

|天
Borderless
|下

被误解的民主

包刚升 著

DEMOCRACY:
A MISUNDERSTOOD IDEA

法律出版社 LAW PRESS · CHINA

被误解的民主

包刚升 著

DEMOCRACY:
A MISUNDERSTOOD IDEA

法律出版社 LAW PRESS · CHINA

序言 改变世界的力量

2015年夏日的一天,在复旦大学3108教室,我应学生社团的邀请参加一个师生互动式讲座,主题是“民主的趋势与未来”。在现场,一位读过我不少作品的学生问道:“为什么您的文章与舆论场上流行的见解差别如此之大?是不是关于民主的讨论,注定只能是少数精英的话题?”其实,这样的问题我经常被问到。我直截了当的回答是:“如果一个学者的所思所想,跟社会流行的见解毫无区别,这样的思考与文字往往是多余的。所以,我的著述与流行的见解不同,乃是再正常不过的现象。”

在我看来,研究型大学的学者应该履行两种使命:一是创造知识,二是传播知识。前者的意图在于开拓人类知识的边疆,带领人们在知识上抵达一个他们从未去过的地方;后者的目标则在于不断抬高了人类知识的底线,使得经由学术界论证的可靠知识成为一个社会的常识。对于后者,清华大学刘瑜老师所著《观念的水位》一书的书名就是一个绝妙的比喻。她这样说,“以前在人们眼中不是问题的问题,开始变成问题了”,而背后则是“观念的水位”在提高。

在讲座现场,我还做了一个简单的测试:“请教诸位,听说过‘看不见的手’原理的同学请举手。”结果,现场大约有三分之一的同学举起了手。然后,我接着问:“再请你们估计一下,1776年之

前又有多少人听说过‘看不见的手’原理？”听到这个问题，绝大多数同学都满是疑惑地摇头。不少人知道，“看不见的手”原理是经济学之父亚当·斯密在其1776年出版的《国富论》中首次提出的。所以，1776年之前，大概只有亚当·斯密本人——或许至多再加上与他交往甚密的亲友——知道这一原理的存在。1776年《国富论》出版以后，“看不见的手”原理作为一个论证市场经济合理性的首要法则，才开始逐渐为人所知。到了今天，由于经济学教育的普及与经济学书籍的流行，全球范围内至少有数以千万计的学者、学生和社会公众知道这一原理。在亚当·斯密的支持者看来，市场经济作为一种基本经济模式的合理性当然是不证自明的。这一例子揭示了一种新知识从首次出现、到逐步扩散、再到为更大范围内的社会公众所知晓的过程。在此过程中，一个社会关于市场的常识底线在不断地被抬高。

政治领域也有很多类似的例子。比如，在19世纪早期，“每个成年公民都应该拥有普选权”还是一种激进的、革命性的观念。即便在当时政治文明程度相对很高的英国，政界和学界还在进行一场是否应赋予每个公民普选权的激烈论战，英国有不少著名的保守派思想家都是这一观念的反对者。但是，一个世纪以后，特别是20世纪60、70年代以后，一人一票的普选权已成为了全球绝大多数国家的普遍观念与政治常识。即便在一些实际上并不那么民主的国家，一人一票的普选权也已成为宪法的基本条款。这也是一个社会的政治常识底线被不断抬高的过程。

这些都证明了思想与知识的巨大力量，但这种力量经常被低估。与社会上流行的强调“既得利益”的见解不同，20世纪最有影响力的经济学家约翰·梅纳德·凯恩斯这样说：“经济学家和

政治哲学家的思想,不论它们是在对的时候还是在错的时候,都比一般所设想的要更有力量。的确,世界就是由它们统治着。讲求实际的人自认为他们不受任何学理的影响,可是他们经常是某个已故经济学家的俘虏。在空中听取灵感的当权的狂人,他们的狂乱想法不过是从若干年前学术界拙劣作家的作品中提炼出来的。我确信,和思想的逐渐侵蚀相比,既得利益的力量是被过分夸大了。”另一位杰出的经济学家、流行经济学教科书的编撰者保罗·萨缪尔森则说:“假如我能够为这个国家写作经济学教科书的话,我才不关心是谁在起草这个国家的法律。”言下之意是,只要一个国家的立法者在年轻时代接受过良好的经济学训练——特别是,如果他们阅读了“正确”的经济学教科书——那么他们自然能够从事最终导向善治的立法工作。

同样有趣的是,另一位著名思想家弗里德里希·冯·哈耶克的个人经历几乎就是20世纪观念史的一部分。在20世纪30、40年代,欧洲知识界开始转向政府而非市场,转向更多集体控制而非更多个人自由,甚至部分人为阿道夫·希特勒所迷惑时,哈耶克用饱含战斗激情的笔触提醒当时的知识界,欧洲或许已经走上了一条“通往奴役之路”。当斯大林式计划经济模式快速推进工业化,从而对不少国家的政治家和知识分子产生吸引力时,哈耶克同样提醒到,由于无法解决激励问题与信息问题,计划经济模式最终必将破产。从后来的历史来看,哈耶克堪称20世纪中叶人类社会的先知。这一例子也说明了思想观念所具有的强大力量。

创造新思想、影响人类命运的不仅仅有经济学家和哲学家,还包括很多政治学家。比如,尽管“国家”是人类在政治上最重要

的造物之一,但如何认识“国家”一直以来都充满争议。活跃于17世纪的英国政治哲学家托马斯·霍布斯认为,如果没有国家,社会就会陷入“人与人的战争状态”。因此,国家是人类社会的必需品。在霍布斯之后,特别是英国和法国的启蒙运动之后,西方主流思想界却转向了限制国家权力和强调分权制衡的立场。这一传统发轫于英国哲学家洛克和法国思想家孟德斯鸠,在此后二三百年的时间里大体支配了西方世界政治思考的基本方式。尽管美国人汉密尔顿在《联邦党人文集》的几个著名篇章中反复强调联邦政府的必要性与政府效能的重要性,但这并非西方知识界的主流。所以,直到20世纪80年代,国家作为一个政治理论问题并未引起应有的重视。

到1980年以后,随着国家理论的兴起和“把国家找回来”学派的出现,关于国家的政治理论才取得有效进展。特别是,著名学者兼公共知识分子弗朗西斯·福山介入这一领域之后,国家理论研究的最新进展有更多机会走出政治学与社会学的职业学者群体,而为社会公众所知晓。福山先在2004年出版了题为《国家构建:21世纪的国家治理与世界秩序》的小册子,他强调:“特别是在发展中国家,政府软弱、无能或者无政府状态,却是严重问题的祸根。”此后,他又于2011年、2014年先后出版了两部迅速走红的作品——《政治秩序的起源》和《政治秩序与政治衰朽》。福山认为存在一个政治现代化的标准菜单——有效国家、法治和民主问责制。所以,有效的国家构建是一个社会政治现代化的关键问题。尽管福山的观点充满争议,但他的确前所未有的向媒体和公众普及了关于国家的观念与知识。由此,一种更加务实、平衡的国家观趋于形成:一方面,国家是必需的,而且国家要有效;另一

方面,国家权力必须要受到制约。简言之,理想的国家应该是权力受到约束的有效国家,或者说是有效能的有限国家。这是政治学领域的一个例子,关于国家的知识和观念也经历了从产生、到成长、再到扩散和普及的过程。得益于这些知识上的努力,如今一种新的国家观日渐清晰。有理由相信,这种务实、平衡的国家观会对日后的政治进化产生积极影响。

法国思想家布莱兹·帕斯卡说:“人是一棵会思想的芦苇。”但思想与知识的力量通常容易被低估。历史地看,一种重要新思想或新知识的产生、扩散与普及过程,往往对应着某种重大的政治社会变迁;反之,若非新思想或新知识,我们或许永远无法预见另一种可能性。事实上,很多时候,思想与知识本身就是改变世界的力量。

目 录

序言 改变世界的力量 / 1

第一篇 民主转型与民主困境

被误解的民主 / 3

再谈“被误解的民主” / 12

三谈“被误解的民主” / 21

民主的问题与机会 / 30

岛屿的寓言：谁之统治？何种秩序？ / 38

为何有的民主政体会崩溃？ / 54

从民主失败的经验中学习 / 75

被误解的民主

第二篇 国家治理的政治逻辑

民主政治是幼稚园的政治? / 105

政治精英与国家转型 / 110

回归政治中立的语言 / 115

激励结构与国家治理 / 120

三权分立的迷思 / 125

贫富冲突与现代政治 / 130

蛋糕政治定律 / 135

需要政府提供廉价面包吗? / 140

环境治理背后的政治逻辑 / 145

第三篇 政治转型的国家经验

美国制宪时刻的政治思考 / 153

日本政治转型的四条经验 / 158

韩国政治转型的关头 / 164

驯服统治者:《大宪章》的政治遗产 / 169

魏玛民主何以覆灭? / 180

第四篇 民主法治视角下的中国改革

又一个财政“丰收年”的隐忧 / 191

中国改革的关头:进还是退? / 199

道德溃败：市场逻辑还是政治逻辑？ / 207

中国改革的三个基本问题 / 214

国家治理“新思路”？ / 223

权利优先：法治国家的起点 / 230

中国现代化离不开四位“先生” / 237

后记 / 255

第一篇
民主转型与民主困境

被误解的民主

在民主问题上,最大的危险是一脚踏出一种意识形态的同时,便马上一脚踏入了另一种意识形态。这样,对民主的理解就容易停留在“好的”或“坏的”这样的思维层次上。更需要思考的,乃是全球背景下真实的民主经验与转型逻辑。

随着乌克兰政治危机的继续发酵,民主成了国内公共领域的重要议题,随之而来的是很多争论。乌克兰街头运动迫使前总统亚努科维奇离开总统府的当日,中国国内网络互动媒体上竟出现了两种截然相反的声音:一种认为乌克兰的民主成功了;另一种认为乌克兰发生了政变。两者认知差距之大,令旁观者感到扑朔迷离。此后,关于街头政治的争论也成了网络互动媒体的热门话题。联系到此前媒体对于泰国、委内瑞拉、埃及等国政治乱象与街头政治的报道,这个问题似乎愈显复杂。但是,事实上,很多争论都源自对民主存在着普遍的误解。

误解一:民主主要是一个政治哲学命题?

目前国内学界和媒体通常把民主当成一个政治哲学问题来处理。比如,最常见的讨论议题包括民主是否优于其他政体,以及民主的优势与弊端等;最经常被提及的人物包括法国启蒙思想家卢梭,法国思想家托克维尔和《民主新论》作者萨托利等;最著

名的引用语包括“民主是个好东西”(哈佛大学教授塞缪尔·亨廷顿在《第三波》前言中的话),以及“多数的暴政”等。这些热点内容大致反映出国内对民主问题的关注重点与普遍认知。

民主的哲学思辨当然非常重要。但是,最近半个世纪以来,民主主要是一个转型问题。离开转型谈民主,意义不是太大。与哲学思辨相比,转型研究更多关注经验世界已经发生什么和正在发生什么,而非“应该”发生什么。但实际情况却是,民主的哲学思辨是一个热门话题,转型的经验研究却鲜有人问津。很多人对乌克兰、泰国、委内瑞拉与埃及转型乱象的惊讶、困惑乃至大感失望,主要缘于大家对转型的经验知识知之甚少。如今,大众视野里的民主要么是政治哲学意义上的民主,要么是作为发达国家民主典范的英美民主。前者往往把民主理解为一个“应然”的问题,后者容易把民主过分理想化。但是,特别是对于发展中地区来说,经验世界里的民主与实际发生的转型,跟前面两种解读都相去甚远。所以,只有关注转型问题,才不会以过分简单化的思维来理解民主。

误解二:转型是一个单向线性的进程?

即便进入经验世界,不少人容易把转型理解为一个单向线性的进程,众所周知的转型三步曲是:旧政体的瓦解、新政体的创建和新政体的巩固。顺利完成转型三步曲的最著名案例要算美国。美国人第一步是通过 1776~1783 年的独立战争赶走了英国人,旧政体瓦解了;第二步是 1787 年制定宪法以及随后建立联邦政府,新政体创建了;第三步是宪法的有效运转及政治制度的完善,新政体巩固了。

但是,需要提醒的是,美国通常被视为政治发展的特例。其他大国——诸如法国、德国、意大利、日本等,从传统政治向现代政治的转型都经历过较为曲折的过程,这些国家至少都经历过一次民主政体的崩溃。法国经历过共和制与君主制的反复,“二战”以后还遭遇了第四共和国的严重危机。后面三个国家则都经历过军国体制和第二次世界大战之后的政治改造。至于属于第三波民主国家的西班牙、韩国、智利、巴西、土耳其等国无不经历过类似的曲折进程。在这些国家的历史上,政变随时可能发生,内战亦非没有可能——比如西班牙内战就与转型有关。从很多国家的经验来看,转型就如同新政体的分娩过程,可能伴随着巨大的痛苦与反复的挣扎。这样,就不难理解乌克兰的转型难题与政治危机。有的国家至今还在转型道路上徘徊,比如泰国。

误解三:政体要么民主要么不民主?

这是政体类型的经典两分法,这种两分法在1974年启动的第三波民主化之前并无大碍。但是,第三波以来的重要现象是出现了大量的“两不像政体”(hybrid regime)。这一现象国外已经有较多研究,国内学界对此介绍较少。“两不像政体”顾名思义,就是既非标准的威权政体,亦非标准的民主政体,而是介于两者之间。其常见特征是:主要行政长官和议员通常由定期选举产生,普通选民的投票能发挥实际作用,选举过程中存在不同力量的政治竞争;但是,这些国家的选举过程并没有做到自由和公正,通常存在不同程度的选举舞弊和欺诈,当选的执政者则常常利用行政资源压制反对派和媒体,进行各种政治操纵,甚至为一己之私而推动修宪。正因为这些特征,国际学界通常把“两不像政体”

视为威权色彩浓厚的政体类型。借助这一概念,大家就更容易理解一些转型国家正在发生的事情。

关于乌克兰国内政治危机的争论,很大分歧就出现在对其基本政体类型的判断上。持政变论者认为乌克兰此前符合立宪民主政体的标准,相反观点则把乌克兰视为某种程度的威权体制类型。按照自由之家与“政体IV”两大国际机构的评级,乌克兰可以被归入“两不像政体”的类型,也就是说乌克兰的政体具有相当程度的威权色彩。所以,乌克兰政治危机中的法理问题没有那么简单,并不像一是一、二是二这般清晰。讨论乌克兰政治危机的另一种观点认为,需要区分民主政体下的街头运动与其他政体下的街头运动,这当然是对的。但是,不能把乌克兰的政治运动简单视为民主政体下的街头政治。转型国家不能排除的一种情形是,总统或总理一旦当选并采取违反宪法或法治原则的政治行动时,现行的正式制度框架可能会失去有效制约总统或总理权力的力量。一些国家街头政治的兴起,就与此有关。更为复杂的是,尽管泰国与乌克兰同样面临街头政治的问题,但泰国总理英拉·西瓦那与乌克兰前总统亚努科维奇在很多问题上的做法存在重要差异。国际上一般认为,英拉当选总理以来大体上没有采取过与宪政或法治原则相抵触的政治行动。因此,街头政治的法理问题并没有那么简单。

误解四:不民主就是因为不民主?

这种表述本身容易招来误解,但某些流行观点的逻辑正是如此。当讨论亚努科维奇的总统权力如何不受约束时,有观点认为这是“因为乌克兰缺乏宪政”。这种见解的问题是,不能用“缺乏

宪政”来解释“总统权力不受约束”，因为在这种情境下“总统权力不受约束”本身就等于“缺乏宪政”。这种解释会变成同义反复。再进一步说，倘若宪政是宪法的统治，那么宪法本身又如何统治呢？在政治上，宪政本身是无法自我实施的。

背后的深层逻辑是，不少人把民主的文本或宪法简单地视为一套可拆卸的政治装置。一旦一个国家安上这套政治装置，该国就变成民主国家或立宪国家了。但实际上，民主的文本或宪法本身不过是几张纸而已。民主的文本或宪法能否生效，能否运转起来，以及能否运转得好，全赖实际的政治过程，全赖主要政治力量的所作所为，全赖政治家的领导力与选择。所以，民主这套政治装置究竟怎样，不仅取决于这套政治装置本身，更取决于安装和操作这套装置的人。很多国家面临的问题是：为什么制定了宪法和确立了民主框架，这套政治装置仍然无法运转？或者，为什么这套政治装置启动以后，就背离了原本的设计机理和设计初衷？这是比同义反复的解释与思考更有价值的问题。

误解五：民主搞不好是因为民主本身不好？

在全球范围内，有些国家的民主搞得不怎么好，比如债台高筑和陷入经济困境的希腊，民选政府经常面临政变或街头政治威胁的泰国，启动转型后陷于教派冲突和军队干政的埃及，等等。一些国家甚至由过去尽管毫无生机却拥有稳定与秩序的社会，变成了彻底的一团糟。所以，一种论调认为民主成了这些国家的祸害。但是，民主搞得好不好与民主本身好不好，是两个问题。用并不准确但容易理解的话语来说，这就好比汽车开得好不好与汽车本身好不好，是两回事。车开得好不好，既取决于车本身，又取