

郑永年专栏

西方式民主的危机及其倒退

美国前驻华大使马克斯鲍卡斯在CNN新闻节目中表示：“如今特朗普政府针对中国的言辞如此强硬，仿佛重回麦卡锡主义时代——那个麦卡锡宣称美国国务院被共产主义渗透的年代；也有点像1930年代希特勒时期的德国。”

鲍卡斯说：“所有人都知道正在上演的一切是错的，但没有人站出来对此说些什么……现在在美国，如果谁想说一些关于中国的理性言论，他/她就会感到恐惧，会害怕自己马上会被‘拉出去砍头’”。鲍卡斯对此表示了担心：“现在在责任感的那些美国人，就像生活在纳粹时期德国的人们一样，无法站出来发声。”

鲍卡斯也认为，这种情况之所以会发生，就是因为特朗普政府意识到在控制疫情方面的失责，导致了经济形势的下滑，不得不这样做（指责怪中国）来转移注意力以及推卸责任。

鲍卡斯补充道：“我认为我们正朝着那个方向（“希特勒时期”）发展，但还是有更多心怀责任感的美国人，都知道（特朗普政府）针对中国的攻击是不负责任的。他们也知道如果继续下去，我们会为此付出代价的，但他们却不敢说出来，因为说出来就会遭到抨击。”

鲍卡斯之所以担忧，就是因为这种情况不应当在一个被历来视为是民主典范的美国社会出现。这从另一个角度说明，冠状病毒疫情已经对西方民主构成了前所未有的危机。鲍卡斯所说的无疑是真实的情况，他的担忧也是西方很多人对西方民主往何处去的担忧。历史上，类似的危机也曾经发生过，例如民主产生了德国的希特勒和意大利的墨索里尼。

这一直是西方民主的耻辱。尽管西方人一直想撇清法西斯主义、纳粹主义与民主的关系，但无论如何，希特勒和墨索里尼都是通过民主方式而取得政权的。历史会不会再次重复，冠状病毒疫情会不会再次对西方和西方式民主构成危机？

西方式民主发展的大趋势

实际上，这已经不是一个会不会发生的问题，而是危机有多么深刻的问题。《纽约时报》3月31日发表了题为《冠状病毒疫情在全球催生独裁和滥权？》的文章，指出了一个大趋势，即专制

的更为专制，民主的转向专制。不难看到，随着冠病大流行使世界运行戛然而止，焦虑的国民要求采取行动，全球各国领导人正在动用行政权，在几乎没有阻力的情况下，抓住了实质上的独裁权力。

英美是老牌民主，民主的发源地和灯塔，传播和支撑西方式民主最强大的力量。但是，疫情在很快改变一切。这两国的政府一方面获取越来越大的权力，但同时又表现为抗疫不力。

在英国，大臣掌握了一种被批评者视为是“令人震惊的”权力，因为他们可以拘捕人民和关闭边境。在美国，司法部要求国会赋予其更多权力，包括取消对寻求庇护者的法律保护，以及在未经审判的情况下无限期拘禁人民。在共和党和民主党的阻挠下，司法部做出了让步，提交了一份较缓和的提案。不过，总统特朗普已经获取“战时总统”的大部分权力，启动了《国防生产法》。特朗普也否决了国会一项限制总统发动战争的权力的法案。随着疫情的进展，特朗普在寻求更大的权力。

欧盟情况也相当严峻。冠状病毒的快速传播，迫使欧盟国家采取一些之前被视为只有在专制国家才有可能的紧急措施，例如限制出行、禁止集会和削减宗教自由。欧盟委员会副主席尧罗娃在疫情初期就指出，有20个欧盟成员国“通过了紧急法令”应对疫情。

在欧盟国家中，匈牙利最为极端。匈牙利批准了一项有争议的紧急法令，议会给予总理奥尔班巨大的权力：只要紧急状态持续存在，就不能举行选举，散布“扰乱信息”可能获刑。

但匈牙利并不孤独。西班牙等其他欧盟国家也纷纷效仿匈牙利。尽管在宪法的框架内进行，但这些国家决定暂时关闭议会，或在虚拟空间举行议会投票。甚至在德国，联邦议院院长朔尔茨提出类似建议，提议设立一个小规模的“紧急议会”以应对危机，但德国宪法只允许在战争状态下采取这种措施；反对派议员对此提出批评，认为现在不是这样做的时候。

欧美是民主的核心。在这个核心之外，实行西方式民主的国家的情况更为糟糕。欧美之外，

西式民主可以说是外来的，往往没有深厚的文明基础。正因为如此，民主似乎可以随时变成政治人物的玩物，可有可无。

以色列总理内塔尼亚胡早已经授权本国内务安全机构，使用为反恐开发的秘密手机数据追踪公民。通过跟踪人们的活动，政府可以惩罚那些违抗隔离命令的人，最高刑期可达六个月。通过关闭国家法院，面临腐败指控的内塔尼亚胡也推迟了他原定的出庭时间。

在亚洲，以韩国为代表的一些国家所使用的侵入式监控体系，在正常情况下会招致谴责，但却因能减缓感染速度而被民众所接受，更受到西方的称赞，被视为是民主抗疫的典范。

菲律宾国会通过法案，授予总统杜特尔特紧急权力。议员简化了此前允许总统接管私营企业的法律草案。杜特尔特曾将国家宪法比作“一张卫生纸”。

泰国首相巴育已经掌握了实施宵禁和审查新闻媒体的权力。泰国的一些记者因为批评政府对疫情的不当应对，而受到起诉和恐吓。

在南美，智利宣布进入“灾难状态”，军队被部署在城市街道上，压制了很长时间以来震动全国的愤怒意见。玻利维亚暂停了原定于5月初进行的备受期待的总统大选。2019年的争议性选举引发了暴力抗议，迫使总统莫拉莱斯辞职。

西方式民主的变化

无论从哪个角度来看，西方式民主正经历着1930年代以来前所未有的考验。可以从几方面来看。

一、西方式民主圈的缩小

西方式民主倒退是显然的。首先表现在民主圈的缩小。美国人权组织“自由之家”（Freedom House）最近发布调查报告表示，根据他们对中欧与中亚的29个国家调查的结果，发现2020年是自1995年以来，民主国家最少、各国民主都平均表现最差的时刻。

在对现存民众作“度量”之后，这一组织把匈牙利、塞尔维亚、黑山这三个国家“开除”出民主“俱乐部”。原因是这三个国家的行政机关滥权、干涉司法、贪污等情况严重。塞尔维亚、黑山是自2003年后，首次被踢出民主国家俱乐部的。

匈牙利原本在2005年被列民主国家，当时还被“自由之家”称赞是“民主改革的先驱”，但今天的匈牙利被视为是民主倒退程度最高的国家。“自由之家”另外警告，波兰也有民主倒退的迹象出现。

“自由之家”也批评欧盟，认为欧盟是这些国家不民主的帮凶，因为为了让这些国家加入欧盟，欧盟放松对这些国家的人权审查。

可以预见的是，如果冠病疫情持续下去，无论是西方民主本身，还是那些采用西方式民主国家的政府的集权倾向会越来越甚。原因很简单。权力是很现实的解决问题的方法。在危机面前，越来越多国家的领导人会根据自己认为是最有效的办法来解决问题，而不会根据西方（例如“自由之家”）所提供的标准的“民主手册”来行动。

再者，很多国家对西方的批评已经无所谓了。也容易理解，这些国家也有正当的理由来批评诸如来自“自由之家”的指责。例如，匈牙利政府发言人批评“自由之家”，认为是美国想要透过人权组织（自由之家隶属美国官方），或是如金融巨鳄索罗斯等人控制外国的政局。他表示，只要国家不符合“美国”的民主价值就会被调降等级，这只是美国国内政治的延伸罢了。

二、恢复民主常态没有时间表

如果从民主转向集权，是特殊状态下的特殊手段，还可以理解，因为一旦危机过去，政治人物可以还权给人民。但问题并不那么简单。权力运作的逻辑就是以现有的权力获取更大、更多的权力。为了权力，政治人物可以操纵权力。如果政治人物为了权力而把“特殊状态”常态化了呢？这种情况也不是不可设想的。

现代社会既复杂，又脆弱。近数十年来，恐怖主义、金融危机、瘟疫、局部战争……各种危机从未间断过。如果危机成为常态，政治人物也可以把专制常态化。

正如一些观察家已经观察到的，随着时间推移，各国政府所颁布的紧急法令，会逐渐渗透到法律结构中，并成为常态。位于华盛顿的非盈利法律国际中心（International Center for Not-for-Profit Law）总裁道格拉斯·鲁岑近来就表示，该机构正在追踪大

流行期间的新立法和政令。鲁岑说：“塑造紧急权力真的很容易……拆解它们就很难了”。的确，没有人清楚危机过后，这些紧急状态法案将何去何从。实际上，以往仓促颁布的法律，如九一一袭击后的《爱国者法案》（Patriot Act），在它本来要应对的危机结束后，到今天仍然活着。

三、权力缺乏有效的制衡手段
分权制衡被视为是西方式民主的本质。立法、行政和司法三权分权制衡的制度，是西方引以为自豪的。但是在危机之际，司法往往成为行政的帮凶，而立法权经常被弱化。

奥地利民主研究者埃斯（Tamara Ehs）为民主国家行政当局所采取的集权措施辩护，认为严格的限制本身并非不民主。埃斯说：“衡量一项措施是否合理，可以参照这些标准：该措施的目的是否是抗击疫情？该措施是否严格遵照法律程序？”如果符合这些标准，民主制度下也可以实行严格的禁令。

但同时，埃斯也认为，如果官员扩大了对象范围，并且不按程序执行，则可能会越界。例如奥地利卫生部最近希望颁布“复活节法令”，让警察可以在不事先通知的情况下搜查私人住宅，以检查家里是否举行复活节聚会。埃斯说，这种严重侵犯隐私的行为，也可能在民主国家上台，但是它只是出自卫生部的要求，并未经议会批准。在反对派和民间社会的大规模抗议之后，该节法令被取消。

埃斯所说的议会监督，对民主无疑是至关重要的，因为正如埃斯所言：“议会作为一个意见平台，人们可以发出自己的声音，并形成不同意见。在民主国

家，总会有多种方案。”但问题在于，如果行政权力足够大，就会采取措施来限制议会的权力。匈牙利已经限制议会活动了，这种情况也发生在很多其它西方国家，尤其是在非西方的实行西方式民主的国家。

四、信任只是一张纸

人民对政治人物的信任又是如何呢？人民的信任一直被视为是民主政治的优势。毕竟，在民主社会，权力是建立在选票之上的。如果人民不再信任掌权者了，在下次选举的时候，就可以不投票给现任掌权者。换句话说，现任掌权者失去了人民的信任。

但问题在于，在病毒流行之际，人民的恐惧感前所未有，他们希望有领导人出现，成为拯救他们的英雄，并愿意为此接受对自由的限制。等到危机过去，人民又会希望这些英雄再变成常人，把在危机中失去的自由还给他们。

不过，这经常仅仅是天真的想法。人性是这样的：一天成为了英雄，就想成为一世的英雄。希特勒和墨索里尼当时也深受人民的信任，结果又如何呢？难道现在政治权力者的人性变化了？

今天，美国和西方民主国家摆出了一副要和中国进行一场“民主政权保卫战”的样子，好像西方民主的威胁来自中国。这其实是大错特错了。西方民主本身的危机只能来自自身内部，而非外在的挑战。实际上，无论是专制还是民主，很少有政治制度是从外部被打垮的，垮掉的原因大都来自内部。过去是这样，今天也是这样，未来也会是这样。

作者是新加坡国立大学
东亚研究所教授
文章仅代表个人观点