

目录

[導讀 如何拯救世界？ 7](#_Toc54780046)

[序言 危險地區的民主 13](#_Toc54780047)

[第一部分 否認現實：瘋狂民主 19](#_Toc54780048)

[第一章 選票與暴力 19](#_Toc54780049)

[選擇一：翻開嶄新的一頁，做一個好政府 24](#_Toc54780050)

[選擇二：欺騙選民 24](#_Toc54780051)

[選擇三：讓少數派來背黑鍋 24](#_Toc54780052)

[選擇四：賄選 25](#_Toc54780053)

[選擇五：恐嚇 26](#_Toc54780054)

[選擇六：設置資格限制，把最強的對手排擠出局 26](#_Toc54780055)

[選擇七：在統計選票時做手腳 27](#_Toc54780056)

[第二章 族群政治 32](#_Toc54780057)

[第三章 危局之中：沖突后協議 41](#_Toc54780058)

[第二部分 面對現實：殘酷、野蠻又漫長 51](#_Toc54780059)

[第四章 槍炮：火上澆油 51](#_Toc54780060)

[第五章 戰爭：關于破壞的政治經濟學 56](#_Toc54780061)

[第六章 政變：不受控制的導彈 63](#_Toc54780062)

[第七章 科特迪瓦的衰落 67](#_Toc54780063)

[第三部分 改變現狀：政府問責和安全防御 73](#_Toc54780064)

[第八章 國家體制建設與民族國家建設 73](#_Toc54780065)

[第九章 寧死不吃救濟糧？ 79](#_Toc54780066)

[建議一：讓暴力為民主所用 84](#_Toc54780067)

[建議二：確保政府公共支出的廉潔 88](#_Toc54780068)

[建議三：由國際社會提供安全防御 89](#_Toc54780069)

[第十章 改變現實 93](#_Toc54780070)

[致謝 96](#_Toc54780071)

[附錄 最底層10億人的國家 98](#_Toc54780072)

[參考文獻 99](#_Toc54780073)

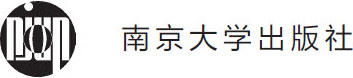




[英] 保羅·科利爾 著　　吳遙　譯

戰爭、槍炮與選票

PAUL COLLIER WARS，GUNS AND VOTES： DEMOCRACY IN DANGEROUS PLACES



WARS, GUNS AND VOTES 　　Copyright © 2010, Paul Collier 　　All rights reserved

江蘇省版權局著作權合同登記　圖字：10-2017-557號

圖書在版編目（CIP）數據

戰爭、槍炮與選票 / （英） 保羅·科利爾著 ; 吳遙譯.—南京 : 南京大學出版社, 2018.1

書名原文: Wars, Guns and Votes: Democracy in Dangerous Places

ISBN 978-7-305-19528-0

Ⅰ. ①戰… Ⅱ. ①保… ②吳… Ⅲ. ①政治－研究－非洲 Ⅳ. ①D74

中國版本圖書館CIP數據核字（2017）第255739號

出版發行　南京大學出版社

社　　址　南京市漢口路22號　　郵編：210093

發行熱線　（025）83594756

網　　址　www.njupco.com

責任編輯：盧文婷

特邀編輯：吳曉斌

裝幀設計：陸智昌

內文制作：陳基勝

理想國譯叢序

“如果沒有翻譯，”批評家喬治·斯坦納（George Steiner）曾寫道，“我們無異于住在彼此沉默、言語不通的省份。”而作家安東尼·伯吉斯（Anthony Burgess）回應說，“翻譯不僅僅是言詞之事，它讓整個文化變得可以理解。”

這兩句話或許比任何復雜的闡述都更清晰地定義了理想國譯叢的初衷。

自從嚴復與林琴南締造中國近代翻譯傳統以來，譯介就被兩種趨勢支配。

它是開放的，中國必須向外部學習；它又有某種封閉性，被一種強烈的功利主義所影響。嚴復期望赫伯特·斯賓塞、孟德斯鳩的思想能幫助中國獲得富強之道，林琴南則希望茶花女的故事能改變國人的情感世界。他人的思想與故事，必須以我們期待的視角來呈現。

在很大程度上，這套譯叢仍延續著這個傳統。此刻的中國與一個世紀前不同，但她仍面臨諸多嶄新的挑戰。我們迫切需要他人的經驗來幫助我們應對難題，保持思想的開放性是面對復雜與高速變化的時代的唯一方案。但更重要的是，我們希望保持一種非功利的興趣：對世界的豐富性、復雜性本身充滿興趣，真誠地渴望理解他人的經驗。

## 導讀 如何拯救世界？

劉瑜

很多人年輕時都夢想拯救世界，后來……他們長大了。長大之后，他們的夢想就成了買一棟漂亮房子、組建一個和睦家庭，并且勵精圖治地要將孩子送進名校。這樣的轉型當然無可厚非，甚至可以說是合情合理——你以為你是誰？世界銀行的首席專家？

保羅·科利爾，大約是極少數五六十歲還在夢想“拯救世界”的人。這當然也無可厚非，甚至可以說合情合理——他1998—2003年任世界銀行發展研究組主任，可以說曾是其首席專家。

眾所周知，世界銀行是一個針對貧困國家實施發展援助的機構，其研究機構的核心議題當然是“如何有效地幫助極端貧困國家”。作為一個常年致力于此的經濟學家，科利爾的思維方式顯著地有別于許多學院派經濟學家（盡管他本人也同時是牛津大學教授）。第一，他必須思考“大問題”——他不能停留于某個技術化的、局部的、微觀的經濟問題，而必須跨越政治、經濟、社會和文化的邊界，進行綜合性的宏觀思考；第二，他必須進行政策性思考，即他的思考不能停留于理論思辨和發表論文，而是必須能夠直接推導政策建議，這些建議需要接受現實的檢驗。

某種意義上，這是一個“不可能的任務”。給全球最貧困的10億人開藥方？這簡直是一個理論和政策的“百慕大”。二戰后去殖民化以來，有多少知識分子的理論在這些地區（以非洲為主）無功而返？專制、獨裁、軍人、平民、左翼、右翼、貿易、援助、貸款、軍隊……這些“石頭”被扔進這些地區，激進巨大的浪花，然后石沉大海而已。一個人大約只有極端聰明或者極端愚蠢，才會再次“偏向虎山行”。

科利爾應當是“極端聰明”的那一類。這不僅僅體現于他的一切思考都是基于扎實的實證研究（或引用他人的研究）和實地考查，而且——由于數據和研究方法的有限性——他同時也對這些研究的結果保持一種健康的開放性。

#### 一

那么，根據這本書，我們應該“如何拯救世界”？

科利爾首先拿來開刀的是“選舉迷信”。通過對民主與暴力沖突的實證研究，他發現“民主的好處”是需要經濟條件的。確切地說，在極端貧困的地區，越民主越容易出現暴力；而在相對富足的地區，越專制則越容易出現暴力。“極端貧困”和“相對富足”的分界線是什么？他的研究結果是人均年收入2700美元左右（該書出版于2009年）。也就是說，他的研究顯示，在人均年收入2700美元以下的地區，民主是危險的，而在人均年收入2700美元以上的地方，專制則是危險的。這是一個非常有趣的發現：它既否定了“無條件的民主熱情”，也否定了“無條件的專制熱情”。但是既然本書是關于“全球最貧困的國家”，不妨聚焦于前者。

為什么在極端貧困國家，民主化反而會加劇暴力？理論上，民主是暴力的一種替代性機制——人們以定期投票取代暴力循環來獲取權力，從而平息暴力。在科利爾看來，原因在于，健康的自由民主制有兩個要素，一個是選舉，一個是制衡。如果把民主片面地理解為選舉，而不致力于發展制衡機制，那么民主可能會成為一個危險的游戲。不幸的是，在大多數進入民主化進程的貧困國家，民主被化約為選舉。

為什么把民主化約為“選舉”是危險的？原因在于，在一個缺乏制衡的環境下， 選舉很容易成為政治強人的囊中之物。科利爾發現，那些貧困的“半民主”或“偽民主”國家，領導人非常“善于”贏得選舉。在一個典型的發達國家（OECD國家），現任政府有大約45％的幾率贏得選舉，而在最底層10 億人所在國家的選舉里，盡管治理績效明顯糟糕得多，但是現任政府獲勝的概率卻高達74%。事實上，貧困國家的很多政治強人之所以接受“民主化”，就是因為他們有把握“贏得選舉”。通過打壓公民社會、選舉舞弊、操縱選舉委員會或法院、削弱反對派政治自由等方式，他們能輕易把選舉改造成威權統治的合法化機制。重要的是保住權力，手段則可以與時俱進。既然國際社會和“老百姓”都想要選舉這層“皮”，我就披上這層“皮”。

但是譴責“邪惡的政治家”并非科利爾的全部目的，甚至可能不是其主要目的。他的論述某種意義上指向一個更令人悲觀的信息：貧困國家的政治家之所以如此糟糕，很大程度上是因為人民允許他們如此糟糕。何以如此？本書的一個核心觀點落腳于“族群政治”。理論上，選舉是一種優勝劣汰的“規訓”機制——如果你的治理績效好，那么你留下來繼續執政，如果不好，那么卷鋪蓋走人。如果選舉真的能夠實現這種優勝劣汰功能，那么民主就肯定是個“好東西”了。但是這個理論的問題在于：它假定人是“理性”的。不，人不但是“理性”的，也是“感性”的。在一個族群成分極其復雜而且族群歷史積怨極其深厚的地方，人們給×××投票往往不是因為他所能提供的治理績效，而是因為他和“我”來自同一種宗教、同一個地區、同一個民族、同一個種族……總之，因為他是“自己人”。如果人們根據族群認同而非治理績效投票，那么很大程度上選舉的規訓功能就會被取消，從而使其“正面效應”難以釋放。事實上，如果人們基于認同而非理性投票，后果很可能就是“劣幣驅逐良幣”——越善于煽動仇恨、“制造敵人”的政治家越有機會，越正直冷靜的政治家越沒有機會。事實上，這種情形下，正直的人根本就不想從政。

這一點在非洲許多國家非常明顯。由于非洲歷史上幾乎沒有“國家”傳統，只有“部落”傳統，殖民者留下的那些常常是筆直的“國界線”并不能喚起民眾的“國家認同”，人們的政治信任往往局限于自己的部族，無法延展到“非我族類”身上。比如，肯尼亞有48個部族，在2007年的大選中，反對黨候選人奧廷加獲得了其部族（盧奧族）98%的選票。這種族群主義的投票模式不但無助于選拔“負責的”政府和政治家，而且往往使得選舉成為族群沖突的火藥桶——事實上，2007年大選之后，支持奧廷加的盧奧族和支持時任總統齊貝吉的基庫尤族就爆發了大規模的暴力沖突。族群認同扭曲選舉結果，選舉結果惡化族群沖突，成為諸多非洲國家的政治泥沼。尼日利亞、科特迪瓦、盧旺達、布隆迪、剛果、津巴布韋等都是典型的例子。

因此，科利爾指出，成功的民主制度需要以一種寬泛的“國家認同”為前提。領導人必須首先塑造“民族國家”的想象，而后才能建立有效的民主。如果人們的主要認同是“南方人”、“北方人”，或者“穆斯林”、“基督徒”，或者“X族人”、“Y族人”，而不是“某國人”，那么在選舉當中這種認同就會扭曲民主發生作用的機制。關于這一點，科利爾對比了肯尼亞和坦桑尼亞的政治。他發現，同樣是歷史上族群林立的國家，坦桑尼亞在其前總統尼雷爾的帶領下，通過語言統一、中小學教育“灌輸”國家觀念等方式，相對成功地“建構”了“坦桑尼亞認同”，而這種認同顯著提高了該國的公共服務質量。相比之下，一半的肯尼亞人將自己的族群認同置于國家認同之上。

#### 二

如果在最貧困的國家，民主——至少化約為選舉的民主——不能解決問題，什么才是可能的出路？

一個自然的思路當然是專制。但是科利爾指出，這是更糟的答案。其研究顯示，就經濟發展而言，在族群多元的國家，專制比民主的表現更糟。事實上，非洲已經專制了幾十年，我們幾乎想不出一個經濟成功的非洲獨裁國家。而就暴力沖突的爆發頻率而言，盡管貧窮的獨裁國家享有某種程度上“暴力壟斷紅利”，但就暴力的規模而言，獨裁的貧窮國家則往往“睥睨群雄”。在門格斯圖治下，有75萬埃塞俄比亞人死于戰亂，烏干達的阿明政權則導致約25萬人死于政治迫害，而在剛果，蒙博托和卡比拉的專制統治造就了一個徹底的失敗國家——所有這些例子，都讓我們難以相信專制會給極端貧窮國家帶來和平與發展，而更多的專制是貧窮國家的希望。

另一個可能的思路當然是“民族國家”建設。如果尼雷爾可以“無中生有”地建構出坦桑尼亞認同，其他國家或許也可以效而仿之？這當然是可行的思路之一，但它遠遠不夠。首先，有遠見卓識的政治家本身就很罕見。對于那些想實現迅速政治動員的政治家來說，訴諸排他的身份族群往往比構建“子虛烏有”的國家認同更高效。其次，在一個族群之間歷史積怨較少的國家（比如尼雷爾時期的坦桑尼亞），構建國家認同或許相對容易，但是在族群沖突已經非常嚴重的地方（比如經歷了數次相互屠殺的圖西族和胡圖族之間），民族國家的構建則要困難得多。

一個不幸的事實是，就歷史上而言，無論是東亞還是西歐，民族國家的建構往往通過持續不斷的戰爭來完成。在歐洲，血腥的“三十年戰爭”構建了主權國家體系的雛形，而殘酷的法國革命及其引發的地區戰爭則成為民族主義的催化劑；在中國，正如福山指出，春秋戰國時期頻繁的戰亂是中國建構早熟國家的歷史動力，秦皇漢武式的高壓統治則是中國式國族認同的高昂成本。問題在于，今天試圖在非洲這樣的地方重復這種“戰爭建國”的道路既不現實也不道德，“國際社會”不會容忍沒完沒了的血腥戰爭，而將其他地區數百年的戰亂“壓縮”到幾十年內，其人道主義成本也將頗為驚人。如果我們的目標是“拯救世界”，似乎血流成河并非拯救世界的良方。

發展援助是另一個經常被提及的思路。給窮人福利，給窮國援助，聽上去都非常道德正確。問題在于，如果簡單的發展援助有用的話，它早就已經起作用了。極端貧窮國家去殖民化以來，無數的發展援助資金涌入這些國家。但是，絕大多數接受發展援助的國家，經濟與社會鮮有起色。其中最典型的例子是海地。海地是世界上人均接受發展援助最多的國家之一，但是這個國家至今仍然是一個典型的失敗國家。事實上，甚至有人論證，那些得以擺脫貧困的窮國往往沒有接受什么援助，而那些接受大量援助的國家常常原地踏步。

這其中的原因不難理解。當援助資金流向某個極端貧困國家時，大體而言是這個國家的政府決定著這些資金的流向，而如果這些政府腐敗無能，那么這些錢絕大多數不過是用于中飽私囊而已。也因此，發展援助的后果可能比“浪費錢”更糟。一方面，發展援助中有相當一部分會被政府用于發展軍隊和武器，從而惡化專制。事實上，根據科利爾的一項研究，極端貧困國家大概40% 的軍費開支是由援助經費買單的。另一方面，外來資金很可能成為內部改革的替代方案，從而成為獨裁政府的穩固機制。當一個政府缺乏外來資金、只能通過稅收來獲得可持續財政時，這不但可能成為國家能力建設的一個動力機制，而且可能會激活民眾的討價還價能力，從而推動責任政府的形成——事實上，歐美諸多國家民主制的誕生都與政府的征稅需求聯系在一起。但是，滾滾而來的外來資金則相當程度上替代了征稅方案及其政治效應。一個很多人沒有意識到的問題是，許多貧窮國家的稅收很低（顯然與其缺乏征稅能力有關），但是，低稅收并沒有激發“放任資本主義”的活力，反而使得這些國家民主與國家能力建設都失去動力。

那么貿易呢？如果政府不可信，或許擴大民間的經貿往來可以成為一個“拯救方案”？這當然是幫助貧困國家的一個重要途徑。正如科利爾在其前一本書《最底層的10億人》和后面一本書Exodus 中所闡釋的，與很多批評抗議全球化的左翼知識分子所聲稱的不同，全球化是削減貧困的一個重大機制。但是，科利爾也清醒地指出，“國際市場”對于幫助窮國是不夠的。一方面，在特定階段內，“國際市場”對技術含量低的制造業產品消化能力是有限的，當中國、東亞各國和印度等第三世界的“先到者”擠上了船，“遲到者”的發展空間就非常有限了；另一方面，更重要的是，由于許多極端貧困國家依靠某些自然資源（石油、礦產、農產品等）進入國際市場，而這些初級產品可能帶來資源詛咒。這不僅僅是因為初級產品出口往往造就“富國窮民”，甚至帶來爭奪資源的內戰，而且因為這些初級產品的國際價格常常暴漲暴跌，從而造成這些產品的出口國經濟非常脆弱。最近，巴西、委內瑞拉、俄羅斯經濟的困境即典型例子，書中也用科特迪瓦（嚴重依賴可可出口）的例子詳細闡釋了這一機制。故事的邏輯往往是一樣的：初級產品的繁榮帶來了經濟發展，經濟發展刺激了政府提高福利和補貼，擴大國有部門和公務員系統，但當初級產品的價格猛然下跌時，由于政治阻力，已經提高的支出不可能輕易收回，于是濫發貨幣、無度國際借貸、金融危機、政治騷亂蜂擁而至。

#### 三

簡單地引入選舉不是“拯救窮國”的有效辦法，獨裁更不是。構建民族國家需要特定的歷史情境。發展援助常常適得其反。經濟全球化則有利有弊。難道面對“最底層的10億人”的不幸，整個世界只能束手無策？

知識分子善于批評，而不提供替代方案的批評總是容易的。科利爾對自己的要求比這更高一些。一個負責的知識分子提出政策建議時，這個建議不但應當是有益的，而且相當程度上是可行的。那么，科利爾的建議是什么？

顯然，并不存在一個“神奇秘方”，一旦啟用，極端貧困國家就“從此過上了幸福生活”。但是，科利爾提供了一種思路，值得貧困國家——確切地說，全世界——共同探索。

簡單而言，科利爾的所有政策建議基于一個可被稱為“共同治理”（mutual governance）的理念。誰和誰共同治理？國際社會（尤其是其中的發達國家）與極端貧困社會“共同治理”。顯然，這一建議可能會觸發很多人“反殖民主義”的神經，繼而激發強烈的警覺甚至抗議。但是，在科利爾看來，密不透風的“主權觀念”無助于極端貧困國家的發展，因為很多時候所謂“國家主權”不過是“政府主權”而已。二戰后，“馬歇爾計劃”和北約組織極大程度地拯救了歐洲，而“馬歇爾計劃”和北約就是西歐和美國“共同治理”的經典范例。在發展中國家，很多方面——比如瘧疾疫苗——事實上已經處于“共同治理”狀態，并且取得了良好績效，在科利爾看來，為什么不將“共同治理”拓展到更多的領域？

窮國的殖民記憶肯定是“共同治理”觀念重大的阻力，但是，科利爾的主張并不是將窮國重新殖民化，而是希望國際社會通過一系列的“政策誘餌”來促進窮國的“良性治理”（good governance）。具體而言，科利爾提及了三個方面的“政策誘餌”。

第一，將公正選舉與國際反政變承諾掛鉤。如前所述，民主之所以在極端貧困國家常常“變味”，相當程度上是因為選舉很容易被在任政府操控。在此，科利爾建議，如果在任政府能夠保證“干凈的”選舉（國際觀察機構往往能夠觀察到選舉是否“干凈”），那么，國際社會就應當承諾，當“叛亂分子”發動政變時，他們會動用各種可能的機制保衛當選政府，而不是采用簡單的“中立”立場或者停留于泛泛的“口頭譴責”。這種承諾之所以對于在任統治者具有強大的吸引力，是因為在極端貧困國家，權力的主要威脅來自政變而非革命——革命的組織成本太高，而政變則往往是家常便飯。如果國際社會能夠承諾保衛干凈選舉的成果，那么不僅在任政治家有更多的動力維護公平選舉，而且也能鼓勵更多正直的人參加競選。

第二，將預算收支的透明與廉潔和國際援助掛鉤。是的，國際發展援助應當是“有條件的”，但是，之前世界銀行和IMF的做法——將特定的政策主張（通常是緊縮財政、私有化、貿易和金融開放等）與援助掛鉤，事后證明風險很大，它建立于很多不確定的知識基礎之上。比如，經濟危機當中緊縮財政到底是好是壞？貿易和金融開放的程度應當如何？這些在知識上都具有極大的不確定性，由此推出的政策建議因而具有相當的風險。但是，有一點在知識上的爭議相對較小，即，廉潔的政府是良好治理的基礎，那么，或許就應當將國際援助與廉潔政府掛鉤。由于政府是否廉潔的監控成本太高，或許就可以從預算收支的公開和透明這樣一個相對簡單的步驟開始。

第三，增加由國際社會提供的安全防御功能，減少本國的軍費開支，以避免惡性的地區軍備競賽，這樣不但能促進地區和平，而且可以將資源更多地導向發展而不是軍事活動。這當然不一定是說增加發達國家在貧困國家的軍事基地——這樣做的政治阻力太高，更可行的方案是將軍費水平和發展援助掛鉤，以及向廉潔的政府提供“遠程安全保障”（over-the-horizon security）。在此，科利爾格外強調極端貧困國家的前宗主國的責任，比如英國對塞拉利昂，法國對科特迪瓦，它們應當用“安全保證”（security guarantees）獎勵這些國家軍事部門的收縮，使其政府能夠沒有“后顧之憂”地聚焦于發展而不是軍事。

這些政策的具體可行性和效果當然值得討論，但是國際社會對極端貧困和失敗國家進行某種程度的“共同治理”，卻是值得探索的路徑。“主權神圣不可侵犯”聽上去固然大義凜然，但是主權觀念作為一種近代才出現的歷史建構物，并不具有道德的絕對性。事實上，它甚至常常成為獨裁者捍衛絕對專制的話語工具。近年國際干預在某些地區——比如伊拉克——的失敗，也不能用以否定國際干預本身的重要性，只是提醒我們謹慎策略和“打持久戰”的重要性。事實上，如果說國際干預在某些地區失敗了，同樣多——如果不是更多地區——的失敗則是由國際不干預導致的，其中最典型的就是盧旺達大屠殺。

或許有人會說：憑什么發達國家可以干預窮國，反過來卻不行？科利爾對這種聽上去政治正確的“國際平等觀”嗤之以鼻。在他看來，大多數發達國家已經具有了對內的“責任政府”，即其政府權力已經相當程度上被國內的權力制衡機制所約束，而許多極端貧困國家的政府對內對外都毫無責任性可言，要求這樣兩類國家“平起平坐”、“井水不犯河水”，是一種輕浮的道德相對主義。

顯然，科利爾的想法會對很多人構成冒犯。然而，當許多極端貧困國家深陷暴力、貧窮和專制的惡性循環，路徑依賴則使其難以“拔著自己的頭發脫離地面”，或許只有借助一點外力才可能逆轉漩渦的方向。絕對主權、國家平等等觀念不但成為許多獨裁政府的保護傘，也成為許多更發達、更成功國家擺脫國際責任的動聽理由。 然而，對于真正踐行責任倫理的知識分子而言，袖手旁觀是不夠的，那些更幸運的國家應當向更不幸的國家伸出手去——哪怕這一過程會經歷失敗和挫折，哪怕這只手常常不受歡迎。當然，簡單地引入毫無質量的選舉、簡單地推動貿易和金融自由化或者簡單地呼喚政治強人都是不夠的。責任心的一面是道德勇氣，另一面則是知識累積。事情總是比我們想象的復雜無窮倍，但這不是無所作為的理由，而只是抱有更多謙卑、智慧與耐心去行動的理由。

獻給John Githongo：他的斗爭

* [導讀 如何拯救世界？](#Dao_Du___Ru_He_Zheng_Jiu_Shi_Jie)

## 序言 危險地區的民主

我的兒子丹尼爾今年7歲。也許他能在有生之年見證戰爭的終結，也許他會在某場戰爭中死去。本書的主題，就是解釋為什么當今的孩子們實實在在地面臨著這兩種可能的未來。戰爭有如疾病，自人類文明伊始就屢見不鮮。而今一些疾病已被攻克：1977年，科學進步與公眾行動攜手消滅天花。如今的世界經濟形勢似乎可以提供全球和平所必需的物質條件，這是前所未有的局面。然而全球經濟的增長也意味著更大的風險：一個緊密相連的世界反而更容易受到任何零星殘存的混亂暴力的傷害。正如消滅天花靠的是公眾行動對科學的運用，經濟繁榮也需要因勢利導才能捍衛世界和平。

《戰爭、槍炮與選票》這本書寫的是權力。為什么要關注權力？因為約有10億人口生活在世界經濟最底層的國家里。而在這些窮困潦倒的小國，暴力一直是通往權力的主要途徑。政治暴力本身是禍根，同時也是建立負責任的、合法的政府的障礙。說它是禍根，因為暴力斗爭的過程極具破壞性；說它是障礙，因為政權一旦以暴力為根基，就會導致這樣一條傲慢的假設——政府是來統治國家而不是來服務人民的。你只要看政治領導人的官方照片就明白。在成熟的民主國家，我們的政治家在照片上笑容可掬：他們千方百計地討好他們的主人——選民。而在最底層這10億人的社會里，領袖們不茍言笑：每一處公共建筑、每一間教室里都高懸著他們俯瞰眾生的肖像，眉頭緊鎖，威嚴赫赫。幸好列強殖民已成為過去，才輪到他們坐江山。《戰爭、槍炮與選票》這本書研究的是，為什么政治暴力在最底層10億人的社會里如此普遍，以及如何才能遏制它。

自冷戰結束以來，發生兩大變局，其中每一個都有希望推動遠離政治暴力的決定性轉變。兩者都源自蘇聯解體。

一是選舉，在最底層的10億人的地區廣泛推行。在東歐劇變的影響下，發展中國家要求政治變革的呼聲日益高漲。20世紀90年代初西非地區全國代表大會不斷涌現。1998年非洲最大的經濟體尼日利亞擺脫軍事獨裁。正如第一個千年之末，歐洲小國的國王們都審時度勢地突然皈依基督教，第二個千年之交，最底層10億人的小國領袖們紛紛接受選舉制度。在冷戰結束前，最底層10億人的地區里大多數領導人都是靠暴力上臺，即靠“武裝斗爭”或政變的成功攫取政權。如今大多數人靠贏得選舉而執政。選舉是民主的制度化工具。它可以讓政府變得更負責任、更有合法性。它將敲響政治暴力的喪鐘。

第二個鼓舞人心的改變，是和平的誕生。在冷戰結束前的30年之間，暴力沖突此起彼伏，一波未平，一波又起，內戰因此逐步蔓延。而內戰戰火一旦引爆，就會曠日持久地燃燒：同室操戈往往歷時十余倍于國際戰爭。但是冷戰結束后，各地血腥殘酷、經年累月的沖突動蕩竟一個接一個地平息。南蘇丹的戰亂已隨著和談而結束。布隆迪的內戰，也在多方積極斡旋之下談判停火。塞拉利昂的內亂，在維和部隊的介入下平定。冷戰終結，障礙掃清，國際社會轉而致力于遏止不斷上演的暴力奪權事件。

和平之風推波助瀾，選舉浪潮日益壯大。以暴力攫取政權的亂局成為歷史，一個嶄新的世界就在眼前。那么，我們怎樣才能預見這些變化的后續發展？我們的推斷能否比單純的猜測更進一步？我認為答案是肯定的。盡管這些沖擊接連發生，其巧合前所未有，但是每一樁都可以根據其發展歷程來分析。在最底層10億人的地區也有選舉競爭。這些地區在沖突后期也有許多緊張局勢。本書將援用這些事件來分析正在書寫中的歷史。當你閱讀《戰爭、槍炮與選票》的時候，你也許會發現，前沿性研究發展得非常快。我就有這樣的感受。每天早晨步行上班時，我都想知道昨天傍晚我回家之前，是不是佩德羅、安珂、多米尼克、麗莎、本尼迪克特，或者瑪格麗特又解決了什么我們遇到的問題。我希望你也會有同樣的感受。

政治暴力是權力斗爭的一個變種。今天我們認為它是不合法的：強力并不構成權利  [[1]](#m1)  。上個世紀，民主的原則在高收入國家已經被充分認同，而且我們逐漸認識到它的益處。在通往權力的道路上，鋪路的應當是選票，而不是子彈。自從冷戰結束以來，高收入民主國家又向前邁進一步：從單純地認同民主的價值到積極地推廣民主。在伊拉克問題上，關于積極推廣民主的方式存在爭議：是直接用武力改換政權，還是僅限于和平的鼓勵和誘導。盡管存在爭議，但國際社會對于這個目標是有共識的，并且取得相當的成績：在短短20年之內，民主體制在低收入國家中擴張開來。那么，和平都有些什么結果呢？

好消息是，世界變得更安全。實際上，撇開世界大戰那種災難時期，人類社會從古至今，盡管曲折動蕩，但大致是朝著和平安定的大方向逐漸前進的。雖然我們一廂情愿地幻想在文明開化之前先民們是如何純善高貴，然而真實的遠古社會戰亂頻仍、生靈涂炭。那個傳說中人類失去的安寧的伊甸園從未存在過：和平是在漫長歲月中逐漸建立起來的，一千年又一千年，一個世紀又一個世紀，一個十年又一個十年。在政治暴力中尋求安全一直是人類社會的主題。中國筑起長城。古朱特人為抵御日耳曼部落修建橫跨日德蘭半島的屏障。這些名勝古跡屹立在時間的長河里，向我們證明集體防御所擁有的壓倒性優勢。這種優勢一直持續到不久前：作為全球最富裕的國家，美國為了應對蘇聯的威脅，在40年間投入的國防經費高達國民收入的9%。

蘇聯解體標志著一個時代的落幕。過去的10年雖然表面上混亂，其實是比較和平的。研究這類悲傷的課題使用的衡量因子是“戰爭相關的死亡人數” （battle-related deaths）。武裝沖突數據庫（Armed Conflict Data Set）滾動記錄大型沖突（一年內造成至少1000人死亡）以及小型沖突（一年內造成至少25人死亡）。根據上述衡量標準，我們來看看近來的歷史。

殖民主義末期（1946—1959），每年大約有4場戰爭、11場小型沖突。從殖民地獨立時期到1991年冷戰結束，沖突有持續惡化升級的趨勢。1991年的數據可謂觸目驚心，有17場大戰、35場小型沖突在世界各地同時進行。倘若暴力以這種速率蔓延，今天我們該身處一個噩夢般的世界。然而事后證明，暴力在1991年達到頂峰。今天的世界與殖民主義末期相比并不太平，但正在進行中的戰爭已經減少到5場、小型沖突下降至27場。所以看上去這一突破與民主制的勝利在趨勢上相符：憑借投票就無須動用槍炮。

然而我逐漸認識到這一令人欣慰的信念不過是個幻想。我們對付政治暴力的方法建立在罔顧現實的前提之上。某些國家長年飽受內戰之苦，族群分裂對立。所以現實的情況是，這些國家里選舉競爭層出不窮。自1991年始，粉飾民主成為一種時髦，隨處可見。一個落選的總統開始顯得而且多半感覺像一個異類。這就不止是時髦與否的問題：現任政府一旦落選，許多捐贈人就會轉走援助經費。如此一來，在職總統們就得嚴陣以待面對選民。有時候，他們知道自己受人民的愛戴，就信心滿滿。有時候，選民并沒有識時務地讓他們如愿。

選民們忘恩負義，總統們只好另辟蹊徑。有那么一兩個在操縱大選之前被阻止，比如贊比亞大權獨攬的肯尼思·卡翁達（Kenneth Kaunda），他在1991年舉行選舉，卻一敗涂地。截至本書成稿之時，在最底層10億人的國家里最近舉行選舉的是肯尼亞，時間是2007年12月。津巴布韋很快也將進行選舉。自卡翁達落選之后，現任總統們學會如何贏得選舉。肯尼亞大選中勝出的是現任總統齊貝吉（Kibaki），然而在肯尼亞國內，人們并不認為他的連任是民主的勝利。肯尼亞民主教育研究所（Kenya’s Institute for Education in Democracy）所長孔奇·穆麗（Koki Muli）如是評價：“這是一場政變。”  [[2]](#m2)  至于津巴布韋的大選，親愛的讀者，你比我有優勢，因為你已經知道結果。我無法預知誰將在2008年當選美國總統，但非常清楚即將贏得津巴布韋大選的人：我確信穆加貝（Mugabe）總統將會連任。盡管需要選舉，總統們已經掌握一整套手段來攥緊權力。而這些選舉進行的大背景是制衡缺位、族群分裂以及沖突后期緊張局勢下的社會。

后冷戰時代國際社會固然獲得勝利，后殖民時代內戰紛爭雖然得到平定，但是與此同時，在這個節點上局勢之脆弱令人擔憂。沖突后形勢危機四伏。歷史上，許多沖突平息后的國家和平局面維持不到10年又再陷戰亂。20世紀90年代以來，國際社會越來越依賴并堅持推行選舉制度，作為緩和沖突后國家緊張局勢和族群仇恨的靈丹妙藥。畢竟，選舉制度應當賦予當選人執政的合法性。為了爭取選票，當選人的施政方針也一定做到兼容并包。只可惜，這個寬慰人心的藥方解治不了越發顯而易見的現實癥結。

要真正解決政治暴力的問題，我們必須弄清楚為何貧窮的小國會如此危險。要直面政治暴力的真相，我們必須了解它的實施途徑：槍炮、戰爭和政變。我知道，不是槍炮殺人，而是人殺人。政府可以不費一槍一彈地進行一場非常有效的種族滅絕——盧旺達大屠殺使用的是砍刀。然而當兩個集團產生暴力沖突時，握著更多槍桿的一方贏面較大：助暴力以槍炮，無異于為虎添翼。所以我就從槍炮開始研究，從而發現關于它們的供給和需求的離奇故事。卡拉什尼科夫沖鋒槍  [[3]](#m3)  的非法交易提供武器來源，而“力利浦特”（Lilliput）  [[4]](#m4)  的軍備競賽推動著市場需求。

戰爭并未完全退出歷史舞臺，但現今只在“別處”發生。富裕的國家之間不再交戰，其國內也無內戰。中產收入的國家里戰爭也幾乎消失。甚至低收入的大國也相當和平：中國和印度都擁有龐大的軍隊，但過去40余年間，兩國干戈不興，秋毫無犯。也許世界控制不了核擴散：早晚會有越來越多的中等國家希望以核技術登上世界舞臺。然而在過去的60年中，核武器的“首次使用”已經成為一個恐怖的禁忌，我看不出有什么打破威懾平衡的可能。

隨著強國之間和平的到來，戰爭的規模也縮小了。如今只剩下一些小國在打小仗。往往暴力僅限于內戰：一國硝煙四起，他國作壁上觀。有時其他國家也會被卷入，大多是鄰國，有時是本地區內的國家。偶爾國際勢力會介入，或是為了防止一國內部暴亂，例如在剛果民主共和國的維和行動；或是為了驅逐侵略勢力，例如第一次海灣戰爭；又或是為了強行改換政體，例如第二次海灣戰爭。令人不安的事實是，相當多的貧困小國從結構上來說仍然危機重重。在最底層10億人的國家里，戰爭血腥、野蠻又漫長。這些都是內戰，其受害者大多為平民，而且耗時10倍于國際戰爭。雖然好在一波和平協議的達成使得內戰爆發的頻率有所下降，但是新的沖突暗潮洶涌，蓄勢待發。除去尚未平息的沖突，2004年有4場新的戰爭交火，接下來的一年稍有好轉，只有1場新的戰爭。但2005年并不太平，有8場小型沖突在這一年爆發，而2006年又有3場新的戰爭開火。

政治暴力并不需要通過戰爭以及隨之產生的“戰爭相關的死亡人數”來達成其奪權的目的。實際上，政治暴力最常見、最有效的手段通常能兵不血刃地攻城略地，那就是以政變的形式發動外科手術式的打擊。軍隊的本職是保護國民不受有組織的暴力傷害，有時卻搖身一變成為暴行的實施者。在全世界范圍內，自1945年以來發生了357起成功的軍事政變，然而每一次成功的背后也有許多的失敗。以非洲為例，該地區的相關數據有著全面的記錄，除了82起成功的政變之外，還有109起政變未遂，145起被扼殺于萌芽狀態中，相當于非洲每個國家平均經受過7次有預謀的外科手術式襲擊。在許多國家，被軍隊罷黜成了總統下臺最常見的原因。

槍炮、戰爭和政變就是最底層的10億人所在國家的現狀。它們毀了原本很有希望向前發展的國家。科特迪瓦曾經一度是最繁盛的非洲國家，它的衰落展示這三種形式的政治暴力在10年間輪番上演所造成的災難性后果。

那么，如果各種形式的政治暴力繼續作為獲得權力的主要途徑，這后果真有那么重要嗎？也許向這些國家輸出民主價值觀只不過是自我安慰的癡心妄想，還是讓他們維持原狀的比較好？我的回答是，這當然重要。

首先，我們的民主價值觀本身并沒有錯。政府不應該凌駕于國民之上發號施令，而應當為他們服務。從民眾受奴役到政府變公仆，在我們自己的社會里這一歷史進程是艱辛而漫長的。在最底層10億人的地區，政府職能的轉變估計也還有很長的路要走。我們過去的確低估其中的難度，沒有為民主制度奠定基礎，只輸出個空殼。我要論證的是，在民主的基礎構建尚且無法實施的時候，光作表面功夫非但不能加速建立民主責任制，只會適得其反。

這當然重要。因為在最底層10億人的族群分裂的國家，一旦政權是通過暴力手段贏得，后果通常就會很嚴重。在族群分裂的國家里，政治強人甚少高瞻遠矚，而極有可能以權謀私或受制于幕后小集團為其牟利。有遠大愿景的領導是很重要的，其職責是將政權國家轉變為民族國家。我們建政立國的方式犯了一個最根本的錯誤，就是忘記一個運轉良好的政權國家不僅要建立在共同利益之上，更需要建立在國民認同的基礎上。國民身份的認同不是自然產生的，而是通過政治打造的。鑄就國民認同，是政治領導人的使命。

這當然重要。因為通過暴力爭奪權力的過程代價太高昂。戰爭和政變不是請客吃飯，而是歷史的倒退。也許以少量的“戰爭相關的死亡人數”來衡量，目前的戰爭規模尚不算大，但越來越多的平民被卷入戰爭，并且事實上平民和戰斗人員的區別日益模糊，這表明即使是小型戰爭也會造成巨大的傷害。政治暴力不僅對于其所在國家來說是禍患，對國際社會來講也是公害。特別是它侵害鄰國，在主權問題上造成深遠的影響。

在最底層10億人的地區，首要的問題是，一個典型的國家太大同時又太小。國家太大，大到太多元分歧太大，以至于無法協作生產公共物品；國家太小，小到無法享受到國家安全這一關鍵公共物品的規模經濟效應。但是，了解問題本質的唯一意義就是幫助尋找有效的解決方案。如果問題在于國家太大，無法凝聚出一種世代傳承的國民身份認同感，那么國家的建設從根本上來講，就不適用當下時髦的藥方——制度的建設。因為在那之前，還要經歷一個必不可少的國民塑造的階段，而大多數上述國家的領導層尚不具備足夠的遠見卓識來完成這一使命。

如果問題在于國家太小，無法提供關鍵的公共物品，那么把國家主權作為建國的基石就失去了意義。在最底層10億人的地區，國家結構性的缺陷導致人民除了依靠國際社會供應必需的公共物品之外，別無他法。從某種程度上來說，這些國家也可以通過建立聯合主權的方式解決問題，但迄今為止他們在這一點上尤其失敗。不過這種失敗本身就是他們的癥狀：最底層10億人的地區亟需的大多數國際公共物品，只能由那些能夠團結協作的國家，也就是高收入國家來供應。然而最底層10億人的小國政府對主權的激烈捍衛，再加上高收入國家領導人的軟弱和冷漠，徹底限制了國際行動實際上能達到的效果。本書的核心建議是一種策略，憑借這種策略，國際社會只需要較小的干預就能控制最底層10億人的國家內在的政治暴力。這股迄今為止如此強大的毀滅性力量可以被駕馭，從而轉禍為福，把民主體制的破壞勢力變成其捍衛力量。

要駕馭最底層10億人的國家里固有的政治暴力，使其轉變為正義的能量，我們需要施加非常有限的一點國際力量。伊拉克戰爭之后，由高收入國家發起的國際維和行動變得不受歡迎，不僅高收入國家的選民不支持，最底層10億人的國家政府也起了戒心。然而軍事干涉可以起到關鍵作用：只要控制得當，就能在維護社會穩定的同時保障當地政府順利履行其對國民的職責，這兩者都是國家發展不可或缺的條件。

我清楚地知道自己的處境如走鋼絲。那些把最底層10億人的國家視作無可救藥的爛泥潭的人，很容易把本書里的建言認定為勞民傷財的理想主義。那些把這些國家看作新帝國主義擴張的受害者的人，則可能把這些提議貶斥為披著偽裝的帝國主義。最重要的是，對于那些認為任何形式的國內政治暴力都不合法的人，控制政治暴力并加以利用這個思路恐會觸犯其基本原則。但是，本書的建言并非勞民傷財的理想主義，而是得到分析和證據支撐的。它們也不是變相的帝國主義。最底層10億人的地區的人民和我們其他人一樣都享有同等權利，包括夢想擁有獨立的國家地位的正當權利。本書的建言也沒有破壞民主的原則。我想傳達的信息是，要實現建國和民主的夢想，目前的道路是行不通的。以主權神圣不可侵犯為名袒護虛假民主之實，就是走進死胡同。既然高收入世界應當為最底層10億人的地區提供瘧疾疫苗，那么同理也應為他們支援公共安全和政府責任，否則，上述三種公共物品就會長期嚴重短缺。而只有當它們的供應得到適當的保障后，最底層10億人的國家才可能得償夙愿，享有真正的主權。

終結政治暴力的愿景是我們的幻想、希望與戰略交匯得最為緊密之處。然而事實證明，這也正是我們基于幻想而犯錯的代價最沉重之所在。我所分析的每一個變局都蘊含著極大的希望，但事實證明每一個都是一把雙刃劍。它們很可能引發一系列事件而導致暴力激增。但這并非“事與愿違”那么簡單。運用現代的研究方法，我想我能闡釋，是什么決定民主將導致變革還是破壞。更令人警醒的是，我將說明，時至今日，在最底層的10億人的社會里實行民主非但沒有減少，反而引發更多政治暴力。不過，我傳遞這個信息并不是為了詆毀勇敢的人們爭取民主權利的努力：我不是為獨裁辯護。可是只有走出幻想，我們才能制定切實可行的措施，發揮民主制度作為正義力量的毋庸置疑的潛力。

[[1]](#w1) 引自盧梭《社會契約論》。——譯注

[[2]](#w2) “齊貝吉當選引發肯尼亞騷亂”，《金融時報》，2007年12月31日，第6版。

[[3]](#w3) 俄羅斯設計的一系列自動步槍，如AK-47突擊步槍。——譯注

[[4]](#w4) 力利浦特，英國作家喬納森·斯威夫特小說《格列佛游記》中虛構的小人國，居民身高僅6英寸左右。——譯注

# 第一部分 否認現實：瘋狂民主

## 第一章 選票與暴力

我們生活的時代，恰逢一場偉大的政治巨變：民主體制傳播到最底層10億人的國家。但這是真民主嗎？最底層10億人的國家的確有了選舉。在美國和歐洲的施壓之下，選舉制度得以大力推行，并且它作為民主制最顯著的特色而被視作其界定性特征。然而一個真正的民主體制不僅有差額選舉，還有選舉的實施規則：舞弊必受懲治。一個真正的民主體制也有針對當選政府的權力制衡機制：勝選者不得鎮壓落選者。這場偉大的政治巨變可能表面上看起來像是民主的傳播，但實質上只是選舉的普及而已。假如贏家的權力不受限制，那么選舉就成了事關生死的博弈。假如這場殊死競爭本身缺乏實施規則的制約，那么候選人就會被迫采取極端行動。這樣的結果不是民主：我把它稱為“瘋狂民主”（democrazy）。

在瘋狂民主之前是個人獨裁。這種政治體制大多數根本不屑于依靠某種意識形態來粉飾自己。扎伊爾  [[1]](#m1_1)  總統蒙博托（Mobutu）當政期間，其治下奇異的政府體系在米凱拉·朗（Michela Wrong） 的《跟隨庫爾茨先生的足跡》（In the Footsteps of Mr. Kurtz ）一書中被描繪得淋漓盡致。個人統治意味著種族優待以及國家機構的式微。蒙博托把大權建立在貪婪和恐懼的基礎之上：他寵信忠仆，大肆封賞逢迎媚上之徒；打壓異己，縱兇折磨有反對嫌疑之士。而類似的國家奉行的是國家意識形態，例如埃塞俄比亞的德格政權（Derg regime）以及安哥拉的“安人運”  [[2]](#m2_1)  。這些嚴酷殘暴的政權不出意外地在西方的左翼陣營中吸引到大量的支持。然而多數情況下這種意識形態不過是裝點門面的幌子、政客圈子里往來應酬的漂亮話，就像基督教的觀點想必在19世紀的沙龍里占據主流一樣。這種自欺欺人的主義盛行于津巴布韋，他們有一個政治局，人們互稱“同志”。這些非民主的政權似乎容易導致動亂。蒙博托和德格集團都是被反政府軍推翻的，而“安人運”曾經歷過與“安盟”  [[3]](#m3_1)  的大規模內戰。

縱觀上世紀90年代的非洲、拉丁美洲和亞洲，獨裁政權就像被保齡球擊中的木瓶一樣接連倒下。有些國家的民眾受到東歐形勢的鼓舞而走上街頭，其中印度尼西亞總統蘇哈托（Suharto）下臺的事件最為震撼。有時援助國以民主為條件提供進一步的資金支持，其中最成功的例子是肯尼亞，因為民主國家認定可以向該國總統莫伊（Moi）施壓。有時獨裁者會審時度勢，跟隨風向變化。他們身邊往往簇擁著溜須拍馬之輩，這種情況反而可能有助于民主化進程。試想一位獨裁者在掂量民主改革的時候會怎么問他的扈從。實際上問題只有一個：如果開放選舉，我能勝選不？扈從能怎么回答呢？他多半心里沒譜：因為做民調從來就不是他的職責。但是，就算扈從官員覺得民眾痛恨總統，他也犯愁。多年來不正是自己歌功頌德，蒙騙總統說人民無比愛戴他嗎？那些向總統進忠言的顧問往往早已被疏遠。

于是，至少有三個獨裁總統因為自信滿滿地開放民主而遭到了失敗。他們是印度尼西亞的蘇哈托、贊比亞的卡翁達和津巴布韋的穆加貝。因為他們自信能贏，所以讓公民投票。結果蘇哈托丟了東帝汶：東帝汶人民公投以壓倒性多數支持獨立。卡翁達比蘇哈托好一點：他拉攏了20%的選票支持，這么看確實有部分民眾擁護他，那些是他家鄉的人民，因為他以大幅公共支出來厚待自己的老家。而當大選結果揭曉時，他得知國民如此不識好歹，自然惱羞成怒。不過，我們永遠無從得知那一刻究竟發生過什么。幸運的是，美國前總統吉米·卡特（Jimmy Carter）正好在贊比亞領導一個觀察團監督選舉。當大選結果逐漸明朗時，卡特意識到自己需要做些什么。他迅速趕到總統府，守著卡翁達，安撫他的痛苦，直到選舉已經無法廢除。畢竟卡特本人也有過類似的經歷  [[4]](#m4_1)  。有卡特在旁監督，卡翁達別無他法，只得接受失敗的結局。假如當時卡特不在，我們無從得知卡翁達會不會拱手讓權：據說他后來周游非洲列國首都，提醒總統們不要重蹈他的覆轍。

那么穆加貝總統是什么情況？到90年代中期穆加貝總統也緊跟潮流，在憲法里規定實行多黨派選舉制并限制總統任期。很多獨裁者都接受總統任期的限制，因為他們有信心在自己任期屆滿之前用這樣或那樣的手段來修改憲法。這樣一來，總統任期就成了定時炸彈。當然，俄羅斯總統普京就是最精彩的打憲法擦邊球成功的例子：他都懶得改任期限制，只需改任總理，再把實權從總統轉移到自己的這個新位置。尼日利亞總統奧巴桑喬（Obasanjo）曾嘗試延長任期但遭到失敗，同樣的情況也發生在贊比亞總統奇盧巴（Chiluba）身上。乍得總統代比（Deby）和烏干達總統穆塞維尼（Museveni）則成功延長任期。穆加貝總統決定修憲，取消總統任期，并大幅度增加總統的權力。修憲需要全民公投，正是在這件事上他沒能如愿。

但遺憾的是修憲公投不是總統大選，所以穆加貝得以連任，同時也明白若真搞民主選舉自己必輸。他面臨的問題我稍后再講。現在我們回到民主的傳播這件事上。一國又一國實行差額選舉，現任政府時贏時輸。但無論如何，反對黨現在能更好地發出自己的聲音。

這場民主的傳播對政治暴力起到什么影響？顯而易見，暴力應當減少。也許這個道理過于直白，但它有助于厘清我們自以為明白的事實的前提。在我看來，民主能降低政治暴力發生概率的原因有兩點。我歸納為政府問責制（accountability）和執政合法性（legitimacy），兩者互為補充、相輔相成。先說政府問責制的影響。在一個民主體制中，政府只能努力地去滿足普通公民的訴求。如果政績不錯，現任政府就能連任；如果選民認為它不如其他候選人團隊，那么現任政府就下臺。不管怎樣，政府都得努力工作，因為它要對選民負責。一個獨裁者也可以選擇作出毫不遜色的成績，但這對于他來說不過是一個選擇而已。而民主政府別無選擇。實際上，大多數情況下獨裁者們作出的是與為國為民背道而馳的選擇，比如蒙博托。所以，民主制督促領導人履行職責，從而提高政府工作成績。那么，為何這樣一來政治暴力就會減少呢？很簡單，因為導致民眾不滿的基礎少了。如果政府竭力增進社會大眾的福祉，人民就不太可能拿起武器去反對它。

我們剛說了政府問責制的影響，接下來談談執政合法性。贏得選舉是政府合法性的唯一基礎，這是當今世界的廣泛共識。相應地，至少從民主理論上來說，一個合法的政府應當被賦予某些權利。一個合法的政府有權利去做它競選時承諾要開展的工作，所以就算反對黨有非議，政府也具備至少在一定的限制之內推行其施政計劃的資格。民主國家的公民認同上述規則，所以對于政府通過選舉而實施的計劃，反對黨也不可能合法地訴諸暴力來對抗。這又是減少政治暴力的另一個原因。即使那些最激進的反對黨拒絕承認政府施政的資格，要進行暴力抵制，他們也不可能贏得太多支持，因為他們無法合理地聲稱自己的斗爭是正當的。

綜上所述，民主制度應該為政治暴力加上雙重限制：其一，民眾不滿的客觀基礎減少；其二，即使有不滿，也很難發動群眾對政府進行暴力攻擊。

一直以來，我們就是這么信心滿滿，以為民主就是政治暴力的解決方案，甚至都不屑于去搜集事實證據來檢驗它正確與否。民主有利于維護和平，這已成為政策領域的一項基本信念，而且可能是政治范疇為數不多的共識之一。喬治·索羅斯和喬治·布什相互認同的理念不多，但我估計在這一點上他們倆——包括千百萬其他人——是站在同一邊的。

當最底層10億人的國家開始走上民主道路時，我和任何其他人一樣，都備感欣喜。然而，之后數年的事態發展比我預期的艱難得多。有的外界評論家轉而嘖嘖說起風涼話，我沒空和他們理論。改變本來就是難事，況且還有強大的阻撓勢力。這并不是說我的期望在最底層10億人的國家落空了。我仔細回想，便開始懷疑自己過去沒有注意到一些已經很明顯的事實。的確，一直以來都有人提出質疑，只不過他們的聲音被歡慶民主的狂喜的嘈雜聲浪淹沒了。最重要的是，我開始懷疑那些適用于發達國家的理論被引申得過分了。也許最底層10億人的國家缺失一些必不可少的前提條件，從而導致政府問責制和執政合法性這兩個因素無法順利發揮作用。必須承認，我非常不情愿提出這樣的疑問，然而是正視事實的時候了。

你也許以為民主和政治暴力之間的關聯在學術界已有定論。但頗令人吃驚的是，我發現并不是這樣。事實上，這個問題和現代社會科學一樣，已接近未知領域：我找不到一篇已發表的相關論文。于是我和年輕的瑞士學者多米尼克·羅內爾（Dominic Rohner）合作，著手進行研究。

我們基本上拿到1960年以來所有國家的數據。控制其他可能起作用的變量，民主對政治暴力的產生有什么樣的影響？起初我們發現二者不相關。對我來說，這種“無關”的結果本質上是不可能的：像政治體制這么重要的因素肯定會有影響。于是我們想到，也許兩者之間的關系在整個經濟發展階段有變化。畢竟，最底層10億人的國家比其他民主國家貧窮得多，兩者差異很大。很可能民主對暴力的效應在經濟落后的國家和在發達國家是不一樣的。考慮到這個可能性之后，我們就發現政治體制始終是有顯著影響的。事實上，在落后國家和發達國家實行民主，其作用恰好相反。正是由于在這兩類國家中相反的作用互相抵消，導致整體看上去好像沒有任何影響。那么，這兩種相反的作用具體是什么呢？

我們發現，在中等收入水平以上的國家里，民主制度能系統性地降低政治暴力的風險。因此，“民主讓社會變得更安寧”這個從政府問責制和執政合法性的角度提出的預測得到驗證。但是在低收入國家里，民主使社會變得更危險。就好像光是窮還不夠慘似的，民主還要產生負面效應來雪上加霜。國家不窮，社會比較安定，實行民主是錦上添花；國家窮，社會較為動蕩，實行民主無異于火上澆油。

如果民主制度使貧困國家變得更危險，而使非貧困國家變得更安全，那么一定存在一個臨界值。當國民收入達到這個臨界值的時候，民主制度對社會穩定的凈效應為零。這個臨界值在人均年收入2700美元左右，也就是大約人均每天7美元。最底層10億人的國家的收入水平都低于這個值：其中大部分還差得很遠。

以往普遍認為，民主制度通過保證政府問責制和執政合法性，可以改進最底層10億人的國家。在我看來，我們研究結果的關鍵意義在于指出以往的理論一定存在漏洞，而且是個巨大的漏洞。本書很大部分旨在尋找那個漏洞。不過，我們的研究還沒有完全結束。

我們先前講到，國家越富有，社會就越穩定。研究表明，高收入的所有正面效應都要建立在民主的前提之上。的確如此，更驚人的結果是：如果制度不民主，國家經濟越是增長，就越容易產生政治暴力。民主國家越富越安穩，專制國家越富越動蕩。為了更直觀地理解這一點，你可以想象兩條線，一條斜率為正，表示隨著收入增加，民主國家的安全指數上升；另一條斜率為負，表示隨著收入增加，專制國家的安全指數下降。兩條線的交點對應的收入，就是使民主制度對暴力的凈效應為零的臨界值：2700美元。當今時代經濟成就極為輝煌的國家，有的人均年收入高于3000美元，已經超過收入臨界值。這樣的專制國家，除非進行民主化改革，否則隨著年復一年的高速增長，社會將會越來越不穩定。

在研究初期，我們忙著處理極為繁瑣而棘手的統計問題，可謂艱苦卓絕。現在我們的主要工作是分析統計的結果，看結論是否成立。舉個例子，國民收入可能會同時受到暴力沖突和政治體制的影響。真實的因果關系有可能正好和我們的闡釋相反。為此我們做了檢驗，很滿意地排除上述可能的解釋：我們的結果至少在這一點上沒有問題。在針對政治暴力的統計學研究的小圈子里，我們最強勁的競爭團隊是斯坦福大學的詹姆斯·費倫（James Fearon）和大衛·萊廷（David Laitin）。和我們一樣，他們也建立了一個模型，分析可能引發暴力的因子，但細節上和我們不同。我們認為，要驗證民主是否增加最底層10億人的國家的暴力風險，一個好辦法就是用他們的模型，引入民主作為因子，看我們的結論是否成立。很遺憾，檢驗結果證明對于這些國家，民主制度的確增大暴力風險。在我看來，最有意思的結果是當我們對各種形式的政治暴力逐一進行分析時發現的。我們研究暗殺、騷亂、政治罷工、游擊隊事件以及血腥的內戰。讓我吃驚的是，每一種形式的暴力都發現同樣的規律：在低收入國家里，民主制度加劇政治暴力。

我不相信這些結果揭示的關系是一成不變的：后面我會論證民主制度在最底層10億人的國家里是可行的。不過讓我們暫時假設以上規律不可改變，那么這個發現有什么意義？其意義在于，本著維持和平的目的來判斷，國家的發展之路有一個優先順序，即先發展經濟再改革政治。推行民主化的理想時機應該是國家經濟發展達到中等水平的時候。

當多米尼克和我仔細揣摩這些結果的時候，我們圍繞一個簡單的疑問困惑不已：為什么？這個疑問實際上分為三個不同的問題。首先，為什么民主降低政治暴力風險的良性效應會以收入水平為前提：國民收入到底在哪一點上決定民主在發達國家有利于和平穩定？其次，正好相反，為什么專制國家收入水平越高會越危險？最后，同時也是最不可思議的是，一旦把民主和獨裁兩種制度與收入相關的效應考慮在內，就會發現民主體制還進一步存在一個純效應，使得社會的暴力風險更高。它就像某種不可觀測的暗物質一樣，作為一個常數潛伏在數據模型里，窺伺著所有的國家。它到底是什么？這些都不是容易解答的問題。

為了洞察問題的關鍵所在，我采取一個簡單的心理學方法，想象自己是最底層10億人的國家里某國僭主，迫于援助國的壓力進行民主改革。在民主化之前，我是如何維持穩定的？民主化又怎樣改變我所面臨的問題？我顯然不是第一個思考獨裁者如何才能保住權力的人。希羅多德（Herodotus）  [[5]](#m5)  曾記載，年輕的佩里安德（Periander）  [[6]](#m6)  當上科林斯（Corinth）  [[7]](#m7)  的僭主時，派使臣去向一位身經百戰的長者——米利都（Miletus）  [[8]](#m8)  的獨裁者色拉西布洛斯（Thrasybulus）請教。色拉西布洛斯掌權有道，他對一個剛步入僭主生涯的后輩有什么指點？色拉西布洛斯領著佩里安德的使臣走進一片玉米地，一邊講話，一邊不斷地把所有最高的玉米稈頂端的雄穗一一掐下。使臣疑惑不解地回去復命，佩里安德卻心領神會。雖然在希羅多德之后的2500多年間社會科學不斷發展，但我認為這個故事對保住權力手段的解釋堪稱經典。如果讓我們來概括一下色拉西布洛斯的用意，那就是穩握大權的關鍵在于先發制人：對自己構成潛在威脅的人，要搶在他們動手之前先將其肅清。那么，民主會影響我發動整肅運動的能力嗎？搶先整肅異己的尷尬之處在于它違背法律原則：哪怕對方沒做任何事情，也要施加懲罰。這樣的行為，哪怕是低水平的民主制度也是不允許的。

一旦實行民主制度，領導人發動整肅運動的能力就會被削弱。這也許是對前面提到的“暗物質”的一個可能解釋。如果領導人失去搶先清洗異己的能力，那么他們可能也不那么容易壓制政治暴力。這也許就是為什么民主制度除了以收入為前提的效應之外，還另外有一種導致政治暴力增加的純效應。希羅多德為我們提供了一個思路，現在該是檢驗它的時候。

我們找到一個紀錄肅清事件的大型政治學數據庫。不管你信不信，這些事件是按照國別和年份來衡量的。在控制其他可能的影響之后，我們想看看民主是否增加肅清行動的難度。果然，即使是較低水平的民主也能從根本上降低發生肅清事件的概率。在用鎮壓來維持和平這種事情上，民主從技術上迫使其大幅退步。

關于民主化如何增大維持穩定難度的問題，如果你需要一個實際的、最近真實發生的例子，且看伊拉克。無論現有體制有什么局限性，它比起薩達姆·侯賽因（Saddam Hussein）執政的時候肯定是大大的民主。但是侯賽因治下的伊拉克是一個相對和平的國家。雖然不是人們向往的那種和平，但也算是某種和平，而且它肯定是靠先發制人的鎮壓手段來維持，而沒有建立在公民對政府的認同之上。

所以我認為，鎮壓行動從技術層面上受到削弱的事實，可以為我們發現的“暗物質”——民主帶來的政治暴力高風險——提供一種解釋。那么，為什么民主的凈效應會隨著收入的增加愈發趨于良性呢？我認為答案就在我先前講過的兩種影響之中：政府責任和執政合法性。

在最底層10億人的國家，伴隨民主制度而來的政府責任和執政合法性這兩個效應未能降低政治暴力的風險。其緣由既簡單又直接，就是因為在這些國家，民主既沒有實現政府責任，也沒有樹立起執政合法性。這到底是為什么？

這些年來，我遇到過很多天資聰穎的學生，然而毫無疑問其中最出色的當屬蒂姆·貝斯利（Tim Besley）。他如今是倫敦政治經濟學院一位非常優秀的教授，曾擔任《美國經濟評論》  [[9]](#m9)  的編輯。蒂姆所著的《有原則的代理人？》（Principled Agents? ）一書，是當今針對“選舉是否能約束政治家的執政行為”這個課題最嚴肅的理論研究。這本書頗有難度，不過我可以為你概述它的要領。蒂姆的問題在我們國家的情況下，答案是不言而喻的。如果現任的政治家連嘗試從民所愿的努力都沒有付出過，選民是會注意到的。政治領導人的言行受到媒體的監督，如果一個政客一貫損害公民利益以中飽私囊，那么他就不可能再次當選。政治家都想保住官位。一方面，我們姑且期望，是因為他們懷有為民謀福的使命感，但另一方面，顯然也是因為從政是他們選擇的生活方式：這是他們的職業，而且誰都不想失業。所以，夾在媒體的監督和自身對權力的渴求之間，政治領導人不得不為廣大人民的利益而奮斗。

但是在最底層10億人的國家，情況往往完全不同。假設選民們對他們可能的選擇還是有那么一點珍貴的、有限的了解。即使是現任領導人在屆內的表現——選民們才剛親身經歷過——也往往會有不同的評價。也許政府表現不佳情有可原；也許某些事情不應歸咎于政府。最底層的10億人所在的那些動蕩的經濟體中，事實往往就是這樣：本國政府無法掌控的沖擊頻發，國家經濟發展屢屢受挫。一個典型的例子就是某國出口產品價格大跌，經濟因此崩潰。我能想到三個非洲的民主國家就在大選拉開序幕前遭遇這樣的沖擊，而這三個國家當時的政府在任內表現都還不錯。一個是1996年大選前的貝寧，出口價格下跌的沖擊導致推行改革的總統下臺。類似的事件在1998年烏干達大選前也發生過，那次是國際咖啡價格下降。第三個例子是2006年大選前的馬達加斯加，當時的沖擊是出口價格下跌和進口石油價格的飛漲。是無法避免的外部沖擊，還是政府治國無方？選民們怎么能分辨清楚經濟危機的真實原因呢？當然，政府會解釋，但政府歷來慣于找各種借口推卸責任。選民們又怎么知道該相信什么呢？

沒有充分而可靠的信息，選民們就很難作出理智的判斷和決定。況且部分選民在支持還是反對現任領導人的選擇上，不看其政績如何，只根據自身的族裔身份來站隊。在最底層10億人的國家，族裔身份左右著大部分的投票。這些國家的國情往往是族群分立對峙，因此迄今為止身份構成了最直接的保障政治忠誠的基礎。這種忠誠的問題在于，既然效忠不以具體的事實是非為前提，那么它同樣也不以領導人政績優劣為基礎。選票直接被凍結在相互對峙的族群陣營里。而如果大面積的選票固定在支持或反對的陣營里，結果就是現任領導人拉到的選票對他的執政作為并不敏感：視他表現優劣而投票的人寥寥無幾。綜上所述，人民不僅缺乏可作為評價政府成績的依據的信息，而且相對來說很少人會基于對政府的評價去投票。

另一個可能的情況是，由于自身的諸多局限，政府能有所作為的空間實在很小。特別是在多年疲軟之后，政府可能對自身領導決定性的經濟改革的能力失去信心。

最后，假設政府決心為國圖強，它必須要放棄那些牟取暴利的做法。政府干涉經濟可能會損害普通公民的利益，但這種制度為個別人迅速聚斂財富創造機會，也為政客獎勵其忠實黨羽大開方便之門。只有當所有的這些空子都堵上，領導人才沒有維護對其忠誠的非常手段。

那么，問題是如何疊加起來的呢？對選民公開的信息質量惡化，越來越多的選票被族群政治凍結固定，政府對自身推行改革的決策能力失去自信，放棄糟糕的治理方式的成本上升。當這一連串問題積重難返，其后果就是選舉制度根本無法督促現任領導人好好治理國家。而如果政客無須政績出色就可以當選，那么——這就是蒂姆的關鍵論點——有志從政者的類型就會改變。如果正直和能力不能成為你的競選優勢，那么賢良之士就會被排擠出局，狡詐之輩取而代之。

證明上述一系列情況真實存在的一個令人沮喪的標志，就是在最底層10億人的國家，民主政治制度容易吸引有犯罪記錄的人躋身競選。你也許會順理成章地以為有前科的人根本沒有參選資格。我想在美國或英國這沒錯，在其他高收入國家也是一樣。但在最底層10億人的國家情況就不同了。選民們沒有充分的信息來分辨指控和實情：媒體要么是被封鎖，要么就是太自由——不經核實就造謠抹黑的事情發生得太多，所以選民們無論聽說什么都要打個折扣。還有一種情況是，選民們忠于自己族裔出身的政治家，哪怕是罪犯也要力挺。

相較于正直人士，當選執政對于罪犯的吸引力更大。很顯然，其中原因之一就是只有罪犯才會利用執政的機會貪污腐敗。但有時也因為當總統還有一個好處——行政豁免權可保他們免受司法起訴。你問問自己，豁免權對哪一類人尤其重要？對于正人君子，這條特權只不過保護他們免受惡意的攻擊，而他們光明磊落，無須豁免也可以最終化解這些麻煩。然而對罪犯來說，有沒有行政豁免權，可能就是逍遙法外和牢底坐穿的區別。有時罪犯參選甚至演變成一場鬧劇。2007年尼日利亞政府選舉時，就上演一場警方和當選副州長的角力，警方得搶在他宣誓就職之前逮捕他。是鋃鐺入獄還是入駐副州長府邸，千鈞只懸于一發。

如果正直的人意識到自己競選成功的可能性很小而放棄參選的話，選民們就連一個合格領導人的選擇都沒有，那么再去了解候選人的情況實際上也沒什么意義。這更是加劇惡性循環。

蒂姆的研究引領著關于民主制度的嚴肅性前沿探索。然而與最底層10億人的國家慣有的選舉情況相比，即使是蒂姆研究的那個世界也過于太平。基本上，在蒂姆設定的世界里，政客仍然是按規則競爭的，只不過他們面對的是不了解情況的選民罷了。我再次將自己設想為一個老辣的獨裁者，試圖在民主制的新形勢下保住大權。我面前有哪些選擇？盡管承認真相不好受，但我得對自己說實話，我知道人民并不愛戴我。面對我的豐功偉績，他們不僅不感激涕零，還越來越清醒地認識到，在我長年統治之下國家已是一潭死水，而一開始與我國類似的其他國家卻蒸蒸日上。甚至有人散布言論蠱惑人心，將國家現狀歸結為我的過錯。我搖搖頭，難以相信局勢已經走到這一步。我提起金筆，開始羅列我的出路。我決定權衡利弊，有條不紊地斟酌籌謀。

### 選擇一：翻開嶄新的一頁，做一個好政府

好處： 這可能正是大多數人的夙愿。它也將是一個轉折，這么一來我會覺得自己更加高尚偉大，甚至可能給我的子孫留下一份值得驕傲的政治遺產。

壞處： 我不知道該做些什么。我多年歷練出來的執政手腕跟這玩意兒大相徑庭，說到底就是大力網羅黨羽、培植親信。老天，我可能必須得讀一讀那些援助國提供的該死的報告。還有，即使我研究出來該改革些什么，現有的行政系統也沒有能力去落實。畢竟，這些年來那些才華出眾的或者正直的人都被我排斥出政府部門，因為正直的人不好控制。是的，我讀希羅多德讀得太多。更糟糕的是，改革可能會招來危機。我的朋友們，也就是我身邊圍著的那群寄生蟲一樣的馬屁精，也許不會容忍我這么做：他們沒準一橫心就發動宮廷政變推翻我，說不定事成之后還要向外界粉飾成改革呢！不過假設我改革成功，假設我真的推行正確的治國之道，我還能再次當選總統嗎？我開始聯想所有那些和我會過面的高收入國家的領導人，他們經常嘮叨我要改革治國方式。他們后來都怎么樣了？他們競選成功的紀錄如何？我做了一個粗略的統計——他們大概有45%的當選概率。也就是說，假如改革成功，我參加競選將有45%的獲勝機會。

這樣看來，無論外國大使們喋喋不休地跟我作了多少關于治國之道的說教，選擇一對我而言沒什么吸引力。把我這個國家治理好的難度明顯很大，所以相比那些走運的富裕國家的領導人而言，搞競選吃力不討好，讓人望而卻步。你考慮要不要為了眾生之不平等而憂慮不安，這種心懷天下的感覺讓人欣慰，但是你要為此犧牲縱情享樂的生活。你得最大限度地利用好現有資源。于是你想到，與那些富裕國家的同行相比，你擁有一個潛在的優勢，那就是雖然需要通過競選才能當政，但是你的行為并不受制于有效的監督機制。在這種情況下，有沒有辦法能讓你哪怕繼續領導一個糟糕的政府也照樣當選連任呢？

### 選擇二：欺騙選民

好處： 你掌控著大多數的媒體，所以這事相對好辦。另外，你的人民既沒有接受過相應的教育，也沒有可供參考的對象，無法判斷國家的狀況到底有多糟糕。所以你可以告訴他們由你當領袖他們是多么幸運。

壞處： 多年來你一直是這個口徑，如今你說的每句話在人民那里都要大打折扣。

總的來說，雖然愚民策略還是值得一試，你也不能指望靠這個辦法贏得選舉。

### 選擇三：讓少數派來背黑鍋

好處： 這個辦法可行！你可以把一切問題的責任推到國內的少數派頭上，或是歸咎于外國政府：津巴布韋總統穆加貝就是榜樣。仇恨政治有著源遠流長的歷史，在競選中運用也非常奏效。最底層10億人的大部分國家都有不招人待見的少數族裔可供批斗，而且實在不行，你盡管罵美國好了。同時你可以多多地向你的族群承諾好處。

壞處： 你最好的一些朋友是少數族裔。事實上，他們多年來一直資助你以求回報。你喜歡少數族裔出身的商人，因為無論他們坐擁多少財富，都不可能在政治上對你構成威脅。你反而不希望出身多數族裔的人在商界坐大。如果你把少數族裔逼得太狠，他們就會撤走獻金。

所以，雖然找個替罪羊行得通，但事情做過頭就要付出代價。

### 選擇四：賄選

好處： 相對于反對黨，你搞賄選大有優勢，因為你比他們更有錢。

壞處： 你相信人們會遵守交易的約定嗎？如果你給錢，他們真的會選你？畢竟，總會有些吃里扒外的人。

總而言之，你心里沒底。要是有點可靠的研究證據就好了！你上網搜索，無意間發現牛津大學非洲經濟研究中心（Centre for the Study of African Economics at Oxford）的一個叫佩德羅·文森特（Pedro Vicente）的人寫的東西。你開始瀏覽他的文章，可能很快就被吸引住。佩德羅做了一個關于圣多美和普林西比的隨機對照試驗，這個國家就在你國家的海岸對面。

一番枯燥乏味的閱讀之后，你發現他的要點在于探討賄選能否被制止。然而再看下去就找到你正急需的精華內容。在有些地區賄選行為受外部監督所限，而在別的地區就沒有監督。在沒有監督機制的地區，賄選的候選人能拉到更多的票數。這么說來賄選有用！

事實上，賄選有兩種方式：零售和批發。“零售”式的賄選成本高、難度大，但可能仍然值得去做。其優勢在于你可以挨個拿下那些對你獲勝幫助最大的人。比如肯尼亞總統莫伊，他敏銳地緊盯著那些關鍵選票，所以盡管只有37%的支持率，他最終也如愿當選。為什么賄選不會引火燒身？如果英國工黨給個別投票者送錢換取支持，一旦被揭發，對他們大選的打擊無疑是巨大的。但在很多國家，人民對選舉另有看法。因為政客在任上無所作為，于是人們指望在這一段短暫的時間內，當他們行使這點微不足道的權力時，政客們好歹會報以恩惠，而且鈔票裝進口袋比什么承諾都強。不過，即使政客們可以賄賂選民而不受到抨擊，他們用什么來保障這筆交易如愿達成呢？畢竟投票是不記名的。怎么才能防止選民拿自己的錢卻又投票給反對黨？

在肯尼亞，反對黨意識到，如果勸誡人民不要接受政府的賄金，那就輸定了。所以他們壓根就沒有嘗試這么做。與此相反，他們提議，人們應該一邊收下政府的錢，一邊投票給反對黨。但是，為什么反對黨出了這個主意依然無法有效對抗賄選呢？因為政府在兩點上占上風。第一點挺荒謬的，居然是道德：一般說來，拿人錢財卻不替人消災，普通的正派人士會過意不去。反對黨的理由是用一個錯誤去制止另一個錯誤。雖然這招很聰明，但對人們的良心是一個折磨。第二點是選民們懼怕被查出來：投票的保密程度到底如何？津巴布韋總統穆加貝的手下滿大街散布消息，稱政府會知道票投給誰。在政治腐敗無孔不入的情況下，這種威脅可不能視作兒戲。

再者，并不是一張選票就能決定政府的去留：實際上，它對結果根本就毫無影響。所以，即使為反對黨投票被政府查到的可能性很小，也不值得一試。這么做有可能給自己招來麻煩。作為一個本來就貧困潦倒、靠辛勞打拼養家的成年人來說，冒這個險是不負責任的行為。

任憑思緒馳騁這么遠，這位總統可能已經開始盤點起自己的財產來。賄賂一個普通的選民需要多少花費？他需要收買多少選票？他買得起多少選票？在某些國家，他大可高枕無憂：賄選成本在他的預算范圍內。在另一些國家，他可能得考慮還有沒有省錢一點的辦法。當然有，那就是“批發”式賄選。

“批發”式賄選不針對選民個體，而是收買一整個群體的選票。集體投票的形式在貧窮的傳統農業國很常見：凡事由當地的有頭有臉的人說了算，他們的建議很少受到質疑。當計算選票的時候，許多村莊都是100%地投給某一位候選人。所以如果某位大人物能決定一個地區的選票，那么顯然收買他的支持比挨個賄賂選民實惠得多。

綜上所述，你的結論是賄選策略正合你意。唯一的問題是你有沒有足夠的錢去買到贏為止。這一點促使你繼續往下想。

### 選擇五：恐嚇

大多數政治家都在努力贏得選民的好感，然而還有一種與之迥異的手段是恐嚇選民。

好處： 大多數人并不勇敢，在面對打手的暴力威脅時，他們只會退縮屈服，不會挺身反抗。恐嚇策略的一大優勢在于，雖然你管不住他們選誰，但你能決定讓不讓他們投票。既然你處于一個以族裔身份劃分陣營的政治環境里，你非常清楚地知道哪個族裔會選你的競選對手。所以你可以警告他們，誰敢投票誰就遭殃。這招奏效嗎？肯尼亞總統莫伊曾經逼迫居住在東非大裂谷的大批基庫尤人（Kikuyu）搬遷，因為這群人可能會投他對手的票。遷移所到之處都不是他們注冊投票的地區，所以莫伊總統不再需要擔心。他聲稱這起導致基庫尤人出走的暴力事件只是地方上一樁涉及土地所有權的糾紛罷了，但根據名叫姆旺吉·肯曼依和恩朱古納·恩東古的兩名肯尼亞學者做的一份詳細的統計研究表明，總統先生在撒謊。他們的結論是“這起暴力事件的中心理由很可能是為了在大選之前保持該地區的政治經濟現狀”。  [[10]](#m10)  的確如此，在事件中那些所謂狂怒失控的部落武士使用的弓箭產自東亞，極有可能是由政府提供的。你也想起穆加貝總統恐嚇反對黨的支持選民時從不低調遮掩。

壞處： 如果在政治上使用暴力，誰也不知道事情會發展到什么程度。對方也可能以暴力還擊。畢竟，他們在人數上占優勢：若非如此，你也不用擔心選不上。你可不想引發暴力斗爭，要是最后失敗了，那真是搬起石頭砸自己的腳。

總而言之，暴力很可能變成燙手山芋。反對黨暴動起來沒準比你兇狠得多。不過這也不是放棄的理由：你可能需要以暴力來壓制反對黨發動的暴力行動，畢竟他們也在打著同樣的算盤。但是光憑暴力無法保證你能贏。

### 選擇六：設置資格限制，把最強的對手排擠出局

好處： 這個計劃特別令人心動，不僅增加你獲勝的幾率，而且還直接打擊到你最痛恨的人：你的政敵們。你不得不找個理由淘汰他們，但這事并不難。你可以指控他們貪污腐敗——畢竟這極有可能是事實。這個計劃還有一個微妙之處，既然援助國一向督促你要加大反腐力度，那么你這么做他們無話可說。尼日利亞總統奧巴桑喬和南非總統姆貝基（Thabo Mbeki）是你在國際上的榜樣，他們的政敵都被起訴了。不可否認，那些人本來就該被法辦，但你仍然可以聲稱你是在效仿這些先例整頓腐敗分子。如果腐敗的話題太敏感、不可輕易觸碰，那么你不妨拿國籍說事。最底層10億人的大多數國家族裔構成非常多元化，不同族裔的人口遷徙很普遍，只需給某人捏造一條祖上的外來籍貫，就可以輕而易舉地剝奪他的公民身份。你大可以一不做二不休，學習尼日利亞總統阿巴查（Sani Abacha），把所有競選對手都踢出局。聽上去也許不合情理，不過這么做了之后照樣可以進行一場有競爭的選舉。如果以上方法均不可行，還可以找人刺殺你的對手，例如2007年巴基斯坦大選之前貝娜齊爾·布托（Benazir Bhutto）的遭遇，如果不是被襲擊身亡，可能就是她當選了。

壞處： 除非你破釜沉舟、把事做絕，否則無論你的對手有多么差勁，人們總有可能把他選上去。老百姓什么蠢事干不出來？你不禁傷感地想起科特迪瓦總統蓋伊（Robert Guei），這位總統的故事我們稍后再講。

所以讓重要對手都滾蛋是明智的，但這還不夠。你焦慮地思索是否還有別的方法自己還沒想到。于是你突然長長地、深深地舒了一口氣。

### 選擇七：在統計選票時做手腳

好處： 你總算想到一條聽上去相當可靠的妙計。用這條計策你根本不可能輸：執政黨1票，在野黨1000萬票。報道頭條這么寫：“執政黨以一票險勝。”這一招也可以用來鞏固其他幾個策略。

一旦人民意識到你怎樣都能贏，他們投票的真實數額不算數，他們就更沒有動機拒絕你的賄金而去支持反對黨。你也可以把這條計策作為備用，等你預計自己快要落選的時候拿出來救場。在2007年肯尼亞大選中，當議會選區的結果一個接一個地出爐時，眼看反對黨的總統之位已是十拿九穩，然而當選舉委員會把這些選區的票數加和統計成全國總票數之后，瞧瞧，在任總統以微弱優勢取得勝利。

壞處： 如果你動作太大，定會招來國際輿論批評。還是小心為好：肯尼亞大選結果出爐之后，歐盟發現數據前后不一致，頗有微詞。有一個選區支持總統的票數很不巧被公布出來，起初是50 145票，這個數字在最終統票的時候卻變成75 261。

最后這個方法絕對是最適合你的。只要記住過猶不及，別弄出個得票率99%來，搞得像是蘇聯的選舉結果似的。

我的總統幻想到此結束。讓我深感震撼的是，從一個自私的政治領導人的角度來看，相對于好好地管理一個稱職的政府這樣一個艱巨又不可靠的選擇來說，其他的歪門邪道有多么大的吸引力。在一個典型的發達國家的選舉中——以經合組織（OECD）成員國為標準——現任政府有大約45％的幾率連任。在最底層10億人的某個國家的選舉里，盡管選民們通常有著更多的對政府不滿的理由，但是現任政府獲勝的概率更漂亮，高達74%。政治學家們建立一套民主政治的衡量指數，名為Polity IV，最低為-10，代表地獄一般水深火熱的惡政，逐漸上升直到+10，代表天堂一般理想完美的善政。以這套標準來衡量，最底層10億人的國家里有一些國家落在-10到0之間，他們的總統們連任的成績卻是驚人，達到88%。不管是什么原因，在這些國家里，現任總統們真的非常善于贏得選舉。

我決定要系統地研究勝選策略。為此我找到佩德羅·文森特，他已經進行過關于兩個接近西非海岸的島嶼佛得角（Cape Verde）和圣多美（Sao Tome）的相關研究，在這個領域已有經驗。我勸佩德羅說，我們應該瞄準更大的目標：雖然小小島國提供比較理想的自然試驗的例子，但我們應當嘗試研究一個重要的新晉民主國家。我們選擇2007年剛結束一場大選的尼日利亞。除了尼日利亞作為非洲最大的經濟體而舉足輕重之外，還因為關于該國已經有人做過一些很棒的小型統計學田野調查。該國素有社會環境艱難險惡的口碑，它的物價也高得驚人。

所有小道消息都說尼日利亞的選舉有貓膩。總統奧巴桑喬早就有意修改憲法，以便自己能繼續當第三任總統。修憲需要國會通過，而覬覦大位的副總統則奮力阻止奧巴桑喬。經過一場膠著而激烈的國會投票，副總統成功地禁止總統第三任期。修憲失敗，這下總統奧巴桑喬連個欽定的接班人都沒準備好，因為很明顯他怕養虎為患，從來不愿培植任何能接替自己的人。更糟的是，副總統利用他在現任政府中的地位，已然站穩腳跟，成為呼聲最高的下任總統人選。如果有一個人讓奧巴桑喬不想輸給他，那就是這位副總統。所以，在選舉前不到12個月的時間內，他必須打一場惡仗，推一個自己人出來和副總統競爭。當大選活動臨近，他告訴他的黨派，“要么干一場，要么就等死”。每個人都明白這句話意味著什么：它意味著不擇手段。也就是說，這意味著“參考上文中列出的選擇”。

有一次，在尼日利亞實地考察期間，我認識一個叫奧蒂福·伊格布澤 （Otive Igbuzor）的政治活動人士，他發表見解直言不諱，給我留下深刻的印象。雖然我不贊同他對經濟的一些看法，但是當他談到國內政治問責（political accountability）缺位的問題時，講得既邏輯縝密又富有激情。他也非常樂于傾聽他人的意見，即使面對我這個老外也不嫌棄，愿意和我探討。于是我們決定合作。我帶著一個研究團隊做科學的田野試驗，他負責一個活躍的非政府組織“行動援助”（Action Aid）在當地的分支機構，他的團隊由一群富有使命感的當地人組成。我們共同設計一個田野試驗，旨在研究三種非法策略：賄選、恐嚇和計票舞弊。此外，密歇根州立大學有一個團隊在為泛非研究機構“非洲晴雨表”（Afrobarometer）做政治傾向調查，他們也是我們的合作方。我們試驗的核心是看能否設法制約針對選民的恐嚇行動。

在尼日利亞某一次選舉期間，我們開展了一項研究，嘗試減少政治暴力。因為當時預測那次選舉的問題特別多，所以我們真是在挑戰極限。全體參與人員都面臨著一定的人身危險。除此之外，佩德羅還停下手頭本可以完成并發表的論文，來加入這個高風險的項目。這項研究要持續好幾個月，并且很可能什么成果也拿不出來，而佩德羅當時的經費要到期了，他要靠發表論文才能獲得下一個研究職位。我本人也需要鼓起那么一點勇氣，好去安撫那些資助我們的研究基金會，向他們保證我們不是在往水里大把扔錢。那次選舉的確出了很多烏七八糟的事情。歐盟派遣的監督員說該選舉“不可信”，而人權觀察將其形容為“一場鬧劇”。在本書成稿之時，已經有5名當年入選的州長被尼日利亞法院起訴免去公職。在廣大尼日利亞人看來那次選舉明擺著漏洞百出，而這些漏洞正好是我們的研究所需要的。

對于三種非法策略我們都發現明確的統計證據。“行動援助”發起的反恐嚇行動大有成效。他們隨機挑選開展行動的地區，事后發現在這些地區的選民更有勇氣投票。我們在選舉前后均做了采訪，和其他地區相比，那些開展行動的地區有著更多的最初放棄投票的民眾后來又改變主意。另外，除了投票率整體上升之外，那些公認的縱容暴力的政客的票數下降了，因為最初準備為這些候選人投票的人反悔了，最終待在家里哪也沒去。

面對如此棘手的問題，單憑一個非政府組織發動一場行動就有如此顯著的效果，實在是難能可貴。然而驚喜還不止這一點。我們還發現賄選和計票舞弊二者是相輔相成的。我們的衡量方式是調查在民眾心目中，該選區的賄選和計票舞弊行為嚴重到什么程度。我們發現，選票操縱的結果有利于當地的執政黨。誠然，只有執政黨才有能力操控計票。但令人驚訝的是，當賄選和計票舞弊的情況較少時，對選民的恐嚇就會相對比較嚴重。由此證明，至少在尼日利亞的選舉中，暴力恐嚇是政治上弱勢的候選人普遍采取的競選策略，這也許有一點類似于恐怖主義。

由此看來，尼日利亞的政客們顯然采取的是擾亂社會秩序的競選策略。想一想這么做的后果吧，在前文分析過的幾種選擇都可行的情況下，選舉競爭再不可能有什么政治問責可言。如果政客通過這些無恥手段贏得烏紗帽，這樣的民主制也無法賦予他們執政合法性。落選的一方不會說“很好，現在由你來領導”，而會說“你是靠舞弊上位的”，然后發動騷亂。換句話說，民主選舉本身無法解決暴力問題，也無法解決改善政府功能這個更大的問題。這種民主選舉只會把政府領導班子拉進臭水溝。這簡直是一定的。一旦勝出，贏家便從此掌握最便捷高效的吸引選票的手段。因此為了在政界生存，選舉競爭變成一場達爾文式的弱肉強食的斗爭。在制衡機制缺位的情況下，最便捷高效的手段壓根不會是盡職管理國家——這個選擇恐怕要排到最后。

尼日利亞地方選舉中有一件事吸引我的注意。那是聯邦首都阿布賈現任市長Nasir el-Rufai爭取連任的競選活動。與大多數同僚不同的是，他主政期間頗有作為。他的能力得到廣大的尼日利亞人的認可——2006年他被授予“銀鳥”年度人物獎。的確，以各種標準來衡量他都是個能人。作為一個尼日利亞年輕人，其教育背景很了不起——他畢業于哈佛大學商學院，成績名列前茅。而且他作為現任市長，非常難得地沒有利用權力來進行運作，相反，他誠實守法地參加競選。結果他輸了，事實上他甚至沒能在初選中獲得黨內提名。舞弊手段的力量如此強大，正直的候選人難以與之相爭，往往都會落得這樣的下場。

我們從選舉如何博弈的問題開始探討到這里。我研究得出的最重要的結論，就是在最底層10億人所處的一個典型的國家里，選舉競爭非但不能督促政府實施利國利民的政策，反而會讓政府更腐化墮落。不過，現任官員即使要在選舉中做手腳，他們同時也可能全力以赴做好本職工作。換言之，做一個好政府和采取其他不合法的手腕并不相互排斥，相反它們可以互補：一個怕輸的政客可能會把所有正當的和邪門的方法都試上一試。為了驗證這一點，我們需要考察的不是政客在競選中使用的策略，而是當選后推行的政策。

毫無疑問，自90年代初開始有了選舉競爭以來，最底層10億人的國家的經濟政策趨于好轉。那么是否真實存在這樣的因果關系：民主體制促使政府推行更好的經濟政策，盡管當初在大選中他們贏得并不干凈。這個假設似乎頗有道理。我曾與年輕的法國經濟學家麗莎·肖維（Lisa Chauvet）合作研究過政策和政府管理改革的先決條件。民主和選舉對改革的可能性有什么影響，這個課題算是在我倆先前合作的基礎上一個自然的拓展，因此她也加入進來。唯一的問題是她當時懷有身孕。我們爭分奪秒地工作，趕在小迪亞哥出生之前完成課題，拿到我現在向你展示的成果。

我們的研究囊括所有在某一時期曾經民生凋敝并且政策和政府管理都有重大缺陷的國家。我們的目標是解釋為什么有的國家在某個特定的時候得以走出困境、改革成功，以及研究民主制——特別是選舉——對這個進程所起的作用是推動還是阻礙。“政策和政府管理”這個詞組寫出來容易，人們也能在合理范圍內就其指代意義達成共識。但是在研究工作中，這是一個很難精確考量的概念，更難的是，我們需要一個衡量政策和政府管理的指標，要求對于盡可能多的國家、在盡量長的時期內都可以找到，并且其量化方式都一致。符合條件的指標只有兩個，第一個是世界銀行整理的“國家政策與體制評估”（Country Policy and Institutional Assessment），另一個是一家公司統計的“國際國家風險指數”（International Country Risk Guide）。兩個指標都建立在專業人士的評估基礎上，其量化過程有點類似標準普爾主權信用評級。我們選用世行的評級，主要是因為世行的數據比另一家評級公司的要早開始7年，時間跨度更長一些。

我們之前已發現有一些先決條件明顯有利于改革的推進。比如國家人口越多，改革起來就越快。我想這是眾多人口為討論經濟政策的專業刊物發行提供了市場的緣故。印度有一家報紙叫《經濟日報》，發行量120萬份，實力雄厚，記者遍布全世界。假如津巴布韋也有那么一家專業的經濟類報紙，發行密度也和印度的《經濟日報》相同，那么以津巴布韋的人口，這家報紙的發行總量也不過1萬份，因此津巴布韋出不了《經濟日報》。另外，援助國提供的技術支持對經濟改革也有好處，不過當地政府往往不重視這種外國專家來指導改革的援助方式。然而與以往的課題不同，我們在這次研究中看的是選舉和民主體制對經濟改革的作用。

研究選舉有一個問題，就是選舉往往沒有一套既定的時間表，而是順應時勢的產物，而催生選舉的時局本身也有可能推動改革。如果研究者不懂得思辨就麻煩了。我舉個例子，假設實際情況是人民要求社會變革，他們時不時地能爭取一點政治上的突破。假設他們在渴求經濟改革的同時，也呼吁實行民主制度，結果他們既進行選舉也推動經濟改革。如果研究者不仔細，這件事情看起來就像是選舉導致改革。那么他需要怎樣做才能避免錯誤呢？答案是得找到一個東西，它既能合理預測下一次選舉時間，又不影響當下發生改革的概率。我們能想到的最好的主意，是根據前兩次選舉之間的時間間隔來預測下一次選舉的時間，理由是在許多國家選舉都有比較固定的頻率。的確，在部分國家選舉的時間表是具體而確定的，比如美國。在這些國家，政府無法左右大選的舉行時間。因此只用這類國家的數據來進行重復分析，是檢驗結果可靠性的一個簡單方法。

接下來我們就開始研究兩次選舉的時間間隔如何影響政策和政府管理——是進步還是倒退？我們發現了一條清晰而明確的關系。緊接著一次選舉之后的數年內，政策改善的概率逐年提高。再往后，快到下一次選舉時，改革的概率卻轉而逐年下降。選舉之前兩年的時候改革幾率急轉直下，而選舉前一年幾乎不可能有任何政策和治理的改善。這些結果告訴我們，距離選舉的時間最長的時候——不管是上一次還是下一次選舉——改革的可能性最大。為什么會這樣？也許在選舉結束之后的一兩年內，政府剛上臺，落實改革的能力不足；而下一次選舉即將到來的時候，政府又忙于準備爭取連任，沒精力搞改革。畢竟，大多數改革要等好幾年才能見效，而任何在下一次選舉之前看不到的成效在政治上都沒有好處。

這個結果讓人高興不起來：它意味著選舉在一定程度上對于改革的實施不但沒有起到激勵的作用，反而成為干擾因素，讓政府無法集中精力做事。我想起我的朋友恩戈齊·奧孔約·伊維拉就任尼日利亞的財政部部長時曾對我說，雖然政府為期4年的任期才剛開始，給她推行改革的時間卻只有3年。“最后一年全用來搞政治。”總統這么跟她解釋。后來正如我上文所述，改革果然在下一次大選之前無疾而終。不過也可以這么理解，所有表現出來的選舉效應實際上是政治性經濟周期（political business cycle）的一種變體。所謂政治性經濟周期，原本是富國的政客們和選民玩的把戲，臨近選舉就實施刺激經濟的政策，往市場里注入大量貨幣；而無論誰上臺都得在接下來的幾年里收拾前一任留下的爛攤子。不過，就算有政治性經濟周期這種弊病，也不意味著民主不如獨裁。這個事實僅僅表明民主體制并不完美。所以，我們發現的選舉效應本身并不能說明，對于一個亟須經濟改革的國家而言，民主和獨裁兩種體制孰優孰劣。

為了回答這個更深層次的問題，麗莎和我使用政治體制（polity）衡量指標。國家體制到底有多民主？政府的權力是否受到約束？特別是候選人是否遵守規則、誠實競選？幸運的是，政治學家們早已發明出一套標準來分類量化所有這些方面的情況。例如，我在前面提到過，我們使用的標準衡量指數叫做Polity IV，它按由低到高的順序，用0到10的數字為民主制度賦值；同理，-10到0則標志著獨裁體制由強到弱的程度。按照這套標準，“人間天堂”朝鮮為-10，挪威、瑞士這種完善純粹的民主國家為+10。最底層10億人所在的國家選舉競爭亂象叢生，最高排到+2或+3，而它們在民主化浪潮到來之前平均處于-6的位置，也就是說它們曾經大多數是獨裁國家，目前這些國家平均在0左右。當我們把政治體制指標加入考量時，發現它們具有更深一層的效應，只是之前被選舉導致的周期性現象掩蓋和混淆。選舉有可能促使政府進行改革，但也可能適得其反，誘使其在惡政的道路上越走越遠。那么在一個國家搞選舉，到底會造成哪一種效果呢？這個問題部分取決于該國社會結構的狀況，部分取決于政治體制的構建。國家人口越多、族群對立現象越少，選舉制度就越能取得好的效果。同樣，在政府權力受到制衡的政體，尤其是選舉過程合法有序的國家，選舉制度對國家就越有利。 有證據表明，在族群對立的小國，如果沒有規范選舉行為和操作程序，那么選舉制度往往會成為經濟改革的障礙，而不是催化劑。

這個結論意味著，到目前為止在最底層10億人的國家，民主化進程仍然在“越民主越糟糕”的困境里徘徊——愈發普及的民主制度很可能事與愿違地阻礙應有的經濟政策和政府治理的改革。這些國家自民主轉型至今，已經失去了專制集權曾經有過的那么點便利，但又尚未發揮出民主的優勢。通過民主轉型走向民富國強，對于典型的最底層10億人的國家來說依然任重道遠。事實表明，舉行選舉容易，而權力制衡難。總統們欣然笑納選舉制，因為贏得大選就像受封加冕一樣榮耀，他們真正擔憂的是自己的權力可能被分散牽制。但是最重要的事實是，他們都意識到只要權力不受制約，自己就有把握競選成功。

總的來說，關于選舉和民主化的研究結論是一致的。如果說民主比選舉的影響要多一點的話，那就是它還會破壞改革進程。我不喜歡這些結論。如果在走向成熟的民主制度的道路上每一個階段都能看到一點改善，那還能讓人欣慰一點。但遺憾的是，實際情況看上去并非如此。

不健全的民主制對改革造成的損害，與最底層10億人的國家里的選舉亂象也是吻合的。我們前文列舉的6種齷齪的非法競選策略不僅占上風，而且這些爛招并用，竟還構成另一種路線，取代盡職治國的正道。那么，為什么沒有幾家政府是既在選舉里做手腳，同時又做好政府工作以爭取更大的贏面呢？雙管齊下豈不更好？我想這是因為那些非法的手段需要建立在惡政的基礎之上，與善政相悖。即使你明白把國家治理好是值得的，但是如果你選擇暗箱操作，就無法再走正道。

這個沖突的原因之一是錢的問題。當奧巴桑喬先生得知他不可能再擔任第三屆總統之時，他很清楚自己面臨著一場艱難的競爭：把一個無名小卒推出來參選，如何才能在寥寥數月之內與地位穩固、實力雄厚的政敵較量，最終贏得尼日利亞大選呢？答案是需要巨額經費。然而在3年之前奧巴桑喬總統就初步推行可問責的公共財政政策。他任命恩戈齊·奧孔約·伊維拉為財政部長，O. 埃澤奎西利為公共采購局局長。這兩位堅韌能干、篤信基督的女士已經切斷可能用于政治上收買人心的資金來源。為此，在國會作出拒絕他連任第三屆的決定后僅一個月之內，總統先生就迅速地把這兩位官員換掉，使得她們無法再管控政府資金。經濟和金融犯罪委員會主席努胡·瑞巴杜是唯一沒有被撤換的備受矚目的反腐敗人士。2007年，他勇敢地起訴詹姆斯·艾博瑞（James Ibori）——他可是總統奧巴桑喬選出的繼承人的重要金主。結果，瑞巴杜先生在短短3個月后就丟了職務。

另外，那些有效的手段于法不容。總統穆加貝為了取消總統任期限制而發動公投，他失敗了，也意識到自己下一次大選兇多吉少。于是他開始一系列破壞法治的動作，第一步就是迫使首席法官提前退休，并任命自己的心腹官吏。隨著法治逐漸被瓦解，以擾亂經濟為代價聚斂財富的機會來了，而總統穆加貝如愿以償地逐一笑納——公民財產權受到侵犯，最終總統把國家引向惡性通貨膨脹。換言之，政府為了實施非法的競選策略，必須擺脫權力制衡制度；而如果制衡機制失效，其余的政策就很可能毀于一旦。

很遺憾，這些令人不悅的結論和日籍學者下松真之（Masayuki Kudamatsu）教授的最新研究不謀而合。他探討的是非洲國家選舉制度的興起是否使得嬰兒死亡率有所降低。毫無疑問，降低嬰兒死亡率是普通百姓最關心的問題，而在最底層10億人的地區，嬰兒死亡率居高不下的狀況是完全可以避免的。選舉應當賦予公民權利，以督促政府采取措施，避免幼兒夭折。他的研究表明，只有在屈指可數的幾次現任政府落選的案例中，嬰兒死亡率在新一屆政府執政期間有所下降。而在普遍的以現任總統連任告終的選舉之后，嬰兒死亡率并無顯著降低。

由此可見，無論是實際采用的競選策略的證據，還是民主政府的施政業績，在最底層10億人的地區，都殊途同歸地指向這樣一條結論：在這些地區的特殊情況之下，選舉競爭未能產生可問責的政府。我一開始講過，隨著選舉競爭的推廣，最底層10億人的國家的經濟政策和國家管理有了長足進步。那么問題來了，如果不是選舉，那究竟是什么促成這些進步呢？

我覺得有兩種可能的解釋。第一種解釋比較簡單，也可能更符合實情——是因為這些國家從過去的錯誤中吸取了教訓。從錯誤中學習是一種艱難的歷練，然而最底層10億人所在的所有國家都走過來了。高收入國家顯然也經歷過這個過程：上個世紀70年代的通貨膨脹不會再演，因為高收入國家的選民們再不可能容忍這樣的狀況，而且政府也已有應對經驗。非洲很可能也經歷了同樣的過程。除了津巴布韋之外，其他非洲國家的通脹率都遠遠低于歷史水平。無論最底層10億人的國家的選民們對政府是否有影響力，精英階層可能都已經認識到這一事實，即通脹和其他糟糕的經濟政策都是不明智、不劃算的。

另一個可能的解釋是援助國的貸款條件對政府施加約束，迫使其推行改革。我并非完全不相信這種解釋，但人們行為背后的動機是很難摸清的。在某種程度上，援助國貸款條件也許確實能強行推動改革。但如果要找統計證據的話，我們看到的是援助條件非但沒有加速改革，反而還成為障礙。政府不樂意被迫去做自己不情愿的事情。為了避免此類狀況，他們有的是對策，而援助國在監督這些政府履行協議的方面又笨得驚人。所以我個人的判斷是，援助國的附加條件并非經濟政策進步的原因。如果是我，我寧可花錢從過去的失敗中吸取教訓。

我意識到，如果這種對選舉競爭的批判是正確的，那么它的影響極大。旨在幫助落后國家發展進步的整套現代方法都是建立在民主選舉能救國的假設之上。即使在最不利的條件下，選舉制度也受到熱烈的追捧。實際情況似乎證明這套救國妙方行之有效。比如阿富汗，作為世界上最落后的國家之一，在塔利班政權被推翻后僅僅數月之內就能實行選舉。又如伊拉克，這個飽受暴力蹂躪的國家，竟然也能組織選舉，投票率還相當高。再看剛果民主共和國，剛擺脫比利時殘酷的殖民掠奪，又陷入總統蒙博托禍國殃民的獨裁統治，緊接著是尸橫遍野的內戰，在經歷重重困厄苦難之后，居然也能政治改革，搞差額選舉。在我看來，我們是被蘇聯政府對任何形式的差額選舉的恐懼誤導了，以為只要能舉行差額選舉，就贏得了關鍵的勝利。實際上要在選舉里做文章并不難，只有那些實在過分敏感多疑的獨裁統治者才不敢搞選舉。

為什么即使在最不利的條件下也很容易推行選舉呢？自然是因為政黨和選民都有強烈的參與動機。對于政黨來說，選舉是通向執政權力的階梯。對于執政黨來說，贏得大選既能鞏固權力，又能讓援助國承認其執政合法性，賭一把何樂而不為？對于在野黨來說，至少有一線機會可以爭取。而當執政黨動員起他們的支持群體時，就算在野黨沒有勝算，也得積極應對，爭取自己的支持力量，否則就等于把支持者拱手讓與執政黨。而選民們為什么要費心去投票呢？經濟學家們在這個問題上迷惑不解，卻忽略明擺著的事實。我們過分執著于這樣一個觀點，即人們是理性的，他們一定是受自身的物質利益驅使而作出某種行為。因此，我們的方法在很大程度上受到所謂“工具主義”（instrumentalist）的限制——或者更通俗地說，就是考慮“這對我有什么好處”。牛津大學一位年輕的北愛爾蘭經濟學家科林·詹寧斯（Colin Jennings）卻幫助我從更現實的角度思考問題。因為受到家鄉北愛爾蘭的情況的啟發，他強調人們通過投票來表達自己的身份，從而獲得一種成就感。用投票表明身份認同，就好像球迷戴上自己鐘愛的球隊的圍巾一樣開心愜意。所以在以族群身份劃分政治陣營的國家，選民投票率很可能特別高。荒謬的是，政治越是與政策好壞即“工具主義”投票理論的關注對象無關，人們越有動機投票。或許美國人民的投票行為是服從“工具主義”理論的。的確，這也有助于解釋美國的投票率為什么不高。但是在最底層10億人所在的族群對立的國家里，人們投票很可能主要是為了表明身份、劃分陣營。

現在該總結我們這一章講過的內容，雖然這些內容一點也不討喜。民主制度，至少就其至今在最底層10億人的國家里普遍實施的形式來說，似乎并不利于這些國家的和平穩定。相反，它可能導致更加頻繁的政治暴力。與此或許相關的另一個事實是，民主制度在這些國家并沒有產生對選民負責的、合法的政府。

在位的政治家們贏得大選所倚賴的那些手段，必須以亂政為前提。這一點是受有關民主制度阻礙改革的證據支持的。

在推廣選舉制的過程中，富有的自由派民主國家犯了基本的錯誤。我們想讓最底層10億人所在的國家變得和我們一樣，卻忘記了自己這一路是怎么走過來的。我們并非一蹴而就，從專制時代一步跨入自由的民主制度，又怎能罔顧現實，期待這些國家能夠跨越歷史上數個階段的歷程，一步到位完成過渡呢？

也許，我們鼓勵這些國家搞民主選舉，結果卻弄得他們上不沾天、下不著地——既丟掉專制政體高效果斷的執行力，又沒有學到真正的民主國家的政府責任。稍后我會論證事情也沒有看上去那么絕望，但目前還得繼續展示這些令人不悅的東西。你將看到，這個問題是山重水復疑無路，柳暗花明又一村。最后，我以時任美國駐肯尼亞大使的邁克爾·蘭恩伯格（Michael Ranneberger）的一句話來結束本章。蘭恩伯格在肯尼亞大選揭曉之后，先是遺憾地評論“今天對于肯尼亞來說是一個可悲的日子”，緊接著又犀利地指出“我目前最擔憂的是暴力問題，實話說，暴力沖突將會在部落之間產生”  [[11]](#m11)  。

[[1]](#w1_1) 剛果民主共和國的舊稱。——譯注

[[2]](#w2_1) MPLA，全稱“安哥拉人民解放運動”。——譯注

[[3]](#w3_1) UNITA，全稱“爭取安哥拉徹底獨立全國聯盟”。——譯注

[[4]](#w4_1) 卡特在1980年大選時，爭取連任卻敗給里根。——譯注

[[5]](#w5) 希羅多德（約前484—前425），偉大的古希臘歷史學家，著有史學名著《歷史》。——譯注

[[6]](#w6) 佩里安德（前665—前585），公元前7世紀古希臘科林斯的第二任僭主，古希臘七賢之一。——譯注

[[7]](#w7) 科林斯，古希臘城邦。——譯注

[[8]](#w8) 米利都，古希臘城邦。——譯注

[[9]](#w9) American Economic Review ，經濟學領域國際頂級學術期刊。——譯注

[[10]](#w10) Mwangi Kimenyi and Njuguna Ndung’u, “Sporadic Ethnic Violence: Why Has Kenya Not Experienced a Full-Blown Civil War?” in Understanding Civil War （Volume 1: Africa） , ed. Paul Collier and Nicolas Sambinas （Washington, D.C.: World Bank, 2005） .

[[11]](#w11) “肯尼亞大選中部落之間矛盾爆發”，《紐約時報》，2007年12月30日。

## 第二章 族群政治

在肯尼亞選舉中，反對黨候選人拉伊拉·奧廷加（Raila Odinga）出身于盧奧族（Luo）——肯尼亞48個部族之一。他獲得盧奧族人98%的投票。這可是貨真價實的按族群身份投票。不過，這有什么關系？

在相同的國籍之下，每個人都擁有某種別的身份，而且往往還同時擁有好幾種。比方說，我本人除了是英國人之外，還是英格蘭人，確切地說是北英格蘭人。如果還要追根究底的話，我還是約克郡人。我教兒子丹尼爾唱我們的郡歌“On Ilkley Moor bar t’at”  [[1]](#m1_2)  。2001年英國大選，最后是一個約克郡人和一個蘇格蘭人角逐首相之位。然而我和大部分約克郡出身的選民都投給那個蘇格蘭候選人。如果公民們同時擁有幾種身份，國家可以運轉良好；可是一旦人們對這些身份的忠誠超越他們對整個國家的忠誠，國家就要出問題。盧奧族人的投票告訴我們，在最底層10億人的國家，族群身份往往勝過國籍身份。

與高收入國家相比，最底層10億人的大多數國家族群更加多元。而這種多元卻幾乎成了一個禁忌話題，因為這些地區的族群問題實在是太令人沮喪。我認為這些問題雖然的確棘手，但并非無解，只有正視問題，才可能找到化解之道。

族群多元性加劇了最底層10億人的國家在推行正規合法的選舉競爭過程中面臨的問題。然而更嚴峻的是，族群多元性阻斷國家體系的基本運轉，即為社會提供公共物品這一功能。人們很容易據此斷言，族群多元的最底層10億人的國家需要的是政治強人。此言差矣：族群多元的國家搞民主雖然有缺陷，但落入獨裁者手中更糟糕。不過政治領導人的確肩負著至關重要的使命：領導人必須首先塑造民族國家，而后才有政權國家。

人們對于自己的族群如此忠心耿耿，這種情感的根源究竟是什么？在沒有政權國家的情況下，種族顯然是集體行動的基礎。對于在最低生活水平線上掙扎的農業社會，有一種集體行為是至關重要的，那就是保險。只能勉強維持生計的日子是很有風險的，如果正遇上犁地、播種或是收獲的時候，你恰好病倒，那你的血汗錢就泡湯了。如果儲糧遭了蟲害，那你就等著鬧饑荒吧。所以你需要災害保險。而保險的問題就是經濟學家們所謂的“道德風險”，這個含糊其辭的概念說白了就是：假如我有了保險，管他呢！如果你能給自己上一個防止收入損失的保險，何苦還要早起勞作？所以但凡道德風險的問題沒有解決，保險就不可能存在。而化解道德風險的方法，不是憤怒地抗議保險公司懷疑你的人品，而是讓他們能夠觀察到你的所作所為。只有保險公司看到你在盡全力好好工作，才可能為你提供收入損失的保險。對于一個私營保險公司來說，實施這種監督的成本高得驚人，然而對于一個社區群體來說卻很容易做到。管閑事、嚼舌根、親朋間互通消息，這些信息散布的形式在一個社群里再尋常不過，這些信息也正是保險所需要的。

然而，被保險人的行為可觀測只是必要非充分條件。如果個人遭殃時有權利得到社群里其他成員的援助，那么這種權利必須建立在社群成員有互幫互助的義務的基礎之上。問題是，誰會在社群里履行義務？如果任何人都能隨時加入或退出這個保險群體，那么保險永遠都是個虧，人們只會在陷入困境時宣稱自己是群體的一員，而在順境時就撇清干系。在經濟學中這個問題叫作“逆向選擇”，除非保險公司細心篩查，否則他們的客戶群不會是整個人群的一個隨機樣本，而是一群自知面臨高風險的人。因為這一點，保險公司設計一些方法來保證客戶群體的組成是隨機的，比如給企業全體職員提供集體保險，其條件要比給上門投保的個人客戶的條件優厚得多。同理，這就是族群身份的作用，你無法選擇自己的種族出身。如果你不屬于某個族群，那么在困難時期你也無法加入這個族群；如果你是某個族群的人，那么一帆風順時你也無法擺脫自己的族群身份。這就從經濟學意義上解釋了為什么人們對自己族群如此忠誠：在高風險、低收入的條件下，族群的存在讓收入保險這種人們亟須的保障成為可能。時間一長，對族群的忠誠被道德力量加固強化，因為對族群履行你的義務在道義上是善舉。

由忠誠支撐的保險造福于群體中每一個人，并且不以犧牲其他群體的利益為代價。然而，即使是在傳統的經濟體之中，對一個群體的忠誠有時也會損害其他群體的利益，最簡單的例子就是敵對群體之間發生暴力沖突的情況。但是，在現代經濟體中，對族群忠誠的影響遠不止犧牲其他族群利益這么簡單。國家的公共資金變成某一個族群集體占有的資源庫，而這種占有是以犧牲他族利益為代價進行的，在這個層面上，對族群的道德義務就和對整個國家的道德義務產生沖突。

我的朋友約翰·吉桑格（John Githongo）是肯尼亞政府的反貪專員。他由于揭發政府核心部門的腐敗行為而蜚聲國際，也因此被迫流亡。我看得出，約翰這么做是需要勇氣的，但跟他談過之后，我才吃驚地發現，原來他付出的不只是勇氣。約翰是基庫尤人，而基庫尤出身的官員把持著政府部門。所以不難想象，當他捅出政府的腐敗丑聞時，他的基庫尤朋友們紛紛譴責他背叛族人。讓我吃驚的是，他自己也為忠于族人還是忠于國家而飽受內心的煎熬。和許多最優秀的非洲改革者一樣，約翰是虔誠的基督徒。宗教信仰提供一個基本的道義框架，有助于人們正確地看待他們對族群的義務。另一個虔誠的基督徒改革者歐比·阿澤克韋絲麗（Oby Ezekwesili）勇敢地封鎖了尼日利亞公共采購部門的貪污渠道。她這樣描述當下盛行的道德選擇：“這些人犧牲國家大局，只為自己的幾千族人謀取利益，他們認為自己的所作所為理所應當。”就是這種流行的價值取向使得向族群效忠的思想過分膨脹，縱容為一族之私利而置社會福祉于不顧的風氣。

在向現代經濟過渡的進程中，人們受到的族群束縛本應該逐漸弱化，然而事實上卻有強大的力量使其更沉重。有時單一的事件能夠觸及社會的實質問題，揭示的重要性遠遠超過其本身的直接意義。有一個肯尼亞葬禮的例子。主角奧迪耶諾（Otieno）先生和反對黨候選人瑞拉·奧丁卡一樣，是盧奧族人。不過他年少時背井離鄉，到內羅畢定居。他是一名成功的商人，與一名基庫尤族女士組建家庭。到目前為止，這還是一個標準的文化“大熔爐”的故事。奧迪耶諾先生于1986年去世，他的遺孀根據遺囑準備在內羅畢辦葬禮。這時候奧迪耶諾先生的盧奧族親屬提出反對，要求將遺體運送回鄉安葬。他們非常堅決，以至于告上法庭。是尊重死者遺愿和遺孀的要求，還是滿足同族親屬的訴求？法庭沒有猶豫，直接判決遺體運回盧奧族村莊安葬。

這究竟是怎么回事？回過頭來想想在進入或退出群體義務的問題上，族群身份所起的監督作用吧。監督進入很容易：“非常抱歉我們不能援助你，因為你不是我們族人。”但是監督退出就有點難度。想要擺脫族群義務的人都是成功人士，你要如何阻止他們？這時下葬地點就起作用了。在許多古老的國家，祖先的靈魂在人們的信仰中有著舉足輕重的地位，并且他們相信先人的靈魂是有安居之所的。奧迪耶諾生前或許成功地擺脫了族群的桎梏，但想必他如今在另一個世界也得承受應得的懲罰。人人都像某種強制機制的提線木偶一般，有意無意地嚴格遵從對族群效忠的行為準則。奧迪耶諾先生們終將魂歸故里，而這種確保忠心的機制生生不息、歷久彌新。

那么，當一國中有許多不同的族群共存，每一族都凝聚著全族人的高度忠誠時， 會是什么情況？這樣的族群多元性對政治有什么影響？

選舉競爭是一項有著很強的規模經濟效應的活動——如果我能拿下51%的選票，我就贏了。事實上，只要我的權力沒有約束，我什么都能心想事成。為了享受到規模經濟效應的好處，追逐權力的人們組成政黨，提出政治主張，并努力爭取選民的支持。在沒有族群對立問題的國家，如果采用“贏者通吃”的選舉制度，選舉競爭就會發展到一個極端，每個人面臨的選擇都是非此即彼的兩個政黨之一。雖然兩個政黨的領導人是由各個黨內的支持者選出來的，然而一旦被推選出來競選總統，兩黨的領導人都得力爭中間選民的支持。這種體制的結果就是不偏不倚的溫和政治，這也是廣大現代民主政體的運作方式。其標志之一，即每個政黨內部的激進分子大多都對他們的領導人走中間線路不滿。美國政治就是最典型的例子，其他民主國家的情況也大同小異。

當我最初嘗試研究族群多元性對選舉競爭過程的影響時，我深受鼓舞。很顯然，如果選民都有著明確的族群背景，那么政客們就會以族群為陣營組建政黨，因為這是爭取選民支持最省事的方法。而這種選舉本身就會和沒有族群分立問題的國家的選舉大相徑庭——政黨領導人只會動員他們自己的族裔來支持自己，而不會費力討好中間選民。但是選舉結束后，這些以族群為背景的黨派可能需要組成執政聯盟。而任何過于挑剔苛刻的族群都無法爭取進入執政聯盟。族群政治可能導致政府走馬燈似的換人，但每個族群都會掌握到和本族勢力相符的權力。

自2001年把這些觀點寫成論文發表之后，我開始產生懷疑。首先，族群政治很可能影響競選活動的具體內容。執政綱領靠邊站，族群身份是重點。讓我們回到前面說過的競選策略，記得有一條提到打族裔牌嗎？利用種族問題上的恐懼和仇恨實在是卑鄙無恥的政治手段，但很遺憾這招相當管用。現代經濟學領域研究的法寶是隨機試驗。這個方法在醫學領域已經運用很多年，但是用于經濟學問題上難度較大。當研究的對象是競選活動時，你也許會猜想，進行真正的隨機試驗的可行性肯定是很小的。實際上并非如此，杰出的貝寧經濟學家萊納德·萬奇肯（Leonard Wantchekon）就做了這樣一個實證研究。他成功地說服貝寧的政客隨機地在不同地區使用不同的競選宣傳口號。這件事本身就已經很能說明貝寧的選舉活動的問題，但萬奇肯得到的結果更令人憂心——不僅因為政客們對待競選承諾如此隨意，在這里保證秉持公義管理國家，在那里又向某個種族許諾優待政策，更是因為那次大選的數據經過統計分析后，結果表明優待某個種族的口號更能有效吸引投票支持。

看來在大選的影響因素之中，不僅族群身份勝過政策優劣，而且哪怕是在選民考量政策因素的情況下，候選人非但不爭取“強大的立場溫和的中間選民女士先生們”的支持，反而比拼誰更能走極端。我探討這種政策走極端的傾向，是受到科林·詹寧斯對表達身份認同的投票行為研究的啟發。他分析競選活動如何在族群分立的國家里開展。投票給那些最極端的黨派就是最強烈的一種身份表達，同時這樣也選出最熱衷于門戶之見的領導人，為的是日后在聯合政府各方協商折中的時候，使談判的出發點盡可能接近自己族群的立場。

北愛爾蘭就是一個生動的例子。北愛爾蘭的選舉本來是為了促使各派相互妥協包容，建立執政聯盟走溫和克制的執政路線。然而事實恰好相反。北愛爾蘭有四個主要黨派，兩個新教徒的政黨和兩個天主教徒的政黨。每個教派的兩黨之中，各有一黨激進、一黨溫和。在建立聯合執政之前，對立的新教徒和天主教徒族群中最大的黨都是較溫和的那一個；實際上正是靠近中間立場的這兩個黨在協調聯合執政事宜。但是當聯合執政模式確立之后，選民們就兩極分化了；現在對立的兩個族群中的主力都是激進的政黨，所以聯合政府最終落入這兩黨的偏執頑固的政客們手中，他們對如此好運不敢置信，笑得合不攏嘴。這就是廣義的族群身份政治可能造成的結果。的確如此，在2007年12月的肯尼亞選舉中上演類似的一幕，48個族群合并分化成兩大派別——基庫尤聯盟和反基庫尤聯盟。

在研究中，我也認識到民主制的諸多特征，選舉競爭并不是其唯一重要的。選舉競爭需要權力制衡機制的配合，而制衡機制又是公共品，也就是說，制衡機制需要人們協作互助方能建立起來。族群政治則阻礙人們協作建立權力制衡。這一點在2007年尼日利亞大選后續事件中得到驗證。眾議院發言人帕特麗夏·伊特（Patricia Etteh）在上任后不久就被控挪用公款。曝光的丑聞細節包括她豪擲重金購入12輛奔馳轎車的事。我不想為這詭異的一打奔馳車而大驚小怪——我早有心理準備，哪位體面的發言人不要幾輛奔馳車來裝點排場呢？但很多尼日利亞人似乎并不這么想，他們認為這簡直是駭人聽聞，媒體也對她大加抨擊。事情講到這兒也沒什么特別的，不過是一樁尋常的違法行為東窗事發而已。真正耐人尋味的是此事引發的反響。當發言人一受到媒體的抨擊，同為約魯巴（Yoruba）族的其他官員就紛紛跳出來維護她。他們公開傳遞這樣一個信息：“別動她，她是我們族在權力核心的唯一代表。”如果打出族裔牌就能擋過一項腐敗指控，那么社會風氣肯定是江河日下。

由此看來，族裔選舉政治并非我曾經以為的那樣溫和無害。在有些地區，例如北美的城市，政治決策是激烈的選舉競爭的結果，在這些地區調查得出的關于族群多元性對公共品影響的證據，顯然與族裔選舉政治的影響是相符的。

很多研究表明，公民的族群多元性導致公共服務的質量系統性下降。并不是族群多元的社會恰好攤上糟糕的公共服務，而是它們二者之間屬于因果關系。控制其他因素，多元性越強，公共服務質量就越差。不僅如此，就連用于種族優待渠道的開銷，比如公共部門雇員的薪資都要高些。為什么多元性增大了公共品供應的難度？為此，我們需要微觀層面上的證據，看看人們是如何做出集體決定的。

已有研究明確指出，信任在不同族群之間要比同族之內薄弱。我團隊中一個研究人員阿比蓋·巴爾（Abigail Barr）就很巧妙地證實了這個結論。她研究津巴布韋農村社區的人們之間信任程度的差異。信任是個很難量化的概念，但她借鑒最新的研究方法，設計了一個實驗性的游戲，征募志愿者來玩，根據他們選擇的策略，可以贏得少量的錢。津巴布韋這地方特別適合進行這項研究，因為在同族人們聚居的村子邊上，就有在不同時期建立的各族人混居的社區，其中混居的程度各有不同。她的研究表明，控制住其他變量，村子里的族裔越是多元，人們在游戲中采取的策略顯示出的互信越低。另一個結論是，人們更愿意為增進同族人的福利而繳稅，如果讓他們知道納稅的錢很大部分會花在異族的人群身上，那他們就不那么情愿。當這些結論在歐洲公布之后，在社會上引起一陣焦慮，人們擔心移民及其造成的多族裔社會的變化可能破壞這片大陸標志性的高福利制度。

另有證據表明，對政府的監督機制——公共品的一種——也失靈了。我已經講過尼日利亞眾議院發言人購買奔馳車的故事，此外還有更系統的證據。愛德華·米蓋爾（Edward Miguel）和瑪麗·凱·古戈爾蒂（Mary Kay Gugerty）做了一項關于肯尼亞農村地區學校的校委會運作的調查，得出非常有說服力的結論。校委會由家長組成，負責募集資金、管理學校，因此在決定學校質量方面舉足輕重。愛德華和瑪麗通過巧妙的研究發現，當校委會是由不同族裔的成員組成時，那么學校管理就較差。準確地說，就是同族成員相互包庇，即使瀆職也不會受到同族成員的批評。

幸運的是，族群多元性還是有一點好處的。雖然它在公共服務領域施加負面影響，但卻能促進私有經濟活動。為什么多元性能提高私有領域的生產效率？與阿比蓋在津巴布韋做的研究類似，對于這個問題也有相當翔實可靠的實驗證據來說明事實。基本上，族群多元性有助于提高技能、增進知識、拓寬視角，由此增強解決問題的能力，所以促進了生產效率的增長。雖然多元的團隊協作不佳，但他們能取得更好的成績。還有一些證據表明，這個現象疊加放大，已經影響到整體的經濟形勢。對于這個方向的工作，我不敢夸口——相關數據極其難找，所以結果也許不是那么可靠。不過有意義的是，我挨個估計每個國家的公有和私有資本，接著檢驗這兩種資本的生產效率是否受到所在社會的族裔多元程度的影響。研究過程的每一步都不算準確可靠，但得出的結果就是，族群多元性降低公有資本的生產效率，卻又提高私有資本的生產效率。雖然這個結果不一定站得住腳，但至少它跟微觀層面以及其他宏觀層面的結論是相符的。

由此引申出的一個政策意義是，多元社會應當利用自身的優勢，盡其所能大力發展私有部門。這也能說明美國和歐洲之間的差異：到目前為止，歐洲的國家與美國相比族裔構成較為穩定單一，所以歐洲的公有部門比美國更大。而最底層10億人的國家族裔構成非常多元，尤其不適合搞社會主義。但這些國家直到最近廣泛奉行的意識形態卻偏偏是社會主義。這是可以理解的，因為他們的第一代政治領袖中絕大多數人是在20世紀50年代的法國和英國接受教育。不僅當時社會主義思潮正是鼎盛時期，而且在這一意識形態的推動下，歐洲的社會主義人士成為第一批支持反殖民斗爭的政治家。除了受當時歐洲社會主義思潮影響之外，效仿蘇聯模式也有好處，因為可借鑒現成的建立軍事力量的路子來應對自身的國防安全問題。80年代所謂的結構調整計劃（Structural Adjustment Programs）的一個方面，就是非洲政府在西方的鼓勵或強迫下對公有部門進行私有化。雖然有批評指出當時的改革是在意識形態驅動下強行上馬，但是改革的方向是適合族群多元的非洲國家的。

既然多元性有利有弊，聽上去好像只要安排得當就可以正負相抵，使得凈效應可忽略不計。然而，你已經知道在高收入和低收入國家，同一件事情的影響可以大不相同。比如我們之前講過，民主制使政治暴力在高收入國家降低，卻在低收入國家上升。族群多元性會不會有類似的效應？

對于最底層10億人的國家來說，情況確實如此。多元性的正面效應只顯現在較高收入水平上，也就是說多元性對于美國來說是件好事，對于歐洲來說，雖然日益多元的族群構成可能對福利制度造成沖擊，但是生機勃發的私有經濟可以彌補這個缺憾。然而對于肯尼亞和其他最底層10億人的國家來說，多元性是個弊端。在低收入水平上，多元性意味著巨大的凈經濟劣勢，導致經濟發展緩慢——一個高度多元化的低收入國家和一個單一民族國家相比，經濟增長平均落后2%。為何多元性對高收入國家有利，對低收入國家不利？原因可能是，多元性的關鍵優勢來自知識與技能。在一個擁有高水平的知識技能的經濟體，多元化的知識技能儲備越多就越有利。但是對于知識技能尚處于基礎水平的經濟體來說，多元化發揮的空間較窄，用途不大。

基本說來，目前的結論表明，族群多元性增大社會協作的難度，并且在低收入水平上這個效應相當顯著，足以在很大程度上阻滯經濟增長。我們很容易由此斷言，多元化社會不可能依靠團結協作來獲得任何經濟體的發展所必需的集體力量。那么，為了獲得這種集體力量，就得靠強權。強權總得有人來領導，這就引出了“仁慈的獨裁者”一說。最近的證據顯示出一個更為普遍的現象，就是在足夠敏銳和相對溫和的領導下的威權國家可以發揮出集體力量，從而推動經濟高速增長。那么，這是否就是族群多元化的低收入國家的出路呢？

當我們回到基本的安全問題上，支持專制制度的理由似乎更充分。你已經看到，在最底層10億人的國家，民主制度使得政治暴力在其所有的主要形式上都愈演愈烈。民主制讓此類國家變得更危險，鎮壓卻似乎行之有效。于是我們又回到這個丑陋的事實：薩達姆·侯賽因在維持伊拉克的和平穩定這件事上比賈拉勒·塔拉巴尼（Jalal Talabani）做得更好。更好的公共品——獨裁者會讓火車準點運行——以及更和平穩定，這些支持獨裁體制的理由令人不安，卻又如此有力。

我并不想貶損一個敏銳而溫和的獨裁者的好處，但是我認為對于族群多元的國家來說，這個出路是非常危險的。族群多元性能導致糟糕的民主制度，也能造就糟糕的獨裁制度。在族群多元的國家里，獨裁者們打的往往是族裔牌，憑借本族的勢力攀上權力的頂峰。因此，他們善待的受眾范圍就不可避免地狹隘，僅限于本族而已。權力的基礎越窄，量全國之物力為本族謀私以維持權力的動機就越強烈。而發展國民經濟讓每一個普通民眾受惠這種事情，對于獨裁者來說就沒什么吸引力。所以按照這種分析來看，族群多元化的國家是非常不適合搞獨裁體制的。

同樣，我們最好拿證據說話，不過這個問題很不簡單。我一開始暫且做了個粗略的嘗試。我發現，就經濟發展狀況來說，族群多元的國家比單一民族的國家更需要民主制度。如果這個結果是正確的，那么族群多元的國家不是需要獨裁，而是特別地不適合獨裁。這個結果很新穎，已經在一份重要的學術期刊上發表。盡管如此，這顯然只是在一個重要問題上邁出的第一步，而且還很可能走錯。最近愛麗亞娜·拉·費拉拉（Eliana La Ferrara）和她尊敬的合作者——哈佛大學經濟系主任阿爾伯托·阿勒思納（Alberto Alesina）再次探討這個課題，并發表了一篇更為詳盡的分析。我讀著他們的文章，心情復雜：一方面為有如此重量級的團隊研究這個課題而倍感欣喜，同時看到他們考慮到被我忽略的可能性而由衷欽佩；當然，另一方面也害怕我自己的研究結果被他們否定。在學術界，你離自取其辱的窘境從來就只差一篇失敗的文章。

我所忽略的一個重要結論是，多元性在高收入水平上的害處要小一些。但這個結論很可能為我關于民主體制的論斷敲響喪鐘。因為民主國家普遍收入水平較高，我又沒有控制收入因素，所以很可能我的結果只是由于這條相關性而已。他們逐步展開自己的論證，首先驗證我的結論，再推出他們的觀點，最后合并這兩種可能性。謝天謝地！他們發現兩種效應都是存在的——族群多元性在較高收入水平上負面影響較小，并且的確很適合實行民主制。我一方面為族群多元化的民主國家受肯定而高興，一方面也為自己沒有犯錯而吃了定心丸。他們承認，在幾種情況下這些結論可能不可靠。然而，這些結論提醒我們，要警惕族群民主政治一遇到問題就武斷地走獨裁道路這種跳躍思維。

在他們的研究成果的基礎上，我嘗試再進行更深入的討論。我從前的工作，與阿勒思納以及拉·費拉拉的研究一樣，都是用經濟增長作為衡量績效的指標。從某種意義上來說這是個不錯的指標。如果多元性的確有兩種相互抵消的效應，那么關鍵就在于衡量其凈效應是正還是負。經濟增長作為一個綜合衡量績效的指標，并不比其他可用的指標差。然而，如果——這是很有可能的——對于最底層10億人的國家來說凈效應確實為負，那么我們還需要究根問底。多元性在公共品方面的不利效應必定是通過政治或社會選擇來實現的。因此我決定把關注點從經濟增長轉移到一個更直接衡量這些選擇的指標上。

這個課題顯然屬于經濟學和政治學的交叉領域，我也有幸與羅伯特·貝茨（Robert Bates）合作。他和阿勒思納一樣也是哈佛大學的教授，并且是研究非洲的政治學家老前輩。多年來我們在一個大型團隊里共事，在一個專注于非洲的研究網絡的資助下開展工作。我們的團隊致力于研究為何在1960年之后的40年間大多數非洲經濟體都陷入停滯。決策失誤肯定不是唯一的解釋。例如，眾多非洲國家處于內陸的地理位置就是經濟發展的重要障礙之一。不過，決策顯然是有影響的，而我們團隊決定專門研究那些擾亂國家功能運作的決策。有一年夏天，我們在斯坦福大學會面，把各國經濟史的文獻都整理一遍，對于幾點癥狀達成共識。例如，其中一點就是在繁榮期間管理不善，用舉債支撐經濟增長，然而又把所得的成果揮霍一空。我們發現，那些沒有這類癥狀的國家即使沒有高速發展，也都總能避免經濟崩潰。

貝茨和我決定用這些關鍵癥狀作為我們的業績衡量指標，考察族群多元性是否會導致一個國家更容易做出錯誤決策。我們發現極多元的族群構成與政治壓迫相結合的后果是毀滅性的。這也正是導致非洲諸國產生錯誤決策的根源。的確，族群多元性和獨裁政體只有通過這樣的致命互動——不單是獨裁政體，也不單是族群多元性，而是二者的結合——才使得一個國家更容易患上這些癥狀。這個結果完全建立在非洲不同國家的情況之上，卻和基于世界各國的數據得出的結論十分契合：族群多元的低收入國家搞獨裁，后果兇多吉少。

最后我想講講我認為最具洞察力的研究，是蒂姆·貝斯利和他的學生下松真之合作的一篇尚未發表的論文，其標題頗具煽動性，叫《讓獨裁政體成功》。他們展示獨裁體制五花八門、魚龍混雜的治國業績——獨裁國家可以管理得非常成功，也可以失敗透頂。不同獨裁國家之間的情況區別之大，遠甚于民主國家。他們提出的問題是，這種區別是如何產生的：為什么那些成功的獨裁國家一個都不在非洲？他們給出答案的核心在于一個“選拔團”的概念。“選拔團”指的是在獨裁政體中由少數人組成的代替選民功能的權力核心。這群人有可能罷黜治國不善的獨裁領導人。蒂姆·貝斯利和下松發現，成功和失敗的獨裁政體之間的區別，就在于其選拔團是否愿意動用這個權力。在那些領導人一不稱職就被選拔團換掉的國家，獨裁政體就會運轉良好。

這個結論很重要，但也引出了下一個問題：究竟是什么決定選拔團是否愿意罷黜不稱職的獨裁者？他們給出了一個更簡單的答案：只有當選拔團對自己維持權力的能力足夠自信時，才會撤掉獨裁者，另起用一個自己人。我認為，這個答案可以解釋為什么族群分立現象嚴重的國家搞獨裁行不通，因為在這些國家里政權更替有風險。目前的選拔團都是獨裁者本族人，但是如果罷黜獨裁者，很可能引發連鎖反應，最終導致權力落到敵對族群的手中，連整個選拔團都被換掉。當我談論政變時，你會發現這樣一個事實：在非洲國家，族群分化大大地增加了發生政變的風險。因此，一個有族群背景的選拔團對于打破現狀的畏懼是合理的。與此論點相符，貝斯利和下松發現族群多元性會降低獨裁政體成功的幾率。但是他們也證實族群多元性只是眾多因素之一，其效應是可以被掩蓋消除的。只要有著某種很強勢的意識形態，哪怕是族群多元的國家也會更容易成功。因為如果選拔團由該意識形態的政黨組成，那么無論誰來領導這個國家，權力都會牢牢地控制在黨內。然而最底層10億人的國家需要的不是更多的意識形態，而是能為他們帶來共同的身份認同的東西。

因此，當經濟理論和統計分析都不能給出確定有效的解決方案時，我們所知的就是建立在恐懼之上的鐵腕獨裁看似正是族群多元的最底層10億人的國家最應當避免的。盡管獨裁者們有能力控制來自反對派方面的政治暴力，但是用更廣泛的標準來衡量，獨裁者是國家的災難。族群多元性也許會使民主政治惡化，但是對于獨裁政體來說卻可能是致命的。

那么如何才能克服族群多元性的弊端呢？國民認同（national identity）不是從地里長出來的，而是由政治領導人去努力建設而成的。有幾個低收入國家的領導人成功地通過打造并強加一個國民認同的方式化解了族群多元性造成的難題。其中做得出色的兩個例子，是印度尼西亞1945年到1967年的總統蘇加諾（Sukarno）以及坦桑尼亞1964年到1985年的總統朱利葉斯·尼雷爾（Julius Nyerere）。再往后，納爾遜·曼德拉（Nelson Mandela）也領導南非走上同樣的道路。蘇加諾和尼雷爾兩人都受到他們那個時代的治國潮流的誤導，經濟決策方面糟糕得一塌糊涂，但是在塑造民族國家這個關鍵問題上，他們是當之無愧的政治巨人。而蘇加諾的使命更艱難，因為印尼幅員遼闊，國民分散居住在6000多個島嶼上。

國民認同產生的機制的確一直是一個政治建設的過程。但是接下來我想繼續談談新建立的后殖民國家打造國民認同感的問題。在這些國家里成功的例子很罕見。那么，領導人能做些什么？

蘇加諾和尼雷爾的關注點都在語言上。語言對于族群認同來說確實舉足輕重，以至于社會學家主要用語言來度量族群認同的狀況。蘇加諾推行印尼語（Bahasa Indonesia）作為官方語言。這種語言非常簡單，我曾聽過澳大利亞的小學生流利自如地進行印尼語對話。尼雷爾規定斯瓦西里語（Kiswahili）作為坦桑尼亞的通用語。以下我重點談談尼雷爾的策略，談他的原因稍后揭曉。

為了克服部落身份所帶來的問題，語言并不是尼雷爾推行的唯一策略。他制定小學課程大綱，加入大量的泛坦桑尼亞歷史的課程。學校教育孩子們把自己看作坦桑尼亞人。在通過語言和教育政策重塑文化認同的同時，尼雷爾也改革政治決策的流程。他察覺到多黨選舉會造成分裂，就繞開這種制度。在地方層面，他把殖民地時代用于鞏固部族酋長權力的機制徹底廢除，由執政黨建立村委會取而代之。在國家層面，不同地域之間即不同族群之間遵循公平的原則進行資源配置。為了建立國家統一的實體象征，尼雷爾還遷都于國家中部城市多多馬（Dodoma）。不料這一舉動招致援助國的譏諷。出于資金缺乏等諸多原因，多多馬至今發展滯后，但此舉明確彰顯了尼雷爾對于突破固有的地域身份認同感的桎梏的努力。總之，尼雷爾苦心經營并普及這樣一條民族團結的呼喚：人人都是坦桑尼亞人，并應為之自豪。他并沒有刻意壓制族群認同，而只是淡化這種意識。甚至當坦桑尼亞開始實行多黨政治的時候，也規定任何黨派不得在競選活動中打族群牌。很巧的是，目前坦桑尼亞反對派領袖就是我的一個老朋友，他是一個優秀的經濟學家，也是一個竭盡所能遠離“齷齪政治”的人。

尼雷爾的策略成功了嗎？這是一個本身很難用科學的方法去考量的問題。一個標準是“非洲晴雨表”在許多非洲國家用同一套民意問卷進行的調查。其中一個問題非常接近身份認同的核心，這個問題是：“你認為自己首先屬于哪一個具體的群體？”這一問是開放式的。在其他族群多元化的非洲國家，接近半數的受訪者是用族群歸屬來回答的，也就是說人們首先用族群身份來為自己定位。而在坦桑尼亞，只有3%的回答中包含族群或語言類的關鍵詞。為了不僅僅稱自己為“坦桑尼亞人”，四分之三的人選擇用職業來作答。我想我也會這么做，盡管我為我的出身感到自豪，但在經濟學家和約克郡人兩個身份之間選擇，我更愿意說自己是一個經濟學家。

不過對調查問卷的回答，或許只說明在禮貌的會話中什么樣的答案受到認可而已，因為人們面對采訪者可能會把自己說得更體面些。所以，從人們談論自己的話中作出關于行為的結論，一般來說經濟學家們對這種方法持懷疑態度；我們更愿意從人們的行為來推斷他們真實的想法。那么實際上要考察的問題是，身份認同的差異是否導致行為的差異。這個問題更難，不過并非無解：伯克利大學的愛德華·米蓋爾（Edward Miguel）最近就做了這項研究。我們來看看他是如何做的。

尼雷爾致力于坦桑尼亞的國民塑造，與鄰國肯尼亞的領導人形成鮮明對比。肯尼亞的第一位總統喬莫·肯雅塔（Jomo Kenyatta）在許多方面上也是一位偉人：他的經濟政策就比尼雷爾的好得多。當坦桑尼亞社會主義者指責肯雅塔治下的國家“人吃人”時，肯尼亞人很巧妙地回敬說，尼雷爾建立的國家“人什么都沒得吃”。然而肯雅塔沒能超越族群忠誠，他厚待自己出身的基庫尤部落，使公共資源大幅集中于基庫尤部落的中心地帶。和許多非洲領導人類似，肯雅塔沒能做好自己繼任者的安排。他的兩個心腹，都是基庫尤人，都想爭奪總統之位，都竭力阻撓對方。于是在一團亂麻之中，他們最終決定另立總統，這個人選要勢單力薄，以便他們在幕后操縱實權——他們從少數族裔里挑了個傀儡。丹尼爾·阿拉普·莫伊（Daniel Arap Moi）總統就這么走上了世界的舞臺。然而把他推上寶座的兩位沒料到，莫伊總統在一個關鍵方面的能力不容小覷——他迅速從他們以及基庫尤人組成的選拔團手中奪過權柄。就這樣，所有的事情都被顛覆過來，只有一樣不變，那就是總統依然大力厚待自己的族人，只不過這回輪到卡倫金族（Kalenjin）。

說到卡倫金族，它的歷史恰好向我們展示了身份認同是如何建立起來的。你可能想象非洲部落的歷史要追溯到人類誕生的遠古時代。事實上卡倫金族始于1942年。當二戰的烽火蔓延到北非時，英國需要為“國王非洲步槍團”（King’s African Rifles）征兵，而且很明智地把征兵目標鎖定在廣大的貧困地區。發布告示最經濟的方法是廣播，而該地區方言眾多。為此，每條廣播都用一種最普及的方言播出，一開頭以“我跟你說，我跟你說”這句話來吸引聽眾的注意力。當然不是英語，而是以當地的方言說“卡倫金，卡倫金”（Kalenjin, Kalenjin）。2007年肯尼亞大選之后爆發嚴重的暴力沖突，卡倫金族在其中扮演著挑起騷亂的角色，而卡倫金族正是因當年的征兵廣播而產生的。這就是族裔認同的根基。

肯雅塔和莫伊兩位總統都偏袒自己的部族，對于建立國民認同他們壓根就沒有重視過，沒有出臺過任何政策來規范一種全國通用語，學校里教的也不是國家歷史而是各自的地方歷史。在政治上，殖民統治時期的酋長制度在很大程度上延續下來，在地方上酋長手握著至高無上的權力，至于各部族之間的平等就更別提。其經濟雖然發展得相對好一點，但是肯尼亞沒有致力于建立像坦桑尼亞的多多馬市那樣的國家象征。

2007年12月舉行的肯尼亞大選讓一批新政客有機可乘。前人留下矛盾的火種，后人繼續火上澆油。到目前為止，反對派領導人拉伊拉·奧廷加是暴力沖突的導火索。我們之前講過，現任統治者在賄選和計票舞弊方面有優勢，所以反對黨確實更有可能訴諸強調族裔認同這種較為廉價的方案。奧廷加的競選綱領簡直就是承諾種族清洗。由于他的目標族裔基庫尤族占總人口的比例接近四分之一， 這樣的競選策略大獲成功。也許他的確拿下了最多的選票，卻因為現任政府投票舞弊而最終輸掉大選。縱然是對方竊走他的勝利，但是奧廷加當初贏得優勢的手段在真正的民主國家里也是于法不容的。

坦桑尼亞和肯尼亞兩個國家在后獨立時代政治戰略的差異是如此鮮明，幾乎具備一個自然實驗成立的基本條件：一邊是建立國民認同，一邊是強化部族認同。不過，為了滿足自然實驗的條件，不只需要戰略上的迥異，還要這兩個國家在其他方面相似。兩國確實相當類似，并且都族裔眾多：肯尼亞有48個部族，坦桑尼亞還要更多一些。為了使相似性更強，米蓋爾重點研究分別位于肯尼亞和坦桑尼亞的兩個區——肯尼亞的布希亞（Busia）和坦桑尼亞的美雅圖（Meatu）。選擇這兩個區的理由是，它們之間的相似性比兩國之間的更高。當年殖民者隨手畫的一條筆直的邊境線，就把原本完整的一塊土地劃分成兩個國家。但是作為一個自然實驗，僅有迥異的戰略和兩國其他方面的相似性仍然不夠，還需要可被定量測定的差異性結果，畢竟身份認同是很難準確觀察的。米蓋爾決定衡量一些關鍵公共品的供應，例如地方上募集的用于學校的資金、學校設施的供應以及水井的使用狀況是否良好。

然而如果把布希亞作為一個觀察對象，美雅圖作為另一個的話，在統計上就不具備說服力。因為結果要么是布希亞比美雅圖更好，要么是更差，而且首先可以預想得出任一種結果的可能性都是50%。米蓋爾最重要的靈感在于將布希亞和美雅圖劃分為許多更小的區域。有些區域眾多族裔雜居，有些則是單一部落聚集。他認識到，可以利用布希亞和美雅圖內部不同地區族裔多元性的差別來研究族裔多元性在每個社會里造成的不利影響。

在肯尼亞的布希亞區，他的發現與其他學者研究族裔多元性的影響得出的普遍結論完全一致。在布希亞區，多元化地區公共品的供應狀況落后于單一族裔的地區，而且其效應非常明顯。一般的多元化地區，每個小學生的人均學校資金比單一族裔地區的低25%。在學生族裔多元的學校里，教師負責人對這個問題有著深切的認識，他們抱怨說部族之間的對立導致家長不愿支持學校。

那么坦桑尼亞美雅圖的情況又如何？這項研究中設計最重要的檢驗是，看族裔多元性是否也像在布希亞一樣造成破壞性的后果。美雅圖之內各小地區之間的差異和布希亞正相當：有非常多元化的地區，也有單一族裔的地區。結果是毫無差異，族裔多元性在公共品供應上沒有造成可察覺的影響。而米蓋爾對民眾做訪談時了解到的情況也支持統計的結果，人們對他說“我們都是坦桑尼亞人”，還有“這是坦桑尼亞，我們這里沒有那種問題”。

我希望通過以上的描述，你已經了解一點米蓋爾的研究成果，這真是一篇非常精彩的社會科學研究作品。這項研究之所以重要，是因為它提供非常有說服力的證據，證明尼雷爾建立國民認同的戰略取得成功。自獨立以來的40年中，族裔多元性對坦桑尼亞造成的損害已經大幅降低，甚至也許被消除了。尼雷爾成功地把一個新的政權國家塑造成一個新的民族國家。

尼雷爾和蘇加諾展示了國家領導人能夠取得的成就。遺憾的是，最底層10億人的國家很少推行他們這樣的政策。更普遍的是肯尼亞的肯雅塔和莫伊這樣的例子，他們強化族裔認同，忽視建立肯尼亞國民認同，這種政策的后果現在已經非常明朗。我寫這本書的時候，也在關注肯尼亞選舉后續事件。大約有1000名肯尼亞人在族群暴力沖突中喪生。在這個背景下談研究是很難的。不過回想我們之前曾說的，2007年4月份尼日利亞總統選舉期間，我和佩德羅·文森特做過一個調查。既然那項工作是可行的，我便決定嘗試用同樣的方法來研究肯尼亞大選，據我預測這次大選將會沖突不斷。我找來一個團隊。如你所見，族裔多元性可以強化一個團隊：我們的團隊由一個肯尼亞人、一個美國人、一個比利時人、一個墨西哥人和一個德國人組成。這項研究工作是最近才開展的，所以我目前只能談一些初步的結果。

這項調研是在選舉后的沖突爆發之前進行的。然而即使沖突尚未爆發之時，每6個肯尼亞人里面就有5個已經開始擔心自己會成為政治暴力的受害者，而十分之一的人已經受人恐嚇，讓他們小心“投錯票”的后果。和尼日利亞一樣，選舉暴力似乎是弱勢一方慣用的手段：支持政府的人是最恐慌的，而事實也證明他們害怕得沒錯。但是這些暴力威脅并不是來自底層大眾層面的緊張對立，而是由上層的政黨組織煽動起來的。針對基庫尤人的暴力事件，就是拉伊拉·奧廷加精心策劃的選舉策略。

除了政府宣布連任之后緊接著就被指控舞弊的事件，我們還發現在調研當時——也就是選舉之前的幾天——反對黨表現得勝券在握。對此肯尼亞選民并不意外：當問他們覺得選舉會有多自由和公正時，70%的人認為會有問題，而這樣的擔憂在反對黨支持陣營中異常地高。族裔身份就是一切：只有一半的選民認為他們的首要身份是肯尼亞人。更引人深思的是，族裔身份極大地扭曲了投票的動機。基庫尤人投給齊貝吉，盧奧人投給奧廷加，不僅如此，其他的部族也幾乎都按族裔身份站隊投票。

然而我認為以下結果為族裔政治敲響了喪鐘。這些結果涉及選舉競爭對政府的經濟政策產生的約束。在選舉之前的幾年，肯尼亞經濟形勢良好，經歷了20多年來最快的增長。并且不只有基庫尤族享受到經濟發展的成果，連盧奧族也承認他們的生活改善了。齊貝吉甚至在盧奧族人中也贏得了極高的支持率，但這并沒有什么用。他不是他們族群陣營的候選人，他們不會為他投票：98%的盧奧族人投給奧廷加。在這種投票行為的前提下，沒有什么可以激勵總統為提供國家公共物品而努力，他還不如多多厚待自己的部族。肯尼亞政治領導人一手造成的如此根深蒂固的族裔陣營分立現狀，已經顯著地阻礙了選舉競爭原本可以規范政府責任的功能。至于另外一個選舉的好處——提供執政合法性，肯尼亞民主教育研究所所長孔奇·穆麗如是評價：“這些人難道就不在乎執政合法性嗎？”  [[2]](#Di_San_Zhang___Wei_Ju_Zhi_Zhong)

[[1]](#w1_2) “在伊爾克利沼澤上不戴帽子”，約克郡家喻戶曉的方言民歌，歌詞是調侃一個在伊爾克利追求女孩的朋友不戴帽子，會被凍死。——譯注

## 第三章 危局之中：沖突后協議

和平隨著千禧年而降臨。國際社會終于開始正視長年內戰造成的棘手難題。召開和談，各方施壓，于是一系列和平協議陸續得以達成：斯里蘭卡、布隆迪、南蘇丹、塞拉利昂、安哥拉、剛果民主共和國、波斯尼亞以及科索沃，實可謂功績輝煌。然而沖突后時代的局勢仍然脆弱，40%的國家不出10年又再次陷入戰亂。這些再次爆發的沖突占全世界內戰總數的一半。因此，更有效地維護沖突后時代的和平局面，就是減少內戰最有力的方式。那么問題來了，民主制度是這些國家維持和平的靈丹妙藥嗎？國際組織在沖突后局勢中發揮作用的經驗尚淺——聯合國建設和平委員會是一個還在摸索中發展的新機構。而且最近的紀錄并不是那么鼓舞人心，以下是幾個例子。

以剛果民主共和國的過渡政府為例。他們知道自己只能掌權3年就要召開選舉，屆時有可能落選。于是各位部長就開始侵吞公款。怎奈稅收疲軟，國庫空虛——你將會看到，減稅也是惡政的手段之一。不過貪污的目標不僅限于稅收，還有一個辦法是舉債——中飽私囊后溜之大吉，把債務留給未來的國民去還。遺憾的是，對于剛果民主共和國的新領導人來說這個辦法行不通，因為之前的總統蒙博托已經做到極致，國家負債累累，再也沒有一家銀行愿意借錢給政府。

可是還有一種方法。剛果礦產豐富，但大多數資源尚未開發，因為在總統蒙博托時期，哪家公司如果要投資開礦，那就是犯傻。總統遭遇經濟學家們所謂的“時間不一致問題”（time-consistency problem）：因為他不能保證自己日后不會被沒收礦場，所以從一開始就沒有一家公司愿意去投資。然而到了過渡政府時期，全球商品價格一路走高的形勢改變了對風險的計算：向過渡政府支付一點費用以換取合法開采權是合算的。所以剛果民主共和國過渡政府的部長們低價出賣國家資產，這也相當于把國民的未來抵押了，在本質上與發債無異。就在幾個月前，我和一個精明的開礦權買主共進午餐，雖然午餐很愉快，但當我告訴他這個開采權應當重新協商時，他就有點不高興了。

我們再來看南蘇丹的情況。南蘇丹多年的戰亂得以和平結束，可謂所有沖突解決中最成功的例子。新的南蘇丹政府接手的經濟景象好像月球表面一樣荒涼，什么現成的公共品都沒有。沒有公路，沒有學校，沒有醫療：一無所有，連房屋也沒有。唯一的公共品就是軍隊——蘇丹人民解放軍（SPLA），而且停戰之后軍隊就顯得冗余。但是南蘇丹坐擁巨大的財富資源，因為有一片新開發的油田跨南北蘇丹分界線，南蘇丹每年能從這個油田得到13億美元的收入。除了石油收入以外，還有大筆的援助資金涌入，因為每家機構在這種情況下都愿意慷慨解囊。

在如此大好局面之下，政府應當把握政策重點、區分輕重緩急。經歷這么多年為解放事業做出的犧牲，南蘇丹人民也許很自然地希望政府仔細規劃并落實政策，建設一個有效的國家機器。那么兩年過后情況如何？一個高級部長這么跟我說：“我們錯失良機。”他們最大的失誤，在于把支配公共支出的權力交給蘇丹人民解放軍的將領們。這些人掌握權力之后做了什么？他們為自己招兵買馬，用公共財政來供養麾下的軍隊。單是這一項就耗盡了石油收入。而且政府現在進退兩難。如果要從預算里擠出建設性用途的資金，就只能裁減兵員，而這些人員才躋身既得利益群體，剛撈到點油水呢。部長們還做了些什么呢？援助資金都用到哪里去了？部長們決定不在南蘇丹安家，他們都住在內羅畢，那里公共品好得多。但是援助機構堅持把工作會議地點定在南蘇丹，因此部長大人們不得不來回通勤，趕去自己執政的國家上班。那么部長們在這些會議中最關心什么問題呢？他們第一關心的就是要有高大氣派的政府部委總部大樓，你大可想象規劃圖中那些即將拔地而起、掛牌某某部委的水泥建筑群。

我一貫認為有什么樣的政府就有什么樣的私營部門。南蘇丹有一項巨大的私人投資，是一家五星級豪華酒店，孤零零坐落在茫茫曠野之中，仿佛置身在外太空一般。由于公共品匱乏，那里甚至不通公路。那么誰是酒店的目標客戶呢？南蘇丹雖然尚未成為熱門旅游目的地，卻是援助機構工作人員的主要駐地——這就是市場。為了給援助人員提供娛樂服務，酒店旁邊還蓋了一座國際購物商場。與此同時，援助機構相互之間為誰來管理資金的問題爭執不休：每家機構都想牽頭，誰也不愿被別家協調。目前南蘇丹政府并不獨立，它與蘇丹聯邦政府分享主權。但是，2011年那里會舉行完全獨立的公投。準備迎接南蘇丹這個新國家登上世界舞臺吧。

現在來說另一個剛結束長期內戰的國家布隆迪。根據國際社會促成的停戰協定條款規定，停戰之后很快就舉行了一場選舉。結果是胡圖族反政府武裝運動中最極端的一派贏了。他們上臺后的政策包括逮捕和折磨反對派的人，挪用公款為私人的民兵隊伍購買進口槍支，并且驅逐聯合國維和部隊。而聯合國對此無能為力，只能撤離人員。

再來看厄立特里亞。厄立特里亞經歷沖突之后，從埃塞俄比亞獨立出來，并獲得其他非洲政府從未有過的國際輿論盛贊。根據某項投資評級，厄立特里亞有希望成為非洲的新加坡。然而不出10年，它又和埃塞俄比亞打起來，并且緊接著發生一起總統發動政變推翻自己政府的事件，半數的部長都被捕。其軍費開支保持戰時標準并且大規模征兵。在本書成稿之時，厄立特里亞剛剛趕走緩沖區的維和部隊，情況不容樂觀。

最后來看看備受贊譽的沖突后國家東帝汶。這個英勇的小國在歷經36年抗爭之后，從印度尼西亞獲得自決權。在此之前，由于蘇加諾總統的接任者蘇哈托的愚蠢政策，印尼沒有將東帝汶融入本國，而是施行殖民統治大肆壓迫。所以當東帝汶獲得獨立之時，國際社會齊聲稱賀。也許這么說有些冒昧，但是如果每個80萬人的群體都獲得自決權的話，全世界的國家將會多達8000個。換句話說，東帝汶的獨立無法通過倫理學家伊曼努爾·康德提出的檢驗問題：“如果每個人都這樣做，結果會怎樣？”  [[1]](#m1_3)

但是這并不重要。我們關心的是，英雄的小國東帝汶自從2001年獨立建國以來發展得如何？ 我們前文說過，40%的沖突后國家不出10年又再次陷入戰亂，東帝汶就是其中之一。2006年，一個高層領導人被發現為自己的私人民兵進口武器，引起軍隊里大批來自東帝汶西部的士兵不滿，進而嘩變，逃入山區——也就是以前內戰的戰場。緊接此后的動亂導致十分之一的人民流離失所。如果不是澳大利亞派出2000人的維和部隊進駐穩定局勢，這場內亂持續下去，恐怕又要把一個新的主權國家——西東帝汶——推上世界舞臺。

到底是什么決定沖突后的和平能否長期維持？盡管這個問題十分重要，但我以前一直沒有做相關研究。這在統計上是個難題，因為相關的觀察資料不多。截至2006年，我們搜集了66個國家的數據，這才足夠開展研究。這一次我的合作者是安珂·霍芙勒（Anke Hoeffler），還有一個極聰明的瑞典人曼斯·森德本（Mans Söderbom）。我們決定廣泛考察，平等地研究所有可能對維持和平有影響的要素：政治的、社會的、經濟的以及軍事方面的因素。

我們之前討論過民主與選舉，就從這方面說起。國際社會針對內戰結束后的國家推行的標準模式是制定一部民主憲法，并且幾年后依照憲法召開選舉。這是在明確地踐行執政合法性和政府問責制的理論。和平因選舉而得到保障，因為一旦當選就是人民承認的合法政府，反對派很難訴諸暴力。不僅是當選的政府的合法性得到承認，選舉的民主程序更是確保政府需要考慮各方訴求，從而減少大眾的不滿，因為政府要向人民負責。那么，現在我們來看看這一理論是否有證據支持。

我們首先考察政體類型是否影響沖突后國家再次動亂的可能性。我們仍然使用政體指數（Polity IV），在其21個級別區間尋找是否有某些級別的政體類型顯著地比其他類型更加安全。結果令人沮喪。我們找到的顯著的更加安全的區間，對應的都是十足的專制國家：指數級別在-10和-5之間。這一區間的國家重陷戰亂的風險相對于平均值40%低得多，只有25%。同時，在不那么專制的政體中——也就是得分在-4及以上的國家——再次爆發沖突的概率高于平均值，竟然高達70%。

我們來看具體的最近例子。新千年伊始，安哥拉和斯里蘭卡都重獲和平。安哥拉依然是世界上最專制的體制之一，而斯里蘭卡則很早就開始實行民主制。安哥拉十分穩定，我也相信這穩定的局面會持續下去。但是斯里蘭卡的和平已被再次打破，發達國家政府極力批評斯里蘭卡政府而非猛虎組織，就像他們傾向于將哥倫比亞重燃戰火歸咎于該國政府而非哥倫比亞革命武裝力量（FARC），以及譴責烏干達政府打擊圣主抵抗軍（Lord’s Resistance Army）一樣。我承認也許這三個國家的政府都有過錯，但顯而易見的是，與安哥拉相比這三家政府真是圣徒一般的仁慈。也就是說，更民主的政體不一定能更好地保障和平穩定。

討論政體的影響就到這里，接下來說說選舉的影響。那么，就在我們的沖突后10年間的風險模型中考察選舉因素。選舉的數據倒是不少，但一開始我們沒有發現這一因素有什么明顯的效應。這讓我們百思不得其解。按理說，在一個典型的沖突后緊張局勢中，選舉這么關鍵的政治事件不可能不在社會上產生顯著影響。后來我們終于發現，選舉使得沖突后時期再發沖突的風險朝著相反的方向變化。在選舉之前的一年間，再發沖突的風險急劇下降，社會看似平靜；然而在選舉過后的一年中，這一概率陡然上升。最終，選舉的凈效應是導致社會更加動蕩不安。

為什么沖突后時期的選舉會產生這樣的效應？我們需要跳出統計結果來思考。我的推測如下。在選舉之前的階段，各派均有很強的參與動機，畢竟選舉是通往執政的道路。所以各派的精力都放在競選活動上，暴力沖突的概率就下降。但是選舉結果一出來，勝負已定。如果在一個真正的民主國家，獲選的黨派會承諾代表全體國民管理國家，并且由于權力制衡機制的存在，政府不得不兌現承諾；而落選黨派則會祝賀對方的勝利，并承諾扮演好忠誠反對黨（loyal opposition）  [[2]](#m2_2)  的角色。由于真正的民主國家能夠有效制約權力的濫用，落選黨派知道在5年之內還有希望贏得下屆選舉，而沖突后國家的情況往往不同，因為制約機制缺位，贏家彈冠相慶，期待享用為所欲為的權力；而輸家則預料到自己將從此淪為俎上之肉，除了暴力推翻當選政府之外別無他法。

回顧我們講到的第一個沖突后國家：剛果民主共和國。在盧旺達和烏干達軍隊的支持下，反政府軍領袖洛朗·德西雷·卡比拉（Laurent-Désiré Kabila）將總統蒙博托趕下臺。2001年卡比拉遇刺身亡，其子約瑟夫（Joseph）繼位，成為當時世界上最年輕的領導人。很抱歉使用“繼位”這個詞，因為這可能會誤導讀者以為這個反政府起義的真實目的是建立一個如假包換的王朝。請允許我糾正這個錯誤。正確的說法是：年輕的約瑟夫按照憲法規定的程序，被任命為下一任總統。這是事實，當時掌控局勢的是國際社會，而非刺殺洛朗·德西雷的人。前文講過，剛果政府債臺高筑，長期入不敷出，而且缺乏一支有效的武裝。所以總統卡比拉二世在沖突后時期不得不遵從國際社會的指示，召開選舉。

這場選舉與法國類似，一共有兩輪。第二輪——也就是決定性的一輪——定于2006年10月29日召開。國際社會對政府合法性和問責制這一模式充滿信心，計劃于2006年10月30日撤出維和部隊。“瘋狂民主”（democrazy）正在進行時，無視這一現實何其荒謬。不過，如果我們的研究結果是正確的，那么在某種意義上國際社會的做法是可以理解的。如果剛果民主共和國的選舉按計劃進行，那么此前的一年之內局勢應該相當平穩，造成高風險時期已然過去的假象。由于國際維和行動既昂貴又非常不受派出部隊發達國家的選民支持，一旦維和部隊看似沒必要再留守，再加上來自本國的“讓孩子們回家”的強大輿論壓力，撤離也在情理之中。因此，在維和行動的離奇術語體系中，沖突后選舉被視作部隊撤離的里程碑并不奇怪。更常見的說法是，選舉就是退出機制。稍后我會回來講這個策略在剛果民主共和國是怎么實施的。

仔細想想，我們的結論表明，與其說沖突后選舉是里程碑，不如說是墓碑。當然這取決于維和行動是否有效：如果無效，孩子們也照樣會被召回國，而且說選舉是什么碑都無所謂。所以我們接下來談談維和行動。

我們請求聯合國提供其維和行動的數據。好消息是他們有完整的記錄。遺憾的是，這些原始記錄不便于進行量化分析。我們的助研們花了整整7個月的時間整理數據。終于，我們拿到按國家和年份分類的部隊數量和費用的信息，可以檢驗維和部隊是否真的有效維護和平。結果清晰而頗令人吃驚：維和行動是有效的。用在維和上的資金顯著地大幅降低了沖突后國家重燃戰火的風險。

你可能知道，質疑這一結論的一條標準理由就是反向因果關系（reverse causality）。比如，若是只向那些相對安全的沖突后國家派遣部隊，那么就會顯得他們成功地維護了和平，但是這個關聯并不是因果關系。所以我們試圖找到一個變量，既能解釋維和部隊的部署，又與再發沖突的概率無關。在絞盡腦汁而不得其解之后，我們求助于文獻資料。我曾經合作過的一個年輕的希臘政治學家尼古拉斯·圣巴尼斯（Nicolas Sambanis），最近剛與曾經在聯合國任研究部門主管、研究維和行動的世界權威邁克·多伊爾（Michael Doyle）合著了一本有關沖突后維和行動的書。他們的結論是，派遣部隊到沖突后地區的政治決定過程太過復雜，無法對其建立模型。安理會成員國的決策程序仿佛一場錯綜復雜的“馬匹交易”，最終做出的任何決定都像是隨機的結果。這就是為什么我們無法找到能很好預測其結果的變量，同時也說明不存在太大的反向因果關系的問題。

盡管如此，這些數據幫助我們確認一件事。往沖突后地區派出多少部隊的決定可以分為兩步：第一，到底應不應該派遣部隊？第二，如果要派遣，派多少？我們發現從第一步決定中——到底應不應該派遣部隊——可以了解一點派遣部隊的動機。這一步決定與再發沖突的高風險相關聯。最可能的一種解釋是，維和部隊會被派往容易爆發沖突的地區。我們無從得知這個邏輯是否對于派遣數量的決定也成立。我們只知道，既然決定要派出部隊，那么派得越多，該地區就越安全。假如促成這兩步決定的緣由的確一致的話，那么越是危險的地區就應該派遣越多的部隊。由于我們的研究有一個隱含的假設，即派遣部隊的決定是隨機的，那么以上推理對我們的結論有什么影響呢？其影響就是說明我們的結論低估了維和部隊的真實作用。真實的情況是，維和部隊越多的地區爆發沖突的可能性越低，盡管該地區本來是更危險的。所以部隊人數和固有風險無關的這個假設也許太過保守。

我把截至2006年夏天的有關沖突后選舉和維和行動有效性的研究結果與國際社會相關部門分享。我尤其擔心，維和部隊于剛果民主共和國選舉召開后的一天撤出這個提案是不明智的，而當時離執行只剩幾個月的時間。很快我受邀前往聯合國新成立的建設和平委員會（Peace-Building Commission）做報告，我也向維和部隊最大的派遣國——法國的政府提供研究結果。我了解到部隊指揮官們自己也對撤離方案持高度的懷疑態度。選舉過后，局勢迅速惡化，部隊不但沒能撤離，還得增派支援兵力。在短短數月之內，大選落敗的本巴（Bemba）的私人武裝和連任的卡比拉二世的政府軍交火。本巴在失利之后尋求外國使館的庇護，而后流亡歐洲。在他流亡之后，國內秩序并未恢復，剛果民主共和國仍然是沖突不斷，危機重重。

雖然國際維和行動卓有成效，但是也有麻煩，比如成本高昂而且不受歡迎。外軍入境被沖突后國家的政府視作一種屈辱。對于這些自身權力急于得到承認的政府來說，聯合國維和行動部門（DPKO）就像國際貨幣基金組織一樣，對他們不可侵犯的主權構成挑戰。同時，因為沒有人希望自己的子女冒著生命危險參加維和行動，派遣國的選民不支持也在情理之中。

那么有別的辦法嗎？我能想到兩種可能。第一種是遠距離保證（over-the-horizon guarantees），比如英國政府在塞拉利昂的行動。過去的幾年中英國只有80名士兵駐扎在塞拉利昂，但該國政府得到英方的保證，在為期10年之內，一旦有問題，英軍將會一夜之間調兵相助。或許這個許諾有助于該國的社會穩定。至少塞拉利昂在控制沖突再發的方面相當成功，甚至平穩經歷了沖突后選舉和政府更迭。問題是塞拉利昂只是個例，不能進行統計分析，所以我們無法研究這種保證一旦普及是否依然有效。不過，真的沒有辦法研究嗎？

我開始聯想是否有其他類似的例子。多年來法國為他們在非洲的客戶國提供安全保證（security guarantees）。實際上，有了國際協作的典型邏輯，在英國開始庇佑塞拉利昂之前，法國就已經放棄了這種行動。法國提供的安全保證是非正式的，但絕大多數情況下都很可靠，因為它在北非法語國家部署一系列海外軍事基地。自從殖民地獨立以來這種干預就開始了，直到1994年法國政府試圖支持盧旺達的胡圖政權時陷入困境。你或許記得，當圖西族反政府軍從烏干達入侵，以及盧旺達的胡圖族政權展開大肆屠殺之時，法國曾調軍進入盧旺達。進駐的法軍發現自己支持的政權正在實施屠殺，于是急忙抽身。在此之后，總統希拉克下令重新審視這種安全保證，并出臺新的針對非洲的政策，軍事干預似乎過時了。法國對非新政策的第一次試驗是在1999年科特迪瓦的軍事政變期間。法國保守派提議調兵平息政變，但被總統希拉克否決。所以我們可以認為法國的安全保證是在殖民地獨立到90年代中期這段時間內實行的。在越南奠邊府戰役（Dien Bien Phu）失敗之后，法國已經無力在整個法語系國家范圍內實施軍事保障，只有在北非和中非還有實力維持近30年。即使如此，這些地區的國家數量和這個時間跨度，也足夠我們進行統計分析。

關鍵問題是，這種保證是否真的減少內戰的爆發次數。我們需要建立一個內戰風險模型來回答。該模型可以用來回答許多重要問題，不過在這里我只討論這一個問題——法國的非正式安全保證是否減少了內戰的爆發？我們的結果是，它的確非常有效。非洲法語系國家的情況原本是非常可能爆發戰爭的，但是實際的沖突頻率比預期的低很多。從統計上來看，法國的安全保證在近30年間顯著地并且大幅地降低沖突的風險。

但是沖突顯著減少真的是因為軍事介入嗎？有沒有可能是別的與法國相關的因素呢？比如，當法國反對入侵伊拉克的時候，有些美國人指責法國過分規避軍事行動，嘲笑對方為“吃奶酪的愛投降的猴子”（cheese-eating surrender monkeys）。也許法國文化培養出了熱愛和平的價值觀？雖然任何一個知曉法國戰爭史的人都可能對這個猜測嗤之以鼻，我們也決定不放過檢驗任何一種可能的解釋。如果沖突風險的降低是由于文化因素而非安全保證，那么在整個法語世界，那些法國無法實現軍事保障的地區也會因為文化影響而變得更加和平。事實是，這種情況并沒有發生。只有在法軍基地勢力范圍內的西非和中非，安全狀況才有所改善。我認為這個結論很合理。遠距離保證看上去是行之有效的。當這本書的寫作即將收尾之時，乍得爆發沖突：反政府軍打到總統府大門外。在這場危機進展之中，法國的立場迅速轉變。最初法國宣稱無意軍事介入。不到一周，他們重新考慮后發布安全保證稱，如果反政府軍一意孤行，法軍將會介入打擊。因為法國在乍得有個很大的軍事基地，所以反政府軍撤退了。

講完政治和軍事，還有什么因素影響沖突后時期的風險？經濟肯定會起些作用吧？實際上，經濟在兩方面起作用。收入越低，再發沖突的風險就越高；經濟復蘇越慢，風險也越高。這兩方面都有政策意義。如果低收入國家面臨再發沖突的高風險，在同等條件下，國際社會維和行動的重點應該向那些最貧困的沖突后國家傾斜。這一點可以為安理會提供一條有效的準則，幫助他們在多伊爾和圣巴尼斯形容的“馬匹交易”式混亂無章的決策過程中理出頭緒來。更進一步來說，在同等條件下，提振經濟的計劃——通過促進經濟增長提升收入水平——就有改善社會安全的作用。

那么如何才能讓沖突后國家崩潰的經濟得以復蘇呢？經濟干預的問題在于它不像軍事介入那么立竿見影。摧毀一個國家的經濟很快，穆加貝總統已經有力地證實這一點；而要恢復一個破碎的經濟就需要時間。如果平均收入以7%的速率增長——這在沖突后國家是完全可能的——那么收入水平在10年之內就能翻番。所以在10年之后再起沖突的風險就會大幅降低。然而這也是經濟復蘇的時間長度，在兩三年內是辦不到的。

到目前為止我們看到的是，沖突后的10年時間內局勢都是危險的，不存在迅速見效的政治藥方。特別是選舉和民主制，至少在典型的沖突后國家所常見的那種選舉和民主制度，并不能降低暴力沖突的風險。經濟發展有助于減少沖突，但周期較長。唯一似乎在短期內有效的辦法是國際維和行動，但在漫長的經濟復蘇時期內持續維和行動又有政治難度。那么，延長維和行動——哪怕是以遠距離保證的形式實現——是否必要？還剩下這么一種可能：也許在沖突后10年之中，最初一段時間是最危險的，之后的時期就會比較安全。如果是這樣，那么維和行動就不必延長，在政治上也容易實現。既然一個政治上可行的計劃更容易被實施，那么它就有研究的價值。再發沖突的概率的確隨著時間逐漸減小，但是不能放松警惕。時間治愈一切，但時間的力量不是以1年而是以10年為單位起作用的。沖突之后的頭4年也許比之后的6年更危險，但這個區別在統計上并不顯著。在沖突后的10年內沒有安全的時期。

這個結論告訴我們什么呢？在我看來，經濟復蘇才是維和行動唯一真正的退出機制。我認為我們需要打破“選舉是里程碑”這種幻覺，直面重建經濟的漫長征途。也許在整個10年期間，不需要維持大量的維和駐軍，只需初始階段的軍事干預也可以成功發展成為遠距離保證的形式。但是任何這樣的保證都必須可靠。法國曾經的保證能兌現是因為有軍事基地，英國的保證有震懾力，因為在沖突期間他們的確一夜之間開進塞拉利昂，遏制住圍困首都弗里敦（Freetown）的革命聯合陣線（Revolutionary United Front, RUF）。英軍在首都郊區一個叫滑鐵盧（Waterloo）的小地方擊退“聯陣”，但他們只能說是及時趕到，如同威靈頓公爵當年在真正的滑鐵盧戰役勝利之后所說“這場仗贏得忒險”。

所以，如果經濟復蘇才是退出機制，應該怎么實現呢？什么政策管用？資金援助有效嗎？我和安珂已經做過一點關于沖突后援助效果的研究。我們發現比起其他時期的援助，沖突后的援助效果明顯更好。這并不奇怪，沖突后時期的重建工作正是國際援助機構的最初目的。但是我認為應該更進一步考察，為了重建經濟，具體可以做些什么。為此我和來自塞拉利昂的博士生維克多·達維斯（Victor Davies）合作——他的家鄉就是一個沖突后國家，還有科瑞斯·亞當（Chris Adam）——他是我在牛津大學的同事。由于我在索邦大學做客座教授，我也和該校博士生瑪格麗特·杜彭切爾（Marguerite Duponchel）合作。雖然接下來我會盡量連貫而嚴密地介紹這個研究，但是當時我們的工作并不是這么順利。

沖突后援助的重要用途有些是顯而易見的，比如用于重建基礎設施，但是還有一種隱形用途——抑制通脹。高通脹是個災難性的宏觀政策，基本上是沒有辦法的辦法。一般來說政府都會維持適度的通脹，盡管他們可以在短期內靠印刷鈔票來“剪羊毛”。通貨膨脹實質上是一種課稅，只是大部分人沒有意識到這一點。政府對于用通脹收稅的辦法保持謹慎克制，因為這樣很容易失控造成惡性通脹。只有那種無路可走的政府——那種為政權存亡而掙扎孤注一擲、已經無力考慮未來的政府——才會出此下策。穆加貝總統不做長遠考慮的一個可能原因是他已經84歲，可謂全球最高齡的政府首腦。諷刺的是，在他治下的津巴布韋國民的平均年齡全球最年輕，所以這個社會原本是最應該關注未來的。不幸的是，哪怕是普通的國民也有充分理由揮霍未來，因為津巴布韋的人均壽命是最低的。

津巴布韋是少見的在如此惡性通脹之中尚能維持社會穩定的國家。不過我們想了解內戰期間的政府是否通常都會鋌而走險。暴力沖突導致經濟萎縮、稅收減少，而政府又面臨軍費激增的矛盾——一般來說內戰期間軍費幾乎是和平時期的兩倍，所以我們推斷政府很可能開動印鈔機。這個猜想被證實。但是我們關心的倒不是內戰之中的經濟，而是這對沖突后時期的經濟恢復意味著什么。高通脹遺留的問題是人們因為預期通脹會持續而減持紙幣。如果政府想要恢復低通脹以及公眾對貨幣的信心，那么就需要實施較長時間的財政緊縮政策。事實上，內戰期間政府的通脹政策等同于借債，它產生預期通脹的負債。沖突結束后，政府必須清償這筆債務，但與此同時還面臨著嚴重的財政問題。

稅收的恢復需要時間。通常企業偷稅漏稅的情況越普遍，經濟就會越不正式。如果征稅太急，恢復正式經濟活動所需的時間就越長。塞拉利昂的商會會長告訴我，企業的非正式經濟活動增多導致商會會員的數量縮減。然而重建基礎設施、恢復社會保障體系，以及為年輕人創造就業等迫切的需求，又增加公共開支的壓力。我們發現經濟援助的一個不為人知的好處，就是幫助沖突后政府完成這個不可能的任務。政府不再需要過分依賴通脹，因此恢復公眾對貨幣的信心也相對容易。與經濟復蘇的其他方面一樣，這是一個緩慢的過程：經濟援助的運用是一項對信心的投資，把對通貨的信心恢復到沖突前時期的水平需要10多年的時間。但是如果沒有沖突后經濟援助，這個過程會更加漫長。

經濟援助的這個用途究竟有多重要？通貨膨脹對于沖突后的經濟尤其具有破壞性。一個很簡單的原因是，內戰期間民眾會往海外轉移資產，即所謂的資本外逃（capital flight）。這種現象是最底層10億人的國家的普遍問題。我和安珂在津巴布韋研究生達拉·瑪柯因杜（Tara MacIndoe）的幫助下估算流失到境外的非洲私人資產的比例。截至2004年，這一比例已經上升到驚人的36%——非洲的財產竟有超過三分之一被轉移出境。毫不奇怪，在內戰期間以及戰后，資本外逃的情況比這個平均數嚴重得多。在沖突后時期，這些積累起來的境外資產意味著國家重建的救生索——當然，如果能把這批資金吸引回國的話。但通常情況是，不但沒有救命繩，反而還持續大出血——面對再發沖突的高風險，人們繼續向海外轉移資產。這是一個集體行動的問題（collective action problem）：總體來說，資本外逃阻滯經濟復蘇，從而使得再發沖突的可能性升高。每一個人都希望所有其他人把資產留在國內，而與此同時把自己的資產轉移出境。

以上情況和通貨膨脹又有什么關系？維克多發現沖突后國家的資本外逃對于通貨膨脹的敏感程度遠超過和平時期。我們并不清楚原因，也許高通脹被視作未來不穩定的征兆，因為它表明政府在把未來廉價兌現。但是這個發現意味著經濟援助在沖突后時期尤其有效。通過幫助政府抑制通脹，經濟援助可以緩解資本外逃，并且有可能吸引資本回流。

在沖突期間流失的不只是資本，還有技能。我與瑪格麗特一起分析塞拉利昂沖突對私有企業基礎技能的影響。由于沖突后經濟的數據有限，這項研究差點就沒做成。我們得到一份聯合國開發計劃署（United Nations Development Program, UNDP）針對企業和員工的新問卷調查結果。雖然其中提供了很多有關員工培訓的信息，但對我們而言價值不大。我們得把這份問卷內容和其他資料配合起來看。伯克利的一個研究小組在塞拉利昂做了一個調查，記錄內戰期間平民家庭成員死亡的情況。多虧他們很慷慨地分享信息，我們才得以勾勒出每個不同地方的暴力事件的變化情況。

我們的設想是把這份暴力事件的記錄和企業與職工的調查問卷進行對照，從中看出暴力是否破壞就業和技能。但是還有一個問題，我們需要知道每個不同地方的經濟在沖突之前是什么狀況。我讓瑪格麗特去圖書館查找檔案。牛津大學的一個好處就在于其浩如煙海的文獻收藏，我猜其中肯定有過去某個時候關于塞拉利昂企業的調查資料。果然，瑪格麗特在大量查閱之后找到這么一份37年前的調研報告，但是牛津只有這份報告的一部分。我們的圖書館在全國范圍內搜索，終于找全其余的部分。我想，不出幾年這些舊文獻就都能從網上下載，像這樣費時費力的搜索工作將成為歷史。

到這一步我覺得我們萬事俱備可以開題了——暴力是如何影響企業、就業和技能的？然后我們開始擔心：假設暴力沖突總在最貧困的地方發生，那么表面上看起來就像是暴力沖突使得這些國家變得貧困，但這是錯誤的。我們險些把因果關系弄反。有一個辦法可以避免這種問題：你得找到一個工具變量，它會增加沖突爆發的風險，但是對經濟又沒有直接的影響。幸運的是，我們找到了這個變量。革命聯合陣線的叛軍基地在利比里亞（Liberia）——他們把這個沒有法制的國家當作避風港，從這里向鄰國輸出暴力。因此可以用塞拉利昂的每一個區到利比里亞的地理距離來預測該區受到暴力影響的程度；而且除非因為距離近而容易受到暴力騷擾之外，這些地理距離本身對當地經濟沒有什么影響。到這時我們才真正做到萬事俱備。之前的準備工作耗時3個月，從拿到數據到得出結果又花了3天。不做到這一步，你沒法知道此前的心血有沒有白費。當然，承擔風險的人是瑪格麗特——假如我指導她的這個課題是個死胡同，她就沒法拿到結果完成博士論文。

我們發現頗為有趣的結論。沖突平息后的7年之內，沒有任何跡象表明暴力對于企業的數量和就業的人數有影響。通過企業的規模和成立時間可以看出，暴力沖突嚴重時，企業活動萎縮。雖然暴力平息后企業又得到恢復，但畢竟遭受重創——暴力沖突導致勞動生產率急劇下降。為了解決生產率低下的問題，在遭受過暴力影響的地區，企業更注重對員工的基礎技能培訓。很明顯，暴力沖突削弱勞動力技能。總的來看，這就是一幅鮮活的私有經濟受創后的圖景：企業重新開始運轉，就業恢復，薪酬低得可憐，但是高工資對應的技能水平已經被破壞。40多年前，諾貝爾經濟學獎得主肯尼斯·阿羅（Kenneth Arrow）提出社會技能積累過程的理論，他稱之為“干中學”（learning by doing），也就是在實踐中提高生產率。與之相反的是“不干就忘”（forgetting by not doing）。在阿羅的著述涉及的繁榮經濟背景之中，這種反向的邏輯可能性不值一提。但是對于戰火頻仍之中的經濟就不一樣。內戰使經濟倒退，在這種背景之下應該逆向運用阿羅的模型。

是否有某種被遺忘的技能對于沖突后的經濟重建尤其重要？我認為答案是肯定的。實際上，它們太過尋常，沒能引起援助機構的注意。援助機構將大把的錢花在灌輸和解的觀念上，這是一個目標遠大的任務，只不過近來的研究表明成效甚微。顯而易見的事實卻被他們忽略。內戰之中受損最嚴重的部門是建筑業——全國各地都在大肆摧毀一切，自然無人投資興建房屋和基礎設施。建筑行業使用大量沒有熟練技能的工人，可以為無業的年輕人提供工作崗位，而失業的年輕人正是沖突后社會的不穩定因素。然而哪怕是建筑業對技能也是有要求的——你總不能只用未經訓練的工人去砌墻吧？所以在戰亂時期建筑業所需基本技能的喪失，成為戰后經濟迅速恢復的障礙。瑪格麗特的向導曾經指給她看一棟房子塌了一半的屋頂，說：“我爺爺知道怎么修，我可不會。”

當援助方和當地政府展開重建工作時，他們的投資抬高了建筑業的價格，資金就這么被揮霍，因為技能短缺是重建的瓶頸。比如在利比里亞修建一所學校的成本翻了一番。有些捐助方雇了中國承包商來做。中國方面沒有這種瓶頸，因為他們一貫是自給自足，連整個施工隊都是從中國空運過來的。把項目交給中國人雖然省錢，卻失去了建筑行業復蘇帶來的主要短期利益，那就是為當地年輕人創造就業，而這在維持社會穩定方面又非常關鍵。那么，解決技能短缺瓶頸的辦法就只有培訓。沖突后社會需要大批的磚瓦匠、水暖工、焊接工等熟練工種來培訓年輕勞動力。遺憾的是，這種事情太過瑣碎，援助機構才不會去做。然而我們需要的正是“無國界磚瓦匠”（Bricklayers Without Borders）之類的機構的援助。

我們上文說到，沖突后社會非常脆弱，沒有一個簡單的政治方案能解決問題。唯一能有效控制暴力的辦法是以遠距離保證的方式進行維和行動。維和部隊要等到當地經濟恢復到一定水平時才能退出，而經濟復蘇則需要援助資金來提速。

這其中每一步看上去都很重要，但并不一定都值得付諸實施，因為可能代價過高。那么我們怎么判斷某項干預行動值得去做呢？我的專業領域提供的辦法是成本收益分析，通俗地說就是權衡利弊。那么讓我們來權衡一下。既然目前對軍事干預的爭議很大，我就重點看維和行動的成本效益如何。其中要考察兩項標準：成本收益率和凈收益。

維和部隊兵力部署的規模決定其行動能有效降低暴力風險的程度。我們只能估計個大概，準確的結果取決于技術方法，雖然我們選擇的估計方法是恰當的，但肯定還有待改進。我們估計，每年投入1億美元維和，10年之內再發沖突的累積風險就從38%降到17%。如果維和部隊規模增大，風險還會進一步下降。年均投入2億美元，風險就降到13%；投入5億美元，風險就只剩9%。接下來要把風險的下降轉換成收益。為此我們需要估計沖突的成本。我估計的數字是200億美元。雖然這個數字看上去很大，但是在最底層10億人的地區，這只是一場典型內戰的最低成本而已，所以200億只是保守估計。如果一場內戰給社會造成200億美元的損失，那么避免一場這樣的戰爭收益就是200億美元。由此可以推算，如果有一種方案可以把一場不可避免的戰爭變成一場相當于用擲硬幣來決定是否發生的戰爭，那么這種方案的價值就是100億美元。

此外，內戰爆發風險每下降1%，就有1億美元的收益。之前說過，在沖突后的10年之中，每年投入1億美元用于維和，風險下降21%。所以這個收益就是42億美元。維和部隊10年的總成本是10億美元。最后我們可以算出關鍵的指標——收益成本比率大于四比一，可見維和行動很合算。考慮到準確估計的難度，要斷言結論的可靠性還為時尚早。技術上可以估計出統計置信區間，我也做了這個計算。但是證明我們結論可靠的一個更好的方式就是來自競爭者的挑戰。與別的研究者得出的估計值進行比較，我們就能得出可靠結論的范圍。雖然之前的結論不能算是我的研究成果，但我需要指出，它們有可能存在謬誤，真實情況也有可能是維和行動得不償失。2008年我受邀為哥本哈根共識（Copenhagen Consensus）  [[3]](#m3_2)  的專家組做一個報告，講我們對維和行動的研究。有10個競爭團隊做了關于不同議題的報告，旨在建議國際公共資金的用途，交給專家組來評審。整個過程“很可怕”：專家組由諾貝爾獎經濟學家們組成。在他們面前做報告，我緊張得仿佛回到了30年多前博士論文答辯的現場。最終維和行動被專家組選入資金投入項目的排行榜。用他們的話來說“專家組認為在沖突后地區的維和行動將會為投入的成本帶來價值可觀的回報”。

盡管收益成本比率為采取行動提供了有效的指南，但它并不能說明所有的問題。從這些數字中可以看出，維和部隊是收益遞減的——持續擴大維和行動的規模，投資對應的收益會越來越小。當然，規模并不是全部，質量也是很重要的。最初派往塞拉利昂的大批聯合國維和部隊沒有發揮作用，因為當時的駐軍既沒有得到授權，也沒有戰斗士氣。但是在既定的質量水平上，規模就很重要。雖然維和的收益隨著規模增大而遞減，但至少存在某種最優的規模。最優規模的概念可能聽上去很深奧，其實它的意思很簡單。當規模達到最優的時候，維和行動的邊際成本等于邊際收益；規模一旦超過這個最優值，邊際成本大于邊際收益，就得不償失。原則上，求解維和行動成本收益率的過程也就是求解其最優規模的過程。很顯然，維和行動面對的形勢各異，不可一概而論，所以僅通過統計分析數據是無法得出結論的。

根據我那個簡單的模型推算——雖然它尚不完善，但暫且用來做個示范——使維和行動的邊際效益等于邊際成本的最優投資規模在1億到2億美元之間。投入2億美元，再發沖突的概率下降25%，相當于50億美元的收益。10年間的總成本是20億美元——有效的維和行動代價是高昂的。雖然在這個規模上，維和行動的收益成本比率不是最大的，但凈收益高達30億。這只是保守估計，因為這個戰爭成本的估計忽略了很多重要因素，所以我認為維和行動真實的整體回報應該更高。政治領導人的核心任務就是動員集體力量來提供公共品，并且保證其收益高于成本。國際維和就是這樣一種公共品。

這種量化分析是否純屬信口開河？我認為剛果民主共和國的例子說明維和部隊的介入避免了一場災難。如果這是真的，那么投入這次維和行動中的資金就會收到很好的回報。量化分析為這種判斷提供支持。沒有人會傻到把政策建立在數字之上，但畢竟涉及巨額資金的使用和多少人的生命，要想避免“拍腦袋”決策，當然得借助可量化的信息。更何況，事實上國際維和也不受援助機構的青睞——各國援助機構當然希望把本國國防部支出的這筆巨額經費轉到自己賬上，而相關決策不應當是各方博弈爭搶地盤的結果。所以，最終還得回到國際維和的回報是否值得投入這么多經費的問題上來。

雖然一開始沒有地面部隊很難保證維和的效果，但是到目前為止，英國在塞拉利昂的行動表明在5年之后可以撤出國際軍隊，以快速反應部隊（rapid reaction force）提供的安全保證取而代之。法國直到1990年后期的安全保證，曾有效地把一個典型的非洲法語國家爆發內戰的概率從10%減低到3%。法國的這種安全保證對內戰風險的控制也許有助于判斷遠距離保證是否收益大于成本。

當我開始思考如何做法國在非洲軍事干預的成本收益分析時，我構思了三個需要的部分：其一是沖突風險下降的數字——我剛才已經給出這個數字，從10%下降到3%。其二是把風險降低到這個程度所需的成本。我向法國財政部詢問他們的快速反應部隊花多少經費，他們反饋給我一個大概的數字——每年10億美元。需要提醒的是，這只是一個估計值，不見得準確。這個數字相當于往一個國家派遣一支超級龐大的維和部隊的經費，但是大概正因為如此才更加可信。事實上，用于提供安全保證的軍隊一定要足夠應對預計最大規模的行動。最后我們需要估計被避免的沖突可能導致的損失。對于維和行動我用的數字是200億美元，但是對于遠距離保證，我想到一個更方便的辦法——與其相比沒有任何維和行動的情況，不如相對于維和部隊一直駐扎不撤離的情況來為遠距離保證估價。這么一來我的問題就變成：在沖突風險不變的情況下，如果用安全保證的方式維和，有多少士兵可以撤離回國？這么考慮問題的好處是，我不需要估計沖突概率的改變對應的收益，因為用這個辦法沖突風險是不變的。

地面部隊撤離回國的利益顯然取決于部隊的規模，以及一支快速反應部隊能夠應對的事態數量。比如，我估計如果一開始駐軍的開銷是5億美元，那么可以減少到1億美元。這個估計數字只是打個比方，畢竟現實中沒有那么多類似的實例可供參考。不過我們可以循著這個思路去指導現實的決策。比如說，一個遠距離機動的快速后備部隊的士兵應對沖突的效果遠不如一個駐扎在沖突發生地的士兵。但是如果同一支快速反應部隊可以應對多個地區的沖突事件，那么使用快速反應部隊的效率就比在多地分別駐扎地面部隊要高得多。快速反應部隊好比消防隊，而當地部隊則像是自動噴水消防系統。在我的例子里，一個快速反應部隊只要能為三處沖突后地區提供安全保證，那么它的收益就大于成本。而這還沒有算上絕大部分時候士兵們無需駐守他國的好處呢。

我們能從本章的討論中得出什么結論？沖突后社會非常脆弱，沒有單一的政治對策可以解決所有問題。維持沖突后國家和平穩定的關鍵辦法是維和行動，而且維和行動后期應該轉變成遠距離保證的方式。維和行動在派遣國和接受維和的地區兩方面引起不安情緒是可以理解的，但這些不安是沒有必要的。即便是維和行動也不能立竿見影，往往需要持續約10年之久。維和行動為經濟重建保駕護航，兩方并非對立，因此發達國家的援助機構和國防部門之間的預算之爭實屬不必。建立沖突后地區的和平局面耗資不菲，經濟重建也需要巨額預算。為維和行動投入大量經費的理由是其回報遠高于成本。因此我們應當支持維和行動。與此同時，沖突后國家也需要大量的經濟援助。有了援助，經濟能夠更快復蘇，維和部隊才能真正撤出沖突后地區。

[[1]](#w1_3) 這里指的是德國哲學家康德在1785年出版的《道德形而上學的奠基》一書中提出的“定言令式”（categorical imperative）的“普遍法則形式”（the formula of universal law）的檢驗。根據普遍法則形式，如果你愿意自己行事的準則成為所有理性人都采用的行為依據，那么你的行為就合乎道德，否則就是道德上不應該做的行為。——譯注

[[2]](#w2_3) 忠誠反對黨，早年在英國或其他英聯邦地區的國會中擁有最多議席的在野黨，稱為“Her Majesty’s Loyal Opposition”，即“女王陛下的忠誠反對黨”，這些在野黨反對執政黨的綱領，但忠于王室和憲制。——譯注

[[3]](#w3_2) 哥本哈根共識是丹麥的一家智庫，從2004年起每4年發布一次全球最重大問題解決方案的排行榜，旨在為慈善家和決策者投資的優先順序做出建議。其專家組由世界級經濟學家組成，其排序享有較高的國際聲譽。——譯注

# 第二部分 面對現實：殘酷、野蠻又漫長

## 第四章 槍炮：火上澆油

我們知道，不是槍炮殺人，而是人殺人。盧旺達發生的種族滅絕的歷史告訴人們，大規模屠殺用不著槍子兒——胡圖族政府用砍刀奪走超過50萬人的性命。但是如果你的敵人手里有槍，你也必須有。胡圖族政府可以用砍刀屠戮圖西族手無寸鐵的平民，但是反對派要和政府軍作戰就必須有武器。沒有叛軍的槍炮，就沒有叛亂，也就不會有殘酷、野蠻又漫長的內戰。與此同時，因為鄰國的政府有槍，我國政府也需要槍——沒有槍炮就不能保衛平民不受持槍鄰國的威脅。這就是許多政治領導人獲得支持的主張：最核心的國家公共物品是國家安全，保障國家安全的辦法就是增加軍費預算。

和許多其他問題一樣，一個擁有槍炮的國家會更危險還是更安全是由實際情況決定的。除了因為狂熱的政治立場而擴充軍火之外，還有三種非常合理的可能性：第一，廉價又大量的槍炮可能增加暴力沖突的風險；第二，擁有這些槍炮會使暴動的后果十分嚴重，所以反而起到震懾作用，使反對派不敢輕舉妄動；第三，沖突越頻繁的地區槍支越泛濫，但出現這種狀況是因為在動蕩不安的社會中，人們傾向于擁槍自衛——槍支泛濫是結果，而非原因。理論家們似乎相信這些問題可以用意識形態來解決，他們熱衷于表面上說得通事實上站不住腳的各種政治信仰，而這很有可能只是一廂情愿。

關于槍支也許最重要的問題是，它們能否起到震懾暴力的作用。為了回答這個問題，首先需要知道為何政府要大量購置槍支彈藥。這相當于一個雞生蛋還是蛋生雞的問題：是暴力的風險導致軍費增加，還是軍費增加造成暴力的風險？如果軍費支出能確保國家安全，那么這筆錢就花得值。不過，在陷入這種簡單的思維模式之前，我決定先考察究竟是什么帶動軍費支出。在我年輕的時候，當時的馬克思主義者們曾經很熱衷于把這個問題歸咎于“軍事工業復合體”（the military-industrial complex）  [[1]](#Di_Wu_Zhang___Zhan_Zheng__Guan_Y)  ，而我卻不認同這個思路。

在冷戰期間學術界曾研究北約（NATO）和華約（Warsaw Pact）的軍備競賽。但隨著冷戰的終結，這個領域無人問津。近年來很少有針對發展中國家軍費開支的研究，所以我和安珂決定自己動手。因為缺乏經驗，我們花很長時間才走上正軌，最終于2007年發表研究成果。不久就受到哥斯達黎加總統、諾貝爾和平獎得主阿里亞斯（Arias）的委托，在這篇論文的基礎上撰寫政策建議，以支持他削減軍費開支的計劃。哥斯達黎加幾乎取消軍費開支，這是領先于世界的成就。我們很高興能夠用研究得出的證據支持總統先生的努力。

政府并不樂意公開軍費開支的數據。這一點都不奇怪，但這增加了對軍費的分析難度。我差點就說服美國政府提供他們對各國軍費的估計數據，但最終被拒絕了。于是我們采用斯德哥爾摩國際和平研究所（Stockholm Peace Research Institute, SIPRI）的估計。我們決定用軍費開支占國民收入的比例作為軍費的指標，根據SIPRI的數據，從1960年到1999年40年之間軍費占國民收入比例的全球均值為3.4%。從百分比來看似乎很小，但實際金額是龐大的：到2006年這個數字高達1.2萬億美元，相當于全球援助預算總量的10倍。單是最底層10億人的國家就花費了90億美元。而這些國家收到的援助經費總額為340億美元。我們的問題是為何某些國家的軍費比例高于其他國家，以及為何某些時期的軍費開支高于其他時期。我們發現最高的軍費比例為國民收入的46%， 最低為0.1%。

我們從最簡單的問題著手研究。政府大幅增加軍費的一個最明顯的原因，就是本國正在和他國交戰。我想，如果這一點不能從數據中得到驗證，那我們最好就此放棄，換個課題。我們如愿得到預期的結果：在相同條件下，如果一個國家正與別國交戰，其軍費開支占GDP的比例會比其他國家高出1.5%。然而，如今很少爆發國際戰爭，由這個原因導致的軍費開支只是全球軍費的很小一部分，絕大部分的開銷是花在和平時期的。

一個國家目前沒有和其他國家打仗，并不意味著該國自認不存在外部威脅。我們冥思苦想，希望能找到一個衡量外部威脅的指標。我們想到“一朝被蛇咬，十年怕井繩”，具體來說，如果一個國家曾經對外用兵，可能就會擔心再次打仗。也許這威脅來自鄰國，比如鄰國政府窮兵黷武，或者自詡國際警察，熱衷于拯救他國于水火之中。我們決定按照這個思路試試，專攻二戰后的戰爭史。果然，一個國家只要曾經和別的國家打過仗，它長期的軍費開支和沒有打過仗的國家相比平均高出1.8%。我們又考察這種高額開支是否隨著時間而縮減。按理說總該有縮減的時候，但是我們沒發現這種趨勢，根據可掌握的信息，多年前發生的戰爭使得軍費支出至今仍居高不下。如果我說得沒錯，那么這就意味著國際戰爭的代價之中很大部分是在戰爭結束后累積起來的——國家在戰后繼續被巨額軍費拖累。

一個國家潛在的外部威脅可以用其先前經歷過的戰爭作為指標，不過我們采用的指標更加簡單，那就是冷戰。冷戰很顯然是一段各國深受戰爭威脅的時期，不過與之前提到的第一種指標不同，這威脅從未成為事實。除此之外，冷戰有一個清楚明確的結局，也就是蘇聯的解體。因此冷戰的終結意味著多國的潛在威脅同時解除，這不啻為一項自然實驗。你將會看到，這種自然實驗是非常有用的，它可以模擬那些困擾“力利浦特”們——最底層10億人的小國家——的大小冷戰終結的影響。那么，冷戰結束對全球軍費開支有影響嗎？當然，冷戰結束后全球軍費驟降35%。蘇聯的崩盤為全世界貢獻和平紅利。

然而，冷戰期間戰爭威脅的性質是不同尋常的：美國和蘇聯雖無國土交界，但依然可以互相威脅。這自然是他們有核導彈的緣故。除此之外，差不多其他的外部威脅都在鄰國之間產生。沒有共同的邊界，就談不上真正的威脅。哪怕是后來的核導彈擴散也沒有改變這個情況：印度和巴基斯坦正是因為毗鄰而相互戒備，所以如今才會各自把核導彈對準對方。

來自鄰國的威脅到底有多大？在同等條件下，這取決于鄰國的軍費開支是多少。針對戰爭的研究有不少漂亮的經濟學模型。經濟學很擅長用術語包裝丑陋的研究對象，比如，這些研究戰爭的模型就被命名為競爭成功函數（contest success functions），其重點在于假如你的敵人增加軍費，那么你的理性選擇就是也增加軍費。這一點也許你憑直覺就能想到，不過經濟學家們的數學證明無疑為我們提供了可靠的驗證。有了這鐵一般的定理，我們就可以研究“力利浦特”是否真的存在軍備競賽。首先我們需要按照國界相鄰的標準分類的數據。我們找到一個本該是現成的數據庫，沒想到謬誤挺多，比如中國居然和烏干達接壤，所以又做了一些處理才能用。順便說一句，這也解釋了為什么干我們這行的研究工作需要耐心，你得檢查、檢查再檢查才能確保不出差錯。我們的數據很好地遵循定理：在同等條件下，如果一個國家增加軍費，那么它的鄰國也會增加軍費。

我們還沒有說完關于外部威脅指標的問題。還有一個很明白的道理是，假如你有可能面對中國和不丹這兩個鄰國，你會更擔心哪個？暫且不論政治因素抑或軍費比例，你會覺得中國的威脅更大，因為它是大國。不過，人口眾多的國家一般來說軍費開支占國民收入的比例比較小。這是本書貫穿始終的一個重要論點，即國家安全有規模經濟效應。“大”不一定好，但“大”是安全的；“小”是既危險又昂貴的。

由于上個世紀各國交戰的慘痛歷史，外部威脅一直是我們國防考量的重點。國際關系領域有專門研究這個問題的分支。但是實際上國際戰爭幾乎已經成為歷史，在最底層10億人的國家，影響軍費開支的主要因素來自他們國境之內。威脅來自內部而非外部。

對于國內安全威脅，軍隊最顯然的用途是平息叛亂。如果一國政府正在打內戰，那么軍費開支占國民收入的比例就上漲1%。與對外戰爭相比，內戰發生得更頻繁，而且平均耗時10倍甚至更久。所以在最底層10億人的地區，內戰對軍費開支的影響比國際戰爭更重要。據我和安珂估計，在非洲國家，內戰對軍費的影響大約是對外戰爭的2倍。

但其實內戰也并不多。和國際戰爭一樣，政府多數時間是在未雨綢繆，而非真的在打仗。安珂和我建立一個叛亂風險模型，目的是研究政府是否會增加軍費來應對更高的叛亂風險。我們發現很強的效應：面對叛變的風險，政府會組建一支龐大的軍隊來維持穩定。

這無異于剛出油鍋又入火坑。一支大軍既是國防的力量，也是一個利益團體。我們做的最接近“軍事工業復合體”這個概念的研究就是考察軍隊是否為自身的利益而謀劃。一般來說，各行業都會為自身的利益而奔走游說。柏拉圖認為理想的政府應該由“哲學王”來主持，也就是學者治國。遺憾的是柏拉圖的偉大構想在歷史上實踐的次數太少，無法做統計驗證，不過我懷疑一個由教授們領導的政府會把錢更多地花在大學上。

教授們甚少領導政府，將軍們就完全不同。有時國民在選舉中會投票給將軍，因為他們是打勝仗的英雄——美國人民就選了艾森豪威爾將軍。但是更常見的情況是，將軍通過另一種途徑掌權——他們自己選自己。軍人當政的例子非常普遍，所以它對于軍費開支的影響可以進行統計分析：軍政府是否會像教授政府增加大學經費一樣增加軍費開支？答案幾乎是一定的。在軍事政變之后，軍費激增，并且在安全隱患程度相等的情況下，軍政府普遍會在軍隊方面投入更多的經費。當然，他們可能并非出于私心。將軍、上校等軍官們想的也許并不是“輪到我們大撈一筆了”。也許他們在想，“我們總算能讓保衛國家和平這件大事得到它應得的重視了”。所以軍政府增大軍費開支很可能是出于善意。與其剖析動機，我更傾向于考察結果。領袖們可能好心辦了壞事。

到目前為止，我是從“政府覺得自己可能需要或樂意把錢花在哪里”這個角度來探討軍費開支的。但是正如其他任何一項開支，軍費投入也得考慮國家是否承擔得起。我們使用的指標是軍費開支占國民收入的比例，但這個指標仍然會遺漏很多有關負擔能力的信息。其中之一，就是國家經濟實力到底有多強。高收入人群購買奢侈品的開銷占收入的比例高于低收入人群。這可不是說教之辭，而是一項定義。經濟學家們對“奢侈品”的定義是：隨著收入的增長，購買某項物品的開銷增幅比收入增幅更大，該物品就是奢侈品。與之相對的是“必需品”，也就是在收入很低時依然需要購買的物品。這就是為什么低收入人群的食物消費占總開銷的比例高于高收入人群。當前全球糧價上漲對于小康之家來說頂多是個煩心事，但對于貧寒人家來說就是災難，因為他們一半的開銷都在食物上。

那么，軍費開支屬于必需品還是奢侈品呢？我們常聽政治家們說，軍事安全是重中之重。在經濟學的話語體系里，重中之重的物品是必需品——你會為它消費，哪怕這意味著放棄其他不那么必要的東西。這么說，軍費開支是必需品。這一定是個真命題，但是我們應該知道，婦孺皆知的事實——比如定理——有時候也會被證明是錯的。實際上，這的確錯了。軍費開支是個不折不扣的奢侈品：隨著收入的增長，軍費開支的漲幅更大。從一方面來說這是好事：最窮的國家花在軍備上的錢占國民收入的比例應該更低。但從另一方面來說，隨著全球經濟發展，軍費開支占比會越來越重。總之，無論政客們如何宣傳其必要性，軍費開支的特征表明它是政府的一種奢侈品。

我們還研究另一項財政政策。低收入國家獲得大量經濟援助。我們想知道這些經費是否一不小心就被分配給了軍隊。如果存在任何這種情況，都應該是疏忽導致的差錯，因為旨在促進發展的援助和軍事援助是截然不同的：這些經費的用途是改善教育、興建基礎設施等。用于軍事援助的經費記在不同的賬上，專款專用。20世紀60年代美國的對外援助中，發展援助和軍事援助各占一半。這種情形逐漸在改變，目前軍事援助遠遠低于發展援助。這個優先事項的變化是明智的，你接下來會看到，安全靠的是發展而不是槍炮。

經濟援助到底有沒有被花在軍隊上？問起來容易，回答就難了。難就難在因果關系。我們想查看援助是否導致軍費開支，但很可能這個因果關系是反過來的。那些選擇高額軍費開支的政府可能會獲得較少的援助，因為援助國不贊同這種政策重心。為了考察援助經費有沒有進入軍費預算，我們需要關注援助經費的差異中與援助國對于受援國軍費開支的反應無關的部分。經濟學家們在2003年找到了解決問題的方法，我們就采用這個已經成為標準的辦法。它的前提是這樣一個事實：出于歷史原因，不同援助國向不同的國家對象提供援助經費。意大利援助其前殖民地埃塞俄比亞，法國援助科特迪瓦。另外，國家對外援助預算隨著經濟周期而時起時落。所以當意大利經濟比法國好時，埃塞俄比亞比科特迪瓦拿到的援助要多。關鍵是，這個差異與兩個受援國自身的情況無關。所以如果埃塞俄比亞增加軍費，而科特迪瓦削減軍費，那么要么只是巧合，要么就是援助導致軍費開支的變化。巧合總是有可能的，但隨著觀察對象數量的增多，巧合就變成小概率事件——統計顯著性指的就是這個意思。

說了這么多，我們到底有什么發現？我們的結論是，援助經費的確被挪用給軍費開支：平均11%的援助資金進入軍事預算。

援助可以通過多種方式導致軍費增長。最明顯的例子就是，由于有的援助經費指明專用于某些開銷，實際上是為受援國政府省下原本要撥給這些項目的財政預算。為了避免造成這種結果，唯一的辦法就是援助國只批準把資金投入那些受援國政府本身不會撥款的項目。然而在過去的10年之間，發展援助的理念有了很大的轉變，強調國家自主權，由受援國自主決定援助金額的用途。這樣一來，政府要把部分發展援助經費用在軍隊上就更容易。最底層10億人的地區獲得的發展援助總額為340億美元，如果11%的援助進入軍費，那么就有37億美元援助經費變成軍費。而這些地區的軍費開支總額大概是90億美元，這就意味著他們40%的國防預算是由發展援助來買單的。但愿是我高估了問題的嚴重性。哪怕平均11%的發展援助被挪用作軍費，如果援助國能把經費盡可能多地投給那些挪用比例低于均值的國家，那么軍費來源中援助款的比例就會低于40%。

如果我們把這個結果和鄰國之間軍備競賽的證據相結合，將會得出一個令人不安的推測。也許發展援助在無意之間為這些小國的軍備競賽提供了資金。我們將會看到，這對于沖突后國家的影響尤其重大。

槍炮是否阻止內戰的爆發？增大軍費開支也許能把動亂扼殺于萌芽狀態，但這種早期的震懾是另外一回事。槍炮是否防止內戰又是一個易問難答的問題。既然防止動亂是購置大量槍支的理由之一，那么就可以用統計學的方法去分析它。即使擴充軍備是用來降低風險的，高額開支很可能對應的是高風險——你可能看出來，和援助與軍費開支的問題一樣，這里同樣存在反向因果關系的麻煩。解決辦法也一樣，要找到一個東西，它影響軍費開支，但不通過軍費之外的途徑影響內戰概率，經濟學上稱之為“工具變量”。原則上，通過只由工具變量導致的軍費開支的變化，可以判斷軍費開支是否導致內戰發生的概率變化，也就是回答購置槍炮能否防止動亂的問題。

我們用這個方法得出的結論是：軍費開支沒能防止內戰的爆發，實際上我們沒發現它有任何影響。這有可能是因為使用的工具變量不夠好。社會科學研究，要令人信服地證明一件事情沒有影響可比證明它有影響難多了。但我們做得更進一步，使得結論更有說服力。你已經知道，風險最高的情況就是沖突后的局勢。我們研究在這種環境之中是否與其他情況不同，政府的軍費開支是否有效。我們的確發現了顯著的區別。但是，事與愿違，在沖突后國家增加軍費不但沒有震懾動亂，反而造成事態升級。

我們的工作進行到這里，安珂正好到了預產期生下亨利。為此，我們迅速地收尾并發表論文。我本可以夸口說，我們的研究有條不紊、環環相扣，取得了滿意的結果。它應該如此，但事實不是這樣。對于沖突后國家的風險，我沿著兩個方向去做，發表兩篇文章，主題不同但有關聯。我意識到我們對于軍費開支的研究無意中忽略了沖突后國家特有的其他影響因素，最主要的就是維和行動。顯然我們應該把兩個研究結合起來。我和年輕的挪威政治學家哈維德·海格力（Havard Hegre）一起完成這件事。我們還是檢驗沖突后政府的軍費支出的作用，此外加入維和行動。謝天謝地，之前的結論仍然成立：增大軍費支出顯著地提高了再發沖突的風險。

至于為什么會是這樣，我們得跳出統計的結果去推理。我的猜測是，政府增大軍費開支，民眾就會以為政府要實行高壓統治，而這更是為剛剛放下武器的反政府組織拉響警報，讓他們認為放棄對抗的決定是不明智的。

我之前介紹過兩個研究結論：援助經費落入軍費開支；沖突后國家軍費開支增大再發沖突的風險。現在有一個矛盾：發展援助對于沖突后的經濟復蘇很重要，而經濟復蘇能夠降低未來沖突的風險。綜合來看，發展援助對于沖突后國家是一把雙刃劍，一方面幫助重建經濟，另一方面則無意中助長危險的軍事開支。

到目前為止我們研究的重點在政府的軍費開支，但是反政府組織是怎么得到軍火的呢？一個途徑是敵對的政府為鄰國的反政府集團提供槍支。政府方面的軍火落入非正式的用途，這只是諸多例子中的一個。以堂而皇之的理由購置的槍炮最終落入叛軍的手中。

反政府運動首選的武器是卡拉什尼科夫沖鋒槍。原因之一是結構簡單、可靠耐用，未經訓練的人也可以使用。這點很重要，因為反政府組織招募的對象多是教育水平不高、沒有作戰經驗的年輕人。原因之二是卡拉什尼科夫沖鋒槍價格低廉。這是因為蘇聯曾經大規模生產這種武器，還把生產許可授予它的衛星國。最近一個建立卡拉什尼科夫沖鋒槍工廠的富有洞見的政治領導人是委內瑞拉總統查韋斯。興許他造槍是為了贈送友邦吧。

經濟學家們對價格特別感興趣。我記得當我還年輕的時候，有位著名的經濟學家對我說：“（價格）就是我們的一切。”他的意思是說經濟學的核心就是關于行為的理論：我們假設消費者和廠商在各自面臨的限制條件基礎上，都會盡可能地最大化某樣東西。他們面臨的主要限制就是價格。用這個理論，經濟學家們可以預測人的行為如何根據限制條件的變化而變化。如果商品價格下降，人們對其購買量會增大。所以如果卡拉什尼科夫沖鋒槍價格低廉，反政府集團就會買得更多。政治學家們不那么熱衷于價格，而這群人主導著針對暴力沖突的研究。所以有關槍支的數據都是以數量為單位：槍支交易數量的數據有很多，槍支價格卻是空白。

好幾年來我都在嘗試尋找價格數據，結果我找到一個叫菲利普·克里克（Philip Killicoat）的澳大利亞研究生。他主動請纓，建立一個按國家和年份分類的卡拉什尼科夫沖鋒槍黑市價格的數據庫。這是個艱巨的考驗，而他成功了。7個月之后，他得到300多個觀察數據，足夠做統計分析。我們準備就緒。哪怕是簡單一看，也能從中發現很有意思的東西：一把二手的卡拉什尼科夫沖鋒槍在非洲的價格只有其他地區的一半。所以我們的研究就圍繞著這個現象展開：為什么卡拉什尼科夫沖鋒槍在非洲的價格比在其他地區低這么多？這個現象有什么意義？菲利普不得不重新審視自己的工作。因為一般來說，經濟學系對一個問題的重要程度不那么感興趣，他們關注的是學生是否以最高的標準來應用某項最新的技術。他不僅是牛津大學半個世紀以來第一個從零基礎開始訓練直到入選劃艇校隊的學生，還花了7個月的時間搜集數據，與此同時他的畢業論文獲得優異的分數——你完全可以相信，他做出的結果是可靠的。

所以，為什么二手卡拉什尼科夫沖鋒槍在非洲那么便宜？答案是，因為槍支主要是從政府軍內部流出的。政府軍的士兵通常報酬很低，所以他們有賣槍和偷盜軍火庫的動機。政府軍在鎮壓叛軍期間大量購買卡拉什尼科夫沖鋒槍。所以槍支從正規渠道進口到非洲，被盜，變成非法槍支，如此就不容易再出口到其他地區賣高價。這是因為非洲以外的國家一般都有嚴格的邊境監控，要把槍支賣到非洲以外絕非易事。但是這些槍械不會只在最初買入它們的非洲國家停留。非洲國家之間的邊境管理非常松散，所以這些廉價的槍械在非洲大陸四處流轉，被賣到當下最需要它們的地方——哪里有沖突，它們就出現在哪里。第二個問題是“這個現象有什么意義”。菲利普的這個問題是說，廉價的槍支是否會增加暴力沖突的風險。按照簡單的經濟學理論，這個現象應該有重要意義：廉價的槍支應該降低叛亂的門檻，所以應該更可能發生暴力沖突；換一種方式說，因為廉價，所以小型的反政府組織會買得更多，導致沖突更有可能升級到內戰的程度。我不得不承認，我原本以為靠現有的數據不太可能得到答案。結果菲利普發現了顯著的影響：廉價的槍械增加內戰的風險。菲利普回澳大利亞之前，他非常慷慨地把所有數據都留給奧斯陸的國際和平研究所（Peace Research Institute），以待更多勇于開拓的學生來更新并擴大數據庫。

菲利普研究的意義之一，在于指出危險國家會把危險擴散到整個地區。另外，如果非洲內部邊境控制不嚴格，那么防止武器流向目前危險地帶的辦法就是防止武器進入整個地區。有兩個方式可以實現，但都不容易。其一是防止發展援助的經費被挪作軍用——控制購置軍備的財源應該可以控制購入軍火的數量。其二就是試著限制貿易量。

以上每一個方式都顯得魯莽無理：其他地區都在大量買入軍火，憑什么不讓非洲買？在非洲人民及其支持者們舉起義憤填膺的大旗之前，請暫且退后一步，想一想非洲自身的利益吧。很顯然，非洲再也無須面對來自這片大陸之外的軍事威脅。所有的威脅都來自本土，要么是非洲國家之間，要么是國內的動亂隱患。來自鄰國的威脅讓雙方政府面臨囚徒困境。雖然增加軍事開支讓自己感到更安全，但卻讓對方受到威脅。正如我之前所說，一國增加軍費，作為應對鄰國也會增加軍費。這些小國的軍備競賽對整個地區造成威脅。此外我們說過，小國的軍費開支比例更高。非洲雖然人口總數遠不及印度，卻有54個國家。所以相比其他國家數目少的地區，非洲國家在軍備上浪費錢的情況更嚴重。

解決囚徒困境的對策是合作。非洲需要集體行動來遏制軍費開支。但合作的難點在于執行：各國政府都希望鄰國合作降低軍費開支，而自己卻不愿這么做。鞏固合作的方式很多，最直截了當的辦法是說服一個中立的“警察”來強制執行。這個“警察”的角色可以由援助國來充當，保證援助經費不被挪用；或者是聯合國來實施有效的武器禁運。不論是誰來做，總之，非洲得有這么一個“警察”。我之前說過，援助國近年來改變觀念，更不容易控制經費用途。那么，直接限制武器出口可行嗎？

如果說發展援助無意中為購買軍火買單，而且廉價的槍支增大了內戰的風險，一個可能的對策是限制武器進入危險地帶。幸運的是，這些最容易爆發內戰的國家還沒有工業化，沒有自己的軍工，所以限制貿易就能限制槍支。近年來這個政策背后聚集了足夠的社會支持，從而時不時得以實踐。例如，在科特迪瓦政府和北方反對派的對峙僵局之中，聯合國宣布對雙方實行武器禁運。這種政策有效嗎？我接下來要介紹史蒂夫諾·德拉·魏格拉（Stefano Della Vigna）和愛莉阿娜·拉·費拉拉（Eliana La Ferrara）的研究工作。

他們認為，說到底軍火商生產武器所用的資金來自民眾的投資。當然，不是每個股東都了解自己購買股份公司的經營情況。但只需少數人投入時間精力去一探究竟公之于眾，就足以影響股票價格：如果他們發現一家公司因為武器禁運而受到損失，人們會拋售股票，股價就會下跌。德拉·魏格拉與拉·費拉拉沿著這個思路去搜集信息，他們查看一個國家在被武器禁運之前，是哪些軍工企業在向它出口武器。接下來他們看武器禁運的宣布對這些公司股票價格的影響。

他們的發現乍看讓人費解：有的公司股價下跌，有的公司股價上漲。難道這只是股票價格的隨機波動嗎？事實證明這不是隨機的。經合組織（OECD）國家——也就是發達國家——軍工企業的股價在武器禁運之后顯著下跌。然而OECD之外國家的軍火商股價反而上漲。他們意識到，最可能的解釋是非OECD成員國的軍火商違反武器禁運，因為沒有OECD國家的競爭者，他們正好從中牟利。

他們得出的結論是，武器禁運不是沒有效果，而是需要更有效的政策來實施。如果一家公司股票價格因為受武器禁運的影響而上漲，那么就值得懷疑。這個簡單卻意味深遠的結論證明統計研究大有裨益。

本章的關鍵結論是，因為軍備競賽不斷升級，軍費開支很可能增加得過度，變成整個地區內部的公共弊病。最底層10億人的國家的軍費開支總額為90億美元，其中40%是用發展援助經費來買單的。另外，在邊境控制松散的地區，一國政府大量購買的槍支會逐漸流入鄰國的黑市。這些黑市上交易的廉價槍械增加了內戰的風險。最終的威脅來自沖突后國家，由于沖突后國家往往軍費開支很高，所以他們不僅沒能如愿以償地控制內亂，反而增加了沖突的概率。

這些國家的軍費開支不僅過度，而且還挪用了發展援助。如果國際社會想補救，有兩個措施：限制武器購買的數量，或者通過指定援助的用途，把軍費水平控制在一定范圍內。武器禁運雖然成效不佳，但在合適的政策下還是可以起到作用的。槍炮對于政治暴力無異于火上澆油，需要得到有效控制。

## 第五章 戰爭：關于破壞的政治經濟學

為什么有些地區戰亂頻仍？伊拉克使人們對21世紀戰爭的理解陷入深深的困惑。伊拉克戰爭沒有指向未來，而是重蹈原本已經終結的世界歷史的覆轍。伊拉克戰爭始于外國入侵。兩次世界大戰、拿破侖戰爭、克里米亞戰爭、普法戰爭以及其他戰爭史上的重大事件都是這樣開始的。在21世紀，外敵入侵的情況會越來越罕見。本世紀充斥在我們電視新聞中的戰爭將會是內戰而不是國際戰爭。當然，19世紀既有國際戰爭也有國內戰爭，但那時即使是內戰也是一幅令人絕望的圖景。19世紀最主要的內戰就是美國南北戰爭。從法律上來講是內戰，在形式上其實是一場國際戰爭——一些州結盟攻打另一些州的聯盟，每個州都有自己的領土、政府和軍隊。但那已經成為歷史。

未來內戰的形式是政府對抗一個法律范圍之外的私人軍事團體。他們會被稱作叛軍、恐怖主義者、自由戰士，或是匪徒，但是本質上沒有區別。這種戰爭仍然會造成一種倒退，但畢竟所處的歷史階段不同：那會是民族國家與政權國家融為一體的前夕。

本章開頭的問題換一種說法就是，為什么在有的國家爆發內戰的風險比其他國家更高？如果能夠回答這個問題，那么或許我們可以采取一些行動：某些導致內戰風險上升的因素也許是可以立刻得到糾正的。我研究內戰原因已有數年，雖然仍然不能完全確定，但我得出了一些答案。我用統計學的方法，在盡可能長的時間段上考察全世界所有國家，研究是什么決定內戰在某時某地而非他時他地發生，也就是說為什么有些地區如此危險。

我方法的核心部分是根據某國一些具體情況預測該國是否會爆發內戰。這個方法里面有一些問題，但最大的困難是沒有數據。內戰的數據倒不是問題。密歇根大學——這所學校是量化分析政治現象的先鋒——的一個研究小組建立了一個1815年以來全球內戰數據庫。斯堪的納維亞也有人建立類似的數據庫與之競爭。但是絕大部分歷史時期的其他數據實在太少，無法與內戰的數據對應起來：比如找不到1960年以前的絕大多數國家的經濟數據。不過即便有，在1960年之前很長時期內幾乎所有低收入國家都曾是各帝國的領地，內部沖突都被掩蓋起來，不可能有透明的信息。各帝國之前的時代或許還能做出有意思的東西來，但是可用的數據太少。即使是1960年以后，最可能發生內戰的國家也是最不可能有可靠數據的國家。在國際組織的全球數據庫中，這些國家因為缺乏數據，在表格中就以點或空白顯示。然而幸運的是，我們踩準了研究這個課題的時機。

90年代末，當安珂和我第一次嘗試用統計分析來研究內戰的時候，我們只能搜集到23場內戰的數據。那簡直讓人絕望。2004年，我們第二次做這個研究并發表論文時，掌握的資料包括53場內戰和550種可能觸發內戰的局面。這是個進步，但仍然很不理想。在最近一次研究中，多米尼克·羅內爾加入我們，而且有三個方面的因素有利于我們的研究。第一，內戰發生的次數更多，而且也有更多的本來可能開戰但最后沒有發生的例子。安珂和我每5年更新一次研究數據，第一次的數據截止到1999年底，現在截止到2004年底。這確實是非常重要的5年，因為這是國際社會大力平息戰火的5年，所以我們也能檢驗這種努力是否減少了內戰的爆發。第二，在這段時期內，學者們非常積極地量化各種現象、填補空白，所以我們基本掌握了完整的歷史數據。第三個有利因素說起來有點尷尬：我們自己的技術也進步了。我們發現了一個很厲害的統計軟件，可以為缺失的數據隨機指定一系列不同的值。我一向不愿意使用編造的數字，但是這個方法的好處是它以不同的概率為缺失數據賦值，每次指定一個不同的數值。這樣你就知道，缺失數據以不同的概率取不同值時得出結果的穩健性如何。我們用這個辦法去檢驗只由真實數據得出的主要結果。

我們的另一個進步是能控制反向因果關系或者共同原因（common causality），這是經濟學家們目前做研究的熱門方法。就拿我們最主要的一個結果來說，低收入國家更可能發生內戰。這是否只是低收入與內戰的一個關聯？也就是說，兩種現象常常同時發生，但前者并非后者的原因。從關聯到因果可不簡單，我接下來會詳細解釋。初步的判斷方法是看事件發生的先后順序。如果低收入先于內戰的發生，這就意味著低收入是戰爭的原因。但這樣就足夠嗎？從發現關聯到確定因果關系，有三種情況會導致得出錯誤結論。

一是內戰是可以預見的。如果你知道你所在的國家有暴力沖突的風險，就不大可能在這里投資。所以這個國家因為戰爭——哪怕是尚未發生的戰爭——而變得貧困。這種情況下，不是低收入導致戰爭，而是對戰爭的預期導致低收入。另外一種情況是，這個國家可能有一些我們沒有考慮到的情況導致內戰。比如若納斯·薩文比（Jonas Savimbi）在安哥拉發動了兩場內戰。既然內戰會對經濟造成破壞，在第二場內戰開火前，安哥拉就已經很窮。在這種情況下，低收入的發生先于第二場內戰，卻不是第二場內戰的原因。有一些我們沒有考慮到的因素——薩文比——持續誘發戰爭，而第一場內戰導致收入降低。第三種情況是可能有些因素同時導致收入的降低和戰爭風險的上升。比如施行惡政，既民不聊生又官逼民反。總而言之，僅憑低收入發生在戰爭之前這個現象不足以說明前者是后者的原因。

經濟學家們逐漸學會控制這些問題。他們引入一些步驟來減少結論的不確定性。我們在最新的工作當中運用這些技術。更多的觀察數據的確有利于研究，因為這些技術一般都需要大樣本。具體來說，我們的分析僅限于首次內戰，就可以避免薩文比問題。我們加入惡政的控制變量，并且在分析中包括盡可能多的描述國家特點的變量，這樣就減少了惡政之類的問題。對于預期沖突帶來的問題，我們用一些影響收入但不影響內戰風險的因素來估計收入水平，以此替代實際收入水平。理論上，這個辦法同時也可以解決上一個問題。這些方法也不能保證毫無問題，但至少我們是在大量復雜的數據基礎上做出結果的——最多有84場內戰和1600多種可能觸發內戰的歷史局面。雖然這還不夠好，總有能改進的地方，但我們已經能得出值得關注的結果。

我們雖然是經濟學家，但依然對導致內戰的原因抱著不可知論的心態，所以我們常在嘗試尋找來自各門社會科學的可能原因。除了各種經濟因素，還包括歷史、地理、社會結構以及政治體制因素。有一點需要明確：我們沒有考察直接造成沖突的人物性格和政治事件。所有的戰爭都有多種原因。薩達姆·侯賽因侵略科威特的理由之一是科威特王室竟敢質疑他的出身是非婚生子。這些軼事有助于我們了解某一場具體的戰爭，但是會擾亂和影響我們對內戰這種現象的理解。為了避免戰爭，我認為大家應該知道刺激精神病患者不是個好主意，但我的研究是為了找到造成內戰風險的結構性因素，并且假以時日這些是可以改變的。所以讓我們來看看，到底是什么導致了這84場內戰。

經濟是其一。即使在我們盡力控制可能導致謬誤的因素之后，低收入國家面臨的風險仍然明顯更高——窮是危險的。不僅僅是收入水平，還有增長率。在同等收入水平上，相比經濟停滯或衰退的國家，人均經濟增長更快的國家面臨的暴力沖突風險更低。這在某種意義上讓人欣慰，告訴我們經濟發展有利于維護和平。有些人一廂情愿地幻想通過抑制經濟增長來建立和平社會。這是幻想重建伊甸園。對此我嗤之以鼻。

從古代社會的歷史證據得出的結論也支持1960年之后的全球統計數據。正如阿扎爾·蓋特（Azar Gat）在他的杰作《人類文明中的戰爭》（War in Human Civilization ）中所展示的，歷史上那些窮困潦倒的國家極其動蕩不安。經濟發展是解決暴力問題的關鍵。關于經濟發展對和平的促進，真正的難題是在各種途徑中找到真正起作用的那一個。我懷疑在整個經濟發展之中，并不存在一條可以獨立推行的良策。我的猜測是有好幾個方面，譬如增加就業、改善教育、樹立愿景，讓人民擁有一些他們不愿失去的東西，以及提供更好的國家安全服務，所有的這些都有用。

除了經濟水平和增長率以外，還有其他方面的經濟因素對暴力有影響。對自然資源的依賴也會增加風險。為資源而打的戰爭就是例證——利比里亞的木材、塞拉利昂的鉆石，還有剛果的礦石儲備都曾是戰爭的誘因。這一點也得到關于國內暴力沖突的統計分析的支持。例如，安哥拉國內的沖突傾向于集中在鉆石礦區。為什么對資源的依賴容易導致暴力沖突？很顯然，因為資源對反政府集團來說意味著現成的財源，資源就是各方爭搶的蜜糖罐子，資源使得政府無須公民納稅也有錢運轉，有了資源就可以逐漸不關心人民的訴求。

然而，這也許是我們的結論中最具爭議的。有的學者認為這只是石油效應，還有的批評說這是另一種反向因果關系。安珂和我已經學會戒驕戒躁：這些年來我出過不少錯，所以不敢自詡無懈可擊。我們用新的數據檢驗是否石油才是真實原因，從結果來看不是這樣。然而我們確實發現一個擁有足夠自然資源的國家會變得安全。沙特阿拉伯和其他富得流油的海灣國家就非常和平：他們負擔得起牢固的安全體系，也有實力收買潛在的對手。事實上，倫敦政治經濟學院的弗朗西斯科·卡塞利（Francesco Caselli）最近復雜的理論工作預測了自然資源的這種兩面性——一方面自然資源會增大風險，另一方面足夠豐富的資源也能降低風險。

反向因果關系的問題更棘手一些。我們用初級產品占收入的比例作為資源依賴的指標。這將不可避免地造成一個問題：低收入國家——無論是什么原因導致的低收入——本來就很可能有較高比例的初級產品出口，一個簡單的原因就是其收入——這個比值的分母——很小。一些研究人員嘗試通過使用另一個指標來避免這個問題，他們用的是自然資源儲備的價值。世界銀行發布2000年各國的自然資源儲備的估價數據。可惜這個指標又遇上另一個反向因果問題。任何針對自然資源儲備的估計都是基于資源開采公司的勘探。勘測的成本很高，所以已探明儲量的價值既是地質概念也是經濟概念。而公司只愿意在開采權受到保護的國家進行勘探。所以在1960年到2000年間，資源勘探活動很少在陷于內戰的國家或戰爭風險很高的國家進行。用這個辦法做研究的學者們因此得出結果，宣稱擁有大量資源儲備的國家更和平。最近，這個反向因果關系問題被蒂姆·貝斯利和托爾斯滕·佩爾松克服。他們研究大宗商品價格上漲是否影響大宗商品出口國的內戰的風險。與我們的結論一致，他們發現風險增大。不過，他們還發現了一個非常重要的限制條件：如果該國的民主體制質量足夠高，那么風險就不會增加。如同選舉和改革，民主只要不是幌子，就是一種正義的力量。

以上討論了經濟因素，接下來我們談談歷史原因。在解釋內戰的時候，最常被人提起的歷史因素就是一個國家的殖民地歷史。可以理解，對于許多發達國家的人來說，強調自己國家的過錯是一種很方便的說法；同樣，對于許多發展中國家的人來說，用這種說法可以避免從自己國內找動亂的原因。所以需要證據表明殖民主義應當為后來發生的暴力沖突負責。不過安珂和我沒有找到支持這種論調的證據。無論是獨立以來經歷的時間還是前殖民勢力，都似乎沒有影響。我不想把話題扯得太遠：顯然葡萄牙語國家的非殖民地化是災難性的。安哥拉、莫桑比克、東帝汶統統直接陷入內戰。但是葡萄牙帝國相對較小，而無論是大不列顛帝國還是法蘭西帝國——最主要的兩大殖民帝國——都沒有發現有什么顯著影響。埃塞俄比亞和利比里亞都沒有被殖民浪潮吞噬，卻爆發了血腥的內戰。我想強調這不是為殖民主義脫罪，我也不是殖民主義的辯護人。但是把內戰歸咎于殖民主義是一個代價高昂的幻覺，因為這阻礙了對其真實原因的關注，而真實的原因往往是一些仍然可以改變的事情。拿殖民主義說事可以讓很多人感覺更好，但這阻礙了真正應當采取的行動。

另一個學者們熱衷談論的歷史是冷戰。很顯然，有些內戰雙方各受美國或蘇聯的支持和挑唆。正如尼爾·弗格森（Niall Ferguson）簡明扼要地指出的，人們曾經以為要爆發的“第三次世界大戰”結果變成“第三世界大戰”。但是，即使是冷戰的影響也是眾說紛紜。雖然超級大國插手各國內戰不假，但是超級大國是否是各國內戰的原因，這點就不確定了。實際上，他們甚至有可能起到了緩解的作用：假如任何小規模的戰爭有可能升級成為第三次世界大戰，也許超級大國會阻止沖突的爆發。為了檢驗這種可能性，我們考察冷戰結束后內戰爆發的頻率是否與我們的預計顯著不同，結果與我們的想法吻合。冷戰結束后最初的幾年間，暴力沖突發生的頻率驟然升高，但是1995年以后世界就恢復了正常。可見，對于“第三次世界大戰”的恐慌并非“第三世界大戰”的起因。

唯一真正有影響的歷史因素是一個國家以前是否打過內戰。一個國家一旦曾經打過內戰，就很有可能再次打仗。然而這就陷入了一個共同原因的問題。假如這個國家有一些特定的情況導致沖突頻發而我們沒有考慮到，比方說這個國家的人天生好斗，從統計上看，好像是一場戰爭導致另一場戰爭，但是實際上兩場戰爭都是一個共同的原因而起。為了解決這個問題，我們計算距離上一次內戰的年數，然后看是否這個時間差或者曾經打過內戰的事實決定第二場內戰的概率。結果表明，距離上一次戰爭的時間長度是唯一有影響的因素。再發沖突的風險隨著時間而逐漸降低。這意味著，沖突的風險不是由某種潛在的、不變的因素導致的，而是受到上一次內戰的影響，但這種影響隨著時間逐漸衰減。

討論完歷史，再說社會結構。我們研究過的最重要的社會結構因素就是族裔和宗教分立的影響。在這一點上我出糗了——新數據推翻之前的研究結果。之前我們發現族裔和宗教多樣性有兩個相反的效應。新數據展現的關系更加直截了當：多樣性增大暴力的風險。根據我們得出的結果，族裔和宗教多樣性同時存在時問題更嚴重。

社會結構的另一個影響暴力風險的方面，是男青年在人口中的比例。男青年的定義是15歲到29歲之間的男子，這個年齡段的男人是危險的。我想這并不奇怪：很少有暴動是老太太們發起的。這個人口比例的效應很大，數據表明男青年非常危險——男青年比例翻1倍，5年之間沖突的風險從5%上升到20%。然而我們需要注意以下幾點。在統計上很難區分男青年多的國家和女青年多的國家，除了中國，其他國家男女青年的人口變化趨勢都是相同的。在絕大多數暴動中，戰斗人員都是男性，不過也有例外：厄立特里亞人民解放陣線（Eritrean People’s Liberation Front）有三分之一的女性成員。同樣，處于作戰年齡的男青年比例高的國家和人口增長迅速的國家也很難區分。

社會結構最后一個有影響的方面是規模。沖突的風險隨著人口規模而上升，但上升幅度較小。在同等條件下，如果一國的人口是另一國的兩倍，那么發生內戰的概率在人口多的國家只比人口少的國家高一點：具體來說高五分之一。我們可以這么想：這意味著如果兩個完全相同的國家合并，忽略民族主義的影響，那么在新的合并國家爆發內戰的概率就會下降。假設原本每個國家各有10%的概率發生內戰，那么內戰在任何一個國家發生的概率大約是20%。合并之后，在新的大國發生內戰的概率只比原先的一個小國高五分之一，也就是12%。所以戰爭的風險從20%下降到12%。

究其原因，我認為是國家安全的規模經濟效應，而且這一點很重要。原先的帝國解體之后，新獨立的國家大部分都很小，不足以產生安全的規模經濟效應。國家合并可以享受規模經濟效應帶來的好處，但是由此造成的更大的族裔多元性卻可能帶來負面效應。當下所有的政治壓力都在讓國家變得更小。厄立特里亞從埃塞俄比亞分裂出來；東帝汶從印尼獲得獨立；南斯拉夫變成6個國家；南蘇丹將舉行公投以決定是否從蘇丹獨立。這些國家建國或獨立的歷史緣由暫且不論，由大變小、化整為零的這個國家嬗變趨勢究竟是好是壞？

說罷社會結構，接下來談談地理因素。我們研究了是否有特定的地理類型適合實施叛亂。兩種地形最有可能為反政府組織的活動提供避風港：森林和山地。森林比較容易量化。聯合國糧食農業組織有一個按國家分類的森林數據。我們用這個數據進行分析，沒有發現任何效應。沒有類似的山地數據，只有一些非常粗略的指標，比如國家最高海拔。但這種數據對于研究反政府組織的活動沒有用，他們又不想在喜馬拉雅山頂安營扎寨，他們要的是崎嶇不平的地貌，這樣不容易被政府軍發現。我們求助于世界一流的研究山地的地理學家，委托他提供山地占各國領土比例的量化指標。這個指標如今被廣泛使用。我們最新的研究顯示，山地的確是危險的。

最后，我們要討論的是政治因素。政治無疑是暴力沖突真正的導火索。我們考察了一系列政治學的變量，其中被政治學家們廣泛使用的一個因子是政體指數（Polity IV）。我之前已經介紹過結果：在低收入國家搞民主和在高收入國家搞獨裁都是危險的。除此之外，我們沒有發現其他政治因素有什么影響。很多人理所當然地認為國內的暴力沖突是政治壓迫的結果，但我們通過數據分析沒有發現證據支持這個論點。當然，這不是說政治壓迫無害。政治壓迫從定義來看就是不義的，因為它踐踏政治權利。即使沒有增加國家的暴力風險，政治壓迫也有弊端。但是，我研究的對象只是暴力風險。

現在讓我們來闡釋這個結果。這需要從統計分析中跳出來。我得預先聲明：統計證據否認一些說法，同時也支持另一些理論，當然我自己的理論也可能出錯。下面我要說說可行性假說（feasibility hypothesis）。根據可行性假說，理解內戰的關鍵在于研究叛亂發生的過程而非原因。

為什么要重點關注叛亂？這是否表明我們偏向于支持政府？我們關注叛亂，僅僅是因為內戰爆發的定義就是發生叛亂。除了哥斯達黎加和冰島之外，所有國家的政府都有軍隊，所以不可能用政府軍方面的活動來定義內戰。有時一國的軍隊會向手無寸鐵的平民開火，雖然很卑鄙，但這種事件屬于屠殺，不是內戰。內戰爆發的界定性條件，就是政府軍隊的武力壟斷受到挑戰——國內出現私人武裝組織。沒有一家政府能容忍其國土上存在私人武裝，所以即使是政府先開火，界定內戰的條件仍然是反政府武裝組織的出現。

如果把研究重點放在內戰的原因上，那么自然就應該關注反政府集團組建軍隊的動機。我以前的工作就是從這個角度做的——我寫過一篇題為《在貪婪和怨懟之外》的文章，質疑“叛亂是因為對政府不滿”這個習以為常的觀點，提出叛亂也可能是因為貪婪。但是那篇文章只是從探討動機這個角度做了一些補充，而現在我已經改變視角。我覺得洞察叛亂的關鍵，不是問“為什么發生”而是問“通過什么方式發生”。一般來說叛亂——至少以內戰的規模出現的叛亂——的可行性不大。我使用約定俗成的內戰定義，要求至少每年戰斗減員1000人。按照這個標準定義的內戰，平均持續7年。所以我們研究的反政府組織需要滿足的條件是，能夠大面積殺傷以及被殺傷，而且還能在多年間持續活動。

這個規模的叛亂面臨兩個困境。一是錢——叛亂需要大量財力物力。有人得為槍械付賬，有人得為部隊買單。

人們常常以為叛亂只是另一種形式的政治抗議：人民不能投票就武裝斗爭。然而，通過對比一個中型的反政府組織和一個大型黨派的經費，我意識到叛亂并非政治反對派的一種變體。我選取的反政府組織是泰米爾猛虎組織（Tamil Tigers）。作為反政府組織，猛虎組織的情況并不算典型：他們活動的地方在斯里蘭卡東北部，沒有可提供巨額財富的自然資源；他們的戰爭經費也不是靠鉆石提供的。我選擇猛虎組織，只是因為關于他們的經費有豐富的數據資料。其年收入約為3.5億美元，這個數字相當于斯里蘭卡東北部地區GDP的28%，其中大部分來自境外泰米爾人的資助。

至于反對派政黨，我決定找一個有錢的。我選擇的是英國保守黨——史上歷時最長、最成功的政黨之一，而且作為右派，該黨的財源穩固。我選的時間是2005大選年，正是用錢的關頭，這一年黨派的收入應該比較高。相關信息比泰米爾猛虎組織的好找多了：他們的年收入為5000萬美元。相比之下，世界上經費最充足的在野黨之一，收入居然只是一個中等規模的反政府組織的七分之一。猛虎組織的經費是他們試圖控制地區GDP的28%；按照這個比例來看，英國保守黨連猛虎組織七分之一的實力都不到，只有萬分之一。從反對黨到反政府私人武裝之間，不是一條簡單的通道，而是萬仞絕壁一般的經費門檻。絕大多數本來可能發生的叛變——無論其動機為何——都是因為缺錢而失敗。

另一個困境是軍隊。絕大多數情況下，如果一小群青年男子武裝起來對抗政府軍，要么他們的活動僅限于針對平民的恐怖襲擊，要么他們就只能在與政府軍的正面作戰中被剿滅。只有在政府軍很弱的情況下，他們才有更大可能存活下來。扎伊爾反政府軍領袖洛朗·德西雷·卡比拉（Laurent-Désiré Kabila）之所以能夠經營多年，是因為總統蒙博托已經把所有政府機構——包括軍隊——都糟蹋侵蝕得差不多了。

那么可行性假說到底是什么呢？在解釋一場叛亂是否發生的時候，重要的不是看動機，而是看具體條件是否具備可行性。這個假說最讓人不安的部分，也是我認為最接近真相的部分，那就是叛亂只要可行就會發生——反政府活動領域會被某些社會企業家（social entrepreneur）主導，而他們的訴求可能多種多樣。研究內戰的人大多在政治學系，所以他們很自然地用政治去解釋動機。有時候的確是政治原因，雖然不一定是為了促進社會公正的那種政治動機。然而，即使是看似師出有名的叛亂，有時也是值得質疑的。

就拿達爾富爾（Darfur）的一系列叛亂活動來說。蘇丹政府當然很糟糕，而且在沖突過程中大肆殺戮、草菅人命。但是達爾富爾沖突的部分原因是當時政府正與南部的反政府武裝簽署和平協議。南部的反政府武裝蘇丹人民解放軍（The Sudanese People’s Liberation Army）從北方的政府手中贏得了可觀的讓步：南方獲允成立自己的政府，拿到相當比例的石油收入，還得到大筆援助經費的承諾，以及停火6年后舉行獨立公投的約定。誰知南方和平協議剛簽訂，蘇丹人民解放軍中來自達爾富爾的部隊就返回老家自立門戶，繼續作戰。顯然你可以看到，有了南方的先例，至少對反政府軍領導來說，叛亂是一件有吸引力的事情。首領搖身一變成為總統，手下也能撈個部長當當——分裂國家是有利可圖的。當然，達爾富爾人民在蘇丹政府治下飽受蹂躪，揭竿而起是正當的。但是至今為止，沖突對達爾富爾人民造成災難性的損失，如今的局面比任何其他可能的情形都更糟糕。要么是反政府軍統帥誤判行動的后果，要么就是反政府武裝運動的初衷并不是為了爭取達爾富爾人民的福利。當政府在斡旋之下同意談判時，主要的叛軍組織卻拒絕了，很難理解拒絕談判如何能為達爾富爾人民謀利。

有時，反政府武裝運動看似出于宗教動機。叛軍組織類似衛科（Waco）和瓊斯鎮（Jonestown）  [[1]](#m1_4)  的邊緣宗教組織，但是其暴力是針對外界的。這種組織的成員可能純粹出于嗜好暴力的動機：任何國家都僅有一小撮人心理變態，但這類人最有可能在暴亂隊伍中打頭陣。有時其動機甚至可以是性欲。據說烏干達圣靈抵抗軍（Lord’s Resistance Army）首領約瑟夫·科尼（Joseph Kony）擁有60位妻子——也許這就是他年輕時代的夢想？

統計結果并沒有證實可行性假說，但卻顯示出與之吻合的模式。我用這些結果去模擬兩個假想地區的沖突風險，在其中一個地區發起叛亂的可行性要高于另一個地區。為此我僅僅改動5個與可行性程度最相關的指標。一個地區多山，另一個地區是平原：山地為叛軍提供避風港。一個地區的青年男子人口比例很高，另一個地區該比例很低：青年男性是反政府組織招募的對象。兩個地區都有5000萬人口，但一個地區是統一的國家，另一個地區則被等分為5個1000萬人口的國家：小國家難實現安全的規模經濟。一個地區依賴自然資源的出口，另一個不是這樣：類似的出口可以為反政府軍提供經費。一個地區位于非洲法語國家，受到法國的軍事保護，另一個地區不受外國軍事保護。除此之外，兩個地區的各種條件均相同，都被設定為所有國家的平均數。接下來，我預測兩個地區的沖突風險。5年之內易于發起叛變的地區在其5個國家之中任何一國發生暴力沖突的概率是99%：這個地區太過危險，幾乎陷于無止境的沖突之中。不易發生叛亂的地區只有1%的風險：該國是基本安全的，即使一個世紀之內也很難發生暴亂。

兩個地區這些戲劇性的差異并沒有可靠的證據支撐。我用來構建“易叛亂”和“難叛亂”的條件同樣也可以用動機來解釋。例如，多山之地叛亂風險高，我的解釋是山地為叛軍提供庇佑。不過，還可以從動機的角度來解釋。居住在山地的人民通常比其他地區的人民收入低。他們忍無可忍而打下山來：山地有重要影響，但這是因為山地導致收入不均，引發怨懟。然而，并不是我刻意忽略這類不同的詮釋，而是我發現導致對政府不滿的最相關的因素——譬如政治體制——對沖突風險都沒有顯示出什么影響，而這些可以用可行性來解釋的因素居然有這么大的效應，硬要從不滿政府這個動機上來解釋，實在是說不通。

內戰有什么成果？最顯然的是戰爭致人傷亡。大部分死亡不是戰斗減員，而是由于疾病。大規模戰斗把人引向荒野他鄉，在那里他們不是天然免疫，而且公共衛生系統也處于癱瘓狀態。因為疾病持續時間很長，很多死亡發生在戰爭結束之后。

同時，戰爭也對經濟造成破壞：不僅破壞本國的經濟，還損害鄰國的經濟。同樣，這些影響也是長期的，所以很多經濟損失在戰爭結束之后才凸顯出來。我估計，最底層10億人地區的一個典型國家，這些經濟損失高達200億美元，相當于兩年的國民收入。然而，我后來意識到這個估計值看似很高，實際上仍然低估了真實的損失。

這個估計沒有考慮到這樣一個事實：深受國內暴力沖突侵擾的民眾大多屬于世界上最貧困的人群。相比于一個衣食無憂的人，損失1美元對一個窮人來說影響更大。最底層10億人地區的普通公民與其他發展中國家普通公民之間的收入值已經達到一比五。即使在最底層10億人的地區，收入也不均衡。近年來沖突頻發的國家也是最窮的國家。它們不僅現在是最窮的，很有可能今后一直都是最窮的國家。因為增長緩慢本身就是導致暴力沖突的一個很顯著的因素，最容易發生暴亂的國家全都是經濟發展最落后的。

我的估計也沒有考慮到這個事實：和平是發展的根本，所以沒有和平，其他可能的干預行動都很難施展。為兒童提供疫苗，或是發放抗逆轉錄病毒藥物這些工作在戰時幾乎無法開展。在全球公共品的供應體系中，這成為最弱的一環。譬如，天花在全球范圍內已經消滅，一個國家接著一個國家宣告戰勝天花，這是與時間賽跑，因為直到天花被完全消滅之前，都有可能卷土重來。世界上最后一個宣告消滅天花的國家是20世紀70年代的索馬里。如果是現在，這幾乎是不可能的。自1993年開始，索馬里就成了禁區。所以和平穩定是所有其他援助干預成功的前提。這一個論點甚至可以用經濟學技術性的語言和公式來表述。金融學家們計算期權價值。流動性資產——例如銀行存款——的真實回報率高于利息，因為人們一有機會就可以選擇其他投資方式。和平也有它的期權價值。

最后，我沒有考慮三種全球溢出效應（spillover effect）：犯罪、疾病和恐怖主義。大規模政治暴力及其導致的國家體系癱瘓讓國際犯罪在某些地區獲得比較優勢。這些地區淪為犯罪分子及其活動的避風港，例如犯罪分子將其作為非法物資和毒品的存放地。95%的毒品生產都集中在內戰連連或沖突后的地區。內戰導致的公共衛生系統癱瘓以及大規模難民轉移也為疾病的傳播提供條件。疾病的傳播有時會影響鄰國，而且也會潛在威脅全世界其他國家。一個有據可循的說法是，艾滋病是從一場內戰期間開始傳播的。最后，內戰為恐怖主義提供便利。基地組織的大本營在阿富汗，因為那里沒有一個受承認的政府。而當基地組織滲透進索馬里的證據浮出水面時，美國政府終于認識到沒有政府的索馬里是多么危險的一件事。

這告訴我們政治暴力的代價是巨大的。哪怕內戰可以換來健康的政治變革，我們也有必要問問最終的好處是否值得付出如此高昂的代價。然而，內戰的最終悲劇是國家往往不會走上更好的政治道路。如果我們從政體指數（Polity IV）來看，內戰之后，國家沒有改善，而是惡化。正如我們看到的，一場內戰對國家的饋贈最有可能是下一場內戰。

如果可行性假說是正確的，那么它的重要意義在于告訴我們：要預防暴力沖突，不能著眼于沖突的動機問題，而只能盡力讓沖突不易發生。叛亂是難是易，要看反政府組織能否得到槍支和錢財，以及國家政府是否能有效將其制服。反政府武裝運動所需的軍火和經費大多來自國外。國家政府的有效性隨著經濟發展水平上升。國際社會可以在防范戰爭方面有所作為：一方面可以通過限制槍械和經費來削弱反政府組織；另一方面也可以嘗試去除經濟發展的障礙。

國際社會應當壓制反政府組織的活動嗎？當切·格瓦拉標志性的海報問世時，我還是個學生。對我這一代人來說，支持發展中國家的武裝斗爭是我們支持解放運動的一個自然延伸。但是從殖民主義中解放和反政府運動是兩回事：前者把國家凝聚為反抗外國壓迫的整體；后者分裂國家，迫使手足相殘。糾正過去深信不疑的觀念是痛苦的，但真相是武裝斗爭往往都導致歷史的倒退。

[[1]](#w1_5) 衛科，邪教大衛教派的大本營。瓊斯鎮，邪教人民圣殿教教眾的聚居地。兩地均位于美國。——譯注

## 第六章 政變：不受控制的導彈

作為政治暴力的一個工具，軍事政變在本書中扮演著核心角色。與政治暴力相關的嗜血殺戮幾乎都集中在反政府武裝活動中——狂熱追隨者們稱之為武裝斗爭。由于內戰帶來的慘痛后果，反政府武裝活動應當盡早成為歷史，但是政變是另一回事。對于政變，我們要做的不是根除，而是要控制。武裝分子們號稱為國家而斗爭，但鮮有實現初衷的；然而政變可以完成武裝斗爭未竟的事業。我可不是在贊美政變，畢竟迄今為止政變的結果基本上都很糟糕。接下來我們就詳細說說。

假設你是最底層10億人的地區的某國總統。盡管普通人的生活艱難，但幸運的是國民的愛戴和供奉讓你過得相當滋潤。在發達國家，總統們不得不熬到卸任之后出一本暢銷的回憶錄才能賺到錢。即使在比較成功的發展中國家，政治領導人往往也不能利用權力斂財。轉型最成功的國家——馬來西亞的前總理馬哈蒂爾（Mahathir）掌權多年也沒有成為富人。當非洲最成功的經濟體——博茨瓦納的總統奎特·馬西雷（Quett Masire）卸任時，他甚至擔心自己會破產。然而在最底層10億人的國家，政治領導人在任期間聚斂財富已經成為一種傳統風氣。卸任對于他們來說，不是對回憶錄簽售會的期待，而是對失去財源的恐懼。這種風氣如此盛行，以至于一位熱心公益的非洲富商莫·伊布拉欣（Mo Ibrahim）為自愿卸任的非洲國家總統提供了500萬美元的獎金。也許，假以時日，這種激勵能夠改變政客的行為吧。

我們曾經討論過，大多數總統已經學會如何應對選舉。每隔幾年由選民來決定其去留，總統們已經不至于每天早晨一想到這個就一身冷汗。諷刺的是，他們現在怕的竟然是保衛國家安全的系統——他們怕自己的軍隊發動政變。自獨立以來，非洲國家大概每兩年就有一次成功的政變。和選舉不同的是，政變可以在任何一天、任何一晚的任何時間發動。如果發生政變，有時總統逃得掉，有時就沒那么幸運。利比里亞總統多伊（Doe）被趕下臺后，政變頭領不僅把他折磨至死，還全程錄像。所以總統們懼怕政變是有道理的。本章應該是某些總統最感興趣的內容。以下的分析出自本尼迪克特·高德里斯（Benedikt Goderis）和安珂·霍芙勒（Anke Hoeffler）的研究。

盡管政變對總統們構成威脅，但對于其他人來說不一定是壞事。如果受到威脅的體制是獨裁政體，政變不是什么值得大張撻伐的事情——或許這還是唯一可以教訓獨裁者的辦法呢。當然，如果民主體制也受到政變的威脅則是另外一回事。即使政變推翻的是獨裁者，作為經濟學家，我也不禁要問：“它的成本是什么？”一場內戰顯然損耗巨大：狹義地說，國民收入遭受損失；廣義來講，無數人在戰爭中死去，社會凝聚力也分崩離析。那是因為內戰耗時太長，破壞力大而且戰后局勢也不穩定。然而政變是一種外科手術式的襲擊，或許這是一種小成本的推翻暴政的有效辦法。與其無端猜想，不如實證研究。看到這里，或許總統先生們已經怒不可遏地要扔掉這本書。不過請等一等，我保證很快會講到重點：怎樣才能降低發生政變的可能性。總統先生們如果沒有耐心，可以直接跳到下一部分。

要理解政變的成本，可以從政變對經濟增長造成的影響出發。我們發現簡單明確的影響：政變造成當年國民收入減少3.5%，但是幾年以后經濟就可以恢復正常。把后幾年的影響一并考慮進去，政變的成本大概是一年收入的7%。我們意識到這個成本也許只是冰山一角。經濟學家們發現政治動蕩對經濟是不利的，而政變可能是政治動蕩的一種重要形式。政變的主要成本或許并不是此后短短幾年之內的影響，而是其造成持續的恐懼后果。投資者們對軍事政變風險較高的國家避而遠之。為了研究政變的風險是否會導致嚴重后果，你得先估計這個風險。在這個過程中，你會發現一個國家容易發生政變的原因是什么，我很快就會講到這一點。我們把這個風險引入經濟增長的模型，以便檢驗政變的風險是否比政變本身對經濟的損害更大，結果沒發現有影響。當然這不是說完全沒有，而是表明即使有，影響也很小。

用一年國民收入的7%來更換政府，這個代價可不低。但是如果現任政府實在禍國殃民，能夠換一個好的政府或許也值得。為了避免一場戰爭，伊拉克人民愿意用一年收入的7%來驅逐薩達姆·侯賽因嗎？為了免于經濟崩潰和大規模背井離鄉，津巴布韋人民可愿意付出這個代價來推翻總統穆加貝？這是政變和叛變之間的重要差距。叛變及其引起的內戰會帶來高昂的社會成本，在我看來應該屬于下下策。武裝斗爭聽上去很浪漫，但通常是禍國殃民。有一種說法是，如果政府和反政府組織都一樣糟糕——我認為這是普遍現象——國際社會就應該保持中立。我強烈反對這種論調。通過內戰推翻政府——成功率五分之一——給國家帶來的損失太大，所以應當阻止反政府武裝運動，除非反政府組織確實比政府好太多。在面臨戰爭或是和平的問題上，保持中立是不恰當的。但是政變不一樣，國際社會應當評估政變能否改善國家制度。

不難列舉政變對國家有改善作用的理由。僅僅是發生政變的威脅就能夠約束政府的行為。比如，最底層10億人的國家少有現任政府落選、新總統獲選執政的例子，其中之一就是2000年的塞內加爾。現任政府同意接受選舉失敗，是因為軍隊警告他，如果不讓位就要發動政變。而塞內加爾軍方是受幾個月前科特迪瓦軍事政變成功的鼓勵。所以在這個情況下，一國的政變保證了另一國民主程序的順利進行。

政變的好處不僅在于其威脅能夠約束政府，更可能是在萬不得已時罷黜不稱職領導人的唯一辦法。2005年，毛里塔尼亞（Mauritania）的埃利·烏爾德·穆罕默德·瓦爾（Ely Ould Mohamed Vall）上校領導了一場外科手術式的政變，上臺后承諾還政于民，舉行公平選舉并且自己不參選。他忠實履行了這個承諾。毛里塔尼亞的大選一切按程序進行，選出的政府目前看來非常稱職。但即使是善意的政變，在推翻暴君之后也可能導致政治體制的惡化。埃塞俄比亞皇帝海爾·塞拉西一世（Emperor Hailie Selassie）集大權于一身。到1974年，耄耋之年的皇帝昏聵無能，國家一貧如洗。前顧問約翰·斯潘塞（John Spencer）在一次覲見之時，皇帝預言6周之內會發生政變，使他大為震驚。事實上，政變在第二天就發生了。事成之后皆大歡喜，除了皇帝本人——年邁的皇帝被廢黜，廣受尊敬的阿曼·安多姆（Aman Andom）將軍上臺執政。但故事還沒有結束。雖然在老朽不堪的皇帝執政水平上做出改革不是難事，但是軍事政變卻引發了更大的災難——門格斯圖·海爾·馬里亞姆上校（Mengistu Haile Mariam）發動了第二場政變。他掌權之后把國家推向血腥戰爭的深淵，他一手打造了世界上最專制的體制，并且把國家經濟破壞殆盡。

更令人擔憂的是，政變不一定是為了反抗暴政，也可能是軍方奪權的機會主義行為。民主國家圣多美發現石油儲藏之后不久，軍隊就發動政變。一場夜間政變罷黜岡比亞總統達烏達·賈瓦拉爵士（Sir Dawda Jawara），其過程居然是一群士兵喝醉之后前往總統府，本打算要求提高薪酬，卻發現總統府毫無防衛。2006年，泰國軍事政變解散按照民主程序獲選連任的政府。所以，我們不得不問，政變到底是針對暴政低成本的外科手術式打擊，還是握槍的人沉迷權欲而發動的災禍？兩者皆有可能。接下來，我們就要講到憂心如焚的總統先生們可能會感興趣的內容。

總統先生們，請從這里開始讀：以下我會介紹政變的決定因素。我的方法仍然是搜集盡可能多的政變數據，再用統計的方法解釋它們的發生原因。有個標準的國際數據庫記錄全球各國成功的軍事政變。這很有幫助，然而我又發現了亞利桑那州立大學的政治學家帕特里克·麥克高萬（Patrick McGowan）提供的一套新數據。他的創新之處在于，不但記錄成功的政變，還囊括失敗的嘗試，甚至還有那些還在謀劃階段、尚未舉事就被扼殺的事件。他只有非洲的數據，但這仍然集合了大量失敗的謀劃、未遂的嘗試和成功的政變。我們認為，所有的政變——無論成敗——都經歷過謀劃階段。所以我們就有336例政變的策劃，其中191例付諸實施，82例獲得成功。現在，我們的任務就是解釋每一個階段的決定因素：為什么要策劃政變？是什么讓策劃付諸實踐？政變成功的決定因素是什么？

既然我寫這些內容不是為了幫助擔心政變的總統們保住權力，而是為了討論如何減少這種形式的政治暴力，那么我就先講最關鍵的。民主體制能否降低政變發生的概率？控制其他方面的影響，答案是否定的：政變在民主國家發生的概率至少不低于專制國家。我說“至少”是因為專制國家的高壓可顯著地降低政變的風險。所以，在最有理由發動政變的國家，反而最不可能成事。為什么高壓政策能保護政府安全？我們發現是因為它能提高政府察覺政變計劃的能力。專制體制所面臨的政變密謀并不比其他政治體制更多，只是這些謀劃在專制國家更容易夭折。在這句不咸不淡的論述背后，是專制國家的殘酷現實：折磨、恐懼、臥底和間諜。這些手段都行之有效，無怪乎世界各國的獨裁統治者都熱衷于這一套。這就回到了希羅多德和先發制人剪除異己的故事。看到這里，憂心忡忡的總統大人把《戰爭、槍炮與選票》暫時放在一邊，拿過床頭一本便簽簿，迅速記下一條備忘錄：增加軍事情報的預算。

政變的第二點令人不安之處在于，一場政變會引發連鎖政變。埃塞俄比亞就是個例子。在非洲，一場政變發生的基準概率是每年4%。在一場政變之后，后續政變的發生概率大大提高：未遂政變之后的一年之內發生第二場政變的概率是10%。很顯然，安多姆將軍武裝奪權時使用的理由，門格斯圖也可以照搬來為自己取代安多姆政府背書。篡奪權力這個行為本身，對合法程序構成破壞。比沒有合法性更嚴重的是，這為政變樹立了一個榜樣。安多姆將軍無意中向年輕的軍官們做出示范，只要大膽地干上一票，就可以從寒酸的軍隊營房搬進豪華的總統府，從此改變人生。雖然安多姆將軍可能是受國家利益的感召而發動政變，但門格斯圖就沒那么高尚了——他上臺不久，就坐上一輛紅色的凱迪拉克在亞的斯亞貝巴滿城轉悠。除此之外，如果一場政變把現任的高層都趕下來，其他人就有機會往上爬。所以，新的政變頭目很容易得到同伙的支持。

小結一下：被政變推翻的政府中好的比壞的多。一旦政變，就有可能引發后續政變，每一場政變都有代價。這樣看來，政變并沒有我們想象中的那么多好處。

族裔分化的情況對此有什么影響？畢竟這是非洲的少數特色之一。我發現一般來說，非洲的社會行為和全球其他地方的行為模式沒有什么兩樣，如果出現反常，一定是因為在整體上驅使某種行為的因素屬于非洲特色。在族裔分化對政變的影響上，非洲與其他地區大相徑庭。在全球范圍內，我們沒有發現族裔分化或族裔多元性對政變的風險有什么影響，但是在非洲卻大幅提高了政變風險。

還有什么因素影響政變的可能性？經濟對于內戰風險來說舉足輕重，對于政變風險也一樣。國家越窮，增長率越低，政變越頻繁。所以如果總統采取振興經濟的政策，他就能更安全。看到這里，總統大人或許萌生了一絲興趣，也可能神色木然：又是一篇搞好經濟的說教！經濟因素的另一個影響，是通過援助實現的。在可能存在反向因果關系的情況下，援助占GDP比例每增長4%，發生政變的風險就增加三分之一。這可能是因為援助經費就像一罐蜜糖，使得對政府的控制權更具吸引力，所以援助國可能在無意間置受援國政府于更大的政變危機之中。

在我的研究結果中，還有什么能夠寬慰一個焦慮失眠的總統呢？啊，對了，時間越近，發生政變的可能性就越低——政變過時了。看到這里，總統大人決定自己需要做的就是加大鎮壓力度并盡力維持現狀，時間會站在他的一邊。不妙的是，這么做的副作用在一定程度上減弱了總統的優勢。他在寶座上多坐一年，政變的風險就增加一點——掌權幾十年的政治領導人不僅沒有成為國家不可缺少的人物，反而越來越不受歡迎。

對于現任總統而言，時間流逝帶來的優勢與他任期的長度帶來的劣勢相互抵消。在任何一年，比如2008年，一個長期掌權的總統與一個新上任的總統相比，面臨著更大的政變危機。在位28年的總統穆加貝與贊比亞當政時間不久的總統姆瓦納瓦薩（Mwanawasa）相比，已經過了他的安全保質期。我們還可以比較兩位在不同時代長期執政的總統。2008年是總統穆加貝掌權的第28個年頭。多哥總統埃亞德馬（Eyadéma）在位的第28年是1995年。在那個年代，統治這么長時間之后，總統的處境險象環生，但埃亞德馬成功地保住總統之位直到去世。 多虧時代的車輪滾滾向前，2008年的穆加貝面臨的形勢比1995年的埃亞德馬穩定多了。

除了加強專制工具和改善經濟，還有什么能讓總統大人遠離政變之憂呢？在前人的研究中，一個廣受追捧的辦法是把軍隊分割成多個分隊以便互相牽制。1982年肯尼亞政府能夠挫敗軍事政變，是因為空軍和其他軍隊不是一條心。扎伊爾總統蒙博托把他的軍隊分成多個支隊，互相之間不允許來往，所以發動政變的難度極大。然而他也為這個政策付出代價，因為這樣一來他的安全部隊完全失靈——雖然規模龐大，但是扎伊爾連小小鄰國盧旺達的入侵都抵御不住。

遺憾的是，有關軍隊內部結構的數據非常少，盡管“分而治之”的假說聽上去頗有可取之處，但是無法從統計上檢驗其真偽。我們想到一個可能，既然內陸國家沒有海軍，在同等條件下，他們軍隊的分化程度比臨海國家更大一些，所以在內陸國家發動政變更容易成功。我們對此進行了實證檢驗。雖然我們的確發現政變在內陸國家成功幾率更高，但是這個效應并不具備統計顯著性，所以得出的結果也可能只是偶然罷了。但是因為按照統計檢驗的標準，這個分析所用的樣本量很少，所以結果不顯著也不能說明什么。我的猜測是“分而治之”的策略是有效的。讀到這里，總統大人應該按捺不住了，他已經把軍隊分成7個分隊，每支分隊交給一個表兄弟掌管。

那么讓我再幫總統大人一把。我發現了一個更有效的辦法，這個辦法簡單易行，是每個總統都能力所及的——那就是設定任期限制。上世紀90年代伊始，任期限制被廣泛采用。如果一位在任的總統同意限定任期，例如規定任職不得超過兩個4年，但是只愿意從新規定生效開始計算自己的任期，那么他還有8年的掌權時間，那也夠長了。接受任期限制能顯著地并且大幅地降低政變的風險。實際上政變風險因此降低一半以上。有了任期限制之后，90年代的現任總統們的處境比以前安全多了。而當任期結束的那一年即將到來，眼看就快無法繼續把持大權的總統們開始琢磨：我們真的應該卸任嗎？這么做是不是不負責任？國家明明離不開我們呀？總統大人們懷著沉重的心情，被他們身邊的阿諛之輩說服了。這些馬屁精害怕總統下臺，失去庇護。他們自己也是焦慮不已、六神無主。于是他們著手修改憲法，廢除任期限制。

將廢除任期限制的困難程度作為一個指標，可以衡量一個國家對憲法的保護機制有多牢固。乍得、津巴布韋和烏干達的總統都成功廢除任期限制。俄羅斯總統別出心裁地繞過憲法，變身總理。贊比亞、尼日利亞和委內瑞拉總統的嘗試卻以失敗告終。

任期限制能有效地降低政變風險的證據是目前最鼓舞人心的結果。它表明在一定程度上政變的確是限制權力的最后手段。但是任期限制降低政變風險的效果能否持續，取決于它是否可信。因為那么多總統都一直等到最后才廢除任期限制，那些迫不及待要取而代之的人現在就得質疑，所謂任期限制是否只是騙人的把戲。如果軍隊以為總統設立任期限制，不過是為了在這個期限到來時將其廢除罷了，那么采用任期限制實際上反而延長了軍隊對總統在位時間的預期。

仔細想想，總統穆加貝看了這本書會得出什么結論？他可能會意識到津巴布韋的經濟衰退讓他面臨著政變的威脅。他還知道自己獨掌大權28年，政變風險更加嚴峻。雖然相比卡斯特羅和卡扎菲，這不過是很短的一段時間，但是也足夠長，至于任期限制就算了吧，唯一有戲的就是加強專制政策。但是軍隊已經蠢蠢欲動。總統大人寢食難安，還有什么好辦法？

總統掌握著軍費預算。如果擔心軍事政變，他可以修改預算。然而事情沒那么簡單，他應該減少還是增大預算呢？總統大人左右為難。如果軍隊是個威脅，那么最安全的辦法是裁軍。如果每位軍官都可能是下一個拿破侖，那么軍官越少，總統越安全。但是換個角度說，如果軍隊要求更多經費，那么最安全的辦法是多給他們錢。總統猶豫不決：軍費是漲是裁？這種時候，他知道可以求助于互聯網，很快他搜索到一些研究論文。在這些論文中找尋答案好比破譯德爾菲的神諭（Delphic oracle）  [[1]](#m1_5)  一般費勁，但他終于找到了。

在絕大多數國家，絕大多數時候政變的風險都是可以忽略不計的。如果軍隊總司令來向總統抱怨說軍心不穩，那么一個明智的總統就會告訴軍隊他是這么想的：政變成功的可能性太低，沒有哪個有腦子的軍官愿意冒險。冒險的結果多半是失敗，因此忘了事成之后的好處，好好掂量失敗的懲罰吧。打著政變要挾的幌子來敲詐勒索真是癡人說夢。總統大人又提到哥斯達黎加的例子。這個國家成功地取消了軍隊，裁掉了預算。我們在數據里也發現相應的結果。在政變風險的正常區間，軍費開支的水平對政變風險沒有影響，并且政府應對小幅度的風險上升的政策是裁減軍費。如果軍隊是個麻煩，你就該給它瘦瘦身。

但是政變風險還有另一個區間。如果風險很高，那么看似敲詐勒索的威脅就很可能變成現實。總統知道政變成功的可能性很大，而成功的回報值得士兵們冒險。他只能增加軍費，否則就會危如累卵。如果他滿足軍隊，那發動政變的回報就會下降——總統就可以寬心。我們也從數據中找出了證據，在政變風險較高的區間，高水平的軍費開支顯著地降低了政變的風險，并且與之相符的是，政府應對高風險的辦法是增加軍費。我把這看成一種高端的勒索：軍隊敲詐政府的錢財，與一幫流氓收取保護費沒什么兩樣，只不過前者在更高的層面上發生。

要破譯經濟學研究的德爾菲神諭，總統大人需要做的只是弄明白自己面臨的政變風險是高還是低。如果風險低，總統大可以憑著自己的好惡行事，大幅削減軍費預算，告訴那些佩著金穗帶的軍官自己是怎么看待他們這群沒用的東西的。不過，假如政變風險很高，那么總統最好增加軍費開支。他不得不橫下心來頂住援助國的非難，從衛生預算里擠出錢來提高軍隊待遇。對于總統穆加貝來說，情況很明確。經濟一團糟，獨裁統治得太久，又沒有限定任期——政變的風險隨著這些因素水漲船高。他麻煩大了，只能靠鐵腕專制和厚待軍隊來勉力維持。為此，他首先把警察隊伍增加了一倍。

現在是時候回到我先前的那個奇怪的問題了：政變通常會讓國家變得更好，還是更糟？我們知道政變是有代價的，但是如果這是推翻暴政的唯一選擇，那么也許還可以接受。

我們需要從兩方面考量政變的后果：政變的政治影響和政策影響。我們用標準衡量方法：政治體制方面用政體指數（Polity IV），經濟政策方面我們使用的是世界銀行的國家政策和制度評估（Country Policy and Institutional Assessment）分數。這兩個指標都有其局限性，但是用來考察政變的影響是合適的。盡管政變的直接影響很可能是有害的，但是你得看長遠效果。我們決定看政變之后的5年間每一年的情況。我們只研究成功的政變——只有成功才能改換政府。在我講研究結果之前，先想一想一場溫和的外科手術式打擊是什么狀況。即使是溫和的政變，其結果在最初的幾年內也可能會出現惡化。但是情況應該會迅速好轉。我們也許有理由希望，政府更換5年之后，政治體制和經濟政策都應該得到顯著的改善。

然而這個愿望恐怕要落空。一場政變成功后最初的幾年里，政治體制的確顯著惡化。但是5年之后仍然沒有好轉，甚至還不如政變之前。經濟政策的情況與此類似。政變之后的3年之內經濟政策急劇惡化，在第5年時仍然比政變之前更糟。我們前面說過，政變成功后軍費開支會大幅上漲，這不僅是為了防范更多的政變，也是為了犒勞部下。這樣一來，世行的經濟政策評估分數當然就會下降。政變的另一個后遺癥是它顯著提高了內戰爆發的風險，所以政變對于國家政治方面的影響看來不太理想。

我得承認我沒有研究一個方面的可能性。那就是盡管付諸實施的政變會造成惡劣后果，但對于潛在政變的恐懼可以讓政客們如履薄冰，從而迫使他們采取有利的政策。對于這一點我沒有研究，因為這個假設實在不容易驗證。量化分析取決于差異：得用政變風險的差異來體現出政府政策的差異才行。我不太敢嘗試，因為有太多的因素可以造成因果逆轉的問題，政府政策的好壞也會影響政變風險的大小。我不確定能夠找到一個有說服力的辦法，而且得出的結果很可能會誤導讀者。雖然我沒能就此做出分析，但也沒什么可遺憾的，因為政府對軍隊的利益負責并不等于對平民百姓的利益負責。政府完全可能以犧牲國民利益為代價，改善針對軍隊方面的政策。

顯而易見，如果一個國家已經病入膏肓，那么政變也不失為一劑良藥。在有的情況下，政變可能是兵不血刃地罷黜一個惡行累累的非法政權的唯一方式。而在這種情況下，軍方的確有采取行動匡扶國家的責任。除此之外，還有抗議示威和反政府武裝行動兩種反抗方式。對獨裁政府普遍的抗議活動只有在收入較高的國家才有。在最底層10億人的國家，收入太低，很少有抗議示威，而且一有示威即被鎮壓。武裝反抗代價太高，而且不太可能帶來政治變化，不值得嘗試。這樣看來，為了保證政府稱職地行使其職能，政變可以發揮作用。而今政變越來越少，這并不見得是好事。歷史上的政變并不容樂觀。外科手術式的打擊的確是有的，但是更普遍的情況是，政變的頭目并不是熟練使用手術刀的外科大夫，而是亂砍一通傷及國體的門外漢。到目前為止，政變就像不受控制的導彈一樣，往往炸錯目標。與其杜絕它們的發射，不如為其裝上制導系統。

[[1]](#w1_6) 德爾菲，古希臘城邦的圣地，供奉阿波羅。著名的德爾菲神諭就在這里頒布。——譯注

## 第七章 科特迪瓦的衰落

選舉舞弊、政變、再次政變、戰火連天——接二連三地遭受重創之后，科特迪瓦一蹶不振。然而這個國家曾經被譽為“非洲奇跡”，前首都阿比讓（Abidjan）曾有“非洲的巴黎”的美稱。

為了解釋科特迪瓦的衰落，我們得從它曾經的輝煌講起：科特迪瓦的奇跡是怎么回事？這個國家曾經的繁盛并非建立在民主制度之上，而要歸功于獨裁總統費利克斯·烏弗埃-博瓦尼（Félix Houphouët-Boigny）治國有方。你將看到，他的政策冒著不小的風險，但差點就成功了。在這期間，總統把首都遷往他的家鄉小村亞穆蘇克羅（Yamoussoukro），并在那里模仿梵蒂岡圣彼得大教堂的樣式興建和平圣母大教堂，竣工之后還邀請教皇前來祝圣。大教堂的興建甚至動用援助資金，為此援助國駭然不已，大加嘲諷。但是有史以來各個國家都會借助紀念性建筑物來樹立一個共享的國家特征。人類學家科林·倫弗瑞（Colin Renfrew）認為英國的巨石陣就是這么一種建筑。在我看來，創造一種國民共享的認同感正是這些國家領導人的當務之急。不過，一座建在總統家鄉的大教堂能否成為這個宗教與族裔分立國家的理想標志，這一點有待商榷。

獨裁總統的冒險政策距離成功曾經只有一步之遙，但最終還是失敗。科特迪瓦如今被視作該地區發展問題最棘手的國家之一，其衰落過程就是一部關于經濟沖擊、選舉、槍炮、戰爭和軍事政變的歷史。厄運從經濟遭受沖擊開始，政府應對無方以致經濟衰退、民怨沸騰；迫于形勢舉行選舉，當選的新政府又被政變推翻；此后沖突升級釀成戰禍，內戰雙方競相擴充軍備，國際社會不得不實施武器禁運，但并未能如愿遏止雙方的武裝沖突。在短短10年之間，科特迪瓦經歷了這本書里描繪的所有事件。接下來，本章的內容很大程度上來自普林斯頓大學政治學家詹妮弗·維德娜（Jennifer Widner）的研究。

自獨立以來，直到1980年之前，科特迪瓦曾經取得過輝煌的成就。烏弗埃-博瓦尼致力于用20世紀50年代的法國模式來打造一個經濟強國——強有力的國家機器推動私有領域的增長。這個戰略與當時盛行的社會主義模式形成鮮明的對比。的確，鄰國加納總統夸梅·恩克魯瑪（Kwame Nkrumah）與他打賭說，加納走社會主義道路，在10年之內要把科特迪瓦遠遠地甩在后面。恩克魯瑪輸了。20世紀70年代的加納已經陷入經濟和政治崩潰，他本人也被軍事政變罷黜，而那時的科特迪瓦穩定和平、蒸蒸日上。

科特迪瓦發展戰略的核心在于吸引移民來開墾荒地種植可可。在該政策鼓勵下，來自資源匱乏的內陸國家布基納法索（Burkina Faso）的移民如潮水般涌入科特迪瓦。到1980年，40%的勞動力都是移民。這個發展模式在政治上是行得通的，烏弗埃-博瓦尼給移民一些政治權利，贏得他們的擁戴。另一方面，通過對可可征收重稅，科特迪瓦人也享受到好處。高稅收保障公務員們的就業機會，這其中絕大部分是當地人。按理說，這種體系維持得越久就越穩定：移民群體人口眾多，成為社會不可或缺的一部分。

既然烏弗埃-博瓦尼實行一黨專政，那么他似乎應該能夠長期維持這種有利局面，但是經濟沖擊打亂了他的戰略規劃。1980年，可可和咖啡的國際價格下跌，石油進口價格飆升，科特迪瓦面臨經濟危機，不得不求助于外債來緩解。截至1993年外債累積高達150億美元。然而即使如此大肆舉債，國民平均收入還是下降了三分之一，貧困率激增。

政治方面的問題更是雪上加霜。可可稅曾被作為一種穩定價格的機制：價格是固定的，而且低于國際價格。而當可可價格一路下跌，固定的價格就成了麻煩：種植可可的移民不僅沒有繳稅，反而還在拿補貼！為了維持政治上的承諾，公務員體系繼續擴張，加速了私有經濟的崩盤。1980年，一半的城市勞動人口有正規工作，然而到1990年初，四分之三的人沒有正式的工作，只能勉強糊口。城市貧民成為一股強大的政治力量。就業萎縮，收入下降，年輕男性勞動力被迫考慮務農謀生，但是最好的土地已經被移民占據。

到20世紀90年代初期，烏弗埃-博瓦尼早就過了任何一種合理的“保質期”：他年事已高，在總統的位置上已經坐了30多年。但是他仍然不肯放棄權力。為了保持大權在握，他把繼任者的問題搞得撲朔迷離。1993年當他去世時，由于下一任總統如何產生的問題實在是一團亂麻，他竟然成為不可或缺的存在——各方勢力明爭暗奪，對烏弗埃-博瓦尼秘不發喪超過一周。因為沒有清晰的規則，無論誰爬上寶座都會面對眾人的虎視眈眈。為了獲得支持，一些野心家不可避免地利用社會上針對移民的敵對情緒。事實上，每一任總統都會這么做。當時的經濟已經非常困難，改革刻不容緩，但是任何收入都要用于還債。

政治形勢經過一系列事件逐漸惡化。亨利·科南·貝迪埃（Henri Konan Bédié）當上總統，但是前總理阿拉薩內·瓦塔拉（Alassane Ouattara）在經濟方面的資歷更強。當時又有一波重大的經濟沖擊——西非共同貨幣貶值50％，使得收入分配重新洗牌。最大的輸家是薪資縮水的公務員群體。因為公務員收入減少，依賴他們消費來掙錢糊口的個體戶們也受到影響。本幣貶值的最大贏家是出口商們——在科特迪瓦這些人是種植可可的移民。貨幣貶值帶來的好處還包括援助經費的增長。援助占國民收入的比例從7%驟然攀升到20%，經濟終于開始回升。所以，貝迪埃政府剛開始執政時機遇和風險并存。機遇在于經濟狀況好轉，風險在于政局不穩，而且當時對移民的敵對情緒就是一個政治火藥桶。促進經濟復蘇的政策卻恰好激化了政治矛盾。

貝迪埃打敗雄心勃勃的競爭對手、出身技術專家的瓦塔拉。遺憾的是，他們沒能像英國的托尼·布萊爾和專家出身的政治對手——豁達的戈登·布朗一樣和睦相處。4個月之后，瓦塔拉到國際貨幣基金組織（IMF）任職高管，遠離科特迪瓦權力中心。因為瓦塔拉是北方人，而貝迪埃來自人口稠密的中部，于是貝迪埃決定利用身份政治（identity politics）的手段來打壓對手。不過，第一位打出反移民牌的是小黨派政客巴博，在他的家鄉，可可種植園大部分都被移民占據。貝迪埃如法炮制，把執政黨的政治立場扭轉一百八十度。這個轉變的一大好處是他可以把北方穆斯林背景的瓦塔拉說成移民，從而剝奪瓦塔拉的公民身份。為了確保成功，貝迪埃修改憲法，借此剝奪瓦塔拉在未來參選總統的資格。

當1995年的大選臨近時局勢已很明朗，反對派政治家之中只有瓦塔拉能夠贏得較大比例的票數。巴博為了避免尷尬的失敗，索性拒絕參選并說服瓦塔拉的政黨和他一起抵制選舉。兩個反對黨都組建民兵來執行抵制選舉的行動——我們前面講過，在選舉期間搞暴力活動是反對黨的策略。這么一來，貝迪埃當選，但是這場選舉被普遍認為不公平。貝迪埃對身份認同的強調點燃火藥桶。有政治傾向的媒體煽風點火，渲染兩個群體之間不公平的事件，使得對移民群體的敵對情緒更加高漲。總統借機推進政策，從政府中清除了不少北方人。

經濟緊縮和貝迪埃的身份政治引起軍方的不滿。在科特迪瓦強盛時期，軍隊規模小，待遇高。為了以防萬一，軍隊被分割成幾個分支：憲兵8000人，陸軍6800人，總統護衛隊1100人，海軍900人，空軍700人。在烏弗埃-博瓦尼當政期間也曾有過幾次未遂的政變。1990年，軍隊為要求提高薪酬而嘩變，并控制阿比讓機場。一名叫蓋伊的將軍出面干預斡旋，妥善解決了此事，因此被晉升為總司令。

貝迪埃當上總統后，蓋伊繼續做總司令，但兩人互不信任，因為很大部分士兵都不是來自支持貝迪埃的族群。蓋伊還拒絕執行貝迪埃下達的逮捕瓦塔拉、鎮壓阿比讓選舉暴動的命令。貝迪埃因此忌憚軍隊也在情理之中。他面臨的難題正如前文講的——縮減軍隊，還是增加軍費保平安？他的決定是縮減軍隊，但是要像香腸切片一樣一點一點地來。首先，他撤了蓋伊將軍的職務，并裁減700名士兵。

至于遠離權力中心的瓦塔拉，客觀上來講，他能罷黜貝迪埃最好的策略是，如果經濟持續下滑而不得不進行改革，那時候國家經濟的命運就握在國際貨幣基金組織手中，而瓦塔拉是領導國際貨幣基金組織的第三號人物。這其中存在尖銳的利益沖突。

經濟改革導致的收入再分配對于移民群體極為有利，而當時社會上泛濫著針對移民的敵對情緒。政客們抓住機會打出反移民牌。為了削弱瓦塔拉的勢力，貝迪埃的政治方針使得改革者們舉步維艱。改革裹足不前使得援助機構倍感沮喪，國際貨幣基金組織、法國財政部和世界銀行達成一致意見，認為瓦塔拉是解決問題的關鍵，于是援助經費被迅速削減。可以理解，科特迪瓦政府認為國際機構此舉意在顛覆他們的政權。

記得1999年末，我曾經在科特迪瓦召開的一場主題為“良好的國家治理”（good governance）的會議上發言。發展援助機構們熱衷于贊助這種超現實的活動。那場會議由總統貝迪埃主持，這與會議的主題真是極不協調。果然。沒過多久，科特迪瓦的國家治理便在混亂的泥潭里越陷越深。

貝迪埃維持權力的一系列手段引發軍事政變，把國家朝著內戰又推一步。1999年平安夜，大約750名科特迪瓦士兵為討薪而嘩變。一批高級將領面見總統要求提高軍隊開支。總統一味敷衍，讓他們下周再來談。結果軍官們當天晚些時候就回來罷免總統。我們無從得知蓋伊將軍是否從一開始就是幕后推手，還是為了解決棘手局勢而中途介入。不管怎樣，這位前將軍控制局面，把軍隊嘩變化解成一場兵不血刃的政變。蓋伊承諾在6個月之內召開選舉。

我們前面講過，法國為非洲法語國家提供安全保證。在盧旺達之前，科特迪瓦一旦發生任何政變，法國都會出動部隊平息。但這一次法國選擇不干涉。蓋伊做出持身中正的姿態，稱這是外科手術式的打擊，以此說服外界給他短暫的過渡期來處理局面。沒想到從這個時候開始政治形勢急轉直下，最終導致內戰爆發。

蓋伊掌權之后，一切開始走向崩潰。他的確信守6個月內召開選舉的承諾。但是當他一旦嘗到權力的滋味，就迷上總統這個位子，意識到把寶座拱手相讓是個錯誤。所以他決定參加選舉。在蓋伊看來，選舉存在一個問題。雖然他知道自己才能過人，但缺乏大面積的選民支持。國家分裂成兩派：支持瓦塔拉當總統的和支持貝迪埃復位的。不過好在貝迪埃曾經成功處理過這種難題，蓋伊效仿先例，剝奪瓦塔拉和貝迪埃兩人的參選資格，此舉獲得由他一手委任的最高法院的支持。而最高法院摸到門道之后，又陸續淘汰了12名候選人。

假如蓋伊將軍參考尼日利亞總統阿巴查將軍的例子，他也許就不會犯錯。阿巴查在多黨選舉中領先，因為角逐大選的5個政黨都把阿巴查推選為自家的候選人。遺憾的事，阿巴查在大選之前去世，沒能在選舉中自己與自己一爭高下。蓋伊的想象力不如阿巴查豐富，他覺得自己需要一個對手。他挑中洛朗·巴博，以為對方必輸無疑，正好來為自己的獲選正名。在這個問題上蓋伊犯了獨裁者的經典錯誤，他高估了人民對自己的愛戴。大多數人不屑于為這場虛偽的選舉投票，但是在投票的人當中，絕大多數人都投給巴博。

一般來說即使是這種麻煩也不至于讓現任總統下臺，更別說一位手握軍隊的現任總統。召開選舉的目的是用民主的神圣膏油來賦予在任者統治合法性，并不是真的要另選總統。果然，蓋伊直接宣布當選并解散選舉委員會。顯然，我們應該把這看作另一場政變。

然而蓋伊真正嚴重的失策并不是高估他的票數，而是高估他的兵力。蓋伊上臺后迅速轉向排外政策，惹惱布基納法索總統孔波雷（Compaoré），因此他資助巴博大規模擴張武裝民兵隊伍“青年愛國者”（Young Patriots）。對于蓋伊強行上位的政變舉動，巴博出動這群暴戾的年輕民兵去對抗軍隊。一般來說，一幫憤青對抗一支正規軍基本上是以卵擊石，但是蓋伊的軍隊只是個點綴，這支軍隊規模很小，從來沒想過要打仗也沒有做好上戰場的準備。更何況軍方內部還產生分裂，事實上有一批軍官已經在謀劃推翻蓋伊。對此，蓋伊的反制措施大力削弱了原本已經被貝迪埃裁減的軍隊，結果在阿比讓市中心的交火中民兵擊潰政府軍。民兵還攻擊居住在首都的北方人，把遇害者的尸體拋入湖中。就這樣，巴博憑借著一場非法選舉和一場暴動走上權力的舞臺。

在當時的情況下，其實應當重啟選舉。貝迪埃和瓦塔拉都提出這樣的呼吁。但是與這兩位大黨派的候選人對陣，巴博肯定會輸得一敗涂地，所以他并無意搞什么公平選舉。他利用他的黨派與法國社會黨政府的關系獲得了法國的支持。當上總統之后，他能否在這個位子上長期坐下去取決于他能否避免下一次選舉。而避免選舉的辦法就是讓局勢保持足夠混亂，以至于無法進行選舉。2001年，國際社會第一次介入試圖調停科特迪瓦亂局，至今一共調停13次，沒有一次成功。

蓋伊在精心操縱的選舉中，輸給自己親自挑選的對手。為了奪回權力，他只有一條路可以走。2002年9月，他帶領幾百號人馬卷土重來，在阿比讓、布瓦凱、科霍戈三個城市發動騷亂。在阿比讓的政變失敗了，他又一次在巷戰交火中輸給巴博的民兵。蓋伊及家人被殺，其殘部退守北方的布瓦凱和科霍戈。

在政變失敗后的一周之內，一群被巴博驅逐的政客加入蓋伊的舊部。他們迅速控制北方的城鎮和中部地區，自稱“新力量”（Forces Nouvelles，FN）武裝部隊。就這樣，科特迪瓦發生第三次政變的失敗引發叛亂，最終把國家推入內戰的深淵。

在市區之外，有重型武器裝備的正規軍能輕而易舉地擊敗民兵隊，所以“新力量”武裝部隊迅速進軍阿比讓。此時總統巴博的選擇余地很小。如果他與叛軍正面交戰，就會落得和蓋伊一樣的下場。如果他選擇流亡，求助于國際社會，結果就是在國際社會監督下重啟選舉，他肯定贏不了。巴博的能力僅限于在阿比讓發動暴力騷亂。這招管用嗎？他可以指使他的街頭流氓們多殺幾個北方人，但這能解決什么問題？在阿比讓，還有哪一群人的人身安全可以為他所用？讓我們回想一下，在這些政變之前阿比讓曾有“非洲巴黎”的美稱，這可不僅僅是個比喻：在阿比讓居住的法國公民是非洲最多的。于是巴博把他們作為人質，要求法國出兵助他脫困。為了避免法國公民遭受屠殺，法軍在三天之內就進駐阿比讓保衛巴博政權。巴博就是這樣自導自演了一場令人匪夷所思的大戲：他放任并教唆大批青年支持者攻擊和殺害在阿比讓的法國平民，與此同時法國軍隊為了保護他的政權與“新力量”對峙。

法軍用“獨角獸行動部隊”（Operation Licorne）部署一道停火線，強迫“新力量”以他們剛打下的地界為起點后撤100公里。此舉釋放了很強的信號，讓外界認為法國政府并非中立。當時在城市以外的地區，“新力量”原本要乘勢南下迅速打敗政府軍，因為布基納法索對他們的資助堅持不了太長時間。

國際社會在巴黎召開談判，再次試圖斡旋督促雙方達成權力共享的協議。該協議規定在巴博之下成立聯合政府，卻把最重要的幾個內閣職位給了“新力量”一方，比如國防部長的職位。這是為了保證叛軍在停戰協定后的安全。當這份協定送到總統巴博手里時，他對此不滿并拒絕簽字，于是和談失敗。事實上在整個過程中，巴博的言行無一不透露出他毫無議和的意愿。

巴博似乎意識到自己時來運轉。雖然一開始在軍事實力上不如“新力量”，但他的經濟來源更充足，所以他大量購買軍火。于是聯合國和區域組織西非國家經濟共同體對科特迪瓦實施武器禁運，但并沒能如愿制止雙方購買槍支。武器從白俄羅斯和其他管理不嚴的國家流出，通過多哥進入科特迪瓦。巴博甚至建立了一支空軍。羽翼豐滿之后，巴博的部隊違反巴黎協定，向北方發起攻擊。法國維和部隊曾經保護巴博的政權，現在卻成了他北伐路上的絆腳石。所以他命令新成立的空軍轟炸布瓦凱附近的法軍基地，造成9名法國士兵死亡。法國采取報復行動，一舉摧毀了巴博的空軍。

沖突吸引了鄰國虎視眈眈的捕食者。利比亞和塞拉利昂的雇傭兵大肆劫掠科特迪瓦平民，制造出了當時一些最血腥殘酷的事件。除了主要的軍隊以外，還有至少9支非正規武裝卷入——在當時的情況下，有組織的暴力活動層出不窮。沖突各方為了募集資金，拉入一批不擇手段的企業、國家和領導人。西非國家中央銀行在阿比讓和科霍戈的分支先后被洗劫。資金也來自鄰國——布基納法索總統孔波雷和利比里亞總統泰勒（Charles Taylor）都慷慨解囊。此外，“新力量”還組建了一支“經濟警察部隊”守衛鉆石礦場并兼管收稅。

在這種情況下很難讓雙方停火和談，因此法國軍隊部署封鎖線，盡量控制沖突的規模，使其造成的損失不至于嚴重到必須強迫雙方談判的地步。由于沖突雙方之間毫無互信，通常國際社會需要在和平談判中承擔重要責任。推動和談的嘗試之所以失敗，是因為能被國際社會接受的和平協議必須規定召開公平自由的選舉。但是這種選舉的結果不是貝迪埃就是瓦塔拉，而兩人目前都成了流亡者。更糟的是，在北方的“新力量”和南方的巴博看來，貝迪埃和瓦塔拉已經彌補嫌隙，結成共同的選舉陣線，他們會在大選中合并為一個黨。所以在南北雙方的領導人眼中，接受國際社會的調停等同于失敗。在這種情況下，國際社會唯一能夠干預的辦法就是等到巴博的總統任期結束。任期一過，巴博就不能再合法執政。國際社會借機強行解散巴博政府，并安排一位中立的技術官員擔任總理一職。此舉被巴博政府的某些成員描述為一場政變。很難想象要怎樣才能打破這場僵局。

沒想到，南北雙方在沒有國際社會調停的情況下居然自動和解。這是巴博和索羅兩人之間的協議。巴博趕走外國安排的總理，改由反政府武裝領導索羅擔任。貝迪埃和瓦塔拉都被排除出局。巴博和索羅承諾如期召開選舉，但是因為停火沒有國際社會的介入，就不用擔心被要求讓淘汰的候選人參選，也沒有人來監督選舉是否自由公正。正如你已經知道的，在這種情況下現任領導人可以用一系列的手段來贏得選舉，所以這么一來巴博和索羅不再擔心和解等同于輸掉大選。這個內部協定對雙方都有利。援助經費可以得到恢復，科特迪瓦的海上石油也能順利開采。政治博弈的這一步棋走得真是妙極。然而不到一個月，索羅差點在一場直升機事故中喪命。

科特迪瓦終于找回和平。但是持續整整10年的政變、戰爭和選舉已經把國家毀壞得千瘡百孔。科特迪瓦衰落后，塞內加爾取而代之，在非洲法語國家中處于領先地位。科特迪瓦的這場災難到底有沒有辦法避免呢？是時候談一談解決辦法了。

# 第三部分 改變現狀：政府問責和安全防御

## 第八章 國家體制建設與民族國家建設

眾所周知，美國總統小布什一開始反對美軍參與阿富汗重建，但是后來又轉變立場。我將會分析重建為何這么困難。當今世界上運轉良好的國家都曾經走過漫長、痛苦而曲折的道路，最終塑造成為獲得全體國民認同的國家。只有這樣才能把社會凝聚在一起，動員全民統一行動，這對社會公共品的提供至關重要。在高收入國家，我們認為這些事情是理所當然的，以至于會忘記它們的重要性。從法律意義上來講，一個國家（state）只需要獲得其他國家的承認就算成立。最底層10億人的國家就是這么產生的。但是因為它們還沒有被塑造成為民族國家（nation），所以這些國家的公共品才會嚴重缺位。

絕大多數的現代國家都有過族裔多元的過去。現代國家疆界的形成，不是來自原始的民族團結，而是解答這樣一個核心的安全問題：多大的領土面積最適合產生暴力壟斷？把共同的民族起源與國家領土捆綁在一起的這種理論，追溯其出處，通常認為是19世紀浪漫的城市中產階級民族主義者們幻想出來的。

國家的形成不是族群凝聚力的結果，而是由暴力的經濟性質所決定的。我們現在知道，暴力不是建國的結果，恰恰相反，不以國家形式存在的社會往往暴力泛濫。暴力的制造取決于可用的技術。原始的狩獵采集社會極端殘暴，因為當時的技術水平讓人別無選擇：靠狩獵采集生活的一群人要想戰勝鄰村另一群人，就得在黎明前率先發動襲擊，在敵人還來不及拿起武器時擒獲他們。如果有任何群體愚蠢到相信和平協定，那他們恐怕還來不及改變主意就被血洗。所以暴力是這些社會的本質特征：更準確地說，這些人應該被稱為獵人、采集者和殺手。但是隨著技術的發展，暴力的制造呈現出專業化趨勢，并有了規模經濟效應。這兩個現象都使得暴力成為一件需要支付報酬的事情。

我們首先假設在一個沒有政府的原始社會中，社會由許多情況相同的家庭構成。現在這個社會有一點差異。有的人更擅長生產勞動，有的人體格更強壯。請問在四種人當中，不擅生產但是身強體壯的人會如何謀生？他們會搶劫那些生產力高但是弱小的人。這些生產力低的壯漢放棄勞動、專事搶劫，變得越來越擅長于暴力。暴力也是一門技能。專門從事暴力的人就有一種優勢。

在這個專業化的基礎上，我們引入暴力的規模經濟效應，換句話說，就是規模的重要性。在這一點上，暴力與眾不同。規模的重要性，在其他經濟領域都是直到工業革命后才能體現出來。在工業革命之前，1000人的農場中每個人的生產效率并不比一個人獨自耕種的生產效率高；1000人的修鞋作坊人均勞動效率也不比一個獨自經營的鞋匠勞動效率高。但是一支1000人的軍隊可以一個一個地殺掉1000個單槍匹馬的武士，也就是說專業的暴力人士通常寡不敵眾。當然，如果技術先進、籌劃高明，也有以少勝多的例子，甚至還有以一敵眾的孤膽英雄。雖說贏得賽跑的不一定總是跑得最快的那一個，但你總得把賭注壓在跑得最快的人身上。

總而言之，組建或者加入一大群專業武士，在一片領土內部壟斷暴力，你作為這個群體的一員會更安全。這就是一個很有力的誘因。但是安全并非唯一的顧慮：要有收入才能過日子。專門從事暴力的人放棄從事生產的機會。他們的收入從哪里來？黑手黨成員都知道答案，一旦建立起暴力的壟斷，就有權力向領地內的其他居民收取保護費。那么為什么居民們不逃跑呢？也許你的軍隊可以懲罰那些試圖出逃的人，你可以把人民變成農奴。也許人民無處可逃，因為別處也有類似的軍隊，逃跑不過是剛出虎口又入狼窩罷了。又或許你在本地的暴力壟斷保護人民不受外來侵略，所以收取報酬是正當的。因此，你這支軍隊無意之中在提供一種公共品：你已經變成了一個國家。

雖然為當地提供安全這種公共品不是你有意而為，你也逐漸意識到再多提供幾種公共品對你有好處。其中一項就是鼓勵你的人民相互交易。如果他們因此致富，向你繳稅，你也會變得富有。所以你向他們提供強制執行契約的服務，畢竟你擅長強迫。你把這稱作法庭，圍繞著法庭又發展出一套法律系統。你可能也會發展一些促進貿易的基礎設施，比如建設公路、橋梁和市場。你還可能——這需要相當的遠見卓識——稍微限制一下自身的權力。你只需放棄一些權力，就能避免富人一味提防自保、拒絕投資。到這個程度，我們已經有一個國家機器，但仍然不算現代國家：公共品太有限，因為很多民眾的利益都被忽略。

從一個運轉良好但只為少數人的利益服務的國家，到一個為全體人民服務的國家，這最后的一步卻又是一段漫長的征途。一旦被鄰國包圍，這些國家就構成主要威脅，不是你吞并它們，就是它們吞并你。于是各國窮兵黷武，提高稅收，而且戰爭催生民族主義的思想——人民開始感受到一種共享的身份認同。當有效運轉的國家制度促進經濟發展時，哪怕是政治體制漏洞百出的國家也能發展得不錯，再加上新產生的國民認同感，這些國家逐漸變得強大起來。我們之前說過，專制國家隨著收入的提高，越來越容易發生政治暴力。具體說來，他們會越來越頻繁地受到騷亂、游行示威和政治罷工的困擾。而國民認同感又會有助于人民進行集體抗議行動。在這種壓力之下，國家上層集團的精英們不得不提供更好的公共品。為了保證這些改良成果能保持下去，上層精英們有限地擴大選舉權：就這樣，社會朝著現代民主國家的方向一點一點地進步。

以上就是簡單而又有力的暴力經濟學。為了把它應用于國家形成的真實歷史當中，我們需要找到一個歷史的起始點。在歐洲國家形成的過程中，我認為這個起始點自然是5世紀羅馬帝國的衰落。這段歷史與非洲在20世紀中葉的非殖民化過程有些基本的相似之處。非洲的非殖民化的發生非常突然，“非殖民化”的概念被首次提出得到重視之后，幾乎在10年之內就完成了這個進程。與之最相似的例子，就是不列顛尼亞行省（Roman Britain）  [[1]](#m1_6)  脫離羅馬帝國而獨立的歷史。

不列顛尼亞行省的非殖民化比非洲更事發突然。不列顛以高額的稅收供養著羅馬最大的軍團，其規模相當于整個帝國軍力的15%。無論誰是這支軍團的指揮官，都有發動政變的可能。4世紀后期羅馬帝國政治動蕩，在25年之間就發生了兩起不列顛的羅馬軍團指揮官試圖稱帝的事件。第一位指揮官于380年發起的政變失敗。到403年，第二位志在稱帝的指揮官為了增加勝算，調動整個軍團奔赴羅馬。盡管如此，他最終還是失敗了。而這么一來，不列顛突然沒了軍隊。由于羅馬軍團就是不列顛的政府，所以不列顛不但失去軍隊，連政府也突然消失。與不列顛在403年之后的歷史比起來，非洲在獨立之后可以說是非常成功的。沒過幾年，不列顛人居然請求羅馬再回來統治他們。對他們來說，哪怕是苛捐雜稅也比動蕩不安和政府缺位要好。但此時羅馬已經自顧不暇，所以不列顛只能自己解決問題。內戰爆發，公共品徹底崩潰以至于城鎮經濟消失殆盡。人民背井離鄉往南遷徙越過英吉利海峽，出于對故土的懷念，他們把新定居地命名為“布列塔尼”  [[2]](#m2_3)  。

這就是我們選取的歷史起始點：羅馬帝國衰落之后的混亂時代。不列顛以及歐洲其他地區歷經幾百年的亂世，群雄崛起，紛爭不斷，最后終于形成一個個小國。這些小國在各自領地之內能夠維持一定的秩序，而鄰國之間則相互提防。直到1555年，說德語的小國還有不下360個。隨著時間變化，這些小國更關注外患而非內憂。為了抵御鄰國的入侵，它們需要大規模的常備軍隊。而大規模的軍費只能通過稅收或者舉債來籌措。收稅總有個限度，如果超過人們愿意支付的額度，人們就會想方設法——比如賄賂收稅官——逃避繳稅。如果課稅過于繁重，人們就會轉而從事不便于收稅的營生。

與收稅相比，舉債是個更危險的雷區。收稅是強制性的，而舉債需要人們自愿借錢給國家。就算人們愿意借錢，他們也會要求利息。如果利息很高，舉債就變得不可持續，一旦軍費不夠，國家就要打敗仗。

第一個發現如何通過稅收和舉債來保證可持續的軍費供給的歐洲國家，是商業小國荷蘭。這個小國的地形非常不利于防御。記得我們前面說過，山地易守難攻，是有利的防御地形。荷蘭恰好是全世界山地面積最少的國家。更糟的是，荷蘭的人民絕大多數都是城市有產者，沒有打仗的傳統。而荷蘭人面對的威脅是戰爭機器哈布斯堡帝國。在這場近似于大衛和巨人歌利亞的對峙之中，荷蘭這個“大衛”身處絕境，磨煉出賺錢的技能。即使如此，形勢依然嚴峻，因為哈布斯堡帝國掌握著西班牙在美洲殖民地的金銀礦。

為了抵御強敵，荷蘭人發明政治問責制（political accountability）。要讓公民心甘情愿地繳納重稅，政府必須對公民負責。當然，那時政府負責的對象不包括全體公民，僅限于納稅的有錢人。接下來，一個負責可信的國家政府能夠借債，因為人民看到政府精打細算，相信其未來的償付能力。哈布斯堡王朝發現美洲的金銀不夠花，也決定舉債。但是沒人強迫哈布斯堡王朝也實行政治問責。所以攻打荷蘭的戰爭就變成一場利率的戰爭。利息計入本金再生利息，長此以往揮霍無度的借債人必然破產。所以勝利最終屬于信用評級較好的國家。哈布斯堡王朝擁有遼闊的版圖和西班牙美洲殖民地的金子作為擔保，而荷蘭只是一個實行政治問責的小國。復利的力量需要時間來驗證，但荷蘭能夠以6%的利息借債，而哈布斯堡王朝不得不付出22%的利息，這是他們還能借債時候的情況。在戰爭結束前，哈布斯堡王朝就由于破產而被迫退出信貸市場。大衛就這樣戰勝了歌利亞。

其他國家逐漸地學到荷蘭的經驗。沒有效仿荷蘭模式的國家都被效仿荷蘭的國家吞并。國家之間的戰爭有兩個產物。其一是民族主義的興起。19世紀浪漫的城市知識分子為了賦予民族主義一個合理的解釋，編造出共同的民族根源形成國家這種概念。于是國家之間的沖突就成了民族之間的沖突——共同的民族身份這個謬論是在戰場上創造出來的。同仇敵愾的情緒加上同根同源的神話，使得一個國家的居民團結成為一個民族。這個結果的力量是非常強大的。它的好處在于把人民凝聚起來抗議示威，迫使政府為全民提供公共品。也許這是歷史上第一次，人們為了全民的利益而團結一心、集體行動。民族主義的壞處在于它催生對別國的詆毀，例如在第一次世界大戰期間，英國媒體給德國人冠上“匈奴”的綽號。

戰爭的另一個產物就是財政問責（fiscal accountability）的普及。政府必須對富人負責，否則就征不到足夠的稅，也借不到錢。但是那個階段的國家距離現代自由國家（modern liberal state）還非常遙遠。那時的國家既不是民主國家，稅收也還沒有用于社會支出。富人是19世紀中葉的統治階層，他們只關注國家安全問題。那個年代直到今天，是那些被剝奪權利的人用堅持不懈的政治抗議推動著國家的進步。為了避免更不利的局面，富裕階層被迫逐漸地擴大選舉權的范圍。這樣一來他們就有了公信力，能夠推進再分配改革，避免過于激烈以至于動搖經濟的變局。改革一旦實行即不可逆轉。國家就是這樣緩慢地走向民主，在此過程中，政府的政策重心也緩慢地轉向普通老百姓的訴求——除了國防之外，還提供衛生和教育等公共服務。國家逐漸發展成為為普通大眾的利益服務的體制——現代自由民主制（modern liberal democracy）。

按照這樣的分析，現代國家的發展歷程是由暴力推動的。統治小國家的掠奪成性的暴君，一步一步地進化成為爭取選票而千方百計討好選民、承諾服務的現代政治家。沿著這樣曲折崎嶇的小路，現代國家最終演變成向全民提供公共服務的制度。

暴力的規模經濟能夠使得國家不斷融合成為超級大國。世界上曾經多次上演一國軍力控制遼闊領土的歷史，例如羅馬帝國、蒙古帝國、哈布斯堡王朝、大英帝國、法國、葡萄牙、俄羅斯和奧匈帝國。超級大國的形成過程往往是十分迅速的，因為技術讓國家得以極速擴張。大草原上的蒙古人發明馬蹬，從而打下迄今為止幅員最廣闊的內陸帝國。類似的軍事擴張在19世紀也有發生。而領土擴張的速度，一旦超過建立統一的國民身份認同的速度，超級大國在試圖建立國民認同感的時候就會面臨異常棘手的問題。它們最終成為帝國，而不是民族國家。

民族國家的塑造取決于政治領導人的選擇。他們的選擇影響著帝國轉變成民族國家的速度。羅馬統治者賦予其治下的自由民公民權利，使得羅馬帝國終于在幾個世紀之后開始走向民族國家。與此相反，昏庸無能的海爾·塞拉西（Haile Selassie）醉心當皇帝，在10年之內把埃塞俄比亞和厄立特里亞聯邦強行變成埃塞俄比亞帝國和厄立特里亞殖民地。但此舉注定埋下禍根，因為帝國的時代早已過去。

帝國的時代驟然終止的原因很多。最重要的原因，可能是崛起的美國對帝國的堅決反對。第一次世界大戰結束后，威爾遜總統在巴黎和會上支持民族自決，這個理念以當時的國際關系原則來看是革命性的。民族自決意味著，不再是民族身份不斷變化以適應政治疆土邊界，而是國土邊界改變以適應現有的民族身份——就像某種游戲那樣，音樂一停止，人們就奔向屬于自己的座位。“民族自決”被寫入《凡爾賽合約》而得以付諸實踐，其中最引人注目的莫過于那些日后導致巴爾干戰火重燃的國家獨立。然而直到美國與英法在1956年蘇伊士運河危機之際展開政治較量之后，民族自決才真正蔚然成風。在蘇伊士運河危機之后，大英帝國迅速放棄對殖民地的統治，為法國和葡萄牙做出先例，使后者不得不效仿。最終民族自決甚至瓦解了蘇聯帝國。總之，在20世紀后半葉，獨立國家的數目大幅增加。

這一階段國家形成的過程，與此前描述過的原始階段的國家形成完全不同。除了極個別例外，新國家的成立并不是為了解決安全防御問題。常有人說新國家的邊界是隨意劃定的。這種說法對殖民當局來說不太公平。要把眾多族裔群體劃分成為可管控的國家，他們面臨的問題并不輕松。問題的核心在于，導致現代國家形成的兩個流程一個也沒有發生：既沒有因為安全需要而出現的國家，在以軍事控制劃分的領土之內也沒有基于想象的同根同源而創造出一個民族國家來。僅在非洲，就有2000多個不同語言的族群。如果每一個都獨立建國的話，它們的領土和人口就太微不足道，不足以產生安全的規模經濟——它們注定會內憂外患，不得安定。

所以，盡管殖民主義帝國解體之后產生的新國家都歷史悠久，眾多族裔對本族都忠心不二，但他們往往缺乏對國家的忠誠——人們首先效忠于自己的族群。我已經論述過，這種情況嚴重地阻礙了公共服務的提供。任何公共品，都是人們爭相搶奪的對象。眾多族裔誰在政治斗爭中占上風，誰就能控制公有資源。解決這個問題的最有效途徑，就是效仿民族國家建立的模式：逐漸化解族裔之別，用國民身份取而代之。

對于許多非洲人來說，族裔問題是個尷尬的話題。原因之一，就是族裔問題被視為歷史的倒退、現代的對立面。隨著現代化的進程，族裔之別一定會逐漸消弭。這是個令人欣慰的命題，但是太多的事實告訴我們，讓人寬心并不代表命題成立。我們必須拿出證據。從非洲晴雨表最近在9個非洲國家做的民意問卷調查來看，現實不容樂觀。這些問卷的結果表明，越是受過教育的人，越重視自己的族裔身份；當雇員的比傳統務農的人有更強烈的族裔認同；經歷過政治動員的人也是如此。所以教育、就業和選舉競爭方面的社會發展非但沒有淡化族裔多元性的分量，反而使其更加突出，也許這是因為族裔之間的政治競爭就是在現代經濟（而非傳統經濟）中展開的。族裔政治的后果對于農民來說影響不大，但如果公共部門的職位優先給那些當權派的同族，那么教育和就業的發展確實使族裔身份越發重要。

然而，如果當年眾多族群能夠被劃分成少數的幾個大國，大到足夠安全，那么他們就會面臨著一個艱巨的任務——為廣大民眾塑造一個身份歸屬感，以維持國家有效運轉。事實上，生活在非洲大陸上的2000多個族群被劃分成54個國家。這到底是國家數目太少而導致族裔過于多元、難以治理，還是國家數目太多以至于無法產生安全的規模經濟？

最底層10億人的地區在非殖民化之后產生一批小國家，情況和羅馬帝國衰落后并無二致，但之后的歷史就不一樣了。在很大程度上，最底層10億人的國家的邊界就此固定，因為來自鄰國的威脅并不大，至少沒有到擔心被對方吞并的地步。在過去的50年間，我只想出兩個國家合并的例子，都發生在1989年：東德駐北也門大使很不幸地成為獨一無二的雙料下崗員工。歷史的主流與此相反，在本來就很小的國家之內通過民族自決再分裂出更小的國家，這樣的事情廣受承認。所以，盡管“力利浦特”們熱衷于軍備競賽，但這些最底層10億人的國家政府并沒有卷入像19世紀歐洲各國之間發生的那種程度的國際戰爭。因此，國家對稅收的需求也沒有那么高。稅收不高，自有援助資金來補貼——典型的最底層10億人的國家，政府開銷的三分之一依賴于發展援助。有限的軍費開支加上高額援助資金，這樣稅收的壓力比較輕，通常占GDP的12%。在如此低的稅收之下，老百姓沒有動力要求政府實行責任制。

我開始更深入地思考一個腐敗的統治者會怎么看待稅收。假如你是總統蒙博托，你會征收多重的稅呢？我突然意識到，低稅可能正是統治者刻意而為之。蒙博托顯然很貪財，并且常常手頭緊。蒙博托并沒有聚斂起龐大的私產，他從國家搜刮的財富都用于獎賞眾多的親信。他斂財的最重要的手段，是讓礦產資源開采企業出血。這些公司被榨干之后，他也沒有動用增加稅收的法子，而是大量印發鈔票。這和總統穆加貝的政策如出一轍。

高通脹是一種回報很高的收稅方式，而且其妙處在于人民意識不到這是一種稅。實際上，通貨膨脹是對持有貨幣征稅。如果物價每個月翻一番——正如曾經的扎伊爾和目前的津巴布韋正在上演的那樣——那么國家實際上在對人們手頭持有的現金征收每個月50%的稅。算一算國家得到什么吧。假如一個普通人每個月有收入進賬，并且每個月均勻地花光工資。那么他平均下來持有的現金相當于兩個星期的收入。所以，50%的通貨膨脹就掠去了他一周的收入。這是每個月的情況，一年算下來相當于是25%的所得稅。作為一種人們意識不到的稅收來說，這還真不賴。那為什么高通脹并不常見呢？這是因為這種收入不能持久。人們總能找到與開銷相比盡可能少持有貨幣的辦法，比如一拿到錢就去搶購囤貨。這就是為什么高通脹總是引發混亂并以悲劇結束。蒙博托和穆加貝總統都把其當作最后的手段。作為補充說明，我在書稿的最終修改中更新了津巴布韋通脹的數據——物價不再是每月翻番，而是每周翻一番。

為了避免引起人民的反抗，腐敗的統治者可能慎用直接的稅收。他們不想征稅過重，以至于激發人民要求政府承擔起相應的責任。如果最終要為全體人民的福利而花錢，那么收再多的稅也是白費力氣。如果你的擁躉們得到的好處不比其他任何人多，那么他們就沒有理由再對你忠心不二。所以高額稅收是以更大的政府責任為條件的。經濟學家們喜歡把選擇定義為以最大化為目標的決策問題：一家企業的目標也許是利潤最大化，一個個體的目標也許是幸福最大化。的確，經濟學就是憑著這簡單粗暴的假設發展壯大的：如果人們真的是以最大化為目標，那么我們就能對他們的選擇做出預測。關鍵是我們還能知道，在他們面臨的條件發生變化的情況下，他們的選擇會怎樣變化。一般說來這類預測和現實差不太多，所以經濟學家們還沒有失業。

我意識到一個腐敗政客的選擇可以視為這樣一個簡單的決策問題：收多高的稅可以讓自己最大限度地貪污挪用公共資金？稅率太低，沒錢可貪；稅率太高，財政倒是充裕了，但重稅導致嚴格的監督，不方便貪污。在一個腐敗領導人看來，最理想的稅率可能是比較低的。我們用這個理論框架還可以推斷，一個腐敗領導人在位時，公共福利支出不會是零。雖然腐敗領導人一分錢都不想花在公共福利上，對于他來說，與其把財政收入浪費在滿足老百姓的需求上，不如拿去犒賞自己的黨羽。但是領導人必須面對這個現實：能讓自己最大化地挪用公款犒賞擁躉的那個稅率，會引起納稅人在某種程度上監督政府。如果，假設在這種程度的監督之下，他可以挪用三分之一的稅收，那么還有三分之二的財政收入可以用于正當的支出。稅收總額比實際所需的數量要少，因為領導人刻意壓低稅率以免受到監督掣肘。這樣一來，人民受到雙重損失：他們只從三分之二的財政支出中獲得福利，而且財政支出低于他們需要的水平。盡管他們仍然獲得了一些公共服務，但這并不能證明統治者有為民謀福的善意。

我們在上文中對于問責制和民族認同感的嬗變做了簡單闡述。運用這個理論可以基本解釋為何最底層10億人的國家在政治上會陷入停滯的困境。國家不能有效運轉，一方面是因為國家運轉良好并不符合領導人的利益，另一方面也因為國民認同感的缺位會影響公共服務的供應。如果參考歐洲國家的發展經驗，解決問題的辦法就是需要更強勁的國家軍事對抗。當國與國之間存在安全威脅時，它們就需要增加稅收，從而迫使政府實行問責制。同時，這種情況也會催生出強烈的民族認同感。

然而我認為這種辦法不可取。不過在排除這個辦法之前，讓我先講講支持它的證據。最底層10億人的國家領導人中，烏干達總統穆塞韋尼（Museveni）治國有方。1986年他上臺時，國家可以說是一片廢墟：在獨立之后不到四分之一個世紀的時間內，烏干達就從和平繁榮陷入大規模暴力沖突和貧困之中。當時的烏干達確實很像不列顛在羅馬軍團撤離后的狀況。坎帕拉（Kampala）和5世紀的倫敦一樣，落得田園荒蕪，荊棘叢生。穆塞韋尼總統力挽狂瀾，使得這個資源匱乏的內陸國家變成非洲發展最快的經濟體之一。在這片大陸的其他地方，領導者們大多熱衷于為自己的親信牟利和搞民粹主義，而穆塞韋尼總統一向更重視經濟復蘇。他是受到什么力量的驅使呢？作為一個領導人，他的雄心壯志究竟是什么？

我有幸認識穆塞韋尼總統，并且在了解他之后深感佩服敬重。他不僅是一個政治家，更是一位致力于改變東非和中非政治格局的軍事領導人。為此他渴望建立一支強大的軍隊。他最看不起的人是前總統阿敏（Idi Amin）。阿敏不僅搞垮了烏干達的經濟，還在坦桑尼亞軍隊入侵時一敗涂地，恥辱地下臺。我相信穆塞韋尼總統從中得出的一則教訓是沒有繁榮的經濟就沒有強大的軍隊。我認為這個信念是支持烏干達經濟改革的基石。

他不僅重建經濟，還讓烏干達成為唯一真正成功控制艾滋病的非洲國家。他發動的“零放牧”（zero grazing）的宣傳運動有效地說服了烏干達平民改變性行為習慣。海倫·艾普斯汀（Helen Epstein）在她的《看不見的治愈》一書中對此做出了精彩的描述。然而，她的書里沒有提到是什么讓穆塞韋尼下定決心對抗艾滋病。穆塞韋尼一心要建立強大的軍隊，他和菲德爾·卡斯特羅商量，把他的軍官們送到古巴去接受訓練。到了古巴，軍官們做了體檢。古巴方面傳回這么一條消息：你知道你的軍官們大多數HIV檢測呈陽性，會死于艾滋病嗎？我猜測烏干達對抗艾滋病的運動，正如他們的經濟改革一樣，在一定程度上是由穆塞韋尼總統的強軍夢驅動的。

烏干達當然沒有完全轉型為一個問責制的政體，但這是一個國家運轉的有效性得到改善的真實例子。另一個類似的例子，是1994年以后的盧旺達。保羅·卡加梅（Paul Kagame）政府，如同穆塞韋尼總統一樣都出身反政府武裝，目前都是非洲國家建設卓有成效的典型。穆塞韋尼和卡加梅聯合侵占扎伊爾。蒙博托重用寵佞的腐敗統治掏空國家，導致扎伊爾武裝不堪一擊。此后，穆塞韋尼和卡加梅產生嫌隙。他們都熱衷于發展軍隊，于是就針對彼此大搞軍備競賽。我記得時任英國國際發展事務大臣的克萊爾·肖特（Clare Short）收到穆塞韋尼總統的來信，信中解釋烏干達為了防范卡加梅的陰謀入侵而又一次上調軍事預算。那封信讓克萊爾惱怒不已。所以這就是兩個心懷軍事雄心而又彼此對抗的國家由此變得更加強大的例子。

然而，我不認為最底層10億人的國家必須走歐洲的老路。就算這條路走得通，它的代價也太大了。歐洲曾經飽受戰亂之苦，我不希望看到同樣的悲劇發生在最底層10億人的國家。現在的戰爭相比歐洲曾經經歷的還要血腥。戰爭太過殘酷。一定有一條更好的通向有效而負責的國家建設的道路。但是，因為一件事情比其他選擇更有吸引力就相信它，我不希望犯這樣的錯誤。自欺欺人的思考方式困擾了發展問題幾十年。我們必須著眼于現實的世界，而非我們期望中的世界。所以，盡管歷史道路的沉重代價是希望存在更好的辦法的理由，卻不構成認為存在更好的辦法的理由。

我稍后會給出我相信存在更好的辦法的理由，但是暫且讓我繼續談談上文提到的代價巨大的模式，并且解釋為何我認為歷史老路是走不通的。如果我在“歷史道路走不通”這一點上是正確的，但是在“存在更好的辦法”這一點上是錯的，那就意味著最底層10億人的國家只能困在現狀之中，沒有一條道路可以通向負責又有效的國家體制。某些思慮周全的人就是這么說的。邁克爾·克萊門斯（Michael Clemens）在權威雜志《外交》上撰文稱，最底層10億人的國家在我們有生之年都不可能有什么起色。

那么，為什么歷史的道路現在被封鎖了呢？部分原因是國際戰爭和軍事對抗的高昂代價導致這條道路在政治上是不現實的。無論是最底層10億人的國家，還是國際社會，都不會允許這樣的事情發生。但是，即使不考慮政治可行性，歷史道路還是行不通。就算最底層10億人的國家經歷漫長的混戰，它們也不會最終轉型成為有效而負責的國家。關鍵的原因，在于這些國家的政府大多坐擁自然資源帶來的巨額收入。這些國家在財政上類似于當年的哈布斯堡帝國。自然資源帶來的收入可以長年維持高漲的軍費開支，它們不需要依賴稅收。最底層10億人的國家之中軍費開支最高的是安哥拉，其軍費曾一度占GDP的20%。然而它的政府對內并不征稅，同時也是最底層10億人的國家中最不關心民生疾苦的政府。

那么什么道路才行得通呢？坦桑尼亞總統尼雷爾推行的道路無疑是最好的——政府領導著力于樹立國民認同感。令人驚訝的是，尼雷爾的成功并不是通過營造對鄰國的敵對情緒實現的。相反，他同時強調泛非洲的歸屬感和坦桑尼亞國民的身份認同。

在極少數的國家里，族裔分化的政治過程可能走過了頭，只能分裂成獨立的幾個國家。但是，這個解決辦法會造成小國家的大量產生。以最近獨立的科索沃為例，深處內陸，資源匱乏，國土狹小，時刻處在戰爭的威脅之下。附近的三個小地區也在模仿科索沃的先例，要求獨立：20萬人口的阿布哈茲（Abkhazia），7萬人口并且地處內陸的南奧塞梯（South Ossetia）， 以及55萬人口同樣地處內陸的德涅斯特河沿岸（Transdniestra）。全世界范圍內，目前要求獨立的地區多達70個。與其中大多數相比，約克郡顯得幅員遼闊。

如果無法塑造民族國家，那么還可以效仿加拿大和比利時。它們都是國民認同感較弱、族群認同感較強的發達國家。這兩個國家由于缺乏強烈的統一的國民認同感，以至于常常搖擺在分裂的邊緣。但它們都運轉得非常好：加拿大排在人類發展指數（Human Development Index）的榜首，比利時是歐洲最富有的國家之一。這兩個國家里的族群認同感如此強烈，但各族群又能夠在一個單一的國家政體之下和諧共處，這要歸功于堅實有力的問責制度——制衡機制保證聯邦政府在各群體出現利益爭端時立場中立。雖然不存在統一的歸屬感，國家照樣有效運轉，因為各群體相互提防，可以運用問責制度來防止自己的權利受到侵害。這樣的國家也許不那么和睦融融，但卻能有效運轉。

但是問題來了，加拿大和比利時能成功，因為它們都有堅實的問責制。族群分化的社會都面臨著提供公共服務的難題。這兩個國家是如何克服這些問題建立起問責制度的呢？考慮它們相對于鄰國的地理位置、文化親緣以及領土大小等方面的因素，我認為最可行的解釋是它們都效仿鄰國的問責制。事實上，它們都“搭便車”復制鄰國建立起來的制度，而這種制度在鄰國已經成功塑造了強烈的國家認同感。而最底層10億人的國家周邊沒有實行問責制的鄰國。正因為周邊沒有可效仿的對象，內部又有族裔對立，這些國家才沒能建立堅實的問責制度，無法轉型成加拿大或比利時。在沒有實行問責制或是塑造民族國家之前，引入選舉制度從根本上就是錯誤的。在目前成熟的民主國家，這個順序是反過來的——關鍵的是，問責制建立在實行選舉之前。

在問責制缺位的情況下，選舉競爭反而阻礙問責制的建立。國家分化會變得日益嚴重，在位者為了維持權力而施展各種手段，更不會實行問責制。除非最底層10億人的國家能打造出民族國家來，否則它們只能指望奇跡出現為它們送來問責制。但是這個奇跡從何而來呢？

[[1]](#w1_7) 不列顛尼亞行省（拉丁語：Britannia；英語：Roman Britain），也稱羅馬不列顛，是指從43年至410年大不列顛島被羅馬帝國占領的范圍，包括英格蘭的大部分與威爾士。 ——譯注

[[2]](#w2_4) 布列塔尼（Brittany），意為“小不列顛”，現在是法國的一個大區。——譯注

## 第九章 寧死不吃救濟糧？

現在就讓我們來見證這個奇跡。其關鍵在于，對于最底層10億人的國家，國際社會只需要施加很小的一點干預，就能夠發動這些國家內部的政治暴力所擁有的強大力量，并且用這股力量來推動公義而不是造成破壞。從這個意義上來講，這些國家需要積極的國際行動的空間是非常非常有限的。

即使是最低限度的國際干預也需要理由，所以我先從國際社會對關鍵公共品的供應著手。我會把重點放在兩種毋庸置疑最重要的公共品上——問責制和安全。當然，需要國際社會提供的公共品并不僅限于此。問責制和安全是至關重要的，沒有它們，國將不國。到目前為止，最底層10億人的地區單個的國家還不能提供這兩樣，而且單從本國內部很難解決問責制和安全問題。這些國家里，為了這個理想而奮斗的英雄們值得支持，但是我們應當更關注這兩種公共品的國際供應。我將在本章中論述，只需很小的國際干預就可以幫助一個國家跳出這種困境。而一旦跳出困境，一個國家自身內部就有能力并且應當取代國際干預，畢竟在問責制和安全方面的國際援助只是階段性的。

最底層10億人的國家這些公共品的提供，不應該靠本國政府，而需要國際社會。其中有兩個不同的原因。首先，到目前為止，本國自主供應尚不可行。如你所見，這些國家通常四分五裂，無法團結起來實現必要的一致行動。更深層次的原因在于，這些國家太小，許多作為公共品所需基礎的外部性無法實現內部化，它們都溢出到鄰國去了。的確如此，對于公共品的供應來說，國家規模看的是經濟而不是人口，所以一個典型的最底層10億人的國家規模比它看上去要小得多。盧森堡這個小得可笑的歐洲國家，國民收入是最底層10億人的國家平均水平的4倍。世界上大多數國家內部的公共品，對于最底層10億人的國家來說是區域性的。一項在印度本國內部就能提供的公共服務，對于西非或者中亞來說，就得覆蓋這一區域的眾多小國才可行。

因為體量太小而達不到規模經濟的公共品中，最關鍵的就是安全。目前高收入國家都經歷過達爾文進化過程，通過暴力的競爭最后形成大到足夠提供安全的國家。隨著經濟發展，其中大部分國家的規模也大到足夠在民族國家（nation-state）的程度上提供類別廣泛的公共服務。與之相反，最底層10億人的國家大多數小到不能行使國家職能。國家太小帶來的問題，比國家太大的問題還要嚴重。如果一片大陸被分割為眾多國家，每一國都很小，以至于無法內化關鍵的外部性，那么最重要的公共品就會缺失。甚至包括最基本的，例如發電、公路和鐵路，這樣的公共品在諸多小國的地區不可能在一國內部獨立供應，而需要區域性的覆蓋。曾經的殖民帝國在基礎設施方面的決策，比獨立后的各國政府要高明，其中一個原因就是殖民帝國的疆域遼闊。非洲至今還依賴著它們逐漸消逝的殖民時期的遺產呢。

講得具體一點，非洲中部的地理條件非常適合水力發電：遼闊的中部地勢高，降雨多，雨水匯入剛果河。剛果河奔騰而下，西流入海，水力發電的潛力可滿足非洲絕大部分的電力需求，而相關工程計劃也進行幾十年了。然而這項工程一直沒有進展，因為剛果民主共和國自身用不了這么多電，其他國家又不愿意受制于剛果總統，或者說受制于任何一個供電線路途經國的總統。就這樣，這些總統牢牢攥緊自己的國家主權，任憑整片大陸電力短缺。廣袤的非洲大陸也很適合鐵道交通。現有鐵路很多是當年殖民國家鋪設的。可是，在今天的非洲試試坐火車吧，如今急缺火車車輛。籌資購買火車并非難事，在世上別的地方，一家鐵道公司可以把火車車輛本身作為抵押來貸款，就像我們貸款買私家車一樣。但在非洲就行不通，火車不能作為抵押物，因為它能從一個國家邊境開出去逃入別的國家。鄰國之間在執法領域的相互協作少得可憐，所以只要出了一國的邊境，就可以逍遙法外，好比逃到火星一樣。

綜上所述，在涉及公共品的方面，國家小是不利的。國家小，就人為地限制了國家提供公共品帶來的好處，而這又會加劇供應的短缺：回報越低，提供公共品的動機越小。

對于最底層10億人的國家來說，一個可能的解決方案是，國與國之間相互協作，共同提供那些單憑一國之力無法提供的公共服務。在那些區域性的公共品方面，諸國確實有合作的動機。由于區域合作對國家主權來說算是最小的挑戰，所以只要行得通，國際社會對于問責制和安全的提供就應當在區域合作的層面上進行。那么，這是否可行呢？

與其他國家相比，最底層10億人的國家根本沒有能力在單一國家的層面上提供關鍵的公共品。所以人們推測它們應該比其他國家更依賴國際合作。畢竟它們能夠從國際合作中得到的利益要遠高于那些規模更大的、種族構成更單一的高收入國家。在高收入國家中，這個道理是顯而易見的：對聯合主權最不感興趣的兩個國家就是兩個很大的經濟體——美國和日本。在國際協作方面，最積極的是歐洲共同體總部所在國——種族多元的小國比利時。我差點忘了，盧森堡也同樣熱情高漲。而在蘇聯解體之后誕生的諸多國家之中，那些小國家排著隊地盼著把自己的主權融入歐盟，但是俄羅斯就沒興趣湊這個熱鬧。

我們剛才展示了不同國家對國際合作的積極程度方面存在的可以理解的差別。 在過去的半個世紀，發達國家陸陸續續地摸到了如何協作的竅門。逐漸地，只要存在明顯的好處，就可以把主權聯合起來。聯合主權最戲劇性的例子發生得更早——美利堅合眾國原本各州分別擁有的主權凝聚為聯邦主權。美國50個州，幾乎每個州的經濟規模都比一個典型的最底層10億人的國家大得多，這些州已經學會如何協作。另一個極富戲劇性的例子是歐洲共同體——27個國家共享部分主權，只不過其程度比美國要低很多。在另一個層面之下，經合組織由30個高收入國家組成，在協作深化國家治理方面已經有長期的經驗。

可惜的是，高收入國家之間共享主權的這種協作模式，在其他國家，甚至中等收入國家里也找不到類似的例子。亞洲海嘯之所以造成如此嚴重的損失，就是因為印度洋沿岸的國家沒能建立起一套國際協作的地震預警系統。而在最底層10億人的國家，國際協作的缺失就更嚴重。這些國家加入許多區域性的組織，但這些組織并不能有效地把成員國凝聚為一體，只不過是裝點門面罷了。

且讓我們來看看歐洲最大國家德國和非洲最小國家之一布隆迪的對比。兩個國家都有諸多歷史問題，對鄰國都造成過威脅。但是如今它們各自所擁有的主權程度大不相同。一個國家沒有自己的貨幣，不能控制本國的利率，不能決定自己的貿易政策，預算赤字也受到國際規則的限制，本國法庭做出的判定可以被鄰國法庭駁回，還不能防止外國公司吞并本國企業。另一個國家對于上述方面擁有完全的主權。前者是德國，然而德國經濟是布隆迪經濟規模的3200倍。如果我們要把外部性內部化，布隆迪就應該與鄰國建立比德國更深層次的主權共享。一般來說，相比大國，小國之間需要共享更多方面的主權。所有人——美國人除外——都為美國常常拒絕共享主權而感到沮喪，但是作為世界第一大經濟體，美國最不需要做這樣的事情。因為它已經在本國內部建立各州聯合主權的機制，將廣泛的外部性實現內部化。真正的矛盾在于，最底層10億人的國家明明能夠從共享主權中獲得最大的利益，卻是最少在這方面付諸行動的。

讓我們暫時回到最底層10億人的各個國家彼此之間產生的外部性上來。有時，這些外部性是相互的，所以兩國之間合作就能共贏。通過區域合作就能很容易地提供這種公共品。如果每個人都受益，就算過去沒有什么成功的先例，合作也應該是可行的。但問題是，往往這些外部性不是互惠的。相當常見的情況是，兩國之間沒有合作，一個國家深受負外部性的損害，而另一個國家能從中得到一點點好處。整晚放著音樂對我通宵寫作有點幫助，但是我的家人就沒法睡覺。一家人很容易內化這種外部性——我安靜寫作就解決問題。但是如果肯尼亞能整修通往烏干達的道路，并且保證道路開放，這樣能極大地幫助深鎖內陸的烏干達，但是肯尼亞為此得花一點錢，還需要做一些政治妥協。這種公共品的提供就不太容易達成合作。原則上，經濟學對這類情況有個解決辦法：烏干達政府應當向肯尼亞政府支付足夠的資金，使得合作對于兩國都有利。但是這種事情并沒有發生，也不會發生——烏干達通往海岸線的道路自肯尼亞獨立以來就沒暢通過。我們再看幾內亞發現新鐵礦的例子。謝天謝地，一條殖民時期的鐵路正好把礦區和附近的港口布坎南（Buchanan）連接起來。但不幸的是，布坎南屬于利比里亞。所以幾內亞得修一條新鐵路，建一座新港口。這條新的鐵道要繞更遠的路，但是全程都在幾內亞境內。這個鐵礦的成本是60億美元，其中一半以上都花在這個交通設施上——這部分額外的成本相當于利比里亞全國的收入。對于這類沒有互惠的外部性，區域合作是不可能的，要實現內部化只有一個選擇，就是更高層次的國際合作。

這絕對不是區域合作面臨的唯一挑戰。另一個缺失的公共品是問責制。非洲國家如今的確在非洲同行審議機制（African Peer Review Mechanism）的框架內合作，進行一定程度的相互監督。這是一項新的機制，其中政府自愿接受他國政府的評議。對此我強烈支持。然而，至今非洲國家政府沒有拿出愿意接受批評的誠意來。事實上這項機制正面臨著巨大的困難。如果在這個框架之內，沒有一個國家的政府對國內實行問責制，那么它們組成一個提供區域性問責制的俱樂部，就面臨著兩大難題——合法性（legitimacy）和激勵（incentives）。合法性的難題在于受到批評的政府可以反過來，振振有詞地指責對方說：“你這是鍋嫌壺黑，五十步笑百步！”

這里存在一個激勵的問題。國與國之間的合作很大程度上意味著政府間合作。不過，本身不實行問責制的政府何苦要互相合作、彼此束縛呢？哪怕某些政府目光足夠長遠，能看到這種束縛帶來的利益，這種合作的通道往往也會被幾個頑固不化的成員國堵死。就拿不久之前津巴布韋問責制的崩潰來說。如果說一個國家需要鄰國來援助鞏固其問責制的話，彼時的津巴布韋就是一個例子。2007年，鄰國贊比亞總統姆瓦納瓦薩的確嘗試在與非洲南部國家總統的會面中引起各方對津巴布韋亂局的關注。數百萬津巴布韋人成為難民，因此不難理解贊比亞總統對此事的關切。但是，總統姆瓦納瓦薩爭取到的支持者寥寥無幾。事實上，為了避免引起尷尬，原本準備在該會議上公布的經濟情況比較報告壓根就沒有拿出來展示。穆加貝在會議中途憤然離席，好像別國對津巴布韋表示關切于他構成冒犯——他就樂意搞垮自己的國家，不行嗎？事實上，非洲國家總統們大多站在總統穆加貝一方，對他不僅沒有批評，反而推舉津巴布韋作為聯合國人權委員會（United Nations Human Rights Committee）的主席。更離譜的是，當穆加貝試圖進口一大船武器時，正趕上南非碼頭工人罷工才阻止此事。穆加貝買這批槍彈，不是為了鎮壓反對派，就是用來威懾鄰國。如果不是這批碼頭工人讓他沒得逞，鄰國政府也只會袖手旁觀罷了。

最后一個問題是，領導力不僅在多種族凝聚為一個民族國家的過程中起著重要作用，還是激勵多國采取有效一致行動方面不可或缺的因素。歐盟的誕生不是巧合，而是因為勵精圖治的領導者們看到，為了國家的長遠利益應當共享一部分主權。所以，最底層10億人的國家領導者們有責任在其參與的政治聯盟之中合作。近年來在他們當中，少有既目光長遠又具備很強的個人影響力的地區領袖人物。非洲上一次有這樣的領袖還是在獨立后早期，加納總統恩克魯瑪和坦桑尼亞總統尼雷爾力推泛非主義（Pan-Africanism）。當時的泛非主義是時代的產物，號召非洲國家團結起來對抗西方世界。但是，泛非主義失敗的主要原因，不在于其理念內容，而在于無論為了何種目標把這么多個國家團結起來都實在是太難了。

如果主權國家太小，而這些國家之間區域合作難度太大，一個極端的辦法就是把它們聯合起來組成幾個較大的國家。這是當年美國建國時的選擇。非洲殖民時代后期，也短暫地嘗試過這種體制。合并國家的一個顯然的障礙是有些職位會變得冗余，而正如所有即將變成冗余的員工一樣，這些人會反對。如果兩國合并，就只需要一位總統，一套部長，一支軍隊。也許這就是少有國家合并的原因。

雖然也許是政府高官對俸祿職位的私心阻礙著國家合并，但是我們還有一個更深層次的疑問：小國的弱點關鍵在于無法在安全方面收獲規模經濟效應，那么通過國家合并，這個弱點到底會減輕還是加重？遺憾的是，我們回想一下，國家增大在安全方面會導致兩個相反的影響。規模更大當然有好處，但是只要國家凝聚力因為合并而下降，就意味著更大的風險。但是國家合并真的會加劇社會凝聚力缺失的問題嗎？殖民地國境線本來是隨意劃定的，一道道直線把土著群落分隔兩邊，所以某些合并可能并不意味著更多的族群。即使合并過后族群數量增加，也許國家安全方面的規模優勢也能抵消更大的多元性帶來的風險。

這是個可以研究的問題。牛津大學的瑞典研究生克里斯蒂安·維格斯特朗（Christian Wigstrom）對此產生了興趣，于是我們決定試一試。我們打算模擬非殖民化的過程，想象如果非洲大陸上產生的國家比現實中少會是什么結果。我們沒有劃定新的國家疆域，而是逐漸地把原有的國境線擦掉。先是把非洲國家一對兒一對兒地合并，一直這么合并下去，直到我們圓了在政治上統一撒哈拉以南的非洲的夢想。你可以認為我們這么做社會科學研究是喪心病狂，竟然試圖對國家扮演上帝的角色。你也可以認為這種思路有利于鼓勵非洲內部的政治力量打破殖民時期強加給他們的支離破碎的版圖，從而獲得更大程度的統一。

建立模型最激動人心的成果之一，就是研究者可以模擬不同的可能性。我們必須確立一個原則來指導國家合并的順序。例如，肯尼亞應該先和烏干達還是和坦桑尼亞合并？我們決定這個指導標準是合并后國家的風險最小化。所以，我們要找出族裔成分相近的國家。這個模型實際上是族裔成分最近的國家之間的虛擬結合。在這個過程中，我們發現，因為前殖民帝國的邊境線往往從同一族群的村落中穿過，有時可以把小國合并為大國而不增加族群數量。根據我們的分析，這種合并后的國家會更安全，它們能夠享受到規模經濟效應的好處，而無需擔心更大的多元性帶來的麻煩。我們還發現，新國家的邊境線的走向，似乎是在規模與多元性之間權衡利弊的結果。在族裔特別多元的地區，國家也特別小。正是這些又小又多元的國家面臨著最大的內部安全問題。當虛擬的合并國家逐漸確定時，我們接下來的工作就是用我和安珂、多米尼克一同搭建的模型來估計它們的暴力沖突風險。至少，在一定程度上我們可以大致回答這個問題：從安全的角度來看，非殖民化在形成國家的決策上犯了多大的錯誤。

我們這項離經叛道的研究仍在進行當中，但目前看來，非洲眾多的族群本來可以合并成7個大國，而且每個國家的族裔多元性并不會有顯著的增加。根據我們的研究，七國鼎立的非洲大陸會比現在的非洲安全得多。然而，把7個國家合為一體形成一個非洲合眾國（United States of Africa），又會因為族裔多元性的增加而風險陡增，代價過高。所以，也許非洲團結一體的目標，最好通過強化亞地區組織的形式來實現。

既然最底層10億人的主權國家之間合作很難，合并國家這種激進的方案又不可行，剩下唯一的選擇就是在比地區更高的層面上進行國際合作來提供缺失的公共品。那些因為不講規則的選舉競爭而深受損害的國家急需問責制，而問責制只能從別處來。更確切地說，由于合法性和激勵的問題，問責制的提供方必須由本身已經建立有效問責制的國家組成。我們又撞上了國家主權的磚墻，這道墻還被把津巴布韋選為人權委員會主席的那種思維加固過。

人們一向認為，最底層10億人的國家政府在國際上沒有力量。它們認為自己是與他們作對的現有國際體系的受害者。在獲得反殖民斗爭的勝利之后，它們覺得自己仍然受到列強的凌辱。我認為這種“受害者—惡霸”（victim-bully）的描繪非常混淆視聽、誤國誤民。它掩蓋了一個完全不同的現實：最底層10億人的國家的政府不是沒有主權，而是擁有太多的主權。有這么一批讀者，我最希望他們能看到《戰爭、槍炮與選票》這本書。在他們厭棄本書之前，請讓我強調，我不是殖民主義的辯護人，我也絕對不希望以任何形式恢復殖民主義。我想解決的問題，首先是最底層10億人的國家它們自己的問題。

最底層10億人的國家很大程度上是美國的反例。美國是在移民潮中由各族裔迅速組成的國家。雖然立國時間不長，但作為一個民族國家的資歷已經很老。美國人共享的不僅是同一個民族國家認同，還有對于政府權力的警惕。他們共同建立并維護一件公共品——權力制衡機制，所以政府是高度透明的。美國也是熱衷擴張的，所以才有了今天巨大的版圖以及國家安全的規模經濟效應。最底層10億人的國家歷史悠久，但是它們現在的國家很年輕。這些國家往往太小，無法獲得安全的規模經濟，力不從心地維持著國內的穩定。也因為它們建國時間不長，很難打造出強有力的民族國家認同，不足以抗衡古老的族裔和宗教認同。所以，這些國家雖然對安全來說太小，對公共品所需的社會凝聚力來說又顯得太大。結果一定是公共品短缺。

我們已經講過，缺失的公共品之一是政府問責制。與美國相反，最底層10億人的國家不受任何權力制衡機制的約束。如果最底層10億人的國家本身不能提供這種公共品，那么由國際社會來提供總比完全沒有強。這個道理和瘧疾疫苗——另一樣價值巨大的公共品——的供應是一樣的。最底層10億人的國家沒有一個有能力戰勝困難，提供這種公共品，那么我們自然就把目光投向國際社會，期待國際行動來填補這個空白。對一個地區有利的公共品有時最好是來自本地區之外。提供缺失的權力制衡和提供瘧疾疫苗的區別在于國家主權。由國際公共資金支持的瘧疾疫苗對國家主權不構成威脅，而由國際行動建立的權力制衡體系就不同。

殖民歷史最經久不衰的遺產，就是對國家主權這個概念過度的尊重。這種對主權的過度強調，既存在于最底層10億人國家本國內部，也存在于那些關心它們命運的人們心中。這種發誓“絕對不再”的情感阻礙嚴肅的思考。事實上，典型的最底層10億人的國家并不存在國家主權（national sovereignty）。它們得先成為一個國家（nation），而不僅僅是一個政權國家（state）。它們缺乏必要的凝聚力，既不能規范監督選舉程序，也無法約束當選人上臺后的權力。所以它們的主權是總統的主權（presidential sovereignty）。怪不得總統們妒忌國家主權呢，他們在妒忌自己的權力啊。因此，為了問責制、為了國家安全、為了更好地提供那些更基本的公共品而進行努力，必須審視關于國家主權的執念，看清國家主權真實的內涵。靠國際社會來滿足這些方面的需求不丟人：靠國際社會來滿足這些需求，總比完全沒有滿足好得多。

國際社會對問責制的提供，面臨的一個標準的反對理由就是“公平”。憑什么有些國家得遵守國際法，而別的國家可以不受約束？具體地說，如果美國不遵守國際法，東帝汶為什么要遵守？這種情緒是可以理解的，但它本質上是錯誤的：這種觀念也阻礙嚴肅深刻的思考。所以我們接下來就討論這個問題。

我的確希望看到美國對國際準則給予更大的支持：畢竟有一些全球公共品對美國是有利的，而且美國也無法憑一己之力提供。但是很顯然，從根本上來講，美國人對遵守國際規則的需求比較小。他們已經約束了自己的政府，保障了自身的國家安全，并且享有廣泛的其他公共服務。與之相反，東帝汶的人民依賴于國際法，因為他們生活在一片無法在國家層面上滿足這些需求的土地上——如今數以千計的人因為彼此之間的恐懼而蜷縮在難民營中。東帝汶的人民可以像美國人一樣，從全球公共品中獲益，但是他們可以從遵守國際法中獲得更多的好處。主權并不是用來展示總統們的硬漢氣概，好讓他們在國際舞臺上昂首闊步的；主權是政府構建當中的一部分：其標準是人民的需求。這些國家的政治精英罔顧大眾的需求，過度追求主權，以至于宣稱“寧死不吃救濟糧”（Better dead than fed）。這句口號聽上去多么的高尚，直到你意識到忍饑挨餓的從來都不是這些政治精英。目前，當我對本書書稿做最后的修改時，這句話已經變成現實——總統穆加貝無視全國饑荒，拒絕接受糧食援助。

東帝汶對強有力的國際法則的需求，很可能只是暫時的。一旦這些規則成功地為東帝汶人民建立起他們現在所匱乏的問責制和國家安全，社會和經濟就能夠向前發展。這時候，局勢也會朝著好的方向走。在族裔多元的國家，只要那些贏得選舉的旁門左道都被規則堵死，民主制度就能帶來快速的發展。另外我們前面說過，一個國家的人均收入超過2700美元時，實行民主制度就能更安全。時間一長，由國際社會施加的權力制約制度就能在一國內部穩固確立。如同開了政變的先例就會有更多的政變一樣，依法治國的經驗多了就會形成遵守法紀的文化。

非殖民地化運動的目標，是建立一個由自主而平等的國家組成的世界。這個目標是正確的。理想的情況是，一個國家無須國際社會的介入就能夠獨立地提供盡可能多的公共品。這就是所謂的輔助性原則（the principle of subsidiarity）：主權應當下放到需要行使該權力的最底層面。人口規模很小的國家，只要能達到高水平的收入，就能運轉良好——它們的經濟規模可以很大，并且它們學會了與鄰國合作來避免因為國家小造成的高成本。盧森堡是歐洲最富裕的國家，可以為最底層10億人的國家——哪怕是最小的國家——提供一種模式。然而這些國家一夜之間從殖民帝國獨立出來，開國總統們大權在握，這些新成立的族裔多元的小國雖然懷著美好的理想，卻走了錯誤的道路。正因為如此，許多小國家陷入既沒有問責制也維持不了穩定安全的困境。那么，這些國家要真正實現理想，就需要在一段時期內由國際社會來提供這兩種關鍵的公共品。

接下來我主要談對問責制的需求。要打破僵局，就得在一段時期內由國際社會來提供問責制度。這個辦法現實嗎？國家社會和任何社會一樣，也會運轉不靈、功能失調，而且國際社會的核心價值和這些國家在位者的冷酷無情格格不入。本書中的關鍵策略，是要運用一種真正能夠約束他們的力量。要想讓一個政府負責任，必須具備兩個關鍵條件：一是要有制度來決定如何獲得權力；二是獲得權力之后，要有制度規范如何使用權力來支配公共財政。那么，國際社會怎樣才能為這些國家帶來有效的制度規范呢？

### 建議一：讓暴力為民主所用

通向權力的合法途徑，是自由而公正的選舉。2007年，肯尼亞大選告訴我們，最底層10億人的國家自身沒有能力制約競選中的舞弊行為。肯尼亞一向被視作非洲最先進的國家。肯尼亞尚且做不到，更不用說其他國家。因此，這種制約機制只能由國際社會來提供。問題是國際社會具體應當怎么做。

很顯然，國際社會不可能把民主的標準強加于一個不情愿實行這種標準的國家政府。這就是核心價值觀的分歧，并且這個問題無法改變。對于援助國的政府來說，這是目前讓它們倍感受挫的難題。無論肯尼亞政府在贏得選舉之后表現得有多差，好歹它們舉行了選舉啊，這總比最底層10億人的其他國家政府強得多吧。于是，當援助國還在源源不斷地向其他國家提供援助的時候，它們很難中斷對肯尼亞的援助項目。這是可以理解的，援助國覺得不應當持雙重標準，即對肯尼亞采用相較其他國家更嚴格的標準。但是，雙重標準恰恰是必須的。以下就是怎么推行雙重標準。

辦法一：

這是理想主義者可能提出的建議，即建立一套規范選舉行為的國際準則，由國家自愿遵守，并向遵守準則的國家承諾豐厚的回報。政府們可以選擇在這個準則協議上簽字立約，以獲取回報。一個政府一旦簽字，就要接受監督，并且獲得與其他國家不同的獎勵或懲罰。

親愛的讀者，我能聽到你說：“好主意。我們可以談下一個問題。哦，對了，順便問一句，你剛才說的這個獎勵是什么呢？”

辦法二：

一個有效的建議，其核心就在于設計這個獎勵。為了起到作用，這個獎勵需要足夠誘人，但首先它得足夠可信。當我跟這個領域一位博識年長的專家討論我的想法時，他打斷我說：“別拿援助當獎勵。幾十年來援助國都沒能堅持它們提出的條件，靠援助來施壓這種辦法已經沒人當一回事。”他說得對，這個獎勵不是援助，而是安全。國際社會要提供一套指導體系，把軍事政變這枚導彈變為約束惡政的有效武器。

國際社會的核心成員需要共同做出承諾，只要一國政府保證在選舉中遵守國際標準，那么如果該政府被政變推翻，國際社會一定會幫助其重新掌權，在必要情況下可以采取軍事干預。這個獎勵是無法忽視的。我們之前講過，總統們面臨的政變風險比他們在選舉中面臨的風險要高得多，而且民主制度也不能保證制度自身穩固。近年來在非洲發生了超過8起成功的政變，而現任政府在選舉中下臺的事件寥寥無幾。但是，你將會看到，這個獎勵的關鍵在于，它同時也是一個有力的懲罰機制。這個“胡蘿卜加大棒”或許力量強大，但它是否足夠可信呢？

現代經濟學能很好地幫助我們思考這個問題：以保護政府不受政變威脅來鼓勵它們接受國際標準，這個辦法可行嗎？我們可以用一個博弈樹（game tree）來分析。通過博弈樹來整理思路沒什么特別，不過是反復提這個問題而已——“如果我這么做，對方會怎么應對？”經濟學為我們提供的啟發是，雖然你一開始得列出一系列的“接下來會發生什么”，解決問題的辦法是把這個順序反過來，從最后一步的決定開始往回看。

那么接下來，讓我先整理這個民主選舉的自愿標準的博弈樹。它有很多分支，但是要讓這個標準可行，我得重點討論其中最關鍵的一個分支。

第一步：

國際社會公布一套選舉規范的自愿標準，是否遵守完全自愿，但是那些愿意改善自身民主制度的可信度的政府可以選擇遵守這套標準。如果一個政府保證遵守標準，那么國際社會也對其保證，幫助它挫敗任何政變，在必要情況下可出動軍事力量。

第二步：

最底層10億人的政府決定是否簽字立約。若它不愿遵守這套標準，就到此為止。

第三步：

如果這家政府決定遵守標準，那么有幾種可能。最重要的一種可能是，如果它在選舉中發現自己要失敗，它將會怎么做？在那時這家政府必須選擇，要么按照約定遵守國際標準，要么違背承諾，在選舉中做手腳。

第四步：

如果該政府決定違背承諾，那么輪到國際社會來抉擇了。國際社會必須決定如何應對。它可以選擇公開宣布該國政府違背民主選舉的標準，因此收回保護這家政府不受政變威脅的承諾。

第五步：

如果國際社會收回平定政變的承諾，那么選擇權就轉到一個新玩家的手里——軍隊。軍隊要決定是否發動政變。

第六步：

如果軍隊發動政變，則輪到國際社會選擇了。它們可以袖手旁觀，可以發聲譴責，或者也可以支持政變，只要反對派領袖保證在具體的期限內召開選舉，并接受國際社會的監督。

第七步：

最后選擇權又回到政變領袖手中。如果國際社會有條件地支持政變，他們必須決定是否接受條件，召開自由而公正的選舉，還是攥緊剛到手的權力——是做毛里塔尼亞的瓦爾上校，還是科特迪瓦的蓋伊將軍。

現在我們用回溯的方法來求解。從第七步開始：政變領袖會不會遵守國際社會提出的標準呢？如果他們決定遵守，那么他們就是英雄，會得到相應的回報。如果不遵守，如你所見，他們的處境就相當危險。政變領袖們是在執政者選舉舞弊的情況下揭竿而起的，這也正是他們用來鼓動士兵嘩變的理由。當然他們并不一定都是蓋伊將軍那樣謀取私利的人。毛里塔尼亞的瓦爾上校就及時地召開了自由而公正的選舉，并且讓出總統之位。但是，假設政變領袖原本信誓旦旦，掌權后卻反悔，拒絕召開受國際社會監督的選舉，那會怎么樣呢？答案是，政變領袖們自身會面臨著再次被政變推翻的高風險。我們以前說過，這個高風險來自一場政變會誘發后續的政變。下一場政變的領導人自然有充分的理由，而第一場政變的領袖將會自食苦果：因為國際社會不會保護他們。蓋伊將軍就是一個例子。當他違背選舉的承諾之后就被叛亂推翻。所以關鍵的一點在于，面臨著再次發生政變的威脅，政變領袖們不得不遵守承諾，只是暫時接管政府。當然，人們有時候會犯錯，或者會豁出去豪賭一場。但是在第七步中，最可能的結果是政變領袖們接受國際社會的條件。

現在我們可以再往上走一級，來到第六步。解決了第七步，第六步就一目了然。既然可以開出條件，讓政變領袖召開選舉，接受監督，那么援助國為何要無視或譴責政變呢？

現在我們可以看第五步。在這一局中，選擇權在軍隊手中——要不要發動政變？記住，這一局的狀況是國際社會已經證實該政府竊取選舉成果的事實，并公開宣布收回在政變中保護該政府的許諾。在這種情況下，我們很難判斷軍隊是否會發動政變。也許這位總統已經建立了一套咄咄逼人的高壓政策，連交談都會招來危險。也許軍隊完全被總統的近親掌控，而且他們都衷心擁戴總統。但是政變也是很可能發生的——將軍們對政府感到厭倦，認為他們的時刻到了。畢竟他們會擔心，如果此刻自己不采取行動，只怕級別更低的軍官們就要動手。那樣的話，現任總統的下臺會很不光彩。總而言之，對他人發動政變的擔憂會促成搶先發動政變，因此發生政變的可能性更大。一個類似的例子發生在塞內加爾2000年大選之后，政變的威脅迫使政府下臺。我們之前講過，那次塞內加爾的政變威脅是借助科特迪瓦政變的勢頭，而科特迪瓦政變則表明法國停止了對非洲法語國家的安全防御。

現在進行到第四步。這是很關鍵的一步：國家社會一貫表現軟弱，這一回有魄力做得到言出必行嗎？第五步到第七步給了我們答案。國際社會只要宣布該國大選不合法，并且撤回幫助平息政變的承諾，就能夠達到期望的效果。事實上，這個選擇勢在必行。假設國際社會不收回保護該政府的承諾，那么如果軍隊宣稱政府不合法而發動政變，那時會是什么情況？那時，國際社會將會陷入一個既危險又受損的尷尬處境：要么背棄平息政變的承諾，要么就得軍事介入，幫助該政府鎮壓其國內要求更好的國家治理的反對力量。所以，這一局沒有懸念：國際社會肯定會收回平息政變的承諾。

終于我們來到成功的環節——第三步。該政府意識到自己可能在公平選舉中落選，那么要不要做手腳呢？我們知道，如果該政府沒有簽字保證遵守國際標準，它會做出什么選擇——看看尼日利亞和肯尼亞的例子就明白。那么如果該政府做出保證，會不會有所不同？我們現在有答案了。該政府會仔細思量事態發展。如果你懷疑這一點，國際社會的代表們會用圖表解釋清楚他們的應對方案。更關鍵的是，最底層10億人的國家總統們都是從弱肉強食的層層斗爭中勝出的精明透頂的人物——他們不一定都是你母親樂意請到家里喝茶的類型，卻一定都能在牌局中贏你。他們一定會掂量輕重，明白竊取選舉成果沒有好下場。這正是塞內加爾總統阿卜杜·迪烏夫（Abdou Diouf）曾經面臨的權衡計算：是光榮而體面地自愿下臺，還是冒著被政變推翻的高風險繼續執政。他選擇光榮地卸任。

現在我們到了可能導致整個計劃泡湯的第二步：在推測出所有后續發展的情況下，還會有政府選擇簽字承諾嗎？我們已經看到締約許諾的壞處：政府將會無法竊取選舉成果。這個代價是很重的。所以除非能獲得更大的好處，否則政府是不愿締約、承受損失的。我們知道承諾的好處是什么：保護政府、平息政變。但是這個承諾靠得住嗎？

要回答這個問題，我們需要考察國際社會在博弈中每一步采取的策略。好在這個博弈并不復雜，從技術上來講，它被稱為一個“子博弈”。

第一步：

國際社會決定是否承諾平息政變，以換取該政府遵守民主的規則。

第二步：

在締約遵守規則的國家發生政變，國際社會是否信守承諾，介入事變？

記住要從后往前推理。從第二步開始。國際社會為何要信守承諾？畢竟他們很難這么說——“一言既出，駟馬難追”，至少不會板著臉鄭重發誓。答案依然取決于對利弊的權衡。毫無疑問，信守承諾一定有高昂的成本。這意味著“我們的孩子”，實際上有一天包括我自己的孩子，可能會被派到絕大多數選民們從未聽過的國家去平息叛亂。作為丹尼爾的父親，我也不希望有這么一天。但是信守承諾也有好處，而且潛在的好處是巨大的。我們終于找到一個方法，可以讓民主制度在這些國家有效運轉，如果不用這個辦法，民主制度只會讓這些國家的情況變得更糟糕。假如有一天發生需要平息的叛亂，那也就是說，已經有一批最底層10億人的國家加入了遵守民主規則的陣營。

現在，請設想自己是那個決定守諾還是食言的政治家。我真的要做那個食言的政客嗎？一旦違約，不但對不住這個國家，還會對已經有10多個國家加入的契約機制造成破壞。如果我違背諾言，不但會受到譴責，而且每天早晨看著鏡中的自己，我都會想起自己干了什么。無論我在選民面前做出何種姿態，我這個“軟弱”的名頭算是坐實了。于是我決定問問軍隊：我們有把握平息政變嗎？軍方會怎么回答呢？一直以來，他們訓練戰術、升級裝備、增加預算，就是為了應對這樣的突發事件。他們已經研習過法國和英國的軍隊迅速撲滅小國政變而不傷一兵一卒的歷史經驗——畢竟這不是伊拉克。總參謀長的目光俯視著領導人，回答道：“小菜一碟，總統先生。”現在輪到領導人做決定。有時候再軟弱的人也能強硬一回。事實上，這個博弈比我所展示得還要容易。既然知道政變很可能被撲滅，醉鬼才會做無謂的嘗試呢，所以政變是很罕見的。

那么第二步就解決了。最后來看第一步。如果當政變發生時，撲滅它是值得的，那么做出幫助撲滅政變的承諾也是值得的。只要做出承諾，國際社會立刻就可以得到許多好處，而任何可能的代價都是將來的事。所以我們得到解答：撲滅政變的承諾是可信的，締約加入遵守民主規則的陣營大有益處。另外，國際社會應當承諾撲滅政變還有一個理由：回想一下是什么影響著政變發生的概率。我們前面分析過，援助顯著地增加政變的風險。所以援助國政府無意中使受援國政府面臨威脅。而這個威脅是它們有能力也理應出手化解的。

現在讓我們回到這個問題上來：最底層10億人的國家的政府到底會不會簽署協議，遵守民主的國際準則呢？得到國際社會的保護是一個誘人的條件。不僅如此，政府還會考慮其他方面的好處。例如在援助國看來，它有執政合法性，這意味著有援助經費。可能在國內老百姓看來，它也有執政合法性，這意味著政府有更大的力量去達成目標。最后，這其中還存在一個激勵因素。反對派一定會公開地高調承諾，一旦獲選后將簽訂協議遵守國際準則，并且會利用這項承諾來抨擊政府不公。若是能得到援助國的支持，或許可以減少對政府舞弊的攻擊。

事實上，如果當年有這么一套國際準則機制的話，我想肯尼亞總統齊貝吉在2002年上臺的時候肯定愿意加入。他在競選宣傳中承諾的一系列政治改革，正好可以用上這套國際準則。同樣的，我認為肯尼亞反對黨領導人拉伊拉·奧廷加在2007年的競選中也會愿意加入。畢竟，當年正是他宣稱大選結果不公并且呼吁國際社會介入。若有這么一套承諾機制，這種情況的確會觸發國際干預。如果反對派可以通過承諾當選后遵守國際準則而獲得政治優勢，那么作為應對，政府也可能做出相同的承諾。

如果有這么一套國際準則機制，最底層10億人的國家領導人就會開始分化出兩派來——是做從善如流的“綿羊”，還是冥頑不化的“山羊”。  [[1]](#m1_7)  并且，這套機制還會對“山羊”增加壓力。然而就算有這么多好處，有軍事能力的國家會愿意提供平息政變的安全防御嗎？只有極個別國家的軍隊有提供這種安全防御所需要的快速部署足夠兵力的機動能力——美國、法國和英國。它們愿意嗎？它們早就有這樣的軍事部署。美國正在調整其在非洲地區已有的兵力，建立一支駐扎在非洲的快速反應部隊。這支部隊的司令官會是一位將軍，而第二號人物就會是一位發展領域的專家。法國在非洲西部和中部尚有一系列軍事基地。英國已經為塞拉利昂提供了安全防御。在我寫書期間，美國向非洲政府尋求建立軍事基地，被南非和尼日利亞拒絕。

在伊拉克戰爭之后，很多國家的政府都對美國先發制人的軍事行動心生警惕。南非和尼日利亞可能也擔心美國的兵力部署會削弱兩國在該地區的影響力。然而事實是無情的，無論是南非還是尼日利亞，都沒有能力提供所需的軍事力量。而且即使它們之中任何一國建立起足夠強大的軍力，也不利于地區的穩定。畢竟相比一個全球性的超級大國，它們的鄰國可能更擔心對門的老大哥吧。美國不受歡迎是因為近年來的軍事行動，而法國和英國則是因為殖民主義的歷史。這個世界并不完美：在非洲人眼中看來，沒有哪一國的軍隊是干凈的。但是恰恰因為有這些疑慮，我們更需要明確的行動規則來約束這些軍事力量。盡管南非和尼日利亞或許不愿意為目的不明的外國軍隊提供基地，但是對于那些為了保護遵守民主選舉規則的政府而來的軍隊，它們應當是歡迎的。如果“滾出非洲”導致這片大陸被不負責任的政府所把控，那么這句口號本身就是不負責任的。

最后，我最苛刻的讀者——讀罷關于降低政變風險策略的章節卻依然無法安心入睡的諸位總統們——我想對你們說：先生們，我在此保證，如果你們堅持往后讀，一定會找到保護自己不受本國軍隊威脅的可靠辦法。這就是：您不再需要把軍隊交給姐夫來保障自身的安全。您需要做的，只是向那個貴國剛剛加入的國際社會去游說，要求締結遵守民主規則的契約；不然的話，國際社會對您來說就沒有什么價值。讀到這里您做了一條筆記，終于倒頭睡下。

### 建議二：確保政府公共支出的廉潔

方案一為政府獲得權力的規則提出建議。方案二要提議的是國際社會如何能夠在權力的使用方面也提供一些標準。濫用職權的核心是金錢的誘惑。

無論來自援助還是稅收，公共收入不是裙帶政治的小金庫。公共收入應當用來給社會繁榮發展所需要的公共品提供資金。但是一樁接一樁的丑聞證實，只有通過監督和懲罰機制來約束政客和高級公務員們的欲望，公共財政才能用在合理的地方。在腐敗已經比較罕見的發達國家，我們幾乎已經忘記正直的習慣是建立在對被審查的恐懼之上。在最底層10億人的大多數國家，公共監督的制度從政府頂層就被廢除，由此導致的大面積腐敗不僅浪費公共資源，還讓政治騙子得勢。挪用公款來為自己的黨羽牟利，已經成為維持權力的標準手段。權力約束機制可能會對這些國家的政界要人造成不利；在這種情況下，國際社會應該如何幫助這些國家重新建立起權力約束機制？

對最底層10億人的大多數國家來說，答案很簡單——絕大多數的收入來自援助。援助國有權力也有義務確保這些經費得到合理的使用。多年以來，援助國都一廂情愿地幻想它們的錢都花在這些國家對外宣稱的那些援助項目上。當我們越來越支持受援助的政府們自行決定援助項目的內容時，這些項目就更不可靠了。很顯然，如果援助國資助這些政府要求的項目，那么很可能它們會選擇那些原本需要用稅收去支持的項目。這個過程本身沒有什么問題，但是援助經費真正支持的是政府本來做不了的事情。比如埃塞俄比亞政府本來就要擴建學校，得知瑞典政府愿意資助學校，就要求瑞典人撥款。這樣一來，埃塞俄比亞政府就省下了本來要花在建學校上的錢，用來干別的事情。

當援助國們發現這個問題之后，大多數國家從資助具體的項目變成資助預算。也就是說，它們直接送給受援國政府一張支票，作為國家收入的一部分來安排預算。雖然這是現實的做法，但此舉非常不負責任。除非這個國家有著健全的預算系統，否則撥進國庫里的經費就會流入政客親信的腰包。

一個國家應當有健全的預算系統，這句話說起來容易做起來難。為了確保預算系統的健全，需要兩樣配套的資源：能力和審核。哪里有漏洞，公共收入就會從哪里流失。所以首先必須完成的重要任務就是徹底整頓公共開支的管理流程：做預算需要會計師，很多會計師。在一個缺乏誠信的體制文化中建立財政監管系統，就需要像防范獨裁一樣去設計體制：必須建立起重重監管，哪怕只有少數幾個會計想要貪腐，也沒有一點漏洞可鉆。表面上看這種機制可能顯得過于繁瑣，因為分攤在公共開支的每一塊錢上的行政成本會遠遠高于那些奉行誠信的體制的成本。但這就是現實：貪污腐敗導致公共開支的效率下降。

援助國可以通過技術援助幫助這些國家的政府建立合理的會計體系。技術援助也就是提供具備專業技能的人才。這是最不受重視但往往最關鍵的援助方式。光是支持能力建設還不夠，援助國必須核實這些技能的確是用在確保公共支出的廉潔方面。這就需要在協作進行能力建設之外采取法律措施。只有在對預算系統進行法律監管核實無誤后，援助經費方可進入公共開支。當然，如果援助國立刻實施這套監管規則，那么以現行體制的狀況來看，是不可能審核通過任何一筆開銷的。所以監管的實施需要有一個過渡階段，提前告知并做出安排。但是這套體系必須建立起來，沒有別的辦法，因為援助的項目在很大程度上是不可信的，所以為了有效利用援助經費，必須確保預算體系的健全。如果政府想要使用援助經費，那么這就是前提條件。我稱之為“治理條件”（governance conditionality），以區別于“政策條件”（policy conditionality）。援助國不應該對援助對象的政府說教，指示它們要采取什么政策，或者是應當怎么在公共品方面花錢。但是援助國有義務向本國的納稅人和最底層10億人的國家的老百姓保證，絕不縱容公共開支流入私人的腰包。

如果以這些作為援助的條件，有的政府就會拒絕，特別是那些靠出口自然資源獲得大量收入的國家。對于這種政府，國際社會沒有什么經濟上的影響力，所以要采取完全不同的方法來鼓勵這種國家建立廉潔的財政。這種辦法在本書里暫不討論。然而還有一類國家，雖然政府可能愿意接受援助條件，但是要建立負責任的預算系統是不現實的，因為行政系統太落后，短期內不可能達到所需要的水平。那么還有別的辦法嗎？

目前，在埃倫·約翰遜-瑟利夫（Ellen Johnson-Sirleaf）這位令人欽佩的總統帶領下，改革派管理著利比里亞政府。在她之前的政府糟糕透頂，以至于最優柔寡斷的援助國都亮出底線。它們對于援助經費的濫用問題忍無可忍，就把對主權的顧慮放到一邊，建立起“治理和經濟管理援助計劃”（GEMAP）的機制。在這個機制下，財政部長沒有援助國的聯署就不能決定開支。GEMAP被譽為一項偉大的成功，但實際上是一個萬般無奈之下回歸殖民主義的辦法。在和主導改革的新任財政部長安托瓦尼·薩耶赫（Antoinette Sayeh）的交談中，她向我表示希望利比里亞不再需要這個機制。但是沒有GEMAP怎么辦？援助國當然信任安托瓦尼本人，但連她自己都不能保證公共經費得到合理的分配。一個腐敗的財政部長可以確保公共經費的開支一定不合理，但很遺憾，這句話反過來并不成立。一個部長的工作依靠的是部里的全體雇員。總統約翰遜-瑟利夫上任的第一件事就是解雇整個財政部。她做得很對，但是第二天該怎么辦呢？

GEMAP只是在情況已經無法控制的時候，才不得已實施的一種政策。除了用這種辦法來被動應對之外，國際社會需要預料到在某些情況下，通常的問責制體系已經惡化到無法迅速修復的地步，而且這種情況下對公共品的需求也是最迫切的。那么在設計體制的時候，需要考慮如何能讓大額的經費即使在最壞的情況下，仍然能夠安全地投入基本服務領域。

在最底層10億人的國家之中，基本上所有剛獨立的政府都毫無意外地采納了20世紀50年代歐洲盛行的模式——政府部門壟斷供應。這個模式在歐洲出現一些問題，就逐漸被淘汰。對于最底層10億人的國家，這樣的模式往往是不利的，在某些地方甚至是災難性的。

更加符合現實的制度設計，應該把這些華而不實的政府部門里攪和在一起的職能分割開：總體政策、項目撥款以及實際的項目實施。政府部門應當只負責制定總體政策。實際上，只有將政策制定與撥款兩項職能分開，才能使政府嚴肅考慮政策問題——目前看來它們只重視回扣多的項目。在服務急缺而公共系統癱瘓的地方，應當開放提供服務的資格——例如開辦學校——使有能者居之。也就是說，不是政府大包大攬，而是讓教堂、非營利機構、本地社區以及新的慈善機構來參與提供公共服務。值得一提的是，新慈善機構往往是商學院畢業的年輕人在運營，他們既充滿激情，又追求效益最大化。他們所表現出來的專業、創造力以及能量讓我刮目相看。

在政府部門和這些服務提供方之間，應設立一個管錢的機構，負責和供應方簽合同并且監督他們的工作，確保達成政府部門設定的目標。這樣的機構是目前缺失的一環。目前，政府花著援助國的錢，非營利組織各自為政，沒有參與公共服務的供應，很大程度上也不可靠。設立一個銜接兩方的機構，可以幫助援助國把經費花在高效的服務供應上。同時，援助國將與當地政府和社會一起監督這個機構。那么問題來了，通過這個機構分配經費，是不是仍然面臨著我前文提到的資助項目的問題呢？也就是說，如果援助經費支持的是最急需的基礎社會開支，不就是幫當地政府節省稅收來做別的事情嗎？我的回答是，像利比里亞這樣癱瘓的國家，經濟已經崩潰，政府收入也化為泡影。這些國家急需援助，但是目前它們得到的援助太少。這是因為援助國們不信任這些糟糕的公共支出體系。所以順理成章的結論是，援助國們需要嘗試新的體系。

問題是，這些崩潰國家的政府愿意接受新的公共支出體系嗎？我想，為了換取大幅上漲的援助經費，大多數政府會同意的。

### 建議三：由國際社會提供安全防御

說完問責制，該討論安全防御了——對于最底層10億人的這些小國來說，安全是最急需的公共品。很顯然，到目前為止，安全防御的提供是不夠的，這也是這些國家動蕩危險的原因。最底層10億人的國家普遍缺乏社會凝聚力。對于一部分公共品來說，這個問題可以通過權力下放的方式解決：如果在國家層面上，公共財政被視作私人金庫，那么也許可以放棄一些規模經濟，建立廣泛的國民認同。然而這個方式在安全方面行不通：保障安全的職能一旦下放，會加劇內戰爆發的風險，因為反對派的政客會招兵買馬，培養自己的軍事力量。安全防御不應該來自比國家更低的層面，而應該來自高于國家的層面。

在過去的半個多世紀里，高收入國家通過區域合作的方式提供安全防御，正如它們提供其他公共品一樣。北約（NATO）就是這樣一個實行集體防御的軍事組織。最底層10億人的國家相互之間是否也能成立一個合作機制呢？我后面會講，最底層10億人的國家在安全領域有很大的合作空間有待開發。但是在深入探討之前，我們先要問，這個想法是否太異想天開？聯合國最近提出一個更激進的方案——國家保護責任（the Responsibility to Protect），簡稱R2P，對于國家主權這個概念來說是個不折不扣的沖擊。按照這個方案，國際社會有權介入一個國家，保護其公民不受本國政府傷害。相比之下，我提出的建議絕對溫和得多。在最基本的層面上，相鄰的國家通過安全防御方面的合作互惠互利；而最多不過是當一國爆發內戰時，鄰國有權利去保護自己的公民。

在論述我的主張之前，最好先聲明其中不包括什么。我并沒有建議聯合國的軍隊開進津巴布韋去推翻總統穆加貝，或者去恢復達爾富爾的和平。我認為這些幻想對我們在較少爭議性、更現實的領域的安全合作造成干擾。

那么讓我們從容易接受的開始：互惠互利的安全防御合作。回想一下鄰國之間的軍備競賽。如果鄰國之間相互視為威脅，那么各國政府的軍費開支就會變成該區域的公共弊病。軍備競賽并不能改善整體的安全狀況，純屬浪費錢。更糟糕的是，我之前談過，部分槍支流入黑市，一個地區軍費開支越高，反政府武裝集團就更容易弄到武器，而廉價的槍支增大了內戰的風險。

有沒有什么辦法，可以像總統阿里亞斯·桑切斯（Arias Sanchez）在中美洲推動和平一樣  [[2]](#m2_4)  ，解決“力利浦特”的軍備競賽困境？一個可以參考的例子是通過區域貿易協定降低關稅。非洲國家的政府就區域貿易協定已經談判多年，但在軍費開支領域卻沒有類似的溝通。原因之一，是涉及的方面太多。假如在一個島嶼上有兩個國家，彼此之間展開軍備競賽，那么兩國之間談判相對容易，畢竟軍費開支對彼此構成威脅，而停止軍備競賽對雙方都有利。

遺憾的是，非洲大陸的情況完全不同：一系列國境線把整塊大陸劃分成47個國家。津巴布韋毗鄰贊比亞，贊比亞緊接著剛果民主共和國。剛果民主共和國對贊比亞構成潛在的威脅，但津巴布韋就沒有這個顧慮。同樣的道理，剛果民主共和國還與乍得接壤，鄰國之間的關系以此類推。通過貿易協定可以在某幾個國家之間降低關稅，而不包括其他國家。比如津巴布韋和贊比亞之間可以達成協議，而剛果民主共和國則不參與。然而一個國家降低軍費開支對所有其他國家都有利，無論其他國家是否響應。比如假設贊比亞削減軍費，對津巴布韋和剛果民主共和國都有好處。但是，如果只有津巴布韋隨之削減軍費，那么贊比亞的處境就不太安全，因為現在它相比剛果民主共和國來說要弱勢一些。所以軍費削減的談判要想成功就必須把所有國家都包括進來。由于在這個問題上要么全體國家同氣連枝，要么一事無成，而非洲地區國家太多，結果就是不可避免地陷入僵局。總而言之，區域間合作提供安全防御這個辦法聽上去很誘人，但實現起來太難。

軍費開支作為一種區域間的公共弊病應該受到遏制。從理論上來講，減少公共弊病的措施通常是征稅——這就是碳稅（carbon tax）  [[3]](#m3_3)  背后的原理。所以如果非洲聯盟可以達成協議，就該對軍費開支征稅，正如歐元區對高額赤字這項區域公共弊病征稅一樣。當然，非洲聯盟要想達成這樣的區域合作還任重道遠。那么有沒有別的方法？想一想，提供對某地區有利公共品的最有效方式不一定來自該地區內部。瘧疾疫苗的發現就是一個例子：疫苗的普及有利于整個非洲，但只有高收入國家才擁有研究疫苗需要的技術。疫苗的研究在高收入國家進行，這也正是相關經費能夠得到合理使用的原因。同樣的道理也可以運用在降低軍費開支這一區域公共品上，辦法是對軍費征稅。

通過把援助經費和軍費水平掛鉤的辦法，援助國可以在這個區域模擬一種國家之間稅收。想一想我們之前講過的內容，就知道援助國有充分的理由這么做：到目前為止大概40%的軍費開支是由援助經費買單的，而這與其初衷背道而馳。援助國原本應該對軍費開支征稅，但是實際上卻一直在補貼！目前為止，援助國們對于受援國不斷增長的軍費只有批評指責。如果它們能把這種合理的不滿體現在某種明確的援助經費分配制度上，對于控制軍費水平更有效，同時也避免了造成對受援國橫加干涉的印象。舉個例子，以目前的水平為基準，軍費開支每增加1美元，援助經費就減少40%，減少的經費會分配給其他國家；反過來，軍費開支的削減則會得到相應的獎勵。與批評指責不同，這種辦法不會被視為侵犯主權，而是提供一種地區間的公共品，同時這種簡單又穩定的激勵機制很有可能有效控制軍費水平。

現在，讓我們再進一步。到目前為止，安全防御的供應是國家之間一種互惠互利的公共品。所有的政府都希望享有安全，而由國際社會來供應安全防御的方案，大大提高了其技術可行性。然而別忘了正如一首歌里唱的，我的快樂也許建立在你的痛苦之上。說得更專業一點，我的決定可能對你造成負外部性。即使我不愿意，這些外部性也需要被內部化。現在，在國家主權的問題上我們要態度強硬一點。

從歷史上來講，整個國家主權的概念起源于三十年戰爭  [[4]](#m4_2)  。在那段戰亂的歲月里，信奉不同宗教的政府彼此為敵爭奪地盤。戰爭留下的慘痛教訓使人們深刻意識到，靠血腥的征服來改變宗教的使命，不值得付出如此沉重的代價。國家主權的原則就此誕生——無論一國政府對自己的人民犯下什么罪惡，其對別國的利益造成什么影響，都不足以構成介入干涉的理由。主權的概念誕生于17世紀，這個理念在當時是有合理依據的，因為那時候經濟和社會尚未高度結合。然而無論這個概念在歷史上是否合理，如今已經站不住腳。今天，一場內戰對鄰國產生的不利影響太嚴重，不可忽視。

我和安珂、麗莎·肖維以及阿爾伯特·貝哈共同研究過內戰對鄰國的負外部性。我們采用標準的方法，不過需要小心區分與戰爭有關和無關的影響。例如，干旱會影響好幾個國家，就像20世紀90年代中期南非的旱災一樣。我們發現，內戰對鄰國造成的損失遠低于對本國造成的損失，這一點毫無意外。一般來說，當一個國家陷于內戰的時候，其鄰國的經濟增長會下滑0.9%。然而一個處于內戰中的國家往往與三個以上的國家毗鄰，并且鄰國的經濟規模一般都比內戰的國家大。這是由于——我們以前講過——國家小而窮，戰爭風險就大。

我們只研究一國內戰對直接相鄰的國家造成的影響，而忽略在更廣泛的區域內的負面溢出效應。然而研究結果表明，即使僅限于直接相鄰的國家，一國內戰對所有鄰國造成的負面影響總體上仍遠高于本國的損失。所以，根據經濟學中關于如何將外部性內化進決策過程的標準解決方案，那些顯著影響內戰風險的決策就應該在該區域內來共同決定。剛果民主共和國的戰亂影響到好幾個鄰國，以至于盧旺達、烏干達和安哥拉三國都向剛果派出了部隊。這個例子極好地說明了安全防御對于整個區域的重要性。

回想一下，我們之前說過沖突后時期是最危險的。沖突后的國家很可能再次爆發戰爭，對鄰國造成巨大損失。那么沖突后國家的鄰國是不是有權利影響該國的政策呢？一年前，我的設想是，沖突后國家應當經歷一個與鄰國共享主權的階段，直到渡過危險時期為止。然而，后來我意識到兩個無法逾越的問題。

問題一：利益攸關的鄰國們參與沖突后國家的治理，有合理的原因，也可能有一些不合理的動機。在全世界范圍內，相鄰的國家之間往往都有些摩擦，畢竟鄰國是外部威脅的主要源頭。在本書寫作期間，巴基斯坦自貝娜齊爾·布托（Benazir Bhutto）  [[5]](#m5_1)  去世后陷于癱瘓狀態，但是巴基斯坦不會和印度共享主權。同理，厄立特里亞也不可能和埃塞俄比亞共享主權。總之，鄰國之間共享主權行不通。非洲聯盟很清楚這一點，所以才會提出除了索馬里的鄰國以外，由任何愿意出兵的國家派出軍隊赴索馬里執行維和任務。然而索馬里的例子也證實了這種辦法的局限性，因為唯一一個愿意大量派兵的國家恰好就是鄰國埃塞俄比亞。

問題二：沖突后國家的鄰國們并不屬于一個政治組織，因此它們沒有在一個組織內部合作的經驗。而且很顯然它們的協作是短暫的，可能撐不過10年。更麻煩的是鄰國數目眾多的情況。以當今的后沖突國家——剛果民主共和國為例，看看地圖，都有哪些國家與其接壤：剛果（布）、中非共和國、蘇丹、烏干達、盧旺達、坦桑尼亞、贊比亞和安哥拉。模擬試驗證明，參與者數量越多，協作越困難。8個參與者就算很多了。另外，參與者們要逐漸學會協作。所以如果從零開始建立合作組織，那么合作初期必然有一個試錯的階段，而這正是沖突后國家最脆弱的時候。最后，模擬試驗的最重要結論之一，就是參與者們使用一種待遇對等的策略來確保相互合作：它們避免做出不理性的決策，因為這樣終將遭到對方的報復。總而言之，短期合作比永久合作更難實現。

因為以上問題，我不得不放棄主權共享這個提議。那么還有什么選擇呢？我認為解決的方案就是把鄰國對沖突后國家合理的利益訴求，委托給一個永久的、與沖突后國家沒有利益關系的組織。雖然非洲聯盟這樣的區域性組織也是可以考慮的，但顯然最好是聯合國，具體說來是在安理會和聯合國大會之下成立于2005年的建設和平委員會（Peace-Building Commission）。這樣一來，在剛果民主共和國這個案例中，聯合國代表其鄰國掌握一部分主權，致力于盡量減少沖突后國家對鄰國造成的損失。需要聲明的是，聯合國掌握部分主權，并不是因為它自身有這個權利。這一點和一些學者建議聯合國恢復舊有的托管治理模式有很大的不同。沖突后國家的政府應當和聯合國分享主權，而不是被聯合國剝奪主權；并且應當首先規定，區域或國際組織與其共享主權的目的只是保護鄰國的合法權益。

那么究竟是什么在指導著受托人的決定呢？在一定程度上，每一個決定所面臨的狀況都是獨一無二的，必須具體情況具體分析。不過有一套明確的指導方針有助于做決策。當有不同的參與者需要協調的時候，指導方針尤其有用。我認為這里面有三方面參與者。有的政府應當派出維和部隊或為其提供資金；有的政府應當提供援助；沖突后國家的政府應當推行經濟改革，削減軍費，并且如果要舉行選舉的話，那么就應當保證選舉的自由與公正。一直以來，那些國際社會監督不到的國家的軍火商鋌而走險，無視對沖突后國家實行的武器進口禁令。不過現在我們有辦法查出這類違禁行為。

這其中每一方都有賴于其他方面的參與。有效實施武器禁運，才能減少維和部隊官兵的傷亡。維和部隊需要等到該國經濟發展良好之時才能撤出，而經濟發展需要援助經費和政策改革的助力。選舉一直都在進行，但是離自由、公正還差得遠，這非但沒有降低暴力的風險，反而引發更多的暴力。這些決策不僅相互依賴，而且需要持續10年左右，但是到目前為止，三方面只有短期協作。指導方針旨在規定10年之內各方對彼此的責任，雖然沒有法律約束力，卻可以讓各方對彼此行動有一個共同的預期。而且指導方針也是符合現代國際合作精神的——從《蒙特雷共識》（Monterrey Consensus）到《聯合國全球契約》（United Nations Global Compact），都是約定成員國之間相互的責任。正如武器禁運要求各國遵守禁令一樣，國際協作中承擔責任的范圍很廣，并不僅限于高收入國家和最底層10億人的國家之間。

在制定指導方針的時候，一個后沖突契約應當直接或間接地指出不能逾越的紅線。紅線規定得越明確，就越不容易被逾越，因此國際社會在后沖突國家的介入也就不至于演變成一場噩夢。要是我們一開始能明確這些紅線，我想到目前為止的后沖突亂局原本是可以避免的。

本章提出三條國際行動的提議。第一條建議，解決的是打著民主的幌子攫取權力的問題。第二條建議，解決的是獲得權力以后濫用權力的問題。最后，是解決困擾最底層10億人的國家的結構性動蕩不安問題。這些建議可能被采納嗎？

目前對于國際行動的討論涵蓋兩個極端。就拿在津巴布韋問題上的不同立場來說。一方面，布拉瓦約  [[6]](#m6_1)  的大主教以及眾多國際時事評論員都在呼吁國際社會采取軍事行動推翻總統穆加貝；托尼·布萊爾反對穆加貝參加英聯邦首腦會議，戈登·布朗因為穆加貝參加歐非峰會而拒絕出席。另一方面，非洲國家的總統們又同氣連枝為穆加貝鳴不平，推選他做聯合國人權委員會主席。本書中提出的三條建議，沒有一條是軍事干預更換政權。我認為通過外部勢力更換一個國家的政權，無異于揭開殖民主義留下的尚未愈合的傷疤，因此這種做法是不現實的。然而，本書的建議也不是毫不干涉。當今世界，各國緊密相連，毫無約束的國家主權必生禍端。這些極端的立場相持不下，所以我建議一種折中的方案。

那么，如果這些建議被采納，它們會起到預期的作用嗎？

當本書付梓之時，肯尼亞正發生騷亂。在這本書的寫作中，我盡力展示通過規范選舉有可能改變肯尼亞的歷史進程。然而在過去的10年間，真正籠罩非洲的災難陰影來自津巴布韋。確切的是，總統穆加貝系統性地破壞民主政體和國家經濟。那么有什么辦法能扭轉這個災難呢？唯一能夠改變津巴布韋歷史進程的力量，來自津巴布韋本國的軍隊。非洲聯盟目前的規則，拒絕承認政變的合法性。雖然這是完全可以理解的，現任總統們當然樂意達成這樣一條協議，但這條規定是不合理的。津巴布韋需要一場政變，但不是像科特迪瓦和埃塞俄比亞發生的那種造成更大災難的政變。對于政變我們要控制，而不是杜絕：這就是本書的核心主張。

[[1]](#w1_8) 綿羊和山羊的典故出自《圣經》，是耶穌提到的一個比喻，耶穌把信徒分為兩隊，一隊是能得救的綿羊，一隊是不能得救的山羊（《馬太福音》：25:31—46）。——譯注

[[2]](#w2_5) 在哥斯達黎加前總統阿里亞斯的倡導和努力下，中美洲5國（尼加拉瓜、薩爾瓦多、哥斯達黎加、危地馬拉和洪都拉斯）在1987年簽署《中美洲建立穩定和持久和平的程序》，為實現中美洲地區的和平奠定了基礎。他因此而獲得了當年的諾貝爾和平獎。——譯注

[[3]](#w3_3) 碳稅是指針對二氧化碳排放所征收的稅。它以環境保護為目的，希望通過削減二氧化碳的排放來減緩全球變暖。——譯注

[[4]](#w4_2) 三十年戰爭（1618—1648）是由神圣羅馬帝國的內戰演變而成的全歐參與的一次大規模國際戰爭，也是歷史上第一次全歐大戰。這場戰爭是歐洲各國爭奪利益、樹立霸權的矛盾以及宗教糾紛激化的產物。戰爭以波希米亞人民反抗奧地利哈布斯堡王朝統治為肇始，以哈布斯堡王朝戰敗并簽訂《威斯特伐利亞和約》而告結束。這場戰爭推動了歐洲近代民族國家的形成，是歐洲近代史的開始。——譯注

[[5]](#w5_1) 貝娜齊爾·布托（Benazir Bhutto，1953年6月21日—2007年12月27日），巴基斯坦前總理，人民黨領導人。2007年12月27日在伊斯蘭堡鄰近的拉瓦爾品第市舉行的競選集會上遭遇自殺式襲擊受傷，不治身亡。——譯注

[[6]](#w6_1) 布拉瓦約是津巴布韋第二大城市，北馬塔貝萊蘭省省會。——譯注

## 第十章 改變現實

到此，我們已經講完本書的主要內容。最底層10億人的國家處于結構性的動蕩不安和結構性的問責制缺失之中。雖然最近幾年是有史以來全球經濟增長最快的時期，但是以上兩種痼疾導致的嚴重后果人人皆知。結構性的動蕩不安在索馬里和蘇丹先后導致的危機，占據2007年國際新聞的頭條。結構性的問責制缺失導致選舉丑聞，分別在尼日利亞、巴基斯坦和肯尼亞爆發，也上了2007年的頭條新聞。2008年初，乍得發生叛亂，而東帝汶的叛軍政變未遂，總統還在澳大利亞接受治療。今后恐怕還會有更多這樣的事件發生。

那么最底層10億人的國家，所面臨的這個結構性的痼疾到底是什么呢？一言以蔽之，就是它們太大，很難建立有社會凝聚力的民族國家；與此同時它們又太小，很難建立和平穩定的政權國家。說它們太大，是因為這些國家族裔太多元，缺乏集體行動所需要的團結一致；說它們太小，是因為這些國家人口少，達不到高效提供公共品所需的規模。有些公共品不一定是國家良好運轉所必需的，因為可以通過私有部門來提供。歐洲的部分醫療和教育服務是公共品，而這些在美國就是靠私立機構來運營。但是另外的一些公共品是不能讓私有部門代勞的。國家安全和問責制就是這樣的公共品。

沒有一個國家的安全防御可以成功地依賴于私有部門，盡管歷史上間或有這樣的嘗試。受雇的私人武裝最終會掠奪它們本該保護的人民。布里吞人  [[1]](#m1_8)  在羅馬人撤離后，曾經嘗試過雇傭一群朱特人  [[2]](#m2_5)  匪徒來幫助他們抗擊皮克特人  [[3]](#m3_4)  。沒想到朱特人在15年后看準時機，血洗不列顛的統治階層并取而代之。說到由私人來提供問責制，絕大多數這樣的例子——比如在美國，面臨著醫療訴訟的威脅，醫療體系變得規范——都有賴于法律的支持。在法制缺位的國家，為了在一個小圈子里維持良好的聲譽，也可以建立起一定程度的問責制。經濟學家們常常提到的一個例子，即13世紀的猶太商人在沒有法律約束的情況下，憑著良好的信譽進行跨國貿易。然而阿維納什·迪克西特（Avinash Dixit）  [[4]](#m4_3)  最近展示，如果這樣的小圈子規模擴大，那么整個體系就會崩潰。所以，安全防御和問責制只能由政府來提供。缺乏這兩者對社會經濟造成的后果，就是最底層10億人的國家在過去40年間經歷的故事。在這段時期里他們淪為全球最貧困的人群。

如果政治領袖有足夠的遠見，最底層10億人的國家可以塑造出共同的國民身份認同，從政權國家轉變成民族國家，并且和區域內其他國家開展合作。以上方法結合起來就能夠改善公共品的供應，確保人民所需的安全防御和權力制衡機制。有時候，會有擁有這樣領導力的人物出來掌握政治權力，但這樣的好事并不常見。

朱利葉斯·尼雷爾、蘇加諾、納爾遜·曼德拉這些富有遠見卓識的領導人都是開國總統，這并不是偶然現象。一旦政權可以被一心謀私的政客所獲取，那么這種利欲熏心的政客就一定會搏上一把，而正直的人士則會退出政壇。劣幣驅逐良幣。我盡量不使用花哨的經濟學術語，不過既然您已經讀完本書，相信您能夠很好地理解這個術語：按照經濟學的說法，政治領袖的質量是內生變量。所以在這些國家里高瞻遠矚的領導人寥寥無幾。

因此我們有足夠的理由相信，安全防御和問責制作為一個國家的基本需求，應當由國際社會來供應。在伊拉克戰爭之后，很多人看到軍事干預造成的意外后果，可能會認為任何形式的干預行動風險都太高。然而，國際軍事干預行動也曾有過很多成功的例子。我們得到的教訓并不是軍事干預本身風險很高，而是應當限制和明確規定在什么條件下才能進行軍事干預。

由于任何有關軍事干預的方案都會受到主權在握的總統們的憤怒抨擊，那些生活在較為幸運國家的50億人正好為自己的袖手旁觀找到心安理得的借口。那些深陷受害者心態的人也得出類似的結論，畢竟世界列強已經造成太多的破壞。我本人的態度曾經一度是“給它一點時間來看看”。畢竟當今這些發達國家，從19世紀的勵精圖治但不實行問責制的政權發展成為合法的問責制民主國家，其間經歷了數十年。但是我現在認識到，最底層10億人的國家并沒有從政治暴力朝著合法的問責制民主平穩過渡，而是走進一條死胡同——沒有規則限制的選舉競爭會破壞國內合作，而總統手中緊握的主權則會阻撓國際合作。

本書提出破解僵局的辦法。只需要最低限度的國際行動，就能駕馭一國內部強大的政治暴力，讓它推進社會正義而不是造成破壞，讓缺失的公共品歸位。這些公共品中的一部分是直接滿足物質需求的，比如因為缺乏集體協作而長期得不到保障的供電和國際運輸路線。這就是傳統意義上設定的國際援助的作用。然而，缺失的最關鍵公共品的供應需要新的方法。國際維和以及遠距離安全防御在政治上很難實現，但是這兩種方法是有效的。雖然代價高昂，但回報也很可觀。國際規則和標準——可以是自愿遵守，也可以通過激勵機制來規范——既沒有什么政治上的難處，又沒有很高的成本。總之，設立國際規則和標準這個辦法，沒有顯著的弊端，我們就應當去摸索嘗試。

一個安定繁榮的地區真正重視另一個無法靠自己保衛安全的地區，上一次發生這種事情要回溯到20世紀40年代。當時安定繁榮的是美國，不安全的是歐洲。美國的行動既是慷慨相助，也是考慮到自身的利益。無論出于什么動機，美國都很清楚它必須重視起來。

美國做了什么？首先，它改變安全防御的政策。二戰前所奉行的孤立主義被廢除——美國建立北大西洋公約組織，這是一個防衛協作的體系。為此，美國在40多年間往歐洲派駐官兵達10多萬人次。同時，美國還改變其針對國際規則和標準的政策。雖然在第一次世界大戰后，它極其重視國家主權，幾乎視之為第十一條誡命  [[5]](#m5_2)  ，甚至為此拒絕參與國際聯盟  [[6]](#m6_2)  。 然而，在二戰以后，美國主導成立了聯合國、國際貨幣基金組織、經合組織，并促進了歐洲共同體的成立。此外，美國還撥款幫助戰后重建，發起馬歇爾計劃，成立國際復興銀行（International Bank for Reconstruction），后來增加“開發”二字，是為國際復興開發銀行，再后來將其重命名為世界銀行，其重點工作就在這“開發”上。美國甚至還放棄了貿易保護政策，不過那是另一回事。總之，您現在有了一個總體印象：美國在面對安全威脅時嚴陣以待，不放過任何可行的戰略。而它的戰略見效了，來自蘇聯的威脅已經消失，但即使是采取如此大規模的應對措施，也堅持了40多年才贏得勝利。

與之相比，我們這一代人面臨的挑戰是更大還是更小？安定繁榮的地區已經大大地擴展，意味著有更多的國家可以分擔負荷。不安全的地區并沒有縮減，而是轉移——1945年最底層10億人的地區是和平的，因為它們那時是殖民帝國的一部分，但是它們獨立之后就變得動蕩。不過當今的危機沒那么嚴重——剛果民主共和國并沒有導彈可以對準華盛頓。事實上，我們好像回到了1919年：我們沒能正視危機，是由于當下的危機形勢不明、不可捉摸。在1919年巴黎和會上，各國同樣沒能正視危機，一直到20年后二戰爆發才意識到當年的錯誤。

冷戰結束以來，我們對危機的忽視體現在戰略的搖擺不定中。有時，我們徹底不作為：我們在10多年間放任索馬里的無政府狀態，以為索馬里的問題可以自行解決，不需要我們的介入。結果基地組織最終占據了這片真空。第二次伊拉克戰爭又是另一個極端：先發制人的全面介入。我懷疑現在的戰略中是否還能保留介入的政策，我們似乎又要回到徹底不作為。然而，我們從美國戰勝蘇聯的威脅的經驗中學到的是，當面對這樣規模的挑戰時，需要長期保持連貫一致的政策。當然，付出行動背后的理由并不僅限于保衛我們自身的安全。當我們享受生活的美好和希望之時，世界上還有10億人在困厄中掙扎。這不僅是對安全的威脅，而且是當今世界的一樁恥辱。

但是自身的利益和同情心并非不可兼得，相反二者可以融合成一種共同的目的。 政治右翼需要承認，出于對安全防御的合理擔憂，應當拿出一個比第二次伊拉克戰爭有效的戰略來。政治左翼需要承認，面對政治暴力無動于衷是在逃避責任。擔憂和愧疚，這兩種強大的感情干擾我們的思考。然而，把同情心和自身利益結合起來則不然。同情心給了我們行動的力量，自身利益則保證我們堅持下去。布什總統主張，面對安全問題，預防總是正確的應對措施。這一點沒錯，但是他錯在認為最好的先發制人的政策就是軍事入侵。我們有很多政策可以采用。有些需要一點時間才能見效——要以10年而非幾星期為單位來考慮。但是，所幸我們如今面臨這些問題，只是因為以前沒能解決它們而已。如果我們在冷戰結束的時候就能重視這些問題，很可能已經快要大功告成。然而，那時候的我們太幼稚、太自私。現在，是時候糾正過去的錯誤了。

[[1]](#w1_9) 布里吞人（Briton），6世紀以前居住在不列顛島南部的凱爾特民族。公元前1世紀中葉至5世紀中葉受羅馬人統治。5世紀后，曾長期抵抗來自歐洲大陸的盎格魯人、撒克遜人的侵略，后被迫退入不列顛西部山地，逐漸形成近代威爾士人。——譯注

[[2]](#w2_6) 朱特人（Jute），北歐的古代民族，原住日德蘭半島的日耳曼人的一個部落集團。5世紀中葉至6世紀上半葉，一部分與盎格魯人、撒克遜人等陸續渡海移民大不列顛島，在島的東南部建立肯特王國。其后與當地部分凱爾特人以及后來遷入的丹麥人、諾曼人等結合，形成近代英吉利人。——譯注

[[3]](#w3_4) 皮克特人（Pict），指數世紀前，先于蘇格蘭人居住于福斯河以北的皮克塔維亞，也就是加勒多尼亞（現今的蘇格蘭）的先住民。——譯注

[[4]](#w4_3) 當代數量經濟學研究領域的著名經濟學家，美國普林斯頓大學終身教授。——譯注

[[5]](#w5_2) 此處用典“十誡”。按照《圣經·出埃及記》記載，上帝借由以色列的先知摩西向以色列人頒布的律法中首要的十條規定。——譯注

[[6]](#w6_2) 國際聯盟，簡稱國聯，是《凡爾賽條約》簽訂后組成的國際組織。國聯曾擁有58個成員國。其宗旨是減少武器數量、平息國際糾紛、提高民眾的生活水平以及促進國際合作和國際貿易。二戰結束后，國際聯盟被聯合國所取代。——譯注

# 致謝

本書的觀點，全都建立在統計研究的基礎之上。統計并不能保證這些觀點的正確性，但是讓我們大致了解在多大程度上可以信任它們。在某種程度上，本書論點的可靠性要歸功于統計的運用，同時也因為我是在現代學術界開展工作的。正如“辛普森一家”是一個理想化的家庭，現代學術界也是一個理想化的社群。基本上，學者們在學術聲譽方面的競爭是個零和博弈，成功的捷徑就是推翻名作。您大可放心，已經有一群雄心勃勃的學者排著隊來給本書的觀點挑刺兒。我當然怕得要命，竭盡所能地減少謬誤以求自保。順便提醒一句，這也是為什么您應當警惕那些離經叛道的思考者兜售的誘人理念。因為他們沒被學術界重視，駁斥他們的觀點也帶不來什么榮譽。

我萬分景仰獨當一面的學術天才，但發現自己更適合與團隊共事。我的工作仰仗于一批年輕合作者，他們的才華遠勝于我。本書建立在大量研究的基礎上，而絕大部分的研究工作是在他們的協助下完成的。安珂· 霍芙勒（Anke Hoeffler）與我一起探討內戰的起因、軍備競賽以及什么樣的國家容易發生政變——可能是我做過的最有賣點的研究，因為這正是我所訪問國家的總統們最大的擔憂。我們對政變的研究最后變成另一種競賽——我們成功趕在安珂的第一個孩子出生前幾天完成。麗莎·肖維（Lisa Chauvet）和我一起研究選舉、失敗國家的損失以及為何改革舉步維艱。很快我就發現我們的合作也面臨著同樣的競賽。當我團隊中的姑娘們都去休產假時，研究重擔就落在了小伙子們身上。多米尼克·羅內爾（Dominic Rohner）和本尼迪克特·高德里斯（Benedikt Goderis）從劍橋大學過來為我工作。多米尼克與我一起研究令人不安的低收入民主國家的政治暴力，為本書第一章鞏固基礎。和本尼迪克特一起完成的工作非常驚人，我們將在下一本書里闡述：為什么大宗商品熱潮和中國的影響都沒能顯著拉動這些國家的經濟增長。另外，在成書過程中，曼斯·森德本與我一起探索如何降低后沖突階段再起沖突的風險。克里斯·亞當（Chris Adam）、維克多·戴維斯（Victor Davies）和我一起研究援助在后沖突時期的社會穩定方面扮演的角色。

當然，本書中最出色的研究是和佩德羅·文森特（Pedro Vicente）一起完成的。隨機試驗是當下經濟學研究最熱門的方法，但我相信，是我們最先用隨機試驗來探討如何限制腐敗政客對選民的暴力恐嚇。很顯然，如果您要研究這個課題，就不能選擇瑞士的某教區委員會選舉來對照。我們研究的背景是尼日利亞的總統大選。正如有人所說，尼日利亞的總統大選可不是請客吃飯。

漢福·海格里（Havard Hegre）與我一道估算后沖突時代抑制暴力的策略的成本與效益。成本效益分析是一種標準的決策方法：道路規劃師用它來評估是否需要修一座立交橋。但用它來分析聯合國維和行動是否值當就有些勉強。不過至少通過成本收益分析，所有的步驟都是透明的：其他學者可以質疑它、改進它，或者干脆嗤之以鼻。雖然不能指望決策者完全根據它來指導維和行動，但是它至少能平衡決策過程中的其他考量——毫無疑問，這些考量都是明察秋毫、精打細算和政治中立的。

我們的論文都可以在我的網站下載，其中絕大多數也已經發表在各學術期刊上。除了這些論文以外，我還參考了其他學者的著述。這些學術成果共同構成本書的基礎。可能有些文章不那么好讀，它們免不了有現代學術研究晦澀難懂的毛病。我在書中會避免這些問題，盡力寫得生動有趣。但是當您在閱讀時，請相信本書的論述嚴謹扎實（雖然不一定正確），也希望您能獲得新發現而心潮澎湃：本書將帶著您領略我的知識前沿，其收獲毫不亞于苦讀上述學術論文。

此外，與羅伯特·貝茨（Robert Bates）、蒂姆·貝斯利（Tim Besley）和托尼·維納伯斯（Tony Venables）這三位學界泰斗的討論使我受益匪淺。很可能他們讀過本書后，會希望我獲益更多——討論可不意味著同意。最后，我最感謝的人，是我的妻子寶琳：不僅因為她一直是我生命的支柱，還因為她在我所研究的國家生活過，她的經歷至少和我自己一樣深刻。多虧她對我上一本書《最底層的10億人》提出的溫和而犀利的意見，使我大受刺激、奮力改過，才挽救我那差點毀于一旦的學術名聲。結果看起來還不錯。我希望她對這本書也有類似的幫助。

# 附錄 最底層10億人的國家

最底層10億人的國家，指的是受困于四個“發展陷阱”之一的低收入國家。我在《最底層的10億人》一書中剖析過四種制約這些國家發展的陷阱  [[1]](#m1_9)  。根據本世紀初的數據，以下名單即本書中所指的最底層10億人的國家。對于公布這份名單，我本來很猶豫，怕這么一來會造成對這些國家的刻板印象。畢竟所謂的發展陷阱并非鐵一般牢固，而且有幾個國家已經成功跳出陷阱。不過，公布這么一份名單有助于引導國際社會有的放矢地關注那些需要幫助的國家。

阿富汗　　　　　　　乍得

安哥拉　　　　　　　科摩羅

阿塞拜疆　　　　　　剛果民主共和國（金）

貝寧　　　　　　　　剛果共和國（布）

不丹　　　　　　　　科特迪瓦

玻利維亞　　　　　　吉布提

布基納法索　　　　　赤道幾內亞

布隆迪　　　　　　　厄立特里亞

柬埔寨　　　　　　　埃塞俄比亞

喀麥隆　　　　　　　岡比亞

中非共和國　　　　　加納

幾內亞　　　　　　　緬甸

幾內亞比紹　　　　　尼泊爾

圭亞那　　　　　　　尼日爾

海地　　　　　　　　尼日利亞

哈薩克斯坦　　　　　盧旺達

肯尼亞　　　　　　　塞內加爾

朝鮮　　　　　　　　塞拉利昂

吉爾吉斯共和國　　　索馬里

老撾人民民主共和國　蘇丹

萊索托　　　　　　　塔吉克斯坦

利比里亞　　　　　　坦桑尼亞

馬達加斯加　　　　　多哥

馬拉維　　　　　　　土庫曼斯坦

馬里　　　　　　　　烏干達

毛里塔尼亞　　　　　烏茲別克斯坦

摩爾多瓦　　　　　　也門

蒙古　　　　　　　　贊比亞

莫桑比克　　　　　　津巴布韋

[[1]](#w1_10) 作者在《最底層的10億人》中剖析了制約貧困國家發展的四種陷阱，分別為戰亂陷阱、自然資源陷阱、惡鄰環繞的內陸陷阱以及小國劣政的陷阱。——譯注

# 參考文獻

本書的內容一部分是基于我自己的研究，一部分則仰仗其他學者的成果。我的學術論文都公布在個人網頁上，可以通過谷歌搜索我的名字找到。本書中提到的研究成果如下：

作者本人

“Post-Conflict Reconstruction: What Policies Are Distinctive.” Journal of African Economies （forthcoming）.

“International Political Economy: Some African Applications.” Journal of African Economies 17 （2008）: 110–139.

“Implications of Ethnic Diversity.” Economic Policy 16, no. 32 （2001）: 127–166.

合作論文

With Anke Hoeffler

“Unintended Consequences: Does Aid Promote Arms Races?” Oxford Bulletin of Economics and Statistics 69, no. 1 （2007）: 1–27.

“Civil War.” In Handbook of Defense Economics , vol. 2, edited by Keith Hartley and Todd Sandler, 711–739. Amsterdam: Elsevier, 2007.

“Military Expenditure in Post-Conflict Societies.” Economics of Governance 7 （2006）: 89–107.

“Greed and Grievance in Civil War.” Oxford Economic Papers 56, no. 4 （2004）: 563–595.

With Anke Hoeffler and Dominic Rohner

“Beyond Greed and Grievance: Feasibility and Civil War.” Oxford Economic Papers （forthcoming）.

With Anke Hoeffler and Mans Söderbom

“Post-Conflict Risks.” Journal of Peace Research （2008）.

With Robert Bates, Anke Hoeffler, and Steve O’Connell

“Endogenizing Syndromes.” In The Political Economy of Economic Growth in Africa, 1960–2000 , edited by Benno Ndulu, Steve O’Connell, Robert Bates, Paul Collier, and Chukwuma Soludo, Cambridge: Cambridge University Press, 2008, 391–418.

With Dominic Rohner

“Democracy, Development and Conflict.” Journal of the European Economic Association 6, nos. 2–3 （2008）: 531–540.

With Christopher Adam and Victor Davies

“Post-Conflict Monetary Reconstruction.” World Bank Economic Review 22 （2008）: 87–112.

With Lisa Chauvet

“What Are the Preconditions for Policy Turnarounds in Failing States?” Conflict Management and Peace Science （2008）.

With Lisa Chauvet and Havard Hegre

“The Security Challenge in Conflict-Prone Countries.” In Copenhagen Consensus , 2nd edition, edited by B. Lomberg. Cambridge: Cambridge University Press, 2008.

其他學者的論文

Alberto Alesina and Eliana La Ferrara. “Ethnic Diversity and Economic Performance.” Journal of Economic Literature 43, no. 3 （2005）: 762–800.

Abigail Barr. “Trust and Expected Trustworthiness: Experimental Evidence from Zimbabwean Villages.” Economic Journal 113 （2003）: 614–630.

Tim Besley. Principled Agents? The Political Economy of Good Government. Oxford: Oxford University Press, 2006.

Tim Besley and Masayuki Kudamatsu. “Making Autocracy Work.” CEPR Discussion Papers , no. 6371 （2007）.

Stefano DellaVigna and Eliana La Ferrara. “Detecting Illegal Arms Trade.” NBER Working Papers no. 13355 （2007）.

Avinash Dixit. Lawlessness and Economics: Alternative Modes of Governance. Princeton: Princeton University Press, 2004.

Azar Gat. War in Human Civilization . Oxford: Oxford University Press, 2006.

Patrick Geary. The Myth of Nations: The Medieval Origins of Europe. Princeton: Princeton University Press, 2002.

Philip Killicoat. “Cheap Guns, More War? The Economics of Small Arms.” M.Phil. economics thesis, University of Oxford, 2006.

Mwangi Kimenyi and Njuguna Ndung’u. “Sporadic Ethnic Violence: Why Has Kenya Not Experienced a Full-Blown Civil War?” In Understanding Civil War （Volume 1: Africa ）, edited by Paul Collier and Nicholas Sambanis. Washington, D.C.: World Bank, 2005,123–156.

Edward Miguel. “Tribe or Nation? Nation-Building and Public Goods in Kenya Versus Tanzania.” World Politics 56, no. 3 （2004）: 327–362.

Colin Renfrew. Prehistory: The Making of the Human Mind . London: Weidenfeld and Nicolson, 2007





