

【民主理论】

民主稳固还是民主衰退： 第三波民主化浪潮的进展与困境

刘 瑜

【摘要】亨廷顿所命名的第三波民主化浪潮展开至今已近半个世纪。近半个世纪后,这波浪潮走了多远?在卷入其中的国家中,有多少走向了民主稳固,有多少走向了民主困境?在多大程度上出现了民主衰退?又在何种意义上呈现了政体韧性?在Polity IV、Freedom House、World Value Survey等数据库的基础上,对上述问题进行实证分析后可以发现,大约一半左右的第三波案例走向了民主的阶段性稳固(在人口大国中,则为1/3),有近2/5经受了不同意义上的民主挫败(在人口大国中,则为一半左右)。就“民主衰退”现象而言,在新兴民主中,它主要不是体现在政体数量的变化上,而是体现在民主的质量退化上,即政治自由度的显著下降和“中间政体陷阱”的出现。但是,从民主观念的深入程度和历史参照系下的“民主沉淀度”而言,新兴民主又展现出相当的政体韧性。研究显示,第三波民主化浪潮的结果多样而复杂,很难以完全的乐观或悲观判断去概括。

【关键词】第三波民主化;民主稳固;民主衰退;民主崩溃;中间政体陷阱;民主韧性

【作者简介】刘瑜,清华大学社会科学学院政治学系副教授(北京 100084)。

【原文出处】《探索与争鸣》(沪),2020.10.78~91

【基金项目】清华大学自主科研项目(20165080061)。

起始于20世纪70年代中期的第三波民主化浪潮是一个举世瞩目的政治现象。1973年,地球上竞争性民主国家的数量是42个。2018年,根据政体评估数据库Polity IV的统计,这个数字变成120个。^①这是一个壮观的变化。如果将古代两河流域文明视为人类文明的起点,那么,人类用了五六千年发明了大规模疆域上的代议民主制——1789年美国宪法的生效标志着这一政体形式的诞生。之后,用了近200年时间将这一发明传播到40多个国家。再之后,仅仅用了40多年时间,就将这一制度扩散至约120个国家,也就是世界上70%左右的国家。把这个加速度的变化视为世界政治史上最重要的现象之一,并不为过。任何一个试图理解世界政治图景和趋势的人,不管其政治价值观如何,都必须直面并思考这场巨变。

当然,这个变化不是线性的。根据亨廷顿在《第三波:20世纪后期的民主化浪潮》中的总结,民主的扩散往往呈现“波浪式前进”的方式,并且具有“进两

步、退一步”的特点。他总结了三波民主化浪潮:第一波起始于1828年美国的“杰克逊革命”^②,终结于20世纪20年代法西斯主义的兴起;第二波起始于第二次世界大战结束,终结于20世纪60年代初威权政体的重新抬头;第三波民主化则始于20世纪70年代中期,波及南欧、拉美、东亚、苏东以及阿拉伯地区。^③根据一些研究,从2006年左右开始,又出现了第三波的民主衰退,其间有显著的民主崩溃、倒退以及民主的“劣质化”现象。这些1974年之后卷入民主化进程的国家或地区被称为“第三波国家/地区”,也常被称为“新兴民主”。

本文试图对新兴民主的民主发展现状做一个类型学意义上的实证分析。第三波转型浪潮发展至今已近半个世纪,对人类政治史上如此重大的现象做一个阶段性总结十分必要。新兴民主的稳固状况到底如何?在多大程度上走向民主稳固,多大程度上出现民主倒退甚至崩溃?具体而言,本文试图梳理并回答四个问题:第一,第三波民主化浪潮的概貌如

何?第二,新兴民主国家或地区中,多少走向了阶段性的民主稳固,多少走向了民主倒退甚至崩溃?第三,就新兴民主而言,被广泛讨论的“民主衰退”是否存在?在何种意义上存在?第四,第三波民主衰退是否意味着新兴民主的终结?本文的四个部分将分别讨论这四个问题。

第三波转型浪潮概貌

本文以政体数据库 Polity IV 为政体变化信息的来源。尽管还存在其他颇具影响力的政体数据库,但 Polity IV 是目前比较政治学界最具权威性和最被广泛使用的政体数据库。^④经过近半个世纪的发展,它现在涵盖了世界各国 1800—2018 年政体类型的评估,其评估分值从-10 向 10 分布。具体来说,“新兴民主”指 Polity IV 中 1974 年以来政体分值曾经从负值(包括零)^⑤转向正值的国家或地区。根据这一标准,有 105 个国家/地区在这一阶段进入过第三波民主化进程——当然,这并不意味着它们能始终维持民主政体。^⑥为捕捉相对重要的信息,本研究将其中 8 个人口 100 万以下的国家从这个名单中剔除,从而得到 97 个国家/地区。^⑦

相比使用“自由之家”或者 V-Dem 等政体数据库, Polity IV 所提供的案例范围更加宽泛庞大。即使是那些转型后“民主崩溃”或“政体震荡”的国家,那些进入了“及格线”但是民主质量低劣的国家,以及那些“蜻蜓点水式的”民主转型国家都被囊括其中。^⑧这种宽泛界定的理论意义在于,它帮助我们超越“优胜者偏见”,正视并分析那些转型的“失败案例”。同时,它也帮助我们获得一个第三波民主化的全景式图景,从而理解这波民主化浪潮所包含的多样性。

总体来看,第三波民主化浪潮具有以下几个特征。第一,这是一场席卷全球的巨大政治变化;第二,这一进展在过去 40 多年里并非线性展开,而是有快有慢、有进有退,总体而言呈现一种减速化趋势;第三,这一浪潮在空间分布上具有不

均匀性。

首先,这是一场史无前例、席卷全球的政治变化。这一点或许没有什么能比图 1 带来更直观的感受,如图所示,1800 年世界上威权国家和民主国家的比例是 20:0(当时国家数量较少,被纳入数据库的更少),此后,民主国家的数量大大上升,威权国家的数量在波状起伏后大大下降。这个变化最关键的转折点是 20 世纪 70 年代中期。正如图 1 所显示,虽然此前的世界政体趋势也存在着变化,但是 20 世纪 70 年代中期后,这一变化急剧加速:对于民主国家是陡升,而对于威权国家是陡降。在人类历史的长河中,这一政治变化非常地突兀。

其次,第三波民主化浪潮在时间上是非线性发展的。图 2 对 1974—2018 年民主化和民主崩溃次数进行了分时段总结(由于一个国家可能多次民主化并多次民主崩溃,所以民主化的次数大于民主化国家的数量)。图中数据显示,民主化浪潮的高峰期是 20 世纪 80 年代末 90 年代初,即冷战结束前后。在

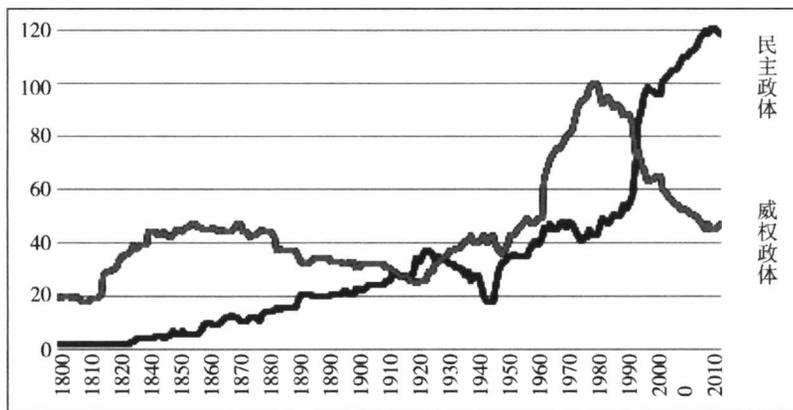


图1 世界政体类型变化趋势(1800—2018年)

数据来源: Polity IV。

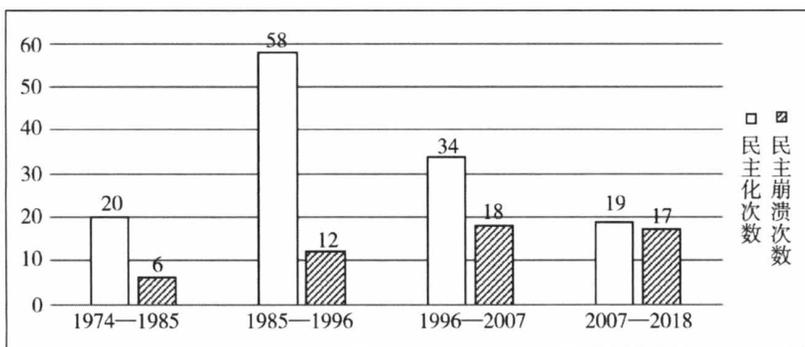


图2 第三波民主化的分时段进展(1974—2018年)

数据来源: Polity IV。

此阶段,第三波案例中共出现了58次民主转型,但只有12次民主崩溃。此后的20年,民主化的次数逐渐减少,而民主崩溃的次数显著增加,到2007-2018年,民主化次数(19次)和民主崩溃次数(17次)几乎相当。也就是说,第三波民主化浪潮在前20年处于明显的爬升状态,而后20年则进入了平台期——相当程度上,这被视为“第三波民主衰退”的表现。

第三波浪潮的这种减速化趋势不难理解:越早步入这一进程的,越是所谓“挂得比较低的果实”,易于摘取,而且“熟得比较透”。这种条件下的国家,民主化不但倾向于发生得早,而且较易走向稳固,比如几个南欧国家,虽然今天在经济上备受挑战,但民主体制并没有走向崩溃的迹象。第三波浪潮越向后发展,“果实”就挂得越高,越来越难以“采摘”。很多时候,转型国家并没有支撑民主转型的经济、社会或观念基础,选举往往是统治者摆脱危机、缓解压力的权宜之计,或干脆是“被民主化”的,这种“创可贴”式的民主很容易“脱落”,也是情理之中。

再次,第三波民主化发展的地区分布不均匀。图3总结了第三波民主化的地区分布情况^①,如图所示,卷入第三波民主化进程最成功的地区是欧洲与拉美。在欧洲,第三波民主化如此之彻底,截至2018年,欧洲已经没有非民主国家。拉美的民主化成就同样令人瞩目:截至2018年,只有一个拉美国家没有卷入第三波(古巴),而17个第三波国家除了委内瑞拉,在2018年都维持了民主政体。亚太地区也出现了相当的变化:截至2018年,有13个国家/地区卷入民主化进程,7个尚未卷入;但是,在13个新兴民主中,4个截至2018年已经民主崩溃。欧亚内陆和非

洲的景象则比较复杂。在欧亚内陆,一共8个国家进入第三波,但有6个置身事外;在8个第三波国家中,有两个已经民主崩溃。撒哈拉以南非洲也呈现这种复杂性:第三波浪潮将33个国家卷入其中,但有15个不在其列;在33个第三波国家中,有8个截至2018年民主已经崩溃。中东北非显然是最失败的:绝大多数国家并没有卷入第三波浪潮,只有8个卷入这一进程;而在这8个国家中,5个民主已经崩溃。

新兴民主的稳固状况

接下来的问题是,这些第三波浪潮涌现出来的新兴民主中,有多少走向了民主稳固?显然,民主化从来不是一劳永逸之事,无论是早发还是后发民主国家皆是如此。20世纪90年代的民主化高峰期过去之后,新兴民主的种种问题很快开始凸显,其中最经常被提及的问题有两个。一是民主倒退问题,即一些新兴民主国家在转型不久就出现民主倒退甚至崩溃的现象,有些则反映为民主与威权政体之间的反复震荡;二是劣质民主问题,即一些新兴民主转型后无法实现民主的深化,陷入一个介于威权与民主的灰色地带——正如经济上可能存在所谓“中等收入陷阱”,政治上也存在一个“中间政体陷阱”。

那么,近半个世纪过去之后,到底新兴民主在多大程度上走向了民主稳固?笔者通过对Polity IV数据的分析来判断“民主稳固”与“民主受挫”的状况。具体而言,笔者把前述97个新兴民主分为五类:民主稳固型;民主脆弱型;民主崩溃型;政体摇摆型;有待观察型。这里分类的标准是:1.如果一个新兴民主最近一次民主化之后,Polity IV政体分值处于6分^②之上且持续15年以上,将被归入“民主稳固型”;2.如果

一个新兴民主在最近一次民主化后保持了民主政体,但是Polity分值从未抵达6分或跌落至6分之下(0分之上)或6分之上未超过15年,将被视为“民主脆弱型”;3.如果一个新兴民主最近一次民主化之后,民主分值跌落至零或负分且截至2018年仍然停留在零或负分,将被视为“民主崩溃型”;4.如果一个国家在1974-2018年间经历了民主化和民主崩溃,但又重新民主化,并且最近一次民主化尚未满15年,有理由怀

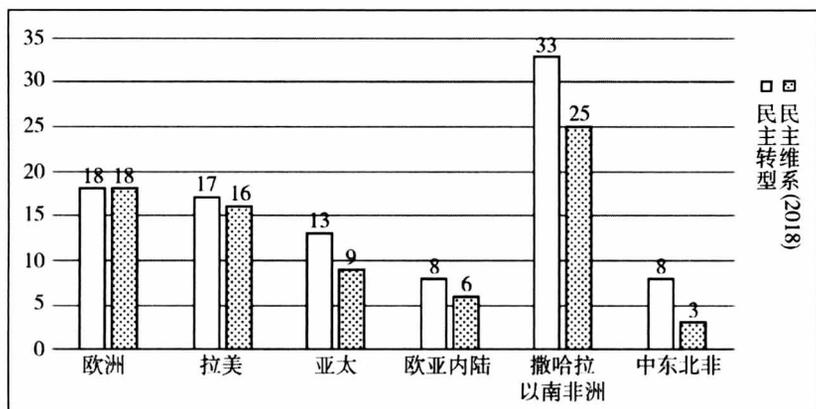


图3 第三波民主化的地区分布(1974-2018年)

数据来源:Polity IV。

疑这个国家还可能出现民主再次崩溃,该国将被列为“政体摇摆型”;5.如果一个国家最近一次民主转型之后没有出现民主崩溃,但还没有过15年的观察期,它将被归入“有待观察型”。

显然,上述分类标准具有相当的主观性,使用不同标准或不同数据库可能得出不同的结论。严格来说,即使一个国家走向民主已经两个世纪(比如美国)或大半个世纪(比如印度),民主也未必完全稳固,仍然有倒退甚至崩溃的可能性。当古代雅典的民主被崛起的马其顿帝国吞没时,如果从梭伦改革算起,已经过去了两个多世纪,即使从克里斯蒂尼改革算起,也过去了一个半世纪左右,然而时间的长河无法保证民主的持续稳固。但是,寻找差异、进行分类带来信息量,而分类必须借助于一定的标准,因此笔者根据尽量合理的标准进行判断。鉴于本研究是在一个45年左右的时间尺度里讨论民主稳固或倒退,并且其中许多政体启动转型的时间可能短至十几年甚至几年,我们只能使用一个相对短的时间尺度去进行分析。之所以选择“15年”作为“民主稳固”与否的标准,是因为15年能够涵盖绝大多数转型国家的前三次大选,而这恰恰是民主最容易崩溃的时期。如果一个新兴民主能够历经三次选举周期而民主程度稳定维持在6分之上,视这个国家实现了民主的阶段性稳固并不为过。如果将“民主稳固”时间标准定得过高,绝大多数案例将被排除出考察范围,进入“有待观察型”,而这将大大减少本研究可能产生的信息量。

当然,正因为本研究是基于理解现实的迫切性而用一个相对短的时间尺度进行分析,其观察将不可避免地具有阶段性特点。此外,还需注意的是,本研究中的“民主稳固”并不是指这个国家没有重大治理问题了,而是指这个国家的治理问题没有危及其民主政体本身的存亡。也就是说,本文中的“民主稳固”概念仅仅衡量民主政体本身的存续,而非民主政体的治理绩效。

根据上述标准,在97个新兴民主中,截至2018年,有47个可归为民主稳固型,9个是民主脆弱型,20个为民主崩溃型,9个是民主摇摆型,12个为有待观察型(限于篇幅,本文不一一列举有关类型的详细名单)。这些数据显示,民主相对稳固的案例占整个新兴民主近一半。民主崩溃案例(20)、民主摇摆案例(9)、民主脆弱案例(9)可以被归纳为不同程度的民主

受挫国,总数为38个。如果把12个“有待观察案例”视为灰色地带,那么,稳固案例、灰色案例和受挫案例的比例为47:12:38,大致为4:1:3,这一比例是新兴民主稳固状况的大致图景。

需要注意的是,如果把人口大国从第三波案例中单独“拎”出来,失败、成功、灰色案例的比例将会更加偏向“悲观”方向。以2000万人口为过滤线,^①第三波案例将从97个变成38个,按前述方式计算相对稳固、灰色和受挫案例,那么,这一比例将从之前的47:12:38变为13:4:21,即相对成功案例的比例将从近50%下降为34%,而受挫的案例则从39%左右上升为55%。也就是说,在人口大国中,只有1/3的国家走向相对的民主稳固,而大多数案例都是受挫或者灰色案例。如果以人口5000万为分界线,总案例数进一步降至19个,上述比例则变化为7:3:9,相对稳固案例和受挫案例的比例分别为37%和47%,与以2000万人口为界所得出的结果相差不大。这是一个令人瞩目的发现。

这些数字显示了过度乐观主义或悲观主义的不足。它们传达的信息是,既不能断言新兴民主在民主稳固方面毫无建树,也不能说它已经大功告成。一个相对客观的说法是:这是一个带有显著不确定性的有限进展。一方面,97个新兴民主里有47个,也就是近一半,在最近一次民主化后能够保持相对较高水平的民主15年以上,说明民主政体在这些地方相对稳固,这是第三波民主化的重大成果。与历史上第一波、第二波民主化经历相比,这已经构成某种意义上的“奇迹”。另一方面,新兴民主政体所面临的巨大挑战也毋庸置疑。如果把第三波案例中所有经历过民主崩溃的案例加起来(包括崩溃后又重新民主化的案例^②),总数为38个,约占第三波的39%,也就是说,新兴民主中约2/5经历过民主崩溃。这是一个相当高的比例,民主如此高度的脆弱性,恐怕也是许多“民主乐观主义者”在转型之初未曾预料到的。尤其引人注目的是,人口大国的状况格外不容乐观,一半左右经历过不同类型的民主严重受挫(民主崩溃、倒退、低水平)。由于人口大国的状况对更多人产生影响,这一信息将对民主乐观主义投上更大的阴影。

新兴民主中的民主衰退现象

近年,“民主衰退”现象引起广泛关注。如前所

述,亨廷顿在《第三波》中曾提及早先两波民主化之后的民主化回潮现象。从20世纪末,有学者就开始讨论第三波民主衰退是否已经出现。近年,许多学者将2006年左右视为“第三波衰退”的分水岭。此前被视为民主增长期,此后被视为民主衰退期。根据Freedom House的数据,1974-2006年,世界各国的“自由平均值”不断提高。但是,拐点在2006年左右到来。从2006年起,民主国家的数量不再增长,并且世界平均自由度甚至开始连年下降——虽然下降幅度不大,但是这种方向性的变化仍然令人瞩目。^⑬

当然,这种民主衰退论也受到质疑。一种质疑是通过数据说话:尽管2006年之后自由民主制的扩张趋势出现变化,但是,无论是民主数量还是自由程度,倒退程度都非常有限,“总体而言,倒退的趋势反映的是其进步变得缓慢,而不是衰亡”^⑭。对于习惯于并期待“民主不断扩张”的人而言,平台期可能构成一种“相对衰退”,但是,这种期待本身或许不切实际,其基础是对西方国家历史与非西方国家现实的双重误解。

另一种质疑的观点则认为,新兴民主中并不存在“民主衰退”浪潮,原因是很多所谓“新兴民主国家”根本就没有真正民主化过——既然它们从未真正民主化过,又谈何“民主衰退”? Levitsky和Way认为,很多人在20世纪90年代之初过于乐观,将“威权崩溃”直接等同于“民主转型”,而实际发生的情况是,很多威权政体崩溃后,取而代之的是另一个威权政体或无政府战乱,将此类混乱状态都称为“民主衰退”,是一个根本性误区。“民主的天空在塌陷或者威权复兴之狼已经到来,这样的观点缺乏证据。过去十年左右,全球民主的水平保持了稳定,相比1990年代其实还有显著进步。民主衰退的观感,我们认为,根源于对1990年代早期事件的误解。冷战结束的初期,过度乐观和唯意志论流行一时,导致了不切实际的预期,而这一预期一旦受挫,又导致了夸张的悲观

主义和灰暗情绪。事实上,尽管近年全球问题越来越多,但新兴民主表现出醒目的韧性。”^⑮

显然,两种看法都有其道理。新兴民主中是否存在广泛、显著的“民主衰退”,取决于我们如何理解“民主衰退”,以及用什么指标去衡量“民主衰退”。就新兴民主而言,笔者认为,从民主政体的数量来看,尽管存在民主扩散的减速化、民主崩溃的加速化,但是并不存在清晰的民主总体数量的下降趋势。在这个意义上,并不存在显著的新兴民主衰退浪潮。但是,从民主政体的质量来看,新兴民主中,民主衰退的浪潮却是真实存在的。这可以从两方面看出:第一,新兴民主政治自由度的变化,即民主质量的变化;第二,新兴民主自身“民主程度”的不足,即“中间政体陷阱”的扩散。这两个现象有相当的重合之处,但是衡量指标不尽相同——前者以“政治自由度”变化为依据,后者以“民主分值”变化为依据。

(一)政治自由度的变化

对于民主的“质量”,不同学者理解或许不同。不过,通常而言,“自由且公正的选举”被广泛视为民主的核心标准,那么将选举的“自由与公正”程度作为民主质量的衡量标准则有其理据。关于这一点,相较于Polity IV数据库, Freedom House能提供更清晰的信息。^⑯不妨以新兴民主中的前10个人口大国为例说明。Freedom House的自由度分值从1~7分布,分值越大越不自由,F意味着“自由”,PF意味着“部分自由”,NF意味着“不自由”。从表1可以看出,在这10个大国中,截至2018年,除了巴西保持了其转型以来所抵达的最高分值以外,^⑰其他所有国家都从一度到达的最高分值跌落,其中8个涉及类型意义上的跌落(从“自由”到“部分自由”,或者从“部分自由”到“不自由”)。

这是一个令人不安的发现,再次彰显民主转型之路的坎坷,也符合近年许多新兴民主大国所传来的各种时事观感。或许可以以印尼和墨西哥这两个

表1 新兴民主大国的政治自由度变化(1974-2018年)

国家 分值	印尼	巴基斯坦	巴西	尼日利亚	孟加拉国	俄罗斯	墨西哥	埃塞俄比亚	菲律宾	埃及
转型后峰值	2.5(F)	3(PF)	2(F)	2.5(F)	2.5(F)	3(PF)	2(F)	4(PF)	2(F)	5(PF)
2018年分值	3(PF)	4.5(PF)	2(F)	4(PF)	4(PF)	6.5(NF)	3(PF)	6.5(NF)	3(PF)	6(NF)

数据来源: Freedom House。

背景完全不同的案例稍作说明。印尼作为一个宗教、族群成分极其复杂的大国,其转型道路可以说是相对平稳。1998年苏哈托政权倒台以来,并没有发生大规模战乱或灾难性经济危机,选举和权力交接都相对平稳,正是因此,印尼在21世纪初一度被Freedom House评定为“自由国家”。但是,后来一些重要的变化使得印尼的政治自由程度出现下滑,遂被Freedom House归为“部分自由”国家。首先是在西瓜哇地区,穆斯林内部对其少数派阿赫莫迪亚教派(Ahmadiyah)、穆斯林对基督徒的骚扰和打压从2010年代开始加剧,而政府在制止这些迫害方面十分被动无力。然后是近年印尼社会和法院越来越热衷于使用褻渎法来对付异己,引起国际社会高度关注。此外,对巴布亚和西巴布亚的分离分子,哪怕是和平示威,政府也大举抓捕,引起国际关注。正是这些方面的倒退,使印尼民主的质量变得可疑。

墨西哥民主则面临另外的挑战。与许多刚刚走出内战的邻国相比,墨西哥的民主转型一开始比较平稳。然而,失控的暴力组织,尤其是毒品黑帮,成为墨西哥社会的一个顽疾。为解决这个问题,墨西哥总统卡尔德龙从2007年左右开始,发动了一场“缉毒战争”,然而缉毒战争不但没能消灭黑帮,反而演变成了一场近似于内战的僵局。一方面,警察力量的军队化成为一种趋势,过度抓捕、过度使用暴力、血腥打压成为常态;另一方面,为报复政府,黑帮展开越来越多的无差别袭击,其行为的恐怖主义色彩越来越显著,结果是成千上万人在夹击中丧生。正是因为这种双方的过度暴力,墨西哥的政治自由和公民权力也受到侵蚀。

(二)“中间政体陷阱”的扩散

在新兴民主国家中,风调雨顺地走向民主稳固的是少数,但是干脆利落地实现威权复兴的也是少数,更多的国家陷入灰色地带——笔者称其为“中间政体陷阱”。“中间政体陷阱”可以表现为“不自由的民主”的常态化,也可以表现为“政体振荡”现象,即政体反复在民主与威权之间摇摆。

不同学者用不同的名称描述中间政体:不自由的民主(Zakaria)、竞争性威权政体(Levitsky)、委任式民主、混合政体(《经济学人》)、Anocracy(Polity IV)……但其所指却大同小异。“中间政体”最典型的

特征,就是它仍然保留民主选举的形式,并且其选举甚至具有一定的竞争性,但是通过限制言论自由、结社组党自由、控制司法系统、控制公民社会等方式,该国政治竞争在“倾斜的擂台”上展开,统治者得以在竞争的外壳下实现权力的稳固化甚至永久化。

近年的俄罗斯经典地体现了“中间政体”的特征。在今天的俄罗斯,选举是真实存在的,甚至有一定的竞争性。2018年的总统选举,普京赢得了76.7%的选票,也就是说,不但有其他政党的候选人参选,而且这些小党的候选人加起来还赢得了20%多的选票(其中共产党候选人赢得了11.8%选票,构成最大反对派)。2000年以来的历次总统选举结果大同小异,普京都是赢得了70%左右的选票(除了一次梅德韦杰夫出任总统),但某些小党仍有一席之地。然而,鲜有国际观察者将俄罗斯政体视为毫无争议的民主体制。事实上,Freedom House已不把俄罗斯视为选举式民主政体,而Polity IV虽然仍然给予俄罗斯政体正分值,但是长达十多年的4分更确切地说归属于“中间政体”。

中间政体在查韦斯和马杜罗的委内瑞拉、埃尔多安的土耳其、欧尔班的匈牙利、亚努科维奇的乌克兰、穆加贝的津巴布韦……相似的模式不断浮现:一个克里斯玛型的领袖通过选举赢得权力,再通过限制政治自由来扩大其民意基础,于是又有了下次选举的胜利,再次胜选给了政治强人限制自由更强的底气,由此形成一轮又一轮“自由侵蚀—民粹强化”的恶性循环。在此,民主不但没能约束独断的领袖,反而成为其打压对手的合法性工具。民主转型没有走向民主稳固,而是在一片灰色地带“安营扎寨”。

Polity IV中将-5到5分称为“中间政体”(Anocracy),其中有些是从正值跌落至此。在97个新兴民主中,有29个在2018年这一年处于“中间政体”状态,也就是近30%。尽管这并非新兴民主的主体,但是由于其中包括俄罗斯、土耳其、埃及、乌克兰、阿富汗等战略性大国,这一类型在整个新兴民主中仍然分量很重。

“政体震荡”则指向新兴民主的另一种常见中间政体困境:新兴民主在民主和威权之间来回摇摆,既无法实现长期的民主稳固,也难以实现长期的威权稳固。这或许是因为该国既没有发展出能够支撑民

主稳固的经济、文化条件,又失去了可以“容忍”威权体制的经济、文化基础,因此无论在何种状态都难以实现均衡。表2列举了新兴民主中在1974-2018年间至少有过两次政体转型的国家,第一行是有过两次政体转型的国家(即一次民主转型和一次民主崩溃),第二行是有过三次政体转型的国家(一次民主化,一次民主崩溃,又一次民主化),第三行则是有过四次之上政体转型的国家。如表所示,一共有38个新兴民主有过政体振荡现象,占97个新兴民主的近40%,其中有过三次或更多政体转型的也有23个,占新兴民主近1/4。这是一个相当高的比例,不但说明民主稳固之艰难,而且说明一旦民主稳固难以实现,摇摆有可能会形成一种“惯性”。

泰国是“政体振荡”的典型案列。自20世纪70年代中期以来,泰国民主已经有过“四上四下”。1947-1973年,泰国一直是军人当政。1973年由学生领导的“10月14日抗议”导致了军人政权垮台,尽管这次革命催生了选举政体,但它所带来的政治成果是极其短暂的——同时期越南、柬埔寨、老挝等国红色政权的胜利引发了泰国的反共热潮,1976年军队再次掌权。1978年新宪法的制定,以及20世纪80年代军人向平民政府移交权力的做法,标志着又一次民主转型发生。然而1991年又一次发生军事政变,这次是以“反腐”的名义。不过,在遭遇巨大的抗议示威,即所谓“黑色五月”之后,军队允许了大选,带来了泰国的第三次民主转型。这次民主转型是泰国历史上维系最久的一次:从1992年到2006年,泰国历经了数轮和平选举和权力交接——当2001年当选总理的他信在2005年重新当选时,他成为泰国历史上唯一一个顺利完成任期并重新当选的民选总理。至此,人们几乎有理由认为泰国终于走出其历史上的“政变诅咒”,开始走向民主稳固了。然而好

景不长,代表农村力量的红衫军和代表精英力量的黄衫军陷入了撕裂性的政治斗争,与黄衫军结成联盟的军队于2006年再次发动政变,推翻了被视为红衫军代言人的他信政府。2008年,自以为已经稳定局势的军队还政于民,推动了泰国的第四次民主转型,然而历史再次重演:他信虽然已经流亡他国,但是他妹妹英拉代表泰国农民与贫民力量再次赢得大选。于是,黄衫军和红衫军持续的街头对抗再次开始,直到2014年军队又登上历史舞台,不堪重负的民主体系再次崩溃。

泰国的“政体振荡”现象并非孤例。相当一批国家都具有这种“泰国症候”:既无法构建民主运转所需要的政治信任,又缺乏稳固威权政体所需要的国家能力,于是,进入威权政体时,威权政府因缺乏合法性而不断被推翻,进入民主政体时,民主政府又因为无法维持秩序而垮台。可以想象,随着社交媒体时代的政治动员成本越来越低,而人们对政府合法性的认知标准越来越高,这种“政体振荡”现象很有可能在新兴民主中进一步扩散。

“不自由的民主”的兴起,加上“政体振荡”频繁,构成新兴民主中的“中间政体”挑战。把这两个类型的新兴民主加起来,去除其中重叠的案例,得到48个国家,也就是97个新兴民主中有约一半以不同方式陷入“中间政体陷阱”。很多人对转型的预期是转型走向稳固、稳固走向深入,似乎从0分到60分、80分、100分是一个自然而然的过程,一切问题都只是“过渡期”的“阵痛”。然而,“过渡期”成为“新常态”,“阵痛”成为“长痛”,是相当一批新兴民主所面临的真实困境。

新兴民主的转型终结了吗

民主扩散减速化、民主崩溃加速化、民主质量在下降,这些现象结合起来,显示新兴民主所面临的严

表2 新兴民主中的“政体振荡”国家(1974-2018年)

两次政体转型	阿富汗/安哥拉/阿塞拜疆/白俄罗斯/刚果共和国/刚果民主共和国/埃及/冈比亚/伊朗/利比亚/毛里塔尼亚/苏丹/乌干达/也门/津巴布韦
三次政体转型	阿尔巴尼亚/亚美尼亚/布基纳法索/中非共和国/科特迪瓦/埃塞俄比亚/加纳/马达加斯加/马里/尼泊尔/尼日利亚/巴基斯坦/秘鲁/塞拉利昂/土耳其/委内瑞拉
四次或以上转型	孟加拉国/布隆迪/柬埔寨/几内亚-比绍/海地/尼日尔/泰国

数据来源:Polity IV。

峻挑战。但是,能否因此判断新兴民主进入了难以逆转的衰退,以至于走向转型的终结?下此结论或许为时过早,原因有二。第一,民主观念的韧性。任何制度变迁的根本性动力是观念。正如 Inglehart 所论证,观念对于制度变化的方向,具有一种“引力作用”——它将“超前的制度”拉回来,也将“落后的制度”拉上去。^⑥在新兴民主中,民主的观念显示出强健的韧性。第二,历史的比较。民主转型以“进两步、退一步”的方式发生,似乎是历史常态,而非仅仅是当代现象。历史上的民主衰退浪潮,或许提醒我们对新兴民主的未来保持观望。

(一)民主观念的韧性

对于新兴民主世界中民主观念的韧性,世界观念调查有所揭示。该调查的最新一轮(2010-2014)问卷中,有一组四个问题是这样的:“我将形容不同的政治体系,并分别询问你对每一种治国体系的想法”。然后问卷列举了四种政治体系:“强有力但无所谓议会和选举的领袖治国”“专家治国”“军队治国”以及“民主政体治国”。每一个问题下面,答案在4个选项之间分布(非常好、比较好、不好、非常糟)。不妨比对新兴民主中10个人口大国对这4个问题的回答。由于世界观念调查缺失一批国家数据,表3中的人口大国只能是有观念调查数据的前10个大国,与前面所列举的人口大国有所不同。

表3的第二列将所有“强有力领袖”问题答案分布于“非常好”“比较好”的比例进行了加总,第三列将所有“专家治国”问题答案分布于“非常好”“比较

好”的比例进行了加总,以此类推,第四列和第五列分别是“军队治国”和“民主治国”正面答案的加总。如表所示,尽管相当一批民众对“强有力领袖治国”“专家治国”或者“军队治国”也表示了认同,但是所有这10个国家的观念调查中,民众对“民主治国”的认同感仍然是最高的。

一个可能的质疑是,尽管这些国家的民众认同民主价值,但是他们所理解的民主未必是西式“程序民主”,而更可能是体现治理绩效的“绩效民主”——他们可能只是用“民主”一词来指代“民生表现”而已。但这并非事实。在世界观念调查2010-2014年的问卷中,有一组问题的设计恰恰用来检测人们对民主的理解,这组问题是这样的:“很多事物都是令人向往的,但不是所有这些都是民主的本质特征。针对下述事物,请告诉我你认为它对于民主来说有多重要。”然后问卷分别询问了人们对于“政府向富人征税、资助穷人”“宗教领袖最终诠释法律”“人们在自由选举中选择其领导人”“人们在失业时得到国家救济”“政府无能时军队接管”“公民权利保护公民不受国家侵害”“政府促使人们收入平等”“人民服从领袖”“女性与男性平权”等问题的看法。每个问题下面,答案在1~10之间分布,其中“1”为“完全不重要”,“10”为“绝对重要”。显而易见,在上述问题中,最能体现对民主的“程序性理解”的是这个问题:“人民在自由选举中选择其领导人”。而最能体现对民主的“绩效性理解”的几个问题是:“向富人征税、资助穷人”“政府使人们收入平等”,以及“人民

表3 新兴民主大国的政体价值观念(2010-2014年)

	强有力领袖治国	专家治国	军队治国	民主治国
巴基斯坦	44.8%	64.2%	59.1%	76.2%
巴西	64.8%	76.6%	32.1%	79.6%
尼日利亚	42.2%	67%	39.8%	91.8%
俄罗斯	67%	55.1%	14.3%	67.3%
墨西哥	57.4%	69.3%	51.4%	82.3%
菲律宾	59.1%	54.8%	51.4%	74.8%
埃及	93.7%	87.7%	/	98.7%
土耳其	49.8%	49.8%	27.1%	83.2%
泰国	30.7%	33%	34.6%	91.8%
南非	56.1%	62.9%	46.6%	68.3%

数据来源:World Value Survey(2010-2014)。

在失业时得到国家救济”——由于难以判断这几个问题中哪个最能体现“治理绩效”，不妨以其平均数作为参考指标。

表4列举10个大国民众对这4个问题正面回答的比例，即答案分布于6~10的人群比例，同时对民主的“绩效性理解”比例取均值。如表所示，尽管这些国家民众对民主的“程序性理解”和“绩效性理解”都高度认可，但是除了巴基斯坦的某些指标以外，对民主的“程序性理解”的比例仍然高于“绩效性理解”。也就是说，即使在这些民主质量出现倒退的国家，人们对民主的理解依然主要是程序性的。可以说，对民主的“达尔式”理解已不仅仅是学者们的观念，也不仅仅是西方人的独特观念，而是一种在诸多发展中国家也深入人心的大众观念。

无论是对不同政体的偏好，还是对民主的理解，都指向一个结论：到21世纪初，不管政体本身如何不稳定，就观念而言，民主的价值在新兴民主已经非常深入人心。这是一个非常重大的、任何一个政治现实主义都必须关注的“社会事实”，是300年启蒙运动的成果。正是因为这一人心之变，新兴民主表现出非同寻常的制度沉淀力趋势。

(二)转型历史的参照

历史地看，民主转型的过程从未一帆风顺，即使在发达国家也是如此。当人们感慨自由式民主在西方和非西方国家“淮南为橘、淮北为枳”时，显然遗忘了民主转型在西方历史上有多么艰难。无论是法国大革命，还是魏玛共和国，无论是美国内战，还是日

本的明治维新，都显示，当专制的遗产积重难返，政治的每一点进步都可能代价惨重。当新观念冲击旧观念、新利益团体威胁旧利益团体、新的权力主体驱逐旧的权力主体，当一个全新的游戏规则出现，所有的游戏参与者尚在摸索如何适应新规则时，痛苦和混乱几乎是必然的。令人惊讶的不是新兴民主的转型如此艰难，而是人们居然认为它不应如此艰难。

事实上，和历史相比，当代的民主转型过程“水花”较小。和法国大革命所激起的狂热战争相比，苏联的解体和转型几乎无声无息；和20世纪30年代惨烈的西班牙内战相比，西班牙70年代末的这次民主转型也是相当平稳；和日本历史上脱轨的民主化道路相比，东亚数国的民主转型也算是和平过渡；相比美国的独立战争和内战，巴西、智利、阿根廷20世纪80年代的转型都没有引发战争……当然，第三波民主化浪潮中也有战火，像伊拉克、阿富汗之类，但是，经历战火的毕竟是少数，并且基本上都是内战或地区性战争。

和历史常常是跨越百年的血雨腥风相比，第三波浪潮中的“民主沉淀”相对迅速。以拉美为例，第三波民主化之前，拉美地区的民主体制极其脆弱，频繁被军事政变推翻，但20世纪70年代中后期以来，拉美民主却开始出现扎根迹象。根据Mainwaring的统计，该地区竞争性政体的崩溃率已经从1945-1977年的9.3%下降到1978-2005年的0.8%，也就是说，20世纪70年代中期之前的民主崩溃率是之后的10倍以上。^⑩拉美的情况并非特例。中东欧以及苏联自1989年走向民主化以来，至今已超过1/4个世

表4 新兴民主大国民众对民主内涵的理解(2010-2014年)

	程序性理解	绩效性理解			
	自由选举	征富济贫	失业救济	收入平等	均值
巴基斯坦	84.6%	90.6%	88.4%	71.2%	83.4%
巴西	76.7%	31.4%	67.1%	48.3%	48.9%
尼日利亚	78.9%	49.4%	67.9%	49.5%	55.6%
俄罗斯	80.2%	67.3%	78.4%	68.8%	71.5%
墨西哥	70.7%	41.7%	56.5%	49.1%	49.1%
菲律宾	79.5%	61.4%	65.5%	55.1%	60.7%
埃及	94.9%	76.8%	75.4%	76.8%	76.3%
土耳其	86%	76.5%	84%	78.1%	79.5%
泰国	83.4%	62.2%	80.1%	62.5%	68.3%
南非	70%	66.6%	68.1%	66.3%	67%

数据来源：World Value Survey(2010-2014)。

纪,除了中亚数国90年代就很快回归威权政体,大多数中东欧国家都维系了民主政体。东亚和东南亚地区同样如此。虽然有泰国这样的“困难户”,但无论是东亚的韩国,或是东南亚的印尼、菲律宾,20世纪80年代后期开始民主转型后,尽管危机不断,都迄今尚未出现民主崩溃。

过去半个世纪左右政治变化之“非同寻常”性,可以从世界各国政变次数的变化看出。根据Powell和Thyne的全球政变数据库,随着第三波民主化浪潮扩散,世界各国政变的次数已经从20世纪60年代的顶峰期开始大大下降。1966年是政变最高峰,这一年全世界就发生了19场政变,其中12场获得成功,此后无论是成功还是不成功的政变,数量总体下降,到2015年只发生了两起政变。^①最显著变化的地区或许是拉美,作为一个曾经的政变“重灾区”,21世纪政变在该地区几乎绝迹,除了2009年的洪都拉斯政变,该地区21世纪以来还没有发生过成功的政变。^②在撒哈拉以南非洲,20世纪60年代大约一半权力更替是通过政变发生的,到90年代则降至1/4,到21世纪(截至2012年)则进一步下降到约13%。^③正如Bermeo所言,当下即使政变仍然在发生,其性质越来越从“结果开放性的政变”变成“约定式的政变”(promissory coups),即承诺即将引入民主选举的政变。^④这些变化显示,世界各国的主要政治力量,已经越来越习惯于以选举而非暴力的方式实现权力更替。

民主制度在经济危机冲击面前的抗压能力似乎也在增强。经济危机冲垮民主制度的情况在历史上非常常见,其中最典型的案例莫过于魏玛共和国的崩塌——20世纪20年代的超级通货膨胀给了本已摇摇欲坠的魏玛共和国致命一击。第三波民主化以来,经济危机引发政治危机的情况也常见到,比如阿根廷2001年的政治危机、2011年以来希腊欧债危机引发的持续动荡,但是,与历史上常见的情况不同,在诸多新兴民主,经济危机引发的政治危机没有进一步演化为民主崩溃。事实上,在阿根廷、希腊、西班牙、葡萄牙、巴西等国家,恰恰是民主制度所提供的选举机会给政治危机提供了一个出口,使政治压力有一个释放的阀门,也为调整政策方向提供了一个制度途径,从而将可能暴力化的冲突降温成和平的政党竞争。

结语

20世纪70年代中期以来的民主化浪潮,是人类历史上前所未有的巨变,本文试图给这一巨变的成就和困境做一个全景式的概括。尽量准确、系统、全面地描述这一巨变非常重要,因为它帮助我们突破意识形态的偏见和新闻报道带来的“印象”,在一个恰当的比例感下理解现实。“比例感”意味着“历史意识”,即把当下时事放入历史的坐标系中,通过历史长河中的参照物进行长线及短线的观察;“比例感”也意味着尊重多样性,发现转型进展的连续谱以及不同国家在这个连续谱上的不同位置。

对新兴民主的系统观察显示,极端的乐观主义或悲观主义都缺乏现实依据。第三波民主化浪潮历经40多年发展到今天,展现的是一个极其复杂的画卷。一方面,其成就非常显著:在民主“既非自然、亦未必道德”的政治文明史背景下,新兴民主在半个世纪内大量涌现,越来越多的国家借助于和平权力交接而不是暴力夺权来实现航向调整,乃至这种“奇怪的”政体形态成为人类政治形态主流,这在历史的长河中构成了某种意义上的奇迹。此外,一半左右新兴民主走向阶段性稳固,民主观念在诸多发展中国家越来越深入人心,人们对民主的理解越来越注重程序与权利,这种“人心之变”是理解这场巨变的一把钥匙。相比之下,各国政局本身的波动更像是这一历史之“势”的枝节。

但是,另一方面,新兴民主的转型困境也有目共睹。第三波早期的民主“大跃进”之后,不但新的民主化变得举步维艰,而且之前的民主化成果也开始出现消化不良、“排异反应”,2/5左右的新兴民主遭遇过民主崩溃,没有崩溃的也大量出现民主倒退,几乎所有新兴民主大国都出现了民主质量下降。同时,与很多人预期的线性发展不同,“不自由的民主”和“政体震荡”现象开始蔓延,构成越来越常见的“中间政体陷阱”。对于大多数国家,转型的根本挑战已不再是如何走向民主,而是如何消化民主,这是更加艰巨的挑战。

注释:

①由于计算标准不同,不同政体数据库的数据未必完全相同。1973年有42个代议民主国家这个数字取自于Polity

IV, 该数据库给每个国家的政体进行年度评估, 分值从-10(最威权)向10(最民主)分布, 本文将分值1~10的政体视为民主政体。据此标准, 2018年Polity IV中的民主政体为120个。当然, 从1973年到2018年, 国家的数量也在增长, 在Polity IV数据库中从136个增至167个。如果以Freedom House——另一个政体数据库为依据, 2018年的民主政体则为116个, 与Polity IV略有出入。以V-Dem(Varieties of Democracy)这个数据库为准, 则数据为97个。

②所谓“杰克逊革命”, 是指美国总统安德鲁·杰克逊在任时期(1829-1837年)美国政治的“平民化”过程, 包括选举权的显著扩大, 竞选的公开化和动员化, 大众政党的出现等。

③Samuel Huntington, *The Third Wave: Democratization in the late 20th Century*, Norman: University of Oklahoma Press, 1993.

④有不少具有相当影响力的政体数据库, 比如Freedom House中有对“选举式民主”与否的分类, 《经济学人》杂志也有政体分类数据库。近年, 一批学者推出了一个新的V-Dem项目也颇受瞩目。但是, 这些数据库或者覆盖年份有限(比如Freedom House和《经济学人》), 或概念过于复杂, 不合乎本文的概念界定(比如V-Dem的民主概念包含5个维度)。此外, V-Dem数据库本身是一个新数据库, 其分析效力有待更长时间的检验。

⑤分值“0”本身是一个问题。因为Polity IV将0分划入“封闭型中间政体”, 更偏向于威权一端, 因此本文也将“0”视为威权政体的一个分值。

⑥国家的数量是一个问题。过去40年间, 涌现出大量的新国家, 也有一些国家消失了。本文以2018年为截面, 将当前仍然存在的国家作为分析对象。对于那些新国家, 判断它是否进入了第三波民主化进程, 本文会将其母国历史也纳入考虑。比如, 尽管立陶宛这个冷战后的新国家的政体分值起点就是10分, 但它仍然被视为进入了第三波, 因其母国苏联1974年之后很长一段时间内仍是威权政体。

⑦特别说明一点, 在Polity IV数据中, 部分案例的民主转型经历被一些“模糊分值”所掩盖了, 需要通过具体案例分析抽取出来。所谓“模糊分值”, 是指三种特殊分值, 分别是: -66=被占领状态; -77=无政府状态; -88=过渡状态。如果不去追问这些特殊符号背后有没有发生过“自由和公正的竞争性选举”, 而是忽略其存在, 将导致大量重要信息的流失, 比如埃及、布隆迪等国的民主转型尝试将被忽略。为防止信息流失, 笔者通过案例分析将遗漏的信息补足, 标准是分析这些国家是否发生过相对公正自由的选举。根据这一原则, 有8个国家由此列入第三波案例或者其转型年份被修正。

⑧所谓“蜻蜓点水式民主化”, 是指那些在这40多年时间

里只有过一两年甚至几个月民主实验的国家, 比如1992-1993年的阿塞拜疆、1993年的布隆迪、2012-2013年的埃及等。

⑨哪个国家归属于哪个地区, 标准参照“自由之家”的划分方式, 唯一例外是土耳其。该国在“自由之家”的分类中被划入欧洲, 但是笔者按照更常见的方式, 将其划入中东北非地区。

⑩在Polity IV的分值连续谱上, -10到-6被视为威权政体, -5到5被视为中间政体, 6~10被视为民主政体, 因此本研究取6为“稳固民主”的起点线。

⑪人口数据来自世界银行报告: <http://databank.worldbank.org/data/download/POP.pdf>。虽然从中国的角度而言, 2000万不算人口众多, 但是在世界银行所列举的216个国家和地区中, 只有58个人口在2000万以上, 故在世界范围内, 这一标准并不为过。

⑫某些案例虽然在最近一次民主化之后经受了15年的考验(进入阶段性的民主稳固行列), 但此前也经历过民主崩溃, 比如阿尔巴尼亚、莱索托、亚美尼亚、柬埔寨、加纳、尼日利亚、塞拉利昂、秘鲁等。

⑬Larry Diamond, "Facing Up to Democratic Recession," *Journal of Democracy*, vol. 26, no. 1, 2015, pp. 141-155.

⑭Nancy Bermeo, "On Democratic Backsliding," *Journal of Democracy*, vol. 27, no. 1, 2016, pp. 5-19.

⑮Steven Levitsky and Lucan Way, "The Myth of Democratic Recession," *Journal of Democracy*, vol. 26, no. 1, 2015, pp. 45-58.

⑯Polity IV更加聚焦于官员产生方式的竞争性, 它对政治自由微小的波动并不敏感, 而Freedom House则有指标专门测量一个国家“公民自由”和“政治权利”的变化, 这两个维度对于评估民主质量非常契合。

⑰即使是巴西, 随着2018年被视为极右的博索纳罗总统上台, 许多人开始担心巴西的民主质量是否会就此滑坡。

⑱Ronald Inglehart and Christian Welzel, *Modernization, Cultural Changes and Democracy*, Cambridge: Cambridge University Press, 2005.

⑲Scott Mainwaring etc., "Democratic Breakdown and Survival," *Journal of Democracy*, vol. 24, no. 2, 2013, pp. 123-137.

⑳Adam Taylor, "Map: The World of Coups Since 1950," *The Washington Post*, Jul. 22, 2016.

㉑2019年玻利维亚的前总统莫拉莱斯被抗议推翻, 其支持者称之为“政变”, 但其反对者不这样认为。

㉒Giovanni Carbone, "Elections and Leadership Changes: How Do Political Leaders Take (and Leave) Power in Africa?" *Consultancy Africa Intelligence*, Feb. 26, 2014.

㉓Nancy Bermeo, "On Democratic Backsliding," *Journal of Democracy*, vol. 27, no. 1, 2016, pp. 5-19.