

## 委内瑞拉蓬托菲霍体系的创立、 制度化及其缺陷\*

许 丰

**内容提要：**20世纪前期委内瑞拉石油工业的发展推动了经济现代化，为委内瑞拉政治民主化提供了土壤，1958年蓬托菲霍体系的创立标志着委内瑞拉开始真正步入民主化进程。20世纪六七十年代，随着政党体系由多党制向两党制的转变、多数原体制外政治势力向蓬托菲霍体系的归附，蓬托菲霍体系基本实现了制度化，达到了其发展的顶点。此时期许多拉美国家处于军事独裁政权统治，而委内瑞拉的代议制民主政治却蓬勃发展，这直接得益于蓬托菲霍政体的制度化。然而，两党霸权制下的蓬托菲霍政体在代表性方面存在明显不足，源源不断的石油收入成为蓬托菲霍体系维持正常运转的关键因素。过度依赖石油收入的经济模式又存在着隐性的分配性危机，成为蓬托菲霍体系的又一个致命弱点。20世纪80年代开始的国际油价低迷彻底打破了委内瑞拉“民主标杆”的神话，为查韦斯的上台创造了条件。持续40年的蓬托菲霍体系是查韦斯执政的重要背景，考察蓬托菲霍体系对理解查韦斯的崛起及其执政效果具有非常重要的意义。

**关键词：**委内瑞拉 蓬托菲霍体系 民主化 两党制  
政党霸权 石油依赖

**作者简介：**许丰，法学（政治学）博士，西南科技大学拉美研究中心讲师。

**中图分类号：**D05 **文献标识码：**A

**文章编号：**1002-6649 (2018) 02-0090-17

\* 本文受到教育部国别和区域研究专项资金项目“中拉命运共同体研究”（编号：17GBQY121）的资助。

蓬托菲霍时期是二战后委内瑞拉政治发展进程中的一个重要阶段，持续 40 年的蓬托菲霍体系是查韦斯执政的重要背景。查韦斯的执政与蓬托菲霍体系之间不仅有断裂，更存在延续。了解蓬托菲霍体系的特征、运行状况及其问题，对理解 20 世纪 90 年代查韦斯的崛起以及对其执政绩效的评价都具有非常重要的意义。本文首先论述了蓬托菲霍体系创立的相关情况，在此基础上分析了蓬托菲霍体系制度化的过程，并对蓬托菲霍体系的代表性危机与分配性危机及其与 90 年代左翼政治势力崛起之间的关系进行了考察。

## 一 蓬托菲霍体系的创立

蓬托菲霍体系的创立是委内瑞拉政治、经济现代化进程中的一个关键节点。委内瑞拉传统经济、政治模式及其演变是蓬托菲霍体系创立的重要背景。委内瑞拉以单一原材料出口为主要特征的经济模式形成于殖民地时期，在当时世界经济体系中更多地扮演原材料生产者的角色。19 世纪初，独立后的委内瑞拉延续了殖民地时代的经济模式。20 世纪 20 年代之前，委内瑞拉经济一直以农牧产品出口为主，烟草、可可、咖啡先后成为其主要出口商品。对外贸易在委内瑞拉经济中占有十分重要的地位，是国家税收收入的主要来源。同出口商品比较单一相反，委内瑞拉进口商品种类繁多。长期以来，不但从国外进口机器设备、中间产品和部分原材料，还大量进口各种消费品。1913 年，消费品进口占进口总额的 57.6%。<sup>①</sup>

政治上，从独立后到 20 世纪初，委内瑞拉与同期大多数拉美国家一样，呈现出考迪罗制的特征。考迪罗指的是 19 世纪在特定的政治、经济、军事和社会条件下产生的代表庄园主利益并在一定时期内掌握了国家或地方军政大权、对人民能够生杀予夺、具有独裁性质的军事首领。考迪罗一般都打着代议民主制的旗号，用“选举”“宪法”“议会”来包装自己，这是考迪罗制与历史上其他独裁统治不同的地方。考迪罗主义是在缺少一种适合代议制政府发挥作用的社会结构和政治组织的情况下进行政治统治

<sup>①</sup> 石瑞元等著：《委内瑞拉经济》，北京：社会科学文献出版社，1987 年，第 133 页。

的一种手段<sup>①</sup>。大庄园制的存在和发展是产生考迪罗统治的终极原因，上层建筑与经济基础不相适应，即共和制的上层建筑与封建大地产制的矛盾导致了考迪罗主义的产生<sup>②</sup>。拉美地理环境的复杂性又造成了弥漫于拉美各地的地方主义文化和地方认同感<sup>③</sup>，这些都有利于考迪罗割据政权的形成。

经济上的单一农产品出口制和政治上的考迪罗制，共同构成了委内瑞拉20世纪20年代后开始的经济、政治现代化进程的历史起点。20世纪前期委内瑞拉的经济现代化直接源于其石油工业的发展。委内瑞拉是世界上较早发现和开采石油的国家之一。从20世纪20年代开始，随着石油矿藏的大量发现和大规模商业开发，委内瑞拉石油业取得飞速发展。从1929年开始，石油出口值超过农产品的出口值，委内瑞拉经济遂转为以石油出口为基础<sup>④</sup>，委内瑞拉迅速成为世界主要石油出口国之一。石油工业的发展使国家财政攫取能力大为增强，经济规模迅速扩张，中央政府经济能力的增强导致了政治权力的集中，委内瑞拉考迪罗制的发展也达到了顶峰。

从第二次世界大战开始，委内瑞拉走上了快速现代化的道路。政府加强了对经济的干预，成立了委内瑞拉开发公司，颁布了石油法。1945—1950年委内瑞拉国内生产总值年均增长10.6%，1950—1957年年均增长9%<sup>⑤</sup>。石油经济快速发展的同时，委内瑞拉社会也经历了深刻变革，新的经济和政治组织（包括一系列政党、专业组织、商业团体等）大量出现，民众文化水平逐步提高，城市化进程加快。传统政体和价值观念越来越不为民众所接受，这成为考迪罗制向代议民主制转变的社会根源。20世纪40年代初伊萨亚斯·梅迪纳·安加里塔（Isaías Medina Angarita）总统实行的政治开放导致了委内瑞拉各主要政党的正式形成。民主行动党、基督教社会党、委内瑞拉共产党等相继正式成立并公开活动，媒体自由度也逐步提高，所有这些都导致了普遍的政治参与热情。如果说考迪罗主义是整个19世纪到20世纪前期委内瑞拉政治的基本特征，那么从20世纪40年代起，政党开始在委内瑞拉政治中扮演越来越重要的角色。

① 曾昭耀：《论墨西哥的政治现代化道路——墨西哥如何从考迪罗主义走向现代宪政制度》，载《拉丁美洲研究》，1993年第1期。

② 张镇强：《拉美历史上的考迪罗主义特征及其产生原因初析》，载《中国人民大学复印资料·世界史》，1987年第3期；王云飞：《“考迪罗主义”散论》，载《河南大学学报》，1995年第6期。

③ 钱乘旦：《拉丁美洲独立战争的历史局限及其影响》，载《历史教学问题》，1999年第3期。

④⑤ 石瑞元等著：《委内瑞拉经济》，北京：社会科学文献出版社，1987年，第10页，第15页。

1945年10月，伊萨亚斯·梅迪纳·安加里塔政府被军事政变推翻，1946年大选中民主行动党以压倒性优势获胜，考迪罗独裁政体在委内瑞拉第一次被现代政党政治取代。这次政变开启了委内瑞拉历史上的第一个民主时期（1945—1948年），这一时期，民主行动党在国家政治中居于绝对主导地位。然而在政府的经济角色、学校教育理念等方面，执政的民主行动党和第二大政治势力基督教社会党之间发生了激烈冲突。这一时期的委内瑞拉政党体系高度两极化，制度化<sup>①</sup>程度很低，民主阵营内部没能就一些关键问题达成共识。民主行动党执政的排他性引发了以基督教社会党、军队、天主教会为代表的政治势力的不满。1948年，民主行动党政府被马科斯·佩雷斯·希门尼斯（Marcos Pérez Jiménez）发动的军事政变推翻。上台后的希门尼斯对其他政治势力采取严厉的打压政策，造成了其政权的空前孤立。由于连续数年大规模的政府支出以及国际油价的下跌，1957年希门尼斯独裁政府陷入经济危机。民主行动党、基督教社会党、委内瑞拉共产党、民主共和联盟等为推翻希门尼斯独裁政权而组成“爱国阵线”（Junta Patriótica），部分高级军官和天主教会也参与其中。1958年1月，希门尼斯逃出委内瑞拉，独裁政府被推翻。

1958年1月23日，委内瑞拉临时政府决定将于1958年年底举行总统大选。政党领袖掌握了政治权力，委内瑞拉大多数社会组织（包括农民组织、工人组织、教育工作者组织、专业性组织等）处于民主行动党和基督教社会党的控制之下。民主行动党有着更为强大的组织机构和组织能力，而基督教社会党则得到了教会的支持，民主共和联盟在蓬托菲霍体系的创立中也发挥了很大作用。经过了20多年的坎坷历程，到20世纪50年代后期，三大政党之间逐渐找到了一种更具建设性的互动模式。

1958年10月31日，民主行动党、基督教社会党、民主共和联盟三个政党的代表贝坦科尔特（Rómulo Ernesto Betancourt Bello）、卡尔德拉（Rafael Antonio Caldera Rodríguez）和比利亚尔瓦（Jóvito Villalba Gutiérrez）在卡尔德拉的家乡蓬托菲霍小镇签署了蓬托菲霍协定（El Pacto de Punto Fijo）<sup>②</sup>，就权

<sup>①</sup> “制度化”并非仅仅包含相关的制度安排，换言之，仅仅一纸规定绝称不上制度化。要实现制度化，相关制度必须能够得到多数社会势力的支持，并在此基础上实现制度的稳定和长期运转。政党体系制度化的过程其实就是政党体系合法性不断增强的过程，也就是既定的政党政治规则被越来越多的人认同、接受并遵守的过程。如果一个国家的各主要政治势力对既定政治体制与规则以及某些基本政策不存在基本认同的话，必然会影响政治体系的稳固和长期运转，制度化也就成了一句空话。

<sup>②</sup> 国内有学者将“Punto Fijo”译为“菲霍角”或“固定点”，本文采取音译方式将其译为“蓬托菲霍”。

力分享以及共同确保新生民主政体的稳定等问题达成共识，在主要政党和委内瑞拉社会最重要的利益集团（包括天主教会、军队、工商业集团以及全国工会联盟等）之间达成了妥协。这一协定相当于3个主要政党的共同政治纲领，基本内容包括：（1）所有政治势力必须尊重民主选举程序，并尊重即将到来的选举结果<sup>①</sup>；（2）组建统一的各党派联合政府，避免任何政治势力对民主政体的威胁<sup>②</sup>；（3）将政府的权力限制在必要的范围内，国家政策的制定要基于主要政治势力之间的共识。

除维护宪政民主、反对独裁、奉行政治合作与妥协精神外，蓬托菲霍协定的另一大特点就是委内瑞拉共产党等左翼力量排除在核心政治舞台之外。三大政党不同程度上都对第四大政党委内瑞拉共产党参与构建民主政体的诚意持怀疑态度，认为委内瑞拉共产党对国际共产主义的认同远超过对国家的忠诚，会对民主政体的建立和运转产生阻碍甚至破坏作用。此外，三大政党的领导人认为委内瑞拉民主政体的生存需要得到美国政府的支持，而与委内瑞拉共产党保持密切关系将会危及美国对委内瑞拉新生民主政府的认同。对卡斯特罗在加勒比地区的扩张以及对共产革命的担忧也使蓬托菲霍政体的创立者们将古巴共产主义、进而将委内瑞拉共产党视为一种威胁。此外，当时美国的艾森豪威尔政府和肯尼迪政府实施了新的拉美政策，不再支持反对共产主义的拉美独裁政权，而将代议制民主政体视为共产主义政体在拉美的唯一替代模式。美国对拉美政策的这一转变大大增加了委内瑞拉民主政体的创立者和支持者对美国的好感，这使当时委内瑞拉的贝坦科尔特等民主政治领袖们有可能与美国合作。

蓬托菲霍协定就权力分享、旧有仇恨的和解、尊重个人自由、政府在国家经济中的角色、民主巩固、对美关系等重要问题作出了规定，构成了蓬托菲霍体系的基本框架<sup>③</sup>。蓬托菲霍体系下权力分享的基础是主要政治势力对民主政体的认同。1958年前后，民主行动党、基督教社会党和民主共和联盟三大政党开启了一种更具建设性的精英间的互动方式。1958年年底上台执政的

<sup>①</sup> 蓬托菲霍协定第二条、第三条第一款，见“Pacto de Punto Fijo”。[https://es.wikisource.org/wiki/Pacto\\_de\\_Punto\\_Fijo](https://es.wikisource.org/wiki/Pacto_de_Punto_Fijo). [2017-08-05]

<sup>②</sup> 蓬托菲霍协定第三条第二款，见“Pacto de Punto Fijo”。[https://es.wikisource.org/wiki/Pacto\\_de\\_Punto\\_Fijo](https://es.wikisource.org/wiki/Pacto_de_Punto_Fijo). [2017-08-05]

<sup>③</sup> 除蓬托菲霍协定外，对蓬托菲霍体系的创立起到至关重要作用的就是委内瑞拉1961年宪法，它进一步规定了蓬托菲霍时期委内瑞拉代议制民主政治的基本框架。Constitución de la República de Venezuela (1961). <http://pdba.georgetown.edu/Constitutions/Venezuela/ven1961.html>. [2017-08-05]

民主行动党政府温和并善于妥协的执政风格对权力分享原则在国家政治实践中的真正确立起到了重要的作用。此时的民主行动党吸取了 1945—1948 年第一次执政时期的教训，一改之前对其他政治势力的排斥态度，不再独自垄断政府权力，进行政治决策时也尽量摒弃党派偏见，更加能够考虑其他政党的利益关切。

20 世纪前期石油工业大发展所推动的经济现代化以及政党政治的初步发展，客观上为蓬托菲霍体系的创立进行了经济和政治上的准备。以蓬托菲霍协定的签署和蓬托菲霍体系的创立为标志，委内瑞拉真正开启了民主化进程。

## 二 蓬托菲霍体系的制度化

20 世纪六七十年代，当许多拉美国家被军事独裁政权统治时，委内瑞拉的代议制民主政治却蓬勃发展。当时委内瑞拉民主政治在拉美范围内的相对成功直接得益于蓬托菲霍政体的制度化。蓬托菲霍政体制度化的核心是政党体系的制度化，主要包含两方面内容：其一，从多党制到两党制<sup>①</sup>的演变；其二，在蓬托菲霍体系建立初期未被（或者未完全被）纳入政治体系中的社会力量，特别是以委内瑞拉共产党为代表的激进左翼力量完成了向蓬托菲霍政体（其核心是两党制）的归附。

从 20 世纪 50 年代末到 70 年代初，委内瑞拉政党体制经历了从多党制到两党制的演变。民主行动党、基督教社会党、民主共和联盟三大政党的联合是蓬托菲霍体系建立的基础。民主共和联盟在 1958 年年底总统大选时还是委内瑞拉的第二大党，其总统候选人沃尔夫冈·拉腊萨瓦尔（Wolfgang Larrazúbal）获得了 34.6% 的支持率；国会选举中，民主共和联盟获得 26.8% 的支持率。<sup>②</sup>但由于与贝坦科尔特政府之间的分歧，尤其是反对贝坦科尔特政府对古巴采取强硬政策，民主共和联盟于 1962 年退出蓬托菲霍协定，该党在委内瑞拉政治中的重要性也急剧萎缩。在 1963、1968、1973 年的 3 次总统大选中，民主共和联盟的候选人所获支持率分别仅为 18.9%、22.2%、3%，同

<sup>①</sup> 综合政党数量与意识形态因素，萨托利将政党制度分为一党制、霸权党制、主导党制、两党制、温和多党制、极化多党制、粉碎型体制 7 种类型。参见 Giovanni Sartori, *Parties and Party Systems: A Framework for Analysis*, Colchester: ECPR Press, 2005, pp. 110 - 113.

<sup>②</sup> “Elecciones Presidenciales de Venezuela de 1958”. [https://es.wikipedia.org/wiki/Elecciones\\_presidenciales\\_de\\_Venezuela\\_de\\_1958](https://es.wikipedia.org/wiki/Elecciones_presidenciales_de_Venezuela_de_1958). [2017 - 08 - 05]

时举行的3次国会选举中,民主共和联盟所获支持率分别仅为17.4%、9.2%、3.2%。<sup>①</sup>

蓬托菲霍体系建立之初,民主行动党是委内瑞拉最强大的政治势力,这一点从其在1958年总统和国会选举中所获支持率就能看出<sup>②</sup>。然而,由于党内各派政治理念的分歧,在蓬托菲霍政体创立后的第一个10年中,民主行动党经历了1960年、1967年的两次分裂,产生了革命左派运动(MIR)和人民选举运动(MEP)两个左翼政党,这两个新党都是由原来民主行动党内部的左翼力量组成。这两次分裂在一定程度上削弱了民主行动党的势力。

在民主行动党被削弱的同时,基督教社会党的势力却不断上升。在1958、1963、1968年的3次总统选举中,基督教社会党候选人所获支持率分别为16.2%、20.2%、29.1%,同时举行的3次国会选举中该党所获支持率分别为15.2%、20.8%、24.0%。在1963年的总统和国会选举中,基督教社会党所获支持率均超过了民主共和联盟<sup>③</sup>。1968年总统大选中基督教社会党领袖卡尔德拉获胜,这也是基督教社会党第一次执政。民主行动党在执政两届后首次失去了对国家权力的掌控,尽管它在国会中所占席位仍然多于基督教社会党<sup>④</sup>。在民主共和联盟自动出局与急剧萎缩的情况下,民主行动党的两次分裂、基督教社会党势力的壮大使得两大政党间差距缩小,委内瑞拉政党体制开始向两党制发展。从50年代末到80年代的历次总统和国会选举中可以看到两党制的逐步形成和趋于稳定(见表1和表2)。蓬托菲霍政党体系由1958年建立时的三党架构演变为典型的两党架构。

从20世纪50年代末到70年代初,委内瑞拉经历了多种社会势力向蓬托菲霍体系的归附。通过1958年年底的大选,蓬托菲霍体系的创建者掌握了政府权力,但一些重要的社会势力依然对新生民主政体并不完全信任,如工商

<sup>①</sup> “Elecciones Presidenciales de Venezuela de 1963”. [https://es.wikipedia.org/wiki/Elecciones\\_presidenciales\\_de\\_Venezuela\\_de\\_1963](https://es.wikipedia.org/wiki/Elecciones_presidenciales_de_Venezuela_de_1963). [2017-08-05]; “Elecciones Presidenciales de Venezuela de 1968”. [https://es.wikipedia.org/wiki/Elecciones\\_presidenciales\\_de\\_Venezuela\\_de\\_1968](https://es.wikipedia.org/wiki/Elecciones_presidenciales_de_Venezuela_de_1968). [2017-08-05]; “Elecciones Presidenciales de Venezuela de 1973”. [https://es.wikipedia.org/wiki/Elecciones\\_presidenciales\\_de\\_Venezuela\\_de\\_1973](https://es.wikipedia.org/wiki/Elecciones_presidenciales_de_Venezuela_de_1973). [2017-08-05]

<sup>②</sup> 1958年总统大选中,民主行动党候选人贝坦科尔特所获支持率为49.2%,超出位居第二的民主共和联盟候选人沃尔夫冈·拉腊萨瓦尔14.6个百分点;当年国会选举中,民主行动党赢得49.5%的支持率,超出位居第二的民主共和联盟22.7个百分点。参见 Dieter Nohlen, *Elections in the Americas: A Data Handbook, Volume II, South America*, Oxford University Press, 2005, p. 569, p. 580.

<sup>③④</sup> Dieter Nohlen, *Elections in the Americas: A Data Handbook, Volume II, South America*, Oxford University Press, 2005, p. 569, p. 570, p. 580, p. 576.

界、天主教会、军队、大地主等，而以委内瑞拉共产党为代表的激进左翼力量甚至对该政体采取敌视态度。

表 1 委内瑞拉主要政党在 1958—1988 年总统选举中所获支持率 (%)

	1958	1963	1968	1973	1978	1983	1988
民主行动党	49.2	32.8	28.2	48.7	43.3	58.4	52.9
基督教社会党	16.2	20.2	29.1	36.7	46.6	33.5	40.4
民主共和联盟	34.6	18.9	22.2	3.1	-	-	0.8
人民选举运动	-	-	19.3	5.1	1.1	3.4	-
社会主义运动	-	-	-	4.3	5.2	3.5	2.7 <sup>a</sup>
革命左派运动	-	-	-	-	1.0	-	2.7 <sup>a</sup>
委内瑞拉共产党	-	-	-	-	0.5	-	0.8

注：社会主义运动党和革命左派运动党联合参加 1988 年总统大选。

资料来源：Dieter Nohlen, *Elections in the Americas: A Data Handbook, Volume II, South America*, Oxford University Press, 2005, pp. 580 - 582.

表 2 委内瑞拉主要政党在 1958—1988 年国会选举中所获支持率 (%)

	1958	1963	1968	1973	1978	1983	1988
民主行动党	49.5	32.7	25.6	44.4	39.7	49.9	43.3
基督教社会党	15.2	20.8	24.0	30.2	39.8	28.7	31.1
民主共和联盟	26.8	17.4	9.2	3.2	1.7	1.9	1.4
人民选举运动党	-	-	12.9	5.0	2.2	2.0	1.6
社会主义运动党	-	-	-	5.3	6.2	5.7	10.2 <sup>a</sup>
革命左派运动党	-	-	-	1.0	2.3	1.6	10.2 <sup>a</sup>
人民民主力量运动党	-	9.6	5.3	1.2	0.3	-	-
委内瑞拉共产党	6.2	-	-	1.2	1.0	1.7	-
民族主义公民运动	-	-	10.9	4.3	0.2	-	-
独立民族阵线	-	13.3	-	-	-	-	-

注：社会主义运动党和革命左派运动党联合参加 1988 年总统大选。

资料来源：Dieter Nohlen, *Elections in the Americas: A Data Handbook, Volume II, South America*, Oxford University Press, 2005, pp. 569 - 572.

蓬托菲霍体系下上台执政的民主行动党政策立场有所温和化，使其逐渐获得工商界、天主教会、大地主的支持，民主政府还逐步将武装力量纳入自己的控制之下。(1) 1958 年前后，对于政府在经济中的角色，民主行动党

和工商界之间存在很大分歧。企业家们主张建立有限政府，民主行动党领袖们则强调政府干预。1961年宪法强调财富的社会功能和政府的经济权力，授权政府可以直接干预公共部门的事务，并有权对工商业施加限制<sup>①</sup>。然而，民主行动党政府并没有无限制地使用这种经济干预权。对国家经济政策制定，私营部门也获得了一定的发言权，一些重要内阁职位，如财政部长、央行主席等，通常由那些与私营部门关系密切的人员出任。民主行动党政府这种较为温和的经济政策赢得了工商界的支持。(2) 民主行动党与委内瑞拉天主教会之间的关系曾经并不融洽，1945—1948年间双方就政府在教育中的权限等问题产生过激烈的争论。1958年后，再次执政的民主行动党通过实现与梵蒂冈关系的正常化、增加神职人员的补贴、资助教会学校等措施来争取教会对新生民主政体的支持，天主教会支持民主政体的倾向也逐渐增强。(3) 大地主向来反对民主行动党的农业改革主张，对1958年新生民主政体的创立表现出更多的担忧。不过，民主行动党政府对大地主同样采取了较为温和的政策。虽然1961年宪法规定要改革、废除大庄园制，使土地向缺少土地的农业工人和居民手中转移<sup>②</sup>，但贝坦科尔特和莱昂尼(Raúl Leoni Otero)政府实际上将土地改革限制在重新分配希门尼斯统治集团成员被没收的地产以及国家地产范围内。20世纪60年代，大地主也逐渐成为蓬托菲霍体系的支持力量。(4) 1958年，部分军官由于不认同希门尼斯军政府的残酷统治，才联合民主政治势力发动了政变。然而，对民主政体效率的怀疑也是军界长期以来固有的一种心态。因此，从蓬托菲霍体系建立之初，军队对民主政体的支持并非毫无保留。20世纪50年代末到70年代初，民主政府通过一系列文官控制制度的建构和非制度化的策略安排，逐步将武装力量纳入自己的控制之下。<sup>③</sup>

委内瑞拉共产党是激进左翼力量的突出代表，该党颂扬古巴革命，希望在委内瑞拉实行社会主义，强烈反对美国。它不信任民主行动党、基督教社会党和民主共和联盟的领袖们，认为新的代议制民主政体的建立很可能无限

<sup>①</sup> Constitución de la República de Venezuela (1961). <http://pdba.georgetown.edu/Constitutions/Venezuela/ven1961.html>. [2017-08-10]

<sup>②</sup> Constitución de la República de Venezuela (1961), Artículo 105. <http://pdba.georgetown.edu/Constitutions/Venezuela/ven1961.html>. [2017-08-10]

<sup>③</sup> 蓬托菲霍时期历届政府为实现对武装力量的控制而进行的制度设计和策略运用，参见许丰：《蓬托菲霍体系下委内瑞拉的文官控制》，载《拉丁美洲研究》，2016年第6期。

期推迟其主张的社会主义制度的实现。蓬托菲霍体系创立时，该党被排除在核心政治舞台之外。1958年年底民主行动党组阁后，进一步削弱和压制委内瑞拉共产党，后者则以发动武装斗争的方式来回应政府的政治与经济打压。60年代初，委内瑞拉共产党开始在古巴的援助下进行游击战和颠覆政府的活动，不过未能动员起足够的社会支持。在民主行动党政府的镇压下，委内瑞拉共产党的武装斗争未能对蓬托菲霍民主政体造成实质性的冲击。60年代末，委内瑞拉共产党内部发生分歧，1971年相当一部分成员从该党分离出来，成立了社会主义运动（MAS）并进入两大党主导的政治体系，开始参与民主选举，成为蓬托菲霍政体的支持者。同时，共产党内另一部分党员成立了激进事业党（LCR），它以工会运动为基础，作为体制内的反对党参加了1978年之后的历次大选。70年代初，共产党内的剩余力量被卡尔德拉总统赦免，该党作为政治少数派重新回到国家正常政治生活之中，从1973年开始作为合法政党参与选举。但委内瑞拉共产党对委内瑞拉政治的影响力非常弱小，在1973—1988年间的4次总统选举中该党所获支持率分别仅为0.7%、0.5%、1%、0.8%，在1973—1983年间的3次国会选举中所获支持率仅为1.2%、1.0%、1.7%。<sup>①</sup>

其他激进左翼力量以1960年成立的革命左派运动为代表，它由原民主行动党内左翼势力组成。革命左派运动成立后积极投入到反政府武装斗争中。1962年，党内部分成员组成人民民主力量运动（FDP），参加了1963年大选，在当年总统和国会选举中分别获得了9.4%、9.6%的支持率。<sup>②</sup>1965年，革命左派运动内的另一部分成员脱党，加入了国家统一革命党（PRIN）并参加了1968年大选。1968年年底，革命左派运动再次分裂，主体部分由多明戈·阿尔维托·兰赫尔（Domingo Alberto Rangel）领导，对暴力斗争持反对态度，并参加了1973、1983、1988年的总统选举。

总之，从20世纪50年代末到70年代初，委内瑞拉政党体制经历了从多党制到两党制的演变，绝大多数在蓬托菲霍体系建立初期对新生民主政体持怀疑或敌对态度的政治势力在这一时期完成了对民主政体的归附，极少数依然对民主政体持反对态度的极端左翼力量则被进一步边缘化，在委内瑞拉政治舞台上的影响力大大降低。这一时期，新生民主政体的执政基础不断扩大，

<sup>①②</sup> Dieter Nohlen, *Elections in the Americas: A Data Handbook, Volume II, South America*, Oxford University Press, 2005, pp. 571–572, pp. 580–582.

合法性不断增强，制度化水平不断提高。然而，蓬托菲霍民主政体虽然实现了真正的、普遍自由的选举这一民主政治的核心特征，但同时也存在严重的缺陷，为委内瑞拉民主政治的稳定与延续埋下了隐患，这就是下文要谈的蓬托菲霍体系的代表性危机和分配性危机。

### 三 政党霸权与代表性危机

两大党轮流执政是蓬托菲霍政体的核心特征，在两党霸权下，代表性不足是蓬托菲霍政体一直面临的问题。随着20世纪七八十年代经济社会的发展和新兴社会势力的不断出现，这一问题日趋凸显。

1961年宪法规定委内瑞拉共和国是一个联邦制国家，各州是自治、平等的政治实体。然而，实际上蓬托菲霍体系下的委内瑞拉具有明显的集权色彩，1961年宪法规定州长的任免权掌握在总统手中。对国家权力结构的如此设置一方面受长时期考迪罗主义的影响，另一方面也是出于1958年后中央政府对激进左翼力量和军事政变的担忧。与行政体制相适应，委内瑞拉财政体制亦分为三级，即中央、州（以及相当于州一级的首都联邦区、联邦地区、联邦属地）和市（县），主要财政权力掌握在中央政府手中。1961年宪法对这种三级财政体制以及各级政府的财政权限做了明确的规定：国会的财政职能主要是“审查预算案和任何有关税收制度的议案”；总统的财政权包括掌管国家财政部、审订国家借款、经议院联席会议或议员委员会的批准决定预案以外的信贷等；州政府和市政府的财政权力主要是制定和执行本地区预算，管理本辖区财政，使用国家贷款，管理地方旅游业、城市建设收支等。州、市（县）政府无权征收关税（进出口税、本国人和外国人财产过境税）、尚未进入流通领域的消费税、本国人与外国人的地产税、活牲畜及畜产税。在分配国家预算方面，宪法规定必须将国家预算的一部分拨给州一级政府，拨给各州的预算额度中30%按州平分，70%按各州人口多寡分配。拨给各州的国家预算份额不得少于国家预算中日常收入总额的12.5%，并从1962年起年均递增至少0.5%，一直提高到15%<sup>①</sup>。一般情况下，而地方政府的预算额只占中央政府预算总额的1/10左右，以1979年国家预算为例，该年国家预算开支

<sup>①</sup> Constitución de la República de Venezuela (1961). <http://pdba.georgetown.edu/Constitutions/Venezuela/ven1961.html>. [2017-08-10]

总额为 509.53 亿玻利瓦尔，而地方政府的预算开支仅为 38 亿玻利瓦尔<sup>①</sup>。虽然根据宪法授权，国会拥有在特定事务上推进行政分权的职责<sup>②</sup>，但由于蓬托菲霍体系的创立者们并没有对政治和经济权力的下放达成共识，所以权力下放进程一波三折，动作迟缓。

集权政体一定程度上有利于中央政府消解激进左翼力量的武装反抗，但它也对政治体系的合法性造成了消极影响。政治危机来自两个方面。一方面，行政、立法、司法三方面权力的不平衡。1958 年后的委内瑞拉政体已经具备了民主政体的某些特征，如政党和社会组织的多元化、公民的选举权、司法系统的独立地位等。在各国家机构的关系上，立法、行政、司法部门之间相互制衡，但在实际政治过程中行政部门处于绝对主导地位，行政权独大而立法权和司法权被压制。另一方面，委内瑞拉两大传统政党都是强控型政党，对社会进行全面的渗透和控制，党内缺乏民主。在两党轮流执政的情况下，两大政党所具有的这种集权特征必然也成为政府的特征。因此，这种政治体系一方面宣称自由、平等、公民权利，一方面又限制公民和社会组织对国家事务的参与，这就形成了内在的矛盾。

蓬托菲霍政体呈现的是一种“有限民主”或“有限多元政治”<sup>③</sup>。从 1958 年蓬托菲霍体系创立到 1993 年卡尔德拉第二次赢得总统大选之前的 35 年中，一直是民主行动党和基督教社会党两党轮流执政，占据着国家政治舞台的核心位置（见表 3）。在 20 世纪七八十年代举行的 4 次总统大选中，两大政党所获支持率之和一直在 80% 以上。两大政党直接掌握国家的经济资源，通过向特定群体（例如农民和工人组织）提供经济援助来维持整个社会的稳定。与两大政党保持密切联系成为社会组织、利益集团进行有效政治参与的唯一渠道。正如委内瑞拉政治学者胡安·卡洛斯·雷伊（Juan Carlos Rey）在 1989 年所强调的那样：“对于整个委内瑞拉社会而言，政党已经成为最重要的甚至是排他性的政治参与途径。”<sup>④</sup>

① 石瑞元等著：《委内瑞拉经济》，北京：社会科学文献出版社，1987 年，第 144 页。

② Constitución de la República de Venezuela (1961), Artículo 137. <http://pdba.georgetown.edu/Constitutions/Venezuela/ven1961.html>. [2017-08-20]

③ Jennifer L. McCoy and David J. Myers, *The Unraveling of Representative Democracy in Venezuela*, Baltimore and London: The Johns Hopkins University Press, 2004, p. 133.

④ Rickard Lalander, “Suicide of the Elephants? Venezuelan Decentralization Between Partyarchy and Chavismo”, Renvall Institute for Area and Cultural Studies, University of Helsinki, 2004, p. 8.

这种由主要政党起绝对支配作用的政治体制通常被称为政党霸权制<sup>①</sup> (partyarchy), 在这种政体下, 处于支配地位的政党拥有很大的权力和影响力。两党霸权制下庇护主义、特权和腐败盛行, 再加上随着时间推移两党间政策差异的日渐模糊以及新兴社会力量对两党霸权制的冲击, 所有这些都逐渐削弱蓬托菲霍政体的合法性, 给民主政体的稳定造成隐患。

表3 1959—1994年民主行动党和基督教社会党执政情况

	民主行动党	基督教社会党
1959—1964	罗慕洛·埃内斯托·贝坦科尔特	-
1964—1969	劳尔·莱昂尼·奥特罗	-
1969—1974	-	拉斐尔·卡尔德拉·罗德里格斯
1974—1979	卡洛斯·安德烈斯·佩雷斯·罗德里格斯	-
1979—1984	-	路易斯·埃雷拉·坎平斯
1984—1989	海梅·拉蒙·卢辛奇	-
1989—1994	卡洛斯·安德烈斯·佩雷斯·罗德里格斯	-

资料来源: “Anexo: Presidentes de Venezuela”. [https://es.wikipedia.org/wiki/Anexo:\\_Presidentes\\_de\\_Venezuela](https://es.wikipedia.org/wiki/Anexo:_Presidentes_de_Venezuela). [2017-08-20]

各种政体都不同程度地存在着庇护行为, 但这种行为在拉美更为普遍, 尤其是在委内瑞拉。该国大量的石油财富使得用经济利益来换取政治支持的做法成为多年来难以抗拒的诱惑。在政党霸权制下, 自上而下的政治任命是实施政治庇护的主要途径, 民主行动党和基督教社会党需要为政治积极分子提供相应的职位。两大政党控制了政府职员的雇佣和晋升, 派系和政治利益考量很大程度上取代了对职业能力的评估。据学者乔治·菲利普 (George Philip) 估计, 20世纪90年代初, 在约417000名政府官员中, 大约9000名高级官员是被任命的, 而且其中很大一部分人的全部工作仅仅是领工资而已<sup>②</sup>。庇护主义的盛行削弱了政党作为社会和政府之间纽带的合法性, 斩断了弱势群体的上升渠道, 导致阶层固化; 庇护主义导致腐败、特权盛行, 造成

<sup>①</sup> “政党霸权制”概念已经被委内瑞拉和拉美政治发展研究领域的相关学者普遍接受和使用, 如 Peter Mair, *Party System Change: Approaches and Interpretations*, Oxford: Clarendon Press, 1997; Diamond Larry, *Developing Democracy: Toward Consolidation*, John Hopkins University Press, 1999; Brian F. Crisp, *Democratic Institutional Design: The Powers and Incentives of Venezuelan Politicians and Interest Groups*, Stanford University Press, 2000.

<sup>②</sup> Rickard Lalander, “Suicide of the Elephants? Venezuelan Decentralization Between Partyarchy and Chavismo”, Renvall Institute for Area and Cultural Studies, University of Helsinki, 2004, p. 116.

行政效率的低下，使人们对政府产生信任危机，从而对整个政治体系造成损害。根据透明国际发布的清廉指数，蓬托菲霍时期最后4年中，委内瑞拉腐败状况在被统计国家中处于最严重之列（见表4）。

表4 1995—1998年委内瑞拉清廉指数<sup>a</sup>

年份	被统计国家数量	委内瑞拉得分 <sup>b</sup>	委内瑞拉排名
1995	41	2.66	38
1996	54	2.50	48
1997	52	2.77	44
1998	85	2.30	77

注：a. 清廉指数（CPI），或译作腐败感知指数、清廉印象指数，是透明国际自1995年起每年发布的评估，就被调查国民众对于当地腐败状况的主观感知程度予以评估及排名。清廉指数评分越高，意味着感知的腐败程度越低。

b. 1995—2011年清廉指数实行10分制（0~10），0分为完全腐败，10分为绝对清廉；2012年起实行百分制（0~100）。

资料来源：<https://www.transparency.org>。[2017-09-20]

两大主要政党间差别的日渐模糊也对蓬托菲霍政体的合法性产生了消极影响。在现代民主政体中，与主要政党间意识形态差异巨大、竞争过度激烈一样，主要政党间的高度相似同样意味着政治体系存在潜在的危机。如果政治体系内存在有力的反对者，在危机时刻会提供给民众一个选择的机会，民众会认为是执政党不行而不是政治体系的问题。如果政治体系中没有真正的反对者，民众会将执政者等同于政治体系，并将政府治理的失败归因于政治体系，这使得政治体系面临着极大威胁。蓬托菲霍时期，轮流执政的两党虽然在某些问题上有所差别，但总体而言二者变得越来越相似，庇护主义、派系倾轧、腐败、无效率、家长制等恶习成为两大党的通病。两党间的意识形态差异也非常有限，都显示出中间稍偏右的意识形态倾向<sup>①</sup>。由于两党的共同遏制，能对两党构成挑战的反对势力很难生存，民众虽然有选举权，但实质意义上的选择权不足，这必然对政治体制的合法性造成消极影响。

新兴社会力量的兴起也对蓬托菲霍政体造成了冲击。在蓬托菲霍体系运行的几十年中，委内瑞拉社会发生了巨大变化（见表5），而委内瑞拉政治的包容度与整合能力却没能进行相应改善。从20世纪80年代开始，各种各样

<sup>①</sup> Jennifer L. McCoy and David J. Myers, *The Unraveling of Representative Democracy in Venezuela*, Baltimore and London: The Johns Hopkins University Press, 2004, p. 161.

的公民组织和社会运动如雨后春笋般出现。政府和执政党往往忽视并压制新生社会力量，更谈不上将这些新兴势力吸收到政治体系之中，新兴社会力量无法被两党主导的政治体系接纳，无法找到合适的利益表达渠道，权力过度集中所伴生的政权代表性不足的问题越来越严重。这种情况使既有政治体系面临严峻挑战。

表5 1960年和1990年部分经济社会指标比较

	1960年	1990年
人均居民最终消费支出（2010年不变价美元）	3483	5543
城市化率（城镇人口占总人口的百分比）	61.6	84.3
婴幼儿死亡率（每千例活产儿）	59.9	24.7
总死亡率（每千人）	10.02	5.29
总出生率（每千人）	46.46	29.05
五岁以下儿童死亡人数	28338	17355
出生时的预期寿命（岁），总体	59.29	69.83
每100人所拥有的电话线路数量	2	8
总生育率（女性人均生育数）	6.6	3.4
青春期生育率（每千名15~19岁女性生育数）	137.21	97.06
内科医生数量（每千人）	0.66	1.56
能源使用量（人均千克石油当量）	1495 <sup>a</sup>	1993
中学入学率（中学生占总人数的百分比）	32.75 <sup>a</sup>	55.5
高等院校入学率（高校学生占总人数的百分比）	9.5 <sup>a</sup>	26.77

注：a为1971年数据。

资料来源：世界银行数据库。<http://data.worldbank.org.cn>。[2017-09-25]

#### 四 石油依赖与分配性危机

蓬托菲霍政体由于代表性不足面临来自多方面的压力，在这种情况下，源源不断的石油收入对委内瑞拉政治稳定发挥了关键作用。丰厚的石油收入是蓬托菲霍时期历届政府进行社会性支出的物质基础，是蓬托菲霍政体保持稳定的主要经济支柱和持续运转的基本动力。

委内瑞拉石油出口为其带来大量外汇收入，1940年以来石油出口所得在国家全部外汇收入中超过了半数，占中央银行外汇收入的比重更大，例如，

1940年占89%，1956年占97.3%，1974年占93%<sup>①</sup>。20世纪五六十年代，石油业产值占国内生产总值的1/5至1/3；70年代起，由于其他经济部门的发展，石油业所占比重逐渐下降为1/10左右<sup>②</sup>。虽然石油业产值所占比重呈下降趋势，但这一时期石油税收占政府财政收入的比重并没有明显减少，石油税收一直占财政收入的半数以上（见表6）。

表6 1947—1979年石油税收占委内瑞拉政府财政收入份额 (%)

年份	1947	1957	1965	1973	1979
石油税收占财政收入的比重	53.47	70	65.57	63.16	66.6

资料来源：转引自石瑞元等著：《委内瑞拉经济》，北京：社会科学文献出版社，1987年，第26页。

在石油收入的支持下，从20世纪60年代到70年代中期，委内瑞拉政府先后实施了四个经济发展计划<sup>③</sup>，并在农村进行了土地改革，大力发展工农业生产。同时，还实行了一系列经济民族主义政策：1958年宣布不再向外国公司租让新的油田，1960年建立了国营委内瑞拉石油公司并与中东四国一道发起成立了石油输出国组织，1970年从美国人手中收回了确定石油参改价格的权利等。1974年以来，委内瑞拉经济进入一个新的发展阶段，政府提出了争取“经济解放”的口号，要求收回由外国人控制的国家资源，发展民族经济以摆脱对外国的依赖。1975年1月和1976年1月分别实现了铁矿业和石油业的国有化，并制定和实施了1976—1980年的第五个发展计划，计划投资总额达520亿美元。根据这个计划，委内瑞拉开始大力发展基础工业以期改变经济上对石油业的依赖状况，民族经济取得了显著进展。总之，在石油收入的支撑下，委内瑞拉经济在蓬托菲霍前期取得了较大成就，经济增长速度在拉丁美洲地区名列前茅。根据世界银行数据，按2005年不变价美元计算，1960—1978年期间委内瑞拉国内生产总值年均增长率为4.5%。这一时期，委内瑞拉在拉丁美洲地区的经济地位也有了相应提高。1976年，委内瑞拉国内生产总值为362.7亿美元，仅次于巴西（1526亿）、墨西哥（890亿）和阿根廷（512亿）而跃居第四位<sup>④</sup>。不过，20世纪70年代委内瑞拉经济虽有走

①② 石瑞元等著：《委内瑞拉经济》，北京：社会科学文献出版社，1987年，第26页，第25页。

③ 即1960—1964年的第一发展计划，1963—1966年的第二发展计划，1965—1968年的第三发展计划，1970—1974年的第四发展计划。

④ 世界银行数据库。http://data.worldbank.org.cn. [2017-09-25]

向多元化的趋势，但并未从根本上摆脱对石油收入的高度依赖。

总之，与几百年来的经济模式相同，蓬托菲霍时期的委内瑞拉经济仍然是单一初级产品出口模式。委内瑞拉财政和经济状况主要取决于石油出口，石油收入构成了委内瑞拉财政收入的主要来源，支撑着经济社会的正常运转。这种过分依赖石油收入的经济模式极易受到国际油价、国际政治经济形势的影响，成为国民经济健康与持续发展的巨大隐患。在国际油价高涨、石油收入能够得到保证的情况下，这种隐患呈隐性状态。一旦国际石油市场发生剧烈波动、国际油价下跌、石油收入无法得到保障，国家财富的分配性危机就会立刻显现，政府会马上陷入财政困境，对社会的物质安抚将无法持续，而原本就存在的代表性危机也将被激化，甚至危及整个蓬托菲霍体系的正常运转。20世纪80年代开始的国际油价暴跌引发了委内瑞拉长时期的经济危机并导致了严重的社会、政治危机，80年代末90年代初佩雷斯总统实施的新自由主义结构调整虽然在提高经济绩效方面取得了一些成效，但却没能解决最为迫切的民生问题。长时期的经济、社会与政治危机，为以查韦斯为代表的左翼政治力量的崛起提供了土壤。

## 五 结语

蓬托菲霍时期是二战后委内瑞拉历史进程中的一个重要阶段，持续40年的蓬托菲霍体系是查韦斯执政的重要背景。查韦斯的执政与蓬托菲霍体系之间不仅有断裂，更存在延续。1958年蓬托菲霍体系的创立标志着委内瑞拉开始真正步入民主化进程，20世纪六七十年代，随着政党体系由多党制向两党制的转变，以及原体制外的多数政治势力向蓬托菲霍体系的归附，蓬托菲霍体系基本完成了制度化进程，达到了其发展的顶点。然而，两党霸权制下的蓬托菲霍政体在代表性方面存在明显不足，在这种情况下，源源不断的石油收入实际上成为蓬托菲霍体系维持正常运转的关键因素。80年代前期开始的国际油价暴跌以及油价持续低迷彻底摧毁了蓬托菲霍体系得以维持和运转的物质基础，持续低迷的经济形势和日益恶化的社会状况使委内瑞拉选民的政治倾向逐渐左转，逐步丧失了对蓬托菲霍体系以及两大传统政党的信任与期待，所有这些共同导致了蓬托菲霍体系的瓦解和以查韦斯为代表的左翼政治势力的崛起。

(责任编辑 黄念)