

民主崩溃的政治学

——选民分裂、政治制度与民主崩溃

包刚升*

民主崩溃（democratic breakdown）是影响重大的政治事件，它通过改变一国的政体改变了数百万乃至数千万人的生活。如何防止民主崩溃，对于新兴民主国家来说是重大的政策议题。关于民主崩溃的研究，应属于民主转型研究的一个领域，但这一研究领域对民主崩溃的关注相对较少。然而，民主崩溃在学术和实践上都是一个重要问题。这篇博士论文试图在已有研究的基础上系统地解释民主政体为什么会崩溃？何种原因导致了民主政体的崩溃？这种原因是通过何种因果机制起作用的？希望这项能够为新兴民主国家提高民主政体的稳定性提供政策启示。

民主崩溃的历史几乎同民主的历史一样久远。而在近代世界，1789年—1871年间的法国是两次遭遇民主崩溃的国家。在民主化浪潮风起云涌的20世纪，民主崩溃发生得更为频繁。塞缪尔·亨廷顿认为人类经历了三次民主化的浪潮，同时也经历了两次民主化回潮，而这两次民主化的回潮就是多国民主政体相继集中崩溃的时期。拉里·戴蒙德认为，第三波民主化的总体特征之一是民主崩溃出现的可能性相对较低。尽管如此，1974—2006年间，全球总共也发生了20次民主政体的崩溃。卡普斯坦和康弗斯（Kapstein & Converse, 2008）在《新兴民主国家的宿命》（The Fate of Young Democracies）中对1960—2004年间的民主崩溃事件做了记录，经计算总共是54次。他们发现，民主国家在启动

* 包刚升，复旦大学国际关系与公共事务学院讲师，2012年毕业于北京大学政府管理学院，获博士学位。博士论文获2012年北京大学优秀博士学位论文奖。

转型的头几年失败率非常之高。

民主政体的崩溃是指一国从民主政体向非民主政体或无政府状态的逆转，查尔斯·蒂利称之为去民主化（dedemocratization）。从实际的衡量标准来看，民主政体的崩溃可以被界定为一国政体在“政治参与”或“政治竞争”这两个维度中至少一个维度上的显著下降。民主政体的崩溃，存在外部和内部的两种不同情形。从外部来说，民主崩溃有可能是一个民主国家遭到一个威权国家的入侵和占领，但这项研究把这种情形排除在外。由内部原因导致的民主崩溃大体上分为三种不同的类型：①从民主到军事政变；②从民主到内战；③从民主到“行政政变”。

民主政体为什么会崩溃？现有研究的理论解释主要包括：①不平等与贫富阶级的激烈冲突；②经济发展程度较低，或经济不稳定及缺乏经济绩效；③民主国家内部的社会分裂；④政治制度设计的缺陷；⑤政治行为者特别是政治家的战略与选择，等等。这些理论解释固然都有一定的解释力，但尚不能较系统地解释民主政体为什么会崩溃，其解释力的时空范围一般也比较有限。

本文认为，民主政体的崩溃通常都起源于国内政治的某种紧张关系，这种政治紧张关系愈演愈烈，导致严重的政治危机。当这种政治危机无法在现有的民主政体框架内解决时，很可能会导致民主政体的崩溃。因此，解释民主政体下政治危机的起源和激化，是解释民主崩溃的关键问题。政治危机的形成和激化通常需要两个条件：①第一个条件是国内存在某种较为严重的政治冲突，表现为两个或数个政治集团之间激烈的政治对抗。这种政治冲突是国内不同选民集团存在严重政治分裂（political cleavage）的反映。②第二个条件是民主政体下国家或政府没有能力去缓和、平息或解决这种严重的政治冲突。换句话说，在这样的民主国家，与严重的政治冲突相比，国家能力或政府能力较弱。固然，一国的政治经济条件和国际环境都会影响国家能力的高低，但在这些因素既定的条件下，民主政体下的政治制度安排对国家能力的高低具有决定性的影响。合理的政治制度安排有助于塑造国家能力，而错误的政治制度安排会削弱国家能力。

因此，本文对民主崩溃的理论解释可以总结为：一个民主国家存在高度的选民政治分裂时，就有可能引发激烈的政治对抗与冲突，如果民主政体下的政治制度安排不能塑造有效国家能力，民主政体就无力缓解或解决这种政治冲突，这样国内政治危机就会持续恶化，最终导致民主政体的崩溃。

不同选民群体之间高度的政治分裂容易导致更多的政治冲突。李普赛特和罗坎较早就关注社会分裂（social cleavages）的类型，而本文更倾向于使用选民政治分裂（voters' political cleavages）或选民分裂（voters' cleavages）这样的概念。首先，与社会分裂相比，选民政治分裂是一个更为直接和准确的概念。其次，历史地看，选民结构和社会结构是不完全重合的，很多国家在民主化的过程中经历了公民选举权逐渐普及的过程。最后，选民政治分裂可以被认为是社会分裂结构的政治化，而社会结构中的分裂是否被政治化，还需要取决于选民的 actual 政治参与程度和政治动员程度。基于对 20 世纪不同类型民主国家的经验研究，可以发现五种主要的选民政治分裂仍然具有重要的政治影响，分别是选民的阶级分裂（class cleavage）、宗教分裂（religion cleavage）、族群分裂（ethnic cleavage）、地区分裂（region cleavage），以及选民在政体维度上的“民主—威权”分裂（democracy-authoritarianism cleavage）。

那么，如何衡量选民政治分裂程度的高低呢？这项研究采用三种方法来衡量：①分析选民投票结构的分化程度；②观察重大政治议题的性质与类型；③考察政治暴力或准暴力现象的严重程度。这项研究的预设是：在那些选民政治分裂程度高的国家中，可以观察到选民投票结构比较分散，重大政治议题往往是冲突型的，选民政治暴力或准暴力现象较严重；而在那些选民政治分裂低的国家中，选民投票结构较集中于中间政党，重大政治议题往往是共识型的，选民政治暴力或准暴力现象也比较轻微。反过来，通过对选民投票结构、重大政治议题、政治暴力三者的衡量，可以判断该国选民政治分裂程度的高低。

另一方面，国家能力也是一个重要的维度。林茨认为，民主国家缺乏有效的国家能力，是民主政体最终崩溃整个链条上的重要一环。但是，现有的主流观点较为忽视民主政体下的政治制度安排对国家能力的影响。对于一个特定的

民主国家而言，国家构建的过程固然构成了该国民主政体创建和运行的背景条件，而民主政体下的政治制度安排对国家能力的影响则更为直接和重要。马奇和奥尔森（March & Olsen）关于新制度主义的论文“认为政治制度具有相对的自主性和独立的作用”。

那么，哪些政治制度安排最能影响国家能力或政府能力的高低呢？主要是三个层次的政治制度安排：①国家性（statehood）问题：央地关系的制度模式，最简单的区分是联邦制和单一制的差异，但中央和地方之间实际的政治权力配置更为重要；②社会—政府关系：选举制度，特别是多数决定制与比例代表制的差异，选举制度在很大程度上决定了政党制度；③政府内部：政府形式的不同，议会制、总统制和半总统制对政府能力高低的影响是不同的。在对上述三个不同层次政治制度进行分析的基础上，可以归纳出两种不同的民主政体类型：离心型民主政体（centrifugal democracies）与向心型民主政体（centripetal democracies）。

凡是强化中央政府权力、强化大型主导政党和政党体制、强化立法机构与行政机构合作的民主政治制度，被称为向心型民主政体；凡是弱化中央权力、弱化政党和政党体制、弱化立法机构与行政机构合作的民主政治制度，被称为离心型民主政体。实际上，利普哈特1969年就区分了向心型民主政体和离心型民主政体，他这样说：“我们把一致化的、稳定的民主政体称为向心型民主，……而把碎片化的、不稳定的民主政体称为离心型民主。”林茨与斯特潘（Linz & Stepan, 1978）、考克斯（Cox, 1990）、萨托利（Sartori, 1994）、希亚洛夫（Siaroff, 2000）、格林与撒克（Gerring & Thacker, 2008）等人都认为，一个民主政体的离心（centrifugal）制度特征会有碍于其政府效力和效能，因而更容易不稳定。

这项研究进一步从制度组合的角度定义离心型民主政体和向心型民主政体的理想类型。向心型民主政体理想类型的制度特征可以归纳为：①适度中央集权的制度安排：国家性问题上的向心激励，鼓励国家认同，强化中央权力；②简单多数决定制及类似制度：社会—政府关系上的向心激励，鼓励两党制或温

和多党制，政府更稳定；③议会制：政府内部关系上的向心激励，鼓励行政权与立法权合作，强化政府能力。离心型民主政体理想类型的制度特征可以归纳为：①高度分权的地区主义安排：国家性问题上的离心激励，鼓励地区认同，弱化中央权力；②比例代表制及类似制度：社会—政府关系上的离心激励，鼓励极化多党制，政府更不稳定；③总统制及半总统制：政府内部关系上的离心激励，鼓励行政权与立法权对抗，弱化政府能力。

在此基础上，可以总结出离心型民主政体可能导致的三种离心效应：①国家性问题上的地区（族群）离心效应，这种离心效应通常会弱化国家认同、强化地区认同，弱化中央权力、强化地区权力。②政府—社会关系上的政党离心效应，这种离心效应通常会鼓励极化多党制的兴起，对大型主导政党的形成缺少激励，政府通常较不稳定。③政府形式上的行政离心效应，这种离心效应通常会鼓励行政权和立法权的政治对抗与冲突，而非政治妥协与合作，行政机关最后往往无所作为。

需要说明的是上面仅列出了离心型民主政体和向心民主制度的两种理想类型，但在真实世界中，一种民主政体经常展示的是三个不同层次上离心—向心制度的不同组合。此外，不同民主国家需要应付的政治分裂和政治冲突的类型是不一样的。比如，如果该国存在明显的选民地区政治分裂（这种分裂通常亦与族群或宗教身份有关），中央与地方关系上的制度安排往往最为关键；如果该国不存在明显的选民地区政治分裂，对该国中央政府维持国家统一的能力挑战不大，那么选举制度和政府形式上的制度安排更为重要。

基于上述理论框架，这篇论文的经验研究部分选取四个国家进行比较历史分析，分别是德国、尼日利亚、智利和印度。对德国的研究重点会放在魏玛共和国（1919—1933），随后会简要比较二战之后德国的民主政体。对尼日利亚的研究重点会放在第一共和国（1960—1966），然后会简要评述和比较内战之后尼日利亚的民主政治发展史。对智利的研究重点是1958—1973年的民主政治状况，但同时还会比较这一时期之前以及皮诺切特时代之后的民主政治实践。对印度的研究重点是1947独立之后至今的民主政治实践，但印度的民主政治发展

可以分为两到三个差异很大的阶段，因此需要对这种差异进行比较分析。

选取这四个国家进行比较历史分析是考虑到几个基本的原则。首先，这四个国家展示了这项研究所要研究的两个自变量（选民政治分裂和政治制度类型）以及一个因变量（民主政体是否崩溃）丰富的变化。其次，这四个国家都是较为重要的国家。最后，这四个国家覆盖到足够大的范围，具有丰富的差异性和多样性。

当然，必须要承认，这篇论文的研究设计存在一些局限条件需要加以说明。首先是自变量如何精确衡量的问题，其次是这项研究是概率论的而非决定论的，最后是这项研究需要排除一种特殊情况，即威权国家入侵导致的民主崩溃的情形。

在经验研究部分，本文通过对德国、尼日利亚、智利和印度的比较历史分析论证了这项研究的理论假说。德国魏玛共和国（1919—1933 年）存在严重的阶级分裂和“民主—威权”维度的分裂，政治冲突不断。此外，魏玛共和国是典型的离心型民主政体，纯粹的比例代表制鼓励小型政党和新兴政党，削弱了既有大型政党的政治力量，而半总统制的安排又引发了行政权与立法权的冲突。这样，1933 年魏玛民主政体就被希特勒的独裁统治所取代。二战之后，联邦德国民主政体的巩固可以归结为选民政治分裂和政治制度两个因素的变化，一方面这一时期选民的阶级分裂大大下降，另一方面基本法也汲取魏玛宪法失败的教训，改革了选举制度与政府形式。

尼日利亚第一共和国（1960—1966 年）的失败可以归因于高度的选民族群分裂和高度分权的地区主义安排。前者使得尼日利亚陷于严重的政治冲突，三个主要族群彼此为敌。后者使得尼日利亚联邦政府难以进行有效的国家建设和民族整合，结果是尼日利亚民主政体的颠覆和长达两年多的内战。后来，尼日利亚经历了多次政体变更。1999 年启动的民主转型使得尼日利亚至今保持了民主政体的基本形式，但该国的民主政体充满瑕疵，甚至很难说达到了民主政体的标准。今天的尼日利亚已经改革了高度分权的地区主义安排，中央权力和国家统一得到强化。但与此同时，尼日利亚的选民仍然存在高度的族群、宗教和

地区分裂。

智利 20 世纪 50、60 年代的政治基本上为阶级冲突所主导。贫富悬殊加上获得普选权的下层阶级对于平等的要求，逐渐撕裂了整个国家。1970 年之后，整个国家的选民日益分裂成支持或反对阿连德总统的两大阵营。比例代表制则严重削弱了智利主要政党的力量，政党体制趋于极化，总统制则导致了总统和议会之间严重的政治冲突。1973 年 9 月 11 日军事政变颠覆了智利民主政体。今天，重新转型后的智利已经成为拉丁美洲民主的典范。智利的民主政体从崩溃到再次转型和巩固，得益于两个因素的变化：一是智利选民阶级分裂的程度大大下降；二是智利政治制度的改革，特别是议会选举制度与总统选举制度的改革。

印度独立之后（1947 年至今）的“民主奇迹”得益于两个有利因素的结合。首先，1947 年之后的尼赫鲁时期，印度的工业化、城市化和现代化程度都很低，选民政治动员程度也比较低，这就使得印度选民的 actual 政治分裂程度远低于社会结构中的分裂程度。其次，印度的政治制度是典型的向心型民主政体：中央集权化的准联邦制、选举制度上的简单多数决定制和政府形式上的议会制，都是提供向心激励的制度安排，有利于塑造有效的国家能力。20 世纪 70、80 年代之后，现代化程度和政治动员程度的提高引发了印度选民政治分裂程度的上升，导致了政治冲突的加剧和政治暴力的上升，给民主政体的稳定性带来了压力。而印度向心型的政治制度安排仍然扮演着积极的角色。经过 20 世纪 90 年代的政治震荡之后，印度的向心型民主政体重新塑造了相对稳定的政党联盟，政府稳定性和国家能力都得到强化，从而保持了民主政体的相对稳定。

这项研究通过对四个国家的比较历史分析，考察选民政治分裂程度和政治制度类型在不同案例中的变化，论证了开始提出的理论假说。一方面，上述研究包括三个民主崩溃的国家——德国、尼日利亚和智利，以及一个民主相对稳定的国家——印度。在这四个国家，都能观察到选民政治分裂和政治制度类型这两个变量与民主崩溃与否存在着因果关系。高度的选民政治分裂和离心型政治制度导致了德国、尼日利亚和智利民主政体的崩溃，而低度选民政治分裂和

向心型政治制度塑造了尼赫鲁时期印度民主政体的稳定性。另一方面，每个国家都展示不同时期民主稳定性的变化。德国和智利是“从崩溃到巩固”的类型，通过前后对比可以观察到德国和智利选民政治分裂程度的降低与政治制度安排的变化。尼日利亚是“从崩溃到不完全民主化”的类型，可以观察到政治制度的变革强化了国家统一与国家能力，但选民的族群、宗教、地区分裂程度仍然很高。印度是“从稳定到稳定性降低”的类型，可以观察到印度选民政治分裂程度的上升带来的不利影响，而向心型民主政体仍然是印度民主得以稳定的关键。因此，这项研究的比较历史分析并非只是四个国家的横向比较研究，也是每个国家不同时期的纵向比较研究。

这项研究的结论是：如果一个民主国家符合两个条件：一是选民政治分裂程度高，二是离心型政治制度安排，那么该国民主政体就倾向于崩溃。这项研究具有重要的现实意义和政策含义。从政策上说，新兴民主国家一方面要注意降低选民政治分裂的程度，另一方面要注意通过宪法设计与制度安排的改革塑造向心型民主政体，这有助于降低新兴民主政体崩溃的风险。希望这项研究能为新兴民主国家如何降低新兴民主政体崩溃的风险、如何提高新兴民主政体的稳定性提供政策启示。

参考文献

- 包刚升 (2012a). 民主转型的周期性：从启动、崩溃到巩固. 二十一世纪, 4.
- 包刚升 (2012b). 民主与国家能力：制度主义的视角. 复旦政治学评论, 11.
- Cox, G. W. (1990). Centripetal and Centrifugal Incentives in Electoral System. *American Journal of Political Science*, 34(4):903 - 935.
- Gerring, John and Strom C. Thacker (2008). *A Centripetal Theory of Democratic Governance*. Cambridge University Press.
- Kapstein, E. B. & Converse, N. (2008). *The Fate of Young Democracies*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Karvonen, L. & Kuhnle S. Ed. (2001). *Party Systems and Voter Alignments Revisited*. London: Routledge.

- Lijphart, A. (2008). *Thinking about Democracy: Power Sharing and Majority Rule in Theory and Practice*. London: Routledge.
- Linz, J. J. & Stepan, A. Ed. (1978). *The Breakdown of Democratic Regimes*. Baltimore: The Johns Hopkins University Press.
- March, J. G. & Olsen, J. P. (1984). The New Institutionalism: Organizational Factors in Political Life. *American Political Science Review*, 7(3): 734 – 749.
- Norris, P. (2004). *Electoral Engineering: Voting Rules and Political Behavior*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Sartori, G. (1994). *Comparative Constitutional Engineering: An Inquiry into Structures, Incentives and Outcomes*. Basingstoke: Palgrave Macmillan.
- Siaroff, A. (2000). The Fate of Centrifugal Democracies: Lessons from Consociational Theory and System Performance. *Comparative Politics*, 32(3): 317 – 332.