

思想述评

新制度主义框架下的拉美发展困境 ——论福山对于拉美和东亚当代发展差异的比较

高 骏

内容提要：以亚洲“四小龙”为代表的东亚国家（地区）在战后迅速崛起，而拉美国家则在近几十年里经历了发展的曲折并且至今未能突破中等收入陷阱。政治科学家弗朗西斯·福山和其他新制度主义者认为，两地区经济政策和发展水平的差异植根于更为深层次的制度因素，正是由于两地区制度的迥异造成了不同的政策选择及实施效力。本文主要通过对福山等新制度主义者的文献研究，表明制度因素可以用来解释这种发展差异，并且通过福山的理论来探讨制度因素中可能包含的一系列政治变量：现代国家行政制度、法治以及问责制。拉美和东亚的法治发展差异不大，关键在于现代国家行政制度和问责制的差异对于经济政策差异的影响。拉美较为薄弱的现代国家官僚体制决定了其发展政策缺乏有力的制度支撑，而东亚的专业化、去人格化的现代官僚制度决定了经济政策的相对独立性。拉美国家的问责制不仅发展不完善，并且相对其官僚体制来说过于强大，由此产生了一系列阻碍合理发展政策的制度性问题。本文根据福山的政治制度平衡理论得出，拉美国家需要平衡问责制和现代国家行政制度之间的关系以增强政策效力。

关键词：新制度主义 儒家文明 家产制 行政制度 法治 问责制

作者简介：高骏，美国南加利福尼亚大学（USC）公共外交研究中心研究助理。

中图分类号：F092 **文献标识码：**A

文章编号：1002-6649 (2016) 01-0141-10

与近几十年崛起的东亚国家（地区），尤其是“四小龙”相比，绝大多数拉美国家在战后的发展经历起起伏伏，至今还没有达到高收入国家的发展水平。虽然大多数拉美国家比东亚国家（地区）更早建立了代议制民主制度以及独立自主的经济体系，但最近几十年里拉美国家在经济和社会发展方面被后发的东亚国家（地区）所超越。如军政府时代阿根廷人均 GDP 曾一度超越瑞士，但从 20 世纪 70 年代起经历了多次高速通货膨胀和经济萧条的困扰，至今依然笼罩在经济衰退和主权债务违约风险的阴影之下；委内瑞拉这个“资源诅咒型”国家正在发生经济和社会发展全面倒退甚至濒于崩溃的局面；今天的巴西显然也陷入了似曾相识的货币危机和经济衰退中。

拉美国家面临着相似的发展问题：缺乏有效和持久的经济和社会政策，强大的既得利益集团以及较高的改革阻力和风险等。这些问题一直在困扰着拉美国家的发展，以至于在近几十年来东亚国家（地区）经济高速发展、政治转型相对稳定的情况下，拉美国家却经历了一系列的起伏和动荡。拉美地区的问题是政治学者弗朗西斯·福山（Francis Fukuyama）研究的主要区域问题之一，他对于拉美问题的研判立足于新制度主义学派的主张：“制度至关重要”。源自经济学界的新制度主义学派如今已经极大地影响着政治学和国际关系的理论发展，该学派主要关心作为规范人类利益交换行为的制度机制如何影响政治和经济结果。本文从福山和其他新制度主义者的研究角度出发，阐释拉美和东亚国家（地区）经济政策的差异及其背后的政治制度根源，通过综合分析这些研究结果提出拉美制度发展的一些建议。

一 拉美和东亚经济政策和发展水平的差异

福山在 2000 年发表的《比较东亚和拉美：发展的维度》一文中详细比较了拉美国家和东亚国家（地区）发展结果背后的影响因素，认为东亚国家（地区）的经济发展比拉美国家更为迅速和成功，表现为享有更高的所谓“经济自由”，但拉美国家比东亚国家（地区）享有更高的“政治自由”。福山认为东亚国家（地区）的经济发展水平超出拉美国家，并且拉美国家的贫富差距比东亚国家（地区）更大，这点在今天看来依旧成立。他用“制度有效性”（也就是今天福山所说的治理能力）数据来衡量两个地区的发展程度，发现拉美国家在廉洁、法治、政府官僚质量上来说依然比东亚国家（地区）发展更好；然而，作者承认文中引用的这项 1999 年的数据深受当时刚刚发生的

亚洲金融危机的影响，可能有失偏颇。

福山对两个地区的发展差异给出了解释。从经济政策的差异上来说，他认为东亚国家（地区）具有相对更开放的贸易政策，对公共开支的控制力较强；而拉美国家在 20 世纪的后几十年时间里为了保护国内市场而实行进口替代政策，结果造就了长期的贸易保护主义和根深蒂固的国内利益集团。在缺乏国际市场竞争的环境下，拉美国家的工业发展缓慢，而东亚国家（地区）只在工业发展初期实行过贸易保护政策，随后就将国内（区内）工业向世界市场敞开。拉美国家长期陷入高福利支出的路径依赖之中，并且无法控制地方政府的财政开支；东亚国家（地区）则能够有效控制公共开支，并将其大部分财政收入投入到教育和研发等有助于可持续发展的领域。

福山认为，所谓注重宏观调控的国家资本主义模式并没有和东亚国家（地区）的长期经济表现呈相关性，而在拉美国家两者却呈现出高度相关。这样的论点是去历史化的，福山也没有给出相关的数据和实证研究予以支持。以福山提到的亚洲“四小龙”为例，其中韩国是在战后通过国家资本主义模式从低收入国家发展为高收入国家，其高速发展从一开始就是由朴正熙军政府建立的一系列财团所推动的，韩国军政府掌控的银行对于推动国内工业发展发挥了重要作用。韩国在威权政治和国家资本主义模式下保持了几十年的高速增长，直到亚洲金融危机爆发。如果单看从早期韩国到亚洲金融危机爆发之前这段时期，国家资本主义对于韩国经济表现的积极影响是比较明显的。福山提到阿根廷在 20 世纪 80 年代实行新经济政策后开始进入稳步复苏，而巴西在六七十年代的扩张性政策则导致了后来的债务危机。然而，在《比较东亚和拉美：发展的维度》一文发表后不久即 2001 年，阿根廷就因经济衰退等原因发生了主权债务违约，而推行国家资本主义的巴西则在劳工党执政的时期里取得了快速发展并晋升为吉姆·奥尼尔（Jim O’Neill）口中的“金砖”新兴市场国家。由此可见，福山关于经济政策模式对比的可信度本身存在疑问。这些判断可能是由于作者受到当时的亚洲金融危机这种关键节点事件的影响，当时福山对于国家资本主义的评判是基于对“历史的终结”的高度乐观和“华盛顿共识”的意识形态霸权。随着亚洲金融危机的爆发，“华盛顿共识”似乎暂时没有了其他的挑战者，韩国等东亚国家（地区）和很多拉美国家都选择了更加自由化的经济政策。

2008 年的国际金融危机打破了“华盛顿共识”的乐观主义，福山的思想似乎也随之发生了戏剧性的改变。2011 年他发表了《后“华盛顿共识”：危

机之后的发展》一文，剖析了以“华盛顿共识”为代表的西方国家经济政策的危机以及“其他势力”的崛起对于世界的影响，称金融危机暴露了美国和欧洲金融体系本身的诸多弊病，削弱了“华盛顿共识”的影响力；而以中国和巴西为代表的新兴市场国家通过国家支持的金融业有效地化解了危机并且为世界经济稳定发挥了更大的作用，因此世界经济格局将走向多极化方向。这篇文章中福山间接肯定了国家资本主义模式的可取之处，并探讨了国家治理的普适性问题。

二 拉美和东亚国家（地区）发展的制度差异及其历史原因

在新制度主义者看来，不管是新自由主义的还是国家资本主义的“好政策”，其施行效果的不同源自于政策背后的“制度”。福山对于国家资本主义与这两个地区经济表现相关性的论断表明，经济政策在拉美和东亚国家（地区）的不同表现都与制度有关。福山本人的研究显示，拉美国家相对东亚国家（地区）不同倾向的经济政策及其实施结果受到一系列制度因素影响，尤其是拉美发展不完善的政治制度。

（一）拉美和东亚国家（地区）的制度差异

福山及其他制度主义研究者倾向于认为，东亚国家（地区）的发展模式有着有效的官僚制度支撑，并且让国家（地区）的发展目标和制度效力相适应。相比拉美国家深受政治和个人利益左右的政府官僚机构，很多东亚国家（地区）有着相对更为独立的官僚系统，政府（例如日本的产业经济省和韩国的企划财政部）都有从官僚考核体系中层层选拔的精英，正是这种拔擢体系很大程度上保障了整个官僚体制在政策问题上的独立性。这种制度保障了东亚国家（地区）政策制订中的专业化和可持续性，并且能避免国家（地区）的发展目标不为不同团体利益的期望所左右以致变得不契合制度效力。因此，即使在遭遇了亚洲金融危机的冲击后，韩国等东亚国家（地区）能够及时调整经济政策和产业结构，迅速恢复了经济增长。

相比之下，不少拉美国家无论实行国家资本主义还是新自由主义改革都是治标不治本，因为这些国家的制度效力不足以支撑好的政策；不管是在威权政治还是民主体制下，拉美国家的国家自主性都很薄弱。具体表现为党派裙带势力和地方利益束缚了国家的整体经济政策；问责制代表的强大社会利益以及长期被边缘化的下层民众和原住民群体的激进利益诉求，让任何改革

政策的推行都举步维艰。

举例来说，阿根廷之所以长期无法走出主权债务违约的阴影，在很大程度上源自其不合理而低效的财政制度无法限制地方政府的财政支出，因为缺乏独立性的官僚体制有着高度的寻租空间来操控财政。财政制度的合法性因此大打折扣，偷税漏税现象严重，导致该国财政收入一直高度依赖于对商品交易征收的各种间接税种，并且无法对地方财政进行有效掌控。这就造成了在2001年阿根廷政府债务违约前夕，时任总统梅内姆一方面延续了扩张性的财政支出，另一方面却无法限制布宜诺斯艾利斯省等地方政府的财政支出。在墨西哥和哥伦比亚等国家，工会长期以来通过各种手段向政府施压，甚至采取暴力斗争的方式来影响经济政策的执行，而它们所保护的往往是行业团体利益，尤其是国有部门的利益，而不是所谓的工人阶级利益。在墨西哥这样有着长期的工会传统势力的国家里，工会和政党以及精英利益集团之间往往结成利益共同体，工会对行政体制的利益输送严重影响了官僚体制政策的独立性。在智利，以其相对较为成功的教育改革为例，该项新自由主义的改革虽然提升了整个国家的教育水平，但却受到了代表国有教育单位的教师工会的强烈抵制。

此外，拉美国家存在着大量长期被边缘化的下层群体和原住民，这些人群倾向于选择激进的民众主义甚至武装斗争的方式来对抗国家，而民众主义政权上台后往往又会因为执政合法性的压力而重复前任政府推行的错误政策，例如查韦斯政府依赖石油美元进行大规模的公共支出。在与革命武装的冲突中，拉美国家精英势力建立的民团和准军事组织的势力不断壮大，乃至深入政治官僚体系中。例如在深受暴力冲突困扰的哥伦比亚，前总统乌里韦就被怀疑是通过准军事组织势力的支持上台的。在哥伦比亚国家官僚行政和司法体系效力脆弱的情况下，精英选择越过既有的体制建立“国中之国”来稳固自身的利益，这在很大程度上制约了该国官僚体系的独立性和施行政策的能力。

（二）制度差异形成的历史原因

对于为什么东亚国家（地区）能够发展出相对于拉美更加高效的政治经济制度，福山和其他新制度主义的政治学者试图从历史文化的角度寻找解释。福山认为东亚的儒家文明对国家制度的有效性有着重要贡献：日本、韩国和新加坡等都受到过儒家文明的科举和拔擢官僚制度的影响，因而有着建立独立、高效的官僚制度的历史记忆；政府和企业对于民众或者下级工作的安排有助于化解国家改革目标和社会利益的冲突，而民众或者下级尊重官僚权威

的文化也加强了制度的效力。换言之，他认为制度的有效性可能来自于东亚国家（地区）在高速发展时期相对威权的政体。儒家文明在这里被当作一种新制度主义意义上的历史遗产或者说初始条件，它通过日后偶然或人为的政治历史发展（例如战争等事件）间接塑造着制度。对于这一过程，福山在其新作《政治秩序和政治衰败：从工业革命到民主全球化》中有着详细论述。他坚持历史文化因素对于东亚制度建设具有关键性影响的观点，认为这种历史文化因素将东亚的发展道路与其他地区包括拉美区别开来，使得东亚国家（地区）较早地具备了现代国家体制的条件，因而在后续的发展中更容易建立相对稳固的政治经济制度。正如韦伯指出，东亚儒家文明的古代官僚制度相对于君主统治者有一定的专业化或者说即事化的独立性，这种即事性更容易与基于法理合法性的现代官僚体系接轨。

相比之下，大多数拉美国家的官僚制度则是在西班牙殖民统治下建立起来的“家产制”（Patrimonialism），被用来为某些家族或者派别的利益服务。很多拉美国家统治家族的血统都可以追溯到克里斯托瓦尔·德阿尔法罗（Cristóbal de Alfaro）和胡安·巴斯克斯·德科罗纳多（Juan Vázquez de Coronado）这两个西班牙殖民者的身上，这一定程度上反映了拉美精英身份的稳固性。与现代官僚制度遵循抽象专业规则不同，家产制下的官僚制度更倾向于遵循统治者和传统家族关系的权威，这就让家产制下的官僚体制往往依附于与统治者之间的臣属关系；而东亚国家（地区）的传统官僚体系与统治者之间则是更为双向的关系，官僚体制一般能在不受统治者本身好坏的影响下独立运行国家机器。新制度主义学者如阿克莫格鲁（Daron Acemoglu）等人认为，殖民制度的历史遗产对于拉美国家的发展有着至关重要的影响，这种遗产在历史演变中促成了路径依赖，至今影响着拉美国家制度的改革。随着第三波民主化进程，拉美国家的这种世袭制逐渐演变成诺斯（Douglas North）等人所称的“新家产制”，即一些精英寻租集团通过民主的合法方式限制自由竞争以便为自己谋利的政治经济体系。福山认为拉美国家由于没有“去人格化”的现代国家行政制度支撑，法治无法稳固，民主制度很容易变成精英集团的寻租工具。

相比拉美国家历史悠久而根深蒂固的地产主和工会等社会精英利益集团，东亚国家（地区）自近代以来由于战争等政治变动原因摧毁了几乎所有的旧有精英阶级，来自精英团体的阻力较少，这让官僚体制下的经济改革得以更为顺利地实行，由此造就了东亚发展国家（Developmental State）模式。同样，

在东亚国家（地区）能推行的强制性全民教育和土地改革计划在拉美国家则会遭遇既得利益团体及下层民众的强烈抵制，东亚国家（地区）实行的较为彻底的社会经济改革在拉美地区却无法推行。东亚国家（地区）这种即事化的官僚体制遗产，加上剧烈的政治动荡带来的改革机遇，使得该地区更容易产生具有较高自主性的现代官僚制度。

三 建立现代政治制度：行政制度、法治和问责制的平衡

对于福山来说，可持续的现代政治制度需要现代国家行政制度、法治和问责制（或称“责任制”）三者的平衡。现代政治制度的第一个因素是现代国家行政制度，它需要建立起能够垄断主权管辖人口的自然权利的制度，这种制度需要足够“去人格化”或者说即事化。正如上文所探讨的，相对于东亚地区来说，拉美地区现代国家具有的新家产制特征极大地桎梏了这些国家能力的发挥。大多数拉美国家曾拥有过的各种政治制度形态（如考迪罗制、庇隆主义、玻利瓦尔主义或各式民主制度）都没有稳固的“去人格化”的现代国家行政制度作为前提，因而无法建立起可持续的政治制度来支持经济发展。现代国家行政制度的缺失导致政治制度失衡，让拉美国家时不时陷入一系列的政治动荡；而东亚地区“去人格化”的现代官僚体系则过于强大，导致长期奉行集权制和等级制，在无形中阻碍了其问责制向着民主的方向发展。

现代政治制度的第二个因素是法治，指现代国家能够不受统治阶层个人意志或利益的干扰来独立执行法规的能力；在新制度主义者看来，法治对于私有产权的保护也决定了一个经济体能否建立起包容性的可持续发展体制。福山认为东亚国家（地区）在法治发展上相对滞后，究其原因东亚缺少信仰宗教出世法则的传统，而像基督教和伊斯兰教以及印度教文明则相对更容易接受法治。不论这种文化决定论的解释是否正确，福山在《政治秩序和政治衰败：从工业革命到民主全球化》一书中所举出的法治国家例子里并没有提到拉美国家，综合福山在其他文献里对于拉美国家法治状况的批评来看，显然他认为属于基督教文明的拉美国家法治发展还远远不够。近年来儒家文化圈的东亚国家（地区）在法治上有了很大改善，而拉美国家在整体法治水平上并没有比东亚国家（地区）更高。拉美国家的司法系统不仅腐败，缺乏独立性，还往往被高度政治化，沦为政治团体利益斗争的工具。例如阿根廷的司法系统（包括最高法院的司法决定）往往被政治精英集团所操控和规避，

司法官僚系统也受到执政派系权力的高度影响，如前总统梅内姆曾在整个最高法院都安插了自己的裙带势力。相同的情况也存在于巴西、智利和墨西哥等国家，而墨西哥的司法腐败更是威胁到了国家安全。拉美国家法治发展的滞后严重制约了其政治经济发展，法治改革也是拉美国家一直以来改革的重点之一。不仅如此，在有大量信仰伊斯兰教和印度教人口的发展中国家，法治同样存在着严重的问题。由此可见，福山对于法治来源于宗教文化遗产的判断是直觉化和缺乏证据的。事实上，从福山自己的政治平衡理论中可以得出，拉美国家的法治问题也许在于没有“去人格化”的现代国家行政制度来保障法治的实行，而这又与该地区“攫取型”殖民制度的历史影响高度相关。

现代政治制度的第三个因素是问责制，它是指国家对于公众需求的回应能力，而不是让国家沦为仅为少数精英服务的工具。福山指出，问责制在西方表现为对于国家权力制衡的“程序性问责制”，而在其他地区则可能是更强调提供公共利益本身的“实质性问责制”，以民主制度为代表的“程序性问责制”是现代问责制的主要形式。福山声称在中国自古发展出了一整套自下而上的问责制，具体表现为“贤能政治”传统以及国家—子民关系的道德契约制，这种自下而上的问责制无法解决权力滥用和腐败的问题，尤其是在缺乏法治的情况下。东亚现代国家的政治制度在一定程度上受到这种自下而上的问责制影响，比如新加坡和中国香港地区这两个非自由民主（illiberal democracy）体制。东亚国家（地区）的高速经济发展以及相对拉美来说较小的贫富差距为这种自下而上的问责制提供了合法性，但在经历了亚洲金融危机暴露出来的腐败、裙带主义等问题对于旧有体制合法性的冲击后，东亚的韩国和中国台湾地区等大都进入了快速民主转型的过程。

拉美国家虽然有着与西方国家一样历史悠久的民主制度，但其民主制度远不如美国和其他西方国家成熟和稳固，原因不仅在于前文所述的现代国家这个大前提的发展不足，还在于很多国家民主制度的设计和实践无法契合经济社会的发展。如前文所述，阿根廷、巴西具有缺陷的联邦制都在一定程度上影响了两国控制财政支出的能力，导致了严重危害公共利益的债务危机；市级政治制度“去中心化”虽然对促进拉美国家的程序性问责制发展有积极作用，但更多放权给较大的联邦级州政府则容易导致财政权力的分散和财政收支失控。大部分拉美联邦制国家（包括阿根廷、巴西、智利等地区大国）采用的是总统制加比例代表制，福山称之为更倾向于“合法性”的政治制度，这种制度有着比其他民主制度更多的“否决门”，这会加强议会的党派分化，

导致事关公共利益的关键政策被搁置。在问责制面临运行障碍的情况下，拉美国国家民主制度的合法性往往容易被各种许诺提供公共利益的新威权势力和民众激进势力所动摇，进一步阻碍民主制的运行。例如，许诺经济自足和减贫福利计划的查韦斯在通过民选上台之后，又通过修改宪法来增强总统的权力并极大地限制了国会和法院等行政监督机构的职能。福山称这种现象为倾向于“决断型”的政治制度压倒了倾向于“合法性”的政治制度，也就是选民对于实质性公共利益的需求压倒了程序性权力制衡的需求。这种政治制度失衡带来的是对公共利益回应方式的不可持续性和极大的政治代价。

不管是倾向于决断型的政治制度（比如委内瑞拉），还是倾向于合法性的政治制度（例如大多数拉美国家），对于提供公共利益，尤其是在收入分配政策上存在诸多不足，是造成问责制被损害的主要原因之一。福山指出，拉丁美洲国家自从第三波民主化浪潮以来实行的一系列减贫和教育项目，不仅解决了贫困问题和国民教育的覆盖问题，而且对于稳固民主制有着至关重要的作用。如墨西哥在 20 世纪 90 年代实行的有条件现金转移支付项目，有效地缓解了下层民众对于公共服务的需求，并且提高了受教育人口的比重。这项政策日后被巴西借鉴，有效地缓解了巴西国内的贫富差距问题和教育问题。更多中产阶级和受教育人口进入选民行列可以提升民主体制的效力，发挥制衡少数精英利益的作用，这对于具有高合法性倾向的拉美民主体制有着重要意义。在福山看来，有效的社会政策是解决拉美国家长久政治社会问题的关键之一，拉美国家改革的方向也应该朝着更为有效和可持续地提供公共服务的社会政策目标发展。区别于之前的政治制度和司法体制的改革，他称之为第三代拉美改革浪潮。福山批评美国没有对拉美地区成功的社会政策改革提供任何支持并且否认拉美国家近年来取得的进步，仍然把改革政治和司法制度作为拉美国家改革的主要目标。在有效的减贫政策问题上，“华盛顿共识”和东亚发展模式都忽视减贫项目的作用，而是提倡通过高速发展来解决贫困和社会差距问题，这种做法在拉美地区很难做到，主要原因是民主问责制允许社会利益群体对于政策乃至施政者本身施以巨大压力。对此福山说道，很难想象拉美地区通过竞选上台的政治人物能够在推出改革方案的同时没有针对贫困人口的计划。拉美近些年开展的一些社会政策实验（包括智利的教育改革、巴西的减贫计划及玻利维亚的福利改革）都是由这些国家自己发起并且契合了自身政治经济制度的效力，对于这些重要的进步，福山认为需要给予更多的肯定和支持。

四 结论

针对拉美和东亚国家（地区）在政治经济上的差异，福山等制度主义者认为是在于制度的先天问题以及制度实践过程中所产生的问题相叠加的结果，政治经济制度在历史继承和人为实践上的差异导致了后天政治经济行为体互动的不同结果。从福山总结的东亚和拉美这两个区域的大体历史文化特征来看，前者相比后者有着较为早熟的现代国家行政制度；但在现代问责制方面，东亚国家（地区）比拉美国家相对薄弱，后者的现代问责制较为发达，但法治和现代国家行政制度却比较欠缺。在这两个地区的制度实践上，一方面，东亚国家（地区）由于有着较有效的现代国家官僚体制而走上了更为快速的发展道路，而拉美很多国家却在低效的制度制约下经历了几十年的滞胀以至于萧条；另一方面，拉美国家 20 世纪 70 年代以来的民主化道路不可逆转，而东亚国家（地区）的民主化建设依然受着较强的国家官僚因素的限制。东亚国家（地区）目前更需要的是完善对公民负责的问责制及法治，因为长期来看东亚国家（地区）的经济发展无法仅依靠少数精英集团推动，而是更加需要建立在民主法治基础上的公民参与和创新。相比之下，拉美国家面临着经济发展和政治制度改革的双重挑战，拉美国家所缺乏的独立行政制度传统和根深蒂固的精英势力弱化了经济政策的执行效力以及程序性问责制。要建立可持续的政治经济制度，拉美国家应注重平衡程序性问责制和国家行政机构执行改革政策的自主性，以防止精英寻租和不可持续的民粹政治；除了延续之前的政治经济体制改革之外，拉美国家还需要探寻更多合理有效的社会政策来支撑政治经济体制的改革。

未来研究的重点是东亚国家（地区）和拉美国家的制度要素之间如何相互作用的机制。然而，现代国家行政制度的独立性和专业化水平的度量是一个相对缺乏实证考察的领域，这与有关法治与民主问责制两大要素的大量既有的经验性研究形成了对比。要进一步解释发展背后的深层次制度驱动机制，必须明确现代国家行政制度的可度量变量，而福山及其他新制度主义者眼中的东亚独特经验或许为这种考察提供了某种可能。

（责任编辑 黄念）