

拉丁美洲民主化与可治理性问题分析

·张凡

内容提要 20世纪90年代以来,关于拉美民主化进程的研究已经从关注民主转型转变为分析民主体制的巩固、质量和治理问题。民主政治体制确立以后的具体制度安排与运作是一个社会能否实现可治理性的关键因素之一。民主政治的竞争、参与、问责等诉求与民主体制的稳定、秩序和效率等要求构成某种紧张的关系,体现在拉美国家政府组织的基本形式即总统制及其与政党、选举、司法等制度的相互关系之中。这种情况在拉美各国虽有差异,但探讨其一般特征仍不失为分析民主体制现状和前途的一种思路,也是民主化以后拉丁美洲可治理性研究中首先要加以认识的问题。

关键词 拉丁美洲 民主化 可治理性

一 民主化、民主质量与民主治理

20世纪60~70年代是拉丁美洲的威权主义统治时期。民主体制在一连串的军事政变中被颠覆,军人政权统治着南美洲和中美洲大多数国家。即使在军人没有直接掌握政权的国家,军队仍在政坛上发挥着举足轻重的作用;而少数几个继续维持民主体制的国家,政治生活实际上由权贵集团操控。70年代后期,拉美政治版图发生变化,军人还政于民,威权主义退场,民主化进程启动。

拉美第一批告别威权体制向民主过渡的国家是多米尼加(1978年)、厄瓜多尔(1979年)、洪都拉斯(1980年)和秘鲁(1980年)。80年代以后,民主化进程明显加快。在阿根廷,由于马尔维纳斯群岛战争的失败和国内日益高涨的不满情绪,军人开始交权并退回军营,取而代之的是代表中产阶级利益的激进党人,而不是长期主导政坛的庇隆党人,这种状况决定了阿根廷民主化进程既存在着明确的民主政治诉求,又因各种势力角逐而充满波折。智利的民主过渡虽然带有皮诺切特将军所希望的“监护民主”(即操纵民主化进程)的印记,但艾尔文和弗雷两届文人总统仍极大地推进了选举制度等民主体制的建设步伐,同时保持了经济政策的延续性并在社会领域倡导和达成了更多的公正和包容。巴西军人政权自70年代中期开始就采取了政治自由化措施,试图为日渐紧张的社会“减压”。

收稿日期:2008-06-30

作者简介:张凡,男,现为中国社会科学院拉丁美洲研究所政治室副研究员。(中国社会科学院拉丁美洲研究所,北京100007)

80年代以来,巴西政坛竞争激烈而有序,1985年间接选举产生文人总统,1989年开始实施总统直选制度。经过卡多佐两届政府的经济、政治改革,以及劳工党人卢拉最终成功当选总统并连任,巴西的民主体制已经表现出前所未有的生命力。拉美南锥地区曾经是最为典型的军人威权体制,如今却是拉美民主化进程最为深入的国家,甚至在2001年阿根廷经济崩溃导致的剧烈社会政治冲突中,民主体制仍生存了下来。

在安第斯地区,玻利维亚于1982年举行了民主选举,但其后的历史表明,严重的社会、经济问题以及阶级、民族矛盾只能造就脆弱的民主体制。在秘鲁,80年代“光辉道路”游击队的活跃,90年代藤森总统的“自我政变”和集权措施,严重妨碍了民主体制的巩固进程。在长期被视为政治稳定国度的哥伦比亚,左翼力量曾长期被排斥在社会生活之外,而目前政治体制的运转有赖于强硬的军事手段加以维系;在这样的社会环境中,民主体制的基础非常脆弱。在中美洲地区,虽然萨尔瓦多、巴拿马和危地马拉等国在80年代就曾组织过议会或总统选举,但民主过渡是在战乱结束后才真正转入正轨。1990年,桑地诺阵线在尼加拉瓜大选中落败,但仍参加了其后的历次选举,并于2006年重新赢得总统职位。萨尔瓦多法拉本多·马蒂民族解放阵线与政府达成和平协议,并且已经在选举中获得了相当大的支持率。危地马拉民族革命联盟虽然相对较弱,但也具有一定的民众支持基础,特别是拥有土著居民的支持,并最终向专制政府争取到了相应的合法权利。这些国家的民主体制虽然脆弱,但民主化进程并没有止步。墨西哥是拉美国家

张凡
拉丁美洲民主化与可治理性问题分析

Journal of Latin
American Studies

33

中的特例，革命制度党长期主导国家政治生活。随着 20 世纪末叶国内政治、经济和社会形势的变化，墨西哥已经从一个“一党居优制”国家演变为多党竞争国家。

在拉丁美洲的民主化进程中，1989 年巴西和智利大选、90 年代初中美洲和平协议签定以及 2000 年墨西哥大选等是最重要的标志性事件，表明拉美国家已基本上能够确保自由、公正的选举，从而完成了民主过渡或转型的历史阶段。这一阶段需要解决的各种问题，诸如军人放权以及放权以后的地位和作用问题、各种政治势力包括比较激进的左翼和右翼势力纳入合法政治生活问题、新宪法的制定问题以及包括劳资关系在内的社会关系调节及契约缔结问题等，虽然各国差异很大而且远非完美，但基本上已告一段落。

接下来的问题是民主体制如何巩固或深化的问题，这也是民主化进程目前所面临的问题。一方面，从社会发展的角度来看，在严重、甚至持续恶化的贫困和不平等条件下，民主体制能否巩固（甚至维系）是一个问题。虽然近年来的经济危机并没有摧毁民主体制，而且民选政府似乎具备处理经济危机的能力和合法性，但民众的政治态度在民主化进程中的起伏波动与经济社会发展状况密切相关，民众对经济发展和社会状况改善的期待迟迟得不到满足，已严重影响到民主体制的信誉，拉美许多国家民众对民主体制的不满乃至幻灭感在增加。因此，民主体制的巩固首先面临着社会经济发展和民意演变状况的双重压力。另一方面，从民主理念的本质要求来看，拉美民主国家能够在多大程度上保障公民权利、确保政治制度有效运行也是一个问题。显然，参加自由、公正的选举仅仅是政治权利的实现，它并不意味着公民权利的自动实现即法律面前的平等地位与保障，更不意味着社会权利的充分实现即获得了个人的发展能力与尊严。与此同时，过渡阶段结束以后的民主体制能否在问责、透明、参与等方面运行良好，将决定一个国家政治生活的基本生态，以及相对而言哪些国家的民主体制更为稳固、规范或完善。

随着民主过渡阶段的结束和民主巩固问题的突出，民主体制的不同“类型”和“程度”成为分析和认识民主政治状况的焦点。这就是所谓“民主质量”问题。治理或可治理性分析是研究民主质量的一种视角。治理和可治理性是十分复杂的概念，可以根据很多不同方式加以界定。一种宽泛的

理解可以将治理视为任何社会进行决策和施策的过程和方式，而一个社会系统中的主要力量能够根据一定的规则和程序确立目标和手段、做出集体决策并解决相互冲突，则这个社会就是可治理的。显然，这样一种理解涉及到一个社会的结构性因素和制度性因素。从政治分析角度出发，可治理性涵盖了所有与稳定、秩序和合法性相关的政治现象：法治、法律稳定性、科层效率、人事制度、低犯罪率、合宪轮替、低罢工率、内阁稳定、法团制度以及许许多多的其他制度化因素。因此，治理就是公共制度处理事务、运用资源的方式。好的治理（即良治）一定是在法律的范围内、在制度和规则框架下保证公民基本权利的制度运行。民主治理是民主体制应该表现出来的良治，它至少应保证政治领导的效率和责任；公民政治诉求的表达与凝聚；公民利益的代表性；以及司法体系的公正。在拉美国家民主化进程的目前阶段，一个非常重要的问题就是民主与治理、民主化与可治理性的关系。本文将在充分承认社会经济、政治文化和权力关系等因素作用的前提下，从政治制度安排和运作的角度分析上述问题，主要涉及三个方面：总统制安排中的行政—立法关系、政党与政党制度以及法治和司法体系。

二 总统制与行政—立法关系

拉美国家行政组织制度的主要形式是总统制，其特征是权力分立的总统独立行使职责，但受制于根据比例代表制原则产生的立法机构。在拉美国家的总统制安排中，国家总统由选民选举产生，其授权来自人民而独立于立法机构。行政和立法部门均有固定任期，互不从属。与议会制安排中通过不信任票改变政府不同，总统制下的立法机构只能通过弹劾程序罢免总统。政府或称内阁由总统任命并领导，同时总统还拥有一定的由宪法规定的立法权力。一般认为，这种安排的主要问题是，总统制与比例代表制的结合可能对政局稳定 and 经济发展产生

Michael Coppedge, "Party Systems, Governability, and the Quality of Democracy in Latin America", Paper for Presentation at the Conference on "Representation and Democratic Politics in Latin America", Organized by the Department of Humanities of the Universidad de San Andrés and the Department of Political Science of the University of Pittsburgh, Buenos Aires, Argentina, June 7 - 8, 2001.

负面影响。

在民主化进程开始以前，除少数例外情况外，拉美国家总统的职责一般与国家的权力划等号，保证社会秩序或指导社会经济发展被视为作为领导人的总统的主要任务。许多国家总统是通过武力夺权上台执政的。虽然不能将所有总统都归入独裁行列，但在民众或知识精英中并没有建立制衡体系的明确诉求。威权主义固然是集权式的政府形式，但值得注意的是，一些专制或半专制统治者在民众中享有很高的威望。民主化进程开始以后，总统制仍是拉美国家的政府组织形式。从民主规范的角度出发，民主体制下总统制的运作与威权体制下的总统制应该有所不同。事实上也的确如此，但各国情况差异很大，其中问题之一在于，保留与民主化以前相类似的制度形式也就可能同时保留了旧有的行为模式和思维习惯。一些拉美国家在民主化进程进行了明确而有效的制度调整和观念更新，但有些国家的宪政改革无果而终。一些国家的当选总统不顾现行宪法的制衡原则而试图恢复过去那种以个人为中心的统治方式，结果导致频繁的政治冲突，巴西的科洛尔、秘鲁的藤森以及阿根廷的梅内姆都属于这种情况。

表 1 拉美主要国家总统所在政党在国会中
所占议席的平均份额

国家	时期	选举次数	众议院 (%)	参议院 (%)
阿根廷	1983 ~ 1997	8	48.5	52.9
玻利维亚	1980 ~ 1997	5	31.6	47.4
巴西	1985 ~ 1998	6	23.2	23.2
智利	1989 ~ 1997	3	28.8	28.6
哥伦比亚	1945 ~ 1949 1974 ~ 1998	12	53.5	54.5
哥斯达黎加	1953 ~ 1998	12	48.9	-
厄瓜多尔	1978 ~ 1995	8	22.9	-
秘鲁	1980 ~ 1995	4	48.9	41.1
乌拉圭	1984 ~ 1994	3	37.7	-
委内瑞拉	1958 ~ 1998	8	39.2	44.5

资料来源：Inter-American Development Bank, *Development Beyond Economics*, Baltimore, Johns Hopkins University Press, 2000, p. 185. Quoted in P. Smith, *Democracy in Latin America*, New York, Oxford University Press, 2005, p. 203.

总统制安排中政府的决策和施政效率是一个十分重要的问题。拉美国家的总统通常是与按比例代表制原则产生的立法机构结合在一起的，而伴随比例代表制的政党分裂、小党林立现象又往往造成行

政与立法部门之间关系的紧张。分立的两大民选部门在拉美政坛带来的常态是，总统无法在立法机构内组织起并保持住一个稳定的多数支持。结果可能是一种“双重少数”局面，即总统在选举中以相对多数当选（未过选民半数），同时在议会中也没有多数的支持。这样一种局面在民主化以前并没有什么意义，因为当时拉美国家立法机构非常虚弱甚至无足轻重。但自 20 世纪 80 年代以后，立法机构开始获得了更大的权威和影响力：如果没有立法机构多数的支持，总统在公共政策的制定和实施过程中将面临重重困难，双方互动的结果往往是立法僵局和政局不稳。表 1 列出的是拉美部分国家总统所在政党在国会中所占议席的平均份额。

由表中数字可以看出，仅有少数国家总统享有众院多数的支持，而主要国家如巴西总统所在政党在立法机构内所占议席还不足 30%。虽然拉美国家总统拥有广泛的正式权力，包括立法动议和行政法令等权力，而且一般认为拉美国家存在着强势总统和弱势议会，但这并不意味着立法机构无法发挥制衡作用，更不意味着议员们会自动让权于总统。在实际运作中，立法机构对总统的制约可能是强有力的，例如在巴西、厄瓜多尔、乌拉圭和委内瑞拉都出现过这种情况。因此，真正的问题在于，总统无法操控议会进而难以推进立法议程。正由于此，一些国家的总统才寻求通过宪法改革以谋取新的权力，甚至以频繁发布行政法令作为施政的主要途径。这样一来，立法僵局演变为法令施政，最终导致所谓“授权民主”，即总统无视民主体制的制衡原则，而自认为其行使权力的基础是选民的直接授权。更严重的事态是行政 - 立法僵局导致军事政变或自我政变。上述种种情况的典型事例是阿根廷的梅内姆和秘鲁的藤森。政治领导人的这种作为势将造成其反对者的恐惧和抵制，在已经确立民主体制的拉美国家内部引发新的政治冲突。因此，这是一种失衡的制度安排：总统有时似乎是强有力的半

A. Lijphart, "Constitutional Choices for New Democracies", in L. Diamond and M. Plattner (eds.), *The Global Resurgence of Democracy*, Baltimore: Johns Hopkins University Press, 1993, pp. 162 - 174.

G. Philip, *Democracy in Latin America*, Cambridge, Polity Press, 2003, pp. 24 - 25.

A. Valenzuela, "Latin America: Presidentialism in Crisis", *Journal of Democracy*, 4 (4), 1993, pp. 3 - 16. Quoted in J. Foweraker et al., *Governing Latin America*, Polity Press, 2003, p. 112.

G. O'Donnell, "Delegative Democracy", *Journal of Democracy*, Vol. 5, No. 1, January 1994, pp. 55 - 70.

独裁式的政治人物，但其力量的源泉并不是制度性的；当时局变化、困难出现的时候，总统就成为毫无力量可言、随时可能被赶下台的人物。民主化进程以后阿根廷的阿方辛、梅内姆、德拉鲁阿、杜阿尔德，秘鲁的藤森，委内瑞拉的佩雷斯、卡尔德拉，厄瓜多尔的布卡拉姆、马瓦德，以及巴西的科洛尔等等都有着类似的命运。

行政—立法关系僵局有其制度上的根源。拉美国家总统制的问题与政党和选举制度密切相关。如上所述，比例代表制鼓励了多党竞争，而政党林立又造成总统在立法机构争取多数的困境。反对党在立法机构中所展示的力量不仅仅反映了对总统的地位和政策的不满，它还是政党与选举制度本身的一种表现。与此同时，正规的总统制要求总统和议会分别选举、独立运行，但分立的行政和立法部门又必须能够一同工作。否则，如果两个部门各自基于不同的选民授权强调自身的合法性而互不让步，则政治危机就降临了，这就是所谓“双重合法性”难题。另外，关于总统固定任期的规定和发布行政法令的权力也被视为拉美国家总统制安排中可能引发矛盾的问题，前者由于过于刚性而无法像议会制那样较为灵活地改组政府，后者由于在拉美国家广泛采用而明显侵蚀了分权与制衡的原则。

上述分析聚焦于拉美国家政府组织形式中具有典型意义的共同特征，但必须加以注意的是拉美国家还存在着很多明显的体制上的差异，而这些差异对于各国实现可治理性，包括政府稳定、立法效率和避免僵局无疑也具有重要的意义。如果依次考察总统在立法机构的支持率、对这种支持率产生重要影响的现存政党数量与质量、对政党体系发挥作用的选举制度、影响多党竞争格局的意识形态分野、以及多党联合政府的条件和状况，那么就南美洲范围而言，最具备可治理性的国家是阿根廷、智利、哥伦比亚和乌拉圭，最偏离可治理性的国家是厄瓜多尔、秘鲁和委内瑞拉，而玻利维亚和巴西的可治理性则在很大程度上取决于政党联盟的状况。同样必须加以注意是，换一个角度观察行政—立法关系问题，无法否认伴随着民主化而确立和强化的选举自由与公正、制衡机制、问责制度等等，但民主体制的困境却在于：代表性与效率有时不可兼得。有效的决策需要明确的授权和充分的资源，这意味着议会多数支持；而民主代表性要求公民有表达机会、官员受制于问责制度，这意味着捆住官员的手脚并能够将他们赶下台。两者的结合如果不当，

结果要么是僵局要么是动荡。拉美国家还没有找到摆脱困境的出路。

三 政党与政党制度

政党与政党制度的状况与演变是拉美民主化进程的中心问题之一，对民主的质量和治理产生着重要的影响。民主政治作为一个过程，可以根据不同模式进行分析。如果将民主政治的过程分为利益的形成（偏好）、利益的表达（代表性）、决策、实施决策和政策评估等阶段，那么政党制度对民主质量的影响体现在利益的代表性阶段。虽然在实践中既无可能也不必要，但代议式民主的理想是在立法机构中找到每一种利益的代表者。政党制度为选民利益的凝聚和表达所提供选择的数量和质量也就表现了代表性的质量，进而表明了民主的质量。政党的数量愈多，其纲领和意识形态分野愈鲜明，则选民选择的机会和质量愈多愈好。但是，对于拉美国家来说，为了建设一个“可治理”的社会，对代表性质量的诉求似乎应该有所限制。

政党制度对于可治理性的作用之一表现在对政府决策能力的影响上，这种影响可以用特定政党制度内总统所拥有和领导的“党派力量”加以衡量。所谓党派力量是指与总统的宪政权力如否决权、任命权等相对的、由总统所在政党或联盟的规模及其组织纪律性所决定的权力。虽然它直接表明的是总统的权力，但同时代表了政党制度的特征，即制度本身保证总统立法议程顺利进行的能力。

从拉美国家的情况来看，民主化进程开始以后的党派权力与代表性质量之间在很大程度上表现了

G. Philip, *Democracy in Latin America*, Polity, 2003, pp. 26 - 28.

J. Linz, "Presidential or Parliamentary Democracy: Does It Make a Difference?" in J. Linz and A. Valenzuela (eds.), *The Failure of Presidential Democracy: The Case of Latin America*, Baltimore, Johns Hopkins University Press, 1994, pp. 3 - 90.

J. Foweraker et al., *Governing Latin America*, Polity, 2003, pp. 120 - 122.

P. Smith, *Democracy in Latin America*, New York, Oxford, 2005, pp. 208 - 209.

M. Coppedge, "Party Systems, Governability, and the Quality of Democracy in Latin America", Paper for Presentation at the Conference on "Representation and Democratic Politics in Latin America", Organized by the Department of Humanities of the Universidad de San Andrés and the Department of Political Science of the University of Pittsburgh, Buenos Aires, Argentina, June 7 - 8, 2001.

一种反向的关联：多数国家要么在实现可治理性（即总统拥有强大的党派力量）的同时降低了代表性的质量，要么在提高代表性质量的同时影响了可治理性的实现。少数国家在特定时期实现了可治理性并提高代表性质量。代表性提高、可治理性下降的实例包括厄瓜多尔、玻利维亚等国；代表性低下而可治理性较高的国家是哥伦比亚；墨西哥从代表性低下而可治理性强，中经短暂的代表性提高并保证了可治理性的时期以后，转入了代表性高、可治理性弱的状态；巴西的情况类似，从威权政府时期的代表性低、可治理性强，到民主化初期代表性提高、可治理性加强，又很快转入代表性高而治理性弱的阶段；阿根廷在庇隆主义遭禁时期谈不上什么代表性，但在正义党回到政治舞台以后，代表性有所提高，总统掌握的党派力量也有所加强；乌拉圭、智利、委内瑞拉和秘鲁是在代表性质量较高的情况下，党派力量不同时期呈现较大差异的 4 个国家，其中乌拉圭党派力量呈下降趋势，智利的特征则是多党联合政府并表现了在多党制下组建联盟的重要性。1965 年的阿根廷、1990 年的秘鲁和 1993 年的委内瑞拉则是代表性急剧下降同时可治理性大幅减弱的 3 个特定时期特定国家的实例。

事实上，拉美国家政党是在威权高压下沉寂多年以后，于民主化启动之际重新回到政治舞台中心的。政党政治的活跃反映了民众对威权体制的不满（表现为争取民主、反对专制的政党大量出现）、传统政党威信下降（表现为老党大党的分裂，如墨西哥和委内瑞拉的情况）以及民主体制对极端势力的容纳（表现为左翼革命运动和右翼准军事组织加入选举进程）。历史上，墨西哥政党体系为一党居优制，乌拉圭、哥伦比亚和委内瑞拉等国基本上可称为两党制，但大多数国家为多党制，尤以智利和巴西最为典型。民主化以后，除阿根廷和哥斯达黎加以外，其他国家政党数量都有所增加。一般认为，两党制比较适合实行总统制的民主国家，哥伦比亚和委内瑞拉曾长期被视为拉美实现政治稳定的典范。乌拉圭也曾长期由两个主要政党主导政治生活，民主化以后形成三党竞争局面，但两个传统政党有意接近、合作，进而又形成中左和中右两大集团的竞争。但大多数拉美国家的多党制却由于政党竞争、合作、结盟的复杂化，造成总统在立法机构多数支持的消失而极易陷于僵局或动荡。政党的数目还与政党体系的制度化水平以及政党本身的制度化水平密切相关。

根据一项关于拉美政党制度的专题研究，衡量一个政党体系的制度化水平有 4 个标准：第一，政党竞争格局和规则的稳定性；第二，主要政党是否拥有一定的社会基础；第三，政党的合法性是否得到社会主要政治力量的认可；第四，政党在组织、独立地位、纲领、自主资金等方面是否完备。据此，可以将拉美国家的政党体系划分为“制度化的”和“初级阶段的”（即制度化水平低的）两种类型。根据这项专题研究的分类，以 1995 年的情况为准，拉美具有制度化水平较高的政党体系的国家是委内瑞拉、哥斯达黎加、智利、乌拉圭、哥伦比亚和阿根廷；而玻利维亚、巴西、秘鲁和厄瓜多尔政党体系的制度化水平较低，尚处于初级阶段；墨西哥和巴拉圭处于制度化和初级阶段之间，属于转型中的政党体系。显然，上述标准和分类不是一成不变的，也不是唯一的分析思路。不仅初级阶段的和转型中的政党体系可能发生变化，而且制度化的体系也可能发生逆转，如世纪之交的委内瑞拉，旧有的政党体系已分崩离析。

政党体系的制度化水平并不等同于政党本身的制度化水平，因为同一体系中不同政党制度化水平的不平衡可能导致体系制度化与政党制度化之间的冲突。政党的制度化是指政党自身建设及其提高生存能力的过程，主要取决于政党如何组织、其成员和支持者的服从和认同程度、以及政党与社会的联系等因素。通过考察政党作为一种组织的整合能力、其价值的感召力、其决策的自主性及其在公众心目中的地位，可以对单个政党的制度化水平做出评估。因此，政党制度化水平的提高有可能满足了政党体系制度化的某项标准（如对政党组织的要求），但不能涵盖整个政党体系制度化的所有条件（如党际竞争格局的稳定性）。但政党制度化水平的低下则必然降低政党体系制度化的水平。在一

M. Coppedge, "Party Systems, Governability, and the Quality of Democracy in Latin America", Paper for Presentation at the Conference on "Representation and Democratic Politics in Latin America", Organized by the Department of Humanities of the Universidad de San Andrés and the Department of Political Science of the University of Pittsburgh, Buenos Aires, Argentina, June 7 - 8, 2001.

S. Mainwaring, and T. R. Scully (eds.), *Building Democratic Institutions: Party Systems in Latin America*, Stanford, Stanford University Press, 1995, pp. 4 - 6, pp. 17 - 21.

V. Randall and L. Svasand, "Party Institutionalization in New Democracies", *Party Politics*, Vol. 8, No. 1, January 2002, pp. 5 - 29. Quoted in G. O' Toole, *Politics Latin America*, Harlow, Pearson, 2007, p. 182.

些拉美国家例如巴西，政党的发展常常为政坛突发事件所打断，政党组织虚弱，个人色彩浓厚，造成政党与政党体系制度化水平双双低下的局面。

政党的特征及其成员在共同目标下的团结程度影响着立法机构的运转，因为政党的状况决定着政党领袖能否约束本党的议会党团，进而影响政党在议会中的作为及其作为盟友的可靠性。即使在拥有多数议席的情况下，党内分歧也可能破坏多数党的地位，并且使总统面对一个难以驾驭的议会。在阿根廷，虽然庇隆党人长期主导立法进程，但仍受党内派别之争的困扰，总统争取议会多数推动立法的努力取决于该党议员是否遵守纪律和贯彻党的路线。在智利，由于担心威权主义卷土重来，多党中左执政联盟尚能保持团结和维护纪律。比较而言，阿根廷和智利政党的纪律性强于巴西政党，这从巴西政党联盟的短命和立法进程的多舛可以看出。政党间意识形态分野及其程度也将影响总统在立法机构组建联盟的能力，意识形态分歧程度愈低则组建联盟愈易。而意识形态分化程度在一定程度上与政党数目相关，一般认为两党制有利于政治势力向中间靠拢，而多党制与高度的意识形态分化相结合则可能导致可治理性难题。在拉美国家现行的多党体制下，激进的左翼或极端的右翼政治力量的出现，往往意味着可治理性遇到了麻烦。

四 宪政与法治

拉丁美洲是一个具有立宪主义传统的地区。在拉美摆脱西、葡殖民统治、争取独立的斗争中，自由派人士受到法国革命和美国独立战争的影响，制定了拉美第一批宪法，成为这些新生国家政治生活和制度建设的蓝本，并对其后的政治发展产生了深远的影响。拉美国家宪法是美国宪法原则和欧洲大陆法律思想的混合体，其中来自美国的三权分立与制衡，特别是总统制安排自独立以来一直未发生变化。拉美国家制宪进程的特出特点之一是频繁地制定和颁布新宪法，例如 19 世纪拉美 17 国颁布的宪法超过百部，而 20 世纪末叶的民主化时期拉美国家几乎都卷入了修宪进程。早期的制宪热情在一定程度上反映了政治精英依靠法治追求程序与进步的信念，即通过修改现行宪法或制定新宪法来改变或塑造政治生活，进而矫正国家所面临的各种政治、社会和经济弊端。

20 世纪的民众主义和威权主义政权则试图通

过宪政手段为自己的统治提供合法性。例如，1930 年巴西的瓦加斯通过军事政变上台执政；其后通过 1937 年的宪法确立“新国家”体制，联邦政府的权力急剧扩大并推动了对国家发展产生重大影响的工业化计划。在威权主义时期，宪法成为军人干政的法律武器。20 世纪 60~70 年代，巴西、智利等国军人发动政变，均以保护宪政为名推翻民选政府，然而迅即为其统治寻求法律依据。巴西军政府于 1967 年和 1969 年颁布了新宪法，另外还发布了一系列制度性法案，据此“依法”操纵国家政治生活。在智利，皮诺切特将军成为总统以后，也通过一系列宪法性法案以及 1980 年新宪法巩固了自己的权威，该部宪法至今仍然有效。

宪政原则可以为威权主义统治提供合法性，但它也为威权主义退场提供了途径，并为新的民主体制提供了基础。在巴西，军政府通过新的政党法案、选举法案等开启了政治自由化—民主化的进程。而 1988 年巴西新宪法成为巴西历史上最全面最民主的宪法。在智利，皮诺切特设计但却输掉了 1988 年的全民公决，开启了迅速的民主过渡，但智利却保留了 1980 年宪法。除了巴西、秘鲁等国制定新宪法外，阿根廷、乌拉圭等国则以 20 世纪早期民主政治阶段的宪法作为新的民主体制的宪政基础。在没有发生军人干政的国家，如哥伦比亚和委内瑞拉，宪法改革也成为调整过时的民主治理方式的手段。90 年代初期，哥伦比亚和委内瑞拉两国通过修宪扩大了政治竞争和代表性范围，但其后的政治危机表明，这些举措步伐太小，而且为时已晚。当然，在民主体制下，宪政手段也可以成为政治人物谋求个人权力的途径，例如阿根廷的梅内姆和巴西的卡多佐都通过修宪改变了宪法中关于禁止总统连选连任的条款并成功蝉联。

拉美国家的宪政历程表明，宪政手段既为民主体制也为威权主义提供了合法性源泉，反映了法律与秩序的诉求同民主政治之间的紧张关系。如果“开明的”上层和中产阶级的利益受到民主政治可能带来的“暴民统治”的威胁，那么通过宪政手段（包括军方以武力推动的宪政手段）将下层和其他激进势力排斥在政治生活之外就成为一种选择。民主化进程启动以后，拉美国家通过参与国

G. Satori, *Parties and Party System: A Framework for Analysis*, New York, Cambridge University Press, 1976. Quoted in G. O' Toole, *Politics*, p. 188.

际、地区和国别的人权制度建设，即通过对个人和集体权利的制度化保障，试图避免上述对宪政原则的滥用。这一时期的宪政与法治已被视为全体公民同等享有基本权利的保证而成为民主和良治的前提条件。拉美国家加入（签署或批准）的此类国际条约包括：关于经济、社会和文化权利的国际公约，关于公民和政治权利的国际公约，关于消除任何形式的种族歧视的国际公约，关于防止和惩处种族屠杀罪行的国际公约，以及关于难民地位的公约等。拉美国家加入的美洲地区条约包括：美洲人权公约，美洲人权公约经济、社会和文化权利附加议定书，美洲人权公约废止死刑议定书，美洲防止和惩处使用酷刑公约，美洲关于失踪人员的公约，美洲关于防止、惩处和消除针对妇女暴力行为的公约等。纳入上述内容的宪政和法治已成为政治民主的“决定性方面”，并且被视为民主体制巩固的“关键领域”。

但是，拉美国家的政治实践与宪政和法治原则存在着严重的脱节。虽然公民社会在民主化进程中逐步发展壮大，但传统的权贵政治以及严重的社会不平等在民众中造成越来越普遍的对民主政治的幻灭感，一个最关键的因素就是大多数拉美国家民主体制并未提供一个真正的法治社会。长期的威权统治所留下的后遗症之一是在有权有势阶层中形成的“违法不受惩罚”的亚文化。经济上的富有和社会上的较高地位往往意味着可以超越法律，遵纪守法仅仅是穷人的义务。例如，依法纳税就被视为愚蠢的行为。民主体制的确立并不意味着公民的权利得到了普遍的尊重，有时仅仅是社会上层藐视法律的行为得到了保护。逃税、洗钱、雇用童工甚至毒品交易常常不属于国家执法部门的打击目标。对于这些部门来说，保护有权有势的上层不受社会中“危险分子”（主要来自穷人和弱势群体）的侵害才是其正常的职责。与此同时，暴力仍是民主体制确立以后拉美国家社会生活中的一大痼疾。这是一种来源于贫困与不平等并进一步使之加剧的暴力，对于拉美广大在住房、健康甚至人身安全方面缺乏保障的下层居民来说是司空见惯的现象，反映了这些阶层“丧失尊严、能力、价值”的生存和情感状态。

拉美国家法治缺失的突出现象之一是在巴西、危地马拉等国存在的滥杀无辜儿童的现象。对于沿街经营的店主和老板们而言，在肉体上消灭这些影响他们商业活动的无家可归的儿童只是一种正常的

举措。这种“社会清洗”通常由警察在公余时间来实行，而且并不局限于具体的“肇事者”而是针对整个流浪儿童群体。在墨西哥，在肉体上消灭政治对手也被视为符合常规，并且其实施往往有国家机构的配合。以国家的名义不追究卷入暴力的人员意味着那些试图揭露违法行为的法官和记者成为暴力恐吓的对象而保持沉默，同时它还滋生着腐败并导致民主政治秩序的进一步恶化。整个社会（包括穷人和富人）的冷漠甚至共谋，表明弥补法治的缺失决非易事。在国际社会引起反响的事例还包括频繁出现的国家执法人员动用酷刑、针对无地和贫苦农民的暴力甚至杀戮、法外准军事组织的建立以及贩毒和犯罪集团乃至游击队组织的活跃等现象。

因此，拉美国家民主体制的确立和巩固进程伴随着的是司法体系的虚弱，宪政与法制原则的确立与宪政与法治精神的缺失并存。法治社会的基本要求之一是有有效的执法，但拉美国家的司法体系本身却难题缠身。拉美国家大多数民众对本国司法体系缺乏基本的信任，例如在民主化运动高潮时期的巴西，根据1989年的一份民意测验，58%的民众完全同意（另有26%部分同意）下列陈述：在巴西，司法体系的功能仅限于帮助有权有势者。虽然任何国家的司法体系都不可能十全十美，但拉美国家司法实践中的不平等现象却趋于极端，这与收入分配的极端不平等状况有关。但需要注意的是，拉美国家法治的缺失并不是一种全然的、绝对的非法或无政府状态。法律和正式规则是存在并发挥作用的，但在任何时候都发挥作用，而且何时发挥作用也不可预测。问题不在于法律的缺位，而是法律并不能提供政治行为的规范。有效的执法、法外或非正式的决策和行为以及公然的违法行为同时存在。委内瑞拉的卡洛斯·安德列斯·佩雷斯在1974~1979年担任总统期间险些因腐败案被赶下台，但于1988年第二次当选总统，1993年终因腐败案遭

J. Foweraker et al., *Governing Latin America*, Cambridge, Polity Press, 2003, pp. 76 - 91. See J. Hartlyn and A. Valenzuela, "Democracy in Latin America Since 1930", in L. Bethell (ed.), *The Cambridge History of Latin America*, Vol. VI, Part 2: *Politics and Society*, Cambridge: Cambridge University Press, 1994, pp. 99 - 162; and J. Linz and A. Stepan, *Problems of Democratic Transition and Consolidation: Southern Europe, South America, and Post-Communist Europe*, Baltimore, Johns Hopkins University Press, 1996, p. 7.

R. Munck, *Contemporary Latin America*, New York, Palgrave Macmillan, 2003, pp. 68 - 69.

弹劾和罢免，并受到短期的软禁。这种大起大落的情况既与政治交易有关，同时也是法律程序的产物。同样重要的是，拉美政治文化因素并未因民主化进程而发生根本改变。早期自由派人士中就有过“对友，公正；对敌，法律”的说法，或者换一种说法即“对朋友，给予一切；对敌人，使用法律”。选择性的执法方式显然也是民主体制确立以后的现实。

20世纪90年代以来，拉美国家改革的一个重要议题是实施何种公共政策以建立一个独立的、公正的、有效的司法体系。强化司法机构、改革警察系统固然是当务之急，但司法改革面临着政治障碍并常常陷入党派斗争的泥潭。政治体制的改革是必要的，但政治改革有赖于降低社会经济方面的障碍。为此必须改变社会中存在的严重的贫困和不平等状况，以实现尽可能充分的公民权利。法律是权利的正规化，但它只能反映社会中的力量关系。通过发展战略的改变，重新调整国民财富的分配，提高民众的生活水平和社会地位，政治改革的成功才具有更大的可能性。最富有挑战性的是培植宪政和法治的精神，在政治文化上为民主体制的巩固提供养分。拉美国家可治理性的真正实现，取决于拉美社会主要政治力量间的关系状况以及各国政府的政

策能否为上述种种急需的改革开辟现实的道路。

(责任编辑 黄念)

主要参考文献

1. Francis Adams, *Deepening Democracy: Global Governance and Political Reform in Latin America*, Westport, Praeger, 2003.
2. Felipe Agüero and Jeffrey Stark (eds.), *Fault Lines of Democracy in Post-Transition Latin America*, Coral Gables, North-South Center Press at the University of Miami, 1998.
3. Jorge I. Domínguez and Michael Shifter (eds.), *Constructing Democratic Governance in Latin America*, Baltimore, Johns Hopkins University Press, 2003.
4. Joe Foweraker, Todd Landman and Neil Harvey, *Governing Latin America*, Cambridge, Polity Press, 2003.
5. Scott Mainwaring and Timothy R. Scully (eds.), *Building Democratic Institutions: Party Systems in Latin America*, Stanford, Stanford University Press, 1995.
6. Scott Mainwaring and Matthew Soberg Shugart (eds.), *Presidentialism and Democracy in Latin America*, Cambridge, Cambridge University Press, 1997.

G. Philip, *Democracy in Latin America*, Cambridge, Polity Press, 2003, pp. 33 - 35.

(上接第 11 页)

众反新自由主义的浪潮构成了近年来拉美政坛“左倾化”的主要政治与社会背景。新上台的拉美左翼政府或公开宣布与新自由主义决裂，或在原有改革基础上进行大幅度的政策调整，由此在拉美地区开启了一个对前期改革进行深刻反思、对发展道路进行重新探索的新阶段。

(责任编辑 蔡同昌)

主要参考文献

1. 芭芭拉·斯托林斯、威尔逊·佩雷斯著：《经济增长、就业与公正——拉美国家改革开放的影响及其经验教训》，北京，中国社会科学出版社，2002年。
2. 美洲开发银行：《拉美改革的得与失》，北京，社会科学文献出版社，1999年。
3. Joseph E. Stiglitz, “El Rumbo de las Reformas. Hacia Una Nueva Agenda para América Latina”, *Revista de la CEPAL*, No. 80, Agosto de 2003.
4. José Antonio Ocampo, “Más Allá del Consenso de

Washington: Una Visión de la CEPAL”, *Revista de la CEPAL*, No. 66, Diciembre de 1998.

5. José Antonio Ocampo, “Retomar la Agenda del Desarrollo”, *Revista de la CEPAL*, No. 74, Agosto de 2001.

6. Gregorio Vidal, “Privatizaciones en América Latina: Flujos Internacionales de Capital, Regionización y Desarticulación Productiva, Consecuencias Financieras de la Globalización”, Universidad Nacional Autónoma de México, Instituto de Investigaciones Económicas, México, 2005.

7. Andrea C. Bandeira y Fernando García, “Reformas y Crecimiento en América Latina”, *Revista de la CEPAL*, No. 77, Agosto de 2002.

8. Lourdes Mará Regueiro Belb, “Inversiones, Núcleo Duro del ALCA”, *Cuadernos de Nuestra América*, Vol. XV II, No. 33, Ciudad de La Habana, Enero - Junio de 2004.

9. Michael Mortimore y Wilson Peres, “La Competitividad Empresarial en América Latina y el Caribe”, *Revista de la CEPAL*, No. 74, Agosto de 2001.

a threat to their political stability. Directed at resolving those problems, Latin American scholars and international organizations had made a series of suggestions, which were taken seriously by the governments. Furthermore, Latin American countries generally attach great importance to establishing a set of political institutions as precaution measures against social unrest. They keep on enhancing the management of non-governmental organizations and taking preventive actions against possible threats from abroad.

(Yuan Dongzhen)

Latin America's Democratization and Governability (pp. 33 - 40)

Since the 1990s the focal point of the study of Latin America's democratization turns gradually from the transition to democracy to the consolidation of democratic institutions, quality of democracy, and governability. To attain governability after democratization is heavily dependent on the design and operation of democratic institutions. Usually there exists a tension between the democratic requirements like competition, participation and accountability and the political demands like stability, order and efficiency. The analysis of these issues constitutes a requisite for the understanding of democracy and governability in Latin America.

(Zhang Fan)

Education and Social Injustice: A Latin American Perspective (pp. 53 - 58)

Education is presented primarily as a social investment necessary to make Latin American countries competitive in the global market. Since the 1990s the education reform was conducted widely in the region, aimed at providing a high-quality education. However, it failed to do away with the inequality of education. One of the main reasons is that local schools are greatly varied in quality and access to good education is still difficult for most students. Another reason is that the right to education is not fairly enjoyed by all, which is mainly resulted from racism, enlarged income gap and widespread poverty.

(Zhao Lihong)

Russia's Relations with Latin America (pp. 59 - 62)

Based on the recent economic comeback, Russia sought to reestablish warm ties with Latin America. The Vladimir Putin government regarded some Latin American countries as strategic partners counterbalancing the United States power. It made an effort to promote Russia's weapon trade with Latin America, to expand its share in the regional energy market, and to boost its export of technology-intensive goods to the region. Russia succeeded in rejuvenating its traditional relations with Cuba and Nicaragua, developed a strategic partnership with Brazil, and boosted greatly the bilateral relations with Venezuela. However, it is definitely true that the US factor is still the foremost factor which decisively influenced Russia's policy towards Latin America.

(Sun Hongbo)