

阿根廷民粹主义政党的转型 与新自由主义改革

董经胜

摘要:从 20 世纪初的伊里戈延主义到四五十年代的庇隆主义,城市有组织的劳工构成阿根廷民粹主义联盟的重要基础。80 年代债务和经济危机爆发后,城市服务业、非正规部门的就业人口的增加,制造业部门就业人口的减少,削弱了庇隆主义联盟的群众基础。正义党内“庇隆主义者革新派”利用党组织弱常规化的本质完成了正义党的非工会化,并在 1989 年执政后推行激进的新自由主义经济改革。新自由主义改革进一步推动了正义党的转型,20 世纪 90 年代,正义党由一个以劳工为主要基础的、主张民族主义和国家干预主义的政党,转变为一个更多地依赖中产阶级和社会底层、推行新自由主义政策的政党。

关键词:阿根廷 庇隆主义 正义党 新自由主义

20 世纪 90 年代,拉丁美洲国家在从国家主导的进口替代工业化发展模式向市场主导的新自由主义发展模式转变的过程中,作为一种政治动员和政治代表机制的民粹主义不仅没有消失,反而凭借新自由主义改革出现了复兴,这是继 20 世纪 30 年代到 60 年代经典民粹主义之后的第二波民粹主义高潮。^①但在不同的国家,这种民粹主义的“新自由主义化”(Neoliberalization)表现为

^① 在国内拉美研究学界,populism 通常译为民众主义,而非民粹主义。关于民粹主义的学术研究,参看董经胜:《民粹主义:学术史的考察》,《当代世界与社会主义》,2020 年第 5 期。

不同的形式。^① 在有的国家,一名政治局外人士异军突起,凭借个人魅力吸引民众支持,攻击传统政治体制,取得政权,上台之后推行新自由主义改革,其中的代表如秘鲁的藤森。但在另外的国家,在新的挑战面前,传统的民粹主义政党在政治基础、执政理念等方面主动实现转型,不仅在选举中取得政权,而且在上台后推行新自由主义改革的过程中,维持着较高的支持率,阿根廷的正义党就是这种成功转型的代表。本章即以阿根廷正义党为研究对象,着重考察促使正义党转型的内外环境、正义党的组织结构对转型的影响、转型后正义党的性质变化以及执政理念和政策等问题。搞清这些问题,无论对于理解 20 世纪阿根廷的现代化进程,还是对于探讨作为一种当代重要政治现象的民粹主义,都是很有价值的。

一

在 20 世纪的拉丁美洲国家中,阿根廷的民粹主义运动不仅声势浩大、影响深远,而且具有自身的显著特性,其中最重要的,民粹主义政党一直是动员民众参与政治的工具,而劳工阶层从一开始就是,而且一直是民粹主义领导人争取的主要对象。阿根廷的第一个民粹主义政党是成立于 1890 年的激进党(激进公民联盟,Union Civica Radical, UCR),该党的领导人伊波利托·伊里戈延(Hipolito Yrigoyen)为阿根廷早期最著名的民粹主义政治领袖。激进党的领导人主要来自上层社会精英,但政治基础主要是在 19 世纪末和 20 世纪初出口经济繁荣过程中产生的中产阶级,同时积极地争取劳工阶层的支持。^② 1916 年,激进党在阿根廷总统选举中获胜,伊里戈延就任总统。但是,这次选举中伊里戈延仅获得极微弱的多数选票,因此,上台后,为了扩大群众基础,他将目光投向了人数迅速增长的本土劳工阶级。为此,他在一定程度上容忍工

^① Jolle Demmers, Alex E. Fernandez Jilberto and Barbara Hogenboom, eds., *Miraculous Metamorphoses: The Neoliberalization of Latin American Populism*, London, Zed Books, 2001.

^② Joel Horowitz, "Populism and Its Legacies in Argentina," Michael L. Conniff, ed., *Populism in Latin America*, Tuscaloosa and London, University of Alabama Press, 1999, p. 23.

人罢工。1916年和1917年,海运工人联合会为争取提高工资举行了两次罢工。政府采取了不干预立场,罢工取得了胜利。此外,在1921和1922年,他迫使议会通过了劳工法。但是,他对劳工的支持不是出于意识形态的理念,而是出于获取选票的需要。一旦工人罢工影响到国家的出口收入以及政府与中上阶层的联盟,即对工人进行毫不留情的镇压。1919年1月,一家为本国工业生产钢铁的工厂工人为改善劳动条件、提高工资举行了罢工。伊里戈延政府派军队镇压,几百名工人丧生,造成了阿根廷历史上有名的“悲惨的一周”。1929年资本主义世界经济危机爆发,沉重打击了阿根廷的经济。1930年,军人发动政变,伊里戈延政府被推翻。阿根廷最初的民粹主义实验宣告结束,但留下了深远的历史遗产。尤其是伊里戈延争取劳工阶级支持的做法,此后被另一著名的民粹主义领袖胡安·多明戈·庇隆发挥到了极致。

世界性的经济危机迫使在阿根廷掌权的土地寡头集团采取进口替代工业化政策,而富有讽刺意味的是,这一政策不仅削弱了土地寡头集团本身的力量,而且导致了城市劳工阶级的迅猛增长。1935—1943年,阿根廷制造业部门的蓝领工人人数从41.8万增长到75.6万,几乎增长一倍。工人人数的增加主要来自从内地向沿海大城市、特别是向布宜诺斯艾利斯的大量移民。1936—1941年,阿根廷工会会员人数几乎增长了五分之一,达到44万人。虽然这个数字仅占城市经济活跃人口的12%,但是,工会组织已经从最初的交通运输行业扩散到制造业和服务业。但是,出于自身偏见,以及通过选举舞弊有效地控制政权,上层精英对广大劳工阶层的政治潜力视而不见。同时,左翼政党,如社会党和共产党也没有认识到这种变化所产生的政治影响。到1943年,很多工会领导人对于得不到来自左翼政党的支持深感沮丧。^①

1943年6月,一个秘密的军官协会“联合军官团”组织发动了一场军事政变,夺取政权。军政府建立伊始,就有一些军官认识到处理劳工问题的迫切性。他们召集工会领袖,了解工人的诉求。这些军官的真实动机尚不清楚,但

^① Joel Horowitz, “Populism and Its Legacies in Argentina,” Michael L. Conniff, ed., *Populism in Latin American*, Tuscaloosa and London, University of Alabama Press, 1999, pp. 27—28.

很可能是为了试图阻止共产主义的蔓延,解决导致社会不稳定的问题。作为“联合军官团”的重要成员,1943年10月,庇隆被任命为劳工部长。他以劳工部为平台,争取工人阶级的政治支持。庇隆劝说工会领袖与政府合作。他不仅鼓励工人组织起来,而且劳工部在劳资谈判中站在工人一边。因此,工人工资不仅实际水平,而且在国民收入中所占比例皆有提高。例如,1943—1945年,非熟练工人的实际工资增长了17%,熟练工人的实际工资增长了10%。^① 庇隆还创立了国家的社会保障体系,养老金、意外伤害和健康保险、带薪年假、工厂安全规程、最低工资和最长工时的法律都得到了扩展和执行。^② 由雇主缴纳的工人养老金保险直到1955年底隆被推翻前一直在上升。1944年前,工会组织主要集中在布宜诺斯艾利斯。此后,劳工部积极鼓励其他地区的劳工建立工会。例如,布宜诺斯艾利斯的电话工人试图在其他地区建立本行业的工会,但一直阻力重重,未能成功。然而,1944—1945年,13个电话工人工会在全国各地建立起来,其中一些是在政府的直接协助下建立的。庇隆在改善工人福利的同时,也加强了对劳工组织的控制。1943年,军政府颁布工团条例。根据这一条例,工人组织必须得到政府的支持和监督。1945年,又颁布职业协会法。根据这一法律,只有官方认可的工会和雇主协会才有权签署雇佣合同,在每一个经济部门,只能存在一个雇主协会和一个工会,禁止罢工和停工(业主为抵制工人的要求而停工)。^③ 任何与共产党有密切联系的工会只能被迫转入地下。纺织、肉类包装、钢铁等行业的一些重要工会组织被解散。尽管如此,庇隆与工会组织的联系为他在劳工阶级中赢得了巨大的政治支持。

庇隆的社会政策遭到了军队和土地寡头中一些力量的强烈反对。1945年10月9日,陆军最高司令部撤销了他的职务,并将他监禁。但是这场政变的组

① Miguel Murmis y Juan Carlos Portantiero, *Estudios sobre los orígenes del peronismo*, Buenos Aires: Siglo Veintiuno Argentina, 1971, p. 106.

② [美]霍华德·J. 威亚尔达、哈维·F. 克莱恩:《拉丁美洲的政治与发展》,刘捷、李宇娴译,上海:上海译文出版社,2017年,第85页。

③ Alberto Spektorowski, “The Ideological Origins of Right and Left Nationalism in Argentina, 1930—1943,” *Journal of Contemporary History*, Vol. 29, No. 1, 1984, p. 173.

织者内部分裂,并且目标不明,而庇隆的支持者迅速动员起来。工会领导人尽管对庇隆仍抱有矛盾的态度,但确信庇隆的对手肯定会取消庇隆曾给予工人的待遇。因此,10月17日,工会领导人组织工人在布宜诺斯艾利斯的“五月广场”举行几十年来规模最大的集会,要求释放庇隆。工人几乎控制了整个城市,惊慌失措的政变者只好将庇隆释放。10月17日的经历进一步加强了庇隆与劳工之间的政治联系纽带。

1946年2月,阿根廷举行总统选举。庇隆作为劳工党(Partido Laborista)的候选人参与竞选。劳工党是1945年由工会领导人参照欧洲社会民主党的模式建立的一个独立政党,在选举中作为劳工阶级的代表,推动社会改革。劳工党与有组织的工人之间的联系为庇隆的竞选和争取工人阶级的选票提供了一个强有力的组织基础。但是,仅靠大城市里劳工党和工会组织的支持还不够,庇隆要想赢得大选,还必须争取到国家边缘地区的选票。劳工党控制的工会系统可以在内地相对不太落后地区的首府城市建立组织体系,但是无法争取地方城镇和农村地区的选民。这些地区的选票依然由当地考迪罗(Caudillo,即地方政治首领)所控制的选举机器来操纵。为此,在内地各省,庇隆采取措施,将地方保守的领导人纳入他的政治阵营,不仅包括省政府的领导人,还有控制农村地区和小城镇的选举机器的地方政党人员。“革新委员会”(Junta Renovadora)是激进党内部一个由内地省份的领导人控制的保守派别,在选举中支持庇隆。各省保守派领导人组成的独立党(Partido Independiente)也支持庇隆。这两个选民集团,加上一些地方考迪罗帮助建立的选举联盟,使得庇隆的支持者超出了劳工党控制的地理范围。^①通过这种方式,在1946年的大选中,庇隆建立了自己全国性的选举联盟。在大城市,他主要依靠来自有组织的劳工的支持;在内地城镇和农村地区,他将现存的各省选举机器拉拢到劳工党的选举阵营之内,从而为他争取到了大量农村和小城镇居民的选票。这是他能够在这次大选中获胜的基础。

^① Edward L. Gibson, "The Populist Road to Market Reform Policy and Electoral Coalitions in Mexico and Argentina," *World Politics*, Vol. 49, No. 3, 1997, pp. 343—344.

庇隆就任总统后不久,1946年5月,劳工党被解散,代之以“民族革命统一党”(Partido Unico de la Revolución Nacional),庇隆成为该党无可争议的领袖。其忠诚的追随者和亲密的战友占据了新的政党的关键位置。1949年7月,该党召开全国代表大会,更名为庇隆主义党。作为一个新的全国性政党,庇隆主义党的建立为庇隆主义者在全国各地确立选举机构创造了条件,同时也在庇隆主义运动联盟内部形成了一种力量平衡机制。在大城市地区,劳工组织凭借其不断发展的群众动员能力,成为庇隆主义者选举机器的主要组织者。1946年底隆上台后,工会组织几乎完全控制了大城市地区庇隆主义党领导人的产生。而在工业部门的劳工和工会会员很少的内地地区,选民的动员依然依靠地方的政治考迪罗。20世纪40年代,工业部门的工人主要集中在布宜诺斯艾利斯等大城市地区,以及罗萨里奥、科尔多瓦等新兴的工业城市。全国其他地区依然维持着传统的社会结构,地方考迪罗的父权主义的政治控制依然占据主导地位。只有将这些保守的地方政治势力纳入庇隆主义者联盟,才使得庇隆主义党成为一个全国性的政党。因此,庇隆主义党的政治基础由两部分组成,一是城市有组织的劳工,二是国家边缘地区由地方考迪罗所控制的各种各样的选民。庇隆主义党内部结构中这两大不同的支柱形成了一种相互制衡的态势。

在1946年的选举中,支持庇隆的选票主要来自工业化、城市化程度最高地区的劳工阶级。庇隆上台后,大力推动进口替代工业化的发展,1945—1949年,阿根廷的经济年增长率接近6%,工业生产上升了25%,同期就业水平提高了13%。在庇隆政府的容忍下,工人通过罢工争取到了更高的工资待遇和更好的劳动条件。1945—1948年熟练工人和非熟练工人实际工资相应增长了22%和30%。大多数产业工人享受到医疗补偿、产假、带薪假期和免受任意解雇。^①工人对于庇隆政府给予强有力的支持。然而,1949年后,经济增长速度放慢,物价上升。食品、房租价格上涨,工人向政府施加压力,要求提高工资,

^① [美]乔纳森·布朗:《阿根廷史》,左晓园译,上海:中国出版集团东方出版中心,2010年,第200页。

以弥补其生活费用的上涨。1952年,通货膨胀率达到30%。生活费用增加73%,工资只增加35%。^①与此同时,在庇隆主义党内部,到1954年,内地经济和社会落后地区的保守力量上升,而经济发达的城市地区的力量相对下降。^②1955年,军人发动政变,庇隆政府被推翻。此后,在军人的控制下,阿根廷政府的“去庇隆化”政策对劳工阶级带来了沉重的打击,工会力量严重削弱。1964年7月,庇隆主义党更名为正义党(Partido Justicialista, PJ)。到1973年底隆回国再次参加大选时,正义党在农村欠发达地区的支持率远高于大城市地区。

二

20世纪80年代,与其他拉美国家一样,阿根廷陷入了严重的债务危机,进入了“失去的十年”。经济危机引起阿根廷社会结构的变化。1954—1985年,在所有工资劳动者中,工业部门劳动力比重从23%下降到13%。1976—1983年,工业部门的劳动力下降了33%。1947—1960年,制造业部门吸收了41%的新增劳动力,但是,1970—1980年,该比例下降到7%,相比之下,在金融业和服务业部门,该比例从33%上升到86%。而且,统计资料显示,在布宜诺斯艾利斯,增长最迅速的职业部门是自谋职业者,从1960年的11%上升到1980年的18%。这种社会结构的变革产生了相应的政治后果。工会组织受到劳动力日益发展的原子化和个人化的职业结构的冲击。“简言之,如果参加庇隆主义工会的蓝领工人的儿子变成了出租车司机,可以想象,他们的政治选择将发生相应的变化。”^③也就是说,城市内部服务业、非正规部门的就业人口的增加,

^① Demetrio Boersner, *Relaciones Internacionales de América Latina, Breve Historia*, Editorial Nueva Imagen, 1982, p. 269.

^② Edward L. Gibson, “The Populist Road to Market Reform Policy and Electoral Coalitions in Mexico and Argentina,” *World Politics*, Vol. 49, No. 3, 1997, p. 346.

^③ Hector E. Schamis, “From the Perón to the Kirchners: ‘Populism’ in Argentine Politics,” Carlos de la Torre and Cynthia J. Arnson, eds., *Latin American Populism in the Twenty-First Century*, The John Hopkins University Press, Baltimore, 2013, p. 162.

制造业部门就业人口的减少,削弱了庇隆主义联盟的群众基础。非正规部门的低收入人群和受教育程度较高的白领工人与传统的以制造业蓝领工人为主体的工会组织之间存在隔阂。此外,从20世纪50、60年代以后,大量农村人口向城市的流动也削弱了内地偏远地区正义党的选民基础。

1982年,在国内的严重不满、马岛战争之后在国际上极度孤立的困境中,阿根廷军政府下台,留下了一个巨额外债、经济严重衰退、收入分配高度集中的烂摊子。阿根廷进入了在最恶劣的经济环境下民主转型的时期。1983年10月举行的大选中,激进党候选人劳尔·阿方辛(Raúl R. Alfonsín)当选为总统,正义党在选举中失利。选举结果使阿根廷人大为吃惊,更使得正义党领导人难以置信。但是,回顾来看,这一结果应是在预料之中的。上述结构性的经济和社会变革表明,无论在城市还是在农村地区,民粹主义的物质基础以及正义党传统的组织能力严重下降。这是正义党在选举中失败的根本所在。两年后,正义党在1985年的中期议会选举中再遭惨败,选票下降到35%的历史最低点。对于正义党而言,1983年和1985年选举中的失败带来的一方面是羞辱和沮丧,但另一方面也促进了党内“庇隆主义者革新派”(Renovación Peronista)的崛起和正义党的转型。

除了来自外部的挑战和压力外,正义党的内部结构特点也为转型提供了有利的条件。正义党组织弱常规化的本质(weakly routinized nature)为该党提供了一定程度的战略灵活性,这一特点正是许多劳工政党所不具备的。正义党是一个具有广泛群众基础的政党,在劳工和低收入群体中拥有很高的支持率。1993年,正义党的党员为385万人,党员投票率为54.2%,高于二战后奥地利、联邦德国和瑞典的社会民主党。正义党的地方分支机构密集,与工会和其他社会组织保持着广泛的联系。但是,正义党在组织结构上又是高度非官僚化的(nonbureaucratic),党与民众的联系几乎完全是非正规的,党内的规则和程序极度不稳定和易变。正义党的前身劳工党不过是庇隆的竞选工具。庇隆上台后成立的“民族革命统一党”和后来的庇隆主义党曾被多次自上而下地改组,从未形成稳定的内部结构。1955年底隆政府被推翻后,庇隆主义党陷入一种非中心化、半无序的状态,缺乏一个有效的权威结构和被普遍接受的游

戏规则。党内工会领袖和各省领导人试图对党的制度常规化,但被流亡在外的庇隆阻止。例如,冶金工人工会领袖奥古斯托·班德尔(Augusto Vandor)等人建立一个制度化的劳工政党的尝试,就被流亡在外的庇隆所破坏。1974年,庇隆在第二次执政任内去世,1976年,军人发动政变,推翻庇隆夫人伊萨贝尔·庇隆为总统的政府,建立了军人政权(1976—1983)。在此期间,正义党再次陷入无序状态。这主要体现在以下三个方面。第一,党内层级之间的流动性很强。由于没有一个遴选机制、稳定的职业路径和任期保障,正义党的最高领导并非通过党内一级一级的层级晋升而来,如伊萨贝尔·庇隆和何塞·马利亚·维森特(José María Vicente)分别在1974年和1984年就任党的主席,此二人此前从未在党内担任任何职务。1983年后,正义党的四位执行主席都在四年任期结束之前被迫离职。党内这种非官僚化的层级体制使得领导层的频繁更替成为可能。例如,1985年,党的全国委员会执行委员会80%的成员被更换,1987年,90%的成员被更换。第二,虽然全国委员会(National Council)名义上是党的日常最高权力机构,但实际上,它在党内从未被公认为最终决策部门。实际权力被控制关键性资源的人所掌握,特别是公职人员。由于没有一个有效的领导部门和责任规范,正义党的领导权是高度个人化的。第三,最重要的,正义党与工会的关系也是弱常规化的。虽然工会在庇隆上升到最高权力地位的过程中发挥了关键性的作用,但是工会参与正义党活动的规则和程序是很不规范的。20世纪60年代中期,班德尔曾试图规范化这种关系,但被庇隆所阻止。庇隆去世后,虽然工会在党内具有实际支配地位,但是工会领袖没有采取措施确定工会参与党内活动的规则。^①

1983年前,正义党与工会的关系主要以两大非正式的、结构松散的机制为基础:“62组织”(62 Organizations)和“三分之一制度”(tercio)。“62组织”的功能是在正义党领导层中充任工会组织的非正式代表。1957年9月,在劳工总联合会(Confederación General de Trabajo, CGT)会议上,有43个庇隆主

^① Steven Levitsky, “Organization and Labor-Based Party Adaption: The Transformation of Argentine Peronism in Comparative Perspective,” *World Politics*, 54, 2001, pp. 40—42.

义者工会和 19 个共产主义者工会组成的联盟控制了劳工总联合会,从而形成了所谓“62 组织”。60 年代初,“62 组织”成为工会在庇隆主义运动内部的代表,拥有提名工会会员作为党的候选人和领导职位的非正式权力。在六七十年代,虽然“62 组织”被普遍认为是正义党的“劳工支部”,但是它在党内的角色从未被制度化。“三分之一制度”源于庇隆主义的法团主义传统,将党的候选人和领导职位平均分配给“政治的”“妇女的”“劳工的”三个分支,各占三分之一。虽然这种安排在 1983 年前一直在执行,但从未被写进党的章程,没有约束力。例如,1983 年,图库曼和门多萨的正义党领导人拒绝执行这一原则,只是在全国“62 组织”领导层施加严重压力之后才被迫将工会会员纳入党的领导人和候选人名单。在工会比较薄弱的省份,如科连特斯和圣地亚哥德尔埃斯特罗,政党领袖完全不理睬“三分之一制度”。^① 总之,在 1983 年民主转型开始后,劳工在正义党内部的地位是强有力的,但这种地位是非制度化的,没有一种正规的结构或稳定的原则程序保证工会在党内的代表权、保证工会会员进入党的领导层。工会在正义党内的参与权依赖于一套松散的、有争议的、非正式的标准。这样一来,就为党内权力分配的改变提供了有利条件。

1983 年,正义党在选举中的失败后,党内出现了一个革新派,由城市政客、各省领导人和工会内部的“25 小组”(Group of 25)组成。“庇隆主义者革新派”主要有两个目标:一是将党的选民基础扩大到中产阶级和独立投票人,二是推动党内民主化,以直接选举取代“三分之一制度”来选择党的领导人和候选人。1983 年大选中,虽然正义党在总统选举中失败,但是赢得了 12 个省长、几百个市长、几千个市议会议员席位。这些新当选的政客以其控制的省、市资源,在工会框架范围之外,建立起自己的庇护关系网络。这些网络为革新派在正义党内提供了组织基础。80 年代中期,革新派对工会在党内的特权地位提出了挑战。

1985 和 1987 年,革新派试图控制“62 组织”,但未成功。于是,他们拒绝

^① Steven Levitsky, “From Labor Politics to Machine Politics: The Transformation of Party-Union Linkages in Argentine Peronism, 1983—1999,” *Latin American Research Review*, Vol. 38, No. 2, 2003, pp. 13—14.

承认“62 组织”提名工会会员为正义党的议员候选人的非正式权力,将这一权力授予支持革新派的“25 小组”。也就是说,他们将“25 小组”视为正义党的劳工支部,取代“62 组织”的地位。1988 年,支持卡洛斯·萨乌尔·梅内姆(Carlos Saúl Menem)的工会在正义党内成立了另一个劳工分支——“支持梅内姆为总统的劳工圆桌会议”。这些新的组织的出现,结束了“62 组织”在正义党内代表劳工的垄断权,使之成为党内若干劳工派别中的一个而已。

革新派还对“三分之一制度”提出了挑战。革新派领导人要求正义党“废除荒谬的劳工比例制”,实行党内直选。1986 年,当党的全国领导层命令各支部实行“三分之一制度”时,遭到革新派控制的支部的拒绝。例如,党的领导层派一名代表前往门多萨,“以保证劳工和妇女在党内的制度性参与”,当地的革新派对此置之不理。1987 年 11 月举行的正义党大会上,党内直选制度得以通过,“三分之一制度”被彻底废除。^①

经过上述组织体制的革新,工会在正义党内的任何参与机制被扫除一光,工会对正义党的影响急剧下降。1983 年,工会领导人担任党的执行主席,并且在党的全国大会执行委员会中占据 37.5% 的席位。到 1995 年,这一比例下降到 12.5%。劳工在党的立法决策部门的席位从 1983 年的 29 个下降到 1997 年的 5 个,尽管这期间总的席位大幅增加。工会对党的策略、政策的影响也严重削弱。据《号角报》(Clarín)的报道,20 世纪 90 年代初,劳工在正义党领导层中“几乎是一个看客”。一名劳工领袖说,在全国大会会议上,工会成员发言反对梅内姆政府的经济政策,但没有人听。90 年代末,在很多工会领导人看来,正义党更多地与大企业,而非与劳工总联合会站在一起。也就是说,经过革新,正义党经历了一个“非工会化”(deunionization)的过程。

“非工会化”为正义党根据国家经济的非工业化导致的社会结构变革重新规划其选民基础创造了条件。1987 年的议会中期选举中,摆脱了工会组织的控制、获得行动自主权的革新派积极行动,充分利用媒体、民意测验等现代竞

^① Steven Levitsky, “From Labor Politics to Machine Politics: The Transformation of Party-Union Linkages in Argentine Peronism, 1983—1999,” *Latin American Research Review*, Vol. 38, No. 2, 2003, p. 16.

选技术,在独立选民和中产阶级选民中寻求支持,效果显著。与此同时,在城市贫民区,正义党的庇护关系网络成为在非正规部门的低收入群体中争取支持的工具。选举结果,正义党获得了41%的选票,激进党仅获得37%的选票,而在1985年中期选举时,两党的选票分别为34%和43%。在省长选举中,正义党不仅保住了1985年已经赢得的那些省份,而且从激进党掌握的7个省中夺去了5个,从而控制了22个省中的17个。正义党反败为胜,是上述革新与转型成功的体现。“选举结果对于庇隆主义革新派来说意义特别重大,……他们在没有工会公开支持的情况下赢得了选举。”^①

三

正义党在群众基础发生变化的同时,其经济和社会政策也出现了根本性的改变,从庇隆时代的主张推动工业化、民族主义、收入再分配立场转向推行新自由主义的市场改革。

1989年,阿根廷举行总统选举。正义党推出的候选人是梅内姆。梅内姆是一个叙利亚移民的儿子,曾担任拉里奥哈省省长。他喝马黛茶,留胡安·曼努埃尔·德·罗萨斯考迪罗式的连鬓胡子,发誓要让罗萨斯的遗体从英国运回阿根廷安葬。他身上具有民粹主义政客的克里斯玛。作为省长,他曾经扩大了拉里奥哈省的官僚机构,以赤字开支开展了多项公共项目。显然,这是经典民粹主义惯用的经济政策。梅内姆在民意测验中遥遥领先,选民认为这位庇隆派的候选人一旦当选,将会提高工人工资,采取赤字性支出,并且保持国家对经济的控制。^②选举结果,梅内姆以获得47%的选票成功当选为总统。

然而,出乎意料,1989年7月,梅内姆就任总统后,一反经典民粹主义的传统,推行了彻底的新自由主义经济改革。为消除财政赤字,大幅度削减政府开

^① [英]莱斯利·贝瑟尔主编:《剑桥拉丁美洲史》第8卷,徐壮飞等译,北京:当代世界出版社,1998年,第188页。

^② [美]乔纳森·布朗:《阿根廷史》,第249—250页。

支,梅内姆政府采取措施,解雇很多政府雇员,对效益低下的国有企业实行私有化。对经济实行非调控化,让市场力量来自行决定价格和工资水平。1990年1月和3月,政府采取进一步措施,稳定银行业和削减开支。7月,政府颁布了新的法令,向进口商品开放市场,削减对国内工业的补贴和市场保护。同时,对几十家国有公司实行私有化。绝大多数公共服务部门被私有化,主要卖给西班牙和法国的公司。1990年,阿根廷政府对国家电话公司和航空公司进行了拍卖。梅内姆上台第一年,经济调整没有带来明显的经济复兴的迹象,相反,降低通货膨胀和减少国家经济作用的措施直接导致了经济停滞,工业继续处于萎缩和萧条状态。1991年3月,多明戈·卡瓦略(Domingo Cavallo)被任命为经济部长,并宣布实行新的、更加激进的经济政策。为了控制通货膨胀,政府发行新货币“新比索”(peso nuevo),以取代奥斯特拉尔,新比索与美元等值。为了树立公众对于此次货币改革的信心,政府允许新比索与美元之间自由兑换。同时,限制中央银行发行货币弥补政府赤字。为了保证工资与价格稳定,卡瓦略削减政府开支60亿美元,措施是解雇政府和公共部门的职员,削减在健康、教育、福利、养老金等领域的开支。

到90年代末,梅内姆政府的新自由主义改革取得了一定的成效。通货膨胀得到了控制,1996年和1997年的通货膨胀率不到1%。改革得到了美国和国际货币基金组织的赞许,根据布雷迪计划,美国和国际货币基金组织向阿根廷提供了为期35年的210亿美元的贷款。但同时,失业率上升,贫困化加剧。为削减开支,政府又解雇了几千名政府雇员。公共部门私有化过程中,大量雇员被解雇。根据政府统计数字,1991年,阿根廷失业率为6.9%,到1995年上升到18.6%,是阿根廷历史上的最高水平,生活在贫困线以下的人口从1993年的13%上升到1996年的20%。^①

在实行新自由主义改革的同时,梅内姆利用政府权力和资源,继续推进80年代开始的对正义党的革新与改造,并使之服务于新自由主义的经济改革。上台伊始,梅内姆就积极寻求大企业领导人对其经济政策的支持。在经济政

^① 林被甸、董经胜:《拉丁美洲史》,北京:人民出版社,2010年,第499—501页。

策的制定和推行过程中,政府与大企业的合作达到了前所未有的高度。最受青睐的是业务多样化的、具有国际竞争力大公司,而传统的面向国内市场的、非多样化的、单一部门的公司,即民粹主义联盟的传统支柱,遭到冷落。上台第一年,梅内姆就任命本格与伯恩公司(Bunge y Born)的高管担任政府的经济部长。本格与伯恩公司是阿根廷唯一的跨国公司,也是庇隆主义运动的老对手。金融体系的自由化、国内市场的开放、国有企业的私有化,为具有国际竞争力的、资本雄厚的企业和金融集团带来了经济机会,加剧了资本的集中。

与此同时,劳工阶级被分裂和削弱。改革过程中,为了降低劳工成本,扫除劳工对市场化改革的阻力,民粹主义政府长期以来推行的维持就业和工资水平、保护劳工在劳动力市场上的谈判地位和政治地位的传统被丢弃,政府通过法令,限制罢工、限制集体谈判、控制工资增长,在私营部门雇佣和解雇工人更加灵活化。但是,并非所有部门的劳工都是新自由主义改革的受害者。虽然总体上看劳工运动被削弱,但一些具备竞争力的、面向出口的工业部门的工人却从新自由主义改革中受益。在这些部门,产生了一种新型的劳工主义,强调公司层面的劳资合作、工人持有公司的股份、雇佣关系谈判的分散化,等等。这些部门的劳工领袖往往被委以政府官职。^①

梅内姆政府时期,即使是那些在新自由主义改革中受到伤害的劳工群体,也无力对政府的改革进行抵制。一般说来,庇隆主义工会的领导人梅内姆政府的政策持更加激烈的批评立场。但是,如上所述,经过正义党的非工会化革新,工会领导人在正义党内的代表权大大下降。此外,正义党的庇护网络成为化解、分散民众不满的工具。在低收入地区,正义党的基层组织向居民提供某种形式的社会救助,如分发食品、药品,提供司法服务,帮助照看儿童和老人,等等。危机期间,例如在1989—1990年恶性通货膨胀发生之时,正义党的

^① Edward L. Gibson, "The Populist Road to Market Reform Policy and Electoral Coalitions in Mexico and Argentina," *World Politics*, Vol. 49, No. 3, 1997, pp. 358—359.

基层组织使用规劝和恐吓并举的手段,消除潜在的抗议和暴乱危险。^①

另外,在梅内姆政府时期,重要经济决策机构的职位皆被委任给非庇隆主义者的技术专家担任。如上所述,经济部长最初由本格与伯恩公司的高管担任,随后由梅内姆在担任拉里奥哈省省长时的一位密切合作者担任,然后再交给多明戈·卡瓦略。卡瓦略不是庇隆主义者,是一位坚信新自由主义理念的技术专家。中央银行行长也一直由非庇隆主义者的技术专家担任。梅内姆曾担任内地贫穷的拉里奥哈省省长,担任总统后,他愈加依赖于来自内地边缘地区的支持者。正义党传统的城市与内地农村两大支柱中,后者的重要性进一步增强。

总之,在梅内姆政府时期,阿根廷在推行新自由主义改革的过程中,正义党的执政方针和社会基础都发生了重大变化。在执政方针和政策方面,面对国内严重的经济危机和国际经济全球化的形势,放弃了传统的内向发展和收入再分配政策,转向市场化导向的、开放的新自由主义经济政策。在社会基础方面,传统的有组织的劳工在正义党内的代表和影响下降,企业界,特别是效益高的具有竞争力的企业部门以及这些部门的劳工、负责经济政策执行的技术专家、来自内地省份的传统政客在正义党内的影响力大大增强。正义党由一个以劳工为群众基础的政党转变为一个依赖庇护关系维系的政党。新自由主义改革推动了正义党的转型,正义党的转型也反过来保证了新自由主义改革的推行。尽管新自由主义改革带来了沉重的社会代价,但是,改革过程中,梅内姆政府并没有遇到强大的社会阻力,尤其没有遇到来自劳工群体的阻力。正义党一直维持着较高的支持率,1987、1989、1991、1993、1995年的五次议会选举中,正义党得票都高居榜首。1994年,梅内姆政府得到议会支持,修改宪法,将总统任期由6年改为4年,但允许一次连选连任。1995年,梅内姆成功连任。虽然在1999年大选中正义党总统候选人爱德华多·杜阿尔德落选,但

^① Steven Levitsky, "From Labor Politics to Machine Politics: The Transformation of Party-Union Linkages in Argentine Peronism, 1983—1999," *Latin American Research Review*, Vol. 38, No. 2, 2003, p. 28.

在 23 个省中,正义党赢得了 14 个省的省长,并且维持着阿根廷第一大党的地位。^①

虽然在一定时期内依靠非制度化的庇护关系来维系的正义党取得了一定的成功,但是,庇护关系与政治腐败是一对孪生兄弟。阿根廷新自由主义改革的过程中,腐败现象愈演愈烈。“1989—1999 年梅内姆时期是滥用职权、贪污腐败最严重的时期。”重大经济犯罪和政治腐败案件层出不穷。^② 尤其是中产阶级眼中,20 世纪 90 年代,“庇隆主义普遍意味着腐败和低效”。特别是在富裕和教育程度最高的联邦首都,正义党的支持率一路下滑,在议会选举中所获选票从 1993 年的 32% 下降到 1999 年的 9%。^③ 普遍的腐败加剧了阿根廷民众,特别是中上阶层民众对于政治精英的敌意,这在 2001 年 12 月震撼全国的普遍抗议期间得到了充分的体现。

在梅内姆的第二任期内,阿根廷的新自由主义改革带来的各种矛盾日益激化,经济萧条、居高不下的失业率以及政府采取的旨在削弱劳工权利的政策,导致工人运动再次活跃。1996 年 8 月 8 日,阿根廷三大工会联合举行了总罢工。9 月 26 日和 27 日,另一次罢工使整个国家陷入瘫痪达 36 小时。在政府开支削减和国有企业的私有化最为明显的胡胡伊、里奥内格罗等内地省份,出现了“拦路者”运动,抗议者在高速公路上设置障碍,阻断交通,以引起政府对于失业等社会问题的关注。2001 年 12 月,阿根廷严重的经济和政治危机终于爆发。这次危机虽然发生在激进党任内,但危机的根源在于梅内姆政府的经济政策。危机之后,中产阶级和贫困阶层对于正义党的支持明显下降。2002 年后,正义党再次执政,但政策发生了明显的变化。特别是 2003 年基什内尔(Néstor Carlos Kirchner)上台后,阿根廷的民粹主义由梅内姆的右翼民

① Katrina Burgess and Steven Levitsky, “Explaining Populist Party Adaptation in Latin America: Environmental and Organizational Determinants of Party Change in Argentina, Mexico, Peru and Venezuela,” *Comparative Political Studies*, Vol. 36, No. 8, 2003, p. 891.

② 沈安:《阿根廷危机的回顾与思考》,北京:世界知识出版社,2009 年,第 494—509 页。

③ Steven Levitsky, “From Labor Politics to Machine Politics: The Transformation of Party-Union Linkages in Argentine Peronism, 1983—1999,” *Latin American Research Review*, Vol. 38, No. 2, 2003, p. 27.

粹主义转向左翼民粹主义。

在20世纪阿根廷的现代化进程中,出现了三次民粹主义高潮,20世纪初到50年代的由伊里戈延的激进党开创、被庇隆发扬光大的经典民粹主义,20世纪90年代梅内姆为代表的右翼民粹主义,21世纪以基什内尔为代表的左翼民粹主义。从20世纪40年代起,庇隆创立的正义党一直是阿根廷最重要的民粹主义政党。但是,正义党的群众基础、执政方针和政策是随时代的要求而变化的。20世纪八九十年代,正义党由一个以劳工为主要基础的、主张民族主义和国家干预主义的政党,转变为一个更多地依赖中产阶级和社会底层、推行新自由主义政策的政党。这种转变在一定时期内取得了成功,其根源在于正义党一直是一个制度化程度较低的政党,这种类型的政党相对容易革新和转型。相比之下,那些制度化程度较高、组织关系较为僵硬的政党,如委内瑞拉的民主行动党、秘鲁的阿普拉党,则难以实现自身的转型,从而逐步衰弱。21世纪正义党再次上台后,政策左转,党的组织体系、群众基础有何变化,是值得 we 深入研究的问题。

作者简介:董经胜,北京大学历史学系教授。