

思想述评

拉美地区国家能力建设刍议*

——兼评《建设一个更有效率的国家》

崔守军 韦梦晨

内容提要：近年来，受到全球经济增长乏力和大宗商品价格大幅下跌等外部环境的影响，拉美地区再次陷入经济发展停滞的不利局面，困扰拉美国家已久的治理危机和社会问题重新凸显出来。国家能力是国家从社会中汲取资源并对社会实施统治与管理的能力。CAF—拉丁美洲开发银行2015年经济和发展报告《建设一个更有效率的国家》表明，许多有着明确目标和完整步骤的政策在拉美国家实践中很难取得预期效果，这是因为拉美国家在国家能力建设上存在缺陷，如官僚体系的缺陷不利于调动公务员的积极性，公共采购体系的缺陷为腐败的滋生提供了土壤，公众参与政治的渠道受限于政府信息公开度和公众自身素质，公共政策经验评估面临许多困难和障碍，拉美地区“强社会、弱国家”的建构形态削弱了国家对资源的控制和处置能力，制约了拉美国家公共政策实施的效果。为应对这种困境，拉美国家的国家能力建设应从建立制度化和系统化的官僚体系、加强反腐司法系统的建设、提高公众政治参与程度等方面着手，以提升国家治理的效能与水平。

关键词：拉美 国家能力 国家治理 政府效能 社会

作者简介：崔守军，中国人民大学国际关系学院副教授、拉丁美洲研究中心主任；韦梦晨，中国人民大学国际关系学院硕士研究生。

中图分类号：D630 **文献标识码：**A

文章编号：1002-6649 (2016) 06-0138-13

* 本文是中国人民大学明德青年学者计划和中国人民大学科学研究基金（中央高校基本科研业务费专项资金资助）的阶段性成果（编号：14XNJ005）。

进入 21 世纪以来，由于新兴经济体对原材料进口的旺盛需求以及由此带来的大宗商品超级周期，拉美国家迎来经济增长“黄金周期”。在经济快速增长的带动下，拉美国家的政治民主化日益稳固、社会发展相对稳定，国家治理能力和治理水平建设取得了积极的进展。然而，近几年来，受到全球经济增长乏力和大宗商品价格大幅下跌等外部环境的影响，拉美地区的经济增长再次进入下行通道，2015 年拉美地区的经济增长陷入停滞，2016 年仍将萎缩 1.1%。^① 经济发展条件得天独厚的拉美国家又一次陷入国家发展停滞的不利局面，困扰拉美国家已久的治理危机和社会问题重新凸显出来，诸如社会公共服务缺乏、贫富分化和社会分配不公、失业率居高不下和非正规就业人口规模不断扩大、社会保障制度覆盖面不足、治安恶化和暴力犯罪猖獗等问题加剧了社会矛盾和阶层分裂。委内瑞拉和巴西等国家因经济衰退，不少民众生活困难，大规模反政府示威游行此起彼伏，党派矛盾不断加剧，陷入政治危机与社会动荡。

在这样的大背景下，探讨拉美国家的国家能力建设具有突出的时代意义。从较长的历史发展周期来看，拉美地区是世界五大洲中等收入最为集中的地区，也是世界上滞留在中等收入阶段时间最长的地区，该地区一直未能摆脱“中等收入陷阱”的“魔咒”。^② 在外部经济形势日趋严峻的情况下，拉美国家加强国家能力建设是改变拉美社会长期“有增长而无发展”困境的必由之路。只有通过加强国家能力建设，提升政府的治理能力和治理效率，制订和实行长期可持续的公共政策，转变经济增长模式，规避市场失灵，才能实现社会的有序运行和国民经济的可持续性发展。

CAF—拉丁美洲开发银行 2015 年度经济和发展报告《建设一个更有效率的国家：提高设计、执行和学习公共政策的能力》一书聚焦于拉美地区的国家能力建设，在序言中开宗明义提出一个核心问题——为何一些被证明是富有成效的成功经验在拉美国家未能“落地生根、开花结果”，没有取得预期的成效？究其原因在于拉美地区国家在能力建设上存在缺陷，特别是政府在设计、执行和学习政策的能力上存在短板。围绕这一核心“追问”，CAF—拉丁美洲开发银行的多位学者在该书中运用大量的案例和数据进行了深入的定性

^① The World Bank, “Latin America and Caribbean Economic Overview”, October 4, 2016. <http://www.worldbank.org/en/region/lac/overview>. [2016 - 11 - 24]

^② 郑秉文：《跨越“中等收入陷阱”：拉美国家的经验与启示》，载《人民公仆》，2014 年第 1 期，第 53 页。

和定量分析，基于提高公共政策实施效率的出发点，从政府效能、公共采购、公民参与和资源优化四个维度系统全面地分析和评估了拉美主要国家的国家能力水平，富有深刻性、前瞻性和可操作性。该书不但为学术界研究拉美国家治理问题开启了一个新的研究视角，而且对发展中国家的国家能力建设亦具有借鉴意义，因而尤其值得关注。

一 国家能力的内涵及其影响因素

理解“国家能力”的概念是加强国家能力建设的基石。国家能力作为政治学研究的一个专门概念，对该概念的系统性研究可追溯至20世纪80年代。从历史上看，“国家”曾经是主流政治学研究的重点，然而在20世纪50年代伴随着行为主义政治学的风靡，国家这一概念一度被忽视与摒弃。20世纪80年代，随着社会对国家干预需求的不断增加，“回归国家”学派应运而生。一方面，对民主化、社会转型、经济发展模式等传统重大问题的研究受到了“回归国家”学派的关注；另一方面，对环境污染、种族、性别与社会平等、核战争等新问题的研究促进了公共政策研究的蓬勃发展，其研究重点是国家应如何提升制定和执行公共政策的能力。^①

从研究脉络上看，1985年“回归国家”学派的代表人物西达·斯考切波在《找回国家》一书中提出，国家的主要活动是从社会中抽取资源并将其转化为对国家建立和维系行政管理机构的支持，而国家能力指的是国家通过推行政策以实现其具体目标的能力，尤其表现在国家通过战胜强大的社会组织中实际或潜在的反对力量来贯彻国家目标。^②同为该学派的米格代尔则强调社会在国家能力中扮演的重要角色，他认为国家能力指的是国家政权机构通过制定具体的计划和政策来实现其制定社会秩序、改造社会目标、主导社会运作、影响社会组织的能力，并将国家能力视为国家机构与社会力量争夺社会控制权的斗争。^③同时，米格代尔将国家能力划分为提取、渗透、规制（调节

^① 欧阳景根著：《国家能力研究》，长春：吉林出版集团有限责任公司，2011年，第25页。

^② Theda Skocpol, “Bring the State Back in: Strategies of Analysis in Current Research”, in Peter B. Evans, Dietrich Rueschemeyer, and Theda Skocpol (eds.), *Bringing the State Back in*, New York: Cambridge University Press, 1985, p. 9.

^③ Joel S. Migdal, *Strong Societies and Weak States: State - Society Relations and State Capabilities in the Third World*, Princeton, N. J.: Princeton University Press, 1988, pp. 19 - 23.

社会关系)和分配(以特定方式配置或运用资源)四种能力^①,其核心为国家对社会的支配与控制。具体而言,提取能力指国家从社会中获取各类资源的能力,税收能力是衡量一国提取能力的重要指标;渗透能力指国家机构对社会生活的渗入,表现为国家对具体社会实践活动的管理与参与;规制能力指国家规范、制定社会规则及秩序的能力;分配能力指国家依照其意愿配置和使用社会人力及物力等资源的能力。^②一个国家的国家能力与其在具体政策推行过程中从社会上获得的认可度及参与度成正比,若一国对社会的支配与控制权越强,则其国家能力越强。迈克尔·曼在《社会权力的来源》一文中,将国家能力分为专制权力(Despotic Power)和基础能力(Infrastructural Power)两种:所谓专制权力指国家精英不需与社会群体进行协商与妥协而单独决策并采取行动的权力,而基础能力则指国家机构在社会群体中推行与贯彻国家决策、协调与管控社会生活的能力。^③国家对社会生活的协调与控制能力,包括对资源的配置能力、对民众的管理能力以及对秩序的规制能力等,均是国家基础能力的重要体现。

在国内学界,欧树军认为,国家能力建设理论的重要关切正是国家基础能力的制度建设。民族国家建设进程中政治权力不断集中、国家对经济事务的调控能力不断增强的过程,均可视为国家专制权力向基础能力转化、基础能力不断增强的过程。^④王绍光、胡鞍钢认为,国家能力是指国家(中央政府)将自己的意志和目标转化为现实的能力,包括汲取能力、调控能力、合法化能力及强制能力,其中国家汲取能力(主要是财政税收)是实现其他国家能力的重要基础,很大程度上决定了国家其他能力的实现。^⑤此后,王绍光在既有研究的基础上,总结、提出并分析了十种国家基础能力,包括认证能力、强制能力、汲取能力、濡化能力、监管能力、统领能力、再分配能力、吸纳能力、整合能力和学习—适应能力,这十种能力构成了国家基础能力理

^① Joel S. Migdal, *Strong Societies and Weak States: State – Society Relations and State Capabilities in the Third World*, Princeton, N. J.: Princeton University Press, 1988, pp. 4 – 5.

^② 张长东:《国家治理能力现代化研究——基于国家能力理论视角》,载《法学评论》,2014年第3期,第27页。

^③ Michael Mann, *The Source of Social Power, Volume II: The Rise of Classes and Nation-States (1760 – 1914)*, New York: Cambridge University Press, 1993, pp. 59 – 63.

^④ 欧树军著:《国家基础能力的基础》,北京:中国社会科学出版社,2013年,第23页。

^⑤ 王绍光、胡鞍钢编著:《中国国家能力报告》,沈阳:辽宁人民出版社,1993年,第6–9页。

论框架。^① 时和兴则认为，国家能力可分为国家统治能力与国家管理能力，包括社会抽取能力、社会规范能力、社会控制能力和社会适应能力。^②

可见，对于国家能力这一概念，由于其具有跨学科及多维度的特点，再加上不同学者研究角度和研究背景的不同，国内外学界至今尚未形成对这一概念的普遍定义。在上述学者研究的基础上，本文将国家能力定义为：国家从社会中提取资源，并通过设立行政机构、任命公职人员、制定法律政策等措施，实现对社会资源的合理配置及对社会生活的合理管控的能力。在某种程度上讲，国家能力是国家从社会聚集资源并将之转化为可资运用的力量，实施对社会的统治与管理，应对他国竞争与挑战的效能。社会是国家的母体，是国家获得赖以存续资源（人力、财力）的源泉，是国家力量的终极依托。只有通过国家实施对社会的统治与管理，社会才能实现有序运行和发展。

正如国家能力这一概念蕴含着丰富的内涵一样，影响国家能力的因素也是纷繁复杂的。斯考切波认为，国家主权的完整性、官僚机构中公职人员的专业技能及忠诚度、国家所能获取的财政资源等构成了国家能力的基础。^③ 米格代尔在斯考切波观点的基础上增添了法律这一因素，认为健全的法律体系和强有力的法律系统将会影响国家对社会生活的控制力并进而对国家能力产生影响。^④ 迈克尔·曼和查尔斯·蒂利等学者通过对西欧主要国家历史演变进程的比较分析，认为战争威胁及由此导致的战备财政需求和军事力量等因素也会对国家基础能力构成影响。^⑤ 当面临着强大的战争威胁时，一国的国家能力将会决定其生存，迫使该国通过最大限度地提取和调动社会资源以取得战争的胜利；而在这一过程中，国家的资源提取能力与社会规制能力均在无形中得到提升。同时，公共政策的执行效率是反映一国国家能力的重要指标，而这与该国的政治制度设计紧密相关。良好的制度设计不仅能够最大限度地调动公职人员的积极性、提高公共政策的效率，还能够通过有效的反馈机制

① 欧树军著：《国家基础能力的基础》，北京：中国社会科学出版社，2013年，第38-40页。

② 时和兴著：《关系、限度、制度——政治发展过程中的国家与社会》，北京：北京大学出版社，1996年，第160-168页。

③ Theda Skocpol, "Bring the State Back in: Strategies of Analysis in Current Research", in Peter B. Evans, Dietrich Rueschemeyer, and Theda Skocpol (eds.), *Bringing the State Back in*, New York: Cambridge University Press, 1985, p. 16.

④ Joel S. Migdal, *Strong Societies and Weak States: State - Society Relations and State Capabilities in the Third World*, Princeton, N. J.: Princeton University Press, 1988, pp. 22 - 23.

⑤ Charles Tilly, *Coercion, Capital, and European States, AD 1990-1990*, Cambridge, Massachusetts: Basil Blackwell, 1990, pp. 20 - 28.

及时发现政策执行过程中的问题并对政策进行调整。

除此之外，许多研究者也关注到了社会结构对国家能力发展的影响。米格代尔在研究中发现，中央政府与地方势力之间的政治角力将会直接影响国家能力的发挥。^① 相比起中央政府，地方势力往往在当地拥有更大的影响力。很多时候地方政府会选择性地执行某些政策以便获得最大利益，这就导致国家难以渗透入地方社会，因此政治精英在决策过程中不得不向地方势力进行妥协，国家能力的实现在某种程度上依赖于社会结构。而这一点也在某种程度上印证了琳达·韦斯的观点：国家能力的提高不仅依赖于政治制度，国家与社会之间的协调与合作才是提高国家能力的关键。琳达·韦斯用“相互依赖的治理”（Governed Interdependence）来形容国家与社会间的关系^②，试图说明国家与社会之间的关系不是简单的国家单方面施力、社会单方面受力，而是承认国家决定作用的同时强调社会与国家的协商共治。

虽然国家能力主要表现为国家对社会的控制与管理，但社会作为一个独立的系统也会反作用于国家，通过各种公民组织与社会活动影响决策议程，并对政策的实施效果进行反馈，从而促进国家决策的良性循环。因此本文认为，罗伯特·普特南等人提出的“强国家、强社会、强经济”的局面是有可能实现的^③：一方面，国家拥有足够的资源汲取能力（财政能力）和完善的官僚行政体系，能够实现对社会资源的积聚和对社会活动的合理控制；另一方面，公众通过各种方式参与政治和国家治理，不仅能够有效监督国家权力的行使，同时有利于促进国家能力的改善与提高。

二 拉美地区国家能力建设的现状

协调与管理能力是国家能力的重要体现之一，一个拥有较强能力的国家应当具备良好的政策制定、实施与评估的能力。然而在实践中却发现，许多有着明确目标和完整步骤的政策在实施过程中却很难取得预期效果，这一现

^① Joel S. Migdal, *Strong Societies and Weak States: State-Society Relations and State Capabilities in the Third World*, Princeton, N. J.: Princeton University Press, 1988, pp. 33-36.

^② Linda Weiss, *The Myth of Powerless State: Governing Economy in a Global Era*, Cambridge: Cambridge University Press, 1998, p. 71.

^③ Robert D. Putnam, Robert Leonardi, and Raffaella Y. Nanetti, *Making Democracy Work: Civic Traditions in Modern Italy*, Princeton, N. J.: Princeton University Press, 1993, p. 176.

象在拉丁美洲国家较为普遍。对于拉丁美洲许多国家而言，它们缺少的并不是好的政策，而是对政策的有效实施与及时反馈。因此，提高公共政策的执行效率、促进国家能力的发展和提高，对于拉丁美洲国家而言十分重要。

正如CAF—拉丁美洲开发银行在其《建设一个更有效率的国家》一书中所言，对于拉美国家而言，建立一个高效的政府有赖于一个优质的官僚系统、有利于获取项目有效执行所需关键资源的公共采购体制、有利于加强审计监督和改善公共服务的公民参与度、将经验有效转化的监测与评估体系。^①该书分别从官僚行政体系、公共采购机制、公众参与机制、公共政策经验管理四个方面探索了影响国家能力的因素。

首先，官僚体系作为国家对社会实行治理与统治的重要工具，其角色与功能涵盖政策的制定与实施两个过程：政策的制定是建立在对大量信息进行搜集、汇总、筛选与分析的基础之上，主要依靠高层官僚人员及规划部门；政策的执行阶段则不仅需要具备专业技能的公务员，同时需要有效配合的公共采购系统，以便及时提供所需物资。公职人员的能力及工作效率会对官僚体系的运转产生直接的影响。目前，拉美国家已经形成了较为完善的公务员选拔制度，个人能力、受教育程度、内在服务动机等均被列入考核标准。选拔高素质与能力强的公务员固然重要，但一套有着合适组织架构与规章制度、能够通过合理的报酬机制和绩效奖励最大限度地调动公务员积极性的官僚系统同样不可或缺。《建设一个更有效率的国家》一书指出，拉美国家的公务员体系主要存在以下几个问题：绩效奖励机制在政府公共部门的使用频率较低（相比起私营企业而言）；工资垂直压缩率（即最高级别公务员与最低级别公务员基本工资之比）相对扁平化；公职人员的晋升与加薪并不总是由其个人能力决定等等。^②绩效奖励和补贴机制的缺乏不利于调动公务员的工作积极性；而工资垂直压缩率的扁平化和晋升机制的不完善则会造成政府部门高素质人才的流失。同时，公务员个人能力与所获薪资的不匹配，无形中为贿赂与腐败的滋生提供了土壤。

其次，公共采购作为政策执行前的基础性投入，与公共服务中物资的供给紧密相关，在很大程度上影响着官僚体系的运作能力，在国家能力建设方面扮演着不可或缺的角色。根据世界银行的数据，公共采购占到了拉美国家

^{①②} CAF—拉丁美洲开发银行主编：《建设一个更有效率的国家：提高设计、执行和学习公共政策的能力》，北京：社会科学文献出版社，2016年，序言，第92-93页。

国内生产总值（GDP）的3%，而世界平均水平约为4%。由于公共采购涉及的部门众多，如教育部门、医疗部门和政府部门等，采购物品种类复杂，如办公用品类、食品类和电子产品类等，这对采购系统的多元化设计与灵活性提出了较高的要求。目前，拉美国家已经建立以《公共采购法》为基础，包括独立的采购代理机构、多样化的采购方式和监察机构等在内的较为完整的公共采购制度，但公共采购制度的公平性、透明度和竞争性仍然有待提高。独立的采购代理机构能够及时处理不同部门间的对接与协调，从而有利于提高采购效率、降低采购成本，比如智利隶属于财政部的采购部门、乌拉圭的政府采购与交易代理局等。^① 监管机构则主要负责核查采购程序是否符合标准、资金使用是否规范等。尽管拉美国家出台了一系列措施旨在规范公共采购体系，然而腐败问题却始终存在。拉美国家的腐败问题由来已久，腐败案例层出不穷。比如2014年震惊世界的巴西国家石油公司腐败案，涉案金额高达40亿美元，包括时任参议员阿马拉尔、投资银行高管在内的上百名商界、政界人士被卷入其中。^② 而委内瑞拉多次被“透明国际”评为全球最腐败的10个国家之一。腐败问题不仅严重地影响了公众对政府执法能力的信任，同时制约了拉美国家官僚机构的有效运作和公共服务效率的提高。

再次，公众参与作为一种有效的外部监督与反馈方式，会在一定程度上制约贿赂行为，同时有利于国家能力的改善和“强国家、强社会”组合的实现。在现代社会，公民可以通过投票选举的方式来表达意见、行使权力，也可以通过问询、听证、游行等方式直接参与公共议程的设定并影响公共政策的制定。《建设一个更有效率的国家》一书指出，有效的外部监督一般包括两个部分，一是国家通过一定的渠道发布决策信息（如政府官方网站），方便民众了解与查阅信息，这是公众参与的前提与基础；二是具备一定素质与能力的公民或社会组织有效利用公开信息行使监督权力，对决策的实施效果进行反馈并提出建议。^③ 目前，拉美国家在公民参与方面存在的主要问题是，政府在向民众提供信息时，遇到了意愿与技术两方面的阻碍：一方面，政府担心

^① CAF—拉丁美洲开发银行主编：《建设一个更有效率的国家：提高设计、执行和学习公共政策的能力》，北京：社会科学文献出版社，2016年，第111页。

^② “Brazilian Police Arrest 18 in Petrobras Corruption Raids”，BBC NEWS，November 14，2014. <http://www.bbc.com/news/business-30055817>. [2016-11-25]

^③ CAF—拉丁美洲开发银行主编：《建设一个更有效率的国家：提高设计、执行和学习公共政策的能力》，北京：社会科学文献出版社，2016年，第128-129页。

信息公开可能导致民众对政府的政绩产生疑问，从而影响政府的可信度与权威，因此政府可能对一些容易引发公众疑虑、易滋生腐败领域的信息（如财政预算等）进行选择性地公布；另一方面受限于技术水平，部分拉美国家在信息公开与传播的渠道及手段方面能力不足，大大降低了信息的传播力。同时，尽管政府宣称为民众提供了广泛的政治参与渠道，但由于民众对政府信息透明度或政府能力不信任，或是由于民众自身受教育水平所限，拉美国家民众在选举之外的公众参与度仍然较低。

最后，公共政策经验的管理对国家能力建设有着重要的影响，目前学界内有关这一问题的研究并不多。公共政策管理者在政策实施过程中会获得许多信息，包括成功的经验或失败的教训，如果能将此类经验加以整合分析并转化为知识，将有助于政策制定者更加科学地决策。目前，拉美国家对公共政策管理的主要方式是建立公共政策评估系统。比如墨西哥成立了社会发展政策评估全国委员会（CONEVAL），致力于对影响全国社会发展的项目和行动开展评估与追踪，评估机构保持独立性、公开性与透明性，评估报告会在网站上公开发表。《建设一个更有效率的国家》一书显示，在拉美国家中，墨西哥、巴西、智利、哥伦比亚与秘鲁五国对政策评估的参与度和积极性较高，其中墨西哥在1995—2011年间开展了超过60次的政策效果评估。^①然而，政策评估也面临着许多的困难与阻碍，比如资金缺乏、时间跨度过长、评估机构的独立性存疑及被评估机构配合度较低（因评估结果风险不可控）等。尽管有些拉美国家将制度化的监控与评估系统作为政府的管理手段之一，但由于政策实施具体环境与条件的不同，再加上拉美国家政策制定受决策者个人因素的影响较大，很多时候评估成果并不能转化为可供类似决策参考的经验，这也间接影响了政府开展政策评估的积极性。

拉美国家已经意识到国家能力的提高不仅需要一套较为优良的制度设计，更重要的是在实践中提高政府的施政效率，而这在很大程度上有赖于廉洁高效的公务员与政府采购体系、积极的公众参与和有效的公共政策经验管理。实践证明，拉美国家如墨西哥、智利等在公共政策管理与公务员系统等方面已经取得不少成果，但仍存在腐败、公共监督缺失、司法执行力低下等问题，这些问题是阻碍拉美各国国家能力提高的主要因素。

^① CAF—拉丁美洲开发银行主编：《建设一个更有效率的国家：提高设计、执行和学习公共政策的能力》，北京：社会科学文献出版社，2016年，第173—176页。

三 提升拉美地区国家能力的建议

在全球经济和金融危机的冲击下，拉美国家在现代化过程中面临治理不善、社会动荡、党派纷争、经济不振、腐败盛行等社会问题的挑战。拉美地区“强社会、弱国家”的建构形态削弱了国家对资源的控制能力和处置权，使得发展中国家在指导其国民行为时困难重重。^① 要解决这一困境，拉美国家的国家能力建设应从建立制度化和系统化的官僚体系、加强反腐司法系统的建设、提高公众政治参与程度等方面着手，以实现有效的国家治理。

首先，拉美国家应努力建设一个制度化、灵活性与竞争性并存的官僚体系，以利于其履行社会经济管理职能并实现有效的国家治理。一方面，制度化和系统化的官僚体系意味着各个部门间各司其职、有机运转、协调配合，减少推诿扯皮与越权行为，行政系统的效率和质量都将得到较大提高。另一方面，具备一定灵活性与自主性的官僚体系有利于公职人员充分发挥其个人能力与主观能动性，在服务国家与社会的同时实现个人价值。正如前文所述，目前拉美国家行政部门工资的垂直压缩率相对扁平化以及绩效奖励制度的缺失，极有可能导致公务员队伍中人才的流失；现有官僚体系中固化的利益结构与薪资分配制度同样不利于留住优秀人才。高素质人才是建立优质官僚体系、国家实现善治的前提和基础，而弹性的薪资结构、完善的晋升体系及充满活力的工作氛围将会有助于吸引优秀人才。因此，拉美国家应当重视竞争机制在官僚体系中的作用。竞争机制可以运用于政府行政机构内部，通过以个人能力为基础的聘用制度来实现；竞争压力也可以来自公共部门与私营企业之间，比如在政府公共采购体系中允许私有企业和国有企业平等竞争。^② 竞争机制的引入不仅有利于政府降低采购成本，还有利于企业不断提高其生产能力与产品质量以增强其竞争优势，使有限的政府财力能够得到最大程度的利用。

其次，拉美各国应当加强反腐司法体制建设与反腐法律法规的执行力度。腐败问题是限制拉美地区国家能力发展的毒瘤。滥用权力与贿赂现象层出不

^① Joel S. Migdal, *Strong Societies and Weak States: State - Society Relations and State Capabilities in the Third World*, Princeton, N. J.: Princeton University Press, 1988, pp. 39 - 41.

^② 江秀平：《国家能力与政治发展》，载《厦门大学学报》，2000年第4期，第100页。

穷，庇护主义、裙带关系与官僚主义习气盛行，不仅严重地影响了官僚系统的行政效率，同时削弱了公众对政府的信任。许多拉美国家已经将反腐机制建设作为提高国家能力的重要途径和工具，比如委内瑞拉在2003年出台了《反腐败法》，对公共资源的使用与管理、官员的行为准则、财产申报与审查制度等方面做出了严格规定，同时对非法侵占公共财产、滥用公共权力、贿选等行为制定了较为严格的处罚措施^①。

然而，2015年“透明国际”公布的清廉指数显示，委内瑞拉在全球168个国家或地区中位列倒数第9。^②这主要是由于委内瑞拉法律的权威性与执行效率极度低下，有法不依、执法不严的现象极为严重；司法机构的独立性较低、执法成本较高，在实践中很难真正对行政权力的行使进行监督。此外，委内瑞拉的外部监督机制也较为脆弱，媒体、公民与社会很难对政府行为进行监督：一方面，公众反腐败意识淡薄，这大大影响了他们的积极性；另一方面，政府提供的监督渠道较为单一，媒体无法真正发挥监督作用。公共权力一旦缺少制约与监督，极有可能导致滥用。因此，拉美各国应当进一步提高司法机构的独立性、完善约束机制、扩大监督渠道，尽可能地防范腐败对行政机构与官僚体系的侵蚀，形成一整套制约行政权力的行政法规和办事制度，建立起灵活、高效、廉洁的政府管理体制。对公共权力的使用进行有效监督及提高反腐法律的执行力与成效，对拉美国家的国家能力建设而言至关重要。

最后，拉美国家应致力于提高公民参政议政的意识与能力，推动实现多元主体共治的社会局面。现代意义上的国家治理应是多元化的，治理主体不仅包括国家机关，还包括社会组织和公民个人。国家能力的提高不能仅依靠官僚行政体系，社会协同和公众参与也是提高国家能力的重要途径之一。调动社会成员提供决策参考信息和从事监督活动，加强社会成员对公共决策的参与，将有助于提高政府的行政能力与效率。拉美国家的民主实践已经取得了一定程度的进展，比如1999年查韦斯上台以来积极在委内瑞拉推进新的民主模式建设，即“参与式民主”，主张把决策权交给社区，因为“社区”是公众参与的重要方式，是“共和国的最基层单位”“履行民众权利的工具”

^① 袁东振：《委内瑞拉政府反腐败的经验与绩效评估》，载《拉丁美洲研究》，2007年第6期，第17-18页。

^② Transparency International, “Corruption Perceptions Index 2015”. <http://www.transparency.org/cpi2015#results-table>. [2016-11-28]

和“未来社会的基本细胞”。^①这一主张得到了玻利维亚、厄瓜多尔等国家左翼领导人的积极响应。然而，拉美国家长期以来实行的威权主义体制、较低的经济发展水平和基础教育普及率，制约了公民参与政治生活的意愿与能力，再加上政策制定与决策过程大多由官僚高层、利益集团操控与垄断，中低收入群体与贫困阶层的利益得不到重视，真正惠及于民的政策很难在议会中获得通过，拉美国家的民主化程度仍然不高。因此，未来拉美国家应进一步加大对基础教育的投入，努力提高公民参政议政的意识与能力，扩大公民、舆论与媒体对行政权力进行监督的渠道与手段，推动实现多元主体共治的局面。

四 结语

在人口数量、地理幅员、资源禀赋、宏观战略等客观要素之外，国家的治理能力或者说政府的效能是制约一国经济增长、政治稳定、社会发展、国家安全乃至国家竞争力强弱的重要因素。面对全球化时代信息、资本和生产要素等的加速流动，拉美国家与其他发展中国家一样面临诸多国家治理层面上的困难与挑战，主要表现为国家和政府无法对社会进行有效的渗透、对公共产品和社会服务进行有效分配。

2014年年底以来，随着全球原油和大宗商品价格的持续下跌，一些长期依赖初级产品出口的拉美国家遭遇发展“瓶颈”，出口锐减，经常项目收支失衡，经济面临较大的下行压力。拉美左翼政党的执政局面也因此遭遇了严重挫折，如2015年11月阿根廷左翼政府在大选中落败，被中右翼的马克里政府取代；2015年12月在委内瑞拉举行的国会选举中，执政的左翼政党委内瑞拉统一社会主义党在选举中失去了多数席位，反对派则以近2/3的优势控制了议会，这是委内瑞拉左翼执政16年来遭到的最重大失败；2016年8月底巴西参议院通过最终表决罢免了罗塞夫总统，左翼政党劳工党也随之结束了对巴西长达13年的统治。

未来，拉美政治格局极有可能呈现从中左翼向中右翼执政周期过渡的局面，拉美国家正面临新一轮的政治转型。虽然政治转型常常伴随着动荡

^① 袁东振：《拉美国民主巩固与转型的趋势及困境》，载《拉丁美洲研究》，2014年第4期，第24页。

与阵痛，但政治转型为推动国家能力与国家治理水平的进一步提升提供了重要的契机，可谓机遇与挑战并存。

中国与拉美同属发展中国家，在政治发展历程中有着不少相似之处。如何建设一个更有效率的国家、建立一个优质的官僚体系以实现有效的国家治理，已经成为中拉双方共同关注的一个核心命题。2013年中国共产党第十八届三中全会把“完善和发展中国特色社会主义制度，推进国家治理体系和治理能力现代化”作为全面深化改革的总目标^①，通过不断地深化政治体制改革，丰富人民民主的内涵与实践，建设社会主义政治文明，从而推动有中国特色的政治发展。在此背景下，虽然中拉双方在政治体制、经济模式、社会建构等方面有诸多差异，但CAF-拉丁美洲开发银行在《建设一个更有效率的国家》一书中对拉美国家能力建设的探讨，无疑对提升中国政府的国家治理能力具有较好的借鉴意义。中国在借鉴拉美国家的发展经验的同时，应当时刻注意反思与规避拉美在国家能力建设中的不足，根据中国的国情以渐进式的改革推动带有自身特色的政治发展，从而探索出推动国家治理能力现代化的中国道路。

(责任编辑 黄念)

^① 《中国共产党第十八届中央委员会第三次全体会议公报》，新华社，2013年11月12日。
http://news.xinhuanet.com/politics/2013-11/12/c_118113455.htm [2016-11-27]