

第五章

兩種民主的觀念

本書的前半部分對第三波民主化浪潮及其後果進行了一個概覽式的梳理，以呈現新興民主「巨變第二天」的現實圖景。分析結果顯示，與許多民主樂觀主義者曾經期盼的不同，民主轉型未必意味着「從此以後過上了幸福的生活」，但也與許多民主悲觀主義者所斷定的不同，它也不意味着「末日降臨」。如果放在一個大跨度的時間尺度裏觀察這場劇變，和早先的民主轉型相比，甚至可以說它的「水花」壓得比較小——和法國大革命所激起的狂熱戰爭相比，蘇聯這樣一個龐大「帝國」的解體和轉型幾乎無聲無息；和20世紀30年代慘烈的西班牙內戰相比，西班牙70年代末的這次民主轉型也是相當平穩；和日本歷史上脫軌的民主化道路相比，東亞數國的民主轉型也算是和平過渡；相比美國的獨立戰爭和內戰，巴西、智利、阿根廷80年代以來的轉型都沒有引發戰爭……而如果和歷史上的「權威轉型」相比，無論是蘇聯從沙皇體制向斯大林體制的過渡，或是蘇哈托在印度尼西亞的奪權，抑或中國古代的改朝換代，它更是顯得相當平穩。就經濟發展維度而言，少部分國家經歷了經濟的「陣痛」，但是絕大多數恢復了經濟增長，並且平均而言增長速度並不亞於成熟民主國家或穩定威權國家。民主化損害國家能力的論斷也與實證發現不符，多數新興民主經歷的並非國家能力的下降，而是國家能力結構的變化。人們傾向於因為當下的戰亂而遺忘其歷史更慘重的戰亂，傾向於把具有「悲劇偏見」的新聞當作歷史全域，傾向於把民主化未能解決的問題當作民主化引發的問題，但是在一個更長線的歷

史坐標系中，與其說新興民主的境況在變糟，不如說是文明的進步使我們的及格線越來越高。

然而，無數第三波國家的民主走向衰退乃至崩潰是事實，正如許多新興民主國家的確在轉型後爆發了內戰。蘇東地區巨變後階段性的經濟衰退記憶猶新，突尼斯、南非等地「革命後」失業率也的確居高不下。沒有多少人懷疑多數拉美國家民主的真實性，但是其黑幫橫行、治安敗壞、腐敗叢生似乎沒有因為民主的深化而弱化。非洲地區終於艱難地踏進了民主轉型浪潮，但是「政治部落主義」所激發的選舉暴力依然觸目驚心。正如本書前半部分所展示，無論是暴力衝突、經濟發展或國家能力，的確有相當一批國家在轉型後出現了階段性甚至持續性倒退。此外，本書前半部分一個可能令很多人意外的發現，是在各個治理維度上民主轉型所帶來的變化如此之少：在很多指標上，政體狀態根本不是關鍵性指標；即使它能帶來一些進步，其進步如此之微弱，與民主這個詞語所包含的期待相比，民眾的「相對剝奪感」甚至可能有所強化。

如果說本書的前半部分是試圖分析「巨變第二天」到底「發生了什麼」，後半部分則將轉換視角，試圖理解「何以如何」。具體而言，試圖分析下述問題：巨變之後，為什麼有些新興民主走向了相對穩固並且治理績效良好，而另一些則陷入失序、衰退甚至成為「失敗國家」？如何理解新興民主國家「巨變」之後表現出來的差異性？剖析這其中的機制，才能理解並培育民主成為「好東西」的條件，盡可能迴避那些激發民主成為「壞東西」的陷阱。

一 民主何以穩固？

1. 概念與問題

本書下半部分的分析焦點是「民主穩固」問題。儘管無數學者使用「民主穩固」這個概念，對其做出清晰界定的卻不多。在各種界定的企圖中，林茲和斯捷潘的表述最有影響力：「通過穩固的民主，我們意指

一種政體，在其中民主作為一套制度、規則和模式化的行為取捨傾向已經成為『唯一的遊戲規則』。」(Linz & Stepan 1996) 為了解釋「唯一的遊戲規則」之含義，他們又進一步從行為、態度和憲政角度說明了「民主穩固」的標誌：「行為上而言，民主成為唯一遊戲規則的標誌，是不再有重大政治力量真正規劃推翻民主政體，或為分離主義運動訴諸暴力……態度上而言，民主成為唯一遊戲規則的標誌是，即使面對重大政治和經濟危機，絕大多數人相信政體變革必須由民主程序的框架中產生。憲政上而言，民主成為唯一遊戲規則的標誌，是所有政治主體習慣於根據既定規則來解決國內政治衝突，而違反這些規則通常是無效且代價慘重的。簡言之，當民主常態化，內化於社會和心理，內化於達至成功的政治計算，它就走向了穩固。」顯然，他們試圖說明，民主穩固不僅僅要求民主的存活，而且要求民主的常態化和深化——這種深化不僅意味着民主從政治層面滲透進心理層面，從行為層面滲透進價值層面，而且意味着這種滲透是如此之廣泛，以至於作為「另類」存在的其他「遊戲規則」（比如暴力革命、政變、武裝叛亂）很難有成功的機會。

換言之，民主穩固既是指民主政體時間上的存續，也是指一定質量水平上的存續。不過，林茲並沒有提供如何將這一概念操作化的路徑。¹ 在本書的上半部分，筆者採用「12年」作為民主穩固的標準（原因在第一章中做出了解釋），並以「polity > 5」作為高質量民主的分界線（直接採用Polity自身的政體分類標準）。顯然，這種分類有其武斷性，是一種為展開量化分析而採用的權宜之計。不過，鑒於本書後半部分並不作系統的定量分析，而以案例和理論分析為主，因此此後筆者對「民主穩固」的界定並不依賴於一個清晰的量化標準——當不得不進行一定的量化分析時，筆者將仍然借助於上述標準：在第三波民主化浪潮中，在polity > 5的水平上，民主存續了12年以上，該政體被視為走向了民主穩固。

儘管「民主穩固」與「治理績效」無法等同，但是，正如本書上半部分所揭示的，民主轉型是否緩和衝突、是否促進增長、是否有利於國家

1 或許正是因為操作化的困難，多數研究相關問題的學者往往着力於「民主倒退」、「民主崩潰」等易於操作化的概念。

能力，相當程度上取決於民主穩固。如前所述，在政體狀態和暴力衝突水平的分析中，「穩定民主」比其他三種政體狀態都有利於減少衝突爆發概率和衝突水平、更有利於經濟自由的提升；而民主程度的深化則或多或少有利於經濟增長和國家能力提升。因此，儘管本書的下半部分主要着力於分析民主穩固問題，但是，由於民主穩固是理解第三波國家治理績效的一個橋樑，本書的後半部分也可以說是同時在試圖理解不同新興民主國家治理績效的分叉。

民主何以穩固？如前所述，或許存在偶然的民主轉型，卻不存在偶然的民主穩固。² 民主穩固往往需要諸多條件的支撐：經濟、社會、文化、歷史、國際格局的因素都在其間發揮作用。然而，辨識具體哪些條件並對其進行排序卻絕非易事，事實上，這種辨識激發了學者們曠日持久的爭論，並提供了五花八門的答案，筆者也試圖在本書的下半部分闡釋自己的觀點。

但是，在展開這些分析之前，或許可以先邀請讀者做兩道「猜謎題」。第一道題涉及兩個新興民主國家 20 世紀 90 年代中期的狀況。表 5-1 列出這兩個國家 90 年代中期的經濟水平、財富不平等程度、宗族衝突狀況、分離主義運動狀況、近期歷史上的暴力衝突狀況。在這一時期，這兩個國家都面臨着新的民主選舉。現在的問題是：這兩個國家，哪個更有可能走向民主穩固？

表 5-1：20 世紀 90 年代兩個發展中民主國家的狀況

	國家 A	國家 B
人均購買力 GDP	10,981 美元	6,493 美元
基尼指數	0.48	0.63
種族極化衝突	無	有
活躍的武裝分離主義	無	有
近期歷史上的政治暴力衝突	無	有

數據來源：The World Bank, World Development Indicators.

2 之所以說存在「偶然的民主轉型」，是因為某個獨裁者的死亡或者一場意外戰爭的失敗都可能啟動民主化轉型。

第二個題目與第一個類似。表5-2中對比兩個新興民主國家2000年左右的情況。問題同樣是：這兩個國家，哪個更容易走向民主穩固？

表5-2：2000年左右兩個新興民主國家的狀況

	國家A	國家B
人均購買力GDP	7,650美元	4,308美元
穆斯林為主的國家	否	是
廣泛激烈的族群衝突歷史	否	是
近期歷史上的分離主義戰爭	否	是

數據來源：The World Bank, World Development Indicators.

請允許筆者在此設一個懸疑，把這幾個國家的名稱及其民主穩固的結果暫時擱置，放在本章稍後公佈答案。在此之前，首先回顧一下比較政治學界關於民主穩固的最常見解釋。

2. 對民主穩固的既有解釋

某種意義上，民主穩固比民主轉型更重要。如果說民主轉型的啟動是朝着天塹的另一邊縱身一躍，民主穩固才是在天塹的另一邊雙腳安全落地。為什麼有些新興民主走向民主穩固、有些則走向倒退甚至失敗？對此不同學者提出諸多解釋，最常見的是以下幾種。

首先是「經濟基礎論」。民主穩固並「運轉起來」的根本條件是經濟發展——這是關於民主穩固的解釋中爭議較小的一個。根據這個觀點，經濟發展帶來社會結構的改變（中產階級的興起）、降低寬容的成本（資源豐富使「你死我活」不再必要）、提高教育水平（提高人的理性與溝通能力）、促進技術變革（大大加快觀念傳播和公民社會組織動員的效率）等等，而這一切都可以成為民主穩固的推動力。普澤沃斯基等曾經在《民主與發展》一書中對此有過經典描述（Przeworski et al. 2000）。根據對1950–1990年民主政體的研究，他發現，「人均收入對於民主的存活具有重大影響……在人均GDP 1,000美元以下的國家……民主的預期壽

命是八年。在1,001–2,000美元……是十八年。當一個國家人均收入超過4,000美元時，民主崩潰的可能性接近0。事實上，人均GDP超過阿根廷1975年的水平(6,055美元)後，民主還沒有被推翻過」(Przeworski et al. 2000: 98)。雖然其觀點的細節精確性未必經得起後來的歷史檢驗，³但這一結論的總體邏輯在諸多的相關研究中都得到了證實(Svolik 2008; Ulfelder 2010; Gassebner 2013)。事實上，如果觀察新興民主中那些「落後分子」，也常常是經濟發展水平較低的國家。比如，畿內亞比紹、海地、尼日爾是第三波國家中「政變率」非常高的幾個國家，而這幾個國家人均GDP都很低，2018年分別為778美元、868美元和414美元。

「社會結構論」則強調，當一個社會在結構上存在嚴重對立時(尤其是二元對立)——無論是貧富懸殊導致的階級對立、還是族群對立、宗教對立，或者地區對立、城鄉對立——民主就很難實現穩固，更談不上治理績效。這是因為，如第二章所述，訴諸已有的社會裂痕進行政治動員，是投機主義政治精英贏得選票最便捷的方式。威權體制更可能通過暴力壓制來掩蓋社會矛盾，民主內在的動員機制則意味着要激活社會群體的派系認同，從而惡化社會裂痕。丹尼和沃爾特分析了族群結構清晰的社會何以更容易產生衝突的三種機制：政治家的偏倚性行為、族群的聚居性特徵以及族群認同的剛性特徵(Denny & Walter 2014)。斯奈德和曼斯菲爾德也集中論述過新生的民主制度如何惡化社會矛盾(Snyder & Mansfield 2000; Mansfield & Snyder 2007)。戈德斯通等則發現，過於活躍的派系政治會增加暴力衝突的可能性(Goldstone et al. 2010)。在《民主崩潰的政治學》中，包剛升(2014)也將選民的政治分裂作為民主崩潰的核心解釋之一。

布瓦則強調結構對立中的貧富懸殊因素，他指出，「總體而言，只有在勝方和輸方，即所有的選民和他們的代表，在相對平等的條件下生活時，民主才是可能的。當選民的財富不存在過度差異時，選舉中就没

3 比如俄羅斯、委內瑞拉、土耳其後來民主的倒退，都很難用這個框架去解釋。

有太多可以爭奪的，民主就會是一個安靜的遊戲，沒有幾個人會害怕它，多數人會歡迎它。反之……多數人會將選舉看作一個大刀闊斧再分配的事件」(Boix 2006: 6)。阿齊默魯和魯賓遜在《專制和民主的經濟起源》中表達了類似的觀點(Acemoglu & Robinson 2006)。雷夫金和謝米金娜則通過一個非常有趣的實驗研究方法，證實了人們對民主的偏好會隨着不平等的加劇而減少，並且經濟不平等的解釋力比經濟水平的解釋力要強得多(Ryvkin & Semykina 2015)。

如第四章所述，「國家能力論」是近年興起的另一個研究視角。根據這一觀點，任何政府——民主也好、威權也好——在提供公共服務、激勵經濟增長、維持秩序方面有所建樹，就必須有強大的國家能力，即政府必須在財稅、警察和軍隊、官僚機構建構等方面具有強大掌控力，才能維繫民主並使之「發揮作用」。對此第四章已做詳細闡釋，不再贅述。

「政治制度論」則強調正式制度選擇的重要性。這方面的典型代表人物是林茨以及利普哈特。在其經典論文《總統制的危險》中，林茨強調議會制相對於總統制的優越性。總統制內在的二元合法性（總統和議會各自有自己的合法性基礎）和非贏即輸的結果（議會制可以局部輸贏）埋下了政治衝突的伏筆，並且，總統制缺乏彈性的制度設計又很難為衝突的化解提供台階(Linz 1990)。利普哈特則把民主的制度設計分為兩種：協作式的(consociational)和多數式的(majoritarian)。協作式的民主制度大體上包括議會制、比例代表制、聯邦制、行政權力共享等要素，而多數式的民主則傾向於總統制、單一選區制、單一制和行政權力一黨獨享等元素。在他看來，協作式民主比多數式民主更有助於民主的穩固(Lijphart 2004)。胡貝爾也論證比例代表制降低族群結構的政治化程度(Huber 2012)。

「政治文化論」則強調民主運行需要文化基礎。帕特南強調「社會資本」對民主運行的重要性——在他看來，密集的、水平維度的、有組織的社會交往培育民主運行所需要的參與意識和參與能力，即，民主的「習性」，因此，一個缺乏「自發結社」習性的社會，其民主注定也是脆

弱的 (Putnam 1994)。英格爾哈特和韋爾策爾則強調制度與文化的「匹配」程度——當制度明顯超前於或者落後於文化發展時，制度都是不穩定的。在《經濟發展、文化變化和民主》(Inglehart & Welzel 2005) 以及《自由上升》(Welzel 2013) 兩本書中，他們通過幾十年的「世界觀念調查」數據得出上述結論。具體而言，韋爾策爾將有關平等、寬容、參與、自主性四個方面的觀念表現總結為「解放的價值」——當「解放的價值」水平高時，民主就傾向於穩固，否則，政體的水平將跌回一個國家政治文化所能支撐的程度。

「國際環境論」則認為民主的傳播與穩固很大程度上取決於國際環境。根據這種觀點，當國際秩序由民主國家主導時，民主更容易擴散和穩固，而當威權國家主導國際秩序時，民主則更可能衰落。卡根曾經這樣概括：「第三波中最值得注意的是民主和獨裁之間的這種輪替被打斷了。很多國家進入了一個民主階段並且保持了下去，這是為什麼？答案與世界實力與觀念的格局有關。20世紀70年代中期以後的國際環境對民主更有利，而對獨裁政府的挑戰卻比從前更大。」(Kagan 2012: 37) 布瓦則用統計模型論證了同一個觀點，即，「民主霸權」的國際環境下，民主轉型更容易發生和存活 (Boix 2011)。這一點與我們的直觀經驗非常相符：蘇聯霸權的衰落和消失，不僅僅意味着其庇護下的許多威權政體失去了保護傘(東歐，乃至亞非拉的很多衛星國)，同樣也意味着美國開始改變外交策略，收回對很多獨裁者的支持(中國台灣、韓國、菲律賓、印度尼西亞，等等)。

與「國際環境論」一脈相承，也有不少學者論證「地區環境」對於民主穩固的影響。布林克斯與科皮奇在《擴散並非幻覺》一文中指出，一個國家的政體水平傾向於向其周邊鄰國的「平均水平」靠近 (Brinks & Coppedge 2006)；巴德等則用案例分析闡釋了為什麼威權國家傾向於在周圍「栽培」更多威權國家 (Bader et al. 2010)。梅因沃林和佩雷斯-利南則具體討論了拉美地區的情況：20世紀60年代和70年代，拉美民主政體多米諾骨式地倒塌，而80年代和90年代，重新民主化又傳染性地擴散 (Mainwaring & Perez-Linan 2013)。民主轉型和穩固的這種地區擴散

性，不僅僅因為在同一個地區價值觀具有相互的傳染性、民主動員的「技術」可以相互學習，也是因為相近的政治制度減少經濟交往的制度摩擦力，從而使得相互學習也變得更加「理性」。

3. 既有解釋的不足

儘管這些視角都極富洞察力，在特定情境下甚至可能成為民主穩固的主要解釋因素。但是，它們分別有其不足，各自都受到一些批評。

「經濟基礎論」是各種解釋中爭議較小的因素，但也不是沒有受到挑戰。梅因沃林和佩雷斯-利南對拉美六十年的數據分析顯示，經濟水平不能解釋民主崩潰的概率。不少人均真實GDP較高的國家（阿根廷在1951年、1962年、1966年和1973年，智利在1973年以及烏拉圭在1973年）都經歷了民主崩潰，而那些經濟水平明顯更低的國家（比如1949年之後的哥斯達迪加）民主卻存活了下來（Mainwaring & Perez-Linan 2013：133）。雷夫金和謝米金娜等發現，如果控制不平等因素，經濟對民主的存活沒有預測力（Ryvkin & Semykina 2015）。如果直接觀察案例，也會發現很多新興民主的民主崩潰或動盪難以用經濟水平來解釋，尤其是其中的大國。比如，轉型之初，俄羅斯的人均購買力GDP高於波蘭、立陶宛、保加利亞等國，⁴但這幾個國家都實現了民主的相對穩固，俄羅斯卻沒有。非洲來說，尼日利亞的民主也始終搖搖晃晃，但是從人均購買力GDP來看，尼日利亞明顯高於贊比亞和加納（以2010年為例，尼日利亞是5,230美元，加納和贊比亞分別是3,430美元和3,381美元）——兩個民主相對穩固的非洲國家。亞洲的許多窮國，比如印度尼西亞、蒙古，更不用說1947年的印度，也都是在經濟水平非常低下的情況下走向了民主穩固。哪怕「阿拉伯之春」，從人均GDP來看，2011年突尼斯和利比亞非常接近，如果從經濟水平預測，兩個國家民主穩固的成功率

4 根據世行數據，俄羅斯1991年人均購買力GDP近8,000美元，其他幾個國家都在6,000美元左右。