

陈 尧 著

新权威主义政权的 民主转型



政治与公共事务论丛·

胡 伟 主编



上海人民出版社

DEMOCRATIZATION
OF
THE NEO-AUTHORITARIAN REGIMES

陈 尧 著

新权威主义政权的 民主转型



政治与公共事务论丛

胡 伟 主编



上海人民出版社

DEMOCRATIZATION
OF
THE NEO-AUTHORITARIAN REGIMES

图书在版编目 (CIP) 数据

新权威主义政权的民主转型/陈尧著.

—上海:上海人民出版社,2006

(政治与公共事务论丛/胡伟主编)

ISBN 7-208-06243-9

I. 新... II. 陈... III. 政治改革—关系—民主—研究

IV. ①D033②D082

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2006)第 040109 号

责任编辑 徐晓明

特约编辑 刘益民

封面装帧 王小阳

· 政治与公共事务论丛 ·

胡 伟 主 编

新权威主义政权的民主转型

陈 尧 著

世纪出版集团

上海人民出版社出版

(200001 上海福建中路 193 号 www.ewen.cc)

世纪出版集团发行中心发行

上海商务联西印刷有限公司印刷

开本 635×965 1/16 印张 18.75 插页 4 字数 277,000

2006 年 6 月第 1 版 2006 年 6 月第 1 次印刷

印数 1-3,250

ISBN 7-208-06243-9/D·1072

定价 35.00 元

总 序

改革开放以来,中国的经济发展取得了举世瞩目的成就。与经济发展的巨大成果相比,政治发展虽然也有所进展,但不尽如人意。如果说以市场经济体制的确立为标志我国在经济发展领域已取得了实质性突破的话,那么在政治发展方面则相对滞后,腐败现象猖獗而尚未得到有效的抑制,权力制约没有取得结构性突破,决策民主化缺乏具体的制度安排,党群和干群关系趋于紧张,政治调控机制衰变与老化,公共权力的越位和缺位凸现,民主不够和集中不够并存。这不仅不利于市场经济的发展,而且构成了现代化进程的严重障碍。中国的现代化建设应当是经济发展和政治发展的统一,这已经成为越来越多的人们的共识。如何切实推进我国的政治发展和政治文明建设,使社会主义市场经济、民主政治、法治国家各个层面达成良性互动,就成为新世纪我国现代化所面临的一个战略性课题。

在这方面,政治学研究不仅应当有所作为,而且大有可为。中国政治学在恢复和重建的 20 多年中,取得了可喜的成绩,学术队伍和人才培养发展迅速,初步形成了政治学的基础理论体系和较为系统的学科体系,在政治学理论、中国政治、比较政治、国际关系、公共行政与公共管理等领域均取得了一定的学术成果。但毋庸讳言,中国政治学与国际先进水平相比在理论研究和学科建设方面还有不小的差距,与我国社会科学中其他一些重要学科相比总体上也显得不够规范和成熟,与我国改革开放和现代化建设实际进程的需要相比更显得相当滞后。一个明显的现象是,与经济建设的突飞猛进相伴随,社会科学界对市场经济和经济发展的研究已经取得了长足的进展。相形之下,我国民主政治及政治发展的研究却

徘徊不前,至今理论建设仍十分薄弱,缺乏有分量的研究成果,理论和实际的脱节也比较严重。

上述问题的产生虽然有现实领域的客观原因,但另一方面也不能不承认政治学自身的作用还没有很好地发挥出来。从这个意义上说,政治学恢复以来虽然取得了不少成就,但仍面临着很大的危机和挑战。中国的政治学要摆脱危机、迎接挑战,就必须面向 21 世纪中国现代化的进程,加强对理论和现实问题的研究,加强对政治和公共问题的研究,加强对中国和全球问题的研究。

本论丛致力于对政治和公共事务的研究,其基本的学科范围涉及政治学和公共管理的领域。当前,中国的政治学与公共管理已经水乳交融,这本身就是中国政治学的一个重大进步。在我们的传统政治观念里,“政治性”与“公共性”是水火不容的,政治所体现的是阶级利益、阶级统治、阶级压迫和阶级斗争,本身无公共性可言;而所谓“公共”也不过是一个虚幻,包括作为社会公共权威的国家也不过是一个阶级镇压另一个阶级的机器。但是,随着我国政治学以及整个社会科学的发展,对公共问题的关注已经成为政治学研究的热点。特别是近年来公共管理学科的发展如火如荼,许多政治学学者加入到了公共管理研究的行列,人们越来越重视对公共事务、公共行政和公共政策的探讨。与此形成鲜明对比的是,政治学自身的许多研究领域却少有人问津,这颇值得反思。实际上,政治学与公共管理不仅同样重要,而且难解难分。许多问题从一个侧面看是公共管理的问题,从另一个侧面看却是政治学的问题,而且许多公共管理问题的解决,最终还要有赖于政治体制改革和民主政治的推进。不仅如此,就公共管理本身而言,无论在理论还是在实践的层面上,人们往往又过多地注重“管理”而轻视“公共”。而公共管理之所以成为公共管理,其重要的一点就在于其“公共性”。因此,公共管理理论建构的核心,就是要克服“公共”与“管理”的“二元化”倾向,在两者之间寻求一种平衡。中国目前面临的是“公共”与“管理”同时匮乏的状况,因此既需要加强对“管理”问题的研究,也需要(甚至是更需要)加强对“公共”问题的研究,并使两者有机统一。而对于“公共性”的研究,无论是在价值理念上还是在制度设计、制度安排上,政治学都是不可或缺、不可替代的。

面对中国现代化的进程和社会科学的蓬勃发展,政治学和公共管理

研究面临着空前严峻的挑战,也蕴藏着前所未有的机遇。我国的政治学和公共管理学科一方面应当加强基础理论的研究,另一方面还要从战略的高度研究中国现代化的重大课题,特别是着力建构我国 21 世纪的政治发展理论、政府管理理论和公共治理理论,更好地体现政治学和公共管理学科在中国社会科学研究和现代化进程当中的地位与作用。正是基于这种考虑,我们组织了一批专家学者,就政治和公共事务领域的一些问题进行研究和探索,推出了这套论丛。虽然呈现在读者面前的这些著作并不一定很成熟,但都凝聚着每位作者多年的积累和心血,体现了对政治和公共事务领域一些独特的观察和思考,也是对我国政治学和公共管理学科发展所尽的一份绵薄之力。

真诚希望学界同仁和广大读者对“政治与公共事务论丛”予以支持和关爱,并提出批评和建议!

胡 伟

2006 年春于上海交通大学国际与公共事务学院

推荐序言

胡 伟 陈明明

20 世纪后半期以来,全球范围内发生了一起被一些学者称为 20 世纪最重大的事件,即民主的转型。在人类社会进入新的千年之际,许多权威主义政权纷纷爆发了民主变革,在很短的时间内,南欧、拉丁美洲、东亚、南亚、非洲、东欧、中亚甚至原教旨主义色彩最浓重的中东地区,共有数十个国家举起了自由民主的大旗,逐渐向民主政体转型。新的千年伊始,人类社会历史上第一次出现了民主国家超过非民主国家的盛景。

在这一重大历史事件面前,西方学术界予以了高度的关注,从 70 年代末开始,一系列学术著作开始探讨非民主国家向民主转型的动因、过程和路径。其中,比较经典的研究包括:亨廷顿的《第三波——二十世纪后期民主化浪潮》(上海三联书店,1998 年版)、Guillermo O'Donnell, Philippe C. Schmitter, and Laurence Whitehead 主编的 *Transitions from Authoritarian Rule: Prospects for Democracy* (The John Hopkins University Press, Baltimore, 1986)、James Malloy and Mitchell Seligson 主编的 *Authoritarians and Democrats: Regime Transition in Latin America* (University of Pittsburgh Press, 1987)、Larry Diamond and Marc E. Plattner 主编的 *The Global Resurgence of Democracy* (John Hopkins University Press, 1992) 和 *Consolidating the Third Wave Democracy: Theme and Perspective* (John Hopkins University Press, 1997)、Pridham Geoffrey 主编的 *Transitions to Democracy: Comparative Perspective from Southern Europe, Latin America and Eastern Europe* (Dartmouth Publishing Company Limited, 1995)、Scott Mainwaring,

Guillermo O'Donnell and J. Samuel Valenzuela 主编的 *Issues in Democratic Consolidation* (University of Notre Dame Press, 1992)、Juan J. Linz and Alfred Stepan 主编的 *Problems of Democratic Transition and Consolidation* (John Hopkins University Press, 1996) 等。另外, 国际政治学界还出版了专门研究民主问题与民主化的学术杂志: *Journal of Democracy* (创刊于 1990 年)、*Democratization* (创刊于 1994 年)。

民主发展是整个人类历史上的一个基本趋势, 也是人类迄今为止政治文明演进的基本归宿。如此众多的国家选择民主制度, 而且几乎所有的人类社会均宣称以民主为政治发展的目标, 这就提出了一个重要命题, 为什么需要民主? 民主是什么?

现代的民主政治是一种管理体制, 其中, 统治者在公共领域中的行为要对公众负责, 公民通过他们所选举产生的代表之间的竞争与合作来间接地进行活动。当代经验主义民主的最为流行的概念是熊彼特的定义: 民主是一种形成政治决定的制度安排, 在这种安排下, 某些人通过争取人民选票取得作出决定的权力。罗伯特·达尔在其名著《多元民主的困境》中为现代民主政治的存在提出了一个最低程度的制度性条件: 宪法赋予当选官员控制政府决策的权力; 由定期的、自由的选举来产生政府官员; 成年人均享有选举权; 所有的成年人都有在政府机构任职的权利; 公民有广泛的发表意见而不受处罚的权利; 公民有受到法律保护以获得政府信息的权利; 公民有独立结社或组织包括政党或利益集团的权利。

从民主的种种制度安排中我们可以看到, 民主无外乎是一种手段, 这种手段是人类出于自然本性的期望, 是人类可以最好地保护自己的一种方法。通过选举的方式, 个人将一部分权力转交给政府来行使, 同时自己保留了终极的权力。民主政治可以由人民自己来选择管理者, 并在需要的时候有能力来修正政府存在的缺陷。按照戴维·赫尔德的说法, 政治共同体的合理性就在于促进和提高公民个人和集体的自主性程度, 民主的方法恰好可以实现这一根本性目的。说到底, 民主是在现实条件下可以保证社会个体实现自主性的一种最好的方法。因此, 我们也就可以明白, 为何世界上几乎所有的国家都在为民主而奋斗, 为何世界各国的广大民众与那些极权主义的、权威主义的和传统的政府展开了坚持不懈的斗争。

要研究民主转型, 首先要厘清民主化的概念。大卫·波特等人认为,

民主化是指这样一种政治变革过程,即“由较少负责任的政府到较为负责任的政府;由较少竞争(或干脆没有竞争)的选举到较为自由和公正的竞争性选举;由严厉限制人权和政治权利到较好地保障这些权利;由市民社会只有很少的(或干脆没有)自治权的团体到享有较充分自治和数量较多的自治团体”^①。换言之,民主转型是非民主政体通过一系列的政治斗争获得民主价值、制度和观念等因素的过程。民主转型的过程是一个国家政治文明的重大转折,是政治精英和社会大众共同努力的结果。

时下,关于民主转型的研究方兴未艾。从民主转型研究的内容来看,主要包括:研究非民主政权民主化的动因和变革因素,对民主化的有利条件和阻力进行分析;研究民主化的进程,如原政权的崩溃、自由化与民主化的关系、民主转型的阶段、民主制度的确立以及维持;研究民主转型的路径、手段、策略或选择;研究民主转型的外部条件,以及与国家政治、经济因素之间的关系;研究民主转型成功所需要的社会、经济、文化条件;研究民主转型后的制度巩固以及民主巩固中的问题,分析民主转型后的制度选择,以及不同的制度与民主稳定之间的关系;研究民主转型成功的标志;研究少数国家出现的民主转型后的回潮,等等。

但是,从现有的研究成果来看,迄今为止学者们从经济的、政治的、社会的、文化的、心理的或国际的诸因素进行单独或关联研究,以探寻民主转型的原因,但至今未得出一个一般性的规律总结。通常的分析无外乎从两个角度去考察:一是结构条件的分析(或宏观的解释)。这种解释主要从现代化进程的角度,从社会变迁的过程来分析民主转型的必然性,认为随着社会的发展,有利于民主的经济、社会、文化条件日益增多,特别是当社会经济条件达到一定程度,经济因素本身及其带来的社会、文化条件的成熟,为民主政治提供了基本的前提;二是主观的选择或战略选择(或微观的分析),这一分析针对一些后发展国家实现民主的结构性条件的不足,认为民主转型并不局限于结构性因素,而应当强调政治过程、精英在政治变迁过程中的主动性和首创性,精英们的战略选择和斗争是民主转型的关键。在既有的研究中,一些学者把民主的前提条件或必要条件视

^① David Potter, David Goldblatt, Margaret Kiloh, Paul Lewis, eds., *Democratization*, Polity Press, 1997, p. 6.

为民主化的原因,另一些学者则把精英的战略选择当作民主化的决定性解释变量,甚至还有一些学者采取进化论的解释,将民主转型看作是政治生活和政治结构自然演化的结果而不需要主观的努力。这些研究的结果均不能令人满意。有学者甚至认为应当放弃对民主化原因的研究。尽管有着这样或那样的困难,对民主化原因的研究还在继续,也必须继续。

《新权威主义政权的民主转型》是作者在博士论文的基础上修改、完善而成。作者紧随国际政治学研究的前沿,对全球性的民主转型这一热点问题进行了关注,但选取了一个较为独特的视角,以新权威主义政权的民主转型为研究对象,一定程度上避免了将所有民主转型国家纳入研究范围而容易导致观点和结论的科学性不足的缺陷。作者采取历史主义的分析视野,从现代化和社会变迁的角度,首先分析了新权威主义政权兴起的必然性,描述了这类政权社会结构性变革的过程,并最终发生民主转型的事实。书中提出了一些较为独特的观点,如:该书对新权威主义政权的内部结构,尤其是对张力结构进行了分析,探讨了该政权产生结构危机的深层原因,指出新权威主义政权向民主的转型是政治现代化进程发展的必然逻辑和结果;对新权威主义政权的一种自我提供合法性的现象进行了探讨,即新权威主义政权通过有效性寻求合法性来源的实践进行了分析,并回答了一个重要的悖论:为什么政权取得了显著的经济成就却仍不能使政权获得合法性。作者从理论上对新权威主义政权的内在结构及其变化进行了分析,以求揭示这一特定的政治形态及其发展规律,对政权形态与经济发展之间的关系、政治发展中的国家地位、民主改革的方式等政治学理论中的重要问题进行了探讨。

本书的不足之处主要在资料收集方面相对薄弱一些,有些观点和结论不一定完全正确。随着全球范围内的政治转型现实的变化,书中的个别观点可能需要作相应的调整。有关新权威主义政权的结构分析有待进一步深入,新权威主义政权政治转型后如何巩固脆弱的民主制度,它的前景又是如何,还需要继续探索。

总体上,该书作为国内较早研究全球性民主转型的著作,对中国政治学研究、比较政治研究、民主理论研究具有一定的意义,可以作为这些领域研究的参考。

2006年3月

内 容 提 要

20 世纪 70 年代中期兴起的全球范围向民主的转型,标志着民主事业在人类政治文明发展进程中迈出了关键一步。

绝大多数有关这一时期民主化原因的研究均归结于外力或政治之外因素的作用,比如国际力量的推动、经济结构危机、邻国的示范效应,即使极少数学者从政治本身出发,也只是从精英选择的角度分析,很少有学者将研究的重点放在政治体制和政权内部结构。按照马克思主义的观点,这些研究方法忽视了社会活动的基本规律,即任何事物在其发展进程中,变革的决定性因素在于内部而不是外部,换言之,事物的发展取决于内因而不是外因。因此,政治变革中的民主化的根本原因在于前民主化政权内部结构的问题,本书正是从这一角度出发,研究新权威主义政权内部的结构变化所导致的民主转型。

本书分为七个部分。

第一章为引论。分析了选题的原因、研究方法和研究所要注意的几个方面。在 20 世纪末的民主化背景下,人们对新权威主义政权的转型认识是模糊的,对新权威主义政权的发展历程及其历史命运难以把握。理论上的模糊也使得政治精英们的选择失去了方向,从而使政治变迁显得扑朔迷离,政治现代化的进程充满艰难。如何理解新权威主义政权转型的根本动因,是本书尝试进行解释的。关于新权威主义政权的研究在理论上主要有两个来源:比较研究方法和政治发展理论,对此本书作了简单的回顾。此外,这一部分还对研究所注意的几个方面进行了简要提示。

第二章为概念与理论。对权威主义、新权威主义的概念进行了梳理,并从两个维度——意识形态和政权形态分析了权威主义的表现形态。

第三章分析了新权威主义政权的兴起。新权威主义政权是现代化进程的产物,是现代化进程中制度变迁在政治结构体制上的反应,这种反应受到了殖民主义的历史、前现代化的经济结构、政治文化传统等因素的重要影响,同时也受制于社会发展过程中的即时事件的作用。发展中国家进行了制度容纳的尝试,包括多元民主体制、形形色色的社会主义体制及寡头或军人政权,但大多不成功。在工业化进程及其带来的社会、经济危机的冲击下,少数发展中国家最终选择了新权威主义体制。

第四章分析了新权威主义政权的结构及结构性危机。结构是研究政治的一个关键性变量。新权威主义政权内部存在两种结构:专制结构和同意结构。专制结构主要由行政首脑及行政机构、军队、技术官僚和政党组成。同意结构则由代议机构、利益集团、公共舆论和社会运动组成。新权威主义政权中专制结构和专制权力占据了主导地位,同意结构和同意权力很少或几乎不发挥作用,政权主要依靠强制、镇压、说服来维持社会秩序和推动经济增长。现代化发展和社会变迁导致新权威主义政权内部的专制结构和同意结构之间形成了一种张力,这种张力是新权威主义政权不稳定的根源。新权威主义政权试图建立各种协调机制缓解张力,但政权的性质决定了专制结构的地位不可能被取代,从而也就决定了政权不可避免地走向危机。

第五章围绕新权威主义政权的有效性和合法性展开论述。新权威主义政权的结构性危机并不导致其即刻的解体,政权的有效性在一定程度上维护了政权的生存。新权威主义政权的有效性来源于其对经济发展的推动作用。通过对政治结构与经济发展之间关系的考察,本书认为,政治发展与经济发展之间并没有简单、直接的逻辑关系,新权威主义政权相对于其他发展中国家取得了较大的经济发展成就,不在于其经济发展战略或政策的合理,而在于政权的能力。经济绩效在一定程度上维护了政权的合法性,但有效性不等于合法性,现代化发展到了一定时期,政权的有效性也就无法满足社会对政权合法性的要求。这种外部因素仍然不能克服政权结构本身内在的结构性危机。

第六章描述了新权威主义政权在“第三波”民主化浪潮中的解体。新权威主义政权的结构性危机在内部和外部因素的推动下终于全面爆发,在体制上逐步向民主转型。但是,由于大多数转型是外部力量的推动或

政治精英的主动选择,因此转型后面临着政治体制的巩固问题。如何巩固民主体制是新权威主义政权在转型之后必须应付的重大挑战。

最后一部分分析向民主转型后的新生民主政权在巩固民主制度方面的努力,以及这些政权在民主制度巩固过程中受到的影响因素,包括社会经济因素、政治传统、转型的方式、情境问题以及具体民主制度的选择等。不同的影响因素对转型后的民主政权的巩固产生了不同的作用。尽管有少数国家仍然处于转型后的动荡之中,但大多数政权在转型之后基本上坚持了下来。

至今为止,新权威主义政权在民主道路上尽管艰难,但却始终朝向民主的目标前行。

目 录

推荐序言	胡 伟 陈明明	1
内容提要		1
第一章 引论		1
第一节 研究的缘起		1
第二节 比较政治研究方法和政治发展理论		3
一、比较政治研究方法		4
二、政治发展理论的线索		10
第三节 本书研究方法的几个注意点		18
第二章 权威主义：概念和理论		20
第一节 权威主义、新权威主义的概念		20
第二节 作为意识形态的权威主义		28
第三节 作为政权形态的权威主义		32
第三章 新权威主义政权的兴起		43
第一节 新权威主义政权的产生：理论的分析		45
第二节 现代化进程中的社会变迁与制度容纳		56
一、国家及其暴力倾向		56
二、前现代化的政治体制		60
三、殖民扩张与发展中国家的社会变迁		64
四、现代化进程中的制度容纳		73

第三节 新权威主义政权的兴起	79
一、容纳变迁的制度选择	79
二、发展中国的国家自主性	84
三、新权威主义政权兴起的促成性因素	87
四、新权威主义政权的兴起	91
第四章 新权威主义政权的结构性危机	97
第一节 政治生活中的结构分析	97
一、结构的意义	97
二、结构与权力	101
第二节 新权威主义政权的结构分析	107
一、新权威主义政权的专制结构	109
二、新权威主义政权的同意结构	122
第三节 从结构张力到结构危机	129
一、结构张力的分析	130
二、张力缓解——专制结构与同意结构之间的协调机制	135
三、危机的必然性	139
第五章 新权威主义政权的有效性 with 合法性	144
第一节 政治结构与社会经济发展	145
一、政治结构与经济发展：经验性研究	145
二、经济发展中的国家功能	153
第二节 新权威主义政权的经济社会发展战略	160
一、理论适用：经济发展理论的启示	161
二、可供选择的经济社会发展战略	169
三、新权威主义政权经济社会发展战略实施的结果	176
第三节 新权威主义政权的有效性 with 合法性	181
第六章 结构性危机与向民主的转型	188
第一节 向民主的政治转型	189
一、作为新权威主义体制替代物的民主	189

二、民主转型：决定论还是选择论？	195
三、民主转型的前提与动因	199
第二节 政治转型的方式与路径	202
一、政治转型的进程	202
二、政治转型的方式与路径	207
第七章 民主的巩固及其前景	215
第一节 民主转型之后	215
一、第三波民主转型后的现实	216
二、什么是民主的巩固	217
第二节 民主巩固的条件	222
一、民主巩固的表征	223
二、社会经济与民主的巩固	226
三、政治传统与民主的巩固	230
四、转型方式与民主的巩固	237
五、情境问题与民主的巩固	246
六、制度选择与民主的巩固	251
第三节 民主的前景	258
一、民主巩固中的问题	258
二、民主的前景	262
参考文献(BIBLIOGRAPHY)	266
一、中文文献	266
二、英文文献	270
后记	275

第一章 引 论

第一节 研究的缘起

20 世纪 70 年代,一股民主化的浪潮席卷了全球。先是在欧洲,葡萄牙、西班牙和希腊三个欧洲大陆最后的权威主义政权相继垮台。接着,拉丁美洲原葡萄牙和西班牙殖民地国家的军政权纷纷还权于民,重新开始民主选举。在亚洲,韩国、菲律宾、印度尼西亚也先后走上了民主化的道路。90 年代前后,苏联、东欧社会主义政权解体后,这些国家均不约而同地选择了西方式议会选举和多党制的道路。就是在很晚才启动现代化进程的黑非洲和保留传统因素极深的伊斯兰教世界,不少国家也同样建立了民主、半民主的政治制度。

民主化已经成为 20 世纪后半期国际社会结构变动的最主要特征。人类政治生活进入一个新的时代,世界政治的格局已经变为民主占据主导地位,权威主义政权、军政权、传统政权江河日下,其合法性基础越来越具有不确定性和不稳定性。从近代英国实行议会制以来,人类坚持不懈争取民主的斗争似乎将取得全面的胜利。一些乐观的学者甚至指出,西方自由民主已经克服了世袭皇权主义、权威主义和法西斯主义等意识形态,形成了“人类意识形态进步的终点”与“人类统治的最后形态”,从而构成了“历史的终结”。^① 但是,另一方面也应当看到,刚刚经历民主化浪潮的不少国家却在承受着民主化带来的艰难:政局不稳、行政不力、

^① [美] 弗兰西斯·福山:《历史的终结》,远方出版社 1998 年版,第 1 页。