

# 总统弹劾后的巴西政治生态及外交走势

巴西总统弹劾案最终以罗塞芙黯然下台而收场，在这场激烈的政治博弈中，以特梅尔为首的反对派拿下了关键的一役。但在政坛内部分歧严重、国内经济难有起色、民众抗议不断的背景下，新上台的特梅尔政府能否将巴西拉回正轨还是未知数，而巴西的外交政策也将面临一定程度的调整。

■ 周志伟/文

DOI: 10.19422/j.cnki.ddsj.2016.10.016

持续九个月的巴西总统弹劾案尘埃落定，最终，自2002年以来创下了大选“四连胜”的劳工党(PT)以总统遭弹劾而黯然收场。究其原因，关键在于劳工党政策转型和可治理性的缺失。如果说政治生态的变化是促成罗塞芙提前下台的核心要素，那么，连续执政13年之久的劳工党的退出势必加剧各派政治力量关系的“洗牌”，政党与利益集团将进入重新分化组合的阶段。尤其是在庞杂的巴西多党体制下，政党间关系的变化更容易引发政治生态上的联动反应。

与通过正常选举途径获得政权不同，特梅尔的执政是基于总统被弹劾后法律所赋予的继承权利，而并非巴西选民民主投票的结果。正因为如此，特梅尔在“上位”之时的民众支持率仅为13%，与罗塞芙的糟糕支持率大致相当。因此，特梅尔政府要获得执政的稳固性和有效性，不仅需要巴西国会中支持弹劾罗塞芙的政治力量转化为自己的支持阵营，更需要通过政绩挽回民心。然而，在政治生态已然生变的局面下，巴西回归政局

稳定和经济增长仍缺乏足够的政策运作空间。因此，基本可以预测，在接下来的两年零四个月的任期内，特梅尔政府很有可能只是一个弱势的过渡性政府，党派斗争白热化或将是该阶段的政治常态，巴西国内形势回归有序则需要等到2018年新一届总统选举。

## “复盘”罗塞芙弹劾案

回顾巴西总统弹劾案的全过程，虽然是基于违反《财政责任法》而起诉罗塞芙，但真正决定弹劾走势的则是其他间接因素：第一，腐败问题让劳工党名誉扫地。2003年劳工党掌权之前，曾一直是巴西“反腐”的扛旗者。然而，不管是在卢拉任内，还是在罗塞芙执政期间，劳工党都深陷腐败调查，这不仅打倒了一批劳工党资深政要，更直接造成劳工党执政基础的萎缩。第二，政策转型缺失，丧失了可治理性。卢拉执政的八年间（2003—2010年），巴西经济和社会发展成效显著。然而，继任的罗塞芙政府未实现经济和社会政策的成功转型。随着大宗产品价格的大幅下跌，经济上的

“出口初级产品化”和“去制造业化”两大问题的弊端被迅速放大，经济出现了断崖式下跌。在社会领域，经济衰退使劳工党的社会治理模式出现强弩之末的颓势。为确保中下阶层民众的支持，劳工党政府不敢对社会项目做出紧缩安排。在经济持续走低和增税连续受挫的局面下，巴西财政必然逐渐亏空。与此同时，失业率的上升使新兴培育起来的中产阶级不仅面临“返贫”风险，而且还得为政府的社会开支项目买单，这直接造成中产阶级“反水”的局面，即曾直接受益于劳工党政府社会计划的民众不满劳工党的“现金扶贫”政策。自2013年以来，中产阶级成为反政府抗议活动的主力便充分说明了这一点，罗塞芙的民意支持率更是跌至个位数。正因为如此，部分支持弹劾议员表示，罗塞芙不存在严格意义上的犯罪行为，但她丧失了可治理性，这或许是更具说服力的视角。第三，多党制具备不稳定的特性。自1985年巴西再民主化以来，各执政党无一例外采取的都是多党联合执政的做法。客观地说，



2016年8月31日，巴西参议院在最后一轮投票中以61票赞成、20票反对通过了总统弹劾案。巴西历史上第一位女总统罗塞芙被罢免，副总统特梅尔接任，直至2018年大选。图为2016年5月12日，巴西代总统特梅尔在巴西利亚参加新内阁成员就职仪式。

在政治经济局面向好时期，联合执政的模式能够形成行政和立法部分的有效联动，进而提高联邦政府的治理效率。相反，一旦经济形势不佳，执政联盟就存在涣散甚至瓦解的可能，进而成为催生政局变化的重要因素，这在1992年和2016年的巴西两起弹劾案中得到了充分的体现。尽管特梅尔所在的巴西民主运动党（PMDB）内

部分歧严重，但由于在议会中拥有较大的席位优势，是各时期执政党都依赖的对象，这也形成了一个有趣的现象：两次总统弹劾后，巴西民主运动党均成功接手政权。

### 巴西政治生态尚不明朗

与前任罗塞芙相比，特梅尔具有的优势仅表现在国会两院弹劾表决中绝大多数政党选择与其“站队”。但是，特梅尔执政后，这种“二选一”的投票优势并不存在转化为特梅尔执政基础的必然逻辑。更准确地说，弹劾表决结果主要反映的是绝大多数议员对罗塞芙的不信任，而并非基于对特梅尔的认可，这一点尤其体现在参议院针对“是否保留罗塞芙八年公职权利”

的第二轮投票上，特梅尔“阵营”出现了裂痕，从“支持弹劾”到“支持剥夺罗塞芙八年公职权利”流失了19票，占到了“支持弹劾”总票数（61票）的31%。

事实上，在此次总统弹劾过程中，社会民主党的策略非常耐人寻味，它也是影响未来特梅尔执政的重要变量之一。自2002年以来的四次大选中，社会民主党都是败给了劳工党，差距最小的一次就是在2014年，该党候选人内维斯以3%的微弱劣势败给了获得连任的罗塞芙。尽管还是输了，但社会民主党与劳工党的差距从2002年的23个百分点缩小到了3个百分点，也正是通过这次选举，社会民主党看到了取代劳工党重掌政权

的机会。根据巴西媒体所披露的信息，自罗塞芙获得连任开始，社会民主党便提出了“弹劾”的主张。随着弹劾案的步步推进，社会民主党实现了其政治策略的第一个步骤——推翻劳工党政府。接下来，该党策略的调整仍将成为左右未来两年巴西政局走向的关键所在，因为，没有社会民主党的支持，特梅尔在议会中同样举步维艰。内维斯在弹劾案后就曾直言不讳地表示：“没有社会民主党的支持，特梅尔政府是不存在的”。从逻辑上讲，社会民主党的目标肯定是2018年总统选举，尤其是在劳工党元气大伤的情况下，这个目标的提出似乎只是时间上的问题。尽管特梅尔在弹劾案定论之前做出了“不参加2018年大选”的承诺（为争取社会民主党的支持），但是，“避免特梅尔（或者是民主运动党）做强”应该是社会民主党在下一阶段的主要思路，而这势必给特梅尔政府的执政效率设置了“限制阀”。因此，社会民主党对特梅尔政府很有可能采取“若即若离”的对策，限制特梅尔的执政空间，增加其治理难度。

特梅尔所在的民主运动党一直是巴西政坛的传统大党，其前身为军政府时期唯一合法的反对党，因此，该党内部派系众多，也被戏称为“巴士政党”（意即谁都可以加入的政党）。尽管民主运动党是参、众两院的第一大党，且是1985年恢复民主体制以来各届政府所争取的主要盟党，但该党却从未提出本党候选人参加总统角逐，这充分体现了民主运动党内部缺乏凝聚力。事实上，在弹劾过程中，该党内部就有部分力量始终持“挺罗塞芙，反特梅尔”立场。由于弹劾后，民主运动党改变了过去十几年与劳工党结盟关系，转而采取与社会民主党

“联姻”的策略，这也存在激化党内派系分化的可能。尤其是在社会民主党施压的情况下，特梅尔的任何政策妥协都有可能激化党内派系矛盾，使其面临党内支持力量进一步流失的局面。

其他中小党派在弹劾罗塞芙问题上虽与特梅尔保持一致，但在由传统政党主导的巴西政治生态中，中间政党的盟约精神存在很大的不确定性，罗塞芙被弹劾在一定程度上也源于中小盟党在关键时刻的“倒戈”。在这些中小党派中，最近几年实力大涨的巴西社会党（PSB）尤其值得关注，该党目前在参议院的席位数量仅次于三大传统大党。在2014年总统选举中，巴西社会党推出了本党候选人玛丽娜·席尔瓦，并在首轮投票中获得近20%的选民支持，被誉为当前巴西的“第三股政治力量”。随着主宰巴西长达二十年的两党竞争局面的失衡，巴西社会党同样看到了“取代传统政党”的机会。正因为如此，该党政治意图无疑是着眼于2018年的总统选举，对特梅尔政府的策略同样值得玩味。

尽管长达13年的执政周期被中止，但是劳工党及其左翼盟党在巴西政坛的影响力不容低估，对政局走势可能发挥重要的变量作用。首先，基于“特梅尔是弹劾案的主要推手”的判断，劳工党和其他左翼盟党对特梅尔的执政将采取绝对不配合的态度。从弹劾案在参、众两院的表决结果来看，他们在议会中的力量也不容忽视，其在两院基本都掌握了将近三分之一的席位，特梅尔政府的任何政策调整在议会中均都会受到这股力量的坚决抵制。其次，弹劾结束后，劳工党将采取“由守转攻”的政治策略，尤其

可能选择特梅尔政府涉腐问题、民生政策回调作为主要攻击点，动员社会运动给特梅尔施压。尤其值得关注的是，从最近多期民调来看，卢拉仍然是当前呼声最高的政治领袖。尽管与在政时期相比，卢拉的社会影响力有所回落，但在巴西政治环境不明朗的局面下，卢拉的个人魅力、社会运动的经验、政治权术的运用也有可能成为影响巴西政局走势的重要变量。

从巴西现代政治发展轨迹来看，社会运动一直扮演着非常重要的角色。卢拉便是通过工会运动步入政坛，而罗塞芙的下台也与最近几年来势头见涨的社会运动存在较大的相关性，尤其是在2013年百万大游行前后，罗塞芙的民意支持率缩水了一半，从57%跌到了27%。如前所述，特梅尔只带着13%的支持率开始执政，能否争取民众信心和信任是其未来两年的重要挑战。

具体来看，民众的不满情绪（包括对前总统罗塞芙）主要体现在经济衰退、失业加剧、政治腐败等几个主要因素。如果从这几个要素来看，特梅尔要在争取民心上寻求突破存在较大难度。第一，经济难有较大起色。巴西经济陷入困境主要源于其滞后的产业结构，最近两年的大幅下滑充分体现出巴西经济的脆弱性：即在外部市场的拉动效应减弱后，其经济内生动力不足，尤其欠缺托底性的产业。在不到两年半的执政期，在产业结构和投资环境上实现彻底改观是不现实的，比较可行的是实施财政和货币政策的局部调整，尤其是扭转连续亏空的财政状况。然而，不管是从“增收”着手，还是侧重“节支”，都会遇到不同利益集团的坚决抵制。从目前议会力量对比和民调水平来看，特梅尔

的政策调整空间非常有限。第二，特梅尔政府涉腐严重。罗塞芙弹劾案曝光的系列腐败案已牵涉到特梅尔本人及其内阁成员。9月23日，巴西最高法院已批准对特梅尔涉嫌违法收受竞选资金一事进行初步调查。可以说，在腐败问题上，特梅尔政府的公信力甚至不及罗塞芙政府。因此，在内阁“控制腐败调查”和民众“加大反腐力度”双方面的压力之下，特梅尔在反腐问题上存在拿捏力度上的困难。基于上述判断，就不难理解近九成的民众支持的选项是“重新选举”。

总体来看，罗塞芙弹劾案结束后，巴西政党力量将进入重新磨合和重组阶段，回归真正的稳定或许要到下一次大选（2018年）。特梅尔要想恢复经济，挽回民心，其前提条件恰恰是需要充分的政策空间，而从目前的局势来看，其尚不具备带领巴西走出政治、经济和社会全面危机的政治环境。

### 巴西外交及对华关系分析

针对罗塞芙弹劾案，国际上的立场分歧丝毫不亚于巴西国内对此案的争议程度。质疑弹劾案的合法性主要为古巴、委内瑞拉、玻利维亚、厄瓜多尔、尼加拉瓜、萨尔瓦多等拉美左翼政府以及欧洲国家左翼政党。相反，自始至终对弹劾案持支持态度的国家并不多，但弹劾案结束后，墨西哥、阿根廷、智利、哥伦比亚等国政府表示对弹劾程序的认可，美国也在第一时间作出了“弹劾程序符合宪法”的表态。除上述这些国家外，其他国家基本持“观望”态度。正因为如此，特梅尔在执政初期的外交重心势必放在获得国际社会对其执政合法性的认同上。从目前来看，特梅尔政府对此采取的是三种思路：其一，加强与美

国、拉美中右翼政府之间的联系。特梅尔就职后的出访将主要围绕这些国家。其二，坚决回击拉美左翼政府的质疑。弹劾案结束后，拉美多个左翼政府曾表示“召回大使”，巴西外交部都做出了针锋相对的回应，巴西与这些国家的双边关系可能将面临巨大挑战。其三，利用多边场合争取更多国家对其执政事实的认可。弹劾案刚结束，特梅尔便启程来华参加二十国集团峰会便是基于这一考虑。

中巴关系是巴西外交中的重要一环，目前，中国是巴西最大的贸易伙伴和重要投资来源国，双边的经贸合作趋势不会发生大逆转。在二十国集团杭州峰会期间，特梅尔便与中国签署了涵盖能源、交通、基建、农业等多个领域的经贸合作协议。从目前来看，特梅尔政府的对外政策体现出调整迹象，中巴关系可能也将出现相应的变化轨迹，以下三个方面尤其值得高度重视。

第一，巴西对“南南合作”的重视力量可能减弱，中国在巴西外交中的重要性将有所回落。4月，在众议院通过弹劾议案后，特梅尔委托出访美国的盟党（社会民主党）参议员阿洛伊西奥·努内斯向美国传递“巴西外交调整”的信号，表示“巴西要改变与新兴国家集团结盟的策略，密切与美国的合作关系”。另外，由于当前国际舆论不利于特梅尔，争取美国的支持是增强其政府法理性的重要手段，这就存在巴美两国深化战略合作的可能性，进而改变去十年来的巴西外交轨迹。在这种局面下，“南南合作”在巴西外交的重要性有可能下降，而中巴关系的战略含义也有可能受到影响。尤其是在全球治理层面，中巴之间的战略合作存在较大考验。

第二，强调市场开放，中巴经贸合作效率面临挑战。劳工党执政期间，中巴经贸依靠良好的双边政府关系进展高效。特梅尔上台后，巴西的国际合作将更强调市场主导性的经济开放政策，强化与发达国家的经贸合作纽带可能成为巴西外交的重要增量项。在这种局面下，中国参与巴西经济合作的成本有可能上升，合作效率或也将受到影响。比如，在圣保罗—里约高铁项目、巴西—秘鲁两洋铁路项目、港口机场等基础设施项目中，欧美企业可能将加大项目竞标参与。另外，值得关注的是，在承认“中国完全市场经济地位”的问题上，巴西主要的抵制力量来自全国工业协会和圣保罗工业联合会。而这两个机构在罗塞芙弹劾案以及特梅尔组阁过程中发挥了重要作用，因此，这一问题很有可能随着劳工党政府的下台而进一步被搁置。

第三，拉美地区一体化可能步入低潮，中拉整体合作或将受波及。特梅尔上台，其政府的合法性将受到邻国、地区组织的质疑，这将给南美（甚至整个拉美）地区一体化构成严重挑战。如果巴西采取“脱拉入美”的战略（2014年大选时，反对党就曾提出“埋葬南共市”的想法），包括南共市、南美洲国家联盟、拉共体都有可能面临分化甚至瓦解的风险。中拉整体合作规划是以拉美一体化为基础的，如果拉美次区域组织流于形式，中拉整体合作将不可避免的受到影响。■

【本文受国家社会科学基金2015年重大项目（第一批）“中拉关系与对拉战略研究”（批准号：ZDA067）资助】  
（作者系中国社会科学院拉丁美洲研究所副研究员，巴西研究中心执行主任）

（责任编辑：苏童）