

穆·史蒂文·菲什
撒母耳 译
王天成 审校

作者穆·史蒂文·菲什 (M. Steven Fish) 现为美国加州大学伯克利分校政治学教授, 长期致力于民主转型、特别是后共产主义国家民主转型研究

译者撒母耳 (笔名) 系中国大陆专业人士

审校者王天成, 《中国民主季刊》主编

更强的立法 机构, 更强 的民主

编按：这篇文章值得仔细阅读、寻味，以作为未来的镜鉴。它2006年发表于美国《民主季刊》（*Journal of Democracy* Volume 17, Number 1 January 2006）。作者穆·史蒂文·菲什（M. Steven Fish）教授比较研究了20多个后共产主义国家议会的权力与民主转型的成效，得出结论认为更强的立法机构有助于推动实现更强的民主，民主化的推动者在转型开始后应以建设强有力的议会为核心任务之一。

在民主的研究者中，对不同类型宪法设计的优点已经有过广泛的争论。在大多数情况下，讨论的重点是确立行政部门和立法部门关系三种主要模式的相对优势和劣势：议会制、总统制和半总统制。这些争论产生了一些非常有用的见解，但同时，也基本上没有定论。

本文提出一种新的、可能会更有成效的方式，来思考政治机构如何影响民主化，它研究特定职位的能力或权力。具体而言，它聚焦于立法机构的力量及其对推进民主的效果。*证据显示，强有力的立法机构的存在，对民主化是绝对有利的。*

首先，让我简要回顾一下三种主要宪法设计类型的支持者们所提出的论点。有些人主张议会制。在这种制度下，立法机构的成员组成政府，总理行使相当大的行政权力，并对立法机构负责，要么根本没有总统，要么总统基本上只是礼仪性的职位。议会制的支持者们对设立拥有实际行政权力的总统持怀疑态度。他们称赞最有权力的行政长官（总理）及他或她领导的政府对立法机构自始至终的依赖。他们解释说，无论总理看起来多么有权力，在议会制度下，他们的任职取决于议会的意志，如果他们失去了议会多数的支持，他们就会被解职。议会制的捍卫者将总统固定任期的僵硬性与

议会制的灵活性作了对比，前者可能迫使选民在几年间忍受无能或有害的行政长官，后者则使立法机构能够在短时间内罢免不受欢迎的总理及其政府。¹

总统制也有其倡导者。在这种制度下，总统是直接选举产生的，政府由总统任命并对总统负责，总统拥有重要的特权。总统制的捍卫者有时会标榜权力分立的好处，认为两个实体（总统和立法机构）的存在，每个实体都有自己的选举合法性来源，可以减少激进失误的危险。他们认为，由全体人民选出的总统比任何立法机构更能体现全国意志。他们还认为，总统作为单一的行为者，可以比立法机构更有能力采取迅速、果断的行动。²

半总统制，有时被称为“双首长”或“混合”制度，它结合了总统制和议会制的特点。³它让总统和立法机构可以对总理和整个政府进行相互并常常是竞争性的控制。可以用与议会制和总统制相同的理由，来为半总统制进行辩护。由于它规定了某种权力的分立，它可以像总统制一样，缓和立法机构或总统的失误。由于它包含了总统的直接选举，全体人民在选择行政长官时有决定性的发言权。但同时，由于它使立法机构对政府有一定的发言权，它可以减少总统自大的风险。

议会制、总统制和半总统制宪法的三分法，并不是唯一使用的分类。例如，为了形成更精细的分类，一些学者采用了“总理-总统制”与“总统-议会制”宪法之间的区分。⁴

无论这些分类多么有用，但它们不一定能告诉我们权力的真正所在，而这可能是对政治最重要的东西。例如，美国、墨西哥和乌兹别克斯坦都实行

总统制。然而，美国国会拥有强大的影响力；墨西哥国会的权力要小得多；而乌兹别克斯坦的议会则没有权力。从形式上看，俄罗斯、哈萨克斯坦、波兰和蒙古都实行半总统制。然而，在俄罗斯和哈萨克斯坦，总统掌权而立法机构靠边站（sit on the sidelines）。在波兰和蒙古，总统受到主导国家政治的立法机构的牵制。

因此，为了评估不同的政府制度安排对民主化——或者说对政治稳定、经济增长或其他利益——的真正影响，我们必须超越宪法体制的一般分类，对具体机构的权力做出衡量。为此，我们需要新的和更好的标准。本文提出了一个衡量不同宪法框架下国家立法机构权力的新工具。它还提供了世界范围内的立法机构权力的数据，进一步分析了立法机构的权力对走向更大或更小的民主的影响。

尽管我对立法机构的研究包括世界所有地区，但这篇文章只关注后共产主义国家。这些国家都几乎在同一时间经历了政权更迭，但它们的新宪法在如何分配权力方面有很大的不同。这些国家后来在民主化方面的经验也涵盖了一个广泛的范围。因此，对于考察宪法规定如何影响民主化，后共产主义地区是一个很好的实验室。

一种新的评估方式

为了衡量国家立法机构的权力，我和一位同事创建了一个“议会权力指数”（Parliamentary Powers Index, PPI）。⁵它基于32个指标，涵盖了议会监督总统和官僚机构的能力、议会不受总统控制的自由度、议会在特定领域的权威，以及议会为其工作所掌握的资源（见下面“议会权力指数”

方框)。这些纳入考查的指标是这样提出的：对陈述 (statement) 的肯定表明立法机构的权力更大，而不是更小（也可以考虑在每个陈述旁边打一个“√”）。更多的“√”标记表明立法机构更强大。我们计算议会权力指数的方法很简单，就是将肯定答案的数量除以问题的总数。在本文第二部分的表格中，左边的数字栏显示了每个国家的议会权力指数得分。

为了提高评估的准确性，我们向研究不同国家的一些专家们征求了意见。我们要求这些专家对特定国家的32个指标中的每一个，回答“是”或“否”，我们获取了每个国家至少5位专家的答复。如果专家们对某一指标有分歧，我们就采用多数票。我们对照各国家的宪法检查答案，以确认专家们答复的准确性。在极少数情况下，如果专家们在某个指标上的分歧旗鼓相当，而且宪法对此没有答案或模棱两可，我们在得出答案之前会与专家进行另一轮磋商。我们的研究项目，即“立法权调查” (Legislative Powers Survey, LPS)，于2002年开始，目前仍在进行中。截至2005年底，我们已经获得了除波斯尼亚、南斯拉夫（塞尔维亚和黑山）和土库曼斯坦之外的所有后共产主义国家的完整数据。由于前两个国家存在极端不稳定和外部干预的情况，第三个国家（土库曼斯坦）则没有立法机构，因此我们目前将这三个国家排除在项目之外。

所有国家在最初的后共产主义宪法通过后，立法机构的权力都没有保持固定不变。阿尔巴尼亚、白俄罗斯、哈萨克斯坦、吉尔吉斯斯坦、摩尔多瓦、波兰、斯洛伐克和乌克兰都做出了改变。阿尔巴尼亚于1991年5月通过了第一部后共产主义宪法，但在1998年10月进行了修订；立法机构的主要权力在两部宪法中基本相同，虽然第二部宪法对其进行了更明确的阐述。白俄罗斯在1996年11月通过了宪法修订，加强了总统本已经很广泛的权力。哈萨

克斯坦和吉尔吉斯斯坦分别于1995年8月和1996年2月修改了宪法，加强了总统的权力。摩尔多瓦于2001年让立法机构负责选举总统。波兰直到1997年5月才有宪法，但在1992年至1997年期间，根据一部“小宪法”（Little Constitution）运作，它是最终在1997年正式颁布的宪法的蓝本。斯洛伐克在1999年从议会选举总统转为直接选举总统。乌克兰在2005年启动了一些改革，承诺加强立法机构的权力。表2（见本文第2部分）所列的、也是本文所使用的分值，反映了在此点明的改变之前，这些国家最初的后共产主义宪法中立法机构的权力。

菲什-克罗尼 (Fish-Kroenig) 立法权力调查

1. 在没有任何其他机构参与的情况下，立法机关可以单独弹劾总统或更换总理。
2. 部长可以同时担任立法机构的成员。
3. 立法机构对行政部门官员有传唤权，并定期举行行政部门官员在立法机构或其委员会作证的听证会。
4. 立法机构可以对行政首长和行政部门进行独立调查。
5. 立法机构对强力部门（军队、执法机关、情报部门和秘密警察）具有有效的监督权。
6. 立法机构任命总理。
7. 单个部长的任命需要立法机构的批准来确认；或者立法机构自己任命部长。
8. 国家完全没有总统职位；或者有总统职位，但总统由立法机构选举产生。
9. 立法机构可以对政府投不信任票而不危及自己的任期（也就是说，没有被解散的威胁）。

10. 立法机构不能被行政部门解散。
11. 行政部门任何关于立法的提案, 在其生效之前, 都需要立法机构的批准或认可; 也就是说, 行政部门没有颁布法令的权力。
12. 立法机构通过的法律, 无法被否决 (veto-proof) 或基本上无法否决; 也就是说, 行政部门没有否决权, 或者有否决权, 但否决可以被立法机构的简单多数推翻。
13. 立法机构的法律是最高的, 不受司法审查。
14. 立法机构有权在所有政策管辖范围内提出法案; 行政部门没有把门 (gatekeeping) 的权力。
15. 由立法机构拨款的支出是强制性的; 行政部门无权扣押立法机关的拨款。
16. 立法机构控制着资源, 为其自身内部运作提供资金, 为其成员提供津贴。
17. 立法机构的成员免于逮捕和/或刑事起诉。
18. 立法机构的所有成员都是选举产生的; 行政部门无权任命立法机构的任何成员。
19. 不需要任何其他机构的参与, 立法机构可以单独修改宪法。
20. 宣战必须得到立法机构的批准。
21. 与外国签订的条约必需立法机构批准。
22. 立法机构有权力给予大赦。
23. 立法机构有赦免权。
24. 立法机构审查并有权拒绝对司法机构的任命; 或由立法机构自己任命司法机构的成员。
25. 中央银行的主席由立法机构任命。
26. 立法机构对国有媒体的运作有很大的发言权。

27. 立法机构定期举行会议。
28. 每个立法者都有一个私人秘书。
29. 每个立法者至少有一名具有政策专长的非秘书工作人员。
30. 立法者可以不受任何限制地连任。
31. 立法机构的席位是一个有足够吸引力的职位，立法者一般都有兴趣并寻求连任。
32. 在职立法者连任的情况非常普遍，立法机构任何时候都有大量经验丰富的成员。

立法机构与民主化模式

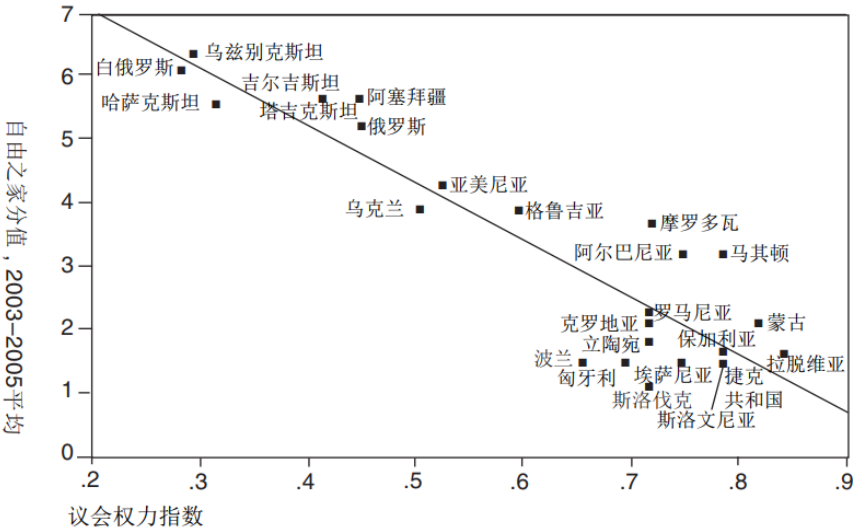
这些数字有助于我们评估议会权力与民主化之间的关系。为了衡量民主化，我使用了“自由之家”（Freedom House）的世界自由调查评分（以下简称FH分值）。⁶这些分值代表了“政治权利”和“公民自由”的平均分数。我使用的是能获得到分数的最近几年（2003、2004和2005年的年度调查）的三年平均分。在自由之家的评估中，1代表“最自由”，7代表“最不自由”。

图1说明了立法机构的力量与民主化程度之间的关系。相关性非常高。⁷由于较低的FH分值代表更多的政治开放性，立法机构的力量和民主之间的关系是正向的。

在得出更强的议会能促进民主的结论之前，我们必须考虑，更强大的议会是否反而可能仅仅是更开放政治的一个结果。要明确确定因果关系的方向是困难的。因果关系的箭头可能是双向的。宪法颁布时的民主化程度（我称之为“立宪时刻”（Constitutional Moment），可能会影响赋予议会的权

力。当然，人们会想到，在封闭的政体中制定的宪法会产生弱的立法机构，而把大部分权力放在总统（或霸权党的总书记或军队首脑）手中。

图1—民主化与议会权力



我使用了宪法通过前一年的自由之家评分,来衡量“立宪时刻”的政治开放度,它们反映了立法机构权力被界定时的民主化状况。表1的右栏显示了每个国家最初通过其基本法的日期和反映当时情况的自由之家评分。有些国家无法被包括在内。前南斯拉夫的国家在自由之家评分发布之前就制定了宪法。出于同样的原因,拉脱维亚被排除在外。1990年5月,也就是在苏联解体之前,在拉脱维亚的自由之家评分出来之前,共和国立法机构恢复了1922年的《拉脱维亚共和国宪法》。该文件随后被修改,但仍然有效。在该地区,只有拉脱维亚没有采用一部新宪法。

图2显示了立宪时刻的自由之家评分与立法机构权力之间的关系。它将立法

机构的权力作为因变量，假设立宪时刻的民主化程度决定了议会所得到的权力。一般来说，那些在通过宪法时政治更加开放的国家，确实建立了更强大的立法机构。

然而，正如图2所示，这种关联性并不很强。⁸许多国家，如果更多的民主化导致了更强大的立法机构的产生，那么议会的权力并非人们所期望的那样。匈牙利在通过其基本法时，刚刚开始民主化，其自由之家分值仍然相当低。然而，它所采纳的宪法却规定了一个强大的立法机构。罗马尼亚在1991年通过其宪法时，其自由之家分值甚至更低。尼古拉·齐奥塞斯库(Nicolae Ceaușescu)已被废黜，但总统职位由旧政权留任下来的扬·伊利埃斯库(Ion Iliescu)担任。

表1. 议会权力指数与立宪时刻的自由之家评分

国家	议会权力指数	宪法通过时的自由之家评分	宪法通过的日期
阿尔巴尼亚	.75	6.5	1991年5月
亚美尼亚	.53	3.5	1995年7月
阿塞拜疆	.44	6.0	1995年11月
白俄罗斯	.28	4.5	1994年3月
保加利亚	.78	3.5	1991年7月
克罗地亚	.72	-	-
捷克共和国	.78	2.0	1992年12月
爱沙尼亚	.75	2.5	1992年6月
格鲁吉亚	.59	5.0	1995年10月

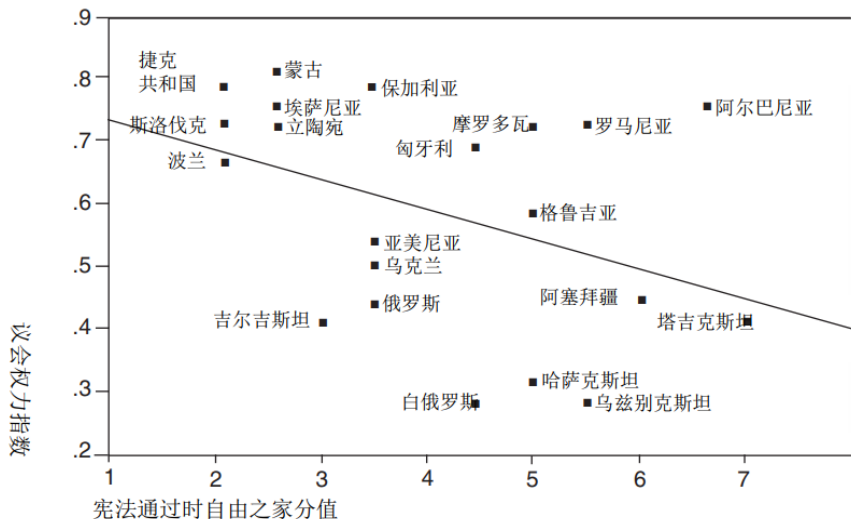
匈牙利	.69	4.5	1989年10月
哈萨克斯坦	.31	5.0	1993年1月
吉尔吉斯斯坦	.41	3.0	1993年5月
拉脱维亚	.84	-	-
立陶宛	.72	2.5	1992年10月
马其顿	.78	-	-
摩尔多瓦	.72	5.0	1994年7月
蒙古国	.81	2.5	1992年2月
波兰	.66	2.0	1992年11月
罗马尼亚	.72	5.5	1991年12月
俄罗斯	.44	3.5	1993年12月
斯洛伐克	.72	2.0	1993年1月
斯洛文尼亚	.78	-	-
塔吉克斯坦	.41	7.0	1994年12月
乌克兰	.50	3.5	1996年6月
乌兹别克斯坦	.28	5.5	1992年12月

伊利埃斯库和其他当权者当时并不急于民主化。然而，罗马尼亚的新宪法规定了一个强大的立法机构。与1991年的罗马尼亚相比，俄罗斯在1993年通过宪法时是一个更加开放的政体。尽管如此，俄罗斯人还是建立了一个相对较弱的立法机构。这个证据并不支持这样的观点，即立法机构的权力仅仅是在界定立法机构权力时民主化程度的结果。

事实上，图1中的相关性比图2中的相关性要高得多。这表明，1980年代末

至1990年代中期通过的宪法所确立的立法机构权力，对2000年代中期政治开放性的预测，比通过宪法时的政治开放性对立法机构权力的预测，更为准确。

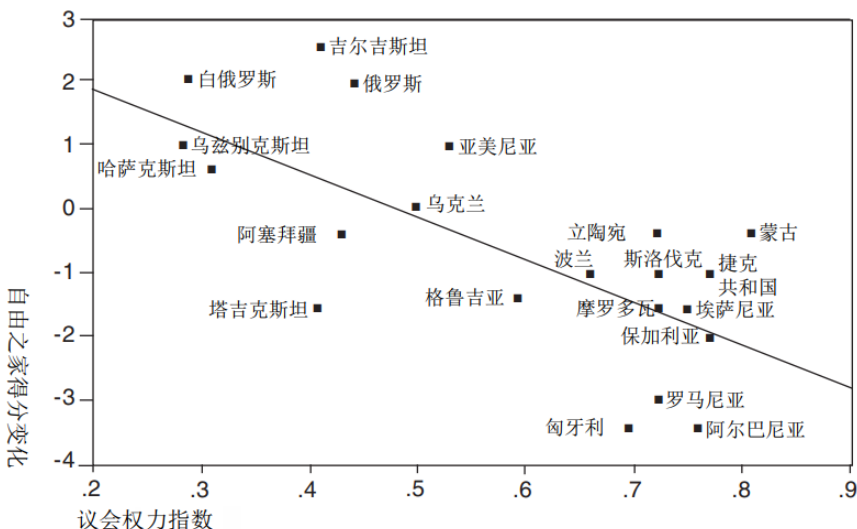
图2—议会权力与立宪时刻的民主



为了进一步探究，我们可以计算从宪法通过到2005年之间自由之家分值的变化，并研究这种变化与议会权力指数之间的相关性。图3显示了这种关系。由于较低的自由之家评分代表了更多的民主，在图3中，自由之家评分的改善以负数表示；恶化为正数，无变化为零。两者的相关性相当强。⁹ 2005年自由之家得分比宪法通过当年更差（意味着数值更高）的所有6个国家，其议会权力指数得分都低于0.60。在自由之家评分改善的14个国家中，有11个国家的议会权力指数得分高于0.60。而且，在对可能影响民主化的其他变量（如经济发展）进行控制的统计分析中，议会权力指数得分对自由之家评分变化的效应保持良好。¹⁰议会权力指数是预测国家在通过宪

法后的民主化进程的一个很好指标。

图3—自由之家评分与议会权力指数



立法机构一方的虚弱是如何抑制民主化的？首先，它破坏了“横向问责”（horizontal accountability），吉勒莫·奥唐纳（Guillermo O'Donnell）将其定义为“国家机构应该对其他国家机构实施的监控”。¹¹在专制政权瓦解、新政权取而代之的政治体系中，将权力集中于行政部门的诱惑是巨大的。人们常常将集中的权力与有效的权力混为一谈，而总统通常是受益者。虽然人们期望司法机构能够提供一些保护，防止权力的滥用，但从威权时期继承下来的司法静默无为的习惯，往往会使得法院在转型初期无法制衡行政权力。¹²在这种情况下，立法机构是国家层面上有潜在能力控制行政首长的唯一机构。在立法机构缺乏力量的情况下，总统的滥用权力——包括对媒体、社会组织和选举的干预——经常会随之发生，即使是那些以民主人士的名义上任的总统。

立法机关的虚弱还会破坏政党的发展，从而抑制民主化。在立法机构虚弱的政治体中，政党会飘摇无依、停滞成长，而不是发展并变得成熟。政党是构建政治竞争的主要工具，也是连接人民和当选官员的纽带。因此，政党的不发展削弱了政治竞争的实质和活力，也阻止了“垂直问责”（vertical accountability）的发展，即人民控制其代表的力量。

两个有说服力的案例

在俄罗斯和保加利亚的政权更迭轨迹中，可以找到一个很有说服力的对比。这两个国家随着共产主义政权的瓦解，都经历了实质性但不完全的民主化。这两个国家都没有像波兰那样彻底开放。波兰在1992年底通过其“小宪法”时，已经是一个民主国家。波兰1992年的自由之家评分是2分，用自由之家的说法，这使达到了自由政体的标准。在光谱的另一端，乌兹别克斯坦在1992年12月通过其宪法时，自由之家的评分是5.5分。因此，自由之家将其列入被称为“不自由”的国家类别。乌兹别克斯坦从未经历过真正的政治开放。它只是从一种专制形式滑到另一种专制形式。然而，俄罗斯和保加利亚是中间情况。两国在通过宪法时（保加利亚在1991年中期，俄罗斯在1993年末），它们的自由之家评分都是3.5分。自由之家将它们评为“部分自由”的政体。

然而，这两个国家后来走向了非常不同的方向。保加利亚的自由之家评分在1990年代改善到2.5分，到当前这个10年的中期又改善到1.5分。2005年，保加利亚与希腊和日本持平，领先于立陶宛和以色列。而俄罗斯则朝着相反的方向发展。在1990年代和21世纪初，俄罗斯的自由之家评分恶化了。2005年，它的分数为5.5，与埃及和巴基斯坦处于同一水平，落后于乌

干达和也门。保加利亚成为一个自由的政体，而俄罗斯则跌落到“不自由”的类别。

如何解释这种巨大的差异？许多因素可以影响政体的变化。就其起点而言，俄罗斯和保加利亚在某些特征上存在差异，而在其他方面则不分伯仲。总的来说，很难说它们中一个国家的结构或文化状况使其比另一个国家更有可能实现民主化。两国在1960年代至1980年代实行的苏维埃主义风格是相似的。保加利亚共产党第一书记托多尔·日夫科夫（Todor Zhikov）自觉地模仿勃列日涅夫（Leonid Brezhnev）的统治。勃列日涅夫的俄罗斯和日夫科夫的保加利亚，都是彻底封闭的政体，经济也完全封闭。

在政权更迭之初，俄罗斯是更富裕的国家。1990年，俄罗斯人均GDP约为3700美元，而保加利亚的人均GDP约为1700美元。在这两个国家，14%的劳动力从事农业。¹³保加利亚的优势在于其国家地位的连续性，而俄罗斯则不得不重新界定其领土边界。更重要的是，俄罗斯不是欧洲的一部分，而保加利亚是。保加利亚人被加入欧盟的可能性所吸引，而俄罗斯人却没有。另一方面，保加利亚可以说是一个落后国家，藏在东南欧的角落里，那是世界上最动荡的政治地带之一。相比之下，俄罗斯是斯拉夫世界中最重要的实体，是世界级城市的所在地，那些城市是庞大而充满活力的知识分子的家园。俄罗斯和保加利亚都有东正教多数群体，有大量的穆斯林少数民族。截至1990年代初，这两个国家似乎都有能力实现民主化，而且都已经在政治开放方面取得了进展。然而，这两个国家的民主前景，似乎都不如与德国和奥地利接壤的中东欧天主教国家的前景好。

俄罗斯和保加利亚之间的决定性差异可能在于宪法选择。保加利亚选择了

一个强大的立法机构。它选择了一种由立法机构组织政府的体制。在保加利亚，赢得议会选举的政党领导人成为总理，他或她向立法机构负责。总理比总统更有权力。保加利亚的议会权力指数得分是0.78，这意味着在立法权调查的32个指标中，保加利亚有25个指标的答案是肯定的。俄罗斯的宪法则完全不同。它规定了一个强大的总统体制。俄罗斯的议会权力指数得分是0.44；在立法权力调查的32个指标中，只有14个对俄罗斯而言是肯定的。与保加利亚议会不同，俄罗斯杜马的影响力不大。它在政府的组建方面没有什么发言权，监督权很小，资源也很有限——尤其是与行政部门的强大资产相比。

俄罗斯和保加利亚的立法机构的相对影响力决定了他们国家的民主化轨迹。在俄罗斯，总统对权力的滥用，所面对的是一个即使有意愿也无法制止这种滥用的立法机构，而这一直是后共产主义俄罗斯政治的一个特征。立法机构的虚弱损害了横向问责。俄罗斯的两任后共产主义总统，鲍里斯·叶利钦和弗拉基米尔·普京，都利用他们不受制约的权力来压制权利和操纵选举。普京比他的前任走得更远，他掌握了所有具有全国影响的电子媒体，只允许播放他自己版本的事件。他这样做显然违反了宪法第29条，它保障言论和信息自由。但没有人可以阻止他。相比之下，保加利亚的总统们受到了很大的限制。当然，他们对此并不感到高兴。哲列夫 (Zhelyu Zhelev) 是保加利亚第一位后共产主义总统 (1990-96年)，他在1998年表示，他曾渴望叶利钦的权力，认为一部俄罗斯式的宪法对保加利亚来说是非常好的。¹⁴但哲列夫和他的继任者始终受到强大的立法机构的约束。结果则是保加利亚的民主化获益匪浅。

议会和政党

议会的力量也影响到政党的发展，从而影响到垂直问责（vertical accountability）。建立政党的推动力主要取决于立法机构的权力。在立法机构占据中心舞台的保加利亚，政治家们必须投身于政党，以推进他们的事业。保加利亚社会主义党（Bulgarian Socialist Party, BSP）脱胎于以前霸权的共产党的残余；它在左翼建立了强大的存在。民主力量联盟（Union of Democratic Forces, UDF）聚集了保加利亚的自由派，而权利和自由运动（Movement for Rights and Freedoms, MRF）则代表了该国大量的土耳其少数民族。在整个1990年代，这三个政党塑造了政治竞争。BSP和UDF都分别组织过政府内阁，他们为选民提供了不同的选择。每个政党都建立了相当牢固的社会基础，BSP在农村和小城镇以及受教育程度较低的选民中获得更多支持，而UDF则在主要城市中心和上流阶层中拥有支持。MRF将土耳其人引入国家政治的主流，并遏制了无论是土耳其人还是保加利亚人煽动民族主义的祸患。¹⁵

证据表明，将权力交给立法机构可以刺激政党的发展，而这反过来又促进民主化。

2001年，两个最大的政党衰落，此时一个新的政党崛起，挑战当时执政的UDF。由该国前君主领导的“稳定与进步国家运动”（Simeon II National Movement, NDSV），从UDF和BSP的传统基础上获得支持，并赢得了超过五分之二选票。不过，BSP和UDF还是经受住了危机的考验，保持了组织的团结。在2005年的议会选举中，BSP赢得了大约三分之一的选票和政府的领导权。NDSV获得了五分之一的选票，其次是MRF和UDF。在保加利亚，几个稳定的政党挑选政治人物，决定了政治竞争，代表了选民。通过这

些，他们促进了垂直问责制。

俄罗斯的政党在这些任务中都失败了。俄罗斯的选举挥发性 (volatility) 比保加利亚高得多。在每次选举中，选民都会面对不同的政党阵容。在杜马（立法机构的下院），一半的代表是根据政党名单选出的，委员会主席的职位也是根据党派来分配的。这些规则为政党建设提供了激励。但是，立法机构在政治中作用之微乎其微，消除了这些规则的潜在有利影响。对于政客们来说，有吸引力的职位是在行政部门，而党务工作并不是担任行政职位的先决条件。对于那些试图影响政策的人来说，收买行政部门的官员胜过建立一个政党。结果，在俄罗斯，不是政党，而是代表狭隘商业利益的富人所形成的小集团形成了组织性的增长部门。¹⁶

俄罗斯的情况表明，弱立法机构的结果可能是政党沦为对总统恩惠的乞求者。在2003年底举行的最近一次议会选举的政党名单投票中，“统一俄罗斯党” (United Russia) ——其存在的唯一理由是支持普京——赢得了很大的多数票、控制了杜马。在其他三个超过立法机构代表权5%门槛的政党中，有两个也是本能性地支持普京：名不符实的“俄罗斯自由民主党” (Liberal Democratic Party of Russia)，该党除了从总统府收取好处以换取支持之外，几乎没有任何作为；祖国党 (Motherland party) 是一个在选举前夕出现的不伦不类团体。俄罗斯联邦共产党 (Communist Party of the Russian Federation) 是唯一一个超过5%门槛的反对派组织。

在保加利亚，立法机构的力量刺激了政党的形成，使政治竞争结构化，为选举注入了活力。议会的强大也鼓励了公众对政党的参与。根据世界价值观调查 (World Values Surveys) 的数据，截至2000年，4%的保加利亚成

年人是政党成员，3%的人代表政党从事志愿工作。这些数字可能看起来不大，但在俄罗斯，类似的数字分别是1%和0%。¹⁷与其他社会组织的参与一样，后共产主义世界的政党成员人数比其他地区要少。¹⁸在保加利亚，参加政党的人数实际上要高于后共产主义国家的平均水平。

保加利亚的经济发展水平较低，且存在其他不利条件，在1990年代初，它没有任何人看好它可能取得民主成功。然而，15年后，它作为一个成功的案例脱颖而出。在全世界88个在1990年人均收入为2000美元或更少的至少有100万居民的国家中，保加利亚是唯一一个在2005年获得1.5分的良好自由之家评分的国家。

保加利亚并不是后共产主义地区唯一令人惊喜的国家。该地区有4个国家在1990年的人均收入低于1,000美元。它们（及其1990年的人均收入水平）是阿尔巴尼亚（800美元）、马其顿（800美元）、蒙古（500美元）和塔吉克斯坦（700美元）。在这些高度贫困的国家中，有一个国家（蒙古）在2005年获得了2分的自由之家评分，标志着它是一个自由政体，另外两个国家（阿尔巴尼亚和马其顿）获得了3分，使它们处于“部分自由”（Partly Free）国家的顶端。在这个贫穷的四国组合中，只有塔吉克斯坦没有进行实质性的民主化，它的得分是5.5分，属于“不自由”的类别。令人震惊的是，所有三个贫穷但开放的政体都选择了强大的立法机构。阿尔巴尼亚和马其顿于1991年通过了新宪法；蒙古于1992年通过了新宪法。阿尔巴尼亚、马其顿和蒙古的议会权力指数分数分别为0.75、0.78和0.81。这些都是高分，表明存在着权威的立法机构。

这三个国家也有强大的政党体系。“世界价值观调查”缺乏关于蒙古的信

息，但其他信息来源显示，蒙古的政党参与度非常高。多达五分之一的成年人口属于某个政党。这个国家的政治一直是由一个左翼政党即蒙古人民革命党 (Mongolian People's Revolutionary Party) 和一个由蒙古民主党 (Mongolian Democratic Party) 领导的中右翼联盟构成。¹⁹根据“世界价值观调查”截至2000年的数据，在后共产主义国家中，阿尔巴尼亚和马其顿在公众参与政党方面排名第一和第二。在阿尔巴尼亚，所有接受调查的成年人中，有15%的人称自己是政党成员，11%的人从事过志愿工作。马其顿的类似数字是12%和8%。这些数字目前在后共产主义地区是最高的；第二高的数字是斯洛伐克，那里有7%的人属于某一个政党，5%的人代表某个政党从事过志愿工作。²⁰这些证据表明，将权力交给立法机构可以促进政党的发展，而政党的发展又能进而促进民主化。它进一步表明，即使是刚刚摆脱长期的严酷专制制度的贫困国家，也能成为开放的政体。

对民主化推动者的启示

国家立法机构的力量可能是——或甚至就是——民主化的制度关键因素。每一个选择强大立法机构的国家——议会权力指数超过0.60——在2005年都获得了3分或更好的自由之家评分。这组国家包括受贫困困扰的国家（如蒙古、马其顿和保加利亚），民族关系紧张的国家（如斯洛伐克和拉脱维亚），暴力动荡的国家（如克罗地亚），以及有极其残酷的独裁主义遗产的国家（如罗马尼亚和阿尔巴尼亚）。而那些宪法中其立法机构的议会权力指数分数低于0.50的国家中，没有一个国家——包括一些最初条件有利于民主化的国家——在2005年获得了像3分这样良好的自由之家评分。在后共产主义时期开始时未能赋予立法机构权力，是10至15年后仍陷于威权主义的一个充分条件。

较强的立法机构对总统起到了更大的制衡作用，因此，与较弱的立法机构相比，它是横向问责的更可靠的保障者。它还为政党建设提供了强有力的推动。在立法机构更强大的地方，人们对政党的投资更多，政党也变得更强大。政党的力量与立法机构的力量成正比。此外，强大的政党比弱小的政党更善于将人民和民选官员联系在一起，也就是说，更能够促进纵向问责。

这些发现的实际意义是显而易见的。未来的民主化推动者应该把重点放在建立一个强大的立法机构上。在立法机构软弱的政体中，民主人士应将加强立法机构的宪法改革作为最首要任务。在令人眼花缭乱的政权更迭时期，无数问题占据了民主人士的头脑，如设计权力分散、制定投票规则、建立公民社会和控制军队等，这些问题可能都非常重要。但是，如果政治家们不能建立一个拥有深远广泛权力的国家立法机构，人民很快就会发现处于一个他们的选票不被计算（或不被正当计算）、他们的声音不被听到的政体中。另一方面，如果建立了一个强大的立法机构，人民很可能会获得并保有他们的自由，以及对他们应如何被统治有着发言权——即使是在那些继承了结构和历史弊病而开始进行政权变革的国家，也如此。

注释

- 1 胡安·林兹和阿图罗·巴伦苏埃拉编，《总统制民主的失败》[Juan J. Linz and Arturo Valenzuela, eds., *The Failure of Presidential Democracy* (Baltimore: Johns Hopkins University Press, 1994); Alfred Stepan and Cindy Skach, "Constitutional Frameworks and Democratic Consolidation," *World Politics* 46 (October 1993): 1–22].
- 2 唐纳德·L·霍罗威茨，《比较民主制度》；斯考特·曼沃伦和马修·索波特舒加特编辑的《拉丁美洲的总统制民主》[Donald L. Horowitz, "Comparing Democratic Systems," in Larry Diamond and Marc F. Plattner, eds., *The Global Resurgence of Democracy*, 2nd ed. (Baltimore: Johns Hopkins University Press, 1996), 143–49; Scott Mainwaring and Matthew Soberg Shugart, eds., *Presidential Democracy in Latin America* (New

- York: Cambridge University Press, 1997)].
- 3 莫里斯·杜瓦杰,《一种新的政治制度模式:半总统制政府》[Maurice Duverger, “A New Political System Model: Semi-Presidential Government,” *European Journal of Political Research* 8 (June 1980): 165–87].
- 4 马修·索伯格·舒加特和约翰·M·凯里:《总统和议会》[Matthew Soberg Shugart and John M. Carey, *Presidents and Assemblies* (Cambridge: Cambridge University Press, 1992)].
- 5 M·史蒂文·菲什和马修·柯罗尼格:《立法权力调查和议会权力指数:国家立法机构权力的全球研究》[M. Steven Fish and Matthew Kroenig, *The Legislative Powers Survey and the Parliamentary Powers Index: A Global Study of the Powers of National Legislatures*, forthcoming 2006]. 对议会(parliament)“立法机构(legislature)”“国会(congress)”“大会(assembly)”和其他术语的含义的正式区分,可在该文献中找到。这种区别在实践中往往是模糊的。这里提出的议会权力指数是指国家立法机构的权力,无论其是否带有“议会”的名称。
- 6 自由之家:“自由度的年度调查,国家评级”[Freedom House, “*Annual Survey of Freedom, Country Ratings*,” available at www.freedomhouse.org].
- 自由之家:“自由度的年度调查,国家评级”[Freedom House, “*Annual Survey of Freedom, Country Ratings*,” available at www.freedomhouse.org].
- 7 $r = -.92; p < .001$.
- 8 $r = -.41; p = .07$.
- 9 $r = -.70; p < .001$.
- 10 更全面的论述,参见M·史蒂文·菲什:《民主在俄罗斯脱轨:开放政治的失败》[M. Steven Fish, *Democracy Derailed in Russia: The Failure of Open Politics* (New York: Cambridge University Press, 2005), ch. 7].
- 11 吉列尔莫·A·奥唐纳,《对比:关于威权主义和民主化的论文选集》[Guillermo O’Donnell, *Counterpoints: Selected Essays on Authoritarianism and Democratization* (Notre Dame: University of Notre Dame Press, 1999), 185].
- 12 詹姆斯·霍尔斯顿和特雷莎·P·R·卡尔代拉,《民主、法律和暴力:巴西公民身份的分裂》[James Holston and Teresa P. R. Caldeira, “Democracy, Law, and Violence: Disjunctions of Brazilian Citizenship,” in Felipe Agüero and Jeffrey Stark, eds., *Fault Lines of Democracy in Post-Transition Latin America* (Miami: North-South Center Press of the University of Miami, 1998): 363–96].
- 13 联合国开发计划署,《2000年人类发展报告》[United Nations Development Programme, *Human Development Report 2000* (New York: Oxford University Press, 2000)]; 世界银行,《1997年世界发展报告》[World Bank, *World Development Report 1997* (New York: Oxford University Press, 1997)].
- 14 哲列夫与作者的访谈 [Zhelyu Zhelev, interview with the author, Sofia, Bulgaria, 14

January 1998].

- 15 M·史蒂文·菲什和罗宾·S·布鲁克斯：《保加利亚民主的组织武器》 [M. Steven Fish and Robin S. Brooks, “Bulgarian Democracy’s Organizational Weapon,” *East European Constitutional Review* 9 (Summer 2000): 69 – 77; Venelin I. Ganey, “History, Politics, and the Constitution: Ethnic Conflict and Constitutional Adjudication in Postcommunist Bulgaria,” *Slavic Review* 63 (Spring 2004): 66 – 89].
- 16 M·史蒂文·菲什：《1999-2000年议会和总统选举对政党发展的影响》 [M. Steven Fish, “The Impact of the 1999 – 2000 Parliamentary and Presidential Elections on Political Party Development,” in Vicki L. Hesli and William M. Reisinger, *The 1999–2000 Elections in Russia: Their Impact and Legacy* (Cambridge: Cambridge University Press, 2003), 186 – 212; Michael McFaul, *Russia’s Unfinished Revolution* (Ithaca, N.Y.: Cornell University Press, 2001)].
- 17 罗纳德·英格尔哈特等：《人类的信仰和价值观：基于1999-2002年世界价值观调查的跨国资料集》 [Ronald Inglehart et al., *Human Beliefs and Values: A Cross-National Sourcebook Based on the 1999–2002 World Values Surveys* (Mexico City: Siglo Veintiuno, 2004) items A068 and A085].
- 18 马克·莫尔杰·霍华德：《后共产主义欧洲的公民社会的弱点》 [Marc Morjé Howard, *The Weakness of Civil Society in Post-Communist Europe* (Cambridge: Cambridge University Press, 2003)].
- 19 M·史蒂文·菲什：《蒙古：没有先决条件的民主》 [M. Steven Fish, “Mongolia: Democracy Without Prerequisites,” *Journal of Democracy* 9 (July 1998): 127 – 41].
- 20 罗纳德·英格尔哈特等：《人类的信仰和价值观》 [Ronald Inglehart et al., *Human Beliefs and Values*].