

中国式现代化专题

## “新发展三角”框架下的拉美： 发展困境与国家能力

王 鹏

**内容提要：**本文尝试在“新发展三角”框架下，对拉美国家近40年间的发展进程进行分析和评估。20世纪70年代末80年代初以来，大多数拉美国家经历了政治经济领域的“双重转型”。此后，拉美国家取得一系列政治、经济和社会发展成就。但是，这些成就远不足以使拉美克服发展进程的脆弱性：经济增长内生动力的缺乏和严重的收入不平等。2014—2023年是1950年以来该地区经济增长最为迟缓的10年，社会发展随之陷入停滞。拉美国家发展困境凸显国家能力的重要性。国家能力既可以用于解释拉美国家当前危机和困境的成因，也可以用于分析拉美未来如何依靠国家作用走出困境。在拉美，低国家能力是长期历史进程的产物，也源于严重的收入不平等。因此，国家能力的提升将是一个渐进的过程。在此过程中，各国提升国家能力的探索也将各有特点，既可能由此带动民主体制的完善，也可能陷入与民主体制的矛盾冲突。拉美国家的发展进程也将因此面对新的不确定性。

**关键词：**新发展三角 双重转型 国家能力 发展困境

**作者简介：**王鹏，中国社会科学院拉丁美洲研究所副研究员。

**中图分类号：**D630 **文献标识码：**A

**文章编号：**1002-6649 (2023) 06-0040-23

时至今日，拉美正处于发展的十字路口。该地区在 20 世纪 70 年代末 80 年代初经历了政治领域和经济领域的双重转型，从而迈入一个新的发展阶段。它在取得政治、经济和社会领域的诸多进步之后，在过去 10 年间经济社会发展陷入停滞。在分析者看来，拉美已经坠入一系列“陷阱”之中：就整体格局而言，它落入“双重陷阱”，也就是一种“高不平等 + 低增长陷阱”<sup>①</sup>；在经济社会领域，它遭遇新的“发展陷阱”，其中包括“生产效率陷阱”和“社会脆弱性陷阱”<sup>②</sup>；就政治发展状况而言，它陷入“中等质量制度陷阱”，有缺陷的民主体制和中低能力国家的结合成为一种持久的现象<sup>③</sup>。联合国拉美经委会（ECLAC）坦言，拉美地区正在面对一场发展危机<sup>④</sup>。拉美未来能否把挑战转化为前进的动力，构建新的制度架构、政治架构、经济架构和社会架构，闯出新路而非重返“旧常态”，将会是一个值得持续关注的重大议题。

## 一 “新发展三角”：一个理解国家发展的基本框架

国家对于发展是至关重要的，或者说，国家塑造了发展。<sup>⑤</sup> 国家必须为任何社会的运转发挥特定的作用。<sup>⑥</sup> 有效的国家（而非“最小国家”）是经济社会发展的核心因素。<sup>⑦</sup>

政策是国家推动发展的主要工具之一。在任何国家（无论大小），政策在

---

① UNDP, “Regional Human Development Report 2021: Trapped? Inequality and Economic Growth in Latin America and the Caribbean”, 2021. <https://www.undp.org/sites/g/files/zskgke326/files/migration/latinamerica>. [2023 - 10 - 17]

② OECD, “Latin American Economic Outlook 2019: Development in Transition”, 2019. <https://www.cepal.org/en/publications/44515-latin-american-economic-outlook-2019-development-transition>. [2023 - 10 - 12]

③ Sebastián Mazzuca and Gerardo Munck, *A Middle - Quality Institutional Trap: Democracy and State Capacity in Latin America*, Cambridge: Cambridge University Press, 2021, p. 1.

④ ECLAC, “Halfway to 2030 in Latin America and the Caribbean: Progress and Recommendations for Acceleration”, 2023. <https://repositorio.cepal.org/server/api/core/bitstreams>. [2023 - 11 - 03]

⑤ Matthias vom Hau, “State Capacity and Inclusive Development: New Challenges and Directions”, February 15, 2012. <https://assets.publishing.service.gov.uk/media>. [2023 - 10 - 16]

⑥ Miguel Centeno, et al. (eds.), *States in the Developing World*, Cambridge: Cambridge University Press, 2017, p. 1.

⑦ World Bank, “World Development Report 1997: The State in a Changing World”, 1997. <https://openknowledge.worldbank.org/bitstreams>. [2023 - 10 - 18]

所有发展相关的领域发挥基础作用。<sup>①</sup> 政策的内容包括积累、创新、分配、稳定和包容/凝聚。政策能够对一国保持经济高速增长产生实质性影响，而增长是广义发展的必要条件；增长的重要性在于实现个人和社会的一系列重要目标，使民众摆脱贫困，创造用于医疗、教育和其他发展目标所必需的各种财政资源。<sup>②</sup>

许多拉美人相信，只要实施了“正确的”政策，情况就会变好。美洲开发银行根据 6 项指标（政策的稳定性、适应性、连贯性、落实的质量、公共利益属性和效率），计算得出世界各地的“政策指数”，用于评估政策落实情况。在各地地区之中，拉美和加勒比排名倒数第三，仅高于南亚和撒哈拉以南非洲，落后于发达国家、东亚/太平洋国家、中东北非国家和东欧中亚国家。<sup>③</sup> 这种状况表明，不同的地区或国家有不同的政策执行能力；即便实施相同的政策，各地区或国家因为自身状况不同而会取得不同的成效。在追求发展的进程中，简单的政策调整并不足以产生效力；要想产生效力，这些政策需要得到制度改革的支持。<sup>④</sup>

制度是政策制定和实施的基础。20 世纪 80 年代至 90 年代初，世界各国渐渐形成这样一种看法：政策必须在适当的制度框架内实施；如果制度框架不存在或运转不良，好的政策也会带来负面效果。<sup>⑤</sup> 政策落实的可预见性和连续性依赖于国家的制度能力和相关行动。<sup>⑥</sup>

与发展相关的制度包含经济制度和政治制度。经济制度对于经济增长很

---

① Carlos Scartascini, Ernesto Stein, and Mariano Tommasi, “Political Institutions, State Capabilities and Public Policy: International Evidence”, 2008. <https://publications.iadb.org/publications/english/document>. [2023 - 10 - 18]

② Commission on Growth and Development, “The Growth Report: Strategies for Sustained Growth and Inclusive Development”, 2008. <https://openknowledge.worldbank.org/bitstreams>. [2023 - 10 - 28]

③ Carlos Scartascini, Ernesto Stein, and Mariano Tommasi, “Political Institutions, State Capabilities and Public Policy: International Evidence”, 2008. <https://publications.iadb.org/publications/english/document>. [2023 - 10 - 20]

④ Dani Rodrik, *One Economics Many Recipes: Globalization, Institutions, and Economic Growth*, Princeton University Press, 2007, p. 185.

⑤ Francis Fukuyama, “Foreword”, in Eduardo Lora (eds.), *The State of State Reform in Latin America*, New York: The Inter - American Development Bank, 2007, p. xv.

⑥ World Bank, “World Development Report 1997: The State in a Changing World”, 1997. <https://openknowledge.worldbank.org/bitstreams>. [2023 - 10 - 18]

重要，因为它塑造了一个社会关键经济行为体的动机。<sup>①</sup> 对各国而言，市场需要经济制度（财产权、监管制度、宏观经济稳定制度、社会保障制度及冲突管理制度）作为经济增长的主要来源。<sup>②</sup> 经济制度决定了经济绩效，而政治权力分配的方式塑造了经济制度。换言之，一套经济制度之所以被选中，是因为它符合掌握政治权力的政治人物和社会集团的利益。<sup>③</sup>

20世纪70年代以来，随着众多较为贫困国家建立民主体制，有关民主和发展之间关系的讨论日益激烈。以往，“发展优先”的看法占据主导。这种看法认为，一国需要达到一定的发展水平，才能建立民主体制。现在，新的看法强调“民主优先，发展在后”<sup>④</sup>。“民主优先”论支持者断言，一国政治制度的类型能够影响它的经济发展速度和类型。具体而言，实行民主体制的国家能够在一系列经济社会发展指标上比实行威权统治的国家有更好的表现。<sup>⑤</sup> 这是因为，民主体制能够带来政治制衡、对公民诉求的回应、开放性和自我纠错机制，而这些条件都有助于实现持续增长，带来更好的生活水平。<sup>⑥</sup> 阿西莫格鲁（Daron Acemoglu）等人根据对175个国家1960—2010年间发展情况的分析得出：民主体制对人均国内生产总值（GDP）有显著的积极影响，民主体制比许多批评者所认为的更有助于推动经济增长。<sup>⑦</sup> 在罗德里克（Dani Rodrik）看来，民主体制是构建其他制度的“元制度”；民主体制能够减少随意性和波动性，更好地管控市场冲击，产生预期中的再分配效果。<sup>⑧</sup>

“民主优先”论的反对者同样众多。普热沃斯基（Adam Przeworski）等人认为，政体差异不足以解释各国经济增长表现的差异；二战后的经济奇迹既

---

① Daron Acemoglu, Simon Johnson, and James A. Robinson, “Institutions as a Fundamental Cause of Long-Run Growth”, in Philippe Aghion and Steven N. Durlauf (eds.), *Handbook of Economic Growth (Vol. 1A)*, Amsterdam: Elsevier, 2005, p. 389.

② Dani Rodrik, *One Economics Many Recipes: Globalization, Institutions, and Economic Growth*, Princeton University Press, 2007, p. 21.

③ Carlos Pereira and Vladimir Kühl Teles, “Are Political Institutions Substitutes for Democracy? A Political Economy Analysis of Economic Growth”, in *Brazilian Review of Econometrics*, Vol. 33, Issue 1, 2013, pp. 3–25.

④⑤ Morton H. Halperin, Joseph T. Siegle, and Michael M. Weinstein, *The Democracy Advantage: How Democracies Promote Prosperity and Peace*, New York: Routledge, 2005, p. 10, p. 15, p. 22.

⑥ Joseph T. Siegle, Michael M. Weinstein, and Morton H. Halperin, “Why Democracies Excel”, in *Foreign Affairs*, Vol. 83, No. 5, 2004, pp. 57–71.

⑦ Daron Acemoglu, et al., “Democracy Does Cause Growth”, in *Journal of Political Economy*, Vol. 127, No. 1, 2019, pp. 47–100.

⑧ Dani Rodrik, “Institutions for High-Quality Growth: What They Are and How to Acquire Them”, February 2000. [https://www.nber.org/system/files/working\\_papers/w7540/w7540.pdf](https://www.nber.org/system/files/working_papers/w7540/w7540.pdf). [2023-10-20]

出现于那些有议会、政党、工会和竞争性选举的国家，也出现于军政府统治的国家。<sup>①</sup> 杰林 (John Gerring) 等人指出，综合各国在过去 50 年间的表现，民主体制对于经济增长的影响为负或零。<sup>②</sup> 莫约 (Dambisa Moyo) 反对把民主体制视为经济增长的前提条件，在她看来，如果经济增长水平低下，民主体制的生存能力就令人生疑<sup>③</sup>，西方有关政治权利是经济增长前提条件的看法是一种误导。<sup>④</sup> 在威权体制下，好的政治制度能够对经济增长产生显著影响；如果民主体制配合糟糕的政治制度，对于促进经济增长的作用还不如专制政权。<sup>⑤</sup>

在解释国家发展差异的讨论中，国家能力 (state capacity) 的重要性日益凸显。对国家能力的研究源于如何理解国家在发展中的作用。长时段历史分析表明，更高的国家能力可以改善国家发展状况。<sup>⑥</sup> 鉴于历史上不存在高国家能力 + 高经济发展水平的国家，国家能力不是一个实现经济繁荣的充分条件，而是一个必要条件。<sup>⑦</sup>

国家能力从何而来成为一个值得研究的问题。人们不能把拥有良好运转的国家视为理所当然。<sup>⑧</sup> 有能力执行法律、维持秩序、管理经济活动、提供公

---

① Adam Przeworski and Fernando Limongi, "Political Regimes and Economic Growth", in *The Journal of Economic Perspectives*, Vol. 7, No. 3, 1993, pp. 51 - 69.

② John Gerring, et al., "Democracy and Economic Growth: A Historical Perspective", in *World Politics*, Vol. 57, Issue 3, April 2005, pp. 323 - 364.

③ Alice Hu, "A Look at Global Economic Growth: An Interview with Dambisa Moyo", in *Harvard International Review*, Vol. 37, No. 1, 2015, p. 43.

④ Dambisa Moyo, *Edge of Chaos: Why Democracy Is Failing to Deliver Economic Growth - and How to Fix It*, New York: Basic Books, 2018, p. 161.

⑤ Carlos Pereira and Vladimir Kühl Teles, "Are Political Institutions Substitutes for Democracy? A Political Economy Analysis of Economic Growth", in *Brazilian Review of Econometrics*, Vol. 33, Issue 1, 2013, pp. 3 - 25.

⑥ Mark Dincecco and Yuhua Wang, "State Capacity in Historical Political Economy", in Jeffery A. Jenkins and Jared Rubin (eds.), *The Oxford Handbook of Historical Political Economy*, Oxford: Oxford University Press, 2022, pp. 131 - 138.

⑦ Vincent J. Geloso and Alexander W. Salter, "State Capacity and Economic Development: Causal Mechanism or Correlative Filter?", in *Journal of Economic Behavior & Organization*, Vol. 170, February 2020, pp. 372 - 385.

⑧ Mark Dincecco and Yuhua Wang, "State Capacity in Historical Political Economy", in Jeffery A. Jenkins and Jared Rubin (eds.), *The Oxford Handbook of Historical Political Economy*, Oxford University Press, 2022.

共产品的中央政府和地方政府并不是天然地存在。<sup>①</sup> 研究者指出，即便建立民主主体制，国家能力的高低是另外一回事；现在的富国展现这样一种历史经验，即创造国家能力是发展的关键方面。<sup>②</sup>

不同能力的国家能够实行不同的政策组合。相较于低能力国家，高能力国家能够选择范围更广泛、更复杂的政策组合；一些国家能够更有效地应对伴随国际市场波动而来的风险与不确定性，找到更有效的办法应对经济波动。<sup>③</sup> 高能力国家之所以能够比低能力国家更有可能取得预期的政策效果，是因为高能力国家拥有更多财政资源和信息资源。<sup>④</sup>

唐世平提出“新发展三角”，用于整合政策、制度和国家能力，从而形成一个理解国家如何能够促进经济发展的整合性分析框架。他指出，在塑造时空下的经济绩效方面，国家是最强大也是最关键的行为主体。国家可以使用两种主要工具促成长期和短期发展，即制度和政策；若想有效地使用这两种工具，国家必须具有某些关键能力。如果国家能力没有达到一定的门槛水平或配套制度不到位，政策将难以奏效。因此，国家能力、制度基础、经济和社会政策共同构成“新发展三角”。<sup>⑤</sup> 这里所说的“制度”包括政体类型或秩序。政体类型对发展至关重要，因为第一个工业化国家是君主立宪制（或民主政体），而且现在几乎所有的发达国家都是民主国家。“政策”不仅指财政政策和产业政策之类的经济政策，还包含中短期内直接或间接影响经济绩效的社会和政治政策。国家能力可以定义为“国家掌握的物质和意识形态资源以及强制、汲取和行政能力的共同结果。这些资源和能力使得国家得以实现某些目标”<sup>⑥</sup>。

“新发展三角”中各维度和构成要素之间的互动是极其复杂的，纯粹的单

---

<sup>①</sup> Daron Acemoglu, Camilo García - Jimeno, and James A. Robinson, “State Capacity and Economic Development: A Network Approach”, in *The American Economic Review*, Vol. 105, No. 8, 2015, pp. 2364 - 2409.

<sup>②</sup> Timothy Besley and Torsten Persson, “The Origins of State Capacity: Property Rights, Taxation and Politics”, in *American Economic Review*, Vol. 99, No. 4, 2009, pp. 1218 - 1244.

<sup>③</sup> María Franco Chuaire, Carlos Scartascini, and Mariano Tommasi, “State Capacity and the Quality of Policies. Revisiting the Relationship Between Openness and Government Size”, in *Economics & Politics*, Vol. 29, Issue 2, 2017, pp. 133 - 156.

<sup>④</sup> Thomas Brambor, et al., “The Lay of the Land: Information Capacity and the Modern State”, in *Comparative Political Studies*, Vol. 53, Issue 2, 2020, pp. 1 - 39.

<sup>⑤⑥</sup> 唐世平：《“新发展三角”：国家能力、制度基础和社会经济政策》，载《世界政治研究》，2022年第3辑，第1-34页，第7页。



向因果关系几乎不存在；国家能力既是制度和政策的基础，又能够调节制度和政策带来的影响。<sup>①</sup> 因此，唐世平为理解这一分析框架提出以下三点原则。第一，国家能力虽然是一个基础性概念，但它的总体结果直接受到制度和政策的影响，仅仅关注制度（包括政体类型或秩序）或是制度与政策的结合，都不足以理解时空中的经济发展。第二，国家能力既是制度和政策的基础，又会调节制度和政策所带来的影响；国家能力如果没有达到一定的门槛水平，制度就无法良好运作，政策也无法恰当实施。第三，发展是一个强大的生态位构建过程，它影响一切，包括国家能力、制度和政策。因此，认为仅靠制度就能决定发展的观点是错误的。<sup>②</sup>

## 二 “双重转型”之后的拉美：发展成就、脆弱性与困境

拉美在20世纪70年代末80年代初经历政治领域和经济领域的“双重转型”，从而迈入一个新的发展阶段。

第一，政治民主化。1978以来，拉美出现历史上最广泛和最持久的民主化浪潮。<sup>③</sup> 随着民主化浪潮席卷该地区，大部分拉美国家都建立了比较稳定的民主体制。始于1978年的这一段民主时期是拉美历史上民主体制存续时间最长的一段时期。在此之前，拉美大致经历了三段选举产生总统的时期（1847—1883年，1901—1922年，1944—1957年）<sup>④</sup>，它们的持续时间远远短于当前时期。

第二，经济自由化。20世纪80年代的债务危机使拉美结束了一个多世纪以来在世界经济中的扩张势头，也意味着拉美以一种激进的方式脱离20世纪30年代以来持续实施的经济政策。<sup>⑤</sup> 拉美国家放弃进口替代工业化，逐步从

---

<sup>①②</sup> 唐世平：《“新发展三角”：国家能力、制度基础和社会经济政策》，载《世界政治研究》，2022年第3辑，第25页。

<sup>③</sup> Scott Mainwaring and Aníbal Pérez-Liñán, “Latin American Democratization since 1978: Democratic Transitions, Breakdowns, and Erosions”, in Frances Hagopian and Scott P. Mainwaring (eds.), *The Third Wave of Democratization in Latin America: Advances and Setbacks*, Cambridge: Cambridge University Press, 2005, p. 15.

<sup>④</sup> Harvey F. Kline and Christine J. Wade, “The Struggle for Democracy in Latin America”, in Harvey F. Kline and Christine J. Wade (eds.), *Latin American Politics and Development (Tenth Edition)*, New York: Routledge, 2023, p. 99.

<sup>⑤</sup> Luis Bertola and Jose Antonio Ocampo, *The Economic Development of Latin America since Independence*, Oxford: Oxford University Press, 2012, p. 198.

国家主导的内向发展模式转向以市场开放为基调的外向发展模式。

20世纪70年代中期，拉美以封闭的经济和威权的政府为主要特征；现在，该地区以开放的经济和民主体制为主要特征。相较于之前，这种新的政治—经济景象无疑是一种显著的进步。<sup>①</sup>

在民主政治框架下，拉美国家取得一系列新的政治发展成就。其表现之一是选举制度化水平的显著提升。在那些建立了民主体制的拉美国家，选举成为任何政治力量获得执政权的唯一途径，选举的基础是全民投票、广泛的参选资格和公正透明的选举程序。选举越来越定期、规律地举行。1978—2019年间，拉美国家共举行了142次选举，由此带来81次最高执政权的更迭。<sup>②</sup>表现之二是拉美国家形成更具代表能力的政党体系。民主化使拉美左派和民主体制实现历史性的“和解”，拉美左派作为一个整体实现体制内政治参与。<sup>③</sup>左派政党不仅捍卫公民权利和政治权利，更倡导社会权利、经济权利和文化权利。表现之三是大众的政治参与显著提升。当前阶段是拉美历史上最具包容性和参与性的一段时期，政治权利扩展到边缘化的社会群体，从未有这么多的拉美人享有投票权。<sup>④</sup>

21世纪初，左派政党的崛起和大众的政治融入形成共振，使拉美迎来一波左派执政浪潮。左派政府展开“进步主义”实验，谋求把选举政治的民主化与经济的社会化结合起来，使民主政治向经济领域深化和扩展。<sup>⑤</sup>在执政过程中，左派政府推动包容性发展，不仅关注经济增长和经济转型，还关注再分配，社会发展由此成为政治日程的核心议题。

对拉美国家而言，向民主的转型伴随着发展模式的大调整。20世纪八九十年代，许多拉美国家实施了基于“华盛顿共识”的一揽子经济改革。各国的改革方案不尽相同，但通常包含两大内容：宏观经济稳定改革和结构性改革。前者包括实行审慎的货币政策和财政政策，后者包括开放贸易和投资、

---

<sup>①</sup> Philip Oxhorn and Pamela K. Starr (eds.), *Markets and Democracy in Latin America: Conflict or Convergence?*, Boulder: Lynne Rienner Publishers, 1999, p. 1.

<sup>②</sup> Manuel Alcántara Sáez, “Political Cycles during the Last Four Decades in Latin America”, in Pablo A. Baisotti (eds.), *Problems and Alternatives in the Modern Americas*, New York: Routledge, 2022, p. 64.

<sup>③</sup> Steven Levitsky and Kenneth M. Roberts (eds.), *The Resurgence of the Latin American Left*, Baltimore: The Johns Hopkins University Press, 2011, p. 13.

<sup>④</sup> Harvey F. Kline and Christine J. Wade (eds.), *Latin American Politics and Development (Tenth Edition)*, New York: Routledge, 2023, p. 99.

<sup>⑤</sup> James Petras, “Venezuela: Socialism, Democracy and the Re-election of President Chavez”, January 27, 2009. <http://www.atlanticfreepress.com/news/1>. [2023-10-23]



税收改革、私有化、放松市场管制和金融管制、加强产权保护。<sup>①</sup> 这些经济改革带来的收益是：恶性通胀得到克服，更加均衡的公共预算得以实现，出口在 GDP 中的占比提升，伴随贸易保护主义和金融压抑而出现的寻租行为减少。<sup>②</sup> 拉美在 2008 年金融危机爆发后展现了自身的韧性：该地区虽然一度陷入经济收缩，但没有大银行倒闭，而且很快在 2010 年实现强劲复苏，并把增长势头保持到 2013 年。这种优异表现可以归功于拉美在债务危机之后注重保持宏观经济平衡（低财政赤字、持续保持低通胀、避免汇率高估）。<sup>③</sup>

随着左派执政浪潮的到来，拉美国家在保持宏观经济平衡基础上强调社会再分配政策的作用，追求实现包容性的经济增长。它们向下层民众直接提供补助，实施面向穷人的医疗、教育、住房等社会项目。2000—2012 年间，拉美和加勒比地区社会支出的增速远远快于经济增速；在这一时期，社会支出占 GDP 的比重从 14% 增至近 19%。<sup>④</sup> 大致在同一时期（2002—2012 年），该地区贫困人口和极端贫困人口的数量显著减少。这些进展既源于有利的经济环境和劳动力市场的改善，也源于一系列社会政策，尤其是那些旨在应对贫困、扩大社会融入的政策和项目。这些社会政策之所以出现，是因为有关社会发展的话题成为许多国家公共日程和发展战略的焦点。<sup>⑤</sup> 大量的人口跻身中间阶层行列。到 2019 年，拉美形成历史上最大规模的中间阶层，其人口数量相当于地区总人口的 38%。<sup>⑥</sup>

然而，民主体制和新的经济社会政策没有改变拉美发展进程的脆弱性。2003—2007 年间，拉美经历 20 世纪 70 年代中期以来最显著的一轮经济增长，

<sup>①</sup> John H. Coatsworth, “Structures, Endowments, and Institutions in the Economic History of Latin America”, in *Latin American Research Review*, Vol. 40, No. 3, 2005, pp. 126–144.

<sup>②</sup> Ricardo French – Davis, “Growth Challenges for Latin America: What Has Happened, Why, and How to Reform the Reforms”, 2009. [https://openknowledge.worldbank.org/server/api/core/bitstreams. \[2023 – 10 – 13\]](https://openknowledge.worldbank.org/server/api/core/bitstreams. [2023 – 10 – 13])

<sup>③</sup> IMF Country Focus, “Missed Opportunities: The Economic History of Latin America”, October 5, 2017. [https://www.imf.org/en/News/Articles/2017/10/05. \[2023 – 11 – 02\]](https://www.imf.org/en/News/Articles/2017/10/05. [2023 – 11 – 02])

<sup>④</sup> IDB, “The Labyrinth: How Can Latin America and the Caribbean Navigate the Global Economy”, 2015. [https://publications.iadb.org/bitstream/handle/11319/6850. \[2023 – 10 – 15\]](https://publications.iadb.org/bitstream/handle/11319/6850. [2023 – 10 – 15])

<sup>⑤</sup> ECLAC, “Inclusive Social Development: The Next Generation of Policies for Overcoming Poverty and Reducing Inequality in Latin America and the Caribbean”, January 2016. [https://repositorio.cepal.org/server/api/core/bitstreams. \[2023 – 10 – 15\]](https://repositorio.cepal.org/server/api/core/bitstreams. [2023 – 10 – 15])

<sup>⑥</sup> The World Bank, “The Gradual Rise and Rapid Decline of the Middle Class in Latin America and the Caribbean”, 2021. [https://openknowledge.worldbank.org/bitstream/handle/10986/35834. \[2023 – 10 – 16\]](https://openknowledge.worldbank.org/bitstream/handle/10986/35834. [2023 – 10 – 16])

但是，增长主要归功于外部因素（高涨的初级产品价格、繁荣的国际贸易、优越的融资条件和大量的侨汇收入），而非拉美国家自身经济条件的改善。<sup>①</sup> 联合国拉美经委会指出，只要全球总需求不足，拉美就很难在中短期内恢复2002—2008年周期依靠出口拉动的经济增长。<sup>②</sup> 对拉美20世纪80年代以来经济表现的分析表明，拉美在增长、韧性和稳定性方面都有进步，但主要局限性（国际收支平衡约束和公共投资不足）依然存在，长期经济增长受到抑制；大宗商品繁荣期间的巨额收入没有用于投资、转变生产结构；拉美远不足以改变其发展轨迹、启动新的发展战略。<sup>③</sup>

拉美发展进程的脆弱性不仅表现在经济增长的内生动力的缺乏，也表现在严重收入不平等继续存在。对拉美而言，收入不平等指标的改善主要出现于2000—2012年之间。2012年以来，收入不平等的改善微乎其微，地区平均基尼系数从2002年的52.8下降至2012年的47.0；而从2012年至2018年为46.3，降幅不到1个百分点。<sup>④</sup> 目前，该地区仍然是世界收入分配最不平等的地区之一。<sup>⑤</sup> 拉美和加勒比地区的历史和现实都表明，经济增长是减少贫困的首要因素，而不平等显著地抑制经济增长；如果没有收入分配的改变，即使高速度的经济增长也无法带来可持续的减贫。<sup>⑥</sup>

随着外部经济环境趋于恶化，拉美的经济增长逐渐放缓。新冠疫情的爆发不仅使该地区陷入公共卫生危机，还陷入数十年以来最严重的经济衰退。疫情过后，该地区的经济复苏乏力。联合国拉美经委会指出，2014—2023年是1950年以来拉美和加勒比地区经济增长最为迟缓的10年，年均GDP增长

---

① José Antonio Ocampo, “Latin America and the Global Financial Crisis”, in *Cambridge Journal of Economics*, Vol. 33, Issue 4, July 2009, pp. 703–724.

② ECLAC, “Economic Survey of Latin America and the Caribbean”, 2017, p. 145. [http://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/42002/150/S1700699\\_en.pdf](http://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/42002/150/S1700699_en.pdf). [2023-10-22]

③ Juan Carlos Moreno-Brid and Stefanie Garry, “Economic Performance in Latin America in the 2000s: Recession, Recovery, and Resilience?”, in *Oxford Development Studies*, Vol. 44, Issue 4, 2016, pp. 384–400.

④ UNDP, “Regional Human Development Report 2021: Trapped? Inequality and Economic Growth in Latin America and the Caribbean”, 2021. <https://www.undp.org/sites/g/files/zskgke326/files/migration/latinamerica>. [2023-10-17]

⑤ ECLAC, “Social Panorama of Latin America and the Caribbean 2023”, November 2023. <https://repositorio.cepal.org/server/api/core/bitstreams>; IDB, “The Inequality Crisis: Latin America and the Caribbean at the Crossroads”, 2020. <https://publications.iadb.org/publications/english/document>. [2023-10-09]

⑥ ECLAC, “The Social Inequality Matrix in Latin America”, 2016. <https://repositorio.cepal.org/bitstreams>. [2023-10-09]

率仅为 0.8%。<sup>①</sup> 这一增速不仅远低于 20 世纪 70 年代，甚至不及危机严重的 20 世纪 80 年代。快速的经济增长是拉美减少贫困的主要发动机。<sup>②</sup> 当拉美在 21 世纪第一个 10 年迎来快速、持续的经济增长时，远超 20 世纪 90 年代的向上阶层流动性也随之出现。<sup>③</sup> 现阶段，严重的经济停滞以及债务压力、通胀压力、乌克兰危机等诸多因素都使拉美的社会发展陷入停滞乃至倒退。<sup>④</sup>

拉美国家的发展困境表明，民主体制的建立并不足以给拉美带来预期的发展成果。拉美国家在定期选举基础上建立起来的民主体制属于“低强度民主”，其表现是：传统精英仍然控制着经济社会权力，民选政府难以有效解决贫困、不平等和不公正，严重的暴力和犯罪行为不断侵蚀着民主体制的基础。<sup>⑤</sup> 长期困扰拉美国家民主体制的政治极化和碎片化加剧了各国政府的瘫痪，阻碍实施结构性改革。<sup>⑥</sup> 在梅因沃林（Scott Mainwaring）等人看来，拉美国家民主体制已经陷入 20 世纪 80 年代末以来的最糟糕处境，民主体制的“平庸质量”是大多数拉美国家面对的巨大挑战。<sup>⑦</sup>

拉美国家当前面对的发展困境凸显国家能力的重要性。国家能力不足是拉美国家重大政治经济改革陷入停滞乃至失败的重要成因。20 世纪 80 年代以来，拉美国家先是启动“第一代改革”（主要是经济改革），继而实施“第二代改革”（也就是国家改革，以政治体制和国家机构的改革为主要内容）。总

---

① ECLAC, “Halfway to 2030 in Latin America and the Caribbean: Progress and Recommendations for Acceleration”, 2023. <https://repositorio.cepal.org/server/api/core/bitstreams>. [2023-11-03]

② Alejandro Bonvecchi and Carlos Scartascini, “Who Decides Social Policy? Social Networks and the Political Economy of Social Policy in Latin America and the Caribbean”, 2020. <https://openknowledge.worldbank.org/bitstream/handle/10986/34414>. [2023-10-28]

③ The World Bank, “Economic Mobility and the Rise of the Latin American Middle Class”, 2013. <https://openknowledge.worldbank.org/bitstream/handle/10986>. [2023-10-12]

④ ECLAC, “Social Panorama of Latin America 2022”, November 2022. <https://repositorio.cepal.org/server/api/core/bitstreams>. [2023-10-19]

⑤ Barry Gills and Joel Rocamora, “Low Intensity Democracy”, in *Third World Quarterly*, Vol. 13, No. 3, 1992, pp. 501-523.

⑥ Carlos Malamud and Rogelio Núñez, “Latin American Democracy after a Year’s Pandemic”, February 15, 2021. <https://www.realinstitutoelcano.org/en/analyses/latin-american-democracy-after-a-years-pandemic/>. [2023-10-23]

⑦ Scott Mainwaring and Aníbal Pérez-Liñán, “Why Latin America’s Democracies Are Stuck”, in *Journal of Democracy*, Vol. 34, No. 1, January 2023, pp. 156-170.

体而言，拉美国家的改革意愿是真实的，改革得到长期推行。<sup>①</sup> 相较于第一代改革，第二代改革以制度改革为主，内容更为复杂，其实施更多依赖于政治进程。<sup>②</sup> 在实施过程中，这类改革往往是以一种零敲碎打的方式进行，政府很少给出有关改革内容的明确主张。<sup>③</sup> 不充分的行政能力也阻碍了改革进程。在许多拉美国家，公共部门缺少具有专业能力的人员推动改革进程，分权化改革的一大阻力是地方政府缺乏具有专业能力的人员。<sup>④</sup> 20世纪90年代以来，该地区国家实施了许多生产发展政策，却未能打破既有的生产结构。这既是因为此类政策的效力不足，也是因为制度框架缺乏效力，政府没有能力将其付诸实施。<sup>⑤</sup>

提升国家能力也是应对阶层结构变化的必然选择。如前所述，拉美业已形成历史上最大规模的中间阶层，该阶层成员对现状普遍抱有比较强烈的不满情绪。在他们看来，国家一直无法向他们提供与其财富水平相匹配的公共服务。<sup>⑥</sup> 以教育为例，拉美人一旦进入中间阶层，就为子女选择私立学校接受初等教育和中等教育；该地区大约22%的学生在私立小学和中学接受教育，而美国的这一比重为8%。<sup>⑦</sup> 在拉美国家，现金转移支付主要用于帮助贫困家庭，而教育和医疗这样的公共服务带给中间阶层的收益最显著；如果这些公共服务的质量低下，中间阶层成员就会把自己视为财政博弈的输家，也就不太愿意为公共部门筹集资金做贡献。<sup>⑧</sup>

① CGD Task Force, “Helping Reforms Deliver Growth in Latin America: A Framework for Analysis”, in Liliana Rojas – Suarez (eds.), *Growing Pains in Latin America: An Economic Growth Framework as Applied to Brazil, Colombia, Costa Rica, Mexico, and Peru*, East Peoria: Versa Press, 2009, p. 41.

②③ Eduardo Lora, “State Reform in Latin America: A Silent Revolution”, in Eduardo Lora (eds.), *The State of State Reform in Latin America*, New York: The Inter – American Development Bank, 2007, p. 52, p. 51.

④ CGD Task Force, “Helping Reforms Deliver Growth in Latin America: A Framework for Analysis”, in Liliana Rojas – Suarez (eds.), *Growing Pains in Latin America: An Economic Growth Framework as Applied to Brazil, Colombia, Costa Rica, Mexico, and Peru*, East Peoria: Versa Press, 2009, p. 60.

⑤ ECLAC, “Towards Transformation of the Development Model in Latin America and the Caribbean: Production, Inclusion and Sustainability”, October 2022. [https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/48305/1/S2200991\\_en.pdf](https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/48305/1/S2200991_en.pdf). [2023 – 11 – 02]

⑥ Eduardo Levy Yeyati, “Latin America’s Middle – Class Mirage”, September 25, 2013. <https://www.project-syndicate.org/commentary>. [2023 – 11 – 03]

⑦ Matías Busso, et al. (eds.), “Learning Better: Public Policy for Skills Development”, Inter – American Development Bank, 2017. <https://publications.iadb.org/publications/english/document>. [2023 – 11 – 02]

⑧ OECD, “Latin American Economic Outlook 2011: How Middle – class Is Latin America?”, 2010. <https://www.oecd-ilibrary.org>. [2023 – 11 – 01]

提升国家能力对于拉美国家实施新一轮改革、打破诸多“陷阱”至关重要。拉美经委会呼吁拉美国家实施新一代的生产型发展政策，为摆脱低增长陷阱、走向繁荣打开大门。<sup>①</sup> 为充分落实这些政策、走上新的增长道路，需要重新思考国家的作用。政府的作用不是简单地修正市场失灵之处，而是要借助公共部门的积极行动形成促进各领域创新、打造创新引领的经济增长战略，把挑战转化为前进的动力。<sup>②</sup> 在这一现实需求的压力下，拉美国家需要建构更高的国家能力，以便配合民主体制，使未来的发展政策能够充分产生效力。

### 三 低国家能力对拉美的困扰

国家能力为研究发展问题提供了强大的工具。“发展型国家”“脆弱国家”或“失败国家”之类的概念失之于笼统而不是那么有用，学者有必要对一国政府设定目标及其实现目标、兑现承诺能力之间的差别进行分析。<sup>③</sup> 因此，国家能力及其相近的概念——国家力量和国家权力——已经成为发展研究的重要内容。有关拉美政治和社会的研究通常强调两大宏观进程：经济发展和体制/政权更迭（尤其是民主化）。20 世纪 90 年代以来，从事拉美研究的学者开始把注意力转向国家，由此出现大量以比较历史视野分析国家的研究成果，并关注国家能力以及与此相关的概念（例如国家形成和国家建构）。

国家能力的基本含义是“有能力进行完全的国土管控”，也就意味着国家能够在其疆界范围之内垄断暴力的使用、落实政策和贯彻决定。<sup>④</sup> 在此基础上，学者从不同的维度、根据不同的情况定义和分析国家能力，或强调它是

---

① ECLAC, “The Region Needs New – Generation Productive Development Policies that Enable It to Escape the Trap of Low Growth and Open the Door to Future Prosperity”, August 31, 2023. <https://www.cepal.org/en/news>. [2023 – 10 – 23]

② Mariana Mazzucato and Caetano C. R. Penna, “The Age of Missions: Addressing Societal Challenges Through Mission-Oriented Innovation Policies in Latin America and the Caribbean”, November 2020. <https://publications.iadb.org/publications/english/document>. [2023 – 10 – 13]

③ Matthias vom Hau, “State Capacity and Inclusive Development: New Challenges and Directions”, February 15, 2012. <https://assets.publishing.service.gov.uk/media>. [2023 – 10 – 16]

④ Theda Skocpol, “Bringing the State Back In: Strategies of Analysis in Current Research”, in Peter B. Evans (ed.), *Bringing the State Back In*, New York: Cambridge University Press, 1985, pp. 3 – 37; Jeffrey Herbst, *States and Power in Africa: Comparative Lessons in Authority and Control*, Princeton: Princeton University Press, 2000.

“落实各种政策的制度能力”<sup>①</sup>；或认为它是“国家提供公共产品、通过构建一个健全法律框架支持经济的能力”<sup>②</sup>；或认为它是“国家从大众获取税收收入的能力”<sup>③</sup>；或认为它是“减少内战爆发可能性的关键因素”<sup>④</sup>；或认为它可以“保持国家在现实生活中的存在感”<sup>⑤</sup>。在研究过程中，“国家力量”“国家权力”和“国家能力”可以互换通用。<sup>⑥</sup>

如果把国家能力定义为“国家掌握的物质和意识形态资源以及强制、汲取和行政能力的共同结果”，它具体可以包含四个关键维度：第一，强制能力（国家对暴力的垄断程度）；第二，汲取能力（税收）；第三，行政能力-I（国家运行和管理的能力）；第四，行政能力-II（国家收集信息和作出高质量决策的能力）。<sup>⑦</sup>

就与国家能力相关的大多数衡量标准而言，拉美国家都非常脆弱。<sup>⑧</sup> 拉美国家在垄断暴力、保障公共安全方面存在长期而严重的不足。在很长时间里，拉美和加勒比地区是世界上暴力犯罪最猖獗的地区之一。以2015年为例，该地区的凶杀率达到24/100000；尽管该地区人口仅相当于世界总人口的9%，但该地区发生的凶杀案件数量相当于世界同类案件总数的33%。<sup>⑨</sup> 高犯罪率带给一国巨大成本：人们不得不改变行为模式以规避犯罪行为，家庭为防范犯罪祸害而增加支出，企业被迫减少投资，政府把大量资源用于应对与犯罪相关的问题。

就汲取能力而言，拉美国家税收体系所产生的收入较低，其税收收入占

① Timothy Besley and Torsten Persson, *Pillars of Prosperity: The Political Economics of Development Clusters*, Princeton: Princeton University Press, 2011, p. 6.

② Mark Dincecco, *State Capacity and Economic Development: Present and Past*, Cambridge: Cambridge University Press, 2018, p. 2.

③ Mauricio Cárdenas, “State Capacity in Latin America”, in *Economía*, Vol. 10, No. 2, 2010, pp. 1 – 45.

④ Domenico Rossignoli, “Democracy, State Capacity and Civil Wars: A New Perspective”, in *Peace Economics, Peace Science and Public Policy*, Vol. 22, No. 4, 2016, pp. 427 – 437.

⑤ Ore Koren and Anoop K. Sarbahi, “State Capacity, Insurgency, and Civil War: A Disaggregated Analysis”, in *International Studies Quarterly*, Vol. 62, Issue 2, 2018, pp. 274 – 288.

⑥ Hillel David Soifer, *State Building in Latin America*, New York: Cambridge University Press, 2015, p. 9.

⑦ 唐世平：《“新发展三角”：国家能力、制度基础和社会经济政策》，载《世界政治研究》，2022年第3辑，第1–34页。

⑧ Mauricio Cárdenas, “State Capacity in Latin America”, in *Economía*, Vol. 10, No. 2, 2010, pp. 1 – 45.

⑨ IDB, “The Costs of Crime and Violence: New Evidence and Insights in Latin America and the Caribbean”, 2017. [https://publications.iadb.org/publications/english/document.\[2023-10-03\]](https://publications.iadb.org/publications/english/document.[2023-10-03])



GDP 的比重低于其他发展水平相近的国家。<sup>①</sup> 拉美国家在 20 世纪 90 年代初以来实施了一系列税收改革，但大多数改革并非真正“结构性的”，也未能显著提升国家的税收收入。在拉美国家，个人所得税税率和其他针对个人征收税种的税率都很低。此类税收收入仅相当于 GDP 的 2.2%，远低于经合组织国家（8.1%）和美国（10.1%）的这一指标。<sup>②</sup>

就行政能力而言，拉美国家未能有效推动基础设施的发展。新冠疫情使拉美国家基础设施的落后状况完全暴露出来。以通信基础设施为例，2020 年，该地区 32% 人口无法接入互联网，至少 7700 万农村居民无法获得最低标准的网络服务。<sup>③</sup> 这种状况意味着很大一部分人口无法进行远程办公或网络购物。拉美的金融化程度很低：在智利，74% 的成年人拥有银行账户；在玻利维亚，这一比重仅为 54%；在萨尔瓦多，这一比重低至 30%。<sup>④</sup> 在疫情暴发后，许多人不得不前往银行排队长领取政府的现金补助，导致疫情传播和扩散。

新冠疫情也暴露了拉美国家在医疗和社会保障领域的滞后状况。这些国家普遍面临医生和护士数量严重短缺问题，每 1000 人仅有 2 名医生，远远低于经合组织国家的平均值（3.5 名医生/1000 人）。<sup>⑤</sup> 新冠疫情导致病患数量急剧增加，该地区医院床位的短缺状况随之凸显：该地区每 1000 人仅拥有 2.1 个床位，远远低于经合组织国家水平（4.7 个床位/1000 人）。<sup>⑥</sup> 在拉美和加勒比地区，医疗保险的参与率很低，15 岁及以上就业者的参与率仅为 57.3%（2016 年）。<sup>⑦</sup>

拉美国家的低国家能力是一个长期历史进程的结果。成因之一是欧洲的殖民统治带来的负面影响，其具体表现是伊比利亚殖民统治时期留下的文化基因（一套不利于国家能力发展的社会价值观）和制度遗产（西班牙和葡萄

---

①② UNDP, “Regional Human Development Report 2021: Trapped? High Inequality and Low Growth in Latin America and the Caribbean”, 2021. <https://www.undp.org/sites/g/files/zskgke326/files/migration/latinamerica>. [2023-10-17]

③ IDB, “At Least 77 Million Rural Inhabitants Have No Access to High-quality Internet Services”, October 29, 2020. <https://www.iadb.org/en/news>. [2023-10-18]

④ World Bank, “The Global Findex Database 2017: Measuring Financial Inclusion and the Fintech Revolution”, 2018. <https://openknowledge.worldbank.org/bitstream/handle/10986/29510/9781464812590.pdf>. [2023-10-19]

⑤⑥ OECD/World Bank, “Health at a Glance: Latin America and the Caribbean 2020”, 2020. <https://www.oecd-ilibrary.org/docserver>. [2023-10-23]

⑦ United Nations, “Policy Brief: The Impact of COVID-19 on Latin America and the Caribbean”, July 2020. <https://guyana.un.org/sites/default/files/2020-07>. [2023-10-12]

牙殖民者建立了一套掠夺制度，以便榨取自然资源和剥削土著人)。<sup>①</sup> 成因之二是拉美国家的国家形成过程。新生的拉美国家在很大程度上借助中央政府缔造者和地方实力派之间讨价还价达成领土的稳定；地方实力派的影响没有在国家形成过程中被清除，反而有机会巩固其实力地位，并在此后阻碍国家的政令统一和内部整合。<sup>②</sup> 成因之三是国家建构赤字。在战争和其他外部威胁不存在的情况下，进行国家建构的政治决定是对结构性条件的反应，而非一种势在必行的政治选择。<sup>③</sup> 早期现代欧洲的国家间战争频繁，而拉美国家间战争很少，国家建构者没有强烈意愿把权威覆盖到社会的方方面面。这就解释了拉美的国家能力为何弱于欧洲。<sup>④</sup>

就结构性因素而言，严重的收入不平等很可能导致出现弱国家。阿西莫格鲁等人指出：收入不平等越严重，越有可能出现无效的国家。<sup>⑤</sup> 严重的收入不平等能够使国家的政治权力偏离大多数民众的利益，而偏向于一小撮富有精英；使国家保持软弱非常有利于限制未来的收入再分配。<sup>⑥</sup> 政治不平等、经济不平等和内战都是导致拉美国家能力低下的因素。在过去 50 年间，对外战争的影响变得很小，内战和收入不平等导致的负面影响却变得显著。这就解释了为何拉美未能成功促进国家的发展（尽管拉美国家民主体制的许多衡量指标得到提高）。<sup>⑦</sup> 在分析者看来，拉美陷入“高不平等和低税收陷阱”，税收政策成为一种使不平等不断被复制的机制，因为精英希望保持一种低税收和公共产品低投入的状况。<sup>⑧</sup>

① Gerardo L. Munck and Juan Pablo Luna, *Latin American Politics and Society: A Comparative and Historical Analysis*, Cambridge: University Printing House, 2022, pp. 120 – 121.

② Sebastián Mazuca, *Latecomer State Formation: Political Geography and Capacity Failure in Latin America*, New Haven: Yale University Press, 2021, p. 18.

③ Hillel David Soifer, *State Building in Latin America*, New York: Cambridge University Press, 2015, p. 233.

④ Miguel Ángel Centeno, *Blood and Debt: War and the Nation State in Latin America*, University Park: Penn State University Press, 2002.

⑤ Daron Acemoglu, Davide Ticchi, and Andrea Vindigni, “Emergence and Persistence of Inefficient States”, in *Journal of the European Economic Association*, Vol. 9, No. 2, 2011, pp. 177 – 208.

⑥ Jakob B. Madsen, Cong Wang, and Bodo Steiner, “The Creation of Effective States in the OECD since 1870: The Role of Inequality”, in *European Journal of Political Economy*, Vol. 50, December 2017, pp. 106 – 121.

⑦ Mauricio Cárdenas, “State Capacity in Latin America”, April 2010. <https://www.brookings.edu/wp-content/uploads/2016/06>. [2023 – 10 – 29]

⑧ Kenneth L. Sokoloff and Eric M. Zolt, “Inequality and Taxation: Evidence from the Americas on How Inequality may Influence Tax Institutions”, in *Tax Law Review*, Vol. 59, No. 2, 2006, pp. 167 – 241.

提升国家能力是十分困难的。<sup>①</sup> 对一国而言，培育国家能力需要大量的建构努力；国家能力不可能在一夜之间形成，不可能依靠颁布一项命令或推出某种体制改革就可以实现。国家能力是关键性政治行为体根据本国所处环境，在漫长时间进程中采取的诸多行动最终带来的。尤为值得关注之处是，民主化并不必然带来更高的国家能力。这是因为，民主化给那些主张国家作用收缩的社会行为体带来施加影响力的新渠道；民主体制限制了政府官员做出（那些对发展战略必要的）决策的能力；赢得选举才能在政治上生存的必要性抑制了民选官员实施发展计划；许多民选官员更担心选举周期，而非一项计划的长期可行性。<sup>②</sup>

现行政治制度是影响国家能力建构的重要因素。具体而言，政治制度的质量是国家能力的一个决定因素而非国家能力带来的结果。<sup>③</sup> 在拉美，中低能力的国家和存在诸多问题的民主体制相结合并被锁定，这导致拉美国家难以形成国家和民主体制之间的良性循环（也就是民主体制带来国家能力的提升；国家能力的提升带来民主体制的进一步改善）。<sup>④</sup> 受益于政治停滞的行为体十分强大，而倾向进步改革的行为体相对软弱；诸多宏观条件使民主体制的崩溃不太可能出现，却也使现状根深蒂固，那些愿意改善民主体制或提升国家能力的行为体尚无足够的实力带来变革。<sup>⑤</sup>

糟糕的国家能力阻碍拉美国家民主体制走向深化。梅因沃林这样分析道：警察和公职人员往往是软弱无能的，甚至是极为腐败的；有罪不罚问题长期存在，导致民众感到愤怒或政治冷漠；政府拿出更高的社会支出，但没有带来相应的人类发展状况的改善；在民主体制之下，更多的拉美人能够上学，但公共教育的质量仍然糟糕；即使那些拥有良好公共医疗体系的拉美国家（例如巴西）也无法有效管控新冠疫情；所有这一切都使建制政党声誉扫地，为政治“局外人”打开大门。<sup>⑥</sup>

<sup>①</sup> Mark Dincecco, *State Capacity and Economic Development: Present and Past*, Cambridge: Cambridge University Press, 2018, p. 10.

<sup>②</sup> Matthias vom Hau, "State Capacity and Inclusive Development: New Challenges and Directions", February 15, 2012. <https://assets.publishing.service.gov.uk/media>. [2023-10-16]

<sup>③</sup> Mauricio Cárdenas, "State Capacity in Latin America", in *Economía*, Vol. 10, No. 2, 2010, pp. 1-45.

<sup>④</sup> Sebastián Mazzuca and Gerardo Munck, *A Middle-Quality Institutional Trap: Democracy and State Capacity in Latin America*, Cambridge: Cambridge University Press, 2021, pp. 62-63.

<sup>⑤</sup> Scott Mainwaring and Aníbal Pérez-Liñán, "Why Latin America's Democracies Are Stuck", in *Journal of Democracy*, Vol. 34, No. 1, January 2023, pp. 156-170.

<sup>⑥</sup> Sebastián Mazzuca and Gerardo Munck, *A Middle-Quality Institutional Trap: Democracy and State Capacity in Latin America*, Cambridge: Cambridge University Press, 2021, p. 62.

#### 四 “布克尔模式”：对新发展道路的探索？

在中美洲，没有哪个问题像犯罪问题那样严重影响稳定和发展。<sup>①</sup> 2000年以来，一波暴力浪潮席卷该地区，对中美洲“北部三角”国家萨尔瓦多、危地马拉和洪都拉斯的影响尤为严重。这三个国家一度有着当今世界最高的凶杀率。萨尔瓦多是中美洲“北部三角”国家的一个缩影。1979—1992年间，该国经历了13年内战摧残。1992年，各派政治力量在联合国调停之下达成和平协定。但是，引发暴力冲突的结构性因素（严重的不平等和软弱的国家制度）依然存在。由于有组织犯罪团伙日益猖獗，该国一度沦为世界上暴力犯罪最严重的国家之一。2014—2017年间，近2万萨尔瓦多人死于凶杀，换言之，该国死于凶杀的人数超过当时处于战争状态的利比亚和索马里。<sup>②</sup>

严重暴力犯罪招致沉重的经济社会成本。通常而言，民众不得不改变行为模式以便规避犯罪行为，家庭需要为防范犯罪祸害而花费大量收入，企业被迫减少投资，政府把财政资源用于应对与犯罪相关的问题。大量的青壮年男性没有进入生产领域，而是在年纪轻轻时就加入黑帮讨生活。严重的暴力犯罪还成为许多萨尔瓦多人移民国外的重要诱因。评估显示，萨尔瓦多因暴力犯罪而付出的经济成本约为40.26亿美元（2014年），相当于该国GDP的16%。<sup>③</sup> 暴力犯罪抑制了经济的增长。2000—2019年间，该国年均GDP增长率为2.1%，低于拉美和加勒比地区平均值（2.5%）。<sup>④</sup> 该国人均GDP仅为4551美元（2021年），是拉美地区收入水平最低的国家之一。<sup>⑤</sup>

对萨尔瓦多而言，打击黑帮、减少暴力犯罪成为推动国家发展面临的紧迫任务。严重的暴力犯罪意味着政府没有履行最基本的职责，也就是保护民

<sup>①</sup> UNODC, “Crime and Development in Central America”, May 2007. <https://www.unodc.org/pdf/research>. [2023-10-29]

<sup>②</sup> International Crisis Group, “Life Under Gang Rule in El Salvador”, November 26, 2018. <https://www.crisisgroup.org/latin-america-caribbean/central-america/el-salvador>. [2023-10-16]

<sup>③</sup> “‘El Precio de la Violencia’ en El Salvador Ascendió a 4 Mil Millones de Dólares en el 2014”, 28 de abril de 2016. <https://historico.elsalvador.com/historico/183469>. [2023-10-30]

<sup>④</sup> ECLAC, “Statistical Yearbook for Latin America and the Caribbean, 2000-2022”. <https://www.cepal.org/en>; ECLAC, “Halfway to 2030 in Latin America and the Caribbean: Progress and Recommendations for Acceleration”, 2023. <https://repositorio.cepal.org/server/api/core/bitstreams>. [2023-10-30]

<sup>⑤</sup> ECLAC, “Statistical Yearbook for Latin America and the Caribbean 2022”, 2023. <https://repositorio.cepal.org/bitstreams>. [2023-11-05]

众的生命；如果国家不能提供基本的安全保障，经济发展就会受到阻碍。在发展目标得以实现之前，基本的社会秩序必须建立起来；只有对生命和财产的威胁下降到可以容忍的程度，才能让民众对实现社会发展保持信心。<sup>①</sup>

萨尔瓦多的状况随着布克尔（Nayib Bukele）在 2019 年上台执政而迎来转变。他的政治崛起源于国人对现状和两大传统政党——马蒂民族解放阵线（FMLN）和民族主义共和联盟（ARENA）——的强烈不满。2019 年，时年 37 岁的布克尔成为该国历史上最年轻的总统，也是该国在 1992 年结束内战以来第一位来自两大传统政党之外的总统。布克尔政府在执政伊始就发起实施“国土管控计划”（PCT），全力打击有组织犯罪团伙，谋求从根本上扭转公共治安状况。政府向暴力犯罪猖獗的地区扩大军警部署，夺回这些地区的控制权；加强对监狱的管控，切断囚犯与外界的通信联系；逐步增加投入，为安全力量更新装备和提高待遇，扩大军队规模。

“国土管控计划”的实施在 2022 年 3 月开始加速。由于与黑帮的矛盾激化，布克尔政府在 2022 年 3 月 27 日宣布国家进入“特殊状态”。在特殊状态下，国家安全力量可以不经提出指控即逮捕嫌疑人，被捕者的法律权利受到限制，3 人以上的集会遭到禁止，正式审判之前的关押时限延长至 15 天。由于国会不断批准延长特殊状态，该国从 2023 年 3 月以来一直处于这一状态之下。自此以来，政府开始大规模逮捕黑帮成员和相关人员。截至 2023 年 8 月 1 日，有 7.1 万多人被捕入狱。<sup>②</sup> 目前，该国监狱在押人数已经达 10 万人，相当于该国总人口（630 万人）的 1.6%。<sup>③</sup>

萨尔瓦多公共治安状况在近年尤其是特殊状态启动以来呈现极大的改观。按照官方说法，2022 年成为该国 30 年间最安全年份，仅有 495 人死于凶杀，凶杀率为 1.4 件/日或 7.8 人/100000 人。<sup>④</sup> 按照一家研究机构（InSight Crime）的评估，2022 年该国凶杀案件为 495 件，远少于 2021 年案件数量

<sup>①</sup> UNODC, “Crime and Development in Central America”, May 2007. <https://www.unodc.org/pdf/research>. [2023 - 10 - 29]

<sup>②</sup> Karla Ramos, “Over 71000 Arrested during El Salvador’s State of Exception”, August 1, 2023. <https://elsalvadorinfo.net/people-arrested-during-the-salvadoran-state-of-exception/>. [2023 - 11 - 01]

<sup>③</sup> Marcelo Rochabrun, “El Salvador’s Incarceration Rate Triples that of US”, September 17, 2023. <https://www.bloomberglia.com/english/el-salvadors-incarceration-rate-surpasses-us-by-threefold/>. [2023 - 10 - 30]

<sup>④</sup> Eddie Galdamez, “September 2023 Marks Another Safest Month in El Salvador in over Three Decades”, October 1, 2023. <https://elsalvadorinfo.net/safest-month-in-el-salvador/>. [2023 - 10 - 30]



(1147 件)。<sup>①</sup> 2023 年，萨尔瓦多的公共治安状况进一步好转，2023 年 7 月成为该国 30 年间最安全的月份。<sup>②</sup> 在布克尔政府看来，萨尔瓦多不仅可以成为最安全的拉美国家，甚至有望成为最安全的美洲国家。<sup>③</sup>

随着公共治安的改善，“布克尔模式”这一措辞越来越多地出现在媒体报道和讨论之中。<sup>④</sup> 该模式可以指布克尔政府改善治安状况的一整套做法，其内容包括：制订整体计划、加大财政投入、改善警力配备、动用军人执法；实行配套经济社会发展措施，消除有组织犯罪团伙的土壤。它也具有如下含义：政府需要集中权力，以便能够采取果断行动、有效落实治安政策。

布克尔政府在铲除有组织犯罪团伙的同时实施了一系列配套措施。政府不仅要通过“国土管控计划”打击黑帮，还要借助该计划给青年提供技术培训，让他们获得新的发展机遇，从而远离犯罪组织。布克尔政府计划在全国各地修建 64 间城市福利与机遇中心（CUBO），使青年获得学习、娱乐和培训的空间。布克尔政府还注重道路基础设施的建设，决心达成中美洲地区最好的道路联通性，为该地区国家树立榜样。2022 年，布克尔政府启动“我的新学校”计划，计划在未来 5 年间修缮、改建至少 5150 间学校，向全国公立学校提供 100 万部平板电脑和电脑。布克尔政府希望在改善公共治安环境和发展交通基础设施的基础上，把旅游业培养为提振经济的增长点，为此举办一系列大型体育赛事和第 72 届环球小姐大赛，以便提升萨尔瓦多对国际游客的吸引力。

“布克尔模式”包含的前提政治条件是总统必须集中权力。布克尔在就任总统之后，逐步获得来自立法部门和司法部门的支持，使总统受到的权力制约最小化。2021 年 5 月，本届国会成立，执政党及其盟友掌握 2/3 的国会席

---

① Peter Appleby, et al., “InSight Crime’s 2022 Homicide Round – Up”, February 8, 2023. <https://insightcrime.org/news/insight-crime-2022-homicide-round-up/#Chile>. [2023-11-02]

② Eddie Galdamez, “El Salvador’s Homicide Rate in 2023 Is 0.40 Per Day or 2.3 Murders Per 100000 Inhabitants”, October 1, 2023. <https://elsalvadorinfo.net/homicide-rate-in-el-salvador/>. [2023-10-27]

③ Lo Último, “El Salvador Acumula 380 Días sin Homicidios bajo la Actual Gestión”, June 8, 2023. <https://ultimahora.sv>. [2023-10-30]

④ Catalina Gil Pinzón, “The Bukele Model and the High Cost of our Peace of Mind”, March 31, 2023. <https://english.elpais.com/internacional/2023-03-31>; Cecilia Fuentes, “Países Buscan Replicar el Modelo de Nayib Bukele en Seguridad”, 25 de abril de 2023. <https://diarioelsalvador.com>. [2023-10-30]; Mary Beth Sheridan, “How to Match Bukele’s Success against Gangs? First, Dismantle Democracy”, September 19, 2023. <https://www.washingtonpost.com/world/2023/09/19>; Carlos F. Chamorro, “A Totalitarian Regime in Nicaragua, The ‘Bukele Model’ in El Salvador, and a ‘Dynastic Shift’ in Honduras”, Octubre 3, 2023. <https://confidencial.digital/english>. [2023-11-02]



位。依靠国会的支持，布克尔更换了总检察长和 5 名最高法院法官人选。在此背景下，布克尔能够赋予国家安全力量更大权力，宣布实行国家紧急状态，大规模抓捕黑帮成员。

布克尔依靠卓越政绩在国内外受到广泛的关注和支持。自 2019 年 6 月就任总统以来，他在萨尔瓦多国内的支持率从未降至 75% 以下。<sup>①</sup> 在许多民调之中，他是最受欢迎的拉美国家领导人。例如，拉美晴雨计 2023 年 7 月民调结果显示：在拉美国家领导人之中，布克尔以 90% 的支持率高居民意支持率排行榜首。<sup>②</sup> 许多拉美人认同布克尔的举措，因为他们自己的国家也受到高犯罪率困扰。“布克尔模式”在拉美吸引众多的效仿者。2022 年年底，洪都拉斯的总统希奥玛拉·卡斯特罗宣布在治安状况恶劣的地区实施紧急状态，这一举措被视为一种对布克尔的效仿。<sup>③</sup> 危地马拉 2023 年大选的总统候选人苏里·里奥斯（Zury Ríos）把布克尔的安全政策称为“一种模式”，该国另一位总统候选人桑德拉·托雷斯（Sandra Torres）声称将在当选总统之后引入“布克尔模式”，复制萨尔瓦多的奇迹。

然而，对“布克尔模式”的质疑和反对声浪同样巨大。在批评者看来，铁拳打击黑帮的做法见效快，但失效也快。人权组织声称萨尔瓦多陷入“人权危机”，因为该国出现许多无辜者被捕情况。在政治层面，布克尔被视为拉美民主体制危机的产物，是“新千年独裁者的原型”，他强行更换总检察长和最高法院法官的做法是“自我政变”。美国国务院指责布克尔政府减少透明度，没有权力制衡，也没有负责任性。<sup>④</sup> 布克尔成为其他拉美国家领导人错误的效仿对象，他的施政模式为邻国提供一套如何以公共安全名义颠覆民主体制的路线图，势必引发一轮民主倒退。<sup>⑤</sup>

对布克尔的支持与反对反映了各国和各派力量对探索发展出路的不同立场和看法。对拉美国家而言，没有一种单一的政策方案可以解决暴力问题，

<sup>①</sup> The Economist, “El Salvador’s Authoritarian President Is Becoming a Regional Role Model”, March 16, 2023. <https://www.economist.com/the-americas/2023/03/16>. [2023-10-29]

<sup>②</sup> Alejandro Moreno, “AMLO, 5th Place in Approval in Latin America; LB Survey”, July 25, 2023. <https://www.elfinanciero.com.mx/nacional/2023/07/25>. [2023-10-29]

<sup>③</sup> James Bosworth, “Bukele’s ‘Cool Authoritarian’ Model Makes for a Dangerous Export”, March 6, 2023. <https://www.worldpoliticsreview.com/bukele-el-salvador-gangs-human-rights-ms-13/>. [2023-11-02]

<sup>④</sup> U. S. Department of State, “Integrated Country Strategy: El Salvador”, April 21, 2023. <https://www.state.gov/wp-content/uploads/2023/04>. [2023-10-28]

<sup>⑤</sup> Manuel Meléndez-Sánchez, “Bukele Has Defeated El Salvador’s Gangs – for Now. How? and What Does It Mean for the Region?”, March 27, 2023. <https://www.lawfaremedia.org/article>. [2023-10-29]

也没有确定的办法可以破解发展的“瓶颈”。“布克尔模式”的意义在于提供了新的发展道路探索实践，能够给相似处境的其他国家提供参考借鉴。

具体而言，“布克尔模式”的意义是：执政者必须对国家长期存在的紧迫问题做出回应。在拉美，有组织犯罪以及伴随而来的暴力犯罪严重威胁民众的生命安全，破坏法治，加剧不平等，妨碍经济增长。暴力是导致该地区陷入“高不平等、低增长陷阱”的一个结果，也是它的诱因。暴力问题的解决将有助于建设更加平等的、具有生产力的和平社会。<sup>①</sup> 布克尔政府所做的一切表明，如果一国政府有决心，就能够针对长期困扰国家发展的重大问题做出反应、拿出办法和取得成效。因此，无论左派还是右派，无论建制派还是反建制派，都必须在执政期间拿出解决问题的办法。<sup>②</sup>

“布克尔模式”的意义还在于，政府通过积极作为弥补了国家能力方面的缺失，从而使政府更有效地为促进经济社会发展发挥引领、带动作用。布克尔政府在近几年取得的成就不仅仅是打击有组织犯罪团伙，还包括积极应对新冠疫情、大规模建设公路基础设施、实施教育改革和培育旅游业。这些做法显著提升了国家对国土的管控和暴力的垄断，推动了基础设施的完善，促进了人力资本的积累，进而为活跃市场、促进投资、培育产业、提振经济增长开辟了空间。

## 五 结论

本文尝试在“新发展三角”框架下，对拉美国家在近40年间的发展进程进行分析和评估。实践表明，民主体制并非解决长期存在的欠发达问题的“魔力钥匙”。<sup>③</sup> 拉美国家在20世纪80年代以来引入许多经济社会政策，发起实施国家改革，却未能创造经济持续增长的动力，逐渐陷入长时间的经济停滞。这在很大程度上是因为政府没有能力将政策付诸实施或落实到位。正如前文所说，如果国家能力没有达到一定的门槛水平或配套制度不到位，政策将难以奏效。

---

<sup>①</sup> UNDP, “Regional Human Development Report 2021: Trapped? High Inequality and Low Growth in Latin America and the Caribbean”, June 22, 2021. <https://www.undp.org/sites/g/files/zskgke326/files/migration/latinamerica>. [2023-10-17]

<sup>②</sup> Santiago Gómez Hernández, “Why Is Nayib Bukele so Popular in Latin America?”, May 24, 2023. <https://latinamericanpost.com/44487-why-is-nayib-bukele-so-popular-in-latin-america>. [2023-10-27]

<sup>③</sup> Kazem Alamdari, “Is Democracy a Prerequisite of Economic Growth?”, in *Michigan Sociological Review*, No. 8, Fall 1994, pp. 19-47.

国家能力不仅可以用于解释拉美国家当前危机和困境的成因，也可以用于分析拉美如何依靠国家作用摆脱困境。未来的拉美需要充分发挥国家的作用，实施新一代的生产型发展政策，促进各领域创新，从而摆脱低增长陷阱。有鉴于此，拉美国家需要建构更强的国家能力，以便配合民主体制，推动落实新一轮改革，使未来的发展政策能够充分产生效力。

在拉美，低国家能力是长期历史进程的产物，也源于严重的收入不平等。因此，国家能力的提升将是一个渐进的过程。由于现行政治制度是影响国家能力建构的重要因素，拉美国家的国家能力建构和民主体制之间存在紧密互动。在此过程中，各国的探索将各有特点，既可能由此形成国家能力建构和民主体制完善之间的良性互动，也可能导致国家能力建构与民主体制的矛盾冲突。例如，萨尔瓦多布克尔政府大力改善公共治安的做法有助于提升国家能力，但却与民主体制的一些基本理念、原则和实践产生矛盾冲突。这种状况无疑将给该国发展进程带来新的变数。

研究显示，在1975—2009年间，左派政府有助于提升拉美国家的国家能力。<sup>①</sup> 拉美左派政党通过动员弱势群体/下层民众、把他们纳入政治进程而赢得政治影响力。它们在执政之后依靠大众的支持反制精英集团（反对再分配和扩大税收）的压力，积极改善收入不平等，谋求提供面向全民的公共服务，例如高质量的教育、医疗和公共住房。这些做法需要有良好的公共管理和充分的制度能力，也就带动了国家能力的提升。

拉美或其他发展中国家的经验有望为发展中国家的国家能力建构找到替代性道路。目前，对于国家如何提升能力的传统理解主要源于西欧国家的历史经验<sup>②</sup>，但也有越来越多的文献给出欧洲以外国家能力的发展经验，分析了替代性的国家能力形成模式。这是未来可以进一步关注和研究的领域。

（责任编辑 高 涵）

<sup>①</sup> Davide Grassi and Vincenzo Memoli, "Political Determinants of State Capacity in Latin America", in *World Development*, Vol. 88, 2016, pp. 94 - 106.

<sup>②</sup> Mark Dincecco and Yuhua Wang, "State Capacity in Historical Political Economy", in Jeffery A. Jenkins and Jared Rubin (eds.), *The Oxford Handbook of Historical Political Economy*, Oxford University Press, 2022, p. 179.