《国际政治研究》(双月刊)2020年 第1期

权力结构视角下的发展陷阱

——基于对委内瑞拉“蓬托菲霍体制”的分析

高　波

内容提要　20世纪中期,随着新兴社会力量崛起、权力结构初步平等化,委内瑞拉建立了由一系列制度和组织机构综合而成的体系“蓬托菲霍体制”。“蓬托菲霍体制”建立之初成效显著,社会中下层可以与精英集团共同分享石油出口收入,使委内瑞拉在一段时期内保持了高度的政治稳定、强劲的内需和工业化的发展。但从20世纪70年代后期起,由于委内瑞拉企业家集团利用其集体行动能力和财富优势,以收买和经济政变方式收服政治精英集团,使用政治庇护主义网络控制劳工集团,并将弱势的城市贫民群体彻底边缘化,导致委内瑞拉的经济效率低下、外债激增、两极分化和政治动荡危机,“蓬托菲霍体制”逐步走向危机和崩溃,委内瑞拉也落入发展陷阱。

关键词　地区与国别政治　发展陷阱　委内瑞拉　蓬托菲霍体制　权力结构陷阱理论　寻租　腐败

---

*　高波:中国社会科学院拉丁美洲研究所副研究员。(邮编:100007)

**　感谢《国际政治研究》匿名评审专家及编委会提出的修改意见,文中观点及错漏之处概由笔者负责。

1958 年之后，委内瑞拉在“蓬托菲霍体制”（Punto Fijo System）下实现了长期经济繁荣与政治稳定，[①]与同时期其他拉美国家经济危机和军事政变频发的局面形成鲜明对比，由此出现了“委内瑞拉例外论”。但自 20 世纪 80 年代中期以来，委内瑞拉的发展态势逆转，逐步落入发展陷阱，时至今日仍频频爆发危机。这种“停停走走”（stop and go）的发展路径其实也是拉美乃至世界众多发展中国家的通病。如何解释发展中国家反复出现的经济、政治震荡与长期发展困境，是发展研究面临的一大难题。

“蓬托菲霍体制”集民主制度与市场机制于一身，发挥了委内瑞拉的资源禀赋优势，取得显著绩效，曾被普遍认为找到了一条能够帮助落后国家实现发展的正确路径。但在 20 世纪 70 年代后期，“蓬托菲霍体制”逐步走向崩溃和危机，委内瑞拉落入发展中陷阱。

本文以世界银行相关数据库及委内瑞拉研究中部分经典文献为基础，以权力结构理论为视角，并与案例分析方法、历史分析方法相结合。拟对“蓬托菲霍体制”建立和发展过程，其兴衰影响和原因进行深层探讨，探究导致委内瑞拉落入长期发展陷阱的若干因素。

一、已有的相关研究

国外学术界对委内瑞拉危机根源的探讨主要有四种理论，即“资源诅咒理论”（resource curse theory）、新制度经济学、政治结构理论和“中等收入陷阱理论”（middle-income trap theory）。哈佛大学经济学教授杰弗里·萨克斯（Jeffrey Sachs）和安德鲁·沃纳（Andrew Warner）提出“资源诅咒理论”，认为拥有丰富自然资源的国家难以取得长期经济增长。[②]“资源诅咒”通过四种机制对增长产生不利影响：资源大量出口使本币升值，导致非资源出口部门（通常为

① 1958 年，委内瑞拉三大主要政党民主行动党（AD）、基督教社会党（COPEI）和民主共和联盟（URD）在委内瑞拉西北部的海滨小城蓬托菲霍（Punto Fijo）达成政治协议，主要内容包括反对军人统治、尊重选举结果、分享权力和非激进化等，在此基础上逐步形成了以民主行动党与基督教社会党为主导的政党格局和民主体制，被称为“蓬托菲霍体制”。

② Jeffrey Sachs, Andrew Warner, “Natural Resource Abundance and Economic Growth: The Curse of Natural Resource,” in G. Meier and J. Rauch eds., *Leading Issues in Economic Development*, New York: Oxford University Press, 1995, pp. 183-208.

制造业)贸易条件恶化和萎缩,造成经济外部性的损失,如"干中学"(learning by doing)带来的创新和生产率进步,这又被称为"荷兰病"(Dutch disease);资源出口带来的财富效应会形成对国内非贸易部门产品(如房地产)的过度需求,推高要素价格,对制造业形成挤压;资源出口收入往往集中于政府手中,更容易诱发寻租、腐败和浪费行为,严重影响经济效率;资源产品国际市场价格水平的剧烈波动造成的经济冲击对增长有不利影响。① "资源诅咒理论"还延伸到政治领域。一些使用跨国回归分析的文献论证了石油、矿业出口会损害民主,导向威权主义。② 在这些研究中,委内瑞拉及其他拉美国家通常被当作"资源诅咒"的典型案例。

但"资源诅咒"理论招致了很多批评。加拿大维克多利亚大学经济学教授香农·本德加斯特(Shannon Pendergast)等指出:"在19世纪,土地资源丰裕的国家如加拿大、美国和澳大利亚真实工资水平最高,英国、德国和美国在工业化进程中严重依赖其煤铁资源,一些发达国家如加拿大和挪威至今仍把自然资源作为经济增长的主要动力。"③其中,挪威案例是对"资源诅咒理论"的经典反驳。长期以来,挪威经济在斯堪的纳维亚三国中最为落后,但自20世纪60年代末成为石油出口国之后,挪威经济增速明显加快,30年后人均收入水平已超过丹麦和瑞典。④ 另外一些量化研究也表明,指标定义和数据搜集范围的改变都可以颠覆"资源有害民主论"。⑤ 这些研究都试图指出,"资源诅咒"并

---

① Jeffrey Sachs, Andrew Warner, "The Big Push, Natural Resource Booms and Growth," *Journal of Development Economics* Vol.67, No.1, 1999, pp. 445-470; T. Gylfason, "Natural Resources, Education and Economic Development," *European Economic Review*, Vol.45, 2001, pp. 847-859; Erling Røed Larsen, "Escaping the Resource Curse and the Dutch Disease? When and Why Norway Caught Up with and Forged Ahead of Its Neighbors," *The American Journal of Economics and Sociology*, Vol.65, No.3, Jul., 2006, pp. 605-640.

② Silje Aslaksen, "Oil and Democracy: More than a Cross-country Correlation?" *Journal of Peace Research*, Vol.47, No.4, 2010, pp. 421-431; Michael Ross, "Does Oil Hinder Democracy?" *World Politics*, Vol.53, No.3 Apr., 2001, pp. 325-361; Terry Lynn Karl, "Petroleum and Political Pacts: The Transition to Democracy in Venezuela," *Latin American Research Review*, Vol.22, No.1, 1987, pp. 63-94; T. L. Karl, "The Venezuelan Petro-State and the Crisis of Its Democracy," in Jennifer Mccoy, ed., *Venezuelan Democracy Under Stress*, New Brunswick: Transaction, 1995, pp. 33-55.

③ Shannon Pendergast, Judith Clarke, Cornelis Van Kooten, "Corruption, Development and the Curse of Natural Resources," *Canadian Journal of Political Science*, Vol.44, No.2, June 2011, p. 411.

④ E. R. Larsen, "Escaping the Resource Curse and the Dutch Disease?" p. 605.

⑤ Stephen Haber, Victor Menaldo, "Do Natural Resources Fuel Authoritarianism? A Reappraisal of the Resource Curse," *The American Political Science Review*, Vol.105, No.1 February 2011, pp. 1-26.

非必然现象。事实上，在1920—1980年间，委内瑞拉也曾经实现长期增长和一定程度的经济多样化，并在发现石油50年后实现了民主化，“资源诅咒理论”不能解释这些现象。[①] 哥伦比亚大学经济学教授哈维尔·萨拉伊马丁(Xavier Sala-i-Martin)等学者试图引入制度因素。他们的量化研究指出，虽然在资源丰裕与低增长之间存在正相关关系，但如果制度质量足够高，资源对增长的负面影响就会变得很小，甚至会出现“资源祝福”(resource blessing)。衡量制度质量的指标包括问责能力、政府效率、腐败控制和政治稳定等。[②] 关键在于，即便这种理论能够成立，他们也留下了一个更大的悬而未决的问题：什么因素决定了制度的质量？“蓬托菲霍体制”早期的制度质量显然高于晚期，为什么会产生制度质量的恶化？依赖量化分析的新制度经济学家难以对这些问题做出回答。

政治学者试图从政治结构角度寻找危机的根源。美国圣母大学政治学教授米歇尔·柯佩芝(Michael Coppedge)提出“政党霸权”(partyarchy)的概念，他认为，委内瑞拉的主要政党民主行动党(Acción Democrática，AD)、基督教社会党(El Comité de Organización Político Electoral Independiente，COPEI)的全国执委会几乎控制了所有政治候选人的提名，渗透并控制社会组织，对议会党团施加严格的纪律，并通过控制法官、检察官的任命掌控司法体系，造成总统和行政权事实上的独大局面，从而破坏了民主制度，逐渐导致了体系的危机。[③] 强有力的政党体系诚然是“蓬托菲霍体制”的突出特征，但是，这种观点既没有探究霸权的根源，又忽略了政党霸权的弱点。首先，某些强大的利益集

① Jonathan Di John, *From Windfall to Curse: Oil and Industrialization in Venezuela, 1920 to the Present*, Pennsylvania: The Pennsylvania State University Press, 2009, p. 12.

② 对制度的探讨有两个维度，即制度类型和制度质量，萨拉伊马丁等关注的是后者，参见 Xavier Sala-i-Martin, Arvind Subramanian, “Addressing the Natural Resource Curse: An Illustration from Nigeria,” NBER Working Paper Series, No.9804, Cambridge, MA, 2003; Anne Boschini, Jan Pettersson and Jesper Roine, “Resource Curse or Not: A Question of Appropriability,” *The Scandinavian Journal of Economics*, Vol.109, No.3, Sep., 2007, pp. 593-617; Antonio Cabrales and Esther Hauk, “The Quality of Political Institutions and the Curse of Natural Resources,” *The Economic Journal*, Vol.121, No.551, March 2011, pp. 58-88。

③ Michael Coppedge, *Strong Parties and Lame Ducks: Presidential Partyarchy and Factionalism in Venezuela*, Stanford, CA, Stanford University Press, 1994; Juan Carlos Rey, “La Democracia Venezolana y la Crisis del Sistema Populista de Conciliación,” *Revista de Estudios Políticos* Vol.74, No.4, 1991, pp. 533-578.

团对政党施加了重要影响，政党的自主性存疑；其次，主要政党对社会的控制并非天衣无缝，而是有很大的空白和盲区。[①] 以此来看，用政党霸权解释委内瑞拉的危机有失片面。

美国密歇根大学政治学教授丹尼尔·列文（Daniel Lewine）等则从公民社会角度来解释危机。他认为，伴随城市化、教育普及及经济流动性的增强，委内瑞拉公民社会组织也迅速发展，包括独立工会组织和邻里组织等。但是，已有的公民社会组织如企业家组织和传统工会组织等已经发展为牢固的既得利益集团，拥有体制化的参与渠道，反对新兴社会组织参与石油收入的分配。于是，快速发展的新社会组织与僵化的旧组织之间产生了矛盾，新兴力量对旧体系的冲击导致政治危机。[②] 对这种理论的质疑主要来自两个方面：首先，公民社会的发育及社会组织之间的冲突并不一定会导致危机，必须把这些冲突放到更大的经济、政治背景中才能解释冲突的性质及危机的出现；其次，尽管涌现了一些新兴社会组织，但由于委内瑞拉经济体系的排斥性日益增强，工会组织总体衰落的趋势非常明显，非组织化和碎片化可能是更为主流的趋势。[③] 因此，只从政治体系内部寻找危机根源会遗漏更重要的因素。

“中等收入陷阱理论”来自世界银行经济学家印德尔米特·吉尔（Indermit Gill）和霍米·卡拉斯（Homi Kharas）。他们提出，在政府政策的扶持下，东亚经济体依赖生产要素（资本、劳动力）的水平扩张实现了经济快速增长，达到了中等收入水平，但要素投入的持续增加会导致边际生产率下降，阻碍这些经济体的持续增长，使它们落入中等收入陷阱。要摆脱陷阱，政府就要转而实施鼓

---

① Brian F. Crisp, Daniel H. Levine, “Democratizing the Democracy? Crisis and Reform in Venezuela,” *Journal of Interamerican Studies and World Affairs*, Vol.40, No.2, Summer, 1998, pp. 27-61; Jana Morgan, “Partisanship during the Collapse of Venezuela's Party System,” *Latin American Research Review*, Vol.42, No.1, 2007, pp. 78-98; José Manuel Puente, Abelardo Daza, Germán Rios, and Alesia Rodríguez, “Oil Wealth, the Changing Political Structure, and the Budget Process: The Case of Venezuela,” in Mark Hallerberg, et al., *Who Decides the Budget? A Political Economy Analysis of the Budget Process in Latin America*, Inter-American Development Bank, 2009, pp. 257-293.

② B. Crisp, D. Levine, “Democratizing the Democracy? Crisis and Reform in Venezuela,” p. 61; Luis Gómez Calcaño, “Los Movimientos Sociales: Democracia Emergente en el Sistema Politico Venezolano,” en *Venezuela hacia el Año 2000: Desafios y Opciones*, editado por J. A. Silva Michelena, Caracas: Editorial Nueva Sociedad-ILDIS, pp. 337-367.

③ Trudie Coker, “Globalization and Corporatism: The Growth and Decay of Organized Labor in Venezuela 1900-1998,” *International Labor and Working-Class History*, No.60, Fall, 2001, pp. 180-202.

励专业化和创新的政策，提供更高质量的教育，帮助经济体转变增长方式，才能跳出中等收入陷阱。拉美国家落入了同样的发展陷阱而无法自拔。[①] 随后的众多研究则大都聚焦于政府政策清单的讨论。[②] 这种理论承袭了新古典经济学的传统弊病，完全把政府政策当成外生变量，简单地把政府假定为无私、公正的行为者。他们还假定，错误政策源于政府的无知，只要政府具备了相关知识，就一定会制定并实施正确的政策。这种理论思路既不考虑国家自主性问题，也不考虑相同政策在不同发展模式中的绩效差异，不仅受到新制度经济学、公共选择理论的严厉批评，也受到政治学者的质疑。新制度经济学的领军人物、麻省理工学院经济学教授达隆·阿塞莫格鲁（Daron Acemoglu）指出，很多政策在发展中国家并没有取得预期效果，是因为经济学家忽视了政治因素的影响。“对于任何发展问题研究，政治经济学视角都是极端重要的，忽略这个视角就会走错方向。”[③]加利福尼亚大学政治学教授理查德·多纳（Richard Doner）则指出，这种理论实际上并没有解释为什么会出现中等收入陷阱，也没有解释为什么自利的政治、经济精英愿意把稀缺资源投入到教育和研发活动中。[④] 总的看，“中等收入陷阱理论”对陷阱的成因、政策制定背后的政治、经济互动机制都缺乏认知，仍然停留在纯经济层面来研究发展问题，没有跟上发展理论前进的步伐，其解释能力和指导意义存在明显缺陷。

鉴于“资源诅咒理论”、新制度经济学、政治结构理论和“中等收入陷阱理论”都不能对委内瑞拉的发展困境做出令人信服的解释，本文试图以一种以权力结构（power structure）为基础的动态框架对其加以分析。权力指个人/集团使他人/其他集团服从的能力。权力结构指权力资源在不同利益集团间的分

① Indermit Gill, Homi Khras, *An East Asian Renaissance: Ideas for Economic Growth*, Washington, D.C.: The International Bank for Reconstruction and Development/The World Bank, 2007.

② Pierre-Richard Agenor, Otaviano Canuto, “Middle-Income Growth Traps,” Policy Research Working Paper 6210, 2012, Washington, D.C.: World Bank; Eva Paus, “Latin America and the Middle-Income Trap,” *Financing for Development Series*, No.250, 2014, Santiago, Chile: CEPAL; Justin Lin, Volker Treichel, “Learning from China's Rise to Escape the Middle-Income Trap,” Policy Research Working Paper 6165, 2012, Washington, D.C.: World Bank.

③ Daron Acemoglu, “Theory, General Equilibrium, and Political Economy in Development Economics,” *The Journal of Economic Perspectives*, Vol.24, No.3, Summer 2010, pp.18, 27, 30.

④ Richar Doner, Ben Ross Schneider, “The Middle-Income Trap: More Politics than Econmics,” *World Politics*, Vol.68, No.4, October 2016, pp.608-644.

配格局。权力资源包括经济技术资源、暴力资源、政治资源、社会资源、思想文化资源、领袖资源等。依照权力资源分布的集中程度，可以把权力结构分为平等型和集中型两种类型，前者指权力资源在利益集团间较为平等的分配格局，后者指权力资源集中于少数利益集团的分配格局。“权力结构”一词经常出现在西方社会学特别是权力精英研究中，但含义差别较大，如美国著名社会学家、哥伦比亚大学教授赖特·米尔斯（Wright Mills）用权力结构描述美国上层权力（top level power）和中层权力（middle level power）之间的差异。[①] 激进发展理论如外围资本主义理论、依附论也经常使用这一词汇，但这些理论没有对其进行概念化，对其影响机制的发掘也还不够充分，有待进一步深化。

针对发展陷阱问题，权力结构理论提出的基本假设是：所有个人及利益集团都具有理性人思维，希望实现自身利益的最大化；[②]权力结构是影响国家发展的基础性因素，个人、利益集团凭借其权力资源进行博弈，博弈结果形塑了制度、政策及其绩效，从而决定了发展的成败；集中型权力结构会引发严重的政治庇护主义、寻租及腐败问题，降低民主体制和市场机制的质量，导致发展陷阱的形成；由于精英集团集体行动能力更强，拥有的权力资源更多，权力结构的演变存在集中化的自然趋势，偶发的平等化进程往往会被逆转；当精英集团在权力结构中占据霸权地位时，会形成寻租腐败型社会，并导致体系的危机；只有打破集中型权力结构，才有望摆脱发展陷阱。这种理论可称为权力结构陷阱理论。

权力结构分析方法源于马克思主义的阶级分析方法，但分析单位侧重利益集团而非阶级，更适合用来分析高度分化的社会。它从集体行动理论中汲取了养分，也借鉴了外围资本主义理论、新制度经济学的政治经济学视角。[③] 通过权力结构分析方法，可以对委内瑞拉“蓬托菲霍体制”的建立、运行机制、作用及兴衰原因进行深入分析。

---

① Wright Mills, “The Structure of Power in American Society,” *The British Journal of Sociology*, Vol.9, No.1, Mar., 1958, pp. 29-41；〔美〕赖特·米尔斯：《权力精英》，王崑、许荣译，南京：南京大学出版社2004年版。

② 这里借鉴了公共选择理论提出的“政治领域里的理性人逻辑”，参见〔美〕詹姆斯·布坎南、戈登·塔洛克：《同意的计算：立宪民主的逻辑基础》，陈光金译，北京：中国社会科学出版社2000年版。

③ 〔美〕曼库尔·奥尔森：《国家兴衰探源：经济增长、滞胀与社会僵化》，北京：商务印书馆1999年版；〔阿根廷〕劳尔·普雷维什：《外围资本主义：危机与改造》，苏振兴、袁兴昌译，北京：商务印书馆1990年版。

二、“蓬托菲霍体制”的建立

委内瑞拉“蓬托菲霍体制”的建立是新兴社会力量崛起、权力结构初步平等化的结果，经历了一个权力博弈、斗争、再均衡的过程。

（一）20世纪前半期的集中型权力结构与民主化的失败

从20世纪初期到1945年，委内瑞拉逐步形成了高度集中的权力结构。这个过程始于石油发现和出口的迅猛增长，掌握中央政府的考迪罗（caudillo）胡安·比森特·戈麦斯（Juan Vicente Gómez）从中得到巨大而稳定的财政资源，建立了现代化军队，并籍此铲除了地方考迪罗势力，垄断了暴力资源和丰厚的石油收入。其他利益集团如地主、企业家、劳工等都不足以与军队抗衡。由于“荷兰病”的影响，委内瑞拉的出口农业衰落，大地主集团的影响力削弱，开始转向进口商业，这与拉美其他国家强大的地主集团形成鲜明对比。制造业刚刚起步，新兴的企业家集团力量还比较弱小。劳工集中于石油业，但这是典型的资本密集、劳动节约型产业，劳工数量长期不足两万人，而且工会组织被政府禁止，地下工会发展缓慢，所以，劳工集团的权力资源非常有限。中产阶级主要由专业人士、公共部门雇员和手工业者组成，规模尚小且具有依附性。农村人口约占总人口的2/3，但组织程度很低、力量分散。[①] 在这个高度不平等的权力结构中，军队拥有压倒性的权力资源，足以长期维持军事独裁统治。

但民主行动党的崛起改变了这个权力结构。民主行动党的主要创建者为罗慕洛·贝当古（Rómulo Betancourt），他是委内瑞拉现代史上最杰出的政治家，青年时期即投身于反对军事独裁的学生运动，他曾一度信奉马克思主义，政治立场较为激进。贝当古的战略眼光体现在对群众性政党建设的高度重视，他提出：“不放过任何一个地区，不放过任何一个村镇，到处都要有党的组织。”在他领导下，民主行动党在30、40年代致力于全国范围的党组织建设，在

① Edwin Lieuwen, “Political Forces in Venezuela,” *The World Today*, Vol.16, No.8, Aug., 1960, pp. 345-355.

每个村镇都设立了分部。[①] 在农业工人中开展的组织动员活动卓有成效，到1945年，民主行动党已经拥有6000多名农民党员。工会也是民主行动党的工作重点，但遇到了委内瑞拉共产党的有力竞争。1944年，军政府着力打击共产党在工会中的影响力，民主行动党乘虚而入，控制了大部分工会组织。[②] 到1945年，民主行动党已经成为委内瑞拉第一大政党，也是最大的有组织的政治力量，上升为权力结构中的重要角色。在委内瑞拉历史上，第一次出现了代表下层民众的强大政治势力，为体系的重构提供了动力。

1945年，民主行动党联合青年军官团体“军事爱国联盟”(Unión Patriótica Militar)推翻了戈麦斯政府。在随后进行的制宪大会选举和总统选举中，民主行动党分别获得74%和78%的选票，显示出巨大的政治优势。民主行动党认为大权在握，开始推行激进改革，主要包括：土地改革，征收大庄园闲置土地；提高外国石油公司的税率；增加教育、医疗、住房等领域的公共投资；对食品和其他生活必需品实行限价政策，为贫民提供基本生活保障；鼓励成立工会组织、地下工会合法化等等。这些政策导致民主行动党力量迅速增强，加入该党的工会从252个增加到1014个。这意味着权力结构有发生颠覆性变化的可能，对其他各派势力都构成严重威胁。[③] 为保持军队的特权地位，军事爱国联盟放弃了对民主制度的支持，于1948年再度发动政变，推翻了民主行动党政府，重建军事独裁统治。可以说，这一时期的民主行动党高估了自身实力，试图颠覆石油收入的分配格局，对既有的权力结构构成严重威胁。军队得到企业家集团、地主集团等保守势力的支持，具有了压倒性优势。民主行动党不掌握暴力，麾下的劳工组织尚不足以控制主要经济部门，难以与保守联盟抗衡。由于权力结构的失衡，这次民主尝试以失败告终。

(二) 权力联盟的变化与“蓬托菲霍体制”的建立

在1948—1958年间，委内瑞拉的权力结构继续变化。这十年间，国民经

① Javier Corrales, “Strong Societies, Weak Parties: Regime Change in Cuba and Venezuela in the 1950s and Today,” *Latin American Politics and Society*, Vol.43, No.2, Summer, 2001, pp. 81-113.

② 〔美〕朱迪斯·尤厄尔：《1930年以来的委内瑞拉》，载莱斯利·贝瑟尔主编：《剑桥拉丁美洲史》第八卷，中国社会科学院拉丁美洲研究所译，北京：当代世界出版社1998年版，第743页。

③ Jonathan Di John, *From Wind fall to Curse? Oil and Industrialization in Venezuela*, p. 199.

济年均增速达到 7%，明显高于拉美国家平均速度。[①] 工业化进程明显提速，工业产值 10 年中增长约五倍，主要集中于非贸易部门。[②] 在总投资构成中，私人投资占国内生产总值的比例(17.2%)要远远超过公共投资(10.5%)，已经成为拉动经济增长的主要力量，这导致企业家集团的影响力显著增强。[③] 企业家集团的组织水平也明显提高，1946 年成立的委内瑞拉工商界联合会(FEDECÁMARAS，Federación de Cámaras y Asociaciones de Comercio y Producción de Venezuela)吸纳了各地区、各行业的私营企业家组织，形成了全国性的利益协调、表达机构。按照奥尔森的集体行动理论，小规模的利益集团比大规模的利益集团更容易克服“搭便车”问题，集体行动能力更强。[④] 企业家集团拥有的经济和社会资源远远超过其他利益集团，当他们具备集体行动能力时，他们的资源优势又得到整合与放大，形成了强有力的权力中心，在权力结构中的地位明显提高。

与之相比，劳工集团的权力地位在此期间并没有明显提升。这个集团的权力资源主要取决于其规模、组织程度及劳动力稀缺程度。尽管这一时期工业化发展迅猛，但城市工人数量没有同步增长。原因在于，企业家集团倾向于使用机器替代工人，要求政府采取优惠汇率政策来降低资本货物(Capital Goods)的进口价格，所以，委内瑞拉的工业化进程很快就出现资本密集—劳动节约型特征。在 1945—1957 年间，委内瑞拉工业产值增长 240%，工业就业却只增长了 28.7%，从 18.8 万增加到 24.2 万。[⑤] 这意味着劳工集团的政治潜力没有明显提升。另外，政党格局也发生了明显变化。中右翼的基督教社会党和中左翼的民主共和联盟(Unión Republicana Democrática，URD)等一些政党模仿民主行动党的发展策略，大力开展基层组织建设，党员队伍扩展较快。与此同时，民主行动党遭到军政府的残酷镇压，先后两任总书记遇害，几千名党

① M. F. Hassan，“Growth，Unemployment and Planning in Venezuela，” *Economic Development and Cultural Change*，Vol.15，No.4，Jul.，1967，p. 453.

② Jorge Salazar-Carrillo，*Oil in the Economic Development of Venezuela*，New York：Praeger，1976，p. 119.

③ Jonathan Di John，*From Windfall to Curse*，p. 19.

④ 〔美〕曼库尔·奥尔森：《国家兴衰探源》。

⑤ Fred Jongkind，“Venezuelan Industry under the New Conditions of the 1989 Economic Policy，” *European Review of Latin American and Caribbean Studies*，No.54，June 1993，p. 67.

员遭到监禁，贝当古等主要领导人流亡海外，实力有所削弱。[①] 民主行动党虽然保持了第一大党的地位，但政党体系开始出现多元化倾向。从总体来看，新兴政治精英集团的权力也没有得到提升。

从1957年开始，不同权力中心之间合纵连横，展开了一场对决。由于腐败猖獗和管理混乱，佩雷斯·希门尼斯（Pérez Jiménez）军政府陷入财政危机，但此时，希门尼斯却希望修宪以实现无限期连任，这引发了各政党的公开抗议和军队内部的权力之争。企业家集团也反对希门尼斯继续执政，因为他把政府的重大投资项目都给了少数几个企业家密友，在关乎企业家集团整体利益的关税问题上对美国做出了重大让步，拒不采取保护国内市场的政策。在各方反对下，希门尼斯被迫流亡海外，但军队并不想就此放弃政治权力，以沃尔夫冈·拉腊萨瓦尔（Wolfgang Larrazábal）为首的军官团试图继续执政。企业家集团吸取了希门尼斯时期的教训，担心军事独裁者及其小圈子会走向极度腐败而损害私营部门的整体利益，不愿继续支持军人统治。贝当古也意识到，民主行动党缺乏“武装手臂”，仅靠社会动员和选举不能确保政治权力，必须与企业家集团和其他政党合作才能与军队抗衡。他与企业家集团代表在纽约进行秘密谈判，软化了激进立场，做出了保护私有产权等项承诺。民主行动党也不再继续谋求政治霸权，在1958年10月与基督教社会党、民主共和联盟达成《蓬托菲霍协议》，约定共同反对军事政变、分享政治权力。各政党还达成了“最低限度的共同纲领”，确定了保护私有产权、以私人资本作为经济增长的主要动力、土地征收必须事先补偿、对本国私人资本进行保护和扶持，以及增加社会开支、实施进步的劳工政策等原则，后来这些内容都被写入1961年宪法。[②] 至此，新兴政治精英与经济精英结成了新的权力联盟，共同反对军人统治。民主行动党、基督教社会党、民主共和联盟、共产党联合动员了大规模罢工和游行示威，试图推翻军政府。军政府实施暴力镇压，导致250多人被杀、数千人受伤，但大规模抗议活动持续升级，工商界联合会也对军政府发出了撤资、罢市等威胁，委内瑞拉陷入经济瘫痪和社会失序状态。军政府同时面临政

① Harry Kantor, “The Development of Acción Democrática de Venezuela,” *Journal of Inter-American Studies*, Vol.1, No.2, Apr., 1959, pp. 237-255.

② T. L. Karl, “Petroleum and Political Pacts: The Transition to Democracy in Venezuela,” pp. 79-82.

治、经济双重压力，失去了社会主要利益集团的支持，单纯依靠暴力无法重建社会秩序，被迫同意放弃政治权力。可以说，在十年的权力结构变动后，新兴政治经济权力联盟拥有了制衡军队/有组织暴力集团的权力，这才为推翻军事统治、建立文人政府和民主制度提供了可能。①

由此可见，1958 年“蓬托菲霍体制”的建立是权力消长变化、重新整合的结果。民主行动党等群众性政党的崛起代表了社会下层组织程度的提高和权力地位的上升，但他们仍无力单独对抗军队的暴力。1948—1958 年间，企业家集团的崛起代表了权力结构的重大变化，群众性政党与企业家集团的结盟形成新的权力中心，打破了军事暴力主导的旧权力结构，为民主制度的确立奠定了基础。《蓬托菲霍协议》是当时权力对比的精确体现，为参与各方划定了权力边界。与企业家集团相比，政治精英集团和社会下层做出的让步更大。

因此，“蓬托菲霍体制”并不是对既有权力结构的颠覆，而是一次局部调整。军人集团被剥夺了部分政治权力，但他们并没有退出权力核心，也没有受到清洗，原来的高级将领仍然掌握着军队。企业家集团的权力在原有基础上得到进一步提升，有更多资源可资利用，而新晋的政治精英集团要仰赖企业界的资源才能阻止军人重新执掌政权。因此，权力结构的平等化仍然是初步的，能否得到巩固取决于权力角色之间进一步的互动。

三、“蓬托菲霍体制”的权力结构和积极作用

“蓬托菲霍体制”是由一系列制度和组织机构综合而成的体系，主要利益集团按照规则加入到不同的组织机构之中，共同分享石油收入和发展红利。在那些尚未得到明确划分的开放性领域，以及在发展过程中创造出的新空间，各方则展开较量与争夺，力图实现本集团的利益最大化。

（一）“蓬托菲霍体制”的基本权力架构及运转机制

在“蓬托菲霍体制”中，主要利益集团包括政治精英集团、经济精英/企业

① 诺贝尔经济学奖得主、著名经济学家道格拉斯·诺斯等学者提出，有效制约暴力是进入开放性社会秩序的关键门槛条件。但对于如何制约暴力，诺斯并没有给出答案，委内瑞拉的民主化进程为解决这一理论难题提供了启发。相关论述参见〔美〕道格拉斯·诺斯、约翰·瓦利斯、巴里·温格斯特：《暴力与社会秩序：诠释有文字记载的人类历史的一个概念性框架》，杭行等译，上海：格致出版社 2017 年版。

家集团、军人集团和有组织劳工集团。首先，政治精英集团由总统、主要政党高层领导人、政府高级官员和国会领导人组成，他们控制了正式的国家权力和石油收入的分配权。这个集团采取“以石油收入换政治支持”的战略：他们为企业家集团提供产权保护和各种经济扶持政策，换取政治认可、经济增长与就业；为有组织劳工集团提供就业岗位、高工资和社会福利，换取选票与服从。在石油收入的支持下，这种战略行之有效。两大政党民主行动党与基督教社会党构建了广泛的民众基础，能够长期在大选及国会选举中得到绝大多数选票（见表 1）。其中，中左翼的民主行动党比中右翼的基督教社会党具有更广泛的选民基础，在 1958—1988 年的 7 次大选中，民主行动党五次获胜。

表 1　委内瑞拉主要政党历次大选得票率（1958—1993）　　单位：%

	1958	1963	1968	1973	1978	1983	1988	1993
民主行动党	49.18	32.81	27.64	48.65	43.30	55.38	52.75	23.23
基督教社会党	15.18	20.18	28.68	35.35	45.28	32.66	40.08	22.11
民主共和联盟	30.67	17.50	11.82	3.07	1.07	1.30	0.69	0.59

资料来源：José Molina, Carmen Pérez, “Evolution of the Party System in Venezuela, 1946-1993,” *Journal of Interamerican Studies and World Affairs*, Vol.40, No.2 (Summer, 1998), p. 6。

政治精英集团还通过扩大官僚机构和经济干预范围来进一步扩展自身的权力。到 20 世纪 70 年代中期，官僚机构的规模已经是 10 年前的三倍。政府使用多种手段进行经济干预，并建立庞大的国有企业部门，20 世纪 70 年代排名前十的大企业中有六个是国企。但国企都处于产业链上游，不与私企竞争，而是起辅助作用。[①] 快速扩张的官僚队伍和国企雇员群体都被政治精英纳入了庇护主义网络。

其次，企业家集团逐步成为权力联盟中最具影响力的利益集团。这个集团拥有雄厚的经济资源，在 20 世纪 80 年代之前，私人投资都是经济增长的主要推动力（参见图 1）。除经济资源外，委内瑞拉的主要媒体也都被大型财团所控制，在经济、政治生活中发挥着极为重要的影响。私立的教育机构也成为企

① James Petras, Morris Morley, “Petrodollars and the State: The Failure of State Capitalist Development in Venezuela,” *Third World Quarterly*, Vol.5, No.1, Jan., 1983, p. 8.

业家集团进行意识形态同化的重要渠道。企业家集团利用这些资源向政治精英集团进行渗透。他们为两大主流政党的领导人提供竞选资金，换取了巨大的政治影响力。工商界联合会领导人与总统有月度会晤机制，就政府的重大经济决策进行定期协商。财政部长、中央银行行长等经济内阁的关键职位一般由企业界领袖担任，代表企业界全程参与最高决策。大型国企的管理权也经常被授予私营企业家，在公私部门间建立了紧密的联系。大财团的影响力尤为显著，卡布里莱斯(Capriles)商业集团旗下的报纸和电视台拥有广泛的社会影响，成为他们进行政治交易的筹码。该集团向基督教社会党提供舆论支持，从基督教社会党换取了多个国会议员席位。[①] 企业家集团还与政治精英集团保有密集的非正式交流渠道，包括各种社交聚会、宴会等。企业家集团与军队中的保守派也保持着传统的结盟关系，因而在很大程度上能够控制武装力量。因此，政治精英集团不得不竭力维持与企业家集团的联盟，以防止企业家与军人联手颠覆文人政府，这进一步放大了企业家集团的权力。在“蓬托菲霍体制”中，经济精英集团的权力资源持续扩张。

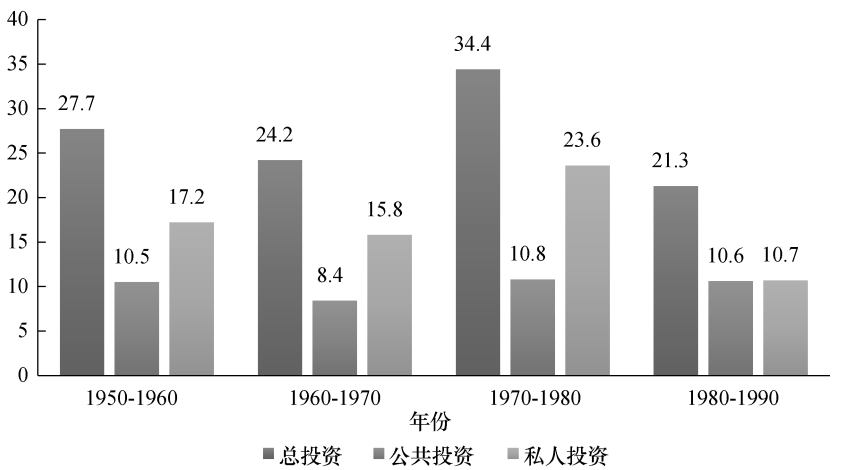

图 1　委内瑞拉公共与私人投资占国内生产总值的比重(1950—1990，%)

资料来源：J. Di John，“Economic Liberalization，Political Instability and State Capacity in Venezuela，”p. 112。

① Diego Abente，“The Political Economy of Tax Reform in Venezuela，” *Comparative Politics*，Vol.22，No.2，Jan.，1990，p. 203.

第三，军队在“蓬托菲霍体制”中发挥重要作用。委内瑞拉的现代军队是由独裁者戈麦斯缔造的，与大地主集团、企业家集团等保守势力之间长期保持密切关系。它从未实现完全职业化，也一直没有放弃干预政治的“权利”。由于暴力所具有的“最终否决权”性质，军人集团在权力结构中的地位很高。为笼络军队，民主政府向他们划拨了石油收入中的较大份额，用于采购装备和提高军官福利。高级将领还可以参与国家经济规划等重大决策，他们中的很多人被任命为内阁部长或大型国有企业的管理者，从中得到重大的个人收益。因此，军官团的主流保持了对“蓬托菲霍体制”的忠诚，零星出现的小规模政变企图未能动摇体系的整体稳定。

第四，有组织劳工集团的成分较为复杂，其内部分为各不相同的利益集团。其中，中产阶级包括专业人士、公共部门雇员等，虽然规模很小，但他们具有专业技能并占据了社会的战略性工作岗位，组织程度较高，因而具有较强的谈判能力，可以在石油收入分配中得到合理的份额。蓝领工人分为城市工人和农业工人两大部分。民主行动党早期对农业工人依赖较大，但随着农业衰落和农村人口大量向城市移民，城市人口在20世纪60年代初已经占到总人口的63%，城市工人群体迅速扩大。以委内瑞拉劳动者联合会为主的工会组织依托城市工人群体发展壮大，成为民主行动党的主要选举基础。他们得到最低工资、集体合同、带薪休假、八小时工作制等系列劳工立法和基本生活用品价格管制等福利保障，以选票作为对民主行动党的回报。与军事独裁时期相比，有组织劳工的权力地位提高，能够参与分享石油收入，这是权力结构向平等化方向迈出的重要一步。

联盟中的利益集团还通过一些制度化的机制参与石油收入的分配。总统政策咨询委员会是制定重要政策时成立的临时沟通机制，1959—1989年间成立的这类委员会达到330个，吸纳各主要利益集团的代表参加，主要包括私营企业界、工会和中产阶级专业人员。其中，私营企业界代表来自委内瑞拉工商界联合会，劳工代表则来自民主行动党控制的委内瑞拉劳动者联合会(Confederación de Trabajadores de Venezuela，CTV)。公共分权机构由政府部门之外的经济类公共机构组成，包括中央银行、国有企业、信贷机构、地区发展公司等，也是分配石油收入的渠道之一。委内瑞拉工商界联合会和劳动者

联合会都在公共分权机构管理层派驻代表并参与政策制定，央行管理委员会、委内瑞拉投资基金(Fondo de Inversiones de Venezuela)管理层都有它们的代表(各利益集团的参与比例见图 2)。这些正式与非正式的制度、机制、机构组成一个巨大网络，向权力联盟的成员输送利益，维持着体系的稳定。

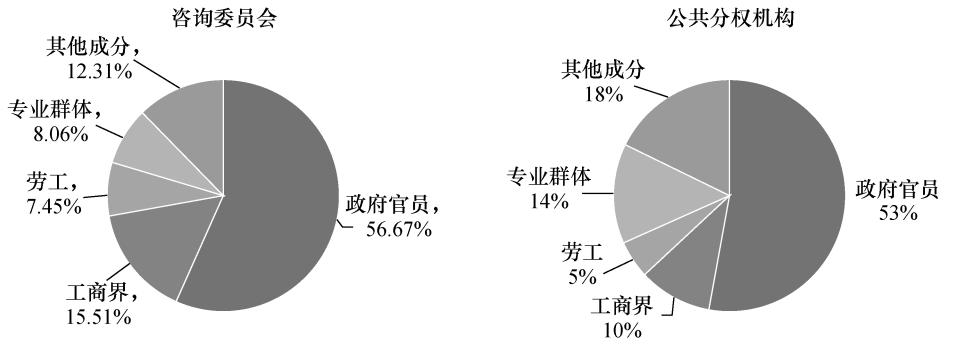

图 2　委内瑞拉各利益集团在公共决策机构中的参与比例(%)

资料来源：B. Crisp，D. Levine，“Democratizing the Democracy? Crisis and Reform in Venezuela，” 1998，p. 37。

(二)“蓬托菲霍体制”的积极作用

权力结构的初步平等化带来显著的经济、政治绩效。从需求侧来看，在“蓬托菲霍体制”的前 20 年里，石油价格在小幅震荡中持续上行，石油收入呈递增趋势，相当一部分资源流向社会中下层。在 20 世纪 80 年代前，委内瑞拉一直是拉美收入分配最平等的国家之一。较为平等的收入分配保证了旺盛的国内需求，为工业化提供动力。从供给侧来看，进口替代工业化是这一时期经济政策的主流。从贝当古时期开始，政府建立贸易壁垒，限制外国商品进口，还单方面废除了 1952 年与美国签订的互惠贸易协定，为国内企业减轻了竞争压力。在石油收入的支持下，政府为私营企业提供税收减免、优惠信贷和补贴，并使用政府采购等手段支持国货，政府还在水力发电、公路建设等基础设施领域进行了大量投资。这些举措推动了工业化的快速发展，到 1968 年，委内瑞拉制造业产值增长近三倍，进口消费品的比例则有明显下降。[①] 石油收入较为平等的分配有利于经济增长和多样化，帮助委内瑞拉在

① F. Jongkind，“Venezuelan Industry under the New Conditions of the 1989 Economic Policy，” p. 68.

一定程度上克服了“资源诅咒”。在政治领域，20 世纪 60 年代兴起的左翼游击队也很快被镇压，民主体制保持了长期稳定，竞争性选举定期举行，被国际社会誉为“教科书式的民主”。与其他拉美国家相比，委内瑞拉在这个时期的政治发展成就非常突出。

从表 2 可以看出，这期间绝大多数拉美国家都发生了军事政变，其中七个国家的政变次数超过三次，玻利维亚则达到七次之多。除委内瑞拉外，只有三个国家也没有发生过军事政变，即墨西哥、哥伦比亚和哥斯达黎加。但这一时期的墨西哥通常被视为威权或半威权体制，而且在 1968 年发生了墨西哥城大屠杀事件，参加街头抗议的数百名青年学生遭军队杀害，国内政治冲突加剧。哥伦比亚则在很多年里处于内战状态，出现了“哥伦比亚革命武装力量”(FARC)等几支强大的左翼游击队，与政府军和右翼准军事组织展开了激烈的武装斗争。只有哥斯达黎加在这一时期既保持了民主制度，又避免了军事政变，政治发展成就堪与委内瑞拉相比。以此来看，“委内瑞拉例外论”并非虚言，这一时期的“蓬托菲霍体制”的确起到凝聚政治共识的作用。

表 2　拉美国家发生政变年份(1958—1989)

玻利维亚	厄瓜多尔	阿根廷	秘鲁	危地马拉	萨尔瓦多	洪都拉斯
1964	1961	1962	1962	1963	1960	1963
1969	1962	1966	1968	1982	1961	1972
1970	1966	1976	1975	1983	1979	1978
1971	1975					
1978						
1978						
1980						
巴西	巴拿马	智利	乌拉圭	苏里南	巴拉圭	
1964	1968	1973	1973	1980	1989	

资料来源：Octavio Humberto Moreno Velador, Carlos Alberto Figueroa Ibarra, “Golpismo y Neogolpismo en América Latina,” *Iberoamérica Social*, Vol.3, 2018, p. 122。

说明：(1) 此处仅包括政变成功的案例，不包含抗议、示威、内战等；(2) 本表的“拉美国家”不包括加勒比岛国。

四、“蓬托菲霍体制”的危机

“蓬托菲霍体制”建立后，三种因素影响了权力结构的后续变化：民主行动党受到约束，放弃了原来的激进立场；人口增长等因素降低了劳工集团的权力地位；在权力结构中占优的企业家集团竭力实现利益最大化。这三种因素共同导致了政治庇护主义、寻租型经济和国家机构的腐败低效，权力结构平等化的势头逆转，权力联盟的垄断性、封闭性和排斥性越来越强，体系逐步走向危机。

（一）政治权力的再集中化

推动权力结构再集中化的重要动力来自政治庇护主义网络的成长。政治庇护主义指的是一种不平等的政治等级关系，政治恩主（patron）在其中处于主导地位，以物质利益换取被庇护者（client）的支持，被庇护者处于被支配地位。如果政治精英与民众之间形成庇护主义关系，意味着公民社会组织丧失其独立性，既不能对政治精英进行监督、问责，也不能对经济精英形成制约，从而助长寻租与腐败问题。在“蓬托菲霍体制”中，工会是公民社会的主体，也是社会中下层的代表，本应发挥重要的制衡作用，巩固体系的平等化趋势。但在实际运作中，工会被民主行动党逐步纳入到庇护主义关系网络。

“蓬托菲霍体制”建立后，民主行动党领导人便放弃了激进改革和大规模的再分配政策，并将青年学生团体等激进派驱逐出党，转而采用更“便宜”的庇护主义方式来控制工会组织，即向工会会员提供更加稳定的就业岗位和更高的工资，向工会领导人提供政府或国会议员职位，以换取劳工集团的服从。劳工集团此时面临两种选择：一是接受民主行动党的恩惠，成为其政治附庸；二是坚持独立立场，努力扩大组织规模，增强谈判地位，争取更大的整体利益。劳工集团选择了前者，原因在于人口压力和理性思维。

道格拉斯·诺斯提出，人口变化会影响劳动力的相对价格，从而改变他们

的谈判地位。[①] 德国莱比锡大学高级研究员克里斯丁·赛弗(Kristin Seffer)对墨西哥庇护主义网络的研究也表明,人口增长和劳动力过剩削弱了劳工和工会的权力地位,有利于墨西哥革命制度党与工会之间庇护主义网络的建立,损害了劳工的阶级利益。[②] 处于人口爆炸阶段的委内瑞拉也出现了同样的情况。自1960年以来,这半个世纪是委内瑞拉人口高速增长的时期,总人口从814万(1960年)猛增至3000万(2014年),接近翻了两番。[③] 与此同时,资本密集型工业化模式对劳动力的吸纳能力不足,造成严重的就业问题。1965—1983年间,委内瑞拉失业率长期保持在7.4%左右。1984—1989年间,失业率进一步上升至10.5%。与失业问题相比,非正规就业问题更为严重。在1975—1980年间,非正规就业已经占到总就业人口的32%。从1980到1990年,这个比例进一步升至39.5%。[④] 大批劳动力长期处于就业不足状态,劳动力过剩问题日益加重,严重削弱了劳工集团的权力地位和谈判能力。这一变化在收入分配上得到充分体现,劳动收入占国民收入的比例呈长期下降趋势,从20世纪60年代初的59.43%降至1990年的33.44%,下降接近一半,相应地,资本收入从40.57%升至66.56%。[⑤] 对劳动者个人而言,民主行动党政府提供的就业保障和物质利益越来越具有生死攸关的意义,政治精英的权力资源升值,控制劳工集团的能力逐步提升。

同时,工会的集体行为也渗透着理性人思维。奥尔森提出:即便对劳动力的需求上升,工会也不愿意让工人人数按比例增加,因为吸收新会员会使老会员的边际产量及工资下降,损害其直接利益。[⑥] 委内瑞拉劳动者联合会的行为

---

① 〔美〕道格拉斯·诺斯:《经济史中的结构与变迁》,陈郁等译,上海三联书店1994年版。

② Kristin Seffer, "Clientelism: a Stumbling Block for Democratization? Lessons from Mexico," *Latin American Perspective*, Vol.42, No.5, pp.198-215.

③ 世界银行/数据/委内瑞拉玻利瓦尔共和国,https://data.worldbank.org.cn/country/venezuela-rb?view=chart, 2019-07-10。

④ J. Di John, "Economic Liberalization, Political Instability and State Capacity in Venezuela," p.120.

⑤ Trudie Coker, "Globalization and Corporatism: The Growth and Decay of Organized Labor in Venezuela, 1900-1998," *International Labor and Working-Class History*, No.60, Fall, 2001, p.189; Edgardo Lander, Luis Fierro, "The Impact of Neoliberal Adjustment in Venezuela, 1989-1993," *Latin American Perspectives*, Vol.23, No.3 Summer, 1996, p.63.

⑥ 奥尔森:《国家兴衰探源》,第74页。

完全符合这一理论。为维持高工资水平，劳动者联合会与工商界联合会共同支持资本密集型工业化，鼓励政府长期维持资本货物进口的优惠汇率政策，反对劳动密集型工业化。因此，这一时期的工业化无法大量吸收新增劳动力。为维护既得利益，劳动者联合会不仅不在非正规就业者中发展组织，而且对新出现的独立工会进行打压，竭力维护自己的垄断地位和既得利益，变成了具有封闭性和排斥性的狭隘利益集团，代表性也越来越差。①

在这个过程中，民主行动党、基督教社会党两大政党的领导层也出现寡头化的倾向。“寡头统治的铁律”(the iron law of oligarchy)是德国著名政治学家、曾任芝加哥大学教授的罗伯特·米歇尔斯(Roberto Michels)提出的论断。他通过实证研究证明，在激烈的政治斗争中，普通党员会对政党领导人的才干、经验政治产生依赖，因此，一小群意志坚定的政党领导人会长期在位并形成寡头统治。② 委内瑞拉两大党的第一代领导人都长期在位，他们因推翻军人统治、建立民主体制而享有崇高威望，并且掌握着大量财政资源。他们使用“胡萝卜加大棒”的方法来驯服工会及其他社会组织的领导人，竭力巩固自己的权力地位。委内瑞拉劳动者联合会的活动经费来自政府拨款，忠诚的工会领导人会得到国会、州议会议员席位和政府职务，个别“不听话”的工会领导人会被驱逐出工会，甚至受到羞辱和人身威胁。

在这些因素的共同作用下，主要工会组织“委内瑞拉劳动者联合会”被纳入到庇护主义网络，对民主行动党高度服从。调查显示，劳动者联合会全国执委会80%以上的成员认为，必须在得到民主行动党领导机构(党内的劳工局)批准之后，全国执委会才能讨论相关立法、政治抗议、罢工等事项，而且劳工局对其决议拥有否决权。90%以上的全国执委会成员表示，他们从未反对过民主行动党高层的决定。③ 在驯服了工会组织之后，长期在位的政党领导人控制了行政、立法、司法机构所有重要职位的提名权，可以打破三权之间的制

① T. Coker, “Globalization and Corporatism: The Growth and Decay of Organized Labor in Venezuela 1900-1998,” p. 193.

② Roberto Michels, *Political Parties: A Sociological Study of the Oligarchical Tendencies of Modern Democracy*, New York: Free Press, 1962.

③ Michael Coppedge, “Parties and Society in Mexico and Venezuela: Why Competition Matters,” *Comparative Politics*, Vol.25, No.3, Apr., 1993, pp. 253-274.

衡。“民主行动党的全国执委会统治国家”,[①]这是“蓬托菲霍体制”内不成文的规矩。

城市贫民群体是委内瑞拉增长最快、规模最大的社会群体,但这个群体庞大而松散,缺乏经济、社会资源,组织水平和集体行动能力,拥有的权力资源最少,其数量优势在政治上并没有得到发挥,基本上被排斥在权力联盟和石油收入的分享之外。对这个群体,民主行动党和基督教社会党采取了成本最为低廉的控制方式,即用小额现金、小礼物和小型公共工程等方式收买其选票。因此,委内瑞拉最大的社会群体被权力联盟联手边缘化了。在“蓬托菲霍体制”存续的 30 余年里,可以看出,国家与社会、公民社会内部的力量对比逐步走向失衡的演化轨迹。美国哈佛大学政治学教授罗伯特·帕特南(Robert Putnam)对意大利政治的经典研究表明,发达的公民社会组织是民主制度正常运转的基石,发育良好的公民社会组织对于利益辨识、利益表达、问责必不可少。[②] 在“蓬托菲霍体制”中,一小撮政治精英掌控政治权力,工会组织被纳入庇护主义体系,受到自上而下的控制,城市贫民群体处于涣散状态,委内瑞拉没有形成一个独立自主、积极活跃的公民社会,难以对政治精英实施监督与制约。大众传媒本应发挥政治监督作用,但由于主流媒体掌握在私营企业家手中,经济精英与政治精英的合流又在很大程度上破坏了媒体监督。来自民主体制、公民社会和媒体的制衡统统失效,就为寻租和腐败开辟了巨大的空间。

(二) 经济权力的再集中化

寻租型社会指的是企业家集团利用其权力向政府广泛寻租,寻求包括税收减免、关税保护、优惠贷款、优惠汇率、直接补贴以及其他有利的宏观、微观经济政策,以得到高于市场竞争条件下的利润。世界银行前首席经济学家、美国约翰·霍普金斯大学经济学教授安妮·克鲁格(Anne Krueger)指出,失控的寻租活动会广泛蔓延,形成“政治恶性循环”,政府在越来越多的经济领域设

① Brian Crisp, Daniel Levine, “Democratizing the Democracy?” p. 36.

② 〔美〕罗伯特·帕特南:《使民主运转起来》,北京:人民大学出版社 2017 年版。

租，企业家把主要精力用于竞争性寻租，由此给社会带来的损失总额要远远超过租金本身。寻租活动一旦越过临界点，就会形成寻租型社会，市场体系配置资源的能力被全面破坏，企业的创新动力转换为寻租动力，经济丧失长期增长能力。寻租与腐败的区别在于，前者往往是在法律范围进行的合法行为，而后者则是非法行为。但企业家有时会使用非法手段寻租，因此寻租与腐败往往合流。① “蓬托菲霍体制”建立之后，企业家集团逐步在权力结构中占据了主导地位，极大地增强了寻租能力。但是，由于政治精英集团与经济精英集团的利益并非完全一致，寻租活动往往是在激烈的权力竞争中开展的。经过 20 世纪 70 年代的三次重大权力竞争，企业家集团大大扩展了寻租的领域和“边界”，把委内瑞拉转变成了寻租型社会。

第一次权力竞争发生在 1973 年。时任总统卡洛斯·安德烈斯·佩雷斯(Carlos Andrés Pérez)宣布了“需求扩张”的政策导向，利益分配向劳工集团倾斜，最低工资水平平均提高了 1/3 到 1/2，政府还颁布了《反不正当解雇法》，以防止雇主解雇劳工来降低工资成本。这些政策受到工商界联合会的强烈反对，企业界谴责政府恶化投资环境，并以减少投资、资本抽逃、囤积商品等手段来对抗政府的需求扩张政策，导致物价水平急剧上升。② 半年后，佩雷斯政府屈服于企业界的压力，宣布政策重点转向“增长与生产力提高”，企业界获得一系列重大让步，包括政府对私营企业发放超过 30 亿美元的优惠贷款、减免对投资的征税、放宽融资条件、搁置《反垄断法》等，并且首开先例邀请企业界代表参与价格管制领域的立法。工商界联合会专门发表声明，对政府的系列政策“深表满意”。③

通过这次斗争，委内瑞拉政府的基本经济政策导向确定为“支持资本”，再

---

① Anne O. Krueger, “The Political Economy of the Rent-Seeking Society,” *The American Economic Review*, Vol.64, No.3, Jun., 1974, pp. 291-303; J. M. Buchanan, “Rent Seeking and Profit Seeking,” in J. M. Buchanan, R. D. Tollison, and G. Tullock, eds., *Toward a Theory of Rent-Seeking Society*, College Station: Texan A&M University Press, 1980, pp. 3-15.

② 普雷维什曾对这种类型的经济危机做出分析，他指出，企业界与政府再分配政策的对抗会导致工资与物价交替上升，引发超级通货膨胀和经济秩序的崩溃，会使政府丧失执政合法性并引发军事政变。参见普雷维什：《外围资本主义：危机与改造》。

③ Terry Lynn Karl, *The Paradox of Plenty: Oil Booms and Petro-States*, California: University of California Press, 1997, pp. 133-136.

分配被置于次要地位。对私营企业界的保护和补贴进一步得到提高。在1961—1988年间,在政府贸易保护政策和高额补贴的刺激下,尽管平均产能利用率只有50%,委内瑞拉私营大型制造业企业的数量仍然从196家增长至961家,超过80%的企业没有进行过研发投入。在这约30年间,委内瑞拉制造业劳动生产率的年均增长速度从3.6%降至0.7%,根本无法与韩国同期年均9.4%的增长速度相比。过度保护和补贴政策造就了一个极端低效的经济体。1988年,取消保护政策和补贴后,大型制造业企业中的1/3在短期内倒闭。在接受补贴最多的汽车制造、金属制品和机电产品行业,企业倒闭率接近50%。[①] 这些事实充分印证了克鲁格的寻租理论:在租金支持下,无效率的企业可以在次优水平运营并获利,创新动力会蜕变为寻租动力,整个经济体都会丧失自生能力。

第二次权力竞争决定了政府对金融业的管制水平。在企业界的要求下,委内瑞拉私营银行业长期受到国家的严密保护以避免外来竞争,得以牟取巨额利润,金融业成为寻租活动的主要领域之一。在企业界的操纵下,银行监管机构建设被长期忽视,机构规模和预算都非常小,根本不足以执行监管职能,导致银行监管长期缺位,已出台的法律也得不到执行。缺乏监管的私营银行利用各种投机行为获得超额利润,降低了金融效率,制造了严重的金融风险。1977年,银行业大肆进行房地产投机,导致通货膨胀失控,经济陷入过热状态。政府试图以收紧信贷、加强监管来遏制房地产投机行为,遭到工商界联合会的强烈反对,被迫中止紧缩政策的实施。房地产投机和其他金融寻租行为最终导致了1994年的银行业大危机,政府不得不拿出相当于国内生产总值18%的巨额资金救市。[②] 金融界的寻租活动不仅造成了重大的经济损失,而且降低了金融行业及经济整体的效率。

第三次权力竞争确立了委内瑞拉税收制度的基本原则。税收制度向来是

① Jonathan Di John, *From Windfall to Curse? Oil and Industrialization in Venezuela, 1920 to the Present*, pp. 271-284.

② Jonathan Di John, "Economic Liberalization, Political Instability and State Capacity in Venezuela," *International Political Science Review*, Vol.26, No.1, Jan., 2005, pp. 107-124; J. Petras, M. Morley, "Petrodollars and the State: The Failure of State Capitalist Development in Venezuela," pp. 13-14.

企业界寻租的重点领域，委内瑞拉对个人及公司所得税的超低税率是政治精英对企业家集团的重大让步。1978年，面对石油价格下跌、公共债务和财政赤字上升、通货膨胀加剧的困难局面，佩雷斯政府提出税收改革议案，准备大幅提高所得税税率，这触动了有产者的根本利益。企业家集团通过工商界联合会进行了周密部署，采取一系列举措，表达他们的强烈反对：第一，他们控制的电视台、报纸等主流媒体对议案进行猛烈抨击，并把矛头指向议案的首倡者、财长赫克特·乌尔塔多（Hector Hurtado），迫使乌尔塔多辞职；第二，在他们的斡旋下，议案协调人一职转由前财长、私有银行董事长卡梅隆·罗利亚（Carmelo Lauria）承担，把“内部人”安插进了核心决策圈；第三，对总统佩雷斯和国会领导人展开密集的游说活动，有些企业家曾为佩雷斯提供过巨额竞选资助，他们的游说活动对总统决策产生了重要影响；第四，对政府发出经济威胁，包括资本抽逃、减少投资、制造人为的商品短缺和经济混乱等；第五，他们还暗示政治精英，委内瑞拉的民主体制并不稳固，出现经济动荡后，军队有可能联合企业界发动军事政变。在企业家集团的重压之下，这次税收改革以失败告终。议案核心条款被大幅修改，针对高收入者的个人所得税增幅由46%降为8.76%，公司所得税大幅降低，股票分红被排除在征税范围之外。拉美最低的所得税税率因此得以长期维持，委内瑞拉政府脆弱的财政地位不仅没有得到扭转，反而日益恶化，成为诱发经济危机的重要因素。[①] 这次冲突之后，没有哪届政府再敢于挑战企业家集团在税收领域的寻租权，直至“蓬托菲霍体制”的终结。税收领域的寻租会产生重大的政治经济影响，是发展陷阱的重要成因。由于企业家集团的压力，委内瑞拉及其他拉美国家都长期实行累退性税收制度，至今仍然如此。[②] 由此形成财政薄弱和治理能力低下的“弱国家”，容易引发多种类型的危机。

在权力结构失衡、缺乏监督的情况下，国家机构的腐败低效也会给经济、

① Diego Abente, “The Political Economy of Tax Reform in Venezuela,” *Comparative Politics*, Vol.22, No.2, Jan., 1990, pp. 199-216; James Petras, Morris Morley, “Petrodollars and the State: The Failure of State Capitalist Development in Venezuela,” *Third World Quarterly*, Vol.5, No.1, Jan., 1983, pp. 7-27.

② Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), *La Hora de la Igualdad: Brechas por Cerrar, Caminos por Abrir*, Santiago de Chile, 2014.

政治发展造成重大危害。在“蓬托菲霍体制”的初期，腐败现象尚不严重。伴随着权力结构的日益集中化，腐败活动逐步演化为体制化腐败，遍及各个领域和各个层次。其中，国有企业、公共工程、金融领域的腐败尤其严重。委内瑞拉国有经济领域是腐败低效的重灾区，大型国有企业的管理者都出自政治任命而非专业选拔，裙带关系盛行，管理能力低下且极端腐败。[①] 政府投资520亿美元的瓜亚纳工业综合体项目缺乏整体规划，建筑工期严重延误，而且与外国公司签订了很多不合理的合同，曝出大量腐败丑闻。到20世纪80年代初，综合体已陷入巨额亏损，年均亏损额超过两亿美元。从总体来看，到1977年，委内瑞拉已有超过40%的国有企业处于亏损状态，需要依靠央行和国有投资基金的巨额补贴才能生存。[②] 公共工程项目如基础设施建设、建筑项目、政府采购等都没有正规的招投标程序，合同的分配掌握在各级官员手中。据估计，腐败官员得到的回扣约为合同金额的20%。腐败案件涉及从总统到各级官员的整个官僚体系。佩雷斯总统身边围绕着“十二使徒”（一小群企业家密友），他们包揽了诸如古力水电站、苏利亚钢铁厂、加勒比水泥厂等大型政府投资项目的建设合同。海梅·卢辛奇（Jaime Lusinchi）总统（任期1984—1989年）的情人则以“头号权力掮客”著称，卷入多起重大腐败丑闻。金融领域的腐败低效行为主要集中于外债发行、发展基金、银行救助、外汇管理等领域。为扩张权力和索取回扣，拥有自主对外借贷权的公共分权机构展开了举借外债的“竞赛”，而且以高利率的短期债务为主，多投入非生产性用途，导致公共外债激增和偿债能力低下。从1978—1986年，公共外债占国民生产总值的比例从17.1%猛增至50.5%，委内瑞拉成为拉美第三大债务国，国家债务风险明显上升。政府设立的工业化促进基金和农业投资基金被私营企业家用于房地产和金融投机活动，甚至直接存入外国银行，极少用于生产能力提升。私营银行利用监管漏洞向内部人大量放贷，然后宣布为坏账并向政府申请救助

① 委内瑞拉经济学家阿劳霍曾指出：“我们这一代委内瑞拉人见证了一个新寡头集团的上升，56个政治任命的人每年掌管着193亿玻利瓦尔的支出，经济大权掌握在他们手中。”参见 Mauricio García Araujo, *El Gasto Público Consolidado en Venezuela*, Caracas: Artegrafía, 1975, p. 13。

② J. Petras, M. Morley, “Petrodollars and the State: The Failure of State Capitalist Development in Venezuela,” p. 15; T. L. Karl, *The Paradox of Plenty*, pp. 145-147, 174, 290.

基金，在腐败官员的帮助下这些银行得到了巨额救助。20世纪80年代的“特殊汇率制度”（RECADI）则成为腐败“黑洞”，这一制度形成了外汇价格的双轨制，不法企业向官员行贿，获得政府低价外汇后转手倒卖，从中获利超过110亿美元。①

总之，由于经济、政治精英集团占据了权力结构中的霸权地位，委内瑞拉的寻租、腐败活动失控，逐步演变为寻租腐败型社会，民主体制和市场机制遭遇双重失灵，维持政治共识和经济增长的能力趋于瓦解。从委内瑞拉案例中还可以得出一个重要的理论补充。寻租理论认为，企业家集团寻租的主要方式是院外集团的游说和行贿。但在委内瑞拉案例中，企业家集团的寻租方式更加多样化，而且并非如此“平和”。资本抽逃海外、减少投资、减少市场供应等都是常用的“经济战”方式，辅之以舆论战和政变威胁，用来向政府施压，这些手段的综合运用在重大寻租活动中非常有效。

自20世纪80年代中期后，由于国际市场石油价格的长期低迷，委内瑞拉经济社会状况全面恶化，进入危机频发时代。国民经济增长乏力，伴随着石油价格的波动而剧烈起伏，在石油价格走低时，经济往往陷入负增长，整个20世纪80年代的平均增速仅为1.1%。宏观经济动荡，年通胀率长期保持在30%以上，甚至达到84%（1989年）。财政赤字和公共外债飙升，国家处于债务危机边缘。② 失业人口和非正规就业人口快速增加，收入分配急剧恶化，贫困人口超过总人口的半数，极端贫困人口占到总人口的1/3，贫民窟居民达到830万（1989年），也接近总人口的半数。③

危机从经济社会领域蔓延至政治领域。1988年开始的新自由主义改革

① J. Petras, M. Morley, “Petrodollars and the State: The Failure of State Capitalist Development in Venezuela,” pp. 7-27; Leslie Gates, “Venezuela: Corruption in a Petrostate,” in Stephen Morris, Charles Blake, eds., *Corruption and Politics in Latin America*, London: Lynne Rienner Publishers, Inc., 2010, p. 163; J. Di John, “Economic Liberalization, Political Instability and State Capacity in Venezuela,” pp. 107-124; F. Jongkind, “Venezuelan Industry under the New Conditions of the 1989 Economic Policy,” pp. 65-93.

② 从1970—1991年，委内瑞拉政府开支增长86倍，公共债务增长513倍，T. L. Carl, *The Paradox of Plenty*, p. 146。

③ 收入最低的40%的人口占总收入的比例从13%（1970年）降至8.4%（90年代平均值），贫困家庭比例从20%（1980年）快速上升至51%（1995年），Di John, *From Windfall to Curse*, pp. 20, 30。

取消了对燃油和食品价格的补贴，危及城市贫民群体的生存。1989 年初，加拉加斯爆发大规模骚乱，政府使用武力镇压，造成数千人受伤和 350 多人死亡。1992 年，绝迹多年的军事政变再度爆发。“委内瑞拉例外论”破灭，政治稳定时代结束。两大传统政党的支持率急剧下滑，1993 年后，民主行动党和基督教社会党已经无力角逐大选，衰落为无足轻重的小党。至此，参与签署“蓬托菲霍协议”的政党已全部退出历史舞台，这也意味着“蓬托菲霍体制”的正式终结。

结　论

本文从权力结构角度对委内瑞拉“蓬托菲霍体制”的建立、成效与危机进行了分析，得出结论认为，社会是在利益集团的博弈中运行的，是否落入发展陷阱也是由这种博弈的结果决定的。在 20 世纪初期的委内瑞拉，军政府依托石油收入和暴力维持了对一个农业社会的独裁统治。新兴经济、政治精英集团的出现及有组织劳工力量的壮大推动了传统权力结构的初步平等化，形成了对暴力的有效制约，建立了“蓬托菲霍体制”。由经济精英集团、政治精英集团、军队和有组织劳工组成的四方联盟分享石油收入的分配，造就了 20 年的经济繁荣和政治稳定局面。但随着时间的推移，权力结构平等化趋势逆转。经济、政治精英集团的权力资源持续扩张，二者结成寻租腐败联盟。劳工集团被纳入政治庇护主义网络，沦为二流伙伴，丧失了制约其他利益集团的能力。因此，到 20 世纪 80 年代中期，精英集团已占据霸权地位，委内瑞拉形成寻租腐败型社会，封闭性、排斥性日益增强，大多数社会成员被边缘化，经济效率低下，政治共识瓦解，体系逐步走向危机与崩溃。

委内瑞拉“蓬托菲霍体制”的兴衰起伏并非例外，它其实是拉美、非洲及其他地区众多发展中国家经历的一个缩影。很多非洲国家仍处于“初级产品出口加暴力”的高度不平等结构之中，拉美及其他地区的国家则往往处于权力结构初步平等化被反复逆转所带来的周期性震荡之中。虽然在具体表现上有些差异，但这些国家在本质上高度一致，都处于集中型权力结构所造成的发展陷

阱之中。

与当下流行的“资源诅咒”、“中等收入陷阱”等理论不同，权力结构陷阱理论认为，发展陷阱不取决于资源禀赋、收入水平、制度与政策，恰恰相反，所有这些因素都要经过权力之网的“过滤”之后才能找到自己的位置。高度不平等的集中型权力结构构成真正的发展陷阱。发展还是危机，取决于利益集团之间的权力博弈。由于精英集团所具有的权力资源优势，权力的集中化是一种自然趋势，不平等的权力结构是人类社会的常态，这也解释了为什么绝大多数国家仍处于发展陷阱之中。当精英集团占据霸权地位时，就会形成寻租腐败型社会，以公平竞争为宗旨的市场机制变成寻租泛滥的权贵资本主义，民主变成寡头统治的遮羞布，社会也会进入经济政治危机高发期，甚至会引发体系的崩溃。如果不能打破集中型权力结构、建立平等型权力结构，一个社会就会长期陷入发展陷阱而不能自拔。任何利益集团都不是天生的恶棍，它们只是在尽可能地追求自身利益的最大化，为此，不惜损害他者和整体利益，甚至危及自身。

从权力结构角度对发展陷阱的探讨仍然是初步的，需要更多的实证研究来验证已有假说，并为进一步的理论建设提供支持。其中，以定性或定量方法对更多地区、国别发展经验展开研究，以及深入的跨国比较研究都是有价值的研究方向。