

的政策构成任何预期和指向。所以他是绝对不会向内嵌自由主义回归的，他自己不接受任何主义和原则，所有政治过程在他看来都是一个不断博弈的过程。第二就是野蛮资本主义的回归。这和笔者提到的保守派对国家与市场的关系的判断、国家与社会的关系的判断是一致的。在这个过程中，资本力量压倒社会力量，美国利益压倒世界公益。第三就是强人政治（威权政治）风险。如果给它一个定义的话，笔者觉得可以解释成民粹支撑下的反智和反制。不管在国内还是国外，特朗普都是在做这些事，动员民粹的情绪力量反对所有的制度，反对所有的既成体制和未来的规则制定。在他们看来，北美自由贸易协定（NAFTA）是支持自己主张的很好例子。他们认为 NAFTA 建立 25 年以后美、加工人受损，墨西哥工人也没受益。特朗普和美国保守派对此给了一个简化的解释，就是所有这些世界秩序都不是知识分子设想的那样，全球化和世界治理事实上是对世界各国的损害，我们应该共同打破这个世界治理的迷思，回到一个无规则、各国实力博弈的状态。

总而言之，是美国国内治理难题引发了政坛地震，特朗普执政的美国从国际治理体系的维护者一变而成破坏者，造成全球治理的困境。

## 危机、调适与进化：西方民主国家历史上的三次大转型

包刚升\*

最近两三年，国内外的很多学术论著与媒体报道都昭示着民主政体似乎正处在危机之中。但如果基于长时段的历史考察，会发现这种论调并非最近一段时间的特例。实际上，历史上有很多时候，民主看起来仿佛都处在危机之中。我们很少会看到这样的情形——民主的政治秩序未曾经历任何风雨，或是在没有经受任何挑战的情形下维系很长的一个时期。当然，笔者的这个说法也许有一个例外，那就是笔者过去在文章中把西方世界 1945—2015 年这段时期称为“承平日久的 70 年”，这其实是比较少见的。而正是因为西方世界 19 世纪以来非常罕见的这

---

\* 包刚升，复旦大学国际关系与公共事务学院副教授。

70 年时间，当民主再次遇到这样或那样的挑战与难题时，很多人就会感到不太适应，甚至会过分夸大民主所遭遇的挑战和难题。

笔者研究民主就是从危机开始的。过去，笔者专门研究过民主政体崩溃的政治逻辑；这几年，笔者已经出版或正在撰写的专著也是从基于经验的角度来考察民主的。按照笔者的一项最新研究，在世界所有新兴民主国家中，大概 30% 的国家转型是比较成功的，30% 左右的国家转型遭遇了各种各样的挫败，中间还有 40% 左右的国家只能算马马虎虎，大致处于民主巩固与转型受挫之间的中间状态。

所以，笔者的一个大致感觉是，西方这套制度很少会处在一种所谓永久稳定状态或永久和谐状态；相反，这套制度更多的时候都是充满了张力与冲突。2018 年正好是上一次金融危机爆发十周年。在这场金融危机十年之后，我们仍然可以看到今天的西方国家面临着很多挑战，包括金融危机与自由市场主义的难题、民主治理绩效的衰退、全球化的双刃剑效应、贫富分化与阶级政治的复兴、财政难题与主权债务危机，以及族群宗教多元主义兴起带来的挑战。根据笔者的判断，族群宗教多元主义兴起带来的挑战看起来要比其他挑战更为严重。

这些挑战固然是真实的，但如果我们按照历史学家阿诺德·汤因比（Arnold Toynbee）的视角来理解这些挑战，可能会发现很不一样的逻辑。按照汤因比的说法，文明进步的动力就来自挑战和应战之间的互动关系。那些后来比较发达的文明，本身就是对挑战进行成功回应的结果。当然，如果挑战太大，以至于一个文明体根本无力回应时，这个文明体就会垮塌或溃败。但反过来说，完全没有挑战也不行，一个文明体的进步就比较缓慢，因为它缺少足够的外来刺激。比如说，早期热带文明为什么发展不起来呢？一个简单的回答是，那里的人们不需要衣物蔽体、房屋御寒，而温带的人们必须要学会制作衣物和建造住宅。

从这个角度来看，西方国家过去 200 年的历史主线是：起初可能存在着政治均衡，然后出现了某种内部变化或外部冲击，而这种变化或冲击往往构成了一个难题，于是西方国家只好进行相应的结构调整，或提供某种新的解决方案，这样就走向了一种新的政治均衡。这就构成了一个从旧的政治均衡向新的政治均衡调整的周期。但是，新的政治均衡并不是一种永久性的稳定状态，它仍然会遭遇新的变化或冲突，然后步入下一个循环往复的周期。

正是基于这样的理论视角，当 20 世纪第二个十年国际媒体铺天盖地地讨论西方民主政体遭遇的诸多危机时，笔者一直在思考：西方民主国家历史上有没有遭遇过严重的危机呢？它们又是如何应对这些危机的呢？一个特别容易想到的问

题是，100年前的今天西方人在干什么呢？它们连续打了四年世界大战，即将迎来第一次世界大战的终结。所以，当我们要评估今天西方民主面临的危机时，或者当西方国家自己说目前的困难有多么严重时，关键是参照系到底是什么。如果放在过去100年的参照系里，你就会发现，西方国家今天面临的问题似乎并没有那么严重。当然，如果以过去70年作为参照系，今天的挑战和难题看起来就更严重一些。

从逻辑上说，今天的民主政体是否整体上已经陷入危机，实际上取决于对三个问题的回答：第一，目前的挑战是否足够大？第二，西方国家的应战能力是否足够强？第三，这些应战方法是否要突破现有民主政体的既有框架？实际上，只有当西方国家无法应付这些挑战，或者应战方法必须要突破现有民主政体的既有框架时，民主政体才真正处在了危机之中，或者面临着难以维系自身的风险。

正是为了寻求对这一问题的理解，笔者梳理了西方民主国家过去200年间所遭遇的三次危机。总体上，西方国家通过调整与调适，克服了这些危机，进而完成了民主政体的一次次进化。笔者将这三次变化称为西方民主国家历史上的三次大转型。

首先是阶级政治的兴起与西方民主政体的第一次大转型。19世纪早期，美国和部分欧洲国家已经出现了不完全的民主政体。1828年，美国已经达到了塞缪尔·亨廷顿定义的民主政体标准，也就是半数以上的白人男子已拥有投票权。总体而言，当时的民主政体模型包括几个基本特点：一是受限制的投票权；二是自由市场资本主义；三是最小国家模型。当时，只有比较富有的男性才拥有投票权，穷人和女人都没有投票权。而接下来的主要挑战，是阶级政治开始兴起，其中标志性的事件，就是1848年爆发的欧洲革命和同年出版的《共产党宣言》。

当时，这个不完全的民主政体就面临着一个困境，它其实是一种结构性冲突。如果按照普通民众的要求，投票权必须要扩展，要落实普选权，但投票权一旦扩展后，卡尔·马克思提出的问题就出现了：穷人会不会通过投票，掌握议会多数，最后颠覆资本主义的产权制度与市场制度呢？这就是一个非常现实的问题。所以，这里有着非常强的张力。由此，当时有很多政治上的保守力量是反对普选权的。如果回到一个半世纪之前，你会发现，这个问题就非常难解决。它是一个两难，是一个结构性问题，而不是简单的策略选择问题。

但实际上，现代民主政体通过第一次大转型解决了这个难题。一方面，是投票权逐渐普及，这样就迎来了完全民主政体的时代；另一方面，不同集团间实现了阶级大妥协，这样，完全民主政体的转型并没有威胁到财产制度与市场制度。

这种阶级大妥协，是一种关于再分配的政治平衡，穷人同意不再实施财产剥夺的政治主张，而富人则逐渐接受了所得税和社会福利政策。这样，就实现了民主政体条件下市场经济和福利国家之间的平衡。

与此相关的是，很多保守派担心，只要普通人获得了投票权，公共政策就会走向民粹化。但是，很多国家通过政党政治，过滤了民意，实现了精英治理与大众统治的平衡。拿英国来说，早期是更保守的托利党和更自由的辉格党，后来两党逐渐演变为保守党和自由党。但这两个党当时都是富人支持的党。当投票权普及后，在整个政治光谱上，自由党的左侧又兴起了一个新的大众政党——工党。随着工人力量的崛起，工党又逐渐替代了自由党。大约就在100年前的今天，英国实际上发生了政党地震。具有悠久历史、曾经影响力巨大的主要政党——自由党竟然彻底衰落了，工党完成了崛起，并在政治上完全取代了自由党。如果做一个比较，这样一种政治巨变，跟今天英国或欧美国家正在经历的政治变化相比，是更大还是更小呢？这种巨变恐怕还要更大一些。所以，历史地看，投票权的普及以及随后出现的阶级大妥协，再加上福利国家的崛起与政党政治的重构，构成了西方民主政体历史上的第一次大转型。

其次是经济不稳定、经济危机与西方民主政体的第二次大转型。到了20世纪的早期，西方民主政体的基本特点包括：一是完全民主的政体，民众拥有了普选权，比如，英国到1928年也落实了所有男女公民的投票权；二是自由放任资本主义，就是亚当·斯密主张的那一套制度与政策；三是它处在经常的经济周期与经济波动之中，但一般来说，这种经济波动并不是特别严重。

然而，1929年西方世界出现了一次非常严重的经济危机，史称“经济大萧条”。这个经济危机，今天其实有不同的解释。比如，凯恩斯学派认为，这是由自由市场经济导致的，但奥地利学派认为，这主要是政府干预不当导致的。但无论怎样，当这场严重的经济危机发生后，就引发了一个新的结构性冲突。当时的自由民主政体有一套古典教义，强调国家只能干很少的事情，最好实行自由放任政策，但经济大萧条中的普通民众发现自己朝不保夕，无论是面对经济下滑还是面对失业率上升，他们都遇到了很多实际的困难。于是，民众就要求政府出来应付危机，这就变成一种政治诉求。所以，连美国的共和党总统胡佛也不得不召集企业家开会，要求他们不要削减工人工资、不要缩减投资等。一个共和党总统这样做的背后，其实有着一整套政治逻辑。

当时西方民主政体的主要张力是古典自由主义的国家方案还能不能延续。保守派对政府干预的这套做法可以说是深恶痛绝。当时美国发生的著名案例是，针

对富兰克林·罗斯福实施的一系列新政方案，有人把官司打到了美国联邦最高法院，起诉罗斯福新政的多项立法违宪。在1935—1936年总共9个涉嫌违宪的官司中，最高法院竟然判决7项新政立法违宪。这意味着，如果联邦最高法院不改变立场的话，罗斯福新政中的大量措施将会被废除。可见，当时罗斯福新政，也就是政府干预的诸种做法，在美国社会遭到的抵抗是非常强的。

总的来说，西方民主国家在这一过程中经历的变迁，主要是自由放任型政府的终结与国家职能的转向。从逻辑上说，当自由市场遇到一系列问题时，由于民主政治条件下民众对政府干预的政治诉求，最终推动了干预型国家的兴起。这实际上是西方民主政体应付经济危机的新解决方案，它包括了需求管理、财政政策和货币政策等（这是经典的凯恩斯主义政策），以及政府管制和公共工程等（这代表了罗斯福新政的重要探索）。正是在这个过程中，美国这样一个“右派国家”，或者说这个在所有西方国家中最靠近保守主义的国家，当遭遇严重经济危机后，经由罗斯福新政，也不可避免地兴起了一个干预型政府。到了20世纪60—70年代，随着新古典自由主义的复兴，尽管西方知识界出现了对于干预型国家的大量反思，但干预型政府几乎已经成了西方民主国家的一种标准样板。这种模式转型的背后，是西方民主政体对经济危机、经济不稳定所做的一种新的调整。这就是西方民主政体历史上的第二次大转型。

再次是国家间战争与西方民主政体的第三次大转型。从19世纪到20世纪上半叶，民主政体，国际维度的基本特点包括：一是以民族国家为单位的国际体系，国与国的关系是国际体系的核心；二是国家间冲突与国际体系的不稳定性，比如发生在20世纪上半叶的第一次世界大战和第二次世界大战；三是民主国家与威权国家共存的状态，特别是有些威权国家的力量还很强大，比如，很多中欧的民主小国当年就处在这种强大的压力之下。

总体上，西方社会在这个方面付出的代价是巨大的，特别是两次世界大战。进一步说，甚至到了20世纪60年代，古巴导弹危机意味着严重的武装冲突一触即发的风险之中。西方民主国家面临的结构性困境是，民主国家和威权国家将处于长期共存的局面，而这两类国家又不可能进入总决战的状态。尤其，不同政体类型的国家都掌握核武器之后，这种决战变得越来越不现实。那么，西方民主国家究竟应该怎么办呢？

它们的第三次大转型就发生在国际体系层面，其最后的调整与进化主要表现是：民主国家主导与创建了一整套国际规则和某种国际体系，可以称为民主规则的国际化；它们发明了一个重要的国际协调机制，也就是从起初不成功的国联到

后来基本成功的联合国；它们确立一系列的国际规则，包括保障各国领土完整以及力争和平解决国际争端等——实际上，在第二次世界大战后美国主导的国际体系中，再也没有哪一个国家可以通过战胜别国而占领该国的领土；它们塑造了相对稳定的国际体系——无论是依靠霸权稳定，还是依靠军事均势；此外，民主国家之间还形成政治联盟，比如北约就是一个典型，它的特殊作用在于能够保护处在大型威权国家巨大压力之下的小国，使得那些民主小国能够生存。除了这些硬规则，主要发达民主国家还在国际体系中推行自由主义的经济体制和以自由、民主、人权为核心的全球意识形态。总体上，第二次世界大战之后，美国成了战后国际规则和国际秩序的主要创建者。这种新的国际关系与国际秩序的兴起，可以被视为西方民主国家历史上第三次大转型。

简单回顾这些历史变迁，我们会发现，西方民主国家的这套制度从来没有处在一个所谓的永久和谐状态，过去在国际层面也从未达到德国哲学家康德意义上的“内有自由、外有和平”的永久和平状态，而是一直处在矛盾、冲突乃至困境之中。

今天，西方民主国家确实面临着很多新的难题。这一点笔者当然同意，学界和媒体上所讨论的诸种挑战都是现实存在的。笔者最近更关注的，是西方社会内部族群宗教多元主义兴起所带来的挑战。比较而言，今天西方面临的很多挑战都是旧的，金融与经济危机是旧的，大政府的问题是旧的，财政困难与债务危机也是旧的。那么，什么样的主要挑战是新的呢？笔者认为，就是宗教族群多元主义在西方社会内部的兴起。

21 世纪初的西方民主政体大概包括几个基本特点：一是自由民主政体在制度上的深化；二是在全球化的大背景下，各国在经济、政治、文化领域互动的增加；三是西方社会面临的移民问题及其驱动的人口结构变迁。这是族群宗教多元主义在西方社会内部兴起的基本情境。而这些现象加起来就有可能导致一个结构性冲突——就是宗教族群多元主义和自由民主政体的政治原则共存与融合的问题，能不能既维持族群宗教意义上的多样性，又维持自由、民主、平等这样一套基本规则，这就是一个现实问题。

如果深入考察，你会发现这里的张力是巨大的，它直接表现为两个困境。一是同化的无力。过去的美国主要靠同化维系着整个国家的政治认同，但现在你会发现，目前这样一个人口结构——少数民族人口比重已经相当高、总量已经相当大，它可能很难有效实施同化政策了。二是文化多元主义的困境，即文化多元主义有可能导致国内政治中的很多问题，包括构建政治认同的困难和政治分歧的加

大等。因此，如果既不能搞成功的同化，又不能搞成功的文化多元主义，这个问题就会变得很难办。

如今，西方国家其实已经在做各种各样的调整，但总体来说，这些调整都不是根本性的解决方案。它们目前的第一个做法是强调回归西方本身的政治传统，特别是从古希腊、古罗马以来的欧洲古典传统以及基督教传统。比如，一个典型例子就是2017年10月欧洲十位著名的保守派知识分子发表的《巴黎宣言》，它的副标题是“一个我们可以信赖的欧洲”，里面就主张这样的立场。第二个做法是，它们考虑能不能先把门关上，从过度开放的人口和边境政策上退回来一点。英国脱欧以及特朗普总统移民政策、边境政策，大体就是这样的逻辑。第三个做法是，它们在跟别的国家互动时，更可能放弃简单的理想主义政策，更倾向于现实主义的政策。笔者2016年以来发表的一系列文章都认为，西方国家的趋势是会走向更现实主义、更民族主义、更保守主义的政策立场。这两年多的政治演化，大趋势上也符合笔者的基本判断。

至于西方国家到底会怎样应对族群宗教多元主义崛起的挑战，现在并不明朗。在这种挑战面前，今天的西方民主政体会不会经过某种重大调整，实现某种重大变革，从而实现民主政体的第四次大转型？还是说，在这种新的内外夹击之下，原先的民主制度框架会败下阵来，甚至完全无法维系？对此，笔者并没有确切的答案。我们还需更多时间才能回答这个问题。

总体上，对于民主政体未来的基本趋势，笔者比较欣赏亨廷顿教授的观点。他这样说：“历史已经证明，乐观主义者和悲观主义者对民主的看法都有差错。未来的世界很可能会继续证明这一点。”换言之，在民主政体的稳定性与有效性的基本判断上，过度乐观或过度悲观的立场都容易犯错。笔者尽管总体上倾向于认为，西方国家大致会在更加自由、开放、包容、民主的大方向前行，但它们在此过程中一定会遭遇各种各样的实际困难——这里既有西方社会内部的困难，又有国际体系中不同文明、不同制度、不同意识形态之间的冲突带来的问题。

作为学者，我们要避免的一种情形是过分夸大眼前的困难，因为人不仅是一种生活在当下的动物。但困难在于，人往往是根据自己有限的数十年的生命经历来对很多重大问题做出评判的。比如，当我们讨论十年前的那场金融危机时，当时美国总统奥巴马说，这是20世纪30年代经济大萧条以来最严重的一次金融危机，但现在再回头看，这场金融危机真的有这样严重吗？如果考察美国股票市场和道琼斯指数，你会发现，它可能不过是一次中等规模的波动而已。道琼斯指数从2007年14000点左右的高位，下跌到了6000多点的低谷，但如今只是短短几

年竟然又创出了 26000 多点的新高。从心理层面来看，我们在 2008 年感觉非常严重的一场金融与经济危机，今天回头再看，似乎并没有当时想象得那么严重。所以，很多事情，当我们从近处看，它可能是一个巨大的灾难；但从远处看，它可能只是一个小小的波动而已。

总之，理解今日西方民主国家面临的诸种挑战时，我们离不开两个东西，一个是学理的逻辑，另一个是历史的经验。唯有借助学理的逻辑与历史的经验，我们才能更好地理解这个世界到底在发生什么，进而能够对这个世界的未来进行更加恰如其分的判断。

## 欧洲民粹主义的兴起及影响

冯仲平\*

欧洲一体化走过了六七十年，这无论对世界政治还是国际关系，都可以说是一个历史性创举。我们还可以把欧洲看作一个很大的实验室，这些年这些国家一直在做一个与过去告别的实验，力图在传统的国家间关系、国家治理、区域治理等方面超越历史，看在超越历史的进程中究竟能走到哪一步。建立共同市场、取消边境检查，放弃成员国原有货币代之以共同货币欧元，凡此种种让世人感到欧洲的实验搞得越来越大。然而，近年来欧洲一体化遇到了很大的阻力。从金融危机以后欧洲发生的变化来看，欧洲一体化不可能像以前那样继续发展下去了，因为难度明显比以往增大。这集中反映在欧洲民粹主义的兴起上。2016 年英国公投脱欧可谓是民粹主义在欧洲发展最具有标志性的事件之一。2017 年民粹主义在法国没有做成的事，2018 年在意大利做成了。3 月意大利民粹主义政党五星运动和极右翼联盟党（前北方联盟党）在议会选举中取得多数，西欧第一个民粹主义政府随之宣告成立。民粹主义在欧洲发展的下一个风向标将是 2019 年的欧洲议会选举。民粹主义的发展无疑将对欧洲产生重大的影响。下面从三个方面展开来做一些分析。

第一，我们来看看欧洲民粹主义的诉求是什么。

对精英集团的不满和对建制派的不信任，应该是普天之下所有民粹主义的共

---

\* 冯仲平，中国现代国际关系研究院副院长、研究员。