

拉美经济

委内瑞拉私有经济利益集团的共容性与协约民主时期的经济政策

丁 宁

内容提要：私有经济利益集团（也可简称“私有集团”）是委内瑞拉社会的重要组成部分，是该国最重要的经济利益集团之一。在委内瑞拉协约民主时期的近40年中，私有集团在经济和政治上都发挥了较大的影响力，这种影响力在各时期经济政策的制定中均有体现。随着私有集团自身的结构演变以及参与决策的机制变迁，私有集团对经济政策的影响在不同时期体现了不同特征。本文从制度经济学公共选择理论的“共容性组织”相关理论出发，探讨委内瑞拉私有集团组织的共容性演变过程，分析私有集团在国家经济政策制定中角色的演变，揭示其在协约民主体系瓦解过程中的作用。研究发现，在整个协约民主时期，私有集团的共容性逐步降低，其政策诉求日益多样化，决策参与的主导机制由正式逐步转向非正式。以上过程相互强化，导致扭曲的经济政策出台且难以被纠正，进而导致自由化改革失败。经济政策失误导致的危机引发并加剧了政治的不稳定并最终导致协约民主体系的崩溃。从委内瑞拉的经历得出的重要启示是，国家必须谨慎设计将私有经济利益集团纳入决策参与的制度机制。

关键词：委内瑞拉 私有部门 利益集团 共容性 经济政策 协约民主

作者简介：丁宁，中国社会科学院研究生院拉美系博士研究生，中国石油大学（北京）外国语学院讲师。

中图分类号：F123 **文献标识码：**A

文章编号：1002-6649 (2020) 03-0137-17

委内瑞拉的经济在1930年后开始高速增长，在协约民主^①40年时间里（1959—1998年）的头20年中都保持了较高水平的增长。在协约民主时期前期，私有财团已经控制了许多重要的经济部门，在经济和政治上有较大影响力。协约民主制度在建立伊始就对私有经济利益集团的诉求有制度化的承诺，私有集团也在自身利益得到满足的情况下承诺支持民主政治体系。在20世纪70年代中期，随着石油工业的国有化和国家在政治和经济中权力的扩大，私有利益集团发生了结构性变化，新兴利益集团迅速发展，传统和新兴私有利益集团的复杂联盟及敌对关系对协约民主时期中后期的经济政策产生了重大影响。

上述过程具体是如何演变的？私有经济利益集团在经济政策制定中的角色有多重要？私有集团的结构性变化是否也反作用于协约民主的政治体系？为解答这些问题，下文将分析其在1959—1998年的协约民主时期相容性的演变。按集团在三个子时期的特征，考察委内瑞拉的私有集团在经济政策中的参与和作用。

一 相容性利益集团的相关理论

“相容性组织”^②是公共选择理论的奠基者曼瑟·奥尔森在《国家的兴衰——经济增长、滞胀和社会僵化》一书中提出的概念。奥尔森认为：如果一个组织代表了国家或社会中大部分人口的利益，那么这个组织就是相容性的。“某些国家中，也有些特殊利益组织包含了社会人口的绝大部分。例如，一个国家的工会就包含了大部分的产业工人、代表了那个国家大部分的收入赚取能力。在工业化国家，包含所有大企业的院外游说组织也是如此。”^③共

^① “协约民主”（Pacted Democracy）概念由美国政治学者卡尔（Terry L. Karl）在1987年提出，指委内瑞拉特殊的民主制度，又称为“蓬托菲霍体系”或“菲霍角协议体系”。1958年10月，民主行动党（AD）、基督教社会党（COPEI）和民主共和联盟在委内瑞拉北部的菲霍角（Punto Fijo）签署协议，规定各政党遵循民主程序选举，按选举结果分配权力，大选获胜政党须在组阁时与其他政党平分内阁职位。协约民主的概念揭示了这一体系的实质是建立于精英之间的讨价与共谋。从协议签订到查韦斯1999年担任总统，委内瑞拉的民主机制不间断运行了40年。需要说明的是，在卡尔德拉第二个总统任期（1994—1998年）中，协约民主的特征已经改变；也有学者认为在1989年协约民主已经不复存在。本文分析相关时期的部分称之为“协约民主后时期”。全文仍以“协约民主”来表述1959—1998年期间委内瑞拉民主制度的总体特征。

^② Encompassing organizations，也有译为“泛利性组织”。

^③ [美]曼瑟·奥尔森著，李增刚译：《国家的兴衰——经济增长、滞胀和社会僵化》，上海：上海人民出版社，2018年，第62页。

容性组织所代表的国家或社会中大部分人口的利益即为“相容利益”(encompassing interests)。与之相对的概念是代表“狭隘利益”(narrow interests)的“狭隘性组织”或“狭隘的特殊利益集团”。这些集团会在社会总利益中为本集团争取更多份额而采取行动。

奥尔森指出,相容性组织和狭隘性组织所面对的激励存在巨大差别,由于它们对社会效率的关注不同,所以会产生不同的政策取向。如果相容性利益集团可以在经济政策制定中发挥重要作用,经济就可以获得增长。^①而狭隘的特殊利益集团行动的目标是争取有利于自身的再分配。特殊利益组织或联盟降低了社会效率或总收入,并且加剧政治生活中的分歧;分利集团的增多会提高管制的复杂性、政府的作用和惯例的复杂性,并且会改变社会演进的方向。^②

奥尔森的这些论断与本文分析的委内瑞拉的实际情况基本一致。私有集团的行动一方面扭曲了经济政策,最终会引发经济危机,并动摇了政治体系的稳定性;另一方面也激励并塑造了决策机制的演变,使政治因素在决策中的地位不断提升。这两方面过程互相强化,最终导致协约民主体系瓦解。

根据奥尔森的理论,判断一个组织是否是相容性组织,其主要标准是其政策取向是否有利于社会总体福利,即考察一个组织在一定时期内如何获取利益。从资源分配的角度出发,如果一个组织主要从经济的总体增长中获利,而不是靠在总体经济中占更高分配比例而获利,则可认为该组织是相容性的。在一定时期内的相容性组织,随着其自身获取的利益占整个社会的比重逐渐变化,其政策诉求的相容性也会发生变化,这一组织在一段时期之后就会丧失其最初的相容性,发展成狭隘性的特殊利益组织。

由上述理论可见,组织的相容性随组织成员面对提高社会总效率的激励变化而改变,即相容性组织和狭隘性组织区分的依据是其相容性的程度。本文以委内瑞拉私有经济利益集团组织的“相容性”程度演变作为分析的出发点。

^① 奥尔森认为,二战后德国和日本建立的特殊利益组织,如德国的工会和日本的商会,绝大多数都具有相容性利益,它们在经济政策的制定中发挥了重要作用,两国在当时的高增长率可以归因于这些特殊利益集团相对利益相容的特征。

^② [美]曼瑟·奥尔森著,李增刚译:《国家的兴衰——经济增长、滞胀和社会僵化》,上海:上海人民出版社,2018年,第54-61页,第86-92页。

二 委内瑞拉私有经济利益集团的相容性演变

要考察一个集团的相容性，也就是其利益诉求，需要从静态和动态两方面出发。一方面要分析集团的内部结构，因为整个集团的利益诉求可以看作其成员各自诉求的总和，即要考察静态的集团结构。另一方面，也要考察集团成员对提高社会总效率的积极性的变化情况。在委内瑞拉的协约民主时期，除了私有集团自身结构的变化外，其参与决策的机制变化是影响其相容性的最重要的动态因素。

（一）私有集团的相容性演变趋势：集团的结构及利益诉求

在协约民主时期，委内瑞拉私有集团的内部结构经历了由比较稳定到逐步分裂的演变过程。与之相对应，私有部门作为一个大的利益集团，其相容性经历了一个逐步降低的演变过程。按集团在各届政府执政期内表现出的主要特征，这一演变过程可分为三个时期：第一时期是1959—1974年协约民主的头三届政府时期，私有集团稳定发展，内部比较团结，开始参与经济政策制定，参与机制也逐步制度化。第二时期是1974—1989年的三届政府时期，私有集团内部各小集团势力格局改变，新集团兴起，相容性演变加速，参与经济政策制定的机制也有较大转变。第三时期是1989—1998年，新自由主义经济改革加剧了私有集团的分裂，私有集团分裂为不同阵营，部分小集团间激烈斗争，整个集团的相容性继续降低，参与经济政策制定的正式机制被削弱，整个集团没有把握改革的良机发展自身，反而导致协约民主体制的崩溃。

私有集团在三个时期对经济政策的不同诉求反映了集团相容性的演变过程。在第一时期，私有部门占国内经济比重较高，且高度集中，影响力大，集团内部较团结。由于在协约民主时期之前的独裁政权中，私有集团的利益受到极大损害，此时集团的诉求主要是保持民主体制的稳定。第二时期自1974年起，石油价格上涨及国有化改革使委内瑞拉的政治和经济环境迅速改变，私有集团内部的各小集团力量对比开始发生变化，新的集团开始掌握更多资源，越来越多参与国家经济活动。整个集团的诉求由稳定发展转向要求更多的利益分配，其相容性比上一时期降低。第三时期是1989—1998年期间的两届政府时期。受经济衰退和债务危机影响，委内瑞拉开始了大规模的新自由主义经济改革。这一时期的私有集团内部一方面由于竞争加剧而加速分裂，另一方面由于各小集团受改革影响不同而加剧分裂。部分小集团间爆发

激烈斗争，集团的相容性降至协约民主时期的最低点。

（二）私有集团决策参与机制的演变：正式与非正式机制

1. 顾问委员会制度：私有集团参与决策的正式机制

协约民主时期，私有集团在参与经济政策制定中最重要的改变就是将参与的方式制度化了。其途径是顾问委员会制度，主要活跃期是上文划分的协约民主三个时期中的头两个时期，即1959—1989年。这期间的各届政府都在政策设计阶段广泛利用了顾问委员会机制。委内瑞拉在这段时期共创建了330个顾问委员会。^① 顾问委员会的成员主要来自协约民主时期的两大政党即民主行动党和基督教社会党以及代表工商业界的委内瑞拉商贸及生产企业协会联合会（简称“工商联”）和代表有组织劳工的委内瑞拉工人联合会，其他集团的成员占比不高。因此，这种顾问委员会制度也被称为“三边委员会”制度，即由“政党——工商联——工人联合会”三边组成。

由顾问委员会的三边结构可以看出，私有集团以工商联为其利益代表，在这种机制中占强势地位。在所有顾问委员会的成员代表中，私有经济利益集团的代表是除了政府官员（占总体代表数比重约为60%）以外人数最多的，占总体的比重约为15%，远高于有组织的劳工（7.5%）或专业技术人士（7.5%）。^② 此外，从各个顾问委员会创立的目的来看，这种制度主要对私有集团有利。在所有顾问委员会中，近28%是为了促进私有集团经济发展的；如果把服务性的（约占30%）也算上，那么超过一半的顾问委员会都是对私有集团有利的。^③

2. 经济精英参政与私人关系：私有集团参与决策的非正式机制

在协约民主时期之前，私有集团参与决策的主要方式是经济精英参政和私人关系两种非正式机制。较之顾问委员会模式的正式参与机制，非正式参与由于活动角色不稳定，常导致其诉求多变，进而可能造成政策不连贯。并且，这些非正式参与的途径也是腐败滋生的温床。从第二时期开始，私有集团参与政策制定的渠道明显由顾问委员会转向了正式机制之外，经济精英参政是一种主要方式。例如，新兴私有集团的精英加入佩雷斯总统的内阁，包

^{①②} Brian F. Crisp, *Democratic Institutional Design: The Powers and Incentives of Venezuelan Politicians and Interest Groups*, Stanford: Stanford University Press, 2000, p. 99, p. 109.

^③ Brian F. Crisp, *Democratic Institutional Design: The Powers and Incentives of Venezuelan Politicians and Interest Groups*, Stanford: Stanford University Press, 2000, pp. 101 - 103. 委内瑞拉学者布鲁尔—卡里亚斯（Allan R. Brewer - Carías）把政府在经济活动中的角色分为生产性、管制性、规划性、服务性和促进私有经济性五类；克里斯普（Brian F. Crisp）加入了综合性作为第六类，按创立的目的将顾问委员会分为六类。

括中央协调与计划局局长古梅辛多·罗德里格斯，加拉加斯市长兼信息与旅游部部长迭戈·阿里亚，开发部部长卡梅罗·劳利亚。此外，私人关系也是重要的游说渠道。也是从第二时期开始，私人关系的对象由高官特别是部长转向了总统本人。

经济政策决策机制的演变深刻影响着私有集团的相容性。总体上，私有集团参与政策决策的正式机制由增强到衰落，非正式参与机制相对不断增强。这一演变过程影响着集团达成集体行动的激励，在协约民主时期总体呈现的特征是激励由高到低，集体行动越来越难以达成。这种情况也反过来加剧集团的分裂趋势，进一步降低集团的相容性。

三 私有利益集团与经济政策

在协约民主时期，委内瑞拉经济政策决策机制演变的节点与上述私有集团相容性演变的三个时期划分基本吻合。从经济政策自身演变的角度来看，每当政府需要进行大规模经济改革时，必定会改革政策决策机制，从而影响私有集团决策参与的影响力。这种影响连同集团自身相容性的变化即利益诉求的变化一起塑造了集团的行动方式，影响决策过程和政策效果。下文将沿三个时期详细分析这一过程。

（一）第一时期（1959—1974年）：寻求稳定生产与国家保护

第一时期包括了协约民主时期的头三届政府。在这一时期，私有集团同政府达成了比较稳定的合作，在做出适当让步的同时，设计并推行了有利于集团获取利益的经济政策。在这一时期，私有集团占据了经济的较大比重，并且高度集中，其相容性相对不高。但是，由于集团内部各小集团比较团结，诉求比较统一，故而能够达成集体行动。

这一时期，私有集团的决策参与开始制度化。顾问委员会制度开始建立，工商联开始发展壮大。工商联的发展可以反映私有集团的相容性演变。1944年工商联成立伊始时成员数仅有22个，领导层人数是5位；到20世纪60年代，成员数扩张至100个，领导层人数也增加到10位；到70年代初期，其成员上升至160多个，领导层的人数也新增加了8位。^①这一变化表明工商联在这一时期容纳了更广泛的私有部门利益集团，其相容性提高。由于工商联是顾问委

^① Nelly Arenas, "El Empresariado Venezolano: ¿ Del Semi-corporativismo al Corporativismo Estatal?", Ponencia preparada para ser presentada en el encuentro 2004 de The Latin American Studies Association, 2004, p. 7.

员会制度中私有集团唯一的利益代表，这种重要地位促进了资本家对政策共识的达成，加强了资产阶级的团结，进而使其能够达成集体行动实现集团的政策诉求。例如，在1966年，工商联说服政府允许商界领袖参与制定经济发展政策以及有关委内瑞拉加入地区各种一体化和其他经济协定的规则。

该时期私有部门集团的利益诉求是保持民主政体稳定，并最大限度寻求国家的支持。集团对稳定民主政治的要求主要源于对希门内斯1948—1957年军事独裁时期政策的不满。希门内斯改变了1945—1948年间民主行动党执政时的经济政策，不再给予私有部门补贴。这导致经济精英加入了反对希门内斯政权的队伍。推翻希门内斯后成立的临时政府推出了“紧急计划”，对银行业和工业界支付了高达14亿美元的巨额补贴。^①

私有集团的利益诉求在该时期经济政策的基础纲领中得到了体现。《菲霍角协定》规定了《政府最低纲领》（1958年12月发布），体现了保护私有集团的立场。纲领明确了长期的再分配政策，其中包括“进口替代工业化”政策，其核心目标是实现工业化、扩大就业，并且以信贷方式满足私有经济集团的需求。

加强进口替代工业化的计划使私有集团获利丰厚。与拉美其他国家不同，委内瑞拉主要利用进口许可而不是从价税来保护工业。这种体系对私有集团好处极大，保护税率甚至高达940%，此外，私有集团还享有免税和投资刺激政策。^② 进口许可和关税保护的模式有效阻挡了新的行业进入者，限制了受保护企业的数量，进而保持了经济的集中化。这些大幅度的补贴和保护政策使私有部门在这一时期得到迅速发展。由国家资助的工业产出年均增长率达7.1%，增速为拉美最高。制造业就业人数在协约民主时期头10年中增加了一倍，1973年制造业就业人数占总就业人数的15%，产出占总产出的17%。^③

私有集团也促成了政府保持对集团自身有利的税收政策。这一时期委内瑞拉政府的财政收入来源为主要针对外国石油企业的收入税，非石油业的私有经济利益集团享受低税收政策。这一模式导致委内瑞拉没有完善税收制度的动力，税收改革一再被拖延。

^① Terry L. Karl, *The Paradox of Plenty: Oil Booms and Petro-States*, Berkeley and Los Angeles: University of California Press, 1997, p. 98.

^② Naím Moisés, *Paper Tigers and Minotaurs: The Politics of Venezuela's Economic Reforms*, Washington D. C.: Carnegie Endowment for International Peace, 1993, p. 41.

^③ Terry L. Karl, *The Paradox of Plenty: Oil Booms and Petro-States*, Berkeley and Los Angeles: University of California Press, 1997, p. 112.

尽管私有集团在这一时期的诉求以提高集团整体经济利益为主，但由于对民主稳定的强烈要求，该时期的一些经济政策并不完全导向其经济利益最大化。最突出的表现为私有集团在劳资关系政策中做出了让步，接受了对自身不利但是对组织劳工有利的新的劳资协议。

(二) 第二时期 (1974—1989 年)：新兴小集团崛起，要求更多利益分配

委内瑞拉在这一时期经历了深刻的政治经济变迁。对石油等产业的国有化政策使公有和私有经济的对比大幅改变，私有部门的力量下降。在本时期的头两届政府治理下，私有部门的资本形成额占该国资本形成总额的比重大幅下降（见图 1）。对于私有集团，在第一时期追求的稳定政治环境和保护政策都已实现的情况下，获得更多的收益分配成为集团新的政策诉求。私有集团的内部结构在这一时期发生了重大变化。从 1974 年开始，新兴的经济利益集团迅速发展，并逐渐掌控了更多资源。这些新兴集团的控制者被称为“十二门徒”，即与佩雷斯总统关系密切的 12 位企业家。^①

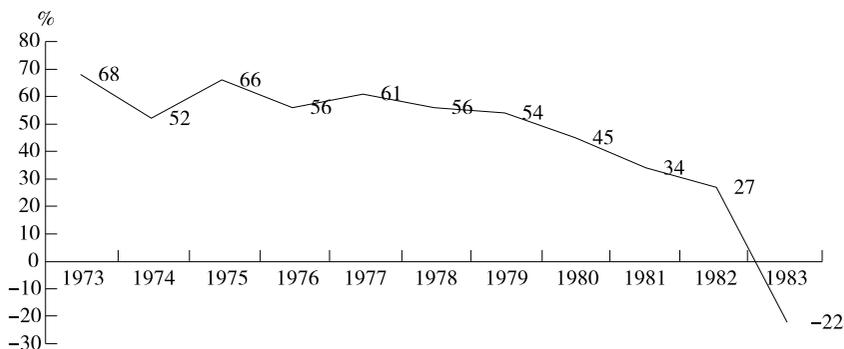


图 1 私有部门资本形成额占总额的百分比

资料来源：Banco Central de Venezuela. <http://www.bcv.org.ve>. [2019-10-21]

由于私有集团的内部分裂，其在正式机制中的利益代表——工商联的相容性在这一时期明显下降。大企业和经济集团开始放弃工商联并从其他渠道参与决策，使工商联的代表性下降。工商联内部各层次的联合会成员由于其

^① 也有“十二门徒”之外的其他商业集团兴起，但以这 12 人为代表来指代新兴商业集团，包括德尔菲诺 (Enrique Delfino)、埃斯佩霍 (Édgar Espejo)、基哈达 (Concepción Quijada)、波卡特拉 (Julio Pocatertra)、朱戈 (Luis Jugo Amador)、桑特里斯 (Aníbal Santeliz)、费弗雷斯—科尔德洛 (Siro Febres - Cordero)、佩雷斯 (Arturo Pérez Briceño)、莫雷诺 (Ignacio Moreno)、蒂诺科 (Pedro Tinoco)、劳利亚 (Carmelo Lauría) 以及西斯内罗斯 (Gustavo Cisneros)。

涵盖范围更小、内部联系更稳固而成为政策活动的代表。甚至在特定的联合会组织中，几家企业就会组成一个小集团去向政府表达诉求，在政府中找到代理。到1979年，新兴集团从传统集团手中夺得了工商联的领导权。^①这一转变标志着私有集团的分裂加剧，在主要商业利益集团间形成共识并达成集体行动的基础被严重破坏了。

由于私有集团难以借正式机制对经济政策施加影响，非正式机制的渠道日益增强。经济精英参政是一种主要方式。例如，前文提到的“十二门徒”中有几位在佩雷斯政府中任职，加入了最高决策层。私人关系也是重要的游说渠道，并且与早前时期不同，由于佩雷斯改革了决策机制，总统在经济方面的决策权力大幅增加，私人关系的对象由高官，特别是部长转向了总统本人。佩雷斯政府扩大了总统和行政机构的经济管理权力，扩大了中央协调计划办公室（CORDIPLAN）的职责，并加强了其与总统的联系。这实质上是一次权力大转移，原属于财政部的监管中央银行、制定收支预算等诸多重要权力转移到了中央协调计划办公室。

这一时期，国有化改革政策的推行也影响了私有集团的政策诉求。在保持既有受保护和补贴等分配优势的基础上，分配更多国有化进程中产生的利益成为集团的新诉求。私有集团希望通过依附国企并与其合作而获得利益，并且希望能够在一定程度上控制国企。集团的共容性比前一时期继续下降。

最初的国企体系改革方案体现了私有集团参与国企管理的要求。方案计划在行政体系中建立“部门企业全国理事会”（Consejo Nacional de Corporaciones Sectoriales）来负责监管整个国企系统。理事会成员共有16位，由总统指定。其中11位是部门企业的领导，另外5位来自私有部门。最高决策机构由主席和5名私有部门的代表组成。这种国企监管机构的构成和决策机制设计体现了私有集团的重要性。如奥尔森的理论所揭示的，特殊利益组织对利益分配的追求将造成政治影响，破坏长期的政治稳定。私有集团对国企控制权的争夺引发了协约民主历史上第一次大的政治危机。在上述方案通过之前，对石化业的改革方案过于倾向私有部门，引发了大范围的反对，使国企体系改革方案被迫搁置。执政的民主行动党内部因此分裂，并开始同协约民主体系的另一大政党基督教社会党对立，政治稳定的基础受到威胁。

^① Jennifer L. McCoy and David J. Myers (eds.), *Unraveling of Representative Democracy in Venezuela*, Johns Hopkins University Press, 2008, pp. 79 - 80.

私有集团对国企控制权的争夺虽然没有成功，但仍促成了使集团利益最大化的相关政策。这是由于私有集团成功渗透了政府的国企管理部门，即以精英参政的非正式参与方式影响经济政策。原国企改革计划被搁置后，佩雷斯政府建立了新的行政机构“基础工业促进、组织和监管部”负责监管大型工业项目，这实际上是变相推行原国企改革计划。出任新的部长职务的是新兴集团的代表、“十二门徒”之一的卡梅罗·劳利亚。这个新成立的部级机构引发了广泛质疑和行政混乱，大型国企、财政部、矿产部均认为该机构是对自身职权的侵犯。这一事实也证实了奥尔森的理论所揭示的模式，即特殊利益集团的行动将提高管制复杂性，扩大官僚机构的规模。为实现其分配更多国有化收益的低共容性诉求，私有集团还促成了第五个“国家计划”的出台。私有集团在这一计划的执行过程中，通过与总统和行政要员的关系从大规模公共项目中获得巨大利益。“十二门徒”的集团获得了诸多工程项目，包括古里大坝、加勒比水泥公司、新的苏利亚钢铁厂等。这些大型项目的资金很大比例来自外债，成为未来债务危机的祸根。

在1979—1983年的埃雷拉政府时期，委内瑞拉的经济政策没有大的变动。尽管经济和债务危机非常严重，政府还是拒绝了国际货币基金组织（IMF）的经济调整计划，没有取消对私有部门的保护政策。但私有集团在20世纪80年代的生产性投资大幅缩减，非石油产业投资率仅为前十年的一半（见图2），并伴随大量资本流失。这一事实反映了在这一时期私有集团更倾向追求非生产性的利益分配，集团的共容性下降。

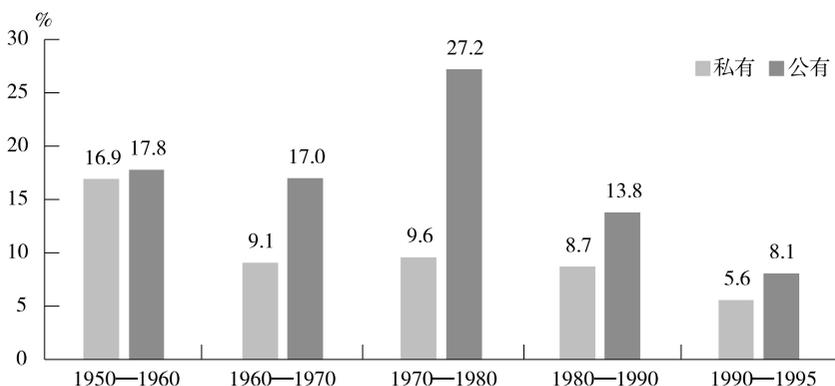


图2 非石油产业投资率变化情况（1950—1995年）

资料来源：Banco Central de Venezuela. <http://www.bcv.org.ve>; Instituto Nacional de Estadística de Venezuela. <http://www.ine.gov.ve>. [2019-09-20]

埃雷拉政府时期，私有集团在正式决策机制中参与的衰落趋势不仅没有减缓，反而加剧了。反映这种情况的一个标志性事件是私有集团对汇率改革政策的反应。1983年，政府为防止经济进一步萎缩，开始推行外汇配给与价格管控政策。在外汇管控上，私有集团要求以优惠汇率偿还外债；同时，他们强烈反对价格管控政策，因为这使他们无法通过提高商品和服务价格来减少新汇率政策给他们造成的损失。工商联在与政府交涉时，以威胁停工罢市或减少就业岗位为筹码，并开始在大众媒体上表达诉求，这些方式体现了其在决策中的地位下降。政府基本没有回应私有集团的诉求。^①在这两项政策的决策过程中，过去私有集团通过顾问委员会参与决策的正式参与机制名存实亡。通过谈判讨价还价效果有限，没有与政府议价的足够资源，无法有效维护整个集团的低共容性利益。

在1984—1989年卢辛奇主政时期，为了对抗经济危机和偿还外债，委内瑞拉政府与国际金融机构进行了债务重组谈判，承诺取消保护私有部门的政策，但却没有付诸实施。这一时期政策的实质仍然是拖延必要的改革，但是进一步变革了决策机制，使总统和行政机构的决策集权达到了一个高峰。国会通过了总统对经济的特殊管理权，卢辛奇在一年中借此权力颁布了71项法令来缩减公共开支，提高政府收益并偿还公共债务。^②

面对政府的决策集权，私有集团的决策参与进一步发生变化。在这一时期，集团彻底放弃了正式的决策参与机制。新一届政府在决定改革价格管控政策时，建立了名为“支出、价格和薪资全国委员会”（CONACOPRESA）的新机构，并将私有集团重新纳入这一正式决策机制。但是私有集团却以消极的方式来应对。一方面，集团致力于提高自身在该委员会中的决策比重。政府最初计划该委员会由13名成员组成，代表比较广泛的社会利益集团。工商联坚持将成员缩减到5名，包括3名由总统委任的内阁部长，1名由工商联指派的私有集团代表和1名有组织劳工的代表。另一方面，私有集团还是无法达成有效的集体行动来利用此次机会参与决策。委员会成立半年后，工商联的代表主动退出了该委员会，因为他们认为该机构被政府操控。

^① Rene Salgado, “Economic Pressure Groups and Policy-Making in Venezuela: The Case of FEDECA MARAS Reconsidered”, in *Latin American Research Review*, Vol. 22, No. 3, 1987, pp. 91-105.

^② Brian F. Crisp, *Democratic Institutional Design: The Powers and Incentives of Venezuelan Politicians and Interest Groups*, Stanford: Stanford University Press, 2000, p. 2.

(三) 第三时期(1989—1998年): 集团相容性继续降低, 加速政治崩溃
第三时期包括佩雷斯第二次执政(1989—1993年)和卡尔德拉第二次执政(1994—1998年)时期。^① 受经济衰退和债务危机影响, 委内瑞拉开始了大规模的新自由主义经济改革。这一时期的私有集团内部分裂升级: 一方面由于竞争加剧而加速分裂, 小集团间爆发了激烈的斗争; 另一方面由于各小集团受改革影响不同而加剧分裂。整个集团的相容性继续下降。这一时期的决策机制演变使私有集团被排除在正式决策参与机制之外, 并且在改革初期非正式参与机制的有效性也降低了。

整个20世纪80年代委内瑞拉经济政策的实质是拖延改革, 维持原有的利益分配格局, 这导致了1989年的经济崩溃和佩雷斯政府的紧急改革措施。佩雷斯就任时, 外债接近350亿美元, 经常账户赤字高达58亿美元, 实际人均收入几乎与1973年持平, 贫困家庭数量是1981年的10倍。^② 危急的经济状况迫使佩雷斯当选后立即与国际货币基金组织谈判。1989年2月, 政府在几乎没有提前告知公众的情况下推出了经济调整计划^③, 推行全面的新自由主义经济改革。这套新自由主义经济政策从两方面加速了私有集团的分裂, 进一步降低了集团的相容性。一方面, 协约民主以来实施的进口替代工业化导向的政策中对私有集团的保护政策被取消, 集团第一次开始面对来自国内外的全面竞争; 另一方面, 由于改革政策对各行业的影响不一样, 对政策影响预期不同的集团之间分裂扩大。集团中反对改革的势力固然很大, 但根据自身利益考量, 传统和新兴集团中都有支持改革的小集团。

这一时期私有集团分裂的加剧进一步降低了其政策诉求的相容性。按其受改革政策的不同影响, 各小集团的诉求分歧明显, 总体可分为两种情况。第一类是在改革中有一定竞争力的小集团, 其诉求是争取在改革后处于市场中的优势地位, 其对改革的反应是为争夺各产业的大型企业而相互斗争; 第二类是主要依靠保护政策生存的小集团, 其诉求是维持旧有优惠地位, 对改革的反应是力图阻挠。在改革之前, 两类小集团的诉求相同, 即通过依附国家的经济扩张争取更多的收入分配。但在改革后, 两类小集团的诉求开始对立起来。

^① 佩雷斯在1993年5月被弹劾下台, 之后由代总统和临时总统代任至1994年2月卡尔德拉就任。

^② Naím Moisés, *Paper Tigers and Minotaurs: The Politics of Venezuela's Economic Reforms*, Washington D. C.: Carnegie Endowment for International Peace, 1993, pp. 8-14.

^③ 政府称这一计划为“大转折”(el gran viraje), 民众称之为“一揽子计划”(el paquetazo)。

对于在改革中有竞争优势的第一类小集团，在改革之前，他们之间的竞争达到了一定的平衡。新自由主义改革带来了全面的竞争，导致这种平衡被打破，这些小集团开始为了控制各行业的大型企业并压倒产业内的其他企业而展开斗争，希望在改革中获得“排他性分配”，这一诉求的共容性比上一时期更低了。金融业等行业内的斗争尤其激烈，如传统集团和新兴集团都不遗余力要获得委内瑞拉银行（Banco de Venezuela）的控制权，最后新兴集团胜出。对媒体产业的控制也是各小集团的重要目标。改革前，委内瑞拉有两家电视台，分别由西斯内罗斯集团和菲尔普斯集团（Phelps）掌控。^① 1990年开始，西斯内罗斯集团和一同争夺委内瑞拉银行控制权的一些银行建立了第三家电视台 Televen，改变了媒体格局。对其他媒体的争夺也在金融集团间广泛展开。最终，主要由新兴集团掌控的金融集团控制了报纸、广播、地方电视台、通信公司等媒体。这些小集团在改革后的内斗升级对协约民主体系造成了严重的负面影响。小集团间竞争常以舆论操控、间谍行动等非正当手段进行。利益集团之所以看重对媒体的掌控，正因其是重要的斗争工具。各集团利用媒体宣传抹黑竞争对手，大肆宣传竞争对手与官员或政党领导勾结的腐败行为。这类媒体战使民众对腐败的感知愈发强烈，最终对协约民主体系的两大政党失去了信心，触发了1992年的两次政变，之后以反对两大政党为竞选纲领的下一任总统当选。

第二类小集团是由于改革政策而失去补贴或者特权的“食利者”企业集团，其诉求是阻碍新的财富分配模式，维持旧有的享受国家补贴的优惠分配地位。但在这一时期他们已经无法在政策出台前达成有效的集体行动，改革初期的政策得以顺利推行，使其利益受到损害。他们的应对策略是直接攻击改革政策的发起者，通过联合各类力量反对政府而阻断改革。被联合的力量包括了当时作为非执政党的基督教社会党，这标志着协约民主体系被彻底打破，受腐败指控的佩雷斯被迫下台。

这一时期的政策决策机制继续向去民主化方向演变。总体上，私有集团的决策参与活动减少了，这种情况激励了私有集团向小集团化发展，加剧了其分裂的趋势。一方面，在正式决策机制中，私有集团基本被排除。这是因为政府基本弃置了旧的制度化参与机制，也没有建立新的容纳私有集团的正

^① 菲尔普斯集团掌控加拉加斯广播电视台（RCTV），改革前其主要竞争对手是西斯内罗斯集团下属的委内瑞拉电视台（Venevision）。

式协商机制。在佩雷斯第二任期内，经济改革的出台明显分为两个阶段。在第一阶段中，大多数政策变革推出的方式是行政令或总统令，基本是以内阁会议的方式来决策，没有采用传统顾问委员会的多边决策机制。^① 佩雷斯特意挑选没有政治经验且不附属于任何党派的人组成新内阁，这些人大部分是学者或专家，其中许多人是首次担任公职。这种决策结构完全绕过了现有的官僚机构。而在政策出台的第二阶段，决策结构与第一阶段不同。由于政策内容涉及更加复杂的中期稳定性改革方案，大多需要国会审批。^② 长期以来，委内瑞拉的国会成员并不是利益集团游说的重点对象。因此，私有集团也难以有效影响这一阶段的政府决策。另一方面，私人关系的非制度化决策参与方式在这一时期也被削弱。首先，新的内阁成员与传统的政商交际网络关联少，私有集团难以渗入。其次，改革使其他政府官员的自由裁量权下降，对非内阁成员的游说活动难以影响政策。在这种情况下，与总统的关系就变得更加重要。

私有集团在自由化改革中的低相容性政策诉求和行动加速了政治体系的崩溃，佩雷斯下台后，卡尔德拉的当选可被视为协约民主后时期的正式开始。^③ 在自由化改革竞争中取得优势地位的私有集团达成集体行动阻止他逆转改革。1994年2月就任后，卡尔德拉很快采取经济控制手段阻止了经济自由化的进程。新政府恢复了价格和利率管制，取消了增值税，而且没有明确的计划缩减财政赤字。新政府还迫使中央银行行长辞职，损害了中央银行的主权。由于受到国际协定约束，新政府并未取消贸易自由化，但却利用非关税壁垒保护国内产业。这些逆转改革的政策使国际投资纷纷撤出。1994年，委内瑞拉实际GDP下降了3%，通货膨胀率飙升到71%。

卡尔德拉上任后不久，早期为使私有集团以低成本获取资金而放任自流的金融监管政策缺陷终于显现，银行业危机爆发，私有集团遭受重创。危机以拉丁银行（Banco Latino）倒闭开始，最后由政府出资在1995年结束。危机后近1/3的私有商业银行倒闭，私有集团内部格局进一步改变。拉丁银行在

^① 在第一阶段以行政令出台的政策包括：取消价格管制，放开资本市场和外汇管制，进行贸易改革，放松对外国投资的大部分限制等。例如取消对私有集团的贸易保护政策，取消94%的国内制成品的非关税壁垒，将关税税率从平均35%降至1990年的10%。

^② 这一阶段的改革政策包括私有化、税收改革、公共支出改革、提高出口部门竞争力等制度建设和基础设施建设。

^③ 卡尔德拉原来所在的基督教民主党拒绝提名他为总统候选人后，他组织了包括极左派政党在内的17个政党的联盟来支持自己代表新成立的全国汇众党（Convergencia Nacional）参选。

危机爆发时是委内瑞拉第二大银行，是典型的金融混合行业集团。20世纪80年代为了应对政府的信用分配制度和禁止金融机构跨行业经营的规定，委内瑞拉的金融机构大都以此模式发展。由于缺乏严格的监管，内部人借贷、关联业务和集团资金敞口迅速增加。这种监管缺失正是私有集团在前期追求更多分配的低共容性诉求造成的政策扭曲的后果。

银行业危机重新划分了私有集团内部的利益格局，也是集团内部分裂受政治派系化影响的行业实例。卡尔德拉当选后，政治派系斗争升级，政客的权力决定了不同私有小集团的命运。拉丁银行的主要持股人正是属于佩雷斯一派的新兴私有集团，其他佩雷斯派的银行也受到较大影响；而支持卡尔德拉的私有利益集团则未受波及。银行业危机产生了较大的外溢效应，造成大批相关公司倒闭，对经济、投资及私有部门与政府的平衡造成了长期的负面影响。私有集团控制的企业数目在这一时期的变化可以反映集团受到的冲击之大。在1988—1996年，制造业的大型企业（超过100名雇员）数量总体减少了28.1%，在私有集团占主导地位的产业中，大企业的数量减少幅度都高于平均值。如在保护政策中获益较多的运输设备业、金属产品业和电机行业，大企业数分别下降了36.7%、40.9%和52.6%，在服装业中下降幅度甚至高达64.9%。^①

严峻的危机迫使卡尔德拉在1996年第二季度在国际货币基金组织的安排和支持下，转向执行与佩雷斯政府类似的新自由主义经济政策。但为时已晚，其在任期间的GDP年均增长率仅为1.6%，最后在任的1998年低至0.3%。在整个第三时期，委内瑞拉的人均GDP下降了2.7%，人们不再期待协约民主体系的两大政党会改善民生。当查韦斯以56%的选票赢得1998年的总统选举时，两大政党候选人的得票率加起来只有11%，协约民主时代彻底结束了。

四 结语

在委内瑞拉协约民主时期的40年中，私有集团参与经济政策的活动过程基本证实了奥尔森关于共容性组织的理论阐述，呈现如下特征（见表1）。

^① Jonathan DiJohn, *From Windfall to Curse? Oil and Industrialization in Venezuela, 1920 to the Present*, University Park: Pennsylvania State University Press, 2009, p. 250.

表1 协约民主时期委内瑞拉私有经济利益集团的相容性及相关经济政策演变特征

| | 第一时期 1959—1974年 | 第二时期 1974—1989年 | 第三时期 1989—1998年 |
|-------|---------------------|------------------------|--|
| 集团相容性 | 相对较高 | 较前一时期下降 | 较前一时期下降 |
| 集团结构 | 大集团相对团结；传统小集团势力平衡 | 大集团内部竞争；新兴小集团与传统小集团间竞争 | 大集团内部分裂；第一类小集团为从改革中获取新利益而互相竞争；第二类小集团的传统分配优势在改革中被取消 |
| 政策诉求 | 确立分配优势，获得国家补贴 | 获得国家补贴，依附公有经济牟利 | 诉求多样化，不同类小集团诉求不一致甚至相互对立 |
| 实际政策 | 以进口配额、关税和贷款全面保护国内产业 | 全面保护政策持续，对特定企业补贴大幅增长 | 激进的新自由主义改革一度中止，而后又重启 |
| 决策参与 | 确立正式参与机制 | 正式参与机制削弱 | 正式参与被排除 |
| 政治效应 | 保持政治体制稳定 | 引发政治不稳定 | 加速政治动荡，致使协约民主体系瓦解 |

资料来源：笔者整理绘制。

（一）私有集团的相容性逐步降低

私有集团的政策诉求在三个时期的演变呈现为“一致（团结）——一致（竞争）——多样（互斥/竞争）”。在第一时期，私有集团的政策诉求一致，整个集团致力于寻求国家的优惠分配。第二时期，私有集团内部小集团相互竞争，但各集团的诉求仍保持一致，即寻求小集团自身的更多分配。第三时期，私有集团内部各小集团分化，各小集团诉求不再如前两个时期一样保持一致，而是变得多样化：一类小集团的诉求是争取自由化改革后的优势分配；另一类小集团的诉求是维持既有分配格局。在这种演变过程中私有集团对政策的利益诉求越发狭隘，难以推进有利经济长期健康发展的政策。

（二）私有集团参与决策的正式机制逐步衰落，非正式机制逐步占据主导

正式的顾问委员会机制保障了私有集团的决策参与，进而保障了其分配优势。随着决策机制的多番改革，正式机制逐步衰退，激励了各小集团寻求通过非正式机制参与决策，商人参政和私人关系越来越成为影响政策的主要渠道。总统在第二和第三时期趋向以加大自身权力的方式来推进经济政策改革，这使私有集团的寻租对象转向总统。行政机构集权而立法机构在决策中的地位不高，这种决策结构使委内瑞拉私有集团的决策参与情况与别国不同，其私人关系涉及的官员更加集中，范围更小，这种特点更容易使经济政策变得不稳定。第三时期经济改革政策的两次逆转反映了这种情况的严重性。

（三）集团相容性演变与决策参与机制演变交互作用，最终导致协约民主体系瓦解

一方面，私有集团的相容性逐步下降导致其越来越不能在正式机制中达成

有效的集体行动。这种趋势促使各小集团逐步转向非正式的决策参与。另一方面，在委内瑞拉特殊的政治环境下，行政机构及政党间的派系分化等政治因素主导各小集团的关系选择，加剧了集团内部分裂，进一步使集团共容性降低。以上两方面的演变进程交互作用，逐步强化。第三时期的新自由主义改革导致集团分裂成诉求不同的两类小集团，从两个方向上加速了协约民主体系的瓦解。第一类可以在改革中获利的小集团为寻求排他性分配而激烈斗争，他们广泛使用媒体作为斗争工具，使得大众对政商关系和腐败的认知度提高，导致政权的合法性下降；第二类失去补贴的食利者小集团通过联合各种力量反对政府来阻断改革，加深了协约民主体系内两大政党的政治对立而使体系瓦解。

新自由主义改革是对前期扭曲的经济政策的必要纠正，尽管私有集团内部冲突加剧，但从改革的经济效果和拉美其他国家的经验来看，改革在长期可达成新的稳定局面并促使经济良性发展。如在哥伦比亚、智利、玻利维亚和墨西哥，经济自由化改革使得最具竞争力的公司占据了主导地位，同时国家可以对经济进行有效治理。^①但委内瑞拉协约民主终结后，卡尔德拉逆转改革的政策在企业竞争力大规模培育起来之前中断了这一过程。

总之，委内瑞拉协约民主体系崩溃最直接的原因是针对经济危机的新自由主义改革的失败，而造成经济危机的主要原因之一是从协约民主最开始时制定的经济政策就迎合了私有集团的低共容性政策诉求。在整个协约民主时期，私有集团本来有诸多机会可以推动较高共容性的政策，但整个集团或者各小集团无法达成集体行动的原因很大程度要归因于决策机制的结构性限制。这种限制在自由化改革阶段表现得尤为明显：正式决策机制一方面排除了私有集团中阻碍改革的小集团，另一方面也排除了改革的支持者。亲市场的小集团缺乏正式的民主化的政策参与渠道，他们的诉求无法转化成有效的集体行动来促进改革的巩固并阻挡逆转性政策的实施。实施改革的政府也没有做出任何明确的努力来支持他们。从这个角度来看，国家如何将私有集团纳入决策机制，如何从制度层面对私有集团参与决策提供选择性激励措施，是委内瑞拉协约民主时期这段历史向后人提出的重大课题。

（责任编辑 黄念）

^① Michael Coppedge, "Perspectivas de la Gobernabilidad Democrática en Venezuela", en *América Latina Hoy*, No. 8, junio de 1994, p. 70.