



深度

评论

罗钧禧：阿根廷总统大选，与庇隆主义的回归

四年前留下的经济烂摊子，正好滋生土壤让前总统卷土重来。阿根廷还要“哭”多久？

2019-10-28



2019年10月24日，阿根廷现任总统及来届总统候选人马克里(Mauricio Macri)支持者在科尔多瓦发起造势大会。摄：Ronaldo Schemidt / AFP via Getty Images

美国哈佛大学每年都有众多国家领袖到访，但要数令我印象最“深刻”的，则肯定是阿根廷第一位民选女总统费尔南德斯（Cristina Fernández de Kirchner）。

2012年的某个下午，缅甸的昂山素季来了肯尼迪政府学院演讲。她才刚离开，学院晚上又迎来了费尔南德斯。我在排队进场时，有很多人给我派传单，希望我帮忙提问上面的问题。那时我才知道，费尔南德斯在阿根廷国内几乎从不接受传媒访问。有机会在哈佛见到总统，阿根廷学生当然不会放过向她提问尖锐问题的机会。而且，学院的肯尼迪论坛（John F. Kennedy Forum, 简称为“The Forum”）是无数国家领袖演讲的场地，但按传统，踏上论坛的人都要接受不经筛选的学生提问。有一个学生还特意感谢费尔南德斯给予这个“尊贵的”发问机会。

费尔南德斯似乎没有预料到这些尖锐的问题，例如，为什么她的财富在担任总统期间暴涨近十倍、为什么要实行外汇管制等。费尔南德斯开始时还不愠不火地回答，但后来终于按捺不住，向学生发炮回击：“我以为来到哈佛，学生会问关于阿根廷文学的问题。”“你们都有那么多美金来哈佛读书，证明兑换美金不是问题。”跟学生辩论得兴起的费尔南德斯，不让院长按时结束答问环节，反叫学生尽情发问。费尔南德斯最后勃然大怒地离开，连学院为她准备的酒会也没有参加。我身旁的阿根廷同学说，她和很多阿根廷人都只是一介穷书生，要靠奖学金才能来到哈佛，总统的回答伤透她的心了。

这个充满争议的女政治家，并没有随著她于2015年完成两届总统任期而淡出政坛。相反，費南德茲的競選組合在週日（27日）的第一輪總統選舉中以47.88%得票當選，擊敗尋求連任、但只有40.6%得票的馬克里（Mauricio Macri）。根据阿根廷法律，只要候选人在第一轮投票获得45%选票、或获得40%以上选票且比得票第二高的候选人多出十个百分点，就将直接胜出选举，无须进入第二轮投票。虽然在选举组合中，为了争取温和派的支持，费尔南德斯只任副总统，而名气较低的艾柏托（Alberto Fernandez）则任总统（两人同姓，但彼此没有关系），但阿根廷人普遍认为费尔南德斯将会掌握实权，而艾柏托则可能沦为“虚位元首”。

十二年的费尔南德斯夫妇时代

哈佛和阿根廷算是有一段渊源。上世纪80年代末，为了解决问题阿根廷高达3,000%的恶性通胀问题，哈佛出身的阿根廷经济部长卡法友（Domingo Cavallo），在1991年推出货币局制度（currency board system），把阿根廷比索兑美元的汇率定为一比一。此举迫使阿根廷中央银行不能滥发货币，亦降低国民和投资者的通胀预期。阿根廷的通胀翌年就降至不到20%，再之后的几年更降至接近零。但世界没有免费午餐，放弃货币政策会使经济调节更加痛苦。2001年阿根廷发生金融危机和银行挤提，再次被邀请回政府担任经济部长的卡法友被迫限制市民每天的提款上限，但此举进一步使得民众的信心进一步崩溃。到了12月底，数以十万计的愤怒民众上街示威，在短短十天内推翻了两个总统。新总统宣布废除货币局制度，阿根廷比索在接下来的数月迅速贬值约75%。

虽然阿根廷的经济在2001年的金融危机后接近崩溃，而且须要对国际债务违约，但她的民主制度还是幸存下来。可幸的是，往后十年国际商品价格高企，使阿根廷经历了一个大转变，经济增长在2003-08年每年达8%。基什内尔（Néstor Kirchner）在2003年上台后，对债权人采取强硬的态度，逼使他们对债务进行重组，并利用新债换取旧债，削减了阿根廷超过一半的债务。此举使阿根廷被完全踢出国际金融体系，但因为那时候商品价格高涨，阿根廷根本不需要向外举债，甚至到2005年已经完全还清了她对国际货币基金组织（IMF）的债务。



2015年12月9日，阿根廷总统Cristina Fernández de Kirchner于布宜诺斯艾利斯举行的告别集会上发表演讲后，向支持者们致意。摄：Eitan Abramovich/AFP via Getty Images

基什内尔上台时，阿根廷可以说是一片混乱，而民众对政府的不满情绪，要比邻近的巴西和智利高很多。但亦因如此，基什内尔上任时的反对派十分虚弱，让他得以组织一个强势政府。他也作出几项举动，恢复公众对政府的信心。例如，他任命了一些有威望的最高法院法官，检控右翼军政府在70年代末针对异见人士发动的“肮脏战争”（Dirty War）的罪犯。基什内尔也是阿根廷近20年来第一个提高工人工资的人。他的高支持度帮助他的妻子费尔南德斯赢得2007年的总统大选，并在2011年再次成功连任。

与丈夫基什内尔一样，费尔南德斯是庇隆主义者（Peronist），经济政策稍为向左倾，加上她在首个总统任期时正值大宗商品价格高企，使得政府有能力进行许多社会福利政策，实行全民社会保障，例如在2008年将退休制度重新国有化，确保包括灰色经济（informal sector）领域在内的全部退休工人都能享有退休福利。在费尔南德斯任内，阿根廷的贫穷比率减少了一半、失业人口减少了三分之二、工资有所提高、贫富悬殊的程度亦有所回落。

庇隆主义的褪色

2015年，费尔南德斯完成两届总统任期，按宪法规定不能再次连任，阿根廷宛如正式告别一个时代。中间偏右的反对派候选人马克里赢得总统大选，结束了庇隆主义（Peronism）70年的执政。马克里是阿根廷巨富弗朗西斯科·马克里（Franco Macri）的儿子，与商界十分亲近，右翼形象深入人心。他接手时阿根廷经济是一个烂摊子：低经济增长、高通胀、低储备、及巨额财政赤字。马克里上任时承诺以自由市场政策复兴经济，提高透明度和开放国际市场，并指会改善与美国的关系。

国际社会对马克里的经济政策抱有很大期望，阿根廷股市指数 Merval 在马克里当选当天猛涨了25%。马克里声称要进行“渐进主义”式的经济改革（gradualismo），在上任一星期内取消了外汇管制（cepo cambiario），并与债权人就2001年阿根廷债券违约问题达成原则性和解，使阿根廷能够重返国际市场进行融资。马克里同时采取紧缩财政政策，以改善政府财政，又取消了多种农产品的出口税，以增强出口竞争力。国际投资者的乐观情绪，甚至让阿根廷发行的100年期“百年债券”获得超额认购。

但是，这种乐观情绪并不持久，一系列的政策失误和外部事件破坏了马克里的经济模式。阿根廷2018年遇上数十年来最严重的干旱，影响大豆的收成，令政府无法从农产品出口中赚取所急需的美元收入。加上美国加息，增加了阿根廷的借贷成本，也使新兴市场的货币大幅贬值。国际投资者仿佛突然间记起阿根廷的一些“老问题”：过去曾经八次债务违约，在过去半个多世纪经历了超过14次经济衰退，等等。阿根廷一时间不再是国际投资者的宠儿，资金流向迅速逆转。

随著阿根廷比索汇率在2018年急跌一半，阿根廷再度陷进经济阴霾，阿根廷不得再次不向IMF求助。这已经是阿根廷自1958年来第22次向IMF求助，而IMF亦决定提供史上最大的560亿美元援助计划。接踵而来的大幅削减政府财政开支和公共补贴，导致物价飙升并加剧了通货膨胀。至此，马克里的 gradualismo 已经名存实亡。削减补贴使不少低下阶层生活困难，加上2017年的养老金改革引发暴力抗议，大大削弱了马克里的声望。

今年8月初总统初选，艾柏托和费尔南德斯得票49.5%，比角逐连任的马克里多出16.5个百分点。这在拉丁美洲并不常见——根据一个研究，1953至2012年间拉美举行的137次总统选举中，有83%的总统都能够连任。市场担心庇隆主义可能重新掌权，阿根廷比索对美元一度下跌约30%至60比索兑1美元水平，MERVAL指数亦单日下跌近37%。阿根廷央行的标准利率已升至接近75%的高位，但也阻止不了资金流走。马克里政府后来更宣布重新实施外汇管制，以免外汇储备继续流失。



2019年10月24日，阿根廷总统候选人阿尔贝托(Alberto Fernández) 在台上发言，他的盟友克里斯蒂娜(Cristina Fernández de Kirchner)亦在台上。摄：Spencer Platt/Getty Images

庇隆主义的回归

那为何国际投资者不信任庇隆主义，但庇隆主义仍然在阿根廷大有市场？事实上，在马克里任内，庇隆主义者（Peronist）仍控制工会及国会，所以庇隆主义其实从来未有消失。在这次总统选举，艾柏托与费尔南德斯固然是庇隆派代表，但马克里亦找来一名庇隆主义者做副手，可见庇隆主义对阿根廷的深远影响。

虽然庇隆时代已经是50多年前的事，但要了解阿根廷，就要了解庇隆主义。庇隆（Juan Perón）这个名字可能陌生，但庇隆夫人的名字却随著电影《庇隆夫人》（Evita）家喻户晓。简单而言，庇隆当年成功动员阿根廷的工人阶级，给予他们一系列的社会和经济利益，以换取他们政治上的支持，结果成功推动一个民粹运动，打败整个阿根廷政治建制。

和大部份的民粹主义一样，阿根廷社会分裂成两个阵营：支持和反对庇隆主义。直至今日，阿根廷的草根阶层仍然普遍是庇隆主义者，但中上阶层则相反。过去几十年，庇隆主义导致阿根廷的极端政治不稳定；阿根廷军方曾经认为庇隆主义造成一个没法运作的政权，而结果是在1954-1976年发生的四次军事政变。

脆弱制度的恶果

其实，在上世纪30年代，阿根廷已经是世界经济强国，首都布宜诺斯艾利斯被誉为“南美的巴黎”。阿根廷过去百年经历慢性衰落，主因是制度的脆弱（institutional weakness）。在过去20-30年，阿根廷的邻国如墨西哥、巴西和智利在制度建设方面，都缓慢的取得成果，但阿根廷却反而在开倒车。例如，阿根廷的国会基本上无力制衡政府；梅内姆（Carlos Menem）在90年代和基什内尔在2000年代担任总统时基本上都控制国会，而在费尔南德斯回归执政后也定必如此。拉美发展银行发表的“国会能力指数”（congressional capability index），评核各拉美国家的国会在各个方面，例如技术知识、立法委员会的能力、议员的平均年资等。四个国家（智利、乌拉圭、哥伦比亚和巴西）获评为“高”。几个国家获评为“中”，包括墨西哥、哥斯达黎加、巴拿马及萨尔瓦多。阿根廷的评分却只有“低”，如同更落后的秘鲁、洪都拉斯及危地马拉。

阿根廷的司法独立性，在调查中亦处于拉美的下游位置，比巴拉圭、厄瓜多尔及危地马拉还要低。司法独立的其中一个重要基石，是司法人员工作的稳定性，如法官不应该惧怕因政治原因而被撤职。但从历史上来说，除了在1999-2001年担任总统的鲁亚（Fernando de la Rúa）之外，从40-50年代庇隆时代起的每一届阿根廷政府，都曾经干预最高法院。从1960至2000年，美国最高法院的法官平均任职达13年；智利的更长达16年；巴西的也有10年。然而，阿根廷的最高法院法官一般的任期都不到4年，比一届总统任期还要短。

同样的事情，也发生在阿根廷中央银行。智利、墨西哥、巴西等拉美国家，在过去30年都建立了相对独立的中央银行。梅内姆曾经在90年代建立过一个相对独立的中央银行，但自此以后，中央银行的独立性不断被侵犯及破坏。尽管阿根廷总统在宪制上没有解雇央行行长的权力，但包括马克里来内的多任总统，都曾经迫使央行行长辞职。去年，在IMF的压力下，阿根廷政府向国会提出草案，旨在增强中央银行的独立性，加强货币政策的公信力。但在国会的强烈反对下，该立法工作仍然面临挑战。



2019年10月24日，阿根廷总统马克里(Mauricio Macri)的支持者在游行期间举起前总统克里斯蒂娜(Cristina Fernandez de Kirchner)穿著囚犯衣的吹气玩偶。摄：Ronaldo Schemidt / AFP via Getty Images

在普遍脆弱的制度下，政治和经济的游戏规则可以随时被操纵或改变，去迎合当权者的短期需要。由于脆弱的制度不能有效的制衡政府，防止政府过度集中及滥用权力，当没有游戏规则时，政治就只剩下“丛林法则”。没有人知道对方会否按规矩办事，所以每一个人在当权时，都会“有风驶尽樺”。这使阿根廷政治变得非常不稳定，各派势力也不存在任何信任和合作，使得政府施政缺乏前瞻性。脆弱的制度终究会带来政治灾难及经济危机，这大概也是为甚么在过去百年，阿根廷在民主发展和经济表现都落后其他拉美国家的主因。

左倾经济政策回归

如今，阿根廷已经开始重组1,010亿美元的债务，以遏制一场已颠覆该国金融市场的信心危机。国际评级机构纷纷下调阿根廷国债评级，阿根廷国债价格已经跌至历史低点，市场估计未来五年阿根廷违约的机率高达90%。IMF预期2019年阿根廷经济收缩3.1%，通胀则高达57.3%，2020年阿根廷GDP仍可能萎缩1.3%，通胀则为39.2%。而阿根廷政府过去曾被IMF点名批评篡改官方数字，所以实际经济情况可能还要更糟。

与智利不同，阿根廷政府从来都没有成立一个“雨天基金”（rainy day fund）作未雨绸缪。基什内尔和费尔南德斯过去基本上把商品价格高企的那些年赚回来的钱全部花光，仿佛商品价格会永远持续高企。虽然这改善了很多社会问题，但阿根廷政府没有准备好面对商品价格的急速回落。过去，阿根廷因为债务违约，不能在国际金融市场发债，使得中国资金成为重要来源，用以投资基础设施、能源和交通运输等。自2007到2018年，中国已向阿根廷作出169亿美元贷款，成为阿根廷主要的债权人之一；中国亦已经成为阿根廷的第二大贸易伙伴。

艾柏托最近曾指责马克里，说他当选时声称会吸引外国投资者，但就没有珍惜中国这个可靠的投资者。随著亲华的费尔南德斯回归执政，阿根廷势必再向中国靠拢。不少阿根廷人仍然认为IMF是阿根廷在2001年违约的罪魁祸首，反而有不少人将中国视为经济救星。过去几年争议不断的阿图查核电站三号机组（Atucha III）兴建计划，亦可能正式动工。在美国政府的压力下，马克里对这个项目反复阻挠。而这个核电站项目的成本，绝大部份由中国贷款支付，被视为中国对外出口核反应堆的代表作。

费尔南德斯四年前留下的经济烂摊子，正好滋生土壤让她卷土重来。但在今天的阿根廷经济乱局下，费尔南德斯是否还有昔日的政治光环？虽然她胜出选举，并将再次领导阿根廷，答案却似乎是不言而喻。

（罗钧禧，曾任哈佛大学经济学系及肯尼迪政府学院讲师，研究领域包括国际政治经济学及拉美政治等）

拉美政治

选举



邀請好友加入端會員
成功訂閱同享優惠

如果你喜歡
就分享給更多人吧



热门头条

1. 李安《双子杀手》缘何低评分？电影24格百年大梦的破坏者们
2. 内地生笔记：中大校长对话场内外，与那篇让内地生激愤的人民日报评论
3. 重磅：广西文革天坑杀人案
4. 豆瓣十日阉割记：爱国的火烧到阿中哥哥的舆论阵地
5. 一个逃犯，两场风暴：陈同佳案背后的台港引渡空窗与两岸角力战场
6. 索罗门群岛发生“反对与台湾断交”游行后，我们飞去与当地人聊了聊
7. 黄星桦：韩国瑜“请假选总统”，为何让部分选民觉得合理？
8. 虎扑直男与饭圈女孩，谁才是更先进的爱国力量？
9. 即时报道：台湾同婚合法化后首次大游行，陆同志各地旅客踊跃参与
10. 杨友仁：《愿荣光归香港》何以动人？一个音乐社会学的分析视角

编辑推荐

1. 植敏欣、余思盈：“和理非”和“勇武”对警察及其家属的观感及激进化
2. 面对香港时代革命，北京接下来会如何做？
3. 许辉：赶工游戏、升级流水线、破碎个体……平台经济的算法幻象
4. 专访美中关系学者：香港是新柏林？示威者太暴力？《人权法案》能否过参议院？
5. 一个逃犯，两场风暴：陈同佳案背后的台港引渡空窗与两岸角力战场
6. 白信：从治理暴力到路线斗争，香港革命是中国的内生危机
7. 索罗门群岛发生“反对与台湾断交”游行后，我们飞去与当地人聊了聊
8. 加泰罗尼亚抗议现场：“审判”与“被审判”的一周

9. 杨友仁：《愿荣光归香港》何以动人？一个音乐社会学的分析视角

10. 豆瓣十日阉割记：爱国的火烧到阿中哥哥的舆论阵地

延伸阅读

中国正成为拉美国家“救命金主”

罗钧禧：粉红浪潮、美国政治与奥巴马的古巴行

其实若不是杜林普在共和党内领先，奥巴马还不一定有政治资本，进行这个历史性访问。

看见的力量：阿根廷“五月广场母亲”三十年抗争缩影

当失踪者母亲决定站出来抗议的那一刻，几乎没有什么力量能够阻止，她们代表着威权体制下可能唯一的正义。

罗钧禧：奥巴马扭转的拉美政策，将被特朗普推翻？

特朗普“美国优先”的口号下，除了个别议题（如移民问题），拉美关系很可能不会是其任内的施政重点。

政治学者亚当·舍沃斯基：选举在减少不平等方面无能为力

持续存在的不平等，不恰恰表明我们的代议制出了问题吗？你不能说“不平等很可怕，但我们的制度是完美的”。