

拉美政治

墨西哥新政府面临的挑战 与中墨合作前景分析

刘学东

内容提要：墨西哥大选已经落下帷幕，以国家复兴运动党为主组建的“让我们共同创造历史”联盟候选人奥夫拉多尔，以压倒性优势获得了总统选举胜利。不仅如此，在联邦上下两个议院席位争夺战中，该党以及其联盟政党也得到多数。本文从墨美关系、国家公共财政平衡、执政团队和国内和谐统一以及新政府面临的执政压力四个方面入手，分析政府在其执政初期所面临的挑战，并在此基础上展望中墨双边在经贸合作领域的发展前景。可以看到，新政府执政伊始，在落实其竞选诺言之时，将会面临公共财政收支平衡的压力。北美地区自由贸易协定重新谈判，以及与此关联的如何巩固与发展同美国之间的双边合作关系，都将考验新政府的执政能力。如何保持执政层及执政党的内部团结，极有可能成为新政府未来执政中时刻面临的挑战。最后，执政党及其联盟拥有议会多数席位的情况既有利于新政府开展工作，同时也是一种压力和包袱。在此大环境之下，出于经济发展多元化的考虑，新政府将会继续保持和加强与中国的双边合作，特别是在经济与贸易领域。

关键词：墨西哥大选 墨美关系 中墨经贸合作 经济发展多元化

作者简介：刘学东，墨西哥国立自治大学阿拉贡校区研究生院终身教授，博士生导师。

中图分类号：F125；D773.1 **文献标识码：**A

文章编号：1002-6649(2018)04-0053-15

墨西哥大选已经落下了帷幕，以国家复兴运动党（MORENA）为主组建的“让我们共同创造历史”（Juntos Haremos Historia）联盟候选人安德烈斯·曼努埃尔·洛佩斯·奥夫拉多尔（Andrés Manuel López Obrador），以超过53.19%选票的压倒性优势，获得了总统选举胜利。不仅如此，该党及其联盟政党在联邦上下两个议院席位争夺战中，也取代了现执政的革命制度党的多数地位。客观来讲，本次大选在一种相对稳定正常的环境中顺利完成，目前现任政府和候任政府正在有条不紊地按程序进行交接。因此，围绕大选而可能产生的相关不确定因素就此消失，为墨西哥未来的经济发展和社会经济稳定打下了基础。

从政治倾向和执政理念角度来看，候任总统奥夫拉多尔及其代表的国家复兴运动党属于拉美地区的传统左派激进势力，其在本次大选中胜出，不仅意味着这个拉美地区第二大经济体执政权力的变化（墨西哥每届总统任期为6年且不得连任），而且也是该国最近数十年来首次产生的“左翼”政府，并极有可能对整个拉美地区的政治环境产生重要影响。

与此同时，对于新政府来讲，至少将面临如下四个方面的挑战：第一，如何在当前不断变化的国内国际环境大局之下，尽快圆满结束北美自由贸易协定重新谈判，进一步巩固和加强墨美双边合作关系；第二，为实现总统竞选期间的诺言，新政府将面对庞大的基础设施投资计划和改善民生支出计划，如何保证国家公共财政收支平衡，维护经济健康发展，成为对新政府执政能力的极大考验；第三，新政府和执政党及其联盟政党所有成员，执政理念交错、流派较多，容易在一定程度上产生摩擦，因此，要保持团结、避免内耗并维持国内统一与和谐并非易事；第四，执政党及其联盟政党在议会两院同时拥有多数优势，这一方面可以保证未来六年的任期中顺利执政，但另一方面也对其执政能力提出严格要求，即如何在没有牵制力量的情况下保持清醒，避免在执政中出现偏差。

从中墨双边经济合作来讲，在当前贸易保护和贸易摩擦不断出现的大环境之下，墨西哥新政府执政措施有可能做出一定程度上的调整，不排除在双边贸易方面与中国产生摩擦的可能性。但经济发展多元化一直是墨西哥历届政府强调的战略，巩固和进一步发展中美之间的双边经贸合作符合墨西哥自身利益。因此，可以判定，中美双边关系发展基本走上了正轨，偶然突发性因素的影响只是短期性的。同时，中国应积极加强与墨西哥之间的相互交流和认识，使得双边经贸合作迈上新台阶。

本文将重点围绕新当选总统的个人执政理念、其在竞选期间及在胜选后发表的相关政治主张，分析其在未来六年执政期间将面临的挑战，并在此基础上探讨中墨双边经济合作的前景。

一 墨西哥选举结果与新总统基本施政政策分析

正如选前大多数民意调查机构的预测，从总统选举到联邦上下议院换届，从国家联邦层次竞争，到州、市两级地方层级相关职务选举，都是在稳定有序的过程中完成。连续三次参选的总统候选人奥夫拉多尔及其代表的国家复兴运动党成为最大赢家，而现执政的革命制度党则正好相反。

（一）墨西哥选举结果

根据墨西哥国家选举委员会 2018 年 7 月 8 日当地时间凌晨 1 点零 12 分发布的消息，总统选举和下议院选举计票工作已经 100% 结束，上议院选举在总数 157891 个选区中，剩余 3 个没有完成。其中在总统选举中，共有 5661.1 万选民参加了本次选举，投票率达到 63.43%。“让我们共同创造历史”联盟推举的候选人奥夫拉多尔获得了 53.19% 的选票，处于第二位的“墨西哥前线”联盟候选人安纳亚得票率为 22.28%， “共同为了墨西哥”联盟候选人梅亚德位列第三。在上议院选举中，奥夫拉多尔代表的国家复兴运动党获得 37.5% 的选票，如果考虑到参与联盟的其他两党情况（劳动党和全国汇合党），三个党派在该立法机关将会共同得到 60 个以上的席位，占 42.22%，尽管没有他们期望的绝对多数，但至少取得相对优势。执政联盟在下院所占席位比例依然将是相对多数，预计会得到至少 200 个席位，占总数的 42.01%（见图 1）。

在同时举行的 9 个州级单位行政长官的选举中（8 个州和墨西哥城^①），国家复兴运动党取得韦拉克鲁斯（Veracruz）、莫雷洛斯（Morelos）、塔巴斯科（Tabasco）、恰帕斯（Chiapas）和墨西哥城（Ciudad de México）的胜利，在其他四州中，民运动党获得了哈利斯科州（Jalisco）胜利，国家行动党在瓜纳华托（Guanajuato）、尤卡坦（Yucatán）和普埃布拉（Puebla）三州获胜^②。

^① 作为墨西哥国家首都，2017 年之前其官方名称为墨西哥联邦区（简称 DF），此后改称墨西哥城（CDMX）。2016 年 1 月 29 日墨西哥联邦政府日报宣布墨西哥城正式成为墨西哥的第 32 个州级行政区。此后，墨西哥城政府在 2017 年 2 月 5 日发行的市政府官方公报中，也颁布了墨西哥城宪法。

^② 由于国家复兴运动党不认可选举结果，目前普埃布拉州州长职位处于争执之中。

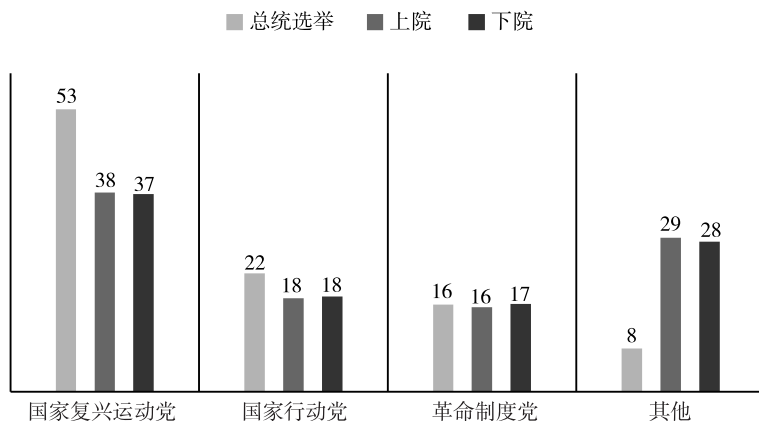


图1 墨西哥2018年联邦层面选举结果

资料来源：笔者根据墨西哥国家选举委员会数据绘制。<http://www.ine.mx>。[2018-07-08]

（二）新总统基本施政政策分析

连续三次参加总统竞选并最终获胜的安德烈斯·曼努埃尔·洛佩斯·奥夫拉多尔，毕业于墨西哥国立自治大学政治与社会学系，早期是革命制度党成员。1988年正式脱离革命制度党，投入当时新成立的民主革命党，并于1996—1999年期间担任该党主席。民主革命党以原革命制度党成员卡德纳斯（Cuauhtémoc Cárdenas Solórzano）、穆尼奥斯（Porfirio Muñoz Ledo）等为主要发起者。

2000年，在民主革命党的推举下，奥夫拉多尔获得墨西哥城市长竞选胜利。在担任该职务期间，奥夫拉多尔每天早上六点的新闻发布会成为其执政时期的一大看点。与此同时，在其执政措施中较为引人注目的政策主要围绕两个领域进行。一方面，削减墨西哥城主要行政人员特别是高层人员的工资；另一方面，实行一系列扩大民生和社会福利的亲民措施，增加政府开支。譬如，每月为70岁以上的市民发放668比索养老金，受益人数达38.5万；为单身妈妈、残疾人员、失业者、农民以及微型企业主量身定制了专门资助项目。同时，对于那些没有医疗保险的家庭，免费提供健康咨询和药品。根据民调结果（2003年），奥夫拉多尔执政支持率曾一度达到86%。2004年，国际市长基金会（位于伦敦）基于其在执政期间取得的成绩，授予奥夫拉多尔“最好市长”亚军荣誉。

2006年，奥夫拉多尔由当时的民主革命党推举，首次参加当年举行的大选，以微弱劣势败于卡尔德龙。2012年他再次参加总统选举并输给培尼亚。

2014年，国家复兴运动党（该党原属于民主革命党中的一个激进流派）正式获得墨西哥国家选举委员会承认之后，奥夫拉多尔宣布退出民主革命党，同时加入国家复兴运动党并出任该党主席。2017年，国家复兴运动党正式推举奥夫拉多尔作为2018年总统大选候选人。此后，该党与劳动党（PT）和全国汇合党（PES）成立“让我们共同创造历史”联盟，共同支持奥夫拉多尔第三次参加总统竞选。

理论上讲，奥夫拉多尔的执政主张与理念属于激进派，他在其政治生涯中组织过无数次群众游行活动，特别是在2006年的总统选举中以微弱劣势败选之后，在最高选举法院做出最终判决的情况下，依然不承认选举结果，认为当时的选举存在大量腐败现象。尽管其此后组织的抵制活动很快结束，但奥夫拉多尔一些过于偏激的做法，给墨西哥及他本人的声誉造成了较为严重的影响。

奥夫拉多尔自2018年3月底以来，多次在公开场合发表将来可能的施政主张和言论，其中不少与墨西哥当前实行的政策相矛盾，尤其是围绕着现任政府推行的一系列结构性改革。在教育改革问题上，尽管现行政策是一项得到了大多数人支持的创新措施，并且在所有的改革方案中最受欢迎。但是奥夫拉多尔却倡导恢复之前的状况，不仅积极与人们痛恨的前教育工会领导人结盟，而且还向其承诺议员席位。在2018年教师节（每年的5月15日）来临之前，奥夫拉多尔在瓦哈卡举行的竞选活动中提出其将来政府教育政策的十大责任，其中主要内容则是废除教育改革措施。从目前情况看，尽管围绕着教育改革，候任总统有其自己独特的想法，很有可能在其执政期间选择废除原有改革措施。但是到目前为止，将要上任的教育部长埃斯特万·莫克特苏马·巴拉甘（Esteban Moctezuma Barragún）一直没有就具体情况透露更多内容。因此，将来政府在教育领域的具体政策仍然未知。有关现任政府结构性改革的中心项目——能源改革，奥夫拉多尔也表示出了不同主张，不仅提出重新审核所有的石油开发竞标项目，而且还提出将暂停现任政府能源改革相关措施的实施。在此方面，奥夫拉多尔积极主张加强墨西哥国内的炼油能力，在其施政方针中，提出考虑在提高现有6个炼油厂加工能力的基础上，另外新建炼油厂，以逐渐减少进口数量。在具体的财政政策方面，尽管目前还没有一个整体设想，但在奥夫拉多尔担任墨西哥城市长期间实行的亲民主措施很有可能将会继续在全国范围内普及。其竞选期间提出的冻结燃油价格的主张，在重新解释后做出了较大调整，即冻结燃油价格并不是保持现行价格

不变，而是保持其实际价格不变，即根据通胀水平做出相应比例的调整。在货币政策方面，新政府通过将要上任的财政部长卡洛斯·乌尔苏亚（Carlos Urzúa）宣布了中央银行自主地位保持不变，并且在汇率方面也将坚持由市场机制调节的自由浮动政策。

在国际关系方面，奥夫拉多尔获得大选胜利，将会继续墨西哥目前秉持的外交路线。一方面积极巩固和发展与美国之间的双边合作关系，另一方面则坚持多元化方向，特别是在经济领域和对外贸易领域会进一步扩大与其他国家的合作交流，逐渐减小对美国经济的过度依赖。基于此，奥夫拉多尔首先表明支持北美自由贸易协定的重新谈判，继续已经开始近一年的谈判工作。同时，根据其个人看法，目前墨西哥在围绕北美自由贸易重新谈判方面坚持的基本主张具有合理性，需要得到肯定和继续。

二 新政府未来可能面临的主要挑战

奥夫拉多尔在2018年总统选举中获得压倒性胜利，并且其代表的国家复兴运动党也作为一个主要政治力量正式登上了墨西哥政治舞台。国家复兴运动党刚刚成立四年，在本次联邦议会及州级和市级地方选举中斩获颇丰，成为将来参与并左右墨西哥政治、经济、社会等各个方面工作的新生力量。可以看到，随着国内国际形势的变化，奥夫拉多尔和参与“让我们共同创造历史”联盟的三个政党，至少在四个方面面临着巨大挑战。

首先，新政府亟待解决的是如何保持和发展与美国的双边关系，尤其是在最短时间内圆满完成北美自由贸易协定的重新谈判。其次，新政府在落实其竞选诺言的过程中，无疑会引起政府财政收支的较大变化，在这种情况下，如何保持公共收支平衡更是一个将来无法回避的挑战。再次，鉴于新政府组成人员较为复杂，其联盟内部各个党派之间、各个持执政理念不同的内阁成员之间、执政政府与联盟内部各个党派之间，很有可能在未来的执政中，围绕着具体的政策和发展方向产生碰撞甚至分裂。对于奥夫拉多尔来讲，如何在其任期内维持其执政团队的统一并避免不必要的内耗，是需要克服的一大难点。最后，正如选举结果表明的那样，在本次联邦、州和市三个层次的选举中，奥夫拉多尔与其代表的各个政党获得了相对多数，这既为其将来顺利执政提供了基础，同时又有可能成为执政的包袱和压力。在具有多数的上下两院支持之下，任何改革措施和施政方针都不会过多受到其他党派力量

牵制，因此很有可能因缺乏平衡力量，导致不合实际的政策得以施行，影响将来的顺利执政或取得业绩。

上述四个方面的挑战，具体分析如下。

（一）北美自由贸易协定重新谈判与墨美关系发展的挑战

保持并进一步发展与美国之间的双边关系，是墨西哥外交政策长期以来一直关注的重中之重。这一特点，不仅因为墨美两国之间地理上的自然关系，而且也是多个世纪以来历史原因形成的客观表现，特别是在双边经济合作领域，墨西哥对美国市场以及外资来源等各种经济发展要素的依赖程度，远远超过其他国家。1994年以来，随着北美自由贸易区的建成和相关措施的全面启动与实施，墨西哥与美国之间长久以来形成的双边关系也变得日益紧密。

根据墨西哥联邦政府经济部公布的数据，在每年的出口总额中，销售至美国市场的份额平均保持在80%以上，这一比重在某些特殊部门甚至更大。譬如按照国际贸易目录中所列的第84、85和87章产品，即电机、电气、音像设备及其零附件，锅炉、机械设备及零部件，机动车、拖拉机、有轮运输车以及其他地面行使车辆和零部件与配件，就是一个明显的例证。2016年的统计资料表明，墨西哥每年出口总额近一半来自这三个部门的出口，而它们对美国市场的销售价值分别占其各自出口总量的87.38%、88.01%和84.06%。

1. 北美自由贸易协定重新谈判进展

基于这种较大的依赖关系以及由此导致的经济压力，墨西哥于2017年8月开始了与美国和加拿大的北美自由贸易协定重新谈判。从目前情况来看，墨西哥与美国暂时形成了意向协定^①，在余下的谈判中，重点是如何推动加拿大的成功参与，完成三方谈判。

关于美墨双边达成的意向协定，目前没有正式文件出台，这里仅就当前情况作如下分析。第一，美方谈判代表提出《日落条款》（Sunset Clause），即每五年自动结束自由贸易协定并根据重新协商情况决定是否继续执行。由

^① 需要指出的是，对于双边达成的意向协定的命名问题，两国政府间存在较大争议。在美国方面，称为美墨双边贸易协定（United States - Mexico Trade Agreement），对此，美国总统特朗普在很大程度上实现了其竞选时期所作出的承诺，即退出对美国经济造成重大伤害的北美自由贸易协定（NAFTA）。对于墨西哥来讲，则认为双边达成的协议是一个墨美双边贸易谅解意向协定，对此，2018年8月24日墨西哥总统在其个人博客上指出，他与美国总统在通话中对于双边达成的贸易谅解协定表示满意，并希望加拿大能够尽快加入，从而成功实现三方北美自由贸易新协定。

于该主张将会对投资计划与安排产生不利影响，墨西哥与加拿大一直持反对态度，而美方也没有表示出丝毫妥协。在墨美双方达成的协定中，该内容被改成每六年重新审核一次，期限可以达到16年。第二，美方建议取消自贸协定中第11章和第19章内容的主张，分别涉及贸易和投资纠纷解决机制，这在墨美双边协定中没有涉及，但却是加拿大和美国双方谈判的重点之一。第三，取消“供应管理”机制。缘于加拿大为了稳定市场供应和市场价格，在牛奶、蛋和家禽等方面的供应中存在着价格控制和配额措施，美方认为这种管理机制影响了三国自由贸易的正常进行。对此，在墨美双边协定中同样没有涉及，但仍是加拿大和美国双方谈判的焦点之一。第四，围绕着制成品尤其是汽车产业中的原产地成分，美国代表提出将现行的62.5%的原产地成分提高到85%，并且至少有50%原产于美国，其中该产业生产中所需的铝、钢、铜和树脂等材料则必须是100%产于自贸区内。客观来讲，关于这个领域的谈判可以说是墨美两国自贸协定重新谈判的最大障碍。经过双方协商，各方都不同程度地做出了让步，美方同意将原产地成分的最少比例降至75%，但是同时采纳了加拿大方面提出的主张，即该产业40%~45%的成分需要工人以最低工资不少于16美元/小时的水平完成。为了保障墨西哥汽车产业的健康发展，墨方同时在协定中加了一个附带条款，即在美国以国家安全为由（第232条）对进口汽车加征关税的同时，保障墨西哥每年240万辆汽车免于加征。第五，对于墨西哥每年出口到美国的农产品，美方曾提出季节调整方案，以保障其本国农民利益。但是在双边贸易谅解协定中，该方案也被剔除在外。

2. 奥夫拉多尔有关北美自贸协定的主张与对美关系

奥夫拉多尔在参加总统候选人的电视辩论中，主张墨美双边关系应该建立在共同尊重和共同发展的基础之上，围绕移民、贩毒、边境安全等方面，找到解决问题的关键。针对美国政府单方面宣布对墨西哥销售至美国市场的钢材和铝材征收进口关税问题，奥夫拉多尔认为，现任总统培尼亚应该亲赴美国并与特朗普充分交流意见，争取同巴西、韩国等一样获得与出口配额相协调的免征关税待遇。

胜选之后，奥夫拉多尔在与特朗普通话中谈到了移民、贩毒和边界安全等问题，提出只有双边共同努力发展当地经济，才有可能由此逐渐减少墨西哥以及中美洲各国的移民问题。围绕北美自贸协定的重新谈判，对于特朗普提出的将现行三边协定改为双边协定的主张，奥夫拉多尔并没有表示反对。

同时，在与现任总统培尼亚的会谈中，两人基本达成共识。一方面，肯定了现任政府和现谈判代表所持的主张。同时，为了更好地建立墨美互信并尽快进入角色，奥夫拉多尔任命的墨方谈判总代表赫苏斯·塞亚德·库里（Jesús Seade Kuri），在现任政府余下的任期里将负责北美自贸协定的重新谈判工作。

从墨美双方达成的意向协定来看，尽管墨西哥在汽车原产地方面做出了较大的让步，但是在其他领域则基本达到了目的。应该说，在美国贸易保护势力逐渐增强的大环境之下，能够达成这种贸易协定实属不易。更为重要的是，墨西哥的投资环境由此将会大大改善，影响墨西哥经济政策发展的第二个不确定因素也从此消失。对于新政府来讲，一方面可以从容应对与美国的双边贸易谈判，另一方面仍需要花大气力做好双边贸易协定的具体实施工作。

（二）政府财政收支平衡的挑战

奥夫拉多尔在总统竞选中胜出之后不久，新政府中将担任财政部部长的卡洛斯·乌尔苏亚及时通过媒体提出了未来经济政策的三大基本点。即继续实行收支平衡和负责任的财政政策、继续保持中央银行自治和坚定的汇率自由波动措施。无疑，这些相关手段为维护当地金融市场和外汇市场的稳定，起到了极大的积极作用。在大选结束的第一个星期，不仅股票交易市场连续走强，而且根据墨西哥中央银行公布的24小时隔夜汇率，比索对美元升值幅度则在同期累计达到3.19%，由大选之前2018年6月29日的19.6912恢复至2018年7月6日的19.0719。同时还要看到，为了兑现竞选期间关于改善民生的承诺，在未来六年财政政策的具体实施过程中，政府将会面临开支增加的压力。因此，如何调整财政预算和收入，以及如何采取有效措施以保证财政收支平衡，极有可能成为政府的较大挑战。

从财政收入角度来看，新政府承诺将不增加新的税种并维持目前的税率，同时恢复之前在边界地区实行的差别增值税征收方式，即实行有别于其他地区16%的做法，征收8%。因此，在未来六年时间里，财政收入的增加将会在很大程度上依赖于经济发展水平的提高。与此同时，在新政府提出的提高财政支出使用效率方面，两大主要手段为缩减政府开支和反腐。缩减政府开支具体体现在：第一，各个部门的政府采购，将采取由财政部集中统购的手段降低成本；第二，取消对政府工作人员医疗保险的补贴；第三，高级行政人员工资水平统一降低50%；第四，撤销总统府的安全保卫部，将其职能转到国防部。

同时，反腐的手段也将会提高政府支出的使用效率，特别是在政府支出

重新配置和使用方面，打击腐败行为，可变相增加政府收入。根据乌尔苏亚的主张，为了实现奥夫拉多竞选期间提出的一系列改善人民生活水平的承诺，譬如提高现行的退休金发放数额、增加奖学金数量以及冻结燃油价格几个方面，将会使得政府公共开支出现较高水平的增长，给保持联邦政府财政收支平衡带来巨大压力。首先，关于冻结燃油价格的主张，尽管会获得大众选民欢呼，但是其具体实施则会导致政府财政收入减少。尽管冻结燃油价格并非保持现行价格不变，而是保持实际价格不变，即根据通胀水平做出相应比例的调整，但也很难在不影响财政收入的情况下实施。这是因为，在当前国际市场原油价格上涨压力之下，燃油价格也处于上行通道之中，而以进口为主要供应来源的墨西哥燃油市场，将无法与国际市场燃油价格完全隔开，而是随着国际市场价格波动；不仅如此，燃油价格波动还不时受到来自汇率调整的影响。因此，仅仅根据当地通胀指数对燃油价格进行调整，意味着政府补贴数量的不断增加或者财政收入的相应减少。其次，主张通过提供助学金帮助那些既不学习又不工作的“双不”青年（*ninis*）。尽管这出于好的愿望和初衷，借此提高该群体积极向上生活的自信心，但在实际操作中可能产生不小的负面影响。按奥夫拉多的设想，每月每人发放3600比索的资助。据估算，该群体数量为200万，这样在每年的政府公共开支中将会额外增加864亿比索。最后，在改善65岁以上老年人养老金补贴方面，新政府将每年的公共开支增加一倍，从目前的658.7亿比索提高到1589.8亿比索，即比现在多支出931.1亿比索。如果考虑到新政府计划推出的助学金计划，公共开支将额外增加共计1795.1亿比索。如果按照2018年度墨西哥联邦政府总支出5.28万亿比索来算，仅仅在助学金和改善65岁以上老年人养老金补贴两个方面，将要占据总量的3.4%。

围绕着燃油价格和即将推出的助学金计划以及改善65岁以上老年人养老金补贴，有可能会导目前的财政收支平衡被打破。尽管问题可能不会在2019年爆发，而是需要通过2019年的实际运行检验，以及通过反腐和节约开支两个途径的努力，看是否足以弥补开支增加的费用。但如果无法弥补，就要采取相应措施，或者增加税收，或者压缩开支，或者提高债务水平。显然，如果节约开支和提高政府支出使用效率等措施达不到实际效果，不足以抵消财政公共开支增长的影响，将极有可能导致财政赤字的增加，进而影响墨西哥在国际债务评级机构的现有声誉和级别，不利于墨西哥政府和企业在国际市场上开展低成本融资。

实际上，在 2016 年期间由于受到国际市场原油价格下跌、比索大幅贬值以及经济发展速度达不到预期目标的影响，墨西哥政府主权债务在国内生产总值中所占比重上升。根据联合国拉美经委会提供的数据，墨西哥联邦政府总债务在国内生产总值中所占比重在 2015 年和 2016 年分别高达 34.1% 和 38.1%，同期政府非金融单位债务总额分别为 44.2% 和 50.8%。在此期间，三大国际债务评级机构都分别给予墨西哥政府债务声誉降级的处理，而与此相对应的是，五年期债务违约风险补偿率由此处于高位运行，分别为 170 和 156 个基本点，同期新兴市场债券利差也都处于 232 的高基本点（见图 2）。

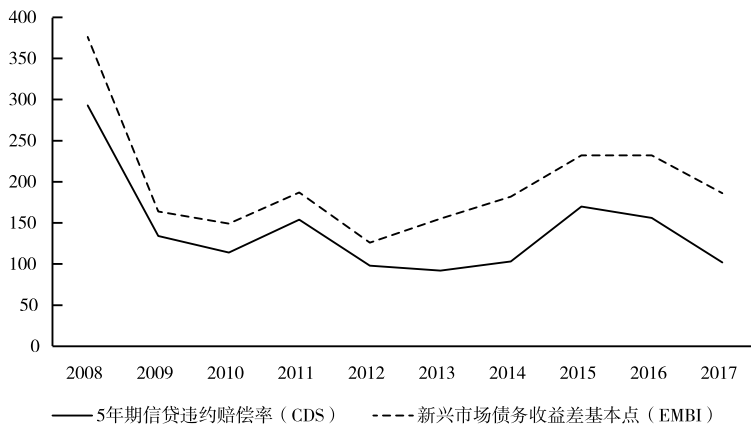


图 2 墨西哥五年信贷债务违约风险补偿率与新兴市场债务利差基本点（2008—2017 年）

资料来源：作者根据拉美经委会数据绘制。CEPAL, *Balance Preliminar de las Economías de América Latina y el Caribe*, p. 116, 2017.

最后需要指出的是，关于增加民生开支等措施，还有一个更加需要引起注意的后果。尽管在当前有利形势下，政府公共收支方面很有可能维持平衡。但是，当经济形势面临外部不利因素影响时，则往往会出现财政收入的减少而无法实现预期目标。譬如 2014 年下半年以来国际市场出现的原油价格下滑，对墨西哥经济发展带来巨大的负面影响，造成当期财政收支不平衡。因此，在制定和实施相关政策时，需要为将来可能遇到的国内外不利局面做好充分准备，尽量避免经济调整给人民生活水平带来的负面影响。

（三）避免执政团队内耗并维持国内和谐统一的挑战

避免内耗并维持国内统一与和谐，应该是长期以来墨西哥国内较为关注

的问题。这不仅与当选总统本人性格有关，而且很有可能与其所依靠的竞选团队以及将进入其内阁的成员所持不同主张和政治理念紧密相连。首先，奥夫多拉尔的执政理念属于拉美地区传统左派，根据其本人的说法，其执政理念和思想源于1934—1940年期间执政的拉萨罗·卡德纳斯总统（Lázaro Cárdenas）和后来民主革命党创始人库奥特莫克·卡德纳斯（Cuauhtémoc Cárdenas）。作为墨西哥历史上有所作为的总统之一，拉萨罗·卡德纳斯执政的两大政绩是将石油产业收归国有并且大力实施农业改革措施。上述政策在很大程度上改变了墨西哥历史，并为今后的经济腾飞打下了坚实基础。

然而，根据英国《经济学人》报道，奥夫拉多尔至少在两个方面与拉萨罗·卡德纳斯的政治思想存在本质区别。首先，无论拉萨罗·卡德纳斯还是其儿子库奥特莫克·卡德纳斯，他们二人都能够很好地把握住大众爱好（Popular）和民众主义（Populismo）二者的差别，不仅尽量减少社会各阶层的分裂，而且也不会增加与竞争对手之间的仇恨，甚至借此煽动大众情绪为其所用。相对来讲，奥夫拉多尔则往往采取极端手段，不利于大众之间的和平与团结。这一点，从他们对待大选结果的态度上可以得到印证，库奥特莫克·卡德纳斯和奥夫拉多尔分别在1988年和2006年以微弱劣势失去执政机会。库奥特莫克·卡德纳斯在其败选之后，首先将国家利益放在第一位，将大量精力投放在安抚其追随者方面，尽力避免社会各阶层和各个党派之间的纷争。但在2006年落选之后，奥夫拉多尔并没有接受失败现实，而是采取了对抗措施，给当时的社会安定和墨西哥城市民出行造成极大影响。

此外，面对党内出现的分裂，奥夫拉多尔也不会主动或者尽力避免这种现象，而是会从自身利益出发做出决定。在民主革命党出现分裂的情况下，库奥特莫克·卡德纳斯是主动退出组织，而奥夫拉多尔则是选择利用该党内部的一个流派成立国家复兴运动党。民主革命党本身政治理念属于左派，而组建国家复兴运动党的流派更为激进，不管在国家行动党执政期间，还是在革命制度党任期，国家复兴运动党都以反对政府提议为基本行动纲领。在现任政府提出的所有结构性改革主张中，国家复兴运动党议员都投出了反对票，尤其是在能源改革议案上更是极力反对。

自2018年伊始，随着国家复兴运动党以及该党总统候选人民意支持率的提高，该党不仅吸引了更多民主革命党成员加入，而且也获得了其他主要党派人士的青睐。这种青睐在很大程度上是受到了利益的驱使。按照现行的两院议员选举制度，有一部分席位属于按比例分配，如果某个政党在议会选举

中获得选票数量多，意味着其按比例分配获得议员数量就多。因此，在国家复兴运动党民意支持率不断上升的情况下，其将来分配到的议员席位数量也有可能更多，这便形成了一股较大的吸引力。譬如本届上下两议院的大多数民主革命党成员基本都离开了原来阵营，纷纷投身国家复兴运动党旗下，使其在目前议会中成为第三大政党组织。因此，现在的国家复兴运动党，实际上基本继承了原来民主革命党的遗产，当然也延续了原来民主革命党内部各种不同流派的纷争，这无疑为将来政府的统一行动带来困难和挑战。

同时，不仅民主革命党成员改弦更张投入到奥夫拉多尔周围，其他党派的成员也做出了相同选择，譬如国家行动党上院议员奎瓦（Gabriela Cueva）以及原主席卡萨雷斯（Germán Cazares）也分别加入了奥夫拉多尔的竞选阵营。先前一直担任民主革命党经济顾问的埃斯基韦尔（Gerardo Esquivel），开始为奥夫拉多尔的经济主张出谋划策，并在将来新政府担任财政部副部长职位，专门负责联邦政府财政收支平衡工作。因此，随着阵营的扩大，特别是那些政治理念大相径庭的高层人员，极有可能导致国家复兴运动党和总统胜选人本身施政主张的前后矛盾。更需要指出的是，国家复兴运动党已经获胜并将很快执政，各种不同政治理念的碰撞如果持续下去，将会对经济发展和社会稳定产生较大的负面影响。因此，总统选举获胜人及其政党如何平衡各方势力和主张，将是新任政府面对的重要挑战，需要做出巨大努力。

（四）选举获胜后的执政压力

如前文所述，以国家复兴运动党为主的“让我们共同创造历史”联盟候选人奥夫拉多尔获得总统选举的压倒性胜利，并在上下两个议院的席位争夺战中取代了现执政的革命制度党地位，得到了多数优势。而在同时举行的9个州级单位行政长官的选举中（8个州和墨西哥城），国家复兴运动党将会得到至少5个地区的胜利（由于国家复兴运动党和国家行动党对于普埃布拉州州长选举的结果处于争论之中，目前处于未定状态）。与2000年时的执政党转换相比，本次执政党的转换表现出明显特点。尽管当时的国家行动党竞选者福克斯（Vicente Fox）获得了胜利，但其所属政党在上下两院并不占据多数。本次选举不仅意味着总统职位的变化，而且总统胜选人所代表的党派也在立法机构获得了多数优势。这种局面一方面为其将来的执政提供了有利条件，政府主张和提议容易得到议会的支持。但另一方面，也为奥夫拉多尔带来一定压力，即很难再将执政不利或者政绩欠佳归咎于立法机构的不配合。

更为重要的是，在具有多数的上下两院支持之下，总统任何改革措施和

施政方针都不会受到其他党派力量的过多牵制，可以顺利获得通过并付诸实施。但与此同时，也很有可能因此缺乏平衡力量，导致不合实际政策的施行，影响将来的执政表现。

三 新政府执政下中墨经济领域合作展望

客观来讲，中墨之间双边合作尤其是经济领域的相互往来，至少应该考虑三个基本出发点。首先，在目前国际形势下，尽管依赖程度不同，但是中墨两国的经济发展都需要美国市场作为支撑。因此，中墨两国任何一方，都不会将发展与对方的经济关系作为主要选择。其次，较时期以来，墨西哥经济发展多元化的需要越来越显著，减少对美国市场的依赖度无疑是一个长期发展战略，特别是面临美国近期对墨西哥双边贸易与投资政策的变化，使得这种需要变得越来越强烈。在墨西哥经济发展多元化战略实施的选项中，作为全球经济的第二大强国并且属于新兴经济体的中国，与其他各国相比，具有独特优势。最后，需要清楚认识的是，中墨两国之间经济合作进一步发展的最大障碍，无疑是日益增长的双边贸易不平衡状况。

基于上述认识，新政府上台之后，亟须解决的问题是巩固与发展同美国之间的双边关系，围绕北美自由贸易协定的重新谈判，集中精力争取在最短时间里与美国达成一致意见。目前，双边已经成功达成意向协定，希望加拿大尽快加入，完成北美自贸协定的重新谈判。可以说，墨西哥与美国之间在很长时期形成的千丝万缕的经济关系，两个经济体之间的双边贸易和投资合作，都不会出现大的变数。换句话说，北美自由贸易区的存在，至少墨美双边达成的协议，从根本上保障了墨美之间在经济领域合作大局的稳定。在这种情况下，一个基本的判断是，不管墨西哥新政府采取何种执政理念，中墨之间的双边经济合作很难出现质的飞越。

此外，尽管中墨之间双边关系在大方向上处于稳定发展状态，很难会受到当选总统个人意愿影响。但是，奥夫拉多尔个人有关两国合作的言论和主张，尤其是他的某些激进理念，值得引起注意。2013年，在杜兰克州的一次讲演中，奥夫拉多尔提到中墨之间的贸易关系。他认为，两国间贸易存在不平衡状况（墨西哥对华每年出口1美元的同时就需要自华进口14美元），“革命制度党人培尼亚应该改变这种没有民众支持的经济政策，应转向大力促进国内生产的活动和粮食自给，改变墨西哥在世人眼中的消费主义国家形象”。

从表象上来看，奥夫拉多尔的上述言论是针对中墨之间的贸易不平衡而发。实际上，如果进一步分析可以发现，大力发展国内各个产业尤其是制造业，加大出口力度并从根本上改善与中国的贸易不平衡现状，并不具有较大可行性。其主要原因在于，在制造业方面，墨西哥国内并不具备一个完整的强大产业链，进一步发展制造业和加大出口力度，将不可避免地需要大量进口中间产品和半成品。在目前全球价值链和产业链不断整合的情况下，想要完全依靠自给自足，是缺乏理论和实际支撑的。尽管如此，考虑到墨西哥新当选总统的亲民主义执政理念，极有可能会围绕着中墨之间贸易不平衡，做一些不利于自由贸易和投资的政策性调整。对此，中国应该充分做好相关准备，应对将来有可能出现的贸易摩擦。此外，随着中美之间贸易摩擦的进一步发展，墨西哥许多领域表示出了较大担忧，认为中国产品在出口美国遇阻的情况下，有可能进入墨西哥市场，对其国内相关产业造成负面影响。

最后，与其他国家相比，中墨之间的双边经济合作存在着明显优势。作为全球经济第二大强国并且属于新兴经济体的中国，不仅市场潜力巨大，而且作为新兴经济体围绕全球和自身国内产业链和价值链的形成，将会产生大量的合作机遇。发达国家经济发展所依赖的产业链和价值链以及各个链条中的供应商往往已经固定，如若进入其中，意味着取代现有厂家，竞争程度无疑大大提高。随着墨西哥经济发展进一步多元化，中国将表现出越来越多的优势，对墨西哥的吸引力将不断加大。与此同时，还需要看到，墨西哥经济发展处于较为成熟的阶段，多年来实施的宏观经济政策和主张，并不会带有左派执政理念的总统上台而产生根本性变化。对此，中国一方面需要坚信，中墨双边关系发展基本走上了正轨，偶然突发性因素的影响只是短期行为；另一方面，需要积极加强与墨西哥之间的相互交流和认识，使得双边经贸合作迈上新台阶。

(责任编辑 王 帅)