

拉美政治

从三维视角看拉美国家低度民主化问题及其发展

范和生 王 燕

内容提要：在20世纪后期第三波民主化浪潮带动下，拉美国家基本建立了民主政治体制，完成了从威权政治到民主政治的转型。但是，拉美国家民主发展不完善，政治发展水平至今仍停留在低度民主化阶段——从三维视角看具有低质民主化、低能民主化、低效民主化特征。未来一段时间内，在新兴政党崛起、社会局面动荡、地区分裂加剧、经济复苏困难、疫情防控艰巨等影响因素的作用下，拉美国家民主化的进一步发展仍将受到严峻挑战，民主发展的利益格局将会更加复杂化，内部环境将会更加不稳定，地区形势将会更加紧张，物质保障将会更加薄弱，社会局势将会更加多变。中国与拉美同属发展中国家，研究拉美国家的低度民主化问题对中国特色社会主义民主政治的发展具有重要的启示作用：一是警惕低质民主弊端，坚持以人民为中心的发展思想；二是警惕低能民主弊端，不断推进国家治理体系和治理能力现代化；三是警惕低效民主弊端，坚持走中国特色社会主义政治发展道路。

关键词：低度民主化 拉美政治 低质民主 低能民主 低效民主

作者简介：范和生，安徽大学拉丁美洲研究所所长、教授、博士生导师；王燕，安徽大学创新发展战略研究院2022级社会学博士研究生。

中图分类号：D773 **文献标识码：**A

文章编号：1002-6649(2022)02-0081-18

* 本文是国家社会科学基金一般项目“全球化视域下中国消费结构升级的社会学研究”（编号：19BSH140）和安徽大学拉丁美洲研究所2021年度研究课题“中拉命运共同体构建中的美国因素研究”（编号：LMS202109）的阶段性成果。

1974年4月25日，葡萄牙里斯本广播电视台播放的《高山之歌》标志着现代世界第三波民主化浪潮的开启。受此影响，拉美国家于1977年也开始进行民主化转型，厄瓜多尔、秘鲁、玻利维亚、阿根廷、乌拉圭、巴西、洪都拉斯、萨尔瓦多、危地马拉等国家通过军政双方谈判或发动政变等方式将军政权“还政于民”，军人执政逐渐转变为文官政府，至20世纪90年代拉美国家代议制民主体制基本确立。与过去相比，拉美国家的民主化进程已取得重大进步：民主体制逐渐完善，政治参与的规模与范围不断扩大；选举制度日益成熟，多党竞选的规则与程序不断规范；政府体制趋于稳定，公务员选拔与任用制度更加合理；民主意识不断增强，言论、出版、集会、结社等公民自由权利基本得到保障。但是，拉美国家民主化进程所取得的成就属于阶段性成就，民主化的弊端与缺陷也在进一步扩大。

目前国内外学者主要从政治、制度、地区安全视角对第三波民主化浪潮之后拉美民主化的发展进行思考与讨论。从政治视角看，有学者认为拉美国家民主化仍受到民粹主义及威权主义影响。如美国学者库尔特·韦兰（Kurt Weyland）认为，竞争性威权主义将继续在拉美存在并对其产生吸引力，会对部分拉美国家的代议制民主体制产生威胁，甚至可能永久性代替。^①国内部分学者从民粹主义的角度研究拉美民粹主义对民主的影响，如张芯瑜提出民粹主义对拉美民主具有双面性影响，一方面民粹主义可以推动被边缘化民众的政治参与，另一方面却忽视少数人的权利，会损害政治机构（如政党和议会）和非选举机构（如中央银行或监察局等组织）的合法性和权力。^②从制度视角看，有学者认为拉美国家民主政治制度的困境与挑战并存，如袁东振提出拉美国家的政治制度具有脆弱性，权力制衡能力缺失，司法机构效率低、独立性差，民众对现存政治制度和体制存在多重不满。^③另有部分学者认为，虽然大多数拉美国家都建立了民主制度，但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。^④从地

① 库尔特·韦兰、盈谷：《拉美的威权主义趋向》，载《国外理论动态》，2014年第11期，第65-71页。

② 张芯瑜：《拉美民粹主义对民主影响的实证研究》，载《拉丁美洲研究》，2021年第1期，第36-58页，第154-155页。

③ 袁东振：《理解拉美主要国家政治制度的变迁》，载《世界经济与政治》，2017年第10期，第23-42页，第155-156页。

④ 李力东：《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》，载《社科纵横》，2012年第6期，第64-68页。

区安全看，有学者认为拉美国家民主化发展面临诸多国际政治不稳定因素。如美国拉丁美洲事务专家马克·沙利文等提出，拉美地区的政治安全一直深受恐怖主义势力的威胁。^① 杨志敏提出，近些年拉美地区的安全状况虽有改善，但是暴力案件、毒品走私、跨国犯罪等问题依旧十分突出，表明拉美国家政府的治理能力，尤其是社会治理能力和安全治理能力较弱。^② 江时学等人提出，在可预见的将来，拉美地区的政治风险不可能彻底消失，但政局将继续保持整体稳定而局部动荡这一基本的态势。^③

综上所述，现有文献仍存在一些不足及有待探索的空间。第一，已有研究虽然从不同视角对拉美民主化发展进行论述，但是并没有对目前拉美民主化发展的程度进行明确界定，普遍模糊论述为“拉美国家民主化发展取得一定成就，但是存在民主巩固与转型的困境”。第二，现有研究大都停留在现阶段拉美民主化发展所呈现出的成就、问题及动因分析上，对拉美国家民主化发展趋势缺乏进一步研究。第三，国内外学者研究的学科视角通常停留在国际政治学视角，认为民主化问题仅是政治问题，很少注意到跨学科研究的重要性和可行性。在此基础上，本文从三维视角出发，立足于国际政治社会学这一交叉学科，从现阶段拉美国家民主化发展现状透视其“低度民主化”的本质，即多数拉美国家在特定经济关系和利益关系基础上，已基本建立保障公民政治权利得到平等实现的政治形式，但是这种政治形式并没有得到进一步的发展与完善，并呈现出低质民主化、低能民主化、低效民主化三维特征。

一 三维视角下对拉美民主的再认识

一个国家民主政治的发展是一个渐进的过程，由低质民主逐渐发展到高质民主、低能民主逐渐发展到高能民主、低效民主逐渐发展到高效民主，最终实现低度民主到高度民主的转变。目前，拉美国家的民主发展水平还停留在低度民主阶段，离高度民主发展水平尚有一定距离。

^① Mark P. Sullivan and June S. Beittel, *Latin America: Terrorism Issues*, DIANE Publishing, 2011, pp. 91 - 92.

^② 杨志敏：《拉美地区安全状况缘何不容乐观》，载《人民论坛》，2018年第10期，第38-40页。

^③ 江时学、来源：《论拉丁美洲国家的“国家风险”》，载《国际论坛》，2021年第2期，第101-119页，第159页。

（一）拉美国家的低质民主化

民主发展的质量是在理论上和实践中公民在多大程度上享有各种权利和机会，以及确保这些权利成为现实的体制和有效的政治权利。^① 中国学者俞可平提出，民主政治就是人民决定国家制度，国家制度最终体现人民的意志，人民是国家全部政治生活的决定性环节。^② 也就是说，民主的本质在于“主权在民”或“人民当家做主”，国家能够充分体现最广大人民的意志。拉美国家的政治体制虽然是政府经由定期公开选举而建立的代议制民主政治体制，但是体制机制建设不畅，流于形式，人民的意志没有得到充分的体现，人民的要求没有得到充分满足，人民的自由没有得到充分尊重，是一种低质量的民主，主要体现在社会两极分化严重、民众抗议活动频发、政府不信任危机加重等三方面。

1. 社会两极分化严重。拉美是世界上两极分化最严重的地区之一，社会贫富差距大，政治权力分配不平等。自独立以来，拉美国家的经济发展模式经历了“外向—内向—外向”的转变，经济发展缓慢提升，但是拉美国家大部分民众并没有享受到经济发展带来的收入红利，收入分配反而呈现出富者愈富、穷者愈穷的发展态势，其中尤以巴西表现最为严重。拉美经委会的最新统计数据 displays，2019 年拉美地区基尼系数普遍高于表示收入分配比较平均的标准 0.3，其中基尼系数最高的国家为巴西和哥伦比亚，基尼系数处于 0.500~0.538；基尼系数最低的国家为委内瑞拉和阿根廷，但是其数值也处于 0.378~0.418 的高位，收入分配不平等，社会财富高度集中于高收入阶层。^③ 经济基础决定上层建筑，拉美国家经济收入上的两极分化导致政治上的阶级对立，难以形成政策共识。经济收入贫富差距大导致社会低收入群体在政治上被排除在民主体制之外，成为社会发展的边缘人口。拉美国家精英主义政治一直占据主导地位，委内瑞拉、厄瓜多尔、玻利维亚等左翼政党执政的国家虽然一直强调要进行以扩大民众政治参与为目的的“参与式民主”政治实践，但收效甚微，总体上政治家族把握国家重大权力的现象未有明显改

^① Charles H. Blake, “The Quality of Democracy in Latin America”, in *Perspectives on Politics*, Vol. 10, No. 4, 2012, p. 1028.

^② 俞可平：《马克思论民主的一般概念、普遍价值和共同形式》，载《马克思主义与现实》，2007年第3期，第4-13页。

^③ ECLAC, “Panorama Social de América Latina 2020”, November 27, 2021. <https://statistics.cepal.org/portal/cepalstat/publicaciones>. [2021-11-27]

善，在政策制定方面难以考虑底层民众对民主政治的发展需求，公民平等、公正参与政治选举的权利部分缺失。

2. 民众抗议活动频发。当民众的合理诉求得不到政府及时回应及有效的满足，民众就会通过反政府示威游行等抗议活动表达自己的意志，要求政府进行政治、经济、社会等方面的改革，这本质上暴露出民众的民主发展需求与国家低质民主化发展之间的矛盾。社会抗议是拉丁美洲民主发展的一个独特特征。^① 2019年年初至今，拉美地区多个国家爆发了不同形式、不同程度的抗议活动，迎来了拉美国家新一轮的抗议浪潮。委内瑞拉、危地马拉、海地、尼加拉瓜、巴拉圭、洪都拉斯、巴西、阿根廷、墨西哥、秘鲁、智利、厄瓜多尔、玻利维亚、哥伦比亚、萨尔瓦多等国相继爆发大规模的反政府游行示威活动，虽然抗议活动大多是因地铁票价上涨、燃油补贴取消、不满国家新发展计划等“小事”引起，但是规模持续扩大，最终引发群体性大规模社会骚乱，甚至严重冲击国家的政权稳定，背后反映出民众无法通过完善的参政议政机制合理地表达诉求。其中抗议活动对政府冲击最大的当属玻利维亚，2019年10月，玻利维亚总统大选传出争议后引发民众示威，全国多座城市的警察也加入反政府行动，受此影响，莫拉莱斯总统辞职后被迫流亡墨西哥寻求政治庇护，临时总统上任后地位也不稳定，仍固守原有政治体制，国家陷入愈发严重的冲突与动乱之中。^②

3. 政府信任危机加重。拉美国家虽然建立了民主政治体制，但是体制建设不畅，仍停留在形式民主，中下层民众的利益与心声被忽视，“主权在民”逐渐变成“主权在精英阶层”，民众对民主的满意度逐年下降，对国家民主政治的体制建设产生不满情绪。由图1可以看出，1995年拉美民众对民主的满意度为38%，此后的20多年中拉美民众对民主的满意度虽然有过短暂上升，但总体上呈现下降趋势，至2019年已下降为24%，总体下降14个百分点。在拉美地区第一大国巴西，民众对民主的满意度从1995年的41%降至2018年的34%，下降7个百分点。在阿根廷、墨西哥和秘鲁，1995—2018年间民众对民主的满意度也分别下降18、11和9个百分点，拉美地区已经成为民主

^① Pion - Berlin, "Explaining Military Responses to Protests in Latin American Democracies", in *Comparative Politics*, Vol. 54, No. 2, 2022, pp. 229 - 251.

^② 《临时总统仓促上任地位不稳 玻利维亚政局动荡恐将持续》，中国新闻网，2019年11月14日。http: //www. chinanews. com/gj/2019/11 - 14/9007320. shtml. [2021 - 07 - 24]

满意度最低的地区之一。^① 拉美民众对国家政治发展漠不关心的政治冷漠主义也在抬头，进一步加大了民众对民主的不信任，对拉美国家民主的进一步发展构成潜在威胁。^②

如前所述，拉美国家民主化的发展既受西班牙、葡萄牙殖民统治留下的封建政治残余的负面影响，又受专制威权主义政治传统的干扰。15世纪末哥伦布“发现”美洲新大陆后，欧洲封建主义大国西班牙、葡萄牙随即对拉丁美洲进行殖民统治，两个宗主国将拉丁美洲殖民地看成是国王及王室的私有财产，一切统治行为以国王的意志及王室的利益为基本出发点，拉美民众的权利与利益被漠视。除此之外，在殖民之初，西班牙和葡萄牙就将本国的专制主义和封建主义移植到拉丁美洲，并成为它们在拉丁美洲实行专制统治的主要制度。^③ 这些封建因素夹杂在一起，给历史上长期遭受殖民统治的拉丁美洲国家民主化的发展造成了极大的困难，人民的意志与利益很难得到统治者真切的关注。正如李力东提出，目前在拉美地区，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：殖民地时期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。^④ 20世纪90年代，拉美虽然完成了威权主义政治向民主政治的过渡，但是民主化发展仍受威权主义政治传统的影响，创立了威权政权或在这些政权中长期掌权的领袖常常会成为反对民主化的顽固保守派。^⑤ 拉美国家一直处于威权政治与民主政治的长期争斗中，查韦斯、博索纳罗等威权主义政治风格的国家领导人依旧受到民众的热烈欢迎。威权主义政治虽然不排斥代议制、多党制等民主政治制度形式，但是强调用高度集权的形式管理国家，限制公民自由与政治权利，是低质民主化的重要原因之一。受威权主义政治传统影响，博索纳罗上台后，通过反对全球化及在政府内阁任用多名军官等新方式积极加强威权主义执政，引发民众的强烈不满，进一步加重巴西低质民主化程度。

^① Latinobarómetro Database, “Informe Latinobarómetro 2018”, July 24, 2021. <https://www.latinobarometro.org/lat.jsp>. [2021-11-26]

^② 袁东振：《拉美国家民主巩固与转型的趋势及困境》，载《当代世界与社会主义》，2014年第4期，第22-27页。

^③ 陆国俊：《论独立运动前夕拉丁美洲资本主义因素及其特点》，载《世界历史》，1997年第2期，第59-67页。

^④ 李力东：《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》，载《社科纵横》，2012年第6期，第64-68页。

^⑤ [美] 萨缪尔·P·亨廷顿著，欧阳景根译：《第三波：20世纪后期的民主化浪潮》，北京：中国人民大学出版社，2013年，第281页。

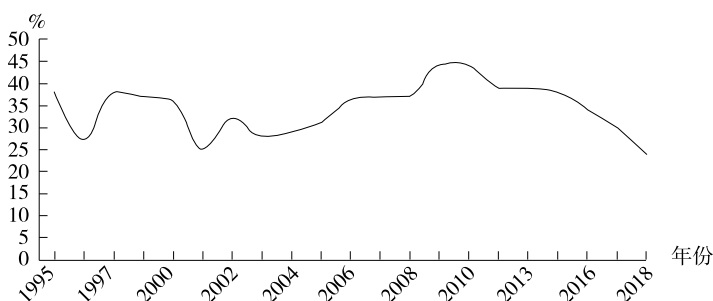


图1 拉丁美洲民众对民主的满意度（1995—2018年）

资料来源：根据拉美民意调查机构 Latinobarómetro Database 相关数据整理。https://www.latinobarometro.org/lat.jsp. [2021-11-27]

（二）拉美国家的低能民主化

国家治理是一种实现公共事务有效治理的活动与过程，它涉及治理权威、治理形式、治理规则、治理机制和治理水平等内容，与这些内容密切相关的主体、资源以及各种正式与非正式的制度关系构成了国家治理体系；国家通过制定、执行规则和提供服务而与社会实现“双赢”的能力则是国家治理能力。^① 发展民主的重要目标之一是实现国家治理体系与治理能力的现代化。拉美国家虽然已经建立民主政治形式，但是在民主执行方面存在一定问题，没有进一步推进国家治理体系的构建与国家治理能力的提升，在解决政府腐败、治理低质城市化及抗击新冠疫情等问题上治理能力不足，属于一种低能民主化。

1. 政府腐败问题难解。政府内部自身腐败问题难以解决，政策执行能力变差，就会进一步加大管理公民及治理社会的难度。拉美国家政府腐败问题一直非常严重，根据世界著名非政府组织“透明国际”公开清廉指数排行榜（2020年版）显示，除乌拉圭、智利在全球180个国家和地区中排在前30名以外，其余拉美国家排名均比较靠后，委内瑞拉甚至排在倒数后10名中，排名第176位。巴西、阿根廷、墨西哥等新兴拉美发展大国政府清廉指数排名也非常靠后，分列第94位、第78位及第124位。^② 拉美国家腐败问题涉案的范围及数量也非常广，从国家最高领导人到基层公务人员都或多或少存在腐败行为或涉入腐败案件中。如巴西、秘鲁及萨尔瓦多等国家总统均因腐败行为被

^① 薛澜、张帆、武沐瑶：《国家治理体系与治理能力研究：回顾与前瞻》，载《公共管理报》，2015年第3期，第1-12页，第155页。

^② Transparency International, “Corruption Perceptions Indexes 2020”. https://www.transparency.org. [2021-11-26]

调查，秘鲁前总统加西亚甚至为避免牢狱之灾而在被捕前开枪自杀。尽管各个拉美国家政府已深刻认识到腐败问题对民主发展的危害，而且通过完善监督制度、加强反腐国际合作及提高政府信息公开透明度等措施不断与腐败行为进行斗争，但是拉美国家政府的腐败程度一直没有得到明显改善，其清廉指数排名近10年来也没有明显提升，多个国家清廉指数排名一直处于倒数后位中。

2. 低质城市化治理困境。拉美国家的城市化发展早于民主化，开始于19世纪末，伴随着进口替代战略的实施及城市工业化的进程而发展起来，至2011年拉丁美洲的城市化率仅略低于美国及加拿大。但是拉美国家的高速城市化发展主要表现在城市人口的快速增长上，本质上还处于低质城市化水平，具有城市化发展水平与经济发展水平失衡、城市与农村发展失调及大中小城市人口分布不均等特征。^① 面对低质城市化困境，拉美国家政府社会治理能力缺失，公共政策出台及执行不到位，致使因低质城市化带来的房屋资源短缺、基础设施配套不到位、教育及医疗资源紧张等社会问题一直没有得到解决。低能民主导致社会矛盾愈发尖锐，陷入“低质城市化→低能民主化（民主治理差）→低质城市化更加严重”的恶性循环困境。

3. 抗击新冠疫情不力。拉美地区是全球新冠疫情最严重的地区之一，根据世界卫生组织统计，截至2022年3月4日，拉美地区新冠疫情累计确诊人数总计超过6592万例，死亡病例超过165万例。在拉美国家中，巴西受损最严重，累计确诊病例超过2884万例，死亡病例超过65万例；阿根廷、哥伦比亚、墨西哥等国家确诊病例均超过400万例。^② 巴西总统博索纳罗、玻利维亚临时总统阿涅斯等国家政要也受到新冠病毒的感染，新冠疫情在拉美地区持续蔓延。面对突然暴发并快速传播的新冠疫情，拉美各国政治经济遭受重创，各国政府的危机应变能力及国家治理能力也面临严峻挑战。但是，大部分拉美国家更关注疫情带来的经济损失，国家公共医疗系统薄弱，组织疫苗研发与生产的能力缺失。以巴西为例，疫情的暴发并没有受到总统博索纳罗的足够重视，博索纳罗在公开场合甚至一再表示巴西人民自身免疫能力较强，一般不会受到新冠疫情的感染，主张放松疫情防控措施以实现经贸活动的正常运转，一再淡化新冠疫情对巴西人民生命安全造成的伤害，轻视民生事业

^① 范和生、王燕：《拉美国家低质城市化问题论析》，载《区域与全球发展》，2021年第3期，第5-15页，第154页。

^② World Health Organization, "WHO Coronavirus (COVID-19) Dashboard". <https://covid19.who.int>. [2022-03-04]

的发展。事实上巴西已成为新冠疫情最严重的国家之一，累计确诊人数仅次于美国与印度，人民的生命安全受到严重威胁。对新冠疫情抗击不力暴露出拉美国家政府治理能力的缺陷。

造成拉美国家低能民主化的原因主要有以下两个方面。第一，外源性民主没有本土化发展。拉美国家的民主是在第三波民主化浪潮之后发展起来的，是从西方民主运动传播过来的一种外源性的民主，先天具有资产阶级民主的特性，与拉美落后的经济社会发展国情不相符。在这种情况下，拉美各种民主发展理论不断涌现，政治思想多元化，社会民主主义、民众主义、自由主义、结构主义等理论都试图提供解决拉美低能民主化问题的药方，但是没有一种理论上升为主流理论，不能对拉美国家探索适合本国国情的发展道路给予正确的指引，反而使拉美国家民主发展的指导思想越来越混乱，国家治理能力越来越低下。第二，美国对拉美国家民主发展的干扰。韩琦提出，美国因素延缓了拉美民主化的进程。^① 拉美一直被美国视为“后花园”，1823年美国提出“门罗主义”，其中“美洲是美洲人的美洲”原则看似是为了防止欧洲列强对美洲进行再一次的殖民掠夺，实际上是宣告美国已将拉丁美洲划入自己的势力范围。特朗普上台以来在拉美国家推行新门罗主义，更加强调美国在拉丁美洲的领导地位，通过打压左翼政权、培植右翼领导人物、出台“美洲增长倡议”等措施，干涉巴西、委内瑞拉、尼加拉瓜、哥伦比亚、玻利维亚等国家的内政外交，严重阻碍拉美国家民主能力的独立发展。新一任总统拜登上台后虽然强调与拉美构建平等的伙伴关系，但美国利益优先、在拉美“压左扶右”的政策基调不会改动，拉美国家的民主发展仍会受到美国的干扰，难以发展独立的国家治理能力。

（三）拉美国家的低效民主化

民主化的发展要求是在保证政治民主的基础上，通过民主政治建设进一步推动社会进步与经济发展，从而促进国家整体向前发展。林尚立提出，现代化发展需要发展有效的民主体系，以保障权利的维护和权力的合法性。^② 也就是说，民主化发展具有有效性，高效的民主能够推动国家政权建设不断完善，社会发展质量不断提升，经济发展水平不断提高。与此相反，目前拉美国家民主化的发展呈现出低效性，政策效果不佳，具有政策出台缓慢、政策

^① 韩琦：《20世纪拉美从威权向民主的转型——读彼得·史密斯的〈论拉丁美洲的民主〉》，载《世界近现代史研究》，2014年第1期，第330-343页。

^② 林尚立：《在有效性中累积合法性：中国政治发展的路径选择》，载《复旦学报》（社会科学版），2009年第2期，第46-54页。

施行困难、权力监督软弱等特征，从而进一步阻碍了社会进步与经济发展。

1. 政府决策出台缓慢。在民主政治体制中，政府决策的效率有着非常重要的影响。合理有效的政府决策可以促进民主化进程更好更快发展，低效缓慢的政府决策则会对民主化的进一步发展产生阻碍作用。在拉美国家中，政府决策过程缓慢且艰难。以阿根廷为例，阿根廷现任总统是中左翼政党联盟“全民阵线”成员阿尔韦托·费尔南德斯，副总统是2007年及2011年当选的前总统克里斯蒂娜·费尔南德斯·基什内尔。阿尔韦托·费尔南德斯在竞选时重点强调加强全国团结，希望推行团结社会各阶级政策。但是实际上，仅这一项主张决策起来异常缓慢。一方面，他需要努力克服与副总统克里斯蒂娜之前的政治嫌隙以及解决他自己所在政党庇隆主义党内部党派林立、嫌隙过大的问题，以获取党内及其他政要的支持。另一方面，他还受到反对党“变革联盟”的激烈反对——“变革联盟”主要由中右翼政党联合组成，在议会中拥有大量席位。委内瑞拉马杜罗政府也遭遇决策“瓶颈”，早在2017年马杜罗就宣布决定召开旨在解决国内纷争的制宪大会，直至2020年12月才宣布制宪大会的使命完成并结束运行，中间遭到反对派的强烈反对。反对派领袖瓜伊多在2019年一度自称“临时总统”，公开反对马杜罗政府的各项决策，多项决策进程缓慢甚至中止。

2. 政策施行困难。政策是国家权威机构为解决某些社会问题而制定的策略、规范或准则。政策制定以后就会进入执行阶段，而拉美国家在此阶段经常会遇到政策执行受阻的情况，政策执行困难。巴西、阿根廷、委内瑞拉、墨西哥等拉美大国都是模仿美国政治制度而建立的联邦制国家，地方政府相较于联邦政府拥有较大自主权，政府权力高度分散。联邦政府在执行某项政策时，还要受到各州州长及市长的限制。博索纳罗在疫情期间为了维护巴西经济的正常运转，对地方州政府的严格防疫政策予以严厉批评，致使巴西多个州长签署联名信反抗博索纳罗政府的抗疫措施，拒不执行联邦政府的部分政策。^① 同样，阿根廷现任总统阿尔韦托·费尔南德斯在竞选时提出要出台“改善民生、提高薪资水平”的政策，虽然获得了大量选民的投票支持，但由于中央政府及各州政府财政支出困难，难以拿出大笔金钱支持此项政策，该项政策在执行时也遇到了各州政府的消极抵制。目前为止，阿根廷民众的薪资水平没有得到明显提高，甚至因为疫情冲击，非正规就业人口明显增长。

3. 权力监督薄弱。在第三波民主化浪潮之后，受民主示范效应的影响，拉

^① 孙岩峰：《博索纳罗政府遭遇最大执政困境》，载《世界知识》，2021年第13期，第48-50页。

美国普遍模仿欧美代议制民主政体，在政治制度设计上主张建立行政权、司法权、立法权三权分立制衡的政治制度，但是在制度实际运行过程中暴露出行政权力过大、司法权和立法权受限等缺陷，无法有效对行政权力进行监督。拉美国家的政党制度为多党制，通过普选产生的总统所在党派在议会中往往只占少数，不具有代表性，总统在出台政策时很难得到议会多数席位的认可与支持。克里斯玛型政治人物上台使得总统权力不断扩大，司法权过于弱化，对行政权发挥的监督制约作用有限。拉美学者明确指出，拉丁美洲总统拥有超越宪法的权力，难以维持民主化的正常发展。^① 独立运动之后，拉美国家仿照美国及西班牙制定本国的宪法，纷纷建立各自独立的大陆法系或英美法系等法律体系。第三波民主化浪潮以后，拉美国家又进行了旨在扩大监督权、巩固民主的司法改革，^② 但是改革效果不明显，司法体系的建立及完善流于形式，实际上总统对司法权仍大加干涉，权力监督体系仍然弱化，严重阻碍民主化的高效发展。如 2020 年巴西总统博索纳罗被司法机关指控涉嫌干预国家司法独立，但是其代表发言人强烈回应不会服从罢免总统的任何命令，对司法指控视而不见。

拉美国家之所以会出现低效民主化，主要原因有两方面。一方面，左右翼政党相互博弈，执政理念相差巨大，上届政府的决议难以得到下届政府的赞同和继续实施。拉美国家政党主要可以分为中左翼政党和中右翼政党这两大派别。中左翼政党主要受马克思主义、民族主义、社会主义等思想影响，在政治上反对帝国主义，主张改革现存政治制度与社会秩序以促进社会向更加公平的方向发展，在经济上强调国家宏观调控的作用，注重经济与社会均衡发展。中右翼政党主要受自由主义、精英主义、资本主义等思想影响，在政治上比较亲美，主张维护现存政治秩序，反对进行激烈的社会变革，在经济上强调自由放任的市场经济制度，反对国家对经济的过度干预。拉美国家左右翼政党经常相互轮替执政，执政理念经常左右转换，上届政府政策还未得到贯彻落实，下届政府就开始上台执政，这严重阻碍了民主的有效发展。另一方面，拉美国家政权更迭频繁，政策出台短视。拉美地区政党林立，政党数量众多，如阿根廷主要有 57 个全国性政党，巴西登记在册的政党也有 33

^① João Carlos Amoroso Botelho, and Renato Rodrigues Silva, "Presidential Powers in Latin America Beyond Constitutions", in *Iberiamerica - Nordic Journal of Latin American and Caribbean Studies*, Vol. 50, No. 1, 2021, p. 120.

^② 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 35 - 44 页，第 80 页。

个。为竞选连任，政府在出台政策时往往短视，出台措施更看重对当前问题的解决，无视政策执行难、权力监督弱等低效民主长期固有问题的解决，难以从长远角度推动民主政治长效发展，不能从根本上解决社会矛盾与经济困境。

二 拉美国家民主化发展的趋势

拉美国家的民主发展是有前途的，虽然在低质民主化阶段存在诸多问题，但是低度民主的发展在一定程度上为高度民主奠定了发展的基础。与此同时，拉美国家民主发展的道路是曲折的，未来民主化的进一步发展仍将受到严峻挑战，低度民主将会持续很长一段时间。

（一）新兴政党崛起，民主发展的利益格局将会更加复杂化

近年来面对经济持续衰退、社会动荡加剧、疫情防控体系孱弱等经济社会问题，拉美传统的老牌左右翼政党都没有开出根除问题的有效“药方”，民众对传统政党执政绩效的不满情绪持续上升，推动着新兴政党的不断崛起。新兴政治力量借此机会重组或新建政党，不断提出新的政治指导思想及执政理念，以迎合民众对民主的发展需求从而提高民众支持率。

巴西政党数量众多，但是在博索纳罗上台之前一直是传统大党社会民主党和劳工党两党竞争总统大选，社会自由党仅是巴西的一个中小政党，在巴西步入民主化进程后从未成为执政党。2018年巴西总统大选中社会自由党候选人博索纳罗“严厉打击腐败”的竞选口号深入人心，力压两大传统政党赢得总统大选，打破巴西过去20多年的政党传统。相较于传统政党，社会自由党的执政理念明显带有民粹主义色彩，主张通过政治改革及打击腐败等措施提高国家治理能力。墨西哥在2018年之前一直是革命制度党或国家行动党推出的总统候选人赢得总统大选，其中革命制度党曾是墨西哥第一大党，自1929年成立起执政时间超过77年。2018年墨西哥总统大选中，于2014年成立的新兴政党国家复兴运动党候选人洛佩斯·奥夫拉多尔赢得选举，打破了传统政党长期执政的政治传统。与传统政党相比，国家复兴运动党提出了“为人民谋福祉”的政治思想，重视改革，淡化意识形态色彩，主张走既非资本主义也非共产主义的“第三条道路”。^① 2021年12月19日，由智利广泛阵

^① 崔守军、张政：《墨西哥总统大选后的政治走向及其内外政策主张》，载《当代世界》，2018年第8期，第64-67页。

线和共产党组成的左翼竞选联盟候选人加夫列尔·博里奇以 55.18% 的票数赢得智利总统大选，打破了智利过去 30 年由传统左右翼执政候选人当选总统的惯例，其提出的改革智利新自由主义经济发展模式、废除由私营企业管理养老金的制度等政策主张具有鲜明的新左翼风格。除此之外，萨尔瓦多、危地马拉等国家总统大选中也出现了新兴中小型政党推出的总统候选人凭借着新的政党执政主张赢得大选，打破了传统政党轮流执政的传统。

通过以上拉美国家的总统大选可以得出如下研判。第一，新兴政党逐渐崛起，传统政党执政受挫。新兴政党推出的候选人赢得巴西、墨西哥、智利、萨尔瓦多、危地马拉等国总统大选，背后折射出民众对传统执政党的执政理念逐渐感到失望，对其执政能力逐渐失去信心，因此将民主发展的希望寄托在党员数量虽少但政党理念新颖的新兴政党。第二，政治钟摆现象持续，左右翼执政理念融合。近年来，拉美国家的总统大选中既有博索纳罗等右翼候选人赢得大选，也有奥夫多拉尔、博里奇等左翼候选人赢得大选，说明拉美国家的政治钟摆效应再现，未来左右翼博弈的传统仍将持续。但是新型政党候选人提出的执政理念，如博索纳罗提出的反对腐败、博里奇提出的加强国家合作等主张带有左右翼执政理念靠近、融合的趋向。第三，新兴政治人物上台，政治利益格局复杂。新兴政党推出的候选人提出的政策主张带有鲜明的个人色彩，打破了传统左右翼政党的固有执政理念，独具风格的同时也让拉美国家民主发展的利益格局更加复杂化。

（二）社会局面动荡，民主发展的内部环境将会更加不稳定

拉美国家在社会层面上有诸多混乱现象，社会矛盾尖锐，社会冲突不断发生。一方面，暴力犯罪活动频发，城市犯罪率居高不下；另一方面，毒品走私案件增多，贩毒集团屡禁不止。

拉美被公认为是世界上最不安全的地区之一，暴力组织犯罪猖獗，凶杀率居世界最高。如在恐怖主义犯罪活动频发的国家哥伦比亚，反政府武装组织“哥伦比亚革命武装力量”与政府军之间的武装冲突曾致使约 22 万民众死亡，数百万民众无家可归。尽管冲突双方于 2016 年签署和平协议，“哥伦比亚革命武装力量”也声称解除了武装，但 2019 年该组织又宣布重组武装，这表明拉美国家的暴力犯罪活动没有得到根本解决。毒品犯罪活动加剧了社会动荡，严重危及社会稳定。拉美地区毒品犯罪活动猖獗，从毒品作物种植到毒品成品贩卖及消费已形成一个完整的产业链。据西班牙媒体报道，古巴是拉美地区唯一没有毒品问题的国家，其余拉美国家均受到毒品问题的困扰，

其中哥伦比亚、厄瓜多尔、玻利维亚和秘鲁等国家所在地区被称为毒品“银三角”，民众饱受毒品侵害。作为毒品生产大国的墨西哥，毒品泛滥成灾，毒贩越狱、枪杀缉毒官员事件时有发生。拉美国家的贩毒活动与暴力犯罪活动紧密相连，贩毒组织内部的争斗以及与政府之间的对抗更易引发暴力冲突，低度民主化下的政府在短时间内无法根除贩毒组织及其活动。

通过以上拉美国家的社会环境可以得出如下研判。第一，多种犯罪活动交织，社会动荡趋势明显。拉美国家的暴力犯罪活动、毒品走私活动、恐怖主义活动等多种犯罪活动由来已久且交织在一起，毒品走私活动猖獗的背后是部分恐怖主义组织的保护，甚至某些恐怖主义组织也会进行贩毒活动以获得活动资金。拉美国家的这种社会建设短板一直没有得到明显改善，未来拉美各国仍会呈现动荡趋势。第二，政府腐败难以遏制，社会痼疾将会加重。毒品走私在拉美地区已经形成一条完整的产业链，政府官员收受贩毒集团贿赂的行为助长了拉美地区的贩毒风气，在低度民主化的政治发展背景下，未来政府腐败现象和毒品犯罪活动不仅难以得到有效遏制，甚至会日益加剧以致刺激各种社会痼疾进一步加重。在这种发展态势下，社会乱象丛生，未来民主发展的内部环境不确定性增强。

（三）地区分裂加剧，民主发展的地区形势将会更加紧张

拉美国家之间的团结协作有利于为民主化的发展搭建稳定的地区政治平台，推动拉美地区整体民主化进程的快速发展。但自2019年以来，在意识形态分歧加大、美国对地区一体化进程的干扰、对委内瑞拉问题的立场分化、外交立场不同等因素的共同作用下，拉美地区的一体化进程陷入停滞，地区国家之间的分裂加剧。

拉美最大的地区组织为2010年成立的拉美和加勒比国家共同体（简称“拉共体”），该组织覆盖了拉美和加勒比地区的所有国家，旨在加强地区团结，深化地区政治、经济、社会和文化一体化建设，实现本地区可持续发展。^①但因与委内瑞拉、古巴和尼加拉瓜等国家政权立场不同，拉美大国巴西于2020年1月宣布暂停参加拉共体活动。此外，拉共体内部问题仅靠国家元首和政府首脑会议、外长会议、各国协调员会议协商解决，缺乏具体政策措施与制度保障，难以形成共同的“拉美声音”。由南美12国共同建立的南美国家联盟在2018年以来也遭遇多个国家相继“退群”的冲击，巴西、阿根廷、哥伦比亚、智利、秘

^① 中华人民共和国外交部：《拉美和加勒比国家共同体》，2021年7月1日。<https://www.fmprc.gov.cn/web/> [2021-11-27]

鲁、巴拉圭等6国宣布暂停参与联盟活动，导致联盟发展停滞。除此以外，区域经济合作组织南方共同市场因成员国巴西与阿根廷之间的政治与贸易分歧也面临发展困境；以拉美左翼国家为主的美洲玻利瓦尔联盟成员国因国内政局变动，在反美、反自由主义的态度上反复不定，洪都拉斯、厄瓜多尔也早已宣布退出联盟。

通过以上拉美地区政治分裂的形势可以得出研判。第一，地区凝聚力不足，一体化进程受阻。拉美各国历史上都曾受过西班牙、葡萄牙等宗主国的政治奴役、经济剥削和文化入侵，具有共同的“被压迫”经历，理应团结起来，互惠互利、共同发展。但事实上，因域内各国之间的政治、贸易、外交、文化等方面分歧的出现和扩大，拉美地区的区域性组织不断解体，导致地区内部凝聚力不足，未来一体化进程仍会陷入停滞。第二，地区分裂加剧，不团结趋势增强。拉美地区内部明显分为亲美国家和反美国家，存在地区分裂现象。在此基础上，美国等西方国家积极拉拢巴西等右翼政权国家，公开打压古巴等左翼政权国家，致使拉美地区分裂现象加剧，各国之间不团结趋势将会进一步增强。第三，左右翼斗争加剧，地区形势紧张。拉美国家长期存在左右翼政党轮流执政的现象，导致拉美地区内部出现不断变化的左右翼分化现象和不断变动的左右翼阵营国家，因此未来拉美整体发展的形势存在不确定性，地区民主发展的形势仍会紧张、动荡。

（四）经济复苏困难，民主发展的物质保障将会更加薄弱

政治与经济密切相连，经济是政治的基础，良好的经济条件能够为民主的发展提供有力的物质保障。但是拉美地区经济结构单一，长期以出口初级产品和进口工业制成品的经济发展模式为主，处于世界经济边缘。自2011年以来拉美经济持续衰退，阻碍地区国家民主政治的进一步发展。

世界银行统计数据显示，拉美地区整体经济增长率从2011年的3.214%降至2020年的-7.146%，虽然2017—2018年间有短暂上升趋势，但这10年间总体呈下降趋势。以拉美发展的样板国家智利为例，2011年智利的人均GDP增长率为6.1%，至2020年已跌落为负增长，变为-5.8%，10年萎缩幅度高达11.9个百分点。^① 贫困人群的规模依旧庞大，2019年地区贫困人口和极端贫困人口分别达1.91亿和0.72亿，贫困率和极端贫困率分别从2018年的30.1%和10.7%升至2019年的30.8%和11.5%。^② 随着疫情在拉美的持

^① DataBank, “World Development Indicators”. <https://data.worldbank.org.cn>. [2021-11-27]

^② 丁大勇：《2019年拉美地区形势：政局变乱交织、经济低迷徘徊》，载《当代世界》，2020年第1期，第35-39页。

续蔓延，拉美国家的经济将会持续衰退，2021 年巴西的经济增长预期从此前的 -5.3% 大幅下调至 -9.1%，阿根廷的整体经济将衰退 10.5%。^① 拉美地区本已存在大量贫困人口，经济的持续衰退将会让大量民众陷入生存危机中，甚至引发新一轮的社会骚乱。

通过以上拉美地区经济发展形势可以得出如下研判。第一，经济发展低迷，复苏异常困难。在疫情之前，拉美地区的经济就长期处于世界经济发展的边缘，被“中心—外围”论视为世界体系的边缘地带。在新冠疫情的冲击下，作为经济发展“三驾马车”的消费、出口、投资总额均大幅下降。因此，未来拉美地区的经济发展会更加低迷，经济复苏困难。第二，社会脆弱性加剧，政府管理面临挑战。经济衰退进一步暴露出社会的脆弱性，就业率下降、贫困人口增多、贫民窟扩大、城乡治安不靖等社会问题层出不穷，政府管理功能面临严峻挑战，国家治理能力面临众多压力。第三，政治发展缺乏支撑，物质保障更加薄弱。经济发展保障政治稳定，经济体制改革带动政治体制改革。目前，拉美经济体制的改革一直没有改变依附型发展关系，缺乏经济支撑的政治改革进展艰难，民主发展的物质保障将会更加薄弱。

（五）疫情防控艰巨，民主发展的社会局势将会更加多变

在新冠疫情还没有得到有效控制的时候，新型变异毒株“德尔塔”“拉姆达”的出现让拉美国家的防疫遭受新一轮的挑战。新冠病毒超强的传播能力与超高的致死率严重冲击拉美国家的政局与社会稳定。“德尔塔”毒株的病毒载量是原始毒株的 1000 多倍，在超强变异毒株的冲击下，大部分拉美国家在社会保障、公共危机应急管理、疫苗接种等方面的问题更加暴露无遗，民众对国家治理能力薄弱的不满情绪会进一步上升，令本已动荡的拉美社会局势更加复杂。

变异毒株“拉姆达”2020 年 8 月最先在秘鲁首都利马被发现，截至目前，秘鲁 90% 以上的新新冠肺炎感染病例与“拉姆达”有关，“拉姆达”已成为秘鲁、智利、阿根廷、哥伦比亚、乌拉圭、巴拉圭等南美多国主要流行的新冠毒株之一。^② “德尔塔”毒株在拉美也迅速蔓延，成为诱发拉美各国“第三波”疫情的主要病毒之一。疫苗接种是疫情防控的关键一步。同欧美与亚洲相比，拉美国家的新冠疫苗接种率普遍较低。如巴西完全完成疫苗接种的

^① 董方冉：《疫情拖累拉美经济》，载《中国金融家》，2020 年第 8 期，第 95-96 页。

^② 《新冠变异病毒层出不穷，“德尔塔”之后又现“拉姆达”》，中国新闻周刊网，2021 年 8 月 7 日。<http://www.inewsweek.cn/>.[2021-08-07]

人数仅占全体国民总数的 68%，同时因医疗科研机构对变异毒株的筛查率低，加剧了巴西疫情扩大的风险，进一步凸显出政府社会管理能力的不足。^① 除此以外，拉美各国也面临着无法对大量新冠肺炎感染病例实现有效隔离、救治、监测的社会管理困境，民众对国家的不满情绪将会持续上升，社会各种矛盾将会进一步被触发。

通过以上拉美国家疫情的新发展可以得出如下研判。第一，变异病毒出现，疫情防控艰巨。变异病毒的出现不可避免地会对拉美各国的交流交往与社会的协调发展造成严重冲击。在变异病毒出现之前，拉美各国的疫情防控形势已十分艰巨。“德尔塔”“拉姆达”的出现不仅加剧了拉美国家公共卫生系统受到的冲击，而且对拉美各国人民的生命及财产安全造成严重威胁，让本已脆弱的疫情防控体系再受挑战。第二，社会矛盾扩大，局势复杂多变。疫情的扩大和变异病毒的出现完全打乱了拉美国家的发展计划，严重冲击了拉美地区的社会经济秩序。疫情若无法进一步得到防控，民众不满情绪被激发，社会治安将会恶化，各种社会矛盾又会进一步被扩大，社会局势将会持续复杂多变。

三 对中国的启示

拉美国家在 20 世纪后期的民主化浪潮中基本建立民主体制，步入民主化发展潮流中。但是，至今拉美国家仍停留在低度民主化阶段，民主发展的质量差、有效性低、国家治理能力弱，是一种形式民主，这种低度民主对中国民主政治的发展具有重要的借鉴意义。相较而言，中国与拉美虽然同属发展中国家，但是中国的民主是形式与内容相统一的实质民主，真正做到了以人民利益为中心，并在民主发展质量高与民主发挥有效性强的基础上不断推进国家治理体系与治理能力现代化。与此同时，我们也要警惕拉美国家在民主化发展过程中所显露出的问题与弊端，防止陷入低度民主的发展困境。

第一，警惕低质民主弊端，坚持以人民为中心的发展思想。拉美国家出现的社会两极分化严重、民众抗议活动频发、政府信誉危机加重等低质民主化问题，本质上表现出拉美国家对民众的不重视，忽视民意，民主建设空有

^① World Health Organization, “WHO Coronavirus (COVID - 19) Dashboard”. <https://covid19.who.int>. [2022 - 03 - 04]

形式。中国坚持以人民为中心的人民民主，坚持“发展为了人民、发展依靠人民、发展成果由人民共享”的理念原则，把民主落实到选举、协商、决策、管理、监督等各领域、全过程。^① 人民通过直接或间接选举代表组成国家权力机关，代表人民依法行使立法权、决定权、任免权、监督权，充分体现人民的意志，对人民负责、受人民监督。我们要继续坚持以人民为中心的发展思想，充分尊重民意，不断增进民生福祉，以实现民主高质量发展。

第二，警惕低能民主弊端，不断推进国家治理体系和治理能力现代化。拉美国家出现的政府腐败问题难解、城市化质量低下、抗击疫情不力等低能民主化特征，最根本在于国家治理能力薄弱，无法有效解决社会发展过程中出现的各种基本问题。中国坚持在发展中保障和改善民生，加强和创新社会治理。目前，中国大力发展教育，把教育事业放在优先位置；重视就业，不断提高就业质量与人民收入水平；推动社会保障制度改革，不断完善社会保障体系建设；脱贫攻坚战已取得全面胜利，做到“脱真贫、真脱贫”。我们要继续坚持以更成熟的制度和更完善的措施保障和改善民生，不断推进国家治理体系与治理能力现代化，以实现民主高水平发展。

第三，警惕低效民主弊端，坚持走中国特色社会主义政治发展道路。拉美国家政党碎片化、政治思想多元，对低效民主所出现的政府决策慢、政策执行难、权力监督弱等问题有各种不同的见解，但是没有一种思想理论及政治主张能够解决上述问题，没有根本找到适合自己国情的政治发展道路。中国特色社会主义理论体系与马列主义、毛泽东思想既一脉相承，又与时俱进，发展出了包括邓小平理论、“三个代表”重要思想、科学发展观、习近平新时代中国特色社会主义思想在内的科学理论体系，指导中国特色社会主义民主政治的发展，又随着实践不断创新与发展。中国特色社会主义政治发展道路是中国共产党领导全国各族人民在长期的历史实践中开辟出的符合中国国情的民主政治发展道路，必须坚持党的领导、人民当家做主、依法治国有机统一。面对百年未有之大变局，中国必须坚持以中国特色社会主义理论体系为指导思想，坚定不移地走中国特色社会主义政治发展道路，以实现民主的高效发展。

(责任编辑 高 涵)

^① 樊鹏：《中国特色社会主义民主为什么行》，载《红旗文稿》，2021年第14期，第26-30页。