

城市化率达到 50%以后：拉美国家的经济、社会和政治转型

■谢文泽 中国社会科学院拉丁美洲研究所副研究员、经济学博士

(上接 9 月 28 日 03 版)

早在 20 世纪 60 年代，大量增加的非正规就业、非正规住房和越来越多的劳动力被排除在社会保障体系之外，这部分群体感觉到被政府抛弃了，“我住在这个城市，却不属于这个国家”。因而在这一时期市民社会思潮在拉美地区大行其道。大多数非正规就业是自求生路，强调个人的独立性。非正规社区在政府规划之外，需要自我治理，表现出了完全的自治性。

80 年代的民主化改革使公民社会思潮在拉美地区迅速蔓延开来，社会运动风起云涌，1997~2005 年先后有 7 位总统被大规模社会运动赶下台，其中厄瓜多尔 3 位，玻利维亚 2 位，阿根廷、海地各 1 位。

2、“三支柱”框架：社会差距、制度建设和公民支持

近年来，基于公民社会理论的社会凝聚和社会治理引起了拉美各国的广泛重视，并通过调整经济、社会政策来进行探索。联合国拉美经委会对拉美国家的实践经验进行了总结，提出了“三支柱”社会凝聚框架，初步设计了几项用以指导政策实践的指标。如表 4 所示，“三支柱”社会凝聚框架和评价体系有其合理性。左边是民生，主要评价指标有贫困化率、收入分配差距、就业、社会保障、教育、医疗等；右边是民意，制度和政府的公信力、对经济前景的信心、对不平等容忍度、公民参与决策的程度等是主要评价指标；中间是政府的制度和能力建设，主要有民主制度、法律法规、社会政策、经济政策等。

应该指出，拉美国家在社会凝聚和社会治理方面进行的大量努力取得了值得肯定的成效。在社会差距方面，除前面提到的教育、医疗、养老等方面的成效外，2002~2013 年拉美地区的贫困化率由 43.9%降至 27.9%，贫困人口由 2.25 亿人减至 1.64 亿人，减少了 6 000 多万人；赤贫率由 19.3%降至 11.5%，赤贫人口由 9900 万人减至 6800 万人，减少了 3000 多万人。2002~2012 年，20%高收入家庭和 20%低收入家庭的人均家庭收入比，阿根廷由 20.6 降至 13.2，巴西由 34.4 降至 22.5，玻利维亚由 44.2 降至 15.9，委内瑞拉由 18.1 降至 9.4，等等。乌拉圭、玻利维亚、萨尔瓦多、阿根廷、厄瓜多尔、多米尼加共和国、秘鲁、哥伦比亚、巴西、墨西哥、智利、委内瑞拉等大部分国家的基尼系数有不同程度的缩小。失业有所下降且稳定在较低水平，2000~2010 年拉美地区的年均失业率为 9.2%，2011 年和 2012 年分别为 6.7%和 6.4%。

表 4 “三支柱”社会凝聚框架和评价体系

社会差距	制度建设	公民支持
◎贫困化率	◎民主制度	◎制度公信力
◎收入分配差距	◎法律法规	◎政府公信力
◎就业	◎社会政策	◎经济景气信心
◎社会保障	◎经济政策	◎平等容忍度
◎教育		◎参与决策的程度
◎医疗		

在取得成效的同时，各国政府也付出了一定的代价，如 2000~2011 年巴西政府的社会支出占 GDP 的比重由 21%提高至 27%，但社会保障缴费收入仅由 7%提高至 9%，因此，绝大部分社会支出由财政收入承担。税收收入是财政收入的主要来源，2000~2011 年巴西政府的税收收入占 GDP 的比重由 23%提高至 26%，财政总收入所占的比重由 33%升至 38%，属拉美地区的较高水平。2011 年巴西的增值税综合税率为 20.5%，远高于拉美地区 15%的平均水平，也高于经济合作与发展（OECD）的水平（18.5%）。2010 年金融交易税占巴西 GDP 的 0.8%，在拉美地区仅次于阿根廷（2.3%）。从另一方面来说，企业税负较重不仅对投资环境产生一定的消极作用，而且也增加了城市正规经济部门和外资经济部门的经营成本，直接影响到主要受雇于这些部门的正规阶层和精英阶层的收入增长和生活水平，巴西发生了正规阶层大规模游行示威事件的深刻背景正在于此。

在阿根廷、玻利维亚、智利、哥伦比亚、厄瓜多尔、墨西哥、秘鲁、特立尼达和多巴哥、委内瑞拉等国家，资源税成为税收收入的一项重要来源。1999~2011 年资源税占 GDP 的比重，厄瓜多尔由 6%升至 14%，玻利维亚由 5%升至 10%，阿根廷由 0%升到 3%。委内瑞拉一直保持在 8%以上。厄瓜多尔、委内瑞拉、秘鲁等国家的自然资源开发以外资为主，资源税负加重严重制约了外资经济部门的积极性。

中央（联邦）政府以分责、分权、分钱的方式，将社会管理职权下放给地方政府，尤其是在教育、医疗、养老等领域。这三个

领域基本上是“上面拨款，下面做事”，1997~2010 年玻利维亚、巴西、智利、哥伦比亚、哥斯达黎加、厄瓜多尔、墨西哥等国家地方政府的财政收入占 GDP 的比重由 7%升至 9%，其中教育、医疗、养老等方面的财政转移支付所占的比重由 3%升至 5%，这意味着地方政府增加的财政收入几乎全部来自社会保障领域的财政转移支付。

收入分配差距对公民支持民主制度的程度（支持率）有重大影响，差距较小的国家，其支持率为 70%左右；而差距较大的国家，其支持率为 59%左右。拉美地区有 80%左右的人认为收入分配不公，只有 4%的人认为非常公正；80%以上的人认为税负较重，70%以上的人认为政府的财政支出不透明，等等。

上述情况表明，处在一对矛盾、两大社会关系、三大阶层、四个经济部门中的拉美国家政府，要想左右逢源，就如同在鸡蛋堆里跳舞。

四、城市化与政治转型

2013 年 2 月厄瓜多尔总统科雷亚第三次当选，将执政至 2017 年。3 月，委内瑞拉前总统查韦斯病逝。5 月，玻利维亚宪法法庭批准现任总统莫拉莱斯于 2014 年第三次参加总统大选，如能获胜，将执政至 2020 年。这三位左派政党的民选总统是神话般的政治明星，其连续执政时间之长，在拉美地区的历史上是很少见的。

自 20 世纪 80 年代兴起民主化浪潮以来，拉美国家完成了政治转型，民主政治取代了此前美国的政治和威权政治。80、90 年代通过民主选举上台执政的各国政党，几乎清一色地全力推行新自由主义改革，被认为是右翼政党，其主要特点是高度信奉自由市场，强调政府要回到市场“守夜人”的位置，忽视贫困、收入分配、社会保障等社会问题。进入 21 世纪以来，委内瑞拉、智利、巴西、阿根廷、乌拉圭、玻利维亚、厄瓜多尔、尼加拉瓜等国家的左翼政党先后赢得总统大选，纷纷上台执政，主张政府要对“市场失灵”起到弥补作用，应谋求社会公正和经济发展。2012 年，曾经连续执政 71 年（1929~2000 年）的左翼政党——墨西哥革命制度党东山再起，重新上台执政。上述 9 个左翼政党执政的国家，2013 年其人口合计约 4.6 亿人，占拉美地区总人口的 74%；GDP 合计约 5.1 万亿美元，占地区 GDP 的 85%。与此同时，在那些一直由右翼政党执政的拉美国家，其社会政策也并非是非任市场资本主义原则独行，在不同程度上重视和发挥政府的社会发展职责。由此，拉美地区当下政治显现出现“左派不左，右派不右”的特征，其成因同样与其城市化进程密不可分。

（一）城市化与政治发展进程

大部分拉美国家于 19 世纪初叶获得独立，在独立之初的几十年里，封建色彩较浓的、保守的大地主和军方高层为一方，受欧美资产阶级民主思想影响较深的、进步的早期精英（如产业资本家、商人、知识份子等）为另一方，围绕着国体和政体进行了激烈的纷争。19 世纪中后期，各国政局趋于稳定，初级产品出口繁荣时代到来。由于早期精英势力相对弱小，地主阶级和军队势力掌握了政治主导权，出现了考迪罗寡头独裁统治与自由市场相结合的政治经济格局。

在城市，开始于 19 世纪后期的早期工业化和自由市场经济为资产阶级和城市产业工人的发展、壮大提供了条件。在农村，农产品是主要出口商品，种植农产品需要大量土地，土地是财富和地位的象征，农村地区陷入了长期的、剧烈的土地兼并，绝大部分农村家庭失去了土地。1910 年墨西哥革命爆发时，九成以上的农村家庭没有土地，部分农村人口迫于生计流入城市而成为城市贫民。无地农民、城市贫民、产业工人、新兴资产阶级等新兴力量与地主阶级、军人等保守势力之间的矛盾日益白热化。

20 世纪初，阿根廷、智利等南美洲国家开始出现民众主义思潮和运动，新兴力量内部尽管有不同的利益诉求，但在反对寡头独裁统治，改善选举制度，扩大选民人数，提高公民的政治参与程度等方面却是一致的。阿根廷的伊波利托·伊里戈延（1916~1922 年）、智利的阿图罗·基耶山德里（1920~1925 年）等几位总统堪称民众主义的重要先驱。民众主义之所以能够率先在南美洲地区兴起，主要是与阿根廷、智利等南美洲国家的城市化进程起步较早，城市化程度较高有关，如阿根廷 1914 年的城市化率已超过 50%。

1929~1933 年的世界经济大危机中断了初级产品出口繁荣，引发了社会危机，资产阶级领导的民众主义政党和运动推翻寡头政

权，登上政治舞台，拉美地区进入了 30~80 年代的民众主义政治时代，墨西哥的卡德纳斯、巴西的瓦加斯、阿根廷的庇隆等政坛人物是典型代表。1895 年，卡德纳斯出生于小商人家庭，父亲开一间小杂货铺，1913 年参军，1928 年晋升少将，官至当时墨西哥军队的最高军阶，1934~1940 年任墨西哥总统。1883 年，瓦加斯出生于一个牧场主家庭，16 岁参军，1930 年发动政变，1930~1945 年任巴西总统。1895 年，庇隆出生于地主家庭，16 岁进入军校学习，1946~1955 年、1973~1975 年两度担任阿根廷总统。

民众主义政治是精英化集权政治，凭借领导人的号召力和影响力，作为国家和政府的化身，以联合、联盟、控制等手段，组织利益共同体，最大限度地将政治权力集中于自身，努力将利益共同体的意志作为国家意志，将利益共同体的意识形态作为社会共识。民众主义政权上台伊始，私人资本和外国资本是主要经济基础，因此它们将发展国家资本视为执政首要。在各种社会力量中，城市产业工人较为集中，组织程度较高，便于横向联合，易于纵向控制，是民众主义政党和领导人首选的支持力量。政党或领导人作为国家资本的法人代表，需要在私人资本、外国资本和国家资本三大利益集团之间寻求平衡。随着工业化和城市化进程加速推进，社会结构不断变化，不同拉美国家的民众主义政治表现出了不同的演进路径和模式。

巴西、阿根廷等部分南美洲国家是专制模式。城市产业工人是巴西、阿根廷等国家民众主义政党及其领导人的主要支持力量，通过工会组织，利用职缘关系和庇护传统，以充分保护劳工权益和改善福利为共同目标，尽力将三种资本中的产业工人聚合起来。20 世纪 60~80 年代，这些国家的城市化率跨越了 50%、60%甚至 70%几个台阶，三大社会阶层格局开始成型。城市非正规部门急剧膨胀，非正规阶层数量迅速增多，他们为不能进入正规部门而愤懑不已；以公共雇员、技术官僚、工会会员等为主体的正规阶层，即国家资本利益集团，不断要求提高工资和改善福利；私人资本、外国资本两大利益集团对国家资本不断膨胀而带来的挤出效应不满，对工资水平高涨损害其收益更是不满。在这种情况下，一旦经济形势恶化，就会出现剧烈的社会动荡，文人政治精英无力掌控经济、社会和政治局面，军人政治精英取而代之，实行威权专制，其口号是保护国家安全。这是一个看似超脱的口号，其实是对党派兴起的公民社会思潮的反应和对激进开端的压制，是威权主义政府暴力施政的逻辑起点。

墨西哥革命制度党实行的是集权模式。该党成立于 1929 年，创立之初就设立了三个部：民政部、工会部、军人部（1946 年撤销），1938 年增设民政部（公共雇员）。40~80 年代，为了实现对全社会的动员和控制，将墨西哥劳工联合会、全国农民联盟等置于革命制度党旗下，使其成为该党的附属机构。尤其是农民联合会，村社社员是该会的当然会员，革命制度党以分配土地、农业补贴、统购统销等措施对其进行控制。为了加强集权，规定党内不同部门相互平行，各自垂直地与政府联系，禁止不同部门之间建立联盟，尤其是工人与农民之间的联盟。

当然，还有其他模式的民众主义政治，如以秘鲁为代表的“军事民众主义政治”，哥斯达黎加、哥伦比亚、委内瑞拉等的“改良主义民主政治”，智利、尼加拉瓜、圭亚那、苏里南、圣卢西亚、牙买加等国家的“社会试验”等。

拉美地区的城市化率于 70 年代中期达到 60%后，80 年代中期达到 70%。80 年代的债务危机发生后，拉美国家普遍采取了新自由主义改革，放弃进口替代工业化战略，转向外向型的市场经济模式，国家资本迅速削弱，私人资本和外国资本再度上升至支配地位，经济国际化、利益集团化、社会分层化、政治精英化交织在一起，从而推动了一轮新的民主化进程。在经济发展模式转型过程中，政府职能由过去以发展经济为主转向以危机管理和社会管理为主，政治观念、组织制度、竞争规则乃至执政方式均发生了变化，拉美地区整体进入了政党政治时期。

（二）政党制度的调整与改革

80 年代以来，拉美地区的政党制度环境发生了变化，政党登记、政党组织、党费管理、媒体使用、竞选活动等方面的管理制度进行了改革或调整。

80~90 年代的政党管理制度以调整为主，如要求政党按民主程序选举领导人，禁止政党使用暴力，要求公民以自然人身份加入政党，工会、社会运动组织等不能以集体身份加入政党（以割裂传统政党与工会组织的“职团主义”关系）；一些国家开始向正

式登记的政党提供经费用于竞选；禁止政党接受境外公开捐助和匿名捐助；竞选法庭负责政党登记，同时负责审计党费的来源和使用情况；允许参加总统大选的政党免费使用公共媒体，等等。

进入 21 世纪以来，拉美地区政党制度发生了剧烈变革。玻利维亚、厄瓜多尔、委内瑞拉等 3 国制订了新宪法。玻利维亚、哥伦比亚（2 次）、多米尼加共和国（2 次）、墨西哥、尼加拉瓜、巴拿马等 6 国对宪法进行了修订。玻利维亚、哥伦比亚、哥斯达黎加、厄瓜多尔、洪都拉斯、墨西哥、尼加拉瓜、秘鲁、乌拉圭等 9 国用新政党法取代了旧政党法。阿根廷（4 次）、玻利维亚（5 次）、巴西（2 次）、智利（4 次）、哥伦比亚、多米尼加共和国（2 次）、萨尔瓦多（3 次）、危地马拉（2 次）、洪都拉斯、墨西哥（3 次）、巴拿马（4 次）、巴拉圭（2 次）、秘鲁（3 次）、乌拉圭（2 次）、委内瑞拉（2 次）等 15 国对政党法进行了修订。阿根廷、智利、哥伦比亚、秘鲁、乌拉圭、委内瑞拉等 6 国增补了政党管理法律。

在政党的登记方面，厄瓜多尔、委内瑞拉、玻利维亚等允许政治组织和社会运动组织以政党身份登记，允许这些组织的候选人参加总统竞选。萨尔瓦多允许个人在选举法庭登记，参加总统竞选。尼加拉瓜、哥伦比亚、阿根廷等要求政治组织、社会运动组织进行政党登记，符合条件的，给予经费资助。

关于政党领导人的选举，巴拿马、秘鲁、厄瓜多尔等要求党内民主选举。委内瑞拉、洪都拉斯、墨西哥、玻利维亚、哥伦比亚等允许政党自行决定其领导人的产生。

在党费方面，要求提高政党经费的透明度，缩小公共资助的范围（如巴西、墨西哥、厄瓜多尔等只资助总统候选人），规定党费的来源以及私人捐助的上限，等等。

（三）政党的调整与发展

在这一时期，政党的组织基础和生存环境也发生了变化。以工会为例，阿根廷、玻利维亚、巴西、智利、墨西哥、尼加拉瓜、秘鲁、委内瑞拉等国家的工会是主要传统政党，尤其是左派政党的重要支持力量。80 年代以来，这 8 个国家工会会员占城市产业工人总数的平均比重最高时约为 32%，90 年代的平均值最低时为 16%。下降幅度最大的是阿根廷，约为 28%（由 50%降至 22%）；其次是智利，由 35%降至 13%；墨西哥下降了 10%（由 32%降至 22%），等等。巴西的下降幅度最小，仅为 0.5%（由 24.3%降至 23.8%）。一方面，大量会员流失已被裁减、工资收入缩水等是工会会员失业的主要原因。另一方面，墨西哥等国家为了抑制高通货膨胀，与工会等组织签订协定，限制工资上涨，一度使工会站到了对立面。与此同时，随着政党制度的调整，许多政治组织和社会运动组织能够合法地独立开展活动，无需依附于政党。这些变化意味着与政党关系、庇护传统作为主要纽带的组织体系、动员机制失去了运作环境，代之而起的是以社缘关系为主要纽带的横向组织体系和动员机制。

拉美地区的主要政党可以分为四派，即：新自由主义、新保守主义、民主社会主义和新民众主义。新自由主义主张私有化、自由化、全球化，反对公有制和政府干预。新保守主义坚持经济自由化，反对政府干预，主张精英式民主和有限福利制度。民主社会主义既反对资本主义，也反对社会主义，主张“第三条道路”。新民众主义主张修改宪法，扩大总统权力，实行参与式民主，坚持国家对经济的干预和主导，强调平等、缩小贫富差距，保障低收入阶层和弱势群体利益，促进社会公平。

墨西哥革命制度党是调整意识形态的一个例子。2013 年 5 月，墨西哥革命制度党对党章进行了修订。旧党章曾规定，作为一个民族主义政党，不信奉民主社会主义，而修订后的党章则宣称“信奉民主社会主义”。各主要政党普遍采取开放策略，组建政党联盟。哥伦比亚自由党和保守党自 2002 年以来一直与执政党结盟，委内瑞拉主要传统政党结成反对派联盟，巴西、阿根廷、智利等均由政党联盟执政。委内瑞拉、厄瓜多尔、玻利维亚的执政党，在其创立之初也是尽可能多地吸纳政治组织和社会运动组织。

（四）执政基础的调整

美国范德堡大学（Vanderbilt University）“2008~2010 年拉美地区民意调查”结果表明，拉美地区 84%的人认为自己是各自国家的公民，但有 58%的人不信任政党，52%的人不信任总统，58%的人不信任当地政府。

在“一人一票”的民选环境中，一个政党要想赢得和坐稳总统宝座，必须获得足够的选民的支持。在上述情况下，拉美各国的执政党普遍采取了“政府社会化”执政路

线，主要有两方面的表现：一是高度强调政府的社会管理和社会发展职能，如政府的社会开支不断增加，其主要目的是迎合各阶层选民的利益诉求；二是位置公民化，作为公民社会的一员，与公民共同管理国家，其主要目的是赢得各阶层选民的认同和支持。

执政基础“草根化”。一方面，涌现出一批“平民总统”，如巴西的前总统卢拉、厄瓜多尔现任总统科雷亚、玻利维亚现任总统莫拉莱斯，等等。卢拉出身于贫民家庭，在从事工人运动的过程中崛起为政治精英，是巴西的第一位平民总统。科雷亚出生于普通工人家庭，通过个人努力成为经济学家。莫拉莱斯出生于贫穷的印第安人农民家庭，在组织古柯种植农运动中成为政治精英，是玻利维亚的第一位土著人总统。另一方面，承认和接受“草根组织”，如土著人组织、“草根运动”组织、非政府组织、社区组织等。自 20 世纪 70 年代以来，这些组织日益活跃。进入 21 世纪以来，这些组织成为政党角逐的重要对象。墨西哥恰帕斯州的萨帕塔民族解放军是较有影响的一个土著人组织和“草根运动”组织，1994 年 1 月以“土地和自由”为口号发动武装起义，当时的执政党墨西哥革命制度党采取了武力镇压措施，而反对党国家行动党则主张和平解决武装冲突，这一主张成为国家行动党赢得 2000 年墨西哥总统大选的一个重要法码。印第安人运动是拉美地区另一个影响较大的“草根运动”，20 世纪 70 年代首先在厄瓜多尔、玻利维亚等国家兴起，90 年代蔓延至墨西哥、危地马拉、秘鲁、尼加拉瓜、委内瑞拉、智利、阿根廷等国家，各国的印第安人运动建立了全国性的运动组织，虽然不是政党，但其政治影响不断扩大，甚至对个别国家的政局有较大影响，如厄瓜多尔的印第安人运动不仅迫使总统下台，也是科雷亚总统赢得 2006 年大选和上台执政的重要支持力量。总之，拉美地区的“草根”组织不胜枚举，对于各国的政党而言，这些组织不仅是重要的社会基础，更是“票仓”。

五、几点认识

（一）“一二三四五”：观察和认识拉美国家的一个框架

“一二三四五”是指：一对矛盾（国家与社会的对立）、两大社会关系（社缘关系和职缘关系）、三大社会阶层（精英阶层、正规阶层和非正规阶层）、四个经济部门（农村经济部门、外资经济部门、城市正规经济部门和城市非正规经济部门）、五“化”（经济国际化、利益集团化、社会分层化、政治精英化、政府社会化）。“一对矛盾”是整体，“两大社会关系”、“三大社会阶层”、“四个经济部门”是社会、经济结构，五“化”是表现形式。

需要强调的是，理论上的“一对矛盾”在现实中却往往表现为社会与政府之间缺乏互信和有效互动，甚至是频发不止的冲突，它由拉美地区城市化进程中所形成的经济、社会结构所决定，并以“五‘化’”的形式表现出来。从半个多世纪的发展历程来看，这个框架就像是沉重的枷锁，约束并拖累着拉美国家的全面发展。以这个框架为参照，可以较为透彻地理解以下几个问题。

（二）土地三项基本功能

在城市化进程中，拉美地区出现了农业“二元化”、农村“边缘化”、农民“贫困化”现象。

按照商品化程度，农业二元化表现为商品农业和自给农业；按照产品的主要市场，可分为外向型农业和内需型农业；按照生产技术状况，可分为现代农业和传统农业。大中型农户的商品化、外向化、现代化程度较高，小型农户则以自给农业为主，较多采用传统方法。农村边缘化主要表现为农村地区基础设施落后，经济、社会发展指标明显低于城市。农民贫困化主要表现为农村地区的贫困化率较高，如 2011 年农村地区近 50%的人口为贫困人口，其中一半以上是赤贫人口。

对于大中型农户而言，土地是生产要素。对于小农户而言，土地有两项基本功能，即生产要素和社会保障。在人口自由流动的环境中，土地还具有社会稳定功能。小农户用手中少量的土地养家糊口，到城市打工增加家庭收入，这是普遍现象。尽管这部分流动人口大多在城市非正规经济部门工作，但有土地这一基本生存保障，一般情况下不会因为形势的变化而表现出过激行为。

除小农外，农村地区还有无地农民群体，其中大部分是贫困人口。这部分农村人口受到土地私有制和农业机械化的排斥而流入城市，由农村贫困人口转变为城市贫困人口且主要集中在非正规部门，是非正规阶层的主要来源和重要组成部分，也是社会问题的一个重要根源。（下转 04 版）