

理解拉美主要国家 政治制度的变迁*

袁东振

【内容提要】 最近几年,拉美一些国家相继出现制度性或体制性危机,再次凸显该地区国家政治制度的脆弱性和缺陷,引发人们对拉美国家政治制度变迁趋势、挑战与出路等问题的深度思考。拉美国家在构建政治制度的道路上艰难探索,从最初普遍复制欧洲经验和移植美国模式,到逐渐结合本国特殊国情,探索政治制度的新模式、新形式和新出路。在民主政治建立、发展和巩固进程中,拉美国家的政治制度趋于成熟、完善、有效、稳定和多样化,制度框架趋于完备,宪政体系日益巩固,政党制度和选举制度趋于成熟,政府制度趋于稳定,制度形式由单一趋于多元,制度建设更加符合本国特殊政情和国情。但拉美国家的政治制度仍面临多重挑战,制度自身有一定程度脆弱性,制度能力相对滞后,制度的可信度不高,一些国家政治体制运转甚至有失灵的风险。拉美国家需要通过进一步改革和创新,破解和消除制度的脆弱性和缺陷,提高制度的效率和执行能力,消除传统政治文化中的负面因素,走出庇护主义和保护主义盛行的历史传统,减少制度性因素对国家发展和对外交往的约束。

【关键词】 政治制度; 国家改革; 制度能力; 庇护主义

【作者简介】 袁东振,中国社会科学院拉丁美洲研究所副所长、研究员。(北京邮编: 100007)

【中图分类号】 D815 **【文献标识码】** A **【文章编号】** 1006-9550(2017)10-0023-20

* 本文系国家社会科学基金重大项目“非西方国家政治发展道路研究”(项目编号: 15ZDA033)的阶段性成果。感谢《世界经济与政治》杂志匿名评审专家的意见。文中错漏由笔者负责。

一 问题的提出

在近一轮民主化进程中,拉丁美洲地区国家建立了清一色民主政治制度。然而巴西、委内瑞拉、巴拉圭、洪都拉斯等国家近年来相继出现制度性或体制性危机,不仅凸显拉美国家政治制度的脆弱性和缺陷,也引发人们对拉美国家政治制度变迁趋势、挑战与出路等问题的深度思考。欧美和拉美学者对拉美国家政治制度做了不少研究,为我们对这一问题的认识提供了重要素材。但由于研究视角和立场的局限,这些研究有难以克服的缺陷。政治制度不仅是一个国家政治发展成熟度的重要标志,也越来越成为不同政治制度国家间交流和交往的显性约束因素。随着中国与拉美国家合作水平全面推升,无论是研究拉美,还是研究中国与拉美的合作,拉美国家政治制度研究都成为不可逾越的课题。本文拟在借鉴欧美学者现有研究并克服其缺陷基础上,对拉美国家政治制度变迁趋势、挑战与出路等问题进行初步分析和新的理解。

(一) 从欧洲中心论视角对拉美国家政治制度的比较研究

多数欧美学者对拉美国家政治制度的研究带有浓厚欧洲或美国中心论色彩,通常以欧美标准评判拉美国家的政治制度。他们通过对拉美和欧美发达国家的比较研究,认为拉美国家政治制度具有不成熟、不完善的特性。德隆·阿西莫格鲁(Daron Acemoglu)和詹姆斯·A.罗宾逊(James A. Robinson)将世界各国的政治和经济制度用包容性和汲取性进行划分,强调经济制度与政治制度的内在联系,认为汲取性经济制度常与汲取性政治制度相伴随,包容性经济制度通常建立在包容性政治制度基础上;包容性政治制度可以阻止汲取性经济制度的建立,而包容性经济制度有助于包容性政治制度的稳固。他们认为,在汲取性政治制度下,权力集中在少数精英手中,对权力的限制较少,大众没有决策权或表决权,精英或既得利益者在制度选择或政策制定中起决定作用,制度或政策成为汲取其他社会成员资源和利益的工具。在包容性政治制度下,大众享有政治权利并参与政治活动,领导人是选民的代理人而非统治者,任何人都当选的机会或可能性。在阿西莫格鲁等人看来,美欧发达民主国家采取包容性政治制度,而拉美国家政治制度在传统上带有汲取性特色,且其消极“影响一直持续到今天”,他们进而以阿根廷、哥伦比亚和委内瑞拉为例描述拉美国家政治和经济制度的汲取性特征。^①

^① 德隆·阿西莫格鲁、詹姆斯·A.罗宾逊著 李增刚译《国家为什么会失败》,长沙:湖南科学技术出版社2015年版,第3、245—247、282—287、290—291页。

阿西莫格鲁等欧美学者的分析以欧美国家制度模式为样板,指明了拉美国家与西方发达国家制度的传统与现实差异,但忽略了拉美国家政治制度的变迁与进步,并不能完全展示拉美国家政治制度的客观现实。

(二) 从制度设计视角分析拉美国家政治制度

拉美是世界上实行总统制最集中的地区,有20个国家实行总统制。许多欧美学者认为这些国家的总统制有缺陷。胡安·林茨(Juan José Linz)把经过筛选的国家特别是拉美国家作为实证基础,重点分析总统制的缺陷。他认为,与议会制相比,总统制在民主政体巩固和运作方面有缺陷,拉美总统制政体中宪法内容和政治现实相互矛盾之处甚多。^①在总统制下,作为行政机构首脑的总统和作为立法机构的议会相互独立,都享有政治合法性;一旦总统和议会发生分歧便会带来二元合法性冲突,导致立法和行政机构对峙,甚至出现政治僵局,而在议会制下不会出现这种僵局。林茨等人认为,总统制下的二元合法性和制度刚性导致很多消极后果。总统如在议会有牢固联盟,就可成为超级总统,否则将成为弱势总统。总统制与比例代表制的组合使竞选成为“零和游戏”,在拉美等发展中国家往往会引发政治冲突,而在议会制中,这种冲突是可以避免的。罗伯特·达尔(Robert Alan Dahl)认为,在民主宪法的基本方案中,有五种行政首脑和议会选举制度的组合方式,拉美地区盛行总统制政府和比例代表制议会的组合是民主制度安排中最糟糕的,经常出现政治极端化和危机,导致民主制度崩溃,加剧政党制度进一步碎片化,因此他呼吁避免“拉美式的选择”。^②

政治制度是完整的体系,除选举及行政机构与立法机构的关系外,还包括政党与政党制度,中央与地方的关系,司法制度等,林茨和达尔等人仅仅关注了选举和政体形式,对其他因素关注不够,所做比较研究的实证基础较狭窄,其仅通过总统制来评判拉美国家政治制度的方法有些偏颇,同时也忽视了拉美不同国家间政治制度的差异性。

(三) 从制度执行力视角评析拉美国家政治制度

一些国际组织(世界银行、联合国开发计划署等)在评估拉美国家治理能力时,通常把对这些国家政治制度能力的评估作为重要参照,所涉及内容包括:政府的产生、执

^① 胡安·林茨著,罗湘衡译《总统制的危机》,载《国外理论动态》,2011年第1/2期, <https://wenku.baidu.com/view/b5130649e53a580216fced2.html>,访问时间:2017年8月21日。

^② 达尔提出的五种组合是:议会制政府与比例代表制选举的欧陆方案或欧洲道路,议会制政府与最高票当选制选举的英国方案或威斯敏斯特方案,总统制政府和最高票当选制的美国方案,总统制政府和比例代表制的拉美方案以及老牌民主国家的“多重方案”。参见罗伯特·达尔著,李柏光、林猛译《论民主》,北京:商务印书馆1999年版,第144—150页。

政、履行职责和更迭的过程和规则;政府有效率管理资源的能力以及制定、实施和完善政策、条例、规定的的能力;公民和国家对现存政治、经济体制的尊重程度。例如世界银行从话语权和责任(公民可以选举政府、自由表达意见、结社自由和媒体自由等)、政治稳定和免受暴力/恐怖威胁(政府是否可能被非宪法手段或暴力方式推翻)、政府效率(公共服务的质量、公务员制度的质量及其面对政治压力的独立性、政府施政质量、政府施政的可信度)、法规管理质量(政府制定和实施法规的能力)、法治(法治社会的程度 特别是合同、物权协议履行程度,警察和法院执法能力水平,特别是控制暴力和犯罪的能力)、腐败控制(公权是否不为私利所用,是否杜绝大小各种规模的腐败,精英集团和私人利益集团是否有能力绑架国家)等六个方面,对包括拉美国家在内的世界各国政治制度的效率和能力进行评估,以此作为对这些国家治理能力评价的重要标准。^①

国际机构对拉美国家政治制度及其能力的分析过度重视制度的结果,忽视制度的建设过程,忽视了拉美国家特殊历史传统和文化因素以及这些国家政治制度的多样性和复杂性。

(四) 从政治文化视角分析拉美国家政治制度

萨缪尔·亨廷顿(Samuel P. Huntington)认为,社会文化与政治制度是辩证的关系。在他看来,拉美国家缺乏公民间的相互信任,缺乏对国家的效忠,盛行以自我为中心的个人主义,没有形成“信任的制度化”,在建立公共体制方面遇到难以逾越的障碍。他指出,拉美国家在传统上缺乏对制度和体制的尊重,政治中充满尔虞我诈、永久的不信任和政治损耗,造成体制的无效率。拉美人更忠诚于较原始的社会和经济集团(家庭、家族、村庄、部落、宗教、社会阶级),而不忠诚于公共体制,不信任国家。由于缺乏政治共同性观念,无论是领导人还是每个人抑或每个集团都在追求直接的短期物质目标,而无视公共利益。“互不信任和不够忠诚”使拉美国家“很少有美国那样的社会组织”,甚至出现“组织的真空”,致使其缺乏按照现代化的要求调整传统政治制度的才能,没有“建立效率更高、适应性更强、更为复杂和更为合理的组织”的能力,缺乏“建立和维持庞大、复杂而又灵活的组织形式的的能力”。^② 美国学者劳伦斯·哈里森

^① Daniel Kaufmann, Aart Kruay and Massimo Mastruzzi, “The Worldwide Governance Indicators: Methodology and Analytical Issues,” *Global Economy and Development at Brookings*, September 2010, pp.3-4, https://www.brookings.edu/wp-content/uploads/2016/06/09_wgi_kaufmann.pdf, 访问时间:2017年8月21日。

^② 萨缪尔·亨廷顿著 张岱云等译《变动社会的政治秩序》,上海:上海译文出版社1989年版,第31—35页。

(Lawrence E. Harrison)把拉美不发达和政治制度缺陷归咎于其传统政治文化。^①他根据价值观、态度和思想倾向的差异,把文化分为进步文化和停滞文化,认为拉美文化属于停滞文化。在他看来,在停滞文化中,社会成员间缺乏信任,预期会受到不公正待遇,从而使合作、妥协和稳定等观念受到损害,腐败和裙带之风得到鼓励,对维持社会良好运作至关重要的自律概念也会受到削弱。最终导致司法体系出现政治化和腐败,制度和司法体系得不到公民的尊重。^②

哈里森等人的研究过度强调文化因素对拉美发展和政治制度的消极影响,过度强调拉美政治文化中的消极因素,而忽视其中的积极成分与合理因素,因而其观点引起广泛争议。

二 拉美国家政治制度及其评判

对政治制度进行解释的学说主要有两大类:一是传统宪政学说的宪政体制论,二是马克思主义国家与法学说的国体政体论。宪政学说所谓的宪政体制是指,一个国家有宪法等法律体系规定的基本政治制度和正式机构,包括涉及国民权利的相关制度和涉及国家权力的相关制度,如议会制度、选举制度、政党制度等以及正式权力机构,如政府、议会、法院等。宪政学说主要是依据宪法、法律和机构从规范意义上描述政治体系,是对政治体制现象与外观层面的揭示,具有基础性的认识意义。宪政学说隐含着一个关于政体性质的命题,即政治体系是一个以自由与平等为基本价值的整合与分配社会利益的体系,所有的宪法和法律都是以自由、平等为原则的。马克思主义国家与法的学说则认为,政治体系内部的阶级关系是不平等的,政治权力的实质是统治阶级对被统治阶级的压迫。因此马克思主义将法律上平等的政治关系与实际上不平等的政治关系的事实抽象和概括为一对概念范畴:国体与政体。所谓政体是国家的形式(政权组织形式),而国体是国家的实质,即谁统治谁、谁压迫谁的实质性的政治关系。^③马克思主义的“国体与政体”概念超越了宪政学说的认识水平,把关于政治体系的认识从规范性、表面化层面推进到实际政治关系、政治实践的层面,推进了对政治及政治体系的认识。

^① Lawrence E. Harrison, *Underdevelopment Is a State of Mind: The Latin American Case*, Lanham: Madison Books, 2000.

^② 苏振兴主编《拉美国家现代化进程研究》北京:社会科学文献出版社2006年版,第543页。

^③ 《毛泽东选集》(第二卷)北京:人民出版社1991年版,第676—677页。

政治制度有广义和狭义之分,广义的政治制度是指在特定社会中统治阶级通过组织政权以实现其政治统治的原则和方式的总和,涉及国家权力的性质、权力的组织、权力的分配、权力的运行等方面的规定和安排,包括国家的阶级本质,国家政权的组织形式和管理形式,国家结构形式和公民在国家生活中的地位。狭义的政治制度主要指政体,是国家政权的组织和管理形式以及有关国家政治活动的制度。它不仅包括国家政权的形式,还包括与国家政权相联系的其他组织和政治行为的制度(如政党制度、选举制度等)。本文的政治制度含义主要是狭义的政治制度。

政治制度是任何国家都无法回避的问题。政治制度的目的是维持一定的政治和公共秩序,节省政治活动的成本,维持一定的分配方式和利益格局,提供重要的公共服务,维护社会安全和稳定。由于人们的政治立场、社会地位和价值观不同,对政治制度的判定自然会有不同标准和偏好,难免带有若干主观、片面的成分。然而,剔除政治立场、意识形态、价值观念等特殊和主观因素外,在政治制度的判断方面还是有共同的或客观的标准。好的、合理的或有效的政治制度至少应符合以下条件。首先,设计合理。判断政治制度的设计是否合理,一方面要看它是否明确而清晰地界定了国家各机构、主要利益集团的权力、责任与义务,是否有相互监督、相互制衡的机制,是不是建立了有效处理争端的机制和解决问题的程序,是否做出了应对各种问题和危机的制度安排。同时,也要看制度设计是否适合一个国家特殊的政治和社会条件以及其特殊的历史文化传统。如果制度设计不充分考虑一个国家的特殊国情,就不能算作合理的设计。其次,要有包容性。一个好的、合理的或成熟的政治制度必定不会是一成不变的,不会是封闭的制度,而会是一个开放、包容的制度,一个具有纠错功能的制度,一个处于不断发展、修订和完善进程中的制度。因为最初的制度设计者不可能预见未来的所有现实细节,不可能预测到未来将要发生的一切矛盾和利益冲突,其所设计出来的制度自然也不能解决所有现实矛盾和冲突;只有在实践中不断发现制度的缺陷,并能不断改进、弥补、完善,制度才会充满活力和生机,才会趋于完善。如果制度不具有包容性,就不是一个好制度。再次,要有效率。制度设计再好,但如果执行力差或没有效率,也不是好制度或合理的制度。好制度的关键在于有效的执行力和效率。好的政治制度可以避免不必要的人力财力损耗,及时化解冲突和矛盾,维持政治社会稳定,维持公共秩序和分配秩序,提供重要的公共服务,满足公众基本诉求。否则,就算不上好制度。最后,要有可信性。所谓可信就是在公众中有威信,公众对制度有敬畏和敬重之心。在好的或合理的政治制度下,所有机构和个人都尊崇制度、规则和法律,违反制度要受到追究,违反规则要受到处分,违犯法律要受到惩罚;出现失误和问题可以问责;

出现争议,可以按照制度规则、按照法定程序和渠道去解决和化解。如做不到这些,就不会是好制度。

本文将以上述假设条件或判定标准为参照,分析拉美国家政治制度变迁的趋势、挑战和出路,以加深对当前一些拉美国家正在发生的制度或体制性危机的认识。在下文分析中,将力图避免对拉美国家政治制度现有研究中的缺陷,既顾及拉美国家与西方发达国家政治制度的共性,也重视其间的明显差异性;既关注拉美国家政治制度的传统与现实缺陷,也看到其变迁与进步的基本趋势与客观现实;既关注拉美国家政治制度能力与效率的相对低下,也重视其制度建设的过程;既关注政治制度的一般原则,也不忽略拉美国家特殊历史传统和文化因素对政治制度构建的影响;既关注拉美国家政治制度的一般性,也顾及不同国家间制度的特殊性和多样性。

三 拉美国家政治制度变迁的基本趋势

纵观拉美国家政治制度演进历程可以看出,其基本发展趋势是趋于成熟、完善、有效、稳定和多样化,具体表现在以下方面。

制度框架渐趋合理,宪政体系日益成熟。三权分立是近代西方资产阶级革命的成果,也是当代国家政权结构的重要原则。启蒙思想家们把国家权力分为立法、行政和司法三部分,希望其相互分立和制衡,以防止专制、暴政,确保公民安全、自由。19世纪上半叶拉美国家建国后,在上述思想影响和美国制度模式吸引下,普遍移植、模仿甚至是复制欧洲和美国的政治制度,采用三权分立的国家政权形式,不少国家的宪法甚至照抄美国和法国宪法的许多条文。然而,在拉美专制传统深厚、缺少社会变革、经济发展落后、社会严重分化、庇护主义盛行的环境下,三权分立制度长时间“水土不服”,民主表象之下盛行的是“考迪罗”专制和寡头政治,^①中央政府缺乏权威,不能有效施政,军人文人争斗不止。^②一直到20世纪70年代末,拉美开始历史上持续时间最长的民主周期,民主政治制度获得总体性、持续性和稳步性发展,权力分立和制衡机制趋于有效,立法和司法机构作用和地位得到加强。拉美国家20世纪90年代后不断推进“国家改革”和政治改革,进一步巩固和完善了宪政体系,传统的考迪罗现象趋于绝迹。

^① 考迪罗是西班牙语 caudillo 的译音,意为“首领”。拉美独立战争期间,特指自组军队、称雄一方的非正规军首领。拉美国家独立后,指以军人为靠山、武力夺取政权、实行独裁统治的军事首领。

^② 托马斯·E.斯基德莫尔、彼得·H.史密斯、詹姆斯·N.格林著,张森根、岳云霞译《现代拉丁美洲》,北京:当代中国出版社2014年版,第43页。

民主制度日益完善,专制和威权统治逐渐消失。传统上拉美国家考迪罗政治和寡头政治盛行,宪法被随意中止、民选政府被暴力手段推翻、公民权利被侵犯、人身自由被限制、反对派遭清洗、言论自由被禁止曾是拉美政治的常见现象,不少国家的民主因此被认为有名无实和徒有虚名。虽然许多拉美国家独立后不久就建立了政党,但当时的政党缺乏群众和社会基础,缺乏代表性,在国家政治生活中不起主要作用,纯粹是寡头集团政治斗争和争权夺利的工具。进入20世纪后,拉美国家的政党开始具有现代政党的特点,社会和群众基础更加深厚和广泛,代表性更加充分,在国家政治社会生活中的地位和作用更加重要。但在军人专制频繁发生的情况下,政党的作用仍受到很多限制,政党的自身缺陷也限制其作用的有效发挥。^①随着20世纪70年代末以后民主化进程不断巩固及民主政治体制不断完善,拉美国家政党制度更加成熟,政党在政治运转中成为具有决定性作用的力量,各政党广泛参与政治和政治动员,参与社会政治生活各领域,连接着政治体制中的各种成分和因素。与此同时,政党政治趋于完备,政党与选举制度、政府更迭间建立了密切联系,为政治体制运转提供了重要动力和重要手段;国家对政党的管理更加规范,宪法和法律对政党的地位、作用、职能、活动规则等有了明确规定,将政党完全纳入国家政治体制。随着民主政治不断完善,独裁专制统治或威权政治逐渐淡出拉美政治舞台,拉美国家形成维护民主制度的广泛共识,美洲国家组织框架下的“民主宪章”成为拉美国家的重要准则。^②

选举制度趋于成熟,制度的合法性基础更加牢固。拉美国家的选举制度不断完善。19世纪拉美地区政治参与度很低,多数国家投票率在5%以下,对选举权在财产、性别、文化程度等方面有不少限制。^③19世纪后半期拉美国家公民权利不断扩展,选举权有所扩大。20世纪上半叶对选举权在性别、文化和财产方面的限制逐渐被取消,^④普选原则最终得以确立,投票率达到40%—50%,与美国基本持平。^⑤随着公民权利不断扩大,选举制度趋于成熟。许多拉美国家颁布选举法,选举被纳入宪法和法

^① Ronald H. McDonald and J. Mark Ruhl, *Party Politics and Election in Latin America*, Boulder: Westview Press, 1989, pp.7-9.

^② 2001年9月,美洲国家组织特别大会通过《美洲民主宪章》,允许对违反民主原则的拉美国家进行干预。

^③ Howard J. Wiarda, ed., *The Continuing Struggle for Democracy in Latin America*, Boulder: Westview Press, 1980, pp.46-47; Harry E. Vanden and Gary Prevost, *Politics of Latin America: The Power Game*, New York and Oxford: Oxford University Press, 2002, p.204; 巴拉德福德·伯恩斯、朱莉·阿·查利普著,王宁坤译:《简明拉丁美洲史——拉丁美洲现代化进程的诠释》,北京:世界图书出版公司2009年版,第109页。

^④ 托马斯·E.斯基德莫尔、彼得·H.史密斯著,江时学译《现代拉丁美洲》,北京:世界知识出版社1996年版,第76页;莱斯利·贝瑟尔主编《剑桥拉丁美洲史》(第六卷)(下),北京:当代世界出版社2001年版,第99—100页。

^⑤ Howard J. Wiarda, *The Continuing Struggle for Democracy in Latin America*, p.43.

律程序,选举规则不断完善。拉美地区主要有三种基本的选举制度,即简单多数票当选制度、两轮投票制度和比例代表制度,形成一套复杂的选举和计票规则。多数国家在传统上采用简单多数票或两轮投票制选举总统,用简单多数票制和比例代表制进行议会选举。20世纪70年代末以来,越来越多的国家在总统选举中放弃传统的简单多数当选规则,采用绝对多数或二轮投票制,增加当选总统的合法性基础。截至2015年,拉美有14个国家采用绝对多数票当选的规则,其中10个国家规定首轮获得50%+1张选票才可直接当选;4个国家规定若首轮直接当选须获得35%—45%有效选票,且当选者和得票居第二的候选人应有一定票差。与此同时,越来越多的国家在议会选举中采用比例代表制,以增加立法机构代表性和包容性。有学者认为,近年来拉美政治改革的重要内容是更广泛采用比例代表制,放弃传统上简单多数当选原则。^①

政府体制趋于稳定,制度运行的体制保障更加坚实。在传统上,执政党更迭通常会带来政府工作人员大批更替,给政府正常运转造成极大冲击,造成执政效率的极大损耗。为此,拉美国家十分重视建立和完善现代文官制度(又称公务员制度),为制度运行提供体制保障。文官制是现代政府体制的主要标志。拉美各国的文官制度在完备性方面有明显差异,但整体上趋于成熟,在一些国家已相当成熟和发达。^②阿根廷、巴西等地区大国的文官制度较稳定,建立了专业性的公务员培训机构,公务员的组织、人员招录与培训、工资规模的确定、业绩考核、人员奖惩都有专门机构负责实施和执行。资料显示,早在20世纪80年代,委内瑞拉、乌拉圭、巴拿马等国家的文官制度就已相当成熟和完备。^③当然也有一些拉美国家的文官制度还不够成熟和完善,以政治中立为特点的文官制度还未真正建立起来。即使已经建立稳定文官制度的国家,其制度自身还有不少缺陷,按业绩奖赏的制度很难得到有效和切实执行,“官职恩赐制”、裙带关系、任人唯亲、庇护主义现象仍不同程度存在,公务员制度质量还不够高。^④

制度形式趋于多元,制度建设更符合各国特殊国情政情。拉美国家政治制度的模

^① Kevin Casas-Zamora, Marian Vidaurri, Betilde Muñoz-Pogossian and Raquel Chanto, eds., *Reformas Políticas en América Latina: Tendencias y Casos*, Washington, D. C.: Secretaría General de la OEA, 2016, pp.39-40.

^② 按美洲开发银行的评估,拉美国家公务员制度的平均得分是42分(总分100),而巴西得分高达93分,表明其文官制度非常成熟。参见 Llano Carbonell and María Mercedes, *Burocracia Pública y Sistema Político en América Latina: Factores Asociados a la Politización de los Sistemas de Gestión de Empleo Público en la Región*, Tesis Doctoral, Madrid: Universidad Complutense de Madrid, 2016, p.35.

^③ 袁东振、徐世澄《拉丁美洲国家政治制度研究》,北京:世界知识出版社2004年版,第30—33页。

^④ Llano Carbonell and María Mercedes, *Burocracia Pública y Sistema Político en América Latina: Factores Asociados a la Politización de los Sistemas de Gestión de Empleo Público en la Región*, pp.35-39.

式并不完全相同。在除古巴外的拉美 32 个国家中,有 20 个国家实行立法、行政和司法分立制度(委内瑞拉等国还对这一制度进行改造,创立了五权分立政治模式,在传统三权之外,增加选举权和公民权)。第二次世界大战后新独立的 12 个加勒比国家则多实行“议会和行政合一”的权力混合体制。在国家结构形式上,巴西、墨西哥、阿根廷和委内瑞拉四国实行联邦制度,其他国家实行单一的中央集权制度。拉美国家政府的组成方式也多种多样,墨西哥等国家既不设副总统,也不设总理(或部长会议主席)。不少拉美国家不仅有副总统,秘鲁、阿根廷等还设立总理(或部长会议主席)。拉美国家的议会及其组成也不相同,19 个国家采用两院制,14 个国家采用一院制。形式多样性表明拉美国家的政治制度更加成熟,制度设计更多地考虑了本国的特殊政情和国情,因而也更具有包容性。

四 拉美国家政治制度的困境与挑战

拉美国家政治制度的上述趋势尚不足以完全消除其自身的所有脆弱性和缺陷,拉美国家政治制度仍面临多重困境和挑战。

(一) 政治制度的脆弱性

拉美各界普遍认为,该地区国家的政治制度有脆弱性,其脆弱性主要表现为其“低度民主”的特性。拉美社会科学院(FLACSO)学者 2003 年前后曾进行过一项研究,认为 1988 年以后拉美主要国家政治制度不断完善,选举民主日益巩固,公民投票权和选举权有所扩大,但这些国家的公民自由一直没有太大改善。到 21 世纪初,21 个拉美国家中只有十来个国家“完全尊重公民的政治权利”(包括公决权、秘密投票权、免受外来压力等);只有六个国家“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)。据此这些拉美学者认为,拉美国家的政治制度缺乏对公民其他权利的保护。^①哥斯达黎加前总统、诺贝尔和平奖获得者奥斯卡·阿里亚斯(Oscar Arias)认为,“拉美一些国家的政府虽由选举产生,但公民个人的自由并没有得到尊重;在有些国家个人的自由虽得到承认,但并没有得到保障”;“尽管选举是自由和公正的,但由于存在上述缺陷,拉美的民主还不是完全的民主”。^②2015 年英国著名智库 EIU 按照自由民主实现的状况,把世界各国分为四类,即“完全民主”国家、“不

^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 Óscar Arias, “La realidad política de América Latina,” Actualizado el 21 de abril de 2015, http://www.nacion.com/opinion/foros/Oscar-Arias-realidad-America-Latina_0_1482851733.html, 访问时间:2017 年 8 月 21 日。

完善民主”国家、“混合民主”国家和“专制政权”。该机构宣称,这种划分不仅考虑了传统的选举权标准,还考虑了其他五个因素:选举进程和多元性、公民自由程度、政府运转状况、政治参与情况、政治文化。该机构认为,尽管最近几十年拉美民主化取得进展,但许多国家的民主依然十分脆弱,政治参与度总体偏低,民主文化欠发达;多数国家实现了“自由和公正选举”,但民主化进程却不能进一步深化;①除少数“完全民主”国家和少数“专制政权”外,②拉美多数国家属于“不完善民主”与“混合民主”之列。“不完善民主”国家包括智利、巴西、巴拿马、阿根廷、墨西哥、哥伦比亚、秘鲁、萨尔瓦多和巴拉圭。这些国家虽然实现了自由和公正选举,尊重基本公民自由,但在治理方面存在缺陷和瑕疵,政治参与度较低,政治文化欠发达。“混合民主”国家包括厄瓜多尔、洪都拉斯、危地马拉、玻利维亚、尼加拉瓜和委内瑞拉,这些国家法治脆弱,司法未实现完全独立,选举中存在严重违反自由和公正的不正常现象,政府经常对反对派施加压力,存在比“不完善民主”国家更严重的缺陷。③许多学者指出,尽管拉美国家民主政治制度获得巩固,但并不意味着其政治生活中原有的模式已经消失,民众主义、革命及其影响将在拉美地区政治体制中以民主的面貌和形式长期存在下去。④有学者认为,拉美从未摆脱“表面民主”的阴影,拉美政治体制的缺陷增加了政治失灵的风险;由于“低度民主”的广泛存在和完全民主的缺失,几乎在所有拉美国家内部都存在对民主运行的失望。⑤

(二) 制度能力的滞后性

制度能力滞后主要表现为权力制衡能力缺失,司法机构效率低、独立性差。如前所述,拉美国家独立后曾模仿、复制和移植美国政治制度中三权分立的政权形式,但在拉美特殊历史文化传统和政治条件下,远没有达到完善和有效的程度,长期没有达到预期目标;行政权力通常过于强大,立法和司法机构过于虚弱,没有发挥应有的作用;三权分立在不少国家有名无实,议会甚至变成行政机构的咨询机关。⑥20世纪90年代以后,拉美地区的“国家改革”致力于加强议会和司法机构的作用,议会开始或已

① Constanza Hola Chamy, “¿Qué Países de América Latina Son los Más y los Menos Democráticos?” <http://www.bbc.com/mundo/noticias/2015/01/150119>, 20 de enero de 2015, 访问时间:2017年8月21日。

② 该机构认为,拉美只有乌拉圭和哥斯达黎加属于“完全民主”国家,不仅尊重公民自由和基本政治自由,而且将这种尊重作为引导民主繁荣的政治和文化基础;古巴和海地属于“专制政权”。

③ 有些学者不认同 EIU 的划分,如伦敦经济学院教授弗朗西斯科·帕尼萨认为,并不存在完善的民主,智利、巴西、乌拉圭的民主质量总体很好, EIU 对“不完善民主”国家与“混合民主”国家的划分不准确。

④ Manuel Montobbio, “Cultura Política, Populismo, Revolución y Democracia en América Latina,” <http://blogs.elpais.com/ideas-subyacentes/2013/05/>, 访问时间:2017年8月24日。

⑤ Kevin Casas-Zamora, et al., *Reformas Políticas en América Latina: Tendencias y Casos*, pp.17-18.

⑥ Harry E. Vanden and Gary Prevost, *Politics of Latin America: The Power Game*, pp.184-185.

经具备较大自主性。但拉美国家情况不同,有些国家议会的地位和作用还不够稳定,三权机构的关系尚不够平衡,立法和司法机构作用仍相对较弱;一些国家的行政机构甚至仍可对立法和司法机构进行政治控制;不少国家立法和司法机构中官僚主义习气重,议会委员会制度还不够完善;议会缺乏否决行政机构议案和提出动议的能力。

拉美国国家司法机构效率低下,不能为所有居民提供相关的司法服务,难以满足民众的司法需求。许多国家司法机构的案件审结速度慢,案件积压现象普遍,司法成本相对较高;拉美国国家虽然已建立相当完备的司法制度框架和法律法规体系,但司法制度的效率普遍较低,法律法规体系的执行力较差。^①“拉美国国家的司法制度是西班牙和葡萄牙殖民主义的遗产”,有重视“成文法”和“字面原则”的传统,“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”。^②与英美“不成文法”和重视判例的法律体系相比,拉美国国家的法律体系和制度明显缺乏效率,难以满足民众的司法需求。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和权利观念较强,义务意识欠缺,致使法律体系的效率较差,执行力不足,有法不依和执法不严的现象屡见不鲜。

拉美国国家司法机构独立性较差。^③拉美国国家缺少司法真正独立的传统,司法机构长期处于服从地位,各级法院及法官容易受行政机构或其他权力机构政治压力的影响,直接或间接受制于以总统为核心的行政机构。拉美国国家的法官主要由任命方式产生(尽管议会可能参与候选法官提名),只有少数国家由选举产生(例如哥斯达黎加议会参与最高法院法官的选举)。一些国家最高法院的法官不是终身的,而是有一定任期,任职期满后需通过任命或选举方式更新。尽管法律规定法官和法院有独立工作的权力,但在日常运行中容易受到来自在权力结构中占优势地位的行政机构和各类经济实体的压力。拉美国国家试图通过司法改革提高司法机构独立性,一些国家注重改善司法管理机构的职能,试图通过建立法官终身制保证和巩固法官独立和司法独立;通过建立由政府不同机构及公民社会组成的司法委员会(Consejos de la Judicatura/Magistratura)增加司法权力的代表性。这类委员会的地位在各国情况不同。有些国家的委员会从属于司法部门,但它不是独立的;在一些国家,从属于最高法院,在有些国家则

① 袁东振《拉美国国家治理的经验与困境:政治发展的视角》,载《拉丁美洲研究》2015年第1期,第19页。

② 杨建民《拉美国国家的司法制度研究》,载《拉丁美洲研究》2010年第6期,第40页。

③ 关于拉美国国家司法体系的缺陷,可参阅 Malcolm Rowat, Waleed H. Malik and Maria Dakolias, eds., *Judicial Reform in Latin America and Caribbean*, Washington, D.C.: World Bank Technical Paper No.280, World Bank, 1995。

独立于最高法院。委员会的职能在各国也不一致。有的可以任命法官,有的还有规范法官纪律的功能,有的可对司法部门进行管理。^① 尽管拉美国家把实现司法独立作为目标,但从整体上看这一目标还远未实现。

(三) 运转失灵的风险性

政治制度运转失灵的风险首先表现为其缺乏化解危机的能力。政治制度化解政治危机的能力差,致使一些拉美国家政治危机频发,加剧了国家的治理难题。20世纪70年代末以后,拉美开始了历史上持续最长的民主政治周期。鉴于传统上独裁专制统治产生的巨大伤害,拉美大众对民主化深化、民主体制巩固、民主体制下经济增长和社会进步充满期待。然而现实却令多数民众大失所望,许多拉美国家既没有实现民主体制与经济社会良性发展,也没有消除政治制度的缺陷和脆弱性,“正常选举并没有改善民主质量”。政治制度缺乏化解政治和社会危机的能力,致使体制性危机不断出现。20世纪90年代该地区就出现约20次体制危机。近年来,洪都拉斯(2009年)、厄瓜多尔(2010年)、巴拉圭(2012年)、巴西(2015—2016年)、委内瑞拉(2014年至今)等国家政治和制度性危机频发,凸显了这些国家政治制度的不成熟和缺乏化解危机的能力以及运转失灵的风险性。

(四) 政治体制的低可信性

政治制度缺陷、制度能力滞后和体制运转失灵风险的存在,导致公众对政治制度和体制不满。拉美民众对现存政治制度和体制不满有各种表现,如对制度的信任度下降,对政府及公共机构业绩与效率不满意,对国家前途不自信,政治参与热情降低等。拉美智库“拉美晴雨表”的调查表明,1995—2013年期间,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七国民众对民主制度的支持率出现下降;2013年对民主制度运行不满意度高达57%。^② 民调机构皮尤中心(PEW)2015年的调查显示,拉美是世界上仅次于中东地区、民众对政治制度运行不满意度最高的地区,平均有59%的人对政治制度不满意,哥伦比亚和巴西不满意度分别高达75%和71%,阿根廷(68%)、秘鲁(62%)和墨西哥(59%)不满意度也较高。拉美民众之所以对政治

^① Farid Samir Benavides Vanegas, Alberto M. Binder, Carolina Villadiego Burbano and Catalina Niño Guarnizo, *La Reforma a la Justicia en América Latina, las Lecciones Aprendidas*, Fescol, Programa de Cooperación en Seguridad Regional, Bogotá, junio de 2016, p.26.

^② Corporación Latinobarómetro, *2013 Report*, pp.17-21, p.34, <http://www.latinobarometro.org>, 访问时间:2017年8月25日。

制度不满意,主要源于对执政者执政能力失望、对政治体制公平性不满、对政治家不信任。^①

五 拉美国家政治制度的出路

拉美国家政治制度的根本出路在于通过改革、创新,破解体制的脆弱性,提高体制效率和执行力,消除现存体制的缺陷以及传统政治文化的负面影响。

(一) 通过改革破解体制的脆弱性

从20世纪90年代起,拉美国家就力图通过所谓“国家改革”和政治改革,破解制度和体制的脆弱性难题,并为此采取了诸多措施。

加强对制度权力的监督,特别是立法和司法机构对行政机构的制约和监督,强化制度权力的合理性。拉美学者强调,民主不仅是选举和执政,还包括加强和巩固议会职能、司法机构独立,在行政、立法和司法机构间建立真正的“制衡与监督”,也应包括实现政治权力的非集中化,在地区和地方层面建立专业、独立和高效的管理机构,确立平等、问责和责任的原则。^②事实上,拉美的改革不同程度朝这些方向有所迈进。拉美国家不仅加强三大权力机构的相互制约和监督,还加强各权力部门内部的监督,将三大权力机构的内部监督、立法与行政机构间的监督、司法与行政机构间的监督作为长效的制度安排。许多国家的议会因而拥有了较大自主性,改变了传统的“橡皮图章”形象,在很多方面显示出立法机构的权威。此外,拉美国家还注重强化社会各界对体制权力的监督作用,不少国家采取发布官方简报、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,提高公民特别是媒体对制度权力的监督。^③

完善对公务人员的监督机制,提高体制效率。拉美国家重视完善公务人员的选拔、任用、考核和晋升机制建设,基本消除了因执政党周期性更迭对政府日常工作的冲击。许多国家注重完善公务员制度建设,推进“功绩奖赏”制度,消除传统“官职恩赐

^① “América Latina: la Región más Insatisfecha con su Sistema Político,” Madrid, 17 de febrero de 2015, <http://www.notimerica.com/politica/noticia-america-latina-region-mas-insatisfecha-sistema-politico-20150217075933.html>, 访问时间:2017年8月25日。

^② Manuel Montobbio, “Cultura Política, Populismo, Revolución y Democracia en América Latina,” <http://blogs.elpais.com/ideas-subyacentes/2013/05>, 访问时间:2017年8月25日。

^③ Silvia Gomez-Fagle and Willibald Sonnleitner, eds., *Mutaciones de la Democracia: Tres Decadas de Cambio Político en América Latina (1980-2010)*, Mexico: el Colegio de Mexico, 2012, p.36.

制”残余的影响。与此同时,把反腐体制机制建设、提高政府及公共部门效率、提高治理能力作为重要措施。所有国家都制定了反腐制度或措施,一些国家还制定《反腐败法》,明确公共官员行为准则、严格财产申报、严惩非法致富、公共财产犯罪和职务犯罪等规定。阿根廷等国家规定财产申报制度不仅适用行政机构官员,也适用司法和立法机构工作人员;不仅要申报而且要公布。^①

完善政治竞争规则,进一步加强体制的合法性基础。为增强公众对选举公平性的信心,拉美国家普遍把选举改革作为政治改革的核心。20世纪70年代末以来,所有国家都进行了选举改革,1978—2015年拉美18个国家涉及选举的改革有250次。一些国家的选举改革超过20次(厄瓜多尔36次、秘鲁24次、墨西哥23次),多数国家(阿根廷、玻利维亚、巴西、智利、哥伦比亚、哥斯达黎加、萨尔瓦多、危地马拉、洪都拉斯、尼加拉瓜、巴拿马、多米尼加、委内瑞拉)在6—19次之间。选举改革的重点是重新设计和改组选举机构,增强选举机构的作用,增强竞争的公平性,增强政党的稳定性,实现选举技术的现代化,推进选举和公选机构的包容性,推进法治国家建设,增强公众对选举程序的信任。最常见措施有:规定男女候选人比例(18国35次),重新划分选区(15国34次),允许总统连选连任(15国27次),调整议会规模(12国25次),确定党内初选机制(16国23次)。^②

通过改革破解制度的脆弱性是拉美国家的共同趋势,但各国的侧重点不同。一些国家注重完善相关政治规则。鉴于政治制度特别是选举制度的缺陷日益暴露,由选举争议引发的内耗和冲突频发,墨西哥、洪都拉斯等国2014年后陆续提出政治和选举改革方案,完善选举规则和程序,试图降低相关的政治风险。^③一些国家侧重扩大参与度,如智利取消有利于两大政党联盟而不利于各小党的议会选举双提名制度,采用更有利于增强代表性或包容性的制度。^④墨西哥、玻利维亚、委内瑞拉、哥伦比亚、巴拿马等在国会选举中也采用一个选区提出多名候选人的混合制度;已经有九个国家(玻利维亚、智利、哥伦比亚、厄瓜多尔、洪都拉斯、巴拉圭、多米尼加、委内瑞拉、墨西哥)允许独立候选人参加总统选举;越来越多的国家给予海外侨民选举权,目前有14个国家的海外侨民获大选投票权。^⑤

① 吴白乙主编《拉美国家的能力建设与社会治理》北京:中国社会科学出版社2015年版,第95页。

② Kevin Casas-Zamora, et al., *Reformas Políticas en América Latina: Tendencias y Casos*, pp.34-39.

③ “Las leyes secundarias de la reforma político electoral 2014,” <http://pac.ife.org.mx/>, 访问时间:2017年8月25日。

④ “Prueban Mayor Cambio Electoral en Chile desde la Dictadura,” <http://www.elnuevoherald.com/2014/08/14>, 访问时间:2017年8月25日。

⑤ Kevin Casas-Zamora et al., *Reformas Políticas en América Latina: Tendencias y Casos*, p.48.

值得指出的是,迄今为止,拉美国家改革的核心和重点仍是选举改革,缺乏全面和系统的政治制度改革规划;许多国家改革效果不明显,有些国家改革的效果尚难评估;有些国家的改革甚至出现反复。从总体上说,改革还未能从根本上消除政治制度的缺陷及其面临的诸多困境。

(二) 通过创新提高体制效率和执行力

拉美国家普遍把增强司法制度执行力和效率作为提高体制能力的重要举措。近30年来,拉美国家积极推进司法领域改革,包括以下内容。(1) 改善司法服务。许多国家推进政府和司法管理机构改革,提高司法机关的竞争能力;建立推进司法进程的新机制,建立化解冲突的特殊法庭,试图有效解决各类冲突。许多国家简化司法程序,完善有关法律,提高案件审结速度,减少案件积压。与此同时,尽可能为所有居民提供适宜的司法服务,满足居民基本司法需求,让更多人享受司法公正的利益。(2) 加强保护公民权利的宪法机制。几乎所有国家都通过将公民权利列入宪法的方式将其“宪法化”,如建立保护儿童、老年人等群体权利的宪法机制,扩大基本权利、建立公众参与机制、扩大少数族裔权利等,保证这些权利受宪法保护。(3) 建立新的司法机构,加强司法保障。玻利维亚、厄瓜多尔和哥伦比亚建立了自治性的宪法法院或宪法法庭,建立了专门化解选举冲突的司法机构;玻利维亚、智利、哥伦比亚、厄瓜多尔、危地马拉、秘鲁、多米尼加既建立了宪法法院,也建立了选举法庭;哥斯达黎加、萨尔瓦多、洪都拉斯、尼加拉瓜、乌拉圭虽没建立宪法法院(法庭),但在国家结构框架下建立了自主性的选举法庭。拉美国家注重加强选举法庭的功能和技术自治,使其具有法人资格,并扩大其权限。这项改革造成法理意义上最高司法权力的变化,因为最高法院不再是唯一的最后裁决机构。(4) 推动司法程序改革,创造新的程序模式。为确保所有人都能享受司法服务,保护公民基本权利,拉美国家注重设计公民权利的特殊保护机制,在司法权力中培育新的公民、劳工和家庭的程序模式;改善司法服务机构的功能和效率,实施与民主国家相匹配的程序模式。(5) 向行政部门让渡部分职能,提高司法机构效率。把一些原来由司法部门负责的事务和问题转让给行政部门,如注册和公证体系中的(婚姻、分家、遗产继承、民事变更等)手续;把一些司法功能(如涉及消费的事务)交给行政部门履行;推进公众可以更广泛地享受司法保护和司法服务。(6) 在司法进程中建立解决冲突的新机制。多数国家建立了调解和仲裁制度,确定了通过调解、调停、仲裁等方式解决问题的原则,建立各当事方自己可以化解矛盾、解决冲突的机制。

上述改革和机制创新对于提高司法机构效率具有积极作用,但仍有较大局限性。

有学者认为,许多司法改革措施仅为律师、法官和直接关联人口等少数群体所知,并没有被大众所了解。各国改革目标不同,改革内容广泛,还很难对近30年拉美司法改革的效果进行评估。但现有情况表明,改革并没有明显提升司法机构的效率,未能消除司法体系的所有缺陷,公众对司法体系的信任度也并未得到明显提升。^①

(三) 通过完善相关机制程序,消除现存体制的缺陷

拉美国家注重扩大制度的代表性。拉美政治制度代表性不充分有两个主要表现形式:一是某些社会群体的代表被提名或当选权力机构中职位的机会很少,其在政治制度中的代表性没得到充分体现。一直到2002年前后,女性只占拉美地区众议员和参议员总数的15%和12%、政府部长的13%;土著居民在民选职务中代表性低,例如秘鲁土著人占全国总人口47%,但只拥有议会席位的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%。^②10年后上述状况虽有改善,但总体局面未有根本改观,政治机构中某些群体代表性依然严重不足。当前拉美国家机构中女性比重一般在30%(如阿根廷、巴西、秘鲁、洪都拉斯、巴拿马)和40%(如哥斯达黎加、委内瑞拉、厄瓜多尔、尼加拉瓜、墨西哥、洪都拉斯)之间。二是某些阶层缺乏对决策的影响力。拉美各国都有大量边缘群体、贫困者、非正规部门的工人、农民以及各种缺乏资源的人。这些人除了投票权外,政治影响力有限。1978—2015年拉美国家进行多轮政治改革,试图把上述被排斥群体纳入体制之内,^③通过基本权利“宪法化”,为一些特殊群体(青年、印第安人、妇女等)提供新的权利保障。但这些改革并没有消除该地区的政治权贵现象,甚至造成新的“司法权贵”,有权势的人通常从政治制度乃至改革中获得更多利益。^④拉美民众普遍认为,富人对政治影响大,而穷人对政治影响小,公众因而对政治家普遍缺乏信任。^⑤

许多拉美国家积极推进与政党发展和政党制度相关的改革,试图消除因政党发展缺陷所加大的制度性约束。20世纪70年代末以来,拉美各国除通过宪法或选举法改

^① 此部分关于拉美国家司法改革的资料,除特别说明外,均来自 Farid Samir Benavides Vanegas, Alberto M. Binder, Carolina Villadiego Burbano, Catalina Niño Guarnizo, *La Reforma a la Justicia en América Latina, las Lecciones Aprendidas*, pp.26-43。

^② IDB, *Economic and Social Progress in Latin America*, 2008 Report, Washington, D.C., 2007, pp.173-174。

^③ Kevin Casas-Zamora, et al., *Reformas Políticas en América Latina: Tendencias y Casos*, p.13, p.47。

^④ Farid Samir Benavides Vanegas, Alberto M. Binder, Carolina Villadiego Burbano and Catalina Niño Guarnizo, *La Reforma a la Justicia en América Latina, las Lecciones Aprendidas*, p.15, p.32。

^⑤ “América Latina: la Región Más Insatisfecha con Su Sistema Político,” Madrid, 17 de febrero de 2015, <http://www.notimerica.com/politica/noticia-america-latina-region-mas-insatisfecha-sistema-politico-20150217075933.html>, 访问时间:2017年8月25日。

革,规范政党活动和完善相关规则外,还有六个国家颁布《政党法》。^①政党法的内容包括:建立政党的基本条件要求,政党的法人性质及其管理,国家干预政党活动的规则,政党的内部结构,党内的民主机制,政党资助制度,建立政党联盟的相关规定,政党的注销制度等。有些国家还出台了独立候选人的规定以及党员脱党或加入其他政党的规定。^②拉美国家还力图在政党内部选举中注入竞争机制,推动政党内部改革和党内民主,规定政党的内部初选机制。^③

拉美国家试图克服政党的政治代表性危机。越来越多的国家在“封闭式候选人名单”和“单一候选人”这两种传统方式之外,采用不同的混合式改革,加强候选人的代表性。目前还有少数国家(阿根廷、哥斯达黎加、危地马拉、尼加拉瓜、巴拉圭、乌拉圭)采用传统的“封闭式候选人名单”制度,其他国家都采用了在国会选举中采用一个选区多名候选人的混合式制度,有八个国家(巴拿马、秘鲁、哥伦比亚、厄瓜多尔、巴西、洪都拉斯、多米尼加和萨尔瓦多)采用“优先投票机制”或“非封闭式候选人名单”。所有这些都是为回应公众对政治制度合法性的质疑和压力,加强选民投票的主动权,进一步加强政党的代表性。

上述措施对于规范拉美国家政党的活动、强化公众对政党和制度的监督、完善民主制度具有积极推动作用,但很难在短期内消除这些国家政党所固有的理论、组织、自身建设和执政能力缺陷,难以消除因这些缺陷对政治制度所形成和加剧的体制性约束。

(四) 走出庇护主义传统,消除传统政治文化中的负面因素

庇护主义和保护主义是拉美的重要传统政治文化,“在权利和特权悬殊的拉丁美洲社会,无权无势者常常寻求有权有势者的保护,进而形成各种强势者与弱势者的关系或联盟”。^④许多学者认为,拉美的庇护主义或保护主义源于殖民时期的历史,源于大地产关系,即大地产主与雇工间的依存和尊卑关系。庇护主义是主人与仆从间的关系,是保护人与被保护人的关系,它所表明的一种特殊的个人效忠和责任义务纽带。西班牙和葡萄牙的伊比利亚传统培育了拉美国家庇护主义和保护主义的传统和习惯。

^① 早在此轮民主化之前,许多拉美国家宪法就对政党和政党制度做出明确规定。继乌拉圭(1934年)后,多米尼加、巴西、厄瓜多尔、哥斯达黎加、危地马拉和巴拿马在20世纪40年代,萨尔瓦多和洪都拉斯在50年代,玻利维亚、巴拉圭和委内瑞拉在60年代,智利和墨西哥在1978年以前,都在宪法中对政党的活动做出相关规定。此后秘鲁和尼加拉瓜(1979年)、哥伦比亚(1991年)、阿根廷(1994年)也对此做出规定。参见 Daniel Zovatto, “Regulación de los partidos políticos en América Latina,” *Diálogo Político*, n°4, Diciembre, 2006, pp.18-19.

^② Daniel Zovatto, “Regulación de los partidos políticos en América Latina,” pp.22-23.

^③ Kevin Casas-Zamora, et al., *Reformas Políticas en América Latina: Tendencias y Casos*, pp.37-38.

^④ 张凡《当代拉丁美洲政治研究》,北京:当代世界出版社2009年版,第162页。

伊比利亚传统政治理论对民众妥善治理社会的能力有疑问,认为社会应该由“自然精英”治理和领导;人们应该接受各自在社会生活中的地位和位置,因为这是上帝按照宇宙的自然法则安排的。^①因此,保护人和被保护人、保护和被保护的关系,乃至专制统治都被认为是自然的、合理的,保护人和精英统治被认为是上帝赋予的。一方面,保护人有责任照顾被保护人的利益和诉求,关心其待遇,并向其提供必要的经济援助;另一方面,被保护人有责任效忠保护人,为保护人提供忠诚、支持和服务。在保护人和被保护人这种个人关系纽带的基础上,被保护者通常会成为保护者政治上的坚定支持者,形成政治上的庇护主义和保护主义。

庇护主义和保护主义是拉美政党、政治组织和政治运动的重要传统特征,给国家政治发展和政治体制建设带来严重消极后果。首先,造成政党发展的个人主义化倾向。一些政党带有明显个人化特色,沦为领袖个人的政治工具;政党内部通常存在若干帮派和集团;有些政党随着领袖个人命运的起伏而兴衰,政党的前途命运过度依赖政治领袖个人的命运。其次,造成腐败和权力中的人际关系网,加剧政治斗争,削弱政治制度的包容性。最后,从根本上损害代议制民主,成为民众主义不断成长的重要文化基因。^②

在庇护主义和保护主义环境下,拉美民众形成崇拜魅力领袖和偏爱政治幻想的心理以及对制度的轻视或不尊重。一些夸夸其谈、能提出诱人口号、做出慷慨许诺、提出美好梦想的政治家,能够显示出克里斯玛(Charisma)式^③魅力的政客或领导人,往往容易受到大众追捧和支持。具有考迪罗风格的强硬政治领袖通常被视为英雄,尽管这些人具有专制、独裁的缺陷。^④而不具备这样特点的领导人经常被认为软弱,甚至被怀疑没有魅力或能力不够。西班牙学者卡洛斯·马拉穆德(Carlos Malamud)认为,崇尚弥赛亚^⑤主义是拉美国家民众主义产生的传统条件;弥赛亚主义和考迪罗主义是对拉美制度产生负面影响的两个常见现象。许多拉美人相信,只有克里斯玛式的领导人才能推进变革进程,许多人仍在盼望救世主(redentores)的出现,希望这样“解放者”能“神奇般地”结束困扰这些国家的所有苦难;不少拉美人把实现社会公平的所有希望寄托在这些救世主式的人物身上,坚信他们也只有他们才能带来和平与繁荣,并能解

① 袁东振、徐世澄《拉丁美洲国家政治制度研究》,第35—36页。

② Dietmar Dirmoser, “Democracia sin demócratas,” *Nueva Sociedad*, n°197, Caracas, 2005, pp.28-41.

③ 源自《新约·哥林多后书》,意指神授的能力,指某种特殊的超自然的人格特质。

④ 托马斯·E.斯基德莫尔等《现代拉丁美洲》,第268页。

⑤ 弥赛亚(Messiah)是个圣经词语,与希腊语基督是一个意思,在希伯来语中最初的意思是受膏者,指的是上帝所选中的人,具有特殊的权力。

决困扰这些国家的冲突。与此同时,拉美民众具有偏爱政治幻想的政治心态,容易被空洞的政治口号迷惑。马拉穆德等人认为,拉美人宁可偏爱不切实际的政治幻想,也不信任国家机构,对民主体制或对民主自身存在较高度度的不信任。^①

显然,无论是庇护主义和保护主义,还是崇拜魅力领袖的心理和对政治幻想的偏好,都与成熟的政治制度有明显冲突。在应对拉美政治制度面临的挑战过程中,消除拉美传统政治文化中的消极因素是必要选项。

六 结论

拉美国国家政治制度建设符合世界政治制度发展的一般规律。拉美国建国后就开始进行政治制度的艰难探索,从最初普遍复制欧洲经验和移植美国模式,到逐渐结合本国特殊国情,探索政治制度的新模式、新形式和新出路,最终走向稳定的民主政治制度。从总体上说,拉美国国家的制度框架和宪政体系趋于完备,制度运转趋于成熟、有效、稳定,制度形式趋于多样化。特别是在最近一轮民主化进程中,拉美地区建立了清一色民主制度,一些国家偶发的反复和摇摆已难以改变整个地区民主政治制度日益巩固和稳定的总趋势。新一轮的“国家改革”和政治改革对于破解拉美的制度性难题具有积极意义,但改革的核心和重点是选举改革,缺乏全面和系统的政治制度改革规划,因而具有较大局限性。拉美国国家政治制度仍面临一系列挑战,制度自身仍有一定程度的缺陷和脆弱性,制度能力相对滞后,制度的效率和执行力不足,制度的权威性和可信性较差,个别国家政治体制运转甚至有失灵的风险。拉美国国家政治制度的根本出路在于通过进一步创新和改革,克服其固有缺陷和脆弱性,提高制度的执行力和效率,增强制度的可信度和威信。

(截稿:2017年8月 责任编辑:王鸣鸣)

^① Carlos Malamud, *Populismos latinoamericanos, los topicos de ayer, de hoy y de siempre*, Oviedo: Edicion Nobel, 2010, p.97, p.111.

Road

【Author】 Cai Fang , Vice President , Senior Fellow , Chinese Academy of Social Sciences.

How to Understand the Transformation of Political Institutions in Latin American Countries

Yuan Dongzhen (23)

【Abstract】 This article analyzes the transformation of Latin American countries' political institutions from the perspective of institutional design and the evaluation of its inclusiveness , efficiency and credibility. In recent years , institutional crisis repeatedly occurred in regional countries , highlighting the vulnerability and shortcomings of their political institutions. Since their independence , countries in this region have continued to explore and construct political institutions. At the very beginning , they followed the European experience and transplanted the United States model. Then , they sought to find a solution to combine their own special national characteristics with political institutions , which greatly contributed to forging a balanced institutional framework , maintaining political order and stability , and sustaining the development of the political party system and the electoral system. At present , regional countries are characterized by growing political pluralism and high priority of adapting political institutions to the special political and national conditions. However , it is notable that their political institutions are still facing multiple challenges from deeply rooted institutional deficiencies and the resulting vulnerability. The institutional capacity is heavily restricted , the credibility is not ensured , and in some regional countries there still exist high risks of system malfunction. Regional countries need to advance efforts of political reform and in-

stitutional innovation in order to reduce institutional vulnerabilities and deficiencies , eliminate negative factors in the traditional political culture , and overcome the traditions of clientelism and patronalism.

【Key Words】 political institutions , national reform , clientelism , patronalism , institutional capacity

【Author】 Yuan Dongzhen , Ph.D. , Professor , Institute of Latin American Studies , Chinese Academy of Social Sciences.

What Kind of Secession? Whose Destiny?

A Trimming Research of the Concept of Secession Movement

Zhou Guangjun (43)

【Abstract】 With the development of theory and practice , the initial concept of secession movement (peripheral secession , central secession) has been extended and expanded arbitrarily: internal secession and leaving the existing state to join another one are the extended concept , and decolonization and withdrawing from the international organization are the expanded concepts. The concept generalization makes them incommensurable and therefore cannot act appropriately to the situation. To truly understand the concept of secession movement , we need to get back to its source. We hold that the secessionism is the sub-nationalism (ethnic nationalism) , and that secession movement is the variant of nationalist movement. Thus , the secession movement could be traced back to the establishment of nation-state , and the secession movement is the byproduct of nation-state building. Against this background , by investigating its prerequisite condition (nation states sustain direct and effective rule) , restrictive condition