

拉美政治

## 拉美左翼和参与式民主： 以拉美四国为例

李 菡

**内容提要：**拉美是参与式（制）民主实践的先锋。相较于世界其他地区，参与式民主在拉美的确有着更为广泛的存在。拉美第一代参与式民主实践是20世纪八九十年代左翼在地方政府执政的产物，其主要内容是各种管理拉美城市的参与机制。拉美第二代参与式民主实践始于20世纪末至21世纪初拉美“向左转”时期，是该地区参与式民主试验的高峰。在此期间，委内瑞拉、玻利维亚、厄瓜多尔和巴西的左翼政府建立了多种形式的参与式民主。比较而言，委内瑞拉创造了一个激进参与式民主模式，寻求以参与式民主取替代议制民主；巴西提供了一个务实参与式民主模式，主张通过扩大参与实现政府有效治理从而巩固代议制；厄瓜多尔和玻利维亚则是混合模式，兼具两者特征。本文从正式性、代表性、范围—规模三个维度，对上述四国的参与式民主实践进行梳理和比较。本文认为，拉美左翼的参与式民主实践在扩大政治参与、增强民主包容性和提高政府回应性方面取得了显著的成效，为拉美国家民主体制注入了新的活力，体现了拉美国家在独立探索民主体制发展方面的积极意愿，但参与式民主体制的内在复杂性和拉美国家的剧烈政治变动使相关实践的可持续性面临巨大的挑战。

**关键词：**拉美 左翼 参与式民主 巴西 委内瑞拉 厄瓜多尔 玻利维亚

**作者简介：**李菡，法学博士，中国社会科学院拉丁美洲研究所助理研究员。

**中图分类号：**D081 **文献标识码：**A

**文章编号：**1002-6649 (2021) 01-0084-17

拉美是参与式民主实践的先锋。<sup>①</sup> 相较于世界其他地区，参与式民主在拉美的确有着更为广泛的存在。<sup>②</sup> 拉美左翼执政大潮期间，参与式民主得到广泛的讨论和实践。目前大多数研究主要集中在某些成功的案例，例如巴西的参与式预算和委内瑞拉的社区委员会。本文以巴西、委内瑞拉、玻利维亚和厄瓜多尔四国为例，通过跨国比较研究，探析拉美左翼政府创建的参与式民主体制的差异、成效以及面临的挑战。随着拉美政治格局的转换，参与式民主成为左翼为拉美政治发展留下的遗产。它对理解和评价拉美十多年左翼执政大潮产生的影响具有重要意义。

## 一 参与式民主：理论框架及其相关研究

随着自由民主模式在 20 世纪中期遭受批判，参与式民主理论得以复兴。20 世纪 80 年代以后，参与式民主在拉美国家不断得到积极探索和实践，从而丰富了参与式民主的形式，带来了民主模式的创新。

### （一）参与式民主的理论框架

西方参与式民主是在 20 世纪 60 年代作为自由主义民主的一种可行替代品而出现。它指的是一种特定的民主理论，认为“民主”本质上是达成实现共同善的政治决定的制度安排。“参与”不仅指代议制的选举参与，更重要的是指公民对于公共事务决策的广泛参与。<sup>③</sup> 学术界普遍认为佩特曼于 1970 年发表的《参与和民主理论》是参与式民主理论正式形成的标志。参与式民主的目的不仅仅是基层社会或工作场所的民主化，而是将基层社会或工作场所作为起点，通过基层的普遍参与，层层递进，从地方一直延伸到全国的政治体系，以实现整个政治生活和公共生活更为宏大的民主。<sup>④</sup>

参与式民主作为一种民主理论，常被视为解决世界各国民主“赤字”和深化民主的替代方法，弥补代议制的不足和缺陷。首先，参与式民主理论尝

<sup>①</sup> Maxwell A. Cameron, Eric Hershberg, and Kenneth E. Sharpe (eds.), *New Institutions for Participatory Democracy in Latin America: Voice and Consequence*, New York: Palgrave Macmillan, 2016, p. 231.

<sup>②</sup> Anja Minnaert y Gustavo Endara (coord.), *Democracia Participativa e Izquierdas: Logros, Contradicción y Desafíos*, Quito: FES - ILDIS, 2015, p. 96.

<sup>③</sup> 董石桃著：《公民参与和民主发展——当代西方参与式民主研究》，北京：人民出版社，2017 年，第 57 页。

<sup>④</sup> 陈尧：《西方参与式民主：理论逻辑与限度》，载《政治学研究》，2014 年第 3 期，第 20-21 页。

试将直接民主与代议制民主进行协调，将参与因素纳入代议制的运行中。参与式民主注重公民直接参与，将直接参与和间接参与统一起来，弥补代议制民主精英政治的弊端，以有序规范的公民参与制约代议制的精英政治。其次，参与式民主寻求决策参与和选举参与的结合。参与式民主认为公民不仅需要参与选举，而且要参与决策过程。参与是公众被赋予发声的机会，通过平等对话、共同协商的方式形成合法性的公共政策。在参与式民主中，决策过程是透明、非等级式和非集权性质的，而代议制认为选举参与是根本标志，忽略公共政策如何民主地制定。最后，参与式民主寻求宏观参与和微观参与的统一。<sup>①</sup>参与式民主主张从基层、地方以及产业领域开始的小范围参与，认为民主应该从微观开始，从基层民主和社会民主的社会化机制来培养公民的政治参与能力和技能，其目的是实现更高层次的政治民主、国家民主。<sup>②</sup>

随着参与式民主理论的发展，它的实践在许多国家得到推广，尤其是在发展中国家。许多成功的参与式民主实践都是从基层开始，比如在巴西、印度、委内瑞拉、南非和印度尼西亚等国。这些国家实行参与式民主旨在提高民主质量、培养积极且有知识的公民，构建实现社会公正的条件。

## （二）拉美的参与式民主实践

从20世纪70年代末至90年代初，拉美经历了第三波民主化浪潮，绝大多数国家就民主观达成共识，建立了以选举和宪法为基础的自由民主。这一时期，拉美许多左翼政党完成了意识形态转型。它们不再像过去那样否定民主制度的重要性，而是重新思考民主，并将深化民主作为主要目标。<sup>③</sup>人民参与被左翼视为克服权力关系不平等和深化民主的工具，成为许多左翼政党的旗帜。左翼在政治话语和政策建议中强调人民参与，这使得它们区别于右翼以及昔日的左翼。参与式民主为拉美左翼政党提供了自由主义和暴力革命之外的另一个选择。

拉美第一代参与式民主实践是在20世纪八九十年代左翼担任地方政府时，它们开始创建各种管理拉美城市的参与机制。这是左翼政党的主要创新

<sup>①</sup> 董石桃著：《公民参与和民主发展——当代西方参与式民主研究》，北京：人民出版社，2017年，第63-65页。

<sup>②</sup> 陈尧著：《民主的要义：当代西方参与式民主理论研究》，上海：上海人民出版社，2016年，第36页。

<sup>③</sup> Benjamin Goldfrank, “¿De la Ciudad a la Nación? La Democracia Participativa y la Izquierda Latinoamericana”, en *Nueva Sociedad*, No. 212, 2007, p. 53.

之一。这一时期，许多左翼政党赢得市政选举，其中包括秘鲁左翼联盟、巴西劳工党、乌拉圭广泛阵线和委内瑞拉激进事业。左翼政党设计的参与制面向所有市民。参与者可以商议、决定公共支出和公共政策，其中参与式预算是拉美左翼实施的最著名的参与制。参与式预算最初由巴西劳工党于1989年在阿雷格里港实施，其基本结构不仅有代议制机构，也有地方参与式民主的代表机构。它尝试重新连接代议制的基础（市长、行政机构等）与公民组织的草根协会和大会。这种参与式民主模式在拉美和世界其他地区复制，成为一个最受欢迎的公民参与机制。

拉美第二代参与式民主实践始于20世纪末至21世纪初拉美向左转时期。该地区出现了参与式民主试验的高峰。<sup>①</sup>这一时期，2/3的拉美国家都由左翼执政。新左翼关注公民参与、平等和再分配。随着左翼政府不断加强政府的再分配作用，他们也开启了前所未有的政策试验。不同于上一代试验，左翼执政党通过激活旧参与制和创建新机制，将参与式民主的规模扩大至全国。这种创新不仅用于公共管理领域，而且还用在政治决策过程中。这不仅改变了在拉美谁治理，也改变了如何治理。<sup>②</sup>左翼政府开始寻求建立全面综合的参与制，比如秘鲁的全国参与式预算、巴西的全国公共政策会议、尼加拉瓜的公民权委员会、委内瑞拉的社区委员会，玻利维亚、厄瓜多尔和委内瑞拉甚至将公民直接参与机制纳入新宪法，使其成为新政治秩序的特征。这些试验已被视为寻求建立不同民主模式的参照点，代表了拉美参与制浪潮的关键内容。

尽管各国的参与方式各异，比如参与式预算、社区委员会、政策会议、咨询委员会和印第安自治，但是这些参与方式比请愿、公众听证、游行示威等许多传统方式更加制度化。它们最新颖的共同点是直接（而不是委托）参与协商做出集体决策。<sup>③</sup>公民平等参与协商，拥有咨询权或决策权，在某些情况下做出具有约束力的决策。新参与制扩大了政治代表的范围，允许公民和民间社会组织的领导人发挥代表作用并提出具有代表性的主张。即使公民没

<sup>①</sup> Anja Minnaert y Gustavo Endara (coord.), *Democracia Participativa e Izquierdas: Logros, Contradicción y Desafíos*, Quito: FES - ILDIS, 2015, p. 97.

<sup>②</sup> Steven Levitsky and Kenneth M. Roberts (eds.), *The Resurgence of the Latin American Left*, Baltimore, MD: Johns Hopkins University Press, 2011, p. 17.

<sup>③</sup> Maxwell A. Cameron, "New Mechanisms of Democratic Participation in Latin America", in *LASA Forum*, Vol. 45, No. 1, Winter 2014, pp. 4-6.

有资格做出具有约束力的决定，参与制机构有时会通过允许公民和政府官员共同协商公共政策的设计、实施和评估，从而获得代表性。由政府和非政府成员组成的各级政策委员会、委员会、大会和工作会等参与协商机制都是拉美左翼的创新。<sup>①</sup>

### （三）关于拉美参与式民主的争论

在拉美左翼内部，对于参与的战略作用存在分歧，不是所有左翼都把参与式民主当作合适的策略或目标。<sup>②</sup> 正统左翼认为，根据列宁主义的观点，在巴西福塔莱萨（Fortaleza）等左翼当选的城市，参与计划可以孕育革命；市政府是一个创造双重权力局面的活动场所，政治和社会左翼通过地方执政与中央政府对峙，以加快实现革命；过度关注地方则不能实现阶级、财产和权力关系的变革。相反，激进左翼认为，公民直接参与政府决策是深化民主的关键机制；公民参与决策过程能逐渐改变政治文化；市政府是展现治理能力、巩固地方权力并最终赢得大选的场域。从这个角度来看，这种受葛兰西主义影响的路径迅速成为乌拉圭广泛阵线、委内瑞拉激进事业和巴西劳工党的旗帜。<sup>③</sup> 激进左翼推行的参与式民主占据主导地位。

拉美激进左翼认为参与式民主可以补充代议制，但是对这两种制度的具体关系尚不清楚。只有通过实践来看两者是均衡还是主从关系。然而，右翼保守派认为参与式民主威胁到现行代议制，坚决阻挡左翼领导的参与制改革。加拉加斯、蒙得维的亚和阿雷格里港的右翼警告参与式预算意在取替代议制，削弱市级选举委员会的合法性。其他引入参与式预算的城市和国家也存在争论。中间派技术官僚则认为参与式民主可以用于增强“善政”，提高政府效能和透明度，减贫和消除腐败。参与式民主是代议制的补充且从属于代议制。

学术界对拉美左翼的参与式民主存在各种争议，其主要观点大致可分为以下三类。

第一类观点认为拉美左翼的参与式民主试验失败，国家层面的参与式民主根本不可行。传统政治科学认为参与式民主与代议制民主在地方层面能兼

<sup>①</sup> Tulia G. Falleti and Emilio A. Parrado (eds.), *Latin America since the Left Turn*, Philadelphia: University of Pennsylvania Press, 2017, p. 243.

<sup>②</sup> Benjamin Goldfrank, “¿De la Ciudad a la Nación? La Democracia Participativa y la Izquierda Latinoamericana”, en *Nueva Sociedad*, No. 212, 2007, p. 56.

<sup>③</sup> Steven Levitsky and Kenneth M. Roberts (eds.), *The Resurgence of the Latin American Left*, Baltimore, MD: Johns Hopkins University Press, 2011, p. 222.

容，但是在国家层面无法兼容。梅因沃林（Scott Mainwaring）代表了一种较为广泛的第三者视角。他认为拉美左翼实行的参与式民主的主要局限是，参与制在国家层面制度化时面临“严峻、基本无法克服”的约束：政治规模、国家层面聚合个人偏好的高度复杂性；政客、专家与公民之间存在极大的信息不对称；做许多决策所需的专业知识；公民参与受到时间限制；保护少数群体的权利；金钱利益的影响阻碍国家层面的参与式民主。<sup>①</sup>

第二类观点是针对上述观点的反驳，认为拉美左翼的参与式民主可以引领深化民主的道路。桑德布鲁克（Richard Sandbrook）和波格列宾希（Thamy Pogrebinski）都认为拉美左翼是参与式民主的创新先锋，可以作为世界其他地区的信标。前者认为南方世界的左翼道德与思想领袖主要在拉美，新左翼通过持续实施策略来应对全球现实情况。<sup>②</sup> 后者认为参与式民主试验在拉美的推广能改善民主，左翼的崛起有利于参与式民主的发展；这种发展既不替代也不阻碍代议制，而是通过参与式民主的创新“试图修正一些代议制民主的缺陷”。<sup>③</sup> 它们认为参与式民主也和代议制民主相互补充，即使在国家层面，参与式民主也能真正深化现行的民主制度，为社会打开参与国家治理的大门。<sup>④</sup>

还有一类观点对温和左翼和激进左翼实行参与式民主产生的作用存在分歧。部分学者认为巴西和乌拉圭的温和左翼实行的地方参与式民主有助于巩固代议制民主。巴西成功结合参与制与代议制且巩固了民主，它是拉美民主的典范。有学者认为巴西的创新是“参与式民主和代议制民主的融合”“北美、欧洲、亚洲和非洲都没有类似规模或深度的参与制能与之相比”。<sup>⑤</sup> 然而，在委内瑞拉、玻利维亚、厄瓜多尔和尼加拉瓜这些由激进左翼执政的国家，参与制被用于动员追随者，削弱或侵蚀了代议制民主，走向“参与式竞争威

---

① Scott Mainwaring, “Review: From Representative Democracy to Participatory Competitive Authoritarianism: Hugo Chávez and Venezuelan Politics”, in *Perspectives on Politics*, Vol. 10, No. 4, 2012, p. 961.

② Richard Sandbrook, *Reinventing the Left in the Global South: The Politics of the Possible*, Cambridge: Cambridge University Press, 2014, p. 4.

③ Thamy Pogrebinski, *The Pragmatic Turn of Democracy in Latin America*, Berlin: Friedrich-Ebert-Stiftung, 2013, p. 4.

④ Thamy Pogrebinski and David Samuels, “The Impact of Participatory Democracy: Evidence from Brazil’s National Public Policy Conferences”, in *Comparative Politics*, Vol. 46, No. 3, 2014, p. 314.

⑤ Archon Fung, “Reinventing Democracy in Latin America”, in *Perspectives on Politics*, Vol. 9, No. 4, 2011, pp. 857–858.

权主义”。<sup>①</sup>相反，支持激进左翼的学者认为参与式民主能超越代议制民主。激进左翼认为资本主义的自由民主是人民主权的有限表达，他们寻求替代自由民主，将民主规则扩大到政治、经济、社会和个人生活领域。委内瑞拉通过公投、社区委员会和工人合作社逐步实现激进左翼的理想，逐渐且部分转变为一个社会主义经济和参与式民主政体。它们不把巴西的参与式民主作为典范，认为劳工党是代表统治阶层执政。<sup>②</sup>

玻利维亚学者马约尔加（Fernando Mayorga）指出，尽管莫拉莱斯政府提出创建一个“参与性、代表性和社群性”的新民主模式，然而制度变革的主调仍较为保守。因为先前政治体制的两个基础即总统制和两院制仍得以保留。<sup>③</sup>拉美社会科学院厄瓜多尔分院的学者拉米雷斯（Franklin Ramírez）认为，科雷亚政府构建的参与式民主没有超越代议制的基准，因为参与制是自上而下的。<sup>④</sup>委内瑞拉学者布里塞尼奥（Héctor Briceño）认为，尽管政府希望实现参与式民主取替代议制民主，但是参与式民主的实践未能超越微观领域。<sup>⑤</sup>巴西学者罗芒（Wagner Romão）等人认为，劳工党执政时期推行的参与式民主为传统上支持它们的社会政治群体提供了流动性。然而，相较于代议制，参与制仍存在政治有效性脆弱和合法性缺失的问题。<sup>⑥</sup>

针对上述分歧，另有学者主张消除温和左翼和激进左翼二分论，认识拉美地区参与制的差异性和重要性。达格尼诺（Evelina Dagnino）指出，拉美左翼的参与式民主走向了衰落，她认为参与式民主并不总是有效的。20世纪90年代，参与式民主的推广允许实行“国家—社会关系”新模式，尤其是针对遭受排斥的弱势群体，提供替代性的互动和代表性渠道。拉美向左转后，左翼政府承诺的新模式破灭的关键因素是，左翼都拥抱“新发展型国家”，以此反对新自由主义的小政府理念。新发展主义的倡导者认为代议制民主是唯一

<sup>①</sup> Carlos De la Torre, “In the Name of the People: Democratization, Popular Organizations, and Populism in Venezuela, Bolivia, and Ecuador”, in *European Review of Latin American and Caribbean Studies*, No. 95, 2013, p. 27.

<sup>②</sup> Jeffery Webber and Barry Carr (eds.), *The New Latin American Left: Cracks in the Empire*, Lanham, MD: Rowman & Littlefield, 2013, p. 44.

<sup>③④</sup> Anja Dargatz y Moira Zuazo (eds.), *Democracia en Transformación ¿Qué Hay de Nuevo en los Nuevos Estados Andinos?*, La Paz: FES, 2012, p. 45, pp. 149 – 150.

<sup>⑤</sup> Daniel Vázquez (coord.), *De la Democracia Liberal a la Soberanía Popular*, Vol. 1, Buenos Aires: CLACSO, 2015, pp. 210 – 214.

<sup>⑥</sup> Wagner Romão et al., “Participatory Institutions Under Lulismo”, en *Caderno CRH*, Vol. 33, 2020, p. 1.

的参与渠道，强调政府在发展中的主导作用，社会没有参与制定公共政策的作用。<sup>①</sup>然而，新发展主义在阿根廷、巴西、智利、厄瓜多尔和乌拉圭发挥的作用有限。这无法解释拉美左翼创建的参与式民主的多样性。在其他国家，拉美左翼希望构建的参与式民主与代议制的关系可能比较模糊，但是委内瑞拉的左翼政府明确要最终实现参与式民主取替代议制。

## 二 拉美左翼的参与式民主实践

拉美左翼希望通过参与式民主动员大众尤其是弱势群体参与政治。在拉美建立选举民主后，左翼以人民参与为旗帜，通过强调社会公民身份和扩大底层民众参与，从而获得竞选支持并实现制度变革。委内瑞拉提供了一个激进参与式民主模式，寻求用直接民主取替代议制民主。巴西提供了一个务实参与式民主模式，通过扩大参与实现政府有效治理从而巩固代议制。厄瓜多尔和玻利维亚则是混合模式，它们的参与式民主理念激进，而实践路径则较为务实。本文从正式性、代表性、范围—规模三个维度比较这三类参与式民主模式。

### （一）正式性

正式性指政府是否颁布相关法律、宪法或政策为参与式民主提供制度框架，从而说明参与式民主的制度化程度。拉美激进左翼代表查韦斯、莫拉莱斯和科雷亚执政期间，委内瑞拉、玻利维亚和厄瓜多尔都通过制定新宪法确立了参与式民主的重要地位，尤其是委内瑞拉和厄瓜多尔明确批判新自由主义和代议制民主，希望用参与式民主取代自由民主。巴西通过相关法律或政策推行参与式民主，制度正式性不及前三个国家，表明温和左翼以扩大参与实现有效治理，巩固代议制的务实路径。

在委内瑞拉，1999年宪法为直接民主制的制度化和参与式民主的建设奠定了法律基础。宪法第62条规定，公民有权通过直接方式或选出代表参与公共事务；公民参与公共事务的决策、实施和管理是保障他们在个人层面和集体层面实现全面发展的必要途径；国家和社会有责任和义务推动这一目标的实现。宪法第70条规定，将公众参与扩大到开放讨论，公民会议做出的决策

<sup>①</sup> Evelina Dagnino, "State-Society Relations and the Dilemmas of the New Developmentalist State", in *IDS Bulletin*, Vol. 47, No. 28, 2016, pp. 161 - 163.

具有约束力。宪法第 184 条规定，社区和公民有权提出投资建议呈交市政和国家管理机构，同时参与执行、评估和控制工作项目、社会计划及其辖区内的公共服务。委内瑞拉的参与制包括玻利瓦尔小组、制宪大会、全民公投、水资源规划委员会、土地使用委员会、地方公共规划委员会、社区自治组织、合作社和许多“计划”。2006 年，随着政府颁布《社区委员会法》，社区委员会成为委内瑞拉的核心参与制。根据该项法律，社区委员会“允许组织任命直接管理公共政策和项目，旨在回应社区诉求和愿望，构建平等和社会公正。”

厄瓜多尔总统科雷亚执政期间推行“公民革命”，其五个轴心之一是“宪法革命”。“宪法革命”是要在厄瓜多尔实行真正的民主和参与式民主，改革政治体制。2008 年，厄瓜多尔举行公投通过了新宪法。新宪法确立了公民参与决策是一项基本权利，公民可以通过各种机制行使这项权利。宪法第 95 条规定参与权应通过代表，直接实施社区民主机制。在政治领域，除行政、立法和司法权外，增设公民参与社会管理和选举职能。2010 年，厄瓜多尔颁布《公民参与法》，创建各级参与制，其中包括部门参与委员会，对应每个政府部门和主要政策领域；公民监督机构，提供社会控制并监督政策执行和公共管理；参与式预算；“空椅”，由地方政府机构增设一名或多名公民代表。实现地方参与式民主的机制主要是地方公民大会。

玻利维亚构建参与式民主的雄心不及委内瑞拉和厄瓜多尔。莫拉莱斯执政期间，2009 年新宪法提出创建一个“参与性、代表性和社群性”的民主模式。这表明玻利维亚混合了三个不同概念的民主，代议制民主通过公投、公民倡议和社区民主来补充。<sup>①</sup>新宪法第 11 条规定，公民通过全民公决、人民倡议、召回、集会、全国委员会和事先咨询直接参与，包括通过普选选举代表和秘密直接投票。此外，委内瑞拉和厄瓜多尔的宪法赋予公民参与各层级公共政策的权利。然而，玻利维亚旧有的市级参与制监管委员会被废除。只有印第安居住区创立了“印第安自治”社区，根据他们自己的规则和程序选举、任命或提名他们的代表，而宪法提及的全国社会监管参与机制等其他参与制并未实施。公众参与决策是基于全国变革委员会这类非正式参与制。

<sup>①</sup> Maxwell A. Cameron, “New Mechanisms of Democratic Participation in Latin America”, in *LASA Forum*, Vol. 45, No. 1, 2014, pp. 4-6.

巴西自 2003 年劳工党执政后，政府在代议制民主的框架下将全国社会参与与系统制度化，将社会参与作为一种重要的治理工具和民主治理方式。<sup>①</sup> 卢拉政府采取较为务实的方式，扩大和重建旧参与制，其中最重要的是推动全国公共政策委员会，该委员会是根据 1937 年瓦加斯政府时期制定的第 378 号法律而创立，目的是促进联邦政府了解卫生健康活动，指导地方开展卫生服务。根据这项法律，全国公共政策会议由总统召集，联邦三级政府代表和有关的社会团体代表参加。1941—2016 年间，全国公共政策会议共召开 154 次，其中 74 次在卢拉执政时期举行，并且每届会议参与人数至少数百万。<sup>②</sup> 全国公共政策会议在卢拉政府时期才成为有效参与机制，具有广泛性、包容性和常态性的参与特征。

## （二）代表性

代表性是指参与式民主与代议制的关系，反映激进左翼和温和左翼在实践中如何界定参与式民主和代议制的关系。巴西的参与式民主试验强化了政治的代表性，并潜在地加强了传统政治机构的功能和活动。它在代议制体系下增设公民参与制，与现行代议制机构合作，表明参与式民主和代议制并非竞争关系。因此，巴西的参与式民主代表性较高。相反，委内瑞拉形成了一套平行于代议制的参与制结构，具有与代议制对立的特点。它的参与式民主试验色彩最浓，代表性较低。玻利维亚和厄瓜多尔都在代议制民主渠道外将公民直接参与制纳入宪法，两者的代表性居中。

巴西的全国公共政策会议较好地结合了代表性和参与性。从 2003 年开始，全国公共政策会议成为联邦政府推行的全国参与式民主试验，由普通公民、公民组织、私人企业及市、州和联邦的政府代表共同协商国家公共政策议程并达成一致的参与制机构。巴西政府官员或立法者认为，公共政策会议是公众参与讨论的场所，旨在提供联邦一级的政策指导。政策会议是由行政部门通过各部委和秘书处召集，通常是围绕特定政策问题领域。来自政府和民间社会的个人代表所属单位参加，该过程自下而上进行，从市政一级的对话到州一级，再到全国性会议。每一轮对话都包括前几轮的参与者，其结果通常在联邦（或州）立法机关中审议并作为法案提交。大多数会议有 60% 的

<sup>①</sup> Thamy Pogrebinski, *The Pragmatic Turn of Democracy in Latin America*, Berlin: Friedrich-Ebert-Stiftung, 2013, p. 6.

<sup>②</sup> Valesca Lima, *Participatory Citizenship and Crisis in Contemporary Brazil*, Cham: Palgrave Pivot, 2019, p. 47.

公众参与者和40%的政府人员，有些会议还会包括一定比重的与商议事务相关的工作人员。市级和区级公共政策会议完全向公众开放，其主要目的之一是选出代表。任何人都可以参加市级公共政策会议，也都有可能被选为代表参加州级公共会议，由参与者负责选举代表。通常是公民团体指定一个或几个他们的成员作为代表参加地方会议。代表通常是由政府与公民团体组织指定。在州和全国的公共政策会议，被选代表和指定代表与其他参与者（观察员）共同参会。巴西的全国公共政策会议提供了一个代议制和参与式民主可以兼容的案例，解决了两者的冲突问题。

在委内瑞拉，查韦斯提出通过社区委员会形式替代地方政府。政府把社区委员会作为国家的基层政权形式，构建参与式民主和新政体的主要特征。《社区委员会法》正式明确了社区委员会是委内瑞拉的核心参与制。委员会有权制定和管理当地社会经济发展项目，包括基础设施、健康、教育、住房、体育和其他领域，委员会的决策不受市政府或其他层级政府领导。社区委员会由公民大会、执行官、财务管理部、社区监管和社区参与单位构成。除了这些机构外，委员会可以根据当地需求成立工作组，比如教育、住宅、电力和卫生等方面的工作组以及合作社。全部社区成员可以参与会议和做出决策。社区委员会构成了一个闭环，包括议程设置、决策、筹资和执行所有过程，社区大会参与全部过程。筹资阶段较为复杂。社区委员会的发展项目来自国家预算拨款，但是委员会也可以从地方政府或通过商业活动筹集资金。关于中央政府的拨款，由政府联合委员会等技术专家与社区委员会的工作组合作，对各社区的项目进行评估和分配资金。社区委员会获得政府大量资金支持，而各地方政府获得的财政支持下降。为了确保公民参与高层政府的决策，社区委员会的发言人可以参与地区和全国大会。社区委员会的制度设计是突破代议制民主的局限，取代而不是补充代议制，两者的冲突增加。

玻利维亚和厄瓜多尔虽然都在代议制民主渠道外将公民直接参与制纳入宪法，但是两国在实践中存在重大差异。玻利维亚以非正式参与制作为代议制的补充，较好地平衡了参与式民主与代议制的关系。莫拉莱斯执政时期，玻利维亚的参与式民主进步体现在政府与社会组织共同参与决策。全国变革委员会可被视为一个与立法大会平行的非官方机构，是一个支持政府的社会力量有限参与的非正式机制。它的组织构成和功能没有相关法律正式规定，主要成员包括政府代表、争取社会主义运动（MAS）和支持政府的社会组织。

全国变革委员会负责制定和讨论自主权和分权法等重要法律。一旦法律得到该委员会的支持，再提交到立法大会，它能将社会基层的诉求传送给政府部门，法律和重要的政治社会事件经过社会组织讨论和研究，从而弥合政府和社会之间的裂隙。

厄瓜多尔的公民参与体系参照委内瑞拉，其中地方公民大会与社区委员会最相似。公民可以主动倡导成立一个大会，选出发言人。大会推动发展计划和当地政策提议，提供服务，改善基础设施，促进教育并行使监督权利。整个过程包括评定计划、计划优先级排序和制作预算、制定发展计划、执行选定计划和评估。相较于委内瑞拉，政府官员在地方公民大会中的参与度更高。预算过程需要与地方政府代表合作才能做出决策。在项目初期阶段，大会通过媒体通知当地居民，邀请每个居民参会。然而，在项目的决策、执行和监督阶段必须取决于当地政府的意愿，公民并不具有真正的决策权、执行权和监督权。大部分公民对参与制的实际运行情况并不满意，对地方公民大会与市政府的合作充满不信任。显然，厄瓜多尔的参与式民主在立法与机制运行方面存在脱节，没有充分发挥参与者的决策和执行的作用，因此损害了参与者和地方政府的关系，造成参与式民主与代议制的关系紧张。

### （三）范围—规模

巴西全国公共政策会议是一个全国参与式民主机制，“从参与人数、政策范围和潜在影响来看，它是迄今为止全球最大的参与式民主实践。”<sup>①</sup>这使得全国公共政策会议与其他参与式民主试验区区分开来。一方面，全国公共政策会议讨论的公共事务数量显著增加。1988—2010年间，73%的全国公共政策会议在卢拉执政期间（2003—2010年）召开，约每年召开9.2次。往届政府极少举行全国公共政策会议，并且仅限于讨论与卫生健康相关事务。从2003年开始，全国公共政策会议讨论的公共事务范围拓宽，可以分成40多项，其中28项由卢拉政府列入。具体事务涉及教育、文化及农村渔业发展，从健康到少数群体的利益和权利。另一方面，全国公共政策会议的规模扩大，无论是作为直接代表参加全国会议，还是间接参加州、市或区级的自由会议，参与人数都不断增加。2009年的首届全国公共政策会议约52.4万人参加；全国514个城市有266个市级会议，参与人数达到44651人；巴西每个州举行公共

<sup>①</sup> Thamy Pogrebinski and David Samuels, “The Impact of Participatory Democracy: Evidence from Brazil’s National Public Policy Conferences”, in *Comparative Politics*, Vol. 46, No. 3, 2014, p. 321.

政策会议，约有1.7万代表；由各类社会群体组织的1140场自由会议共有6.7万人参加。<sup>①</sup>2003—2011年间，总共约有700万人参加了82次全国公共政策会议。<sup>②</sup>相较于世界其他国家的参与式民主，巴西全国公共政策会议的参与规模令人震惊。

社区委员会是委内瑞拉左翼推行的最重要和范围最广的地方参与式民主机制。在城市，一个社区委员会大约由150~400户家庭组成；在农村，至少由20户家庭组成一个社区委员会；在印第安人居住区，10个家庭以上组成一个社区委员会。2015年，政府官方网站显示委内瑞拉有约4.6万个社区委员会，数百万人曾至少参加过一次社区委员会大会。社区委员会的主要目的是提议、规划、执行、监督社区项目和计划。它可以提出地方一级的发展计划，可以申请用于社区教育、交通、医疗、农业、住宅建设的特别基金。社区委员会的经费主要由政府提供。21世纪第一个十年末，社区委员会已获得40亿美元用于实施数千个小型基础设施项目。

社区委员会的自治模式使得公民能直接参与地方公共事务。社区委员会的最高决策机构为社区大会，由15岁以上社区居民组成，大会选举产生社区委员会。社区所有重要决定都必须经过社区大会讨论和多数票通过，社区大会必须有本社区30%以上的成年人出席。由于社区委员会的管理范围不能超过400户家庭，无法在更大地域范围、在更多民众中行使决策权，因此，查韦斯决定成立一种新型的自治组织——公社，以便使多个社区委员会在公社框架下对更大范围的集体事务做出共同决策。在2010年颁布社区法后，一些社区委员会组成社区。2015年，政府登记了1195个公社。2007—2012年间，委内瑞拉每年有600万~800万人参与，社区委员会的参与者占全国成年人口的比重为29%~36%。

厄瓜多尔的参与规模和范围远不及巴西和委内瑞拉。厄瓜多尔政府官员认为公民的参与度较低，全国不足10%的人曾参与过某种参与机制。位于塔尔基（Tarqui）市的地方公民大会，参与者人数占当地人口总数的比重低于10%，而北部高地地区的圣加布里埃尔（San Gabriel）和基多城外的查科平原

<sup>①</sup> Maxwell A. Cameron, Eric Hershberg, and Kenneth E. Sharpe (eds.), *New Institutions for Participatory Democracy in Latin America: Voice and Consequence*, New York: Palgrave Macmillan, 2016, pp. 56–59.

<sup>②</sup> Tulia G. Falleti and Emilio A. Parrado (eds.), *Latin America since the Left Turn*, Philadelphia: University of Pennsylvania Press, 2017, p. 247.

(Llano Chaco) 两个地方的公民大会，只有不到 5% 的当地居民参加。<sup>①</sup> 玻利维亚的全国变革委员会是一个社会组织联合机构，由 20 个印第安农民、工人和妇女等社会组织构成，其参与人数缺乏相应的官方数据统计。

### 三 拉美参与式民主的成效和局限

通过上述案例可以看出，拉美左翼领导的参与式民主试图修正代议制民主的缺陷，改善不平等。拉美严重的不平等是理解左翼政府寻求参与式民主的关键因素，拉美参与式民主在一定程度上起到了修正代议式民主缺陷的成效，同时也存在明显的局限。

#### (一) 拉美参与式民主的成效

尽管拉美各国参与制的成功程度有所不同，但是都取得了以下三方面成就。

第一，扩大政治参与。拉美左翼推行的参与式民主提供了选举以外的制度化参与渠道，赋予公民更充分的政治参与权利。巴西、委内瑞拉、玻利维亚和厄瓜多尔通过实施不同的直接民主参与形式，保证公民可以就设置议程、管理当地资源、政策规划、设计城市和农村发展项目等公共事务提出建议和做出决策。它们将公民的自愿特征转变为政治组织的形式，增加了公民表达个人意愿的正式机会，使公民在政治过程中发挥更重要的作用。委内瑞拉和厄瓜多尔尤其不希望在制度内再度产生代表性特征，而是鼓励整个社区都参与。相反，智利是一个代议制民主高度制度化的国家，有相对稳定的政党体制，但是几乎没有尝试过直接参与制。<sup>②</sup> 现行宪法实行一个具有排斥性的选举体制，限制选民的选择。因此，智利民众普遍对政治持冷漠、失望态度，远离政治体系，年轻人、印第安人和工人等少数群体有强烈的被排斥感。拉美左翼实施的参与式民主具有动员民众政治参与的作用。在委内瑞拉，查韦斯的执政党联盟多次在大选中利用社区委员会获得政治支持。在玻利维亚，莫拉莱斯和争取社会主义运动通过参与制动员民众获得竞选所需资源。政府意识到其动员草根的能力对组织非常重要。全国领导者和地方社会组织机构

<sup>①</sup> Pascual Lupien, *Citizens' s Power in Latin America: Theory and Practice*, Albany: State University of New York Press, 2018, p. 138.

<sup>②</sup> 智利将在 2020 年 10 月 26 日举行全民投票修宪，这是智利 30 年来首次公投。

的定期会面成为提高组织动员能力的关键机制。

第二，增强民主的包容性。拉美左翼实行的参与式民主最重要特征是为受排斥和边缘群体提供机会表达他们的偏好和参与公共决策。拉美国家普遍存在社会经济不平等，印第安人、女性和贫困者等大量边缘群体不仅长期受到威权体制的排斥，也受到选举民主的排斥。拉美自由民主的危机引发左翼要求变革政治体制，希望通过建立直接参与制解决代议制功能失调的问题。巴西、委内瑞拉、玻利维亚和厄瓜多尔的参与式民主为边缘群体创造机会参与集体决策，允许他们行使政治权利，并赋予他们以前未曾享有的社会权利和福利。拉美的参与式民主确保了少数群体的政治融入，促进权利保护并制定相应的政策来解决性别、种族和其他少数群体问题。自2003年以来，巴西全国公共政策会议专门商议与少数群体相关的政策，涉及女性、非洲后裔、印第安人、同性恋、残疾人和青年等群体。根据2018年委内瑞拉社区委员会调研显示，60%以上的民众认为参与社区委员会是构成个人身份的重要内容，有助于他们在社区获得更多尊重，也更有能力改变自己的社区。80%以上的人认为通过参与社区委员会可使他们更加了解社区的状况。<sup>①</sup>厄瓜多尔的地方公民大会不仅强调社会经济融入，还强调跨文化融入，其中包括印第安人、非洲裔和女性。女性受访者表示，参与制赋予她们发声的机会并引导她们发挥作用，这是前所未有的改变。

第三，提高政府的回应性。直接参与制能够向政府官员、立法者提供信息并作出反馈。参与制有助于民选代表制定政策或对政策产生影响，更加符合公民偏好或代表长期代表性缺失的群体，从而使得政府更具回应性。回应性是指政府将公民偏好转变为政策的能力。巴西全国公共政策会议对行政和立法产生了重要影响。20多年里召开了80多次公共政策会议，其中26%的建议都体现在政府公共政策建议中。近50%关于女性的立法或法令性公共政策与全国公共政策会议上的提案一致，其中包括巴西的第一部家庭暴力法。2003—2010年间，议会提出的1477项议案、颁布的125条法律和6次宪法修正案，都是基于全国公共政策会议提出的政策建议。<sup>②</sup>委内瑞拉的政府机构必

<sup>①</sup> Jared Abbott and Michael McCarthy, "Grassroots Participation in Defense of Dictatorship: Venezuela's Communal Councils and the Future of Participatory Democracy in Latin America", in *The Fletcher Forum of World Affairs*, Vol. 43, No. 2, 2019, p. 105.

<sup>②</sup> Hubert Heinelt (ed.), *Handbook on Participatory Governance*, Cheltenham, MA: Edward Elgar Publishing, 2018, p. 110.

须帮助社区委员会提出的社区发展项目，其政权的合法性也取决于这种回应能力。在玻利维亚和厄瓜多尔，印第安政党当选为地方政府，按照印第安文化传统，定期举行大会，允许印第安群体就公共支出预算自由表达意见，从而使得地方政府的预算支出更加透明。

## （二）拉美参与式民主的局限

拉美的参与式民主面临两方面的局限性。一方面是参与式民主内在的复杂性。针对参与式民主的内生问题，很难设计一个理想的制度，尤其是在一个严重不平等和公民身份多样化的社会。尽管拉美左翼创造了许多参与机制，但是没有一个政府能创造一个集广泛性、包容性、透明度、协商性和政策影响力于一体的参与制。在委内瑞拉，社区委员会具有广泛性、社会包容性和协商性，但是它们的议题极具地方性，缺乏透明度和全国性。一些党内候选人曾试图在竞选中利用社区委员会，政府也在一些公社建立投票中心，这些行为又损害了包容性。巴西的全国公共政策会议具有协商性和透明度，处理议题广泛，但是它的社会包容性不高，参与者人数占巴西总人口的比重较低，对公共政策的影响力也受到质疑。葡萄牙左翼学者桑托斯（Boaventura de Sousa Santos）认为，参与式预算、政策委员会和政策会议是人民政府的标志，它们作为参与式民主的工具已经受到损害，失去了更新的能力，并且逐渐更多地用于对决策无关紧要的议题。<sup>①</sup> 2013年的大规模公众抗议活动也表明，巴西参与式民主存在内在缺陷。<sup>②</sup>

另一方面是实现可持续发展的现实困境。公民参与是拉美左翼意识形态的旗帜，依赖左翼政府主导推行。然而，在拉美当前“左退右进”的政治格局下，参与式民主作为左翼留下的政治遗产，面临可持续性挑战。自2016年特梅尔担任总统后，巴西的参与式民主遭受重创，公民参与活动急剧下降。政府不断削减对参与制的财政支持并取消公民代表，影响了参与制的运行和存续。2016—2018年间，全国公共政策会议共举行7次，其重要性明显降低。<sup>③</sup> 委内瑞拉面临政治经济危机，社区委员会的参与呈下降态势。根据

<sup>①</sup> Anja Minnaert y Gustavo Endara (coord.), *Democracia Participativa e Izquierdas: Logros, Contradicción y Desafíos*, Quito: FES-ILDIS, 2015, p. 111.

<sup>②</sup> Evelina Dagnino and Ana Claudia Chaves Teixeira, “The Participation of Civil Society in Lula’s Government”, in *Journal of Politics in Latin America*, No. 3, 2014, p. 59.

<sup>③</sup> Valesca Lima, *Participatory Citizenship and Crisis in Contemporary Brazil*, Cham: Palgrave Pivot, 2019, p. 58.

2018 年的一项民调显示，45% 的受访者认为社区委员会的作用不断下降。2018 年仅有约 31% 的成人参加社区委员会，参与率低于 2014 年。<sup>①</sup> 玻利维亚和厄瓜多尔的参与式民主本身就很脆弱，而莫拉莱斯和科雷亚的下台导致参与制几乎陷入停滞。

#### 四 结论

委内瑞拉、玻利维亚、厄瓜多尔和巴西四国的参与式民主实践丰富了公民参与的形式，扩大了公民参与的程度、范围和领域。拉美左翼在探索参与式民主的实践方面做出了巨大努力，也取得了一定的成效。它们把参与制当作民主创新的工具，把公民参与作为制定政策和提供公共物品的新方式。但是，实践证明拉美左翼并未带来参与式民主的突破，参与式民主仍无法取替代议制。随着拉美国家政治格局转换，参与式民主从高潮转向低潮，但是相关实践不会停止。比如参与式预算早已超越它固有的左翼特征，成为世界许多国家和国际机构用于减贫和实现善治的工具。拉美左翼的参与式民主实践体现了拉美国家不希望亦步亦趋模仿西方民主，而是有自己的尝试和创新。不同于西方的公民陪审团和微观公共领域，拉美左翼实行的参与式民主不局限于某个政策领域，而是基于地域试图涵盖与当地发展相关的广泛议题。这些参与式民主都有法律保障，依据公民倡议而创建。与北美和欧洲的案例不同，拉美的参与式民主是面向当地所有居民，任何人可在任何时间参与，而不是经过挑选产生的部分群体代表。它为每个公民尤其是传统边缘群体提供了参与决策的重要机会，这也是许多发达国家未曾做到的。因此，拉美左翼的参与式民主实践及其成果对世界其他国家具有宝贵的借鉴意义。

(责任编辑 高 涵)

---

<sup>①</sup> Jared Abbott and Michael McCarthy, "Grassroots Participation in Defense of Dictatorship: Venezuela's Communal Councils and the Future of Participatory Democracy in Latin America", in *The Fletcher Forum of World Affairs*, Vol. 43, No. 2, 2019, p. 99.