

关于 20 世纪末 拉美政治民主化独特性的再思考

刘 文 龙

主要观点 拉美的政治民主化进程是在冷战结束前后独特的历史条件下出现的,因此,具有明显不同于近现代的西欧和北美民主模式的特点。首先,拉美的进步社会政治力量是反对军人独裁统治、推动政治民主化的主要因素。此外,在经济全球化、区域化和由美国主导的自由化的合力推动下,拉美形成了“第三波”世界民主化的浪潮。其次,拉美民主政治的形式和内容都有自己的特点。除了“选举民主”符合西方民主所谓的“最低标准”之外,其总统制、政党体系、政治参与等方面都按照自身的逻辑运转。再次,在 20 世纪末的拉美,尽管民主政治取得进展,但以军人干政为主要特征的普力夺社会残余依然存在,这不仅为军人重返政坛留下了空间,而且不利于民主政治的全面发展。

关键词 拉美政治民主化 外因作用 内涵有限 普力夺社会结构残余
作者 上海复旦大学拉丁美洲研究室,教授。(上海 200433)

关于当代拉美国家政治民主化进程,近几年来中外学者已作了广泛的研讨,并发表了很多论著,其中有不少真知灼见,这为我们进一步探究其深层次问题提供了十分有利的条件。

美国著名学者塞缪尔·亨廷顿曾指出,在近现代史上,“军人政府和军人政变、军人反叛和军人政权一直是拉丁美洲国家中绵延不断的现象。”然而,“自 20 世纪 70 年代起,12 个拉丁美洲国家经历了所谓的向民主的转型”,因此,有人认为,这一重大的政治转变是世界民主化的“第三波”。这些见解引起我们对以下问题的思考:20 世纪末拉美国家从传统模式向政治民主转型的主要推动力是什么?现行的民主政治结构有何特点?这是否意味着拉美国家从此消除了军人干政的根源?对此,本文将作进一步论述。

全球化、区域化与自由化的合力作用

从 20 世纪 70 年代以来的拉美政治史来看,整个拉美地区内部的进步社会政治力量是反对军人独裁统治、推动政治民主化的主要因素。首先,随着工业化的推进,中间阶层的力量不断壮大,它们有足够的力量领导广大民众掀起反对军人独裁的斗争。正是在这种强大的人民斗争的压力下,军人被迫开始“还政于民”。其次,从 70 年代以来,严重的经济危机和尖锐的社会矛盾使军人政权穷于应付,难以为继,因此不得不暂时退出政治舞台。此外,在冷战结束前后,世界的政治潮流朝着更有

〔美国〕塞缪尔·亨廷顿:《变化社会中的政治秩序》,第 175 页,北京,三联书店,1996。

〔美国〕劳伦斯·迈耶等人:《比较政治学——变化世界中的国家和理论》,第 414 页,北京,华夏出版社,2001。

利于政治民主化的方向发展,这就从外部支援了拉美的民主化进程。

在论述拉美民主化的独特性之前,有必要首先对拉美的“民主政治”进行界定。当代美国学者曾为民主规定了“最低标准”：“一个的确能够适用于我们西方人通常认为是民主国家的,而又排除了那些常被视为独裁国家(例如,非民主国家)的标准,是由约瑟夫·熊彼特在他的经典著作《资本主义、社会主义和民主》一书中提出来的。在书中,他是根据对政治领导地位的竞争来对民主进行定义的。实际上,民主被看作是一个程序性的术语,民主社会被定义为是通过或多或少定期安排的竞选来选择它们的政府的。在竞选中,反对党不会受到压制,而且还会被就任者承认其合法性;竞选也不意味着政治精英在进行权力接管和交替时会发生任何意外。”如从定期举行竞选来看,那么,20世纪末拉美的政治民主化基本上符合西方民主的“最低标准”。

在20世纪末的拉美国家,经济全球化和区域化及由美国主导的自由化形成了一种相互交织和相互促进的关系。在政治层面上,它们从外部推动拉美地区民主化进程的启动。正是在这个宏观背景下,在拉丁美洲,“自20世纪80年代初以来,民主化和大大加强的世界市场一体化过程齐头并进。”拉美经济体系常务秘书处在1999年的报告中指出了全球化与民主化的相辅相成的关系:“今后依然有必要争取有效、有利地参与全球化进程。同时,加速发展进程迫在眉睫,这是确保该地区国家民主政治的绝对必要的先决条件。”

首先,经济全球化和区域化使拉美与美国的关系更加紧密,这就使后者更易于施加其政治影响。正如德国学者所指出的:“美洲大陆的紧密结合还表现在政治观点及新近拉丁美洲对美国更多的尊重上。拉丁美洲人感觉到,过去与美国之间龃龉不断的关系变得顺畅了。建立美洲自由贸易区的主张,外资在拉丁美洲影响的增大和美国自20世纪80年代末以来对民主制度的更大力度支持,都有助于消除历史上形成的拉丁美洲对这一北方邻国的疑虑。”联合国拉美地区杂志《美洲经济》也认为:“近12年来,美国与拉美的关系比以往任何时候都更加牢固而具有合作意义。由于拉美各国争相赢得美国的投资和贸易优惠待遇,以前的

‘美国佬滚回家’的呼声在这个半球已不复存在,‘美国佬’已经不再是一个侮辱性词汇。”

拉美与美国的这种紧密关系首先影响到拉美经济发展模式的转型:从替代进口工业化转变为参与世界经济一体化,然后扩及拉美的政治领域。因此,“在经济政策的基本走向上,今天的拉丁美洲更接近美国而非欧洲、亚洲特色的资本主义。”这样,美国的影响从拉美经济发展模式的转型延伸至政治层面上。在这方面最有说服力的实例是墨西哥,它已成为美国在20世纪90年代出口最快的外国市场。与此同时,其民主化进程也取得了突破性进展:世纪末的大选结束了革命制度党71年的统治,从而使反对派候选人比森特·福克斯通过竞选登上了总统宝座。

其次,20世纪后期,当经济全球化在拉美迅速推进时,新自由主义思潮也在西半球的意识形态领域占据了主导地位。实际上,经济自由化在一定程度上有利于政治民主化进程的启动和发展,因为自由化改革不仅涉及经济领域,而且对原有的政治体制结构也作相应的调整:“新自由主义宏观经济政策已经冲破了这种固定的单方面内向的模式,企业、国家、国民经济新兴行业的中间组织以及社会的特征都已经开始发生变化,今天即便新自由主义势力也强调20世纪80年代和90年代初的技术统治经济政策的准备根本不够,他们要求建立一个有效率的国家并进行法律、教育和金融领域的改革。”显然,这股经济自由化思潮间接地对拉美国家原有的政治结构产生了影响,特别是对实行独裁统治的军人施加了巨大的压力,迫使他们“还政于民”;以使政治体制适应经济自由化的需要。正是在所述的历史背景下,巴西的军人在国家向民主政治转型的过程中发挥了“积极作用”。这就使巴西1985年通过间接选举产生了民选总统,从而结束了长达21年的军人独裁统治。从此,巴西的政治民主化在稳步推进。

再次,随着拉美国家日益广泛地参与经济全球化进程,对外经济关系不断发展,整个拉美地区

同,第36~37页。

〔德国〕赖纳·特茨拉夫主编:《全球化压力下的世界文化》,第224页,第210页,南昌,江西人民出版社,2001。

联合国拉丁美洲地区杂志《美洲经济》2001年5月1日。

同,第209页,第193页。

开始形成一个新的阶层——技术政治家,他们一般接受美国的教育,具有新自由主义思想倾向,逐步成为推动经济自由化和政治民主化的一支重要力量。关于这支队伍,欧洲学者作了这样的描述:“从20世纪70年代以来(20世纪50~60年代为准备阶段),拉丁美洲形成了一个新的由经济领域技术官僚或者叫技术政治家组成的跨国阶级,他们实行对外开放并使新的经济政策模式合法化。这一群体超越国家边界结成人员之间的联合(通过共同的海外求学经历),其中大多数人曾在美国接受教育(如智利的‘芝加哥弟子’和墨西哥萨利纳斯总统周围的人士),接受并宣传美国经济的主导模式(具有自由主义或是新自由主义特征的)。”由此可见,伴随着全球化的扩展而成长起来的拉美国家技术政治家队伍,它们是打破旧的经济和政治结构,按照新自由主义思想来塑造本国发展模式的一支洲际性的政治力量。

最后,外界的力量,特别是美国的威权主义对拉美国家的政治民主化进程发挥了保障作用。正如智利学者所分析的那样:“美国在(20世纪)90年代把重点更多地放在捍卫民主上,而不是促进民主上,也就是说,放在监督民主程序上,特别是放在举行公正合理的选举上。”⁴⁰事实上,早在20世纪80年代中期,美国就把推动拉美国家的政治民主化进程作为其长远的战略利益,并通过各种手段来保障这一地区的“民主制度”。如前所述,美国不仅加强了同拉丁美洲的政治和经济合作,而且还在西半球建立了政治论坛和协调机构,改革了美洲国家组织;它甚至军事干涉海地,协助和平解决厄瓜多尔同秘鲁之间的冲突。从整体看,美国这一切措施和行动为拉美国家政治民主化的进展创造了必要的国际环境。

此外,拉美地区活跃的区域一体化也有力地支持了拉美国家的政治民主化,各国之间的经济合作有利于拉美地区政治民主化的推进。特别是在协商建立美洲自由贸易区的过程中,美洲国家组织、联合国拉美和加勒比经济委员会和拉丁美洲发展银行加强协作;除经济问题以外,它们还把如何巩固拉美地区的民主政治作为重要议题,其中包括:政治机构(议会和司法机构)的强化和现代化、监督选举、支持选举机构,等等。此外,美洲国家组织的改革也是积极支持拉美政治民主化的

重要因素。早在1985年,该组织在卡特赫纳会议上就决定修改其宪章。1988年开始生效的新宪章在序言中强调:“支持和巩固奉行不干预原则的代议民主制”是美洲国家组织的重要任务之一。20世纪末,正是在经济全球化、区域化和美国威权主义等外部因素的作用下,拉美国家政治民主化进程才显得比其他发展中国家更加稳定,也就是说,拉美国家在结束了军人独裁统治之后,实现了向选举民主制的转型。

除上述各种因素以外,有必要简述影响拉美政治民主化的历史文化要素。美国学者指出,形成于20世纪80年代和90年代初的“第三波”世界民主化浪潮,基本上是在第三世界的天主教国家,主要是在拉美国家。然而,某些西方学者认为:“按照民主需要有社会文化条件这一理论预测,这种转型是极不可能的,因为‘天主教会思想封闭的权威主义是排斥民主价值的。’⁴¹那么,从历史文化角度看,拉美国家基本实现民主转型的原因何在呢?”

除上述内外要素以外,事实上,拉美国家政治民主化进程并不涉及国家整个体制的全面转型,或者说,只是涉及通过采用竞选的办法来决定政府和国会组成的形式,而不是一种社会结构和文化价值的根本性转变。此外,20世纪末天主教会内部新兴的革新力量也是推动拉美国家启动民主化进程的因素之一。美国学者指出,1963年第二次梵蒂冈会议所促进的教会重大变革以及罗马教皇约翰二十三世的革新思想激起了席卷天主教国家的民主化浪潮。在天主教世界中,“民主化的‘第三波’或许并非全然排斥了西方的现代化进程中天主教的影响,而是有力地证明了教会在其定位和影响上所产生的具有深远意义的变革。”⁴²总之,这一切既是推动拉美国家实现民主政治转型的主要因素,同时又是转型模式的特点之所在。

内涵有限的民主政治

当代拉美国家的民主政治显然不同于美国和

同,第209页。

10 (智利)罗伯特·鲁塞尔:《以南方的目光审视21世纪的美国西半球政策》,载智利《国际研究》杂志2001年第123期。

11 12 同,第354页。

欧洲国家的政治制度,而具有自己的独特性:其“总统民主制虽然仿自美国总统制模式,但其民主政治的自由主义成分历来就极为单薄,这种自由主义成分包括(属于民主制度‘基本责任’)保护公民基本权利和约束暴力。这种薄弱还表现在行政与立法机构之间的分权、司法独立和联邦国家在联邦共和国的重要性上。”¹³因此,西方学者称之为“非自由主义民主制”或“选举民主制”——仅通过广泛的民主选举来决定政府与国会组成的一种政治制度。实际上,由于拉美国具有独特的历史文化背景,所以其民主政治的形式和内容都有自己的特点。除了“选举民主”符合西方民主所谓的“最低标准”之外,其总统制、政党体系和政治参与等方面都按照自身的逻辑运转。

在总统民主制下,国家权力高度集中在总统手中,而议会和联邦体制不能起到制衡作用。正如墨西哥学者所指出的那样:“在拉丁美洲各国宪法秩序中总统制政府形式是有效的。然而,行政权的传统优势已最终消除了以分权(或‘制衡’与‘反制衡’)为基础的总统制形式的主要理论功效之一。历史上,只有不得连任才对总统手中的巨大权力构成一种障碍。但是,阿根廷和秘鲁的新近宪法改革已经导向淡化这一原则,从而借助一种强有力的总统制或‘授权的民主’状态,有可能实现特有的连任。”¹⁴关于现代拉美国家总统制结构的特点,墨西哥的政体最具典型性:“虽然一个正式的结构包括两院议会与联邦体制,事实上的权力仍然高度集中于总统。议会的两院——参议院与众议院——曾经被严密地控制在革命制度党手中,因此,议会从来没有真正成为一个对总统意愿起到制衡作用的机构。”¹⁵与此相似的是,由于州政府在税收上依赖于联邦,而总统有权力撤换州长,因此联邦体制也没有成为对总统意愿的一个真正的制衡机制。”¹⁶因此,一些西方学者认为,在这种总统民主制下,“拉丁美洲民主政治的平均质量在20世纪90年代没有决定性的改善。在过去这些年里,主要是中美洲的民主质量有所改进,而在南美洲的民主政治中,对落实政治和公民自由权利的评价在20世纪90年代末则表现出即便不是很严峻,但还是比20世纪90年代初更糟的趋势。”¹⁶

此外,政党和政党体系出现紊乱,传统政党因

在民众中信任度下降,所以发挥不了政治动员的作用。亨廷顿认为,在现代社会政治结构中,“与竞选和代议机构或国会不同,政党和政党体系在政治体制中既起着被动作用,也起着能动作用。选举和议会是代议工具,政党则是动员工具。没有政党的选举使现状周而复始,只不过是一种用来给传统结构和传统领导权披上一件合法外衣的陈规罢了。”¹⁷因此,政党和政党体系是西方民主政治中不可或缺的部分。应该说,在选举民主制下,拉丁美洲已初步形成了政党体系,它们可以归纳为三种类型。第一种类型呈现出以下特征:政党有效数低于2.40,而接近于两党制逻辑,包括哥伦比亚、哥斯达黎加、洪都拉斯、墨西哥和巴拉圭(1989年巴拉圭低于这一指数,这是由于在国会中存在红党霸权)。第二种类型包容了政党数在2.40~4.00之间的政党制,或者说,有限的多元论,其中有萨尔瓦多、多米尼加、乌拉圭和玻利维亚。最后一种类型是,政党有效数大于4.00,有危地马拉、厄瓜多尔、智利和巴西。¹⁸然而,在世纪之交,由于传统政党出现属性危机和脱离社会,所以它们在民众中间只有很低的信任度,在竞选中也难以担当社会动员的工具。根据对拉美国进行的民意测验结果,“几乎所有的政治行为体与政治机构都只获得可怜的信任度,政党尤其如此。”¹⁹墨西哥的情况便是一例,其主要政党——国家行动党、革命制度党和民主革命党都出现了严重的属性危机,都存在分裂和脱离社会的倾向,都在寻求变革的途径。此外,阿根廷的激进公民联盟、智利的社会民主党联盟等拉美传统政党也都出现了类似的问题。

由于上述原因,拉美国家的选民一般对参选党的情况认识模糊。根据对选举倾向的调查结果,在拉美大多数国家中,投某个政党票的选民总数中有87%的人不了解该党执政纲领的实质;有

13 [墨西哥]曼努埃尔·阿尔坎塔拉:《拉丁美洲民主执政的政治挑战》,载《美洲手册》1997年第66期第25页。

14 同,第224页。

15 16 同,第231~232页,第371页。

17 同,第23页。

18 同,第230页。

19 [墨西哥]拉斐尔·阿瓦斯卡尔·马西亚斯:《全球化和政府,拉美形象的变化》,载《金融家报》2001年6月10日。

93%的人不清楚他所选择的政党的意识形态特点。²⁰ 这些情况表明,因传统政党出现了种种危机,在民众中威信下降,所以民主政治中的政党和政党体系正面临着变革的考验。

简言之,20世纪末拉美的政治民主明显不同于西欧和北美的民主模式,其浓重的中央集权化色彩的总统制和紊乱的政党体系及下面提到的普力夺²¹社会结构的残存,都勾画出拉美国家民主化的独特性。

普力夺社会结构的残存

在20世纪末的拉丁美洲,尽管民主政治得以维持,但以军人干政为主要特征的普力夺社会残余依然存在,这不仅为军人重返政坛留下了空间,而且明显不利于民主政治的全面发展。不少美国学者坚持认为,拉丁美洲在传统上同第三世界大多数国家一样,具有普力夺社会结构。塞·亨廷顿强调:“寡头普力夺政府主宰过19世纪的拉丁美洲。”甚至在20世纪的加勒比、中美洲、南美洲西部国家和巴拉圭等地仍然存在寡头普力夺政府。²²何谓“普力夺社会”(Praetorian Society)?按照美国比较政治学专家劳伦斯·迈耶等人所作的诠释:“在一个社会中,军人发挥了与其地位不相称的巨大作用,因此与西方民主制国家相比,军队倾向于干预政治并在行政机关实际上不掌管国家时通过军人(临时)政府来驾驭行政机关。第三世界社会中军队的这一作用是与文官政治体制发展孱弱相对应的,一般说来军队应该服从文官的意志。”自20世纪70年代以来,尽管已有12个拉美国家实现了向选举民主制的转型,但是,“权力目前掌握在文职人员手中这一事实并未能改变那些普力夺社会里军人所具有的持久的权力和影响力。在普力夺社会里,军人实际上可以随心所欲地进入或退出权力舞台。”²³确实,现代拉丁美洲史已经表明,这种普力夺社会现象长期存在,至今仍是阻碍拉美国家全面民主化的重要因素之一。

拉美的普力夺社会结构的形成是有其历史渊源的。正如亨廷顿所指出的那样:“拉丁美洲国家在赢得独立之际,继承并维持了一个实质上是封建的社会结构。它们试图把美国和革命后的法国的共和政体照搬过来,安在它们的这种封建的社

会结构之上。但美国和法国的政治制度对于一个封建社会并无意义。建立共和政体的早期努力,给美洲留下来一批软弱的政府。这些政府直到20世纪仍缺乏权威和力量去实现社会现代化。”确实,拉美独特的历史给一些国家留下了软弱的文官政治体制;同时,仿效西欧和北美的拉美国家宪法由于不符合社会实际,也“变成一纸空文”;这样,“制度真空就只好由暴力和军人统治来填补。”²⁴

由于上述历史因素,在现代拉美国家存在弱势政府的同时,逐渐形成一批强势军人集团。

在这种社会结构中,一位“将军”既是一个独断专行的领袖,又是一个地主,企业老板,他可以滥用一切政治手段来维持其独裁统治。然而,在军人参政或各军人集团集体参政的过程中,随着中产阶级的兴起而分化出半自主性的军官团,“它的成员在国内外受到不同凡响的教育;军官们能够接受舶来的民族主义和进步思想,发展出在社会其他地方很少见的干练和技能。”²⁵显然,在软弱的文官政体下,这种强有力的军人集团易于通过一定的方式直接参与政治领域的活动。实际上,“军队部门和军方人士变得政治化的程度,是文职政治机关软弱和文职官员无法处理国家面临的重大政策问题的一种函数效应。政治化的军官团在政治上起的保守或改革作用的程度,也是社会上政治参与职能扩大的函数效应。”²⁶实际上,这些正是形成以军人干政为特征的普力夺社会的最重要原因。

20世纪末,拉美政治民主化主要借助内外各种压力,迫使军人维持“还政于民”的格局,但仍保留了普力夺社会的某些特点。正如阿根廷一位社会学家所指出的那样:“虽然你以前谈到过军事政变的‘传统模式’,但军人重返舞台的危险似乎并没有完全消除。”²⁷所述危险主要表现在以下方面。

20 同,第181页。

21 “普力夺”系 praetorian 的译音,原意为古罗马执政官的,亨廷顿借用来指涉第三世界国家的军人干政倾向。

22 23 24 25 同,第355页,第123页及第184页,第184页和第202页。

26 [阿根廷]鲁特·曼迪亚:《拉美军人以另一种方式重返政治舞台》,《号角报》2001年5月13日。

27 [委内瑞拉]何塞·安东尼奥·里瓦斯:《后现代的拉美救世主》,载《分析报》2001年6月5日。

军人仍能通过“合法”途径影响国家政策的制定。例如，阿根廷的军人争取在国家决策权力方面的合法地位，“他们希望承认军队是一个有能力和权力决定国家政策的机构。在巴西和智利也存在相似的情况。巴西政府内阁中有5名军人，还有一名国防部长。在智利，军人仍可以介入国家政策，并且拥有一定的经济自主权。”美国学者甚至认为，“军队继续作为一个政治力量监督着每一位巴西总统。”²⁸

以上事实表明，20世纪末拉美国家政治民主化只是遏制了军人干政的倾向，却没有打破弱势政府和强势军人失衡的社会结构。实际上，从政治经济角度看，所述时期拉美国家经受了种种危机的困扰，各国政府不仅要应付内部经济衰退的压力，而且还面临经济全球化和世界市场竞争激烈的挑战，因此它们仍处在软弱的地位。而与此同时，拉美国家军队在重新适应了新的内外环境之后，不仅仍然具有重要的社会政治影响力，而且拥有一定的经济实力，这就为军人重返权力舞台准备了必要条件。厄瓜多尔的军队就是一例：其影响力“不仅仅表现在军事能力上，它还履行社会职能，提供就业机会。它们不仅是武装部队，而且还是生产单位和企业。它们开办医疗和教育事业并

修筑公路。”所述情况表明，在拉美，“虽然传统军事政变模式不被接受，但是武装部队可以成为一个国家机构，建立一个平行政府。”²⁹由此看来，尽管20世纪末以来拉美内外的政治经济形势已发生了重大变化，特别是由美国主导的政治民主化的巨大压力阻挡了军人通过政变而执政的道路，但在普力夺社会结构内军人仍能借助一定的手段来影响国家的社会政治生活，因此他们仍是不可忽视的一支政治力量。

综上所述，拉美的政治民主化进程是在冷战结束前后独特的历史条件下出现的。因此，具有明显不同于近现代的西欧和北美民主模式的特点。首先，这“第三波民主化”是在经济全球化、区域化和由美国主导的自由化的合力作用下形成和发展的。其次，所述的进程仍然保留了拉美传统的政治体制中的“普力夺主义”的某些特点，因此，拉美地区仍存在军人干政的土壤。再次，由于上述因素的存在，拉美民主政治的形式和内容具有明显的独特性。

（责任编辑 宋 霞）

^{28 29} 同²⁷。

