

拉美国家治理的经验与困境：政治发展的视角

· 袁东振

内容提要 进入21世纪以来，拉美地区出现民主日益稳固、经济持续增长、社会相对稳定的新局面，国家和社会治理能力明显改善。拉美国家提高治理能力的具体做法和基本经验是转变治理理念，强调理性决策并努力构建科学合理的政府决策机制，增强依法治国意识和推进制度健全与完善，提高法律制度的效率和执行力。拉美国家仍面临诸多治理难题，为实现有效治理，需要进一步化解体制和制度缺陷，推进决策的合理化与科学化，不断满足民众的新诉求，维护政治和社会稳定。

关键词 拉美国家 治理经验 政府决策 治理能力

本文从可治理性和治理的基本内涵出发，主要从政治发展的视角，分析拉美国家治理的主要经验，探寻拉美国家所面临的治理难题及其根源。

一 从可治理性到治理：理论阐述

（一）可治理性及其含义

20世纪70年代西方学界开始了对可治理性和政府治理问题的研究。欧洲学者克罗齐、美国学者亨廷顿和日本学者绵贯让治在给“三边委员会”的报告中，较早提出“可治理性”（governability）概念。起初，可治理性主要指政府或体制的能力，克罗齐等人用可治理性解释社会需求与公共机构满足这些需求之间的关系，并从广义上把可治理性理解为公共机构应对挑战或机遇的能力。随着研究的不断深入，可治理性概念的内涵不断扩展，并逐渐成为政治实践分析的重要范畴。

然而，由于衡量标准的差异，人们对可治理性有不同理解，对可治理性含义的解释至少有10多种，其中以下几种解释最具代表性。墨西哥学者安西拉（Andrea Ancira）认为，可治理性是“社会需求与政府应付该种需求能力之间的平衡状态或平衡程度”，可治理性的实现应以建立公正的国家为目标，强调以尽量小的代价行使权力，体制应该有很强的灵活性，有适应政治、经济和社会变化的能力。法国学者佩科（Daniel Pécaut）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，又包括社会的自我组织能力。还有学者把可治理性解

释为有各级政府和非政府机构参加的决策进程。哥伦比亚学者卡德纳斯（Jorge Hernán Cárdenas）认为，可治理性不仅超越传统的体制、机制和机构，而且包含政治、经济和社会组织的新形式。美国学者普热沃尔斯基（Adam Przeworski）则认为，可治理性是指社会—经济得到巩固，政治得到改善。^①

与欧洲或美国学者不同的是，拉美地区学者在对可治理性进行解释时，较多考虑了本地区的特点。奥唐奈（Guillermo O'Donnell）把可治理性视作拉美民主化进程的巩固，他在研究拉美政治民主化时提出，在专制独裁统治得以避免或人们的权利得以扩展时，就实现或具有了可治理性。智利著名政治活动家和学者阿连德（Isabel Allende Bussi）结合拉美地区实际，将可治理性概括为民主、政府行动能力、体制创新能力、化解危机的能力以及公民参与的总和，她对拉美可治理性问题的阐述也基本围绕上述方面展开。

（二）治理及其含义

治理（governance）的概念是在对可治理性及政府执政能力等更广泛含义的讨论过程中提出的。20世纪90年代以来，西方学者对治理作出许多新界定，但与对可治理性的解释类似，学术界和政界关于治理的定义和解释各种各样。迪亚（Haroldo Dilla Alfonso）认为治理比可治理性包括更多的内容，如与一般福利、民主、环境等有关的公共政策的质量等都属于治理的范畴；治理既是政府的工具和行为方式，也是调节政府行为的相关机制。罗泽瑙（James N. Rosenau）将治理定义为一系列活动

收稿日期：2014-11-23

作者简介：袁东振，男，法学博士，中国社会科学院拉丁美洲研究所研究员，博士生导师。（中国社会科学院拉丁美洲研究所，北京 100007）

^① 关于外国学者对可治理性问题的讨论和主要观点，参见袁东振主编：《拉美国家可治理性问题研究》第一章，北京，当代世界出版社，2010年。

析拉美国家治理的经验、发展趋势、面临的困境及其根源。

二 拉美国家的治理经验与基本做法

拉美国家提高治理能力和水平的具体做法和基本经验是转变治理思路 and 理念, 摒弃传统民众主义和精英主义思想的主导作用, 强调理性决策并努力构建科学合理的政府决策机制, 推进依法治国理念, 不断健全和完善制度和体制机制, 提高法律制度的效率和执行力, 积极化解民众不满情绪, 改善治理环境等。

(一) 转变治理理念, 摒弃民众主义和精英主义的主导

民众主义和精英主义曾是拉美地区占主导地位的治国理念和政策。在整个 20 世纪, 精英主义和民众主义“周期性”交替、左翼和右翼“钟摆式”轮替是拉美政治、经济和社会发展进程的重要组成部分和主要表现形式。一般说来, 左翼政府倾向民众主义, 右翼政府倾向精英主义。民众主义和精英主义、左翼和右翼相互竞争, 轮番出现在拉美政治舞台上, 具体体现为该地区国家经济和社会政策反复性的摇摆与多变。拉美的民众主义诞生于 20 世纪初, 虽然比精英主义产生时间稍晚, 但很快便成为该地区有重要影响力的政治思潮和政策实践, 自 20 世纪 30 年代开始相继在阿根廷、巴西、厄瓜多尔、秘鲁、墨西哥、智利、委内瑞拉等拉美主要国家广泛实施。与此同时, 这些国家也是精英主义思想和实践的最主要试验场。不幸的是, 这两种道路或政策的实践都曾给拉美国家带来灾难性后果。民众主义模式在获得初期的一些成效后, 其固有缺陷

① 参见马丽娟:《治理理论研究及其价值述评》,载《辽宁行政学院学报》,2012年第10期,转引自中国改革论坛网。http://www.chinareform.org.cn/gov/governance/Report/201302/t20130226_161410.htm

② Daniel Kaufmann, Aart Kruay, and Massimo Mastruzzi, "Governance Matters IV: Governance Indicators for 1996 - 2004", The World Bank, May 2005, p. 4. http://siteresources.worldbank.org/DEC/Resources/GovMattersIV_main.pdf

③ "A New World", in the Report of the Commission on Global Governance, *Global Governance: Our Global Neighborhood*, Chapter 1. <http://www.gdrc.org/u-gov/global-neighborhood/index.htm>

④ 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,第4页。

⑤ 例如,在拉美地区知名研究机构拉美社会科学院(FLACSO)的许多研究项目和出版的研究成果中,仍较多使用“可治理性”。具体详情可参见该机构官方网站:<http://www.flacso.org.cr>

领域里的管理机制,既包括正式政府机制,也包括非正式的、非政府机制。科伊曼(Jan Kooiman)按照各种行为主体间互动关系的特点,把治理划分为“自我治理”“合作治理”和“分级治理”三大类。罗茨(R. Rhodes)则把治理定义为以下6个层次:国家管理活动的治理、公司管理的治理、新公共管理的治理、善治的治理、社会—控制体系的治理以及社会组织网络的治理。^①

相关国际机构对“治理”的使用极大地扩展了这个概念的影响力。1992年世界银行在“治理与发展”的报告中阐述了以善治促发展的观点。此后该行几乎所有年度发展报告均涉及市场经济条件下政府如何处理公共事务和促进持续发展的论题。世界银行把治理归结为6个方面:民众的意愿和对体制的信任度、政治不稳定和暴力的程度、政府的效率、政府政策和法规的质量、法制健全的程度、对腐败的控制。^②1995年全球治理委员会的报告将治理界定为个人或体制、公共或私人管理其共同事务的众多方式与手段的总和,是冲突或不同利益得以调和、合作行动得以实现的持续过程;治理既包括得到授权的正式体制和制度,也包含经人民或体制同意或符合其利益的非正式安排。^③

(三) 可治理性与治理的关系及其在本文中的含义

综上所述,无论是从起源还是从具体含义上说,治理和可治理性应是两个不同概念,二者有一定区别。科伊曼曾对两者进行了区分,认为前者是各战略或相关部门按照一定游戏规则互动的过程,而后者是政治和社会体系在更广的范围内自我治理的能力,是社会需要与社会和政治体系能力的关系问题^④。目前,治理和可治理性这两个概念在国际学界基本被交叉使用,欧美及中国学者较多使用“治理”,拉美地区的学者则较多使用“可治理性”。^⑤

但治理和可治理性有密切联系,其含义相互交织。正因为如此,在很多情况下两者通常被当作同义词使用。一些国际组织经常把两个概念混用,许多学者也没有把两者作严格区分。鉴于这两个概念使用上的混乱,西班牙皇家语言学院甚至曾建议把这两个词作为同义词。欧盟、世界银行、联合国开发计划署等基本上是把两者作为同义词使用。

尽管这两个概念有区别,但为了论述和分析的便利,本文也暂且将两者作为同义词使用,并主要从政治发展的视角,从治理理念、决策机制、体制机制建设、法律制度执行力、总体环境等方面,分

最终在许多国家导致经济崩溃和社会灾难^①，精英主义模式则因其所具有的较强排他性和保守性等特质，在不少国家引发激烈的社会矛盾和冲突，甚至长期社会动荡和武装冲突，严重制约了这些国家经济政治和社会进步。在汲取历史经验教训的基础上，越来越多的拉美国家开始转变治理理念，既强调摆脱“民众主义陷阱”，又力图避免精英主义的缺陷。

在摒弃民众主义和精英主义的同时，拉美许多国家积极探寻新的发展政策和模式，选择了实用主义的治国理念和发展道路。虽然拉美目前仍有“左”“中”“右”的分野，但“左”“右”双方的争论日益趋于理性。各国政府的政治取向、政策及执政理念虽仍有差异，但无论是右翼政府还是左翼政府，都有意淡化意识形态色彩，强调从本国实际出发，将政治稳定、经济增长和社会安定作为首要执政目标，注重争取更广泛社会阶层的支持。多数拉美国家政府坚持既定发展战略，主张渐进式改革，未对基本经济政策面作根本性改变。^②多数左翼政府明确摒弃民众主义政策，巴西、秘鲁、乌拉圭等“温和”左翼政府强调在坚持市场经济模式前提下大力关注民生。拉美右翼政府也不再坚持精英主义路线，而是主张市场经济路线和加大社会政策力度。在拉美国家努力探索新发展道路进程中，实用主义成为政策的主流趋势，“左”和“右”的传统界限更加模糊。智利政治家福克斯雷伊将拉美地区的这种现象概括为“正在汇成中间的政治路线，形成一种进步的社会政策”^③。

（二）强调理性决策，注重构建科学合理的政府决策机制

在传统上，拉美主要政治力量和利益集团间有严重的理念和政策分歧，在改革传统利益机制方面缺乏共识，特别是“左”“右”严重对立，纷争激烈，双方在一系列重大问题上的诉求和立场难以协调，致使在政府决策方面存在严重缺陷，甚至造成政府政策的严重扭曲。首先，政策多变和缺少连贯性成为常态。政策通常会随“左”“右”更替和政府更迭而改变，同一届政府的政策前后往往也缺乏连贯性；执政者上台前的政策允诺与上台后所实施的实际政策有时完全不同。其次，决策缺乏透明度和科学性。由于各主要政党和政治派别在涉及国家发展的重大问题上缺乏基本共识，导致政府决策既缺乏科学性，又缺乏透明度，执政者在决策时通常会为了特定集团的利益而牺牲国家整体利益，为了短期目标而牺牲长远目标。最后，政策的受益群体

有明显偏向性。出于争取政治支持的考虑，加之拉美国家发展水平和政府财力有限，政府决策通常主要考虑正规部门工薪阶层和中间阶层利益，对非正规部门和农村劳动者利益重视不够，加剧了部门间、群体间、地域间的矛盾，加大了治理难度。

进入新世纪，拉美国家逐渐接受新的发展思想并形成新的发展观，各派政治力量开始达成新的政治共识，无论是执政党还是主要反对派，都有意识或积极推动政府决策向科学化和合理化方向发展。拉美国家强调理性决策、注重构建科学合理决策机制的具体做法有以下几方面。

首先，推进理智决策。无论是左翼政府还是右翼政府执政，其决策开始更多考虑国家长远发展规划，更多顾及反对派的利益和诉求，注重吸收反对派参与决策进程，在涉及国家发展的重大和长远问题上尽可能地寻求最广泛社会共识，强调政策的可持续性和连续性。

其次，鼓励民众参与决策进程。玻利维亚通过实施“民众参与法”，强调公民对决策的参与，墨西哥和智利等国家把民众参与作为决策进程及政策实施的重要环节。委内瑞拉、厄瓜多尔、玻利维亚等尝试建立“参与式民主”^④，提出把决策权建立在人民权利基础上，主张人民直接决策。委内瑞拉政府提出把决策权交给“社区”，将“社区”作为公众参与的重要方式和“履行民众权利的工具”。秘鲁颁布“预先咨询法”，规定涉及重大能矿项目的决策需预先征询居民意见。巴西扩大公民对决策的参与度，一些地方政府积极推行所谓“参与式预算”。^⑤

① 美国学者爱德华兹根据拉美国民众主义政策实践情况，认为民众主义运行的一般周期是从最初的“幸福感”走入最终的“遗憾”，大概会经历4个阶段，第一个阶段是经济增长率、实际工资、就业都得到提高，给人的感觉是民众主义政策似乎取得了成效；在第二个阶段，经济增长进入瓶颈状态，各种难题增多；第三个阶段显示出物质短缺、通货膨胀加剧和资本外逃等崩溃前的预兆；最后阶段是灾难之后的整顿和调整。参见 Sebastian Edwards, *Left Behind: Latin America and the False Promise of Populism*, the University of Chicago Press, 2009, pp. 169-170.

② Silvia Gomez-Tagle and Willibald Sonnleitner (eds), *Mutaciones de la Democracia: Tres Decadas de Cambio Político en América Latina (1980-2010)*, el Colegio de México, 2012, p. 35.

③ Alejandro Foxley, “Una Evaluación Optimista del Futuro de las Economías de la Región”. <http://www.cieplan.org/temas/22/06/2011>

④ Susanne Gratius, “La Tercera ola Populista de América Latina”, in *Working Paper/Documento de Trabajo*, No. 45, FRIDE, Octubre de 2007. <http://www.fride.org>

⑤ Tina Hilgers (ed.), *Clientelism in Everyday Latin American Politics*, Palgrave, Macmillan, 2012, pp. 99-119.

再次，推动中央和地方良性互动。许多拉美国家试图改变人事权和财政权高度集中在中央政府而忽视地方需求的历史传统，积极推动公共支出分散化、公共服务地方化；较大幅度增加地方政府的税收份额，充分照顾地方的各种权利、利益和关切。墨西哥、危地马拉等国不断强化各级地方政府在减贫等社会领域的职能；许多国家增加中央政府向地方政府的财政转移力度，规定地方政府须承担相应的社会职责；巴西等国家通过扩大地方和市政自主权，提高地方行政机构和公共部门的积极性和效率。

最后，注重非政府组织等社会团体在决策中发挥作用。拉美国家普遍承认非政府组织（NGO）的合法性，在加强对其管理、监督和引导的同时，重视其在国家决策及经济、政治和社会发展中的作用。多数拉美国家让非政府组织承担公共部门的部分职能，鼓励其参与决策和政策的实施，并对政府和公共部门进行监督。许多国家加强与非政府组织对话，为其更大程度参与国家发展进程创造必要条件。

（三）明确依法治国目标，不断健全和完善制度和体制机制

在拉美国家政治传统上，依法治国的观念比较淡薄。19世纪上半叶独立以来，拉美国家虽极力模仿美欧国家的三权分立制度，但由于受历史条件限制，真正的权力分立和制约机制并没有建立起来。多数国家处于精英主义体制治理之下，国家政权被寡头权贵集团垄断，其他阶层在国家机构中缺乏代表性，中下社会阶层长期被排除在国家政治进程之外。在精英主义体制下，公民政治社会参与程度低，社会流动性差，中下社会阶层获得社会升迁的机会有限，社会矛盾不断积聚。政治体系内任人唯亲、裙带关系和庇护主义盛行，官员升迁主要凭借关系而不是凭其工作业绩或个人才能。政治体系内逐渐形成特殊和既得利益集团，极力阻碍体制和社会的变革。就正式体制而言，拉美国家政治体制基本由以总统为核心的行政机构主导，本应发挥制衡和监督职能的立法和司法机构相对薄弱，基本处于被支配和服从地位，有人甚至将拉美国家的立法机构讥讽为总统的“橡皮印章”。

制度和体制的不成熟或缺陷一直是阻碍拉美国家治理的主要难题，因此，拉美各界普遍认为制度的健全与完善是提高治理能力和水平的主要手段。为提高治理能力和水平，从20世纪90年代起，拉美国家普遍进行所谓“国家改革”，强调要不断完

善政治制度和体制，增强体制的创新能力和改革的目的明确依法治国目标，加强制度机制的作用。改革的重点如下。

第一，加强权力相互监督的机制，特别是加强立法和司法机构对行政机关的制约和监督。在改革过程中，拉美国家不仅加强立法、行政和司法三大权力机构之间的相互制约和监督机制，并加强各权力部门内部的监督制约关系，将三大权力部门的内部监督机制、议会与行政部门之间的监督机制、司法部门与行政部门之间的监督机制作为一种长效的制度安排。^①通过改革，许多拉美国家的议会拥有了较大自主性，开始在许多方面正常行使宪法规定的权力和职能。20世纪90年代以来，巴西、委内瑞拉、秘鲁、洪都拉斯和巴拉圭等国家的立法机构根据宪法赋予的权力，完成对违宪总统的质询或解职，显示出立法机构的权威性。

第二，强化社会各界的监督作用。许多拉美国家采取了诸如发布官方简报、建立咨询机构、保护检举人和举报人、召开听证会等做法和机制，提高公民监督政府的能力，特别是强化媒体的监督作用，进一步规范政府行为。^②

第三，提高公务人员素质，完善公务员制度。拉美国家普遍重视完善公务人员的选拔、任用、考核和晋升的相关机制建设，基本消除了因执政党常态化更迭对政府日常工作造成的冲击。许多国家采取措施不断完善公务员制度，推进功绩奖赏制度，提高公务人员素质，消除传统官职恩赐制残余的影响。

第四，提高机制的效率。拉美国家把反腐体制机制建设和提高政府及公共部门效率作为提高治理能力的重要手段和途径。委内瑞拉和乌拉圭等国制定专门的《反腐败法》，例如委内瑞拉《反腐败法》在确定公共官员行为准则，严格财产申报，严惩非法致富、公共财产犯罪和职务犯罪的同时，强化了对国家机构和公共部门的监督。^③多数拉美国家加快相关立法进程，所有国家都有反腐制度或措施出台。阿根廷等国在完善公务员财产申报关键

^① 刘纪新、闵勤勤：《拉美国家的腐败问题与反腐斗争评析》，载《拉丁美洲研究》，2006年第6期，第10页。

^② Silvia Gomez-Tagle y Willibald Sonnleitner (eds.), *Mutaciones de la Democracia: Tres Decadas de Cambio Político en America Latina (1980-2010)*, el Colegio de Mexico, 2012, p. 36; 刘纪新：《拉美国家反腐频出新招》，载《人民论坛》，2006年第17期。

^③ *Ley Contra la Corrupción*. <http://www.asambleanacional.gov.ve>

环节上的做法不断改进,规定财产申报制度适用于行政、司法和立法机构,不仅要申报,而且要公布。

(四) 提高司法机构效率,增强法律制度的执行力和公平性

拉美国家已建立起完备的制度框架和法律体系,但制度的效率和法律体系的执行力较弱,并在国内外饱受诟病。一般说来,拉美国家的法律传统对其法律的效率和执行力具有不可忽视的负面影响。拉美多数国家的法律体系属“大陆法”框架,常以一部宪法和数部法典为支撑,包括各种法律、法规、条例、规定、通告、行政决议等,法律体系十分健全,内容十分庞杂,且不断地进行补充和更新。在法律传统上,多数拉美国家重视“成文法”和“字面原则”。“拉美国家的司法制度是西班牙和葡萄牙殖民主义的遗产,其特征是崇尚权威,法官在庭审中起主导作用,加上一些宗教教条和法官司法不独立等因素,侵犯公民权利的事件时有发生。改革前拉美国家的司法审判主要以成文的程序为基础,不承认口头证据,完全依赖于制定法,排斥习惯和判例法。”^①显然,与英美“不成文法”、循惯例行事的法律框架对比,拉美国家的法律制度和体系缺乏效率,很难满足巩固民主制度和推进经济改革的需要。在数百年西班牙政治传统影响下,拉美社会及大众的法治观念较强,权利概念鲜明,而义务履行的意识不够,致使法律的执行力较差,有法不依和执法不严的现象较为常见。

除了政治和法律传统的消极影响外,拉美国家法律制度执行力差还源于立法和司法机构效率不高。因此,拉美国家普遍把改变传统司法观念、增强法律制度的执行力和效率作为提高治理能力的重要举措。

第一,赋予司法改革以战略意义。拉美国家把发展经济、巩固民主和实现社会正义作为司法改革的三大社会目标,把实现司法独立、提高司法效率、推进社会正义作为实现上述三大目标的基本途径。这样司法改革就摆脱了自身改革的狭隘意义,被赋予了事关国家经济社会发展战略的含义^②。

第二,改变保守的司法观念和传统。拉美国家采取包括宣传教育、改变日常司法习惯、修改相关法律条文等多种措施,试图改变传统而保守的法律制度和法律体系,消除司法程序严谨但相关进程缓慢的传统弊端,增强全社会及普通民众履行法律的责任和意识,最大限度提高法律的执行力。

第三,推进司法程序改革和司法公正。由于制

度缺陷、效率低和程序烦琐,拉美国家的司法制度在传统上缺乏对贫困者和弱势群体的保护。因此,许多国家在改革过程中努力简化司法程序,完善有关法律,提高案件审结速度,减少案件的积压。与此同时,推进司法公正,尽可能为所有居民提供适当的司法服务,满足居民在司法方面的基本需求,让更多人享受司法公正的利益。

第四,提高司法机构的独立性和效率。尽管拉美国家法律赋予法官和法院独立工作的权力,但在日常运行中,司法机构的独立性在很大程度上受到来自权力结构中占有优势地位的行政机构和各类经济实体的压力。因此拉美国家司法改革的重点是改变司法不独立、司法程序庞杂、工作效率低下、司法人员专业性不强、司法体系覆盖面狭窄的问题。例如委内瑞拉通过“最高法院组织法”和“法官道德条例”等,任用一批新法官,清除履职不力的法官,纯洁司法队伍,增强法官素质,提高司法机构活力和效率。巴西国会在历经长达13年的讨论和磋商后最终于2013年通过关于司法改革的宪法修正案,旨在提高司法效率,加快司法程序。

第五,加强公民对司法机构的监督。委内瑞拉等左翼执政的国家不断强化对司法机构的监督甚至是控制。阿根廷政府推出一揽子司法改革方案,强制法官公布财产申报的草案已提交议会审议。巴西建立了全国法官委员会,监管司法系统的行政和财务活动,监督法官履责情况。在许多国家改革过程中,各类非政府组织在客观上担当了监督改革进程和成效以及司法体系运行的重要职能。

(五) 营造有利治理环境,有效和及时化解民众不满情绪

在传统上,拉美地区社会矛盾不断集聚,社会冲突频繁发生。随着民主的巩固、经济增长和社会进步,社会矛盾和社会冲突不仅没有消失,而且有新的发展,例如,民主质量较低导致体制性危机频繁,甚至引发一些国家的政治危机和社会动荡;民主制度仍有缺陷,“不自由民主”现象甚至有所加剧^③;贫困和社会不平等固化以及社会排斥现象还比较严重。因此,拉美民众的不满情绪也在集聚,并以新的方

^① 杨建民:《拉美国家的司法制度研究》,载《拉丁美洲研究》,2010年第6期,第40页。

^② 杨建民:《公民社会与拉美国家的司法改革》,载《拉丁美洲研究》,2011年第2期,第10页。

^③ [美]彼得·H.史密斯著,谭道明译:《论拉美的民主》,南京,译林出版社,2013年,第325~327页。

式表现出来。因此各国政府不得不把积极推进改革，化解民众不满情绪，维护政治社会稳定作为完善治理的重要措施。

除上述所谓“国家改革”或政治改革外，拉美国家尤其注重推进社会领域改革，主要措施如下。

第一，让经济增长的利益更广泛地惠及所有公民。除了让正规部门劳动者、企业家阶层、中间阶层分别通过相应的途径从经济增长中充分获得各自利益外，拉美国家强调让中下社会阶层劳动者合理分享经济增长的好处，以促进社会和谐。许多国家一直把减贫作为一项重要社会政策，持续不断地出台各种旨在反贫的专门计划和措施，集中有限资源重点救助最贫困群体；采取将非正规部门正规化的措施，提高该部门劳动者的工作条件和收入水平。

第二，让更多劳动者获得稳定收入来源，扩大各种类型的就业。拉美国家强调增加和扩大就业，并将扶贫措施与促进就业紧密联系在一起。通过改革劳动用工制度、建立和扩大失业保险制度、完善和加强职业培训机制、推进中小微型企业的发展、实施“紧急就业计划”等手段，多渠道多途径扩大就业机会，特别是扩大贫困阶层人口就业，巩固减贫成果。越来越多贫困家庭人口通过就业获得了较稳定的收入来源。

第三，促进社会公平，缓和社会矛盾与社会冲突。具体手段有：突出教育的收入再分配功能，增加农村地区教育资源，优化教育资源配置，把更多教育资源向低收入群体倾斜，增加贫困阶层受教育的机会，为其摆脱贫困的代际传递和实现社会升迁创造必要条件；推进社会保障体系的公平性，增加社会开支，重视公共开支调节收入分配的作用，推进公平分配目标的实现；推进各项社会事业改革，提高其效率和公平程度，让社会中下层群体更多地从中受益；一些拉美国家试图继续推进农业和土地改革，缓和农村地区的固有矛盾和冲突。

第四，缩小地区和城乡发展差距，促进社会安定。拉美国家地区和城乡间发展差距不仅加剧了经济和社会发展的不平衡，而且导致各种社会问题更加严重。为此拉美国家试图通过一系列具体措施，缓解在这一问题上长期遭受的巨大压力。许多国家试图缩小地区间、城乡间差距，促进人口向中小城市有序流动，减轻大城市在人口、服务和基础设施方面的负荷；重视改善农村发展条件，消除社会不满在这些地区赖以存在的社会基础；加强规划，整治城市发展中的混乱现象，加快城市发展的合理布局，

促进中小城市发展；对大城市贫民窟进行改造，将其改造成基本适宜居住和具备社会服务功能的社区；在贫民居住区建立一些生产性企业，创造就业机会，改善治安环境，减少这些社区不稳定的隐患。

三 拉美国家治理发展趋势与困境

如前所述，由于拉美国家采取了一系列改善治理的措施，其治理能力、水平、条件和环境均持续改善。除了在决策机制、制度体制、司法机构效率和执行力等方面有明显改善外，拉美国家的治理环境也趋于有利。第一，拉美国家摆脱了政治、经济和社会动荡局面，进入相对稳定期，总体环境趋于有利。进入新世纪以来，虽然民众不满情绪依然较重，但由于总体环境改善，其对公共机构的信任度缓慢提升，对医疗卫生、教育的满意度也略有增加。第二，经济持续增长的条件更加有利。自2003年起拉美走出长期“增长乏力”的困境，进入新一轮强劲增长期。受世界主要经济体增长率偏低影响，2013年以后拉美经济增长率趋缓，但一些国家经济仍保持活力，势头良好。联合国拉美经委会认为，在经历20年滑坡和起伏不定后，拉美国家经济有望走上持续稳定发展之路。第三，拉美国家显示出巨大的发展潜力。拉美地区的自然资源、能矿资源极为丰富，为其提供了强大的发展后劲。拉美市场容量较大，教育体系相对发达，教育水平和劳动力整体素质较高，文化较具兼容性。国际舆论、世界组织和学界普遍认为，拉美充满生机，极具发展潜力。第四，一批拉美国家近期有望步入高收入行列。2012年该地区人均GDP为9584美元，有10个国家人均GDP超过1万美元，包括智利、巴西、委内瑞拉、阿根廷等主要国家^①。相关国际组织和学界对拉美国家即将进入高收入行列也持较乐观的态度。第五，社会环境趋于有利。20世纪90年代后，特别是进入新世纪以来，拉美社会发展指标持续改善：2013年贫困率降至27.9%，为历史最低水平；城市公开失业率降至6.4%，回落到20世纪90年代初水平，处于近几十年的低点。受国际金融危机影响，近年拉美经济增速减缓，但贫困率和失业率下降、

^① 参见 UN, National Accounts Main Aggregate Database. <http://unstats.un.org/unsd/snaama/dnllist.asp>, 转引自吴白乙主编：《拉丁美洲和加勒比发展报告（2013-2014）》，北京，社会科学文献出版社，2014年，第367~370页。

收入分配改善势头并没有逆转，这在拉美历史上也不多见。

然而，许多国家的治理远未达到理想状态，治理能力和水平的提高仍面临诸多难题和困境，其中最主要的是自身体制存在缺陷，立法和司法机构效率依然不高，决策机制还欠成熟，民众不满情绪依然较重。

许多国家的体制都存在缺陷。在一些拉美国家，特别是墨西哥、委内瑞拉、洪都拉斯等，政治体制特别是选举制度的缺陷日益暴露，由选举引发的争斗和内耗现象频发，进而引发严重的社会和政治冲突。对这些国家来说，政治体制特别是选举制度的缺陷已成为进一步完善治理的障碍。2014年以来，墨西哥、洪都拉斯、智利等国已陆续提出政治和选举制度改革方案，进一步完善选举规则和程序，希望通过改革降低政治动荡的风险。^①

立法和司法机构效率和执行力差。虽然该地区立法和司法机构的作用有所增强，但其效率依然不高，主要原因是立法机构代表性差的问题仍较突出；司法不独立、程序复杂、效率低下、司法人员专业性不强、司法体系覆盖面窄的现象仍比较常见；司法制度还不能为所有居民提供适当的司法服务，不能最大限度地满足居民在司法方面的需求；案件审结速度较慢，积压现象普遍，司法成本相对较高；立法和司法机构官僚主义习气重的问题仍较普遍。在一些国家，行政机构甚至仍可对立法机构和司法机构施加控制，导致立法和司法机构的低效。

政府决策远未达到科学化和民主化的程度，政府决策的缺陷主要是下列因素造成的。第一，某些阶层对政府决策的影响力小。拉美民众具有分散性特征，处于被排斥地位的群体、贫困者、非正规部门的工人、农民以及各种缺乏资源的人，对政府决策没多少影响力，其政治影响力主要体现在选举投票方面，容易被政治家和政客们空洞的许诺和蛊惑性宣传所吸引。因此，拉美国家常出现这样一种现象，即政治家选前做出一套政策允诺，一旦当选执政后，可能会放弃诺言，造成实际政策与民众的预期出现矛盾，容易引发民众对执政者的不满。第二，决策机构代表性不足，一些群体的代表性没有得到充分体现，其利益诉求在决策过程中通常会受到忽视，容易造成决策缺乏科学性。第三，利益和派别之争会削弱决策的合理性。出于竞选和政治斗争需要，反对派出于自身利益的考量，通常会想尽办法与政府唱对台戏，对政府的相关决策设置障碍，阻

碍政府的改革措施，以削弱执政党的政治影响力。第四，一些国家的政府执政能力不强，应对危机和突发事件不力，也加大了这些国家的制度风险、法律风险、安全风险，凸显了这些国家决策机制的缺陷。

民众不满情绪较重。民众的不满有多种表现形式，包括对民主信任度下降，对未来失去信心，对公共机构的工作业绩不满，对国家发展前途态度悲观或消极，政治参与热情降低，等等。民众不满情绪首先源于对现行体制和政策的不满。相关资料显示，与1995~2013年的平均水平相比，2013年在哥斯达黎加、墨西哥、乌拉圭、巴拿马、洪都拉斯、尼加拉瓜和萨尔瓦多7个国家，民众对民主的支持率下降，其中前两个国家分别下降16个和12个百分点；同年拉美民众对民主运行的不满意度高达57%。^②在相当长的时期内，只有少数人（20%左右）认为未来在法律面前所有人将更加平等，相信未来将会更加民主^③。民众不满情绪还源于相当一部分人对自己未来预期的忧虑。由于工作和收入不稳定，许多人对自己的前途不乐观，70%以上在职人员担心自己未来1年内会失业。在这种忧虑状态下，容易滋生反社会、反体制的情绪和倾向，从而增加治理的难度。

四 结语

拉美国家的治理处于缓慢提高和改善过程中。由于治理理念的变化以及采取了一系列改善治理的措施，拉美国家的制度机制不断完善，政策和决策机制趋于理性和合理，总体环境趋于有利，治理能力、条件和环境均有所改善。但拉美国家的治理仍面临诸多难题和困境。为实现有效治理，需要进一步消除体制缺陷，提高制度和法律体系的执行力和效率，推进政府决策合理化与科学化，不断化解民众不满情绪，维护政治和社会稳定的大局。

（责任编辑 高涵）

^① “Las Leyes Secundarias de la Reforma Político Electoral 2014”, <http://pac.ife.org.mx/>; “Prueban Mayor Cambio Electoral en Chile desde la Dictadura”, <http://www.elnuevoherald.com/2014/08/14/>.

^② Corporacion Latinobarometro, “2013 Report”, November 1, 2013, pp. 17 - 21, p. 34. <http://www.latinbarometro.org>

^③ Corporación Latinobarómetro, *Informe Latinobarómetro*, 2007, p. 53. <http://www.latinbarometro.org>

Experiences and Dilemmas of Governability in Latin America: A Perspective of Political Development (pp. 16 – 22)

Since the beginning of the 21st century, Latin America has achieved further consolidation of democracy, a sustained economic growth and the social stability, representing a significant improvement of governability. It is widely accepted by regional countries to rejuvenate their ideas on governance. There is a rising trend of emphasizing rational decision-making and building a scientific decision-making mechanism. To promote the rule of law, regional countries have conducted several rounds of institutional reforms in order to improve the efficiency of legal system.

(Yuan Dongzhen)

Brazil Rising as a Global Power and its International Strategy (pp. 23 – 32)

In the recent decades, Brazil has sustained economic growth and ranked the sixth largest world economy. Accordingly, the “Rise of Brazil” has been a hot topic for many years. The rise is of strong economic significance, which is a result of economic growth since the year of 2000 and especially in the “Golden Growth Time” from 2003 to 2008. During the period, Brazil succeeded in enhancing economic competitiveness and improving social indicators. However, the latest economic downturn has fully shown that Brazil’s economic success is largely due to the global economic boom. The re-commoditization and de-manufacturing are two major challenges confronting Brazil to improve economic quality. Once the global economy fell into recession, the capital-inducing policy would lose its momentum. Therefore, it still needs time to prove whether the rise of Brazil is sustainable. As a solution, Brazil must deepen its structural reforms to give impetus to long-term economic growth.

(Wu Guoping, Wang Fei)

Crisis, Consensus and Measures: United Socialist Party in Venezuela

(pp. 53 – 60)

In 2014, the ruling United Socialist Party of Venezuela (PSUV) has been facing an unprecedented challenge from economic deterioration. A wave of massive anti-government protests put Venezuela’s political stability under stress. In this context, it sought to strengthen the ideological and organizational building under the guidance of Chavez’s political legacy. The third national congress held in July 2014 was of great historical significance, adopting new guidelines for the Party. Currently, PSUV is seeking to forge internal consensus to implement new guidelines. In addition, it needs to combat corruption, boost its autonomy, and enhance the governing capability.

(He Qin)