

威 权 政 体

东南亚民主化必经阶段

罗杰撰

论 文 提 要

本论文的研究对象是东南亚国家的威权政体与其民主化进程的关系，研究方法是对马来西亚、菲律宾、印度尼西亚、泰国和新加坡等五个东南亚国家进行个案分析和比较研究。在研究视角方面，本论文把“民主实验时期”、“威权政体时期”和“转型期”作为东南亚国家民主化进程中已经经历和正在经历的三个前后关联并具有因果关系的递进式发展阶段来进行考察，通过探讨其内在联系来研究威权政体在东南亚国家民主化进程中的地位和作用。在研究结论方面，本论文肯定了威权政体在整个东南亚国家民主化进程中的过渡性以及东南亚社会独特历史文化因素对其政治发展的影响力，同时还认为对于拥有战后“民主实验”时期试行西方式民主制度失败经历的东南亚国家而言，威权政体是它们当时所能拥有的最有效的政治制度，是特定历史时期和特定社会状况下东南亚国家民主化进程的必然。随着经济发展、现代化程度提高和全球化时代各种偶然因素的影响，威权政体的合法性将逐渐丧失。在当今“转型期”，一种新型的政治制度将通过借鉴“民主实验”和“威权政体”两个历史时期的经验教训而逐步确立起来，它将是一种更适合东南亚国家国情、社情的新型政治制度，有人称之为“亚洲式民主”，有人称之为“贴着民主标签的威权或极权”，事实上它既非某些人心中的“民主”，也非某些人眼中的“威权”；同时它又必然是“民主”和“威权”的混合体。此外，它将不断巩固发展并继续推陈出新。因此，从东南亚国家的整个民主化进程来看，威权政体阶段不是东南亚国家民主化进程中的倒退或回潮，它是这个民主化进程中一个影响深远的必经阶段。

关键词：威权政体、东南亚、民主化

Abstract

This dissertation is a study on the relationship between the authoritarianism of Southeast Asian countries and the course of their democratization. The research methodology includes not only the case studies on Malaysia, Philippines, Indonesia, Thailand and Singapore but also a comparative study between them. And this dissertation specializes in the role that authoritarianism plays in the democratization of Southeast Asian countries. According to it, "Democracy Trial", "Authoritarian Government" and "Transition" are three stages that relate to each other closely. The authoritarianism of the Southeast Asian countries is transitional and deeply influenced by historical and cultural heritage. The authoritarianism was the most effective political system at that time for the Southeast Asian countries, which has experienced the failure of "Democracy Trial" in their 1950s-1970s, so that it is inevitable for the Southeast Asian countries in specific social situation and at specific period. The legitimacy of Southeast Asian Countries' authoritarianism is about to be fading because of the development of economy, the progress of modernization and various accidental factors in globalization. During the "transitional" period a new kind of political system will be established step by step, which is bound to be more suitable to national situation of Southeast Asian Countries since it is based on the experience of "Democracy trial" and "Authoritarianism ". The new political system has usually been called either "Asian Democracy" or "Totalitarianism or Authoritarianism Labeled with Democracy", actually it is neither of the two but a mixture of the two; moreover, it will be developing continuously. In short, authoritarianism is not resurgence or retrogression, but an inevitable stage with great impact on the course of Southeast Asian countries' democratization.

[Keywords]: authoritarianism, Southeast Asia, democratization

目 录

绪论.....	1
一、研究对象和研究意义.....	1
二、研究现状和研究方法.....	2
三、论文结构和概念辨析.....	4
四、创新之处.....	8
第一章 “民主实验”的失败.....	9
第一节 马来西亚：英国式多党议会民主制的建立.....	9
一、殖民时代的政治遗产.....	9
二、马来亚联合邦独立和种族政党联盟的形成.....	13
三、新马重组与分治：种族政治制衡下的多党议会民主制.....	14
第二节 菲律宾：“美国式民主橱窗”的建立.....	17
一、西班牙和美国的殖民统治对菲律宾的政治影响.....	17
二、菲律宾独立后的 26 年宪政民主.....	21
第三节 印度尼西亚：从议会民主到“有领导的民主”.....	24
一、荷兰殖民统治的影响和印尼共和国的建立.....	24
二、政权的巩固和“有领导的民主”的产生.....	27
第四节 泰国：君主立宪制的确立和军队势力的崛起.....	31
一、民主化进程开始前的泰国.....	31
二、君主立宪制建立初期面临的挑战.....	33
第五节 新加坡：从两党对峙到一党独大.....	35
第六节 民主制在东南亚国家的最初建立和失败原因探析.....	38
一、考量继承或移植的民主.....	38
二、“民主实验”失败的原因.....	41
第二章 威权政体的确立和发展.....	44
第一节 马来西亚：种族制衡中多党议会民主制的演进.....	44
一、1969 年种族骚乱对民主化进程的影响.....	44
二、八十年代末马来西亚的政党政治.....	49
第二节 菲律宾：马科斯王朝军事独裁统治的兴衰.....	51
一、军管时期以及马科斯两度更改宪政体制.....	51
二、马科斯独裁统治垮台的原因和民主制度的恢复.....	53
第三节 印度尼西亚：苏哈托政权“新秩序”时代的威权与民主.....	54
一、“有领导的民主”的失败和“新秩序”的建立.....	54
二、“新秩序”时期印尼的“民主制度”.....	59
第四节 泰国：军人政权与民主政权的轮转与协调.....	62
一、从披汶到他依一巴博集团的军人独裁统治.....	62
二、“开放政治”后军人统治的转变.....	66
三、八十年代议会民主与军人政权的并行.....	67
第五节 新加坡：民主形式下的贤明集权.....	68
一、“一党独大”为主要特征的多党议会民主制.....	68
二、贤明集权下的政治权力交接.....	70
第六节 东南亚国家威权政体的必然性、过渡性和两面性.....	71
一、考量作为过渡阶段的东南亚国家威权政体.....	71
二、威权政体的两面性和历史命运.....	74

第三章 转型期.....	78
第一节 马来西亚： 世纪之交的政治动荡.....	78
一、93 年修宪的政治背景和 95 年大选	78
二、“安瓦尔事件”引发的政治改革运动和 1999 年大选.....	80
第二节 菲律宾：恢复民主制度之后.....	84
一、拉莫斯政权：政绩与修宪运动.....	84
二、从弹劾埃斯特拉达总统看今日菲律宾民主政治.....	86
第三节 印度尼西亚： 后苏哈托时代的转型与混乱.....	87
一、金融危机后的三次权力转移.....	87
二、印尼威权政体结束后的民主化成就和问题.....	90
第四节 泰国： 走向稳定的“泰国式民主”	92
一、军人干政时代的结束和政党政治的确立.....	92
二、从“两党两极”到“一党独大”的泰国政党政治.....	93
第五节 新加坡： 贤明集权内部的民主改革.....	95
第六节 “亚洲式民主”的困惑和转型期的问题.....	97
一、“亚洲式民主”：转型期的理论困惑.....	97
二、民主的巩固和自由化：转型期的任务与疑问.....	99
结 论.....	104
参考文献.....	107

威权政体：东南亚民主化必经阶段

——新、马、泰、菲、印尼五国个案分析比较

绪 论

一、研究对象和研究意义

本论文的研究对象是东南亚国家的威权政体与其民主化进程的关系，以新加坡、马来西亚、泰国、菲律宾和印度尼西亚等五个东南亚国家为个案进行分析比较研究，具体包括这五国民主化进程中“民主实验”的失败和威权政体建立的必然性、作为过渡阶段的威权政体的两面性和威权政体的两种历史命运以及威权政体的结束和对转型期民主化进程发展的影响等内容。

对东南亚国家威权政体和民主化进程关系的研究是对东亚国家政治现代化和“东亚模式”研究的一个子课题，更和“第三次民主化浪潮”^①的研究以及“亚洲式民主”的研究有着直接关联，因而具有强烈的现实意义和深远的理论意义。

现实意义在于：东南亚社会是一个在相对统一性和整体性之中存在着巨大差异性和多样性的社会，种族、民族、语言、宗教、文化、经济发展水平、社会构成等方面无一不具有纷繁芜杂的多元性特点。“世界上很少有别的地区能比东南亚更鲜明地说明在千差万别之中求得一致所会遇到的各种问题。”^②当然，作为一个世界四大文明、三大宗教交汇的地区，也很少有一个地区能比东南亚更具有丰富的社会形态和文化包容性。因此，东南亚国家民主化进程中遇到的种种问题在包括中国在内的世界上其他国家和地区也都会多多少少存在着，东南亚国家在民主化进程中所取得的某些经验也必然对包括中国在内的其他发展中国家的民主化进程具有某种程度上的参考和借鉴意义。此外，这项研究的现实意义还在于东南亚国家的民主化进程是一个动态的、进行中的过程，研究者可以随时从中补充新的资料和论据，用以修正、完善现有的理论成果，而某些研究成果则有可能在东南亚国家民主化的实践中得到应用或验证，符合政治学研究中理论与实际相结合的原则。

理论意义在于：历史上每一次民主化运动都伴随着民主理论的一次巨大发展，“第三次民主化浪潮”也概莫能外。其推动的当代西方民主理论研究虽然诞生了不少对东南亚国家民主化进程具有一定指导意义的学术成果和真知灼见，然而很多学者忽视了包括东南亚国家在内的新兴民主国家的社会经济状况和文化传统，其单

^① 有关“第三次民主化浪潮”的理论详见 Samuel Huntington, *The Third Wave: Democratization in the Late Twentieth Century*, University of Oklahoma Press, 1992. 以及 Adrian Karatnycky, “Freedom in Retreat,” *Freedom Review*, February 1994. 第一次民主化浪潮（1878-1926），起源于美、法两国的资产阶级革命，近 30 个国家建立了民主制度；第二次民主化浪潮（1943-1962），和二战引发的民族民主解放运动时间重叠，50 多个国家摆脱殖民统治建立了资产阶级民主制度；第三次民主化浪潮始于 1974 年葡萄牙军事政变，此后资产阶级民主政体国家达 107 个，占全世界国家总数的 58%，因而被亨廷顿称作“全球民主革命”。

^② 罗伯特·A·斯卡拉皮诺：《亚洲及其前途》，新华出版社，1983 年中译本，第 18 页。

纯、片面强调民主化进程和用西方民主理论来生搬硬套东南亚国家现实的倾向必然会造成当代民主理论研究中的一些盲点和误区。而结合东南亚国家威权政体和民主化个案并进行分析比较的研究则可以为当代民主理论丰富与发展提供更有说服力和创造性的新理论资源。此外,对于“东亚模式”、“东亚现代化”、“亚洲式民主”、“东亚威权政治”和“第三次民主化浪潮”的研究在1997年东南亚金融危机后持续成为政治学和国际政治经济学领域内的学术热点,中外学者在注重政治民主化与经济发 展的相互关系的同时,也开始挖掘社会伦理与传统文化等深层次的研究内容,其研究范围亦开始从金融危机前较多集中于“东亚四小龙”扩展到包括泰国、印尼、马来西亚、菲律宾在内的其他东南亚或东亚国家。因此有理由相信,对于一定地理范围内几个历史阶段和社会总体特征相近国家的个案比较研究会更加丰富民主化进程研究成果的理论层次,并有可能开拓比较新颖的理论视野,从而为丰富当代民主化理论和政治制度的研究尽到一份微薄之力。

二、 研究现状和研究方法

当代国内外学术界有关东南亚国家威权政体及其民主化进程关系的研究大致可以归纳为如下三种观点:

1、肯定东亚国家威权政体对于其现代化的作用,认为威权政体是一个过渡阶段,民主最终会在东亚国家建立。如1999年获得北京大学国际关系学院博士学位的贾都强博士在毕业论文《东亚政治发展的一种过渡形态:威权政治与现代化》中认为威权主义政治制度在东亚是作为一种过渡性的政治形态而存在的,随着现代化进程的不断深入,当各种经济、社会和文化条件成熟以后,一定会进入自由民主阶段并出现分权模式。陈峰君教授在《东亚与印度——亚洲的两种现代化模式》一书中对东亚威权主义的功用进行了正反两方面比较客观的评价,并尝试探讨了威权主义的政治制度在东亚国家政治现代化和民主化的潮流下面临的困境和可能的出路,指出东亚政治转型的雏形已经初现端倪,多元民主宪政体制已经初步或大体上建立,这一转型基本上采取和平和非暴力方式,大多通过威权政治精英发动政治改革而实现,同时东亚的民主化进程具有初级性、渐进性、不均衡的特点,由于“黑金政治”污染民主等现象的存在,民主化必将经历长期过程,而未来发展成熟的东亚民主也将会是有别于西方民主的“亚洲民主模式”。

2、认为民主在部分东南亚国家甚至东亚国家已经出现,是谓不同于西方民主的“亚洲式民主”,从其外在的具体特征如优势政党(dominant party)到内在的“亚洲价值观”都有非常详尽的论述。^①这一派观点以民主的“地区性特征”^②为理论前提,认为包括东南亚国家在内的东方国家强调集体重于个人,秩序重于民主以及尊重和服从权威的社会等级制度等,造就了不同于西方的民主化环境。其代表人物有李光耀、马哈蒂尔、吴作栋、陈庆珠等,由于他们来自与西方国家展开论战的新加坡和马来西亚两国,且多身兼政府要职,因而这派观点经常被西方学者看作是对于威权政体的辩护。李光耀对于美国批评新加坡缺少民主回应时说“不要不分

^① 有关于“亚洲价值观”问题请见庄礼伟:《“亚洲价值观”:歧义与真相——东南亚的诠释》,世界现代化进程研究丛书《透视东亚“奇迹”》,学林出版社,1999年。

^② (日)猪口孝:《亚洲式民主?》,见《变动中的民主》,吉林人民出版社,1999年。

青红皂白地将自己的制度强加给那些无法适用这套东西的社会”^①，马哈蒂尔认为，“在发展中国家，如果政府没有权威，不实行运用权威手段，结果将会是灾难性的”，^②前新加坡驻美大使陈庆珠教授更有专文论述“亚洲式民主”的具体特点，强调“亚洲式民主”是一种“新型民主”。^③

3、对所谓“亚洲式民主”持批判态度，认为它并非“独立的民主形态”，而是“贴上了民主标签的一种或开明或极权的专制”。^④其功能主要是稳定政局和组织经济发展，强调“亚洲式民主”的限度，认为它仅是形式上的民主，并非真正的民主或者至多是“半民主”，代表人物有金大中等。这是与第二类观点针锋相对的一派观点，不过它也承认“亚洲式民主”会随环境变化，“可能是通向自由民主的一种过渡形态”。笔者认为这派观点吸取了西方资产阶级民主理论中“自由民主”的内涵，用以衡量亚洲的“民主现状”，其理论逻辑基本建立在“民主=西方民主”的命题之上。持此种观点的学者启发我们明白：研究亚洲国家的民主问题就要研究其威权政治，因为如果“亚洲式民主”可能是威权政治为给自己披上合法外衣而制造的托辞，亚洲国家的民主与威权本来就应该是一个问题。不过总的来讲这派观点中有“西方中心论”的影子，更有把威权政体与极权专制混为一谈的倾向。

此外，还有不少学者在肯定经济因素对政治制度起决定作用的同时，强调文化对于东亚国家政治发展（包括民主化）的巨大影响力，认为文化的不同是造成亚洲国家民主形态与西方国家不同的主要原因。如 Nathan Tumin 在不否定社会和经济因素重要性的同时，认为起关键作用的是政治文化中的价值观。^⑤斯卡拉皮诺认为个体主义对于民主至关重要，亚洲民主的薄弱主要是因为亚洲文化重集体主义的特征。^⑥亨廷顿则说只有西方文化才为民主制度的发展提供了一个合适的基础，民主在很大程度上不适合非西方国家，尤其是儒教和伊斯兰教文化对民主尤其不利。^⑦这些学者尝试从文化角度对不同于西方民主的“亚洲式民主”或亚洲国家威权政体之必然性进行了探讨。

通过对以上研究结论的归纳和分析不难发现，当代学术界有关亚洲国家（包括东南亚国家）民主化的研究是和对威权政体的研究紧密结合的，而现有的种种研究较多从以下两种研究思路出发：一是判定亚洲国家现存政治制度属于“亚洲式民主”抑或“贴着民主标签的威权或极权”；二是认为东亚国家（含东南亚国家）的威权政体是一个由历史上集权式传统政治形态向未来分权式自由民主形态过渡的阶段。此两种研究思路给予了笔者很大的启发，也为本论文在该领域内进行研

^①（美）扎克雷亚：《文化命运——与李光耀一席谈》，载于《现代外国哲学社会科学文摘》，现代出版社，1994年，第350页。

^②《马来西亚总理马哈蒂尔演讲集》，世界知识出版社1999年，第83页。

^③请参见 Chan Heng Chee, “Democracy: Evolution and Implementation: An Asian Perspective,” *Democracy and Capitalism: Asian and American Perspectives*, edited by Robert Bartley et al. Singapore: ISEAS(1993).pp.21-25.

^④吴辉：《“亚洲式民主”：功能及其限度》，载于《太平洋学报》，2001年第2期。

^⑤Nathan Tumin, “The Theory of Democratic Development: A Critical Revision,” *Theory and Society*, 11, 1982, p. 160.

^⑥Robert Scarpino, *The Politics of Development: Perspectives on Twentieth Century Asia*, Cambridge Mass: Harvard University Press, 1989.转引自任一雄《东亚模式中的威权政治：泰国个案研究》，北京大学出版社，2002年，第13页。

^⑦Samuel P. Huntington, *The Third Wave: Democratization in the Late Twentieth Century*, University of Oklahoma Press, Norman and London 1991, pp.298-299.

究预留了一定的空间：即通过研究东南亚国家民主化进程来探讨威权政体和民主制度发展的关系。

研究方法：首先，本文将采用理论分析与实证考察相结合的方法，从对东南亚五国民主化进程的个案分析当中总结发展特点，以此检验学术界已有的研究成果；然后，本文将运用历史比较法（相同比较法、差异比较法和宏观历史比较法）纵向比较同一国家不同发展阶段以及横向比较同一时期不同国家的发展状况，归纳五国威权政体和民主化进程的共性和个性；再次，本论文将运用唯物辩证法分析民主制度和威权制度在东南亚五国政治生活中的不同表现和作用；最后，本论文将采用类型比较法力求客观分析东南亚五国政治发展和民主化进程中民主和威权因素的相互关系以及不同作用，尝试对其未来民主化进程的发展趋势作出判断。在比较研究方法的运用中，本论文将以相同比较法和宏观历史比较法为主，兼顾差异比较法的运用，在分析五个东南亚国家民主化进程和威权政体个案的基础上展开比较。

本论文选取新加坡、马来西亚、泰国、菲律宾和印度尼西亚等五个东南亚国家作为分析考察和比较研究对象的原因主要有以下三点：（一）这五个国家是战后东南亚国家中发展民主制度比较早的国家，经过近半个世纪的时间，各自都已经取得了一些不同程度上的民主化成就。（二）这五个国家刚好代表了东南亚资产阶级民主制度的三种典型：马来西亚和泰国的君主立宪制、印度尼西亚和菲律宾的总统制以及新加坡的议会共和制；同时它们又是东南亚国家联盟组织最初成立时的五个成员，考虑到当时的国际环境和意识形态因素，这当然意味着除了共同的区域利益以外，它们在国家政治建设方面也具有相近的理念和水平。（三）以上五国在 1997 年金融危机之前都曾经取得了令世人瞩目的经济成就，属于“东亚模式”理论的重要诠释对象，也都曾分别被冠以东亚经济“四小龙”或“三小虎”之类的美名，同时又都因为政治制度发展中一些有争议内容而为学术界所关注。金融危机后，部分国家出现政权更迭或社会动荡，在谋求经济复苏之路的同时，其政治制度的转型或发展新动向亦成为学术界研究的热点。

三、 论文结构和概念辨析

论文结构：本论文采用了最传统的、按照东南亚五国民主化进程已有三个递进式发展阶段、以时间为序的纵向结构，一共三章分别研究“民主实验”、“威权政体”和“转型期”，每一章均由六小节组成（马来西亚、印度尼西亚、新加坡、菲律宾和泰国五国个案各一节，再各加一个第六节用于比较和分析），每小节一般由二或三个小标题组成。之所以选择这样的论文结构和东南亚五国民主化进程本身阶段性比较清晰的特点有关，在相同的历史阶段内，东南亚五国各自的民主化进程基本具有相近的发展特征，有利于进行比较研究；此外，由于笔者认为三个发展阶段具有递进式的紧密关联的关系，“民主实验”的失败是“威权政体”建立的直接原因，而“转型期”民主化进程中出现的各种政治发展状况则是“威权政体”结束或走向结束所带来的必然结果。

本论文中涉及到的政治学概念主要有以下几个，其辨析和运用对本论文的结论具有非常重要的意义：

1、民主

一位英国学者指出：“十八世纪以前，每个人对于民主是什么都有一个清晰的概念，但是很少有人拥护它；而现在的情况正好相反：每个人都拥护它，但对民主到底是什么却不再有那样清晰的概念了。”^①“民主”一词从词源上看是由希腊文 Demos（人民、地区）和 Kratia（权力、统治）组成，原意即“人民的统治”，而在中国古代典籍《尚书·多方》中有“天惟时求民主”的说法，意即“人民的主人”或“为民作主”。^②有学者认为古代民主是直接民主，近代民主是代议制民主，现在西方民主的发展正处于从近代民主到当代民主的跨越阶段。^③可见民主是一个发展中的历史范畴。上个世纪资产阶级民主制度经历了两次剧烈的冲击：一次是法西斯主义对其赤裸裸的践踏，一次是 60 年代西方左翼运动的抗议风潮。此后西方资产阶级民主理论出现了精英民主理论（以韦伯和熊比特为代表）、多元民主论（以达尔为代表）、参与民主论和技术民主论等流派。^④其中精英民主理论由于能提供分析上的准确性和经验上的参照物，尽管遭受批评和责难，仍然成为当代民主理论的主流。精英民主理论的集大成者熊比特认为民主是一种方法（政治家竞逐领导权的过程），本身不是目的。古典民主学说认为民主是“人民的统治”其实是把民主从一种政治方法抬高到一种价值目标，这正是古典民主理论的缺陷。^⑤造成民主争论与混乱的另一个原因还在于“民主”被当作一种“评价性”（evaluative）的概念广泛应用于社会各个领域。^⑥总的来说，当代社会对民主的理解可以分成“理想主义途径”（idealistic approach）和“经验主义途径”（empirical approach）两派，前者认为民主是“人民的统治”，后者指出“民主是一种决策方法”，这也正是所谓古典民主理论（classical democratic theory）和精英民主理论（elitism democratic theory）的最大分野。^⑦卢梭曾经说过如下深邃的话：真正的民主制从来就不曾有过，而且永远也不会有，多数人统治而少数人被统治，那是违反自然秩序的。达尔则干脆指出：“民主既是一种理想，又是一种现实”，并用一个非常经典的例子加以阐述。^⑧

在形形色色的“民主”概念中，笔者决定采用最被广泛引用的精英主义民主论者熊比特为民主下的那个定义：“是为了达到政治决定的一种制度上的安排，在这种安排中，某些人通过争取人民的选票而作出决定的权力。”^⑨笔者之所以选用这一民主概念是因为它避免了用民主理想来衡量民主现实时会产生虚无论倾向，提供了可供理论分析和判断的切实标准，同时这种概念也是和其他主流民主概念都比较接近的一种，如科恩说“民主是一种社会管理体制，在该体制中社会成员大体上能直接或者间接地参与或可以参与影响全体成员的决策。”^⑩马克思也说“民主是作为类概念的国家制度。”^⑪马克思主义认为，民主有国体和政体上的双重含

^① Keith Graham, *The Battle of Democracy*, Wheatsheaf Books Ltd. 1986, p.1.

^② 张希：《论民主政治及其制约因素》，载于《政治与法律》，2002 年第 4 期。

^③ 应克复：《西方民主的逻辑发展》，载于《上海社会科学院学术季刊》，1997 年第 1 期。

^④ 艾新强：《现代西方资产阶级民主理论述评》，载于《信阳师范学院学报》，1997 年第 1 期。

^⑤ 金贻顺：《当代精英民主理论对经典民主理论的挑战》，载于《政治学研究》，1999 年第 2 期。

^⑥ Barry Holden, *Understanding Liberal Democracy*, Harvester Wheatsheaf 1993, p.2.

^⑦ 燕继荣：《论民主及其限度》，载于《社会科学战线》，1996 年第 4 期。

^⑧ （美）罗伯特·达尔：《论民主》，商务印书馆，1999 年，第 30-37 页。

^⑨ （美）熊比特：《资本主义、社会主义和民主主义》，商务印书馆，1979 年，第 337 页。

^⑩ （美）科恩：《论民主》，商务印书馆，1979 年，第 10 页。

^⑪ 《马克思恩格斯全集》第一卷，第 280 页。

义,前者回答“由谁统治”的问题,后者回答“怎样统治”的问题。在阶级统治确定以后,政体意义上的民主建设意义就特别重大,而政体意义上的民主主要就是民主的程序化问题。从这个意义讲,民主政治就是程序政治。^①曾经有西方学者从西方政治学自由主义传统出发,认为一些发展中国家的民主是“非自由民主”(illiberal democracy)^②,也有人认为是“半民主”(semi-democracy)^③或“委任制民主”(delegative democracy)^④等等,不过在当代有一点是非常值得注意的:在实力基于经济力量而不是军事力量的冷战后时代,民主不仅意味着自由的选举,言论自由,信仰自由或出版自由,而更多的意味着繁荣权,即发展权。^⑤

总之,本论文在对于“民主”概念的应用中,强调民主理想和民主现实的区别,从认识民主的经验主义途径出发,将“民主”理解为一种可以进行考察与衡量政治制度,其主要内容首先是选举程序的确立,进一步则为各党派参加选举的公平、公正与公开度。笔者对“民主”的这种理解是精英民主论者熊比特为民主下的经典定义和罗伯特·达尔对民主进行“多元政治(polyarchy)”诠释时强调政治竞争和政治参与并存的一种综合体。

2、民主化

相比民主的概念,民主化的概念就较少争议,这首先是因为民主化问题是政治学的一个新兴领域,直到20世纪80年代其理论资源还非常有限;另一方面“民主化”来自英文 democratization,言简意赅而且直接明了,“从不民主到民主的过程”。一般认为“对民主的研究不同于对民主化的研究。民主化的研究对象包括对权威统治的民主化突破的时机、条件和方式,民主化的动力,民主化的条件,新民主制度的设计和构建,对威权统治遗留问题的处置,民主的巩固等一系列的问题。”^⑥有西方学者指出,民主化是指这样一种政治变革过程:由较少负责任的政府到较多负责任的政府;由较少竞争或根本没有竞争的选举到较为公正和自由的竞争性选举;由被严格限制的人权到受到较好保障的人权;由市民社会中较弱的自治团体或没有自治团体到充分自治、数量众多的自治团体。^⑦值得注意的是,由于近十年来民主研究偏重对民主过程和民主行为的考察,也有西方学者认为民主就是民主化,确定前者的概念就是确定后者的概念。^⑧本论文对于东南亚五国民主化进程的研究主要从分析民主制度在这五个国家最初建立、被威权政体取代、恢复、发展和存在的问题入手,鉴于东南亚五国民主化进程要卷入殖民地遗产、政治文化、经济发展、种族关系、国际关系、政党体制等多方面因素,因此采用“综合解释”的研究角度。^⑨

3、威权主义或威权政治

威权主义即威权政治,也称为权威主义,英文是 authoritarianism,是西方学者 Eric Voegelin 在20世纪30年代首先提出来的,战后特别是20世纪60年代

^① 谢子传:《当代民主政治的基本特征》,载于《探索》1997年第2期。

^② Fareed Zakria, "The Rise of Illiberal Democracy," *Foreign Affairs*, November/December 1997.

^③ Samuel Huntington, "Democracy's Third Wave?", *Journal of Democracy*, Vol.2, No.2, Spring 1991, pp.20-37.

^④ 奥唐奈:《论委任制民主》,刘军宁主编《民主和民主化》,商务印书馆,1999年,第46-70页。

^⑤ Robin Wright, "Democracy: Challenges and Innovations in the 1990s," *the Washington Quarterly*, Summer 1997, p.28.

^⑥ 刘军宁主编:《民主和民主化》,商务印书馆,1999年,第14页。

^⑦ David Potter, David Goldblatt, Margaret Kiloh, Paul Lewis(eds.), *Democratization*, Polity Press, 1997, p6.

^⑧ 谭晓梅:《第三次民主化浪潮与当代西方民主理论的最新发展》,载于《政治学研究》1998年第3期。

^⑨ 沈友军:《民主化解释:向一种新框架发展》,载于《天津社会科学》2002年第3期。

开始出现研究现代化及权威主义的理论。美国学者 Amos Perlmutter 称之为“现代权威主义”，阿根廷学者 Guillerrno O'Donnell 称之为“官僚权威主义”，中国学者称之为“精英权威主义”、“过渡性权威主义”或“新权威主义”。^①罗荣渠教授在其主编的《各国现代化比较研究》一书中提出，所谓权威主义政权是指二次世界大战后一些发展中国家和地区出现的军人政权或非军人政权统治（一般是一党执政），具有高度压制性的特点。^②塞缪尔·亨廷顿在《变化社会中的政治秩序》中指出，在东亚不发达国家的现代化过程中，“中央集权、民族融合、社会动员、经济发展、政治参与、社会福利等等，不是依次而至，而是同时发生”。由于在不发达国家内部，“市场秩序”还未壮大到能够整合社会秩序的程度，因此这就为威权主义的产生提供了机遇。以上文献主要涉及威权主义的概念界定并分析了东亚国家威权主义政治体制产生的原因，可以概括为以下几方面：（1）、东亚国家落后的社会生产力发展水平和畸形的社会经济结构是威权主义产生的经济基础；

（2）、现代化任务繁重需要一个强大的社会政治力量作为领导组织者；（3）、历史上大多存在长时期一元化的、中央集权主义的政治传统，如君权至上、绝对皇权和权力寡头；（4）、在东亚传统社会占统治地位的意识形态——儒家文化主张皇权主义、清官思想、等级观念、集团意识等等，核心是信奉“大一统”，必然要求中央集权。

在对于东亚威权主义的评价方面，以上文献中 90 年代中期以前出版的部分涉及的不多。长久以来，学术界对于东亚的威权主义政治体制有褒有贬，贬者居多。究其原因，首先是因为人们常常将威权主义和极权主义混为一谈。有学者认为世界上现有的政治制度至少可以分为三类：民主政体、权威政体和极权政体。极权主义是少数人的独裁统治，主要通过强制和镇压严格控制社会和个人生活各个方面，迫使其服从领导人或政府的意志。一般认为，这种体制存在于封建社会和二战结束前的德、意、日法西斯国家。而威权主义，按照亨廷顿的解释，“在这种制度下，几乎没有政治争论和竞争，但政府对社会中其他群众及经济的控制是有限的。”亨廷顿的观点可以代表绝大多数西方学者的立场。不管怎样，威权主义和极权主义不能等同。东亚威权主义的产生是以传统专制主义的消亡为历史前提的，也包含有价值内容的继承。与传统专制主义不同的是，东亚威权主义与资本主义时代相联系，代表的是新兴工业化势力的利益，担负着推动发展中国家和地区现代化的历史使命。此外，东亚实行威权主义制度的国家大多在形式上保持着民主制框架，主要以执政党为依托发挥作用。因此有的学者认为，新权威主义在第三世界特别是在东亚是一种由旧权威主义体制向民主政治体制过渡的必经阶段，具有一定的合理性。它是不发达国家在现代化进程中的一种特殊的政治形态，所以可以称之为“过渡时期的权威主义”。这一派学者将政治体制的演进过程划分为三个阶段和三种模式：

（1）、旧权威阶段和集权模式；（2）、新权威阶段和半集权模式；（3）、自由民主阶段和分权模式。^③

本论文认为，正象“民主”概念“既是一种理想又是一种现实”一样，威权主义的概念也包含“作为一种政体的威权”和“作为一种历史传统和政治文化的威

^① 陈峰君：《东亚和印度：两种现代化模式》，经济科学出版社，2000 年，第 83 页。

^② 罗荣渠编：《各国现代化比较研究》，陕西人民出版社，1993 年，第 274 页。

^③ 刘军、李林编：《新权威主义——对改革理论纲领的论争》，北京经济学院出版社，1989 年版，第 62-63 页。

权”两个层面。此外，还应明白威权主义（或威权政治）和政治权威不同，政治权威是政治学的基本范畴，“在任何一个有组织的社会中，权威都是必不可少的；而在任何政治社会中，政治权威都是必不可少的；在任何不同的政治社会，政治权威将具有自己的不同的存在形式和内容，仅此而已。”^①

四、创新之处

本论文尝试在研究视角和研究结论两方面进行某种程度的创新。

在研究视角方面，历来有关东南亚国家威权政体和民主化问题的研究大多侧重于判断其现行的政治制度究竟是“亚洲式民主”还是“贴着民主标签的威权或极权”，从而割裂了威权政体和民主化进程的紧密联系，甚至忽视绝大多数东南亚国家在威权政体开始前早已经历过“民主实验”阶段的事实。而笔者的研究视角是把“民主实验时期”、“威权政体时期”和“转型期”看作东南亚国家民主化进程中已经经历和正在经历的三个前后紧密关联的递进式发展阶段来进行研究，通过探讨其内在联系来研究威权政体在东南亚国家民主化进程中的地位和作用。

在研究结论方面，当代学术界倾向于认为威权政体时期是民主化进程中“第二波”的回潮现象（以亨廷顿教授的“第三波”观点为代表），或者认为威权政体是从历史上集权式传统政治制度走向未来分权式民主政治制度过程中的一个过渡阶段（以贾都强博士的“过渡阶段论”为代表）。本论文认为，威权政体阶段不是东南亚国家民主化进程中的倒退或回潮，其出现具有历史必然性，是“民主实验”失败后东南亚国家所能建立的当时最有效、最具现代化导向的政治制度样式，因而也是其民主化进程中的必经阶段；这一阶段具有过渡性特征，然而也并非无限期延长的过渡阶段，因为分权式民主政治制度的恢复或重新建立标志着这一阶段的结束和“转型期”的到来；在“转型期”内，民主化的任务尚未最终完成，东南亚国家面临着对分权式民主政治制度进一步本土化和对威权时代政治遗产进行扬弃的新任务，而东南亚国家的政治制度也必将随着这个过程进一步巩固、发展和创新。

^① 聂运麟：《政治现代化与政治稳定》，湖北人民出版社，2000年，第130页。

第一章 “民主实验”的失败

第一节 马来西亚：英国式多党议会民主制的建立

一、殖民时代的政治遗产

1、英殖民者在马来半岛上建立的三种殖民地政体

由于地理位置的优越性，马来半岛自 16 世纪初到 20 世纪上半叶曾经相继遭到葡萄牙、荷兰、英国、日本四个国家的侵略、殖民或占领。1511 年，葡萄牙人攻陷马六甲，其殖民统治延续了一百多年，不过其势力始终局限在沿海地区；1641 年荷兰人又夺取了马六甲，从此垄断海上贸易并对过往船只征收高额关税；然而真正对马来半岛地区的社会政治、经济、文化和历史发展产生重大影响的国家还是英国。1756-1763 年的“七年战争”使得英国确立了在印度的统治并成为海上霸主，更进一步开始对东南亚进行渗透。1786 年英国东印度公司骗取吉打苏丹签订不平等条约，割让槟榔屿；1819 年莱佛士用类似的手段攫取了新加坡；此后 1824 年 3 月英荷两国订立了旨在重新划分它们在东南亚殖民势力范围的《伦敦条约》，于是槟榔屿、马六甲和新加坡三个商港成为英国在马来半岛和海峡地区的势力中心，这三者之中新加坡地理位置最优越，发展也最快。1826 年英国将槟榔屿、新加坡和马六甲合并为一个省区，总称海峡殖民地，省府设在槟榔屿，1832 年即迁至新加坡。1867 年，海峡殖民地正式脱离印度，成为英国殖民部直接管辖的皇家殖民地。至此为止，英国的殖民势力仍然主要集中在沿海，对马来半岛内部采取不干涉的“静止政策”。

19 世纪 70 年代初，由于惧怕其他西方列强染指马来半岛，英国殖民者“放弃了从东印度公司继承下来的静止政策”，^①开始对马来半岛内地进行殖民扩张。1874 年海峡殖民地总督克拉克（Andrew Clark）和霹雳邦的两个马来人首领及两个华侨首领在邦咯（Pang Kor）签订《邦咯条约》，条约委任阿朴杜拉王储为苏丹，并规定由英国殖民当局派驻一名驻扎官；条约第十条还规定，“国家全部收入的稽征、管理以及国家的一般行政，均应遵从驻扎官的意见”。^②因此驻扎官已经成为土邦事实上的统治者。此后英国又依循此例和其他土邦签约并派遣驻扎官。《邦咯条约》的签订和驻扎官制度的实施是英国殖民势力深入马来半岛内地并对马来半岛加强殖民统治的标志，同时也是英国式政治体制在马来半岛上发挥影响的开端。

1896 年 7 月 1 日由霹雳、森美兰、雪兰莪和彭亨四个邦组成的马来联邦成立，吉隆坡成为英属马来联邦的统治中心；1909 年，英国从暹罗曼谷王朝手中取得了对吉兰丹、吉打、玻璃市和丁家奴 4 个邦的宗主权，这些地方后来和柔佛邦一起被称为马来属邦，于是整个马来半岛都沦为英国的殖民地。侵占马来半岛的同时，英国还在 1888 年使得北婆罗洲沦为了它的保护国，于是沙巴和沙捞越（今日东马地区）也变成了英国的殖民地。截至第二次世界大战前夕，英国殖民者对于马来半岛和北婆罗洲的殖民统治按照其进行控制的严密程度的不同可以分为三类：进行直接统治的海峡殖民地、进行间接统治的马来联邦及北婆罗洲和进行影

^①（英）理查德·温斯泰德：《马来亚史》，下册，商务印书馆，1974 年版，第 435 页。

^②（英）D·G·E·霍尔：《东南亚史》，下册，商务印书馆，1982 年版，第 645 页。

响控制的马来属邦。海峡殖民地是英国的直辖殖民地，由英国政府的殖民部任命总督，并设立行政会议和立法会议辅佐总督，总督一般将所有重要事务向行政会议提出咨询，如果他的意见被否决则需要将情况上报殖民部大臣；行政会议和立法会议中都规定有若干比例的非官方人员参加，但是所有人员都需要宣誓效忠英王。^① 马来联邦所包括的 4 个土邦保留了苏丹的王位，不过苏丹作为最高统治者的权力被大大削弱，仅保留宗教和习俗方面的权力；另设参政司并推行驻扎官制度，由海峡殖民地派驻扎官进行统治。组成马来属邦的 5 个土邦苏丹王位也得以保留，此外推行顾问官制度，也由海峡殖民地政府派出。马来联邦和马来属邦均设立各邦议会，由各邦苏丹、英国殖民官员和马来贵族首领组成，实权握在英国殖民官员手中，苏丹只是普通成员，没有否决权，也无权批准议员的任命和签署法令，其权力被大大削减。因此在马来联邦、马来属邦和北婆罗洲实际存在着两套政权机构：没有实权的以苏丹为代表的伊斯兰教封建王权系统和握有实权的英国殖民统治系统，后者具体表现形式为议会和驻扎官或顾问官。其实在英国殖民者的三种统治方式之间并没有本质上的区别，随着殖民经济的开发和政治控制的加强，马来联邦和马来属邦的殖民统治也越来越呈现出和海峡殖民地接近的直接统治的特征。海峡殖民地、马来联邦和马来属邦这三种政体都是二战前英国在马来半岛进行殖民统治的工具，一切以英国殖民者利益为出发点，且某种程度上具有英国君主立宪制色彩，对马来半岛后来的政治发展都产生了深远的影响。不过，英国人毕竟引进了马来亚社会原来所没有的西方政治制度和政治观念，比如高度专门化的政府组织、法律和司法系统，更重要的是引进了立法机构；虽然殖民地的立法机构立法权很大程度上被殖民政府任命的殖民官员所侵夺，并没有实际的民主性质，但是比较起马来半岛各土邦原有的封建君主制来说，这在马来亚政治发展史上都是非常大的进步，此后立法机构的每一次演进都标志着马来亚政治向民主方向的一步迈进。

2、“分而治之”政策与马来亚社会低度整合状态的形成

英国在马来半岛建立起殖民统治以后，开始对半岛上的资源大肆掠夺与开发。由于当时马来半岛人口较少，从事采矿和橡胶种植园的劳动力非常缺乏，于是大批穷苦的新客华人和南印度泰米尔人移民开始应运而生，久而久之，一个马、华、印三大种族并存的马来亚社会开始形成。在当时的历史条件下各种族融合为一个新的马来亚民族并非不可能，但是英国殖民者为了保持其殖民统治的稳定以便顺利掠夺当地各种资源从而有意为种族融合设置障碍，这就是“分而治之”的种族分离政策。

“分而治之”政策的主旨有两个：一是防止马、华、印三大种族融合或联合从而孕育出强大的马来亚民族主义；二是防止三大种族中任何一个种族在政治、经济、文化上同时处于绝对的强势，因为这两种情况的出现均会危及殖民统治的稳定。“分而治之”政策的实施主要体现在以下两个相互关联的方面：对华人、印度人参政权利的剥夺和对马来人经济发展权的限制。按照当时英国和马来半岛各邦签定的条约规定，马来人的政治参与是合法的，因此英殖民当局就迟迟不肯在法律上承认华人和印度人的合法公民身份，将其视为外国人并以此为借口把他们排除在政府机构各级行政部门之外。事实上 20 世纪上半叶华人和印度人土生比例

^①（英）理查德·温斯泰德：《马来亚史》下册，商务印书馆，1974 年，第 409-411 页。

持续上升，多数华、印移民长久居留马来亚的倾向也越来越明显。然而殖民者竭力否认这一事实，1932年殖民政府的人口调查总监在解释人口调查的结果时说：

“我们意识到近年来女性对男性比率的巨大增长，以及移民父母在马来亚生养子女的数目持续增加，但人口中马来亚出生比例的小规模上升并不意味着永久居留倾向的加强。”^①此外，英国人还自1877年起成立了“华人护卫司”，从马来人手中接过了对华人移民的统治权，这样一来华人社区领袖与马来人统治阶层中间多了一层英国殖民者，双方的接触机会就变得越来越少，相互缺少沟通与合作的机会，从而使得华人和马来人在政治合作方面几乎完全被隔离开了。这种隔离使得华人在政治上的影响越来越小，成为在马来人眼中法律和政治上的“外来人”，为后来的种族冲突埋下了祸根。

另一方面，作为原住民的马来人由于具有参政的合法性，如果他们在经济上强大起来也会对英国殖民统治的稳定造成威胁。因此，英国殖民者就制定了政策限制马来人在经济上的发展。1913年的《马来人居留地法》、1917年的《大米地法》和《椰子保留地法》意图阻止马来农民和作为殖民地两大支柱产业的锡矿业以及橡胶种植业发生联系。这种限制使得马来人除了一小部分上层统治者和文化阶层以外，绝大部分都集中在种植水稻的农民阶层。而华人则分布在橡胶种植业和锡矿业，印度人主要分布于橡胶业。马来人经济实力受到限制发展缓慢，就造成华人经济实力相对于其作为移民的地位而言显得相当强大。有推算甚至认为1937年华人投资总额为2亿美元，已经接近英国企业2.604亿美元的投资总额。^②而据统计，1938年马来亚人口总数为5,238,959人，其中马来人为2,193,155人，华人为2,195,656人，印度人为748,604人。^③作为法律上合法公民的马来人当然会由此认为华人经济上的过分强大必然会对马来人的各种权益造成潜在的威胁。马来亚这种马来人和华人在英国殖民地时期开始形成的政治、经济地位不平衡现象对后来的马来亚政治发展和民主化进程影响深远，而印度移民因为人口比例相对较小，政治、经济地位都不高，因此在种族矛盾中就没有那么大的制衡力。

除了在政治、经济领域刻意制造三大种族发展的不平衡以外，英殖民者的“分而治之”政策还在文化教育领域得到了充分的体现。事实上英国殖民者对于马来半岛的教育并没有什么真正的“热情”，但是为了殖民统治的需要，他们又必须培养一批会说英语的当地人。英殖民者深深地知道英语教育的“度”必须好好把握，因为推行英文教育的范围越广、力度越大，投入也就越多，久而久之必然会影响到他们在殖民地所获得的利润；此外，如果马来半岛的三大种族可以用一种通用语进行沟通的话，很有可能会产生民族整合，而民族整合则会产生殖民地人民的民族主义，这是有违殖民当局“分而治之”政策的，也是拥有几个世纪殖民经验的英国殖民者竭力要遏制的趋势。因此英国殖民时期的英语教育一直局限在马来半岛的一些主要城市里，受教育的对象则多为上层社会的马来人和部分华人，整体上看英文教育没有得到普及，始终带有强烈的“贵族化倾向”。与此同时，英国人也拨出专门经费支持马来人的本地语教育，而华人和印度人的本地

^① Donald R. Snodgrass, *Inequality and Economic Development in Malaysia*, New York, 1980, p. 27. 转引自陈晓律等著《马来西亚——多元文化中的民主与权威》，四川人民出版社，2000年，第57页。

^② （日）李国卿：《华侨资本的形成与发展》，福建人民出版社，1984年，第118页。

^③ 朱振明主编：《当代马来西亚》，四川人民出版社，1995年，第92-93页。

语教育则由华人社区和印度人社区内部自行解决。19世纪20年代前后，马来亚华人的华文教育得到中华民国一些师资、教材等方面的支持，当英国殖民者发现这样的华文教育所宣扬的中国民族主义中带有反英倾向的时候，他们才开始对华文学校提供补贴，当然补贴的条件是华文学校的教学必须接受殖民政府的检查与监督，自然也不能再采用南京政府提供的教科书。^①

英国殖民者在政治、经济、文化领域内推行的“分而治之”政策使得马来亚社会逐渐分裂为“种族——职业——文化”集团，每个集团对应于一个种族社区。这种社会现实必然导致马来亚社会的低度整合状态。^②低度整合状态所联系的就是一个种族利益冲突不休、随时都会出现分裂趋势的社会。马来亚社会的这个特点使得其后来的独立斗争、建立多民族统一国家的尝试、新马的分治以及民主化历程都充满了强烈的种族政治的色彩。

3、日占三年对战后马来亚种族政治的影响

1941年12月，太平洋战争爆发后，马来亚地区的英国军队被日军击败，日军从吉兰丹北部登陆马来半岛并轰炸新加坡，于是开始了三年多的日本占领时期。日本人很快在马来亚建立起了法西斯殖民统治，实行军事管制，把马来亚改名为马来，把新加坡改名为昭南市并且作为日军司令部驻地。

日本占领当局在马来亚地区实行的是极端种族政策，疯狂屠杀华人，对马来人和印度人则拉拢利用。马来人被吸收入警察组织等重要的国家机器来对付主要由华人组成的抗日游击队，马来人反英倾向的民族主义运动还得到了日本人的支持。日军占领当局也保留了各土邦的苏丹和原有行政机构，只是用日本顾问官代替了原来的英国驻扎官。一些比较激进的马来民族主义者希望借助日本人的经济、军事支持来达到马来亚独立的目的。印度人的立场分为两类：一部分和马来人一样被日本人“亚洲人的亚洲”的口号所蒙骗，甚至有人参加了日本进攻印度的同盟军；另一部分则逃回英国人控制下的印度。总之，日本人占领时期政治体制上没有什么根本性的变化，文化教育方面强制推行日文教育，种族政策也仍然是“分而治之”。不过日本人的“分而治之”和英国人的“分而治之”有很大的不同。日占时期马来人的地位和英国殖民时期相比没有恶化也没有改善，日本人对印度人的政策则相对比较温和，然而受冲击最大的还是华人，“华人平民被挑出来作为肆意虐待和施暴的对象”，^③因为当时马来亚抗日武装的主体几乎都是华人，马共里的华人也占绝对多数，更有很多华侨支援祖国大陆的抗日战争。日本人极力煽动马来人的民族情绪，不仅是反英的，也是反华的，甚至利用马来人为主的军队去打击马来亚华人抗日武装以及协助屠杀华人平民。因此，日占时期和英国殖民时期相比，马来人和华人之间的种族矛盾进一步恶化了。日占三年期间马华两族矛盾的加剧为战后马来亚政治发展和民主化进程蒙上了更深一层的阴影。

在盟军和亚洲各国人民的打击下，日军于1945年8月15日投降；同年9月3日英军又在马来亚登陆。有的学者注意到了这期间半个多月内“政治上的真空”造成的马来亚种族冲突的混乱状况：“其结果是前所未有的种族清算以及马来人

^① 陈晓律等著《马来西亚——多元文化中的民主与权威》，四川人民出版社，2000年，第64页。

^② 同上，第73页。

^③ （英）黛安·K·莫齐编著：《东盟国家政治》，中国社会科学出版社，1990年，第178页。