

# 第一章

## 引言：变动中的民主

猪口孝 爱德华·纽曼 约翰·基恩

民主受到广泛的拥护和期待，但它的含义却引起广泛的争议。在这个民主传播得越来越广的时代，我们看到，在已经建立民主制度的国家中，有许多争论并没有解决，依然困扰着人们；而在那些转型社会，随着人们逐渐接受民主的制度和规范，也明显出现了各种各样的冲突和机遇。现在正是对这一切重新加以审视的时候：民主在这些已经实现民主的国家，或者，在正在转型中的社会，实现它的诺言了吗？随着民主的传播，它的性质也多样化了，文化、政治的差异，经济和社会发展阶段的不同，都会对它的性质产生影响，因此，重新加以审视也是时代的需要。而另一方面，民主的这种发展轨迹，使得我们对于什么是标准的民主定义或模式，越来越捉摸不透。而且，由于全球政治、经济和技术环境的迅速变迁而给民主的

① 猪口孝 (Takashi Inoguchi): 东京大学东方文化学院政治学教授; 爱德华·纽曼 (Edward Newman): 现在日本从事国际关系方面的研究, 主攻全球治理和外交政策方向; 约翰·基恩 (John Keane): 威斯敏斯特大学政治学教授, 民主研究中心主任, 新共和主义的代表人物。

本质带来的影响，也需要我们加以检讨。

现在世界上正出现一种新的风气，它想在人类的当下境况中找到一致的方面，甚至还想找到一种已经露出端倪的世界公民身份。人们也越来越多地从这样的背景出发，来看待民主所使用的语言，以及它带给人类的希望。在全球性的媒体和通讯方式的推动下，透明度、责任（*accountability*）和业绩成了一切权威、合法性和“良治”（*good governance*）的衡量标准，这是以前没有的。随之而来的是，人们把民主看成了实现个人与集体愿望、表达利益要求、培育市民社会的根本手段。而另一方面，人们也越来越把人类物质与精神愿望的满足，看成是国内国际和平与安全事业的支柱。广义的和平与安全，包括了生活的各个领域，除了领土与军事以外，还有经济、政治、社会和环境上的安全保障，而民主也日益被看成是它的必要组成部分。一场“世界范围的民主运动”<sup>1</sup>，使得专制的权威在全世界都面临挑战。而这场运动的一个方面就是民主概念的国际化，由于当今一切影响人类生活各个领域的重大事件都离不开国家边界问题，民主概念的国际化达到了前所未有的程度。把民主作为一种政治体制来看，它在地理上的扩展也带来了人们对它的适用范围的争论：生活中，有哪些部分，或者说应该有哪些部分，服从于民主、服从于公共论争领域中对于权力的非暴力争论？

### 定义与标准

民主政治和民主理论很大程度上取决于人们对公民身份、社会需要和人类天性的不同看法，但另一方面，这些看法也是各种社会、文化和意识形态变量的产物。我们都能看到，这个

世界表现出巨大的差异，而民主的概念与标准的不同只是其中的一个方面。人们甚至对什么是“定义”都有争论：这种基本的规范设定，应该以程序性的因素和制度作它的基础，还是以抽象的结果为基础？没有一个公认的民主定义，对于哪些是和民主、民主化有关联的问题上就不可能达成一致的意见；而没有可靠的测量标准和概念，也就无法有效地控制民主化和民主巩固的进程。胡安·林茨（Juan Linz）和阿尔弗雷德·斯特潘（Alfred Stepan）在第四章讨论了民主制的巩固，他认为，无论民主的定义怎么捉摸不透，受到背景的制约，一个政治体制要配得上民主的称号，它必须具备某些一般条件。从希腊城邦民主制的时代开始，在人们把民治政府的理想付诸实践的过程中，一直存在着各种张力。个人的自由和权利、集体物品（collective goods）、国家凝聚力、少数派权利和社会公正，所有这些价值你争我夺，互不相让。事实上，这里存在的一种辩证关系是，既要实现集体的公共物品，聚合共同的价值，又不使个人的私人权利和自由受到威胁。不过，什么才是“共同福利”（common good）？效率、代表和合法性三者的平衡点在哪里？许多政治社会都面临着这么一个重大的挑战，即如何在三种价值之间建立一种平衡，伯纳德·克里克（Bernard Crick）在“民主的沉思”一文（第十六章）中就注意到了这一点。此外，在许多民主政体中，身份群体（identity groups）的存在，比如以种族和民族划分的群体，也在这些长期纠缠着民主政治的问题上施加了压力。

民主的理论与实践史为我们展示了多种政治模式，它们一般可以分为直接民主、一党人民民主、社会民主和自由代议制民主四种。在后冷战的背景中，在意识形态“终结”论的氛围里，尤其是西方的人们，普遍地接受了一个假定，认为在自由

市场条件下的自由民主制是现代社会最有效率、最公平的组织原则。在后冷战世界的民主争论当中，社会民主与人民民主已经不再是有力的论战者，凯恩斯式福利经济学的末日现在也指日可待。然而，克劳斯·奥菲( Clause Offe)对社会秩序和政治行动者的论述(第三章)告诉我们，“新自由主义”的环境，对于人们同等地获得公共物品、机遇或民主过程，未必便有帮助。伊恩·马什( Ian Marsh) (第九章)也试图指出这个问题，他对民主的各种价值——尤其是代表( representation)——与经济竞争力之间的紧张关系作了考查，以期求得一种综合。

至于自由民主的制度与规范在多大程度上能够为转型中的、以及羽翼初成的民主社会提供所有问题的答案，这尤其可以存疑。后共产主义的、后冲突的( postconflict)以及其他发展中的国家经历了两个共生的过程：向政治民主的转型，向以自由市场为主要经济生产和分配机制的转型；而同时它们还要平衡国内国际的各种压力。我们在思考民主在世界范围所走过的经历，尤其在后冷战氛围下的经历的时候，要想到在西方也存在着种族中心论的危险。自由主义的、单子化的、多元主义的民主概念，强调的是个人的自由，强调要对政府过分的控制和权力进行防范。因此，在自由市场经济的条件下，公民和政治权利较之社群主义者的责任和社会正义观念更受重视。但这种看法并没有得到普遍的认可。

这里存在着一个矛盾。人们把民主看成合法的权威与治理的先决条件，而它所覆盖的地理区域也是前所未有的。世界上，可以合理地认为符合民主基本标准的国家，数目已经从 1896 年的 10 个，跳到了 1996 年的差不多 100 个。电讯技术的飞跃——有些甚至让人联想到一场通讯革命——为思想与信息的传送提供了新的机会，甚至还为某种形式的直接参与民主的

复兴提供了机会。然而，在同一时刻，在那些最古老的民主制国家的结构和实践中，也表现出了某些失望情绪和停滞迹象。一边是越来越多的发展中国家向民主的治理转变，而另一边又是传统的民主制度越来越显示出它们的缺陷，它特别表现在，民主包含的内容和它适用的范围正在不断缩减。正因为民主的兴盛，所以才有它的衰落。

民主是一种把公共偏好转化为公共政策的机制。没有公民方面的积极参与，民主制度不可能产生预期的政策结果。可是，在许多主要的民主国家，公众对政治与政府的幻灭感在显著地增长，这严重妨碍政治制度的运行。伴随着民主政治阵营的扩大，出现了许多会破坏民主机制的新因素。首先，普选权削弱了特权精英参与民主政治的动机。由于经济全球化正在加速，跨国企业想在国内政治舞台上表达不满的动机减少了。其次，党派的分野、施政纲领的差异正在缩小，此外还有腐败的存在，都使得党派竞争意义不大，在某些情况下甚至变成纯粹的争吵，或者根本无关紧要。

由于各政党正在选择新的组合和领导人，欧美和日本的传统民主国家在选举方面近来经历了巨大的变更，已有的民主制度和政党体制遭到了选民和宪法外团体的质疑甚至挑战；自由民主的民有、民治、民享政府的前提假设需要我们作新的审视。选举中的低投票率，政党成员的衰减，现有政治结构普遍的崩离析（dealignment），私人的地方性的协会日益增加，这些都反映了民主生命力的衰退。国际通讯的发展，造成领导人更加容易受到舆论争论的影响。就积极的方面来说，即时的电子通讯把威权政体的缺陷与虚弱呈现在了人们面前，促成了它的倾覆。伊莱休·卡兹（Elihu Katz）论述大众媒介和参与民主的一章（第六章），揭示了不同的媒介在历史上对公共和私人

话语的性质以及民主形态的影响，对于这种关系提出了一个不那么简单化的（mixed）结论。CNN 式的现场报道，使得旧式的宣传效能大为降低，也削弱了政治领袖操纵舆论的能力，同时激起了世界范围的草根运动。然而，在消极的方面，过于简化、带着偏见的、歪曲的大众媒介报道的兴盛，使得今天政治领袖愈益受到大众情绪的影响。

在体制内部，既得利益深深地制度化到各种缠绕不清的官僚机构网络中，这会妨碍政策的有效实施。而且，全球市场力量的兴起削弱了国内政治单位的核心角色，人们对政治的冷漠和玩世不恭态度因之增长。在很多情况下，不负责任、封闭的官僚机构和制度化了的利益让人得出结论：民主过程不过就是使精英合法化。二十年前，洛依（Theodore J. Lowi）在一本影响深远的著作《自由主义的终结：美国的第二共和国》（*The End of Liberalism: The Second Republic of the United States*）中，对美国的利益集团政治和官僚机构扩张作了批判的分析。在美国，尽管一再试图削减政府规模和实行私有化，但无论在国家、州还是地方一级，政府机构仍然是改革和创设新政策的主要障碍。我们在哪儿都可以看到，设置政府机构原本是为了更有效率地实行公共政策，但它们却形成了自己的生活，维护自己的利益。在晚近民主化的国家，在旧的非民主政体下经年累月培育出来的官僚机构对政治领袖同样构成了强大的挑战。鉴于民主制度在世界上未能有良好表现，政治体制的效能问题日益突出。由于行政和立法部门的僵持，持续的官僚机构的强化，以及政党和利益集团之间的讨价还价，即便是民主选举的领导人也常常不能实行他们的政策，而高度制度化的社会就更难实现政治效能。人们注意到，在有些方面，民主未必是有效率的政治体制。

在这种情况下，人们不可避免地会对政治体制的绩效产生诘难。不过，在对“民主的衰落”这一命题进行验证时，从选取可靠的指标这一角度来说，显然会存在方法论的问题。政党成员和选民支持当然是便利的数量指标，但它们无法传达态度因素( *attitudinal factors* )，无法揭示出对党派、个性和政策的支持水平与对民主过程和结构本身的支持水平之间的差别。还有，在民主的制度与程序——例如选举、言论自由和法治——和民主的内容或实质之间也应作出区分。无论在哪一种情况下，不仅要重视民主的制度标准，也要重视它的结果：它是要满足公民的愿望——且不管怎么定义——是要促进和平与发展、促进对人权的尊重吗？

按照利普塞特( *Seymour Martin Lipset* ) 的看法，可以通过把注意力集中于合法性和效能——这两个民主的组成部分来解决这样的问题。眼下民主最流行的定义是一种最低限度的定义，只需要存在一种多党背景中的自由选举就可以了。而这，在很多国家，包括柬埔寨和波斯尼亚，最近也都实现了。可是，这种根据最低限度的需要来定义的民主，对于政治合法化产生了相互矛盾的结果：它使得民主化过程在一开始极为容易，但要长期维持它的意涵和实质就远为困难；它不仅还需要具备民主在社会政治方面的前提条件，而同时，就民主作为一项未完成、也永远不会完成的政治目标来说，它也强调得不够。

### 民主的地区特征和民主的转型

这场遍及世界的运动很明显是朝向自由民主的程序去的。然而，转型社会里，必得有社会与文化的前提，才可以支持参

与制或代议制民主的进程吗？培育一种能够体现公民能力（civic competence）和民主效能（democratic empowerment）的文化，用这种方法，就可以消除后共产主义社会和那些饱受内（外）战之苦的社会中许多地区存在的疏离感吗？在后共产主义社会，紧随着强大的国家干预力量而来的社会运动和市民社会的价值观，能够填补国家退出之后的真空吗？在从前的共产主义社会里，总的趋向是缺少那种以直接参与的和志愿的方式对公民身份、对共同体加以界定的非政府网络和市民社会运动，但这并不意味着后共产主义的社会不存在市民社会的传统，也不意味着这个传统在它与国家、与一党体制的关系中长年受到压制，噤若寒蝉。事实上，在冷战时期，市民社会在许多场合都代表了一种反对的媒介，而现在它作为公民身份的组成部分，以一种与国家更为和谐的关系被重新发现了。

不过，在那些长期以来市民社会与国家一直是一种负面关系的地方，仅仅有选举，有一部宪法，以及其他这类体系严密的机制，未必便会创生出民主文化。自下而上的私人协会、地方民主和市民社会是经过长年的政治社会化过程演化而来的，在这类行为受到抑制的社会里，未必能抓住实现自由和自由民主制度的机遇，因为人们要学习（或重新学习）公民的主动行动（civic activism）与所承担责任的规范。同样地，一种近似于威斯敏斯特式民主模型的“忠诚的反对派”传统也未必会存在。在后冲突社会和从前的殖民地，反对派通常所植根的传统，是一种宪法外的（有时是暴力的）行动方式。有些情况下，反对是以街头示威甚至骚乱的方式表现出来，这接近于反宪法的立场了。它对于新兴民主政治的巩固构成了障碍，这种巩固是需要政府和反对派双方的支持的。在转型社会里，公共政治未必总是反映温和的潮流——它也会反映极端的潮流。在

这种场合，程序和社会规范的规范化——按照菲力普·施密特（Philippe Schmitter）关于民主政治之巩固的概念（第二章），就是把确定性和不确定性都制度化——是基本的挑战。

很显然，相互竞争的议程使后共产主义和后冲突的社会陷入困境。这里有一个矛盾：通往市场经济和民主政治的途径通常可以并行不悖，然而经济转型中的不安全感会对新兴的民主结构造成威胁和扭曲。当政府与市场的关系变得逐渐倾向于后者时，对有效的公共管理的需求依然在增长。这时期，在许多方面，市场的暴政看来比国家的暴政还要强大。此外，国家与市民社会的关系也变得倾向于后者了。在转型社会，政治自由和社会福利必须与得到安全与经济发展保持平衡，而国家在这种平衡中的角色是有争议的：它既能够滋养公共的对话，对转型的各种形态加以组织，同时也是各种相互竞争的国内国际利益之间的交易场。从经济学的观点看，弗雷德里希·哈耶克的自由主义命题往往是通往繁荣和发展的引路明灯，但以这种方法获得的经济收益并不会均匀地流淌出来。公共制度结构角色弱化，不均衡的经济发展，在许多国家，并无助于社会凝聚力和公民联合体的巩固。此外，自由民主政治的基本信条——了解情况并积极主动的公民，现代政党体制和忠诚的反对派——生根的过程非常缓慢。米哈利·西麦（Mihály Simai）在他的“民主化进程和市场”里（第八章），对东欧和中欧后共产主义国家的这些紧张关系作了研究，将它众多虚弱之处揭示了出来。

由此，后共产主义社会的某些因素要回溯到更早、更有安全感的时期，回溯到至少提供了一些安全感的家长制指令经济中。可以指出，在 1996 年俄罗斯全国选举中有许多选民倾向于共产党，这是向民主与市场共生性的转型过程中固有的不确

定性造成的结果。进一步延伸，民主会促成不稳定甚至是极端倾向，相似的例子可以从欧洲在两次战争期间的动荡中找到。在转型的背景下，还必须保持城市与乡村社会的平衡。经济与政治转型对社会的影响是，它以牺牲乡村为代价，加深了城乡的分裂。这不仅无助于社会凝聚力或者是财富的共享，还会加剧乡村生活的疏离与复归。现代化的后果——民主即是它的一个完整的组成部分——不是对社会的所有部分都有益的。

在生活的许多领域，我们关于政治空间的概念对于传统的以国家为中心的封闭场所的观念是一种挑战。在这种背景下，民主日渐成为一个超出国内政治的概念，部分地成为思想与交往全球化趋向的一个条件。人们坚信民主的传播将有助于国际和平与稳定，此外，人们还相信，人权的国际化，“良治”的观念，都使民主成为一个可以在国际关系中合理存在的问题。这一种演化，可以说超出了以国家为单位的威斯特伐利亚式国际社会概念的范围：赋予主权国家以合法性的古典准则没有对国内的治理状况提供任何说明。后冷战时期多边主义的语言常常反映出人们对于一往无前地向民主进军（甚而可以说是一场十字军运动）的信念，似乎它是一项普遍的人类权利。有些团体把这场十字军运动看作是西方一项具有种族优越感和家长制色彩的——也许还是傲慢自大的——计划，隐含着操纵的企图，因而予以拒绝。这一点让人想起吉卜林（Rudyard Kipling）说的“白种人的负担”（White man's burden），以自负的优越感去担负教化的使命。非西方的意见明确表达了对于这种种附着在“良治”与民主观念上的干涉主义意涵的关注，尤其在它们被视为实际干预或干涉的前提的时候。猪口孝（Takashi Inoguchi）所写的一章（第十一章），通过分析“亚洲式”的规范与价值，对民主的文化维度作了研究，不过他对东西文化二分

法及其在民主问题上应用的有效性提出了质疑。

这场论战有可能使民主的辩论受到扭曲。因此，关键是要承认，除了某些最低限度的民主标准以外，存在着不同的、甚至是多样的民主模型，它们的价值是同等的。一个社会要能够合理地称为民主制，必须具有某些普遍的、根本的准则，它们建立在基本的人性需要和愿望的基础上。可是，权利、价值和治理不可避免地反映着每个社会的文化、历史和社会进程。因此，国家的主权不只是法律的建构，而且还是共同体愿望的表达，即使出于道德理由也应该爱到尊重。社群主义的命题是对全球化力量和普世化的人权观念的一种重要的平衡。世界并非完全同质的，民主的辩论〔一如约翰·基恩（John Keane）在第十四章注意到的〕必须体现文化的相对性。民主必须在当地的条件下发端，并服务于当地的条件；没有一个包容一切的、普适的模型。同时，文化相对性也不应该成为一个规范性的障碍，国家用它来作为屏障，否定民主或者否定基本人权。无疑，应该找到一种平衡，它既包含了社群主义者所直觉到的所有社会与文化都可以寻找自己的民主概念的观点，也包含世界主义者对人类无论在何处都渴望掌握自己命运的信念。

### 民主和全球力量

在国际的层次上，变化中的民主概念有着多种含义。按照康德的命题以及它在现代的信奉者的看法，共和国式的或自由的民主政体最少可能彼此发生战事。这为民主与自由经济的扩展提供了一个规范的基础，因为国家内部的民主政治可以为一个更为和平稳定的国际社会打下基石。布鲁斯·拉塞特（Bruce Russett）对于一个民主、独立和制度化的秩序的研究（第十

章），对民主和平论作了详细阐述，并认为，民主社会间可望在制度基础上加强和推动和平的往来。显然，过于宽泛的和平和安全概念模糊了国内和国际的和平安全之间的界限；稳定的治理、经验主义的主权以及人权的存在，都构成了它的整体组成部分。这种时候，希望在于，人们设想的一个和平的、以国家为单位的社会，会得到民主政治的支持。然而，国家向市场和民主的转型过程具有内在的脆弱性，进一步延伸，它还会为国家间关系引入不确定性。历史已经证明，新民主政权也会走上侵略扩张的道路。因而，无论在这样的社会还是在更为广泛的国际社会，至关重要是有的一套民主的安全措施——这种机制要确保转型时期社会与政治方面的消极后果不至于破坏民主化进程，不至于在国际体系内引起反响。

在实际的用语中，民主与“良治”的思想已经与国际贸易、援助和外交关系发生了联系。在联合国，在世界银行这样的国际经济机构，在地区性组织，以及在双边关系上，都明显可以看到这种新近出现的附加条件。“最惠国”待遇，国际投资，贷款，以及一些地区组织的成员资格，都反映出附加条件的观念。这种做法在国际关系中带来了不和谐因素，并再一次表明了这场民主辩论的政治化的程度。人们关注着在这场民主的十字军运动背后是否隐藏着外部世界利用民主作手段，进行干预和操纵的企图。这场运动通常还包括把一套价值和制度强加于人。而且，在外交、贸易和援助等事务上施加制裁、附加条件的方式显然并无一致的标准。比较印度尼西亚、海地和尼日利亚，就可以看出这一点。这种不一致只有增加人们的担心，担心这些做法的背后隐藏着一个并非全是人道主义目的的计划。这场附加条件和制裁的争论，把一个很有意思的、涉及民主与国际关系的意见与政策分歧凸显了出来。我们可以对世

界主义的传统与民族国家或社群主义传统作一个大致的区分。前一派的支持者——多在西方——所倡导的规范，是超越了国家界限，可以不考虑文化、社会与宗教因素而普遍适用的。这一命题通常伴随着一种信念，认为国家内部的民主政治是国内与国际和平的基础。因而，当遇到抵制的时候，这种方法把国际压力——附加条件，制裁，乃至干预——看成是促进内部改革、推动民主化的合法手段，虽然它也认为合作的方式更为理想。与之对照，社群主义的思想放弃了抽象普适的权利和治理概念，而偏向于本土化的进程和解决方式。因而这一方法坚决反对附加条件、制裁和干预的思想，视之为傲慢伪善而予以摒弃。这场争论在许多引人注目的事例中得到反映，并成为变动中的民主性质问题的核心。

在国家决策中常常存在理想主义和现实政治的紧张关系，政治家和政客们在适当的时候就使用良治和民主化这样的语言，而他们的政策却取决于施加附加条件和制裁后对贸易平衡产生的影响。西方国家不能放弃非民主国家的市场机会，他们为这种立场辩护的理由是，如果他们不与这些倒退的或非民主的国家做生意——一种“建设性的接触”（constructive engagement）——那么竞争对手就会这么做。还有一种一般性的看法认为，把非民主的国家孤立起来，并不是推动变革最有效的方式。通常，政府的言行并不一致。因此，重要的是，在推动国家内部民主政治的时候，要提倡在多边关系之间的公正平等，避免民主成为外部操纵的工具。而这一进程的第一步就是承认不同的社会背景可以有不同的民主模式；第二步则是在国家领导与国际组织间造成一种责任感，以避免民主的辩论被人操纵。

国际组织在推动和支持民主与多元主义方面扮演了重要角

色，对转型国家尤其如此。联合国制度和地区组织——通常与非政府组织携手——的实际帮助有各种形式。就联合国来说，它对于建立民主制度和民主文化的帮助是放在一个大的背景中来加以考虑的，这一背景就是该组织所选择的一条内容广泛、意在推动和平与社会经济发展的途径。因而，联合国所用的和平与人类安全概念是一个宽泛的概念，民主也被包容在其中了。它在转型社会的行动范围包括：为管理监督和平区提供援助；建立民间和法律机构；人权和人道主义问题；帮助建立（或重新建立）社会基层组织。组织、管理、监督和确认选举有效等等行为，对于在一个脆弱的历史进程解决各种实际事务有重要的帮助作用。历史地看，联合国对于国家内部民主转型的帮助，其重要程度可以和它在非殖民化中的角色相提并论，尽管现在断言所有事例都获得成功还为时过早。联合国在民主机构和制度的建立上，在给予民主转型过程以一定程度的信心上，都能有所作为，但它并不能决定民主的内容或实质。此外，多边组织的长期承诺对于民主制的巩固必不可少，只是当下许多国际组织都患有的疲劳症对这一点并非好事。

联合国安理会目前的方针就是尽可能地抽手——目的在于节省钱，避免复杂的政治卷入。晚近的许多事例告诉我们，这是一种错误的盘算：在后冲突社会民主化并非不可逆转，过早地抽手会前功尽弃。除非国际组织满足于民主的外表，否则它必须继续为这一过程努力；这就是中美洲的教训。这儿存在一个矛盾：多边组织采用了一个宽泛的和平与安全概念，把民主与人类安全也包括在内，而不关注国内国际领域的区分；但是多边事务的重担和资金的缺乏又对它这方面的实际能力作了严格的限制。

与国际组织影响日增相关的另一个问题是这些组织内部的

责任与民主问题。传统上，民主这一概念仅限于国内范围，国际关系遵从的是另一套规范。按照有些观察家的看法，这一传统在许多组织中已经演变为一种民主的亏空（democratic deficit）。在这些组织的政策过程中，即使是在那种会对某些国家内部政策、对千百万人民的生活造成巨大影响的情况下，也没有透明度或者公开的政策输入。为什么国际组织可以不要民主的责任和公共参与？达尼埃·阿尔基布吉（Daniele Archibugi）揭穿了联合国的结构中所包含的伪善，提出要把民主的原则与程序引入到这一组织中。许多国际组织都面临内外要求变革的压力，联合国也是如此，它的改革日程上包括各种要求扩大代表和参与的观点。全球治理委员会（Commission for Global Governance）同样也鼓励各种建议以改变民主的亏空。

传统国内国际政治两分的概念把国际政治看作是外交家和政治家的舞台，这造成公共参与的真空：个体公民被认为没有权利也没有可能卷入国际政治。由于非政府组织广泛地参与到一系列行为中，这一真空正逐渐地得到填补。这代表了一种对非政府意见的跨国——有时甚至是全球范围的——动员。这一组织网络在日程设定上，在提供建议和信息方面，在政策执行上，对政府和政府组织都产生了影响，并为公共讨论提供了讲坛。政府组织和非政府组织各自的命运或逻辑越来越紧密地交织在一起，现在，在许多问题上，例如环境、人权和人道主义援助、社会和经济发展、清除地雷（de-mining）和裁军以及难民问题，都有赖于非政府组织的一技之长。联合国制度中现在也发展出了一些新的机制来包容非政府组织的这种专长，尽管后者仍未正式占据一席之地；联合国仍然是国家中心的，这仍是它的组织原则。非政府组织未必即是民主的，不过，如果我们把它们看作是社会方面对参与公共政治的主动要求，那么这

就会产生国际市民社会正在兴起的想法，这一社会把以国家为中心的国际政治的传统议程所不能包含的价值带给了我们。

这一切对于在国际的层次上养成一种民主的精神，对于国家内部培育民主规范，意味深长。因为非政府组织网络包括了广泛的公共参与领域，而且可以认为，它反映了一种世界精神或者说全球观念的兴起。借用康德有关国际和平与安全的伦理观念，非政府组织有助于推动国际文化、经济和政治交流以及由此而来的跨国界的亲和力。非政府组织对于国际关系中局部的分析辩论的影响，长期以来已经被人认可了，但现在看起来它们正朝国际议程的主导力量演变。对于非政府组织在各种国际网络中未来将扮演的角色的研究还大有余地。当然，非政府组织的扩散并非仅有正面的影响：这类组织中有一些的动机和做法不无疑问，还有许多也同样存在着民主的亏空，程度至少与政府组织一样严重。然而，非政府组织还是有希望和联合国体系一道，成为推动社会和经济以及民主多元主义的主导力量。

## 民主和社会构架

在民主的研究中，性别差异是一个相对晚出的焦点，并成为新议程的一部分。把性别差异应用于政治理论，这促成了对已有的社会结构概念和划分公共与私人领域的做法的重新审视。民主不可避免地要与平等概念发生关联，然而尽管妇女在许多国家的私人生活与经济生活中发挥着显著而重要的作用，政治平等——在选举权的意义上——并没有改变在公共政治生活中妇女得不到充分代表的现状。在现今各国，曾有过长期的努力，试图通过各种矫正措施，包括反歧视立法和正当歧视

(positive discrimination) 来摆脱这种不平衡，然而收效甚微，尽管对于不同性别应该享有同等的参与权利这一点，人们的态度已经发生了转变。在后冲突和转型社会，性别差异扮演着极为有趣的角色。在许多事例中，妇女在解放斗争中发挥了主要的影响——包括承担了一些传统上具有男性倾向的任务——而当恢复常态以后，问题变成妇女能否在公共政治生活中保持这种影响，或者是退回到传统的私人活动领域。

就社会的断裂和不同的身份群体而论，许多社会都必须与民主政治的进展进行斗争，转型社会可能即在此例。种族、宗教和民族，都是亚团体或身份群体中对民主文化和民主制度的巩固发生关联的例子。虽然很多情况下这些力量都是国家构建过程的组成部分，但它们也会为一种排他性的、视少数派群体为“异己”(otherness)的意识形态提供保护，这会妨碍在公民间一种健康的、民主平等的文化的养成。这种断裂和身份政治的存在不可避免地会在民主过程中表达出来；可以认为，民主和民主化甚至是鼓励了断裂和身份政治的产生。它们还会以多数至上(majoritarianism)和怨恨的方式表现出来。如果在民主的过程中，宗教、种族和民族上的少数派没有觉得自己得到了代表，冲突就可能发生。特别是在存在种族裂痕和民族统一要求压力的情况下，民主过程会因为身份政治的复兴而受到威胁。民主政治由于表现出并且激发了身份政治和多数至上，本身就会在有关各国，在那些性急的国家激起不和。“共同福利”是难以捉摸的，这里，仍然需要民主的防范机制。

由于宗教对民主理论与实践的影响，它在身份政治的诸多形式中常常被单独挑选出来。宗教因为要在信仰者与不信者之间进行区分，在这个意义上，它内在就是排他的。因而，宗教对于人民内部、以及公民与国家之间的关系会有影响。显然，