

国际干预与民主转型

——基于“阿拉伯之春”的经验观察*

陈家喜

特别
策划

提 要 | 民主化的国际因素理论强调从外部视角而非内部过程来认识民主转型的动力。通过对“阿拉伯之春”的观察发现,国际行为体在推动中东政局变动的过程中,综合使用了价值输送、舆论谴责、经济制裁和军事干预等各种干预手段。同时,这些外力干预有赖于与内部结构要素,如政治合法性弱化、社会经济危机、国家能力以及国内反对派的呼应等结合与发酵。归根结底,国际因素真正发挥作用是由于目标国自身的执政危机,导致外力变内力,内外力交集,最终政权更迭。

关键词 | 国际干预 民主转型 “阿拉伯之春” 民主化

中图分类号 | D082

作者信息 | 男,1976年生,深圳大学当代中国政治研究所副教授,518060。

始于2011年初的“阿拉伯之春”犹如一幕幕惊心动魄的政治情景剧。许多观察者将这一系列事件定性为革命、叛乱、暴动,“内生的、自下而上的社会变革运动”,^①或是缺乏明确组织者和领导者的群氓行动。^②然而,还有研究者将“阿拉伯之春”看成“第四波民主化浪潮”。这一波浪潮没有越过中东的阿拉伯世界,而是以这一区域为中心。^③其中,西方国家发挥了令人瞩目的作用,甚至是决定性的作用。^④

本文试图从民主化的国际因素理论出发,解析国际势力在“阿拉伯之春”中的干预契机、作用手段、策略选择与实施效果,力图把握国际干预在阿拉伯国家转型中的作用机理,并证明外力干预最终只有转化为内部因素才能够发挥效力。

一、民主化的国际因素理论:文献回顾

与民主转型的结构主义论和精英主义论

相比,国际因素理论注重从威权体制的外部视角来认识转型过程。广义上,民主化的国际因素理论,是指在国际结构性要素和国际

* 本文系国家社科基金重大项目“国外长期执政政党的制度建设研究”(编号:11&ZD020)的阶段性成果。

① 李伟建:《西方插手将搅乱中东》,《解放日报》2011年4月2日。

② 马晓霖:《阿拉伯剧变:西亚、北非大动荡深层观察》,新华出版社,2012年,第2~3页。

③ Stephen R. Grand, Starting in Egypt: The Fourth Wave of Democratization? http://www.brookings.edu/opinions/2011/0210_egypt_democracy_grand.aspx.

④ Joseph Wright and Abel Escribà - Folch, Authoritarian Institutions and Regime Survival: Transitions to Democracy and Subsequent Autocracies, *British Journal of Political Science*, Vol. 42, No. 2, 2012, pp. 283 - 309.

行为体的推动、鼓励和强制作用下,一些发展中国家开始民主转型或者过渡的过程;狭义上仅指国际行为体在推动威权体制转型所发挥的突出作用。在上述定义中,国际结构性要素又包括国际政治格局、国际经济秩序、国际文化与社会交往,以及国际意识形态和传播秩序^①;而国际行为体则包括美英法德等西方大国,国际组织如世界银行、国际货币基金组织、世界贸易组织,以及各种国际援助机构和非政府组织^②。

国际干预理论的预设前提,是对于非自由体制而言,民主可以通过外部影响,被鼓励、塑造和支持,从而实现民主过渡与转型。虽然早期政治现代化理论认为,一个国家的民主化进程有赖于市场经济与城市化的发展,识字率和教育水平的提高,以及中产阶级与市民社会的成长等基本条件。^③但国际因素理论从中受到启发,它们期望通过外部援助来孕育这些民主的基础条件,推动受援国渐进的民主化进程。也正是在这一乐观主义主导下,二战之后美国积极向“非民主”的第三世界国家进行经济援助,并附带政治改革的条件,旨在实现美式的“民主输出”。亨廷顿对于第三波民主化浪潮的观察证实了这一点,美国正是利用其超级大国地位,对拉美、东亚、东南亚和南非的民主化进程发挥了“关键性”作用。^④ 欧盟也在20世纪80年代开展“民主提升与保护计划”(DPP),旨在推动中东北非的民主转型与中东欧的民主巩固。^⑤

然而,长期以来,民主化的主导理论将注意力集中在国内因素,不论是结构主义论还是精英主义论,都将民主转型看成是国内政治过程的结果,外部国际因素只是发挥次要、间接乃至微弱的影响。^⑥ 而且,国际干预能否对目标国的民主进程产生积极作用,也充满争议。例如,有些研究者发现,西方的经济援助可能诱发受援国出现大量的寻租、腐败及内战,进而对民主进程产生不利影响。西方援助本意在于推动受援国的市场化改革,

却可能孕育一批不劳而获的寻租官员,他们可以大手花钱却不用担心向民众增税。^⑦ 当政府财政不依赖于民众和商业组织的纳税之后,当政者也就失去了压力和动力去建构民主的回应体制。^⑧ 大笔的外援还可能导致政局不稳,受援国的各种政治势力围绕国际援助进行你争我夺的暴力斗争,导致政府的解体。^⑨ 特别是一些腐败的执政党,为了独占这笔“意外之财”,将极力排斥其他政党和政治力量参与政府的政策过程,因此政治制度

① 宋瑞芝:《论影响发展中国家民主化的外部因素的两种基本类型及其作用机制》,《北京行政学院学报》2008年第2期。

② 谈火生:《民主化进程中的国际因素》,《经济社会体制比较》2011年第4期。

③ [美]西摩·马丁·李普赛特:《政治人:政治的社会基础》,张绍宗译,上海人民出版社,1997年,第24~43页。

④ [美]塞缪尔·亨廷顿:《第三波——20世纪后期民主化浪潮》,刘军宁译,上海三联书店,1998年,第97~112页。

⑤ Nuno S. Teixeira (ed.), *The International Politics of Democratization: Comparative Perspectives*, London: Routledge, 2008, p. 26.

⑥ Guillermo O'Donnell, Philippe C. Schmitter, and Laurence Whitehead, (eds.), *Transitions from Authoritarian Rule: Southern Europe*, Baltimore: Johns Hopkins University Press, 1986, pp. 3 - 10; Juan J. Linz and Alfred Stepan, *Problems of Democratic Transition and Consolidation: Southern Europe, South America, and Post-Communist Europe*, Baltimore: Johns Hopkins University Press, 1996.

⑦ Karen L. Remmer, Does Foreign Aid Promote the Expansion of Government, *American Journal of Political Science*, Vol. 48, No. 1, 2004, pp. 77 - 92.

⑧ Stephen Knack, Does Foreign Aid Promote Democracy, *International Studies Quarterly*, Vol. 48, No. 1, 2004, pp. 251 - 66.

⑨ Philip J. Grossman, Fiscal Decentralization and Government Size: An Extension, *Public Choice*, Vol. 62, No. 1, 1989, pp. 63 - 69.

受到破坏,政治分歧显著,民主出现恶化。^①因此,西方援助可能会进一步巩固当政者的统治能力以及引起市民社会的萎缩,或是导致更为严重的政治动荡而非民主。

显然,上述研究主要从宏观上探讨国际因素对于威权体制转型的影响,探讨的是作用方向而非作用机理,并且对国际干预的认识也局限于经济援助或制裁层面。而实际上,国际干预还有着更为广泛的形式,如军事打击、舆论谴责、价值输送等等,因此,对于国际干预与民主转型的复杂关系,需要更为深入的解析与探讨。

二、国际干预在“阿拉伯之春”中的形态与机理

“阿拉伯之春”为观察国际因素与民主转型的关系提供了绝佳的窗口。一是干预主体与干预目标之间泾渭分明。实施干预的国际势力主要包括美英法德等国,以及欧盟和北约组织;而目标国则是被上述国家视为“非民主”的中东阿拉伯国家。二是干预手段十分丰富。与传统政府间的经济援助相比,此次干预的方式更为多元,价值输送、经济制裁、军事干预、援助反对派势力等等纷纷采用。三是干预效果及时呈现。由于这些中东国家在短时间内发生剧变,不同的干预手段及其成效可以通过国别比较加以观察。

1. 价值推送与执政合法性

通过从外部向目标国进行民主价值的输出,侵蚀执政者的社会基础和执政合法性,是国际干预的常见形式。美国决策层认为,正是由于缺乏民主才导致中东国家极端主义和恐怖主义盛行,因此对于这些缺乏民主传统和社会基因的国家,唯有进行民主价值观的外部推送,才能推动这一地区的民主进程。^②因此,在“9·11”之后,小布什政府大力推行其“大中东计划”,试图用“民主”改造伊斯兰世界。这一计划旨在通过民主、自由、人权等西方政治价值观的传递,以及对“民主中坚人士”的培训,慢慢侵蚀这些国家执政者的合法性。

除了“大中东计划”之外,从20世纪90年代初开始,欧美国家在阿拉伯世界启动的“民主促进”计划多达600多项。内容包括对于潜在意见领袖(如政治上活跃的妇女、议员候选人、法官、法学专业学生、记者、教师和非政府组织积极分子)加以培训;再通过他(她)们游说政府,要求渐进改革和发展自由,用以刺激来自市民社会的民主“需求”。^③事实上,这些计划的实施为这些阿拉伯国家培养了一批具有“民主意识”的社会精英,他们在接受了西方价值观念的同时,也自然成为现有威权统治的反对者。

2. 舆论谴责与外交压力

如果说价值输送是一种长期而潜移默化的影响方式,采取外交声明、国际舆论、国际组织呼吁、谴责等舆论手段,会对目标国形成道义、舆论和外交上的压力,进而导致政治上的变革。对于利比亚政府镇压反对者的行为,美国总统奥巴马认为这是“残暴的和令人无法接受的”。针对叙利亚的镇压行为,美国抨击巴沙尔政权“不合法、不道德”,呼吁所有国家放弃支持巴沙尔政权并支持叙利亚政权过渡。对于这些非盟友国家,舆论谴责只是第一步,随着事态的发展与恶化,西方国家往往会采取进一步的行动,如经济制裁和军事干预等。

面对埃及政府镇压民众时,美国总统奥巴马一方面谴责埃及政府的行为,警告埃及如继续以暴力方式镇压反政府示威,将停止对其经济援助。但同时,他又要求“埃及政府和示威者都要谨慎处理,千万不要诉诸暴

^① Sarantis C. Kalyvitis and Irene Vlachaki, When Does More Aid Imply Less Democracy? An Empirical Examination, *European Journal of Political Economy*, Vol. 28, No. 1, 2012, pp. 132 - 146.

^② 王鸿刚:《美国“大中东计划”简介》,《国际资料信息》2004年第4期。

^③ Sheila Carapico, Foreign Aid for Promoting Democracy in the Arab World, *Middle East Journal*, Vol. 56, No. 3, 2002, pp. 379 - 395.

力”。必须指出的是,对于盟友来说,这一谴责同样会形成巨大的外交压力。该国领导人会意识到,一旦其主要合法性来源——西方强国的政治支持被抽走之后,他也将随之失去执政的正当性。正是在美国的介入下,穆巴拉克在埃及的威权统治大体以相对和平的方式结束。

3. 经济制裁与社会危机

经济制裁是较为常见的国际干预形式,具体包括停止经济援助、限制进出口贸易、关闭外贸通道、冻结国家及其领导人的海外财产等。面对国际制裁,不同形态的国家所采取的反应也有所差异。一党制国家往往会进一步提高主要支持者的恩惠,以获取他们的支持;军人政体则会扩大开支,特别是军事装备以及官兵的工资;相比之下,个人政体则会削减各项支出,提高镇压民众的成本。^①虽然经济制裁的效果不及军事干预,但是实施严厉的经济制裁也将会重创目标国的经济实力,引发连锁反应,如经济拮据、民众生活困难、社会危机,进而出现政局动荡。从制裁的效果来看,单一的经济制裁手段、较短的制裁时间和单方面的制裁,都难以奏效。

在“阿拉伯之春”当中,西方国家往往将经济制裁作为舆论谴责和外交手段的升级,并且常用于敌对国。2011年2月,美国宣布冻结卡扎菲及其政府高级官员在美国的所有资产,禁止卡扎菲及利比亚高官访美,冻结美国控制的利比亚政府、中央银行和主权财富基金,禁止美国人和他们进行商业往来。欧盟同时也做出了类似的决定。同年6月,美国又宣布对9家利比亚政府拥有或控制的实体实施制裁,包括3家银行和6家公司列入制裁名单。随后,美国又宣布制裁叙利亚外长、总统政治和新闻顾问和叙驻黎巴嫩大使,冻结其资产和禁止商业往来。经济制裁使这些国家遭受经济上的重创,外部经济来源被封锁,影响到国内民众的生活水平,进而成为社会危机与动荡的导火索。

4. 军事干预与政权垮台

相对于上述各种手段而言,军事干预既包括给予反对派武器支持、协助军事训练,也包括亲自发动军事打击和武装战争。军事干预往往会带来违反国际法、侵犯主权国家以及人道危机等后果,因此往往是国际干预的最后选项,但却是最有效的手段。在“阿拉伯之春”中,西方国家使用军事干预也十分谨慎。从目前来看,除了利比亚以及美国扬言军事打击叙利亚之外,对其他几个国家均未使用军事干预。

之所以对于利比亚采取军事行动,也是为形势所迫的策略。由于该国反对力量太过弱小,无法独立推翻现有政权;同时对于利比亚这样一个相对封闭的国家,西方国家难以通过内部渗入的方式培养出自己的代理人。因此,西方国家借助于利比亚的部落矛盾,并辅之以军事行动,推翻卡扎菲政权。2011年3月,以法国为首的北约军队发起了“奥德赛黎明”行动,向利比亚发射导弹袭击。在随后的5个月内,北约配合利比亚的反对派武装进行了多轮空袭,最终帮助其控制了政权。

三、国际干预因素的内部转化与影响

显然,对于国际干预对目标国解体的影响考察,任何单因论都可能陷入掩耳盗铃的解释困境。我们常常发现,那些丧失了政治合法性的政权更容易被外力干预所动摇和左右;而在经济政治危机交织压力下的政权,也更容易被外力左右。在承认国际干预和外部介入成效的同时,必须关注威权体制的内部脆弱性。在“阿拉伯之春”中,西方国家所采取的干预手段与成效的差异,可以通过对这些国家内部因素的考察,如政治合法性的削弱、社会危机的恶化以及自身实力的弱小等

^① Abel Escribà-Folch, *Authoritarian Responses to Foreign Pressure Spending, Repression, and Sanctions*, *Comparative Political Studies*, Vol. 45, No. 6, 2012, pp. 683–713.

因素来加以解释。

1. 政体合法性的减损

政体合法性体现在民主制度的建构程度、政治选举的真实性和广泛性、政治自由的保障程度等,最终落实到公众对于当政者统治的认同度。政体合法性低的国家,不仅招致国内反对派的不满和抗争,也会给国际干预提供良好的契机。在“阿拉伯之春”中的各国中,世袭制、家族政治、裙带关系盛行,政治制度化水平低,政治合法性先天不足,造成抵御外部干预的能力十分脆弱。特别是在信息化背景下,西方政治价值观的渗透,领袖和高层负面新闻在新媒体上的曝光和扩散,进一步加剧了这些威权政体合法性的流失。

根据美国学者格迪斯研究,威权体制大体上可以分为个人政体、一党制和军人政权三种类型,不同类型的威权体制的稳定性也有所差异。^①突尼斯、也门、埃及等五国政体带有混合型政体的特征,融合了强人政治、一党制和军人政权的三重特性。尽管这五国的政权都有一个带有装点门面式的政党,如埃及民族民主党、突尼斯宪政民主联盟和叙利亚阿拉伯复兴党、也门全国人民大会党以及叙利亚复兴党。然而,由于威权领袖通过家族政治、军队、伊斯兰教和政党掌控着政治选举和国家权力,使政党的功能受到极大限制。因此,这些弱合法性的政权,在面对西方的舆论压力、外交攻势和军事打击时,不仅获得国内民众支持甚少,而且还出现执政集团内部的分崩离析,利比亚和叙利亚的政府高官和军事将领纷纷叛逃,再次证实这一体制的脆弱性。

2. 社会经济危机的恶化

国内社会经济危机的生成与恶化是国际干预的重要契机。经济危机表现为经济发展滞后、通货膨胀严重、贫富差距悬殊、失业率高;社会危机体现在社会结构失衡,精英与民众之间、教派与教派之间、部族与部族之间的严重割裂和断层生成。面对多重外部干预,如军事打击、经济制裁、援助控制、内部战争以及出口控

制,拥有高度的经济绩效能够确保威权统治更加稳固,而低迷的经济增长会同外力干预相互作用和发酵,导致独裁者的下台。^②

发生“阿拉伯之春”的国家,内部社会经济问题丛生,导致社会骚乱与政治动荡,不仅形成内部的体制脆弱性,对外部干预的抵抗力也大为降低。如利比亚依靠石油资源保持较高的经济绩效,2009年人均GDP即达9000多美元,但获益群体却十分有限,动荡前的利比亚失业率高达21%。卡扎菲将巨大的石油收益用于购买武器和中饱私囊,其家族掌控着国家的经济命脉以及该国700多亿美元的海外资产。与此相似,埃及富人集团占全国人口的20%,却拥有55%的社会财富;占全国人口60%的穷人,只拥有18%的社会财富。也门10%的富有阶层控制了34%的国民收入,其消费总量占全国总消费量的25.5%,而10%的赤贫阶层消费仅占全国总消费量的3.5%。相对于以上国家,突尼斯的发展指标在中东国家屈指可数,2009~2010年度世界经济竞争力论坛年报显示,突尼斯在133个国家排名中名列非洲第1位,世界第40位。然而,伴随2008年全球金融海啸,突尼斯经济滑坡,外企大量裁员,失业率急剧上升。与此同时,本·阿里家族成员的严重腐败开始曝光和散播,进而引发社会的大动荡。

3. 国家能力与盟友关系

影响外部干预的第三个因素是国家自身实力的强弱及其盟友关系。通常情况下,一个大国除了自身出现问题,他国很难撼动,即使采取最为直接的严厉制裁或者军事介入手段,也无效果而这两种手段在西方国家用于推翻小国时则立竿见影。如冷战时期,尽管

^① Barbara Geddes, *Authoritarian Breakdown: Empirical Test of a Game Theoretic Argument*, *Paper Presented at the Annual Meeting of the American Political Science Association*, September 1999.

^② Barbara Geddes, *The effect of Foreign pressure on the Colloapse of Authoritarian Regime*, paper presented at the Annual meeting of the American Political Science Association 2002.

西方阵营对于苏联及其所领导的华约敌视有加,但却没有采取军事手段来加以变革。而在此次“阿拉伯之春”当中仍然坚挺的叙利亚,一旦离开俄罗斯的庇佑和保护,可能会迅速沦为又一个利比亚,在西方国家的直接军事干预下,将会不堪一击而迅速解体。

盟友关系也决定着西方国家干预的形式及其程度。实际上,在“阿拉伯之春”的国家当中,埃及、也门、巴林等均为亲西方的政权。埃及在19世纪90年代曾经是美国对外援助的主要国家之一,作为美国在中东的代理人,埃及积极协助美国调停区域内的冲突与争端,因此穆巴拉克长期的威权统治与美国的支持也不无关系。也门和巴林是美国反恐的重要伙伴,巴林还是美军第五舰队司令部所在地。因此,虽然上述三国带有威权体制的色彩,甚至出现了严重的社会危机,但西方国家仍主要集中在相对平和的外交方式,协调当权派与反对派和平解决争端。甚至在2011年2月巴林发生社会抗争时,美国国防部长盖茨仍前往该国访问以示支持当政者。此后,海湾合作委员会的“半岛之盾”部队进入巴林,镇压示威者,协助巴林“维护正处于危险之中的国家安全和秩序”,美国却置若罔闻。^①为此,英国广播公司网站发表题为《为什么美国支持对利比亚而非巴林和也门动武?》一文,对此提出疑问。反观利比亚和叙利亚,美国及其盟友则态度十分鲜明,明确要求当权者下台,否则将进行严厉的经济制裁和军事打击。

结 论

伴随全球化和信息化的到来,各国之间的影响与互动日趋增加,国际结构性要素和国际行为体对于威权国家民主进程的影响也不断加强,民主转型的国际因素理论开始拥有越来越多的经验支撑。在“阿拉伯之春”中,国际行为体在推动国家政权更迭和转型中发挥了令人瞩目的作用,除了兜售民主价值之外,还综合使用了舆论谴责、经济制裁和

军事干预等各种手段。而从干预的时机来看,西方国家除了一贯坚持的“政治信念”和“民主价值”之外,更主要的是利用了这些阿拉伯国家自身出现的社会政治经济危机。这些中东北非国家长期实行合法性极低的个人政体;经济危机与通货膨胀严重,失业率攀升;社会分化加剧,贫富分化突出,民众相对剥夺感强烈。

国际因素与国内因素对于民主转型的影响存在复杂的互动关系,无法截然割裂开来。^②从阿拉伯之春来看,外部的压力、渗透、扩散、干预,与内部结构要素和行动者的结合,最终在目标国内部发酵,产生民主化的综合效应。如西方的价值推动不是简单地推销政治价值观,而是通过改变民众的政治观念和培养独立的意见领袖,达到污化、丑化当政者的目的;经济制裁不过是在目标国已经岌岌可危的经济危机上再撒把盐,激化民众与当权者之间的矛盾;外部援助和军事干预也多是应国内反对派的需求而实施的。归根结底,中东的政治变局是由于这些中东北非国家自身矛盾重重,导致外力变内力,内外力交集,最终出现政权更迭或动荡。从这一点来看,在民主化的经典理论体系当中,国际因素理论无法与结构主义理论和精英主义理论截然区分开来,它们很多情况下存在着交叉和互动的复杂关系。

(责任编辑:张 莉)

^① 刘宝莱:《美着手调整“中东牌局”》,《解放日报》2011年4月1日。

^② Geoffrey Pridham, Eric Herring, George Sanford (eds.), *Building Democracies? The International Dimension of Democratization in Eastern Europe*, London: Leicester University Press, 1994.