

包刚升：民主为何会崩溃？

采访嘉宾：包刚升，执教于复旦大学国际关系与公共事务学院，2012 年获北京大学博士学位，著有《民主崩

采访嘉宾：包刚升，执教于复旦大学国际关系与公共事务学院，2012 年获北京大学博士学位，著有《民主崩溃的政治学》。

民主崩溃研究有唱衰民主之嫌？

廖书宇：您的研究领域之一是“民主政体的崩溃”，最近还出版了一部新书《民主崩溃的政治学》(商务印书馆 2014 年 6 月)。对于这项研究，我知道网上有些不同的声音，认为您的研究有唱衰民主和为非民主政体辩护的嫌疑，能否借此机会作个回应？

包刚升：之所以会出现你说到的这些误解，主要原因是很多人有一个习惯——先做价值判断。塞缪尔·亨廷顿曾经说，他 1968 年写作《变化社会中的政治秩序》时，认为政治秩序和政治稳定是个好东西，但 1991 年写作《第三波》时则认为民主是个好东西。著名学者、中央编译局俞可平教授还有一本书的题目叫做《民主是个好东西》。因为这些关系，民主是个好东西成为一种流行的价值判断。在我看来，这当然是一件好事。但如果大家习惯于做价值判断，如今学术界出现了一部题为《民主崩溃的政治学》的著作——把民主和崩溃联系在一起，这就会让人怀疑作者是不是在用一套新的说辞来否定民主。

这种担忧是可以理解的，但产生这种误解的人通常都没有读过我这部作品。现在国内舆论界有一个比较大的问题是：标题党太多，内容党太少；标签党太多，逻辑党太少。为什么要研究民主崩溃？我在书中讲的很清楚，旨在解读民主政体崩溃的因果机制，并在政策上为防止新兴民主政体崩溃提供政策建议。《民主崩溃的政治学》最后一章标题即为“如何避免新兴民主政体的失败？”所以，研究民主失败，不是为了论证民主注定会失败，更不是为了否定民主。

一个容易理解的类比是，2012 年开始西方学界有一部畅销书，题为《Why Nations Fail》，中文可以翻译为《国家何以失败？》或《为什么有的国家会失败？》。与书名相反，这本书的主题是探讨国家的繁荣和成功之道。《民主崩溃的政治学》，如果意译成英语，也可以取名叫《Why democracies fail》。之所以研究民主政体的崩溃，目的是为

了探索新兴民主政体避免崩溃和寻求稳定之道。当然，作为一部严肃的社会科学作品，重点是回答 why(为什么)，而非 how(怎么办)。

所以，关于民主崩溃的研究，实际上属于民主转型研究这一领域。在这个领域，一类研究关注的是民主转型为什么能成功，大量关于“民主转型”、“民主巩固”的著作都属于这种类型；另一类研究关注的是民主政体为什么失败，“民主崩溃”的作品就与此有关。像已故的著名转型研究学者、美国耶鲁大学胡安·林茨教授就是既研究民主成功，又研究民主失败。前者比如他在国内已经出版的《民主转型与巩固问题》(1996 年英文版)，后者包括他尚未在国内出版的《民主政体的崩溃》(1978 年英文版)和《总统制民主的失败》(1994 年英文版)。

廖书宇：这是不是也与国内舆论更多地从哲学思辨而非经验层面来理解民主有关？

包刚升：过去国内对民主的研究比较强调政治哲学，经验研究则相对薄弱些。当然，政治哲学非常重要，从柏拉图、到托克维尔、再到罗尔斯，这些人的著作引导着国内学界去关注一些基本的政治命题，比如自由的问题，民主的问题，正义的问题，自由与民主的关系，自由与秩序的关系等等。然而，如果只是把民主作为政治哲学来研究，可能容易让我们忽视民主发展过程中的经验问题。从 20 世纪的世界历史来看，民主的核心问题是“转型”，所以关于转型的经验研究应该还有很大的空间。

比如，从一战到二战之间的 20 年中，很多欧洲国家都面临着政体危机。意大利墨索里尼的上台，德国希特勒的上台，还有中欧、东欧部分国家的民主政体崩溃，并非个别现象。亨廷顿教授将这一现象称为“民主化的第一次回潮”。西方学界曾就这一时期的政治史出版过不少著作，讨论欧洲民主不稳定的成因。二战之后，一批原先的殖民地国家获得独立后，模仿自己的宗主国建立起一套新的政治制度。但是，除了个别国家，这些国家的新兴民主政体运转都遇到了困难，比如绝大部分的拉丁美洲国家、非洲国家和部分亚洲国家都经历了转型的困难或民主的崩溃。

1974 年第三波民主化启动后，至今已有 40 年时间。特别是最近几年，民主崩溃问题再度引起了国际学界的关注。2006 年以来，泰国已发生了两次军事政变；2013 年以来，东欧转型国家乌克兰一直处于政治动荡之中；伊拉克、埃及、利比亚等国的转型遭遇巨大的困难或已经挫败。其中有些国家不仅面临着民主政体的困境，而且还面临国家分裂和国内武装冲突的危机。从“阿拉伯之春”来看，尽管最初不少人抱有很高的期待，但实际上这些国家的新政体建设几乎都要经历一个复杂、艰难、曲折的过程。

如果我们仅仅抱着对民主价值的美好期待，第三波民主化的回潮无疑会令人失望。但从经验研究的视角看，民主化浪潮之后出现回潮乃是正常现象。从过去两波民主化浪

潮看，民主化浪潮都要比民主化回潮大得多。这是一个基本的趋势。如果用数据说话，就会发现，从 1974 年到 2014 年，全球民主政体增长的数量和比例都是非常可观的。当然，特别是从 2006 年开始，全球民主转型的势头似乎遇到一些障碍，出现了暂时的停滞。所以，这段时间，我们听到的坏消息相对多一点。

关于如何理解这个问题，我今年还写过两篇小文章，一篇是《被误解的民主》(刊发于《东方早报》)，一篇是《民主转型僵局》(刊发于《南风窗》)，共识网应该都有收录。一个总的体会是：民主更应该被视为转型问题，更需要从经验层面加以思考和研究。

“西式民主衰落论”因何而起？

廖书宇：现在媒体讨论中有一个观点是西式民主正在走向衰落，依据是西方成熟民主国家的体制出现很多问题，以及很多新兴民主国家的政体运转遇到了困难。对此，您有何看法？

包刚升：这个问题的确要分两类国家区别对待：一类是老牌发达民主国家，一类是经济比较落后、国内族群和宗教问题复杂的新兴民主国家。

对于第一类国家，国内有种论调强调这些国家陷入了困境，甚至称其为民主的困境或民主的衰落，我认为这种表述略显夸张。拿经合组织(OECD)国家来说，它们不是没问题，但主要是财政和公债问题，这并不意味着民主政体已经陷入困境或已经走向衰落。

对于西方老牌民主国家的弊病，我们可以从三个角度来理解。第一，西方国家——以欧洲和北美为主——的文明体系一直有自我反思的传统。早在 1918 年，德国历史哲学家斯宾格勒就出版了《西方的没落》一书。当时欧洲经历了血腥的一战，西方文明内部呈现撕裂的状态，很多人担心西方文明就此衰落了。半个世纪之后，到了 1970 年，亨廷顿等人主编了一部书，题目就叫《民主的危机》，反省当时西方民主国家的种种政治社会问题。2008 年金融危机之后，更多人又开始去反思西方文明的种种问题，美国著名法学家理查德·波斯纳前几年还出版了《资本主义民主的危机》，系统检讨美国社会的经济与政治问题。

所以，在西方社会体系内，反思作为一种知识传统一直可以追溯到苏格拉底，他的名言是：“未经反省的生活是不值得过的。”在反思过程中，有人为了表述的便利，甚至为了引起关注，还经常使用“没落”、“困境”、“危机”、“终结”等引人瞩目的字眼。这样，国内就有人以此为依据说：“连西方人自己都说他们不行了。”如果从斯宾格勒《西

方的没落》开始算，西方人自己已经喊了几乎一个世纪了。但是，它们真的衰落了么？所以，用一些夺人眼球的词汇和书名来论证西方民主的衰落，是没有多少意义的。从另一个角度看，如果一个国家的知识分子对自己的国家、社会、制度、文明传统总是持有一种反思的态度，长远来说这样的文明是更具有竞争力的。

第二，从 2008 年左右开始，一些西方发达国家财政问题日益严重，主要表现为公共债务的危机。这个问题的确跟民主制度有关。那么，西方发达国家的公债危机到底有多严重呢？看数据，还是蛮惊人的。比如，现在日本的公债占 GDP 的比例已经达到 240% 左右，美国是 110% 左右，欧洲一些国家也已经高达 120%-160%。所以，西方国家公债危机的确比较严重。

尽管如此，在我看来，公债问题既不是民主政体的牛皮癣，又不是民主政体的癌症。前者的意思是说公债问题无关紧要，后者的意思是说民主制度会由于财政困境而最终陷于整体性危机或面临解体的可能。

该如何理解公债危机和民主制度的关系呢？诺贝尔经济学奖得主詹姆斯·布坎南曾指出：在民主政体下，一方面，政治家为了当选，他愿意承诺更好的福利；另一方面，选民不愿意背负过重的税负。又要高福利，又不能无限增加税收，只能靠政府发行公债，但这样下去，国家财政是难以为继的。这是公债问题与民主政体两者关系的基本逻辑。

但是，这并非铁律。目前西方发达国家中，有两个地区处理这个问题比较得当。一个是北欧，北欧是高福利的典型代表，但主要北欧国家公债占 GDP 比例却控制在 50-60% 的范围内；另一个地区是大洋洲，特别是澳大利亚。该国过去遭遇过严重的债务危机，后来由于吸取教训和经过调整，如今公债占 GDP 的比例在 OECD 国家中属于最低的之一。

从已有经验来看，在民主政体下应对财政困境有两点很关键。一是财政规则的重建。很多经济学家和政治学者已意识到这种不受限制的福利扩张政策带来的弊端，那么，通过新的财政规则来限制债务规模就成为当务之急。二是宪法条款的修订。美国就曾经讨论并试图通过关于限制财政赤字的宪法修正案，这个问题很有可能会在一些西方发达国家提上议事日程。在多元主义自由民主政体下，国家通常被视为一个舞台，各种党派和利益集团在上面竞争和博弈，都希望对公共政策产生影响，并为自己的利益代言。但问题是，谁来保卫这个舞台？现在西方发达民主国家面临的挑战是：大家都争取对自己有利的政策，反对对自己不利的政策，结果就导致税收和福利扩张的不成比例，国家陷入公债危机。所以，需要建立一套规则——既应该是财政规则层面的，又应该是宪法条款层面的，来让这个舞台成为一个健康的舞台。

第三，很多人对西方世界的评估只看新闻报道和个别故事，不看整体数据。经常有人说 2008 年西方金融危机非常严重，那么到底有多严重呢？如果看今天的数据，不少这样判断的人会大吃一惊。比如，从股票市场指数来看，2007 年美国道琼斯指数是 14000 多点，金融危机的到来使其跌至 6000 多点，但现在已经突破 17000 点。道琼斯指数不仅恢复到了 2007 年金融危机前的最高峰水平，而且还上涨了 20% 左右。英国、法国和德国的主要股票市场指数也基本超过也金融危机前的数字。再比如，从长期经济增长率来看，二战以后到今天，全球经济增长率最高的地区是东亚，其次就要排西欧和北美地区。这意味着，在过去 70 年左右的时间里，西欧和北美地区的国家与拉美、非洲、东欧以及东亚以外的其他亚洲国家的相对差距还进一步扩大了。换句话说，从全球范围内看，西方主流发达国家的经济增长率仍然是非常可观的，可以排到全球第二左右。当然，更不用说科学进步和技术创新了。工业革命以来，迄今为止的全球主要科学成果和技术成果仍然是由这些国家产生的。

所以，我们对西方世界还是要有比较客观的评估。过去 30 多年，中国经济发展取得的成就是巨大的，我们的经济总量已经成为全球第二，仅次于美国。这种成就无疑是值得肯定和骄傲的。但是，有人说“中国崛起了，西方衰落了”这种论调却缺乏依据。事实上，中国和西方的差距还是很大的。

对于第二类国家，我称之为新兴民主国家，大致有几种不同的情形。第一种是成功转型的新兴民主国家。比如，韩国就是一个非常好的例子。韩国先实现经济起飞，成为新兴工业化国家和亚洲四小龙之一，80 年代后期开始启动政治转型，到今天为止，韩国各方面的政治指标排名都比较靠前。另外，对拉美的智利、乌拉圭和墨西哥等国，东欧的捷克、波兰和匈牙利等国来说，民主转型总体上也比较成功。这些国家目前的政体稳定性也比较高，自由指数和法治程度也比较高。这些国家都算民主转型的“好学生”。

第二种是转型不充分的国家，西方学界将这类并未实现充分转型的政体称为 hybrid regime，我把它翻译成“两不像政体”，丰田公司混合动力型轿车普锐斯上就写着 hybrid，它可以在汽油和电力之间切换。实际上，第三波以来的重要现象是出现了大量的两不像政体。这一现象国外已经有较多研究——比如斯坦福大学的拉里·戴蒙德就写过《思考两不像政体》这样的论文，最近几年流行的则是《竞争性威权主义：冷战后的两不像政体》这样的专著，但国内学界对此的研究和介绍都比较少。两不像政体顾名思义，就是既非标准的威权政体，亦非标准的民主政体，而是介于两者之间。

两不像政体的常见特征是：主要行政长官和议员通常由定期选举产生，普通选民的投票能发挥实际作用，选举过程中存在不同力量的政治竞争；但是，这些国家的选举过程并没有做到自由和公正，通常存在不同程度的选举舞弊和欺诈，当选的执政者则常常利

用行政资源压制反对派和媒体，进行各种政治操纵，甚至为一己之私而推动修宪。正因为这些特征，国际学界通常把两不像政体视为威权色彩浓厚的政体类型。这类政体的出现，容易使人产生误解。对这类国家，你说它是威权国家，它有正式的政治竞争；你说它是民主政体，它在很多方面又没达到民主的标准。今天的俄罗斯、尼日利亚等国，都被视为两不像政体的典型。所以，这些国家虽然过去已经启动转型，但至今尚未达到民主政体的标准，是转型不充分的国家。

第三种是转型失败的国家。一些国家曾经启动民主转型，但最终却失败了。比如，过去三年中，埃及的民主转型基本已经遭遇挫败，估计北非另一个大国利比亚的转型也很可能遭遇挫败。这两个国家都发生了旧体制的瓦解，都召开过制宪会议，都经历过首次民主选举，但它们的政治很快就出现了严重的问题，或者是由于严重的教派冲突，或者是政府干脆就运转不起来，中央政府对地方也没有控制力。结果都是相似的，那就是失败的民主转型。实际上，这类国家在试图转型为民主政体的过程中，就遇到了严重的问题。所以，这些国家只能算民主转型的“坏学生”。

另一种转型失败的国家就是遭遇民主政体崩溃的国家。在这些国家，民主政体曾经运行了一段时间——比如至少完成过从选举到执政的一个完整的政治周期，或者经历过至少一次和平的政党轮替，但后来由于种种原因而崩溃掉了。泰国就是这样一种类型，该国过去几十年一直在民主政体和军事政变之间循环往复。从他信上台到执政，泰国的政治都是以选举为基础的，不同党派进行国会议席和总理职位的角逐，应该说泰国的民主程度一度还是不错的。后来，泰国的政治冲突程度不断加剧，一旦某派上台，另一派就开始搞街头运动，致使日常政治逐渐陷于瘫痪。而当日常政治瘫痪后，军人就容易出场，政变就发生了，随后再重新启动新的民主转型。最近 10 多年的泰国，就处于这样政治周期中。

基于发展中世界民主转型道路的多样性，我们完全有必要摒弃过去关于民主转型的一种过于简单的研究范式。这种研究范式把民主转型视为“三部曲”：威权崩溃、启动转型和民主巩固，实际上，民主转型的过程要比这个三部曲复杂很多。民主转型通常是充满不确定性的政治过程。对不少国家而言，这个过程充满了艰难和曲折。

当然，总的来说，对于发展中世界民主转型的形势判断没有必要过分悲观。尽管坏消息不少，但好消息则更多。一次政治危机总要比一次平稳的选举更能吸引眼球。所以，这也是看上去坏消息很多的原因。刚才我也说过，从 1974 年到 2014 年的 40 年中，好消息要远远多过坏消息。而作为政治学者，我们需要从经验研究层面把民主转型的逻辑与因果机制解释清楚——为什么转型有的成功、有的失败？这才是政治学对一个大国的重要价值所在。

有效的国家能力是发展民主的前提吗？

廖书宇：有学者认为，之所以出现新兴民主国家的政治困境或政体崩溃，主要是因为它们转型所走的顺序不对。在国家基础能力尚未建设好的情况下，就去搞政治参与和政治竞争，容易出问题。您对此有什么看法？

包刚升：你提的这个问题非常重要。20 世纪 80 年代中期以后，国际政治学界兴起了一波国家理论研究的热潮，英语学界包括查尔斯·蒂利、西达·斯考切波等人，中文学界包括王绍光等人。他们论述的议题，都跟你所说的有关。比如，蒂利教授把所有国家根据民主与否和国家能力高低分为四种类型，而高（国家）能力的民主政体才是比较理想的类型。王绍光教授是著名学者，他曾经专门撰文讨论有效政府是民主的条件。这也可以被视为：有效国家是民主的条件。当然，在民主研究中关注国家问题可以追溯到更早，比如丹科沃特·拉斯托 1970 年的论文就认为，国家统一是民主转型的前提条件。罗伯特·达尔在其名著《多头政体》则认为，如果一个国家内部分裂为两个或几个互相敌对的政治集团，或者存在严重的亚文化冲突，那么多头政体或竞争性政体通常就无法维系。

这些讨论引出了一个很重要的问题：我们该如何认识那些国家构建容易出问题或者国家能力低下的转型案例？在这一议题之下，尤其需要关注的是两类国家：第一类是国家传统薄弱的地区，比如撒哈拉以南的非洲。在欧洲殖民者进入之前，这一地区的很多地方都是部落社会，那里的人们当时基本上没有国家意识。可以想象，要在这种地方建立现代国家，本身就是一项很困难的任务。第二类是国内存在严重的族群和宗教分裂的国家。为什么韩国 20 世纪 80、90 年代的转型相对顺利？其中一个有利条件就是韩国国内的族群和语言比较一致，宗教问题也不突出。但是，如果换一个国内族群、宗教和语言分裂很严重的国家，比如苏丹——现在已经分裂成南、北苏丹了，民主转型可能就会变得困难重重。从这个意义上讲，国家构建，或者国家在政治上基本整合，的确是民主转型的前提条件。

基于马克斯·韦伯对国家的定义，这种国家构建可以从三个层面去考察：一是在武力层面，国家实现对暴力的垄断，二是在制度层面，国家军队、官僚系统和税收体系的基本建设，三是在心理层面，国民的国家认同感的塑造。如果没有这些，民主转型的压力确实是巨大的。这样的国家即便拥有民主政体，估计也不会是很像样的民主政体。

尽管如此，对“先有好的国家建设才会有好的民主建设”——或者说“好国家才有好民主”——的观点，我有两个主要的疑问。第一，上述观点隐含的见解是，先通过非民主方式推进国家建设，然后在此基础上再启动民主转型，这里就有一个逻辑问题：非民主

政体是否能更好地进行国家建设？现在利比亚的转型危机就是一个再好不过的反例。今天利比亚的转型已经遇到了严重的国家危机。国际学界比较主流的看法是，今天利比亚转型的国家危机，实际上源自卡扎菲时期国家制度建设上的无所作为。过去，卡扎菲在利比亚的统治具有很强的个人色彩，甚至有人说“卡扎菲就是制度本身”。结果是，卡扎菲的统治终结以后，国家建设的不足和制度建设的匮乏就难以支撑起有效的政体转型。这个例子也说明，至少在部分非民主国家，政权无法或无力进行有效的国家建设。

第二，上述观点隐含的另一见解是，国家建设和民主建设必然存在着逻辑上的先后次序关系，但很可能的情形是，民主转型启动后，民主建设和国家建设的过程是合一的。不少学者认为有效的国家是民主转型的条件，我的新发现是：民主政体的制度构建本身会影响乃至决定国家能力的高低。这也是《民主崩溃的政治学》的主要逻辑之一。此前研究将国家能力建设和民主建设看成两个互相独立、互相分离的政治过程，这是有问题的。对于那些存在“国家问题”的社会来说，一旦启动民主转型，往往同时面临着双重的政治任务，即国家建设和政体转型。一种成功的转型意指，既实现相对顺畅的政体建设，又实现国家建设的有效推进。在这一过程中，有效的国家建设很可能需要靠有效的政体建设和民主制度建设来推动。我在《民主崩溃的政治学》中强调，当民主的制度构建出现问题时，国家构建或国家能力建设以及政体转型两者可能都会陷入困境。

所以，总体上我不是很赞同你提到的那个说法。

我们应该寻求怎样的共识？

廖书宇：您提到过，新兴民主政体崩溃的主要原因之一是选民高度的政治分裂。有学者提出，之所以出现政治分裂是因为共识的缺乏，而共识的缺乏又跟一个国家的公民文化缺失有关。您怎么看待文化因素对民主发展的影响？

包刚升：这个问题可以从两个角度来考察。第一，现在国内知识界喜欢讨论“共识”，我们的网站叫共识网，共识当然很重要，但需要对共识作一个区分。共识可以分为两类：一类是具体政策的共识，一类是基本规则的共识。

先说具体政策的共识。如果要求一个国家内部的主要社会集团就具体政策达成共识，这几乎是不可能的。为什么？因为每个社会天然就被区分为不同的利益集团和意识形态集团，这些不同的集团很难在某一公共政策问题上实现真正的意见一致。一个最简单的例子是，任何国家都要收税，但关于税率的高低从来就不存在一致的看法。有些群体主张税收越少越好，少到仅够维持一个政府的基本开支。有些群体则认为应该适当增加税收，从而让政府有能力和资源来提供较多的社会福利。所以，这里并没有什么共识。

那么，通常情况下如何解决这种分歧呢？这就需要在游戏规则相对比较明确的条件下，依靠政治竞争和政治妥协以实现政策的达成。尽管不同的社会集团关于具体政策有很大分歧，但可以通过某种妥协和折中，得到一个多数社会成员比较能接受的政策方案。最近，国内网络上关于左右之争的讨论非常热，不少人似乎有一种非此即彼的立场。但实际上，在任何一个大型国家或社会中，左派或右派都不可能完全消灭对方。相反，社会的稳定 and 政策的达成高度依赖于左—右不同社会集团之间的政治妥协，让各方都有一个既有所得、又有所舍的结果。所以，具体政策并没有什么共识而言。

再说基本规则的共识。在今天的发达民主国家，很难说会有具体政策的共识，但基本规则的共识是存在的。我把这一基本规则的共识归纳为一句话：“遵守民主宪法，不以武力解决问题。”比如，在2000年的美国总统选举中，民主党候选人戈尔和共和党候选小布什在佛罗里达州的选票数量很接近，最后是借助司法途径解决谁当选美国总统的，无论谁胜出，这一政治纷争是通过和平方式解决的，没有哪一方试图动用武力——或者动员具有武力胁迫性质的大规模的街头政治——去解决问题。

但是，对新兴民主国家而言，上述基本规则共识的塑造通常是一个比较艰难的过程。从经验来看，在不少国家，那些能够通过投票方式占据优势的政治集团才更愿意接受基本规则；否则，它们就倾向于寻求改变基本规则，乃至推翻基本规则。在一个新兴民主政体中，一旦有一方首先违反民主宪法，试图用武力解决问题，其他各方就会陷入尴尬境地——如果它们不采用武力作为回应，基本就等于是束手就擒；如果它们采用武力作为回应，民主政体就即刻处于容易崩坏的危机当中。所以，对任何一个民主国家来说，国内各派主要政治力量，能否达成基本规则的共识，对于该国民主转型的前景至关重要。

第二，与基本规则共识有关的则是一个国家的政治文化问题。实际上，全球有各式各样的民主，从西欧、北美到拉美、东亚、东欧，没有哪个特定的文化传统是注定无法建立民主政体。但是，在那些民主制度成功运转的地方，都有一个共同点：对基本规则的共识——也就是我刚才提到的“遵守民主宪法，不以武力解决问题”。很多国家的民主转型困难重重，一个重要原因也是缺乏这种共识。那该怎么办呢？这里主要由两种不同的观点：一种观点认为文化是在长期的历史传承中塑造的，每个民族、国家和社会的文化传统都有显著的差异。因此，有人主张首先要改变国民的政治文化，随后该国的政治转型才有希望。而另一种观点认为，政治文化是在政治过程中被塑造出来的，尤其是政治文化很有可能是特定政治制度的产物。一旦新的政治规则能够建立并得以稳固后，政治文化也会随之而改变。

上述两种观点都有经验证据的支持。举例来说，今天中东北非地区政治转型的困

难，国际学界通常认为当地的宗教文化对民主建设有所妨碍。而相反的例子则是，20 世纪 50 年代和 70 年代，美国政治学家在联邦德国（当时的西德）做过两次公民文化调查。结果显示：在 50 年代，刚刚摆脱希特勒第三帝国统治不久的德国国民的政治文化非常不利于民主建设；但在 70 年代，政治学家发现，那里国民的政治文化迅速改变了。为什么？因为民主制度在联邦德国已运转了 20 年时间，由此国民的政治观念随之发生变迁。

因此，制度与文化，孰为因孰为果，还难有定论。

新兴民主政体的主要挑战是什么？

廖书宇：您研究的民主崩溃跟选民的政治分裂和国家能力的不足有关，而这两大隐患在很多威权国家都存在。那么，这是不是意味着这些国家很难实现民主转型呢？因为这些国家一旦启动转型，无论是高度的选民政治分裂，还是国家能力低下，都会使其难以完成成功的转型。

包刚升：对今天的很多发展中国家来说，你提到的两个问题都是巨大的挑战。我关于民主崩溃的研究，用一句话来总结就是：高度的选民政治分裂和离心型民主政体的制度安排——两者的结合倾向于导致民主政体的崩溃。一方面，高度的选民分裂容易引发激烈的政治冲突；另一方面，若政治制度的安排不合理——我将其称为离心型民主政体，就会大大削弱国家能力。这样，国家最终将无力控制政治冲突，民主政体就很有可能趋于瓦解。

我们先来看看选民的政治分裂。以乌克兰为例，乌克兰国内的东部和西部存在着明显的族群、宗教和语言分裂，结果是一边严重亲欧，一边严重亲俄。泰国是另一个民主政体不稳定的例子，泰国内部的选民政治分裂主要贫富阶级的分裂，当然贫富分裂也跟地区因素有关——曼谷及其周边跟其他偏远地区在经济发展上差距很大。在埃及，宗教派别构成主要分裂因素，有的派别主张建立宗教国家，另一些派别主张建立世俗国家。除了刚才讲到的选民政治分裂类型，20 世纪的历史中还有一个重要的政治分裂维度——这在德国魏玛共和国期间比较显著——即对民主或威权政体偏好维度上的政治分裂。一派认为威权体制更适合德国，另一派认为民主政体更好，但在民主实际运行的过程中又遇到很多困难。这样，国内社会中关于政体偏好的选民分裂就非常严重。综合来看，选民的阶级分裂、族群分裂、宗教分裂、地区分裂和政体维度的分裂在过去的民主崩溃案例中扮演着重要角色。同样，这些政治分裂对今天发展中国家的民主转型仍然构成实质性的威胁。

在威权政体下，不同国民之间的政治分裂因素通常是被压制的。由于没有实质性的或充分的政治参与和政治竞争，整个社会看起来并没有多少冲突。其实是因为国家的政治

高压，导致这些潜在的冲突因素处于被抑制的状态。但是，政治控制一旦放开，政治参与急剧扩大，政治竞争快速提高，这些社会结构中的分裂因素就会迅速政治化，政治分裂会快速显现。所以，很多国家的经验是，在非民主政体下社会看起来比较平稳，国民之间关系比较平和，集体暴力相对较少，但是一旦启动转型，社会的政治冲突和暴力事件反而会快速增加。这对发展中国家的民主转型是一个巨大的挑战。

那么，如何降低新兴民主政体中的选民政治分裂呢？遗憾的是，目前尚未发现一剂万灵药。但是，大致可以从四个方面去考虑这个问题：

第一，经济发展和现代化长期当中会降低选民的政治分裂，但经济发展和现代化的过程则可能提高选民政治分裂的程度。因此，长期当中发展经济和加速现代化程度是重要的政策，短期当中则需正视现代化可能带来的政治压力；

第二，降低不平等程度是降低选民政治分裂的重要政策，这包括降低两个方面的不平等：一是降低公民个体意义上的不平等，二是降低不同类型的选民群体获取政治权力、经济资源和社会价值上的“种类不平等”；

第三，在巩固国家统一和强调民族整合的同时，尊重不同族群、宗教、语言和地域选民群体在文化上的差异性，包容其多样性；

第四，在高度分裂的社会中，快速扩大政治参与和过度强化政治竞争会给民主政体的稳定性带来很大的风险，而在政治上平衡好政治精英和大众参与的关系则对民主稳定性较为有利。

上述四个方面也是我在《民主崩溃的政治学》中给新兴民主国家提出的四项降低选民政治分裂的政治原则与政策建议。

再来看看民主政体下的制度模式与国家能力问题。胡安·林茨认为，民主国家缺乏有效的国家能力，是民主政体最终崩溃整个链条上的重要一环。但是，现有的主流观点较为忽视民主政体下的政治制度安排对国家能力的影响。对于一个特定的民主国家而言，国家构建的国内与国际环境固然会影响构成了该国国家能力的背景条件，但民主政体下的政治制度安排对国家能力的影响则更为直接。所以，这个问题实际上涉及到民主模式的多样性问题。

那么，哪些政治制度安排最能影响国家能力或政府能力的高低呢？主要是三个层次的政治制度安排：第一，央地关系的制度模式差异，最简单的区分是联邦制和单一制的差异，但中央和地方之间实际的政治权力配置更为重要；第二，选举制度的不同，特别是多数决定制与比例代表制的差异，选举制度在很大程度上还决定了政党体系；第三，政府

形式的不同，议会制、总统制和半总统制对政府能力高低会产生不同的影响。基于对上述不同层次政治制度的分析，我区分出两种不同的民主政体类型：离心型民主政体与向心型民主政体。

简单地说，凡是强化中央政府权力、强化大型主导政党和政党体制、强化立法机构与行政机构合作的民主政治制度，称为向心型民主政体；凡是弱化中央权力、弱化政党和政党体制、弱化立法机构与行政机构合作的民主政治制度，称为离心型民主政体。民主制度安排上的离心型特征会妨碍国家能力与政府效能，因而更容易导致民主政体的不稳定。

从制度组合的角度，容易引发民主崩溃的“理想类型”的离心型民主政体可能会导致三种政治效应：第一，高度分权的地区主义安排，会导致国家性问题上的离心激励，鼓励族群与地区认同，弱化国家认同；强化族群与地区权力，弱化中央权力；第二、选举制度上的比例代表制及类似制度，会导致社会 - 政府关系上的离心激励，通常会鼓励极化多党制，削弱政党体制，结果是政府更不稳定；第三、政府形式上的总统制及半总统制，会导致政府内部关系上的离心激励，鼓励行政权与立法权对抗，弱化行政部门的能力，容易导致行政—立法之间的政治僵局。

那么，如何避免离心型民主政体呢？我在《民主崩溃的政治学》中在民主制度建设方面给新兴民主国家提出了五条主要的政策建议：

第一，民主的宪法设计和制度安排要充分兼顾到分权和集权的平衡、参与和效能的平衡，不能塑造有效国家能力的宪法设计和制度安排通常都缺乏维持民主政体自身所需的手段；

第二，成功的宪法设计和制度安排并非空中楼阁，而必须考虑并适应本国的社会结构和选民政治分裂的类型与真实情形，宪法和制度必须在真实的世界里能够运转；

第三，在中央和地方关系上，要注意适度强化中央集权。特别是对于那些存在地区和族群分裂的国家，更要强化中央政府维持国家统一的政府能力和政治权力，要尽量避免高度分权的地区主义安排；

第四，在选举制度上，多数决定制和具有多数决定制特征的混合选举制度往往是更优的选择，要尽量避免纯粹的比例代表制；

第五，在政府形式上，议会制往往是更优的选择，要防止行政权和立法权之间出现严重的政治对抗，要谨慎对待总统制和半总统制。

总而言之，这项研究的主要对策建议是：新兴民主国家应该设法降低选民政治分裂程度，同时应该尽可能构建向心型民主政体。这样，就有望提高发展中世界国家民主转型的成功率。