

拉丁美洲：政治发展与社会凝聚

· 张 凡

内容提要 20世纪70年代末以来，拉丁美洲的政治民主化和经济改革已经彻底改变了二次大战后形成的政治、经济发展路径和格局。在30余年的时间里，民主政治取代了威权体制，并使频繁的军事政变乃至战乱告一段落。在拉美历史上，人口的绝大多数，不分阶级、种族、性别，第一次成为政治发展进程的参与者，其中包括各种色彩的政治力量特别是左翼力量。然而，拉美民主政治的质量以及民主体制下社会的治理状况却是千差万别和极不平衡的。拉美的发展面临着极其严峻的难题和挑战，这既来自民主政治本身，也取决于经济、社会生活中的一系列痼疾。政治发展进程不仅与民主的类型和程度相关，而且也与经济发展模式和社会整合方式密不可分。世纪之交的拉丁美洲比以往任何时期都更加突显了政治、经济和社会发展之间的联系。

关键词 民主政治 社会凝聚 法团主义 新多元主义 公民权利

拉丁美洲历来被视为政治发展模式的实验场，自独立以来的近两个世纪中，各种政治理念、体制都可以在拉美国家中找到自己的代言人和践行者。与此同时，拉美的经济、社会发展又带有自己鲜明的特色，发展中世界的进步与落后、潜力与顽疾都在拉美国家的发展进程中有着非常具体的体现。20世纪末叶的20余年是拉美政治发展的民主化时期，而世纪之交以来，贫困、不平等和社会排斥——社会凝聚的缺失——也成为当前拉美国家公共议程中的一项重要内容。政治发展与社会凝聚之间存在着密切的关系。从政治发展的角度出发，民主政治显然是拉美国家政治发展的主题和重要目标，而社会凝聚则是民主化进程中无法绕过的一道门槛。质言之，社会凝聚是拉美国家民主体制巩固所不可或缺的重要条件，也是民主政治发展的最终归宿之一。

一 当代拉丁美洲政治发展进程及其问题

(一) 政治民主化

20世纪70年代是拉丁美洲政治发展进程的一个重要转折时期。这是以军人政权为代表的威权主义体制几乎席卷整个拉美大陆的时期，也是拉美国家开始加入所谓全球“第三次民主化浪潮”走向民主政治体制的时期。政治体制的转换启动了拉丁美洲政治发展的最新一轮的剧烈演变。70年代末期，

安第斯地区的厄瓜多尔、玻利维亚和秘鲁率先告别威权主义体制。从80年代到90年代，南锥地区的阿根廷、乌拉圭、巴西、智利和巴拉圭，中美洲地区各国以及墨西哥相继建立或恢复民主体制。至世纪之交，拉美国家的总统和立法机构已基本上能够遵循自由、公正的原则通过民主选举产生。

在拉美国家政治发展的民主化阶段，政治生活的内容发生了重大变化。在大多数拉美国家，军队已经从政坛的中心退回军营，军人干政的历史暂告一段落。与此同时，在所谓自由、多元的体制下，各类政治力量，包括历史上尖锐对立的政治派别如左翼激进组织和右翼保守势力，可以通过和平竞争的方式取得政权或影响政治进程，例如目前在阿根廷、智利和巴西等国不同政党之间，以及在中美洲国家如尼加拉瓜内战对手之间的政治竞争方式。历史上曾经严重撕裂社会的一些因素正在得到平复。但是，在一些一度被奉为典型的政治稳定国家，旧有的制度和规则也发生了引人瞩目的嬗变，例如墨西哥、委内瑞拉和哥伦比亚等国的情况。无论政局如何演变，几乎所有国家政府部门及其官员都程度不同地受制于竞争、参与和问责机制，其中一些国家的总统因卷入非法或腐败事件而被迫提前下台，说明民主和宪政的规范和程序在发挥着实际的效力和影响。

然而，民主体制的确立，在解决和缓和一些社会矛盾的同时，也面临着许多新的压力和难题。一般而言，经历了长期的争取民主的运动，特别是在那些有着长期政治暴力传统因而政治体制转换充满

收稿日期：2009-01-06

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

艰辛的国家,广大民众无不对民主政治体制抱有极高的期待,相信民主政治会迅速地改善社会、经济等方方面面的状况,这种期待往往会与社会现实形成极大的落差。拉美国家的民主化进程是在特定的历史背景和现实环境中展开的。一方面,拉美长期存在着十分突出的社会顽疾,例如积重难返的贫困和不平等状况以及频繁的政局动荡和军人干政传统;另一方面,政治体制转换伴随着经济的危机、发展模式的转型和社会整合模式的变迁,许多社会阶层的生活状况受到了程度不同的冲击。民主体制不可能在短期内解决这些问题,因此,在民主体制确立后不久,失望和不满情绪即在广大民众中滋生和蔓延,对民主政治的冷漠乃至幻灭成为常态。在许多拉美国家,民选政府的支持率大幅度下降,民主体制的合法性面临着严重的威胁。民主体制的生存和延续既不是一蹴而就的,也不是理所当然的。

(二) 民主政治与社会凝聚

显然,民主体制的确立或恢复仅仅是政治发展进程的一个环节。对于拉美国家来说,接下来的问题是如何应对民主体制巩固或深化的挑战,这一挑战至少涉及两个方面的内容。第一,民主体制能否生存及其原因和条件;第二,民主体制能否延续及其类型和程度,也即民主质量和民主治理问题。与此同时,在拉丁美洲,无论政治发展进程还是经济改革进程事实上都已受到社会瓶颈的严重制约。贫困、不平等、社会歧视和社会排斥等现象虽然可以追溯到遥远的过去,但在经历了发展道路或模式的反复探索、政治体制的反复实践之后的今天,无论依道义和政治价值的立场,还是从经济理性和政治战略的角度出发,上述社会现象都已成为拉美国家不得不首先加以重视和解决的问题。因此,进入新世纪以来的一个重要动态便是“社会凝聚”理念的提出并日益占据社会整体发展议程的突出位置。

根据联合国拉美经委会的报告,所谓社会凝聚,可以理解为现行的社会包容与排斥机制作为社会现实的一方,与公民对这些机制运行方式的反应、认知和态度作为人的主观意识的一方两者之间的辩证关系。^①它的现实方面涉及社会政策和社会价值、社会公平与政治合法性、公民能力、社会经济与社会关系的变化、平等与多样性、社会经济差距与归属感等。它的主观方面涉及公民的认知与价值判断,包括公民对政治制度和社会经济秩序的信任、依附和支持。社会凝聚既是目的也是手段。

从政治发展的角度出发,民主政治无疑是拉美

国家当前政治生活的基本特征和过程,也是这一地区政治过程和运动的基本目标和方向。但是,民主政治的充分实现有赖于一系列条件和有利的环境。虽然自20世纪70年代以来民主体制已在大多数拉美国家得以确立,但该地区政治动荡和威权统治的历史以及世纪之交所面临的种种难题,仍突显了民主体制的稳定、持续及其条件的问题。概言之,拉美国家在民主体制的巩固阶段至少面临着3个方面的挑战。其一是威权统治及其遗产的影响远未成为过去的历史,不民主甚至反民主的实践仍时有发生;其二是政治制度建设及其效率和合法性在实践中与民主理念的要求严重脱节;其三是社会经济状况改善不力对民主体制的巩固产生了迟滞甚至破坏作用。这些挑战恰恰是社会凝聚理念所涵盖的领域,与政治发展相关的历史、体制和社会经济条件等问题既与社会凝聚理念所指涉的社会现实方面有交集,又与这一理念的主观意识方面关系密切。值得注意的是,民主体制的效率和合法性问题其实与社会凝聚理念所强调的公正、权利和价值判断构成了一枚硬币的两面。在一定意义上,如果民主政治被视为政治发展的目标,那么社会凝聚可理解为实现这一目标的条件,尤其是社会凝聚理念中所包含的“行为者维度”(即公民的认知和态度)对于民主体制的巩固具有特别重要的意义。

20世纪90年代以来,伴随着“民主巩固”概念及其讨论的现象往往是这一概念所要求的反面:政治腐败、政治僵局、政治不稳和政治暴力,上述种种在巴西、墨西哥、阿根廷、哥伦比亚、委内瑞拉、秘鲁、玻利维亚等拉美国家均有不同程度的表现。有关拉美国家民主体制研究的文献所使用的限定性词汇多带有负面、否定的含义,例如脆弱的民主、混杂体制的民主、监护式的民主、授权式的民主、不自由的民主、不稳定的民主、不成熟的民主、危机中的民主等等。因此,民主巩固并不是目前拉美政坛的现实。即便如此,我们仍可以运用民主巩固的概念来界定目前民主化进程的特定阶段,因为这有助于对拉美各国的民主化进程进行比较分析并评估其成败得失。例如,所谓“授权民主”的概念就是用来描述民主的一种新的“种类”,这是在拉美许多国家出现(最典型的是阿根廷的梅内姆政府和秘鲁的藤森政府)的一种尚未巩固但

^① ECLAC, *Social Cohesion: Inclusion and a Sense of Belonging in Latin America and the Caribbean*, Santiago, Chile, 2007, pp. 17-19.

却能够延续的体制。^①同时多数国家的威权统治及其影响并未因民主体制建立而消亡；而更为普遍的现象则是民主体制未能解决国家所面临的迫切问题，诸如贫困和不平等问题等等。因此，有迹象表明拉美国家民众对民主政治的冷漠感和幻灭感在逐步增强。根据几项广为引用的研究报告和民意调查（联合国开发计划署2004年关于拉美民主的报告、拉美晴雨表历年民调资料等），拉美民众对民主政治的态度至少表现出如下3个特点。第一，在拉美国家，拥护民主的民众比率基本能够形成相对多数，但无法保证绝对多数。例如，在联合国开发计划署2004年的报告中，根据民众态度的三分法（即民主、不民主和态度暧昧），拥护民主的比率为43%，为样本中最大的一组，但未构成绝对多数。第二，拥护民主的民众政治态度并不稳定。根据拉美晴雨表的民意资料，例如，在90年代末至21世纪初经济条件恶化之际，拥护民主的比率明显下降，而近年来经济有所好转后又有所上升；而对政治体制持冷漠态度民众的比率却比较稳定甚至有所上升，90年代中期以来，不认同民主体制的民众比率（认为民主或不民主体制没有区别或不作回答）始终维持在20%以上。第三，对民主政治的幻灭既包括对民主体制的具体运作的不满，也包括对民主理念本身的怀疑，但目标指向愈是具体则不信任程度愈深。例如，许多民众认同民主但对本国民主体制运作表示不满，同时对具体的民主政治代表和机构缺乏信任，例如对国会、政党、总统、法院的信任度低于教会和媒体，甚至低于军队。

民众对民主政治的冷漠乃至幻灭是拉美国家民主体制巩固阶段的一大难题，这种状况既严重妨碍了民主体制的运转效率，也极大地削弱了民主体制的合法性基础。更有甚者，这还可能导致民众对体制外或反体制势力（如某些极端组织或激进势力）的活动无动于衷或采取同情的态度。换言之，民众的支持对民主体制的延续是一个基本的条件，否则民主体制就是脆弱的、不可持续的，而反民主势力则有机可乘。在这一方面的一个突出例子是哥伦比亚准军事组织——非法的哥伦比亚联合自卫军头目萨尔瓦多雷·曼库索，虽然该组织曾杀害了成千上万的左翼人士和游击队成员并从事毒品交易，但在2003年以后的非军事化进程中，曼库索采取各种手段改善自己的公众形象并已成功赢得了很高的民众支持率。^②依同一逻辑，根据拉美经委会的报告，在社会凝聚的主观因素中，对民主政治的认同

是一个十分重要的方面；而对政治的冷漠和对政党的拒斥则反映了公民消极的政治态度，进而构成了社会凝聚的一个障碍。^③

因此，无论是探讨政治发展进程，还是研究社会凝聚问题，所面对的都是拉美发展中最突出的一些难题和挑战，其中政治、经济、社会、文化等方面的因素往往相互关联、互为条件。从政治发展的角度出发，拉美国家民主巩固阶段所面临的主要挑战包括政治制度安排问题（诸如总统制、政党制度、选举制度等）、政治势力之间的权力关系问题（军人地位、左翼与右翼包括极端或激进势力参政方式等）、宪政与法治问题（包括司法体系改革）、社会经济问题（贫困、不平等）以及公民身份与权利问题等。从社会凝聚的角度出发，根据拉美经委会提出的指标体系，衡量社会凝聚问题要对现存社会差距进行量化（包括收入不平等、贫困、就业、教育、健康、住房、养老金以及数字鸿沟等）、判断归属关系（包括多元文化、信任、参与、社会流动性、社会团结等）以及考量介于上述两者之间的制度因素（包括民主效率、国家制度、市场制度、家庭等）。^④

无论出发点如何，上述种种问题的实质都涉及一个国家构建什么样的政治生活、经济生活和社会生活，即何种民主、何种市场乃至何种社会及文化的问题。本文试图以政治发展为切入点，探讨拉美民主化与社会凝聚的相互关系。这是一个涉及面非常广泛的大问题，其中包括学术界长期争论的一系列有关政治和社会经济发展的重大问题，本文仅选择与民主理念和社会凝聚理念核心内容相关的两个方面——公民权利的实现程度和社会整合模式的变迁，探讨拉美国家程序民主和实质民主的内容，从而认识该地区政治、社会演变的一些特点。

二 选举民主、自由民主与社会民主

（一）民主的基本涵义

当代政治发展的一个重要目标是实现民主政

^① Guillermo O' Donnell, "Delegative Democracy", in *Journal of Democracy* Vol. 5, No. 1, January 1994, pp. 55-69.

^② Gavin O' Toole, *Politics Latin America*, Harlow, England, Pearson Education Limited, 2007, p. 119.

^{③④} ECLAC, *Social Cohesion: Inclusion and a Sense of Belonging in Latin America and the Caribbean*, Santiago, Chile, 2007, pp. 98-107, p. 39.

治。民主一词的基本含义是指一个国家的政府通过选举产生,但随着现代政治生活的日益复杂,民主概念所涉及的内容也不断丰富。民主可以指程序性的政治民主,也可以指实质性的社会民主。民主是关于现代社会一种治理方式的描述和规范,它包括社会中基本利益的界定、冲突及其解决方式以及社会政治目标的类型。程序性的政治民主关注公共政策领域决策和解决冲突所需要的最起码的条件,社会民主则关注民主决策的实质结果,诸如收入分配、经济与社会福利、平等诉求等。符合民主理念要求的社会治理一定含有公民参与公共决策并享有经济社会发展成果的内容,这恰恰是社会凝聚理念的核心内容之一。

在自由民主的大框架下,程序性的政治民主包含三个“关键维度”:竞争,即民主社会中不同集团间的和平竞争,其结果具有不确定性;宪政,即公民权利的法律保障以及政府权力的界定和限制规则;包容(或参与),即政体能够容纳所有集团的权力竞争而不预设任何财产、文化、性别和种族方面的条件。^①民主理念在不同国家的实现程度是不同的,不同时期或不同国家也可能存在不同的民主类型或模式。而社会民主关注民主进程的实际后果,包括福利国家的建立,涵盖健康、教育和其他待遇等广泛领域。社会民主与程序性的政治民主的一个关键不同点在于,程序民主含有民主理念的“内在”特征,而社会民主则包含着民主理念的“外在”特征。^②如果没有程序民主所包含的政治和公民权利或必要的政治制度,那么一个政治体系将失去作为民主政体的基本条件。而实现广泛的社会目标并不以民主体制为前提。社会政策的后果取决于一个国家社会经济发展水平以及政府的财政能力。因此,程序民主是区分民主与非民主的首要特征,但民主体制一旦确立,其延续和巩固以及质量则受到社会民主实现程度的严重制约和影响。

就程序性的政治民主而言,拉美国家已在一定程度上满足了“关键维度”的第一项要求,即定期选举的举行和政党体系的发展已形成了相对稳定的政治竞争格局。在当前拉美大多数国家大多数情况下,通过政党代表的各种政治力量,能够在自由、公正的定期选举中和平地实现政权的移交或政党轮替,即选举决定着政党掌握国家行政和立法机构权力从而执政或参政的命运。自70年代末期安第斯国家实行民主过渡以来,拉美各国已举行了数以百计的全国和地方选举,除少数事例外,绝大多

数国家的选举过程顺利、结果得到承认,包括一些造成政坛重大变化的选举如2000年墨西哥革命制度党执政70余年后败选下台,以及目前拉美许多国家左翼政党包括激进左翼政党通过选举上台执政。正因为选举途径的存在和畅通,一些新兴政党得以迅速崛起,而一些传统政党也重新获得生机,例如新兴的巴西劳工党以及传统的智利基督教民主党和阿根廷的庇隆党等。在民主化进程启动以来的拉美政坛上,一方面,虽然在民主过渡阶段曾出现大规模的群众运动,但在民主体制确立以后,政党仍是主要的政治代表形式,新兴的社会运动在体制内外的边界上徘徊,无法取代政党的地位和作用;另一方面,拉美主要国家的多党体系的制度化程度低下,而意识形态分化(主要是左翼与右翼的分野)程度却较为严重,这种状况对民主体制的稳定和延续又构成了挑战。

在拉美国家政治和平竞争格局形成的同时,多数国家在实行宪政原则(即保护公民权利以及多数统治下的少数权利)方面却存在着严重的问题。举行自由、公正的选举意味着大多数国家的公民能够享有“政治权利”,诸如结社、表达、集会等权利,但拉美国家的“公民权利”却无法得到保障。种种迹象表明,在许多拉美国家,公民权利正在受到持续侵犯,公民无法保证自己的人身安全,并存在着大量的酷刑、非法拘禁以及法外杀戮现象。这种定期选举和政治权利保障与公民权利缺失现象并存的状况被称为“选举的谬妄”,即它突显了将选举等同于民主的片面和局限,同时也导致了民主政治研究中“选举民主”与“自由民主”的分类。^③

(二) 选举民主和自由民主

选举民主是指存在着自由、公正的选举,它涉及的是公民的选举权和谋取公职的候选人之间的竞争。而自由民主关乎公民权利,它涵盖了一整套的基本自由;这些自由的保障不仅是个人和团体能够表达其意愿和观点,而且为真正的政治竞争提供了

^① 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. Quoted in J. Foweraker et al., *Governing Latin America*, Cambridge, Polity Press, 2003, p. 36.

^{②③} Joe Foweraker, Todd Landman, Neil Harvey, *Governing Latin America*, Cambridge, Polity Press, 2003, p. 36, p. 43.

基础和条件。^①我们可以根据上述区分考察拉美民主政治的真实内容和质量。例如，在一项关于当代拉美民主的研究中，拉美 19 个国家^②的选举制度根据三个特征被分为三类：“民主的”体制，即选举是自由、公正的，是在选民中争取支持的公开竞争；“半民主的”体制，即选举是自由的但却不公正，因为只有一个候选人有获胜机会，或者某一主要候选人或政党在事实上被剥夺了获胜机会，或者获胜的候选人必须与某些未经选举的势力分享权力或直接将权力让与这些势力；“不民主的”体制，即根本不举行选举或选举中存在公然的舞弊，或者选举由威权政府操纵或在外国占领治下举行的选举。公民权利则被设为一个变量，分为三个档次：享有广泛公民权利称为“自由的”民主或半民主；部分享有但同时有组织地限制权利的体制称为“不自由的”政体；公民权利减少到最低水平则属于“压制性的”政府。将选举和公民权利两个变量各三类指标按横档和竖档排列制表，可以得出拉美国家政体的一种分类模式，共有 7 种类型：^③

表 1 拉美国家政体模式

| 公民权利 | 选举特征 | | |
|------|--------|------------|-------|
| | 自由公正 | 自由但不公正 | 无正常选举 |
| 广泛 | 自由民主 | 自由/宽容的半民主 | — |
| 限制 | 不自由的民主 | 不自由/限定的半民主 | 温和的专制 |
| 最低 | — | 压制的半民主 | 强硬的专制 |

资料来源：P. H. Smith, M. R. Ziegler, “Liberal and Illiberal Democracy in Latin America”, in *Latin America Politics and Society*, Vol. 50, No. 1, 2008.

将上述拉美 19 个国家自 1978 年到 2004 年每年各国的政体类型归类，则在总计 513 个国家/年份（19 国×27 年 = 513）中得出下列结果：

表 2 拉美国家政体归类：国家/年份

| 公民权利 | 选举特征 | | |
|------|------|--------|-------|
| | 自由公正 | 自由但不公正 | 无正常选举 |
| 广泛 | 108 | 6 | 0 |
| 限制 | 194 | 69 | 41 |
| 最低 | 0 | 25 | 70 |
| 总计 | 302 | 100 | 111 |

资料来源：P. H. Smith, M. R. Ziegler, “Liberal and Illiberal Democracy in Latin America”, in *Latin America Politics and Society*, Vol. 50, No. 1, 2008.

该研究表明了拉美国家在卷入所谓“第三次民主化浪潮”以后的政治实践状况，其中民主体制占这一时期年份总数的 60%（302），半民主体

制占 19% 的年份（100），不民主体制占 21%（111）的时间。最令人瞩目的是所谓的“不自由的民主”体制，即自由公正的选举与对公民权利的限制相结合，约占总数的 40%（194），成为当前拉美最常见最典型的一种政治体制。

在拉丁美洲的民主化进程中，几个主要国家的变化成为民主过渡的标志性事件，例如阿根廷于 1982 年马尔维纳斯群岛战争失败以后开始军人还政于民，巴西于 1988 年颁布新宪法并于 1989 年举行总统直接选举，智利于 1988 年举行全民公决并于 1989 年选出文人总统，墨西哥 2000 年大选导致政党轮替以及巴西 2002 年大选左翼劳工党成为执政党等。在这一民主体制确立并纳入越来越多社会政治力量的过程中，拉美国国家民众政治权利的保护状况得到了明显改善。民主过渡阶段的主要任务是举行新的选举和制定新的宪法，这两个步骤必然伴随着公民政治权利的拓展，因为只有社会上不同政治力量均享有集会、结社、言论及表达自由的条件下，民主的政治生活才能真正地建立起来。能够表明这种情况的指标之一是拉美国国家选民参加全国性选举的投票率及其变化进程。在 20 世纪下半叶 50 多年时间内（1945 ~ 1998 年），相对于世界其他地区，拉美国国家选民投票率的平均值是最低的（54%）。但是，在这一时期，拉美国国家举行的选举次数（223 次）仅次于西欧（312 次），并在 1950 ~ 1990 年间拉美拥有发展中世界最多的民主国家。特别应该注意的是，拉美国国家民众的政治参与程度正发生着巨大的变化，以选民投票率为例，1945 年仅为 32%，1998 年已超过 70%。^④ 90 年代投票率的飙升表明，在“第三次民主化浪潮”时期拉美民众对选举进程的认同程度迅速提高，这意味着虽然存在一些例外情况，政治权利已基本上得到充分的尊重和有效的保护。

^① Peter H. Smith, *Democracy in Latin America: Political Change in Comparative Perspective*, New York/Oxford, Oxford University Press, 2005, pp. 32 - 33. 这一类研究将选举作为民主的程序构件，而权利则是民主的实质构件。

^② 这 19 个国家是阿根廷、玻利维亚、巴西、智利、哥伦比亚、哥斯达黎加、多米尼加、厄瓜多尔、萨尔瓦多、危地马拉、海地、洪都拉斯、墨西哥、尼加拉瓜、巴拿马、巴拉圭、秘鲁、乌拉圭、委内瑞拉。

^③ P. H. Smith, M. R. Ziegler, “Liberal and Illiberal Democracy in Latin America”, in *Latin America Politics and Society*, Vol. 50, No. 1, 2008, pp. 33 - 34.

^④ Joe Foweraker, Todd Landman, Neil Harvey, *Governing Latin America*, Cambridge, Polity Press, 2003, pp. 128 - 129.

在公民权利方面，拉美国家的有关立法已相当完备，但在实践中国家保障法定权利的能力却十分有限。根据联合国开发计划署 2004 年关于拉美国民主状况的报告，拉美地区大多数国家已经就法律平等和反对歧视以及妇女权利等领域的问题批准了主要的国际条约并制定了国内立法，在劳工权利、儿童权利保护方面业已取得进展，在一些国家宪法中还明确承认了土著居民的权利。但在人身安全方面的立法明显迟滞，在这一方面侵犯人权的行为也没有如期减少。与威权政治时期不同的是，人身安全受到侵害主要不是国家政策和行为的结果，而是来自国家难以控制的法外或犯罪集团。与此同时，虽然立法领域取得了进展，特别是劳工立法中的男女平等趋势，但非歧视的原则仍无法得以充分实现：不同人群享有明显不同的待遇，保护儿童的法律常常得不到遵守，而工人的社会安全保障明显减少。^①拉美国家司法体系长期面临着资金和人力资源的匮乏，而且从来就未能发挥保障公民宪法权利的独立的、有效的作用。司法实践中的常见现象是政治干预、腐败丑闻以及基于种族、性别和阶级偏见的平等待遇。这种不平等常常伴随着正当法律程序的缺失，使弱势群体成为司法不公的牺牲品。

拉美国家在执法方面存在着许多严重问题。在危地马拉、洪都拉斯和巴西，街头儿童惨遭杀戮的现象常常与司法和执法机构的冷漠相伴；而巴西农村土地问题冲突导致的伤亡以及农民运动活跃分子屡遭谋杀的事件突显了政府执法不力、畏首畏尾的困境，许多案件调查还表明，执法机构人员甚至直接卷入了谋杀事件。司法和执法体系的虚弱、低效甚至腐败是拉美许多国家民主体制所面临的一大难题，其结果是鼓励普通民众漠视规则或采取法外行动以自保，同时国家的形象要么是对暴力行为漠不关心，要么是自身能力不足无法阻止暴力行为的发生。在这种情况下，政治或经济权贵可以利用司法不公、执法不力来满足自己的私利甚至我行我素、为所欲为。例如，有权有势者常常会与国家强力机构维持着某种特殊关系。中产阶级和工商业者尚可以雇佣私人保镖或私人武装，其他社会阶层就只有听天由命了。拉美国家所发生的在国际社会引起反响的侵犯公民权利的现象还包括人员失踪、死刑、酷刑、政治监禁、流放以及对新闻、表达、集会和结社的限制等。拉美国家宪法原则与日常法律实践的脱节表明该地区法治严重缺失。

拉美国家公民权利保护方面的缺陷还滋养了一

种对法治建设极为不利的文化氛围——对法律、人的生命和财产缺乏应有的尊重，国家机构的选择性执法和非法行为更是直接破坏了诚信的基础。根据拉美晴雨表 2005 年的调查结果，公众对公职人员的认知是极为负面的。针对下述问题的答案可谓触目惊心：假如国家公职人员总数为 100，你认为其中多少人是腐败分子？拉美全地区平均值为 68，超过平均值的国家包括厄瓜多尔（高达 82）、尼加拉瓜（77）、墨西哥（77）、危地马拉（76）、阿根廷（74）、秘鲁（74）、多米尼加（73）、玻利维亚（72）、萨尔瓦多（69），情况最好的乌拉圭、智利和巴西分别为 41、48 和 62。^②与此同时，许多国家暴力和犯罪水平居高不下，拉美晴雨表 2004 年的调查表明约 1/3 的拉美人在此前 12 个月内曾受到某种犯罪行为的侵害；政治暴力事件仍时有发生，例如 2006 年在危地马拉和洪都拉斯发生的国会议员和政党领袖遇刺身亡之事件；而法外组织包括毒品集团、犯罪辛迪加乃至游击队运动常常成为媒体的头版新闻。

显然，公民人身自由和安全无法得到保障必然影响其生活质量和政治态度，因此政治和公民权利保护方面的问题对于拉美国家民主体制的巩固构成了严重的障碍。但拉美民主所面临的最严重的挑战却来自社会权利方面，特别是贫困、不平等和失业现象持续破坏着社会的包容、团结和凝聚。

（三）社会民主

与政治和公民权利不同，社会权利是要保证人的生存和福祉能够具备最好的社会经济条件，包括健康、教育、福利以及工作条件等方面的权利。社会权利的保护和实现受制于具体的国情特别是经济发展水平以及政府的政策和目标，因此，可以粗略地用经济、社会发展绩效及其成果的分布状况来表示一个国家的社会发展状况。而社会状况不仅可以影响人们的政治地位和权利，而且制约着人的政治态度和选择。

考察拉美国家的社会发展状况，人们首先关注的是收入和收入分配问题，因为拉美长期以来一直

^① UNDP, *Democracy in Latin America. Towards a Citizen's Democracy*, New York/ Buenos Aires, UNDP/ Alfaguara, 2004, pp. 27-28.

^② *Latinobarómetro, Informe Latinobarómetro 1995 - 2005. Diez Años de Opinión Pública*, Santiago, Corporación Latinobarómetro, 2005, p. 28. Quoted in Gavin O' Toole, *Politics Latin America*, Harlow, England, Pearson Education Limited, 2007, p. 139.

未能摆脱经济的波动，而且是世界上收入分配不平等状况最严重的地区之一。收入状况一般以 GDP 和人均 GDP 来衡量。拉美国家收入状况的变化基本上与经济变化的变化同步，在 20 世纪 80 年代所谓“失去的十年”中处于停滞甚至下降的状态，90 年代收入状况有所改善，但世纪之交经济困难时期又略有下降，近几年随着经济增长的恢复又逐步好转。因此，总体而言，拉美国家人均 GDP 的变化自 20 世纪 60 年代以来，除 80 年代和 90 年代末至 21 世纪初两个时间段处于停滞或略有下降外，一直处于平稳上升趋势，但上升的幅度十分有限。这种情况表明，拉美国家能够提供的基本经济资源的数量仍可维持并有所扩大。然而，比人均 GDP 更有意义的衡量指标是收入的分配状况，即不是只关注 GDP 按总人口计算的平均量，而是考察人口中不同的人群实际享有发展成果的程度。如果一个国家人均 GDP 很高，但财富高度集中于少数人手中，那么就说明发展成果并未惠及广大民众。衡量收入分配的一种常用方法是基尼系数。根据联合国拉美经委会的资料，拉美多数国家的基尼系数居于高位，说明不平等程度的严重：巴西和玻利维亚超过 0.6（其中巴西 1998~1999 年为 0.640，2000~2002 年为 0.639，2003~2005 年为 0.614），洪都拉斯（2003~2005 年为 0.587）、哥伦比亚（2003~2005 年为 0.584）和尼加拉瓜（1998~1999 年为 0.584，2003~2005 年为 0.579）接近 0.6，被视为不平等程度“非常高”的国家。多米尼加、智利、危地马拉、巴拉圭、墨西哥和阿根廷等国被归入不平等程度“高”的国家（2003~2005 年基尼系数在 0.520~0.579 之间），其他国家为“中”，只有乌拉圭较低（2003~2005 年为 0.451）。^①

不平等状况还可以通过最高收入人群与最低收入人群之间的差距来加以衡量。根据世界银行（2004 年）和联合国开发计划署（2004 年）等机构的资料，拉美最富有的 10% 的人的收入占地区总收入的 40%~47%，而最贫穷的 20% 的人的收入仅占 2%~4%。在 2004 年前的 10 年间，拉美许多国家的不平等状况有所恶化。2004 年，最富有的 10% 的人与最贫穷的 10% 的人之间收入或消费份额之比，哥斯达黎加（除乌拉圭外拉美基尼系数最低的国家）为 25.1，巴西为 85；作为对比，英国的这一数值为 13.8，德国为 6.9。^②

与不平等状况相伴而行的是贫困状况。根据拉

美经委会的资料，1990 年拉丁美洲生活在贫困线以下的家庭和人口比重分别为 41.0% 和 48.3%。此后这一比重逐年下降，经世纪之交短暂上升后至 2006 年已分别降为 29.8% 和 37.3%，这可以说已经是相当了不起的成绩了。但是，贫困人口的绝对数仍然庞大，即约为 2 亿人口仍生活在贫困甚至赤贫状态。不平等和贫困是长期困扰拉美社会发展的两大顽疾，虽然在经济发展顺利的年份，某些指标会有所改善，但总体状况并没有得到根本的转变。与此同时，拉美国家就业和劳动市场趋势也对不平等和贫困状况产生着重要的影响。拉美地区的失业率长期徘徊在 10% 左右，除墨西哥城镇失业率相对较低以外，主要国家如阿根廷、巴西、智利、哥伦比亚、秘鲁、乌拉圭和委内瑞拉等国失业率均维持在较高水平，年轻人的就业问题十分严峻，而就业的质量普遍下降。20 世纪 90 年代，拉美地区新增就业机会的 60% 属于所谓“非正规”部门。拉美地区的城市贫困与非正规部门就业有关，因为这种就业基本上属于非技术熟练部门，其人员不受社会保障体系覆盖，最容易遭受经济波动的冲击。不平等、贫困和失业使拉美国家广大中下层民众处于经济安全缺失状态，也必然使一系列社会发展指标面临威胁，诸如健康、教育、养老乃至食品和营养等，这意味着公民社会权利的实现更为困难。

从上述关于政治、公民和社会权利的概念及其实现程度的叙述中可以看出，“选举民主”不等于“自由民主”，即各种程序性的安排不等于政治和公民权利的充分实现；而政治民主也不必然带来社会民主，即程序民主的进展包括政治权利的扩大并不必然导致实质民主的实现（如更多的社会福利以及更有保障的社会权利）。在过去 20 多年时间里，拉美地区政治、经济和社会发展最突出的一个特征就是，在一个贫困和不平等状况仍十分严重的发展中地区，在公民的权利包括人身自由仍无法得到充分保证的条件下，一大批国家在政治上均采纳了民主体制。民主政治体制在这样一种社会经济条件下能否延续和巩固？早期的现代化理论曾强调民主政治与社会经济发展的密切关系，而所谓“新现代化”视角则假定市场经济和新自由主义改革

^① 转引自苏振兴主编：《拉丁美洲和加勒比发展报告》（2007~2008），北京，社会科学文献出版社，2008 年，第 353 页。

^② Gavin O'Toole, *Politics Latin America*, Harlow, England, Pearson Education Limited, 2007, p. 145.

对于民主政治的促进作用。然而，拉美的改革在有些国家由于面对公众的反对不得不采取威权的方式推进，更重要的是改革时期经济增长波动很大，迄今尚未根本改变贫困和不平等的现实，而且在很多国家经济困难时期还会造成社会下层甚至中层进一步边缘化，结果很多社会阶层既无法享有发展成果又被排斥在公共决策之外。因此，拉美民主体制的延续和巩固正面临着一种十分不利的环境和条件：经济上的不平等将严重扭曲政治上的平等；民主体制的生存有赖于公众的认可，而这就必须使大多数民众享有社会经济成果。所谓“社会凝聚”理念的出现并日益受到关注，不仅是社会经济发展的需要，而且在很大程度上也是政治发展进程的内在要求。在这一方面，拉美国家仍面临着严峻的挑战：旧有的权力关系结构阻碍着政治、经济和社会资源的分配向着更合理更公正的方向转变；公民权利包括社会权利方面的改善在不同国别不同时期很不平衡，权利的保护和福利的提供呈现多样化的格局，社会中许多人群仍享受不到平等的权利而被排斥在外，政治环境将因此而进一步恶化；民主体制的确立既在广大民众中激起了获得更多实惠的期待，也在形式上赋予了各种社会力量进行组织和动员的政治权利，但现实与期待之间存在巨大的落差；而令人略感惊异的是，这种落差所造成的幻灭感却并未导致大规模的群众动员和反抗。这些现象是非常值得进一步加以探讨的问题。

三 法团主义、新多元主义与社会凝聚

拉美国家政治发展进程进入到民主政治阶段以后，其民主体制的特征及其诸多问题与困境一直是学术界关注的焦点之一，在民主一词前面加上各种各样的限定词成为描述这一地区各国政治生活并作出相应定位的一种方式。例如，“监护式民主”所描述的就是威权主义遗产影响和民众参政途径受到限制情况下的民主政治。^①“授权式民主”则根据拉美一些国家总统的执政方式，描述了民主体制的一种新的类型，即总统认为其权力来源于选民的直接授权而无视制度内在的制衡原则，进而破坏了政党制度并侵蚀了公众对民主体制的信念^②。而“自由民主”或“不自由的民主”是根据公民权利和基本自由的保护和享有程度区分了民主的两种变体。^③但是，如果聚焦于民主化进程以及新自由主义经济改革过程中国家与社会之间关系的演变及其

特征，拉美国家目前的政治体制还可以称为“新多元主义的民主”^④，它直接决定着社会凝聚的程度和民主质量的高低。

（一）法团主义

探讨新多元主义的问题，首先要了解拉美国家历史上政治控制和政治参与的一种典型模式——法团主义的实践。所谓法团主义，可以从两种意义上加以认识。首先，它可以指带有特定文化特征的一种社会类型，这些文化特征源于伊比利亚（西班牙、葡萄牙）传统，诸如由封建制和罗马天主教会层级制所塑造的社会关系、由专制家长（族长）控制的大家族、国家与社会集团间联系的不民主性质以及对于现代自由资本主义的敌视。在拉美，以这样一种思想意识组织社会的观念往往来自保守派和教会思想家。法团主义的第二种含义是功能性的，它是指代表社会中不同利益集团的、按层级制组织起来的“法团”被纳入国家政策决定过程的方式，即社会和政治控制方式：这些集团既代表其成员的利益，同时又保证遵从国家政策。这种含义中的法团主义单位通常包括教会、工会、商业组织和军队。国家支持这些集团独占各自社会部门的代表权，以换取对其领袖选拔和利益诉求的控制。^⑤

法团主义概念常被用于表述拉美自殖民时代至今的政治社会关系。20世纪30年代以后，随着国家在经济和政治活动中核心地位的确立，法团主义成为拉美国家政治体系的突出特征，也是国家用来调和和控制现代化进程中各种新生社会政治力量的一种重要途径。这一时期拉美法团主义色彩最为浓厚的国家包括瓦加斯治下的巴西、庇隆治下的阿根廷

^① Brian Loveman, “‘Protected Democracies’ and Military Guardianship: Political Transitions in Latin America 1978–1993”, in *Journal of Interamerican Studies and World Affairs*, Vol. 36, No. 2, Summer 1994, pp. 105–189.

^② Guillermo O’Donnell, “Delegative Democracy”, in *Journal of Democracy* Vol. 5, No. 1, January 1994, pp. 55–70.

^③ P. H. Smith, M. R. Ziegler, “Liberal and Illiberal Democracy in Latin America”, in *Latin America Politics and Society*, Vol. 50, No. 1, 2008, pp. 31–57.

^④ Philip Oxhorn, “Neopluralism and Citizenship in Latin America”, in J. Tulchin and M. Ruthenberg (eds.), *Citizenship in Latin America*, Boulder/London, Lynne Rienner Publishers, 2007, pp. 123–147.

^⑤ Howard J. Wiarda, *Corporatism and National Development in Latin America*, Boulder, Westview Press, 1981; Philippe Schmitter, “Still a Century of Corporatism?” in *The Review of Politics*, Vol. 36, No. 1, 1974, pp. 85–131. Quoted from Gavin O’Toole, *Politics Latin America*, Harlow, England, Pearson Education Limited, 2007, p. 41.

廷、卡德纳斯治下的墨西哥以及伊瓦涅斯治下的智利。20世纪60年代，官僚威权体制下的军人政权也采取法团主义调控社会生活的各个方面。八九十年代，随着民主化进程的展开，特别是经济发展模式的转换，拉美国家法团主义结构开始发生嬗变。

根据政府与社会之间关系的差异，法团主义可以分为“社会法团主义”和“国家法团主义”。前者表示社会为法团主义结构的主导力量，产生于相对发达的资本主义国家。后者则是依附性的、后发的资本主义国家的法团主义模式，如拉美国家的情况，它表明这些国家在不平等的国际体系中的弱势地位，以及这些国家的政治精英自上而下推进现代化的需要。拉美国家的法团主义架构是解决其发展难题的特定方案，它有时需要强制实现“社会和平”。因此，从这种需要出发，法团主义的方式就不仅是调和和容纳，它还表现为压制和排斥。换言之，作为社会整合的方式，法团主义需要调和和纳入不同的社会集团，但这种实践带有明确的选择性。

在20世纪中期，法团主义的实践与拉美国家特定的发展模式——进口替代工业化密切相关。发展模式制约着利益的形成和结构以及不同利益的代表对政策的影响。而不同的发展模式也将影响国家如何组织社会力量并限制其影响力。国家法团主义既促进了进口替代工业化，也受益于这种模式所带来的经济增长。发展型国家与民族资产阶级的联盟有赖于国家法团主义安排来获得日益壮大的工人阶级的认同。通过层级制的工会组织，工人阶级的社会福利和社会平等诉求既得到了一定的满足也得到了有效的节制。国家法团主义因此成为“有控制的包容”进程中的一个基本要素。进口替代工业化的“内向”发展导向消除了现代技术先进部门工人工资增长的外部约束条件，持续的经济增长使拉美地区的人均收入仅在1960~1980年间就增加了1倍，进而使约1/4的经济活动人口实现了向上的社会流动，并为其他人群的社会流动带来了现实的希望。然而，与此同时，现代工业部门之外的人群却普遍被摒弃在经济和政权权力之外。有组织的劳工在一定程度上成为拉美大众中的特权集团，但其利益始终从属于统治阶级的利益；如果有组织的劳工不安于从属地位而向统治秩序发出挑战，则必然遭到统治阶级的无情镇压。因此，国家法团主义在自上而下现代化进程中发挥着关键的作用。但是，这种作用以发展模式所提供的经济再分配幅度

为条件。工人阶级所享有的实际利益，无论其数额多么有限，毕竟为国家法团主义架构的形成和延续提供了必要的合法性。然而，进口替代工业化的困境，特别是80年代的债务危机和经济衰退，直接冲击了国家法团主义的制度安排。新旧发展模式的转换使有组织的劳工在拉丁美洲政治生活中的地位受到严重的削弱，相对于国家和资方，劳方的集体谈判力量和自身福利在新的经济政策和趋势中日渐萎缩。^①

(二) 新多元主义

20世纪80年代以后，拉美的发展环境发生了深刻的变化。除了进口替代工业化发展模式的式微以及经济的调整、改革催生着不同的发展模式以外，政治自由化、民主化进程也逐步展开，拉美国家内部的社会结构和外部的国际环境都已发生了深刻的变化。由此产生的一种新的利益整合模式——新多元主义取代了国家法团主义及其“有控制的包容”进程。新多元主义用一种“市场中心”的社会下层整合模式取代了“国家中心”的模式，其多元色彩体现在参与形式的多样化以及国家强制的垄断性代表权的消失，而其信条则在于以某种形式的自由竞争（在合理追求利益的个人之间）来达到政体内部各种利益和价值的最佳平衡。类似自由主义经济学中的市场，个人利益最大化被视为进步的动力；个人自由具有最高价值，这就要求尊重私人产权并实施法治。而社会经济不平等状况对于政治生活的影响并不构成一个特别值得关注的问题。

上述情况与强调自由贸易、开放市场以及减少国家的经济、社会作用的新自由主义经济政策密切相关，而市场原则和市场激励也成为新多元主义的逻辑基础渗透到整个政治体系之中，特别是对拉美地区的集体行为产生了决定性的影响。事实上，不仅个人的政治和社会地位在很大程度上取决于其所拥有的经济资源，而且个人的教育和医疗质量乃至个人的法律保护程度也直接受制于其经济地位。随着国家作用的削弱，不仅早期在国家层次提供的公共物品，而且国家法团主义所提供的层级组织均已不复存在或至少已今非昔比。因此，集体的身份和

^① Philip Oxhorn, "Is the Century of Corporatism Over? Neoliberalism and the Rise of Neopluralism", in P. Oxhorn, G. Ducatenzeiler (eds.), *What Kind of Democracy? What Kind of Market? Latin America in the Age of Neoliberalism*, The Pennsylvania State University Press, 1998, pp. 197-200.

利益日益丧失内在价值，而公民社会的活动更多地反映了个人的自利性参与行为。正因为社会下层的集体行动已不再构成有效的抗衡力量，社会经济不平等才对政治和经济决策产生了更加显著的影响。这一切在社会中下层享有公民权利的状况中也可以看出：日益缺乏保障的经济安全甚至人身安全以及公民社会的碎片化。^①

拉美国家的新多元主义模式与席卷全地区的政治自由化和民主化浪潮密切相关，但它与发达资本主义国家传统的多元主义模式有着明显的差异。作为最起码的要求，新多元主义也需要行政当局具备选举合法性——政治权利最终要由选票决定的自由市场来定夺。这种合法性是与民主体制的基本要求相吻合的。但行政官员一旦当选，其权力就很少受到制约并且屡屡超越民主代议机构行使权力，即所谓“授权式民主”所表现的行政部门权力集中的趋势。新多元主义因而是民主和威权两种政治参与形式的混合体。与此同时，拉美国家社会分化所导致的群体利益碎片化和社会下层的边缘化远远甚于发达国家的情况。而政党制度乃至整个公民社会的脆弱使这种碎片化状况更趋严重。在拉美民主化进程中，广大民众的动员对于民主转型具有重要的意义，即所谓“公民社会的复兴”。然而，选举制度确立以后，随着政党成为政坛的主导力量，大众动员急剧回落，社会下层失去了在全国层次上的代表性渠道。民主化进程初期涌现出来的各种大众组织曾较为充分地表达了普遍的政治和经济诉求，但最终只能在基层维持存在和活动。因此，在推翻专制统治的斗争中发挥了重要作用的大众，在相对民主的政治生活中却被推向了边缘，突显了新多元主义与民主政治的不确定关系。^②

在新多元主义民主条件下，对民主体制的威胁并不直接来自贫困与不平等本身，而是贫困与不平等的“政治效应”，即普通拉美民众在实际生活中如何体验和感受民主治理。拉美民众在享有空前的政治权利的同时，其人身权利和社会权利却日益缺乏保障和萎缩。由此产生的矛盾在于，公民无法运用手中的政治权利（选票）来找到解决其最迫切需要的方案。对于拉美民众而言，这意味着，民主与其生活质量的改善无关；更坏的情况是，民主被视为寻求解决问题方案的障碍。因此，拉美地区民主体制巩固所面临的最大挑战恰恰是如何改善公民权利的质量。^③

对于社会中权力资源不平等分配所导致的不民

主后果无法进行矫正，这被视为新多元主义的阿基里斯之踵（Achilles' Heel）。有关多元主体制在这一方面问题的批评与反批评，对于理解拉美当前主体制的运行状况具有重要意义。我们可以首先从发达国家多元主义政治演变的分析入手，考察其中一些关键影响因素。例如，在一份关于美国地方政治生活的研究中，发达资本主义国家多元主义体制的特征得到了充分的肯定。^④根据这项研究，现代化及其带来的日益复杂的社会经济格局使一个美国城市（康涅狄格州纽黑文市）的城市政治生活发生了深刻的变化：从一个一小撮“贵族”把持的寡头体系逐步演化为一个多元体系，其中普通公民能够通过竞争性选举中的投票行为弥补其财富和社会地位的劣势。然而值得注意的是，普通公民对政治生活相当冷漠。恰恰是这一点成为有效的多元主义政治的常态且有益无害。在富裕的社会中，政治参与程度不高的原因在于人们可以通过选举进程间接施加政治影响，而且仅在感觉到其利益受到威胁时才倾向于采取行动。社会中存在的关于民主规范的共识以及普通选民将运用其通常并未充分运用的政治资源的可能性，构成了对于这种体制有可能产生的滥用权威行为的必要制约。工业化和社会下层社会流动性水平的提高改变了政治资源的性质：在多元主义时代，政治资源日益表现出“非累积的”特点，从而使寡头时期根据财富和社会地位“累积的”政治资源为作为政治资源（普通选民）的“数目”所抵消。政治资源从累积性到非累积性的转化非常重要，甚至可以说从寡头到多元政治

① Philip Oxhorn, "Neopluralism and Citizenship in Latin America", in J. Tulchin and M. Ruthenburg (eds.), *Citizenship in Latin America*, Boulder/London, Lynne Rienner Publishers, 2007, pp. 124 - 136.

② Philip Oxhorn, "Is the Century of Corporatism Over? Neoliberalism and the Rise of Neopluralism", in P. Oxhorn, G. Ducatenzeiler (eds.), *What Kind of Democracy? What Kind of Market? Latin America in the Age of Neoliberalism*, The Pennsylvania State University Press, 1998, p. 201, pp. 207 - 208.

③ Philip Oxhorn, "Neopluralism and Citizenship in Latin America", in J. Tulchin and M. Ruthenburg (eds.), *Citizenship in Latin America*, Boulder/London, Lynne Rienner Publishers, 2007, pp. 123 - 124.

④ Robert Dahl, *Who Governs: Democracy and Power in an American City*, New Haven, Yale University Press, 1961. Quoted in Philip Oxhorn, "Is the Century of Corporatism Over? Neoliberalism and the Rise of Neopluralism", in P. Oxhorn, G. Ducatenzeiler (eds.), *What Kind of Democracy? What Kind of Market? Latin America in the Age of Neoliberalism*, The Pennsylvania State University Press, 1998, pp. 108 - 209.

的演化事实上比政府形式的任何体制变迁更为重要。

在拉丁美洲，政治资源很少表现为“非累积的”性质。进口替代工业化和国家法团主义时期的经济增长和工业化进程对于拉美地区趋于极致的社会分化和不平等状况并未带来重大改观。而进口替代模式的危机和新自由主义发展模式在中短期造成的经济困境更使此前十分有限的社会状况改善趋势发生逆转。一方面，（选民）“数目”并未如多元主义模式所预料的那样增强大众的力量，这可以从威权主义的压制和民众主义的操纵中明显看出，而且虽然在国家法团主义盛行时期大众（主要是有组织的劳工）的短期收益不可低估，但其结果无一例外：拉美大众动员的特殊形式所带来的经济和政治动荡使似乎到手的利益又流失殆尽。另一方面，虽然目前大多数拉美国家都已经确立了民主政治体制，但新多元主义的整合模式以及与此相联系的新自由主义发展模式使选民数日向政治权力转化的历史难题更趋恶化。原因之一在于，新的发展模式限制了社会流动性水平的提高——提供基础设施的国有企业私有化导致经济资源过度集中，更倾向于满足社会上最富有阶层的需求；社会服务的私有化则倾向于满足社会中上层对社会保障、健康、住房等方面的需求，因为并非所有阶层都能负担得起保证利润的价格。

上述情况无疑加剧了新自由主义模式的社会排斥效应。与此同时，如果说对政治参与的冷漠在发达国家还可算作表明民主体制健康的一种迹象，那么在拉美它往往反映了社会挫折感或社会排斥现象的加大。与国家法团主义类似，新多元主义是与后发的、依附性的资本主义发展相联系的现象。伴随着新多元主义的社会利益极度碎片化相对于社会大众是一种戕害，社会大众却别无选择。政治资源的悬殊使拉美国家民主体制呈现出一种“精神分裂”的特征，反映了“原子化社会的愤怒”。因此，拉美的民主体制多显脆弱，而这种脆弱体制的延续则有赖于新多元主义的“社会原子化”效应。^①

因此，对于民主体制的生存和巩固而言，无论如何也离不开一种社会的维度，即民主体制置身其中的社会环境和条件。从发达国家和发展中国家民主建设的经验和教训中，拉美国家所应汲取的一项重要就是：民主政治的基础不仅在于正规的政治体制，而且在于健康的公民社会。民主政治更应该视为一种对于社会理想的追求。正规的政治体制、法制以及有效的治理对于健康的民主政治固然重要，

但同时还必须努力培养拥有民主生活方式的现代社会。显然，在拉美发展进程目前的转折点上，上述目标的实现有赖于如何应对该地区独特的、与社会凝聚相关的若干难题，诸如如何通过更高的经济增长率获得必要的资源以提高福利水平并促进增长与公平的结合，如何解决以就业为核心的经济安全、身份、认同和生活目标问题，如何矫正精神、期待和象征等方面的阈值与实际物质利益及其实现途径、机会之间的脱节和失衡，如何减少、消除性别、种族和阶级等方面的歧视和排斥，如何在个人主义盛行的氛围中重建社会纽带，如何处理现代社会的多样性和碎片化与共同理想的关系，如何认识社会伦理和象征秩序所受到的来自既非代表性也非公共性的权力的冲击，以及如何处理法律与现实之间的鸿沟及其造成的普遍幻灭感，等等。^②总之，社会凝聚所面临的多重难题要求一个系统的解决途径以促进社会经济包容、尊重多样性、改善司法和执法机构并且强化公民文化和团结。国家法团主义试图通过自上而下组织社会并消弭阶级矛盾、达成社会和平的方式应对难题，而新多元主义则试图通过社会力量的原子化、碎片化来达到同样的目的，效果显然均不尽如人意。问题在于，目前拉美国家的政治环境突显了该地区社会政治生活中的悖谬之处：民主体制已经在几乎所有国家得以确立，公民享有真实的政治权利；与此同时，旧有的社会顽疾和新产生的社会难题严重阻碍着民众生活质量的提高。这意味着社会凝聚问题离不开社会整合模式的选择，而民主政治也离不开社会凝聚问题的改善。

四 民主、公民与社会

20世纪70年代末以后，拉美国家政治发展进程的逐步深化已经极大地改变了全地区政治议程的主要内容。虽然政治体制在政治生活中具有中心地位并发挥着最为关键的作用，但民主政治及其所面

^① Philip Oxhorn, "Is the Century of Corporatism Over? Neoliberalism and the Rise of Neopluralism", in P. Oxhorn, G. Ducatzenzeiler (eds.), *What Kind of Democracy? What Kind of Market? Latin America in the Age of Neoliberalism*, The Pennsylvania State University Press, 1998, pp. 209 - 212. Also see Guillermo O' Donnell, "On the State, Democratization, and Some Conceptual Problems: A Latin American View with Glances at Some Postcommunist Countries", in *World Development*, Vol. 21, No. 8, 1993.

^② ECLAC, *Social Cohesion: Inclusion and a Sense of Belonging in Latin America and the Caribbean*, Santiago, Chile, 2007, pp. 19 - 24.

面临的挑战显然已远远超出政治体制本身的范围,公民行使政治权利离不开能够充分保证公民平等地位以及起码社会公正条件的政治、法律和社会环境。对于拉美国家广大民众而言,民主是一种通过公民日常行为不断加以完善的秩序,因而公民的身份、地位和权利成为促使民主政治拓展到更广阔领域的有力“杠杆”,这不仅涉及民主体制本身的巩固这一仍需面对的挑战,而且涵盖国家及其法律体系的改革以及同样重要的社会公正难题的缓解和矫正。

正如一些国际组织及民调机构的报告所显示的那样,拉美国家民众对于民主体制的接受和认同程度起伏不定,对于本国民主政府表现的不满和失望比率更是居高不下,表明在公众心目中民选政府没有能力或者没有意愿解决基本的发展、社会公正乃至威胁公民人身自由的暴力问题。这种情况反映了近20年来拉美地区社会治理中国家地位和作用的严重削弱,经济危机、经济调整计划的反国家调控倾向、弥漫的腐败现象以及裙带关系等造成了“贫血国家”的出现。^①国家贫血症的表现之一是法律体系的不健全,即民主体制与法制的缺失并存,进而导致所谓的“低度民主”或“低水平的公民身份、地位和权利”。^②在多数拉美国家,公民至少在原则上拥有民主体制下的政治权利。但由于严重的贫困和不平等状况,许多人无法享有基本的社会权利,这些人的基本公民权利也同样受到严重侵害。这就是物质利益和法律地位均无法得到保障的大众的现实状况。国家法律体系运行缺陷的另一个表现是,许多国家的民主选举仅局限于全国层次,而地方层次的选举却很难称得上是自由、公正的竞争。这样一些地区的政治生活由“次国家”层次的威权体制所操控,成为拥有“累积性”资源的地方权贵独霸的势力范围,而这必将对全国层次的民主体制的运行产生影响,使国家政坛上充斥着不那么民主的政治势力。上述情况对于理解拉美国家的政治发展现状具有重要的意义:它既可以帮助人们认识民主体制运行、民主质量高低以及民主治理绩效,又点出了民主政治所赖以存在的基本条件、主要挑战和努力方向。

历史上,拉美国家的政治发展充满了方方面面的不确定因素。第二次世界大战结束以后,许多拉美国家开始实行民主政治体制,没有人能够料到这些实验竟然以威权主义或官僚威权主义的兴起而告结束。同样,威权主义的高峰成为民主化进程的起点,结果是几乎整个地区均在政治上采行了民主体

制。没有一种理论能够完满地解释拉美政治发展的这些巨大转折,能够做到的是尽可能准确地描述这些发展的过程并找出一些影响这些动态的条件。目前拉美国家的民主体制也受制于许多可能影响其生存和发展的因素,本文所分析的不同类型的公民权利以及不同类型的社会整合模式就是其中至为重要的两个方面。民主政治需要正式的民主制度的支撑,同时也离不开有利的社会环境的滋养;而一个公民的人身安全和社会权利无法得到保障,并充满贫困、不平等和其他排斥现象的社会,势必无法完成民主巩固的历史任务,也无法达到一个好的民主质量和民主治理的基本要求。据此,社会凝聚成为民主巩固的条件。

社会凝聚理念的提出所针对的是发展进程中的一系列障碍和难题,它不仅是一种规范和价值,而且还是根据不同地区具体情况所提出的一整套指标体系,例如欧洲联盟和拉美经委会所提出的涉及具体领域和目标的一系列指标,其中一些可以进行量化,而另一些却很难给出一个衡量标准,特别是拉美经委会所提出的所谓社会凝聚的“主观方面”,只能作为一种要件或因素列入指标体系。^③因此,在很多情况下,正如本文上述分析所表明的情况,只能根据实践中对社会凝聚理念及其指标体系的偏离程度,例如社会排斥现象的蔓延或贫困与不平等的程度,从反面来认识社会的凝聚状况,进而分析这种状况对于其他领域发展的影响和后果,例如对于民主政治的影响。

从拉美国家政治发展角度来看,民主体制的确立和巩固、政治精英和社会大众对民主体制认同以及各国政治发展前景可以有多种可能性。^④从民主

^① Guillermo O' Donnell, "Human Development, Human Rights and Democracy", in Guillermo O' Donnell et al. (eds.), *The Quality of Democracy: Theory and Applications*, Notre Dame, Indiana, University of Notre Dame Press, 2004, p. 46.

^② Guillermo O' Donnell, "On the State, Democratization, and Some Conceptual Problems: A Latin American View with Glances at Some Postcommunist Countries", in *World Development*, Vol. 21, No. 8, 1993, pp. 1345-1369. Quoted in Guillermo O' Donnell, "Human Development, Human Rights and Democracy", in Guillermo O' Donnell et al. (eds.), *The Quality of Democracy: Theory and Applications*, Notre Dame, Indiana, University of Notre Dame Press, 2004, p. 46.

^③ ECLAC, *Social Cohesion: Inclusion and a Sense of Belonging in Latin America and the Caribbean*, Santiago, Chile, 2007, pp. 33-45.

^④ Peter H. Smith, *Democracy in Latin America: Political Change in Comparative Perspective*, New York/Oxford, Oxford University Press, 2005, pp. 343-345.

政治的发展趋势看，（1）民主体制可能生存下去但却面临一系列挑战，（2）民主体制的运作可能实现更高的制度化，（3）民主体制可能获得足够的合法性即民主程序得到了广泛的接受和认可。显然，拉美国家与第三种情况仍相距甚远：认同民主理念的民众不足半数，而更多的民众认为经济发展较之民主政治更为重要。因此，拉美国家的政治进程可能停留在“维持现状”的状态，即广泛实行选举民主但却徒具形式或称“不自由”的民主体制；或者一些国家可能沿着不民主或非民主的方向演进；最乐观的前景是多数国家继续深化和巩固民主体制。根据大多数国家的现状，目前拉美的政治形势并不那么令人鼓舞，经济增长和社会状况虽有改善但却十分有限且前景难料。面对仍十分严重的贫困和不平等、腐败与犯罪以及政府的低效率或不作为，很多民众宁愿为经济发展而牺牲自己的民主权利。社会凝聚的缺失因而成为拉美民主政治健康发展的巨大障碍。

世纪之交，拉美政坛的一个突出现象是左翼政治力量的发展壮大，左翼或中左翼政党纷纷上台执政。这首先是拉美国国家民主体制的成就，表明当前的政治规则和框架已经可以容纳包括左翼在内的各种政治力量，保守政治势力面对大众动员和左翼崛起反复诉诸反民主手段的历史告一段落。同时，这也表明此前20年的民主化进程和民主政治实践仍存在很大缺陷，广大民众对现行体制的不满和失望导致对新的出路和选择的向往。进一步而言，这又是对现行民主体制的一种巨大压力，特别是激进左派试图跳出自由民主框架谋求另一种道路的诉求，不仅对中右翼政权而且对中左翼政权都是一种严峻的挑战。因此，解决贫困、不平等和社会排斥问题关乎政治发展进程的方向。然而，这些问题并非今天才出现的现象，而是长期困扰拉美社会的顽症。惟其如此，其解决方法也必然是长期的、复杂的、艰巨的。这就突显了社会凝聚问题在拉美国公共议程上的尴尬处境：它不可能淡出公共视野，但往往是一些更急迫、更直接、更短暂的问题被摆在政府议事日程前列，诸如经济政策问题或者其他突发事件如政坛腐败或暴力事件等。近几年来稍显乐观的迹象是，随着更多的中左翼政党上台执政以及拉美经委会关于社会凝聚问题报告的出台，拉美国家的政府比以往任何时期都更加重视这一问题，这在拉美许多跨区域合作框架中也有所体现，例如在2004年欧拉峰会以来的历次会议中，社会凝聚已

经成为双方合作的主题，2007年9月在智利圣地亚哥就这一问题还举行了官方论坛。

在拉丁美洲，并非所有人的公民权利和社会权利都无法得到保障。相较于威权统治的情况，社会中上层的地位在政治民主体制下有了较大的改善。社会条件的差别并不是拉美的新现象，但在民主体制下却有加剧的趋势，这对于许多尚未巩固的民主体制而言绝非福音。矫正的方法之一是充分利用民主体制所提供的潜力和机会。对社会下层而言，这就需要运用手中的政治权利，作为争取和扩大公民与社会权利的基础。鉴于拉美国家社会排斥问题的现状，这绝非是一条简单易行的途径。相对而言虽不完善但仍可行的方案就是比以往任何时候都要更加重视公民权利的拓展。^①任何公民权利都可以成为进一步民主化以及“人”的进一步发展的有力杠杆。公民权利不仅是保护性的，它还是赋予性的，即它提供了获得更多权利的机会，进而也为集体或个人自主确定身份和利益提供了可能性。基于政治权利的运用而扩大的公民权利将反过来巩固政治权利，而这又为进一步争取其他权利包括社会权利开辟了道路。联合国开发计划署2000年关于人的发展报告曾经指出，政治、公民和社会权利虽然在分析中可以分开处理，但在实践中却互为前提。其中一个方面的进步有可能促成其他方面的进步，这些进步不仅本身具有价值，而且还是争取其他权利的出发点。^②

上述任务绝非轻而易举，特别是在拉美国家的社会利益整合模式日益带有多元主义特征条件下，越来越碎片化的社会和越来越边缘化的大众基本上无力自身完成所需要的若干转变。因此，即使仍固守自由民主的理念和框架，也需要社会和国家共同完成这一事业。一方面，国家对大众至少应是友善的，即改变历史上常常表现出来的那种对大众

^① Guillermo O' Donnell, "Human Development, Human Rights and Democracy", in Guillermo O' Donnell et al. (eds.), *The Quality of Democracy: Theory and Applications*, Notre Dame, Indiana, University of Notre Dame Press, 2004, pp. 49 - 50.

^② UNDP, *Human Development Report 2000: Human Rights and Human Development*, New York, Oxford University Press, 2000. Quoted in Guillermo O' Donnell, "Human Development, Human Rights and Democracy", in Guillermo O' Donnell et al. (eds.), *The Quality of Democracy: Theory and Applications*, Notre Dame, Indiana, University of Notre Dame Press, 2004, p. 50.

的敌视。^①国家改革的目标不仅是提高自身效能,而且要有助于改善公民的地位和能力。这既涉及国家机构也包括法律体系。另一方面,为了保障现有的公民权利并进一步扩大权利,需要公民社会的建设与壮大。历史上,拉美地区的国家与社会、政府与公民之间的关系历来是不平衡的,但在民主化进程中,大众动员和群众运动确曾达到新的高峰,各个阶层与界别的自律组织发挥了不可替代的巨大作用,表明拉美国家公民社会的成长和壮大存在着希望和潜力。社会凝聚问题在公共议程的日益突出无疑将产生积极的影响。显而易见,上述种种期待和展望与现实相距仍很遥远,没有人会认为所需要的种种转变是理所当然的。但就拉美地区的政治发展和社会凝聚而言,或就本文所讨论的政治发展目标以社会凝聚为条件的问题而言,公民权利、国家改革和社会整合模式之间的互动如何达到互相促进,而避免由于各自的缺失形成恶性循环,无疑是值得认真关注和详细考察的问题,也是拉美国家发展进程值得期待的一种方向。

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, Jeffrey Stark (eds.), *Fault Lines of Democracy in Post-Transition Latin America*, Miami, North-South Center, 1998.
3. Julia Buxton, Nicola Phillips (eds.), *Developments in Latin American Political Economy: States, Markets and Actors*, Manchester/New York, Manchester University Press, 1999.
4. David W. Dent (ed.), *Handbook of Political Science Research on Latin America: Trends from the 1960s to the 1990s*, New York, Greenwood Press, 1990.
5. Jorge I. Domínguez, Michael Shifter (eds.), *Constructing Democratic Governance in Latin America*, Baltimore, Johns Hopkins University Press, 2003.
6. ECLAC, *Social Cohesion: Inclusion and a Sense of Belonging in Latin America and the Caribbean*, Santiago, Chile, 2007.
7. Joe Foweraker, Todd Landman, Neil Harvey, *Governing Latin America*, Cambridge, Polity Press, 2003.
8. Frances Hagopian, Scott P. Mainwaring (eds.), *The Third Wave of Democratization in Latin America: Advances and Setbacks*, Cambridge, Cambridge University Press, 2005.
9. Rod Hague, Martin Harrop, Shaun Breslin, *Political Science: A Comparative Introduction*, New York, St. Martin's Press, 1992.
10. J. Hartlyn, 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.
11. Inter-American Development Bank, *Development beyond Economics: Economic and Social Progress in Latin America*, Baltimore, Johns Hopkins University Press for the Inter-American Development Bank, 2000.
12. Brian Loveman, "'Protected Democracies' and Military Guardianship: Political Transitions in Latin America 1978-1993", in *Journal of Interamerican Studies and World Affairs*, Vol. 36, No. 2, Summer 1994.
13. Gerardo L. Munck, *Regimes and Democracy in Latin America: Theories and Methods*, Oxford University Press, 2007.
14. Guillermo O'Donnell, "Delegative Democracy", in *Journal of Democracy*, Vol. 5, No. 1, January 1994.
15. Guillermo O'Donnell, Jorge Vargas Cullell, Osvaldo M. Iazzetta (eds.), *The Quality of Democracy: Theory and Applications*, Notre Dame, University of Notre Dame Press, 2004.
16. Philip Oxhorn, "Neopluralism and Citizenship in Latin America", in J. Tulchin and M. Ruthenberg (eds.), *Citizenship in Latin America*, Boulder/London, Lynne Rienner Publishers, 2007.
17. Philip Oxhorn, "Is the Century of Corporatism Over? Neoliberalism and the Rise of Neopluralism", in P. Oxhorn and G. Ducatzeiler (eds.), *What Kind of Democracy? What Kind of Market? Latin America in the Age of Neoliberalism*, The Pennsylvania State University Press, 1998.
18. Peter H. Smith, *Democracy in Latin America: Political Change in Comparative Perspective*, New York/Oxford, Oxford University Press, 2005.
19. P. H. Smith, M. R. Ziegler, "Liberal and Illiberal Democracy in Latin America", in *Latin America Politics and Society*, Vol. 50, No. 1, 2008.
20. UNDP, *Democracy in Latin America. Towards a Citizen's Democracy*, New York/Buenos Aires, UNDP/Alfaguara, 2004.
21. Harry E. Vanden, Gary Prevost, *Politics of Latin America: The Power Game*, New York, Oxford University Press, 2002.
22. Howard J. Wiarda, *Introduction to Comparative Politics: Concepts and Processes*, Belmont, California, Wadsworth Publishing Company, 1993.

^① Guillermo O'Donnell, "Human Development, Human Rights and Democracy", in Guillermo O'Donnell et al. (eds.), *The Quality of Democracy: Theory and Applications*, Notre Dame, Indiana, University of Notre Dame Press, 2004, p. 52.