

集權政治與自由經濟 ——拉丁美洲模式

● 趙穗生

一 傳統理論與現實

許多傳統的政治經濟學家認為，一個國家的經濟結構及其發展水平對其政治制度具有重要影響。馬克思主義學者將經濟基礎作為預測政治發展的基礎，把經濟的高度發展與社會主義和共產主義政治制度的建立聯繫在一起^①。許多非馬克思主義學者也認為，經濟越發達，產生民主政治的可能性就越大^②。美國著名的政治學家達爾（Robert Dahl）教授就曾說，當今世界上絕大多數豐裕國家都是民主政治國家，而經濟落後的國家中則很少有民主制度建立起來^③。與這種經濟決定論相關的另一種傳統觀點認為，集權主義政權通常推行集權的經濟管制政策，而政治民主的國家則傾向於實行自由化的經濟政策^④。按照這兩種傳統的理論邏輯去研究分析當今世界上的發展中國家，似乎應該得出這樣的結論，隨着經濟發展水

平的提高，這些發展中國家必將逐漸建立起社會主義或者民主政治制度，尚未建立起民主政治制度的集權主義國家，則傾向於反對自由化的經濟政策。

然而，許多發展中國家的現實政治發展和經濟政策變化卻越出了上述傳統理論邏輯的軌道。這些國家，尤其是其中的一些拉丁美洲國家的經濟發展，並未與社會主義或民主政治制度產生必然聯繫，而是與一種被西方學者稱為權威主義政權（authoritarian regimes）的集權政治聯繫在一起。這些權威主義政權也未傾向於推行集權的經濟管制政策，而是大力推行貨幣主義的自由化經濟政策。這些拉丁美洲國家政治經濟的現實告訴我們，經濟發展不一定會導致社會主義或民主政治制度，自由化的經濟政策也不一定非要政治自由化的民主政權來推行。不合於傳統理論的各種政治經濟組合自有內在的原因，社會科學

似乎應該得出這樣的結論，隨着經濟發展水平的提高，發展中國家必將逐漸建立起社會主義或者民主政治制度，尚未建立起民主政治制度的集權主義國家，則傾向於反對自由化的經濟政策。

家的工作之一就要究其原因，解釋這種現實的政治經濟現象。

二 經濟現代化與權威主義政權的建立

著名的阿根廷政治學家歐唐納（Guillermo A. O'Donnell）教授在其70年代初寫就的成名作《現代化與官僚權威主義——南美政治研究》一書中，曾對經濟越發達，建立民主政治可能性就越大這一傳統理論邏輯提出了系統的挑戰，並提出了一個新的理論邏輯：經濟發展水平越高，政治就越多元化，但政治民主化水平不一定越高。他認為政治民主與政治多元化並不是一回事。政治多元化指的是一國之內各種政治單元數量的增多，而政治民主化則是各類政治單元之間關係的一種可能的制度化表現。他認為，雖然政治民主化已成為許多發達國家的歷史和現實，但尚沒有足夠的證據表明這種制度必將出現於目前尚不發達的國家裏。在許多拉丁美洲國家裏，經濟的現代化發展導致了政治上的多元化，然而，這種多元化尚未帶來政治民主化制度，而是導致了權威主義政權的建立^⑤。

拉丁美洲的權威主義政權基本上都是一些受過良好教育的職業軍人經過軍事政變後建立起來的政權。這些軍人政權都是在國家經濟發展遇到嚴重困難之際建立起來的，都旨在排除公眾，尤其是排除城市工人階級參與政治活動，壓抑他們的經濟要求。因此，權威主義政權是在政治多元化和經濟發展受阻的背景下建立起來的。

具體說來，經濟的現代化發展使拉丁美洲國家由農業生產國變成了多

種產業共同發展的國家，工業部門的發展使工人階級和城市民眾在政治上的地位日益突出，由此導致了政治上的多元化，並產生了民眾主義（populism）政權，工會組織活動受到鼓勵，民眾組織成了政治生活中的重要力量。與此同時，經濟發展也帶來了一系列的經濟問題，尤其是通貨膨脹和外匯短缺，社會需求與社會的實際供給能力之間的缺口日益擴大。這時，儘管民眾的需求越來越難於滿足，但由於他們已在政治多元化過程中形成了廣泛的組織能力，因而政府難於控制他們的需求，達到經濟的均衡發展，經濟困難難於解決。政治家們感到越來越大的威脅與壓力。他們與其他有產者都感到民眾的要求越來越過分，如不控制這些要求，經濟發展就會嚴重受挫。在經濟發展和政治多元化過程中，許多受過良好教育的技術知識精英逐步滲入了軍事、政府和工業各部門，並成為重要的政治力量，他們聯合起來採取極端的軍事政變這種政治行動，建立起了旨在排除民眾參與政治活動的權威主義政權，力圖縮小民眾需求與社會實際供給能力之間的缺口。

三 巴西和阿根廷的實例

本世紀30年代之前，巴西和阿根廷都是落後的農業國，政治上活躍的只是與農業生產有關的大土地所有者和與出口產品有關的商人。30年代世界性經濟危機之後，這兩個國家的工業迅速發展，國內工業和城市工人階級崛起，形成了政治上多元化的局面，並出現了民眾主義政權。阿根廷的庇隆（Peron）政權和巴西的瓦爾

歐唐納提出了一個新的理論邏輯：經濟發展水平越高，政治就越多元化，但政治民主化水平不一定越高。

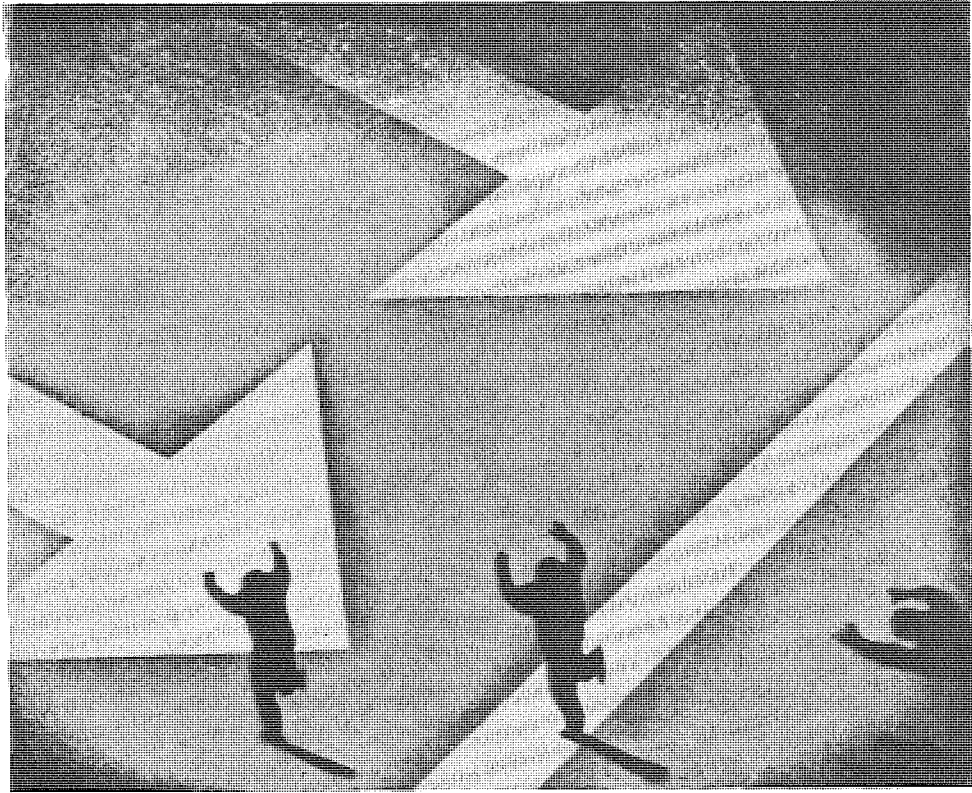


圖 巴西的瓦爾加斯政權屬於民眾主義政權。

加斯（Vargas）政權都屬於這種民眾主義政權。他們把城市工人階級及其他民眾作為政治統治的基礎，儘可能滿足他們的要求以獲取他們的選票支持，並鼓勵他們組織起強大的工會。

民眾主義政權在經濟上大力促進工業化和民族化，減少對外國的依賴。他們用高關稅保護國內工業，並實行進口和外匯管制以節省外匯。為了滿足民眾的直接消費需求，他們的工業基本上是「水平型」發展，即主要生產最終消費品，而未建立起資本產品和中間產品的生產能力。這就使他們的技術、基礎設備和中間產品仍然不得不依賴外國進口。這兩國的工業化發展很快就顯示出了內在的缺陷。出口收入的下降使其無力支持這種「平面型」的工業化，出現了嚴重的外匯短缺。因此，阿根廷和巴西都開始轉向「縱深型」工業化，把發展原料、

資本產品、中間產品和最終消費品結合起來。這種「縱深型」工業化與「水平型」工業化具有很大不同，「水平型」工業化只要建立一些小型輕工作坊之類生產單位便足矣，而「縱深型」工業化則要求投入大量資金、技術，而且周期較長，這在很大程度上超出了巴西和阿根廷本國的經濟能力，因而使民眾主義政權減少對外依賴的理想進一步成了泡影。

50年代中旬，民眾主義政權下台時，這兩個國家的工業化都出現了嚴重的困難。但民眾主義時期形成的工會組織等仍然十分活躍，民眾的消費需求和政治參與要求仍在高漲。外匯的嚴重短缺和越來越難滿足的國內消費需求，集中反映在通貨膨脹率的上升中。工業化發展越快的國家，通貨膨脹率就越高（1960-1965年，巴西的通貨膨脹率已高達60%）。與此同

時，這些國家的經濟增長率也都開始下降，巴西1964年軍事政變前和阿根廷1966年軍事政變前的增長幾乎都為零。在這種情況下，要想滿足民眾的經濟消費和政治參與要求似乎已極為困難，但是，這些基於民眾主義政權時期形成的廣泛組織力量之上的要求又很難不予以滿足。民眾主義政權時期出現的大量城市選民，使政治家仍感到極大的壓力和威脅，孱弱的文人政權已不足以應付這種局面，因而出現了1964年的巴西軍事政變和1966年的阿根廷軍事政變。除了這兩個國家之外，1973年的智利軍事政變，1974年的烏拉圭軍事政變，都有類似的政治經濟背景。正是這些軍事政變建立起了權威主義政權。

在這些拉美國家的權威主義政權建立過程中，起關鍵作用的是技術知識階層（technocrats）。這個階層人數雖然不算多，但他們是工業化的產物，掌握了先進的技術知識，管理着複雜的社會經濟組織和政府，並與國外有着密切的關係。這些人包括企業家、受過正規技術訓練的軍官、政府裏的政策設計師等。他們具有類似的價值取向和語言，相信效率和理智。工業化發展水平越高，他們的作用就越大，就越相信他們的技術知識能保證有效地解決各類社會問題。這些技術知識精英中雖然有不少人在西方民主社會中受過教育，但他們在自己的國家裏常常感到在國外學的知識難以應用，並因而常有壓抑感，因此，他們在拉美國家的現實中常常表現出反民主的傾向，相信只有排除了民眾的政治經濟參與才能有效地解決這些國家的問題。正是這種傾向和共識，使他們聯合起來，採取激烈的政治行動，建立起了權威主義政權。

四 權威主義政權推行的自由化經濟政策

正像經濟現代化不一定導致政治民主化一樣，權威主義政權也不一定推行集權命令主義的管制經濟政策。事實上，拉丁美洲各國權威主義政權建立後所推行的都是自由化的市場經濟政策。這些經濟政策已經被西方的經濟學家們稱為新正統主義經濟政策（new orthodox economic policies）或新保守主義經濟政策（neo-conservative economic policies）。它們與曾於50年代出現於一些拉美國家的貨幣穩定政策相關聯，都是圍繞着解決通貨膨脹問題而運用貨幣主義經濟政策。它們的「新」表現在以下兩方面。首先，它們是由權威主義的軍政府制定推行的，重點放在排除公眾及其組織參與政治經濟決策，整頓軍政府之前的混亂狀態。其次，傳統的貨幣主義政策僅着眼於短期的調整政策，新正統主義則更重視轉變經濟運行機制，對整個經濟體制進行全面的自由化調整和長期的結構性安排。開放對外貿易和資本流動，發展私人金融機構和大規模減少政府的經濟作用是其政策基點^⑥。

權威主義政權推行的自由化經濟政策的基本目標是控制通貨膨脹。具體經濟政策包括以下幾方面內容：（1）強制推行緊縮性貨幣和財政政策以壓縮總需求。（2）放開價格和利率管制，降低匯率以恢復市場機制有效配置資源的作用，並平衡國際收支。（3）開放國際貿易和資本流動，降低關稅。（4）減少政府支出，壓縮國營部門，將剩餘資本導向私營部門，建立私人資本市場。

民眾主義政權時期出現的大量城市選民，使政治家仍感到極大的壓力和威脅，孱弱的文人政權已不足以應付這種局面，因而出現了1964年的巴西軍事政變和1966年的阿根廷軍事政變。

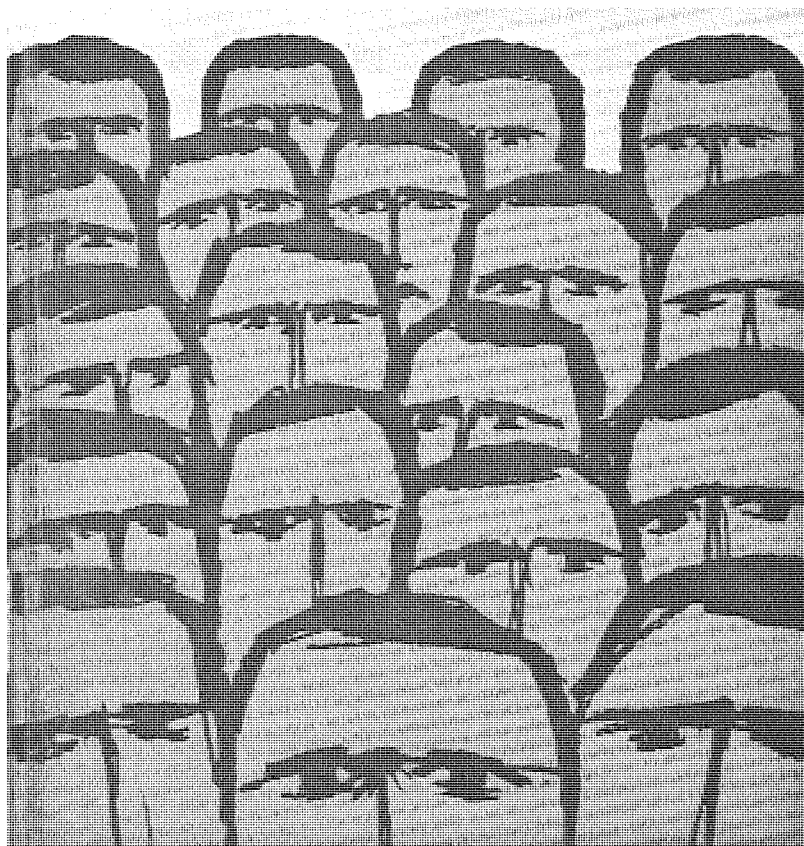


圖 拉丁美洲國家的政治發展和經濟政策變化告訴我們，經濟發展與政治制度的變化不一定遵循傳統的經濟決定論模式。

智利的權威主義軍政府建立之後立即着手推行自由化的新正統主義經濟政策，並且以其推行之堅決而引人注目。

(5) 進行勞動立法並整飭工會組織。在軍政府力量較為強大的國家，政策措施還包括公營企業和社會服務設施（包括郵電、港口、電力、交通、通訊、甚至公路管理）大規模私有化。這些政策措施的理論根據是，由獨立的個人在市場條件下作出決策才能實現分散化的經濟決策，而這種分散化的經濟決策優於一切其他形式的決策。當然，這裏有一個前提，分散的經濟決策是在高度集權的政治環境下進行的。

巴西和阿根廷在60年代軍事政變之後即開始了經濟自由化的政策。70年代以後的智利和烏拉圭軍事政變後的政府比巴西和阿根廷在60年代在這方面的政策推行的更徹底更激烈。1976年以後可根廷又進一步推行了徹底的自由化新正統主義經濟政策。下面我們就以智利為例看看權威主義政

權如何推行自由化的新正統主義經濟政策的。

五 智利的實例

智利的權威主義政權是在1973年推翻阿連德社會民眾主義政權的軍事政變之後建立起來的。權威主義軍政府建立之後立即着手推行自由化的新正統主義經濟政策，並且以其推行之堅決而引人注目。福克斯利(Alejandro Foxley)教授認為，智利是拉美推行自由化貨幣主義政策最激進最純粹的國家。它的自由化經濟政策推行過程大致可以分為四個階段。

第一個階段是從1973年9月至1975年3月，主要政策措施是逐漸放開市場管制和實行緊縮政策，目標是恢復市場機制的功用並控制嚴重失衡

狀況。從1973年9月至10月，本國貨幣貶值23%，在減免影響資本投資的直接稅的同時設立20%的價值附加稅，減少貨幣供應，降低實際工資。除此之外，政府還發還了民眾主義政府期間沒收的私人財產，並補償了徵收的美國公司的資財，降低了關稅，制定了私有化的規則，嚴格限制了工會談判活動。市場的突然開放導致了通貨膨脹率的急劇上升，1973年的最後一個季度高達128.5%（同年10月是87.6%）。但到1984年便恢復到阿連德時期的40%左右。價格的開放促進了工業投資的增長，但貨幣供應的減少很快又阻止了工業的增長，並導致了衰退的跡象。

第二個階段是從1975年4月至1976年6月。衰退的陰影，通貨膨脹的壓力和國際收支的困難，促使軍政府採用了「突擊診治」（the shock treatment）的手段，重點控制壓縮總需求。1975年間，政府支出壓縮了27%，公共投資減少了一半，提高了所得稅，實際工資再次降低，並實行了包括拍賣銀行在內的進一步私有化，讓利率自由浮動，以發展私人資本市場。「突擊診治」的結果將通貨膨脹率壓低到了1975年最後一個季度的29%，國際收支雖然仍舊有逆差，但已出現好轉跡象，並於1976年底消滅了赤字。然而，衰退卻在此階段成了現實，1975年第三季度的工業生產下降35%。

第三個階段是從1976年6月至1979年6月，重點由緊縮需求轉向，以控制匯率和私人信貸膨脹來減少成本壓力和通貨膨脹預期。智利比索繼續貶值，關稅繼續降低，自由貿易體制逐步建立起來。貨幣的貶值降低了國內生產的成本和人們對通貨膨脹的

預期，通脹率在1976年8月下降到4.9%。此後幾年保持在10%以內。

第四個階段是從1979年以後的時期。目標是以開放經濟條件下市場力量的自由運作來自動穩定和調整價格。在此階段，關稅減免已經完成，除了小汽車之外，所有進口商品關稅都在10%以下，匯率在1979年6月再次下降5.7%之後也基本穩定住了。由於經濟已完全對外開放，因此國內價格將完全由國際市場進行調節，政府不再進行任何直接干預。

由此，智利權威主義軍政府完成了經濟自由化的政策實驗。儘管智利在1982年之後經濟上又出現了一系列困難和問題，但是，在此之前的自由化經濟政策顯然取得了成功，解決了民眾主義政府留下的許多經濟問題，基本控制住了通貨膨脹。

智利的自由化經濟政策顯然取得了成功，解決了民眾主義政府留下的許多經濟問題，基本控制住了通貨膨脹。

六 小結

拉丁美洲國家的政治發展和經濟政策變化告訴我們，經濟發展與政治制度的變化不一定遵循傳統的經濟決定論模式，而是具有多種可能的組合關係。上述拉美國家中工業化發展導致權威主義政權的建立，權威主義政權又大力推行自由化的經濟政策便是這樣一種可能的組合。80年代初以來，拉丁美洲的權威主義軍政府又在紛紛解體，並出現了一種許多西方學者稱之為「再民主化」的新趨向。許多拉丁美洲國家開始了政治自由化的進程，越來越多的政府開始由選舉產生，個人和社會集團也開始獲得越來越多的政治權力^⑦。如何解釋這些新發展，顯然已經超出了本文的研究範圍，需要另起專文進行研究。但是有

一點可以在此指出的是，僅用經濟發展或現代化顯然是不足以解釋這種新發展的。

註釋

① 馬克思在這方面觀點的經典表述見其《政治經濟學批判導言》中關於經濟基礎與上層建築之關係。

② 西方國家60年代曾興起一股政治現代化的研究思潮，其基本點是將現代國家分為兩類，即傳統社會與現代社會。政治現代化即是傳統社會的民主化發展。這種發展是現代經濟技術發展所要求和推動的。這方面的經典著作有Sameul P. Huntington, *Political Order in Changing Societies*; Barrington Moore, Jr., *Social Origins of Dictatorship and Democracy: Lord and Peasant in the Making of the Modern World*; Lucian Pye, *Aspects of Political Development*。

③ 關於 Robert Dahl 的觀點可見其著作 *Who Governs? Dilemma of Plural Democracy*。

④ 這種觀點可見 Peter J. Katzenstein, *Between Power and Plenty*。

⑤ Guillermo A. O'Donnell, *Modernization and Bureaucratic-*

Authoritarianism: Studies in South American Politics. Berkeley, CA.: Institute of International Studies, 1979.

⑥ 關於這種新保守主義經濟政策在拉丁美洲國家的實踐可見Alejandro Foxley, *Latin American Experiments in Neo-Conservative Economics*. Berkeley, CA.: University of California Press, 1983。

⑦ 近些年拉丁美洲權威主義政權的解體，引起了學術界的極大興趣，出現了許多研究著作。其中最著名的是由 Guillermo A. O'Donnell, Philippe C. Schmitter 和 Laurence Whitehead 合著的叢書, *Transitions from Authoritarian Rule*, 全套五冊 (Baltimore and London: The Johns Hopkins University Press, 1986)。

趙穗生 生於1954年，1973年入北京大學經濟系，1981年獲經濟學碩士學位後留校任教，其間受聘為國務院經濟研究中心特約研究員。1985年赴美國，先就讀於密蘇里大學，獲社會學碩士後轉入加州大學聖地牙哥分校，獲加州大學政治學碩士，目前正在加大寫作博士論文。

作者來函更正

我在《二十一世紀》雜誌第三期發表的〈激進主義在中國〉一文，其中第21頁兩處引用的話，應為劉師復，而不是劉師培，另一處提到的名字亦應為劉師復。特此更正我的疏誤，並向讀者致歉。

林 崗