



非洲译丛

“十二五”国家重点出版物出版规划项目

冲突后社会的治理 重建脆弱国家

[美] 德里克·W. 布林克霍夫 ○ 编著

赵俊 霍龙 ○ 译

Governance in Post-Conflict Societies
Rebuilding Fragile States

民主与建设出版社



国家出版基金项目
NATIONAL PUBLICATION FOUNDATION



非洲译丛

“十二五”国家重点出版物出版规划项目

冲突后社会的治理

重建脆弱国家

[美] 德里克·W. 布林克霍夫 编著

赵俊 霍龙 译

民主与建设出版社

图书在版编目 (CIP) 数据

冲突后社会的治理：重建脆弱国家 / (美) 布林克霍夫
编著；赵俊，霍龙译．—北京：民主与建设出版社，2015.10
ISBN 978-7-5139-0860-3

I. ①冲… II. ①布… ②赵… III. ①回忆录—美国
—现代 IV. ①I712.55

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2015) 第 245947 号

© 民主与建设出版社，2015

Governance in Post-Conflict Societies: Rebuilding Fragile States

© 2007 selection and editorial matter, Derick W. Brinkerhoff; individual chapters, the contributors
Authorised translation from the English language edition published by Routledge, a member of the
Taylor & Francis Group.

Copies of this book sold without a Taylor & Francis sticker on the cover are unauthorized and
illegal.

Simplified Chinese edition copyright: 2015 DEMOCRACY & CONSTRUCTION PRESS

All rights reserved.

版权登记号：01-2014-2367

冲突后社会的治理：重建脆弱国家

出 版 人 许久文
编 著 (美) 德里克·W. 布林克霍夫
责任编辑 程 旭
整体设计 逸品文化
出版发行 民主与建设出版社有限责任公司
电 话 (010) 59419778 59417745
社 址 北京市朝阳区阜通东大街融科望京中心 B 座 601 室
邮 编 100102
印 刷 北京明月印务有限责任公司
版 次 2015 年 12 月第 1 版 2015 年 12 月第 1 次印刷
开 本 880 × 1230mm 1/32
印 张 14.75
字 数 318 千字
书 号 ISBN 978-7-5139-0860-3
定 价 60.00 元

注：如有印、装质量问题，请与出版社联系。

中国与非洲相距遥远，但自古以来，两地人民就有了从间接到直接、从稀疏到紧密的联系，这种联系增进了两地人民的沟通与了解，为两地的发展不断发挥着作用。特别是 20 世纪中叶以来，因为共同的命运，中国和非洲都走上了反殖民主义革命与争取民族独立的道路，中非之间相互同情，相互支持，结下了深厚的友谊。迈入新世纪以来，随着我国经济的发展，中非经贸关系日益深入，及时了解非洲的政治、经济、法律、文化的情况当然也就具有十分重要的现实意义。

有感于此，我社组织翻译出版这套《非洲译丛》，所收书目比较全面地反映了非洲大陆的政经概貌以及过去我们很少涉及的一些重要国家的情况，涵盖多个语种，具有较强的系统性和学术性，意在填补我国对非洲研究的空白，对于相关学术单位和社会各界了解非洲，开展对非洲的研究与合作有所帮助。

译丛由北京大学、中央财经大学、浙江师范大学、湘潭大学等国内非洲研究的重镇以及国家开发银行、中非基金等单位组织，由非洲研究专家学者遴选近期国外有关非洲的政治、经济、法律等方面有较大影响、学术水准较高的论著，汇为一

编，涵盖政治、经济、法律等七个方面的内容，共约 100 种图书。

对于出版大型丛书，我社经验颇乏，工作中肯定存在着一些不足，期待社会各界鼎力支持，共襄盛举，以期为中非合作做出贡献。

民主与建设出版社

2014 年 8 月

冲突后的重建过程是一段危机重重的旅程。一旦社会陷入暴力，国家展开争夺，信任将不复存在，构建共同体的信心被逐渐破坏。那我们接下来该怎么办？

这项工作值得我们付出最大的努力。战争会导致数百万人丧生，并使人类遭受强烈的挫败感，因而在任何时期战争都是一场悲剧。推进和平、民主变革的行动已经严重损害美国的国家安全与国际社会的合作，而在地区冲突中文明的崩溃，已经迫使美国及其盟友在过去的 15 年间向 6 个国家派出了战斗部队，与此同时联合国在将近 20 个国家部署了维和部队。

但是，这些行动收效甚微。战争依然在持续，数据显示，50% 的冲突将在未来五年内死灰复燃。外部援助通常数量太少而且模式单一，远不能满足现实的需要。当需要强力监管时，军队就会出征；当需要集体行动时，外交人员就组织高层会谈；当重建进程启动时，人道主义者就提供生活援助；当日常进度能够满足需求时，发展专家就进行评估和审查。

纷乱环境中尤其需要灵活的战略。最近的事实已经显示出

低估挑战、策划不周、方法僵化、决策短视以及粗暴干涉等行为的危险性。在兴衰成败和军民的日常工作中，我们已经获得了许多经验。

本书旨在用新的眼光看待冲突后社会的重建，即主要关注治理领域。丰富的资料来源为我们提供了清晰的分析和独到的见解。

背景介绍部分提到了安全、合法性和效率的缺失，本书开篇回顾了国家建设的历史。然后审视了当今构建高效可靠政府、恢复安全与服务以及为经济发展营造良好环境的工作。第一篇着眼于为国家—社会关系服务的关键机制：宪法、政党和选举以及安全。

参与治理重建的行为体是第二篇的重点。这几章分析了美国陆军内部在政策、条令和训练方面发生的转变；个人行为体的关键作用；作为重要因素的行政机构复兴和改革；侨民团体通过新兴信息技术，对祖国政策和规划的影响。第三篇通过分析拉丁美洲、非洲和阿富汗的案例，探讨了地区治理问题。

通过将理论与实践相结合，本书有助于我们理解在失败国家和脆弱国家重建治理的复杂性。关于外交、发展和安全的整合问题有了新的解释。本书提出一些有益的建议：避免改革力度过大压垮虚弱的机构；将力量集中在亟待解决的问题上，促进地方层面的发展；加强各级政府之间的联系；服务供应在公民形成对国家合法性的认知方面至关重要。

改善我们的工作，从而减轻冲突的损害是本书的核心内容。长期以来，我们已经做出巨大努力。在冲突频发的世界

中，我们必须用自由的进步来衡量我们的工作。本书应该有益于促进这一目标。

弗雷德里克·D·巴顿
冲突后重建项目的高级顾问和负责人
华盛顿，战略与国际研究中心

国家失败是冲突和战争爆发的重要原因之一。这也让人们认识到良治在缓和冲突，构建和平中的作用，且良治也能推动社会的发展，保障公民的安全、提供有效服务和建立合法机构。推进失败国家的治理改革和重建，是一项复杂的工程，且对外交政策和旨在发展的国际组织与机构构成挑战。虽然人们的认识和实践经验在不断累积，但理解与实践之间的落差依然存在。本书旨在从新的跨学科的视角探究冲突后社会的重建治理问题，并探索如何改进重建治理的现有方法。本书主要论点是，治理重建依赖于失败国家和衰落国家中日益扩大且相互联系三个不足：合法性缺失、效率低下和安全问题。

本书是一本精选的论文集，且论文都进行了修订。这些论文最初提交给2005年5月份由国际三角研究所、乔治·华盛顿大学公共政策与管理学院、乔治·华盛顿大学全球与国际问题研究院联合主办的一次会议。有几位撰稿者虽然受邀与会却未能出席，但他们的观点扩大了主题讨论的范围。我和这些作者希望，这本书对冲突后治理、脆弱国家治理的实践者、决策者以及对此领域感兴趣的学者能有所裨益。本书是一项集体成

果，我要感谢所有的撰稿者，没有他们本书是不可能出版的；感谢劳特利奇出版社军事与战略研究领域的编辑安德鲁·汉弗莱斯（Andrew Humphrys）的支持；在此，我也要感谢国际三角研究所合作项目以及国际三角研究所国际发展小组执行副总裁罗纳德·约翰森（Ronald Johnson）的支持。

德里克·W. 布林克霍夫
国际公共管理高级研究员，
华盛顿特区，国际三角研究所

致 谢

本书中有两章此前曾发表在《公共管理和发展》(Vol. 25, No. 1, 2005), 版权部分属于约翰·威利 (John Wiley) 和桑斯 (Sons), 获得许可的情况下发表在此。它们是:

妮可·鲍尔,《加强冲突国家在安全领域的民主化治理》, 25 ~ 39。

莎拉·李斯特和安德鲁·怀尔德,《加强阿富汗的地区管理: 技术性改革或者国家建设》, 39 ~ 49。

目录

1 | 出版说明

1 | 前言

1 | 序

1 | 致谢

1 | 第一章 导论：脆弱国家的治理挑战
——安全重构、效率重建与合法性重塑

第一篇 治理与冲突后——对核心议题的分析

38 | 第二章 国家构建起作用吗
——对历史的回顾

73 | 第三章 冲突后重建中的宪法设计、
认同与合法性

105 | 第四章 冲突后和脆弱国家的选举制度与政党

139 | 第五章 冲突国家的民主治理与安全问题

**第二篇 重建治理中的行为体——成熟的、
新兴的和发展的角色**

188 | 第六章 从子弹到选票
——美军在稳定和重建中的作用

240 | 第七章 个人行为体与冲突后社会的重建

269 | 第八章 冲突后社会行政部门的重建与改革

304 | 第九章 信息化侨民对于脆弱国家
治理重建的贡献
——潜力和希望

**第三篇 改革和重建治理
——集中关注地区层次**

338 | 第十章 拉美国家的分权、地方治理和冲突缓解

368 | 第十一章 地区主义和冲突后治理
——以非洲为例

392 | 第十二章 地区管理和国家建设
——以阿富汗为例

419 | 作者简介

425 | 索引

第一章 导论：脆弱国家的治理挑战

——安全重构、效率重建与合法性重塑

德里克·W. 布林克霍夫 (Derick W. Brinkerhoff)

众所周知，我们生活在一个全球化的世界。一些议题、问题和过去看似遥远的人们，如今就出现在我们的家门口，既出现于今天即时通讯所构建的虚拟空间，也出现于我们的实际生活世界。全球与地方的发展交错在一起，用罗西瑙（罗西瑙，2003）的话来说，这是一个“遥远而又如此接近”的世界。全球化通过各种途径贯穿到了地方，而地方事态则又会扩散至全球层次。例如，为了寻求更美好的生活，缺乏经济机会而生活在贫穷地区的人们会移民到其他国家去；随着这种移民活动的汇集，个体移民会变成一种跨国移民潮，进而带来全球性影响。地方政治的不稳定也会带来社会关系的紧张、族群冲突和混乱。在某些事例中，如在一些虚弱和脆弱国家中，这种政治不稳定所带来的压力会造成国家的崩溃，给接壤邻国带来负面的外溢效应，且也会给诸如毒品、武器贸易或恐怖主义活动提供温床，进而也会给在地理上远离这些麻烦地的国家和人们带来影响。

本书各撰稿者所要讨论的主题就是那些失败的、陷入冲突

和战争之中的脆弱国家的问题以及这些国家在后冲突时期将如何重建的问题。脆弱国家并不是一个新问题：绝大多数穷国或发展中国家都可划归为脆弱国家。长期以来，它们都是国际发展和人道主义援助的对象国。然而，在今天这个“遥远而又如此接近”的世界，脆弱国家不再只是国际援助行为体的关注对象。涉及国际发展、人道主义、安全和外交的团体，它们聚焦于脆弱国家和失败国家，且还有一个新特点，即将政策、研究和项目表整合在一起（例如，卡芒，2003；赖斯，2003；科佩尔和夏尔马，2003；东布罗夫斯基，2005；弗朗索瓦和成，2006）。尤其是在当前关注跨国恐怖主义的背景下，这些脆弱国家和失败国家被称为“沉睡的巨人”，引起了人们的共同关注（CGD，2004）。

对治理的关注，也是本书各章共同的主题。治理关切到管理、制度和进程，所谓的进程是政府与公民互动、国家与社会关系的连接点。也就是说，治理涉及公共管理与国家机构、政治与权力及权威的实施、决策与执行间的关系。人们普遍认为，治理质量影响到经济、社会和以权利为基础的部门的表现。在脆弱和失败国家，虚弱的政府被认为是冲突和内战的原因之一。这也凸显出，在实现和平、实施国家重建和及早避免陷入冲突方面，治理上的改善是多么的重要（布林克霍夫夫妇，2002；米利肯和克劳斯，2002）。

在脆弱国家和失败国家内重建治理，包括要推进治理形式的民主化，且核心是上文所提到的政策与规划等内容。治理改革与实施干涉国家的政治、军事目标紧密地结合在一起。在美国，治理改革政策正变得越来越机制化，早前相对独立行事的

机构——国务院、美国国际发展署（USAID）和国防部——现在加强了在官僚体制、执行和政治程序上的联系。

美国和欧洲的对外政策圈子如今很是混乱。人们现在开始探讨这种混乱所带来的教训和影响，且这种探讨也影响到了当前的政策争论、规划重估和官僚体制以及政治上的重组。（例如，卡罗瑟斯，2006；福山，2006）本书各编撰者对这种集体反思和互动也给出了自己的分析和观察。这一章将重新思考一些关键术语，提出一种关于冲突后治理重建的研究框架，介绍各章内容，并将指出各章所涉及的一些共同主题。

一、国家失败、脆弱性和后冲突

关于失败/脆弱国家、冲突和后冲突的术语，含义通常都不确切。^① 一般来说，失败国家有以下特征：（1）法律与秩序的瘫痪，国家机构丧失了合法动用武力的垄断权，也无法给其国民提供保护，或者这些机构开始压迫和恐吓国民；（2）在回应国民需求和愿望上，国家的能力较为虚弱或是分散，难以提供基础性的公共服务，也难以确保国民的福利或维系正常的经济活动；（3）在国际上，没有一个可靠的实体能在境外代表这个国家。^②（参见蒂雷尔，1999；罗特伯格，2002；弗朗索瓦和成，2006）

对于一个具有这些特征国家来说，关键是程度问题。失败

① 本章的术语和结构参考布林克霍夫（2005）。

② 集中关注国家失败动因的更详实的文献整理，参考卡芒（2003）。

3 国家的标签被用来指称那些出现崩溃局面的极端国家，如索马里。在索马里，国内和社会权威已经分散开来。更多的国家，尽管没有出现这种极端的局面，但不能或有可能无法给国民提供福利、基本安全或促进经济上的适当发展。每个国家所展现的程度也不一样。像这种不是那么极端的国家，它们处于序列的末端，与其说是失败国家，倒不如说是脆弱国家。它们和很多，即使不是绝大多数的穷国情况几乎没有什么区别，都有制度缺陷和能力差异。

没有一个国家的脆弱和失败程度是静止的。由此，也就有了另一个问题，即失败或脆弱国家的发展走向以及在何等程度上会出现变化。国家是滑落到出现严重危机状态，进而可能出现崩溃和冲突的爆发，还是国家尽管虚弱但还是可以弥补，进而走上局势改善的轨道？鉴于国家重建、恢复可持续发展基础的长期性，预期或展望国家上下走向就变得很重要了。有研究显示，发生过激烈冲突的国家在5年内再次爆发冲突的概率为40%（科利尔等人，2003）。

同样地，冲突和后冲突也是两个相对的术语，容易混淆，差别也不明显。后冲突也不意味着，在某一特定时期，一个国家内各个角落的暴力和争斗都已经停止。实际上，绝大多数后冲突时期的国家重建努力，都是在冲突在或大或小程度上减弱的情况下就已经开始了，但这种冲突在该国的某些地方还是持续存在或不断发生着。正如多伊尔和萨班尼斯（Sambanis）所观察到的那样，“没有绝对的和平。公共暴力活动……从不会被完全根除……因此，我们应将和平视为一个从不安全到安全的序列。”（1999：1）关于和平建设的研究已经演变成为一种与