

现代化、民粹主义与官僚威权

羽良

曾有评论说，战后阿根廷的政治参与者只有两个半“庇隆主义、喜欢干政的军队和没有主心骨的反庇隆主义联盟”。而阿根廷如钟摆一样的“从投票选举到军队政变”的反复，也引起了理论界的广泛关注。作为南美洲经济最发达、现代化程度也最高的国家，阿根廷的民主制度在战后没有走向巩固，反而屡屡被军队政变所打断，以至于军队干政成为阿根廷政治最鲜明的特征。几乎所有的政治参与者都对民主报以“不忠诚的反对”，阿根廷（还有巴西）推翻了人们对现代化与民主之间关系的经验性观察。

最早致力于解释阿根廷现象的学者，是生于阿根廷的美国著名政治学家吉列尔莫·奥当奈（Guillermo O'Donnell）。与其兄弟帕科·奥当奈（Pacho O'Donnell）留在阿根廷国内坚持从事文学创作和政治实践的选择不同，吉列尔莫在1966年阿根廷翁加尼亚军政变两年后，选择前往美国留学。1971年，奥当奈完成了在耶鲁大学政治系的三年研究生学业。他的学位论文《现代化和官僚威权主义：南美政治研究》成为解读阿根廷乃至整个南美战后政治发展的奠基之作。

在奥当奈之前，美国的政治社会学家李普塞特（S.M.Lipset）曾对现代化与民主问题做出过重要的论述。李普塞特所做的论述往往被后来者描述为“现代化程度越高，走向民主的可能性越高”。但这并非李普塞特的本意。事实上，李普塞特只是将自己的研究定位为探讨用来支持民主政治系统的社会条件，同时，他也注意到了南美国家的反常情况。

在李普塞特的研究基础之上，奥当奈对阿根廷和其他主要南美国家的现代化过程和结构作出了更细致的分析。阿根廷的现代化发展极不均衡，大城市依靠贸易、外国投资和对内陆市场的巨大优势迅速建立起的现代化并没有惠及全国。经济上的进口替代政策为日后的政治危机埋下了深重的伏笔。进口替代政策满足了国内企业家实行重商主义的政治压力，国内企业得以通过初级的简单产品迅速在国内市场获得优势地位，随着工人阶级的壮大，国内市场的消费反过来继续拉动内需。但进口替代政策所能带来的繁荣和谐却面临着两个严重的长期问题：一是对技术产品和资本品进口的依赖，和由此产生的外汇需求。二是国内的资本和技术优势高度集中于少数国内资本寡头手中。

进口替代政策显著的影响了国内的收入分配。工人阶级的迅速发展，使得工会力量高涨。同时，国内消费的繁荣给工人和本国企业家阶层带来了较高的收入水平。这为民粹政治家提供了良好的生存环境。深受国家社会主义影响的庇隆上校提出的所谓“第三条道路”，使得工人阶级和中小企业主成为庇隆的坚定支持者。但是，能够令进口替代政策持续有效的基础，并不是支持庇隆的工人阶级，而能够带来外汇收入的国内寡头资本家和国外投资者，这些人却大多站在反庇隆主义政党的阵营中。

奥当奈发现，尽管庇隆掌握着更多的选票，但他的对手却掌握着更多的资源。广受爱戴的艾薇塔·庇隆（即大名鼎鼎的庇隆夫人）凭借自己超凡的女性政治魅力帮助庇隆稳固了工会的支持，同时更是通过争取妇女选举权而帮庇隆拿到了一个新的大票

仓。但这只是强化庇隆的民粹政治家底色，却无助于弥合深刻的社会分裂。随着阿根廷的出口经济受国际市场波动的影响大幅度下降，外汇短缺以至于技术和资本品的进口受到了严重的影响，同时，初级产品在国内消费市场的增长遇到了难以突破的瓶颈，内外因素催生了阿根廷的战后经济危机。

外汇短缺和内部市场增长停滞导致进口替代政策的全面失效。但此时，庇隆为了继续赢得工会和社会中下层支持者，不得不坚持有利于工人阶级和底层民众的收入分配政策，收入分配变成了零和博弈。这极大的损害了国内企业寡头的利益。

当庇隆在 1955 年被军队政变驱逐下台后，军队将政权移交给反庇隆主义政党，但他们也并没有实现更好的执政业绩。在 1966 年翁加尼亚军政变之前，阿根廷政府在动荡的经济危机中反复摇摆自己的经济政策，在位的总统要么要讨好庇隆派的选民，要么必须面对军队和国内寡头集团的威胁压力，国内收入水平停滞不前，但收入分配的零和博弈游戏却几经变化，当有一个阶层得利时，几乎必定有其他的阶层真实收入受到严重侵蚀。奥当奈指出，不均衡现代化的阿根廷在公民权利方面同样不均衡。当反庇隆主义政党联盟和军队意识到庇隆主义政党在选票上的巨大优势时，他们做出的反应是关闭庇隆主义政党的参政渠道，硬生生的剥夺庇隆支持者的选举权，以达到选举获胜的目的。“民主”，也在这样的选举操弄下变了味儿，成为一个不值得信任的名词。

摇摆不定的政策，频繁更迭的政府以及民粹思想泛滥所带来的群众普力夺主义，激活了一个新的政治群体：即随着阿根廷现代化进程而出现的技术官僚群体。在奥当奈的分析中，技术官僚随着现代化和社会分化的深入，不断渗透进整个阿根廷社会网络之中。技术官僚往往受过良好的专业教育，同时，他们更注重效率导向的政绩评价，而不太看中衡量全面的政治进步指标。技术官僚群体所普遍带有的“角色模仿”特征，成为他们按照“专业视角”改造社会的政治驱动力。奥当奈的这个观察颇耐人寻味，令人很难不联想到今天中国社会声誉颇佳的“技术官僚”和很多人期待的“专家治国”论调。很多人天真的以为技术官僚代表“非政治化，高效，高素质和低腐败”，事实上，在一个非民主环境下成长起来的技术官僚们对政治和公民权利的理解往往偏激的令人发指。他们几乎天然的厌恶“缺乏效率”的选举和社会运动，是威权政治，也曾经是极权政治天然的爱好的者。

奥当奈敏锐的从 1966 年政变军人身上，看到了技术官僚群体僭越民意的本质。如同翁加尼亚将军在就任陆军元帅时所作的“军队非政治化”宣言中暧昧的措辞所指向的那样，作为技术官僚的职业军人在阿根廷的“非政治化”实质上只是通过这一姿态，换取军队保持其独立的政治思考和政治干预权力的修辞，也是其在“军队认为应该的时候”进行自我授权的合法性来源。而当这样的“非政治化”军队以保卫共和国宪法的名义进行政变时，它的“高效、高素质和低腐败”组织形象，赢得了市民社会的广泛支持至少是默认，军队竟然被认为是拯救国家的最后一支可靠力量。

这样一支军队，连同其他追求“效率”的技术官僚群体，已经不再为交接政权设置时间表。他们认为必然会赢得选举的庇隆主义政党是社会冲突的根源，而反庇隆主义政党则缺乏执行有效政策的能力，而且几乎不可能从前者手中赢得选举。于是，一个反民主的官僚威权就这样仅仅通过自我授权获取了权力。

奥当奈的研究指出了民粹政治的危险。民粹政治可以在短时间内激活数目庞大的政治群体，但在政治参与空间狭小的情况下，在位者必须不断的通过政策讨好被激活的群体以保持支持率。这势必造成政策上的机会主义。另一方面，反民粹的寡头集团掌握着更多政治、经济方面的资源，可以轻易的破坏现行规则以关闭支持民粹阶层的政治参与通道。换句话说，寡头集团的政治权利在与平民群体的政治权利相较量时，总是取得不对等的胜利，从而深深危害平等的民主原则。最终，当冲突各方意识到这种零和博弈不可持续时，形式上的民主制度就面临着崩溃，“富于效率”的官僚威权政治反而成为“呼之欲出”的共识。

后发国家的现代化，有着天生的“移植”因素和模仿偏好。然而，由于社会结构和现代化进程的巨大差异，后发国家的政治发展路径并不会朝着一个固定的方向推进。现代化可以巩固民主，同样也可以催生威权、巩固威权。在这个意义上，对现代化与民主关系的误解，也许只是“电气化共产主义”在冷战之后的世界中一个新的翻版。

刊于《独立阅读》