

当我们在谈论民主时我们在谈论什么

乔·萨托利在《民主新论》中写道：从字面上看，民主是指“人民的权力”，权力属于人民。在我看来，读《使民主运转起来》首先要知道意大利的政治体制是什么？然后弄清楚书名中的民主是指什么？

意大利于 1946 年 6 月 2 日经全国公民投票，决定废除君主制，实行议会共和制。意大利于 1948 年 1 月实施《意大利共和国宪法》，规定国家总统为虚位元首，实行立法、行政和司法的三权分立制度。议院由众议院和参议院组成，众议员和参议员由选民直接选举产生。共和国总统是国家元首和国家统一的象征。政府是国家最高行政机关，其内阁是国家权力的核心。由内阁总理及各部部长组成，一般都由执政的政党或政党联盟的议员担任。意大利政府没有任期规定，因此政府频繁更迭构成了第二次世界大战后意大利政局的一个突出特点。

意大利共和国宪法强调地方自治和地方分权。中央政府下设大区、省、市（镇）三级地方政权机构。大区是具有自主权力和职能的自治单位，享有立法权、财政自治权等。全国共分为 20 个大区，其中 5 个特别区享有的自治权更大。中央政府监督大区的立法和行政。省和市（镇）也是自治单位和地方分权单位，但它们的自治权较小。

总统的选举采用秘密投票方式进行，实行 2/3 绝对多数代表制。意大利实行多党制。天主教民主党是第一大党，但在议会中从未获得多数议席，只能与其他政党联合组成政府。因没有一个政党获得议会过半数席位而单独组成政府，故意大利政府更迭频繁。

大概了解了意大利的政体情况后，再看《使民主运转起来》一书，这本书沿着制度的设计、制度的实施、制度绩效的衡量、促使制度成功运转的因素的脉络，解释了意大利“创立地区政府”这一制度从无到有的过程。该书阐述了许多经典名词和理论，如社会资本、公民共同体、社会精神、互惠规范等。从这些方面来看，《使民主运转起来》一书中的“民主”更意味着“创立地区政府”这一有效制度的实施以及其带来的一些有益的社会变迁和发展。因此，我认为这本书除了叫“使民主运转起来”，还很适合叫做“使制度运转起来”。

一、“创立地区政府”制度的起源和发展

《使民主运转起来》作者原序中写道：“出乎意料的是，意大利政府同意实施一条被长期忽视的创立地区政府的宪法条款。”由此意大利创立地区政府的大幕正式拉开。创立地区政府的这一制度设计并非是在 1970 年帕特南展开他长达 20 多年研究时刚刚设立的，而是早在 1948 年便已设立。且这一制度的设计还应再往前推，早在 1948 年前各方就已就创立地区政府这一制度进行斗争，具体内容如图 1：

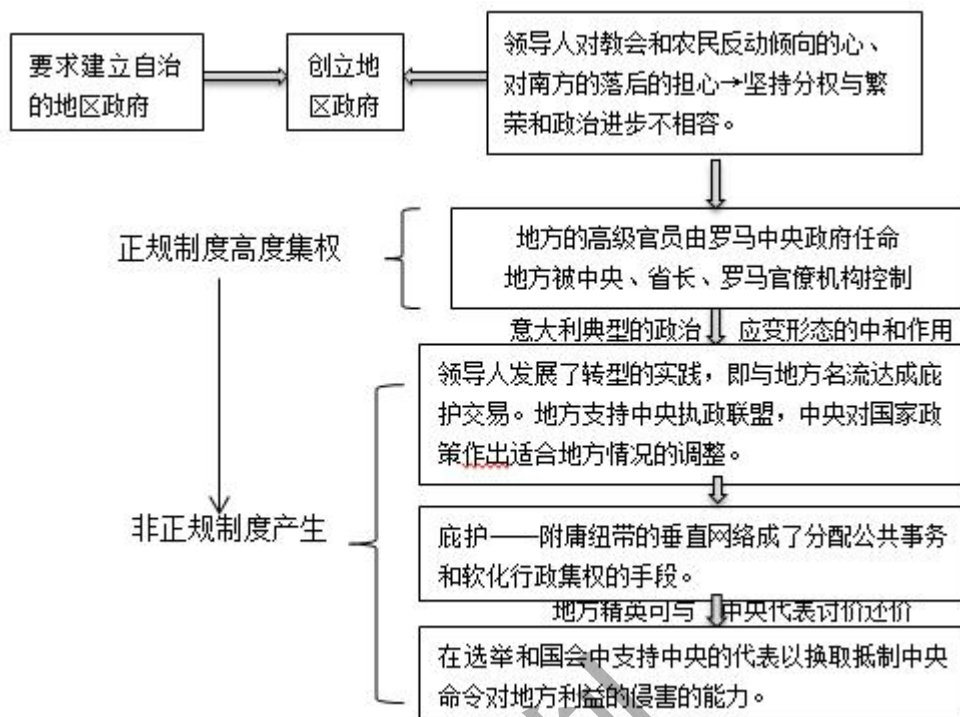


图1 “新宪法规定建立由直接选举产生的地区政府”出台前的制度设计探索

图1显示的探索显示非正规制度占据了主流地位，这一时期寻求创立地区政府这一制度以失败告终，但这些探索为以后的正式制度建立和实施打下了社会和政治基础。在意大利这样一个既有深厚的专制主义传统又有悠久的共和主义传统的国家，民主政治的建立和发展决不可能一蹴而就。第二次世界大战结束后，意大利国内人民及国际社会一致致力于其政治民主化进程。图2具体整理了二战后意大利进行民主建设的社会背景及政治背景，初建立的民主制度在意大利的发展情况等。

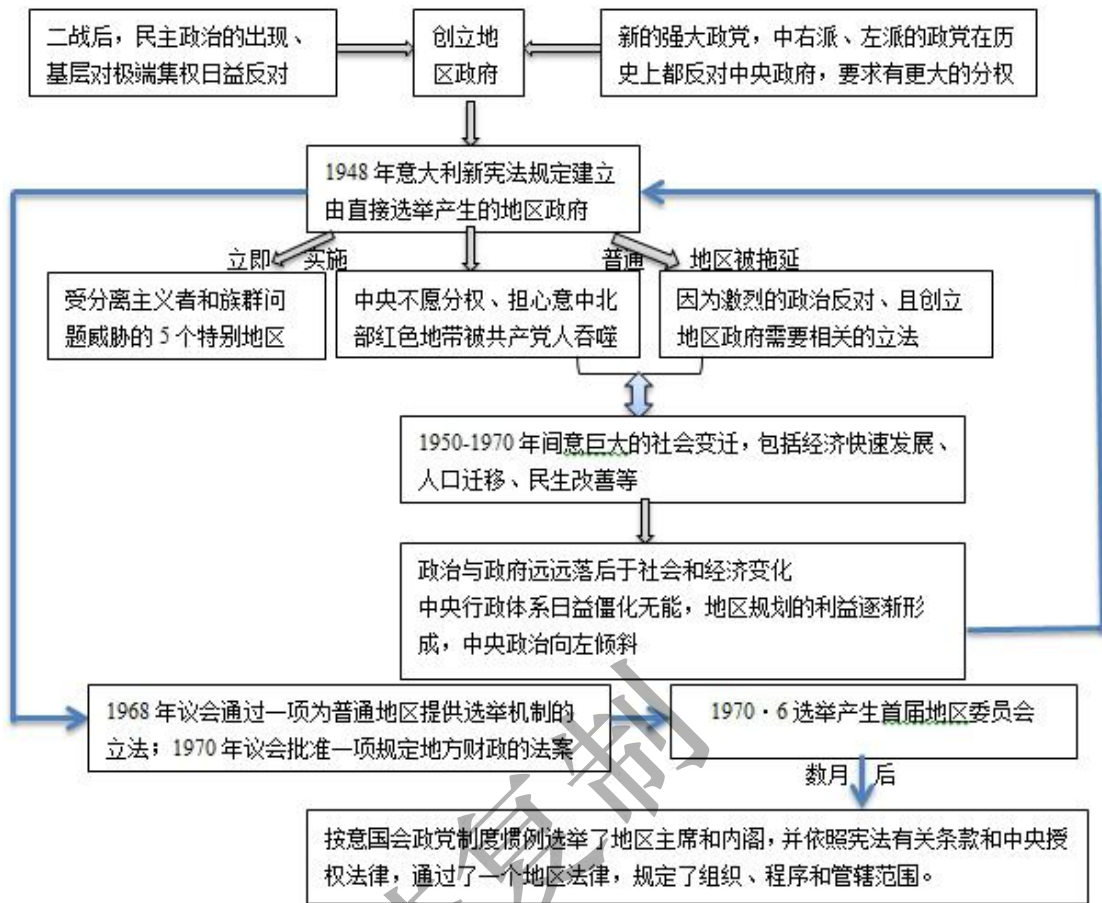


图2 “新宪法规定建立由直接选举产生的地区政府”出台后的制度发展历程

创立地区政府制度一经实施便分成了两个支流，为数甚少的5个特殊地区立即实施了此项政策，而大多数地区则被拖延了实施，导致这项政策被长期忽略了。随后的20多年里在经历了种种社会变迁和斗争后，这项政策被注入了新的实施动力。但重新唤醒后的该项制度的实施却仍是历经坎坷，受种种因素的影响，如图3：

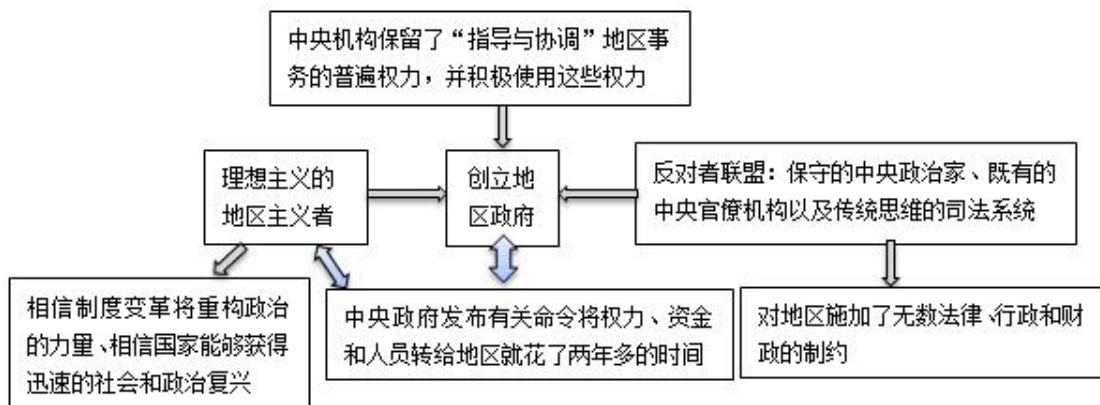


图3 “创立地区政府”制度实施的情况

该书第六章第五节总结了意大利地区实验的经验：1、社会环境和历史深刻地影响着制度的有效性。2、改变正规制度能够改变政治实践。制度变迁（逐渐）在认同、价值观、权力和战略上带来了变化。3、制度历史大多发展得很缓慢。结合图1、图2和图3的制度变迁的演进情况，也不难看出社会环境和历史对制

度变迁的影响，而制度变迁也在不断地使地区主义者、中央政府、政治家等顺应制度变迁潮流不断做出反应。随着制度历史的缓慢发展，制度变迁开始创造自我前进的动力。

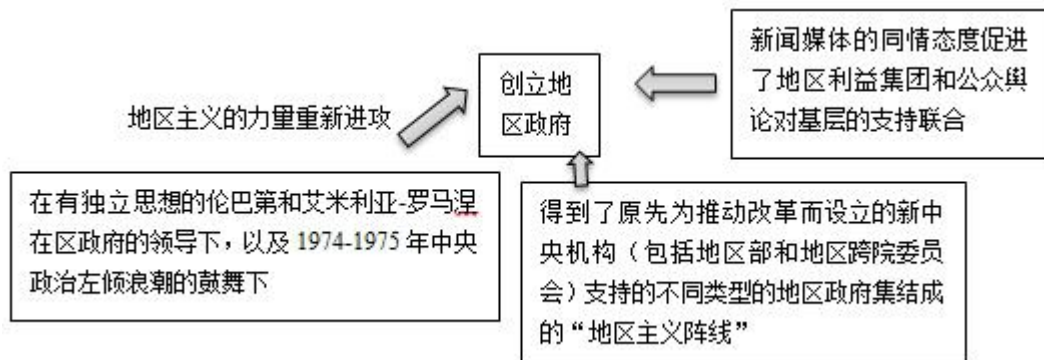


图4 制度变迁自我前进的动力

地区主义者取得的胜利部分原因来自中央政治。领导者为了维持共产党对其政府的支持作出了让步、直接选举产生的地区政府也正在创造着一种推进有效分权的强大压力和政治激励。权力下放的政治动力已经可以自我维持。

1975年7月，地区主义者又在与中央的斗争中成功地通过了国会第382号法律，把一些重要的新智能下放给了地区。为了转移决策的场所和防止中央官僚机构的进一步阻碍，第382号法律要求政府在实施条令前必须先获得议会的批准。

在地方与中央的多对一的斗争中，1977年6-7月，主要政党的议员们对实行一套规则（所谓的616号条令）达成一致意见，条令规定从中央官僚机构中分离出20000个办事机关转给地区、还授予了地区在几个重要领域的全面的立法权力、616号令的财政条款赋予地区的财政收支占全国的1/4左右。在颁布616号条令以后，地区官员就不再能够顺理成章地把他们的一切失败都归罪于过分的中央控制了。

二、“创立地区政府”制度的实施结果

随着政府权力的扩张，几乎所有的东西都被以某种方式贴上了“政治”的标签。造成这一现象的原因很多，这里仅举一例：政府总是要把一切好事都归功于自己，反对党总是要把一切坏事的帐都算到政府头上，于是政府和反对党就在合力传播着一个观念，即一切事情，不管好事还是坏事，都是政策造成的。这种观念使得民众遇事就去向政府请愿，似乎一切利益都可以由政府来实施。这种做法又反过来加强了“一切事物事实上都是政治”的观念。随着地区政府制度的创立和实施、民主政治的发展，地区委员与社区领导人对中央权力机关的敌意都降低了。它们都为了维持自己的地位和权威，把更多的精力放在回应人民的需求、促进制度绩效的发展上，因此新的制度培育了一种更温和、实用和宽容的政治文化。

创立地区政府这一制度在经历上述的斗争后，地区政府的发展开始迈上正轨，并且开始产生一些正面影响。首先，“……地区政治最惊人的变化，那就是意识形态极大的温和化，同时伴随着一个实用的方法处理公共事务的强大趋势。”新的地区制度在其成员中间培养了一种宽容的、合作的实用主义精神。其次，地区自治的深化。地区行政地位的上升、地方的立法权威已变得不容置疑、地区党的官员提名候选人的权力上升、政党全国纪律的支持率下降、地区政府工作时间增

加等，一个自治的地区政治体系已经生成、候选人本人的重要性超过政党身份和全国纲领。再次，地区与地方政府的斗争开始替代原来简单的中央与地方的冲突，新的联盟和复杂的地区、地方、中央三角战略开始发展起来。意大利政府间关系正在向晶体模式的方向发展，而非单纯层级模式的方向发展。

但是“地区政府制度”的发展也面临着一些问题：首先，地区政府的运行并不意味着中央、地方、地区之间达成了永久的妥协。詹姆斯·麦迪逊在美国联邦制度建立之初对自己的同胞所说的，权力共享意味着永远的冲突。地区政府在建立后，也在寻求政治权力的扩张。其次，地区政府缺乏地方政府所具有的与公民日常生活的直接联系，它们也缺乏新闻媒体对全国性事务的那种关注程度。

创立地区政府这一制度在意大利南部和北部出现了不同的实施效果。在北方，11世纪时实行的是城市共和制，横向制度安排促进了合作社、互助会、文化团体等的发展，由此构成了北方地区良好的合作和交往传统。由于北方具有较强的公民精神、社会资本、发达的公民文化等，北方地区政府运行良好，制度绩效较高。

而在南方，传统的封建专制制度构成的垂直的制度安排，滋生了附庸——依附网络，抑制了自发和横向的社会合作组织的出现。南方地区公民精神弱、政治生活以权威和依附的垂直关系为主要特征，其公民传统、社会资本等很弱，深受集体行动困境，互相猜疑等的影响，导致南方制度绩效低下。

三、总结

制度创新理论认为当人们认为创新在制度方面的收益大于因此而招致的成本时，新的制度就会出现；相反，人们就不会冒风险去创新。道格拉斯·诺斯在《西方世界的兴起》里指出一项新的制度的出现和良好的运行所需的条件包括：要有一种有效刺激发明的手段、新的制度所带来的收益要大于搜寻费用、商议费用和实施费用这些交易费用、新制度应是能够提高经济效率的所有权、对所有权的保护等。它们都侧重于制度创新的收益，但是一项制度的设计也受到社会、政治方面的影响，如意大利民主政治的发展、基层的强烈要求、社会变迁等对创立地区政府的影响。

詹姆斯·马奇和约翰·奥尔森认为：制度影响了历史的发展……政治制度对内对外采取的行动改变了政治利益和政治资源的分配，改变了行为的规则；制度影响个人和集团在已有制度内外的行为方式，影响市民与领导人之间的信任关系，影响政治共同体的普遍期望，影响社区的语言、认识和规范，而且还影响各种概念如民主、正义、自由以及平等等的含义。但是，在总结了历史发展经验的基础上，帕特南认为制度变革并不总是根本改变政治的模式，制度改革改变行为是一种假说，而不是一个公理。

帕特南在第六章中指出：新制度还没有实现其乐观支持者的最大期望。帮派主义、渠道不畅、效率不高和素质低下，都依旧困扰着许多地区。……但是，如果没有地区改革，南方会更糟，从这个角度说，南方已经改善了许多。

因此，进行一项制度变革对每个国家来说都是一项艰巨的工程。首先，制度变革是否能够改变政治的模式，改变行为也是不确定的。其次，制度历史大多发展得缓慢，就制度建构而言，时间的计量是以10年为单位的。所以，进行制度变革需要投入很大的耐心和毅力。

“十二五”国家重点图书出版规划项目
当代世界学术名著
政治学系列

使民主运转起来

现代意大利的公民传统

**Making Democracy Work:
Civic Traditions in Modern Italy**

〔美〕罗伯特·D·帕特南著
(Robert D. Putnam)
王列 赖海榕 译



Baidou Hill

中国人民大学出版社