

基于善治的“主动民主建设”：以不丹为例

何建宇*

【摘要】 对我国而言，不丹这个神秘的邻居最近几年因独特的国民幸福总值理念越来越受到关注。相比而言，不丹 2008 年的民主化转型却被关注不多。在很多人眼里，这是一个自然而然的过程。但在民主化理论的谱系中却很难为不丹经验找到一个合适位置。按照民主化理论传统的结构化视角和行动者视角，都不能很好地解释不丹民主化动力与过程。论文认为，不丹是一个典型的“主动民主建设”的案例，不仅得益于开明君主，更重要的是建立了善治的基础。从这一点看，不丹的主动民主建设经验丰富了民主化理论。

【关键词】 主动民主建设 善治 不丹

【中图分类号】 D731

【文献标识码】 A

【文章编号】 1674-2486 (2013) 01-0059-15

过去五年里，因为国民幸福问题，也因为影星梁朝伟的婚礼，不丹——中印之间一个带有神秘色彩的小国——逐渐为国人所熟悉。不丹只有 70 多万人，国土面积有 3.8 多万平方公里，但由于境内多山，森林覆盖率达到 72%，20% 的国土常年有积雪覆盖，可耕地面积只占国土面积 8%（旺楚克，2012：14）。不丹的神秘在于她保留了许多传统社会的色彩，以农业为主，经济发展水平较低；她是当今世界上少数几个将佛教列为国教的国家之一，全国有两千多座寺庙，大约 2/3-3/4 的国民是藏传佛教竹巴噶举派的信徒，另外 1/4 的国民是信奉印度教的尼泊尔族人；不丹政府也积极、执着地坚持保护其佛教、语言、服饰、建筑等传统文化因素。

* 何建宇，清华大学马克思主义学院/公共管理学院 NGO 研究所，讲师。

2006 年英国莱斯特大学心理学家艾德里昂·怀特（Adrian White）发布第一张世界幸福地图^①。在这张地图上，不丹的幸福指数排名世界第 8 位，前 7 名除了巴哈马，其他都是北欧发达的高福利国家。这一结果让不丹的发展模式开始备受关注。人们发现这个不起眼的传统小国，国王从上世纪七十年代开始倡导“国民幸福总值”理念，走了一条独特的现代化与政府治理道路。2008 年不丹成功举行第一次国民议会大选，随后颁布宪法，标志着不丹平稳地从专制君主制转变为立宪君主制。相比之下，不丹的民主化受到的关注要少得多。一方面因为不丹民主化太平顺，没有什么值得新闻关注的故事，另一方面也因为了解了不丹独特的发展观念和治理方式之后，多少会认为这是一个自然而然的过程。

然而，当政治学家按照现有的民主理论的尺子去规量不丹“民主化”个案时，却会遇到很多认识上的挑战。按照流行的民主化理论分析，不丹并不具备建立民主体制的成熟条件，也隐藏了被驱逐的尼泊尔族的挑战等破坏政权统一和民主稳定的分离主义因素。那么，为什么不丹国王主动启动民主改革并推动政体转变？为什么改革和转变过程能避免许多国家在民主改革过程中经历的不稳定和混乱？独特的不丹个案又能给当前有关民主和民主化的理论带来什么启示呢？

本文首先梳理不丹民主化的不同寻常之处，由此检讨民主化研究中僵化与极化之处，在此基础上尝试提出“主动民主建设”的概念，弥补现有民主化理论中关注不足的一类民主发展道路。

一、不丹民主发展：不同寻常的个案

虽然 2008 年大选和立宪是不丹民主化的重要标志，但对不丹民主建设过程的理解一定要放置在不丹整个政治发展过程当中。只有这样，一方面才能完整

^① 相关报道参见：<http://www2.le.ac.uk/ebulletinnewspress-releases/2000-2009/07/nparticle.2006-07-28.2448323827>

理解不丹民主发展的内在逻辑，另一方面也才能看到不丹民主化与传统民主化理论相比的不同寻常之处。

（一）不丹政治发展与渐进民主建设

历史是理解现实的一个关键基础。不丹独特的历史道路造就了不丹不同寻常的政治发展路径。从长时程看，不丹的政治发展可以分成三个阶段。

第一阶段是传统政体的建立阶段（1616年—1952年）。早在公元前2000年不丹就有人类居住。公元7世纪初藏王松赞干布在不丹修建了最早的寺庙，到公元8世纪佛教在这个地区得到了广泛接受，当地人的生活、社会与政治都与佛教紧密相连。但一直到17世纪前，不丹基本上都没有形成统一的政权，不同河谷信奉佛教的不同派系，拥有不同的政教合一的地方首领。

1616年藏传佛教竹巴噶举派主寺——惹龙寺的主持转世夏尊·阿旺南嘉因即位时受到对头威胁，出走不丹。在随后三十多年，阿旺南嘉在不丹确立了竹巴噶举派的主导地位，并第一次统一全国。为了有效实施统治，他在不同地区建立了宗，由他的代表“宗本”进行控制，同时制定了一部法典，形成了不丹鲜明的文化、宗教和政治传统。阿旺南嘉建立的仍是政教合一的政权，宗教领袖“杰堪布”负责宗教事务，世俗首领“第悉”处理行政事务。阿旺南嘉逝世后，18、19世纪不丹遇到一系列内忧外患。由于缺乏中央权威，在内部，为了争夺第悉的位置，激烈残酷的权力斗争成为常态。据统计，从1651年至1907年的257年间，一共产生了54位第悉^①，平均每个第悉在位时间只有4.76年，超过一半的第悉没有任满三年的任期（Wangchuk, 2004）；在外部，英国趁不丹内乱入侵，1774年迫使不丹签订《东印度公司和不丹友好条约》，1865年签订《辛楚克和约》，1910年签订《英国不丹友好条约》，规定不丹对外关系接受英国政府指导。

内部分裂和争斗一直到强势的第悉吉格梅·纳姆耶尔出现才得到改变。他

^① 引自 Hundred years of monarchy: A walk down the memory lane. (<http://www.bhutan2008.bt/en/node/141>). 2012年10月3日访问。

的儿子乌颜·旺楚克进一步巩固了地位，成为不丹的实际领袖。1907年，由高官、大喇嘛和人民代表组成的会议一致选举乌颜·旺楚克成为不丹第一位世袭国王。实行世袭君主制的旺楚克王朝的建立，缓和了高层权力斗争，逐步建立起了中央权威，对于不丹的国家建设以及文化认同的形成有关键性影响（Mathou，2000）。

第二阶段是传统政体的改革阶段（1952 - 2008）。1952年被称为“现代不丹之父”的吉格梅·多杰·旺楚克继位成为第三任国王。他上任后展开了一系列迈向现代国家的改革，涵盖经济、社会和政治各方面。在经济方面，他修筑了不丹第一条全天候公路，在位的20年共修公路1170公里。1961年他还制定了第一个5年经济发展规划（1961 - 1966），1971年建立规划委员会。在社会方面，1958年他在土地改革基础上推动废除了农奴制；增设学校和医院，引入现代教育与医疗；规定“宗卡（Dzongkha）”成为官方语言。在政治方面，不丹1953年建立立法机构——130人的国民大会（Tshogdu）；1958年颁布第一部公民法案；1965年建立王室咨询委员会；1968年建立内阁；1971年加入联合国。不丹王太后多杰·旺姆·旺楚克（2012）认为，这20年的改革推动了不丹从中世纪跨入了二十世纪，结束了不丹与世隔绝的状态。

1972年多杰国王去世，16岁的吉格梅·森格·旺楚克继任第四任国王。年轻的国王在印度和英国接受教育，视野更开阔。他延续了父王展开的现代化努力，并在其基础上凝练提出了一套以“国民幸福总值”为中心的发展理念，强调要平衡经济发展与社会发展，通过全民医疗保健和全民教育来实现农村发展；保护环境；保护传统文化与生活方式；政府善治（易晓，2011：22 - 23）。在政治上，他通过一系列渐进改革为民主建设奠定了最直接和最重要的基础，主要内容包括：第一，分权化改革，1981年所有宗（县）建立地区发展委员会，所有宗吸纳地方代表根据本地情况制订发展规划，将一部分行政和财政权力下放给地区。1991年，权力进一步下放到格窝（镇）。2002年专门制定了《宗发展委员会法案》和《格窝发展委员会法案》，进行制度化。第二，推进宪政发展。1998年国王不顾国民议会的强烈反对，将行政权力移交给内阁大臣委员会；同时，内阁重组，国王任命的大臣退休，由国民议会选举产生新的大臣；此外，

赋予国民议会投国王信任票的权力。2002年成立宪法委员会，着手起草宪法，并明确国王实行65岁强制退休；2005年在全国范围对宪法草案广泛征求意见。

第三阶段是民主政体的建立阶段（2008年至今）。2005年12月17日，森格国王宣布将于2008年退位。但实际上，到2006年12月14日森格国王就提前退位，第五任国王吉格梅·凯萨尔·旺楚克即位。2007年开始为全民选举做准备。4月颁布法令解除党禁，事实上3月人民民主党（People's Democratic Party, PDP）成立，7月不丹和平繁荣党（Druk Phuensum Tshogpa, DPT）成立^①。2007年12月31日民主选举国民委员会（National Council，上院），25位委员中20位在20个区中直接选举产生，另外5位由国王提名。2008年3月24日举行了第一次国民议会（National Assembly）大选，参选的两党中不丹和平繁荣党赢得选举，取得议会47个席位中的45席。2008年7月18日宪法通过并颁布。2011年举行了第一次地方政府选举。从过去四年的情况看，不丹民主运转良好，实现了稳定的政体转变。

根据不丹宪法，2008年政体转变后建立起来的是一个议会制君主立宪国家。国王作为国家元首得以保留，行政权力由总理大臣领导的内阁——大臣委员会掌握行使，立法权掌握在两院制的议会^②，司法权掌握在最高法院^③。下院国民议会由18岁以上的不丹公民投票选举出来的议员组成，在国民议会选举中赢得多数席位的政党组成内阁。

（二）不丹民主发展的不寻常之处

从以上过程看来，不丹民主化是一个由开明君主推动并主导的、自然而然的民主化过程。但是，如何定位和理解这个过程却给主流的民主化理论提出了挑战，几乎所有的文献都认为不丹是一个异常案例。特纳等（Turner et al，

① 实际上，不丹和平繁荣党是由2006年成立的不丹人民统一党（Bhutan People's United Party）与全民党（All People's Party）合并而成。但是2007年9月其中一个派系又从新政党中分裂出来，想要恢复不丹人民统一党，但11月选举委员会否决了统一党的注册申请，原因是这个党缺乏管理国家事务的能力。申请被拒之后，统一党又重新合并回和平繁荣党。

② 即前面提到的上院国民委员会和下院国民议会。

③ 最高法院的首席法官和大法官都由国王任命。

2011) 梳理了通常被认为导致一个国家民主转型发生的经济发展、经济危机、政权分裂、精英协议、民众动员、国际因素等因素,认为不丹并不具备这些条件。盖伦坎普 (Gallenkamp, 2012) 则用不丹案例回应帕森斯的普遍进化论、李普塞特的经济社会前提论、摩尔的阶级与权力分析、亨廷顿的文化与宗教说、奥—唐纳的行动者与协议,认为从这些角度也不能解释不丹民主转型发生的原因。

综述这些文献,同时结合不丹实际的经济社会发展情况来看,不丹民主建设中主要不寻常之处可以概括为如下两大方面。

第一,不丹民主转型是在经济发展水平很低的情况下发生的。从李普塞特 (Lipset, 1959) 开始,受现代化理论影响,一般认为民主与经济社会现代化或多或少都是存在联系的。要么认为现代化会推动民主转型的发生;要么认为现代化有利于民主体制的维持。但不丹一直都处在最不发达国家之列。虽然过去 20 多年 GDP 年均增速达 7—8%,但不丹仍然是中等偏下的发展中国家。2011 年,不丹人均 GDP 为 2 287.71 美元 (按购买力平价即 PPP 计算为 5 809.89 国际元)^①,人类发展指数 (HDI) 在 187 个有可比数据的国家中处在第 141 位^②。不丹贫困人口比率虽然下降较快,但依然很高,2007 年还有 23.2%^③。

然而,不丹是“在最低限度工业化基础上推进经济发展”(Sinpeng, 2007: 28)。2010 年,不丹第一、二、三产业所占的比重分别是 19%、40.6% 和 40.4%。第二产业主要依赖向印度的水电出口。2007 年 3 月印度援建的装机容量 1 020 兆瓦的塔拉水电项目全部竣工,更进一步拉动了经济快速增长。2007 年的水电出口收入从 2006 年 49.7 亿努元^④攀升到 100.3 亿努元。2007 年不丹

① 数据来源:世界银行网站 2011 年 <http://data.worldbank.org/country/bhutan> (2012 年 9 月 15 日访问下载)。根据世行统计,同年中国的人均 GDP 是 5444.79 美元,按照 PPP 计算为 8465.83 国际元。

② 数据来源:联合国开发计划署 (UNDP) 网站 <http://hdrstats.undp.org/en/countries/profiles/BTN.html> (2012 年 10 月 1 日访问)。

③ 数据来源:世界银行网站 <http://data.worldbank.org/country/bhutan> (2012 年 9 月 15 日访问下载)。

④ 41.4 努≈1 美元。

GDP 增长率 17.9%，其中新的塔拉水电项目就贡献了 6% - 8% 的增长率。2010 年向印度的水电出口收入，占不丹对外出口总额的 35.5%，占不丹对印度出口总额的 40%。对印度的水电出口收入占不丹 GDP 总量的 14.4%^①。水电发展带动了一些相关工业的发展，但吸纳就业和带动整个工业发展的能力有限，因此虽然经历 20 多年的高经济增长，工业化和城市化的程度却仍然较低，2011 年农村人口仍占总人口的 64.4%^②。

第四任森格国王非常注重社会与经济平衡发展。在全民医疗健康与基础教育上，不丹取得了巨大成就。人均预期寿命从 1972 年 41.6 岁增加到了 2011 年 67.3 岁。小学的毛入学率从 1972 年 20.9% 提高到 2011 年 111.4%，净入学率从 1978 年 22.2% 提高到 2011 年 88.3%；但识字率仍不高，2005 年调查表明 15 岁以上的识字率仍只有 52.8%^③。收入分配较为均等，但受限于发展水平、产业结构和城市化率，城市中产阶级规模并不大。因此，从这些经济社会发展的结构性指标衡量，不丹并不具备民主化的良好基础。

第二，不丹民主转型是在政权正当性（legitimacy）没有受到挑战的情况下发生的。经济社会的结构性指标只是一个方面，有些国家如印度等在建立民主制度时经济社会发展水平也非常低。主流民主理论认为，当旧政权、旧制度面临正当性危机，政府权威受到挑战时，民主转型也很可能发生。亨廷顿（Samuel Phillips Huntington）将推动总结“第三波”民主转型发生的主要原因归纳为五条：威权主义政府的正当性问题，来自于民众尤其是中产阶级的期望迅速增加，罗马天主教廷的自由化，国际多边组织和美国对民主的倡导，以及正在民主化的国家产生的示范效应（Huntington，1991）。早在 20 世纪 60 年代末，亨廷顿在他另一本名著中也探讨了政治秩序变化的基本动力来自于快速变化的经济社会条件，他认为政治秩序被打破“主要是社会飞速变革，以及新的社会

① 以上水电相关数据引自杨思灵（2009：38）。

② 数据来源：世界银行网站 <http://data.worldbank.org/country/bhutan>（2012 年 9 月 15 日访问下载）。

③ 本段社会发展数据引自：世界银行 <http://data.worldbank.org/country/bhutan>（2012 年 9 月 15 日访问下载）。

集团被迅速动员起来涌入政治领域，而同时政治制度却发展缓慢的结果”（亨廷顿，2008：13）。

归纳起来，旧政权正当性的流失来自于政权本身的衰败及危机、新社会力量的挑战以及外来干预。而不丹来自这三方面的对政权正当性的挑战并不显著。相反，世袭国王统治的正当性非常高。媒体报道和研究论文中都会突出不丹的民主是国王“强加”的，人民毫无改变现状的意愿（Turner，2011；周戎，2008；易晓，2011）。这是从比较政治理论角度来看不丹民主转型的另一个例外之处。

从政府来看，不丹政府治理能力较强，且对腐败控制严格。在“透明国际”2012 年对 176 个国家的清廉指数排名中，不丹排在第 33 位，得分为 63，属于较廉洁的政府^①。而连续几任国王由于勤政亲民，能力出色，更是受到老百姓的拥护和爱戴。从社会来看，如同特纳等（Turner et al.，2011）的研究归纳，不丹由于工业化程度低，且几乎所有大型工业企业（如航空、电信、水电）都为国家所有，缺乏强大的资产阶级和工人阶级；而农村因早在 1958 年就进行了土地改革，不存在围绕土地的地主与农民之间的严重冲突。不丹中产阶级规模也很小，且大部分在国有部门就业。因此不丹阶级矛盾缓和，阶级差异不是一个强力推动民主的社会动员因素。民主理论一般认为，活跃的公民社会对民主转型有积极推动作用。在基层社会中，不丹拥有活跃的、历史悠久的公民社会组织，但这些组织主要功能是提供社区公共服务，如管理社区灌溉和供水系统，对国家并无压力。2007 年颁布的《公民社会组织法案》（Civil Society Organizations Act）也明确禁止公民社会组织参与与政治选举直接相关的活动以及政治性活动^②。

此外，突发的经济社会危机通常也是导致威权国家政党性受到挑战，激发

① 2012 年开始“透明国际”将清廉指数从 10 分制调整为 100 分制，0 分代表高度腐败，100 分代表高度廉洁。数据引自透明国际网站：<http://www.transparency.org/cpi2012/results>（2013 年 1 月 4 日访问）

② 参见不丹《公民社会组织法案》第 7 条之 b、e 两款，网址：<http://www.judiciary.gov.bt/htmlact/Civil%20Society%20Org%20Act.pdf>（2012 年 10 月 15 日访问下载）。除此之外，该法案还禁止公民社会组织破坏不丹传统文化、从事宗教活动等。

群众运动和抗议的因素；国际干预也会成为推动民主转型的外在因素。但这两个因素在不丹也不具备。唯一重要的挑战力量来自于 20 世纪 80 年代产生的尼泊尔族难民^①，但研究表明其在不丹民主转型中所产生的作用也不明显（Wangchuk, 2004）。

二、对民主化理论的反思

综上所述，在主流的民主与民主化理论看来，不丹的确是一个异常个案。然而，以经验研究和比较研究为基础的民主化理论，在面对总共不过 220 多个国家和地区的研究对象时，不应该因为对普遍性的追求，而简单划一地忽略其中任何一个个案。相反，如同不丹这类不寻常个案为民主及民主化研究者提供一个反思理论的机会。正是在这种不断地纳入新个案和进行理论调适的基础上，民主化理论才有能发展完善的可能。

民主化研究中要回答的一个关键问题是，为什么有些国家转向了民主，而其他国家没有？这个问题既具有理论意义，也具有实践意义，但对它的回答是一个由实践驱动的过程。当现代民主政体逐渐被广泛接受为一种好的或者比较不坏的体制之后^②，人们就不断地根据民主的实践总结哪些因素有利于民主的建立和巩固，并将经验总结上升为各种理论，希冀借助于理论认识反过来推动民主的普及与完善。如果按照亨廷顿民主三波的划分方式，也可以比较清晰地看到民主化理论在三波民主中不断发展和调整，在打破已经形成的一些思维定式，逐渐将理论视野扩大（霍利菲尔德、吉尔森，2012）。

现代的民主化研究兴起于二战之后。当时，一批国家摆脱殖民统治，成为独立的民族国家，并建立了民主政府的形式。当时西方政治学，尤其比较政治研究，受到行为主义、结构功能主义等思潮的鼓舞，对于如何理解这些新民主

① 有关尼泊尔族难民问题，可参见杨思灵（2010），Wangchuk（2004：851-854）。

② 现在国内理论界越来越意识到，民主并不是与生俱来就被认为是一种好的制度。民主的被接受经历了一个相当长的过程。这个过程可参见王绍光（2008：1-70）。

国家的转型和巩固，如何理解民主的建立与崩溃，努力希望通过比较研究建立一个具有普遍解释力的结构化框架。如前面提到的李普塞特（Lipset, 1959）在他著名的论文中，通过对 48 个国家的数据收集和比较分析，致力于探讨民主的社会经济条件。虽然数据不足以寻找到经济社会现代化与民主建立之间的直接因果关系，但通过对相关关系的解读，李普塞特提出了“一个国家越富裕，维持民主的可能性就越大”（Lipset, 1959: 75）。这种宏观的结构化思维将政治民主化与更便于衡量和操作的经济、社会变量之间建立起简单明了的关系，对理论研究者颇具吸引力，持续激发了大量后续研究。在政策层面，这种结构化思维对于美国等西方发达国家和国际组织借助于经济援助等手段推广民主也产生了强大影响。

然而，随着研究对象拓展，比如第二波民主的波动、第三波民主的出现带来了更多的民主国家的崩溃与建立，个案与个案之间的差异性大大地超越了彼此之间的共通性，结构化思维遇到的质疑已越来越多。结构化思维中的固有缺陷也越来越被暴露出来，如同普沃斯基所指出的，“这一模式的方法论特征是把归纳出来的结果，如民主或法西斯主义，同原初条件如土地等级结构等相联系。在这种论证中，结果是由条件单方面决定的，人们即便什么也不做，历史还是会这样发展的”（普沃斯基，2005: 71），即这种思维过多地把新制度的起点与旧制度的终点的特征联系起来。

结构化思维如果被僵化，往往就具有深深的决定论的痕迹。结构化思维经常遇到的一个困惑就是，许多看似应该发生民主转型的国家迟迟没有动作，而另一些不起眼的、看似不可能启动民主化的国家却实现了民主。比如，前面提到的几位研究不丹民主化个案的西方学者不约而同地都选择了结构化思维作为批判的对象，主要原因也是这一思维虽然广受批评，但在人们对民主的思考中仍无所不在。

打破结构化思维一定程度上得益于第三波民主及其后对异常个案的不断反思。比如，克勒默（Colomer, 1995; 2000）对西班牙民主转型的研究，以及普沃斯基（2005）在对 20 世纪 80 年代末 90 年代初东欧前社会主义国家的转型的研究，引入了博弈论分析不同的政治行动者所采取的策略背后的原因以及其后

果的形成。这种以行动者为中心的思路更加关注转型中的利益相关者，如阶级、利益集团、联盟等，突出了民主化过程中行动者的能动性，并且常常通过博弈论等形式化语言的引入更加严密地展开了对个案的深入剖析，逐渐形成了民主化研究中的行动者视角。行动者视角与结构化视角并不是相互对立的，一定程度上还是相互补充的。行动者视角往往容易突出行动者个人在策略选择中的智慧，夸大个人或机构的作用，而忽略了结构因素的促进或制约作用。所以，一些研究者也一直致力于将结构化视角与行动者视角进行调和和综合（Mahoney & Snyder, 1999）。

不丹个案的独特之处，不但与结构化思维相违背，它基本不具备有现代化理论中所认为的民主转型和巩固所需要的经济社会现代化等结构性条件。按照现有的行动者思维来看，也不尽能解释。转型发生之前以及转型过程之中，不丹的世袭君主制的政治正当性依然很高，没有受到不同政治势力与政治力量的实质性挑战。与行动者视角通常所认为的观点（民主的历史就是一部斗争史）也不相同。在不丹民主化的过程中有国王作为积极的推动者，却没有其他强有力的阻碍者或竞争对手，更不是一场零和博弈。可以说，不丹民主是一个“主动建设”的过程。

三、“主动民主建设”何以可能？

在对现有理论进行反思的基础上，问题的另一面是如何对不丹的经验进行概括和总结，对民主化理论的建构产生贡献，尽管不一定是普遍性的贡献。在这一部分中，本文尝试着提出“主动民主建设”的概念来概括不丹以及与其相类似的民主化过程。

所谓“主动民主建设”是指一个国家的政权执掌者主动地发展、建构和完善民主的过程。“主动”指的是执政者或执政团体具有改革现体制中“不民主”的或者不够完善的民主体制的意愿，这种意愿来自于执政者对国家发展的理念、愿景与承诺，以及对民主理念及在发展中作用的认同和支持，也来自于对社会

要求民主的压力的回应。但“主动”区别于“被动”之处在于政权的正当性尚未受到根本性挑战，不是处在危机或无秩序之中“没有选择的选择”。“民主建设”指的是在现有体制框架下不断引入和完善民主，并使之制度化蜕变出一种新的更为民主的体制。之所以是“民主建设”而非“民主转型”，强调了新旧体制之间的相关性、衔接性，以及体制转换中的平顺性。尽管新旧体制在现有的政体分类学看来可能有本质区别，但前后之间并没有出现断裂性或革命性的失序过程。

在多数国家的经验以及由此形成传统民主思维中，民主史就是一部斗争史。旧体制下的执政者不会主动地、轻易地放弃对国家权力的掌握，甚至不愿意与竞争者分享权力。权力与权利一样，都是依靠大量斗争争取而来的。从旧体制转向民主体制的过程常常充满了矛盾和冲突，甚至造成革命的发生。民主转型的过程也常常给一个国家带来政治和社会的不稳定。执政者何以会进行“主动民主建设”？主动民主建设在什么条件下不会导致政治和社会的动荡？不丹以及其他一些东亚国家的转型提供了一些可供观察和总结的个案。本文集中以不丹经验为基础进行一些初步的总结概括，因为可以说没有哪个国家比不丹更明显地主动、自愿转向民主（Sinpeng, 2007: 22）。

（一）改革型领导人

对于不丹的例外，流行的解释是把成功迈向现代民主的功劳归功于开明的君主。不丹连续三任君主都是接受过现代教育，接受民主理念，亲民的且具有很强统治能力、敢于革新的开明君主。的确，不丹与国王坚持推动是有密切关系的。连续几任国王都认同，“好的制度比好的国王更重要”（周戎，2008）。因此，从第三任国王开始，经济、社会和政治发展的政策保持了非常好的延续性，为持续半个多世纪的渐进民主建设提供了基础。国王没有成为阻碍变革的保守势力，而是推动改革的改革力量，这对很多君主制国家的转型都有很积极的作用，比如20世纪70年代末西班牙民主转型中的卡洛斯国王。从合作博弈角度看，改革型领导人在旧治理体系尚未失效，社会危机尚未对政治权威和政治秩序构成根本性威胁时主动推进民主建设，不会形成政府权威的真空。旧体

制领导人在关键时刻还能发挥调解仲裁、推动合作、维护和平的作用，这对于合作博弈的形成是一种很重要的制度安排。

（二）善治与国家有效性

然而，依靠于改革型领导人毕竟是可遇不可求的事情。而且，在政治体制改革中，权力和利益格局调整必然会带来冲突，是否有能力管理冲突，保持基本稳定的秩序，对改革型领导人提出了更高的要求。事实上，也不乏有改革意愿的领导者主动发起改革，但最终因为不能把握改革进程而导致改革失败，甚至走向政治动荡、国家分裂。改革者何以能成功推动和主导政治改革过程？这与主动民主建设前期善治与国家有效性的形成是有关系的。

事实上，不丹主动民主建设的成功与第三任以来的国王选择了适合国情的正确发展道路相关，尤其是第四任国王持续的推进善治，维持国家有效性有密切关系。不丹以“国民幸福总值”为中心的发展观如今广为称颂。国民幸福总值的理念强调“单凭物质财富，不能带来幸福，或者说不能确保人民的满意度和福祉；经济增长和‘现代化’不应当以人民的生活质量或者传统价值观为代价。要获得国民幸福总值，有几个政策领域要优先考虑——公平的社会经济发展，全国每个地区和社会每个层面要共享繁荣；保存和保护原生态环境；保护并弘扬不丹独特的文化遗产；行善政和提倡老百姓参与的回应性治理。”（旺楚克，2012：38）这些政策目标与内容恰恰为善治提供了基础，也为国家有效性建设提供了基础。善治为维护相对较为公平、平等的社会提供了基础，也促进了公民参与及提高了政府政策的回应性，有利于民主的稳定建立。而国家有效性保证了国家基本制度的发展完善，对于民主是有至关重要的影响的（王绍光，2008：129-135）。

而从另一个国家发展目标的意义上而言，不丹牢牢地固守独特的文化与发展模式，也避免了“民主目的论”，消除了民主的一些负面影响。吉格梅·辛格·旺楚克2005年12月17日宣布他将退位时明确表示：“民主并不必然就是不丹的目标，而只是善治的一部分，是不丹王国最终目标（实现国民总幸福）的一

个关键部分。”^① 为求民主而民主，有时反而导致民主转型的崩溃。

（三）宽容的政治文化

在不丹主动民主建设中，佛教文化被认为对民主是有促进作用的。比如，全国 3/4 的人都信仰大乘佛教，这是不丹统一的文化认同的基础，而佛教文化所提倡精神与物质的平衡发展是国民幸福总值理念的核心思想来源，关注生灵与宽容等传统也与现代民主是相兼容的，有力地支持了民主的平顺过渡（Mathou，2000）。宗教文化支持了不丹文化中强调共识和和谐的传统（Mathou，2000；Pain & Pema，2000）。

在民主规则下的学习与适应，对于民主文化的培养也是相当必要的。不丹的乡村社会是具有民主实践的，从 20 世纪 80 年代开始通过立法进一步向地方放权，促进了基层民主实践的制度化，有利于现代民主文化的培育和民主行为的训练（Wangchuk，2004）。而在第一次大选开始之前，2007 年 4 月不丹还进行了模拟选举，对选举程序进行测试和完善。通过这些手段保证了第一次大选的顺利举行。

四、结论

2008 年不丹举行第一次议会选举，并颁布宪法，标志着议会制立宪君主国家的建立。但回顾不丹政治发展的历史，很显然，这一跨越并不是一蹴而就的，而是半个世纪的主动民主建设的顺理成章的结果。不丹民主化既是意外的，也是意料之中的，为比较政治学研究增添了一个不同寻常又值得反思的案例。不丹的经验很难套用线性的、结构化的传统民主转型思维去进行解释，也不完全遵循一般意义上民主政体思维。本文将不丹的成功归结为它成功地以善治为基

^① 在庆祝 105 个国庆日时第 5 任国王重新强调了“民主并非最终目的。真正的果实应该是民主带来的更高的统一、和谐和繁荣。”参见 <http://www.kuenselonline.com/his-majestys-address-to-the-nation-on-the-105th-national-day-celebrations-in-thimphu/>（2012 年 12 月 19 日访问）。

础的“主动民主建设”，在主动民主建设过程中改革型的领导者虽然是很重要的推动因素，但宽容的政治文化和善治是保证平稳的民主建设的更重要因素，善治尤为关键。

当然，不丹全面转向议会制君主立宪体系时间尚短。国王在民主建设中所起的推动作用非常明显，国王的控制能力也相对较强。在民主建设过程中，不丹社会总体上仍处在较为单一和封闭的状态^①，政治利益分化不大，矛盾冲突不明显，政治参与体系和政党运作尚未成熟。随着媒体进步开放和发展，尤其是互联网和手机的快速推广，社会利益分化也在加大，公民社会日渐活跃。2013年不丹即将迎来新一轮大选，新的政党已经出现^②。在选举民主下新的政治能否有效整合和继续平稳发展，还有待进一步的观察。

参考文献

- 多杰·旺姆·旺楚克 (2012). 秘境不丹. 北京: 九州出版社.
- 亨廷顿. 变革社会中的政治秩序 (2008). 王冠华译. 北京: 京华出版社.
- 霍利菲尔德、吉尔森主编 (2012). 通往民主之路: 民主转型的政治经济学. 北京: 社会科学文献出版社.
- 普沃斯基 (2005). 民主与市场: 东欧与拉丁美洲的政治经济改革. 北京: 北京大学出版社.
- 王绍光 (2008). 民主四讲. 北京: 生活·读书·新知三联书店.
- 杨思灵 (2009). 浅析不丹与印度的水电合作. 东南亚南亚研究, 2.
- 杨思灵 (2010). 当代不丹难民问题. 世界民族, 2.
- 易晓 (2011). 不丹: GNH 创造乐土. 广州: 南方日报出版社.
- 周戎 (2008). 探寻不丹国体变更的秘密. 光明日报, 4 月 17 日.
- Colomer, J. M. (1995). *Game Theory and the Transition to Democracy*. Aldershot, UK: Edward

① 不丹在 1999 年才引入电视，2003 年才引入互联网。在大众媒体上，一直到 2006 年，不丹都只允许国有的不丹广播服务公司（含广播和电视服务）与国有报纸——奎赛（Kuensel）等有限的媒体存在。2007 年开始新成立了 3 家独立的广播电视台和 3 家独立报纸。

② 据《不丹人》报道，至 2012 年 6 月，新成立的政党有 3 个，因此将有 5 个政党将要参加 2013 年大选。参见 <http://www.thebhutanese.bt/fifth-party-druk-chirwang-tshogpa-joins-the-party/>（2013 年 1 月 4 日访问）。

Elgar.

Colomer, J. M. (2000). *Strategic Transitions: Game Theory and Democratization*. Baltimore, MD: the John Hopkins University Press.

Gallenkamp, M. (2012). When Agency Triumphs over Structure: Conceptualizing Bhutan's Unique Transition to Democracy. *Heidelberg Papers in South Asian and Comparative Politics*. Working Paper 68. Link: <http://hpsacp.uni-hd.de/>

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

Lipset, S. M. (1959). Some Social Requisites of Democracy: Economic Development and Political Legitimacy. *The American Political Science Review*, 53 (1): 69 – 105.

Mahoney, J. & Snyder, R. (1999). Rethinking Agency and Structure in the Study of Regime Change. *Studies in Comparative International Development*, 34 (2): 3 – 32.

Mathou, T. (2000). The Politics of Bhutan: Change in Continuity. *Journal of Bhutan Studies*, 3: 250 – 262.

Pain, A. & Pema, D. (2000). Continuing Customs of Negotiation and Contestation in Bhutan. *Journal of Bhutan Studies*, 3: 200 – 227.

Sinpeng, A. (2007). Democracy from Above: Regime Transition in the Kingdom of Bhutan. *Journal of Bhutan Studies*, 17: 21 – 47.

Turner, M., Chuki, S. & Tshering, J. (2011). Democratization by Decree: the Case of Bhutan. *Democratization*, 18 (1): 184 – 210.

Wangchuk, T. (2004). The Middle Path to Democracy in the Kingdom of Bhutan. *Asian Survey*, XLIV (6): 836 – 855.