

巴西研究专题

卢拉胜选的原因及影响

——基于巴西内政外交视角的分析

严若玮 宋均营

内容提要：2022年巴西大选结束后，卢拉以极其微弱的优势战胜极右翼时任总统博索纳罗，于2023年1月1日正式就任。卢拉、博索纳罗两人的支持者在身份和地域分布方面呈现出明显的差异，反映出巴西政治的深度分裂。卢拉胜选一方面是由于劳工党在组织建设、竞选纲领和意识形态取向上尽可能照顾到各方利益，设计了较为完善的竞选策略；另一方面则是由于博索纳罗执政期间的表现一再令选民失望，使选民不禁怀念卢拉执政的“黄金年代”。但卢拉就职后也将面临诸多挑战。右翼力量在国会中进一步增强，经济、民生、环境等领域的治理问题积重难返，博索纳罗的政治遗产仍会发挥作用，这些都对卢拉执政形成掣肘，开启新的治理模式并非易事。多重挑战使卢拉在内政方面的调整空间受限，未来其施政重点将放在外交领域，改善巴中关系，调整与欧美国家关系，促进地区一体化，在国际舞台上塑造巴西的大国形象。本文从巴西内政外交的视角，结合劳工党团队的竞选策略和上届政府的执政表现，分析卢拉在2022年总统选举中胜出的原因及其影响，并对其施政前景进行展望。

关键词：巴西大选 卢拉 劳工党 博索纳罗

作者简介：严若玮，中国国际问题研究院拉美所研究实习员；宋均营，中国国际问题研究院拉美所所长，副研究员。

中图分类号：D777.7 **文献标识码：**A

文章编号：1002-6649 (2023) 01-0090-21

2022年10月的巴西总统选举是巴西再民主化以来左右分化最严重的一次大选。左翼前总统卢拉在经历牢狱之灾后三度当选总统，是劳工党在巴西政坛上的一次标志性胜利。然而左翼并未取得全方位胜利，与其前两次当选相比，卢拉本次得票明显不足，仅在第二轮以微弱优势胜出，且反对声居高不下，反映出巴西政治高度极化。右翼在国会和地方政府选举中大大得势，意味着左翼政府在施政过程中将受到更多挑战，执政前景存在较大不确定性。本文在综合阐述卢拉胜选因素的基础上，结合其未来内政外交中可能出现的政策调整，分析卢拉胜选所带来的影响，对研究巴西政治生态演变和劳工党政府执政前景具有一定参考意义。

一 卢拉胜选折射出巴西政治分裂加剧

巴西本次大选中，左右翼阵营的分化程度空前激烈，各自的选民阵营在年龄、性别、受教育程度、地域分布等方面存在显著差异。由于“第三条道路”候选人影响力有限，支持率普遍不高，很多选民不得不在卢拉和博索纳罗之间做出非此即彼的选择，甚至出现因反对一方而将选票投给另一方的现象。卢拉虽赢得选举，但在其基本盘以外获得的选票却相当有限。而右翼的支持率较高超出预期，博索纳罗得票率与卢拉不相上下，国会议员和州长之中右翼数量占优。

本次大选的如下三个特点体现出巴西政治分裂程度之深。

一是选情胶着，左右翼候选人难分胜负。选举经历两轮投票，每轮的实际投票结果均与前期多家权威民调机构的预测存在一定差距。第一轮投票前的民调预测显示，卢拉和博索纳罗得票率分别为47%、33%，甚至有预测认为卢拉将在首轮投票中以超过半数的得票率直接胜出。但出乎意料的是，2022年10月2日最高选举法院统计结果显示，卢拉首轮得票率为48.4%，博索纳罗首轮得票率为43.2%，差距远小于前期民调结果。多家民调机构普遍预测二人的第二轮得票率分别在53%、47%左右。2022年10月30日，卢拉最终得票率为50.9%，总票数为60345999张；博索纳罗为49.1%，总票数58206354张。卢拉以1.8%的微弱优势胜选，实际得票差距再次小于民调预测数据。本次大选的注册选民达1.56亿人，是巴西1989年再民主化以来参加人数最多的一次选举。但卢拉与博索纳罗的得票率之差却是1989年以来历次大选中差距最小的一次，两人票数相差仅不到214万张。相比之下，在进

入 21 世纪以来的历次大选中，进入第二轮投票的候选人得票率分别为：2018 年，博索纳罗 55.1% 对阿达 44.8%；2014 年，罗塞夫 51.6% 对内维斯 48.4%；2010 年，罗塞夫 56% 对若泽·塞拉 44%；2006 年，卢拉 60.8% 对阿尔克明 39.1%；2002 年，卢拉 61.3% 对若泽·塞拉 38.7%。^①由此可见，2022 年大选是近 33 年来最难分胜负的一次选举。在博索纳罗反对声音日益高涨的情况下，其得票率还能达到近 50%，充分说明巴西政治分裂程度之深，保守派和反劳工党势力超乎想象。

二是左右翼支持群体在身份和背景方面显著分化。第二轮选举前的最后一次民调显示，卢拉的主要支持者为女性、16~29 岁青少年、仅受过基础教育者、月收入低于最低工资 2 倍者、无宗教信仰人士、非洲裔巴西人等群体。此外，部分政治家、知识分子、经济学家以及中右翼人士也转而支持卢拉。^②调查数据显示，在 16~29 岁青年中，支持卢拉的占 51%，支持博索纳罗的仅占 20%。有 2/3 的受访者表示坚决不会投票给博索纳罗。如进入第二轮投票，61% 的受访者表示会支持卢拉，仅有 27% 的受访者选择支持博索纳罗。^③博索纳罗主要支持群体多为男性、60 岁以上老年人、受过中高等教育者、月收入高于最低工资 2 倍者、保守派人士和福音派教徒等。^④从行业类型上看，博索纳罗的支持群体还包括企业家特别是农业综合企业主、警卫人员和武装部队等。^⑤此外，调查显示，企业家对劳工党的反对率高达 66%，福音派教徒对劳工党的反对率为 54%；在家庭收入超过最低工资 10 倍以上的富裕阶层中，对劳工党的反对率也达到了 52%，高于博索纳罗所属的自由党 20 个百分点。^⑥

三是左右翼的支持阵营呈现出明显的地域分布差异。在东北、东南、北

^① “Resultados das Eleições Presidenciais no Brasil de 1989 à 2018”. <https://www.eleicoesaovivo.com.br/resultadosdaseleicoes>. [2022 - 11 - 23]

^② Bruno Kazuhiro, “Lula terá Dois Grandes Desafios: Organizar sua Coalizão e Unir o País”, 11 de Março de 2022. <https://dialogopolitico.org/agenda/lula-tera-dois-desafios>. [2022 - 11 - 25]

^③ “Lula Tem 51% entre Jovens contra 20% de Bolsonaro”, 11 de Março de 2022. <https://datafolha.folha.uol.com.br/eleicoes/2022/07>. [2022 - 11 - 24]

^④ “Pesquisa de Opinião Pública”, 25 de Outubro de 2022. <https://static.poder360.com.br/2022/10/Poderdata-71-25out2022.pdf>. [2022 - 11 - 25]

^⑤ “Resultados das Eleições Presidenciais no Brasil de 1989 à 2018”. <https://www.eleicoesaovivo.com.br/resultadosdaseleicoes>. [2022 - 11 - 23]

^⑥ Datafolha, “PT Tem Mais Simpatizantes (35%), Mas Também é Sigla Mais Rejeitada”, 29 de Outubro de 2022. <https://datafolha.folha.uol.com.br/opiniao-e-sociedade/2022/10>. [2022 - 11 - 21]

部、中西部、南部五个区域中，卢拉仅守住了其基本盘东北部地区，卢拉、博索纳罗二人的得票率在此选区内分别为 69.3% 和 30.7%。在其他四个地区，卢拉支持率均未过半。在北部地区，二人得票率以 49% 比 51% 基本持平。在中西部、南部以及东南部地区，博索纳罗与卢拉的得票率情况分别为 60.2% 比 39.8%、61.8% 比 38.2%、54.3% 比 45.7%。可见，博索纳罗在中西部地区以及经济发达、人口稠密的东南地区取得明显优势，而卢拉则在东北和北部获得胜利（除罗赖马州和阿马帕州以外）。相比之下，博索纳罗的选区还涵盖了两个北部州，分布比卢拉更均匀。

本次大选情况与 2018 年相似，博索纳罗在南部和中西部地区取得优势，劳工党则牢牢把握东北地区选票。博索纳罗在 2018 年时最终因拿下东南部地区的米纳斯吉拉斯州、圣保罗州而胜出。因此，不少机构将全国最富裕的东南部选区视为本次大选中的关键。然而，卢拉在东南部也接连失利，仅在米纳斯吉拉斯一州以不足 5 万票（0.4%）的优势取胜。^① 东北部地区是巴西人口数量第二多的地区，仅次于东南部，有 6670 万选民，约占总选民数的 43%。在该选区大幅胜出是卢拉能够当选的直接原因。东北部是劳工党的传统票仓，在其他地区表现平平说明卢拉在争取不同地域选民方面并未取得突破，对劳工党的抵触情绪仍在全国四处蔓延。

二 卢拉胜选的因素分析

卢拉团队在竞选策略上比博索纳罗团队有更全面细致的考量。在组织建设上，精心挑选竞选搭档，细心筹建选举联盟；在意识形态上，淡化左翼色彩，采取更为折中的政治立场。在巩固基本盘的同时，成功争取到部分中右翼选民。更为重要的是，博索纳罗四年执政成绩过于糟糕，反博索纳罗势力集中发力，成就了卢拉的胜利。

（一）劳工党采取了更加合理有效的竞选策略

在组织建设方面，卢拉在竞选搭档的选择和选举联盟的组合上照顾到了各类型选民和不同党派利益，建立了更广泛的统一阵线。为拉拢更多中间选民，卢拉竞选团队在争取中右翼选民上下足功夫，甚至与其 2006 年大选的

^① Carolina Riveira, “Pesquisa Eleitoral: Lula está na Frente em Região com 42 Milhões de Eleitores”, 29 de Setembro de 2022. <https://exame.com/brasil>. [2022 - 11 - 23]

最大竞争对手——中右翼政党巴西社会党（PSB）候选人阿尔克明（Geraldo Alckmin）组成竞选搭档，并与 9 个中间党团组成选举联盟，而其在 2002 年和 2006 年参选时的选举联盟政党分别只有 5 个和 3 个。博索纳罗组建的执政联盟仅包含自由党（PL）、进步党（PP）、共和党 3 个党。卢拉选举联盟则囊括了除劳工党外的另 9 个政党，包括共产党（PCdoB）、绿党（PV）、巴西社会党、社会主义和自由党（PSOL）、网络党（REDE）、团结党（SD）、前进党（Avante）、行动党（Agir）、社会秩序共和党（Pros）。由于首轮投票结果对卢拉不利，卢拉得票率与前期民调基本一致，而博索纳罗的得票率出乎意料。劳工党又在首轮投票结束后迅速与“第三条道路”候选人、民运党（MDB）领袖西蒙妮和民主工党（PDT）领袖戈麦斯进行了沟通。二人随后也公开表示支持卢拉，两人得票率分别为 4% 和 3%。西蒙妮组建的选举联盟还包含除民运党外的社会民主党（PSDB）和公民党（Cidadania）、“我们能”党（Podemos）。在第一轮得票不够理想的情况下，劳工党将第二轮的拉票重点投向米纳斯吉拉斯、圣保罗、里约热内卢等东南部人口数量较多的“摇摆州”以及对卢拉支持率不高的老年群体。

在竞选纲领方面，卢拉的选前政纲聚焦民生，这对经历了疫情和经济下行冲击后希望提高社会福利保障的选民具有一定吸引力，也受到了在博索纳罗四年执政期间因其极端保守主义意识形态而倍感压抑的选民的青睐。针对博索纳罗执政时期的痛点、难点问题“对症下药”，卢拉在选举前提出的保障女性和性少数者（LGBTQ+）等群体的利益，更有针对性地关注弱势群体，提升社会平等，大力宣传环保理念，捍卫少数群体的权利，主张社会多元化，获得了贫困人口、女性、性少数群体和原住民的支持。

在意识形态方面，卢拉采取了更加折中的政治路线。卢拉在前两个任期内本就采取了较为温和的左翼执政模式。由于当前的域内外经济环境比第一轮“粉红浪潮”时更具挑战性，拉美近年上台的左翼领导人纷纷不像其前辈们那样高喊激进的口号。本次大选中，卢拉更是不搞意识形态对立，而是采取务实、进步的政治路线，更多聚焦民生和发展，吸引了部分政界和经济界精英的选票，使竞选宣传的受众对象更加多元化。对盟友的选择更是不以意识形态划线，卢拉曾在选前表示要和所有重要政党对话，为建立民主、反对专制而努力，从而成功建立了相对广泛的统一战线，进一步扩大了支持基础。而博索纳罗的联盟成员仅包括共和党和进步党两个中右翼政党，在第一轮得票落后的情况下仍将意识形态对抗作为主要发力点。

博索纳罗支持者选举前向警察开枪、枪击劳工党成员等激进表现也给右翼政治形象造成较大负面影响。

卢拉曾在前两个任期内高调推行地区一体化，例如 2006 年曾与查韦斯、基什内尔一起规划横穿委内瑞拉、巴西和阿根廷的天然气管道以实现南美能源独立。卢拉种种想要脱离美国掌控的高调举动最终让美国心生忌惮，后来引发了“窃听”和“洗车行动”等系列事件，使执政长达 14 年的劳工党政府垮台。本次大选前，卢拉的反美调门降低，美国并未对本次大选采取干预手段。2022 年 5 月，卢拉团队派出特使瓦格纳（Jaques Wagner）赴美同拜登方面接触，此后，美国频频释放出反对博索纳罗“闹选”的信号。拜登政府多次表示支持巴西“公正、透明”的选举制度。美国国务院发言人普莱斯表示，巴西民主制度经受住了时间检验，相信巴西有能力举行可信、透明的选举。2022 年 9 月 28 日，美国参议院在历史上首次针对巴西大选发起动议，敦促博索纳罗政府确保大选自由、公正、可信、透明、和平，呼吁拜登政府立即承认巴西大选结果，动议获全票通过。结果公布后，白宫也第一时间向卢拉表达了认可与祝贺。

（二）博索纳罗执政表现不佳，引发选民对卢拉时代的怀念

在卢拉上次执政期间，巴西的贫困率从 40% 下降到 25%，通胀率降低 2/3，失业率降低一半。^① 卢拉团队的竞选策略固然取得一定成效，但从最终二人得票结果相差无几的情况可以看出，卢拉竞选策略的影响终归有限，此前劳工党寄予厚望的圣保罗州和里约热内卢州也未能拿下。卢拉能够胜选主要归因于博索纳罗政绩不佳。博索纳罗在 2018 年大选前的反对率已高达 50%，上任半年后支持率就由 49% 降至 33%^②，创造了 1990 年以来历任总统同期支持率新低。因此，大选结果不能说明卢拉赢得大量民心，而是反博索纳罗力量高度集结导致的结果。博索纳罗四年执政的糟糕政绩可以概括为如下五个方面。

一是政府凝聚力不足，政治危机频发。卢拉在竞选期间讽刺博索纳罗是“国会的人质”，这从侧面反映出“府院关系”的恶化。2021 年 11 月，巴西

^① 《巴西大选助推拉美“粉红浪潮”？》，环球网，2022 年 9 月 28 日。<https://cj.sina.com.cn/articles/view/1686546714/6486a91a02001rky5>. [2022 - 11 - 26]

^② “Governo Bolsonaro Bate Recorde de Rejeição, Mostra Nova Pesquisa Ibope”，27 de Junho de 2019. <https://www.pragmatismopolitico.com.br/2019/06/governo-bolsonaro-pesquisa-ibope-rejeicao.html>. [2022 - 11 - 23]

参议院批准成立新冠疫情调查委员会（CPI da Covid），对博索纳罗在新冠疫情期间抗疫不力的罪名进行调查，指控博索纳罗犯有“反人类、滥用公共资金和煽动犯罪”等多达 9 项罪名，并拟将其提交给海牙国际法庭审判。“府院之争”导致了严重内耗，削弱了政府的政策执行力。博索纳罗在任期间，内阁部长大量离职或遭撤换。例如 2021 年 3 月 31 日至 4 月 1 日一天之内，博索纳罗就撤换了 6 名包括外长、防长在内的部长级官员和三军将领。博索纳罗不少盟友与之渐行渐远，令博索纳罗政府根基动摇。有的甚至与左翼关系走近，例如 2022 年刚当选的里约热内卢州州长卡斯特罗（Cláudio Castro）就同卢拉关系走得较近，目前他已同劳工党开展对话，明确表示“虽然和博索纳罗同属一个政党，但会和劳工党携手并进”。^①

二是经济增长乏力，复苏艰难。博索纳罗的四年任期内，巴西 GDP 总量呈逐年递减趋势。博索纳罗在 2019 年年初刚上任时的 GDP 总量为 1.92 万亿美元，到 2020 年年底降至 1.45 万亿美元。2021 年的 GDP 总量为 1.61 万亿美元，虽同上年相比有所提高，但仍处低位，与 2008 年、2009 年基本持平。^② 2022 年以来，在新冠疫情、乌克兰危机、美联储加息等因素影响下，巴西通胀高企，货币贬值，外债负担沉重。为控制通胀，巴西央行紧跟美联储，自 2021 年 3 月开始连续加息 12 次，上调基准利率共 1175 个基点。目前基准利率居于 13.75% 的高位，引起财政赤字扩大、消费水平降低等负面效应，对政府的财政收入造成影响，不利于经济发展的可持续性。

三是抗疫不力引发民众广泛不满。博索纳罗消极的抗疫措施导致新冠疫情在 2021 年上半年大规模暴发，致使巴西 41 万余人死亡，而 2020 年新冠死亡病例数为 19.5 万，同比增长 110%。^③ 博索纳罗坚决拒绝采取强制戴口罩、封城和隔离等措施，主张照常开展经济活动，多次参加游行、走访等聚集活动，大力推行服用氯喹疗法。博索纳罗还多次发表反智言论，包括嘲笑接种疫苗的人会变成“短吻鳄”，认为“打疫苗易患艾滋”“奥密克戎没有造成死亡”等。他公开批判世界卫生组织带有政治属性且存在意识形态偏见，威

^① Gabriel Sabóia, “Cláudio Castro Abre Canal com Lula em meio a Crise com Clã Bolsonaro”, 20 de Novembro de 2022. <https://extra.globo.com/noticias/politica>. [2022 - 11 - 21]

^② World Bank National Accounts Data and OECD National Accounts Data Files, “GDP (current US \$) - Brazil”. <https://data.worldbank.org/indicator/NY.GDP.MKTP.CD?locations=BR>. [2022 - 11 - 30]

^③ André Rosa Vinícius Tadeu, “Brasil Encerra 2021 com 412.880 Mortes no Ano por Covid-19”, 1 de Janeiro de 2022. <https://www.cnnbrasil.com.br/saude>. [2022 - 11 - 27]

胁将“退群”。2021年11月10日，参与克尔来福疫苗临床试验的一名志愿者死亡，博索纳罗在脸书账号上称这是“博索纳罗的又一次胜利”^①。巴西疫情的反复造成了劳动力市场低迷、失业率攀升、非正规就业人数增加等问题，使贫富差距持续加大，社会不稳定因素增多。

四是政府治理对社会稳定和可持续发展造成不利影响。首先，博索纳罗大力开展耕种、采矿、建造水力发电厂等破坏环境的经济活动，剥夺了巴西环境与可再生自然资源研究所（IBAMA）和奇科·门德斯生物多样性保护研究所（ICMbio）两家权威环保机构的自主权，将巴西林业局从环境部转至农业部，并大幅削减国家环境委员会的顾问人数^②。博索纳罗还任命宪兵为自然保护区和国家公园的负责人，解雇原有管理者，在原住民家园内大规模兴建矿区。在博索纳罗任内，毁林面积增加了73%。2021年，巴西政府的环境预算降到了21年以来的最低金额^③，使巴西一直以来以环保著称的国际形象蒙羞。由于乱砍滥伐现象未得到有效治理，挪威和德国已经中断了对亚马孙基金会的捐助。其次，为控制财政赤字，博索纳罗政府采取削减教育、医疗等公共开支的措施，使弱势群体的利益更难得到保障，不平等现象加剧。最后，少数群体权益屡受侵害。博索纳罗从政以来一直大力倡导福音派的保守价值观，全面推进极端保守主义在社会各领域的渗透，对原住民、性少数人群以及委内瑞拉难民发表歧视色彩浓厚的言论，镇压无地农民运动等抗议活动，激化了社会矛盾，使不同阶层、群体间的敌对情绪加大。

五是外交上屡陷困局。首先，巴西与美国和欧洲国家关系急剧“降温”。博索纳罗视特朗普为其政治偶像，导致拜登上台后美巴关系陷入尴尬的境地。2019年，博索纳罗因亚马孙森林火灾与法国总统马克龙等欧洲国家领导人在社交媒体上激烈争吵，他暗讽欧洲殖民主义思维。其次，在区域组织中一意孤行。博索纳罗上任后使巴西先后退出南美洲国家联盟（UNASUL）、拉丁美洲和加勒比国家共同体（CELAC）；不顾南方共同市场

^① Igor Gielow, “Morte de Voluntário da Coronavac Ocorreu por Suicídio ou Overdose”, 10 de Novembro de 2020. <https://www1.folha.uol.com.br/equilibriosaude/2020/11>. [2022-11-27]

^② Ronnie Aldrin Silva, “As 26 Principais Violações ao Meio Ambiente Feitas por Jair Bolsonaro”, 11 de Fevereiro de 2020. <https://www.cartacapital.com.br/blogs/brasil-debate>. [2022-11-27]

^③ Greenpeace Brasil, “A Verdade sobre a Amazônia sob o Governo Bolsonaro”, 28 de Outubro de 2022. <https://www.greenpeace.org/brasil/blog>. [2022-11-28]

成员整体利益，单方面削减部分产品进口关税；排挤左翼执政国家，与地区其他右翼政府共同成立南美进步论坛（PROSUL）。2022 年 11 月，联合国第七十七届大会通过了终止美国对古巴制裁的决议，而巴西是两个在投票中弃权的拉美国家之一。

总体来看，卢拉获胜背后的原因更多还是博索纳罗失去了中间选民的信任。选民在 2018 年将博索纳罗选为总统主要是因为对劳工党的严重腐败普遍感到愤怒，看重博索纳罗反建制的形象，抱着尝试心态把选票投给他，但在过去四年中选民对其执政产生了严重不满。而在卢拉执政的 2003—2010 年期间，巴西成功争取到了举办 2012 年里约奥运会和 2014 年世界杯的机会，在国际舞台上大放异彩，成为一颗备受瞩目的冉冉新星。在国家治理方面，卢拉利用大宗商品繁荣和石油经济成功打造了 3000 万中产阶级，并使 2800 万贫困人口脱离极端贫困，使巴西跃升为世界十大经济体之一。很多选民对卢拉能够带领巴西重启崛起进程怀有希望，出于对博索纳罗的失望和对卢拉执政时期的追忆而再次倒向卢拉。

三 卢拉政府国内政策的调整与现实挑战

2022 年大选后，巴西国内的政治极化程度加剧，右翼力量成为国会和地方政府中的主导力量，稀释了左翼总统权力。盟友数量过多也使卢拉团队不得不在协调各方利益上分散更多精力，对执政效能造成影响。卢拉政府下一阶段工作的主线仍会围绕“发展”这一劳工党传统执政理念，在经济、民生、环保领域将出现不同程度的政策调整。但卢拉在其第三个任期内面对一个发生了巨大变化的国家，广大选民对卢拉前两届政府的怀旧感情仍要接受现实的检验。尽管卢拉具有非常丰富的执政经验，但巴西目前面临比其 20 年前首次上任时更多的现实问题。卢拉若想满足支持者的期望，必须面对更大的困难与挑战。

（一）政治领域的挑战将影响政府执政效能和政策规划

卢拉虽然赢得选举，但从选举进程、选民背景和博索纳罗超乎预期的得票率来看，其优势并不稳固，将在国会、州政府、执政联盟内部、选民四个层面面临挑战。

一是右翼力量在国会中增强，对卢拉执政形成掣肘。府院关系一直是巴西历届政府面临的难题。巴西的政党组成具有高度碎片化特征，国会中各政

治集团由于意识形态和利益诉求难以统一，相互缺乏信任。罗塞夫弹劾议案和“洗车行动”等事件都是“府院之争”的典型案列。虽然卢拉在选举中赢得了总统职位，但右翼力量在议会和州长选举中占据上风。巴西国会共有 594 个议员席位，其中众议院 513 个，参议院 81 席。右翼政党组成的联盟以 246 名代表在众议院中占据了 48% 的席位。博索纳罗所在的自由党在 2022 年 10 月 2 日举行的议员选举中占明显优势，在众议院中所占席位从 76 席上升为 99 席，在参议院中由 7 席上升至 14 席，占比分别为 19.3% 和 17.3%，接近 1/5。^① 若加上博索纳罗另外两个联盟政党进步党（47 席）和共和党（42 席），其在众议院中所占席位则为 188 席，占总数的 36.6%。中右翼在众议院共赢得 273 个席位，占全部席位的近半数之多。^② 据统计，在 2023 年开始的新一届巴西众议院中占有席位的 23 个政党中，对博索纳罗支持率在 80% 以上的共有 14 个，其中 90% 以上支持率的有 12 个，80% ~ 90% 支持率的政党有 2 个，议程制定将非常倾向于沿袭博索纳罗的风格。^③ 相比之下，劳工党在参众两院中的人数合计不超 80 席，其中包括众议院 68 席（原为 56 席），参议院 8 席（原 7 席）。若加上另外 9 个联盟政党，左翼执政联盟在众议院中也仅有不到 120 个席位，不足中右翼席位数的一半。^④ 在这 9 个联盟政党中，团结党、社会秩序共和党、前进党和行动党 4 个党不属于左翼或中左翼，且在议会中席位极少，在众议院中仅占 10 席。剩余 5 个左翼和中左翼政党在议会中也属“少数派”，仅有 39 席。由此可见，自由党将在 2023 年成为议会中最强大的力量，拥有最多的重要代表和盟友，目前已正式宣布成为反对党。极右翼难以同左翼进行谈判，保守主义立场更为坚决，对劳工党充满“敌意”。二者之间一旦产生矛盾，转圜余地将会更加有限，卢拉政府未来的议程制定将面临更加艰难的局面。

巴西法律规定，通过法案需要获得参众两院一半以上的票数，通过宪法

① Camilo Rocha, “Los Principales Desafíos de Lula como Presidente de Brasil: Unir a un País Dividido y Proteger el Amazonas”, 31 de Octubre de 2022. <https://cnnespanol.cnn.com/2022/10/31/lula-brasil-amazonas-desafios-trax/>. [2022-11-24]

② Danilo Moliterno, “Especialistas Apontam Principais Desafios para Lula na Presidência”, 2 de Novembro de 2022. <https://www.cnnbrasil.com.br/politica>. [2022-11-22]

③ “Eleições 2022: Quais São os Partidos que Apoiam Bolsonaro?”, 3 de Outubro de 2021. <https://www.dci.com.br/politica>. [2022-11-22]

④ “Congresso Estará à Direita e Mais Radicalizado com Bolsonaroistas”, 3 de Outubro de 2022. <https://noticias.uol.com.br/ultimas-noticias/agencia-estado/2022/10/03>. [2022-11-22]

修正案则需 2/3 以上票数。^① 此外，近年来巴西国会的政治影响力越来越大，控制了很大一部分联邦预算。面对 20 世纪 80 年代末军政府独裁统治结束以来最保守的国会，劳工党难免陷入被动。为保证执政效能，卢拉不得不与巴西联盟（59 席）、民运党（42 席）、共和党（41 席）、社民党（13 席）等传统中右翼政党进行协商，做出更多妥协让步甚至利益交换。这些政党中支持博索纳罗的并不在少数，这增加了劳工党的沟通难度。以上几个政党各自的情况又都有所不同，需要采取不同的沟通策略。劳工党最需要争取的是与议会中第三大党巴西联盟党结盟，为此，卢拉已将通信部和旅游部两个部长职位分配给巴西联盟党成员。民运党本身为中右翼政党，其候选人西蒙妮本人虽表示支持卢拉，但党内却不乏博索纳罗的支持者。共和党虽表示“不否认对话与合作”，但已决定对卢拉政府采取独立的立场。^② 该党不但包括众议院领袖亚瑟·里拉（Arthur Lira），还包括多名今年刚当选参议员的前政要，如副总统莫朗（Hamilton Mourão），前农业部部长克里斯蒂娜（Tereza Cristina），前妇女、家庭和人权部部长达马雷斯·阿尔维斯（Damares Alves）等在“中间党团”中颇具领导地位的人物。^③ 当选副总统阿尔克明 33 年来一直所属的中右翼社民党也表示不会加入卢拉政府的执政联盟，这给卢拉政府未来在议会中的政治角力造成较大压力。例如在最低工资问题上，博索纳罗在竞选时曾明确表示如获连任将不会提升最低工资，而卢拉在国会的支持率不够高，其提升最低工资的承诺无法得到保障。

二是难以平衡联邦政府与地方政府间的关系。在巴西 27 个州的地方行政长官选举中，右翼和中右翼政党在 18 个州获胜。而卢拉组成的左翼联盟中的政党仅在 7 个州获胜，劳工党仅在巴伊亚、皮奥伊、塞阿拉和北里奥格兰德等人口较少的 4 个偏远州争得州长席位。在州长选举中，右翼政党以压倒性优势大胜左翼。人口密集、经济发达的东南部和南部地区的州长职位基本全部由右翼或中右翼牢牢掌控，例如三个最大选区圣保罗州、米纳斯吉拉斯州、里约热内卢州三州的当选州长分别属于共和党、新党和自由党。其他较为富

^① “Eleições 2022: Quais São os Partidos que Apoiam Bolsonaro?”, 3 de Outubro de 2021. <https://www.dci.com.br/politica>. [2022-11-22]

^② Ronald Ángel, “Lula y los Grandes Desafíos que le Esperan para su Inédito Tercer Mandato en Brasil”, 31 de Outubro de 2022. <https://www.elciudadano.com/reportaje-investigacion>. [2022-12-02]

^③ Manuela Dorea, “Partidos pró-Bolsonaro Flertam com Governo Lula”, 23 de Novembro de 2022. <https://blogdacidadania.com.br/2022/11/partidos-pro-bolsonaro-flertam-com-governo-lula/>. [2022-12-02]

裕的地区如圣卡塔琳娜州和联邦区的州长职位也分别被自由党和民运党获得。此外，巴西不同层级政府间的管理关系历来混乱，经常各行其是。疫情期间，里约热内卢市曾出现联邦政府、州政府和市政府抗疫政策相互矛盾的现象。在此情况下，卢拉的政策即便能够在国会中通过，也不能排除地方政府不遵照执行的可能。

三是内阁部委数量增加是否有利于执政还有待观察。卢拉胜选后，如何合理分配内阁席位和部长职位一度成为棘手难题。鉴于右翼势力在巴西政坛仍具有较强的影响力，为联合更多派别政党，卢拉上任后已将部委数量从原先的 23 个扩大至 37 个，任命的部长分别来自包括中间党团和中右翼在内的 9 个政党。但多元化的内阁组成意味着各党派不同的政策倾向或将造成利益冲突，给团队内部的协调工作也增添了难度。有分析认为，由于盟友数量过多，卢拉的新政府至少必须再成立 10 个部委才能满足现有需求。^① 正式就任后，卢拉已成立社会平等部、中小企业部、原住民部三个新部委，并拆解、恢复多个部委，如农渔业部被拆分为农业部和渔业部，司法和公共安全部拆分为司法部和公共安全部，劳动和福利部拆分为劳动部和福利部，妇女、家庭和人权部拆分为妇女部和人权部，经济部拆分为工业部、计划部、财政部、中小企业部。此前被博索纳罗改组至其他部委下的城市部、文化部、种族平等部等部门也已得到恢复。劳工党执政时往往组建“大政府”，但对部委的细化分工是否有利于执政效能的提高、对资源整合与沟通成本的影响如何仍有待观察。罗塞夫第二任期内的内阁机构数量一度高达 39 个，特梅尔在罗塞夫遭到弹劾后，将内阁机构数量整合成 29 个，博索纳罗执政时期则再度“瘦身”至 23 个。机构的反复调整是否有利于相应领域规划和治理的可持续性，短时间内也难以得出结论。但扩大部委数量无疑会增加政府经费，使本就不宽裕的财政状况更加紧张。

四是腐败问题遗留，反对率居高不下。博索纳罗在 2022 年选举中依然将腐败问题作为攻击劳工党的主要发力点，但这一策略却没有像 2018 年大选中那样奏效。这说明劳工党的腐败问题在选民尤其是年轻选民的心目中有淡化趋势，年轻人成为支持劳工党的主力军。然而，腐败问题的影响虽有所减弱，却没有完全消失。腐败丑闻曾对劳工党形象造成极为严重的冲击，摧毁了选

^① Ana Paula Bimbat e Lucas Borges Teixeira, “Igualdade Social e Indígenas: Veja os Ministérios Inéditos do Governo Lula”, 2 de Novembro de 2022. <https://noticias.uol.com.br/politica/ultimas-noticias/2022/11/02>. [2022 - 12 - 02]

民对劳工党的信任，“洗车行动”后巴西的经济和国际地位一蹶不振，民众美好的期望破灭。卢拉虽然赢得 2022 年大选，但国内反对率却高达 45%，仅比博索纳罗低 5 个百分点，反对卢拉的选民仍坚定地认为他是“掏空国库、满口谎言的骗子”。卢拉在 2010 年年底卸任时的支持率超过 80%，而在 2003 年卢拉首次执政的四个月内其反对率只有 10%。^① 劳工党的选前政纲《重建转型计划（2023—2026 年）》^② 中虽然提到了腐败问题，但相关条例被放于靠后位置，没有具体的计划来支撑论点。

此外，一些集体反对劳工党的行业也会给卢拉政府执政造成挑战。出于对左翼政府未来可能会对农业综合企业实施环境和劳工监察的担心，该行业从业者大多支持博索纳罗而招致卢拉批评。^③ 农业综合企业产值在 2021 年占巴西 GDP 的 27.5%，该行业具有较大的政治影响力，其对劳工党的抵触情绪将给卢拉政府带来挑战。

（二）经济领域挑战考验卢拉政府的经济治理能力

一是如何解决高通胀、低增长、债务高企等问题。虽然目前巴西经济状况好于卢拉 2003 年首次上任时，但当前卢拉胜出的国际环境同第一轮“粉红浪潮”时相比有较大变化。彼时大宗商品繁荣周期和宽松的美元利率为卢拉带领巴西实现经济腾飞提供了机遇，使左翼能够大展拳脚，顺利推行各项内政外交政策。而 2019 年右翼政府接手后，新自由主义经济政策在巴西并未取得理想成效，加之疫情冲击、美联储政策收紧、地缘政治冲突等多重因素影响，巴西经济承压增大。据联合国拉美经委会预计，巴西 2022 年的经济增长率为 2.6%，2023 年为 1%，低于地区平均水平；在南美洲地区，巴西 2023 年的经济表现将排名倒数第二。^④ 在卢拉前两任执政期间，巴西 GDP 从 2003 年的 5582 亿美元跃升至 2010 年的 2.21 万亿美元。博索纳罗执政四年期间，

^① Datafolha, “Datafolha: 50% Dizem não Votar em Bolsonaro de Jeito Nenhum; Lula é Rejeitado por 46%”, 29 de Outubro de 2022. <https://g1.globo.com/politica/eleicoes/2022/pesquisa-eleitoral/noticia/2022/10/29>. [2022-11-22]

^② “Diretrizes para o Programa de Reconstrução e Transformação do Brasil”, 21 de Junho de 2022. <https://www.programajuntospelobrasil.com.br/wp-content/uploads/2022/06>. [2022-11-23]

^③ 张维琪:《巴西大选选举逻辑悄然生变》，载《环球时报》2022 年 11 月 2 日。 <https://opinion.huanqiu.com/article/4A1eB6bEMj2>. [2022-11-26]

^④ “ECLAC Raises Growth Forecast for Brazil to 2.6% this Year”, October 19, 2022. <https://cmio.org/en/brazil/803540-eclac-raises-growth-forecast-for-brazil-to-2-6-this-year>. [2022-11-23]

巴西 GDP 总量逐年下降。^① 到 2021 年结束时，巴西的年通货膨胀率为 10.06%，是 2015 年以来的最高值，极大地限制了国内购买力。^② 政府目前负担的债务已超过 GDP 的 77%，对经济的可持续增长造成阻碍。^③ 高达 13.75% 的利率水平又进一步挤压了卢拉新政府以财政手段刺激经济发展的空间，增大了公共债务危机发生的风险。新政府仍面临高通胀、高债务等严峻的经济挑战。

二是如何应对博索纳罗政治遗产的限制。卢拉的民生政策需要大量的财政支持，但又受到博索纳罗政治遗产的制约。例如，劳工党在竞选期间承诺将对低收入家庭的每月援助额保持在 600 雷亚尔，但是博索纳罗政府在 2022 年 6 月颁布的《2023 年预算指南法》中却没有为劳工党更高的社会福利支出留出足够的预算空间。为控制通胀和物价，博索纳罗政府实施了商品和服务流通税（ICMS）以降低燃料价格，但这一措施却使州政府税收收入减少。卢拉政府在未来几个月内在这个问题上可能受到来自各州的压力，必须考虑政策调整。博索纳罗旧政策和卢拉新政策之间的矛盾是一个棘手的问题。

三是如何合理进行国家财政管理。卢拉必须加强财政和税收领域的政策管理，推进税收改革；控制国家公共支出，构建新的财政框架，科学规划国家财政管理，重建巴西的财政信誉，以便为增加就业机会、消除贫困和不平等创造更好的环境。由于劳工党目前规划的福利政策较多，卢拉希望提高政府支出上限以便扩大社会福利支出。例如在保留“巴西援助”计划（Auxílio Brasil）向低收入家庭每月提供的 600 雷亚尔外，再为受助家庭的每个孩子每月增加 150 雷亚尔的补助。到 2023 年，这项福利将耗资超过 130 亿美元。此外，卢拉试图批准一项扩大对卡车司机、出租车司机补贴的宪法修正案提案（PEC dos Benefícios），该提案的预算高达 1980 亿雷亚

① World Bank National Accounts Data and OECD National Accounts Data Files, “GDP (current US \$) - Brazil”. <https://data.worldbank.org/indicator/NY.GDP.MKTP.CD?locations=BR>. [2022 - 11 - 30]

② Ronald Ángel, “Lula y los Grandes Desafíos que le Esperan para su Inédito Tercer Mandato en Brasil”, 31 de Outubro de 2022. <https://www.elciudadano.com/reportaje-investigacion>. [2022 - 12 - 02]

③ Jack Nicas y André Spigariol, “Los Desafíos Económicos y Políticos de Lula en su Tercera Presidencia de Brasil”, 20 de Noviembre de 2022. <https://ojo-publico.com/3886/brasil-lula-enfrenta-multiples-desafios-su-nuevo-mandato>. [2022 - 12 - 02]

尔^①。在巴西国内经济环境不容乐观的背景下，要实现这样的福利水平并非易事。此外，卢拉政府必须接手博索纳罗在选举前所推行的项目和规划，这需要—个高水平的经济团队来制定更加稳妥的政策。此前，阿尔克明正式向国会提交宪法修正案，要求将家庭补助金永久性排除在财政支出上限之外。但新政策的颁布还要经过国会中两种政治力量的博弈，这对卢拉政府而言难上加难。

（三）改善民生、促进发展将成为劳工党执政的首要任务

2022 年 6 月，劳工党团队在其发布的《重建转型计划（2023—2026 年）》中把发展作为政府工作主线，回应了巴西民众近年来在社会福利、公共服务、就业、社会平等、公共安全等问题上的关切。卢拉自开始从政以来始终将帮扶贫困和弱势群体、消除饥饿作为执政重点。其第二任期结束后，巴西的贫困人口减少了 2800 万，中产阶级增加了 3000 万，充分说明了劳工党在治理方面取得了一定程度上的成功。截至目前，卢拉多次表示在新任期内将继续关注弱势群体和贫困人口。在胜选后的首次演讲中，他提出了消除饥饿的目标。在新冠疫情的冲击之下，巴西目前有 3300 多万人正遭受饥饿，占全国总人口的 15%。《重建转型计划（2023—2026 年）》提出要保证“—个巴西人都能吃上三餐”。^② 卢拉还宣称将恢复“我的房子、我的生活”计划，为没有住房的弱势家庭提供住房服务。^③ 此外，卢拉还计划对博索纳罗政府的“巴西援助”计划进行修正，将名称改回原来的家庭补助金计划（Bolsa Família），分阶段逐步扩大补助金的覆盖面，并提高实际最低工资。他强烈反对国家石油公司（Petrobras）和国家电力公司（Eletrobras）的私有化，并提议结束国家石油公司的等价进口政策（将巴西国内油价与国际市场挂钩的定价政策），使巴西的油价“巴西化”。由于国际油价的上涨，博索纳罗执政期间的燃料价格实现了创纪录的升幅，与 2019 年 1 月 1 日相比，汽油价格上涨 118.3%，

^① Ana Paula Bimbati e Lucas Borges Teixeira, “Igualdade Social e Indígenas: Veja os Ministérios Inéditos do Governo Lula”, 2 de Novembro de 2022. <https://noticias.uol.com.br/politica/ultimas-noticias/2022/11/02>. [2022-12-02]

^② Manuela Dorea, “Partidos Pró-Bolsonaro Flertam com Governo Lula”, 23 de Novembro de 2022. <https://blogdacidadania.com.br/2022/11/partidos-pro-bolsonaro-flertam-com-governo-lula/>. [2022-12-02]

^③ Ana Perdigón, “Lula’s Speech to the World: ‘Brazil Is Back’”, November 1, 2022. <https://orinocotribune.com/lulas-speech-to-the-world-brazil-is-back/>. [2022-12-01]

柴油价格上涨 165.9%，天然气价格上涨 96.7%。^① 仅 2022 年头三个月，国家石油公司就赚得 94.05 亿美元，与 2021 年同期相比增长了 3000%。^② 卢拉认为，目前的等价进口政策使外国大股东获利，却加剧了普通家庭以及司机行业的经济负担，而超过 3300 万巴西人还缺乏粮食保障。

在公共服务方面，《重建转型计划（2023—2026 年）》强调政府要加强教育和卫生等公共服务，进一步完善“统一卫生系统”（Sistema Único de Saúde），包括追加预算、提升公共性和普及性、改善系统管理等等，同时加强对卫生专业人员的培训，推进新冠疫苗接种。此外还将恢复“更多医生”计划和“大众药房”计划等公共卫生计划，推动和重建“卫生领域经济和工业综合计划”，整合包含第二产业（化学、生物技术、机械和材料工业）和第三产业（医疗卫生服务）在内的整个卫生综合系统，集中相关领域的人力资源，为国家创造就业和收入。在教育方面，加大从日托到研究生各级教育的投资，协调从联邦到州、市的教育资源和教育系统，加强普惠、民主、免费、优质、具有社会包容性的公共教育。因教育从业者不受重视是巴西社会较为普遍的现象，《重建转型计划（2023—2026 年）》中还提出要提升教育工作者的公众认可度。

在就业方面，博索纳罗在选举前花费高达 300 亿美元的刺激措施已经将失业率降至 2015 年以来的最低水平 8.7%。^③ 卢拉政府未来需要延续这一趋势。为创造更多工作和就业机会，《重建转型计划（2023—2026 年）》建议恢复联邦政府对基础设施建设和国家再工业化的投资，通过信贷、特许权、伙伴关系和担保等方式刺激私人投资。此外，新政府还将强化农牧业和创新行业，促进创意经济和生物多样性经济的发展，为创业者和小微企业提供更多支持。

在社会平等方面，卢拉政府重视保障女性权益，提倡性别平等、种族平等，鼓励培养多元、包容的文化环境，反对地域歧视和一切形式的暴力，改

^① “Governo Lula deve Parar Processo de Privatização da Petrobras, diz FUP”, 31 de Outubro de 2022. <https://exame.com/brasil/governo-lula-deve-parar-processo-de-privatizacao-e-petrobras-diz-fup/>. [2022 - 11 - 30]

^② Junior Aguiar, “Por que a Petrobras não Pratica o Preço de Paridade de Importação (PPI) Apenas para o Petróleo Exportado em Vez de Taxar todo a Produção Nacional?”, 12 de Maio de 2022. <https://clickpetroleoegas.com.br/>. [2022 - 12 - 01]

^③ Manuela Dorea, “Partidos pró-Bolsonaro Flertam com Governo Lula”, 23 de Novembro de 2022. <https://blogdacidadania.com.br/2022/11/partidos-pro-bolsonaro-flertam-com-governo-lula/>. [2022 - 12 - 02]

善地区发展不平衡的问题。

在公共安全方面，卢拉政府计划加强对警察的职业技术培训，推动一项全国性的公共安全政策，对“统一公共安全系统”（Sistema Único de Segurança Pública）进行改革，以提高安全系统的效率并实现系统的现代化。

（四）在环境和气候领域积极作为以改善巴西国际形象

应对气候变化是巴西新政府施政的重点领域，贯彻劳工党一以贯之的环保理念将成为巴西重返国际舞台的跳板。卢拉曾在选举前呼吁建立“全球治理新模式”来应对气候变化，并在全球气候治理中发挥核心作用。国内层面，卢拉计划在 2023 年对环境预算增加近 2 亿美元，并向被博索纳罗架空的环境机构提供资源支持。国际层面，卢拉还考虑联合发展中国家向发达国家施压，要求为环境压力较大的发展中国家提供森林保护、碳减排等方面的资金支持。^① 在第二十七届联合国气候变化大会（COP27）上，卢拉呼吁发达国家切实履行向发展中国家提供气候融资的承诺，表明将申请主办 2025 年联合国气候变化大会，并在任内举行亚马孙合作条约组织峰会。卢拉在环境和气候问题上的立场将成为改善巴西国际形象的新开端。

四 卢拉政府将在外交方面寻求新突破

卢拉在对外政策上重视多边主义以及拉美发展的自主性，将重新确立巴西的外交政策重点，不以意识形态为纲，采取稳健、温和、多元化的外交政策；积极调整和发展同主要大国的关系，加强区域合作和拉美一体化，恢复其国际参与者乃至领导者地位。

（一）与中国关系：总体向好发展

总体来看，卢拉上台对中巴关系发展有利，但局部领域也可能出现问题。卢拉在意识形态上对中国有天然的亲近感，其在前两任执政期间把中巴关系置于巴西外交的中心。2003—2010 年卢拉担任总统期间，曾八次会见中国前国家主席胡锦涛。^② 2009 年，卢拉参与推动建立了金砖国家机制，使中巴两

^① Danilo Moliterno, “Especialistas Apontam Principais Desafios para Lula na Presidência”, 2 de Novembro de 2022. <https://www.cnnbrasil.com.br/politica>. [2022 - 11 - 25]

^② Stella Chen, “Lula Presidential Win a Boost for Brazil - China Ties, BRICS, Experts Say”, November 11, 2022. <https://orinocotribune.com/lula-presidential-win-a-boost-for-brazil-china-ties-brics-experts-say/>. [2022 - 11 - 30]

国关系得以巩固。新冠疫情暴发后，卢拉大力赞扬中国的抗疫举措，对中国共产党和中国政府的治理能力表示高度认同，认为中国共产党的制度优越性使中国避免了疫情下的重大医疗和金融危机，并对中国向巴西供应疫苗表示感谢。未来，卢拉将重新调整博索纳罗时期的对华政策，推动中巴关系再上新台阶。

但卢拉也曾在2022年抱怨“中国正在占领巴西、接管巴西”，认为巴西从中国的大量进口影响了巴西的制造业。^①左翼素来注重国家发展的独立自主性，有一定的经济民族主义倾向，卢拉再度执政或将对中资企业在巴西的投资和双边经贸关系造成不利影响。

（二）与美国关系：在离心和合作中找到平衡

与其前两个任期中的表现不同，卢拉在此次选举前的反美倾向有所减弱，致力于打造更加平等互惠的巴美关系，将会修正博索纳罗时期具有依附性的巴美关系。在《重建转型计划（2023—2026年）》中，卢拉团队多次强调重建国家主权，消除对美国的依附性。卢拉曾批评美国霸权及其对巴西经济的干涉。虽然卢拉和拜登在意识形态上存在分歧，但在应对气候变化、巩固民主原则和法治秩序、维护少数群体权益等具体治理问题上，双方有意愿寻求和扩大共识。在2023年1月8日博索纳罗支持者冲击国会事件发生后，巴西联邦检察院第一时间决定派代表同美国司法部官员交流“国会山事件”经验。2023年2月10日，卢拉将访问美国，与拜登就民主、气候变化、和平与安全等话题进行讨论。两国未来或将在维护民主、人权等治理问题上寻求更多契合点。

（三）与欧洲关系：弥合分歧，扩大共识

卢拉曾在2021年年底访问德国、比利时、法国、西班牙四国，受到各国领导人和官员的热情欢迎和接待。卢拉此行旨在扩大其支持基础，并提前为巴欧关系转圜做好铺垫。此举改善了巴西的国际形象，与博索纳罗反全球化的极端形象形成了鲜明对比。2019年下半年，博索纳罗因亚马孙森林火灾与欧盟多国领导人在社交媒体上隔空“开战”，使历经20年艰难谈判、刚达成不足半年的《南共市—欧盟自贸协定》长期处于法律审查状态，南共市各国承压增大。卢拉上台不久德国总理舒尔茨就到访巴西，法国总统马克龙与卢

^① CORRESPONSAL Télam, “Lula Dijo que China Está ‘Ocupando Brasil’ al Criticar la Desindustrialización”, 9 de Agosto de 2022. <https://www.telam.com.ar/notas/202208/601201-brasil-lula-china.html>. [2022-11-26]

拉通话并收到访巴邀请。卢拉与欧洲多国领导人就环境保护、乌克兰危机、南共市—欧盟自贸协定等热点话题达成多项共识。针对乌克兰危机，卢拉表示拒绝为乌克兰提供武器支持，呼吁以和平方式解决冲突，同时提出尽快推进完成《南共市—欧盟自贸协定》以助力经济复苏。德国也承诺将为巴西提供 3000 万美元资金支持亚马孙环境保护。卢拉会继续以环境保护、乌克兰危机和南共市—欧盟自贸协定三大话题为着力点，扩大同欧洲国家的共识，打破博索纳罗任期内巴西与欧洲多国陷入分歧的局面。

巴西与俄罗斯的贸易关系也会稳步提升，并更具战略价值。俄罗斯是巴西化肥进口的主要来源，乌克兰危机发生后，巴西官方始终反对国际社会制裁俄罗斯。巴西与俄罗斯同为金砖成员国，两国关系在卢拉前两个任期内始终保持良好。卢拉上任后，巴俄经贸往来将会平稳增长。

（四）多边舞台：重塑领导者地位，改善国际形象

在当选后的首次演讲中，卢拉承诺要让巴西恢复到劳工党执政时期的国际地位。一方面是推动发展中国家的团结合作，支持金砖扩容，打造“金砖+”机制，积极同其他发展中国家开展更为深入的南南合作。另一方面是推动全球治理体系变革，提高巴西在国际社会的影响力和发言权。继续为加入经合组织（OECD）和联合国安理会常任理事国而努力，争取更多美欧国家在“入常”问题上支持巴西，并以乌克兰危机为契机推进安理会改革，打造更加公正合理的国际秩序。此外，卢拉政府还确认将申请在亚马孙地区的帕拉州首府贝伦市举办 2025 年第三十届联合国气候变化大会（COP30），以“环保牌”塑造巴西作为世界大国的领导者地位，修补在博索纳罗任内遭到破坏的巴西国际形象。

在地区层面，卢拉将致力于推动拉美国家团结合作和一体化进程。巴西已重返拉共体，并表示要重新激活南美国家联盟。卢拉在就任首月就前往阿根廷参加第七届拉共体首脑峰会，并与阿根廷总统费尔南德斯共同提出南美洲共同货币倡议，希望通过打造共同货币加强拉美地区一体化，减少对外部的依赖。在南共市问题上，卢拉致力于提升其机制化水平和成员国的共同立场，并准备吸纳玻利维亚加入，恢复委内瑞拉的会员国资格，反对乌拉圭单独与中国签订自贸协定。^① 总之，卢拉积极推动地区一体化，

^① Catherine Osborn, “Brazil and Uruguay Give South American Trade an Adrenaline Shot”, January 27, 2023. <https://foreignpolicy.com/2023/01/27.> [2023-01-30]

通过“抱团取暖”方式实现地区各国共同发展，推动拉美各国走出后疫情时代的经济社会困境，彰显巴西作为地区领导者的形象，凸显拉美的区域特性以对冲美国主导的泛美体系。

五 结语

总体来看，卢拉能够赢得本次大选，既有劳工党在组织建设、竞选纲领和意识形态等方面周密安排的因素，也有博索纳罗四年政绩不佳的衬托。在当前拉美左翼回潮背景下，卢拉胜选具有标志性意义，但右翼力量在国会和地方政府中的壮大将会对其施政形成掣肘。未来，劳工党团队不得不与更强势的右翼力量进行博弈，并在前任政府的政治遗产中寻找突破空间，以制定更具可持续性的内政外交政策。如此看来，卢拉上台后的“蜜月期”恐难长久。

内政方面，卢拉未来面临政治分裂程度加剧、经济复苏任务艰巨、政府财政预算受限等诸多挑战，将在政策上做出相应调整。首先是弥合政治分裂并争取得到更多右翼议员和选民的支持。2023年1月8日发生的国会骚乱事件给巴西民主带来挑战，反映出政治极化的严重程度已经扰乱国家治安，造成了不可避免的国内冲突和矛盾。因此与右翼开展对话沟通、重塑左右翼关系不仅是卢拉政府眼下的当务之急，也是其长期工作的重中之重。多元化的内阁组成将成为卢拉任期内的一大趋势。卢拉也将继续利用其丰富的从政经验，发挥政治智慧，灵活务实地与国会中的中右翼势力进行谈判协商。其次是需要加强政府公开度和透明度，提升民众对政府的信任。此次选举中卢拉争取到的基本盘外选民有限，说明劳工党曾经的腐败问题后续影响依然存在。然而，面对各方对劳工党贪腐问题的公开质疑，卢拉从未做出详细回应。最后是在扩张的政治议程和有限的财政预算之间寻求平衡。卢拉前两个任期时的大宗商品繁荣周期不再，全球经济目前处于下行，卢拉面临如何重振经济、解决贫困问题、消除饥饿和不平等、提高最低工资等难题。一方面，由于博索纳罗的政治遗产所限，政府开支可调配的资源有限，新法案短时间内难以在右翼主导的国会中通过；另一方面，由于财政压力大，可供支配的预算不足以支撑庞大的民生项目开支。双重压力下，新政府需要进一步优化预算分配，平衡财政税收，避免使前期承诺成为“空头支票”而失去支持者信任。

由于内政方面的诸多挑战给卢拉未来政策调整带来不小难度，卢拉或将在外交领域寻求更大施展空间。一是重返国际舞台，重建多边主义外交。卢拉未来将致力于在民主秩序、气候变化、人权等领域发挥巴西作为大国的角色与领导地位，突出作为新兴经济体和发展中大国的作用，推动全球治理体系改革和建设，同时积极协调各国在乌克兰问题上的立场，扩大巴西作为拉美大国的国际话语权。二是继续强调地区团结与合作，推动一体化进程。继重返拉共体后，卢拉下一步将重振南美国家联盟，并在南共市的机制性建设和扩员方面加强地区合作。当前拉美地区左右博弈激烈，社会分裂严重，政治生态呈碎片化状态，加之美国因素以及巴西与墨西哥、阿根廷等地区大国微妙竞争关系的影响，推动地区一体化进程并非易事。三是进一步调整与主要大国的关系。卢拉上任伊始便同中国、美国、欧盟、日本等国领导人频繁互动，为重新开启友好对话、共同推动国际合作打下坚实基础。

加强对华关系是劳工党执政时期的重点方向。中巴关系历来稳定友好，今后虽然在某些领域可能会出现一些问题，但两国关系持续向好的基本面没有变。卢拉政府与中国在意识形态和治国理政方面有高度的亲和性，两国经贸关系有高度的互补性，两国在热点问题、区域合作和全球治理问题上的立场有高度的契合性。卢拉就任后表示将尽快实现访华，相信在其任内中巴关系会有新的更大发展。

(责任编辑 黄念)