

发展研究专题

精英集团、权力结构与私有化改革失败： 墨西哥案例*

李昊旻

内容提要：20世纪后期发展中国家在新自由主义指导下的私有化改革大都经历挫折，政治精英集团与经济精英集团合流导致的高度集中型权力结构是私有化改革失败的关键。对墨西哥政治、经济精英集团的演变以及墨西哥电信私有化进程的社会网络分析表明，20世纪40年代至90年代，墨西哥的权力结构演变呈持续集中态势：在政治精英集团内部，右翼技术官僚集团逐步取代传统型政治领导人；金融寡头集团对国民经济的垄断程度以及自身的组织化程度不断提高，集体行动能力显著提升；技术官僚集团和金融寡头集团最终实现联合，融为紧密的利益共同体；农民集团与劳工集团的权力资源被削弱，逐步被边缘化。这些因素的共同作用导致墨西哥权力结构从轻度失衡转变为高度失衡的集中型权力结构。在此结构中，社会中下层丧失对精英集团的制衡能力，民主问责制度失效，由此产生的垄断和利益输送导致了私有化的失败。这一结论对解释发展中国家的私有化改革失败乃至市场化改革失败和国家发展受挫具有较高的理论价值。

关键词：精英集团 权力结构 私有化 寻租 腐败

作者简介：李昊旻，历史学博士，中国社会科学院拉丁美洲研究所助理研究员。

中图分类号：D773 **文献标识码：**A

文章编号：1002-6649(2025)02-0131-23

* 本文系国家社科基金青年项目“拉美现代右翼的演变及其对中拉关系的影响研究”（编号：20CGJ043）的阶段性成果。

20 世纪 80 年代以来，以市场化为导向的新自由主义改革在世界范围内推行。其中，对大型国有企业的私有化成为市场化改革的关键组成部分。在拉美，从智利的“芝加哥弟子”到墨西哥的萨利纳斯政府（1988—1994 年）、阿根廷的梅内姆政府（1989—1999 年）等都推行了大规模的私有化改革。在 20 世纪 90 年代全球私有化的总收入中，拉美地区占到 55%，主要集中在墨西哥、阿根廷、巴西等国，其次是俄罗斯及东欧、中亚国家，占全球私有化总收入的 21%。^① 这些改革对世界经济产生了深远影响，但总体上没有取得预期效果。改革后数载，前所未有的金融危机席卷了多个国家，继墨西哥 1994 年金融危机之后，印度尼西亚（1997 年）、泰国（1997 年）、俄罗斯（1998 年）、巴西（1999 年）、阿根廷（2001 年）也相继爆发危机。联合国拉美经委会数据显示，拉美和加勒比地区经济在 2015—2024 年十年间年均增长率仅为 1%。^② 透明国际 2024 年腐败感知指数显示，拉美国家平均得分仅为 40.2 分，大部分拉美国家的排名都在 90 名以后（共 180 个国家），表明拉美国家腐败问题严重。^③ 即便是在新自由主义改革的“样板”、腐败程度较低的智利，近十年的年均经济增长率也仅为 1.9%。^④

私有化、市场化改革一度被寄予厚望，被认为可以提高经济效率和稳定性，减少寻租腐败行为，但结果却往往适得其反。私有化改革为什么会失败？这是一个具有重大理论和现实意义的问题，国际学术界对此进行了深入反思，但这些解释在研究路径及视野方面仍有不足。本文以墨西哥私有化改革为案例，对这一问题进行再探讨。

一 既有研究与新视角

关于发展中国家私有化改革失败的原因，学术界给出的解释大体可分为两派。第一派是制度缺失论。改革失败被归因于相关制度的缺失，尤其是在监管、问责等层面的制度缺失。第二派是精英影响论。这一派关注政治、经

^① World Bank, *Global Development Finance: Building Coalitions for Effective Development Finance*, Washington, D. C., 2001, p. 185.

^② Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), *Estudio Económico de América Latina y el Caribe*, Santiago, 2024.

^③ 透明国际网站。https://www.transparency.org/en/cpi/2023/. [2024 - 12 - 21]

^④ 世界银行数据库。https://datatopics.worldbank.org/world-development-indicators/. [2024 - 12 - 15]

济精英在私有化中的作用，认为精英集团对改革成败具有决定性影响。

（一）制度缺失论

此类观点既包括私有化的反对者，如诺贝尔经济学奖获得者斯蒂格利茨等，也包括华盛顿共识的倡导者威廉姆森、库琴斯基等。斯蒂格利茨是私有化的坚定反对者。他公开反对国际货币基金组织及世界银行倡导的“华盛顿共识”，主张加强政府在经济发展中的作用。他认为发展中国家的政府没有建立必要的制度，尤其是监管和反垄断制度，导致私有化过程中出现大量“内部人”侵占国有资产的行为，政客从中收受回扣，获得直接或间接的选举资金，导致改革失败。^①他提出的“处方”包括制订适当的监管问责制度、投资制度及社会保障制度，以有效解决市场失灵问题。

2008年国际金融危机以后，华盛顿共识的倡导者们也开始认可斯蒂格利茨的观点，认为制度缺失造成了私有化的失败。他们认为强大的问责、监管、制衡体制是私有化成功的前提。拉美国家匆忙进行经济改革，但缺乏配套的、有效的监督和问责制度。^②他们将制度缺失的原因归为三类。一是政治干预削弱监管机构的独立性和有效性，尤其是在国企出售及定价、监管机构人员任命等环节。^③二是缺乏透明度，政府没有依法向公众披露其决策和执行过程。^④三是技术落后导致监管质量低下，如数据采集不足，缺乏量化模型以致无法衡量改革效果等。^⑤然而，他们认为，私有化不应因这些障碍而终止，而是要在完善制度的基础上加以推进。具体建议包括：政府必须促进监管和问责制度的完善，开发量化监管模型；增强透明度，确保没有“内部人”或其他购买者进行特权交易；媒体或非政府组织要发挥监督作用；改革必须“量

^① Joseph Stiglitz, “Whither Reform? Ten Years of the Transition”, in *World Bank Annual Bank Conference on Development Economics*, Washington D. C., April 1999.

^② Pedro - Pablo Kuczynski and John Williamson, *After the Washington Consensus: Restarting Growth and Reform in Latin America*, Peterson Institute for International Economics, March 2003; Sunita Kikeri and John Nellis, “An Assessment of Privatization”, in *The World Bank Research Observer*, Vol. 19, No. 1, Washington, D. C.: World Bank, 2004; Sunita Kikeri and Aishetu Fatima Kolo, “Privatization: Trends and Recent Developments”, in *World Bank Policy Research Working Paper*, No. 3765, Washington, D. C., November 2005.

^{③④} I. Kessides, *Reforming Infrastructure - Privatization, Regulation, and Competition*, Washington, D. C.: World Bank, 2004.

^⑤ Antonio Estache et al., “An Introduction to Financial and Economic Modeling for Utility Regulators”, in *Policy Research Working Paper*, No. 3001, Washington, D. C.: World Bank, 2003.

体裁衣”，私有化战略必须和本国情况相适应。^① 他们坚持认为，只要以上条件具备，私有化战略仍具有普适性。

总体来看，这一派观点都认为私有化应该考虑到各国不同的政治和制度环境，这一点对发展中国家来说确有警示意义。然而，他们片面地把问题归因于制度缺失。拉美国家的监管机构和制度并没有缺位，而是没有发挥应有的作用。此外，他们也没有解释为何会出现制度缺位和制度失灵，从而无法从根本上解决问题。例如，他们认为，腐败、政治干预会降低监管机构的有效性，但对于如何消除这类顽疾以提高监管机构的效能，他们没有作出回答。事实上，这些药方在过去几十年已经被人反复提出，却始终得不到落实。这一派观点只是指出了问题，但没有探究问题的根源。

（二）精英影响论

精英理论的研究对象分为两方面，即政治精英和经济精英。在政治精英方面，路易吉·曼塞蒂对东欧、东南亚和拉美的市场经济改革进行了比较研究。他指出，在问责、清廉和监管质量三项指标得分较高的国家，如韩国、哥斯达黎加等，私有化改革基本成功；而在三项指标得分较低的国家，如俄罗斯、阿根廷、墨西哥等，私有化改革则发生了危机。路易吉深入分析了阿根廷政治精英对监管和问责机制的破坏。他指出，梅内姆总统在任期间，将最高法院大法官人数由 5 名增加到 9 名，并任命其心腹担任法官。他还通过非法手段撤换了国家总检察长、审计法庭法官等监察机构领导人，换上自己的亲信，导致监管机构失灵。因此，阿根廷电信、铁路、石油等部门国有企业的私有化没有遵从法定程序，诸多监管机构都没有发挥应有的作用。^② 路易吉认为，阿根廷是私有化改革失败的典型，政治精英破坏了监督和问责机制，影响了改革的效果。路易吉把韩国作为私有化成功的典型，但韩国的威权型政治精英握有更集中的政治权力，相应的问责机制更不健全。按照他的逻辑，韩国问责机制不健全，私有化更应该失败，但事实却恰恰相反。

私有化改革是经济领域的重大变革，不仅涉及政治精英集团，其他利益

^① Sunita Kikeri and John Nellis, “An Assessment of Privatization”, in *The World Bank Research Observer*, Vol. 19, No. 1, Washington, D. C., 2004; Sunita Kikeri and Aishetu Fatima Kolo, “Privatization: Trends and Recent Developments”, in *World Bank Policy Research Working Paper*, Washington, D. C., November 2005.

^② Luigi Manzetti, “Political Manipulations and Market Reforms Failures”, in *World Politics*, Vol. 55, No. 3, 2003, pp. 315–360.

集团诸如经济精英集团、劳工集团的影响也非常重要。路易吉虽深入分析了政治精英对监督和问责机制的破坏，但完全未涉及其他利益集团的影响。权力精英理论也具有相似的问题，如多姆霍夫的权力精英论主要围绕富商的影响。^① 米尔斯的权力精英论认为，美国社会的主要权力集中在军界领袖、企业家和政府要员。^② 这些精英理论的代表人物均没有洞察到大众等其他利益集团所拥有或潜在拥有的权力资源，也就不能解释私有化的国别差异。

在经济精英方面，已有研究主要强调其负面影响。美国学者诺拉·汉密尔顿对20世纪早期至80年代墨西哥国家的自主性进行了案例研究。她认为，20世纪30年代之后，墨西哥私营企业为发展提供动力，国家决策也受制于资产阶级。相对于资产阶级，这种模式下的国家已经完全丧失了自主性，政策制订偏离公共利益。^③ 汉密尔顿虽然认识到经济精英对国家的控制，但过于夸大了其影响。她认为经济精英在20世纪80年代之前已经取得主导地位，但1982年发生的私营银行国有化事件表明，经济精英并没有完全控制政府决策，墨西哥国家仍然具有一定的自主性。^④

墨西哥学者巴尔德斯也强调墨西哥企业家集团的影响，但他提出了另外一种作用机制。他认为，墨西哥企业家集团对国家发展一直起着消极作用。从迪亚斯独裁统治时期、墨西哥革命时期，到威权政府时期、债务危机时期及之后，企业家集团的影响力在逐步增强。20世纪80年代债务危机和银行国有化之后，经济精英集团进行了更高程度的政治动员并迅速崛起，对政治改革进程施加了重大影响。在改革过程中，企业家集团没有改变墨西哥政治体制上的不平衡，依然保留了强大的总统制和行政权力，从而造成了制度上的失衡。制度失衡使总统权力缺乏制约，从而导致了腐败和发展受挫。^⑤ 这一观点强调经济精英及政治制度失衡对私有化改革的消极作用，把企业家的影响归结为对制度的影响，认为是企业家在重塑不平衡的政治制度。然而，其他

① G. William Domhoff, *The Power Elite and the State: How Policy is Made in America*, New York: Aldine de Gruyter, 1990.

② C. Wright Mills, *The Power Elite*, New York: Oxford University Press, 1959.

③ Nora Hamilton, *The Limits of State Autonomy: Post-Revolutionary Mexico*, New Jersey: Princeton University Press, 1982.

④ Judith Teichman, "Private Sector Power and Market Reform: Exploring the Domestic Origins of Argentina's Meltdown and Mexico's Policy Failures", in *Third World Quarterly*, Vol. 23, No. 3, 2002, p. 498.

⑤ Francisco Valdés Ugalde, *Autonomía y Legitimidad: Los Empresarios, la Política y el Estado en México*, México, D. F.: Siglo XXI Editores, 1997.

拉美国家并没有类似的强总统制，但也出现了私有化改革失败问题，这一观点对此无法解释。

综上所述，既有研究虽取得了许多成果，但仍存在进一步深入的必要。制度缺失论尚停留在对现象的解释，精英影响论指出了精英集团的关键作用，但对精英及其影响力的研究过于简单化，缺乏对政治精英和经济精英的综合分析以及对其他利益集团的分析，对其影响机制的探讨也存在偏差。鉴于以往研究的缺陷，本文尝试使用一种新的分析框架对这个问题进行再探讨，即权力结构的动态分析框架。^① 权力结构指权力资源在不同利益集团间的分配格局，权力资源包括经济技术资源、暴力资源、政治资源、社会资源、思想文化资源、领袖资源等。权力资源在不同利益集团之间的分配构成权力分配格局，即权力结构。权力结构分析认为，权力结构是影响国家发展的基础性因素。个人、利益集团凭借其权力资源进行博弈，博弈结果形塑了制度、政策及其绩效，从而决定了发展的成败。^② 依照权力资源分布的集中程度，权力结构可以分为平等型和集中型权力结构两种类型。前者指权力资源在利益集团间较为平等的分配格局，后者指权力资源集中于少数利益集团的分配格局。集中型权力结构容易形成政治庇护主义，即政治精英对民众自上而下的控制，失去制约的精英会利用权力进行寻租，从而削弱经济持续增长的动力，导致发展陷阱。^③

采用权力结构框架来分析私有化成败问题主要有以下四点优势。其一，与以往权力精英理论不同的是，权力结构分析不仅重视权力精英分析，也重视对大众即社会中下层利益集团的分析，研究视野更为广阔全面，也更具体系性。其二，私有化问题同时涉及经济与政治两个领域，单纯的经济或政治视角都不足以对其进行全面审视，而权力结构分析的政治经济学视角更具综合性，搭建了较为全面的分析框架。其三，与以往的利益集团分析相比，权力结构分析更为关注社会的深层结构性特征。其四，私有化改革失败属于发展陷阱的症状之一，适用于权力结构分析。因此，本文在以往研究的基础上，

^① 高波、李昊旻：《权力结构、土地平等与国家发展》，载《世界经济与政治》，2022年第12期，第126-129页。

^② 李昊旻：《权力结构视角下的拉美“天鹅绒政变”研究》，载《拉丁美洲研究》，2022年第2期，第99-119页。

^③ 高波：《权力结构视角下的发展陷阱：基于对委内瑞拉“蓬托菲霍体制”的分析》，载《国际政治研究》，2020年第1期，第9-36页。

从权力结构角度对现代墨西哥政治精英集团、经济精英集团、农民集团、劳工集团之间的权力关系演变进行实证分析，特别强调政治精英集团和经济精英集团结盟所造成的权力结构失衡对私有化改革产生的重大负面影响。在研究方法上，本文使用案例分析法和社会网络分析法，所选择的案例为墨西哥1991年电信私有化。该私有化项目造就了世界首富卡洛斯·斯利姆，并曝出一系列腐败丑闻，是发展中国家私有化改革失败的典型案例。

二 现代墨西哥权力结构的演化：从低度失衡到高度失衡

从1910年革命前夕至今一个多世纪的时间里，现代墨西哥的权力结构演变经历了一个完整的周期，即从高度失衡到低度失衡再重回高度失衡状态。

（一）权力结构从低度失衡向高度失衡演化

墨西哥1910年革命的不彻底性导致了权力结构变化的不彻底性，即没有变成平等型权力结构，而是进入了低度失衡状态。革命后的权力结构演变呈现出以下四个特征。

首先，在革命后的权力结构中，政治精英集团明显占优。依靠土地改革和进步的劳工立法，政治精英集团得到农民和劳工集团的支持，在各级各类选举中都取得了绝对优势，以此掌控了行政、立法和司法机构，政治权力基础非常稳固。此外，根据1917年宪法，政府对经济活动拥有广泛的规制权，并通过国有化运动、新建国有企业等措施直接掌握了部分经济资源，因而在新的权力结构中占据了相对优势地位。但政治精英集团内部并不统一。墨西哥革命参与者遗留下来的派系既包括左翼精英，也包括很多右翼领导人，两派拥有各自的社会基础，在意识形态、政策倾向上有明显区别，相互之间的权力角逐也非常激烈。^①因此，尽管革命制度党长期连续执政，但在其内部出现了左右翼交替执政的“钟摆效应”。

其次，经济精英集团日趋强大。私营企业家集团在国家经济增长中发挥了越来越重要的作用。如图1所示，1940—1946年间，公共部门投资占国内生产总值（GDP）的比重为4.4%，私营部门仅占4.2%；而在1947—1954年间，前者占比小幅上升至5.9%，后者占比则骤增至10.6%，私营部门成为

^① Federico Campbell, “La Sombra de Serrano”, in *Proceso*, México, 1980, p. 53.

拉动经济增长的主力。^①从产业结构看，私营部门集中于最具增长潜力的制造业，以西北部的蒙特雷集团为代表。到1970年，制造业在国内生产总值中的比重达到23.3%。^②根据1966年第八次工业普查的数据，在墨西哥938家采掘与制造业大公司中，有890家是私营企业（占94.7%），只有48家是国有企业（5.3%）。^③墨西哥的私营制造业资本还集中在少数大公司手中，不到1%的工业企业控制着67%的工业固定资产和63%的产值，垄断程度非常高。如蒙特雷集团下属企业中，啤酒厂的产值和销售额位居国内企业的第四位，玻璃厂产量占国内市场的90%以上，钢铁厂产量占全国的21%。^④从20世纪70年代起，墨西哥还出现了金融资本与制造业的结盟，初步形成了资本高度集中、横跨多个产业的寡头型大财团。其中，墨西哥外贸银行（Bancomer）、墨西哥国民银行（Banamex）、塞尔芬银行（Serfin）和墨西哥贸易银行（Comermex）等四大私人金融资本集团控制了生产部门的大部分资本，囊括了从轻工业到当时最有活力的石化工业、机械制造业等部门。仅墨西哥外贸银行和墨西哥国民银行就掌握了45.8%的企业资本总额。^⑤蒙特雷集团下属的塞尔芬银行和国家银行集团（Banpaís）的利润占国内92个金融机构全部利润的40%。^⑥这意味着从20世纪70年代起墨西哥经济就基本形成了两大特征，即私有经济主导和寡头化，经济资源日益集中于少数大家族手中，经济精英集团的权力地位稳步提升。

再次，政治精英集团和经济精英集团尚未结盟。图2展示的是右翼总统阿莱曼执政时期（1946—1952年）的精英社会网络关系：政治精英部分的样本包括阿莱曼政府时期的核心决策圈成员（方形顶点），经济精英的样本以当时极具影响力的蒙特雷集团的企业家为代表（八边形顶点）。阿莱曼时期核心决策圈中的大部分成员都是革命家族政治领导人，包括参众议员、州长、国

^{①②} Carlos Tello, *Estado y Desarrollo Económico: México 1920 - 2006*, México: Universidad Autónoma de México, 2007, p. 318, p. 367, p. 554, p. 368.

^③ Secretaría de Industria y Comercio Dirección General de Estadística, *VIII Censo Industrial 1966*, Datos de 1965, México, D. F., 1969, p. 23.

^④ Matilde Luna, “El Grupo Monterrey en la Economía Mexicana”, in Julio Labastida (Compilador), *Grupos Económicos y Organizaciones Empresariales en México*, México: Alianza Editorial Mexicana, 1986, pp. 264 - 269.

^⑤ Carlos Morera Camacho, *El Capital Financiero en México y la Globalización, Límites y Contradicciones*, México: Edicioens Era, 1998, p. 14.

^⑥ Enrique Contreras, *El Grupo Industrial Monterrey*, Tesis de la Facultad de Economía, México: UNAM, 1976, p. 64.

防部部长、内政部部长等，技术官僚非常少。蒙特雷集团主要通过企业家协调理事会（CCE）、墨西哥共和国雇主联合会（COPARMEX）等企业家组织参与政策协商，与政治精英的私人关系不明显。政治精英和经济精英属于两个相对独立的网络。

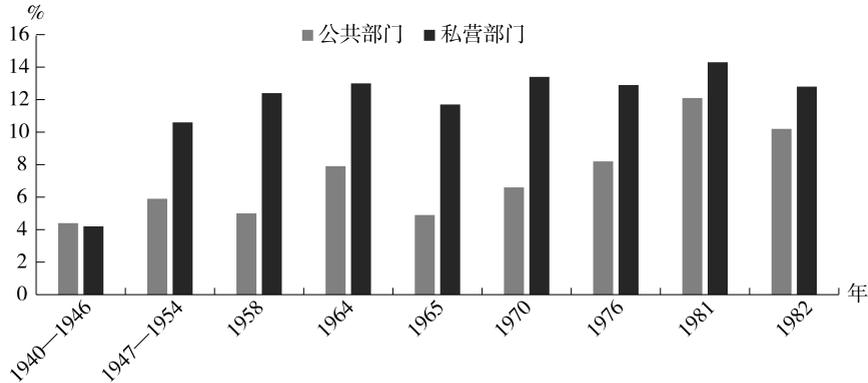


图1 公共部门和私营部门投资占国内生产总值的比重 (1940—1982年)

资料来源：笔者自制。数据来自 Carlos Tello, *Estado y Desarrollo Económico: México 1920 - 2006*, México: Universidad Autónoma de México, 2007, p. 318, p. 367, p. 553.

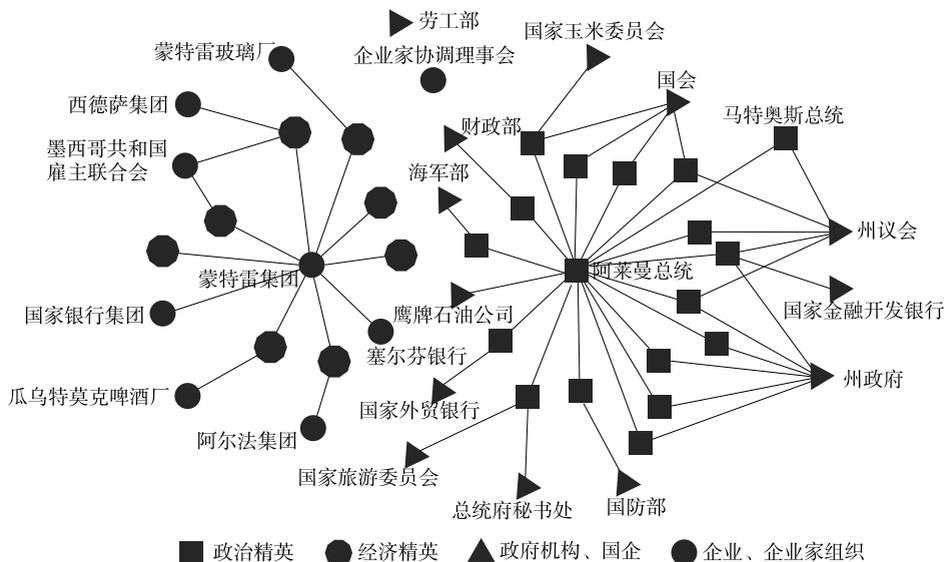


图2 阿莱曼政府时期精英社会网络关系

注：人物顶点与机构或企业顶点之间的线代表该人物在该机构中曾任职或在该企业中持股。

资料来源：参见 Matilde Luna, “El Grupo Monterrey en la Economía Mexicana”, en Julio Labastida (Compilador), *Grupos Económicos y Organizaciones Empresariales en México*, México: Alianza Editorial Mexicana, 1986.

最后，与精英相比，民众的权力地位在不断下降。农民方面，在萨帕塔等主要农民领袖遇害后，较大规模的农民武装解体，农民集团丧失了暴力资源和组织资源。之后，执政党依托地方强人和现代村社体制建立了农村庇护主义体系，即新卡西克体制，自上而下控制了农民集团。^① 伴随农民集团权力地位的下降，土地改革明显放缓，分配土地的质量明显恶化。^② 政府的农业政策明显向私营大农场倾斜，金融资源、基础设施建设、农业技术推广项目都用于扶持私营大农场。在政府和大农业的双重挤压下，村社农民和独立小农仅能维持糊口，甚至趋于破产，土地改革没有取得预期的经济效果。越来越多的破产农民、无地农民离开农村，涌入城市谋生，还有大批农民通过非法途径移民美国。因此，到 20 世纪 70 年代中后期，农村经济的衰败使得新卡西克体制受到严重削弱，也动摇了政治精英集团的权力基础。^③

劳工集团的权力地位也在逐步下降，主要原因在于剩余劳动力数量的增加。20 世纪 40 年代后，高出生率、明显下降的死亡率以及预期寿命的大幅延长共同提高了人口增长率，并将其长期维持在 3% 左右的高位。总人口快速增长导致“劳动力爆炸”现象，劳动力供应大幅增加。但与此同时，经济吸收就业的能力却没有上升，这导致劳工集团在劳动力市场上的谈判地位被削弱。在这两种因素的共同作用下，墨西哥劳工集团的权力资源减少，权力地位下降。在 1940 年后的十余年间，工人实际工资持续下降，1951 年实际工资相比 1940 年降幅达 34.4%，这种趋势此后长期持续。^④

可以看出，从革命后至 20 世纪 80 年代前，墨西哥的权力结构发生了变化。农民集团和劳工集团的权力地位逐渐弱化，这也削弱了政治精英集团的社会基础，从整体上降低了其权力地位。在主要利益集团中，只有经济精英集团的权力资源显著增长，权力地位有了明显提升，已经可与政治精英集团相抗衡。总体来看，经过近半个世纪的演化，墨西哥的权力结构依旧处于低度失衡状态，权力资源主要由政治精英和经济精英分享，民众逐渐被边缘化。

① 卡西克是西班牙语“cacique”一词的音译，意为“首领、头目”。卡西克体制是政治庇护主义中的一种类型。在卡西克体系中，追随者对卡西克保持忠诚，这一忠诚由亲属关系、友谊、政治及经济动力来维持。

② Dana Markiewicz, *Ejido Organization in Mexico*, University of California Press, 1980, p. 29.

③ 高波著：《农民、土地与政治稳定：墨西哥现代村社制度研究》，北京：中国社会科学出版社，2016，第 89-132 页。

④ Carlos Tello, *Estado y Desarrollo Económico: México 1920-2006*, México: Universidad Autónoma de México, 2007, pp. 332-333.

墨西哥权力结构存在着重新陷入高度失衡状态的风险。

（二）20世纪80年代后权力结构的进一步集中化

推动权力结构再集中化的关键时机是1982年爆发的债务危机和银行国有化运动。1982年，国际油价大幅下跌，墨西哥外汇储备急剧减少，政府宣布不能够履行偿债责任，债务危机爆发，墨西哥经济进入长达十年的衰退期。深重的经济危机引发了一系列政治变化，其中便包括技术官僚集团和金融寡头集团的崛起。

墨西哥技术官僚的崛起得益于三个因素。一是左翼政治精英失势。革命家族中的左翼精英多忠于革命意识形态，支持国家干预和进口替代模式。债务危机爆发之后，以往发展模式的缺陷备受批评，进口替代、国家干预思想被摒弃。传统左翼领导人丧失了意识形态优势和话语权，政治地位大大下降。以卡德纳斯之子瓜乌特莫克为代表的左翼精英被迫离开革命制度党，另组新党。二是技术官僚集团的崛起得益于美国的助力。陷入债务危机的墨西哥经济亟须外部援助，而美国及其主导的国际货币基金组织、世界银行等多边金融机构是援助的主要来源，它们更青睐受过美式教育、信奉新自由主义的技术官僚。三是来自经济精英集团的压力提升了技术官僚集团的地位。1982年的银行国有化激起了整个私营部门的强烈反对。企业家组织发起罢工和抗议，以“自由墨西哥”为主题的大规模抗议集会在蒙特雷、托雷翁、莱昂等多个城市举行。企业家集团从产权安全的角度出发，不仅强烈谴责银行国有化政策，还质疑革命制度党一党体制的合法性，公开将“争取民主”作为它们的口号。^①自20世纪30年代卡德纳斯发起激进改革以来，政商关系从未恶化到如此地步。此时经济精英集团掌握的权力资源已经显著增加，足以影响宏观经济的稳定和增长，这些对危机中的墨西哥尤为重要。为修复与经济精英的关系，革命家族内部进行了深刻重组，左翼精英遭到清洗，技术官僚开始执掌总统职位和权力。

技术官僚具有共同的特征。他们多出身于高级知识分子家庭，通常学习经济管理类专业，拥有硕士、博士学位，并具有在美欧发达国家求学的经历；在财政部、央行等中央政府经济金融管理部门长期任职并担任高级行政职务；没有政治类职位（如议员、州市长等）任职经历，缺乏选举经验；信奉新自

^① Cristina Puga, “Los Empresarios Mexicanos antes la Nacionalización Bancaria”, en Julio Labastida (Compilador), *Grupos Económicos y Organizaciones Empresariales en México*, México: Alianza Editorial Mexicana, 1986, pp. 399 – 406.

由主义，反对国家干预；政治关系网络具有个人化、裙带主义色彩。^① 墨西哥的技术官僚在个人背景、意识形态方面与传统革命家族成员的差别很大，所倡导的发展理念与右翼企业家集团高度契合。从德拉马德里总统（1982—1988 年）开始，到其后的萨利纳斯总统（1988—1994 年）、塞迪略总统（1994—2000 年）都是技术官僚出身。萨利纳斯总统是技术官僚的典型代表。他出身技术官僚家庭，其父曾任工商部部长。而他毕业于墨西哥国立自治大学经济系，后赴哈佛大学修习公共管理和政治经济学专业，分别获得硕士、博士学位。其职业生涯始于财政部，并在德拉马德里政府任计划和预算部部长。在萨利纳斯总统任命的内阁部长级官员中，有 50% 的人选来自计划和预算部，33% 的人选来自财政和公共信贷部。与此形成鲜明对比的是传统政治精英的衰落，通过工会、军队等传统政治途径进入政府高层任职的比重下降，从阿莱曼总统时期的 56% 降到德拉马德里总统时期的 24% 和萨利纳斯总统时期的 30%。^②

与此同时，墨西哥经济精英集团发生了重大变化，金融寡头集团崛起，支持国家干预的企业家群体衰落。自 20 世纪 70 年代开始的经济寡头化倾向在 80 年代的危机中进一步加强。在这一时期，墨西哥政府急于创造一个资本市场来缓解危机，鼓励各种类型金融机构的发展，且没有出台相应的监管措施。德拉马德里政府于 1983 年创立的“托管外汇风险”计划也为金融投资提供了资源支持。这个计划的初衷是帮助持有美元债务的大企业规避比索贬值风险，但企业家却把政府提供的廉价美元用于金融投机，从股市中获取暴利。^③ 到 1987 年，墨西哥形成了 23 个金融寡头集团，它们控制了金融及实体经济的主要产业。其中，卡洛斯·斯利姆控制的卡尔索集团后来居上，成为墨西哥最大的财团之一。与此相反，伴随着危机和政府职能的收缩，与政府关系密切的企业家群体受到不利影响。中东部地区大批制造业企业衰落，北部美墨边境地区的出口加工业兴起，支持国家干预的企业家群体随之失势。

^① 关于技术官僚的研究，参见 Babb Sarah, *Proyecto México, los Economistas del Nacionalismo al Neoliberalismo*, México: Fondo de Cultura Económica, 2003; Judith A. Teichman, *The Politics of Freeing Markets in Latin America: Chile, Argentina and Mexico*, United States of America: University of North Carolina Press, 2001, p. 15.

^② Miguel Centeño and Sylvia Maxfield, “The Marriage of Finance and Order: Changes in the Mexican Political Elite”, in *Journal of Latin American Studies*, Vol. 24, No. 1, 1992, pp. 73–74.

^③ Carlos Morera Camacho, *El Capital Financiero en México y la Globalización, Límites y Contradicciones*, México: Ediciones Era, 1998, pp. 131–146.

经济精英集团内部更加统一，反对国家干预、崇尚市场作用的力量占据了主导地位。此外，“旋转门”机制证明了墨西哥经济精英总体地位的提升。20世纪70年代后期至80年代末，有私营部门背景的国会议员占比达到31.9%，而1970年之前这一指标仅为20%左右。^①

在民众方面，已被边缘化的农民集团和劳工集团受到进一步削弱。萨利纳斯政府修改宪法，正式终止了土地改革，国家不再承担向无地农民分配小块土地的义务。劳工集团受到经济危机和私有化的双重打击。经济危机导致企业倒闭和工作机会流失，1990—1996年间，非全职就业者从410万增加到980万，约占全国经济活跃人口的1/3。私有化导致了大规模裁员，如国家铁路公司在私有化后将员工数量从9.8万人削减至3.5万人，石油行业员工削减了8万人，国家电力公司员工从8万人削减到4.5万。这些变动对工会组织造成严重冲击，工会入会率从20世纪80年代的20%降至90年代的7%。^②

总体来看，20世纪80年代前的权力结构虽不平等，但政治、经济精英集团内部都处于分裂状态，左右翼相互牵制，两大集团之间保持了距离，矛盾和冲突时有发生。劳工和农民集团保持了一定的影响力，权力结构失衡程度尚不严重。但80年代后，政治精英集团内部的左翼被清除，右翼的技术官僚集团掌握了主导权。与此同时，经济精英内部的分裂减弱，持新自由主义立场的金融寡头集团成为主流。除意识形态上的契合之外，两大精英集团之间还找到了重大利益交汇点。在债务危机的冲击下，革命制度党传统的庇护网络趋于瓦解。技术官僚集团要应对激烈的选举竞争，需要巨额资金来支付收买选民和竞选广告的费用，而经济精英集团特别是其中的大企业集团愿意并有能力向其提供政治献金以换取寻租机会，二者结成了利益共同体。劳工和农民集团由于被边缘化而受到重创。墨西哥政治的钟摆效应终结，政治精英集团与经济精英集团实现了合流，权力结构又回到革命前的高度失衡状态。

三 集中型权力结构的体现：墨西哥电信私有化案例

高度失衡的集中型权力结构对市场化改革产生了不利影响。在改革进程

^① Miguel Centeño and Sylvia Maxfield, “The Marriage of Finance and Order: Changes in the Mexican Political Elite”, in *Journal of Latin American Studies*, Vol. 24, No. 1, 1992, pp. 73–74.

^② Richard Roman and Edur Velasco Arregui, “Neoliberalism, Labor Market Transformation and Working-Class Responses”, in *Latin American Perspectives*, Vol. 28, No. 4, 2001, pp. 55–58.

中，墨西哥电信公司私有化是精英集团结盟最具标志性的事件之一。1989 年 3 月，联邦政府以“效率低下”“负担沉重”为由，宣布出售其在墨西哥电信公司中持有的股份。

（一）电信私有化的竞标方案与结果

墨西哥政府对电信公司进行了资本重组并公开招标。墨西哥电信的股票原本是由两种股份构成：第一种是管理股 AA 股，占 51%，只能由政府持有；第二种是 A 股，占 49%，可以自由持有。这两种股票的持股人都有投票权。1990 年 6 月，墨西哥电信公司进行资本重组，改变了股份结构。AA 股不再仅是政府持有股，改为可由墨西哥公民持有，此外增加 L 股（没有投票权）的发行，使管理股 AA 股的比重大大减少。重组后的资本结构变为：AA 股占 20.4%，持股者拥有投票权，只能由墨西哥国内投资者持有；A 股占 19.6%，持股者拥有投票权，对国籍没有限制；L 股占 60%，可由外国人持有，持股者没有投票权。^① 值得注意的是，由于 L 股的持股人并没有投票权，因此只要买下占 20.4% 的 AA 股就能享有公司决策权，这对于参与竞标的墨西哥国内投资者来说是降低收购成本的重大利好。两家评估机构国际银行和高盛集团给 AA 股的估价为 16 亿美元。

最终，斯利姆的卡尔索集团（Grupo Carso）中标。1990 年 11 月 15 日公布的竞标结果是卡尔索集团出价最高，代表人为卡洛斯·斯利姆、胡安·佩雷兹等，其共同投资者包括墨西哥保险公司（Seguros de México）、美国西南电话国际控股有限公司（SBIH）和法国有线电视（FCR）等公司。卡尔索集团的出价是以每股 0.8 美分的价格购买所有 AA 股，加上 5.1% 的 L 股，总金额是 17.34 亿美元。此外，该集团还提供 2360 万美元的未来股票分红，如此估价和分红共计约 17.58 亿美元。阿克西瓦尔集团（Accival）出价位居第二，代表人是埃尔南德斯和哈普·埃卢（斯利姆的表弟），合伙人也包括本国和美国的企业。其出价是以每股 0.78 美分的价格购买 AA 股，加上 5.1% 的 L 股，总金额是 16.87 亿美元。^② 最后，以斯利姆为代表的卡尔索集团胜出。卡尔索集团及其共同投资者获得墨西哥电信 20.4% 的管理股，其中以斯利姆为首的卡尔索集团持 AA 股的 5.166%，美国和法国公司各持股 5%，墨西哥保险公

^{①②} Rafael Rodríguez Castañeda, *Operación Telmex – Contacto en el Poder*, México: Editorial Grijalbo, 1995, pp. 64 – 66, pp. 101 – 102.

司持股 1.8%，其余 33 位墨西哥合伙人共持股 3.4%。^①

（二）电信私有化的社会网络分析

为了更清晰地呈现电信私有化过程涉及的人物之间、人物与机构之间的关系，本文使用了社会网络分析法。通过图 3 可看到人物之间、人物和机构之间关系网的全貌：左上角的八边形顶点是斯利姆，即墨西哥电信的收购者，代表经济精英的中心；斯利姆下方的方形顶点是萨利纳斯总统，代表政治精英的中心。通过对该社会网络图整体架构的观察和具体关系的分析，可以初步发现以下权力关系特点。

第一，经济精英之间交叉持股，形成了高度紧密的利益共同体。同一人往往在多个企业任职和持股，人物之间可以通过共同的机构联络，机构与机构之间也可以通过同一人联系。例如，斯利姆在墨西哥国民银行—阿克西瓦尔证券交易所（Banamex - Accival）持股，同时墨西哥国民银行的首席股东埃尔南德斯也在墨西哥电信持股。这两人交叉持股，使四个顶点形成一个闭合的四边形，达到权力和资源的循环及共享。除了英布尔萨金融集团（Grupo Financiero Inbursa）、墨西哥保险公司之外，斯利姆还在墨西哥国民银行、墨西哥国家银行、墨西哥外贸银行等金融机构持股。此外，他还通过墨西哥电信公司的人员任用对其他重要的金融机构产生影响，如通过与国际银行行长科雷多的关系，可以联络到国家公共工程与服务银行（BNOSP）、国家外贸银行等银行机构。在这一时期，十几个大财团基本上控制了墨西哥的金融业、制造业和服务业，这些大财团之间相互交叉持股，结成了一个紧密的经济寡头集团，实现了对经济资源的高度集中控制。

第二，经济精英集团与政治精英集团都具有家族化特征。技术官僚集团内部盛行裙带关系。萨利纳斯的父亲曾在墨西哥国立自治大学任教并出任内阁部长，他安排自己的学生和下属担任高级职位，这些人后来又提携了他的儿子。萨利纳斯的姑父奥尔蒂斯·梅纳也曾两度担任财政部部长。网络图中的阿莱曼·贝拉斯科是墨西哥第一代技术官僚阿莱曼总统的儿子，也是英特捷特航空公司（Interjet）董事长，同时还担任这一时期革命制度党的财务总监，他的儿子接任英特捷特航空公司董事长。可以说，这一时期的技术官僚

^① 关于收购的更多信息可参见 Ana Luz Ruelas, *México y Estados Unidos en la Revolución Mundial de las Telecomunicaciones*, Universidad Autónoma de Sinaloa, Escuela de Historia, 1996; Laura Abigail Martínez Gómez, *El Proceso de Internacionalización de Empresas Mexicanas de Telecomunicaciones hacia América Latina*, Tesis Licenciado, México: UNAM, Ciudad Universitaria, julio de 2007, pp. 52 - 60.

集团也是一个相对封闭的政治寡头圈。

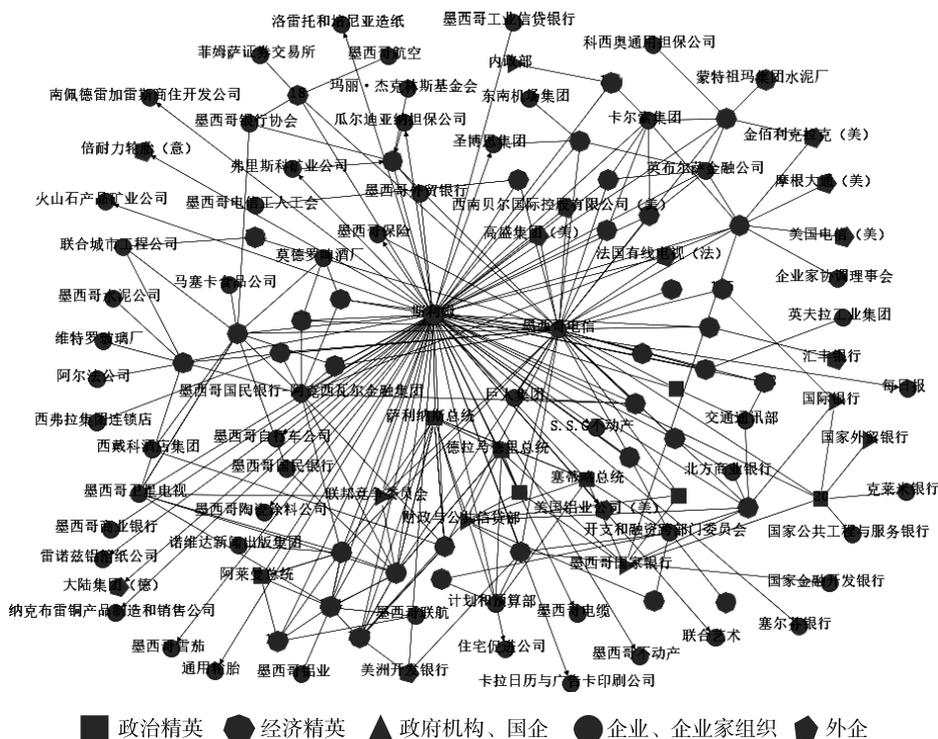


图 3 墨西哥电信私有化社会网络图

注：线条分为有向线和无向线，带箭头的是有向线，不带箭头的为无向线。人物顶点与机构或企业顶点之间的无向线代表该人物在该机构中曾任职或在该企业中持股。有向线的第一个顶点是关系的发送者，第二个顶点（箭头所指者）是关系的接收者。如果有向线从人物顶点指向机构顶点，则代表该人物收购了该机构。

资料来源：笔者自制。网络信息参见 Roderic Ai Camp, *Reclutamiento Político en México, 1884 - 1991*, SIGLO XXI Editores, 1996; Francisco Suárez Farías, *Élite, Tecnocracia y Movilidad Política en México*, México: Universidad Autónoma Metropolitana, 1991; José Martínez y Carlos Slim, *Retrato Inédito*, México: Editorial Océano, 2002.

第三，技术官僚集团的核心小圈子操纵了私有化的全过程，且与财团领导人关系密切。如图 3 所示，收购过程涉及的政府机构都属于技术官僚控制的经济管理部门，各机构负责人之间私人关系密切。开支和融资跨部门委员会（CIGF）负责制订国有企业的出售和购买方案，该委员会由财政部、计划和预算部、央行等七个政府部门的代表组成，这些代表都出身于技术官僚集团，而且他们与墨西哥电信公司董事会成员名单高度重合。例如，财政部副部长兼开支和融资跨部门委员会主任哈克斯·罗格金斯基是墨西哥电信公司

私有化的协调人，同时也是财政部部长兼墨西哥电信公司董事会主席阿斯佩的助手。萨利纳斯总统安排国际银行作为出售代理人，行长克莱多负责与财政部副部长兼开支和融资跨部门委员会主任罗格金斯基合作处理出售事宜，这二人后来都任职墨西哥电信公司高管。财政部、交通和运输部、计划和预算部、贸易和工业促进部以及墨西哥电信公司共同颁布了墨西哥电信特许经营证书，该证书由时任交通和运输部部长卡索、时任财政部部长和墨西哥电信公司董事会主席阿斯佩，以及时任墨西哥电信公司总经理巴兰达共同签署。这几人后来都在私有化后的墨西哥电信公司担任过高管职务。正如某位财团领导人曾在访谈中表示，“政府部长和大公司总裁之间的沟通渠道是非正式的。我的公司与政府关系很好，我随时都可以给部长们打电话、安排会面，而且每隔三四天都会和萨利纳斯总统通话。”^① 1993年4月，在一场由39位顶级企业家出席的晚宴上，萨利纳斯总统提出希望他们每人向革命制度党捐献7500万比索作为竞选基金。斯利姆和网络图中多位参与收购墨西哥电信公司的企业家出席了晚宴。^② 经济、政治精英集团的结盟意味着墨西哥的权力资源集中在一个不足百人的小群体手中，权力结构已经达到高度失衡的程度。

对比图2和图3可以发现墨西哥精英集团的两个重要变化。一是精英集团逐步结盟。在图2中，核心政治精英与经济精英集团的代表蒙特雷集团相对独立，没有亲密关系和结盟特征。在图3中，墨西哥顶层政治精英和经济精英之间有着密切的个人关系和顺畅的交流机制，在电信私有化的过程中可进行合作。二是经济集中度和垄断程度提高。在图3中，以斯利姆为起点发射出很多条有向线，所指向的公司均为他在债务危机期间低价收购的公司，无向线则代表他拥有或持股的公司。网络密度直观地展现了权力资源的高度集中性。社会网络分析测算证明，斯利姆集团在网络图里的度中心性、近中心性和居间中心性都远大于20世纪80年代前的蒙特雷集团。这说明斯利姆在网络中的核心程度更高，与其他成员的联系更紧密，并且通过交叉持股和中间人角色控制了更多的经济资源。^③ 与20世纪中期相比，20世纪末的墨西

^① Judith Teichman, “Private Sector Power and Market Reform: Exploring the Domestic Origins of Argentina’s Meltdown and Mexico’s Policy Failures”, in *The Third World Quarterly*, Vol. 23, No. 3, 2002, p. 500.

^② 参见 Jesús Salazar Rojas, *La Transición Mexicana: Realidad y Utopía*, México: Plaza y Valdés, 2002, p. 164.

^③ 关于中心性的概念，参见 [英] 约翰·斯科特、[加] 彼得·J. 卡林顿主编，刘军、刘辉等译：《社会网络分析手册》，重庆：重庆大学出版社，2018年。

哥经济垄断程度更高，经济精英集团的规模更小，相互之间联系的密切程度和采取集体行动的能力都大大提高。他们不再是分散的个人和公司，而是变成了高度融合的利益共同体。

沃德·贝伦肖特对印度尼西亚的研究表明，“当经济精英越具有寡头性、垄断性，异质性越低，与政治精英结盟的可能性就越大。当政治精英内部的同质性高，与经济精英结盟也更容易。”^① 墨西哥的权力结构演变过程证实了这一点。

（三）集中型权力结构带来寻租与腐败、垄断与低效

高度失衡的权力结构意味着对经济政治精英集团的制约大大减少，这导致了寻租与腐败的盛行，使私有化的失败不可避免。

第一，高度失衡的权力结构助长了暗箱操作和寻租腐败。萨利纳斯政府在私有化前夕进行资本重组，降低管理股比重，大幅增发无投票权的股份，为斯利姆财团以小博大提供了机会。政府违反了商业公司法规定，通过发行 L 股使管理股 AA 股的比重从 56% 降到 20.4%，不仅大幅降低了收购成本，而且让收购者以同等数额的资金控制了更巨额的公司资产。收购者只要买下小部分管理股，即所有 AA 股，就能获得公司的管理权。在这 20.4% 的股份中，斯利姆的卡尔索集团虽仅持股 5.166%，但持股比重大于其他任何一个合伙人。如此一来，斯利姆不仅用最低价买入，而且仅用 5.166% 的股份就控制了整个墨西哥电信公司，即仅用十几亿美元就收购了市值近 400 亿美元的墨西哥电信公司。此外，政府发布虚假信息，打压股价，为斯利姆低价收购提供了条件。在墨西哥电信公司被收购前，政府通过操控媒体，释放出关于墨西哥电信亏损过多、濒临破产的负面消息，从而操纵了市场，造成墨西哥电信公司股价大跌，总市值降幅达到 90%，斯利姆集团立即抄底买入。当收购完成后，墨西哥电信公司的股票在短期内上涨 30 多倍，使斯利姆集团获得巨额财富。官商合流造成了巨额国有资产的流失。^②

第二，私有化进一步加剧了权力资源的垄断和财富集中。墨西哥电信公司本是联邦政府的重要收入来源，1987 年的利润为 11 亿比索，1988 年为 32

^① 参见 Ward Berenschot, “The Political Economy of Clientelism: A Comparative Study of Indonesia’s Patronage Democracy”, in *Comparative Political Studies*, Vol. 51, No. 12, 2018; Arianto A. Patunru, “A Tale of Two Cities: The Political Economy of Local Investment Climates in Indonesia”, in *Journal of Development Studies*, Vol. 48, 2012, pp. 799–816.

^② José Martínez y Carlos Slim, *Retrato Inédito*, México: Editorial Océano, 2002, p. 201.

亿比索，1989年为22亿比索，1990年达到40亿比索。事实上，在私有化后的第一年，该公司利润升高到70亿比索，1993年利润达90亿比索。^① 萨利纳斯政府给予墨西哥电信公司市场垄断地位长达六年，期间不允许其他企业进入电信市场。此外，授予该公司开发电话服务的特许证书期限长达115年，并在收购完成后第二天才公布此信息，收购过程的透明度因此受到公众的强烈质疑。1995年，联邦竞争委员会（CFC）同意卡尔索集团购买墨西哥卫星电视公司（Televisa）的子公司“光视觉公司”（Cablevisión）49%的股份，使斯利姆和阿斯卡拉加家族（掌管墨西哥卫星电视公司）实现了联手。自此，斯利姆同时垄断了电话和电视网络新技术市场。^② 卡尔索集团旗下子公司墨西哥电缆公司（Condumex）成为这两家公司一体化体系所需电缆的专门供应商，斯利姆从而控制了电信体系的整条产业链。此外，墨西哥电信公司还得到了巨额税收优惠。私有化后，政府取消了电话服务消费税，使墨西哥电信公司的本地服务收入增长了68%，国内长途收入增长了100%。1990—1994年间，政府给予斯利姆的税收优惠达到70多亿美元，比当时联邦各州公共债务总额还高。^③

第三，私有化过程中的不透明问题和腐败丑闻使执政党革命制度党进一步丧失合法性。在墨西哥电信私有化招标过程中，只有卡尔索集团和阿克西瓦尔集团入围。其中，阿克西瓦尔集团的主要股东是斯利姆的表弟，其出价也接近政府估价的底线，使得斯利姆在缺乏竞争的情况下以最低价中标，从交易中获得了巨大收益。这受到公众的强烈谴责。同年，阿克西瓦尔集团在墨西哥国民银行私有化项目上中标，同样获利甚丰。两个集团随后便实现了相互持股，分享了私有化带来的暴利。二者具有相互串通、恶意压低墨西哥电信公司股份出售价格的重大嫌疑。此外，私有化过程中出现重大腐败丑闻。据称，萨利纳斯总统在推进电信私有化过程中获取了暴利。美国联邦调查局发现，他在国外的存款高达数十亿美元。萨利纳斯的弟弟劳尔·萨利纳斯因涉嫌谋杀和贩毒入狱，墨西哥警方发现其在瑞士银行的存款高达上亿美元。为他管理银行账户的私人经理艾利奥特在接受美国参议院调查时承认，劳尔

^① José Martínez y Carlos Slim, *Retrato Inédito*, México: Editorial Océano, 2002, p. 199.

^② María Elena Gutiérrez - Rentería, “Análisis de los Aciertos Estratégicos y el Impacto Económico de Carlos Slim - Helú en la Industria de las Telecomunicaciones”, en *Revista de Comunicación*, Vol. 10, 2011.

^③ Rafael Rodríguez Castañeda, *Operación Telmex - Contacto en el Poder*, México: Editorial Grijalbo, 1995, pp. 60 - 63.

拥有墨西哥电信公司的股份，萨利纳斯家族从该公司市值增长中获得了巨额收益。^①

第四，集中型权力结构导致监管制度失效。首先，执政党革命制度党集中了大部分政治资源，并和经济精英结盟阻碍监管制度发挥作用。1995 年，针对墨西哥电信公司收购案，左翼反对党总统候选人瓜乌特莫克向众议院和国家总检查署提交了检举控告，但遭遇失败。在这一时期，国会、政府部门的大部分重要职位都由革命制度党成员占据，他们均是前总统萨利纳斯关系网中的一员，塞蒂略总统本人也是负责墨西哥电信私有化的机构成员之一，他们当中的很多人任前或卸任后在包括墨西哥电信公司在内的大企业担任职务。“旋转门”体系使政治权力和经济权力愈加集中，使精英集团拥有了更高的集体行动能力。在这种情况下，塞蒂略政府公开宣布电信私有化不存在舞弊行为，不予刑事立案调查。众议院未就此事成立专门的调查委员会，在不到一个月的时间里便匆忙结案。其次，革命制度党与右翼反对党国家行动党结盟，共同对抗左翼民主革命党，导致政治权力愈加集中。由于新自由主义改革后革命制度党发生右倾化，其与反对党国家行动党在执政纲领、意识形态等方面已无实质性差别。为了共同对抗激进左翼，二者结盟使政治权力更加集中，从而得以控制国家机器的运转。时任国家总检察官是国家行动党成员，他与执政党合作，否决了对前总统萨利纳斯展开司法调查的动议，拒绝受理此案。^②

第五，私有化并没有实现预期的高效和进步，反而造成低效和垄断。根据《华尔街日报》1995 年 1 月的报道，墨西哥每 100 人享受的电话线路还不到 9 条，客户需要等待 6 个月才能获得一条新线路，而且必须支付 1800 比索的服务费。1990—1995 年期间，墨西哥电信公司是联邦消费者检察院接到公众投诉数量最多的企业，每年针对该公司的投诉占全年投诉量的 40%。1990 年投诉量是 28457 起，在私有化后的第一年即 1991 年投诉量就上升到 144099 起，1992 年增长到 163832 起。投诉集中于服务不兑现、收费不合理、违反合同条款等。1995 年 5 月，美国《财富》杂志认为，“当前 90% 的墨西哥民众缺少基本的电话服务。”^③ 斯利姆的案例相当程度地反映了墨西哥经济私有化

① Rodney Stich, *Drugging America: A Trojan Horse*, Silverpeak Publishing, 2007, pp. 381–384.

② José Martínez y Carlos Slim, *Retrato Inédito*, México: Editorial Océano, 2002, p. 230.

③ Harry Hurt, “It’s Time to Get Real about Mexico Economic Crisis”, CNN, September 4, 1995. https://money.cnn.com/magazines/fortune/fortune_archive/1995/09/04/205889/. [2024-11-01]

改革中的问题，墨西哥电信公司在私有化后没有提高服务质量，反而成为精英集团聚敛财富的工具。

在墨西哥电信私有化案例中可以看到寻租腐败网络的运作机制：政治精英利用经济精英的献金维持政治权力，二者合谋进行寻租与腐败，寻求利益最大化，而民众阶层缺乏与之抗衡的权力资源，难以对精英集团进行监督问责。由于权力集中和缺乏制衡，在 20 世纪 90 年代中期的第二轮私有化浪潮中，斯利姆等人又取得了大量政府特许经营权，占有了大规模的村社土地以发展采矿业，并进一步获得了电力、铁路、港口和机场等领域的国有资产。在 2012 年革命制度党推行的能源改革中，斯利姆等人纷纷成立能源公司并获利颇丰。在几轮私有化后，墨西哥高度集中型的权力结构已根深蒂固。根据测算，墨西哥近 40 年的权力集中度指数均值为 78，发展指数均值为 29，属于权力集中型的发展中国家。^①

同一时期韩国相对成功的私有化更清晰地映衬了墨西哥的问题。自 20 世纪 60 年代末以来，韩国进行了数轮私有化。韩国政治精英与经济精英通过姻亲关系、权钱交易实现了结盟，权力结构的集中程度较高。现代集团、汉津集团等家族式财团得到韩国政府的大力扶持，除税收减免等优惠政策之外，还能从国有银行得到巨额优惠贷款，并通过私有化得到进一步扩张。然而，自 20 世纪 70 年代起，韩国多种类型的社会组织、社会运动得到较快发展，其中包括教会组织、工会、学生运动等。这些组织之间还实现了横向联合，它们发起的抗议活动往往能达到数万人的规模，韩国公民社会逐步成形。在 1980 年的光州抗议事件中，参与民众达到 30 万人，他们成立了协调指挥中心和武装组织，与政府军发生了武装冲突。在这些系列抗议活动中，韩国社会的自组织程度、大规模动员能力都得到充分显现，对威权政府形成了制约。全斗焕政府开启的反腐败运动也与此密切相关。此外，1979 年朴正熙总统遇刺事件也导致了政治精英内部的分裂，军队内部出现了强硬派和温和派两大派别，两派之间展开了激烈斗争，军队高级将领、政府高官与大财团之间的传统结盟关系受到损害。为争取民众支持、巩固权力地位，新兴政治精英集

^① 权力集中度指数用于衡量一国权力集中化水平，指数越高权力越集中；发展指数用于衡量一国的水平，指数越高国家越发达。根据对全球 61 个国家 1980—2020 年的相关数据测算，可将权力集中度 30 作为权力平等型和权力集中型国家的分界线，将发展指数 35 作为发达国家和发展中国家的分界线。参见高波、李昊旻：《权力结构、土地平等与国家发展》，载《世界经济与政治》，2022 年第 12 期，第 116—149 页。

团主动与经济精英集团拉开了距离。^①可以看出，从 20 世纪 70 年代起，韩国的权力结构向着更为均衡的方向发展，实现了初步的平等化。威权政府受到社会中下层的制约，在私有化进程中更为关注民众的诉求，这成为韩国第二波私有化取得成功的关键因素。因此，尽管韩国在第一轮私有化过程中形成了财阀势力，但财阀尚未占据垄断地位，政治精英权力相对弱小，大规模的工会大罢工时时有发生，从而形成不同利益集团相互制衡的局面。根据测算，韩国近 40 年的权力集中度指数均值仅为 15，发展指数均值为 42，属于权力平等型的发达国家。^②

四 结论

以往对私有化、市场化改革失败原因的研究多强调制度和精英影响因素，本文从权力结构视角对墨西哥电信公司私有化案例进行分析并得出了新结论：经济精英集团和政治精英集团结盟导致的权力结构高度失衡是私有化改革失败的主要原因。

高度失衡的集中型权力结构构成了真正的发展陷阱。墨西哥虽然拥有监督、制衡、问责的制度和机构，如国会、总检察署等，但在实践中遭到权力结构关系的破坏，未能发挥应有的功能。精英集团的确是导致改革失败的重要因素，但如果不把精英集团置于整体权力结构下分析，就无法解释墨西哥的精英为何拥有如此巨大的影响力。墨西哥的案例表明，私有化失败的根源在于高度失衡的权力结构。1910 年革命打破了墨西哥传统的、高度集中的权力结构，使之进入低度失衡状态，但集中型权力结构的性质没有改变。在随后的 70 年里，伴随着土地改革的失败、人口爆炸和剩余劳动力的增长，农民、劳工集团被纳入庇护主义网络，其权力地位持续下降。与此同时，经济精英集团的权力资源快速增加并在 20 世纪末实现了寡头化，十几个大财团掌控了墨西哥经济。在政治领域，左翼政治精英在 20 世纪 80 年代债务危机的冲击下式微，右翼技术官僚集团掌握了核心政治权力并与经济精英集团进行了官商结盟。因此，到 20 世纪末，墨西哥的权力结构再

^① Seongyi Yun, "Democratization in South Korea: Social Movements and Their Political Opportunity Structure", in *Asian Perspective*, Vol. 21, No. 3, 1997, pp. 145 - 171.

^② 更多案例比较，参见高波、李昊旻：《权力结构、土地平等与国家发展》，载《世界经济与政治》，2022 年第 12 期，第 116 - 149 页。

次出现了高度失衡的局面，结盟后的精英集团垄断了经济和政治资源，民众无力对其进行监督与问责，导致私有化过程中的寻租与腐败泛滥，市场化改革最终失败。

权力结构是决定包括私有化在内的市场化改革乃至国家发展成败的关键，利益集团凭借各自的权力资源进行博弈。平等型权力结构往往产生合作、竞争与双赢，而集中型权力结构则导向寻租、腐败与零和效应。换言之，前者激励“做大蛋糕”，后者鼓励“分蛋糕”。墨西哥是拉美地区乃至世界上多数发展中国家的缩影。在这些国家，精英的结盟或经济精英对国家的俘获，加上公民社会的孱弱，导致私有化改革走向权贵资本主义，引发市场与政府的双重失灵，国家也会陷入长期的发展陷阱。使用权力结构分析框架对发展问题进行历史的动态分析，有助于解释国家发展进程中的兴衰起伏，比新制度主义、精英理论等单一因素分析具有更大优势。

（责任编辑 王 帅）