

可治理性与社会凝聚：拉美国家的经验

· 袁东振

内容提要 拉美国家的可治理性总体上处于缓慢持续提高的过程，可治理性持续改善的制度基础、体制条件、政策条件和民众基础均有所改善。但是，拉美国家在可治理性方面仍有许多难题，远未实现理想的可治理性。随着民主化进程的深化和经济转型的实现，拉美国家的可治理性缺陷更加明显，在体制、制度和政策设计、政府执政能力和执政水平、经济和社会权利等各个方面均有所体现。可治理性缺陷加剧了社会矛盾，损害了社会环境，降低了民众的认同感和对未来的预期，损害了社会凝聚。拉美国家社会凝聚的增强，在一定程度上有赖于可治理性程度的进一步改善。

关键词 拉美国家 社会凝聚 可治理性 制度设计

本文试图通过对拉美国家可治理性问题的分析，探讨可治理性与社会凝聚的关系，特别是可治理性对社会凝聚的影响。文章共分四部分，第一部分简述可治理性及其与社会凝聚的关系，第二、三部分是拉美国家可治理性现状的基本评估，第四部分论述拉美国家可治理性缺陷对社会凝聚的影响。

一 可治理性及其与社会凝聚的关系

自克罗泽 (Crozier) 等人于 20 世纪 70 年代提出“可治理性”后，这一概念逐渐成为国际学界使用频率较高的术语。可治理性起初主要指政府或体制的能力。但在过去几十年间，这个概念的内涵不断扩展，逐渐超越了传统意义上的体制或机构框架，几乎所有政治、经济和社会问题都与可治理性有了一定的关联。

根据现有资料，对可治理性含义的解释至少有 10 种。(1) 克罗泽等人强调社会和公民需求与国家满足这种需求之间的关系，并从广义上把可治理性理解为公共机构在应付所面临挑战或机遇方面的能力^①。(2) 诺韦尔托 (Norberto) 和尼古拉 (Nicola) 把可治理性定义为统治关系，认为统治者和被统治者这两个实体之间的复杂关系构成所谓的可治理性问题^②。(3) 安西拉 (Ancira) 把可治理性定义为统治关系的一种属性、特性或状态，是“社会需求和政府应付需求的能力之间的平衡状态或平衡程度”^③。(4) 法国学者佩科 (Daniel Pecaut)

强调，可治理性既包括政府有效和合法满足大多数人的利益，又包括社会为加强自身凝聚力而拥有的自我组织能力。(5) 卡德纳斯 (Jorge Hernán Cárdenas) 认为，可治理性已经超越传统体制和机构的范围，包括了政治、经济和社会组织的新形式^④。(6) 奥唐奈 (Guillermo O'Donnell) 和普沃斯基 (Adam Przeworski) 等人把可治理性作为拉美民主化进程的巩固。他们认为，当专制独裁统治得以避免时，或当人们的机会和权利得以扩展时，就具有了可治理性^⑤。(7) 一些国际组织 (欧盟、世界银行、联合国开发计划署等) 把可治理性和治理 (Governance) 作为同义词使用。(8) 一些人从治理的概念出发，把可治理性解释为有各级政府和非政府机构参加的决策进程^⑥。(9) 智利政治活动家和学者阿连德将可治理性概括为民主、政府能力、体制创新能力、化解危机的能力以及公民参与的总和^⑦。(10) 世界银行把可治理性 (治理) 归结为 6 个方面：民众的意愿和对体制的信任度、政治稳定程度、政府效率、法规质量、法制程度、对

① Michel Crozier, Samuel Huntington, Joji Watanuki, *The Crisis of Democracy: Report on the Governability of Democracies to the Trilateral Commission*, New York University Press, 1975.

② Bobbio Norberto, Matteucci Nicola, *Diccionario de Política*, México, Siglo XXI, 1998.

③ Andrea Ancira, “Gobernabilidad Democrática en América Latina”. <http://www.summit-americas.org>

④ “The Search for Governability in Latin America”. <http://americas.fiu.edu>

⑤⑥ Joan Oriol Prats, “El Concepto y el Análisis de la Gobernabilidad”. <http://www.grupochorlavi.org>

⑦ Isabel Allende Bussi, “Gobernabilidad en América Latina”. <http://www.gobernabilidad.cl/modules>

收稿日期：2009-01-15

作者简介：袁东振，男，2002年毕业于中国社会科学院研究生院，获博士学位。现为中国社会科学院拉丁美洲研究所政治室主任，研究员，博士生导师。（中国社会科学院拉丁美洲研究所，北京 100007）

腐败的控制^①。

可治理性有不同的实现程度和衡量标准。安西拉把可治理性的实现程度分为5类，即理想的可治理性、正常的可治理性、可治理性的缺失、可治理性危机和不可治理性，其中第一类和第五类都是极端和有限的情况，在实践中不多见。她认为，可治理性缺失主要表现为以下4方面的缺失：维护法律和秩序的能力，有效管理经济的能力，提高社会福利的能力，维护政治秩序和体制稳定的能力。由于人们对可治理性的理解不同，衡量的标准和尺度自然也不同。我们倾向于用体制的效率、各阶层表达利益和要求的途径、民众对体制的信任度、政府和社会解决矛盾和危机的能力、决策的公开透明度这些方面衡量可治理性的实现程度。如果体制有效率、各阶层表达利益和要求的途径畅通、民众对体制信任、政府和社会有解决矛盾和冲突的能力和手段、决策进程公开透明，就实现了可治理性；否则，就出现可治理性缺失，甚至陷入危机^②。

可治理性与社会凝聚有较密切的关系。二者相互影响，相互融合，相互促进，有明显的正相关关系。一般说来，可治理性实现程度越高，社会凝聚越有保障；社会凝聚的增强也有助于可治理性的提高。反之亦然，可治理性程度实现程度越低，社会凝聚面临的困难越多；社会凝聚缺失也会加大可治理性缺失和危机的风险。

二 拉美国家的可治理性： 持续改善抑或不断恶化？

国际学界多从可治理性缺失或危机的角度研究拉美国家的可治理性问题。应该承认，拉美国家在可治理性方面的确面临许多难题，远未实现理想的可治理性，不少国家甚至未达到正常的可治理性。然而，也应看到，多数拉美国家的可治理性实现程度处于缓慢持续提高的过程，可治理性缺失现象虽仍较普遍，但情况有所改善；可治理性危机虽时有发生，但只集中在少数国家。

（一）可治理性持续改善的制度基础日益巩固

拉美国家的政治制度实现了从寡头制度到民主制度的演进，政治参与性不断增强。19世纪上半叶拉美民族国家形成后，国家政权完全被寡头势力控制，其他阶层的代表性没有得到充分体现。20世纪后，现代化和民主化进程不断深化，传统利益集团分化，现代企业主集团不断壮大，产业工人、中间阶层等迅速崛起。传统利益集团和各种新兴利

益集团以及这些集团内部利益不尽相同的各个派别，逐渐在国家行政、立法和司法机构中占据一定地位，这些机构有了更广泛的代表性和参与性。在20世纪80年代后再民主化和政治改革进程推动下，拉美国家政治制度的参与性进一步加强。

政党制度成为民主政治制度的支柱。拉美国家独立后不久即出现了政党组织。起初，政党只是寡头集团政治斗争的工具，没什么群众基础。现代化进程改变了拉美国家政党的作用和格局，政党活动越来越活跃，政党类型越来越多彩，政党政治越来越丰富，政党制度越来越完善。特别是20世纪80年代后，政党政治向更趋于成熟的方向发展。政党完全被纳入国家政治体制，成为政治制度的基础和支柱；政党间的妥协与合作成为政治社会稳定的重要手段；政党与选举制度、议会制度间建立了密切联系，连接着政治体制中的各种因素并广泛深入地参与社会政治生活的各领域，成为制度中不可缺少的因素^③。在多数国家，政党具有了政治联系、政治动员、社会控制、政府组织与决策的功能。

选举制度日趋完善。在独立后的相当一段时期，寡头集团控制着拉美国家的政治生活，投票权受到严格限制，享有投票权的人通常不足总人口的1%；在19世纪大部分时期，也不超过5%^④。然而，拉美国家公民政治权利的扩展成为一个持续趋势。从19世纪中期开始，许多国家确立了直接选举制度，对选举权的财产和性别限制也逐渐被废除。到20世纪60年代，拉美国家投票率达到40%~50%，与美国基本持平^⑤。当前，政治权利被拉美公众认为是最主要、最普遍的公民权利，多数拉美人认为有参与政治的自由，公民和政治保障较充分^⑥。随着公民权利的扩展，选举制度趋于完善。拉美主要有三种基本的选举制度，即简单多数

^① Daniel Kaufmann, Aart Kraay, Massimo Mastruzzi, *Governance Matters IV: Governance Indicators for 1996 - 2004*, The World Bank, May 2005.

^② 关于可治理性含义的详细论述，参见袁东振：《可治理性与拉美国家的可治理性问题》，载《拉丁美洲研究》，2007年第5期。

^③ Francisco Jose Paoli Bolio, "Constitucionalización de los Partidos Políticos en América Latina". <http://www.bibliojuridica.org/libros/1/347/17.pdf>

^④ Harry E. Vanden, Gary Prevost, *Politics of Latin America: The Power Game*, Oxford University Press, 2002, p. 204.

^⑤ Howard J. Wiarda (ed.), *The Continuing Struggle for Democracy in Latin America*, Westview Press, 1980, p. 43.

^⑥ Corporación Latinobarómetro, *Informe Latinobarómetro 2007*, Noviembre de 2007.

当选制、两轮选举制和比例代表制。前一种制度应用于议会和总统选举，两轮选举制多用于总统选举，比例代表制多用于议会选举。各国选举法在选民登记、候选人提出与确认、竞选程序、选举资金、选举监督、选票统计、选举结果公布、异议提出等，作了明确、具体、详细的规定。

政府制度也向趋于成熟的方向发展。一些国家已经建立起稳定和发达的公务员制度（如多数加勒比国家）；巴西、阿根廷等拉美大国的文官制度已相当发达；委内瑞拉、乌拉圭、巴拿马、智利、哥伦比亚等重要国家的文官制度也已相当成熟。但文官制度的发达和完善程度在各国间有很大差异。

（二）可治理性持续改善的体制条件日趋完备

1. 体制具有一定效率

首先，拉美各国政府在现存民主体制下成功应对了20世纪80年代的债务危机和经济危机，以及90年代中期以后的数次金融危机和金融动荡；适时缓解了因新自由主义经济改革所加剧的社会矛盾和社会冲突，维护了政治社会稳定的局面；比较成功地主导了经济转型和发展模式的转换。现任美洲开发银行行长莫雷诺认为，虽然仍存在贫困、不平等和就业不充分等问题，但在过去25年间，拉美国家的政治体制更加民主，恶性通胀的后果得到有效抑制，经济日益融入世界市场，在降低文盲率、提高入学率、降低死亡率、提高人口预期寿命等方面取得显著成绩，各种福利指标得到持续改善^①。

其次，多数政治分歧在现存体制内得到化解。众所周知，在拉美国家，围绕大选过程和结果，各主要政党产生分歧和争议的现象屡见不鲜，有时甚至会引起政治动荡。最近几年，类似的争议和分歧虽仍时有发生，但分歧和争议基本能在宪法和法律框架内、在体制范围内以合法方式解决，没有引起大的动荡。即使在争议较大、后果比较严重的情况下（如围绕2006年墨西哥大选的争议），国家的政治稳定也基本得以保持。

最后，最近一个时期出现的政治动荡和社会危机，集中在少数国家（如海地、玻利维亚和厄瓜多尔等），且基本处于可控状态；即使在这些国家，国家体制的运转也基本正常，政权更迭基本在宪法和法律框架内、按照法律程序完成。

2. 体制的质量有所提高

首先，司法和立法机构效率有所提高。拉美国家积极推进所谓国家改革，调整国家政权机构职能，加强行政、立法和司法机构相互独立、相互制

约的机制。通过积极的司法改革，提高司法机构地位，加强司法独立，简化司法程序，力图为所有居民提供适当的司法服务，最大程度满足居民在司法方面的需求^②。不少国家努力增强议会的代表性和职能，增加其对行政机构的监督和制约；一些国家的议会逐渐具备了“遏制行政当局肆意妄为的一系列手段”，“逐渐学会对民众的要求和压力作出及时回应”，“成为更富代表性的全国性机构”^③。

其次，地方和市政自主权及效率增强。在传统上，拉美国家的人事和财政权力集中在中央政府手中，对地方民众的各种要求通常重视不够。在20世纪80年代后民主化进程中，公共支出向分散化、公共服务向地方化方向发展，地方在税收份额中的比重增加，地方的各种权力和利益不断扩张。与此同时，越来越多的地方行政机构领导人由选举产生，而不再由中央和上级任命。1980年拉美只有3个国家的市长由选举产生，90年代中后期增加到17个。智利、哥伦比亚、巴拉圭等国的省长也不再由中央政府任命。地方自主权的扩大有助于增强地方行政机构的效率。

3. 体制的权威性有所增长

拉美国家的体制在传统上缺少权威性。1996年前后的调查显示，拉美人对政府信任度低，人们宁可信任报纸和电视等新闻媒体，也不愿信任法官和警察，认为新闻媒体在揭露腐败方面的作用比司法机构更重要。

拉美国家重视提高体制的权威，缓和民众对体制的不信任情绪。为此，拉美国家在积极推进政治改革的同时，加强对腐败的治理。智利、巴西、阿根廷等国家已经初步构建了反腐败的制度、体制和机制；委内瑞拉等还出台专门的《反腐败法》，建立较完备的反腐法规体系；不少国家完善监督机制，在政治、司法、行政、群众组织、新闻媒体等环节加强对腐败行为的监督；许多国家在政府主导下发起反对腐败运动，努力改善政府和公共部门的威信和形象。值得注意的是，拉美人对体制和政府的不满情绪仍很严重，但认同度略有提高。2004~

^① IDB, *Economic and Social Progress in Latin America 2008 Report*, Washington D. C., 2007, p. 11.

^② Luciano Tomassini, Mariana Armijo, *Reforma y Modernización del Estado: Experiencias y Desafío*, Lom Ediciones, 2002, p. 423.

^③ David Close (ed.), *Legislatures and the New Democracies in Latin America*, Lynne Rienner Publishers, 1995, p. 106.

2007年间拉美人对民主的满意度从29%增加到37%，对政府的认同度从（2002年的）36%提高到2007年的52%，对警察、司法系统、议会的信任度也有所增加^①。

（三）可治理性持续改善的政策条件不断成熟

近期，拉美国家政府的理念和政策发生重要变化，更加重视经济与社会和谐发展，重视经济增长与社会平等相结合，更加关注减少经济与社会发展的脆弱性。

1. 发展观发生重要转变，积极探索新的发展道路

拉美多数国家一直没有发生深刻的社会变革，保守主义思想（有人称为精英思想）一直占主导地位。这种“精英意识形态”主张，在推动经济增长和现代化的同时，要避免社会结构、价值观和权力分配等领域的变革，或把这类变革减少到最低限度。许多国家长期流行并居主导地位的观念是，经济增长与社会公平在一定时期具有不兼容性；必须先实现经济增长，经济增长的效应会使大多数人受益，从而改善收入分配。这种观念过分相信经济增长的自然效果，忽视社会政策的作用，最典型的代表是德尔芬·内托的“蛋糕论”和西蒙森的代表是“积累优先论”。内托理论的核心是先经济增长，后收入分配；西蒙森则主张维护传统分配结构和体制。

拉美国家逐渐接受新发展思想，发展观发生重要变化。随着新自由主义经济改革的社会后果日益严重，越来越多的拉美人意识到，在经济改革的同时，必须关注社会发展，否则，经济改革很难进一步深入，改革所追求的目标就难以实现，改革成果有可能毁于一旦。一些国家开始抛弃传统精英主义思想，在重视经济增长的同时，关注社会发展和人的权利。有的国家领导人明确提出，经济增长的目标应是消除贫困和避免收入过分集中，经济计划必须与社会计划同步。

拉美各界对新自由主义政策进行深刻反思，努力探索新的发展道路。一些左翼政府强调经济与社会协调发展，主张替代新自由主义改革。更多国家的政府对新自由主义提出批评，在保持宏观政策稳定的前提下，对新自由主义政策作出理性修正，努力缓解这一政策的社会后果。但总起来看，拉美多数国家政策调整的幅度有限，即使是左翼也还没有找到一种新模式，对发展模式的探索仍将持续下去。

2. 加大社会政策调整力度，减少社会发展的脆弱性

拉美国家对社会政策进行较大幅度调整，关注各种民生问题，特别是增加对弱势群体的保护^②，具体表现为以下3个方面。（1）着重救助最困难的社会群体。许多国家明确地把贫困青少年、老年人、残疾人、土著居民、女性单亲家庭列为主要扶持对象，强调将减贫的长期目标、长远计划和特殊或临时计划相结合。（2）强调促进就业增长。不少国家积极完善就业培训和职业培训制度，制定了以就业增长为目标的培训计划；把推进中小企业发展作为促进就业的重要手段（墨西哥、阿根廷、巴西、玻利维亚和哥伦比亚等都出台了鼓励中小企业发展的计划）；有意识发挥非正规经济部门或实体在促进就业方面的作用；实施“紧急就业计划”，通过公共工程为失业者提供临时就业。（3）推进社会领域改革。重视教育改革，重视提高中小学教学质量，优化教育资源配置，把资源向低收入群体倾斜，强调增加贫困阶层受教育的机会，重视教育的收入再分配功能；注重社会保障制度和社会事业改革，提高其效率和公平程度；不断增加社会开支，重视其在调节收入分配方面的职能；一些国家仍在试图推进农业和土地改革。一些国家加强对城市“贫民窟”的改造，在贫民区逐步建立道路、交通、卫生、供水、电力等生活必需的基础设施，改善这些地区的生产和生活环境。

（四）可治理性持续改善的民众基础有所改进

拉美人对政府和政治体制的信任度历来不高，但近年来这种情况略有改变。下面根据拉美晴雨表公司（Latinobarometro）的相关资料对此问题加以简要说明。（1）拉美人认为腐败现象在缓慢下降。2001年有26%的拉美人接触或了解某种腐败行为，2007年下降到19%，其中墨西哥由65%下降到33%，玻利维亚由32%下降到16%，厄瓜多尔由27%下降到12%，洪都拉斯由24%下降到9%，巴拿马由21%下降到6%；人们普遍期待腐败现象能有更大程度减少。（2）对公共服务的满意度有所增加。2003~2007年对医疗卫生服务的满意度由43%增加到52%，其中乌拉圭（69%）、多米尼加（67%）、哥斯达黎加（66%）、萨尔瓦多（64%）和委内瑞拉（64%）较高。（3）对所获教

^① Corporación Latinobarómetro, *Informe Latinobarómetro 2007*, Noviembre de 2007, p. 88, p. 93.

^② 刘纪新：《拉美国家社会政策调整评析》，载《拉丁美洲研究》，2005年第3期，第9~16页。

育的满意度提高。同期由 50% 增加到 55%，哥斯达黎加（78%）、委内瑞拉（74%）、多米尼加（71%）和乌拉圭（70%）最高。（4）对政府的认同度有缓慢提升。2002 年为 36%，2003 年 38%，2004 年 42%，2005 年 49%；2007 年 52%，其中厄瓜多尔（74%）、哥伦比亚（67%）、玻利维亚和墨西哥（60%）、委内瑞拉和乌拉圭（61%）较高。

三 拉美国家的悖论：可治理性缺陷

如上所述，拉美国家的可治理性程度处于一个缓慢的持续改善过程中。但拉美国家出现一个悖论：在可治理性得到提高和改善的同时，可治理性缺陷更加明显。特别是在最近 20 年，随着民主化进程的深化和经济转型的实现，政治体制固有的缺陷进一步暴露，社会矛盾有所发展，可治理性问题显得更加突出了。

（一）为什么会出现可治理性的悖论？

第一，民主化进程深入与政治体制缺陷的矛盾，突显了可治理性的缺陷。20 世纪 70 年代末民主化进程开始后，人们普遍希望，随着民主化的深入，民主政治得到巩固，经济得到发展，福利得到加强。然而人们的愿望并没有完全实现。拉美国家的程序民主虽有所完善，但“正常选举并不一定意味着民主质量改善”，民主体制仍有重大缺陷，体制性危机不断出现。仅在 20 世纪 90 年代以后，拉美就出现了 20 多次体制危机^①。

第二，社会矛盾的积累加重了可治理性缺陷。拉美一直存在着规模庞大的贫困群体，当前贫困人口超过 2 亿，占总人口的约 40%。不仅如此，社会排斥现象也不断加剧^②。一部分人、阶层或群体被排斥在社会、经济和政治发展进程之外，享受不到经济和社会进步的利益，处于被剥夺、被歧视和被排斥的地位。社会矛盾的积累，特别是社会排斥现象，造成民众对国家体制和机构的不信任，加大了可治理性缺陷。

第三，经济改革预期目标与现实结果的矛盾，加剧了可治理性缺陷。在 20 世纪 80 年代改革开始时，改革的理论设计者们提出，改革可以促进社会公平，特别是就业增长。然而现实结果与最初的设想有很大差距。在对外开放过程中，由于外来竞争突然增加，中小企业大量破产或陷于困境，创造就业的能力下降；大企业为参与国际竞争，普遍采用新技术和新设备、优化管理，对劳动力特别是对低素质劳动力的需求下降；大型农业企业向机械化和

集约化方向发展，也减少了对劳动力的需求。劳动制度灵活化改革没有起到增加就业的目的，反而加剧了就业的不稳定性。在社会分化严重、就业不稳定性增强的情况下，发生内部危机的可能性提高，突显了可治理性的严重程度。

第四，历史问题的积累突显了可治理性缺陷。除了上面所提到的贫困、不平等和社会排斥等问题外，历史上遗留的寡头阶层垄断权力的现象仍程度不同地在不少国家存在，国家不能保证法律在全国范围得到切实实施，不能确保法律面前人人平等，法律还不能公平地适用于所有人。拉美晴雨表公司曾对拉美国家法律实施程度进行调查，满分 10 分（指国家能够完全保证所有法律的实施），最低分 1 分（指国家完全不能保证法律的实施）。根据对 18 个国家 2 万人的调查，超过 5 分的国家只有 3 个（哥伦比亚、智利、乌拉圭），巴西、秘鲁、危地马拉和巴拉圭不足 4 分；50% 以上的被调查者认为“政府的手段不够”^③。

第五，国际环境的变化增加了实现可治理性的难度。全球化不仅改变了生产方式和人们的生活方式，也“对许多国家的可治理性产生了影响”^④。由于对国际市场依赖和与外部世界联系增加，（包括拉美国家在内的）广大发展中国家受世界经济衰退和经济危机的影响增大；全球化进程加剧了世界各国的相互依赖，突出了以多边方式解决全球性冲突的必要性；然而，在解决全球性问题方面（有时甚至在解决国内冲突方面），发展中国家在很多方面受制于发达国家。

（二）可治理性缺陷的主要表现形式

拉美国家可治理性缺陷不仅表现在体制方面，还表现在制度和政策设计、政府执政能力和执政水平、经济和社会权利等各个方面。

1. 政治体制的缺陷和脆弱性

第一，具有“低度民主”的特征。拉美学者研究后认为，1988 年以来拉美国家的公民自由一直没有多大改善。21 世纪初，21 个拉美国家中只

① Francisco Rojas Aravena, Claudio Fuentes Saavedra, *Gobernabilidad en América Latina: Informe Regional*, Santiago de Chile, 2004, p. 19.

② Martha Lagos, “Las Razones de la Ingovernabilidad”, en *Foreign Affairs en Español*, Octubre - Diciembre de 2005.

③ Francisco Rojas Aravena, “Ingovernabilidad: Estados Colapsados, Una Amenaza en Ciernas”, en *Nueva Sociedad*, Vol. 198, Julio - Agosto de 2005, p. 66.

④ Grupo de Rio, *Consenso de Cusco*, Mayo de 2003.

有约 10 个完全尊重公民的政治权利（指公决权利、秘密投票、权利免受外来压力等）；只有 6 个完全尊重公民自由（包括结社、言论、加入社会组织、免受滥用权力侵害等）^①。拉美国家的选举民主虽得到巩固，但民主的深化远未完成；公民获得了投票和选举权，但民主制度缺乏对公民其他权利的保护。

第二，效率不够高、腐败现象严重。透明国际认为，拉美只有智利、乌拉圭和哥斯达黎加腐败程度较低。腐败不仅存在于体制和公共部门人员中，且扎根在人们的观念中。厄瓜多尔前总统乌尔塔多特别强调人们的观念对腐败所起的推波助澜的作用，认为拉美公众通常公私混淆，把私人利益置于公共利益之上，不是把政府作为保护国家财产、公众权利和利益的机构，而是将其作为个人和团体获得好处、肥缺、特权和财富的工具；许多人认为纳税是履行责任，也不认为逃税可耻。这种文化上对腐败的默认体现了体制性腐败的顽固性。^②

第三，代表性不够充分。一些群体的代表性在政治体制中没有得到充分体现，这些群体中的人被提名或当选权力机构中职位的机会很少。例如，尽管情况有所改善，但到 2002 年，女性只占众议员总数的 15%，参议员的 12%，政府部长的 13%；土著人在民选职务中的代表性较低，秘鲁的土著人口占总人口的 47%，但只占有议会席位的 8%，厄瓜多尔分别为 43% 和 3.3%，危地马拉为 66% 和 12.4%，玻利维亚为 71% 和 25.2%^③。

一些阶层对政府决策的影响力较小。拉美国民缺乏组织性，特别是许多被排斥的群体、贫困者、非正规部门的工人、农民，以及各种缺乏资源的人，组织性更差，要把这些人组织起来非常困难。这些人在政治上的影响力主要体现在选举投票方面，他们容易被政治家们空洞的许诺和蛊惑宣传吸引，在其他方面的政治影响力十分有限，对政府决策没多少影响力。因此，拉美国家常出现这种现象，即政治家当选总统后，或者放弃原来的诺言，或者实行民众主义的政策。

第四，易出现代表性危机。近年来拉美国家的政党和政治家普遍遭遇信任危机，导致政治体制出现代表性危机，造成这种局面的主要原因如下。（1）政党自身的严重缺陷。政党党内缺乏民主，党务由少数人控制，既不透明也不公开；党内派系严重，组织经常分裂；一些政党特别是主要执政党忽视自身建设，党的上层日益脱离群众，失去民众

信任。许多拉美人甚至认为，“如果没有政党的存在，情况会更好”，正直的公民都应该远离政党^④。（2）价值观念的变化。在新自由主义改革和全球化进程中，个人主义，以及个人成就凌驾于集体利益之上的价值偏向得到明显释放。个人主义过分强调个人价值和利益，忽视人与人之间关系的社会意义。随着观念的变化，尽管许多人仍关心涉及公共利益的问题，但不再认为政党甚至国家代表他们的利益，这必然加剧这些机构和整个体制的代表性危机。（3）一些政治家的不良表现遭到人们的反感和鄙视，这种情绪有时会演变成民众对体制的不信任。

2. 制度设计缺陷

拉美国家的许多制度设计有缺陷，社会制度的设计尤其不合理。

社会保障制度的设计有明显缺陷。社会保障体系在传统上具有分层化、分散化特点，即少数特权阶层受到高度保护，中间阶层的保障程度比特权阶层低得多，社会底层的广大民众很少享受保护。社会保障体系还具有不平衡特点，即面向中高收入阶层的保障比较普遍，面向社会下层的保障不完备，例如到 20 世纪末，分别只有 8 个国家建立了失业保险计划和家庭补贴计划^⑤，而失业保险等计划只覆盖了正规部门的部分劳动者。另外，社会保障体系在向下层民众扩展时，特别是向自我就业者扩展时遇到很大阻力。20 世纪 80 年代拉美社会保障体系覆盖的人口为 63%，如果不算巴西，则只有 43%。八九十年代后，拉美国家相继进行社会保障改革，重点是缴费和管理方式。改革对提高社会保障制度效率有意义，但对收入再分配影响不大，对缓解社会冲突效果不明显。

教育制度的设计也有严重缺陷。拉美国家的教育制度注重普及率，忽视教育质量，造成公立学校教育质量普遍较差。拉美公立学校主要为贫困阶层

^① FLACSO - Chile, *Amenazas a la Gobernabilidad en América Latina*, Informe Preparado para el Foro de la Sociedad Civil con Ocasión de la XXXIII Asamblea General de la OEA, Santiago de Chile, 2003, pp. 18 - 19.

^② Osvaldo Hurtado, "Democracia y Gobernabilidad en los Países Andinos", en *Foreign Affairs en Español*, Octubre - Diciembre de 2005.

^③ IDB, *Economic and Social Progress in Latin America 2008 Report*, Washington D. C., 2007, pp. 173 - 174.

^④ Osvaldo Hurtado, "Democracia y Gobernabilidad en los Países Andinos", en *Foreign Affairs en Español*, Octubre - Diciembre de 2005.

^⑤ Carmelo Mesa - Lago, Fabio Bertranou, *Manual de Economía de la Seguridad Social en América Latina*, CLAEH, Montevideo, 1998, p. 25, p. 158.

子女提供初中教育，中上阶层子女多就读于私立学校。公立学校教育质量差，不利于贫困阶层通过受教育实现社会升迁，不利于缓解社会矛盾。另外，各阶层从教育制度中得到的利益也不相称。拉美国家普遍优先发展中等特别是高等教育，教育投入和资源配置向高等教育倾斜，初等教育受到忽视。拉美的经验表明，低收入阶层从初等教育中受益较多，因为贫困家庭通常孩子多；中高收入阶层从高等教育中获益较多，因为许多贫困家庭子女在完成中等教育前就已辍学。教育资源配置的上述倾向性使中高收入阶层成为教育制度的主要受益者。

税收制度设计的缺陷。拉美税收制度设计不合理，调节收入分配、缓和社会矛盾的作用一直不明显。首先，税收水平较低。美洲开发银行认为，按拉美的发展水平，其平均税率应占 GDP 的 24%，而实际只有 18%。经过数次改革之后，税收水平实际上没有什么变化，20 世纪 80 年代中期为 15.4%；2003 年为 16.3%，比世界平均水平低 6.8%，其中税收水平最高的巴西和阿根廷分别为 21% 和 18%，危地马拉、巴拿马、巴拉圭等只有 10% 左右。其次，税收结构不合理。间接税比重较高，约占 GDP 的 7.9%，与世界水平基本相当；部分企业税以消费税或增值税的形式被转移到消费品价格上；增值税水平从 80 年代末的 2.9% 增加到 2003 年的 5%^①。以收入税和财产税为主的直接税比重过低；按发展水平估算，这两种税收合计实际只占 GDP 的 4.5%，比世界水平低 3.5%。拉美国家所得税的征收额小，起征点过高。最后，税收体制不健全，偷逃税现象严重。虽然拉美国家日益重视税收的作用，并开始税制改革，但效果不明显，合理公正的税收制度还没有建立起来。

3. 政策设计缺陷

拉美国家决策的公开性和透明性虽有改善，但政策设计的缺陷依然明显。

政策缺乏稳定性和连续性。长期以来，拉美国家的决策缺乏公开性和透明度，经济和社会政策缺少稳定性，变动性和起伏较大，容易走极端，容易出现反复。政策常随政府的更迭而改变，同一届政府的政策也不连贯，前后有很大差异；执政者上台前所承诺的政策与上台后实施的政策有时会完全不同。社会政策的稳定性更差，例如，由于决策缺乏科学性，在投资不足的情况下，有的国家为保持一定的经济增长速度，通常会优先生产投资、牺牲社会投资，国家所提供的福利经常出现倒退和波动，

最终导致社会政策和社会发展计划目标的夭折。

社会政策缺少公平性。在传统上，拉美国家社会政策的利益和福利主要为中等或中下阶层所获取，而最需要救助的核心贫困阶层通常得不到相应的救助或福利；社会政策主要保障了正规部门劳动者的利益，对边缘性部门和非工资劳动者关注不够。例如，许多国家的最低工资标准不适用于学徒、家务劳动者、农业工人以及临时工等非熟练劳动者^②，而此类劳动者在一些国家所占比重相当大，例如在巴西约占 1/3；有证据显示，无论是养老金还是医疗卫生服务，非正规部门的覆盖率都比正规部门低得多^③。

社会开支的政策设计有缺陷。如上所述，教育、社会保障和公共医疗卫生的开支均具有不利于低收入阶层的偏向性，用于住房的公共社会开支也主要由中间阶层获得。20 世纪 90 年代后一些国家试图调整社会开支的投向，但政策设计的缺陷并没有因此得到改观，90 年代新增的公共社会开支，51% 用于社会保障，44% 用于教育和医疗保健，其他用于住房等^④。

拉美国家也在有意识地减少或消除政策设计的缺陷。但美洲开发银行认为，拉美国家在政策重新设计过程中，对收入、教育、劳工市场等问题重视较多，对社会保护、安全等问题关注不够，政策设计的固有缺陷未得到根本改变。^⑤

4. 执政能力和执政水平缺陷

拉美国家政府执政能力有改进，民众对其认可度也有所提高，但仍有很多缺陷。许多政府和执政党依然缺乏有效化解社会矛盾和冲突的手段和能力，未能从根本上解决各自国家面临的严重政治、经济和社会难题；缺乏化解政治体制脆弱性的能力；缺乏有效治理腐败的能力；缺乏营造安定社会环境的能力。许多外国学者认为，执政能力缺陷

① IDB, *Economic and Social Progress in Latin America 2008 Report*, Washington D. C., 2007, p. 78.

② Albert Berry (eds.), *Labor Market Policies in Canada and Latin America: Challenge of the New Millennium*, Kluwer Academic Publishers, 2001, p. 223.

③ Carmelo Mesa-Lago, Fabio Bertranou, *Manual de Economía de la Seguridad Social en América Latina*, CLAEH, Montevideo, 1998, p. 37.

④ CEPAL, *Panorama Social de América Latina*, Santiago de Chile, 2000-2001.

⑤ IDB, *Economic and Social Progress in Latin America 2008 Report*, Washington D. C., 2007, p. 43.

“确实已经构成对发展中国家的严重威胁”^①。

5. 公民权利缺陷

民调显示，多数拉美人认为，民主制度保障了公民权利和政治权利，但忽视了社会权利和经济权利。76%的拉美人认为享有宗教自由，65%的人认为有选择职业的自由，60%的人认为有参与政治的自由，55%的人认为有自由表达意见的自由，53%的人认为实现了男女平等。但多数人认为制度和体制（包括司法体系）缺乏对机会平等、社会保障、就业、财富分配和私有产权等社会权利的有效保护。仍有一半以上的人认为社会权利和经济权利没有保障，43%的人认为私有财产受到保护，41%的人认为机会平等，33%的人认为实现了团结互助，29%的人认为实现了社会保障，27%的人认为有就业的保障，24%的人认为财富分配公平，只有23%的人认为没有受到犯罪的侵害。正如不少外国学者所认为的那样，拉美民众社会权利受到保护的程 度，比政治和宗教权利受到的保护要低许多。

四 可治理性缺失对拉美国家社会凝聚的影响

对于社会凝聚，有各种不同的解释和理解。欧洲联盟认为，“社会凝聚是反对贫困、不平等和社会排斥的斗争”^②。本文在涉及拉美国家社会凝聚问题时，也侧重这些方面。

（一）可治理性缺失损害社会凝聚

可治理性程度的提高，通常会伴随着经济、政治和社会的不断进步，伴随着贫困、社会不公正和社会排斥现象的不断化解；而可治理性缺失，会增加经济、政治和社会风险，导致贫困、不平等和社会排斥现象加剧，抑制社会进步，损害社会凝聚。

一个得到普遍认可的假说认为，随着经济增长，贫困、不平等和社会排斥现象会有所减少。的确，在不少拉美国家，贫困现象也出现过若干下降或减少的周期，但无论在经济增长长期还是衰退期，一直存在规模庞大的贫困群体，社会不公即使在经济增长长期也未得到根本性改善，社会排斥现象更是处于持续加剧的过程。之所以如此，与可治理性缺失有很大关联。可治理性缺失是拉美国家贫困长期居高不下、社会不公和社会排斥加剧的重要根源之一。而贫困、不平等和社会排斥又被公认为是对社会凝聚的主要威胁。

拉美一直存在庞大的贫困群体。1970年前后贫困家庭和赤贫家庭分别占家庭总数的40%和

19%。受经济危机影响，80年代贫困和赤贫家庭比重分别增加6个和3个百分点，贫困和赤贫人口分别增加6130万和2950万。随着90年代后经济形势好转、社会开支增加和扶贫措施的实施，贫困有所减轻，但降幅很小，且不稳定，时常出现反弹。2004年前后贫困人口约2.24亿，占总人口的43.2%^③。相关研究显示，“贫困造成许多拉美国家生活质量恶化……家庭和学校容纳儿童和青少年的能力下降，犯罪和暴力活动增加，酗酒和吸毒现象蔓延，人力资本流失”^④，社会冲突的风险增大，社会凝聚和社会整合受到威胁。

拉美国家的收入分配自20世纪50年代以后呈现逐步恶化趋势，拉美被公认为是世界上收入分配最不公正的地区。20世纪80年代的经济衰退进一步影响了收入分配的公平程度。90年代，收入分配没有随经济恢复和增长得到缓解，在大多数拉美国家，“收入分配更不公平了”。根据拉美经委会20世纪八九十年代15个拉美国家城市家庭收入分配状况的资料，这些国家基尼系数的算术平均数为0.433。事实上，用算术平均数低估了拉美收入分配不公的程度，用加权平均数更接近实际，因为巴西人口占全地区的1/3，基尼系数又最高。2002年巴西的基尼系数接近0.6，高于地区平均水平；墨西哥、智利等拉美主要国家也都超过0.5。

拉美国家传统上受排斥的公民和群体很难整合到社会发展中去，造成普遍的社会歧视和社会排斥现象。特别受歧视的群体包括少数民族、土著居民、妇女、青年和外来移民等。例如，青年人的失业率高于平均失业率；女性失业率高于男性，工资收入却明显低于男性；男女接受教育的差距不是在缩小，而是在扩大^⑤；土著居民仍然是弱势群体，其正当的经济和社会要求仍然被忽视。

信息技术迅猛发展和全球化进程加快，对社会

① Francisco Rojas Aravena, “Ingobernabilidad: Estados Colapsados, Una Amenaza en Ciernas”, en *Nueva Sociedad*, Vol. 198, Julio - Agosto de 2005, pp. 66 - 67.

② “¿Qué es la cohesión social?”. http://ec.europa.eu/external_relations/la/sc/sc_es/01_what_es.htm

③ CEPAL, *Panorama Social de América Latina*, Santiago de Chile, 2004, p. 31.

④ Shahid Javed Burki, Guillermo E. Perry, *The Long March: A Reform Agenda for Latin America and the Caribbean in the Next Decade*, The World Bank, 1997, p. 95.

⑤ CEPAL, *Panorama Social de América Latina*, Santiago de Chile, 2000.

凝聚构成新挑战。互联网和信息技术的应用曾经被认为是增强社会凝聚的重要手段。但拉美学者的研究显示,互联网等新技术提供的不仅是机会,也在许多方面对社会凝聚构成威胁。拉美国家内部出现了所谓“双速社会”,穷人和富人、城市和乡村、不同年龄的人群、不同性别和不同的种族群体,在使用互联网等新技术方面有巨大差距。这些学者认为,新技术的出现和使用造就了所谓“数字排斥现象”,加重了业已存在的经济、政治、社会和文化排斥现象,加大了实现社会凝聚的难度^①。

(二) 可治理性缺失加剧社会矛盾

拉美国家的社会矛盾起因复杂,但基本根源是经济社会发展的缺陷以及可治理性缺失。社会矛盾的不断发展,对社会凝聚产生了重大消极影响。

拉美国家社会矛盾一直严重,且根深蒂固。以不公平为主要特征的财产占有制度一直未受触动,且更加巩固。19世纪以前土地和自然资源是拉美的最主要财富,大地产制是财产占有制度的传统特征。拉美国家独立后,大地产制进一步发展,土地占有更加集中,小土地所有者在土地兼并中不断失去土地,陷于难以摆脱的贫困状态,社会矛盾加深。许多拉美人认为土地改革是缓和社会矛盾的重要手段,但进行彻底土改的国家寥寥无几,因土地问题引起的社会冲突时有发生。20世纪后的现代化进程创造了大量社会财富,除了土地和自然资源,金融资产、工业资本、房产等也成为主要财产形式。但财富形态多样化并没有改变财产占有制度的传统特征,财富仍然被少数人垄断。例如1970年前后,巴西10%高收入家庭在社会总收入中所占份额为58.7%,40%低收入家庭只占5.6%,其他国家也基本类似。70年代以后拉美国家普遍经历了社会财富向上层资产阶级转移的过程,这些人先利用国内金融市场混乱进行金融投机,积累了大笔金融资产;80年代通过“债务国家化”将私人债务转为国家债务;90年代后又利用优惠政策进行投资和收购国有企业,聚集了大量财富^②。

拉美国家新的社会矛盾不断出现,且更不易化解。在20世纪中期以后城市化和社会转型过程中,拉美的社会和阶级结构发生重大变化。在农村和农业部门,传统大地主阶层衰落,现代农业企业家集团壮大,农民阶层进一步分化;在城市地区,企业家阶层不断成长、劳工阶层壮大、中间阶层崛起、城市边缘化阶层膨胀。新成长起来的阶层要求分享现代化的利益,而传统利益集团总是试图使自己的

利益不受损害,这必然会加深社会矛盾。与此同时,伴随贫困由农村向城市转移,社会矛盾进一步激化。在传统上拉美农村贫困水平远高于城市,但1980年以后新增贫困人口主要集中在城市。1980~1990年拉美贫困人口增长6130万,其中城市增加5790万;2002年拉美贫困人口有2/3居住在城市^③。农村具有分散的特点,农民文化程度低,组织性差,政治上较软弱,政治潜力的发挥受到许多限制;要把农民组织起来,发动大规模的农民运动非常困难。而城市人口密度大,信息传播快,政治和社会组织较发达,社会团体对各种事态反应迅速,民众权利意识和政治参与意识强。贫困人口集中在城市更容易激化社会矛盾,引发社会冲突。

一些拉美国家内部的社会隔阂较深。有75%的拉美人认为,最严重的隔阂是贫富分化,72%的人认为是劳资冲突,67%的人认为是就业者和失业者的冲突。在土著人口比重较高的玻利维亚、巴拉圭、危地马拉,以及土著人口较多的秘鲁、墨西哥等国家,民族或种族矛盾比较突出。有56%的拉美人认为存在着种族冲突,在厄瓜多尔、玻利维亚和巴西有70%以上的人也这样认为。许多拉美人认为,种族冲突不仅在土著人较多或比重较高的国家存在,在混血人口比重较大的国家同样存在,许多混血人种也受到歧视,处于不平等的境地^④。

(三) 可治理性缺失降低民众的认同感

可治理性缺失的一个直接后果是,民众对政府、公共机构、体制和政策的信任度和认同度低,这种不信任感对社会凝聚造成极大损害。

如上所述,最近10年拉美民众对公共机构的信任度有所增加,但不信任感依然普遍。拉美晴雨表公司2007年前后的调查显示,教会、媒体和武装部队是民众比较信任的机构,对教会的信任度为74%,军队为51%,私人企业为41%,电台和电视台分别为56%和47%;而对政府、政党、议会、司法机构的信任度仍然较低,对政府的信任度为39%,司法机构为30%,议会为29%,政党为

^① Francisco Rojas Aravena, Claudio Fuentes Saavedra, *Gobernabilidad en América Latina: Informe Regional*, Santiago de Chile, 2004, p. 43.

^② 苏振兴、袁东振著:《发展模式与社会冲突:拉美国家社会问题透视》,北京,当代世界出版社,2001年,第247页。

^③ CEPAL, *Panorama Social de América Latina*, Santiago de Chile, 2004, p. 57.

^④ Corporación Latinobarómetro, *Informe Latinobarómetro 2007*, Noviembre de 2007.

20%，其中政党的公众信任度最低。对政党的信任度超过30%的国家只有乌拉圭（34%）、多米尼加（30%）和委内瑞拉（36%）。不足20%的有哥伦比亚（18%）、巴西（16%）、阿根廷、秘鲁、玻利维亚（均为14%）、巴拿马（13%）和巴拉圭（12%）。即使像智利这样政党制度相对稳定的国家，对政党的信任度也只有20%；在政党制度较发达且正经历急剧变化的墨西哥，只有24%。

表1 1996~2007年拉美民众对公共机构信任度变化情况（%）

	1996	1997	1998	1999-2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007
军队	41	42	38	43	38	38	30	40	42	44	51
警察	30	36	32	29	30	33	29	37	37	37	39
司法机构	33	36	32	34	27	25	20	32	31	36	30
议会	27	36	27	28	24	23	17	24	28	27	29
政党	20	28	21	20	19	14	11	18	18	22	20

资料来源：Corporación Latinobarómetro, *Informe Latinobarómetro 2007*, Noviembre de 2007.

拉美人对公共机构的工作业绩也相当不满意。在题为“如何评价议会、政党、司法机构、企业的工作？”的调查中，可供选择的答案有“很好”“好”“不好”“非常不好”等选项，选择“好”和“很好”的人合计为：2006年的调查中，企业47%，议会38%，司法机构41%，政党29%；2007年的调查中，企业43%，议会34%，司法机构31%，政党22%。

拉美人对公共政策及其效果也不太满意。2/3以上的拉美人（2000和2007年分别为76%和75%）认为机会不平等；只有20%多一点的人认为机会平等，其中巴西和阿根廷为10%，智利15%，厄瓜多尔17%，巴拉圭11%，秘鲁8%。多数人认为，公民在司法体系的进入方面存在困难，司法体系未能起到保证公正的作用。

许多拉美人认为安全没有保障。63%的人认为越来越不安全，认为越来越安全的仅9%，26%左右的人认为没有什么变化。即使情况最好的尼加拉瓜，也只有21%的人认为安全状况有所改善。其他国家的情况是：墨西哥10%，乌拉圭9%，厄瓜多尔8%，洪都拉斯、秘鲁和厄瓜多尔7%，巴拿马和巴西6%，哥斯达黎加和智利5%，巴拉圭4%；阿根廷只有2%，是安全感最差的拉美国家。人们普遍认为，犯罪增多是缺乏安全感的重要原

因。有73%的人担心会成为暴力犯罪的牺牲品，其中巴拉圭高达89%，最低的巴拿马也有61%。

拉美民众对医疗卫生、教育的满意度虽略有增加，但仍不满意。例如，2003~2007年对医疗卫生服务的满意度由43%增加到52%，其中秘鲁（26%）、巴西（33%）、巴拉圭（36%）、危地马拉（39%）、玻利维亚（41%）和智利（42%）的满意度不足一半，而乌拉圭（69%）、多米尼加（67%）、哥斯达黎加（66%）、萨尔瓦多（64%）和委内瑞拉（64%）等中小国家的满意度较高。同期拉美人对教育的满意度从50%增加到55%，各国差异较大，巴西（38%）、秘鲁（27%）、厄瓜多尔和危地马拉（均为40%）的满意度仍较低。

（四）可治理性缺失不利于改善社会环境

犯罪和暴力是拉美国家长期的社会难题。调查显示，拉美主要国家有20%~40%的人成为犯罪活动的受害者，近期委内瑞拉和阿根廷的受害者甚至达到49%和47%。拉美一些大城市的犯罪率居世界最高水平^①，近年来青少年团伙犯罪更是呈直线上升势头。FLACSO—萨尔瓦多的学者研究发现，青年人的犯罪活动并不是由于行为不理智，而是对社会排斥现象的反应；他们的社会身份因加入犯罪团伙而得到体现，暴力活动成为他们交流的工具。犯罪活动特别是青少年团伙犯罪活动的迅速增加，使拉美出现了“新型暴力”活动，国内犯罪集团与国际犯罪集团建立联系的可能性也增强了^②。

暴力和犯罪治理的难度增大。拉美的暴力和犯罪越来越具有跨国特征和地区性特征。拉美是世界毒品的主要产地，贩毒集团已经发展成具有广泛社会影响的势力。贩毒集团的活动引申和催化了诸如非法武器买卖、洗钱等非法活动。拉美是洗钱活动最活跃的地区之一，仅墨西哥每年洗钱所涉金额就达250亿美元（2002）。贩毒、洗钱与非法活动联系在一起，强化了非法网络，严重腐蚀国家机构特别是司法体系，对社会凝聚构成严重威胁。

在不断恶化的社会环境中，公民个人的行为会发生变异，对社会公德、传统价值、公共设施等产生怀疑和抵触，甚至漠视国家的法律。许多生活条件长期得不到改善的人，可能会滋生反社会的思想

^① UNDP, “Human Development Report 2001”, pp. 208–209. <http://www.undp.org>.

^② Francisco Rojas Aravena, “Ingobernabilidad: Estados Colapsados, Una Amenaza en Ciernas”, en *Nueva Sociedad*, Vol. 198, Julio–Agosto 2005, p. 71.

和活动,甚至接受或认可暴力手段。这无疑会加大改善社会环境的难度,对社会凝聚的消极影响更是难以估量。

(五) 可治理性缺失损害人们对未来的预期

当民众对国家未来发展保持普遍乐观的时候,会极大地促进社会凝聚。而由于可治理性缺失,人们对未来的预期普遍不乐观时,就会对社会凝聚构成威胁。

拉美人对国家政治发展前途相对悲观或消极。只有17%的人认为,法律面前将更加人人平等,30%的人认为将更加不平等,多数人态度相对悲观,认为不会出现任何变化;只有23%的人认为未来将更加民主;43%的人认为会更加腐败^①。

许多拉美人对自己的前途也不甚乐观,这种不乐观主要源于工作和收入的不稳定。例如,1996年有71%的在职人员担心会在未来12个月失业;1998年上升到78%,2001和2002年分别为75%和76%,2003年为72%,2004年为76%^②。

拉美人之间缺乏信任也助长了消极和悲观情绪。人与人之间缺乏信任被认为是拉美文化的重要特征。有学者研究发现,在人与人的关系方面,拉美是世界上最缺乏信任的地区,人际交往中的信任程度低于欧洲、东亚和非洲地区(拉美20%,欧洲26%,东亚49%,非洲43%),而不信任度远远高于上述地区(拉美75%,欧洲53%,东亚42%,非洲51%)^③。在拉美,不相识的人之间缺少信任,有4/5的人不信任陌生人^④;信任只存在于“关系网”内。在“关系网”内,人们通过家庭、工作和人际关系保持着某种联系。马萨·拉戈斯(Martha Lagos)认为,这种最原始的信任若扩展到政治领域,通常会表现为宗派主义、庇护主义和任人唯亲;拉美政治民主化进程非但没有改变人与人之间缺乏信任的传统,反而加重了“关系网”之内的信任,“关系网”之外的社会流动非常有限。

与上述悲观情绪相联系,拉美人的责任观和义务观也有很大缺欠。多数人把投票作为公民的主要责任,但对诸如缴税、遵守法律、参加政治和社会组织、选择环保产品、帮助弱势居民、服兵役等责任的认同度较低。多数人(71%)认可的公民本质责任是投票,只有约一半(52%)人认为公民的责任包括纳税,只有48%的人认为公民的责任包括遵守法律,有37%的人认为公民的责任是帮助处于困境的人,只有少数人赞同参加政治和社会组织(21%)、服兵役(20%)、选择环保产品

(19%)是公民的义务。在税收方面,有约55%的人能照章纳税,逃税现象严重;逃税被许多人认为是拉美的一种文化现象,而不是一个经济现象。

美洲开发银行最近的研究报告认为,人与人之间缺少信任和合作不充分,在很大程度上是由社会差距和社会不平等造成的。报告认为,社会差距越大,各群体之间的合作越少,而人们之间的相互不合作和不信任,会造成社会财富的损失,损失量是潜在财富的22%~72%,最终受损的是全体民众^⑤。

五 小结

可治理性与社会凝聚有较密切关系,二者不仅相互影响,而且相互融合。拉美国家的可治理性程度总体上处于缓慢和持续提高的过程,但仍面临许多难题,远未实现理想的可治理性。随着民主化进程的深化和经济转型的实现,拉美国家的可治理性缺陷更加明显。可治理性缺失加剧社会矛盾,使社会环境长期得不到改善,损害人们对未来的预期,降低民众的认同感,损害社会凝聚。拉美国家要增强社会凝聚,在很大程度上有赖于可治理性程度的进一步增强。

主要参考文献

1. IDB, *Economic and Social Progress in Latin America 2008 Report*, Washington D. C., 2007.
2. Daniel Kaufmann, Aart Kruay, Massimo Mastruzzi, *Governance Matters VI: Aggregate and Individual Governance Indicators, 1996 - 2006*, The World Bank, 2007; *Governance Matters IV: Governance Indicators for 1996 - 2004*, The World Bank, 2005.
3. Corporación Latinobarómetro, *Informe Latinobarómetro 2007*, Noviembre de 2007.
4. Luciano Tomassini, Mariana Armijo, *Reforma y Modernización del Estado: Experiencias y Desafío*, Lom Ediciones, 2002.
5. Francisco Rojas Aravena, Claudio Fuentes Saavedra, *Gobernabilidad en América Latina: Informe Regional*, Santiago de Chile, 2004.

^① Corporación Latinobarómetro, *Informe Latinobarómetro 2007*, Noviembre de 2007, p. 53.

^{②③} Martha Lagos, “Las Razones de la Ingovernabilidad”, en *Foreign Affairs en Español*, Octubre - Diciembre 2005.

^④ Corporación Latinobarómetro, *Informe Latinobarómetro 2007*, Noviembre de 2007, p. 92.

^⑤ IDB, *Economic and Social Progress in Latin America 2008 Report*, Washington D. C., 2007, p. 27.