

民主研究参考 刘军宁主编

民主与民主化

DEMOCRACY AND DEMOCRATIZATION

刘军宁 编



中国 北京

民主研究参考 刘军宁主编

民主与民主化

DEMOCRACY AND DEMOCRATIZATION

刘军宁 编



中国 北京

导论 | 民主化在行动

刘军宁

在二十世纪后期的最近 20 年中，有两股巨流在横扫着全球，一是经济的市场化浪潮，二是政治的民主化浪潮。市场化的浪潮使计划经济几近绝迹，民主化的浪潮则使各色的个人独裁、军人统治、威权政体和极权政权土崩瓦解。它“冲击到世界上最封闭、最不可能发生变革、最被人遗忘的地方，如缅甸、蒙古、尼泊尔、扎伊尔，甚至阿尔巴尼亚。从后共产主义的东欧到后官僚威权的拉丁美洲国家，从最贫穷的赤道非洲到新富的、正在工业化的东亚，都踏上通向民主的征程。在人类历史上，从来没有这么多独立国家在期盼、建设和实践着民主政治。在人类历史上，为民主而进行民众斗争的意识从来没有越过国界传播得如此之快，如此之广。”（见 9 “民主政治的三个悖论”。）不民主的政体作为一种政治现象，仍然没有完全退场，但在道义上，它们再也不能挺直腰杆、理直气壮。

在世界事务的层面上，民主是终结冷战的内在动力，民主化则把整个世界带入后冷战世界。民主也随之成为后冷战世界的占绝对主导地位的政治正当性原则。如普拉特纳在“民主的关头”一文中所指出的，“在今天，自由民主国家被广泛地认为是惟一真正完全现代意义上的国家。”（见 1 “民主的关头”。）同时，民主政治也完全成为人类主流文明的政治象征。全球化的一个重要内容就是民主化。

亨廷顿教授在《第三波》中认为民主政治在世界范围内的进程呈现出三次浪潮。十九世纪初到本世纪二十年代是第一次民主化浪潮。在经历了第一次民

主化长波之后，到本世纪二十年代，世界上约有 30 个作为近日世界之主导政体的自由民主国家。后来，法西斯主义的崛起，使得三十年代的民主国家的数量减少到 12 个左右。在第二次世界大战之后出现了第二次民主化浪潮，民主国家的数量又回升到 30 个以上。到六十年代末，世界上约有三分之一的国家是民主国家。从 1974 年葡萄牙的“尉官运动”拉开了第三次民主化浪潮的序幕。经过随后 20 年的民主化浪潮的冲击，民主制度在南欧、非洲、拉美、前苏联和东欧以及东南亚的土地上扎下根来。今天世界上约有 60% 以上的国家是民主国家。全世界的总人口中约有 22 亿人生活在非民主体制下。自第三次浪潮以后，世界上有三分之二的国家的领导人是通过自由的、竞争性的差额选举方式产生的。显而易见，在这个世界上不民主的国家越来越少了，越来越孤立了。在某些地区，不民主的国家形只影单，变成了被民主国家所“包围”的“飞地”。

至于这次民主化浪潮是不是已经过去，目前尚没有一致的看法。但是民主政治在如此短的时间内急速成长，这毫无疑问是人类有史以来规模最大的一次民主化浪潮，几乎遍及世界上每一个大洲，也是最为壮观的、最重要的政治变革。尽管民主化不是人类一切问题的万灵药，民主化时代仍然可能是动荡不定的多事之秋，但是，我们仍然可以说民主化已经成为一种世界性的潮流。发达国家的民主制度将更完善，新兴工业国的民主制度也将更成熟，而落后国家的专制统治必将会被民主政治所代替。此可谓，民主的潮流浩浩荡荡。

面对这一民主化的潮流，所剩无几的非民主化国家也面临着日益严峻的抉择：是顺应，还是抗拒？顺应者居多，抗拒者也并非没有。有些抗拒者甚至找到了种种藉口，例如，“有人指责到，一些角落在动乱或战争时期不能有民主，民主本身导致无序，民主降低效率，民主侵犯少数派和集体的权利，必须等到发展充分地实现之后才能实行民主。不过，无论对民主的批评者能找到什么证据来支持这些说法，它们都必定不能掩盖一个较深刻的真理：民主有助于保持和平与安全、维护正义和人权并促进经济和社会发展。”（见 15 “联合国与民主化”。）尽管民主遭到了种种的指责，民主化遇到了不遗余力的抗拒，在一波高过一波的民主化浪潮推动下，民主政治终究是抗拒者的唯一政治出路。

今天，民主虽是大势所趋，但这并不意味着那些有待或正在民主化进程中的国家就可以高枕无忧。要想成功地取得民主恐怕要经历很多的磨难。一些发展中国家在民主化的过程中，不仅未能牢固地确立民主制度，反而政局不稳，

2 民主与民主化

社会动荡。由于社会本身的原因，旧的问题依然存在，真正解决的方法又没有找到，随着矛盾的激化，社会动荡的局面就难以避免了。但是，失败不应算在民主的帐上，因为民主也不是万能的。我们还应该注意到，世界上最贫穷、最动荡的国家都是极不民主的。没有民主，这些国家就得不到安宁，免不了动荡。所以，民主化更是非民主国家所必须面对的紧迫课题。

自古至今，民主有两种最基本的模式，一种是古希腊的直接民主模式，一种是二十世纪所通行的自由民主（liberal democracy）模式。这两种原料之间比例不同的调合，再加入其他政体因素和文化传统的“佐料”，便构成了一道道“风味不同”的民主“菜肴”。民主又像是没有本位的“货币”（施米特的形容），在世界的政治市场上到处流通，而每个国家都有对“民主”这种政治货币的发行权，且不受“币值”、“额度”和“版型”的限制，这样，民主的“花样之多”就可想而知了。

古典民主观把民主当作人民当家做主的民主权力。托克维尔早在一个世纪之前就已经预言过人类会出现民主化的潮流，但他对古典的民主有许多的担心，特别是担心不自由的纯粹民主中潜在的多数人暴政的倾向，因而，他提出要用自由来平衡这个民主。所以在今天世界上流行的民主政体又被称做自由民主政体，是以自由主义为基础的。

今日世界上的民主有多种多样，而且相互冲突，例如平壤的民主不同于伦敦的民主，哈瓦那的民主不同于华盛顿的民主。本书中所讨论的民主与民主化，非大众的民主，非参与的民主，非经济的民主或社会的民主，更非极权的民主，而是自由主义的宪政民主。普拉特纳在本书中的“自由主义与民主：二者缺一不可”一文中解释到，“自由民主一词中的‘自由’不是指谁来统治，而是指如何实施统治。它尤其意味着政府的权力和行使权力的方式受到了限制，特别是受到根本法或宪法的约束，但归根到底是受到个人权利的限制。自然的、不可侵害的权利，今天通称为‘人权’的思想起源于自由主义。个人权利的第一要义是指在人们追求幸福的过程中保护私人领域、目标多元化和多重性。人权是自由政治秩序的关键要素。”（见 5 “自由主义与民主：二者缺一不可”）按照萨托利的看法：“自由民主由对‘民众的保护’（demo-protection，意即保护人民免于独裁暴政）和‘民众的权力’（demo-power，意即实行民众的统治）两部分构成。（见 10 “自由民主可以移植吗？”）在自由民主的两个组成要素中，民众的保护便是必要的和决定性的要素。我还将坚持认为它也是一般的或者普

遍的，可以输出到任何地方、移植到任何类型土壤中的要素。由于这一要素首先和限制权力之执行的结构性手段及法律手段联系在一起，因而也就能束缚住专横的和绝对的权力，于是我们这里就有了这样一种政治形式，它可以被附加于（既然它只是一种形式）任何文化上，而不管它们基本的社会经济结构如何。”（见 10 “自由民主可以移植吗？”）这种自由的民主与“纯粹的民主”、“全面的民主”、“参与的民主”、“直接的民主”等“强势民主”（strong democracy）都是格格不入的。

以左翼思想和社群主义为理论支柱的“强势民主”派对自由民主提出的“替代方案的核心是恢复公民资格。他们想看到个人再次在公共领域的直接行动，集体审议各种偏好的形成并找出一个（据推想）更加平等的公共物品的分配方式。而且，对于这种新的‘公民共和主义’的追求通常伴随着对其来自实践中的，但不是自由主义的民主制度内在的几个特征的坚定的排斥”。（见 11 “民主政治：更自由主义的，前自由主义的，抑或后自由主义的？”）故施米特称这种民主观为前自由主义的民主观。前自由主义的强势民主“有几处致命的缺陷，它更像抱怨现存实践的一些相对不重要的缺陷琐细的清单，而非能够为将来的生活条件带来重大改观的一套措施。只有后者，‘真正’值得为之奋斗；它的诉求，特别是对分权化和非集中化的诉求，故意忽视在现代民族国家中大大扩张的决策规模和日益紧密的国家间的相互依赖。这二者都严格地限制了地方参与和自治可能真正影响到那些对个体公民的福祉有意义的事情；它忽视（或不考虑）职业性的中介机构和常设组织在阐释现代社会的更高程度的复杂性中和为争取它们的个体成员的利益的行动中已起到必不可少的作用；它对个体公民，尤其是考虑到他们的时间和精力，提出了不现实的要求，因为现代生活的节奏很快，支配闲暇的方式越来越多，而闲暇本身却越来越少。”（见 11 “民主政治：更自由主义的，前自由主义的，抑或后自由主义的？”）直接民主是前自由主义的古代政体，间接的、代议的、宪政的自由民主是现代政体。所以，民主化是把自由民主化为现实的民主化，而不是把直接的、全面的、纯粹的民主化为现实的民主化。

民主化所致力于实现的是自由民主，这种民主建立在人民自愿同意的基础之上，不是建立在暴力基础之上的。一个政府的产生，必须通过和平的方式，自愿投票来产生，这样，人民的意愿相对得到尊重。因此自由民主比一个强加的或通过政变上台的政府更接近民意，它是有史以来最接近民意的政体。自由

4 民主与民主化

民主首次成功地实现政权的和平转移，在民主政治所带来的长治久安中，受益最多的还是广大民众。所以，民众是推动民主的根本力量。

民主化意味着个人在社会和政治生活中的身份的根本改变，从臣民变成了公民，把以前被排斥在外的社会成员纳入到社会的政治生活中来，这意味着要把过去的那种排斥性的制度架构转变成包容性的制度架构。在任何一个社会中，个人都是基本的成员，但是只有在民主国家，他们才是真正意义上的公民。

自由民主能够比任何其他政体更有效地保障个人的自由和权利。人在本能上是民主的，实行代议式的民主政治的人性基础在于这样的制度为每一个人提供了参与政治生活的机会。按照个人主义的理解，只有个人才是自身利益的最佳判断者。一旦公共权力机构的决策和行动关系到公民个人的切身利益，公民应该有过问和参与的机会，所有的政治架构和权力职位向所有公民和公民团体开放。再者，只要承认人人是平等的，那么，参与治理国家的机会应该是平等的，而不应是少数人的特权。

民主政府是建立在人民意愿基础之上的，比任何其他政体更受人民的控制。在民主政治之下，公民享有各种自由权，如言论自由、信仰自由、出版自由、结社组党自由、享有选举权和参政自由等。自由的民主政治在人类历史上首次使得政治成为一种不需要付出生命代价的职业。在前民主政治下参政是一种性命悠关的职业，不知有多少过问政治的人、多少持不同政见的人士、多少同党、多少大臣、多少帝王失去了人身自由和身家性命。在民主政治下，公民不会因为参政，不会因为组织政党，不会因为所持的观点与政府不同而身陷囹圄。在自由民主之下，人们享有的自由空间有了空前的扩大。

民主政治相对有利于促进国内的和平。“民主的制度和过程把相互竞争的利益纳入以言词争胜的竞技场，并提供了能为争论的所有参加者所尊重的妥协方式，从而将分歧或争执会迸发成武装冲突或对抗的危险减至最小。因为民主的政府是由其公民自由选择的，又由于周期性的真正选举及其他机制而持有责任，它们更可能完善和遵守法律、尊重个人和少数群体的权利、有效地处理社会冲突，吸纳移民和对被边缘化的群体的需要作出回应。所以，它们更不可能对自己国土上的人民滥用权力。这样，国家之内的民主促成了持久和平所赖以建立的社会契约的演进。就此而言，一种民主文化在本质上就是一种和平文化。

“国家内部的民主制度和过程同样可以增进国家间的和平。民主的政府对于其公民所担负的责任和自身的透明度会有助于约束诉诸与他国发生军事冲

突的举动。赋予经民主选举而产生的政府的合法性使该国人民对其他民主国家的人民的尊重成为必然，并培育了对于谈判、妥协和国际关系中的法律秩序的期望。当具有民主文化的国家处于争端之中时，其政权透明性会有助于防止意外事件、避免为情绪和恐惧所操纵的反应并减少突然袭击的可能。

“政府不具备由自由选举所提供的正当性或真正的支持，它们都极为经常地诉诸威胁和暴力以求压制国内的不同意见。它们倾向于排斥像新闻自由和司法独立这样的制度，而正是这些制度提供了必不可少的透明度和责任感，防止政府操纵人民。由此造成的、为邻国所感知的镇压和紧张氛围能加大对战争的恐惧。

“今天，民主由于其能使国家具备出色的治理能力而正得到普遍认同，这种能力或许是能为各国所控制的最重要的发展变项。通过为政府提供合法性和鼓励人们在关系到其生活的问题上参与决策，民主过程增强了国家政策和发展战略的有效性。民主制度和实践还培育了阻止国内和跨国犯罪和腐败所不可或缺的政府责任制度和透明度，还激起了对于大众的关注事项给予更多的关心。在发展方面，它们增加了国家目标反映广泛社会议题和政府关注其发展政策的社会和环境成本的可能性。

“在非民主的国家中，常常易于生成有害于发展的环境：政治化的军事统治、虚弱的中产阶级、因受钳制而缄默的大众、对自由旅行的禁止、新闻出版检查、对宗教实践的限制或信仰义务的强加、还有时常发生的制度化的腐败。若无民主体制来疏导针对发展和改革的大众压力，普遍的动荡和不安定就会发生。现实是，如果其公民被禁止积极、有效地参与政治过程和经济、社会和文化发展的话，就没有哪个国家能长期保持正义和自由，因此应该有潜力来实行一项成功的可持续发展战略。在今天，从这个角度看，民主正在日益成为一种不可缺少的实际需要。”（见 15 “联合国与民主化”。）

民主化研究中的一个焦点是民主与选举的关系，因为在现代民主之下，被统治者对统治者的执政资格的认定是通过选举来表达的。由此又形成了“自由民主”与“选举民主”的分野。自第二次世界大战以后，主流的方法几乎完全根据选举来界定民主。民主被看成是构建权威并使其负责的一种手段。在其他政治体制中，人们通过出身、任命、考试、财富或强制成为统治者。相比之下，在民主制度中，要么像在直接民主中那样，人民既是统治者又是被统治者，要么统治者由被统治者选举产生。一个现代民族国家，如果其最强有力的决策者

6 民主与民主化

中多数是通过公平、诚实、定期的选举产生的，而且在这样的选举中候选人可以自由地竞争选票，并且实际上每个成年公民都有投票权，那么，这个国家就有了民主政体。这一民主的程序性定义是由经济学家熊彼特在《资本主义、社会主义与民主》一书中提出的，并得到了普遍地承认，也得到了在这一领域从事研究的学者的公认。熊彼特对古典的人民主权的民主观提出了一个修正性的定义。他把民主定义为“一种达成政治决定”的制度，在这种制度中，个人通过竞争性地争取人民的选票来获得决策的权力。根据这一定义，选举是民主的本质。从这一本质中产生了民主制度的其他特征，只有存在着某种程度的言论自由、集会自由、新闻自由，只有反对派候选人和政党能够批评现任的统治者而不害怕受到报复，才有可能进行自由、公平和竞争性的选举。

“选举民主”认为民主政治就是通过竞争公民选票从而掌握政权。但是自由民主派认为这个民主定义本身还不够，否则谁得到一次公民的支持就可以永远执政下去。因此，必须举行定期的选举来让人民在不同的潜在执政者之间作出选择，其结果是政权在不同党派与领导人之间定期地进行转移。否则，尽管一个国家的统治者最初是由民主选举产生的，但若它的政权没有进行过和平的转移与交接，那么这样的国家还不算是真正的民主国家。

另一方面，“自由民主国家不仅仅举行选举，而且还对行政权加以限制；还通过司法独立来坚守法治；还保护个人的表达、结社、信仰和参与方面的权利和自由；还尊重少数一方的权利；还对执政党制定有利于自己的选举程序的能力加以限制；还对任意地逮捕和滥施暴力加以有效地防范；还不实行新闻审查，并把政府对媒体的控制降至最低限度。在实行选举民主的国家，政府也许是通过相当自由和公平的选举产生的，但是它们缺少那些在自由民主国家存在的保护权利和自由的许多制度。”（见 18 “第三波：二十年之后看未来”。）萨托利对在民主与选举之间，尤其是民主与选举及普选之间划等号的观点提出了质疑：“那些缺乏历史视野的写作者们仍倾向于夸大投票的重要性。……投票固然是一切自由政体的必要条件。然而，在一既定的政体里，投票的范围及其扩展并不象有些人企图使我们相信的那样举足轻重。虽然女权主义者妇女被排除在选举之外而大声疾呼，我依然坚持认为瑞士是一个彻底民主的国家。如果我不得不在虽实行全民普选但法治不健全的国家与此相反，即虽然全民选举的程度较低但实行健全法治的国家二者之间做出选择，我将毫不犹豫地选择后者，因为它是一种比前者更优秀的民主。”（见 10 “自由民主可以移植吗？”）

可以说，民主离不开选举，但选举不等于民主。

选举民主固然是民主的一个重要内容，不仅如此，民主还应包括对政府权力的限制、对公民权利的保障。不保护公民权利政府不是真正的民主政府。

“虽然许多新的选举民主没有自由，但总的看来，实行自由选举的国家远比那些未实行选举的国家更为自由，而保护公民自由的国家远比那些不提供保护的国家更可能实行自由选举。这不是偶然的。它是选举民主和自由秩序之间有力的固有联系导致的结果。”（见 5 “自由主义与民主：二者缺一不可”。）今天民主最大的特点是民主的自由化，即自由的民主，这是现代民主与古代民主的重要区别，所以，只有自由民主才是现代政体。

尽管自由民主与选举民主有重大差异，但两者并不完全对立。我们不妨把选举民主看成是自由民主的一个“初级阶段”，视选举民主为现代民主所必须达到的底线。不过，长期以来，熊彼特这一颇有吸引力的、简洁的定义需要不时地重新解释以避免把那些不适合其隐含意义的个案纳入进来。最有影响的诠释是达尔的“多元政治”（polyarchy）的概念，这一概念不仅要求有广泛的政治竞争和参与，而且也要求有实质性的自由（包括言论、新闻等自由）和多元主义，从而使得人们能够形成并有效地表达其政治偏好。

这种最低标准的民主概念承认确保有最低限度的公民自由必要性，这样，竞争和参与才可能是有意义的。鉴于熊彼特的民主定义过于把民主等同于选举，近年来，人们对熊彼特的“修正主义”选举民主观提出了进一步的修正。因为“这样的民主观并不十分注重所涉及到的基本自由，也不试图把这些自由纳入对民主的实际测量中。这种熊彼特式的概念，特别是在西方那些追踪和庆祝民主扩张的政策制定者中特别普遍。然而，这种民主观的风险是‘选举主义的谬误’。这种错误的危险在于过分强调选举的竞争性，而忽略了民主的其他维度，忽略了多党选举，即使真正是竞争性的话，也会有效地拒绝给人口中的一部分以机会来竞争权力或伸张并捍卫其利益。这一错误还在于把决策权的重要领域置于由选举产生的官员控制之外，不论对民主多么重要，选举也只是周期性地举行，也仅仅只允许公民在由政党所提供的高度集中的不同方案之间进行选择。”（见 17 “第三波过去了吗？”）

关于当今民主的另一个重大的争议是：今天的民主到底是东方的、还是西方的，还是全人类的？甚至像亨廷顿这样的人都认为民主是西方独有的。然而，我们不能把西方当做一个终极性的概念，好像世界上有个与生俱来的东西叫西

方，同时伴随西方来到世界上的这个东西叫西方民主。

美国的民主也不是与生俱来的，它的民主是从欧洲来的，从古希腊、从古罗马、从英国、从欧洲大陆、从许多地方汇聚到美国才形成美国的民主。500年前并没有以美国为代表的西方民主，更遑论有先天存在的西方或叫做民主的东西。西方及其民主也来得很晚。西方文化最早的源头分不清是东方的还是西方的，例如基督教被认为是西方文化的重要源头，它是在中东和近东出现的；像西方文化另一重要源头的希腊文化离东方就更近了，因此我们没有办法说明它是东方的还是西方的。所以，如果把民主看成是纯粹西方独有的概念而拒绝它，这是毫无道理的。这跟历史中的情形也是完全不相符的。“自由民主的理论与实践是植根于西方历史和文化的产物。因而，当民主从西方输出到其他地区其他文化时，我们时常听到的是‘文化帝国主义’和‘带偏见的西方中心主义的模式’。但我并不认为这些理念因为发源地的缘故就应该被拒斥。民主是西方的发明并不意味着它就是一项糟糕的发明，或者是一种只适合西方消费的产品。”（见 10 “自由民主可以移植吗？”）西方人没有理由因为基督最初是在中东诞生的，就拒绝信服基督教；同样，非西方的国家也没有理由因为民主最初是在西方出现的，就拒绝实行民主。

民主作为一种历史现象在时间上最初是在西方出现的，但是它作为一种精神和制度遗产却是全人类的。正是因为民主化是一项全人类的事业，而不是西方的阴谋，所以像联合国这样有普遍代表性的国际机构才会同样不遗余力地致力于全球的民主化。（见 15 “联合国与民主化”。）

当代世界面临的最深远、也是最鼓舞人心的挑战便是民主化。民主化指的是一个国家从不民主走向民主的过程。它涉及到对公民的权利和自由的规定和保障，改变正式的和非正式的制度的性质、制度性权威的运作方式，有利于制度发展和制度建设的社会环境，这一过程还涉及到锻造民主政治所需要的价值观和政治文化、市场化的经济制度、为民主的理想和制度提供社会依托的市民社会。民主政治同时也是各种政体自由竞争、优胜劣汰的产物。同样，民主化也不是指把所有版本民主都加以民主化的过程，而首先是把自由民主变成社会现实的过程。

民主化问题是政治学中的一个新兴研究领域。在八十年代有关民主化的学术资源还很贫乏。可以说，在二十世纪里，最重要的潮流是世界范围内的普遍的自由民主化，可是对这一潮流的大规模研究直到九十年代才慢慢开始。对这

一过程的研究需要有社会科学、哲学、历史等诸学科的协作，需要有多种多样的理论与经验研究方法。对民主的研究不同于对民主化的研究。民主化的研究对象包括对威权统治的民主化突破的时机、条件和方式，民主化的动力，民主化的条件，新民主制度的设计与构建，对威权统治遗留问题的处置，民主的巩固等等一系列的问题。

例如，就民主化的发生而言，有些个案属于外部强加型的，如第二次世界大战之后德国和日本的民主化都是在战败后被外部强加的，而且这些国家今天都变成了巩固的、成熟的民主国家。问题是历史上强加的情形并不经常出现。有些属于威权崩溃型的民主化，如东欧的许多国家在民主化转型之前社会上并无强大的民主力量，但是旧的威权或极权统治自身无法维持，并进而崩溃，最后为民主化铺平了道路。还有一些民主化的发生属于内部滋生型，如菲律宾、韩国、中国台湾等，民主力量在民间慢慢滋生，并逐步壮大，最终导致社会的民主化转型。

在民主化的动力方面，有一个无法回避的问题是，为什么大众对民主的要求越来越强烈，而且暂时的压制会导致更加猛烈的爆发？如何看待高昂的民主热情？世界范围内大众对民主所表现出的、持久的、越来越强烈的追求是民主化的最强大的动力。在没有民主的地方，当追求民主的热情过高的时候，有时候就会产生一种对民主期望值过高、把民主和民主化简单化的“民主浪漫主义”。民主也会给人们带来很多的挫折，民主也有它自身的局限性。

民主政治在世界范围内的确立，并不仅仅是因为民主具有很多实用主义的价值，如能够带来稳定、能够推动经济发展，而是因为自由民主制度反映了来自人性中的深刻要求：“相信民主是一种普世性的价值是因为确信人类不应该未经他们同意而被统治。民主是对深深期望得到体面对待的人的回应。民主是人类出自天然本性的期望，期望人人对他们各自的命运都有发言权。而对个人最好的保护是由人民来选择管理者，并使之对人民负责。其他意识形态承诺给人幸福；而民主仅承诺人们可以自由地追求幸福。但是，民主政治创造的一个奇迹是，事实上，自己自由追求获得幸福的人多于由他人赐给幸福的人。”（见3“为什么要民主？”）自由民主使人有史以来第一次取得了自由权、平等权和参与公共事务的权利。

从这种意义上讲，单纯地把民主看作是为解决具体社会政治问题的手段，或是把民主当作带来繁荣的工具加以颂扬，或当作带来灾难的祸害加以谴责的

做法，都偏离了民主的本意。许多后发展中国家实行民主失败，不应归咎于民主制度本身，而是种种社会因素、文化传统使然。造成问题的不是民主制度，相反，是对民主的错误理解或引入虚假的民主所导致的。

最近数十年来，世界上的民主国家的数量急剧增加。然而，新兴民主国家并非一帆风顺。一些新主体制举步维艰；在另一些国家，则威权还乡。新兴的民主国家在政权的正当性、政治参与、政党制度与党派竞争、经济转轨与经济绩效等方面都面临诸多的难题和任务。

例如，“民主化必须以努力创造一种民主文化为开端。这是一种政治文化，它在本质上是非暴力的，在其下没有哪个党派或团体希望永做胜利者或失败者。这样的一种文化建立在不是就政策，而是就民主的政治生活的过程和范围达成这样一种社会共识：即人民的意愿构成政府权威的基础；任何个人都有参与政府的权利；应该有定期的真正选举；政治权力通过大众的普选而非使用威吓或强力来交接；政治反对派和少数群体有权表达意见；与掌权的政府对立的真正的、合法的反对派可以存在。有充分的证据表明，从长远来看，民主对于实现可持续发展和持久和平都是一个基本因素。

“在当今世界，思想的自由、激发创造性的动力和参与的意愿对经济、社会和文化进步都至关重要，而它们在民主的体制中能得到最好的培育和保护。在这种意义上，私有化这种经济行为也是政治行为，它使更大规模的创造性和参与成为可能。要培养一位公民对于参与其国家的发展的积极性，激发人们的活力、想象力和责任感，最佳的方式就是承认和尊重人的尊严和人的权利。进步的物质手段是需要获得的，但人力资源，如技艺娴熟、精神饱满和有创造性的工作者，也必不可少，因为财富是由于相互间的对话和思想的自由交流而被发现的。由此而言，以交流、对话和对于世界上的观念和行为的开放性为特点的民主文化有助于培育一种发展文化。”（见 15 “联合国与民主化”。）

民主政治的全面成功还将使得民主政治失去外部的竞争性机制，政体间的竞争将由非民主的体制与民主体制之间的竞争转变为民主政体内部不同版本之间的竞争。“民主政治不仅是最广泛受到称颂的政治制度，而且也可能是最难以坚守的政治制度。在所有的政府形式中，惟独民主政体依赖于最少的强制和最多的同意。民主政府最终发现它们自己陷于内在的悖论和矛盾的冲突中。由此而致的紧张是不易调和的。”（见 9 “民主政治的三个悖论”。）新兴民主也面临着突然死亡与缓慢让权的问题。威权体制的衰亡并不等于民主政体的自动

确立，而且两者之间往往在时间和空间上都有很大的间隔。如朝野无法就民主达成广泛的共识，民主的制度缺少民主的行为方式来支撑，其结果注定是摆脱旧体制易，建立新民主难。对完美民主的太高的期望容易导致对民主的彻底幻灭。对待民主化，应该持一种现实主义的态度，不应对民主和民主化持太多的浪漫主义幻想。

如何以最小的代价来实现民主，非常重要。历代的改朝换代都是以暴力形式、以流血和武力的形式实现的。怎样寻找一种代价小的实现民主的方法，以平稳过渡的方式达到民主化？民主化仅仅是一场政治变迁，它并不要求对社会进行天翻地覆的改造，特别是在有一定的市场经济和市民社会的地方更是如此。健康的、稳妥的民主化只有在不给社会带来重大的、破坏性的失序才有可能实现。通常，新的民主制度最好建立在旧的社会秩序基础之上，而不是彻底铲除旧秩序。对旧秩序中与民主相对立的成分，只能用渐进的、徐缓的方式逐步加以改造，而不能毕其功于一役。太高远、太完美的目标只能加大实现目标的难度，更何况一些高远的目标本来就是乌托邦式的。民主化需要全社会所有成员都有一个不能例外的适应过程，连民主化的主要推动者也不例外。渐进的过程给那些本来是阻碍民主化的社会力量提供了一个适应新的民主制度的机会，从而有助于消解对民主化的抗拒。

在未来的年代里，对不民主国家要求民主的人士来说，最重要的是如何实现由威权到民主的民主化突破和转型；对新兴的民主国家来说，最大的挑战是如何把刚刚确立的民主制度与实践加以巩固，如何使新建的民主制度牢不可破，长治久安，如何防止威权政权的复辟，建造阻挡反民主逆流的堤坝。

在中国，对民主化的学术研究尚未起步，编辑这套译丛的宗旨之一，就是通过引进当今国外关于民主化研究的学术成果，为推动国内学术界对民主化的研究提供一些铺垫。这套译丛旨在考察民主化过程的潜在的社会、文化和经济的条件，分析有助于由威权统治向稳固的民主制度转型的制度结构和宪法设计；探讨民主化给一个国家的发展所产生的影响，研究由民主化所可能带来的种种问题。

本集主要探讨的是从民主到民主化的基本问题，如民主的界定与类型，民主化问题的发生，摆脱威权的民主化突破，民主政治的初步确立，民主化进程中出现的种种问题等。其中的一些文章是典型的学术论文，另一些文章则是在演讲的基础上改写的，还有一些则是写给非专业读者阅读的通俗文章。考虑到

本书的读者并非全是专业读者，故在选材时不拘一格。为了便于一些读者进行进一步的相关研究，本书尽可能详细地翻译了文章原有的注释，并附上出处的原文，以便于查找。本译丛未来的主题涉及民主化的条件，包括政治、经济、社会文化等各个方面的支持或阻碍民主化进程的那些因素；民主化进程的制度设计与制度建设等方面的问题等。

（《民主化译丛》第一辑，刘军宁编，商务印书馆，1999年。）

民主与民主化 目 录

导论：民主化在行动	1
1 民主的关头	1
后冷战世界	3
重新汇入世界文明.....	5
一种新意识形态?	7
挑战与对手	9
需要关注的国家	11
2 民主是什么，不是什么?	15
民主是什么	16
使民主得以运行的程序.....	20
使民主具有可行性的诸原则.....	21
民主何以形形色色.....	23
民主不是什么	24
3 为什么要民主?	31
4 论委任制民主	35
论制度	37
委任制民主的特征素描.....	40

同过去的对比	43
危机的周期	45
从全能到无能	46

5 自由主义与民主：二者缺一不可..... 53

拆解民主	54
人生而平等	55
民治与民享	57
让民主政治运转起来.....	58
探察秘密投票箱	61
如果起初不能成功.....	62

6 捍卫新自由主义：回应新左派的民主观..... 65

社会试验与国家	67
对政府的适当限制.....	69

7 超越文化的冲突：民主被遗忘的维度..... 73

一种文明，多种文化.....	75
尊重超验	77

8 自由、发展与人的价值..... 81

超越经济学	82
授权于民	85
走向世界共同体	87

9 民主是什么，不是什么？..... 91

同意与效率	93
代表性与治国能力.....	96
冲突与认同	99
种族和党派的分歧.....	101

10 自由民主可以移植吗？..... 107

民主的先决条件	110
民主最管用吗？	112
最后一个疑问	114

11	民主政治：更自由主义的， 前自由主义的， 抑或后自由主义的？	119
	探讨可能的挑战	120
	一种更自由主义的民主？	122
	一种前自由主义的民主？	123
	一种后自由主义的民主？	124
	最后一个问题	125
12	南欧民主化的成功故事	129
	什么是民主巩固？	130
	国际的影响	131
	社会经济现代化	133
	先前不民主的制度	136
	转型的本质	137
	其他的行动者	140
	经济问题的紧迫性	141
	领 导	142
	其他有利条件	143
	从中吸取的教训	144
13	拉丁美洲民主的前景与挑战	157
	导 论	157
	过去的遗绪	159
	拉丁美洲的民主转型	162
	最近的政治改造	164
	意识形态的趋同	165
	民主与威权：经济改革的比较	169
	民主政府的希望	171
	社会公平	172
	必要的条件	174
	民主与发展	177
	民主制度与领导	178
	政党与选举制度	181
	体制辩论	184
	司 法	186

分权化与国家的现代化.....	187
劳工立法和社会保障.....	190
教 育	191

14 东亚民主政体的进步与局限 201

东亚宪政国家的游戏规则.....	202
政党与政党支持	205
选民对政党的支持.....	207
市民社会与政治文化.....	209
民主的巩固?	211
时机问题：第三波与全球化.....	214
结 论	217

15 联合国与民主化..... 227

民主化与民主	227
正在出现的共识	230
行动的依据	233
不断演进的联合国的角色.....	236
国际层次上的民主化.....	241
成员国	245
新的行动者	245
地区组织	246
非政府组织	247
议员	249
地方当局	250
学术界	251
商业和产业	252
传媒	253
联合国的构建.....	255
结论：迈向民主化的议程.....	258

16 民主的第三波..... 263

外部力量的角色	264
滚雪球	266
第三波回潮?	267

民主化的障碍	270
文 化	273
儒 教	274
东亚模式	276
伊斯兰教	277
文化障碍的局限性.....	279
经 济	280
经济发展与政治领导.....	283
17 第三波过去了吗?	287
“民主”的概念化.....	288
自由民主与拟态民主.....	290
第三波中的经验性趋势.....	293
停滞阶段	298
巩固民主 当务之急.....	300
坚守民主	313
18 第三波：二十年之后看未来.....	309
经济与文化	310
选举与民主	312
西方的民主	315
英文目录	319

1 | 民主的关头

马克·普拉特纳

莫斯科 1991 年 8 月的重大事件应当说服那些仍持怀疑态度的人，1989 年的民主革命确实在世界历史上刻下了一条分水岭，长期固若金汤的整个东欧共产主义政权在那年的突然崩溃急剧改变了世界政治的面貌。加之苏联国内和国外政策已发生显著的变化，这一发展实际上导致了一个时代的终结。这个时代始自 1945 年，通常被称为战后或冷战时代。虽然人们普遍认为我们已进入后冷战时代，但对今后这一新时期的性质和特征的看法却存在着尖锐的不一致。

在探讨这个核心问题之前，有必要简单地回顾冷战时代以及使之终结的动力。第二次世界大战以后的年月里，世界军事上的最强国和经济上最为发达的国家开始分裂成以美苏为首的两个敌对阵营。以横跨德国中部和欧洲心脏地带的“铁幕”为界，世界分为东方和西方。但东西方的分裂不仅仅是地缘政治的分裂；它也是两种意识形态的根本对立：列宁主义式的共产主义与自由民主制度之间的对立。在这场斗争中，许多国家尽力保持某种程度的中立，自我标榜为不结盟运动或第三世界，它们是全球政治中一股潜在的独立力量，但更是超级大国展开争夺的地区。

尽管自 1949 年以来，这一体制表现出极强的稳定性，但其内部所发生的变化似渐渐地在增强苏联阵营的力量。现在几乎对每个人都显而易见的是，共产主义政权长期以来是从内部分裂的，然而在冷战的大部分时间里，共产主义似乎陶醉于一种微弱却稳定的优势地位中。它逐渐地把众多其他的非欧洲国家

引入它的轨道；仅七十年代，在数十个国家里出现了亲共产主义政权。意义更为深远的是这种优势似乎不可逆转。事实上，直到美国于 1983 年出兵格林纳达，从未有哪怕一个稳固的共产主义政权曾被取代过。

与此同时，民主制度在从非殖民化的浪潮过程诞生的新民主政权那里获得短暂的意识形态援助后，似乎陷于深深地困境中。后殖民的民主政权几乎一例外地很快垮台，让位于威权主义的、且通常“不结盟”的政权，然而它们对西方却怀有强烈的敌意。1975 年英迪拉·甘地把专制统治强加于印度似乎使非西方世界最大最重要的民主国家的历史告一段落，它标志着民主命运的最低潮。自由民主的一位坚定斗士丹尼尔·帕特里克·莫伊尼汉（Daniel Patrick Moynihan）绝望地写道：在这一时刻，美国式自由民主制的处境正接近 19 世纪的君主制的处境：政府形式的一种残留形态，它只在与世隔绝或特殊的地方存续下来，甚至可能特别适应特殊的环境，但它跟未来丝毫无关。它表明世界现在何处，而不是将走向何方。¹

虽然七十年代的后期见证了西班牙和葡萄牙向民主政治的过渡以及民主政治在印度的恢复，但只有到八十年代才可以清楚地看到：莫伊尼汉的悲观主义没有根据，民主政体开始经历真正意义上的复活。民主浪潮席卷拉美的大部分地区，直抵菲律宾、韩国、台湾及巴基斯坦这样一些重要的亚洲国家和地区；到八十年代结束时又开始在撒哈拉以南的非洲甚至中东掀起波澜；此外，在八十年代第三世界如非洲的社会主义和拉美的官僚威权主义选择了民主制度，但在政治和经济上却遭受了失败。

当然最显著的是，共产主义危机的不断增加，以及在一些地方的突然崩溃。八十年代不仅没有目睹到共产主义的新收获，就连尚存的共产主义政权也突然转攻为守。在阿富汗、安哥拉和尼加拉瓜，新生的亲苏政权受到美国支持的反共产主义叛乱的挑战。虽然这些武装抵抗运动在物质、经济及心理上对共产主义政府造成了打击，但值得注意的是，在任何地方他们都没有掌握权力。除罗马尼亚和埃塞俄比亚（这里胜利的反叛运动最初是亲马克思主义的）外，东欧和第三世界共产主义政权主要是通过谈判、选举及其他和平手段交出了权力。当然，这种和平结局之所以成为可能，是由于共产主义在苏联这个核心部位发生的危机。至今我们仍不能完全理解，这个曾一度坚不可摧的政权何以这么快就能土崩瓦解了，也不能完全理解毁灭苏联的首要设计师米哈伊尔·戈尔巴乔夫的动机和策略。看起来比较清楚的是，进入八十年代后，苏联面临着在长期

2 民主与民主化

的社会经济停滞和改革之间的选择。但温和的改革被证明难以克服停滞，而若不坚决地削弱共产主义体制，大刀阔斧的改革亦被证明是不可能的。米诺万·吉拉斯（Milovan Djilas），这位南斯拉夫的持不同政见者、共产主义最为敏锐的分析家之一指出，共产主义自由化的后果就是共产主义的危机。

比经济上的失败和外交政策上的困境对共产主义造成更大危害的是其意识形态上的自我怀疑。由于把他们体制的缺陷归于缺乏市场经济和政治民主，在与西方的意识形态的斗争中，苏联的领导人等于缴了械，从而给共产主义在世界范围的感召力以致命一击。谁愿意把自己的力量奉献于一项已被其自己最杰出的代言人背弃了的事业？今天国际政治的英雄已不再是左派革命者，而是要求民主的那些和平抗议者。就此，也让我们注意一下可以被看成是 1989 年革命运动尾声的一起事件：尼加拉瓜人民在大选中和平地拒绝了桑地诺派。这就终结了第三世界中仍能引起西方同情的最后一个亲苏政权。

后冷战世界

我们因而发现我们大家生活于新的后冷战世界。这个世界的政治合法性只有一项主导的原则，那就是民主。这个世界的超级大国只有一个，那就是美国。但这一民主的势头能持续多久？民主的这种未遇挑战的优越性，没有真正的地缘政治或意识形态对手，而可能只是稍纵即逝、昙花一现般的世界性的“美好情感的时代”，并将很快被新的可怕的分裂所取代？抑或要么是由于民主政体自身的内在力量，要么是由于反民主政体或意识形态本身的缺陷，它标志着一场持久性的胜利？

对后一种论调最有力的阐述见于福山最近非常有名的“历史的终结”一文，他在文中断言，我们将见证到“人类的意识形态演进及作为人类政府之最终形式的西方自由民主之普世化的终结点”。尽管有理由对福山命题的形而上学的特征和宏大结论提出质疑，但就或可视为其文章的根本性前提（即对西方自由主义可行的系统性的替代品已经完全枯竭）而言，他是绝对正确的。²

共产主义的崩溃和第三世界诸威权主义政权之明显的失败一并导致世界缺乏一位具有广泛号召力的非民主政权。它们同时也导致民主政权内公开的反

民主力量的抬头。正如法西斯主义的失败使得西方反民主的右翼销声匿迹，共产主义的垮台使得反民主的左翼萎靡不振。

此外，也不仅仅是极端的或反民主的左派经受着“现行的社会主义”的危机。例如，原匈牙利地下作家、现国会议员米诺什·哈拉斯蒂（Miklos Haraszti），他对自己国家当前的政治光谱作了如下描述：

总而言之，我们这里所具有的是一种非常古典的欧洲特征：对现代社会而言，保守的自由主义派别适合没有左翼的后共产主义民主的政治现实。……在后共产主义社会里，你们知道，左派已经死亡……因而我们所具有的结构是一种美国式的政治分野，在这种意义上，东欧的政治更接近于美国模式而不是西欧模式。³

然而，哈拉斯蒂所描述的东欧发生的演变某种程度上在西欧（甚至拉美）同样能观察到，如社会党继续向中间派立场转变。⁴ 我们可以毫不夸张地说，今天可能已没有了正统的极左派。在更发达的国家中，政治生活正趋于向美国模式转化——不仅受到美国竞选运动和媒体工具的影响，而且更重要的是受到温和的中左派和中右派政党（它们普遍对基本的民主原则、民主程序有共同的想法，并日趋认同市场经济）的影响。

甚至在共产主义崩溃之前，八十年代经历了自由市场经济在西方出人意外的复兴。不仅资本主义获得了知识分子的重新尊重，而且成功的企业家再次成为尊崇的对象。相形之下，生产资料的国家所有制开始被等同于经济停滞而不是经济进步。共产主义，尤其是后共产主义国家向市场经济转变的渴望显然增强了这一倾向。

对传统社会主义经济的怀疑极其有助于恢复对自由民主的自信。它也有助于终结西方这样一种根深蒂固的思想倾向：把现代民主政治看作是“逐步地”、永无止境地扩大国家的作用，甚至把社会主义看成自由民主制的逻辑顶峰。从这个视角看，共产主义国家对公民自由和政治自由的拒斥不管看起来是多么地倒退，可无论如何它们有要求更“现代”、从而代表未来潮流的权利。最近东欧和苏联显现出来的迹象和证据已彻底动摇这种思维方式的基础。

重新汇入世界文明

的确，在今天，自由民主国家被广泛地认为是惟一真正完全现代意义上的国家。苏联和东欧国家表现出的生活于“正常社会”（normal society）的愿望反映了这种情绪。这种情绪不独持异议的知识分子具有，同时也被统治精英的众多代表——特别是那些已旅居国外的人——所分享，在对共产主义政权的摒弃中，这种情绪起了关键性作用。

这些政权把它们的合法性建立在这样一种意识形态上：它声称它的坚持者们组成了新世界的先锋。然而生活在这种政体之下的人民开始认识到他们正在走向落后与停滞，世界正与他们擦肩而过，他们正在米兰·斯米卡（Milan Smecka）所称的“虚度光阴的重负”⁵下工作生活。在对俄罗斯国会的一次演说中，鲍里斯·叶利钦谴责社会主义的历程把苏联人民放逐到“世界文明的边缘”。⁶

在谈到重返世界文明时，苏联和东欧指的是他们想重新回到“欧洲”——欧洲的市场经济和政治民主。瓦克拉夫·克劳斯（Vaclav Klaus），捷克斯洛伐克的财政部长和公民论坛新当选的领袖，最近在回答一个关于他的国家经济政策的问题时说道：“我们对‘第三条道路’的解决办法毫无兴趣。我相信‘第三条道路’是通向第三世界的最快捷的道路。”⁷还有许多人，既有西方的，也有第三世界自己的，现在开始把国家主义经济（statist economy）和非民主政体等同于腐败和倒退。第三世界的知识分子一度最担忧的是他们的国家将被西方资本支配，而如今表现出来的担忧都是拉美或非洲将滑向世界经济的“边缘”。

的确，并非所有的非民主第三世界政权经济上都失败了。事实上，一些拥有相对开放市场导向型经济的威权主义政权——中国台湾、韩国、智利——已经取得了非凡的经济成功。然而这一成功却正是通过提高并增加自力更生、目光远大的中产阶级的权利取得的，并引发了对民主政府的普遍需要，并导致在所有这些国家重大的政治转型。发展中国家威权主义的统治者看起来面临着一种类似第22条军规（Catch-22）的两难，经济失败和经济成功都削弱这些政权的基础。

这些经济成功的第三世界威权主义政权吸引住了某些共产主义改革家的注意力。由此出现了独特的景观：在某些方面，中国台湾成了北京的楷模，皮诺切特在莫斯科的一些地方成了英雄。两国被这种“新权威主义”（新威权主

义)模式吸引的理由是相类似的:它们断言,过早引进政治民主将必然使民众反对那些推行引入市场经济所必需的痛苦措施。像皮诺切特式的铁腕人物在推行经济改革中是必要的,它反过来将为渐进地向民主过渡打下基础。令人感兴趣的是,应注意到今天有利于新威权主义的最强有力的证据是其受到指责的消解社会主义经济的能力。但即便新威权主义学说似乎也把自由民主制的最终优越性看成是自己所追求的终极目标。

尽管对民主及市场导向的威权主义政权在发展中国家获得经济增长的相关能力有商量的余地,但在发达国家只有民主政体才能与经济成功相容。苏联式的指令性经济在工业化的早期阶段可能取得重大成就,但建设更多更大的钢厂不再是经济增长的手段。在一个计算机和瞬息万变的全球电讯化的时代,革新、适应能力以及对世界经济的开放性、保持经济竞争力要更为重要。在政治自由受到严重压制的地方,这些特征很难长期保持下去。

民主政体较之军人政权还有另一种优势。尽管民主政体通常是爱好和平的,但它更能够生产、运用在战场上得以致胜的武器。正如亚当·斯密两个世纪前已经观察到的:“现代战争中,武器的巨额费用使那些能最大限度提供此费用的国家具有了明显的优势。”⁸今天,如反击伊拉克的战争已证明,技术上的优势与战场上装备、部署、维持庞大的军力一样重要。想一想昔日纳粹德国和苏联的军事成就,今天如果真的相信在与威权主义国家军事对抗上民主国家软弱无力,将是何其轻率。然而,看起来在与美国进行军备竞赛的过程中经济和技术不能保持同步的印象在加剧,这对说服苏联的精英分子踏上改革之路至关重要。

那么,民主政体似乎不仅在获得民众支持的合法性和意识形态的号召力上具有优越性,同时在经济和军事力量上也是如此。而且很难看出有新生的非民主意识形态的、经济或军事上处于同一水平的强大的挑战者出现。所有这一切都在表明,即便我们尚未达到福山的“历史的终结”,至少我们正在进入一个持久的和平民主霸权的时代——一种“民主统治下的和平”(Pax Democratica)。

一种新意识形态？

也许对民主的胜利观最让人感兴趣的反论或许是由肯·乔维特（Ken Jowitt）提出的。⁹ 尽管明显反对福山的见解，乔维特还是和他一样认为共产主义的崩溃导致了“自由资本主义是现今政治上惟一的全球政治文明”这样一种现实。然而，对乔维特来说，这只是他所称的“列宁主义灭亡”的一种近期的暂时后果。他辩解说，长期处于全面全球对抗的两大阵营中的一方的突然灭亡并未给它的敌手带来安逸的、没有挑战的优势地位，反倒会导致原先稳定的国际政治格局发生根本的重构。

首先，它指的是隔开主权国家的地域边界。列宁主义的灭亡不仅加速了苏联的瓦解，也将释放出更加公开的种族冲突，并且重新划分原先受苏联帝国压制的人民的种族界限。众多历史先例使人们相信，帝国的瓦解将导致原先受压迫的人民中间长期潜伏的冲突重新迸发出来。布赖恩·厄普哈特（Brian Urpuhart）曾任联合国主管特别政治事件的副秘书长一职达数十年之久，他曾说，在任职期间他把大多数时间花在处理大英帝国遗留下的问题——阿以冲突、印巴冲突、尼日利亚内战、塞浦路斯争端上面。（例如厄克哈特在这个岗位上呆得再稍长一点，他可能还会在这个清单上加上伊拉克和科威特的冲突。）就算在今后数十年里联合国官员们发现他们同样关注由亚美尼亚人和阿塞拜疆人、匈牙利人和罗马尼亚人、或者克罗地亚族人和塞尔维亚族人之间的冲突引发的危机也毫不为怪。

但厄克哈特认为列宁主义灭亡所引发的混乱不会只局限于生活在列宁主义枷锁之下的人民。冷战期间，超级大国对仆从国的影响以及对扩大冲突的担忧有助于维持地区现状。今天作为第三世界冲突的根源之一的超级大国间的对峙已被极大地弱化，同样，它也不再能限制地区大国的野心。萨达姆·侯赛因对科威特的入侵是苏联帝国的退缩将会导致新的地区不稳定的生动例子。可以肯定，萨达姆被逐出科威特给第三世界独裁者传递了一条很有用的信号，让它们慎重思考发动地区性侵犯带来的后果。然而，我们仍有理由怀疑，在世界上战略地位并不重要的地区发生侵犯后，西方会如此果断作出反应。

乔维特的论点进一步断言，列宁主义的灭亡将导致局部战争增加，并可能导致重新划分边界。因为他认为，共产主义被“扫地出门”后留下的真空可能

会被新出现的意识形态所填补。他认为自由民主不可能在这一地带立足，因为从“它是作为社会生活之组织原则的理性而非人格的高度”出发的，故不能满足人类的某些基本愿望。因而，用他的话说，西方“将经常看到意欲破坏或改革的外部及内部运动的兴起——这些运动以这样那样的方式强调集体成员身份、感性的行为、集体一致、见义勇为等理念。”

福山可能会同意乔维特的很大一部分论证。因为福山从没有断言国际冲突的终结，他设想的是“重大的、也许是升级的宗教和民族冲突”，以及恐怖主义和民族解放战争的延续。他也未必不同意乔维特的预测：我们将会看到后者所称的发生在第三世界的“狂热运动”——反对象红色高棉和秘鲁“光辉道路”这样的集团所体现的政治和经济失败所导致的“虚无主义的强烈后坐力”。对这种可能的发展结果，福山在某种程度上是这样回应的：“我们的任务不是竭尽全力地回击世界各地的任何一位古怪的弥赛亚对自由主义所发起的挑战，而只对那些体现在重要的社会或政治力量和社会政治运动，因而也是世界历史之一部分的那些挑战竭力予以回击。”

这就最终把我们带到了这两位作者分歧的核心部分。福山坚持认为自由民主的观念已确凿无疑地在世界先进国家赢得了胜利，因而不会再有新的受反民主意识形态激励的强国兴起。相比较之下，乔维特设想中的一种新意识形态的出现将可能产生一种新的“生活方式”——一种其左右大国的能力足以和天主教、自由民主思想、法西斯主义、列宁主义相提并论的意识形态。

当然，我们只能推测是否会出现一种潜在的、有吸引力的意识形态来挑战民主。福山雄辩地指出了自由民主观念广泛的号召力，它渗入各种文化并赢得全球支持者的能力，以及当前缺乏能把它从霸权宝座上拉下来的竞争者。然而，不具备多大说服力的是，他认为现代自由主义已经根治了人类生活中的一切基本“矛盾”。正如乔维特所辩解的，无论到什么时候总有许多人对自由主义不满意，并因此将发动强大的反自由运动。真正的问题在于任何这样的运动在同自由主义竞争时能否具备必不可少的经济成功和广泛的号召力。答案只有在未来方可见分晓，而它对于民主的命运是决定性的。

挑战与对手

尽管具有广泛的民众号召力，民主政体并不是可以轻而易举地维持下去的政府形式，尤其是在缺乏受教育人口、重要的中产阶级和民主文化比较落后的国家。过去 15 年所发生的事件或许已揭示出这样一个观点：民主政体只在富裕的西方国家才能维持下去，但不应该因为这些事件就怀有一种无根据的乐观主义：即期待整个世界都很快地达到民主政体，并不间断地保持下去。

值得注意的是，在过去的几年里，民主制度鲜有失败，即便是在如秘鲁或菲律宾那样艰难的条件下。其中一些国家自由选举产生的政府已经就职，例如尼加拉瓜、海地和贝宁，然而在努力创设稳定的民主制度时仍然面临着严峻的挑战。即使是在前共产主义国家里，虽然它们有欧洲遗产和相对较高的经济发展水平，在寻求引入市场经济、巩固民主政治体制的同时也面临着重大而艰巨的任务。所有这些经验通常既受惠于民主在全球范围内的强劲势头和声誉，亦得益于对被它们所取代的不成功的专制政权记忆犹新。然而当这些记忆褪色，新生民主政权面临着不可避免的困难时，也就只好看着它们中间的一些沦为威权主义政权。

毫无疑问，这一倒退是这些国家人民的最大不幸，它轻而易举地就能给既存的民主国家造成经济和外交政策的难题。然而，只要针对民主的、强大的意识形态新敌手还没有登上舞台，那么，它对民主在全世界的总体命运不会有太大影响。一旦多数新生民主政权遭遇失败并退化为形形色色的地区性特色威权主义政权时，那么这样一种观点将再次流行：对发展中国家来说，民主政治是一种不切实际的制度，但其前提仍然成立，它是惟一适合经济上成功的发达国家的政府形式。

那时将存在一个两层的世界，其上层是一个全球化的民主政治和一体化的世界经济；其下层则是落后、失败的或是边缘化的国家，在许多方面这将是一个不得不在其中生活的丑陋世界。处于困境的下层还可以再分出层次，但很难把它们完全孤立于民主国家范围之外。它还将在原材料的获取、非法移民、难民潮、饥荒、恐怖主义、毒品贩卖等一系列问题，还有一大堆的其他难题需要应付——其中的许多我们已经遇上了。假如像阿尔及利亚或者墨西哥这样的有战略意义的地区性国家的经济或者政治出现大的动荡，问题将会变得更为严

重。不过这些国家中的任何单独一个都不足以给民主的霸权造成致命威胁。

只有那些胸怀全球并证明能在经济或军事强国取得统治的意识形态，才能对民主的优越性构成严重挑战。虽然现时尚未有出现这种意识形态令人信服的征兆，但仍有必要简略地看一看通常被认为是民主对手的几个主要竞争者。

首先一个是民族主义，即使当它的影响似乎在有些地方减弱的时候，它显然正在世界其他许多地方开始复兴。然而，民族主义不是一种普世的意识形态，而是一个具有许多特征的范畴。塞尔维亚族的民族主义和克罗地亚族的民族主义，形式上也许有许多相似性，但前者对克族没有号召力，后者对塞族也没有号召力。况且，这样的民族主义不受任何政治秩序的影响。

譬如，我们可以看到，俄国的民族主义者当中既有共产主义者、法西斯主义者、君主论者，亦有民主派。在许多特殊环境下，民族主义情绪的确可能威胁民主制度，而种族冲突无论对已确立的或新生的民主都可能是个严重的问题，但原则上民族主义并非跟民主政治不相容。事实上，正如波罗的海人民的情况清楚表明的，民族主义运动常常是极其民主的。

其次是宗教思想，显然激进的或者原教旨主义的伊斯兰教是民主制度最可怕的对头。它可能的确是今天在各地所能发现的民主制度最有活力的替代物。只是在信奉伊斯兰的各国人民对独裁政权的反对常常以非民主的形式表现出来。事实上，在一些伊斯兰教国家，自由选举将使伊斯兰的而非拥护民主的反对派获得权力，然而原教旨主义伊斯兰能给民主造成严重的挑战，这一点大可怀疑。

尽管伊斯兰教仍有八亿忠诚的信徒，统治着从西非延伸到东南亚的广大地区，但它似乎不可能从伊斯兰世界之外吸收更多的信徒。而且，伊斯兰原教旨主义能否成为经济上或军事上成功的政权的基础，更需打个大问号。十年前当它在该地区崭露头角时，霍梅尼统治下的伊朗似乎有巨大的革命热情，然而事实证明，它甚至赢不了与更小的邻国之间的一场残酷战争，也难以向其他伊斯兰国家输出革命，也不能管理现代的经济。现在看来它在奉行更为温和的政策，这可能有助于促进经济、稳定政权，然而，看来它甚至连伊斯兰未来的潮流也代表不了。

需要关注的国家

民主制度的另一个可能的对手将是恢复元气后的共产主义，但 1991 年 8 月苏联发生的事件表明，硕果仅存的共产主义政权要想重新获得原先的活力将是何等艰难。它尤其使我们明白这样的事实：政变密谋者为其行动辩护时根本未提及共产主义。今日共产主义的命运似乎应验了莫伊尼汉 1975 年为民主制度所作的预言：“政府的一种残留形式……它跟未来丝毫不关。它表明世界现在何处，而不是将走向何方。”

苏联的后续政权的性质和命运对民主的未来有举足轻重的作用——不仅因为它们的幅员和国力，也因为它们能给东欧和东亚施加巨大影响。如果它能够成功地沿着民主之路走下去，那么世界或许真将接近福山所说的自由民主制的永久胜利。但如果做不到，它最有可能成为新的滋生反民主意识形态的温床。

民主政治刚在前苏联地区取得优势地位。然而国内还有其他不喜欢民主的政治力量，如强有力的幕后军事统治集团。俄国军队支持的新威权主义政权，可能在一段时间的混乱、甚至内战之后，以出现稳定的民主制度收场。这种类型的政权尽管最初可能会在通向民主的道路上暂行止步，但也可以很容易地终止向不可预测的反民主方向的演化。而如果这样的政权在经济或军事上成功了，那么它很快将成为本地区乃至全世界一种有吸引力的模式。

自由民主制度未来的另一可能的替代品可能来自日本和东亚的其他非共产主义国家。通过对儒教和其他传统的、市场经济的以及民主政治的成分的吸收与综合，这些国家已经取得了辉煌的经济成功。日本民主政体的稳定性以及中国台湾和韩国最近的民主开放，可以作为该地区自由民主制度胜利的依据。然而这些国家的政治体制的运作与西方大为不同。如萨缪尔·P·亨廷顿已经指出的：“东亚的执政党体制体现的似是对权力的争夺，而非权力的轮换，似乎是所有党派都参加选举，但只有‘主流’党派才能执政”。¹⁰

未来的东亚将更加趋同于西方式自由民主制度，这并非是定论；它甚至可能会进一步加深东亚社会与西方的差别。在这种情况下，东亚也可能产生一种新的意识形态，由于该地区经济和技术方面的优越性，它可能对其他国家也极具吸引力。

那么，让我们再回到我们的初始问题上：民主的势头能持续多久？我大胆

预测至少它将持续到本世纪末。在下一个十年中，一些刚建立的民主国家几乎肯定要失败，但现在处于威权主义或共产主义统治下的其他国家可能会走向民主。虽然对今后做出预测要冒风险，但在展望全球民主的远景时，俄罗斯、中国及日本是应当关注的三个关键性国家。

不过，还有另一个关键性国家——美国没有提及。换在八十年代，若哪位政治分析家企图以考察国际舞台为依据预测共产主义的未来，他几乎肯定要犯大错误。因为他可能没有考虑最重要的因素——苏联内部潜藏的失败。这当然并不意味着今天的美国处于类似情形下。然而作为美国政治的观察家可能会同意，有许多理由为美国民主制度的政治和文化健康而担忧。美国严重的社会或政治危机不仅对美国人是可怕的，它也对全球范围民主制度的命运有破坏性的影响。因而，对美国人来说最需要优先考虑的将肯定是修补我们自己的民主秩序。

然而，这里并不是在倡导美国“回家”，逃避它作为世界首要民主大国的国际责任。的确，美国的能量和资源并非取之不尽，但如果进行合理的调配，对其国内和国际需要已是足够了。在推进国内民主和支持其在国外的扩展与巩固之间不存在真正的矛盾。正如健全的美国所提供的模式将增加其他地区对民主的渴望一样，世界各地民主斗争所取得的进展亦将使美国人重新估价我们的国家赖以建立、我们未来的成功得以保障的那些原则。

编者按：本文出自 Marc Plattner, “Democratic Moment” in Larry Diamond and Marc Plattner eds, *The Global Resurgence of Democracy* (Second Edition, Baltimore: Johns Hopkins University Press, 1996), pp. 36-48. Copyright 1996 by the Johns Hopkins University Press and the National Endowment for Democracy.

感谢 Johns Hopkins University Press 和 National Endowment for Democracy 提供中文版权。

马克·F·普拉特纳 (Marc F. Plattner) 是《民主杂志》(*Journal of Democracy*) 的共同编辑，国家民主基金会 (National Endowment for Democracy)

的顾问，民主研究国际论坛（the International Forum for Democratic Studies）共同主任。本文是 1991 年 4 月他在芝加哥大学的约翰·M·奥林民主理论与实践研究中心（the John M. Olin Center for Inquiry into the Theory and Practice of Democracy）所做的演讲的修改稿。

注释：

1. Daniel P. Moynihan, “美国的经验”（The American Experience），载于《公共利益》（*The Public Interest*），1975 年秋季号，第 6 页。
2. Francis Fukuyama, “历史的终结”（The End of History），载于《国家利益》（*The National Interest*），1989 年夏季号，第 3-18 页。
3. Miklos Hancsicsi, “决断与情感之间的抉择”（A Choice Between Resolution and Emotion），载于《东欧报道》（*Eastern European Reporter*），1990 年春夏号，第 76 页。
4. Seymour Martin Lipset, “第三条道路的死亡”（The Death of the Third Way），载于《国家利益》（*The National Interest*），1990 年夏季号，第 25-37 页。
5. Milan Smecka, “自由的复归”（The Restoration of Freedom），载于《民主杂志》（*Journal of Democracy*），1990 年夏季号，第 3-12 页。
6. 《华盛顿邮报》（*Washington Post*），1991 年 3 月 31 日，A23 版。
7. 对 Vaclav Klaus 的采访，刊登于 NFF Update，1991 年冬季号，第 2 页。
8. Adam Smith, 《国富论》（*The Wealth of Nations*, 2 vols, Chicago: Chicago University Press, 1976）。

9. Ken Jowitt, “世界的新动荡” (The New World Disorder), 载于《民主杂志》(*Journal of Democracy*), 1991 年冬季号, 第 11-20 页。

10. Samuel P. Huntington, “民主的第三波” (Democracy's Third Wave), 载于《民主杂志》(*Journal of Democracy*), 1991 年春季号, 第 27 页。

杨光明 译

2 | 民主是什么，不是什么？

菲利普·施米特 特丽·林恩·卡尔

曾几何时，民主这一词语作为一种贬值的通货在政治市场上流通。犯有大量罪行的政治家们争先恐后地占有这一招牌并把它贴于自己的行为之上；学者们则正相反，犹豫而不愿用它，因为前面没有加上合适的限定词时它具有太大的模糊性。杰出的美国政治理论家罗伯特·达尔甚至试图引入一个新术语，“多元政治”（polyarchy），以（徒劳地）希望获得概念上的精确性。不管怎么样，在当今的政治话语中，民主“铁定”是我们的流行口号。这是人民为自由和更美好的生活而斗争时，回荡在他们心间并从嘴边迸发出来的一个词：假使我们还想在指导政治分析和实践中派上用场，就必须甄别其意义的一个词。

摆脱专制的转型浪潮始自 1974 年葡萄牙的“石竹花革命”，似乎随着横跨东欧的共产主义政权在 1989 年的崩溃而达到高峰，它引发了人们对民主形成共同定义的普遍愿望，¹ 各处悄无声息地摒弃了修饰“民主”的可疑的形容词，如“大众的”、“指导的”、“资产阶级的”、“正规的”等。与此同时，出现了引人注目的共识，堪称“民主的”政体必须具备的最低限度的条件才能享受“民主的”这一受人尊崇的称号。而且，现在有许多国际组织在检测这些标准到底满足得怎么样了，的确，一些国家在阐述外交政策时甚至还得考虑到这一点。²

民主是什么

我们首先要对民主政治做广义的界定和使这个一般概念成为在统治者和被统治者之间构建关系时的一种独一无二的体制。然后，我们将简略地考察程序性问题，即让民主政治存续下去所需要的规则和安排。最后，我们要讨论使民主政治得以发挥功用的两类运行原则。它们并未有意去涵盖一般的概念或者正规的程序，但如果民主政治的潜在调节作用不彰显，民主政治的前景仍将是一片黯然。

本文的主旨之一是，民主政治并不是由一套独一无二的制度所组成。民主政治的类型形形色色，它们各自五花八门的实践产生了一系列相类似的后果。民主政治所呈现的特殊形式因一个国家的社会经济条件以及稳定的国家结构和政策实践而定。

现代民主政治是一种管理体制，其中统治者在公共领域中的行为要对公众负责，公民的行为通过他们选举产生的代表的竞争与合作来完成。³

政体或管理体制是一整套模式，它决定着进入重要公职的途径、允许进入或阻止进入这一途径的行为者的特性。行动者用以获取该途径的策略；在作出有公共约束力的决定时需尊重的规则。这一政体要想正常运行就必须制度化，也就是说，这些各式各样的模式必须被多数人习惯性地了解、实践和认可，即使不是被所有行动者所了解接受，付诸实践。由一部成文宪法保障下的一套成文实体法越来越成为制度化过程中深受人们喜欢的机制，虽然许多存续下来的政治规范建立在非正式的、深谋远虑的或者传统的基础之上。⁴

为经济和比较之便，这些形式、特性和规则通常被归纳到一起，冠以一般的名称。“民主的”是其中之一，还有诸如“专制的”(autocratic)、“权威主义的”(authoritarian)、“专制的”(despotic)、“暴君的”(tyrannical)、“极权主义的”(totalitarian)、“独裁的”(dictatorial)、“传统的”、“君主的”(monarchic)、“寡头的”(oligarchic)、“财阀的”(plutocratic)、“贵族的”(aristocratic)以及“苏丹的”(sultanistic)，⁵等等。

所有这些政权形式中的任何一个又都可以进一步加以分类。

与一切政体一样，民主政治也取决于当权的统治者的态度，他们占据了专门的权位，并给其他人发号施令。民主和非民主统治者的区别在于前者走上权

力要受规范的约束以及习惯上要对其行为负责。

公共领域包括在国家强制力支持下制定约束社会的集体规范，作出约束社会的集体选择。因公私之间、国家与社会之间，法律强制与自愿交易之间、集体需要与个人偏好之间先已存在的差别而定，其范围在不同的民主国家有很大的变化。自由主义的民主概念倡导公共领域的范围要尽可能狭窄；而社会主义的或社会民主主义的则是通过调节、补贴及在某些情况下财产的国家（集体）所有等途径来扩大这一领域的范围。一种方式本身并不比另一种方式更民主，只是民主政治的不同形式而已。这种意味着意欲“发展私营部门”的措施和意欲“发展公共部门”的措施同样地民主。两者走到极致都会妨碍民主政治的实施，前者会破坏符合集体需要执行法律权威的基础；后者会破坏符合个人偏好、控制政府非法行为的基础。在既有的民主国家里，对两者如何调配最为适宜有不同看法，这就为政治争斗提供了最重要的对象。

公民是民主政治最与众不同的要素。所有的政体都有统治者和一个公共领域，但只有在他们是民主政治的意义上他们才有公民。历史上多数新兴的和一部分民主国家一般根据年龄、性别、阶级、种族、文化程度、财产、纳税情况等标准对公民权有相应的严格限制。全体人口中仅一小部分可以依法享有选举权或被选举权。仅特定的社会组织可以创设、参加或者支持政治团体。经过长期斗争，有时还包括激烈的国内反叛或国际战争，其中的多数限制已取消。今天公民资格须具备的标准已相当合乎规格。所有本国出生的成年人都符合条件，虽然某些职位的候选人仍规定有更高的年龄限制。与十九世纪美国和欧洲的民主政治不同，新近的民主政治，无论是东欧、拉美、亚洲，还是西欧，没有一例曾对选举权或被选举权真正强行限制过。然而谈到对有效实施公民权利的非正式限制，情况就大为不同。这就说明了程序的关键作用（下面将要讨论）。

竞争也经常认为是民主政治的本质属性之一。“古典”民主政治认为，建立在直接参与之上所做出的决定能带来共识。全体集合起来的人民在听取选择对象的见解，权衡他们各自的优缺点后，会赞同一项共同的行动事业。民主派的思想中有敌视“派别”和“特殊利益”的传统，但至少是在《联邦党人文集》之后，他们才开始普遍认为，民主国家内宗派间的竞争是一种必需的邪恶，它超越地区范围发挥其作用。正如詹姆斯·麦迪逊所陈述的，既然“派别的潜在根源植于人类的本性”，那么，对“派别危害”的可能存在的疗剂要比疾病本身危害更大，最好的出路是承认它们的存在并努力控制它们带来的后果。⁶ 尽

管民主党人或许会承认宗派是不可避免的，但他们似乎并不认同调控派别竞争的最佳形式和规则。确实，选择竞争模式和界限上的差异极其有助于民主政治各个亚种的互相区分。

民主政治最一般的界定是把它等同于公正、可靠、定期举行的选举。有些人甚至认为，仅选举这一事实，即使是某些政党或者候选人被排除在外，或者其中相当一部分人不能自由参选，就构成了民主政治存在的充分条件。这种谬见被称为“选举主义”（electoralism）。或者认为“只要坚持选举就能把政治活动纳入精英分子中间和平竞争的轨道，并赋予获胜者以公开的合法性”，而不论它们如何运作或者还使用别的什么方式来控制战胜他们的人。⁷ 不管选举对民主政治有多么地关键，也仅仅周期性地举行，并且只允许公民在由政党提供的高度集中的对象里进行选择。特别是在民主化过程的早期阶段，这种情况易于衍生出令人眼花缭乱的变种。在两次选举的间歇期，公民可以通过如利益联合体、社会运动、地区性团体、恩庇性的安排等其他方式寻求影响公共政策。换言之，现代民主政治为团体的以及正常的、机能的以及地域的、集体的以及个人的利益和价值的表达提供了各种各样的竞争程序和渠道。

民主政治另一被人们普遍接受的形象是，把它等同于多数派统治（majority rule）。无论是在全体选民、议会、委员会、城市委员会，还是正常的秘密会议里出现的多数派，只要它联合了超过半数以上的合法选票，那么任何这样的支配实体的决策就可以说成是“民主的”。如果有特别的目的（例如，修宪或开除某位议员），就有可能需要超过半数的“合格多数派”的同意，但几乎没有人会否定民主政治必须包括某些能够汇聚个人相同偏好的机制。

然而，当多数人的意见趋同时，问题就出现了。当一正当地联合起来的多数派（特别是一稳定、自我永存的多数派）的决策损害了少数派（特别是一受到威胁的文化或种族集团）的利益时，会有什么后果？在这种情况下，成功的民主政治为了保护少数派的权利，倾向于证明多数派统治的核心原则具有这种资格。这种授权行为可以采取下列形式：宪法条款把某些问题置于多数派权力之上（权利法案）；规定几个不同选区的同时存在多数派（邦联主义）；针对中央的权威，保证地区或地方政府自治（联邦主义）；允许联合所有党派的联合政府（合作主义，consociationalism）；或者在主要的社会团伙，如商业或劳工之间通过谈判达成社会协定（新组合主义，neocorporatism）。不过，保护少数派最普遍最有效的方式却在于利益联合体和社会运动的日常行动。这些反映（有

人会说放大)了个人偏好的差异程度,并且把它肩负在民主当选的决策者身上。在不同的成员及其思想倾向上施加内在张力的另一种方式可以说是,“在现代民主政治内,选票或许可以计算,但其影响力却打了折扣。”

合作一直是民主政治的重要特征之一。行动者必须自愿作出约束整个政治体的集体决策。为了竞争他们必须合作。为了荐举候选人、阐述观点、向当局请愿、给政策施加影响,他们必须做到通过政党、社团、运动来集体行动。

然而,民主政治下的自由还必须鼓励公民内部慎重地商议,以发现他们的共同需求,并无需依赖某些高高在上的中央权威而自己解决他们之间的差异。古典民主突出了这些特性,但它们绝不是外在的,尽管当代的理论家们一再努力强调经济市场中的行为和所有民主政治下企图使竞争的利益达到最大化的行为之间的类似性。亚里克西斯·德·托克维尔在他的《论美国的民主》中对独立的集团对民主政治的重要性做出了最好的描述,该书至今仍是所有那些坚持认为民主政治不仅仅是竞选者为选举和重新当选而进行斗争的人的一种重要灵感源泉。⁸

用当代的政治话语说,这种经由自治集团的活动的合作与审议(deliberation)的现象是在“市民社会”这一醒目的标志下进行的。这些身份和利益各不相同的社会单元,由于对国家(甚至可能对政党)保持独立性,不仅能够限制统治者的武断专横行为,而且也可以有助于造就更好的公民:他们对别人的偏好有更深入的了解,对他们自己的行为更具自信,在为了公共福祉而情愿奉献方面更加具有文明的心灵。在最好的情况下,市民社会提供了一种介于个人和国家间的中间管理阶层,它可以无需公共强制力就能解决冲突,控制成员的行为。它并不会让决策者承载起更多的要求而使整个体制难以管理,⁹一个行之有效的市民社会本身就能够缓解冲突并提高公民的素质,无需非得依靠市场的放任主义不可。

代表,无论是直接或间接选举产生的,在现代的民主政治里真正发挥着最大的作用。其中多数为职业政治家,他们把自己的生涯定位为占据重要职位。值得怀疑没有这种人民主政治仍能存续下去。因而,核心问题并不是存不存在一政治精英或职业政治家阶层,而是这些代表如何被选中以及以何种形式对他们的行为负责。

如上所述,现代民主政治有许多表现渠道。以地方选区为基础的选举是最可行、最公开的一种。其最高的表现形式则是定期对全体公民负责的议会或总

统职位。然而，政府部门的迅速增多（主要是民众需求带来的副产品）使得肩负公共决策任务却又不受选举所左右的诸政府机构的数量、种类以及权力增加。围绕着这些机构已经发展出了一种庞大的特殊表达机制，它主要建立于机构的利益而非地方选区的利益之上。在最稳定的民主国家里这样的利益联合体，而非政党，加上愈来愈频繁的社会运动干预，已经成了市民社会最主要的表达渠道。

1974年以来兴起的脆弱的新民主国家肯定是生存于“经过压缩的时代”里。它们将不会模仿十九世纪和二十世纪早期的欧洲的民主制度，它们也不可能期望获得在漫长的历史进程中它们的先辈们所曾有过的多种表达渠道。一大批令人眼花缭乱的政党、利益联合体及运动将同时试图给它们施加影响，从而给政治体造成民主化早期阶段所未有过的挑战。

使民主得以运行的程序

民主政治的规定性要素必然是抽象的，并有可能导致出现相当数量的制度变种和亚型的民主制度。然而，要让民主政治繁荣昌盛，就必须遵循特定的程序规范，就必须尊重公民的权利。任何政体若不能对自身进行这样的限制，不能遵循其本身程序的“法律规则”，就不应被当成是民主的。仅这些程序尚不足以界定民主政治，但它们的存在对于民主政治的存续是必不可少的。就其本质而言，它们是民主政治存在的必要而非充分的条件。

罗伯特·达尔已经为现代民主政治（或如他所称的“多元政治”）的存在所必备的“最低程序性”（他这么称呼）条件提出了一个被广为接受的清单。

- （1）宪法赋予当选官员控制政府决策的权力。
- （2）由定期公平举行的、并且几乎没有强制存在的选举来选任官员。
- （3）实践中，在选举官员时所有成年人都有选举权。
- （4）实践中，一切成年人都有在需选举产生的政府部门任职的权利。
- （5）公民有就广泛的政治问题发表意见而不受严厉处罚的威胁的权利。
- （6）公民有权从其他途径获得信息，而这些信息来源地必须存在并受法律保护。

(7) 公民也有结成相对独立的社团或组织包括独立政党和利益集团的权利。¹⁰

在许多理论家看来，这七项条件似乎抓准了程序民主政治的本质，但我们建议再加上两条。第一条可以看成是对第(1)项的发展，第二条可以看成是上述七项条件的先决条件。

(8) 在行使宪法赋予的权力时，民选产生的官员必须不屈从于来自非选举产生官员的淫威（哪怕是正式的）。假如军官、根基稳固的文职人员或者国家的管理者保留有独立于选举产生的官员之外行事，甚至否决人民代表决议的能力，那么民主政治将处于危险的境地。没有这一条防止误解的说明，像当代中美洲军事化的政权，虽不存在平民对军方的控制，就会被许多学者归为民主型（桑地诺派统治下的尼加拉瓜除外），美国的决策者们就是这样。这样的提醒可以确保不犯前述“选举主义”的错误：看重坚持选举却忽视其他政治现实的倾向。

(9) 政府组织（政体）必须独立自主。它的行动必须不受其他重要的政治机构强制力的支配。达尔及当代其他民主理论家们可能把这种情况视为当然，因为他们谈论的是真正享有主权的民族国家。然而，随着国家集团、联盟、东西两半球影响力的发展，以及一系列“新殖民主义”制度安排，自治已成为十分突出的问题。如果某种体制下获选官员不经过领域外行动者的同意就无法做出有约束力的决定，那么这样的体制是真正民主的吗？如果外部力量自身是民主构建的，同时内部力量可以相对自由地变更，甚至终结整个制度安排（如波多黎各），其意义将极其深远，但假使两个条件中的任何一个也不具备，问题将变得尤其严重。

使民主具有可行性的诸原则

列出构建过程和程序规范有助于我们阐明民主政治是什么，但它们并没有告诉我们更多关于民主政治如何真正动作的情况。对此最简单的回答是“经过人民的一致同意”；最为复杂的回答是“经过在受约束的不确定情况下行动的政治活动家们的意见偶合”（contingent consent）。

在民主政治下，代表们至少必须非正式地同意：那些选举中大获全胜者或对政策施加影响的人不应利用他们暂时的优势阻挠失败者任职或在未来发挥其影响力，以换取对就权力和职位持续不断地展开竞争的机会的保证，而暂时的失败者将尊重获胜者做出有约束力的决议的权利。假如其结果仍须视通过公正的定期选举或者公开的反复谈判表达出来的集体意愿而定的话，公民可望能遵守这样的竞选程序带来的决定。

发现一系列能赢得广泛一致的目标所面临的挑战不比发现一系列体现意见偶合的规则所面临的挑战更大。用达尔的话说，这种“民主的谈判”的准确外形从一个社会到另一个社会会有很大的变化。¹¹ 它取决于社会分裂以及诸如相互信任、公平标准、妥协的愿望等主观因素。在任何民主制度下，谁将当选及随后将奉行什么政策都带有一定程度的不确定性。即便是在那些一党连续执政，或持续推行一种政策的政体，通过独立的集体行动发生变化的可能性依然存在，如意大利、日本以及斯堪的纳维亚的社会民主国家就是如此。这一点如果得不到保证，该体制就不是民主政治，如墨西哥、塞内加尔或印度尼西亚。

但植根于一切民主制度之核心部位的不确定性是受到限制的。不是任何一号角色都以参与竞选，并提出他或她喜好的问题，以前确定的规则必须受到尊重。不是任何一项政策都可以采纳，必须具备某些前提条件才行。民主政治使“规范的”、有限的政治不确定性制度化。这些约束限制，其范围从一个国家到另一个国家有所不同。宪法确保财产、隐私、言论及其他权利是其中的一部分，但最有效的范围由利益集团间的竞争和市民社会内的合作确定。不管如何辩解（而有些政体似乎比另一些政体给它们的公民提供更加引人注目的替代品），一旦意见偶合得到认可，实际的变化将可能停留在可预测、可普遍接受的范围内。

对运行原则的强调同近来有关民主政治的著述中非常坚定但却误导性地强调“市民文化”形成了鲜明的对比。我们这里提出的原则依据的是审慎的规则，而非依据宽容、节制、相互尊重、公开竞赛、妥协让步、信任公共权威等根深蒂固的习惯。要等待这些习惯扎下根来，深入人心，意味着巩固政权的过程将相当缓慢，需要数代人。它也许会宣告那些建立在假想基础上的当代经验都注定要失败。我们认为意见偶合和有限不确定性是从互为敌手、互相猜忌的行动者们的互动下产生的，而把非常仁慈且根深蒂固的市民文化规范视为民主政治的产物而非民主政治的制造者可能要更好。

民主何以形形色色

在我们对民主政治进行广义界定时，有几个概念我们有意没有考虑，虽然事实上在日常习俗和学术著作中，它们频繁地和民主政治联系在一起。不过，在对民主政治进行分类时，它们的作用就显得特别重要。既然没有一套现实制度、实践或价值用以体现民主，因而从威权主义统治下起步的政治体制可能会混杂有不同的民主制度。

（1）共识：全体公民未必能就政治行动的重要目的或者国家的作用达成一致（如果他们能做到，将肯定更易于管理民主制度）。

（2）参与：一切公民未必都能积极平等地参与政治，虽然在法律上他们能够做到。

（3）途径：统治者对摆在他们面前的一切个人好恶未必能做到等量齐观，虽然公民权意味着无论个人或团体，只要他们愿意这么做，就应当有平等的表达他们意愿的机会。

（4）回应能力：统治者未必总能遵循全体公民所喜欢的行为方式。但当他们以“国家的理由”或以“高于一切的国家利益”为理由偏离这样的政策方针时，他们最终必须定期通过公正的步骤来为他们的行为负责。

（5）多数派统治：职位的分配或者规则的制定未必只取决于联合的多数选票，虽然对这一原则的偏离通常必须得到明确的辩护并且先已得到同意。

（6）议会主权：立法机关未必是可以制定规则的惟一机构，在决定什么法律有约束力上甚至未必拥有最终权威。虽然行政、司法或其他公共机构做出最终选择，它们也必须为自己的行为负责。

（7）政党政府：统治者的提名、提拔和培养未必由组织严谨、纲领完整的政党来完成。可是若做不到这些，要组成一个有效的政府仍被证明相当困难。

（8）多元主义：政治过程未必建立在众多交互重叠、自愿组织起来的、自治的私人团体之上。然而，只要存在垄断代表、社团分层、强制入会的地方，那么相关的利益将极有可能与国家的联系更紧密，公私行为领域的分界将必定更加含混。

(9) 联邦主义：地方分权未必包括多重层级和地区自治，它们更不能被纳入宪法文献，虽然跨地区与职能机构间的权力分散是一切民主政治的特征。

(10) 总统制：行政首脑未必只有一个人，他或她未必由全体选民直接选举产生，尽管在所有民主政体下都存在权力某种程度的集中现象，即便是集体行使权力，且只间接对全体选民负责。

(11) 制衡：政府的各个部门未必应该有组织地互相对立，虽然依据国会、行政权集中行为、司法指令甚至独裁命令（如在战时）组成的政府最终还得对全体公民负责。

尽管上述诸条的任何一条都被称为是民主政治的重要组成部分，然而它们不应被视为此种或彼种民主政治的指标，也不应被当成评估特定政权业绩的有用的标准。假若把它们一概视为民主政治之一般定义的组成要素，那么将会误把美国的政体当成民主政治的一般模式。而欧陆的议会制、立宪制、单一制（unitary）、组合制（corporatist）和集中制，对那些正在从独裁向民主政治进行难以把握的过渡的政权而言，它们也许具有某种不可替代的指导意义。¹²

民主不是什么

我们在设法表述现代民主政治的含义时，并没有把它等同于某些特殊的规则和制度，也没有把它限定在某些特定的文化或者特定的发展阶段上。我们同样认为不能简单地把它等同于定期举行选举或者把它跟国家作用的一种特别概念划等号。但是我们并没有就什么不是民主政治以及民主政治不可能产生什么进行更多的论述。

颇具诱惑力的是把过多的期望寄托在这个概念上面，并以为只要实行了民主政治，那么一个社会将解决它的所有政治、社会、经济、管理及文化问题。这当然也是可以理解的。然而很不幸的是“福不全至”（all good things do not necessarily go together）。

首先，民主国家并不必然比其他的政府组织形式在经济上更有效率。民主国家下的增长、储蓄及投资的积聚率也不一定比非民主制度更快。在转型阶段，出现这种情况的可能性将更大。那时，处于威权主义统治下的特权集团和管理

精英们由于资本抽逃、撤回投资、阴谋颠覆等活动对他们所享受到的“权利”真正（或以为）构成了威胁，将会迫使他们做出反应。恰恰此时，期盼在这种类型的民主制度下由于财富分配、需求聚合、教育、生产力和创造力等最终共同带来经济和社会业绩的提高。然而要使这些情况很快就发生改观，期望值显然太高了，它们绝非民主化的必然特性。

其次，民主国家在行政管理方面未必更有效率，它们的决策甚至可能比它们所取代的旧体制更缓慢，如果仅仅是因为必须跟更多的行动者商议的话。开展工作的成本可能更高，如果仅仅是因为要给人数更多的秘书们付“报酬”的话（尽管谁也不会低估专制体制的腐败程度）。民众对新民主政治的成绩也许不会更满意，如果仅仅是因为必要的妥协让步常常不能从根本上取悦任何人，以及失败者有发泄不满的自由的话。

第三，民主国家比它所取代的专制体制不见得更有序、更意见一致、更稳固、更易于治理。这种局面部分地是民主的表达自由的一件副产品，它同时也反映出就新规则和新制度产生持久的意见不一致的可能性。

这些强制或妥协的产物最初其性质通常模糊不清，后果通常难以把握，除非行动者已经学会如何应付它们。而且，它们是在崇高理想激励下过激烈战斗才产生的，新近获得自主的团体和个人将检验某些规则，维护某些制度，并坚持就与自己有关部分的协议重新谈判。因而，对反体制政党的出现既不应惊讶，也不应把它们视为民主巩固的失败。关键在于这样的正常是否，无论有多么不情愿，遵循有限不确定性和意见偶合这样的一般游戏规则。

治理能力不只对民主政权，对一切政权都是一个挑战。若以为从苏丹式专制的巴拉圭到极权主义的阿尔巴尼亚等独裁统治的垮台是由于政治乏力和缺少合法性，那么看起来似乎就只能期待民主国家能有效合法地进行管理。然而经验表明，民主政权同样可能丧失治理能力。公民对民主的表现有清醒的认识。对领导最具诱惑的是玩弄程序并最终损害偶合共识和有限不确定性原则，这才是最大的威胁。一旦政治家们开始进入巩固的民主之下行为更可预测的角色和角色关系，那么此时最为要紧的关头就来临了。许多人将发现他们的期望遇到了挫折；一些人将发现新的竞争规则置他们于不利的位置；还有一少部分人甚至觉得他们的切身利益受到多数民众的威胁。

最后，民主国家将有比它所取代的专制政体更开放的社会和政体，但未必有更开放的经济。今天许多根基稳固的、极其成功的民主国家，历史上曾求助

于保护主义和锁国政策，并十分指望用政府的干预来促进经济的发展。虽然民主政治和资本主义之间一直存在着张力，但长远来看二者之间的一致性不容置疑。不甚明了的是，对诸如个人拥有财产保留利润的权利、市场的清理作用、争执的私下解决、不受政府管制进行生产的自由、或者国有企业私有化等自由经济目标的促进是否必然能促进民主政治的巩固。毕竟民主政权也须征税并管制某些交易，特别是在私人垄断和少数制造商控制市场的地方。公民或他们的代表会认定其集体的权利值得保护以免受私人，尤其是那些特权者的侵犯，而且他们也许会拿出一些财产供公共或合作者所有。简言之，目前新自由主义经济学模式提出的经济自由概念，并不等同于政治自由，甚至可能妨碍政治自由。

民主化并不必然带来经济增长、社会和平、管理效率、政治和谐、自由市场及“意识形态的终结”，它更不可能导致“历史的终结”。无疑这些特性使巩固民主政治的任务更容易些，但它们既非其需具备的前提条件也非其直接的产物。相反，我们应该期待出现这样一种政治制度，它能够保证以和平竞争的方式组织政府、影响公共政策；它能够通过固定的程序调整社会和经济冲突；它与市民社会有充分的联结，从而可以代表各自选区的选民，并为集体行动的事业做出承诺。一些类型的民主政权，尤其在发展中国家，没有能力兑现这一承诺，原因或许在于他们摆脱威权主义统治的转型时的环境状况。¹³ 民主政治的赌注是，这样的政权一旦建立后，将不仅要通过在最初的制约条件下进行自我复制使自己得以延续，而且最终还得扩展到自身的范围之外。¹⁴

与威权主义政权不同，民主政权仍有根据环境的变化不断调整自己的规则和制度的能力，它们或许不能立即产生出上述益处，然而，较之专制政权，民主政治最终达到这些目标的希望要大得多。

编者按：本文出自 Philippe C. Schmitter and Terry Lynn Karl, “What Democracy Is...and Is Not”, in Larry Diamond and Marc Plattner eds., *The Global Resurgence of Democracy* (Second Edition, Baltimore: Johns Hopkins University Press, 1996), pp.49-62. Copyright 1996 by the Johns Hopkins

University Press and the National Endowment for Democracy.

感谢 Johns Hopkins University Press 和 National Endowment for Democracy 提供中文版权。

菲利普·施米特 (Philippe Schmitter) 是斯坦福大学政治学教授兼欧洲研究中心的主任。**特丽·林恩·卡尔** (Terry Lynn Karl) 也是该大学政治学教授兼拉美研究中心的主任。

注释：

1. 有关对南欧及拉美近来政体转变的比较分析，参阅 Guillermo O'Donnell、Philippe Schmitter 和 Laurence Whitehead 合编的，《摆脱威权主义统治的转型：拉丁美洲》(*Transition from Authoritarian Rule: Latin America*, Baltimore: Johns Hopkins University Press, 1986)，4 卷本。另一部更体现结构主义研究方法的文献汇编，参见 Larry Diamond、Juan J. Linz 和 Seymour Martin Lipset 合编，《发展中国家的民主》(*Democracy in Developing Countries*, Boulder, Colorado: Lynne Rienner Publishers, 1988, 1989)，第 2、3、4 卷。

2. 人们已经作出了无数的尝试来整理并量化民主在各种政治体制中的存在状况。最知名的也许要数 Freedom House 的《世界上的自由：政治权利与公民自由》(*Freedom in the World: Political Rights and Civil Liberties*, 1973) 由 Greenwood Press 出版，1988 年后由 University Press of America 出版。也参阅 Charles Humana, 《全球人权指南》(*World Human Rights Guide*, New York: Facts on File, 1986)。

3. 美国社会科学家们使用最普遍的是约瑟夫·熊彼特的定义：民主是“一种形成政治决定的制度安排，在这种安排之下，个人通过竞争性的方式争取人民的选票来获得决策的权力”。见《资本主义、社会主义与民主》(*Capitalism, Socialism and Democracy*, London: George Allen and Unwin, 1943)，第 269 页。我们接受了现代民主政治的古典的程序步骤的某些方面，但差别主要在于，我们强调统治者要对公民负责以及与竞争机制而非选举的关联。

4. 不仅确实有些国家虽没有一部正式的宪法，却能实行稳定的民主政治（如大不列颠和以色列），但更多的国家虽有宪法和法典，却并未对它们的实施提供可靠的保证。在字面上，斯大林为苏联制定的 1936 年宪法几乎是民主权利的一个典范。

5. 有关为搞清楚这种巨大差别的意义所做的最勇敢的努力，参见 Juan Linz, “极权主义政权与权威主义政权”(Totalitarian and Authoritarian Regimes), 见 Fred I. Greenstein 和 Nilson W. Polsby 合编, 《政治科学手册》(Handbook of Political Science, Reading, Mass., Addison Wesley, 1975), 第 175-411 页。

6. “普布里乌斯”(Publius, 亚历山太·汉密尔顿、麦迪逊和杰伊的笔名), 《联邦党人文集》(New York: Anchor Books 1961), 引文出自第 10 篇。

7. 参阅 Terry Karl, “强加的同意? 萨尔瓦多的选举主义与民主化”(Imposing Consent? Electoralism versus Democratization in El Salvador), 见 Paul Drake 和 Eduardo Silva 编, 《拉美的选举与民主化: 1980-1985》(Elections and Democratization in Latin America: 1980-1985, San Diego: Center for Iberian and Latin American Studies, Center for US/Mexican Studies, University of California, San Diego, 1986), 第 9-36 页。

8. 亚里克西斯·德·托克维尔:《论美国的民主》(Democracy in America, 2 vols., New York: Vintage Books, 1945)。

9. 对政府负担过重以及民主政治日益临近的崩溃的这种担忧, 在 Samuel P. Huntington 七十年代的著作中有很充分的体现。尤其参阅 Michel Crozier, Samuel P. Huntington 和 Joji Watanuki 合编, 《民主的危机》(The Crisis of Democracy, New York: New York University Press, 1975)。有关其对民主前景的修正后的观点参见他的“会出现更多的民主国家吗?”(Will More Countries Become Democratic?), 载于《政治学季刊》(Political Science Quarterly), 1984 年夏季号, 第 193-218 页。

10. Robert Dahl, 《多元民主的困境》(Dilemmas of Pluralist Democracy, New Haven: Yale University Press, 1982)。

11. Robert Dahl, 《革命之后：美好社会中的权威》(After Revolution: Authority in a Good Society, New Haven: Yale University Press, 1970)。

12. 参阅 Juan Linz, “总统制的危险”(The Perils of Presidentialism), 载于《民主杂志》(Journal of Democracy), 第 1 卷, 1990 年冬季号, 第 51-69 页; 以及随后在 Donald Horowitz, Simon Martin Lipset 和 Juan Linz 之间的大讨论, 见《民主杂志》(Journal of Democracy), 第 1 卷, 1990 年秋季号, 第 73-91 页。

13. Terry Lynn Karl, “拉美民主化的困境”(Dilemmas of Democratization in Latin America), 载于《比较政治》(Comparative Politics), 1990 年 10 月号, 第 1-23 页。

14. Otto Kirchheimer, “制约条件与革命性突破”(Confining Conditions and Revolutionary Breakthroughs), 《美国政治学评论》(American Political Science Review), 第 59 期, 1965 年, 第 964 页-974 页。

杨光明 译

3 | 为什么要民主？

理查德·威廉姆逊

美国建构于民主观念之上。我们的目的是传播民主思想，这不是因为大国沙文主义，而是因为这样一种信仰，即：“人们必须参与法治之下的政府决策。”

拥护民主并不是要求为美国制度的完全翻版进行鼓噪。相信民主是一种普世性的价值是因为确信人类不应该未经他们同意而被统治。要推进民主就必须承认民主的途径和方式随着国家、文化的不同而不同，不论是议会制或总统制，都与自由的基本原则、个人权利、同意与代表制相一致。

民主是对深深期望得到体面对待的人们的回应。民主是人类出自天然本性的期望，期望人人对他们各自的命运都有发言权。

对个人最好的保护是由人民来选择管理者，并使之对人民负责。

民主选举使得意义重大的参与和代表活动制度化了。通过民主选举，个人表示同意接受政府的管理。

民主政治有一种稳定性和灵活性，以使之持久下去。通过选举和信息反馈，民主政治有能力在保持其合法性的同时，修正它们的缺陷。其他政府形式，由于缺乏一种使它们的领导人合法化的和平方式，缺乏使投票制度能够反映民意变化的约束而内在不稳定。

通常，民主国家不会发动侵略战争。大多数民主国家都在对自己的利益的关心和对他人的尊重方面取得了平衡的一贯性的记录。民主国家的和平一个主要原因是这个国家的人民有批评他们政府的权利，有结社的权利；政府对它的

国民负责。

民主制度也植根于这样的原则，即通过适当的方式作出的决策必定比为所欲为好。因此，在民主政治中，该原则是为民主政治内的每个人服务的。该原则存在于民主政治之中。

因此，虽然民主政府不是以和平方式解决国家间问题的捍卫者，但世界越民主，世界就越可能和平，这仍然是正确的。

民主不是一幅蓝图或对特定结果的一种承诺，强调这一点是重要的。像美国政治学家穆拉维契克（Joshua Muravchik）所定的那样：“它仅仅是关于迥然不同的或相冲突的人类目标如何协调的一个原则。其他意识形态承诺给人幸福；而民主仅承诺人们可以自由地追求幸福。”但是，民主政治创造的一个奇迹是，事实上，自己自由追求获得幸福的人多于由他人赐给幸福的人。

那些对越来越追求自由、人的尊严和全球化的民主抗争提出疑问的愤世嫉俗者错了。有人天真地认为，因为旧的专制政府和威权政府行将垮台，该为民主的胜利而欢呼雀跃，这样的梦想者也错了。实际上，民主的征程仍旧是一个和波动与退却、胜利与失败不停地作斗争的过程。有些国家经历的仅仅是由民主到独裁的倒退。在这些国家中，有一些民主运动又风起云涌。

在二十世纪有三次大的民主浪潮。第一次世界大战后，民主曾大规模地传播。1922年，全世界有32个民主国家。但是，20年后，只有12个保存下来。第二次世界大战后，出现时了第二次民主化的浪潮，该浪潮只在五十年代达到顶峰，到七十年代逐渐偃旗息鼓了。今天，这个世界正在经历第三波扩展民主的浪潮。

尽管道路曲折，成果也参差不齐，但我们相信民主革命势头强大。它强大是因为它把握了世界上最强有力的观念，即每个个人都是有价值的，因为他或她被赋予了不可剥夺的权利，有独特的天赋，对这些天赋之产物享有权利，并有经其同意而受政府管理的权利。格莱斯通（Gladstone）在其捍卫1866年的《改革宪章》时宣称：“你不能对抗未来，时间站在我们这边。”我们相信，民主的全球化扩张就是未来，但是，它是我们必须为之而奋斗的东西。

但是，我们必须知道，尽管选举是民主体制的核心，可单凭它不足以构成民主。民主需要竞争性的选举，在此，国民作出他们的决定。民主要求选举定期举行，而且选举本身不能被怀疑。像巴克（Earnest Barker）在《对政府的反思》中写道：“政治自由的实现依赖于现实制度的细节和要素。”

民主选举需要政治政党。公民必须能够根据共同的利益结成自愿的社团。言论自由和新闻自由必须能够实施并受到尊重。许可广泛的参与、积极竞争和对决定由谁按照什么方针来管理的民主程序的选举法是必不可少的。周期性的、不可置疑的选举是个人保证政府对人民负责，管理者对被管理者负责的方式。

国家民主基金会（The National Endowment for Democracy）和国际共和协会（International Republican Institute）努力寻求“培育民主的基本架构，如新闻自由制度、工会、政治政党、大学，允许一个民族选择他们自己的道路，发展他们自己的文化，通过和平的方式协调他们的分歧。”

它们的任务是为那些努力改善市民社会的团体提供财政和技术支持。它们的任务是加强作为个人和政府之间缓冲器的中介机构的力量。独立的文化机构促成观念、信息和热情的传播。独立的商业和劳工组织促成社会自治的成长。这样的组织和机构强化民主的趋向。而且，在一种趋势是不可避免时，它帮助我们促成自由的运动。

我们所有相信个人权利，相信人权，共同确信“自由不是一些幸运者专有的特权，而是所有人类不可剥夺的、普世性的权利”的人必须支持和帮助民主社会的构建。

编者按：理查德·威廉姆逊（Richard Williamson）是国际共和协会（International Republican Institute, IRI）理事会理事。本文选自威廉姆逊于1994年在博茨瓦纳的加布隆（Gaborone）举行的非洲民主网络会议开幕式上的讲话。

彭灵勇 译

4 | 论委任制民主

基尔摩·奥唐奈

这里我要描述一种“新的模式”，一种仍然还未理论化的现有民主模式。正如我们经常所看到的，这种“新的模式”同已经被大家所认知的民主模式有众多相似之处。虽然有些情形会把前者和各种不同的后者之间的差别弄得模糊不清，但我仍然确信：它们之间的差异是如此之大，以至于它赋予我从事这样一种描述活动的权利。要清楚地描述这些民主类型之间的差异就得借助于经验研究以及我将要采用的精确分析工作。要是我确实发现了一种新的民主模式（它既不是已经被人们所认识的民主模式中的成员，也不是一种因存在时间太短而不值得概念化的形态），那么，这就值得对它的主要特征进行探究。那些致力于民主的转型及其巩固的研究的学者们曾反复说过，如果认为所有这些过程都会导致相同的结果，那么，这种看法是错误的。因此，我们需要一种对民主进行分类的学说。在这方面，已经有人作过一些令人感兴趣的研究，这些研究主要关注民主的类型和政策模式以及通往民主化的不同道路等方面的各种后果。¹ 然而，我下面即将展开的研究则告诉人们：产生不同类型民主的更具有决定性的因素与过去威权政体的特征内容或其转型过程毫不相干。相反，我确信我们应该关注的对象是那些历史悠久的因素以及那些社会经济问题的严重程度，这些社会经济问题即使在那些新近刚建立民主政府的社会里仍旧一脉相承。

让我把我的观点扼要地阐述如下：1. 现存的有关民主的理论和分类的学说

都只是涉及高度发达的资本主义国家的代议制民主，包括所有的变种及亚种。

2. 某些新近确立的民主（如在阿根廷、巴西、秘鲁、厄瓜多尔、玻利维亚、菲律宾、韩国和许多后共产主义国家），只有当它们符合罗伯特·达尔给多元统治所下定义的标准时，² 它们才是民主的。3. 这些民主模式不是、看来也不会成为代议制民主；它们所表现出来的特征促使我把它们称之为委任制民主（delegative democracies，缩写为 DD）。4. 委任制民主是不稳固的（即没有制度化的）民主，但它们能持久存在。在许多情形下，它不会面临来自威权镇压的急迫危险，或出现迈向代议制民主的迹象。5. 存在一种重要的互动效应：这些国家从它们先前的威权统治者那里继承下来的深刻的社会和经济危机从实践上和认识上都增强了行使政治权威的正当性，这种情形将导致委任制的而不是代议制的民主。

以下思考论证了上面提出的观点：³

（1）民主选举产生的政府的建立开启了一条“第二次转型”的道路，这次转型将比当初威权统治那场转型更加漫长和更加复杂。

（2）这第二次转型被认为是从民选政府迈向一个制度化的、稳固的民主政体的过程。

（3）然而，没有任何事情能保证这第二次转型必然会出现。新的民主制也许会退回到威权统治，或者它们处于一种软弱无力、不确定的状态。这种状态可能会持续很长时间而不会走向制度化的民主形式。

（4）决定第二次转型之成功的关键因素是建立一套制度，这套制度在政治权力的移交过程中将发挥重要作用。

（5）为使这么一种成功的结果得以出现，政府的政策和各种不同派别的政治策略都应当体现民主制度的建设这一最高的利益。成功的情形具有这样的特征：存在着一个受到广泛支持的起决定性作用的政治领导人联盟，这个联盟会尽心尽力地创造和巩固民主政治制度。反过来，这些制度使得解决从威权政体那儿遗留下来的各种社会和经济问题变得更为容易。这就是发生在西班牙、葡萄牙（尽管在民主建立过程中没有迅速发生）、乌拉圭和智利的情形。

（6）相反，早先所提及的委任制民主则在制度进步或在解决它们相应的社会和经济危机方面表现出来的政府效率等领域都没有取得什么成就。

在对上述主题展开更为详细的论述之前，我必须说些简短的题外话，以更加准确地解释我所说的制度和制度化的含义，以便把更强烈的关注集中于在委

任制民主下没有发展起来的模式。

论制度

制度是规则化的行为模式，这些行为模式被社会上的专业人士所知晓、实践并正式地接受（如果不是必然地受到正式的赞同的话），这些专业人士希望在正式或非正式地体现在那些行为模式之中的规则和规范的指导下继续相互交往。有时候，但不一定，制度变成正式以及其所担负的角色赋予其作为该组织的“代言人”的人们身上。

这里我所要关注的是一个子集合：民主的各种制度。由于它们的定义模糊不清，因此，我打算通过某种相近似的方法来界定它们的概念。首先，民主的各种制度都属于政治制度。它们同政治的主题有着公认的、直接的关系：一个在被授权领域的决策制定，进入决策角色的管道，对要求享有这种权利之旨趣和一致性的塑造。有关什么是政治制度和什么不是政治制度之间的界限是模糊不清的，它因不同时期和不同国家而变化。

我们需要一个第二种类型的相似性。某些政治制度是从属于一个多元统治的宪政框架内的正式组织：这些组织包括议会、司法机关和政党。其他的，像公正的选举，也需要一个定期履行权力的组织机构，但这并不是必不可少的。同所有这些制度有关的主要问题是它们是如何运作的：在影响力、权力和政策的出台过程中它们果真是决定性的环节吗？如果它不是，那么，所有的政治过程的结果又是什么呢？

在当代社会里，对民主的运作必不可少的其他因素，（它们是一些集体共识和利益的表现形式和代表，）可能或者不可能被制度化，或者说，它们只在某些潜在的相关领域发挥作用。在代议制民主中，这些模式都被高度地制度化了，并且通过多元主义或新组合主义（neocorporatist，亦称新法团主义）的安排而被有组织地制度化。

一个正在发挥作用的制度环境具有下列特征：

（1）制度包括吸收和排斥两个方面。根据资源、主张和程序，它们决定谁可以被接受为它们的决策和执行过程的正当参与者。这些标准必定是具有选

择性的：它们适合（并支持）某些人；它们可能引导别人改变他们自己以便符合这些标准；而由于各种不同的原因，对其他一些人来说，无论如何他们也无法符合这些标准或被制度接纳。一种制度发挥作用的范围在于它吸收和排斥与它相关的一系列潜在的参与者的程度的大小。

（2）制度造就分配结果的可能性。正如亚当·普热沃斯基（Adam Przeworski）已经看到的，制度只“加工”某些确定的行动者和资源，而且是在明确的规则下这样做。⁴ 这将决定可行的结果的范围以及在这范围内的各种可能性。例如，民主的制度排除使用武力或来自武力的威胁来获得其要得到的结果。另一方面，正如菲利普·施米特和沃尔夫冈·斯特里克（Wolfgang Streeck）曾经认为的，那种建立在投票的普遍性基础上的民主制度的集合体并不善于处理极端的偏好。⁵ 倒是立基于利益代表的制度在处理偏好的极端性方面要干得比较出色，虽然这不免要付出牺牲投票及公民资格的普遍性的代价，甚至时常还要以决策的“民主性”为代价。

（3）制度趋向于整合并巩固那些与之互动的对象之行为和组织的数量和层次。由制度所确立的规则会影响与制度打交道的对象所做出的有关聚合程度的战略决策，这种聚合在他们获得自己喜欢的结果方面起非常有效的作用。是制度，更确切地说，是在制度中占据决策位置的那些人，限制了信息加工能力和关注的范围。经常出现的情形是，这些人每次都选择与相对少的对象和问题打交道。⁶ 这种导致问题不断积累的趋势是任何一种制度都出现排斥现象的另一个原因。

（4）制度引发不同的代议制模式。基于同样的理由，制度赞同把潜在的、来自选民的众多声音转变成为由他们的代表来主张表达的较少的声音。一方面，代议制包含着为某些相关的其他人代言的公认权利，另一方面，它也包含着使其他人服从于与代议制有关的决策的能力。在力所能及的范围内和既定的游戏规则受到尊重的条件下，作为相互作用的对象，制度和它们不同的代理人会发展一种互相共存的利益。

（5）制度把它的代理人（代表）和他们的期望固定化。制度的领导人和代表希望能预测到与之发生交往的活动者的可能性相对较小的各种行为，这些领导人和代表希望在以后的交往中能再次遇上这些行为。某些制度的代理人也许不喜欢那些可预期行为的狭隘性，但他们也确信对这些可预测性的偏离可能会产生反作用。因此，人们通常说制度（很可能已经成为了一种正式组织）是

强有力的，这话真是说到点子上了。当制度处于平衡状态时，除了以渐进的方式和在基本共识的基础上进行变革之外，它就不会为了任何人的利益而改变。

（6）制度会延长行为者的时空状态。对代理人和预期的固定化包含着时间上的意义：人们期望制度的行为模式能在未来相同的（或迟钝而难以预测其变化的）一批制度代理人身上得到延续。如果再加上一种高水平的代议制集体和对选民的高水平的控制，那么，这就会成为体现制度化民主特征的“竞争性合作”的基础：一次性抉择的囚徒困境就能被克服，⁷ 讨价还价（包括相互支持）就会易于进行，跨越时间的交易才成为可能，对问题的持续关注使得接受一种相反的难以实施的议事日程成为可能。上述行为模式的确立使所有相关的制度代理人更加愿意承认彼此皆为合法有效的对话者，并提高他们赋予给那些塑造其相互关系的制度的价值。当大多数民主制度不但拥有了合理的范围和力量，而且也拥有了多种多样和固定化的高度紧密的相互关系的时候，那么上述良性循环就实现了。这使得这些制度成为整个政治决策过程之中的重要环节，这样，一种稳固的、制度化的民主就出现了。

用一个方法来总结我已经说过的内容，那就是：在当代复杂社会的功能系统中，民主的政治制度在结构性因素和个人形形色色的团体之间提供一种重要的中介和整合器，其中，社会把它们多种多样的利益和认识组织起来。这种中介的（也就是制度的）层面对社会组织模式会产生重要影响，它把代表资格赋予政治过程中的某些参与者，排斥其他参与者。制度化不可否认地要承担沉重的代价：不但排斥某些人，而且这种现象会重复出现，更为真实的是，还会产生官僚化及无聊的坏现象。然而，取消制度则会把社会和政治生活推向囚徒困境的巨大的灾难性深渊中。

当然，这只是一种理想类型的描述，但是，我发现通过比较的方法去探寻在什么样特征的情势下民主制度就会死亡这个问题是很有益处的。一个非制度化民主的特征是：发挥作用的范围有限且脆弱，政治制度无论以什么形式出现，其透明度都很低。功能健全的制度的位置就会被其他非规范化但具有很强操作性的实际行为，如拉帮结派、世袭制和腐败所取代。

委任制民主的特征素描

委任制民主建立在这样一个前提之上：无论谁赢得了总统选举，他或她因此被授权以他（她）认为合适的方式进行统治，只受现存权力关系的铁的事实和宪法上规定的任期的限制。总统被视为国家的化身和国家利益的主要监护人和裁判者。他的政府出台的政策无须与他竞选时许下的诺言相一致。这是否就意味着总统没有被授权按照他（或她）认为最好的方式去统治呢？由于人们期望这种父亲般的身份是用于保护整个国家的，所以，他的政治基础必定是一个动态的过程，即被期望为是为了有效地克服与党派相关的偏见和冲突的一个过程。典型的情况是，在委任制下获胜的总统候选人常常以超越于政党和团体利益之上的形象出现。因此，怎么会出现与某些人宣称的应该体现整个国家利益的情形相反的情形呢？在这种观念看来，其他制度（例如，法院和立法机关）都是有害的东西，因为这些制度热衷于从民主选举产生的总统中获得国内国际的好处。这些制度的职责似乎在于作为对总统全权行使制度性授权的一种制衡。

委任制民主并非是与民主传统毫不相干的东西。它更具有民主性，但同代议制民主相比，它更少自由。委任制民主是一种强有力的多数统治。它的构成是：通过明确的选举，选民中的绝大多数人在规定的年限内授权某人成为最高国家利益的化身和解释者。通常，如果在第一轮选举中没有产生压倒性的绝对多数的话，那么，委任制民主就会运用诸如第二轮选举这样的机制。⁸ 这一绝对多数被用于支持合法性代表这一神话。而且，委任制民主带有强烈的个体主义色彩，与其说它是洛克式的还不如说它是霍布斯式的民主：在根本无须考虑他们自己的身份、地位和党派属性的前提下，选民们有权利选择他们认为最合适的个人去承担国家命运的责任。委任制民主中的选举是充满情绪、赌博色彩的事件：候选人是在为获得一个实际上不受任何限制（除了受赤裸裸的非制度化权力关系的制约）的统治而竞争。选举过后，选民（授权者）被期望成为一批对总统的所作所为消极但却兴高采烈的大众。

极端的个人主义在建构执行权力方面与极权主义的有机论结合得天衣无缝。国家及其“真正的”政治表达、领袖和他的“运动”都被假定为活生生的有机体的必要条件。⁹ 领袖应当把四分五裂的社会联合为一个和谐的整体以治

愈受创伤的国家。由于政治制度混乱不堪，而且它的呼声只能产生分裂，因此，对领导人的授权就应该包括使用令人不快但却能恢复国家健康的药物的权力（和职责）。为了这一目的，看来显而易见的是，头脑中要真正认识到：总统和他最亲信的顾问们必须与政治同呼吸共命运。而且，国家所面临的某些问题只能通过高度技术性的措施来解决。尤其是经济政策中的某些技术性措施，更应该在政治上受到总统的捍卫以反对社会上形形色色对这些措施的抵制。与此同时，显而易见的是，如果抵制是来自国会、政党、利益集团或街头民众，那么，这种抵制可以被置若罔闻。这种有机论的观点不太适合技术统治的枯燥的论调，而委任制的神话则是完美无缺的：总统把自己同众多政治制度和组织化利益划清界限，并对“他的”政策的成功和失败完全承担个人责任。

这种有机论观念和技术统治观念的奇怪的组合出现在近来的一些官僚威权政体之中。尽管所用的语言（但不是有机论的比喻）是不同，但这些观念也曾出现在共产主义政权之中。然而，在这些政体和委任制民主之间，还是存在着重要的区别。在委任制民主中，政党、国会和新闻界普遍说来能自由地表达它们的批评。有些时候，法院通过援引行政机关常常不予考虑的“合法的、正规的理由”而阻止违宪政策的实施。劳资各方的团体为此怨声载道。那些选举总统的政党（或联盟）对它丧失大众性而大失所望，并在议会中拒绝支持总统已经“兜售”给他们的政策。这会加剧总统在政治上的孤立和增加总统在议会中结成一个稳定的立法联盟的困难，这也会增强总统对国会和其他机构去采取躲避、漠视、败坏等态度。

这里有必要论述清楚究竟是什么使代议制民主不同于委任制民主。代议制必然包括委任制的因素：通过某种程序，一个集体授权某些个人为它说话，并最终为集体执行代表们作出的决定。觉见的是，代议制和委任制并非两个对立的极端。要在按照“代议制授权”组织起来的民主模式和在授权性因素超过代议制因素的民主模式之间作出给人印象深刻的区分并非总是一件容易的事。

代议制承担的责任是：代表们以他们认为被授权为选民说话的方式来为他们自己的行为负责。在制度化的民主制下，责任不仅是纵向的，也就是使被选举的官员对投票箱负责，而且也是横向的，即通过一套能提出质疑的相对自治的权力（即其他制度）网络的检测，最终惩罚那些不正当地推卸责任的在职官员。代议制和责任必定包含着民主共和制的意涵：在公职人员担当的公共利益和私人利益之间存在着明确的差异，并且应严格区分这种差异。就自由结社和

自由影响公共舆论来说，纵向的责任在代议制民主和委任制民主下都存在。但代议制的横向责任特征在委任制民主下则显得很微弱或不存在。而且，在代议制下使责任产生效力的制度则被委任制下的总统们视作对他们的“使命”的不必要的妨碍，他们会挖空心思阻止这类制度的发展。

需要牢记的是，真正重要的不但是官员们（无论是否由选举产生）所持的价值观和信念，而且也包括他们置身于一个制度化的权力关系的网络里这一事实。由于那些关系可能会被用以施加制裁，当他们考虑采取不正确的行为时，理性的行为者就会估算其中的代价。当然，这种多样化的责任体制的运作会处处给人留下许多值得期望的东西。而且，显而易见的是，某些与规则相似的行为规范的力量在代议制民主下对相关代理人行为的塑造比在委任制民主下更为强烈。尤其是当对比不是存在于不同的强有力的制度之间，而是存在于强有力的制度与极端脆弱的制度或不存在制度之间的时候，制度是至关重要的。

由于政策是通过一系列相对自治的权力得到实施的，因此，代议制民主下的决策往往是迟缓的、渐进的，有时甚至会陷于僵局。但是，基于同样的原因，这些政策也往往避免了因草率从事而导致的错误，而且它们享有受到合理地执行的良好机遇；更有甚者，错误的责任往往被广泛地分担了。正如我们已经看到的，委任制民主意味着软弱的制度化，而且充其量，在加强制度化方面也是不积极的。委任制民主使总统享有在实际上不承担横向责任的明显好处。委任制民主具有传统的允许快速决策的明显益处，但要付出下列代价：因草率从事而很可能导致错误决策、执行错误政策带来的危险和把后果的责任集中在总统一人身上。毫不奇怪的是，委任制民主下的总统往往苦于人民对他的支持率的剧烈变动：前一天他们被民众高呼为救世主，第二天他们又被民众诅咒为该死的魔鬼。

无论是否是由于文化、传统或历史上有组织的学习，在离当今的社会和经济危机很久以前，在拉丁美洲（就这件事情来讲，还包括众多后共产主义国家、亚洲和非洲），委任制民主下的全民投票表决现象就被人们观察到了。这种类型的统治已在有关威权体制的研究章节里得到了分析，其中的名称诸如恺撒主义、波拿巴主义、军人独裁制、民粹主义及与此相似的东西。但它仍然值得被视为一种独特的民主类型，它以令人感兴趣的方式融合并区别于那些不同形式的威权形式。尽管委任制民主属于民主的种类，但是，它与正在建构和获得巩固的民主政治制度几乎较少具有相似性。

同过去的对比

先于我们目前所看到的巨大的民主化浪潮早在第二次世界大战结束后就已经发生了，当时它是作为同盟国强加给战败国（如德国、意大利、日本乃至奥地利）的东西。其关键条件明显不同于今天在拉丁美洲和后共产主义国家所面临的条件：1）在对战争造成的毁坏的觉醒过程中，人民的经济期望很可能相当温和。2）主要但不是惟一地（如免除德国的外债）通过马歇尔计划注入了大量资金。3）其结果是，在不断扩张的世界经济的帮助下，昔日的轴心国很快就取得了飞速的经济增长率。虽然这些东西并不是惟一起作用的因素，但是，它们极大地帮助了这些国家民主制的稳固。而且，同样是这些因素对政治稳定和稳固的公共政策联盟起到了很大作用：在德国，花了 20 年政权才从执政党中易手；在意大利和日本，花了近半个世纪政权才从执政党中易手。

相反，在二十世纪七十年代和八十年代所发生的这场转型中，由于这场转型的背景与过去已有极大的不同，在威权政体崩溃后的第一轮选举中的胜利保证会使获胜的政党在第二轮选举中如果不是在实际上消失的话，也会被击败。这种情形在西班牙、葡萄牙、希腊、阿根廷、玻利维亚、巴西、厄瓜多尔、秘鲁、乌拉圭、韩国和菲律宾等国都出现过。但这种模式往往是伴随着新政府重要而不同的社会和经济行为而出现的。这些国家中的大多数都继承了从先前的威权政体时代遗留下来的严峻的社会经济困难，而且受二十世纪七十年代和八十年代早期世界范围内出现的经济困境的严重影响。所有这些国家中，社会经济问题在某种程度上达到了危机的程度，并被认为需要采取起决定性作用的政府行为。但是，无论二十世纪七十年代的南欧经济问题是多么严重，同新近民主化的后共产主义国家和拉丁美洲国家（只有智利是个不公正的例外）所面临的困境相比，那就实在是微不足道了。极高的通货膨胀、经济停滞不前、严重的国家金融危机、巨大的外债和国内公债、不断增加的不平等、急剧恶化的社会保险和福利保障，这些现象就是这种危机的全面写照。

然而，需要再指出的一点是，即使是在拉丁美洲国家也存着重大的不同。在桑吉内蒂（Sanguinetti）总统领导下的第一届民主政府期间，乌拉圭的经济

表现十分出色：年通货膨胀率从三位数下降到两位数，而国民生产总值、投资和记录的真实工资都在逐步增长。政府追求渐进的经济政策，其中大多数政策都与国会和不同利益集团协商。在艾尔文（Aylwin）总统领导下的智利也走了一条相同的道路。相反，阿根廷、巴西和秘鲁选择了猛烈并令人惊讶的经济稳定化的“一揽子计划”：阿根廷的奥斯特拉尔计划（Austral Plan）、巴西的克鲁萨多计划（Cruzado Plan）和秘鲁的英迪计划（Inti Plan）。在二十世纪八十年代，玻利维亚也采取了这种稳定化的一揽子计划。虽然这一计划比先前提到的计划更接近于国际金融组织所开的药方，并因成功地扼制通胀而受到赞赏，但是，在推动国民生产总值和投资的增长方面仍然回天乏术。更有甚者，工人暴力抗拒这种计划被残暴镇压竟也被视为是民主的。这些“一揽子”的计划带来了灾难性后果。它们没有解决任何历史遗留下来的问题；相反，你很难找到一个不更加恶化的问题。这些计划是否有内在的缺陷、是否受害于可改正的缺点或者这些计划是合理的，但被“外来的”政治因素给破坏了等，围绕这些问题产生了争论。不管情形究竟怎么样，显而易见的是，这些失败的经验促使智利的民主领导人作出了避免走这种毁灭性道路的决定。这使得乌拉圭（这是一个从威权政权那里继承了一种每个方面都同阿根廷或巴西的局势和情况一样糟糕的国家）成了一个十分令人感兴趣的案例。特别是在奥斯特拉尔计划和克鲁萨多计划实施的第一个阶段之后随之而来的欣欣向荣时期，为什么乌拉圭政府不采取它自己的稳定经济形势的一揽子计划呢？难道是因为桑吉内蒂总统及其助手要比他们的阿根廷、巴西和秘鲁的同行更明智或消息更加灵通吗？很可能不是。差别在于乌拉圭的情形是重新民主化，那里的民主制一恢复，国会就重新继续有效地运作。面对一个强有力的制度化立法机关和一系列宪法制约及历史遗留下来的惯例，没有任何乌拉圭总统能侥幸颁布一个剧烈的稳定经济的一揽子计划。在乌拉圭，制定这样一个一揽子计划，包括制定众多的政策，总统必须通过国会这一关才行。而且，通过国会这一关意味着不但要与政党和立法者协商，而且也要与不同的利益集团协商。因此，如果反对国会中某些头面人物自己认定的选择，那么，乌拉圭政府的经济政策就会被“谴责”为渐进的并被局限于相当温和的目标之上，这正如我们最近所看到的情形一样。看看乌拉圭，特别是最近的智利，人们就会了解在拥有给决策过程提供机制的制度化权力网络和没有这种网络之间存在的差别。或者换句话说，人们就能了解代议制民主和委任制民主之间的差别。

危机的周期

现在我要关注南美洲委任制民主的案例了：阿根廷、巴西和秘鲁。没有必要具体描述这些国家从它们前威权政体时代继承下来的危机的程度。这种危机产生强烈的紧迫感并为在一个国家产生委任制的习惯提供了肥沃的土壤。在一个依靠软弱和未受培训（如果不是不忠诚）的官僚制运作的、缺乏经验的政府面前，问题和要求会不断累积。总统们通过许诺他们能坚定地、勇敢地超越党派和利益集团来拯救国家而赢得了选举。他们的政府是“救世主政府”（救世主政党）。这会导致一种“不可思议的”决策模式：由大多数人所给予的授权、强烈的政治意愿和技术知识都是为了满足实现救世主的使命的需要，这种“一揽子计划”的应运而生就是必然的结果。

危机越漫长和越深刻，政府解决危机的信心就越弱，每个人按下列方式行动就更加合理：（1）以高度缺乏聚合的方式行动，尤其是在涉及与可能帮助缓解一个既定团体或阶层的危机的国家机构打交道时（这会更加软化和败坏国家机器）；（2）以极具短暂时空效果的方式行动（短期行为）；（3）按照每个人也都会干相同的事的推测去行动。总之，在短期的微弱优势上会出现一般的争论。这种囚徒困境正好与使得产生强有力的民主制度和有效解决紧迫的国内问题的条件截然相反。

一旦最初的希望落空，第一批一揽子计划失败，对政治、政客和政府的冷嘲热讽就会成为弥漫整个社会的情绪。如果处于这种状态下的政府还希望能获得某些人民的支持，那么，他们就必须扼制通货膨胀并执行这样的社会政策：这种政策表明即使他们无法迅速解决眼下面临的重要问题，他们也确实关心着穷人和（政治上更重要的）中产阶级中刚刚贫困化的那部分人的命运。尽管这也许是件小事，但这个要求是个苛刻的差事。这两个目标极其难以协调，至少在短期内是如此，这对一个脆弱政府来说也只有在这个短期内才能做到。

政府希望有人民的持久的支持，政客们希望再次当选。只有当前面描述的那种困境在一任总统的任期之内有望获得解决的情况下，才会出现选举的胜利而不是诅咒。一个人如何才能赢得选举并且一旦被选上后如何在这种情势下进

行统治呢？非常明显而又对建立有助于巩固民主的公共信任最具毁灭性的做法就是在竞选时说一套而在台上执政时做另一套。当然，即使是制度化的民主也无法避免这种诡计，但是当该国制度很少且很脆弱并又遭受着深刻的社会经济危机肆虐时，上述行为的后果就更具灾难性。那些通过许诺实行扩张性的经济政策及其他相关的良好措施而在选举中获胜的阿根廷、玻利维亚、厄瓜多尔和秘鲁等国的总统们，在上台后不久就只有马上制定严厉的、旨在稳定局势的一揽子计划。在一个特定的国家的一个特定的时期，无论这种政策的功效如何，采取这些令人吃惊的政策不会促进公众信任，尤其是如果它们的直接和最可见的后果更加恶化绝大多数人民早已低得可怜的生活水平的话。

更有甚者，在实际运作中把政党和国会排斥在这么重要的决策之外会有严重的有害后果。首先，当行政机关最终不得不需要立法机关的时候，他必定会发现一个对行政机关的政策充满抵触和因为自己未介入这种决策而丝毫没有责任感的国会。其次，国会也会因为它自身对行政机关的敌视和回避态度加上行政机关对它的迟缓和“不负责任”的公开谴责而遭到进一步的削弱。第三，正如众多拉丁美洲和后共产主义国家的民意测验所生动地表明的那样，这些争吵会导致所有政党和政客的声望的急剧下挫。最终，当这一揽子计划失败后，这种得到验证的制度弱点使得采用其他新颖的解决方法变得更为困难：社会经济公约的办法也行不通。

从全能到无能

假如我们考虑到委任制的逻辑也意味着行政机关在加强司法职能上是无所作为的话，那么，有效的和自治的制度的最终垮台则把巨大的责任推卸到总统身上。请记住：在委任制民主下有典型意义的任职者是通过许诺拯救国家而无须任何人付出代价才赢得选举的。然而很快就会出现他的政府的命运面临着让众多人民承担政策的实质性代价的这样的风险。这种情况导致出现绝望状态下的策略变化：从广泛的支持到普遍的诽谤快得令人惊讶不已。这种结果是政府的全能和无能的奇怪的混合物。全能开始于第一批洋洋大观的一揽子计划的制定，接着是出现旨在完成那些一揽子计划的决策上的惊慌失措，然后不可避

免地修正他们本来不想要的众多的后果。这种情况会使委任制民主的反制度倾向更加强烈，并认可行政机关的高度人格化和集权的传统。事情的另一个后果是在使这些决策成为社会生活中的、有效的长期规则方面显得极其软弱。

正如前面已观察到的，制度化的民主在决策上效率较低。但是，一旦作出了决策，它们相对说来更可能得到贯彻落实。相反，在委任制民主下，我们目睹了狂乱地决策的行为，在拉美我们称之为武断命令。这种草率的、单方面的行政命令很可能产生重要的、在政治上被鼓动起来的利益，而这些利益是不可能实现的。在严重的经济危机和民众不断增长的焦虑不安中，到头来往往又是新一轮惊慌失措的决策的出台。由于社会各阶层在抵抗先前那些草率决策上已获得了经验，因此，这些新的草率决策更加不可能得到贯彻落实。而且，由于这种草率决策所采用的方法，它使得绝大多数政治、社会、经济等领域的代理人都能推卸责任。权力被授予给总统干他认为最好的事情。当失败堆积如山的时候，人们发现国家已被一个受到广泛诅咒、其目标就是无所事事只等任期结束的总统弄得千疮百孔了。其结果，在公共政策的这种消极和混乱时期根本无法做任何事情去帮助改善国家的情况。

鉴于这种状况，过去在拉丁美洲，“自然的”结果就是成功的政变。显然，由于它们的制度弱点和决策模式的反复无常，委任制民主比代议制民主更容易半途而废和崩溃。那时，不管怎么样，由于原因多半与我这里无法讨论的国际背景相关联，委任制民主在持久存续方面表现出了相当杰出的能力。除秘鲁这个不适当的例外，凡是由委任制总统引发宪法崩溃的国家，成功的政变仍未发生过。

委任制民主所实施的经济政策不能老是被谴责为被广泛认为是一个失败，尤其是在过度通货膨胀之后或经历长期的极高的通胀率之后。¹⁰ 这就是今天在梅内姆总统领导下的阿根廷的情形，尽管不知道受到改善的经济形势能持续多久。正如科洛尔（巴西）、阿方辛（阿根廷）和伽西亚（秘鲁）在他们的经济一揽子计划成功的高潮期间出现的昙花一现的经济成就一样，这样一些经济成就可能导致总统为委任制民主的存在提供根本的证据。只要他们的政策被选民中举足轻重的团体认为是成功的，那么，委任制总统就会觉得他们的任期必须受宪法的限制是十分令人厌恶的；这些“形式上的限制”如何才能不妨碍总统们继续履行神圣使命呢？为此，他们通过削弱现存的各种横向责任的方法来促进那种将允许他们再次参选连任的宪政改革，或者，如果这一招失败，那就在

议会制政体下继续作为政府首脑的总理职务。说来也奇怪，成功的委任制总统（至少当他们认为他们是成功的时候），也许会成为议会制政体的拥护者。相反，这种策略在非常成功的乌拉圭总统桑吉内蒂和非常成功的智利总统艾尔文的身上是不通的，不管他们是多么希望能继续在权力的位置上呆下去。这里，我们又一次发现了代议制民主与委任制民主之间至关重要的差别。¹¹

正如我们已经看到的，最近在拉丁美洲刚走向民主化的国家中，只有乌拉圭和智利，一旦它们恢复原有的民主之后，它们就马上恢复了早先那种其他拉美国家（还有绝大多数后共产主义国家）所缺乏的政治制度。这就是问题的要害所在：有效的制度及相似的惯例不可能在一天之内建成。正如稳固的民主制所表明的，这些惯例和制度的出现、加强和合法化都需要假以时日，在这个过程中，会出现一个实实在在的、复杂的学习过程。另一方面，为了有效地解决大多数新近民主化的国家所面临的巨大的经济和社会危机，又需要早已到位的制度。而危机本身又严重地阻碍制度化这一艰巨的任务的完成。

这就是一个缺乏民主传统的国家的悲剧所在：像任何过去和现在的新兴民主国家一样，它们必须解决威权统治时代遗留下来的巨大而消极的遗产，与此同时，它们还要应付过去那些老的民主国家在自己民主的开端之初很少碰上的相当严峻的社会和经济问题。

虽然这篇论文花了很大篇幅来探讨类型学的实践，但我相信确认某种新的类型具有一定的价值，尤其当某种民主不像其他民主那样行事时，那就更具有一定的重要意义。此外，我还进一步阐述了委任制民主和社会经济危机之间的关系以及相关的理论问题，¹²并且我打算今后提出更加令人信服的观点。这里我只能补充说，一个乐观主义者在观察我已经描述过的周期时会发现它们已具备了一定程度的可预测性，这会为建设一个长期的蓝图提供某种程度的基础。这种观点，无论如何，会产生这么一个问题，即人民中的大多数愿意玩这种游戏的时间有多久。另一个乐观主义的方案则需具备一种果断的政治领导能力才行，能认识到那些具有自我毁灭性质的周期并同意变更他们为之竞争和统治的任期。这在我看来实际上是解决问题的惟一出路，不过，要出现这样一种迂回曲折但最终令人高兴的结果真是困难重重。

编者按：本文出自 Guillermo O'Donnell, “Delegative Democracy”, in Larry Diamond and Marc Plattner eds., *The Global Resurgence of Democracy* (Second Edition, Baltimore: Johns Hopkins University Press, 1996), pp.94-108. Copyright 1996 by the Johns Hopkins University Press and the National Endowment for Democracy. 感谢 Johns Hopkins University Press 和 National Endowment for Democracy 提供中文版权。

基尔摩·奥唐奈 (Guillermo O'Donnell), 阿根廷政治学家, 海伦·克雷格国际研究讲座教授, 圣玛丽亚大学克雷格国际研究所学术部主任。

注释：

1. Terry Lynn Karl 和 Philippe C. Schmitter, “拉丁美洲、南欧和东欧的转型模式和民主类型” (Modes of Transition and Types of Democracy in Latin America, Southern and Eastern Europe), 载于《国际社会学杂志》(*International Social Science Journal*), 第 128 期, 1991 年 5 月, 第 269-284 页。

2. 参见 Robert A. Dahl, 《多元政治：参与和反对》(Polyarchy: Participation and Opposition, New Haven: Yale University Press, 1971); 同上, 参见《民主及其危机》(Democracy and Its Critics, New Haven: Yale University Press, 1989)。在最近一份题为“论国家、民主化和某些概念问题 (从拉丁美洲的观点看后共产主义国家)” (On the State, Democratization, and Some Conceptual Problems < a Latin American Vies with Glances at Some Post- Communist>) 的研究报告中, 我给不同特征的多元统治归纳出了更多的差别。载于《世界发展》(World Development), 第 21 期, 1993 年, 第 1355-1369 页 (也作为克雷格研究所的工作报告出版, 第 192 期, 1993 年 4 月)。

3. 要了解更详细的讨论, 参见我的论文“转型, 边疆性和吊诡” (Transitions, Continuities and Paradoxes), 该论文收录在由 Scott Mainwaring, Guillermo O'Donnell, 和 J. Samuel Valenzuela 等编辑的《民主巩固过程中的问题：比较

视野里的南美新民主》(Issues in Democratic Consolidation: The New South American Democracies, Notre Dame, Indi., Notre Dame University Press, 1992)一书中,第17-56页。

4. Adam Przeworski: “作为冲突之偶然结果的民主”(Democracy as a Contingent Outcome of Conflicts),该文收录在Jon Elster和Rune Slagstad编著的《宪政和民主》(Constitutionalism and Democracy, Cambridge University Press, 1988)一书中,第59-80页。

5. Wolfgang Streeck和Philippe C. Schmitter著,“社群、市场、国家:它们会联结成一体吗?利益主导对社会秩序的前瞻性贡献”(Community, Market, State and Association? The Prospective Contribution of Interest Governance to Social Order),该文收录在这两位作者合编的《私人利益的政府:超越市场和国家》(Private Interest Government: Beyond Market and State, London: Sage Publications, 1985)一书中,第1-29页。

6. 参见James March和Johan Olsen合著,《重新发现制度:政治学的组织基础》(Rediscovering Institutions: The Organizational Basis of Politics, New York: The Free Press, 1989)。

7. 只有在所有介入其中的人都相互合作时,他们才会改善自己处境的时候,囚徒困境才存在。当然它也证明了若不考虑他人的决定也不合作的话,对每个人都是合理的。从这个意义上讲,制度可被视为有助于导致合作和合理选择的社会发明。

8. Arturo Valenzuela, “拉丁美洲:危机中的总统制”(Latin America: Presidentialism in Crisis),载于《民主杂志》(Journal of Democracy),第4卷,1993年10月,第17页。其中提到“在八十年代和九十年代早期起草宪法(危地马拉、萨尔瓦多、哥伦比亚、厄瓜多尔、秘鲁、智利和巴西)的所有国家(除巴拉圭以外)都引进了法国的总统选举中的二轮投票制”。在这些国家中,危地马拉和萨尔瓦多不能视为多元统治,智利宪法是皮诺切特政权的产物,而厄

瓜多尔、秘鲁和巴西属于纯粹的委任制民主。

9. Giorgio Alberti 坚持认为在众多拉美国家作为明显政治特征的“运动”的重要性。参见他的“拉美国家中缺席的民主、经济危机和社会反常现象”(Democracy by Default, Economic Crisis, and Social Anomie in Latin America)一文(该论文递交给 1991 年在布宜诺斯艾利斯举行的第 25 届世界政治科学大会)。

10. 在我的论文“论国家、民主化和某些概念问题”(On the State, Democratization, and Some Conceptual Problems)中,我探讨了这些主题,参见注释 2。

11. 我并未忽略眼下正在进行的有关总统制和议会制不同政体的重要讨论,其中最新和有趣的观点是来自 Scott Mainwaring 和 Matthew Shugart 的论文,“胡安·林兹,总统制和民主:一个批评性的评估”(Juan Linz, Presidentialism and Democracy: A Critical Appraisal, Kellogg Institute Working Paper),克雷格研究所工作报告,第 200 期(1993 年 7 月)。Alfred Stepan 和 Cindy Skach,“宪法框架和民主的巩固:议会制与总统制的对比”(Constitutional Frameworks and Democratic Consolidation: Parliamentarism versus Presidentialism),载《世界政治学》(World Politics),第 46 期,1993 年 10 月,第 1-22 页;并参见 Arturo Valenzuela 的文章:“拉丁美洲:危机中的总统制”(Latin America: Presidentialism in Crisis),见注解⑧。在本篇论文中我讨论了那些不受制度因素影响的模式,虽然它们可能在结果上会相互融合。很明显,总统制与委任制民主的密切关系要远远大于与议会制的关系。然而,如果委任制倾向在一个特定国家很强大,那么,议会制的运作就很容易倾覆或容易陷于比我们这里讨论过的绝境还要更为恶化的绝境。

12. 我要再次提及我的论文“论国家、民主化和某些概念问题”(On the State, Democratization, and Some Conceptual Problems),注释 2 已引用过。

李柏光 译

5 | 自由主义与民主：二者缺一不可

马克·普拉特纳

20 多年前，民主国家似乎局限在北美和西欧，例外的情形不多。这些国家已经加速推进了工业经济，中产阶级已经形成一定规模，普通人的识字率有了很大的提高，因此，很多政治学家把这些要素当成是民主制度成功的前提条件。它们不仅是自由和竞争性选举的家园，也是法治和保卫个人自由的老家。简言之，这些国家就是“自由民主国家”。

比较而言，世界的其他地方，多数国家既没有自由、也没有民主。它们被各种各样的威权所统治：军人专制、一党专政、革命专政、马克思—列宁主义专政，这些专制政体摒弃自由的多党选举（即使原则上不总是如此，实践中的确是这样的）。然而到二十世纪九十年代初，形势出现了戏剧性的变化，世界上数目惊人的专制政权倒台了。它们通常被至少渴望民主的政权所替代，出现了塞缪尔·亨廷顿称之为民主化“第三波”的景象。今天世界上各大洲 100 多个国家有理由宣称它们已经自由选举了自己的政府。

除非洲外，仅少数雄心勃勃的新民主国家遭遇民主公然向专制的逆转。但是，许多国家，甚至是那些确定无疑地举行了自由而公正的选举的国家，没能提供那些久已建成的民主国家共有的对个人自由的保护，并坚持法治。正如拉里·戴蒙德所言，很多政权是“选举的民主”，而不是“自由的民主”。亨廷顿引证了戴蒙德的区分，声称在非西方社会引入选举通常会导致反自由力量的胜利。法里德·扎卡利亚（Fareed Zakaria）争论道，在全世界推进民主应对“不

自由的民主国家的出现”负责——即自由选举的政府不能保证基本的自由。扎卡利亚认为“宪政自由主义从理论上与民主不同，从历史上与民主有别……目前，自由、民主这两条线，在西方政治结构中是相互交织的，在世界其他地方则分道扬镳了。民主繁荣了，宪政自由主义并未昌盛。”扎卡利亚归纳出这种区别后，建议西方决策者不仅要加大力度培育宪法规定的自由主义，而且要减少对选举的支持，并暗示“自由的专制”比没有自由的民主更可取。

拆解民主

所有这些作者作出的根本区分都是重要而且站得住脚的。自由民主，即现在大多数人谈到民主时所指的东西，实际上是两种不同成分的结合，一个是严格意义上的民主，一个是自由。恰如其语源上的由来所示，“民主”一词最基本的意思是人民的统治。作为多数人的统治，民主制区别于君主制（一个统治）、贵族制（贤人统治）和寡头制（少数人统治）。当今世界，仅是国家规模已使古代一些共和国曾实践过的直接民主行不通了，选举立法机构中的代表及其他公职官员是民众行使统治权的主要机制。现在，人们进一步认为，民主实际上必然包含全体成年人的投票权和竞选公职的资格。那么，选举被认为体现了现代自由民主大众化和多数主义的方面。

自由民主一词中的“自由”不是指谁来统治，而是指如何实施统治。它尤其意味着政府的权力和行使权力的方式受到了限制，特别是受到根本法或宪法的约束，但归根到底是受到个人权利的限制。自然的、不可侵害的权利，今天通称为“人权”的思想起源于自由主义。个人权利的第一要义是指在人们追求幸福的过程中保护私人领域、目标多元化和多重性。人权是自由政治秩序的关键要素。

民主政治和自由主义并非不可分割地联系在一起，这一事实已被历史上曾存在过的没有自由的民主国家和无民主的自由国家所证实。尽管古代的公民比我们现在更无可比拟地参与自我管理，但其民主制度没有能提供言论自由、信仰自由、私有财产保护和拥护宪法的政府。另一方面，作为自由主义的诞生地，近代英国进入十九世纪时享有的选举权相当有限。扎卡利亚指出，宪政自由主

义的基本制度确立后，英国逐渐扩大投票权，它提供了民主化的经典例证。在我们这个时代，扎卡利亚举出了英国殖民统治下的香港作为没有民主政体而自由繁荣的例证。

人生而平等

尽管“拆解”现代自由民主的构成要素是理解其特点的关键一步，但过度夸大自由主义和民主制度之间的分裂很容易产生新的误解。虽然许多新的选举民主没有自由，但总的看来，实行自由选举的国家远比那些未实行选举的国家更为自由，而保护公民自由的国家远比那些不提供保护的国家更可能实行自由选举。这不是偶然的。它是选举民主和自由秩序之间有力的固有联系导致的结果。

这样的一些联系异常明显。就民主方面而言，如果选举真正自由而且公正，它似乎要求保障某些公民自由，如言论自由、结社自由、集会自由。因此，即使政治学家们提出的狭义民主也通常包括一个条件，即自由至少必须保持在一个必要的限度，以使公开的选举竞争得以进行。反之，如果我们首先探讨自由传统下的人权，一般认为现在的人权通常包括某种参与选举的权利。因而《联合国人权宣言》第 21 款认为：人人都有直接或通过自由选举的代表参与政府权利……人民的意志应该是政府权威的基础；此种意志应在定期真正的选举中得到表达，选举应是普遍的，人人有选举权，并通过无记名投票或类似的自由投票程序来进行。有人可能认为这是自由主义和选举民主政体之间正式的、甚或仅是定义上的联系，但这说明了二者之间意义更为深远的相同之处。

这是因为来源于自由主义的政治学说中也包含了深层的平等主义和多数主义的特点。这种学术观点主张，所有合法的政治权威来源于个人的同意，这些个人不仅天生是自由的，而且是平等的。约翰·洛克在他的《政府论》（下篇）开篇中认为：自然状态下，人处于“完备无缺的自由状态”，“这也是一种平等状态，在这种状态中，一切权力和管辖权都是相互的，没有一个人享有多于别人的权利：极为明显，同种和同等的人们既毫无差别地生来就享有自然的、一切同样的有利条件，能够运用相同的有利条件，能够运用相同的身心能力，就应该人人平等，不存在从属或受制关系。”其基本要点是，没有人享有统治

他人的自然权利，从而明确地引伸出人对人的统治只在相互协议或“契约”的基础上才是合理的。

有一点现在很清楚，即洛克及其后继者均未因此而作出结论：民主制是政府的惟一合法形式。所有人的同意对于组成一个政治团体的自然契约至关重要，因为当他们坚持这一点时，他们同样辩称，政治团体有权决定将立法权置于何种体制下，不管是民主制还是寡头制，君主制或混合制，正如英国将立法权授予国王、上院和下院。自由主义本来就没有坚持民主制作为政府形式，但它毫不含糊地坚持人民握有最终的主权。因而洛克论证，如果立法机构被废除或不能履行其责任，建立新的立法机构的权力掌握在人民的多数手中。

为了理解自由平等主义的显著特点，有必要评估现代自由民主同现代之前古代城邦（真正的非自由）的民主之间有多大的差别。支持现代自由民主的人认为，现代自由民主与古代民主的关键性分野是，现代民主更依赖其关键机制：立法机构中选出的代表。《联邦党人文集》的作者们经常对比两种不同的“大众政府”。他们偏爱“共和制”（代议制在其中占一席之地的政府），他们认为“共和制”不必屈就“纯民主制”（少数公民集结一起直接管理政府，《联邦党人文集》第10篇）的缺陷。他们认为，在纯民主或直接民主政体中，“没有什么来抵制牺牲弱小党派或牺牲异己分子的诱因。”因此人们发现纯民主或直接民主“与个人安全或财产权势不两立”。后来在《联邦党人文集》第63篇中，麦迪逊承认古代的人并非不了解代议制原则，他说：“古代政治制度与美国政府的真正区别在于美国政府中完全排除作为集体身份存在的人民，而并不在于古代政治制度中完全排除人民的某些代表。”简言之，现代自由民主制从最初就倾向于缩小人民的直接政治作用。在这种意义上，扎卡利亚强调自由主义反对多数原则是有确凿的事实依据的。

当然，片面地讲，现代国家规模更大，全部人民在一起集会是不现实的，这说明代议制政府取代直接民主有其合理性。但正是这种事实使得孟德斯鸠和卢梭这样的思想家得出结论，民主或共和政府只在小国才有可能实行。卢梭断言，“人民选出代表的那一刻起，他们就不再是自由的了。”然而，论证代议制政府合理还有另一种论据。用麦迪逊的话说，“公民选出代表他们的团体，这个团体的智慧可以最大程度地认清国家的真正利益，团体对国家的热爱和对正义的拥护使之因暂时和狭隘的考虑而牺牲国家利益的可能最小，代议制政府以这个团体为中介，能够完善并扩充公众意见。”换言之，选出的代表可望比一

般公民更为高明。相比而言，古代民主制中多数公职官员是通过抽签选出的。亚里士多德的《政治学》认为抽签是民主方式选拔官员的特色，选举是寡头制选拔官员的方式。孟德斯鸠重申了这种判断，并补充说“通过抽签的选举权是不伤害任何人的选举方式，却激励每个公民抱有服务国家的美好愿望。”反之，实行选举的地方，选出的代表往往是比一般公民更富有、受过良好的教育、更为聪明的人。有鉴于此，代议制或选举民主政体不仅很大程度上取消了人们直接参与自我管理的权利，似乎同时形成了对政治平等的贵族式的偏离。

民治与民享

现代自由、代议制民主政体比古代民主政体更为平等，这是代议制的另一层含义。在古代民主中，有权参与公共事务的公民总是不同程度地代表所有人口中相对较小的比例。不仅大量的奴隶和外国居民被排除在外，而且妇女在政治事务中起不到任何作用。前自由民主，亦即古代城邦的直接民主，并非基于任何人从根本上自然平等的理念。当然，长期以来现代代议制政府将穷人和妇女排除于政治参与之外，而在美国，代议制甚至与奴隶制并存，这是一种真实的情况。但这种排斥总是与自由主义潜含的原则（人人生而自由平等）相冲突，这一点也不假。这一原则的历史发展必然将自由主义转变成自由民主制。

断言在一个传统的等级社会中，多数人民对于排斥他们参与的政治安排表示了某种策略上的同意，这是一种情况。十七世纪英国民众的情感，如果有测度办法，一定会赞同君主制。但是，当人人生而平等的原则日渐流行，普通人的教育、经济状况持续提高，只能期待他们中的一些人开始要求投票的权利。而一旦他们开始这样做，怎么可能再断言他们认可一种他们没有发言权的政治秩序呢？没有大众政府的人民主权，理论上也许是协调的，甚至实践中也能维持相当一段时间。然而长远来看，人民主权终会导向大众政府。

因而在十九世纪和二十世纪的整个西方世界，自由主义的立宪政权变得愈来愈民主，这毫不奇怪。君主或未经选举的机构享有的立法权份额衰减，直至最终消失。同时，选举权逐渐扩大。财产资格和基于人种、性别的排斥消除了，以至于 1948 年国际社会认可了“普遍而平等的选举权”是人权的组成部分。

扩大选举权的道义依据在约翰·S·密尔的《代议制政府》中得以明确阐释，该书出版于1861年。密尔争辩到：“阻止任何人在处理他与别人同等利益相关的事件中享有发言权，如果不是防止更大的罪恶，那就是对个人的不公正，……因此，强制排除任何人或阶级的选举权安排，不对所有适龄的、渴望获得选举权的人开放的选举安排，永远都不会让人满意。”基于这些原因，密尔还力主将选举权扩大到妇女。然而，这并不影响他反对将投票权给予未受过教育和享受教区救济的人。他还提议，应给受教育的人和专业人员分配加权投票权。今天，这种背离选举权分配普遍性和平等性的主张似乎是令人吃惊的“精英思想”。没有任何为“防止更大罪恶”的主张被认为充分有力，以致可以推翻每个人均有同等投票权的正义原则。

让民主政治运转起来

密尔的《代议制政府》还有另一个让现代人的感情觉得讨厌的地方，那就是他为殖民主义的辩护。对密尔而言，代议制政府“是完备政府的理想类型”，但代议制并不适于所有的社会状况。它特别不适于“野蛮的”或“落后的”民族，这些民族可能需要某种形式的君主制，或（最好）是外部统治，使之走向文明状态，文明状态下他们可能适用代议制政府。密尔偏爱殖民主义的观点部分基于一种可疑的历史进步理论（或是我们今天所说的“现代化”理论）。然而，密尔主张代议制政府并非适合所有情况下的社会的另一个理论基础不容轻易忽视。正如他所言，“代议制，像任何其他政府形式一样，一定不适合那些不能长久坚持这一制度的社会。”如果人们不珍视代议制政府，不愿意捍卫它，不能按它要求的去做，那么他们就不能维持它，因而期望代议制政府更好地为他们服务将是奢望。

使民主能够维持下去，训练和鼓励人们做需要他们做的事以使民主政体运转起来，这些考虑当然没有过时。这就是目前西方政府、国际和地区组织及非政府组织向那些新民主国家提供的“民主援助”计划的核心部分。这也是今天那些研究新民主政体的巩固问题（即如何使民主制度牢固到极不可能崩溃等问题）的政治家们关注的核心所在。这道出了今天对公民权利和义务、市民社

会的发展广泛关注的原因，这种关注不仅包括新民主国家，也包括久已建成民主的国家。这些考虑说明一个不能低估的事实：使自我管理运转起来是不容易的。任何民族都可以得到民主政府，但不是所有的都能维持民主政府。那么，一旦一个民族不能、至少目前不能使民主政治运转起来，这个民族应当做些什么呢？对于这个问题，密尔的答案是殖民统治。我们应怎样做呢？这是扎卡利亚文章中含蓄提出的问题。

这个不容易回答的问题说明，现代民主传统中公正合法政府的自由学说与大众政府的实际要求之间存在着严重紧张状态。（在《社会契约论》中，卢梭称“一切合法政府都是共和制的。”但后来在同一著作中他又说，“自由不是所有气候下的果实，因而自由不是所有人都能享有的”。）如今，人人生而自由平等，任何人未经他人同意无权进行统治的原则风靡世界。正如我上面所说，这必然被理解为大众没有明确地通过选举形式表示同意，他们就不受他人统治。然而过去的和许多国家的经验表明，这一原则不能在任何地方立即有效地付诸实施。二十世纪六十年代诸多殖民国家遗留的民主制的失败再度证明了一个事实，即在某些情况下民主制不可能持久。但是，如果理论上到处都需要民主政府，在那些民主制实际上不能运转的地方，一个优秀的自由民主人士应走什么道路呢？这个难题大致解释了对普及自由民主制的前景欢欣和失望情绪交替上升的原因。

扎卡利亚怎样建议解决这个困境呢？他认为，首先，宪政、法治、保护个人自由，比代议制政府更重要。据此他建议西方政策应支持在许多发展中国家建立“自由的专制”，而不是鼓励引进选举。如上述评论，扎卡利亚提出的自由专制的重要例证是十九世纪的欧洲，在那里君主制政府引进宪法规定的自由主义先于民主化。先自由宪政，接着渐进民主化的顺序便于使人们适应自我管理的要求，这一点常常引起人们的注意。但是今天这是否是一种可以使用的策略呢？

在十九世纪和二十世纪，民主化是在这样的背景下进行的：社会等级制的很多传统原则仍在相当程度上禁锢着民众的想象力。政治合法性的卓越原则（即平等思想）没有被完全接纳。在欧洲许多地方，君主制和贵族制仍很受欢迎，所以即便有限投票权选出的议会起到的有限立法作用看起来正朝向大众政府迈进。如今情形已大不相同了。仅在少数国家内（主要是伊斯兰君主国），类似传统统治的东西仍占支配地位。这些国家或许能赶上十九世纪的欧洲模

式。一般而言，其他地方仍存在的（有的是已被雄心勃勃的民主制取代）的政权，与其说是传统政权不如说是意识形态政权，它们拥护自己的某种平等主义理论。在后共产主义或此前的一党共产主义政权中，应接受什么样的原则作为限制选举权的基础呢？除了选举，什么样的合法机制可用作决定由谁来行使统治权呢？

扎卡利亚明确举出的现代世界中惟一个自由的例子是英国统治下的香港。然而，他显然不想建议复兴殖民主义。九十年代初出现了对“失败国家”（即那些冷战期间超级大国的仆从国）问题的激烈讨论，这些国家面临一旦庇护国撤销支持就要崩溃的威胁。在有关世界新秩序的讨论中，有些人似乎倾向于让“国际社会”干预这些国家，实质上是复活类似联合国保护下的殖民统治。不管这种思想有多少优点和可行性，联合国尝试与人道主义干预相反的政治干预索马里的惨败，以及此种耗资巨大的国际重建行动的可能对象国的增多，很快表明行使这种政策的政治意愿仍不具备。

扎卡利亚想到的实用模式似乎是经济取得成功（至少目前如此）的东亚专制国家。断言这些专制国家有真正的宪政或自由显然值得怀疑，扎卡利亚认识到了这个事实，他把印尼、新加坡、马来西亚归结为没有“自由”，仅是“自由化”的专制。宣称这些国家比那些扎卡利亚称之为“不自由”的拉美民主国家在保护个人权利方面更可靠、拥有更独立的司法制度，似乎真的令人难以置信。甚至自称实践民主的新加坡人也承认，他们的政权，引用新加坡驻联合国大使毕拉哈里·考斯甘（Bilahari Kauskan）的话说，从来没有假装或力图成为自由的政权。因而，不论扎卡利亚谈论宪政还是个人权利，他似乎回复到采取人们更为熟悉的立场，即专制的资本主义发展是最终通向自由民主的最可靠的道路。

这些东亚专制国家的经济成就当然令人印象深刻，但以日本为首的东亚民主国家的经济成就同样如此。如果有的话，专制统治在多大程度上应为亚洲经济发展负责，这里不是探讨这个复杂而颇有争议的问题的地方。然而，很显然，世界其他地方的专制在促进经济发展方面的总体记录，先不说宪政自由主义的发展，都是可怜的。如密尔所述，使一个民族远未为代议制政府做好准备的同样缺陷，很可能在其未经选举的统治者身上找到。智慧而仁慈的暴君是例外，不是规律。

探察秘密投票箱

世界各国用自由选举的政权代替了专制政权，为使民主政体运转起来，这些国家将面临极大的困难，这是意料中的事情。自我管理的确不容易，举行选举仅是漫长而艰难进程中的第一步，最好情况下，这个进程的顶点是一个巩固的自由民主国家。选民会作出好的或坏的，通常是中庸的选择。政客们会利用竞选煽动选民最坏的本能，包括民族或宗教的不宽容（尽管候选人藉此获得选举成功的数量比我们预料的少得多）。但在哪种情况下，有多少选举可以用来证明选举带来的问题比不实行选举的政府出现的问题更多呢？例如，非洲选民可能常常按照种族或部族的分界来投票，但有多少独裁的非洲国家促进了真正的种族融合，而不是仅仅由一个团体来支配另一个呢？毫无疑问，多数新民主国家面临严峻挑战，但几乎没有一个可以通过放弃选举加以克服的。

同样的情况是，除了以和平方式推翻一个坏的、不受欢迎的政府（这不是一项小成就）外，选举本身不能解决所有的政治问题。因为这样那样的原因，慎重起见，不要过急地在那些相当稳定、还不错的、温和的不民主政权中推行选举，特别是在拥有强大的反对力量，这些力量对自由民主还不友善的国家。当然，这是很多本质上倾向谨慎外交的西方政府几乎不必再吸取的教训。事实上，一些国家频频抱怨西方政府坚持这样的政策，谴责他们对不民主的国家特别是阿拉伯国家过于友好。

有一些引起争议的情况是，选举使问题更严重，像 1992 年安哥拉的萨文比（Jonas Savimbi）拒绝接受联合国监督下的选举失败，并导致这个国家内战暴力扩大。然而，尽管有严重的挫折，最近在柬埔寨，尝试利用国际监督的选举作为在那些陷入内乱的国家解决冲突的形式，其总体记录十分值得肯定。这个相对较新的创举，结合维和和建立民主的目标，1990 年首度在尼加拉瓜尝试，但主要为前一个目标所驱动。由于选举通常在极端困难的情况下进行，因而，如果建立民主制是惟一目标，有时并不采取选举方式。不管怎么样，这种选举不仅使一些血腥内战停了下来，而且在像莫桑比克和萨尔瓦多这样的国家同样取得了积极的政治成效。即使今天这些国家仅仅是没有自由的民主政治，比起受内战折磨的时候，它们的情况明显好得多。阿富汗没有经历选举进程，而是持续的内战、极端主义统治和不宽容的伊斯兰政府，这个国家没有显出很诱人

的解决问题的其他方式。

在许多民主转变的典型例子中，专制政府或者被推翻，或者就新政权的产生与国内反对派谈判达成妥协，限时进行“开国选举”是一个新出现的民主国家成功的关键。这种情况下，还有余地就什么时候举行选举进行理性的争论。例如，在蒙博托之后的刚果政治废墟上，甚至那些承诺努力推动其国家向民主化方向前进的人对于尽早实行选举的可能性和欲求也有分歧。

同时，很难预见不实行选举可以使卡比拉政府向“宪政自由主义”迈进，或者不负责任的统治比“不自由的民主”好到哪里。

如果起初不能成功

当然，在如此不利的形势下，选举的民主制可能不会持久。民主化的历史充满了失败的尝试。这就是为什么亨廷顿所发现的模式也带有“回潮”的特点。民主国家的崩溃在数量上远远超过成功实行民主转型的国家。但不管怎样，总的趋势是越来越多的国家成为或正保持着民主。而且，历史记载表明，那些有早期民主尝试失败经验的国家在后来的民主尝试中更可能成功。因而，即使民主崩溃了，它能留下将来成功的希望。

既然越来越多的缺少实行民主制的社会和经济的标准前提的国家已经获得了选举其领导人的权力，这些新政权通常在责任性、法治、保护个人自由方面存在严重不足也就不奇怪了。这正是西方国家尽其所能帮助这些国家改善他们的选举民主，使之向自由民主转变的原因。恰恰是这些扎卡利亚忽视的没有自由的民主国家，最有可能接受他的改善宪政自由主义的建议。因为在今天的世界上，通向宪政自由主义的道路不是经过不负责任的专制，而是经过自由选举的政府。

编者按：本文选自 Marc F. Plattbner, “ Liberalism and Democracy: Can’t Have One without the Other”, *Foreign Affairs*, Volume 77, No. 2, March /April 1998. Copyright 1998 by *Foreign Affairs*.

马克·F·普拉特纳，见“民主的关头”作者介绍。

樊吉社 译

6 | 捍卫新自由主义：回应新左派的民主观

杰里米·希尔默

我主要想评论一下亚当·普热沃斯基（Adam Przeworski，新左派学者，芝加哥大学政治学教授—编者注）的文章。普热沃斯基内容广泛的文章讨论了不同经济方式与民主秩序之间的关系。一些人对于中、东欧迅速而便捷地向一个象样的、人道的、比较富裕的社会秩序过渡明显持乐观态度，也有一些人认为，发展显然会导致市场和民主制度的良性结合。而普热沃斯基的文章提供了很多让这些人踌躇不前的东西；普热沃斯基的意见同样让那些认为市场和民主制度结合在一起必定能够运作的人犹豫不决。重要的是，他让我们意识到自己的无知。

不过，我确实有一些保留意见。虽然文章相当冗长并且涉及许多问题，但令人遗憾的是，其总的论点是消极的。普热沃斯基一定厌倦了意识形态支配下的自负，这可以理解，但是，眼下讨论的问题如此重要和急迫，他仅止于纯粹的批判是很可惜的。

更严重的是，他对“新自由主义意识形态”的批评是否充分，我也持有保留意见。普热沃斯基告诉我们，他的观察“不应被解释为捍卫国家干预的传统模式，无论这种模式是资本主义制度的还是社会主义制度的；不应被解释为反对依赖市场；或是攻击倾向市场的改革。”但是，鉴于他文章的内容——大多是针对被他视为亲市场道路的逻辑依据的，因而他的声明在很大程度上似乎是故作姿态。看来，对主张国家在发展中发挥重大作用，他有着种种考虑。他好

像暗示，正是新自由派在明显用他们同胞的幸福进行道义上有问题的试验。

让我们看一下普热沃斯基展开他的批评时所探讨的三个话题：1.市场不完善和亚当·斯密的“看不见的手”；2.国家在促进经济发展方面的积极作用（这是一个促进普热沃斯基思考到瑞典模式优越性的话题）；3.影响人们现实生活的多元主义和社会“试验”问题。

在他对市场不完善和斯密的“看不见的手”所作的评论中，普热沃斯基谈到了一些众所周知的情况，其中，实际的市场机制无法满足实现市场总平衡所需要的条件。他特别强调了人们知识的不完备——换言之，人类的无知。普热沃斯基提到的这一思想和其他想法都是正确的，但这并不足以构成反对新自由主义的一个有意义的论点。

不要忘了，熊彼特的奥地利同乡，弗里德里克·哈耶克略早于《资本主义、社会主义与民主》出版之前在论证在社会主义制度下经济计算面临无法逾越的障碍时就书面提出了人类无知这个问题。¹ 哈耶克接着解释，人类无知的局限同样为理解此前他一直在研究的相互暂时总平衡这个概念造成了困难。哈耶克后来的著作及追随他的新自由派均准确提到了人类无知、人类知识支离破碎、有时无法表达的特点，提到了试错学习在与国家的对抗中为市场辩护的重要性。² 人类知识不完备造成了理解总平衡思想的困难，在讨论这个问题时，从根本上讲，至于哪种制度安排可以引导人们的计划相互协调，哈耶克也强调这是一个经验主义的问题。这里不是详细探讨哈耶克著作的地方。只要这样说就足够了：这种主张，即认为现实世界满足了总平衡理论的假设，就我所知，在哈耶克及捍卫市场理论的其他新自由派的著作中没有立足之地。（有一点值得注意，普热沃斯基的文章中事实上没有具体提到他批驳的那些新自由派的著作。）

在反驳亚当·斯密“看不见的手”的著名思想时，普热沃斯基提出了同样的论点。然而，对于任何一个斯密的悉心读者来说都很明显，斯密的市场理论并非基于总平衡环境下所发展的现代福利经济的情况。仅举一例，斯密对大规模的社会变革的讨论（如他的“四个阶段”理论）让我们知道，这种变革通常和一部分人丧失很多福利有关。³ 恰恰相反，斯密所关注的核心是这样的一种思想，商业社会提供给所有公民以福利和前所未有的自由。⁴ 显然，他的主张是，这样的体制除了其可容忍的不足，总体优于任何其他现有的选择。

当然，认为斯密面对的是我们这样的社会那就错了，然而他讲的商业社会

仍与我们的情况密切相关。哈耶克强调分散决策的意义和私有财产在分散权力方面的价值，而假如有人用这些来支持斯密的话，那他几乎触及新自由派观点的真正基础了。这种观点显然需要理论和经验两方面的进一步评估。但它几乎与普热沃斯基所提到的理论经济学的材料无关，尽管他对这些有关发展的经验材料的讨论有可能展开一些更为有趣的话题。

社会试验与国家

至于国家的积极作用和瑞典风格的社会民主制度的吸引力，可以这样说：如果我们幸运，国家也许能发挥积极作用（有一些引人注目的历史例证），但通常，国家同样是巨大的伤害之源。另外，还有一个疑问：我们是否应该把我们的自由出让给国家，即使这样做可能得到物质利益。也许我愿意服从保姆对我的饮食控制和锻炼的安排，以便得到收益，过一种舒适的、健康长寿的、受到监护的生活，但比较而言，我更偏爱自由，即使我预见到有滥用自由的可能。

无论如何，如果我们被普热沃斯基赞同国家发挥积极作用的想法所诱惑，我们就需要面对一些问题。首先我们必须回应公共选择理论的主张，即我们无须简单地假定国家将扮演一个全知的、仁慈的暴君的角色。如果国家急于关心“市场失败”，那我们就需要知道，国家如何确定什么是它需要的，为什么我们期望国家做需要它做的事情，为什么那些掌权的人不会将这种权力用于其他损人利己的目的。除非面对这些挑战，否则在我看来，给予我们国家及其官员都来纠正市场失败的种种模式，并不比任其自行运作的模式有更充分的道理。普热沃斯基提到一些公共选择的文献，但他没有提供总的回答。我认为这使得他引证的那些个案的价值大打折扣，在这些个案中，国家在显示我们可以利用的一种总模式中发挥着积极作用。其次，普热沃斯基强调了制度设计的重要性，我认为这完全正确。但依我之见，涉及寻租控制的问题表明，这些活动本身应尽可能由私人部门来承担。

公共选择理论提出的这类问题与中、东欧的形式密切相关。因为中、东欧的人们依然在那些一直自称是代表公共利益而运作的政权下遭受痛苦。这样的经验当然使他们怀疑国家官员真正能服务于公共利益的思想。我们可否期望

中、东欧的这些国家，像那些情况好得多的地方的国家一样，最好地发挥积极作用，这一点并不清楚。在这些情况下，有足够的理由对诉诸公共利益表示怀疑。对于只依赖最低限度的美德的社会合作形式，自由派传统的研究看来是尤其切题的。

至于瑞典模式，它并非没有吸引力。但一旦瑞典模式运作起来，它似乎依赖枯燥、劣等的市场经济，其盈余可用作福利（正如在瑞典的古斯塔夫斯·阿道弗斯和查尔斯十二[Gustavus Adolphus and Charles XII]时期，盈余曾被用于战争）。提倡这种并不存在有效的市场经济的模式（如在中、东欧）如同竭力建造一座空中楼阁。瑞典道路还依赖于一些不容易再生的社会前提条件，包括种族、文化同一性，以及非斯堪的纳维亚文化的民族无法忍受的社会控制形式。我们不能够、也不应该将任何人，我们或他人当做“白板”，在上面随意涂抹任何形式的行动指南。

普热沃斯基还关注中、东欧统治者和被统治者之间的隔阂，这是值得称道的，他害怕社会试验，因为社会试验可能伤及实在的人。当然这里仍有一些问题，但引证这些问题用来反对现行政权和它们的顾问，我看有些不公平。

后共产主义世界的人民努力在社会试验巨大而灾难性的废墟上重建他们的社会和生活。实施这种试验的政权，其突出特征是它对独立于党派和国家的社会组织形式持有敌意。因而，如果后继政权没有面临因其与自治组织的隔膜而产生的困难，那就奇怪了。另外，从旧政权中幸存下来的东西几乎不能为可行而人道的社会添加理想的成分。

像我和普热沃斯基这样喜欢可行而人道的社会的人，一定要问问自己，是否可以迫使别人接受我们的理想，是否可以避免普热沃斯基警告过的那种社会试验。由于鼓吹基于市场的社会秩序的新自由派一直在强调，这种秩序通常会给它们的公民们带来那些讨厌的现象，所以任何钟情以市场为基础进行社会改革的人（包括那些希望国家采取措施，甚至实行某种“基于市场的民主社会主义”的人）都要面对这样的问题，即怎样使这些改革在中、东欧的人民眼中合法化。

在此背景下，塔马斯（G. M. Tamas）关于这种相通之处——社会主义和自由主义均可作为现代性可供选择的形式——的评论尤其说明问题，虽然这让像我这样的反对社会主义的自由派有些尴尬。对自由派——实际上，对关注后共产主义国家困境的任何人来说，立即实行大规模的社会变革似乎十分必要，又

会带来令人难以忍受的种种问题。到底应做些什么还不清楚，而那些旁观者认为需要做的事不一定得到人们的支持，这些人民的性格和期望已经被激进程度不等的政权下的生活所定型。

普热沃斯基在很大程度上将注意力转向我们集体的无知，他是对的。不过，他和他批驳的新自由派一样，需要承认这种无知关系到针对后共产主义国家出现的问题而提出的任何解决方案。同样，任何持有如何更好地塑造这些国家的未来的想法的人（他们可能是新自由派或其他人）都要面临为其建议争取合法性的挑战。

对政府的适当限制

我想提出一个相当意外的问题来结束我的评论，即民主本身是否有价值。自由、幸福、自治、友谊、合作，所有这些都可以说具有内在的价值，但民主呢？

我是对专制和威权主义毫不宽容的反对者。我还认为，既然政府以我们的名义做出集体决定，我们应该能够通过投票而不是战斗罢黜政府。另外，在许多领域，我们的理想和看法应拿出来接受公开的批评。但我以为因为民主本身的价值而建立民主是错误的（也可能是有害的）。我担心，人们会被误导认为，任何事情仅仅因为是多数决定的结果就是合法的，在那些没有尊重个人自由的传统和民族主义以类似神圣的名义加诸多数人意志的国家，这种前景尤其令人担忧。

我认为，最重要的是个人：他们的判断、意见、偏好、怪癖、习惯，而首要的是他们的自由，只要这些东西是在同样尊重他人的情况下予以考虑和实践的。如赫伯特·斯宾塞所言：“公民享有的自由，不是根据他生活其中的政府机构的性质是代议制还是其他制度，而是由政府加诸于公民相对较少的限制来衡量的。”⁵

即使中、东欧居民日夜不忘经济增长目标，并同意普热沃斯基的实现方法、大规模的变革，考虑到我们的无知和冒险，仍将是不可避免的。我更希望有制度的转换，转换到能够代表所有人使个人自由、财产权、法治得到保证的制度。

我不希望这些政权再做其他事情（尽管我支持其他公民担起责任帮助那些曾生活在旧体制下而又太老不能重新开始的人）。

换言之，我个人赞成转换一种树立起针对国家的屏障的制度。在人类历史中，国家通常是剥削和强制的社会试验之源。这样的屏障要建立在所有政府的周围，包括民主政府。（我早期关于民主制仅具有工具价值的观点在这儿派上了用场。我认为，民主社会中知识分子最重要的任务之一是让我们知道政府的适当限度，包括民主制政府亦是如此。）除了上述情况，这将有助于在多元化基础上提供各种公共产品和服务，这里的多元化是因为它是完全自愿的。我相信，这可能有助于一种“中介制度”的再生，缺乏中介制度将造成普热沃斯基所关注的统治者和被统治者之间的隔阂。这种思想被公认为有些臆测，尽管历史上有许多突出的例子证明，私人可以提供各种各样的东西，但现在的大多数人却认为这些东西只能由国家来提供了。⁶ 当然，普通人尽可能自由地相信自己的判断，依据自己的实际知识采取行动，对这样的制度有许多话可说。

这样的制度应该是自由的，因而不能为大多数的民族主义者和宗教反现代派所容忍。但它至少提供一些东西：以不与他人的自由冲突的方式寻求生活道路的可能性。我还要补充一点，这也对变革和合法化问题的解决有些帮助。

作为卡尔·波普尔以前的学生，我对普热沃斯基对无知的强调，对于他的不要充当别人上帝的警告，我表示欢迎。但我仍很遗憾，他没能把握住这样一点，他和他批驳的人同属一路，对于中、东欧那些现在拥有自由和巨大的责任应对历史挑战的人，他没有多少发言权。

编者按：本文出自 Jeremy Shearmur, “In Defense of Neoliberalism”, in Larry Diamond and Marc Plattner eds., *Capitalism, Socialism and Development Revisited* (Baltimore: Johns Hopkins University Press, 1993), pp.69-75. Copyright 1993 by the Johns Hopkins University Press and the National Endowment for Democracy.

感谢 Johns Hopkins University Press 和 National Endowment for Democracy

提供中文版权。

杰里米·希尔默（Jeremy Shearmur）刚进入堪培拉的澳洲国立大学文学院政治学系，担任讲师。1992年5月以前，他分别在人文研究所任资深研究员和所长；在乔治·梅森（George Mason）大学任助理研究员。他在伦敦经济学院度过了八年时光，担任卡尔·波普尔爵士的研究助理，撰写了关于弗里德里克·哈耶克政治思想的论文，获得了博士学位。他还曾在爱丁堡大学和曼彻斯特大学执教，并曾任伦敦政策研究中心主任。

注释：

1. 见收集在《个人主义与经济秩序》（*Individualism and Economic Order*, Chicago: University of Chicago Press, 1946）中的论文。

2. 例如，Hayek 的《对哲学、政治学、经济学和思想史的新研究》（*New Studies in Philosophy, Politics, Economics, and the History of ideas*）一书中的“作为新发现程序的竞争”（*Competition as a Discovery Procedure*, Chicago: University of Chicago Press, 1978），第 179-190 页。

3. 例如，Adam Smith 在“1766 年报告”（*Report Dated 1766*）讨论了伴随着生存方式从狩猎向畜牧业的转变，不平等和穷人对富人的依赖出现了，“因为穷人现在不能通过狩猎生存下去，富人已将狩猎变成了他们的财富。”见 Adam Smith《法理学演讲》（*Lectures on Jurisprudence*, Oxford: Oxford University Press, 1978），第 405 页。

4. 对这些问题的概述，见 Istvan 和 Michael Ignatieff, “富国财富中的需求和正义”（*Needs and Justice in the Wealth of Nations*），见他们主编的《财富与美德》（*Wealth and Virtue*, Cambridge: Cambridge University Press, 1983），第 1-44 页。

5. Herbert Spencer, 《人与国家》（*Man versus the State*, London: Williams and Norgate, 1885），第 15-16 页。

6. 有关此种可能性的文献愈来愈多, 例如, 见 Stephen Davies, “埃德温·查德威克与英国福利国家的起源”(Edwin Chadwick and the Genesis of the English Welfare State), 《批与评》(Critical Review), 第 4 卷, 1990 年秋季号, 第 523-536 页; Bruce Benson, 《法的事业》(The Enterprise of Law, San Francisco: Pacific Research Institute, 1991); David Beito 的两篇文章, “为社会福利的互助: 美国兄弟会的个案”(Mutual Aid for Social Welfare: The Case of American Fraternal Societies), 《批与评》(Critical Review), 第 4 卷, 1990 年秋季号, 第 709-736 页; 和“通过非政府计划形成的城市机构: 圣·路易斯的私人场所”(The Formation of Urban Infrastructure Through Non-Government Planning: The Private Places of St. Louis), 《城市史学刊》(Journal of Urban History), 第 16 卷, 1990 年 5 月号, 第 263-303 页。

樊吉社 译

7 | 超越文化的冲突：民主被遗忘的维度

瓦克拉夫·哈维尔

今天，我到贵院这所知识分子的重镇接受这份荣誉，使我得以有机会把日常的政治事务暂搁一旁，从而能尽力对一个非常普遍的论题，即视文明为当代政治之环境，做出若干考察。

近来我读到一本出自一位捷裔美国精神病医生之手的意义深远的书，书中作者论述周详，而且方法得当，这使得他在过去许多年里能够恢复人类的无意识体验，即人类胚胎从受孕直到分娩的胎儿期体验。可是直到最近，人们对这些还知之甚少。作者还认为，这些丰富的体验极为符合我们所发现的以数千种特殊的形式存在于所有古代神话、传统和传奇，尤其存在于一切宗教中的所有的基本原型、原始说法或者故事。几千年以前，各种文化形式各自独立地产生了它们自己的神话和宗教风俗，但都是同样的原型在起作用，从把胎儿期的体验当做人类无意识这一深度出发，现代科学正试图揭示这些预兆。一般没有人认为它们是这些原型或不同宗教所蕴含的和获得所有信息的惟一来源。它也许只是一种偶然的、次要的灵感源泉，有助于我们完成这幅更广阔的图景。然而我接受这一发现仍有些非同寻常。它表明全人类确实都具有某种深奥的根本的体验，在各种文化当中，无论它们相距有多远或差异有多大，都可以发现这种体验的痕迹。

当然这只是从我最近的假期阅读中选出的一个简单的例子。根据其他大量的现代研究，甚至任何不带偏见的普通人通过自己比较也可以得出这样的结论

来，即所有人类的文化与宗教间无数的共性要远多于它们的起源和基础中所潜藏不露的东西。有些原则、体验以及一些我们不妨称之为前科学知识的东西比之我们胎儿期的体验更为根本、更为重要、更为神秘。与此同时，多少有些矛盾的是，当代科学自身经常有一些重大发现对凡此种种都提供了证据。它通过一种迂回的方式，把人类的理解带回到自从开天辟地以来所有文化都通过知觉来理解的某种重要的东西，而现代科学至今仍只把它视为一套幻觉或隐喻而已。

例如，它表明，其他许多很难加以解释的体验，至今仍停留于集体无意识状态，这些体验一次次地通过各种各样的形式在人类的文化成就以及在人类个体的体验中显现出来。它用一种我们很难理解的方式，超越了一个人对自己的了解或从他祖先所能继承的东西。似乎它更像某种类似天线那样的东西，从一容纳了全部人类的体验而其物理位置不可确定的转播器上接收信号。

或者它是另外一种东西：似乎宇宙的全部历史，尤其是生命史，都神秘地记录于所有人类内在的作品中。这一历史生动地展现了人类的创造性，此外还是某种把我们联结起来（远远超过我们所认为的）的东西。

但最为要紧的似乎还在于它既不是一种偶然，也绝不仅是无数错误观念简单的统一，是某种别的东西。如果历经数千年，处于不同时代和不同文化的人们也会感到他们是同一个整体“人”的一部分和分享者，他们都是无限的“人”的一部分，与人最相关的不仅是个时空范畴，同时也是个物质和精神的范畴，所有文化都承认存在某种应被称为“人类的记忆”的东西：在这里一切都被不断地记录下来，同时他们认为存在这样一种不仅超越人类而且超越个人的权威和原则，他们不断与之保持联系，并且它们是可以对如人类的责任这样特殊的专门现象作惟一最终解释的权威和原则。我认为这种说法不仅仅是出于一种偶然，或是由于再没有更好的理由；我也不认为从事物质的研究的现代科学家们不能理解宇宙起源与历史的奥妙，物质与时空的隐秘以及生命的神秘；当他们说到先验时，他们已把自己的感觉放在一边。与此相反，在我看来，这类哲学思辨是他们的发现所不可或缺的部分。

我很清楚我在这里正说些什么，我正在冒科学家和新闻工作者们扣我神秘主义者帽子的风险：这个人正在这所著名大学的论坛上信口开河，散布其晦涩难懂的观点。对此我不会坚决反对，因为我深深地知道，用当代人的眼光来看，这种本性势必会带有一定的模糊性，这种性情曾有许多次使我的生活显得杂乱

无章：我知道由于我对许多事物太多疑，这给我造成了一些不利影响，然而仅仅嘲讽的危险尚不足以使我对我坚持认为真实的东西保持沉默。

但总体来说，在我看来人类最基本的体验之一是，真正普遍的，或者说得更确切些，能够连接所有人类的，是对超验（在该词最广泛的意义上）的体验。

一种文明，多种文化

在美国及其他一些地方正在掀起有关人类未来的历程极有可能是文明的冲突的大讨论。我不敢肯定在这样的境遇中“文明”一词就是正确的用语。我们通常所说的文明受历史和地理条件的限制并以高度的自主为特征，从词的传统意义看，文明中间倾向于只发生非常有限的相互接触，即使互相之间有一些影响，也只是非常缓慢且还是间接性的。许多文明根本不知道其他文明的存在。今天的情形自然大不相同。事实上整个世界现在被数以千计政治的、经济的网状组织与纽带联为一体。我们彼此了解对方，而且我们具有数千种共同的习惯、技术、行为方式、文明形式和目标。因而，在我看来，最恰当的是把今天的世界视为一种全球一体化的文明（global civilization），我将把未来可能会隐隐出现的冲突仅仅视为个体文化（individual cultures）或文明圈内（spheres of civilization）的冲突。

无论如何，使这些文明圈的关系日益紧张的无数原因中有一条是基于这样一个事实：它们被迫越来越密切地生活于同一种文明下，因而它们越来越清楚地了解对方的差异以及各自“异己性”（otherness）。我自己把这种情况跟小牢房的生活作过比较，住在这里的囚友们朝夕相处比偶然碰面更容易让对方心烦意乱。

我给诸位试举一例。今天的欧洲，由于最近许多国家获得解放，东正教世界和天主教或新教传统之间的界限突然比以前明显了许多。譬如，我游历希腊时，清晰地感受到自己被一种在我的祖国所未能了解到的陌生的历史、文化和政治传统所包围。但我绝不敢说希腊属于不同于捷克共和国的另一种文明。但名称的更改并不能改变这样一个事实，即现代世界个体文化或文明圈之间的差异性正在扮演着越来越重要的角色甚至要走上国际政治的前台。共产主义的崩

溃和两极世界分裂的结束尤其加速了这个进程。被强加于全世界潜藏甚至压制历史文化差异的非正常的两极格局已经解体了。不仅在后共产主义世界、甚至在西方和世界的其他地区，这些差异迅即以近乎爆炸性的力量开始释放出来。我完全同意这些人的见解，他们在现实中看到了将在未来的年代里对人类构成最严重威胁的种子。

知识分子的作用除了别的外，还在于像卡桑德拉（Cassandra）那样预见各种威胁、恐惧和灾难。政治家的作用是倾听所有忠告，观察各种危险，同时竭尽所能地思考直面或防止它们的方法。我无法想象一位政治家明知一切将变糟而他仍能心安理得地做他的政治家。这也正是为什么我也经常思考防止所谓“文明的冲突”的方法的缘故。

乍看起来，解决办法是这么简单明显以致它显得太过落伍；所幸今天人类所仅遇的两次最庞大最恐怖的极权主义乌托邦，纳粹主义和共产主义已经破灭，今天惟一能拯救世界的是西方最基本的价值，即迅速传播民主、人权、市民社会和自由市场理念。过去一千年最有生机的文明在演讲过程中融汇了古典的、基督教的和犹太人的因素，它已经扩展开来并且给全球文明打上了自己的烙印。它创造、发展了这些价值，并把其能保证最大程度的人类自由、公正和繁荣的一面展现出来。

然而即使西方人认为这是最佳的甚或是惟一可能的蓝图，它仍不能令世界多数地区满意。在目前的形势下期望民主能轻而易举地扩展，并且期待民主本身就能防止文化的冲突将岂止是荒唐可笑。

例如，我们也许会观察到许多政治家或者政权口头上虽拥护这些理念，但实际上并不付诸行动。要不就给它们赋以截然不同于西方的内容。我们时常听到这样的说法，这些概念深深地植根于欧美的文化传统，因而它们不会简单地转接到其他社会环境中，或者它只是西方一种非道德化的破坏性精神的赏心悦目的伪装。这些对立的立场主要来自被许多文化社会（cultural societies）视为这些价值观的不可避免的产品或副产品的那些东西，如道德相对主义，实利主义，拒绝相信任何类型精神性活动，对一切超自然事物不屑一顾，权威的深重危机及由此导致的普遍的衰败，疯狂的消费主义，缺少团结，对物质成功和利己主义的狂热崇拜，对较高级的事物或者永恒的事物缺乏信念，轻视一切抵制技术文明的整齐划一性和理性主义的扩张主义心态。虽然处于相同的历史时间里，但世界各地的人们却怀有两重心态。一方面，他们渴望取得西方式的成功；

另一方面，他们把西方的价值观和生活方式视为魔鬼的杰作而拒绝输入。而如果一些悠远的文化确实迎合当代的技术文明及其成就，多半会以某种方式令西方民主人士震惊得目瞪口呆。简言之，今天西方的民主形式在世界许多地方引发了怀疑主义和不信任。

我承认我对这个拯救世界的药方并不十分满意，至少对今天所提供的这种药方的形式不满意。这不是因为它不好，也不是因为我要优先选择其他价值。它让我不满意是因为它十分不完备。事实上，它只是半个药方。我相信，若不是这个药方不够完备，它不会像现在那样不受信任。

我认为这种不信任的原因不在于世界大多数人从根本上反对这类民主以及因民主而成为可能的诸多价值，而是别有隐情：即今天的民主走出自己阴影的能力，或者说超越自己当今精神和思想的条件与方向的能力十分有限，因而它用真正普遍的方式向人类昭示自己的能力也很有限。因此，民主越来越不被看成是一种最有资格反映人类基本需求的开放的制度，即必须坚定不移地去追求、界定，并使之变为现实的一套可能性。相反，民主被视为某种定型的、完整的东西，像卡车或电视可以出口的东西，某种越先进越好卖、越落后越滞销的东西。

换言之，过失不仅在于对输出的民主价值进行接收的器具的落后，也在于那些价值目前的形式及对它们的理解，在于跟它们有直接关联或者在世界绝大部分地区看来有关联的文明的气候。这当然意味着过失也在于那些价值的输出方式，在于对犹犹豫豫而不愿自觉接受所提供事物一方暴露出的优越感和歧视性态度。

那么，民主的解决办法中另一被疏忽了的方面是什么？解决未来之文化冲突惟一有意义的方案里还欠缺些什么？那个能让民主赢得共鸣的被遗忘的民主维度到底在哪里？

尊重超验

我深信我刚才已经努力陈述了，它就是联结所有文化并且实际上联结着全体人类的精神维度。假如民主不仅自己能幸存下来而且还能成功地传播并解决

那些文化的冲突，那么，我以为就必须再发现并复活其超验的起源。它必须重新赢得尊重，因为精神的秩序不仅超越于我们，也存在于我们心里，存在于我们中间，而它是人们尊重自己、他人、自然秩序、人类的秩序，以及世俗权威的惟一可能的、可靠的根源。对它的不尊重通常会导致对别的一切的不尊重，包括从人类给自己制定的法律到他们邻国的生活再到我们生存的星球。一切道德规范的相对性、权威的危机，均可归结为不计后果而只追求直接物质利益的生活，这些正是西方民主被严加批判的地方，其根源并不在于民主而在于现代人所丧失了的東西：它的超验的支柱以及它的责任感和自尊自重的真正本源。正由于这一缺憾才使民主的可信度大大降低。

行政、立法、司法的三权分立，普选权，法治，言论自由，私有财产神圣不可侵犯，以及作为一种制度的民主的所有其他方面都只是使人类能够带着尊严、自由和责任生活的技术工具，因而，理应最不可能不公正，最不可能有暴力。然而仅它们本身不能保证人类的尊严、自由和责任。这些最基本的人类潜能的根源存在于别的地方：它存在于超越个人的人类的相互关系中，我认为美国民主的缔造者们最了解这一点。

如果我要把民主比作哺育生命的热辐射，从政治观点看，我要说民主是人类惟一的希望。只有当它能与我们灵魂深处的本性发生共鸣时，它才能给我们施加有益的影响。如果这种本性的一部分是对超验（在该词最广泛的意义上）的体验，若是人类对超越其自身的東西的尊重没有这种超越性，人将不成其为人，而这种超越性的東西，又是人之不可侵害的部分，那么，要使民主有成功的机会就必须在民主中灌输尊重这种超越性的精神。

换言之，要让民主成功地传遍全球，要使人类的和平共处文明的生活，随着民主的传播而传播，那么就必须为发现一种新型的真正普遍性的表述来传达全人类的体验而作出努力，而这一任务即使我们这些西方的知识分子也刚刚意识到，它把我们跟所有文化中的神话和宗教联结起来，并给我们开启了一条理解它们的价值的道路。它必须仅作为一种我们可以在其中共同追求普遍的善的环境来扩展。

这当然是假定我们自己的民主制度首先应当重新成为追求与创造、创造性的对话、实现共同愿望和责任的沃土，而不再只是谋取私利的战场。虽然全球民主（planetary democracy）尚不存在，但我们的全球文明已经为其预备一个：它就是我们栖息于其上、与同我们头上的天堂连在一起的地球。只有在这样的

环境下，怀着对超越我们每个人以及我们所有人的一切的敬畏与感激，人类的相互依存和共通性（commonality）才能得到新的创造。全球性民主秩序的权威只能建立在复活宇宙权威的基础之上，舍此无它。

因而民主的有效扩展就以批判性的自我检讨为前提，这个过程将导致民主的内在化（internalization）。此外，它似乎也是把今天全球一体化文明不仅从文化冲突的危险中，也从对它构成威胁的其他危险中拯救出来的关键所在。显然，这一点说起来容易，做起来很难。跟许多意识形态乌托邦主义者、狂热分子、教条主义者，以及觉察到这个世界无望的征兆因而浪迹于世的一千个左右的先知和弥赛亚们不同，我则不具有任何唤醒人们对这个世界以及为这个世界的责任的心灵的特殊办法。

不过，有两样事还是有把握的。其一，当今民主的内在过程很少有可能采纳新型学说（也即信条和仪式的集合）。否则，这也许会适得其反：对所有互不信任的文化潮流而言，只会徒增麻烦，它们非常肤浅，因为它们不是诞生于滋养神话的土壤中。假使一种精神的复兴没有出现，那么最有可能出现的将是用一种新的政治思潮、精神或者作风进行多层次、多文化的反思，并将最终造就一种新的公民行为方式。

其二，人类一旦忘记他自己并不是神时，他的短视将是何等的不可思议。由于人类不可改造的天性，因而，在认识到这一点之前，人类也许还要面临更多的卢旺达式的大屠杀和切尔诺贝利式核灾难那样的祸害。

编者按：本文出自 Vaclav Havel，"Democracy's Forgotten Dimension", *Journal of Democracy*, Volume 6, Number 2, 1995 April, pp.3-10. Copyright 1995 by the Johns Hopkins University Press and the National Endowment for Democracy.

感谢 Johns Hopkins University Press 和 National Endowment for Democracy 提供中文版权。

瓦克拉夫·哈维尔（Vaclav Havel），捷克共和国总统，《民主杂志》国际

顾问委员会的创始成员。本文是 1994 年 9 月 29 日在斯坦福大学给他颁发 Jackson H. Ralston 奖时所作的演讲。为表彰他在国际法上的贡献，该大学法学院把此奖授予他。

杨光明 译

8 | 自由、发展与人的价值

昂山素姬

1994年2月22日至26日，在哥斯达黎加的圣荷塞市召开的第三次会议上，世界文化与发展委员会确立了三项目标，其中第三项目标是“推动新的文化观：和平文化与发展文化”。大会决定要“努力促成可能推进全国范围内、或世界范围内和平文化的具体措施”，并且声明“和平文化、民主文化和人权文化密不可分。有效地推行这些文化必将导致民治政府，……避免不同文化之间的冲突。”¹

谋求和平是任何国家或政府，包括最反动的国家或政府都不会反对的理想。和平文化和发展文化之间的紧密依存关系也得到了普遍的承认。但是，我们仍然不确定，各国政府准备在何种程度上承认民主、人权与和平文化之间密不可分的关系，以及它们对维持发展的重要意义。有充分的证据表明，文化和发展有可能成为阻碍民主和人权的借口。众所周知，某些政府宣称民主是西方的概念，有异于本土价值观；还有人宣称经济发展通常会与政治（例如民主）权利发生冲突，而后者应当为前者让路。为了澄清上述观点，有必要对文化和发展进行深入研究和定义，以免他们被用于，或更有甚者，被滥用于扼杀人们追求民主制度和人权的愿望。

早在十年前，许多经济学家和国际组织就开始关心世界上许多地区不尽人意的记录，并希望在定义发展时不仅仅关注经济增长。佩鲁在1983年出版的《新发展观》一书中写道，“发展尚未实现：发展意味着不断增进的相互

理解、承诺，实际上是生存问题。”在同一本书中他又说，“按照自己所认可的价值观，或者按照自己从实践经验中得出的价值观来发展自我、实现自我潜能自由，是不同发展形式的主要源泉。”² 上述发展观牢固确立了人文价值在一切发展进程中的地位，无论是经济发展还是其他。从八十年代开始，联合国开发计划署（UNDP）也开始注意区分增长和发展两词。九十年代初，联合国开发计划署发表了第一篇“人的发展报告”，肯定了人在发展中的优越性。其 1993 年的报告再次强调，人的参与是“当代的中心议题”。³

超越经济学

正当人的发展开始成为经济学家和政府管理人员所考虑的中心问题时，市场经济已不仅仅出现在大字标题上，而且引起了不可思议的狂热，越来越多的政府视之为创造物质财富的捷径。经济手段被认为可以解决一切国家所面临的问题。经济学被称之为扭转乾坤的关键（*deus ex machina*），即打通未来新亚洲之门的钥匙；而“健康的经济发展”被认为是“有效地迎接和平与安全挑战、人的权利与义务挑战、民主与法治挑战、社会正义与改革挑战以及文化复兴和多元主义挑战的必须条件”。⁴

表面看来，认为经济发展是和平、人权、民主、文化多元的关键和认为和平、民主和人权文化是人类持续发展的关键似乎只有方法上的区别，但是通过深入研究，人们发现方法上的不同往往意味着更为根本的发展顺序的不同。当经济学被视为万能钥匙的时候，人的价值自然就会在很大程度上，或者全部地取决于其作为经济工具的效能。这种观点与认为经济、政治和社会制度应当服务于人，而不是人作为服务者的世界观大相径庭；在下一社会中，文化与发展联手，共同创造能够充分实现人的潜能的环境。观点的差异最终反映的是对国家与社会中各种成分的评价；对贫穷、发展、文化、自由、民主和人权这些基本概念的定义；以及最关键的，谁有权决定这些定义与评价。

通向权力的价值体系和远离权力的价值体系绝对不一样。特权阶层与非特权阶层的观念不同。对于权力与特权，有者与无者的差别并不在量上，因为这种差别具有更深远的心理与意识形态上的含义。许多“经济上的”考虑也并非

仅仅是经济问题，因为这些问题总是与权力和特权问题相关。贫困问题就是一个很好的例证，它说明以纯粹的经济手段解决人的境况是不够的。就连对人的基本需要持现实主义态度的人也同意，“医生、营养学家以及其他科学家怎样讨论剥削的客观条件固然重要，贫困者自己怎样看待剥削问题同样重要。”⁵因此，扶贫还包含改造所有相关者思想的过程。权力与特权走到前台说，“贫困者无权也没有发言权。权力是在特定的社会关系当中对所有的反抗行为所表达并施加其意志的可能性。贫困者没有能力实施或强行实施其影响，许多情况下根本没有影响可言。”⁶仅仅给予贫困者物质帮助是不够的，必须充分授权于贫困者，使他们改变对自己的看法，不再认为自己是冰凉世界中无助也无足轻重的人。

授权问题是文化和发展的中心问题。它决定谁能够把自己关于文化和发展的构成要素的观点强加于国家或社会，它还决定在文化和发展的名义下，什么样的具体措施是可行的。一种制度越是全能主义的，权力就会越多地集中于统治精英手中，而文化与发展就会越多地服务于狭隘的目的。文化曾经被定义为“维持生活稳定和统一的最直接、发展最完备的手段。”⁷这种定义是动态的和广泛的；重点在于文化的变通性、非强制性特征。当需要服务于狭隘的利益时，文化静止、僵化的一面、排他的一面就被摆到前台，具有了某种强制性意味。“民族文化”因此成为精心挑选的历史事件和扭曲的社会价值观相嫁接的奇怪产物，目的在于为掌权者的政策和行为开脱。此此同时，发展被不合时宜地理解为经济增长。而统计，通常是不真实的统计则成为表彰政府政策的依据。

尽管并不希望有真正的转变，许多威权主义政府作出处在现代化进程的最前沿的姿态。这些政府往往声称他们走的是一条独特的民族化、本土化的道路，这条道路通向与时代相结合的政治体制。在第二次世界大战后的几十年间，社会主义是最流行的选择。但是自八十年代以来，民主制度迅速收复了失地。以民族的或本土的方式实现社会主义或民主制的企图将导致：

片面强调文化延续的过程与目标；进而导致在制度或程序特定化的层面上限定民主或社会主义；最后，这就会把现有的政治精英推到一个责无旁贷的地位，由他们充当最终裁决者和解释者，决定什么是构成文化整合的因素。⁸

常常是在文化整合、社会稳定和国家安全的名义下，以人权为基础的民主改革会遭到政府当局的抵制。还有人含沙射影地说西方的社会病根源于民主制

度。这种民主制被视为没有节制的自由和自私的个人主义的根源。在缺乏足够证据的情况下，有人宣称民主制的价值观和人权是与民族文化相抵触的，而要使其适用于本国，就必须对它们进行改造，甚至可能一直改造到面目全非。他们说人民还不适应民主；并由此暗示进行民主改革尚需时日。

反对民主制的第一种形式通常基于这样一个前提，即美国是民主文化中最极端的例证。这一前提如此广为人知，以至于很少有人对此质疑甚至于遗忘它的存在。而人们所忽视的恰恰在于，美国诚然是民主文化最重要的代表，它同时也代表着其他许多种微妙地混合在一起的文化，其中包括“什么都要”的消费文化、大都市文化、超级大国文化、边疆文化、移民文化。还有强大的媒体文化，不断暴露着美国社会的众多问题，这些问题大到街区暴力和吸毒，小到名人们的婚姻困境。

许多最恶劣的美国病在其他发展中国家也不同程度地存在，但病根不在于民主传统，而在于对现代物质主义的追求。当一方面政治与文化自由受到钳制，另一方面物质上的成就作为衡量声望和进步的标准，残酷的经济竞争受到鼓励时，粗俗的个人主义与残忍的道德观就产生了。其结果是造就出人文价值被忽视而金钱至上的社会。没有十全十美的政治或社会制度。像美国这样一个强大而权力分化的国家，如果没有民主制度支撑，如果保障民主制度的宪法不是基于下列前提，怎么能避免分裂呢？这一前提就是：“人因其理性与正义……使自由政府成为可能”，“因其贪欲与非正义……而使之成为必要”。⁹

正是因为世界上存在多种文化，才有必要在不同国家和人民之间对某些基本的人文价值达成共识。这些基本的人文价值统一不可分离。所谓与非西方文化相冲突的民主和人权文化往往是狭义的、僵化的。实际上，民主和人权所提倡的价值在许多文化中都能找到。世界上所有的人都需要自由与安全，以充分实现其潜能。对某种既能够保障安全又不破坏自由的政制形式的渴望可以追溯到很久。无论是西方还是东方，维护强大的政府及其专制的愿望在所有文化中也都能够发现：统治欲和为了安全而趋炎附势也是人类的通性。有两种制度可供一国选择。一种是凭少数掌权者的好恶决定对自由和安全的保障；另一种则充分授予个人及组织以保护其自由与安全的权力。这一选择将决定某一国家将在和平与人类发展道路上走多远。

第三世界的许多国家目前正在力求全面发展，它们都是由一个主要人种和一些——有时是许多——少数人种：外国人、宗教少数或少数民族组成的多民

族国家。正如用基本经济需要已经不能令人满意地定义贫困，仅仅用数量已经不能定义“少数”。例如，一项对缅甸历史上的少数民族的研究表明：

在民族形成的过程当中……缅甸的少数民族概念发生了变化，如果某一群体称自己为民族，则该群体以外即被称为少数民族。……当然，历史上缅甸也有少数民族——接近权力精英的人自认为是高等人，而远离权力精英的人被视为是下等人。构成多数民族（其实他们在人口比例上可能占少数，例如南非的白种人即如此）的标准可能不以民族或种族为依据，而是与权力相关。¹⁰

可见，像贫困问题一样，说到底还是权力问题。基本物质需要的供给并不能使少数民族和土著感到他们真的属于更为强大的民族的一部分。为此，有必要让他们相信，国家需要他们效忠，他们同样可以对国家命运起到积极的作用。贫困能够侵蚀整个社会并危及社会稳定，民族冲突和少数民族争端则是对国内和地区和平的两个最大的威胁。一旦从前被驱逐的“少数派”成为事实上的压倒多数，对和平与稳定的威胁就迫在眉睫了。这种情况在权力被集中于少数人手中的国家时有发生。

新亚洲委员会曾经说过：

最迅速的经济转型最有可能在国际和平、国内政治稳定、社会安定、公共秩序井然、政府开明而强有力，并且没有社会动荡及紊乱的背景下取得成功。¹¹

这一诊断的提出表达了经济、政治和社会问题之间的相关性。但是人们还是有可能把和平、稳定和公共秩序理解为实现经济体制改革的条件，而不是改革的目的本身。这种理解将扭曲和平与安全的真实含义。这种理解还会为强大却不开明的政府开脱，成为这种政府以维护公共秩序为由采取的威权主义措施的借口。

授权于民

物质生活的改善仅仅是通向人类幸福的一种手段。如果为追求物质生活的改善而伤害人文精神，那终将对人类造成更大的伤害。只有在承认人的需要的

前提下进行经济体制改革，市场经济展现给发展中国家的巨大可能性才能实现。1993年《人的发展报告》指出，应当是市场为人服务，而不是人为市场服务。不但如此，“国家和市场都应当由人来指导。前两者应当互相配合，而人民应当有充分的权力对两者进行有效的控制”。¹²

我们再次回到了授权问题。它能够决定在文化和发展的名义下所采取的行动究竟有多大益处。这进而又会决定上述行动对促成真正的和平与稳定能够做出多大的贡献。如果希望取得人类的持续发展，即“民有、民治、民享的发展”，民主作为一种授权于民的政治制度就十分必要。因此：

国民政府必须寻求新的方法，使其国民更多地参与政府，对影响他们生活的决策能够施加更大的影响。除非如此，并且除非及时做到这一步，不可抗拒的民主潮流就将不可避免地与僵硬的制度发生冲突，导致无政府状态或混乱。正确的回应方式，只有尽快向民主制转型，并加强市民社会的制度建设。¹³

西方最早的民主政府发展了很长时间才出现，这种论调不应成为非洲和亚洲国家不进行民主改革的借口。世界史表明，人类和社会不是必须要经过社会发展一系列固定的阶段。不但如此，后进者还应该能够利用开拓者的经验，避免早期阶段的错误和障碍。“戒急用忍”的想法有时候被用来减缓可预见的进步，但是在一个快速发展的世界，过于强调“忍”可能会导致灾难。

有多少以民主制为政府组织形式的国家，就有多少种民主制。单一的“西方民主制”类型是不存在的：民主制也不局限于美国、英国、法国或瑞士等类型。每一个民主制国家都有其独特的个性。随着民主制向东欧的扩展，民主政府的类型将会更加多样化。同样，也不可能有一致的亚洲民主模式；民主制在每一个国家都会发展出与其社会、文化和经济需要相适应的特征。对真正的民主制的基本要求，是人民应当被授予充分的权力，能够真实有效地参与国家的治理。

《世界人权宣言》第30条就致力于实现这种授权。没有这些权利，民主就只能是一个空壳，既不能反映人民的意志，也不能抵制威权主义者的侵蚀。

民主进程能够以非暴力形式实现政治和社会变迁。自由讨论和争辩的民主制传统既为各种不同意见提供解决方法又不会导致武力冲突。民主和人权文化既会促进多元化和能动主义，又不会导致分裂。只有坚决支持授权于民的民主运动，联合国及其办事机构才能真正促进和平文化与发展文化。

走向世界共同体

让我最后总结一下自己的论点。人类真正的进步远远不只是经济增长，其核心内容必须包括授权和内心的满足。在一个政治领导常常意味着暴政或一小撮精英的世界上，这一点将保证人文价值的优越地位。人民对社会和政治体制改革的参与是我们时代的中心议题。而要实现这一目标，必须建立一个把人的价值置于权力之上、把自由置于控制之上的社会。在这一范式当中，发展需要民主制，即真正的授权于民。达到这一步，发展和文化就会自然而然地携起手来，创造出一切都受到尊重、每一种人类潜能都能够实现的环境。扶贫也包含改变贫困者看待自己以及世界的方法。单纯的物质帮助是不够的；贫困者必须意识到他们能够塑造自己的未来。许多全能主义政府害怕变革，但是他们越是拖延真正的民主改革，他们从前积极的贡献被否定的可能性就越大；国家政策的贯彻执行有赖于人民的自愿参与。民主价值和人权有时被称为与“民族”文化相冲突，而人们又经常被认为“不适合”于统治国家。真相并非如此。我们目前所面临的挑战是要让世界各国和各国人民就一些基本的人文价值达成共识，这将成为真正的世界共同体的推动力。只有在国际和平和国内政治稳定的环境下，真正的经济转型才有可能出现。要实现这种发展，加快民主转型和加强市民社会是题中的应有之义。只有到那时，我们才能看到一个未来，在那里，评价人的标准不是他们生产了什么，而是人本身。如果联合国及其办事机构真要推动这种发展，那么就一定要支持主张授权于民的运动，这些运动以民主制为基础，并且终将带给我们和平文化和发展文化。

编者按：本文出自 Aung San Suu Kyi, “Freedom, Development, and Human Worth”, *Journal of Democracy*, Volume 6, Number 2, 1995 April, pp.11-19.

Copyright 1995 by the Johns Hopkins University Press and the National Endowment for Democracy.

感谢 Johns Hopkins University Press 和 National Endowment for Democracy 提供中文版权。

昂山素姬 (Aung San Suu Kyi) 是 1991 年诺贝尔和平奖获得者, 缅甸的著名民主活动家。本文是她为 1994 年 11 月 21 日在马尼拉召开的世界文化与发展大会撰写的讲演稿。根据作者的请求, 讲演稿由菲律宾前总统科拉松·阿基诺代为宣读。

注释:

1. “世界文化与发展报告草案概要”(Draft Preliminary Outline of the World Report on the Culture and Development), 联合国教科文组织(UNESCO), 1994 年 2 月 7 日, 第 16 页。

2. Francois Perroux, 《新的发展观》(A New Concept of Development, Paris: UNESCO, 1983), 第 2 章, 第 180 页。

3. 联合国(United Nations), 《人的发展报告》(Human Development Report), 1993 年, 第 1 页。

4. 《迈向新亚洲》(Towards a New Asia), 新亚洲委员会报告 (Report of the Commission for a New Asia), 1994 年, 第 39 页。

5. Paul Streeten et al. eds., 《要事先办: 满足发展中国家的人类基本需求》(First Things First: Meeting Basic Human Needs in the Developing Countries, Oxford: Oxford University Press, 1992), 第 19 页。

6. Paul-Marc Henry, ed., 《贫困、进步与发展》(Poverty, Progress and Development, New York: Routledge, Chapman, and Hall, 1991), 第 34 页。

7. 《新大不列颠百科全书》(New Encyclopaedia Britannica), 第 15 版, “文

化”条。

8. Harry M. Scoble 和 Laurie S. Wiseberg 编,《获得正义: 东南亚地区争取人权的斗争》(Access to Justice: Human Rights Struggles in South East Asia, London: Zed, 1985), 第 57 页。

9. 引文出自 Clinton Rossiter 为《联邦党人文集》所写的前言(New York: Mentor Books, New American Libray, 1961), 第 14-15 页。我十分感激 Patricia Gore-Booth 女士原来的引文, 这是 Clinton Rossiter 所参照的: “人类因其正义而使民主成为可能; 而人类对非正义的爱好则使民主成为必须,” 见 Reihold Niebuhr 为其《光明之子与黑暗之子: 为民主辩护及对民主的传统辩护的批判》(Childrem of Light and Children of Darkness: A Vindication of Democracy and a Critiques of Its Traditional Defense, London: Macmillan, 1945) 一书所写的前言。

10. Ronald D. Rendard, “缅甸历史上的少数民族”(Minorities in Burmese History), 载于 K. M de Silva 等人所编的《佛教社会的民族冲突: 斯里兰卡、泰国和缅甸》(Ethnic Conflict in Buddhist Societies: Sri Lanka, Thailand, and Burma, London: Westview, 1988), 第 79 页。

11. 《迈向新亚洲》(Toward a New Asia), 第 40 页。

12. 《人的发展报告》(Human Development Report), 1993 年, 第 53 页。

13. 同上, 第 5 页。

程 洁 译

9 | 民主是什么，不是什么？

拉里·戴蒙德

1990 年的世界以民主革命为主导。整个发展中世界的人们正在抵制和反抗共产主义和威权主义统治。这股风潮冲击到世界上最封闭、最不可能发生变革、最被人遗忘的地方，如缅甸、蒙古、尼泊尔、扎伊尔，甚至阿尔巴尼亚。从后共产主义的东欧到后官僚威权的拉丁美洲国家，从最贫穷的赤道非洲到新富的、正在工业化的东亚，都踏上通向民主的征程。在人类历史上，从来没有这么多独立国家在期盼、建设和实践着民主政治。在人类历史上，为民主而进行民众斗争的意识从来没有越过国界传播得如此之快，如此之广。全世界的民主人士从来没有这么由衷地高兴过。

但是，有责任心的民主人士最好克制一下他们的庆贺的冲动。民主政治不仅是最广泛受到称颂的政治制度，而且也可能是最难以坚守的政治制度。在所有的政府形式中，惟独民主政体依赖于最少的强制和最多的同意。民主政府最终发现它们自己陷于内在的悖论和矛盾的冲突中。由此而致的紧张是不易调和的，而且，每个即将民主化的国家都必须发现它们自己的民主化道路。

本文探讨的是将会成为当下整个世界发展和建立民主的斗争的沉重负担的三对矛盾。我的分析将立足于对 26 个发展中国家的民主经验的比较研究。¹

民主在发展中世界所经历的许多问题都是源自内在于民主的本性中的三种紧张和悖论。第一种紧张是冲突与认同之间的紧张。民主，就其基本性质而言，是一种为权力而竞争的制度化了的体制。没有竞争和冲突，就没有民主政

治，但是，任何认可政治冲突的国家都冒着这样的风险，社会变得如此紧张，充满冲突，以至于社会的和平和政治的稳定都将陷于危境。因此，存在一个悖论：民主需要冲突，但不能太多；竞争是必要的，但必须在严格限定和一致接受的范围内。分歧必须通过认同来节制。²

第二种紧张或矛盾是代表性与治国能力的冲突。民主政治意味着不愿将权力集中到少数人手中，要使领导人和政策服从于人民的代表和责任机制。但是，为了稳定，民主政治（或任何政府制度）必须有亚历山大·汉密尔顿称作“能量”的东西：它必须能够行动，并且能够随时地、迅速地、决然地采取行动。政府不仅应回应利益团体的需要，它还必须能够抵制它们的过分要求，并在它们之间进行协调。这要求一个能够产生足够稳定和凝聚力的政府的政党制度，以代表并回应社会中竞争团体和利益，而不被它们逼得手足无措，或被它们控制。代表性要求政党申斥或维护这些冲突的利益；治国能力要求政党有足够的自律以超越这些冲突的利益。

这导致了第三种矛盾，即同意和效能之间的矛盾。民主，从字面上言，意味着“由人民进行统治”，或至少意味得到被统治者同意的统治。全球的人们都在明确表示，他们想拥有让他们的统治者下台的权利和只有通过他们的同意方可被统治的权利。

但是，建立一个民主政治和坚守一个民主政治是两件不同的事。为了稳定，民主政治必须被人们相信具有合法性；他们必须将它当作他们社会最好的、最合适的统治形式。事实上，由于依赖于被统治者的同意，所以，民主政治比任何其他政府形式更加依赖于普遍的合法性。这种合法性需要一种深刻的道德承诺和情感忠贞，但是，这需要时日方能成就，而且，部分地是作为有效率的运作的结果而成就的。除非民主政治能够有效地处理社会和经济问题，并达到适度的秩序和公正，否则，它将不会被人们看作是有价值的。

假如民主不能起作用，人们则可能宁愿选择不经他们同意的统治，他们可能选择不再忍受去作出政治抉择的痛苦。因此，存在一个悖论：民主需要同意。同意需要合法性。合法性需要有效率的运作。但是，效率可能因为同意而被牺牲。当选的领导人，将总是不愿意去追求不受欢迎的政策，不管这些政策是多么明智，还是多么必要。

这三个悖论对于在经历了众多的压制和挫折之后，现在仍旧在为建立持久的民主政治而奋斗的那些政体欠发达的东欧国家和被称为“第三世界”国家的

民主政治的发展有着重要的意涵。让我们从第三个悖论开始，考察这三个悖论中每一个的意涵。

同意与效率

民主国家，特别是新兴的民主国家，受困于和政府政绩有关的一个特殊问题：政府通常被认为一直都趋于眼光短浅。因此，每一个地方的民主政府，在工业化的国家和在发展中国家一样，总是试图为着眼下一次选举而调整他们的政策，以做到不偏不倚。从短期来看，这可能有好的政治意义，但是，这有害于形成好的经济政策。而且，当我们考虑政绩的时候，经济绩效首先被考虑在内。

威权主义政体，如皮诺切特的智利，不依赖于公众的同意，因此，能够为了长期的回报而在政治上负担起让它的人民忍受长期的经济紧缩和结构调整。现在智利的经济繁荣了——但是，代价是，在过去的 15 年里人民遭受贫穷、失业和政治压制。

东欧和一些拉丁美洲国家迫切需要实施剧烈的结构性改革，以产生高效的、在国际间有竞争力的经济。但是，不管民主国家和正在民主化的国家所推行的经济改革耗时多么长和多么艰苦，假如短期的痛苦被证明是毁灭性的，则所取得的成绩，不管这个成绩是多么大，都将变得被人们视而不见，直至下一次选举。

在这样的环境之下，民主政治的巩固，一方面与结构性的经济改革的联系是那么紧密，同时也需要相互竞争的政党和社会力量之间达成某种形式的协议或“协定”，其内容包括：1.为所有政党支持的结构性经济改革的主要方向和原则，而不管是哪一个（几个）政党上台执政；2.否弃一些政治主张和策略，特别是一个不负责任的，但是带有政治企图的过高的政治允诺；3.在经济调整和民主政治建立的紧要关头和高度的不稳定时期，牺牲一些所有社会力量所共有的东西，包括它们之间将相互搁置的一些要求；4.找出一种办法，通过针对受到最大的冲击的群体，如由于结构性调整所导致的失业工人的救济措施，确保多多少少能够分担和减轻经济调整所造成的冲击。³

这样的协定可能狭窄得仅限于针对长期经济政策的核心原则的协议，或者可能影响如此之大，以至于产生能够以稳定的政策共识的名义进行统治的广泛的联盟。与此有关的一种可能的模式是 1958 年在委内瑞拉的政治精英们达成的政治和经济协定，该协定有利于成功地和持久地恢复委内瑞拉民主政治。除了分享权力之外，这些协定设定了该国的主要经济政策的大体框架，因此，消除了由党派争议而致的潜在的和持续的事端。⁴

政治上让人乐于接受的经济改革所要求的救济程度不仅仅在于使得破产的和重债缠身的东欧、拉丁美洲、非洲和其他发展中国家（如菲律宾）的经济能够为自己提供资金。同样，通过民主政治的成功调整还要求有国际间的协定。工业化的民主国家和国际社会能够提供新的实质性的投资和援助，并真正削减债务，以换取打破经济上压制的国家主义并促使这些国家进入自我维持的成长。

什么样的改革和原则能够作为新的经济政策共识的基本原则服务于这些麻烦重重的民主国家呢？

第三世界在过去 40 年的经济发展把行不通的经济政策与行得通的经济政策区分开来提供了不可估量的教训。一般来讲，市场导向的经济发展了，而国家社会主义的经济落在了后面。国际间开放和竞争的经济成功了，封闭的（或者至少严格的、持续的）经济没有成功。当经济体制能够培育储蓄、投资和革新，并且当它们奖励个人的努力和创造时，经济在增长。当臃肿的、重商主义的、广泛干预的政府建立了“一种对不同的利益团体有着固执的偏袒且结束了变革、实验、竞争、革新和社会流动性的结构”时，经济就不景气，并且倒退。⁵

而且，通过满足劳工的基本的人类需求而投资于穷人的人力资本的经济容易形成增长的持续动力。而那些有效地阻止了一半、三分之二，或者更多的人获得分享发展的利益的能力和机会的经济最终不可避免地要失败。

民主政治的发展，像民主文化一样，要求有重要的措施对所有利益予以平衡、调和和尊重。市场必须充分开放、十分灵活、充满竞争，以便使储蓄、投资和回报率能够增长。这要求政府不再成为生产者的重负。但是，政府必须采取充分的措施以确保对人力资本和物质资本有足够的投资，同时确保经济发展能够有益于环境和其他团体利益。税收必须充足（并且足够公平和有效地征收），以为这些必要的目的提供经费，但是，税收必须是受到限制的和事先设定的，以至于它们“能够以最为中立的方式刺激储蓄、投资和资源的有效分配”。⁶

围绕着这些一般原则，存在着一些变异，也存在着很多复杂性。各个国家在发展过程中以不同的形式和不同程度的国家干预培育本土企业（甚至暂时地保护它）。但是，当政府变成了占主导地位的生产者和雇主，或者变成了无效率的经济参与者，不管是资方还是劳工的持久的保护者时，国家就落后了。

或许来自我们对 26 个国家的比较研究的最重要的教训是非常简单的，但是又非常普遍地受到忽视。不管一个国家的具体政策如何，只有在保持政策的连续性和实用性时，这样的政策才行得通。在彻底的平均主义的再分配政策和激进的新自由主义的节俭政策之间的剧烈转换将注定招致现在威胁阿根廷、巴西和秘鲁的民主政治的未来的那一类痛苦和危机。

这并非是发展中国家由选举产生的政权所不可避免的命运。有着不同的发展水平和自然资源的博茨瓦纳、哥伦比亚和（问题更多的）印度，都通过稳定的、审慎的政策取得了稳定的经济增长。这些国家的各种不同层次的企业家凭着对可预测将来的信心能够储蓄、投资、获利和再投资。或许最值得注意的是，哥伦比亚风行折衷的、务实的经济政策，自从民主化的转变以来的 30 年内取得了低通货膨胀的持续增长。尽管印度经常被认为是一个经济的残废，但是，实际上在过去的 30 年中它取得了重大的社会经济发展，而且，假如“它的人口没有翻一番，达到八亿的话，那么，它会做得更好。”自从独立以来，印度在农业方面已经自足，工业化方面进步很大，而且在提高识字率、平均寿命和降低婴儿的死亡率方面都取得了切实的进步。除了做好这些以外，它把通货膨胀和外债都抑制在发展中国家的最低水平上。

假如印度能够发展，为什么非洲不能？人口比非洲多一半，没有更丰富的自然资源，再加上独立时和非洲处在同样的贫穷水平上，为什么印度的经济改革能够如此成功？

答案部分在于政治方面，因为它们牵涉到政策和制度。印度有为了经济发展而追求一个持续的和务实的长期战略的政治制度，不仅有官僚制度，而且有制度化的政党制度。从大体上说，这一战略是行得通的，尽管仍旧存在许多无效、腐败和浪费之处，威胁到印度迄今为止取得的经济进步，而这些弊端主要来自错误地寄希望于社会主义、理想主义和令人窒息的国家主义。

从这种比较性的证据中可以得到两个重要的教训。首先，民主国家再也不可能比独裁制度在经济方面的政绩更差。非常可能的是，它们也没有内在地作出更好的表现。所选择的政策和实施政策的技巧更加重要。第二是，既然在政

策方面的持续性、审慎和务实程度对于经济发展如此重要，正在奋斗的年轻的民主国家必须对它们如何能够在经济政策上形成并维持一个广泛的共识给予高度重视。这将要求创造性的制度建构、公共教育和精英的和解。最重要的是，它将需要有勇气的政治领导人、想象力和决断力。

那么，这把我们带回到我们的第二个悖论：如何在代表性和统治能力所需要的责任能力之间取得平衡？

代表性与治国能力

治国能力要求权力有足够的集中和自治，以有力地 and 迅速地选择和实施政策。总的来说，这与使权力服从于公众的监督、代议制度和控制的 needed 相冲突。然而，在某些情况下，强有力的公共责任能力可能加强政府治国的能力和有效性。这在与政治腐败相关的方面体现得最清楚。

广泛蔓延的政府腐败是对民主政治的毒害。通常它通过误导资本和资源的流向，通过扭曲投资决策和经济竞争来妨碍经济的成长。尽管有人一直在论证通过分散物质利益，腐败可能提高政治的合法性，但是，在此，典型的存在是利益的集中而不是“分散”。一小伙政府官员阶层和他们的商业上的伙伴，以绝大多数人为代价，同时也以整个民主政治的合法性为代价而致富了。

而且，在谋取不义之财的期望是获取官位的最重要的动机时，民主的过程变成了一个纯粹的权力争斗，而不是政策上的竞争。政治权力上的报酬是如此之大，以至于相互竞争的势力将不择手段去赢得它。这威胁到民主过程的核心：自由、公平和和平选举。

通过赋予公共官员从政府的管制活动中大量收租的机会，国家主义加剧了腐败。但是，腐败的机会是任何地方公共生活的长久特征。惟一的解治办法是责任能力，它要求一个愿望并且能够揭露腐败的自由的新闻界；要求全体公民通过组织起来愿意监控政治过程和公共官员的行为，和一个配备以起诉和处罚不当行为的官员的有决断力的、独立的法律制度。

至少有一些方法能够使责任能力服务于治国能力。这些方法包括：为了防止权力滥用，限制政府的权力，特别是行政机关的权力。但是，仍旧需要在两

者之间进行平衡，因为假如权力太受限制或太分散，由政府可能没有任何效能。

每个国家都必须找到它们自己的办法来解决这个普遍存在的紧张。林兹论证到，议会制度在发展中国家可能是最可行的选择，因为，这种制度尤其能使得行政机构在立法机关面前更负责，从而避免了总统制的僵硬性和赢者通吃的特征，同时，议会制还有助于提高治国能力，因它能防止在总统制下出现的潜在僵局，总统为一党所控制，而议会为其他政党控制的情况下，可能出现潜在的僵局。⁷

但是，没有一成不变的方案。对另一些国家来说，总统制可能更有益处，因为总统制的政府更果断、更稳定，通过诸种途径（和规则）吸引大量的选民参选，总统制还可以挑选单个的、能够总而统之的国家领导人。⁸

一个充满活力的市民社会不但提高了民主政治的责任能力，而且提高了民主政治的代表性和生命力。自愿的团体是对民主的政党至关重要的制度上的补充。印度和哥斯达黎加坚守民主政治 40 年。委内瑞拉自 1958 年以来，一直实行民主政治，很大程度上可归功于这些国家自治的自愿结社之间的繁密网络以及大众传媒。这些团体和传媒不但制约和监督政府权力；而且它们还通过提供新的方法表达政治利益来提高民主政治的合法性，它们还增强政治意识、效率和公民的信任，训练和吸引新的政治领导人。

然而，与此同时，为了做出和实施强有力的决定，民主政府和党派必须有某种超脱于团体要求的自主性。假如政党过于软弱或者太受制于其他社会团体，假如官僚阶层成了这样的党派或利益的俘虏，假如选举产生的政府不能超脱、协调，并且随时抵制利益团体的压力，那么，政府可能没有能力制定出可行的政策。这种软弱可能会产生一种威胁到政权的信任危机。

政党制度、选举制度和宪法结构之间的关系在代表性和治国能力之间引入了另一种深刻的紧张。在原则上，特别是在高度分化的社会中，代表不同的社会团体和利益的最纯粹的方法是借助比例代表制。实际上，在社会分歧是多重的、深刻的，并已被转化成政治动员的地方，通过放弃比例代表制，借助政党制度来阻碍这些冲突的再现，将面临可能威胁民主政治的稳定性的政治异化、骚乱和暴力的风险。⁹ 比例代表制的形式越纯粹，对于一个政党进入议会所要求的选票的最低比例就越低，在此，政党越举足轻重，议会就越倾向于在它的政治构成中反映社会中的社会、文化和意识形态的利益的平衡。¹⁰ 这可能使该制度更具代表性，但是，却使得其治国能力更低，甚至更少负责任，原因有以

下三个方面：

首先，假如所有的议会议员都不是选自（规模可控的）地理区域，则他们任何人都不会对任何可清楚界定的那一部分选民负责，而只对把他们列入政党的候选人名单的政党老板和选举人负责。第二，在政党林立的框架下，选民可能实质上维持同一联合政府，只是在内阁部长职位上有些更迭，而不管政党所得选票变化有多大。因此，改变政策实际上变得困难了，并且要“赶走无赖”也困难了。这可能会提高政策的稳定性，甚至当它导致了政府的频繁变更时（像在意大利一样也能够做到），但是代价是否定了选民在选举表达的明确选择。第三，在一个大党和大量小党保持稳定的平衡的情况下，后者在组成一个政府的谈判中得到了基本上无节制的讨价还价的手段和“敲诈”潜力。其结果要么是导致以不民主的方式把权力和资源让给这些边缘团体，要么是产生一个“举国团结”的联合政治，而其内部的分裂是如此之深，以致于这个政府将毫无作为。这个难题正在逐步地严重削弱以色列的民主政治。在这个国家，要求选举改革已成为义愤的以色列人民一致的呼声。

在这种情况下，一个政治体制可能通过使它自身减少一些代表性来促成更加稳定的民主政治。同时，考虑到魏玛共和国的两极化和不稳定，西德设置了一个政党进入联邦议会必须得到 5% 选票的选举门槛，形成了两个主要政党加上一个或两个小的政党相互妥协的稳定制度。考虑到政治上的分化和两极化在 1980 年第二次导致其民主垮台，土耳其在 1982 年规定了 10% 得票率的最低门槛和其他一些促成一个更加稳定的政党制度的变革。在过去的一年中，以色列的两党选举改革委员会已提出了一个明智的平衡建议，即在保持比例代表制的同时，设立 3.5% 得票率的最低门槛，像西德那样，一半的国会议员从地理选区中选出，另一半的国会议员来自全国性政党推选的候选人名单。¹¹

当然，还有精简政党制度的力度更大的办法。如一个选区只产生一个议员的单选区制和总统制。这两个办法中的任何一种都会急剧减少政党的数量；两个办法合在一起是实行两党制的天然药方。但是我们已经提到了总统制的问题，而且在超过两个政党来分享主要选票的情况下，像英国上次国会选举或独立以来的以色列那样，通过选区的简单多数的竞选方法能够把一个政党在全国选举所得到的简单多数票扩大成国会中的压倒多数。这不会导致权力的傲慢和治国能力明显偏向不民主的失衡。民主政治的难题部分在于它的悖论经常不能通过诉诸于生硬的和简单的变通办法就能加以解决。

冲突与认同

或许在民主政治下最基本的紧张和冲突是冲突与认同之间的关系。民主政治蕴涵着异议与分歧，但是它又是以同意和内聚力为基础的。它要求公民不仅维护他们自己的主张，而且认可政府的权威。它要求公民关心政治，但又不太过分。这就是阿尔蒙德和维巴在他们的经典著作《公民文化》中将民主政治文化称作“混合”文化的原因。它在作为臣民角色的公民（国家权威的服从者）与作为参与者角色的公民（作为政治竞争和冲突的行为主体）和作为政治之外的家庭、社会和社区网络的“当地”成员的公民之间维持某种平衡。¹²服从的角色服务于治国能力，而地方性的非政治角色通过限制社会生活的政治化来缓解政治冲突。

与民主的政治文化密切相关的其他因素还包括：对反对派和异议的宽容，对共同参与政治的人的信任，一种合作、宽容和妥协的意愿，因此一定的灵活性、节制、礼貌和对个人参与的限制。节制和调和的牢固的习惯使得民主政治能够平衡冲突与认同，这是很容易理解的。¹³在行动上和口头上彰显这些优良品质是新生的和动荡的民主政治所面临的最重要的挑战之一。

这样的民主习惯如何养成的呢？这些习惯肯定要通过教育培养，像阿尔蒙德和维巴所阐明的那样，教育增加了个人的许多“民主”倾向。社会经济的发展也能将民主的价值提升到改善公民的收入、教育、能力和生活机会的程度。我们再一次看到为什么投资于人力资本对于保持民主政治来说是如此的重要。

难道至今仍没有大量的历史证据表明民主文化既是有效运行的民主政治的原因也是其结果吗？精英们也许会“回归”民主政治，其主要的理由是多方面的，如历史上缺乏解决冲突的方法，而其他方法又屡试屡败，¹⁴或像在当今的东欧和拉丁美洲没有其他具有正当性的制度可供选择。然而，后来民主政治的成功实践证明了参与、宽容和妥协的价值，这些的确是民主政治的功效和内在需求。随着时间的推移，一个民主政治下的公民变得习惯于该制度的规范和价值，逐步使这些规范和价值成为内在于他们自身的东西。¹⁵然而，若是民主政治思想长久存在、有效运转，那么，民主的政治文化的形成便是关键所在。

但是，这又使我们重新陷入了那个悖论。为了长久存续和良性运转，民主政治必须节制冲突。但是这样做的文化机制不是一夜就能形成的。在这一时刻，如何对冲突加以有效的限制以致于政治冲突和竞争不会导致社会分裂呢？

冲突一般都沿着阶级、种族（包括宗教和区域）和党派的界线出现。阶级分裂的问题表现为一个悖论中的悖论。民主政治要想稳定，阶级纷争必须是有节制的。为了节制阶级纷争，经济的不平等不能过于悬殊。严重的不平等最终会导致剧烈的、暴力的政治两极化，像秘鲁和菲律宾正表现的那样。为了避免这种情况，为了对不平等有一定的节制，社会经济改革必须进行。最起码应包括对教育、医疗保健、住房和其他社会服务的谨慎的投资。在某些情况下，更加彻底的改革，包括土地改革，可能是必须的。但是，这可能会引发既得利益的精英阶层，特别是大土地所有者和大量廉价劳动力的雇佣者的激烈抵制。在此存在的困难是：为了从长远节制阶级纷争，一个政治制度可能需要冒短期内加剧纷争的风险。

目前还没明显的办法步出这一困境。只有当一些特别引起争论的事由被置于议事日程之外时，只有在紧张的、充满冲突的局势中才常常买民主的帐。但是，棘手的问题必须迎头去面对，因为，假如大量的不平等和无视难题的局面得不到改观，则民主政治将无法持续。根据民主的本质特征，它只允许渐进的改革，而不是革命的变革。对相互冲突的利益必须在某种程度上加以调解。土地可能需要重新分配，但只有在它的所有者获得公平的补偿，并被给予机会将其资产再投资于其他的生产性企业之后才能进行。工资可能需要增加，但是增长的幅度不能大到对公司的利润和经济增长造成重大损害。只有在经济有一定的增长条件下，只有在持续地减少贫穷，同时才能减少不平等。

把改革提上日程需要处于不利地位的和受排斥的经济团体从政治上组织和动员起来。但是，假如要使所采取的改革不引起可能摧毁民主政治的危机，则必须使享有特权的经济利益集团推翻民主的成本高于改革自身的成本。这需要主张改革的团体持现实主义和渐进主义的态度。这也需要民主政治有足够全面的效率、稳定和对资本的保护，以至于享受特权的经济行动者在推翻该制度时会损失很大。

种族和党派的分歧

社会科学很少发现真正的规律，但是一条能自信地表述出来的规律是关于种族方面的，即：种族分歧不会消亡。它们可能由于压制和同化而没有显露出来。然而，它们能够被控制，这样不至威胁到社会的和平，而且不同的人群可以在保持他们的种族特征的同时和平共处。在民主的框架内有四种基本的机制从政治上来处理种族问题：联邦主义、按比例分配资源和权力、少数民族的权利（保持文化的完整性和受到保护以不受歧视）和分享或轮流享有权力，特别是通过在中央的联合政府的安排。¹⁶

像印度和尼加拉瓜的经验所显示的那样，以及如霍罗维茨所指出的那样，联邦制度在处理种族的紧张方面特别有效，因为它们利用了各种各样的机制来缩小纷争。首先，联邦制通过把冲突转移至州与邦和地方的各个层次来分散纷争。第二，联邦制还诱发同一种族内部的纷争，在争取控制中央和地方政府的斗争中使同一种族团体的不同派别相互争斗。第三，它们也可能促使不同种族之间的合作，当州（邦）政府发现有必要相互联合，具体的方式与程度则视中央的具体问题而定。第四，它们可能产生断面性的分歧，假如一些种族、团体由于不同的利益、特权和需要而分裂成不同的州（邦）。第五，它们可以通过提高落后的和少数民族的人群在它们自己的州（邦）政府和教育体制中地位来缩减差距。¹⁷

更通常的作法是，联邦体制允许所有的以民族团体为主的地方管理它们自己的事务，并给予它们一些机会在多种层次上赢得权力和控制资源。这表明了另一项事实上的规律，即：在一个种族分歧很深，并且权力高度集中的社会中，稳定的民主政治是不可能的。有令人信服的、独立的原因解释为什么分权、强有力的地方和州（邦）政府促进了民主政治的活力，在分裂的社会中，这些都是紧迫的当务之急。

最后，党派分歧能够在阶级和种族的分歧之外，为暴力和破坏性的冲突提供一种充分的基础。甚至在对意识形态和纲领没有深刻分歧的情况下，政党政治表现为相互竞争的组织争夺国家的权力；政府的权力越大，渗透越广，则政党越想不惜代价得到它，并保有它。这是为什么国家主义对于民主政治是如此有破坏力的原因：不仅因为它培育了腐败和经济的无效率，而且，因为它将政

治权力的收益提升到了你死我活的零和（zero-sum）游戏的程度。当选举竞争的代价是如此之大时，信任、宽容、礼貌和对规则的遵守变得非常难以坚持。一个平衡的政治文化（在其中，人们关心政治，但不过分）只有在这样的结构性环境下才可能：在这样的环境中，人们可以承担起对政治不过分的关心；在这样的环境中，福利、收入、地位和向上发展的机会不只是政治权力的功能。

在东欧和许多发展中国家，限制政党的争斗要求降低政府的地位和激活私有经济。但是，它还需要其他更多的东西。在政党仅仅处于形成阶段的地方，在经历了几十年的压制和恐惧之后公开的政治生活仅仅是刚刚出现的地方，宽容、信任、和解和合作的文化仍有待孕育。激情是热烈的，记忆却充满了苦难。人们缺乏相互信任的基础，缺乏对他们可能联合的政治力量的尊重或至少是缺乏对他们自己的政治利益的审慎和灵活的追求。

在这样的情况下，精英的行为、选择和态度对他们的追随者处理政治分歧和纷争的方式能产生塑造性的影响。反对党的领导人必须带头达成了解、培育工作关系以弥合历史上的分野，限制过高的期望值和为他们的议事日程建立更加长期的、更加务实的长远视野。分享权力的协议或正式的安排反映的只是这些当务之急中的一个方面。相互竞争的政治精英们最起码必须为政治生活定下一个和解与宽容的基调。首要的是，他们必须表明他们信任民主程序和恪守那些超越对权力或其他实质目标的追求的规则。

像罗伯特·达尔所称的那样，在政治竞争者之间建立这样一种“相互安全的”制度是对游戏规则的超越性的尊重，这不仅要求一般的信任，而且要求政治领导人在相互信任上跨出一大步。他们必须相信，不管民主过程的结果是什么，从长远来看，该结果比导致民主政治崩溃的、危险的不妥协能更好地服务于他们的利益。在参与建立所有的新体制的多重不确定中，对于民主政治而言，可能没有什么东西比具有勇气和想象力来联手跨出这一大步的政党领导人的存在更加重要。

编者按：本文出自 Larry Diamond, “ Three Paradoxes of Democracy”, in Larry Diamond and Marc Plattner eds., *The Global Resurgence of Democracy* (Second Edition, Baltimore: Johns Hopkins University Press, 1996) , pp.227-240. Copyright 1996 by the Johns Hopkins University Press and the National Endowment for Democracy。

感谢 Johns Hopkins University Press 和 National Endowment for Democracy 提供中文版权。

拉里·戴蒙德 (Larry Diamond) 是《民主杂志》(*Journal of Democracy*) 的共同编辑和民主研究国际论坛 (The International Forum for Democratic Studies) 的共同主任, 胡佛研究所 (Hoover Institution) 的资深研究员。

注释：

1. Larry Diamond、Juan J. Linz 和 Seymour Martin Lipset 合编,《发展中国家的民主》(*Democracy in Developing Countries*, Boulder, Colorado: Lynne Rienner Publishers, 1988, 1989)。

2. Gabriel A. Almond 和 Sidney Verba,《公民文化：五个国家中的政治态度与民主政治》(*Civic Culture: Political Attitudes and Democracy in Five Nations*, Boston: Little, Brown & Co., 1965), 第 356-360 页。

3. O'Donnel 和 Schmitter 将一个协定定义为,“特定的行动者之间达成的协议,其作用在于界定(或重新界定)在相互保证该协议的参加者的‘关键利益’基础上运用权力的规则,而协议内容是明确的,但并不总是得到公开的解释或论证。”我对他们的用法稍加扩展,将其用来指称在保证全部的国家利益基础上的一个协议。Guillermo O'Donnell 和 Philippe C. Schmitter,《摆脱威权主义统治的转型：关于不确定的民主国家的尝试性结论》(*Transition from Authoritarian Rule: Tentative Conclusions about Uncertain Democracies*, Baltimore: Johns Hopkins University Press, 1986), 第 37-38 页。

4. Terry Lynn Karl, “石油和政治协定：委内瑞拉向民主政治的转型” (Petroleum and Political Pacts: The Transition to Democracy on Venezuela), 载于 Guillermo O'Donnell, Philippe Schmitter 和 Laurence Whitehead 合编的,《摆脱威权主义统治的转型：拉丁美洲》(Transition from Authoritarian Rule: Latin America, Baltimore: Johns Hopkins University Press, 1986), 第 210-215 页。

5. Nicolas Ardito-Barletta, “民主和发展”(Democracy and Development), 载于《华盛顿季刊》(Washington Quarterly), 第 13 期, 1990 年夏季号, 第 161-171 页。

6. 同上, 第 163 页。

7. “总统制的危险”(The Perils of Presidentialism), 载于《民主杂志》(Journal of Democracy), 第 1 期, 1990 年冬季号, 第 5169 页。

8. Donald Horowitz 在其著的《冲突中的族群》(Ethnic Groups in Conflict, Berkeley: University of California Press, 1985), 第 636-639 页中考察了在多种族的社会中实行总统制的可能性。

9. G. Bingham Powell, Jr., 《当代的民主国家：参与、稳定和暴力》(Contemporary Democracies: Participation, Stability, and Violence, Cambridge: Harvard University Press, 1984), 第 123-132 页。

10. Arend Lijphart, 《民主政治：21 个国家多数制和认同制政府的模式》(Democracy: Patterns of Majoritarian and Consensus Government in Twenty-One Countries, New Haven: Yale University Press, 1984), 第 150-168 页。

11. 海外犹太人理事会 (Israel-Diaspora Institute): 《以色列选举改革——摘要》(Electoral Reform in Israel: Abstract, Tel-Aviv, Israel), 1990 年 2 月。

12. Gabriel Almond 和 Sydney Verba, 同上所引, 第 339-360 页。

13. Robert Dahl, 《多元政治：参与和反对》(*Polyarchy: Participation and Opposition*, New Haven: Yale University Press, 1971), 第 150-162 页。

14. Michael G. Burton 和 John Higley, “精英和解”(Elite Settlements), 载于《美国社会学评论》(*American Sociological Review*), 第 52 期(1987 年 6 月), 第 295-307 页。

15. Dankwart Rustow, “迈向民主的转型：探索动态模式”(Transition to Democracy: Toward a Dynamic Model), 载于《比较政治》(*Comparative Politics*), 1970 年 4 月号, 第 358-361 页。

16. 这些原则中的一个更加具体的和影响更加广泛的安排体现在“协合民主政治”中, 该体制由议会制下的一个“大联盟”的内阁组成; 相互的否决权保证了少数派的利益: 政治代表、文官职务的任命和税收的按比例分配; 和每一个族群对他们自己事务方面都有很大的自主权。见 Arend Lijphart, 《多元社会中的民主：一项比较研究》(*Democracy in Plural Societies: A Comparative Exploration*, New Haven: Yale University Press, 1977)。

17. Horowitz, 同上所引, 第 597-613 页。

彭灵勇 译

10 | 自由民主可以移植吗？

乔万尼·萨托利

毫无疑问，自由民主的理论与实践是植根于西方历史和文化的产物。因而，当民主从西方输出到其他地区其他文化时，我们时常听到的是“文化帝国主义”和“带偏见的西方中心主义的模式”。但我并不认为这些理念因为发源地的缘故就应该被拒斥。民主是西方的发明并不意味着它就是一项糟糕的发明，或者是一种只合适西方消费的产品。而我本人以西方为中心的民主论述并未给我任何特别内疚的情结。¹ 然而，我确实认识到了，给非西方地区开民主的药方使我们必须正视这个“移植的问题”。首先，是否可以不顾“输入条件”，即输入国家的条件，而把民主输出到任何地方？其次，在输出民主时能够也应当照搬其最高级（西方的）形式，还是应该首先把自由民主这一概念分为它的必要的（确定性的）和偶然的（变化的）两个要素？

是否任何土壤都可以移植民主？这个问题的答案通常在印度和日本两国能够找到答案，两国确非西方国家，然而都是成功移植的典范。我不妨服从于这一巨证；不过，我对此并不十分满意。例如，非洲的情形怎么样？更进一步的研究将表明，印度和日本确实具备了输入民主形式的“最低限度的条件”，但其他地方也许并不具备这些条件。再者，对民主可输出性的更深层次的考究将要求我们首先得着手解决第二个问题，看一看这一概论的构成要素。

在谈到“自由民主”时，我首先必须强调指出，“民主”仅仅是它对显然由两个要素组成的实体的一种简写：其 1. 使人民自由（自由主义）和 2. 赋予

人民以权力（民主）的误导性的简写。人们同样也可以说自由民主由（1）“对民众的保护”（demo-protection），意即保护人民免于独裁暴政和（2）“民众的权力”（demo-power）意即实行民众的统治两部分构成。历史地看，造就一种自由的人民乃是自由主义的功劳（从洛克到比如说法国著名的宪政论者邦雅曼·贡斯当），而这一要素是从经过宪政民主与/或自由宪政诸概念中提炼出来的。然而，自由的民众通常也是自己声称“要求”并“获取”进入权力之位的民众。而民主正是这样。

上述要素哪个更为重要？如果这个问题意味着更重要的必然肯定要取代不太重要的，那么它就是一个误导性的问题。如果我们采取这一方式，那么我们通常所得出的答案将是：积极的自由比消极的自由更重要；民众的权力比民众的保护更重要，于是民主的要素也就比自由的要素有优先权。² 但这一结论将是错误的。究竟哪个要素更重要，我们无需考虑自己的个人情感，这是个程序排列的问题，因而也是个谁是谁的先决条件的问题。不容置疑的是，从程序上看，消极的自由（霍布斯称它为没有外在障碍）和民众的保护（自由宪政论）是民主本身的必要条件。³

因而，在自由民主的两个组成要素中，民众的保护便是必要的和决定性的要素。我还将坚持认为它也是一般的或者普遍的、可以输出到任何地方、移植到任何类型土壤中的要素。由于这一要素首先和限制权力之执行的结构性手段及法律手段联系在一起，因而也就能束缚住专横的和绝对的权力，于是我们这里就有了这样一种政治形式，它可以被附加于（既然它只是一种形式）任何文化上，而不管它们基本的社会经济结构如何。这已不是民众权力的要素的问题，因为这里我们已经进入了政策制定领域，进入了由具体形式来进行具体的输入输出的领域。宪政国家关注的是如何做出决策；民众的权力则是有关决策的内容是什么。那么，显然在“人民的意志”这一竞技场中，在作出特定的决策时，偶然性和文化因素很可能会引发大量的变异。

对我的论点，即作为宪政的一种形式的民主的普适性（因而也具备可输出性）最标准的反驳是，它假定自由（由宪政界定，受宪政保护）既是首要的也是普适的价值，而事实未必如此。在本质上，这种反驳意见是，自由并不被任何地方的任何人所“珍视”。例如，在神权统治的和“顺从的”（submissive）文化里，不存在珍视自由的空间。⁴ 由于认为留有疑问的自由实际上是个体的自由，因而就是被卑鄙甚至肮脏的个人主义价值所玷污了的自由，这种观点进

一步得到加强。然而支持该观点的经验性证据是站不住脚的，同时，对个人主义的这种指控也是不正当的。

我们怎样才能确定“自由的”的状态是否事实上被大多数地区的大多数人民所赏识？这里要提醒的是：

当我问某人他愿意骑马，还是乘车旅行时，他的回答是没有意义的，除非回答者至少已经看到了一辆车或一匹马。去询问对面的人的偏好是没有意义的，因为你从未给对方提供可选择的对象，即提供可比较的东西……有无数的人不能喜欢一样东西甚于另一样东西，只因为他们见不到“另一样”；他们只能承受他们所发现的人道的（或不人道的）条件，并把自己置于这种条件之下。⁵

因而，去问生活于原始社会或第三世界国家没有文化的农民，他们是不是“珍视自由”，他们是不是珍视这种价值甚于珍视别的价值，显然是十分荒谬的。价值和自由是高度抽象的解析概念，对世界上绝大多数居民来说完全是晦涩难懂的。

然而这并不意味着既然对自由的普遍欲求既不能被证实，也不能被证伪，那么就一定得把这个问题搁置一旁。与此相反，应搁置一旁的是构建此问题的那个抽象的（而且确实是西方中心的）词语。现在让我们暂不论价值的益处而改谈价值的伤害。然后再根据伤害原则来重新安排论证。这样一来论题就变成谁也不愿被囚禁、拷打、屠杀，人人都竭尽全力免于受到伤害。政治自由是对危害原则具体内容的一种抽象化。自由的宪政旨在确保不经过正当的程序和违反人身保护令，任何人都不能被政治的强制工具所伤害。

那么，作为一种宪政形式的民主制度的可取性、普遍性及输出就取决于免于伤害的规则。这种形式更清晰地使得“太个人主义”的指控显得没有效力。如同原子时代的个人，在公有社会环境下个人亦寻求免肉体伤害（他们所认为的伤害）。一位部落村社的村民在被架到火上烧烤或者被用刀劈之前是要想方设法逃跑的，就像他的“个人主义的”、自我中心的同伴一样。因而，认为消极自由对那些其信仰体系内不“珍视”个体价值的人无利害关系的论点是没有依据的。

然而我们分析在对民众的保护和民众的权力之间的区别不应被理解为二者实际上是相脱节。相反二者是相关联的，这种关联通过投票和选举而清楚地建立起来。即便如此，那些缺乏历史视野的写作者们仍倾向于夸大投票的重要

性。他们声称——现在是口号——只有达到了全民（男性和女性）普选，才能获得彻底的民主。是，却又不是。因为我们应当提醒自己，当初自由（宪政）民主的创发和长期维护仅靠的是人数很少的选民。投票固然是一切自由政体的必要条件。⁶ 然而，在一既定的政体里，投票的范围及其扩展并不像有些人企图使我们相信的那样举足轻重。虽然女权主义者妇女被排除在选举之外而大声疾呼，我依然坚持认为瑞士是一个彻底民主的国家。如果我不得不在虽实行全民普选但法治不健全的国家与此相反，即虽然全民选举的程度较低但实行健全法治的国家二者之间做出选择，我将毫不犹豫地选择后者，因为它是一种比前者更优秀的民主。⁷ 这样，投票就不是民主的晴雨表。不能用它来充分度量民主是否彻底。下文我将表明，我投票盲目地施加于并不适合投票的国家是一个错误。

民主的先决条件

为什么要广泛涉及到自由民主的自由主义的过去？因为亚洲及其他地方最初的民主遇到的问题正是当初西方民主面临的问题。可以肯定，一旦一种政治形式在一个地方被创设并进行试验，那么其他地方模仿这种形式只需花费较少的时间。原则上我们也同意，“通过模仿”来创设一种民主是一桩相对容易做的事。然而问题在于日历时间和历史时间之间的时间差。模仿一种政治模式是基于日历时间的一种同步过程：我们今天输入的是今天存在的。但就历史时间论，国家时可以隔开千年之久。历史地看，今日阿富汗和星罗棋布于不发达（更不用说最不发达）地区的数百万村庄的情形正如黑暗的中世纪大多数欧洲地区的情形。因而，输入问题并不像平时显现出来的那般简单。由于其中包含有复杂奥妙的“时机选择上的差别”，所以只要把一种高级的模式突然强加于一落后的实体上，肯定要遇上麻烦。尽管在日历时间上华盛顿和喀布尔是同一天，但从前者向后者的移植是一次巨大的历史时间上的跳跃。

让我从先决条件这个角度重新表达我们提出的告诫。民主的先决条件这种说法一般指的是经济条件。我将马上总结这些条件，但这里我指的是历史条件。该条件有二：其一是世俗化，其二是我所谓的对政治的“驯服”。当神的王国

和恺撒的王国——宗教领域和政治领域——相分离时，世俗化就出现了。因而，政治不再得到宗教的援助：它既失去了它的源于宗教的僵化（教条主义），也失去了它的宗教式的强度。在这种情况下驯服政治条件就具备了。这里我的意思是政治不再是杀戮，不再是一种好战的事务，而和平式的政治就能保证自己成为政治组织标准的运作方式。

人们不用深究这些历史条件和民主之间的联系。民主所假定的是，权力的赋予和废除都由选举判决，因而要求职位的例行轮换。但如果掌权者有理由担心放弃权力会危及他们的生命和财产安全时，那么显然他们将不会放弃权力。因而，除非政治实现了世俗化，并得到驯服，即除非对这样的人有充分的保护，否则，政治家们让出职位放弃权力的代价就太昂贵了。

在阿尔及利亚 1991-1992 年的选举中显然所有这些条件都不具备。我认为取消第二轮选举并宣布选举无效是个严重的错误，但更严重的错误是居然举行选举。国际社会要求正面临伊斯兰原教旨主义浪潮的国家举行选举以“证实”他们的民主纯属不明智之举。在一个非世俗、好战、失败者可能被杀害的环境里，任何形式的民主都不可能。

那么，较晚接触到民主的国家因它们只需对原型加以模仿而事实上置它们不利的地位。如果后来者期望以持续高速度（不顾历史时间）“赶超”，它们可能得承受“过重负担”的痛苦，这种难以控制的局面因同时引发的大量危机和负担而出现。⁸ 就此记住这一点很重要，一个世纪以前民主仅仅是一种政治形式，宪政国家提供不了，也不指望能提供经济上的“可欲之物”；相反，它提供的是自由以及随之而来的“美好事物”。在一个多世纪的时间里，没有证据显示：民主有经济的前提或它的存续取决于经济的增长和繁荣。问题在于，十九世纪自由国家所给予提供的民众的保护不具有财富方面的要求。就自由民主政体作为一种政治形式而言，一种“贫穷的民主”同样是可以想像的，也是可能的。

随着西方民主政治的发展以及高度的民主化成就，民众的权力开始变为民众的欲望，自由宪政形式的政策内容越来越集中到分配问题上，集中到“什么东西，谁应得到，得到多少”上。这种转变可能是不可避免的。然而，由于道德伦理的萎缩，由于马克思主义的“唯物主义”，以及由于曾经决定了民主在英美的理论与实践的强烈功利主义倾向，这种转向得到了极大的加强。可以肯定，当民主在其他文化里生根时，这些文化因素可能要被抵销掉。不过这一事

实仍然成立，即如果民主被作为与民众的分配密切关联的一种民众权力体系而被输入，那么民主的命运将跟经济业绩联在一起。⁹ 所以今天几乎各地面临的核心问题是，民主是否也促进经济的增长。

民主最管用吗？

那么让我们回到这个问题上：从经济角度看，民主最管用吗？许多人会声音宏亮毫不犹豫地回答说：是。正如《经济学家》所说，有证据表明“在纵横数十国，上下数百年的历史长河中，民主比其他任何政治体制都更持续有效地促进了经济的增长。”¹⁰ 我也希望自己能相信它。可是，这种说法彻底忽略了的是，这种增长是伴随着技术的进步而来的，而技术并不是民主而是那种自古希腊人锤炼的逻辑和理性的副产品，其最终带来了“科学精神”的诞生，以及随后在最近两个世纪只出现在西方世界的技术的迅猛发展。中国文明确实以其技艺为标志，并且在很长一段时期里其技术发明领先于西方。然而使今日之世界“现代化”的科学和技术从未在其他文化里生长开花——无论是中国，还是另一个重要的典型例子，印度。因之，所考察到的在西方自由民主与繁荣富足之间所存在的因果关系就显得没有道理。姑且不论因果关系，在民主的“经济优越性”论点背后的论据是什么？据《经济学家》讲，“民主促进增长的主要的依据之一是，它为资本主义发展必不可少的财产权利的安全提供了保障。”¹¹ 在苏联式计划经济的灾难性崩溃之后，即使现在的独裁者也深刻地认识到“看不见的手比看得见的靴更为管用。”¹² 因而独裁者也将发现，推进市场体制，尊重财产权利符合他们自己的最大利益。

我四下环顾时看到民主政治在“成长”（in growth）的同时，民主政治也在退步，正如我看到专制政治在经济上衰落的同时，专制政治也在享受着经济上的成功。中国台湾、新加坡、韩国以及现在的马来西亚在威权主义监控下创造了它们的“经济奇迹”。而香港的情形又作何解释？它不是一个民主国家，而是一块受大英总督统治的殖民地。在拉丁美洲，民主政治下的智利和秘鲁经历经济崩溃后，把经济的恢复归功于威权主义的统治（在秘鲁，阿尔贝托·滕森 [Alberto Fujimori] 总统近来在经济方面取得辉煌成就，但是这以先暂时终

止宪法并随后重新制定一部其民主性值得怀疑的民主宪法为代价)。该地区总体情况是军人独裁政权和民主政府的经济发展记录同样乏善可陈。¹³在前苏联和东欧地区,民主化过程中推行了经济改革,然而却使其处境更为艰难。

因而,认为民主不仅是一种优越的政治体制(我当然同意这一点),而且也是“经济上的优胜者”的论点很容易被这样的论证驳倒:只要具有相同的市场机制,承受着阻力和来自民众的压力的政府跟受民众的需求和民众的分配拖累的政府比较起来,在促进增长方面的境遇要更为有利。要知道,只要人民富足起来,民主是他们可能要求的东西之一。但在这个论证里,增长必然需要民主,但民主并不造就增长。

因而,民主最管用并不是一条自然规律。必须使民主政治发挥作用(通过结构上的鼓励和约束,而不能只是良好的愿望)。这里我要强调的是,模式,即西方的政治形式自身已刻不容缓地需要整修。¹⁴民主破产的危险或者所谓民主赤字的危险非常现实地存在着,今天的宪政结构尚不足以应对这种危险。

让我们再次把这个问题置于历史视角之下。就自由宪政而言,在它们的实施后面最主要的一项驱动力量是“不纳税就没有代表”的原则(如詹姆斯·奥蒂斯 [James Otis]在1761年明确表述的“纳税而没有代表就是专制”)。因而当议会成为宪政国家的支柱之一时,它们坚持“金钱的权力”,即征收金钱者并允许他们执掌“权力之剑”(如国王)的权力。转型开始后的民主政治与管理通常转回到先前受排斥的模式上。只要议会代表(正如它们在整个十九世纪里所做的那样)真正的纳税人——即“富人”而不是“穷人”,那么议会的监护权与行政的支出权的权能分离就能达到其目的。在这些条件,政府事实上是花费的有效控制者。然而在上一世纪,议会的刹车和行政机关的加速器之间的平衡丧失了。随着普选权的实施以及随后普遍从法律和秩序(这正是期望“小国”提供的)向需要调整的福利国家转变,议会甚至成为比政府还庞大的花费者。直至二十世纪中期使国家预算得以保持平衡的自然堤坝是这样一种信仰:它把预算界定为一种平衡,一种国家的收入和支出之间的平衡。这种信仰正可以解释这一事实,两次世界大战造成的巨额债务最终都逐渐被消化了。

当政治家们开始了解约翰·梅纳德·凯恩斯的主要论点——赤字开支时,这种状况便告一段落了。因而借款并搭便车便成了不可抵抗的诱惑。综观宪政国家的各个机构,在财政方面再也找不出一个哪怕在任何程度上负责任的看门人。而如果坐享其成的政治家想避免陷入因“消费”(而非投资)举借的债务

问题中，那么最终只好印刷更多的货币，那么糟糕的政治或糟糕的经济，甚至二者同时出现，实际上将是不可避免的。因而重新确立对货币的控制至关重要，因为在这里我们所看到的是一个没有制约与平衡的国家。

这里我不可能探讨可行的对策。¹⁵ 我只能强调指出，不管是不是民主制，业绩（用经济术语表示）根本上取决于“货币控制”的时机。在这里，当我们从形式（宪政结构）转到政策内容（民众的需要）时，民主正面临着最严峻的挑战。最初产生于权利法案的形式上的权利，一般而言是不含成本的。而当形式开始发展并包括物质方面所赋予的权利时，其成本之高前所未有。近几十年来，西方民主政权主要通过两种方式来满足福利开支增长的需求：赤字支出和保护主义。而今两种资源已开采殆尽。今天许多西方民主政权结束了“严格的预算”，这说明它们陷于债务是如此之深以致不同的或额外的分配几乎不可能。全球经济一体化已不可遏止地把原先受保护的制造者（过去它们能把自己的财政负担转嫁给消费者）推向世界范围的竞争潮流，福利国家已不堪重负。于是未来的年月就不得不成为减少开支的年月。民主政权必须有能力维持持续的增长，而现在要比过去更为迫切。但即使最糟的情况发生，我们被卷入了一个负和漩涡当中（negative sum vortex）——一场没有赢家的游戏——我觉得可聊作安慰的想法是，自由民主本身依然值得追求，拥有对民众的保护总比什么也没有强得多。

最后一个疑问

最后还有一个疑问，即亚洲和非洲是否需要它们各自的民主“模式”。在其核心部分——即保护公民、控制政治权力之行使的宪法技术——尚未遇到替代性模式，我同样没能发现为什么有人想摒弃其运行已久的机制。但在其外围部分——例如，政党体制和利益的表达与集中的程序何时才能来临——我承认最初起源于西方阶级分化的多党制安排在只对自己部族效忠的地方几乎没有什么意义。持此论的非洲领导人自有一定道理，但当他们的解决方案禁止多党政治，并在实践中建立一人、一党的统治时，他们是错误的。

另一方面，当我们谈到自由民主的“人民的意志”这一因素时，很难一概

而论。这个世界由生长于文化世界观、价值体系，更不用说环境千差万别的人民所组成。¹⁶ 即使在西方，人民的声音（Vox populi）并不必然被理解为神的声音（Vox Dei）；如我本人就不认为人民总是正确的，但人民有犯错误的权利。同样的道理，我们应该允许“被人民消灭的”（“demo-killed”）的民主，即我们应该允许一种将消灭自己的民众的权力存在吗？这个及一系列相类似的问题，引起了众多不同的反应，而这些反应又反过来深刻地影响了民主经验的政策输出（output）。沃尔特·白哲浩（Walter Bagehot）在他的有生之年赞扬了英国人“恭顺的愚蠢”（deferential stupidity），难道毫不谦恭的傲慢能更好地为民主服务吗？这些问题我建议最好留给由各国的“民族精神”（Volkgeist），留给每一种与众不同的“人民的精神”去解决。西方民主理论（经常规范整齐甚至是尽善尽美）的发展演化已反映高层次的民主化。当这个理论传到正在形成的新民主政权（并由在西方大学里受过训练的学生传播），西方民主自身的基石要么被想象为理所当然，要么干脆被忽视。我承认这对初学者而言是一个不良开端。历史上，如我前面已论述的，自由民主制经过发展后包含两个构成要素：1. 对民众的保护（它带来了自由的人民），2. 民众的权力（它带来了坚持已见的人民）。民众的保护通过自由民主的“形式”——即它的宪政结构和程序而获得——而民众的权力则是通过政策的制定所表达的输入输出的“内容”。在我的论证中，第一个要素是民主的必要条件，而第二个则是一套广泛的对实施的解释。

从上述的区分可得出，1. 其形式（自由—宪政要素）是具有可普遍输出性的因素，而其内容（即人民的意愿和要求）是有条件地依从于文化的要素；2. “恭顺的”爱好和平的政治是受到尊重且能使政治职位轮转的选举结果之根本性的前提；3. 对民众的保护与经济状况无关，这就假定准许有“贫穷的”民主，而要求民众利益的民众的权力，急迫要求财富及经济的增长；因而就有 4. 把民主直接等同于民众的分配使得今日民主的财政危机，不论它发生在哪里，特别令人担忧。

编者按：本文出自 Giovanni Sartori, “ How Far Can Free Government Travel? ”, *Journal of Democracy*, Volume 6, Number 3, 1995 July, pp.101-111. Copyright 1995 by the Johns Hopkins University Press and the National Endowment for Democracy.

感谢 Johns Hopkins University Press 和 National Endowment for Democracy 提供中文版权。

乔万尼·萨托利(Giovanni Sartori)是哥伦比亚大学人文学院的阿尔伯特·施韦策讲座教授 (Albert Schweitzer Professor)。他著述甚丰, 其中《民主新论》一书在中国广受欢迎。新近的著作有《比较宪政工程: 结构、动力与结果的考察》(1994 年)。本文是在 1994 年 10 月提交由韩国国际研究协会发起的汉城会议的会议论文基础上改写的。

注释:

1. 主要有三:《民主的理论》(*Democratic Theory*, Detroit: Wayne State University Press, 1962; New York: Praeger, 1965);《民主新论》(*The Theory of Democracy Revisited*, Chatham, NJ.: Chatham House, 1987), 这是对前面一卷的扩展和修订。

2. 必须记住, 在本文里“自由的”一词一般是在历史的意义上使用, 而不是当前美国所使用的那种意义——即把它作为“左”的同义语。

3. 有关更详尽的分析, 参阅我的《民主新论》(*The Theory of Democracy Revisited*), 第 301-310 页, 第 357-358 页, 第 386-393 页。

4. 我用了“顺从的文化”(submissive)这一术语, 而未用“臣民的(subject)文化”、“恭顺的(deferential)文化”或类似的术语, 因为伊斯兰一词的意思就是“顺从(submission)”, 也是因为现在伊斯兰文化正是 Gabriel Almond 和其他人所称的“公民文化”的主要对手。

5. 参阅我的《民主新论》，第 272-279 页，多处曾论及。

6. 即使 Edmund Burke 也拥护“实质性的实际上的代表”，即不选举的代表，他引用他于 1792 年在给 Hercules Langrishe 爵士的一封信中论证了他的观点，其中写道：“如果不具备现实的基础，这种实质性的代表制不可能长期有效地存在。其成员和选民肯定有这样那样的关系。”Burke，《著作集》（*Works*, Boston: Little, Brown），1938 年，第 3 卷，第 521 页。

7. 例如，在拉美大部分地区，选举权虽扩大到所有人，但司法的独立性经常受到怀疑，我的确感到惊讶的是何以能给“选举的民主化”以高于要求法治的优先权。

8. 这里提到的“危机的因果性”理论产生于社会科学研究理论所发起的一系列著作中，并由普林斯顿大学出版社出版，该丛书中最后一本是由 Leonard Binder 等合著的《政治发展的危机与序列》（*Crises and Sequences in Political Development*, 1971 年），尤其是 Sidney Verba 所著的最后一章对此做了总结。

9. 关于民主和经济发展之关系的争论可追溯到 Seymour Martin Lipset 的力著，《政治人：政治的社会基础》（*Political Man: The Social Bases of Politics*, Garden City, NY: Doubleday, 1959），特别是第 2 章。有关当前的评价可参阅 Larry Diamond，“经济发展与民主的再思考”（*Economic Development and Democracy Reconsidered*），收于 Gary Marks 和 Larry Diamond 编，《民主的再探讨》（*Reexamining Democracy*, Newbury Park, Calif: Sage, 1992），第 93-139 页。

10. “民主最管用”（*Democracy Works Best*），《经济学家》（*The Economist*），1994 年 8 月 27 日，第 9 页。

11. 同上。Mancur Olson 在“独裁、民主与发展”（*Dictatorship, Democracy and Development*），《美国政治科学评论》（*American Political Science Review*），第 87 卷，1993 年 9 月号，第 567-576 页中就相应主题（从纳税出发）做了更

为精辟的论证。Olson 认为，一位独裁者（一个“驻寇”）“只有当他从长计议”，他才能干得差不多，而一般情况下“一位独裁者关心的只是如何挺到下一年”（第 571 页）。但现在民主政治家的眼界比独裁者的更长远的时候吗？对此我非常怀疑。

12. “民主与增长：为何投票对你有利”（Democracy and Growth: Why Voting is Good for You?），《经济学家》（*The Economist*），1994 年 8 月 27 日，第 17 页。

13. 本文我没有涉及到有关向拉美输入民主这一特殊问题。在 F. Lowenthal 编，《输出民主：美国与拉美》（*Exporting Democracy: The United States and Latin America*, Baltimore: Johns Hopkins University Press, 1997）一书当中对此做了出色的宏观考察。

14. 在我的《比较宪政工程：结构、动机与后果之考究》（*Comparative Constitutional Engineering: An Inquiry into Structures, Incentives and Outcomes*, New York: New York University Press; London: Macmillan, 1994）里，我详尽地阐述了民主体制需要调整的观点。此处，我必须把该论点限定在经济衰弱，也就是西方宪政结构的经济衰弱的范围内。

15. 有关美国提出的宪政出路，参见 Aaron Wildavsky，《怎样限制政府开支》（*How to Limit Government Spending*, Berkeley: University of California Press, 1980）；以及 R. E. Wagner 等人编，《平衡预算：财政责任与宪法》（*Balanced Budget: Fiscal Responsibility and the Constitution*, Washington, D.C.: Cato Institute, 1982）。目前国会的议事日程正考虑把平衡预算修正案写进美国宪法。

16. 有关对文化因素的作用的广泛国际论述，参阅 Larry Diamond 编，《发展中国家的政治文化与民主》（*Political Culture and Democracy in Developing Countries*, Boulder, Colo.: Lynne Rienner, 1993）。

杨光明 译

11

民主政治：更自由主义的， 前自由主义的，抑或后自由主义的？

菲利普·施米特

当我们正在走完二十世纪时，民主的总体前景从未有如此之好；但是，在认清我们在未来所期待的民主类型和程度上所面对的困难则很少有这么多。这似乎是在击败了该领域内其所有的“系统性”的反对者之后，民主的拥护者最终可以在他们之间自由地争吵他们所偏好的政治秩序的意义及其运用了。

只要最近的“民主化浪潮”仍产生巨大的影响，那么，各式各样的行动者就令甘愿追逐令人兴奋的自由浪潮而爬上各不相同的、难以驾驭的冲浪板。既然民主之波已经处于最高潮，未来政权变革的方向变得更不可测，那么，实现共同目标的刺激性已经让位于这样一种得到强化的意识：巩固民主比取代独裁是一个更加紧迫的任务，而且所有公开宣称为民主的追求者不可能在心中有共同的目标。

问题的一部分在于我们不幸的习惯，即将“民主”等同于“现代的、代议性的、自由的政治民主，像在民族国家实践的那样。”显然要每个人在说到民主时，只在其心中记住上述所有的修饰语，而很少将它们完全写出来，这是十分别扭的。但是，政治学家，而非现实的政治家相信：

（1）在时间上先于当前的民主政治的（而且提供了它们的象征符号与惯常的正当性理由）“古典的”民主政治在公民资格和责任方面有着非常不同的实

践。

(2) 不仅各种“直接式的”民主形式长期存在，而且在当代的代议民主国家还有在形式上和程度上各不相同的“间接”民主存在。

(3) 不论作为政治自由观的、还是作为经济政策的原则的自由主义在一些国家可能和民主的成长相一致，但是，并不总是确定无疑地与民主的实践相联系，特别在一旦民主政治扩展到纳入公共大众、民选政府首脑、特殊利益团体和狂热的社会运动时。

(4) 政治参与、获得权力的可能性、责任性、代表性和竞争的一般民主原则应当仅局限于“公共的”或“政治的”制度，还是应当扩展到包括对社会有重大影响的“私人的”和“非政治的”制度，对此一直有着广泛争论的议题；

(5) 最后，民主的实践迄今为止在很大程度上仍仅仅局限于国家：局限在大小、发展程度、民族的一致性、文化的相似性等方面非常不平衡的地域单位下的一个次单位，这是一种历史的偶然性，与民主精神少有或根本没有关系。

我总觉得所有这些修饰词，或许还有其他一些，在今后的几十年中将会受到置疑。由于民主的基础远不够牢固，民主的实践还不够保险，因此，民主政治将面对史无前例的挑战。它的未来，像我在本文前面所说的，将逐渐变得“混乱、不确定和多事。”¹

探讨可能的挑战

这些挑战的大部分将来自现有的自由民主国家，而不是来自羽毛未满的新兴民主国家。确实，当民主的业绩不能满足膨胀的期望，且巩固民主政治的疲倦取代了转型时飘飘然的兴奋时，新兴民主国家将不得不去面对人们日益清醒的认识。然而，1974 以来的 50 个左右试图民主化的国家几乎都没有进行超越于民主政治的基本架构之外的实验。其主要特征是，在每个地方都表现为对“规范的”政治的渴望——渴望对既有的自由民主国家的大多数的例行实践的模仿。假如它们没有都失败，没有向独裁体制倒退，那么，新兴民主国家的政治家和国民可能会最终认识到那此正在困扰既有的自由民主国家的内在矛盾，并且开始试验新的制度安排。然而，新兴民主国家的领导人同时也致力于解决许

多严重的外在困难，这些困难涉及到如何设法使例行的民主架构与他们各自国家的各种各样的社会、文化和经济环境相兼容。

假如我的直觉是正确的，那么，在这些已经赶上民主浪潮的国家中，只有极少数几个会彻底失败，倒退到独裁体制，而倒退到能够貌似有理地使其自身成为经济发展和政治稳定的替代模式的那种独裁体制的可能性更微乎其微。即便只有一小部分能够享受民主制度的巩固所带来的全部收益，大部分国家也将被“责成”去维持民主政治。在剩下的案例（也就是那些采用温和、独裁和或强硬民主的混合形式的案例，或更多的步履艰难的“不够巩固的民主政治”）中，任何对民主政治的重大挑战都是不可能出现的。

相反，重大挑战将来自那些已建立起“现代的、代议制的、自由的、全国性的、政治的”民主国家。它们调整其既定规则的能力和缓解其公民中日益增加的不满的实践将决定世界范围内民主政治的前景。在我看来，在既有的自由民主国家内不满的源泉不仅是危机，尽管近来因适应政府内部体制的重大变革而产生的经济绩效的下降和货币压力，这种危机已有所加剧。这些国家也不可能将不满限于政治方面——即使能如此，从短期来看，这些变革已经对左派政党和运动产生更多的冲击。这些国家将把注意力逐渐集中于“真实存在的”自由民主政治的一些基本原则：

- （1）它只强调个人主义；
- （2）它严守在政治参与形式和内容方面以及在参加政党方面的自愿原则；
- （3）它依赖于地域代表和政党竞争，以为国民和政府之间提供惟一合法的联系；
- （4）它局限于民族国家的制度界限之内和它的（心照不宣的）民族主义认同；
- （5）它漠视利益分配和利益代表的持续的、系统性的不平等。

这些原则中的每一个都受到以下一种或另一种构成当今世界特征的趋势的威胁：贸易和生产体系的全球化、技术革新的角色和来源的变化、所有权的集中、超国家的贸易集团和地区组织的形成、通讯系统的扩展和相互渗透、日益增加的商业周期的消极影响、对产业重构的要求、金融制度的自由化、人的生活状况的个体化，最后，但不是最不重要的，由于超级大国的角色的变化和国家机构的管理能力的弱化而致的逐渐增大的不安全。这些趋势的广泛性和复杂性是史无前例的，这导致缺少能够和它们匹配的体制上合理的替代制度。

像达尔论述的那样，民主政体在实践中已经经历了几次革命，经常连它的支持者也不能肯定将会发生什么。² 具有讽刺意味的是，就好像有关民主的自由解释（核心是代议制度、大范围管理和为数众多但相当消极的公民）已变得如此强势有力以致于它不必再害怕来自其他政治形式的颠覆，但它却必须面对另外一场革命的可能性——那就是受到教育程度更好的和更有批评眼光的公众的挑剔。

对于这种可能性，存在三种基本的可能的选择：1.重申并扩展自由主义（“一种更自由主义的民主”）；2.向更古老的公民共和主义传统复归（“一种前自由主义的民主”）；3.发现一种新的、甚至是前所未有的有关代表和责任形式（“一种后自由主义的民主”）。

一种更自由主义的民主？

到目前为止，最可能的策略可能是第一种：我们将看到更加自由主义，（暗含着）更少的民主。公共企业的私有化、政府管制的解除、金融流通的自由化、政治要求向以权利为基础的主张转化、以个体贡献代替集体权利、财产权的神圣化、公共官僚制度和薪水的削减、对“企业家”的偏爱和对“政客”的不信任、以牺牲“存在政治偏见”的机构来增加“中性的政治”机构，如中央银行的权力。所有这些改革都有两个特征：1. 它们逐步缩小了来自公共选择的民众的期望；2. 它们使得团结大多数以克服来自小部分人，特别是那些已经占据良好的位势的特权者的抵抗变得更加困难。

坦率地讲，在既有的自由民主国家中的记录十分混杂，但是，那些最受“更自由主义的”策略的影响的老牌自由民主国家在参加选举的人数上下降比例更大，工会的成员大幅度减少，政客的声望日薄西山，公民对公共事务越来越没有兴趣，立法机关可见的作用受到削弱，对政党的认同在范围和深度上降低，选举人的倾向更加不稳定。相反诉讼增加，腐败滋生，反对政党的候选人越来越多。

这种“非民主化”（de-democratization）过程能否继续，当然是最重要的问题。它的理据几乎完全依赖于实现生产和分配自由化的优越的经济绩效和培养对政治强制习惯性排斥的精心努力。即使是预期的物质利益将出现和维持下去，它本身仍是一个值得怀疑的提法。现代政体，像阿尔伯特·O·赫奇曼所

指出的那样，将服从于与它们相关的私人 and 公共目标周期性的变化。³ 当下盛行的为反对个体选择而诉诸于集体主义的愤世疾俗可能不会再持续下去，在不久的将来，甚至能全部倒转过来。

一种前自由主义的民主？

长期以来，一直就存在一种现成的替代选择：一种向“前自由主义的”民主实践和制度的回归。“强势民主”（strong democracy）的拥护者批评上面所列举的自由主义的五个基本特征中的每一个：个人主义、自愿主义、选举主义、民族主义和尤其是对不平等的一贯漠视。⁴ “强势民主”派的替代方案的核心是恢复公民资格。他们想看到个人再次在公共领域的直接行动，集体审议各种偏好的形成并找出一个（据推想）更加平等的公共物品的分配方式。而且，对于这种新的“公民共和主义”的追求通常伴随着对其来自实践中的，但不是自由主义的民主制度内在的几个特征的坚定的排斥：政治精英的职业化、政府权威的中央集权化、创造特殊的利益团体、选举过程的商业化、党派分歧的无足轻重、候选人的诉求个人化和对公共舆论的操纵。

前自由主义的民主派的具体主张比“更自由主义”的支持者所推动的一揽子制度和政策改革具有更多的变异性和更少的一致性，但是它们确实涵盖了一个广阔的范围：国家权力彻底的非中央集权化和分散化、更诉诸全民公决和罢免动议权、对由选举产生的官员的任期的限制、设立与限制私人政治献金相配套的政治政党的公共基金、规定强制投票、对应受保护的少数民族的特留份额：在公民教育领域投入更多的努力、鼓励参与公共政治活动，甚至以代表的随机挑选来取代相互竞争性的选举。然而，这些内容必须列入一个能够清楚地鉴定和识别的纲领之中。有人用“左翼自由主义”来概括这一纲领。如果不是修饰性的用语，这一美国标签让我感到很模糊，“自由社会主义”更是如此，但是，这一纲领却只有只言片语在最近的几篇学术论文中和支持左派和右派的政党派别的观点中发现。⁵

在我看来，前自由主义有几处致命的缺陷，这会使它从目前占统治地位的“更自由主义的”回应中获得主动的可能性被削弱。首先，它缺少“民族独立”、“共和主义”、“工人选举权”、或“结社自由”赋予早期自由民主主义者的一些民主的关注焦点。第二，它更像抱怨现存实践的一些相对不重要的缺陷琐细

的清单，而非能够为将来的生活条件带来重大改观的一套措施。只有后者，“真正”值得为之奋斗。第三，它的诉求，特别是对分权化和非集中化的诉求，故意忽视在现代民族国家中大大扩张的决策规模和日益紧密的国家间的相互依赖。这二者都严格地限制了地方参与和自治可能真正影响到那些对个体公民的福祉有意义的事情。第四，前自由主义的民主政治的拥护者决定忽视（或不考虑）职业性的中介机构和常设组织在阐释现代社会的更高程度的复杂性中和为争取它们的个体成员利益的行动中已起到必不可少的作用。第五，也是更重要的，前自由主义对个体公民，尤其是考虑到他们的时间和精力，提出了不现实的要求，因为现代生活的节奏很快，支配闲暇的方式越来越多，而闲暇本身却越来越少。

一种后自由主义的民主？

因此，我确信将来民主制度的类型和程度将依赖于在既有的自由民主国家内后自由主义的选择方案的形成，而不是依赖于来自前自由主义的日积月累的批评和建议。这种选择对自由民主制度已经完成的使命不太持蔑视态度，却又试图去调整自由民主政府的实践。使之适合于全球将要发生的交流与沟通的扩展程度。它应从以下几个假定开始，这些假定对于前自由主义者来说不能接受的，不管是“强势民主派”或“社群主义者”：

- （1）占有性的个人主义、理性计算的习惯和对私人物品的偏好都将长期存在；
- （2）像李嘉图所说的那样，“人的利他的能力是有限的，”将来依然如此；
- （3）传统归属的身份或社群将持续地削弱；
- （4）财富的分配或财产权方面的根本变化不能用民主的方法实现；
- （5）公民仅赋予政治参与方面有限的（尽管是积极的）价值；
- （6）个人有其偏好且知道以其集体行动来保护自身，并确信有这种必要，但是他们追求他们自己的利益状况的能力是有限的，他们强烈希望搭别人行动的便车；
- （7）在个体和当局之间存在有组织的中介机构，这部分是因为前述两种限制，部分是因为公共政策和私人交换的扩展程度；
- （8）尽管政治政党、选举竞争和区域代表有些明显的缺陷，但作为个体

和较大政治团体之间的联系纽带，仍将保持有象征意义的重要性；

（9）最后，假如所建议的改革不会产生太多的不确定性，成本不会太大，不违反上述假设的任何一条，公民就会急于改善民主的绩效。

这些假设显示，在既有的自由民主国家内，改善公民地位和促进集体选择的合理性道路很狭窄。后自由主义者将不得不在强势团体会努力维护有利位势和弱势团体必须理解的一些考虑得不是很周到的承诺之间踏出一条精致的意识形态道路。而且，后自由主义的改革者将不得不通过提供富有戏剧性的、意义重大的政策变革来实现，同时这样的变革也是能够根据现存的自由民主规则作出决定并加以实施的。

这不是详细阐述后自由主义方案的具体内容的地方。实际上，就我所知，不存在一个完整的后自由主义版本。相反，正在涌现一些单项的改革建议，可有最终聚合成更连贯的、更有吸引力的一揽子纲领。例如，要求组织公民陪审团、实行互动式投票、要求把投票权扩展到对下一代、要求实行电视民主或电子民主、要求在形成公民自己的偏好方面启发公民、要求国家之间建立互惠关系、要求给利益团体和社会运动以“次级的公民身份”类似的建议已经出现。不用说，不是所有的这些观念都是审慎的“后自由主义”的灵感，而且，它们之间也不相互兼容。然而，通过这些以及其他观念的传播，加上可望与小范围内的实验相结合，勾画出这种推断性的后自由主义的替代方案已越来越有可能。

最后一个问题

不管对自由民主制度的每一种选择是多么明智，要事先指明谁将支持一种如此意义重大的变革以及这样变革如何成功地（和民主地）完成，从来就是不可能的。由于缺乏任何革命的可能性，大规模改革努力所需要的持续支持的基础变得越来越不明显。因此，过高估计当代自由民主国家结构内的惯性和伴随着说服人们接受有关根本政治和经济关系的新观点而产生的困难几乎是不可能的。目前植根于民主制度的所有改革，如果不需要革命的紧迫威胁，至少也需要有一个革命的幽灵。

既然缺少革命，还有什么可能将足够的注意力集中于现存制度的恶性运作，以使得国民和领导人需要冒险地、高成本地向其他情势转变？从 1974 年以来，不止 40 个试图民主化的案例证明，在一定条件下，行动者将集体愿意作出巨大不变革，即便这些变革事先很少能够被预计到，而且，行动者的组合因个案而异，就好像不曾有过模式。⁶

但是，使得既有的自由民主国家内的过渡尤其难以获得成功的是这样一个令人难以理解的事实，即那些正在破坏民主自由体制运作的人不是那些它公开的敌人，而是那些认为他们自己是支持它的人。非常奇怪，假如右翼或左翼极端分子试图用其他统治形式来取代自由主义的规则和实践，那么，改革的任务将变得更加容易完成；然而，事实上，极端分子的纲领和运动，现在，而且仍将可能前后矛盾并让人难以置信。在对民主的最大威胁来自“正常的实践者”，即从事日常活动的那些通常的投票者、公民、代表、利益代表和运动积极分子的地方，使这样的公民相信需要大幅度改革就更加困难得多。他们日常生活中所体验的一切正是被葛兰西称作“病态征兆”的东西——大量的闹骚、不满和不理想，但是，这些仍不足以鼓动他们按照前自由主义的方向或后自由主义的方向，投身于剧烈的变革。

编者按：本文出自 Philippe C. Schmitter, “More Liberal, Preliberal, or Postliberal?” *Journal of Democracy*, Volume 6, Number 1, 1995 January, pp.15-22. Copyright 1995 by the Johns Hopkins University Press and the National Endowment for Democracy.

感谢 Johns Hopkins University Press 和 National Endowment for Democracy 提供中文版权。

菲利普·施米特，见“民主是什么，不是什么？”作者介绍。

注释：

1. 见我的议论“民主的危险和困境”(The Dangers and Dilemmas of Democracy), 载于《民主杂志》(*Journal of Democracy*), 第5卷, 1994年4月号, 第57-74页。

2. Rober A. Dahl, 《民主与其批评者》(Democracy and Its Critics, New Haven: Yale University Press, 1989), 也见 Anthony Downs, “民主的演进: 它的公理和制度改革如何适应正在变化的社会力量”(The Evolution of Democracy: How Its Axioms and Institutional Forms Have Been Adapted to Changing Social Forces), 《代达罗斯》(*Daedalus*), 1997年夏季号, 第119-148页。

3. Albert O. Hirschman, 《转换中的介入: 私人利益与公共行为》(*Shifting Involvements: Private Interests and Public Action*, Princeton: Princeton University Press, 1992)。

4. “强势民主”的表述来自 Benjamin Barber, 《强势民主: 新时代的参与政治》(*Strong Democracy: Participatory Politics for a New Age*, Berkeley: University of California Press, 1984)。该书被认为是由一个支持我们在此称作“前自由主义民主的”理论的理论家所作的最完整和最一贯的阐释。

5. 除了前列 Benjamin Barker 的书外, 又见 D. Beetham, “自由民主与民主化的限制”(Liberal Democracy and the Limits of Democratization), 载于《政治研究》(*Political Studies*), 第40卷, 1992年, 第40-53页; A. Botwinick, 《怀疑主义和政治参与》(*Skepticism and Political Participation*, Philadelphia: Temple University Press, 1990); J. S. Dryzek, 《推议民主》(*Discursive Democracy*, Cambridge: Cambridge University Press, 1988); P. Green, 《找回民主》(*Retrieving Democracy*, London: Methuen, 1985); J. J. Mansbridge, 《超越敌对民主》(*Beyond Adversary Democracy*, New York: Basic Books, 1980); C. Pateman, 《参与和民主理论》(*Participation and Democratic Theory*, Cambridge: Cambridge University Press, 1970); 同上《政治义务的问题: 对自由主义理论的批判》(*The Problem of Political Obligation: A Critique of Liberal Theory*,

Cambridge: Polity Press, 1985)。所有这些作者的精神教父都可能是 C. B. MacPherson。特别参见他的《民主理论补论》(*Democratic Theory: Essays in Retrieval*, Oxford: Clarendon Press, 1973)和《自由民主的生命和时代》(*The Life and Times of Liberal Democracy*, Oxford: Oxford University Press, 1977)。

6. Philippe C. Schmitter 和 Terry Karl, “拉西美洲、南欧和东欧的转型模式”(Modes of Transitions in Latin America, Southern and Eastern Europe), 载于《国际社会科学杂志》(*International Social Science Journal*), 第 128 期, 1991 年 5 月号, 第 269-284 页。

彭灵勇 译

12 | 南欧民主化的成功故事

尼基佛罗斯·戴蒙都罗斯

从亨廷顿（Samuel P. Huntington）确切命名的“第三波民主化”（the third wave of democratization）的观点来看，南欧经验最重要的特点无疑是，到目前为止，本地区乃是全世界第三波民主化潮流中惟一民主政体已经巩固了的地区。¹ 此一评断不仅包括了希腊、葡萄牙和西班牙等第三波民主国家，也包括了在战后立即建立了民主政权的意大利，尽管根据许多观察家的看法，意大利的民主政体一直要到七十年代后半期意大利共产党被有效地整合入民主体制之后，才算达到巩固的标准。然而，由于意大利在四十年代便开始民主转型，故若视其为第三波的民主国家是不恰当的，所以本文的焦点主要放在希腊、葡萄牙和西班牙这三个国家上。

本文对南欧的解释部分，主要是要说明有利因素的相互作用是如何让这些社会克服了限制性的条件，第一次在他们的历史上，成功地实现民主化并且确保了民主的巩固。

对先前巩固民主失败的纪录必须加以强调，这样做至少有三个理由：第一、所有的南欧国家，葡萄牙是个部分例外，先前都有实施民主政治的经验；第二，由于未能成功地加以巩固并最终为威权体制所取代，这些早期的民主实验全都归于失败；第三，更普遍的事实是，作为全盘民主化过程结果的民主巩固，在历史上多是例外而非非常规。事实上，明显的政治不稳定，冲突的升高和未能把民主游戏的规则制度化，民主政权多已陷入无法巩固的泥潭。结果就是经常性

的崩溃，以及无力摆脱不稳定的民主政权和在各种非民主或假民主间的恶性循环。²

基于上述情况，在此要回答的两个问题是：第一，相对于世界上其他正在从事民主化实验的地区，南欧的成功说明了什么？相对于过去的失败，又有什么可以解释本地区现在的成功？第二，如何确认南欧地区在七十年代前后，之所以能够成功巩固的那些独特因素？南欧经验又能给现在正面临类似挑战的国家或地区提供什么教训？

什么是民主巩固？

我所说的民主巩固的概念，是指建立一个完全民主的体制并且加以巩固的双重成功。“完全民主的体制”，如同林兹（Linz）所言，是一种理想型，“经由结社自由、知情和传播自由等基本自由的使用，允许政治偏好的自由形成，使得领导者之间得以用非暴力的方式自由竞争统治权，并定期更迭，而不用将任何有效的政治单位排除在竞争外，或是禁止任何政治社群的成员表达他们的偏好。”³ 林兹和斯蒂潘近期进一步共同修正了上述的定义，增加了一个“但书”，即“保留权力”（reserve powers）的持有或让渡给未经选举的精英，或选举出的精英无法接近和有效控制决策中心领域，都意味着一个政治体制没有达到民主的理想型。⁴

另一方面，当“所有重要的政治团体将体制内主要的政治制度视为政治竞争惟一正当的正当性架构并且遵守民主的游戏规则”时，该民主体制便可被认为是已经得到巩固的。⁵ 此一定义希望强调对巩固之态度和行为准则的重要性，以及暗示性地强调非巩固的和已巩固的民主之间在质上的差别。后者之政治的制度化 and 规范性决定性地有助于民主的稳定和持续。其途径是：第一，在制度的管道中限制住冲突；第二、降低冲突的程度；第三、确保对程序和游戏规则的尊重，此举是设计用来保护反对派和弱势团体的权利和弘扬正和（positive sum）而非零和（zero sum）的问题的解决策略。

许多观察家则坚持我称之为是“最高标准的”（maximalist）民主巩固的定义，此乃以下列假设为前提，即“巩固的民主”（consolidated democracy）的标

签预设了一个长期社会化过程的存在，以对大多数公民灌输民主的价值。换言之，“信念坚定的民主人士”（convinced democrats）在公民间的普遍存在，是巩固的先决条件。然而，民主的一个明显特征，是对日增的公民的介入而导致的积极的和民主的社会化所抱持的开放特性和结构性倾向。简言之，民主培育了民主。

依此看来，我倾向于采取对民主的巩固持最低标准（minimalist）的定义，即没有出现：第一，对制度的合法性的挑战；第二，重要政治团体对行为规则的系统性违背。这种最低标准的定义绝不贬抑民主体制从民主价值已长期社会化的全体公民身上所得到的附加益处的重要性。同时，这个定义在“充分巩固”（sufficient consolidation）的必要条件和那些长期条件作了含蓄的区别。长期性的条件或许应该属于已经巩固的民主政权的质量范畴而非巩固的范畴，或换言之，属于巩固后的民主持续的阶段。除了避免并列两者外，民主巩固的最低标准的概念化也较容易扩大政治体制的范围，即根据内在的要求和准绳，可以同时把这个政治体制看成是民主的和巩固的。⁶ 因此有助于理论的清晰。

我们如果用最低标准的定义，就会得出这样的结论：即至八十年代为止，南欧的政权既是民主的又是巩固的。在希腊、葡萄牙和西班牙，用普热沃斯基的话说，民主“是镇上惟一的游戏”（the only game in town）。⁷ 这些国家中都没有发生过重要的政治团体周期性地违反民主游戏的规则，它们既没有扮演否决团体的角色，也没有对不向经选举产生的官员开放的那些享有政策保留权的领域行使有效的控制。⁸

此结论构成了对南欧社会战后年代中，政治、社会、经济和文化的根本转型的有力而雄辩的证言。为了尝试解释此一变革与其和民主化和民主巩固的联系，必须将焦点放在一系列的因素上。这些因素包括社会经济的现代化、事先对民主的学习、先前非民主政权的特色、民主转型的动力和性质以及转型和巩固过程中的国际环境。

国际的影响

民主化学者有一个普遍的共识，即在转型中和特别是在巩固阶段中，国内因素先于国际因素。重要的是注意到，南欧的转型和巩固发生在国际的、特别

是地区的脉络之中，既消极地又积极地、有力地支持民主。消极的意思是说，到了七十年代，政治组织的非民主模型的吸引力已经严重弱化。随着法西斯主义在二次大战中的崩溃和完全失去合法性（delegitimation）之后，共产主义和各种威权政权依然是民主之外的惟一替代选择。在七十年代末期和八十年代，威权主义已完全名声扫地，尤其是在拉丁美洲，根据奥唐奈（Guill O'Donnell）的系统研究，官僚体制显露了明显的职能失调。同时，作为政治组织模式的共产主义的局限性，也逐渐地更加明显。苏联的问题，作为这种模式最引入注意的典范，也是越来越多，而不是越来越少。

然而，在欧洲地区，民主却受到极大的支持。在整个战后时期，随着时间的推移，希腊、葡萄牙和西班牙的非民主政权受到西欧和北欧国家的日益责难，普遍被民主的欧洲共同体视为弃儿。因此，随着 1974 年 4 月 25 日葡萄牙革命的开始，这些政权也开始崩溃，各自社会中的民主力量成为来自各种具有影响力的欧洲和国际机构的道义的、政治的和物质的支持的接受者。

葡萄牙的例子特别具有教益性。革命浪潮初期的冲击力度和早期过渡政府及其像葡萄牙共产党这样的支持者的言辞与行动构成了有力的证明，即葡萄牙从威权统治的转型是一个特别不确定和不可预测的过程。林兹所界定的程序民主，在一开始的时候，绝不是最可能发生的惟一选择。武装部队运动（亦称尉官运动）和葡萄牙共产党的领袖，并无意要容忍、更遑论去促进一个多元民主政权的发生、成形和巩固。在导致 1975 年 11 月 25 日政变失败的关键期间，民主在葡萄牙似乎已危机重重。⁹

在此期间，国际上、特别是地区对民主势力的支持最为明显可见。许多行动者包括美国但主要是欧洲共同体和特别是德国，动员并提供财务、政治和道德的支持。特别引人注目的是社会党国际、德国社会民主党及其所属的艾伯特基金会（Friedrich Ebert Stiftung）对葡萄牙民主社会党及其党魁苏亚雷斯（Mario Soares）的援助。其他的两个主要德国政党和所属的学术基金会也积极支持其他的民主政党和组织。国际上对亲民主力量的支持，在希腊和西班牙是较不公开的，也不十分关键，因为这两个国家从威权体制转型到民主的过程中，所受到的真实和感受到的威胁确实较不可怕。因此在这三个例子中，对亲民主势力积极的国际支持，提供了显著有利于民主的广泛的政治和文化背景。¹⁰

论及作为有助于民主巩固的国际背景的重要性，从南欧经验中可以得到两个教训：第一，非国内的机构可以通过有效的动员（依涉及的挑战而有不同的

强度)，以支持该社会的亲民主势力，从而能够提高民主化的动力和有助于民主最后的巩固。第二，或许更重要的是，国际的影响力，不论其强度如何，充其量扮演的只是一个补充和次要于国内力量的角色。用研究此类现象的一位学者的话说，国际“选手”在民主巩固中的角色，最好被界定为民主规范和实践的“承诺支付者”(underwriter)，别人已经完成或正在完成中的事业的支持者，而非民主政治的直接出口者 (exporter) 或担保者 (securer)。¹¹

社会经济现代化

社会经济发展似乎扮演了另外一个有助于南欧民主巩固的有力因素。所有三个国家中，战后长期的繁荣造就了前所未有的社会、经济和文化的现代化，深刻地改造了这些社会，使其能在漫长脆弱的现代化过程中向前迈出一大步。在短短的一代人期间，这些社会成功地克服了社会、经济和文化的深刻分裂。自从初次遭遇现代性（启蒙时代、法国大革命和拿破仑战争）后 150 年来，这些国家一直在政治现代化上经历了一再失败的尝试。

西班牙，可以说是二十世纪前半段欧洲最饱受分裂的社会，但从五十年代到七十年代的短短 20 年间，便以换上了一个充满活力的现代国家的姿态，与北方先进工业社会在许多方面具有惊人的相似之处。在同一时期内，希腊写下仅次于日本（有时也包括以色列）的世界第二高经济成长率，把希腊从前现代农业为主的落后社会，转变成采用典型先进的现代国家结构和措施的工业化和快速现代化的国家。葡萄牙的变化发生得较慢，是从六十年代才开始的。社会经济的不发达和与其他现代化国家的明显差距及其所造成的不满是造成 1974 年革命的根本原因之一，推翻了萨拉查 (Antonio Salazar) 在 1928 年建立的严厉而本能地反现代的威权政权。而且，到八十年代中期，当人们普遍认为葡萄牙的民主已经巩固的时候，其社会经济已发生了充分、广泛和深刻的变革。

至于这一深刻变革的结果，明显可见的是城乡差距的急剧缩小、第二产业和第三产业远大于第一产业、明显的世俗化、识字率和教育的迅速提高以及妇女在社会中角色的深刻改变等。一般说来，这一系列结构性和累积性的变革造成这些国家逐渐向高处走。以西班牙和葡萄牙为例，普世的价值、态度、行为

实践和“认知图”(cognitive maps)的最终盛行,反映了对世界和社会变迁持开放的和正和(共赢)的观念。植根于接受以利益和市场为现代条件下核心的和正当的构成要素,这些观念反过来维系了一种文化,即对于社会和政治问题持包容性而非排他性的安排和解决方式;对于政治采取节制、调和的态度;以及对于个体与群体的日常实践、战术和策略,采用协调、对话和妥协的逻辑。¹²

择要言之,在南欧的社会经济巨大转变的明显特色中,有两点可以说是与民主巩固有直接的关系和作为成功快速的转型的有利条件:首先,变革的方式是先明显收缩和剧烈伸张,这一做法印证了研究这个地区的学者以“蛙跳式”(leapfrogging)来形容这三个国家的发展轨迹(trjectories)的说法。其次,蛙跳式效果发生于且得力于另一项第三波民主化的专属特点,即以电子媒体(尤其是电视)的日益流行和对政治与社会的不断增加的影响力。此一发展的实际后果便是民主的巩固得以在社会、经济和文化的环境下开展,促进了精英与群众的直接接触,凸现了领导阶层的角色以及降低了诸如大众政党和次级的政治化组织等集体行动者在民主政治的运作中的相对分量。在巩固后的民主持续期,人们较容易感受到这些发展造成的冲击,以及这些发展对于这些国家民主品质有不良的影响。不过,这些变革的根源,对植根于巩固阶段且直接与此地区经济变迁有所牵连。

先前的民主训练无疑是一个主要的资源,集体行动者和精英在南欧民主化的转型和巩固阶段中,可以从中撷取养分。这样的训练可以同样从积极与消极的角度来加以理解,即分别是从以前的民主政权的失败中得到的训练和从早期的民主实践和制度的实验中得到的经验。所有的南欧国家在十九世纪中叶以降的时候都实验过自由的代议制度。的确,这些国家沐浴于自由的理念和制度最早可以追溯到法国大革命、拿破仑战争和复辟时代的初期,当时该地区深陷于其中的传统与现代性的对峙,在政治上来说,则是专制主义与自由主义的殊死搏斗。

在二十世纪的下半叶,尤其是最后的25年中,选举权的显著普及,伴之以对群众的有效控制——此乃利用恩循的机制和结构以造就受到精心控制的选举竞争和权力和平更迭的制度。在希腊和西班牙,此类起源于意大利的制度的发达便是最佳的证明。在二十世纪,希腊和西班牙的发展趋向曾是强化此一形态,葡萄牙则“稍有不同”。

葡萄牙在1910年建立了共和政体。但是该国第一次的民主实验却相当短

命。1917 年葡萄牙的政治便进入了不稳定时期。11 年后，在一次大战后欧洲的自由政治经济制度面临普遍危机期间，萨拉查便建立了法西斯的独裁政权，取代共和政体的是“新国家”（Estado Novo）。新国家一致持续到 1974 年。因此，当 1974 年 4 月 25 日革命爆发时，精英和群众所能撷取的先前民主训练所累积的资源，只限于两代人以前薄弱的集体记忆。葡萄牙也缺乏另一个关键的资源以便有助于平顺的转型和巩固：一个时间上较接近和可比较的先前民主化实验，来作为模仿、修正或避免的模型。事实上，葡萄牙的经验，很偶然地就成为之后的西班牙转型的珍贵指南。

相反，希腊和西班牙的情况就很不一样。在西班牙，与第二共和（1931-1936 年）有关的负面记忆，尤其是导致血腥和毁灭性的内战之悲惨结果，成为一个主要的负面参照和警醒作用的故事。它告诫七十年代末期和八十年代早期所有涉及民主巩固的行动者要温和节制。在希腊，民主记忆更加强大。事实上，军人们威权统治只持续了七年（1967-1974 年）。而且在 1950 年到 1967 年间，一种带有充分的议会制度和限制性选举竞争的有限民主已经开始运作。毫无疑问，从有限民主的运作和在 1967 年重新追求民主化被压制这两者之中所得到的教训，有力地提醒了 1974 年确立新的民主政权和实现其最终的巩固时应避免的错误。

简言之，先前民主制度的经验和民主失败的强烈记忆，成为一种“民主资本”（democratic capital）的重要形式，无疑提高了南欧社会在八十年代成功地调整其民主巩固的能力。

民主资本必须以两种简明的意义来加以了解。首先，它表明对民主可有广泛的了解，它来自民主作为一个体制优于其他选择的消极合法性。这种类型的民主知识决定性地使得民主看起来是“镇上惟一的游戏”。¹³ 其次，从更具体的层次来说，民主资本也涉及特定的记忆和对民主的了解，像是对于先前民主政权或是特定政治机构（如君主制度、武装部队，或是左派、右派强力政治力量等）的忠诚、半忠诚或不忠诚的态度和行为。在这两种意义上，就充当新民主实验成功的校正措施的指南来说，先前对民主的了解所代表的民主资本，构成了促成南欧民主巩固的强而有力的因素。

先前不民主的制度

民主巩固的比较分析指出了先前非民主政权的特质是一个主要的指标，影响了某一特定社会走向民主化的轨迹。在最近一篇专题论文中，林兹和斯蒂潘辩称所有的非民主政权——帝制的、极权主义的、后极权主义的和威权主义的政权中，后者最不可能阻碍平顺的民主化，最有可能提高民主巩固的机会，因为威权主义中有相当程度的社会、经济、甚至是政治的多元主义特征。¹⁴ 南欧社会，在七十年代踏上不稳定的民主旅程，显然受益于此一状况。除了转型路径的显著不同外，三个国家全部都在相当短的时间实现了民主的巩固，并且提示了新民主政权的制度化和合法化，不需要或伴随着与过去的社会、经济、政治、文化、生活和组织等方面作激进的和全盘的决裂。的确，对于南欧社会在七十年代和八十年代民主化和巩固的轨迹所呈现的差异的审慎研究，有力地表明只要能将威权体制的措施和结构加以调整以适应新民主体制内异质的逻辑和要求，朝向成功巩固的路途被证明是较为顺利和问题不多的。

无疑，西班牙是最突出的例子，当这个国家的威权体制经由逐步但完全的自我转型走向民主时，并不要求与过去发生激烈或根本的决裂。什么是西班牙的威权体制中最明显的特点，并进而成为该国民主巩固的有利条件呢？首先是西班牙社会充分的多元主义，此乃五十年代末开始的佛朗哥政权所促成的快速社会经济发展的结果。也就是说在佛朗哥政权结束的时候，西班牙已经是一个非常现代化的社会，已经成功地解决了一些常常困扰着民主化过程、延迟或误导民主巩固的棘手问题。这些问题包括有：

（1）收入的极端悬殊，如卡尔（Terry Karl）一再辩称的，是拉丁美洲民主化过程中的一个突出特征，也是成功民主化的主要限制条件。¹⁵

（2）前苏联和东欧、中欧和东南欧需要新的民主体制，来克服极权和后极权遗留下的缺陷，并促进市场经济、社会多元主义的产生。多元主义在西班牙的事先存在，意味着新的民主领导阶层要解决的问题，就数量和强度来说都小多了，因此增加了解决的机会和提高了巩固的可能性。¹⁶

佛朗哥政权末期的文职化性质是另一项有助于民主的最后巩固的因素。军方的未直接涉入政权的日常运作，意味着从威权到民主的权力转移，领导阶层不会遇到要求军方脱离权力结构的爆炸性棘手问题。在这方面，西班牙、希腊

和拉丁美洲的差异颇具启发性。希腊的例子就概念的范围来说是位于文职化的西班牙与军方高度参与的巴西的中间。后者，军方的深度介入作为一项制度，意味着要军方不干政是非常难以达成的，而巩固则变得更加迟缓和游离不定。希腊没有巴西的问题，主要是因为一系列相关的因素共同构成了威权体制的遗产。其中最重要的是，政权的短命有效地转化成军方对希腊社会经济制度的介入偏低。其次，控制政权的军事精英的科层性。¹⁷第三，军方势力在政治中作为一个行动者被视为非法并几乎受到一致的拒斥，因为（1）军方通过 1967 年 4 月发动政变的直接干政和对该国的有限民主体制的摧毁；（2）上校政权的明显无能；（3）在 1974 年灾难性的塞浦路斯危机中军方的中心角色，把希腊带到与土耳其发生战争的边缘并以国耻收场。上述因素的共同作用培育了民主的消极合法性。¹⁸

乍看时，葡萄牙似乎与前面的分析不一致。1974 年 4 月的事件所释放的革命动力和使其发生的军方角色，给在葡萄牙例子中有关威权遗产和民主巩固之间的联系打上了一个大问号。但是也可以这样说，一旦革命的浪潮（其自身也是国家相对不发达和纠缠于失败的殖民地战争的结果）退去，倾向政治民主的势力便可受益于威权体制所遗留下的有助于民主巩固的因素。这些因素包括七十年代葡萄牙社会中可观的社会和经济的多元化，以及萨拉查和卡埃塔诺威权政权的文职化风气。

转型的本质

西班牙和希腊政权结束的方式，显示了另外一项威权体制的遗产，它对于该地区的民主巩固的机会具有政治上的影响。在这两个国家中，体制内的精英愿意与反对派谈判。因此，权力的转移便可以和平而不中断地进行。让所有的政治力量能够参与民主的游戏，因此这一战略有助于顺利的运作和制度化，长期下来对于民主的巩固便有所贡献。

这个看法对于西班牙来说最为真切，威权体制的退让是经过政权与反对派之间一系列小心安排和控制的磋商和协议才发生的。权利的转移在希腊则是非常快速且几乎未经协商，主要是因为急迫需要军方势力尽快还政于民，当时面

对的是战争的威胁和无能力处理的高度不确定的和危险的局面，如果不快速地加以解决可能会导致政治和社会的爆炸。军方悄悄地退出权力有助于民主化过程的顺利完成，无疑也有利于民主的巩固。

葡萄牙政权的被武力推翻和接踵而来的革命动荡，把民主化的进程复杂化了并严重阻碍了民主巩固的到来。在 1974 年到 1982 年之间，有两个威权的机构为争夺权力彼此竞争：一个是基于选举和人民主权原则的议会，另一个是革命委员会，其正当性是由武装部队运动自命为革命的先锋而来。为了消除革命委员会在葡萄牙政治体制中作为竞争性的合法性来源，1982 年的修改宪法为该民主政治的正常化和巩固扫清了道路。

从有助于民主巩固的因素来看，非民主政体终止方式的重要性，是其对直接关联的关键转型期的影响。先避开葡萄牙政权的完全崩溃和被推翻不谈，权力转移的时间和方式，对于其后的民主化阶段展开的方式能够造成持久的影响。正是这个时候，那些就权力转移进行协商的威权体制的精英，最后尝试确保他们与其合作者在萌芽的民主体制中的未来影响力。倘若他们成功，这将有效地造成在民主选出的官员的法定控制权外的权力保留领域，因而打上了不利于初生民主体制的发展、生存和巩固机会的胎记。

在拉丁美洲的民主国家，行将引退的军方与入主的民主精英之间制订协议，为引退者提供特权的待遇，从对掌权时所犯罪行的起诉豁免，到保留诸如国防和武装力量等特定政策领域的权力。拉丁美洲民主化的这种模式引起了许多拉丁美洲民主化学者的注意，也使得施米特和卡尔断言初生的民主就被扣为人质，并被“冻结”且无力走向巩固。¹⁹

南欧民主化的过程幸运地省却了这些问题。通过对敏感议题的小心处理，像是对西班牙共产党的承认，该国的过渡领导阶层便缓和了陆军的恐惧和获得其默许而展开了民主化。在希腊，协商权力转移的将军们的确向文官政府提出了控制敏感部委的温和要求，但是却遭到反对派的直率拒绝而从此作罢。不过，葡萄牙的民主化在演进的不同时刻，制造了同样的机能障碍，主要是武装部队运动试图确立权力保留区以便军方在葡萄牙的政治体制内保持恒久的角色。葡萄牙的经验提供了另一个重要的教训，确立权力保留区的尝试并不一定只发生在从旧的非民主前政权到民主的新政权的权力转移过程中，也可以发生在稍后的转型过程中。无论环境如何，他们的成功只能阻碍民主的巩固。²⁰

从南欧转型中可以观察到的不同之处，有力地证实了许多民主化学者的发

现，他们强调转型的性质对整个民主化过程，某一特定社会遵循的民主巩固路径，和接下来的民主持续阶段都具有关键的重要性。葡萄牙的漫长的民主巩固之路无疑是混乱的、充满麻烦的转型的结果。这种转型的特点是，先前威权体制的崩解和被暴力的推翻造成了精英间冲突的升级、大规模的群众动员和民主化过程最后结果的明显不确定性。相反，西班牙和希腊转型的高度包容性，有效地帮助避免发生在葡萄牙的过激化。这两个国家都表示出意外温和与合作而长久地确保了两国民主巩固的成功。

换言之，希腊和西班牙的转型展现了精英主导转型的优点。在这三个国家，基于不同的理由，主导转型的精英从集体行动者在民主转型的关键时刻惊人的自我克制中获益良多。这种局面也提供了行动的自由、自主性，扩大了倡议、谈判、协商解决潜在的分裂性问题的空间。这个典型在西班牙特别令人惊讶。在那里转型的过程是在一种显著的信任、共识和节制的气氛中展开的，大大有助于西班牙民主巩固的成功。事实上，西班牙精英有效协商的能力便是西班牙民主巩固过程中最显著的特色。

希腊的民主转型则提供了另一种经验证明，即协议虽然有助于为民主的巩固提供动力，但并非巩固的必要条件。基于许多理由，希腊的转型是免于动员群众和精英间的冲突和分裂的，其中最主要的原因就是 1974 年夏天土耳其侵略塞浦路斯所造成的战争威胁。此一发展构成了有力的制约因素，并为巩固的过程铺平了道路。这一过程最显著的特点是缺乏明确的精英间协定以及没有类似 1961 年到 1967 年间导致希腊政局不稳定和垮台的仇恨和分裂。尽管该国最大的反对党泛希腊社会主义运动（the Panhellenic Socialist Movement, PASOK）在巩固阶段的前几年（1975-1977 年）采取大嗓门的反对策略，关于希腊的例子缺乏精英冲突的论点依然成立。因为强烈的历史记忆，使得泛希腊社会主义运动和希腊共产党（自 1947 年以来第一次合法化）敏锐地意识到精英冲突具有的潜在不利影响，因此确保了他们忠诚于当代希腊历史上第一次真正的民主政体。

其他的行动者

有人已经指出，南欧的民主巩固并非在大众缺席下发生的。默认是一回事，缺席又是另外一回事。在许多场合，大众确实是希腊、西班牙和葡萄牙负责转型的精英策略计算时主要考量的因素，特别是大众设定了明确的参数让精英的行动有所依据。总统卡拉曼里斯决定让希腊撤出北大西洋公约组织的军事部门，以先一步防止群众可能带来不稳定的游行，其抗议矛头是针对执政同盟和美国无法事先制止土耳其侵略塞浦路斯，便是很清楚的例子。群众一旦动员，便难以控制和很容易就蔓延到其他地区，因而危害到转型的过程和巩固。

西班牙方面，当政府的改革提议不被接受时，群众骚动的可能性便被苏亚雷斯（Adolfo Suarez）用作论据，以迫使反对的强硬派默许这些提议。不管该威胁的真实性如何，这样的做法已指出群众所能扮演的主要角色，是在敏感易变的转型阶段设定精英行动的参数。最后常被广泛地援以为例的，是在革命的激烈阶段时对葡萄牙北部保守小农的群众性动员。当时这种动员有效地限制了精英的行动，此一过程有助于葡萄牙政治非激进化 and 产生更温和的，而且相当有益于新兴的亲民主力量的崛起。²¹

从对于南欧转型中精英角色的简短分析中，可以得出两个结论：第一，精英驱动的转型趋向于较为平稳与和平。因此这样的转型也同样地有助于为民主的最终巩固创造机会；第二，一个特定社会民主化转型的轨迹，可能因精英和群众互动的特定组合而影响。群众在转型中的主要和直接的介入，如同葡萄牙经验所指出的，可以在变革民主化过程和相当程度地使成功巩固的机会复杂化。另一方面，过度依赖精英和对群众的边缘化，如同希腊的例子所充分显示的，会导致民主政体建立在太过于狭隘的社会基础之上，因而无法产生高质量的、民主体制所依赖的、繁复的社会政治互动和团结。结果便会是一个缺乏高质量的巩固的民主政体。同样，西班牙例子又介于希腊与葡萄牙中间。在过去几年困扰西班牙民主的各种问题，可以追溯到西班牙民主化路径的特定的精英—群众组合。

西班牙和希腊转型的温和也意味军事和经济的精英，这两类最有能力扰乱民主化过程，甚至使之脱轨的行动者，不是默许就是选择支持发展中的民主化过程。为了确保两者不会成为转型的敌人或从支持、默许转变成公开或暗中的

反对，无疑为总体的民主化过程提供了更进一步的温和影响而成为有助于最后巩固的因素。相反，葡萄牙经济和金融精英以维护自身利益的方式来迎接革命直接挑战，从而加剧了敌意，造成了高度竞争、分裂和破坏性等该国的转型特点，并且同样阻碍了民主的巩固并使之复杂化。²²

经济问题的紧迫性

南欧国家转型过程中领导人处理面临的经济问题的方式，提供了转型的动力可以对巩固造成影响的另外一个证明。七十年代中期和晚期撼动世界经济和造成先进工业经济巨大困扰的石油危机，刚好与这些国家的转型和巩固阶段碰在一起，并且对经济造成严重的负面影响。新民主政权的统治精英对于两次危机及其影响所采取的高度相似的应对措施，审慎地选择了将政治从经济中分离出来，并且延后处理经济问题直到新的民主政治安排得以确立和民主得到巩固。²³

如此处理的能力凸显西班牙、希腊和程度较低的葡萄牙的巩固路径的三项额外的特色，值得专注于民主化的比较学者的注意：第一，将政治从经济中分离的能力，其关键在于另一个强有力的集体行动者——劳工的自我约束的意愿，即不会施压要求同步处理有关政治经济两个方面的问题。正如迪帕尔玛(Di Palma)所指出的，劳工之所以愿意这么做，与南欧转型中重要的“对等交换”的观念有关。劳工自觉地延后要求立即回报其经济要求来换取新发现的、十分宝贵的、可以正式、公开组织成为一个自主力量的自由。这个选择在以前的威权体制下是明令禁止的。²⁴ 第二，将政治经济这两个主要且棘手的议题分开依次处理，大大地简化了处理转型的精英们的工作，避免了在敏感和脆弱的民主化进程中负荷过度的危险，并且同样地最终提高了民主巩固的机会。第三，政经分开的能力是南欧转型和巩固路径的一项显著的特征，而与该地区过去 25 年来的社会经济转变有直接关联。在七十年代南欧刚开始的第三波民主已经充分发展了强有力的经济，而有足够的能力可以拖延对像石油危机这种重大事件的处理，而不至于严重危及在每一个国家已经展开的民主化过程。²⁵

领 导

在所有三个国家中，南欧成功的民主化也受益于强而有力的领导者的出现。其深具眼光和战略的敏锐，对于转型有着强大和正面的影响，并且成为有助于最终巩固的因素。更确切地说，这些领导者并非单独行动，也不是置身于其政治社会环境之外。他们对南欧民主化过程的重要性，端在于他们利用转型和巩固的结构性因素所提供的机会的能力。²⁶ 就此而言，南欧的第三波民主化可以说是相当幸运的。

西班牙民主化的学者长久以来即坚信苏亚雷斯、国王胡安·卡洛斯（Juan Carlos）和冈萨雷斯（Felipe Gonzalez）在转型和巩固的关键几年中所扮演的角色。国王卡洛斯在 1981 年军事政变失败期间对西班牙民主的戏剧性支持，就不断地被举出来作为领导阶层对西班牙民主巩固的巨大贡献的例子。他选择苏亚雷斯并赋予西班牙转型的重任。苏亚雷斯身为首相在执行其民主化策略时所展现的领导特质，被广泛地视为对西班牙民主的巩固具有决定性的作用。

在相当大的程度上，希腊情形也十分类似。卡拉曼里斯在民主化过程中的支配性角色是其他两国的领导人所不能及的。大致上这是因为在自我放逐 11 年后，他被玷污的名誉已恢复，但更重要的是他强势的人格特征、他的眼光和敏锐已经为战后的希腊政治留下深刻的印记，并且赢得现代希腊史上首次巩固的民主的建筑师头衔。卡拉曼里斯的眼光和敏锐的一个显著例子是他想像和实施民主化策略的能力，灵活地把渐进、持续和与过去的断然决裂有机地结合起来，着眼于建造一个不同于希腊过去经验的高质量的民主政体，并使之能在未来继续存在。另一个例子，是他起诉和审判希腊威权体制中首要分子的睿智，巧妙地限制受审者的范围并且恩威并施，因而正面地影响了希腊转型的演进和大大地提高了巩固的机会。²⁷

最后在葡萄牙，苏亚雷斯、席尔瓦（Anibal Cavaco Silva）和死不逢时的卡内罗（Francisco Sa Carneiro），是实质贡献民主化的领导人。尤其是苏亚雷斯，在革命的激烈阶段使民主占上风、为支持民主的游戏规则而孤军奋战。他确保社会党在此一时期生存机会的能力，无疑是该国民主力量坚韧和存活并且最后使民主占上风的一个主要因素。

其他有利条件

南欧民主化经验显示了两个另外有助于该地区民主巩固有利条件的因素：第一，希腊威权体制的短命（七年）表明了 1974 年的民主化是民主的恢复与重建。换言之，与先前民主政体保持连续性的程度，尤其是在经历过议会的实践和制度的政治人事的方向，提供了一个稳定的维度，有效地补充了由希腊国内外的秘密的和反保守的激烈政治所产生的新加入者为体制所注入的不连续的因素。相反，佛朗哥政权、萨拉查和卡埃塔诺政权的长命，表明有关过去民主的知识并不存在于西班牙和葡萄牙。当西班牙内战的集体记忆对于精英处理该民主化过程，充当一个有效的克制机制和具有调和性的影响时，缺乏此类克制连同缺乏对于议会政治和制度与其对政治的缓和冲击等的实际知识，却也是导致葡萄牙转型的高度分裂和冲突的特色以及对于民主巩固过程具有不利影响的另外一个原因。这种不利的后果在该国的整个民主巩固过程中都能感受到。

第二，西班牙的民主化成功地处理了一个鲜少碰到的问题，也因此以前的民主化过程中很少被注意到，但对于多种族的社会却是十分需要关注的，像是前苏联、东欧、中欧和东南欧等目前正在民主政治的未知水域摸索前进的地方。这关乎到民主和国家领土完整之间的密切联系。

在所有南欧的第三波民主国家中，西班牙是目前种族和文化上最异质的社会。加泰罗尼亚（Catalonia）和巴斯克（Basque）是此类异质性中较为人知的例子，加利西亚（Galicia）和安达卢西亚（Aandalusia）也是不同种族和文化认同的两个地区。在西班牙高度中央集权的传统下，特别是佛朗哥政权更将此一传统提高到信条的层次（明显是企图对抗西班牙内战释放出的离心力量），七十年代负责民主化的精英们面临的主要挑战之一，便是如何适应地区自治的要求，并且不会危害到西班牙国家完整，尤其是在政治敏感时刻，招致信守国家完整的军方的敌对。

西班牙转型领导者所选择的成功方式，对于该国的民主巩固起了决定性的正面作用，即是采用广泛的分权和建立自治区而又不走到联邦制的策略，巧妙地平衡了单一制国家与地区自治的需求。部分是为了回应新的安排所提供的机会以及部分是强势的地方性精英寻求的审慎策略所致，在西班牙便产生了多重

认同的决定性结果。国家与地区性认同在中央与地方层级同时被接受和具有正当性，加上新生政治体制被赋予的弹性和共赢的逻辑，协助解决了西班牙民主化中最棘手的难题，并且决定性地促成了西班牙民主的巩固。此一“西班牙的解决办法”，林兹和斯蒂潘所形容的“国家性”（stateness）问题，与基于国家认同的排他性和零和逻辑导致的僵化和分化策略形成鲜明的对比，后者正是目前中、东欧和东南欧以及前苏联许多的多种族和多国籍的第三波民主国家正在经历的。²⁸

从中吸取的教训

如果可以从南欧民主巩固的故事中得到任何更广阔的洞见的话，那该会是什么？我心中有五点想法。第一，社会经济现代化和民主的巩固的有力联系。社会经济现代化未必是民主巩固的必要和先决的条件，但肯定是一个重要的有利因素。与此紧密相关的观念，是现代性的逻辑重视弹性和不预设底线的解决问题取向，此乃基于正而非零和竞争的变革观。申言之，此一变革观倾向于强调政治是一个协商与妥协的过程，也是现代社会建立关于分配有限财货的优先顺序与形成实施这些优先顺序的政策的方法。从南欧民主化过程的风格对比来看，较温和平顺的西班牙和希腊以及较激进混乱的葡萄牙之间的差异，似乎证实了这些观察。

第二、南欧民主化的经验强烈地支持以下观点，即影响民主巩固和整个民主化过程的各个不同因素是以不同的和不连续的次序互相联结在一起的。这些可用“软性的”路径的依赖分析来获取最佳的了解，此一取向结合了人类行为的弹性和固守顺序的逻辑，同时小心地避开目的论建构中所蕴涵的严苛限定性。这种路径依赖的观念化在这里是以启发性的观念“轨迹”来描述的。因此，路径成为有效的分析工具，其明示的发展逻辑和将宏观与微观角度具体地加以结合的能力，丰富了对民主化与民主巩固的系统化比较研究。可以作为建构路径构成要素的分析因素，包括社会经济现代化、非民主政权、民主转型的本质和动态过程、精英—群众互动的特定组合、领导阶层和国际环境等。²⁹

第三、民主化过程的收缩和加速的脚步以及电子媒体（尤其是电视）对各

国政治结构的深远冲击，构成南欧民主巩固经验的两个独特的特点，对研究后发社会民主化的学者有直接的关系。领导者与精英经由媒体接近投票者或特定选民，尤其意味着政党角色作为组织机制的决然缩减，即地区中传统凝聚力的突然松弛，和被称为“新政治”的更成熟的民主在这些社会的降生。这些发展对这些国家的民主质量的不利影响是很大的。此一蛙跳式的现象究竟是第三波民主的独特现象或者也可以被视为是近来民主化社会的一般特色，则留待民主巩固的学者去作进一步的研究。

第四、南欧社会的民主化路径似乎可以得出这样一个观点：由于容忍和助长多元的结构和制度化，以往的威权体制带给成功的民主化和民主巩固，比带给其他不民主的体制更多的有利条件。

最后，南欧第三波民主国家在迈向民主巩固中所经历的不同路径，凸现出实现民主巩固的方法与民主持续阶段中的民主的品质具有密切的关联。在此，施米特将巩固概括为由许多不同的“局域体制”所构成的民主式结构和功能的社会关系的整体的、制度化的组合，这样的界定是相当有用的，特别是该定义指出此种政权的不同组合存在于巩固民主的过程中，以及有力地把不同种类的巩固与不同种类的民主与民主存续联系起来。³⁰其逻辑的结果是，越多的局域体制巩固程度越高，民主的全面巩固就越深，民主达到的品质就越好。

在民主巩固中扮演重要角色的局域体制包括，政党制度、中央代表机构、利益团体和一国领地秩序的管理等。南欧第三波民主国家的经验有力地证明了前两项在民主巩固中所扮演的核心角色。然而，西班牙的例子所显示的和马林诺（Leorerdo Marlino）最近所指出的，政党制度的巩固并非民主巩固的必要条件。³¹但是，如希腊的例子所显示的，政党制度的巩固绝对是一强而有力的有利条件，其重要性随着其他的局域体制（如中央代表机构、领地秩序的管理和利益集团）的弱化或缺乏而增加，对于民主体制的正当性和全面的巩固贡献卓著。

南欧民主巩固作为系统性研究和分析的对象，对于研究民主化的学者和决策者的功用和重要性，来自于这些过程中两个明显的特征：第一，关于民主巩固限制性的和有利的条件，南欧的案例可充作一个资料丰富的实验室；³²第二，这些个案揭示了民主的持续和民主质量将是社会科学研究的下一个领域。

编者按：本文出自 P. Nikiforos Diamandouros, “Southern Europe: A Third Wave Success Story”, in Larry Diamond, Marc Plattner, Yun-han Chu, and Hung-mao Tien, *Consolidating the Third Wave Democracies: Regional Challenges* (Baltimore: Johns Hopkins University Press, 1997), pp.3-25. Copyright by the Johns Hopkins University Press, the International Forum for Democratic Studies, the Institute for National Policy Research.

感谢 Johns Hopkins University Press 和 the International Forum for Democratic Studies 授予中文版权。感谢 Institute for National Policy Research 授予译文版权。译文有改动。

尼基佛罗斯·戴蒙都罗斯 (Nikiforos Diamandouros) 是雅典大学比较政治教授。他还担任希腊全国社会研究中心主任和希腊政治学会会长。

注释：

1. 不包括哥斯达黎加，因为其民主巩固先于亨廷顿所描述的第三波开始时，乌拉圭是到目前为止第三波民主中惟一已经巩固的国家。此使得南欧的例子更加有趣和值得解释。关于第三波民主化的观念，见 Samuel P. Huntington 的《第三波：二十世纪后期的民主化浪潮》(*The Third Wave: Democratization in the Late Twentieth Century*, Norman: University of Oklahoma Press, 1991)。

2. 关于各种不同的民主变体，见 Larry Diamond, “第三波过去了吗？” (Is the Third Wave Over?), 《民主杂志》(*Journal of Democracy*), 1996 年 7 月号, 第 20-37 页；以及 David Collier 和 Steven Levitsky, “带‘定语’的民主：比较研究中概念创新” (Democracy with ‘Adjectives’: Conceptual Innovations in Comparative Research), Kellogg 研究所工作论文, 第 280 号, 1996 年 8 月。

3. 关于 Linz 对民主的定义，见 Juan J. Linz, “极权政权与威权政权”

(Totalitarian and Authoritarian Regimes), 载于 Fred J. Greenstein 和 Nelson W. Polsby 合编, 《政治学手册》(*Handbook of Political Science*, Reading, Mass.: Addison Wesley, 1975), 第 3 卷, 第 182—183 页。

4. 关于“保留领域”(reserve domains)的更近期的形成, 见 Juan J. Linz 和 Alfred Stepan, 《民主转型与巩固的问题: 南欧、南美与后共产主义的欧洲》(*Problems of Democratic Transition and Consolidation: Southern Europe, South America, and Post-Communist Europe*, Baltimore, Maryland: Johns Hopkins University Press, 1996), 第 67-69 页; 以及 Juan Linz, Alfred Stepan 和 Richard Gunther, “南欧的民主转型与巩固: 对拉美与东欧的反思”(Democratic Transition and Consolidation in Southern Europe, with Reflections on Latin American and Eastern Europe), 载于 Richard Gunther, P. Nikiforos Diamandouros 和 Hans Jurgén Puhle 合编, 《比较视野中的南欧民主巩固的政治》(*The Politics of Democratic Consolidation Southern Europe in Comparative Perspective*, Baltimore Maryland: The Johns Hopkins University Press, 1995), 第 85-86 页。关于巩固定义的相同理论问题, 见 Guillermo O'Donnell, “转型、连续性与悖论”(Transitions, Continuities, and Paradoxes), 以及 J. Samuel Valenzuela, “后转型背景中的民主巩固: 概念、过程与有利条件”(Democratic Consolidation in Posttransitional Settings: Notion, Process, and Facilitating Condition), 载于 Scott Mainwaring、Guillermo O'Donnell 和 J. Samuel Valenzuela 合编, 《民主巩固中的问题: 比较视野中的南美新兴民主国家》(*Issues in Democratic Consolidation: The New South American Democracies in Comparative Perspective*, Notre Dame, Ind.: University of Notre Dame Press, 1992), 第 17-56 页和第 57-104 页。

5. 引述见 Richard Gunther, Hans Jurgén Puhle 和 P. Nikiforos Diamandouros 的“导论”(Introduction), 载于 Gunther, Diamandouros 和 Puhle 主编的《民主巩固的政治》(*The Politics of Democratic Consolidation*), 第 7 页。

6. 关于最近对民主巩固及其属性的一般讨论, 见 Juan Linz 和 Alfred Stepan, 《民主转型与巩固中的问题》(*Problems of Democratic Transition and*

Consolidation), 第 1-83 页; Gunther, Diamandouros and Puhle, 《民主巩固的政治》(*The Politics of Democratic Consolidation*), 第 1-32 页; Larry Diamond, “第三波过去了吗?” (Is the Third Wave Over?)。

7. Adam Przeworski, 《民主与市场: 东欧与拉丁美洲的政治与经济改革》(*Democracy and the Market: Political and Economic Reform in Eastern Europe and Latin America*, Cambridge: Cambridge University Press, 1991), 第 26 页。

8. 初看起来会质疑此一评断的明显例子是西班牙巴斯克人 (Basque) 和巴斯克民族与自由组织 (ETA) 反体制的姿态和活动。然而, 事实证明除了持续的地区重要性之外, 该团体对全国政治的影响力却在八十年代和九十年代一致性的衰落。更重要的是巴斯克问题并未导致任何限制全国政府权力的安排以行使对特定地区政策的控制。凡此, 在西班牙巩固民主的范畴内讨论持续的巴斯克是可能的。Przeworski 对民主是“镇上惟一的游戏”的讨论, 见 Adam Przeworski, 《民主与市场: 东欧与拉美的政治与经济改革》(*Democracy and the Market: Political and Economic Reforms in Eastern Europe and Latin America*, Cambridge: Cambridge University Press, 1991), 第 26 页。

9. 关于葡萄牙转型及动荡阶段的分析, 见 Kenneth Maxwell, 《葡萄牙民主政治的形成》(*The Making of Portuguese Democracy*, Cambridge: Cambridge University Press, 1995); Lawrence S. Graham, “葡萄牙民主转型的重新界定” (Redefining the Portuguese Transition to Democracy), 载于 John Highly 和 Richard Gunther 主编的《拉美与南欧民主巩固中的精英》(*Elites and Democratic Consolidation in Latin America and Southern Europe*, New York: Cambridge University Press, 1992), 第 282-299 页。更多关于南欧政体转型的一般研究, 见 Guillermo O'Donnell, Philippe C. Schmitter, 和 Laurence Whitehead 合编的《摆脱威权统治的转型: 民主的前景》(*Transitions from Authoritarian Rule: Prospects for Democracy*, Baltimore, Maryland: Johns Hopkins University Press, 1986), pp.3-164; Linz 和 Alfred Stepan 合著的《民主转型与巩固的问题》(*Problem of Democratic Transition and Consolidation*); Geoffrey Pridham 主编的《地中海地区的新兴民主国家: 西班牙、希腊和葡萄牙的制度转型》(*The New*

Mediterranean Democracies: Regime Transition in Spain, Greece and Portugal, London: Frank Cass, 1984); Giuseppe DiPalma, 《锻造民主国家：论民主转型》(*To Craft Democracies: An essay on Democratic Transitions*, Berkeley: University of California Press, 1990); Geoffrey Pridham 和 Paul G. Lewis 合编, 《稳定脆弱的民主国家：东欧与南欧新生政党制度比较》(*Stablising Fragile Democracies: Comparing New Party Systems in Southern and Eastern Europe*, London: Routledge, 1996)。

10. 关于支持葡萄牙民主力量和特别是社会党的有用资料, 见 Kennteh Maxwell, 《葡萄牙民主的形成》(*The Making of Portuguese Democracy*), 第 132、153 页, 特别是第 212-213 页; Thomas C. Bruneau, 《政治与国家：革命后的葡萄牙》(*Politics and Nationhood: Post-Revolutionary Portugal*, New Youk: Praeger, 1984), 第 53-54 页, 和“确立民主的一个维度”(*As dimensoes no estabelecimento da democracia*), 载于《社会分析》(*Analise Social*), 第 18 期, 1982 年, 第 885-896 页。

11. 关于与“背书”(underwriting)民主的概念, 见 Basilios Evangelos Tsingos, “背书民主, 不是出口民主: 欧洲共同体与希腊”(*Underwriting Democracy, Not Exporting it: The European Community and Greece*, Magdalen College, University of Oxford, 1994) 博士论文; 也见 Geoffrey Pridham 编, 《鼓励民主: 南欧体制转型的国家背景》(*Encouraging Democracy: The International Context of Regime Transition in Southern Europe*, Leicester: Leicester University Press, 1991)。乍看之下, 东欧民主化的经验可能对有关在民主体制转型和巩固中的国际因素角色的评断是个例外。但细细考量后, 本例中这些因素的作用来自于这样一个事实: 苏联从该地区的撤离无疑地引发东欧民主化。一旦发生, 无论如何, 国内进程比国际因素的作用更为重要, 这是错不了的。看起来东欧巩固的经验也将不会大幅偏离在其他地区所观察到的经验。

12. 关于南欧社会经济转型的一个宽广的背景的历史分析, 见 Edward E. Malefakis, “十九世纪与二十世纪的南欧: 历史纵览”(*Southern Europe in the 19th and 20th Centuries: A Historical Overview*, Madrid: Centro de Estudios

Avanzados en Ciencias Sociales, Instituto Juan March, 1992), 工作论文, 第 35 号, 以及对于相同题目有较短论述的“南欧历史的政治与社会经济轮廓”(The Political and Socioeconomic Contours of Southern European History), 载于 Gunther, Diamandouros 和 Puhle 合编的《民主巩固的政治》(*The Politics of Democratic Consolidation*), 第 33-76 页。

13. 关于“消极的合法化”(negative legitimation) 的概念, 见 Leonardo Morlino 和 Jose Ramon Montero, “合法性与南欧的民主”(Legitimacy and Democracy in Southern Europe), 载于 Gunther, Diamandouros 和 Puhle 合编, 《民主巩固的政治》(*The Politics of Democratic Consolidation*), 第 231-260 页。

14. 关于威权体制遗留给最后的巩固的相对利益, 见 Linz 和 Stepan 合著的《民主转型与巩固的问题》(*Problems of Democratic Transition and Consolidation*), 第 53-65 页; Juan J. Linz, Alfred Stepan 和 Richard Gunther, “南欧的民主转型与巩固: 对拉美与东欧的反思”(Democratic Transition and Consolidation in Southern Europe, with Reflections on Latin America and Eastern Europe), 载于 Gunther, Diamandouros 和 Puhle 合编的, 《民主巩固的政治》(*The Politics of Democratic Consolidation*), 第 77-123 页。

15. 关于 Karl 对拉丁美洲民主化所面临的不同挑战的看法, 见 Terry Lynn Karl, “拉美民主化所面临的困局”(Dilemmas of Democratization in Latin America), 载于《比较政治》(*Comparative Politics*), 第 23 卷, 第 1 期, 1990 年, 第 1-21 页。

16. 关于西班牙转型和巩固的文献非常丰富。除了注释 9 较为比较性的作品外, 针对各个国别的作品中较知名的包括, Jose Maria Maravall, 《西班牙的民主转型》(*The Transition to Democracy in Spain*, London: Croom Helm, 1982); Jose Maria Maravall 和 Julian Santamaria, “西班牙的政治变革与民主前景”(Political Change in Spain and the Prospects for Democracy), 载于 O'Donnell, Schmitter 和 Whitehead 合编, 《摆脱威权统治的转型》(*Transitions*

from Authoritarian Rule), 第 70-108 页; Donald Share, 《西班牙民主的形成》(*The Making of Spanish Democracy*, New York: Praeger, 1986); Richard Gunther, Giaocomo Sani, 和 Goldie Shabad, 《佛朗哥之后的西班牙: 竞争性政党制度的形成》(*Spain After Franco: The Making of a Competitive Party System*, Berkeley: University of California Press, 1986); Richard Gunther, “西班牙: 现代精英和解的一个典范”(Spain: The Very Model of the Modern Elite Settlement), 载于 John Higley 和 Richard Gunther 合编, 《精英与拉美、南欧的民主巩固》(*Elites and Democratic Consolidation in Latin America and Southern Europe*, Cambridge: Cambridge University Press, 1992), 第 38-80 页; Linz 和 Stepan, 《民主转型和巩固的问题》(*Problems of Democratic Transition and Consolidation*), 第 87-115 页; 以及 Gunther, Diamandouros 和 Puhle 合编的《民主巩固的政治》(*The Politics of Democratic Consolidation*) 中的有关章节。关于葡萄牙的转型, 见 Kenneth Maxwell, 《葡萄牙民主的形成》(*The Making of Portuguese Democracy*) 和 “政权推翻与葡萄牙民主转型的前景”(Regime Overthrow and the Prospects for Democratic Transition in Portugal), 载于 O'Donnell, Schmitter 和 Whitehead 合编, 《摆脱威权统治的转型》(*Transitions from Authoritarian Rule*), 第 109-137 页; Philippe C. Schmitter, “通过政变的解放: 对葡萄牙威权统治垮台的反思”(Liberation by Golpe: Retrospective Thoughts on the Demise of Authoritaria Rule in Portugal), 载于《武装部队与社会》(*Armed Forces and Society*), 1975 年 11 月号, 第 5-33 页; Lawrence S. Graham 和 Douglas L. Wheeler 合编, 《探索现代葡萄牙: 革命及其后果》(*In Search of Modern Portugal: The Revelotion and its Consequence*, Madison: The University of Wisconsin Press, 1983); Thomas C. Bruneau 和 Alex Macleod, 《当代葡萄牙政治: 政党与民主的巩固》(*Politics in Contemporary Portugal: Parties and the Consolidation of Democracy*, Boulder, Col.: Lynn Rienner, 1980); Linz 和 Stepan, 《民主转型与巩固的问题》(*Problems of Democratic Transition and Consolidation*), 第 116-129 页; 另见 Gunther, Diamandouros 和 Puhle 合编的《民主巩固的政治》(*The Politics of Democratic Consolidation*) 一书中的有关章节。最后, 关于希腊的部分, 见 Harry J. Posmiades, “希腊: 从上校统治到民主政治”(Greece: From the Colonels' Rule to Democracy), 载于 Herz 主编的, 《从独裁统治到民主政治》(*From Dictatorship to Democracy*), 第 250-273 页;

P. Nikiforos Diamandouros 著, “体制转换与希腊民主的前景, 1974-1983” (Regime Change and the Prospects for Democracy in Greece, 1974-1983), 载于 O'Donnell, Schmitter 和 Whitehead 合编的《摆脱威权统治的转型》(*Transitions from Authoritarian Rule*), 第 138-164 页, “希腊迈向民主政治的转型与巩固, 1974-1983” (Transition to, and Consolidation of Democratic Politics in Greece, 1974-1983), 载于 Geoffrey Pridham 编,《地中海地区的新兴民主国家》(*The New Mediterranean Democracies*), 第 50-71 页; Linz 和 Stepan 著,《民主转型与巩固的问题》(*Problems of Democratic Transition and Consolidation*), 第 130-138 页; Gunther, Diamandouros 和 Puhle 合编,《民主巩固的政治》(*The Politics of Democratic Consolidation*)。

17. 关于以前的非民主政权内部的军队中的科层性或非科层性的组织对民主化可能产生的影响, 见 Felipe Aguero, “民主巩固与南欧、南美的军方” (Democratic Consolidation and the Military in Southern Europe and South America), 载于 Gunther, Diamandouros 和 Puhle 合编,《民主巩固的政治》(*The Politics of Democratic Consolidation*), 第 124-165 页; 以及 Linz 和 Stepan, 《民主转型与巩固中的问题》(*Problems of Democratic Transition and Consolidation*), 第 66-68 页, 关于希腊的个案, 见第 130-138 页。

18. 关于希腊的威权体制, 见 Felipe Aguero, “民主巩固与南欧、南美的军方” (Democratic Consolidation and the Military in Southern Europe and South America), 载于 Gunther, Diamandouros 和 Puhle 合编,《民主巩固的政治》(*The Politics of Democratic Consolidation*), 第 130-165 页; Nikiforos Diamandouros, “制度变迁与希腊民主的前景: 1974-1983” (Regime Change and the Prospects for Democracy in Greece: 1974-1983), 载于 O'Donnell、Schmitter 和 Whitehead 合编,《摆脱威权统治的转型》(*Transitions from Authoritarian Rule*), 第 138-164 页。

19. 关于“被冻结民主” (Frozen democracies) 的观点, 而 Terry Lynn Karl 和 Philippe C. Schmitter, “拉丁美洲、东欧和南欧转型的模式和民主的类型” (Modes of Transition and Types of Democracy in Latin America, Southern and

Eastern Europe), 《国际社会科学学刊》(*International Social Science Journal*), 第 128 期, 1991 年, 第 269-284 页。又见 Terry Lynn Karl, “拉美民主化的困境”(Dilemmas of Democratization in Latin America) 一文, 第 13 页。对“保留领域”(reserve domains) 的讨论, 见 Linz 和 Stepan, 《民主转型与巩固中的问题》(*Problems of Democratic Transition and Consolidation*), 第 67-69 页; 以及 J. Samuel Valenzuela, “后转型背景中的民主巩固”(Democratic Consolidation in Post-transitional Settings), 载于 Mainwaring、O'Donnell 和 Valenzuela 合编, 《民主巩固中的问题》(*Issues in Democratic Consolidation*), 第 64-66 页, 第 97-98 页。

20. 关于权力转移方式对于民主巩固的前景和不同的权力转移类型的重要性, 见 Philippe C. Schmitter, “对于威权政权在未来的垮台及其后果的若干猜想”(Speculations About the Prospective Demise of Authoritarian Regime and Its Possible Consequences), 欧洲大学研究所工作论文, 第 85/165 号, (Florence: European University Institute, 1985)。关于先前威权体制终止的模式对于民主接任者的影响, 见 Robert Fishman, “反思国家与政权: 南欧的民主转型”(Rethinking State and Regime: Southern Europe's Transition to Democracy), 《比较政治》(*Comparative Politics*), 1990 年 4 月号, 第 422-440 页, 又见 Linz 和 Stepan, 《民主转型与巩固中的问题》(*Problems of Democratic Transition and Consolidation*), 第 55-65 页。

21. 葡萄牙转型的动荡性质是许多研究的焦点。关于此一现象和对后来的葡萄牙民主化过程的影响的有力分析, 见 Maxwell, 《葡萄牙民主的形成》(*The Making of Portuguese Democracy*), 第 108-146 页; Bermeo, 《革命内部的革命》(*The Revolution within the Revolution*); 和 Paul Christopher Manuel, 《不确定的后果: 葡萄牙民主转型的政治》(*Uncertain Outcome: The Politics of the Portuguese Transition to Democracy*, Latham, NY: University Press of America, 1995)。关于葡萄牙北部小农的反应及对革命的非激进化影响的妥协分析, 见 Maxwell, 《葡萄牙革命的形成》(*The Making of Portuguese Revolution*), 第 131-146 页。

22. 关于经济和军事精英对于民主转型平顺演进的重要性和他们对巩固机会的影响, 见 Giuseppe DiPalma, 《锻造民主: 论民主转移》(*To Craft Democracies: An Essay on Democratic Transitions*, Berkeley: University of California Press, 1990), 第 90-97 页。关于革命时期和革命后葡萄牙的工业精英, 见 Harry S. Makler, “工业资产阶级生存与复兴的后果”(The Consequences of the Survival and Revival of the Industrial Bourgeoisie), 载于 Graham 和 Wheeler 合编, 《寻找现代葡萄牙》(*In Search of Modern Portugal*), 第 251-283 页; 关于地主精英, 见 Bermeo, 《革命内部的革命》(*The Revolution within the Revolution*), 第 200-202 页。关于军方在西班牙转型的正面角色评断, 并非希望减少低估 1981 年军事政变失败造成对民主过程的威胁的严重性, 而是要进一步强调一个事实, 即军方在关键时刻整体上来说大部分对民主与政府保持效忠, 对于西班牙亲民主力量有平衡的作用。

23. 把政治与经济分离对民主巩固的好处, 见 P. Nikiforos Diamandouros, “南欧的新兴工业化国家”(The Southern Europe NICs), 载于《国际组织》(*International Organization*), 1986 年, 第 2 期, 第 547-556 页。Nancy Bermeo, “成功的二元转型中的代价、次序和强度: 来自西班牙的训练”(Sacrifice, Sequence, and Strength in Successful Dual Transitions: Lessons from Spain), 《政治学刊》(*Journal of the Politics*), 1994 年 8 月号, 第 610-627 页。

24. 关于劳工利益作为影响民主化的因素, 见 Di Palma, 《锻造民主》(*To Craft Democracies*), 第 97-101 页。

25. 南欧社会有效地将政治从经济议题中分离出来的能力与东欧经验形成强烈的对比, 东欧需要同时向民主和市场经济转型导致政经议题分开处理的不可能。一般的观点, 见 Claus Offe, “通过民主设计的资本主义? 面对中、东欧三重转型的民主理论”(Capitalism by Democratic Design? Democratic Theory Facing the Triple Transition in East Central Europe), 《社会研究》(*Social Research*), 1991 年冬季号, 第 865-892 页; Linz 和 Stepan, 《民主巩固与转型中的问题》(*Problems of Democratic Transition and Consolidation*), 第 435-453 页; 关于南欧的情况, 参见 P. Nikiforos Diamandouros, “前瞻”

(Prospectives), 载于 F. Stephen Larrabee 编,《火药桶: 冷战之后巴尔干的安全》(*The Volatile Power Keg: Balkan Security After the Cold War*, Washington, D.C.: The American University Press, 1994), 第 3-26 页。

26. 关于领导阶层对民主转型与巩固的重要性, 见 Gianfranco Pasquino, “南欧的政治领导: 研究问题”(Political Leadership in Southern Europe: Research Problems), 《西部政治季刊》(*West Politics*), 1990 年 10 月号, 第 118-130 页。Juan Linz, “民主转型与新兴民主国家中的领导创新: 西班牙的个案”(Innovative Leadership in the Transition to Democracy and a New Democracy: The Case of Spain), 载于 Gabriel Sheffer 编,《国际政治中的领导创新》(*Innovative Leadership in International Politics*, Albany: State University of New York Press, 1993), 第 141-186 页。

27. 关于 Karamanlis 处理希腊威权体制首要份子的起诉和审判的策略, 见 Nicos C. Alivizatos 和 P. Nikiforos Diamandouros, “希腊民主转型中的政治与司法”(Politics and the Judiciary in the Greek Transition to Democracy), 载于 A. James MacAdams 编,《新兴民主国家的转型中的司法与法治》(*Transitional Justice and the Rule of Law in New Democracies*, Notre Dame, Ind.: University of Notre Dame Press, 1997)。

28. 关于国家性的广泛讨论, 见 Linz 和 Stepan, “民主转型与民主巩固中的问题”(Problems of Democratic Transition and Consolidation), 第 26-33 页; 对这一问题较为简短的探讨, 见 Linz, Stepan 和 Gunther, “南欧的民主转型与民主巩固: 对拉美和东欧的反思”(Democratic Transition and Consolidation in Southern Europe, with Reflections on Latin American and Eastern Europe), 载于 Gunther、Diamandouros 和 Puhle 合编,《民主巩固的政治》(*The Politics of Democratic Consolidation*), 第 121-122 页。

29. 认为在此使用的路径观念本身就是目的论的, 见 Guillermo O'Donnell, “错觉与概念缺陷”(Illusions and Conceptual Flaws), 《民主杂志》(*Journal of Democracy*), 1996 年 10 月号, 第 163-165 页。另外使用近似的路径观念的分

析，见 Linz 和 Stepan,《民主转型与巩固的问题》(*Problems of Democratic Transition and Consolidation*), 第 55-65 页;拉丁美洲的部分,见 Ruth Berins Collier 和 David Collier,《构造政治舞台:重大关头、劳工运动与拉美政权的动态过程》(*Shaping the Political Arena: Critical Junctures, the Labor Movement, and Regime Dynamics in Latin America*, Princeton University Press, 1991), 第 27-39 页。关于政治变迁顺序重要性的早期概念化研究,见 Leonard Binder 等著,《政治发展中的危机与顺序》(*Crises and Sequences in Political Development*, Princeton: Princeton University Press, 1971)。

30. 关于局域体制(partial regimes)的概念与民主巩固的关系,见 Philippe Schmitter,“南欧中有组织的利益与民主巩固”(Organized Interests and Democratic Consolidation in Southern Europe),载于 Gunther, Diamandouros 和 Puhle 合编,《民主巩固的政治》(*The Politics of Democratic Consolidation*), 第 284-314 页。

31. 关于 Morlino 对政党体制的巩固和民主的巩固两者的连续的洞见,见 Leonardo Morlino,“政治与南欧的民主巩固”(Political Parties and Democratic Consolidation in Southern Europe),载于 Gunther, Diamandouros, 和 Puhle 合编,《民主巩固的政治》(*The Politics of Democratic Consolidation*), 第 315-388 页。

32. 关于民主巩固的有利条件的讨论,见 J. Samuel Valenzuela,“后转型背景中的民主巩固”(Democratic Consolidation in Post-Transitional Settings),载于 Mainwaring、O'Donnell 和 Valenzuela 合编,《民主巩固的问题》(*Issues in Democratic Consolidation*),第 57-104 页。关于限定条件(confining conditions)的观念,见 Otto Kirchheimer,“限制性条件与革命性突破”(Confining Conditions and Revolutionary Breakthroughs),载于《美国政治学评论》(*American Political Science Review*),第 59 卷,1965 年,第 4 期,第 964-974 页。

黄正杰 译

13 | 拉丁美洲民主的前景与挑战

艾德加多·波宁哥

导 论

这篇论文将尝试把拉丁美洲民主与发展的讨论，放置于一个较为宽阔的架构。我相信此一架构所涵括的基本国家目标内容，是当今世界绝大多数国家所共享的。简单地说，这些目标是政治稳定、经济发展和社会安定。

政治稳定，这经常是一个很难捕捉到精确意义的概念，而它可能也曾经被各种广泛不同形态的威权和民主体制于重要的时期所实现。经济发展，对这篇讨论的目的而言，将被视为相当于持续的经济成长。在另一方面，社会安定的概念更难有任何程度精准的定义。当然，它并不意味着应被理解为冲突的全然泯灭，因为这是任何社会都无法预期到达的境界。然而，它的确意指在社会中，社会的关系是合作超过对抗，并且冲突的处理是根据某些建立的规则，并在谈判桌上解决的，而非在街头或军队兵营中解决的，因此，便排除了暴动、破坏或武装力量的反复使用，以挑战现行制度。如此定义的社会安定，在民主和威权环境中皆曾被实现。然而，在其他的例子中，两极化的社会冲突已然爆发，并导致了民主及威权政体的灭亡。

我认为这三大国家目标是紧密相互关联的，并相当彼此依赖。如果在重要时期缺少其中任何一个，其他的便无法持续。一个两极化的政治情势，就像 1968

年到 1973 年的智利，会产生经济停滞并外溢成社会冲突，又反过来加剧了政治对抗。社会骚乱和严重的族群或阶级冲突，正如在 1994 年墨西哥的恰帕斯城（Chiapas），或庇隆（Peron）掌权前的阿根廷所见到的，会导致经济的不稳定、投资受挫，同时也“污染了”政治氛围，增加了言辞与意识形态两极化的程度。最后，一个漫长的经济停滞阶段，就如七十年代大部分拉丁美洲国家所经历的，将无可避免地导致社会不安定和因对政体表现的负面评估而削弱了政治体制的正当性。

前面的短评强调了维持一个稳定发展过程的困难。因为在实际上，国家会面临政治、经济和社会问题同时发生的三重挑战，及它们之间复杂而经常难以预测的相互关系，这些变项相互交叉的具体方式，取决于人们的行为，包括以个人或社会组织成员身份来行动之形式（政党、工会、专业协会等等）。而行为则深受文化影响，这是一个分析历史或辩论未来前景所不能忽略的关键因素。

迄今为止，持续的经济成长，只发生在奠基于私有财产制度的资本主义市场经济。事实上，所有的已发展国家都是资本主义国家。它们刚好也是民主政体，因此为民主与资本主义的充分相容性，提供了足够的证据。¹ 另一方面，为数颇多的威权体制，已经实质性地达到以市场为基础的成长，并且这些政体的绝大多数，不谈它们发展的具体阶段，在今日都采行了资本主义的模式。因此，资本主义也可以盛行于非民主的政治环境。发展中国家的企业团体已经，不管是公开地或稍加掩饰地，一再地表示对保护个人财产的“安全”之独裁者的喜好，胜过对危险的不稳定民主的喜好。因为在此这种不稳定民主下，倾向资产阶级的政策可能会被左派政党或工会所挑战。

此处所挑选的途径，清楚地显现并强调经济与政治变项间的紧密关系。经济决策并不单纯是从经济学家的观点中作出正确的选择。² 经济学家易于怪罪错误的政策，或当对政治家的误解发生或经济目标未实现时，责怪政治家缺乏政治决心，这是通常的情况。但是相反的状态也经常发生，就是经济学家对政治因素缺乏理解与认识。在意识形态轴线的另一端，依附理论长期以来主张结构的经济关系和权力的分配决定了政治结果，因此忽视了个人的行为和制度及其他政治变项。

也许此处讨论的这三个变项的连结，最令人印象深刻的例子，是西方民主政体于三十年代所实现的大妥协和替代方案。劳工接受资本主义和市场导向的

游戏规则（虽然国家经常扮演重要的经济角色），而资本家也认可社会立法和保护性的社会保障，即我们熟知的福利国家。由此达到的社会安定，提供了造就发达国家现在生活水准的可观成长过程的有利环境。

在一个全然不同的文化背景中，日本通过维持阶层的社会关系，加上统治精英间一种对集体福祉的责任感和承诺，和对权威无争议的接受，从而维持了社会安定。之后，东亚新兴工业化国家亦追随了此种模式。下文会说明，拉丁美洲无法追随这些模式，甚至无法沿袭达到社会妥协和稳定的任何其他路径。不令人惊讶的是，文化上接近于西欧的相对发达的拉美国家，长期以来一直寻找一种雷同于福利国家的体制，但却成果甚少。

过去的遗绪

概观这个地区的历史，多样性与不稳定性很明显的是拉丁美洲政治中主要的特色。然而当拉丁美洲人被问到这个问题时，他们可能的答案是，他们认为自己是民主的。因为这个地区坚实地确立在西方传统和文化之下，没有任何其他类型的政治体制可望能享有真实的正当性。事实上，所有拉丁美洲的威权独裁者，至少在二十世纪期间（就我们所知曾经有很多），都宣示建立或回归民主是他们最终的目标（一旦法治和秩序得到恢复）。他们其中大部分基于同样的理由，都感到被迫要举行选举，以证明他们对回归民主的承诺，尽管前提条件是选举被其无耻地操纵了，并被以欺骗的手段玷污了。

这个地区有些国家承诺大部分时间是民主的（如哥斯达黎加、乌拉圭、智利、哥伦比亚和近十余年来的委内瑞拉）。也有其他国家的特征是不稳定，并经常在民主与威权体制间摆荡（如阿根廷、巴西、秘鲁、厄瓜多尔）。墨西哥是由一个独大的政党控制的制度化威权主义的独特例子。最后，在中美洲的诸共和国（哥斯达黎加除外）中及巴拉圭、玻利维亚、海地和多米尼加共和国，军事和家长式独裁已经普遍盛行了近十年。就此而论，即使民主传统是国家性格中最为清晰之部分的国家，像智利和乌拉圭，近来也经历了长期的威权统治时期。一个公允的简单结论是，拉丁美洲的政治文化是民主的又是脆弱的。因此，长期以来一直都极端的脆弱以至于无法面对危机、很差的政府绩效和野心

勃勃的军人或文人的军事独裁者或“强人”(civilian caudillos, strongmen)。

在经济领域中,该地区主要出产初级产品,一些拥有丰富天然资源的国家,像阿根廷和乌拉圭,在高产农业上表现杰出,且逐渐繁荣起来。中美洲国家发展成大规模的农场经济(哥斯达黎加除外,此地盛行家庭农作),然而却有越来越高程度比例的不在地地主,以一种几近封建和父权社会关系的架构控制了南美大部分的农业。墨西哥的农民革命造成一党威权国家的结果,并持续存活到今日。拉丁美洲的经济被三十年代的大肃条所击垮,导致之后出现我们所熟知的进口替代工业化的发展策略。在相当成功的第一阶段进口替代后,成长停止了,而在六十年代大多都出现了经济停滞。

从三十年代到六十年代,在相对较发达的国家中,都市中产阶级和劳工增加了他们在公共生活中的参与,通过选举改革和较坚强的社会组织,增加了他们的政治和经济要求。大部分政府试图通过类似强迫薪资调升、价格控制、公共赤字支出和其他民粹式措施的政策,来调和这些期望,而这些政策则导致了长期以来与拉丁美洲经济联想在一起的恶性通货膨胀。按亨廷顿的话来说,七十年代威权回潮所体现的(确切的时间各异),正是政治稳定、经济发展和社会安定间密切相互关联的主要例子。³

有一点需要加以补充,就是拉丁美洲的文化和盛行于东亚的价值体制是相差甚远的。例如社会纪律和尊重层级、权威和领导。事实上,我们这个地区一直以缺乏社会凝聚力和有效的国家集体意识而著称。在这一方面,在安地斯山脉的国家和中美洲,族群是最重要的因素,这些文化限制必须谨记在心。然而造成七十年代的政治危机根本因素主要是经济方面的,乃是进口替代工业化政策已不再是能够带动经济发展的政策。

在此次危机中,最重要的政治因素是古巴革命对知识精英和政党的影响。左翼政党的党纲和言辞变得越来越激烈,并且转向倡导革命和游击战争,尤其是在南锥地区、巴西、玻利维亚和秘鲁。在阿根廷、智利和乌拉圭,左派人士号召武装斗争,这导致政党更往左倾,同时驱使政府诉诸更加不负责任的民粹主义政策,这种尝试对遏抑左倾浪潮而言是徒劳无益的。因短时期调整所导致的通货膨胀升高,只是增加了社会不安和政治对抗。古巴革命的种子落在肥沃的土壤上。这样的革命许诺了通往进步和正义的捷径,并谴责“美国帝国主义”和“虚假的资产阶级民主”造成了种种社会弊端,这就把自己失败的责任,转移到外部行动者和内部的阶级统治者身上。之后,同样的过程也扩散到中美洲

（哥斯达黎加再度除外），统治的寡头精英受到挑战，并发生了游击战争，结果整个拉丁美洲政治体制向左转，对渐进解决的不耐烦并拒绝正统市场经济，成为“政治正确”和具有社会正当性的政策，因此大部分政府更倾向于民粹主义和保护主义。

这些过程的范围和时间，在每个国家都有很大的不同。具体的结果也是如此。极端的意识形态和政治两极分化，进一步弱化了智利坚强的民主制度的社会正当性，并急剧地降低了其完善的政党制度达成最低限度的妥协的能力，这导致最后 1973 年军事政变（由高度专业化和凝聚力的武装势力所主导的“制度性干预”）的出现，接着是 17 年的威权统治。阿根廷的政治过程在十多年的时间内，都是保守的文官政府和高度政治化的军队势力表演，如联手将民粹庇隆主义阻挡在权力之外，这个策略最终还是失败了，但是之后的庇隆政府也很短命，他们的领袖分裂成保守和激进的派系，激进的派系支持游击战，而保守派则和军方结合。随着民主崩溃的是一场血腥“肮脏的战争”的开始，而阿根廷也进入了另一段长期独裁统治的时期。

乌拉圭的政党结构和长期的民主架构也崩溃了，无法处理图帕马罗（Tupamaro）游击队所带来的压力和破坏。另一方面，巴西则从未经历极端分化的时期。事实上，左派的古拉特（Goulart）政府并未表现出任何进行“社会主义革命”的实质威胁，除了它激进的言辞和极端民粹主义的政策外。然而，这个国家为欠缺完善的政党体制所苦，这个制度上的弱点导致了 1964 年军队顺利地掌握政权，巴西因此成为威权主义浪潮的首例之一。在秘鲁，有改革倾向的军队，作为引导性的、社会参与的、僵化的拥护者，推翻了紧密认同该国家欧洲遗绪上层阶级的无效率的文职政府。

重要的是，有三个国家其民主在威权主义浪潮中生存下来，其共同显著的特征“是拥有强壮的政党体制”。两党制的哥斯达黎加从未面临到威权威胁的危险。在哥伦比亚，保守与自由两政党的精英间实现共识，对自从十九世纪以来就困扰这个国家的地方性政治暴力进行抑制。在委内瑞拉，石油财富当然是一个正面的要素，但是这个国家的两个强大政党——民主行动党（Accion Democratica）和基督教社会党（COPEI），所采取的中间路线及竞争性政治，对民主稳定也有关键性的贡献。

我们可以清楚地由上述情形推出如下的结论：经济停滞给社会不安定火上浇油，这种不安定又反过来加剧了政治的两极化，削弱了同时在意识形态上受

到侵蚀的脆弱政治体制的合法性，只是在那些拥有相对坚固的政党体制和没有以意识形态为基础的政治两极化的国家，民主才得到生存。

拉丁美洲的民主转型

在拉丁美洲的政治文化中，只有民主政治才被视为正当的政治选择。对这个观点还必须加以补充说明：六十年代和七十年代掌权的军人领袖，他们在相当长的时间享有的，是所谓的“消极的正当性”（negative legitimacy）。⁴ 独裁者们证明他们的干预对修复法律和秩序、对付“共产党的颠覆活动”和抑制通货膨胀是绝对必要的。从广义上讲，他们将自己打扮为爱国主义的标准承担者，为国家的目标无私地工作，完全不同于受恩循关系和利益团体驱使的、为得到权力所采取的、为自己服务的政党。借助这样的方法，独裁者们就能够削弱都市劳工阶级的力量（虽然在阿根廷并不那么明显）。

这样的政策纲领对两极化的环境产生很大的吸引力，之后并流行于拉丁美洲。在智利，两极化的情形已经达到极端，无疑经济已陷入混乱之中（通货膨胀率达到 500%），很多人恐惧马克思主义者所领导的政府获取所有的权力，因此 1973 年的政变得到了绝大多数人民的支持。军事接管在阿根廷和乌拉圭也受到欢迎，因为当地的蒙托内罗（Montonero）和图帕马罗游击队已经造成了普遍恐惧与人心惶惶。如前所述，在秘鲁，军队的正当性是建立在国家整合和社会改革的诱人计划上的。

拉丁美洲军事统治者因此享受了一段“蜜月期”。然而持续的威权统治正当性是全然不同的问题，民主的正当性是依赖于对整套规则与程序的接受，例如，自由且公平的选举、公共权威的责任政治与法治。持续的威权统治正当性仅立基于政绩表现或有允许该体制在蜜月期后扩大原初的消极性支持的环境。在没有普遍拒绝民主体制之下，拉丁美洲的民主已经经历了严峻的危机，尽管政绩的失败也一直经常侵蚀其正当性。

当其他人寻找更加外向型发展策略时，有些军事统治者试图维持进口替代工业化政策。军队统治下的巴西享有长时期的急剧经济成长，出口也有很显著的扩张，然而却仍将其经济维持于进口替代工业化政策类型。“巴西奇迹”数

年来成为成功范例的展示。当风向改变时，巴西军队（此地区威权体制中最具弹性者，部分因为他们允许一些受控制的政治活动，包括选举，也因为他们建立了更换总统的制度，虽然一直都是从他们的阶层中挑选出来的）带着一点迟疑与间歇性的反弹，在执政 13 年后转向由上而下的改革，渐进回归于民主。当他们下台时，经济的步伐蹒跚，外债危机造成对经济的伤害，通货膨胀也持续上升，以亨廷顿的类型来分，这可算是变革式转型（transition by transformation）的例子。⁵

阿根廷军方的政绩也非常差。军方未寻求任何重要的方法以追求现代化，或调整经济并追求民族主义的和保护主义的政策。当未经深思熟虑的福克兰（马尔维纳斯）群岛战争败给英国之后，这个政体就崩溃了。⁶ 以分类来说，这个例子部分对应于置换型模式（replacement model），因为这个体制崩溃了，但是不管是在崩溃前或崩溃后，都没有发生斗争。⁷

在乌拉圭则出现了大量的议价式谈判，在军事政府与政党间及政党彼此之间都有此现象。然而，政府原本希望藉由本身所起草的新宪法来巩固自身的权力，但这部宪法却在 1980 交付公民表决中失败。这个转折点显示了这个阶段的结束即将到来。当导致举行选举的最后协议实现时，这个体制无力展示任何显著的经济成绩，因此遗留给新成立的民主政府大部分的问题等待处理。用亨廷顿的说法，这是三种分类模式的混合体。⁸

智利提供了最复杂而有趣的转型个案。皮诺切特统治下的智利，倡导把进口替代工业化政策为开放的出口导向型市场经济。财产权受完全的保障，贸易实行单方面自由化，且大部分地区都欢迎外国投资。具有弹性的劳工立法被制定出来，而由私营部门所管理的退休基金方案，则取代了传统由国家经营的“只要离开就付钱”的体制。事实上，智利是威权体制国家中，放弃进口替代工业化政策和国家对经济的干预之惟一例子。在 1976 年和 1980 年之间，达到显著的经济增长率及降低了通货膨胀，然而，经济部门的技术性的政策失误（例如外汇汇率与美元挂钩和对外债的过度依赖），加上石油和外债危机，造成了 1981/1982 年间毁灭性的财政崩溃，之后进行了严厉的调整。在此后两年中，国内生产总值都下跌超过 10%。大量的抗议活动爆发了，迫使政权进行了某些社会自由化措施，这样的改变使政党能够逐渐循序回到体制中来，这个过程的结果就是民主的势力得以在选举中挑战现行体制，并赢得 1988 年的公民投票。接着发生的是总统与国会的自由选举，这预示了 1989 年民主的回归。

同时，皮诺切特政府并未改变其经济进程。这些政策终于开花结果，自 1986 年起经济又有持续的增长，因此在 1989 年 12 月被选票送进权力核心的民主联盟，便继承了这一健康的经济。这一状况与该时期其他威权体制的遗绪恰恰相反。⁹

智利不符合亨廷顿分类模型中的任何一种。在八十年代早期，曾经有过置换转型（replacement）的尝试，但却未能达到把政权拉下台的最终目标，不过它仍带来诸反对党采取更进一步政治行动所需的最低程度自由化空间。1980 年宪法的条款，有意料之外的变革效果。该政权的计划原本是要建立其意识形态专家所谓“保护式民主”（protected democracy）。最后，在 1988 年公民投票之后和 1989 年选举之前，军事政府与获胜的民主联盟之间，开始了议价谈判的过程，这导致宪政改革共识的产生，此举决定性地促成了令全世界诧异的、有秩序而和平的转型。

最近的政治改造

今天所有拉丁美洲的国家，除了古巴以外，都实行自由选举产生总统，甚至包括之前从未有过民主经验的国家，如海地。是什么使这样的转变成为可能？这些体制有效民主的程度是多少？其民主巩固、持续经济成长和社会安定的前景如何？无疑，八十年代和九十年代初期深刻的政治经济变迁，有些是全球性的，有些是拉丁美洲较为特有的经验，这些对了解该地区转型的过程和结果是很关键的，同时对试图预测未来的挑战、机会和风险而言，是不可或缺的。

近来有些资料充分的学术文献都对拉丁美洲的民主化过程持高度批评的观点。事实上，只有少数的例子，如哥斯达黎加、智利和乌拉圭，称得上已经是自由的民主国家（这是发达国家成熟民主政体所享有的充分民主的状态）。有人认为，所谓选举主义的谬误已经导致许多分析家忽略了有资格称为自由民主体制的某些不可或缺的特征，例如，除了定期的、自由而公平的选举竞争与普选权外，不给不对选民负责的军队或其他社会和政治势力的权力以保留权，掌权者相互之间横向的责任制，没有政治排他现象（political exclusion），对行政权的宪法限制，独立的司法和大众媒体、有效的法治和尊重人权。¹⁰

戴蒙德将今日大部分拉丁美洲国家，分类为半民主制、虚拟民主制或选举民主制。他最后的评估是，自由民主已经停止扩张，而逐渐增加的浅薄的、非民主的选举过程和法治的普遍腐蚀的速度，已经超过民主正面扩张的步伐。¹¹ 根据奥唐奈的判断，很多拉丁美洲政体并未走上代议民主制（representative democracy）的道路，他将它们定义为（哥斯达黎加、智利、乌拉圭再次除外）委任民主制，其在处理社会经济问题上，既无制度上的进步，也缺乏政府的有效性。¹²

我完全同意关于对这些新兴选举式民主国家的保留意见。然而，我觉得把这个地区的现状和享有最高评价的民主政体拿来比较会低估了其所达到的进步。仅就领导权的转移而言，已开始通过选票来决定，这个民主最基本的程序和特征正在中美洲生根，海地和巴拉圭本身也有本质上的突破。再者，就如戴蒙德自己所承认的，宪政程序的持续给予拉丁美洲民主前途提供了充满希望的土壤。¹³

不管如何失败，这个地区的国家不再是独裁当道，而且即使是政治多元主义或初生的多元政治最脆弱的国家，都不再符合威权模式的条件。但也许可以将这样的局势陈述为牵涉到增进体制品质、巩固民主和确保政府能力的三重挑战。如同戴蒙德在最近另外一篇文章“不应单纯只看有没有民主”中强调（这是一个空洞的看法，因为现在这个地区大部分的国家已经从威权统治中转型，至少在它们的正式宪政架构中是如此），将民主视为光谱，其包括程度上和形式上的变异范围，这样的研究途径会比较有成果。¹⁴

意识形态的趋同

把主要的焦点转回到这个地区较为进步的民主国家的最重要的政治变迁可以说，部分是因为前苏联和东欧社会主义的崩溃所产生的意识形态趋同的过程。这个现象结束了极左派在思想和政治上对民主的挑战，他们原本批评民主是资产阶级建立起来的门面，以掩盖社会统治。这样的过程为智利和阿根廷、巴西、乌拉圭的少数左翼流亡分子所经历的意识形态和情感的转变所强化。这些有机会住在西欧国家的左翼流亡者，学会了珍惜民主自由。相比之下，那些

避难于东欧集团的流亡者，对社会主义体制给予负面的评价，并憎恨这些国家的压迫、社会控制和党在用人上的特权。再者，国内军事独裁者践踏人权的行径，使流亡人士认识到，对个人基本权利的尊重与民主责任制与法治是紧密关联的。

流亡人士直接的个人体验，造成了戏剧性的学习效果。以前最直接受到意识形态两极化影响的拉丁美洲左派，最终也都全然而真挚地承诺去追求民主。这些现象相当程度强化了上述拉美脆弱的民主文化，甚至逐渐扩展（虽然到今天还是相当表面）到过去从未存在过民主的国家，包括数个中美洲国家，玻利维亚（对此国家的历史而言，是一显著的转变），巴拉圭和最近的海地。原本深植于拉丁美洲政治传统的家长制军事独裁者和自我宣称的救世主的吸引力，已经因此遭受到严重的，或许是决定性的瓦解。

同时，经济思想的潮流也急速背离社会主义及对独大的、干预性国家的优点等价值的崇信。在八十年代中期，东方社会主义和拉丁美洲民粹主义的失败，对所有人而言是相当清楚的事实，而市场经济逐渐成为新的常识性智慧。整个地区内新生代的经济学家和社会科学家，大部分在美国大学受过训练，接手了他们之前辈的事务，并鼓吹由私有财产主导的、市场导向的经济。这个潮流甚至延伸到对倾向社会主义思想的政党有文化和感情上情结的经济学家。政治变迁和从经验而来的想法和教训之混合效果，结束了长久以来存在于两极化政治核心中“资本主义与社会主义”（姓“社”与姓“资”）的困境，最显著是在智利、秘鲁；在巴西，则没有那么明显。这样的过程，此刻也正发生在尼加拉瓜和萨尔瓦多。

就经济方面来说，进口替代工业化模式面临明显的危机，这种危机导致了最终的消亡。认识到要在拉丁美洲保护墙内的狭小国内市场求得持续的成长是不再可行的想法，已流行于经济学家之间和以较慢步调接受此想法的一些政治领导者。因此，进口导向的政策和逐渐进入整合于世界经济的道路，变成了提供成长所需动力的惟一选择。具体地说，目前人们已经公认进口替代工业化增加了这个地区经济的脆弱性，是生产力和竞争力提升的障碍，而且容易导致对币值估价过高。

流行经济思想的重要改变和尤其是政治精英对这些思考的逐渐接受，成为解释拉丁美洲现今发展过程的关键因素。事实是，虽然这个地区从未真正向往中央计划经济（当然古巴除外），而私人企业家也一直都有其地位，但这个地

区的大部分历史所盛行的模式，一直是期望一个能控制“经济制高点”的干预性国家。拉丁美洲的精英、知识分子、政治家和工会领导人，传统上都显示出强烈的反资产阶级偏见，和对起源于天主教和马克思主义传统的对利润动机的潜在拒绝。人们曾经认为，今天仍对有很多人认为市场经济具有内在的不公平性，其利润动机的盛行会在财富和收入的分配上导致重大的不正义。¹⁵

今天大部分拉丁美洲人，不管他们喜不喜欢，都接受市场经济是无可避免的这一事实。市场经济不再受到政党纲领或学术著作的谴责。然而，可以很公允地说，在很多国家，它并未享有人口中绝大多数的积极支持，虽然“文化风向”正明显有利地吹向市场经济。最重要的是，这个地区广义上的精英（不只经济学家，还包括政治家和工会领导者）都同意，通货膨胀这个拉丁美洲的慢性病，对工人和下层阶级的伤害会高于其他社会团体所意识到的程度。再者，在这个过去一直陷入分配冲突的地区，人们对经济增长在创造工作机会中所扮演的决定性角色，过去从未有过明确的认识。因为分配冲突完全占据了政治议程。对民粹主义的不信任和对稳定宏观经济环境的必要性的强烈重视，是经济增长和保护实质收入水平的先决条件。反通货膨胀的政策目前享有普遍的支持，哪怕它们涉及艰难的调整过程。实现预算盈余成为政策目标，虽然很少能实现（智利是一个著名的例外）。而且在很多国家，对国家机关规模的显著缩减在持续进行中（如在智利、阿根廷、秘鲁和现在的巴西）。

冷战的结束导致了美国国家安全优先事项和看法的实质改变。美国不再仅因右翼统治者反共就支持他们。这个政策过去决定性地促成很多拉丁美洲独裁者的掌权与长期统治。相反地，美国对现有的威权政权施加压力，督促它们朝向民主化变革。这种情况发生在萨尔瓦多、危地马拉、尼加拉瓜和最显著的例子——海地。在实际作法上，美国官方核准的机构（例如国家民主基金会）已经有效地帮助组织和监视自由而公平的选举（如借助计票控制系统、大众传播、投票日国际观察家的在场监督和其他措施等）。

“示范效应”也相当程度地影响了政治和经济变迁的过程。东亚新兴工业化国家出口导向的可观成就（不只所谓的四小虎，还包括泰国、马来西亚和最近的印度尼西亚）与受到进口替代工业化政策束缚的拉丁美洲经济体制很差的表现相比，逐渐提供了这个地区的发展策略必须彻底重估的有力证据。¹⁶

在政治领域中，一些国家选举成功地提供了先前被排斥的团体进行有效政治参与和建立权力分享联盟的途径（举例来说，智利的社会主义者、阿根廷的

庇隆主义者)。这使得政治妥协和选举政治对游击队而言,比进行内战更具吸引力,因为他们现在认为民主游戏给予他们以更大的机会取得权力。尼加拉瓜和萨尔瓦多就是适当的例子,尽管哥伦比亚不是。¹⁷

这是很公允的说法,即拉丁美洲正经历并沉浸在涉及到深层文化变迁的深刻学习过程。拉丁美洲形成对政府干预的某种不信任,并停止谴责世界上其他国家对其经济所造成的弊害,因此使得对外国投资和跨国企业新的正面态度的形成成为可能。¹⁸然而在这一点上,只有十分审慎才能作出一个平衡的分析。上述强调的政治、经济和文化变迁,仍是未完成的过程,自由市场经济的正当性只是初步形成。下个十年的实际表现,将决定性地影响未来意识形态潮流、政治纲领和经济政策。分配的考量仍然在政治议程上占据极高的位阶。这个现象在这篇文章的下面章节会有更深入的讨论。

有不少的政治领导者和社会科学家,对拉丁美洲转型表达了强烈批评性意见,这些批评反映了拉美转型过程的不完整性(至少在批评者看来如此)。而批评意见的核心内容则反映了拉丁美洲政治辩论的重复主题。拉丁美洲(和很多欧洲)结构学派的社会科学家,长久以来都坚持认为,多元主义代议民主只有有限的重要性,因为在他们看来这只是基本程序,忽略了实质民主的必要前提,即消灭社会不公的必要性。¹⁹从这样的角度来看,拉丁美洲的转型是由威权体制领导本身或经过谈判过程和妥协所导致的改革所致,因而严重限制了消除社会不公所需要的结构性改革的机会。²⁰因此,民主的多数派应通过人民选票,建立一个新的、十分平均主义的社会秩序。

近来的历史并未替这些主张提供证明。阿根廷的梅内姆(Menem)政府已经实行了新自由主义政策,并在没有流失任何民众支持的情况下,严格限制了工会的权力。相反的,它在对抗通货膨胀上的成就已经提高了其在民意调查中的支持率。在巴西,卡多索(Cardoso)在当财政部长时,策划了一个严格的反通胀调整政策,这使其在改革计划实行前,民意调查落后二十点的情况下,反而一举被选为总统。

很多分析家、企业团体和保守政治家所预期和担心的社会企求升高,到目前为止都尚未出现。不过基于上述的原因,对拉美的威权统治的协议性垮台(rupturas pactadas)持批评态度的人所表达的担心是不能忽视的。他们担心通过朝野协议来促成威权政权垮台的做法难免使民主化不彻底。对于这样的垮台,应该与民主巩固的问题和同时实现政治稳定、经济持续增长和社会安定一

起看待。近年来很多实行市场导向政策的总统，都是由中间偏左政党或联盟所推选出，并且声称要坚持其民粹主义政纲，但随后却改变方向，在很多方面采取了当初在选举中被他们击败的候选人的政策，这并不是一种巧合。秘鲁的藤森是这种转变的最突出例子。同样的情况亦可见诸于阿根廷的梅内姆、委内瑞拉的佩雷斯（Carlos Andres Perez）、玻利维亚的帕斯·萨莫拉（Paz Zamora）、西班牙的冈萨雷斯（Felipe Gonzalez）和澳洲的基廷（Hawke and Keating）。这些明显矛盾政治的案例，证明了在今天没有其他政策架构是可行的，但它们也倾向于显示，这些领导者一旦将他们的竞选从一开始立基于他们击败的对手的政纲上，那他们就不会当选了。

然而无可争议的是，拉丁美洲民主与发展的前景以往任何时候都好。普热沃斯基曾经说过，在欧洲，没有非民主政治存在的空间。²¹ 东欧国家希望能够加入欧洲，将惟有通过巩固民主才能实现。虽然并不存在让人非信不可的理由，但拉丁美洲背离非民主政治的趋势则显而易见。虽然仍有预期这个地域会发生威权回潮，但充其量也不过是目前民主主流的短暂中断。但是要说该地区一定会出现高质量的民主或统治能力，还言之过早。²²

民主与威权：经济改革的比较

民主与威权体制在实行市场导向的经济改革或全面经济调整过程中，效能的比较是一个已经引起饶多兴趣的课题。这是在前苏联和东欧及西方学术圈和东亚热烈辩论的话题。在东南亚地区，像中华人民共和国和越南的发展状况，都受到密切注意，并被拿来和韩国、中国台湾所发生的变化作比较。

在皮诺切特政权体制下，智利经济所采取的转型已经得到超出原本该受到注意的程度，并且被拿来作为威权体制环境有利于实行新自由经济改革的主要论据。然而，我觉得对拉丁美洲而言，这样的辩论大体上是不相干的，因为民主目前盛行于此地区，并且几乎成为活的事实。我们应该补充说明的是，这些醉心于在威权主义下实行改革的人士，其事实上的偏好都立基于一“开明的独裁者”理论。然而，独裁者并不是被挑选出来的，他们只是径自夺取权力。因此，能否变得开明，是可遇不可求的。

那些皮诺切特模式的赞扬者，心里装的是一个能胜任而且凝聚力强的技术官僚团队。他们行使威权统治者所授与的权力，在幕后独断政策。这正是皮诺切特所作的，将智利的经济交到所谓“芝加哥男孩”（Chicago boys，指芝加哥大学毕业的青年经济学家——编者）的手里，并在十多年的时间里全力持续地支持他们的政策。这样的方案追随的是“技术官僚”（Technopol）的思想。这就是说，科技官僚被指派担任政府职位，并被允许去做“正确的事情”而不被“日常”政治所干扰。²³然而在民主架构下，并非所有的事情都总是以这样的方式发生的。政策决定就其本身而言，在本质上是政治的，因此应由政治家来作出，他们也许会、也许不会重视科技官僚的建议。

已有的证据并不证明威权体制在实行经济改革上，比民主国家更有效率的判断是正确的。²⁴威权政府通常被假设比较可能进行经济自由化，因为它们生存并不依赖竞争性选举，而且可以镇压其他不满意的表达。然而，比较分析显示出，即使有些威权政府已经实施了成功的转型，仍很难证明这样的威权政权自身会增加转型的可能性。²⁵就如我们所看到的，拉丁美洲的案例显然并不支持这个理论。

如哈格德（Haggard）和考夫曼（Kaufman）特别提到的，威权体制并不必然提供给国家推动不受欢迎的调整政策所需的自主性。事实上，有人已经正确地指出，“脆弱的独裁者在处于被推翻的危险中时，可能会寻觅机会主义政策和宽松的财政管理。”²⁶再者，威权统治者需要特定精英团体的忠诚，以维持权力，并且易于建立侍从性联系和广泛利用恩庇关系，因此为日益腐败行径提供了肥沃的土壤。当一国内受保护的工业部门从进口替代工业化模式中获得利益，而进口替代模式又与威权政府有紧密的关联，经济几乎不可能转向自由贸易。这种模式反映了拉丁美洲的现实，智利再度除外。

民众使用他们的“声音”来施加社会压力和发出政治抗议工具的自由，无疑地会限制民主的政策决定者，特别是组织健全的中产阶级团体，可以有效地阻挡某些政策，国营企业的工会也能做到。经济政策的技术复杂性固然很难加以解释，并很少为一般公众所理解，“而且几乎不能期待这些人知道或相信自由市场将刺激经济成长，这也是事实。”²⁷市场的概念对陷入极端贫穷的人来说，传达的意义是贫乏的。然而在有些例子中，都市劳工阶级在面临产生高失业率的严厉调整期，无法捍卫本身的利益，即使是在由劳工阶级支持选出之政党所统治的完全民主国家也是如此：如西班牙、阿根廷、希腊、巴西。²⁸造成

这样的结果的一个原因是反通胀、反民粹的文化占上风。

民主政府的希望

在拉丁美洲，很多最有成效及前景的改革计划，都是由后威权的民主政府所实施的。阿根廷军方遗留下的经济是一团混乱，阿方辛（Alfonsín）第一届民主政府无法处理这样的局面，梅内姆的第二届民主政府迅速地控制通货膨胀，并把经济急剧自由化。

巴西军人统治者在他们掌权的头几年是很有成效的，但当开始向民主政府转型时，经济正处于危机之中。在前两届民主政府期间，状况并没有改善，直到卡多索当财政部长时，推选激进的改革才奏效。

在秘鲁，军队在一场危局中结束他们掌权的时期，而之后的阿兰·伽西亚（Alan García）民主政府是拉丁美洲民粹主义最极端的例子之一。最后，民选的滕森在面临缺乏政党来支持任何政策方案的局面时，便诉诸于一场自导自演的政变，获得了权力，此后他就开始在这个地区实行最激进的自由化改革计划，并再度在一次自由公平的总统选举中，获得压倒性的胜利，并重建民主的外表，其下充斥的是威权主义的暗流。

在委内瑞拉，前民粹主义者安德列斯·佩雷斯也启动了激进的改革计划，这是直到 1992 年为止被视为拉丁美洲最成功的改革计划之一。然而，佩雷斯政府失去了本身政党民主行动党的支持，委内瑞拉成为近来更具干预性和民粹主义政策回潮的惟一例子。他的政府也是该国特有的腐败与人民不愿意接受调整所需不可避免的紧缩措施下的牺牲品，因为这些人民早已习惯因石油财富所提供的安逸生活。倾向民粹主义的总统考德拉（Caldera）到 1996 年，已经被迫确实地回归正统的经济政策。²⁹

墨西哥是一个较有启发性的例子。德·拉·马德里（De la Madrid）和萨利纳斯（Salinas）所领导的革命制度党（PRI）政府所采取的改革受到广泛的赞扬，而负责经济政策的技术官僚，因其能胜任、凝聚力强且决策有效而受到褒奖。³⁰众所周知，其后这个地区最严重的金融危机之一突然爆发，导致对墨西哥体制之评判深刻转变。首先，威权政治庇护下的科技官僚，坚持了技术上

错误的政策，并向公众视听隐瞒其后果直到大势已去；其次，超过 60 年的稳定与坚固的革命制度党已经独大，人民已经开始要求公共事务的管理实行责任政治，要求自由而公平的选举和结束腐败。³¹

在拉丁美洲所有的威权主义国家中，只有智利被认为经济上十分成功。它的企业团体认为自己被皮诺切特政权体制从前左翼政府统治下的资产没收和工会控制的严重威胁下解救出来，因此无心在任何问题上反对政府，这给予皮诺切特足够的余地以实施激烈的自由化措施，这迫使国内公司面临国际竞争和以破产和产业重构为高额代价的风险。

我们必须提醒的是，皮诺切特政权是被民众的实质性多数选票选下野的，接下来的艾尔文政府因此享有明确的人民委托。再者，多数人觉得，不论独裁者过去做过什么，其本质上都是邪恶的。这个新政府原可轻易地把经济政策引到相反的方向，回到更干预性和民粹主义的政策，但是它不只决不尝试这样做，相反地，它以更坚定的信念对经济进行了更进一步的自由化。关键点在于民主政府提供了政策的政治和社会正当性，这是在其他状态下所无法长期维持的。

威权主义并未给拉丁美洲的经济改革提供有效的政治公式。另一方面，结果的多样性也表明，给民主标榜发展的最短捷径，并无法构成支持民主体制的决定性或全面有效的论据。东亚的例子加强了这一看法。

总之，假如民主政治在拉丁美洲将会持续并长期盛行是事实，那么经济改革的巩固将依新民主国家的统治能力而定，反之亦然，³²虽然这一波民主化浪潮经常被认为无可逆转，但“在面临持续不振的经济表现和社会不安升级时，新的民主实验可能被证明是相当的脆弱”。³³这段评论又把我们的讨论带回到社会安定的话题上。

社会公平

社会安定是一个不精确的概念。我将它理解为，在民主架构下，社会冲突和争端必须接受规则和程序的限制，及愿意在谈判桌上来解决，大致来说，冲突的爆发是因为要求较好的生活质量、较高的薪资、有改进的社会服务和许多其他的问题。更具体地说，假如某些社会阶级或团体强烈地感觉社会状况和社

会关系存在过分的不公平时，那么冲突在任何时间，即使是没有很大的问题时都可能爆发。假如再混杂着对于目前社会变迁的现状潮流和方向的负面评断和期望，这样的感受可能会导致两极化和对抗。

拉丁美洲对这些问题特别敏感，社会正义一直是政治政纲和领导者所做承诺的关键内容，尤其是在中间派系和左派那里。政治对抗的核心内容，数十年来都是收入（有时候是财富）的再分配，各个团体间为分得国家大饼的更大部分所做的斗争，是这个地区的民粹传统和长期通货膨胀的核心问题。在五十年代和六十年代，除哥斯达黎加和巴拉圭外中美洲的多数国家最为有效地实现了价格稳定。在这些国家中，寡头的社会控制、威权统治者对于社会要求不留任何空间，而大部分的乡村低教育程度人口，在组织起来表达抗议上处于不利的地位。

这个地区社会公平的欠缺，是一个明显的事实。拉丁美洲贫困率很高，而且常常实际上相当严重。虽然每个国家的情势大不相同，但是在这些比较享有较高发展程度的国家中，极端贫穷仍然存在。这个现象因该地区在社会公平上的不良记录使得贫困的影响更加恶劣。世界银行和其他组织的研究表明，拉美在这方面的糟糕记录与这个世界其他地区的状况呈现强烈的对比，尤其是与东亚。³⁴

拉丁美洲已经承认这个地区需要新的社会战略、政策和规划。同时，八十年代的经济变迁不只造成一个不同的环境，也改变了这场辩论的本质。从进口替代与国家干预转向市场本位和出口导向的政策，已经剧烈地收缩了通过直接影响经济或有重要经济影响的政治决策的领域。政府都已经不再继续控制价格、以法律固定薪资、以汇率政策和财政赤字支出来补助基本消费品，因为这些政策不再可行（也无效）。甚至一部分政治精英，已经逐渐认识到应缩减政治对经济事务的控制。

然而，一个更根本的辩论仍然持续着。新自由主义经济学家、保守的政治家和商界，普遍的想法是倾向于把社会公平与高速经济增长率和有效减少贫穷的计划联系起来。对经济成长在公平的实现上所扮演的角色，他们已经承认，例如经济成长创造工作机会、带来薪资的提高和提供社会计划所需的资金和资源。

政治精英和社会组织领导者认为，市场导向的经济成长所产生的滴落效应（trickle-down effect）是不确定的，在情况最好的例子中，这个缓慢的过程最

后可能需要好几代人的时间来实现完全的效果。

因此，分歧的真正来源就是对社会公平的截然不同的定义。与新自由主义的信条不同，公民的多数都同意社会公平是一更宽广的概念，包含分配问题，既涉及穷人也涉及中产阶级的问题。社会公平变成了一个涉及以下各个目标的多方面的问题：

a) 消除贫穷。

b) 减少在生活质量上的巨大差距，包括对基本服务、都市环境、娱乐和文化设施等等的获得等。

c) 机会平等。这个目标只有在下列状况下才能实现。在一个社会中，不管一个人的阶级、族群或宗教背景，他（她）都不会被拒绝给予向上流动的合理机会，如收入、地位和生活质量的改善等。

d) 对市场经济不确定性的合理保护。这是说，为那些因开放自由的市场经济、固有的生产结构持续调整和比较优势的改变而处于不利地位的个人和团体，提供某种安全网。降低收入和财富分配的极端悬殊。

必要的条件

这些问题对这个地区的社会安定和长期政治稳定而言，是非常关键的。市场在回报上是不平等的，而且它的确不能如此，因此，增加收入和投资的刺激和诱因是市场中不可或缺的角色。相反，至少在发展的早期，经济的成长容易增加收入的不平等，这是因为在生产要素如资本、教育、天分、管理能力和创造力上具有相对稀少性和差异性。再者，如纳尔逊（Joan Nelson）提醒我们的，也许对民主巩固而言，更麻烦的问题是中间阶层的贫穷化，包括公务员、庞大的公共服务部门员工、参加工会的产业工人和领取养老金者。中产阶级对于他们降低的生活水准和日增的财政危险的不满，可能因很多上层阶级成员渐增的财富而升高。³⁵

从大量研究中得到的数字显示，即使是在状况最好的国家中，收入分配长期而言只有边际性的差异。没有与民主和开放自由化的市场经济功能相容的有效政策，在实现收入分配的重大改变上具有其可行性。赋税结构和赋税强制

执行可以而且应该加强，然而对收入分配的影响可以预期只会是轻微的。

这些观察强调在上面提到的其他社会公平的问题中，有效政策是多么必要。实现社会中所有团体接受中小学教育的平等机会，是居于机会平等优先事项中的首位。定位准确的社会政策目前上，将来也会持续成为国家的关键任务。不确定性的降低，需要通过保障网络的建立。³⁶目前正在讨论失业保险计划，当然它同时也在试图避免在西班牙发生的此举导致财政赤字的风险。

近来的文献在建议如何使市场导向经济改革与社会需要和需求的相兼容上成果丰硕。纳尔逊强调，经济改革如果搭配将驱动各项基本服务和设施的迅速改进列为高度优先事项，那么经济改革将会更具持续性。³⁷如同文献上所强调的，实行开放贸易政策的政府倾向于维持大规模的职业再训练计划、失业津贴和社会保险。³⁸这些建议是基于与公平相关的考量，目的在于加强对市场经济的政治支持。

社会公平的关注会外溢到管理社会行动者的制度中。进步的精英普遍同意这样的观点：这个观念可广义地界定为，“赋予社会中劣势者的权力”（empowerment of the underdog），这构成了平等的基本内容。也许针对这样的定义，最相关的目标是通过促成公平的谈判过程，使企业与劳工居于平等的立足点。劳工立法和工会的角色，因此成为最核心的内容。一个开放的经济需要一个弹性的劳动市场。另一方面，劳工要求保障网络和职业安全作为平等劳资关系的基本方面，而他们极度依赖工会的强大来实现这些目标。拉美的企业集团普遍反对工会，并视它们为经济增长的障碍，因而面临了要么与工会合作，要么将之摧毁的困境。由于经济结构变迁所导致全世界工会成员逐渐减少的事实，并不必然反映作为代表一个社会阶级的劳工之政治与社会正当性的同等减少。智利是一个明显的例子，在那里面成员数量在劳动力的10%到15%之间波动的全国工人联盟（National Confederation of Workers），享有来自中间和左派政党的坚定认可与支持。

假如拉丁美洲社会安定要能长期保持的话，在所有这些领域中就必须达到快速的、大量的和持续的进展。正如普热沃斯基注意到，波兰对不平等的容忍已经增加，但是，当然不是没有限度的，同样的结论也适用于拉美。³⁹这个地区普遍既有的意识形态类型、其政治家和知识分子的平均主义的倾向、尚未满足的需求和期望的范围、民主环境中“声音”（voice）的强度，及最后，但不是最不重要的，选举竞争的动态过程，这些因素使我们可以预期，除非大多数

人的生活水准达到大约当前西班牙的水平，否则容忍依然是相当有限的。教皇曾经说过穷人“不能等待”：对抗贫穷在道德上是必要的。此外，在有组织的市民社会中，中产阶级的主体部门并不想要等待，这是社会政策不能忽视的政治方面。

从比较历史的观点看，今天的拉丁美洲人正在寻找福利国家的当代对等体制。经济重构的短期调整成本，大部分沉重的负担，通过包括失业、减少薪资、不确定性和再训练的需要的形式都落在工人的肩上。一个可负担得起的社会保障网络是由可获得的资源来确定的。同时，特别的政策和制度（例如法律上的权利和义务、管制和行政措施）必须仍旧是有益于经济成长的，这是由私营部门所主导的环境中所需要的。

即使是在最乐观的情况下，要达到符合公平标准的政治可接受度和拉丁美洲中低阶层所期待的普遍社会进步，这个地区大部分国家将会需要数十年的时间。因此，“惟有人民有理由相信，长期支持正统经济改革会提供增进福利的替代方案，这样改革才能持续”。⁴⁰ 用另一位作者的话来说，“人民需要一个合理的、有吸引力的、可信赖的社会图像。”⁴¹ 构建这样的国家远景，将需要领导、说服和持续不断的政党支持，以及适时的补偿和显著的短期结果。人民对政治领导的信任，因此变得很关键。

正如另一位作者所强调的，劳工和执政党连结的方式是一个关键的要素。根据前文所记述的拉丁美洲的事实，自由化经济改革最有效实行，并造成最少的社会分裂，通常是在中间偏左的总统和政党（或是联盟）所领导的政府之下实现的。我断言这些努力的成功，和民众信任这样的政府会关心社会上弱势群体有密切关联，因为这对他们而言有长期的利益。梅内姆、滕森、佩雷斯和智利的艾尔文政府，是这个主张特别明显的证明。南非的曼德拉政府正往相同方向移动。我必须更进一步提醒，转变为社会民主主义者的前共产党，已经在东欧赢得为数颇多的选举（波兰、匈牙利、爱沙尼亚、保加利亚）。人民对西班牙社会主义工人党（PSOE）的信任已经在文献中被重复指出。⁴² 这个观察的目的不在追求预测的效度，然而它可以用来强调牵涉到在民主架构下维持社会安定，同时尝试持续经济成长的复杂性。

民主与发展

我相信以下的看法是很公允的，虽然社会公平的问题对拉丁美洲产生巨大的挑战，同时也可能会升高社会暴乱和短暂的威权回潮，但是整体来讲不可能使民主断裂，至少在这个地区较为制度化的体制中是如此。对民主本身和立足于私有财产的市场导向经济的共识，已经变得足够坚强以抵抗可预见的未来的社会不安。然而，这种全面乐观主义并不能适用于经济成长。不稳定、分裂、最后倒退到民粹主义和高速通货膨胀，这是拉丁美洲国家所面临的真实威胁，无有例外。较不巩固的民主国家，若未能在成熟民主政体中建立有效的制度，这将使它们很难应付社会冲突或社会不安定。

这个一般性的预测，是基于这个地区目前已经普遍尊重民主程序的观察。这部分是因为民主政治文化一直在发展，而现在则比以前更加根深蒂固。在传统上就是民主的国家中（如智利、乌拉圭、哥斯达黎加），这篇文章强调的意识形态的趋同过程，是造就民主新生力量的主要原因。底线是，选举的失败不再使失败者觉得他们的基本价值和利益将受到最后胜利者的政策所威胁。

对于没有民主传统的国家，也就是我们所认定目前正经历政治转型的、未巩固的体制（即文献上所称的委任制或选举制民主）。我必须提醒的是，墨西哥威权主义的脆弱，碰巧遇到最近经济危机，并和恰帕斯的少数民族暴动复杂地纠缠在一起，有可能产生民主的结果。要做到这一点的话，须及时建立必要的民主制度，而且根源于危机的复杂性之相互关联就不能导致更严重且不可预期的发展。

尼加拉瓜已经迈开大步朝向民主，1990年的选举是一个分水岭，它导致了桑地诺派（Sandinistas）和平地交出权力（这是这个国家历史上的第一次）。以前的游击队成功地整编成国民军，桑地诺派的总司令把武装部队的规模缩小了三分之二。再者，桑地诺民族解放阵线中的一个重要内部派系，其原本都是和极右派团体合作，目前则正朝政治中间路线靠拢。尼加拉瓜在打造民主的努力上，仍然面临极大的挑战，但是目前已经开始上轨道。

萨尔瓦多则终于能够停止内战，并将游击队纳入政治体制之内，同时它也在一个相对健康的经济架构内，推动一个雄心勃勃的经济自由化政策。危地马拉、乌拉圭，当然还有海地的民主前景在这个地区是最不明朗的。

必须提醒的是，这里所提到的国家，其选举依然被舞弊的嫌疑所玷污，而失败者也担心被选举胜利者排挤或报复（很明显的是，在墨西哥很多革命制度党的干部仍然表示不愿意接受权力的最终转移）。然而，事实上，合理公平的选举已经开始举行，而民主取向的改革在大部分国家的人民要求中，都处于极高的优先地位。

当民主巩固时，军队也就停止扮演积极的政治角色，这样的情况可望发生，而且也的确已经发生于有坚固的民主传统和制度的国家。在这些国家中，选举被认定为权力移转的惟一正当的机制。在这些国家中，前述的政治非两极化已经大幅降低了胜利者与失败者的赌注。在这些例子中，组织政变的企图（相对于个别军官的冒险主义）要能成功，除非重要集团的文职人员向军队寻衅，而这在非两极化的政体中是不可能的事。因此，虽然在某些国家，例如智利，其武装力量将在一段时间内持续享有相当程度的制度自主性，⁴³军队的权力却正在衰微。

再者，对那些刚开始民主制度化的国家要留心。在中美洲（哥斯达黎加除外），厄瓜多尔、秘鲁和巴拉圭，军队再起执政的可能性也许比十年前小很多，但却不能被完全排除。无论如何，这些国家中的军队仍然可能在幕后扮演重要的政治角色，掌握可观的否决权，也许还在很多事件上成为政治冲突的最后仲裁者。使军队远离权力的惟一“疫苗”，就是使民主运转起来。⁴⁴

假如支持民主与市场经济的基本共识在拉丁美洲正在出现，那么对这篇文章开头所提的三大目标（政治稳定、持续的经济发展和社会安定）的同步追求，本质上就变成是基本治国能力（governability）的问题。⁴⁵ 统治能力的提高要增加自由、确保稳定、促成繁荣和解决社会问题。

民主制度与领导

和这个地区过去的表现相比，未来的治理能力将需要在定义和实现国家目标之效能上显著增加，创造与创新能力的提升，增进对稀有资源的使用效率和对社会需求、需要的更大回应。如上文所建议的，这三个领域的同时进步，将需要政治、经济和社会过程之间的发展相得益彰，并需要更大的能力以先发制

人，并解决这三个相互关联目标之不可避免的矛盾与不相容之处。

我们已经强调社会公平的方方面面都要有持续的改进。健全的经济政策和有利于私人企业的政治经济环境，是大家普遍认同的政策目标。而常被忘记的是，政治多数派领导者及社会默许提供长期政治支持之坚强后盾的必要。在制度建设和国家现代化方面，大部分拉丁美洲国家在达到令人满意的水准前，还有很长的路要走。

在转向讨论制度之前，我将论述多数制民主（majoritarian democracy）与协合制民主（consociational democracy）作为这个地区可取的模式的问题。在这篇论文前面的部分，我已经指出，形成对基本原则的普遍共识，是拉丁美洲所发生的关键转变。我也强调了进一步建立共识的必要。这些观察结果意味着里法特（Arend Lijphart）的协合制民主模式比较可取。⁴⁶另一方面，前文所提出的社会公平问题，和拉丁美洲历史本身，两者提醒着我们，拉丁美洲依然是深度分裂的社会。同时，根据传统的智慧，有效的决策需要只有政治多数派才能提供的能力来制定。大部分拉丁美洲领导者同意，只有在多数制民主（再次采用里法特的术语）可以克服特权团体牢固的利益，避免僵局，更简单地讲就是“把事情做好”。

然而里法特在最后一点上，并不同意传统的智慧。考虑到南非的例子，他认为，协合制或权力分享的制度，为分裂社会提供了极佳且相当可行的民主解决途径。他补充强调，协合制民主比多数制民主较适合分裂的社会，且的确是极端分裂的国家中惟一可运作的民主类型。在决策的问题上，协合制民主模式承认快速的决定性行动较可能发生在多数制民主下，但是快速的决定并不必然是明智的决定。也许最后这个论点想要指出的是，在勉强多数而排除社会重要部门的意愿下所做的决定，可能会导致社会和政治冲突，随着时间过去而失去支持。

在像拉丁美洲这样的分裂社会中，经济改革的巩固和社会公平的同时进展，需要决定果断与政策稳定。我不相信拉丁美洲的现实，可以套进里法特的两个模式中的任何一个。到目前为止，实现共识的程度是不充分且十分脆弱的，并对具体的“成长与公平”困局的克服很少有帮助。因此进一步扩展和深化社会经济共识，依然有很大的空间和需要。

然而，共识易于倾向于维持现状。也就是说，保守的势力会维护本身的特权和既得利益。我们可以很清楚地看到，富有的上层阶级是如此，但这个倾向

同样也适用于公共部门工会的成员，例如教师和有劳保的劳工、国营企业的员工和政务官和因进口替代工业化模式的保护主义、国家主义政策而成长的企业。协合制民主是不利于变迁的，因此不可能在拉丁美洲盛行起来。

协合制民主有一套精微的分权制衡系统，其有交叉性，且超过公共权力部门所应承担的责任。在某些方面，这样的限制性设计对政治多数派而言，可能变得无法接受。协合制作法可能实际加剧了两极化，而非增进了共识。最后，通过共识的决策不可避免地会降低政策的连贯性，并可能导致僵局。因为不同的，甚至有时相互矛盾的利益和想法，被持续地注入不同的协议中。这在派系林立的政体中特别真切，而在这样的体制下，在任何事务上都产生不了共识。

我们该如何期待或建议什么呢？我会冒昧地说，共识应该扩展到涵盖基本政治和经济制度及游戏规则，和维持国内储蓄、私人投资和创新的动态过程所需的政策。然而，我相信，除这样的有限共识外，只有坚强的政治多数才能保证具有传递民主体制持续正当性的能力和决断力。

通过宪法规定保护少数者的权利，提供了实行协合主义的替方案。这种做法已经成功地降低了对不确定性和游戏规则突然剧烈改变的恐惧（我们也许可以称之为程序性协合主义）。智利的情形就是如此。在智利，敏感问题，例如人权、自由、财产权和宪政改革程序本身，若要修改宪法，都需要国会的三分之二多数通过。

最近在拉丁美洲取得的成就中，领导人士扮演了决定性的角色。智利的艾尔文对在中断了 17 年权力真空期后的第一个民主政府，采取严厉的高道德立场。巴西的卡多索则完全为民众所信赖。阿根廷的梅内姆已经展现了政治上的积极攻势和不寻常的冒险意愿，这样的观察亦可适用于秘鲁的滕森。然而，长期的政治支持所需之恒久基础，惟有政党能提供。总统和政府行政部门的权威，本身并无法为特别的政策传递足够的政治支持，个别领袖不能处理民主统治能力的许多复杂性。

一个能够运作的民主体制，需要十分发达的政党制度。

政党与选举制度

我们所理解的制度化政党体制的概念，包括以下特征：构成体制之政党的持续性（以十年为计算单位），坚强的社会草根基础，全国性选举，政党的相对意识形态位置的持续性，非依靠单一恩庇者或领导者的政党组织和政党纪律。这样的纪律可以确保在相关的问题上，政党的界线分明，并保证成员所支持，尤其是握有国会席位者。有些国家，非巧合的也是政治最为稳定与发达的国家，例如智利、乌拉圭、哥斯达黎加、阿根廷和哥伦比亚，都符合这些标准，并相对于被定义为初期政党政治的国家，具备有效制度化的政党体制。⁴⁷

巴西、秘鲁、厄瓜多尔和中美洲（哥斯达黎加除外）的政治脆弱性与到目前为止仍无法制度化政党的困境息息相关。墨西哥和巴拉圭则面临从威权架构下一党独大，转变成其他政党都必须有问鼎权力的合理机会之竞争性体制下独特的挑战。

在这个地区政治最不发达的国家中，要达成政党体制制度化的基本目标，有什么是可以做的呢？很清楚的是，使选举更吸引政治家和一般公民的，是这些努力中高居优先地位的部分。创造公平的游戏领域，并使大家认识到选举是自由而公平的，且结果将得到尊重，胜利者将有效地获得权力，这是最基本的。事实上如前文所提及的，人民接受选举的正当性，认为这是选择政治领袖和政府权威移转的正常机制，这正是所有其他制度能够建立的基础。

在省和地方政府创造权力分享机会，也会对政党发展产生重要的贡献。最后，但当然不是最不重要的，这样的过程需要政党角色的宪政认定和管制政党组织和程序的法定架构，以保证政党事务管理的责任归属和透明度。公费补助选举竞争的制度也应加以考虑，以减少腐败的作用，并避免政党依赖有权势的捐款。如前所述，实质上的进步已经产生，但要完成此一过程，仍有一段很长的路途要走。

在第一阶段政党建立之后，一些文献正确地强调了减少政党体制的两极化与党派分化，是培育民主统治能力的关键步骤。这个观察当然也适用于巴西、秘鲁和厄瓜多尔初期的政党体制。在这些国家中党派分化的情形相当严重。乌拉圭的长期制度化的两党体制（现在是三党），事实上也是高度分化的，因为政党内部派系太多，他们大都独立于中央党部的权威，而且他们的政治行为，

包括国会中的投票类型和对特定问题的立场，都是相当难以预测的。这个国家独特的选举制度要为这样的分化负大部分的责任，这对统治能力有负面影响。因此拉加尔（Lacalle）总统提议通过立法实现国营企业私有化，在国会中被搁置了，但却在之后的全国公民投票中获得胜利，这就不让人觉得奇怪了。

秘鲁无能的政府，加上脆弱的政党，降低了主要政党的重要性。人民行动党（AP）和美洲人民革命联盟（APRA）成为贝隆德和伽西亚统治下糟糕政绩的牺牲品。而一直以来展现相当选举实力的“统一左派”（IU），无法割断它和极端运动的关联，故因选民反对“光辉道路”游击队而被排除出局。滕森的高个性化的风格，和因成功所带来的民众支持（成功地使经济稳定、一举击败了“光辉道路”和其他左派恐怖主义运动），完成了这个工作。现在的问题是，滕森和秘鲁的政治精英，是否有意愿和透彻的眼光，严肃看待制度建立，包括政党、国会的角色、独立的司法制度和法治及尊重人权。然而在滕森的统治下，这样的过程是不大可能发生的。

在巴西，克鲁萨多计划的失败和 1990 年通货膨胀率上升到 1500%，给予巴西的“巴西民主运动党”（PMDB）以重大的打击，长期以来，这个党被普遍预期会成为一个现代的群众性政党。然而，政党体制的发展前景，目前露出端倪。首先，因为总统卡多索与前任总统不同，是政治制度的坚强信仰者和支持者。可以预期，他会运用其权力与声望，来推动缔造出一个新的政党；其次，工人党（PT）和卡多索的社会民主党（PSDB）已经以合理、良好、结构化的政党形式，占据了政治光谱上的中间和偏左的位置，这些事宜应该会刺激其他政党的组织化，以阻挡他们在未来选举时的永久胜利。然而，虽然地方的领袖逐渐名声扫地，但他们仍然在巴西的“封建”政治体制中行使了巨大的权力。在这一点上，最后的突破是否能够实现，仍然很不明朗。

在拉丁美洲，政治竞争与赢得选举已经变得有意义。竞选需要组织，金钱和政纲及说服选民和赢得公民信任的集体行动，只有政党可以符合这些需求。因此，机会之窗已经打开，尽管人民对政党和政治家有普遍的怀疑和负面的公开印象。

所有拉丁美洲国家都迫切需要在以下领域取得实质性的进展：政党纪律与凝聚力、处理实质问题的技术能力的加强（例如通过建立由合格的专业人员和专家所组成的技术部门）、政纲的清晰和实现内部妥协的意愿，让派系能够存活以避免拉丁美洲历史特有的政党分裂。管理竞选经费和组织的有效措施、扩

大与大众媒体的接触管道、适时宣传关键问题上的立场和要求候选人对政党界线公开承诺的规则，这些机制都是政党领袖可以有效使用以加强政党纪律和忠诚。

立法机构是代议民主的基本制度。即使是在总统制。立法过程对政策而言，当然是很关键的。再者，国会是政治活动和政治辩论最频繁的场所，因为其成员和总统一样享有由人民投票选出的正当性。拉丁美洲的立法机构传统上是脆弱的，而且如人们所熟知的，总统常常藉由扣留关键信息、获得或强迫多数的支持，把国会撇在一边、或者企图进一步弱化国会。

然而，这样的局面正在改变。首先，相对于行政机关，增加立法机构的权力的想法，正在此地区内扩散，因为他们认识到立法机关中的多数方，对政策实施而言是相当关键的。为了要促进共识和联盟的建立，并避免政策遭偏激的政党议员否决的威胁，解决过度分化的政党代表之制度防范措施，应该植入选举制度中。实现这个目的需要制度工程设计。

假如基层正当性被视为第一优先，比例代表制很明显地是最有效的选择。另一方面，如果要促成国会政治多数的形成，多数决的单一选区制，可能较受欢迎。实行总统与国会同时选举可以避免出现分裂政府（指立法机关中多数和总统分属两个政党——编者）。另一方面，假如选举分开举行，这样结果的机会就会增加。

一个政党若要在国会取得席位，就必须达到 5% 到 10% 的得票率的最低要求，那么政党分化的情形将会减少。在多党制中，适中的比例代表性，大约每个选区三到五席，可能就可使拥有相当人口支持的所有政党，在国会中达到合理的代表性，同时也避免了政党的过度分化和偏激政党所具有的否决权。单一选举是另一种选择，虽然这是以少数人任由多数人摆布为代价。这种制度在非巩固的民主政体中最好不要使用。

最后，选举制度可以用来产生少数的过度代表性，因此强迫多数进入谈判和妥协的过程。现在智利每个选区两席的制度，就是为了这个目的而设计的，并促使政党成为两个集团类型（强迫结盟的两党制）。

在拉丁美洲，立基于公平代表民主原则的完全比例代表制，不幸地已经在大部分国家中盛行。重要的是，这正发生在政党体制脆弱且分化严重的这些国家中，例如巴西、秘鲁和厄瓜多尔。在巴西的圣保罗州，一个国民议会的议员只需获得这个地区票数的 1.7% 就可以当选，因为选区很大，且没有设定全国

性的最低门槛。

选举改革是必要的。然而经验显示，要实现这个目标是极端困难的。因为不管是任何个别体制有什么缺点，在位者中的多数通常会觉得被任何改革所威胁，因此会强烈反对任何改变。假如需要的话，他们更将会建立跨党派的联盟来加以反对。我相信，某种多数决体制，加上对少数人权利的宪政保护的结合，是很适合拉丁美洲的。

在操作层次上，由世界银行、泛美开发银行和美国的国际开发署为强化立法机构所发起的许多计划，目前正在这个地区实施。这些计划旨在推动信息的流通，由政治上可信任的及技术上任的顾问来提供对法案的优劣判断，征询专家和利益团体的意见，当然还有一套妥善建立的惯例、规则和程序来使国会委员会和全院会议能顺利操作，并使法案的通过与争议的解决有规则可循。

体制辩论

拥护总统制或议会内阁制的体制辩论，和我们前面段落所讨论的问题是息息相关的。拉丁美洲国家除了少数、且大部分短命、不成功的例外（乌拉圭和智利）都一直是总统制。议会内阁制的选择最近已经在这个地区的数个国家中的公共议程被提出（在巴西遭到反对）。赞成议会内阁制的理论论点是令人信服的、且强有力的，⁴⁸ 特别是它解决危机的能力（通过解散国会和重新举行大选）及其便于结盟的性质。然而，在拉丁美洲，考虑到该地区的总统制传统、政党与立法机构的历史性脆弱和军队的因素，向议会内阁制的改变在可预见的未来可能性是很小的。⁴⁹

的确，人民对总统和议员的公共印象是有明显差异的。他们认为总统是政治家，其关切的是整个国家的利益，并且不信任议员（尽管这通常是不公平的）。这使得在拉丁美洲要推动朝向议会内阁制的企图，成为有高度争议的问题，且几乎不能期待它能增强政治稳定。只有在哥斯达黎加和智利，其政党接近符合议会内阁制中政党所需的标准。相反的论点认为，只有议会内阁架构才能对政党施加压力，使其推动急速的现代化。这仅仅是一种可能，但是政党纪律和忠诚不可能一夜之间发展起来。

可以公允地说，非两极化（depolarization）的因素在创造总统制架构下稳定民主政府的机会上，一直是很关键的。支持这样说法的例子，包括智利的智利民主政党联盟、阿根廷的梅内姆政府及哥斯达黎加和哥伦比亚。但是，我相信这个问题终将会重新进入政治议程，至少在这个地区政治上较为成熟的国家有可能。因为总统制的行政部门、政党和立法机构间有本质上的紧张关系，这可能会导致政治僵局和对抗；议会内阁制则提供这些问题的自动解决机制，议会是政治权威的中心，某些国会议员成为行政官员。在这样的环境中，政党的领导权必然会移转至立法机构（拉丁美洲并非如此）。再者，后排议员的政治生涯机会将会改善，他们可预期最终成为低层级首长、助理或代理部长，最后成为内阁中的资深成员。

在拉丁美洲，新自由主义经济学家、企业领导人和争取政治职位的“独立派人士”（通常凭借的是反政治和反政党的政纲）间，盛行去批评政治家的自利和短视行为所导致政策的失败和缺失。将经济改革和健全政策制定交给足以胜任的技术官僚，并使其自由地做“应该要做的事”，这种观点近来导致建议给予技术官僚足够的政治权力。⁵⁰ 错误或不当执行的政策，可能的确通常是失败的根源，但是技术官僚的概念并不符合民主政治的程序。

政策失败的主要原因，是政府和政治精英无法抗拒与可利用资源及健全政策判断不相容的社会要求和利益团体的压力。技术官僚的概念就是根源于寻求将决策者和这些压力隔离开来的方法。然而，一个更实际且政治上更可行的替代方案，是通过“保护制度”（protective institutions）来提供。举例来说，拉丁美洲国家已经逐渐倾向通过宪法（如智利）或法律层次赋予中央银行自主权。在智利，宪法规定牵涉到税制改革、公共部门薪资和退休金调升的程度或是政府的新职位的法案，都只能由总统提出，立法机构有权削减费用，或砍掉年度预算的项目，但是无权增加支出。在能提供对社会要求有效的缓冲，并帮助化解民粹主义压力的其他共识建立的设计上，我会强调设立一个三边论坛，让企业协会、工会和相关政府官员齐聚一堂，正式或非正式地讨论一些问题，例如最低工资、与通货膨胀息息相关的薪资与退休金调整问题、劳工立法及其他彼此相互关心的问题。

司 法

法治，及因此所需的自主、有效且公正的司法体制，被普遍认为是民主稳定的基本要素，更是经济成长和社会公平的关键成分。拉丁美洲在这方面的缺失是普遍且通常严重的。人民强烈地感受到法律面前并非人人平等，很多人免受惩罚：有些人更凌驾于法律之上。⁵¹

首先，民主巩固与这个地区很多较为脆弱的政权中依然盛行的人权迫害是不相容的。假如人权要能被保护，免于遭受警察或政府情报机关的迫害，则有效独立的司法是基本的需要。对践踏人权的国家，国际压力与干涉其国内事务被视为正当的，这样的压力和干预会持续加速这个地区的进步。另一方面，全世界的经验显示，威权政权为过去的劣迹负完全的责任与惩罚是有限的，即使当这样的政权已经崩溃。假如过去的伤口要能治愈，且考虑到军队事实上的剩余权力的因素，那么我相信严惩的建议并非明智。

其次，一个独立的司法和其他组织（例如审计署、国会调查委员会等等），对于防范和打击腐败是不可或缺的，腐败这种社会疾病几乎快成为对统治能力的主要威胁。智利在这方面的成就是值得一书的，它的公职人员、警察与企业事务的关系和企业依法缴税等，腐败都是最低的，这大部分归因于其法治的传统，这种对法律的尊重可以追溯到十九世纪。

如同有两位人士所指出的，“有很多的证据显示，可能的原告其社会地位越低，则其诉诸正式争议解决的管道的可能性越小”。⁵² 妨碍人民求助于司法机关的原因也许是因为人口的某些部分与司法机关、法院、法官的地理与文化距离较远，⁵³ 因为过高的诉讼费用、不合时宜程序所制造的耽搁与积压，甚至在某些方面彻底的腐败。⁵⁴ 司法改革的努力不应该忽视加强平等的部分，例如公共辩护人、国家补助的法律援助和在社区层级设置法庭，基于简单有弹性的程序所设立的家庭事务法院和其他类似的制度安排等。

支持这个地区以市场为主导的经济体制的法制架构的基础，是个人的财产权。然而必须要谨记的是，当关于有形与无形资产的所有权与交换的规则，不管是实质的或程序的，尚未被充分地制定出来和有效执行时，市场就不会自动出现。⁵⁵ 因此，与市场相容的司法体制必须要有妥当定位。成功改革的其他关键因素是建立与强化职业的司法队伍、薪资的逐渐增加、以功绩制为基础的升

迁规则，和最重要的，保护司法部门在法官提名过程中的自主权。

就这些问题上的普遍共识，似乎正在很多拉丁美洲国家浮现。目前正在辩论的问题，不可能成为政治上分裂的因素，也许改革最可怕的障碍是组合利益（corporate interest）和最高法院法官的保守偏见。然而，腐败所逐渐导致的制度衰败的威胁、都市弥漫的犯罪浪潮和最近吸毒贩毒的普遍，我相信，这些都会对政治精英产生一定的影响。

分权化与国家的现代化

分权和权力下放指责任、权威和资源由政府移转到广义的私人部门，包括非政府组织，和由中央政府移转到地方或省（州或地区级政府），是增加民主参与过程的必要部分。然而，关于这些发展的步调和范围必须小心，以避免这些过程产生意外、相反的效果，其可能的形式包括无效率的增加、恩庇循私和腐败。这个地区中的很多国家都可以替贸然实行分权的可能风险作证。在阿根廷，省政府不当使用金融权威，决定性地导致财政赤字、国营企业的严重亏损和无法控制的通货膨胀，这个局面是目前的政府信誓旦旦要矫正的。巴西的地区封建主义同样也是长期财政赤字的根源。这些观察结果表明，分权对深化民主而言仍是关键的。

还有值得一书的是，社会主义和其他进步主义思想家和政治家，现在也转变支持给予市民社会以权力来取代其在以前对国家的依赖。的确，进步主义者认为，分权和社会参与是对他们极端不信任的大企业利益的一种平衡权力。因此可以合理地认为，分权的措施在共识建立上，可以扮演相当重要的角色，因此这些措施可能从非常多样团体中取得支持，也因为这些措施缓和了对待私人企业和中央政治权威的本有可能产生的敌对态度。

这个地区对需要一个小而强的政府，已经产生了实质的共识。⁵⁶虽然新自由主义者在言辞上仍然鼓吹职能最小化的国家，但主流的政治思想在认识到避免过去干预主义的需要时，也同意对现今国家角色和要求持平衡的态度。

强化公共部门的最重要因素，是提升国家机关的效能，以吸引并维持一个受高度训练、胜任的、专业的核心人员，以应付逐渐增加的经济、社会和政治

问题的复杂性。到目前为止，没有任何拉丁美洲国家已经充分处理好这个关键问题。首先，很难调解技术官僚的竞争薪资与要求所有公共部门职员实行“单一薪水标准”的要求，这个要求一直拥有几乎一致的政治支持，而且受到预算严格的限制。其次，拉丁美洲国家必须成功地建立一套有效的、基于功绩和表现的公务员制度，以取代传统的恩庇制或需要长期年资才能升迁的官僚制度。只要在公共部门的这些基本架构建立后，国家现代化的努力才有进展的可能。在某些例子中，事情可能变得更糟，因为当遇到不可避免的财政调整时，政府选择的是政治上代价较低的途径（至少在短期），即减低薪资而非裁员。

连贯的决策过程是现代化的关键成分。我并不打算强调信息的流动和相关的物质方面。相反，我要强调大部分文献所忽视的关键部分，即政治和技术经济因素在决策过程中有效作用和整合的必要性。智利提供了一个例子，即它的政府官员间的咨询机制审慎的制度化，他们包括政务官、高层技术官僚和在每一个重要问题上相关的政党和立法机关的领导人。我们发现，这样的过程可以增进政治家对经济和其他相关技术问题的了解，并加强技术官僚的政治敏感度和认识。艾尔文政府也特别强调在内阁层次上，负责经济政策的部级首长和内阁中负责政治事务的资深官员间建立坚实的联盟，这受到总统的全力支持。⁵⁷

大致来说，有效的国家现代化需要建立冲突预防与解决机制和制度，方法是把各种不同政治和技术经济行动者整合进单一决策或谈判过程。在智利，计划和政治性协调的工作都被交付于同一部门，因此这个部门已经变成政策问题中技术与政治方面系统整合的地点所在。⁵⁸ 我相信，这些安排已经决定性地促成了对私人部门有利的政治经济环境之建立，这是解释智利能达到高投资率的关键因素。

在这个地区，制定有效的决策的技术能力，已经有很大的进步。政策制定者至少在政策的某些关键领域获得相当程度的自主权，免于政治压力。不幸的是，这个地区仍深受长期财政赤字之苦。

征税注定是一个具有争议性的问题。新自由主义经济学家、保守的政治家和企业团体都主张大幅度地减税，特别对于所得税，同时全面消减支出和通过私有化增加收益。中间偏左的政党和工会强烈反对这种政策。的确，虽然进步主义者认识到在经济成长的前提下，税收应受到限制，但他们认为即使是现今的税收结构，有钱人也没有合理承担公平取向的社会计划的费用。拉丁美洲国家未能充分地改进征税体制，特别是关于强制执行和消除法律漏洞。

废除或大幅削减所得税是不可能的。同时就我的看法而言，在拉丁美洲也是不可能的，因为所得税是有钱人对社会公平贡献最直接可见的部分，这有其重要的政治意义。但另一方面，有利于储蓄和投资的赋税制度和高所得税率几乎是不相容的。因此有效的经费再分配，应该逐渐能照顾到预算对公平的贡献，这主要依靠广泛基础的间接税，例如增值税。这种税使智利持续达到财政盈余，这是这个地区中惟一能取得这种成就的国家。

也许更重要的是，国家在经济成长过程角色的辩论仍然非常活跃。辩论的内容包括新自由主义者自由放任的观点、农民和其他各种不同的利益团体例如产业劳工的保护主义偏见，和许多经济学家及政治领导者偏好的所谓东亚模式，其特色是通过广泛的补助和刺激，选择性地支持有前景的经济“赢家”。关于最后这个选择，我会强调如果干预要能成功，那它必定要保持是有选择性的（而不是全面的或任意的）。然而不幸的是，在拉丁美洲的文化和政治环境中，这样的政策大部分实际上会导致普遍持续的补贴。

许多拉丁美洲国家正开始大规模的国营企业私有化过程，虽然各国的程度和步调有很大的差异，这种差异也包括对私有化的政治抵制的持续程度。阿根廷、秘鲁和墨西哥已经实施了大规模私有化计划，而没有遭遇到很大的反对。巴西也是一样。另一方面，乌拉圭野心勃勃的私有化计划，则在 1990 年的全国公民投票中遭到否决，玻利维亚政府目前也正面临政治与公共部门工会对私有化的严厉抵制。在智利，相当实质性的私有化已经完成，而在敏感产业，例如国家铜金属公司（Codelco）和水利设施的私有化，若不是已经被完全否决，就是处于持续热烈辩论中。

我相信，在某些国家中，若其国有公司的数目和规模庞大，且预算赤字很高，那么大规模的私有化是不可避免的。这是事实上正在这个地区发生的事情。然而，不同意识形态的政治因素不愿意接受在某些领域采取利润动机的导向，例如基本社会服务，因为这会影响到强大公共部门工会的利益（这里可以智利的港口为例）。这样的冲突可能会产生不同的结果和妥协方案（例如国家和私人企业的合作）。无论如何，私有化不应该成为有效赋税制度的代替品，因为如果采取这种政策，一旦来自私有化的收益枯竭时，将会再次发生财政赤字。

当企业家的国家逐渐退出舞台，有效政府管制架构的发展就逐渐为政治和社会所必要，这特别与享有独占地位、高度集中于少数几家大公司的私有化息息相关。政府管制不只在保持和促进竞争及保护消费者上是必要的，它也是政

治共识的基本条件。对强大的私人企业集团经济控制与垄断经营所产生的畏惧正逐渐扩散，并进一步被意识形态偏见所加剧，而对国家干预主义的怀旧和自利的工会的要求又火上浇油。

一个衡平的管制架构应该能同时保持竞争和公平，并避免倾向阻碍市场有效运作的新干预主义措施。这种架构的实行需要将监督权委任于自主的政府机关，以防止独断的行政决定。在这个领域的制度安排，责任制和透明度是至关重要的。

劳工立法和社会保障

劳工立法和社会保障也许是社会政策和国家管制中最敏感的领域，拉丁美洲预计会面临这个领域内成长与公平相容性的问题。现有的状况几乎没有保障网络的、未受管制的劳动力市场，相对的另一端存在着周密的，并造成赤字的社会立法和僵硬的劳动法令以保护工作安全，特别是在公共部门。

在一个开放经济中，雇佣员工与否基本上是基于竞争力。企业部门相当强调需要弹性的劳动力市场，另一方面，工人则正确地指出他们承受了失业和再培训的大部分成本。再培训的需要是来自公司的自我调整以追求新的机会和改变比较优势。工人们感到，有效的罢工和集体谈判的权利，及组织工会的自由是以公平为基础之社会立法的基本成分。由工会领袖和政治家一起接受经济现实的再教育，这样，该地区才能取得更大的进步。同时，企业若要把处理劳动关系时的自由权推向极端，那就误导了。长期而言，这样做会导致劳工要求分享权力和要求国家干预及制定控制措施的、政治上受到支持的声浪就会升高。

这个地区较为发达的国家，目前正面临种种困难。即若要成长和公平能同时加强，这将需要极富想像力的解决方法。某些失业保险计划若能将市场弹性和劳工保护的改善加以调和，那么这将是一个有吸引力的选择。在政治层面，这个地区的所有政府都面对来自公共部门工会对任何会威胁他们的工作安全和相关特权的坚决反对。

关于这一点，我将强调私人退休基金制度的可能潜力，这可能超越取代原先由国家管理的受赤字拖累的传统社会保障计划。在智利，这些基金已经成为

国内储蓄最大、最急剧增加的来源。这个过程也导致逐渐投资多样化的有价证券，并逐渐扩张到获利庞大的私人公司之股份，最后还包括外国公司。我相信这样的过程能同时兼顾公平和共识，因为这能逐渐提供数百万公民获得公司所有权的途径，这可将资产的分配民主化，同时让一般人与私人企业的利润产生利害关系，因此对市场经济的成功有共同的利益。

在社会服务的提供和针对减少贫穷及缓解赤贫状况的计划这些方面，国家仍应将决策权保留在手上。但是另一方面，要增加这些服务的效率，可能需要私人部门展现出超过目前程度的参与。拉丁美洲社会政策的失败，大部分可以归咎于错误的资源配置和政府的整体无效率。如何使扶贫资金直接到达穷人手上的问题，仍然尚待解决，尽管有些计划取得了令人振奋的结果，例如墨西哥和智利的“团结资金”（FOSIS）和多样的社会投资基金，⁵⁹这些都是受到关注的指标关联的助贫措施。

教 育

最后，我要说明的是关于中小学教育的必要性。首先，较高等度的教育对增加生产力和持续成长而言是很关键的。其次，教育是达到机会平等最可能的有效工具，这个目标的实现迫切需要使富裕和贫穷的社区、都市和乡村的环境，和不同族群社区间达到教育质量平等的政策。最后，公民教育对传播和强化民主价值而言是很关键的。拉丁美洲的教育质量与获得教育的途径和国际上其他国家比较，严重落后于东南亚。这样的观察结果甚至可适用于拥有这个地区最高教育水平的国家，如阿根廷和智利。在将来的十年内，假如拉丁美洲的全面教育水平没有实质进步的话，全球信息化社会的出现将可能对拉美产生极大的不利的影响，实用知识的增加导致较高的生产力，再加上相对于发达国家的较低、但未下降的工资，这些代表着支持国际竞争和经济成长之有利于平等的无懈可击的组合。⁶⁰然而，一个值得我们反省的指标应该在此提出：韩国的工资在六十年代只及拉丁美洲国家的几分之一，今日则是拉丁美洲的数倍。工资下降或停滞对拉丁美洲民主发展而言，并不是政治上或社会上可行的选择。假如这个地区能在教育改革（和有效的培训及再培训）上成功，该地区将已经向前迈出

一大步。

不用说，这篇文章对合理稳定、有利投资和加强贸易的全球环境持审慎的乐观主义态度。但任何重要的国际政治危机、经济不景气、金融市场和资本流动的动荡或普遍的贸易大战，仍都会对这个地区产生非常具有破坏性的影响，因为这个目前尚脆弱的地区的持续经济增长和民主化的远景都依赖于进入世界经济的一体化。

编者按：本文出自 Edegardo Boeninger, “Latin America’s Multiple Challenges”, in Larry Diamond, Marc Plattner, Yun-han Chu, and Hung-mao Tien, *Consolidating the Third Wave Democracies: Regional Challenges* (Baltimore: Johns Hopkins University Press, 1997), pp. 26-63. Copyright 1997 by the Johns Hopkins University Press, the International Forum for Democratic Studies, the Institute for National Policy Research.

感谢 Johns Hopkins University Press 和 the International Forum for Democratic Studies 授予中文版权。感谢 Institute for National Policy Research 授予译文版权。译文有改动。

波宁哥 (Edgardo Boeninger) 是 2000 年公司的董事长，设在智利的圣地亚哥市的智利太平洋基金会主席，曾任智利政府内阁成员和智利的基督教民主党副主席。他就政府治理与发展问题有广泛的著述。

注释：

1. 有关较深入的分析，见 Stephan Haggard 和 Robert Kaufman 编，《经济调整的政治》(*The Politics of Economic Adjustment*, Princeton: Princeton University Press, 1992)。

2. 见 Stephan Haggard,《摆脱边缘的径路》(*Pathway from Periphery*, Ithaca,

N. Y. : Cornell University Press, 1990)。

3. Samuel P. Huntington, 《第三波：二十世纪后期的民主化浪潮》(*The Third Wave: Democratization in the Late Twentieth Century*, Norman: University of Oklahoma Press, 1991), 第 13-26 页, 第 290-294 页。

4. Guillermo O'Donnell 的《现代化与官僚威权主义：南美政治研究》(*Modernization and Bureaucratic Authoritarianism: Studies in South American Politics*, Berkeley: University of California Press, 1973) 表达了这种看法, 即六十年代和七十年代的军事政变, 至少在阿根廷和巴西, 应该被视为依赖威权主义维持低廉工资, 以深化进口替代工业化政策之军商联盟的政治策略的表现。

5. Samuel P. Huntington, 《第三波：二十世纪后期的民主化浪潮》(*The Third Wave: Democratization in the Late Twentieth Century*), 将近期转型过程分成变革 (transformations)、置换 (replacements) 和移转 (transplacements) 三种, 第 124-140 页。

6. 一般都认为马尔维纳斯群岛 (又称福克兰群岛, Malvinas/Falkland) 这场战争是为转移国内的弊端, 因为这可以动员民众的爱国情绪以支持政权。

7. Huntington, 《第三波》(*The Third Wave*), 第 142-152 页。

8. 同上, 第 109-164 页。

9. 若是如此, 我们就必须要问, 为什么智利军队接受民主转型? 这个答案和拉丁美洲八十年代和九十年代早期发生的全球性变革有关。另外有一点很重要的是, 智利的政治文化和制度在转型过程中扮演了决定性的角色。这个国家的民主与法制传统 (包括军队), 促使军队制定一部宪法 (1980 年), 规定了八年后举行一次公民投票来决定军队 (也许可以说是皮诺切特本人) 是否可在下一个八年继续执政 (肯定票), 或是下一年就应该举行总统和国会的自由选举 (否决票)。这个方式原本被认为是像皮图章式的操作, 用来避免 16 年执政

的明显不正当性，但事与愿违。1982 年危机带给该政权实行自由化的压力，这使得社会组织和后来的政党能在选举中形成挑战。挑战成功是因为政党组织和选民的动员，再加上全国民主基金会（NED）和其他建立有效控制的独立计票的关键协助。

10. Larry Diamond, “第三波过去了吗？”(Is the Third Wave Over?), 《民主杂志》(*Journal of Democracy*), 第 7 卷, 1996 年 7 月号, 第 20-37 页。

11. 同上, 第 29-31 页。

12. Guillermo O'Donnell, “委任制民主”(Delegative Democracy), 《民主杂志》(*Journal of Democracy*), 第 5 卷, 1994 年 1 月号, 第 55-69 页。

13. Diamond, “第三波过去了吗？”(Is the Third Wave Over?), 第 29 页。

14. Larry Diamond, “拉丁美洲的民主”(Democracy in Latin America), 载于 Tom Farer 编, 《超越主权: 集体捍卫美洲的民主》(Beyond Sovereignty: Collectively Defending Democracy in the Americas, Baltimore: Johns Hopkins University Press, 1996), 第 53 页。

15. Edgardo Boeninger, 《拉丁美洲的改革与现代化研究》(Reforma y Modernización del estado en América latina, Inter-American Development Bank, Mexico City, 1994), 未发表的手稿。

16. 根据中美洲银行总裁伊格莱西亚斯(Enrique Iglesias)的说法, 智利的例子扮演了相当重要的角色, 因为新的策略奏效。见“经济改革: 从拉美的观点看”(Economic Reform: A View From Latin America), 载于 John Williamson 编, 《政策改革的政治经济学》(*The Political Economy of Policy Reform*, Washington D. C.: 国际经济研究院, 1994), 第 491-501 页。

17. Dieter Nohlen 和 Bernard Thibaut, 《拉美研究》(Investigación Sobre

America Latina, University of Heidelberg, Institut für Politische Wissenschaft), 工作论文, 第 11 号, 1994 年, 第 17-18 页。

18. Iglesias, “经济改革” (Economic Reform), 第 495 页。

19. Nohlen 和 Thibaut, 《拉美研究》(Investigación Sobre América Latina), 第 14 页。

20. Philippe Schmitter 和 Guillermo O'Donnell, 如 Nohlen 和 Thibaut 所引述的, 认为转型过程有两个阶段: 首先, 是迈向民主体制的政治转型; 其次是平等主义社会秩序的发展。见 Schmitter 和 O'Donnell 编, 《摆脱威权统治的转型》(Transitions from Authoritarian Rule, Baltimore: Johns Hopkins University Press, 1986)。

21. 见 Adam Przeworski, 《民主与市场》(Democracy and the Market, Cambridge: Cambridge University Press, 1991)。该书提供了对东欧和拉丁美洲政治经济改革广泛而深刻的比较。

22. 见 Diamond 的话来说, 今日有三件事情有所不同。军方极不愿意公开夺取权力 (我会说他们没有这样的权势), 民主是有效的目标和没有出现有全球吸引力的反民主意识形态。见 Larry Diamond, “第三波过去了吗?” (Is the Third Wave Over?), 第 31-32 页。

23. John Williamson, “如何襄助专家治国者” (In Search of a Manual for Technopols), John Williamson Stephan Haggard, “经济改革的政治条件” (The Political Conditions for Economic Reform), 载于 Williamson 主编, 《政策改革的政治经济学》(The Political Economy Reform), 第 11-28 页, 第 527-530 页, 以及其他撰稿人的评论。

24. Stephan Haggard 和 Robert R. Kaufman, “制度与经济调整” (Institutions and Economic Adjustment), 载于 Haggard 和 Kaufman 合编, 《经济调整的政治》

(*The Politics of Economic Adjustment*), 第 32 页。

25. Barbara Geddes, “向常规的智慧挑战”(Challenging the Conventional Wisdom), Larry Diamond 和 Marc F. Plattner 合编,《经济改革与民主》(*Economic Reform and Democracy*, Baltimore: Johns Hopkins University Press, 1995), 第 63-64 页。

26. Alberto Alsina, “微观经济政策和财政改革的政治模式”(Political Models of Macroeconomic Policy and Fiscal Reforms), 载于 Stephan Haggard 和 Steven B. Webb 合编,《投票要求改革》(*Voting for Reform*, Oxford: Oxford University Press, 1994), 第 46 页。

27. Jeffrey Sachs, “经济急救室中的生活”(Life in the Economic Emergency Room), 载于 Williamson 编,《政策改革的政治经济学》(*The Political Economy of Policy Reform*), 第 501-525 页。

28. Geddes, “向常规智慧挑战”(Challenging the Conventional Wisdom), 第 63-68 页。

29. 委内瑞拉的发展依然未可预测。

30. 见 S. Haggard 和 R. Kaufman 编的《经济调整的政治》(*The Politics of Economic Adjustment*), 其中对关于对委内瑞拉、墨西哥和其他拉丁美洲国家的改革有广泛的分析。亦可参见 Haggard 和 Webb 合编的《投票要求改革》(*Voting for Reform*)。

31. 革命制度党总统修选人遭政治谋杀案,而他是民主改革的直言的倡导者。这起谋杀和恰帕斯农民暴动,都显示革命制度党统治社会安宁时期的结束,并剧烈改变了国外和国内投资者的期望。这些事件深化了政治、经济和社会危机,以致这些危机只能在较为民主的架构下,才有解决的可能,但是并不保证一定会成功。

32. Stephan Haggard 和 Robert R. Kaufman, “经济调整与民主的前景” (Economic Adjustment and the Prospects for Democracy), 载于 Haggard 和 Kaufman 合编, 《经济调整的政治》(The Politics of Economic Adjustment), 第 321 页。

33. 同上。

34. World Bank, 《东亚的奇迹: 经济增长与公共政策》(The East Asian Miracle: Economic Growth and Public Policy, Oxford: Oxford University Press, 1993), 第 27-70 页。

35. Joan Nelson, “经济与政治之间的联系”(Linkages Between Politics and Economics), 载于 Diamond 和 Plattner 合编的, 《经济改革与民主》(*Economic Reform and Democracy*), 第 54-55 页。

36. 关于对社会保障网的广泛讨论, 参见 Carol Graham, “社会保障网的政治”(The Politics of Safety Nets), 载于 Diamond 和 Plattner 主编的, 《经济改革与民主》(*Economic Reform and Democracy*), 第 211-225 页。

37. Joan Nelson 的小组讨论发言, 见 Williamson 编, 《政策改革的政治经济学》(*The Political Economy of Policy Reform*), 第 472-477 页。

38. Robert H. Bates, 参见注释 23。

39. Adam Przeworski, 前引书, 第 174-191 页。

40. 关于对第三世界资本主义与民主间的紧张, 和政治及经济改革的时序的讨论, 见 J. Haggard 和 Kaufman, 前引书, 第 319-350 页。

41. Nelson 的小组发言, 见 Williamson 主编的《政策改革的政治经济学》

(The Political Economy of Policy Reform), 第 477 页。

42. 在 1996 年中, 激烈的竞争结束了西班牙的社会主义工人党时代。

43. 在智利, 皮诺切特政权所遗留下的制度性安全阀, 是为了保护军方领袖不因过去侵犯人权的行径受到起诉。然而, 在其他意义上, 他们现在不再是任何形式的政治行动者。很明显, 国内的情报功能已经被移转到对行政部门负责的文官机构中。但是在哥伦比亚, 其军队在对毒枭的战争中是不可或缺的角色。在委内瑞拉, 军队也再度成为幕后的权力操纵者, 因为民众普遍反对腐败, 而且政党体制产生危机, 这些都削弱民主制度。

44. Diamond, “拉丁美洲的民主”(Democracy in Latin America), 第 91 页。

45. 统治能力(治国能力)是拉丁美洲最普遍使用的术语。我认为, 这个术语为“治理”或“治道”(governance)的概念, 带来更明确地关注到社会政治变项。

46. Arend P. Lijphart, “民主国家: 形式、表现与宪政工程”(Democracies: Forms, Performance and Constitutional Engineering), 载于《欧洲政治研究学刊》(European Journal of Political Research), 第 25 卷, 1994 年, 第 1-17 页。

47. Scott Mainwaring 和 Timothy R. Scully, 《建设民主制度: 拉丁美洲的政党体制》(Building Democratic Institutions: Party Systems in Latin America, Stanford: Stanford University Press, 1995), 另见 Arend P. Lijphart, 《选举制度与政党改革: 对 27 个民主国家的研究, 1945-1990》(Electoral Systems and Party Reforms: A Study of Twenty-seven Democracies, 1945-1990, New York: Oxford University Press, 1994)。

48. Juan J. Linz 和 Arturo Valenzuela, 《总统制民主的失败》(The Failure of Presidential Democracy, Baltimore: Johns Hopkins University Press, 1994), 第

1 卷；另见 Valenzuela, 《民主体制的崩溃：拉丁美洲》(*The Breakdown of Democratic Regimes: Latin America*, Baltimore: Johns Hopkins University Press, 1978); Arend Lijphart, 《议会制政府与总统制政府》(*Parliamentary versus Presidential Government*, New York: Oxford University Press, 1992)。

49. 军队比较可能尊重一位国家元首，这个所有公民的总统，而较不愿意接受政府中的党派领袖，如总理。

50. Williamson, “如何襄助专家治国者”(In Search of a Manual for Technopols), 第 20 页。

51. Pilar Domingo, “司法机关与拉丁美洲的法治”(The Judiciary and Rule of Law in Latin America, CIDE, Mexico City, 1995), 未发表的手稿, 第 2 页。

52. Edgardo Buscaglia 和 Maria Dakolias, “拉丁美洲的司法改革：经济效率与制度惯性”(Judicial Reform in Latin America: Economic Efficiency vs. Institutional Inertia, *Latin American and Caribbean Law and Economic Association*, 1995), 未发表的手稿。

53. Domingo, “司法机关与拉丁美洲的法治”(The Judiciary and Rule of Law in Latin America), 第 27 页。

54. 同上, 第 21 页。另见 Buscaglia 和 Dakolias, “拉丁美洲的司法改革”(Judicial Reform in Latin America), 第 8-10 页。

55. Buscaglia 和 Dakolias, “拉丁美洲的司法改革”(Judicial Reform in Latin America), 第 5 页。

56. 关于对小政府与大政府的广泛而逻辑一致分析, 见 Moises Naim, “拉丁美洲：改革的第二阶段”(Latin America: The Second Stage of Reform), 载于 Diamond 和 Plattenr 主编的《经济改革与民主》(*Economic Reform and*

Democracy), 前引书, 第 28-44 页。

57. Boeninger, “拉丁美洲的改革与现代化研究”(Reforma y modernizacion del estado en America latina), 第 25-26 页。

58. 同上, 第 10 页。

59. “团结基金”(FOSIS, Fondo de Solidaridad), 是支持小企业发展的独立公共机构, 始建于 1990 年。

60. Joseph Grunwald, “对通过经济整合和西半球的自由贸易来促进繁荣的反思”(Reflections on Promoting Prosperity Through Economic Integration and Free Trade in the Western Hemisphere, University of Miami, North-South Center, 1995), 未发表的手稿, 第 5 页。

黄正杰 译

14 | 东亚民主政体的进步与局限

詹姆斯·科顿

这篇论文所探索的，是东亚宪政国家民主政体巩固的前景，在地理区域上集中在讨论东北亚和东南亚（日本除外）的各个政治体制。在概念层次上，则集中讨论那些在内阁制或是总统制的宪政形式下，以定期举行的选举机制产生其政府公职人员的政治体制。换句话说，本文将那些政治异议并未被合法化或是纳入常态制度的政治体制（中国、北朝鲜、柬埔寨、越南、缅甸、印尼），排除在讨论对象之外。

这样的研究取向乃是试图找出一个适当的基础，以便和中国台湾经验做比较。在亨廷顿提出其颇具影响力的论点后，一般研究东亚国家民主化的学者，往往将中国台湾视为第三波民主化潮流之一环，然后分析亚洲地区第三波民主化，包括中国台湾、韩国、菲律宾等各个不同例子之特性。¹ 在这一观点下，中国台湾被认为是“变革”模式的范例，韩国是“移转”（transplace）模式，而菲律宾则是“置换”（replace）模式。如同《第三波》一书所述，泰国是属于“半民主”国家。1992年的事件中，政府当局的军事镇压被群众示威所阻挡，最后迫使政府当局通过宪法修正案以及举行新的选举，从而使得民主人士得以掌权，首次展现了“置换”模式的过程。其后的发展，尤其是1995年的选举结果，则使泰国这个案例的发展变得不一样，而在今天可以将它看成是“移转”模式的例子，或者也可以解释成，它并未从根本上脱离原来的“半民主”状态。而在马来西亚与新加坡，尽管也有政治异议活动出现，但因为它们并未被视为

第三波民主化的一员，所以也不列入本文比较的对象。

虽然我不否认这一研究取向的用处，同时也不愿同意有“亚洲式民主”的存在，但我必须指出，对这个区域进行研究，对于了解民主化的特性与限制仍有其价值。因为，随着时间的消逝，这些国家最初民主化经验的差异，其重要性将会小于其他特性。以中国台湾和韩国的例子来说，虽然同为第三波民主化的成员，但其最初民主化过程是相当不同的。但是从 1996 年的角度来看，它们中的两次最重要的地方选举，台北市长和汉城市长选举（分别在 1994 年和 1998 年举行），虽然主要是因为政治派系的结合而使反对党获得胜利，但其中却蕴涵有趣的类似条件的存在。从另一方面来说，一个很清楚的事实是，在本区域内我们很难找到哪一个政体是由“反对党”接掌中央政府（虽然这其中也牵涉到定义的问题），正如亨廷顿所说，“除了菲律宾之外，没有一个东亚国家曾发生政权由一个民选政府经过选举转移到另一个政党的过程。”² 这正说明我们有必要进行整个区域的比较研究。这同时也提醒我们，尽管民主政体可以进一步获得扩张与巩固，但是这些宪政体制也可能走到这样一个地步：政治竞争与包容性的程度并未达到完全的民主，这种情况应该看成是民主的困境所造成，而非民主巩固的结果。因此，在亚洲的“第三波”国家之外，我打算在“东亚宪政国家”集团中加入马来西亚、新加坡以及泰国，以便在比较时显示出彼此间的重要相似之处。本文首先将指出东亚宪政国家的若干主要特性，接着思索这些体制如何得以以及在哪些方面可以获得巩固，并且，其民主化的过程，尤其是在九十年代国际环境的角度下加以观察，在什么状况下会遇到困境。

东亚宪政国家的游戏规则

在中国台湾的 1988 年到 1991 年，韩国的 1985 年到 1987 年，菲律宾从马科斯出走算起，在泰国则是逐步发展，竞争性的政治体制逐渐取代威权统治。这些政治体制都采用了包含民主政体的许多必要条件在内的宪法：韩国是在 1987 年，中国台湾在 1992 年 5 月的宪法增修条文之后，菲律宾在 1987 年，泰国自 1992 年后（其中一项重大的修正是规定阁揆必须自国会议员中产生）。除了中国台湾之外，这些国家先前都是以民主政体而运作（韩国在 1960 年到 1961

年间，菲律宾在 1971 年之前，泰国在 1973 年至 1976 年之间），然而，这些国家曾经昙花一现的宪政体制，却说明民主巩固在这些国家仍是漫漫长路。

马来西亚与新加坡自英国殖民时期即已建立允许民主竞争的规则，尽管期间曾有暂时中辍，毕竟依旧持续存在。不过，马来西亚与新加坡的修宪程序，已使修宪变得越来越容易，并且修宪审查也趋向于简易。在马来西亚，除了若干个“保护性”条款（‘entrenched’ provision，大部分是和马来人的权利有关）之外，都经由国会的三分之二绝对多数修改宪法，而这个比例自 1969 年以来，一直是统治联盟所能够掌握的。该国宪法（1963 年马来西亚联邦成立时所修订的）经常修改，而且修改的频率越来越频繁，通过的时间越来越快，通常只在短时间内引起注意，而且少有公开的辩论。³ 新加坡宪法（自 1965 年修改后）的可塑性也是广为人知的，而这个特性又因为国会完全被人民行动党垄断而更易实现。此外，英国殖民统治在这两个国家的遗绪，譬如《国内安全法》（乃是英国用来控制马来亚共产党活动的手段）的存在，被援用作为未经审判不当拘禁反对人士的工具，这些法律里的条文被用来对付反对分子与异议人士，尤其是在 1986 年与 1987 年。

以上这些东亚政治体制的实际运作未必符合形式上的规则。虽然法律明文禁止贿选，但事实上并未获得遵守。买选票在韩国和中国台湾仍是特别受到重视的政治问题。党与国的连结关系，使中国台湾的国民党较反对党获得更多资源；而韩国产业界对执政者与其政治机器慷慨提供献金，在前总统卢泰愚案中更是暴露无遗。中国台湾的政党改革，韩国金泳三政府所推动的，对不当的或是过度的政治献金的法律规范，已经对这两个国家的政治不均衡状态起到了某些调整作用。不过，值得注意的是，诸如工会这类组织在韩国是禁止对政党进行政治捐献的，因此，阻碍了政党和市民社会之间的连结关系的发展。

此外，对政府公职的竞争，可能遭到这些公职本身所掌控的对相关制度的否决权所施加的扭曲或阻挠。如泰国官僚体系的权力之大，尽管近年来已有所消退，仍是曼谷政府的一项特色；而韩国直到八十年代中期，军方与情报部门仍掌握着一股独立的势力。

在现实环境中，宪法条款虽赋予成立政党与进行竞选的正当性，但仍可能因其他法律而失去其意义。在新加坡，不少反对人士触犯诽谤罪，而刑罚的处分也重重打击了人民行动党的反对者，如 J. B. Jeyareinam 和 Chee Soon Juan，这些司法案例里的判决结果，让执政党多了一项对付反对分子的武器。⁴ 在新

加坡与马来西亚这两个国家，对各种选举所规定的竞选期间过短，则对反对人士形成另一种限制，其后的各种修宪结果，则又将反对分子置于绝对不利的位置。新加坡现在的总统是由选举产生的，但是严格的候选人条件限制，造成除了前任的阁员之外，几乎没有人可以符合条件参加竞争。韩国的《国家安全法》则对政治组织与政治意见的表达设下了某些限制。

此外，真正具有竞争性的政治体制，其要件之一乃是拥有独立而不受任何政党势力操纵的资讯与评论管道，然而东亚宪政国家却缺乏此一要件，因此区域内没有任何国家，存在着完全独立而且不受党派控制的媒体。

韩国在媒体摆脱政治控制方面则有长足的进步。全斗焕时期，被政府逐出媒体的异议派媒体工作者，在批判威权政体上扮演重要的角色。⁵ 虽然现今报纸可以详细报道政府的各种举动，而且在某些特殊状况下，可以取得北朝鲜的媒体资料，但是《国家安全法》仍然设定了若干限制。1994年韩国政府对一群大学教授的起诉书中，指控他们以亲北朝鲜的角度撰写教科书，而国民大会建议派遣代表团参加金日成葬礼的建议，却换来政府当局以叛国罪相要挟。以上这些都提醒我们，资讯和意见表达还受到限制。此外，同样值得注意的是，汉城当局仍禁止私自树立卫星电视天线，虽然他们所持的是所谓“文化”的理由。

新加坡对于媒体的控制则是无国可比的。⁶ 有关单位控制报纸和电视，而这些报纸和电视则充当政府的传声筒。1987年通过的法律，则赋予政府禁止与限制外国报纸流通的权力。马来西亚对媒体的控制不若新加坡严格，但是两国可以说是有些共通之处，1995年4月，反对党因为无法获得电视和报纸的报导，在竞选活动中处于完全挨打的局面。

在中国台湾，过去反对运动的报导主要是靠党外杂志，而报纸和电视为国民党或是其重要人物控制，使得反对人士在传达讯息给选民方面处于不利地位。而媒体以国语为主要语言，目前仍是争议的议题。政府查禁非法地下电台，虽然这个问题有文化的层面，但是也成为政治议题。在1994年的省市长选举中，官方媒体被批评对各候选人的报导不公正，而地下电台的普及与政治谩骂，在当时也成为话题。1995年的立法委员选举，则是媒体的报导与使用首次达到相对较为平衡状态。在泰国，虽然要求媒体改革的声浪很大，大部分主要媒体仍是掌握在军方手上。⁷ 在菲律宾，媒体受到垄断控制的程度则相对较低，尽管大家都知道记者避免对政治人物作公开的批评。

政党与政党支持

以上描述了东亚宪政国家的政治架构，在本节中，将对东亚宪政国家的政党性质以及其支持群众的背景与条件加以评述。

大部分东亚宪政国家的政党制度化程度都很低，尤其是在有些国家，政治过程当中的正式或非正式规则，阻碍政党形成或是政党活动，其情况更是如此。不过，反对运动者有时候可以找到避开这些规则的方法，中国台湾的情况最具典型。虽然在 1950 年就已经有地方公职人员选举，1969 年开始举行中央民意代表的补选，但是党禁一直到 1986 年才解除，非国民党籍的候选人参选公职，只能以党外运动的名义而结盟合作。

韩国也有类似的情形。从朴正熙在 1972 年制订维新宪法开始，直到 1985 年全斗焕开放党禁为止，政党活动可以说都是游走在法律边缘。虽然经过将近二十年的经营，朴正熙的政党在他死后便不复存在。全斗焕虽然较为成功，但他所创立的政党（民主主义党），也只有一部分并入 1995 年成立的自由民主党而继续存在，反对阵营同样也无法免于分裂，而领导者性格差异的影响，也加深了政党结构与群众基础的脆弱性，虽然在 1985 年的国会选举中反对阵营有不错的表现，但是事后证明新韩国民主党只不过是同床异梦的组合而已。

韩国政党的历史可以说部分反映了威权政体的恶劣影响。从第一共和时代开始，至少曾经出现过一百个以上的政党，少数的一些政治人物终其一生曾经隶属于若干个不同的政党。即使是在金泳三时代，政党也不是政策的工具或是利益的倡导者，而大部分是有力政治人物所创立的产物，如同 1995 年到 1996 年的政党联盟所显示的那样。⁸

在泰国，政党的繁多已经是政治环境的既成条件，党派主义司空见惯，很少有政党是信守特定政策的。在目前的宪法下，已经试图加强政党制度化，譬如只准许拥有起码党员人数的政党正式登记，或者是只同意在所有选区中推出候选人的政党才可以参加一般选举。在 1992 年的政治危机后，民众试着要将国内政党分为“魔鬼派”和“天使派”（也就是亲军方的和反军方的），但是在 1995 年的选举后，这种分法也没有用了，事实上，川立派政府的垮台，以及其后几项选举时间表的排定，其原因乃在于 Palang Dharma 从民主党所领导的“天使派”脱离出去。在这次选举后，Palang Dharma 投效到 Banharn Silpa-archa

的差猜政府，可以说就是加入到了先前“魔鬼派”的对手阵营。⁹

菲律宾在独立后到实施戒严法的这段期间，马科斯的国民党和自由党之间的竞争，似乎已经可以看到正常的政治竞争出现。¹⁰然而，这并非真正两党体制的存在，因为派系主义以及重要政治人物在两党之间流动，仍是极为常见的现象。在后马科斯时期，政治竞争虽然已经重新复苏，但是在政党制度化方面却鲜少进展。1992年至1993年间，众议院议员的结盟关系发生重大转变，其中有71名众议院议员跳槽到拉莫斯总统所领导的全国基督教民主联盟（Lakas-National Union of Christian Democrats）。在稍后的期中选举，拉莫斯和他竞选总统时的主要对手菲律宾劳动党（LDP，Labanng Demokratikong Pilipino）磋商出一项选举合作协议书，全劳联盟（Lakas-Laban）因此赢得了众议院的压倒性席次，并且巩固了参议院中的多数地位，但这个联盟在一年后随即不欢而散了。

新加坡的政党数目虽然较多，但是大部分规模很小而且不稳定。现今的工党虽然自1957年起便使用这个名称，但事实上是在七十年代才真正出现。新加坡民主党也是类似的情况，它是在1980年创立的，由1988年至1991年国会中惟一的反对党成员Chiam See Tong所掌控。而近年来Chiam和党内其他领导者的意见不和，也使得该党的未来充满着不确定性。不过，在亚洲各国的政党历史中，还是有若干著名的持续性政党存在。例如马来西亚的马来亚国家团结组织（United Malays National Organization，UMNO），新加坡的人民行动党，都是殖民时代就存在的，而中国台湾的国民党则是自中国的清朝就已经致力于驱逐满族统治。

不过，以上这些政党都极力在其国家中施行霸权的角色，而且这都不是其初建者的初衷。虽然李光耀仍旧是幕后的主导者，但人民行动党的党纲、结构与士气，已经和1954年的时候不一样，而事实上党内的大佬都对党的走向表达不安之感。马来亚国家团结组织则在1987年面临重大分裂，现今仍与党内的非主流进行斗争。中国台湾国民党内的主流派与非主流派之争，造成新党自国民党分裂而自立门户（1994年的市长选举中因此造成民进党候选人当选台北市长），使国民党也经历了内在的转变，而国民党现今的领导者则受到诸如蒋纬国与孙安迪等人的批评，认为其背离国民党建党的思想指导三民主义。¹¹而在1995年立法委员选举中获得12.95%选票支持的新党，也可以说就是立基在这种批评上。

选民对政党的支持

以上这些政党的选民支持模式，则很难加以刻画。不过，我们可以说，有助于民主竞争的交叉动员与重叠强化的政党支持模式，在这里是看不到的。¹² 多元性的结构十分脆弱，竞争政治认同的团体联手也不常见。同时，选民的态度与社会结构也快速变迁，使得这一景象未来将会如何发展显得难以捉摸。

如果要讨论马来西亚选举政治的动态变化，就不能不将对方自治主义（communalism）的讨论纳入进来。事实上，马国政治竞争上的族群特性是公开受到肯定的，执政联盟中的主要政党是马来亚国家团结组织，¹³ 而以马来亚国家团结组织为主要对手，并且以华裔为主要支持者的民主行动党，则是马国最重要的反对党。

马来西亚华裔的这种地方自治主义，也可以在中国台湾这个在现代化与富裕程度仅次于日本与新加坡的地区看到。若干证据显示，预测选民是否投票给民主进步党（或先前的党外）的最好指标，就是他是否以“台湾人”（与中国大陆相对应）作为自己的认同。¹⁴ 不过，在中国台湾最近的选举中，由于某些超越国家认同争论的新议题的出现，已经使情势变得较为复杂。¹⁵ 关于新加坡反对党的支持群众并没有较可靠的资料，不过一般的说法是，接受华文教育者（相对于接受英语教育者）投给执政党的比率低。

虽然有了快速现代化的成就，军人也已经从政治领域中退出。但是民主化之后的韩国政治，在反对运动支持者的组成因素上，却特别值得一提。金大中是韩国 1987 年与 1992 年总统大选的候选人，从 1990 年起，他的政党（当时称为民主党）同时也是国会中的“反对”党。金大中的得票极为稳定，在 1987 年选举中支持他的选民，有 80% 在 1992 年选举中继续支持他。在此同时，金泳三在 1990 年的政党结盟中转移立场，将他早先的反对阵营带进政府。现代集团的荣誉总裁、隶属统一党的郑周永，则是第三位候选人。当民众察觉到，金泳三已经改变立场的时候，一般预料他将会流失部分的选票到其他候选人身上，由于郑周永不可能累积足够选票当选，因此金大中必须接收这些流失的选票才能获胜，但是事实上，这些流失的选票选择了郑周永，使得金大中无法出

线。金大中虽然守住了他的忠实选民，但是并没有扩大其支持基础。

关于这个现象的解释，一般的解释是认为这和韩国选民政治支持倾向所具有的区域特性有关。有湖南地区（译按：包括全罗北道以及全罗南道）和光州，金大中分别赢得 80% 与 90% 的选票，而在占全国选民数 25% 的汉城市，他获得 30% 选票（其中有许多选民事实上是认同于湖南地区），而在其他地区则表现极差。¹⁶ 而在 1992 年选举中抛弃金泳三的选民，则多半是来自于金泳三根据地所在的岭南（译按：包括庆尚北道与庆尚南道）以外的地区。韩国民众的投票行为虽然也受到教育程度这个变项的影响，但是在 1987 年与 1992 年两次选举中，区域认同似乎是最重要的因素。而 1995 年 6 月地方选举的结果，则与 1987 年、1992 年的模式完全吻合。金大中的民主党在汉城地区虽然获得过半数选票，但是这次选举中同样只在湖南地区和光州获胜。除了派系领导人金钟泌的退出，造成民主自由党在他的家乡失利以外，执政的民主自由党在其他地区都获得胜利。¹⁷

我们对泰国与菲律宾最近的选举作比较之后，发现其中有类似的动力存在。在泰国 1995 年的选举，产生了由差猜所领导的新执政联盟，这个新的执政联盟又因此造成政党的改组。其得票模式完全印证了该党支持基础在于乡村的想法。在首都地区，差猜连一个席次都没有获得（虽然其政党总体来说获得最多席次），而 Palang Dharma 和 Prachakorn Thai 则在此赢得大多数席次。差猜的席次得自于首都以外的农村地区（南方除外），而该党在这些地区的成功，大部分是通过提供金钱或是地方建设的政策来动员选民或是地方领袖。在首都地区，买票比较少见，和占人口 31% 的中产阶级有关的议题与政策，才是影响选票的因素。¹⁸ 而 Palang Dharma 的相对衰落，应该和 Chamlong Srimuang 不再领导该党有关。Chamlong Srimuang 曾经极力倡导要呼应城市选民的需求，并且强烈批评政府的贪污风气。虽然新的领导者 Thaksin Shinawatra 也支持其中许多运动，但是因为他是全国最有钱的人之一，而他的财富和政府的保护有相当大关系，故在这方面的公信力因此要差得多。

在菲律宾 1992 年的总统选举当中，特别值得一提的是，不论是最大党所推出的候选人，也就是菲律宾劳动党的 Ramon Mitra，还是马科斯时代恩庇网下的主要接班人 Eduardo Cojuangco，都没有获得成功，都输给了拉莫斯。当时即将卸任的总统阿基诺夫人的倾向，对于拉莫斯的当选应该是有着关键性的作用。但是因为他的总得票率只有 23.4%，因此他的获胜并不能看作是新形

态政治来临的有力证据。在总统选举后，拉莫斯纠集了新的联盟，以便在众议院和参议院中取得多数地位。虽然在 1998 年 5 月的参众两院议员选举中，这一联盟的席次有所增加，拉莫斯政府仍旧是依赖和菲律宾劳动党的合作关系，而一任总统选举则更可能回到政党彼此之间，也就是菲律宾劳动党和全国基督教民主联盟之间的竞争。¹⁹ 在中国台湾，国民党在地方政治中的相对获胜，乃是由于其以恩庇关系和地方派系动员选票的能力。²⁰

市民社会与政治文化

但是我们不能因此假定，这种政治支持模式是一成不变的。虽然东亚诸国的“市民社会”相对而言是比较弱的，但是有一些迹象显示，新形态的民众动员政治已经获得某些效果。事实上，这对于中国台湾国会里的反对党有一些影响，因为这是民主进步党对污染与环境恶化问题至感“兴趣的原因之一”。²¹ 这一类型的组织，譬如韩国的经济正义公民联盟，中国台湾的环境保护联盟，“它们的通常运作模式是，通过和各种政治人物或政府官员以及媒体的选择性接触，倡导它们所关心的特定议题”。²² 而当这种模式没有被采用的时候，譬如马来西亚的马来亚总工会，因为在九十年代初采取支持反对党的立场，结果市民社会就遭遇分裂的命运。²³

如同菲利普·施米特所指的，国家机关的政策对于市民社会诸部门的能力与范围，有着特定的影响。²⁴ 东亚诸国至少有一个例子可以说明，尽管在原则上允许市民社会自由发展，但是国家机关实际上还是可以剥夺或是限制它们对政治的冲击。例如在《新加坡人民团体法》的条文下，任何十人以上的社团必须依法登记，而且其活动必须限定在申请登记所载明之宗旨范围内。而主管人民团体登记机关可以若干理由，包括和政府所认为违反国家利益的海外团体来往，拒绝受理登记，或是将已登记之社团撤销其登记。最重要的是，任何团体如果以影响公共政策为其宗旨，就必须登记为政治团体或是政治运动组织，这样一来，实际上就将其他社团在政治领域的任何活动划定为非法，包括游说以及传播含有政治内容的任何资讯。²⁵ 虽然有些社会团体仍旧活跃于新加坡，例如妇女行动与研究协会，但是一个具有自主性的市民社会的出现，可以说是相

当困难。同时，在政府部门内部则设立了各种“反馈”机制（例如在传播发展部里的“民众信箱”），专门用来将民众的需求导引到官方承认的机构里。马来西亚也有类似的《人民团体法》，尽管它的限制性较为宽松一些。

虽然这种政治动员形态目前仍属边缘性质，但是若据此认为未来它将不会对选举结果有重大影响，则是过于草率的推论。从新加坡受到压抑的市民社会，到中国台湾在九十年代逐渐敢于提出要求（甚至是难以驾驭）的市民社会，东亚诸国在这方面有极大的差异，是值得注意的。²⁶

虽然社会的变迁使政治取向产生快速变化，但我们仍不能忽略政治文化的特殊性与持久性。白鲁恂（Lucian Pye）与其他学者指出，东亚儒家思想对于人民对权威的理解仍有重大影响，因而限制了政治反对运动的发展。²⁷ 假如将政治文化的定义理解成，不仅包括大众对权威的信念，而且还包括上层文化的本质，那么在那些仍持续受到儒家思想影响的国家，儒家思想对政府所持的伦理观点是妨碍民主反对运动发展的重要障碍。这种观点乃是，政治上的妥协是令人厌恶的，认为知识阶级领导国家是天经地义、责无旁贷之事（不承认有相互竞争的各种利益），对国家采取集体主义与有机论的概念（不利于政治竞争规则的建立）。

虽然有些东亚政治人物提出儒家思想和民主政治未必注定不相容的观点，但这只是竞选时的说辞，很难获得具体证据支持。²⁸ 在儒家思想当中，不仅所谓的“君子”有着不管庶民大众的意愿而加以统治的责任，而且那些被个人利益所支配的“小人”，根本不具有理解这种统治责任的道德认知。通过投票权而使庶民大众拥有废止知识阶级统治的权力，乃违反儒家政治教导的核心思想。这不仅仅是思想史学者的兴趣而已，儒家思想依旧影响着中国台湾现今的学校课程，韩国的儒家思想者还在对某些社会改革方案提出批评，而新加坡近年甚至在个别哈佛大学教授的协助下，试图要将儒家思想引进到原先对它并不熟悉的社会大众里。

泰国与菲律宾虽不似中国台湾、韩国与新加坡受儒家思想传统影响，但恩庇侍从关系仍被认为是政治文化中相当重要的一部分，而泰国的政治文化则又同时掺杂着深厚的君主政体传统。²⁹ 在这两国政党政治的运作中，对政治领导者展现忠诚与争取政府职位同样重要。不过，这并不是说，这两个国家的政治情况都是静止不变的。

民主的巩固？

除以上所述之外，我们还可以加上其他的特征，但是这些其他特征似乎都不足以改变以上我们所指出的，东亚宪政国家的政治属性，我们此处要指出的第一个评判，是有关这些国家的主要共同特征；第二项则是它们到底能不能称为“民主”国家。就第一项来说，我们可以断言，就我们此处所讨论的东亚国家整体来说，它们和西欧以及北美的民主政体是不一样的，也和东亚地区其他国家不相同。就第二项方面，虽然没有任何一个国家符合较严格的民主政体的定义，但是在某种程度上都符合熊彼特对民主政体所持的观点，各种潜在的统治精英为人民手上的选票而相互竞争。此外，不论是社会结构或是政治方面，以上东亚诸国都正处在变迁的过程中。

大体而言，东亚宪政国家的游戏规则有助于决定政府组成的政治竞争，虽然这种竞争多半是有利于掌权者。政党制度化的程度一般都是很弱的，即使是那些掌握着霸权地拉的政治运动也是如此。最后一点，有关选民对政党支持模式的政治社会学与政治文化研究显示，通常并无助于多元论者所主张的两党政治。

对这些国家的进一步考察，则需要对其政治动力进行若干检视。虽然韩国和中国台湾在民主化的进程上已经逐渐深化与扩展，马来西亚和新加坡则似乎已经成功地将其“半民主”（semi-democracy）、³⁰ “选举主义”（electoralism）、³¹ “缺损主义”（democracy by default）³² 的体制加以制度化。在泰国和菲律宾方面，虽然我们如果将本区域的民主化看成一个横轴的话，这两个国家是位居中间状态，但是目前尚无法有确切的定论，我们无法预知这些半民主国家未来将以此种形式存在多久，但是它们的存在与持续稳定则提醒我们，尽管民主化的重要形式已经站稳脚跟，未来东亚国家并不必然会走向进一步的民主化。假如民主是要获得巩固，而非遭遇困境，那么眼前最重要的任务是什么？推动这些任务的机会在哪里？

首先，必须进一步深化其宪政主义。这意味着至少必须要有一段现今宪政秩序获得承认与尊重的确立期。一切的宪政改革必须在经过广泛的辩论之后进行，而且此种改革必须要能强化宪政的运作。它们必须避免泰国在八十年代所遭遇的困境：泰国所经历的，并非宪政主义或是行宪政府，只不过是根据朝野

力量大小，再调整行政与立法部门关系的各种不同政权形态而已。³³ 在此，对于宪政设计的缺乏共识，并没有简便易行的补救之道：最老的宪法已变成是最容易改变的宪法，而最有助于政治竞争的宪法则尚未经过重大的实际考验。

其次，必须制定关于选举程序与政党活动的法律。韩国在 1994 年的改革，对于不当的竞选活动与政治贪污有严厉的刑罚规定。候选人必须将所有的竞选经费汇入已登记的银行账户，而且总竞选经费不得超过一定限额。国家则依据政党在全国的总得票率补助政党竞选经费（仿效德国模式），以减低政党在经费上对财团的依赖。³⁴ 相反地，使差猜政府博得“自助餐”政府的笑名，也就是政党人物轮流在内阁餐桌取菜，享用恩庇酬庸的好处。而产生这种笑名的政治条件，现今则在泰国仍然存在。

再者，要确定宪政主义就必须确保法治原则与司法独立。³⁵ 中国台湾与韩国在过去几年内已经尽相当大的力量强化法治与确保司法独立。尤其是韩国，许多在威权时期学会明哲保身的法官已经辞职或退休，整个法律界因而得以重组，建立新的专业标准。不过，在马来西亚与新加坡则有不同的发展。马来西亚的最高法院院长 Tun Salleh Abas，在 1988 年因为和阁揆发生直接冲突而被免职，新加坡法律学会的领导干部因为批评政府而使该学会遭到被解散的命运。这两个事例显示这方面的民主化还是陷入了困境。³⁶

纵观本区域内，各个霸权独大政党的存在，不是基于结构特征使然，就是出于政治热情。东亚国家的执政党若欲宣称其代表全民的利益与共识、固有文化遗产与价值观，就必须建立某些机制将这些主张加以落实。同样地，“绩效的正当性”（performance legitimacy）的宣称是说的比做的容易。至少在那些由地域或是社会情感决定政治忠诚对象的政治体制来说，这是一个难题。一旦政治是以这种方式运作，那么各个政党就会诉诸于此种地域或是社群情感，以凝聚多数的支持基础，并且也就刻意地排除掉其他的地域或是社群。若干证据显示这是一个和政治世代有关的问题，但是在某些东亚宪政国家里，世代的交替却是极为缓慢。如果将东亚宪政国家的这两个维度结合起来看，那么东亚国家的民主将不会遵循西方理论指导的这一说法，多少获得一些支持。而如果上述情况要有所改变，就必须要有的一种特殊形态的政治领导方式，以及大众对于这种领导形态的需求。

此外，民主巩固的要件之一乃是提升反对党的角色与地位。然而如果缺乏由反对党执政的可能性，即缺乏罗伯特·达尔所说的民主两大要素：“公开竞

争”与“包容性”，这个任务可以说特别难以达成。³⁷国会里的反对党必须运作良好，在承认政府的正当性的前提下，对执政者持续提出批评。³⁸但在东亚宪政国家当中，明确符合这种形态的反对党是极少见的。

东亚诸国的政治经验为人所关注的，在于威权主义政体的存续、软化以及消失，如同过去世人对此一地区之财富分配、福利、就业与教育诸议题的关心一般。虽然反对威权体制舆论的动员是促使威权政权瓦解或是修正的重要因素，但是反体制运动并不必然有助于“反对党”的形成。事实上，如同斯蒂潘所指出的，适合用来对抗威权政体的策略与习性，可能会阻碍统合舆论或是寻求政策共识的能力。³⁹

在我们所讨论的某些国家中，“反对党”一词是否完全适当都还有疑问。反对党这个概念包含了一个政治运动成为轮流执政者的可能性。在中国台湾与韩国的反对党或许已经达到这个地步。但是在泰国和菲律宾，我们很难说有反对党存在。因为在泰国，统治集团的流动性使得各个政党轮番进出政府；而在菲律宾，选举的竞争在改变全国政治面貌的同时，也是在追求政治领袖的地方权力基础；而马来西亚和新加坡的反对党则根本不可能有执政的希望。在1995年大选中 Semangat'46、PAS（Partai Islam Se Malaysia）以及民主行动党的合作形态，虽然是反对阵营不择手段想要扳倒马哈蒂尔的策略的一环，但是其后并未以一致的方案来达成。而在新加坡，各个主要的反对党甚至相互配合，以保证他们所推出的候选人数目不超过半数，以免执政党丧失席次。

最后，民主的巩固需要市民社会拥有更大的自由，负起更大的责任。在若干东亚国家中，市民社会一直无法逾越国家所设下的界限。而在另外一些国家中，尽管市民社会已经有所发展，也仍然没有和政治过程产生正面的连结关系，因为政治过程仍被视为是民主人士与威权统治者相互斗争的场域。

如果就以上被林兹与斯蒂潘视为民主巩固要件的几项条件来看，都可以在东亚诸国发现，但是都没有深化到使其角色确立无疑的地步。⁴⁰民主发展所必要的经济基础暂且不论（和其他区域比较起来，在本区域，这是比较没有问题的），法治、自主的政治领域、自由而活泼的市民社会等，都尚未发展成熟。此外，在多族群国家中，国家认同的建立仍有待继续努力。民主巩固在东亚国家来说还只是一个进行中的过程，而非结果。

时机问题：第三波与全球化

以上东亚诸国进行民主化的时机，对于其民主巩固的前景有极重要的影响，马来西亚与新加坡由于曾受英国殖民，被归类于“第二波”民主化；韩国、中国台湾甚至泰国，被视为是第三波民主化的例子，菲律宾则至少是第二波与第三波的一部分。时机对这些国家的民主化过程与未来民主的巩固而言相当重要。

英国殖民政府的非殖民化政策乃是在这样的预设上来推动的：这个殖民地区（在独立后）所承接的政治遗绪必须是英国式的，同时只做出某些必要的而且在政治上属于权宜之计的让步，例如保留马来人的苏丹（Sultans），排除华裔的公民权；在新加坡则是完全排除当地民众的政治权利，以便让这种英国式宪法得以落实。除了这种非殖民化的方案外，惟一的替代方案是共产主义（虽然经过激烈冲突之后这一替代方案已被否决）。在新加坡，受英式教育而且受周边社会主义影响的精英阶级，掌握了政治优势。而马来西亚的马来亚国家团结组织，数十年来则是由马来贵族集团所支配，虽然他们也是受英式教育与理念所强烈影响。

亚洲第一、二波民主化的动力主要是来自于认为美国制度较为优越这样一种认知。这种认知的来源虽说不全然一样，似是中华民国在中国台湾（1948年以后）以及历次的韩国宪法，甚至菲律宾 1935 年的宪法，也大部分仿效美国，各种民主运动往往从美国获得援助或者是以美国为根据地，这些事实都可以说是以上这种认知的来源，冷战对立下的美国社会与经济体制，是所剩惟一的仿效模型，然而它已经明显地衰落，而美国式的政治学也已不再受到任何来自反面的论辩（除了日益不受重视的马克思主义外）的挑战。

八十年代东亚的民主化，乃是在外来影响与世界潮流下依照美国的制度来进行的。但九十年代亚洲国家在民主的巩固上，却面临截然不同的环境。冷战体制的结束，迫使这些国家必须追求新的参考点。一般认为后冷战时期美国权力的高峰已成过去，而美国社会结构的裂痕，则向那些要完全仿效美国体制者提出警告，亚洲国家乃逐渐将政体理论和其传统思想与文化结合，马来西亚的伊斯兰型和泰国的佛教型，新加坡的“儒家思想”型，以及中国台湾和韩国正在寻找中的新模式，都属于这种表现，⁴¹ 日本的模式也具有相当影响，它一方

面是起源于日本文化民族主义的抬头，同时也是以“美国为耻”思想学派发展的结果，即使是在韩国，尽管因为殖民经验而使他们对日本有相当的敌意与文化恐惧，自 1987 年的民主转型之后，对日本政治的研究仍受到韩国的高度重视。

到目前为止，究竟是否存在着另外一种民主体制，或说是另外一种先进社会，仍然是争论不休。不过，值得注意的是，连福山都认为，“亚洲新威权主义”，也就是一种结合了技术、经济、理性主义与家长威权主义的、非系统性的、非自由主义的、非民主的体制，是他所谓的历史终结的另一种形式。⁴² 就此而言，在九十年代所要巩固的民主，可能将不会像八十年代的情形一样和美国式民主有太密切的关系。而这可能影响到各政党所使用的动员策略的整体特征、政府特权的范围以至于当地社会对于正当权利所持的看法。

关于时机问题还有值得注意的一点，对于东亚宪政国家的未来发展可能有更大的影响。那就是，九十年代亚洲国家民主的巩固，将是在一个日益区域化与全球化的国际环境中进行，⁴³ 此一趋势本为第三波民主化的背后因素，但是它的影响力已经逐渐使得单一政体不适合作为政治学的分析单位。如同 Kenichi Ohmae 所认为的，“民族国家在组织人类活动与管理经济行为上已经成为一个不合乎自然，甚至是具有负功能的单位。”⁴⁴ 个人或许依旧在大都会中满足其需求，组织化的团体可以在国内发展，也可以向国外寻求支持与结盟，而跨国性的经济与政治行动者，例如跨国企业集团、区域性经济集团、世界性组织等，则仍将继续其跨越国界的作为。虽然某些方面的作用目前仍难预料，但以上这些趋势都将会影响民主巩固的范围与特征。虽然从六十年代以来，单一国家就一直是政治学有关“发展中国家”的研究主题，然而这种新的研究取向在九十年代应该有更广泛地应用。

但是，尽管我们可以合理地提出以上主张，此一趋势对于民主巩固的影响还是存在着矛盾。一方面，国际组织无疑有其重要的影响力，正在发展中的国际人权组织已经在亚洲获得了广泛的回响，虽然这个组织也正在修正有关如何界定人权的国际性概念工具，⁴⁵ 民主的巩固因此应该包含着深化对人权保护与提升的认识。但另一方面，东亚国家在经济、文化甚至安全方面的区域连带关系，也相当重要。日本与中国大陆将提供庞大的市场、资本与技术的来源以及文化的影响。或许此地最大的不确定性，乃是在于中国大陆的未来走向，以及它以何种方式参与国际社会。⁴⁶ 在全球化的逻辑下，使东亚宪政民主的发展产

生许多相互的矛盾的特色。全球通讯网络的发展，使威权政府暴露在国际舆论的批评之下，同时提供讯息给这些威权统治下的民众，了解到另外一种政治形式的存在，但是全球化的影响也不全然是正面的。对许多国家而言，全球市场的发展将全球的需求导向对先进国家产品的需求，产生了人民有权拥有一定的生活水准与消费能力这样的共同信念。但是对许多国家的人民来说，这将因此削弱该国提供其本身政治与社会财货的能力，从而无法获得消费的自由。有关这种说法的证据不胜枚举，我们只需考察中国大陆 1979 年改革开放之后，在许多地方社会福利体系（虽然是低水准的），包括住宅、医疗与教育等几乎全面瓦解，就可以了解，中国大陆却仍被认为是亚太地区“最强大的”国家。

如果将这一论点扩展到东亚宪政诸国，那么应该注意的是，在马来西亚和泰国过去 30 年的快速现代化过程中，它们极少使用到本土所发展出来的科技。⁴⁷在这两个社会中飞黄腾达的，都是那些知识丰富并具有海外关系的人，而且这种发展的好处很快地以不均衡的方式扩散开来。⁴⁸此外，如果国际条件改变，则这种科技便可能萎缩或是转向，从而在就业与福利方面产生剧烈的改变。新加坡虽然现今在所得水准方面已经追上西欧国家，但是对于跨国资本依赖过重，有将近四分之三制造业输出是来自于外资设立的公司。即使在韩国与中国台湾，有关设计与具有附加价值的经济活动依旧掌握在日本手中。⁴⁹

在此一环境下，民主的价值可能被贬低，当全球化的力量侵蚀到国家的资源与公共权力所涵盖的范围时，民主可能被看成无法提供重要的社会与政治物品、削弱国家能力的制度；相对地，国家能否成功地介入跨国经济体制或全球市场，则可能被认为比民主的扩张与深化更重要，而且甚至认为民主的扩张会妨碍这一任务的完成。在新加坡，我们就常听到这样的说法，马来西亚的马来亚国家团结组织的一党独大，也可以用这个说法来解释。这两个国家执政党的领袖们都认为，健全的自由民主是不可取的，因为它将有可能把国家政策的重心转到再分配和福利问题或族群差异上来，而不注重维护吸引跨国的商业活动并使之有利可图的那些条件。

结 论

在民主化的进程与未来前景上，东亚宪政国家可以说分布在轴线的不同点上。虽然某些东亚宪政国家的民主巩固颇有进展，但那些民主遭遇困境的例子，意味着某些国家的民主化将停滞在政治上的完全竞争根本无由实现的阶段。此外，在那些民主改革已经启动的国家中，它们所采取的民主形式也让我们了解到，东亚的民主巩固仍可能包含着独特或前所未见的特色。⁵⁰ 特别值得一提的是，许多国家的执政党已放慢其让渡控制优势的步伐，政党支持的形态亦不符合典型多元论的论述。

简而言之，民主虽在逐渐巩固，却并不符合西方式民主的基本条件。最后一点则是，现在的“世界时间”未必像八十年代末期那般有利于民主化。由于国家可能失去提供传统公共产品的能力，或者由于国民经济与区域及全球秩序的联系对决策者而言具有高于一切的重要性，全球化的结果可能会降低民主的吸引力。

编者按：本文出自 James Cotton, “East Asian Democracy: Progress and Limits”, in Larry Diamond, Marc Plattner, Yun-han Chu, and Hung-mao Tien, *Consolidating the Third Wave Democracies: Regional Challenges* (Baltimore: Johns Hopkins University Press, 1997), pp.95-119. Copyright by the Johns Hopkins University Press, the International Forum for Democratic Studies, the Institute for National Policy Research.

感谢 Johns Hopkins University Press 和 the International Forum for Democratic Studies 授予中文版权。感谢 Institute for National Policy Research 授予译文版权。译文有改动。

詹姆斯·科顿 (James Cotton) 曾任澳洲塔斯马尼亚大学政治学系主任，曾任教于国立澳洲大学、新加坡大学和英国的纽卡斯尔大学。

注释：

1. Samuel P. Huntington, 《第三波：二十世纪后期的民主化浪潮》(*The Third Wave: Democratization in the Late Twentieth Century*, Norman: University of Oklahoma Press, 1991, 上海三联书店, 1998 年)。

2. Samuel P. Huntington, “美国的民主与亚洲的关系”(American Democracy in Relation to Asia), 载于 Robert Bartley 等人合编, 《民主与资本主义：亚洲与美国的视野》(*Democracy and Capitalism: Asian and American Perspectives*, Singapore: Institute of Southeast Asian Studies, 1993), 第 39-40 页。

3. Michael Ong, “政府与议会中的反对派：游戏规则”(Government and Opposition in Parliament: The Rules of the Game), 载于 Zakaria Haji Ahmad 编, 《马来西亚的政府与政治》(*Government and Politics of Malaysia*, Singapore: Oxford University Press, 1987), 第 40-55 页。

4. Christopher Tremewan, 《新加坡社会控制的政治经济学》(*The Political Economy of Social Control in Singapore*, London: Routledge, 1994), 第 187-227 页; Francis T. Seow, 《骑虎难下：李光耀监狱中的一个持不同政见者》(*To Catch a Tartar: A Dissident in Lee Kuan Yew's Prison*, New Haven: Yale University Southeast Asia Studies, 1994)。

5. Chin Sok Chong, “南朝鲜的新闻界”(The South Korean Press), 载于 Donald N. Clark 编, 《韩国概要：1992 年》(*Korea Briefing: 1992*, Boulder: Westview/The Asia Society, 1992), 第 117-139 页。

6. Tan Teng Lang, 《新加坡的新闻界：自由、责任与可信性》(*The Singapore Press: Freedom, Responsibility and Credibility*, Singapore: Institute of Policy Studies, 1990)。

7. Chai-Anan Samudavanija, “泰国：稳定的半民主国家”(Thailand: A Stable Semi-democracy), 载于 Larry Diamond 等人编, 《发展中国家的民主：亚洲》

(*Democracy in Developing Countries: Asia*, Boulder: Rienner, 1989), 第 324 页。

8. Ahn Chung-Si, “韩国的民主化与政治改革：发展、文化、领导与制度变迁” (Democratization and Political Reform in Korea: Development, Culture, Leadership and Institutional Change), in Shin Doh Chull 等人合编, 《全球民主化浪潮中的韩国》 (*Korea in the Global Wave of Democratization*, Seoul: Seoul National University Press, 1994), 第 161-178 页。

9. Daniel E. King, “1992 年的泰国议会选举：回到典型年代中的民主政治” (The Thai Parliamentary Elections of 1992: Return to Democracy in Typical Year), 《亚洲概览》 (*Asian Survey*), 第 32 卷, 1992 年, 第 1109-1123 页。

10. David Wunfel, 《菲律宾政治：发展与衰败》 (*Filipino Politics: Development and Decay*, Ithaca: Cornell University Press, 1998), 第 93-103 页。

11. 《远东经济评论》 (*Far Eastern Economic Review*), 1995 年 4 月 27 日, 第 29 页。

12. Fu Hu 和 Yun-han Chu, “新兴民主化政权中的新威权主义、两极化的冲突和民粹主义：形成中的中国台湾大众政治” (Neo-Authoritarianism, Polarized Conflict and Populism in a Newly Democratizing Regime: Taiwan's Emerging Mass Politics, APSA: Conference Group on Taiwan Studies, 1995, 工作论文, 第 9 号)。

13. Gordon P. Means, 《马来西亚的政治：第二代》 (*Malaysian Politics: The Second Generation*, Singapore: Oxford University Press, 1991), 第 5 章; A. B. Shamsul, “马来西亚的宗教与民族政治” (Religion and Ethnic Politics in Malaysia), 载于 Charles F. Keyes 等人合编, 《亚洲的权威观：宗教与东亚和东南亚现代国家》 (*Asian Visions of Authority: Religion and the Modern States of East and Southeast Asia*, Honolulu: University of Hawaii Press, 1994), 第 99-116 页。

14. Hu Fu 和 Chu Yun-han, “选举竞争与政治民主化”(Electoral Competition and Political Democratization), 载于 Tun-jen Cheng 和 Stephan Haggard 合编,《中国台湾的政治变迁》(Political Change in Taiwan, Boulder: Lynne Rienner, 1992), 第 186-197 页。

15. Yun-han Chu 和 Tse-min Lin, “中国台湾民主巩固的过程: 社会分裂、选举竞争和形成中的政党制度”(The Process of Democratic Consolidation in Taiwan: Social Cleavage, Electoral Competition, and the Emerging Party System), 载于 Hung-mao Tien 编,《中国台湾的选举政治与民主转型: 驾驭第三次浪潮》(Taiwan's Electoral Politics and Democratic Transition: Riding the Third Wave, Armonk: M. E. Sharpe, 1996), 第 79-104 页。

16. Bae Sun-kwang, “维持还是变革: 1992 年总统选举中选民的选择”(Continuity or Change: the Voters' Choice in the 1992 Presidential Election), 载于 James Cotton,《新韩国的政治与政策: 从卢泰愚到金泳三》(*Politics and Policy in the New Korean State: From Roh Tae-woo to Kim Young-sam*, Melbourne: Longman/New York: St. Martin's Press, 1995), 第 66-82 页; Bae Sun-kwang 与 James Cotton, “选举政治中的地方主义”(Regionalism in Electoral Politics), 载于 James Cotton 编,《卢泰愚统治下的韩国: 民主化、北韩政策与南北韩关系》(*Korea under Roh Tae-woo: Democratization, Northern Policy and Inter-Korean Relations*, Sydney: Allen & Unwin, 1993), 第 170-184 页。

17. 《韩国新闻评论》(Korea Newsreview), 第 24 卷, 1995 年 7 月 1 日, 第 26 期, 第 4-7 页;《远东经济评论》(Far Eastern Economic Review), 1995 年 7 月 13 日, 第 28 页。

18. 《远东经济评论》(*Far Eastern Economic Review*), 1995 年 6 月 29 日, 第 14-20 页; Sukhumbhand Paribatra, “泰国的国家与社会: 民主有多脆弱?”(State and Society in Thailand: How Fragile the Democracy?),《亚洲概览》(*Asian Survey*), 第 33 卷, 1993 年, 第 879-893 页。

19. 《远东经济评论》(*Far Eastern Economic Review*) 1995 年 5 月 18 日, 第 16 页;《远东经济评论》(*Far Eastern Economic Review*), 1995 年 6 月 18 日, 第 16-22 页。

20. Joseph Bosco, “中国台湾的族阀: 地方政治中的关系、恩庇和国家”(Taiwan Factions: Guanxi, Patronage and the State in Local Politics), 《民族学》(*Ethnology*), 第 31 卷, 1992 年, 第 2 期, 第 157-183 页。

21. David W. Chen, “中国台湾环境意识的形成”(The Emergence of Environmental Consciousness in Taiwan), 载于 Murray A. Rubinstein 编, 《另一个中国台湾: 1945 至现在》(*The Other Taiwan: 1945 to the Present*, Armonk: M. E. Sharpe, 1994), 第 257-286 页。

22. Lee Su-Hoon, “韩国的转型政治, 1987-1992: 市民社会的激活”(Transitional Politics of Korea, 1987-1992: Activation of Civil Society), 《太平洋事务》(*Pacific Affairs*), 第 66 卷, 1993 年, 第 3 期, 第 351-367 页。

23. James V. Jesudason, “马来西亚的国家主义民主与对市民社会的限制”(Statist Democracy and the Limits to Civil Society in Malaysia), 《英联邦与比较政治学刊》(*Journal of Commonwealth and Comparative Politics*), 第 33 卷, 1995 年, 第 3 期, 第 335-356 页。

24. Philippe C. Schmitter, “论市民社会与民主的巩固: 关于它们在亚洲社会中相互关系的十个命题与九个推论”(On Civil Society and the Consolidation of Democracy: Ten General Propositions and Nine Speculations about Their Relation in Asian Societies), 提交给 1995 年 8 月 27-30 日在台北召开的“巩固第三波民主”(Consolidating the Third Wave Democracies) 的国际会议论文。

25. Beng-huat Chua, 《新加坡的社群主义意识形态与民主》(*Communitarian Ideology and Democracy in Singapore*, London: Routledge, 1995), 第 204-205

页；C. Tremewan, 《新加坡社会控制的政治经济学》(*The Political Economy of Social Control in Singapore*), 第 195-196 页。

26. Thomas B. Gold, “市民社会与中国台湾对身份认同的探求”(Civil Society and Taiwan's Quest for Identity), 载于 Stevan Harrell 和 Huang Chun-chieh 合编, 《战后中国台湾的文化变迁》(*Cultural Change in Postwar Taiwan*, Boulder: Westview, 1994), 第 47-68 页。

27. Lucian W. Pye, 《亚洲的权力与政治：权威的文化维度》(*Asian Power and Politics: The Cultural Dimensions of Authority*, Cambridge: Harvard University Press, 1987); Peter R. Moody, 《后儒教社会的政治反对派》(*Political Opposition in Post-Confucian Societies*, New York: Praeger, 1988)。

28. 关于这一立场最为生动的表述, 请参见 Lee Teng-hui, “Democracy in the R. O. C.: Drawing New Vitality from Cultural Regeneration”, paper delivered to international conference, “Consolidating the Third Wave Democracies”, Taipei, August 27-30, 1995 (INPR/International Forum for Democratic Studies)。

29. Alfred W. McCoy 编, 《家庭的无政府：菲律宾的国家与家庭》(*An Anarchy of Families: State and Family in the Philippines*, Quezon City: Ateneo de Manila University Press, 1994); 《远东经济评论》(*Far Eastern Economic Review*), 1995 年 4 月号, 第 21 页。

30. William Case, “马来西亚的半民主：顶住制度变革的压力”(Semi-Democracy in Malaysia: Withstanding the Pressures for Regime Change), 《太平洋事务》(*Pacific Affairs*), 第 66 卷, 1993 年, 第 183-205 页; Harold Crouch, “马来西亚：既非专制，也非民主”(Malaysia: Neither Authoritarian nor Democratic), 载于 Kevin Hewison 等人所编, 《九十年代的东南亚：威权主义、民主与资本主义》(*Southeast Asia in the 1990: Authoritarianism, Democracy & Capitalism*, Sydney: Allen & Unwin, 1993), 第 133-158 页; Garry Rodan 编, 《新加坡换防了：九十年代的社会、政治和经济方向》(*Singapore*

Changes Guard: Social, Political and Economic Directions in the 1990s, Melbourne: Longman/New York: St. Martin's Press, 1993); Samuel P. Huntington, 《第三波》(*The Third Wave*), 第 295 页。

31. Terry Lynn Karl, “拉丁美洲民主化的困境”(Dilemmas of Democratization in Latin America), 载于《比较政治》(*Comparative Politics*), 第 23 卷, 1990-1991 年, 第 14 页。

32. Laurence Whitehead, “自由民主的另类: 透视拉美”(The Alternatives to Liberal Democracy: a Latin American Perspective), 载于 David Held 编, 《民主的前景: 东南西北》(*Prospects for Democracy: North South East West*, Cambridge: Polity Press, 1993), 第 325 页。

33. Chai-Anan Snnudavanija, 《泰国: 稳定的半民主》(Thailand: A Stable Semi-democracy), 第 320 页。

34. Huh Young, “仅靠法律不足以带来政治改革”(Laws Alone Cannot Bring Political Reform), 载于《韩国焦点》(*Korea Focus*), 第 2 卷, 1994 年, 第 3 期, 第 22-31 页。

35. Dae-Kyu Yoon, 《南朝鲜的法律与政治权威》(*Law and Political Authority in South Korea*, Seoul: Kyungnam University Press, 1990), 第 214 -215 页。

36. Tun Salleh Abas, 《司法独立的角色》(*The Role of the Independent Judiciary*, Kuala Lumpur: Promarketing, 1989); H. P. Lee, 《当代马来西亚的宪法冲突》(*Constitutional Conflicts in Contemporary Malaysia*, Kuala Lumpur: Oxford University Press, 1995), Francis T. Seow, 《骑虎南下》(*To Catch a Tartar*)。

37. Robert A. Dahl, 《多元政治: 参与与反对》(*Polyarchy: Participation*

and Opposition, New Haven, Yale University Press, 1971), 第 6-7 页。

38. Adam Przeworski, 《民主与市场》(*Democracy and the Market* , Cambridge: Cambridge University Press, 1991), 第 89 页。

39. Alfred Stepan, “民主反对派的任务”(On the Tasks of a Democratic Opposition), 载于 Larry Diamond 和 Marc F. Plattner 合编, 《民主的全球复兴》(*The Global Resurgence of Democracy* , Baltimore: Johns Hopkins University Press, 1993), 第 67 页。

40. Juan J. Linz 和 Alfred Stepan, “迈向巩固的民主国家”(Towards Consolidated Democracies: Five Arenas and Three Surmountable Obstacles)。

41. Cark D. Neher, “亚洲式民主”(Asian Style Democracy), 载于《亚洲概览》(*Asian Survey*), 第 34 卷, 1994 年, 第 949-961 页; Kishore Mahbubani, “衰败的危险”(The Dangers of Decadence), 《外交》(*Foreign Affairs*), 第 72 卷, 1993 年, 第 4 期, 第 10-14 页。

42. Francis Fukuyama, 《历史的终结与最后一个人》(*The End of History and the Last Man*, London: Penguin, 1992 年, 第 243 页), “文化的优先性”(The Primacy of Culture), 《民主杂志》(*Journal of Democracy*), 第 6 卷, 1995 年, 第 1 期, 第 3-10 页。

43. David Held 和 Anthony McGrew, “自由民主国家与全球化”(Globalization and the Liberal Democratic State), 载于《政府与反对派》(*Government and Opposition*), 第 28 卷, 1993 年, 第 2 期, 第 261-288 页。

44. Kenichi Ohmae, “区域国家的兴起”(The Rise of the Region State), 《外交》(*Foreign Affairs*), 第 72 卷, 1993 年, 第 2 期, 第 78 页。

45. James T. H. Tang 编, 《亚太地区的人权与国际关系》(*Human Rights*

and International Relations in the Asia Pacific, London: Pinter, 1995); Bilahari Kausikan, “亚洲的不同标准”(Asia's Different Standard), 《外交政策》(*Foreign Policy*), 第 92 期 (1993 年秋季号), 第 24-41 页。

46. David S. G. Goodman 和 Gerald Segal 合编, 《中国的解构》(*China Deconstructs*, London: Routledge, 1994); Jack A. Goldstone, *The Coming Chinese Collapse*, 《外交政策》(*Foreign Policy*), 第 99 期, (1995 年夏季号), 第 35-53 页。

47. Yoshihara Kunio, 《东南亚合成资本主义的兴起》(*The Rise of Ersatz Capitalism in South-East Asia*, Singapore: Oxford University Press, 1998); Kit G. Machado, “普腾公司与马来西亚的摩托车工业: 国家产业政策与日本的地区性生产”(Proton and Malaysia's Motor Vehicle Industry: National Industrial Policies and Japanese Regional Production), 载于 K. S. Jomo 编, 《日本与马来西亚在朝阳阴影中的发展》(*Japan and Malaysian Development in the Shadow of the Rising Sun*, London: Routledge, 1994), 第 291-325 页。

48. Edmund T. Gomez, 《政治的商业: 公司对马来西亚政党的介入》(*Political Business: Corporate Involvement of Malaysian Political Parties*, Ville: James Cook University of North Queensland, 1994)。

49. Mitchell Bernard 和 John Ravenhill, “超越产品周期与飞鹅: 区域化、层级结构与东亚的工业化”(Beyond Product Cycles and Flying Geese: Regionalization, Hierarchy, and the Industrialization of East Asia), 《世界政治》(*World Politics*), 第 47 卷, 1995 年, 第 171-209 页。

50. 参见 James Cotton, “工业化亚洲的自由化限制: 三种国家观”(The Limits to Liberalization in Industrializing Asia: Three Views of the State), 《外交》(*Foreign Affairs*), 第 64 卷, 1991 年, 第 311-327 页。

林本炫 译

15 | 联合国与民主化

布特罗斯·布特罗斯--加利

民主化与民主

1. 民主化是造就一个更加开放、更具参与性和更少威权的社会的过程。民主则是一种在各个组织和机构中体现基于人民的意愿的政治权力理念的政府体制。

2. 从拉丁美洲到非洲、欧洲和亚洲的许多地方，许多威权政权业已让位于民主力量、日趋对人民负责的政府和日趋开放的社会。不少国家及其人民已经开启了史无前例的民主化进程。还有一些国家和人民已行动起来，以重建其民主的根基。

3. 今天，民主的基本观念正在赢得跨越了不同的文化、社会和经济界限的拥护者。虽然在各个社会的内部及相互之间，对民主的定义还是一个日益重要的辩论主题，但人们越来越认为，民主的实践对于在人类所关注的广泛领域取得进步和保护人权至关重要。

4. 民主化和民主两者都提出了如何安排轻重缓急和时间选择方面的棘手问题。因此，民主的促进和民主观念的复兴遭遇到一些抵制并不令人惊奇。在实践的层次上，世人已目睹了民主化进程的放慢、受到侵蚀和某些情形下的反

复等现象。在规范的层次上，所出现的抵制有时是借口文化的差异来寻求为威权主义罩上外衣，有时则反映了这样的不可否认的事实：没有某个民主化模式能适合所有的社会。现实的情形是，每个社会自己决定是否以及何时开始民主化。而在这个过程中，又是每个社会自己来确定它的性质和步伐。一个社会在开始民主化时所处的起点在很大程度上影响着此类决定。如同民主化进程一样，民主也可以采用许多形式和经历多个发展阶段，这取决于社会的具体特点和环境。而且，在每个社会中，民主本身的维系要求存在着一个不断的政治改革和发展过程。

5. 民主化现象业已对联合国产生了一种显而易见的影响。就像非殖民化时代的刚刚独立的国家向联合国寻求支持一样，今天，跟随着新一轮的旨在加强国家认同和政治独立的潮流，成员国又在民主化方面向联合国寻求支持。尽管这最明显地表现在了自 1989 年以来联合国从 60 多个国家，几乎是该组织成员数的三分之一，收到了提供选举援助的请求上，但实际上没有哪个联合国的活动所波及的地区被置于其外。赋予联合国的维持和平使命如今经常包含有恢复民主和保护人权的内容。联合国的部门、机构和计划也被援用来帮助各国起草宪法、创立独立的司法系统，组建遵守和实施法律规定的警察队伍、对军事组织进行非政治化、以及设置旨在促进和保护人权的国家机构。许多处于民主化之中的国家还请求它们予以协助，以鼓励和便于公民积极参加政治进程，并使一个生机勃勃的具有负责任而且独立的传媒的市民社会得以培育而生。

6. 这些操作性的活动正是联合国大会在 1994 年 12 月的 49/30 号决议中要求秘书长提交的报告的主题。1995 年 8 月 7 日，我向联大提交了题为“联合国系统对各国政府促进和巩固新的或重建的民主政体的努力的支持”报告。联大在 1995 年 12 月 20 日的 50/133 号决议中对我的报告表示了欢迎，并要求我就同样的主题准备第二份报告，我随之在 1996 年 10 月 18 日提交了这份报告（A/51/512 号）。在操作性的援助之外，成员国对于联合国的民主化的兴趣也在增长。在正值联合国成立 50 周年之际的 1995 年 10 月 22 至 24 日举行的联大特别纪念会议上，几乎每个发言者——特别是 128 位国家元首或政府首脑——都谈到了这个重要的议题。

7. 考虑到这些现实（即民主化的事实和希望联合国致力于拓展民主化的范围的要求），我相信，对该理想进行细致和全面的更深入考察的时机已经到来。我将这一尝试分为四个部分：正在出现的就民主及其实际重要性而达成的共

识；联合国对民主化予以关注的依据及为它自身设定的角色；联合国在对民主化的支持方面的新势头和随之的扩展；以及该支持的一个新方向——国际层次上的民主化。

8. 我提交这份报告是出于这样的期望：它可以加深对于联合国支持民主化的努力的理解并增进关于该领域的未来国际行动的讨论。谈论民主化和民主这些主题不意味着联合国立誓维护对国家主权的或者《联合国宪章》第2条（第7款）规定的不干涉内政原则发生了变化。相反，联合国赖以建立的宗旨和原则正是当前思考的基础。

9. 在支持民主化方面，联合国并非单枪匹马。在过去的十年中，已涌现了大量方方面面的行动者投身于这场已迅速成为一个大规模的全球性事业。这些行动者包括国际性的和区域性的政府间组织、单个的国家、议会议员、从地区到全球的各层次上的非政府组织、像职业法律工作者这样的个体行动者、传媒、学者、私人机构和包括种族、文化和宗教团体在内的民间组织。放在一起看，折射出的是广泛的观点、专业知识、方法和技巧。本文对民主化所提出的思考正是以作为这样的一个行动者而存在的联合国为焦点，虽然它有其独特性。因此，在一开始就对联合国在民主化中的具体目标和特有角色有清晰的认识是至关重要的。

10. 就对其的设计和规定而言，联合国是普遍的和公正的。尽管民主化是世界事务中的一股崭新力量，尽管民主能够而且应该被各种文化和传统所吸纳，但是提供某种民主化或民主的模式或在某种特别的情形下促进民主并不是联合国必须做的。实际上，这样做对民主化进程也许会起到反作用。民主化进程要想生根和结出硕果，必须以每个社会自身为本位。每个社会必须能够选择其民主化进程的形式、步调和特征。强加外来的模式不仅和《联合国宪章》的不干涉内政原则相背，还可能在政府和公众的各自内部造成怨恨，而这反过来或许会助长与民主化和民主观念相悖反的内部势力。

11. 所以，联合国的目标不是劝说正在民主化的国家采纳外来模式或引入外部的政府形式，而是帮助每个国家寻求它自己的独特道路。联合国将民主化理解为一个要求在广泛的领域采取行动的过程，它谋求给予处于各不相同的进程和经验之中的正在民主化的国家以支持。它将其在某个国家的民主化中的支持性角色当成援助和建议的意义来理解和履行。

12. 联合国有其基础和责任来为其成员国的民主化提供服务，但是，在能

够帮助处于民主化进程的成员国之前，它必须收到正式的申请。因此，联合国在民主化领域的活动和责任是和那些发展中的国家相一致的和补充性的：向那些提出请求的国家提供援助并协调外部的援助，并谋求造就一个寻求帮助者和给予回应者都可以在其中取得成功的稳固的环境。

13. 很明显民主化是技术援助的一个新领域。传统上，技术援助是在经济和社会发展的框架内提供的，主要的侧重点在于建立和完善有形的基础设施以及政府的行政能力；在此之外的在政府管理方面的援助由于政治气候上的缘故而在联合国的大部分历史成为实际上不可能的事。虽然联合国依然提供上述领域的援助，但是在后冷战时代的经济和政治变革之浪潮中，成员国已调整了它们的要求，以期得到广义的民主化更相关的技术援助。

14. 通过收集信息、唤起意识和为成员国及更广泛的国际社会提供一个具有普遍合法性的全球论坛以进行对话、讨论和达成共识，联合国完善了向民主化提供支持的环境。借助于联合国，能够缔造多边协议（无论是以非约束性的规范、国际公认的标准还是约束性的义务为形式来体现）来帮助确定一个共同的政治和法律上的行动框架。实际上，正是在相当程度上借助于联合国的这个论坛，关于民主及其现实意义的共识才开始露出端倪。

正在出现的共识

15. 在过去半个世纪的世界事务中，民主的含义有着很大的变化。在 1945 年，民主是盟国为反对法西斯主义规定的一个清晰的概念。随着冷战的开始，民主逐渐是从东方和西方两个角度来得到阐释。当第三世界取得了在国际舞台上的位置之际，它的成员致力于寻找适合需要的他们自己的治国方式，在该过程中又提供了关于民主的另类的认识。今天，变化迅捷的全球图景又将古老的民主概念置于一缕新光之下。尽管世界上的各个社会在经济的、社会的、文化的和历史的环境上的不同意味着一种社会所认识的民主和另一种社会所认识的民主将继续存在着差异，但人们已日益承认，民主是对于广泛的人类议题的一种回答且对保护人权至关重要。

16. 这不是说没有谁对民主进行贬抑。有人指责到，一些角落在动乱或战

争时期不能有民主，民主本身导致无序，民主降低效率，民主侵犯少数派和集体的权利，必须等到发展充分地实现之后才能实行民主。不过，无论对民主的批评者能找到什么证据来支持这些说法，它们都必定不能掩盖一个较深刻的真理：民主有助于保持和平与安全、维护正义和人权并促进经济和社会发展。

17. 民主的制度和过程把相互竞争的利益纳入以言辞争胜的竞技场，并提供了能为争论的所有参加者所尊重的妥协方式，从而将分歧或争执会迸发成武装冲突或对抗的危险减至最小。因为民主的政府是由其公民自由选择的，又由于周期性的真正选举及其他机制而持有责任，它们更可能完善和遵守法律、尊重个人和少数群体的权利、有效地处理社会冲突、吸纳移民和对被边缘化的群体的需要作出回应。所以，它们更不可能对自己国土上的人民滥用权力。这样，国家之内的民主促成了持久和平所赖以建立的社会契约的演进。就此而言，一种民主文化在本质上就是一种和平文化。

18. 国家内部的民主制度和过程同样可以增进国家间的和平。民主的政府对于其公民（可以理解，他们会对战争非常审慎，因为是他们将必须面对随战争带来的风险和负担）所负担的责任和自身的透明度会有助于约束诉诸与他国发生军事冲突的举动。赋予经民主选举而产生的政府的合法性使该国人民对其他民主国家的人民的尊重成为必然，并培育了对于谈判、妥协和国际关系中的法律秩序的期望。当具有民主文化的国家处于争端之中时，其政权透明性会有助于防止意外事件、避免为情绪和恐惧所操纵的反应并减少突然袭击的可能。

19. 政府不具备由自由选举所提供的正当性或真正的支持，它们都极为经常地诉诸威胁和暴力以求压制国内的不同意见。它们倾向于排斥像新闻自由和司法独立这样的制度，而正是这些制度提供了必不可少的透明度和责任感，防止政府操纵人民。由此造成的、为邻国所感知的镇压和紧张氛围能加大对战争的恐惧。正是出于这个原因，《宪章》宣布联合国的一个首要目标是“采取有效的集体措施以防止和消除和平的威胁”。非民主的政府为其人民的怨恨所威胁，更可能会挑起对他国的敌意，以图为其对国内异议的镇压找到理由或为国家团结炮制一种基础。

20. 的确，通过开辟可自由表达包括仇恨在内的意见的渠道，将民主实践引入先前为威权主义的或受战争破坏的国家也许会触发国内冲突。随自由和公正的选举而来的可能是对失败者的压制。还有一种危险，即在巩固市民社会的同时却不关心国家能力也许会破坏国家的统治能力或使政府倾覆，其是对以专

心致力于向其人民提供基本的人类需要为典型特点的不发达国家的政府而言。在民主化早期出现的不稳定的风险也会使政府不愿使民主化得以继续或甚至根本不愿开启这一进程。

21. 安排好这些轻重缓急和进度方面的棘手问题提供了几个重要的教益。首要的是，由每个国家自己来决定其民主化进程的形式、步伐和特点至关重要。这揭示了民主化的一个根本的前提：存在着这样的国家，它能够而且愿意既为自由而公正的选举创造条件，也支持发展和维护为民主政治的持续实践所必需的机制。第二，民主化必须以努力创造一种民主文化为开端。这是一种政治文化，它在本质上是非暴力的，在其下没有哪个党派或团体希望永远做胜利者或失败者。这样的一种文化建立在不是就政策，而是就民主的政治生活的过程和范围达成这样一种社会共识：即人民的意愿构成政府权威的基础；任何个人都有参与政府的权利；应该有定期的真正选举；政治权力通过大众的普选而非使用威吓或强力来交接；政治反对派和少数群体有权表达意见；与掌权的政府对立的真正的、合法的反对派可以存在。第三，民主化必须寻求在国家和公民社会之间取得制度上的平衡。最后，为使社会经济权利和政治权利都受到尊重，对民主化的支持应和对发展的支持相伴随。虽然发展在不存在民主的情形下也可实现，并无证据表明发展上的突破要求有一个专制政权。不过，有充分的证据表明，从长远来看，民主对于实现可持续发展和持久和平都是一个基本因素。另外，经济活动和通讯的全球化已产生了对民主化和人权方面的压力。

22. 在当今世界，思想的自由、激发创造性的动力和参与的意愿对经济、社会和文化进步都至关重要，而它们在民主的体制中能得到最好的培育和保护。在这种意义上，私有化这种经济行为也是政治行为，它使更大规模的创造性和参与成为可能。要培养一位公民对于参与其国家的发展的积极性，激发人们的活力、想象力和责任感，最佳的方式就是承认和尊重人的尊严和人的权利。进步的物质手段是需要获得的，但人力资源，如持艺娴熟、精神饱满和有创造性的工作者，也必不可少，因为财富是由于相互间的对话和思想的自由交流而被发现的。由此而言，以交流、对话和对于世界上的观念和行为的开放性为特点的民主文化有助于培育一种发展文化。

23. 民主不是以集体为代价来肯定个人；个体和集体的权利、个人和群体的权利能通过民主来相互协调。在民主政治的背景下，能够在个人权利和集体权利之间达成许多不同的平衡。民主过程是保证这些平衡能真正反映出一个群

体的广泛文化的最好途径，在每个社会中，这种文化本身必须作为稳定器来使民主健康地运行。

24. 今天，民主由于其能使国家具备出色的治理能力而正得到普遍认同，这种能力或许是能为各国所控制的最重要的发展变项。通过为政府提供合法性和鼓励人们在关系到其生活的问题上参与决策，民主过程增强了国家政策和发展战略的有效性。民主制度和实践还培育了阻止国内和跨国犯罪和腐败所不可或缺的政府责任制度和透明度，还激起了对于大众关注的事项给予更多的关心。在发展方面，它们增加了国家目标反映广泛社会议题和政府关注其发展政策的社会和环境成本的可能性。

25. 在非民主的国家中，常常易于生成有害于发展的环境：政治化的军事统治、虚弱的中产阶级、因受钳制而缄默的大众、对自由旅行的禁止、新闻出版检查、对宗教实践的限制或信仰义务的强加、还有时常发生的制度化的腐败。若无民主体制来疏导针对发展和改革的大众压力，普遍的动荡和不安定就会发生。现实是，如果其公民被禁止积极、有效地参与政治过程和经济、社会和文化发展的话，就没有哪个国家能长期保持正义和自由，因此应该有潜力来实行一项成功的可持续发展战略。民主在今天正是日益从这个角度成为一种不可缺少的实际需要。

行动的依据

26. 当前就民主的实际重要性正在形成的共识表明，在回应成员国就民主化提供援助的要求方面，联合国居于良好的位置。

27. 在联合国于 1945 年成立之时，随着第二次世界大战接近尾声，如何防止全球冲突的再次发生成为压倒性目标。随着联合国的创建，从国际联盟及其在第一次世界大战的余声中制订的盟约的主旨为基础，联合国的创建者们在建立民主的国际组织方面开始了第二次试验。国际联盟谋求通过尊重自决权来防范受到压制的民族主义引发的危险；通过建立一个共同的安全体系来避免对于权力均衡的危险依赖；通过裁军来消除军备竞赛；并以公开的国际外交来取代秘密的条约。国家内部和国家之间的民主被看成了这些努力中不可分割的一个

因素。通过允许个人和民族行使其在政治参与方面的基本权利，通过允许他们行使在自决方面的基本权利，民主将维护国家的主权和独立。它还促进国家对于民主的国际组织、过程和集体安排的参与。它还鼓励对于国家内部和国家之间的法律规范的尊重。《联合国宪章》以对民主的同样理解为基础。在《宪章》的原始框架内，在努力防止未来的冲突，将主权国家作为人权的基本保障者、解决国内问题的基本机构和一个和平与合作的国际体系的基本成分而加以支持方面，民主被认为起着关键的作用。

28. “民主”一词并未出现在《宪章》中。但是，从这份文件的开头语“我们联合国家的人民”可看出，联合国的创建者们援引了最根本的民主原则，将成员国的主权权威，还有它们所组成的这个组织的合法性，植根于其人民的意志之中。《宪章》提供了一幅民主国家及其间的民主关系的图景，这两者都来自于并旨在实现创建者们“对于基本人权、对于人类的尊严和价值、对于男人和女人与大国和小国的平等权利的信仰”（序言）。他们对民主的信仰体现在已经宣布的联合国宗旨中，即促进各民族人民的平等权利和自决权（第1条，第2段；第55条）和不加歧视地尊重人的权利和基本自由（第1条，第3段；第55条）。它还表现在已经宣布的这项联合国原则中：“该组织以其成员的主权平等原则为基础”（第2条，第1段）。

29. 由联大在1948年一致通过的《关于人权的普遍宣言》进一步阐发了其对民主的最初承诺。《普遍宣言》宣布任何个人都有权参加政府、拥有担任公职的平等机会、都在选举权和被选举权。它还进而声明，“人民的意愿应成为政府权威的基础”，而且“这种意愿应在定期的真正选举中得到表达，该选举应基于普遍和平等的选举权，通过秘密投票或与之等同的自由投票程序来举行”（第21条）。它还宣布了在法律面前平等、自由地表达意见和自由地进行和平集会及成立组织的权利。

30. 联大在1960年通过的《给予殖民地国家与人民以独立的宣言》坚定地重申了任何民族的自决权，还宣布：“基于该权利，（所有民族）都应自由地决定他们的政治地位并自由地寻求他们的经济、社会和文化发展”（第2条）。《宣言》还呼吁，在“尚未获得独立的托管地和非自治领地和其他地区”立即采取措施以“顺应这些土地上的人民的意志和愿望，不附加任何条件或保留、不根据种族、信条或肤色而有所区别的情形下将所有权力转交给他们，使他们能够享有彻底的独立和自由”（第5条）。

31. 综合起来看，这三个主要文件：《联合国宪章》、《关于人权的普遍宣言》和《给予殖民地国家与人民以独立的宣言》，为联合国在民主化方面的角色和责任提供了一个清晰而坚实的依据。

32. 但是，在这个组织诞生后不久，冷战的开始深深地妨碍了联合国在民主化方面对其成员国的支持。站在这场全球性意识形态对抗的一侧的是声称在国内实现了和平与民主并支持他国人民对自决与民主化的呼声的国家。但这些国家经常滥用民主之名，并且以极为不民主的方式行事。在另一侧的是致力于在国内保持和平与民主并在他国内部促进这些目标的国家。但这些国家经常以专制政权反对共产主义和保护市场自由为由而支持它们，或使用非民主的手段来实现它们的对外政策目标。这两边的行动似乎表达了这种信念：国家内的和平与民主可以借助国家间的战争与非民主来获得。

33. 于是，由联合国创建者们开启的民主的国际组织的事业为冷战所打断。在这场对抗所经历的几十年中，关于国际和平与安全的许多主要决定是在联合国之外作出的，而且是在这个非民主两极体系的背景下得到处理。自决原则遭到了篡夺和玩弄，国际法成为了牺牲品。国家内部和国家之间的民主的光明前景很快就黯淡下去了。

34. 不过，在那个时代，联合国仍积极地维持国际组织的生存，促进和推动非殖民化，为新独立的国家进入国际间的国家体系提供便利，促进经济和社会发展，建立人权机构和捍卫国际法。自决原则不仅在《给予殖民地国家与人民以独立的宣言》中，而且在于 1976 年生效的《公民权利和政治权利国际公约》和《经济、社会与文化权利国际公约》中都得到了重申，后一个公约清楚地表明经济、社会与文化权利和公民权利与政治权利立于同等的基础之上。《公民权利和政治权利国际公约》在其第 25 条中再次确认了所有个人的参与公共事务、在定期的真正选举中投票和当选以及享有担任公职的均等机会的权利，并使对于其的尊重具有约束性。对于深刻地关系到真正的选举过程和民主政府的实现的其他基本人权，比如言论的自由、知情的自由、集体的自由、成立团体的自由、旅行和迁徙的自由及不受威吓的自由，它也采取了同样的作法。

35. 因此，甚至在冷战时代的全球竞争期间，联合国在民主化方面发挥作用的基础也得到了加强。随着超级大国对抗正走向结束和民主化浪潮进一步加强，在实现《宪章》的原有目标和提供民主化援助方面，崭新的前景业已显现。

不断演进的联合国的角色

36. 对于民主的赞扬和对于联合国在民主化方面的潜力的日益增长的承认最显著地反映在近年来联合国大会对于加强定期的真正选举原则的有效性所增加的关注上。在关于这个自 1988 年以来每年都出现在联大议程中的事项的决议中，联大通过清楚地重申在《联合国宪章》、《关于人权的普遍宣言》和《公民权利和政治权利国际公约》中所阐发的相关原则、宗旨和权利，一再确认了联合国在民主化方面发挥作用的根据所在。在一系列关于国家主权和不干涉处于选举过程中的国家的内部事务的有关决议中，联大也回顾了包含有《给予殖民地国家与人民以独立的宣言》的决议。

37. 此外，对于作为一种理念和作为进步的一个本质因素的民主，联大予以双重强调。在重申了表达于定期的真正选举中的人民意愿应成为政府权威的基础的 1988 年 12 月 8 日的 43/157 号决议中，联大强调：“作为一种实际经验来说，对于包括政治、经济、社会和文化权利的其他人权和基本自由的有效享有，每个人都有权参与他或她的国家的政府是一个关键因素。”

38. 这一系列联大决议，连同由我本人和其他相关的联合国组成部门所提交的相应报告，揭示了在选举授权领域内持续进行的对话、评估、辩论和改革进程。这方面援助的启动是回应对于民主化和吁请联合国提供支持的要求的日益高涨的关注势头的结果。这一进程还受到了在国际会议上进行的对话的影响并从中获得了新的动力，尤其是联合国于 1993 年 6 月在维也纳召开的世界人权会议和分别于 1988 年 6 月在马尼拉和 1994 年 7 月在马那瓜举行、各有 13 个和 74 个国家参加的“关于新兴或重建的民主国家的第一届和第二届国际会议”（the First and Second International Conferences of New or Restored Democracies）。其结果是选举援助处（Electoral Assistance Division-EAD）和联合国政治事务部（Department of Political Affairs）属下的选举援助请求汇总站（Focal Point for Electoral Assistance Requests）的成立，各种用于选举援助的信托基金的创建、由选举研究处进行协调，由越来越多的政府间、非政府的和私人的组织参与的“全球选举援助信息网”（Global Electoral Assistance Information Network）的出现以及处于操作层次上的对程序的改进和对关于选举援助的新方法的设想。

39. 这种在选举领域的改革进程的演变与成员国在制度建设方面的技术援助请求的重大改变是一致的，这明显地体现在联合国机构和计划对于发展问题的社会层面和对于国家管理问题的日益浓厚的兴趣上。成员国发出的援助要求的范围又有扩大，现今它已包括选举前、选举中和选举后的援助，以求“确保请求援助的成员国的民主化进程的持续与巩固”（1993年12月20日的联大48/131号决议）。

40. 正是为了说明可以从联合国系统中得到这些援助，也是为了顺应“马那瓜行动计划”中的要求，联大责成我准备了1995年8月7日的报告，题为“联合国系统对于各国政府促进和巩固新的或重建的民主国家的努力的支持”。这个报告连同1996年10月18日的同样题目的报告，详述了可提供的援助的范围，从创造民主化能植根于其中的政治文化方面的援助到民主选举方面的援助，再到建立支持民主化的制度方面的援助。

41. 这些报告强调，民主化要想在一个社会内部扎下根基，必须具备来自本土的支持。联合国通过帮助培养一种民主文化来支援成员国构建这种支持。鉴于其公正性和普遍的合法性，以及以《宪章》为基础的促进人权和基本自由的宗旨，联合国在提供这种援助方面居于独一无二的位置。

42. 在创造民主文化方面的援助能采取许多形式，而且常常是在选举援助的框架内进行的，虽然并不是也不必是局限于这个框架之中。在柬埔寨（1993年）和萨尔瓦多（1994年），借助于外交、大众教育计划和确保传媒宣传方面的平等机会的努力，联合国协助各方举行了一次不受制于派系间威胁的公正选举。在莫桑比克（1994年）联合国帮助“莫桑比克民族抵抗运动”（REN-AMO）转变成为一支政党，并协助该国从一党制向多党制过渡。在世界上的许多其他国家，联合国将难民和无家可归者遣返至其本国的计划对于重建一个在其中民主化可得到认真考试的政体也作出了重大贡献。

43. 支持建立一种民主文化被证明对于成功举行社会中的所有行动者，如政府官员、政治领导人、国会议员、司法官员、警察、军人和个体公民等，都能扮演相应角色的自由公正的选举至关重要。另外，保证选举结果得到尊重 and 所有行动者广泛支持在首次公民投票或选举之后的持续的民主政治实践中也被证明是至关重要的。就此而言，如果在某些方面出现了危及民主化进程或民主政治实践的政治僵局或危机，联合国应立即作为一个中立的和受到信任的调解者行事，以努力帮助实现对争端的和平且令人满意的解决。而有关各方的请

求是一个前提条件。

44. 对于延续和巩固民主化进程的同等强调指引着联合国在选举援助方面去完善程序和设计新的方法，虽然选举本身的目的不应是决定是否推行民主化而是选出一个合法政府。联合国提供选举援助是为了建立对于民主的政治过程和举行定期的真正选举方面的、长期的国家能力的信心。联合国努力帮助各国设计选举进程和建立使用适当的技术的选举基础设施。如果可能，它会协助建立一个全国性的选举监督网络，这会鼓舞国内各政党和非政府组织的参与精神，从而在同时为持续的民主化加强国家能力和支持基础。

45. 在培育一种民主文化和举行民主选举之外，还存在着为民主化的实现建立并不断完善、巩固制度基础的明显且关键的需要。在这方面，联合国提供了广泛多样的援助，它在发展和人权方面的许多操作性工作都属于此，关注的焦点是在国家和公民社会的制度方面。如我的报告中所强调的，联合国为民主化提供的制度建设方面的援助远非仅包括帮助成员国建立民主的政府结构或巩固现有的民主政体。联合国在制度建设方面的援助还包括帮助提高责任感和透明度、培育国家能力和改革公务员制度，一句话，是为了造就出色的国家管理。它还包括对于法律规范的制度意义上的支持。在这方面联合国的部门、机构和计划帮助各国改革和加强司法制度，建立人权机构，包括那些人道主义性质的机构，以创建尊重人权和法律规范的警察和军事力量，提供公平实施法律的警察队伍并对军事组织实行非政治化。最后，联合国在该领域的援助还包括为社会发展进行制度建设，比如帮助建立独立的工会或促进妇女对于政治、社会、文化和经济生活的所有方面的充分参与，这是对于巩固民主化具有特殊意义的一项任务。

46. 联合国的所有援助，从支持创立民主文化到对民主化提供制度建设方面的援助，均可被认为是建立和平努力的一个关键组成部分。建立和平是一项崭新的方式，它强调，为了实现持久和平，防止、控制和解决冲突的努力必须包括触及冲突的经济、社会、文化、人道和政治方面的潜在根源和加强发展的基础的行动。

47. 总体而言，投身于这些活动中的支持民主化的行动者的增加是一个积极趋势。提出援助请求的国家及其人民——他们那儿体现出了各不相同的环境、特点和轻重缓急关系——正在获得由各方提供丰富多样的观点、能力、方法和技巧以供选择。不过，随着行动者与活动的这种增加，也出现了迷惑、浪

费和照搬照套的危险。与发展领域的情形一样，今天，在世界范围内，联合国在民主化领域也能够帮助协调多种公共的和私人的努力并使之合理化。

48. 能进一步说明这些的是，在联合国被赋予了帮助实现民族和解和巩固民主使命的事例中，为支持联合国的努力而建立的非正式的、临时的国家集团起到了协调各个外交倡议并在其他目标之间求得旨在促进民主文化的一种和谐方式的作用。“萨尔瓦多问题上的秘书长之友（Friends of the Secretary – General for EI Salvador）”、“危地马拉问题上的秘书长之友”和“海地问题上的秘书长之友”都是这方面的例证。在这三个国家，联合国和美洲国家组织已经派遣了一个由文职人员组成的人权问题联合使团。

49. 在选举援助中，国际行动者们之间缺乏协调比浪费和照搬照套要危险得多之又多。来自于技术顾问的建议的相互矛盾、不利于其他方面的对于选举中某个具体方面的过多投入资金或关注以及选举的观察者们在选举前、中、后所作的评价的不一致都是可能的结果。每一个都会对整个选举努力带来潜在的严重后果。

50. 联合国选举援助汇总站和负责政治事务的副秘书长协助确保在选举领域发挥作用的各主要联合国分支之间的协调。选举领域的各个国际行动者之间的协调则由持续不断的联合国的活动来完成，比如像维持全球选举援助信息网，关于出版和分发选举援助的指导纲要和手册召开有联合国在选举领域中的各个政府的、政府间的和非政府的伙伴参加的研讨会等。在操作层次上，联合国能为联络和协调工作提供一个伞状框架。在可能的地区，联合国业已开展了与地区政府间组织的联合行动。这样的合作给请求援助的国家，提供援助的组织及有关捐助者带来了积极成果，预示着在未来协调工作能得到更好的加强。

51. 在民主化的制度建设方面，国际行动者之间的协调任务比在选举领域更复杂和困难。民主化的制度建设不仅涵盖一个大得多的、更为多样的行动者群体，它还是一个更新、更广泛的国际活动领域。不像选举援助，它缺乏一个精确的、组织意义的焦点。国际行动者间的协调至关重要，若要避免浪费和生搬硬套，更重要的是避免来自于技术顾问和目的交叉的计划的建议间的相互矛盾和对于民主化进程的某个特殊环节的过多给予资金或关注而可能有害于其他方面。这种失调可能反过来造成国家能力和公民组织之间的不平衡。这些后果的部分或全部都可破坏巩固民主化的所有努力。

52. 在对参与民主化的制度建设的各国际行动者之间的协调工作予以帮助

方面，联合国居于良好位置。联合国握有一个全球性的、由各地区的经济和社会委员会及国家办事处组成的网络。联合国的全球性责任跨越经济、社会、安全、政治、人道主义和人权领域，这正说明了为什么联合国在与民主化相关的实际上的所有问题上都能发挥作用，并且能帮助整合这些问题，形成一项涉及到维和、难民援助、救济行动、重建和发展的广泛的努力。归根结底，参与民主化的制度建设的许多国际行动者来自联合国本身。

53. 联合国通过在其自身的组织框架内和作为一个整体的联合国系统内来加强进行制度建设方面的协调工作。由秘书长主持、由包括布雷顿森林体系相关机构在内的联合国各计划和专门机构的行政首脑组成的“协调工作行政委员会”（the Administrative Committee on Coordination）努力促进联合国系统内的有效分工和针对着共同目标的提出联合倡议。该努力的一个重要组成部分是联合国驻各国机构之间的协调系统，它旨在推动国别层次上的所有经济和社会因素之间的有效协调。在维和方面，协调角色由负责该行动的秘书长特别代表所承担。联合国系统内的协调工作允许并鼓励非联合国的政府和非政府的行动者参与。通过该努力，能够为旨在为支持民主化的信息共享、政策制定和计划协调造就一个不断扩展的联系网络。以此为背景，负责提出可促进民主巩固的建议方案的“选举后需要评估团”可成为在国际行动者间找出协调的行为方式和提出联合倡议的一个有价值的基础。按照联大在 1993 年 12 月 20 日的 48/131 号决议中的要求，联合国“选举援助处”如今已着手派遣这样的使团。

54. 对联合国而言，在民主化援助方面促进国际行动者们之间的交流和协调的任务是与改善这种援助的国际环境的努力紧密相关的。从此出发，召开国际会议已被证明是一项有效机制。

55. 随着联合国环境与发展会议于 1992 年 6 月在里约热内卢召开，联合国举行了一系列国际会议。它们不仅将所有国家而且将有关的非政府组织和公民社会的其他代表都聚集到了一起，以相互联系的经济和社会问题为焦点，考察了它们对于人类和人类社会的影响。在里约，所关注的是可持续发展和在发达的和发达的所有国家之间及各层次上的政府和市民社会之间建立新的和平平等的伙伴关系的必要性。在维也纳（1993 年 6 月），世界将注意力转向了人权，尤其是民主、发展和对人权的尊重之间的相互促进关系。在开罗（1994 年 9 月），关注的焦点是人口和发展，把人口变化与发展政策联系在一起。在哥本哈根（1995 年 3 月），贫困、失业和社会分裂这些古老问题被认为是需要全球

关注的全球性问题。在北京（1995 年 9 月），把妇女事业的发展被当做寻求平等、发展和和平方面的进步的一个关键所在进行了专门的讨论。在南非的米德兰德（1996 年 5 月），贸易和发展在全球化和自由化的背景下得到了论述。在伊斯坦布尔（1996 年 6 月），核心议题是人的居住问题及城市发展问题。

56. 概括而言，这些会议表明，就民主本身和一系列直接和间接地关系到民主化的更显而易见的议题，一种全球共识正在出现。这种共识正转化为国际规范、协定和具体的义务，被成员融合到了本国要优先解决的问题中，并为联合国和其他行动者通过操作性活动所支持。

57. 通过国际会议和其他方式，比如第 50 届联大关于公共管理和发展的续会（1996 年 4 月 15 日至 19 日），联合国为民主化国家，实际上是对于所有新的和长久的民主国家，培育了一个支持性国际环境。这促进了民主化的加强，有助于防止民主化政治遭到侵蚀、逆转或废弃。

58. 不过，要实现为民主和民主化国家创造一个支持性国际环境的目标，需要有更多的努力。如果要使各国内的民主化现象得到充分的理解而且取得切实进步，就必须联系其全面的国际背景进行考察。

59. 这就意味着和在 1945 年时一样，要认识到民主和国际体系的运转之间的积极关系。随着联合国对民主化的支持正起到防止侵略的作用，建立并维持一个有能力的独立国家，使其成为人权的基本保证者、解决国内问题的基本机构和一个和平和合作的国际体系的基本成分的有生命力的、独立国家的建立和持续的作用，《宪章》的这种内在逻辑在今天变得显而易见。

60. 自 1945 年以来，这种关系也在演进之中。当今的全球化现实和新的世界环境要求在国际层次上进行民主化，以使民主化能在各国之内扎下根基，使全球化带来的影响到所有国家的问题得到最有效的解决，并使一个新的、稳定的和平等的国际体系得以建立，以取代最近才刚刚瓦解的两极体系。

国际层次上的民主化

61. 国际层面上的民主化有必要在三个相互关联的方面进行。如要尽可能地发挥其现有设想的民主潜能，并改革那些未充分体现民主的结构，业已建立

的联合国系统本身还有很长的路要走。国际舞台上的新的行为主体的加入是一个公认的事实，给它们提供得到认可的参与正式体系（迄今这主要指国家体系）的手段，是我们时代的一个新任务。第三个挑战将是在国际间造就一种民主文化。这不仅需要有一个忠诚于民主原则与过程的国际社会，还要求有一个更广泛的国际公民社会，它根植于民主的组织制度（不论是国内、国家间还是超国家性质的，私人还是半私人性质的）之中，奉行民主的实践、程序和政治多元主义，并由浸润着自古以来就与民主相关的开放、公正和宽容等习性的民族所构成。

62. 自然，国际层次上的民主化与国家内的民主化有着很大不同。在国际层次上，有国际组织和制度，还有国际决策和国际法，但不存在类似于一国政府的国际机构。国际社会既是一个国家组成的社会，也是一个由个人组成的社会。作为能创造一个更加开放、更具有参与性和较少威权的社会的一个过程的民主化概念既适用于国内，也适用于国际。

63. 同样，国内民主与国际民主之间也有很大不同。但是，对于国内民主的实际重要性的日益增加的承认有助于使国家间民主的实际重要性得到越来越多的认同，并产生对于国际民主化的更大需求。

64. 个人对政治过程的参与能加强政府的责任感和反应上的灵敏性。反应灵敏的、负责任的政府有可能保持稳定并促进和平。许多国内冲突源于这样一种有依据或无依据的信念，即国家未能体现社会中的每个群体的意愿或者它企图强加一种排他性的意识形态。而民主正是调和某个具体社会中的各种不同的社会利益的手段。在国际社会中，借助于民主，则可促进所有行动者的参与并提供一种通过对话而非使用武力来解决冲突的可能。所以，国际间的民主化进程能有助于增进国家间的和平关系。

65. 随着参与的扩展，经济和社会发展变得更有意义，根基更深。在国家层次上建立民主体制有助于保证发展战略的制订考虑到不同社会群体的优先需要。在国际经济体系中，民主可以意味着发达国家和发展中国家间的关系不是援助关系而是合作关系。可以在各个会议和吸收非国家行动者参加其他联合国政府间协商活动中对发达和发展中国家的所关注问题进行协调。所以，民主化能帮助保证，最贫困的国家借助于联合国在国际体系中也会有一个日益增强的声音。它能帮助保证，国际体系不会置世界的一大组成部分于不顾，由它自生自灭，而会切实地推动所有民族的融合和参与。

66. 如果说民主化是使国内管理得以合法化和改善的最可靠的方法，它也是使国际组织得以合法化和改善的最可靠的方法，即通过扩大参与与其更加开放和反应灵敏，通过实现责任分担使其更有效率，通过利用比较优势和更大的创造性使其更富成果。另外，正像国内的民主化那样，国际层次上的民主化以个人的尊严和价值及所有人类和所有民族的基本平等为基础并旨在促进之。

67. 新的世界发展已加强了国内的和国际的民主化之间的基本联系。全球事务方面的决策曾经对于国家的内部事务和其人民的日常生活具有有限的影响。今天，伴随关于全球事务的决定而来的是深远的国内后果，从而使国际和国内政策之间的界限模糊不清。就此而言，在全球问题上的不具代表性的决定和国内的民主化相逆且削弱一国国民对其的信念。因此，除非民主化扩展至国际舞台，否则国内的民主化也许不能扎牢根基。

68. 全球层次上的决定将会增多，因为只能在全球范围内解决的问题将越来越多。每个地区的国家已经日益面对远不能为任何国家乃至国家集团所控制的力量。其中的一些力量是不可抵御的，比如经济活动和通讯的全球化。尽管这些力量造成的影响的主流是积极的，它们却是以不均衡的方式对各个社会产生作用，看起来不能为任何人所驾驭，而且正为从非法武器转到毒品贸易洗钱等许多跨国犯罪活动创造机会。环境压力同样不可抵御并带来了全球性问题。国家还可能被他国在金融或环境方面的国内的决定及地方当局和私人行动者的决定所深深影响。前所未有的不是这些力量本身，而是它们对国家的影响力的日益上升的规模和水平。

69. 这些全球性力量能够促成从下层来的力量对国家产生影响并与之相互作用。与传媒（尤其是广播、电视和电影）的更多接触促进了对于问题和机会的认识，并使各地的人民要求国家管理体现更多的责任感、更多的代表性和更多的参与性，要求对他们的未来有更大的支配权；要求在关系他们生活的决策上有更大的发言权。全球性力量也能成为个人不安全感、社会四分五裂、纷乱和危险的一个根源，并为狂热、种族主义和孤立主义造就肥沃的土壤。

70. 所有这些意味着，对政治管理的要求正超越于国家的疆界之外，甚至当国家感觉到了从下层而来的新的压力时也是如此。如果民主化进程没有在国际层次上取得进展，国家内部的民主的意义也会大打折扣。原因是，如果今天的国家要获得或保持为其公民提供一个支持性环境的能力，它必须将其影响扩展至那些不能由其单方面控制但参与决定其国内生活状态的因素。主权的这样

一种延伸须尽可能是合理的，只要它依赖的是民主的责任机制。对于所有国家而言，在国际层次上的民主化已成为以一种对所有各方来说都是合理的和可接受的、所有的相关者都参与其中的方式来解决全球性问题的不可缺少的机制。由一国或一个国家集团操纵的国际体系必须逐渐演进成一个所有国家和国际事务中的新的非国家行动者都能参与其中的民主的国际体系。

71. 有迹象表明这样的进程已开始。随着处理不能在严格的国家范围内有效解决的经济、安全与环境议题的普遍要求摆在了各国面前，它们日益发现自己正在通过合作性安排和对于地区和国际的政府间组织的参与来寻找解决办法。这样的组织正大量涌现，它们的活动范围也正在扩展，从而促进了民主原则和在国际层次上的参与。与此同时，公民个人进行政治表达和活动的新渠道正生成于政府框架之外，但却是在曾被认为实际上完全为政府主宰的公共领域之内。从地方到全球的非政府组织的涌现和国际政治团体或“政治国际人”的活动的扩展使现有的政府结构的缺陷在全球变迁的衬映下暴露无遗。当前的主要局面是全球化正造就一连串相互关联的决定和把不同层次的政治代表聚合到一起的政治组织。换言之，正在出现的实际上是从个体公民一直延伸至国际组织的纽带，它围绕的是全球性的问题及前景。所以，在当今世界正发挥作用的力量正要求并促进着一场史无前例的国际政治和决策的民主化。

72. 联合国已认识到并支持国际民主化进程。这方面的进展应成为世界事务中的一个主要的优先考虑所在。不过，在讨论联合国及其他如何能够推进这个进程之前，清楚地了解将被民主化的这个政治“体系”的本质是至关重要的。

73. 就其名称而言，世界运行于其中的这个“体系”是“国际的”。但是，如前文所观察到的，作为其基本组成的国家越来越多地必须在全球性和国内的力量之间发挥作用。另外，在越来越大的程度上，决定“国际关系”（不是指民族间而是指主权国家间的关系）的不仅有国家本身，而且有一个不断扩展的“国际”舞台上的非国有行动者群体，其范围从个人一直到民间机构、非政府组织、地方当局、跨国私人企业、学术界、传媒、议员及地区及国际的政府间组织。

74. 这些变化之所以来到了前台，主要在于在近些年来的世界中所目睹的历史事件的迅速更迭。柏林墙的倒塌、冷战和东西方敌对的结束将掩盖了国际关系的复杂现实的意识形态屏障打得粉碎并加速了两极体系的崩溃。尽管还用“国际关系”这同一个称谓，但现实中一个有着促进国际稳定与合作的新机构

的新国际体系已经萌生去创建这样一个体系最合理、有效和顺应现实的方式，（要考虑的不仅有地缘政治问题，还有经济行为和社会与文化理想），就是对已存在的结构和机制进行民主化。

成员国

75. 该努力主要旨在推动成员国自身发生根本变化。尽管当今时代存在着对于国家主权的众多压力，要使不平等的权力平等，使国际组织成为可能，但主权观念依然至关重要。国家依然是所有行动主体中最重要的，而且将继续是国际体系的基本组成部分。不过，今天只有小部分国家在世界舞台上发挥其充分作用。一些国家虽然就幅员或人口而言规模不大，却发挥了大大超越了其客观的力量特征的影响力。其他的拥有巨大力量的国家则回避与其实力相匹配的国际参与。当然，要考虑到国内的政治和宪法约束，但在国际民主化方面的第一个和最重要的促进措施必然是联合国所有的成员国对于国际事务予以更多的关注和参与，这也是主权观念的一个运用所在。

76. 随同此措施，所有国家应不仅致力于参与对话与辩论，而且致力于阻止孤立主义，反对单边主义，接受用民主达成的决定，避免非法使用武力，反对侵略，完善并尊重国际关系中的法律规范，以及维护一种普遍的团结、合作和共同体的精神。如果大多数成员国缺乏像对待国内事务那样来关注全球事务的政治意愿，国际关系的民主化就不会成功。

新的行动者

77. 接下来要做的是将在世界事务中无疑有着日益上升影响的新的非国家行动者融合进现行的国际结构和机制之中。这样的行动者多种多样。它们以不同的方式和程度更有效地参与到了组织与团体中去。其绝大部分在北方，其中又包括了全球化进程中的主要行动者：参与商业金融活动的跨国实体。它们能够和驻在国政府密切合作。所以，同全球化引起的主权缺失的性质与程度在北方国家和南方国家之间是各不相同的。一定不能允许新行动者对国际体制的参与的增加扩大南北方间的差距。正如同国内的民主化必须努力争取公民能够参与他们自己的政治过程一样，国际民主也必须包括努力争取各国，不论是发达

的国家还是发展中国家，不论是北方的国家或是南方的国家，不论是富裕的国家还是贫穷的国家，都能够参与它们置身其中的国际政治体系。

78. 联合国在本质上是、而且从一开始就是一个主权国家的组织。但是，它从一开始也为其成员国提供了一个和在联合国之外发挥作用的非政府行动者进行合作的不可缺少的机制。联合国作为一个政府间组织在 1945 年的创立是一个重大成就。它规定不仅要和其他的这类组织——比如依据《宪章》第 57 条被正式纳入了联合国系统的专门机构，而且要地区的和非政府的组织进行合作。尤其是，《宪章》第八章的全部内容都是关于联合国在维护国际和平与安全方面与地区组织及安排的合作。《宪章》第 71 条则授权经济和社会理事会为与活跃于其擅长领域的非政府组织进行协商来作出安排。

79. 随着新的行动者对世界事务的影响与重要性的上升，联合国在《宪章》的上述规定与总体框架范围内也大踏步地扩展了与它们的对话和实际合作。但是，对于联合国改革的探讨尚未充分涉及将这些行动者融合进来的问题。它们在未来能否实现这点是很关键的。出于这个目的，下面的段落要依次涉及几类新的行动主体，归纳出融合它们的几个必要性，以及对于它们在联合国及其工作的当前参与水平和旨在促进将其纳入正式的联合国系统的问题上的讨论的几个建议。这些建议涉及大量旨在实现更有深度的参与的步骤。这些步骤可由联合国秘书处和成员国以单独或借助联合国的政府间机制的方式来采取，也可由有关的行为体来采取，或者，像最常见的那样，由前面提到的几个方面通过联合行动来实行。就性质而言，这些步骤主要分为三个方面，其中每一个都将参与作为在联合国内给予新的行动者一个发言权的手段来强调。它们是：提供能有助于问题解决的发言权，提供在联合国面临的事务上的、并不受限于每个行为体的实际情形的发言权，以及就这些行为体所活动的领域的前景、问题和需要向国际社会表达意见提供渠道。

地区组织

80. 在上一个十年中，尤其自冷战结束以来，通过地区组织进行的活动大量增加。这要求国际社会发展出不是作为一种复活的“势力范围”而是作为对国际主义的一个健康补充的新区域主义。另外，在一个对于采取国际行动的要求越来越多、而供联合国支配的资源却越来越少的时代，地区性集团在提供政

治、外交、财政、物质和军事资源方面的潜力具有更大的意义。对联合国而言，地区集团是可与之合作的日益重要的潜在伙伴，尤其是在捐助国已觉倦怠而漠不关心；在实际和平方面，（在这方面联合国没有能力，）区域性团体对联合国来说是日益重要的、进行合作的潜在重要伙伴。

81. 许多地区性政府间组织作为长期观察员参与了联合国大会的会议和工作。通过在联合国成立之初已建立的该组织的各地区经济与社会委员会，区域集团与联合国在发展领域进行了长期合作。只是在冷战后年代快速变动的环境中，联合国才能够探索与区域集团在维持国际和平与安全方面的新的合作形式，并在特殊情况下向各国及有关的地区组织分派职责。在《宪章》第八章所提供的灵活框架内，已出现了几个不同的联合国的地区合作形式：协商、外交支持、操作性支持、共同部署与联合行动。在 1994 年 8 月和 1996 年 2 月，我在联合国总部和在和平与安全方面和联合国进行合作的地区组织召开了一次高级会议，以求考察促进合作的方式和原则，并为在未来进行更广泛的合作开发潜能。

82. 地区组织向联合国系统的融合是国际民主化的一个基石。从这一点出发，应考虑在联合国总部每年或每两年在秘书处和与联合国在和平与安全方面合作的地区组织之间召开定期会议。应通过开拓将地方层次上的观点在地区层次得以反映渠道，减少影响援助的流动和流向的官僚主义障碍，加强地区组织在民主化发展中的枢纽角色。在推动此类努力方面，联合国的各地区经济与社会委员会居于良好位置。应通过联合国倡议的、在各方面加强横向的地区间的联系的协议，在国际范围内加强区域的能动性。

非政府组织

83. 在过去的几十年中，非政府组织的数目以令人吃惊的速度增长，单是国际非政府组织的数目就从 1960 年的近 1,300 个升到了 1995 年的 36,000 个，它们发挥作用的领域也大大扩展。今天存在的成千上万个从最低层次到全球层次的非政府组织体现了在规模、章程、活动领域、方法、手段和目标方面的广泛多样性。但是，所有的这些组织都是自我管理的，都是在国家的机构之外致力于实现公共目标的私人组织。通过使最小的群体的声音和需要得到国际范围内的关注并在世界上的公民团体之间建立联系并为公民提供参与世界事务的

直接渠道，这样的组织在世界事务中正扮演一个日益重要的角色。对于国际组织，非政府组织能够带来的不仅有更强的合法性，也有在一系列广泛的人类所关注的问题上的实地经验和专业技能，还包括在信息收集与传播方面的宝贵能力。在对付政府和公民之中的孤立主义和冷漠情绪以及调动起公众舆论和支持，尤其是财政支持和捐助方面，非政府组织正被证明是极为强有力的。

84. 有 200 多个非政府组织出席了于 1945 年旧金山召开的关于国际组织的联合国会议，《联合国宪章》就是在此次会议上得到通过并签署的。自那时起，联合国和非政府组织的合作关系已发展为一个全球性网络，这包括 1,600 来个非政府组织根据《宪章》第 71 条成为经济和社会理事会的协商机构，1,500 来个与联合国“公共信息部”（Department of Public Information）建立了联系，而许多其他的非政府组织和联合国在世界每个地区的机构建立了协作关系。就立法和决策方面而言，非政府组织对联合国工作的参与在人权和条法机构中取得的进展最大，而非政府组织的介入对于这些机构的建立也是十分关键的。在经济和社会领域，非政府组织对立法和决策的参与程度较低，但正切实地向前推进。全球首脑会议（里约热内卢，1992 年 6 月）通过的行动计划承认了非政府组织在该次会议上所扮演的生动角色，其中的第 21 项议程规定了非政府组织可以参与作为后续措施而建立的可持续发展委员会。第 21 项议程鼓励整个联合国系统和所有的政府间组织审查旨在加强非政府组织在政策设计、决策及实施与评估方面的参与的方式并提出报告。里约会议倡议的加强非政府组织参与的势头在其后的会议中得到了保持，并导致经济和社会理事会在 1996 年 7 月批准了关于联合国与非政府组织间的协商性关系的一项新决议。在操作层次上，非政府组织的参与在人道主义紧急行动中最为显著，在发展领域的作用也是实质性的。在这方面，非政府组织的参与得到了日内瓦的联合国“非政府联络处”（Non-Governmental Liaison Service）和联合国各部、署建立的各种非政府组织委员会和咨询机构的协助。

85. 为了进一步拓展非政府组织在民主化方面的潜能，应邀请非政府组织和其他公民社会代表者以一种固定的方式参加成员国的代表团。“关于加强联合国系统问题的高级工作组”（the High-Level Working Group on the Strengthening of the United Nations System）已建议考虑建立一个“市民社会论坛”。另外，应授权“关于与经社理事会有协商关系的非政府组织会议”（the Conference on Non-Governmental Organizations in Consultative Status with the

Economic and Social Council), 以便能提出更具体和可操作的建议供该理事会考虑, 并帮助保证有协商关系的非政府组织具有代表性和公认的效用。

86. 通过“关于与经社理事会有协商关系的非政府组织会议”上所列的每一个行动者都已经以某种方式使其意愿得到了体现。所以, 如果各方面的组织和理事会建立了正规的或半正规的联系的话, 借助于经社理事会的参与将在各方面都得到深化。

议员

87. 作为其选民直接选出的代表, 议员对国际组织而言是联系国际舆论的一个至关重要的环节。没有这种联系, 要获得对于国际性努力的认同、理解和支持是极为困难的, 尤其是在近年来这些努力已变得更加复杂、国际环境更加不确定的情形下, 更是如此。同时, 通过将其选民的观点和关注所在带到国际舞台上, 议员们为提高国际组织的合法性、反应能力和有效性提供了一个直接渠道。议员们身处作为国家的公民与国家间的共同体之间, 而且明确信守对话、讨论和同意的原则, 他们是国际层次上的民主化的一个直接推动力。

88. 议员们已经以许多不同的方式参与了联合国的工作。无论是作为单独的个人还是协同的集体, 他们在一切关系到支持民主化的领域和联合国进行了合作。在联合国, 他们参与了与秘书处的非正式对话, 担任成员国代表团成员, 协助进行国际会议的准备, 并偶而通过以“各国议会联盟”(the Inter-Parliamentary Union)的世界性组织为中介在联合国举行他们自己的会议而促进了国际对话。各国议会联盟长期以来就和经社理事会有着协商关系。根据联大在1995年11月15日的50/15号决议中的要求, 在1996年7月, 我签署了一项关于联合国与各国议会联盟的合作关系的协议, 它将加强这种合作并给它提供一个“新的和充分的框架”。作为秘书长, 在对成员国的正式访问中, 我还根据其请求而不断地会晤议会活动家和国家立法机构成员, 如同我的特使和代表及联合国系统的其他代表所做的那样。

89. 为了加强并进一步利用议员们作为国际民主化中的一个因素的积极作用, 成员国应考虑: 鼓励并促进议员们联合国旨在为国内民主化提供国际支持的努力的更密切参与; 在国家议会之内建立一个常设的关于联合国的委员会: 敦促各国议会联盟每三年在联合国所在地召开一次会议以推动就联合国以及

联合国及其成员国面临的议题所进行的国际对话和辩论。

地方当局

90. 不可否认，尽管今天的主要挑战就性质而言是全球性的，但是，只有在地方层次上才能最直接地感受到这些挑战的影响。这正是为什么地方当局（比如市长和市政官员）在全球性问题上已明显变得更加活跃，而且在某些情形下在共同关心的问题上实现了跨国联合的原因。通过有助于保证全球性决定产生于地方生活的现实并为地方上的行动所支持，地方参与加强了这些决定的合法性和有效性。另一方面，生机勃勃的、有效的地方管理不仅对全球性问题的解决至关重要，通过促进人类居住问题的健康的和持续的解决，也在广泛的意义上决定着国际和平与安全。随着全球性的城市化趋势，人类的居住地区将越来越集中在城市。在这些地方，全球性问题已经汇集到一起，而且其间的相互联系也最为明显，如大规模迁徙、人口过剩、自然灾害、空气和水污染、土地退化、妇女和儿童权利、少数群体权利、失业、贫困和社会不满就是一些典型例子。但是，与此同时，城市也可以成为为解决这些问题而建立的一个健康基础的地方，因为在人类的所有居住地中，若要促进对话和多样性，并在对世界保持开放之窗的同时培养团体感和一种公民参与精神，城市是最适合之地。所以，对于城市之内与城市之间、国家之内与国家之间的社会整合而言，市长们和大城市当局已成为不可或缺的推动力量。

91. 在全球首脑会议上，地方当局被确认为对可持续发展负有责任的“主要社会团体”之一。自这次会议以来，地方当局对联合国活动的参与已有相当进展。在此次首脑会议之后，由“地方环境倡议国际理事会”（International Council of Local Environmental Initiatives）发起了一项地方议程倡议，该理事会成员都是积极推动地方层次上的参与性发展进程的城镇。市长们和大城市当局参与了可持续发展委员会的工作，其中不少人还非正式地和该委员会的秘书处交换信息并进行协商。市长们和大城市当局还动员社会以支持关于气候变化的联合国框架公约并对有关方面的会议予以协助。关于人类居住问题的联合国会议的组织框架则使地方当局的参与更加规范化。在推动发展的操作性活动领域，成员国所要求的计划日益包含有联合国和地方当局的合作内容。在和平与安全方面，许多地方当局通过“姊妹城市”和其他这样的合作与文化交流计划

支持了联合国的努力，许多城市还已宣布自己是无核区。各城市还通过作为国际集会和重大事件的东道主以及为世界上的众多联合国机构提供居所而给予联合国有力支持。

92. 为了加强旨在解决全球问题的地方性框架并深化地方当局对联合国系统的参与，应考虑指示联合国驻各国的协调人和地方当局保持经常性的对话，并使这种相互作用成为国家层次上的关于旨在促进发展的操作性活动的工作之不可分割的一部分。还应考察建立一个由有关的秘书处机构及地方当局的最高机构组成的联合委员会的可能。这样一个委员会会有助于唤起意识并促进地方当局间的经验交流，可参照“促进和推动合作委员会”（the Committee for the Promotion and Advancement of Cooperatives）来建立之。该委员会将联合国秘书处、联合国各机构和各国际非政府组织汇集到了一起以促进和协调对合作的援助，并在财政上由其成员的捐助所支持。成员国还应考虑通过建立可持续发展委员会的一个小型附属机构来使地方当局的参与更加规范化，这将更有规律地增进该委员会和其他相关的联合国机构的工作。

学术界

93. 在这个正发生深刻变革的时代，通过协助发现变革的范围并创造一个未来的努力可赖以建立的智力基础，包括大学、研究所和公共政策中心在内的学术界在世界事务中占据了一个重要的地位。通过加强思想的传播，在鼓励大众参与未来的国家和国际层次上的对话方面，更重要的是在规划这种对话方面，学术界已变得日益有影响力。这样，就其本质而言，学术界也可对民主化起到促进作用。与此同时，就和平、发展和民主之间的互补性以及国际组织对这所有三者的增进，学术界正在提供重要的新证据。

94. 许多学术团体已参与到了与秘书处及联合国各部、署和计划的非正式协商中去。他们还参与了实际的援助计划。联合国自身也有几个研究中心和研究所，还有自己的联合国大学，在与国际组织的运行和努力相关的一系列问题上，这些机构推动了学术辩论、研究和培训。由全世界积极投身于国际组织的工作和研究的学者、教师和业者建立的“关于联合国系统的学术理事会”（the Academic Council on the United Nations System）也促进了学术界和联合国系统的各个不同组成部分之间的对话与合作。

95. 为了使最广泛的世界各国人民能从思想和研究方面的进展中获益，并对于学术机构和组织的观点和需要以更多承认，应考虑联合国整个系统之内的扩展与学术界的非正式协商以求促进各个学者、科学家和研究机构对联合国的项目和问题解决的贡献。从此目标出发，把联合国大学的工作计划和联合国系统的整个工作融为一体将大有裨益，借助周期性会议将各个学科小组与有联合国工作人员参加的学术计划包括进来也有此意义。联合国大学及其附属机构也应得到加强以在北方和南方的学术界和研究机构之间建立更稳固的联系，并着眼于建立全球网络，否则，上述目的不易得到实现。成员国还应考虑提供一个联合国中心作为举行学术会议场所以讨论和该中心的工作相关的研究性大学和机构的问题及前景的场所。这些措施既可充分服务于学术，又可提高学术界在世界事务中扮演一个更加直接的角色能力。

商业和产业

96. 今天，工商业界比任何政府或政府组织都更能够影响到全球经济和环境的未来。工商界（不管是非正式的生产者、小的或中等规模的企业还是大型公司）的合作对于实现社会与环境意义上都是可持续发展至关重要。跨国或多国公司（当前其数目估计有 4 万个，它们控制了 25 万个左右的国外子公司，其账面价值约是 2.6 万亿美元，占据了世界私人领域生产性资产的三分之一左右）在经济发展方面尤其扮演着一个极为重要的作用。这种作用不仅是通过在转型中或发展中的经济的外来直接投资来发生，也是通过技术和技能的转让及母国商业活动来发生的。另外，也是更重要的是，通过跨越国家边界将生产的各个不同功能日益一体化，作为世界上的主要投资者、贸易者、技术转让者和边界之间的人员运送者的跨国公司在今天正推动着一个统一的国际生产体系的出现。作为一种促进发展的力量 and 有利于国内或国家间社会整合的一个积极因素，必须承认私人公司，尤其是跨国公司，是为国际组织中一个不可缺少的一方，而且必须更紧密地参与到国际决策中去。

97. 尽管工商业界对于沟通世界经济已变得日益重要，联合国对于构筑工商业发挥作用的环境也变得日益重要。联合国维护和平的努力有助于为工商业的繁荣保持一个稳定的环境。联合国系统在为国际层次上运作的工商业建立一个规范性框架方面所扮演的角色更不为人知。比如，世界贸易组织在贸易

和知识产权方面，国际货币基金组织在金融交易方面就是这么做的，联合国环境规划署、国际劳工组织和许多其他的联合国规划和专门机构也是如此。联合国各机构还设立产业规章和标准，并向成员国提供政策分析和技术援助，以完善其与工商业相关的政策、基础设施和制度框架。虽然由联合国采取的，在商业方面产生了重要影响的努力是广泛的，但迄今这两者间的互动还是零散的，主要还是非正式的，尚未衬托出工商业界在国际事务中取得的有影响力的角色。惟一的主要例外是国际劳工组织，出席其大会的各成员国的代表来自政府、雇主和工人阶层，每一方代表都有权在任何事项上作为个人而投票。今天，不仅存在着将工商业界在联合国中的角色调整为追求共同目标方面的一个活跃伙伴的需要，而且在当前更加开放和日益全球化的环境中，也存在着这种可能性。在这方面，工商业界在全球首脑会议上扮演的角色和其对可持续发展委员会的工作的持续参与成为可在其上再进行构建的基础。正在进行的在政府的和非政府的国际组织和私人跨国银行之间建立联系的开拓性努力也有同样的意义，它旨在提供转型和发展中的国家的中小企业在可持续发展活动中所需要的资金和服务。

98. 为尽可能地促进对双方都有益的工商业界对联合国工作的参与，应考虑为可以被临时指派参与工商业事务的联合国技术和管理人员以及参与联合国技术援助活动的工商业行政和技术人员都建立一个名册。这个做法可以与扩大联合国的自愿者计划以鼓励工商业管理人员参加联合国工作，特别是在冲突之后的建立和平时期的早期规模工作（其目的是鼓励外来投资以促进恢复和重建）的倡议相结合。成员国还应进行探索以将国际劳工组织的三方代表结构扩展到联合国系统的其他部分。还应考虑拓展联合国的努力以在关键问题上取得为建立一个有利于商业的环境，比如像统一的商业规范、知识产权和会计标准等所需的统一，并且处理像犯罪和腐败这样的妨碍实行优良的政府管理和商业运作的跨国性问题。

传媒

99. 负责任且独立的全球传播媒介能将政府和人民置于全球事务之中，并使他们了解情况，就当今的问题进行探讨、辩论和表达立场。通过这种途径，全球性传播革命和全球性民主化浪潮正得以相互促进：新闻自由是民主所依赖

的工具，而民主化促进新闻自由在其中能够发扬光大的开放社会建立。另一方面，在这个信息迅捷的时代，传媒不仅成为了国家内和国家间的对话和讨论的主要场所，也确切无疑地成为了在国际舞台上扮演一个突出角色的国际行为主体。传媒能有助于保持国际政治的开放、灵敏和负责任。若不存在这个与世界大众之间的必不可少的联系纽带，像联合国这样的组织只会成为各国和国际的官僚机构互相喋喋不休的场所。同时，传媒本身，尤其是借助于电视和图片的极为巨大的想象力，还有能力影响国际性辩论及塑造公共舆论。通过对议题、国别和地区的凸现或忽略，今天的传媒对于国际议程有着巨大影响。如果这种影响是建设性和有效的，传媒必须关注的不仅是世界上某些地区的冲突和对抗，还要关注在全球范围内所存在的其他暴力活动以及主导着国际社会长期议程的更广泛的经济、社会、政治和人道主义议题。

100. 联合国义务保护新闻机构的独立和自由，并捍卫，如《关于人权的普遍宣言》第 19 条所规定的，所有人的自由表达意见的权利，包括“借助任何传媒并在受边界限制的情形下获求、接收和传送信息和思想的自由。”联合国教科文组织和各个新闻组织一起已经签署了一项关于新闻自由的《宪章》，它旨在促进新闻和信息在国家边界之内以及之间的不受束缚的流动。通过联合国教科文组织、公共信息部和各种其他机构，联合国在培养自由、负责任和独立的传媒方面向成员国提供了支持，在不干涉其独立的情况下，通过并借助传媒使非政府组织及更广泛的公众能更方便地得知有关联合国的信息，联合国还努力寻求与传媒界的合作。

101. 虽然传媒是推动民主化的一种强大力量，把其紧密地纳入国际体系之中的努力可能会违背它的最高原则：独立和客观。不过，同时还应考虑许多伴随着传媒在全球事务中广泛的新角色而来的是，不仅影响到人们、文化和政府，也影响传媒本身的问题。应考虑的一些可能的措施包括：联合国及其成员国努力向世界传媒提供更多的透明度和接触渠道；加强联合国在行动过程中的信息能力以帮助把传媒的兴趣和注意力集中到在国际范围的可能遭到忽视的国际问题上；联大新闻委员会考虑建立一个论坛，使传媒界的成员在其自愿而且不破坏它们独立的情形下，可以就传媒自身的状况向国际社会作出说明。

102. 把这些新的行动者整合到国际政治和决策的日常实践中不会是一个简单的任务。在参与相对有限而行动者又最具有私人化特征的一些情形中，此时朝向更深入的整合的道路也许模糊不清。不过，不论成员国是否会遭到这种

挑战，这些新的行动者将继续对伴随着新的规则和程序而出现的新的国际体系的面貌产生影响。只有采取一致的努力以将这些行动者纳入进来，才能铺成通向当前考虑之中的道路的结构变化。

103. 从联合国召开各专门的国际会议和首脑会议的实践中，可以清晰地看到这样的一种改革方式的益处。通过组织这样的会议，联合国创造出了一些以某个议题为中心的支持性群体，并为达成与在跨国问题上的全民公决结果近似的宣言提供了条件。这些会议的民主性质也提高了它们所制订的行动计划合理性和有效性。通过一系列关于相互联系的经济和社会问题的全球会议，联合国正在提供一个持续的民主进程。借助这一进程，可以在发展问题上建立一种新的国际共识和国际框架。尤其在过去一年（1995年）中，对于已取得很大进展的联合国发展机构的改革和完善，这一进程也给出了一个方向。这明显体现在了将新行动者吸引到国际舞台上和改革国际关系的建构之间的关键联系上，这也是推动国际民主化的第三个步骤。

联合国的构建

104. 通过在其自身结构之内促进民主化，作为世界上最大和最具普遍性的政府组织的联合国能对于国际层次上的民主化作出巨大贡献。自从任职以来，我已将民主化作为秘书处改革的一个指导性目标，这体现在，比如说，已经实行的决策的非集中化上。

105. 这种改革需要通过联合国的政府间机构的改革而向前推进，民主化也能够成为后一改革的指导目标。我们明显需要将政府间机构推进到一个更加完整、更有能力对全球性力量产生影响和对市民社会更加开放的地步。我们还明显地需要有一个所有的主要部门是在《宪章》所期望的平衡与和谐中运作的联合国组织。这意味着这样一个组织，它在政治层次上的运行能更加始终如一，它能清醒地意识到其比较优势和首要任务，它能意识到其使命的所有方面之间的联系，它负有相互间有效匹配的义务和资源。

106. 联大是联合国普遍性的体现和联合国系统中的代表性和参与性的根本所在。今天，它在主权平等和民主原则的基础上将 185 个成员国聚集到了一起，还包括 7 个永久观察员国。联大工作的完善已成为“关于加强联合国系统的高级工作组”的一个主要关注点。联大在一个持续的基础上履行了专门的国

际会议在近年中一直在扮演的角色，全面地而且是在最高级的政治层次上探讨了国际社会所面临的重大全球性问题，并且促进了国内或国际意义上对这些问题的关注。每一次的关于某一特殊主题的大会都能够在前期会议的基础上取得进展，并为未来的工作定下议程。联大的角色应该是进行综合和总体的政策评估，并针对各成员国及联合国系统进行协调。

107. 在政策议程上，经济和社会理事会的加强是一个长期性的事项。这在 1995 年 7 月的“七国集团”《哈利法克斯宣言》中受到了特别的关注，并在过去数年受到两个工作组的审议。在 1996 年 5 月 24 日的 50 / 227 号决议中，联大明显地加强了经社理事会的协调性角色。同样重要的是，该决议要求理事会对它的各功能性的或地区性的委员会及专家团体进行进一步的评估。这样，决议不仅为联大和理事会在运行上的平衡、而且也为经济和社会领域政府间机构的合理化和完善开辟了舞台。着眼于让经社理事会永远焕发活力，我认为首先要做到三点，即全球场景中的新行动者对于理事会工作的更经常和更规范化的参与；高级层次上的部长级参与和新行动者们的更多介入；以及决定将迄今针对操作性活动所倡议的改革再推进一步，以使经社理事会能够对于本组织的操作性基金和计划实行一个有效的管理。

108. 加强联大和经社理事会应有助于修正这些机构和安理会在运转、责任和权威方面日益扩大的不平衡。与此同时，新的国际环境和安理会活动的层次及范围的明显扩展要求对安理会的组成、程序和工作方法进行改革，以建立一个更有效、更有代表性和更开放的机构。

109. 安理会改革问题是联大通过其关于该事项及其他有关安理会的议题的工作组而在进行的讨论的中心。对于迄今所采取的旨在促进安理会和广大成员国之间的信息流动并提高非安理会成员的国家，尤其是提供维和部队的国家，对安理会讨论的参与的积极措施，成员国予以了欢迎。在安理会组成和表决程序这些更复杂和更棘手的议题上，进展则是缓慢的。但是，工作组的报告和 1995 年 10 月 22 至 24 日举行的联大特别纪念大会上表达出的意见表明，在许多重要之处，共识正在达成。多数成员国认为，安理会目前的规模和构成不再能体现联合国的总体成员状况和地缘政治的现实。在并未忘记需要保持可管理性的情况下，多数成员国还认为，通过增加安理会席位的总数，可实现更有效、更平等和更有代表性的参与。一旦能达成充分的一致，成员国就可以依照《宪章》规定的程序来解决问题。在 1965 年就是如此，当时安理会的成员通

过修改《宪章》由 11 个增至 15 个，安理会采取行动所需的最低票数也从 7 票升至 9 票。

110. 要拥有实现当前就安理会的组成、程序和工作方法所考虑的变革所需要的眼光和意志并非易事，把能贡献出的能力的大小与地缘政治意义上的代表性相调和将是待克服的最困难的障碍之一。不过，某种形式上的转变对于安理会在未来的成功和联合国组织本身也许会变得至关重要。对于实现一个每个组成部分都能充分且贴切地发挥其作用的联合国组织而言，拥有上述眼光和意志将是一个重大的促进。

111. 该努力的一个根本部分必然是鼓励并方便对国际仲裁法院的运用。《宪章》赋予该法院在仲裁和平解决争端方面的角色，将其设想为作为一个整体的联合国建立和平机制的不可分割的一部分。就此而言，安理会在 1994 年建立一个“联合国观察员团”（UNASOG——United Nations Observer Group）以应有关方面之请监督国际法院对于领土争端的裁决的执行创造了一个给人深刻印象的先例。它还表明，在一个日益融为一体的联合国系统内，国际法及其运用有着美好的前景。

112. 所有的成员国都应毫无例外地接受国际法院的一般裁决。如果国内的制约妨碍这样做，各国将就他们愿意提交国际法院的事项提供一份清单。各条约关于争端解决的条款应允许由国际法院进行裁决。根据《宪章》的第 36 和 37 条，安理会有权建议成员国将争端提交国际仲裁法院。在多个场合，我曾敦促联大根据《宪章》第 96 条授权秘书长向国际法院听取咨询性意见，从而为其解决争端的外交努力提供一个法律维度。在此之外，在把关于联合国通过的决议和《联合国宪章》之间的一致性的问题提交国际法院时，联大应毫不犹豫地参照同一条款。

113. 以国际仲裁法院作为主要机构之一，作为主权国家的世界性组织的联合国为促进国际法和国际仲裁提供了论坛和机制。联合国在该方面的努力值得受到其成员国的更广泛的认同和关注，一个重要的原因是，国际法是联合国这一建构的另一关键部分，它在推动国际层次上的民主化方面拥有巨大潜能。国际法促进了国家间和民族间的相互尊重，为共同关注的紧迫问题提供了一个严格的分析框架，并为多边行动提供了一个强有力的基础。这样，它是促进民主化的一个强大工具。与此同时，国际民主化增进了对国际法的尊重。民主过程旨在包容多样性，因此，国际层次上的民主过程为协调各国不同的法律制度

提供了最佳途径。随着国际民主化的不断推进，人们能够设想一下共同的国际法律制度的最终确立，它不是要取代各国的法律制度，而是要在某些情形下作为促进国内或国际的民主合作的核心体制来发挥作用。

114. “国际海洋法法庭”(International Tribunal for the Law of the Sea)的建立和安理会建立关于前南斯拉夫和卢旺达的战争罪行的国际法庭的活动是建立国际事务中有效的法律规范的重要措施。下一步骤必须是进一步扩展国际仲裁。以“国际法委员会”(International Law Commission)的报告和法律草案为基础，联大在 1994 年建立了一个临时委员会以审议创建一个永久性国际刑事法院的问题。自此时起，联大还建立了一个预备委员会负责起草可在某个由各国全权代表参加的国际大会上审核的、关于这样一个法院的公约草案。绝不能失去这种前进势头。国际刑事法院的创建将是一个巨大进展，它最终将为世界上一些法律方面的重大成果提供切实的国际仲裁意义上的保护。其优点将是多方面的，能够将基本人权落到实处，并通过追究对于严重的国际犯罪的个人刑事责任来遏制这些罪行。

115. 作为例证，联合国在该领域的促进国际民主化的活动说明了联合国在建立国家层次上的和平和维护国际体系方面分别扮演的角色之间的紧密联系。如要顾及到的新行动者的多样性和要触及体制的明显变化，联合国的任务在近年中已变得日益复杂。该任务就是要在一个日益全球化的、以非国家行动者的迅速增加为特点的环境中设法建立一个新的国际体系，就是要在冷战余波中建立国际意义上的和平。

结论：迈向民主化的议程

116. 在 1992 年 6 月，应安理会之要求，我发布了一项“和平议程”(An Agenda for Peace)，在其中我强调需要有一个把促进和平与安全的全面途径与预防性外交、争取和平、维持和平、建立和平结合起来。在该报告中，我还将国际社会的注意力引向了这一事实：和平与发展再也不能被视作分割开来的任务。

117. 在 1994 年 5 月，应联大的要求，我拟出了一份作为“和平议程”姊

妹篇的报告，题为“发展议程”（An Agenda for Development）。在该报告中，我将发展作为一个远远超出经济增长范围之外的多方面的事业来阐述。促进发展的努力必须由对于发展问题的各个不同方面（包括作为治理有方的民主）的崭新认识为指导。

118. 推动这份报告产生的是对民主化的明显希冀：不仅是国家内的民主化，而且包括国家之间及整个国际体系的民主化。这种期望植根于这样的信念：和平、发展和民主是不可避免地联系在一起。尽管认识到这三个伟大概念之间的关系依然是一个争论的话题，但这份报告在某种程度上完善了我在“和平议程”和“发展议程”中所做的思考，而且它的提交是系于这样的希望：它将增进关于这两个议程的热烈的国际辩论，并有助于第三个议程（即民主议程）的必然产生。

119. 辩论的核心是民主化所提出的关于和平、发展和民主之间的轻重缓急及先后安排的棘手问题。该问题在整个报告中一直受到关注。在一些情形下，和平、发展和民主同时得到了推进，柬埔寨、萨尔瓦多和莫桑比克的情况即是如此。在这些地区，联合国支持民主化的努力起到了将解决冲突和重建与发展这两个方面连为一体的作用。

120. 不过，在其他情形下，同时追求这三个目标被证明比所预料的更加困难，并随时会触发政治动荡、社会分裂和经济上的萧条。这些经验将孰先孰后这个主要问题推到了人们面前：民主化是否要求在一国内以实现某种程度的和平与发展为前提。

121. 和平可以被看为是一个根本因素，因为没有某种程度上的和平，发展和民主都是不可能的。不过，如果和平要持久延续，发展和民主都必不可少。发展和民主之间的关联性更为复杂。经验已表明，发展能够在不存在民主的情况下发生。但是，并没有什么能够表明发展需要有一个专制政权；而且，许多东西还表明，长远而言，民主是实现可持续发展的一个关键因素。同时，若想超越形式上的平等，使社会的全体成员都能够参与他们自己的政治体系的话，发展也是实现真正民主的一个关键因素。

122. 该报告并不企图给予随民主化潮流而来的关于孰先孰后的问题一个简单回答，而寻求通过从经验中吸取教益来帮助形成一个解决办法能赖以产生的认识基础。这些教益的第一个就是，不存在对所有社会都适合的某种民主化模式。每个社会选取什么样的道路取决于其历史环境、经济状况，以及其成员

的政治意愿和抱负。

123. 现实使各国必须就孰先孰后问题作出决断。每个国家必须就其自身的轻重缓急而自由地作出和其人民的福祉一致的决定。不过，这种对轻重缓急的划分只应在短期适用，而不能被各国作为忽视和平、发展和民主这三个目标中的任何一个的借口。

124. 考虑到民主化的潜在危险，采取一种谨慎的方式是可以理解而且事实上也是必要的。但是，伴随这种谨慎而来的必须还有这种至关重要的认识：这些危险能够被消弥。在过去几年中吸取的关于民主化的教训揭示出了更稳妥、更有效地实行和更加切实地推进民主化的途径。民主化要求采取一种全面的方式，它所涉及的不仅是自由且公正的选举的进行，还有民主的政治文化的创立及支持民主政治的持续实践的体制的形成和保持。民主化必须寻求在国家体制和公民社会的体制之间获得一种平衡。为了长久地获得成功，国家之内的民主化还必须为国家间的和贯穿国际体系的民主化进程所支持。

125. 国际民主化也有它自身的轻重缓急和先后安排上的问题。如该报告试图表明的，国际民主化能够促进和平与发展。不过，有人担心，处理冲突的发生的国际努力会将注意力和资源从发展和对民主化的支持方面吸引开来。这里还要提及的是，发展和民主化之间的关系更为复杂。国际民主化能够服务于促进社会平等的事业并成为处理北方和南方之间令人警惕的社会、经济差距的一个强大工具。但是，与此同时，国际民主化本身也可能要求缩小北方和南方之间的差距，以便所有国家都有能力参与他们所属的国际政治体系。后种关注超出了是否各国有足够资源可用以参与国际事务这个问题之外。如果国际民主化将把新的非政府行动者的参与也包括于其中，就必须考虑到今天绝大部分这样的行动者都来自北方这个事实。

126. 肩负着全球性使命，作为世界上最具包容性的全球论坛的联合国在民主化方面的角色在某种意义上就是帮助各国和国际社会解决国内和国际意义上的确定轻重缓急和先后顺序的问题。通过联合国，和平、发展和民主这三个伟大目标能够得到它们应该得到的全面考虑。

127. 五十余年前开始的联合国建立民主的国际组织的事业已获得了新的动力。不过，障碍依然还相当严重地存在着。最近几十年的干扰和歪曲必须被消除。1945年时的基本认识必须得以恢复，来之不易的卓识远见必须尽快地得到实现。由创立一个新的国际体系的明显困难所引发的灰心丧气必须被克服。

要把民主化浪潮作为一项全球范围内的、要求将世界事务的所有层次融为一体的运动来看待。

128. 尽管民主化必须在人类社会的所有（地方的、国内的、地区的和全球的）层次上发生，民主化的独有力量在于其本身的逻辑之中，该逻辑以个人这个世界事务中不可再分的实体和所有人权的逻辑源泉为起点。在民主化有赖于个人对于充分发展的追求的同时，民主化也将促进为个人的充分发展所必需的条件的生成。在所有障碍之外，存在着的是关于未来的光明前景。

编者按：本文出自 Internet Access to Biographical Information: Boutros Boutros—Ghali: “Agenda for Democratization”, 17 December 1996, Supplement to Reports A/50/332 AND A/51/512 on Democratization , Boutros Boutros—Ghali. Yale University Library and Social Science Statistical Laboratory, Revised: March 11, 1997.

Home URL: <http://www.library.yale.edu/un/unhome.htm>. Copyright 1995—1997 by Yale University.

布特罗斯·布特罗斯—加利（Boutros Boutros—Ghali），埃及前外交部长，曾任联合国秘书长。

梅 然 译

16 | 民主的第三波

萨缪尔·亨廷顿

在 1974 年到 1990 年之间，至少有 30 个国家实现了迈向民主的转型，使当时世界上民主政府的数目大约翻了一番。这样的民主化是持续的不断扩张，并将波及到世界上几乎每一个国家的“全球民主革命”的一部分吗？还是仅仅意味着民主的有限的扩张，而最多只涉及到那些在过去经历过民主的国家，将其重新引入民主？

现时代的民主转型构成了现代世界史上的第三波民主化浪潮。民主化的第一次长波始于十八世纪二十年代，伴随的是在美国选举权扩大到男性人口中的大部分。这次浪潮持续了近一个世纪，直到 1926 年，带来了约 29 个民主国家。不过，1922 年墨索里尼在意大利的掌权标志着第一次“回潮”的开始。这次回潮到 1942 年为止，把世界上民主国家的数量减少到 12 个。盟军在第二次世界大战中的胜利带来了第二波民主化浪潮，并在 1962 年达到高峰。约有 36 个国家实行民主政治。随之而来的便是第二次回潮(1960—1975 年)，此次回潮把民主国家的数量又降到 30 个。

我们现在处在第三波的什么阶段呢？是处在一个长波的开始，还是处在一个短波的结尾？如果第三波即将打住的话，随之到来的会是一次显著的第三波回潮，来消除七十年代和八十年代的许多民主成就吗？社会科学不能给这些问题提供可靠的答案，任何社会科学家也都做不到。但是也许可能做到的是，找出影响到民主在世界未来扩展或收缩的那些因素中的一些，并就民主化的未来

提出最相关的问题。

起步的方法之一是研究造成第三波的那些原因能不能继续起作用，能否获得力量，有无可能遭削弱，还是被推动民主化的新的力量所补充或取代。在导致特定的国家在特定的时候出现第三波民主转型中有五项这样的变化似乎起着重要的作用：

1. 在民主价值被普遍接受的世界上，威权体制的正当性问题日益加深，这些政权对政绩合法性的依赖以及军事失败、经济失败和 1973—1974 年以及 1978—1979 年的石油危机对这种合法性的削弱；

2. 六十年代史无前例的全球性经济增长。这种增长提高了生活标准，增加了教育，在许多国家大大地扩展了城市中产阶级；

3. 在 1963—1965 年的第二届梵蒂冈教廷会议上，天主教会的活动和信条所表现出的惊人变化以及国家教会从现状的维护者变成威权主义的反对者和社会、经济与政治改革的拥护者；

4. 外部行动者在政策上的变化，包括六十年代末期欧洲共同体对扩展其成员的新态度，美国的政策自 1974 年起开始转向促进其他国家的人权和民主化，以及戈尔巴乔夫在八十年代末期为维持苏维埃帝国对苏联政策所作的激剧变革；以及——

5. “滚雪球”或示范效应，这种效应通过新的国际沟通手段而得到扩展，特别是第三波中第一个向民主转型的国家会刺激其他国家努力实现政权变迁，并为后来者提供示范。

外部力量的角色

欧洲共同体在巩固南欧的民主上起着关键的作用。在希腊、西班牙和葡萄牙，确立民主政治是确保从成为欧共体成员国中得到经济好处的必要条件，而加入欧共体又反过来被看作是对民主的一个稳定的保障。1981 年，希腊成为欧共体的正式成员，五年之后，西班牙和葡萄牙也正式加入了欧共体。

1987 年 4 月，土耳其申请成为欧共体正式成员国。其动机之一，就是土耳其的领导人想加强土耳其的现代化和民主化的趋向，遏止并孤立那些支持土耳

其原教旨主义的力量。不过，在欧共体内部，对土耳其的加入并无多少热情，甚至遇到了敌对的态度（主要来自希腊）。1990年东欧的解放也给匈牙利、捷克斯洛伐克和波兰带来了成为欧共体成员国的可能性。这样欧共体就面临了两个问题，第一，它应该优先扩大其成员国还是通过迈向进一步的政治经济联盟来深化现有的共同体。第二，如果决定扩大其成员国，是优先考虑向奥地利、挪威和瑞典这样的欧洲自由贸易同盟的成员国还是向东欧或是土耳其扩展。然而，欧共体在特定的时间段内，只能吸收数量有限的国家。这些问题的答案对于维持土耳其和东欧国家民主的稳定意义重大。

苏联势力的撤离使得东欧的民主化成为可能。如果苏联要结束或急剧削弱卡斯特罗政权的支持，古巴也许会向民主靠拢。除此之外，苏联还可以做的是在其边界之外推进民主，关键问题是苏联内部将发生什么样的变化。如果苏联的控制放松了，那么，很有可能波罗的海国家就可以恢复民主，其他加盟共和国也会向民主靠拢。当然，最重要的是俄罗斯自身。如果能够发生的话，民主在俄罗斯共和国的确立和巩固将是第二次世界大战结束以来最大的一个民主收获。不过，在苏维埃多数加盟共和国中的民主发展，因为各自民族的异质性以及最大的民族不愿意给少数民族平等的权利，而大大复杂化了。如同杰宁斯爵士所说的，人民没有决定权，直到有人决定谁是人民。如果不要数十年的话，至少也要若干年才能在苏联大部分地方解决后一个问题。

在七十年代和八十年代，美国是民主化的主要推进者。美国是否继续扮演这一角色，取决于它的意志、它的能力，以及作为一种模式对其他国家的吸引力。在七十年代中期以前，推进民主在美国的外交政策中并不总是处于高度优先的地位。而且，其优先性可能再次被降低。冷战与苏联的意识形态竞争的终结，可能会打消支持反共独裁的理由，也可能会削弱美国实质性地介入第三世界的动因。

美国推动民主的愿望可能会持续下去，也可能不会。另一方面，美国在这一方面的能力也是有限的。贸易和预算赤字给美国可以用来影响外国的资源施加了新的限制。更重要的是，美国促进民主的能力在一些方面有其内在的逻辑。拉丁美洲加勒比地区、欧洲和东亚的国家最容易受到美国的影响，而且除少数的例外，多半已经成为民主国家。美国仍然可以在民主化方面施加重大影响的一个主要国家是墨西哥。在非洲、中东和亚洲大陆的非民主国家，则不易受到美国的影响。

除中美洲和加勒比地区之外，美国一直具有重大利益所在的第三世界地区是波斯湾。海湾战争和美国派遣 50 万人的军队前往该地区，在科威特、沙特阿拉伯和伊拉克的萨达姆·侯赛因政权中激发了追求民主的运动。美国军队在海湾的大量布署，如果持续下去的话，将给自由化（如果不是民主化的话）提供外在的原动力。而且美国大规模的军事布署很可能不能维持很长时间，除非发生了要求民主的运动。

美国在八十年代对民主化的贡献还不仅仅涉及到有意识的和直接的运用美国的权力和影响。世界上的民主运动，都受到了美国的民主范式的影响，并引以为楷模。不过，如果美国模式不再象征着力量和成功的话，不再是一个能够取胜的模式的话，会发生什么呢？在八十年代末，许多人都认为，美国的衰落是一个客观的现实。如果世界各地的人们都把美国看成是被政治停滞、经济无效率和社会混乱所困扰的衰败中的大国，想像中的美国的失败也就不可避免地被视为是民主的失败。民主所具有的世界性的感召力也将消失。

滚雪球

1990 年，民主化的滚雪球效应在保加利亚、罗马尼亚、南斯拉夫、蒙古、尼泊尔和阿尔巴尼亚十分明显。它也影响到一些阿拉伯和非洲国家迈向自由化的运动。例如，据报道，在 1990 年，东欧的剧变给阿拉伯世界的变革要求火上浇油，并且推动了埃及、约旦、突尼斯和阿尔及利亚的领导人给不同政见的表达开放了更大的空间。¹

东欧的榜样不仅对威权政权下的人民、而且对威权统治者自身产生重大影响。例如，扎伊尔的总统蒙博托在看到电视上行刑队枪决了他的朋友罗马尼亚独裁者齐奥塞斯库时，反应惊愕且恐惧。几个月之后，在评论“你知道世界上正在发生什么”时，他宣布，除他的政党外，他将允许两个政党在 1993 年的选举中进行竞争。在坦桑尼亚，尼雷尔观察到，“如果东欧发生了变化，其他一党制国家难免不变。这意味着社会主义也将受到影响。”他还说，他的国家将从欧洲吸取“一、两个”教训。1990 年 4 月，在尼泊尔，政府宣布，由于“国际形势”的变化和“人民期望日益上升”，比兰德拉国王取消了党禁。²

不过，如果一个国家缺少有利的内部条件，仅靠滚雪球效应不可能带来民主化。甲国和乙国的民主化不是丙国民主化的理由，除非在前两个国家出现的有利于民主化的条件在后一个国家也存在。尽管民主政府的合法性在全世界逐步得到了认可，有利于民主的经济和社会条件却并不是到处都有。这场“世界性的民主革命”也许会创造一个有利于民主化的外部环境，但却不能在一个特定国家内部产生民主化所需要的条件。

在东欧，民主化的主要障碍是苏联的控制，一旦这种控制取消了，迈向民主的运动就会迅速扩展。在中东、非洲和亚洲却没有类似的民主化的外部障碍。如果这些地区的统治者们在 1989 年 12 月之前就选择了威权主义，他们为什么不能持续做出这样的选择呢？滚雪球效应只有在它导致统治者相信民主化的可取性和必然性之后才会发生实实在在的作用。1989 年东欧所发生的事件无疑鼓舞了其他地方的民主反对派团体，使得威权统治者惊恐万状。然而，由于民主反对派团体十分脆弱，而又长期实行威权统治，东欧的范例能否在其他威权国家产生迈向民主的重大进步，仍有疑问。到 1990 年，第三波的许多最初的动因已经变弱了，甚至枯竭了。不论是白宫、克里姆林宫、欧洲共同体还是梵蒂冈在推动那些民主尚不存在的地方（主要在亚洲、非洲和中东）的民主化方面都不处在强有力的位势上。然而，仍有可能出现一些新的支持民主化的力量。毕竟谁能在 1985 年就预见到戈尔巴乔夫会推进东欧的民主呢？在九十年代，国际货币基金组织和世界银行，在使得政治民主化和经济自由化方面的作为可望比以前更有力。法国在推动其前非洲殖民地的民主方面也许会变得更加活跃，因为法国在这些地方仍有实质性的影响。东正教会也可能会给东南欧和苏联的民主施加强有力的影响。一个杰斐逊式的新纳赛尔可能会在中东推广泛阿拉伯式的民主。日本或许会用其不断增长的经济影响来推动接受其贷款和援助的穷国的民主。在 1990 年，上述可能性没有一个显得很大。但是在经历了 1989 年的意外之后，若把一切可能都排除在外，则难免显得鲁莽。

第三波回潮？

到 1990 年为止，至少有两个第三波的民主国家已回归到威权统治。巩固

民主的问题可能会导致在一些维持民主的条件不够充分的地方出现倒退。不过，在第一波和第二波民主浪潮之后都分别出现了大的回潮，这种回潮不仅仅与民主的巩固问题有关，而且，在此期间，世界范围内的多数政权都从民主转向威权。如果第三波民主化速度慢下来，并停滞不前，那么，什么样的因素会在第三次回潮中产生和凸显呢？

那些造成第一次和第二次背离民主的回潮的因素是：

1. 民主价值在主要的精英团体和一般的公众中十分薄弱；
2. 能够加剧社会冲突的经济危机或经济崩溃，提高了只能由威权政府提出的解决方法的受欢迎程度；
3. 由试图引进或太快地进行太多的社会经济改革的左派政府所产生的社会和政治两极化；
4. 保守的中上层集团决意把群众性的左翼运动和中下层团体排除在政治权力之外；
5. 恐怖主义或叛乱导致秩序和法律的崩溃；
6. 非民主的外国政府的入侵或征服；
7. 在其他国家民主体制的垮台或颠覆以示范形式所产生的另一种反方向的滚雪球效应。

除了那些由外国的行动者所造成的复辟外，从民主向威权的倒退几乎总是由那些在民主体制中的掌权者和接近权力的人们来完成的。除一、两个可能的例外，民主体制未曾被民众的投票或群众的反叛所推翻。在第一次回潮中的德国和意大利，反民主的运动受到了民众的大量支持而掌权，并建立了法西斯专制。因此，纳粹的征服结束了其他七个欧洲国家的民主政权。在第一次回潮中的西班牙和在第二次回潮中的黎巴嫩，民主是在内战中终结了。

不过，大多数放弃民主的复辟所采取的形式要么是军事政变，要么是行政政变。在军事政变中，军事官员（通常是武装部队的最高领导人）推翻由民主选举产生的总统，并实行某种形式的军事独裁。在行政政变中，民主选举的行政首脑通常通过宣布紧急状态或军管的方式有效地结束了民主，并把权力集中在他们自己身上。在第一次回潮中军事政变结束了东欧的新兴国家以及希腊、葡萄牙、阿根廷和日本的民主制度。在第二次回潮中军事政变结束了许多拉美国家和印度尼西亚、巴基斯坦、希腊、尼日利亚、土耳其的民主。发生在第二次回潮中的行政政变的国家包括韩国、印度和菲律宾。在乌拉圭，文官和军方

领袖同心协力通过混合的政府—军方联合政变结束了民主。

在第一次和第二次回潮中的许多案例中，民主体制是被历史上的一种新型的威权统治所取代的。法西斯主义不同于早期形式的威权主义。这种不同的方面表现在其群众基础、意识形态、政党组织和渗透及控制整个社会绝大多数领域的努力等方面。官僚威权主义不同于拉美早期的军人统治。其特征是其制度性格、其所主张的无限制任期及其经济政策。二十年代和三十年代的意大利和德国以及六十年代和七十年代的阿根廷是引进这种新的非民主的统治并为试图模仿的其他国家的反民主集团提供典范的主要国家。所有这些新式的威权主义实质上是对社会和经济发展的种种回应：欧洲的社会动员和政治参与的扩展以及拉丁美洲经济发展的、以民粹主义为基础的进口替代阶段的衰落。

前两次回潮的原因和形式不能产生有关第三次回潮可能的原因和形式的预测。但是，以前的经验的确暗示着第三次回潮的一些潜在的原因。

首先，民主政权若总是未能有效地运作，这将瓦解其正当性。在二十世纪后期，主要的非民主意识形态的正当性来源，其中最显著的是马克思列宁主义，已经变得声名狼藉。对民主规范的普遍认可意味着民主政府比他们过去更少地依赖于政绩的正当性。然而，若是长期不能提供福利、繁荣、公平、正义、国内秩序或外部安全，就会甚至逐步瓦解民主政府自身的合法性。随着对威权失败记忆的淡漠，对民主失败的不满就有可能增加。更具体地说，在 1929 至 1930 年的全面性国际经济崩溃会影响到许多国家民主的正当性。然而，多数民主国家还是度过了三十年代的大萧条。然而，若是在未来出现规模相当的经济灾难，有一些国家很可能会放弃民主。

第二，任何民主的或正在民主化的大国转向威权主义都可能在其他国家触发类似的滚雪球行为。在俄罗斯或苏联朝着威权方向的逆转都有可能对苏维埃各加盟共和国、保加利亚、罗马尼亚、南斯拉夫和蒙古的民主化产生令人不安的影响，甚至也可能对波兰、匈牙利和捷克产生类似的影响。它可能向其他地方未来的专制者传达了一个信息：“你们可以接着干了。”威权政权在印度的确立可能会对其他的第三世界国家产生重大的示范效应。即使没有一个大国回到威权体制，只有几个新的民主国家因为缺少民主所通常具备的先决条件而回到独裁，对其他先决条件比较具备的国家都可能会产生网状效应。

如果一个非民主的国家大大地扩展了其权力，并开始向境外扩张，这也会刺激其他国家的威权主义运动。如果扩张的威权国家在扩张过程中击败了一

个或数个民主国家，这种刺激会变得特别强烈。在过去，所有经济上发达的大国都趋向于向外的领土扩张。

最后，正如在二十年代和六十年代一样，各种威权主义可以再次随时间的需要而显得合乎时宜。威权的民族主义可能在第三世界国家和东欧变成一种熟悉的现象。宗教的原教旨主义一直在伊朗十分流行，也很可能在其他国家掌权。寡头的威权主义可能作为对民主的平等倾向的反动而在富国或穷国出现。民粹主义的独裁政权也可能就像它们过去对民主保护财产权或其他形式的权利而作出的反应一样在未来出现，特别是在那些土地租佃还是个问题的国家。最后，族群型的独裁有可能会出现在有两个以上的民族、种族或宗教集团参与其政治的民主国家，一个社会集团也许会试图确立其对整个社会的控制。

所有这些形式的威权主义都已经在过去存在过。但是，要在未来发明出新的威权主义并非人类的智慧所不可及。有一个可能也许是，在威权统治下出现的技术专制的“电子独裁”（technocratic “electronic dictatorship”）会因为其操纵信息、传媒或复杂的通讯工具的能力而获得合法性，并变得可能。所有这些新旧形式的威权主义并不都是完全不可能的；也很难说其中的任何一种是完全不可能的。

民主化的障碍

评估民主化前景的另一个途径是考察立足未牢的民主化的障碍与机会。在1990年，世界上大约有三分之二的国家没有民主政权。这些国家在地理和文化上分成四大类：

1. 土生土长的马克思列宁主义政权，包括苏联，在那里，八十年代出现了自由化，而且在许多加盟共和国中也出现了民主运动，但是保守势力仍然很强大；
2. 撒哈拉以南的非洲国家，除极少数几个例外，多数仍然实行个人独裁、军人政权、一党体制或这三种体制的综合；
3. 伊斯兰国家，从摩洛哥到印度尼西亚，除土耳其以及还不太明朗的巴基斯坦，都是非民主政权（尽管在1990年有几个国家准备自由化）；

4. 东亚国家，从缅甸到东南亚到北朝鲜，它们包括共产主义政权、军人政权、个人独裁和两个半民主国家（semidemocracies）：泰国和马来西亚。

在上述各组国家中，民主化的障碍可以被划成三种类型：即政治的、经济的和文化的。进一步民主化的一个潜在的重大政治障碍是那些在 1990 年仍实行威权统治的绝大多数国家几乎没有民主的经验。1974 年到 1990 年，29 个民主化的国家中有 23 个以前有过某种民主经验。只有少数在 1990 年仍然是非民主的国家可以声称有过这样的经验。这些国家包括第三波中的几个复辟国（苏丹、尼日利亚、苏里南，可能也包括巴基斯坦），在第三波中尚未重新民主化的四个第二波中的复辟国（黎巴嫩、斯里兰卡、缅甸和斐济），以及三个在第一波中已经民主化，后因为苏联兼并而未能在第二次世界大战结束后重新民主化的国家（爱沙尼亚、拉托维亚、立陶宛）。在 1990 年，几乎约有 90 多个其他的非民主国家仍然缺少民主统治的经验。这显然不是民主化的决定性障碍，否则没有一个国家会成为民主国家。不过，除了以前的殖民地外，几乎所有在 1940 年后实现民主化的国家以前都有过某种民主的经验。那些缺少这一经验的国家将会在未来实现民主化吗？

民主化的一个障碍可能在九十年代的几个国家中消失。那些创造威权政权的领袖们，以及那些长期在这种政权中执政的人通常会变成反对民主化的极端保守派。在威权体制内部某种形式的领导更迭必须在迈向民主化的运动之前出现。在九十年代，某些人的死亡可能会确保一些威权国家实现这一变革。在九十年代，那些在象牙海岸、马拉维长期统治的领导人们都已 80 多岁；那些在缅甸、印度尼西亚、北韩、莱索托、越南的领导人也都 70 多岁了；那些在古巴、摩洛哥、新加坡、索马里、叙利亚、坦桑尼亚、扎伊尔、赞比亚的长期执政的领导人们都已 60 多岁。这些领导人的死亡或离职都可能会为其国家的民主化消除障碍，但这也并非必定如此。

在 1974 到 1990 年间，民主化出现在个人独裁、军人政权、一党政治之下。不过，全面的民主化没有出现在共产主义是国内革命产物的一党国家。自由化在苏联正在进行，很可能这也会导致在俄国实现全面的民主化。在南斯拉夫，迈向民主的运动正在斯洛文尼亚和克罗地亚进行之中。不过，南斯拉夫的共产党革命很大程度上是塞尔维亚革命。因此，在塞尔维亚，民主的前景仍然模糊不定。在柬埔寨，一个极端残酷的共产主义革命政权已经被不太残酷的由外界力量强加的共产主义政权所取代。在 1990 年，阿尔巴尼亚似乎正在打开国门；

但是，在越南、老挝、古巴和埃塞俄比亚，由革命产生的马克思列宁主义政权仍然决意要维持马克思列宁主义政权。这些国家的革命既是民族性的，又是共产主义的，因此，共产主义和民族认同高度地扭合在一起，而不像它们在以前的苏联占领的东欧那样。在这些国家，民主化的障碍是政权的起源和性质以及某些国家领导人的长期掌权，还是他们的贫困和经济落后？

民主化的一个严重障碍是，在亚洲、非洲和中东的领导人中对民主价值的真正信念要么不存在，要么十分薄弱。那些辞职的政治领袖们有充分的理由去拥护民主。而检验他们的民主信念是看他们在任职期间的表现。在拉丁美洲，民主政权通常被军事政变所推翻。当然，这在亚洲或中东也发生过。不过，在那些地区由选举产生的领导人自身也应该对民主的终结负责，如：韩国的李承晚和朴正熙、土耳其的门德斯（Adnan Menderes）、菲律宾的马科斯、新加坡的李光耀、印度的甘地和印度尼西亚的苏加诺。这些领袖们通过选举制度赢得了权力，然后运用他们的权力来削弱这一制度。他们对民主价值和实践没有多少信念。

从更广泛的意义上讲，即使在亚洲、非洲、中东的领袖们或多或少地遵守民主的规则时，他们常常也是勉强为之。在二十世纪的后半叶中，许多欧洲、北美和拉美的政治领导人们在其任职期间是民主坚定的拥护者和实践者。相比之下，亚洲和非洲国家却没有造就多少同为民主真信徒的政府首脑。为了比较起见，我们可以引用第二次世界大战之后从八个国家找出的八位政府首脑，那么，我们能从亚洲、阿拉伯或非洲找到贝堂科（Romulo Betancourt）、卡马戈（Albert Lleras Camargo）、弗格雷斯（Jose Figueres）、弗雷（Eduardo Frei）、特里（Fernando Belaunde Terry）、博什（Juan Bosch）、杜瓦尔特和阿方辛吗？尼赫鲁和阿基诺也许是，而且其他地方也许还有。但是，他们人数极少。我们不会想起一位阿拉伯世界的领袖，也很难找到任何一位享有民主的信徒或拥护者或支持者声誉的伊斯兰领导人。为什么会出现这种局面呢？这个问题不可避免地导致转向文化和经济。

文 化

有一个论点认为，世界上最伟大的历史文化传统在它们的态度、价值观、信仰和相关的行为模式上对民主发展的有利程度上都有重大差异。一个从其灵魂深处是反民主的文化会阻碍民主价值在这个社会中的传播，而且断绝了民主制度的合法性，这样，如果不是阻止的话，至少也就把这些制度的出现和有效运作大大地复杂化了。这一文化命题来自两种形式。比较严格的版本认为，只有西方文化才为民主制度的发展提供了一个合适的基础。因此，民主在很大程度上是不适合于非西方国家的。在第三波的早期年代，这一观点是由乔治·凯南（George Kennan）所明确提出的。他说，民主是一种“在十八世纪和十九世纪的西北欧发展起来的”政体，“它主要形成于那些靠近英吉利海峡和北海的国家（但是也延伸到中欧），然后这一政体又被带到世界上其他地方，包括北美，因为北美人来自西北欧地区，要么作为最早的定居者，要么作为最早的殖民者。他们规定了文明政府的主导形式。”可见，民主“在时间和空间上的基础都相对狭隘；当然，至于这种政体是否也是其狭隘的发源地之外人民的天然统治形式，其证据还有待找出。”³ 总之，民主仅适合于西北欧，也许包括中欧，或其殖民地的后裔。

西方文化的命题对巴尔干和苏联的民主化有着直接的意义。历史上，这些地方都是沙皇和奥托曼帝国的一部分；它们主要的宗教是东正教和伊斯兰教，而不是西方的基督教。这些地区没有受到西方文化的重大影响：它们没有体验过西方的那种封建主义、文艺复兴、宗教改革、启蒙运动、法国革命和自由主义。正如威廉·华莱士（William Wallace）所指出的，冷战的结束和铁幕的消失，把最重要的政治分界线向东推移到 1500 年的西部基督教国家的边界。从北部开始，这条线沿着芬兰和俄罗斯之间的边界经波罗的海三个共和国的东部边界，向南延伸，通过白俄罗斯、乌克兰，把西部的天主教乌克兰与东部的东正教乌克兰划分开来，再向南延伸，然后到罗马尼亚的西部边界，把特兰西伐尼亚与该国的其余地区断开，然后进入南斯拉夫，沿着斯洛文尼亚和克罗地亚与其他国家的边界线穿过。⁴ 这条线现在也许可以把那些民主已经扎根的地区与民主尚未扎根的地区区分开来。

文化阻碍论的一个不太严格的版本认为，不是只有一种文化对民主特别有利，而是一个或数个文化对民主特别不利。最通常被引用的两个文化是儒教和伊斯兰教。决定这些文化是否对二十世纪末的民主化构成障碍与三个问题有关。第一，传统的儒教与伊斯兰教的价值观和信念在多大程度上敌视民主？第二，如果它们真的敌视民主，那么，在多大程度上这些文化事实上又阻碍着迈向民主的进步？第三，如果它们的确阻碍着民主，那么，在多大程度上它们又可能在未来这样做下去？

儒 教

几乎没有一个学者在传统的儒教要么不民主、要么反民主的命题上持学术上的反对意见。在儒教中，惟一有利于民主的因素是在古代的中国政体中，考试制度使得职业向有才能的人开放，也不考虑其社会背景。不过，即使情况如此，以功绩为基础的晋升制度并不构成民主。而没有人会因为军官们是根据能力来提拔而把现代军队说成是民主的。古典的中国儒教及其在韩国、新加坡和台湾的流派以及在受到冲淡的日本都强调团体、团队胜于强调个人，强调权威胜于强调自由，强调责任胜于强调权利。儒家社会缺少抗衡国家之权利的传统；而且就个人的权利存在的程度而言，个人的权利是由国家创造的。对和谐与协作的强调胜过对分歧与竞争的强调。对秩序的维持和对等级的尊敬是核心的价值。思想、团体和政党的冲突被看作是危险的和不合法的。更重要的是，儒教把社会融化在国家之中，没有为自治的社会机构提供合法性来在全国的层次上抗衡国家的力量。

在实践上，儒教或受儒教影响的社会对民主一直不友善。在东亚，只有两个国家，日本和菲律宾，在 1990 年之前有持续的民主经验。在这两个国家，民主都是有美国影响存在的产物。此外，菲律宾完全是一个天主教国家，而儒教基本上不存在。在日本，儒教价值被重新解释过，而且与其本土的文化传统融合在一起。

在新加坡、台湾和韩国，到八十年代末，惊人的经济增长为民主创造了经济基础。在这些地方，经济在决定政治发展方面与文化形成冲突。在 1990 年，

新加坡是惟一的没有民主政治体制的非石油出口的“高收入”国家（这是根据世界银行的定义），新加坡的领导人公开拥护与西方民主的价值观相对立的儒教价值观。在八十年代，李光耀把儒教价值观的传播看作是其城邦国家的高度优先的工作，并采取有力的措施来限制和镇压不同的意见，以及阻止批评政府及其政策的媒介的传播。这样，在世界上富裕的国家中，新加坡是一个威权主义的儒教的反常现象。在奠定这个国家的李光耀似乎部分从政治舞台上消失之后，这种局面还会持续下去吗？

在八十年代末，台湾和韩国都朝着民主的方向迈进。在历史上，台湾总是处于中国的一个边缘地区，它曾经被日本人占领达 50 年之久。其居民在 1947 年举行过反对强加控制的叛乱。国民党政府在 1949 年因为被共产党击败才来到了台湾。这场失败“使得多数国民党领导人”不可能“继续坚持与传统的儒教权威观念相一致的那种骄傲的姿态。”迅速的经济和社会发展进一步削弱了传统儒教的影响。大量的企业家阶层的出现以一种非儒教的方式创造了独立于最初由外省人支配的国家的权力和财富来源，而且这个企业家阶层当初也主要是由台湾本省人所组成的。这就在台湾产生了“中国政治文化上的一种根本的变革，而这种变革没有发生在中国自身，也没有发生在韩国或越南，而且，在日本文化中就从未出现过。”⁵ 在台湾，惊人的经济发展，这样完全压倒了相对脆弱的儒教遗产。在八十年代后期，蒋经国和李登辉对经济和社会变迁所造成的压力做出了反应，并在其社会中开放政治。

在韩国，古典文化含有社会流动和平等主义的成分。然而，它也包含有不适合民主的儒教成分，包括威权主义的传统和强人统治。正如一位韩国学者所描述的，“人们不认为自己是权利和义务可以行使的公民，而是倾向于指望从上面获得指导和恩宠，以求得生存。”⁶ 在八十年代末期，都市化、教育和中产阶级的形成以及基督教的急剧扩展都削弱了儒教作为韩国民主的障碍。然而，尚不明确的是，旧文化与新繁荣之间的斗争是否一定会以有利于后者的方式得到解决。

东亚模式

经济增长和亚洲文化之间的互动似乎产生了一种独特的东亚式的民主制度。到 1990 年，除菲律宾外，没有一个东亚国家出现过由民主选举产生的一个政党的政府把权力移交给由民众选举产生的另一个政党的政府（而菲律宾在文化的许多方面更像一个拉丁美洲国家，而不像一个东亚国家）。这里的样板是日本，无疑日本是一个民主国家，但是这种民主并没有真正满足第一次易手的检验，更不用提第二次易手。日本式的一党独大民主制（dominant party democracy），正如白鲁恂所指出的，似乎正在亚洲的其他地方扩散。在 1990 年，韩国的三个反对党中的两个与执政党合并，形成了一个新的政治集团，这一政治集团会有效地使得由金大中和以全罗地区（Cholla region）为基地的另一个反对党永不能取得国家的权力。在八十年代末期，台湾的民主发展似乎也在朝着一种国民党可能会成为一党独大的选举制度方向发展，而其中成立于 1986 年的民主进步党限制在永久反对派的角色之上。在马来西亚，由马来人、华人和印度人三个共同体组成的三个主要政党的联盟先是在联盟党，后是在国民阵线中取得了牢不可破的权力，从而自五十年代到八十年代一直压倒所有的竞争者。在八十年代中期，李光耀的副手和继任者吴作栋也主张在新加坡建立类似的政党制度：

我认为，一个稳定的制度是一个主流政党代表广泛的人口的制度。那么，这样，你们可以在周围有几个其他政党，而且是十分严肃认真的政党。它们没有广阔的眼界，但它们毕竟代表着部分的利益。而且，主流总是主流。我认为这很好。如果我们能在新加坡造成这种局面，我毫无怨言。⁷

民主的首要标准是两个政党之间公平而公开地竞争选票，而政府不存在或几乎没有对反对派进行骚扰和限制。数十年以来，日本显然合乎这一检验标准，因为它有言论自由、新闻自由、结社自由，而且有公平的选举竞争条件。在亚洲的其他一党独大体制下，数十年以来，政治竞技场总是严重地向有利于政府一方倾斜。不过，在八十年代末，这种条件在一些国家开始变得更加平等。在 1989 年的韩国，执政党没有能够赢得对立法机关的控制。这一失败大概是导致其随后与另外两个反对党合并的主要因素。在台湾，对反对派的限制也逐渐取消了。因此，可以想象，其他东亚国家与日本一道会建立一个相对公平的

竞技场，而在日本的这一竞技场中政府总是获胜。在 1990 年东亚的一党独大体制横跨民主与威权的两端，日本是一端，印度尼西亚是另一端，它们之间的排名次序大致是韩国、台湾、马来西亚和新加坡。

因此，这样一种体制可以满足民主的正式要求，但是它显然不同于在西方流行的那种民主体制。在西方，据认为，政党和政党联盟不仅可以自由而同等地竞争权力，而且它们也可能会实现权力交替。相比之下，东亚的一党独大体制似乎存在着权力竞争，但不存在权力的更迭，所有的人都可以参与选举，但是，只有那些“主流”政党中的人才能进入官职。这是没有权力交替的民主。这种政治体制代表着用西方的民主实践来服务于东亚或儒教的政治价值。民主制度的目的不是来促进西方竞争和变化的价值观，而是促进和谐与稳定的亚洲价值观。

西方的民主体制不像威权政权那样依赖于政绩的合法性，因为政绩的失败被归咎为现任者，而不是体制。现任者的罢免和取代会导致体制的更新。已经采纳或似乎正在采纳一党独大的民主模式的东亚社会已经自六十年代到八十年代有不相等的经济成功记录。不过，如果当人均国民生产总值 8% 的成长速度消失以后，失业、通货膨胀和其他经济问题迅速增加时，而社会和经济冲突又不断加剧，那时会发生什么呢？在一个西方民主国家，所作出的反应是把现任者赶下台。不过，在一党独大的民主下，这会意味着在一种政治体制中出现革命性的变革，因为这种体制的特点是一党独大、总是掌权，而其他政党总是在野的假设基础之上。如果政治竞争的结构不允许这种情况出现，那么，对政府不良政绩的不满有可能导致示威、抗议、暴乱，和动员群众的支持来推翻政府的努力。那时，政府就有可能用镇压不同意见、并强加威权控制的方式来作出反应。这样，问题是：把西方的程序与儒教的价值观结合起来的东亚一党独大体制在多大程度上能够确保持续的实质性经济增长呢？在长期的经济下降趋势或经济滞涨下这种体制能够持续下去吗？

伊斯兰教

“儒教民主”显然是一个自相矛盾的说法。“伊斯兰民主”是否也是，还

不明确。伊斯兰教的核心思想是平等主义和唯意志论。盖尔纳（Ernest Gellner）认为，“伊斯兰的高级文化形式带有若干个特征：一神论、规则伦理、个人主义、经文至上、宗教与道德的清纯和排斥调和与等级的平等主义倾向，以及少量的巫术。这些特征大概与现代性或现代化的要求并行不悖。”这些当然也大体上与民主的要求并行不悖。不过，伊斯兰教拒绝在宗教共同体与政治共同体之间作任何划分。因此，在凯撒与上帝之间没有平衡，而政治参与则同宗教教籍联系起来。伊斯兰的原教旨主义要求在一个穆斯林国家政治统治者必须是参加宗教仪式的伊斯兰教教法（shari'a）应该是基本法，乌理玛（ulema）⁸至少应该“在审查和批准所有的政府政策方面有决定性的一票。”⁹政府合法性和政策的程度来自于宗教教规和宗教知识的程度而言，伊斯兰教的政治概念不同于民主政治的前提，并与之相矛盾。

因此，伊斯兰的教规含有既有利于又不利于民主的成分。实际上，除一个例外，没有一个伊斯兰国家长期维持过充分的民主政治体制。这个例外便是土耳其，在这个国家，凯末尔公开拒绝伊斯兰教的社会和政治观，并极力试图建立一个世俗的现代西方式的民族国家。土耳其的民主经验并不是十分成功。在伊斯兰世界的其他地方，巴基斯坦曾三次尝试过民主，没有一次持续得很久。土耳其的民主常常被偶然的军事干预所中断；而巴基斯坦的官僚和军事统治则常常被偶尔举行的选举所中断。

惟一能够在较长时期内维持民主制度的国家是黎巴嫩，尽管这种民主带有协合制的色彩。不过，其民主实际上是一种协合的寡头政治，而其人口的40%至50%都是基督徒，一旦穆斯林在黎巴嫩占据多数，并开始伸张他们的利益要求，黎巴嫩的民主就会垮台。在1981年到1990年间，在世界上穆斯林占多数的37个国家中只有两个被“自由之家”在其年度调查中被评为“自由的”国家：冈比亚有两次，北塞浦路斯的土耳其共和国（the Turkish Republic of Northern Cyprus）有四次。不论伊斯兰教与民主在理论上是否相容，但在实际上它们几乎没有走到一起过。

在南欧和东欧、在拉丁美洲、在东亚，反威权政权的运动几乎一致采用西方的民主价值，并声称他们愿意把民主程序引入他们的社会。这并不意味着如果他们有机会这样作的话，他们真的会毫无例外地引入民主制度。不过，至少他们使用了民主的词藻。相比之下，在威权的伊斯兰社会八十年代公开拥护民主政治的运动极为软弱，而且，最强有力的反对派是来自伊斯兰教的原教旨主

义。

在八十年代后期，国内的经济问题加上其他地方民主化的滚雪球效应导致好几个国家的伊斯兰政府放松对反对派的控制，并试图通过选举来更新其合法性。这种开放的最初主要受益者是伊斯兰原教旨主义团体。在阿尔及利亚，伊斯兰救国阵线（Islamic Salvation Front）席卷了 1990 年 6 月地方选举的硕果，这是自该国 1962 年独立以来的第一次自由选举。在 1989 年 11 月约旦的选举中，伊斯兰原教旨主义者赢得了议会中 80 个席位中的 36 个。在埃及，许多与穆斯林兄弟会有关系的候选人选入了议会。在几个国家，据报导，伊斯兰原教旨主义团体在策划推翻现行政权的叛乱。伊斯兰教团体在选举中的强劲势头部分说明，在这些国家不存在反对党，要么因为受到政府的压制，要么是他们抵制了选举。不过，原教旨主义似乎在中东国家正在扩大力量。在那些似乎最同情原教旨主义的团体中，有商人和青年人。这种趋向的力量使得突尼斯、土耳其和其他地区的世俗政府首脑采纳了原教旨主义者所拥护的一些政策，并作出一种姿势表明他们对伊斯兰教的信仰。

这样，在伊斯兰国家的自由化提高了一个重要的社会政治运动的影响力，而这一运动对民主的忠诚却极有疑问。在 1990 年伊斯兰社会中原教旨主义政党的地位在某些方面就像共产党在四十年代、七十年代西欧国家的地位。而且，由此所产生的问题也比较相似。现行的政府会继续开放他们的政治，并举行伊斯兰教团体可以自由和平等竞争的选举吗？伊斯兰教团体会在这些选举中获得多数的支持吗？如果他们真的赢得了这些选举，军方会允许他们组织政府吗？而军方在许多伊斯兰教社会，如阿尔及利亚、土耳其、巴基斯坦和印度尼西亚一直很世俗的。如果他们组成政府，他们会奉行激进的伊斯兰教政策，而这种政策会瓦解民主和离异其社会中的现代化的和西方导向的因素吗？

文化障碍的局限性

伊斯兰教和儒教文化似乎对民主化构成了不可逾越的障碍。不过，也有几项理由来质疑这些文化的障碍是否一定阻碍民主的发展。

第一，类似的文化论在过去并没有站住脚。曾几何时，许多学者认为天主

教是民主的障碍。另一些学者，按照韦伯的传统，则认为天主教国家不可能用新教国家的方式发展经济。然而，在六十年代、七十年代和八十年代，天主教国家实现了民主，而且其平均经济增长速度高于新教国家。同样，在这一点上韦伯和其他学者认为，有儒家文化的国家不可能成功地进行资本主义式的发展。不过，到八十年代为止，新一代的学者们把儒家看作东亚社会惊人经济增长的一个主要原因。从长期地看，儒教阻碍民主发展的命题会比儒教阻碍经济发展的命题更站得住脚吗？特定的文化是某项发展的永恒障碍，这种论点应该受到怀疑。

其次，伟大的历史文化传统，像伊斯兰教或儒教都是各种思想、信念、信条、论点、作品和行为模式的十分复杂的综合体。任何主要的文化，甚至包括儒教都有一些与民主相容的成分，就像清教和基督教中有显然是反民主的成分一样。儒教民主也许是一种自相矛盾的说法，但是，儒教社会中的民主则未必是。真正的问题是：伊斯兰、伊斯兰教和儒教中的哪些因素有利于民主呢？在什么样的环境下这些因素用什么样的方式取代这些文化传统中的非民主的成分呢？

第三，从历史上看，文化总是动态发展的，而不是停滞不前的。一个社会中占主流地位的信念和态度是变化着的。尽管文化中的主流成分会保存下来，但是，社会中的主流文化会在前一代或两代人之间发生显著变化。在五十年代，西班牙的文化通常被形容为一种传统的、威权的、注重等级的和具有浓厚宗教色彩的，以及以荣誉和地位为取向的文化。但是，到七十年代和八十年代，这些词几乎在描述西班牙人的态度和价值观中找不到了。文化进化了，就像在西班牙那样，文化变迁最重要的原因是经济发展自身。

经 济

社会经济政治现象之间的关系比经济发展水平和民主政治之间的关系更为牢靠。大多数富裕的国家都是民主的国家，大多数民主的国家，除印度外，都是富裕的国家。财富与民主之间的相关意味着迈向民主的转型主要发生在中等程度经济发展的国家。在贫穷的国家，民主化不大可能发生。在富裕的国家，

民主化通常已经发生过了。在这两者中建有一个“政治转型带”：处于这一“地带”的中等经济发展程度的国家最容易向民主过渡。多数发生民主转型的国家也处于这一“地带”。一些国家随着在经济上的发展并进入这一转型带，其民主化的前景也变得更加明朗。

事实上，在第三波中，由威权向民主的转变主要集中在这一“转型带”，尤其在其中的中上部。结论似乎很明显。贫穷可能是民主发展的主要障碍。民主的前景取决于经济发展的前景。经济发展的障碍也是扩展民主的障碍。

第三波民主化的动力来自五十年代和六十年代期间惊人的全球性经济增长。随着 1973 年和 1974 年石油价格的上扬，成长的时代告一段落。在 1974 年到 1990 年间，民主化在世界范围内加速进行，但经济增长的步伐却慢下来了。在不同的地区，经济增长的速度也有很大的差别。东亚的速度在七十年代和八十年代都一直很高，南亚的总体增长速度也有所提高。另一方面，在中东、北非、拉丁美洲和加勒比海地区的成长速度则在七十年代到八十年代之间急剧下降。撒哈拉以南的非洲国家的增长速度则直线下降。非洲的人均国民收入在七十年代末期停滞不前，在八十年代则下降到 2.2% 的年平均增长率。因此，非洲民主化的经济障碍在八十年代显然增加了。九十年代的前景也并不令人鼓舞。即使经济改革、债务负担减轻和经济援助能够得以实现，世界银行预测，非洲的人均国内生产总值（GDP）的年平均增长速度在本世纪剩下的年代里仅为 0.5%。¹⁰ 如果这一预测准确的话，民主化在撒哈拉以南非洲的经济障碍将持续存在下去，并会延伸到二十一世纪。

世界银行在预测中国、东南亚和南亚非民主国家的经济增长方面要乐观得多。不过，在这些国家的经济发展的低水平通常意味着即使按 3% 至 5% 的年平均成长率，有利于现代化的经济条件仍然需要漫长的时间才会到来。

在九十年代，那些民主化的经济条件已经具备的国家，多数在中东和北非（见表）。这些国家中有许多（如阿拉伯联合酋长国、科威特、沙特阿拉伯、伊拉克、伊朗、利比亚、阿曼）在经济上十分依赖石油输出，因而增强了国家官僚机器的控制能力。但是，这没有使民主化变得不可能。东欧的国家官僚机器曾经比这些石油输出国的官僚机器强大得多。因此，在某个时刻，石油输出国的政权可能会像东欧的政权一样迅速垮台。

在 1988 年的中东和北非的其他国家中，阿尔及利亚的经济发展水平已经达到了适合民主化的程度，叙利亚正在接近，约旦、突尼斯、摩洛哥、埃及和

北也门还远在转型带之下，但在八十年代经济增长迅速。中东的经济和社会正在变得太富裕、太复杂，以至于到了这些社会中的各种传统的、军人的和一党制的威权统治所消受不了的程度。在七十年代和八十年代，从一个地区横扫另一个地区的民主化浪潮可能会在九十年代变成中东和北非政治的一个典型特征。经济与文化问题到那时可能会交织在一起：当经济繁荣与伊斯兰的价值观和传统发生互动时，什么样的政治形势会出现在这些国家之中呢？

表 中高收入的非民主国家（按人均国民生产总值计），1988 年

收入水平	阿拉伯-中东	东南亚	非洲	其他
高收入 (> \$ 6000)	(阿联酋) (科威特) (沙特阿伯)	新加坡		
中中高收入 (\$ 2000-5500)	(伊拉克) (伊朗) (利比亚) (阿曼) * 阿尔及利亚		(加蓬)	南斯拉夫
低中收入 (\$ 500-2000)	叙利亚 约旦 * 突尼斯 *	马来西亚 * 泰国 *	喀麦隆 *	巴拉圭
\$ 1000	摩洛哥 * 埃及 * 也门 * 黎巴嫩 *		刚果 * 科特迪瓦 津巴布韦 塞内加尔 * 安哥拉	

注：() = 主要石油输出国

* = 1980-1988 年的年平均国内生产总值的增长率 > 3.0%

资料来源：世界银行，《1990 年世界银行发展报告》(*World Bank Development Report 1990*, New York: Oxford University Press, 1990)，第 178—181 页。

在中国，1990年的民主化的障碍是政治的、经济的和文化的；在非洲，这些障碍完全是经济的；在东亚的高速发展的国家中和在许多伊斯兰国家中这种障碍则基本上是文化的。

经济发展与政治领导

历史已经证明，乐观主义者和悲观主义者对民主的看法都有差错。未来的世界很可能会继续证明这一点。不利于民主扩展的重大障碍存在于许多社会中。第三波，即二十世纪末的“全球性民主革命”不会永远持续下去，而且很可能接踵而至的是新的一波、构成第三次回潮的威权主义浪潮。不过，这并不能排除在二十一世纪的某个时候出现第四次民主化浪潮。根据过去的记录来判断，影响到民主的未来稳定性和扩张的两个关键因素是经济发展和政治领导。

许多贫穷的社会将继续处于不民主之中，只要它们继续贫困下去。不过，贫困并非不可避免。在过去，像韩国这样的国家，被认为是陷在经济落后的泥潭之中，然而它们却以快速实现繁荣的能力而令世界刮目相看。在八十年代，发展经济学家们正在就促进经济增长的方式形成一种新的共识。八十年代的共识也许会、也许不会比五十年代和六十年代经济学家中间的那些完全不同的共识持续得更久，并产生更好的后果。然而，新正统的新正统（the new orthodoxy of neo-orthodoxy）已经在许多国家产生了显著的结果。

不过，有两点务必注意。第一，对后发展国家（主要指非洲）来说，经济发展也许会比早发展国家更为困难，因为落后的优势正在被富国与穷国之间日益扩大的、史无前例的差距所抵消。其次，新形式的威权主义可能会出现在那些富裕的、资讯主导的和以技术为基础的社会。如果这样的可能性没有变成现实，经济发展就应该为逐步为以民主体制取代威权体制创造条件。时间属于民主一边。

经济发展使得民主成为可能；政治领导使得民主成为现实。对未来的民主国家来说，未来的政治精英必须至少相信民主对他们社会和对他们自己来说是一种最不坏的政体。他们同样必须掌握技巧来实现向民主的过渡，既反对激进派，也反对守旧派，而这些人都不不可避免地存在，并会不断地试图瓦解他们的

努力。民主在世界上传播的程度取决于世界上和个别国家掌权的人需要传播民主的程度。在托克维尔观察到近代民主在美国出现的近一个半世纪之后，一波接一波的民主化浪潮冲击着独裁的堤岸。在正在兴起的经济发展的浪潮的推动下，每一波浪潮都比前一波进得更多，退得更少。套用一种比喻的说法，历史不是直线前进的，但是当有智慧有决心的领导者推动历史的时候，历史的确会前进。

编者按：本文出自 Samuel Huntington, “Democracy’s Third Wave? ”, *Journal of Democracy*, Volume 2, Number 2, Spring 1991, pp.20-37. 另见 Larry Diamond and Marc Plattner eds., *The Global Resurgence of Democracy* (First and Second Edition, Baltimore: Johns Hopkins University Press, 1993, 1996) . Copyright 1996 by the Johns Hopkins University Press and the National Endowment for Democracy.

感谢 Johns Hopkins University Press 和 National Endowment for Democracy 提供中文版权。

萨缪尔·亨廷顿 (Samuel P. Huntington) 是哈佛大学政治学教授，约翰·奥林战略研究所主任。这篇文章是根据他于 1989 年在奥克拉荷马大学卡尔·阿尔伯特中心所作的罗斯鲍姆系列讲座基础上写成的。讲座内容取名《第三波——二十世纪后期的民主化浪潮》，1991 年由奥克拉荷马大学出版社出版。中文版由上海三联书店于 1998 年出版。

注释：

1. 《纽约时报》(*New York Times*)，1989 年 12 月 28 日，A13 版；《国际先驱论坛报》(*International Herald Tribune*)，1990 年 5 月 12-13 日，第 6 页。

2. 《泰晤士报》(*Times*, London)，1990 年 5 月 27 日，A21 版；《时代周刊》(*Time*)，1990 年 5 月 21 日，第 34-35 页；《每日电讯报》(*Daily Telegraph*)，1990 年 3 月 29 日，第 13 页；《纽约时报》(*New York Times*)，1990 年 2 月 27 日，A10 版，1990 年 4 月 9 日，A6 版。

3. George F. Kennan,《危险的阴云》(*The Cloud of Danger*, Boston: Little, Brown, 1977), 第 41-43 页。

4. 见 Willian Wallace,《西欧的变革》(*The Transformation of Western Europe*, London: Royal Institute of International Affairs-Pinter, 1990), 第 16-19 页。

5. Lucian W. Pye 与 Mary W. Pye,《亚洲权力与政治: 权威的文化维度》(*Asian Power and Politics: The Cultural Dimensions of Authority*, Cambridge: Harvard University Press, 1985), 第 232-236 页。

6.《纽约时报》(*New York Times*), 1987 年 12 月 15 日, A14 版。

7. Goh Chok Tong (吴作栋), 引自《纽约时报》(*New York Times*), 1985 年 8 月 14 日, A13 版。

8. 指穆斯林国家有名望的神学家或宗教法学家。——译注。

9. Ernest Gellner, “上自帝国主义”(Up from Imperialism),《新共和》(*The New Republic*), 1989 年 5 月 22 日, 第 35—36 页; R. Stephen Humphreys, “沙特阿拉伯、埃及与叙利亚的伊斯兰教与政治价值”(Islam and Political Values in Saudi Arabia, Egypt, and Syria),《中东杂志》(*Middle East Journal*), 1979 年冬季号, 第 33 期, 第 6-7 页。

10. 世界银行:《1990 年世界发展报告》(*World Development Report 1990*, New York: Oxford University Press, 1990), 第 8-11 页, 16 页, 160 页, 以及《撒哈拉以南的非洲: 从危机到持续的增长》(*Sub-Saharan Africa: From Crisis to Sustainable Growth*, Washington: World Bank 1990)。

舒 城 译

17 | 第三波过去了吗？

拉里·戴蒙德

自从 1974 年 4 月葡萄牙的独裁政权被推翻以来，世界上民主国家的数量已戏剧性地翻了一番。在这一迈向民主的全球性浪潮开始之前，世界上大约只有 40 个国家可以或多或少地被归入民主国家的一类。随着许多国家正在经历由威权统治（特别是军人统治）向民主统治的转变，到七十年代后期与八十年代初期，民主国家的数量有了相当的增加。然而，到了八十年代中期，民主在全球的扩展步伐显著加快，今天世界上大约有 76 到 117 个民主国家，这取决于人们如何计算。不过，计算的方法对于思考民主是否会在世界上持续扩展，甚至能否稳定在现有的水平上都特别重要。事实上，它提出了有关我们所说的民主的含义这样一个根本问题。萨缪尔·亨廷顿在其一部开创性的著作中把 1974 年后的这一段时间称作全球民主扩展的“第三波浪潮”。他把“民主化的浪潮”直接定义为“有若干国家由非民主政权向民主政权的转型，而这些转型都发生在特定的时间段内，同时转型成功的国家多于威权复辟的国家。”¹ 他还指出了前两波的民主化浪潮。第一波是始于 1828 年、止于 1926 年的一个绵长而缓慢的民主化浪潮。第二波浪潮始于 1943 年，止于 1964 年。重要的是这两次浪潮都是以他所称的民主垮台的“回潮”而结束。第一次回潮始于 1922 年、止于 1942 年；第二次回潮始于 1961 年至 1975 年。在此期间，一些刚刚确立的或者重新确立的民主国家垮台了。从总体上说，每一次回潮都大大削减了民主国家的数量，但是所剩下的民主国家在数量上仍然多于民主化浪潮开始之前

已有的民主国家的数量。每次回潮都对政治自由、人权与和平造成了极大的伤害。因此，我将说明，阻止回潮应当是世界范围内民主国家的政策目标中的首要目标。

“民主”的概念化

对于追踪民主的进步并理解其原因与后果至关重要的一项是民主一词是否有很高的概念清晰度。不幸的是，在突然膨胀的有关“民主”的经验研究和理论文献中，突出的是概念的混乱，这种混乱是如此严重，以至于科利尔和斯迪芬·莱维茨基找出了约有 550 多种“分支类型”的民主。² 这些类型中的一些仅仅涉及了一个完整的民主的一些具体的制度特征或类型，而更多地则概括了各种“退化”的民主形式。而且彼此之间在很多方面又是重合的。有幸的是，与六十年代和七十年代形成对比的是，关于民主的大多数概念在把民主体义为一种政治权威制度而不同于任何社会经济特征方面开始趋同。现在，各种民主的概念在发生根本分歧的地方（尽管有时不是很明显），是民主所包含的政治特征的范围和程度。

对民主的底线定义来自约瑟夫·熊彼特。他把民主体义为“一种达成政治决定”的制度，“在这种制度中，个人通过竞争性地争取人民的选票来获得决策的权力。”³ 亨廷顿，还有另外一些人都公开地赞同熊彼特对竞争性的选举作为民主的本质这一点的强调。⁴ 不过，长期以来，熊彼特这一颇有吸引力的、简洁的定义需要不时地重新解释（或者如科利尔和莱维茨基所说的“精确化”），以避免把那些不适合其隐含意义的个案纳入进来。最有影响的诠释是达尔的“多元政治”（polyarchy）的概念，这一概念不仅要求有广泛的政治竞争和参与，而且也要求有实质性的自由（包括言论、新闻等自由）和多元主义，从而使人们能够形成并有效地表达其政治偏好。⁵

当代民主的底线定义，即我这里所称的选举民主，是与自由民主相对应的。这种最低限度的民主概念承认确保最低限度的公民自由必要性，这样，竞争和参与才可能是有意义的。不过，通常这样的民主观并不十分注重所涉及到的基本自由，也不试图把这些自由纳入对民主的实际测量中。这种熊彼特式的概念，

特别是在西方那些追踪和庆祝民主扩张的政策制定者中特别普遍。然而，这种民主观的风险是，正如卡尔所称之为的“选举主义的谬误”。这种错误的危险在于过分强调选举的竞争性，而忽略了民主的其他维度，忽略了多党选举，即使真正是竞争性的话，也会有效地拒绝给人口中的一部分人以机会来竞争权力或伸张并捍卫其利益。⁶ 这一错误还在于把决策权的重要领域置于由选举产生的官员控制之外，正如菲利普·施米特和卡尔所强调的，“不论对民主多么重要，选举也只是周期性地举行，也仅仅只允许公民在由政党所提供的高度集中的不同方案之间进行选择。”⁷

正如科利尔和莱维茨基所注意到的，对民主的底线定义在近年来得到了提炼，这样，那些为给军人（官僚或寡头的）特殊权力加以辩护的政权已经被排除在民主之外，因为这样的权力不对由选举产生的官员负责。⁸ 基于这样的理由，特别是危地马拉常常被归入拟态民主或准民主一类。但是这种精确化的民主定义仍然没有能够看到导致人口中的一些重要成分，特别是穷人、少数民族或地方的少数派边缘化的那种政治压迫。尽管概念的精确化往往是建设性的，但是这样的精确化还是给科利尔和莱维茨基所说的扩展的程序民主观留下了一团乱麻。而这样一些扩展的程序民主观占据了以选举民主为一端和自由民主为一端的横轴上的不同的位置。

一旦考虑到学者们总是试图用范畴来概括一种现象，即政治自由，而政治自由在事实中仅仅是有程度上的差异，那么这种概念上的混乱就不足为怪了。不论竞争性选举是有还是无，通常都是相对明确的，即使在那些达到了选举民主的标准的国家中，个人和团体的表达权、组织权和集会权也有很大的差异。

对少数派的公开压制或将其边缘化，到大多程度，或多么公开才可以把一种政治体制排除在多元政体或，我所说的自由（主义）民主之外呢？⁹ 土耳其会因为其在镇压残忍的库尔德人的叛乱中，不分青红皂白地使用暴力，以及其对库尔德人和平表达政治和文化特征的由来已久的压制（最近有所放松），就不算民主国家吗？印度由于其保安部队在有分离主义活动的克什米尔地区违反人权的行径就不算民主国家吗？或者说，斯里兰卡政府和泰米尔游击队双方在分离主义战争中滥施暴力就不算民主国家吗？或者说，俄国因为对车臣分离主义所发动的野蛮的战争就不算民主国家吗？或者说，哥伦比亚由于其对毒品贩子和左翼游击队开展的内战以及其特别高的政治暗杀率和其他侵犯人权的行径就算不上民主国家吗？这些政权有权为捍卫自己而对付暴力叛乱和分

离主义的恐怖活动吗？或者说，尽管上述五个国家在近年来都举行了高度竞争性的选举，并由政党轮流执政，但是仍然达不到民主的标准吗？如上所示，这一问题影响到今天通常被归入“民主”一大群的国家一类。

按照最低限度的选举性（民主）的定义，所有上述五个国家都是合格的民主国家，但是按照更严格的自由民主的标准，五个都不达标。在由“自由之家”（Freedom House）举行的对政治权利和公民自由的年度性全球调查中，上述五个国家由于有严重的剥夺政治权利和公民自由的行为在最近的有关“自由度的比较调查”（Comparative Survey of Freedom）中，都没达到“自由”国家的标准。在选举民主与自由民主之间的这种差距，已经成为“第三次浪潮”的一个显著特征。这种差距将对理论、政策和比较分析产生严重后果。

自由民主与拟态民主

那么，自由民主如何超越了上述的底线的或居间性的民主概念呢？除定期的、自由的、公平的竞争性选举和普选权之外，自由民主不允许存在军人或其他政治力量享有“保留权”，因为这种保留权不直接地或间接地对选民负责。其次，除统治者对被统治者负有的纵向的责任（这种责任通常由定期的、自由的和公开的选举来确保）外，自由民主还要求官员对官员之间有横向的责任制度。这种责任限制了行政性的权力，因此也有助于保障宪政、法治和审议过程。¹⁰ 第三，自由民主还包含对政治和社会多元主义的广泛的规定，以及对个人或团体的自由的广泛的规定。特别值得一提的是，自由民主还具有以下的一些特征：

（1）真实的权力在事实上以及在宪法法理上都归于选举产生的官员及其任命的官员，不是归于那些不负责任的内部行动者（如军方）或外国；

（2）行政权受到宪法的约束，并对其他政府机构，诸如独立的司法、议会、调查专员和总审计长负责；

（3）在自由民主下，不仅选举的结果是不确定的，因为有大量的反对票，也不仅因为政党要不时地轮流执政，而且不能剥夺任何一个坚守宪法原则的团体组党和参与选举的权利（即使选举的门槛或其他规则会阻止其他一些小党赢

得在议会中的代表席位)；

(4) 对于文化的、民族的、宗教的和其他少数团体以及传统上无权无势的人，不应在法律上和实践中阻止他们在政治过程中表达其利益或使用他们的语言和文化；

(5) 除多党共存和周期性的选举外，公民应有多样的、持续的渠道和手段来表达并代表其利益和价值，包括有各种各样的自治性结社、运动、团体，而他们可以自由缔结或加入这些组织；

(6) 除结社自由与多元主义外，应该有替代性的信息来源，包括独立的媒体，对这样的媒体，公民可以（在政治上）不受限制地加以使用；

(7) 公民有实质性的信仰自由、舆论自由、讨论自由、言论自由、出版自由、结社自由、游行自由和请愿自由；

(8) 公民在法律之下和政治上是平等的（即使他们在各自拥有的政治资源上十分不平等）。上面提到的个人的或团体的自由应有效地受到独立的、公平的司法来保护，其他权力中心司法部门的决定应该执行，并加以尊重；

(9) 法治保护公民免受不正当的拘禁、流放、恐怖、折磨，以及对其私人生活的不正当的干预。这样的干预不仅来自国家，也可能来自有组织的反国家的力量；

自由民主的这些要素是“自由之家”在其年度的世界范围内自由调查报告中所使用的标准。对自由的两个维度：政治权利（如竞选的权利、反对的权利和参与的权利），以及公民的自由，都用七分制来测量。1分表示最自由，7分表示最不自由。在这两项自由的平均得分在2.5或以下的被认为是自由国家，得分在3到5.5之间的被认为是部分自由的国家，得分在5.5或者更高就是不自由的国家。此处得分在5.5分的国家也被归入不自由的一类。¹¹

“自由之家”对自由度的调查是目前现有的有关自由民主的最好的经验指标。当然，如同任何打分制一样，这里面在每一类标准的设定上不可避免地有一些任意之处。然而，在那些平均得分在2.5分与3分之间的国家仍然有重大的差异。在1995年至1996年的调查中，所有9个得分在2.5分的国家，即那些被评为自由的得分最高的国家，在政治权利方面得2分，在公民权利方面得3分。在政治权利方面，得2分与得3分的差异是实质性的，后者通常意味着军人对政治有更明显的影响，有更多的选举和政治的暴力或选举不规范，因此，政治竞争也不太自由、不太公平，覆盖面较少，因而也更少具有实质意义。例

如，就像委内瑞拉一样，萨尔瓦多和洪都拉斯在政治权利和公民自由两个方面都得 3 分，而军人的霸道和政治的恐吓已经在这些年来侵蚀到了这些国家的民主质量。在公民自由方面，得 2 分与 3 分之间的差异也是十分显著的。得分较高的国家，至少在一个领域，诸如言论自由或出版自由，免于恐怖和任意逮捕的人身安全方面或结社自由与自主性方面的自由，受到了严重的限制。

介于选举民主与自由民主的种种居间性民主观，明确地把公民的一些表达和结社自由考虑在内，但仍然允许对公民权利作重大的限制。这里的根本区别在于政治自由和公民自由是被看作仅仅对于确保有意义的选举竞争或参与重要，还是被看作是确保更大范围的民主。

要评价政权变迁和民主的演化，我们必须确定第三类政权，这类政权甚至连最低限度的民主也很难达到，但是仍然不同于现有的威权政权，这样的政权，我在此处称之为拟态民主国家（pseudodemocracies），有合法的反对党，甚至有选举民主的许多其他宪法特征，但是仍然没有满足其一个关键的要求，即存在着一个充分公平的竞争领域，这样允许执政党可能在选举中被逐出权力。

在拟态民主，我在此处所使用的拟态民主仍然有许多不同的形态，其中包括半民主国家（semidemocracies）。这种民主在其多元化竞争性和公民自由方面以及像 1988 年以前的墨西哥那样，在一党独大的制度方面接近选举民主。在这种半民主国家，制度化的执政党广泛地使用压制、恩庇、媒介控制和其他工具来把反对党降低到一个“二等党”的地位。¹² 但是，它仍然包含着多党的选举。在这种选举中，执政党的不民主的控制是相对较弱的，而且是有竞争对手的，如在肯尼亚；或处于向更富有竞争性制度的蜕变过程之中，如今日的墨西哥；或者具有高度的人格色彩，以及低度的制度化，如哈萨克斯坦。

把拟态民主与其他类型的威权政权区分开来的，是拟态民主容忍有独立的反对党派的存在，这种区分在理论上是十分重要的。如果我们从发展的角度把民主看成一个通过局部的演进出现的，而没有固定的时序或时间表，那么，合法的反对政党的存在就可以竞争权力，并在议会中赢得某些席位。在这个制度下，市民社会就会有更大的空间，从而为未来的民主发展奠定重要的基础。¹³ 在墨西哥、约旦、摩洛哥和南萨哈拉非洲的许多其他国家，以前的一党独裁者在拟态民主的条件下通过操纵选举继续当选。这些零星的民主会突破原有的政治框框，从而最终带来向选举民主的突破。

第三波中的经验性趋势

按照任何标准，民主自从第三波开始以来都有实质性的扩展，若使用最低限度的或正式的民主概念，这种概念强调选举的竞争性，那么，世界上的民主国家不论在数量上还是在比例上都有显著的增加。在 1974 年，世界上约有 39 个民主国家，其中有 28 个国家人口超过 100 万人（或人口十分接近 100 万人，以致到 1995 年就突破了这一数字）。在人口超过 100 万的国家中，约有 23% 的国家是民主国家，在世界上的所有国家中，约有 27% 的国家当时是民主国家。这种比例上的差距说明国家的规模与政权的类型有着有趣的相关性，而且这种相关性贯穿于整个第三波。很小的国家，即那些人口少于 100 万的国家比那些大国更容易成为民主国家，特别是自由民主国家。事实上，在今天人口低于 100 万的国家中已有三分之二的国家是自由民主国家。而人口多于 100 万的国家只有三分之一的国家是民主国家。

从 1996 年开始，达到选举民主要求的国家的数量增加到 117 个。此外，尽管那些独立的国家在整个第三波中持续增长（占三分之一强），那么，正规民主国家所占的比例也翻了一番，达到约 60%。更加显著的是，民主国家数量的增长多半发生在九十年代。随着苏联和东欧的垮台，以及第三波民主化向南萨哈拉非洲的扩展，如表 1 所示，世界上民主国家的数量和百分比自从 1990 年以来每年都有增加，这简直可以被看作是一项史无前例的民主突破。近至 1990 年，亨廷顿的《第三波》一书就是在这一年写成的。他发现世界上的所有国家中只有 45% 的国家（指人口超过 100 万的国家）是民主国家，这一比例与 1922 年第一波民主化高峰期间的民主国家的数量相同。¹⁴即使我们把自己的目光仅限于那些人口超过 100 万的国家，民主国家的比例在今天的世界上也占到了 57%。

表 1 正式的民主国家的数量，1974 年，1990—1995 年

年份	民主国家数	国家数	民主国家在所有国家中 所占的百分比
1974	39	142	27.5%
1990	76	165	46.1%
1991	91	183	49.7%
1992	99	186	53.2%
1993	108	190	56.8%
1994	114	191	59.7%
1995	117	191	61.3%

资料来源：数据来自“自由之家”（Freedom House），《世界上的自由：政治权利与公民自由状况年度概览》（*Freedom in the World: The Annual Survey of Political Rights and Civil Liberties, 1990-1991, 1991-1992, 1992-1993, 1993-1994, 1994-1995*, New York: Freedom House, 1991）；和《自由评论》（*Freedom Review*），1996 年 1-2 月号。

注：1990 年至 1995 年的数字在日历年结束时的数字，1974 年的数字是我对 1974 年 4 月时世界上民主国家的估计数，此时正值第三波开始。

那么，有关自由民主的趋势如何呢？正如人们所期待的，那些被“自由之家”评为自由的国家，在世界上所有国家的数量和各国中所占的比例都已有显著地增加，尽管这种增加还不是特别明显。从“自由之家”自 1972 年至 1980 年的调查来看，“自由”国家的数量仅仅增加了十个（而且自由国家在今天世界上所占的比例仅由 29% 增加到 32%）。此外，变化也不仅仅只限于一个方向。在第三波的头五年中，有五个国家的民主制度垮了台，使得这些国家在得分上掉了一大截，从而达不到“自由”国家的标准。事实上，尽管在政权变迁的总体全球趋势上是一直朝向民主与自由的，但是，从 1974 年到 1990 年之间仍约有 22 个国家的民主制度垮了台，而且自那以后也还有更为恶化的情形出现。

在第三波中，自由在八十年代后期与九十年代初期跳跃了最大的一步，如表 2 所示。在 1985 年到 1991 年间，这是关键的一年，因为在这一年，苏共垮台了。自由国家的数量从 56 个增加到 75 个，自由国家在世界中所占的比例从

三分之一增加到 40%。此外，赤裸裸的威权主义（即“不自由”）国家的比例下降到 1991 年 23% 的历史最低点。到 1992 年进一步跌到 20%。相比之下，在 1972 年，世界上所有的独立国家中几乎有一半是“不自由”的国家。

表 2 独立国家的自由状况，1972~1995 年

年份	民主国家数	部分自由国家数	不自由国家数	国家总数
1972	42 (29.0%)	36 (24.8%)	67 (46.2%)	145 (100%)
1980	52 (31.9%)	52 (31.9%)	59 (36.2%)	163 (100%)
1985	56 (33.5%)	56 (33.5%)	55 (32.9%)	167 (100%)
1991	76 (41.5%)	65 (35.5%)	42 (22.9%)	183 (100%)
1992	75 (40.3%)	73 (39.2%)	38 (20.4%)	186 (100%)
1993	72 (37.9%)	63 (33.2%)	55 (28.9%)	190 (100%)
1994	76 (39.8%)	61 (31.9%)	54 (28.3%)	191 (100%)
1995	76 (39.8%)	62 (32.5%)	53 (27.7%)	191 (100%)

资料来源：关于 1972 年、1980 年和 1985 年的数字，见 Raymond D. Gastil 主编的《世界上的自由：政治权利与公民自由，1988-1989 年》(*Freedon in the World: Political Rights and Civil Liberties, 1988-1989*, New York: Freedom House, 1989)。关于 1991 年-1995 年的情况，见表 1。

注：这里的自由程度指的是这些国家在日历年结束时的状况。关于打分的依据，参见正文。

1991 到 1992 年这一段时间，似乎是自由在这个世界上的最高水准的标志。此后，自由国家所占的比例略有下降。自 1992 年以来，不自由国家的数量有显著的增加。尽管选举民主的国家在数量上稳步增长，但是自由国家的数量却在九十年代的前半段停滞不前，在自由方面先有所得，后有所失。在 1993 年，有 43 个国家在其自由的得分上有所下降，而有 18 个国家有所增加。在 1994 年，有八个国家改进了其在自由得分表上的档次，例如，从部分自由到自由，有四个国家掉了档次。此外，22 个国家在自由的得分上有所增加，而 23 个国家有所下降。¹⁵ 在 1995 年，这一趋势稍微变得更加积极，有四个国家升了档次，有三个国家掉了档次。有 29 个国家在自由的得分上有所增加，而只有 11

个国家在自由的得分上有所下降。然而，自由国家的总体数量则完全没有变化。

在九十年代，选举民主的持续增加和自由民主的停滞，这两种不同现象的齐头并进标志着民主在第三波后期变得日益空虚。在整个九十年代，选举民主与自由民主之间的差距持续增长。在世界上所有民主国家所占的比例中，自由国家即自由民主国家的比例从 1990 年的 85% 掉到了今天的 65%（见表 3）。在此期间，从政治权利和公民自由的程度两个方面来衡量，民主的质量已经在许多重要的有影响的第三波国家中受到侵蚀，这些国家包括俄罗斯、土耳其、巴西、巴基斯坦，而在非洲人口最多的国家，尼日利亚向民主的过渡则被军人推翻。与此同时，政治自由在好几个发展中国家的民主国家都有恶化，包括印度、斯里兰卡、哥伦比亚和委内瑞拉。事实上，除了少数几个显著的例外（包括韩国、波兰和南非），在那些身为选举民主的有区域性影响的大国中，过去十年的总趋势是自由度的下降。若是考虑到亨廷顿在《第三波》中所指出的那种示范效应，这种趋势就更加令人不安，因为在民主扩散的波浪式运动中这种趋势在那些有地区和国际性的影响的国家具有更为特殊的示范效应。

表 3 正规的民主国家与自由的民主国家，1990 — 1995 年

年份	正规民主国家	自由（民主）国家数	自由国家占正规民主国家数的百分比数	国家总数
1990	76（46.1%）	65（39.4%）	85.5%	165
1991	91（49.7%）	76（41.5%）	83.5%	183
1992	99（53.2%）	75（40.3%）	75.8%	186
1993	108（56.8%）	72（37.9%）	66.7%	190
1994	114（59.7%）	76（39.8%）	66.7%	191
1995	117（61.3%）	76（39.8%）	65.0%	191

资料来源：参见表 1

《第三波》中的退潮在拉丁美洲特别明显，在格兰德河（Rio Grande，位于美国与墨西哥之间）以南的 22 个人口超过十万的国家中有十个国家自 1987 年以来经历了自由的严重衰退，而只有六个国家的自由度有所增加。在有五个国家实现了向正规民主转型的同时（这五个国家是智利、尼加拉瓜、海地、

巴拿马和巴拉圭），只有智利变成了自由国家。有六个国家掉到“自由”档之下。即使在一些自由国家（诸如阿根廷、厄瓜多尔和牙买加），“自由之家”也观察到了最近几年的倒退趋势。尽管人们普遍认为拉丁美洲在今天总体上是民主的，但在这个地区的 22 个主要国家中，只有八个在 1995 年被评为自由国家，而在 1987 年有 13 个。尽管赤裸裸的威权统治在此半球已经退却，但是自由民主也裹步不前。所以，这个地区正经历着一场迈向更加混合的半民主政权的“趋同”。¹⁶

有些人认为，若考虑到拉美的民主国家在过去的十年中经历了巨大的压力，能生存下来就非常不错了。这些压力包括严重的经济衰退，贫困的增加（尽管最近在一些国家有所扭转），毒品贸易的泛滥，以及开始抬头的暴力与腐败。由于始于八十年代初期的拉美一些国家的重新民主化，因此，对严重的敌对行为和政治危机的反应（这些危机包括迫使好几个国家的总统辞职下台的丑闻），都已经是按照宪法的程序进行的，并且实现了官职通过选举来轮换（尽管军人在 1992 年几乎推翻了委内瑞拉的民主制度，而且在其他的地方也是张牙舞爪）。然而，拉美的公众开始用“把不中用的家伙选下去”的办法来代替通过动员来反对民主自身的作法。这样使得观察家们有机会看到前几年看不到的民主政治的正规化与成熟。的确，许多民主政府（在南欧与东欧以及在拉丁美洲）已经在第三波中的经济改革方面取得了巨大的进展，而且还取得了另外一些重大的改革经验，诸如“那些主张降低工人阶级收入的政党只有不到半数在选举中被击败”。¹⁷

对宪政程序的坚持使得人们有希望看到拉美的民主未来。例如，最近在委内瑞拉和哥伦比亚进行了包括下放中央权力和开放选举程序的改革；在巴拿马，建立了独立的选举委员会；在好几个其他国家改进了司法职能。但是这些积极的步骤也许会被这个地区日益空洞的、不自由的、委任式的和充满挫折的选举民主所抵销。这些措施在那些由民选总统国家的威权措施的回潮十分明显，诸如秘鲁和委内瑞拉。另外由于毒品交易的压力而导致对法治的总体上的轻视，这反映了该地区在选举民主和自由民主之间日益扩大的差距。

正如上文所提到的，日益增加的（或持续的）骚乱、违反人权、立法和司法无效率、腐败、军人的霸道与特权，在世界上的其他第三波国家也十分明显，不仅像土耳其、巴基斯坦这样的主要国家十分明显，而且在那些诸如赞比亚和前苏联的一些由选举产生的政权也十分明显。的确，在前苏联、非洲和亚洲的

一些地方、中东，选举自身日益空洞，而且不具有竞争性，成为专制者和执政党的威权霸权的一层薄薄的伪装。“由于日益承认自由选举政府代表的权利，更多的政府感到有必要举行选举以维持其（国际上）的合法性”。¹⁸在 1995 年，哈萨克斯坦、土库曼斯坦、塔吉克斯坦、亚美尼亚和阿塞拜疆（更不用说伊拉克、伊朗、埃及和阿尔及利亚），因为在这些国家对反对力量、组织与参与选举的权利进行了恐吓、欺骗、压制（甚至在个别国家完全禁锢）竞争性的选举已经变成“伪装的选举”。自最近的民主化浪潮从 1991 年初期横扫非洲以来，至少有十个文官政权举行了多党的选举，但是这种选举的漏洞如此之多，以至于这样的选举没有办法达到选举民主的最低标准。所有的这些政权都是拟态民主。¹⁹

也许第三波民主最令人吃惊的特征是，世界上只有少数几个政权（大约略多于 20%）没有举行过某种程度的多党竞争选举，不论这种竞争的水平是否达到自由民主、选举民主或者拟态民主的标准。这种民主的广泛扩散标志着“民主”在后冷战世界上具有的意识形态的霸权，而且，也意味着这种霸权只是表面性的。在拉美和加勒比地区，美国和国际社会要求实行选举民主，以换取国际社会的承认和经济援助，但不太坚持人权和法治。在非洲，西方大国确立了一个更低的标准：所提出的要求不过是有反对党存在，这样的反对党可以竞选公职，哪怕这样的反对党受到操纵、迫害，以致得到的胜利果实也被夺走。

停滞阶段

由于民主国家的数量停止不增，由于许多第三波和第三世界民主国家的民主政治的质量急剧恶化，由于世界上最强大的和最有影响的威权国家（如中国、印尼、伊朗、沙特阿拉伯），在近期内几乎没有民主化的可能，那么，随之出现的问题是，第三波过去了吗？

肯定性的证据似乎在不断地增加。如果我们超越民主形式本身（尽管这种形式受到了世界文化和各种组织的期待），我们就会看到民主所受到的侵蚀和停滞抵销了自由化和民主的巩固。自由民主已停止在世界上扩展，政治自由也是如此。如果我们认真对待民主的自由主义内涵，似乎民主的第三波扩展已经

停止，而且有可能终结了。我们也许会、也许不会在未来的岁月里看到若干新的选举民主国家的出现。但是，考虑到民主化已经发生在那些条件最有利于民主的国家，实行选举民主的国家不可能大规模地增加，迈向民主的运动似乎有可能被背离选举民主的运动所抵销。随着一些非洲和其他地方羽毛未满的选举民主国家被粗暴地推翻（如在冈比亚和尼日尔），或是（像在尼日利亚那样）被扼杀在降生之前，或是（像在秘鲁、柬埔寨和其他一些前共产主义国家那样）被竞争的公平度的恶化和对反对派的不宽容所绞杀，在这些环境中，越来越多的国家也许会满足人们对民主的期待，但是这是最空洞形式的民主，即拟态民主。

这意味着我们处于第三波民主回潮的边缘吗？然而，这一更令人担心的前景似乎还不明朗。的确，回潮也许是不可避免的。同样，对民主扩展的浪潮来说，不发生随之而来的回潮，或保持一种相对的平衡在理论上是可行的。在这种平衡中，民主国家的总体数量既不急剧增加，也不急剧减少，这就是我们似乎已经进入的停滞阶段。第三波中的许多新兴民主国家今天碰到了重大的麻烦，也许可以认为，实际上是终止或推翻民主的前兆，不论这种推翻是通过行政政变，还是通过军事政变。在秘鲁总统阿尔贝托·藤森的自我政变（autogolpe）之前该国的政治权利和公民自由方面已多年停止不前。从历史上看，通向军事政变和其他形式的民主崩溃的道路也许是由不可解决的问题的累积造成的，如总体的腐败、民主制度的功能失调、行政权力的逐步扩大和对政治与政治家广泛而普遍的不满，这种不满在今天许多第三波民主国家中十分明显，同时也存在于若干民主的历史更为悠久的国家。

然而，今天毕竟已经有三件事有所不同：

（1）军方极不情愿公开地夺取权力，原因有几个方面。第一，缺少民众对政变的支持，这部分是由于军方因其以前的残暴且无能的统治而失信于民。第二，军方对其处理棘手的经济和社会问题的能力的信心也急剧下降。而且他们已经看到，以往的军人统治对凝聚力、效率和部队的纪律所产生的灾难性效果。²⁰ 最后，但并非最不重要，已经确立的民主国家对那些试图推翻民主的政变所施加的、及时而强有力的惩罚。此外，许多第三波民主国家在确立“客观的文官统治”方面已经取得了巨大的进步，这种文官统治在工业化的民主国家已经牢固确立起来，它表现为高度的军队职业化，对军人角色的约束，军方服从文职的决策者，军队在其有限的专门领域的自主权，因此，“军方干预政

治和政治干预军方的可能性被降至最低限度”。²¹

(2) 甚至诸如在土耳其、菲律宾、巴西、巴基斯坦、孟加拉国这样的地方，在民主的巩固上都已取得了局部而缓慢的进展，民主的质量在某些方面有所恶化，然而，公众对回归到任何类型的威权统治都毫无兴趣，在文化上民主已经成为一个被认为有价值的目标。

(3) 尚未出现一种具有全球感召力的反民主意识形态，并能对民主的持续的全球意识形态作为政府的原则和组织结构形成挑战。

总体来说，这些因素迄今为止阻止了新一波的民主国家的崩溃。现在的问题不是民主国家集体死亡，而是在许多国家民主被逐步地空洞化了，只剩下一个多党选举的外壳。而且，这种选举的确包含真正的竞争和对结果的不确定性，这就足以让这些政权获得国际正当性和足够的经济回报。与动员群众反对现有的宪政制度不同，那些对民主没有用的政治领袖或（如用胡安·林兹的术语）对这个体制“半忠诚”的政治领袖或政治团体更有可能选择去宽容对民主的不正当的和带偏见的攻击，诸如指责民主压制那些特别棘手的反对派和少数派。与通过政变夺取政权不同，军人会逐步地声称他们有更大的自主权和对内部安全和反叛活动的控制权，正如像在危地马拉、尼加拉瓜、哥伦比亚、巴基斯坦、土耳其，甚至有可能像印度和斯里兰卡就是这么做的。那些受挫折的行政首脑（如秘鲁的阿尔贝托·滕森）不再去终止多党的竞争性选举，也不再宣布一党或无党独裁（就像他们在前两次回潮中所做的那样），而是也许会临时终止宪法，解散或重组立法机关，按照对他们有利的方式修改宪政体制，并保留正式的结构或民主的外表。他们还会与国际捐助者玩一场猫捉老鼠的游戏，为应付外界的压力而实现政治自由化，这样，他们既可以继续掌权，又能够逃避惩罚。肯尼亚的莫伊、加蓬的邦戈和喀麦隆的比雅等前一党政权在非洲就是这么做的。

那么，千刀凌迟，终得一死，这就是第三波民主化终结的方式吗？

巩固民主 当务之急

如果要逃避历史的命运，避免第三波的回潮，在未来岁月的当务之急是巩

固那些在第三波中已经建立起来的民主国家。实质上，巩固是取得广泛而深刻的合法性的过程。这样，所有的重要政治行动者，不论是在精英层面上，还是在大众层面上，都相信民主政权对他们的社会比其他任何他们可以想像的替代体制都更有好处。正如胡安·林兹与斯蒂潘和另外一些人所强调的，这种合法化不仅是对民主的抽象的担当，而且也涉及到对这个国家的宪政制度的具体规则和实践在价值观和行为上的承诺。²²正是这种对民主程序不加质疑的拥抱才产生了民主巩固中最关键的因素：减少民主政治的不确定性，不把结果看作是政治竞争的规则和方法本身。随着民主政治的日益巩固，“那些按照民主规则行事并忠诚于民主”的政治行动者的人数和范围就会增加，从对民主的“工具性”的担当会过渡到“原则性”的担当，以及政治竞争者之间的信任与合作会增加，整个民众日益社会化（这种社会化通过刻意的努力和民主政治的实践与市民社会来完成）。²³尽管许多当代的理论家奇怪地拒绝使用政治文化这个词，但是我相信，民主巩固过程的这些因素包括政治文化的转变。

民主的巩固是通过一系列制度的、政策的和行为的变革来完成的。其中的许多变革直接通过强化国家的能力使经济结构自由化和合理化，确保社会和政治秩序同时维持基本的自由，改进横向的责任和法治，控制腐败来直接改进政府的治理方式。其他一些措施则改进了民主管理的代表功能，方法是强化政党及其与社会团体的联系，减少政党制度的过度派系化和党派林立。强化立法机关和地方政府的自治能力和公共责任，壮大市民社会。大多数新兴民主国家需要这些类型的制度改革和巩固措施。一些国家需要有一个稳定的改革纲领来减少军方对非军事问题的介入，使军方和情报部门接受民选的文职领袖的监督与控制。另一些国家则需要有法律的和制度上的革新来培育不同的民族团体之间的融合和相互安全感。

不过，在所有这些具体的挑战之下，是深化民主与巩固民主之间的这样一个密切的关联。一些新兴的民主国家在第三波中已经得到巩固，但是没有一个在第三波中出现的不自由的选举民主国家已经取得了这样的巩固。那些在第三波之前出现的民主国家和那些在此期间从自由的退化到不自由的国家（如印度、斯里兰卡、委内瑞拉、哥伦比亚和斐济）已经变得不太稳定和不太巩固。

那些担任国家关键领导职务的执政党和其他的政治行动者越是不尊重政治权利、公民自由和宪法对国家权力的约束，支撑民主的程序性共识就越弱。那么，对民主的巩固就会受阻。另外，由选举产生的政权越空洞、越具有排他

性、越不负责任或越侵害公民以及团体的权利，那么，对该政权来说，在群众中就很难得到深层次的合法化，因而也难以维持其合法性，于是，在由民选总统或军方看来，要推翻民主制度或把它降低成一种拟态民主，其代价就越低。由于制度的空洞和衰败，民主的巩固就会相应地受阻，以致毁于一旦。那么，如果选举民主想要得到巩固，民主就必须变得更加深入地、更加充分地自由。这将要求行政和军方对法律与政府的其他部门负更大的责任，并更接受政府的其他部门与公众对它们的制衡和监督，消除边缘化的社会团体进行政治参与和动员的障碍，对所有公民的政治和公民权利进行更有效的保护。政党制度的制度化（因为这种制度化可以刺激民众的参与），把边缘化的社会团体纳入进来，同时加强与市民社会组织以及地方一级的政党分支机构和官员之间的联系，这些也都有助于自由的深化。

坚守民主

本文上述的看法不应被看作是排除了在世界上的专制或拟态民主国家取得民主进步的可能性。的确，从一种发展眼光看，我们应敏感地注意到局部的收获和突破的真实范围，而对于这种范围，没有一种“关于民主的先决条件的”理论能够预计到。不过，若我们用战略的眼光来看待民主的未来，那么，关键的问题便是，借用亨廷顿形容军事的术语：民主的理想如何守住它已经征服的如此广袤的新疆域。²⁴

对在全球范围内长期推进民主来说，当务之急是阻止其近期逆流变成新的回潮。这将需要应付三个方面的挑战：

第一，第三波的新兴民主国家必须得到巩固（至少有几个国家已经得到了巩固）。既然巩固部分是一个习惯化的过程，那么，时间就在民主的一边，但条件是这些国家能够避免重大的危机，使民主扎根，并提供有效的管理；

其次，那些单纯的选举民主国家，必须通过自由化来在政治上得到深化，这样他们的体制就会更加受到其公民的更加广泛的和发自内心的尊重；

最后，既有的工业化民主国家必须有能力展现其以下的能力：保持活力、不断改良、治国有方。民主在世界的意识形态中的霸权已经在两个基础上得到

巩固。一是既有民主国家的政治制度在道德和实践中所具有的明确的优越性，二是它们可以日益利用它们的压力和有条件的援助来促进民主在世界范围内的发展。如果世界上富裕的、已经确立的民主国家有足够的智慧和能力来保护好这两个基础，那么在未来的十年中就会有更多的国家变成“民主得到牢固确立的”国家，哪怕是（选举）民主的总体扩张已经停滞。随着稳定的自由民主的世界不断地扩展，民主的扩展、民主的压力和援助的新的作用点就会出现，而且那种认为自由民主仅仅是西方的或者是种族中心的文化论调将变得越来越站不住脚。

在二十一世纪的头两个十年中的某个时刻，正如经济发展改造了东亚社会一样，世界将有信心迎来第四波民主化浪潮，这次浪潮将比我们在冷战结束时已经看到的那样更深刻地和更持久地维持国际和平和安全。

编者按：本文出自 Larry Diamond, “Is the Third Wave Over? ”, *Journal of Democracy*, Volume 7, Number 3, 1996 July, pp.20-37. Copyright 1996 by the Johns Hopkins University Press and the National Endowment for Democracy.

感谢 Johns Hopkins University Press 和 National Endowment for Democracy 提供中文版权。

拉里·戴蒙德，见“民主政治的三个悖论”的作者介绍。

注释：

1. Samuel P. Huntington, 《第三波：二十世纪后期的民主化浪潮》(*The Third Wave: Democratization in the Late Twentieth Century*, Norman: University of Oklahoma Press, 1991), 第 15 页。

2. David Collier 和 Steven Levitsky, “带‘定语的’民主：比较研究中的

概念创新”(Democracy “With Adjectives”: Conceptual Innovation in Comparative Research), 未发表的手稿, 加州大学柏克利分校政治学系, 1996 年 4 月。

3. Joseph Schumpeter, 《资本主义、社会主义与民主》(*Capitalism, Socialism and Democracy*, New York: Harper, 1947), 第 2 版, 第 269 页。

4. Huntington, 《第三波》(*The Third Wave*), 第 5-13 页。

5. Robert A. Dahl, 《多元政治: 参与与反对》(*Polyarchy: Participation and Opposition*, New Haven: Yale University Press, 1971), 第 3 页。

6. 见 Terry Lynn Karl, “强加同意? 萨瓦尔多的选举主义与民主化”(Imposing Consent? Electoralism versus Democratization in El Salvador), 载于 Paul Drake 和 Eduardo Silva 主编, 《拉丁美洲的选举与民主化, 1980—1985》(*Elections and Democratization in Latin America, 1980-1985*, San Diego: Center for Iberian and Latin American Studies and Center for U.S.-Mexican Studies, University of California at San Diego, 1986), 第 9-36 页; “拉丁美洲民主化的困境”(Dilemmas of Democratization in Latin America), 《比较政治》(*Comparative Politics*), 1990 年 10 月号, 第 14—15 页; 以及 “中美洲的混合政权”(The Hybrid Regimes of Central America), 《民主杂志》(*Journal of Democracy*), 第 6 卷, 1995 年 7 月号, 第 72-86 页。

7. Philippe C. Schmitter 和 Terry Lynn Karl, “什么是民主政治…什么不是”(What Democracy Is-- and Is Not), 《民主杂志》(*Journal of Democracy*), 第 2 卷, 1991 年夏季号, 第 78 页。

8. 关于对保留领域的重要论述, 见 J. Samuel Valenzuela, “后转型背景中的民主巩固: 概念、过程与有利条件”(Democratic Consolidation in Post-Transitional Setting: Notion, Process and Facilitating Conditions), 载于 Scott Mainwaring, Guillermo O'Donnell 和 J. Samuel Valenzuela 合编, 《民主巩固中的问题: 比较视野中的南美新兴民主国家》(*Issues in Democratic*

Consolidation: The New South American Democracies in Comparative Perspective, Notre Dame, Ind.: University of Notre Dame Press, 1992), 第 64-66 页。

9. 我这里所用的“自由(主义)的”一词,不是指以有限国家和开放的经济为特征的经济体制,而是指个人和社会团体的诸项自由权特别强大且受到有效保护的政治体制。

10. Richard L. Sklar, “发展型民主”(Developmental Democracy),《社会与历史比较研究》(*Comparative Studies in Society and History*), 1987 年 10 月号,第 686-714 页;“关于发展型民主的一个理论”(Towards a Theory of Developmental Democracy),载于 Adrian Leftwich 主编,《民主与发展:理论与实践》(*Democracy and Development: Theory and Practice*, Cambridge, England: Polity Press, 1996),第 26-27 页;以及 Guillermo O'Donnell,“委任制民主”(Delegative Democracy),《民主杂志》(*Journal of Democracy*),第 5 卷,1994 年 1 月号,第 60-62 页。

11. 关于对调查方法的详细解释,见 Freedom House,《世界上的自由:政治权利与公民自由状况年度概览,1994-1995》(*Freedom in the World: The Annual Survey of Political Rights and Civil Liberties, 1994-1995*, New York: Freedom House, 1995),第 672-677 页;或参见《自由评论》(*Freedom Review*), 1996 年 1-2 月号,第 11-15 页。

12. Giovanni Sartori,《政党与政党制度:一个分析框架》(*Parties and Party Systems: A Framework for Analysis*, Cambridge: Cambridge University Press, 1976),第 230-238 页。

13. 参见 Richard L. Sklar, “发展型民主”(Developmental Democracy)与“关于发展型民主的一个理论”(Toward a Theory of Developmental Democracy)。

14. Huntington, 《第三波》(*The Third Wave*), 第 25-26 页。
15. Freedom House, 《世界上的自由, 1994-1995》(*Freedom in the World, 1994-1995*), 第 5-7 页。
16. Jonnathan Hartlyn, “当代南美的民主: 趋同与差异”(Democracies in Contemporary South America: Convergences and Diversities), 载于 Joseph Tulchin 主编, 《阿根廷: 现代化的挑战》(*Argentina: The Challenges of Modernization*), 即将出版, 引自完成于 1995 年 11 月的手稿, 第 15 页。
17. Barbara Geddes, “向常规智慧挑战”(Challenging the Conventional Wisdom), 载于 Larry Diamond 和 Marc F. Plattner 主编, 《经济改革与民主》(*Economic Reform and Democracy*, Baltimore: Johns Hopkins University Press, 1995), 第 67 页。
18. Human Rights Watch, 《1996 年世界人权观察报告》(*Human Rights Watch World Report, 1996*, New York: Human Rights Watch, 1995), 第 xxv 页。
19. 这十个国家是塞内加尔、科特迪瓦、布基纳法索、加纳、多哥、喀麦隆、加蓬、津巴布韦、肯尼亚和埃塞俄比亚。
20. Samuel P. Huntington, “武装部队与民主: 改革文官与军人的关系”(Armed Forces and Democracy: Reforming Civil-Military Relations), 《民主杂志》(*Journal of Democracy*), 第 6 卷, 1995 年 10 月号, 第 13 页。
21. 同上, 第 9-10 页。
22. Juan J. Linz 和 Alfred Stepan, 《民主转型与巩固的问题: 南欧、南美与后共产主义的欧洲》(*Problems of Democratic Transition and Consolidation: Southern Europe, South America, and Post-Communist Europe*, Baltimore: Johns Hopkins University Press, 1996), 第 2 章, 及 “迈向巩固的民主国家”(Toward

Consolidated Democracies), 《民主杂志》(*Journal of Democracy*), 第 7 卷, 1996 年 4 月号, 第 14-33 页; Richard Gunther, Hans-Jurgen Puhle 和 P. Nikiforos Diamandouros 的“导言”(Introduction), 载于 Gunther, Diamandour 和 Puhle 主编, 《民主巩固的政治: 比较视野中的南欧》(*The Politics of Democratic Consolidation: Southern Europe in Comparative Perspective*, Baltimore: Johns Hopkin University Press, 1995), 第 7-10 页。

23. Laurence Whitehead, “脆弱的民主国家的巩固”(The Consolidation of Fragile Democracies: A Discussion with Illustrations), 载于 Robert A. Pastor 主编, 《美洲的民主: 停止摇摆》(*Democracy in the Americas: Stopping the Pendulum*, New York: Holmes and Meier, 1989), 第 79 页。

24. Samuel P. Huntington, “民主的千秋大业”(Democracy for the Long Haul), 《民主杂志》(*Journal of Democracy*), 第 7 卷, 1996 年 4 月号, 第 5 页。

刘大正 译

18 | 第三波：二十年之后看未来

萨缪尔·亨廷顿

约在五百年前，有一小群葡萄牙的政治领袖和思想家，其中包括国王约翰二世、航海家亨利王子、巴特罗缪·迪亚士和巴斯克·达·伽玛，他们以自己的勇气、果敢和想象力，用自己的行动开创了人类历史的一个新时代，即地理大发现的时代。他们树立了一个良好的典范，于是，西班牙、法兰西、不列颠和尼德兰起而效仿。约在 20 多年前，马里奥·苏亚雷斯和他的同事们以同样的勇气、果敢和想象力，用行动开辟了人类历史的新阶段，即民主的时代。他们也树立了一个良好的典范，于是，西班牙、希腊、巴西和许多其他国家群相仿效。然而，这一结果却非是命中注定的。1974 年 4 月，在军人推翻了独裁政权之后的好几个月里，葡萄牙充斥着混乱和冲突，在那个时候，民主的前景似乎十分黯淡。许多人都以为，葡萄牙的斯大林主义式的共产党可能会掌权。甚至连美国国务卿基辛格也持这一悲观态度。当马里奥·苏亚雷斯这位当时的临时政府的外交部长拜访基辛格时，基辛格批评他和他的政府未对共产党人采取一条更强硬的路线。

基辛格说：“你是一位克伦斯基，我相信你的真诚，但是你太天真了。”

苏亚雷斯答到：“我当然不要作克伦斯基。”

基辛格回了一句：“克伦斯基也不想。”¹

不过，马里奥·苏亚雷斯和他的同事们证明基辛格错了。在葡萄牙克伦斯基们赢了，民主得到了巩固。马里奥·苏亚雷斯担任了总理，后来，又当上了

总统。葡萄牙所开启的第三波民主化浪潮创造了一个民主的时代。在这一次浪潮中，人类历史上采行某种民主政体的国家总数在世界上第一次占到了一半以上。

让我们简单地考察一下这项记录。首先，始于十九世纪初的民主化长波到 1920 年为止，导致了民主在约 30 个国家取得了胜利。在本世纪二十年代和三十年代，威权主义的复辟和法西斯主义的兴起，到 1942 年止，世界上的民主国家的数量降到了约 12 个。第二，第二次世界大战后的民主化短波再次使世界上的民主国家的数量增加到 30 个以上。在此之后，在这些国家中，又有许多民主政权垮台。始于葡萄牙的第三波民主化浪潮中民主化的速度更快，在规模上也远远超过了前两波。20 年前，世界上约有不足 30% 的国家是民主国家，现在，60% 多的国家是通过某种形式的公开、公平和竞争性的选举来建立政府的。约在 25 年以前，威权政府（共产党的政治局、军人政变集团、个人独裁政权）似乎蔚然成风；今天，千百万以前曾在独裁专制统治者下受苦受难的人现在生活在自由之中。此外，由于历史上民主国家与民主国家之间不发生战争，和平地带也得到了大大地扩展，国家间冲突的可能性也大大地降低。民主制度在如此短的时间内急速成长，毫无疑问，是人类历史上最壮观的、也是最重要的政治变迁。

但是，未来如何呢？那些新兴的民主国家的民主体制将得到巩固吗？会有更多的国家变成民主国家吗？我们有可能看到一个民主不仅是主流政体、而且是普遍政体的世界吗？

经济与文化

我相信，对这些问题的答案取决于两个因素：经济发展以及非西方文化对民主的接受程度。首先，正如我们所知，在民主的水平与经济水平之间存在着极高的相关性。把产油国作为特例放在一边，世界上最富裕的国家除新加坡外，都是民主国家；世界上几乎所有最穷的国家，除印度和其他一两个特例外，都不是民主国家。处于经济发展中间层次的国家有些是民主国家，有些不是民主国家。然而，如同我们所知道的，相关性并不证明某种因果关系。因

此，我们面对的一系列问题是：经济增长造就了民主？还是民主造就了经济增长？还是经济增长与民主化都是另外一个原因或独立变项的产物？

如同李普塞在数十年前指出的，有极其令人信服的证据表明，经济发展对民主化有巨大的积极作用。² 总之，如果你想要造就民主，就请促进经济增长。有几条理由能证明这种关系：经济发展需要高度的城市化、识字率和教育水平。它也带来就业结构的变化，导致农民在规模和重要性上的下降，以及中产阶级和城市工人阶级的发展。后两个群体会不断要求在影响他们的政策上享有发言权和影响力。随着教育程度的提高，他们能够组织工会、政党和公民团体来促进他们的利益。其次，经济发展产生了更多的公共资源和私人资源可供在各个团体中分配。政治变得越来越不是你死我活的零和游戏。因此，妥协和宽容都得到提倡。第三，经济增长造就了一个更为复杂的经济体系。这样的经济越来越难以受到国家的控制。正如我们在计划经济的例子中所看到的，国家对经济的控制只有靠付出经济停滞的代价才能得到维持。第四，国家对经济控制的放松导致独立的权力中心的产生和成长。而这些权力中心恰恰立足于对资本、技术和通讯的私人控制。那些握有这些财产的资产阶级要求有一个他们能够对其施加影响的政治制度，一个不被军人政变集团、政治局、或独裁者及其亲信完全支配的政治体制。最后，尽管经济增长在短期内常常加剧收入不平等，从长期看，它将导致更加平等的收入分配。民主与彻底的经济平等是不相容的。这种平等只有在一个压迫性的独裁政权之下才可能实现。但是，民主政治与财富和收入的巨大不平等也是不相容的。经济增长最终会降低这些不平等，因此，也将促进民主的出现。

由于经济增长对民主化有这样的积极作用，就有可能找到我在《第三波》一书中所称的“过渡（转型）带”（transition zone）。³ 随着各个国家经济上不断增长，并进入经济发展的这一中间地带，在这些国家内部就开始形成压力，要求开放政治体制，并加以民主化。在最近数十年中，完成民主转型的国家中，多达 40% 以上的国家是处于这一过渡带中的国家。人们可以期望，那些经历经济迅速发展的地区，如东亚和东南亚将出现向民主的过渡。

不过，在这一点上，有必要引入文化因素，现代民主是西方文明的产物，它扎根于社会多元主义、阶级制度、市民社会、对法治的信念、亲历代议制度的经验、精神权威与世俗权威的分离以及对个人主义的坚持，所有这些都是在 一千多年以前的西欧开始出现的。在十七和十八世纪，这些传统激发了贵族和

正在兴起的中产阶级要求政治参与的斗争，并造就了十九世纪的民主发展。这些要素也许可以在其他的文明中找到其中的一二个，但是，作为总体，它们仅存在于西方之中。也正是这些要素说明了为什么现代民主是西方文明的产物。第三波的一个成就就是使西方文明中的民主获得了普遍性，并促进了民主在其他文明中的传播。如果第三波有一个未来，这个未来就在于民主在非西方社会的扩展。其中心问题是，现代民主作为西方的产物在多大的程度上可以在非西方社会中扎根？

选举与民主

这个问题涉及到民主对不同文化的民族国家的不同的含义。自第二次世界大战以后，主流的方法几乎完全根据选举来界定民主。民主被看成是构建权威并使其负责的一种手段。在其他政治体制中，人们通过出身、任命、考试、财富或强制成为统治者。相比之下，在民主制度中，要么像在直接民主中那样，人民既是统治者又是被统治者，要么统治者由被统治者选举产生。一个现代民族国家，如果其最强有力的决策者中多数是通过公平、诚实、定期的选举产生的，而且在这样的选举中候选人可以自由地竞争选票，并且实际上每个成年公民都有投票权，那么，这个国家就有了民主政体。这一民主的程序性定义是由熊彼特在《资本主义、社会主义与民主》一书中提出的，并得到了普遍地承认，也得到了在这一领域从事研究的学者的公认。⁴

根据这一定义，选举是民主的本质。从这一本质中产生了民主制度的其他特征，只有存在着某种程度的言论自由、集会自由、新闻自由，只有反对派候选人和政党能够批评现任的统治者而不害怕受到报复，才有可能进行自由、公平和竞争性的选举。

不过，选举是民主的全部吗？去年（1995年），拉里·戴蒙德在其刊登在《民主杂志》中的一篇观点鲜明的文章中详细说明了自由民主与选举民主的分野。⁵自由民主国家不仅仅举行选举，而且还对行政权加以限制；还通过司法独立来坚守法治；还保护个人的表达、结社、信仰和参与方面的权利和自由；还尊重少数一方的权利；还对执政党制定有利于自己的选举程序的能力加以限

制，还对任意地逮捕和滥施暴力加以有效地防范；还不实行新闻审查，并把政府对媒体的控制降至最低限度。在实行选举民主的国家，政府也许是通过相当自由和公平的选举产生的，但是它们缺少那些在自由民主国家存在的保护权利和自由的许多制度。如同拉里·戴蒙德所指出的，实行选举民主国家的数量在最近若干年有很大的增加，但是自由民主国家的数目却相对原封未动。根据“自由之家”最新的一项调查，有 118 个国家够得上是选举民主国家，然而，只有其中的 79 个国家被“自由之家”归入“自由”一类，即自由民主国家。约有 39 个通过选举产生政府的国家被判为部分自由的国家，其中包括俄罗斯、印度、乌克兰、土耳其、巴西、巴基斯坦和哥伦比亚。⁶

由于这一区分，一些人已经开始怀疑，在民主与选举之间划等号的作法。他们开始谈论“选举主义的谬误”和“自由选举的陷阱”。一位杰出的美国学者甚至已经指出，在一个民主国家选举也许是多余的：如果人们有抗议、批评、组织、示威和游说其统治者的自由，选举将是不必要的。⁷

另一位批评者认为，对一个处于民主化进程中的社会来说，有新闻自由比自由选举更重要。当然，说这话的是一位记者。⁸对选举的这种失望有多方面的原因。但主要是因为非西方国家的选举结果不同于西方社会的选举结果。

首先，在非西方社会，选举可能会导致那些严重威胁到民主的政治领袖和政治团体的胜利。在拉美国家和前苏维埃加盟共和国，由选举产生的行政首脑常常以专断的和不民主的方式行事，压制其对手，靠法令来统治。格鲁吉亚的加姆萨胡尔迪阿是一个先例，秘鲁的藤森是个近例。在拉美，由选举产生的其他行政首脑常常无视立法机关，并通过宪法修正案，强行延长其任期。在缺少西方自由传统的非西方社会，由选举产生的政府常常对个人的权利漠不关心，歧视少数民族，扼制新闻自由，甚至鼓励警察滥施暴力。

其次，在非西方国家的选举，常常诱使政治家去提出那些最能为他们带来选票的诉求，而这些诉求往往带有种族主义、宗教教义和民族主义的色彩。这些诉求会加剧国家的分裂，并导致反西方的政治领袖和政策的胜利。荒谬的是，采行西方民主制度的非西方社会常常鼓励排外主义的和反西方的政治运动，并允许它们获得权力。民主成了一种地方化的、而非世界化的过程。在非西方社会中的政治家们不是通过表明他们是如何西化来赢得选举的，那些挑战西方世俗主义的、有宗教倾向的政党在土耳其、印度、以色列和前南斯拉夫共和国的选举中取得了胜利。阿尔及利亚的军人政府废除了一次选举，在这次选举中，

信奉原教旨主义的伊斯兰救国主义阵线势在必胜。土耳其的军方迫使由伊斯兰福利党领导的政府下台。在一些穆斯林国家，人们只能在反民主的世俗主义与反西方的民主之间作出选择。

在西方，选举民主建立在并产生于自由主义的政治传统之上，这一传统的核心是人权和法治。不过，选举民主在不自由的、非西方的政治体制中也许会扮演某种角色。请看看伊朗的例子。这是一个原教旨主义国家，最高的权力在最高的阿亚图拉和由宗教领袖组成的卫道会（the Council of Guardians）手中。对革命、对政权及其宗教领袖的批评都受到了严厉的压制。新闻媒介要么由政府控制，要么受到无情地审查。宗教上的少数派不断受到骚扰。其中如巴哈教派（the Bahai）甚至受到迫害。据报道，任意的逮捕经常发生，对囚犯的虐待司空见惯，肢裂是一种刑罚。在那里有大量的政治犯。很显然，伊朗是一个远离西方自由传统的国家，然而，在某些方面，伊朗又实行选举民主。在 1997 年的总统竞选中，哈塔米取得了对体制内候选人的压倒性的胜利，赢得了 69% 的选票。而在这次选举中，有 88% 的成年选民投了票。在 1993 年，拉夫桑贾尼在还有另外三位候选人参加的竞争白热化的选举中赢得了 63% 的选票。在 1992 年的议会（the Majlis）选举中，卫道会否决了一千多位当选心切的候选人的参选资格，但是，还有剩下的二千多人轰轰烈烈地相互竞争 270 个席位。在 1996 年，卫道会否决了二千名议会候选人的资格，但是还剩下 3000 人竞争 270 个席位。尽管政党被禁止，这两次中的候选人都是两个半政党团体的成员，一个代表较为温和的观点，另一个代表更为原教旨主义的观点。妇女既可以投票，也可以竞选公职，并在 1997 年占据了议会 5% 的席位。此外，议会会有很大的权力，它拒绝过总统对内阁职位的提名，它偶尔也迫使内阁部长辞职，它还就经济政策和其他问题进行激烈的辩论。在 1994 和 1995 年，它还成功地阻止了当时的总统拉夫桑加尼试图通过的许多改革措施。可以说，伊朗议会是中东仅次于以色列议会的最活跃的议会。在伊朗选举竞争的激烈程度也高于任何一个阿拉伯国家和除一二个之外的所有的穆斯林国家。这样，伊朗就把竞争性的选举、制衡与原教旨主义镇压政策和大规模地侵犯个人权利结合起来。在波斯湾，沙特阿拉伯作为美国最亲密的盟友，是最不民主的国家，而伊朗作为美国最大的对手，却是最民主的国家。

西方的民主

植根在个人自由、个人尊严思想中的自由民主是一个西方的产物。有人认为，自由民主在西方之外的地方行不通。不过，事实上，在几乎每一种其他文明中，都有一个自由民主国家存在。简而言之，自由民主并非内在地与其他主要的非西方文化不相容，然而，非西方社会接受无论是自由民主还是选举民主的程度因他们受西方的影响程度不同而异。约有 39 个国家，其政府是由相对公开、公平的选举产生的，但仍然缺乏全面的政治自由和公民权利。其中，十个在拉美，八个在非洲，五个是政教国家，五个是穆斯林国家。在这些国家，选举民主未必是通向自由民主大路上的一步。再看另外三个例子：印度、土耳其、斯里兰卡。这三个国家成为选举民主国家几乎已近半个世纪，但是，它们在保护其公民的权利和自由方面仍然乏善可陈。

世界上的各大文明在其文化与西方的接近程度和受西方影响程度上都有很大的不同。按照一些人的看法，拉丁美洲显然是西方的近亲，有人甚至认为，应被看作是西方家族中的一个成员。东正教则是一个更为执傲的远亲。在非洲，西方的统治极其短暂，其影响除在南非外，相当有限。西方对穆斯林国家的影响程度也因地而异，但在伊斯兰的阿拉伯心脏地带，却十分有限。有关中国的情况也是如此。总体上，证据表明，非西方社会对不论是选举民主还是自由民主的接受程度直接因这些社会直接受到西方影响的程度而异。

当政治领袖们相信，他们的利益在于推进民主，或他们有义务实现民主时，民主的发展就会出现。这样的精英在世界上的许多地方都不存在。在多数穆斯林国家，威权统治者掌控一切，没有表现出任何迹象表明要实行向民主开放。在穆斯林世界中的少数几个民主国家中，统治者也常常用不民主的方式进行统治，对实现从选举民主向自由民主的转变聊无兴趣。甚至更重要的是，几乎所有的穆斯林国家都不是由原教旨主义统治的，但是原教旨主义运动支配、甚至操纵着反对现政权的力量。信奉自由民主的反对派团体几乎不存在。阿贾米观察到，“在每一个穆斯林社会，要写一写自由主义和全国性的资产阶级传统，无疑是在为这样的一群人写悼词，这些人打的赌，毫无取胜的希望，随之就输掉了。”⁹ 此外，人们普遍承认，民主依赖于一个壮大的市民社会。在穆斯林社会，的确有壮大的市民社会出现，但是这是一个原教旨主义的市民社会，而不

是一个世俗的、自由主义的市民社会。

许多东亚社会的精英不习惯自由民主。的确一些西方学者认为，亚洲是“不自由的民主”(illiberal democracy)的老家。¹⁰这种民主是一种文化传统的产物，这种传统强调国家的养民与教民的作用，并以此作为公民行为的准则，而不是作为个人权利的保护者。限制国家的人权观念在东亚极其薄弱。就个人权利受到承认的程度而言，这些权利通常被看成是由国家创设的权利。对和谐与合作的强调优先于分歧与竞争。对秩序的维持和对等级结构的尊重被看作是核心的价值。观念之间、群体之间和政党之间的冲突被看成是危险的。因此，就其在亚洲社会发育程度而言，选举民主更可能被设计用来产生共识，而不是选择，很可能具有不同于西方选举民主的特征，可能缺少伴随着西方民主的自由实践和制度的阴暗面。

无论如何，在第三波之后二十年的今天，民主化的条件远比以前有利得多。西方自由民主国家的各国政府和民主在促进全球的民主化方面都可以有更大的作为。共产国际(the Comintern)已经寿终正寝，现在该是建立民主国际(the Demintern)的时候了。

编者按：本文出自 Samuel P. Huntington, “After Twenty Years: The Future of the Third Wave”, *Journal of Democracy*, Volume 8, Number 4, 1997 October, pp.3-12. Copyright 1997 by the Johns Hopkins University Press and the National Endowment for Democracy. 此处略有删节。

感谢 Johns Hopkins University Press 和 National Endowment for Democracy 提供中文版权。

萨缪尔·亨廷顿，见“民主的第三波”的作者介绍。

注释：

1. 引自 Tad Szulc, “里斯本与华盛顿：葡萄牙革命的背后” (Lisbon and Washington: Behind the Portuguese Revolution), 《外交政策》 (Foreign Policy), 第 21 卷, 1975-76 年冬季号, 第 3 页。

2. Seymour Martin Lipset, 《政治人：政治的社会基础》 (Political Man: The Social Bases of Politics, Garden City, N.Y.: Doubleday, 1960), 第二章, “经济发展与民主” (Economic Development and Democracy)。

3. Samuel P. Huntington, 《第三波——二十世纪末的民主化浪潮》 (The Third Wave: Democratization in the Late Twentieth Century, Norman: University of Oklahoma Press, 1991), 第 59-69 页。

4. Joseph Schumpeter, 《资本主义、社会主义与民主》 (Capitalism, Socialism and Democracy, New York: Harper and Row, 1976; orig. publ. 1942), 第 22-23 章。

5. Larry Diamond, “第三波过去了吗？” (Is the Third Wave Over?) 《民主杂志》 (Journal of Democracy), 第 7 卷, 1996 年 7 月号, 第 20-37 页。

6. Adrian Karatnycky, “行进中的自由” (Freedom on the March) 《自由评论》 (Freedom Review, 28 January-February 1997) 自第 4 页起以后各页。同见 1996 年 12 月 31 日止选举民主国家一栏表, 由“自由之家”提供 (List of “Electoral Democracies as of 31 December 1996”, supplied by Freedom House)。

7. John Mueller, “民主与拉尔夫的杂货店：选举、平等与最低限度的人” (Democracy and Ralph’s Pretty Good Grocery: Elections, Equality, and the Minimal Human Being), 《美国政治学杂志》 (American Journal of Political Science), 第 36 卷, 1992 年 11 月号, 第 984-890 页。

8. Leslie H. Gelb, 《自由选举的陷阱》 (The Free Elections Trap), 《纽约

时报》(New York Times, 29 May 1991), A23 版。

9. Fouad Ajami, “穆斯林自由主义活不起来”(The Impossible Life of Muslim Liberalism), 《新共和》(New Republic), 1986 年 6 月号, 第 27 页。

10. 见 Daniel Bell, David Brown, Kashka Jayasuriya, 和 David Martin Jones, 《太平洋亚洲的不自由民主的趋向》(Towards Illiberal Democracy in Pacific Asia, New York: St. Martin's, 1995)。

舒 城 译

CONTENTS

- Introduction: Democratization in Action *Liu Junning*
1. The Democratic Moment *Marc Plattner*
2. What Democracy Is... and Is Not?
Philippe C. Schmitter, and Terry Lynn Karl
3. Why Democracy? *Richrd Williamson*
4. Delegative Democracy *Guillermo O'Donnel*
5. Liberalism and Democracy: Can't Have One without the Other
Marc Plattner
6. Defending Neoliberalism *Jeremy Shearmore*
7. Democracy's Forgotten Dimension *Vaclav Havel*
8. Freedom, Development, and Human Worth *Aung San Suu Kyi*
9. Three Paradoxes of Democracy *Larry Diamond*
10. How Far Can Free Government Travel?
Giovanni Sartori
11. More Liberal, Preliberal, or Postliberal? *Philippe C. Schmitter*
12. Souther Europe: A Third Wave Success Story
P. Nikiforos Diamondourous
13. Democracy in South America: Prospects and Challenges
Edgardo Boeninger

14. East Asian Democracy: Progress and Limits *James Cotton*
15. United Nation and Democratization *Boutros Boutros-Ghali*
16. Democracy's Third Wave *Samuel P. Huntington*
17. Is the Third Wave Over? *Larry Diamond*
18. After Twenty Years: The Future of the Third Wave
Samuel P. Huntington

民主与民主化

刘军宁编 李柏光等译

北京：商务印书馆，1999
ISBN7-100-03022-6

商务印书馆出版
1999 年 12 月

