

拉美研究丛书
Latin American Studies Series

拉美国家的可治理性 问题研究

Governability Issues in Latin America

袁东振 主编



中国社会科学院
拉丁美洲研究所
INSTITUTO DE AMERICA LATINA
ACADEMIA DE CHINA DE CIENCIAS SOCIALES

当代世界出版社

拉美研究丛书
Latin American Studies Series

拉美国家的可治理性 问题研究

Governability Issues in Latin America

袁东振 主编



中国社会科学院
拉丁美洲研究所
INSTITUTO DE AMERICA LATINA
ACADEMIA DE CIENCIAS SOCIALES

当代世界出版社

图书在版编目 (CIP) 数据

拉美国家的可治理性问题研究 / 袁东振主编. —北京:
当代世界出版社, 2010. 9

ISBN 978 - 7 - 5090 - 0676 - 4

I. ①拉… II. ①袁… III. ①国家—行政管理—研究—拉丁美洲 IV. ①D773. 03

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2010) 第 179781 号

书 名: 拉美国家的可治理性问题研究

出版发行: 当代世界出版社

地 址: 北京市复兴路 4 号 (100860)

网 址: <http://www.worldpress.com.cn>

编务电话: (010) 83908403

发行电话: (010) 83908410 (传真)

(010) 83908408

(010) 83908409

(010) 83908423 (邮购)

经 销: 新华书店

印 刷: 北京才智印刷厂

开 本: 880 毫米 × 1230 毫米 1/32

印 张: 11.5

字 数: 285 千字

版 次: 2010 年 10 月第 1 版

印 次: 2010 年 10 月第 1 次

书 号: ISBN 978 - 7 - 5090 - 0676 - 4

定 价: 29.00 元

如发现印装质量问题, 请与承印厂联系调换。

版权所有, 翻印必究; 未经许可, 不得转载!

《拉美研究丛书》编委会名单

名誉主编：成思危

顾问（按姓氏笔画为序）：

苏振兴	李北海	李金章	陈凤翔	洪国起
原 焘	蒋光化	裘援平	蔡 武	

主 编：郑秉文

编 委（按姓氏笔画为序）：

王 华	王宏强	王晓德	刘纪新	刘承军
杨万明	吴白乙	吴志华	吴国平	吴洪英
沈 安	宋晓平	张 凡	陈笃庆	林被甸
郑秉文	赵雪梅	贺双荣	袁东振	柴 瑜
徐世澄	徐迎真	康学同	曾 钢	韩 琦

学术秘书：刘东山

《拉美研究丛书》总序

拉美和加勒比地区共有 33 个国家，总人口 5 亿多，经济总量高达 1.8 万亿美元，在世界政治和经济中发挥着越来越重要的作用。中国与拉美和加勒比地区虽然相距遥远，但友好交往源远流长，在政治、经济、文化等方面的交流与合作具有广阔的发展前景。拉美和加勒比地区是我国实施和平外交政策的重要对象，也是共同构筑和谐世界的重要伙伴。

我国历代领导人都十分重视发展与拉美和加勒比地区国家的关系。早在 1988 年，邓小平以其深邃的战略家的眼光，对世界发展的前景作出了这样的预言：“人们常讲 21 世纪是太平洋时代……我坚信，那时也会出现一个拉美时代。我希望太平洋时代、大西洋时代和拉美时代同时出现。”他还指出：“中国的政策是要同拉美国家建立和发展良好的关系，使中拉关系成为南南合作的范例。”2004 年，胡锦涛总书记提出了要从战略高度认识拉美的重要指示。2004 年 11 月 12 日，胡锦涛主席在巴西国会作演讲时指出，中拉关系在不远的将来能够实现如下发展目标：（1）政治上相互支持，成为可信赖的全天候朋友；（2）经济上优势互补，成为在新的起点上互利共赢的合作伙伴；（3）文化上密切交流，成为不同文明积极对话的典范。

我国与拉丁美洲和加勒比地区国家在争取民族解放、捍卫国家独立、建设自己国家的事业中有着相似的经历，双方在许多重大国际问题上有着相同或相似的立场。我国高度重视拉美在维护

世界和平、促进共同发展方面所发挥的积极作用；越来越多的拉美国家领导人也认识到中国的重要性，对与中国的交往及合作持积极态度。

作为中国—拉丁美洲友好协会的会长，我非常高兴地看到近年来中拉关系发展迅速。许多拉美国家的国家元首、政府首脑纷纷到中国来访问，中国国家领导人也曾多次访问拉美。特别是2004年11月胡锦涛主席访问了阿根廷、巴西、智利和古巴四国；2005年1月，曾庆红副主席又访问了墨西哥、秘鲁、委内瑞拉、特立尼达和多巴哥以及牙买加。至今中国与委内瑞拉建立了“共同发展的战略伙伴关系”，与巴西、墨西哥和阿根廷建立了“战略伙伴关系”，与智利建立了“全面合作伙伴关系”。我国全国人民代表大会与许多拉美国家的议会都保持着较密切的交往，中国现在已经成为美洲国家组织和拉美议会的观察员，和里约集团、安第斯共同体、加勒比共同体、南方共同市场都有联系。中国与拉美国家在经贸领域中的合作也已全面展开。在1993—2003年的十年中，中拉贸易额增长了近六倍。2005年，中拉贸易额首次超过500亿美元。

中国社会科学院拉丁美洲研究所是国内唯一专门从事拉丁美洲研究的科研机构，成立于1961年。长期以来，该所科研人员完成了大量科研成果，为党和国家的决策做出了一定的贡献。从2006年开始，他们在这些研究成果的基础上，出版一套《拉美研究丛书》，以满足我国外交部门、企业界、高等院校、科研机构、媒体以及公众对拉美知识的需求。我深愿这套丛书的出版能增进中国各界对拉美的了解，也将对促进中国与拉美和加勒比地区的友谊及合作作出应有的贡献。

戚思危

2006年5月2日

目 录

CONTENTS

《拉美研究丛书》总序	(1)
前 言	(1)
第一章 可治理性与拉美国家的可治理性问题	(5)
第一节 关于可治理性的基本理论阐述	(5)
第二节 拉美国家的可治理性问题	(12)
第三节 拉美国家可治理性缺失的后果和影响	(20)
第四节 本书中可治理性的含义	(27)
第二章 拉美国家经济—社会发展与可治理性问题	(31)
第一节 拉美国家经济—社会发展的脆弱性	(31)
第二节 经济社会发展缺陷对可治理性的影响	(42)
第三节 拉美国家应对经济—社会发展脆弱性的 对策	(49)
第三章 拉丁美洲民主化与可治理性问题	(61)
第一节 民主化、民主质量与民主治理	(61)
第二节 总统制与行政—立法关系	(65)
第三节 政党与政党制度	(70)
第四节 宪政与法治	(74)
第四章 拉美国家的腐败与可治理性问题	(80)
第一节 腐败与可治理性：概念及相关性	(81)
第二节 拉美的腐败问题：程度评估与原因分析	(88)
第三节 拉美国家治理腐败的努力	(98)

第四节	拉美国家反腐斗争成效与面临的挑战	(108)
第五章	阿根廷的可治理性问题研究	(119)
第一节	阿根廷可治理性危机的表现	(120)
第二节	阿根廷可治理性问题的根源	(127)
第三节	可治理性危机的拯救	(147)
第六章	巴西的可治理性问题研究	(152)
第一节	巴西的可治理性问题	(153)
第二节	巴西联邦制下的集权与分权	(155)
第三节	政党制度与选举制度	(162)
第四节	行政部门、立法机构及其相互关系	(168)
第五节	结语	(174)
第七章	智利的可治理性问题研究	(177)
第一节	可治理性问题的起源	(177)
第二节	可治理性问题的根源与主要表现	(181)
第三节	智利应对可治理性问题的对策与基本 经验	(196)
第八章	哥伦比亚的可治理性问题研究	(207)
第一节	可治理性问题的起源与发展	(207)
第二节	可治理性问题的根源	(209)
第三节	可治理性问题的主要表现	(215)
第四节	应对可治理性问题的对策分析	(220)
第九章	厄瓜多尔的可治理性问题研究	(234)
第一节	政治发展与可治理性问题的起源	(234)
第二节	可治理性问题的根源与表现	(246)
第三节	探寻解决可治理性危机之路： “21 世纪社会主义”	(258)
第十章	墨西哥的可治理性问题研究	(267)
第一节	墨西哥可治理性问题的起源与发展	(267)

第二节	可治理性问题的根源	(273)
第三节	应对可治理性问题的主要措施	(283)
第四节	成效与困难	(290)
第十一章	委内瑞拉的可治理性问题研究	(297)
第一节	委内瑞拉可治理性的实现	(298)
第二节	委内瑞拉可治理性的恶化	(302)
第三节	委内瑞拉可治理性问题恶化的成因	(308)
第四节	委内瑞拉可治理性的几点启示	(313)
第十二章	拉美国家克服和预防可治理性危机的 经验教训	(315)
第一节	拉美国家可治理问题的基本特征	(315)
第二节	拉美学者及相关国际机构的政策建议	(319)
第三节	拉美国家预防和克服可治理性问题的 基本经验	(325)
第四节	拉美国家可治理性问题的基本趋势	(334)
主要参考文献		(340)

前 言

可治理性概念大概出现于 20 世纪 70 年代，而可治理性问题的存在要比可治理性概念久远得多。

20 世纪 70 年代后，西方发达国家在长期高速增长和推行凯恩斯主义过程中的矛盾日益积累，形成大量失业与严重通货膨胀并存的“滞胀”局面。1973 年在美国银行家戴维·洛克菲勒倡议下，建立了美、日、欧三方委员会。这个以垄断财团为背景的国际组织经常就共同的政治、经济和安全问题进行讨论，并提出政策性建议。迈克尔·克罗齐、塞缪尔·亨廷顿和绵贯让治在向三边委员会提交的研究报告中，较早提出了“可治理性”的概念。

起初，可治理性是一个用于表达国家、政府或公共部门在回应不同社会部门和不同社会阶层需求、或以这些需求为基础制定政策时所使用的一个概念。进入 20 世纪 90 年代，治理、可治理性等成为西方政治学、公共行政学、社会学和经济学界使用频率较高的术语，许多国际研讨会都涉及治理和可治理性问题。

在对可治理性问题研究过程中，人们对可治理性内涵的理解并不一致，有各式各样的定义和解释。可治理性起初主要局限于权力的行使等方面，主要指政府或体制的能力。最近几十年这个

概念有了很大变化，其内涵相继被许多学者所扩展，人们对可治理性的理解逐渐超越了传统体制或机构的框架，可治理性已经成为政治实践分析方面的一个重要范畴。在过去几十年间，可治理性这一概念的内涵不断增加，涵盖了许多缺少内在关联的事情。在人们的心目中，几乎所有的政治、经济和社会问题都与可治理性或治理能力有关。一些国际组织（欧盟、世界银行、联合国开发计划署等）把可治理性和治理作为同义词使用。国际组织对可治理性问题的重视，既扩大了可治理性概念的内涵，也使这个概念变得更加有争议和混乱。

可治理性问题的存在至少已经有数十年甚至更长的时间，几乎所有国家都不同程度存在可治理性问题。最近 20 年，拉美民主政治体制的脆弱性进一步暴露，社会矛盾进一步发展，政治、社会和经济发展的不稳定依然严重，各类危机频繁发生，可治理性问题不断突出。拉美国家可治理性缺陷不仅表现在体制方面，还表现在制度和政策设计、政府执政能力和执政水平、经济和社会权利等方面。鉴于可治理性问题的严重性和危害性，国际学术界、相关国际组织相继提出一系列政策建议，一些拉美国家政府已经或正在采取措施，力图缓解可治理性问题的后果，提高可治理性的实现程度，维护政治和社会的稳定。

拉美国家可治理性问题的原因，有些是共同的，如经济社会的相对不发达，政府执政能力弱，腐败严重，体制存在缺陷，社会—经济危机频发，民众对体制不信任等，有的原因则具有特殊性。有些国家的可治理性问题主要由贫困或不发达引发的，如玻利维亚、厄瓜多尔和海地等拉美最不发达国家的可治理性问题；有些国家的可治理性问题主要由社会—政治体制缺陷或体制不成熟引发的危机，如委内瑞拉、秘鲁、阿根廷等，这些国家政党、社会—政治体制有缺陷，或不成熟，体制的变动性大，政党的变动性也大，选民的态度和倾向性经常有反复，政策变动性也大。

还有一些国家，除上述因素外，可治理性问题上在很大程度上是由历史—现实、国内—国外等综合因素产生的，如哥伦比亚。拉美国家可治理性问题的严重程度有所不同，有些国家虽然面临严重的可治理问题，但未达到危机的程度，甚至有的国家还比较好地解决了可治理性问题，如巴西、墨西哥、智利等。

本著作主要探讨拉美国家的可治理性问题，重点是拉美国家可治理性问题形成的原因，拉美国家在可治理性方面面临的主要问题和困难，为增强可治理性所采取的措施，以及经验和教训。由综合篇和国别篇两部分组成。综合篇在对可治理性基本理论理解的基础上，分析拉美国家可治理性问题加剧的历史条件、主要表现、主要根源，继而从政治民主化、经济和社会发展、腐败与腐败治理等角度分析拉美国家的可治理性问题，探讨这些问题与可治理性的关系，以及可治理性对拉美政治、经济和社会发展的影响。国别篇部分主要是对拉美主要国家和典型国家的可治理性问题进行案例式研究；在国别研究对象的选择上，尽量涵盖上述所有类型的国家。但根据不同国家的情况，对可治理性问题的起源、发展、具体表现、提高可治理性实现程度的对策与成就、面临的问题和困难、经验和教训等问题的论述上，侧重点和角度各有侧重，甚至在可治理性概念的理解上也不可避免地会有些差异，但这并不妨碍我们对拉美国家可治理性问题总体上的认识。

本著作是2005年立项的中国社会科学院重点课题的研究成果。课题是集体项目，课题主持人袁东振，各章写作分工如下：袁东振：第一、二、七、八、十、十二章；张凡：第三、六章；刘纪新：第四章；郭存海：第五章；杨建民：第九章；王鹏：第十一章。本著作是这一课题的最终成果。

本课题立项得到中国社会科学院拉美所领导和院科研局的帮助。所学术委员会从立项、写作、结项、出版，始终给予大力支持；拉美所科研处负责人刘东山做了大量组织协调工作，我们的

同事钱去非、宋玉兰等在研究资料方面提供许多帮助和便利。拉美所徐世澄研究员、南开大学韩琦教授、现代国际关系研究院吴洪英研究员给予大力支持和指导，提出许多有价值的意见。本书的责任编辑提供了许多帮助。

本书对拉美国家可治理性问题的研究还只是初步，甚至是肤浅的，对一些问题的研究和认识尚需进一步深入。我们当初提出这一课题的主观愿望，可能与我们的实际能力和水平之间有差距，我们衷心希望读者能对书中的不足之处提出宝贵意见。

袁东振

2010 年 1 月于拉丁美洲研究所

第一章 可治理性与拉美国家的可治理性问题

拉美主要国家程度不同地存在可治理性问题。最近 20 多年政治、经济、社会和国际环境发生重大变化的进程中，可治理性缺失问题显得更加明显和突出，在一些国家甚至演变成可治理性危机。可治理问题缺失，对政治、经济和社会稳定构成严重威胁。本章在简要阐述可治理性基本理论基础上，分析拉美国家可治理性问题加剧的历史条件、主要表现，以及主要根源。

第一节 关于可治理性的基本理论阐述

一、可治理性概念的出现

可治理性（Governability, Gobernabilidad）是 20 世纪 70 年代在美国和欧洲出现的一个用于表达国家、政府或公共部门在回应不同社会部门 and 不同社会阶层需求、或以这些需求为基础制定

政策时所使用的一个概念。^①

20 世纪 70 年代后,西方发达国家在长期高速增长和推行凯恩斯主义过程中积累的矛盾日益明显地表现出来,经济增长陷于停滞,财政赤字上升,国际收支状况恶化,形成大量失业与严重通货膨胀并存的“滞胀”局面。在这种背景下,人们开始重新认识国家的作用。西方国家陆续开始改革国家的职能,基本目标是削减公共开支、提高政府效率、促进经济发展,主要手段是精简政府机构,调整政府职能,转变政府管理观念,基本运行机制是私有化和自由化。与此同时,西方学术界和理论界也开始了可治理性和政府治理能力问题的研究。1973 年在美国银行家戴维·洛克菲勒倡议下,建立了美、日、欧三方委员会。这个以垄断财团为背景的国际组织经常就共同的政治、经济和安全问题进行讨论,并提出政策性建议。三方委员会的成立极大推进了对可治理性和政府治理能力问题的研究。欧洲学者米歇尔·克罗齐、美国学者塞缪尔·亨廷顿和日本学者绵贯让治在向三边委员会提交的研究报告中,较早提出了“可治理性”的概念^②。

进入 20 世纪 90 年代,治理、可治理性等成为西方政治学、公共行政学、社会学和经济学界使用频率较高的术语,许多国际研讨会都涉及治理和可治理性问题。1992 年,世界银行在题为“治理与发展”的报告中,阐述了其以善治促发展的观点。此后,世界银行几乎所有的年度发展报告都涉及市场经济条件下政府如何处理公共事务和促进持续发展的论题。

值得注意的是,在不同时期,学者们对可治理性这个概念所作的解释和说明也不尽相同。在过去几十年间,可治理性这一概

① “The Search for Governability in Latin America”, <http://americas.fiu.edu>

② Michel Crozier, Samuel Huntington; Joji Watanuki, *the Crisis of Democracy: Report on the Governability of Democracies to the Trilateral Commission*, New York University Press, 1975.

念的内涵不断增加，涵盖了许多缺少内在关联的事情。在人们的心目中，几乎所有的政治、经济和社会问题都与可治理性或治理能力有关，议会的代表性、政治和选举联盟的建立、权力分散化、选举制度的完善、政党的巩固、国家的财政权力、军队和政治改革、惩治腐败官员等都成为与可治理性相关的问题^①。2003年11月，联合国教科文组织在阿根廷召开题为“拉美教育制度的可治理性”国际研讨会，教育似乎也成了可治理性问题。

二、对可治理性含义的不同解释

在对可治理性问题进行研究过程中，人们对可治理性内涵的理解并不一致，有各式各样的定义和解释。可治理性起初主要局限于权力的行使等方面，主要指政府或体制的能力。最近几十年这个概念有了很大变化，其内涵相继被许多学者所扩展，人们对可治理性的理解逐渐超越了传统体制或机构的框架，可治理性已经成为政治实践分析方面的一个重要范畴。根据现有资料，对可治理性含义的解释至少有10种。

1. 指社会需求与公共机构满足这些需求之间的关系。20世纪70年代西方国家的社会需求不断增加，而公共部门由于效率低和财政危机，难以满足不断增长的需求，福利国家遭遇危机，公共机构面临挑战，传统经济和政治模式受到质疑。在上述背景下，克罗齐等人用可治理性解释社会需求与公共机构满足这些需求之间的关系，并从广义上把可治理性理解为公共机构在应付所面临的挑战或机遇方面的能力。

2. 诺维尔托和尼古拉把可治理性定义为统治关系，认为统治者和被统治者这两个实体之间的复杂关系构成所谓的可治理性

^① J. Prats, “Gobernabilidad Democratica para el Desarrollo Humano: Marco Conceptual y Analítico, Instituciones y Desarrollo”, Vol. 10, 2001, <http://www.hacienda.go.cr>

问题^①。

3. 墨西哥学者安西拉把可治理性定义为统治关系的一种属性、特性或状态，是“社会需求和政府应付需求的能力之间的平衡状态或平衡程度”。安西拉提出，定义可治理性应考虑三个原则。第一是道德原则，即把建立公正的国家作为目标，强调权力合法性与权力行使之间的必然联系，强调政府行动的质量；第二是效率原则，治理和权力的行使应以尽量少的代价实现，使可治理性成为政治制度的一种属性或特性；第三是政治稳定原则，强调体制有很强的灵活性，有适应国际和国内政治、经济和社会变化的能力。安西拉认为，“政府的效率和合法性可以促进可治理性，保证政治制度的稳定性；而政府的无效率以及政治合法性的丧失，将产生不稳定和不可治理性的恶性循环”^②。

4. 法国学者佩科（Daniel Pécaut）强调，可治理性既包括政府有效和合法满足大多数人的利益，又包括社会为加强自身凝聚力而拥有的自我组织能力。

5. 卡德纳斯（Jorge Hernán Cárdenas）认为，可治理性已经超越传统体制和机构的范围，包括了政治、经济和社会组织的新形式^③。

6. 奥唐奈（Guillermo O'Donnell）和普沃斯基（Adam Przeworski）等人把可治理性作为拉美民主化进程的巩固。奥唐奈在研究拉美政治民主化的进程中，在下列两个层次上使用了可治理性的概念：第一，当专制独裁统治得以避免时，就实现了可治理性；第二，当人们的机会和权利得以扩展时，就具有了可治

① Bobbio Norberto, Matteucci Nicola, *Diccionario de Política*, México, Siglo XXI, 1998.

② Andrea Ancira, “Gobernabilidad Democrática en América Latina”. <http://www.summit-americas.org>

③ “The Search for Governability in Latin America”. <http://americas.fiu.edu>