

拉美形势

变化的世界 迷茫的拉美

——2016年拉美地区形势回顾与前瞻

高波

内容提要：从全球范围看，虽然全球化在过去30年的发展促进了财富的急剧增长，但也带有缺乏管制、分配不公的特征。在2008年国际金融危机和以特朗普为代表的右翼民粹主义的冲击下，失衡的全球化已动力不足，难以为继，面临重大调整。这些变化对拉美经济、政治、社会、国际关系诸领域均产生深刻影响。拉美主要作为大宗商品供应者加入世界经济体系，处于被动和边缘地位。世界经济增速放缓后，拉美受到的冲击尤为严重。2016年拉美经济形势全面恶化，GDP平均增长-1.1%，衰退加剧。地区各国政府采取紧缩政策以降低风险，但无力推动经济复苏。脆弱的经济又与脆弱的政府（财政薄弱、政客腐败、政治基础狭窄和治理能力低下）互为表里、相互交织，政府无力应对经济衰退。拉美政局进入纷乱多变时期，左翼、右翼都难以稳住局面，呈现政治衰退迹象。在国际关系方面，中美拉三角关系受到“特朗普因素”冲击，发展前景不明朗。总的来看，在全球化模式遭遇危机之时，拉美自身的发展模式也遇到严峻考验。如果不能进行深刻的结构性改革，拉美的发展将进入恶性循环。

关键词：拉美形势 全球化 经济衰退 “脆弱国家”
民粹主义 中美拉关系

作者简介：高波，历史学博士，现任职于中国社会科学院拉丁美洲研究所。

中图分类号：D773 **文献标识码：**A

文章编号：1002-6649 (2017) 01-0001-18

2016年是一个特殊而重要的年份。在这一年里，发生在美国、欧洲的政治变化以及不断放缓的全球经济增速都在传递一个信息：世界正在开启重大变革。变革伊始，拉丁美洲已经受到严重冲击。但更严重的是，拉美还没有做好应对巨变的准备。

一 世界经济、政治秩序酝酿深刻变动

2016年，世界在酝酿重大变化。这一年的经济形势并不乐观，出现了破纪录的“双低”。其一，根据联合国拉美经委会的估算，世界经济增长率为2.2%，比上年降低0.3个百分点，连续3年下滑，也是2008年国际金融危机以来增速最低的一年。^①其二，2016年全球贸易增速低于全球国内生产总值增速，这是15年来的头一遭。^②总需求减少、大宗商品价格低迷和全球价值链增长放缓被认为是造成全球产量、贸易量增速“双低”的直接原因。

在世界主要经济体中，美国经济显露疲态，3年来连续上扬的势头在2016年陡然逆转，比上年的增长速度降低了1个多百分点，只有1.5%。欧元区增长1.6%，比上年增速减少0.4%。日本和其他发达经济体增速与2015年基本持平，仍处于停滞状态。由于美国和欧元区增速明显回落，导致发达经济体整体下滑。新兴经济体整体止跌回升，但中国经济增速进一步放慢，只有6.6%，预期2017年会继续下滑。

这些事实提醒我们，危机并未离我们远去，世界经济正徘徊在另一次危机的边缘，所欠缺的也许只是一只更大的“黑天鹅”。危机的根源在于日益加剧的收入分配不平等。2008年的金融危机只是一次早期发作，近10年来的治理不但没有对症下药，反而不断投下“止痛药”和“麻醉剂”，治标不治本，不仅掩盖了症状，而且使得病情更为沉重，可能会导致一个长达30余年的经济周期的终结。

要想理解当前的周期，必须向后回溯一个世纪。20世纪的一战、大萧条和二战给世界带来一股反资本主义潮流，西方社会对失控的资本主义失去信心，开始接受凯恩斯经济学、混合经济、国家干预和资本管制。这种“管制

^① CEPAL, *Balance Preliminar de las Economías de América Latina*, Santiago de Chile, noviembre de 2016, p. 21.

^② 2009年除外，因为这一年受到国际金融危机的冲击。参见 CEPAL, *Balance Preliminar de las Economías de América Latina*, Santiago de Chile, noviembre de 2016, p. 9.

下的资本主义”运转了30年，为美国、西欧都带来了前所未有的黄金发展时期。但20世纪70年代的滞涨打破了凯恩斯神话，里根经济学、撒切尔主义相继兴起，新自由主义进入拉美甚至非洲，苏联解体更为这一趋势提供了巨大动力，“解除管制、让资本自由流动”成为新的信条。在新格局下，资本快速流入亚洲、俄罗斯、东欧等地区，大批廉价劳动力、自然资源和广阔的新市场被结合进来，新一波全球化迅猛展开。知识、技术扩散到相对落后的地区，快速提高了这些地区的生产率，导致全球财富总量激增，进入一个“无管制资本主义”的镀金时代，至今已发展了30年。但世界并没有像福山预言的那样进入“历史的终结”，却出现了繁荣行将终结的征兆。“无管制资本主义”体现在华尔街的任意妄为和金融欺诈，也体现在全球治理的缺失。在这个体系里，财富以前所未有的速度增加，但分配的不平等也达到了前所未有的高度。国际知名金融机构瑞信银行发布的《全球财富报告2016》指出：世界上最富有的1%的人拥有世界50%的财富，最富有的10%则拥有全世界89%的财富；财富的地域分布也严重失衡，北美和欧洲只拥有全球18%的成年人口，但拥有全球65%的家庭财富，中国的相应比重为21%和9%，拉美为8%和3%。^① 联合国拉美经委会的描述更加形象：“世界上最富有的62个人拥有的财富相当于35亿穷人的财富总和。”^② 发达国家内部的分化也日益严重。以美国为例，在1977—2007年间，也就是这一波全球化狂飙突进的30年间，美国最富有的10%的人群占据了收入增长总额的75%，而1%最富有的人就占据了近60%。其他90%的人口年均收入增长率不足0.5%。^③

收入分配不公必然导致需求不足。在全球价值链的分布中，发展中国家都处于中低端，获利很少，导致这些国家的内需没能与世界财富增速等比例增长，大部分产品只能销往发达国家市场。同时，财富在发达国家内部也没有得到公平分配，而是集中到为数极少的商界精英手中。发达国家蓝领工人的就业岗位丧失，与之相关的中层管理岗位也随之转移，导致了发达国家中产阶级的衰落和下层的失业，他们也是全球化和无管制资本主义的受害者。在2008年金融危机之前，发达国家的金融市场出现超级泡沫，使得社会中下

^① Credit Suisse, *Global Wealth Report*, November 2016, p. 2, p. 6.

^② Alicia Bárcena, *Discurso en el VIII Foro Ministerial para el Desarrollo en América Latina y el Caribe y la Primera Unión de la Mesa Directiva de la Conferencia Regional sobre Desarrollo Social de América Latina y el Caribe*, Octubre 2016.

^③ [法] 托马斯·皮凯蒂著：《21世纪资本论》，北京：中信出版社，2014年，第303页。

层产生财富幻觉，通过举债来维持高消费，也维持了世界经济体系的正常运转。但债务不可能无限制增长，泡沫过大就会爆裂，2008年金融危机就是第一次爆裂。危机暴露了严重的问题，但解决问题却很困难。一方面，金融业已经“大到不能倒”，快速调整可能导致大萧条的重现；另一方面，既得利益集团具有强大的影响力，阻挠政府对资本施加严格的管制。因此，2008年以来的世界仍然在负债增长的老路上前行，全球债务水平依然在持续攀升。据国际清算银行统计，全球非金融部门的债务总额从2006年年底的97万亿美元上升到2016年第一季度的161万亿美元，其中政府部门的债务余额从30万亿美元升至58万亿美元，居民和非金融部门企业债务余额从67万亿美元升至101万亿美元。^①但是发达国家的消费者再也不能像以前那样无限制地借贷消费了，这就导致发达国家市场的萎缩，也相应降低了投资、出口和贸易，导致目前全球经济增长动力不足的局面。全球总财富以高达两位数的速度疯狂膨胀的时期似乎已经结束，自2014年起财富增速开始停滞甚至下降。^②资本失控和财富分配不公乃是全球经济增长放缓和反全球化浪潮的根源。

危机还从经济领域蔓延到政治领域。在美国，奥巴马政府的社会政策不能有效安抚在全球化进程中受损的人群，经济政策被华尔街利益集团绑架，而共和党控制的国会则与既得利益集团沆瀣一气。民主党与共和党两大党的无所作为和腐败让中下层选民感到失望，这就为特朗普的崛起提供了机会。特朗普以敏锐的政治嗅觉抓住了这个机会，打出了反全球化、反非法移民、反政治腐败的旗号，出人意料地赢得了美国大选，对过去30年里形成的全球经济秩序提出了挑战。欧洲也面临类似的问题：欧元区经济长期低迷，复苏的速度和强度均明显低于美国，希腊、西班牙等重债国仍处于危机边缘。失业率居高不下，2016年仍保持在10%的高位，青年失业问题尤其严重；穆斯林移民和中东战乱引发的难民潮都对欧洲形成冲击，欧洲的伊斯兰化尤其引发群体性焦虑。因此，在欧洲也兴起了反全球化和民粹主义的风潮，出现英国脱欧、意大利修宪公投失败等现象，极右翼在法国、德国、奥地利等国再度崛起，欧盟和欧元区似乎面临解体的威胁。应该说，特朗普和他的欧洲朋友们开出的药方很糟糕，甚至是南辕北辙、缘木求鱼。但毋庸置疑的是，无管制资本主义主导下的全球化走到了临界点。未来的走向有两种可能：或是

^① 转引自姚枝仲、张宇燕：《2016—2017年世界经济形势分析与展望》，载张宇燕主编：《世界经济黄皮书：2017年世界经济形势分析与预测》，北京：社会科学文献出版社，2016年，第14页。

^② Credit Suisse, *Global Wealth Report*, November 2016, p. 5.

通过国际合作加强全球治理和资本管制，打造一个更具包容性的全球化，或是全球化进程在“特朗普们”的乱政中分崩离析。

二 拉美经济衰退加深，但尚不致发生严重危机

在这一轮全球化的最初 15 年里，拉美并没有得到多大好处，因为制造业和就业岗位转移到了亚洲。直到 21 世纪初，中国成为“世界工厂”，产生对资源、能源类产品和农产品的大规模需求，拉美的自然资源禀赋优势才得以发挥，搭上了这波全球化的第二班车。15 年之后，这趟“快车”变成了“慢车”，而且拉美还有被“踢下车”的风险。

（一）拉美经济形势继续恶化

2016 年，在新兴经济体和发展中经济体整体走强的形势下，拉美地区经济增长 -1.1%，与上年度 -0.4% 的增长率相比情形更加恶化，比世界经济整体下滑的幅度也更大。^① 总体来看，地区大国表现不佳，中小国家成绩尚可。在巴西、阿根廷、墨西哥三大经济体中，衰退程度最深的是巴西，继上年度增长 -3.9% 之后，2016 年增速为 -3.6%，依然处于深度衰退之中；阿根廷是三大经济体中衰退速度最快的国家，从 2015 年的 2% 陡降至 -2.0%，出现断崖式下跌；墨西哥在三大经济体中境况最好，为正增长（2%），但增速放慢（2015 年为 2.5%）。地区经济状况最差的国家是委内瑞拉，增速接近 -10%（上年度为 -7.1%）。三大经济体表现低迷，加上委内瑞拉自由落体式的衰退，导致拉美地区经济整体加速下滑。应该看到，拉美绝大多数国家都实现了正增长：中美洲国家和多米尼加组成第一方阵，其中多米尼加和巴拿马分别以 6.4% 和 5.2% 的增长率蝉联地区冠、亚军；加勒比国家基本实现了低速增长，只有特立尼达和多巴哥为负增长（-4.5%）；除委内瑞拉、厄瓜多尔之外的安第斯国家也都保持了中速增长，秘鲁和玻利维亚的增速都在 4.0% 左右，位居地区前列，哥伦比亚增速较低，为 2%。但与三大经济体相比，这些国家体量太小，不足以挽回整个地区经济的颓势。

（二）宏观经济指标全面恶化，影响传导至整个经济体系

由出口失速引发的多米诺骨牌效应已经扩展到整个经济体系，影响了拉

^① CEPAL, *Balance Preliminar de las Economías de América Latina*, Santiago de Chile, noviembre de 2016, p. 16. 除特别注明外，本文中的经济数据均来自该报告。

美经济的成长性。2016年拉美地区商品出口值下降5%。大宗商品出口是拉美经济增长的发动机。与2015年相比,2016年国际大宗商品价格继续走低,其中,能源类产品价格下降16%,矿产品和金属类产品下降4%,农牧类产品小幅上涨3%。这导致拉美对中国和整个亚洲地区的出口不仅没有起色,反而缩减0.5%。对美出口是拉动墨西哥、中美洲地区增长的主要引擎,美国经济的疲软导致对美出口大幅下降,占到拉美地区出口总值的1.8%。

由于出口收入减少,2016年拉美地区的内需整体减少2%,比上年度0.3%的降幅有显著扩大。与上年度相比,私人消费萎缩0.9%,公共消费减少1.0%。固定资本形成减少6.8%,主要源于建筑业萎缩和机器设备投资连续11个月的下滑。内需下降主要集中在南美地区,那里的私人消费减少了2.3%,固定资本投资减少9.9%。

衰退已经渗透到各个行业。在三大产业中,第一产业(农牧业和矿业)对国内生产总值的贡献率为-0.56%,第二产业(制造业、建筑业以及水电气行业)为-0.08%,第三产业(交通运输、通信、商业、金融及传统服务业)为-0.51%。其中,南美地区制造业已经连续3年负增长,服务业在2016年也出现大幅下滑。制造业的持续萎缩对于拉美经济的结构调整和长期发展前景都不是福音。

全面衰退的直接后果是失业率的上升。城市失业率由上年度的7.4%升至9.0%,这意味着城市失业人口增加410万,城市失业人口总数达到2130万。就业质量下降,正规就业的比重降低,个体经营者数量增长,就业不足的比重也呈上升趋势。

出口不振不利于国际收支的平衡,但2016年是个例外。拉美国家出口收入虽停滞,但进口下降更快,这是内需减少的结果。由海外拉美移民汇回的款项出现积极增长,增幅达7%,实际金额达到692亿美元。这些因素导致拉美经常账户赤字占国内生产总值的比重降低,由上年度的3.4%降至2.2%。外国直接投资约为1335亿美元,与上年度基本持平。证券及其他类型的投资主要集中在巴西等少数国家,受政治风波影响,此项资金流入大幅减少。总的来看,拉美地区2016年的资金净流入呈下降态势,但余额仍为正值。

(三) 各国政府和控制经济风险方面取得一定成效,但不利于促进复苏

拉美地区的主权风险指数在2016年年初达到677点的峰值后逐步回落,到10月底已经降至467点。除委内瑞拉外,几乎所有国家的风险水平都有所下降。委内瑞拉的风险指数达到2316点,居全地区之首。其次是厄瓜多尔,

达 743 点。风险仍然较高的国家包括了阿根廷（452 点）、巴西（316 点）和墨西哥（293 点）。

在 2016 年的前 9 个月里，拉美地区的平均通货膨胀率上升，从 2015 年同期的 6.9% 升至 8.4%，南美地区已经达到 13.8%。阿根廷的通胀水平更是迅速蹿升，从上年的 22% 升至 42%。价格上升的主要推动力有三种：本币贬值造成的输入性通胀、公共服务价格的大幅攀升以及食品价格的快速上升。全年南美食品价格上升 14.4%。作为全球农业资源最丰富的地区之一，南美却不能有效保障食品供应，凸显了经济结构的不合理性。巴西的通胀维持在 9% 左右的高位。墨西哥物价水平比较稳定，通胀率只有 3%。

在财政方面，拉美国家仍保持了较高水平的财政赤字，财政收入约占国内生产总值的 18%，财政支出约占 21%，赤字水平保持在国内生产总值的 3% 左右。墨西哥和中美洲国家的财政状况在好转，南美国家则截然相反。南美国家对大宗商品出口关税的依赖度较高，因而巴西、阿根廷税收收入大幅下降，其财政赤字分别占国内生产总值的 0.8% 和 1.0%。为保持财政稳定，这些国家削减了财政支出。

为弥补财政赤字，拉美国家公共债务呈持续上升态势，2016 年达到国内生产总值的 37.9%。其中，巴西的公共债务水平最高，占国内生产总值的 70.3%，阿根廷为 54%。但如果计入政府持有的金融证券，巴西的净债务水平则降至 45.8%。阿根廷政府持有的证券很少，净债务仍保持在高水平。公共债务水平最低的国家包括智利和秘鲁等国，保持在国内生产总值的 20% 左右，智利的净债务甚至为负值。总的来看，拉美国家公共债务尚未达到危险的水平。

2016 年，拉美国家基本上都实施了紧缩性货币政策来降低风险。墨西哥、巴西等国的参考利率已经达到 5 年来的最高点，以应对美国大选、美联储加息预期等因素带来的不确定性。在那些以控制货币总量作为政策工具的国家，总的趋势是减少基础货币投放以控制通货膨胀。但委内瑞拉是个例外，其基础货币的同比增长率超过了 100%。2016 年，拉美地区有 13 个国家的货币对美元贬值，其中 5 国贬值幅度超过 15%，包括阿根廷、墨西哥、委内瑞拉等。

2016 年拉美地区外汇储备比上年小幅增加 2.1%，总量接近 9000 亿美元。需要注意的是，在外国直接投资的利润汇回和外债付息项下，2016 年从拉美流出的资金高达 1243 亿美元，虽比上年（1318 亿美元）有所减少，但仍然是惊人的数字。这与贸易逆差一起造就了拉美庞大的经常账户赤字，全靠资本

和金融账户的盈余来弥补。在国际金融市场动荡加剧的背景下，这会成为制约拉美经济的一个软肋。

总的来看，各国政府降低风险的举措取得成效，但付出的代价就是放弃了反危机政策。

（四）巴西经济继续在恶性循环中挣扎

2016年，巴西经济面临的内外不利因素仍未缓解。联邦政府税收收入出现大幅滑坡，较上年减少16.1%。面对巨大的财政压力，政府削减了投资领域的支出计划。前任政府着力推行的“加速增长计划”骤然减速，投资减少18.8%。财政赤字由占国内生产总值的9.1%（2015年）降到7.3%。受旱灾影响，农牧业产值减少6.9%；工业产值连续12个季度下滑，其中制造业和建筑业分别萎缩6.7%和4.4%；服务业中的交通运输业和商业萎缩了7%。失业率升至11.8%，城市公开失业率已经达到12.9%。在就业压力下，实际工资收入降低2.45%。私人消费萎缩4.7%，公共消费萎缩11.6%。

在美联储加息预期和国内政治因素的共同推动下，巴西货币雷亚尔对美元汇率出现大幅波动。2016年年初，雷亚尔对美元汇率急剧下跌，10月又强劲回升，波动幅度超过20%。临近年末，雷亚尔币值又掉头回落，1个月内下降近8%。这种大起大落都说明了该国本币的脆弱性，在国际金融市场动荡不安的情况下，这会给巴西经济带来体系性风险。

由于内需不振，巴西的进口额急剧下降22%，商品账户实现破纪录的476.9亿美元顺差。出口商品以初级产品为主，其中包括大豆（189亿美元）、铁矿石（103亿美元）和石油（82亿美元）。制成品出口中只有汽车和飞机实现了较大幅度的增长。但据巴西中央银行公布的数据显示，收支相抵之后，2016年巴西国际收支反而出现42.5亿美元逆差，说明资本与金融账户的资金流入大幅减少。外汇储备仍较丰富，约为3600亿美元。

据联合国拉美经委会预测，在国际大宗商品价格触底反弹和国内政治渐趋稳定的双重作用下，巴西经济可能在2017年走出衰退，小幅增长0.5%。

（五）低速增长的墨西哥面临巨大挑战

2016年，墨西哥是拉美三大经济体中唯一实现了正增长的国家，但增长率不及预期，仅为2%。墨西哥的表现主要受到美国经济的影响，其中包括实体经济和“特朗普风险”两种因素。墨西哥经济高度依赖对美出口，占其出口总额的81%。美国经济下半年意外放缓，导致墨西哥对美出口下降3.3%，拉低了经济增速。在美国大选中，美墨关系是特朗普的重要议题之一。特朗

普不但提出要加紧修建两国边境的“移民墙”，还要重新审议《北美自由贸易协定》，废止《跨太平洋伙伴关系协定》，并且要求在墨西哥投资设厂的美国企业迁回本土。墨西哥已经感受到了“特朗普风险”的影响。特朗普刚刚当选，墨西哥比索对美元的比值便应声大跌。被特朗普在推特上点名批评的福特汽车公司已经决定放弃在墨西哥追加投资的计划，转而投资美国国内。

即便如此，墨西哥的经济形势尚属稳健。物价水平稳定，通货膨胀率只有3.1%，失业率为4%，就业不足的比重为7.8%，均比往年有所改善。得益于税收征管的加强，墨西哥政府的税收收入较上年增加12.3%，弥补了石油收入的减少。政府还大幅削减了公共开支，削减额占到国内生产总值的0.7%。增收节支双管齐下，与上年度相比财政赤字减少44%，占国内生产总值的比重由3.5%降到了2.9%。墨西哥央行实施了紧缩性货币政策，年内4次加息，以应对国际金融市场的不确定性。净公共债务约占国内生产总值的48%，外汇储备保持在1741亿美元的高位。

其实墨西哥经济真正的风险之年是2017年。“特朗普风险”将逐步转化为现实，从汇率、外国直接投资、金融资本流入、贸易、移民汇款等诸多方面冲击墨西哥经济。如果特朗普政府能成功激活美国经济，墨西哥或将享受到外溢效应，以“特朗普福利”来对冲“特朗普风险”。联合国拉美经委会预测2017年墨西哥经济将延续低速增长的轨迹，增长率约为1.9%。

（六）阿根廷经济麻烦不断，风险水平仍然较高

2016年的阿根廷经济是以制造新问题的方式来解决旧问题。为摆脱前政府时期积累的汇率高估问题，马克里政府甫一上任便宣布比索自由浮动，导致比索在一天之内贬值40%。本币大幅贬值马上带来了输入性通货膨胀，并且被其他两项政策所加剧：其一是马克里废除了前政府设置的出口限制及配额制度，这促进了出口，但导致国内市场价格上升；其二是新政府要在4年内消除财政赤字，主要途径是减少对公共服务的价格补贴，导致公共服务收费大幅上升。在这三项新政策的共同推动下，阿根廷的通货膨胀率从上年度的27%飙升至42%，达到了危险的程度。在高通胀的侵蚀下，实际工资、养老金和社会福利收入都出现较大幅度缩水。虽然政府将最低工资和养老金底线调高了约1/3，但仍然跑不赢通货膨胀，贫困人口比重上升至总人口的32.2%。在收入效应的负面影响下，私人消费减少1%。由于财政开支收紧，公共消费减少0.3%，投资额也大幅下降10.4%。这导致阿根廷经济增长率迅速下滑，一年之内骤降4个百分点，跌入衰退国家行列。

2016年4月,阿根廷政府与“秃鹫基金”等债权人达成偿债协议,得以摆脱债务违约地位,正式重返国际资本市场,以主权债务形式获得165亿美元融资,缓解了迫在眉睫的偿债危机。但举债并不能解决根本问题,马克里政府仍面临降低通胀、恢复增长的艰巨任务。

三 “脆弱国家”现象突出,政局纷乱多变,呈现政治衰退迹象

经济形势恶化的时候,也是考验国家机构能力的时候。“强国家”可以通过宏观经济政策调整、结构性改革来应对危机,但“弱国家”应对乏术,甚至有可能进入经济衰退、政治混乱的恶性循环。不幸的是,多数拉美国家的政府处于“弱国家”行列。

(一) “脆弱国家”纾解经济危局能力弱化

2016年,面对不断恶化的经济和社会形势,“脆弱国家”现象更为突出。^①拉美国家的脆弱性表现在4个方面,即政治基础脆弱、财政脆弱、政客脆弱和治理能力脆弱。脆弱国家首先体现在政治基础的脆弱,即政党和政治人物得不到广泛、坚定的民意支持,不能为国家机构提供坚实的执政基础。在地区大国巴西,总统罗塞夫的民意支持率降到8%,丢掉了总统宝座。接替她上台的特梅尔支持率也很低,只有10%左右。巴西劳工党执政时缺乏议会支持,不得不与民主运动党、社会民主党等中右翼政党组成执政联盟。不仅执政中多有掣肘,巴西民运党还在关键时刻反戈一击,从政治盟友变成弹劾总统的主力军,凸显巴西执政联盟的脆弱性。阿根廷现任总统马克里依靠由共和国方案党、激进党、公民联盟等多个党派组成的竞选联盟赢得大选。由于执政党在阿根廷议会中的席位很少,执政也要依靠多党联盟。马克里执政一年,支持率已降至40%左右,缩水1/3。墨西哥现任总统培尼亚·涅托在竞选中也依靠革命制度党与绿党的结盟,并且只得到38%的选票,是少数人选出的总统。在2016年智利市政选举中,投票率才刚刚超过选民总数的1/3,中左翼、中右翼阵营的支持率都不足40%,政治基础都很狭窄。受腐败丑闻牵累,总统巴切莱特的支持率一度跌至23%。在2016年秘鲁大选中,库琴斯

^① 关于“脆弱国家”,美国《外交政策》(*Foreign Policy*)杂志与和平基金会(Fund for Peace)提出一套“脆弱国家指数”(Fragile States Index),来衡量一国的稳定程度和发展能力。本文使用的“脆弱国家”概念有不同内涵,主要指国家机构(立法、行政、司法机构)的状态及能力。

基在第一轮的得票率还不到 20%。在联合了反对藤森派的各方势力之后，他才勉强在第二轮得到过半选票。“少数派总统”在政治上是软弱的，多党联合执政会产生复杂的利益协调问题并降低政治效率，政治联盟的破裂也会产生巨大的负面影响。从这些现象可以看出，拉美国家政府的政治基础并不牢固。

脆弱国家的第二个表现是财政脆弱，主要源于财政收入水平过低、税收结构不公正和税收的顺周期性等问题。关于财政收入水平，2016 年拉美国家的财政收入平均约占国内生产总值的 18%。中美洲国家只有 16%，墨西哥和南美国家要高一些，也只在 20% 左右，与发达国家相比有很大差距。从 20 世纪下半叶起，发达国家的税收水平就逐步上升到国内生产总值的 1/3 到 1/2，其中瑞典的比重达到 55%。^① 对于现代国家而言，提取相当于国内生产总值 40% 左右的资源来行使正常国家职能是合理而且必要的。而目前拉美国家的财政收入水平过低，除了行使所谓的“王权职能”（警察、法庭、军队、外交及一般管理等）外也就所剩无几了。至于教育、医疗、公共基础设施、社会保障等职能，拉美国家或者用借债的方式来应付，或者就干脆弃之不顾。拉美国家的税收结构也非常不公正，不具备调节收入分配的能力。只有不到 1/3 的税收来自所得税、遗产税、房地产税等直接税种，其余都来自增值税等间接税种。也就是说，社会中下层承担了大部分税负，而富有的精英阶层却很少纳税，税收具有累退性质。在 OECD 国家，所得税的比重占到国内生产总值的 9%，但在拉美国家只占 0.9%。在 OECD 国家，征税后基尼系数降低的幅度是拉美国家的 7.5 倍。^② 在委内瑞拉、智利、墨西哥、阿根廷、巴西等国，相当部分税收来自对资源、能源类产品的出口税，具有很高的顺周期性。当出口不振时，这部分税收也随之减少，严重影响政府实施逆周期财政政策的能力。

脆弱国家的第三个表现是政客的脆弱。拉美国家腐败盛行。2016 年的腐败大案多发生在巴西，却震动了整个拉美。首先是巴西石油公司腐败案，自 2014 年案发至今，由高管集体贪腐牵出政治献金问题，涉及巴西政坛多位重量级人物，前后三任总统卢拉、罗塞夫和特梅尔都被调查，参议长阿尔马尔及上百名政党领导人、企业家被捕，涉及行政、立法机构和政党组织，横跨政商两界。此案未息，又曝出巴西著名建筑企业奥德布雷希特公司以贿赂手

① [法] 托马斯·皮凯蒂著：《21 世纪资本论》，北京：中信出版社，2014 年，第 490 页。

② Alicia Bárcena, Antonio Prado, *El Imperativo de la Igualdad: Por un Desarrollo Sostenible en América Latina y el Caribe*, Buenos Aires, Siglo Veintiuno Editores Argentinas, 2016.

段取得工程项目的丑闻，该企业高管供认曾在拉美 12 国以 8 亿美元贿赂高官。除罗塞夫和特梅尔涉嫌在 2014 年大选中接受其政治献金外，秘鲁三位前总统托莱多、加西亚、乌马拉及现任总统库琴斯基也牵涉其中，阿根廷部分高官也收取了这家公司的巨额贿赂。巴西总统特梅尔就职未满半年，已有 6 位内阁部长因涉嫌贪腐而辞职。阿根廷总统马克里等多名拉美政要也深陷“巴拿马文件”丑闻，涉嫌在离岸金融中心开设公司以逃避税负，刚刚卸任的前总统克里斯蒂娜最近也受到腐败指控。就连一向以清廉著称的智利也不能幸免，总统巴切莱特及其家人陷入腐败丑闻。

为什么拉美国家三权分立的制度设计不能起到应有的作用？为什么无论左右翼的许多政客都会沦为贪腐分子？这与拉美独特的政治、经济结构有关。在拉美国家，往往是上层精英控制着整个国家的财富和权力，他们相互勾结，掌控行政、立法和司法机构，形成体系性腐败，即政府高官、国会议员、法官、检察官、企业家、媒体结成一个腐败联盟，相互庇护，让所有的监督机制统统失效，因此，拉美国家的腐败非常普遍。左翼参政也必须遵守“潜规则”，否则就难以在体系内生存。况且在缺乏制约的情况下，左翼人士也往往禁不住利益的巨大诱惑，走上贪腐之路。但拉美国家的腐败网络并非坚不可摧，因为它的内部分成不同派系，时常因利益之争而相互攻讦，从而导致腐败丑闻曝光。因此，拉美的腐败政客又非常脆弱，一旦丑闻被竞争对手曝光，他们的地位就岌岌可危，进而影响国家机构的效率和政治稳定。更重要的是，腐败政客变国家公器为谋取私利的工具，会严重损害国家机构的能力。

脆弱国家的第四个表现是治理能力的脆弱，即缺乏危机应对能力和进行深刻的结构性改革的能力。2016 年，面对日益加深的经济衰退，国家需要拿出强有力的应对举措，但不少拉美国家的政府却处于财力薄弱、四分五裂、不得民心的状态，难以应对经济衰退的局面。国家财政收入本来就少，在出口下滑的情况下更是迅速缩水。经济繁荣时尚且需要举借外债来维持公共开支，在已经累积了巨额债务的情况下，政府在当前的危机中更没有实施扩张性财政政策的余地了。对拉美国家来说，治本之策在于结构性改革，即改革当前排斥性的发展模式。在这种模式下，大部分人不能积极参与经济活动，也不能公平分享发展成果，因而不能产生推动经济增长的内生动力。要想建立包容性发展模式，就要进行均衡有效的收入分配结构改革，才能带动消费结构和生产结构的变化，并最终产生自主增长的能力。但执政左翼受到精英集团的制约，难以推动深刻变革，而右翼作为既得利益集团的成员根本无意

去自剪羽翼。在强大的结构性制约之下，许多拉美国家无力破解危局，只能勉强维持局面，等待外部环境的好转。

（二）左翼民粹主义在拉美退潮，但右翼执政也难以持久

在美国、欧洲民粹主义崛起的时候，拉美却出现了民粹主义（就拉美而言，一般称之为“民众主义”）的退潮。

伴随着特朗普在美国赢得大选以及一些极右翼政治运动在法国、德国、奥地利、荷兰等国崛起，当今世界再度兴起一股民粹主义浪潮。^①民粹主义虽源于欧美，但二战后已经在欧美销声匿迹。与之相反，随着拉美工业化、城市化进程的展开，民粹主义在拉美大行其道。早期著名的民粹主义领袖有墨西哥的卡德纳斯、巴西的瓦加斯和阿根廷的庇隆等，晚近也有秘鲁的阿兰·加西亚、委内瑞拉的查韦斯、阿根廷的基什内尔夫妇、玻利维亚的莫拉莱斯、厄瓜多尔的科雷亚等。他们的意识形态倾向各异，所推行的政策和效果也大不相同，更难以用简单的善恶标准加以评判。20世纪80年代后，拉美与欧美的政治周期并不完全同步。在里根经济学、撒切尔主义风行欧美的时候，饱受债务危机之苦的拉美也转向新自由主义。但仅仅在10年之后，拉美的社会底层便开始感受到新自由主义经济政策带来的痛苦，新一波民粹主义开始上升。此时发达国家的蓝领工人正在享受金融泡沫、廉价商品带来的福利，如同煮在温水里的青蛙，还没有意识到他们将要付出的代价，直到2008年金融危机爆发后他们才开始政治觉醒。在经历了令人失望的奥巴马新政和软弱无力的欧盟政治之后，他们转向极右翼的民粹主义。经济危机和政治危机的阴影同时笼罩工业化国家并向全球扩展，这是大萧条和二战以来从未有过的严峻局面。因此，2016年堪称世界历史的转折点。

当欧美的民粹主义兴起的时候，拉美却出现了民粹主义的退潮。正是中国的崛起改变了拉美经济、政治周期的延续时间。在美国、欧元区受到金融危机困扰的时候，拉美的繁荣周期却因中国的经济刺激政策而延长，直到2015年才宣告结束，政治压力也在此时上升。阿根廷的克里斯蒂娜政府是第一个倒下的左翼民粹主义政府，缺少了查韦斯的委内瑞拉统一社会主义党政

^① 针对目前民粹主义概念使用中的混乱和泛化，本文提出现代民粹主义政治运动三要素，用来界定民粹主义。其一，具有超凡魅力的领袖人物出现，并与大众建立直接联系。其二，存在一个“被侮辱与被损害的”社会中下层集团，他们在政治上已经被激活，构成民粹主义运动的权力基础。其三，运动具有激进变革的倾向，但不采取暴力革命的形式。任何具有这三个要素的政治运动都可以被称为民粹主义。

府摇摇欲坠。厄瓜多尔经济由停滞转入衰退，科雷亚政府的压力更为沉重。但左翼民粹主义的表现也并非整齐划一，如尼加拉瓜2016年增长率达到4.8%，位居拉美第三。总统奥尔特加连续第三次赢得大选，得票率高达72%，执政党桑地诺民族解放阵线在国会赢得2/3的席位，可谓大获全胜。莫拉莱斯执政下的玻利维亚也表现不俗，经济增速达到4%，名列地区前茅。这些现象都充分体现了民粹主义的多样性和复杂性。

当前拉美政治与欧美政治在同步右转，特梅尔在巴西上位、马克里在阿根廷掌权都是典型表现，但他们都不是特朗普式的右翼民粹主义者。可以预见的是，这一轮右翼执政的时间不会太久，因为他们执行的是正统的反危机政策，以削减社会中下层的福利为主，这无异于政治自杀。阿根廷的马克里政府誓言消除财政赤字，大幅提高公共服务的收费标准，引发民众广泛抗议。巴西的特梅尔政府也致力于削减财政支出，并推动众议院通过了长期严格限制财政支出的法案，但法案甫一通过即遭到多地民众的大规模抗议，示威者还与警察发生激烈冲突。从外部环境看，“特朗普冲击”吉凶难测，对拉美的负面影响可能更大，而欧洲与中国的经济都呈下行态势，拉美国家很可能进入低速增长与衰退交织的“新常态”。在这种形势下，右翼回潮必然不能持久，之后上台的可能是非左非右、政治面目模糊的新一波民粹主义者。

（三）总统弹劾案使巴西政治格局更加碎片化，政治发展再遭挫折

2016年8月底，旷日持久的总统弹劾案落下帷幕。参议院以61票赞成、20票反对通过弹劾议案，以渎职罪解除了总统罗塞夫的职务，副总统特梅尔旋即走马上任，成为巴西新总统。世人皆知，所谓的渎职罪只是一个借口，经济衰退和政治贪腐才是罗塞夫下台的真正原因。2014年，也就是罗塞夫赢得连任的那年，巴西经济已经徘徊在衰退边缘。2015年，巴西经济陷入衰退，“金砖”褪色。在增长率回落的同时，失业率和通胀率却交替上升，罗塞夫政府束手无策，紧缩政策也引发民众抗议。在前文提到的两起震动全国的贪腐大案中，罗塞夫都被卷入，前总统卢拉及朝野各党一大批政治人物都遭到指控，引发民众强烈不满。劳工党被视为民众利益的背叛者、与传统政党同流合污，多年来树立的政治形象一朝瓦解。罗塞夫的支持率跌至8%，已经完全丧失了政治基础。可以说，反罗塞夫是顺应民意，支持罗塞夫就是政治自杀。罗塞夫和劳工党“开门揖盗”，给了反对派攫取权力的机会，埋葬了劳工党的政治前程。在10月举行的市政选举中，劳工党不出意料地遭遇重挫，丢掉了所有重要城市的执政地位。

纵观巴西百年来的政治史，总统被弹劾者有之，被政变推翻者亦有之，主动辞职甚至自杀的总统也有先例，正常完成任期的总统反而不多。“短命总统”现象是巴西政治混乱的集中体现，其直接原因在于巴西政治力量的碎片化。在巴西现代政治史上，始终没有哪个政党、组织或运动能够长期凝聚多数选民的共识，成为政治稳定的维护者和结构性改革的推动者。巴西右翼以保守著称，致力于维护既得利益，不愿进行深刻的经济、政治改革，难以得到社会底层民众的广泛支持，不能培育出强大的政党。左翼力量在艰难曲折中成长，卢拉领导下的劳工党依托社会底层的支持，得以发展壮大。到2010年卢拉结束总统任期时，劳工党不仅保住了总统宝座，还是参众两院的第一大党，并且在多个州、市执政，一度有望成为超级大党并深刻改变巴西的政治格局。但由于政治战略失误和领袖个人素质问题，劳工党遭到沉重打击，打造超级大党的梦想成为泡影。这使得巴西政治格局重归碎片化，重塑政治格局、推动重大改革的历史机遇再次丧失，影响极为深远。

（四）委内瑞拉局势异常动荡

2016年拉美地区最具爆炸性的局势仍在委内瑞拉。这个国家的经济已经处于崩溃状态。食品、药品等生活必需品的高度短缺已成为常态，持续干旱又造成供水不足以及水力发电能力下降，迫使政府实行限时供电、供水，更加恶化了民生状况。由于政府过量投放货币，造成恶性通货膨胀。据国际货币基金组织估算，委内瑞拉2016年的消费者价格指数上升475%，2017年将上升1660%。^①民众手中的货币急剧贬值，大大削弱了他们的购买力。民生极为艰难，相当数量的人处于饥饿状态。生存压力导致抢劫、凶杀案高发，超过80%的人都曾成为犯罪受害者。马杜罗政府期望油价回升来解决所有问题，但希望渺茫。2016年委内瑞拉经济增长率为-10%，外汇储备较上年度又下降1/3，只剩120亿美元。大批民众越过边界进入哥伦比亚，或通过各种途径前往拉美其他国家。

委内瑞拉反对派取得国会控制权之后，希望以罢免公投方式搞垮马杜罗政府。但马杜罗利用最高法院一再否决国会的各项决议，形成政治僵局。马杜罗政府屡屡自乱阵脚，在2016年的币制改革过程中，新旧货币的交替出现“断档”，货币短缺，群情汹涌，险些酿成大规模骚乱。因此，朝野僵持的局面难以长久，出现剧变的概率上升。

^① IMF, *World Economic Outlook: Subdued Demand*, October 2016, p. 237.

(五) 拉美社会形势恶化的趋势加剧

在2003—2014年期间，由于经济处于繁荣周期，拉美国家在社会领域取得重大进步：共计6000万人脱贫；小学入学实现普及，中学入学率从35%提高到60%；失业率下降，实际工资上升，多数国家最低工资标准提高，工资集体谈判机制得到推广，劳动力正规化取得进展。但从2015年起这种趋势开始逆转：贫困率从2014年的28.2%回升至2015年的29.2%，这意味着贫困人口从1.68亿增加到1.75亿；极端贫困率也出现回升势头，从11.8%增加到12.4%，人数也从7000万增加到7500万。进入2016年后，拉美地区城市失业率上升，就业质量下降，非充分就业的比例上升，实际工资水平增长停滞。制造业和农业的就业都呈下降态势，服务业就业有所上升。虽然有些国家上调了最低工资标准，但这并不能弥补由失业率上升带来的损害。更令人忧虑的是，在拉美地区的1.63亿青年人中有4000多万贫困人口。也就是说，每4个青年里面就有一个穷人。还有20%的年轻人既没有上学也没有工作，这意味着3200多万年轻人处于无所事事的游荡状态，会形成巨大的社会、政治压力。^①

四 “特朗普因素”冲击中美拉三角关系

2016年年底，由于特朗普出人意料地赢得美国大选，使得拉美国家面临的国际环境发生急剧变化，原有的对外战略设计也不得不改弦更张，对美国、中国、拉美大三角关系形成冲击。

自里根政府以来，美国历任总统都试图将拉美纳入美国的经济版图。《北美自由贸易协定》是重要一步，其后还有《中美洲自由贸易协定》，促进了墨西哥、中美洲国家与美国经济的紧密融合。如今墨西哥81%的出口产品输往美国，尼加拉瓜为54%，萨尔瓦多为47%，洪都拉斯为44%，哥斯达黎加为41%，危地马拉为36%，巴拿马为20%。“美洲自由贸易区”设想虽未能落实，但也催生了美国与一批拉美国家的双边自贸协定。两个安第斯国家哥伦

^① CEPAL, *Panorama Económico y Social de la Comunidad de Estados Latinoamericanos y Caribeños*, 2016. 关于青年问题的阐述见高波：《发展道路上的再次迷失：2015年拉美地区形势综述》，载《拉丁美洲研究》，2016年第1期，第10—11页。

比亚和厄瓜多尔也分别有 28% 和 39% 的出口商品进入美国市场。^① 奥巴马政府提出了更具雄心的“跨太平洋伙伴关系”计划，已有墨西哥、秘鲁、智利等三个拉美国家加入。但特朗普的出现逆转了这个已经持续多年的大趋势。

特朗普最重要的政治理念是反全球化，他把那些对美有巨额顺差且与美国工人“争夺”就业岗位的国家作为重点打击对象，墨西哥首当其冲。因此，特朗普要重新与墨西哥就《北美自由贸易协定》进行谈判，目的是把那些在墨西哥设厂生产并出口美国的企业迁回美国。他还具有强烈的反移民倾向，这对墨西哥和其他拉美国家也很不利。他退出《跨太平洋伙伴关系协定》，也对拉美国家有不利影响。总之，特朗普要逆转长期以来由美国大力推进的全球经济分工和价值链扩散进程，把美国的角色由领导者变成破坏者，这是一个颠覆性的转变，将对既有的全球秩序形成巨大冲击。可以预见的是，即便特朗普是个“短命总统”，但他所代表的政治势力却足够强大，今后无论谁当选美国总统，都不能把特朗普主义断然抛开。因此可以推论，美拉关系从此将长期面临巨大张力，美国正在疏远拉美。“特朗普现象”令拉美国家感到不安，也让它们开始重新思考新形势下拉美与外部世界的关系。

在转折关头，中国表达的理念与特朗普主义截然相反。无论是在 2016 年 9 月的二十国集团领导人杭州峰会上，还是在 11 月的亚太经合组织第 24 次领导人非正式会议上，中国国家主席习近平都反复强调：“总体而言，经济全球化符合经济规律，符合各方利益。同时，经济全球化是一把双刃剑，既为全球发展提供强劲动能，也带来一些新情况新挑战，需要认真对待。新一轮科技和产业革命正孕育兴起，国际分工体系加速演变，全球价值链深度重塑，这些都给经济全球化赋予新的内涵。……我们要积极引导经济全球化发展方向，着力解决公平公正问题，让经济全球化进程更有活力、更加包容、更可持续，增强广大民众参与感、获得感、幸福感。”^② 这些表态传达了一个清晰的信号：中国支持全球化继续深入发展，同时也希望通过全球治理、国内改革来解决全球化所引发的问题。这种开放共赢的理念与特朗普封闭自私的反全球化思想形成了鲜明对比。

关于新形势下的中拉合作，习近平在出席亚太经合组织领导人第 24 次非

^① CEPAL, *Balance Preliminar de las Economías de América Latina*, Santiago de Chile, noviembre de 2016, p. 36.

^② 《习近平在二十国集团领导人杭州峰会上的开幕词》，新华社，2016 年 9 月 4 日。http://www.xinhuanet.com/politics/2016-11/21/c_1119953815.htm. [2017-01-15]

正式会议并访问秘鲁、厄瓜多尔和智利期间表示：互联互通是释放发展潜力的重要手段，也是实现联动发展的基础前提。中国要推动建立覆盖整个亚太的全方位、复合型互联互通网络，推动太平洋两岸互联互通建设彼此对接，在更广范围内辐射和带动实体经济发展；要深入落实中国—拉共体首脑峰会制定的互联互通蓝图，完善基础设施、制度规章、人员交流三位一体的互联互通架构，确保2025年实现全面连接的目标。他还表示，建设亚太自由贸易区是事关亚太长远繁荣的战略举措，中国要坚定推进亚太自由贸易区建设，为亚太开放型经济提供制度保障；要重振贸易和投资的引擎作用，增强自由贸易安排的开放性和包容性，维护多边贸易体制。^①

在世界经济秩序出现重大不确定因素的时刻，中国明确推进建设开放型世界经济、推动全球化深入发展的战略决策，对推动中拉关系进一步向前发展具有重大意义。中国对厄瓜多尔地震的救援措施也彰显了中国的大国责任感。秘鲁、厄瓜多尔和智利等国领导人都表示愿与中国加强在自贸区建设、产能合作、基础设施建设、矿产、能源、金融等领域的合作。墨西哥也表示希望与中国开展更高层次的合作。秘鲁总统库琴斯基把就职后的首访目的地选为中国，凸显了拉美国家与中国加强合作的愿望。中国与拉美在经济结构上既有互补性，又有同质性和竞争性。在重大的机遇与挑战面前，中拉关系需要更大的创造性来获得进一步发展的动力。

（责任编辑 刘维广）

^① 转引自《习近平在亚太经合组织领导人第二十四次非正式会议上的讲话》，新华社，2016年11月20日，略有删改。http://www.news.xinhuanet.com/politics/2016-11/21/c_1119953815.htm. [2017-01-21]