

拉美政治

乌拉圭广泛阵线的政党特征与执政经验*

肖 宇

内容提要：温和左翼政党已成为拉美不可忽视的政治力量，在巴西、阿根廷、智利、乌拉圭等国都曾执政多年。作为典型的温和左翼政党，乌拉圭的广泛阵线在2005—2020年间连续执政15年。就政党本身而言，广泛阵线具有意识形态多元化、组织结构制度化、社会基础覆盖全国和横跨不同阶层等特点。在执政期间，广泛阵线推行了实用的经济政策和进步的社会政策，促进了财税、减贫、医疗、薪资等领域的改革，扩大了公民在多个领域的社会权利，卓有成效地推动了乌拉圭的社会经济发展。但由于受到2014年以来拉美地区经济下行的影响，乌拉圭的失业率居高不下，财政压力逐年累积，社会治安日趋恶化，最终导致广泛阵线在2019年的大选中落败。在意识形态、经济政策和社会政策等方面，广泛阵线体现了典型的温和左翼特征。与其他温和左翼政党相比，广泛阵线也有自己的特点，如组织动员能力更强，在扩大公民权利方面的立法更为全面彻底等。对广泛阵线的深入分析有助于把握拉美温和左翼政党的发展态势、理解拉美国家的政党政治。

关键词：广泛阵线 温和左翼 政党政治 乌拉圭 执政经验

作者简介：肖宇，政治学博士，中国社会科学院拉丁美洲研究所助理研究员。

中图分类号：D778.2 **文献标识码：**A

文章编号：1002-6649 (2021) 04-0134-20

* 本文是中国社会科学院创新工程项目“拉美政治生态的新变化及其影响”和中国社会科学院马克思主义理论学科建设与理论研究工程项目“百年未有之大变局中的左翼政党与拉美社会主义运动”（编号：2020mgczd003）的阶段性成果。

温和左翼政党，如巴西的劳工党、阿根廷的正义党、智利的中左翼政党联盟、乌拉圭的广泛阵线等^①，已成为拉美政坛上一股重要的政治力量。它们普遍奉行实用的经济政策，既重视政府监管又尊重市场规律，在促进经济发展的同时，注重经济红利的公平分配。^② 成立于1971年的乌拉圭广泛阵线是一个典型的温和左翼政党。在意识形态领域，广泛阵线既强调自由和民主，又重视平等与正义。在2005—2020年执政期间，广泛阵线采取了实用的经济政策和进步的社会政策，在促进经济稳定发展的同时，有效改善了乌拉圭的贫困与贫富分化问题。相较于其他温和左翼，广泛阵线的组织结构更为制度化，在其执政期间，乌拉圭推动了范围更广、影响更深的社会权利领域的立法。本文聚焦乌拉圭的广泛阵线政党，运用定量与定性分析相结合的方法，系统分析广泛阵线的政党特征及其执政经验。

一 广泛阵线的发展历程

“广泛阵线”作为左翼政党联盟于1971年2月5日成立。从19世纪20年代乌拉圭独立到20世纪70年代，乌拉圭政府一直被红党（Partido Colorado）和民族党（Partido Nacional，也称作“白党”，Partido Blanco）两大传统政党把持。20世纪初，左翼政党开始涌现，包括成立于1910年的乌拉圭社会党（Partido Socialista de Uruguay）和成立于1921年的乌拉圭共产党（Partido Comunista de Uruguay）。然而，直到20世纪60年代，这些左翼政党的力量仍旧相对薄弱，无法挑战红党和民族党在乌拉圭政坛的地位。为了在1971年的大选中打开局面，乌拉圭左翼政党联合组成了广泛阵线这一政党联盟。^③ 最初加入广泛阵线的除了社会党和共产党之外，还包括基督教民主党、左派解放阵线、统一行动集团、革命工人党、东岸革命运动，以及从红党和

^① Jorge G. Castañeda, “Latin America’s Left Turn”, in *Foreign Affairs*, Vol. 85, No. 3, 2006, pp. 28–43; 徐世澄:《国际社会如何评价拉美左派崛起》,载《当代世界》,2006年第5期;方旭飞:《20世纪末以来拉美左派政府的政策差异及其原因分析》,载《拉丁美洲研究》,2011年第4期;袁东振:《政治变迁与拉美左翼的变动趋势》,载《拉丁美洲研究》,2013年第5期。

^② Kyla Sankey and Ronaldo Munck, “Rethinking Development in Latin America: The Search for Alternative Paths in the Twenty-first Century”, in *Journal of Developing Societies*, Vol. 32, No. 4, 2016, pp. 334–361.

^③ Rex A. Hudson, “Government and Politics”, in Rex A. Hudson and Sandra W. Meditz (eds.), *Uruguay: A Country Study*, Washington D. C.: U. S. Government Printing Office, 1992, p. 176.

民族党中分裂出来的一些进步派系。^① 在1971年的大选中，广泛阵线共获得了18.3%的选票，虽然没有赢得总统选举，但左派政党的得票率相较于此前有了较大幅度的提升。^②

在军事独裁时期（1973—1985年），军政府对左翼政党进行了大规模镇压，广泛阵线于1973年12月被取缔，直至1983年7月才恢复了合法地位。^③ 在1984年的大选中，广泛阵线获得了21.3%的选票，并因此赢得27个议会席位。

1985年民主化后，广泛阵线在历次大选中的得票率逐年上升（见图1）。1994年，广泛阵线联合其他左派政党组成了“进步联盟—广泛阵线”并获得了30.6%的选票。1999年，“进步联盟—广泛阵线”在第一轮大选中的得票率进一步上升，虽然左翼总统候选人塔瓦雷·巴斯克斯（Tabaré Vázquez）在选举的第二轮不敌红党候选人豪尔赫·巴特列·伊瓦涅斯（Jorge Batlle Ibáñez），但“进步联盟—广泛阵线”最终赢得了52个议会席位，超过了红党和民族党，一跃成为议会中最大的政党联盟。^④

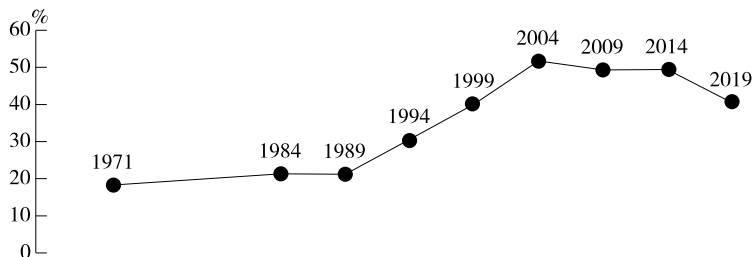


图1 广泛阵线在历次大选（第一轮）中的得票率

注：乌拉圭在1997年进行了选举制度改革。改革前，大选只有一轮，图中1971—1994年间的即为广泛阵线的大选得票率；1999—2019年间的为大选第一轮的数据。其中，2004年广泛阵线在第一轮大选中因获得超过50%的选票而胜出，在1999年、2009年、2014年、2019年大选中都进入了第二轮。

资料来源：Dieter Nohlen (ed.), *Elections in the Americas: A Data Handbook Volume 2 South America*, Oxford University Press, 2005, pp. 525–527; Corte Electoral, “Estadísticas”. <https://www.corteelectoral.gub.uy/estadisticas/estadisticas/estadisticas>; Corte Electoral, “Elecciones Nacionales 2019”. <https://www.corteelectoral.gub.uy/estadisticas/nacionales/elecciones-nacionales-oct-2019>. [2020-05-23]

① 贺双荣著：《乌拉圭》（列国志），北京：社会科学文献出版社，2005年，第94–95页。

② Dieter Nohlen (ed.), *Elections in the Americas: A Data Handbook Volume 2 South America*, New York: Oxford University Press, 2005, pp. 523–525.

③ 1985年，乌拉圭民主化后的第一任民选总统胡利奥·马里亚·桑吉内蒂（Julio María Sanguinetti）就任，恢复了包括共产党在内的所有政治组织的合法地位。参见贺双荣著：《乌拉圭》（列国志），北京：社会科学文献出版社，2005年，第64–95页。

④ Dieter Nohlen (ed.), *Elections in the Americas: A Data Handbook Volume 2 South America*, New York: Oxford University Press, 2005, pp. 523–525.

在2004年的大选中，广泛阵线又联合“新多数派”组成“进步联盟—广泛阵线—新多数派”的选举联盟并推举巴斯克斯再次参选总统。巴斯克斯在大选的第一轮就获得了51.7%的高票，并因此赢得了选举。巴斯克斯于2005年3月就任，成为乌拉圭有史以来首位左翼总统。“进步联盟—广泛阵线—新多数派”这一左翼联盟也在参众两院获得了绝对多数的席位。^①自2004年起，广泛阵线连续3次赢得大选，但在2019年大选中落败，其候选人丹尼尔·马丁内斯（Daniel Martínez）输给了民族党候选人路易斯·拉卡列·波乌（Luis Lacalle Pou）。拉卡列·波乌于2020年3月就职，广泛阵线自此结束了连续15年的执政经历，开始以反对党身份参与政治。

二 广泛阵线的政党特征

执政党本身的执政理念、组织结构和社会基础影响着它在执政时的政策导向。要理解广泛阵线的政策倾向及其胜选和败选原因，首先应该对它的政党特征有所把握。广泛阵线在意识形态、组织结构和社会基础方面有如下特征。

（一）意识形态多元化

广泛阵线的意识形态一直以来具有多元化的特点。建立初期，乌拉圭共产党和乌拉圭社会党在联盟中的影响较为突出，工会联合会的诉求构成了广泛阵线在1971—1994年期间政治纲领的基石。但随着苏联的解体、共产党在广泛阵线中的影响力下降，广泛阵线的政治诉求也变得更为温和。20世纪90年代在拉美国家普遍推行新自由主义经济政策的大背景下，乌拉圭的两大传统政党红党和民族党提出了趋同的主张，支持新自由主义经济改革。广泛阵线成为反对新自由主义改革的主要阵营，并因此获得了改革中利益受损的民众的支持，其力量也得以壮大。^②

当前，广泛阵线的核心价值观为自由、平等、团结和正义，其政治理想是建立一个更具社会正义、民主和自由的国家。该党在2016年发布的《广泛阵线的原则与共同价值观》对其政治主张进行了系统的阐述。第一，主张自

^① Corte Electoral, “Estadísticas”. <https://www.corteelectoral.gub.uy/estadisticas/estadisticas/estadisticas>. [2020-05-23]

^② Juan Pablo Luna, “Frente Amplio and the Crafting of a Social Democratic Alternative in Uruguay”, in *Latin American Politics and Society*, Vol. 49, No. 4, 2007, pp. 1-30.

由是人不可剥夺的权利，在广泛阵线的价值体系中占主导地位。第二，追求平等。广泛阵线认为，所有人生而平等，拥有平等的权利。改善社会现实中的不平等现象是广泛阵线的一个基本政治诉求。第三，追求社会正义。在广泛阵线的价值体系中，社会正义与平等息息相关。如果没有对收入和财富的公正分配，缺乏对不同群体的公正对待，那么平等是遥不可及的。第四，追求社会团结。广泛阵线认为，乌拉圭的不平等和社会撕裂主要是右翼保守势力造成的，他们提出要掀起一场关于社会团结理念的思想论战，对保守势力的观念进行批判，以此来争取民众的支持。

在政府和市场关系方面，广泛阵线主张政府应发挥重要的经济作用。第一，政府应成为公共产品和战略性产品的生产者，特别是在公共基础设施、能源和远程通信等领域。第二，政府应保证所有人都能享有诸如教育、医疗和文化等方面的基本权利。第三，政府应通过制定国家的发展政策对战略性领域进行调控。在民主制度方面，广泛阵线支持多党制，支持能够增强公民参与的政治制度，包括政治和行政的分权化，以及加强议会的监督功能等。在国际关系方面，广泛阵线倡导构建一个公正、团结的国际社会。《广泛阵线的原则与共同价值观》指出，当前资本主义全球化造成了环境恶化、人权得不到保障、失业率高等诸多问题，全世界的左翼力量应努力构建一种新型经济秩序来解决这些问题。广泛阵线支持世界经济一体化，但强调国家主权要优先于一体化。乌拉圭作为小国应积极推动拉美地区的区域一体化，以便在跨区域谈判中更具主导权。^①

（二）组织结构制度化

拉美的政党普遍组织薄弱、党纪不强^②，但广泛阵线的组织结构比拉美大多数政党更为严密，其制度化程度也更高。1971年成立之初，广泛阵线是一个选举联盟，其组织结构较为松散，但在民主化后的一段时期（20世纪80年代末到90年代初），广泛阵线经历了一个制度化的过程，逐渐演变为一个具有严密组织的独立政党，此前构成选举联盟的各个政党逐渐演变为广泛阵线

^① “Principios y Valores Compartidos. Estrategia Política hacia el 2020. Lineamientos Generales. Plan Político 2017-2020”, 2016. <https://frenteamplo.uy/documentos-institucionales/download/50/116/34>. [2020-10-05]

^② Kenneth M. Roberts, “Parties, Party Systems, and Political Representation”, in Peter Kingstone and Deborah Yashar (eds.), *Routledge Handbook of Latin American Politics*, London: Routledge, 2012, pp. 48-60.

内部的派系。^①

广泛阵线的组织架构呈金字塔形。根据 2011 年颁布的党章，广泛阵线中央一级的机关主要包括全国代表大会（Congreso）、全国全体会议（Plenario Nacional）、中央政治局（Mesa Política）。全国代表大会是广泛阵线的最高领导机关，分为一般会议和特别会议。一般会议每 30 个月举行一次；特别会议可根据实际需要（例如为了筹备大选等）召开。全国代表大会的主要职能包括制定广泛阵线的整体战略路线、提名总统和副总统候选人、通过选举纲领、任命广泛阵线的主席和副主席等。全国代表大会由全国全体会议（Plenario Nacional）成员、基层委员会（Comités de Base）代表以及曾在立法、行政、选举机构担任过广泛阵线代表的政治家等构成。全国全体会议是广泛阵线的最高常设领导机关，其主要职权包括行使广泛阵线的政治领导权、向全国代表大会提交执政纲领和规划、执行全国代表大会的决议、制定广泛阵线的目标和战略、监督中央政治局和广泛阵线的其他机关、对政治局提出的事项做出决议等。全国全体会议的成员包括广泛阵线的主席、副主席、85 名派系代表、85 名地方代表，以及市长和议员等。中央政治局是全国全体会议的执行机关，其主要职能包括执行全国代表大会和全国全体会议的决议、做出紧急的政治决定、组织和领导广泛阵线的运作、管理广泛阵线的资源、协调广泛阵线在国会和省议会及政府中的行动、监督省级组织以及中层和基层组织的运作、负责广泛阵线的对外联络等。中央政治局的成员包括广泛阵线的主席、副主席、15 名来自全国全体会议的各派系代表以及不超过 12 名的来自全国全体会议的地方代表。

广泛阵线在地方上的机构设置基本与中央的机构平行。在省一级，广泛阵线设立了省全体会议（Plenarios Departamentales）、省政治局（Mesa Departamental）、党员特别集会（Asambleas de Adherentes Extraordinarias）。省级机关主要负责计划和推动广泛阵线在该省的政治活动、协调该省议员和其他政府官员、向中央做出提案和建议等。省全体会议是省级最高领导机关，由省主席、副主席、派系代表、基层代表共同组成。省政治局负责组织领导该省广泛阵线的日常工作、执行广泛阵线中央以及省全体会议等的决议、管理广泛阵线在该省的资源运作、向该省的全体会议和党员集会做出提案、监

^① Jaime Yaffé, “Consolidación y Transformación Partidaria: Institucionalización, Liderazgo y Capacidad de Adaptación en el Frente Amplio de Uruguay”, in *Iberoamericana*, Vol. 13, No. 50, 2013, pp. 10 - 11.

督该省的地区协调机构（Coordinadores Zonales）及基层委员会（Comités de Base）等。

在省级以下，广泛阵线设立了地区协调机构和基层委员会。地区协调机构代表中央和省机关，在相应地区领导和组织工作。地区协调机构包括地区全体会议、地区政治局以及地区党员集会。地区协调机构的职责包括执行上级的决定、动员该地区的群众、权衡该地区基层委员会提出的所有事项、每半年向中央政治局提交一份关于该地区广泛阵线运作情况的报告等。基层委员会是广泛阵线的基层组织，由所有党员组成。基层委员会的职责包括传播广泛阵线的纲领和政治路线、解释广泛阵线的政策、执行上层领导机关制定的决策、向上级机关提出议案等。^①

广泛阵线这种组织结构有利于调动基层党员参与政党活动的积极性。由于基层委员会在省一级和中央一级的党组织中都有代表，他们可以直接影响省里和中央的政策制定，这种影响力又反过来增强了基层党员的“政治效能感”（即基层党员们相信自己的行动有政治影响力），促进了基层党员积极参与广泛阵线的各种政治活动。在群众型政党普遍向精英型职业选举政党转变的今天，像广泛阵线这样能够调动基层党组织积极性的政党在拉美是罕见的。^②

（三）由地方性政党发展为全国性政党

在社会基础方面，从建党初期到20世纪80年代，广泛阵线一直是一个地方性政党，其支持者主要集中在大蒙得维的亚地区和西部的河岸地区。在1971年的大选中，广泛阵线在蒙得维的亚省得票率最高，达到了29.2%。在毗邻蒙得维的亚省的卡内洛内斯省以及河岸地区的萨尔托、派桑杜、内格罗河和科洛尼亚省，广泛阵线的得票率介于10%~13%之间。在其余省份，广泛阵线的得票率都不及10%。

20世纪90年代，广泛阵线逐步扩张并成长为全国性政党。在1999年的大选中，广泛阵线在沿海省份和内陆省份的得票率都大幅提高。与1971年相似，大蒙得维的亚地区和河岸地区依旧是广泛阵线的主要票仓。2004年大选是广泛阵线有史以来得票率最高的一次，全国范围的得票率高达51.7%。相

^① Frente Amplio Uruguay, “Estatutos”, 2019. <https://www.frenteamplio.uy/documentos-institucionales/item/37-estatutos>. [2020-10-19]

^② Verónica Pérez Bentancur et al., “Efficacy and the Reproduction of Political Activism: Evidence from the Broad Front in Uruguay”, in *Comparative Political Studies*, Vol. 52, No. 6, 2019, pp. 838-867.

较于1999年，广泛阵线在各省的支持率进一步提高，在大蒙得维的亚地区和河岸地区得票率依旧最高；在沿海的马尔多纳多省和罗恰省，广泛阵线得票率较1999年也分别上涨了14和16.6个百分点；在最薄弱的两个内陆省份（里韦拉省和拉瓦耶哈省），广泛阵线得票率较1999年大选也分别上涨了10.4和8个百分点。在2009年和2014年大选中，广泛阵线在各省的得票率变化很小。但在2019年，广泛阵线得票率在所有省份均出现了显著下降，即使是在降幅最低的蒙得维的亚省，广泛阵线得票率也从2014年的53.5%下降至2019年的47.6%；而在降幅最高的里韦拉省，广泛阵线的得票率在2014—2019年间下降了16.9个百分点。然而，广泛阵线选民在乌拉圭各省的相对分布与此前大选的差异并不大，大蒙得维的亚地区和河岸地区依旧是广泛阵线得票率相对较高的省份，而内陆和沿海省份依然是广泛阵线的薄弱环节。

综上，从选民的地域分布来看，广泛阵线在建党初期主要是地方性政党，其支持者主要集中在大蒙得维的亚地区和西部的河岸地区。在20世纪80年代末到90年代，广泛阵线迅速发展并演变成为一个全国性政党。2004—2014年间，广泛阵线支持者数量逐渐达到高峰，但在2019年大选中出现了明显下滑。虽然广泛阵线选民的绝对数量在2019年有所下降，但其在各省的相对分布在2009—2019年间基本保持不变。

（四）由工人阶层政党发展为跨阶层政党

从阶层角度分析，广泛阵线在建党初期的主要社会基础是工人阶层。20世纪90年代，由于红党和民族党都转而支持新自由主义经济政策，广泛阵线吸引了对新自由主义经济政策不满的其他阶层选民，包括曾在进口替代工业化中获益的群体、在经济危机中受到冲击的群体，以及被传统政党庇护主义边缘化的群体。智利学者卢纳在2007年的研究中发现，在1984—2004年间，广泛阵线的支持者数量在上、中、下三个阶层都有所增长。^①

2009—2019年间，广泛阵线的选民主要集中在中间阶层、中下阶层和下层。基于“拉丁美洲民意调查项目”（LAPOP）的问卷调查数据，图2展示了2009—2019年间3次大选中广泛阵线各阶层选民占样本的比重。在2009—2014年间，广泛阵线在中间、中下和下层中的选民基础较为稳定，但在2014—2019年间，广泛阵线在这3个阶层的选民数量均出现了明显下滑。

^① Juan Pablo Luna, “Frente Amplio and the Crafting of a Social Democratic Alternative in Uruguay”, in *Latin American Politics and Society*, Vol. 49, No. 4, 2007, pp. 1–30.

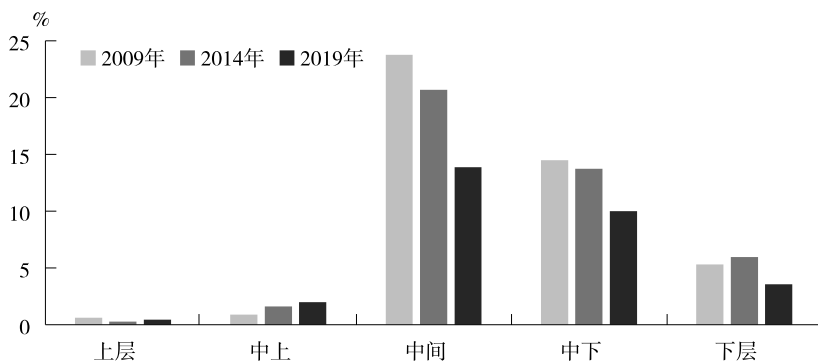


图2 2009—2019年间广泛阵线选民的社会阶层分布 (占样本比重)

资料来源: 根据美国范德堡大学“拉丁美洲民意调查项目”数据绘制。Latin American Public Opinion Project, “Data Sets”, Vanderbilt University. <https://www.vanderbilt.edu/lapop/raw-data.php>. [2020-11-25]

另一方面, 在这3次大选中, 广泛阵线选民在各阶层的相对分布则基本稳定。图3绘制了广泛阵线各阶层选民占广泛阵线总选民比重的变化趋势。在2009年大选中, 中间阶层在广泛阵线所有支持者中占比最高, 中下阶层的选民占比第二, 下层民众的占比排名第三, 中上和上层选民占比最低。如图所示, 这一选民结构在2014年和2019年大选中并未发生显著变化。

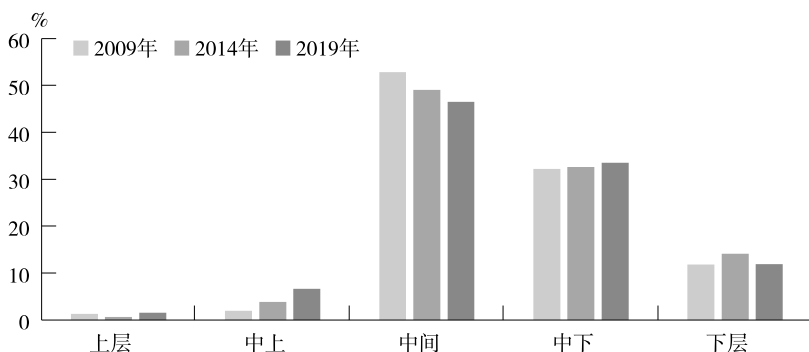


图3 2009—2019年间广泛阵线选民的社会阶层分布 (占广泛阵线总选民的比重)

资料来源: 根据美国范德堡大学“拉丁美洲民意调查项目”数据绘制。Latin American Public Opinion Project, “Data Sets”, Vanderbilt University. <https://www.vanderbilt.edu/lapop/raw-data.php>. [2020-11-25]

从阶层分布来看, 广泛阵线已从20世纪70年代初主要依赖工人阶层的政党发展成了当前的跨阶层政党。在2009年和2014年两次大选中, 广泛阵线在各阶层中的支持者数量相对稳定, 但在2019年出现了下滑。尽管如此,

在 2009—2019 年间，广泛阵线选民在各阶层的相对分布基本没有发生变化。

三 广泛阵线政府的经济与社会治理经验

广泛阵线从 1971 年成立到 2004 年一直是以反对党身份参与政治，对国家政策影响较小。从 2005 年执政开始，广泛阵线的 3 届政府^①主导了乌拉圭的经济和社会政策。这些政策有效促进了乌拉圭的经济发展和贫富差距改善。然而，随着 2014 年国际大宗商品价格开始下跌，广泛阵线政府主导的经济模式也面临着经济和财政的严峻压力。经济低迷同时导致了乌拉圭的失业率上升和社会治安恶化。财政赤字日益扩大、失业率居高不下、社会治安逐年恶化这 3 个因素在 2019 年大选中成为民族党批评广泛阵线的主要火力点，并最终导致了广泛阵线败选。

（一）广泛阵线政府的经济与社会政策

在经济政策方面，广泛阵线政府并不激进，基本上延续了此前保守派政府的政策，尤其注重鼓励私人投资和吸引外资，并进行了简化税制、提高税收累进性的税制改革。2005 年巴斯克斯上任后任命了达尼洛·阿斯托里（Danilo Astori）为经济和财政部部长。经济学家出身的阿斯托里强调宏观经济的稳定发展，推行了稳健的财政和货币政策，使乌拉圭有效维持了汇率稳定、缩小了财政赤字，外国直接投资也得以增长。^② 2009 年，广泛阵线总统候选人何塞·穆希卡（José Mujica）在大选中被质疑上任后是否会采取激进的经济政策。为团结温和左翼力量，穆希卡选择了阿斯托里作为他的副总统竞选搭档。穆希卡上台后，阿斯托里的政策顾问团队也都身居政府要职，使得穆希卡政府整体上采取了与巴斯克斯第一任期相似的实用经济政策。2015 年，巴斯克斯再次执政，继续任命阿斯托里为经济和财政部部长，采取正统的鼓励商业发展的经济政策。

在财税改革方面，广泛阵线政府推动了简化税制的改革。改革之前，乌拉圭的税制繁复且累退性强（收入越高的纳税人税负反而越轻），不但不

^① 广泛阵线的 3 届政府包括巴斯克斯的第一届政府（2005—2010 年）、何塞·穆希卡政府（2010—2015 年）、巴斯克斯的第二届政府（2015—2020 年）。

^② Jorge Lanzaro, “Uruguay: A Social Democratic Government in Latin America”, in Steven Levitsky and Kenneth Roberts (eds.), *The Resurgence of the Latin American Left*, Baltimore: The Johns Hopkins Press, 2011, pp. 358 – 359.

能起到再分配的作用，反而加剧了社会的贫富分化。2005年，巴斯克斯总统向国会提交了一项法案，提出要改革个人所得税并简化其他税种，以使税收收入主要依靠企业所得税、个人所得税和增值税这三大税种。尽管法案遭到了民族党和红党的强烈反对，但由于广泛阵线在国会中占有多数席位，法案最终得到了国会通过并于2007年6月生效。^① 2007年的税制改革在降低乌拉圭贫富差距的同时，并未削弱经济主体的积极性，兼顾了效率和公平。^②

在社会政策方面，广泛阵线政府向低收入家庭提供了有条件的现金转移支付，并推动了医疗和薪资领域的重要改革。受巴西和阿根廷经济危机的影响，乌拉圭在1999—2003年间经济低迷，平均失业率高达14.3%。^③ 为了纾解因经济危机导致的贫困，2005年3月，巴斯克斯总统刚刚上台便通过了“社会紧急状态国家援助计划”法案。在2005—2006年间，该援助计划每月向低收入家庭提供1373比索（约合50美元）。2006年，“社会紧急状态国家援助计划”共覆盖了9.1万户家庭中的40万人口。2007年，巴斯克斯政府又推出“平等计划”来取代暂行的援助计划。“平等计划”属于有条件的现金转移支付，如果一个家庭的收入低于一定水平，在保证家中的儿童继续接受教育的条件下，其可以接受政府的补贴。相较于之前的援助计划，“平等计划”进一步提高了资助金额、扩大了资助范围，最终补贴了约100万人口（占乌拉圭总人口的1/3）。^④

在医疗领域，广泛阵线执政之前的医疗系统存在公立和私立系统资源分配不均的问题。巴斯克斯第一届政府的医疗改革强化了公立医疗系统，并缩小了公立和私立系统之间的差距。在改革之前，乌拉圭公立医疗系统主要依靠国家财政拨款，专为穷人提供服务；其他人必须挂靠私立保险公司，不得使用公立系统。巴斯克斯政府医疗改革的首要目标是强化公立医疗系统，改

^① Jennifer Pribble and Evelyn Huber, “Social Policy and Redistribution: Chile and Uruguay”, in Steven Levitsky and Kenneth Roberts (eds.), *The Resurgence of the Latin American Left*, Baltimore: The Johns Hopkins Press, 2011, pp. 127 - 128.

^② Bruno Martorano, “The Impact of Uruguay’s 2007 Tax Reform on Equity and Efficiency”, in *Development Policy Review*, Vol. 32, No. 6, 2014, pp. 701 - 714.

^③ World Bank, “Unemployment, Total (% of Total Labor Force) (Modeled ILO Estimate)”. <https://data.worldbank.org/indicator/SL.UEM.TOTL.ZS?locations=UY>. [2020 - 11 - 30]

^④ Jennifer Pribble and Evelyn Huber, “Social Policy and Redistribution: Chile and Uruguay”, in Steven Levitsky and Kenneth Roberts (eds.), *The Resurgence of the Latin American Left*, Baltimore: The Johns Hopkins Press, 2011, pp. 121 - 123.

善对弱势群体的医疗服务质量。为此，广泛阵线政府在 2007 年成立了“国家整体医疗系统”。新系统要求有正式工作的公民向国家医疗基金贡献部分收入，该基金再根据患者人数和患者的患病风险向各医院分配资金。由于各医院获得基金数量只取决于患者人数和患者的患病风险，新系统大大缩小了公立和私立医院的资源差异。此外，新系统还允许未成年人通过家长加入医保，增加了儿童的医保覆盖率。^①

工人薪资方面，在此前的右翼政府时期，乌拉圭工人的薪资水平一直很低。从 20 世纪 70 年代到 90 年代末，乌拉圭的最低工资标准一直在下滑，对劳动力市场的调控作用非常微弱。此外，新自由主义经济改革大大削弱了工资的三方协商机制“薪资理事会”（Consejos de Salarios）的作用。所谓三方协商，指的是企业界、工会和政府三方分别选派代表参加制定工资的谈判，谈判结果将决定某一行业不同公司的工资水平。1992 年，民族党总统路易斯·阿尔韦托·拉卡列（Luis Alberto Lacalle）决定将政府从“薪资理事会”中撤出。自此以后，行业层面的集体谈判数量显著下降，工人薪资主要由各公司独立决定。为提高工人薪资，2005 年 3 月，巴斯克斯上任不到一个月就颁布了总统令，宣布重建“薪资理事会”。^② 不仅如此，重建的“薪资理事会”还扩大了三方协商机制的行业涵盖范围，纳入了农业和政府部门等行业。“薪资理事会”的重启显著改善了工人的薪资状况。^③

在教育领域，乌拉圭存在辍学率高、公立学校资源不足、教育质量不高等问题。尽管广泛阵线政府努力尝试进行结构性改革，但改革的阻力重重、成效并不显著。巴斯克斯的第一届政府曾于 2008 年年底通过了一项教育法案，对教育管理机构进行了改革。此次改革虽然增加了教师工会的权力，但并未扩大教育系统的覆盖面，也没有提高教育质量或解决教育资金不足等问题。^④ 穆希卡在竞选时曾承诺将教育改革作为执政后政府工作重心，但由于党

^① Jennifer Pribble and Evelyn Huber, “Social Policy and Redistribution: Chile and Uruguay”, in Steven Levitsky and Kenneth Roberts (eds.), *The Resurgence of the Latin American Left*, Baltimore: The Johns Hopkins Press, 2011, pp. 125 - 126.

^② Economist Intelligence Unit, *Country Report: Uruguay*, May 2005, p. 18.

^③ Jennifer Pribble and Evelyn Huber, “Social Policy and Redistribution: Chile and Uruguay”, in Steven Levitsky and Kenneth Roberts (eds.), *The Resurgence of the Latin American Left*, Baltimore: The Johns Hopkins Press, 2011, p. 127.

^④ Jennifer Pribble, *Welfare and Party Politics in Latin America*, New York: Cambridge University Press, 2013, p. 114.

内尤其是教师工会的强烈反对，穆希卡政府不得不与反对党结成改革联盟，推出了一个跨党派的改革项目。该项目计划增加学校的自主权、削弱教师工会的权力。学校对这一项目的反响并不积极，从2012年试运行到2016年，全国2800多所学校中仅有33所参与了这一项目，该项目在2016年被叫停。^①巴斯克斯在2014年再次参选总统时也曾承诺进行教育改革，但由于经济不景气以及党内缺乏共识，教育改革最终未能落实。虽然没能进行结构性教育改革，但广泛阵线在执政的15年间持续增加了政府的教育支出。如图4所示，在红党执政的2004年，中央政府的教育支出占国内生产总值（GDP）的比重只有3.2%，在巴斯克斯第一届政府期间，这一比重上升到了年均3.7%。自2010年开始，这一比重又逐年上升，到2019年已达到5.1%，比此前的红党政府高出了1.9个百分点。

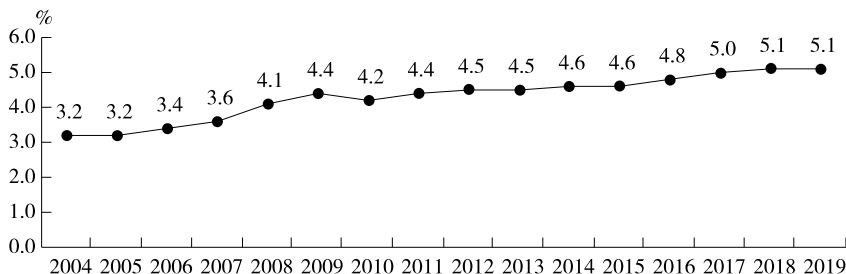


图4 乌拉圭中央政府教育支出占GDP比重（2004—2019年）

资料来源：根据乌拉圭政府官方数据绘制。其中，2004—2018年间的来自 Ministerio de Educación y Cultura, *Panorama del Gasto Público en Educación*, Montevideo, Uruguay, 2019; 2019年的数据来自 Instituto Nacional de Estadística, *Anuario Estadístico 2020*, Montevideo, Uruguay, 2020。

在改善社会福利的同时，广泛阵线政府还扩大了公民的社会权利。在穆希卡执政期间，乌拉圭推动了堕胎合法化、同性婚姻合法化、大麻合法化等方面的立法。在广泛阵线上台之前，任何形式的堕胎在乌拉圭都是非法的，只是在某些情况下可以从轻处罚，包括因被强奸而导致的怀孕、为了维护家族声誉而堕胎（如怀孕者是未婚女性）、经济负担过重、女方健康存在风险等。2012年9—10月，乌拉圭参众两院通过了一项将堕胎合法化的法案，由穆希卡总统签署生效。该法案规定，妇女在怀孕12周内可以合法堕胎；如果是因强奸而导致怀孕的情况，该期限可延长至怀孕14周内；如果是因妇女的

^① “Promejora Ya No Existe; Tenía Una Gran Debilidad”, El País, 07 de enero de 2016. <https://www.elpais.com.uy/informacion/promejora-existe-tenia-gran-debilidad.html>. [2020-12-24]

身体健康或胎儿畸形等原因需要堕胎的，则对堕胎时间不做限制；其他情况的堕胎仍然属于违法行为。在普遍信仰天主教的拉美，乌拉圭是较早保障女性堕胎权利的国家（仅晚于古巴）。^①

乌拉圭对待性少数群体一直以来都较为宽容，广泛阵线政府上台后又进一步扩大了性少数群体的权利。2007年年底，在巴斯克斯的第一个任期内，参众两院通过法案允许同性伴侣进行民事结合（civil union），该法案使乌拉圭成为拉美首个在全国范围内承认同性伴侣民事结合的国家。民事结合在一定程度上保障了长期同居的同性伴侣的基本权利，包括财产继承权和子女监护权等。^② 2009年，乌拉圭立法允许同性伴侣领养子女。^③ 2013年，乌拉圭立法承认同性婚姻，成为继加拿大、阿根廷之后第三个承认同性婚姻的美洲国家。^④

在毒品管制方面，乌拉圭的政策一向比较宽松。即使是在军政府时期，持有个人使用的毒品也是合法的。20世纪90年代以来，乌拉圭民众的大麻使用量日益增加。在1998年乌拉圭仅有3%的民众尝试过大麻，到2006年这一比重已达到12.2%。虽然法律允许个人使用大麻，但禁止生产和销售大麻。这意味着，大麻的生产和销售环节都被非法组织控制。除了大麻外，这些非法组织还进行其他危害更大毒品（如可卡因等）的交易。降低民众与这些非法毒品组织的接触成了乌拉圭将大麻合法化的一个重要原因。此外，乌拉圭的犯罪率也在逐年上升。为降低犯罪率、减缓可卡因等毒品传播，越来越多的政治精英开始支持大麻合法化。2013年年底，参众两院通过了相关法案并经穆希卡总统签署生效。2014年5月，乌拉圭政府出台了与法案配套的规定。自此以后，乌拉圭18岁以上的公民和永久居民可通过以下三种方式中的一种合法获得大麻，包括向有资质的药店购买（每月不超过40克，每周不超过10克）；个人在家里种植不超过6棵大麻植物（每年产量不能超过480克）；或者加入“大麻俱乐部”，与其他成员在指定的一个地点种植不超过99棵大麻

^① Susan Wood et al., “Reform of Abortion Law in Uruguay: Context, Process and Lessons Learned”, in *Reproductive Health Matters*, Vol. 24, No. 48, 2016, pp. 102 – 110.

^② “Civil Unions Begin Next Week in Uruguay”, 365Gay.com, 2007. <http://365gay.com/Newscon07/12/122807ur.htm>. [2021 - 02 - 07]

^③ “Uruguay Allows Same-Sex Adoption”, BBC News, September 2009. <http://news.bbc.co.uk/2/hi/8247540.stm>. [2021 - 02 - 07]

^④ “Gay Couples Rush to be First to Wed in Uruguay”, USA Today, August 2013. <https://www.usatoday.com/story/news/world/2013/08/05/gay-wed-uruguay/2620841/>. [2021 - 02 - 07]

植物（每人每年最多只允许获得480克大麻）。乌拉圭的这项法案使它成为世界上首个允许生产非医用大麻的国家。^①

综上所述，广泛阵线政府在执政的15年间采取了务实的经济政策、简化了税制，在社会政策方面进行了大刀阔斧的改革，包括施行有条件的现金转移支付政策、改善公立医院的医疗质量、提高工人薪资，并推进了堕胎合法化、同性婚姻合法化、大麻合法化等方面的立法。

（二）执政期间的主要经济与社会表现

由于广泛阵线执政期间一直采取实用的经济政策，注重宏观经济稳定，乌拉圭在广泛阵线执政的15年（2005—2019年）中经济表现不负所望，绝大多数年份都好于拉美和加勒比地区的平均水平。图5显示了乌拉圭在2000—2019年间的国内生产总值增长率。如图所示，在巴斯克斯第一届政府期间，乌拉圭经济表现最为突出，国内生产总值平均每年增长5.9%，即使是在2008年全球金融危机前后，乌拉圭的国内生产总值增长率也只是在2009年短暂下跌至4.2%，且显著高于当年地区的平均水平（-1.87%）。受国际市场需求乏力的影响，穆希卡政府时期乌拉圭的经济表现略逊于前5年，2010—2014年乌拉圭年均国内生产总值增长率为4.88%。在巴斯克斯第二届政府期间，受全球大宗商品价格下跌影响，乌拉圭和拉美其他国家一样进入经济下行周期。2015—2019年间乌拉圭的国内生产总值平均每年只增长了1.3%，但仍好于拉美和加勒比地区的平均水平（0.78%）。

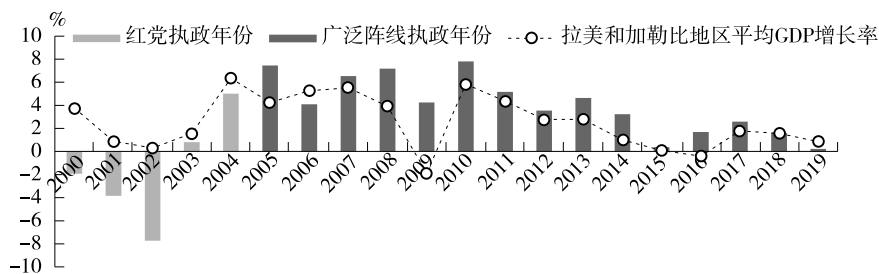


图5 乌拉圭 GDP 增长率（2000—2019年）

资料来源：根据世界银行数据绘制。World Bank, “GDP Growth (Annual %)”. <https://data.worldbank.org/indicator/NY.GDP.MKTP.KD.ZG>. [2021-02-18]

^① John Walsh and Geoff Ramsey, *Uruguay's Drug Policy: Major Innovations, Major Challenges*, Brookings Institute, 2015. <https://www.brookings.edu/wp-content/uploads/2016/07/Walsh-Uruguay-final.pdf>. [2021-02-05]

尽管广泛阵线政府注重控制财政赤字，但作为左翼政党，广泛阵线推行的社会福利政策（如增加对教育和医疗的支出等）都需要财政支撑。在经济走势良好的年份，财政赤字被控制在了较低水平。在巴斯克斯第一届政府期间，中央政府的财政赤字占国内生产总值的比重为年均 -1.4% （见图6）；在穆希卡政府的前4年（即2010—2013年间），该比重为年均 -1.3% 。但从2014年开始，随着经济形势恶化，乌拉圭中央政府的财政赤字也逐年扩大，其占国内生产总值的比重从2014年的 -2.3% 增加到了2019年的 -3.1% 。财政赤字的持续扩大导致广泛阵线政府面临越来越大的缩减政府支出的压力。2019年大选中，民族党借此攻击广泛阵线政府的财政和社会政策是不可持续的。财政赤字问题成为广泛阵线败选的一个重要原因。

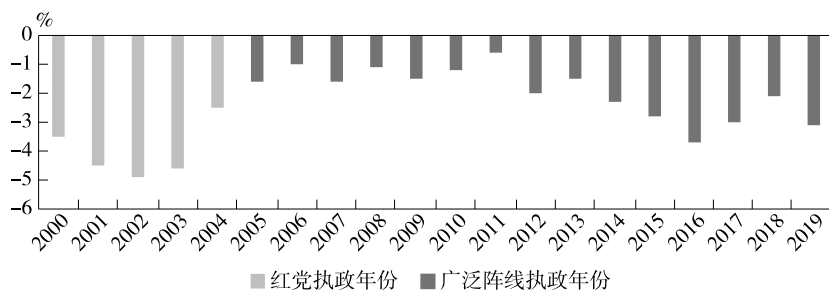


图6 乌拉圭中央政府财政赤字占 GDP 比重 (2000—2019 年)

资料来源：根据联合国拉美经委会提供的数据绘制。其中，2000—2005年的数据来自 ECLAC, *Preliminary Overview of the Economies of Latin America and the Caribbean 2006*, Santiago, Chile, 2006；2006—2009年的数据来自 ECLAC, *Preliminary Overview of the Economies of Latin America and the Caribbean 2010*, Santiago, Chile, 2010；2010—2012年的数据来自 ECLAC, *Preliminary Overview of the Economies of Latin America and the Caribbean 2013*, Santiago, Chile, 2013；2013—2015年的数据来自 ECLAC, *Preliminary Overview of the Economies of Latin America and the Caribbean 2016*, Santiago, Chile, 2016；2016年的数据来自 ECLAC, *Preliminary Overview of the Economies of Latin America and the Caribbean 2017*, Santiago, Chile, 2017；2017—2019年的数据来自 CEPAL, *Balance Preliminar de las Economías de América Latina y el Caribe 2020*, Santiago, Chile, 2020。

此外，广泛阵线政府并未解决乌拉圭失业率长期居高不下的问题，这成为2019年大选中民众转投民族党的另一个重要原因。如图7所示，乌拉圭的失业率长期以来都高于地区平均水平。在2000—2004年间（红党执政时期），受经济危机影响，乌拉圭年均失业率高达 14.8% 。2005年巴斯克斯上台后，经济危机有所缓解，失业率也随之下降。尽管如此，在乌拉圭经济增速最快的2005—2009年间，年均失业率依然达到了 9.6% 。穆希卡执政后，失业率进一步下降，但其平均水平也在 6.6% ，稍高于地区的平均水平（ 6.5% ）。

巴斯克斯第二届政府时期，随着经济下行，失业率再度攀升，在2019年大选年时失业率达到9.4%。

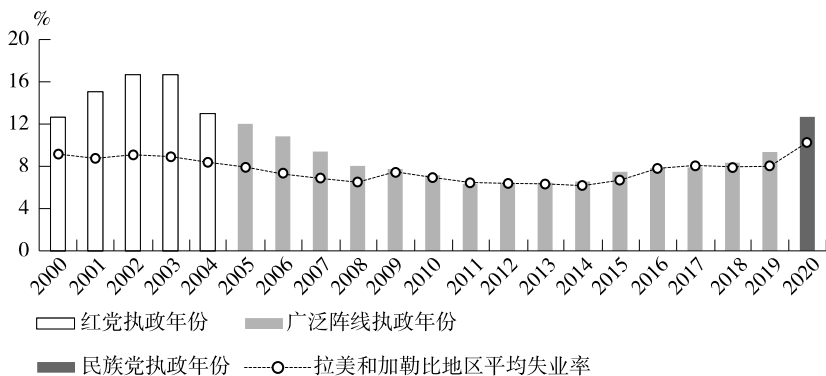


图7 乌拉圭失业率（2000—2020年）

资料来源：根据世界银行数据绘制。World Bank, “Unemployment, Total (% of Total Labor Force) (Modeled ILO Estimate)”. <https://data.worldbank.org/indicator/SL.UEM.TOTL.ZS>. [2021-02-18]

另一方面，在广泛阵线执政的15年间，乌拉圭社会得到了持续稳定的发展。图8显示了联合国开发计划署人类发展指数（HDI）在2000—2019年间的变化趋势。如图所示，乌拉圭该指数从2005年的0.758升至2019年的0.817，这个趋势与整个拉美和加勒比地区同时期的社会发展走势一致。在教育领域，乌拉圭的人均受教育年限从2005年的15.2年提高到2019年的16.8年，25岁及以上人口中接受过中学教育的人口比重从2005年的47.1%增加到了2019年的56.8%。^①在医疗卫生领域，乌拉圭人口出生时的预期寿命从2005年的75.8岁增加到2019年的77.9岁，不满周岁的婴儿死亡率从12.4‰下降到2018年的6.4‰。^②

由于经济的发展以及现金转移支付等社会福利政策的实施，广泛阵线执政期间，乌拉圭社会贫困和贫富差距问题也得到了显著改善。图9显示了2006—2019年间乌拉圭贫困人口占总人口比重的变化趋势。在巴斯克斯第一届政府时期，减贫效果尤为明显，有11.5%的总人口摆脱贫困。穆希卡政府

^① United Nations Development Programme, Human Development Reports, “Expected Years of Schooling (Years)” “Population with at Least Some Secondary Education (% Ages 25 and Older)”. <http://hdr.undp.org/en/indicators>. [2021-02-21]

^② United Nations Development Programme, Human Development Reports, “Life Expectancy at Birth (Years)” “Mortality Rate, Infant (per 1,000 Live Births)”. <http://hdr.undp.org/en/indicators>. [2021-02-20]

期间，尽管减贫幅度略小于前一届政府，但贫困率始终保持着逐年下降的趋势，从2010年的18.5%下降至2014年的9.7%。巴斯克斯第二届政府执政的5年里，由于受到经济下行的影响，贫困率下降较为缓慢，到2017年达到了最低（7.9%），2018和2019年都出现了一定程度的反弹。尽管如此，2019年乌拉圭的贫困率比广泛阵线刚刚上台时降低了23.7个百分点，有近1/4的人口在广泛阵线执政的15年间摆脱了贫困。

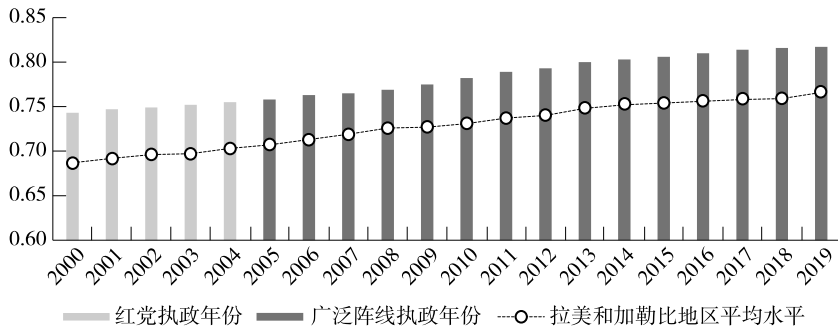


图8 乌拉圭人类发展指数（2000—2019年）

资料来源：根据联合国开发计划署数据绘制。United Nations Development Programme, “Human Development Index (HDI)”. <http://hdr.undp.org/en/indicators/137506>. [2021-02-19]

在缩小贫富差距方面，根据世界银行估算的基尼系数（见图10），巴斯克斯第一届政府的政策收效甚微，2005—2009年间的年均基尼系数达到了0.46，较上一届的红党政府不但没有减少，反而略有上升。但在穆希卡政

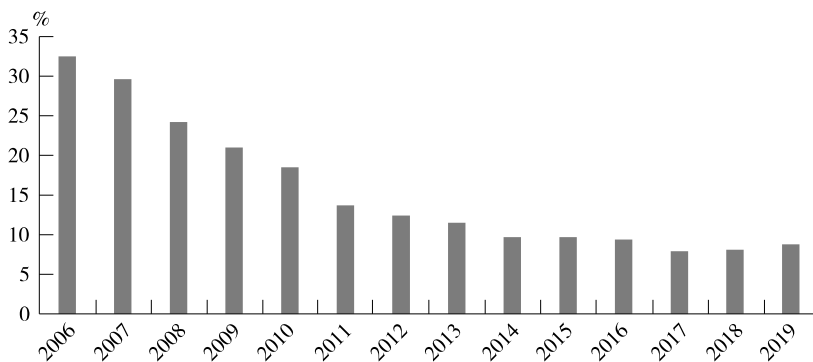


图9 乌拉圭的贫困人口占总人口比重（2006—2019年）

资料来源：根据世界银行数据绘制。World Bank, “Poverty Headcount Ratio at National Poverty Lines (% of Population)”. <https://data.worldbank.org/indicator/SI.POV.NAHC?view=chart>. [2021-02-19]

府期间，贫富差距得到改善，基尼系数从2010年的0.45降至2014年的0.40，这5年间的年均基尼系数较前5年明显降低了。巴斯克斯第二届政府基本维持了穆希卡政府所取得的成绩，将年均基尼系数维持在了0.40。总体上，由于广泛阵线的政策，乌拉圭的贫富差距得到了显著改善，基尼系数从2005年的0.45下降至2018年的0.40。

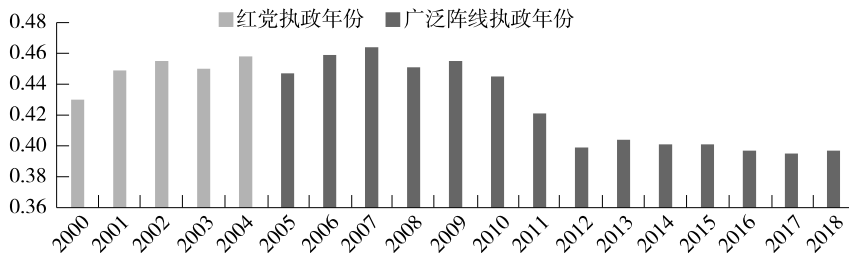


图10 乌拉圭的基尼系数走势（2000—2018年）

资料来源：根据世界银行数据绘制。World Bank, “Gini Index (World Bank Estimate)”. <https://data.worldbank.org/indicator/SI.POV.GINI>. [2021-02-20]

但与此同时，乌拉圭却面临着社会治安日趋恶化的问题。根据联合国谋杀率数据（见图11），在2011年之前乌拉圭谋杀率一直较低。在红党执政的2000—2004年，乌拉圭的谋杀率均为每10万人中有6.38起；在巴斯克斯的第一届政府时期，乌拉圭的谋杀率均为每10万人中有6.2起，略低于前5年。但在穆希卡执政的5年中，乌拉圭的谋杀率上涨了29.1%。这一趋势在巴斯克斯第二届政府时期进一步恶化，谋杀率在2018年升至自20世纪90年代以来的最高点，达到了每10万人中有12.06起，是2005年广泛阵线上台之初的2倍。犯罪率的显著升高也成为广泛阵线失去部分选民支持的一个重要原因。

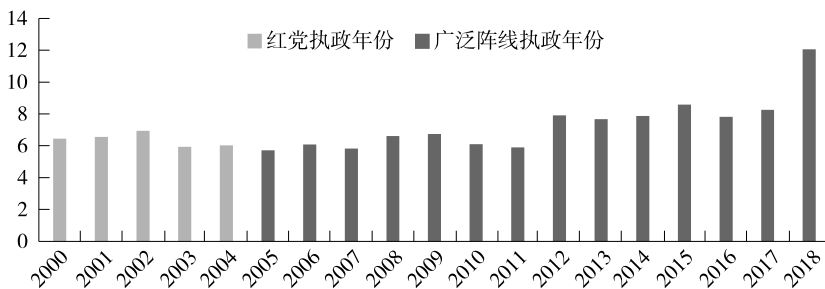


图11 乌拉圭的谋杀率走势（2000—2018年）

资料来源：根据联合国毒品和犯罪问题办公室数据绘制。United Nations Office on Drugs and Crime, “Homicide Rate”. <https://dataunodc.un.org/content/data/homicide/homicide-rate>. [2021-02-22]

广泛阵线执政的15年中既有突出的成绩，也存在着明显不足。广泛阵线的政绩主要体现在执政期间采取了实用的经济政策，保证了经济较高速增长；在多个领域推行了社会福利政策，提高了教育和医疗水平，显著削减了贫困率并缩小了贫富分化。但另一方面，广泛阵线的社会福利政策意味着政府财政支出的增加，受2014年以来经济下行压力的影响，中央政府的财政赤字占国内生产总值的比重逐年增加，致使反对党及其支持者批评广泛阵线的社会政策和财政政策不可持续。此外，广泛阵线政府虽然有效地推动了经济发展，但并未解决失业率居高不下的问题。从2012年开始，乌拉圭的犯罪率显著升高。这些问题最终导致广泛阵线失去民众支持而结束了15年的执政。

四 结论

从政党本身来看，广泛阵线具有如下特征。第一，广泛阵线的意识形态具有多元化特点，尤其强调自由、平等、社会团结和正义等核心价值观，这种多元化的价值观主要受其选举联盟起源的影响。第二，在组织结构方面，广泛阵线具有高度制度化的特征。广泛阵线的金字塔形机构设置不仅有利于上层决策下达，也有利于基层党员参与省级和中央党组织的决策制定，便于调动基层党员的积极性。第三，在社会基础方面，广泛阵线从建党初期的地方性政党逐渐发展为一个全国性的跨阶层政党。

在执政经验方面，广泛阵线在其执政的15年中推行了实用的经济政策和进步的社会政策，不仅促进了财税、减贫、医疗、薪资等领域的改革，而且显著增加了政府对社会福利的投入，此外还扩大了公民在多个领域的社会权利。综合来看，广泛阵线执政时期政绩显著，促进了乌拉圭经济和社会的全方位发展。在意识形态、经济政策和社会政策等方面，广泛阵线都体现了典型的温和左翼政党特征，其最终在2019年大选中落败的原因也与其他温和左翼相似，主要是受地区经济下行的影响。除了上述共性之外，广泛阵线本身有着一些突出的特点，主要包括其组织结构的高度制度化特征、调动基层党员积极性的能力以及在扩大公民社会权利方面所进行的立法实践。深入理解广泛阵线这一案例不仅有助于认识拉美温和左翼政党的特征及其发展趋势，而且也有助于更全面系统地理解拉美的政党政治。

(责任编辑 王 帅)