

[MIRROR] 022

PAUL COLLIER

M

WARS, GUNS AND VOTES:

DEMOCRACY IN DANGEROUS PLACES

# 战争、枪炮与选票

作者\_ [英] 保罗·科利尔

译者\_ 吴遥

南京大学出版社

# M

第 100 期 (2019 年 12 月)

第 100 期 (2019 年 12 月)

第 100 期 (2019 年 12 月)

第 100 期 (2019 年 12 月)

第 100 期 (2019 年 12 月)

第 100 期 (2019 年 12 月)

[英] 保罗·科利尔 著 吴遥 译

# 战争、枪炮与选票

PAUL COLLIER

WARS, GUNS AND VOTES:

DEMOCRACY IN DANGEROUS PLACES



南京大学出版社

WARS, GUNS AND VOTES

Copyright © 2010, Paul Collier

All rights reserved

江苏省版权局著作权合同登记 图字：10-2017-557号

### 图书在版编目(CIP)数据

战争、枪炮与选票 / (英) 保罗·科利尔著；吴遥译。

—南京：南京大学出版社，2018.1

书名原文：Wars, Guns and Votes: Democracy in Dangerous Places

ISBN 978-7-305-19528-0

I. ①战… II. ①保… ②吴… III. ①政治-研究-非洲  
IV. ①D74

中国版本图书馆CIP数据核字(2017)第255739号

出版发行 南京大学出版社

社 址 南京市汉口路22号 邮编：210093

发行热线 (025)83594756

网 址 www.njupco.com

责任编辑：卢文婷

特邀编辑：吴晓斌

装帧设计：陆智昌

内文制作：陈基胜

全国新华书店经销

山东临沂新华印刷物流集团

临沂高新技术产业开发区新华路 邮政编码：276017

—开本：965mm×635mm 1/16

印张：15.5 字数：172千字

2018年1月第1版 2018年1月第1次印刷

定价：59.00元

如发现印装质量问题，影响阅读，请与印刷厂联系调换



[MIRROR]

理想国译丛

022

imaginist

为了人与书的相遇

## 理想国译丛序

“如果没有翻译，”批评家乔治·斯坦纳（George Steiner）曾写道，“我们无异于住在彼此沉默、言语不通的省份。”而作家安东尼·伯吉斯（Anthony Burgess）回应说，“翻译不仅仅是言词之事，它让整个文化变得可以理解。”

这两句话或许比任何复杂的阐述都更清晰地定义了理想国译丛的初衷。

自从严复与林琴南缔造中国近代翻译传统以来，译介就被两种趋势支配。

它是开放的，中国必须向外部学习；它又有某种封闭性，被一种强烈的功利主义所影响。严复期望赫伯特·斯宾塞、孟德斯鸠的思想能帮助中国获得富强之道，林琴南则希望茶花女的故事能改变国人的情感世界。他人的思想与故事，必须以我们期待的视角来呈现。

在很大程度上，这套译丛仍延续着这个传统。此刻的中国与一个世纪前不同，但她仍面临诸多崭新的挑战。我们迫切需要他人的经验来帮助我们应对难题，保持思想的开放性是面对复杂与高速变化的时代的唯一方案。但更重要的是，我们希望保持一种非功利的兴趣：对世界的丰富性、复杂性本身充满兴趣，真诚地渴望理解他人的经验。

导读

## 如何拯救世界？

刘瑜

很多人年轻时都梦想拯救世界，后来……他们长大了。长大之后，他们的梦想就成了买一栋漂亮房子、组建一个和睦家庭，并且励精图治地要将孩子送进名校。这样的转型当然无可厚非，甚至可以说是合情合理——你以为你是谁？世界银行的首席专家？

保罗·科利尔，大约是极少数五六十岁还在梦想“拯救世界”的人。这当然也无可厚非，甚至可以说合情合理——他1998—2003年任世界银行发展研究组主任，可以说曾是其首席专家。

众所周知，世界银行是一个针对贫困国家实施发展援助的机构，其研究机构的核心议题当然是“如何有效地帮助极端贫困国家”。作为一个常年致力于此的经济学家，科利尔的思维方式显著地有别于许多学院派经济学家（尽管他本人也同时是牛津大学教授）。第一，他必须思考“大问题”——他不能停留于某个技术化的、局部的、微观的经济问题，而必须跨越政治、经济、社会 and 文化的边界，进行综合性的宏观思考；第二，他必须进行政策性思考，即他的思考



不能停留于理论思辨和发表论文，而是必须能够直接推导政策建议，这些建议需要接受现实的检验。

某种意义上，这是一个“不可能的任务”。给全球最贫困的10亿人开药方？这简直是一个理论和政策的“百慕大”。二战后去殖民化以来，有多少知识分子的理论在这些地区（以非洲为主）无功而返？专制、独裁、军人、平民、左翼、右翼、贸易、援助、贷款、军队……这些“石头”被扔进这些地区，激进巨大的浪花，然后石沉大海而已。一个人大约只有极端聪明或者极端愚蠢，才会再次“偏向虎山行”。

科利尔应当是“极端聪明”的那一类。这不仅仅体现于他的一切思考都是基于扎实的实证研究（或引用他人的研究）和实地考察，而且——由于数据和研究方法的有限性——他同时也对这些研究的结果保持一种健康的开放性。



那么，根据这本书，我们应该“如何拯救世界”？

科利尔首先拿来开刀的是“选举迷信”。通过对民主与暴力冲突的实证研究，他发现“民主的好处”是需要经济条件的。确切地说，在极端贫困的地区，越民主越容易出现暴力；而在相对富足的地区，越专制则越容易出现暴力。“极端贫困”和“相对富足”的分界线是什么？他的研究结果是人均年收入2700美元左右（该书出版于2009年）。也就是说，他的研究显示，在人均年收入2700美元以下的地区，民主是危险的，而在人均年收入2700美元以上的地方，专制则是危险的。这是一个非常有趣的发现：它既否定了“无条件的民主热情”，也否定了“无条件的专制热情”。但是既然本书是关

于“全球最贫困的国家”，不妨聚焦于前者。

为什么在极端贫困国家，民主化反而会加剧暴力？理论上，民主是暴力的一种替代性机制——人们以定期投票取代暴力循环来获取权力，从而平息暴力。在科利尔看来，原因在于，健康的自由民主制有两个要素，一个是选举，一个是制衡。如果把民主片面地理解为选举，而不致力于发展制衡机制，那么民主可能会成为一个危险的游戏。不幸的是，在大多数进入民主化进程的贫困国家，民主被化约为选举。

为什么把民主化约为“选举”是危险的？原因在于，在一个缺乏制衡的环境下，选举很容易成为政治强人的囊中之物。科利尔发现，那些贫困的“半民主”或“伪民主”国家，领导人非常“善于”赢得选举。在一个典型的发达国家（OECD 国家），现任政府有大约 45% 的几率赢得选举，而在最底层 10 亿人所在国家的选举里，尽管治理绩效明显糟糕得多，但是现任政府获胜的概率却高达 74%。事实上，贫困国家的很多政治强人之所以接受“民主化”，就是因为他们有把握“赢得选举”。通过打压公民社会、选举舞弊、操纵选举委员会或法院、削弱反对派政治自由等方式，他们能轻易把选举改造成威权统治的合法化机制。重要的是保住权力，手段则可以与时俱进。既然国际社会和“老百姓”都想要选举这层“皮”，我就披上这层“皮”。

但是谴责“邪恶的政治家”并非科利尔的全部目的，甚至可能不是其主要目的。他的论述某种意义上指向一个更令人悲观的信息：贫困国家的政治家之所以如此糟糕，很大程度上是因为人民允许他们如此糟糕。何以如此？本书的一个核心观点落脚于“族群政治”。理论上，选举是一种优胜劣汰的“规训”机制——如果你的治理绩效好，那么你留下来继续执政，如果不好，那么卷铺盖走人。如果

选举真的能够实现这种优胜劣汰功能，那么民主就肯定是个“好东西”了。但是这个理论的问题在于：它假定人是“理性”的。不，人不但是“理性”的，也是“感性”的。在一个族群成分极其复杂而且族群历史积怨极其深厚的地方，人们给×××投票往往不是因为他所能提供的治理绩效，而是因为他和“我”来自同一种宗教、同一个地区、同一个民族、同一个种族……总之，因为他是“自己人”。如果人们根据族群认同而非治理绩效投票，那么很大程度上选举的规训功能就会被取消，从而使其“正面效应”难以释放。事实上，如果人们基于认同而非理性投票，后果很可能就是“劣币驱逐良币”——越善于煽动仇恨、“制造敌人”的政治家越有机会，越正直冷静的政治家越没有机会。事实上，这种情形下，正直的人根本就不想从政。

这一点在非洲许多国家非常明显。由于非洲历史上几乎没有“国家”传统，只有“部落”传统，殖民者留下的那些常常是笔直的“国界线”并不能唤起民众的“国家认同”，人们的政治信任往往局限于自己的部族，无法延展到“非我族类”身上。比如，肯尼亚有48个部族，在2007年的大选中，反对党候选人奥廷加获得了其部族（卢奥族）98%的选票。这种族群主义的投票模式不但无助于选拔“负责的”政府和政治家，而且往往使得选举成为族群冲突的火药桶——事实上，2007年大选之后，支持奥廷加的卢奥族和支持时任总统齐贝吉的基库尤族就爆发了大规模的暴力冲突。族群认同扭曲选举结果，选举结果恶化族群冲突，成为诸多非洲国家的政治泥沼。尼日利亚、科特迪瓦、卢旺达、布隆迪、刚果、津巴布韦等都是典型的例子。

因此，科利尔指出，成功的民主制度需要以一种宽泛的“国家认同”为前提。领导人必须首先塑造“民族国家”的想象，而后才

能建立有效的民主。如果人们的主要认同是“南方人”、“北方人”，或者“穆斯林”、“基督徒”，或者“X族人”、“Y族人”，而不是“某国人”，那么在选举当中这种认同就会扭曲民主发生作用的机制。关于这一点，科利尔对比了肯尼亚和坦桑尼亚的政治。他发现，同样是历史上族群林立的国家，坦桑尼亚在其前总统尼雷尔的带领下，通过语言统一、中小学教育“灌输”国家观念等方式，相对成功地“建构”了“坦桑尼亚认同”，而这种认同显著提高了该国的公共服务质量。相比之下，一半的肯尼亚人将自己的族群认同置于国家认同之上。

## 二

如果在最贫困的国家，民主——至少化约为选举的民主——不能解决问题，什么才是可能的出路？

一个自然的思路当然是专制。但是科利尔指出，这是更糟的答案。其研究显示，就经济发展而言，在族群多元的国家，专制比民主的表现更糟。事实上，非洲已经专制了几十年，我们几乎想不出一个经济成功的非洲独裁国家。而就暴力冲突的爆发频率而言，尽管贫穷的独裁国家享有某种程度上“暴力垄断红利”，但就暴力的规模而言，独裁的贫穷国家则往往“睥睨群雄”。在门格斯图治下，有75万埃塞俄比亚人死于战乱，乌干达的阿明政权则导致约25万人死于政治迫害，而在刚果，蒙博托和卡比拉的专制统治造就了一个彻底的失败国家——所有这些例子，都让我们难以相信专制会给极端贫穷国家带来和平与发展，而更多的专制是贫穷国家的希望。

另一个可能的思路当然是“民族国家”建设。如果尼雷尔可以“无中生有”地建构出坦桑尼亚认同，其他国家或许也可以效而仿之？这当然是可行的思路之一，但它远远不够。首先，有远见卓

识的政治家本身就很罕见。对于那些想实现迅速政治动员的政治家来说，诉诸排他的身份族群往往比构建“子虚乌有”的国家认同更高效。其次，在一个族群之间历史积怨较少的国家（比如尼雷尔时期的坦桑尼亚），构建国家认同或许相对容易，但是在族群冲突已经非常严重的地方（比如经历了数次相互屠杀的图西族和胡图族之间），民族国家的构建则要困难得多。

一个不幸的事实是，就历史上而言，无论是东亚还是西欧，民族国家的建构往往通过持续不断的战争来完成。在欧洲，血腥的“三十年战争”构建了主权国家体系的雏形，而残酷的法国革命及其引发的地区战争则成为民族主义的催化剂；在中国，正如福山指出，春秋战国时期频繁的战乱是中国建构早熟国家的历史动力，秦皇汉武式的高压统治则是中国式国族认同的高昂成本。问题在于，今天试图在非洲这样的地方重复这种“战争建国”的道路既不现实也不道德，“国际社会”不会容忍没完没了的血腥战争，而将其他地区数百年的战乱“压缩”到几十年内，其人道主义成本也将颇为惊人。如果我们的目标是“拯救世界”，似乎血流成河并非拯救世界的良方。

发展援助是另一个经常被提及的思路。给穷人福利，给穷国援助，听上去都非常道德正确。问题在于，如果简单的发展援助有用的话，它早就已经起作用了。极端贫穷国家去殖民化以来，无数的发展援助资金涌入这些国家。但是，绝大多数接受发展援助的国家，经济与社会鲜有起色。其中最典型的例子是海地。海地是世界上人均接受发展援助最多的国家之一，但是这个国家至今仍然是一个典型的失败国家。事实上，甚至有人论证，那些得以摆脱贫困的穷国往往没有接受什么援助，而那些接受大量援助的国家常常原地踏步。

这其中的原因不难理解。当援助资金流向某个极端贫困国家时，大体而言是这个国家的政府决定着这些资金的流向，而如果这些政

府腐败无能，那么这些钱绝大多数不过是用于中饱私囊而已。也因此，发展援助的后果可能比“浪费钱”更糟。一方面，发展援助中有相当一部分会被政府用于发展军队和武器，从而恶化专制。事实上，根据科利尔的一项研究，极端贫困国家大概 40% 的军费开支是由援助经费买单的。另一方面，外来资金很可能成为内部改革的替代方案，从而成为独裁政府的稳固机制。当一个政府缺乏外来资金、只能通过税收来获得可持续财政时，这不但可能成为国家能力建设的一个动力机制，而且可能会激活民众的讨价还价能力，从而推动责任政府的形成——事实上，欧美诸多国家民主制的诞生都与政府的征税需求联系在一起。但是，滚滚而来的外来资金则相当程度上替代了征税方案及其政治效应。一个很多人没有意识到的问题是，许多贫穷国家的税收很低（显然与其缺乏征税能力有关），但是，低税收并没有激发“放任资本主义”的活力，反而使得这些国家民主与国家能力建设都失去动力。

那么贸易呢？如果政府不可信，或许扩大民间的经贸往来可以成为一个“拯救方案”？这当然是帮助贫困国家的一个重要途径。正如科利尔在其前一本书《最底层的 10 亿人》和后面一本书 *Exodus* 中所阐释的，与很多批评抗议全球化的左翼知识分子所声称的不同，全球化是削减贫困的一个重大机制。但是，科利尔也清醒地指出，“国际市场”对于帮助穷国是不够的。一方面，在特定阶段内，“国际市场”对技术含量低的制造业产品消化能力是有限的，当中国、东亚各国和印度等第三世界的“先到者”挤上了船，“迟到者”的发展空间就非常有限了；另一方面，更重要的是，由于许多极端贫困国家依靠某些自然资源（石油、矿产、农产品等）进入国际市场，而这些初级产品可能带来资源诅咒。这不仅仅是因为初级产品出口往往造就“富国穷民”，甚至带来争夺资源的内战，而

且因为这些初级产品的国际价格常常暴涨暴跌，从而造成这些产品的出口国经济非常脆弱。最近，巴西、委内瑞拉、俄罗斯经济的困境即典型例子，书中也用科特迪瓦（严重依赖可可出口）的例子详细阐释了这一机制。故事的逻辑往往是一样的：初级产品的繁荣带来了经济发展，经济发展刺激了政府提高福利和补贴，扩大国有部门和公务员系统，但当初级产品的价格猛然下跌时，由于政治阻力，已经提高的支出不可能轻易收回，于是滥发货币、无度国际借贷、金融危机、政治骚乱蜂拥而至。

### 三

简单地引入选举不是“拯救穷国”的有效办法，独裁更不是。构建民族国家需要特定的历史情境。发展援助常常适得其反。经济全球化则有利有弊。难道面对“最底层的10亿人”的不幸，整个世界只能束手无策？

知识分子善于批评，而不提供替代方案的批评总是容易的。科利尔对自己的要求比这更高一些。一个负责的知识分子提出政策建议时，这个建议不但应当是有益的，而且相当程度上是可行的。那么，科利尔的建议是什么？

显然，并不存在一个“神奇秘方”，一旦启用，极端贫困国家就“从此过上了幸福生活”。但是，科利尔提供了一种思路，值得贫困国家——确切地说，全世界——共同探索。

简单而言，科利尔的所有政策建议基于一个可被称为“共同治理”（mutual governance）的理念。谁和谁共同治理？国际社会（尤其是其中的发达国家）与极端贫困社会“共同治理”。显然，这一建议可能会触发很多人“反殖民主义”的神经，继而激发强烈的警

觉甚至抗议。但是，在科利尔看来，密不透风的“主权观念”无助于极端贫困国家的发展，因为很多时候所谓“国家主权”不过是“政府主权”而已。二战后，“马歇尔计划”和北约组织极大程度地拯救了欧洲，而“马歇尔计划”和北约就是西欧和美国“共同治理”的经典范例。在发展中国家，很多方面——比如疟疾疫苗——事实上已经处于“共同治理”状态，并且取得了良好绩效，在科利尔看来，为什么不将“共同治理”拓展到更多的领域？

穷国的殖民记忆肯定是“共同治理”观念重大的阻力，但是，科利尔的主张并不是将穷国重新殖民化，而是希望国际社会通过一系列的“政策诱饵”来促进穷国的“良性治理”（good governance）。具体而言，科利尔提及了三个方面的“政策诱饵”。

第一，将公正选举与国际反政变承诺挂钩。如前所述，民主之所以在极端贫困国家常常“变味”，相当程度上是因为选举很容易被在任政府操控。在此，科利尔建议，如果在任政府能够保证“干净的”选举（国际观察机构往往能够观察到选举是否“干净”），那么，国际社会就应当承诺，当“叛乱分子”发动政变时，他们会动用各种可能的机制保卫当选政府，而不是采用简单的“中立”立场或者停留于泛泛的“口头谴责”。这种承诺之所以对于在任统治者具有强大的吸引力，是因为在极端贫困国家，权力的主要威胁来自政变而非革命——革命的组织成本太高，而政变则往往是家常便饭。如果国际社会能够承诺保卫干净选举的成果，那么不仅在任政治家有更多的动力维护公平选举，而且也能鼓励更多正直的人参加竞选。

第二，将预算收支的透明与廉洁和国际援助挂钩。是的，国际发展援助应当是“有条件的”，但是，之前世界银行和IMF的做法——将特定的政策主张（通常是紧缩财政、私有化、贸易和金融开放等）与援助挂钩，事后证明风险很大，它建立于很多不确定的知识



基础之上。比如，经济危机当中紧缩财政到底是好是坏？贸易和金融开放的程度应当如何？这些在知识上都具有极大的不确定性，由此推出的政策建议因而具有相当的风险。但是，有一点在知识上的争议相对较小，即，廉洁的政府是良好治理的基础，那么，或许就应当将国际援助与廉洁政府挂钩。由于政府是否廉洁的监控成本太高，或许就可以从预算收支的公开和透明这样一个相对简单的步骤开始。

第三，增加由国际社会提供的安全防御功能，减少本国的军费开支，以避免恶性的地区军备竞赛，这样不但能促进地区和平，而且可以将资源更多地导向发展而不是军事活动。这当然不一定是说增加发达国家在贫困国家的军事基地——这样做的政治阻力太高，更可行的方案是将军费水平和发展援助挂钩，以及向廉洁的政府提供“远程安全保障”（over-the-horizon security）。在此，科利尔格外强调极端贫困国家的前宗主国的责任，比如英国对塞拉利昂，法国对科特迪瓦，它们应当用“安全保证”（security guarantees）奖励这些国家军事部门的收缩，使其政府能够没有“后顾之忧”地聚焦于发展而不是军事。

这些政策的具体可行性和效果当然值得讨论，但是国际社会对极端贫困和失败国家进行某种程度的“共同治理”，却是值得探索的路径。“主权神圣不可侵犯”听上去固然大义凛然，但是主权观念作为一种近代才出现的历史建构物，并不具有道德的绝对性。事实上，它甚至常常成为独裁者捍卫绝对专制的话语工具。近年国际干预在某些地区——比如伊拉克——的失败，也不能用以否定国际干预本身的重要性，只是提醒我们谨慎策略和“打持久战”的重要性。事实上，如果说国际干预在某些地区失败了，同样多——如果不是更多地区——的失败则是由国际不干预导致的，其中最典型的就