

# 权力分享的治理困境： 基于贝宁与肯尼亚的对比分析

祁玲玲

**【摘要】**制度设计被认为高度影响一国的政治发展与治理水平。根据利普哈特协和式民主理论的框架,权力分享机制会较好促进一国民主发展;然而在面临国家力量弱小、政治精英的民主妥协精神缺乏的情况下权力分享机制存在着相当的脆弱性,甚至表现为民主发展与国家治理之间的张力。本文基于对两个新兴的非洲选举民主国家贝宁与肯尼亚的分析发现,在以比例代表制及高度分化的政党体系为基本特征的分权制度下,贝宁虽然民主发展相对稳定但治理水平始终止步不前;而肯尼亚的多数制选举制度则带来权力相对集中的政党体系,民主发展受阻但国家治理却在稳步提升。该发现挑战了利普哈特关于权力分享制度设计的乐观结论。

**【关键词】**权力分享;国家治理;选举制度;政党体系;贝宁;肯尼亚

**【作者简介】**祁玲玲,南京大学政府管理学院副教授,linglingqi@nju.edu.cn(南京 210023)。

**【原文出处】**《学海》(南京),2020.6.99~108

**【基金项目】**本文系“复旦大学陈树渠比较中心2018-2019年度中心课题”的研究成果,同时受到南京大学人文社科双一流建设第三批“百层次”科研项目“政党运作与政治稳定:一带一路沿线65国定量定性混合研究”的支持。

## 引言

自20世纪80年代起,制度主义的研究在西方比较政治学领域中强势兴起(March and Olsen, 1984; Hall and Taylor, 1997),制度设计的独立作用被视为钳制民主发展的重要因素,其中利普哈特从其早期的协和民主理论(Lijphart, 1969, 1979, 1981)发展而来的关于“多数制民主”与“共识民主”的区分是最为醒目的制度分析框架之一(Lijphart, 1999, 2012; 包刚升, 2014; 杨光斌, 2010)。现有关于权力分享的制度主义研究主要致力于分析各国的民主发展状况,关切各国的民主质量问题,尽管对战后和平问题中权力分享的机制也有着逐渐深入的讨论(McAuliffe, 2017),但这些研究的最终落脚点仍然是民主运作。然而,新近的民主实践以及研究表明,权力分享机制存在极大的脆弱性,在国家力量弱小、政治精英的民

主妥协精神缺乏的情境下尤其如此;而且民主运作水平既不能代表一个国家的基本发展状况,也不能保证国家其他方面的高效运作,由此权力分享与国家治理成为重要议题(Cammett and Malesky, 2012)。如果说权力分享带来了西方国家“更宽容更温和”的民主(Lijphart, 1999: 275),那么,权力分享的制度设计究竟如何影响了国家治理呢?本文主要以两个非洲国家的治理状况来分析权力分享机制在带来了民主发展的同时,又如何影响了国家的治理质量,从而加入批判权力分享制度研究的行列,重新考量利普哈特所推崇的权力分享民主的观点。

## 文献综述:权力分享的制度主义研究

利普哈特早在1969年指出,所谓的协和民主是指“政治精英统治下的政府能够将破碎的政治文化转换为稳定的民主体制”(Lijphart, 1969: 216)。他将

协和民主定位在精英民主的范畴,强调政治精英之间的妥协和合作是民主制度良好运作的关键(Rudy, 2000:511)。此后在民主稳定领域,利普哈特自身首先将协和式民主的论断做了系统化完善(Lijphart, 1999, 2012)。共识—多数民主的分析框架和权力分享的基本指标被诸多学者广泛运用,用来考察对少数派的代表权力(Indridason, 2011; Kennedy, Pierson and Thomson, 2016)、民主满意度、一国民众发展的总体质量的影响等。早先,这一研究还主要集中在西方成熟民主国家,随后逐渐在发展中国家研究中也有所涉及(祁玲玲, 2017:12-17),学者们从政党认同到选举制度,从政治信任到政治动员都进行了权力分享与权力集中维度的经验考量。

而在权力分享框架运用于发展中国家的研究中,有一脉研究致力于考察权力分享机制与内战后国内和平方案的相关议题。近些年,诸多非洲国家的战后冲突解决与和平的实践让学者们开始质疑权力分享方案在族群冲突剧烈的国家是否真正得以维系(Sriram and Zahar, 2009; Mehler, 2008a, 2008b; Horowitz, 1993)? 不少研究表明,权力分享机制自身孕育着自我毁灭的种子(Carmmett and Malesky, 2012)。比例代表等制度设计在将权力分配给不同族群的同时,也可能导致族群之间的分裂,在没有基本民主共识的社会中,深刻的族群分裂可能将社会引向撕裂而非不同利益集团之间的妥协和共建(Lustick, Miodownik and Eidelson, 2004)。对权力分享制度运用在西方成熟民主国家的乐观似乎很难推衍到包括非洲在内的发展中国家,权力分享的机制设计往往在经历短暂的战后和平之后,在没有足够的其他社会、经济条件的支撑下最终还是沦为政治精英之间的分赃,进而使得真正的民主妥协机制最终崩溃(Auliffe, 2017)。当然,学者们仍然在进一步探究究竟权力分享机制如何设计,例如在比例代表制内部,“封闭名单比例代表制”(closed-list PR)是比“开放名单比例代表制”(open-list PR)更有利于和平的构筑,权力分享机制还需要其他条件的保证等等(Ran and Qi, 2018; Kolev, 2014)。

以上所呈现的权力分享的文献均围绕一个关键词——民主展开。对于我们后文将要讨论的两个国家,贝宁与肯尼亚,目前的主要研究仍然是民主发展问题(Cheeseman and Tendi, 2010)。即便有关于权力分享制度设计与治理的讨论,也往往被纳入和平机制与民主发展的框架之内(Sriam, 2008; Curtis, 2012)。这是第三波世界民主化浪潮之下研究的惯性所致,从某种程度上也是西方民主价值在比较政治学界的延伸的表现。然而,事实表明,民主制度本身并不天然解决国家运作中形形色色的复杂议题,甚至在某些情形之下,民主运行与国家建构、治理能力、社会经济发展等方面存在着强大的张力(Ross, 2006; Bierschenk, 2009; Hanson, 2015)。

### 理论基础:权力分享与有效治理

根据利普哈特的“协和式民主”以及此后发展出来的“共识民主”理论,权力分享的制度设计不仅能够构建高质量的民主体制,而且对政治生活运行的方方面面均有着积极的制度效应:可以提高宏观经济管理的效率,增进政治平等,减少腐败,等等。而这背后的理论机制并不复杂:在权力分享的典型机制下,在国家的最高立法和行政机构中,资源分配的权力被分配到代表不同利益群体的政治精英中,从而使得各个群体的利益在政策制定过程中都有了制度化的表达渠道;各个群体在制度框架下对资源分配展开博弈,进而直接影响到事关自身利益的政策出台。通常在比例代表制下,选举后立法机构的组成往往更好地反映了描述性意义上的民主性,更贴近近代议制民主的本质;但同样重要的是,这可能在决策的过程中更好地构筑政治精英合作的氛围,因为比例代表之下很难出现“赢者通吃”的格局,任何政党或者利益集团的代表都需要形成长久或者暂时的政治联盟来争取政策通过的可能,这一过程从某种程度上赋予了少数派族群在事关其核心利益决策上的否决权。在大量立法事务的博弈过程中,代表不同族群利益的政治精英们实际上最终需要在相互互动合作、相互妥协中实现利益共赢(Lijphart, 1992: 494-495)。当然,权力分享的机制也展现了民主机

制本身一些优良的特质,更好地回应所代表群体的利益诉求,同时政策过程中政治精英之间流畅的信息流动给政策的合理性、民主性都带来制度性的保障。这应该是利普哈特理想中协和式民主运行的状态,而事实上,当权力分享的制度设计延伸到冲突剧烈、社会经济发展现状堪忧的发展中国家时,其运行却遭遇着理论和现实中的诸多困境。

首先,权力分享在某种意义上也意味着权力分散与权力分立。即便在民主运行成熟的西方国家,党派之间的意见分歧也常常导致政治对立、立法效率低下等现象,那么,在缺乏民主政治经验的发展中国家,政治精英之间的合作则更为困难。一方面,因为新兴民主国家的政治体制本身缺乏体制化,权力分享的机制往往伴随着政治力量的碎片化,这无疑会增加政治精英之间联盟、合作的难度;另一方面,新兴民主国家的政治精英更加有可能缺乏政治谈判、政治妥协的经验,这可能在存在剧烈利益冲突的政策博弈中引发严重的政治对立,从而影响民主运行、公共产品提供等方面政策的出台。赋予少数民族的否决权在保障他们基本权利的同时,也可能给政策制定过程带来政治对抗的风险,尤其当少数民族的利益代表地方性利益,而全国性公共产品的提供需要多元的政治支持时,政治低效和决策困境随即产生(Cammett and Malesky, 2012; Bierschenk, 2009)。

其次,在发展中国家协和式民主中依赖政治精英代表少数民族进行利益博弈的路径会遭遇各国转型前传统政治运作模式的冲击,也就是说,在族群冲突剧烈的国家,权力分享的机制往往止步于政治精英进行的庇护式利益分配模式(Neopatrimonialism),真正意义上的民主博弈并没有发生(Kendhammer, 2015; Pinkston, 2016)。既有的实证研究表明,在非洲内战后建立的所谓权力分享的和平机制,最终并没有能冲破政治转型前该国传统的政治运行逻辑,强人政治、个人主义、庇护政治只能在短期内实现冲突的缓和,但长期的和平无法得到保证,更重要的是,流于制度层面的权力分享可能孕育新的政治隔阂与

对抗(Wolff, 2007)。实际上,权力分享机制一直存有加深族群间裂痕的危险。在竞争性的选举中,当不同的族群沿着群体间的边界进行政治动员时,这也是一个不断区别自我和他者、加深自我认同的过程(Lieberman and Singh, 2009; Roeder and Rothchild, 2005)。这种情景下,权力分享的机制实质上是一把双刃剑,政治精英排他式地对所代表的族群负责的机制也可能内在地撕裂统一的共同体。而这一情形,在那些族群裂痕深切、庇护式政治横行的战后非洲国家中可能催生更深的裂痕。在国家力量较弱的情形下,很多非洲国家的战后分权机制之所以能够得以实现,往往是因为根植于其结构性社会力量的分化,也就是说分权机制正是建构在这些国家原先存有不可弥合的矛盾之上;而一旦分权机制正式化,政治精英的庇护式资源分配甚至就能获得合法化的路径。这不仅解释了权力分享机制与腐败并存的现象(Kendhammer, 2015),甚至让我们看到了这种情境下权力分享机制不断自我加强的可能性(Roessler, 2018)。在转型国家中,如果从政治精英到普通民众都缺乏对民主运行的基本共识,制度架构层面试图构建的政治博弈和政治妥协机制是极其脆弱的。可以推断,当积极的政治动员依据族群边界而进行,资源的分配和流动局限于族群边界内部时,统一的国家治理方案的形成将会变得极为困难。

再次,权力分享机制发挥理想中的积极效应需要诸多辅助性条件,而这些在非洲战后族群裂痕深厚的国家往往很难实现。尽管现有的研究还没有提供一个权力分享机制下有效治理所需要前提的完整框架,但一些重要的因素已经进入了实证研究的视野(Ran and Qi, 2018: 839)。比如,已有研究表明,国家能力是一个极其重要的变量(Roessler and Ohls, 2018; Hanson, 2015),一国的国家力量过于脆弱会直接妨碍国家相关政策的执行和监督。这一影响不止局限于权力分享的民主机制,实际上,这是一个超越民主体制的议题,国家力量的衰败在任何国家都会直接带来国家治理的困境。实证研究已经表明民主体制与经济发展之间关系的不确定性,民主体制对

于经济弱势群体似乎并无好处(Doucouliağos and Ulubaşođlu, 2018; Ross, 2006)。只不过,在权力分享的民主体制中,权力碎片化的危险更大,国家能力的缺失更有可能带来治理的危机。再比如,权力分享机制所处的制度环境被认为非常重要(Ran and Qi, 2018: 840-841)。尽管制度环境是相对宽泛的概念,但组织理论认为,系统中的行动者,也就是代表不同族群利益的政治精英之间的信任,即系统性的信任(System Trust),是权力分散格局下极为重要的润滑剂。这一前提条件无疑是对族群关系复杂的发展中国家的巨大挑战,而且在某种程度上,这些国家身陷一种恶性循环,正是因为缺乏基本的信任和妥协机制,而出于和平的诉求,他们被迫在第三方的调停之下构建权力分享的机制,但权力分享本身不能滋生信任而恰恰是缺乏信任的结果。因此,非洲内战后国家冲突下的权力分享机制天然缺乏有效治理的系统支持,这与西方国家所面临的情景大相径庭。

可见,利普哈特的协和式民主在拓展到更加广阔的发展中民主国家时,理论的适用性可能会大打折扣。权力分享的制度设计或许能够建构一个形式上具有代议制特质的民主,但在国家治理的过程中,权力分享与有效治理的关系颇为复杂。以下我们将对两个非洲国家——贝宁和肯尼亚进行对比分析,以展示权力分享制度可能带来的治理困境。

### 制度设计与治理的比较分析:贝宁与肯尼亚

#### (一)案例选择:贝宁与肯尼亚

在第三波民主化浪潮的激荡中,非洲大陆在20世纪90年代前后也经历着国家体制转型的冲击,贝宁和肯尼亚分别在1989年与1991年前后开启了民主转型的进程。尽管这两个国家早年分属法国和英国的殖民地,两国在国土与人口体量上也存在一定的差异,但两国转型之际的社会经济条件基本相似。以1990年的统计数据为例,贝宁和肯尼亚两国人均国内生产总值分别为393美元与316美元,<sup>①</sup>两国的经济水均低于非洲的平均水平。根据联合国“人类发展指数”,贝宁和肯尼亚在1990年时分别为

0.348与0.468,均属于低度发展中国家的水平。<sup>②</sup>而从人口结构上来看,两国均属于族群分化度很高的国家,根据“族群分化的历史指标”,贝宁在1990年的族群分化度为0.783,而肯尼亚的族群分化度为0.859(Drazanova, 2019),两者均属于人口结构极其复杂、分化度极高的国家。从转型之初开始,这两个转型国家在民主制度设计上分别比较典型地代表了权力分享和权力相对集中两种模式,更重要的是,两国民主发展与其治理水平存在着张力:权力分享的民主制度带来民主巩固的同时并未真正帮助推进国家治理水平,甚至制约着该国的治理发展,这就是非洲的“民主之星”贝宁的情形。

贝宁当前的民主发展固然经历着民主国家的全球性困境(Paduanò, 2019; Nir, 2019),但自1990年以来,贝宁一直被视为西非民主转型的样板,被认为是在一个经济社会状况极其不利的非洲国家成长出了极为成熟的新型民主国家。根据“自由之家”的评分,从1991年开始,贝宁就直接进入了“自由民主国家”的序列,而且到2018年为止,得分基本没有经历剧烈的波动(参见图1),其民主的巩固似乎从转型的那一刻起就已经铸就。分析表明,贝宁的政治领导人马蒂厄·克雷库在转型关键时刻宽容的态度奠定了转型的基调,贝宁转型过程中吸纳了社会各种力量参与政治谈判和宪法制定过程,继而构筑了贝宁典型的权力分享的民主制度结构。根据1990年宪

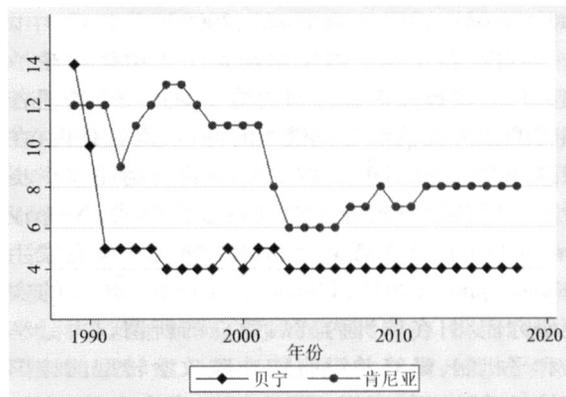


图1 贝宁、肯尼亚民主评分(1990-2018)

数据来源: Freedom House, <https://freedomhouse.org/report-types/freedom-world>, 由笔者使用 Excel 成图。

法,贝宁采取了总统制民主,总统任期五年,采用两轮多数制,立法机构议会任期四年,选举制度采取典型的比例代表制原则,实行多党制政党体系。此后贝宁的政治运作极好地体现了制度导向的分权结构,权力在代表不同利益群体的政党之间的分布有利于政策过程中的多样利益表达,民主体制内的利益博弈成为政治精英们的选择,民主价值逐渐稳同。

与贝宁稳固的民主相比,肯尼亚的民主从转型之初就显得极为勉强,莫伊总统对于开放党禁进行民主选举的态度暧昧,最终在美国等西方国家强大的压力以及南非结束种族隔离实行民主等外在因素的推动之下方才启动了民主化进程(Nyinguro and Otenyo, 2007)。然而,莫伊在开放选举之后仍然控制着选举进程,民主在很长时间内并未实质性地展开。根据“自由之家”的评分(图1),肯尼亚从来没有进入“民主自由国家”序列,至今只是“半民主自由国家”,与贝宁的民主进程对比鲜明。在2007年肯尼亚总统大选后出现的族群间的暴力事件严重冲击了肯尼亚的民主稳定(Juma, 2009),冲突矛头主要指向了肯尼亚制度设计。强人政治的传统下不仅总统拥有强权,而且选举制度所采取的单一选区多数制原则下“赢者通吃”的格局将选举变成了不同族群争夺资源的零和博弈,权力亟须通过修宪来进行拆分,至少要通过政策博弈使得资源能够在不同机构、党派、族群之间进行合理的平衡与分享(Kanvinga and Long, 2012)。

## (二) 贝宁与肯尼亚的治理状况

不同于民主发展状况,贝宁在主要的国家治理指标上的表现都令人担忧。从最直观的经济发展指标上看,从1960年世界银行开始进行数据统计开始,贝宁和肯尼亚的人均GDP基本处于类似的水平。1990年初的政治改革后,两国的经济发展水平均有一定程度的提升,但至今仍低于世界平均水平。不过从2007年开始,两国GDP指标有了明显的分野:

贝宁在过去的10年中经济发展基本停滞,而肯尼亚在2007年选举骚乱之后经过修宪获得相对的政治稳定,之后经济开始与贝宁逐渐拉开了差距。2018年,肯尼亚人均GDP达到1710美元,而贝宁只有901美元,刚刚达到肯尼亚10年前的水平,直到目前,贝宁的人均GDP还不到世界平均水平(11298美元)的十分之一,属于世界最贫困的国家之一。

不仅仅是经济发展,贝宁在民主转型的30多年中,国家治理、社会生活的各个指标均没有呈现太多发展。根据联合国的“人类发展指标”<sup>③</sup>,在过去的30年中,两国该指标均稍有提升。肯尼亚在2018年的赋值是0.590,位列全球142位,属于中等发展水平序列,与刚果、加纳等国处于相当的水平。而贝宁相对稳固的民主运作并没有导向更优的“人类发展指标”,到2018年该指标获值0.515,位列全球163位,属于最低发展序列,是全球人口发展境况最为糟糕的国家之一。<sup>④</sup>

我们再看世界银行的“世界治理指标”,该指标是很多政治经济学家关注国家发展、国家治理能力的产物(Kaufmann, Kraay and Zoido, 1999)。世界银行从20世纪90年代中叶开始对全球范围内200多个主权国家的治理水平进行评价,评价主要包括六个维度:“意见表达与问责”(Voice and Accountability)、“政治稳定与暴力”(Political Stability and Absence of Violence)、“政治效率”(Government Effectiveness)、“规则质量”(Regulatory Quality)、“法治水平”(Rule of Law)以及“腐败控制”(Control of Corruption),表1是两国从1996年至2018年各项指标的基本得分。

根据数据,贝宁治理指标的最大特征是在过去的25年中整体水平不进反退,形势堪忧。在所有六项指标中,只有两项指标勉强维持1996年左右的水平,即体制的问责以及对腐败的控制;其他的四项竟然均出现了不同程度的倒退,其中,政治稳定这一项下降最大,到2018年已经跌入负值,在民主运行30年后进入了政治不稳定的序列。这是与贝宁

在民主水平排行榜的优异表现截然相反的状况。因此,贝宁这个以权力分享为基本特征的稳固民主国家在民主发展与国家治理上出现了极大的张力,出现了民主的稳固发展与治理质量的衰减并存的局面。

而在肯尼亚,其治理水平整体堪忧,所有指标的得分均为负值,相较于贝宁的情形可谓更糟糕。不过,从时间沿革上来看,肯尼亚的治理状况却似乎比贝宁显示出了稍微积极的趋势。在所有六项指标中,肯尼亚只有政治稳定这一项在过去20多年出现了倒退和相当程度的波动(最低谷值出现在2007年总统大选后的暴力冲突),而其他五项均出现了不同程度的提升,尤其是在体制的问责、政府运行效率以及控制腐败方面。换句话说,从30多年前民主转型起,尽管肯尼亚的民主发展水平一直止步不前,但是

其国家治理的各项指标总体来说却经历了或多或少的提升,尤其是在2010年修宪后,带来了一定的政治稳定,政府运行效率和控制腐败方面有了明显的进步,政府运行效率成为当前唯一一个得分超越了贝宁的指标。因此,肯尼亚的基本格局是民主制度与国家治理齐头并进式的发展,迥异于贝宁民主与治理分化的情形。

(三)理解贝宁与肯尼亚民主发展、治理差异的不同格局

以上两个案例挑战着利普哈特关于权力分享导向的协和式民主更加有利于政府政绩的基本论断。贝宁案例表明,权力分享机制在推进民主的同时可能导致治理危机。贝宁从民主转型开始,就建立了一个与其高度分化的族群力量、高度分化的地方势力相匹配的分权制度:全国24个选区共选取83名议

表1 贝宁与肯尼亚的“世界治理指标”(1996-2018)

年份	腐败控制		政府效率		政治稳定		规范质量		法治水平		表达与问责	
	贝宁	肯尼亚										
1996	-0.55	-1.16	-0.38	-0.52	1.05	-0.65	-0.18	-0.31	0.05	-1.02	0.26	-0.65
1998	-0.54	-1.15	-0.23	-0.50	0.74	-0.90	-0.13	-0.31	0.04	-1.05	0.43	-0.87
2000	-0.47	-1.06	-0.23	-0.53	0.80	-1.07	-0.17	-0.27	-0.16	-0.87	0.41	-0.81
2002	-0.73	-1.00	-0.37	-0.63	0.82	-1.19	-0.40	-0.15	-0.23	-0.87	0.05	-0.68
2003	-0.48	-0.88	-0.28	-0.62	0.68	-1.26	-0.48	-0.25	-0.38	-0.83	0.19	-0.26
2004	-0.46	-0.86	-0.36	-0.59	0.27	-1.09	-0.48	-0.28	-0.51	-0.84	0.05	-0.21
2005	-0.85	-1.00	-0.66	-0.70	0.45	-1.25	-0.65	-0.27	-0.54	-0.88	-0.03	-0.24
2006	-0.59	-0.93	-0.61	-0.62	0.55	-1.13	-0.43	-0.19	-0.53	-0.88	0.36	-0.13
2007	-0.46	-0.97	-0.53	-0.50	0.39	-1.30	-0.44	-0.25	-0.52	-0.97	0.37	-0.25
2008	-0.50	-1.06	-0.46	-0.59	0.37	-1.39	-0.50	-0.22	-0.53	-0.99	0.34	-0.28
2009	-0.62	-1.06	-0.58	-0.63	0.40	-1.43	-0.35	-0.15	-0.65	-1.01	0.34	-0.33
2010	-0.66	-0.91	-0.59	-0.56	0.26	-1.17	-0.33	-0.08	-0.67	-0.94	0.31	-0.22
2011	-0.59	-0.95	-0.55	-0.57	0.32	-1.24	-0.35	-0.21	-0.66	-0.90	0.17	-0.27
2012	-0.86	-1.09	-0.52	-0.52	0.36	-1.32	-0.38	-0.30	-0.59	-0.82	0.12	-0.29
2013	-0.74	-1.03	-0.49	-0.46	0.30	-1.17	-0.40	-0.30	-0.57	-0.71	0.16	-0.21
2014	-0.67	-0.93	-0.46	-0.33	0.03	-1.28	-0.59	-0.32	-0.49	-0.42	0.27	-0.15
2015	-0.55	-1.01	-0.62	-0.30	-0.01	-1.24	-0.56	-0.31	-0.54	-0.49	0.30	-0.15
2016	-0.51	-0.89	-0.56	-0.32	0.00	-1.35	-0.53	-0.30	-0.61	-0.44	0.41	-0.12
2017	-0.55	-0.95	-0.65	-0.32	0.03	-1.13	-0.47	-0.23	-0.62	-0.41	0.38	-0.20
2018	-0.38	-0.85	-0.57	-0.41	-0.13	-1.16	-0.34	-0.23	-0.68	-0.41	0.27	-0.36

数据来源:世界银行, <https://datacatalog.worldbank.org/dataset/worldwide-governance-indicators>, 访问时间:2019年11月11日。

员,实行封闭式名单列举比例代表制以及多党制,同时,总统选举周期与立法机构选举周期错开。这一设计奠定了权力分享的制度基础,从1991年开放选举开始,历次选举都能观察到权力在不同政党之间分配的基本格局。

转型之初,贝宁的有效政党数非常高(表2)。1991-2007年间,其立法机构的有效政党数平均高达6.39,此后选举中政党体系有所集中,在2011年的总统选举中有效政党数下降为2.42,但2015年立法机构选举以及2016年总统大选后又返回了4.7左右的水平。高水平的有效政党数固然是权力分享的重要指标之一,但是同时也具有权力碎化的风险。在2019年4月极具争议的立法机构选举之前,贝宁历次选举的最大政党从来没有在立法机构得到超过半数的席位(参见表2第3列)。在2011年的大选中因为政党数的降低,获得最多席位的政党获得了41个席位,但仍然没有达到议会的50%。尽管在选举过程中或者在选举后会形成某些政治联盟,但席位分散的基本格局赋予了每个政党在政策制定过程潜在的否决权,这无疑增加了政党之间谈判的成本。

按照利普哈特的理论,更多的政党并不妨碍政策效率,因为数据表明多党至少在西方多党民主国家表现尚佳。但利普哈特并没有考虑到这一因果机

制存在的前提条件,例如,政治制度的体系化程度、政治精英的民主经验等。在贝宁这样的转型民主国家,政治制度的体系化程度相当有限,例如,贝宁的政党系统每次选举都经历着政党之间的分合,历次选举平均波动性高达63%-74%,也就是有六到七成的选票在不同政党之间发生了变更。因此,政党选票极大的流动性,立法机构中的政党不断的变动,都进一步增加了政治精英之间合作的成本。而且,贝宁的政治精英们也并未显示出与其他非洲新兴民主国家不同的迹象,其立法者们带着极强的地方利益倾向纷纷实行着庇护政治规则(Pinkston, 2016)。甚至有学者认为,贝宁地方主义的政治逻辑自20世纪60年代以来并没有得到根本的改善,政治精英们强烈的地方主义使得他们在政策过程中偏离了政策博弈本身,撕裂着立法机构中的合作倾向,也滋生大量的政治腐败(Bierschenk, 2009: 351)。实际上,贝宁之所以能够建立起权力分享的机制,正是因其根植于高度地区性分裂的结构性格局,甚至可以说权力分享制度恰恰是这种社会族群、地区主义结构的产物。1991年的改革之后,权力分享制度之所以能够在贝宁进行良好的运作,正是因其社会结构与制度的高度匹配,而分权的制度设计、民主运行的不断强化在某种程度上进一步割裂着贝宁社会,全国性的公共产品提供受到了顽固的地方主义的冲击,进

表2 贝宁立法机构及总统历次大选后有效政党数(1991-2019)

选举年份	立法机构选举有效政党数(席位)	最大政党席位及比率	选举年份	总统选举有效政党数(投票)
1991年	8.97	12(18%)	1991	4.29
1995年	7.43	12(18%)	1996	3.48
1999年	6.76	27(33%)	2001	3.07
2003年	4.79	31(37%)	2006	4.64
2007年	4.01	35(42%)	2011	2.42
2011年	2.64	41(49%)	2016	4.76
2015年	4.66	33(39%)		
2019年	1.97	47(56%)		

注:总统大选后有效政党数数据参见:Nils-Christian Bormann & Matt Golder;"Democratic Electoral Systems Around the World, 1946-2011", Electoral Studies, Vol.32(2013), pp.360-369. <http://mattgolder.com/elections>。立法机构有效政党数由笔者手动计算,数据来源:Inter-Parliamentary Union database, [http://archive.ipu.org/parline-e/reports/2033\\_B.htm](http://archive.ipu.org/parline-e/reports/2033_B.htm)。

而权力分享的逻辑是不断自我加强(Roessler and Ohls, 2018),这直接造成了内部持续不断的撕裂。于是,在贝宁,民主的游戏可以驾轻就熟,但国家作为一个整体却无法高效地发展。

不过,具有讽刺意味的是,2019年4月最近一次贝宁立法机构的选举却出现了前所未有的民主的倒退:现任总统派特瑞思·塔隆以整合碎化的政党体系为名,禁止了反对党的参选,前总统呼吁抵制选举,最终进入选举的两个政党均支持现任总统。而这次选举只有42%选民注册选举,最终只有总人口的22.9%的选民进行了投票(Roberts, 2019)。贝宁政治的新近发展似乎表明了贝宁长期经济发展的低迷、政府效率的低下似乎正在侵蚀着其民主发展的基础。如果贝宁今后的民主再次陷入混乱,或许在过去的30年所呈现的民主发展与治理之间相区隔的局面只是一段时间的例外,说明民主的发展终究将与社会经济发展水平趋于一致;但如果贝宁又能回到之前权力分享的轨道,那或许表明民主与治理的张力恰恰是贝宁的国家特色。

而肯尼亚尽管同样是总统制民主,却在民主转型的过程中建立了与贝宁不尽一致的制度:总统选举和立法机构的选举周期统一,每5年进行一次,总统拥有广泛的权力;全国划分为290个单一选区,实行单一选区多数制(Single Member District Plurality, SMDP)。这两个基本特征已经定义了肯尼亚民主政治运行过程中权力相对集中的倾向。首先,如果总

统与立法机构同时进行选举,总统选举的竞选很容易影响选民在立法机构的投票,获胜的总统所在的政党就会一并获得立法机构的优势地位,这是增加总统影响力的重要制度路径(Williams-Wyche, 2014)。更为重要的是,单一选区多数制的选举制度遵循的是“赢者通吃”的逻辑,这一规则使得小党基本很难将零散的选票转化成立法机构的席位,这有利于全国性的大党,大党甚至在没有取得投票多数的时候形成在立法机构中占有多数席位的情形,这迥异于比例代表制的席位逻辑。转型之初肯尼亚大选中的选举体系与贝宁有很大的差别,大选后的有效政党数比贝宁明显要低(表3),在2002年时仅有2.18,当时的反对党“彩虹联盟”(National Rainbow Coalition, NARC)得票最多,获得了125个席位,占了全体席位的59.5%,展示了肯尼亚选举体系下大党可能获得多数支持的格局,这也基本类同于1992年、1997年大选后的格局。当然,偏低的肯尼亚有效政党数并不表明其政党系统的体系化。其政党的分合同样频繁,选民基础也在不断流动。在2007年的大选中就有了政党碎化的趋势,有效政党数达到了4.12,而且最大的政党并没有获得超过半数的席位,但相对于贝宁的情形而言,仍然是席位相对集中的。

2007年选举骚乱后,肯尼亚2010年进行了分权改革,将立法部门一分为二,给予女性选民固定份额,但是单一选区多数制的基本规则并没有改变。

表3 肯尼亚国民大会历次大选后有效政党数(1992-2017)

年份	国民大会有效政党数	国民大会第一政党	国民大会第二政党	参议院有效政党数	参议院第一大党	参议院第二大党
1992年	3.27	49.5%	15.3%			
1997年	3.11	51.4%	18.6%			
2002年	2.18	59.5%	20.43%			
2007年	4.12	47.5%	20.6%			
2013年	5.02	27.7%	25.7%	5.68	25%	25%
2017年	3.34	50.7%	22.5%	2.86	50.7%	29.8%

注:有效政党数由笔者计算而得,数据来源:Inter-Parliamentary Union database, [http://archive.ipu.org/parline-e/reports/2033\\_B.htm](http://archive.ipu.org/parline-e/reports/2033_B.htm)。

从2013年的选举结果来看,的确,选后出现了肯尼亚民主改革后权力最为分散的情形,在上下两院有效政党数均超过了5.0,最大的政党在立法两院均不能控制超过30%的席位。然而,有趣的是,如果说贝宁政治有着权力相对集中后天然的分权趋势的话,那么肯尼亚则显示出权力分享之后又重返权力集中的迹象。在最近的肯尼亚大选中,总统胡鲁·肯雅塔所在的政党已经又能够在立法机构的两院都获得多数席位。更耐人寻味的是,前面分析中肯尼亚的各项治理指标从2013年开始均有所提升,而且总统肯雅塔在过去6年多的任期内获得了不错的支持率。根据盖勒普的一项调查,2014年他曾获得78%的支持率,被列为非洲最好的总统之一(Otieno and Nyamori, 2014);2018年年底的一项调查显示,他的支持率约为76%。<sup>⑤</sup>当然,这些数据并非褒扬肯尼亚权力集中的趋势,只是表明在权力相对集中的情境下的确更有可能调配全国性的资源分配,加速经济发展。这或许能够帮助我们理解肯雅塔在任期内缘何能够在肯尼亚全国范围内大力开展基础设施建设,当然这同时也带来权力不受钳制的风险,政府大量的投入与借贷遭到了诸多质疑(Ng'etich, 2019)。对比贝宁似乎内在趋向权力分享的情形,肯尼亚尽管存有族群的分裂,有制度改革的努力,但其政治运作似乎都有着权力集中的惯性。而这一特征,在不冲击基本的民主稳定的前提下,看起来对肯尼亚的政府效率、国家发展并非一无是处。

### 总结:重新思考权力分享的制度后果

利普哈特的协和式民主以及共识民主对权力分享的支持本质上体现了制度主义者的基本思路,即通过制度的设计影响政治运作及社会发展。利普哈特和他的支持者们通过实证研究大力支持权力分享的制度设计,从某种程度上,在他们所讨论的国家范畴之内这是无可厚非的。然而,贝宁和肯尼亚在民主发展与高质量治理之间存有的张力让我们看到了

权力分享制度运行中更为复杂的向度。制度在一国的运作有着极为深厚的本土环境,这超越了制度本身。贝宁和肯尼亚制度设计与治理之间的关系表明权力分享制度的积极效应需要诸多的先决条件,而且分析也充分展示了一国的民主发展和社会治理可能存在复杂的内在张力,对于权力分享制度的纯粹乐观在众多的发展中国家中多少有些苍白无力。不过,我们更倾向于认为这恰恰彰显了利普哈特理论模型的内在活力:当更多、更多元的实证结果被用来检验或挑战理论模式时,方能更加鲜活地确定该理论所能应用的基本范畴,该理论框架方能更进一步丰富与细化。

### 注释:

①该数据是以“GDP per capita, PPP(美元)”为单位,数据参见世界银行“World Development Indicator”,2019年10月28日最近更新的版本。

②参见联合国“人类发展指标”(Human Development Index)2018年更新数据,“Human Development Index Trends 1990-2017”,<http://hdr.undp.org/en/data>. 登录时间:2019年11月11日。

③参见联合国网站对于该项目和相应指标的介绍:<http://hdr.undp.org/en/humandev>.

④全球的完整数据可以参见联合国人类发展项目的数据库:<http://hdr.undp.org/en/data>.

⑤该数据来自当地媒体的报道:“Uhuru Gets Good Rating on Graft War”, December 28, 2018, <https://www.standardmedia.co.ke/article/2001307584/uhuru-gets-good-rating-on-graft-war>, 访问时间:2019年11月14日。

### 参考文献:

[1]包刚升:《共识民主理论有“共识”吗?——对利普哈特研究方法的学术批评》,《经济社会体制比较》2014年第5期。

[2]祁玲玲:《制度设计与民主发展——基于91个第三波民主国家的定量定性混合分析》,中国社会科学出版社,2017年。

[3]杨光斌:《评利普哈特的“共识民主模式”》,《江苏行政

学院学报》2010年第5期。

[4]Andeweg, B.R., "Consociational Democracy", *Annual Review of Political Science*, 3(2000): 509-536.

[5]Auliffe, P., "Dividing the Spoils: The Impact of Power Sharing on Possibilities for Socioeconomic Transformation in Postconflict States", *International Journal of Transitional Justice*, 11(2017): 197-217.

[6]Bierschenk, T., "Democratization without Development: Benin 1989-2009", *International Journal of Politics, Culture, and Society*, 22.3(2009): 337-357.

[7]Gammett, M. and Malesky, E., "Power Sharing in Post-conflict Societies: Implications for Peace and Governance", *Journal of Conflict Resolution*, 56.6(2012): 982-1016.

[8]Cheeseman, N., Tendi, B.M., "Power-sharing in Comparative Perspective: The Dynamics of 'Unity Government' in Kenya and Zimbabwe", *The Journal of Modern African Studies*, 48.2(2010): 203-220.

[9]Curtis, D., "The International Peacebuilding Paradox: Power Sharing and Post-conflict Governance in Burundi", *African Affairs*, 112.446(2012): 72-91.

[10]Doucoulingos, Hristos, and Mehmet Ali Ulubaşoğlu, "Democracy and Economic Growth: A Meta-analysis", *American Journal of Political Science*, 52.1(2018): 61-83.

[11]Drazanova, L., "Historical Index of Ethnic Fractionalization Dataset(HIEF)", <https://doi.org/10.7910/DVN/4JQRCL>, Harvard Dataverse, V1. 访问时间:2019年11月11日。

[12]Hall, P. and Taylor, R. C. R., "Political Science and the Three New Institutionalisms", *Political Studies*, 44.5(1996): 936-957.

[13]Hanson, J.K., "Democracy and State Capacity: Complements or Substitutes?" *Studies in Comparative International Development*, 50.3(2015): 304-330.

[14]Horowitz, D.L., "Democracy in Divided Societies", *Journal of Democracy*, 4.4(1993): 18-38.

[15]Huntington, S., *The Third Wave. Democratization in the Late Twentieth Century*, Norman: University of Oklahoma Press, 1991.

[16]Indridason, I.H., "Proportional Representation, Majoritarian Legislatures, and Coalitional Voting", *American Journal of Political Science*, 55.4(2011): 955-971.

[17]Juma, M.K., "African Mediation of the Kenyan post-2007 Election Crisis", *Journal of Contemporary African Studies*, No.3, Vol.27(2009): 407-430.

[18]Kanyinga, K. and Long, J.D., "The Political Economy of Reforms in Kenya: The Post-2007 Election Violence and a New Constitution", *African Studies Review*, 55.1(2012): 31-51.

[19]Kaufmann, D., Kraay, A. and Zoido, P., "Governance Matters", *World Bank Policy Research Working Paper No.2196*, 1999, [https://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract\\_id=188568](https://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=188568), 访问时间:2020年5月12日。

[20]Kendhammer, B., "Getting our Piece of the National Cake: Consociational Power Sharing and Neopatrimonialism in Nigeria", *Nationalism and Ethnic Politics*, 21.2(2015), pp.143-165.

[21]Kennedy, R., Pierson, C. and Thomson, J., "Challenging Identity Hierarchies: Gender and Consociational Power-sharing", *The British Journal of Politics and International Relations*, 18.3(2016): 618-633.

[22]Kolev, K., "The Contingent Effect of Institutions: Electoral Formulas, Ethnicity Polarization and Election Quality", *Electoral Studies*, 35(2014): 200-214.

[23]Lieberman, E. and Singh, P., "Measuring State Institutionalization of Ethnic Categories across Time and Space", *Qualitative and Multi-Method Research*, 7.1(2009): 29-35.

[24]Lijphart, A., "Consociational Democracy", *World Politics*, 21.2(1969): 207-225.

[25]Lijphart, A., *Democracy in Plural Societies*, New Heaven: Yale University Press, 1977.

[26]Lijphart, A., "Consociation and Federation- Conceptual and Empirical Links", *Canadian Journal of Political Science- Revue Canadienne De Science Politique*, 12(1979): 499-515.

[27]Lijphart, A., "Consociational Theory- Problems and Prospects: A Reply", *Comparative Politics*, 13.3(1981): 355-60.

[28]Lijphart, A., *Parliamentary versus Presidential*

Government, Oxford, UK: Oxford University Press, 1992.

[29]Lijphart, A., *Patterns of Democracy: Government Forms and Performance in Thirty-Six Countries*, New Heaven: Yale University Press, 1999.

[30]Lijphart, A., *Patterns of Democracy: Government Forms and Performance in Thirty-Six Countries*, New Heaven: Yale University Press, 2012.

[31]Lustick, I.S., Miodownik, D., and Eidelson, R.J., "Secessionism in Multicultural States: Does Sharing Power Prevent or Encourage It?" *American Political Science Review*, 98.2(2004): 209-29.

[32]March, J., Olson, J., "The New Institutionalism", *American Political Science Review*, 78.3(1984): 734-749.

[33]McAuliffe, P., "Dividing the Spoils: The Impact of Power Sharing on Possibilities for Socioeconomic Transformation in Post-conflict States", *International Journal of Transitional Justice*, 11(2017): 197-217.

[34]Mehler, A., "Peace and Power Sharing in Africa: A Not So Obvious Relationship", *African Affairs*, 108(2008): 453-473.

[35]Mehler, A., "Not Always in People's Interest: Power-sharing Arrangements in African Peace Agreements", GIGA Research Programme: Violence, Power and Security, Working Paper No.83, 2008, available at [https://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract\\_id=1200862](https://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=1200862).

[36]Ng'etich, Jacob, "How Uhuru's Grandiose Infrastructure Projects are Weigh You Down", *Standard*, October 19, 2019, <https://www.standardmedia.co.ke/article/2001346018/how-uhuru-s-grandiose-infrastructure-projects-are-weighing-you-down>, 访问时间:2019年11月14日。

[37]Nit, Sarah Maslin, "It was Robust Democracy. The New President Took Power", *The New York Times*, July 4, 2019, <https://www.nytimes.com/2019/07/04/world/africa/benin-protests-talon-yayi.html>, 访问时间:2020年5月12日。

[38]Nyinguro, P.O., and Otenyo, E.E., "Social Movements and Democratic Transitions in Kenya", *Journal of Asian and African Studies*, 42.1(2007): 5-24.

[39]Paduano, S., "The Fall of a Model Democracy", *The Atlantic*, May 29, 2019, <https://www.theatlantic.com/international/>

<archive/2019/05/benin-west-africa-model-democracy-fall/590377/>, 访问时间:2020年8月11日。

[40]Pinkston, A.L., *Insider Democracy: Private Sector Weakness and the Closed Political Class in Democratic Africa*, Doctoral Dissertation, Harvard University, Graduate School of Arts & Sciences, 2016.

[41]Otieno R. and Nyamori, M., "Uhuru Kenyatta Ranked Third Best President in Africa", *STAR*, August 4, 2014. <https://www.the-star.co.ke/news/2014-08-03-uhuru-kenyatta-ranked-third-best-president-in-africa/>, 访问时间:2019年11月14日。

[42]Ran, B. and Qi, H., "Contingencies of Power Sharing in Collaborative Governance", *American Review of Public Administration*, 48.8(2018): 836-851.

[43]Roberts, T., "Why did Many Voters boycott Benin's April 28 Elections?" *The Washington Post*, May 10, 2019, <https://www.washingtonpost.com/politics/2019/05/10/why-did-many-voters-boycott-benins-april-elections/>, 访问时间:2019年12月14日。

[44]Roeder, P.G., and Rothchild D., "Power Sharing as an Impediment to Peace and Democracy", In *Sustainable Peace: Power and Democracy After Civil Wars*, edited by Philip G. Roeder and Donald Rothchild, 2015, 51-82, NY: Cornell University Press.

[45]Roessler, P. and Ohls D., "Self-Enforcing Power Sharing in Weak States", *International Organization*, 72.2(2018): 423-454.

[46]Ross, M., "Is Democracy Good for the Poor?" *American Journal of Political Science*, 50.4(2006): 860-874.

[47]Sriram, C., *Peace as Governance: Power-sharing, Armed Groups and Contemporary Peace Negotiations*, Palgrave Macmillan, 2008.

[48]Sriram, C.L. and Zahar, M., "The Perils of Power-sharing: Africa and Beyond", *Africa Spectrum*, 3(2009): 11-39.

[49]Williams-Wyche, S.N., "An Empirical Test of Presidentialism's Effect on Party Competition", *Electoral Studies*, 33(2014): 166-174.

[50]Wolff, S., "Conflict Resolution between Power Sharing and Power Dividing, or Beyond?" *Political Studies Review*, 5 (2007): 363-379.