

民主促进中的逆流

（原载于《外交事务》2006年三/四月号）

作者：托马斯·卡罗瑟斯

译者：章佳

独裁者们的抵制

2006年1月，俄罗斯总统普京签署了一项有争议的新法案，加强对俄罗斯境内的本土和外国非政府组织（NGO）的控制。新法案要求俄罗斯所有NGO在开展任何项目前都需向政府提前通报，这成为该国令人失望的向独裁主义倒退的另一标志。

该法案还意味着同样令人不安的更普遍的趋势。世界范围内的民主计划在历经20年的稳步推进后，遇到越来越多政府的打压。一些强权人物——部分是经选举上台的官员——开始公开指责西方的民主援助是非法的政治干涉。他们开始驱逐或侵扰西方的NGO，并阻止当地组织接受外国资助——或者因此施以处罚。日益严重的倒退现象尚未发展为正式的或有组织的行动。但是推行者们显然正在相互学习、各有获益。

最近在格鲁吉亚、乌克兰和吉尔吉斯斯坦发生了“颜色革命”，世人普遍怀疑美国组织在革命的酝酿过程中发挥了关键的“幕后”作用，例如国家民主研究所（NDI），国际共和研究所（IRI），自由之家以及开放社会研究所等。“颜色革命”和由此产生的猜测显然引发了各国政府的抵制行为。从中国到津巴布韦的政治家们都公开将“革命”波及自身的担忧作为制定新法、限制西方对NGO和反对党提供资助的法律理由。然而，除了对“橙色”（乌克兰的革命被称为“橙色革命”）的担忧之外，政治家们还考虑到更广泛的因素。布什总统把促进民主作为其外交政策的主旨，这无疑在全世界引发了不安。一些独裁政府称，反对西方的民主促进，并不是反对民主本身，而是反对美国的干涉主义，这为它们赢得了坚实的民众同情。不仅如此，由于布什政府一再在国内和海外践踏法制原则，损害了美国作为民主和人权象征的全球形象，就进一步削弱了民主促进进程的合法性。

正是由于抵制行为的原因并不单一，对此的回应措施也应是多方面的。为了在未来十年继续保持以前工作的有效性，民主促进组织必须深切认识到国际大背景所发生的变化。这意味着要重新思考某些工作方式。同时，布什政府必须应对并不如意的现实，尤其是世界对布什总统“自由章程”的看法，并且必须大力树立民主促进的信誉。

直接说“不”

对西方民主援助最系统、最有力的抵制来自俄罗斯普京政府。莫斯科最近采取了一系列行动限制或迎击民主促进组织，非政府组织法案只是其中之一。克里姆林宫还谴责欧洲安全与合作组织（OSCE）在俄罗斯及其邻国的观选活动。有几个美国的民主促进组织

已经遭遇到俄罗斯当局轻微但有针对性的侵扰。普京政府批评俄罗斯有关人权或其他政治敏感问题的非政府组织接受海外资金，俄罗斯高级官员也指责境外民主资金是颠覆性的、反俄罗斯的。普京总统还警告邻国的独裁者，警惕容忍此类援助的危险性，俄罗斯已开始加强自身的能力建设，通过选举监督和政治咨询提供多种形式的援助。普京的支持者们把反民主的一系列措施辩解为是出于安全考虑，称美国正企图用亲西方的政府包围俄罗斯，并要颠覆其政治秩序。

俄罗斯并不是唯一反击西方民主援助的国家；抵制行动业已成为一场广泛的后苏联运动。乌兹别克总统伊斯兰·卡里莫夫目前正在关闭其境内的大多数西方民主项目，同时遭禁的还有该国涉及民主问题的非政府组织：2005年，在乌兹别克运作的 NGO 中有超过 60% 被迫关闭。国家控制的媒体刊载文章，谴责美国试图通过民主化的特诺依木马削弱乌兹别克主权。与此同时，白俄罗斯总统亚力山大·卢卡申科也已禁止大多数外国政治援助，并无情地打压政治对手和独立的公民组织。第一步是将给国内 NGO 的所有境外资金置于政府控制下，2003 年卢卡申科又禁止给该国政治或教育活动活动的任何外国资助。2005 年 4 月塔吉克斯坦政府宣布了新的法规，要求外国驻塔使馆和组织在与该国政党、NGO 或媒体进行任何接触前必须知会政府。塔吉克斯坦政府控制的报纸指责美国对乌克兰和吉尔吉斯斯坦反对派的支持是犯罪，并且对白俄罗斯抵制西方干涉大加赞赏。在邻近的哈萨克斯坦，总统纳扎尔巴耶夫也对外国机构与该国内政党的接触施以类似的严厉限制措施。在去年 9 月的一次演讲中，纳扎尔巴耶夫加入到该地区的“反西方”声潮中，警告外国 NGO 不要企图破坏前苏联国家的稳定。

反民主援助的逆流也开始扩散至前苏联以外的地方。中国是积极参与者之一。去年 4 月，《人民日报》的一篇文章批评美国在前苏联以及其他地方的“民主攻势”，称其是“动机不纯的、强迫的和不道德的”。据报道，随后一个月内，中国共产党制定了相关战略，抵制美国和欧洲在中国及其邻国推广颜色革命。北京推迟通过一项旨在放宽该国 NGO 管理的新法，打压接受各种接受外国资助的国内组织，其中包括一个受民主基金会（NED）支持的人权组织。NED 是由美国政府资助的私人基金，旨在支持世界范围内的民主活动。北京还收紧对外国媒体的限制，加强干扰外国广播，并修改了早先允许外国报纸在本地出版的决定。在亚洲其他地区，各国政府也建立了类似的限制措施，例如在尼泊尔，在经历了对西方民主项目相对开放的 15 年后，政府最近颁布了严厉的新限制法规。

这股逆流同样也扩展至了非洲。津巴布韦总统罗伯特·穆加贝赶走了国内的西方 NGO，并迫使许多接受外援的国内组织关门，宣称它们是西方“殖民大鳄”颠覆津巴布韦政府的前沿阵地。2004 年 12 月，津巴布韦议会通过了一项法案，禁止本国 NGO 接受任何外来援助。尽管穆加贝尚未签署这一法案，但他对所谓的西方干涉批评不断。再向北看，埃塞俄比亚在去年 5 月全国大选前驱逐了 IRI、NDI、IFES（前身是国际选举体系基金会）。该国总理梅莱斯·泽纳维在电视上表示，“选后的埃塞俄比亚绝对不会出现“玫瑰革命”或“绿色革命”或其他任何革命。”在厄立特里亚，政府在去年建立了一项新法，禁止本国 NGO 从事救济活动之外的任何工作，并阻止其接受外国支持。8 月，阿斯马拉要求美国国际发展署终止在本国的活动（包括促进公民参与经济和政治生活的活动），称该国对其活动感到不舒服。

在南美，委内瑞拉总统查维斯经常抨击美国的民主促进是布什政府推翻他的攻势的一部分。查维斯指责 NED 和 IRI 等组织支持委内瑞拉反对党，并对许多本国接受外来资金的 NGO 提出威胁。与普京一样，查维斯并不只满足于在本国阻止美国的援助。他还使

用其石油资本支持玻利维亚、厄瓜多尔、秘鲁及其他地方的反美组织和竞选人，旨在希望推广他所谓的“玻利维亚革命”。尽管查维斯是一个极端的例子，但该地区确实提高了对美国民主促进的警惕。反美主义愈发盛行，左翼政府数量增加。美洲国家组织去年否决了由美国提出的有关建立新的地区机制，以监督各国政府遵守民主规范的提议，体现了日益增长的怀疑态度。

看上去是“橙色”

如何正确的解读反对民主促进的全球逆流？格鲁吉亚、乌克兰和吉尔吉斯斯坦最近发生的革命无疑是重大事件。这些国家戏剧性的革命表明，当大批群众勇敢地为民权而集合时可以产生巨大的能量。但当美国对关键的民间和政治团体的支持被夸大之后，颜色革命也传播了这样的观点，即美国是这些事件背后的“隐秘操纵者”。

尽管担心美国把民主促进当成工具的情绪在颜色革命后达到了顶点，但这并非一日之寒。在 20 世纪 80 年代晚期和 90 年代早期的民主迅速扩张期，民主促进运动首次大行其道，活动家们通常不得不在两种不同环境下工作：要么是在独裁国家，民主促进的大门紧闭；要么在新兴的民主化国家，民主促进一般不会遇到阻力。随着时间的推移，许多新兴的民主化国家逐渐发展为另一种中间类型：半独裁国家，在前苏联、巴尔干地区、撒哈拉非洲和中东地区非常普遍。

这种政权通常都会采取精妙的政治平衡术。其领导人允许相当大的政治自由，给自己赢得作为改革者的资本和合法性。一般而言，这意味着定期选举，允许成立反对党、独立的公民组织以及一两家独立报纸。但同时这些政权仍然牢牢把持着权力，确保不会出现对其统治的严重威胁。

首先，许多主张民主的组织受到半集权式规定的压制。然而，长此下去，越是经验丰富的组织（如 NDI, IRI, IFES 和自由之家等）越会找到更加有效的办法。他们汲取早期成功的经验教训，如在 1988 年智利公民投票中支持奥古斯都·皮诺切特的反对派，以及在 1990 年尼加拉瓜选举中支持圣地诺政权的反对派。相关办法包括向广大的地方公民和政治组织提供技术和资金援助，通过选举共同挑战政府。援助的重点是通过数种相互补充的方法提高地方组织的能力。首先，西方组织帮助当地人具备独立进行选举监测的能力，包括平行计票，以保证选民至少能够获知选举的真实结果。其次，向独立的公民组织提供后援，一般包括新成立的活跃的学生组织，这些组织能够促进选举过程中更广泛的民众参与。第三，它们向反对派提供培训，有时还提供设备或其他物质支持，帮助其有效地竞选。同时，它们还鼓励反对派合作和建立广泛的联盟。

20 世纪 90 年代末期，这种办法初见成效——先是初试身手，反对斯洛伐克总理弗拉基米尔·麦恰尔和克罗地亚总统弗朗约·杜其曼；后是全面出击，反对塞尔维亚总统斯洛博登·米洛舍维奇。美国和欧洲的民主促进组织结成协同一致、资金雄厚（达到 6000 万至 1 亿美元）的援助阵线，帮助塞尔维亚公民和政治组织发起对米洛舍维奇的选战，米洛舍维奇当时已经处于西方经济制裁和惩罚性外交手段的重压之下。2000 年的选举拉开大幕后，所有部署就绪：在西方的帮助下，塞尔维亚公民组织让大批普通民众相信变革不可避免，并积极参与选举进程；反对党的表现也好过以往；独立的观选行为迫使米洛舍维奇无法修改选举结果。结果，独裁者在相当和平的“选举革命”中下台。

从此以后，西方组织在阿塞拜疆、白俄罗斯、格鲁吉亚和乌克兰采取类似的战略——尽

管在资金或外交压力的支持上未尽全力，还是屡屡遭受“非法政治干涉”的指责。这些组织通常的回应是强调其工作是公开而非秘密的，并认为它们的目标并非实现特定的选举结果，而仅仅是确保合法的自由公正选举。它们认为，为了制衡选战、并防止当局控制选举进程，外部援助不可或缺。

然而，现实是大多数外部民主活动家确实关注自由和公开的选举，但也时常希望其努力将增加独裁者下台的可能性。与此相似，为许多民主组织提供资助（但并不是特别针对某个组织）的美国政府机构动机复杂，既有原则性的也有目标性的，这要依出问题的国家和受谴责的官员而定。毫不意外，民主促进所针对的目标国往往忽略了这些细微差别，通常是将相关活动视为驱逐政府下台的协同战役，其背后有强大的西方国家、尤其是美国的煽动或支持。

假意担忧？

尽管独裁国家领导人经常把对外部影响和动荡威胁的担忧列为抵制民主发展的动因，问题也随之出现：它们是真的害怕相对中立的西方民主培训项目和资金援助将削弱其现有的政权，还是以此作为借口采取压制措施？答案因国而异。

在一些国家，特别是象俄罗斯和中国这样的大国，后一种解释可能站得住脚。俄罗斯和中国政府牢牢掌控政权，并且没有出现任何重要的挑战对手。对于普京而言，他采取强势政策反对西方民主援助，是要把他的集权形象描绘成国家安全卫士。克里姆林宫或许因为 2004 年乌克兰的橙色革命而感到不安，但对俄罗斯失去对邻国影响力的担忧更甚于国内发生政治暴动。不仅如此，把橙色革命说成美国操纵的结果可以帮助普京扭转最大的外交政策失败：即他支持的是乌克兰选举中的失败一方。同样，中国政府最近对颜色革命的强调不过顺手拿来以扩大几年来一直进行的反自由化运动。

在其他国家，尤其是领土小、力量弱的国家，确有真正的担忧。美国的政治组织悄然煽动了当地的革命，这确实令某些强权人物感到害怕，即便西方民主援助事实上并非如此有力。华盛顿今年大约花了 10 亿美元用于支持民主项目，但钱分摊到了 50 多个国家，涉及领域十分广泛，包括法院管理项目，支持政府分权等。与所有促进政治、经济或社会变化的外部援助相似，这种援助远非什么神奇的万能药。它可以帮助扶持现存的民间组织和反对团体。但它不能创造新的组织或是强化那些力量极其微弱的组织。即使在民主促进项目的影响力度和范围可观的塞尔维亚，外部援助也仅对当地有勇有谋的主要领袖活动分子起了辅助作用。并且到目前为止，完全相同的援助方式在白俄罗斯等国家远未发挥效力，当地的政治反对派和民间社团相对而言比较弱，政权当局则十分强大。

而且，不仅是感到冲击的独裁者，全世界的人们都对民主援助持怀疑态度。他们认为，如果美国执意在相对弱小的国家造势，就能够得逞。在许多地方，当前强大的民主援助浪潮让人想起美国在冷战中的活动，华盛顿当时试图左右选举或推翻合法政府，并取得过成功。

更糟的是，或是出于傲慢，或是急于向资助者表功，某些西方非政府组织总是标榜自己在政治事件中的举足轻重作用，尽管事实上它们不过是配角而已。西方媒体有时会将美国的民主促进描绘某国民主转型的关键因素，也加强了这种错误印象。

一线微光

我们可以把反对民主援助的逆流解读为非民主政府对日益强大的外部援助的回应。但它也与另一来源相关并从中借力：广大民众对民主促进的概念感到不安，这种情绪过去几年在前苏联、西欧、拉美、中东等地区不断蔓延。以个人方式看待民主促进的普京总统要对这种不安负责。

在别国看来，华盛顿使用“民主促进”一词并非表述原则性的美国信仰，而是“政权更替”的代名词，即用武力或其他方式令让美国棘手的政府下台。不仅如此，布什政府还让民主促进成为入侵伊拉克的主要理由，将“民主促进”与美国的军事干预和军事占领紧密联系起来。布什政府还给人留下印象，即试图推翻与美国安全利益相违的政府，如伊朗和叙利亚。这使布什的“自由进程”愈发具有恐吓性和敌对性。当布什及其高级顾问们提出“暴政前哨”后，这种意图益加彰显，屡上名单的国家恰恰是对美不友好的国家。同时，沙特阿拉伯等对美友好但同样不民主的政权却未被点名。

这让许多民主或非民主国家都对美国的一整套民主建设计划感到无所适从，无论这些项目是否存在争议。同时，急于抵制民主援助的政府更容易地将抵制粉饰成抵抗美国干涉的行动。布什总统越将“民主促进”称作个人追求的目标，独裁者越容易利用布什在国外的极低支持率加以贬低。

由于一再破坏美国作为民主和人权象征的形象，布什政府进一步损害了美国作为民主倡导者的可信度。即使布什反复强调他致力于“自由议程”，但对美式民主原则和标准的自毁，让布什自打耳光：驻伊拉克和阿富汗的美军爆出虐囚丑闻、古巴关塔那摩监狱关押上千囚犯；将外国在押犯（有时是在国外秘密绑架）引渡到实施酷刑的国家；建立秘密美国海外监狱网；在国内未经法院批准实施窃听；白宫去年令人吃惊地拒绝一项法案，禁止对境内的任何在押犯实施酷刑、羞辱和欺诈。这些事件合在一起给美国的世界形象造成无法估量的严重损害。即使对很少出国的人而言，这也是明白而又令人痛心的事实。然而可能除了国务卿康多莉扎·赖斯，布什总统及其团队对此似乎并不了解或关心。这却给那些独裁者非常方便的借口来抵制美国的民主促进，他们反击称：“一个在海外虐待犯人、在国内践踏人权的国家怎么能对别国的行为指手划脚？”

小心抵制

因此美国应拿出什么对策呢？答案有两个，并都与这个问题的两个相关而又有差别的方面有联系，即某些政府禁止民主援助和全球对民主促进日益增长的普遍质疑。

对于前者，华盛顿应严密关注他国政府阻止民主援助的各项措施，并用一种连贯而又巧妙方式表达不满，并找时机扭转势头。布什政府近来成功地说服普京缓和俄罗斯 NGO 法的部分条款。这次干得不错，但只是一时之举，并非解决更普遍问题的一套整体方案的组成部分。

回击抵制民主的浪潮，需要具有高超的外交手段。在某些情况下，公开批评或强力反击或许奏效；但在其他情况下，或许就会激发民族主义，适得其反。美国官员必须合理地估计外国政府的相关作为，但合理判断并不容易。关于民主政治行为有相对一致的国际规范，见诸于大量的多边和地区协议。但在可接受的参与跨国民民主行动的模式方面却没有成形的规范体系。实际上，对外国政治援助的合理与不合理限制之间界线极不明确。

武断地推动其他政府遵循美国或西方标准并不奏效。即使存在普遍接受的标准，所能容忍的外部影响空间通常也小于西方民主促进者的期望。华盛顿能允许外国组织在美国大选时在境内存在吗？尤其是那些受到强大的敌对政府资助的组织，他们支持并帮助开展选民教育运动，为政党、平行计票和选民动员提供培训和物质援助？

为克服这种双重标准，美国的民主促进者需要强调并坚信两件事。首先，正如布什总统的一贯表述，他们必须强调民主促进不仅仅只是美国一方的努力。许多发达的民主国家，还有多边组织，都是民主促进阵营的组成部分。美国的民主团体通常间接或直接地与欧洲团体和国际组织合作，如欧洲安全合作委员会（OSCE）和联合国发展计划署。其次，他们必须强调民主援助的目标是帮助或推动有践踏民主原则污点的政府遵守原则，而不是由外国政府掌控其内政。

然而，无论民主促进者如何巧舌如簧，接受方国家的人们并不会相信援助的合法性。民主促进者认为，糟糕的民主表现将削弱一国利用主权阻击外来干预的权力。这种观点流行于发达的民主国家。但不可能在发展中国家和前共产主义国家赢得广泛支持，因为不论哪个政治派别上台，主权都得到特别的珍视。

西方民主活动家由此面临一个艰难的选择，必须公开提出或进行辩论。是继续加大复杂而有针对性的援助，反对外国专制领导人；还是缩小规模，避免引发逆流，结果让他们在越来越多的国家无法工作呢？这一问题简化为如何最有效地保证民主援助范围和影响力的最大化。

重现光明

在缓解对民主促进越来越广泛的不满情绪方面，布什政府已无能为力。民主促进和美国军事干预间的紧密相联在布什总统余下的任期内不会改变。不仅如此，即使未来几年内中伊拉克真的建立起较为稳定、和平和民主的政权，华盛顿也不应期待人们会转而相信在促进民主时军事手段具有合法性和迫切性。在这一问题上，布什班底和世界舆论的观点截然不同，在许多人看来，这一重大分歧将继续使布什总统的“自由议程”沾染污点。

然而，只要布什总统表明他严肃地将民主促进作为一项原则，而不是为军事行动寻找理由，或作为替换敌对政权的战术需要，他就能赢回部分政治信誉。把追求民主作为原则，并不意味着只关注高尚的理想而忽视切实利益。但确实需要基本的连续性。在第二任就职演说中，布什也承认了这一点，他发誓要告别支持符合美国经济和安全利益的专制政权的不幸历史。布什指出，压迫性社会所滋生的极端主义会演变成反西方的恐怖主义，他发誓要在全球范围内支持自由。

然而到目前为止，布什仍未践行誓言。对于最重要的几个国家——俄罗斯、中国、巴基斯坦和沙特阿拉伯——布什政府要求进行政治改革的言论都很温和。同时，它还照常与这些国家保持商业往来。美国与埃及、哈萨克斯坦、阿塞拜疆等国的关系也是如此。去年秋天，这三国的亲美独裁者都面临全国大选。值得肯定的是，布什政府让他们明白，美国希望举行自由和公正的选举。但所有这三个国家的领导人都玩起了温和暴君的经典把戏：在选举初期对选举程序略加改善，然而在选举后期的关键时候又强行镇压反对派、贿选，并采取其他手段确保其赢得压倒性胜利。面对种种伎俩，布什政府重蹈覆辙，为些许成功沾沾自喜，对重大挫折不予关注。此后，美国官员在公开场合采取回避态度。这三位专制领导人似乎不会为其反民主的挑衅行为付出重大代价。

当然，期望华盛顿在民主促进中言行完全一致也不现实。但既然布什声称打击恐怖主义必须要放弃美国与友好独裁国家的关系，那么为了维护其自身信誉，布什总统必须采取切实措施。显然，完全撕破美国与重要国家间的关系既不可行也不必要。但是默许造假选举只会加强认为华盛顿是伪君子的普遍看法。

同时，布什政府还应整顿内政，巩固自身的民主标杆形象。在这方面，所造成的损害不会马上得以修复，例如美国士兵的虐囚丑闻等事件毫无疑问地在外国观察者心中刻下烙印。但布什政府能够而且必须做得更好。急需采取的补救措施并非是不可行的。这些措施包括永久禁止美军在海外的虐囚行为、放弃秘密监狱、非法绑架、非法国内窃听等。每个面临恐怖主义威胁的国家都努力在安全和尊重公民自由之间寻找适当的平衡。然而，布什政府一面以打击恐怖主义为由侵犯公民个人权利，一面又向别国鼓吹自由是打击恐怖主义的良药，如果不能解决这对矛盾，其民主促进进程的根基就会继续摇摆。同时，反民主的逆流将继续滋长。■

作者简介

托马斯·卡罗瑟斯（Thomas Carothers）是卡内基国际和平基金会民主与法制项目的主任和高级研究员。他撰写了很多促进民主方面的专著，包括：《促进国外民主：学习曲线》。