

威权、福利与庇护：民粹主义在非西方世界的激荡之旅^{*}

——基于拉美与东南亚经验的考察

林 红^{**}

【内容提要】 非西方国家是民粹主义全球图景中不可或缺的部分，但民粹主义在非西方国家的表现完全不同于发达资本主义国家，应该是一个确定的事实。其一，由于传统势力、新立宪主义和多阶级联盟等诸因素的影响，非西方国家较易形成威权民粹主义和涌现克里斯玛型政治领袖。其二，由于民粹主义领导人在执政实践中多采取扩大国家干预、限制外国资本、强调经济增长和收入再分配等政策，非西方国家比较容易走上福利民粹主义的发展道路，拉美“粉色浪潮”与泰国“他信经济学”即是典型实践。其三，由于传统文化、农业文明的影响深远悠久，建立在土地依附关系或庄园经济关系之上的庇护主义根深蒂固，精英与民众之间存在程度不同的传统庇护关系，民粹主义与庇护主义相互交织。关于非西方民粹主义问题的整体性思考，既要考虑输入性因素的影响，即外源性、超前性的民主政治和资本主义模式的刺激；更要考虑内生性因素的影响，尤其是公平分配与经济增长之间难以平衡这

* 本文是国家社科基金项目“民族主义与民粹主义的当代趋势及其挑战研究”（项目批准号：19BZZ041）的阶段性成果。感谢《世界政治研究》匿名审稿专家的宝贵意见，笔者文责自负。

** 林红，中国人民大学国际关系学院教授。

一国家治理困境。

【关键词】 威权主义 多阶级联盟 福利民粹主义 庇护主义
道义经济学

对于现代政治中的民粹主义究竟为何物，学术界一直争论不休而难有定论。但从现象上看，人们对民粹主义的时空特性却少有争论。在时间维度上，民粹主义是一种具有历史复发性的现代政治现象，在其短短 150 年历程中，有高潮有低谷，但从来没有退出过政治舞台；在空间维度上，民粹主义可以超越政治制度、发展水平、传统文化的差异而在世界各国广泛存在。虽然 2008 年金融危机以来，民粹主义浪潮在欧美风云突起，2016 年后的美国特朗普现象和英国脱欧进程几乎占据了有关民粹主义讨论的全部版面。然而，民粹主义不独在西方世界存在，它的更广大、更激烈的实践空间是在非西方世界。事实上，民粹主义除了在开端时期与美国人民党运动相联、在当前时期与美欧的右翼保守政治相联之外，这一头一尾之间的大部分时间里，民粹主义游荡在那些同时经历现代化转型与全球化挑战的发展中国家中。必须承认，当我们说民粹主义已成为当今政治图景中的主要特征时，这幅政治图景并不仅仅局限于西方，对于民粹主义全球性存在的理解必然涵盖非西方世界，主要是拉美和东南亚地区。因为在那里，迥异于西方的政治制度实践、经济发展策略和文化历史传统为民粹主义书写的是完全不同的篇章。

一 前言：非西方世界的民粹主义时代

多样性是世界的本来面貌，民粹主义也有多副面孔。它无论在西方还是在非西方出现，都首先体现独特的本土性，都是本国政治、经济和文化诸因素相互作用的结果。在此意义上说，各国各地区的民粹主义现象无论是在时间上还是在空间上都相互隔绝，相互之间并没有必然联系，^①就像美国人民党运动和俄罗斯的民粹派运动之间并没有实质联系一样。然而，形态不同的民粹主义现象又有共同的特点，即都是现代性政治的产物，都是伴随着资本主义、民主政治、民族主

^① Ghita Ionescu, "Populismo: Sus Significado y Características Nacionales," <http://www.worldcat.org/title/populismo-sus-significados-y-caracteristicas-nacionales>.

义、多元主义等现象而出现的，因此要辨识民粹主义现象其实并不困难。这种标榜人民至上主义、以反建制和反精英、挑战既有秩序为标志的政治现象，在任何意义上讲都是转型时代的产物，无论是从传统到现代的转型，或者现代到后现代的转型。如果说当今的西方右翼民粹主义是发达资本主义国家向后现代、后工业化时代转型的产物，那么非西方国家的绝大部分民粹主义实践仍然是传统社会向现代化和工业化转型的产物。

对于广袤、多元和复杂的非西方世界来说，任何着眼于所谓非西方民粹主义，甚至仅仅是拉美、东南亚、中东或中东欧的民粹主义研究，都可能过于简化。但是，正如塞巴斯蒂安·爱德华兹（Sebastian Edwatsds）努力寻找对拉美民粹主义宏观经济模式的理解一样，把非西方世界看成一个整体，关注其中的典型地区如拉美、东南亚的代表性意义，或许能勾勒出民粹主义在非西方的历史行程及其背后的结构性和制度性特征。

现代化给发展中国家带来的重大政治变革无疑是民主时代的开启，而民粹主义正是这些国家初尝民主时即会遭遇的挑战。按照塞缪尔·亨廷顿（Samel Philips Huntington）的著名理论，民主化在 20 世纪出现过三波浪潮，几乎波及所有发展中国家与地区。联合国开发计划署在 2004 年的一份报告中曾总结了拉美地区的民主化成就，认为“在 20 世纪 60 年代末 70 年代初，拉美的 18 个主要国家中，只有 3 个国家（哥伦比亚、哥斯达黎加和委内瑞拉）是民主国家。25 年后的今天，从政治和选举角度来说，所有国家都是民主国家”^①。彼得·H·史密斯（Peter H. Smith）在《论拉美的民主》一书中也论证了这一观点，他比较了整个 20 世纪拉美的寡头制、半民主制和民主制的发生情况，认为 1978—1998 年该地区被考察的 19 个国家中，已经有 15 个成为选举民主国家，4 个成为半民主国家，没有一个是专制国家，到了 2000 年，拉美地区接近 90% 的人口享有选举民主。^② 国内有学者认为，这一以选举来定义的所谓民主进步有两个指标，一是选举能正常进行，二是军人干政最终都没有成功。^③ 20 世纪末，这两个指标在东南亚国家那里也基本实现了，泰国、印度尼西亚、马来西亚、菲律宾等主要国家都

① UN Development, *Democracy in Latin American: Towards a Citizen's Democracy*, New York: UNDP, 2004, p. 37.

② 彼得·H·史密斯：《论拉美的民主》，谭道明译，南京：译林出版社 2013 年版，第 36 页。

③ 江时学：《“第三波民主化浪潮”后拉美政治发展进程的特点》，《国际政治科学》2009 年第 1 期，第 2 页。

是在20世纪的后25年里先后开启了民主政治的大门,有了现代宪法、政党政治和竞争性选举,并大大弱化甚至摆脱了军人集团的政治影响。

然而,相比于西方较早经历的民主实践,非西方世界的民主历程不仅起步晚,而且曲折动荡。威亚尔达怀疑那些只有10年或20年民主历史、经济上践行重商主义和国家主义、政治上厉行威权主义长达490年的拉美国家,会突然间成功地形成市场经济和多元主义、自由主义的政治。^① 第三世界其他国家与拉美地区一样,大都有着深厚的世袭制、个人统治、家族政治和庇护主义的历史根基,东南亚诸国更是面临着多宗教、多族群等文化因素对民主政治的消解。法里德·扎卡里亚(Fareed Zakaria)认为世界范围内出现了一种“不自由的民主”,从秘鲁到巴基斯坦,从加纳到委内瑞拉,经过民主选举出来的政府经常会越过宪法对其权力的限制,侵犯、剥夺公民的基本人权。^② 许多非西方国家的民主实践表明,仅以选举定义的民主并不能使它们走上西方国家的自由民主道路,它只是将那里的人们带进乔万尼·萨托利(Giovanni Sartori)所说的“一个民主混乱的时代”,^③ 最终被迫接受民粹主义的荡涤。

对于这些在西方的引领和示范下努力走上民主之路的发展中国家来说,竞争性选举、政党政治所代表的民主带来了民粹主义滋生所需要的冲突社会、分裂社会。汉斯彼得·克里西(Hanspeter Kriesi)等人总结了传统国家在现代化过程中可能出现的四种分裂,一是中心与边缘的分裂;二是宗教的分裂;三是城市和农村之间的分裂;四是工人阶级和资产阶级的分裂。^④ 从结果来看,这些内在的结构性分裂不仅带来意识形态争论,更带来了普遍暴力,导致政治动荡、经济衰败和社会断裂,这是民粹主义滋生的沃土。爱德华兹认为拉美现代经济史是一部缓慢增长、危机、不平等和贫困的历史,拉美国家在民主发展之路上经历了经济和政治阵痛、专制的政客和暴君、接二连三的政变等种种考验。^⑤ 泰国从1932年

① 霍华德·J. 威亚尔达:《拉丁美洲精神:文化与政治传统》,郭存海等译,杭州:浙江大学出版社2019年版,第369页。

② 法里德·扎卡里亚:《自由的未来》,孟玄译,上海:上海译文出版社2014年版,第9、85页。

③ 乔万尼·萨托利:《民主新论》,冯克利、阎克文译,上海:上海人民出版社2009年版,第18页。

④ 汉斯彼得·克里西等:《西欧新社会运动:比较分析》,张峰译,重庆:重庆出版社2006年版,第28—35页。

⑤ 塞巴斯蒂安·爱德华兹:《掉队的拉美——民粹主义的致命诱惑》,郭金兴译,北京:中信出版集团2019年版,第23页。

人民党发动民主革命到 2017 年的 80 多年时间里，颁布过 20 部宪法，经历过军人集团发动的 19 次军事政变，其中 12 次成功夺权，但却都没有使泰国从“集权—民主—再集权—再民主”的历史怪圈走出来。^① 印度尼西亚在 2004 年选举后完成了西方学者如胡安·J. 林茨（Juan J. Linz）、阿尔弗莱德·斯泰潘（Alfred Stepan）和亨廷顿等人所界定的民主转型，进入民主巩固阶段，但是庇护主义、血缘关系等传统政治价值依然根深蒂固，政治民主化所需要的现代性远没有形成。

在非西方国家的民主历程中，选举和政党等政治元素的引入迅猛而激烈，传统社会还未来得及在社会、经济和文化上开始现代调适，就在政治上被精英分子广泛动员起来，大众政治参与的热情空前高涨。在那里，现代化转型所需要的社会变革能在多大程度上成功，越来越“取决于民众动员的规模和水平，取决于旧的经济关系和社会关系被扫荡的范围和深度，还取决于精英分子形成权威和整合社会的能力”^②，大众政治权力的实现不仅体现于正式制度内的投票，更体现于正式制度之外的政治抗议、街头运动，以及政治精英为了实现特定目标而“诉诸人民”的策略和运动中。在很多发展中国家，当现代政党尚未作为一种成熟的政治角色出现时、当政治转型刚刚开始时，民粹主义事实上已经出现了。

二 威权民粹主义：传统势力、新立宪主义 与多阶级联盟

考察民粹主义在非西方国家的独特表现，必须置其于传统政治向现代政治的历史转型中。第二次世界大战结束以来，西方世界对落后国家走上自由民主之路有着极高的期待并不遗余力地输出民主价值，干预这些国家的政治发展，但是非西方国家的政治表现常常令西方失望，卡扎里亚关于“不自由民主”的评价背后就是这样一种失望情绪。因此，威亚尔达认为应该建构一种周期理论，用以解

^① 常翔、张锡镇：《新宪法出台与泰国政治走向分析》，《东南亚研究》2017 年第 3 期，第 10 页。

^② 陈明明：《所有的子弹都有归宿——发展中国家军人政治研究》，天津：天津人民出版社 2003 年版，第 182 页。

释非西方国家如何从官僚威权的传统政治中走出,拥抱民主,在经历了一种激荡亢奋的民主实践之后,又回到威权政治的老路。^① 20世纪60年代以来,拉美和东南亚的民主政治确实表现出威亚尔达所概括的周期性特征,如拉美走过了所谓“官僚威权—民主政治—威权民主”的演进历程,而泰国、印度尼西亚、菲律宾、马来西亚等东南亚国家则经历了“军人政权—文官政权—军人政权”的反复。在泰国,以1998年他信执政为节点,国家的权力结构经历了“泰式民主—西式民主—泰式民主”^②的两次重大反转。

在拉美,被打上过民粹主义标签的政府包括早期的阿根廷庇隆政府、巴西瓦加斯政府,也包括较近时期的秘鲁藤森政府和委内瑞拉的查韦斯政府,威亚尔达认为这些政府追求的是一种融合了形式民主、强势政府、民族主义和民粹主义/民众主义的体制,因此很难称为民主政府。^③ 在西方的标准下看,非西方各国实践的是一种完全“不合格”的威权民主,或者是带形容词的民主,如“有限民主、监护式民主和受控民主、法团式民主和卢梭式民主”^④,泰国实践的则是一种倒退回威权传统的“泰式民主”。正是在这样一种带形容词的民主实践中,民粹主义相伴而生并“感染”了其中的威权主义特质,发展成为一种所谓的威权民粹主义。关于非西方国家中民粹主义与威权民主的独特关联,可以从以下三个重要维度进行解读。

(一) 传统势力、政党制度与民粹主义的体制外空间

根据发展主义的一般理论,制度贫乏会导致长期平庸。弗朗西斯·福山(Francis Fukuyama)曾指出,“发展差距最重要的根源之一就是拉美脆弱的制度”,^⑤詹姆斯·罗宾逊(James Robinson)也认为“对拉美经济发展轨迹的最佳

① 霍华德·J. 威亚尔达:《拉丁美洲精神:文化与政治传统》,第368—405页。

② “泰式民主”是20世纪60年代泰国威权政府沙立提出的政治概念,其核心观念是要坚持传统智慧,探索政治本土化发展道路,反对照搬照抄“西式民主”。对于泰国政治中的保守派与自由派阵营而言,泰式民主的意义是不同的,前者相信它是泰国特色的君主立宪制的代名词,体现了本土主义和传统主义价值;后者则认为“泰式民主”是专制独裁的修饰语。参见周方治:《泰国政党政治重返“泰式民主”的路径、动因和前景》,《东南亚研究》2019年第2期,第7—8页。

③ 霍华德·J. 威亚尔达:《拉丁美洲精神:文化与政治传统》,第390页。

④ 霍华德·J. 威亚尔达:《拉丁美洲精神:文化与政治传统》,第397页。

⑤ Francis Fukuyama, *Falling Behind: Explaining the Development Gap between Latin America and the United States*, New York: Oxford University Press, 2008, p. 284.

解释就是制度”^①。制度化水平对于政治与经济发展有着至关重要的影响，制度不健全意味着权力结构不完善，政治过程不正规，没有相应的法律和秩序来保护产权，经济增长缺乏制度保障，政治发展的体制外空间十分广阔。在非西方世界，从20世纪中后期直到21世纪的全球化时代，政治制度建设还普遍存在水平低、不完善和不稳定的情况。

从结构性根源来看，许多国家的政治体系仍然具有传统的威权主义性质，政党政治的制度水平低，传统政党代表民意的意愿和能力有限。这种情况在拉美和东南亚尤其典型。1967年，美国学者查尔斯·安德森（Charles W. Anderson）曾在拉美刚刚走上民主化道路之时，考察过拉美政治过程和政治体系的发展路径，认为拉美政治与美国相比更不正规、制度化水平更低，暴力、政变和革命是政治过程中不可分割的一部分，军队不一定总是从属于文官政府，社会的构成元素是各种“权力竞争者”（即威亚尔达的“法团组织”，或亨廷顿的“普力夺社会”的参与主体），由于中央政府会提供就业、帮助、恩庇和福利，这些“权力竞争者”围绕中央政府开展活动，都试图成为掌权者。^②在21世纪的今天看来，拉美国家的政治体系确实有了很大完善与发展，其模范者有智利、巴西等国，因此安德森当年的描述似乎已不完全适用，尤其是他没有预判到军人集团的退场和社会主义左翼的长期影响。然而，拉美政治体系的传统基础并没有彻底崩塌，诸如“政治恩庇、相互义务和‘恩惠’传统而非不带人情味的民主”仍有重大影响，^③这种政治文化至今仍然鼓励某些“权力竞争者”越过制度藩篱直接与民众对话、争取他们的支持。拉美绝大多数民粹主义领导人受到社会主义、法团主义意识形态的影响，他们背后没有一个强大的政党支持来赢得议会多数，所以必须直接诉诸人民尤其是劳工阶级的支持。巴西的民粹主义奠基人瓦加斯在即将被军队赶下台前才组织了民粹主义政党——巴西劳工党（PTB）。在东南亚，泰国在1932年民主革命后二十多年才有《政党法》，直到1998年他信的泰爱泰党成立之前，泰国政党都缺乏清晰确定的执政纲领或政策，就连最老牌的民主党也缺乏

① James Robinson, “Latin American Equilibrium,” in Francis Fukuyama, ed., *Falling Behind: Explaining the Development Gap between Latin America and the United States*, New York: Oxford University Press, 2008, pp. 161–193.

② Charles W. Anderson, *Politics and Economics Change in Latin America: The Governing of Restless Nations*. Princeton: D. Van Nostrand, 1967, chapters 2–4.

③ 霍华德·J. 威亚尔达：《拉丁美洲精神：文化与政治传统》，第345页。

严格意义上的发展理念或指导方针。^① 泰国的政党带有明显的利益集团性, 缺乏意识形态基础, 政党凝聚力基于党魁和庇护—依附关系, 政党组织涣散, 极不稳定且短命。由于军方频繁政变并上台执政, 泰国的政党政治多次被打断, 中小政党也常常是勃兴忽亡, 他信系的政党是一再解散一再成立(从泰爱泰党到人民力量党再到为泰党)。卢西恩·W. 派伊(Lucian W. Pye)曾这样评价, “假如不是因为其他东南亚国家政党制度的缺陷, 很难说泰国有完整的政党制度”^②。印度尼西亚政党的表现更不如泰国, 政党在政治体制中处于主导地位的时间很短, 长期的威权政治严重抑制了政党活动的制度化, 造成了政党活动的不规范和各种政治腐败, 印度尼西亚社会出现了普遍的反政党情绪, 多达72%的印度尼西亚人认为政党的腐败最为严重。^③ 菲律宾的政党制度则被认为是一种“迷宫式”的多党制, 它们既不是民意的代表, 也不是基于意识形态、政治议题而组织起来的团体, 与普通民众的联系是松散的、脆弱的。^④ 由于这些国家的政党制度以多党制为主, 小党林立, 政党间分化组合十分频繁, 政党代表性功能不健全, 因此, 民意表达通常呈现为非组织化的无政府状态。

与低水平的政党制度相随的, 是传统威权势力如军人集团和王室的干政传统。塞缪尔·E. 芬纳(Samuel E. Finer)认为在文官组织和政党强大的政治体系中, 权力转移相对有序, 军人的政治作用受到一定的约束, 而相反的话, 若政党组织软弱而且数量稀少, 军人的政治活动范围就极为广阔。^⑤ 威亚尔达把军人干政看成是两股社会力量博弈的结果, “军队与公民社会两者的力量此消彼长; 当军队开始逐渐失去公信力, 公民社会的力量就占据上风; 而当公民社会略有优势时, 军队则准备着强大的进攻”^⑥。众所周知, 拉美官僚威权制度的根基深厚, 军人干政传统十分悠久, 这既是殖民时期考迪罗政治的延续(虽然20世纪拉美

① 常翔、张锡镇:《新宪法出台与泰国政治走向分析》,《东南亚研究》2017年第3期,第3页。

② 卢西恩·W. 派伊:《东南亚政治制度》,南宁:广西人民出版社1993年版,第81页。

③ International Republican Institute, “IRI Indonesia Poll Shows Concern Over the Economy and Corruption,” <http://www.iri.org/resource/iri-indonesia-poll-shows-concern-over-economy-and-corruption>.

④ Andreas Ufen, “Political Party and Party System Institutionalization in Southeast Asia: Lessons for Democratic Consolidation in Indonesia, the Philippines and Thailand,” *Pacific Review*, vol. 21, no. 3, 2008, pp. 327 – 355.

⑤ Samuel E. Finer, *The Man on Horseback: The Role of the Military in Politics*, London: Penguin Books Ltd., 1975, p. 18.

⑥ 霍华德·J. 威亚尔达:《拉丁美洲精神:文化与政治传统》,第372页。

军人政权在形式上已完全不同于考迪罗^①），也是 20 世纪拉美民主历程中的各种政治危机的产物。在民主化的早期，拉美军队即被赋予了监督政治进程、在危机时期取代文官政府的政治功能，虽然出于政治与专业两方面的综合考虑，军队在第三波民主化浪潮中逐渐退出政治舞台，但是军人干政留下的官僚威权传统仍然无法完全从政治实践中抹去。泰国军人集团的政治影响要比拉美深远持久得多，这既是军人与王室两股强大的传统权力合作的结果，也是泰国文人政府软弱无力、政党集团严重冲突所致。在历史上，泰国军人集团不仅在 1932 年推翻君主专制的民主革命中发挥关键作用，而且在此后长期把持政权，成为政坛的主导力量之一，泰国也因而成为世界上军事政变最多、政府更迭最频繁的国家之一。虽然 1992 年以后，泰国进入较稳固的文人和政党主政时期，但当他信系执政引发黄衫军与红衫军的全面、长期对抗时，军人集团又“重出江湖”，在 2006 年和 2014 年两次发动政变并成立军政府，直接冲击泰国的政党政治。

从拉美和东南亚的经历来看，在民主进程开启之后，军人集团（包括泰国的王室集团）等传统威权势力不仅没有退出政治舞台，反而是长期参与、干预民主化进程，传统威权主义与民主政治的不断融合，发展出一种无法用西方的自由民主定义的民主形态，即威权民主。以西方的标准来看，威权民主具有一元化的集权倾向，其制度化程度通常较低，这种民主形态一方面鼓励了那些无法在体制中获得足够竞争空间的政治势力寻求体制外的民众直接支持，因为制度贫弱使得反体制成本较低；另一方面也为威权统治者提供了超越制度行使权力的机会，“在权力制衡机制比较弱的国度，具有民粹主义倾向的总统有能力实施各种政策，而无须通过太多的争论及通过立法程序”^②。

（二）新立宪主义、全民公投与广泛政治参与

非西方国家的传统威权政治表现为权力集中于某个人或某个集体，其内在的集权化倾向与民粹主义对克里斯玛型领袖的依赖很容易重合共生。在民主选举的

① 考迪罗或考迪罗主义是指拉美地区在殖民统治时期形成的一种军事政治独裁和暴力统治的制度，考迪罗拥兵自重，与大庄园、教会相结合，深深卷入政治之中并致力于建立军人主导的政权。美国学者罗伯特·L·吉尔摩（Robert L. Gilmore）认为“考迪罗主义可定义为目的在于夺取政权的个人主义和暴力的结合”。参见 Simon Collier, ed., *The Cambridge Encyclopedia of Latin America and the Caribbean*, Cambridge University Press, 1985, p. 306.

② 塞巴斯蒂安·爱德华兹：《掉队的拉美——民粹主义的致命诱惑》，第 195 页。

政治生态下,民粹政治精英常常把社会成员划分为“我们”和“他们”两个敌对的阵营,通过召唤“我们人民”来掀起反对“他们敌人”的斗争,实现掌握政治权力的目标,这种以大众民主为诉求的民粹政治运动与威权政治体制相互利用、相互成就。亨廷顿认为,“在发展中社会,政治精英很少会把政治参与的扩大确立为首要目标。政治参与扩大的程度,主要反映政治参与作为实现其他目标的手段的程度,或作为实现其他目标的副产品的程度”^①。这里的“其他目标”无疑包括掌握甚至垄断政治权力。在拉美,民粹主义领导人如藤森、科洛尔和查韦斯在议会内都受到占多数席位的反对派的制约,他们体现“人民意志”的行动受到一定的制度阻碍,因此,他们直接诉诸人民的支持,通过扩大直接民主和采取直接行动,改变制度运行的游戏规则。

在20世纪的拉美和东南亚,威权政治体系的一个共同特点是宪法成为改变政治游戏规则和确保权力合法性的重要途径。这些国家的民粹主义领导人需要通过选举掌握权力,还需要利用法律程序拟定新宪法,在这两方面,民粹主义的大众动员策略都发挥了重要作用。在过去十多年中,拉美的委内瑞拉、厄瓜多尔和玻利维亚纷纷通过了新宪法,尼加拉瓜则通过了一项法律,允许立法部门启动修改宪法的工作,拉美的“这三部新宪法的拟定都是为了重建这些国家,承认土著居民拥有一些不可剥夺的权利,向民众(特别是穷人)和地区利益集团赋予大量具体的经济权利”^②。法学家文森诺·帕斯托(Viciano Pastor)和鲁本·马丁内斯·德尔莫(Rubén Martínez Dalman)认为现代拉美宪法是未完成的文件,时刻有可能被真正拥有主权的人民修改,造成这一状况的原因在于拉美普遍奉行一种“新立宪主义”,相信宪法应该是不断变化的公文,可以快速灵活地适应新的政治形势,应该易于被修改和改良,而不应该期待它们历经十年而没有任何重大的变化。^③东南亚国家是否有自己的“新立宪主义”尚有争议,但是泰国频繁的立宪废宪史确实是有目共睹的,从1932年民主革命到2017年的85年间,泰国先后已有过20部宪法(包括临时宪法),平均每四年多就推出一部宪法,仅1991年就先后颁布了两部新宪法;但是这么丰富的制宪经验却没有带来现代法

① 塞缪尔·亨廷顿、琼·纳尔逊:《难以抉择——发展中国家的政治参与》,汪晓寿、吴志华、项继权译,北京:华夏出版社1989年版,第43页。

② 塞巴斯蒂安·爱德华兹:《掉队的拉美——民粹主义的致命诱惑》,第196页。

③ 塞巴斯蒂安·爱德华兹:《掉队的拉美——民粹主义的致命诱惑》,第197页。

治，在泰国民众那里，法治的概念长期没有被接受，直到2007年的宪法才第一次提到这一概念，该部宪法称：“全国立法会议、内阁、法院，以及其他国家机构必须依据法治来行使主权。”^① 首次强调“一人一票”制的1997年宪法虽然被称为民主宪法，但是也没有发展出有序稳定的法治秩序，泰国的不同政党集团以及军队和王室等传统势力，要真正接受宪法的最高权威，仍需要一个复杂斗争的过程。其他东南亚国家如印度尼西亚、菲律宾、马来西亚等国虽然没有这么频繁的制宪、修宪史，但是接受宪政理念和法治精神的过程一如泰国那样曲折动荡。

在拉美、东南亚的发展中国家中，宪法废立之所以频繁，除了“新立宪主义”使得修宪的制度屏障较低之外，还因为修宪需要的民意支持比较容易获得。在这些国家，修宪的实现常常要依赖全民公决，后者则被认为是最直接的将政治家与民众相联系的方式。全民公决是指公民就政治家提出的特定议题进行全民投票，一方面能够体现个人化的魅力领袖在动员民众和凝聚民意方面的作用；另一方面则体现追随者对政治领袖的直接的、非制度化的支持。民粹主义政治家需要用全民公决的方式使自己的制度变革合法化，“在民众对现状不满或缺乏表达诉求的合法途径时，民粹主义者通常会在全民公决式的联系中达到目的”^②。库尔特·韦兰德（Kurt Weyland）根据对拉美民粹主义的观察，认为民粹主义是一种谋取或行使政府权力的政治策略，民粹主义者的目的在于通过使用反建制的诉求和全民公决式的联系来获得大量的、无组织的追随者的支持。^③ 对比来看，在制衡和否决机制较为严厉的西方，民粹主义政治家很难与民众建立全民公决式的联系，但是非西方国家中受到推崇的民主观念则更强调广泛的政治参与，更多地依靠公众集会和半仪式化的方式将民众纳入政治领域。在委内瑞拉，查韦斯依靠宪法之外的公民投票程序，选举产生宪法大会，查韦斯和他的支持者声称委内瑞拉已建立了一种参与式民主，长期以来被传统政治家所忽视的普通民众终于得以直接参与治理。事实上，查韦斯“所采用的方法核心是借助于全民公投来改变既有机制，取消制衡，将权力集中在手中”^④。查韦斯的做法被其他拉美左翼民粹主义领导人一再效仿，莫拉莱斯、科雷亚和塞拉都召集了制宪会议，并对新宪

① 泰国2007年宪法：Constitution of the Kingdom of Thailand, B. E. 2550, 2007。

② 张芯瑜：《政治学中拉美民粹主义概念辨析及界定》，《拉丁美洲研究》2019年第3期，第132页。

③ Kurt Weyland: “Clarifying a Contested Concept: Populism in the Study of Latin American Politics,” *Comparative Politics*. vol. 34, no. 1, 2001, p. 14.

④ 库尔特·韦兰德：《拉美的威权主义趋向》，《国外理论动态》2014年第11期，第67页。

法进行了公投,莫拉莱斯还背弃了关于不在2014年实施新宪法的承诺,极大地增强了权力。但是,2014年通过军事政变上台的泰国巴育政权就没有这么顺利,2017年的新宪法公投只有59.4%的投票率,并且反对意见高达38.65%,在泰国,宪法常常有,但却无法形成稳定的最高权威,围绕着立法、修宪的政治分歧仍然十分严重。

(三) 多阶级联盟、克里斯玛型领袖及其社会基础

民粹主义政治是一种建立在广泛政治参与基础上的大众政治,在政治实践中常表现为多阶级、跨阶级联盟。保罗·德雷克(Paul W. Drake)认为,民粹主义的重要特征之一是它依赖不同阶级的联合,主要是工人阶级,但也包括上层阶级的一部分,并由后者所领导。^①德雷克的判断主要建立在拉美的经验之上,事实上在非西方国家,民粹主义与威权主义的结合体现了类似的因果关系,即“多阶级联盟—克里斯玛领袖”关系。早在20世纪六七十年代,依附论学者就指出拉美民粹主义是外围国家发展落后的一个特有的、短暂的现象,具有阶级联盟的特征。^②这种阶级联盟是产生克里斯玛领袖的社会条件,也是威权民粹主义背后的大众—精英逻辑。

从大众的角度看,多阶级联盟的形成有其特定缘由。在民主政治中,选举和政党是形成广泛政治参与的重要手段,亨廷顿曾比较5种低收入者政治参与模式,从中论证了政党的动员功能。他认为在发展中国家,虽然城市和乡村底层民众的政治参与因为社会发展程度不同而有所不同,但是,他们有一个共同特点,即都是动员参与,而不是自动参与,主要是通过恩庇—依附的传统关系或跨阶层/种族的政党动员来实现,因此,“穷人常常以跨越阶级界线的问题或忠诚为基础而介入政治”^③。表面上看,动员参与确实反映了草根大众在权力结构中所处的被动位置,但是大众并非完全被动,他们被政党或政治精英动员起来支持民主,而当民主“既没有兑现社会和经济改革的承诺,也没有带来大众期望的即

① Paul W. Drake, “Conclusion: Requiem for Populism?,” in Michael L. Conniff, ed., *Latin American Populism in Comparative Perspective*, Albuquerque: University of New Mexico Press, 1982, p. 218.

② 张芯瑜:《政治学中拉美民粹主义概念辨析及界定》,《拉丁美洲研究》2019年第3期,第127页。

③ 塞缪尔·亨廷顿、琼·纳尔逊:《难以抉择——发展中国家的政治参与》,第59、131—132页。

时的改善，普遍的幻灭感会普遍产生”^①。当劳工、农民和其他中下层群体普遍对民主制度、政党政治产生不满和疏离时，他们更容易对强大的、威权的和公平的家长式政治强人产生信任和依赖，愿意与政治强人及其代表的精英集团结成联盟。

从精英的角度看，克里斯玛型领袖的出现有其特定的政治与社会条件。政治精英在什么情况下考虑直接诉诸人民支持呢？在发展中国家，如果存在政治制度化水平相对较低、传统政党的代表性不高、民众对政党信任度不高等情况时，直接求助人民可以立即得到足够的合法性支持。塞巴斯蒂安·爱德华兹认为，发展中国家的民粹主义领导人在行动时通常会超越传统的政党范围，直接寻求民众对特定政策的支持。^② 民粹主义事实上代表的并不是单一的工人、农民或中产阶级的利益，而是多阶级利益，因为这些不同阶级都可能共同对通货膨胀或收入分配产生不满，但是，由于他们之间必然存在利益冲突，维系民粹主义政权就依赖于个别领导人的个人权力和个人魅力。^③ 克里斯玛型领袖能够与多阶级、跨阶级的民众直接对话并与他们结成某种政治联盟，一方面需要有利的政治条件，即现行政党未能有效代表他们，而现行体制没有提供足够的表达诉求的途径；另一方面需要强烈的政治动机，为了掌握权力或维持合法性，所有领袖精英都需要在体制内竞争与体制外动员两种路径中选择，或者二者兼顾。

早在20世纪30—50年代，庇隆、瓦加斯和卡德纳斯等拉美政治家就将民粹主义与拉美政治紧密联系在一起了；东南亚民粹主义运动晚至20世纪90年代才出现，但也轰轰烈烈，引发了全球关注，比如泰国黄衫军与红衫军旷日持久的对抗。这两个地区的民粹主义有诸多的不同，但都具有多阶级联盟的特点，并且涌现了众多闻名世界的克里斯玛型政治领袖。由于拉美的工业化、城镇化发展较早，劳工阶级队伍庞大，民粹主义不仅普遍具有左翼色彩，而且也主要表现为上层精英群体与劳工阶级的联盟。东南亚的农业传统十分深厚，劳工阶级无论是规模或是斗争性都远不如拉美，因此常常表现为政治精英与农民阶级之间的联盟，在泰国，支撑他信系的就是“新兴资本集团 + 农民群体”的政治联盟，他信系

① 霍华德·J. 威亚尔达：《拉丁美洲精神：文化与政治传统》，第389页。

② 塞巴斯蒂安·爱德华兹：《掉队的拉美——民粹主义的致命诱惑》，第177页。

③ 托马斯·E. 斯基德莫尔、彼得·H. 史密斯：《现代拉丁美洲》，江时学译，北京：世界知识出版社1996年版，第66页。

因此在泰国权力结构中占据了压倒性政治优势。与此同时，两个地区被贴上民粹主义政治家标签的魅力领袖则是数不胜数，当然，拉美的名单要比东南亚长得多，比如早期有阿根廷的庇隆、巴西的瓦加斯、智利的阿连德、墨西哥的卡德纳斯等左翼民粹主义者，近期有秘鲁的藤森、阿根廷的梅内姆等新民粹主义者，以及委内瑞拉的查韦斯和马杜罗、玻利维亚的莫拉莱斯、厄瓜多尔的科雷亚等左翼民粹主义者，2018年当选巴西总统的博索纳罗被认为是右翼民粹主义者，但他的魅力领袖形象还值得怀疑。在东南亚，最著名的民粹主义政治家自然是泰国的他信，其他令人印象深刻的民粹主义魅力领袖还有印度尼西亚的佐科、菲律宾的埃斯特拉达及杜特尔特等。

三 福利民粹主义：向贫困与不平等开战

民粹主义常见于街头政治或大众动员之中，但它也可能表现为一种政权实践，出现在政府的施政策略中。前墨西哥外交部长、美国纽约大学政治学教授豪尔霍·G·卡斯塔涅达（Jorge G. Castaneda）认为，拉美民粹主义常常得以执政，或者非常接近政权。^①在非西方国家，以拉美和东南亚的泰国为典型代表，民粹主义对国家大政方针、发展方略产生过重要影响，民粹主义理念与特定的经济政策紧密相联，成为一种独特的经济发展模式。民粹主义的经济主张非常鲜明直接，可以高度概括为主张国家干预、经济增长、高福利和再分配等。20世纪90年代后期民粹主义在非西方国家（拉美的粉色浪潮、泰国的他信执政）的盛行，实际上是对资本主义全球化、新自由主义改革的一种逆反和修正，福利民粹主义的概念被提了出来，成为一种从经济学角度来解释的民粹主义。

（一）“政府照顾你”：福利民粹主义的选择与困境

无论在西方还是非西方，民粹主义的兴起都与底层贫困问题、中下层普遍的经济焦虑问题直接相关，是财富集中、分配不均引发民众反抗的结果。拉美和东南亚都是人口众多、自然资源丰富、传统文化独具特色的地区，但始终未能顺利走上现代化发展之路，贫困与不平等的长期存在正是这些国家政治衰败、经济增

^① 豪尔霍·G·卡斯塔涅达：《拉丁美洲向左转》，《国外理论动态》2006年第12期，第28页。

长乏力和治理能力低下的结果。哥伦比亚早在 1938 年就成为拉美第一个对收入分配进行系统研究的国家，当时它的基尼系数已达 0.45，是当时的世界最高值之一，但在拉美地区却只是一种正常状况。拉美各国的不平等状况一直没有得到缓解，甚至在军事独裁结束之后的 20 世纪 90 年代，主要国家的基尼系数几乎都升至 0.5 以上（乌拉圭稍好，但已达 0.41，巴西则达到危险的 0.65）。^① 尽管基尼系数高并不等于成为“失败国家”，但“失败国家”一定存在严重的贫穷与不平等现象。在拉美，人们认为资本主义和全球化是导致这种不幸境遇的根本原因，尤其是新自由主义改革没有真正实现经济增长和稳定繁荣，反而导致了失业率居高不下和贫困线以下的家庭激增。

福利民粹主义认为偏重资本与市场的经济政策会导致贫困和不平等，只有国家具有解决贫困和不平等问题的动力与能力。沃尔特·李普曼（Walter Lippmann）指出，民众作为一个整体，支持集权统治，但总是无法在整体上驯服资本主义，因为资本主义长期汇聚起来的力量非常多。^② 被贫困和不平等压迫的中下层民众只能寄望于国家，国家则有此资本，因为它在威权传统深厚的发展中国家通常扮演着非人格化的家长角色。威亚尔达认为在拉美，国家的角色仍然是教父、世袭主义者、恩庇和资助的分配者，国家的形象是家长式的，比如在乌拉圭，由于早期发达的社会福利历史，民主在那里被定义为“福利主义”，意即“政府照顾你”^③。非西方社会的民众不得不依赖国家来解决贫困与不平等，那么国家的政治代表性大小就取决于它对经济增长的推动和对收入分配的干预。20 世纪 90 年代以来，拉美地区并没有因为新自由主义的市场化改革而实现经济增长，作为样板国家的智利也只是勉强达到 3.9%。联合国开发计划署的一项关于威权与民主的调查显示，在拉美，高达 56% 的民众认为“经济发展比民主更加重要”，大约 55% 的民众表示“会支持威权政府”，43% 的民众同意总统以超越法律的方式追求国家利益。^④ 不仅在拉美，在其他发展中地区，类似的情况也普遍存在，即民主更具有实质意义而非程序意义，民主政府的治理绩效决定了民主政治的受欢迎程度。

① 塞巴斯蒂安·爱德华兹：《掉队的拉美——民粹主义的致命诱惑》，第 39—40 页。

② 沃尔特·李普曼：《幻影公众》，林牧茵译，上海：复旦大学出版社 2013 年版，第 143 页。

③ 霍华德·J. 威亚尔达：《拉丁美洲精神：文化与政治传统》，第 385、389 页。

④ 彼得·H. 史密斯：《论拉美的民主》，第 390—392 页。

执政合法性依赖治理绩效,这是理所应当的,因为治理绩效低下很难谈得上执政合法性。走民粹主义发展路线的执政者相信最迅速直接的治理绩效可以通过追求经济增长、扩大就业、增加福利、实现公平分配等政策来实现。这些经济政策之所以被贴上了民粹主义的标签,理由在于这些政策被认为具有一种刻意地、片面地迎合民众的政治动机。依附论学者认为民粹主义是一项围绕着“经济增长+再分配”而展开的经济和社会政策,经济增长鼓励政治领导人实施包容性的、适度的再分配政策,从而获得广泛的政治支持。^①与依附论者倾向于肯定的立场不同,自由主义经济学家对民粹主义进行了毫不留情的批判,塞巴斯蒂安·爱德华兹和鲁迪格·多恩布茨(Rudiger Dornbusch)在他们的经典研究中同样将再分配视为民粹主义范式的核心,但是认为民粹主义注定是要失败的,因为民粹主义的经济政策过度强调增长和收入的再分配,不重视通货膨胀、财政赤字和外部限制的风险,忽视政府不遵循市场规律的经济政策的负面效应。^②在自由主义经济学看来,通货膨胀、财政赤字和外部限制等问题的恶化,会反过来阻滞经济增长,导致再分配难以持续,最终使得福利民粹主义崩盘。

毋庸置疑,解决贫困与不平等问题最能体现治理能力和治理绩效,也是维持政治稳定和合法性必须面对的挑战。20世纪90年代以来,拉美同时面临现代化与全球化的双重挑战,而到底是民粹主义还是新自由主义,谁更能解决长期存在的贫困与不平等问题,竟然不曾有过定论。自由派学者爱德华兹在其新著中承认了新自由主义并没有帮助拉美国家解决贫困与不平等问题,但认为这不是新自由主义的错,他辩称拉美不平等现象自从殖民时期起就是该地区政治和社会问题的关键了。^③有学者也认为“自由主义全球化的缺陷是真实的,但民粹主义的替代方案行不通”^④。而另一边,福利民粹主义相信问题是资本与市场造成的,因而坚定地将新自由主义视为贫困与不平等的罪魁祸首。拉美和东南亚的情况表明,依赖国家力量的福利民粹主义确实在短期内产生了积极影响,但是由于许多国家

① Carlos de la Torre, *Populist Seduction in Latin America*, Athens: Ohio University Press, 2010, p. 2.

② Rudiger Dornbusch and Sebastian Edwards eds., *The Macroeconomics of Populism in Latin America*, Chicago: University of Chicago Press, 1991, p. 9.

③ 塞巴斯蒂安·爱德华兹:《掉队的拉美——民粹主义的致命诱惑》,第38、185页。

④ David Brooks, “The Revolt Against Populism,” *New York Times*, November 21, 2019, https://www.nytimes.com/2019/11/21/opinion/populism-protests.html?_ga=2.159322424.303483557.1578378189-1283335347.1576771378.

不仅难以实现较稳定的和长期的经济增长，而且也很难同时实现经济增长与福利分配的平衡，结果常常是福利超载、通货膨胀，财政扩张政策难以持续，经济出现停滞甚至负增长，贫困与不平等问题更无从解决了。

（二）“粉色浪潮”：拉美左翼民粹主义的重新崛起

从发展主义的角度来看，以低速增长、社会动荡和贫困落后为特征的拉美是不成功的。但是 21 世纪前后出现的“粉色浪潮”之所以泛出左翼民粹主义的浪花，却是 20 世纪 90 年代以来新自由主义改革深陷困境的结果。

拉美在现代化发展道路上可谓命运多舛。20 世纪 80 年代被称为拉美“失去的十年”^①，长期的经济低迷造成了严重的社会动荡和政治危机。90 年代启动的新自由主义改革志在终结拉美的经济不景气，实现经济增长，但是在开局不久即遭遇不测。1993 年墨西哥爆发比索危机，导致中产阶级萎缩、失业率激升、物价暴涨、投资流失，生活水平下降 25% 以上，这场危机造成的“龙舌兰效应”使得许多拉美国家开始警惕新自由主义改革的政治代价。^② 受金融危机影响，各国民众抗议运动此起彼伏，首先爆发的是墨西哥萨帕塔农民武装起义，然后是各种反私有化运动。整个 20 世纪 90 年代，拉美地区人均收入下降到 70 年代初期水平，农村贫困人口高达 60% 以上，城市失业率远超国际警戒线，高达 20%。巴西和墨西哥在 1940—1980 年的平均经济增长率为 6%，但是 1980—2000 年还不到此前的一半。藤森在秘鲁进行的新自由主义私有化改革相对来说较为成功，帮助秘鲁摆脱了“失去的十年”的阴影，实现了较快速的经济增长，但是秘鲁“经济奇迹”却是片面而难以持续的，贫困和不平等问题仍无解药，处在绝对贫困之中的民众仍然高达 25%，首都利马的失业率长期维持在 8%—9% 的高位，远高于其他拉美国家的平均失业率。^③ 由于历史惯性和结构性因素的影响，拉美对经济增长有严重的依赖，而新自由主义在实现经济增长方面并没有天然的优势，反而因为资本和市场的固有规则而导致财富集中、贫富分化，贫困与不平等问题更为恶化，社会冲突与民众抗争频现。墨西哥金融危机之所以令拉美各国惊

① 20 世纪 70 年代拉美国家采用“负债增长”（或称“赤字财政”）的发展战略，导致了 80 年代普遍的债务危机和长达十年的经济不景气，人均产值是负增长，年均增长率仅为 1.0%，人均年增长率为 -1.0%，因此人们习惯上把 80 年代称为拉美“失去的十年”。

② 霍华德·J. 威亚尔达：《拉丁美洲精神：文化与政治传统》，第 386 页。

③ 江时学：《论藤森现象》，《拉丁美洲研究》2006 年第 3 期，第 14 页。

恐,是因为这一危机也极易发生在与墨西哥经济结构相似的其他国家,并且会引发连锁危机,即金融危机导致经济危机,经济危机又造成严重的社会危机。重重危机面前,较快的经济增长几无可能。

新自由主义的困境为拉美左翼的重新崛起提供了机会,造成了民粹主义的复归。拉美左翼认为,“拉丁美洲的极端不平等、贫困,以及财富、收入、权力和机会的高度集中,意味着该地区将不得不由中左派来领导”^①,他们对新自由主义的市场原教旨主义进行了严厉的批判,提出了以国家干预和再分配为中心的福利民粹主义替代方案,掀起了一场向左转的“粉色浪潮”。这一左翼民粹主义浪潮的起点是1998年查韦斯赢得委内瑞拉总统大选,紧随其后的是卢拉在巴西和基什内尔在阿根廷分别赢得总统大选,他们上台执政的共同特点都是针对严重的经济危机、贫困与不平等提出了改善收入分配的方案,政策主张中都包含了大受民众欢迎的福利社会和国家干预内容。2005—2006年,随着玻利维亚、厄瓜多尔、乌拉圭、萨尔瓦多、巴拉圭和秘鲁等国左翼政党胜选上台,“粉色浪潮”达到了高潮。^② 拉美左翼执政近二十年来,民粹主义经济政策的效果根据不同国家的发展水平、制度结构和领导人偏好的不同而有所不同,巴西、阿根廷、乌拉圭等国的温和左翼政府坚持改良主义导向的新民粹主义,即融合新自由主义与传统民粹主义的主张,努力在市场与国家之间寻求平衡。而委内瑞拉、玻利维亚和厄瓜多尔等国的激进左翼政府则提出“21世纪社会主义”的根本改造方案,查韦斯政府明确提出要以“21世纪社会主义”替代新自由主义经济模式和代议制民主制度。^③ 新自由主义认为市场体系是最适合创造繁荣的,市场机制能够把经济增长的成果自动滴漏到弱势群体,整个社会因而得以广泛分享财富。但是拉美民粹主义者不相信公平分配可以通过市场实现,他们也承诺尊重私有财产,但力图借助国家干预进行再分配,最终实现社会经济平等。从当前拉美多数国家经济乏力和社会动荡的现实来看,新自由主义和民粹主义都不能完全解决拉美经济增长不足的问题,而没有足够的经济增长,无论是靠市场还是靠国家,都不能彻底解决贫困和不平等问题。

① 豪尔霍·G. 卡斯塔涅达:《拉丁美洲向左转》,《国外理论动态》2006年第12期,第27页。

② 彼得·H. 史密斯:《论拉美的民主》,第392页。

③ 方旭飞:《拉美左翼对新自由主义替代发展模式的探索、实践与成效》,《拉丁美洲研究》2019年第4期,第106—107页。

（三）“他信经济学”：东南亚福利民粹主义的典型实践

东南亚没有拉美那样悠久的民粹主义传统，没有左翼政府长期执政的经历，政党政治的历史也不如拉美长久。但是两个地区共同面临经济落后、增长不足和分配不公等发展问题，福利民粹主义在东南亚的出现反映了相关国家现代化进程中的结构性困境，其中，泰国他信系执政（他信、英拉）和福利民粹主义性质的“他信经济学”的实践尤为典型。

经济落后的发展中国家一般存在城乡二元的经济结构，泰国也不例外。泰国至今仍是一个典型的农业国，60%—70%的人口是依赖农业经济的农民阶层；城镇化进展滞后，2005年，泰国城镇化率比世界城镇化率低了近16%，比东南亚城镇化平均水平也低了11.5%。^① 泰国工商业主要集中在首都曼谷及其周边地区，贫富分化十分严重，据统计，2007年，占人口20%的最贫穷泰国民众拥有的资产仅占全国总资产的4.3%，而占人口20%的最富有泰国民众却占有了全国总资产的54.8%。^② 2013年，泰国540万贫困人口中有88%分布在农村地区，尤其是北部和东北部地区。^③ 二元经济结构造成了严重的社会不平等，使泰国陷入所谓的“缪尔达尔陷阱”，即发展中国家片面追随西方工业化，导致那些不能与产业资本结合的农村劳动者的福利降低，而有机会与产业资本结合的城市劳动者则提高了福利，这种情况导致了繁荣的城市与停滞不前的农村之间的巨大差距。^④ 泰国城乡二元对立的经济结构及其造成的贫困与不平等问题，为他信的民粹主义政治动员提供了机会。

由于泰国的1997年宪法突显了一人一票制的西式民主，他信以其为宪政依据，在泰国农村地区进行了广泛的选举动员，承诺解决城乡差异和分配不公等问题。2001年，他信上台执政，成为泰国历史上第一位认真关注农村和农业问题的总理。他的惠民政策主要面向农民，包括“30泰铢治百病”“乡村发展基金

① 李培：《泰国城市化过程及其启示》，《城市问题》2007年第6期，第86—91页。

② Niyom Rathamarit, “Some Observations about Election and Political Parties in Thailand,” in *Citizenship and the Future of Thai Democracy*, published by King Prajadhipok’s Institute Congress XIII, Thailand, 2012, p. 123.

③ 周少来：《民主制度如何才能成熟和稳定？——泰国“民主困境”剖析》，《当代世界》2014年第3期，第44页。

④ 冈纳·缪尔达尔：《亚洲的戏剧——南亚国家贫困问题研究》，方福前译，北京：商务印书馆2015年版。

计划”“一村一品计划”以及“贫者有其屋计划”等大规模扶贫开发项目,涉及医疗保险、乡村发展和福利保障等多方面,具有明显的福利民粹主义特色。这一系列通过改变国家资源分配模式来争取农民支持的政策措施不仅激发了农民群体的政治觉醒,而且确立了他信及其背后的新兴资本集团与“红衫军”之间的多阶级联盟关系。他信的民粹主义政策在短期内取得了显著效果,仅2001—2002年,泰国贫困率和农村贫困率分别从14.2%和19.1%下降到9.8%和12.6%,基尼系数则从0.524下降到0.511,是泰国20世纪90年代以来的最低水平。^①2006年他信因政变下台后,他信系的政治力量仍然很难撼动,沙玛政府和英拉政府继续吸纳他信经济学的民粹主义精华,尤其是为泰党的英拉在竞选纲领中提出十大惠民政策,延续了他信扶持农民和城市下层的民粹主义立场,包括提高最低工资、提供教育补贴,以及继续推行“30泰铢治百病”的医保政策。由于民粹主义的社会经济政策在泰国深得农民的支持,甚至反他信阵营也不得不部分效仿。2007年大选中,民主党的阿披实向农民和城市贫民承诺将会实行比他信更优厚的倾斜政策。2011年大选中,阿披实的选举主张包括保证粮食价格、提供免费教育和老年人现金救济等福利政策。2014年通过军事政变上台的巴育政府也采取民粹主义的福利政策以争取中下层选民支持,实施了低收入群体福利卡政策和各种补贴项目。他信经济学的民粹主义效应在其他东南亚国家也有不同程度的体现,比如印度尼西亚的佐科政府在2015年不顾国会反对,宣布了增加国内医疗、卫生、健康和教育投入的惠民计划,通过扩大福利和再分配来实现国家的治理。

四 庇护主义传统:非西方世界民粹主义的文化底色

民粹主义在非西方世界并不是一种原生现象,而是一种对外来刺激的反应,或者说传统社会应对现代化转型的产物。显然,无论从发生根源、表现形态还是结构性影响等诸方面看,非西方国家的民粹主义都完全不同于发达资本主义国家,而文化因素应该是导致这些差异的根本原因。非西方国家的现代化转型要远远晚于西方国家,传统社会、农业文化的历史基因更为深厚,建立在土地依附或

^① 李峰:《他信经济学及其对他信时代泰国经济政策的影响》,《南洋问题研究》2009年第4期,第37页。

封建关系之上的庇护主义传统为民粹主义的兴起提供了独特的政治文化。

（一）底层政治逻辑与庇护主义

考察民粹主义常常需要将其置于精英—民众二元关系结构中，但是如果仅仅把精英看成绝对主导而民众是被动参与，则是一种片面的解读。亨廷顿认为发展中国家的民众政治参与是一种动员参与，但是并没有否认民众参与行为中的理性因素。政治精英、克里斯玛型领袖与中下层民众之间的多阶级、跨阶级联盟也是一种双向的、互相选择的结果。詹姆斯·C. 斯科特（James C. Scott）认为像革命这样大规模、公开、有组织地导致重大结构性变迁的社会现象，在大部分历史过程中，是极少的，甚至罕见得以成功的。^① 民众无论是自动参与还是动员参与，大部分的政治活动都是围绕着地方精英、地方政治或地方投票展开的。事实上，理性计算是精英和普通民众进行政治行动的共同依据，底层社会也有其理性考量和政治逻辑，“穷困不堪的人民群众希望他们投票支持的政策能够使变得不那么穷”^②。印度庶民学派代表帕萨·查特杰（Parsha Chatterjee）认为以欧美历史经验为主延伸出来的国家与公民社会的分析框架并不足以描绘和解释世界上大部分地区的真实状况，他反对政治由上层精英主宰和底层无政治的观点，认为由于国家治理机制的差异，弱势人口在实际社会关系中拥有创造非主流政治的民主空间。^③ 在庶民学派看来，那种认为底层民众教育水平低、政治训练少和经验不足，因而容易产生极端主义倾向的判断事实上是片面的。

爱德华·P. 汤普森（Edward P. Thompson）试图论证平民阶级的文化取向如何影响了他们的政治行为，他认为在创新的资本主义过程中，平民更多经历的是各种形式的剥削，或者是剥夺其习惯使用权，或者是猛烈地破坏其受到尊重的劳动和闲暇的方式，因此，平民文化常常带有反叛性，但这种反叛的目的是捍卫习惯。^④ 从这个意义来看，捍卫习惯的使用权通常是中下层民众在现代化转型中追求

① 詹姆斯·C. 斯科特：《弱者的武器》，郑广怀、张敏、何江穗译，南京：译林出版社2007年版，第2页。

② 豪尔霍·G. 卡斯塔涅达：《拉丁美洲向左转》，《国外理论动态》2006年第12期，第27页。

③ 帕萨·查特杰：《被治理者的政治——思索大部分世界的大众政治》，桂林：广西师范大学出版社2007年版。

④ 爱德华·P. 汤普森：《共有的习惯》，王加丰译，上海：上海人民出版社2002年版，第8页。

的目标,这无疑有着较鲜明的保守性,可以解释为何他们更容易被反资本主义、反执政精英的民粹主义动员所吸引,更容易接受威权主义政权的保护,“当人民为抗议寻求合法性时,他们时常顾盼一个更加独裁化的家长制社会的规章”^①。

在许多发展中国家,这种“家长制社会的规章”常常体现在传统的庇护关系之上。庇护关系是一种前现代的非正式关系,广泛地存在于这些国家的地方政治和全国政治中,魅力领袖与他的广大追随者之间的关系实际上也是一种庇护关系。庇护关系也被称为恩庇—侍从关系,或者保护—依附关系,“在这种关系中,具有较高社会经济地位的庇护者利用自己的权力、权威和影响力,将自己手中拥有的有形或无形的资源分配给那些社会经济地位较低的被庇护者,以换取被庇护者提供的政治支持(如选票、忠诚等)”^②。这种关系反映的是一种非正式制度,它可能补充、削弱或替代正式制度,但是在制度化水平较低的政治竞争(选举政治)中,更可能成为一种广泛采用的政治策略,上层的庇护者和下层的被庇护者通过理性的利益交换实现各自目的。^③民粹主义是一种精英动员与民众参与的双向政治过程的反映,由于传统的庇护文化的影响,精英与民众之间客观上存在某种程度的庇护关系。

(二) 拉美民粹主义中的庇护主义:考迪罗与法团传统

从文化上看,民粹主义在拉美的盛行与其长期的殖民地经历有着密切关系。西班牙、葡萄牙殖民统治时期的政治与社会结构呈现出典型的等级制度和依附关系,比如建立在大庄园土地所有制之上的监护征赋制(encomiendas)和强制劳动的米塔制(mita);而文化与思想则由天主教教义和西班牙、葡萄牙的宗主国政治学说主导,强调专制统治的合理性和精英关心照顾民众的义务。在拉美,殖民统治造成的主仆关系、庇护关系、依附关系不仅出现在农场或庄园等地方层面,同样体现在国家政治层面,这种长期存在的庇护观念和庇护关系奠定了拉美威权主义政治的文化根基。拉美民粹主义奠基人如胡安·庇隆、赫图里奥·瓦加斯和拉萨罗·卡德纳斯等国父级人物在自己国家至今仍被视为工人阶级的保护

① 爱德华·P. 汤普森:《共有的习惯》,第8页。

② Allen Hicken, “Clientelism,” *Annual Review of Political Science*, vol. 14, 2011, pp. 289–310.

③ 林丹阳:《民主制度之“踵”:家族式恩庇侍从与菲律宾政治》,《东南亚研究》2018年第5期,第20页。

人，“他们在自己国家的身上印上了自己的烙印，他们的追随者继续加深这种烙印。他们在广大穷人和被剥夺者中总能激起敬仰甚至谄媚”^①。在 20 世纪民主化浪潮的冲击下，传统庇护主义在制度上失去了存在的合理性，但是作为一种观念与文化，它已经变身或移植到新的政治文化如法团主义之中了，尤其是在选举机制的作用之下，表现为以政府职位、政府合同、项目工程和就业机会来招徕和回报选票。^② 杨-维尔纳·穆勒（Jan-Werner Müller）分析了委内瑞拉的政权特征，指出该国政权具有鲜明的“威权民粹主义”特点，他认为“民粹主义政权总是带有浓郁的侍从主义（clientelism）色彩，这意味着政权倾向于仅仅给予自己的政治支持者以官位和利益，唯有通过对政权的效忠与服从，人们才能获取所需的经济与政治资源”^③。

在拉美，两种深厚悠久的庇护主义传统为威权民粹主义的兴盛打下了文化基础。一方面，殖民时期的考迪罗主义在 20 世纪的威权主义和庇护关系中遗风犹存。拉美的独立革命终结了殖民统治，但是却无法撼动威权主义的经济支柱即大地产权制或大庄园制，建立在封建经济、庄园经济基础之上的政治制度则被称为考迪罗制。这是一种拉美特色的专制统治制度，与君主专制的西班牙殖民主义政治制度一脉相承，只不过是一种没有了君主的寡头独裁制度而已。^④ 在拉美人心目中，具有考迪罗风格的强硬政治领袖（如庇隆、瓦加斯）虽然有专制独裁的倾向，但是只有他们才能推进变革进程，带来和平和繁荣，带领国家走出困境，因此，考迪罗式的政治领袖长久以来一直是拉美民众的“救世主”“解放者”，他们能够奇迹般地结束国家和人民的苦难。“拉美人有一种错误观念，认为考迪罗式的政治强人是不可替代的，而这种错误观念极易导致对民粹主义的接受和推崇。”^⑤ 进入 20 世纪的民主时代，考迪罗在制度上已经消失了，但是它为民粹主义运动和克里斯玛型领袖留下了文化基因。

另一方面，拉美的法团主义也体现了一种庇护主义文化，为拉美民粹动员提

① 豪尔霍·G. 卡斯塔涅达：《拉丁美洲向左转》，《国外理论动态》2006 年第 12 期，第 28 页。

② 张森根：《领悟拉丁美洲的相似性和差异性——读“拉丁美洲的政治与发展”》，《拉丁美洲研究》2017 年第 4 期，第 145 页。

③ 杨-维尔纳·穆勒：《民主真的在危机之中吗？》，2018 年 11 月 13 日，澎湃新闻，<http://finance.sina.com.cn/roll/2018-11-13/doc-ihmutuea9778405.shtml>。

④ 苏振兴：《拉美国家现代化进程研究》，北京：社会科学文献出版社 2006 年版，第 358 页。

⑤ 袁振东：《拉美民众主义的基本特性及思想文化根源》，《拉丁美洲研究》2017 年第 4 期，第 12—13 页。

供了组织动力。霍华德·J. 威亚尔达认为,拉美政治至今还是一种自上而下的等级制威权主义体系,它吸收了法团主义的全部元素,对于自由主义、多元主义等西方民主的核心元素始终是一种消解力量,“被吸收或者被接纳的一直都是最服从政府的那一类法团,否则政府就会建立官方自己的工会和农会,同时压制更加激进、更具威胁的团体”^①。因此,法团与威权政治体系实际上也是一种依附、恩庇关系。法团主义在拉美政治中是一种非常复杂和矛盾的现象,它既可以通过对教会、军队、寡头集团、工商阶层、中产阶级的笼络收买以保证政治体系的有效运转,但是也可能因为某些法团如工会和农会的规模过于庞大和难以驾驭,而不得不面临它们的冲击及由此带来的政治动荡。

总体而言,拉美政治体系的建构基础是政治恩庇、相互义务和恩惠传统,建立在这一基础上的权力结构和社会结构孕育、助长了威权民粹主义。直到今天,庇护主义和依附传统仍然在许多拉美国家的政治生活和政治制度中或隐或现地存在。

(三) 东南亚民粹主义中的庇护主义: 道义经济学与底层选举伦理

东南亚地区除泰国外,都曾有被殖民的经历,与工业化、城镇化起步较早的拉美相比,东南亚的农业传统更为深厚,农业人口更为广大。亨廷顿认为典型的“保护人—依附者”关系就是乡村地主与他的佃户之间的关系,^②东南亚地区建立在封建土地制度之上的农村依附关系非常深刻,庇护主义传统与拉美相比有过之而无不及。

在土地分配严重不均的东南亚,保护人(地主或地方政客)和依附者(农民)之间的关系其实是个别地建立起来的,并以相互不平等的利益交换为基础的庇护关系,“地位更高的保护人提供保护、经济扶助和身份保障,代表依附者与政府当局进行交涉,依附者则以忠诚与服从、偶尔送点小礼物以及政治支持来报答保护人”^③。菲律宾早在西班牙殖民者入侵之前,就普遍存在一种由许多家庭结合而成的巴朗盖(barangay)社会,这种前现代的社会体系形成了以效忠和服务于“达图”个人(Datu,即首领、酋长)的主人—依附民

① 霍华德·J. 威亚尔达:《拉丁美洲精神:文化与政治传统》,第344—345页。

② 塞缪尔·亨廷顿、琼·纳尔逊:《难以抉择——发展中国的政治参与》,第136页。

③ 塞缪尔·亨廷顿、琼·纳尔逊:《难以抉择——发展中国的政治参与》,第135页。

关系，成为现代菲律宾家族式恩庇关系的早期雏形。^① 20 世纪后半叶民主政治被引入后，多党竞争的出现为穷苦农民和移居城市的农业工人报答他们的保护人提供了一种新方法，比如在泰国社会，由于庇护关系普遍存在，而施恩和报恩的观念深入人心，围绕着选票的利益交换关系十分常见，他信系在农民中的威望某种意义上说得益于以选举为中心、以利益交换为目的的民粹主义多阶级联盟。

马克·R·托马森（Mark R. Thompson）以选举投票为考察对象，对菲律宾和泰国在选举过程中出现的民粹主义现象进行了对比分析，发现这两个典型的东南亚国家都存在一种从地方选举发展到全国选举的道义经济学。^② 道义经济学是一个试图理解下层社会如何建立其政治与经济共享规范的流派，强调底层阶级的政治逻辑与经济理性。早在 1971 年爱德华·汤普森关于英国 18 世纪“食物暴动”的名篇中，道义经济学的概念就已经初步形成，^③ 1976 年，詹姆斯·斯科特在关于 20 世纪东南亚农民叛乱行为的研究中进行了较完整的论述，其理论核心是农村贫困阶层坚持社会关系应建立在确保村社生计的目标上，由于他们所处的脆弱的社会经济环境，他们的社会经济行为都是出于减少风险的动机。^④ 斯科特解释的是东南亚农民以叛乱为谈判筹码的政治经济策略，托马森则试图以道义经济学来解读泰国和菲律宾等竞争性政体中的下层投票行为及其背后的集体共识，他关注下层阶层如何在地方选举，然后在全国选举中以选票来捍卫经济安全、相对体面的生活和获得尊重的权利，“下层人民不认为自己是卖选票给腐败的政客，而认为这是应对边缘经济地位的手段；选举是他们参与其中的交易网络，他们以选票选出自己认为有益本地社区的官员”^⑤。虽然在精英化的民主语境中，中下层的行动理性常常被无视和贬低，下层阶级被认为没有能力宏观地把握公共利益，但是下层阶级则认为，“选举可暂时实现公平与正义，是选出兑现经济承

① 林丹阳：《民主制度之“踵”：家族式恩庇侍从与菲律宾政治》，第 21 页。

② 马克·R·托马森：《选举主义中的道义经济学：论菲律宾和泰国民粹主义的兴起》，《南洋问题研究》2017 年第 4 期。

③ E. P. Thompson, “The Moral Economy of the English Crowd in the Eighteenth Century,” *Past & Present*, no. 50, February, 1971, pp. 76 – 136.

④ 詹姆斯·斯科特：《农民的道义经济学：东南亚的反叛与生存》，程立显、刘建等译，南京：译林出版社 2001 年版。

⑤ 马克·R·托马森：《选举主义中的道义经济学：论菲律宾和泰国民粹主义的兴起》，第 13 页。

诺、满足其需要的‘庇护者’”^①。因此，道义经济学派认为，底层阶级常常根据对选举的复杂的道德计算而进行投票，他们有自己的选举伦理和行为逻辑，而有影响力的政客必须依靠拉选票来维持底层选民的长期忠诚。^②这种以底层为主体视角的理论有助于理解发展中国家的庇护关系何以如此牢固，更有助于解释民粹主义政治精英如何通过政治动员、福利承诺来赢得/收买中下层普通选民的选票。

道义经济学要解释的并不是微观经济学现象，而是庇护主义长盛不衰的文化现象，庇护关系中的政客和民众既是一种保护与依附关系，更是一种互相得利的依存关系。在东南亚，诸如菲律宾的家族庇护关系、泰国乡村地区拉票网络（即票头）等传统现象正是由于包含着道义判断、经济判断而极有生命力，这种独特的选举逻辑首先在地方性选举中大行其道，常常服务于“把中央的资源吸引到地方”和“提升本地村落的名气和繁荣度”等现实目标。到了20世纪末，当菲律宾的埃斯特拉达和泰国的他信分别发起了民粹主义政治运动后，他们借助不受地方庇护者左右的媒体把底层的选举逻辑“全国化”，即把一种地方性的庇护关系发展为一种全国性的庇护关系，向农民、城市贫民等底层阶级承诺在国家层面重新分配财富。最终，出身电影明星的埃斯特拉达和作为“穷人斗士”的他信不仅成为克里斯玛型政治领袖，更成了超级庇护者。

五 结语：如何思考非西方世界的民粹主义问题

民粹主义是一种世界性的现代政治现象，思考非西方世界的民粹主义问题有助于理解发展中国家的政治抉择、经济模式与文化特质，也有助于从比较的意义上反观西方世界的民粹主义问题，特别是反思自由与民主、市场与资本等西方模式的影响。对于现代化转型远未完成的发展中国家来说，民粹主义的干扰使得这一转型过程更为复杂而不确定，非西方国家如何走自己的路，避开或应对民粹主义的困扰，最终实现政治稳定、经济发展和社会公平，将是一项意义重大的历史

^① R. Ibanez, "Epilogue: Ordinary People in Everyday Life," In M. J. Alejo, M. E. P. Rivera and N. I. P. Valencia (eds.), [De] scribing Elections: A Study of Elections in the Lifeworld of San Isidro, Quezon City: Institute for Popular Democracy, 1996, pp. 130 - 131.

^② L. Anek, "A Tale of Two Democracies: Conflicting Perceptions of Elections and Democracy in Thailand," in R. H. Taylor ed., *The Politics of Elections in Southeast Asia*, Cambridge: Cambridge University Press, 1996, p. 206.

命题。关于非西方国家民粹主义问题的整体性思考，离不开以下两个视角的讨论。

一方面，外部因素的输入性影响。民粹主义在发展中国家的兴起与长盛，是这些国家在 20 世纪后半叶走上民主政治和自由市场之路的结果。要讨论这个问题，或许可以先回到 1878 年，重温一下英国皇家地理学会的亨利·沃尔特贝茨（Henry Walter Bates）是如何尖锐地批评墨西哥的经历的。贝茨认为墨西哥的动荡和落后是试图强行推行外来政治文化导致的恶果，“墨西哥人一直被强制做西班牙的政治学徒，被训练得循规蹈矩，受到宗主国不负责任的淫威统治，却突然被号召要做自由的公民，遵从自治原则，并且自愿地实施必要的自制……无须洞悉人性也能知道，这样的尝试必将导致灾难性的结果”^①。当然，这一灾难性的结果未必单纯指向民粹主义的政治乱象，但墨西哥的经历在非西方世界很有代表性。美国向菲律宾植入了全套的“殖民地民主”，没有受到过殖民统治的泰国则主动从西方引入了政党政治和民主选举，还有，整个拉美地区都接受了以竞争性选举为标志的民主政治。然而，这些外源性、超前性的政治制度既不是这些落后国家的资本主义经济发展到一定程度的必然产物，与各国的社会发展水平并不合拍，也与本土的、传统的文化价值观格格不入，可以想见，其结果必然会像泰国那样陷入“泰式民主—西式民主—泰式民主”的历史怪圈，或者像拉美那样，代价沉重的民主实践却被西方评价为只有民主之形而无民主之实的“不自由民主”。当西方将自由民主和新自由主义等西方经验一厢情愿地强加于发展中国家时，更大的可能性是这些经验无法保证经济持续增长、无法有效缓解贫困与不平等现象，最终反而激发这些国家的文化保护主义和民族主义意识。比如，“我服从但不执行”在拉美是一个拥有悠久历史的谚语，既可描述拉美人实用主义的民主观，也可折射出拉美文化中的自我保护意识。“那些尚未取得‘现代化’或‘发达’地位的国家，对于控制本国自然资源和经济命运越来越警觉，并认识到了这种控制的必要性。”^②在此意义上说，非西方国家的民粹主义现象首先是外源性现代化进程的产物。

^① Henry W. Bates, *Central America, the West Indies and South America*, London: Edward Stanford, 1878, pp. 82–83; 中文转引自塞巴斯蒂安·爱德华兹：《掉队的拉美——民粹主义的致命诱惑》，第 28 页。

^② 肖夏娜·S. 坦塞：《拉丁美洲的经济民族主义》，张森根等译，北京：商务印书馆 1980 年版，第 8 页。

另一方面,内部因素的决定性影响。在现代化转型过程中,发展中国家的大部分民粹主义现象并没有表现为所谓反建制、反精英的体制外政治过程,通常的情况是,由于某位政治领袖上台执政后采取了具有民粹主义特征的政治经济政策,民粹主义成为一种施政意义上的体制内政治过程。在非西方国家中,虽然现代政治等于民主政治的理念得自西方的示范,但是民众对民主政治的理解与其说是重视选举民主的程序意义,不如说更重视体现实质民主的施政绩效。威亚尔达认为拉美的民主有赖于经济的持续繁荣,“只要有成功的经济增长,拉美人民就会支持民主”^①。西方学者关于民粹主义领导人没有社会变革或经济改革的施政方案的批评是片面的,事实上,民粹主义政党或政治领袖上台执政后,为了获得民众的广泛支持,必须回应经济落后、贫困与不平等,必须为人数众多的中下层民众提供更多的福利保障,因此必然需要一整套对资本主义经济有变革意义的经济政策,比如扩大国家干预、限制外国资本、强调经济增长和收入的再分配、采取预算赤字政策以刺激总需求,等等。^②民粹主义政策致力于实现经济增长和社会公平,在道义上本来无可厚非,但是它之所以备受诟病,根本的问题在于这一套经济政策无法实现公平分配与经济增长、国家干预与市场机制之间的平衡。其实许多学者对拉美问题的本质有过相似的判断,都认为其关键在于如何实现经济增长,但是,拉美发展的困境就在于无论是新自由主义还是民粹主义都很难保证持续的经济增长,甚至是藤森、梅内姆等人试图融合新自由主义与传统民粹主义的新民粹主义/右翼民粹主义也难有成效。拉美民粹主义的最大问题是再分配与经济增长常常是脱节的,民粹主义领导人的再分配政策本质上是一种福利赶超,会导致通货膨胀和债务危机,最终导致经济增长乏力或停滞。一旦增长不足,国家能力下降,贫困、不平等和高失业率等结构性问题就会浮现,反过来影响执政合法性。

因此,在民粹主义的政策实践中,根本的问题在于无法在公平分配、社会正义与经济增长、提升效益效率之间实现平衡。在治理能力已成为宝贵的政治资本的时代,政府的治理能力体现在如何实现这种平衡、如何抵御民粹主义诱惑。习近平总书记曾指出:“国际上特别是拉美国家的教训表明,民粹主义是造成‘中

① 霍华德·J.威亚尔达:《拉丁美洲精神:文化与政治传统》,第394页。

② 贝拉·格雷什科维奇:《抗议与忍耐的政治经济分析》,张大军译,桂林:广西师范大学出版社2009年版,第128页。

等收入陷阱’的根源。它有两个突出特点，一是政治上搞盲目民主化，意见纷杂，无法集中力量办事；二是过度福利化，用过度承诺讨好民众，结果导致效率低下、增长停滞、通货膨胀，收入分配最终反而恶化。”^① 拉美、东南亚等发展中国家的民粹主义经历表明，福利水平的提高必须与经济的可持续增长相结合，再分配超过国家能力，出现社会政策的超福利化，最终受影响的还是普通的民众。

^① 中共中央文献研究室：《习近平总书记重要讲话文章选编》，北京：中央文献出版社2016年版，第325页。