

20世纪50年代以来拉美政治发展的困境与前景:民主维度的思考

李力东

(浙江理工大学法政学院 浙江 杭州 310018)

【内容摘要】20世纪50年代以来,拉美的政治进程陷入了民主崩溃与重建的循环困境之中。这种状况是美国对拉美的外交政策、拉美的社会经济现实和拉美政治传统综合作用的结果。要走出上述困境,拉美各国应正视自身的政治传统,在发展经济的同时促进社会公正。事实上,拉美已经在民主巩固方面做出了积极有效的努力,拉美民主的前景值得期待。

【关键词】拉美 政治发展 循环困境 民主

中图分类号 K7

文献标识码 A

文章编号:1007-9106(2012)06-0064-05

拉丁美洲是一个包括中美洲、南美洲和加勒比海岛国的辽阔地区。拉丁美洲较大的国家有20个,如果再加上加勒比海上的各个小岛国共有34个。拉丁美洲是一个非常独特的地区,它既是西方的,又是非西方的。与二战后大批获得独立的发展中国家不同,拉美国家在19世纪前半期相继获得了独立。但是,拉美并没有像它的北美邻居那样取得引人注目的成就。20世纪50年代以来,拉美在政治、经济和社会的各个方面经历了巨大的变化,它因此也受到了越来越多的关注。

一、拉美民主崩溃与重建的循环困境

(一)拉美政治发展的历程回顾

20世纪50年代以来,拉美经历了一段曲折而令人迷惑的发展历程。二战后一段时间内,受到国内外有利条件的影响,拉美地区的经济持续增长,社会现代化进程加快,一些国家也建立起了民主制度。从1950年代晚期到1960年代,阿根廷、巴西、多米尼加共和国和洪都拉斯等国家建立起了民主制度,加上此前的智利、哥斯达黎加和乌拉圭等国,拉美的民主制度看起来似乎欣欣向荣。

但是,后来的演变历程证明,这只是一次短暂的民主插曲。1964年,巴西发生军事政变,推翻了当时所谓的“民主政权”,开始了长达21年的军人政权统治时期。巴西的军事政变打开了拉美国家政变的“潘多拉魔盒”。此后,玻利维亚(1964)、阿根廷(1966)、秘鲁(1968)、巴拿马(1968)、厄瓜多

尔(1972)、智利(1973)和乌拉圭(1973)等国相继发生军事政变。其中号称“南美瑞士”的乌拉圭以及有“民主传统”的智利两国的军事政变,在拉美影响很大。这一时期军政府之多、统治时间之长,都是战后拉美史上罕见的。有的国家,如玻利维亚、阿根廷在一段时期内政变频仍。学者把这一时期出现的政权特征概括为“官僚权威主义”^[1]。

到1970年代中期,20个主要拉美国家中有14个处在了军事权威主义的统治之下;还有三个国家虽然形式上仍由文官掌权,但是军人与政权有密切联系,所以实际上是权威主义统治。这时,只有哥伦比亚、哥斯达黎加和委内瑞拉保留了民主制度,但也是主要由精英主导的政权。^{[2][P26]}

从1970年代晚期开始,在“第三波”民主化浪潮的影响下,处于军人政权统治下的拉美国家陆续启动了“还政于民”的民主转型。在南美洲,从1979年厄瓜多尔结束军人统治开始,秘鲁(1980)、玻利维亚(1982)、阿根廷(1983)、巴西(1985)、乌拉圭(1985)、智利(1990)和巴拉圭(1993)等国,也先后启动了民主转型。到20世纪末,南美洲已是“清一色”的文官政府。在中美洲和加勒比地区,从1978年巴拿马由文人当总统开始,到1994年海地军政府交出政权为止,也已基本实现了民主转型。^[3]到目前为止,大部分拉美国家至少建立了形式上的民主制度。

(二)拉美政治发展的现状描述

* 作者简介:李力东(1980-),男,浙江理工大学讲师,政治学博士,研究方向为地方治理与政治发展。

拉美作为一个整体其当前的民主化程度比二三十年前有了较大提高,但是拉美国家之间的民主化程度却是参差不齐的,这种差异性与以前相比越来越明显。威亚尔达和克莱恩在2001年把拉美的20个主要国家从最民主到最不民主分为七种类型:(1)最民主国家:阿根廷、智利、哥斯达黎加和乌拉圭;(2)民主还没有得到完全巩固的国家:巴西、多米尼加共和国和巴拿马;(3)过去是但现在受到威胁的民主国家:哥伦比亚和委内瑞拉;(4)制度薄弱、形式上的民主国家:玻利维亚、厄瓜多尔、萨尔瓦多、危地马拉、洪都拉斯、尼加拉瓜、巴拉圭和秘鲁;(5)从权威主义向民主转型的国家:墨西哥;(6)有某些脆弱的民主制度但缺乏民主基础的国家:海地;(7)其他政体国家:古巴。^{[2](P167-200)}

虽然拉美各国的政治形势处于动态变化之中,但是上述划分基本上能反映当前拉美国家内部民主程度的差异。当然,这其中会有一些变化。以墨西哥为例,在2000年的总统大选中,执政71年之久的革命制度党不敌国家行动党,国家行动党候选人比森特·福克斯当选为墨西哥总统。墨西哥首次实现了不同政党间权力的和平交替,这在墨西哥的政治发展史上无疑具有划时代的意义。当前,墨西哥的民主质量无疑有了很大提升。但是,按照亨廷顿检验民主巩固的标准——不同政党间的两次权力轮替^[4],墨西哥的民主还没有达到巩固的程度。因为在2006年的总统大选中,同样是来自国家行动党的候选人费利佩·卡尔德隆当选为总统,这就没有实现权力在不同政党间的第二次轮替。

事实上,除少数几个国家外,拉美的民主制度还没有得到巩固。一方面应该看到,拉美大多数国家比二三十年前更加民主了;另一方面,根据拉里·戴蒙德关于选举民主和自由民主的界分^[5],拉美多数国家的民主还处在选举民主的阶段,而真正的自由民主还没有建立起来。选举是民主的第一步,但并不是民主的全部。拉美国家的传统因素仍然非常强大,行政权力的中心地位,精英主导而不是大众参与的民主,军方对政治的强大影响力,法团主义的社会政治结构发挥巨大作用,天主教会及其信仰体系的持续影响,等等。所有这一切,使拉美许多国家的民主制度缺乏稳固的基础,在特定的条件下会有倒退甚至崩溃的危险。

在拉美的民主化进程不断取得进展的同时,军人干政的现象并没有销声匿迹。1980年和1990

年苏里南两度发生军事政变,1980年代阿根廷发生三次兵变,1991年海地发生军事政变,1992年和1996年委内瑞拉和巴拉圭先后发生未遂政变,直至2002年4月委内瑞拉发生短命军事政变。目前看来,拉美不会再发生类似20世纪60、70年代那样几乎席卷整个地区的军事政变高潮,但是军事政变在某些拉美国家还有发生的可能。

即使在不发生军事政变的情况下,违反正常民主程序的意外事件也时有发生。1992年,秘鲁总统阿尔韦托·藤森为摆脱反对派控制的参众两院对他的掣肘,借助军方的支持发动了一场“自我政变”。他解散议会,废止宪法,破坏了基本的民主程序。然而这场政变非但没有激起秘鲁公众的不满,反倒是受到普遍欢迎。而乌戈·查韦斯在当选委内瑞拉总统后,声称1961年宪法“过于保守”并承诺实行一种“新民主”。在查韦斯的推动下,委内瑞拉在1999年制定了新宪法,新宪法把总统任期延长为六年并可以连任一届。2009年,查韦斯又借助全民公决取消了总统的任期限制。这些事件都反映了委内瑞拉的强人政治特征和民主的脆弱性。在哥伦比亚,政府军与游击队的内战仍在继续,民主制度的巩固也就无从谈起了。

因此,拉美的民主现状还存在诸多问题。一些拉美国家已经经历了从军事权威政体到民主政体又到军事权威政体再到民主政体的周期性循环。目前,大多数拉美国家建立了形式上的民主制度。但是,这种民主制度还会再退变成权威政体吗?上述恶性循环的怪圈还会在拉美重现吗?现在看来,在拉美的某些国家,民主政体退变的可能性还是存在的。那么,是什么原因导致拉美国家陷入这一困境?破解这一困境的出路又在哪里呢?

二、拉美政治发展困境的原因分析

拉美国家的政治发展之所以陷入这种周期性循环的怪圈,是国内外各种因素综合作用的结果。总结起来,主要有以下三个方面。

(一)外部因素

拉美历来被视为美国的“后院”,拉美国家的政治进程无疑受到美国对外政策的很大影响。二战以后,美国对拉美的外交政策有两大战略:一是遏制共产主义在拉美的扩张,二是推动拉美的民主化进程。这两个战略有时是存在冲突的,有时是相互交织、相互促进的。

在1950年代到1960年代早期那个发展主义、乐观主义盛行的时期,美国的大部分学者和政

治家们认为,如果向拉美等发展中国家提供足够的经济援助,就能创造出中产阶级进而建立公正、民主的社会,从而抵制共产主义的诱惑。正是基于这一目的,大量同发展相关的项目——和平队、进步联盟、中情局对农民和工会的援助、对所偏爱政党的援助、对教育的援助、对大众传媒发展的援助、农业改革等等——都展开了,以便帮助拉美国家实现现代化的转型。这时,对拉美国家实施援助并推动其民主化进程与美国的外交政策是相辅相成的,人们没有发现二者之间有矛盾之处^[6]。

但是,随着20世纪60、70年代大批拉美国家重新回到军事权威主义统治,美国的对外政策制定者们陷入了一种尴尬的困境之中。一方面,这些政权是非民主的,经常践踏人权,这是美国所不认可的;另一方面,它们中的大部分又是坚决反共的,对美国也比较友善(所以被称为“友好的专制暴君”),这又符合了美国的战略利益。面对这一困境,美国的理想主义者和现实主义者进行了长期的争论^[7]。但是,至少在1980年代之前,现实主义者占据了上风,美国为冷战利益的考虑而默许甚至支持拉美的军事权威政权。概言之,美国在拉美民主政权与权威政权立场上的摇摆不定是拉美政治陷入困境的重要外部因素。

(二)内部现实原因

在1980年代拉美国家向民主转型的初期,人们对民主的热情与支持是因为民主作出的美好承诺。但是,大多数拉美国家在发展过程中并没有能够兑现承诺。拉美国家在经济和社会发展过程中出现了一系列问题,最明显的就是拉美各国普遍存在严重的分配不公和贫富两极分化现象。

拉美是当今世界上贫富差距最为悬殊的地区之一。据联合国拉美经委会的估算,2005年整个拉美地区有2.13亿人生活在贫困之中,贫困人口占总人口的40.6%;其中处于极端贫困的人口有8800万,占总人口的16.8%。在拉美,大量财富集中在少数富人手中。2004年,拉美地区总人口10%的最富有的人拥有国民总收入的36.1%;在巴西,10%的富人拥有46.8%的国民收入,而40%的社会贫困人口占有的国民收入仅占10.2%。^[8]在基尼系数方面,拉美的基尼系数不仅高于欧美的发达国家,也普遍高于其他发展中国家。数据显示,1998年到2005年,拉美多数国家的基尼系数高于0.4的国际警戒线,最低的乌拉圭也在0.450左右,多数国家高于0.5,巴西、玻利维亚甚至超过0.6^[9]。

严重的贫富分化和贫困使拉美很多国家弥漫着不满情绪,政府(即使是民主政府)的合法性受到质疑。

多数拉美国家的民众期望民主的实行能立即带来社会和经济利益,而当民主做不到这一点时,拉美民众对其的支持也就大幅下降,甚至转而支持强权政府和个人。对拉美民主状况民意测验的结果并不令人乐观。在1980年代,拉美国家对民主的支持率处于80%~90%的较高范围,但是到2000年,拉美对民主的支持率下降到了60%。此外,拉美大多数国家对民主的满意度也处于较低水平,而且还有持续下降的趋势。^{[2](P40-44)}拉美国家在建立民主制度的同时没有很好地解决经济和社会问题是其面临民主困境的重要内部原因。

(三)政治传统的持久影响

如果说外部因素和内部现实原因是导致拉美政治困境的较为直接的原因,那么更深层次的原因则在于拉美政治传统的持久影响。

从历史的角度看,拉美继承的是西班牙、葡萄牙所代表的伊比利亚遗产,与后来英国殖民者带到北美的盎格鲁传统非常不同。17、18世纪,当英国殖民者大批到达北美的时候,第一波现代化的浪潮方兴未艾——资本主义、自由主义、多元主义、代议制政府、新教革命、启蒙运动、工业革命的影响日益深远,这些新的价值观被殖民者带到了北美大陆。与此形成鲜明对比的是,西班牙、葡萄牙殖民者带到拉美的则是中世纪封建遗产和托马斯—天主教传统。拉美属于一种半封建的、西班牙式的西方文化层面,中世纪时期对拉美的影响要比现代时期更大。如果说美国是“生而自由的”,那么拉美则是“生而封建的”。^{[2](P13)}

在这种伊比利亚—拉丁美洲的政治传统中,等级制、精英主义、权威主义、官僚制、天主教、传统主义和法团主义是其核心要素。拉美社会最初建立在权威主义结构之上不足为奇,令人惊讶的是这一社会结构的持久性和适应性。在美国政治学家霍华德·威亚尔达看来,拉美的这种社会政治结构从来没有完全改变。西属美洲的独立仅仅意味着与西班牙的分离,而政治思想并没有真正改变;早期的民主制度强化了集体权利而不是个人权利。19世纪,当自由主义政治思想在拉美取得优势地位时,它通常也是实证主义一种伪装(追求秩序与进步而不是自由和平等)。这实际上是一种自由主义外衣下的精英控制。甚至20世纪拉美政治

文化的转变——更为广泛的公民资格、马克思主义的影响、数次民主化的浪潮——也受到伊比利亚政治文化的指引和限制^[10]。

在伊比利亚—拉丁美洲的政治传统中，国王被赋予了非常大的权威。国王代表上帝进行统治，他应该了解公共利益之所在并为公共利益服务，为他的子民谋福利。但是，国王的权力并不是不受制约的，而是受到自然法、神圣法的制约。对于违反自然法、神圣法的国王，人民有权利将其推翻。这可以解释为什么拉美国家会如此频繁地发生军事政变，而这些政变在某种程度上又受到了人民的默许或支持。当然，目前拉美实际上是以总统为代表的行政部门代替了此前国王的角色。非常相似的是，以前人民把社会和经济利益的实现寄托于国王，现在则是寄托于总统。所以当民主程序不能带来实际的利益时，政治强人或军人破坏民主程序就具有了某种合法性。

综上所述，1950年代以来，拉美许多国家的民主之所以陷入崩溃与重建的恶性循环，是内部与外部、现实与传统多种因素综合作用的结果。美国对拉美的外交政策忽视了拉美的政治传统，导致了对拉美民主的错误期待，而拉美的经济、社会现实与政治传统相结合导致了民主危机的发生。

三、拉美政治困境的破解与发展前景

面对上述问题，有学者表达了对拉美政治的担忧：“尽管所有拉丁美洲国家都实现了民主制度，但头顶仍然悬挂着险恶的阴云，哥伦比亚毒品集团和游击队控制着很大部分国土，委内瑞拉局势看来同样不稳，它的人民无法达到任何形式的政治共识……然而最重要的问题是，在贫穷和苦难遍及整个拉丁美洲的情况下，如何能够保证民主政体在这个大陆继续下去。”^[11]这种担忧并不是多余的。要破解长期以来形成的这种发展困境，拉美国家及其政治领导人需要进行多方面的努力。

第一，拉美国家应正确对待自身的政治传统。拉美有独特的政治传统，也就应该有不同的发展模式。因此，拉美民主制度的建立和完善应该立足于拉美的政治传统以及当前的政治现实。应该看到，拉美的政治传统中有一些与民主制度相悖的因素，但这些因素应该逐步加以改变。民主制度可能会比较容易地建立起来，但是政治传统的改变决不是一朝一夕的事情，而是需要随着社会、经济和制度等多方面协调发展而进行。所以，应该对拉美民主制度巩固和完善的长期性有充分认识。

第二，与上述相关的是，拉美与美国之间的外交策略对拉美的民主化进程影响重大。此前，美国对拉美地区的民主“输出”似乎并没有奏效。如果美国继续充当拉美的监护人，这对拉美的民主进程不会有什么好处。而拉美国家的政治精英，应该充分重视并利用自身政治传统中的积极因素，不能为了眼前利益而盲目照搬美国的政治、经济发展模式。事实上，在当前所谓“华盛顿共识”（民主和人权、开放的市场、自由贸易）的影响下，拉美国家出现了严重的贫富两极分化，这无疑不利于民主的巩固。

第三，拉美的政治发展应该借鉴西班牙和葡萄牙的经验。西班牙、葡萄牙从1970年代开始民主转型，如今已成为巩固的民主国家。拉美和西班牙、葡萄牙都继承了伊比利亚文化的遗产，后者民主转型与巩固的经验应该为前者所借鉴。有一点非常重要，那就是经济发展对于民主巩固的意义。西班牙、葡萄牙在民主转型前虽然处在权威主义的统治之下，但是却实现了长期快速的经济增长。两个国家在1980年代加入欧洲共同体，更是为它们的经济注入新的活力。在某种意义上，可以说正是经济发展推动了西班牙、葡萄牙的民主转型与巩固。这与政治学家利普塞特关于经济发展与民主转型巩固之相关性的论断是相符的。^[12]虽然拉美不一定具备西班牙、葡萄牙那样的经济发展优势，拉美国家同样必须为经济发展创造有利条件。而且，在经济发展的基础上，拉美各国政府应该在分配领域发挥更大的作用，努力消除贫困、缩小贫富差距、实现社会公正。这对于民主制度的巩固来说是必不可少的。

事实上，拉美政治正在呈现一些积极的变化。一是，拉美的民主化进程无疑取得了很大进步，与过去相比，发生军事政变的可能性大大降低，政治局势也更为稳定。目前，拉美大多数国家比二三十年前更加民主了。而且，这种民主的进步是以长期广泛的社会、经济以及文化变迁为基础的。如今的拉美社会，政党的作用日益明显，公民社会和多元主义得到了发展，选举逐渐被认可为是获取权力的唯一途径，民主的合法性得到加强。虽然军事政变在某些国家还有发生的可能，但它作为一种获取权力的方式正日益丧失合法性。

二是，左派在拉美政坛的崛起，成为上世纪90年代末以来拉美政治的新动向。从1998年查韦斯当选委内瑞拉总统，到2003年巴西劳工党在这个

拉美最大的国家中取得政权,拉美刮起了一股“左翼旋风”。目前,左派领导人当政的拉美国家有8个。它们是:委内瑞拉、阿根廷、玻利维亚、巴西、智利、厄瓜多尔、尼加拉瓜和乌拉圭。拉美左派的崛起是在民主政治的框架内通过和平选举实现的,而不是通过暴力革命实现的。左派的上台可以带来一些有利于底层劳工群体的政策和改革,从而缓解贫富悬殊问题。而且,在掌握国家政权后,多数左派领导人倾向于对此前的新自由主义政策进行温和的调整,而非激进的革命。换句话说,拉美左派更加向中间道路靠拢,实际上是“中间偏左”,原有的意识形态界限越来越模糊。拉美左派的崛起及其政策取向说明拉美的民主正日益得到巩固,也是拉美政治走向成熟的标志。

四、结语

如上所述,虽然大多数拉美国家都建立了民主制度,但是正如拉里·戴蒙德所言,民主有自由民主与选举民主之分。自由民主不仅仅是进行选举,更重要的是对行政权加以限制,通过司法独立来坚守法治,保护个人的表达、结社、信仰和参与方面的权利和自由^[5]。在这个意义上,目前多数拉美国家仅仅具有选举民主或形式上的民主,不具备真正的自由民主,没有形成深厚的民主基础。

拉美国家处于一种传统与现代、本土与外来因素的融合状态之中,它们还没有完全实现从权威主义到民主制的转型,而是处在权威主义与民主之间的连续谱上,有的国家靠前一些,而有的国家靠后一些。民主的实现毕竟是一个持续的过程,而不是一蹴而就的。因此,我们可以对拉美国家的

民主前景持谨慎乐观的态度,当前的拉美国家也在采取各种措施破解政治发展的困局。

参考文献:

- [1] [阿根廷]吉列尔莫·奥唐奈、王欢等译.现代化和官僚威权主义.南美政治研究[M].北京:北京大学出版社,2008.
- [2] Howard J. Wiarda & Harvey F. Kline. An Introduction to Latin American Politics and Development [M]. Boulder, CO: Westview Press, 2001.
- [3] 徐世澄.拉丁美洲政治[M].北京:中国社会科学出版社,2006:21-22.
- [4] [美]塞缪尔·亨廷顿.刘军宁译.第三波——20世纪后期民主化浪潮[M].上海:三联书店,1998:321.
- [5] Diamond, L. Is the third wave over? [J]. Journal of Democracy, 1996(3): 20-37.
- [6] [美]霍华德·威亚尔达.娄亚译.比较政治学导论:概念与过程[M].北京:北京大学出版社,2005:61.
- [7] [美]霍华德·威亚尔达.刘青等译.新兴国家的政治发展——第三世界还存在吗? [M].北京:北京大学出版社,2005:70.
- [8] 房连泉.社会分化、贫富差距与社会保障——拉美国家福利体制变革的经验教训[J].拉丁美洲研究,2008(2):41.
- [9] 苏振兴主编.拉丁美洲与加勒比发展报告(2007~2008)——社会和谐:拉美国家的经验教训[M].北京:社会科学文献出版社,2008:353.
- [10] Howard J. Wiarda. The Soul of Latin America: The Cultural and Political Tradition [M]. New Haven: Yale University Press, 2001.
- [11] [美]谢里尔·马丁,马可·瓦塞尔曼.黄磷译.拉丁美洲史[M].海口:海南出版社,三环出版社,2007:409.
- [12] Lipset, S. M. Some Social Requisites of Democracy: Economic Development and Political Legitimacy [J]. The American Political Science Review, 1959(1): 69-105.

(上接第59页)们的文化服饰和标准发展营销活动。在促销中,跨国公司有必要使用清晰和避免误解的符号,至于产品设计、风格和产品用途及其他相关活动必须适应现有的社会文化,这样产品才能被接受。事实上,文化应该潜入许多营销活动,包括定价、促销、分销渠道、包装和产品风格,这是在一定文化语境的进步中来判断营销努力是否被授权或抵抗和拒绝。文化营销互动的努力已经决定成败的销售,一个成功的企业必须很好地学会“文化”和市场。

(二)避免营销的盲目乐观态度、寻找本土化支撑

中国市场的潜力不能被任何跨国公司忽略。近年来,跨国公司在各个市场各个领域增加了投资,他们中的一些人相信,中国市场充满机遇,但没有关于竞争局面足够的知识。一些企业渴望获取利润,并经常误以为只要它们有能力投资基金并找到便宜的当地人力资源,它们就会瞬间占据中国市场。然而,激烈的市场竞争有它的一些基本规则,它并不是跨国公司纯粹的意志的行为。跨国公司要建立良好的企业形象,因为它已经成为当地政府、企业和公民判断跨

国公司本土化是否有助于当地发展,比如市场营销、采购、科研、文化等方面的知识的一个标准。因此,为了获得本地支持,跨国公司必须进行本土化,积极投资当地的项目和利用当地的人力资源,这样能提高它们的可见性和创造良好的企业形象。

参考文献

- [1] 李静.跨国公司本土化营销战略研究[J].当代经济(下半月),2008(9).
- [2] 董谛.跨国公司本土化营销策略及其对中国的借鉴[J].经营管理者,2011(5).
- [3] Berry, J.W., Cross-cultural comparability, International Journal of Psychology, 1969, 4.
- [4] Brislin, R.W. Understanding Culture's influence on Behavior, Hurcourt College Publishers, Orlando, FL, 2000.
- [5] Crane, Diana Culture and Globalization, Journal of Consumer Research, 26 March, 2002.