

拉美形势

发展道路上的再次迷失

——2015 年拉美地区形势综述

高 波

内容提要：2015 年的拉美形势总体不佳，经济、政治、社会领域均出现阶段性变化，标志着一个发展周期的结束。受不利的国际经济大趋势影响，拉美经济出现多年来的首次负增长，巴西、阿根廷、墨西哥等地区大国整体低迷，债务、金融风险上升。但有巨额外汇储备“托底”，短期内尚不至发展为经济危机。拉美国家经济依然缺乏自主增长能力，难以有效应对外部冲击。政治局势虽保持了总体稳定，但在经济萧条和人口结构变化的双重冲击下，政治格局发生重大变化，阿根廷、委内瑞拉、巴西左翼政党均遭重挫，对新型社会主义道路的探索明显受阻，拉美政治风向出现“右转”势头。政治抗议活动强度上升，其中青年的政治参与问题日益突出，成为拉美政治中的重要议题和最大的不确定因素，并将产生深远影响。社会结构的优化未取得决定性进展，中产阶级仍相对弱小。受经济形势影响，社会状况连年改善的势头逆转。拉美地区的对外关系延续了多元化的势头，伴随着中拉关系、美拉关系竞争性的增强，拉美国家有望再次成为大国竞逐的对象，发展对外关系面临更多选择和机遇。

关键词：拉美形势 左翼政党 经济周期 政治周期
“愤青时代” 社会冲突 多元外交

作者简介：高波，历史学博士，北京大学拉美研究中心研究员。

中图分类号：D877 **文献标识码：**A

文章编号：1002-6649 (2016) 01-0001-14

对拉美国家来说，2015 年是一个具有重大象征意义的转折点：持续 3 年的经济下行趋势终于跨过临界点，进入负增长，标志着长达 13 年的“初级产品出口繁荣期”结束；拉美国家分化为增速不同的三个集团，地区经济风险总体可控；地区大国执政左翼政党遭受重大挫折，左翼发展的高涨期也宣告结束；“愤青时代”崛起，将深刻改变拉美政治格局；受经济颓势拖累，社会形势有恶化趋势；在大国博弈的影响下，拉美对外关系发展面临新机遇。

一 经济总体下行，初级产品出口繁荣期结束

2015 年，世界经济低速增长，主要经济体有起有落，给拉美经济形势奠定了基调。在世界主要经济引擎中，美国经济稳定复苏，进入上升轨道，就业率、消费者信心指数等指标甚至出现多年未有的明显改善。欧元区在历经磨难之后也呈现复苏迹象，增长率逼近 2%。但拉美国家的主要贸易伙伴、世界第二大经济体中国放慢了经济增长的步伐，进口需求不振。国际贸易增长率落后于世界经济增长率，大宗商品价格延续下跌势头：自 2011 年至今，金属、能源类商品价格已经下降了 50%，农产品价格下降 30%，创下 2008 年金融危机以来的新低。国际金融市场方面，由于希腊经济危机、全球主要股市大幅下挫、美联储加息等因素影响，市场动荡加剧，流动性减少，融资成本上升。对拉美国家来说，国际经济大环境喜忧互见，但忧大于喜。

拉美经济近 15 年来对中国的倚重程度显著上升，2000—2013 年，双方贸易额以年均 27% 的超高速增长，中国已经成为影响拉美经济表现的主要因素之一。但从 2011 年至 2013 年，双方贸易增速骤然放缓至 5%，2014 年更是负增长（-2%）。2015 年，中国市场仍未升温，加之美国原油增产，导致拉美大宗出口商品价格下挫势头不减。虽然美国市场的回暖拉动了部分国家的经济增长，使拉美不致全军覆没，但仍不能改变大局。据联合国拉美经委会（CEPAL）初步估算，2015 年拉美经济增长率为 -0.4%，远不及世界整体 2.4% 的增幅，在各大区域经济中也排名垫底。^①

（一）地区经济基本面不佳，多数指标恶化，但幅度不大

出口、消费和投资是拉动经济增长的三大引擎。2015 年，拉美地区贸易

^① CEPAL, *Balance Preliminar de las Economías de América Latina*, Santiago de Chile, noviembre de 2015, p. 7.

条件恶化幅度达 9%，出口总额下降 14%。地区私人消费下降 0.3%，虽然公共部门消费增加了 0.7%，但不足以抵消私人消费的减少。拉美的投资在很大程度上依赖外部资金，但外国直接投资较上年减少 22%，证券投资减少逾半，外资流入明显下降。三大引擎同时失速，拉美经济增长动力不足。以制造业为主的第二产业受到的冲击最大，萎缩 1.8%，而第一产业和第三产业分别有小幅增长。地区进出口同时下跌，但进口更具刚性。2015 年拉美继续出现贸易逆差，年度经常账户赤字达到 1690 亿美元，比 2014 年略有下降，占地区 GDP 的比重为 3.5%。更具警示意义的是，拉美自 2008 年再度出现贸易赤字以来，赤字总额迅速攀升，几年之内由百亿计升至千亿计，上升速度和累积效应不容小觑。失业率多年来持续下降的趋势逆转，城市失业率升至 6.6%，这意味着城市失业者总数已达到 1470 万。升幅虽然不大，但象征意义较大。2015 年拉美地区实际工资水平较 2014 年小幅增长 1.2%。拉美地区在 2015 年头 10 个月的通胀率达到 6.6%，比 2014 年略有上涨。巴西、阿根廷、墨西哥等国货币对美元大幅贬值。^①

宏观经济政策总体上呈收缩态势。2015 年，地区所有国家都出现财政赤字，这是 2009 年来的第一次。初级赤字约占地区 GDP 的 1%，还本付息后的总额可达到地区 GDP 的 3%。公共债务在 2015 年有小幅增加，占地区 GDP 的 34.3%，仍在安全区间。国家财政安全意识增强，除智利等少数国家外，都放弃了逆周期财政政策，增加税收和减少公共开支成为主要的应对手段。公共投资逐年上升的势头逆转，减少总量达到地区 GDP 的 0.4%，积极财政淡出政策工具箱。受通胀和本币贬值等因素的影响，货币政策操作空间缩小。拉美多数国家都不再实施扩张性的货币政策，只有少数南美洲国家仍在增加消费信贷总量。^②

拉美地区第一大经济体巴西 2015 年经济增长率为 -3.5%，拖累了整个地区的业绩。委内瑞拉延续 2014 年以来的衰退势头，大幅下滑 7.1%，排名地区之末。表现最佳的是加勒比岛国多米尼加，增长率高达 6.6%。^③

（二）拉美国家分化为中速增长、低速增长和停滞衰退三个国家集团

从 2015 年经济表现来看，中速增长集团以中美洲 9 国为主，增速约 4.5%。低速增长集团则包括了墨西哥、阿根廷、智利和多数安第斯国家，年

^{①②③} CEPAL, *Balance Preliminar de las Economías de América Latina*, Santiago de Chile, noviembre de 2015, p. 65, pp. 49–61, p. 65.

增长率约为 2~3 个百分点。加勒比国家也可以归入低速增长集团，但增速只有 1% 左右。停滞衰退集团包括巴西、委内瑞拉和厄瓜多尔 3 个国家，其中巴西和委内瑞拉经济明显衰退，厄瓜多尔增长仅 0.5%，经济停滞不前。

中美洲 9 国经济势头较好，年增长率达到 4.4%。20 世纪 90 年代以来，依托地缘、廉价劳动力等优势，墨西哥、中美洲国家通过出口加工业与美国经济实现了较程度的融合，随美国节奏起舞成为这些经济体的一大特色。美国经济的稳定复苏带动了中美洲国家的对美出口，它们的贸易比价也提高了 5%，与其他拉美国家恰成对照。而且，中美洲国家都是汽油、食品的纯进口国，这些商品的价格下跌减轻了它们的进口负担，刺激了消费和经济增长。与中美洲国家相比，墨西哥得失参半。它一方面受益于美国经济的复苏，增加了对美出口，拉动了增长，侨汇收入也有所增加。另一方面，作为石油输出大国，油价下跌使其出口收入猛降。在这两方面因素的综合作用下，墨西哥保持了温和增长，年增长率达到 2.5%，和众多南美洲国家一起被归入低速增长集团。

南美经济的动力仍然来自初级产品出口，主要包括巴西、阿根廷的大豆及粮食出口，巴西、智利、秘鲁的金属矿产品，智利、秘鲁、哥伦比亚的传统与非传统农产品以及委内瑞拉、厄瓜多尔的石油等。2015 年一年之内，能源类商品出口价格下降了 24%，金属类下降 21%，农产品下降 10%，南美洲国家贸易条件总体恶化 13%，增长率下滑在所难免。2014 年的南美经济已近乎停滞，2015 年进入衰退，增长率为 -1.6%。^①

但南美洲国家内部差异也很明显。委内瑞拉经济结构单一，过度依赖石油出口，经济情况随着国际油价的波动而起伏。厄瓜多尔在很大程度上也依赖石油出口，虽然衰退幅度不及委内瑞拉，但所受冲击仍然巨大，进入地区最差国家行列。巴西、阿根廷出口产品品种较为单一，出口市场集中于中国和欧元区，抵御价格风险的能力较差。而且巴西自 2014 年起陷入政治混乱，政策不确定性骤增，进一步加剧了经济颓势，深陷经济衰退。其他南美洲国家情况相对较好。阿根廷政府出于选举考虑，积极改善其宏观经济状况，得以逆转 2014 年经济停滞的势头，实现了 2% 的低速增长。智利不仅出口金属矿产品，近些年来还培育了三文鱼、葡萄酒、水果等非传统农产品出口，销

^① CEPAL, *Balance Preliminar de las Economías de América Latina*, Santiago de Chile, noviembre de 2015, p. 20.

往美国及亚洲新兴市场，抗风险能力较强，得以实现 2% 的温和增长。秘鲁具有多样化的自然资源禀赋，除大宗金属矿产品销往中国外，还有多种多样的非传统农业、渔业和畜牧业产品，包括水果、鱼油、羊驼毛制品等销往美国、欧洲和亚洲市场，出口市场多元化，得以实现 2.8% 的增长。哥伦比亚也得益于出口产品和市场的多元化，增长率达到 3.1%。玻利维亚经济外向度不高，受外部冲击较小，而且受益于进口汽油价格的下跌，加之政府在基础设施等领域投资的增加，年增速达 4.5%，居南美国家之首。

回顾这一轮超级经济周期可以看到，不同的拉美国家经历了不同的发展轨迹。墨西哥、中美洲追随“美国节奏”，实现了稳定但缓慢的增长。在本次周期的前半段，地区大国墨西哥尚能保持 5% 左右的增长率；到后半段，已经回落至 2% ~ 3% 的低速增长区间。考虑到人口增长因素，人均 GDP 增长基本停滞。按照这种速度，它很难实现发展目标。南美国家跟随“中国节拍”，经历了大起大落。在中国需求旺盛时，这些国家实现了快速增长，巴西、阿根廷甚至达到过 8%、9% 的“亚洲速度”，但产业结构相对单一、缺乏技术创新的痼疾依然在困扰它们。加勒比地区通过旅游业与美国、欧洲“链接”，在 2008 年金融危机后被边缘化，处境不佳。总的来看，所有拉美国家在本质上是相同的：它们的自主增长能力不足，仍然依赖外部市场、资金和技术输入。中国这个新增长极的出现帮助它们降低了外部风险，实现了较长时期的连续增长。但 2015 年的经历表明，拉美仍需要深刻的结构性改革来培育内部经济动力，才有望摆脱对外依赖，实现自主型持续增长。

（三）地区经济风险总体可控，但个别国家风险急剧上升

当外部环境恶化的时候，拉美国家就容易爆发金融危机。大宗商品价格急剧下跌和国际金融市场的动荡往往是危机的两大主要诱因，从 20 世纪 80 年代席卷拉美的债务危机到后来的巴西雷亚尔危机、阿根廷债务危机无不如此。与这些外部冲击相呼应的，往往是拉美国家过度负债、通货膨胀率上升等国内因素。2015 年，上述两种外部冲击同时出现，直接导致了三个不利后果：贸易逆差、汇率下跌和财政收入下降。

由于出口额下降幅度过大以及进口刚性，拉美地区 2015 年度出现贸易逆差，经常账户赤字达 1690 亿美元，占地区 GDP 的 3.5%。与此同时，流入外资却迅速减少：外国直接投资为 1070 亿美元，比 2014 年下降 22%；进入股市的外国投资从 1150 亿美元减至 700 亿美元，降幅达 40%；在国际市场发行的债券总额也急剧减少，降至 2009 年金融危机时的水平。年度资金流入只占

拉美地区 GDP 的 2.8%，尚不足以弥补经常账户赤字。因此，拉美国家只能动用外汇储备来支付差额，占到地区 GDP 的 0.7%。^①

由于出口下降和资本流出，地区主要国家货币出现贬值潮。巴西雷亚尔在 2015 年度前 11 个月对美元贬值 41%，哥伦比亚比索贬值 37%，墨西哥比索贬值近 20%，智利比索贬值 15%，秘鲁索尔贬值 12%。阿根廷比索在废除官方管制之后对美元汇率也有 40% 的大幅下跌。本币适度贬值可以促进出口，但剧烈下跌则会增大偿债压力，并推高国内通货膨胀率。2015 年，巴西的通胀率从 2014 年的 6.8% 升至 10%，阿根廷从 2014 年的 24% 回落至 14% 左右，墨西哥保持在 2.5% 的低位，地区其他国家的通胀水平总体不高。^②

出口下降还减少了政府财政收入。但墨西哥、厄瓜多尔等国通过税收改革增加了财政收入，在较大程度上弥补了出口税的减少。巴西由于前期的减税政策和出口收入下降叠加，财政状况恶化较快。在收入下降的情况下，拉美多数国家减少了财政支出。公共投资在 2015 年减少，数额达到地区 GDP 的 0.4%。但有些刚性支出难以缩减，特别是公共债务的还本付息。拉美地区公共债务占 GDP 的比重为 34.3%，而国际公认的警戒线为 60%，尚有差距。但巴西已经超过警戒线，达到 66%。巴西偿债开支快速上升，4 年上升 4 个百分点，达到 GDP 的 7.7%。由于国内政治混乱，标准普尔和惠誉等国际评级机构将巴西主权信用评级下调至垃圾级，导致巴西公共债务的利率上调，债务负担进一步加重。其他国家的公共债务和偿债额占比都不高，阿根廷两项指标分别为 44% 和 1.8%，墨西哥为 35% 和 2.2%，智利为 16% 和 0.7%。

由于入不敷出，拉美国家普遍出现财政赤字。巴西财政赤字达到 GDP 的 8.3%，已经大大超过 3% 的警戒线，且呈快速上升势头。阿根廷为 3%，墨西哥为 3.5%。^③

值得庆幸的是，拉美地区仍持有 8248 亿美元的外汇储备，这要归功于超级周期中贸易顺差的积累和大量的资金流入。在主要国家中，巴西持有的外汇储备为 3612 亿美元，墨西哥为 1819 亿美元，基础仍然雄厚。有巨额外汇储备作为“定海神针”，巴西等国得以从容应对贸易赤字和财政赤字，也遏制了汇率剧烈波动的风险，平安度过灰暗的 2015 年。但阿根廷的外汇储备只剩 269 亿美元，公私债务总额却高达 1495 亿美元，出现债务违约的风险继续上升。

①②③ CEPAL, *Balance Preliminar de las Economías de América Latina*, Santiago de Chile, noviembre de 2015, p. 65, p. 36, p. 55, p. 51.

综合来看，2015 年地区风险虽然呈走高态势，但总体仍然可控。高风险国家包括委内瑞拉、厄瓜多尔、巴西、阿根廷等 4 国。委内瑞拉主权风险指数高达 2605 点，而且仍处于快速上升的区间。其宏观经济形势紊乱，年通胀率高达 68.5%，本币对美元大幅贬值，外汇储备迅速减少。在国际原油价格屡创新低、国内政局趋于动荡的背景下，委内瑞拉经济的不确定性飙升，出现恶性通胀、经济瘫痪的风险大增。厄瓜多尔主权风险指数位居拉美地区第二位，达到 1207 点，而且在 2015 年快速上升 324 点。但该国不存在通胀和本币贬值问题，尚有回旋余地。巴西和阿根廷的主权风险指数都在 400 点左右。巴西宏观经济指数全面恶化，全年主权风险指数快速上升 180 点。就 2015 年而言，贸易赤字、财政赤字和公共外债水平还不算太高，在高额外汇储备的支持下，巴西的风险水平尚属可控，但前景堪忧。阿根廷将基准利率提高到 26%，遏制了高通胀势头，并初步缓解了历史遗留的债务问题，整体风险有所下降。但高利率势必阻碍经济复苏，且外债规模较大，外汇储备较少，阿根廷经济的稳定性仍存悬念。^①

二 左翼发展的高涨期结束，政治格局酝酿巨变

虽然受到不利的经济冲击，地区政治体制和局势还是保持了总体稳定。委内瑞拉议会选举、阿根廷大选、危地马拉总统补选以及圣基茨和尼维斯、特立尼达和多巴哥大选均在平静的气氛中举行，权力交接平稳。

（一）拉美左翼发展的高涨期宣告终结

除了出口经济繁荣的终结之外，2015 年的拉美还见证了左翼发展高涨期的终结。自 20 世纪 90 年代末开始，新自由主义改革的不良后果在拉美日益突出，左翼乘势从苏东剧变后的低谷中崛起，打破了拉美政坛保守、僵化的政治氛围。以 1998 年年底查韦斯在委内瑞拉取得选举胜利为开端，拉戈斯在智利、卢拉在巴西、基什内尔在阿根廷、莫拉莱斯在玻利维亚、科雷亚在厄瓜多尔相继赢得大选，再加上此后左翼取得的一系列选举胜利，左翼政府遍地开花。以往的左翼政党执政往往被经济危机和军事政变赶下台，通常都是短命政府。但这次不同，左翼政党在巴西、阿根廷、智利等地区大国都连续

^① CEPAL, *Balance Preliminar de las Economías de América Latina*, Santiago de Chile, noviembre de 2015, p. 25.

执政超过 12 年，期间政治稳定、经济增长、社会进步，可谓政绩斐然，打破了“左翼不会执政”的成见。可以说，拉美左翼开启了一个长达 17 年的“超级上升周期”。左翼政党之所以能取得如此辉煌的成就，除了新自由主义不得人心之外，还在很大程度上得益于政治周期与经济周期的重合。初级产品出口繁荣帮助左翼总统们坐稳了江山：用不着去推动艰巨的结构性改革，左翼领导人就可以得到充沛的财政资源来实施社会包容政策，从而进一步巩固甚至拓宽了其选举基础，形成了良性循环。但是，经济繁荣的终结打破了良性循环，这一轮左翼政治高涨期也落下帷幕。

最有代表性的国家依然是委内瑞拉。2015 年 10 月，在举世瞩目的委内瑞拉议会选举中，执政已届 17 年的统一社会主义党失利，在全部 167 席中只得到 55 席。反对派赢得 112 席，占据 2/3 多数，已经达到修宪的席位要求。值得关注的是，本次选举的民众参与率高达 75%。11 月，在南美大国阿根廷大选中，右翼政党联盟“变革联盟”与“共和国方案”党候选人毛里西奥·马克里战胜左翼执政联盟“胜利阵线”候选人丹尼尔·肖利，结束了左翼政党自 2003 年以来连续 12 年执政的历史。在地区头号大国巴西，已经连续执政 12 年的左翼政府深陷腐败丑闻，多达 54 位政府高官、国会议员及国企高管涉案，总统本人和前总统卢拉都难以摆脱干系，再加上严重的经济低迷，总统罗塞夫的支持率一度跌至 8%，反对党已经在议会启动了针对她的弹劾程序。在左翼政党执政的智利，屡次出现大规模抗议示威，总统巴切莱特的支持率降至 25%。连左翼地位一向稳固的玻利维亚和厄瓜多尔也出现政治裂痕。虽然两位明星总统莫拉莱斯和科雷亚都如愿赢得第三次连任，但他们的政治威望也因此受损。玻利维亚执政党在年初举行的市政选举中处于下风，丢掉了首都拉巴斯的市长职位。厄瓜多尔执政党在 2014 年的市政选举中已遭挫折，2015 年又遭遇大规模的抗议风潮。拉美执政左翼在 2015 年遭受的一连串挫折，特别是在巴西、阿根廷、委内瑞拉三大国发生的剧烈变化，无疑宣告了这一超级政治周期的终结。

在本次政治周期中，拉美左翼执政始终面临双重制约：其一来自右翼，作为既得利益集团，它们在经济、政治、社会领域中拥有强大的影响力，为左翼改革设定了“天花板”；其二来自指导思想的“空白”，在计划经济模式、结构主义和进口替代战略失败之后，拉美左翼始终找不到行之有效的替代方案。委内瑞拉国情特殊。由于国家掌握了石油收入，拥有较大的政策选择空间，该国左翼政府提出玻利瓦尔革命、21 世纪社会主义、参与式民主等

一系列新理念，并将其付诸实施。在经济领域，国有企业、合作制企业、农业合作社替代私有企业和农场，工人、农民参与管理，政府直接参与资源配置；在政治领域，社区委员会体制逐步代替地方政府部分功能，以实现公民的更多参与。但是，这些新理念并没有认真汲取以往社会主义实践的经验教训，关键的激励缺失问题、委托—代理问题、搭便车问题等非但没有解决，反而更加严重。因此，在左翼政府连续执政 17 年之后，委内瑞拉经济结构依然没有实现多元化，工业化没有进展，粮食不能自给，而且比以往更加依赖石油出口。政府运转低效，混乱的经济政策还导致物价飞涨、商品短缺，社会治安也极度恶化，已取得的社会成果被侵蚀殆尽。总统马杜罗的个人魅力远逊于查韦斯，接任后也没有任何重大改革措施出台，局面日益恶化。所以，统一社会主义党在议会选举中的失败在预料之中。这一失败不仅在委内瑞拉重创了左翼的政治基础，而且意味着探索新型社会主义道路的一次重大挫折，对拉美激进左翼形成沉重打击，将对拉美政治格局的演变产生深远影响。

阿根廷和巴西都是拉美温和左翼的代表。与委内瑞拉相比，两国执政左翼受到的制约更大。两国政府无力进行结构性改革，只能在社会领域谋求突破。政府通过加大教育支出、医疗支出、公共养老金支出和转移支付等方式，在反贫困、降低收入分配不平等程度等方面取得显著进展。12 年间，阿根廷处于收入分配层级最底端的 20% 的穷人收入几乎翻倍，占 GDP 的比重从 4% 升至 7%，最富有的 20% 的人群占有的份额从 50% 降到 30% 出头，基尼系数降低 14.8%。巴西最穷的 20% 人群收入占比从 3.2% 升至 4.2%，最富有人群的占比从 60% 降至 48%，基尼系数降低 16.4%。总的来说，阿根廷、巴西等左翼执政国家的社会进步程度要明显高于右翼执政的国家，这是左翼得以多年连续执政的根本原因。但是，温和左翼执政具有内在的脆弱性：他们无法通过结构性改革来实现可持续发展，只能在现行模式内进行修修补补。政府的社会支出也没有牢固的基础，很大程度上要依靠出口红利和公共外债来筹措资金。一旦出口繁荣结束，不仅社会支出难以为继，沉重的债务负担还可能引发危机。

总的来看，无论是激进左翼还是温和左翼，都没有找到适当的发展模式来帮助国家摆脱怪圈，也没有找到适当的政治发展模式来帮助自己挣脱怪圈，民众主义的标签对他们仍然适用。不过，左翼超级周期的终结并不意味着左翼政党的彻底失败。从社会结构来看，拉美地区还远未形成橄榄形的社会结构，中产阶级比重不高，社会下层人数众多，构成左翼天然的社会基

础。左翼政党虽然受到挫折，但它们的社会政策惠及广大民众，增强了它们的政治感召力，左翼势力不会一朝瓦解。本次阿根廷大选中，左翼政党虽然落败，但肖利在第一轮投票中领先，第二轮得票差距也不到3个百分点，而且左翼联盟还保持了参议院多数席位和众议院第一大反对党地位。巴西左翼受困于腐败丑闻，罗塞夫支持率猛跌，但前总统卢拉的支持率仍然保持在50%的高位，巴西左翼政党尚有逆转的希望。

（二）拉美政治格局酝酿巨变，“愤青时代”来临

2015年，拉美地区的街头抗议活动强度明显上升。针对巴西石油公司案等多起严重贪腐案件、经济形势恶化和失业率上升，巴西爆发三次大规模游行示威，每次参与人数都达到80万左右。在墨西哥，因政府在43名学生失踪事件调查中的不作为及其他问题，首都墨西哥城多次爆发大规模抗议活动，并发生激烈的警民冲突。在智利，反对教育改革的学生抗议活动风起云涌，规模高达20万人。在秘鲁，乌马拉政府出台《青年就业法》，削减年轻人就业的工资、假期等福利待遇，以降低非正规就业的比重。首都利马和全国各大城市多次爆发大规模游行示威，抗议该歧视性法案，引发执政党内部分裂。此外，秘鲁政府推行的高等教育改革也引发青年学生的抗议风潮。在危地马拉等国家，因政客腐败引发的抗议活动也时有发生。

这些抗议活动展露了拉美政治的一股新风潮，本文称之为“愤青时代”的到来。它具有以下四大特征：以青年人（15~29岁）为主，带动其他社会组织、相关利益集团的政治参与；动员的主要手段为社交网络，而非政党等实体组织；主要表达方式为大规模街头政治，通常不诉诸暴力，没有反体制倾向；关注点包括教育、就业、经济、反腐败、民主等广泛议题，政治倾向带有激进色彩。

“愤青时代”有特定的社会和政治含义，反映了人口周期对经济和政治周期的影响。无论是按时间序列的纵向比较，还是与世界其他地区的横向比较，当前拉美地区的人口年龄结构都比较特殊：整体年轻化，但又没有过度的低龄化。15~29岁之间的人口约有1.5亿人，占到拉美地区总人口的25%。由于近10余年来教育领域的进步，这个群体比上一代人受到更多的学校教育，接受初等、中等、高等教育的比重都有大幅上升甚至翻倍，他们习惯使用社交网络，信息交流更快捷。但从总体社会状况来看，他们却沦为不折不扣的弱势群体。一是青年失业率高，是整体失业率的2倍多。在墨西哥，15岁以上劳动力的失业率为4.7%，但年轻人（15~24岁）的失业率达到9.1%。秘鲁的两种失业指标分别为4.4%和11.6%，巴西为6.7%和15.9%，阿根廷为

7.2%和18.3%。智利最为悬殊，竟达到7.8%和20.2%。受不利经济形势冲击最大的也是年轻人群体，在最近的经济萧条中，他们的失业率上升最快。二是青年就业者的工资待遇低。青年就业者的特点是工资低、福利少，非正规就业的比重更高。青年就业者（15~29岁）享受社会保障的比重为49%，年长者（30~64岁）的比重为68%，二者差距较大。对年轻人来说，因缺乏工作经验、人力资本积累较少而领取低工资尚情有可原，但不能享受同等的社会保障则不合情理。三是青年的社会边缘化问题严重。在整个拉美地区，约3000万年轻人常年处于既不能上学也不能就业的边缘状态。在巴西，处于这种游离状态的年轻人约为650万人（2013年），占青年人口总数的20%。^① 这些年轻人处于生命周期中最有活力的阶段，他们接受了更多教育，却得不到相应的社会地位和福利，社会、政治挫折感最强，最容易被动员起来去参与政治，特别是街头政治。在经济形势恶化的大背景下，这个群体的躁动加强，开始对拉美政坛形成冲击。一些敏锐的政治家和政党也开始尝试吸收这股强大的新生力量，试图将其组织化和实体化。鉴于这个群体庞大的规模和旺盛的政治活力，谁能够整合这股力量，谁就将引领未来10~20年的拉美政坛。如果整合失败，这个群体将成为社会的破坏性力量，给社会治安乃至政治稳定带来巨大压力。

（三）在经济失速的大背景下，社会状况的脆弱性更加明显

在本次经济周期中，拉美国家的公共社会支出普遍大幅上升，超过GDP的上升幅度，且具有反周期的特征。与20世纪90年代相比，政府社会支出占总支出的比重从45%升至66%，其中，对教育领域的支出占到GDP的5.6%，已经达到经合组织国家的水平。在反贫困、社会包容、收入分配方面，拉美国家在这个时期都取得了令人瞩目的成绩。按照不同的社会支出水平，拉美国家可分为三类：巴西、阿根廷、哥斯达黎加政府的社会支出超过GDP的20%，为高社会支出国家；秘鲁、危地马拉、厄瓜多尔等国社会支出占比始终在10%以下，为低社会支出国家；其他国家为中等社会支出国家。^②

但拉美的社会进步并不稳定。从经济基础来看，拉美经济依然缺乏自生能力，技术创新能力不足，经济结构没有实现多样化，增长依靠外部动力拉动。一旦外部动力减弱，拉美国家就会出现经济萧条，殃及社会事业。在本轮经济周期中，出口繁荣是社会进步的基础，它一方面带来更多就业和更高

^{①②} CEPAL, *Desarrollo Social Inclusivo: Una Nueva Generación de Políticas para Superar la Pobreza y Reducir la Desigualdad en América Latina y el Caribe*, Santiago de Chile, 2015, pp. 45-51, p. 66.

收入，另一方面为政府带来更多财政资源。随着出口繁荣的结束，这些红利都将逐步耗尽，从而导致社会领域的倒退。

拉美地区的社会进步也还没有形成结构性突破。根据联合国拉美经委会的研究，尽管拉美地区处于贫困线以下的人口比重降到了 28.1%，但仍有大量人口在贫困线上徘徊。他们通常没有失业保险、存款、健康保险、养老金、意外险和自有住宅，容易在不利形势下返贫。这个群体被拉美经委会定义为经济脆弱群体，他们与贫困人口一起占到拉美地区总人口的 51%。或许世界银行的一份研究报告能让我们更清楚地认识拉美地区的社会结构：2009 年，拉美地区高收入阶层占总人口的 2%，中产阶级占 30%，经济脆弱阶层占 38%，贫困人口占 30%。^① 考虑到 2012 年之后经济增速的锐减，拉美地区目前的中产阶级可能仍不到总人口的 40%。

三 大国博弈背景下的拉美外交面临更多机遇

拉美国家的对外关系从来都是随着国际大格局的变化而调整。在本轮超级经济周期开启后，国际经济、政治格局多元化的势头日趋明朗，拉美国家的多元化外交也蓬勃发展。推动这种发展的能量既有拉美国家自身拓宽战略回旋余地、借力发展的内在动力，也有大国纵横捭阖、全球逐鹿所产生的外部拉力。此外，随着拉美国家经济实力的增强，其国际地位和自信心都在上升，寻求独立自主、在国际治理体系和国际秩序构建中发挥更大作用的意愿也趋于增强。拉美国家的对外关系就在这三种力量的消长变化中进退开阖。

（一）中拉关系发展进入“瓶颈”期，“危”与“机”相生相伴

在已经结束的经济超级周期里，中拉关系在传统大宗商品贸易迅猛增长的推动下进入了新阶段，双方的战略互补性得到充分释放，并助推了二者间政治关系的进展。随着中国逐步成为世界第三大对外投资国，双方的投融资合作也渐成气候。但中拉关系的进一步发展遇到障碍。2015 年，中国经济对拉美经济的拉动力继续减弱，以往年均 27% 的增长速度已不复再现。双方贸易额的高速增长不可持续，这一点在 2015 年更趋明朗。但是，中拉双方在战略上的相互重视有望扭转不利局面，推动双方关系向更加深入、全面、均衡的新阶段发展。

^① Francisco H. G. Ferreira and Julian Messina, *Economic Mobility and the Rise of the Latin American Middle Class*, World Bank, 2013, p. 136.

2015年1月初,被称为中国年度首次“主场外交”的中拉论坛首届部长级会议在北京举行,中国国家主席习近平、拉共体轮值主席国哥斯达黎加总统索利斯、候任轮值主席国厄瓜多尔总统科雷亚、拉共体“四驾马车”成员国巴哈马总理克里斯蒂以及委内瑞拉总统马杜罗共同出席会议开幕式。会议通过了《中国与拉美加勒比国家合作规划(2015—2019)》,除了政治、国际关系、贸易、投资、金融、能源资源等领域外,还强调了基础设施和交通运输、农业、科技、航空航天、旅游、文化、体育等新兴领域的合作。如果这一规划得到有效落实,中拉关系的发展将进入一个新层次,中国将在美国的“后院”找到可靠的战略伙伴。

2015年,中拉双方高层交往频繁,成果丰硕。11月,中国国家主席习近平在出席20国集团领导人第10次峰会时会见墨西哥总统培尼亚,双方就发展中墨全面战略伙伴关系和扩大两国全方位合作达成共识。在随后的APEC领导人非正式会议上,习近平还会见了哥伦比亚总统桑托斯。时隔不久,习近平在出席气候变化巴黎大会时会见巴西总统罗塞夫,协调了双方在气候变化问题上的基本立场。5月,中国国务院总理李克强对巴西、哥伦比亚、秘鲁和智利进行正式访问。期间,中国与4国政府发表联合声明,进一步明确了未来双边关系发展的重点领域,巩固了传统友好关系和政治互信。在务实合作方面,中国与4国分别签署了产能合作框架协议,推动了两洋铁路等重大合作项目,还签署涉及能源矿产、基础设施建设、科技创新等领域合作文件70余项,为中拉合作注入了强大动力。

(二) 美古复交和 TPP 谈判结束给美中拉三角关系带来新的复杂因素

美古双方在2014年年底宣布启动关系正常化进程,经过一系列艰苦谈判之后,两国于2015年迈出决定性步伐。在2015年4月举行的第七届美洲国家首脑会议上,美古共同创造了历史:古巴政府首脑首次参加美洲峰会;美国总统奥巴马和古巴国务委员会主席劳尔·卡斯特罗举行了50多年来的两国领导人首次会见。5月,美国宣布将古巴从支持恐怖主义国家黑名单中去除,为两国复交清除了一个主要障碍。7月,奥巴马宣布两国恢复外交关系,互设大使馆。

就美古关系而言,复交只是走完了第一步,两国关系还远未实现正常化。这里面最大的障碍就是美国奉行了54年的对古经济、金融封锁和贸易禁运政策。虽然美国政府已经部分解除了对古旅游、商业、电信等领域的制裁,但这个政策“大篮子”里的部分内容来自国会立法,包括1992年的《托里切利

法案》和 1996 年的《赫尔姆斯—伯顿法案》等，最终解除贸易禁运还需要国会授权。复古势力在美国国会具有相当大的影响力，立法过程也漫长复杂，完成这项任务绝非易事。

对美国而言，与古巴关系正常化可能会获得多方面的利益。首先，美国持续 50 多年的经济制裁并没有收到预期的效果。古巴经济已经挺过了最困难的时候，改革措施也初见成效。有鉴于此，美国调整策略，希望以经济交往促成古巴的转变。其次，美国在没有正当理由的情况下不断加强对古巴的经济封锁，恃强凌弱的帝国主义风格非常明显，引起国际社会的普遍反感。联合国大会已经连续 23 年通过决议敦促美国放弃这项政策。对古巴的封锁损害了美国的国际形象和软实力，已经成为美国对外政策的负担。再次，古巴在拉美特别是左翼阵营中拥有广泛的影响力，古美关系正常化可以减轻古巴作为反美旗手给美国带来的压力，甚至有可能分化古巴与委内瑞拉及其他激进反美势力的关系。最后，此举会扫除美拉关系中的一些障碍，推动美拉关系的改善。在中拉合作进入新阶段的背景下，美古关系正常化显得尤其意味深长。

美拉关系与中拉关系具有竞争性，《跨太平洋伙伴关系协定》（TPP）则是美国在拉美与中国开展角逐的主要工具和载体。2015 年 10 月，美国竭力推动的 TPP 谈判终于取得重大突破：12 个参加国宣布达成基本协议并结束谈判。2016 年年初，12 国将在新西兰缔约，并各自开启国内批准程序。一俟其中的主要 6 国得到批准，TPP 协定便开始生效。有 3 个拉美国家参与了谈判，分别是墨西哥、秘鲁和智利。美国力推 TPP 的主要目的之一是遏制中国经济影响力的全球扩张。一旦协议生效，便会产生不利于中国的贸易转移效应。TPP 成员国之间的经贸关系将得到增强，而中国与这些国家的贸易将被削弱。在某些领域，拉美国家将从中国的损失中获益，而中国同这些国家深化经贸关系的努力将受到 TPP 相关规定的阻碍。TPP 对其他拉美国家持开放态度，有了墨西哥等国的示范效应，可能会有越来越多的拉美国家寻求加入。届时，中拉关系的发展将会面临更为严峻的挑战。

总的来看，2015 年是一个特殊的年份：前一时期的出口经济繁荣和左翼稳健执政带来的乐观情绪已经被残酷的现实打破，拉美国家要重新面对如何实现可持续发展的历史性难题，社会各阶层和各利益集团将在新形势下展开新一轮博弈，拉美国家再次站到了发展的十字路口。

（责任编辑 刘维广）