

拉美政治

## 委内瑞拉利益集团与政治变迁

杨立妍

**内容提要：**利益集团是政治变迁中重要的政治行为体之一。作为委内瑞拉传统的利益集团，工人联合会与商会联合会的发展在制度的长期作用下形成了独特的路径依赖。特别是自1958年菲霍角体系建立以后，两大利益集团通过咨询委员会与分权公共管理部门的设置充分参与整个决策过程。由于利益集团自身强大的实力以及总统、行政机关、国会等其他行为体的角色设定，利益集团在决策过程中起到举足轻重的作用。两大利益集团在此过程中与政府、政党、公民社会的紧密联系促进了利益表达机制的高效性。但随着20世纪80年代委内瑞拉经济的衰退，利益集团与政府、政党、公民社会之间的关系逐渐恶化，原有的利益表达机制受到破坏。利益表达渠道受阻引起了公民社会的不满与抗议，社会矛盾与政治冲突加剧，进而对20世纪80年代的政治危机与经济危机的爆发产生重大影响。在全面危机爆发之后，委内瑞拉以菲霍角协议为基础的政治协商体系瓦解，以查韦斯为代表的左翼政党开始登上政治舞台，委内瑞拉政治进程进入新阶段。

**关键词：**政治变迁 利益集团 菲霍角体系 工人联合会 商会联合会 利益表达

**作者简介：**杨立妍，中国社会科学院研究生院拉丁美洲研究系博士研究生。

**中图分类号：**D771.2 **文献标识码：**A

**文章编号：**1002-6649 (2020) 02-0106-25

自1958年菲霍角协议(Pacto de Punto Fijo)<sup>①</sup>达成以后,委内瑞拉经历了一段较长时间的政治稳定,即使在20世纪六七十年代拉美众多国家陷入军事独裁统治时,委内瑞拉的政治体系依然平稳运行。但在20世纪80年代之后,作为昔日拉美地区民主典范的委内瑞拉却出现了政权更迭、政党分裂、社会冲突增加等一系列政治上的动荡。毫无疑问,这个依靠石油获取财富的国家之所以面临政治上的危机,固然有石油价格跌落、债务危机等经济因素的影响,而当考虑政治因素时,就涉及到这样一个问题:在菲霍角体系基础上建立的民主政体并没有充分保证政治参与的民主性,民众放弃选举权、支持反对党派、发起公民运动等对政府失去信任的举动表明在这样的政治体制之下,民众在利益的获取与分配方面处于失衡状态。在寻求既得利益方面,有共同目标的利益集团通过强大的集团政治运作机制,与政党、政府等政治行为体共同作用,有效地表达利益诉求,使民主决策对“强势”一方具有倾向性。那么利益集团这一掠取和扩张利益的政治行为能否转化为政治角力中的权力,从而影响委内瑞拉的政治体制,推动委内瑞拉政治变迁的进程?本文将从委内瑞拉利益集团的特点出发,分析利益集团在决策机制中的作用,并通过比较利益集团在自身实力以及与政党、政府、公民社会等关系的前后变化,探究委内瑞拉利益集团是否对政治变迁产生重大影响。

## 一 概念界定与分析框架

利益集团问题一直是政治学、经济学、社会学等领域所关注的重大问题之一。有关利益集团的概念与理论在不同学科下均有系统的发展和完善。利益集团政治理论首先在政治学领域中提出。有多位政治学者均对其进行了深入的探讨并提出了不同的观点。例如,詹姆斯·麦迪逊第一个提出“派别”的概念:“不论是全体公民中的多数或少数,团结在一起,被某种共同情感或利益所驱使,反对其他公民的权利,或者反对社会的永久的集体利益。”<sup>②</sup>罗伯特·达尔认为“从最广泛的意义上讲,任何一群为了争取或维护某种共同

<sup>①</sup> Pacto de Punto Fijo 通常被译为菲霍角体系或蓬托菲霍体系,本文参照《列国志:委内瑞拉》一书采纳第一种译法。参见焦震衡著:《列国志:委内瑞拉》,北京:社会科学文献出版社,2005年,第77页。

<sup>②</sup> [美] 亚历山大·汉密尔顿、约翰·杰伊、詹姆斯·麦迪逊著,程逢如等译:《联邦党人文集》,北京:商务印书馆,2015年,第53页。

利益或一起行动的人，就是一个利益集团”。<sup>①</sup> 基于经济学的利益集团研究则更加微观，主要考察个人与集团的关系。如奥尔森在《集体行动的逻辑》中阐述了集团规模与利益实现的联系：由于集团成员所获得的收益份额会随着集团规模的扩大而减少，小集团比大集团更容易增进共同利益。<sup>②</sup> 另一位著名的经济学家诺斯则从新制度学的角度对利益集团进行了研究，并认为利益集团是制度变迁的主要因素，利益集团之间的博弈促进了制度的形成。<sup>③</sup>

基于众多学者对利益集团概念及相关理论的研究，利益集团的特征可被归纳为以下几个方面：一是为组织性团体；二是具有共同的目标和利益；三是通过采取集体行动来试图影响公共政策并寻求自己的利益；四是具有一定影响力的政治行为体。从上述特征来看，可被称为利益集团的集团组织数目众多，广义上讲，军队、政党、教会、社会性组织等都可被纳入利益集团的行列。本文所考察的利益集团主要基于阿尔蒙德（Gabriel A. Almond）对利益集团的分类，即专门从事利益表达的协作性利益集团。<sup>④</sup> 考虑到委内瑞拉利益集团系统的特殊性，本文将主要考察委内瑞拉的两大利益集团，一是工人联合会（CTV），二是贸易和生产商会联合会（FEDECAMARAS，以下简称“商会联合会”）。

尼德勒（Martin C. Needler）在《拉丁美洲的政治发展》一书中对“政治变迁”一词给出了比较经典的定义，他认为，政治变迁主要考察政治系统的改变，当政治系统执行功能发生变化时，或系统之间发生改变时，都可被称之为政治变迁。<sup>⑤</sup> 在此定义中，作为自变量的政治系统是一个可以协调和改变内部行为与结构、对社会进行权威性分配的有机体，由系统组织、系统成员、组织的能力和成员的影响力等要素组成。根据戴维·伊斯顿的政治系统论，政党、社会团体、参与政治活动的个人都可归为政治系统中的行为体，而在政治系统之外，生态系统、生物系统、个人系统及社会系统则被统称为社会

① [美] 罗伯特·达尔著：《美国的民主》，波士顿：赫夫顿·密夫林公司，1981年，第235页。转引自李寿祺著：《利益集团与美国政治》，北京：中国社会科学出版社，1988年，第2-3页。

② [美] 曼瑟尔·奥尔森著，陈郁等译：《集体行动的逻辑》，上海：上海三联出版社，1995年，第38页。

③ 参见丁轩、王新新：《利益集团理论：从政治学到经济学》，载《国外社会科学》，2008年第2期，第65页。

④ 阿尔蒙德在《当今比较政治学：世界视角》一书中，将利益集团分为松散的集团（无组织化的群体、种族）、非协作的集团（具有经济或文化联系的非正式组织）、机构化的集团（军队、立法机构等独立的政治集团）、协作的集团（生产者协会、商业公会、工会等代表特殊团体的组织）。

⑤ 陈鸿瑜著：《政治发展理论》，长春：吉林出版集团有限责任公司，2009年，第43页。

和物理环境。<sup>①</sup> 学者们有关政治变迁动因的讨论，在笔者看来，多数观点基本围绕政治系统的外部环境展开。例如，贝瑞（Nicholas Berry）、戴维斯（Iona Davis）、阿普特（David E. Apter）从社会的角度探究了政治变迁的动力，指出社会阶层的变动、社会系统的改变、社会结构和功能的变化均会引起政治变迁。<sup>②</sup> 马克思（Karl Marx）、哈根（Everett E. Hagen）等学者则认为经济发展的状态与工业化水平是政治变迁的主要推动因素。<sup>③</sup> 另外，也有不少学者从政治文化的角度探寻政治变迁的原因，认为个人在政治系统中的态度以及个人对政治系统的特殊政治取向对于政治系统的变化至关重要。<sup>④</sup> 结合政治变迁的概念与侧重于从外部因素解释政治变迁动因的既有研究，本文将聚焦于政治系统的内部行为，探讨利益集团与政治变迁的关系。

在有关政治变迁的研究方法中，比较历史分析是较为常用的方法。“关键节点”的概念是历史制度主义范式中的核心概念之一。通常来讲，各种要素和力量在历史的发展演变过程中相互作用与影响，在时机成熟的情况下，突变式的转折将会在特定的时间节点出现。同样，制度变迁也具有突变式转折的特点，制度一般呈现出较强的稳定性和持续性，但当客观环境和内部要素发生变化时，制度总是在某个关键节点产生根本性变革。<sup>⑤</sup> 基于关键节点在制度变迁中的重要性，众多历史制度主义学者对关键节点有着丰富的研究和独特的见解。最初的关键节点判断标准主要有以下几点：（1）结构中约束条件的放松；（2）约束条件弱化后，可供选择方案的增加；（3）行为体能动性的提高；（4）不同选择下的发展结果差异；（5）从结果出发追溯制度变迁的原因。后期的关键节点研究则认为前期的研究在具体分析对象、关键节点的时间范围、变化的衡量标准等方面存在着明显的缺陷，因此，后期的相关研究

① [美] 戴维·伊斯顿著，王浦劬译：《政治生活的系统分析》，北京：华夏出版社，1999年，第22-26页。

② 参见 Nicholas Berry, *Political Configurations, An Analysis of the Political System in Society*, Goodyear Publishing Company, Inc., 1972, p. 49; Ioan Davies, *Social Mobility and Political Change*, London: Macmillan and Company Ltd., 1970, pp. 46-76; David E. Apter, *Political Change*, London: Frank Cass, 1973, p. 110.

③ [德] 马克思、恩格斯著，中共中央马克思恩格斯列宁斯大林著作编译局编译：《共产党宣言》，北京：人民出版社，2018年，第27-51页；Everett E. Hagen, “A Framework for Analyzing Economic and Political Change”, in Robert A. Dahl and Deane F. Neubauer (eds.), *Readings in Modern Political Analysis*, Prentice Hall, Inc., 1968, p. 191.

④ 陈鸿瑜著：《政治发展理论》，长春：吉林出版集团有限责任公司，2009年，第43-48页。

⑤ 刘圣中著：《历史制度主义：制度变迁的比较历史研究》，上海：上海人民出版社，2010年，第74页。

趋向具体化、量化。<sup>①</sup>

为了增加关键节点确认的客观性，本文将采取定性分析与定量分析相结合的方法。定量研究方面，卡波西亚（Giovanni Capoccia）等学者创建的时序影响值（Temporal leverage）与概率跳变值（Probability jump）可作为关键节点定量分析的依据。<sup>②</sup> 由于关键节点是时间概念与事件概念的结合，时序影响值与概率跳变值对关键节点的影响时间与结果进行了测定。衡量时序影响值的因素主要有两个：一是关键节点的持续时间（ $T_x$ ），二是关键节点后所产生的路径依赖的持续时间（ $T_{x'}$ ）。 $T_{x'}/T_x$ 比值越大，表明关键节点越关键。概率跳变值的影响因素为关键节点对后续结果的影响程度（ $P_{y'}$ ）与后续结果在关键节点前的最低发生概率（ $P_y$ ）， $P_{y'} - P_y$ 差值越大，表明关键节点越关键；同时， $P_{y'}$ 越接近1，关键节点越关键。<sup>③</sup>

在证实关键节点之后，本文将通过搭建利益集团与政治变迁分析框架分析利益集团这一行为体对关键节点的出现所起到的作用，并判断其是否为委内瑞拉政治变迁的推动力量。分析框架中的前提条件代表传统路径下形成的路径特点与背景，基于前提条件的发展路径会出现两种方向：在传统路径没有裂隙的情况下，政治变迁的方式倾向于渐进式变迁。前提条件是影响遗产核心属性稳定性的直接要素，加之在此过程中与连续因果关系相关的对立性解释的出现，例如，与政治发展相悖的因素，传统路径下形成的遗产在各种因素的共同作用下逐渐走向终结；在前提条件出现裂隙的情况下，政治制度将发生断裂，原有的均衡状态转向非均衡状态，继而引起关键节点的产生，关键节点后形成的遗产将呈现新的路径特点，形成新的路径依赖。<sup>④</sup> 两个发展方向的相同点是结果都会出现政治变迁，不同点则是有关键点的产生。本文基于对委内瑞拉政治发展进程的回顾，发现委内瑞拉的政治变迁中存在着历史关键节点，因此，本文将根据框架中的前提条件—裂隙—关键节点这一发展方向分析利益集团在出现裂隙时具体的行为变化。

① 花勇：《历史关节点前沿研究评述》，载《政治学研究》，2014年第11期，第104页。

② 参见 Giovanni Capoccia and R. Daniel Keleman, “The Study of Critical Junctures: Theory, Narrative and Counterfactual in Historical Institutionalism”, in *World Politics*, Vol. 59, No. 3, April 2007, p. 361.

③  $CJ_y = \left( \frac{P_{y'} - P_y}{1 - \ln(P_{y'})} \right) \left( \ln \frac{T_{x'}}{T_x} \right)$ ，该模型对关键节点关键性的衡量并非通过赋值计算，而是基于此公式对关键节点的影响因素进行衡量与分析。

④ 刘圣中著：《历史制度主义——制度变迁的比较历史研究》，上海：上海人民出版社，2010年，第158页；Ruth Berins Collier and David Collier, *Shaping the Political Arena: Critical Junctures, the Labor Movement and Regime Dynamics in Latin America*, University of Notre Dame Press, 2002, p. 30.

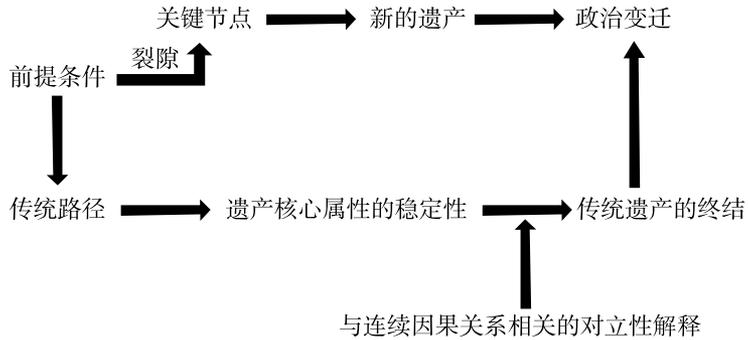


图1 利益集团与政治变迁分析框架

资料来源：笔者绘制。

## 二 委内瑞拉政治变迁中的关键节点

委内瑞拉同其他拉美国家一样，先后经历了考迪罗独裁统治、官僚威权主义、民主化时期、民众主义等主要政治发展阶段。回顾委内瑞拉政治变迁的历史进程，1945年“三年期”的启动、1958年菲霍角体系的创建、20世纪80年代政治经济危机的爆发、1998年以乌戈·查韦斯为首的左翼政党的上台都是委内瑞拉政治变迁中的重要历史时刻。1945—1948年“三年期”标志着委内瑞拉历史上建立了第一个民主政权。为了提高民主化水平，执政党民主行动党（AD）在政治、经济、社会方面进行了大胆的改革。但不幸的是，该党的执政于1948年被希门尼斯的军事政变推翻，委内瑞拉在此后陷入了长达十年的军事独裁统治。1958年民主行动党再次掌权，其不仅建立了以菲霍角协议为基础的民主政权，更实现了党派之间权力的顺利交接。政治稳定一直维持到20世纪80年代，经济上的危机导致了一系列政治上的动荡：大规模城市骚乱、多次未遂政变、佩雷斯总统被弹劾、传统政党的衰落，等等。民众对政党以及立法机构的信任严重缺失。经过深刻的调整与改革，委内瑞拉政治进程在20世纪90年代末再次发生转变。随着1998年查韦斯的上台，委内瑞拉的政治规则被重新改写，从而完成了以左翼力量崛起为特色的政治变迁。查韦斯的一系列政治改革促进了委内瑞拉参与式民主的实现以及新政治秩序的建立，但与此同时，查韦斯政府执政中存在的权力过度集中、改革过于激进等弊端导致委内瑞拉在21世纪深陷政治经济困境，委内瑞拉政治进程再次出现波折。

上述四个历史节点中，每一节点之后都开启了一段新的政治发展时期，在选举方式、政权形式等方面均呈现出新的变化，因而关键节点的主要依据——概率跳变值与时序影响值，具体通过政党制度、大选投票率、政变次数、节点的持续影响时间以及政治后果等五个方面来综合考虑和判断。1945—1948年“三年期”结束了军事独裁统治，民主行动党作为执政党开启了委内瑞拉民主政治的道路。民主行动党通过选举制度改革推进了民主制度的建设，此项改革取消了对受教育程度、性别、财产的限制，规定年满18岁的委内瑞拉公民均享有投票权。同时，市议会、各州立法机构、国会以及总统的选举也开始广泛采用无记名投票的直选方式。<sup>①</sup>民主政权的建立在委内瑞拉政治进程中被视为重要的里程碑，但该时期所建立的民主制度只维持了三年。希门尼斯长达十年的军事独裁统治使“三年期”的民主化努力化为乌有，政党政治与选举制度被完全破坏，因此，虽然“三年期”对政治体制进行了新的尝试，但其短暂的影响时间在委内瑞拉的政治变迁中只能被视作一次“民主试验”，相对于1958年菲霍角体系所建立的民主政权的影响时间与影响程度，“三年期”这一节点的关键程度并不高。

由民主行动党、基督教社会党（COPEI）和民主共和联盟（URD）于1958年签订的菲霍角协议确立了代议制民主制度，标志着委内瑞拉由传统政治模式向现代政治模式的转变。其一，新的政治协商制度打破了以往对各政党政治权力的制约，各政党纷纷参与到选举与政治决策过程中，政党结构更具多元性。其二，公民政治参与度大幅提高。1958年后，委内瑞拉的政治参与模式由精英政治向大众政治转变，政治参与群体扩大至工人、农民等社会中下阶层。在1958—1988年举行的六次总统大选中，民众的投票率分别为92.3%、96.7%、96.5%、87.6%、87.3%、81.9%<sup>②</sup>，成为民主时期民众投票率最高的一段时期。与1989年和1998年相比，1958年这一历史节点在持续影响时间与政治后果两个方面差异明显。第一，相较于1989年经济危机和政治危机的爆发与1998年查韦斯上台，1958年菲霍角体系的建立所带来的政治影响更为积极。第二，在节点后的路径依赖形成时间上，1958年菲霍角体

<sup>①</sup> Aniel H. Levin and Brian F. Crisp, “Venezuela: The Character, Crisis, and Possible Future of Democracy”, in *World Affairs*, Vol. 161, No. 3, 1999, p. 129.

<sup>②</sup> Dieter Nohlen, *Elections in the Americas: A Data Handbook (Vol. 2, South America)*, Oxford: Oxford University Press, 2005, p. 556. 六次总统选举年分别为1963年、1968年、1973年、1978年、1983年、1988年。

系基础之上的民主政权稳定期大约为 30 年左右，然而，结合目前委内瑞拉动荡的政治局面来看，另外两个历史节点的持续影响时间更为长久，因此，1958 年历史节点的时序影响值相对较低。

综合对比 1989 年危机的全面爆发以及 1998 年左翼政府执政两个历史节点，本文认为，尽管查韦斯上台之后委内瑞拉在政党制度、政治结构等方面均有重大转型，但从时序影响值与概率跳变值来考虑，1989 年这一历史节点比 1998 年更为关键。

20 世纪 80 年代石油价格暴跌造成委内瑞拉的财政收入严重下降，人均国内生产总值降至 20 世纪 50 年代初的水平。生活水平的严重下降引起民众对政府的极大不满，因而于 1989 爆发了一场名为“加拉加斯事件”的骚乱。骚乱最先在加拉加斯爆发，而后蔓延到其他主要城市。自此，委内瑞拉政治、经济、社会全面陷入僵局。危机爆发后，委内瑞拉经济全面衰退，社会分配严重不公，中下阶层群体的利益饱受侵害。据统计，1989—1998 年期间，委内瑞拉的中度贫困率和极端贫困率大幅上升，分别由 44.44% 和 20.07% 上升至 57.6% 和 28.8%。<sup>①</sup> 在此背景下，查韦斯加强政府干预、追求社会平等的理念获得民众支持，并成为其胜选总统的重要原因。查韦斯对政治秩序进行重建的愿望为其赢得了深远的政治影响力。查韦斯执政后推行的“罗宾逊计划”、石油公司国有化等一系列社会经济政策提高了国民的人均收入，使更多中下阶层人群受惠。因此，更确切的说，以查韦斯为代表的左翼政党的上台是 1989 年委内瑞拉全方位危机的政治后果之一。

1989 年危机产生的更为长远的消极影响是委内瑞拉政治制度几近崩溃。首先，政府遭遇严重的信任危机，执政政府的合法性受到挑战。民众对政府的信任缺失不仅体现在日益剧烈的社会冲突上，更表现在投票弃权率上。据统计，委内瑞拉全国选举的投票弃权率由 1988 年的 18.1% 上升至 1993 年的 39.8%。<sup>②</sup> 民众对政府的不信任使民主体制的运行失去了重要推动力，政府合法性也因此被严重削弱。其次，以民主行动党与基督教社会党为主的两党制走向瓦解，多党制开始兴起。在 1993 年的全国选举中，五个党派瓜分了大部分选票，民主行动党、基督教社会党、激进事业党（LCR）、全国同盟

<sup>①</sup> Michael Penfold-Becerra, "Clientelism and Social Funds: Empirical Evidence from Chávez's 'Misiones' Programs in Venezuela", in *IESA Caracas Working Paper*, 2006, p. 12.

<sup>②</sup> Aniel H. Levin and Brian F. Crisp, "Venezuela: The Character, Crisis, and Possible Future of Democracy", in *World Affairs*, Vol. 161, No. 3, 1999, p. 139.

(Convergencia) 和争取社会主义运动 (MAS) 分别获得 23.3%、22.6%、20.7%、13.8% 和 10.8% 的支持率。<sup>①</sup> 随着更多的党派参与到国家政权的争夺中, 以民主行动党和基督教社会党为代表的传统政党不再是公众进行利益表达的最有效的合法工具, 传统政党的影响力开始减弱; 在组织内部, 凝聚力以及治理能力的下降导致传统政党无法调节党派内部冲突、进行政治动员, 无法控制其他党派组织。最后, 以菲霍角体系为基础的政治协商模式被打破。菲霍角体系开启了各党派通过协商参政议政的模式, 各政治力量在协议的基础上能够以和平方式寻求权力, 但政治协商体系被打破后, 各个党派的政治合作模式由和平协商转向激烈竞争, 政党政治制度开始趋向不稳定。

然而, 查韦斯政府大规模增加社会支出以迎合民众短期利益的做法只是缓解了燃眉之急, 导致 1989 年危机的制度因素并未在查韦斯政府的改革下消除。随着委内瑞拉政治环境与经济环境的恶化, 原本制度中存在的社会阶层分化、庇护主义、立法机构权力弱化等缺陷被进一步放大, 军事政变、选举弃权等反抗行为对现今左翼政府的执政形成了巨大挑战。<sup>②</sup> 综合考虑以上因素, 1989 年全方位危机的概率跳变值高于 1998 年左翼政府的执政, 因此, 其可作为委内瑞拉政治变迁中的关键历史节点。

表 1 历史节点情况分析

	1945 年	1958 年	1989 年	1998 年
政党制度	一党独大	多党制	两党制	主导党制
选举投票率	72.1%	92.3%	60.2%	53.5%
政变次数	1	2	4	14
持续影响时间	3 年	30 年	>30 年	>20 年
政治后果	民主政权短暂建立	以菲霍角体系为基础的代议制民主体制正式确立	菲霍角体系的衰落	左翼政党执政

注: 表中政党制度的主要判断依据为各历史节点后国会选举中各政党所获席位数; 政变次数为两个历史节点之间的政变统计。

资料来源: 选举投票率参见 Dieter Nohlen, *Elections in the Americas: A Data Handbook (Vol. 2, South America)*, Oxford: Oxford University Press, 2005; 政变次数参见 “Polity IV”, <http://www.systemicpeace.org/polity/polity4.htm>. [2019-07-02]

<sup>①</sup> Dieter Nohlen, *Elections in the Americas: A Data Handbook (Vol. 2, South America)*, Oxford: Oxford University Press, 2005, p. 573.

<sup>②</sup> 周楠: 《对拉美民粹主义思潮及其实践的评析——以委内瑞拉的“查韦斯主义”为例》, 载《国际观察》, 2017年第5期, 第84-85页。

### 三 委内瑞拉利益集团的发展

20 世纪初至 20 世纪 60 年代，以工人联合会与商会联合会为代表的委内瑞拉利益集团经历了形成、发展、兴盛三个阶段。在此期间，利益集团与政党、政府建立了紧密的联系，并通过咨询委员会（Consultative Commission）与分权公共管理部门（Decentralized Public Administration）等主要协商渠道高度参与到政府的决策过程中，对委内瑞拉的政治生活产生了举足轻重的影响。

#### （一）委内瑞拉利益集团的兴起与发展特点

委内瑞拉工会与商会的兴起与该国的石油经济的发展息息相关。随着 19 世纪初丰富石油储藏的发现与开采，委内瑞拉的经济模式由以农产品出口为主转向以石油出口为主，社会结构也随之发生巨大变化，工人阶级与资产阶级群体迅速崛起。一方面，城市劳动力的增加带动了工人阶级队伍的发展壮大。石油商业的开启加速了城市化进程，为了应对不断扩大的城市规模、满足城市日益增长的经济需求，与石油相关的生产部门与城市服务部门进一步扩张，从而引起对劳动力的需求日益增大。庄园经济的垮台导致大量的农村劳动力失去了工作机会，他们纷纷涌入城市，逐渐演变为工人阶级的主力军。另一方面，庄园经济模式的改变加速了农业精英的衰落。一些土地所有者将土地变卖给石油公司，将自己的生意由农业出口转向与石油相关的贸易，这些土地所有者也因此转变为城市商业和金融资产阶级。与此同时，石油经济带动了以制造业、商业、服务业为代表的私营部门的迅速发展，新兴资产阶级应运而生。

工人阶级与资产阶级群体的扩大对劳资关系、各社会阶层与政府及政党的关系产生了重要的影响，如何处理与上述三方的关系，最大限度谋求经济和政治上的利益，成为工人阶级和资产阶级亟须考虑的问题。工会与商会的建立迎合了工人阶级和资产阶级的利益诉求，使其成为两大阶级在政治舞台上的庇护伞。尽管以工会和商会为代表的传统利益集团具有强大的实力和影响力，但自 20 世纪初建立以来，工会和商会的发展均经历了跌宕起伏。然而，出于不同的利益和政治偏好，两大集团的发展目标及发展道路不尽相同。

工会的发展与政党的联系更为密切，大致可分为两个历史发展阶段。20 世纪初至 20 世纪 50 年代，委内瑞拉劳工组织的发展道路颇为曲折。戈麦斯

总统（Juan Vicente Gómez）在位期间，为了维护资产阶级的统治，一直镇压任何形式的劳工组织。尽管劳工群体在20世纪初已初具规模，但在这段时期内并未形成大型的劳工组织，工会也未取得相应的发展。直至1945—1948年“三年期”，执政党民主行动党加强了对劳工的控制，劳工组织才得以进一步扩大。在这段时期，民主行动党将工会成员人数增加了500%，并在工会组织中削弱了其竞争对手委内瑞拉共产党对劳工的影响。然而，希门尼斯在1948年通过军事政变上台后，对劳工组织进行残酷压制：工党领袖被捕，主要工会被解散，工会资金被冻结。面对希门尼斯政府的大力镇压，委内瑞拉的工会组织停止了运作，工会的发展几乎陷入停滞状态。<sup>①</sup>

工会发展的转折点发生在1958年菲霍角体系建立之后。随着民主行动党的重新掌权，工会再一次崛起，自此，委内瑞拉工会的发展与民主行动党建立起了更为紧密的联系。在众多工会组织中，工人联合会成为委内瑞拉最为强大的工会组织，也成为了民主行动党在此后50年政党竞争中的坚强后盾。工人联合会创建于1936年，由于在戈麦斯独裁统治期间劳工组织遭遇残酷的压迫，工人阶级的利益受到了严重损害，劳工领袖认为劳工的统一与组织运动对于保护工人的利益至关重要。同时，民主行动党的领导人也意识到劳工组织中的党派冲突不利于政权的巩固，民主行动党与劳工领袖因此决定建立一个单一且统一的劳工组织，于是工人联合会成为委内瑞拉广大工人阶级的主要庇护组织，工人阶级通过该工会组织进行利益表达与利益诉求，寻求政治与经济方面的保护。

值得一提的是，为了有效避免其他党派因在同一行业中建立平行的工会组织而引起恶性竞争，工人联合会的组织机制允许各个党派在同一工会内进行从地方层面到国家层面的竞争。<sup>②</sup>尽管工人联合会长期由民主行动党控制，其他党派势力也渗透到了工会当中。因此，委内瑞拉工会的政党依附型架构与墨西哥、哥伦比亚等其他拉美国家工会的政党依附型架构略有不同。在墨西哥，革命制度党是唯一掌控工会的政党，而在委内瑞拉，工人联合会则通过比例代表制来吸收各党派成员，其组织内部一直存在着较强的党派竞争。各个政党在工会中积极谋求席位，争取劳工阶层的支持，以实现自己的政治目标与政治利益。

---

<sup>①②</sup> Jennifer L. McCoy, “Labor and the State in a Party - Mediated Democracy: Institutional Change in Venezuela”, in *Latin American Research Review*, Vol. 24, No. 2, 1989, pp. 38 - 39, p. 41.

表 2 工人联合会代表大会中各党派代表比重统计 (1959—1980 年) (%)

	1959	1961	1964	1970	1975	1980
民主行动党 (AD)	52.2	70	70.6	34.5	51	56.3
社会基督教党 (COPEI)	14.5	30	14.4	18.8	22	20.9
委内瑞拉共产党 (PCV)	23.3	—	—	0.5	0.5	0.7
民主共和联盟 (URD)	10.0	—	12.5	11.8	2	2.8
人民选举运动 (MEP)	—	—	—	31.7	17	12.3
争取社会主义运动 (MAS)	—	—	—	—	1	3.2
革命左派运动 (MIR)	—	—	—	—	0.2	0.8

资料来源: Jennifer L. McCoy, “Labor and the State in a Party - Mediated Democracy: Institutional Change in Venezuela”, in *Latin American Research Review*, Vol. 24, No. 2, 1989, p. 41.

以商会联合会为代表的委内瑞拉商会组织的建立时间略晚于工会, 其于 1944 年建立, 但商会联合会却保持了较快的发展速度。经过 16 年的发展, 商会联合会于 1960 年成为委内瑞拉利益集团中的层峰组织, 组织成员几乎涵盖了所有私营部门, 包括商业、贸易、制造业、服务业等等, 该协会也因此委内瑞拉的商业领域占据绝对的主导地位。除此之外, 商会联合会在成员数量方面拓展迅速。1944 年成立之初, 商会联合会仅拥有 22 个机构成员, 但到了 1956 年, 有 136 个机构隶属于商会联合会。<sup>①</sup> 商会最初的成员主要由小型的国有企业组成, 大多数企业属于非消费性生产企业、服务型企业或农业企业。但在 20 世纪 60 年代后, 商会成员拓展至银行业、保险业、建筑业、石油工业等多个领域。<sup>②</sup>

如果说工会的发展模式以工会—政党政治联盟为基础, 那么在商会联合会的发展中, 政治联盟的特征并不突出, 更确切地说, 商会联合会的发展与自身经济实力的变化更为密切。20 世纪六七十年代, 私营部门对委内瑞拉国内生产总值的贡献持续上升, 商会联合会的规模与影响力也随之达到顶峰。但随着 20 世纪 70 年代石油繁荣期的到来, 大部分石油收入被政府所占有, 导致公共部门在委内瑞拉经济发展中的地位持续上升, 私营部门对国内生产总值的贡献连年下降。据统计, 1975 年之前私营部门在国内生产总值中的占比超过 80%, 而在 1975 年之后降至 60% 以下。私营部门在国民经济中地位的

<sup>①</sup> Diego Abente Brun, “Economic Policy Making in a Democratic Regime: The Case Venezuela”, PhD Dissertation, University of New Mexico, 1984, pp. 50 - 51.

<sup>②</sup> David G. Becker, “Business Associations in Latin America: The Venezuela Case”, in *Comparative Political Studies*, Vol. 23, 1990, p. 124.

削弱造成商会联合会的影响力随之减弱，其与政府关系的演变也被描述为“从1969年的蜜月期滑落到1974年日渐疏远的状态。”<sup>①</sup>

表3 1970—1978年私营部门对委内瑞拉国内生产总值(GDP)的贡献

	1970—1972	1973—1975	1976	1977	1978
GDP总量(亿玻利瓦尔)	574.33	1067.32	1324.96	1527.96	1703.23
公共部门GDP占比(%)	14.6	13.7	42.9	40.7	37.6
私营部门GDP占比(%)	85.4	86.3	57.1	59.3	62.4

资料来源：Terry Lynn Karl, “The Political Economy of Petrodollars: Oil and Democracy in Venezuela”, PhD Dissertation, Stanford University, 1982, p. 290.

商会联合会与工人联合会在组织架构方面的差异尤为明显。工人联合会按照比例代表制的原则吸收各政治党派加入该组织，并与民主行动党形成强大的联盟。相比之下，商会联合会在组织形式上更为独立，其与政党、政府的关系较为平衡，并未受到任何一方过多的干涉。商会联合会的目标以集团的发展为最终目的，相较于政治利益，商会联合会更看重经济利益，因此，该集团在处理与政府的关系时十分谨慎与务实。例如，总统佩雷斯于1978年实行的国有化改革受到了石油公司的抗议，尽管石油公司是商会联合会的主要成员，但出于长远利益考虑，商会联合会并没有与石油公司共同进行反抗。但在20世纪80年代初，由于政府进一步加强中央集权，对商会在组织运行、经济政策等方面的干涉愈加严重。商会意识到政府对利益集团日益增加的垄断性将打破政府、工会与商会之间的协作关系，与此同时，在工业化发展中逐渐扩大的公共部门剥夺了私营部门的权力，私营部门的利益也因此严重受损。在此情况下，商会开始公开反对政府，并有意退出此前由佩雷斯政府创建的工会—商会—政府三方协商委员会。<sup>②</sup>

综上所述，以工会和商会为代表的两大利益集团在兴起与发展的过程中与社会阶层、政党、政府的密切关系，表明了除通过自身的实力与影响力参与决策之外，各方政治力量之间的互动结果也可影响到决策的形成乃至政治发展的走向。

<sup>①</sup> Diego Abente Brun, “Economic Policy Making in a Democratic Regime: The Case Venezuela”, PhD Dissertation, University of New Mexico, 1984, p. 172.

<sup>②</sup> David G. Becker, “Business Associations in Latin America: The Venezuela Case”, in *Comparative Political Studies*, Vol. 23, 1990, pp. 125–126

## （二）委内瑞拉利益集团在政府决策机制中的作用

决策的制定是一个动态的过程，由多种因素相互施加影响，各种利益关系相互博弈。工会与商会在委内瑞拉政治决策机制中的作用，不仅取决于利益集团本身的实力，也取决于该决策机制对流程与各行为体的设置。国会、总统、行政部门的角色以及相互关系使得两大利益集团在政府决策机制中的地位举足轻重。

首先，委内瑞拉宪法赋予国会在立法领域的权力，但在实际操作中，作为立法机构的国会在整个决策过程中的作用并不突出。其主要原因可归咎于委内瑞拉选举机制所导致的有限的政治参与。委内瑞拉选举采用封闭式名单制度，即要求选民只可从政党给出的候选人名单中进行选举，而不能从个人候选人中选取。这种选举机制引起的消极后果主要有两个方面。一方面是国会的权力被严重削弱。国会对政党领导人负责，而非对选民负责。但由于严格的政党纪律以及强大的政党力量，国会在政党面前几乎成为摆设，国会议员受到政党的控制，无法独立表达政策立场或进行立法提议。加之国会内部架构的松散和国会议员专业能力的不足，国会在决策过程的参与受限，国会中的大部分立法活动转移到了行政部门，行政部门成为真正的决策制定者。<sup>①</sup>另一方面是公民社会的政治参与率下降。封闭式选举打击了公民参与政治的热情，限制了公民参政议政的权利，使公民无法真正参与到政府决策中。而工会和商会作为主要利益集团，可有限地代表公民社会行使政治权力。由于国会作用的弱化，利益集团的主要游说对象以及政治献金对象由国会转为行政机构，从而造成了行政机构权力越来越大、国会作用越来越小的恶性循环。

其次，委内瑞拉总统与行政机关在决策过程中的角色十分关键，拥有强大的决策权力。虽然总统被宪法赋予的正式权力相对较少，但其对实际的决策过程起到至关重要的影响。作为总统制国家，委内瑞拉总统由民选产生，拥有固定的任期，独立于国会且掌控行政机关。由于国会权力受到制约，无法在决策过程中起到相应的作用，国会在决策中所产生的政治真空被总统及行政部门所填补。例如，总统可在不经过国会同意的情况下进行内阁成员的任免。与此同时，行政机关在立法方面拥有提议权与决定权。

<sup>①</sup> Brian F. Crisp, *Democratic Institutional Design: The Power and Incentives of Venezuelan Politicians and Interest Groups*, Stanford, C. A.: Stanford University Press, 2002, p. 11.

据统计，1959—1995年期间，委内瑞拉84%的法案是由行政机关通过。<sup>①</sup>因此，总统与行政机关在决策机制中享有绝对的实权。总统往往与行政机关、主导型利益集团共同协商合作，支配整个决策过程。

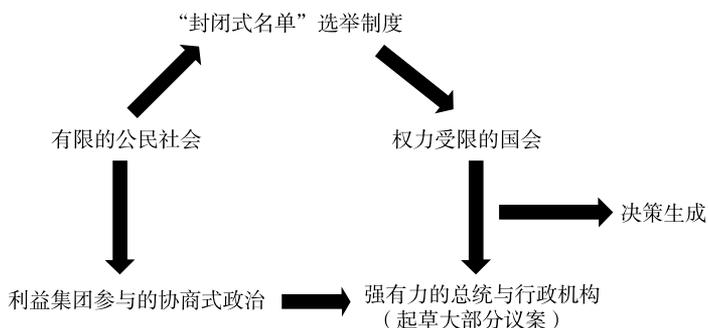


图2 委内瑞拉政治决策流程

资料来源：Brian F. Crisp, *Democratic Institutional Design: The Power and Incentives of Venezuelan Politicians and Interest Groups*, Stanford, C. A.: Stanford University Press, 2002, p. 14.

除决策机制对各政治行为体的特定设置之外，工人联合会与商会联合会两大利益集团在经济与政治上的实力也为其在决策流程中赢得一席之地。

经济方面，工人联合会与商会联合会拥有雄厚的经济基础。工人联合会的经济来源主要是政府的财政补贴与委内瑞拉工人银行（BTV）。在20世纪60年代之前，政府对工人联合会的补贴占到该组织年收入的90%。60年代之后，工人联合会的收入一半来自于政府补贴，一半来自于1966年创建的委内瑞拉工人银行。不断发展壮大的委内瑞拉工人银行将工人联合会逐渐打造一个经济帝国，使其成为世界上最富有的工会之一。<sup>②</sup>而商会联合会几乎囊括了私营部门的所有领域。由于掌控着大量资本，商会常常通过资本外逃的策略与政府就政策问题进行讨价还价。资本外逃还会导致就业机会的减少，继而对劳工组织的发展形成阻碍。据估算，委内瑞拉每年资本外逃数额大约为6.68亿美元，这个数额可造成劳动力参与率下降2%，足见商会联合会的经

<sup>①</sup> Brian F. Crisp, *Democratic Institutional Design: The Power and Incentives of Venezuelan Politicians and Interest Groups*, Stanford, C. A.: Stanford University Press, 2002, pp. 70–72.

<sup>②</sup> Lennart Bak, “Populism and Labor Relations in Venezuela”, in *International Journal of Political Economy*, Vol. 31, No. 2, 2001, p. 87.

济实力不容小觑。<sup>①</sup>

政治方面，两大利益集团在公民社会与集团组织的政治参与中具有垄断性。如前所述，委内瑞拉的选举机制采用封闭式名单制度，只有少数政党候选人具有被选举的资格，这一选举方式导致公民社会参与政治的可能性极低，只有主要党派与大型利益集团可参与其中，行政机构与公民社会的联系渠道仅限于通过工人联合会与商会联合会。此外，在1958年菲霍角体系建立之后，各政治力量主要通过政治协商进行权力分配的方式导致其他新兴政治力量难以融入该协商体系。虽然随着委内瑞拉社会和经济环境的变化，出现了一些新的利益集团，但鉴于两个传统利益集团的垄断地位，其他商业集团与工会组织的影响力十分有限，即使它们获得政府的资助，也无法吸引更多成员加入以实现发展壮大，难以达到对政府决策施加影响的水平。<sup>②</sup>

总而言之，总统、行政机构、国会三方在决策过程中的作用以及利益集团自身经济实力的强弱共同决定了利益集团在委内瑞拉政府决策中的地位。在委内瑞拉决策机制的设置中，权力过度集中于总统与行政机构的现象造成整个决策过程完全依赖于少数几个部门，再加上工人联合会与商会联合会的垄断性，两个利益集团可充分参与到决策流程中。利益集团与总统、行政部门联系紧密，三方力量共同协商的方式成为了委内瑞拉决策过程的特色。

### （三）委内瑞拉利益集团影响政策制定的方式与途径

利益集团进行利益表达的方式呈现出多样化特征，游说、示威游行、舆论宣传、暴力冲突、选举、政治献金等，都是利益集团在影响政策制定中可采取的策略。从根本上来说，利益集团作用于决策过程的途径大致可归为三类：政治影响、经济影响与控制社会舆论导向。<sup>③</sup> 与其他拉美国家一样，委内瑞拉的利益集团常常同时采用多种策略以求在政策制定过程中最大限度地谋求自身利益，实现博弈均衡。但有所区别的是，委内瑞拉利益集团在策略的选择上更偏好政治影响这一渠道，具体来说，其往往采用“旋转门”这一更为正式化、官方化的机制参与决策过程。

“旋转门”通常的定义是，个人在私人部门与公共部门之间进行双向角色

<sup>①②</sup> Brian F. Crisp, *Democratic Institutional Design: The Power and Incentives of Venezuelan Politicians and Interest Groups*, Stanford, C. A.: Stanford University Press, 2002, p. 153, p. 35.

<sup>③</sup> 邱蓉著：《俄罗斯转型时期利益集团演化及其作用研究》，北京：中国社会科学出版社，2012年，第25页。

转换，交叉穿梭为利益集团进行牟利。<sup>①</sup>为了吸纳更多工会与商会成员参与到政府决策中，委内瑞拉政府通过设置咨询委员会与分权公共管理部门作为私人资本家与劳工阶层在政府中协调利益诉求的官方部门。鉴于国会权力的弱化以及行政机关的强势地位，咨询委员会与分权公共管理部门也成为行政部门与利益集团之间重要的协商沟通渠道。

1959—1989年，委内瑞拉政府共创建了330个咨询委员会与326个分权公共管理部门，其成员均来自政府、以工人联合会和商会联合会为代表的利益集团或社会经济部门。在咨询委员会和分权公共管理部门的成员构成中，政府官员、私人资本家代表、劳工代表位列总人数的前三位，其中，政府官员与私人资本家共占80%以上。<sup>②</sup>两个机构在职能上略有区别：咨询委员会主要负责研究政策案例、起草法案、在实务领域提供相关咨询；分权公共管理部门则更侧重于对经济活动的监管，如价格与质量管控、制定工资、提供合法就业岗位等。在政策制定过程中，利益集团通过咨询委员会与分权公共管理部门获取和保持权力地位的途径主要有如下两种。

一种是通过总统与行政机关在政治上的强权确保利益集团参与政策制定的高效性。总统在对官僚机构的监督方面拥有自由裁量权，即总统可依据一定的价值取向与衡量标准自由做出行政处置的决定。这就意味着总统在政策制定中可依据自己的偏好进行利益分配，做出行为选择。利益集团正是利用与总统的关联表达利益诉求，对政策结果施加影响。<sup>③</sup>值得一提的是，由于历任政府都热衷于创建咨询委员会与分权公共管理部门，两类机构受政治更迭的影响不大。以咨询委员会为例，1959—1989年期间，民主行动党共创建了224个咨询委员会，占所创建委员会总数的68%；基督教社会党创建了106个咨询委员会，占总数的32%。<sup>④</sup>因此，政府长期以来与两类机构建立的密切联系确保了政策制定的掌控权高度集中于行政部门与利益集团。

另一种是利益集团利用咨询委员会与分权公共管理部门广泛的职能范围获得对政策制定充分的参与权。有学者根据职能将咨询委员会和分权公共管

① 张宇燕：《横向：利益集团与党派政治（下）》，载《第一财经日报》2012年7月23日第A07版。

②③ Brian F. Crisp, *Democratic Institutional Design: The Power and Incentives of Venezuelan Politicians and Interest Groups*, Stanford, C. A.: Stanford University Press, 2002, p. 113, p. 72.

④ 由于民主行动党的执政次数多于基督教社会党，按执政次数比例计算，两党创建的委员会数量大致相当。

理部门进行了类型划分，这些机构可大致分为生产型、管理型、服务提供型、规划型、私营部门鼓励型。<sup>①</sup>从职能类型可以看出，咨询委员会与分权公共管理部门几乎囊括了所有公共部门与私营部门的相关职责，是拥有实际规划、组织、指挥权力的职能部门。在每种类型的咨询委员会与分权公共管理部门中，利益集团都是主要的组织成员，机构职能的广泛性有利于利益集团全面参与各个领域的政策制定。由于这两类机构都是政府重要的政策咨询机构，当某项政策没有相应的职能机构为其提供建议咨询时，政府就会建立相应的咨询委员会或分权公共管理部门，以求在内部平衡各方政治力量，协调利益分配，保障政策的顺利实施，这也是历届政府热衷于创建以上两类机构的主要原因。

咨询委员会与分权公共管理部门利益表达机制的建立不仅有利于利益集团有效地参与政策制定，也促进了政府与利益集团的关系，推进了政策的顺利制定与执行。然而，该机制较长的运行时间已造成了利益表达机制的僵化，继而导致了政治参与受限，公民社会或新兴集团组织无法参与该机制。当政治环境和经济环境发生改变时，该利益表达机制难以进行变革，常常造成制定出的政策与实际情况相悖，极大可能引起民众及其他政治力量的反对，从而导致民众失去对政府的信任，政府的合法性因此被削弱。

#### 四 利益集团对委内瑞拉 20 世纪 80 年代政治经济危机的影响

从历史制度主义的角度出发，历史关键节点是制度变迁的转折点，当长期且稳定的制度在历史关键节点产生后，建立在原有机制上的路径依赖被打破，从而形成制度变迁。在制度变迁的过程中，行为体的选择及能力与推动关键节点、促成制度变迁有着密切的联系。考察行为体如何在制度中使用规则、利用制度资源、塑造与推动历史关键节点，可以更好地诠释制度变迁过程。<sup>②</sup>委内瑞拉利益集团的发展在制度的长期作用下形成了独特的路径依赖，但在 20 世纪 80 年代前后，随着委内瑞拉政治和经济环境的恶化，委内瑞拉的制度发生了结构性改变。利益集团作为政治变迁中重要的行为体，其自身影响力

<sup>①</sup> Brian F. Crisp, *Democratic Institutional Design: The Power and Incentives of Venezuelan Politicians and Interest Groups*, Stanford, C. A.: Stanford University Press, 2002, pp. 101 - 126.

<sup>②</sup> 斯蒂芬·贝尔、滕白莹、孙晨光：《制度变迁的诠释路径：建构制度主义 VS 历史制度主义》，载《国外理论动态》，2016 年第 7 期，第 82 页。

以及与政党、政府、公民社会等其他行为体的互动关系也随之发生重大变动。

### （一）利益集团与政府

委内瑞拉利益集团与政府的关系存在着一定的矛盾性，这种矛盾性是委内瑞拉在20世纪80年代深陷政治与经济僵局之时导致二者关系恶化的主要诱导因素。一方面，政府对利益集团进行“家长式”的统治。这种关系以工会—政府的架构尤为突出。工会通过对政府的政治支持获取既得利益，作为回报，政府对工会予以经济、政治等全方位的庇护，从而达到控制劳工的目的。政府对工会的支持主要有两种途径：一是经济支持，1964—1980年期间政府对工会的财政补贴一直稳定在工会经费支出的50%以上；二是福利支持，除了为劳工提供大量的公共部门岗位之外，政府对劳工的工资拥有较强的控制权，大多数工资增长并非劳工与企业管理层之间集体谈判的结果，而是通过政府行为来实现。1969年的一项调查显示，依照政府法令增长工资的企业比重为73.4%，只有26.6%的企业是内部自行增长工资。<sup>①</sup>另一方面，政府与利益集团之间相互赋权。利益集团被政府纳入统一规划的同时，又被赋予一定的自治权。利益集团与政府其他公共部门享有同样的政治与经济权力，例如，工人联合会为了摆脱政府在财政上的控制，在政府的允许下创建了委内瑞拉工人银行，成为工人联合会的主要经济来源。商会联合会在1966年成为层峰组织之后，提高了在国家经济政策制定方面的话语权，成功介入1966年和1978年税收改革的政策制定过程。

然而，利益集团与政府之间“家长式”和“相互赋权”关系并存的基础是建立在连结国家和其他政治力量的机制的有效性之上。1958年菲霍角体系所形成的协商式政治模式是国家平衡各方政治关系的有效机制。由于政治协商模式的稳固，即使这种“家长式”与“相互赋权”的关系并存，各方政治力量都能够通过商议表达利益诉求，达到利益的平衡。但到了20世纪80年代，为了应对石油价格下跌引起的经济危机，时任总统佩雷斯采取的一系列改革措施导致在重大政策上寻求共识的政治体系被逐渐打破，政治力量之间开始出现失衡状态。<sup>②</sup>出于行政部门与总统的强权，政府时常干涉利益集团，而利益集团的自主性又使其对政府的干涉产生不满情绪。这种矛盾关系在协

<sup>①</sup> Trudie Coker, “Globalization and Corporatism: The Growth and Decay of Organized Labor in Venezuela, 1900–1998”, in *International Labor and Working-Class History*, No. 60, 2001, p. 182.

<sup>②</sup> [美] 迈克尔·塔弗、朱丽亚·弗雷德里克著，黄公夏译：《委内瑞拉史》，上海：东方出版中心，2010年，第148页。

商式政治模式未打破之前，可以通过商议的方式解决，但当协商式政治模式走向衰落时，利益集团原有的利益表达通道被关闭，政府与利益集团的矛盾逐渐尖锐，利益集团只能以罢工、资本外逃等激进的方式进行抗议，从而加剧了委内瑞拉政治环境与经济环境的恶化。

## （二）利益集团与政党

利益集团与政党之间的合作是民主治理的基石，利益集团与政党之间的合作模式既塑造了政策的特征，又决定了民主的质量。在现代民主国家中，政党往往不直接与选民联系，而是依靠利益集团来反映公众在制定政策时所关注的问题。在此情况下，利益集团与政党之间的互动对于这种代表性如何运作起着至关重要的作用。通常有两个因素影响利益集团与政党之间的合作：一是意识形态，二是权力考量。意识形态不仅决定了利益集团往往选择与自己拥有相同政策偏好的党派合作，也决定了双方合作的时间跨度；权力考量则驱使利益集团寻求与强大的政党建立密切联系。<sup>①</sup>

委内瑞拉利益集团与政党的合作或联盟也基于上述两个因素。20世纪六七十年代是工人联合会与商会联合会迅速壮大的时期，这个时期也是委内瑞拉政党体制由多党制向两党制演变的时期，民主行动党与基督教社会党开始在国家政治生活中占据主导地位。在1963年和1968年的总统大选中，民主行动党与基督教社会党所获支持率总和分别达到53%与56.1%，在同期的两次国会选举中，两大党总共获得53.5%与49.9%的席位，较1958年的选举实力有了明显的提升。

表4 民众行动党与基督教社会党总统选举与国会选举支持率统计(%)

	1958年		1963年		1968年	
	国会选举	总统选举	国会选举	总统选举	国会选举	总统选举
民主行动党	49.2	49.5	32.8	32.7	27.5	25.7
基督教社会党	15.2	15.2	20.2	20.8	28.6	24.2
总计	64.4	64.7	53.0	53.5	56.1	49.9
其他党派总计	33.9	33.0	45.3	42.6	40.0	46.4

资料来源：Terry Lynn Karl, “The Political Economy of Petrodollars: Oil and Democracy in Venezuela”, PhD Dissertation, Stanford University, 1982, p. 145.

<sup>①</sup> Simon Otjes and Anne Rasmussen, “The Collaboration Between Interest Groups and Political Parties in Multi-party Democracies: Party System Dynamics and the Effect of Power and Ideology”, in *Party Politics*, Vol. 23, No. 2, 2015, pp. 1-4.

在两大利益集团中，工人联合会与民主行动党的合作是利益集团—政党依附架构的典型案列。如前所述，在两方的政治联盟下，工人联合会奠定了在委内瑞拉众多工会组织中的垄断地位，民主行动党也依靠工人联合会的支持而在与基督教社会党的党派竞争中赢得优势。例如，民主行动党将其在国会中的一部分席位保留给工人联合会成员，此举意味着民主行动党可以捍卫该工会组织在国会中的利益并影响政府在劳工问题上的立场，为劳工赢得福利<sup>①</sup>；与此同时，鉴于两方的政治合作，工人联合会多以协商、妥协的态度进行利益表达，在民主行动党执政期间，即使工会组织对政府产生不满情绪，也并不鼓励通过罢工来抗议政府，因此，工会正式的罢工并不常见。自1958年工人联合会与民主行动党形成政治联盟至1983年经济危机发生之前，工会组织的正式罢工次数每年平均仅在4次左右。<sup>②</sup>

表5 1958—1983年委内瑞拉正式与非正式罢工次数统计

年份	正式 罢工次数	非正式 罢工次数	总计	年份	正式 罢工次数	非正式 罢工次数	总计
1958	8	7	15	1971	5	228	233
1959	10	5	15	1972	7	172	179
1960	8	28	36	1973	4	250	254
1961	5	9	14	1974	3	116	119
1962	8	11	19	1975	3	100	103
1963	5	4	9	1976	1	171	172
1964	7	20	27	1977	0	214	214
1965	4	20	24	1978	0	140	140
1966	1	11	12	1979	2	145	147
1967	5	29	34	1980	4	185	189
1968	4	9	13	1981	3	129	132
1969	3	83	86	1982	2	100	102
1970	3	64	66	1983	0	200	200

资料来源：Trudie Coker, “Globalization and Corporatism: The Growth and Decay of Organized Labor in Venezuela, 1900 – 1998”, in *International Labor and Working – Class History*, No. 60, 2001, p. 188.

① Lennart Bak, “Populism and Labor Relations in Venezuela”, in *International Journal of Political Economy*, Vol. 31, No. 2, 2001, p. 87.

② 作者根据1958—1983年罢工次数计算得出。

但是，由于受到20世纪80年代经济危机的影响，委内瑞拉政治和社会环境进一步恶化，民主行动党与基督教社会党执政地位的合法性也因此被大大削弱。尽管两大政党在地方与国家选举中仍处于主导地位，但争取社会主义运动、第五共和国运动（MVR）等政党在80年代末开始崛起，对传统两大政党形成有力挑战。两党制逐渐瓦解，形成了多党竞争的局面，委内瑞拉政党制度呈现出碎片化的趋势。<sup>①</sup> 随着传统政党实力的削弱，利益集团与政党的联盟基础开始动摇。

工资与物价水平是影响工人阶级生活质量的基本要素，工资与物价稳定性也是工人阶级与政党维持良好关系的重要保证。委内瑞拉政府通常通过价格管控来抑制通货膨胀，从而达到控制物价水平的目的，而价格管控则是利用大量的政府补贴来实现。在石油危机之前，政府可用石油出口收入进行物价补贴，但在危机之后，随着政府盈余的减少，可用的补贴金额大大下降。这导致通货膨胀率由1969—1973年期间的3%升至1981年的12%，物价水平大幅度上涨。与此同时，劳工工资占收入分配的份额有所下降。在1964—1973年间，劳工收入在收入分配中的份额为53.8%，但1974—1981年间降至年均44.7%。<sup>②</sup> 国内资本积累的减少使政府无法控制通货膨胀，物价水平节节攀升，再加上经济危机迫使工资增长停滞，民主行动党的治理能力进一步丧失，权力和地位受到严重挑战，对劳工的基本需求也无法满足。最终，劳工阶层与民主行动党的联盟基础被逐渐瓦解，工人联合会于1989年组织工人进行了一系列大型罢工，加剧了劳工与政党之间的冲突，大大激发了社会矛盾与政治冲突。

### （三）利益集团与公民社会

利益集团是公民社会进行利益表达与利益诉求最重要的通道。鉴于委内瑞拉政治参与的有限性，工人联合会与商会联合会作为委内瑞拉的两大传统利益集团，成为无产阶级与资产阶级进行政治参与的主要途径。利益集团对公民社会的代表性是衡量其发展程度与政治作用的标准之一。20世纪80年代后期，两大利益集团的代表性有所下降，其主要原因表现在以下两个方面。

一是社会阶层的变化。20世纪70年代末石油危机爆发后，委内瑞拉的社会阶层发生巨大变化。由于国内经济的衰退，失业率不断上升，中产阶级出

<sup>①</sup> 许丰：《民主化以来委内瑞拉政党制度的变迁》，载《当代世界与社会主义》，2017年第6期，第145页。

<sup>②</sup> Trudie Coker, "Globalization and Corporatism: The Growth and Decay of Organized Labor in Venezuela, 1900 - 1998", in *International Labor and Working - Class History*, No. 60, 2001, p. 189.

现贫困化的趋势，尤其是脆弱的中下阶层，收入的减少使其逐渐沦为贫困阶层。如果按照代表人群的社会阶层划分，工人联合会与商会联合会实际代表的是中产阶层的利益。然而，随着中产阶层人数的缩小与贫困阶层人数的扩大，再加上非正规部门就业人数的增加，工会与商会对中产阶层的号召力大不如前，两大利益集团对民众的代表性持续下降。更多的民众游离于两大集团组织之外，公民社会的利益表达方式呈现出分散化和无组织化特征。据统计，工会组织参与工人联合会的比重由20世纪70年代的超过40%，下降至20世纪90年代的20%左右<sup>①</sup>；商会联合会的民众支持率也由1985年的66%滑落到1988年的不足10%<sup>②</sup>。

二是自身影响力的减弱。以商会联合会为例，该利益集团的组织架构、组织性质与政治环境成为其影响力下降的主要因素。组织架构方面，私营部门经济活动的多样性在一定程度上放大了商会联合会结构上的弱点。商会联合会由286个协会组成，分别代表委内瑞拉各地的商业组织。商会联合会董事会由32名成员组成，这些成员隶属于各个地方的商业组织。虽然商会在进行政策游说时具有统一性，但内部成员所代表利益的复杂性导致其出现分裂，团结性有所下降。组织性质方面，商会联合会代表私营部门的利益，而公共部门掌握着重要的石油资源，私营部门规模相对较小。私营企业的发展高度依赖于政府制定的政策，但政府政策又具有对公共部门的倾向性与保护性，因此，当私营部门利益受损时，难以对不利的政策进行反对。政治环境方面，在委内瑞拉经济开始出现危机之时，争取社会主义运动、第五共和国运动等左翼政党开始崛起，政治方向出现向左转的趋势，传统政党力量的削弱使得商会联合会对决策者的游说能力大大下降，其政治影响力也随之减弱。

20世纪80年代后期，由于社会阶层以及自身影响力的变化，工人联合会与商业联合会各自代表本阶层表达利益诉求的能力减弱，公民社会对两大利益集团的信任度也随之下降。公民社会常常通过自行组织的活动或者以加入其他工会组织或商会组织的方式参与政府决策，两大传统利益集团的代表性进一步被削弱。此外，由于治理能力的下降，政府也已无法利用传统利益集团对公民社会的政治参与进行掌控，当公民社会无法利用传统渠道进行利益表达时，其不满情绪日益加重，造成社会冲突进一步加剧，对政府的执政稳

<sup>①</sup> Trudie Coker, "Globalization and Corporatism: The Growth and Decay of Organized Labor in Venezuela, 1900-1998", in *International Labor and Working-Class History*, No. 60, 2001, p. 193.

<sup>②</sup> 夏雨：《民粹主义视角下委内瑞拉社会组织角色分析》，外交学院硕士论文，2014年，第30页。

定形成威胁。

在以菲霍角协议为主导的协商体系逐渐瓦解、国内经济陷入困境的背景下，委内瑞拉利益集团与政党、政府和公民社会的关系发生巨大转变，但出于共同利益、合作历史等方面的考虑，利益集团最初并未对现存政治体系进行公开的质疑与反对。然而，1989年佩雷斯政府为应对经济危机而出台的一系列新自由主义改革措施成为利益集团公然反对执政政府、推动政权更迭的导火索。

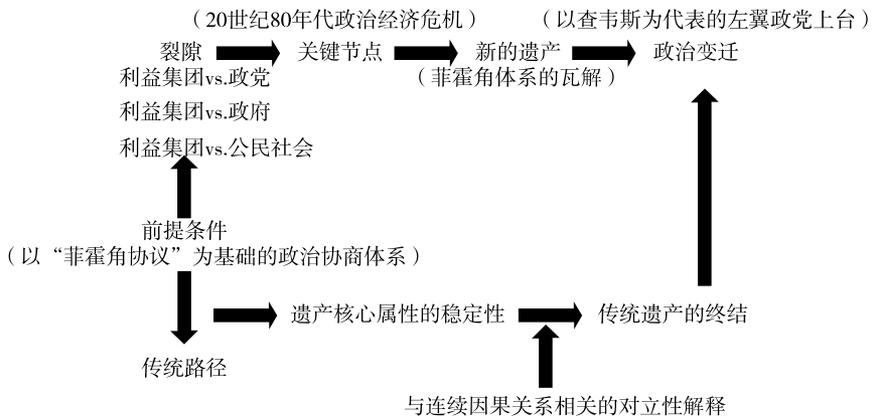


图3 委内瑞拉利益集团对政治变迁的影响

资料来源：笔者绘制。

1989年初，佩雷斯政府旨在通过实行贸易自由化、经济私有化、放松市场管制、财政紧缩等措施对经济进行结构性调整，但其经济改革措施与制定政策的方式严重损害了以工人联合会和商会联合会为首的利益集团的利益，引发了两大利益集团对政府的强烈不满。首先，佩雷斯对价格管制的解除导致生活费用大幅上涨，社会中低收入阶层，特别是工人阶级的经济状况进一步恶化，代表工人阶级的工人联合会因此成为抗议的主要力量；其次，佩雷斯政府在该决策制定过程中规避利益集团参与的行为，有悖于传统的政治协商方式。佩雷斯在此次经济政策制定中发挥了政府对决策的主导性，并未沿用咨询委员会和分权公共管理部门这两大原有的协商渠道，工人联合会与商会联合会第一次被排除在决策机制之外。此外，为了换取政治上的支持，历届政府都在进口替代工业化战略中通过降低贷款利率、提供投资机遇、保护

就业和工资等措施惠利于工人联合会与商会联合会<sup>①</sup>，而佩雷斯政府在短时间内用新自由主义改革计划完全取代进口替代工业化战略的做法，使原本从进口替代战略中获益的两大利益集团毫无缓冲时间与应对方案，两大集团的利益受到重大威胁。以上因素迫使利益集团对佩雷斯政府集体倒戈，政府因此失去了重要的支持力量，合法性大大下降，加速了政治危机的爆发。

## 五 结论

基于对利益集团参与决策过程的策略以及利益集团与政党、政府和公民社会关系变化的考察，本文研究发现，在以菲霍角协议为基础的政治协商体系下，利益集团通过咨询委员会与分权公共管理部门充分参与政治决策过程。虽然这种决策与利益表达机制具有高度的集权性、僵化性等缺陷，但菲霍角体系作为该机制的稳定剂，使委内瑞拉自1958年至20世纪80年代末一直维持着传统机制的平稳运行。然而，随着20世纪80年代国际石油价格的暴跌，以石油出口为主要收入来源的委内瑞拉经历了经济上的严重衰退。由于政府依靠石油收入维持社会福利计划，财政收入的大幅度减少造成民众生活水平骤降，使民众对政府的信任度严重下降。政府执政能力与合法性的减弱导致政治局势出现动荡，作为“前提条件”的菲霍角体系出现裂隙，利益集团与政党、政府和公民社会的关系随着国内政治与经济形势的改变逐渐恶化。

这种变化造成两大影响：其一，利益集团原有的利益表达机制被破坏，政治影响力下降，引起以工人联合会、商会联合会为代表的传统利益集团的不满；其二，传统利益集团的代表性被大大削弱，公民社会与精英阶层的沟通渠道受到阻碍，公民社会无法通过合法的通道表达利益诉求。在两股社会反对力量的共同夹击下，委内瑞拉政治上的僵局演变成严重的政治危机，从而助推了20世纪80年代末全面危机的爆发，关键节点自此产生。关键节点出现后，原有的路径依赖被打破，新的遗产开始形成。以菲霍角协议为基础的政治协商体系难以为继，最终造成菲霍角体系的瓦解以及左翼政党的上台，委内瑞拉政治进程迈入新阶段。

(责任编辑 黄念)

<sup>①</sup> Brian F. Crisp, *Democratic Institutional Design: The Power and Incentives of Venezuelan Politicians and Interest Groups*, Stanford, C. A.: Stanford University Press, 2002, p. 28.