

拉美政治

拉美政治中的“局外人”： 概念、类别与影响

王 鹏

内容提要：第三波民主化浪潮以来，拉美政治进程的最显著现象之一就是“局外人”总统候选人的持续活跃。本文辨析和界定了“局外人”的概念，对拉美国家总统候选人进行归类，分析了这一现象产生的原因与影响，讨论了“局外人”与民粹主义者的关系。本文认为，“局外人”总统候选人的崛起源于拉美国家民主体制的巩固、选举制度设计的影响、政党体系的开放、政党格局的变动以及“局外人”候选人自身的比较优势。“局外人”总统候选人带给拉美国家民主体制的影响是相当微妙的：一方面，他们敢于指出政治体制中长期存在的弊病，批判了建制政党对选民的辜负；另一方面，对拉美国家民主体制的运行造成一系列负面影响。对拉美国家而言，“局外人”当选总统并非偶然、孤立的事件，而将是政治发展进程中一个反复出现的现象。拉美国家需要构建强有力的政党和制度化的政党体系，从而减少导致政治“局外人”产生和崛起的社会基础。

关键词：拉美政治 选举 局外人 民粹主义 政党体系

作者简介：王鹏，法学博士，中国社会科学院拉丁美洲研究所副研究员，中美洲和加勒比研究中心秘书长。

中图分类号：D773 **文献标识码：**A

文章编号：1002-6649 (2019) 05-0100-16

第三波民主化浪潮以来，政治“局外人”（political outsiders）在拉美形成广泛而长时间的存在。本文以拉美国家的“局外人”总统候选人作为主要研究对象。他们在总统选举中的持续活跃反映了拉美民众对现状的强烈不满和拉美国家主体制的脆弱性。对拉美国家而言，“局外人”候选人当选总统并非偶然、孤立的事件，而将是政治发展进程中一个反复出现的现象。目前，拉美正处于一个超级选举周期，面临可能再次导致选民投下“愤怒票”的整体环境，一连串挑战传统执政党、主流政党的选举结果业已出现。

一 政治“局外人”的界定

“局外人”行为体近年持续活跃于世界各地的政治进程之中，其中既有“局外人”政党，例如极左的意大利“重建共产党”（PRC）和右派民粹主义的奥地利自由党（FPO）；也有众多耀眼的“局外人”政治人物（主要是一批总统候选人和总统），例如美国总统特朗普（Donald Trump），还有新近当选乌克兰总统的泽连斯基（Volodymyr Zelensky）。

第三波民主化浪潮以来，“局外人”政治人物在拉美政坛持续活跃。商界精英、体坛人物或媒体从业者利用其成功的职业经历构建“局外人”身份，女性政治人物依靠性别差异构建“局外人”身份，土著人政治人物依靠其族群属性构建“局外人”身份，然后步入政界、竞选总统。他们属于策略上的“局外人”，愿意为实现特定目标（权力、财富或其他）而采取非传统的做法，以便获取最大收益。^① 他们把国家出现的问题归咎于“局内人”（insider，建制派人物或建制政党），声称只有像他们这样的“局外人”才能够以务实的、非意识形态的方式解决国家面对的重大问题。他们或是作为独立候选人参选，或是与新兴政党结盟参选，猛烈抨击“政党专权”、政治精英的腐败和无能，从而赢得多数选民的支持，能够在初入政坛之际就一举当选总统。很长时间以来，许多拉美国家的总统选举往往形成明显的“局内人”和“局外人”分野；“局外人”候选人在总统选举中屡有出人预料的胜出；许多“局外人”出身的总统成为激进改革的推手，对本国政治进程产生重大影响。

在拉美政治研究之中，“局外人”往往与其他概念混用。“局外人”常常被

^① Anthony King, “The Outsider as Political Leader: The Case of Margaret Thatcher”, in *British Journal of Political Science*, Vol. 32, Issue 3, 2002, pp. 435 - 454.

自动视为民粹主义者，与反政党主义（antipartyism）、反政治（antipolitics）、反体制（antisystem）相联系。一批学者尝试对这些混杂交织使用的概念进行辨析，以便使“局外人”概念得到清晰的界定和准确的使用。^①

在判断一名总统候选人是否为“局外人”时，学者们的主要依据是此人的从政经验及从政经历性质。

第一，从政经验是否丰富。在多数学者看来，“局外人”应当是“政治新人”，也就是没有在政府、立法机构或主要政党中任职的经历，也没有竞选公职的经历。在拉美国家，政治人物主要通过以下4种途径获取政治经验。第一，当选国会议员。国会议员可以直接参与国家的决策，实现政治的社会化。他们所在的政党需要与其他政治力量达成妥协、构建联盟，以便使自己的政策主张获得接受。第二，成为在全国范围具有竞争力的建制政党的领导人。这种政治人物即便不是立法机构成员，也可以通过与其他政治力量谈判协商、通过参与本党重大决策或选举活动而获得政治经验。第三，担任中央/地方层级的重要行政职务，例如政府首脑、州长、大城市的市长和政府部长。这些职务有着不同的职责，任职者需要与各种政治行为体进行互动，利用自己掌握的资源实现其目标、落实政策。第四，担任重要的公共管理职务（例如央行行长）。一旦担任这些职务，任职者就可以与各类政治行为体建立紧密的联系、并试图影响政策决定。^② 简而言之，没有上述政治经验的人物就可以视为“政治新人”。

第二，从政经历的性质如何。许多学者认为，“局外人”是那些在现行政党体系之外获得政治影响力的政治人物；他们不曾加入建制政党，也没有在总统选举中与此类政党合作。戴维·塞缪尔斯（David J. Samuels）对“局外人”和“局内人”进行如下区分：前者指那些在全国性政党体系之外获得影响力的政治人物；后者则指那些在全国性政党体系之内获得影响力的政治人

^① 参见 Robert R. Barr, “Populists, Outsiders and Anti - Establishment Politics”, in *Party Politics*, Vol. 15, Issue 1, 2009, pp. 29 - 48; Kenneth Bunker and Patricio Navia, “Latin American Political Outsiders, Revisited: The Case of Marco Enríquez - Ominami in Chile”, in *Journal of Politics in Latin America*, Vol. 5, No. 2, 2013, pp. 3 - 35; Miguel Carreras, “The Rise of Outsiders in Latin America, 1980 - 2010: An Institutional Perspective”, in *Comparative Political Studies*, Vol. 45, Issue 12, 2012, pp. 1451 - 1482; Charles D. Kenney, “Outsider and Anti - Party Politicians in Power: New Conceptual Strategies and Empirical Evidence from Peru”, in *Party Politics*, Vol. 4, No. 1, 1998, pp. 57 - 75.

^② Miguel Carreras, “Outsider Presidents, Institutional Performance, and Governability in Latin America”, 2014. http://d-scholarship.pitt.edu/23768/1/ETD_Template_Carreras_dec8.pdf. [2019 - 8 - 28]

物。一名典型的“局内人”不仅是政党成员，还在党内担任领导职务。^① 梅因沃林 (Scott Mainwaring) 等人根据从政经验和从政经历的差异，判断拉美存在两种类型的政治“局外人”：一种是那些从未担任任何政治职务、反对建制派的政治人物，例如秘鲁的藤森 (Alberto Fujimori)、委内瑞拉的查韦斯 (Hugo Chávez) 和厄瓜多尔的卢西奥·古铁雷斯 (Lucio Gutiérrez)；另一种是出身于现行政党体系之外的政治人物，例如脱离委内瑞拉的卡尔德拉 (Rafael Caldera) 和哥伦比亚的乌里韦 (Álvaro Uribe Vélez)。^②

大多数学者倾向于把上述两个因素结合起来定义“局外人”。在胡安·林茨看来，“局外人”就是那些不认同任何政党或不被任何政党支持的候选人；他们之中的一些人甚至没有任何政府工作经验或从政经历；他们的民意基础源于他们敌视政党和“政客”的民粹主义立场。^③ 哈维尔·科拉莱斯把“局外人”定义为这样一种总统候选人：不曾担任政治职务，不曾竞选公职，也不曾领导一个大型的全国性政党。此外，“局外人”也不应当与某位前总统或某位重要政治人物有密切关联。^④ 但是，罗伯特·巴尔对此持有不同看法。在他看来，政治新人身份不是界定“局外人”的必要条件，政治人物与政党体系、建制政党的关系才是判断“局外人”身份的最关键因素。^⑤ 这就意味着，一名拥有丰富经验的政治人物仍然可以是“局外人”。例如，在 2010 年竞选总统的哥伦比亚政治人物安塔纳斯·莫库斯 (Antanas Mockus) 曾两次当选波哥大市长，但他的独立性以及与新政党（绿党）的结盟策略使他可以被视为“局外人”。

本文引用米格尔·卡雷拉斯 (Miguel Carreras) 对“局外人”的定义。就总统选举而言，“局外人”是这样一种政治人物：(1) 在竞选活动开始时，没有从政经验或公共管理经验；(2) 作为独立候选人参加选举，或与新政党

① David J. Samuels and Matthew S. Shugart, *Presidents, Parties, and Prime Ministers: How the Separation of Powers Affects Party Organization and Behavior*, Cambridge: Cambridge University Press, 2010, p. 67.

② Scott Mainwaring, et al. (eds.), *The Crisis of Democratic Representation in the Andes*, Stanford: Stanford University Press, 2006, p. 38.

③ Juan J. Linz and Arturo Valenzuela (eds.), *The Failure of Presidential Democracy* (Vol. 1), Baltimore and London: The Johns Hopkins University Press, 1994, pp. 27–28.

④ Javier Corrales, “For Latin Americans, Trump’s Outsider Win Is a Familiar Story – With a Twist”, November 17, 2016. <https://www.americasquarterly.org/content>. [2019-9-2]

⑤ Robert R. Barr, “Populists, Outsiders and Anti-Establishment Politics”, in *Party Politics*, Vol. 15, Issue 1, 2009, pp. 29–48.

结盟参加选举。^① 这一定义有以下两点需要说明之处。第一，一名政治人物在参加总统选举之前曾短期担任某个政治职务，但没有形成与建制政党的合流，则他仍然可以被视为“局外人”。此类情况的典型案例就是曾任厄瓜多尔总统的科雷亚（Rafael Correa）。第二，新政党或是源于既有政党的分裂，或是完全新成立，其政治崛起不是源于那些出身于建制政党的政治人物的操作。合并而成的政党或是既有政党组成的选举联盟不被认为是新政党（尽管它们是首次参加总统选举）。一般而言，新政党从未推选候选人参加总统选举，且在上次众议院选举中得票率不足5%。^②

二 政治“局外人”出现的原因

在现代代议民主体制下，最高行政领导人的候选人/当选者通常应具有丰富的政治经验、深厚的职业化素养和明确的党派属性，原因如下。第一，政治经验是政治人物担任高级别政府职务（例如总统制下的总统或议会制下的总理）的关键条件。如果想要担任此类职务，政治人物应当担任过不同类型、不同级别的公共职务，有着长期的政党生活，了解民主政治文化，拥有熟练的政治技巧和广泛的社会联系。他们深知政治决策离不开党内外的谈判和妥协，也熟谙民主政治游戏的内在规则。第二，现代代议民主体制强调职业化和专门知识。通常而言，政治人物需要在不同的岗位、不同的部门进行历练。这种历练将确保担任高级职务的个人拥有进行公共管理、制订和落实政策的专门技能。第三，政治人物的党派属性是选民理解复杂的政治辩论和做出投票抉择的“捷径”。随着选举权的不断扩大，民主国家的领导人变得越来越以政策为行动导向，并加入与其政策目标相一致的政党。这种政治演进使选民的投票行为也变得越来越具有政党导向。

那么，原本必不可少的政治经验、职业化和党派属性何以成为一名总统候选人竞选的不利条件？这主要是源于选民对建制政党和政治精英的幻灭感。频发的腐败丑闻、根深蒂固的社会不平等、剧烈波动的经济形势、糟糕的治安环境引发民众对现状的强烈不满。这种不满情绪越强烈，他们就越是寄希

^① Miguel Carreras, “The Rise of Outsiders in Latin America, 1980–2010: An Institutionalist Perspective”, in *Comparative Political Studies*, Vol. 45, Issue 12, 2012, pp. 1451–1482.

^② Scott Mainwaring, et al. (eds.), *The Crisis of Democratic Representation in the Andes*, Stanford: Stanford University Press, 2006, p. 22.

望于“局外人”挑战建制派的主导地位、带来渴望已久的重大变革。“局外人”的成长背景和政治诉求与主流政治人物存在明显的差异。他们对于民意有着更敏锐的洞察，在代言民意方面更加大胆和果敢，能够利用一些有利时机（例如经济下行、政治动荡或社会冲突）充分动员选民。

“局外人”候选人在总统选举中的持续活跃是拉美在第三波民主化浪潮以来最突出的政治现象之一。这一现象是诸多因素相互影响而产生的结果。

第一，民主体制的巩固。1978 以来，拉美经历了史上最广泛和最持久的民主化浪潮^①。随着民主体制的巩固，拉美国家的选举政治日趋常态化，选民们不再像以往那样高度关注威权/民主或左派/右派之类的宏大政治议题，而是更多地把注意力转向具有短期效应的问题（尤其是民生问题），议题投票在选举中具有越来越重要的作用。^②“局外人”顺应了这一潮流，能够敏锐地找出选民关注的核心问题，并就这些问题做出迅速的回应、提出直截了当的解决方案，从而有力地提高了自身的选举竞争力。

第二，选举制度设计的影响。在一些学者看来，总统制比议会制更易于出现“局外人”，总统选举的个人化特征使“局外人”当选成为可能，“局外人”的崛起是“总统制的风险”。^③近年来，随着“局外人”现象在欧洲越来越多地出现，“局外人”的崛起不再与某种形式的政治体制（总统制或议会制）形成必然联系。^④就总统制而言，一系列的选举制度安排与“局外人”候选人的选举表现存在相关性：（1）“局外人”更有可能在两轮投票制的总统选举中胜出；（2）“局外人”更有可能在总统选举和议会选举不同时举行的情况下获胜；（3）在实行强制投票的国家，选民更有可能投下支持“局外人”的抗议票；（4）允许连任的规定有利于阻止“局外人”赢得总统选举。^⑤

^① Frances Hagopian and Scott P. Mainwaring (eds.), *The Third Wave of Democratization in Latin America: Advances and Setbacks*, Cambridge: Cambridge University Press, 2005, p. 1.

^② Andy Baker and Kenneth F. Greene, “The Latin American Left’s Mandate: Free – Market Policies and Issue Voting in New Democracies”, in *World Politics*, Vol. 63, No. 1, 2011, pp. 43 – 77.

^③ 参见 David J. Samuels and Matthew S. Shugart, *Presidents, Parties, and Prime Ministers: How the Separation of Powers Affects Party Organization and Behavior*, Cambridge: Cambridge University Press, 2010; Juan J. Linz, “The Perils of Presidentialism”, in *Journal of Democracy*, Vol. 1, No. 1, Winter 1990, pp. 51 – 69; Juan J. Linz and Arturo Valenzuela (eds.), *The Failure of Presidential Democracy* (Vol. 1), Baltimore and London: The Johns Hopkins University Press, 1994.

^④ Scott Mainwaring and Timothy R. Scully, “Latin America: Eight Lessons for Governance”, in *Journal of Democracy*, Vol. 19, No. 3, July 2008, pp. 113 – 127.

^⑤ Miguel Carreras, “The Rise of Outsiders in Latin America, 1980 – 2010: An Institutional Perspective”, in *Comparative Political Studies*, Vol. 45, Issue 12, 2012, pp. 1451 – 1482.

第三，政党体系的开放和政党格局的变动。20世纪80年代以来，政治民主化、经济模式转型和大众媒体的发展重塑了拉美国家政党的生存和运行环境。选举政治走向常态化，选举的制度化水平得到显著提升。成为合法政党的门槛降低，新政党如雨后春笋般成立起来，传统政党急剧衰落。政党体系和政党格局的变动显著地减少了“局外人”获得选举胜利的障碍。在一个封闭的等级制政党体系之中，完全的“局外人”的崛起是不可能的，“自行其是者”也难以创建自己的政治运动；当政党体系向新来者开放，他们才能获得崛起的空间。

第四，“局外人”候选人具有的比较优势。他们往往依靠非意识形态的纲领竞选，比较容易吸引那些意识形态认同较弱的选民；敢于主动提出解决传统政党迟迟无法解决的问题，能够与选民的偏好保持高度一致；充分利用了选民对建制政党的幻灭情绪，能够在没有政党支持、甚至是在反政党的旗号下动员选民、赢得选举。在许多选民看来，政党一直辜负他们，长期以来无法满足他们的需求，因而寻求非政党的政治参与，把选票投给独立候选人或“局外人”。这既是对建制政党的惩罚，也是寄希望于“局外人”为老问题找到新办法。

拉美的政治“局外人”在20世纪90年代以来呈现大规模的崛起之势。在这一阶段，拉美各国新生的民主体制趋于巩固，原有民主体制获得新发展。但是，新老民主体制都未能从根本上改变政治精英把持权力的状态。新自由主义改革已经实施一段时间，并未带来此前承诺的持续经济增长和收入分配改善。与此同时，猖獗的腐败严重损害了民主体制的合法性。一旦国家陷入经济困境，选民对建制派的不满情绪就会爆发出来。在这种情况下，一国的政党体系越碎片化，选民就越有可能把选票投给“局外人”总统候选人。“第三波”民主化浪潮以来，两大类型的政党体系——劳工动员型政党体系（以阿根廷、巴西、玻利维亚、墨西哥、秘鲁和委内瑞拉为代表）和精英型政党体系（以哥伦比亚、乌拉圭、洪都拉斯和巴拉圭为代表）——均告解体。由于构建新政党的多数努力归于失败，大多数拉美国家的政党体系变得愈加不稳定。选举波动性在20世纪最后20年间急剧放大。^①选票不是从一个建制政党转向另一个建制政党，而是从传统政党流向独立候选人或新成立的选举运动组织。

^① Kenneth M. Roberts, “The Crisis of Labor Politics in Latin America: Parties and Labor Movements during the Transition to Neoliberalism”, in *International Labor and Working-Class History*, No. 72, Fall 2007, pp. 116 – 133.

秘鲁1990年总统选举和委内瑞拉1998年总统选举都具有强烈的“局外人”对决色彩。在1990年秘鲁总统选举中，完全的“局外人”藤森和学者出身的“业余者”略萨（Mario Vargas Llosa）展开较量；在1998年委内瑞拉总统选举中，完全的“局外人”查韦斯和企业家出身的“业余者”萨拉斯（Henrique Salas Römer）进行角逐。在这两场选举前夕，两国形势具有很大的相似性：均在20世纪80年代陷入严重的债务危机和经济危机；均面临不稳定的社会形势，秘鲁面临猖獗的恐怖主义暴力活动，委内瑞拉在1989年出现大规模的骚乱；均存在政治不稳定，秘鲁阿兰·加西亚政府（1985—1990）的经济政策导致剧烈的经济动荡，委内瑞拉在1992年发生军事政变；主要政党（秘鲁的阿普拉党和委内瑞拉的民主行动党）的适应性转型在很大程度上归于失败。

三 4 种类型的总统候选人

根据从政经验和从政经历性质判断，每一位总统候选人的“局外人”程度（outsidership）都是不同的，“局外人”和“局内人”二分法易于导致“灰色地带”。因此，学者们对“局外人”和“局内人”之间的过渡类型进行了细分。罗伯特·巴尔提出增加一个类型——“自行其是者”（mavericks）^①，米格尔·卡雷拉斯则建议增加另一个类型——“业余者”（amateurs）^②。上述3种类型的划分能够比较全面地覆盖与“局外人”相关的情况。一般意义的“局外人”通常指“完全的局外人”和“自行其是者”。这也意味着，拉美国家总统选举之中通常存在4种类型的候选人：“完全的局外人”“自行其是者”“业余者”和“局内人”（见图1）。

如果一名政治人物在参加总统选举之前没有当选重要职务的经历，不曾担任主要政党的领导职务，没有在执政党的中央或地方政府任职，也不曾担任重要的公共管理职务，则可以视其为“完全的局外人”。^③1990年，毫无从

^① Robert R. Barr, “Populists, Outsiders and Anti- Establishment Politics”, in *Party Politics*, Vol. 15, Issue 1, 2009, pp. 29 - 48.

^② Miguel Carreras, “The Rise of Outsiders in Latin America, 1980 - 2010: An Institutional Perspective”, in *Comparative Political Studies*, Vol. 45, Issue 12, 2012, pp. 1451 - 1482.

^③ Miguel Carreras, “Outsiders and Executive - Legislative Conflict in Latin America”, in *Latin American Politics and Society*, Vol. 56, Issue 3, Fall 2014, pp. 70 - 92.

政经验的藤森依靠临时组建的政党“变革90”（Cambio 90），一举赢得总统选举；1998年，同样毫无政治背景的查韦斯作为新兴政党“第五共和国运动”（MVR）的候选人，在首次参加的总统选举中取得胜利。卢戈（Fernando Lugo）和科雷亚的“局外人”程度低于藤森和查韦斯，但仍可视为“完全的局外人”。^① 智利2017年总统候选人比阿特丽斯·桑切斯（Beatriz Sánchez）和哥伦比亚2018年总统候选人罗德里戈·隆多尼奥（Rodrigo Londoño）也具有“完全的局外人”特征。

		政党关系	
		建制政党	新政党
政治经验	以往的政治生涯	局内人	自行其是者
	政治新人	业余者	完全的局外人

图1 拉美国家总统候选人的类型

资料来源：Miguel Carreras, “The Rise of Outsiders in Latin America, 1980–2010: An Institutional Perspective”, in *Comparative Political Studies*, Vol. 45, Issue 12, 2012, pp. 1451–1482.

“自行其是者”系指某一政治人物在建制政党内形成自己的政治影响力，然后放弃其党籍，作为独立候选人或新政党候选人参加总统选举。^② 例如，乌里韦在自由党（PLC）起家，但在2002年作为独立候选人当选哥伦比亚总统，打破该国自由党和保守党（PCC）轮流执政百年的政党格局；卡尔德拉曾作为基督教社会党（COPEI）候选人当选委内瑞拉总统，后另组全国汇合党（CN），并作为该党候选人赢得1993年总统选举；奥夫拉多尔（Andrés Manuel López Obrador）曾是墨西哥革命制度党（PRI）党员，后转投民主革命

^① 卢戈一直从事神职工作，为参加总统选举而在2007年10月加入一个边缘化小党——基督教民主党（PDC）。该党与多个政党共同组成爱国变革联盟（APC），其中包含“真正激进自由党”（PLRA）这样的建制政党。在2008年总统选举中，卢戈作为联盟候选人当选总统。科雷亚在2005年从政，进入帕拉西奥（Alfredo Palacio）政府担任经济部长，但在4个月之后因政见不合辞职。他在2006年推动成立主权祖国联盟运动（PAIS），并作为该党候选人赢得在同年举行的总统选举。

^② Miguel Carreras, “The Rise of Outsiders in Latin America, 1980–2010: An Institutional Perspective”, in *Comparative Political Studies*, Vol. 45, Issue 12, 2012, pp. 1451–1482.

党（PRD），最终借助国家复兴运动（Morena）赢得总统选举。产生“自行其是者”的直接原因是：主流政党的候选人在竞选时必须首先与本党的意识形态立场保持一致，而非顺应选民的偏好；随着政党影响力的下降，一些政治人物断然脱党，以便能够在总统选举之中获得灵活性，既可以依靠相近的意识形态立场吸引以往所在政党的支持者，又可以通过对重大问题的表态吸引其他选民。

“业余者”系指那些没有从事选举政治或进行公共管理的经验、但作为建制政党候选人竞选总统的政治人物。^① 例如，萨尔瓦多的建制政党“马蒂阵线”（FMLN）选择政治新人毛里西奥·富内斯（Mauricio Funes）作为总统候选人，并赢得2009年总统选举；危地马拉的建制政党“国家融合阵线”（FCN）选择吉米·莫拉莱斯（Jimmy Ernesto Morales）作为候选人，并赢得2015年总统选举。建制政党的这一做法适应了拉美国家以候选人为中心的选举模式。这些“业余者”都具有较高的知名度和良好的个人形象，以他们为候选人有利于重塑建制政党的形象、提升其选举竞争力。

“局内人”系指这样一种政治人物：他们借助全国性政党体系之下具有选举竞争力的建制政党或作为该政党的成员实现政治崛起，并且是这一政党体系的维护者。而在一个稳定但失去合法性的政党体系之中，“局内人”往往把自己装扮为“局外人”，把对手斥为“局内人”，也就是要为糟糕现状承担罪责的人。“自行其是者”和“业余者”也力图把自己描绘为“局外人”，但他们都不是真正的“局外人”。他们与“局内人”的共性实际上多于他们与“局外人”的共性，因为他们受益于既往的政治经验和建制政党提供的资源。^②

“局外人”有着向“局内人”转化的天然趋势。如果一位“局外人”候选人赢得总统选举，就不可避免地转化为“局内人”；如果一位“局外人”候选人多次参加总统选举，他的身份同样会发生转变。米格尔·卡雷拉斯指出，一位政治人物只能在参加前两次总统选举的情况下被视为“局外人”；在参加两次总统选举之后，他即可被视为“局内人”。^③ 例如，在1989年首次参

^① Miguel Carreras, “The Rise of Outsiders in Latin America, 1980–2010: An Institutional Perspective”, in *Comparative Political Studies*, Vol. 45, Issue 12, 2012, pp. 1451–1482.

^② Robert R. Barr, “Populists, Outsiders and Anti-Establishment Politics”, in *Party Politics*, Vol. 15, Issue 1, 2009, pp. 29–48.

^③ Miguel Carreras, “The Rise of Outsiders in Latin America, 1980–2010: An Institutional Perspective”, in *Comparative Political Studies*, Vol. 45, Issue 12, 2012, pp. 1451–1482.

加总统选举的卢拉（Luiz Inácio Lula da Silva）可以被视为一名“局外人”。此后，他的身份发生转换，最终在2002年作为“局内人”当选总统。巴西的卢拉、玻利维亚的莫拉莱斯（Evo Morales）与委内瑞拉的查韦斯都是拉美“向左转”进程的领军人物。他们的一个差异是：卢拉和莫拉莱斯是作为建制政党的候选人当选总统，而查韦斯初次当选总统时的身份为“局外人”（见表1）。

表1 拉美国家3种类型的总统

	代表人物	国家	政党
完全的局外人	藤森（Alberto Fujimori）	秘鲁	变革90（Cambio 90）
	查韦斯（Hugo Chavez）	委内瑞拉	第五共和国运动（MVR）
	卢戈（Fernando Lugo）	巴拉圭	爱国变革联盟（APC）
自行其是者	拉斐尔·卡尔德拉 （Rafael Antonio Caldera）	委内瑞拉	全国汇合党（CN）
	乌里韦（Álvaro Uribe Vélez）	哥伦比亚	独立候选人
	奥夫拉多尔 （Andrés Manuel López Obrador）	墨西哥	国家复兴运动党（Morena）
业余者	富内斯（Mauricio Funes）	萨尔瓦多	马蒂阵线（FMLN）
	吉米·莫拉莱斯 （Jimmy Ernesto Morales）	危地马拉	国家融合阵线（FCN）

资料来源：作者整理绘制。

四 “局外人”和民粹主义者

在传统的拉美研究框架下，“局外人”总是与“民粹主义”相联系。胡安·林茨把“局外人”和民粹主义立场相联系。^①但是，并非所有的“局外人”都是民粹主义者。例如，秘鲁的托莱多（Alejandro Toledo）和乌马拉（Ollanta Humala）、玻利维亚的基斯佩（Felipe Quispe）都属于“完全的局外人”，但不是民粹主义者。在很多情况下，“局内人”政治人物为赢得选举而采用了“局外人”策略，试图把自己塑造为“局外人”，以便与既得利益集团划清界限、赢得多数选民的支持。

民粹主义者、特别是成功的民粹主义者往往是“局外人”。民粹主义的典

^① Juan J. Linz and Arturo Valenzuela (eds.), *The Failure of Presidential Democracy* (Vol. 1), Baltimore and London: The Johns Hopkins University Press, 1994, pp. 27-28.

型特征之一就是反建制。反建制诉求是以直接或间接的方式提出变革方案，即一种打破精英对权力的把持、让大众获得政治参与的解决方案。反建制诉求的最低要求就是实现人事的变动，也就是以反建制的政治人物取代“政治阶层”。^①换言之，民粹主义者需要借助反建制诉求使追随者相信：他不是（腐化的）精英集团分子，而是（纯洁的）人民大众的一员。^②“局外人”身份能够使一位政治人物的反建制言论更具可信度。

一个需要关注的问题是：“局内人”是否可能成为民粹主义者？罗伯特·巴尔认为，“局内人”不会成为民粹主义者，因为他们不能提出令人信服的反建制诉求。只有“局外人”和“自行其是者”能够令人信服地提出此类诉求。因此，民粹主义应当被定义为一个由“局外人”或“自行其是者”领导的、旨在通过反建制诉求和公民投票式联系取得或保持权力的大众运动。^③在他看来，不能把民粹主义仅仅等同于反精英的激烈言辞，或是等同于一位魅力型“局外人”的政治崛起，或是等同于领导人物和追随者之间的垂直联系。这些因素的结合使用才能完整地定义民粹主义。^④史蒂文·列维茨基同样认为，民粹主义者应当是政治“局外人”。他把民粹主义定义为：个人化的“局外人”对下层选民进行的一种自上而下的政治动员，以反对整个政治精英集团和/或经济精英集团为目标。他认为民粹主义具有以下3个特点：第一，民粹主义者是政治“局外人”；第二，民粹主义者绕过政党和其他形式的制度安排，与选民建立直接联系；第三，民粹主义者依靠反建制诉求动员大众。^⑤塞缪尔·汉德林指出，民粹主义者就是动员大众选民、依靠反建制或反体制诉求竞选的“局外人”或“自行其是者”。^⑥

一批学者坚持认为，民粹主义者既可能是“局外人”，也可能是一名“局

^① Robert R. Barr, “Populists, Outsiders and Anti - Establishment Politics”, in *Party Politics*, Vol. 15, Issue 1, 2009, pp. 29 - 48.

^② Cas Mudde and Cristóbal Rovira Kaltwasser, *Populism: A Very Short Introduction*, New York: Oxford University Press, 2017, p. 68.

^③ Robert R. Barr, *The Resurgence of Populism in Latin America*, Boulder: Lynne Rienner Publishers, 2017, p. 53.

^④ Robert R. Barr, “Populists, Outsiders and Anti - Establishment Politics”, in *Party Politics*, Vol. 15, Issue 1, 2009, pp. 29 - 48.

^⑤ Steven Levitsky, “Populism and Competitive Authoritarianism”, 2017. <https://fsi-live.s3.us-west-1.amazonaws.com/s3fs-public>. [2019 - 8 - 12]

^⑥ Samuel Handlin, “The Logic of Polarizing Populism: State Crises and Polarization in South America”, in *American Behavioral Scientist*, Vol. 62, No. 1, 2018, pp. 75 - 91.

内人”。例如，米格尔·卡雷拉斯指出：如果所有的“局外人”都是民粹主义者，那么，一些“局内人”也是民粹主义者。^① 在这些学者看来，阿根廷的梅内姆和基什内尔、秘鲁的阿兰·加西亚是公认的“局内人”民粹主义者。^②

在接受“局内人”可以成为民粹主义者结论的基础上，民粹主义者可以划分为3种类型：“局外人”“局外人+局内人”和“局内人”。“完全的局外人”民粹主义者极为少见。他们与精英集团（包括文化精英、经济精英）没有明显的联系，完全是在政治主流之外开启其政治生涯，例如藤森和查韦斯。但是，几乎所有成功的民粹主义者都是“局外人+局内人”，也就是从未成为政治精英集团/政治体制核心圈子的一员，但与其存在一定程度的联系。^③ 例如，意大利的贝卢斯科尼（Silvio Berlusconi）、荷兰的富图恩（Pim Fortuyn）或奥地利的海德（Jörg Haider）在开始其政治生涯之前已经与政治精英们或/和经济精英们形成了密切联系（尽管未必是他们中的一部分）。^④ “局内人”民粹主义者来自政治精英集团的核心，在转变为一名民粹主义者之前已经在主流政党中占据高位。例如，他信（Thaksin Shinawatra）在担任泰国总理之前曾长期担任副总理。^⑤ 梅内姆和基什内尔也属于此种情况。两人均为职业政治人物，都来自于建制政党——庇隆党（PJ）。

“局外人”、反建制和民粹主义能构成评判政治人物的不同侧面。^⑥ “局外人”反映了一个政治人物在政党体系之中的位置。换言之，“局外人”身份源于政治人物在政党体系中的位置而非其言论或策略。反建制是政治人物用于构建自身支持基础的政治诉求。民粹主义突出体现为政治人物和民众之间的

^① Miguel Carreras, “The Rise of Outsiders in Latin America, 1980–2010: An Institutional Perspective”, in *Comparative Political Studies*, Vol. 45, Issue 12, 2012, pp. 1451–1482.

^② 参见 Kirk A. Hawkins and Rovira Kaltwasser, “The Ideational Approach to Populism”, in *Latin American Research Review*, Vol. 52, No. 4, 2017, pp. 513–528; Juan Pablo Luna and Cristóbal Rovira Kaltwasser (eds.), *The Resilience of the Latin American Right*, Baltimore: Johns Hopkins University Press, 2014; Kurt Weyland and Raúl L. Madrid (eds.), *When Democracy Trumps Populism*, Cambridge: Cambridge University Press, 2019.

^③ Cas Mudde and Cristóbal Rovira Kaltwasser, *Populism: A Very Short Introduction*, New York: Oxford University Press, 2017, pp. 74–75.

^④ Cas Mudde, “The Populist Zeitgeist”, in *Government and Opposition*, Vol. 39, Issue 4, Autumn 2004, pp. 541–563.

^⑤ Cas Mudde and Cristóbal Rovira Kaltwasser, *Populism: A Very Short Introduction*, New York: Oxford University Press, 2017, pp. 75–76.

^⑥ Robert R. Barr, “Populists, Outsiders and Anti-Establishment Politics”, in *Party Politics*, Vol. 15, Issue 1, 2009, pp. 29–48.

联系。查韦斯和藤森来自政党体系之外，在当选总统之前没有任何从政经验，发出强烈的反建制诉求，与支持者形成公民投票式联系，因而集“局外人”、反建制和民粹主义3个特点于一身。

五 “局外人”的影响与拉美政治前景

“局外人”总统候选人带给拉美国国家民主体制的影响是相当微妙的。他们敢于指出政治体系中长期存在的弊病，揭露了建制政党的阴暗面，批判了民主体制对选民的辜负。他们在一定程度上成为民主体制能够在严重的经济—社会危机期间延续下去的“减压阀”。查韦斯、科雷亚等“局外人”总统善于动员下层选民，极大地推动了边缘化群体、被排斥群体的政治参与，使政府在政治不稳定时刻仍能保持较高的民意支持度。“局外人”的局限性在于：不能为解决国家面对的重大问题提出切实可行的办法，在政治体制建构方面缺乏建树，且在很多情况下被指利用社会矛盾为个人谋取政治利益。许多“局外人”总统的政治操守同样令人质疑，他们依靠反腐赢得选民支持，却无法在当政期间保持清廉。例如，托莱多和乌马拉等“局外人”出身的政治人物都被指控在担任秘鲁总统期间牵涉腐败案。

“局外人”总统候选人的崛起可能给拉美国国家民主体制带来一系列的负面效应，具体表现如下。第一，易于导致行政部门与立法部门之间的僵局。“局外人”总统往往以一种非常个人化的方式治理国家，或是绕过其他权力部门（立法部门和司法部门），或是与之对抗。一旦行政部门与立法部门之间出现矛盾，“局外人”总统很可能采取风险高、对体制稳定性危害大的做法。例如，时任秘鲁总统藤森发动“自我政变”，在1992年4月强行解散国会以打破一场政治僵局。第二，加剧政府的不稳定性。“局外人”总统往往是少数派总统，难以在国会构建一个比较稳定的支持联盟，因而在国会易受到反对党的制约。一旦出现经济形势恶化或严重的政治冲突，总统无法按期履职的可能性就会大增。例如，厄瓜多尔的古铁雷斯和巴拉圭的卢戈都未能完成总统任期。第三，政党体系变得更加碎片化。“局外人”候选人的出现意味着政党数量的增加。碎片化的多党制与总统制结合，形成一种“困难的组合”，放大选举的波动性，不利于政党体系的制度化。“局外人”依靠新政党赢得总统选举，但新政党只不过是选举工具，服从于其个人领导和选举目的，难以发展成为制度化的政党。例如，藤森3次赢得总统选举，但他创建的政党“变革90”在其离任之后就失去影响力。

对拉美国家而言，“局外人”当选总统并非偶然、暂时的事件，而将是政治发展进程中一个反复出现的现象。在“第三波民主化浪潮”中，拉美国家的民主体制扎根下来，为解决重大发展问题、历史遗留问题开辟了空间。因此，选民对民主体制保持较高的支持度。但是，拉美国家的民主体制具有明显的脆弱性。历史上形成的不平等长期存在，民众的政治参与程度很低，被排斥群体（农民、非正规就业者、土著人和黑人）的社会融入问题依然制约着国家的发展进程。民主体制未能充分保障民众的基本权利，也没有使政府负责任度得到显著提升。随着中间阶层规模的迅速扩大，与该阶层相关的诸多问题将在未来数十年间成为拉美各国面对的重大挑战。民众对政党和政治人物抱有根深蒂固的不信任感。因此，更多的“局外人”候选人还将出现在拉美国家未来的总统选举中。

拉美正处于一个超级选举周期。^①从2017年11月至2019年11月，14个拉美国家举行总统选举（2017年，智利和洪都拉斯；2018年，哥斯达黎加、巴拉圭、委内瑞拉、哥伦比亚、墨西哥、巴西；2019年，玻利维亚、阿根廷、乌拉圭、萨尔瓦多、巴拿马和危地马拉）。在这个周期，拉美再次出现导致选民投下“愤怒票”的整体环境。^②经济复苏乏力、重大的政策调整、减贫工作停滞不前和腐败丑闻迭爆都在引发选民的愤怒情绪。“美洲晴雨计”的调查显示，拉美民众对政党的信任度已经降至2000年以来的最低值。他们把国家面对的重大问题归咎于政党的无能。在这种情况下，选民势必把更多的选票投给非传统政治人物（独立候选人或“局外人”）。

一连串挑战传统执政党、主流政党的选举结果业已出现。在2017年洪都拉斯总统选举中，“局外人”政治人物纳斯拉亚（Salvador Nasralla）作为反对派联盟候选人赢得41%选票，仅以微弱劣势告负，对该国的两党格局形成剧烈冲击。在墨西哥2018年总统选举中，“自行其是者”奥夫拉多尔获胜，打破革命制度党和国家行动党（PAN）对执政地位的垄断。在萨尔瓦多2019年总统选举中，“自行其是者”布克莱（Nayib Bukele）获胜，打破马蒂阵线（FMLN）和民族主义共和联盟（ARENA）长期轮流执政的格局。危地马拉的政党格局极为破碎，5个不同的政党在2000年以来相继执政，其中大部分是为即

^① Rogelio Núñez, “Latin America at the Beginning of a Decisive Electoral Triennium (2017 - 19)”, December 7, 2017. http://www.realinstitutoelcano.org/wps/portal/rielcano_en. [2019 - 08 - 22]

^② Carlos Malamud and Rogelio Núñez, “The Anger Vote: The New (or not so New) Latin American Electoral Phenomenon”, 20 September, 2018. <http://www.realinstitutoelcano.org/wps/wcm/connect>. [2019 - 08 - 03]

将到来的大选临时组建的。^①如赢得2019年总统选举的前进党（VAMOS）成立于2017年，服务于贾马太（Alejandro Giammattei）的竞选计划。

智利的政党体系正在面对前所未有的挑战。该国政党体系被视为拉美制度化水平最高的政党体系之一。自恢复民主体制以来，该国选举一直是左右两大政党联盟之间的较量，独立候选人和第三党候选人受到有力抑制。2009年，“自行其是者”马科·恩里克斯—欧米纳米（Marco Enriquez-Ominami）作为独立候选人参加总统选举，获得20%的选票。这是智利恢复民主体制以来第一次出现如此之高的第三党候选人得票率。在2017年总统选举中，“完全的局外人”桑切斯以20%的得票率在首轮投票中位居第三。桑切斯所属“广泛阵线”（FA）的崛起意味着智利出现传统两大阵营之外的第三党政治势力。^②

对拉美国家而言，构建一种能够有效治理的民主体制的困难程度远远超过大多数分析人士在20世纪90年代初期的预想。^③为实现民主体制的稳定和有效性，拉美国家需要增强社会凝聚、提供更好的公共服务和创造更多的发展机遇。就当前而言，拉美国家需要形成强有力的政党和制度化的政党体系。没有强有力的政党，一国就难以实现有效的民主治理。^④时至今日，拉美仍然盛行高度个人化的政党。政治人物的影响力常常大于他所在的政党。要想成为一个有战斗力、能够长期存在的政治行为体，政党必须持续地推动制度化的组织建设，发展和完善基层党组织，在党员中培育牢固的政党认同，保持党的凝聚力。拉美国家不但需要制度化的政党，还需要一个制度化的政党体系。制度化的政党体系是巩固民主体制、实现有效治理的必要条件。^⑤具体而言，拉美国家迫切需要构建一个更具反应性和行动力、能够充分反映选民偏好的政党体系，从而避免形成导致“局外人”政治人物产生和崛起的社会环境。

（责任编辑 黄念）

^① 这些政党分别是：危地马拉共和阵线（FRG）（2000—2004年）、全国大联盟（GANA）（2004—2008年）、全国希望联盟（UNE）（2008—2012年）、爱国党（PP）（2012—2015年）和国家融合阵线（FCN）（2016—2020年）。

^② AFP, “Leftist Surge Throws Chile Presidential Race Wide Open”, November 20, 2017. <https://www.france24.com/en>. [2019-06-08]

^③ Scott Mainwaring and Timothy R. Scully, “Latin America: Eight Lessons for Governance”, in *Journal of Democracy*, Vol. 19, No. 3, July 2008, pp. 113-127.

^④ Steven Levitsky, “Inside the Black Box: Recent Studies of Latin American Party Organizations”, in *Studies in Comparative International Development*, Vol. 36, No. 2, Summer 2001, pp. 92-110.

^⑤ Scott Mainwaring and Timothy R. Scully, “Latin America: Eight Lessons for Governance”, in *Journal of Democracy*, Vol. 19, No. 3, July 2008, pp. 113-127.