国际上并非不合法, 有这么多伙伴, 这么多援助, 你们都闭嘴, 因为国际社会支持我们。”

而的确在 1960 和 1970 年代很长时间里, 拉丁美洲一些威权统治国家, 像巴西、阿根廷、智利的军政府, 就是这样。如今在非洲, 肯尼亚、索马里、埃塞俄比亚, 以前还有乌干达、卢旺达, 外援显然能帮助支撑威权统治, 不仅由于统治者成功得到资源, 来摆平他们的庇护网, 也微妙地默认了他们的国际合法性。而在巴基斯坦、哈萨克斯坦, 还有从阿拉伯之春前几年、几十年的埃及、约旦、也门等国也看到这种现象。

重组外援

结果是, 若援助威权政权, 效果可能适得其反。现在已开始努力重组外援, 使之更有选择性和奖励性, 就不会随便给任何专制无良政府, 不会只因它们在安全上的合作而奖励, 或仅因他们不给美国或欧洲找麻烦。美国现在有一套小布什总统任内创设的新方法, 叫做“千禧年挑战账户”。它非常有选择性, 挑选出那些对良政、法治甚至民主较有诚意的国家, 通过这个特殊的外援方式来表明, 援助是给有良

政、政治自由、控制腐败、法治和有民主成分的国家。这些方面是这项特殊发展援助计划的先决条件。满足这些条件的国家会受到慷慨的援助奖励，否则尽管得到援助，但没有这个特殊而慷慨的机制给的那么多。

制裁

再来看一下制裁这回事。前面谈了外援的正面引导，也可能有负面诱导及制裁威胁。许多文献讨论国际制裁，很多人对制裁的作用持怀疑态度，认为常起反作用，事与愿违，巩固了统治者，弱化了反对力量、大众及其抗争能力。据我的亲身经历和国际文献，我有不太一样的观点。

成功的条件

我认为可以清楚看见，有时国际制裁可以有正面的效果，促使一个国家在国际上行为更负责，并将其引向民主转变。那么什么是使制裁成功的条件呢？首先，必须有可监测、追踪的目标，看是否起作用。第二，要看清哪些制裁措施对统治者和当权者的打击，多于对普通民众的伤害，哪些是武器禁运和军事技术制裁。受制裁的通常也是最热衷支持政府的那些部门；制裁也可针对政府高层人物，很多特定的某些人被美国和其他国家点名，他们拿不到来美国的签证，不可以在美国拥有财产，不可以向美国转移财产，否则财产也许会被没收，将来移交给他们国家的政府。所有这些制裁是自由民主国家用来令国际势力不敢为非作歹的手段，并用它提升我们认为的好行为。

几种施压手段

制裁或威胁制裁有几种手段可施压。可以威胁要撤回援助或中止债务减负；或可能因非贸易原因而制裁贸易；可牵涉象征性利益，如升降外交关系，及有否大使级外交关系，或如前所述，针对权贵旅行方便等等利益。

制裁成功案例：南非、肯尼亚、拉美

浏览了国际记录，大家会明白，某些制裁案例确实对促变起到了

正面作用。

或许最有效地通过制裁改变了一个非民主国家的政策和公共观念的最生动的例子，就是 1980 年代的南非。曾几何时，制裁如此有力地打击了南非的统治精英，使其认识到最终得放弃权力，同意根本改变政权的性质。

我讲过，肯尼亚每五年选一次总统，但 1991 到 2002 年之间被严重操纵。于是，经济制裁或威胁就可发挥作用，以改进政治行为，2007 和 2008 年好像扎根了，直到总统选举再次被操纵。

我认为各种文献一致同意，1970 年代末在拉丁美洲，主要来自美国的对拉美军政府的制裁影响很大，它使拉美人民抛弃军政府统治者，他们虽在广义上不一定要与民主制度共存亡，但至少积极投身于具体的反对军政府和支持民主的运动。

制裁失败案例：古巴、缅甸、北韩、中国

制裁并非总有效，也可起反作用，巩固某政权并使国际社会无法通过接触来影响它。这个严重讽刺须牢牢记住。

所以，特别看一下古巴的悲伤经历，它被美国从 1960 年代早期一直孤立到现在。我认为制裁古巴以促其进步的策略总体上失败。而与古巴接触的策略也有可取之处。不是想奖励古巴当局，而是若通过团结新兴的公民社会组织、博客写手、古巴起步中的半独立媒体和其他国家的同行，古巴社会可能会开放，并通过和美国广泛的贸易与旅行，变化可能更快，实际上那可能会加速专制共产制度的倒塌。

缅甸的情况也类似，可以认为制裁巩固了军政府，却惩罚了缅甸社会。如果当时有接触或通过其他的援助方式，这些下一讲中会谈到，那么今天缅甸的情况就会大不一样了。现在缅甸正在开放，正在实验中，当局已开始自由化，而这可能产生一种强化机制推动政治变革。

北韩显然是世界上剩下的最极权的国家，它真是最后一个极权统治，以难以想象最剥削的方式控制全社会的残忍政权。而北韩人民的无知帮助了维持政权，他们全然不知世上其他人民如何生活，所以容易接受北韩政权的说法，即尽管悲惨挨饿，一切可随意被剥夺，

生活在恐惧中，却认为世上其他所有人生活得更糟。当然，当北韩人民开始发现宣传背后的巨大谎言时，知道了宣传全是假的，南韩人民的经济发展水平北韩人民只在梦里才有，这种惊天动地的幻灭效果，可能为政治改变铺路。

同样的，在中国，由于中国已被吸收进国际贸易社会，美国给了最惠国待遇，中国被纳入国际贸易社会，以自由的旅行、贸易、交流等多种方式进入国际社会，社会已有变化，变得更复杂，更有参与性，更加开放地与世界上民主国家进行信息的流通和文化与思想的交换，这对中国国内民主规范的逐渐演化、对未来某一天中国变成民主国家的前景会是正面的事情。

◎104. 外交

Diplomacy

现在来看另一种国际影响，旨在培植、鼓励和支持民主变革。如同各种有意的努力，它是促进民主的一种手段。这讲稍晚或下一讲会讨论作为民主援助的民主推动。

外交手段帮助民主

那么现在看看外交手段的运用。我是说，外交是国际间的治国之道，是两个独立国家之间关系的运作。外交手段的运用，即代表利益、信息与象征，可用什么方式成为推动民主的国际影响？外交可作为施加外交压力的手段，在坏事发生时，甚至可以进行制裁和惩罚。

外交通常由一国驻另一国大使来执行。若大使走进军人总统办公室说，总统先生，我们珍重与您的关系，希望两国未来关系能很友善，但本国政府要求我向您传达，如果您使用军队或警察力量，尤其用暴力对街上示威的学生开枪，这对我们两国之间的双边关系将有明显、且可能是严重的影响。那么，那位总统即便是军人，若要依赖它国关系，可能依赖美国的经济援助、贸易、当然还有军援，且在白宫

曾受礼遇等等，他就不得不压制怒气，并问问自己此时的利害关系：我若动武保持权力，将付出什么代价？

那就像是全斗焕总统在 1987 年所要进行的盘算一样。那时，南韩 30 年军人统治的长期盟友美国，在里根总统时期转变了态度，而之前里根一直对南韩的军政府，及菲律宾和台湾的威权当局很友好。美国说，总统先生，你不能对自己的人民开枪，不能用武力对付那些为民主而示威的年轻人。所以，外交可用来与其他手段互动，或作为实现其他手段的手段，来设法改变威权政府的行为。

卡特时期 1977-1981

1970 年代晚期，卡特总统在唯一任期内开始用外交手段来加强和捍卫民主进程，尤其对拉美威权政府施压。他用外交手段，传递外交信息和象征，展示关注公民社会的忠诚与团结，来孤立军政府，切断军援，且传达一个信息，即美国立场正在重新定位。任期内他用外交干预了多米尼加的一场严重选举纠纷，并警告长期的独裁者，窃取选举将会给多米尼加和美国的关系带来严重后果，因而在此过程中成功地阻吓了多米尼加的投票舞弊。

里根时期 1981-1989

所以，外交手段对处在民主与专制转折点的国家，会产生重要的影响，可以推动一个国家向民主过渡，或有潜力防止国家背离民主重回威权主义。

这方面我已举过一些例子，最明显的是 1987 年，我刚讲过，就是里根政府给南韩全斗焕总统的压力。我还讲过在 1986 年，菲律宾“人民力量”革命对马科斯总统选举舞弊的揭露，当时里根政府对美国的长期战略盟友与伙伴马科斯施加压力，让他不要用军事力量来镇压反对选举舞弊的示威，且传达了越来越强硬的讯息：时间已到，他个人与美国的关系已经走到头了，他该离开了，可以体面地离开，可以流亡到美国，等等。还有 1988 年对皮诺切特将军的这种压力，要求他兑现承诺举行公民投票，来决定是让其统治再延长很长时间呢，还是要向多党民主制转型。我曾提到，但再说一遍，拉美有很多这类例子，已讲过危地马拉和巴拉圭，还有玻利维亚、中美洲其他地区，

最近是洪都拉斯。还有过渡期的南非，机敏、较清晰和有力的外交活动，阻吓了军事政变企图，或凌乱的夺权计划或企图，使国家在民主实践、希望也在民主巩固的大道上迈进。

布什时期 1989-1993

老布什在任总统期间，1989 年到 1993 年，采用很有技巧的外交手段，在柏林墙倒塌、东德垮台后的一段非常困难的时期，去帮助德国统一；在邻国共产政权垮台后，动员对东欧转型的支持；祝福撒哈拉以南非洲的政治转型，鼓励和动员国际支持、包括财政支持，转型始于 1990 年，曼德拉坐牢近 30 年后获释，对非洲国大党的禁令被取消。

克林顿时期 1993-2001

美国开始通过使用多边施压和冻结国际援助这样的手段，来传达美国的希望与意向。克林顿总统当政期间，外交手段又被用来让国际上的政治力量明白北约扩张的条件，若中、东欧民主新国家背离民主将有什么后果：它们就别想加入北约，当然它们急切想加入，因为北约可以保证其安全；援助俄罗斯至少表面上以维持竞争性选举制为条件；还有动员对塞尔维亚当局施压，阻止它完全压制选举竞争，保存该国政治多元化到一定程度，促成了塞尔维亚的“推土机革命”，扭转了选举舞弊，并促成民主转型。

小布什时期 2001-2009

我们看见，2001 至 2009 年间，小布什政府使用了不同的外交手段或国际努力来鼓励民主。这里，我想清晰表明一个个人观点：武力不是促进民主的正确有效手段。一个国家可以为其他的原因而决定使用武力，比如紧急的集体安全问题，维持区域稳定，对国际秩序或个体国家所受的威胁先发制人，当然，这是为了自卫。

但是我们看到，特别是在伊拉克，在阿富汗也如此，战后构建民主的努力面临了严峻的挑战。而且我已表示过，暴力不能有效地促成民主，失败的国家也不能。所以应该抛开武力、胁迫、暴力等作为推动和鼓励民主价值与建制的手段。动武将令国际支持和培育民主规范与建制的努力失去合法性，造出大堆问题。但在小布什任内，他也采

用了其他手段，更和平的手段，更多在言论方面播下民主变革的种子。包括布什政府主要官员的出访，如国务卿赖斯访问埃及，谈到人民对民主变革的心愿，鼓励埃公民社会力量对民主的诉求，希望施压促成 2005 年埃及能有竞争性的总统选举。当然，这些公开支持民主的言论，没有赢得在位的威权总统穆巴拉克的欢喜。

◎105. 外交官的作用

What Can Diplomats Do?

有个问题挺有意思，在宝贵的《外交官手册》(*Diplomat's Handbook*)里，民主国家共同体也提出过，那就是：外交官能做什么？实地的外交官怎样支持和鼓励民主变革？我想这个话题敏感而有争议。

干涉内政？国际权利

许多从事国际关系的人和组织强烈认为，这也是其原则性观点：这不是他们该管的事。国际关系是要促进对话交流，国家间围绕贸易、安全及重大利益找到合作或解决分歧的方案。但若一国试图给另一国带来变革，按这个逻辑，那就不合适，是干涉另一国的内政。这个逻辑数十年来一直是国际关系的标准观点。

但一个新的观点已经出现，尤其在第三波全球民主浪潮中出现：国家的首要责任是保护人民，甚至它国人民，这是国际社会的责任。在出现人道危机或遇到挑战、或确实出现镇压的时候，各国有责任按照《世界人权宣言》(*Universal Declaration of Human Rights*)，按照《公民权和政治权利国际公约》(*International Covenant on Civil and Political Rights*)，当那些权利没有被尊重时，按照不断进步的国际社会准则，其他国家有权、若非义务的话，帮助其他社会获得并捍卫他们在国际法下的权利。甚至有个创造性的观点，即当你仔细查看所有人权协定、区域性条约和国际公约，会发现它们综合起来，就构成一

种对民主的国际权利。

外交官如何支持民主

若接受这一观点，即协助培育和支持该国民主变革，且在道义和象征上支持社会民众去捍卫权利争取民主，是全球化时代外交活动的正当使命，那么外交官能在所在国如何支持民主呢？

外交保护

首先，可起保护作用。威权国家的活动家、组织和记者，冒险揭露弊端、要求变革和进行抗议。外交官可接纳他们，仅是到场就是一种象征，警告当局，若虐待反对派将付出什么代价。所以要尽力保护。

压力

第二已提到，这里分析一下，外交官可制造压力、传达信息：你若动用警察和国安镇压抗议者，我们国家和政府，在伦敦、巴黎、东京、华盛顿或堪培拉的政府，将不会看好你想要的两国关系、贸易及已答应的技术援助等等。你若继续一意孤行，却还想拜访我们的首都、政府、总统或首相，那恐怕就不可能了。

制裁

第三，制裁，已谈过许多方面。有目标的制裁是尤其有效的方式，它可牵制官员，让他们想清楚是要怀着侥幸心理干坏事，还是考虑好其后果。就举众多例子中的一个吧，在 2004 年橙色革命中，西方国家威胁要冻结乌克兰官员的海外资产，这可能对乌政府或总统库奇马起了作用，让他们明白，试图武力对付示威者，将有巨大代价。而且反正当然可能行不通，他们可能还会失去一切。

公共外交

还有一个很重要的外交手段，就是所谓公共外交。当今时代，外交官不仅在它国政府面前代表本国，也在它国社会面前代表本国。所以他们有公共声音，可以团结公众，可与公民社会、大众传媒和学校年轻人有公开联系，这就提供了一个机会，让公众看到并鼓励传播民

主价值、思想和论坛等。

援助

现在有个关于援助的问题。外交官不是援助机构，尽管主要民主国家的援助机构往往在其大使馆里工作或与大使馆合作。外交与援助的关系很清晰，就是朝向一个目标协同工作，鼓励或支持一国经济与民主的发展、更有效的国家建设和更开放的社会。但外交官们可以自己发放小额资金，以各种方式帮助独立媒体、人权组织、亲民主团体。对这些小额补助的研究和外交官手册中的论述都表明，这些在大使馆发放的小额项目是有价值的，可能有附加价值。因为援助机构一般都是大金额项目，处理时间较长，而快速发放小额资金给外交官结识、合作、信任并尊重的公民社会活动分子或群体，这种方式更快起作用，也传达一个象征性的讯息：作为民主更牢固的国家，我们会支持谁。

召集

外交还有召集的特质，可为不同派别提供中立的平台，以对话协商解决分歧。这也很敏感，因为代表民主国家的外交官对他们说，你、你、还有你，你们都说要民主，但你们对将来的展望不一致，还有私人之间的竞争与分歧，你们觉得要不要在一起聊一下？当然了，我们发现，在转型过渡阶段或长期威权统治的环境下，反对派之间有着深深的裂痕，意识形态、身份认同都有分歧，甚至派系不同就彼此竞争几十年，也许互不欣赏，也许都想做民主新政权的总统，他们不能合作以促成民主变革，以便推举出一个人在民主新国家里选上总统。

所以如果有一个中立的、不偏袒任何一方的平台来促进对话和谈判，并让相互分歧很大的反对派内部各势力开始对话，这可以是第一步、起重要媒介作用的一步，以联合各派、达成广泛的统一战线，以便更有效地争取民主，不让专制政权惯用的分而治之的手段得逞。

这里我要对促进民主的外交活动的其他维度笼统地说一点，不同国际力量甚至不同民主国家，各自扮演着特定的角色。不要忘了，一些国家、也许很多国家，怀疑的美国动机，也许因为历史上美国曾

与这些国家有过冲突。很抱歉，在某些环境某些年代，如冷战时期，美国也通过支持军事政变，对一些国家民主的死亡起了推波助澜的作用。有时这种召集的角色或许最好由另一民主国家来扮演，其动机不太被怀疑，显得更中立和无利可图。但不管怎样，召集功能是民主国家的外交官的一个潜在的重要功能。

团结

接下来，另一很重要的功能是团结的象征性表达，它是外交官所代表的国家和为民主而努力的公民社会之间的团结。团结一致可有几种形式，来为街上抗议的人权卫士和民主活动家提供道义支持。也许他们被捕后外交官会去看审判。仅仅坐在法庭上，就可以表示他们关注此事，想看到真正的司法正义而不是虚假正义。外交官还可走到街上，直接接触争取人权民主的抗议团体；或在家招待他们，发表声明对其斗争作象征性道义支持。

应该知道还有个外交手段，叫作交涉 (*démarches*)。这不仅是象征性的，而是正式但私下的对专制政权侵害人权的外交抗议，或是任何一种正式表达抗议的外交信函。这个情形下可递交信函，说明对事件深感不安，继续下去是会有后果的。或是当局在考虑将公民社会组织的活动定罪的法律，一旦实行，国际金融与技术的协助会受影响，也会是两国之间严重的事情。我们强烈呼吁你们应该走政治改革的路线。

报告

所有这些以外，实地外交官还可以向本国首都报告，来影响本国政府的外交政策。就是对外交部长、国务卿说，这个国家的情况不是很好，我们制定的与该国关系的策略也许需要重新考虑。恕我直言，我相信需要更有力的措施、更具体的反制行动，制裁或抗议，以推动那个政府真正认真对待政治改革，或这样做是为了阻止那个政府继续采取高压政策或向其发展的趋势。

接触与对话·交涉

我已谈了与当局接触与对话来鼓励人权进步和民主改革。最明显的一种接触是直截了当的交涉的形式。这可通过写信，或某种正式但

总是私下的对该政府政策、外交或国内政策、或某种行动的外交抗议，反正是某事引起一国大使向另一个政府发出正式的外交交涉或正式抗议。

这样，为支持当地民主或对民主的追求，外交官可以做很有价值的贡献，是外交手段对于反对践踏人权可以做的贡献，警告另一国对两国关系可能的严重后果，如果他们继续侵犯人权、镇压公民自由、不给人民司法正义、不给公民社会动员的空间。关键是，民主要击退专制政权恫吓或以刑事罪名打压公民社会和机构组织的行为，各团体的国际合作、伙伴关系和得到的国际资助，共同争取更开放的环境和政治改革，努力促进和平民主过渡，创造一个更加开放、公正和负责任的社会。

这些就是外交官们可使用的方法，以培养和支持另一国中的民主变革，从一种解释看，与此同时他们至少也不改变外交官的基本角色，他们不仅代表本国利益，也代表本国的价值观。

第 20 讲 促进民主

DEMOCRACY PROMOTION

◎106. 策略纵览

Overview of Strategies

前一讲谈国际影响，我谈了国际环境可以影响一国民主变革的前景与可能的许多方面，还谈了从威权向民主的转型、威权统治下保存民主空间的可能性，捍卫人权，及改进和深化一个新的民主尝试。其中多涉运用外交影响与伙伴关系和制裁等工具，它们实际上是促进民主的工具。这些都帮助捍卫和推进一国之中民主发展的有意识努力。这一讲我想谈谈民主可用来促进、培植、支持、拥抱民主变革的全套方法，和其他国家达成的努力。但这一讲要特别聚焦在民主援助的有意识努力，尤其、但不仅仅是，财政上和技术上对民主的支援。

促进民主的手段

现在来看支援民主与治理，和支援发展。

援助民主与治理

对民主与治理的援助可流向公民社会，也可流向政府机构，也可

流向连接这二者的建制，即政党。所以，民主援助可针对公民社会、政治社会，也可针对政府及其许多建制，以帮助它更好地运转。

支援社会发展

可以援助民主国家以改进其社会与经济状况。记住，若社会发展了，变得更富饶，有一个更大的中产阶级与世界联系更多，这对出现民主都是更有利的条件。但同时引进援助的激励机制，也看到千禧年挑战账户的选择性原则，就是说，若能激励良政，就有助于带来或锁定民主变革。

外交与制裁

通过外交与制裁这些民主国家政权采用的手段，可压制威权政权，保护和帮助当地民主人士，并在民主受到威胁时捍卫民主，比如，通过阻吓军事政变或自我政变，甚或扭转刚开始萌芽的政变。

强化区域和国际组织

一种有意识地促进民主的可能办法是，建构、强化或激励区域和国际组织促进民主的努力，使之更深化、更有意识。

1. 欧盟、美洲国家组织、非盟

前面讲过欧盟、美洲国家组织、非盟等已上轨道的区域性组织。欧洲的步伐相当大；美洲共同体的步伐相对小一些；非洲联盟的步伐较谨慎，但仍明显朝向合作和参与的区域架构方向迈进，以造福、支持、巩固和激励联盟内的民主原则。

2. 民主国家共同体

还有更近的例子，即 2000 年 6 月著名的华沙大会，创立了“民主国家共同体”(Community of Democracies)，汇集 100 多个多少符合民主原则的国家到华沙，通过了《华沙宣言》(*Warsaw Declaration*)。建议大家用谷歌搜索并阅读这个宣言，它是有史以来世界民主国家大家庭采纳的一部最清楚详细的民主国际标准汇编，清楚阐明世界上人人享有民主的权利，包括在定期、自由、公平和由中立机构监管的多个独立政党激烈竞争的选举中实现对统治者的问责。

民主国家共同体自 2000 年 6 月创立以来，每两三年集会一次，

并于最近改革、细化了它的管理结构，秘书处设在华沙，有预算、日程和一系列工作团体，还有工作组执行旨在强化与捍卫民主的具体的国家间的合作。此组织开创了世界历史的新阶段，此前从未有这么多民主国家走到一起来，每两到三年召开一次部长级会议，其中还有公民社会的成分，为强化全世界民主的具体目标而在民主国家共同体中提出建议并互动。

3. 联合国

甚至联合国这样一个主要是国际组织、吸收所有国家包括很多主权国家的国际组织，也都在致力于和平解决国家间冲突、国际安全和国际发展。联合国在过去 20 年中，日益明确地拥抱人权与民主的国际标准，而且在一段时期、尤其是过去的 20 年内，联合国开发计划署投入了相当部分的预算来加强和改进民主与国家治理，这不仅包括选举，当然运用丰富专业技术的有效的、透明的选举是其重要的一环，还包括了法治、公民社会、有效和透明的国家运作等民主政府的其他维度。

武力

上讲谈到武力，我表明武力不应与促进民主的和平手段或意向混为一谈。一般来讲，武力对民主援助与团结的事业起相反和破坏作用。武力只应负责任地用作寻求国际安全的最后手段，及一个国家自卫的权利。

民主的援助

那么，援助民主的情况到底怎样呢？过去 30 年，国际接触全面兴起，也许是发展援助的派生领域，包括各种意图的政治、治理和民主的援助，比如监督选举与阻吓舞弊。

平行计票

为此，最重要手段之一称为“平行计票列表”(parallel vote tabulation)，一项非常专门的技术，民主运动用来在全国范围内监督选举结果。就是选择一部分能有充分且全面代表性的投票站，当投票

站统计选票时，独立观察员们，目前通常用手机，从投票站向公民社会或政治总部报告正式的选票统计。可收集来自这些投票站的所有选票统计，绘制一张平行的选票统计表。这样，当局若试图操纵它输掉的选举，在国际的援助和参与下的公民社会的监督就可以公布真正的选举结果，几乎有 95% 的信心证明真正的选举结果，并证明政府宣布的结果与事实差很远，然后向选举舞弊发起挑战。

援助政府管理选举

民主援助不仅援助公民社会发起的选举监督，很重要，它还援助政府对自由公平选举的管理，包括基础设施、投票箱技术要求、选民登记、名单电脑化，也许还用生物识别方法替代选民登记卡，及负责、有效、透明、专业的选举管理所需的多项技术基础设施。作为联合国的一个工作领域，这已积累了大量的专业知识。非政府组织“国际选举制度基金会”积累了大量技术能力和精确权威的经验，协助汇编传播最佳实践。“政府间组织”也是个研究组织，最初称为“国际构想”，全名叫“国际民主与选举援助研究所”，总部在瑞典斯德哥尔摩，是最佳实践和援助的重要知识来源，提倡优良公平有效负责的选举管理，积累了极大能力，包括汇编最佳实践如工具、资金、资源、分享专业能力，以保证当地人能够自由而公平地选举。

援助政党

这又涉及民主援助的另一重要维度，即对政党的援助。当然这很敏感。如果看到成熟的民主国家向转型中的或民主处于发展中的国家注入大量资金，试图让选情有利于这个那个政党，这会令人合理质疑到底发生了什么，作为政治学家，我认为，试图援助另一民主发展所应采取的公平立场，不是去挑选政党赢家，而是要拥抱公正的原则与过程。当然，国际民主援助组织正是这样做的，比如美国的两个政党的组织机构：全国民主党研究所 (NDI)，和国际共和党研究所 (IRI)。

政党基金会

现在德国的政党基金会，如附属于基督教民主党的“康拉德·阿登纳基金会”、附属于社会民主党的“弗里德里希·艾伯特基金会”、附属于自由民主党的“弗里德里希·瑙曼基金会”、附属于德国绿党的

“海因里希·伯尔基金会”，这些政党基金会确实倾向于支持与拥抱其他国家的兄弟党，尽管它们常常也更广泛延伸到公民社会和政治文化中，以及它们对民主教育计划的支持。但如果在政党基金会的盛装下，基金会彼此重叠，支持一系列政党，那么德国这样的国家发挥的总效应是，国内信守民主的政党基本都被覆盖。

这里的挑战是支持民主政治程序、民主竞选、党派组织和民调，帮助新政党理解应怎样宣传其主张、怎样识别同气相求的可行而有效的政纲，怎样发掘和培训候选人，怎样招募并使他们能在竞选中获胜，还有，新兴政党怎样参与可能是他们的首次竞选，怎样有效行动，维持党纪，同时在制定政策、选择候选人尤其是党的领导人方面，如何透明与民主，因为内部民主的政党更可能在掌权后尊重普遍的民主原则。

所以，一些国际民主援助政党基金会，与无党派的民主援助人士，已找到一种方法，在援助政党时拥抱民主原则与过程，而不是试图挑选赢家。在民主发展和中立、公平、非种族中心主义的民主援助方面，这非常重要，这样才能信守民主原则，而非挑选民主赢家。

◎107. 民主援助

Democratic Assistance

民主援助

政治援助对于帮助发展正式的民主建制很重要。就是那些民主治理机构。

司法方面

例如过去 20 年间在司法方面的援助，支援法治建设花费了数亿美元，在处于转型期和新兴的民主政体中，帮助建立法治体系，训练法官、检察官和警察。警察在新兴民主中的职能非常重要，往往是国家与公民接触的第一渠道。如果警察不尊重法治、回应公民诉求、远离腐败和贿赂，公民就会对国家整体产生负面的印象。

这里我想提到一个特别的挑战，就是我们需要确保受援机构牢记援助的目的。所以，如果争取外援的司法机构本身政治腐败，法官就是执政党的代理人、总统或总理的密友，他们自己就先腐败，那援助就不会有太大成果。而花上千万美元修建新的法院大楼（这些国家常常很需要），将法律文库、记录和法庭实录等等电脑化，但如果司法仍然被政治系统的性质和任命法官的来源所左右，如果司法仍是行政部门的政治工具，那么这种援助，通常相当昂贵，能实现的成果将可能少之又少。教训是，相当多对司法制度的经济和技术支持是在缺少结构保证和独立激励机制的情况下提供的。大量经验表明，这些援助带来了更强大有效的技术、更好的建筑、更丰富的资源，但起色不大，政治依然腐败。这是对民主援助的一个挑战。

立法方面

立法也类似，寻求更强的代议民主和对行政专权的制约，同样很重要。训练有素、配置精良的立法机构，尤其设置举足轻重的委员会结构，委员会中永久任职的专业人士最好是无党派人士，懂得政府的技术细节，知道怎样撰写立法议案、能理解并评估国家预算中的项目，也就是具有真正的公共政策经验。重申一次，立法机构需要结构性的自治、并有某种独立和宪法权威。当这成为现实，就会产生更高水平的横向问责机制。一旦该机制被国际社会的培训、装备和资源激活，就将是民主发展的国际援助真正催生出一个朝气蓬勃的自由民主的时刻。

援助公民社会团体

很多国际政治援助，民主发展援助，流进了公民社会、独立人权团体、学生团体、妇女组织、律师协会、智库、良政网络，它们代表多种团体的利益，有助于民主质量的深化，也彼此代表着共同的利益。事实上，在现代及现代化中的民主政体下，劳工和商界都是重要的选民利益团体，需要能力、资源、内部民主和外界声音。

人权等社会团体

美国国家民主基金会有一个核心基金发放项目，每年都直接发放

大量基金给人权团体、妇女团体、公民教育等团体，致力于提升民主价值和态度，使民主有效运作中的参与和表达的能力这些要素得到加强。还有那些监督选举与腐败的组织。

智库、媒体

这一背景下，也包括智库，它们监督政府作为，促进健全立法，提倡有效政府改革，可能还会监测民主质量，不但观察特定机构的绩效，且可能进行民主方面的民调。这些都非常重要。另外，对任何民主来说，当然还有独立媒体，包括纸质和电子媒体，及新一代的数字媒体。它们独立报道新闻，不偏袒任何党派，并通过专业化的精心准备的调查报道揭露不法行径，或透视有时对公众封锁屏蔽的信息，试图探明真相，真正水落石出，如：公款怎样被使用？公共政策是如何制定的？是谁在对其施加影响？

工会、商会

美国除了“国家民主研究所”和“国际共和研究所”，“国家民主基金会”也有自己一片天地，与劳联—产相结合，叫“团结中心”，为全世界民主导向的工会组织提供援助。而附属美国商会的“国际私人企业中心”也广泛参与到基金发放活动中。它也是美国“国家民主基金会”的成员组织之一。与之合作的包括市场导向型拥抱民主的商业协会、制造业协会和推动民主改革的智库。这是资助支持独立利益团体与活动人士的一部分，他们试图通过民主方式与符合法治原则的程序，使经济更开放、更市场化、更透明。

当然，在寻求有活力的经济发展和良政时，也需要关心公司治理，及公司内部的人际交往有多大程度是透明与合法的，公司运作是否在透明和基于法律的公共领域中活动。因此，商界若按透明、民主、制约徇私和鼓励竞争的规则组织起来，就会成为良政的至关重要的同盟，和打击腐败的左膀右臂，这也正是“国际私有企业中心”的一项优先工作。

援助提供者

那么，谁在援助公民社会？

半官方机构

我已经提到过，在美国是“国家民主基金会”。其经费来自国会非政府组织每年一次的公共拨款，有四个核心机构帮助它在世界范围提供资助并执行项目。在其他一些成熟的民主国家也有平行的组织在致力于提供援助。例如英国“西敏寺基金会”与“荷兰多党民主研究所”，欧盟也正在建立一个新的“欧洲民主基金会”。它们被称作半官方机构，因为它们获得公共拨款，但其运作独立于政府和国家的援助部门。

关于“联合国开发计划署”(UNDP - United Nations Development Program)我曾提到过，它本是一个针对经济发展的援助计划，却渐渐将注意力移向政治发展：良政、法治、自由公正的选举，公民社会成长及人权保护，总之就是民主。

双边援助机构

这些已成为发达工业民主国家里，大量双边援助机构日益关注的对象。这些机构包括美国国际发展署、欧盟的援助机构、瑞典国际发展署、加拿大国际发展署、丹麦国际发展署，和极富创意与活力的英国国际发展部，在全世界提供海外援助和发展援助。还有其他一些公共拨款的政府外援机构，如德国、日本、法国等国的机构。世界上那么多发达民主国家，共同把大量发展援助的预算投放在援助民主的成长上，特别是那些政府机构、国家机构、反腐部门、司法和立法部门、横向问责机构的发展，但也集中相当部分在 NGO 和媒体上。

国家民主基金会 (NED)

这里提到的“国家民主基金会”(NED - National Endowment for Democracy)就是个很好的范例，发达民主国家在公共拨款上的努力日渐增长以支持和鼓励全球民主的发展。NED 在 80 年代中期创建时，只有额度很小的拨款，开始每年只有 1500 万美元。如今已增长到每年获得超过 1 亿美元的国会拨款，在世界范围提供年度资助，是通过它在不同民间活动中的全权委托项目，和四个核心机构，及双边机构（曾叫“自由贸易联盟研究所”，现称“团结中心”和“国际私人企业中心”）。这个机构在美国政界一度惹争议。80 年代末到 90 年代初之间，从炙手可热到几近偃旗息鼓。

美国政界辩论

当时美国政界有一场辩论，原则性的辩论，关于美国或其他任何主要民主国家，介入它国内部事务是否恰当？是不是该做？或说，我们关心经济发展，提供的外援你们就拿去做认为正确的事吧；或我们关注自身安全，若愿意合作，这些就是安全援助、军援、经援，不管是什么。随着辩论的激烈，越来越清晰的是，更民主、更透明、更负责、更良政的政治制度，非常符合美国的利益，因为它会带来一个政治更稳定的世界，有更多社会公平的世界，一个美国和其盟国之间关系更稳固的世界，因为它基于更深更健康的共同利益，而非短期战略利益。这共同利益就好比两个人的联合，志同道合，有着一致的价值观和世界观。

世界格局变迁

而世界上有些事件帮助证实这一观点，就是与盟国一同支持更好、更负责、更基于法治、更透明和民主的治理，符合美国的利益。一个例子就是世界范围内明显增长的民主需求，这是本课谈过的 80 年代曾席卷南、东欧和拉美的民主运动的结果。NED 正是成立于这段时间。民主浪潮然后冲到东亚，菲律宾、韩国、台湾以及南亚的巴基斯坦等国。接着前苏联解体、柏林墙倒塌，席卷了前共产国家、撒哈拉以南非洲，最近冲到阿拉伯世界。

911 的影响

还有 911，影响巨大。2001 年 9 月 11 日的恐怖袭击提醒了美国人，或给很多美国外交政策精英的世界观敲了警钟：若对政府治理的特征和质量不闻不问，这将可能带来严重而可怕的后果，将为劣政、缺乏公义与问责、缺失政治话语权提供温床；与非民主政体为伍并提供支持，反而造成对美国的仇恨情绪，并又助长了威胁美国国家安全的仇恨与极端的煽动。于是很多美国政治领袖、公民运动领袖、立法者、外交政策专家认识到：推广民主价值与建制，与其他国家的公民社会和政府合作、建造更法治更公正的政治制度，符合所有民主国利益，也是真正健康而有韧性的国际安全的重要根基。

◎108. 民主援助的问题

Issues with Democratic Assistance

国际民主援助中的问题

现已考察了好些具体例子，是国际民主援助在促进、帮助、加速、鼓励、推进民主发展中，可以支持的资助项目。现在退后一步，反思自问：其中人们所争议的问题，有哪些我们必须面对和解决？

支持派性干涉内政？

一是我已提过的政党派性问题。我们这个国际民主共同体应该挑选赢家吗？应挑选某些更符合我们的利益、价值观更一致的政党与政治领袖，说要让天平向他们倾斜吗？这是个极端的滑坡谬误，我强烈认为这涉及政策和原则：国际民主援助不应以决定谁赢来试图干涉选举。

选边站？

不仅不应试图干涉选举，不应选边站，相反，应确保选举自由、平等、有效、由中立机构监管，在资源和组织工具对等的政党之间展开，这样，民主才得以展现。我认为，若把宝押在原则上，尤其在自由、公正和竞选上，那么最终民众的智慧、反复察看政绩的过程、看谁能为国家利益和人民与团体的利益做出贡献，就很可能产生一个能与所有民主国家共存、共事的政府。

谁是真民主？

补充一个警告或限制：在国际机构决定与哪些政党或政治团体合作时，我认为他们有权利和义务同信守民主原则的政党和机构合作。面对林兹所说的对民主“半忠诚”的政党和机构，不应对某些政党、团体和领导人的公然反民主的声明和行动视而不见。换言之，试金石应是民主忠诚度，以决定谁将得到民主援助、技术支持、跨党合作等等。这些活动人士的声明，不仅用英语，而且用自己的母语，用他们的政纲、言辞与行动，表明了他们信守民主的游戏规则吗？如果是，

那他们就该纳入援助和训练支持的范围。否则，民主国家就有权不给援助、排除他们，并有权提出更高的标准。

竹篮打水一场空的风险

当然也存在无谓的风险，即若在民主、非民主人士间划线太严太具体，最终支持的自由民主力量可能脸皮很厚，可能是一些缺乏自身社会支持的或政治流亡的脆弱政党或领袖。通过研究民主援助和调查某些提供民主支援的人士，我们发现这是一个两难困境。国际社会中的民主捐助者与合作伙伴需对此矛盾更敏感些：一方面是从那些信奉民主规则的活动人士之中挑选可以支持的人，但另一面也要认识到，必须让他们自己社会中德高望重的人士参与进来。还有民主援助面临的另外一些挑战。例如，资源浪费的风险，和民主援助过程中腐败的风险；资助作风西化、英文娴熟的非政府机构的朋友的风险；不回应本土需求和意愿却强加主观想法的风险。

资源浪费的风险

现在来考察这些风险。首先是可能的资源浪费的风险。提供资金给各种组织或执行项目是一回事，但它们的效果不尽如人意，这些组织几乎没发挥影响力。或许它们很有影响力，但不安全感和威权背景完全淹没了外来民主国家有价值的资源和善良意图，或完全消失在内战或新一轮镇压中。来看一些例子：刚果、苏丹的情况，南苏丹的分离，索马里和伊拉克的国家崩溃，白俄罗斯这种深度威权国家。如 NED 这样的组织在高风险局势下提供资金、开展项目可能非常困难，其失败的风险非常高，而那里又迫切需要合作和支援。若这些项目短期内不成功，我不认为是资源浪费，因为无法预估像这样的项目何时奏效、实现某些目标。只能在较长时间框架内评估它们能带来的影响，给予活动人士资源和鼓励，让他们在自己的国家里为人权、正义、民主问责而奋斗。

腐败的风险

在这方面我更担心的是，大笔援助民主和治理的资金，给了这些国家的政府或非政府机构，而它们也许没能力有效运用这些资金。确实有理由关注无意中的资源浪费和故意的援助资金分配的浪费，大资

金受援者也许缺乏能力，或缺乏诚信去信守资金代表的目标和价值，以有效地运用在实现民主、人权、法治和良政方面。这当然就明显而迫切地需要仔细监督这些资金，不仅需要接受资金的组织定期递交有实质内容的工作报告和开支的会计账目，而且要对资金做主动、直接、专项的监督以确保它们发挥一些影响，确保钱被花在原本计划的用途上。

作风西化的风险

而考察这类工作，就发现两难困境，即撰写报告的可怕重负，要汇报的拨款机构包括国际资金拨款机构如 Sida 和 DANIDA、DFID、USAID，及非政府组织如 NED、福特基金会、麦克阿瑟基金会，更不用说索罗斯的开放社会基金会了，它在推进民主、人权、透明和良政方面，在跨国援助史上比任何其他私人基金会的贡献都大。

所以，一方面要考虑国际捐助机构之间如何协调对报告的期望、监督甚至拨款程序，以减轻 NGO 甚至政府组织撰写报告的负担，就连政府机构因官僚限制也会能力有限；也要保证资金的聚集能带来价值，而不是把资源不成比例地过多给几个组织。一些资金，尤其来自政府的、政府间、政府内组织的，一些援助机构如联合国开发计划署 (UNDP) 往往拨大资金，几百万美元给某国某 NGO 或基金会，而该组织却没能力执行大项目，不仅打乱其组织结构，也打乱公民社会整体布局。所以可协调到位的小额资金发放较可行。同时，我想表明，某些证明有良好内部管理，以及高度诚实透明的组织，他们多年来国际资助和援助的资金的运用很有效率，为实现公民教育、公民社会发展、强化对话与责任意识等具体目标方面的工作也卓有成效。

这些组织可能需要并应得到更长期的核心资源的承诺，以便能长期运作，而不是总在疲于奔命寻找下一笔资金。请相信，写资助申请本身便可能让这些公民社会组织筋疲力尽，尤其在能力较低的新兴民主国家中。这是另一要考虑的问题，过后再谈。

主动权来自何处？

主动性来自何处也是棘手的两难问题。对国际捐赠者可能资助的活动来说，主动倡议仅是民主援助机构的战略愿景和目标吗？当然，

若谈到民主，我们会谈赋权。赋权要求那些寻求合作的人能发出声音、做出选择，衡量倡议一个好标准是，一个国家推进民主时，重要的是应该来自本国内部需要，来自该国人民、该国的公民社会、政治参与者和民主政治家。

◎109. 受援者的批评

Critiques by Aid Recipients

受援者反馈的批评

“全球民主运动”(The World Movement for Democracy)，这个受 NED 资助的倡导和建设民主的网络，几年前对全球范围的民主援助进行了一项调查和研究。这项研究得到对民主援助评估的一些反馈，及来自受援者的批评，即那些从国际民主和治理捐赠者得到资金和项目资助的组织和团体的批评。在部分国家进行的量化访谈和大规模受助者网上调查，下面是他们的一部分评估与判断。

需要更好地整合

首先他们觉得有必要更好地整合民主援助和其他层级的外交政策。这些在艰难的国家争取民主的人士，对美、欧和世界其他强大民主国家，感到最为心灰意冷的地方之一，就是国际关系的言辞与现实之间的差异，以及援助机构的所作所为和外交之间的差别。许多国际民主援助的受助者，在表达对支持和援助的感激的同时，也表现出失望，有时近乎悲愤和不满，对于援助来源国的外交政策机构，对受援助国政府外交或象征上的支持，包括经济援助、军事援助，和其他形式的安全援助。而本来的目的是通过民主和治理援助来作改革。所以，有些强大民主国家的外交和发展援助政策存在双重标准与矛盾，难免会激起公民社会人士的不满与失望。

应更多保护危险中的 NGO

第二，受助者常处弱势，缺乏安全感，处境危险。其组织面临被

关闭的危险，自身也处在被逮捕受恐吓的危险中。其中很多人，尤其记者和活动家，遭受过身体摧残，甚至可能已被专制政权或非政府暴力分子杀害，这都发生在过去几十年国际民主人权和治理援助受援国。所以它们要更多保护，让政府知道，任何恐吓、惩罚和逮捕，或施以暴力的手段，都会对你们政府和违规政府的双边关系带来严重的后果。他们还说，如果两国邦交有损援助的目的，那国际民主援助的意义何在？

灵活与问责的张力

另外，民主援助受助者反馈了一个矛盾，两个方面都有其合理和正当性。一方面我说过，问责的需求，要对援助金和受助者更多的监督。另一方面，要考虑受助者的感受，若这笔钱的使用范围限制得很狭小，他们就可能不能灵活调度资源，把钱用在最有需要的地方。所以有个重要因素要考虑，尤其对那些久经考验已建立起道德和效率信誉的机构，真的有必要追加长期的大笔资金援助，一年甚至数年一次拨资金给这些机构，让他们自己决定计划中的优先顺序，以及怎样随时间做出调整。接着再监督，定期评估，而不是事先做好详实而又不可逆的资金安排。

应减少中转

在新兴发展中民主国家，受助的 NGO 组织有很大不满，大量资源都耗费在西方非政府组织和发展援助执行者的运作之中，后者往往是一些私人的营利公司。到底是要把人从欧洲、美国、加拿大派遣过去，执行并监督一个项目，还是要就地取材使用当地人？而任何从富裕国派来执行这些项目的人，往往会比当地人领更高的薪水，住房和交通也许要求更高。还有人抱怨，基本的日常开支和行政费用在资源中所占比例过高，甚至在还没有离开资金来源国、进入受援国为当地民主发展加强治理发挥作用时，就已经出现了。这需要我们仔细考量、发挥想象，可能的话还需创新和重组，借此去思考，怎样在特定条件下，让大机构执行民主与治理的援助款，能让更多援助份额流向受助者所在国。

更长期的核心资金

受助者们说，我们要更长期的核心资金，如果我们的民间社会组织证明有能力、诚信、透明和信守对资助的承诺，以及有效率地实现民主与良政的提升。另一方面又批评说，这不就是无期限资助吗？是否太依赖外援？受助机构是否到时可自给自足从当地找到资金来源？两派立场交锋，痛苦争论，一方要更多的民主和治理的外援，并希望不受短期资助顾虑和事无巨细的束缚。而另一方则认为，外援应逐渐减少，需鼓励受助机构建立自筹资金的战略。

资源多元化

筹措资金对任何一个民间机构往往是一个最棘手的问题。因为政府可以收税，而民间机构则不能。他们若向征税的政府寻求资源，就不再是纯粹的非政府组织，而从属于政府，就要尊重政府的规矩、顾虑、限制与认同。如果想要维系公民社会的自主性，尤其当公民组织在为一个更深厚、更严格的民主及更透明的良政而努力时，在反对腐败和滥用职权时，不能让他们转向政府以求得到财政资源。而在穷国，什么是现实的方式，让这样的机构能调动资源？社会其他成员或商业社区也需要这些资源，这些社区也许和执政党关系非常密切。这就是长期困扰各种关系的资金困境。

激励受赠方自身良政

受助者还要求捐赠方的代表和项目执行官员走出首都，走进乡村和地方城市去接触当地的活动人士，寻找新的援助对象。这些新对象也许不会说本国官话，更不用说英语、西班牙语或法语；教育程度和组织能力较低，却代表土生土长且需帮助和赋权的社群。还有一件重要的事情，就是要激励民间机构更有责任心，要提升它们自身内部的管理和规范（我说过，这对新政党也同样适用），实行民主、权力约束与轮替，遵守章程等内部程序，这样，非政府组织才不会受制于特定利益，变成某人或小集团的工具，以长期操控某类活动，甚至不正当攫取国际资源。

工作汇报要求过多

最后，如我所言，部分民主与治理基金受助人不满过多的工作汇报，这可以理解。他们要回答同一项目不同捐赠方在不同阶段的各种

问题，还要提交为数众多的工作报告。有一个可能的突破口，即在众多捐赠方中建立一个结算中心或协调机制，使受助人只需提交一份项目报告即可。

◎110. 战略原则(1)：改进援助

Strategic Principles, Part 1- Reforming Aid

关键挑战

总结本节，怎样才能使民主得到更高效的推广呢？

巩固民主新政体

首先的关键挑战，按本课思路，就是帮助巩固民主新政体，使它们从质量和深度上变得更高效、更负责、更守法、更有回应。不仅要看有否多党派的自由公正的选举竞争权力，我们也关心竞争的质量，和所有本课之前考察过的民主质量的各个维度，如问责、透明、平等、回应性、自由、正义、法治等。

民主化威权政体

还有一个重要目标是将威权政体民主化，使之从专制转型为民主。我们面临日渐增长的挑战：对民主及其推广的打压、对民主力量的国际团结和在资金与技术上的国际援助的袭击。这发生在民粹的独裁国家如俄罗斯、委内瑞拉和玻利维亚。怎样逆转国家的衰落和失败？怎样稳定并重建世界上的失败国家呢？这些都是我们要应对的挑战。

政治意愿：基本条件

这类国家政治成功都需一个共同的压倒一切的条件，即政治意愿，即领导人真想要国家朝向发展、正义、民主和良政进步的政治意愿，若无改革意愿，世上所有资金技术援助只不过让衰落不致蔓延而已。在劣政国家，最大挑战就是萌生政治意愿，愿意去改良治理，

打击腐败，提升透明度和法治，并带来真正的发展，使公共资源用于公众利益，而不是进了统治者、执政党及其朋党和利益网的腰包。这是相当多这类国家的核心挑战。

一、改革援助

这就引出几个原则和首要任务，能在总体上监管经济发展援助款的流向，而事实上也激发了发展援助资金与贷款“选择性”的运动，这有助于构建特别在政治援助方面的思维。这里总结一下这些原则。

1. 可持续性

首先，若目标是可持续地推动受援国进步（强调可持续，是指赋权于民和经济发展），就需关心不仅人的发展目标的狭隘成就，而是围绕它的治理基础架构。那就意味着国际援助，包括纯粹经济援助等发展援助，必须联系国家发展的绩效、其人的发展和治理改革的政治意愿所花费的资源至今是否成功。

2. 奖励

现在来看选择性、激励机制和千禧年挑战账户的逻辑。后者推动了全球许多援助国对更广泛的发展援助重新定向，奖励那些承诺发展后言出必行、表现优异的政府，它们掌控资源时确实花费在健康、改善教育、修路、卫生设备和公共健康基础设施上，而不是与发展不太相干的目的上。

3. 重在表现

发展和援助款应该奖励已有践行表现，而非未实现的口头承诺。所以应着眼那些国家有何绩效与示范意义。

4. 预算援助与良政

对受援国一般意义上的财政预算援助多在发展援助领域。有些所谓发展中国家的财政预算，有一半甚至过半来自海外援助。这是打了引号的“国际发展援助”。对政府无条件一般性的财政支持不应看作人道主义本能反应，而是对已展示的良政、或是对履行某些建制改革以图良政的一种回应。

5. 改革意愿对应预算援助

这生出一个两难：当民众困苦有大量公共健康需求时，教育和营养不足，且需国际援助时，当然不是主张放弃他们，但当改革意愿缺失，政府实质上靠掠夺外国援助中饱私囊时，这就非常有必要把援助款项通过非政府的方式，给予非政府组织，或直接以专项特款形式提供援助，或要甄选出卫生部或教育部里相对廉洁和有高尚目标的部门，而减少（若不完全取消）提供给政府的一般性预算援助。

6. 不该资助无耻政府

基本原则是，国际援助者需要决定他们参与其中是为了发展民主和良政，还是为了国与国的合作关系或双边关系，或是具体某个国家和形成这种合作关系的捐赠团体的关系。作为基本原则，若目标是发展、民主和良政，那么我们就该给无耻的腐败和铺张的政府提供资助。

7. 国际援助者

对国际援助者，无论双边、多边，我们从受助者和发展援助研究者那里听到过，他们会在协调政策与战略的很多方面做得更好，不仅在运行上有时通过当地发展援助委员会，而且通常在全球范围内，在每个国家加强对良政的鼓励，和对劣政的处罚，并且找出谁是能有效利用发展援助资源的组织和个人。

8. 帮助 NGO

要帮助的 NGO、智库等团体需有个优先排序。它们是在监督和改善这些受援国的治理质量。有许多重点和需求，但其中之一是控制腐败并建立一个体制、一个负责而透明的文化。因为若不那样做，就很难看到真正的可持续发展。

9. 支持改革派

当看到任何部门或机构对变革有所承担，捐赠者应与他们合作并提供支持，奖励他们并与他们共同建设更好的政府，实现具体的发展成就。

10. 国家建设

我们作为一个国际发展援助共同体，目标应是国家建设。若无高效国家，便无可持续的基础设施来催生公共福利，如健康、教育、卫生，并通过提供公共福利来多方强化市场。但若无良政意愿，没有对发展公共福利的承诺，而是简单地花钱培训人员或建新楼，就不会有收获。

11. 国际法治

同时通过研究司法改革与强化的历史吸取教训也很重要。若援助国能努力强化国际法治，如前讲所述，寻求切断腐败资金的流动和打击国际犯罪的网络，就有成效。

12. 更多的资金

当然那些组织要求更多资金，而捐赠者在取舍之间要做艰难的决定，谁会拿到钱，谁又因受资助多年而不再拿到资金，而有限的资金不能支持所有申请者，即便他们有合理使用资金的良好记录。

13. 增加援助款

因此，有必要大幅增加援助款，既援助民主和治理，又当然援助发展。但还有一个刻不容缓的需要，就是在行政和财政监督上加大投资，评估什么才长期有效。所以我认为应做的就是增加总体的发展援助，但要设定严苛的标准与期望。即便最具创造性努力的“千禧年挑战账户”引入了发展援助款分配中尝试建立创新的激励机制，一部分问题是对受援国进行评分、进行选择，即学术中所谓的曲线，就是通过比较给个体分级，最好的那一半或者三分之一是应奖励的国家。

我不热衷于按曲线划等级。若是要建立激励机制，那么如果追求这些慷慨的发展援助基金的大多数国家自身又有严重腐败问题，这样做就不明智，因为那不过意味着奖励腐败略少的国家。是有进步，但若清楚设定某种绝对期望值，进步的成效应更显著。若缺乏一种严肃的横向问责制，没有一个独立领导并与政治控制绝缘的反腐委员会，如果横向问责的任职人都是总统和前任与现任执政党官员的亲朋好友，如果没人因为腐败、或财产申报中显而易见的作假而真正被处罚，那改革与良政的政治意愿又在哪里？国家又凭什么得到慷慨的发展援助基金？

◎111. 战略原则 (2)：超越援助

Strategic Principles, Part 2- Beyond Aid

二、超越援助

要超越援助，有必要有效动员地区组织，来监督、应对不良的民主治理问题。

14. 动员地区组织

这里要特别提出美洲国家组织 (OAS)，其使命和所获授权要求它积极监督民主，但有的民主败坏是渐进的，而非采取政变或军事政变形式，它尚未能建立相应机制和针对性的手段。所以，地区内监督、警报和防范新机制，以确保落实民主准则和宪法条文，确实可帮助在不同地区内部构建更为强健的民主社会。

15. 强调支持公民社团

更需强调支持公民社团组织、民主政党、民主智库和独立媒体，进而在选举层级低而浮浅且欠自由的民主中构建强大建制的过程。时下太看重如何帮助取得民主的突破，或在赤贫或冲突刚平息的国家建立治理架构。人们往往以为，一个国家已转型 10 年、15 年甚至 20 年，也许已达中等收入，为何还要资助其公民社团？他们应该自给自足了。

但重点是，若权力寻租的利益根深蒂固，与执政党结盟所获经济利益巨大，如果腐败、政治偏袒和庇护关系愈演愈烈，那么，公民社会组织、专业智库团体、揭露丑闻的媒体，要想问责政府，此时不大能筹集足够资金维持运营。于是，非常不幸的却是国际捐助者想当然地认为该国早已完成转型，远超中等收入水平，就不再够格获取国际资助与支持合作，甚至包括 NGO 在内。这岂不是要民主在该国坐以待毙？是不是到时才说：哎呀，出问题了，我们本该早点介入？

16. 运用外交手段

继续超越援助，可发现很多前面提到过的方法，如一些外交手段可主动、创新地用来保护人权原则与活动人士，可施压迫使相关国家尊重本国宪法和国际惯例中所应承担的义务，可支持和平智慧、审慎得当的民主变革活动。外交官若敢突破常规，利用道德权威、使馆和母国、可自由支配的有限资源，来尝试支持对民主和政治透明的渴望，就该因其努力获得奖赏。我再次推荐世界民主共同体委员会编纂的报告《外交官协助民主发展手册》(*A Diplomat's Handbook for Democracy Development Support*)，这本供外交官学习参考的高质量资料。

17. 优先考虑阿拉伯世界

另一原则是一致性与整体性，即成熟民主国家在运用外交政策和构建可行可持续的战略时，应该通盘考虑援助、外交关系和发展支持，来鼓励民主变革。当下正需优先考虑阿拉伯世界，整合国际参与的方方面面以达到共同目的：促使这些国家迈向民主改革。可通过对援助附设条件，尤其对转型国家急需的新型发展援助，例如埃及和突尼斯这些处境艰难的国家，应视其民主宪政原则的忠实度来定对其经济援助：当现代穆斯林信守民主的游戏规则时，就与之对话合作；而当某个政治团体胜选获得政权，似要打击其他党派，凌驾于民主规则之上，以追逐权力而不是巩固民主时，合作关系或支持就都要划清界限。

18. 自我医治：美欧

最后须指出，民主发展的永无止境，也不限于两类国家间的关系，一类是民主稳固的北美、欧洲、日本和澳洲等富有发达的工业国家，一类是新兴市场民主、G20 外大国及微型小国。出资的民主国家也有其自身的挑战要应对，比如民主质量、权力滥用、腐败逐渐渗入政治和政府、利益团体游说等问题。应审视一下自己的选举制度，看看是否有充分的竞争，是否有参与的阻碍，与民主精神相悖；思考如何跨越党派之争，使政府运转能更有效，来应对民主面临的那些短期和长期挑战。民主是一个生命体在不断成长，每个时代都有特殊利益云集的威胁，这需要不断努力，需要检视民主建制的作用、动员新的合作联盟来促成改革。

第 21 讲 修缮美国的民主

REPAIRING AMERICAN DEMOCRACY

◎112. 内省与展望

Looking Inward - Outward

1. 自豪与缺失

本课一直讨论全世界新兴的、受挑战、有希望的民主国家的民主发展问题，及想努力走向民主的独裁国家。但很少讨论成熟的民主国家及其挑战。前面确实讨论了自由民主的特征、自由民主的组成要素是什么、又如何衡量和定义什么才是好的民主。本课网上论坛里，就民主品质和哪种民主最佳，争论一直很多很激烈。也在争论我是否在本课中，或是他人，在试图把美国看作民主典范或是应被效仿的民主。所以在本讲之始，我的确想把事情说清楚。此讲是选修内容，不是本课的重要组成部分。对那些想获得学分的学生，本讲也不列入学生考试内容。但我认为，若要全面讨论世上民主国家，此节不可少；而对探索全球民主发展的美国教授来讲，此节尤为必要。

我对美国学生强调的要点之一就是：世上还没有完美的民主。我们在思考政治经验时，应学会谦虚。一方面，美国在民主、法治和自

由等方面成就非凡，应该感到骄傲，我们的社会非常自由；另一方面，近代史上我们的很多自由，尤其某些重要的自由，其获得的历程并不光彩。确实，我们曾在奴隶制上建立共和国，非裔美国人曾被看作仅仅是 3/5 的人，没有选举权，差不多也没什么自由。我们是向外扩张的国家，对原住民土地殖民化，曾导致北美土著人口锐减。这种行为，按当代人道主义的理解，也许是该被视为一种犯罪。非常重要的一点是，我们应承认缺点，承认犯过大错、干过很多坏事；应反思我们的民主的现代属性，并思考怎样让民主变得更完善。

2. 民主要改进

第二点对美国学生讲：改进民主很重要，不仅为自己，也为像亨廷顿《第三波浪潮》里所说，为世上关心民主命运的人们。正像诸多美国人所信，民主的完善、活力和自信之间，有某种关系。至于全球民主前景，在美国和欧洲这样工业发达、富饶和资源丰富的建立已久的老牌民主国家中，若人们看到它们也运行不畅的话，看到它们正日益腐败、机制失调，那么，这种情况能给世界其他追寻民主的国家或新兴民主国家带来什么启发呢？对各种独裁者和那些认为民主制并非最好而捍卫独裁的知识分子，这又会给他们何种攻击民主的弹药呢？

3. 独裁诡辩 A：给我时间

这就引出了第三个本讲需要提前说明的评述。这促使我在两面之间找到微妙的界线：一是美国民主中的一些缺点与优点，二是反驳那些为本国不实行民主而找借口和批评美国的人。

记得乌干达总统穆塞韦尼上台后不久，在美国华盛顿特区的一次露面。这在我脑海中留下生动而持久的印象。那是在 1980 年代末、1990 年代初期，那时，人们刚开始谈起非洲的新生代领导人。但他们，穆塞韦尼总统、埃塞俄比亚总理梅莱斯等人，他们却成了非洲新生代的独裁者。记得穆塞韦尼总统回答听众提问，如果我在场，也会问：乌干达人民对民主的要求和期望，以及他何时结束他在乌干达一

手建立的无党制度？他上台主要靠武力，推翻了镇压人民的乌干达政府，试图摆脱阿明和奥博特总统留下的充满了政治暴力和人权侵犯的历史包袱。

他说了下面一席话，已说过很多次了。像他这种独裁者都说过类似的话，包括津巴布韦总统穆加贝、亚洲许多独裁者等等。他说：你们美国的民主发展到今天，花了 200 年时间（其实是 230 多年），还在发展；给我们时间，需要 100 年、可能 150 年，先成为工业化国家，然后才能民主，不能一蹴而就。他的逻辑是，西方民主发展花了很长时间，所以应该对人权侵犯视而不见，让世界其他地区的专制统治长期存在下去。

反驳 A

这不合逻辑。首先，时代不同了，人们对人权、国家良政和民主权利有了更广更深的普世共识。其次，更新的发展中国家的经验显示，国家很穷也照样能构建和维护民主，并随着时间逐渐深化民主制度。这些穷国尽管没有庞大的中产阶级、没有高度发达的工业化水平及催生民主的诸多社会经济条件（如前所讲），但若了解当代民主发展的可能性，就更懂得开创民主的必要条件，懂得政治领袖的意愿、好的宪法设计、公民意识与动员的至关重要性，换言之，政治变量可以较迅速地发展。借口说什么你们花了 200 年，给我们同样时间，至少让我做终身总统，以便我治国，而让其他人去操心民主，那种话就是赤裸裸地为专制统治和总统终身制而作的片面辩护。

4. 独裁诡辩 B：管好你自己

还有一种论调，经常让某些美国人在某种程度上回避或不乐意提及美国民主的令人失望和沮丧的方面，担心一旦将这些不足公之于世，会给独裁者借口说你们无权指手划脚，看看你们自己的历史：对土著种族灭绝、对南方黑人长期奴役和种族隔绝、残酷镇压非裔美国人对司法公正和选举权的政治呼声这些简单的权利的强烈诉求，还压制在自然法、《世界人权宣言》和美国宪法所承诺的权利；再看看如今你们民主的缺陷（这些都将在后面讨论），如大量管控不严的政治献

金、游说的软性腐败侵入政治决策过程、在美国的涉及种族不平等的监禁丑闻，等等，不一而足。

而独裁者和赞同专制的知识分子就会说：你们自身有这么多问题，还有什么权利教别人如何管理事务？管好你们自己，先完善你们自己的民主，再来与我们讨论怎样管理好我们的社会。

反驳 B

我认为，世界各地的民主的公民社会活动家、知识分子、人权倡导者不应仅因自己的民主有缺陷而气馁，或感到不能对世界其他地方的治理和人权侵犯发出声音、表达良知。我也不认为，仅仅因为美国历史上曾有非常令人羞愧的、我们作为国民必须对之负责的时段，就应对侵犯人权和压制民主闭嘴。

难道因为德国纳粹曾经的反人类罪行，实行过人类史上也许最严重的种族灭绝，今天德国人就无权大声反对践踏人权吗？对其他独裁统治的过来人，仅仅因为在从前南非那种地方生活过，就可以对南非白人社区的人说，你们无权抗议津巴布韦的穆加贝的滥权吗？更何况，他们也抗议过自己社会里的践踏行为。

这些都不合逻辑，都只是延续威权统治的借口。我们若认识到，民主都不完美，重复一下，美国当然也不完美，所有民主制都有改进的空间，几乎所有民主都有一些严重问题与不足，常常需要被认清，加以考量，以采取对策，明白什么类型的公民行动和建制改革可使民主运转更完善、更透明。

若我们理解透明和坦诚最为关键，理解在审视和倡导其他国家的民主化和民主改革的同时，也要好好审视自己的社会，这样我们才能真诚对话，把所有国家摆在桌面上来审查分析，才能超越民族主义情绪，及借口国情不同的防范本能来免于外界的审查。这就是我在本讲中的理念，用来探索美国民主的现状，及为其改进、深化、更新和焕发生机所需的改革措施。

◎113. 美国民主的优势

Strengths of American Democracy

有了这些认识，现在先看看美国民主的一些关键优势。然后再增加预备给本讲参阅的论坛资料，即，许多衡量美国民主和自由的调查。

公民社会活跃

我推荐自由之家的调查：世界自由报告。它包括世界上所有国家每年的自由状况。也包括美国，除了对政治权利和公民自由的一般性指标的评估外，还量度民主自由的一些很具体的维度。评估了包括美国的所有民主国家。大家可能也想看看经济学家情报社的民主指数报告，网上免费供各位察看，可下载的报告到 2012 年为止。报告说，美国强大、富饶、自由民主，但按客观标准衡量，与世上最好的民主还相距甚远，排名还不到前 10 或 15 名，尽管前面是些小国家。

即便如此我也要强调，美国是一个非常自由、有活力的多元公民社会。有形形色色的非政府组织、社会运动、慈善机构、抗议组织、公民社会组织，审视着自由和人权的质量、环境的保护与破坏、消费者权益、妇女、少数族裔及性向少数群体的权利。所有这些的密集度、活跃度、多样性、力度或公民社会资源，可能都举世无双。这是美国民主了不起和鼓舞人心的优势之一。

媒体独立多元

虽担心随着互联网的增长，正规媒体、报纸的所有权越来越集中，许多报纸作为旧媒体受新媒体冲击而挣扎度日，全世界到处都面临这一压力，尤其是在先进的工业化民主国家里；尽管如此，美国大众媒体的确很自由、很多元化。它们包括老式的印刷和电子媒体、电台和电视，当然尤其还有有线电视、互联网和社交媒介等新电子媒体。所有观点都可以听到，都在吸引关注。

我有些担心，许多美国民主观察家也有，即美国政治和公共空间

碎片化，欧洲和东北亚等地区其他先进工业民主国家也如此，尤其是人们往往倾向于使用电子媒体，从网站和有线电视中搜寻反映其心声的强烈政治观点，就这样接受了，却未被质疑应该去考虑和倾听不同的观点，而在以前的时代则会受这样的质疑。无疑，公众声音与媒体多种多样，很广很流通，普通人的力量不断上升，在博客空间可以成为专栏作家，或摄影记者、新闻调查记者等等。会有大量多样的意见表达和报道，其中一些真实性未经专业核实，这可能和过去不太一样。但这是一个在信息和媒体方面非常多元的社会。

自由言论结社

而我们拥有相当广泛的表达、组织、集会的自由。抗议一段时期后，人们可能抱怨广场示威使生意清淡，也许有人鼓励或护送他们离开。但基本上人们可以组织上街游行示威，也可以谩骂美国总统，自由自在。华盛顿特区白宫前的公园发生的事情可以说是最深刻生动的见证，那里一天到晚有人举着抗议标语牌指责政府所做的各种各样的可怕事情，表达政治观点。他们就在白宫对面，就在拉法耶特公园，能够宣传观点，分发传单，表达意见。这些在美国各个城市，校园、网络、实体空间都可发生。

选举自由公正

对于美国选举，我更有话要说。我有一点担心美国的选举。这对民主品质意味着什么，我会解释。但即使有重大依据表明需要改革(以后详述)，我们确有很自由、公平而富于竞争的选举。美国几乎没有什么系统性选举舞弊的事例。选举被管理得很好，尽管还需一些改革以提升选举效率，也为防范未来利用电子手段舞弊的潜在可能。两大党之间存在不确定性和摇摆性。在大多数总统选举中，两党竞选开始时，没人下大注赌谁赢，因为真的是存在选举的不确定性。虽然美国有些州某党占压倒性优势，但大多数州都有某种程度的竞争，选举结果随时间变化而轮替。

横向问责制

在美国，我们有很高度的横向问责制，这之前已讨论过。我们可以认为这是相互制衡，尤其体现在约束行政权力方面。尽管许多美国人，包括我自己，担心在监听电子通讯以防范恐怖主义的时候行政权的使用范围，以及监督此项权力的程度，但总的说来，总统受到相当大的约束，有人还担心约束太大。因此很多美国政治学家强烈建议美国政府采议会制。因为往往看到总统束手无策，尤其当国会很强势、总统又没在参众两院里有可靠的多数支持的时候，而美国的情况就是如此。

当然，还有个强大的法院系统，非常强大、机智的问责机构；有国会总审计局，可在各领域监督政府的支出和效率；当有滥权时，如最近国税局对那些与美国现政府的观念不一样的团体似乎加强了审查力度。我们应看到，一旦有事，国会和媒体对此会有多严厉的审查，而当事人也会很快被迫辞职。所以说，我们美国有相当有活力的横向问责制。

法治健全

我看我们的法治很严，法庭充满活力。需要更多的法官，上级批准其提名需更快一些，近年来国会在这方面行动太慢。但法官在政治上相当独立。即使有自己明显倾向的理念，也不得不认真对待宪法和法律。大体而言，他们在努力运用和解释宪法和法律方面很专业。若一个共和党提名的法官，判决看似容忍或同情民主党，也不足为奇。反之亦然。

文官治军

我在职业生涯中，看到文官治军之广泛，印象非常深刻。美军融入社会很深，诸如在其军事院校中，在其训练中，在对文官治军这一规则的伦理认同上。国防部文职官员确实有很大的监管权力：武器的采购、高级军官升迁、军事战略和政策等等，当然也尊重高级将领的专业化意见。

所以，若五角大楼、白宫或国家安全部的资深领导处罚某军官，这不足为奇，即便媒体违背本人愿望公开引用他的话，比如这样的事就发生在阿富汗最高指挥官麦克克里斯托将军身上。媒体引用了他对奥巴马总统的尖锐批评。其实他原以为记者不会透露其观点，但即使这样，他也立即提出辞职，这又佐证了文官治军的原则多么深入人心。现在美军有个现象，针对女兵和女军官的性侵犯被爆出不断升级的证据。那些人滥用权力并想方设法为自己的不公正的行为开脱。这已成了国会、白宫、五角大楼的一桩大事，他们目前正在制定新规则。

所有这些都表明，美国民主制度非常开放、自由和有竞争力，以法治为导向，有强健的问责制、文官治军与控制国家安全机构的制度。

◎114. 进步与问题

Progress - Problems

一些历史性进展

还可看到美国民主某些方面正不断提高。

妇女与少数族裔的赋权

我并不想自夸妇女与少数族裔在权力或竞选的位置上所占的比例，但事实至少是其比例一直在提升。参议院女性占 20%，众议院也差不多，这些在美国历史上创下了新高。但 50 个州中仅有 5 位女性州长，比例较低，过去曾比这个高。主要是非裔和西班牙裔的少数族群，占众议院 20% 席位，而在参议员 100 席中只占 3 席。所以还有很长的路要走，但是我们已经起步前行。当然，听过选举制度的学员知道，部分问题出在领先当选制上，它不太利于推动妇女和各类边缘团体更广的代表性的努力。因为只有一席，而且是领先当选，政党或整个政治制度很难设置任何额度（作过渡机制倒是有用）以容纳更多历史上受排斥群体的候选人。

性向少数人群的社会平等

我们在社会平等上的进步更大。对于性向少数人群，美国越来越多州政府已将同性恋婚姻合法化，并给男女同性恋、双性恋、变性人平等的收养、婚姻权利，及大量经济、社会平等权利。全世界尤其欧洲很多国家也开始这样做了。此议题当然有争议，涉及各种文化规范。但我认为，世上愈来愈多的人将其视为当代人权斗争的主战场。

透明度更高、信息更易获得

美国的透明度比任何时代都更高。本人认为，在许多先进民主国家里，信息越来越容易获得，有“信息自由法”。美国是通过信息自由法的先行国家之一，此法案让人们有权向政府索要信息，以了解政府如何运作，及如何上诉；此法也保证政府在其决策和行为上对人民和公民社会负责，遵守法律。

贪腐被严厉追究

现在的美国，明目张胆的腐败相当少见。当然并非没有贿赂和老套的腐败，但主要在州和地方级别。而一旦露馅，将被相当严厉地起诉，还会成为脱口秀谈资。例如一个国会议员被发现把十多万美金的百元大钞放进华盛顿公寓的冰箱里。这并不是说我不担心美国有更大更隐蔽的腐败；但近几十年来，在这些领域里我们看到有了长足的进步，尤其在民主品质、法治的广度和深度方面。

美国女性和政治示意图 / 1971-2011

我们来看示意图，是由罗格斯大学的美国女性和政治中心，就女性担任州级别的高官的比例增长所做的一个调查。包括州长、总检察长、财政长官或州务卿等。我们看到，女性任职比例在 1970 年左右仅为 7%。但之后稳步增长，到 1995 年，州级女长官的比例升到 25%。然后再略有提升，差不多到 28%。坦白地讲，不知为什么，6 月初在网上发现一个数据令我很沮丧：这个百分比近几年已经略有下滑。这个比例不令人满意：全美 50 个州的女性行政高官只占 1/5 多一点，真没什么了不起。但毕竟有个进步期，然后停滞、甚至略微下降。

问题严重且深化

前面已谈了美国民主的一些优势，及其充满活力和令人钦佩的特征。也谈了取得显著重大进步的领域。现在我想要集中谈谈美国民主中的一些问题和缺陷。首先谈种族和收入不平等，虽无后者的数据。我想详谈的是，我认为阻碍提升美国民主品质与活力的最严重障碍是双寡头垄断，也就是两大政党的垄断，它限制了其他竞争对手，使他们无法入场。还要谈谈促成我们政党极化的原因，以及建制僵局是如何形成的。也会谈政治献金，及什么在威胁媒体与个人自由。

种族不平等

先从种族不平等谈起。尽管非裔美国人等少数族裔的政治权利和选举权方面已经取得重大进步，很多情况下，他们在国会影响很大；别忘了，美国总统就是非裔美国人，这个非凡进步是我们很多人过去认为在有生之年都不会看到的。还有非裔的司法部长及很多美军高职，有一人成为美军总司令，不，美军武装部队参谋长联席会议主席，就是鲍威尔，后来成为国务卿。还有非裔等少数族裔担任许多其他的重要职位。

尽管如此，法治方面，被囚禁人数还有令人烦扰的比例差距和不平等。美国监狱里超过 60% 来自少数族群，他们在美国人口中只占 37%。这个比例差距在非裔中尤其突出。我认为反映美国民主现状最令人不安的统计数字（请参看非政府机构“判刑调查项目”的网站），其数据显示，美国 30-40 岁的黑人男性，目前有 1/10 在狱中。就是随便哪天，十人有一人在坐牢。这一统计数字十分令人惊诧。

还有其他统计，随即会显示。在美国，有超过 500 万各族裔的人不能参加选举投票。他们刚刚或曾经被判过重罪。至今大多数州仍剥夺其投票权。这样的比例失调很大程度上与毒品判罪有关；那些使用、尤其非法交易毒品的人，往往被判很重很重的罪。这种比例失调就落在美国少数族裔身上。

黑人监禁率偏高

这里是美国按种族统计的被囚禁率，来自司法统计局 2010 年被囚禁图表，刊登在判刑调查项目网站上，三个作者是古利诺(Guerino)、

哈里森(Harrison)和萨波尔(Sabol)。当然，尤其可看出男性囚犯人数比女性高得多，全世界都差不多，但美国尤其显著。若以 10 万人为基数来看这个比率，在美国每 10 万非裔美国人中就有 3000 人目前被囚禁，拉丁裔 1200 多一点，白人仅有 456。以百分比计，美国 3% 的非洲裔在 2010 年被囚，应该都是成年人。拉丁裔被囚率是 1% 多一点，白人大约 0.5%；虽说法官在执行法律赋予的权力，但正如判刑调查项目网所述，我们存在社会问题，美国黑人的监禁率是白人的 6.5 倍。

◎115. 加强政治竞争

Strengthening Political Competition

体制改革的优先事项

现在讲民主建制改革的优先事项。我得承认不是刑事司法或毒品法的专家，对于美国很深的族裔不平等、暴力和不公正的问题所需的社会和法律改革，超出了我的研究范围，本课不讨论。但根据本课对新兴民主国家和对民主的一些理论和论点，我们可以就改善和振兴美国的民主运行机制得出一些有趣的观点。

加强政治竞争

让我们以选举制度开始说吧。在美国的制度下，国会参众两院几乎所有议员的当选，都是通过两大党各自的竞选平台。只有一名议员例外，那就是在 2012 年，当时的缅因州州长安格斯·金作为一个无党派独立候选人被选为美国参议院议员。还出现过其他的例子，如佛蒙特州的桑德斯是美国国会内的独立议员；他先是作为民主党当选【原文有误，桑德斯从来都是独立议员——译者注】，后来变成独立人士。但在美国国会议员中，无党派人士极其罕见。有人会说，这就是美国人民想要的。

独立候选人门槛很高

但补充一点，从我的一点具体知识和经验上讲，我意识到，独立和非党候选人要想在美国进行高层次政治角逐，如竞选国会议员和总统，门槛相当高。独立候选人要想被列入总统大选选票上的候选人名单也极其困难。某些州的竞选也如此，为了名字能被列入州一级的选票上，就需花重金收集请愿书和签名。

两党竞争激烈

美国两党竞争激烈，同时也垄断了竞选规则，尽管很多人抱怨政治极化以及其他政党或独立人士参选的高门槛。独立人士很难获得候选人资格，总统大选尤其如此，因为他必须花重金收集大量签名以使名字出现在选票上。

取消输家规则

美国大多数州有一种“输家规则”(sore loser rule)，就是：若某人党内初选(primary election)失利，此人就不可以作为独立候选人继续参与通常在 11 月举行的大选。这在很大程度上造成了美国的政治极化，因为许多观点中道的参议员没法得到足够的左翼或右翼选民的支持，也就没有机会在普选中继续角逐，各候选人之间的意识形态更趋极端。近年唯一例外是利伯曼参议员，中间温和民主党人，8 年前输了党内初选，由于康涅狄格州没这种“输家规则”，就以独立候选人参加大选并当选。任何人可自由持任何党派的意识形态，但若珍惜民主，应希望体制不僵化，而是更开放、更多人参选。

吸引票池选民

而给候选人一些竞选激励可能有价值，会促其争取票仓选区之外的选民，去吸引“票池”里的选民；也就是说，除了有把握的铁票之外，还要争取其他选民，而非不屑一顾，不能只关心基本盘。在美国，票池选民越来越受重视，意识形态的原因大过族群关系。若党内初选越来越受意识形态导向的少数派摆布，那么大选的唯一结果自然就是国会内各派议员的政治意见两极分化，针锋相对互不相让，也更懒得妥协，并反对妥协。

我认为这是美国国会僵局越来越多的原因之一，因为很多议员是在党内初选中当选的，忠诚于造就他们的特定意识形态的选民。那么如

何打破这个模式呢？前国会议员爱德华兹(Mickey Edwards, 1937-)的《党派对选民》(*The Parties Versus the People*)一书中有个可选改革方案比较合理，即取消输家规则，允许候选人在党内初选失败后仍可参加大选，只要获得一定数量但无需很多的签名支持，就能上候选人名单。

打破两党垄断

另一大问题：独立候选人在单席选区竞选时，选民会担心若投票给第三方候选人，无论第三党还是独立的，那会浪费了选票。即便遇到立场温和、最能代表他们的候选人，但他们担心投给他，最终获胜的却是他们最反对、最不喜欢、理念也毫无吸引力的那个。于是就投保险票，给两党不太讨厌的候选人。

改用选择投票制

美国若有选择投票制(alternative vote)或即时复选制，那将极大挑战美国的两党寡头垄断，那时选民就可毫无顾虑地把票投给第三党或无党派独立候选人，他们可能有点倾向两大党中某一党，也可能对两党候选人都都不喜欢，但又觉得己方候选人的意识形态有点偏激，就可能想投第三党试试，看看是否会带来新气象。他们没顾虑是因为，若最满意的候选人不能第一轮投票就获胜，随后还有几轮即时计票，也叫即时复选(instant runoff)，他们的第二、三选项(要看名单多长)会传递下去，直到有人胜出为止。所以就不会浪费选票，也不必担心选出他们最怕、最不喜欢的人。所以，这会以非常有意思的方式向各种人开放竞选舞台。

开放党内初选

另一选项，美国越来越多州正在试验开放初选；加州 2010 年采取此方式，没党内初选，仅有一个普通初选，任何人都可与其他人竞选，直到最后两个候选人在大选中角逐。那么，这能成就什么呢？在选民各种诉求正常分布的选区，一般可能最后两名候选人分别是共和党与民主党人在大选中角逐。但在立法选区，尤其竞选国会议员时，也许会有更左或更右的政治倾向，那么最后两名在 11 月对决的候选

人可能都是共和党人或都是民主党人。那样，选民就有机会把票投给两人中较温和的那位。

这就产生一种理论，尚待检验：实行开放的初选，可能是另一种方法鼓励中道，激励候选人在大选期间向中间选民靠拢，并争取基本盘之外的选民，甚至还给独立人士机会挤进大选最后决选，真刀真枪地参与竞选。

我认为美国不太可能采用比例代表制，也担心前面讲过的情况发生，即总统制结合支离破碎的多党制，而后者往往由比例代表制造成。所以在建制改革时，和任何历史时刻一样，一定要小心，不要矫枉过正。排序复选制、开放型初选的优点之一，在于若是在单席选区内实行，就提供另一途径来鼓励更多竞争、鼓励温和立场，又无需激进地重新部署和调整候选人与选举制结构。所以，我认为各州很可能逐渐认同此趋势，因为选举规则甚至国会议员竞选规则实际上都在州级制定与改变，甚至影响联邦国会选举，更不用说州级选举。

选举人团的问题

现在来看选举人团 (Electoral College) 的问题。我想本课许多非美国学生都知道，在美国历史上曾出现过赢得总统职位的候选人并非得票 (也称普选票) 最多的那个人。最近例子是 2000 年总统选举。这让非美国人很难理解，也让美国人很难理解。但美国宪法一开始就制定了选举人团制度，通常每州把所有的选举人票都投给该州赢得最多普选票的人，哪怕只比对手多一丁点。加州的选举人票超过全美国的 10%，某人若赢了在加州的总统选举，即使仅比对手多 0.5%，就得到 100% 的加州选举人票。

纠正办法 1·按人口比例

这个问题有几个办法纠正。一是按人口比例以选举人票为单位投票，但那样的话，有选举人团又有什么意义呢？

纠正办法 2·国会选总统

办法二是由国会选总统，但有些州划分产生国会席位的选区很不公正，所以会带来其他的不公平。

纠正办法 3·废止选举人团

第三是干脆废止选举人团制度。但问题是该制度已经写入美国宪法，要修正非常困难，而且也不应轻易修改。修宪需要两院各 2/3 票决通过，还要 3/4 州议会通过。而美国那些小州不愿失去超出比例的影响力，它们能至少投三张选举人票，众议员一票，参议员两票。所以选举人团倾向于让小州影响力超出实际规模，有时成为大选中被激烈争夺的对象。然而，民主的一个妙处是给人创新与想象的空间。有人提出大州之间彼此协调，互传一个信号，若你们州以某种方式让选举人团无用 (除像英国女王给议会宣读首相讲话那种老套做法)，我州也会同样做，我们一起行动来取消选举人团制。

有这样一个专门议案在各州立法院传阅。它很简单，因简单而很优雅。该议案基本上就是指示那些被选入州选举团的人，当总统候选人赢得了某个州、选举人团投票时，这个传播中的法案就介入了，指示投票不给原选票上代表的、而给全国赢最多普选票的候选人。这样，若美国一些州的选举人票数相加，过了总和的一半，也即 270 张选举人票，投给全国普选票的赢家，那人一定当选，不管他是否在技术上赢得足够数量的州并得到超半数的选举人票。这个改革已走到半路，有些州通过了此项法案，其选举人票已占选总统所需 270 票的一半，若其他州跟随其后并达到门槛，美国选举人团制就废了，这大概还要 5 到 10 年。

消除不公正选区划分

还有另外两个改革，能提高美国选举竞争性。一是消除不公正选区划分 (gerrymandering)，很不幸这在许多国家都很常见，尤其是用领先当选制的，通过划定立法选区来让某党在此区占优势。某党若控制了立法选区的划分，当然很难抵挡诱惑，即通过划分立法选区的边界，让尽可能多的该党候选人被选入议会。在美国等国这越来越严重，尤其当今电脑时代，地理测量与定位手段极精密，能通过人口统计数据跟踪其政治格局，可以越来越精确地预测某选区某党候选人被选入国会的可能性。这样，在过去 10 到 20 年间，随着地理跟踪系统

及高精电脑的出现，为有利某党而进行的不公正选区划分，就变得越来越高级和精准。

划分权交给无党派机构

为了绕过这种做法甚至废止它，就需剥夺政客们划分选区的权利，并把它交给某个无党派委员会或机构。加州就在取消党内初选并进行公开初选的 2010 年，也取消了党派控制的立法选区重新划定，把州和联邦的立法选区重新划分的权力从加州立法机构拿走，交给一个非党派退休法官委员会。其他一些州也早就这样做了。若美国许多州甚至所有州都这样做，那就会有公平和更具竞争性的体制，会有大量国会选区的议员席位不再轻易得到，而能让不同政党激烈竞争，并让各党候选人轮流当选。

政治献金问题

另一个改革目标有关美国政治的竞选资金来源。国会议员和总统竞选资金，和州级选举。问题是民主社会中，很难很难控制助选资金流向政坛。首先因为最高法院曾裁决，助选金是自由言论，只要不与你挺的候选人协作，你又是独立于竞选的个人或政治行动委员会，那你为选战花多少钱都可以。

几年前最高法院对“联合公民”(Citizens United)一案的裁定，许多美国人觉得是历史上最糟的高院裁决，也是最损害民主品质的裁决之一，导致泛滥成灾的黑金流入政治选战。不幸的是，我们没法改变这个裁决，除非是改变最高法院。但这个裁决仅以 5 票对 4 票微弱多数通过，相信在未来某个时候，最高法院的法官更换了，法官间的平衡有改变时，这项决定可以被重审。

而我们也需考虑一个助选资金下限，给那些想选得更干净透明的候选人。这得至少部分助选资金是公共资金，不仅是对总统竞选，更多是对较低级别如国会与州级职务的竞选。如今总统选举可筹到巨额资金，所以用公共资金来资助总统选举的意义不大，他们现在干脆拒绝公共资金，因为远远不够。但给较低级别选举注入公共资金，至少给最后对决的两人，可有助于创造公平竞争环境，并使选举更有竞争性。

116. 选举管理与选战财政

Electoral Administration, Campaign Finance

这又会牵涉到加强美国选举中的透明性、有效性和公正性的问题。

建立全国选举委员会

问题之一就是，很多人都还不知道美国没有一个全国选举委员会。联邦选举委员会倒确实有，但它不管理选举，只裁决一些有关联邦选举的很具体的事务。即便如此，6 个委员中 3 个由民主党任命，另 3 个由共和党任命，所以两党垄断之外的独立人士就没什么公平的参选机会。尽管联邦制度很强，也不会像印度和加拿大那样有一个权力很大的全国选举委员会来监督整个国家选举。本应有个权力很大的全国选举委员会，设定标准，保证选举自由与公正，包括选举方式的技术细节，及是否使用投票器等。

投票应该用纸质记录

民主国家选举中有条原则必须遵守：投票不该用电子投票机之类的技术，那没法储存纸质记录确保投票准确性，也不能留存以备查验。若有纸质记录，一旦有人怀疑投票机被黑客入侵或被操纵使投票结果偏离，就可回头重新人工点票。为确保选举的公正性，我认为这是绝对不能妥协的基本原则，应让投票人总有办法来验证其投票。把纸质投票记录集中保存在某处，以备将来手工点票之需，这在当今技术泛滥的时代，非常非常重要。即使在斯坦福大学，坐落在硅谷这种电脑革命的中心地带，几乎所有专业的电脑科学家，包括很多电脑专业协会的科学家，都断言不存在一个完美的、完全不会被操纵和蓄意破坏的电子投票系统。所以需要可靠且独立的方法来验证投票的准确性，这非常非常重要。这应该成为在全美国推行的标准。

各州选举管理应更专业

而且，美国很多州应设立更专业、更无党派倾向的选举管理机构。我认为，即使美国的选举在实践中是自由和公正的，但美国选举有其令人不安之处：各州选举都由州务卿（这里 Secretary of State 是指州务卿，而非主管外交的国务卿）来管理与最终监督。从加州到佛州，从德州到爱荷华，在美国大多数州，州务卿是选举出的公职，通常有党派，是共和党或民主党员。此职是通向更高公职如参、众议员甚至州长等的跳板。但他不应有党派，选举管理应该总是由专业的无党派人士来完成，哪个党派当选都无关其利益，他们只关心选举过程的技术有效性和实质公正性。对此，美国可向印度、墨西哥等新兴民主国家学习，它们的选举管理更专业，通过严控使这一功能脱离政党政治。

加强投票登记和生物识别

我曾建议其他一些措施，如投票的纸质清楚记录的必要性，但美国还需其他措施来提升投票人登记与安全的水准，并扩大渠道。美国现在有个重大争议：投票人应否出示带照片的证件？我觉得更应关心投票的渠道而不是造假问题，因为对投票平等权的记载多于造假问题。

但日转星移，人们若担心投票造假，就该转而重视身份的生物识别，即在每人的证件上加个独一无二的生物识别，让他们在投票时放心，前提是每个公民都有渠道使用它。要做到这点，需要很长的时间。只有当每个美国公民，无论族裔或经济状况，每人都可用安全可靠核实的生物识别时，才能启动。

改革竞选资金

我曾说过，公共资金对竞选的赞助和操作需要改革。我还想在这里额外补充两点：

提高透明度

第一，迫切需要恢复竞选资金的透明度。很不幸，最高法院关于“联合公民”的判例对此有很大破坏。以我作为学者的经验，很难限

制和管制流入政治竞选的资金量。有必要限制个人可捐献的资金量，但很难限制候选人收到的总量及花费。必须要做的是要求对助选资金和开销有完整透明的报告，尤其在互联网时代，有能力将所有收到的献金马上公布，这样，若选举前十天内某候选人收到大量助选资金，来自某种利益团体，或来自有明显意图的个人，这都可以上网在 24 小时之内让选民知晓，而选民可决定这是否打扰他们。保持透明度是非常重要的原则，还有一句老话说得对：“阳光是最好的消毒剂”。因此，美国最著名的宣扬政府运作透明和竞选透明的公民社会组织之一取名为“阳光基金”。

严格区分公益与政治组织

说完了投票需要更好管理公共捐款，现在评评当代美国社会的一大争论：美国最高法院裁决“联合公民”组织允许成立并独立使用资金。就是说，代表候选人成立独立的政治行动委员会，只要不与候选人互相配合就行。按法庭对现行法律的解释，这些政治行动委员会无需向公众汇报其献金来源。这就引发目前的争议，很重要一个方面是关于美国国税局的收税标准。原来，国税局有针对 501(c)4 这种机构的税收标准，只要其主要目的不是政治的，且是通过非政治的慈善工作促进公益，就可为政治目的花钱。而 501(c)3 组织却不能涉及政治，是纯粹的慈善机构，国税局有时抽查它们是否代表某党的思想或立场，如果发现这种情况，就会斥责，并严加惩罚。

限制政治鼓动组织免税资格

还有更让人不安的问题，没被充分报道和讨论，那就是许多机构站在两党立场上，并有各种意识观念的规划，且享有免税资格。而它们的规划显然有政治目的，甚至有竞选目的。所以我个人的理念是，那些涉及政治鼓动的组织，不论支持何党、持何种政治观点，都不该授予它们免税资格，而且都应公开捐献资金的帐目，及这些献金的来源。

◎117. 增加参与降低派性

Increasing Participation, Reducing Partisanship

增加参与

现在为提高美国选民参与提些建议。美国的投票率非常高，很幸运，总统大选里 65% 的合格选民投了票。而当只有国会选举和州内选举时，投票率就低得多。在地方选举中，只有可怜的 30% 合格选民来投票。问题在于，国泰民安时，没什么焦急问题，很多人就不把投票当回事。从公民继续教育来看，还任重道远。还有个问题：我们不像澳大利亚等国那样有法律规定公民必须投票。在澳洲，你若不去投票就会被罚款。我不赞成国家强制，所以不赞成法律强制投票。但民主国家应发挥想象，主动创造条件，简化投票过程。

投票日当天登记

怎样做到这一点？首先，可以让人们能在投票日当天登记投票，因为有些人没法在之前抽出时间登记，而我们有技术手段可以验证登记。若担心舞弊，这些选票可和其他分开点票，登记被验证后，其投票才有效。所以，投票当日登记，对提高选民参与度意义重大。

提高投票透明度

第二，应让选民能够更了解选情，以提高投票的透明度。要为选民提供更多网上资讯，知道谁在竞选、去哪儿投票，你若住甲地，就知投票点在乙处。一些非营利组织很有创造性，对此开发了一些手机程序提供信息。这方面还有很多需要改善之处。

缩短竞选季节

第三，很多专家觉得缩短竞选季节能提高参与度。总统竞选活动在大选之前的两年就开始了，其实在国会中期选举一结束就开始了。过程太漫长，党内正式初选都要半年。所以有人主张缩短总统选举和其他公职选举的选季。

同时选举减少名目

虽然很难限制初选前的非正式竞选，但可同时进行多种选举，以

减少各种选举的名目。这方面还得努力。大多数地方选举在非大选年举行，避开总统大选或国会中期选举，所以年年有选举。如果我们能把所有选举都整合到每两年一次，人们就更愿意去投票。当然也有人担忧如果和国会选举同时举行，地方选举就会被冷落。但我认为，如果地方选举和国会中期选举在一起的话，人们会更有兴趣出来投票。

选举日设为全国假日

很多人主张美国学其他国家，把选举日设为全国假日，或许定在周末而非工作日。但令人悲伤的事实是，美国几乎每个地方的选举都在周二工作日，人们忙于去学校接孩子，去上班；下班去找投票站时已很疲惫、天也黑了，于是很多人干脆就不去投票了。很多专家认为，做此简单调整就可提高投票率。

强制投票？网上投票？

但有两种建议我反对，之前已说过理由。一是强制投票。我倾向于自由至上，应给公民最大自由决定是否去投票；但另一方面，我们要创造条件激励人们投票，使投票更简单、更方便。第二个我反对的是网上投票。由于电脑安全、选票生成安全性与可验证性等顾虑，这尚不能选出全国公职。有些政党希望在党内初选中尝试它，也许实验一下，但真要网上选举一个公职，我认为现有技术还不能达到我所提出的标准。

审议式民调

最后说说“审议式民调”(deliberative polling)的现象。就是随机抽取一些选民，聚到一起，并就某些政策诉求进行民意调查，在随后几天某个下午或任何时间(取决于民调机构的权威级别)，让他们辩论这些议题，以接触更多资讯和观点，然后看其观点是否改变。这种方法在中国这种不民主的国家被采用，在民主国家效果也非常显著。这种方法还推动了加州的政治改革日程。你们若对“审议式民调”的现象和理念及其创新对于民主发展的贡献感兴趣，我这里很乐意向你们推荐斯坦福大学传播系的“审议民主中心”(Center for Deliberative Democracy)，及我的同事菲什金 (James Fishkin, 1948-) 的研究。

降低派性

消除美国党派对立还有什么办法？

增设国会议员边沿选区

若能让不公正的选区划分绝迹，选区就更有竞争，此即“国会议员边沿选区”(marginal congressional districts)，对两党支持都不坚定，但其作用越来越大，更可能出现立场较温和的候选人，努力吸引摇摆选民。

提供更多参选资金

我想，若能提供更多资金参选两院，那对提高竞选公平性有正面效果。美国人对此可能不很了解，更不用说非美国人了。目前的现象是，典型的参议员为有较大机会连任，在 6 年任期内，每周必须筹得 10 万美元，也就是 6 年中，每年 500 万美元，每周 10 万。所以，他们常常要在周末回到其选区或到全国其他地方去，并不总是为了召开市政厅会议或接触选民、听取意见，而是周复一周地筹款，夜复一夜地打电话筹款。这扭曲了政治，扭曲了美国国会的议事职责。就如很多人撰文批评的那样，议员已不像从前那样每周留在国会，周一晚或周二早上赶来国会，参加完全体会议或委员会后，到周四晚上就坐飞机回选区或其他地方筹款去了，不再与同事轻松联手与互动，那本可促进深思问题、加强妥协。这需好好思量。

开放初选、废除输家规则

我一直建议开放党内初选，吸引更多温和独立候选人参加，最终参加大选；并废除输家规则。这样，某人输掉了初选，往往因观点不够激进，只要能收集到足够签名，他仍有资格作为候选人参加大选。

采用两党委员会

最后谈谈有关政策制定的争论。一些领域的政策制定必须摆脱两党政争，交给两党组成的委员会，以考虑拟定超越两党意识形态分歧的改革日程。财政赤字问题就是这样处理的，成立一个两党共同参与的缩减赤字委员会，国会授权这个委员会审议并提出了缩减赤字的建议。尽管其建议最后并没被采纳，但建立了一种模式，以委员会就议

题提出解决方案交由国会通过或否决，但不修订。这个方法很有意思，可指定一些人来处理敏感议题，如社保福利改革等授权制定的方案。两党都知道要做痛苦的妥协，但又担心若赞成了，自己选区的选民会因缩减开支、增加税收而惩罚他们。所以若都支持两党委员会的方案，实行跨党改革就会容易一些。

◎118. 正义、反贪、公民教育

Justice, Fighting Corruption, Civic Education

司法公正问题

作为总结，我想谈一些我关注的事情。如我所说，美国司法公正有些问题：成年人 1/99 在狱中，超过两百万人；其中少数族裔多得不成比例，多因毒品入狱，也许以其他方法处置会好些；相对其他肤色，白人往往得到更多医疗，而非刑事诉讼。我们需要以全新的视野去严肃看待国际毒品贸易，那是有组织犯罪的温床，拉美毒品暴力的主要输出地就是美国市场。

改革立法与行政的权力平衡

还需审视美国的立法与行政权之间的平衡。一方面，行政部门是否权力过大，无须搜查证就可收集民众电子资料与通讯记录？另一方面，国会是否权力过大，轻易就能封杀总统、法官提名，以至美国大量法官位置仍然空缺，因为总统提名的人得不到参议院的认可？部分原因当然就是参议院中的阻挠和少数派阻碍议事 (filibuster) 的能力，100 位参议员中只要 41 个连成一气，就可阻扰议案，使它不足 60 票提交国会辩论。过去只用来针对某些立法，如今越来越多也用来阻扰委任和例行公事。现在甚至一个参议员就可阻扰讨论部长或大使的提名。所以，很多人在谈论怎样才能让阻挠议事更有针对性，既尊重参议院少数人起特殊作用的能力，又也不至于像过去 20 年那样也阻扰一般的日常事务。

打击政治腐败

美国还有一个需努力解决的特殊现象，我认为也是一种政治腐败，即美国仍存在着一种公开的腐败现象需要进行治理。这些问题单靠国会道德监督办公室并不能解决，因为是议员监督议员。需要更有力的独立机构严查国会议员的行为。但真正的问题，随着政府和游说人马的不停变换，是竞选资金的制度及其无止境的募集。这里的政府包括国会和行政机构。

应减少游说

而华盛顿的游说公司有成千上万的业务代表，其中有很多是前行政部门和前国会成员。他们可游说其同僚之前，须等待一两年，从长远来看这并不算久。

1/3 退休议员变成说客

2005 年 1/3 多的退休国会议员变成说客。有两年禁期，不能游说过去的同僚。但我认为禁期应延长到至少 5 年，也许 10 年。这不算不合理，若某人能荣幸曾担任美国国会议员，他以后好处很多，包括丰厚的退休金。实情也如此，或许退休金应再多些。工资也很不错，我是极少数赞成上涨国会议员工资的美国人，因为这个交易是：既然给高薪，那就也可不留情面地严惩他们想利用其在国会中的经历来致富。他们若想写书致富，我完全支持，因为有些人就喜欢写作。若想在大学教书致富，祝他好运。也许能通过任教，倡导公共政策，或在非政府组织任职获得极大的满足。但若成为活跃的、注册的专职说客，我对此保留看法。我认为有必要严肃思考该不该允许这种事。对专职的国会议员及联邦政府不同部门和分支的专职雇员，需要出台更严的法律。

法律应更严限制游说

禁止期应更长，之后才能游说过去的同僚，可能的话要等至少 10 年，并限制能从事的游说种类。现在他们的角色不停地转换，先是通过被任命或竞选就任公职，接着进入私营领域或游说行业，在那

里供职数年后又回政府任职。其中的权势交易和透明度的缺失，通过不为人知甚至奸猾的私下关系形成，是法律仍难触及的巨大问责难题。

已判刑的诈骗犯阿布拉莫夫，曾卷入过去 30 年最大的政治钱权交易丑闻。几年前他在电视访谈中的评论很有趣。他说，要想将一个国会雇员收入囊中为己所用，若你是有钱又聪明的说客，只须对他说：“你在国会的工作成绩有目共睹，我真的在想有一天与你共事，很乐意有你这样的员工。”说完这句能让他双眼放光的话，就此打住。下次再来，就有了特殊渠道和杠杆。他若看到你已雇了其他国会雇员，那种诱惑就变得无比诱人。

密切监督说客花费与活动

我重申，不是想夸大问题，或贬低美国国会的职业雇员们的付出和才能。我曾和其中很多人共过事并充满钦佩。更不用说我认为那些国会成员本身都是非常爱国、忘我工作、值得尊敬的一些人。但在一切政治、民主制度下，问题通常不在个人，而在制度和规则，在激励机制和有利可图的机会。若有人见朋友同事长期从中占便宜，且合法时，就变得难以拒绝。此中仅存的约束力就是高度自律来保持政府中的正直诚实。所以，我认为有必要重新审视规则，在说客和官员之间划一条更明晰的界限。

提升公民的民主意识

可做更多来提升美国公民的民主意识，不用强制投票，而是鼓励民众成为更有见地的积极公民。同时宽容他人的意见，并能发扬宽容这一民主的基本原则。在任何民主制下有激情和尖锐利益冲突时，容易变得短视。我强烈支持公民教育，相信它对民主的价值。南加州的公民教育中心等机构在这些方面都做出了卓越的工作，开发课程，用以提升公民民主意识、公民教育和民主实践。我强烈推荐其课程《我们人民》(We the People)。但我们需在学校各年级直到大学课程中，都要持续努力，提倡和鼓励积极的公民意识，包括政治与政府，以及至关重要的公民社会工作。

结语：责任与义务

结束前我想说两件事：首先，我坚信，美国的民主制度即使有我提到的缺陷和亟需的改革，美国的民主还是充满活力且货真价实的。当中很多要素值得我们真心为之自豪。但如果我们想要继续引以为豪的话，就要担起责任。我想每种民主制的公民都有责任去仔细审视其民主制，去评估和监督民主的品质，并思考如何战略性和有组织地提升民主品质。

第二，当然就在这里提出的忧虑，具体情况不同的民主制不尽一致，但在其他成熟的民主制下，我关心的问题也存在。对每个民主制下的公民，其义务不仅是毫不犹豫地推动世界范围内的人权和民主，也同属全人类大家庭成员义不容辞的责任，还需深入审查自己的政治制度，勇于直言正谏，提出仔细审视的问题，这才能共建更美好、更深厚也更自由的民主制度。

第 22 讲 未来的民主

FUTURE DEMOCRACY

◎119. 全球回顾·非洲前景

Global Review - Africa's Prospects

最后，以讨论民主前景来结束这门大型的网络公开课。本课程讲了许多因素，如社会经济、文化、政治、建制、历史，型塑民主前景的稳定、成功、也希望最终能自由而巩固。那么，世界民主有何前景？让我和大家一起温习本课已讲过的一些内容。

全球民主扩张 1974-2011

首先，再次看这张幻灯片，民主的全球扩张非常显著，无论顶部红线所示自 1974 年以来的选举民主国家，还是底部蓝绿线自由民主国家都如此。对过去六、七年民主发展的下降趋势，即所谓民主萧条，重要的是下降幅度相对并不大，且总的来说民主、包括选举民主与自由民主，过去近 40 年都扩张了，尤其在 1991 年后的近 20 年，柏林墙倒塌、苏联 1991 年解体以来。这很令人振奋，世界不但政治和公民自由更多、自由民主国家更多，而且尽管出现过民主萧条、以

及我对近期形势的一些担忧，民主仍然惊人地坚韧，尤其考虑到还出现过显著的民主失败倒退潮。

全球自由趋势 1974-2011

政治和公民自由的进步渐渐很可观，虽不如民主国家增长那样显著，但如果观察发展中国家或世界的平均状况（尽管红线最近微弱下降），还是取得了重要的进展。记住，民调显示，最近几十年中民主几乎已经成了一种普世价值。这并不是说世界上的每个人都认为民主是最好的政府形式，也非各国人对民主的偏好度都同样高，但世界每个国家和地区，社会中有相当大一部分人把民主看作最佳政府形式，或者说支持将民主作为本国最终目标。

阿拉伯世界

这里值得一提的是，甚至在阿拉伯世界，那里很多人对民主不屑一顾、认为它水土不服，但在 2010 年末、2011 年初阿拉伯之春兴起前后，支持民主（是真正的世俗民主，而非宗教人士能随意拿捏的民主）的比例，在几个受调查的阿拉伯国家非常高。甚至那些希望在民主框架下宗教人士能发挥影响的人，也在政治生活中倾向于民主，而非伊斯兰教。

阿拉伯民主支持率非常高

来看看特斯勒和贾迈勒得出的结论：阿拉伯世界民主支持率非常高，大部分认为民主并非只是西方的而与伊斯兰教传统不相容。的确有证据表明有些人理解民主更宗教化，但并非绝大多数都支持伊斯兰政治化，其实今天在突尼斯和埃及，很多人反对伊斯兰在宪法和政治中占特殊地位。

非洲民主前景

现在来看非洲，世界上最贫困的地方，很多观察家对这里民主的前景感到悲观。

民主需求高于感知 / 2008

但应注意，撒哈拉以南非洲的民众事实上更支持民主，他们对民主的渴望超过现实所能提供。这张幻灯片可以看出，在一些撒哈拉以南非洲国家，60% 到 70% 说要民主，认为是最佳政府形式。2008 年 19 个撒哈拉以南非洲国家的人民要求民主的平均比例大约是 70%。但看红柱，那些认为本国已经民主、并有合理民主供给的人不到 60%，只有约 50% 满意民主。因此人民走在政府和政客的前面。这表明人们对民主的需求不会消失，会继续推动得到比现在更多的民主，将不断推动。

看图上博茨瓦纳和加纳，如前所述，那里的民主运行良好，人们的民主需求和感受到的民主，两者之间与它国相比更接近。在这两国，人们对民主运行的满意度也非常高。2008 年是这样，今天也大致如此。

支持民主选举 / 2010-2011

最近 2010-2011 年的民调显示，如前所述，撒哈拉以南非洲大多公众对“民主”一词的若干社会需求或时髦意义无动于衷，但拥护民主的基本原则，支持按这些原则来管理他们的社会。所以强烈赞成（蓝柱）和赞成（红柱）“领导人应通过定期、公开和诚实的选举产生”这一原则的比例在被统计的任何一个非洲国家中都超过 80%，有时接近 90%。这一数字非常可观。

高度认同民主原则 / 2010-2011

下面是非洲晴雨表显示的人民如何看民主规范与程序，如总统任期不超过两届、拒绝政治暴力、政府应切实服务人民等。

我们发现很大一部分公众，在大多数非洲国家至少超过 60% 的人，表示支持这些民主原则。支持总统任期限制的几乎 80%；超过 80% 反对暴力，60% 的人希望政府属于人民并且相当负责任。最贫穷的非洲国家的公众意见显示，全世界的人是多么坚韧地支持民主。

非洲 17 国浮出水面 / 2009

这本书 2008 年的数据看上去有些过时，但基本事实没变。经济学家拉德列【Steven Radelet, 1957-，美国乔治城大学教授、“全球人的发展项目”主任——译者注】为全球发展中心（The Center for

Global Development) 写的《崛起的非洲》(*Emerging Africa*) 及为《民主季刊》写的类似文章所提供的重要数据表明, 非洲正在发展中, 更多国家获得更自由的经济与良政。

这里展示 17 个表现较好的国家, 直到 2009 年的数据表明, 在治理和民主方面较好的国家, 经济发展绩效也较好。如果观察至 2008 年在撒哈拉以南非洲经济发展绩效较好的 17 个国家, 它们主要是选举民主的国家, 而那些非选举民主的国家如莫桑比克、坦桑尼亚, 也已有选举民主的许多要素。

我强调过, 那些在世界银行有关国家治理质量指标较好的国家, 往往属于崛起中的非洲, 从发展中崛起。记住, 世界银行治理质量指标是在 -2.5 到 +2.5 之间变化的平均指标。我们来考察一些非洲崛起中治理指数较好的国家。首先, 它们在 1996 到 2008 年间提高了治理质量。其次, 它们整体上比其他非洲国家做得较好。显然, 正分优于负分, 正分数越高就越好。这些只是标准化分数。它们表达权和问责权的分数比其他国家高很多, 法治的也一样, -0.07, 几乎非正非负平均接近零分, 而其他非洲国家负分则很高。你可以比较这两部分国家的分数。

民主促进 17 国经济发展

拉德列问, 为何这 17 个非洲国家、加上后来几年列入名单的, 能有较好的发展绩效? 我们须知, 第一个原因就是有更民主、更负责的政府。当国家转向民主、开放、新闻自由时, 人民更有能力监督和问责政府, 腐败现象就会减少, 在吸引外资和国内资本、刺激经济、以及使用公共资源为大众而不是为私人谋求福利上会更成功。我们发现 17 国有更好的经济政策, 能更成功地缓解外债负担、普及新通讯技术, 特别是手机刺激了很多这些非洲国家新经济繁荣, 也有新一代领袖、政策制订者和活动家, 更务实、受过更好的教育、更明智、对民主法治更加执着, 因而能在促进经济增长方面有更大的成功。

经济政策更好, 预算和贸易赤字更低; 不为当权者或城市精英的利益而操纵汇率, 而是由市场的力量决定汇率; 还有, 为难商业活动的随意出台的政策减少了, 那种政策让在任官员借机寻租敛财, 代以现在更职业的官员和独立思考, 不再想为这个那个利益集团谋利、

从试图改善经济的投资者口袋里捞钱。而国有与国控经济比重也明显降低。这些都为扩大撒哈拉以南非洲的私人资本规模以促进就业、刺激发展提供了更好的前景。

◎120. 发展战略·资源诅咒

Development Strategies - the Resource Curse

福山论拉美政策变化

现在看到拉美的一些相同趋势。我在斯坦福的同事福山对此有论著, 即拉美政治和政策出现了一些变化, 同样有助于驱动较好经济绩效, 走出所谓在发展方面“失去的二十年”。包括改进财政自律、汇率符合实际, 这样货币不被高估以迎合特定集团, 而是能用来开放经济, 在对外出口、降低通胀率、拓展国际贸易、更开放外资等方面取得更多成功。改进法治, 外资就更乐意进入, 因为看到一个可预见的法治环境。

正如托莱多总统接受我采访时所说, 有条件的现金转拨计划, 并非只是基于政治考虑或扈从关系向民众派钱, 而是真想弄清谁是社会中的穷人, 针对穷人提供现金支付, 尤其对一些家庭的母亲作为回报, 让她们孩子接受免疫注射、上学、并保证孕妇在孕期的健康。

石油依赖国的资源诅咒

然而, 仍然存在一些挑战, 这其中我想特别谈谈资源诅咒 (*resource curse*), 即国家财政收入高度依赖石油出口, 若非绝大部分也是大部分来自油、气、矿物开采权出租, 这样所带来的“诅咒”。

健康民主的社会契约

本课曾提到, 一个健康的民主政体中, 存在着一个政府和公民之间的社会契约。人民授权政府, 以使其为社会的总体利益效力, 发展国家、生产公共产品如道路、学校、桥梁、诊所、市场、法院等等改

进社会的因素，为私人投资创造环境。为了实现这种社会契约，国家必须对公民征收某种程度的税款，这样公民就能感到他们是股东，国家拿了他们的钱就必须对他们负责，自己是公民，就是国家的最终主人，而非客户，不需要依赖同掌控一切的统治者讨价还价。当一个健康的税收额度使国家要对纳税人负责任时，统治者和被统治者之间的鸿沟就因此缩小了，政治问责也就有了健康的基础。

石油依赖国缺乏社会契约

典型的石油依赖国没有这一基础，人们感受不到真正的公民权和社会对国家的所有权。这些国家的政治依赖性方向错误，普通民众要看政治领导人的脸色。于是就没有激励机制去发展真的企业家阶层，若资本主义得到发展，资产阶级大致也得依赖政府，听命于政客，以找寻运作途径、染指公共财富为主要目的。外部租金可为政府工作与社会服务的社会契约提供资金，以交换自由。

政府集权腐败、公民社会弱小

食利政府的影响远不只扭曲了公民的概念，在较穷、没有发达强大私有经济的国家，政府收入对石油的依赖往往会产生非常有威慑性、过于集权的政府。其极度膨胀的强制结构宰制公民社会、胁迫反对派，为不受监督的大面积腐败及政客拉拢反对派提供资源，使人人顺从体制，对政治和治理问题不闻不问。

与石油依赖极相关的是极不公平与非常弱小的公民社会。石油依赖型国家找不到健康民主政体下那种富有活力的多元化组织与社会网络。在依赖石油的阿拉伯国家，公民社会的形构由较极端的伊斯兰力量产生与支配。

非洲的资源诅咒

我想在最后这讲中和大家分享一些令人深思的数据。若观察已受资源诅咒的撒哈拉以南非洲资源丰富的油气或矿产出口国，很大一部分财富来自外部租金。它们主要是这条黄线以上的国家，不包括南非。再看这里，大多数非洲国家流入政府的石油租金和税收之间的比例，产油国绝大部分政府收入来自外部租金，而不是来自国内税收。

对安哥拉来说，还要加上外国援助，可认为是政府获得的另一部分租金，若非用于社会整体发展的话。

政府无条件获得的外部租金和税收的比例，安哥拉是 4:1，乍得是 4.2:1，刚果民主共和国大约也是 4:1，刚果共和国是 5:1，赤道几内亚约 4:1，加蓬约 8:1，尼日利亚约 6:1，等等。平均起来约 3.5:1，每 3.5 美元外部租金收入，对应 1 美元的税收。中位比例是 4:1，控制因素当然是南非，那里这一比例很低。南非也出口矿产，但因是一个中产国家、中等收入国家，已建立了其私有经济，并不过于依赖油气或矿产收入。

非洲的石油兴盛

而撒哈拉以南非洲正处于油气收入再次暴涨的边缘。另有大约十几国刚好处于成为主要产油国的拐点：埃塞俄比亚、冈比亚、加纳（已开始获得部分石油收入）、肯尼亚（我 2012 年和最近都去过），已在讨论油气新发现的新闻，及怎样管理这笔财富。所以将有不少毗邻大裂谷的东非国家，及大西洋沿岸的西非国家，在下面 10 年间，由于新发现的储量，将成为重要的油气生产国。这将改变这些国家外部租金和国内税收的比例：从大约 1.2:1 这样较低、较平衡的数字（外部租金主要来自国际援助），翻三倍，达到 3.1:1，平均数也会比这个更高。所以若不采取措施管控石油收入，这些国家将会遭遇很大麻烦。

非洲石油输出国的治理

已经可看出撒哈拉以南非洲现有的和未来的石油输出国之间的区别，后者的问题现在还未出现。若观察非洲国家治理水平排名，这里四个指标衡量治理，即控制腐败、政府效率、管制质量和法治，我们发现石油输出国平均起来在这些指标中排在 20% 以下。而未来的石油输出国在这些指标上排在大约 37% 的位置，在非洲平均水准之上。换言之，未来石油输出国怎样才能增强政府、调控重组其石油收入，以免陷入治理质量的低水平，避免重蹈现有那些非洲石油大国的覆辙？

◎121. 政策创新·亚洲前景

Policy Initiatives - Asia's Prospects

下面讨论几个可行的政治举措，来应对这一问题。希望你可趁现在或课后安排时间，来研究相关的举措。诸多组织、学者提出这些举措，是不同国家和国际社会需共同努力来应对资源诅咒这一严重问题。

有希望的政策创新

举措之一称为“开支公开”，引导参与石油开采的相关公司和顾问公开其所有支付，包括为了获取该国开采油、气并在国际市场销售的特权，而付给政府与个人的款项。

还有“采掘业透明行动方案”(EITI)，以建立利益相关多方行动方案，通过政府、公司、投资者及公民社会投资机构的自愿加入来共建更高透明度的油气收益管理，极为重要的是优先促成负责任的政策。

最后一个举措我本人也很有热情，就是将石油变现的政策构想。即建议国家将相当大一部分油气收入（在我看来，那些石油资源丰富的国家不应低于 50%）不再收入国库，无论该国收支管理的透明度如何，而是利用移动银行系统，直接分配给撒哈拉以南非洲每个非洲公民，技术的发展已使那里人人都有手机账号，就可轻易将钱存入每个非洲公民的移动银行帐号中。政府按月向每个帐号存入固定金额，作为跨国公司兑付给该国的油气开采特许权使用费。这样，至少这类收入相当部分直接让民众受益，而不会因腐败和庇护关系被挪用或侵占。

亚洲的民主前景

最后，我想总结一下亚洲的民主前景。亚洲是世界的一部分，但因中国如此强大，许多人不看好；而且因为新加坡和马来西亚都是经济取得巨大成就，而政治并未民主化的案例。

中国的发展已达民主转型门槛

若看那些已转型为民主国家的地方，可看这张表，其中第一部分，那些已民主转型的国家，如土耳其、巴西、菲律宾、波兰、智利、墨西哥等等，其人均国内生产总值(GDP)和人均购买力平价美元(PPP\$)，这是该国民主转型当年去除通胀后对应的 2012 年实际购买力。请看图表底部，中国当前人均收入，也转成 2012 年购买力平价美元，会发现中国 2012-2013 年的人均收入，与韩国 1988 年民主转型当年水平相同。

正如我和斯坦福的同事罗恩【Henry Rowen, 1925-，美国政治家、经济学家与学者——译者注】指出的，中国的民主转型可能会归入一个不同的领域，当中国的人均收入达到韩国发生民主转型的 1987 年底的水平，若相信这个数字，中国已经很接近了，并在几年内就会达到这一水平。新加坡、马来西亚、泰国已远超此数，依照越南、缅甸的经济发展势头，未来 10 年其人均收入会有明显提高。中国目前人均收入购买力平价约 9000 美元，这超过了印尼在民主转型时的水平，也超过智利、南非、波兰、巴西、土耳其等国民民主转型时的水平。再看人类发展指数，中国现在 0.699，几乎是 0.7，其实比波兰、智利在民主转型时更高。认识这些有利的结构性因素很重要。

中国的公民社会正在形成

再者，中国的公民社会正在形成，并在网上形成一个特定的公共空间，挑战权威统治，嘲讽极权统治。中国有 5 万网警，世上没有一个国家像中国压制、控制、监控互联网这么残酷、花大钱、富于创造、无所不用其极。尽管如此，依然有许多对威权象征和观念的挑战出现。

王维林挡坦克换成大黄鸭

这张著名照片是 1989 年天安门镇压时的，一人站在几辆坦克前，试图阻止坦克前进。这张照片被中共当局禁了。那么富于创造力的民主人士如何做？他们创造了一张近似的照片，你看这张照片里，中国的反抗人士，创造性地把其中的坦克换成了大黄鸭。为何用大黄鸭？因为它是个流行符号，曾出现在香港。中国反抗人士将大黄鸭插到照

片中，来表达对威权统治的反抗，嘲讽统治者妄图控制互联网，控制人民挑战威权统治的荒谬行径。

草泥马公开蔑视威权统治

还有一些公开蔑视威权统治的象征符号，其中一个很重要是“草泥马”。是异见人士创造的虚构形象，作为对抗威权统治的汇聚点或象征符号，嘲讽威权统治。为何称为草泥马呢？这一只当然只是毛绒玩具，充满幽默嘲讽，它一出现便在中国生产销售。中文“草泥马”的意思，怨我在网上课程中无法讲出口，相当不雅。该词一语双关，抗议者都明白，就用这种脏话来对抗中国共产党。于是，就有了这个可爱温顺的毛绒玩具，它是反抗威权的象征。实在很讽刺。

◎122. 民主的未来

The Future of Democracy

勇敢的中国异议人士

这里有几张 2010 年诺贝尔和平奖得主的相片，零八宪章民主请愿运动的主要发起人之一刘晓波是很有勇气的中国作家。我在第一讲说过，有了这样勇敢的知识分子，人们团结在他们周围，公民社会活动家如刘晓波、现流亡美国的中国人权盲人律师陈光诚先生，当社会出现中产阶级，并有不断增长的要求常态化、自由、空间和开放的意愿，来自公民社会要求开放的压力，要求中国政府变得更多元化、更自由、开放、包容的压力，在未来只会加速，包括这里你看到的示威，要求释放艺术家艾未未，在香港示威要求释放政治犯刘晓波。

中国会民主化吗？习近平的两难困境

我愿以此观察作为本课结语：在思考全球民主未来时，最大关注的问题是，拥有世界最多人口 13 亿的中华人民共和国，其政治与政府权威何去何从？数据显示，在经济发展和人的发展方面，按照亨廷顿在其书《第三波浪潮》中所称，中国已经进入，而不仅是正在进入

转型的政治地带。社会经济的发展、中产阶级的壮大、信息的增长、价值观逐渐的变化（尽管比韩国缓慢但还是能被感受到）、社会和媒体不断增长的独立思考能力，由此看来，中国已进入转型地带。从组织多元化、社会良知、渴望未来、价值改变来看，政治权威旧形式不可能永远稳定下去。

中共、习近平面临的困境

所以中共面临一个困境，新任而极能干的主席习近平也面临一个困境：若不民主化，他们就要冒重蹈苏联等共产政权覆辙的风险，因政治体制腐败和不愿改革而猝死。另一方面，如果中国要采用渐进的策略实行政治发展，要逐渐扩展选举的范围，扩展经选举产生而交给社会的权力范围，提高竞选级别，从地方层级逐渐到更高层级，逐渐从国家分离出执政党，就像台湾国民党在 1980 和 90 年代那样，创造更中立与独立的国家，党政脱钩，司法系统更自主，且不被执政党渗透，议会中有反对派，可坚持己见、提出令人不舒服的问题。中国是否会迈出这勇敢的一步，采取民主改革开放的渐进策略呢？

民主化时间表的好处

我个人相信，中共可以争取到相当长的时间来延续其统治，尽管其权力在逐渐减低，且抢先阻止某种突然的灾变危机，这对中国不好，对亚洲、对美国、对全世界都不好。我不认为有很多中国民主人士愿意看到现行中国体系猝死，因有潜在暴力、不稳与区域震荡等可能。逐步开放，广邀社会贤达协商，制订政治开放、演进及最终转型的时间表，这会使民主化时间加长，但照顾了更广的利益，就会更稳、更可持续。

很可能政治猝死

但若中共要抵制民主化且尽可能长久地阻止它，以保持中共垄断权力，凌驾于司法、全国人大之上，人大仍是一边倒的一党体制，那就更可能爆发不可预期的危机，甚至政治猝死。所以中共面临着一个两难困境，是我前面提到过的，也是所有威权政权面临的，即威权统治失败会灭亡，成功也灭亡。成功带来现代化、更高收入、中产阶级成长、价值转变，准确说是社会、文化、心理和组织上的社会转变，

正是目前中国经历的，也是英格哈特和瓦采尔关于现代化的大作中谈到的。

爆炸的风险越来越高

另一方面，中国政府必须应对问题，否则增长的压力和现代化期望就有爆炸的风险。运气还有另一面，那就是失败。中国若出现金融或环境危机，或出现严重的经济成长放缓、失业率急剧上升，并导致中国人民感觉国家的经济发展不再是奇迹，或可能发生一场房地产市场危机等等，那时政治若不开放，以缓冲危机的冲击，并分担困难时期的负荷，吸收人民进入宏观决策过程、决定如何应对困难而非成功，中共的统治就没有了安全网，而经济或社会危机也没了缓冲，风险就变成政治生死危机，就如世界各地威权统治灭亡的情形一样。

突然倒台难建相互安全体系

威权统治断裂式突然倒台的价值是，它的确垮了，但其危险在于可能出现新的威权政权或政治动乱，于是达到相互安全体系就困难得多，正如达尔及我们先前讨论过的，在该体系中各方都相信他方会尊重自己的基本利益，无论谁掌权都是暂时的，都不会用权力来报复反对派，以攻击他们最基本的利益。这样，各方就对游戏规则达成了共识。民主若在危机后诞生，这种共识就困难得多，所有熟悉的事情都被粉碎，政治、经济大都重新洗牌，而国家这艘大船可以说被翻个底朝天。

需要事先建立民主共识

若民主变革是演进的、希望是谈判方式，甚至自上而下，就会有更多时间来相互理解。当然，这时的风险是改革初期的制度不如人们期望的那么民主，缅甸正面临这种挑战，其民主过渡由统治集团发起。

但挑战与机遇都在形成一个共识，是可持续的自由民主必需的重要条件，即要在社会精英、互相竞争的不同组织、党派及社会多数人中达成共识：民主是最佳政府形式，它长期来看会运作得较好，以确保每一个人最基本的利益；而信守民主游戏规则，最终将是确保和平、稳定、繁荣和保护每人个体与集体基本权利的最佳方式。

感谢大家

感谢你参与这堂关于民主发展的课。所有积极开动脑筋和富有洞察的同学们，希望你们继续以比较的方法研究贵国的民主发展。也希望你们通过参与，努力达成和平共识，来促成贵国的民主变革；如贵国已有民主，希望你作为公民及公民社会一员来创造更加美好、深刻、包容、公平、正义而自由的民主。非常感谢你们！

译后记

《民主转型 22 讲》是天安门民主大学教材丛书的第一册 (TA01), 经过众多参与者一年多的艰苦努力, 终于顺利问世了。这项工作的完成, 对天大的学员与读者是一个好消息, 相信对中国大陆即将开始的民主化也将意义非凡, 甚至可视为 21 世纪全球结束专制开启大同这一伟大历史进程中的一块重要的铺路石, 诚如余英时教授手书的那样, “天安门民主大学教材丛书问世, 为中国民主催生, 是划时代的一大创举”。

本书作者戴雅门 (Larry Diamond) 是国际知名的民主转型研究专家。他是美国斯坦福大学杰出的政治社会学教授, 胡佛研究所和弗里曼·施博格里国际问题研究所的高级研究员, 负责“民主、发展和法治研究中心”的工作。他还是《民主季刊》的创始编辑之一, 也是美国国家民主基金会“民主研究国际论坛”的高级顾问, 并曾在世界银行、联合国、美国国际发展署及其他政府与非政府机构任顾问或讲学。他编著及合编了 30 多本书, 其 2008 年的大作《民主的精神》在中国大陆也有中文版。近几年来, 随着一些著名的民主理论大师相继去世 (如本书提到的亨廷顿、林兹、达尔、奥唐奈等人), 戴雅门教授已逐渐成为当今世界民主研究的巨擘。

戴雅门教授积多年教学经验，在 2013 年秋开设了网络公开课“民主的发展”(Democratic Development)，分为 22 讲(若计引言则有 23 讲)，有 122 个视频，共约 28 小时。本书即在此基础上翻译、编辑而成。我们决定将书名改为“民主转型 22 讲”，因其内容主要是讲世界范围内的民主转型为什么会发生、如何发生；民主如何才能巩固、深化、持久；为什么民主会在有些国家陷入困境、遭遇失败。这些内容对中国大陆的学员与读者、尤其关注民主转型的人，具有重大意义。

从某个角度看，这门课甚至可说是专为中国学员开设的。这不仅因为戴雅门教授是天安门民主大学的顾问，而且因为此课程最终的关注点，正是聚焦于中国的民主转型。其最后一讲“民主的未来”的最后两个视频，基本上都是在讲中国。其中着重提醒习近平等中共当政者注意其两难困境，建议中共逐步开放、尽早制订民主化时间表，否则政治猝死、社会爆炸的风险越来越高，而突然倒台就难以建立“相互安全体系”，对谁都不利。当然，作者更注意到中国的发展已达到民主转型的门槛(超过了韩国、巴西、台湾、印尼当年的发展水平)，中国的公民社会正在形成(如反对派在网络空间以温顺可爱的毛绒玩具草泥马、用大黄鸭置换王维林挡住的天安门坦克，公开蔑视与嘲弄当局)，但同时提醒道：需要事先建立民主共识，以便民主化的顺利进行。

当然，课程中还有不少其它国家的历史经验，对中国学员和读者特别有益。譬如揭示了文化决定论和所谓“国民性”的误导(视频 25、31 和 35)，以大量有说服力的社会调查数据，说明即便在阿拉伯世界和非洲国家，民众对民主的追求和认同，与宗教文化并没多大相关性，那些每天念可兰经的虔诚信徒，和其他人几乎一样地支持民主；而真正相关的，则是社会发展、人的赋权尤其是自我表达价值的提升与普及程度。又如，中国大陆许多自由派人士以为民主化后最好采用总统制，就像美国那样，而作者则平衡分析了两种倾向的选举制度(相对多数制和比例代表制)，并引用其导师李普哈特列举的二者与总统制和议会制组合的四种结果，指出其中最危险的就是总统制+比例代表制，大多数民主转型中途崩溃的国家，都采用了总统制(视频 54、53 及 56)。再举一例：族群冲突对民主化巨大的潜在威胁，

也是中国大陆民众不太留意的，而作者用很大篇幅详细讲解了族群问题为何如此突出、情绪化而又无所不在，并介绍了管控族群冲突的一些切实方法(视频 74 至 87)。总之，这类对中国民主化具有重大启示意义的内容，在课程中比比皆是。

不过还是有些内容，作者并未就中国的情况加以严格区分和说明，这有两点须请读者留意，以免误解。一是作者多次提到“逐步改革”(gradual reforms)，这与中国大陆许多学者所谓的“渐进改革”不同。戴雅门教授所说的逐步改革，是指按民主转型的两个阶段(gradual political liberalization and democratic opening)，即自由化(开放言禁、党禁等)与民主化(全国大选等等)，来逐步进行；而大陆学者所说的渐进改革，则是指从小处开始、缓慢向前推进，却始终回避开放党禁、全国选举这些关键议题。其二，作者虽未严格区分暴力与武力、有序与无序的革命，但其认同有序的民主革命则显而易见。书中大量正面描述这类革命，如开启民主化“第三浪潮”的 1974 年葡萄牙不流血兵变的康乃馨革命，及后来的各种颜色革命(1986 年菲律宾、1990 年蒙古、2000 年塞尔维亚、2004 年乌克兰、2011 年埃及等等)，都经历了民变、兵变、政变三部曲(即先由非暴力方法聚集大批民众上街要求民主，由此引发专制军队的裂变，及最终导致民主化的政变)，可见作者并非一味否定武力与革命。书中将这种转型称为“断裂”，这是不久后中国最可能出现的状况，大家须特别留意。

另外，笔者在统稿时，遇到一些词汇的翻译问题。这里就若干重要概念、术语的翻译，补充说明几点。其一是“institution”，本书一概译为“建制”，主要指政治建制，即一系列的机构，如政党、工会、法院等，涵盖立法与执法、调解冲突、制定经济与社会政策、代表民意等方面。起初我们考虑译为“制度”，但这会与“system”这个更为抽象、内涵更广的词混淆。同理，“institutionalization”就译为“建制化”。

“clientelism”和“clientelistic”译为“庇护关系”，“patron-client relations”译为“恩主—扈从关系”，这些词中文译作“侍从关系”、“权力寻租”，但本书统一用前面的译法。

“relevant parties”本书译为“有效政党”，而非“相关政党”，是指在议会中能起切实作用的政党，它们有足够大份额的选票并占足够多的

议席，能影响内阁的组成，或使执政党或多数派政党有能力在议院通过法案。

“performance”一般译为“绩效”，主要指政治或经济的绩效；但在其他情况、或用其动词形态时，也可根据上下文译为“表现”。

“cleavage”译为“割裂”，但“cross-cutting cleavages”译为“横切分割”。割裂是指社会按某种划分（如族裔、阶级、党派、区域、领土等）而产生的裂痕，其中以族群割裂最危险。而“横切分割”则是为了消减社会分裂危险的一种重要方法，即让不同割裂的一大群人走到一起来，相互交流，就更可能变得温和、宽容、节制，这对健康的民主来说非常重要。

“polarization”一概译为“极化”。这在中文世界是一个较新的词，通常是用“两极化”、“两极分化”、“极端化”，但极化也包括多极的极端化。如作者常提的“极化多元主义”，就是选举制倾向于绝对的比例代表制，对能进议会的小党不设选票比例的门槛，这就容易造成小党林立，难以组阁的政治困境，纳粹就是钻了魏玛德国的这一空子，而颠覆了民主。

中国大陆近七十年没有任何真正民主的公权力的选举，因此这方面的翻译词汇就非常混乱。为此，我们就得斟酌甚至创新一些译法。“first past the post”本书译为“领先当选”，这与“Single-member District, Plurality”即“单席选区相对多数决制”是一个意思，也就是得票最高者（即领先，无论是非过半）就当选。因此这是一种相对多数制。有人译为“简单多数制”，这个词容易产生歧义，有人把它理解成需要过半即绝对多数，有人则理解成相对多数，所以我们不用这一译法。

“single member district”译为“单席选区”，一目了然，即只选一个代表席位的选区；而以前很多人译为“单一选区”，字面上就很难理解。若选多位代表，自然就是“multi-member district”，即“多席选区”。

“run-off”原意为“决赛”、“对决”，选举制中是指两轮投票制（即two-round system）；但“instant run-off”则译为“排序复选制”，只投一次票，却可以两次甚至多次对决，因为在选票上按顺位写上几位你中意的候选人。这是一个聪明办法，省时省力又实用。其另一个名称

“ranked choice voting”有人译为“顺位投票制”，但可能被误解为几轮投票，因此本书只译为排序复选制。它们都被称为“alternative vote”即“选择投票制”。

最后介绍一下本书的翻译和出版经过，其中汇集了20余人的心血与无私奉献，总共耗时不下3000小时。2013年秋，正当本校筹备复校时，笔者到斯坦福大学的网络公开课网站取经，发现了这门课程，如获至宝，学术委员会也一致通过了翻译计划。2014年2月，天大专门成立了编译组，来翻译这122个视频。我们先在旧金山湾区的“国是沙龙”电邮组中征集支持，很快一位朋友表示愿意资助这一翻译项目。这位因“六四”镇压而伤透了心的大陆学人，并不愿意透露姓名，强调其动因乃是“爱国与文化性的，对传播民主理念，并因其有利于中国，而愿以此方式回报养育自己的斯土斯民”。

编译组长顾卫国是有30年经验的专业翻译，2014年2月正好来到湾区，经朋友介绍参与了天大的工作。天大的教务长王天成、校务秘书Connie L.及作为执行长的笔者都参与了编译组的工作。我们选择了网络合作、集体翻译的方式，在网上先后征召了约50位志愿者，从中挑选了15位合格的翻译义工（按贡献大小依次是：李向阳、Jayson Bai、Laoxiang Wang、卢泰之、Boyang Chen、Mingshan Z.、Thomas Liu、Angela G.、Shaozong Zhang、叶森、古懿、Fletcher Zhou、Justin X.、Jingjing Li、Frank H. Zheng，大多来自中国大陆，这里要特别感谢他们冒着风险的无私奉献）。义工们做初译（前两位与顾卫国占六成多），然后顾卫国审译，同时也为题库出题（视频77之后由义工们出题），之后由王天成再次审译，并确定题库。这个过程相当繁杂，卫国与天成耗费大量心血，Connie也做了大量的协调工作。作为很有影响的《大转型》的作者，天成深具民主转型方面的学术素养，由其把关可保障质量。

2014年底，初步翻译完成，笔者接替最后的校译与统稿，逐字审阅翻译、保障准确性和前后译法的一致性，甚至改了许多原英文字幕的错误。此过程之繁重也远超所料，笔者夜以继日又花了三个多月。中国大陆近来65年的专制，造成民主化方面的词汇相当贫乏，译法五花八门又不甚准确，统稿实属不易，对笔者却是既沉重又喜

悦的学习过程。统稿后又请湾区好友丁毅帮助校勘了一遍，他也提出许多宝贵的修订意见。然后开始编辑成书准备出版，并制作附带的 DVD 光盘（其中有一讲出现的顺序有所调整，详见凡例）。此前，2014 年 6 月初天大开学典礼在旧金山举行后，本校学术委员李江琳女士提议出版天大教材丛书，得到学术委员会的认同而出任主编。本校学术委员夏业良教授前几年在斯坦福大学做访问学者，因此与戴雅门教授相熟，并代表天大邀请他担任了本校顾问。戴雅门教授不仅参加了本校的开学典礼，还特别授权天大翻译出版，并应江琳之邀为此书专门写了序言。本校另一位顾问余英时教授更是中文世界熟知的学术泰斗，对天大关爱有加，虽 85 岁高龄，还特地提笔挥书，并将手迹寄给本校学术委员会召集人陈奎德博士。

在此，笔者谨代表天大，向所有参与翻译工作的义工与本校成员、向戴雅门与余英时教授、向资助翻译的朋友、及向积极支持此书出版的溯源书社孟浪先生，表示诚挚的感谢。另外，由于作者讲授范围极广，而笔者学识与精力有限，我们又是首次尝试网络合作的集体翻译，译文中难免错谬，敬请大家批评指正，以期将来之修订。

封从德

2015 年 5 月 11 日于旧金山湾区

学者与著述

为学员延伸阅读及读者查询与理解的方便，以下按作者名的汉译姓氏拼音排序，并简列其学术成就及与本书有关的著述（《》内为书名；〈〉内为文章名；JOD 是 *Journal of Democracy* 《民主季刊》的简称）：

阿尔蒙德 (Gabriel Almond, 1911-2002)，比较政治学家，结构—功能主义的创立者，斯坦福大学荣休教授。

《公民文化》*The Civic Culture: Political Attitudes and Democracy in Five Nations*. By Gabriel Almond and Sidney Verba. Princeton, N. J., Princeton University Press, 1963. 562 pages.

奥唐奈 (Guillermo O'Donnell, 1936-2011)，著名阿根廷政治学家，耶鲁大学博士，权威主义与民主化理论大师。

《从威权统治转型》（共四卷）*Transitions from Authoritarian Rule: Prospects for Democracy*. By Guillermo O' Donnell, Philippe Schmitter and Laurence Whitehead (eds.) The Johns Hopkins University Press, 1986. 4 Vols (Pt. 1. *Southern Europe* - 232 pages ; Pt. 2. *Latin America* - 256 pages ; Pt. 3. *Comparative perspectives* -

208 pages; Pt. 4. *Tentative conclusions about uncertain democracies* - 120 pages).

〈委任式民主〉“Delegative Democracy” by Guillermo O'Donnell. *JOD* 5 (1994): 55-69.

〈新兴民主中的横向问责制〉“Horizontal Accountability in New Democracies” by Guillermo O'Donnell. *JOD* 9 (July 1998): 112-126.

〈民主的品质：法治为何重要？〉“The Quality of Democracy: Why the Rule of Law Matters” by Guillermo O'Donnell. *JOD* 15 (October 2004): 32-46.

白鲁恂 (Lucian Pye, 1921-2008)，研究亚洲政治文化的杰出学者，已故的麻省理工学院政治学家。

《亚洲力量和政治》*Asian Power and Politics: The Cultural Dimensions of Authority*. By Lucian W. Pye. Cambridge: Harvard University Press, 1985. 432 pages.

贝曼 (Sheri Berman, 1965-)，欧洲民主化研究专家，哥伦比亚大学政治学教授。

〈民主如何兴起：欧洲的教训〉“How Democracies Emerge: Lessons from Europe” by Sheri Berman. *JOD* 18 (January 2007): 28-41.

贝梅奥 (Nancy Bermeo)，普林斯顿大学政治学教授。

伯顿 (Michael Burton)，马里兰洛约拉大学社会学教授。

〈引言：精英转化与民主政权〉（《拉美与南欧的精英与民主巩固》，1992，第 1-37 页）“Introduction: Elite Transformations and Democratic Regimes” by Michael Burton, Richard Gunther and John Higley. 1992. Pp. 1-37 in *Elites and Democratic Consolidation in Latin America and Southern Europe*, edited by John Higley and Richard Gunther. London: Cambridge University Press.

博文 (John Bowen, 1951-)，圣路易斯华盛顿大学社会文化人类学教授。

达尔 (Robert Dahl, 1915-2014)，耶鲁大学政治学家，民主理论大师。

《多头政治》*Polyarchy: Participation and Opposition*. By Robert Dahl. New Haven, CT: Yale University Press, 1971. 267 pages.

戴雅门 (Larry Diamond, 1951-)，本书作者，斯坦福大学政治社会学教授，《民主季刊》创始编辑之一。

《民主的精神：建立自由社会的全球奋斗》*The Spirit of Democracy: The Struggle to Build Free Societies Throughout the World*. By Larry Diamond. Times Books, 2008. 464 pages. 中文版：《民主的精神》（张大军译，群言出版社，2013，共 422 页）。

《发展民主：朝向巩固》*Developing Democracy: Toward Consolidation*. By Larry Diamond. Baltimore: Johns Hopkins University Press, 1999. 384 pages.

《政党与民主》*Political Parties and Democracy*. By Larry Diamond and Richard Gunther, eds. Baltimore: Johns Hopkins University Press, 2001. 392 pages. pp ix-xvi, 7-9.

《自律的政府：新兴民主中的权力与问责》（见“谢德勒”条）

〈民主的品质：概览〉“The Quality of Democracy: An Overview” by Larry Diamond and Leonardo Morlino. *JOD* 15 (October 2004): 20-31.

〈为何守候民主？〉“Why Wait for Democracy” by Larry Diamond. *The Wilson Quarterly* Winter 2013.

〈当今民主的第三波浪潮〉“Democracy's Third Wave Today” by Larry Diamond. *Current History* (November 2011): 299-307.

〈公民社会再思考：朝向民主巩固〉“Rethinking Civil Society: Toward Democratic Consolidation” by Larry Diamond. *JOD* 5 (July 1994): 4-17.

〈解放技术〉“Liberation Technology” by Larry Diamond. *JOD* 21 (July 2010): 69-83.

〈民主的三个悖论〉“Three Paradoxes of Democracy” by Larry Diamond. *JOD* 1 (July 1990): 48-60.

〈民主为何能存活?〉“Why Democracies Survive” by Larry Diamond. *JOD* 22 (January 2011): 17-30.

〈中国与东亚的民主：即将来临的浪潮〉“China and East Asian Democracy: The Coming Wave” by Larry Diamond. *JOD* 23 (January 2012): 5-13.

蒂利 (Charles Tilly, 1929-2008)，著名社会运动理论家，美国纽约哥伦比亚大学讲座教授。

菲什金 (James Fishkin, 1948-)，斯坦福大学传播系的“审议民主中心”主任，传播学和政治学教授。

福山 (Francis Fukuyama, 1952-)，日裔美籍学者，斯坦福大学“民主、发展与法治中心”资深研究员，哈佛大学政治学博士，曾师从亨廷顿。

哈珀弗 (Christian Haerpfer)，苏格兰阿伯丁大学政治学教授。

《民主及其替代：认识后共产社会》(见“罗斯”条)

亨廷顿 (Samuel Huntington, 1927-2008)，美国保守派政治学家，哈佛大学政治学大师，以“文明冲突论”闻名于世。

《第三波：20 世纪后期的民主化浪潮》*The Third Wave: Democratization in the Late Twentieth Century*. By Samuel P. Huntington. University of Oklahoma Press, 1991. 366 pages.

《艰难的选择》*No Easy Choice: Political Participation in Developing Countries*. By Samuel P. Huntington and Joan M. Nelson. Harvard University Press, 1976. 336 pages.

《变化社会中的政治秩序》*Political Order in Changing Society*. By Samuel P. Huntington. Yale University Press; 3rd edition, 1969. 488 pages.

胡克 (Sidney Hook, 1902-1989)，青年时拥抱共产主义，之后以批评极权主义 (包括法西斯主义和马列主义) 闻名，20 世纪伟大的自由派政治哲学家、反对所有形式的极权与威权政府。

霍洛维茨 (Donald L. Horowitz, 1939-)，美国杜克大学政治学教授。

《冲突中的族群》*Ethnic Groups in Conflict*, Updated Edition with a New Preface. By Donald L. Horowitz. University of California Press, 2001. 715 pages.

〈宪法法庭：决策者入门读物〉“Constitutional Courts: A Primer for Decision Makers” by Donald L. Horowitz. *JOD* 17 (October 2006): 125-137.

〈选举制度：决策者入门读物〉“Electoral Systems: A Primer for Decision Makers” by Donald L. Horowitz. *JOD* 14 (October 2003): 115-127.

〈分裂社会中的民主〉“Democracy in Divided Societies” by Donald L. Horowitz. *JOD* 4 (October 1993): 18-38.

〈辩论：总统制对议会制〉“Debate: Presidents vs. Parliaments” by Donald Horowitz, Juan Linz, and S. M. Lipset. *JOD* 1 (October 1990): 73-92.

贾迈勒 (Amaney Jamal, 1970-)，普林斯顿大学政治学教授，中东政治研究专家，主持阿拉伯晴雨表调查项目。

〈阿拉伯与民主的新发现〉(见“特斯勒”条)

柯杜里 (Elie Kedourie, 1926-1992)，英国中东问题专家，伦敦经济学院政治学教授。

柯佩杰 (Michael Coppedge)，耶鲁大学博士，美国圣母大学政治学教授，南美洲、民主与政党制度研究专家。

克拉蒙 (Eric Kramon)，乔治·华盛顿大学政治学助理教授，麻省理工学院政治学家珀斯纳的副手。

拉德列 (Steven Radelet, 1957-)，乔治城大学经济学教授、“全球人的发展项目”主任。

《崛起的非洲》*Emerging Africa: How 17 Countries Are Leading the Way*. By Steven Radelet. Washington: Center for Global Development,

2010. 169 pages.

〈“崛起的非洲”的成功故事〉“Success Stories from ‘Emerging Africa’” by Steven Radelet. *JOD* 21 (October 2010): 87-101.

勒纳 (Daniel Lerner, 1917-1980), 二战后伟大的社会学家、作家, 现代化理论倡导者。

李普哈特 (Arend Lijphart, 1936-), 加州大学圣地亚哥分校荷兰籍政治学者, 耶鲁大学政治学博士。

《民主的模式》*Patterns of Democracy*. By Arend Lijphart. New Haven: Yale University Press, 1999. 368 pages.

〈分裂社会中的宪政设计〉“Constitutional Design in Divided Societies” by Arend Lijphart. *JOD* 15 (April 2004): 96-109.

〈新兴民主的宪政选择〉“Constitutional Choices for New Democracies” by Arend Lijphart. *JOD* 2 (Winter 1991): 72-84.

〈辩论: 比例代表制〉“Debate: Proportional Representation” by Guy Lardeyret, Quentin Quade, and Arend Lijphart. *JOD* 2 (Summer 1991): 30-48.

李普塞特 (Seymour Lipset, 1922-2006), 美国著名比较社会学家, 民主化的现代化理论的奠基者, 本书作者戴雅门的博士论文导师。

《政治人》*Political Man: The Social Bases of Politics, Expanded Edition*. By Seymour Lipset. The Johns Hopkins University Press, 1981. 608 pages. (original 1960, 477 pages)

〈辩论: 总统制对议会制〉(见“霍洛维茨”条)

林兹 (Juan Linz, 1926-2013), 耶鲁大学政治学教授, 生于德国, 长于西班牙。

《民主政体的崩溃》(共四卷)*The Breakdown of Democratic Regimes*. By Juan J. Linz, Alfred Stepan. Johns Hopkins University Press, 1978. 4 Vols (Pt. 1. *Crisis, Breakdown and Reequilibration. An Introduction*. By Juan J. Linz - 130 pages ; Pt. 2. *Europe*. By Juan J. Linz, Alfred Stepan - 227 pages ; Pt. 3. *Latin America*. By Juan J.

Linz, Alfred Stepan - 216 pages ; Pt. 4. *Chile*. By Juan J. Linz, Arturo Valenzuela - 140 pages).

《民主转型与巩固的问题: 南美、南欧与后共产欧洲》*Problems of Democratic Transition and Consolidation: South America, Southern Europe, and Post-Communist Europe*. By Juan J. Linz and Alfred Stepan. Baltimore: Johns Hopkins University Press, 1996. 479 pages.

〈迈向巩固的民主〉“Toward Consolidated Democracies” by Juan J. Linz and Alfred Stepan. *JOD* 7 (April 1996): 14-33.

〈总统制的险境〉“The Perils of Presidentialism” by Juan J. Linz. *JOD* 1 (January 1990): 51-70.

〈辩论: 总统制对议会制〉(见“霍洛维茨”条)

罗伯逊 (Graeme Robertson), 北卡罗莱纳大学教堂山分校政治学副教授。

〈超越“穆斯林”的“阿拉伯”选举差距〉(见“史迪潘”条)

罗恩 (Henry Rowen, 1925-), 美国政治家、经济学家与学者, 斯坦福大学胡佛研究所高级研究员。

〈中国人民何时自由?〉“When Will the Chinese People Be Free” by Henry S. Rowen. *JOD* 18 (July 2007): 38-64.

罗斯 (Richard Rose, 1933-), 英国思克莱德大学公共政策研究中心主任、政治学教授, 牛津大学博士。

《民主及其替代: 认识后共产社会》*Democracy and its Alternatives: Understanding Post-Communist Societies*. By Richard Rose, William Mishler, Christian Haerpfer. Johns Hopkins University Press, 1998. 272 pages.

罗斯托 (Dankwart Rustow, 1924-1996), “转型学之父”, 纽约城市大学政治学及社会学教授。

〈向民主转型〉“Transitions to Democracy” by Dankwart Rustow. *Comparative Politics* vol 2 (1970): 337-363.

马兹瑞 (Ali Mazrui, 1933-2014), 纽约宾汉姆顿大学教授, 伟大的非洲政治学家。

麦克福尔 (Michael McFaul, 1963-), 美国政治学家、驻俄国前大使。
〈后共产主义转型〉“Transitions from Postcommunism” by Michael McFaul. *JOD* 16 (July 2005): 5-19.

密斯勒 (William Mishler), 亚利桑那大学政府与公共政策教授、苏格兰阿伯丁大学政治学访问教授。
《民主及其替代: 认识后共产社会》(见“罗斯”条)

纳尔逊 (Joan Nelson), 美国海外发展委员会的高级研究员。
《艰难的选择》(见“亨廷顿”条)

帕特南 (Robert Putnam, 1941-), 当代伟大的社会科学家, 著名政治学家, 哈佛大学教授。
《让民主奏效》*Making Democracy Work: Civic Traditions in Modern Italy*. By Robert D. Putnam. Princeton University Press, 1993. 258 pages.
《独自打保龄》*Bowling Alone: The Collapse and Revival of American Community*. By Robert D. Putnam. Simon & Schuster, 2000. 541 pages.

珀斯纳 (Dan Posner), 社会学家, 麻省理工学院、加州大学洛杉矶分校的政治学教授。
〈非洲政治权力的建制化〉“The Institutionalization of Political Power in Africa” by Daniel N. Posner and Daniel J. Young. *JOD* 18 (July 2007): 126-140.

普拉索托维 (Mase Pulasotowe), 已故津巴布韦政治学家。

普沃斯基 (Adam Przeworski, 1940-), 波兰裔, 分析马克思主义学派的领军人物之一、比较政治学大师, 纽约大学政治学与经济学教授。

萨托利 (Giovanni Sartori, 1924-), 意大利杰出政治思想家, 专研民主理论与比较政治学享誉国际, 斯坦福和哥伦比亚大学教授。

施密特 (Philippe Schmitter, 1936-), 比较政治学家, 民主化专家, 欧洲大学学院荣休教授。
《从威权统治转型》(共四卷, 见“奥唐奈”条)
〈民主是什么? 不是什么?〉“What Democracy Is ... and Is Not” by Philippe Schmitter and Terry Karl. *JOD* 2 (July 1991): 75-88.

史迪潘 (Alfred Stepan, 1936-), 比较政治学家, 哥伦比亚大学教授, 文人与军人关系专家。
《民主政体的崩溃》(共四卷, 见“林兹”条)
《民主转型与巩固的问题: 南美、南欧与后共产欧洲》(见“林兹”条)
〈联邦制与民主: 超越美国模式〉“Federalism and Democracy: Beyond the US Model” by Alfred Stepan. *JOD* 10 (October 1999): 19-34.
〈超越“穆斯林”的“阿拉伯”选举差距〉“An ‘Arab’ More than ‘Muslim’ Electoral Gap” by Alfred Stepan with Graeme B. Robertson. *JOD* 14 (July 2003): 30-44.
〈迈向巩固的民主〉(见“林兹”条)

斯克拉 (Richard Sklar), 加州大学洛杉矶分校政治学荣休教授。

特斯勒 (Mark Tessler, 1941-), 密执安大学讲座教授, 比较政治学及中东研究专家, 参与主持阿拉伯晴雨表调查项目。
〈阿拉伯与民主的新发现〉“New Findings on Arabs and Democracy” by Mark Tessler, Amaney Jamal and Michael Robbins. *JOD* 23 (October 2012): 89-103.
〈公众观点与民主合法性〉“Public Opinion and Democratic Legitimacy” by Yun-han Chu, Michael Bratton, Marta Lagos, Sandeep Shastri, and Mark Tessler. *JOD* 19 (April 2008): 74-87.

托克维尔 (Alexis de Tocqueville, 1805-1859), 法国政治社会学家、政

治思想家及历史学家，公民社会理论之父。

《论美国的民主》*Democracy in America*. By Alexis de Tocqueville. 1835-1840 in French. University of Chicago Press, 2002 in English. 722 pages.

瓦采尔 (Christian Wetzel)，德国不来梅雅各布大学政治学教授。

《现代化、文化变迁和民主》(见“英格哈特”条)

《普通民众在民主化中的角色》“The Role of Ordinary People in Democratization” by Christian Wetzel and Ronald Inglehart. *JOD* 19 (January 2008): 126-40.

韦伯 (Max Weber 马克斯·韦伯, 1864-1920)，伟大的德国社会学家，国家与政治制度的政治社会学研究之父。

《以政治为业》这篇演讲中阐述了传统型、魅力型和法理型权威。

“Politics as a Vocation” (Politik als Beruf), *Gesammelte Politische Schriften* (Muenchen, 1921), pp. 396-450. Originally a speech at Munich University, 1918, published in 1919 by Duncker & Humblodt, Munich. 中文版:《伦理之业:马克斯·韦伯的两篇哲学演讲(最新修订版)》(王容芬译,广西师范大学出版社,2008,共157页;中央编译出版社,2012,共142页)第37-96页;《以政治为业》。

维巴 (Sidney Verba, 1932-)，比较政治学家，哈佛大学荣休教授，哈佛大学图书馆馆长。

《公民文化》(见“阿尔蒙德”条)

西格利 (John Higley, 1938-)，奥斯汀德克萨斯大学政府系社会学荣休教授。

《拉美与南欧的精英与民主巩固》*Elites and Democratic Consolidation in Latin America and Southern Europe*. By John Higley and Richard Gunther, eds. London: Cambridge University Press, 1992. 354 pages.

谢德勒 (Andreas Schedler)，墨西哥城经济研究与教学中心 (CIDE) 的

政治学教授。

《自律的政府:新兴民主中的权力与问责》*The Self-Restraining State: Power and Accountability in New Democracies*. By Andreas Schedler, Larry Diamond, Marc Plattner (ed.). Lynne Rienner Pub, 1999. 400 pages.

《什么是民主巩固?》Andreas Schedler, “What is Democratic Consolidation?” *JOD* 9 (April 1998): 91-107.

英格哈特 (Ronald Inglehart, 1934-)，美国社会和政治科学院院士，密歇根大学政治学讲席教授。

《现代化、文化变迁和民主》*Modernization, Cultural Change, and Democracy: The Human Development Sequence*. By Ronald Inglehart, Christian Wetzel. Cambridge University Press, 2005. 344 pages.

《普通民众在民主化中的角色》(见“瓦采尔”条)

英克尔斯 (Alex Inkeles, 1920-2010)，美国科学院院士，斯坦福大学社会学教授。

其他著述

以下为课文中未提及作者，但出现在教学大纲书单中的著述：

■ 《民主共同体华沙宣言》*The Warsaw Declaration of the Community of Democracies*. June 2000.

■ 《转型范式的终结》“The End of the Transition Paradigm” by Thomas Carothers. *JOD* 13 (January 2002): 5-21.

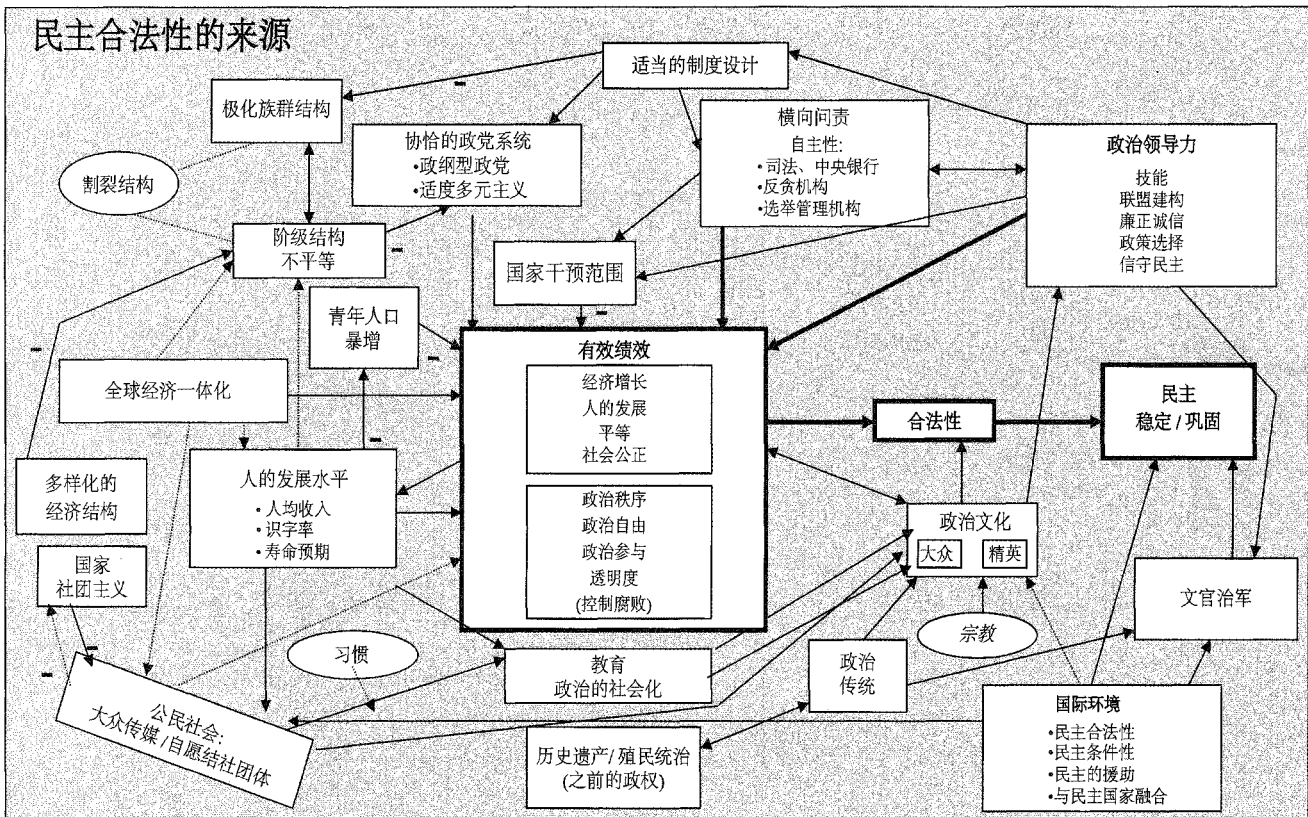
■ 《民主援助:政治援助对发展援助》“Democracy Assistance: Political vs. Developmental” by Thomas Carothers. *JOD* 20 (January 2009): 5-19.

- 〈民主如何出现：“顺序”之谬论〉“How Democracies Emerge: The ‘Sequencing’ Fallacy” by Thomas Carothers. *JOD* 18 (January 2007): 12-27. 此文有中译：<http://carnegieendowment.org/2007/01/10/民主如何出现-顺序-之悖论/bd85>
- 〈非洲民意趋向多党民主〉“Trends in Popular Attitudes toward Multiparty Democracy in Africa” by Michael Bratton. *Afrobarometer Briefing Paper no. 105*, October 2012.
- 〈亚洲政权支持度之同与异〉“Congruence and Variation in Sources of Regime Support in Asia” by Yun-han Chu, Bridget Welsh and Alex Chang. *Briefing Paper Series no. 64, Asian Barometer*, May 2012.
- 〈拉美晴雨表 2010 年度报告〉*Latinobarometro, 2010 Report*.
- 〈“轮替效应”在非洲〉“The ‘Alternation Effect’ in Africa” by Michael Bratton. *JOD* 15 (October 2004): 147-158.
- 〈作为普世价值的民主〉“Democracy as a Universal Value” by Amartya Sen. *JOD* 10 (July 1999): 3-17.
- 〈民主与自由：文化连接〉“Democracy and Liberty: The Cultural Connection” by Russell Bova. *JOD* 8 (January 1997): 112-126.
- 〈阿拉伯世界的转化〉“The Transformation of the Arab World” by Olivier Roy. *JOD* 23 (July 2012): 5-18.
- 〈阿拉伯民主还是伊斯兰革命？〉“Arab Democracy Islamist Revolution?” by Hillel Fradkin. *JOD* 24 (January 2013): 5-13.
- 〈不会有伊斯兰革命〉“There will be no Islamist Revolution” by Olivier Roy. *JOD* 24 (January 2013): 14-19.
- 〈未来 20 年拉美民主的社会规划〉*Social Agenda for Democracy in Latin America for the Next Twenty Years*. By Alejandro Toledo et al. (Lima: Global Center for Development and Democracy, Nov. 2009), Executive Summary, pp 5-20.
- 〈公民社会与结社的“艺术”〉“Civil Society and the ‘Art’ of Association” by William A. Galston. *JOD* 11, (January 2000): 64-70.
- 〈颜色革命的真正原因〉“The Real Causes of the Color Revolutions” by Lucan Way. *JOD* 19 (July 2008): 55-69.
- 〈国际连接与民主化〉“International Linkage and Democratization” by Stephen Levitsky and Lucan A. Way. *JOD* 16 (July 2005): 20-34.
- 〈拉美总统任期被中断的情况〉“Latin American Presidencies Interrupted” by Arturo Valenzuela. *JOD* 15 (October 2004): 5-19.
- 〈立法越强民主越强〉“Stronger Legislatures, Stronger Democracies” by M. Steven Fish. *JOD* 17 (January 2006): 5-20.
- 〈政治腐败：改革战略〉“Political Corruption: Strategies for Reform” by Robert Klitgaard. *JOD* 2, (Fall 1991): 86-100.
- 〈集体行动控制腐败〉“Controlling Corruption through Collective Action” by Alina Mungiu-Pippidi. *JOD* 24 (January 2013): 101-115.
- 〈民主为何失败？〉“Why Democracies Fail” by Ethan Kapstein and Nathan Converse. *JOD* 19 (October 2008): 57-68.
- 〈向民主援助突袭〉“The Assault on Democracy Assistance” by Carl Gershman and Michael Allen. *JOD* 17 (April 2006): 36-51.
- 〈自由十字军〉“The Freedom Crusade” by David Hendrickson and Robert Tucker. *The National Interest* 81 (Fall 2005): 12-21.
- 《外交官协助民主发展手册》*A Diplomat’s Handbook for Democracy and Development Support*. by the Centre for International Governance Innovation, Third edition, 2013. 464 pages.
- 〈民粹主义、多元主义与自由民主〉“Populism, Pluralism, and Liberal Democracy” by Marc F. Plattner. *JOD* 21 (January 2010): 81-92.

■ 〈对自由的新威胁：民主“双胞胎”〉“New Threats to Freedom: Democracy's 'Doubles'” by Ivan Krastev. *JOD* 17 (April 2006): 52-62.

■ 〈中国达到拐点：预见不可预见的〉“China at the Tipping Point: Forseeing the Unforeseeable” by Andrew Nathan. *JOD* 24 (January 2013): 20-25.

(封从德 编译整理)



民主合法性的来源 (大图)

出品人：浦 前
责任编辑：费珍妮
封面设计：黄锦城

天安门民主大学教材丛书 第一册 (TA01)

民主转型 22 讲

作 者：戴雅门
译 者：天安门民主大学
出 版：溯源书社
电 邮：fountainheadbookshk@gmail.com
发 行：田园书屋
电 邮：gfbook@netvigator.com
台湾发行：贸腾发卖股份有限公司
电 邮：marketing@namode.com

版 次：2015 年 6 月第 1 版第 1 次印刷
定 价：港币 118 元 新台币 360 元

国际书号：ISBN 978-988-12798-3-5

Published in Hong Kong