

巴拿马军人统治的 韧性来源探析（1968—1989年）*

贾诗慧

内容提要：军人干政是冷战时期发展中国家的一个普遍政治现象。在20世纪六七十年代拉美地区建立的军人政权中，巴拿马案例具有一定的特殊性。该国军人统治持续时间长，且无法在国内力量的推动下自主实现民主化转型，表现出较强的政权韧性。对于巴拿马军人统治的韧性因何产生，既有研究多从威权韧性的执政能力视角加以解释，即强调威权统治者对社会的整合能力。然而，这些研究大多忽视了巴拿马军人统治的整合能力不足、无法为自身政权建立起强大社会基础的本质特征。为此，本文重新审视了巴拿马军人领袖维持政权的策略与手段，认为整合能力的不足促使军人领袖在干政的不同时期持续采用分化策略替代整合策略。本文认为，巴拿马军人统治的韧性在很大程度上源于军人领袖不断分化社会的能力，致使国内社会力量长期难以形成合力来推翻既有政权。在军人直接干政时期，军人领袖分化社会的策略主要表现为与多个社会群体中的一部分人建立庇护关系，从而使被庇护者不反感军人掌权，甚至愿意出面维护军人统治。在军人间接干政时期，军人领袖则利用制度设计、转移庇护职能和舆论宣传三种不同方式，进一步阻碍反对军人统治的力量聚合，为政权的延续创造了条件。

关键词：军人统治 巴拿马 政权韧性 军人领袖 分化策略

作者简介：贾诗慧，北京大学国际关系学院博士研究生。

中图分类号：D777 **文献标识码：**A

文章编号：1002-6649(2022)02-0134-00

* 感谢《拉丁美洲研究》匿名审稿专家对本文提出的修改意见和建议，作者文责自负。

在西方政体理论中，以一党制、军人政权和个人独裁为代表的威权政体通常因其合法性薄弱、过度依赖强制力、决策权力过于集中以及制度化水平低等特征，被认为天生具有脆弱性而难以长久维持，并且其最终结果将是发展成为更具优越性的自由民主政体。^① 这一民主化假定导致学界长期缺乏对威权政权如何维持的问题的关注。然而，在所谓“历史的终结”后有不少学者发现，部分威权政权仍具有顽强的生命力，从而提出了“有韧性的威权主义”（authoritarian resilience）这一概念。^②

事实上，在“第三波”民主化浪潮发生前，有一些建立了军人统治（military rule）^③的威权国家已经表现出较强的韧性。例如在拉美，20世纪六七十年代出现了一轮军人干政的高峰，其中，在巴拿马建立的军人统治就表现出较强的威权韧性。在拉美国家同期建立的军人统治中，巴拿马的军人统治是持续时间最长的国家之一。从1968年巴拿马国民警卫队将领博里斯·马丁内斯（Boris Martínez）上校发动政变建立军人统治至1989年，军人统治时间长达21年，同期仅有巴西达到了这一纪录。

此外，相较于其他拉美国家而言，巴拿马的军人统治应对各类威胁的能力更强。通常情况下，经济危机与合法性危机是导致军人统治发生转型的主要原因，但在巴拿马军人掌权期间，虽也曾面临国内民众的抗议压力和军队内部的政变威胁，军人政权却未因此还政于民，直到美国发动武装入侵推翻军人统治才宣告终结。这是拉美国家同期建立的军人统治中唯一一个依靠外界干预而非自身国内力量实现民主转型的案例。

① [美] 弗朗西斯·福山著，黄胜强、许铭原译：《历史的终结及最后之人》，北京：中国社会科学出版社，2003年。

② Andrew J. Nathan, “China’s Changing of the Guard: Authoritarian Resilience”, in *Journal of Democracy*, Vol. 14, No. 1, 2003, pp. 6–17.

③ 所谓“军人统治”，即由军人取代文人对国家与社会进行统治和管理的政权形式。它“既可以由不受其他军官约束的军事强人领导，也可以由一群有能力限制独裁者自由裁量权的高级军官们进行统治”。换言之，军人统治包括军人政权（military regime）和个人独裁（personal dictatorship）两种常见的威权政权。由于拉美一些军人领袖在政变后建立起的政权有时难以用单一的军人政权或个人独裁来定义，例如巴拿马在1968年、智利在1973年建立的军人统治，起初都由多位军官联合执政，而后逐渐演变为个人独裁，因此本文采用“军人统治”来泛指拉美不同类型的军人执政形式。参见 Barbara Geddes, “What Do We Know about Democratization after Twenty Years?”, in *Annual Review of Political Science*, Vol. 2, 1999, pp. 123–125; Samuel E. Finer, *The Man on Horseback: The Role of the Military in Politics*, Routledge, 2002, p. 4; Barbara Geddes et al., “Military Rule”, in *Annual Review of Political Science*, Vol. 17, No. 1, 2014, pp. 147–162; 陈明明著：《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，第3页。

为何巴拿马的军人统治具有如此强的韧性？结合现有研究成果，本文尝试从军人领袖用以维持政权的分化策略与手段出发，探究巴拿马军人统治长期延续的原因。

一 文献回顾与分析框架

所谓政权的“韧性”（durability），通常是指该政权在持续时间与稳定性两个维度上的综合表现，是政权生命力的体现。^① 一个能克服重重危机而长期存续的威权政权，其政权韧性往往较强。基于以上认知，本文将军人统治的韧性定义为“军人统治应对和克服各类危机，进而使政权得以延续的能力”，这也是理解巴拿马军人统治韧性的重要基石。

（一）关于巴拿马军人统治韧性的现有解释

军人统治作为威权政权的类型之一，对其韧性的探究植根于威权韧性的两种分析视角。

第一，执政能力的视角。它主要考察威权统治者扩大政权基础和限制反对派力量的能力与政权韧性之间的关系。通常而言，威权政权面临的两大挑战是统治精英的内部矛盾和来自社会的外部压力。^② 一个威权政权之所以能够维持，是因为“政府在政治上比反对派强大”。^③ 为此，威权统治者维持政权的常见手段包括：通过经济绩效和选举来获取合法性，使用强制力镇压反对派，以及利用政党、议会、官僚集团等制度化工具吸纳社会关键领域的精英。^④ 强合法性、有效镇压和强吸纳能力构成了威权政权的三角稳定结构。^⑤

^① Anna Grzymala-Busse, “Time Will Tell? Temporality and the Analysis of Causal Mechanisms and Processes”, in *Comparative Political Studies*, Vol. 44, No. 9, 2011, p. 1279.

^② Jennifer Gandhi and Adam Przeworski, “Authoritarian Institutions and the Survival of Autocrats”, in *Comparative Political Studies*, Vol. 40, No. 11, 2007, p. 1280.

^③ [美] 塞缪尔·亨廷顿著，刘军宁译：《第三波：20世纪后期的民主化浪潮》，上海：上海三联书店，1998年，第172页。

^④ Dan Slater and Sofia Fenner, “State Power and Staying Power: Infrastructural Mechanisms and Authoritarian Durability”, in *Journal of International Affairs*, Vol. 65, No. 1, 2011, pp. 15–29; Milan W. Svoblik, “Power Sharing and Leadership Dynamics in Authoritarian Regimes”, in *American Journal of Political Science*, Vol. 53, No. 2, 2009, pp. 477–494; Jason Brownlee, *Authoritarianism in an Age of Democratization*, New York: Cambridge University Press, 2007, pp. 35–43.

^⑤ Johannes Gerschewski, “The Three Pillars of Stability: Legitimation, Repression, and Co-optation in Autocratic Regimes”, in *Democratization*, Vol. 20, No. 1, 2013, pp. 13–38.

例如在拉美，巴西的军人统治始终面临政治反对派和军人内部不同派别的挑战，因此1964—1974年巴西军人威权主义的发展实际是政治镇压和威权统治不断强化的过程，而20世纪70年代中期军政府合法性下降则成为军人主动推行政治开放的原因之一。^①

第二，政权缘起的视角。该视角重点关注威权政权的产生路径及其与政权韧性之间的关系。一些学者意识到，即便威权统治者采取相似的执政方式，威权政权的持续时间仍存在明显差异，这是由于不同类型的抗争政治会对国家能力、政党力量和军队团结产生差异化的影响，进而决定了此后建立的威权政权的韧性强弱。^② 例如脱胎于战争、民族解放运动或是暴力冲突（如社会革命）中的威权政权，往往能够提供某种非物质属性的身份认同、团结纽带和集体纪律，有助于威权政权应对危机。^③

在研究巴拿马的军人统治时，不少学者已注意到其政权延续时间长且无法在国内反对派力量作用下自主转型的事实。但由于巴拿马的军人统治在政权起源方面与同时期多数拉美国家的军人统治并无二异，均由军事政变产生，对于巴拿马军人统治的韧性来源，学界主要从执政能力的视角出发提出了三类解释。（1）军人领袖尽可能多地吸纳不同群体作为政权支持者。巴拿马军人统治的特征包括：对内实行改良主义和民众主义社会政策，为社会中的弱势群体提供恩惠；对外采取民族主义姿态，以运河主权为武器与美国叫板，进而唤起国内爱国主义情绪。因此不少学者认为，巴拿马军人统治在本国赢得了较为广泛的社会基础。^④（2）国民警卫队（1983年后更名为“巴拿马国防军”）维护政权。一方面，军人领袖常派遣国民警卫队以暴力手段对付军人统治的反对者和背叛者，尤其是在曼努埃尔·诺列加成为国防军司令后，军

^① 董经胜著：《巴西现代化道路研究：1964—1985年军人政权时期的发展》，北京：世界图书出版公司，2009年。

^② Dan Slater, *Ordering Power: Contentious Politics and Authoritarian Leviathans in Southeast Asia*, New York: Cambridge University Press, 2010.

^③ Steven R. Levitsky and Lucan A. Way, “Beyond Patronage: Violent Struggle, Ruling Party Cohesion, and Authoritarian Durability”, in *Perspectives on Politics*, Vol. 10, No. 4, 2012, pp. 869–889.

^④ George Priestley, *Military Government and Popular Participation in Panama: The Torrijos Regime 1968–1975*, Boulder and London: Westview Press, 1986, pp. 119–120; Sharon Phillipps Collazos, *Labor and Politics in Panama: The Torrijos Years*, Boulder and London: Westview Press, 1991, pp. 11–12; Orlando J. Pérez, *Political Culture in Panama: Democracy after Invasion*, New York: Palgrave Macmillan, 2011, pp. 61–62, p. 68.

队几乎完全控制了国家并在社会中持续造成恐慌。^①另一方面,国民警卫队是军人统治时期最重要的敛财机构,支撑了政府庞大的官僚机构。^②(3)巴拿马国内反对派力量薄弱。自1968年国民警卫队政变后,巴拿马国内就不断涌现各类反对军人干政的抗议游行和罢工。然而,参与这些抗议运动的社会群体之间利益分歧巨大,还时常面临内部分裂,难以对军人统治构成实质性的挑战。^③

综合而言,学界普遍认同较强的执政能力是巴拿马军人统治长期延续的主要原因。但现有解释仍存在些许不足和值得探讨的地方。首先,传统理论认为,威权政权受支持的程度会随时间的流逝而被消耗,尤其是在经济危机时期以及第一代领导人去世后。^④巴拿马的军人统治有能力延续21年之久,且直至美国入侵时都难以凭借国内力量实现民主转型,其原因值得深思。其次,既有文献中有关巴拿马军人统治的社会基础,大多是泛化的社会群体。例如在劳工群体中,“巴拿马全国工人中央工会”(CNTP)的确是军人统治的支持者,但诸如“巴拿马共和国工人联合会”(CTRP)等其他劳工联盟却多次参与反政府的抗议活动。因此,相关研究可能忽视了军人统治支持者的特殊性,夸大了军人统治的社会基础。

学界对巴拿马军人统治韧性的解释之所以存在上述不足,与采用威权韧性的执政能力分析视角有关,因为此类研究往往更关注威权统治者对社会的整合能力,即团结各方力量以形成支持政权的广泛联盟。整合能力不足的威权政权是否能够以及如何维持政权是被学界忽视的问题,也是巴拿马军人统治的特征所在。基于上述回顾和思考,本文将对巴拿马军人统治的韧性来源进行再探析。

^① John R. Galvin, *Fighting the Cold War: A Soldier's Memoir*, Kentucky: University Press of Kentucky, 2015, p. 304; Peter Joseph Moons, *El Jefe Máximo: How Manuel Noriega Came to Power and Sustained His Regime*, Ph. D. dissertation, Salve Regina University, 2019.

^② Steve C. Ropp, "Explaining the Long-Term Maintenance of a Military Regime: Panama before the U. S. Invasion", in *World Politics*, Vol. 44, No. 2, 1992, pp. 210-234; Carlos Guevara Mann, *Panamanian Militarism: A Historical Interpretation*, Athens: Ohio University Center for International Studies, 1996, pp. 164-165.

^③ Walter Lafeber, *The Panama Canal: The Crisis in Historical Perspective* (Updated Edition), New York and Oxford: Oxford University Press, 1989, p. 198; Steve C. Ropp, "Explaining the Long-Term Maintenance of a Military Regime: Panama before the U. S. Invasion", in *World Politics*, Vol. 44, No. 2, 1992, pp. 210-234; Orlando J. Pérez, *Political Culture in Panama: Democracy after Invasion*, New York: Palgrave Macmillan, 2011, p. 71; Charles D. Ameringer, *Political Parties of the Americas, 1980s to 1990s: Canada, Latin America, and the West Indies*, Westport, Conn.: Greenwood Press, 1992, p. 483.

^④ [美]塞缪尔·亨廷顿著,刘军宁译:《第三波:20世纪后期的民主化浪潮》,上海:上海三联书店,1998年,第173页;Steven R. Levitsky and Lucan A. Way, "Beyond Patronage: Violent Struggle, Ruling Party Cohesion, and Authoritarian Durability", in *Perspectives on Politics*, Vol. 10, No. 4, 2012, p. 872.

（二）本文的分析框架

从1968年军人上台执政至1989年军人统治终结，巴拿马军人统治的发展历程大致可以划分为两个阶段。（1）军人直接干政时期（1968—1978年），具体表现为军人直接取代文人治理国家，或是军人安排文人象征性地担任国家元首，但实际政权仍掌握在政府首脑，即军人领袖手中。（2）军人间接干政时期（1978—1989年），具体表现为名义上的文人治国，由文人总统担任政府首脑。但是这一时期的军人仍有能力通过威胁来向文人施压，迫使其接受自己的观点，或在必要时直接更换成更为顺从的文人。

事实上，在军人统治的不同阶段，巴拿马国内都曾出现过一些迫使军人下台的尝试，这其中既有统治集团内部精英发起的挑战（如军事政变以及文人总统将军领袖解职），也有来自外部社会的威胁（如大规模社会抗议和反对党联盟在选举中获胜），但均未能改变军人统治的本质。其根本原因是巴拿马国内社会在推翻军人统治的问题上难以形成合力，从而为军人政权的延续创造了条件。对于这种态度上的分歧缘何产生，既有文献提及的利益分歧固然是其中的重要因素，但相较于客观存在的利益分歧，军人领袖人为干预所造成的社会分化更值得关注。在军人统治建立之初，除部分政治精英和军队成员外，巴拿马社会中绝大部分力量都对军人统治持消极态度，要求军人还政于民的抗议活动频频发生，直到托里霍斯上台后与一部分社会力量形成了利益共同体，这才使巴拿马社会对军人统治的态度出现了明显分歧。在军人间接干政时期，除庇护关系外，巴拿马社会力量分化的原因还包括政治制度及舆论宣传，而这些因素也有军人领袖人为干预的痕迹。因此，本文认为巴拿马军人统治之所以能够拥有较强的韧性，很大程度上是由于军人领袖通过各种途径持续分化社会，致使巴拿马国内长期难以形成合力来推翻军人统治。

二 巴拿马军人直接干政时期的分化策略

1968年政变后，对于应当建立何种类型的政权，巴拿马国民警卫队高层内部曾出现不同的主张。^① 由于当时马丁内斯在军中威望最高，警卫队其余将

^① Robert Howard Miller Jr., *Military Government and Approaches to National Development: A Comparative Analysis of the Peruvian and Panamanian Experiences*, Ph. D. dissertation, University of Miami, 1975, p. 45; George Priestley, *Military Government and Popular Participation in Panama: The Torrijos Regime 1968-1975*, Boulder and London: Westview Press, 1986, p. 27.

领暂且听从其建议，同意建立临时军政府，并由军人直接执政。但马丁内斯并不善于维持军人统治，他对待寡头精英的强硬态度很快导致文人内阁集体辞职，部分学生和工人团体要求军人还政于民并举行抗议活动。^①就在反对军人统治的声音日趋壮大的背景下，1969年2月，托里霍斯通过一场小型政变确立了自己对军队和政府的领导权。托里霍斯上台即意识到，军人统治的延续必须依靠社会力量的支持。为此，他通过一系列庇护手段，将一部分的寡头精英、社会中下层力量以及国民警卫队成员转化为军人统治的支持者，实现了对社会力量的分化。

（一）与部分寡头精英的庇护关系

在军人直接干政时期，愿意同托里霍斯政权合作的精英群体主要由两部分构成。一部分是在1968年大选中不希望阿里亚斯执政的政治精英，他们支持军人发动政变。^②1969年小型政变后，这部分寡头精英与托里霍斯走到了一起。另外，来自巴拿马国内建筑业和运输业的部分精英出于对社会秩序和稳定的需求，也公开表示支持军人执政，反对学生、工人等社会群体举行要求军人下台的大罢工。^③

军人与精英之间的庇护关系主要有两种运作模式。一种模式是军人领袖在政府中为寡头精英开辟利益表达渠道，并通过特定政策来换取该群体的支持。例如托里霍斯启用了一批商贸领域的寡头精英在内阁中担任规划部、金融部、商业和工业部部长，继而出台了有利于这一群体的发展政策。^④另一种模式是部分寡头精英与军人领袖之间建立个人联系，以此直接进行利益交换。例如在马丁内斯掌权时期，杜克（Duque）家族表示希望获得国家彩票的印刷

^① George Priestley, *Military Government and Popular Participation in Panama: The Torrijos Regime 1968-1975*, Boulder and London: Westview Press, 1986, pp. 26-27, pp. 40-41.

^② Robert Howard Miller Jr., *Military Government and Approaches to National Development: A Comparative Analysis of the Peruvian and Panamanian Experiences*, Ph. D. dissertation, University of Miami, 1975, p. 40, p. 43; Germán Muñoz, *Panamanian Political Reality: The Torrijos Years*, Ph. D. dissertation, University of Miami, 1981, pp. 11-12.

^③ Orlando J. Pérez, *Political Culture in Panama: Democracy after Invasion*, New York: Palgrave Macmillan, 2011, p. 50.

^④ 参见 Junta Provisional de Gobierno, “Por el Cual Se Reforma el Régimen Bancario y Se Crea la Comisión Bancaria Nacional”, en *Gaceta Oficial*, No. 16640, Panamá, 6 de julio de 1970; Junta Provisional de Gobierno, “Por el Cual Se Crea la Comisión Nacional de Valores, Se Reglamenta la Venta de Acciones en la República de Panamá y Se Adoptan Medidas para los Accionistas Minoritarios”, en *Gaceta Oficial*, No. 16652, Panamá, 22 de julio de 1970; Junta Provisional de Gobierno, “Por el Cual Se Adopta Nueva Legislación Sobre Incentivos a la Producción Manufacturera”, en *Gaceta Oficial*, No. 16767, Panamá, 8 de enero de 1971.

权，但该提议遭到马丁内斯拒绝。托里霍斯上台后，不仅彩票印刷权落入了杜克家族手中，军人领袖还同意释放此前被国民警卫队关押的杜克家族成员。^①

托里霍斯对部分精英的庇护也换得了他们在政治上的支持。1969年12月，一部分反对托里霍斯执政的寡头精英策动国民警卫队内高级将领发动政变，企图迫使托里霍斯流亡海外。而支持托里霍斯的商界精英费尔南多·埃莱塔（Fernando Eleta）通过个人关系为军人领袖联系到回国的飞机，为托里霍斯最终反政变成功提供了条件。^②可见，在庇护关系的作用下，巴拿马精英群体内部对待军人统治的态度进一步出现了分化，这导致精英群体无法形成合力来要求军人还政于民。

（二）与社会部分中下层力量的庇护关系

1968年巴拿马军人建立政权之时，国际社会正处于冷战大背景下，意识形态上的对立导致巴拿马国内各社会群体对待军人统治的态度出现分歧。其中，具有共产主义意识形态的巴拿马人民党主动表示愿意支持临时军政府，但也提出了一系列合作条件。^③托里霍斯执政后同人民党开展合作，其根本原因是人民党当时在工人、学生和农民三大群体中均有自己的社会基础。军人领袖希望借人民党之手，将一部分社会中下层力量转化为军人统治的支持者。

首先，为博取工人群体的好感，托里霍斯任命人民党领袖罗慕洛·埃斯科瓦尔·贝坦科尔特（Rómulo Escobar Bethancourt）为劳动福利部部长，并在20世纪70年代初授权劳动福利部对巴拿马劳动法进行修改，一定程度上改善了工人群体长期所处的弱势地位。^④与此同时，托里霍斯支持人民党领导的“巴拿马工人工会联盟”（FSTP）升级为“巴拿马全国工人中央工会”（CNTP），到20世纪80年代，该工会联盟已发展成为囊括7个联合会、36个联盟、

^① Robert Howard Miller Jr., *Military Government and Approaches to National Development: A Comparative Analysis of the Peruvian and Panamanian Experiences*, Ph. D. dissertation, University of Miami, 1975, pp. 222 - 223; Brittmarié Janson Pérez, *Golpes y Tratados: Piezas para el Rompecabezas de Nuestra Historia*, Panamá: Instituto de Estudios Políticos e Internacionales, 1997, pp. 163 - 164.

^② “La Lealtad que Permitió a Torrijos Volver”, en *La Estrella de Panamá*, 15 de diciembre, 2013. <https://www.laestrella.com.pa/nacional/131215/volver-lealtad-permitio-torrijos>. [2021 - 03 - 27]

^③ Sharon Phillipps Collazos, *Labor and Politics in Panama: The Torrijos Years*, Boulder and London: Westview Press, 1991, pp. 59 - 60; Germán Muñoz, *Panamanian Political Reality: The Torrijos Years*, Ph. D. dissertation, University of Miami, 1981, p. 17.

^④ 参见 Junta Provisional de Gobierno, “Por el Cual Se Aprueba el Código de Trabajo”, en *Gaceta Oficial*, No. 17040, Panamá, 18 de febrero de 1972.

21500名工人的大规模组织。^①

其次，部分支持人民党的学生群体在得到军人领袖的庇护后不再排斥军人统治。“巴拿马学生联合会”（FEP）是巴拿马最大的学生组织，20世纪60年代末，该学生联合会开始成为人民党的青年组织。托里霍斯与人民党开展合作后重新开放了巴拿马大学，并邀请部分学生联合会的领袖到政府机关任职。^②同时，军人领袖回应了该学生组织对教育改革的诉求，例如打破传统美式教育、强化爱国主义热情、提高农村地区教育水平等。托里霍斯由此被视为是具有进步主义色彩的军人领袖和革命进程中的一分子。^③

最后，军人领袖还通过人民党加强了与部分农村群体的联系。这种联系主要基于两大庇护机制：一是满足人民党推动农业改革的诉求，直接为贫困农户提供恩惠。^④二是设立全国辖区代表大会作为国家立法机构之一，并在大会基层代表的名额配置上向农村地区倾斜，为农村人口建立制度化表达渠道。^⑤

正是基于同人民党的合作，军人领袖与一部分社会中下层力量建立了庇护关系，从而使这些群体并不反感军人掌权，甚至愿意在军人统治遭遇反对派威胁时出面维护军人政权。

（三）强化与部分国民警卫队成员的庇护关系

亨廷顿曾指出，军方总是威权政权的最终支持者，一旦军人拒绝支持政府或拒绝镇压反对派，又或是直接发动政变，那么政权都必将垮台。^⑥托里霍斯执政初期恰恰面临军队内部派系分化、部分高级将领离心力较强的威胁。1969年国民警卫队政变时，所幸仍有部分支持托里霍斯的警卫队成员，例如罗贝托·迪亚斯·埃雷拉（Roberto Díaz Herrera）和弗洛伦西奥·弗洛雷斯

^① Robert J. Alexander, *A History of Organized Labor in Panama and Central America*, Westport, Conn.: Praeger, 2008, p. 14.

^② Brittmarie Janson Pérez, *The Process of Political Protest in Panama: 1968-1989*, Ph. D. dissertation, University of Texas at Austin, 1993, p. 80.

^③ Federación de Estudiantes de Panamá, *IX Congreso F. E. P.*, Panamá: Imprenta Universitaria, 1974, p. 5. 转引自 Germán Muñoz, *Panamanian Political Reality: The Torrijos Years*, Ph. D. dissertation, University of Miami, 1981, p. 188.

^④ 参见 Junta Provisional de Gobierno, “Sobre Asentamientos Campesinos”, en *Gaceta Oficial*, No. 17056, Panamá, 13 de marzo de 1972.

^⑤ George A. Priestley, *Military Government and Popular Participation in Panama: The Torrijos Regime 1968-1975*, Ph. D. dissertation, Columbia University, 1981, p. 76, p. 210, note 2.

^⑥ [美] 塞缪尔·亨廷顿著，刘军宁译：《第三波：20世纪后期的民主化浪潮》，上海：上海三联书店，1998年，第174页。

(Florencio Flores) 等人都拒绝接受政变结果，加之托里霍斯在奇里基军区任司令时培养了一批军官，在这些人的协助下托里霍斯才得以回国，并最终成功实现反政变。

1969年政变事件后，除将参与政变的军队将领进行关押和流放之外，托里霍斯强化了对军中亲信的庇护，使支持自己的派系力量在警卫队内占据优势地位。这种庇护主要包括三方面。（1）职业晋升。反政变成功后，国民警卫队五大核心部门的负责人均由军人领袖的亲信担任。职业晋升为军人带来两种权力：其一是政治权力，在军人统治时期，巴拿马国民警卫队将领的职权大于地方首长；其二是经济权力，即获权管辖国民警卫队各敛财机构，并从中抽取更多的红利。（2）提高收入。军人领袖执掌政权后，国民警卫队通过控制科隆自贸区 and 巴拿马移民管理局等方式，从走私贸易和签证业务中大量牟利。（3）家庭福利。军人领袖为警卫队成员的亲友提供各类优待，包括发放车牌、提供奖学金，以及允许出入政府开设的俱乐部。更为重要的是，政府能够为其提供就业岗位。1965—1975年期间，巴拿马官僚机构人数由3.6万人增长到8.7万人，其中大多数是由国民警卫队中托里霍斯亲信“举荐”的。^①

由于巴拿马国民警卫队内真正训练有素的士兵仅占约1/4，且多数被安排在托里霍斯的亲信手下管辖，受到军人领袖的庇护，当反对军人统治的寡头精英希望再次联手警卫队成员发动政变时，往往难以觅得强有力的盟友，至多获得一些中下阶层士兵的支持。^②

（四）庇护网络的直接效果

军人领袖在直接干政时期通过提供物质利益、优惠政策、社会福利、身份地位等多种恩惠，使巴拿马国内部分精英、社会中下层力量以及国民警卫队成员获得了与文人统治时期相当或是更多的好处，并与军人领袖形成利益共同体。因此，被庇护群体不反感军人掌权，这为军人统治的延续创造了有利条件。

事实上，庇护渠道的建立在很大程度上减少了社会中要求推翻军人统治的声音。在1971—1978年政治自由化改革前的这段时间里，巴拿马共发生了

^① Carlos Guevara Mann, *Panamanian Militarism: A Historical Interpretation*, Athens: Ohio University Center for International Studies, 1996, p. 125.

^② Central Intelligence Agency, "Torrijos and Us: More Trouble Ahead", Washington, D. C., October 1, 1970, p. 9.

8次较大规模的社会抗议，但没有一次是以推翻军人统治为目的，大多只是为了表达对政府政策的不满。^①即便被庇护的部分群体参与抗议政府政策的活动，军人领袖也能通过庇护网络中的有效手段来加以处理。与此同时，部分受到军人领袖庇护的社会群体也愿意在危机来临时出面维护军人统治。例如受国际石油危机影响，1976年8月巴拿马政府提高了大米和牛奶价格，结果引发国内一些反对军人统治的劳工组织和学生团体的抗议。受到军人庇护的巴拿马学生联合会在举行纪念日活动时有意和抗议涨价的学生群体发生了冲突，造成社会混乱。随后巴拿马国民警卫队宣布禁止一切集会，关闭了所有学校，还逮捕了一批反政府组织的核心成员并将其流放至国外。^②可见，军人领袖通过建立广泛的庇护关系网络来分化社会力量，提高了政权的韧性。

三 巴拿马军人间接干政时期分化策略的调整

1978年政治自由化改革后，巴拿马进入军人间接干政的时期。政治自由化改革为军人统治的延续带来了诸多不稳定因素，尤其是前总统阿里亚斯回国后号召民众推翻托里霍斯，国内反对派力量士气大增，而军人领袖则因庇护成本等问题难以进一步拓展自己的庇护网络。鉴于反对派力量趋于活跃，而军人统治的庇护网络局限性日益凸显，军人领袖不得不寻求新的途径来重新强化对社会的分化。

（一）通过制度设计使政府与政体分离

1978年政治自由化改革的意义在于使巴拿马名义上恢复了文人治国，并为未来举行民主选举提供了可能。但文人总统自被任命之日起即受制于军人领袖以及由军人控制的立法机构，政治自由化改革仅仅是将军人统治的模式从原先的直接干政转变为间接干政。对于军人领袖而言，这一制度设计实现了政体与政府的分离，为军人分化社会力量提供了必要的支持。

在直接干政时期，由于军人领袖本身承担了政府首脑的职能，军人统治的合法性很大程度上取决于政府的绩效。政府政绩不佳可能导致民众对军人领袖的不满和对军人统治合法性的质疑，甚至要求军人下台并还政于民。同时，鉴于军人领袖既是政府首脑又是军人统治的主导者，对政策感到不满的

^{①②} Brittmarié Janson Pérez, *The Process of Political Protest in Panama: 1968-1989*, Ph. D. dissertation, University of Texas at Austin, 1993, pp. 84-85, p. 97.

异议者和政权的反对者具备了潜在的合作动力，即推翻军人领袖。

1978年政治改革后，军人领袖表示愿意退回军营，并将行政权力归还给文人总统，这使得文人政府成为军人统治与社会之间的一道缓冲屏障。一方面，军人无需再为政绩担忧，并有理由将一切经济、社会问题归咎于文人政府。即便民意要求总统下台，军人也有能力通过其控制的立法机构或是直接施压来迫使新政府服从其意愿，进而维持政权稳定。另一方面，政府与政体分离后，社会中对政府执政能力的不满和对军人统治的不满无法再通过一致的行动来实现转变。此时，社会成员利益和声音的多元化客观上降低了推翻军人统治的可能性。

（二）将部分庇护职能转移给精英群体

与社会不同群体建立庇护关系始终是巴拿马军人领袖分化策略的核心要素之一。然而，不同于直接干政时期由军人领袖主导的庇护模式，1978年政治改革后，军人领袖有意将部分庇护职能转移给受到军人支持的精英群体，在减轻自身庇护负担的同时，将部分社会不满的矛头引向精英群体，避免负面情绪在国家层面聚集。庇护职能转移具体表现在两个方面。

第一，由文人总统承担对部分精英的庇护职能。1978—1989年间，巴拿马军人举荐的总统候选人多为商界精英或是对精英群体友好的人士。如此一来，总统可以通过任命内阁成员、组建咨询顾问团、出台相关政策等方式，实现对部分精英支持者的庇护，避免其加入反对派力量组织的抗议活动。例如罗约就任总统后随即建立了一个由银行业、保险业及商贸精英组成的全国经济顾问委员会，并赋予该机构影响政府经济政策的能力。1984年获得军方支持的总统候选人阿尔迪托·巴尔莱塔（Ardito Barletta）在竞选时受到国内工业、银行业及出口贸易行业精英的支持，他当选总统后下令推行了一系列经济紧缩政策，在国内社会引发不满。然而，参与罢工抗议的群体多为城市中产阶级，商界精英并未给予支持。^①

第二，由立法大会议员承担对部分地方选民的庇护职能。1983年诺列加成为国民警卫队司令后，同意恢复并提高立法大会议员的“选区津贴”，进而将部分庇护职能分配给当选的议员。所谓“选区津贴”，即立法机构分配给议员用于地方项目建设的资金，但这笔钱大多被转化为议员回馈自己的支持者

^① Mauro Zúñiga Araúz, “El Reacomodo de las Clases Dirigentes”, 17 de enero, 2011. <http://www.maurozunigaarauz.com/articulosdeopinon.html>. [2021-03-27]

和拓展庇护网络的工具。1985—1987年期间，巴拿马立法大会议员获得的津贴总额达到1.74亿美元，其中，执政党联盟议员获得的津贴通常是反对党议员的两倍及以上。^①在议员取代政府成为部分地方选民的直接庇护者后，许多民生问题就转化为地方问题，而不至于演变为全国性的社会运动。因此，相较此前的军人直接干政阶段，1984—1989年期间，巴拿马较少因工资待遇问题出现全国性的产业工人大罢工。

当部分庇护职能被转移给精英群体后，军人领袖能够花更多精力去强化军队中的庇护网络。在诺列加执政时期，军队成员的经济和政治权力再次得到提升。一方面，军队的营利渠道更为多元化；另一方面，更多军人领袖的亲信得到重用。然而，仅凭身份地位和物质利益上的优越感尚不足以保障军队成员对军人领袖的绝对忠诚。为此，诺列加效仿巴拉圭独裁者阿尔弗雷多·斯特罗斯纳（Alfredo Stroessner），有意使自己的亲信参与违法活动，通过犯罪行为培养其对军人领袖的忠诚。^②在间接干政末期，军人领袖强化了与部分军队成员之间的利益纽带，这种状态甚至到了共荣共损的地步：只有军人领袖持续掌权，才能保障军队成员免于刑责，因而许多军中将领不愿与反对派力量合作以推翻军人统治。^③

（三）通过舆论宣传塑造敌对关系

间接干政时期，巴拿马军人领袖面临的另一大挑战是反对派通过普选赢得政权的可能性。1978年开放党禁后，前总统阿里亚斯回国创建了“真正巴拿马主义党”（PPA），并宣布将再次参与总统竞选。在竞选纲领中他承诺将限制巴拿马军队力量，并使其彻底服从于文人政府。丰富的从政经验让阿里亚斯一时间成为巴拿马实现民主转型的最大希望。^④对此，军人领袖通过加强舆论宣传在巴拿马社会中营造敌对情绪，从而削弱反对军人统治的政治力量。

1984年选举前夕，军人控制的纸媒刊文谴责阿里亚斯为“纳粹分子”，亲军派精英家族控制的电视台转播了证人对阿里亚斯的指控，称其曾在1941

^① Carlos Guevara Mann, *Political Careers, Corruption, and Impunity: Panama's Assembly, 1984 - 2009*, Notre Dame: University of Notre Dame Press, 2011, p. 134, pp. 139 - 141.

^② Carlos Guevara Mann, *Panamanian Militarism: A Historical Interpretation*, Athens: Ohio University Center for International Studies, 1996, p. 165.

^③ Frederick Kempe, *Divorcing the Dictator: America's Bungled Affair with Noriega*, New York: G. P. Putnam's Sons, 1990, p. 365.

^④ Olmedo Beluche, *Diez Años de Luchas Políticas y Sociales en Panamá (1980 - 1990)*, Panamá: Imprenta Articsa, 2001, p. 110.

年屠杀了大量在巴拿马的犹太人。^① 军人领袖此举意在避免犹太精英家族及其领导的巴拿马共和党（PR）加入阿里亚斯阵营。最终，共和党在1984年选举中选择加入军人领袖支持的执政党联盟。

在1989年选举前，除国内反对派力量之外，巴拿马军人领袖还面临着美国方面的压力。1988年2月，迈阿密联邦法院大陪审团指控巴拿马国防军司令诺列加参与国际走私和贩毒活动，导致大量毒品进入美国。此后，美国政府对诺列加的态度从原先的默许和纵容转变为公开反对，并寄希望于巴拿马国内反对派力量将诺列加赶下台。^② 诺列加则批准建立了民兵力量“尊严营”（Batallones de la Dignidad）以威慑美国和巴拿马国内亲美势力。在5月7日的选举中，尽管反对党联盟的实际得票遥遥领先，但执政党联盟总统候选人杜克宣布自己在选举中获胜。^③ 此后的几天，反对党联盟组织了大规模示威游行，结果遭到尊严营的暴力袭击，包括反对党联盟总统候选人吉列尔莫·恩达拉（Guillermo Endara）和第一副总统候选人吉列尔莫·福特（Guillermo Ford）在内的多名示威活动领导者受伤住院。核心精英的缺席致使反对党联盟的动员能力被大幅削弱，反对派因而开始寻求国际力量的帮助并向竞争对手及军人领袖传递了和平谈判的信号，对军人统治的冲击最终仍以失败告终。

四 巴拿马军人统治采取分化策略的原因

通过梳理巴拿马军人统治时期军人领袖与不同社会群体之间的关系以及政权面临的各类威胁及其结果，可以发现，军人领袖能够不断分化社会力量，致使巴拿马国内始终无法产生合力来推翻既有政权，因而提升了军人统治的韧性。而军人领袖之所以采用分化策略作为提高政权韧性的主要途径，根本原因在于社会群体的内部分裂、军人与社会之间庇护网络的局限性以及执政党民主革命党影响力趋弱，这三方面因素导致巴拿马军人统治的整合能力不

^① “Matanza en el Volcán”， en *Semana*, 6 de abril, 1984. <https://www.semana.com/mundo/articulo/matanza-en-el-volcan/5230-3/>. [2021-03-27]

^② Steve C. Ropp, “Military Retrenchment and Decay in Panama”, in *Current History*, Vol. 89, No. 543, 1990, pp. 17-20, pp. 38-40; John Dinges, *Our Man in Panama: How General Noriega Used the United States - And Made Millions in Drugs and Arms*, New York: Random House, 1990, p. 305.

^③ National Democratic Institute for International Affairs and National Republican Institute for International Affairs, *International Delegation Report: The May 7, 1989, Panamanian Elections*, Washington, D. C., May 1989, p. 58.

足，无法使支持政权的力量在社会中占据主导地位。

（一）社会群体内部分裂导致军人统治无法获得广泛支持

1968年军人统治确立之时，巴拿马的军人领袖就面临国内社会分裂的局面。这种分裂主要源于冷战背景下的意识形态分歧，并导致同一群体内部也往往难以合作。例如在工人群体中，巴拿马工人工会联盟由共产主义政党人民党控制和领导，其竞争对手为受美国和国际劳工组织支持的巴拿马共和国工人联合会，“地峡工人中央”（CIT）隶属于世界劳工联合会拉美工人中心，具有天主教色彩。此外，香蕉种植园工人组成了奇里基土地公司工人工会（SITRACHILCO），但其内部又划分为阿穆埃耶斯港（Puerto Armuelles）和博卡斯德尔托罗（Bocas del Toro）两个不同的工会组织。

托里霍斯上台后曾计划效仿智利，建立一个将国内多数工人联合在一起的“工人联合会”（CUT），但该提议遭到巴拿马共和国工人联合会和地峡工人中央的强烈反对，香蕉种植园工人中也仅有阿穆埃耶斯港工人工会支持托里霍斯。鉴于工会力量无法进行整合，托里霍斯遂放弃了工人联合会的计划，改为将人民党领导的巴拿马工人工会联盟作为工人群体中的重点庇护对象，阿穆埃耶斯港工人工会则于1973年成为巴拿马工人工会联盟的附属工会。^①

与此同时，学生群体、精英群体和国民警卫队内部也因意识形态分歧而难以形成统一战线。可见，在巴拿马军人统治初期，虽然军人领袖有意诉诸庇护关系来整合社会力量，但社会群体内部分歧影响了他们对待军人统治的态度。因此，军人统治仅能得到一部分社会群体的认可，而无法使支持自己的力量压倒反对派力量。

（二）军人领袖与社会群体之间的庇护网络存在局限性

在军人直接干政时期，尽管托里霍斯通过一系列庇护机制削弱了反对派力量对政权的威胁，但军人领袖的庇护能力也表现出一定的局限性。

首先，军人领袖难以妥善处理被庇护群体之间的结构性矛盾。托里霍斯的庇护对象中既有以商贸领域寡头精英为代表的企业主群体，也包括受雇于这些企业主的工人群体。在劳资问题上，军人领袖偏向其中任何一方的政策都可能引发另一方的抗议游行。军人与被庇护群体之间的频繁摩擦更是容易消耗被庇护群体对军人的信任，进而削弱军人统治的合法性。

^① Sharon Phillipps Collazos, *Labor and Politics in Panama: The Torrijos Years*, Boulder and London: Westview Press, 1991, pp. 60-61.

其次，直接庇护的成本较高，庇护关系可持续性堪忧。在军人直接干政时期，为避免国内出现颠覆军人统治的社会运动，托里霍斯通常采用加强庇护的方法来应对社会中的不满情绪。长此以往，被庇护群体逐渐学会了将抗议活动作为施压手段，进而向军人领袖索取更多利益。譬如，托里霍斯政府一开始期望通过建立农村合作社、开设国有企业和扩大公共部门来解决一部分人的就业问题，但提供就业岗位后又不得不面对政府雇员要求提高工资和劳动待遇而举行的罢工游行。与此同时，沉重的外债负担限制了军人进一步拓展庇护网络的能力。加之1977年新的《巴拿马运河条约》签署后，巴拿马军人领袖面临美国方面施加的政治自由化压力，使得军人统治下的庇护体系受到了一定掣肘。然而，开放党禁和允许流亡人士回国都使巴拿马国内反对军人统治的力量壮大，军人领袖既有的庇护能力显然不足以将其中的大部分人转化为政权的支持者，仅仅依靠建立庇护网络无疑很难维持军人统治的稳定性。

综合而言，到20世纪70年代后期，受国内政治格局变化、经济发展以及社会不同群体间矛盾冲突等因素的影响，军人领袖单纯依靠建立庇护关系来分化社会的局限性日益凸显，分化手段维持政权韧性的效力被削弱。军人领袖不得不寻求其他分化手段来减轻庇护负担，同时避免反对派力量在国家层面的聚集。

（三）军人政权控制的民主革命党影响力受到挑战

1968年军人政变以前，巴拿马政坛在大部分时间由精英家族控制。政党政治主要表现为不同精英家族之间的利益争夺，但政党的社会基础都较为薄弱。1968年政变后，军人取缔了所有政党，进一步削弱了政党在社会中的作用。尽管军人领袖在直接干政时期创立了一些能够连接政府与社会的中介组织，例如全国工人委员会（Consejo Nacional de Trabajadores）、全国农村合作社联合会（CONAC）、社区发展总局（DIGEDECOS）等，但这些组织普遍象征意义大于实质意义。

对于工人群体而言，设立全国工人委员会的本意是将各工会联盟的代表聚到一起协商劳资问题，但由于工人群体内部意识形态上的分歧致使全国工人委员会内部难以合作，因此多数情况下，劳资问题的处理方式是各工会领导人直接与军人领袖进行沟通，而非由全国工人委员会领导与政府进行协商。在对农民的庇护方面，托里霍斯经常利用周末到农村地区走访，与农户进行

交谈甚至直接发放现金以建立信任关系。^① 农户也会越过全国农村合作社联合会，将自己的诉求直接告诉托里霍斯。如此一来，全国农村合作社联合会作为农民组织与政府讨价还价的能力就被削弱了。^② 此外，1969年设立的社区发展总局主要功能为监督和指导国家的发展项目，加强政府与地方之间的沟通，但由于该机构内部共被划分为5个层级，地方诉求的层层上报不仅耗时较长，且在最高层级的全国辖区代表大会也未必能够得到解决。相比之下，通过地方军区负责人传达到军人领袖那里的做法更为便捷。^③ 因此在军人直接干政时期，军人领袖与民众之间的直接接触一定程度上阻碍了巴拿马中介组织自身的发展。

1978年开放党禁后，由于注册政党的党员人数要求并不高，巴拿马国内顿时涌现出一大批政党。然而，政党数量众多也意味着彼此之间存在诸多利益分歧。加之中介组织的发展长期受到抑制，新成立的政党大多缺乏社会基础。相比之下，军人领袖推动成立的民主革命党（PRD）和反对派领袖阿里亚斯创立的真正巴拿马主义党更具优势。前者的支持者大部分曾直接或间接受惠于托里霍斯，因此对军人领袖怀有一定的感恩之心；后者的支持者则是对阿里亚斯可能带来巴拿马政治变革寄予希望。换言之，无论是民主革命党还是真正巴拿马主义党，其社会基础都主要来源于民众对政党领导人的个人认同，而非对政党本身意识形态的认同。

托里霍斯本希望借助这种个人崇拜，帮助自己在1984年总统选举中赢得政权合法性，但他未等到选举来临就遭遇空难去世，致使团结民主革命党支持者的关键认同不复存在，政党凝聚力由此下降。长期与托里霍斯进行合作的人民党也因意识形态分歧在1984年选举前拒绝与执政党统一战线，并提名了自己的总统候选人参与政权角逐，军人统治的社会基础进一步被削弱。鉴于当时挑战军人统治的政党数量众多，而维护军人统治的政党自身影响力受限，借助舆论宣传在社会中营造敌对情绪，有利于分化选民群体，减少竞争

^① Stephen Chapman Ropp, *In Search of the New Soldier: Junior Officers and the Prospect of Social Reform in Panama, Honduras, and Nicaragua*, Ph. D. dissertation, University of California, 1971, p. 42; Carlos Guevara Mann, *Panamanian Militarism: A Historical Interpretation*, Athens: Ohio University Center for International Studies, 1996, p. 117.

^② George Priestley, *Military Government and Popular Participation in Panama: The Torrijos Regime 1968-1975*, Boulder and London: Westview Press, 1986, p. 68.

^③ Brittmarie Janson Pérez, *The Process of Political Protest in Panama: 1968-1989*, Ph. D. dissertation, University of Texas at Austin, 1993, pp. 216-217.

对手的潜在支持者，这也成为诺列加强化分化策略的主要原因之一。

五 结论

针对巴拿马1968—1989年期间军人统治为何能持续如此长时间的问题，现有文献多从政权韧性的执政能力分析视角出发，得出政权支持基础广泛、军队持续发挥关键作用以及反对派力量薄弱三种不同解释。然而通过历史回顾可以发现，巴拿马的军人领袖事实上始终无法为军人统治建立起强大的社会基础并使支持自己的力量在社会中占据主导地位。本文认为，由于巴拿马军人统治的整合能力不足，军人领袖采用了分化策略迫使国内社会长期难以形成合力来推翻既有政权，进而提升了军人统治的韧性。

在军人直接干政时期，军人领袖分化社会的策略主要表现为通过提供物质利益、优惠政策、社会福利、身份地位等多种恩惠，与多个社会群体中的一部分人建立庇护关系，从而使被庇护者不反感军人掌权，甚至愿意在反对派力量威胁政权时出面维护军人统治。在军人间接干政时期，军人领袖的分化策略由建立庇护关系拓展为三个不同维度。首先，军人领袖通过制度设计使政府与政体分离，并利用社会成员利益和声音的多元化来降低推翻军人统治的可能性。其次，军人领袖有意将部分庇护职能转移给受到军人支持的精英群体，从而在减轻自身庇护负担的同时，避免社会不满在国家层面聚集。最后，选举期间军人领袖常利用舆论宣传在社会群体之间制造敌意，以减少竞争对手的潜在支持者。

巴拿马的军人领袖之所以持续采用分化策略来提升政权韧性，归根结底是由于军人统治的整合能力不足，无法团结社会各方力量以形成支持政权的广泛联盟。在军人统治建立之初，巴拿马国内社会群体内部意识形态分歧明显，相互间难以合作，即便军人领袖试图通过庇护手段吸纳尽可能多的支持者，也只能获得一部分人的认可。1978年的政治自由化改革后，反对派力量大幅提高，而军人领袖的庇护能力有限，无法将其吸纳为支持者。加之执政的民主革命党作为维护军人统治的政党，在成立初期其支持者对军人领袖个人的认同大于对政党的认同。1981年托里霍斯去世后，民主革命党的影响力趋弱，挑战既有政权的政党数量却日益增多，这些因素都对军人统治的延续构成了威胁。

综上所述，在巴拿马军人统治的不同时期，军人领袖均面临政权整合能

力不足的客观事实，因而选择采用分化策略替代整合策略来提高政权韧性。与此同时，由于受国内政治格局变化、经济发展以及社会不同群体间矛盾冲突等因素的影响，特定分化手段维持政权韧性的效力难免被削弱，军人领袖就不得不寻求新的途径来重新强化对社会的分化，以继续维持政权韧性。分化手段的调整与演变反映出军人领袖在应对各类危机与挑战时具备较强的适应能力，进而为军人统治的韧性提供了保障。

1989年12月20日，美国以保护运河区美方利益为由，对巴拿马发动了代号为“正义事业”（Just Cause）的武装入侵，该国持续21年之久的军人统治才宣告终结。外力推动的政治转型并未从根本上改变巴拿马社会中广泛存在的利益分歧。这些分歧恰恰是军人统治时期分化策略得以生根的土壤，也是军人统治结束后国内政治力量继续分化、对立的内在原因。从地区层面审视，巴拿马案例为理解拉美民主化转型后的民主巩固与民主质量问题提供了一种较为独特的分析视角。

（责任编辑 王 帅）