

中共建党百年专题

## 拉美政治生态演变的新趋势、 动因及影响

中国现代国际关系研究院拉美研究所课题组

**内容提要：**“世纪疫情”与“百年变局”叠加，对拉美形成全方位前所未有的冲击和影响。近年来，拉美政治生态加速演变，呈现一系列新的发展动向和趋势：民众对既有政治秩序和经济社会体制的不满增加，不信任危机蔓延，反建制和民粹主义情绪上升，新兴政治力量、边缘政治人物乃至少数政治“素人”趁势崛起，传统政党和政治人物影响力不断下滑，原有政治格局受到冲击。在此背景下，新旧矛盾、朝野冲突、发展模式之争更加复杂激烈，尤其是左右之争在呈现左进右退的新动向同时，其长期对峙博弈的走势更加凸显。拉美政治生态变化背后，既有全球同频“共振”、负面效应传导的外因，更有自身新旧矛盾集中发酵、相互激荡的内因，而突然暴发的新冠疫情无疑成为冲击地区发展的最大因素，加速了地区“乱”“变”交织的进程。当前，地区不稳定不确定因素显著增多，地区困难局面短期难以改善，全面改革势在必行。拉美国家亟须加强民主治理，推动政党良性竞争，增强民众政治参与信心，尤其要全面提升政府治理能力，以创造稳定发展环境，增加内生性发展动力，推动国家重回发展快车道。

**关键词：**拉美 政治生态 新冠疫情 新趋势 动因

**作者简介：**课题主持人：杨首国，中国现代国际关系研究院拉美研究所所长、研究员。课题组成员：吕洋、孙岩峰、陈晓阳、严谨、刘婉儿，均任职于中国现代国际关系研究院拉美研究所。

**中图分类号：**D773 **文献标识码：**A

**文章编号：**1002-6649 (2021) 03-0050-18

近年来，拉美地区政治生态的演变呈现出诸多新的特点和趋势。“百年未有之大变局”在拉美展露“冰山一角”，给拉美带来全方位冲击，地区各国政治格局加速分化重组，政治对立极化加剧，体制机制性矛盾增多，不确定、不稳定、不适应性凸显。而2020年暴发的新冠肺炎疫情更成为最大的“黑天鹅”，对地区经济社会造成全面而深刻的冲击，进一步加速了拉美政治生态复杂演进的过程。本文旨在对近年来拉美政治生态的最新演变趋势进行全面总结，探究其背后的深层次动因和影响，进而评估和研判拉美国家未来发展趋势。

## 一 拉美政治生态演变的新趋势

2019年以来，拉美多国爆发大规模示威抗议潮，导致严重的社会骚乱，个别国家政府因此倒台，其规模之大、范围之广、影响之深，近40年来罕见，构成百年未有变局之下全球乱象的一部分，被外界视之为“拉美之乱”。2020年，突如其来的新冠疫情使该地区的形势更加复杂。在此特殊背景下，拉美政治领域的问题和矛盾更加突出，表现出一些新的特点。

### （一）政治不信任危机蔓延

2008年金融危机以来，世界各地很多国家政府公信力普遍下降，民众不满政府施政越来越服务于少数人，社会大众利益被忽视，导致全球民粹主义情绪和对政治体制的不信任显著上升，拉美国家表现得尤为明显。近年来，拉美民众对制度和体制的不信任感急剧攀升，对体制缺陷、制度能力滞后以及执政者能力低下的失望和不满情绪抬头，对国家发展前途极度缺乏信心。拉美地区多家智库的调查研究显示，拉美民众对本国民主制度运行的不满意度高达60%，其中哥伦比亚和巴西的不满意度均高达70%以上，阿根廷、秘鲁和墨西哥等国也在60%左右，拉美已成为世界上民众对民主制度最不满意的地区之一。<sup>①</sup> 2007—2019年间，巴西、墨西哥、哥伦比亚、智利等拉美主要国家民众对政府信任度分别下降21%、13%、24%和10%。“美洲晴雨表”调查统计称，拉美地区民众对政治体系的信任度也普遍下降，2018—2019年

<sup>①</sup> Felipe Estefan, Gabriela Hadid y Rafael Georges, “Midiendo Percepciones Sobre Democracia en América Latina Durante la Pandemia de COVID-19”, Luminare, December 1, 2020. <https://luminaregroup.com/posts/blog>. [2021-05-20]

度对拉美 18 国进行的调查显示，对立法信任度下降的有 13 国，对政党和大选信任度下降的有 12 国。<sup>①</sup>

民众对政治的不信任感主要体现在以下三方面。一是“用脚投票”。美国盖洛普咨询公司 2019 年针对全球 150 多个国家的一项民意调查显示，27% 的拉美国民有移民意愿，其中，海地、萨尔瓦多、洪都拉斯、秘鲁、委内瑞拉、多米尼加和哥伦比亚居全球移民意愿最高的 20% 国家之列。<sup>②</sup> 二是大规模抗议频发。2019 年以来，智利、秘鲁、哥伦比亚、厄瓜多尔、玻利维亚等国持续发生抗议骚乱，不少国家面对“经济衰退—社会动荡—政治危机”的恶性循环束手无策，诸多体制性弱点暴露无遗，2019 年的“拉美之乱”与 2020 年新冠疫情引发的全面危机折射出拉美严重的体制缺陷。三是在选举中投下“愤怒票”。不少选民对政治腐败、经济停滞、民生凋敝十分不满，将矛头指向执政者或主流政党，因此在选举中往往倾向用选票惩罚在任者，支持政治“局外人”或非主流政党成为一股潮流。有评论认为，拉美“再民主化”进程启动 40 年来，无法实现民众向往的经济社会良性发展，民主质量并未得到根本改善，许多拉美国家的体制依然缺乏化解政治和社会难题的能力，致使体制性危机仍时常发生。<sup>③</sup> 政党之争掣肘国家权力机构运转，议会和司法机关沦为“政治角斗场”，权力制衡机制运转失序，产生了大量的“跛脚政府”。新冠疫情暴发后，抗疫被用作权力斗争工具，不同党派、政治人物，甚至执政当局内部彼此拆台，相互倾轧，在防疫模式、复工时机、纾困方案等方面难有共识，施政效率进一步下降。巴西博索纳罗政府遭反对党和司法机构“围剿”，巴西众议院累计收到超过 110 次对博索纳罗的弹劾请求<sup>④</sup>；委内瑞拉府院对立严重，“一国两府两院”的政治危机至今未解决；秘鲁府院斗争全年无休，反对党不顾疫情两度弹劾总统，如走马灯般更换政府。

## （二）政党“碎片化”加剧

随着第三波“民主化”浪潮的推进，拉美政党政治有所发展，但随之也

<sup>①</sup> Corporación Latinobarómetro, *Latinobarómetro Informe 2018*, 9 de noviembre de 2018. <https://www.latinobarometro.org/latNews.jsp>. [2021-05-20]

<sup>②</sup> Jim Clifton, “What if There Were 42 Million at the Border?”, GALLUP, February 8, 2019. <https://news.gallup.com/opinion/chairman/246563/million-border.aspx>. [2021-05-20]

<sup>③</sup> 袁东振：《拉美政治生态的新变化与基本趋势分析》，载《国际论坛》，2019年第3期。

<sup>④</sup> Terrence McCoy, “Calls to Impeach Bolsonaro Are Rising, but His Grip on Brazil Remains Strong”, in *The Washington Post*, April 14, 2021. <https://www.washingtonpost.com/world/2021/04/14/brazil-coronavirus-pandemic-bolsonaro-impeachment/>. [2021-05-20]

产生了政党泛滥、相互恶斗等乱象，近几年表现得更加突出。在拉美 33 国中，目前有 9 国实行两党制，4 国实行主导政党体制，其余 20 个国家均为多党制。近年来，该地区多党制国家的政党数量明显上升，约 1/3 的国家的政党数量在 20 个以上，其他国家的政党数量也大多超过 10 个。<sup>①</sup> 巴西、阿根廷的全国性政党数量分别高达 32 个和 57 个，墨西哥有影响力的主要政党数量也有近 10 个。巴西是政党“碎片化”程度最高的国家之一，本届国会（2019—2023 年）在参众两院获得席位的政党多达 28 个。在政党林立、党派纷争加剧的情况下，政府难以达成政治和政策共识，重大政治议程受阻。<sup>②</sup> 政党要实现执政目标，必须联合其他部分党派形成执政联盟，但联盟的脆弱性往往导致政治和社会的不稳定性。因此从某种程度上看，巴西政局之所以长期动荡不稳，既有政治人物价值取向的因素，亦有政党制度的缺陷使然。

### （三）新兴力量加速崛起

近年来面对严重的政治、经济、社会问题，拉美民众对传统政治力量无所作为的不满持续发酵，求变求新的意愿强烈。“边缘政党”、新组建政党以及“政治素人”等新兴政治力量则借势而上，抓紧填补权力真空。墨西哥现任总统洛佩斯在 2014 年通过组建国家复兴运动党，有效整合传统左翼力量，并取代老牌的民主革命党，最终使墨西哥左翼 89 年来首次掌权，一举打破墨西哥传统的“三党鼎立”格局。巴西“政坛边缘人”博索纳罗以名不见经传的右翼小党社会自由党候选人身份参选，却力压劳工党和社会民主党两大传统政党而赢得大选。萨尔瓦多“80 后商人”布克尔退出老牌政党法拉本多·马蒂阵线，领导中右翼小党“民族团结大联盟”竞选总统，打破该国延续 30 多年的左翼“法拉本多·马蒂民族解放阵线”和右翼“民族主义共和联盟”两党轮流执政的格局。

除了成功上台执政的新组建政党，还有更多新兴政治人物崭露头角，向拉美传统政治力量发出强有力的挑战。在 2018 年的哥伦比亚大选中，左翼进步主义运动党候选人彼得罗斩获 800 多万张选票，虽然未能最终赢得大选，但仍是哥伦比亚近 1 个世纪以来首次有左翼政党杀入总统选举第二轮。在 2021 年的厄瓜多尔大选中，印第安人领袖雅库·佩雷斯以鲜明激进的保护土著社群权益、反对性别歧视和环保政策赢得大量支持，虽未进入大选次轮，但却也一跃成为厄瓜多尔政坛一股不可小觑的新兴政治力量。

<sup>①</sup> 参见外交部网站关于南美洲的介绍。[https://www.fmprc.gov.cn/web/gjhdq\\_676201/gj\\_676203/nmz\\_680924/](https://www.fmprc.gov.cn/web/gjhdq_676201/gj_676203/nmz_680924/)。[2021-05-20]

<sup>②</sup> 孙洪波：《拉美地区局部动荡：表现、根源及前景》，载《当代世界》，2020 年第 8 期。

伴随着政党政治洗牌，还形成了民粹主义力量上升的新格局。历史上，拉美民粹主义基本服从民主政治的“钟摆”规律，在左翼民粹和右翼民粹间轮替。但2018年、2019年以来，拉美分别以墨西哥总统洛佩斯和巴西总统博索纳罗为代表，同时出现左右两翼民粹主义。两人均抓住选民求变心理，凭借反传统、反精英口号胜选，并带有民族主义倾向。不同的是，洛佩斯代表中下阶层，注重社会公平正义；博索纳罗代表巴西国内中上阶层，尤其是新中产阶级中的极端保守势力，对黑人、原住民、同性恋等少数群体持强烈敌视态度。这反映了拉美民粹主义势力正抓住多国陷入发展困境的契机“攻城拔寨”，亦反映了该地区在不同发展道路间挣扎的窘境。

#### （四）左右博弈进入“新常态”

2014年开始，曾经一度席卷整个拉美的“粉红浪潮”大面积褪色，地区整体呈现“左下右上”“左退右进”之势。2014年阿根廷右翼政党“共和国方案”击败左翼获胜。2016年巴西左翼总统罗塞夫被弹劾下台，副总统特梅尔组成以中右翼为主的政府，2018年极右翼的博索纳罗获胜，巩固了右翼在巴西的执政地位。此外，2017年智利中右翼候选人皮涅拉在大选中获胜，2018年哥伦比亚右翼在大选中获得连任，地区掀起右翼集体上位的高潮。传统左翼政党或败选丢权，或遭遇执政危机，到2018年年底只剩下委内瑞拉、古巴、玻利维亚、尼加拉瓜等少数国家由左翼继续掌权，拉美“21世纪社会主义”实践探索严重受挫，地区左翼运动被迫转入“蛰伏期”。2019年以来，左翼政党开始发力，在新一轮选举周期中有所斩获。阿根廷正义党带领左翼联盟击败志在连任的右翼马克里政府，被视为拉美左翼力量回升的“风向标”。

2020年突然暴发的新冠肺炎疫情进一步暴露了地区国家正在执政的右翼政府的诸多治理短板，持续推高各国民众的不满情绪，也进一步加强了地区左翼政治力量。在玻利维亚，前经济部长、左翼经济学家路易斯·阿尔塞在2020年10月的大选中“一骑绝尘”，仅经过一轮票选就以巨大优势当选总统，帮助左翼政党“争取社会主义运动”在遭遇2019年政治风波被迫下台后仅时隔一年就重掌政权，一度被迫流亡的“左翼旗手”、前总统莫拉莱斯回国，一定程度上回拨了偏右的地区“政治钟摆”，振奋了左翼声势。在委内瑞拉，左翼“统一社会主义党”在2020年12月的国会选举中大获全胜，结束了2015年以来右翼反对派掌控国会的被动局面，也让2019年由反对派领导人瓜伊多自封“临时总统”而引发的委内瑞拉政治危机趋于缓和。除此之外，巴西、秘鲁、智利等国左翼政党也抓住执政党腐败和治理不力的软肋，蓄势



反击。2021年5月，在智利制宪会议选举中，右翼执政联盟“Vamos”在155席中仅获38席，其他席位大多为中左翼、印第安人代表和独立政治人士获得；在地方选举中，智利共产党员伊拉奇当选首都圣地亚哥市市长，成为智利历史上首位出任首都市长的共产党员。

在2021年的厄瓜多尔大选中，来自右翼“创造机会运动·基督教社会党联盟”的保守派候选人、前银行家拉索击败选前被普遍看好的左翼候选人阿劳斯，在地区左翼声势渐旺的情况下“扳回一城”。不过，左翼在内部不和的情况下仍得到接近一半选民的支持，这表明左右之争仍是拉美政坛的主旋律。未来随着地区右翼政权陷入疫情、经济衰退泥淖，可能会有部分左翼“返场”执政，同时也有一些右翼政权持续掌权，拉美政治格局将呈现左与右拉锯对峙、互有攻防、交替执政的“新常态”。

#### （五）执政压力普遍增大

自2013年大宗商品出口繁荣周期结束后，拉美国家日益陷入困局。2019年以来，无论是海地、尼加拉瓜、委内瑞拉等经济严重困难的国家，还是智利、哥伦比亚、秘鲁、玻利维亚等经济发展相对较好的国家，抑或是巴西、阿根廷等地区主要大国，均出现不同程度的政治和社会动荡，玻利维亚左翼政权一度下台。2020年新冠疫情暴发后，拉美国家政府普遍抗疫不力，施政混乱，更令民众失望和不满，巴西、墨西哥、智利、哥伦比亚等主要国家领导人声望均有不同程度下滑，民众对巴西总统博索纳罗的不满意率一度升至54%，创其执政以来新高。<sup>①</sup>尤其是疫情使各国经济社会政治议程被按下“暂停键”，民主和政治运行也随之受阻，游行、示威、集会等政治表达手段更加困难，社交媒体又因覆盖率低无法完全取代，民众缺乏表达诉求的有效渠道，只能通过“愤怒的选票”惩罚当权者。在2020年拉美多国举行的大选中，除特立尼达和多巴哥等少数国家执政党连任成功外，多米尼加、苏里南、圭亚那、玻利维亚、伯利兹等国执政党均败选下台，而在2021年的厄瓜多尔、秘鲁大选中，执政党因支持率过低，甚至没有参加大选，沦为所谓的看守政府，再次凸显政党加速轮替趋势。

#### （六）地区政治分裂加剧

21世纪初，“粉红浪潮”席卷拉美，地区国家普遍执政理念相近，联合

<sup>①</sup> Reuters Staff, “Polls Show Brazil’s Bolsonaro Faces Record Disapproval, Pressure from Lula”, Reuters, March 18, 2021. <https://www.reuters.com/article/us-brazil-politics-bolsonaro-idUSKBN2B9317>. [2021-05-20]

自强意识不断增强。多个区域一体化组织齐头并进，为地区搭建起政治、经济、社会、外交等领域的对话与合作平台。然而，随着左翼褪色，这一良好合作势头戛然而止。进入2019年，拉美左右之争不断升级，意识形态、治理模式、发展道路、区域热点问题等方面分歧加大，国家间频现对立、攻讦，拉美一体化进程出现停滞甚至倒退，为地区整体合作与发展蒙上阴影。巴西右翼政府与新上台的阿根廷左翼政府矛盾较深，掣肘南方共同市场发展。巴西、厄瓜多尔等右翼国家相继退出南美洲国家联盟，导致该组织名存实亡。围绕委内瑞拉问题，拉美左右阵营各自选边站队，在美洲峰会、美洲国家组织等多边场合针锋相对，矛盾愈发尖锐，导致唯一覆盖拉美所有国家的拉美和加勒比国家共同体（以下简称“拉共体”）难以正常开展活动，巴西于2020年1月以该组织“为委内瑞拉等国的非民主政权提供舞台”为由，宣布暂停参加该组织活动。

随着作为拉美最重要的政治、经贸合作伙伴的中美两国战略博弈日趋严峻复杂，拉美国家在对美国态度上也分化为亲美、中立、反美三大派系，一些国家在中美之间“选边”压力加大。巴西、阿根廷、哥伦比亚等国加入美国主导的“美洲增长计划”，未与中国正式签署“一带一路”合作备忘录，地区对外整体合作步调不一。2020年起，在百年未见的严重新冠疫情冲击之下，地区政治分歧更趋增多，不少国家在抗疫模式、抗疫资源以及经济利益等诸多方面发生争执。阿根廷总统费尔南德斯批评巴西总统博索纳罗消极抗疫、数据作假，双方矛盾一度激化。委内瑞拉总统马杜罗在联合国大会上批评哥伦比亚、秘鲁、巴西等邻国“抗疫不力”，双方矛盾进一步升级。巴西、墨西哥、阿根廷等区内主要国家深受疫情困扰，无心也无力扛起地区防疫大旗。南方共同市场（南共市）、中美洲一体化体系、加勒比共同体、美洲玻利瓦尔联盟等次地区组织曾召开紧急会议商讨防疫合作，但并未取得实质进展。美洲国家组织、泛美卫生组织等无力引领地区国家在防疫层面形成合力，成员国还就抗疫模式互相指责，并因争抢抗疫物资而关系不睦，地区政治分裂加剧。

## 二 拉美政治生态演变的深层原因

“冰冻三尺非一日之寒”。拉美政治生态呈现出的不确定、不稳定、不适应状态，是地区国家发展进程中的各类矛盾与问题长期积聚、相互交织作用

的结果，既有结构性根本原因，也有周期性和外部性因素。根源在于拉美经济的脆弱失衡、社会结构的跌宕畸变、治理能力的短视低效和对外关系的失位错位。而突然暴发的新冠疫情无疑成为影响地区发展的最大因素，加速了地区“乱”“变”交织的进程。

#### （一）经济持续低迷是长期根源

拉美国家多为发展中国家和新兴经济体，经济结构单一，普遍依赖资源、能源和初级产品出口，产业升级缓慢，极易受外部冲击影响。加之经济基础薄弱，政策调整能力有限，经济上的波动极易向社会、政治领域传导，本轮拉美政治生态的演变亦源自于此。

近年来，全球市场环境日趋复杂，接二连三给拉美经济带来严重冲击。2008年国际金融危机后，在美国量化宽松和中国经济高速增长的带动下，拉美一度迎来“初级产品繁荣”。但从2014年起，随着美国能源自主化步伐加快及中国开启供给侧结构性改革，拉美最重要的两大外需市场出现不同程度的下滑，地区经济年均增速从2008—2014年间的3%以上骤降至2015年的0.37%。<sup>①</sup>面对困境，拉美国家有意开放市场，拓宽出口销路，但又遭逢美国特朗普政府在2018年蓄意挑起中美经贸摩擦。中美作为拉美前两大贸易伙伴，相互加征关税导致大宗商品需求下降，拉美出口环境陡然趋紧，2018年、2019年贸易比价平均恶化0.18%。<sup>②</sup>随着美国将贸易摩擦升级为对华高科技产业的打压，全球产业链、价值链、供应链受到破坏，直接冲击与美中两国联系紧密并高度融入全球产业分工的智利、秘鲁、墨西哥等拉美国家。在恶劣的外部环境挤压下，拉美经济在2016年负增长0.6%后始终未能迎来预期中的强劲复苏，陷入年均不足1%的低速增长。

2020年突然暴发的新冠疫情更令地区经济雪上加霜。预估全年地区经济衰退7.7%，再度成为全球经济表现最差的地区。从次区域表现看，中美洲和南美洲分别衰退5.9%和8.1%，加勒比地区因旅游业受重创而衰退8.8%。从国别来看，巴西、墨西哥两大地区经济“龙头”均遭遇有统计记录以来的最大衰退，分别负增长6.1%和10.1%；第三大经济体阿根廷继过去两年分别负增长3.5%和3%之后，再衰退11.5%；智利、秘鲁、哥伦比亚等曾经增

<sup>①</sup> International Monetary Fund, “World Economic Outlook Database”, October 2020. <https://www.imf.org/en/Publications/WE0/weo-database/2020/October>. [2020-11-23]

<sup>②</sup> International Monetary Fund, “Regional Economic Outlook. Western Hemisphere: Stunted by Uncertainty”, in *World Economic and Financial Surveys*, October 19, 2019, p. 25.



长“亮眼”的经济体也深陷疫情泥淖，分别衰退达6.9%、14.4%和8.1%。域内几乎所有国家都遭遇了4%~25%不等的经济萎缩。唯有圭亚那得益于大储量油田的发现和投产，取得30.4%的增长，但也远低于此前86%的预期增速。<sup>①</sup>

面对外部经济环境的“疾风骤雨”，拉美经济结构失衡、内生动力不足的长期问题更加暴露无遗。自20世纪80年代起，随着“拉美债务危机”的爆发及所谓“新自由主义”经济改革的推进，拉美国家普遍出现了产业结构“去工业化”、出口结构“大宗商品化”现象，1980年拉美地区制造业产值占GDP比重曾高达27.8%，到2019年却降至12.1%。<sup>②</sup>拉美国家基础设施建设投入严重不足，据美洲开发银行估算，地区年均基建投资缺口达1500亿美元。<sup>③</sup>科技创新及产业升级缓慢，2003—2008年间拉美国家平均劳动生产率增长仅为1.7%，2013—2018年间更跌至0.4%；2013—2018年间巴西、阿根廷等国全要素生产率则为负增长。<sup>④</sup>2020年受疫情影响，作为拉美产业创新源泉的中小企业又遭重创，270万家中小企业倒闭，地区内92%的高端制造业和生产性服务业遭明显冲击，经济“脱实向虚”倾向进一步加剧。<sup>⑤</sup>

无奈之下，越来越多的拉美国家被迫采取削减社会开支、提高税收等紧缩政策，导致民众生活水平普遍下降，激起广泛不满，也让经济危机迅速向社会、政治领域传导。阿根廷为履行与国际货币基金组织（IMF）的571亿美元援助协议，大幅减少公共投资，引发经济萧条，民生受损，最终令马克里政府在2019年大选中失利。厄瓜多尔听从国际货币基金组织“削减开支”建议，取消燃油补贴，引发民意反弹，骚乱四起，政局和社会动荡直到2021年仍未完全平息。哥伦比亚杜克政府为增加财政收入，在2021年4月计划推出新的税收方案，引发大规模社会抗议浪潮，导致数十人死亡。<sup>⑥</sup>

① ECLAC, *Preliminary Overview of the Economies of Latin America and the Caribbean 2020*, United Nations publication, Santiago, 2021, p. 117.

② The World Bank, *Global Economic Prospects: Slow Growth, Policy Challenges*, Washington, D. C., January 2020, p. 216.

③ Eduardo Cavallo and Andrew Powell, *Building Opportunities to Grow in a Challenging World: 2019 Latin American and Caribbean Macroeconomic Report*, Inter-American Development Bank, 2019, p. 81.

④ The World Bank, *Global Economic Prospects: Slow Growth, Policy Challenges*, Washington, D. C., January 2020, p. 102.

⑤ ECLAC, *Sectors and Businesses Facing COVID-19: Emergency and Reactivation*, United Nations publication, July 2020, p. 6.

⑥ Manuel Rueda, “Colombia Protesters: We’re not Scared Anymore”, BBC News, May 14, 2021. <https://www.bbc.com/news/world-latin-america-57105000>. [2021-05-16]

## （二）社会结构畸变是潜在诱因

在 21 世纪头十年的拉美经济繁荣期，执政的左翼政府利用手中的经济红利大力推行社会福利政策，培植了规模庞大的新兴中间阶层。拉美国家的阶层结构由过去的“倒丁字型”转变成更公平合理的“鸭梨型”，但随着经济步入衰退期，暗藏的社会、政治风险也逐步浮出水面。

正如美国学者塞缪尔·亨廷顿在《变化社会中的秩序》一书中所言<sup>①</sup>，新兴中产阶级不同于传统的、保守的、被视为“社会稳定器”的中产阶级，其在阶层快速跃升过程中更加激进，更倾向于通过对抗表达诉求。而且在拉美社会阶层结构剧烈变动的进程中，中间阶层的位置并不稳固，其中大部分属于非正规就业者，始终有较强的危机感。2016 年的民调显示，42% 的拉美民众对失业感到“十分忧愁”和“比较发愁”，28% 的民众认为个人经济状况有可能恶化；在巴西、委内瑞拉、厄瓜多尔和墨西哥，认为个人经济状况恶化的民众超过 60%。<sup>②</sup>

同时，拉美国家的社会不平等状况并没有随社会发展而得到改善。在中产阶级得到发展壮大的同时，其在教育、医疗、养老等领域的更高需求却难以得到满足，收入、资源和机会分配不公现象严重。以智利为例，20 个家族集团控制着全国 70% 的财富。在教育领域，智利对教育的投入仅占 GDP 的 1.1%，公立学校教学质量堪忧，私立学校则学费奇高。医疗、高科技产业被精英阶层垄断，出身底层者无法打破阶层固化的“天花板”。

在经济繁荣时期，新兴中产阶级的焦虑和不满情绪尚可被持续增长的收入“抚平”。但近年来的经济衰退扯掉了拉美社会矛盾的“遮羞布”，让社会结构激烈动荡，出现贫困飙升、中产阶级返贫现象。2019 年，地区贫困和赤贫人口分别高达 1.39 亿人和 6770 万人。2020 年的严重疫情更进一步加速了社会剧变过程：贫困人口新增 4550 万，达到 1.85 亿人，贫困率升至 37.3%，其中赤贫人口新增 2850 万，达到 9620 万的历史新高。<sup>③</sup> 而与中下收入者的艰难处境形成鲜明对比的是，中高收入阶层受到疫情冲击较小，在地区 18 国

<sup>①</sup> Samuel P. Huntington, *Political Order in Changing Societies*, Yale University Press, May 2006, p. 47.

<sup>②</sup> 林华：《拉美国家的社会治理能力——来自社会阶层结构变动的挑战》，搜狐网，2018 年 4 月 16 日。https://www.sohu.com/a/227838140\_618422. [2020-11-12]

<sup>③</sup> ECLAC, *Political and Social Compacts for Equality and Sustainable Development in Latin America and the Caribbean in the Post-COVID-19 Recovery*, United Nations publication, October 15, 2020, p. 2.

中，中上收入者人数仅从2019年的2800万人减少到2600万人，高收入者人数甚至不减反升，从1900万人增至2000万人。<sup>①</sup>两相涨落之下，拉美社会贫富差距进一步拉大，各主要经济体基尼系数上升0.01~0.08不等<sup>②</sup>，民众因收入锐减、阶层滑落引发的不满情绪迅速累积，民生问题已成为拉美多国政治社会动荡的直接诱因，同时社会结构的变化亦影响政党政策取向、选民投票倾向等，进而推动政治生态持续发生变化。

### （三）治理体系和能力的缺失是深层原因

拉美经济社会环境持续承压，各种利益诉求和矛盾冲突此起彼伏，但拉美国家羸弱的民主体制和治理能力难以助力化解矛盾，反而成为民众不满的焦点和政治动荡的重要原因。

首先，拉美民主体制存在内生不稳定性。拉美有20个国家实行总统制，多数加勒比国家实行议会制；立法机构方面，有18国采用两院制，有15国采用一院制。拉美的总统制政府、比例代表制议会及多党制竞争相组合的制度安排，先天具有不稳定性，民主体制运行效能较低，行政与立法机构之间极易对立，引发政治危机。<sup>③</sup>例如，新冠疫情期间，巴西联邦政府、国会、司法机构及地方政府在防疫和复工政策上存在分歧，政策沟通协调困难，直接影响了防疫效果。

其次，政争党争加剧政治矛盾。多年来拉美主要国家传统大党内部加速分化或派系重组，新兴中小政党加快崛起。但几乎所有政党都出于一党之私，无视国家利益，一味争权夺利，政党纷争不断。委内瑞拉朝野恶斗导致出现“两个总统”和“两个议长”；秘鲁“府院之争”令5年内3位总统未能完成任期。政党协调无从谈起，国家重大改革难以推进，执政党预防和化解经济、社会危机的能力降低。

再次，政策短视加深治理顽疾。拉美很多执政当局出于竞选连任目的，政策往往更加重视短期效果，难从长远和全局谋划、推动重大深远的结构性改革。政治领袖缺乏敢于担当的勇气和有效治理国家的能力，无力解决贫富悬殊、阶层固化、向上流动通道狭窄等深层痼疾。有现任领导人甚至有意无

<sup>①</sup> ECLAC, *The Social Challenge in Times of COVID-19*, United Nations publication, May 12, 2020, p. 4.

<sup>②</sup> ECLAC, *Political and Social Compacts for Equality and Sustainable Development in Latin America and the Caribbean in the Post-COVID-19 Recovery*, United Nations publication, October 15, 2020, p. 3.

<sup>③</sup> 孙洪波：《拉美地区局部动荡：表现、根源及前景》，载《当代世界》，2020年第8期。

意给继任者“挖坑”，频频出台见效迅速但后患无穷的大规模经济刺激和社会福利政策，不断挤压政府政策空间，加重社会负担，令各类矛盾总爆发的“沸点”越来越高。

最后，腐败等政治顽疾加深民众不满情绪。地区国家民主体制多具有外部“移植”特性，存在权力寻租、腐败等问题。近年来，拉美先后发生巴西石油公司腐败案、奥德布雷希特跨国行贿案等金额巨大、波及多国的腐败大案，巴西前总统卢拉、巴拿马前总统马蒂内利以及秘鲁的加西亚、托莱多、乌马拉和库琴斯基4位前总统均深陷其中。<sup>①</sup> 根据“透明国际”发布的全球清廉指数，拉美仅有乌拉圭、智利、哥斯达黎加等少数国家清廉指数靠前，其余国家在全球180个国家和地区中排名多在60名之后，委内瑞拉甚至列倒数第5位。<sup>②</sup> 政治团体腐败、贿选丑闻时有发生，民众对传统政党信任度不断降低，更倾向用非宪政手段表达不满。

拉美国家始终未能找到一条符合本国国情的发展道路，在“增长与发展”“向左与向右”等问题上陷入迷思，无法有效推动国家治理体系和治理能力现代化。这些问题在经济繁荣周期尚可被增长掩盖，而一旦经济出现困难，极易导致民众不满情绪上升，冲突和动荡接踵而至，引发政坛“地震”，国家的稳定和政府治理能力遭到破坏，最终形成恶性循环。

#### （四）美国“门罗主义”回归是主要外部推手

拉美国家面对日益棘手的经济社会困局，难以找到行之有效的“自救”方案，不得不寄望于外部环境改善，尤其希望与近邻美国加强合作。然而事与愿违，美国前特朗普政府非但无意“与邻为善”，反而在任期内重拾“门罗主义”，不断加大对拉美国家的干涉和控制，推行“打左扶右”，对地区政治生态造成诸多负面影响。拜登新政府上台后，尽管在对拉美国家的态度和手法上相对柔和，但其分化、打压和控制拉美的实质没有改变。

一是发动一系列对拉政策攻势，强化地区霸权。2019年年底以来，美国政府相继推出“美洲增长”倡议、“重返美洲”倡议、“提升美洲国家竞争力、透明度和安全法案”（简称“美洲法案”）、“西半球战略框架”等一系列对拉美政策倡议和法律提案，主张调动“全政府”资源，通过经贸捆绑和价值观渗透强化对拉美的控制。在此基础上，特朗普政府还不断施压，要求拉

<sup>①</sup> 袁东振、杨建民等著：《拉美国家腐败治理的经验教训研究》，北京：中国社会科学出版社，2020年，第23页。

<sup>②</sup> Transparency International, *Corruption Perceptions Index 2019*, January 23, 2019, p. 3.

美国家配合美国全球政策议程，使拉美国家在坚持多边主义、参与全球经济治理改革等方面面临更多挑战。<sup>①</sup>

二是利用国际及地区组织加大对拉美地区的渗透。美国公开支持亲美的现任美洲国家组织秘书长阿尔马格罗成功连任，进而依托该组织不断加大对委内瑞拉、厄瓜多尔、玻利维亚、尼加拉瓜等国的政治干涉。还打破由拉美人士担任美洲开发银行行长的传统惯例，强推美国国家安全委员会西半球事务高级主管卡罗内参选并获成功，趁机加大对阿根廷、厄瓜多尔及部分加勒比国家的政策影响。同时，美国积极支持拉美右翼国家组建的“利马集团”，鼓动南美右翼执政国家成立“南美进步论坛”以取代“南美国家联盟”，企图通过上述组织加大外交干涉。

三是压左扶右，分化拉美。美国一方面加大对古巴、委内瑞拉的制裁干涉力度，公然为委内瑞拉所谓的“临时政府”站台，更“趁疫发难”，对古巴、委内瑞拉经济封锁不断加码，“悬赏”抓捕委内瑞拉总统马杜罗，推出“委内瑞拉民主过渡框架”，施压委内瑞拉重新举行大选；另一方面积极拉拢地区右翼，向巴西、哥伦比亚、秘鲁等国提供抗疫物资，多次派遣国务卿蓬佩奥出访拉美多国以强化双边关系，以贸易、贷款援助等条件利诱右翼国家追随美国。美国意图将拉美地区左右翼政府的政策分歧营造为地区主要矛盾，严重破坏了地区团结。

四是大力排挤中国与拉美的合作。美国将拉美视为在外围针对中国的重要战场，全面围堵中国：抛出“美洲增长”倡议对冲中拉“一带一路”合作；在“美洲法案”中要求美国驻拉美使领馆增设“中国事务官”，以搜集中国在拉美的活动情报，伺机破坏<sup>②</sup>；兜售所谓“中国威胁论”“殖民掠夺论”和“债务陷阱论”，借疫情大肆辱华，挑拨中拉关系，甚至直接出手破坏中拉合作；公开阻挠中国对古巴的抗疫物资援助，鼓动巴西等国禁用华为5G设备，施压智利在南美至亚太首条海底光缆项目投标中以“日本方案”取代“中国方案”。

<sup>①</sup> “Crecimiento en las Américas: Iniciativa de Cooperación de EE. UU. para Latinoamérica y el Caribe”, VOA, 12 de diciembre de 2019. <https://www.voanoticias.com/americas-latinoamerica/eeuu-lanza-iniciativa-de-cooperacion-para-latinoamerica>. [2020-11-25]

<sup>②</sup> “National Security Adviser Robert O’Brien Touted a Latin American Democracy and Development Plan to Spur Expats and Confront China’s Growing Influence”, WLRN, August 16, 2020. <https://www.wlrn.org/2020-08-16>. [2020-11-25]



美国对拉美的干涉政策给该地区发展带来诸多负面影响。

首先，美国对拉美政策与拉美的对外政策意愿形成明显“错位”，进一步加剧了拉美经济社会发展困境。拉美国家近年来一面主推对外开放，积极融入全球价值链，一面努力展现拓展对外关系特别是改善对美关系的姿态，期望搭乘美国经济复苏的“便车”，尽快解决自身经济衰退问题。但特朗普政府的“美国优先”政策无疑给拉美国家的期待浇上一盆冷水。特朗普政府鼓吹“制造业回流”，在经贸、移民问题上对拉美持强硬态度，削弱美拉合作基础，更高举“排华护院”大旗，对拉美与第二大经贸伙伴中国的务实合作横加阻拦，导致拉美国家的外部市场环境日趋恶劣，难以找到有力的外部支持以解决国内发展难题。

其次，美国对拉美国家的分化打压政策破坏地区团结。在美国的煽风点火和蓄意挑拨下，拉美国家围绕“委内瑞拉危机”等问题形成严重政治对立，巴西、秘鲁、哥伦比亚等右翼国家追随美国不再承认马杜罗当局的立场，而古巴、尼加拉瓜、墨西哥等左翼执政国家则对马杜罗当局保持同情和支持，双方针锋相对，地区政治氛围空前紧张，一体化进程严重受挫。

再次，“特朗普现象”给拉美带来负面示范效应。特朗普虽已经卸任美国总统，但他在任期间高举“美国优先”大旗，大搞“推特治国”，口无遮拦、作风粗暴，其民粹主义做派虽破坏力十足，却也为其在国内外赢得很多政治拥趸，在深刻改变了美国政治的同时，也悄然影响着拉美政治生态。一方面，部分拉美民众在美国文化潜移默化影响下接受并认同了特朗普的叙事风格，政治表达更趋激进，更擅长运用新媒体技术参与政治运动。另一方面，一些深陷发展困境的拉美国家愈发认同与特朗普类似的、具有克里斯玛型领袖魅力的政治“强人”，催生了诸如巴西的博索纳罗、墨西哥的洛佩斯等非传统政治领袖的崛起。他们虽分属不同政治光谱，但行事作风、施政手法与特朗普多有相似，甚至在疫情期间也对特朗普政府的消极防疫政策多有追随，助长了拉美政治的民粹主义倾向，影响了地区宪政体制的稳定性。

最后，美国拜登新政府的对拉美政策并未明显弱化“门罗主义”的负面影响。美国新任总统拜登上台后，并没有如很多拉美国家期待的那样重拾民主党前奥巴马政府时期的对拉“怀柔”政策，而是一面强调优先解决美国国内问题，一面拉拢西方盟友持续“围堵”中国，在拉美国家更为关心的缓和美古关系、解除对委内瑞拉制裁、提供疫苗抗疫援助等问题上少有表态，更鲜见行动，不但没有对特朗普时期的强硬对拉政策做出任何撤销或调整，反

而以更加隐蔽的手法加大了对拉美国家的意识形态攻势和“软干涉”。

#### （五）新冠疫情成为催化剂和加速器

2019年年底以来，拉美多国发生大规模社会动荡，标志着地区政治生态已开始恶化，各国政府通过加强政治对话、选举，甚至重新修宪等手段一度勉力维持局势稳定。但天有不测风云，突如其来的新冠疫情如同火上浇油一般，在彻底暴露拉美发展短板的同时，加速了地区政治生态演变进程。

拉美地区2020年2月26日才通报首个确诊病例，随后疫情迅速扩散，地区33国全部沦陷。至2020年5月下旬，拉美单日新增病例约占全球的30%、单日死亡病例约占全球的40%。世界卫生组织官员当时警告称，拉美已成全球疫情“新震中”。一年多来，拉美疫情始终处于快速增长的高位，其传播之快、扩散之广、病患之多，均位于全球前列。截至2021年5月下旬，拉美累计确诊病例超过3000万，约占全球1/5。拉美主要国家疫情严重，地区头号大国巴西累计确诊病例超过1600万，仅次于美国、印度，居全球第三；阿根廷、哥伦比亚、墨西哥、秘鲁累计确诊病例均超过200万，且排名全球前二十，其中，墨西哥病亡率近10%，远高于全球平均值（约2.2%）。<sup>①</sup>

疫情发生后，拉美多数国家第一时间宣布公共卫生紧急状态，不同程度采取隔离宵禁、停课罢市、关闭边境、紧急加购医疗物资、增建专门医院等举措，但执行力度和防控效果不尽如人意，部分国家在应急管理、社会保障等方面的薄弱问题更加暴露出来，社会各方矛盾进一步激化。疫情下，民生艰困，郁气累积，情绪上升，理性下降，智利、哥伦比亚等多国爆发抗议示威，危地马拉政府因计划削减教育和卫生支出而招致大规模抗议，示威者冲击国会、纵火打砸，要求总统下台。

疫情还凸显政府治理能力的不足。巴西、墨西哥、尼加拉瓜等国政府出于政治、经济因素考虑，未及时采取严格的隔离措施，错失防疫“黄金窗口期”。秘鲁、厄瓜多尔等国中央政府虽出台强硬政策，但无法有效落实至执行层面，导致疫情恶化。面对经济压力，不少拉美国家被迫在严格防疫管控和“带疫解封”之间反复摇摆，迟迟无法平复疫情。无奈之下，各国纷纷将疫苗视作最后的“救命稻草”，但由于以美国为代表的西方国家大搞“疫苗民族主义”，垄断了辉瑞、阿斯利康等疫苗产能，导致拉美国家疫苗短缺。在疫苗的

<sup>①</sup> World Health Organization, *COVID-19 Weekly Epidemiological Update*, edition 41, May 25, 2021, p. 20.

采购和分配过程中也暴露出诸多治理短板。巴西总统博索纳罗对中国疫苗态度反复无常，导致巴西疫苗生产和进口迟滞，难以有效缓解疫情。在疫苗分配环节也是问题不断，秘鲁前总统比斯卡拉和多位前高官被曝“抢打”疫苗而引发政坛地震，阿根廷卫生部长被曝帮朋友“插队”打疫苗而被迫辞职。种种乱象引发民众强烈不满，令本已不稳的拉美政治经济社会形势再遭重击，从而加速了此轮政治生态变化。

### 三 影响及前景

拉美政治生态领域的变化与乱象是新冠疫情加剧背景下，拉美政治、经济、社会和地区一体化困境的集中表现，其内外影响不可低估，未来一段时间，拉美的未来发展面临严峻考验。

在疫情未得到根本控制的情况下，拉美政治经济乱象恐将持续扩大。出于疫情防控原因，拉美不少经济社会政治议程被按下“暂停键”，使得2019年持续至2020年年初的一波抗议浪潮暂时平息，但负面影响仍持续发酵，尤其社会和政治层面冲击效应不断显现。2021年4月哥伦比亚爆发的大规模社会抗议很可能预示拉美新一轮政治动荡即将卷土重来。在经济领域，虽然联合国拉美经委会将2021年地区经济增长预期乐观地调高至3.7%<sup>①</sup>，但考虑到拉美地区疫苗接种进展缓慢，中央财政普遍吃紧，外部市场环境改善有限，私人投资意愿不高，地区经济何时能够恢复到疫情之前的水平仍要画上一个大大的问号。此外，委内瑞拉问题涉及地区多方利益，至今悬而未决；阿根廷等国债台高筑，财政难以为继，债务和金融危机风险加大，各类政治经济风险都可能再度对地区政治生态造成严重冲击。2021年，厄瓜多尔、秘鲁、智利、尼加拉瓜、海地等国将举行大选，墨西哥、阿根廷、萨尔瓦多等国将举行中期选举或议会选举，巴西将在2022年举行大选，随着新一轮选举周期开启，朝野之争、左右之争恐再度升级。若不妥善应对，拉美地区很可能爆发新一轮动荡。

外界普遍认为，拉美地区正进入风险高发期，不稳定、不确定性因素显著增多。地区国家普遍面临如何维护政治稳定、恢复经济增长、改善社会问题、提升治理能力等全方位挑战。面对前所未有的危机，拉美亟须寻找新的

<sup>①</sup> ECLAC, *Preliminary Overview of the Economies of Latin America and the Caribbean 2020*, United Nations publication, Santiago, 2021, p. 117.

出路。在政治领域，依靠民主体制框架化解国内政治矛盾仍是拉美国家的首要选择，但政治治理的代表性、包容性、有效性等问题有待进一步解决，民主政治的质量有待提高。在经济领域，需转变发展理念，切实推进结构性改革，同时重新评估自身与全球价值链的联系，推动创新发展战略。

推动结构性变革正日益成为该地区的政治共识，但短期难以取得根本性成效。新冠疫情危机以来，传统的政治格局与经济社会治理模式均受到极大挑战。拉美地区长期存在左右翼轮流执政的“钟摆现象”，每当出现经济危机时，拉美人往往选择主张自由经济的右翼政党，每当社会不公现象过于严重时，拉美人往往倾向强调社会正义的左翼政党。但面对近年来循环往复的发展困局，加之受2019年“拉美之乱”及2020年新冠疫情冲击，无论左右翼执政均乱象纷呈，政府治理短板进一步凸显，要求变革的呼声与压力纷至沓来。因此，一些国家开始调整路线，实行更加温和、更具实用主义色彩的政策。智利右翼政府在2019年年末国内大规模骚乱后，开始推动修宪以提高福利水平、促进社会平等、减少过度私有化。西半球唯一的社会主义国家古巴2019年颁布新宪法，推动社会主义模式“更新”，主张在坚持社会主义原则和公有制为主体的前提下发展其他所有制形式。2021年年初，古巴政府宣布废除货币双轨制，并取消对127种个体经营活动的限制，同年4月的古共“八大”确立了古巴共产党新一届领导集体，开启了古巴社会主义的新征程。玻利维亚等左翼执政国家近年来亦一定程度转变经济发展模式，以更具实用主义的态度处理与私营部门的关系。在新冠疫情肆虐下，无论意识形态为何，地区多国政府均倾向于施行财政扩张政策，对弱势群体采取扶助政策，强调国家干预、社会保障与平等及可持续发展。

展望未来，不少拉美国家执政当局都面临支持率低和反对派的掣肘，无力推进改革计划，而且缓解疫情的经济社会影响仍是政策优先，改革难以真正提上日程，一旦变革触及既得利益阶层或影响民众短期福利，很可能引发新的动荡。因此，如何处理改革与稳定、当前与长远的关系，考验着执政者的政治智慧。唯有通过深层次的政治经济和社会变革，提升民众对政府和政策的信心，探寻地区增长的新动力，形成社会供需之间的新稳态，拉美才有望走出困境。

#### 四 结论与启示

近年来，拉美政治生态呈现出令人担忧的演变趋势。由于地区经济长期

低迷，社会结构逐渐向着不健康、不可持续的方向畸变，在美国“门罗主义”回归等外部因素和新冠疫情的突然冲击下，本就存在治理体系和能力缺陷的拉美政坛动荡不断。民众对政党和政治生活缺乏信心和兴趣，执政当局越来越难以获得选民信任，持不同主张的政治团体和政治人物如雨后春笋般崭露头角，进一步加剧了地区政党碎片化的趋势。同时，地区政治“左右博弈”的大格局进入新的阶段，不同政党之间、国家之间愈发难以取得共识，导致地区政治生态变乱不断，争斗频仍，政治体制改革和经济结构转型迟迟难以提上日程，国家发展前景普遍不容乐观。

中国与拉美同为发展中国家，在追求国家发展和人民幸福的征程中，双方面临相似的问题和挑战，拉美走过的弯路以及当前进行的改革探索对中国亦有一定的启示意义。拉美此轮政治生态巨变，肇始于拉美经济衰退之际，再次证明发展经济是政权基石，保障民生是执政之本，也凸显了中国实施的脱贫攻坚战以及全力推动解决教育、医疗、社保、就业等民生问题的重要意义。从政治体制上看，拉美现行的“三权分立”“总统制”“联邦制”等基本政治制度多照搬于西方，大多“水土不服”，无法有效化解民众不满、处理利益集团内部矛盾，有时甚至成为引发经济和社会危机的“导火索”，充分说明了不断探索并优化符合本国国情的政治制度的重要性。从对外关系上看，美国对拉美的“门罗主义”干涉政策激化了地区国家之间的内部矛盾，扰乱了拉美政治生活的正常秩序，阻断了拉美经济改革和发展的良好态势，成为地区动荡的最大外部诱因，进一步揭示了主权独立自主、反对外来干涉对国家发展的必要性，也彰显了建设相互尊重、公平正义、合作共赢的新型国际关系以及推动构建人类命运共同体的现实意义。此外，拉美政治生态演变的经验教训还表明，提升治理效能、有效防治腐败、推动社会公平公正和阶层有序流动，是国家稳定发展、长治久安的重要法宝。

新形势下，中拉双方应持续加强治国理政经验交流，创新合作模式，扩大合作领域，拓展务实合作成果，筑牢中拉共同利益，加强民心相通，巩固中拉友好氛围，推动双边关系逆势而上，不断取得跨越式发展。

（责任编辑 高 涵）