

# 阿根廷新政府改革措施及对中阿关系的影响

阿根廷新政府上台后，迅速推出一系列经济、社会和外交改革措施。从经济上看，回归新自由主义已经成为新政府经济发展模式调整的主要方向。在外交方面，实用主义将取代政治倾向，成为阿根廷政府发展对外关系时优先考虑的因素。受此影响，中国与阿根廷的双边关系发生了一些值得关注的变化。这些变化会对中阿双边关系产生影响，对此中国须有清醒的认识，并做好准备加以应对。

■ 林华 / 文

DOI: 10.19422/j.cnki.ddsj.2016.11.014

2015年12月10日，随着中右翼政党领导人毛里西奥·马克里正式就任阿根廷总统，该国连续12年的左翼执政周期宣告结束。马克里上台后，迅速采取一系列经济、社会和外交改革措施，显示出与上届政府截然不同的执政理念。受此影响，中国与阿根廷的双边关系发生了一些值得关注的变化。

阿根廷作为拉美大国，中右翼在大选中的胜出不仅对本国政治生态产生了重要影响，也被视为拉美地区政治钟摆向右倾斜的标志性事件。近年来中拉关系的快速发展在很大程度上得益于多国的左翼执政，但预计未来一段时间将陆续有一部分拉美国家进入右翼执政的周期。因此，鉴于当前阿根廷新政府的改革措施可从一定程度上折射出拉美右翼政治力量的政策变化趋势，对其进行分析梳理将为中国制定下一阶段对拉战略提供借鉴与参考。

## 阿根廷新政府执政以来 采取的主要改革措施

首先，经济上的调整是最显而易见的。马克里上任后不到一周就宣布取消已实施四年之久的外汇管制，允许个人和企业自由买卖外汇。在阿根廷外汇极度短缺的情况下，这一措施被视为高风险之举。然而，市场虽然出现强烈反应，但仅维持了短暂的时间。比索汇率并没有出现想象中的疯涨。其对美元汇率一直保持稳定，官方汇率与黑市汇率之间的差距也逐渐缩小。

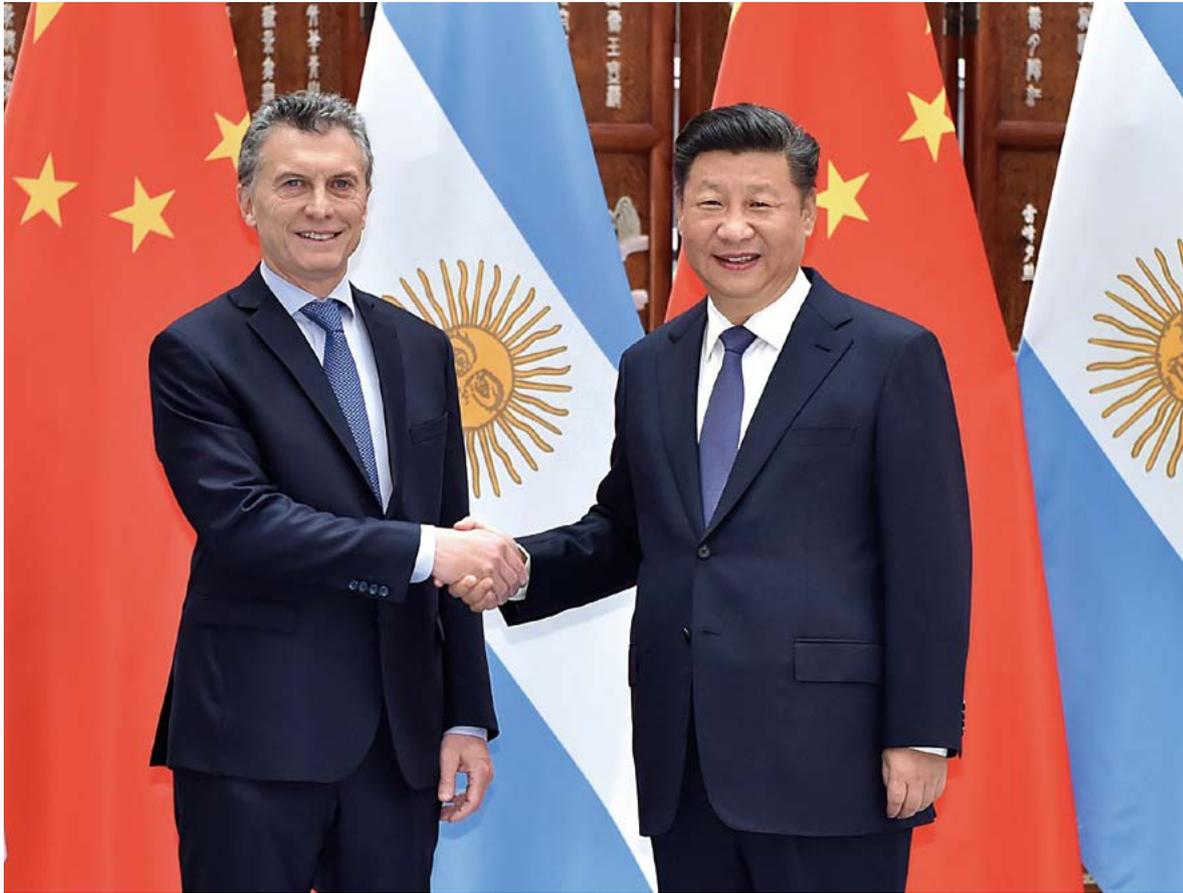
久拖未决的债务问题在马克里上任伊始就被提到政府议事日程上。经过近三个月的艰苦谈判，阿根廷政府最终与“秃鹫基金”达成协议，同意以现金方式偿还约120亿美元的债务。之后，阿政府推动国会参众两院先后批准了解决债务问题的法案，正式结束了长达15年的债务违约纠纷。2016年4月，阿根廷自2001年以来首次在国际市场发行债券，标志着该国重返国际资本市场。随后，国际评级机构穆迪和标准普尔纷纷上调了阿根廷的信用评级。

另一个重要举措是平衡财政。政

府试图通过取消或减少对公共交通、电力、油气等公用事业的补贴，以及裁减公共机构人员等手段减少政府开支、降低财政赤字。2016年上半年，阿根廷各地的电费、电话费、交通票价等均出现了不同程度的上涨，有些涨幅高达数倍之多。财政紧缩措施遭到反对党和工会的坚决抵制，并引发罢工和抗议浪潮。

除此之外，马克里还采取了放宽进口限制，取消部分农产品的出口税、降低大豆出口税、推行“资产漂白计划”等一系列措施。从远期看，新政府的改革措施将有助于扭转上届政府过度干预造成的宏观经济失衡，也有利于改善投资和营商环境，但短期内仍无法解决阿根廷面临的高通货膨胀、高财政赤字、消费疲弱、投资乏力等问题。

其次，外交上的新动向也值得关注。一方面，马克里把改善和加强与欧美国家的关系作为外交工作的优先任务。他上台后，阿根廷与欧美国家之间的高层互访不断。2016年2月，意大利总理伦齐和法国总统奥朗德分



2016年9月3日，国家主席习近平在杭州会见前来出席二十国集团领导人杭州峰会的阿根廷总统马克里。

别访问阿根廷。马克里在2月和7月两次访问欧洲。3月，美国总统奥巴马访问阿根廷，成为时隔20年后再次访阿的美国元首。9月，英国外交部高层官员访问阿根廷后，两国发表联合声明，宣布解除马尔维纳斯群岛的航运限制。此举被视为近十几年来持续紧张的阿英关系得到改善的积极信号。

另一方面，在拉美地区内部，阿根廷新政府提出将“去意识形态化”作为新的外交原则，外交重点不再局限于左派掌权的国家。最大的变化体现在两个方面，一是与委内瑞拉的疏远，二是与太平洋联盟的接近。在前三届政府时期，委内瑞拉曾是阿根廷在拉美地区最重要的盟友之一，双方

关系密切，在国际场合相互支持。马克里上台后，迅速改变了对委政策。他不仅公开要求委内瑞拉实现“真正的民主”并释放政治犯，还会见了委内瑞拉反对派领导人。太平洋联盟的成员国在经济上主张对外开放和自由贸易，与美国关系较为密切，因此在前三届阿根廷政府的外交版图中不占优先地位。而马克里就任后的一系列外交行动充分显示了阿根廷改变外交策略的意图。2016年6月，马克里访问了太平洋联盟的成员国哥伦比亚，随后作为“观察员”前往智利参加了太平洋联盟首脑会议。

#### 阿根廷新政府执政理念的转变

从马克里上台后采取的一系列经

济和外交举措来看，阿根廷新政府的执政理念已经发生了根本性的变化。

首先，从经济上看，回归新自由主义已经成为马克里政府经济发展模式调整的主要方向。在基什内尔夫妇执政的12年里，阿根廷确立了以国家干预、贸易保护主义、扩张性货币和财政政策、有条件对外资开放、重视收入分配、倾向中下层劳工利益为特点的发展模式。在前两个执政期，这一模式起到了振兴经济、克服危机、促进社会公正的重要作用。但是，由于执政后期政府对经济活动的过度干预引发了一系列问题，加之大宗商品价格上涨周期的结束和世界经济环境的恶化，阿根廷陷入难以解决的经济困局。这导致阿根廷民众对“基什内

尔模式”的支持出现了动摇。马克里在要求改革的呼声中最终赢得了大选的胜利。

马克里本人出身于工商界，他的支持者主要来自中上阶层，其内阁成员中不乏曾在私营部门任职的高管。因此在他的领导下，未来阿根廷经济向强调市场调节、减少政府干预和保护主义、注重效率、鼓励外资等方向

过的“反解雇法”、消减对公共服务业的财政补贴等措施，均对中等和中下收入阶层产生了严重影响。

其次，在外交方面，实用主义将取代政治倾向，成为阿根廷政府发展对外关系时优先考虑的因素，多元化、平衡、重塑大国形象将是未来阿根廷外交的新特点。基什内尔时代，阿根廷外交带有明显的意识形态色彩。在

显然实用主义是更为重要的原则。改善与欧美国家的紧张关系、接近太平洋联盟等，更多的是出于现实需要、长远经济利益和外交平衡的考虑。另一个变化在于阿根廷对自身在国际舞台的定位。众所周知，2001年经济危机和债务违约曾使阿根廷的国家声誉一落千丈。自此阿根廷专注于国内问题治理，在国际场合表现相对低调。

而马克里上台后，一改往日阿根廷外交活力不足、沉闷的气氛，与欧美和周边国家频繁互动，并出席了达沃斯世界经济论坛、核安全峰会、G20峰会等重要国际多边会议。在拉美另一大国巴西出现政治动荡和经济衰退的情况下，阿根廷与太平洋联盟的接近也彰显出其充当南方共同市场与太平洋联盟之间联系纽带、拉美一体化运动积极推动者的强烈意愿。除此之外，推举外交部长马尔科拉参选联合国秘书长、接收3000名叙利亚难民等举措，也都预示着阿根廷正在试图通过承担

更多的国际责任、参与更多的国际事务、在国际社会发挥更大的作用，重新塑造大国形象。

在马克里看来，“基什内尔主义”是深嵌于阿根廷社会的一颗“毒瘤”，必须予以根除。因此，他通过在经济和外交方面推行与前政府大相径庭的执政理念、在政治上清算前政府的腐败行为，试图消除“基什内尔主义”给这个国家留下的左翼印记。但是，作为庇隆主义的继承，“基什内尔主义”在阿根廷有着牢固的社会根基，其影



阿根廷新政府2015年12月16日宣布取消实行了近四年的外汇管制措施，开始实施自由浮动汇率。  
图为2015年12月16日，在阿根廷首都布宜诺斯艾利斯，一名行人路过市中心的货币兑换处。

的转变将不可避免。

在社会领域，马克里政府迄今为止采取的主要措施也显示出新自由主义的特征。一方面，低收入阶层的利益通过提高“家庭津贴计划”的补贴金、提高最低工资标准、提高个人所得税起征点、扩大非缴费型养老金覆盖面等措施得到了一定程度的保证。但另一方面，马克里政府不会再像前几届政府那样为劳工和中产阶级提供高福利待遇。他上任后采取的公共机构裁员、动用行政命令否决众议院通

与欧美国家的关系上，阿根廷常常表现出决不妥协的强硬姿态。与美国在秃鹫基金问题上、与英国在马岛主权问题上、与西班牙在雷普索尔石油公司的国有化问题上，均是如此。在拉美地区内部，阿根廷更愿意亲近那些与其政治立场相似、经济主张相近、由左翼政党掌权的国家。在其他地区，阿根廷也敢于和俄罗斯、伊朗等带有反美倾向的国家发展关系。

相比之下，马克里的外交战略也或多或少受到政治倾向的左右，但很

响是广泛而深刻的。未来“马克里主义”能否成为替代“基什内尔主义”的新选择,一方面要取决于阿根廷经济能否走出困境,另一方面也要取决于经济与社会发展能否实现平衡。

### 阿根廷新政府执政以来 中阿关系的发展走势

在马克里上台后的将近一年时间里,中国与阿根廷的双边关系经历了一番波折,根据其发展变化,可大致划分为三个阶段。

第一阶段从马克里上台后至2016年3月。这个时期,马克里政府积极向美欧靠拢,表现出明显的“疏华”倾向。对于前届政府与中国的合作模式,马克里持怀疑、甚至否定的态度,并多次提出将重新审议前政府与中国签署的合作协议,导致一些大型项目不得不暂时搁置或停工。3月发生的中国渔船被阿根廷海警击沉事件,也让外界对中阿关系的未来发展产生了疑虑。

第二阶段为2016年4—8月,中阿关系进入“磨合期”。在此期间,中阿加强了高层对话。中国国家主席习近平在4月召开的核安全峰会上会见了马克里,双方重申了加强合作的共同意愿。阿根廷外长马尔科拉于5月访问中国,与中方就继续深化战略合作达成了共识。此后,阿根廷多名部长相继访华,就本部门与中国的合作进行了深入了解。与此同时,阿根廷新政府通过重新评估双方签署的合作项目,逐渐对中阿合作有了全面而细致的认识。

第三阶段为2016年9月之后,经过前期的不断沟通磨合之后,中阿关系重新进入稳定发展的轨道。9月初,马克里参加了在中国召开的G20

峰会,再次与习主席进行会谈。借此机会,中阿双方重新签署了修订后的水电、深空站等合作协议,并进一步落实了核电等合作项目。

### 阿根廷新政府政策调整对中阿关系的影响及中国应对之策

2016年以来,中阿关系在出现暂时的困难后重新步入正轨,这既是中国有关方面大力推动的结果,也与阿根廷推行实用主义外交有关。未来一段时间,预计阿根廷新政府不会无视中国的崛起和强大的经济实力,中国仍将在阿根廷外交战略中占有一席之地。但是,新政府的政策调整将继续对中阿关系产生影响。如何应对,中国须有清醒的认识。

首先,中国应理性看待阿根廷的政权更替,主动顺应左右易位的新形势,不可因“左翼情结”而对阿根廷新政府抱有成见或悲观情绪。从历史上看,中阿关系的发展具有良好的基础和矛盾。政权更迭对中阿关系的发展大局来说影响不大。出现暂时的困难既与阿根廷新政府执政理念的转变不无关系,也是其谋求终结“基什内尔主义”的必然结果,同时也有新政府对中阿合作缺乏了解和阿根廷国内舆论施加压力的原因。未来这些因素仍然会对中阿双边关系产生影响,中国须做好充分的思想准备。

其次,对于阿根廷政府对以往双边合作机制和规则的担忧和质疑,中国应意识到这是阿根廷国内政治矛盾在外交领域的反映。阿方的不满主要是针对前政府,而并非中国。但是,阿方改变双边合作规则的意图已经十分明确。中国在阿根廷前政府时期获得的政策倾斜、优惠待遇等将随着阿

根廷政权更迭而减少甚至消失。一方面,新政府将更加注重商业化、市场化、自由化,因此未来中国企业将面临更加激烈的市场竞争。但另一方面,新政府也将注重营造有利于外资的市场环境,这势必为中国企业进一步扩大对阿投资提供新的机遇。为应对这种机遇与挑战并存的局面,中国应继续本着公开透明的原则开展工作,并加强与阿方的沟通和交流。在此基础上,与阿根廷新政府共同建立一种更加合理有效、互利双赢的合作机制。中资企业应树立自信,遵守商业竞争规则,履行社会责任,以确保在阿根廷的长期利益。

最后,中国应继续扩大对阿根廷的投资,并积极推动贸易投资领域的多样化。这是未来中阿关系能否顺畅发展的一个重要前提。但有两个问题必须加以重视。一是防范风险。马克里政府执政时期,预计阿投资环境会得到不断改善。但阿根廷历来是一个机遇与风险并存的国家。政策风险、经济风险、法律风险、劳工风险等都不容忽视。特别是当前阿根廷正处于经济调整过程中,政策变动的风险较大。规避风险的关键之处在于必须对这个国家的方方面面有充分了解,这样才能准确地预测风险,减少损失。二是在产能合作方面,中国应仔细研究新政府的产业政策,根据其实际需要和意愿开展合作。在重大合作项目上,中国必须全面把握投资环境,谨慎对待,不可急于求成。■

【本文系国家社科基金重大项目“中拉关系与对拉战略研究”(批准号:ZDA067)的阶段性成果】

(作者系中国社会科学院拉丁美洲研究所副研究员)

(责任编辑:魏银萍)