

安地斯國家替代發展之研究： 秘魯、委內瑞拉與厄瓜多的比較

黃富娟

淡江大學拉丁美洲研究所助理教授

摘要

自華盛頓共識以降，拉美國家落實新自由主義政策與結構調整，卻無力解決根深蒂固的貧窮與社會不均問題。進入後華盛頓共識時代，懸而未解的發展難題催促拉美國家繼續尋求替代發展的道路，並促成二十一世紀前十八年南美洲興起一波反新自由主義的左派政權，又稱「粉紅色浪潮」。這波趨勢的共同性在於：都試圖解決獨尊市場經濟遺留的社會不公與貧窮問題，並尋求一個兼顧經濟成長與更合理社會分配的替代發展方案。

事實上，拉美替代發展方案經常是「價值理性」取向的，政治領袖又深具個人領袖魅力，配合一個較弱的國家能力，以及回應政治衝突衍生的不斷調整策略，造成發展理念到政策落實之間產生斷層，以致於經常成效不彰，而被批評是嘩眾取寵。然而，拉美替代方案在試圖形塑一個新的發展觀點及建構一個新的社會契約上，仍深具啟發性，無法全盤否定其貢獻。特別是它們挑戰了新自由主義模式假設「自由民主」與「市場經濟」作為政治與經濟治理的理念型，事實上為尋求替代性政治與經濟制度創造了可能性。

基於此，本文目的在探究秘魯的「包容性成長」、委內瑞拉的「玻利瓦革命」與「二十一世紀社會主義」，以及厄瓜多的「美好生活社會主義」三種替代發展方案對於發展的核心思考與治理之異同。研究發現，它們雖導向分歧論述與實踐，但共同點在於：反新自由主義的發展邏輯與政經議程，強調「發展」應回歸到對於「人類進步」價值的重視。在治理策略上，除找回「國家」在經濟與社會的角色之外，同時強調以「賦權」來強化人民政治與經濟能力，並凸顯以「參與式民主」和「經濟民主化」兩個替代性政經制度，來修正「自由民主」與「市場經濟」衍生的不公與貧窮。

關鍵詞：替代發展、二十一世紀社會主義、參與式民主、經濟民主、反新自由主義

* * *

壹、問題意識

自「華盛頓共識」（Washington Consensus, WC）以降，拉美國家落實新自由主義政策（Neoliberalism）與結構調整（Structural Adjustment）。在市場經濟與挖掘主義模式（Extractive model）下，經濟雖恢復穩定成長，卻無力解決根深蒂固的貧窮與社會不均問題。這種經濟結構造成的社會排除（Social Exclusion），致使經濟成長獲利無法雨露均霑。

進入後華盛頓共識（Post-Washington Consensus, PWC），懸而未解的發展難題催促南美國家繼續尋求替代（新自由主義）發展（alternative development）¹ 道路，促成二十一世紀前十八年南美洲興起一波反新自由主義

¹ 替代發展（alternative development）源自1970~1980年代在批判「成長為基礎的發展」（growth-based development）上提出的不同發展途徑，包括：人類發展、參與發展和永續發展（Villalba 2013, 1427）。替代發展強調發展是社會主導與去中心化，主張人作為「能動者」（agency）有能力改變社會（Pieterse 2010, 7-8）。

的左派政權，又稱「粉紅色浪潮」（Pink Tide）。² 這波趨勢共同性在於：都試圖解決獨尊市場經濟遺留的社會不公與貧窮問題，並尋求一個兼顧經濟成長與更合理社會分配的替代發展方案。

事實上，二十一世紀南美國家得力於中國崛起對於原物料的強大需求，拉抬了原物料的國際市場價格，旺盛出口不僅促成南美國家擁抱高速經濟成長，也帶動部分國家中產階級崛起，成就了「拉美十年」（Latin America decade）的經濟榮景（Burron 2012, 138）。弔詭的是，同一時期拉美反新自由主義全球化的社會運動卻是持續升溫，特別是南美相繼由左派社運出身或打著左派旗幟的候選人取得政權，為南美反新自由主義的新紀元揭開序幕（Parodi Trece 2017, 226）。直到2005年美洲高峰會（Summit of the Americas），南美左派政權結盟共同推翻美國小布希總統（George W. Bush）倡導的「美洲自由貿易區」（Free Trade Area of the Americas, FTAA），確立後華盛頓共識時期替代方案正在拉美形成。

誠然，南美國家對於發展的思考已經有了改變，但改變不必然朝向同一個方向。回顧拉美發展歷程，自殖民獨立以後經歷自由放任、進口替代工業化與新自由主義市場經濟模式，在不停的嘗試與失敗中顛簸前進。拉美對於發展典範的思考亦從鉅型理論走向中層理論、發展路徑的整合，以及對於「自由主義」與「社會主義」的再修正。其中對於「發展」的思考，更凸顯對「人類進步」（Human Progress）³ 價值的重視（Campodónico, Carbonnier and Vázquez 2017, 6）。

基於拉美對於「發展」的思考，一直以來受到意識形態的影響頗深。且

² 1998年委內瑞拉查維茲（Hugo Chávez）當選總統，宣稱南美已掀起反新自由主義的革命。阿根廷、巴西、玻利維亞、厄瓜多、烏拉圭與巴拉圭紛紛轉向左派執政。直到2014年南美鐘擺再起，相繼轉回右派執政。2017年智利右派總統皮涅拉（Sebastian Piñera）上任、2018年巴西波索納洛（Jair Bolsonaro）象徵這波粉紅色浪潮的終結。

³ 1980年代衍生出「人類發展」，將對人類「賦權」（empowerment）與能力建構（capacitation）視為首要目標。人類發展將「擴大人類選擇」（enlargement of people's choice）看作發展終極目標。後續更衍生出「人類發展指標」（Human Development Index, HDI）來衡量人力資本。事實上，不論替代發展或人類發展，都存在「人類進步」的思想（Pieterse 2010, 7-8, 187）。

拉美左派政權對於替代發展的選擇，經常是先有價值選擇，才有對應而來的政策方案與制度建構。拉美左派政權倡導的替代發展方案經常是「價值理性」（Value-Rational）取向的，加上政治領袖又深具「個人領袖魅力」（Charisma），且深按葛蘭西（Antonio Gramsci）「文化霸權」（Cultural Hegemony）⁴ 的重要性，善於建立一套撼動人心的「論述」（Discourse）作為治理的基礎。問題是，這些抽象的價值理念在轉換成政策落實過程中原已存在可行性疑慮，加上他們為了回應政治現實／衝突所衍生的不斷調適策略，配合一個較弱的政府能力，導致政策成效不彰是司空見慣，而遭到嘩眾取寵的貶抑。甚至被部分學者批評是流於民粹（McClintock 2013, 204; Barr 2017, 14-18; López Maya and Panzarelli 2013, 239-240）。

究竟，這波替代發展充其量只是一種政治語言，還是真的存在一個對於「發展」的核心思想與方案？誠如Hellinger（2008）與Canache（2012, 99-101）主張，委內瑞拉查維茲（Hugo Chávez）總統倡導的「玻利瓦革命」（Bolivarian Revolution）替代方案，以「參與式社會」（participatory society）擴充了「民主」概念，補強了國家層次在「代議民主」的不足，並將「參與式民主」連結到內生發展計畫，形同重構了「民主治理」；Motta（2011, 43）更指出這是經由連結「群眾民主」，來超越「自由民主」（Liberal Democracy）與「市場經濟」（Market Economy）之政治過程存在的限制。此外，厄瓜多葛蕾亞（Rafael Correa）總統倡導的「美好生活社會主義」（Socialism of Buen Vivir）替代方案，亦受到發展研究高度矚目。Escobar（2010, 23）認為「美好生活」（Buen Vivir, BV）挑戰了主流發展模式強調「成長」與「物質進步」的指導性原則，並提出「發展的道德」（Ethics of Development）將經濟目標從屬於環保、社會正義與人類福祉等價值；Campodónico、Carbonnier與Vázquez（2017, 6）主張「美好生活」實際上是整合了所有對於新自由主義的批判與替代發展的提案。

由此可知，這波替代發展直接挑戰了新自由主義發展模式對於「發展」的

⁴ 是指信念「內化」後產生的自我順從與贊成。主張若欲對抗主流意識形態，唯有透過意識覺醒，建立以自為階級所屬的文化與制度，這是一種陣地戰。

想像，同時批判將「自由民主」與「市場經濟」視為政治與經濟治理的理念型，實際上是排除了創造其他替代性政經制度的可能性。因此，本文主張，它們在試圖型塑一個新的發展觀點以及建構一個新的「社會契約」（social contract）上，仍深具啟發性，無法單就「結果」來全盤否定其貢獻。事實上，替代發展正是在不斷的「嘗試與錯誤」的過程中，推進了發展研究。

基於研究議題的重要性，本文選擇安地斯國家作為研究對象，主因是區域內同時併存新自由主義與新社會主義兩股對立意識形態之間的競逐，並在某種程度上影響了區域對於替代發展的想像。本文將安地斯國家發展模式區分為三組：第一組，經濟上的新自由主義路線，主要以秘魯、智利為主。這組國家在經濟政策上延續市場經濟路線，同時致力於消除社會不均；第二組，受到「二十一世紀社會主義」（Socialismo del Siglo XXI）影響的國家，以1998年委內瑞拉查維茲總統為首，席捲厄瓜多、玻利維亞等國家，同時亦受到本土論述在深淺程度上的影響（McClintock 2013, 204）；第三組，自前一組區隔出具「反發展」（Post-Development, PD）意識的厄瓜多。

本文選取安地斯國家中的秘魯、委內瑞拉和厄瓜多作為案例，主因是他們分屬左派政權，卻走向三種不同類型的替代發展模式。如表1所示，三國就經濟結構而言，同屬於資源國家，且在轉向新自由主義並納入經濟全球化過程中，都導致經濟外部依賴性更強，並存在嚴重社會不均。此外，區域擁有相似歷史進程，地緣鄰近性更有利發展論述與政策在區域內流通，形成相互參照。

本文目的在探究委內瑞拉查維茲總統推動的「玻利瓦革命」與「二十一世紀社會主義」，秘魯自托雷多（Alejandro Toledo）總統以來推動的「包容性成長」（Inclusive Growth），以及厄瓜多葛雷亞的「美好生活社會主義」三國替代發展方案，檢視這些替代發展方案對於「發展」的核心思考，以及倡導的替代性政經議程，如何挑戰新自由主義發展模式與其治理制度，以釐清這波替代發展的類型、治理議程走向與制度選項。

表1 三國政經資料

	秘魯	委內瑞拉	厄瓜多
人口規模	3,133萬 (2018)	3,168萬 (2018)	1,649萬 (2018)
經濟結構	礦業、農漁業	石油、礦業	石油、礦業
人均國內生產毛額 (GDP per capita, US\$)	6,571 (2017)	15,692 (2014)	6,273 (2017)
吉尼係數 (Gini Coefficient)	0.52 (2001) 0.45 (2012)	0.49 (1998) 0.39 (2011)	0.53 (2007) 0.45 (2017)
左派總統	托雷多 (2001~2006) 烏瑪拉 (2011~2016)	查維茲 (1998~2013)	葛雷亞 (2007~2017)

說明：委內瑞拉人均所得為推估值。

資料來源：人口規模與經濟結構參考自Central Intelligence Agency (2014-2018; 2017-2018a; 2017-2018b)；人均GDP與吉尼係數分別參考自The World Bank (1998-2017; 2014-2017)。

貳、理論基礎

1982年墨西哥率先宣告無力償還外債，並引發拉美骨牌效應，史稱「外債危機」(debt crisis)⁵。為獲取紓困貸款，拉美國家被迫接受「華盛頓共識」(以下簡稱：WC)並開啓新自由主義市場經濟的發展模式。歷經兩階段新自由主義政策，逐漸從「市場調整」走向「結構改革」⁶。然而，2000年聯合國拉丁美洲暨加勒比海經濟委員會(Economic Commission for Latin America and

⁵ 當時拉美國家外債規模從1975年784億美元，激增到1982年的3,500億美元(Economic Commission for Latin America and the Caribbean 2000)。償債率高達41%，負債率高達331%遠超過國民經濟所能承擔的償還能力。

⁶ 第一階段市場調整目的在導正宏觀經濟失衡、抑制通膨、財政赤字與會計失衡。第二階段結構改革目的是廢除國家干預與內需導向發展模式，建構符合市場經濟新制度(Weyland 2002)。

the Caribbean，以下簡稱：ECLAC）在檢視拉美依循WC進行經濟調整的成效報告指出：拉美經濟成長雖恢復、總體經濟穩定性增加、政府財政赤字亦獲得改善，但是就業創造出現嚴重停滯。改革對收入分配的影響，基本上是負面的，且在持續惡化當中。加上私有化政策造成企業逃漏稅嚴重，已衝擊多數國家財政收支，導致未有足夠資源挹注社會政策。況且經濟成長速度普遍低於1980年代以前平均值，不足以彌補技術和社會落後帶來的負面衝擊。在重成長、輕發展之下，實則惡化了原已存在的社會不均，故又稱作是「社會排除的十年」（Economic Commission for Latin America and the Caribbean 2000）。

進入「後華盛頓共識」（以下簡稱：PWC）⁷時期，拉美掀起一波檢討新自由主義發展模式的浪潮。此一階段，拉美依舊存在左右兩股意識形態的較勁。

1990年代末以國際貨幣基金（International Monetary Fund，以下簡稱：IMF）與世界銀行（World Bank，以下簡稱：WB）為首的經濟學者在修正WC基礎上，主張消除貧窮不只是道德義務，更不是經濟成長的副產品，而須使用政治與社會政策工具來直接面對。他們試圖將發展模式從原先獨尊市場經濟與結構調整，移轉到廣納社會參與的全面性發展架構（Comprehensive Development Framework），以達到經濟成長與消除貧窮的雙重目的。2000年初WB更提出「惠貧式成長」（Pro-Poor Growth，以下簡稱：PPG），形成「惠貧式政策架構」（Pro-Poor Policy Framework）。

緊接著2006～2007年間，WB提出「包容性成長」（Inclusive Growth，以下簡稱：IG）。「包容性」（Inclusiveness）是指市場、資源與無偏見環境等機會均等（equality of opportunity）。IG強調消除貧窮的關鍵性，同時承認使用一組廣泛的政策組合⁸，以達目標。這應先經由「成長診斷」（Growth

⁷ 1997年WB提出「第二代經改計畫」，相較於第一代獨尊成長、忽略發展面向，第二代方案納入政府治理、制度法規、能力建構、社會問題，以兼顧人類發展、消除貧窮、人力資源的改革議程。

⁸ 是指在關注總體經濟政策之外，同時推動人力資源、消除貧窮、社會納入等多管齊下政策。此外，亦應關注這些政策彼此之間存在的關聯性，以釐清成長的速度、步驟與模式。

diagnostic) 去了解國家永續發展的限制，以選擇適當的政策 (The World Bank 2009, 1-2)。誠如Saad-Filho (2010, 6-15) 主張，IG與PWC和PPG存在許多相似的政策。只是IG除了重視消除貧窮策略與社會安全網之外，更強調「生產性就業」更甚於「分配」。此外，IG主張「成長」是帶動消除貧窮的最佳策略，同時倡導國家推動的成長 (government-led push for growth) 模式，但國家角色不是回到凱因斯主義下由國家主導產業發展的模式，而是關注一組廣泛政策與它們之間關聯性，多管齊下落實「好的」政策 (good policy)。

同一時期，ECLAC亦開始關注「社會不均」與「經濟成長」之間的關聯性。ECLAC提出《不平等的低效率》(inefficiency of inequality) 並主張拉美總體經濟雖穩定，但發展仍受制於區域內普遍存在的技術落後、教育落差與性別歧視等多重社會落差，並對生產力、財政政策、環境永續與知識傳播產生負面影響，更導致不鼓勵投資與生產的負面效應。ECLAC主張，消除貧窮不只是一個道德義務，更有助於提高生產力、促進社會轉型並達到永續發展，實有必要關注「平等」(equality)、「生產力」(production efficiency) 和「環境永續」(environmental sustainability) 三者之間的互補效應。其中，「平等」應被視為是發展的核心，以校正雙元結構對來的發展限制 (Economic Commission for Latin America and the Caribbean 2018, 15)。

反之，社會主義的修正方案在拉美是方興未艾。長久以來，社會不均被視為是醞釀拉美左派的溫床。區域內左派也存在革命左派 (Revolutionary Marxism) 和改革左派 (Reformist Socialism)。隨二十世紀共產國家失敗，革命左派逐漸淡出舞台。1990年代崛起的「新左派」(La Nueva Izquierda)⁹，即便存在內部差異，多數已拋棄經由革命途徑取得政權的想法。他們同意在民主制度下，經由選舉取得政權並啟動改革。然而，他們對於「民主」觀點卻不盡相同。

傳統上，拉美「民主」著重的是選舉結果，這通常是政治菁英之間的競爭與重新分配，獲選以後更經常將職位 / 行政視為是個人資產在處理，形成

⁹ Castañeda (2006) 將新左派兩分為威權—民粹左派與社會民主左派。Walter Mignolo主張，拉美政治光譜，除了傳統右派、左派，還興起一派是「去殖民轉向」。

民主被俘虜的困境（Wampler 2004, 74）。基於此，拉美對於「民主」的辯論指向催生一個更民主的政治實踐，以建立新的社會契約。此外，對於「市場」的態度，左派傾向有限度的開放，並倡導「國家」應在經濟上扮演更大角色（Parodi Trece 2017, 225）。實際上，他們對於發展的主張高度雷同，都倡導：平等主義（Egalitarianism）、以「國家」平衡「市場」專斷性，更廣泛的政治參與（Cameron 2009, 332）。

二十一世紀拉美左派對於「發展」的想像，除援引歐陸理論及其復興之外，亦深受本土論述影響，在不確定中摸索前進。這些本土論述，包括：來自南美民族解放英雄西蒙·玻利瓦（Simón Bolívar）倡導的「拉美主義」（Latinoamericanismo）、國家主權獨立和消除階級社會等理念；拉美左派哲學家杜賽爾（Enrique Dussel）的《解放哲學》（Filosofía de Liberación）對於「人民」（Pueblo）與解放的觀點（Andino 2012）；西蒙·羅德格斯（Simón Rodríguez）主張西屬美洲是原創的，因此拉美應創造屬於自己的政治制度¹⁰（López Maya and Panzarelli 2013, 247）；以及，德裔墨西哥社會學者Dieterich Steffan（1996）主張「二十一世紀社會主義」應走向一個更分權與參與式計畫，這立基於四個支柱：公平經濟¹¹、直接民主¹²、非階級國家¹³，以及人的自我實現¹⁴（Dieterich Steffan 1996, 39-51）。其中，公平參與經濟的規劃，強調平等與廣泛參與到經濟決策，又與直接民主的概念緊密相連。其觀點受到查維茲的青睞，成為後續安地斯左派政府的共通政治語言。

簡言之，這些社會主義的修政方案對於「發展」的思考都指向解決社會不公與不均，因此高度強調公平正義與平等主義。他們雖延續批判資本主義、新自由主義與經濟全球化造成人性的「疏離／異化」及發展兩面性，但在回應

¹⁰ 原文“América española es original, originales han de ser sus instituciones y su gobierno, y originales sus medios de fundar uno y otro. O inventamos, o erramos.” 原文引自Rumazo González (2005, 237).

¹¹ 公平參與經濟的規劃，這應奠基在公平、民主與效率等原則上。

¹² 是指國家權力必須在經濟、政治、文化和軍事四層面都「民主地」由「社會」來控制。

¹³ 消除階級差異，以及暴力鎮壓的國家，並將國家轉為具合法性與普遍行政的機構。

¹⁴ 公民成為理性、道德與美學的歷史主體。

「治理」(Governance)策略上已跳脫極端主義，走向往中間路線修正與路徑整合。這經常凸顯與兩個核心議題之間的緊密相連：

第一，政治上，鑑於拉美普遍存在「代議民主」制度運作不良的困境。因此，替代方案經常倡導以「分權」策略來強化公民政治參與，以將被政治排除的群眾重新納入決策過程。這經常與「參與式民主」(Participatory Democracy)存在「選擇性親近」(elective affinity)。

誠如Canache (2012, 97-98)所言，自希臘開始，「民主」就與「人民」(People)與「人民治理」(rule by people)等概念相連。然而，「民主」從不是一個單向度的概念。當代民主論述包含多元內涵，例如：平等、自由、參與、代議、審議與法制等，但「自由民主」卻成爲主流觀點，又經常以「代議民主」方式出現，要求有權力者受到「制衡」(checked and balanced)，並受一套保障自由與人權的「憲法」所調節。問題是，拉美的民主政治經常淪爲寡頭政治，在民主程序下人民經投票選取出的政治菁英經常壟斷權力，無法確實反映人民需求。人民角色淪爲委任權力給獲選精英，而形成「委任式民主」(Delegative Democracy) (Motta 2011, 28)。以此來看，不難理解拉美替代發展極力重新定義「民主」概念的作爲。他們偏好創造一個群眾納入的政治參與形式，以取代政黨政治，而被批評具有「去制度化」傾向；此外，在賦予人民更多經濟與政治權力時，被貶抑是一種利於侍從關係建立的政治回饋機制 (Motta 2011, 29-30)。但這些批判都過於武斷，忽略人民作爲民主主體之實踐，實際上存在不同制度創新的可能性。誠如Canache (2012, 97-99)主張，在選舉以外，自由民主更需要一個「有意義的政治」。因此，倡導建立一個由廣泛公民群體參與決策的「參與式社會」(Participatory Society)在拉美是方興未艾，其中「審議性」(deliberative)是關鍵。

第二，經濟上，不是反對「市場」，而是拒絕將「市場」置於發展的中心 (Cameron 2009, 337)。他們支持有限度的市場經濟，更主張國家應在經濟上扮演更大角色。這經常與「國家主義」(Nationalism)、或生產工具與產權改革等概念相連。

此外，Dahl (1985)在探討權力時提及，爲何政治上人民可以選擇治理者，經濟上卻不存在「產業民主」(Democracia Industrial)？Solimano

(2015) 認為市場經濟下勞工雖有選擇雇主的「自由」，但這僅滿足了「免於限制」(absence of restriction) 此一「自由」的概念內涵，卻無法滿足「自由」的第二個概念內涵「工具可用性」(availability of means)。後者是指人與人之間在財富、教育與社會契約上不均分配導致的不自由 (Solimano 2015, 191-192)。據此，Wright (2016, 95) 主張應導入市場的民主協商機制，以求「民主地」規劃資源的配置，來校正市場的專斷性，亦即倡導「經濟民主化」(Democratization of Economy)。Hahnel (2016, 8-12) 與 Wright (2016, 95-96) 都主張，應採用「平等」¹⁵ 與「民主」¹⁶ 兩個價值判斷來維持一個好的市場運作。

這些解決社會不公與不均的觀點，逐漸走向倡導政治與經濟領域的「賦權」(empowerment) 作為手段，以強化「社會力」作為牽制「政治力」與「經濟力」獨大的策略。

參、拉美替代發展文獻回顧

自「發展典範」(Development Paradigm) 危機以來，拉美積極尋求新的典範，以及對於發展的詮釋性理解。因此，既有文獻在探討這波替代發展時，多聚焦在分析「發展典範」與「發展政策」兩個面向，以回應上述危機。這些文獻都論及這波替代發展的反「新自由主義」意識與議程，但對於「發展典範／模式」的定位，仍存在分歧的看法。此外，它們雖論及「發展政策」，但都聚焦在分析「國家」角色，忽略理論部分指出，實際上這波替代發展的政經議程走向，亦凸顯出「公民」作為主體的參與發展途徑。誠然，本文目的不在釐清典範爭議，但因其內含對於發展的本質與目的、工具一手段等思考，檢視這些發展典範與政策，可為本研究奠定基礎。

在「發展模式／典範」的探討上，Escobar (2010, 7-12) 主張，南美替代發展源起於「新自由主義」和「歐洲中心現代性」之雙重失敗的危機中產生，

¹⁵ 要求人民去參與決策，且此一參與的程度，必須反映受決策衝擊的程度。

¹⁶ 要求經濟體系可以滿足人的基本需求，最終促成更繁榮生活 (flourishing life) 並回饋人民。此一回饋必須與其在工作中承擔的重量相當。

並朝向「後自由主義」¹⁷、「後資本主義」¹⁸與「後國家主義」¹⁹等多元替代發展模式的方向轉型。所謂的「後」(Post)，是指經濟不再是「資本中心」(capital-centric)、「社會」不再是自由社會的；「國家」不再是制度化社會權力的唯一形式。這意味著「新自由主義」作為主導形式被部分取代，走向承認多元政治與社會形式的混合實踐。

Grugel and Riggiorozzi (2012, 2-3) 以「後新自由主義」(post-neoliberalism) 定義南美新左派的替代發展。他將「後新自由主義」定義是：「認知『國家』存在一種道德責任，去回應和交付 (deliver) 不可剝奪的公民權利。」這須經由「重建國家」，使「國家公共化」(make the state “public”) 來確保國家捍衛公眾利益、回應公民需求 (Grugel and Riggiorozzi 2012, 15)。在此脈絡下，「後新自由主義」旨在尋求一種有別於礦業出口導向的新「治理」模式。在經濟上，強調更多的「國家」、較少「市場」，同時兼顧社會福利與社會納入機制，並尋求一種更民主的政治與政策自主性的「新形式政治」。Grugel and Riggiorozzi (2012, 15) 主張，「後新自由主義」治理側重於「成長」、「福利」(welfare) 與「公民身分」(citizenship)。但他亦提到，經濟上「新自由主義」與「後新自由主義」並無顯著差異，關鍵不同反而是對於「貧窮」和「公民身分」的論述 (Grugel and Riggiorozzi 2012, 5-6)。

Radcliffe (2015) 亦定義這波替代發展屬於「後新自由主義」。他認為南美政府倡導的替代方案之間，存在自概念、認識論 (epistemological)²⁰ 與政治立場的差異。有些涉及到發展之本體論與認識論的轉向，有些不必然挑戰資本主義、甚至延續「新自由主義」的部分制度與觀點。此外，各國政府對於替代發展的主張，經常又與社會團體的訴求不同。且左派政府的政策，時常無法

¹⁷ Escobar (2010, 12) 將「後自由主義」定義為，社會生活不再全然由「經濟」、「個人主義」、「工具理性」與「私有產權」等自由主義的現代性所定義與建構。

¹⁸ 超越「資本」作為經濟主宰形式。是指資本主義不再是經濟霸權的事態，而是由一組經濟排列的組合所決定，包括：連帶、合作社、社會的、社區的。此外，由多元行為者來共同實踐。

¹⁹ 超越「國家」作為制度化社會權力的核心形式。

²⁰ 根據Pieterse (2010) 是指如何建立知識的法則。

回應替代發展的視野，這種落差呈現在政策執行的各個層面。然而，它們的共同性在於：重申「國家」在總體經濟和社會福利中的角色。主要議程是找回國家角色，同時強化社會支出（Radcliffe 2015, 862-863）。此外，他亦指出替代發展試圖翻轉主流發展模式的權力結構，並說明這可經由改變制度與利害關係人之間的結盟途徑來落實（Radcliffe 2015, 865-866）。但這僅止於發展論述思辯的層次，未深入經驗研究。

對應到經驗案例，Grugel and Riggirozzi（2012, 8-9）與Radcliffe（2015）都將委內瑞拉與厄瓜多模式看作是「後新自由主義」。在治理議程上，兩國皆以國家之力將自然資源收益導向社會福利，政策議程側重在重新定義「國家」角色，圍繞在國家如何去捍衛公民權力、回應公民需求的議程。雖論及需要更民主的政治實踐，卻未對「公民」在參與發展中的角色，有更深入闡述或對經驗現實的分析；相對於前者，Escobar（2010, 6-19）說明了受「二十一世紀社會主義」影響較深的委內瑞拉與厄瓜多，都倡導反新自由主義政經議程，並走向推動實質的參與式民主。他定義委內瑞拉模式是一種「後資本主義政治」（post-capitalist politics），主因是「二十一世紀社會主義」試圖超越「資本中心」，以讓「經濟」不再單方由「資本」主宰，而是由一組經濟排列組合²¹來共同實踐。這仰賴內生發展與「群眾力量」（poder popular）組成新權力幾何來達成。

替代發展的另一個焦點是安地斯國家興起的「後發展」（Post-Development，以下簡稱：PD）論述。PD認為「成長」與「挖掘主義」（Extractivism）的發展邏輯，是造成南方國家環境污染和社會不均的主因，並主張「脫離」資本主義，邁向環境永續與後資本主義社會（Hollender 2015, 74）。PD將主流發展模式看作是西方霸權與利益在第三世界的延伸，是一種政治指導的意識型態，並倡導反西方中心的發展方案，又稱「反發展」（anti-development）或「去殖民方案」（de-colonial projects）（Pieterse 2010, 7）。

Hollender（2015, 74-77）進一步歸納安地斯國家的PD存在三類方案：第

²¹ 多元經濟組合，包括：連帶、合作社、社會的、社區的，以及多元行為者來共同實踐。

一，「後挖掘主義」（Post-extractivism）：將礦業出口成長模式看作是「掠奪性挖掘」（predatory extractivism）²²，並要求經濟政策應轉向「敏感挖掘」（“sensible” extractivism）；第二，「團結經濟」（Solidarity Economy）：倡導以「連帶」與「互惠」的經濟原則，來取代「成長」與「資本積累」的邏輯，因此構成「後資本主義」方案；第三，「美好生活」（Buen Vivir，以下簡稱：BV）：源自安地斯原住民²³的世界觀²⁴，強調人類福祉、豐滿生活（fullness of life）、多元主體，以及與自然共存等概念來取代「成長中心」的發展邏輯，形成認識論與本體論的轉向（Hollender 2015, 86-88; Gudynas and Acosta 2012）。實際上，厄瓜多的《美好生活社會主義》替代方案中，同時包括上述三類計畫。

誠然，安地斯國家的替代方案中，最受西方矚目的當屬BV。Merino（2016, 1）亦定義BV是一種PD模式。BV倡導將「自然」（Nature）看作一種存有主體（being）的「地球福祉」（earth-being），以反駁將「自然」視為「資源」（resource）的歐洲中心論與科學觀。這實際上挑戰了西方建立的普世主體論，翻轉了線性發展想像²⁵，轉為強調人類與環境共存的新契約（Merino 2016, 3-10）。

上述文獻都同意BV挑戰了主流發展模式單方強調「成長」與「物質進步」的指導性原則，轉為將「發展」視為一種「質變」過程。Escobar（2010, 23）更指出BV創新之處是提出「發展的道德」，將經濟目標從屬於一系列指導性原則，包括：環境標準、人性尊嚴、社會正義與人類福祉等價值。

然而，當前厄瓜多的「美好生活社會主義」模式，存在高度爭議，主因是對於典範定位缺乏共識。有些學者主張厄瓜多BV是一種PD、有些主張這是「後新自由主義」或新自由主義的轉型方案。本文歸納這種定位不明可從兩

²² 礦業開採使用的「水力壓裂」（fracking）與「深海鑽探」（deep-sea drilling）技術造成環境污染與生態體系破壞，並危及原住民生存權益。

²³ 源自Quechuas和Aymara兩個主要族群。

²⁴ BV源自安地斯原住民的世界觀，原住民稱是「Sumak Kawsay」。此一概念承載著豐滿生活、善意共存、和諧生活與多元主體等多重內涵，但在轉譯為西班牙文Buen Vivir時卻簡化了內涵。

²⁵ 奠基於歐洲中心現代性、自由、理性與人類中心的假設。

個因素來理解：第一：葛雷亞的政策與執行無法回應發展視野所致（Villalba 2013, 1439）。Merino（2016, 5-13）認為，葛雷亞在擁抱反發展意識之下，實際走向卻保有發展主義的邏輯；Escobar（2010, 20-26）則定義厄瓜多模式是一種介於「新發展主義」²⁶與「後發展主義」之間的方案。本文認為，這種不一致，實際上是高度規範性取向之替代發展的共通問題。

第二，BV是否構成一個新的發展典範，還是充其量只是一個替代發展方案？BV主張「發展」的最終目的在尊重生活方式和改善生活質量，以使其符合文化多樣性與環境永續性。Svampa（2012）認為，倘若如此，就需要重新定義何謂人類需求。這實際上又回到了「人類需求途徑」（human-need approach）²⁷（Hollender 2015, 93）。對此，Merino（2016, 11-12）主張，反新自由主義的替代發展都強調「人類發展」，但「人類發展」倡導個人擁有「良好生活與成長」（Living and growing well as individual），傳遞著強烈的「個人主義」色彩，並仰賴自由民主與經濟成長作為個體發展所需的制度基礎。²⁸由此可知，BV的發展目的看似與「人類發展」目的重疊，後者的實踐又相當程度上仰賴自由社會。假如兩者並非本質不同，只是途徑和組合的差異，就難將BV看作是新的發展典範。

歸納上述文獻，從發展典範來看，Escobar（2010）使用「後自由主義」、Grugel and Giggiozzi（2012）與Radcliffe（2015）以「後新自由主義」來定義這波替代發展。他們雖同意這波替代發展在論述上挑戰了由「新自由主義」支配社會生活各層面的主導性，並倡導由多元的政經形式來取代，實際走向卻不必然構成本體論或認識論的轉向。此外，Hollender（2015）、Merino

²⁶ 「新發展主義」是指對於「發展」的理解與實踐，並未挑戰「成長中心」的基本預設。

²⁷ 1970年代聯合國糧農組織（FAO）評估1979年全球將有8億鄉村貧窮人口，需仰賴進口糧食。此一統計促成國際社群紛紛放棄倡導高科技、由上而下的發展，走向倡導「基本需求觀」，以將發展議題導向滿足人類基本需求，這亦影響了後續「人類發展指標」（HDI）。

²⁸ Amartya Sen倡導「人類發展」與「能力建構」途徑作為替代發展的微觀途徑，強調個人「自由」與追求自我實現。其實踐需一個自由開放的民主場域、且經濟成長更是達成個人自由發展的工具。因此個人發展所需的制度基礎，依舊立基於自由民主與經濟成長（Merino 2016, 11）。

(2016) 與 Villalba (2013) 都同意 BV 乘載一種「後發展」意識，但政府版本與原民和學者版本之間存在鴻溝。前者仍保留「新發展主義」的邏輯，賦予「國家」在管理資源與推動「再分配」上更大角色。據此斷定這仍未挑戰「市場中心」的基本預設，而離形成全新發展典範仍有距離。因此，這波替代發展的定位，最大共識仍是「後新自由主義」或「新自由主義」的轉型方案。然而，本文認為使用「後新自由主義」雖有助於概括多元分歧的替代發展類型與實踐，也帶出其限制。事實上，「後新自由主義」僅標示出「反/超越」新自由主義議程，但在超越「市場/資本中心」與自由社會之後，指向了替代選項的開放性。這將因指向對象過廣與不明，造成詮釋力的限制。因此，本研究主張，應回到發展論述和議程本身，來直接面對並釐清經驗現實的複雜性。

此外，既有文獻都指出，這波替代發展倡導反新自由主義的政經議程。本文歸納出兩個方向：第一，「找回國家」：重新概念化「國家」角色並將其擴大到管理經濟²⁹、回應公民需求。這又與「新發展主義」和「再分配政策」產生較強連結。誠如 Grugel and Ruggirozzi (2012)、Radcliffe (2015) 都提及「國家」角色的再定位；Grugel and Ruggirozzi (2012, 8) 建議國家應思考如何管理資源，以連結出口和社福的擴張；Hollender (2015) 主張推動「再分配政策」是邁向後資本主義社會的關鍵策略。這亦衍伸出對於「再分配政策」在經濟無法持續成長之下，是否仍可行的辯論。誠然，既有研究指出了「國家」在經濟與社會角色的擴張，凸顯了「政治—經濟—社會」整合性議程的走向，但卻忽略了這波新左派倡導的替代發展對於「再分配」的思考與作法已有了改變。這又與第二個方向產生較強連結。

第二，誰來「治理」？除了「國家」之外，強調更多公民政治參與，這涉及重新定義「民主」與「公民身分」，找回公民在政治參與中的重要性。可見，這波替代發展實際上存在兩個主體：「找回國家」與「找回公民」，涉及到不只是「國家」在經濟與社會上扮演更大角色，更強調「公民」由下而上的參與發展，因而挑戰了治理的權力結構。

²⁹ 重稅、管理自然資源、再分配。亦即由國家監管市場、強制移轉部分出口收益來推動再分配。

誠然，這波替代發展在對抗新自由主義的框架下興起，並試圖在超越新自由主義的政經議程之下，尋求一個更公平正義的新治理形式。然而，既有文獻雖指出反新自由主義之後走向承認更多元政經形式的混合實踐，但對此一治理的「形式／樣態」（Gestalt）與其跨國比較著墨不多。誠如Grugel and Ruggirozzi（2009）與Radcliffe（2015）主張，既有研究欠缺對於替代發展倡導之政治與經濟治理的新計畫，進行更精細分析；Radcliffe（2015, 866-867）更建議，應深究替代發展中那些有助於創造與維繫「納入」和「排除」的論述及其對應的物質形式。本文在某種程度上填補了這樣的空缺。

本文主張，這波左派政府倡導的替代發展，興起於挑戰新自由主義下衍生的社會不公與貧窮，存在較強的價值理性與規範性取向。它們都強調平等主義，並主張「發展」的本質與目的應回到「人類進步」的價值，並致力於尋求一種兼顧人類需求、經濟與社會納入的「新治理形式」。這涉及到的不僅是國家在經濟角色上的復興，實際上，國家在回應社會對於「再分配」的需求上，已超越被動的社會救助政策，走向對人民在政治與經濟上的「賦權」作為手段。這又經常與「公民」作為主體的「參與式民主」和「經濟民主化」兩個治理議程產生更強連結，以此修正「自由民主」與「市場經濟」在拉美運作不良的弊病。然而，對於如何「賦權」（制度形式）以及「賦權」的程度，各有不同。倘若「賦權」是發生在全國層次，將形同是重組政治權力，形成新的權力幾何。

誠如Pieterse（2010, 182-183）主張，發展是多面向的，不能將分析侷限在單一層次，而是需要「一組分析觀點的組合」。本文將從個別國家的「發展論述—核心議程—對應制度」的分析縱軸切入，並以「參與式民主」和「經濟民主化」兩個治理概念，建立起橫軸的分析架構來銜接三國案例：一方面，從分析發展的「論述」，釐清三國替代發展方案對於「發展」的本質與目的之想像，這經常承襲自發展的意識形態與理念，並影響對於發展的思考與議程走向；另一方面，釐清替代方案倡導的政策議程走向，以及對應的制度選項，來探索「治理」的形式。

表2 學者對於南美替代發展的觀點

學者	對象	發展典範	說明
Escobar (2010)	南美	後自由主義 後資本主義 後國家主義	<ol style="list-style-type: none"> 緣起於新自由主義與現代化方案的危機。 新自由主義主導形式被部分取代，走向承認多元政治與社會形式的混合實踐。 委內瑞拉、厄瓜多、玻利維亞相似走向： <ol style="list-style-type: none"> 反新自由主義的政治與經濟議程。 參與式民主。 多元文化與多元民族國家的建立。 環境保護。
Grugel and Riggirozzi (2012)	南美	後新自由主義	<ol style="list-style-type: none"> 新自由主義的轉型方案。 重新概念化「國家」、尋求新的治理形式：國家、市場與社會之間的最適組合。 治理側重：成長、福利與公民身分。
Radcliffe (2015)	南美	後新自由主義	<ol style="list-style-type: none"> 存在自概念、認識論和政治立場的多元差異。不必然去挑戰資本主義。仍存在新自由主義的制度，形成混搭。 共通性：將國家找回來、強化社會支出。 「治理」難題：政策難回應替代發展視野。
Hollender (2015)	安地斯 國家	後發展 後殖民主義 後資本主義	<ol style="list-style-type: none"> 脫離資本主義社會，邁向環境永續和後資本主義社會。 多元替代方案：後挖掘主義、美好生活與團結經濟。 後發展的關鍵是「再分配政策」。

表2 學者對於南美替代發展的觀點（續）

學者	對象	發展典範	說明
Merino (2016)	安地斯 國家	後發展 後挖掘主義 新發展主義 人類發展	1. BV本質上是認識論與本體論轉向。也帶動興起反挖掘主義的政治議程與運動。 2. BV的三個競爭流派： (1) 生態立場 (2) 國家主義挖角立場（厄瓜多葛雷亞政府） (3) 原住民立場（秘魯亞馬遜原民運動）
Villalba (2013)	安地斯 國家BV	後發展 新發展主義 去殖民主義	1. BV存在兩個角逐群體與版本： (1) 原民版的Sumak Kawsay：生態中心。偏向後發展。 (2) 混血人種：人類中心。自然與社會兩元對立。偏向新發展主義與人類發展。

資料來源：Escobar (2010); Grugel and Riggiozzi (2012); Radcliffe (2015); Hollender (2015); Merino (2016); Villalba (2013).

肆、安地斯國家替代發展的論述與計畫方案

一、秘魯的「包容性成長」

秘魯是後華盛頓共識中倡導「包容性成長」的典範。秘魯轉向新自由主義發展模式始自1990年代藤森（Alberto Fujimori）總統在國家面臨破產之際³⁰與IMF協商紓困貸款，啟動「休克療法」（Shock Therapy）並開啓市場經濟路線，同時引進一批具國際金融機構經驗的經濟學者負責國家總體經濟與貨幣政策。³¹自此，開啓了新自由主義政府（Crabtree and Durand 2017）。因此，秘

³⁰ 1990年8月通膨是397%與負成長的經濟危機（Parodi Trece 2011, 267）。

³¹ 新自由主義政府將「經濟與金融部」（MEF）晉升為政府部會龍頭。他們是由一群訓

魯被公認是新自由主義意識形態治理的國家，市場經濟下政府無所作爲，被譏是「自動駕駛」（Auto Piloto）的經濟模式。

進入二十一世紀，秘魯獨尊新自由主義市場經濟的模式，出現了再校正。2001年秘魯在反對藤森繼續執政之下，引發全國四大區遊行，並將原住民裔（Cholo）的托雷多總統送進總統府。左派的托雷多雖以反利馬白人中心和藤森論述崛起，但他卻是位市場派的經濟學者，曾任職世界銀行（Baar 2003, 1164-1165）。³² 他深信市場作爲經濟協調的原則遠比國家干預更有效率。然而，他在選舉時，卻承諾以「更人性化方式去追求市場經濟」（pursue market economy with a human face）（Burron 2012, 133-134）。

托雷多執政以後，他提出「成長爲了包容」（Crecer para incluir）作爲國家發展的口號，強調在追求經濟成長和貨幣穩定之下，同時致力於消除貧窮，以促進更廣泛的「社會納入」作爲發展的終極目標（Baar 2003）。托雷多主張，欲解決貧富不均，首要之務不是擴大社會救濟，而是給予「有尊嚴的工作」。2001年托雷多提出《2001-2006年社會政策章程》，將「消除貧窮」視爲首要與終極目標。在達成終極目標之前有三個中程目標：第一，創造生產性與有尊嚴工作；第二，確保公民都得以「近用」教育與健保；第三，創造「服務於人民」的國家。此一章程更確立了，秘魯在「經濟成長」與「社會福利」之間的關係，是經由「就業」作爲銜接。且欲達成中程目標，應致力吸引投資創造就業，同時協助低收入戶尋求經濟機會、發展經濟能力，建立社會安全網作爲抗衡經濟與社會衝擊的緩衝機制（Parodi Trece 2017, 200-201）。顯而易見，上述章程目標恰巧與The World Bank（2009）倡導的IG內容不謀而合。這隱含秘魯發展論述與方案存在與WB等國際金融機構共進的現象。

然而，秘魯的「成長爲了包容」本質上仍是延續市場經濟路線，強調以擴大出口創造經濟成長動能、引導投資來創造就業機會。有了工作就有薪資，

練有素的經濟學技術官僚組成，偕同在國際金融機構的諮詢顧問，接收來自世界銀行等機構的親市場政策建言。內閣成員例如Hurtado Miller、Carlos Boloña皆是（Crabtree and Durand 2017, 89）。

³² 他獲得Stanford大學經濟學博士學位，曾任職世界銀行。

就會降低貧窮。另一方面，在消除貧窮上，托雷多仍延續補償式作法³³，只是他更強調摩擦性失業政策³⁴，始終未大幅擴張社福政策（Crabtree and Durand 2017, 133-134）。在此一邏輯下，托雷多積極完成與美國、新加坡與日本等國家簽署「自由貿易協定」（Free Trade Agreements, FTAs），成就秘魯在比較利益法則之下，以農漁和礦業出口作為經濟成長的動能。可見，秘魯的發展理念仍是新自由主義取向的，強調以「市場」作為成長的引擎，「工作創造」作為銜接「經濟成長」與「社會福利」的中介。這仍是將「消除貧窮」視為是「經濟成長」的副產品。只是，重點從「資本積累」移轉到「就業創造」。

他任內最受矚目政策在於倡導經由「分權」（decentralización）作為促進「社會納入」與帶動「消除貧窮」的策略（Parodi Trece 2017, 172）。2001年托雷多成立「國家分權委員會」（National Decentralization Commission）以兌現「分權」承諾，並作為抗衡獨尊市場經濟的一種策略（De la Pedraja 2016, 72）。在推動「分權」過程中，也配合一系列分權法改革³⁵，將權力與資源下放地方（Barr 2003, 1637-1168）。同時，更頒布《超越貧窮與創造經濟機會的基礎策略》（Bases para la Estrategia de Superación de la Pobreza y Oportunidades Económicas para los Pobres），其中關鍵策略是要求各層級政府設置以「消除貧窮」為目的的「消除貧窮圓桌協商會議」（Las Mesas de Concertación para la Lucha contra la Pobreza，以下簡稱：圓桌協商會議）。托雷多執政最初五年間，在全國境內設置了1,200餘個「圓桌協商會議」（Burron 2012, 134）。

「圓桌協商會議」作為一個制度化的公共政策空間與參與式民主的機制，要求各級政府必須定期舉辦圓桌會議，以集結政府、公民組織與企業團體來協調地方發展和消除貧困的策略（Parodi Trece 2017, 201-202）。托雷多希望藉由擴大基層公民參與決策，賦予底層一個制度化管道來「培育」他們參與政

³³ 例如：社會發展與國家補償基金（Foncodes）、一起（Juntos）等社會政策。

³⁴ 托雷多總統任內知名就業政策包括：城市工作（Trabajo Urbano）、鄉村工作（Trabajo Rural）。

³⁵ 2003年開始推動一系列分權法，包括：分權的憲政改革法（Ley 27680 de Reforma Constitucional de Capitulo XIV sobre Decentralización）、2002年地方政府組織法（Ley 27687 Orgánica de Gobierno Regionales）、2003年市鎮法（Ley 27972 Orgánica de Municipalidad）與2004年財政分權法（Ley 27506 Ley de Canon）。

治和經濟的能力與機會，以建立由下而上的政治參與機制，並逐步取代被動的社會救助。可見，托雷多在依循市場經濟路線之下，同時以「分權」與審議民主作為「再分配」與「經濟賦權」的途徑。Barr（2003, 1169）解讀這是在新自由主義政策下促進窮人獲取分配的兩層策略（two-tiered policy approach）。本文傾向解讀是在維持市場主導之下，以民主協商機制去分配資源並牽制「市場」的專斷性。

2006年繼任的賈西亞（Alan García）總統延續了既有發展論述與路線，同時更強調「經濟納入」的重要性。他積極倡導WB推動的「包容性商業」（Inclusive Business，以下簡稱：IB），希望藉由引導資本挹注貧窮社區，推動「政府—企業—公民」三方結盟以將長期被經濟排除的群眾，重新鑲嵌回生產與供應體系（Ministry of Economy and Finance of Peru 2011, 1）。可見，秘魯政府雖將促進經濟成長置於發展的主力，卻有意識地將政策對象聚焦在社會底層的就業，以創造「市場納入」機制來改善貧窮。

2010年秘魯迎來了激進的左派總統烏瑪拉（Ollanta Humala）。他在競選期間提出《大轉型：2011-2019政府計畫》（La Gran Transformación: Plan de Gobierno de 2011-2019）（Burron 2012, 135）。經濟上，他批判新自由主義政策已造成秘魯經濟過於依賴外部市場，也強化了外資壟斷內部市場，造成72%勞動人口就職於非正式部門（Humala 2010, 12-16）；政治上，他倡導建立「多數人的民主」（democracy of the national majority），並認為這需是「更多參與和代議」的政治體制，以對抗由菁英壟斷的政治，並建構有色人種為認同的國家（McClintock 2013, 225-233）。只是，他上任之後卻擱置《大轉型》，走向市場經濟老路。³⁶

烏瑪拉在轉向時，承諾不會終止讓秘魯成長的經濟政策。主因是，當時秘魯歷經「黃金十年」的高速經濟起飛，造就中產階級興起，民衆對市場的好感上升。³⁷ 此時，他對發展的思考轉回倡導「包容性成長」（Crecimiento

³⁶ Crabtree and Durand（2017, 76-77）以國家被俘虜（captured）說明總統繼任後都選擇與資本案結盟。

³⁷ 2006年秘魯經濟開始「起飛」（take-off），高速成長帶動人均所得倍增，海岸城市人民普遍感覺生活變好。2010年ECLAC統計指出，2006年經濟成長率是7.7%、2007年是8.9%、2008年達到9.8%，2009年短暫受美國次級房貸影響，但2011年後恢復穩定成長（Comisión Económica para América Latina y el Caribe 2010, 51, 71）。

con inclusión)。但不同於前兩任，他翻轉「成長爲了包容」（Crecer para incluir）論述邏輯爲「包容爲了成長」（Incluir para crecer）。後者相較於前者的差異是高度挹注「社會投資」（inversión social）³⁸，以打造包容性與無歧視性的社會。但這不意味著去修改市場經濟路線。爲此，烏瑪拉成立秘魯歷史上第一個「社會納入暨發展部」（Ministerio de Desarrollo e Inclusión Social，以下簡稱：MIDIS），將社福拉高到部會層級，並在整合與擴大既有零散的社福政策之下，形成以「人類發展」爲軸心的《社會發展政策》（La Estrategia del Desarrollo Social）³⁹。在該政策架構下，由跨部會協作，多管齊下地推動「社會納入」與「經濟納入」的雙重方案。⁴⁰

誠然，烏瑪拉的轉向，成就了秘魯過去十七年發展論述與模式的高度延續性。不論如何，確實促成秘魯發展論述與路線走向，自新自由主義市場經濟轉向重視「人類進步」的觀點。自此以後，秘魯發展論述中開始大量出現將「人」視爲首要考量（primera preocupación）的趨勢。秘魯太平洋大學經濟學者Enrique Vázquez稱之是秘魯發展的「鐘擺」（situación pendular）。⁴¹

秘魯天主教大學社會學者Silvana Eugenio Vargas指出⁴²：「在過去十七年，秘魯已逐步強化社會政策的建構。這存在兩個階段：第一時期，將社會政策視爲是回應經濟危機的方案；第二階段，社會政策成爲主要政治倡議。」前者，是指政府意識到「經濟成長」與「社會不均」存在的關聯性與連動性，實需降低社會落差對於「成長」造成的限制。這實際上回應了後華盛頓共識的主張；後者，基於秘魯在「黃金十年」帶動經濟高速成長，讓秘魯社會（人口密集沿海城市區）出現推崇市場經濟或至少不排斥的現象，但社會不均卻未有

³⁸ 強調投資於教育、建康等不是一種被動社會救濟，長期來看對於國家發展有益無害。

³⁹ 依據一個人的發展階段，切割出自幼童到老人的五個成長階段，並要求各部會在政策架構下，依據所負責階段介入輔導，以落實脆弱者所需的社會與經濟納入政策。

⁴⁰ 作者訪談，MIDIS前部長Carlos Triveli，秘魯研究中心（IEP），2017年11月13日。

⁴¹ 作者訪談，太平洋大學經濟系教授Enrique Vázquez，太平洋大學經濟系，2018年7月11日。

⁴² 作者訪談，天主教大學社會系教授兼前MIDIS內閣Silvana Eugenio Vargas，秘魯天主教大學社科院，2017年7月20日。

相對應的大幅改善。⁴³ 此時，成長果實是否雨露均霑成為辯論核心。加上秘魯選舉的「強制性投票」（compulsory voting）制度，造就社會政策屢屢成為大選的核心議程。因此，MIDIS前部長Carlos Triveli主張，發展論述建構了社會政策成為窮人「權力」的文化（culture of rights）（Crabtree and Durand 2017, 138）。

本文主張，過去十餘年秘魯已逐步強化「包容性成長」作為秘魯模式的正當性，這實際上存在「經濟成長」和「消除貧窮」兩個核心議程，相近於後華盛頓共識。秘魯模式不僅強調「成長」帶動「生產性就業」作為「消除貧窮」的最佳策略，同時訴諸「分權」和「圓桌協商會議」，形成以「審議民主」對人民「賦權」來平衡「市場」專斷性。此外，社會發展架構的形成，有助於將政策重新導向弱勢族群，並促成更廣泛的社會與經濟納入作為「發展」的終極目標。此一過程逐步建構「消除貧窮」的正當性。因此，秘魯模式是一種「新自由主義」和「人類發展」的結合。

二、委內瑞拉的「玻利瓦革命」與「二十一世紀社會主義」

1989年貝雷斯（Carlos Andrés Pérez）總統落實新自由主義改革時，經濟陷入通膨與混亂，但政經體制大體上仍延續「定點協定」（El Pacto de Punto Fijo）確立的「代議民主」與「市場經濟」。此一體制被批評是強化了寡頭壟斷的政經結構，導致較高的社經排除（Emerson 2011, 90-91）。在此脈絡下，1999年查維茲打著反新自由主義、反資本主義與反帝國主義的旗幟勝選總統。他承諾帶領國家走向「玻利瓦革命」的替代道路。2005年又拋出前者目的在建立一個「二十一世紀社會主義」，並於2007年啟動激進的社會主義國家轉型。

事實上，查維茲的替代方案是以「人民」（pueblo）⁴⁴ 作為主體

⁴³ 2006年秘魯迎來經濟「起飛」，但貧窮降幅卻不如預期大，社會仍存嚴重不均。從貧窮率來看，2001佔總人口的54%、2010年下降至30.8%。但從基尼係數看，2001年係數是0.52、2010年是0.46，降幅不如預期大（Parodi Trece 2017, 307-308）。

⁴⁴ 查維茲所謂的「人民」是指邊陲群眾（marginalized segment of people），並非廣義委內瑞拉人。

(Emerson 2011, 96)。繼之延伸出「玻利瓦革命」與「二十一世紀社會主義」兩個替代方案，先後強調「參與式政府」與「社會主義生產模式」兩個政策重點，反映出對於「自由民主」與「市場經濟」的再修正。

首先，「玻利瓦革命」替代方案，取自西蒙·玻利瓦倡導的革命理念。查維茲將委內瑞拉描述成一個自殖民獨立以來，仍處在「尋求自由、民主與解放之革命進程」的國家，並以「玻利瓦革命」說明委內瑞拉捲入世界經濟體系下衍生的社會不公與不均，以將國家重新置入尋求「解放」的歷史進程中。查維茲要求人民取法法國大革命的精神，來創造自身的歷史並成為歷史主體。Narvaja de Arnoux (2008, 103) 以「玻利瓦時空」(cronotopo bolivariano) 來定義這是一場反新自由主義、反帝國主義與反資產階級民主的革命。本文將其看作是發展論述與時空的錨定。Harnecker (2004) 稱這種脈絡特定催生的「玻利瓦革命」是一種「特種革命」(Sui generis Revolution)。⁴⁵

其次，查維茲倡導的「玻利瓦革命」，論述主體是「人民」、敘事強調「找回人民尊嚴」(returning to dignity) (Emerson 2011, 101)。查維茲所謂的「人民」，概念上相近於社會主義強調的無產階級革命作為歷史主體，卻存在不同的社會脈絡。事實上，他對於「人民」的觀點，受到拉美左派哲學家杜塞爾的《解放哲學》影響，主張拉美對於「發展」的思考應回歸到「人民」作為主體。「解放」是指人民崛起成為一個權力要素來解決自身遭遇的困境。杜塞爾倡導「人民權力」(poder del pueblo)⁴⁶ 作為一種內在於個人、固有的與自我指涉的根本權力，須經由社區人民去奪取行使此一權力的工具制度，來成就其可能行使，亦即「制度化人民權力」(institucionalización del poder del

⁴⁵ 他主張委內瑞拉革命是脈絡特定的產物，主因是查維茲經由選舉興起，並遵從制度路線，不直接採用馬克思主義，而以「玻利瓦主義」作為識別與主導性意識形態。

⁴⁶ 此一權力源自於自我指涉的權力(el poder desde una "autoridad autorreferente")，這是一種內在的根本權力/能力，他稱作是“Potentia”。所有試圖去反對與對抗這種權力的外在力都是虛假的，是一種暴力。這即是為何政治權力不是可以被奪取的，只能奪得調節其行使的工具或制度。但“Potentia”作為人民的一種根本力量的行使，仍缺乏真實、客觀與經驗的存在，因此需將此一群眾權力「制度化」成為“Potestas”。這種制度化來自社區宣稱自己掌權，並創建制度開始。參閱Herández Solís (2015, 1-3)。

pueblo），他稱作是“Potestas”，這才是真正的委任權（Foster 2015, 7）。⁴⁷

誠然，查維茲的替代發展，以「人民」為主體、論述與議程圍繞在重新定義何謂「公平正義」與「民主」。查維茲曾表示在1992年入獄時受到盧梭的《社會契約論》（The Social Contract）與奈格里（Antonio Negri）⁴⁸ 啟蒙，萌生對於何謂「民主」以及如何徹底落實「主權在民」的思考。奈格里批評資本主義造成勞工從屬於「資本」的邏輯，並形成有限民主。他從「制憲權」（Constituent Power）⁴⁹ 角度出發，主張政治不應是獨立且與人民疏離的上層建築，它必須植根於「主權在民」（Foster 2015, 6-7）。奈格里倡導以「制憲權」此一原始權力來對抗資本主義國家的構成結構，亦即「憲定權」（Constituted Power）⁵⁰（Southal 2013, 3）。「制憲權」源自於不斷革命過程中，個體在不斷反制敵人壓迫之際將積累與組織自身力量，以成就實質意義上的自由與民主（Southal 2013,3）。這與杜賽爾主張內在於人民的根本權力“Potentia”相似（參註腳46）。查維茲在1999年繼任總統時引用奈格里觀點，倡導創建一種「制憲權」作為對抗既有憲政體制的轉型權力（Cameron 2009, 340）。

此外，查維茲亦受到羅德格斯影響，主張拉美應創造屬於自己的政經制度。羅德格斯主張貧民窟需擁有自己的政治意識：「每個社區（parroquia）都建立自己在地政府（又稱Toparquía）⁵¹，然後成立一個自治聯盟（Confederación de Toparquía），這是群眾力量（poder popular）的展現。」這為後續查維茲創建貧民窟的社區權力（poder comunal）和「社區理事會」（Consejos Comunales, CCs）的催生，奠定了理念和制度的基礎（Narvaja de Arnoux 2008, 71）。

在上述理念啟蒙下，查維茲逐步形成替代發展的民主觀。他以「人民」為

⁴⁷ 查維茲對杜賽爾的推崇可從2010年頒給「第五屆批判思想解放者獎」（El Quinto Premio Libertador al Pensamiento Crítico）得到印證（Vásquez 2010）。

⁴⁸ 查維茲閱讀Insurgencias: Constituent Power and the Modern State一書。

⁴⁹ 基於人民主權的直接民主。

⁵⁰ 「憲定權」是指由憲法賦予中央政府的權力，是一種給定權力。

⁵¹ Arquia是指政府或權威、topo是指地方區域。Toparquía是地方的政府。

主體、「社區」為基礎、「制憲權」作為「民主」的定義，推動由下而上的「群眾權力」（poder popular）來實踐更進步的民主觀，以修正「代議制度」的缺失。

「群眾權力」在制度的落實上，先後呈現在1999年的《玻利瓦共和國憲法》（Constitución de la República Bolivariana de Venezuela, CRBV），以及2006年推動的「社區理事會」⁵²。首先，新憲法將三權擴大為五權⁵³，新增「公民權力」（poder ciudadano）⁵⁴和「選舉權」（poder electoral）⁵⁵，試圖經由對人民「賦權」，來改革政治寡頭導致的有限民主（Canache 2012, 10）。該憲法明文開放部分政府機構給人民參與，以強化「直接民主」和「群眾權力」為主體的「參與式政府」（El gobierno participativo）⁵⁶。這必須紮根於組織性群眾基礎上建立起來。⁵⁷

此外，2006年查維茲啟動「社區理事會」（以下簡稱：CCs），逐步建構他所謂「制憲權」意義上的「民主」。CCs作為參與式民主的示範場域，由社區人民組成「公民議會」（Asamblea de ciudadanos）⁵⁸選出自治代表，推動《社區章程》與社區發展倡議（López Maya 2011, 200-201）。CCs目的是將民主概念轉化為一種基於人民需求、人民為主角的參與形式。當時，他在全國共設立2萬個地方議會，以將權力和民主移轉到組織性社區（Southal 2013, 6-7）。理論上，此一做法會強化社區自主權，並經由直接民主創造多權力中

⁵² 都會地區每200-400個家庭設置一個CC、鄉村地區每10-20個家庭設置一個CC。同時，在都會邊陲的CC之下，更設置社會生產企業（EPS）與合作社等生產性組織。

⁵³ 參閱《玻利瓦共和國憲法》第136條款。

⁵⁴ 又稱道德權（Poder Moral），經制憲會議決議將人民權力納入制憲道德委員會，並形成三個與人民權力相關的組織，分別是：人民監察員（La defensoría del pueblo）、審計長（El contralor）與檢察官（La fiscalía），目的是在最高法院中監管與制衡公務員的違反或貪瀆。

⁵⁵ 選舉權是指每個市鎮或省可選出獨立於政黨政治的選舉理事會（Electoral Council），並落實直接民主。經由人民議會、公投、普選、人民倡議、撤銷權等權力，來行使參與式民主。

⁵⁶ 依據憲法，擴大直接民主的機制包括四類公投：協商（consultivo）、批准（aprobatorio）、撤銷（revocatorio）與廢除（abrogatorio）。參閱Lopez Maya (2011, 190)。

⁵⁷ 參閱玻利瓦憲法第6條款、第136條款。

⁵⁸ CCs主要決策單位是人民議會，通常是有事才召開，屬非常態性。

心的體制。以此，查維茲在保留代議制度之下，同時強化了另一軌直接民主的機制，形成「雙元權力」（Dual power）（Southal 2013, 12）。這實已構成對於「代議民主」的威脅。

替代發展的另一個重點是經濟領域。2007年以前查維茲的經濟政策仍以「社會經濟」（Economía social）為主軸。這源自2001年推動的49項《授權法》（Las Leyes Habilitantes）。當時政策仍偏向尊重市場經濟與私有產權，經濟路線強調公部門干預經濟的新制度主義，賦予國家監管資源部門、避免內部市場壟斷，保護小農漁業和微型企業（Mateo y Sánchez 2013, 25）。2003年在「社會經濟」架構下查維茲以行政命令啟動一系列名為「任務」（The Mission）的社會政策，包括：城市土地委員會（Comité de Tierra Urbana, CTU）、社區門診（Misión Barrio Adentro）、糧食計畫（Misión MerceL）與教育方案⁵⁹等。

直到2005年查維茲的發展論述出現轉向。同年1月查維茲出席《第五屆世界社會論壇》（El V Foro Social Mundial, FSM）時，首次引用「二十一世紀社會主義」的概念。⁶⁰此一階段，他重新定義產權，逐步推動一套親社會主義的發展論述（Ellner 2013, 64）。當時，查維茲受到委國農民運動領袖薩莫拉（Ezequiel Zamora）⁶¹的啓蒙，啟動農地「徵收」並將土地重分配給無地農民（Emerson 2011, 104）。這形同挑戰了資本主義不可撼動的私有產權，為轉向社會主義揭開序幕。

直到2007年，查維茲啟動轉向社會主義國家的激進轉型，並明言將帶領國家邁向「二十一世紀社會主義」。2006年查維茲曾公開說明「二十一世紀

⁵⁹ 針對成人或兒童等不同的教育方案，如：蘇格雷任務（Misión Sucre）、羅賓森任務（Misión Robinson）等。

⁶⁰ 查維茲曾邀請Dieterich Steffan擔任國家顧問，以協助打造二十一世紀社會主義。但因後續查維茲受到梅札羅斯（István Mészáros）啓蒙，走向更激進方案，因此他的顧問職終止於2007年。

⁶¹ 從社會脈絡來看，委內瑞拉自殖民以來土地集中形成大地主制，造成農民無地可耕。1950～1960年代委國農民領袖薩莫拉曾帶領農民反抗大地主，以爭取農民的自由解放。他在《土地與自由人》（Tierras y Hombres Libres）中論及誰應擁有農地、誰該為辛苦工作農民捍衛他們土地，引起廣泛迴響，後續成為安地斯農民尋求土地與解放的號召。

社會主義」概念是：「有必要將經濟與生產手段予以『社會化』，以創造一個強調『社會產權』，且重視『勞工』勝過於『資本』的新模式（Mateo y Sánchez 2013, 28）」。查維茲宣稱「二十一世紀社會主義」是建立在團結、博愛、自由與平等原則上，可帶領人民走向「至高社會幸福」（La Suprema Felicidad）。後者，依據Dieterich Steffan（1996）定義，是指每個人都有基本體面生活（*vida digna*）、沒有人有過高權力可以剝削他人。

伴隨社會主義國家轉型，查維茲提出《第一個社會主義計畫》（El Primer Plan Socialita，以下簡稱：PPS），強調轉型階段必須以「社會主義生產體系」逐步取代「資本主義生產體系」，以推動經濟基礎的轉變，使其根本上「民主化」（Chávez 2015）。長久以來左派主張產權與生產工具等物質基礎是造成貧富不均與社會階級分化的主因，查維茲欲藉由改變經濟與產權結構，逐步提高「社會經濟部門」在經濟領域中的比重，以加速將不公義的「資本主義生產體系」轉化為「社會主義生產體系」（Campos 2013, 49）。實際上，這種做法是讓經濟「民主地」由「社會力」控制，是「經濟民主化」的展現。查維茲從重新定義產權著手，推動多元產權與生產模式，更啟動資源和民生部門的「國有化政策」。⁶² 伴隨「徵收」更將私人產權轉換為多元產權形式⁶³，同時催生聯合管理企業（Empresa de Cogestión）與社會生產企業（Empresa de Producción Social, EPS）等多元經濟組織形式。⁶⁴

此一階段，查維茲對於「二十一世紀社會主義」的論述，亦借鏡了匈牙利馬克思主義學者梅札羅斯（István Mészáros）⁶⁵ 的轉型策略。他主張社會主義的成功與否，取決於多大程度上可鞏固憲政體制與實質民主，這立基在由整體社會控制國家權力與自我管理的模式。因此，轉向社會主義最後關卡是將政治權力移轉給人民。為此，2008年查維茲在「社區理事會」的基礎上，宣告

⁶² 當時，由於存在短缺問題，徵收也被視為是回應市場短缺的策略。

⁶³ 2007年憲法增修條文定義玻利瓦國家的五種產權形式：國有產權、私人產權、社會產權（*propiedad social*）、混合產權（*propiedad mixta*）、集體產權（*propiedad colectiva*）等。參閱2007年憲法修正案第115條款。

⁶⁴ 聯合管理企業和EPS都屬於產權的社會化／民主化的一環，兩概念經常混合使用。

⁶⁵ 查維茲公開提及閱讀《超越資本》（*Beyond Capital*），並認同「資本」造成社會異化，因此有必要創造一個由下而上的系統來代替它（Foster 2015, 6）。

啓動社會主義的「公社」(Las Comunas)⁶⁶計劃。2009年啓動一系列憲法改革⁶⁷，並授予「公社」作為第四層政府的制度性地位(Ellner 2013, 74-75)。2012年他宣告帶領國家走向「公社國家」(Estado Comunal)。查維茲在「掌舵」(El Golpe de Timón)演講中指出：「資本主義是反民主的，它只為少數菁英與大企業創造巨大財富、壟斷與社會排除，並為多數人帶來貧困。…社會主義是民主的，民主是政治、社會與經濟領域的社會主義」。這是指讓政治、經濟與社會領域都由「社會力」(群眾)所控制的真正民主。這亦體現了「十一世紀社會主義」強調的由下而上的民主。

由此可見，查維茲先後倡導「玻利瓦革命」與「二十一世紀社會主義」兩個替代方案，分別強調「參與式民主」與「經濟民主化」兩個重點，反映出對於「自由民主」與「市場經濟」的再修正。兩者先後重新定義了何謂政治與經濟的「民主」，並經由制度化由下而上的「賦權」途徑，來重構治理的權力幾何。實際上，在2007年以前查維茲除了推動「參與式民主」和社會政策之外，並未大幅修正市場經濟路線；2007年轉向「二十一世紀社會主義」開始，積極推動多元產權和生產形式來取代資本主義市場經濟，以讓「市場」成為次要機制，並藉此增強人民對於經濟的控制。這種由「社會力」來牽制「經濟力」才是經濟領域的「民主」。

在回應發展模式的爭議上，由於「二十一世紀社會主義」的核心議程側重在經濟領域的結構轉型，並在後期形成「混合市場經濟」，因此更接近「後資本主義方案」。相較於Escobar (2010)主張，委內瑞拉模式是一種「後資本主義政治」、Lander (2006)稱之是「後資本主義的民主替代方案」(post-capitalist democratic alternative)⁶⁸。本文主張，「二十一世紀社會主義」替代方案是將前一階段推動的「群眾民主」鑲嵌到「後資本主義方案」。弔詭的

⁶⁶ 「公社」由多個CCs整合而成，並推動糧食生產、社區銀行、司法、文化與通訊等多元事務。

⁶⁷ 2010年通過《群眾權力組織法》(Organic Laws of Popular Power)、《公社組織法》(Organic Law of the Communes)與《公社經濟體系組織法》(Organic Law of the Communal Economic System) (Foster 2015, 1)。

⁶⁸ Escobar (2010, 18)原文引自Lander (2006)。

是，2007年查維茲為回應政治衝突走向「再集權」⁶⁹，形成由上而下的「國家主義」與由下而上的「群眾民主」之間的混合與矛盾。但在國家權力無限上綱之下，反而抑制後者的發展。因此，實際走向應是介於「後資本主義」、「國家主義」與「社會主義」之間的混合實踐。

三、厄瓜多的「美好生活社會主義」

南美替代發展中最具革命性影響力的當屬「美好生活」（Buen Vivir，以下簡稱：BV）。2007年左派葛雷亞繼任總統，承諾推動整合性發展方案，創建BV來替代新自由主義發展模式（Patiño 2013, 240）。他定義這是一種「美好生活社會主義」（Sumak Kawsay Socialism）（Pazuelos 2013, 243-244）。

「美好生活社會主義」同受到「二十一世紀社會主義」和安地斯原住民世界觀的影響，並由拉美知識份子發揚光大，形成抗衡主流發展模式的替代方案。所謂的BV，原住民語稱之是Sumak Kawsay，是一種生活風格與生活哲學。BV源自批判西方主導的發展模式造成生態破壞、外資壟斷國內市場，並衝擊原民生活型態、擴大社會不均，只為支撐西方物質主義與消費至上的價值。BV強調「發展」目的應去滿足人類的基本需求，回歸以「人」為本的思考（Caria and Domínguez 2016, 19-20）。同時追求自我內在、個人與自然，以及個人與社會的三種和諧（Pazuelos 2013, 243-244）。Escobar（2010）主張，這事實上挑戰了主流發展強調「成長」與「物質進步」的指導性原則，並從追求「量」的成長回到「質」的發展，因此構成了「後發展」。

弔詭的是，BV同時也是一個「歧義／多義」概念，它存在三個競逐版本，分別對應到原住民世界觀⁷⁰的某些要素（Campodónico, Carbonnier and

⁶⁹ 查維茲成立「委內瑞拉統一社會主義黨」（Partido Socialista Unido de Venezuela, PSUV）並讓高階將領進入內閣，來強化個人主導與國家控制。這造成查維茲黨在政府各層級與社會的滲透漸深，導致由下而上的群眾參與和由上而下「國家主義」之間矛盾（Partido Socialista Unido de Venezuela 2010; Escobar 2010, 18）。

⁷⁰ Sumak Kawsay世界觀強調「自然」、「社區」、「勞工」、「共識」、「民主」與「靈性」（spirituality）六個概念，以及「關係性」、「互惠」與「互補」三個原則。「關係性」作為世界觀的基本原則，強調人與自然的和諧共存、人際關係的「互惠」與「互補」。在此脈絡下，政治參與強調「社區」在決策過程中的「共識」（Villalba 2013, 1431-1439）。

Vázquez 2017, 6-10) :

(一) 印地安原住民主義 / 大地之母流派 (Pachamamista) : 此一流派受到安地斯原住民與其生活方式的影響, 將原民的文化認同、地域與傳統保存視為是人類發展的優先項目, 同時倡導「互惠」與「互補」原則的社會關係, 尋求人與自然的和諧共存、物質和精神兼顧的平衡生活 (Villalba 2013, 1431)。

(二) 生態或後發展觀流派 (An ecologist or post-developmental conception) : 受到原民世界觀影響, 倡導「自然」作為一種存有的「地球福祉」 (Merino 2016, 10)。此派將環境永續放置於發展的價值首位, 強調過渡開發等同於「剝削」, 並主張翻轉「支配自然」為「從屬自然」的關係, 形成「人類中心」到「生物中心」的轉向。又稱是一種「去成長」或「後挖掘主義」 (Campodónico, Carbonnier and Vázquez 2017, 6-10)。

(三) 國家主義與社會主義流派 (A socialist and statist conception) : 強調資源的國族主義、平等與再分配等概念, 其中「國家」是推動再分配的關鍵 (Merino 2016, 3)。

上述三個定義之間的競逐, 形成「諸神之戰」。不論如何, 它們都同意「人」才是發展的「主體」與「目的」, 並尋求平衡自然與社會、市場與社會發展, 是一種「共存社會契約」 (new pact of “coexistence”) (Caria and Domínguez 2016, 19)。

然而, 葛雷亞的BV替代發展方案, 雖擁抱環境與多元文化意識, 實際走向卻傾向第三個定義。2008年葛雷亞頒布厄瓜多新憲法, 將BV置於發展的核心目標, 試圖去重組國家、打造多文化國家 (Pluri-nationality), 推動參與式治理, 同時克服「挖掘主義」的困境 (Villalba 2013, 1439)。首先, 該憲法明文尊重多元文化、生活方式與經濟形式, 同時強調個人健康與生態平衡, 有助於確保美好生活與永續發展 (Patiño 2013, 240)。此外, 憲法第14條款更明文公民擁有「美好生活的權力」 (Right of Buen Vivir), 這包括: 社會權力 (營養、環境、可用水、教育、住房與健康)、政治參與權、原住民集體權力, 以及大自然與生俱來的權利 (Bill of Rights for Nature) (Merino 2016, 4-5)。

與此同時, 葛雷亞亦頒布《2009-2013美好生活的國家發展計畫》 (Plan Nacional de Buen Vivir, 以下簡稱: PNBV)。PNBV奠基於「人類發展」的

概念，要求公民去尋求BV作為發展典範所對應的目標、工具與福祉，並宣稱這是一場「公民革命」（Revolución Ciudadana）（Caria and Domínguez 2016, 21-22）。PNBV提出的12點「人類發展」議程，主要集中在三個面向：民主與參與、連結社會納入的替代性經濟模式、政治—經濟—社會的整合性方案（Escobar 2010, 21）。這實際上是將人類發展與內生發展、文化多樣性、環境保存等概念連結，以追求人類集體福祉與環境和諧共存為目的，來超越資本主義和新自由主義造成的困境。

根據PNBV，經濟目的不只是生產、消費與服務，更應是「社會關係的人性化」（humanización de las relaciones sociales）。此一論點源自馬克思主義批判資本主義造成勞工的「異化」。因此，葛雷亞倡導建立一種新的經濟模式，這必須是奠基於公平參與經濟，同時滿足「人類基本需求」與「環境永續性」兩個前提（Pazuelos 2013, 252）。為此，2008年葛雷亞提出了「人民與團結經濟」（Economía Popular y Solidaria，以下簡稱：EPS）⁷¹，同年催生《人民與團結經濟法》（Ley Orgánica de Economía Popular y Solidaria）⁷²，賦予多元經濟組織合法性地位（Pazuelos 2013, 256）。葛雷亞企圖重組資本主義經濟為一個承認多元產權、生產體系與經濟組織形式的新經濟模式。這本質上是一種整合公、私部門與EPS的混合經濟形式（Patiño 2013, 241）。

所謂EPS是一種倡導以「團結」與「互惠」價值作為經濟運作之指導性原則的經濟模式（Caria and Domínguez 2016, 21）。本文主張厄瓜多EPS的特殊性在於，乘載著「人民」與「團結」兩個概念。事實上，「團結經濟」⁷³源自歐洲的「社會經濟」，並被視為是第二代思潮。兩者都強調生產者應公平參與到經濟的生產、決策與分配過程中，同時要求社會分工與經濟利益的分配，應符合生活型態並回應基本需求，而不是服膺於資本積累的邏輯。因此構成「後

⁷¹ 「社會與經濟納入部」（MISE）定義EPS運作原則是：尋求美好生活與共同利益；工作優先於資本、集體優先於個人利益；公平貿易、道德與負責任消費；性別平等；尊重文化認同；自我管理；社會與環境責任、團結與問責；公平與團結的營餘分配。參閱Superintendencia de Economía Popular y Solidaria (2011).

⁷² 已於2011年經國會通過。

⁷³ 以社區為中心，強調社群的意識、民主參與的過程、人和工作的價值，以及利潤分配反對將獲利集中分配給資本家。

資本主義」方案。

但葛雷亞的EPS卻整合了厄瓜多社會脈絡下存在的廣大非正式部門、微型企業與自雇人員等多元組織與就業形式，形成集結廣大群眾與其多元經濟實踐的集合詞。這些看似過多內涵與高度混搭的概念，造成理解的困難。但若從其內含的規範性取向來看，EPS作為「後資本主義」方案，要求在團結與互惠原則上，讓勞工能公平的、集體的參與到生產相關決策，以創造一個「勞工」優先於「資本」、社會優先於個人利益的新經濟形式。以此，將經濟活動中的社會關係予以「人性化與民主化」，來修正資本主義經濟強調「資本積累」與「股東權利極大化」造成的分配不均與人性異化。因此，EPS亦是一種「經濟」領域的「民主」。

此外，在政治參與上，BV的民主觀強調「社區」在決策過程中的「共識」，而非代議制度（Villalba 2013, 1431）。但葛雷亞對於「民主」的理解與實踐，則偏向盧梭的「公眾意志」（General will），並較常訴諸「全民公投」（plebiscite）手段來處理政策選項，這可從2011年他操作司法、安全與金融等一系列議題的公投中得知（Caria and Domínguez 2016, 26）。

可見，厄瓜多的「美好生活社會主義」在論述上承載著後發展、後資本主義與社會主義等多元意識與內涵。它不僅承認美好生活權力、人類福祉的優先性；在經濟治理上，強調自然與社會的共存契約，更倡導EPS作為超越資本主義的新經濟模式；政治治理上，訴諸全國性「公投」的直接民主，來擴大全民的政治參與。不論如何，在經驗現實上都凸顯出「經濟民主」和「直接民主」兩個替代性制度選項。

誠如文獻回顧指出，當前對於如何定義厄瓜多模式仍無共識。主因是葛雷亞倡導的BV雖擁抱環境與多元文化意識，但實際走向卻偏向第三個定義，形成論述與實踐之間的邏輯不一致。例如：《國發計劃》以擴大扶植促成經濟成長的策略領域⁷⁴來支撐「再分配」，卻降低了永續發展的可能性。因此，Escobar（2010, 22）主張，厄瓜多模式是介於「後發展」與「新發展主義」之間；Merino（2016, 5）則認為BV強調自然和社會的共存契約，本屬一種集體

⁷⁴ 包括：能源、石化、通訊、礦業、科技、水與農村發展（Escobar 2010, 22）。

主義和關係取向的途徑，但葛雷亞在保有宏觀發展主義原則下，結合個人主義導向的「人類發展」邏輯，形成「新發展主義」與「人類發展」的混合。本文主張，定位的爭議，揭露了自1990年代以後發展路線走向混合與高度制度混搭的時代趨勢。多軌與多管齊下之下，較難將複雜現實簡化為單一論述。另一個困境是，具強烈規範性取向與多義的BV，較難對應出具體且前後一致的公共治理策略。可見，高度價值理性的方案，仍須滿足「手段—目的」的理性。這也回應了Merino（2016, 13）所言，BV未能提出一套國家層次的政治經濟學。

表3 三國替代發展方案之比較

	秘魯	委內瑞拉	厄瓜多
左派政府	托雷多到烏瑪拉 (2000~2016)	查維茲 (1999~2013)	葛雷亞 (2007~2017)
發展方案 (典範) / 論述	包容性成長 (後華盛頓共識)	玻利瓦革命 二十一世紀社會主義 (偏後資本主義)	美好生活社會主義 (偏後發展)
	強調在追求經濟成長之下，同時致力於消除貧窮，促進更廣泛「社會納入與經濟納入」作為發展的終極目標。	民主是政治、經濟與社會領域的社會主義。 倡導政治、經濟與社會領域都由「社會力」控制的實質民主。	發展必需滿足人類基本需求與環境永續兩大前提。 經濟目的不只是生產、消費與服務，更是「社會關係的人性化」。
	西方主流世界觀	窮人的世界觀	多元世界觀
核心議程	經濟成長 消除貧窮	社會主義的民主 群眾權力	人與自然的和諧共存 滿足基本需求

表3 三國替代發展方案之比較 (續)

		秘魯	委內瑞拉	厄瓜多
替代性政經制度	參與式民主	審議民主 (消除貧窮圓桌協商會議)	制憲權意義上的民主 (城市土地委員會、社區理事會、公社)	直接民主 (公民投票)
	經濟民主化	無	社會主義的生產模式 生產工具的社會化 多元產權與生產模式	人民與團結經濟 多元生產模式 多元產權與組織形式
再分配政策	社會政策	社會發展政策架構 (社會與經濟納入方案)	社會經濟架構下啟動 一系列「任務」	美好生活社會權力

資料來源：作者整理。

伍、研究發現

本研究目的在探究秘魯的「包容性成長」、委內瑞拉的「二十一世紀社會主義」與厄瓜多的「美好生活社會主義」三個替代發展方案的論述、核心議程與替代性政經制度，檢視它們如何挑戰新自由主義的理念與發展模式，並修正「市場經濟」和「自由民主」兩個治理的理念型，以回應市場經濟下衍生的不均與貧窮。研究發現：

第一，這波替代發展分別受到左右兩股對立之發展意識形態與本土論述的多重影響，在某種程度上，是發展的意識形態與理念引導了發展議程的軌道。舉例來說：承襲自後華盛頓共識的秘魯，走向強調「成長」與「消貧」（平等、無歧視性與包容性）雙軌併行的核心議程；受到「二十一世紀社會主義」影響較深的委內瑞拉與厄瓜多，則強調「平等」與「分配」更甚於「成長」。

第二，這波替代發展興起於挑戰新自由主義的框架，並導出了多元分歧的發展論述與實踐。儘管看似百花齊放、不可共量，但它們之間的共通性在於：都倡導「平等主義」與「公平正義」的理念，存在較高的價值理性與規範性取向。它們對於「發展」的思考，都強調修正新自由主義獨尊「成長」與「物質

進步」的指導性原則，讓「發展」的本質與目的回歸到「以人為本」的思考，存在強烈的「人類發展」的情懷。

第三，這波替代發展在替代性政治與經濟制度的選擇上，凸顯出以「參與式民主」和「經濟民主化」兩個「公民」作為主體的治理形式，來修正「自由民主」與「市場經濟」的不足。這顯示這波替代發展在回應貧窮與不均的工具手段上，已超越單純的「再分配政策」與被動的社會救助思維，走向倡導微觀個人的「賦權」途徑。本文稱之是「找回公民」在參與發展中的角色，並經由「制度化」對於人民參與政治與經濟的「賦權」途徑，來強化「自助的援助」（self-aided help）的發展機制。這同時呼應了「人類發展」倡導的「賦權」與「能力建構」途徑，以及「替代發展」強調的「發展」應是社會主導的、去中心化的發展途徑。

以下分別說明個別國家在修正新自由主義的發展觀，以及替代性政經制度上的貢獻：

首先，秘魯的「包容性成長」主張發展是「市場主導」的成長，偏重在「生產性就業創造」作為連結經濟成長與社會福利的中介，以達到消除貧窮與社會納入的目的。這顯示秘魯模式仍偏向「成長中心」邏輯，相近於新自由主義，但因逐步轉向關注貧窮與不均對於「成長」的限制，形成後華盛頓共識的「包容性成長」，存在與國際金融機構共進的現象。創新之處是在保留市場經濟路線之下，同時以「分權」和「圓桌協商會議」作為資源再分配與「賦權」手段，來糾正市場經濟造成的不均。此外，烏瑪拉時期更創設以「人類發展」為主軸的跨部會社會發展架構。因此，秘魯模式是在市場經濟以外，同時結合由下而上的「審議民主」，以及由上而下的社會政策，形成「經濟成長」與「消除貧窮」的雙主軸發展議程。本文定義是一種結合「新自由主義」與「人類發展」類型，以「審議民主」和社會政策作為補充。

在修正新自由主義發展觀的貢獻上，秘魯案例說明了「以更人性化方式追求市場經濟」的圖像。在兼顧「市場」與「成長」之下，結合政治「賦權」途徑、經濟納入方案與社會政策等多管齊下來糾正市場衍生的不均。例如：「圓桌協商會議」作為「審議民主」的示範，經由「賦權」來擴大人民參與地方資源的再分配過程，以有效聚焦人民需求、提振政策效率並牽制市場專斷性；而

「包容性商業」有意識地將經濟發展目標聚焦在社會底層，意圖建立一個「市場納入」機制來改善貧窮。此方案的意義在於，左派批判「市場」是造成弱勢群體陷入經濟與社會雙重排除的主因。但秘魯逆向操作，將被市場排除的底層重新鑲嵌回市場邏輯的商業安排。此一模式若運作得宜，將重申貧窮是源自機會結構的限制，市場仍是消貧的最佳策略。據此，秘魯貢獻在於，指出了在維持市場經濟路線以外，仍可訴諸其他多元途徑來處理社會不均。此一模式的消貧成效，不必然高於親社會主義的再分配方案，卻可兼顧經濟穩定與財政平衡，是較務實的方案。

其次，委內瑞拉查維茲倡導的「玻利瓦革命」與「二十一世紀社會主義」兩個替代發展方案，承襲自「玻利瓦理念」與「二十一世紀社會主義」的意識形態，先後走向重新定義何謂政治與經濟領域的「民主」，以尋求超越新自由主義的治理形式。前者，主張創建一種以「社區」為基礎、「群眾」為主體與「制憲權」意義上的「民主」，又稱「群眾權力」。此時，政策重心在倡導草根的「參與式民主」，並成立「社區理事會」來「制度化」由下而上的參與機制；經濟上，則在「社會經濟」架構下啟動社會福利政策；直到2007年查維茲轉為倡導「二十一世紀社會主義」，並啟動激進的國家轉型。此時，發展論述轉為倡導社會主義才是政治、經濟與社會的「民主」。發展議程的重心轉向經濟領域，以推動「社會主義生產模式」取代「資本主義生產體系」來落實經濟結構的轉型，以達成「經濟民主」。這是指將經濟權力交付給社會集體來控制。對應政策與制度建構，包括：推動多元產權、多元生產體系與組織形式。但這實際上這並未消除市場，而是形成一個「混合市場經濟」。此外，政治上則在「社區理事會」基礎上整併成立「公社」作為以群眾為主體的第四層政府，來「制度化」草根政治參與。可見，查維茲的替代發展先後強調「參與式民主」和「經濟民主化」，分別是對於「自由民主」和「市場經濟」的修正。

誠如學者（Hellinger 2008; Canache 2012; Motta 2011）主張，委內瑞拉案例對於發展研究的貢獻，是以「群眾民主」補充了「市場經濟」與「代議民主」的不足。本文進一步指出，這種「群眾力量」的理念基礎，源自於該國歷史脈絡下催生的「人民」此一政治概念，以及內在於個人的自我指涉的政治權力，並走向偏好「制憲權」意義上的「民主」，由人民自我管理並定義社區

發展議程。此外，「二十一世紀社會主義」的核心議程，強調公平參與經濟規劃的「經濟民主」理念。在讓「市場」成為次要機制之下，形成偏向社會團結原則的「混合市場經濟」，故接近「後資本主義」方案。在回應發展模式上，相較於Escobar（2010）定義委內瑞拉模式是一種「後資本主義政治」、Lander（2006）稱之是「後資本主義的民主替代方案」，本文主張，實際上，「二十一世紀社會主義」因強調公平參與經濟規劃，並將政策議程導向推動經濟結構與經濟關係的轉型，而賦予公民更多直接參與到經濟之生產、規劃與分配的權力。因此是將「群眾民主」鑲嵌到「後資本主義方案」，並形成所謂的「由下而上的社會主義」。就理論貢獻而言，委內瑞拉模式不單是修正了資本主義與代議民主制度，同時也修正了二十世紀中葉共產主義的由上而下的社會主義、計劃經濟與公有制的產權結構。此一模式更整合了六零年代以降的「參與發展」與「人類發展」強調的公民參與和「賦權」等多重發展途徑。

只是，事與願違，2007年查維茲為回應政治衝突走向「再集權」，而形成由上而下的「國家主義」與由下而上的「社會主義」之間的矛盾與衝突。且在國家權力無限上綱之下，抑制了「群眾民主」的發展。儘管，最終此一替代模式因陷入經濟危機宣告失敗，但委內瑞拉模式在建立以「公民」作為發展主體、推進直接民主在政治與經濟領域的制度創新與實踐上，仍深具啟發性。

厄瓜多的「美好生活社會主義」在論述上承載著後發展、後資本主義與社會主義等多元意識與內涵，並尋求建構一個立基於BV的新政治與經濟體系，來修正過度開發與工業化帶來的環境破壞與不均。它不僅承認美好生活權力、人與自然共存契約，更倡導「人民與團結經濟」作為超越資本主義的新經濟模式。此外，政治治理上，以訴諸「全民公投」的「直接民主」來擴大政治參與。矛盾的是，葛雷亞推動的憲法與發展論述在保存「後發展」意識之下，國發計畫與政策卻走向國家控制資源與出口收益再分配的策略，而讓發展模式陷入「後發展」與「新發展主義」之間擺盪（Escobar 2010）。儘管如此，厄瓜多案例亦呈現「經濟民主」與「直接民主」作為修正「市場經濟」與「自由民主」的現象。

誠如學者（Merino 2016; Escobar 2010）主張，BV對於發展研究的貢獻在於，它跳脫了長久以來「發展政策」強調的現代化理論框架與「經濟成長」的

重要性，將發展從「量」的成長轉向關注「質」的發展。BV倡導發展目的應去滿足基本需求、社會關係人性化，以及人與自然和諧共存等多元論點。實際上，是將「發展」與人類福祉優先性、尊重多元文化與生活型態、避免過度開發等概念相連，以重新定義「發展」的本質與目的、擴充「發展」的內涵，來超越獨尊市場經濟對於社會發展造成的困境。因此，就理論貢獻而言，BV論述翻轉了「成長中心」的發展觀與認識論。儘管厄瓜多模式宣告失敗，BV的理念確實豐厚了下一世代發展理論的建構過程。這不僅是符合南方國家的議程，亦為進入後工業社會的北方國家提供價值參照。

第四，在回應發展典範的爭議上，既有研究指出，這波替代發展的政策落實經常無法回應發展視野，導致論述與實踐之間的矛盾與斷層（Merino 2016; Villalba 2013; Escobar 2010）。因此，目前最大共識仍是「後新自由主義」（Grugel and Ruggirozzi 2012; Radcliffe 2015）。然而，本文主張「後新自由主義」只說明了超越新自由主義和資本主義的意義，對於理解多元複雜的現實圖像仍有距離。然而，這種典範／模式定義上的困難，事實上是1990年代以降發展路徑走向混合與制度混搭的結果。這種多軌與多管齊下的政策議程，容易形成多軌不同調的不均衡發展，因此較難使用單一概念來簡化多元複雜的現實。這亦回應Pieterse（2010）主張，應從一組分析概念來對發展進行詮釋性理解。

第五，既有文獻指出，這波替代發展在反新自由主義議程之後，走向承認更多元政經形式的混合實踐。Grugel and Ruggiorozzi（2012）、Radcliffe（2015）雖都提及應尋求新的政治形式，但他們的論點普遍更關注在「找回國家」在「經濟」與「社會」上的角色，相對忽略「找回公民」在「參與發展」中的角色（委內瑞拉除外）。此外，既有文獻鮮少對這波替代發展倡導之「治理」的「形式／樣態」（Gestalt）與其跨國比較進行深入探究。本研究填補了此一空缺。

本研究從分析三國「發展論述—核心議程—對應制度」的縱向分析，結合「參與式民主」和「經濟民主化」兩個治理概念進行橫向連結。一方面，「參與式民主」和「經濟民主化」指出了這波替代發展思潮在修正「自由民主」與「市場經濟」上的方向；另一方面，個別國家在上述兩個治理制度上的多元形

式，指出了制度的選項。此外，基於「參與式民主」和「經濟民主化」兩個治理概念都內含對於公民的「賦權」，而「賦權」的範疇與程度高低，則決定了「治理」的權力幾何圖像。在某種程度上，此一分析架構指出了替代性政治與經濟制度，實際上存在一個「治理」的制度框架可供參照。

在經濟治理上，秘魯在經濟政策上承襲「新自由主義」與市場經濟的意識，在確立「市場中心的成長」作為發展主軸之下，連帶確立了私有產權的不可撼動性原則。這意味著在經濟上延續市場經濟的國家、較少採用變更產權或經濟民主化等替代選項，而偏好以小規模、計畫導向的經濟與社會納入方案，作為消除貧窮的手段；反之，承襲「二十一世紀社會主義」思潮的委內瑞拉與厄瓜多，在經濟治理上更強調「平等」與「分配」，而偏好落實「經濟民主化」作為替代性的經濟制度。這必須尋求在經濟領域對人民「賦權」，讓經濟資源（生產要素、工具與所有權）可以「民主地」被「社會力」所控制，以達到「社會力」牽制「經濟力」來調節並分配資源的美意。

只是，在拉美案例中，「經濟民主」通常不是去消滅「市場」，而是讓「市場」成為次要機制，並走向一種結合資本主義、國家主義與社會主義的混合實踐。對應的制度選項包括：倡導多元產權、多元生產體系與組織型態等。最終，以逐步強化「社會力」對經濟的控制，來促成經濟結構與生產關係的「質」變。不論委內瑞拉的「二十一世紀社會主義」或厄瓜多的「人民與團結經濟」等方案，都倡導讓「市場」成為次要機制。經濟運作原則轉為強調更人性化的「互惠」與「連帶」的生產關係、重視「勞工」甚於「資本」、社會集體大於個人利益等價值，展現了「社會」非從屬於「經濟」此一抽象概念對應的具體制度與經驗形式。

在政治治理上，秘魯和委內瑞拉都引進某種程度的「參與式民主」，以將被政治排除的群眾重新納入決策或諮詢過程，來鞏固「參與」和「問責」（accountability）。秘魯經由「分權」將資源與決策權力下放地方，並結合「消除貧窮圓桌會議」的「審議民主」，將「公民」納入預算分配和發展議程制定的政治過程，以政治「賦權」來回應社會需求、平衡「市場」專斷性；反之，委內瑞拉走向重新定義「民主」，以「社區理事會」與「公社」推動由下而上的「群眾權力」。這實際上重組了公民身分與政治權力；厄瓜多，則側重

在推動全民意志的「全民公投」。可見，三國替代發展都強調「更多公民政治參與」，但在參與的形式、制度選項與賦權程度上，卻導出分歧的實踐，包括：審議民主、參與式民主到全民公投。選擇哪個制度，主要源自它們對於「民主」的定義，這又在某種程度上受到發展的意識形態與理念所引導，可自發展論述中釐清。

只是，秘魯審議民主的缺憾在於，公民組織即便被賦予提案、參與政策協商的過程，但這種「社會問責」並沒有權威與能力去生產具約束性決策，只能成為壓力團體；反之，委內瑞拉在「制憲權」定義上推動「社區理事會」與「公社」等制度，以對群眾直接「賦權」來補強代議制度的缺憾。理論上這會強化「垂直問責」、重組權力結構。但在查維茲走向再集權之下，並未創造「真正民主」的空間。不論如何，秘魯和委內瑞拉案例都顯示，採取「制度化」此一「賦權」途徑來重構公民身分和由下而上的公民參與，以補充「代議民主」的不足。

最後，將拉美這波替代發展置於全球脈絡來看，在新自由主義與市場經濟成為主流發展模式之下，拉美這波替代發展是反其道而行。它們特殊性在於：第一，都倡導「人類發展」。但相較於聯合國「人類發展指標」⁷⁵強調的人力資本，拉美的「人類發展」不只是社會政策與對弱勢者援助的補殘方案，更強調「參與發展」與「社會賦權」途徑，訴諸個人主體性與能动性，來參與決策並定義自己對於「發展」的需求與議程。事實上，此一由下而上的參與發展若發生在全國層次，形同是重組治理的權力幾何，最顯著案例是委內瑞拉；第二，由於拉美內部長久存在的不公與不均，因此這波替代發展存在較強「平等主義」與追求「公平正義」的意識，並凸顯出高度的價值理性與規範性取向。

從比較發展視野來看，東亞與拉美發展走向都關注「人類發展」。然而，進入後工業社會的東亞相繼轉向福利國家，議程上更關心退休金與社會保險等；但作為南方國家的拉美，因國家發展程度與國內雙元社經結構等問題，致使發展議程持續圍繞在解決貧窮與不公。看似同樣推動「人類發展」，議程不盡相同。東亞發展的經驗顯示，「平等」與「成長」是不矛盾的。本文三個

⁷⁵ 以健康、教育與生活品質三個面向建立次級人類發展指標。

國家中，除秘魯因偏向後華盛頓議程，而接近東亞與其他市場經濟路線的國家，但受社會主義影響較深的委內瑞拉和厄瓜多，則強調「平等」更甚於「成長」；其次，從替代性政經制度選項來看，拉美走向增強人民政治與經濟能力的「賦權」途徑，來牽制「市場」（市場經濟）與「國家」（自由民主）的運作。這在政經體制相對健全且運作不差的東亞是極其罕見。且相對於落實小規模、計劃導向「賦權」的歐洲（例如，社會經濟方案）和巴西（民主預算）等經驗，委內瑞拉和厄瓜多走向全國性的規模，並將其入憲與制度化。這實際上挑戰了國家的治理權力，不僅重新概念化「民主」，並賦予群眾依據自身需求來定義「發展」。

此外，委內瑞拉與厄瓜多模式都宣稱是社會主義，但相較於歐洲國家的「社會民主」體制，兩國替代發展的經濟議程都偏向「後資本主義」方案，並強調公民為主體的參與發展，而偏向由下而上的社會主義。事實上，這不僅受到激進馬克思主義與解放哲學等內外部論述的影響，更反映了拉美國家存在的雙元性社經結構與國家能力不彰的普遍性問題。據此，拉美這波替代發展，爲了回應雙重鑲嵌於國內政經結構與國際經濟體系下衍生的不公與不均而生，因此更接近於南方國家的發展議程，是屬於南方國家、公民政治的參與發展。

陸、結論

拉美替代發展興起於反新自由主義發展模式下衍生的社會不公與貧窮。秘魯、委內瑞拉與厄瓜多分別代表後華盛頓共識的「包容性成長」、偏向後資本主義的「二十一世紀社會主義」與後發展的「美好生活社會主義」。它們的共通性在於，強調「公平正義」與「平等主義」原則，並主張「發展」的本質與目的應回歸到「人類進步」，以挑戰西方主流發展模式強調的「成長」與「物質進步」。因此，在發展論述與思考上，都呈現強烈的規範性取向。

本研究發現，秘魯模式的發展議程側重在經濟成長，同時聚焦在消除貧窮，形成新自由主義與人類發展的雙主軸；同受「二十一世紀社會主義」思潮影響的委內瑞拉與厄瓜多模式，前者的發展議程強調經濟民主化與社會化，以及群眾權力；後者，側重在滿足基本需求、人與自然和諧共存。兩者的經濟議

airiti

程都朝後資本主義的社會轉型。只是，厄瓜多更強調環境意識，而偏向「後發展」模式。

此外，這波替代發展都倡導超越新自由主義的整合性議程，並尋求修正「市場經濟」與「自由民主」的新「治理」形式。這不僅要求「國家」介入市場、回應社會需求，亦強調「公民」作為政治參與的主體，須對人民「賦權」來增強其政經能力。三國的替代性政經治理制度，都凸顯出「參與式民主」和「經濟民主化」兩個制度選項，並形成一個治理的制度框架可供參照。只是，「賦權」的手段受到各自對於「發展」的理解與想像，而規範了對人民「賦權」的程度與形式。這同時顯示不同發展論述與制度選項之間的「選擇性親近」。實際上，是意識形態／理念引導了發展論述與想像，後者又規限了替代性政經制度的選項，特別是在經濟議題上尤其顯著。

最終，即便這波替代發展看似成效不彰，但對於發展的思考以及發生在論述與制度層次的創新（混搭）與實踐，仍隱含強烈對歷史修正的意涵。因此，這實際上已挑戰了新自由主義作為主流發展模式和政策典範的權威與正當性，並指向了南方國家應重新定義符合其自身利益的發展觀。

（收件：108年2月20日，接受：108年12月5日）

Alternative Developments in the Andes Countries: Peru, Venezuela and Ecuador Comparison

Fu-Chuan (Florence) Huang

Assistant Professor
Graduate Institute of Latin American Studies, Tamkang University

Abstract

In the post-Washington Consensus era, the pending social inequality and poverty have pushed South American New Left governments to seek “alternative developments” in the dawn of the 21st century, which is the so-called “Pink tide.” These governments’ motive is to seek an alternative development plan to address the social injustice and poverty left by market economy under the neoliberal model.

In fact, the common feature of this alternative development trend is characterized by a strong “normative orientation.” However, due to some political leaders usually having strong charismatic personalities, coupled with a weak state capacity and their constantly adapting strategies in response to political conflicts, results in a huge gap between development ideas and their policy praxis. Therefore, these leaders’ alternatives have been criticized as “political rhetoric”.

However, this paper argues that Latin American alternative developments could still be constructive in shaping new development perspectives and new social contracts by proposing alternative political and economic institutions to correct the ideal type of neoliberal governance, i.e. “liberal democracy” and “market economy.”

This paper examines the development discourses, political and economic agenda, as well as their corresponding governance institutions among Peru, Venezuela and Ecuador. This research concludes that these three cases show their alternative projects as conveying diverse development perspectives; however, their common ground is to promote “participatory democracy” and “economic democratization” as citizen’s empowerment strategy to meet human development, despite the fact they are also different in degree and forms of praxis.

Keywords: Alternative Development, Socialism of 21st Century, Democratization of Economy, Participatory Democracy, Anti-neoliberalism

airiti
參考文獻

- Barr, Robert. 2003. "The Persistence of Neopopulism in Peru? From Fujimori to Toledo." *Third World Quarterly*, 24 (6): 1161-1178.
- Barr, Robert. 2017. "Populism in Latin America." In Robert Barr ed., *The Resurgence of Populism in Latin America*, pp. 1-22. Boulder, CO: Lynne Rienner Publishers.
- Burron, Neil. 2012. "Ollanta Humala and the Peruvian Conjuncture: Democratic Expansion or 'Inclusive' Neoliberal Redux?" *Latin American Perspectives*, 39 (1): 133-139.
- Cameron, Maxwell A. 2009. "Latin America's Left Turns: Beyond Good and Bad." *Third World Quarterly*, 30 (2): 331-347.
- Camposónico, Humberto, Gilles Carbonnier and Sergio Tezanos Vázquez. 2017. "Alternative Development Narratives, Policies and Outcomes in the Andean Region." In Gilles Carbonnier, ed., *Alternative Pathways to Sustainable Development: Lessons from Latin America*, pp. 3-15. Leiden, Netherlands: Brill Publisher.
- Canache, Damarys. 2012. "The Meanings of Democracy in Venezuela: Citizen Perceptions and Structural Change." *Latin American Politics and Society*, 54 (3): 95-122.
- Caria, Sara, and Rafael Domínguez. 2016. "Ecuador's Buen Vivir: A New Ideology for Development." *Latin American Perspectives*, 43 (1):18-33.
- Castañeda, Jorge. 2006. "Latin America's Left Turn." *Foreign Affairs*, 85 (3): 28-43.
- Chávez, Hugo, trans. by Jamie Weiss. 2015. "Strike at the Helm." <https://monthlyreview.org/commentary/strike-at-the-helm/> (November 2, 2018).
- Central Intelligence Agency. 2014-2018. "The World Factbook-Country Venezuela." <https://www.cia.gov/library/publications/the-world-factbook/geos/ve.html> (November 29, 2019).

- Central Intelligence Agency. 2017-2018a. "The World Factbook-Country Peru." <https://www.cia.gov/library/publications/the-world-factbook/geos/pe.html> (November 29, 2019).
- Central Intelligence Agency. 2017-2018b. "The World Factbook-Country Ecuador." <https://www.cia.gov/library/publications/the-world-factbook/geos/ec.html> (November 29, 2019).
- Crabtree, John, and Francisco Durand. 2017. *Peru: Elite Power and Political Capture*. UK: Zed Book.
- Dahl, Robert. 1985. *A Preface to Economic Democracy*. Berkeley, CA: University of California Press.
- De La Pedraja, René, 2016. "Initial Attempts at Transformation." In René De la Pedraja ed., *Free Trade and Social Conflict in Colombia, Peru and Venezuela-Confronting U.S. Capitalism, 2000-2016*, pp. 60-76. North Carolina: McFarland & Company Publisher.
- Economic Commission for Latin America and the Caribbean (ECLAC). 2000. *Growth, Employment and Equity: The Impact of the Economic Reforms in Latin America and Caribbean*. Santiago de Chile: United Nations ECLAC.
- Economic Commission for Latin America and the Caribbean (ECLAC). 2018. *Inefficiency of Inequality*. Santiago de Chile: United Nation ECLAC.
- Ellner, Steve. 2013. "Social and Political Diversity and the Democratic Road to Change in Venezuela." *Latin American Perspectives*, 40 (3): 63-82.
- Emerson, R. Guy. 2011. "A Bolivarian People: Identity Politics in Hugo Chávez's Venezuela." *Humanities Research*, 17 (1): 87-107.
- Escobar, Arturo. 2010. "Latin America at a Crossroads: Alternative Modernizations, Post-liberalism, or Post-development?" *Cultural Studies*, 24 (1): 1-65.
- Foster, John Bellamy. 2015. "Chávez and the Communal State: On the Transition to Socialism in Venezuela." <https://monthlyreview.org/2015/04/01/chavez-and-the-communal-state/> (October 4, 2018).
- Grugel, Jean, and Pía Riggirozzi. 2012. "Post-neoliberalism in Latin America:

- airiti
- Rebuilding and Reclaiming the State after Crisis.” *Development and Change*, 43 (1): 1-21.
- Hahnel, Robin. 2016. “The Case for Participatory Economics.” In Robin Hahnel and Erik Olin Wright eds., *Alternatives to Capitalism: Proposals for a Democratic Economy*, pp. 7-16. New York, NY: Verso.
- Harnecker, Marta. 2004. *Venezuela: A Sui Generis Revolution*. España: Editorial El Viejo Topo
- Hollender, Rebecca. 2015. “Post-Growth in the Global South: The Emergence of Alternatives to Development in Latin America.” *Socialism and Democracy*, 29 (1): 73-101.
- López Maya, Margarita, and Alexandra Panzarelli. 2013. “Populism, Rentierism, and Socialism in the Twenty-First Century: The Case of Venezuela.” In Carlos de la Torre and Cynthia J. Arnson, eds., *Latin American Populism in the Twenty-First Century*, pp. 239-268. Baltimore, MD: Johns Hopkins University Press.
- McClintock, Cynthia. 2013. “Populism in Peru: From APRA to Ollanta Humala.” In Carlos de la Torre and Cynthia J. Arnson, eds., *Latin American Populism in the Twenty-First Century*, pp. 203-237. Baltimore, MD: The Johns Hopkins University Press.
- Merino, Roger. 2016. “An Alternative to Alternative Development? Buen Vivir and Human Development in Andean Countries.” *Oxford Development Studies*, 44 (3): 271-286.
- Ministry of Economy and Finance of Peru (MEFP). 2011. “Sanitation Markets at the Bottom of the Pyramid: A Win-Win Scenario for Government, the Private Sector, and Communities.” <https://www.wsp.org/sites/wsp/files/publications/WSP-Sanitation-Markets-Bottom-Pyramid-Peru.pdf> (November 28, 2019).
- Motta, Sara. 2011. “Populism’s Achilles’ Heel: Popular Democracy beyond the Liberal State and the Market Economy in Venezuela.” *Latin American Perspectives*, 38 (1): 28-64.

- Pieterse, Jan Nederveen. 2010. *Development Theory: Deconstructions/Reconstructions*. Thousand Oaks, CA: Sage Publications Ltd.
- Radcliffe, Sarah A. 2015. "Debate: Development Alternatives." *Development and Change*, 46 (4): 855-874.
- Saad-Filho, Alfredo. 2010. "Growth, Poverty and Inequality: From Washington Consensus to Inclusive Growth." *UN/Department of Economic and Social Affairs, UN/ESA Working Paper*, No. 100.
- Southal, Nick. 2013. "Toni Negri in Venezuela: 'Socialism of the 21st Century.'" <https://revoltsnow.wordpress.com/2013/03/07/toni-negri-in-venezuela-socialism-of-the-21st-century/> (August 5, 2018).
- Svampa, Maristella. 2012. "Resource Extractivism and Alternatives: Latin American Perspectives on Development." In Miriam Lang and D. Mokrani, eds., *Beyond Development: Alternative visions from Latin America*, pp. 117-144. Quito, Ecuador: Transnational Institute/Rosa Luxemburg Foundation.
- The World Bank. 2009. "What is Inclusive Growth?" <http://siteresources.worldbank.org/INTDEBTDEPT/Resources/468980-1218567884549/WhatIsInclusiveGrowth20081230.pdf> (August 10, 2018).
- The World Bank. 1998-2017. "Open Data- GINI Index." <https://data.worldbank.org/indicator/SI.POV.GINI> (August 10, 2018).
- The World Bank. 2014-2017. "Open Data- GDP per capita." <https://data.worldbank.org/indicator/NY.GDP.PCAP.CD> (August 28, 2019).
- Villalba, Unai. 2013. "Buen Vivir vs. Development: a Paradigm Shift in the Andes." *Third World Quarterly*, 34 (8): 1427-1442.
- Wampler, Brian. 2004. "Expanding Accountability through Participatory Institutions: Mayors, Citizens, and Budgeting in Three Brazilian Municipalities." *Latin American Politics and Society*, 46 (2): 73-99.
- Weyland, Kurt. 2002. "The Puzzle of Risky Reforms in Unstable Democracy." In Kurt Weyland, ed., *The Politics of Market Reform in Fragile Democracies*, pp. 1-17. Princeton, NJ: Princeton University Press.

Wright, Erik Olin. 2016. "Socialism and Real Utopias." In Robin Hahnel and Erik Olin Wright, eds., *Alternatives to Capitalism: Proposals for a Democratic Economy*, pp. 75-105. New York, NY: Verso.

西文文獻

Andino, Cristian. 2012. "La Política de la liberación de Enrique Dussel: Una resignificación de la democracia más allá de los postulados liberales" [The Politics of the Liberation of Enrique Dussel: A Resignification of Democracy beyond Liberal Postulates]. *Filosofía y Pensamiento Paraguayo* (September 12).

Campos, Teodoro. 2013. "La cogestión revolucionaria en CVG-Alcasa como parte del nuevo modelo de desarrollo" [The Revolutionary Co-management in CVG-Alcasa as Part of the New Development Model]. *Temas de Coyuntura*, (66): 43-65.

Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL). 2010. *Estudio económico de América Latina y el Caribe 2009-2010* [Economic study of Latin America and the Caribbean 2009-2010]. Chile: CEPAL.

Dieterich Steffan, Heinz. 1996. "El Socialismo del Siglo XXI" [The Socialism of the 21st Century]. <https://www.rebellion.org/docs/121968.pdf> (October 26, 2018).

Gudynas, Eduardo, and Alberto Acosta. 2012. "La renovación de la crítica al desarrollo y el buen vivir como alternativa" [The Renewal of Development Criticism and Good Living as an Alternative]. http://www.jsedimensions.org/wordpress/content/la-renovacion-de-la-critica-al-desarrollo-y-el-buen-vivir-como-alternativa_2012_03/(August 26, 2019).

Hellinger, Daniel. 2008. "¿Cómo entiende el pueblo la democracia protagónica? Resultado de una encuesta" [How Does the People Understand the Leading Democracy? Survey Result]. *Revista Venezolana de Economía y Ciencias Sociales*, 14: 153-181.

- Herández Solís, Aldo Fabián. 2015. “El concepto ‘pueblo’ en la obra de Enrique Dussel” [The Concept ‘People’ in the Work of Enrique Dussel]. *Analéctica*, 1 (8): 1-3.
- Humala, Ollanta. 2010. “La Gran Transformacion (LGT): Plan de Gobierno 2011-2016” [The Great Transformation (LGT): Government Plan 2011-2016]. http://www.presidencia.gob.pe/images/archivos/plandegobierno_ganaperu_2011-2016.pdf (September 20, 2018).
- Lander, Edgardo. 2006. “Venezuela: Creación del partido único, se aborta el debate sobre el Socialismo del Siglo XXI?” [Venezuela: Creation of the Single Party, Is the Debate on Socialism of the 21st Century Aborted?]. <http://democraciasur.com/2006/12/25/creacion-del-partido-unico-en-venezuela-aborta-el-debate-sobre-el-socialismo-del-siglo-xxi/> (July 20, 2019).
- López Maya, Margarita. 2011. “Los consejos comunales en Caracas visto por sus participantes: una exploración” [The Communal Councils in Caracas Seen by Its Participants: An Exploration]. *Política y Sociedad*, 10 (18): 187-222.
- Mateo Tomé, Juan Pablo y Educardo Sánchez Iglesias. 2013. “Economía política de Venezuela: entre la reforma y el socialismo del siglo XXI” [Political Economy of Venezuela: between Reform and Socialism of the 21st Century]. In Luis Buendía García et al., eds., *Alternativas al Neoliberalismo en América Latina: Las políticas económicas en Venezuela, Brasil, Uruguay, Bolivia y Ecuador* [Alternatives to Neoliberalism in Latin America: Economic Policies in Venezuela, Brazil, Uruguay, Bolivia and Ecuador], pp. 21-70. Ciudad de México: Fondo de Cultura Económica.
- Narvaja de Arnoux, Elvira. 2008. *El Discurso Latinoamericanista del Hugo Chávez* [The Latin American Speech by Hugo Chavez]. Buenos Aires: El Editorial Biblos.
- Parodi Trece, Carlos. 2011. *Perú 1960-2000: política económicas y sociales en entornos cambiantes* [Peru 1960-2000: Economic and Social Policies in Changing Environments]. Lima, Peru: Universidad del Pacífico.

- Parodi Trece, Carlos. 2017. *Perú 1995-2012: Cambios y Continuidades* [Peru 1995-2012: Changes and Continuities]. Lima, Peru: Universidad del Pacífico.
- Partido Socialista Unido de Venezuela (PSUV). 2010. “El presidente Hugo Chávez entregó el premio Libertador al pensamiento crítico a filósofo Enrique Dussel” [President Hugo Chávez Presented the Liberating Prize for Critical Thinking to Philosopher Enrique Dussel]. <http://aristobulo.psuv.org.ve/2010/11/15/%C2%A1uh-%C2%A1ah-chavez-no-se-va/presidente-chavez-entrego-premio-libertador-al-pensamiento-critico-a-filosofa-enrique-dussel/#.W8gUT9czaUk> (October 18, 2018).
- Patiño, Ricardo. 2013. “Ecuador: Socialismo de nuevo tipo e integración sudamericana” [Ecuador: New type socialism and South American integration]. In Gregorio Vidal, Arturo Guillén y José Déniz, eds., *América Latina: ¿Cómo construir el desarrollo de hoy?* [Latin America: How to build today's development?], pp. 231-242. Madrid, Spain: Fondo de Cultura Económica de España.
- Pazuelos, Antonio. 2013. “La economía popular y solidaria en Ecuador ¿elemento central de la revolución ciudadana?” [The Popular and Solidarity Economy in Ecuador, a Central Element of the Citizen Revolution?] In Gregorio Vidal, Arturo Guillén y José Déniz, eds., *América Latina: ¿Cómo construir el desarrollo de hoy?* [Latin America: How to Build Today's Development?], pp. 243-266. Madrid, Spain: Fondo de Cultura Económica de España.
- Rumazo González, A. 2005. *Simón Rodríguez, Maestro de América* [Simón Rodríguez, Teacher of America]. Caracas, Venezuela: Biblioteca Ayacucho.
- Solimano, Andrés. 2015. “Democracia económica: concepto, experiencias y áreas e aplicación” [Economic Democracy: Concept, Experiences and Areas and Application]. In Andrés Solimano, ed., *Elites económicas, crisis y el capitalismo del siglo XXI: La alternativa de la democracia económica* [Economic Elites, Crisis and Capitalism of the 21st Century: The Alternative of Economic Democracy], pp. 181-201, Ciudad de México: Fondo de Cultura

Económica.

Superintendencia de Economía Popular y Solidaria. 2011. “Ley Orgánica de Economía Popular y Solidaria” [Organic Law of Popular and Solidarity Economy]. https://www.economiasolidaria.org/sites/default/files/Ley_de_la_economia_popular_y_solidaria_ecuador.pdf (October 5, 2018).

Vásquez, Fidel Ernesto. 2010. “”Presidente Chávez entregó Premio Libertador al Pensamiento Crítico a filósofo Enrique Dussel” [President Chávez Presented the Liberator Award for Critical Thinking to Philosopher Enrique Dussel]. <http://aristobulo.psuv.org.ve/2010/11/15/%C2%A1uh-%C2%A1ah-chavez-no-se-va/presidente-chavez-entrego-premio-libertador-al-pensamiento-critico-a-filosofo-enrique-dussel/#.Xd-KAOgzY2w>(November 28, 2019).