

马克思主义与拉美社会主义专题

莫拉莱斯执政以来 玻利维亚发展政策的特点与评析

文 学

内容提要：莫拉莱斯是玻利维亚第一位通过民主选举上台的印第安人总统，其支持者来自占国内人口绝大多数的印第安土著群体，其竞选纲领和施政方略均以维护印第安人的利益和尊严为宗旨，追求种族平等和国家现代化。自2006年执政以来，莫拉莱斯提出了“社群社会主义”意识形态主张并实施了许多重要的公共政策和改革措施，包括资源民族主义和有限国有化、对古柯业采取较为现实可行的管控政策、外交上采取反美立场等。这段时期玻利维亚基本维持了社会局势的稳定，国民经济获得较快增长。总体上说，莫拉莱斯执政以来玻利维亚经济社会发展取得了明显进步，是独立以来国家发展进程中一段比较成功的时期。与此同时，玻利维亚资源主导型经济发展模式并未发生根本改变，国内政治体制的缺陷与消极影响、历史遗留问题的制约效应、国际国内环境的变迁与挑战等仍然是玻利维亚未来必须要面对的重大问题。

关键词：玻利维亚 莫拉莱斯 印第安人 社群社会主义 社会分裂 国有化

作者简介：文学，国际关系学博士，首都师范大学政法学院讲师。

中图分类号：D091 **文献标识码：**A

文章编号：1002-6649 (2016) 05-0027-16

2006年开始担任玻利维亚总统的莫拉莱斯已经执政10年，他是玻利维亚第一位以民主选举方式产生的土著印第安人总统，也将成为玻利维亚独立以来连续任职时间最长的总统。莫拉莱斯就任总统后提出“社群社会主义”的执政理念，并实施了一系列重要的公共政策和改革措施，经济社会发展取得显著进步。尽管存在诸多缺陷和不足，但莫拉莱斯执政以来玻利维亚的政策在独立后国家发展进程中总体上是比较成功的。

一 莫拉莱斯上台执政的背景与其“社群社会主义”理念

从历史背景的层面考察，玻利维亚自1825年独立以来发展道路步履艰难，至今已发生近200场政变，国内政局长期动荡；在与邻国的战争中屡战屡败，领土数次被割让，迄今为止土地面积不到独立初期的一半。1879—1884年南美太平洋战争在经济上对玻利维亚的直接影响就是“国家资源储备的缩减和出海口的丧失”^①；1932年查科战争失败对玻利维亚而言也是一场重大灾难，导致其大片领土丧失。由于对外战争失败带来的负面冲击和长期困扰，国家凝聚力缺失，国内族群对立现象越来越严重，在近代历史上不断遭遇挫折失败，被西方历史学者称为“一段剥削、压迫、叛乱的历史”^②。查科战争失败后玻利维亚进入了一个改革与反改革、自由与保守激烈斗争的动荡年代^③，直至1952年“四月革命”爆发。1952—1964年民族主义革命运动党意图建立国家资本主义制度，使玻利维亚发展为一个现代工业国家，但这一努力随着1964年的军事政变而宣告失败。1964—1982年军政府统治时期，玻利维亚出现了各派系军人争夺政权的现象，导致社会局势长期动荡，国家现代化进程停滞不前。1982年西莱斯就任总统后开启了政治民主化和经济改革进程，但仍然没有找到适合本国的发展模式，玻利维亚继续处于政局动荡和经济困境之中。进入21世纪以来，玻利维亚的局势依然没有稳定下来，2001—2005年先后更换了5位总统。民众对政府的新自由主义改革政策越来越不满意，国内不断爆发严重政治骚乱。总体上说，在2006年莫拉莱斯就任总统之前，玻利维亚经济社会发展程度低下，其人均GDP在拉美主要国家中

① 文学：《南美太平洋战争对参战国的影响》，载《拉丁美洲研究》，2015年第5期，第66页。

② James Petras and Henry Veltmeyer, *Social Movements and State Power: Argentina, Brazil, Bolivia, Ecuador*, London and Ann Arbor: Pluto Press, 2005, p. 175.

③ 曾昭耀：《列国志：玻利维亚》，北京：社会科学文献出版社，2005年，第131—132页。

处于最低水平（见表1），是南美最贫穷的国家^①。

表1 莫拉莱斯执政之前拉美主要国家人均GDP的比较（按美元现价计算）

国家	1981年	1991年	2001年	2005年
智利	2863.5	2727.6	4709.9	7728.6
委内瑞拉	4790.0	2544.4	4928.2	5435.9
巴西	2106.7	3942.4	3135.2	4730.7
阿根廷	2756.4	5715.5	7170.7	5640.8
墨西哥	3524.7	3600.0	6952.3	7894.0
哥伦比亚	1282.4	1181.1	2395.9	3386.0
秘鲁	1184.4	1514.7	1964.6	2714.5
玻利维亚	1031.5	764.1	958.2	1046.4

资料来源：世界银行网站。<http://data.worldbank.org/indicator/ny.gdp.pcap.cd>。[2016-06-20]

从社会背景的层面考察，玻利维亚独立以来社会结构长期呈现出种族分离的特征，占人口绝大多数的印第安农民在国家政治生活中被边缘化，收入水平低下。而且，西班牙殖民者300年的殖民统治并没有从根本上改变印第安土著的生产生活方式，只是在城市中遗留下一个白人殖民阶层。可以说，“殖民化运动只能影响微不足道的一小部分玻利维亚人”^②。玻利维亚历史上形成的种族分离状况一直延续至今。该国社会阶层划分与种族划分的界限基本趋于一致，与世界经济接轨的少数部门向来都与印第安血统无关，他们是外国殖民主义者的后代，形成了一个拥有土地、信贷、矿产和石油特许经营权、关税及税收便利和完全公民身份的特权阶层。^③梅斯蒂索混血人构成了中产阶级的主体，而占总人口绝大多数的印第安人主要是农村居民或城市贫民。有学者指出，虽然理论术语里的“农民”和“土著”两个词存在明显差异，但在玻利维亚这两个术语可以平等地应用于农村地区，农村人口绝大多数是印第安土著。^④甚至有西方学者认为，“这个国家存在着两种玻利维亚人：城

^① Javier A. Galván, *Culture and Customs of Bolivia*, Santa Barbara: Greenwood Press, 2011, p. 12.

^② William Weber Johnson, *The Andean Republics: Bolivia, Chile, Ecuador, Peru*, New York: Time Incorporated, 1965, p. 107.

^③ [玻] 路易斯·费尔南多·罗德里格斯·乌雷尼亚：《社群社会主义：对极端自由主义的回应》，载《拉丁美洲研究》，2008年第6期，第57页。

^④ Xavier Albó, “Bolivia: From Indian and Campesino Leaders to Councillors and Parliamentary Deputies”, in Rachel Sieder (ed.), *Multiculturalism in Latin America: Indigenous Rights, Diversity and Democracy*, Basingstoke and New York: Palgrave Macmillan, 2002, p. 74.

市的、现代的、讲西班牙语的‘我们’和反体制的、反现代的、暴力的、种族的‘他们’，城市里的非土著居民对于农村印第安人的印象仍然停留在殖民时代。”^①除了阶层与种族的分离现象，玻利维亚国内还广泛存在着不同省份、不同地区之间的对立，中央政府与发达省份之间、资源富集地区与资源贫困地区之间的冲突和利益矛盾，这进一步加剧了国内社会的碎片化趋势。

玻利维亚是拉丁美洲主要国家中印第安人口比重最大的国家（见表2），这是玻利维亚最大的现实国情。“一条几乎无法跨越的文化鸿沟分隔了印第安和非印第安公民”^②。印第安人、欧裔白人、混血的梅斯蒂索人等在经济地位、社会文化、心理认同等方面的差异非常显著，不同族群之间的割裂状态非常明显，这种社会结构导致国内的种族分离和碎片化趋势越来越明显。随着经济全球化的发展，过去长期生活在封闭状态下的印第安农民群体开始对自身贫穷落后的生存状况有了新的认识，他们要求政治经济权利的呼声越来越强烈。社会的碎片化带来国内政治的碎片化。西方有学者认为，玻利维亚的主要问题在于政治的碎片化、政党的虚弱、民众主义对自由民主的挑战、依赖传统政治基础的改革者面临的困难、令人失望的经济业绩等。^③

国内种族分裂和社会碎片化问题长期无法得到解决，这是莫拉莱斯上台执政的重要社会背景。莫拉莱斯出生于艾玛拉印第安人家庭，对印第安土著的生活状况非常了解，自20世纪90年代开始就为种植古柯的农民争取经济政治权益并成为国内古柯农组织领袖。1999年莫拉莱斯同“温萨加—争取社会主义运动”正式结盟并担任主席，结盟后政党名称改为“争取社会主义运动—争取人民主权政治工具组织”，简称“争取社会主义运动”党（MAS）。莫拉莱斯在2002年正式参选总统，但以微弱劣势败给对手桑切斯。在2005年12月提前举行的玻利维亚大选中，莫拉莱斯作为“争取社会主义运动”党候选人成功当选并于2006年1月就任总统，他在就职典礼上宣称要在玻利维亚建设“社群社会主义”。莫拉莱斯是玻利维亚历史上首位印第安土著人总

^① Bret Gustafson, “Paradoxes of Liberal Indigenism: Indigenous Movements, State Processes, and Intercultural Reform in Bolivia”, in David Maybury-Lewis (ed.), *The Politics of Ethnicity: Indigenous Peoples in Latin American States*, Boston: David Rockefeller Center for Latin American Studies of Harvard University, 2002, p. 288.

^② David P. Wehrlich, *Peru: A Short History*, Carbondale: Southern Illinois University Press, 1978, p. 112.

^③ Michael Reid, *Forgotten Continent: The Battle for Latin America's Soul*, New Haven and London: Yale University Press, 2007, p. 270.

统，其支持者基本来自印第安土著群体，竞选纲领和施政方略均以维护印第安人的利益和尊严为宗旨。在印第安土著群体的支持下，莫拉莱斯在 2009 年和 2014 年的两次大选中连续当选，其总统任期将延续到 2020 年。^①

表 2 20 世纪末拉美主要国家印第安人口的数量与比重

(单位: 万人,%)

国家	总人口数	印第安人口数	印第安人口的比重
玻利维亚	798.0	565.2	71
秘鲁	2479.7	1165.5	47
厄瓜多尔	1217.5	523.5	43
墨西哥	9583.1	1341.6	14
智利	1482.4	118.6	8
哥伦比亚	4080.3	81.6	2
委内瑞拉	2324.2	46.5	2
阿根廷	3612.3	36.1	1
巴西	16585.1	33.2	0.2

资料来源: Anne Deruyttere, *Pueblos Indígenas, Globalización y Desarrollo con Identidad: Algunas Reflexiones de Estrategia*, Banco Interamericano de Desarrollo, 2001, p. 2.

莫拉莱斯的“社群社会主义”理念不同于传统马克思主义意识形态，其最大特色就是体现了印第安人对于种族平等发展的诉求，具有拉美政治中浓厚的民众主义色彩，更加类似于一种自由市场经济、印第安本位主义和社会主义思潮的混合物。所谓“民族主义”“左翼”“革命”“阶级”等传统政治标签并不能完全表达其真正含义。莫拉莱斯认为“社会主义就是人民生活在社群与平等之中，从根本上看，农民社群里就存在社会主义……这是一种建立在团结、互惠、社群与共识基础之上的经济模式……在社群中，我们是协商一致，而在工会中则区分多数与少数”^②。我国有学者指出，莫拉莱斯社群社会主义执政理念的关键在于将国家构建在印第安文明和价值的基础上，承认玻利维亚民族文化的多元性。^③ 有西方学者也指出，莫拉莱斯的 21 世纪社

① 玻利维亚在 2016 年举行公民投票，就现总统莫拉莱斯能否参加 2019 年大选进行投票，莫拉莱斯执政以来首次在公民投票中遭到失败，其总统任期将于 2020 年结束。

② [美]海因兹·迪特里齐：《莫拉莱斯与社群社会主义》，载《国外理论动态》，2006 年第 4 期，第 23 页。

③ 徐世澄：《玻利维亚的民族关系和民族政策》，载《世界民族》，2016 年第 6 期，第 19 页。

会主义实践远非创新与社会主义，只是被冠以激进与社会主义的形象特征^①，其政治观点起源于玻利维亚的激进工联主义传统^②。虽然玻利维亚从西班牙殖民统治之下获得民族独立已经将近两个世纪，但在国内还存在一种“造成饥饿、贫穷和苦难的内部殖民主义”^③，而莫拉莱斯政府正是要消除这种本国国内的殖民主义。由于以古柯农为代表的占人口多数的印第安人对种族平等发展的强烈诉求，莫拉莱斯获得较高支持率并走上玻利维亚政治舞台的中心。

由于玻利维亚独立以来曲折的历史发展进程及特殊的国内社会结构，其经济社会发展程度在拉美主要国家中长期处于落后位置，不同社会阶层的民众对于国家现代化都有一种强烈的诉求，因此莫拉莱斯的“社群社会主义”理念还体现出一种对国家现代化的强烈诉求。始于20世纪80年代的新自由主义改革在玻利维亚陷入困境，民众对新自由主义改革模式强烈不满，社会局势陷入动荡的漩涡中，经济发展停滞不前。莫拉莱斯上台后主持通过的2009年新宪法回应了国内对国家工业化和现代化的强烈诉求。在某种程度上，莫拉莱斯的社群社会主义可以被看成是一种带有强烈发展主义色彩的市场经济模式。^④这种模式希望通过政府强力干预经济的手段，包括自然资源管控、国有化措施、土地制度改革等措施，实现国家的工业化和现代化。“社群社会主义”理念契合了绝大多数玻利维亚民众谋求发展的群体心理，这也是莫拉莱斯在国内获得较高支持率的主要原因。

二 莫拉莱斯执政时期玻利维亚的发展政策

自2005年12月莫拉莱斯当选总统后，实施了一系列体现其“社群社会主义”理念的政策措施，玻利维亚国内局势逐步趋向平稳。根据世界银行公布的最新统计数据，以美元现价计算的玻利维亚人均GDP从2005年的1046.4美元增加到2015年的3095.4美元，玻利维亚在过去10年里成为拉美

① [美]詹姆斯·彼得拉斯：《历史视角下的拉美21世纪社会主义》，载《国外理论动态》，2010年第1期，第18页。

② Michael Reid, *Forgotten Continent: The Battle for Latin America's Soul*, New Haven and London: Yale University Press, 2007, p. 268.

③ [玻]路易斯·费尔南多·罗德里格斯·乌雷尼亚：《社群社会主义：对极端自由主义的回应》，载《拉丁美洲研究》，2008年第6期，第59页。

④ [美]海因兹·迪特里齐：《莫拉莱斯与社群社会主义》，载《国外理论动态》，2006年第4期，第25页。

地区经济增长速度最快的国家之一，已经脱离了低收入国家的行列。这些成绩的取得与莫拉莱斯执政以来的经济社会政策是分不开的：莫拉莱斯政府实行资源民族主义和有限国有化政策，对古柯业采取现实可行的管控政策以改善印第安人的贫困问题。但与此同时，这些政策也导致国内富裕地区的分离主义倾向加剧。此外，莫拉莱斯政府在行政管理效率和基础设施建设方面没有建树，且与美国和智利的外交关系紧张。

（一）资源民族主义和有限国有化政策

经济领域的国有化政策并非莫拉莱斯的首创，历史上玻利维亚对于私有化和外国投资，特别是在自然资源方面，一直存在着矛盾心态和敌意。^① 1952年玻利维亚革命的主要措施是锡矿资源的国有化、土地改革和军队彻底改革^②，其中锡矿国有化是这场革命的主要特征。随着1952年革命后矿山的国有化浪潮，政府对经济生活的影响和直接干预变得越来越显著，到1985年为止国有公司数量已经增长到大约150家。此后玻利维亚在经济领域开展了新自由主义改革进程，但其改革很不彻底。虽然玻利维亚是按照新自由主义模式改革经济体制的首批拉美国家之一，但其私有化改革的程度是拉美国家中最低的。^③ 因此，莫拉莱斯虽然极力主张对国家战略资源实行国有化改造，但国内所有制结构实质上并没有为其国有化政策预留太大的空间。

作为拉美地区左翼领导人之一，莫拉莱斯执政后陆续开展了一系列国有化尝试，包括将无人耕种的土地收归国有、对能源及电信部门实行国有化、加快矿业国有化进程等。正如之前的民众主义领导人，莫拉莱斯选择了一条选举政治和民众动员相结合的道路，追求资源民族主义。^④ 莫拉莱斯在总统就职演说中表示将彻底抛弃新自由主义模式，使自然资源重新回到人民手中^⑤，这种“资源民族主义”的背后是国内民众主义氛围下执政者基于政治利益的

^① Michael Reid, *Forgotten Continent: The Battle for Latin America's Soul*, New Haven and London: Yale University Press, 2007, p. 270.

^② Marshall C. Eakin, *The History of Latin America: Collision of Cultures*, New York: Palgrave Macmillan, 2007, pp. 300–301.

^③ Eliana Cardoso, “Privatization Fever in Latin America”, in Michael B. Whiteford and Scott Whiteford (eds.), *Crossing Currents: Continuity and Change in Latin America*, Upper Saddle River: Prentice Hall Inc., 1998, p. 349.

^④ Michael Reid, *Forgotten Continent: The Battle for Latin America's Soul*, New Haven and London: Yale University Press, 2007, p. 269.

^⑤ Evo Morales Ayma, “Palabras del Presidente de la Republica”, en *Discurso Inaugural*, La Paz, 22 de enero de 2006.

考量。以油气资源为例，这已经是玻利维亚历史上的第三次国有化^①。但从实际情况来看，莫拉莱斯的油气资源国有化政策并非完全意义上的国有化，政府只是收回油气资源的控制权，外资并不会被没收，其生产活动也不会受到限制。锂资源的开发也是一个重要例子，该国锂储备接近全球一半，莫拉莱斯坚持锂开采权不交予外国，并设立了开发乌尤尼盐湖委员会，希望短期内能独立制造出锂电池，但他同时也意识到国内技术力量不足和国际锂市场竞争激烈，表示欢迎外资进入本国锂资源开发领域。

莫拉莱斯国有化政策的手段主要是政府收购股权、限制外资控股权等和平方式，并非完全排斥一切外国资本。莫拉莱斯政府对自然资源实行的国有化政策既不同于20世纪下半叶世界许多国家左翼政府的激进政策，也不是无偿没收或强制征用外国企业资产。由于历史上国有化战略导致外国公司收益降低，外资流失现象严重，玻利维亚必须“在深深植根于历史中的民族主义和这个国家面临的经济现实之间尽力寻求一种平衡”^②。正是基于这种现实考虑，莫拉莱斯执政后仍多次强调他欢迎外国企业到玻利维亚投资，并在最新任期内开始放缓和调整国有化步伐，公开表示了排除进行新的大规模国有化运动的可能性。这说明莫拉莱斯政府的国有化政策并非一种纯粹政治意义的激进政策，到目前为止“资源民族主义”与有限国有化政策已经基本达到目的，玻利维亚政府对重要自然资源也已经基本实现了国家控制。

与此同时，莫拉莱斯政府的国有化政策对国内政治产生了负面影响：由于国内自然资源分布不均匀、地区发展差异巨大，资源国有化政策导致部分富裕省份（如圣克鲁斯省、贝尼省、潘多省、塔里哈省等）出现分离主义运动，它们开始要求独立的立法权，在能源税收分享方面实行完全自治。^③这种现象背后的主要诱因是经济利益分配的矛盾，尤其是开采油气资源带来的利益分配不均衡问题。玻利维亚作为拉美石油天然气出口大国，油气资源税收一直是国家财政收入的重要来源。国内一些拥有油气资源的省份要求从出口收入中得到更多的“分成”，而莫拉莱斯政府认为自然资源属于国家所有，相

① 第一次是1937年把标准石油公司收归国有并成立国营玻利维亚石油公司（YPFB），第二次是1969年将美国海湾石油公司收归国有。

② José Z. García, “Peru and Bolivia”, in Jan Knippers Black (ed.), *Latin America, its Problems and its Promise: A Multidisciplinary Introduction*, Boulder and Oxford: Westview Press Inc., 1991, p. 458.

③ 崔桂田、蒋锐等著：《拉丁美洲社会主义及左翼社会运动》，济南：山东人民出版社，2013年，第309页。

关收益不能由各省分配。以资源税为例，过去的资源税归地方省份所有，莫拉莱斯上台之后把资源税收归中央政府所有，客观上造成了中央与地方之间的紧张关系。莫拉莱斯政府主张将国内财富进行重新分配，希望通过财政转移支付的方式援助相对贫困的省份，特别是印第安人聚居的地区，而富裕省份却认为这有损于它们的经济利益，开始对莫拉莱斯政府的政策表现出不满，离心倾向日益高涨，部分资源富集地区试图以威胁独立的方式来阻止政府将石油和天然气的盈利分配给大部分原住民。^① 在现实政治生活中，经济比较富裕的省份要求中央政府允许它们实行自治，以争取在地区问题上拥有更多决策权。2008年圣克鲁斯省曾不顾中央政府的强烈反对，就地区自治问题举行公投。尽管莫拉莱斯宣布这次公投非法并拒绝承认公投结果，但类似的政治活动已经为分离主义埋下了伏笔，除圣克鲁斯省外，贝尼省、潘多省和塔里哈省也计划举行自治公投。针对圣克鲁斯等省份的分离主义倾向，莫拉莱斯表示“在边境地区不断制造麻烦的就是分裂分子、走私者和毒贩”^②，并在2009年宣布建立拉普拉塔综合指挥部的决定，意图削弱反对派省份的政治力量。在莫拉莱斯的最后一届任期内，玻利维亚国内部分省份的分离主义运动及其发展趋势是一个值得关注的热点问题。

（二）对古柯业采取较为现实可行的管控政策

古柯在玻利维亚属于重要的传统经济作物，是印第安农民的重要收入来源，国内许多印第安农民靠种植古柯叶为生；玻利维亚也是世界上主要的古柯生产国，而古柯是制造可卡因的主要原料，该国因此成为拉美地区重要的毒品种植和生产国。玻利维亚在1985年之后有过一段经济自由化时期，这个时期该国唯一获得扩张的私营经济部门就是古柯和可卡因的生产，成千上万的矿工由于无法找到替代性就业机会，他们将从政府那里获得的赔偿金投资于土地并开始种植古柯。^③ 西方学者研究显示，20世纪90年代玻利维亚大约有12万人直接参与古柯叶的种植，3万人从事与可卡因加工相关的行业，与毒品贸易相关的其他类型间接就业使在古柯和可卡因贸易行业从业人员超过

^① Brian Beary, "Separatist Movements: Should Nations Have a Right to Self-Determination?", in *CQ Global Researcher*, Vol. 2, No. 4, 2008, p. 34. 转引自成晓叶、孟庆凯：《拉美左翼政权的历史、现状及展望》，载《南京政治学院学报》，2013年第3期，第61页。

^② 转引自范蕾：《玻利维亚的“社群社会主义”》，载《拉丁美洲研究》，2009年第4期，第40页。

^③ Benjamin Keen, *A History of Latin America*, Boston and Toronto: Houghton Mifflin Company, 1992, p. 380.

35万人。^①玻利维亚政府曾经在古柯种植区实行过替代经济政策，希望通过发展其他经济作物减轻印第安农民对古柯种植的依赖，但由于诸多因素影响导致农民改种其他农作物后收入水平下降，同时近年来古柯叶的市场价格上涨，许多印第安农民又开始重新种植古柯。

对于古柯业的管控问题，莫拉莱斯有自己的独特理解，其1995年创建的“人民主权政治工具组织”（IPSP）就是一个以古柯农、垦殖农和小农的工会组织为主体的新兴左翼政治力量。^②莫拉莱斯在成为“争取社会主义运动”的总统候选人之前曾长期担任古柯农组织领袖，并在占人口比重最大的农村居民中获得强有力的支持。莫拉莱斯主张实行“零可卡因”政策，但反对实行“零古柯”的做法，认为在玻利维亚要完全清除古柯是行不通的。^③正是基于现实经济利益和政治因素考虑，莫拉莱斯上台后倡导古柯种植合法化并同时打击贩毒活动，反对美国支持的消灭古柯生产的计划。莫拉莱斯指出，“古柯种植现在不应消灭，但也不能完全放开，应当由国家和古柯种植者工会来加以控制，我们发起了一场使古柯叶合法化的国际运动，联合国应当把古柯叶从毒品名单中删除。”^④由于玻利维亚工业化程度较低，难以吸收大量印第安农民进入工业部门工作，同时古柯行业利润高于其他农作物种植业，未来很长一段时间古柯仍将是印第安农民的重要收入基础。与此同时，古柯农组织在国内政治中开始展现出愈来愈强的影响力，农民特别是古柯种植农被很好地组织起来且具有激进好斗性，这使得玻利维亚政治处于深层次分裂状态。^⑤莫拉莱斯将古柯与毒品分开处理的思路，是一项基于玻利维亚经济政治客观现实的抉择。不难看出，莫拉莱斯自2006年执政以来与印第安原住民和古柯农组织一直保持着紧密联系，推出的诸多公共政策都是立足于保护印第

① Flavio Machicado, “Coca Production in Bolivia”, in Peter Smith (ed.), *Drug Policy in the Americas*, Boulder: Westview Press Inc., 1992, p.91, cited from Catherine M. Conaghan and James M. Malloy, *Unsettling Statecraft: Democracy and Neoliberalism in the Central Andes*, Pittsburgh and London: University of Pittsburgh Press, 1994, p. 198.

② 崔桂田、蒋锐等著：《拉丁美洲社会主义及左翼社会运动》，济南：山东人民出版社，2013年，第300页。

③ 徐世澄著：《当代拉丁美洲的社会主义思潮与实践》，北京：社会科学文献出版社，2012年，第56-57页。

④ 参见德国《明镜》周刊2006年8月28日（第35期）发表的该刊记者采访玻利维亚总统莫拉莱斯的谈话记录。

⑤ Marshall C. Eakin, *The History of Latin America: Collision of Cultures*, New York: Palgrave Macmillan, 2007, p. 302.

安原住民的利益，旨在夯实自身执政基础。莫拉莱斯之所以两次成功竞选连任，正是得益于印第安原住民和古柯农组织的强力支持。

（三）政府行政管理效率和基础设施发展水平的制约效应

受历史文化传统、社会生活、政治体制等各种复杂因素的综合影响，玻利维亚政府机构和政府人员的行政效率低下，官僚主义作风非常严重。正如西方学者所指出的：“玻利维亚民众似乎热衷于把权力授予政府，但政府的表现却根本不是高效率的。”^① 这一问题在莫拉莱斯执政时期并未得到明显改观。以采矿业为例，虽然玻利维亚有悠久的矿业开发历史，但矿业管理体制松散，办事效率低下，相关政策的透明度不高，政府人员腐败现象严重，滥采乱挖现象非常普遍。在吸引外资方面，玻利维亚政府机构在与外资有关的项目立项、行政审批、管理程序与行政成本等方面仍然欠缺管理经验，不能满足经济社会发展的需要。根据世界银行公布的2016年营商环境指数（见表3），玻利维亚在开办企业、办理施工许可证、获得电力、登记财产、纳税管理等行政效率方面不但低于经合组织国家的平均水平，也低于拉丁美洲及加勒比地区的平均水平。可以说，莫拉莱斯的“社群社会主义”理念到目前为止还没有很好地贯彻到政府行政管理体制改革中，政府机构的官僚主义作风对经济社会发展有明显的负面制约效应。

由于政府更迭频繁、历史欠账太多，玻利维亚在公共基础设施发展方面也非常落后。作为一个内陆国家，玻利维亚的铁路和公路运力十分有限，国内许多地方只能通过水运方式才能到达。以比较富裕的圣克鲁斯省为例，几个世纪以来交通设施的缺乏将东部的圣克鲁斯和这个国家的其他地区几乎完全隔离开来。^② 可以这样说，基础设施水平低下不但成为玻利维亚经济发展的“瓶颈”，阻碍着国内统一大市场的形成，还助长了国内部分地区的分离主义倾向。此外，虽然玻利维亚油气资源丰富，但国内电力供应严重不足，电网覆盖率偏低，对现代工业发展缺乏强有力的能源支持。基础设施建设落后是政府部门宏观经济规划失误造成的，莫拉莱斯执政以来这个问题并未得到明显改善，这严重制约了莫拉莱斯政府的现代化发展计划。

^① Forrest D. Colburn, *Latin America at the End of Politics*, Princeton and Oxford: Princeton University Press, 2002, p. 106.

^② William Weber Johnson, *The Andean Republics: Bolivia, Chile, Ecuador, Peru*, New York: Time Incorporated, 1965, p. 107.

表3 世界银行《2016年营商环境报告》中与玻利维亚行政效率相关的指标

	指标	玻利维亚	拉丁美洲及加勒比地区	经合组织国家
开办企业	程序(个)	15	8.3	4.7
	时间(天)	50	29.4	8.3
办理施工许可证	程序(个)	12	14.1	12.4
	时间(天)	275	178.1	152.1
获得电力	程序(个)	8	5.5	4.8
	时间(天)	42	64.6	77.7
登记财产	程序(个)	7	7.0	4.7
	时间(天)	91	63.0	21.8
纳税	纳税(次)	42	30.1	11.1
	时间(小时)	1025	361.0	176.6

资料来源:根据世界银行《2016年营商环境报告》相关指标整理。<http://chinese.doingbusiness.org/data/exploreeconomies/bolivia#dealing-with-construction-permits>。[2016-06-25]

(四) 与美国、智利的关系处于紧张状态

由于美国长期以来对玻利维亚的古柯业和毒品问题持压制立场,加上意识形态方面的差异,玻利维亚国内特别是印第安古柯农群体中存在一种强烈的反美情绪。美国出于打击毒品的考虑,以提供经济援助为条件要求玻利维亚铲除古柯种植业,这种来自外部的压制往往导致一种民族主义反弹,莫拉莱斯在玻利维亚政坛的崛起很大程度上归因于美国在根除古柯种植业上的坚持,可以说莫拉莱斯上台执政恰恰就是“美国反毒战争创造出的作品”。^①莫拉莱斯一直坚定地站在古柯种植农的立场上,在竞选中表示上台后将结束美国赞助的铲除古柯种植业的计划,承诺将古柯种植合法化。在与美国签署自由贸易协定的问题上,莫拉莱斯也表示明确反对,认为这是美国10年前推动的美洲自由贸易区计划在更小范围内的复制品,声称寻求公正交易形式的“玻利瓦尔美洲国家替代计划”将使小生产者和农民合作社获得更多利益,对地区一体化有利。^②2008年莫拉莱斯以美国干涉内政为由驱逐美国驻玻利维亚大使和美国毒品管制局驻玻利维亚人员,而美国政府随后也将玻利维亚驻

^① Michael Reid, *Forgotten Continent: The Battle for Latin America's Soul*, New Haven and London: Yale University Press, 2007, p. 256, p. 267.

^② 参见刘国强:《玻利维亚拒绝同美国签署自贸协定》,载《人民日报》2007年5月28日第7版。

美大使驱逐出境。虽然 2011 年玻利维亚与美国签订框架协议表示要推动两国恢复合作关系并尽快互派大使，但两国关系迄今并未恢复正常。

除了玻美关系，玻利维亚与邻国智利的关系也是阻碍和制约因素。目前玻利维亚与智利存在的主要国际争端就是与智利关于太平洋出海口的争议。由于玻利维亚在 1879—1883 年的南美太平洋战争中败于智利，导致玻利维亚失去了出海口而沦为内陆国家。100 多年后，两国关系因出海口问题依然紧张，玻利维亚民众对于智利的评价仍然是负面居多。莫拉莱斯政府在 2013 年曾经向荷兰海牙国际法院提出上诉，要求智利同玻利维亚展开有诚意的谈判，让玻利维亚拥有永久性的太平洋出海口。2016 年，两国因为边境地区西拉拉河水资源的使用问题而产生矛盾，玻利维亚再次将智利告上国际法庭。不难看出，历史和现实的双重因素决定了玻利维亚和智利双边关系正常化还需要很长时间的努力。

总体上说，莫拉莱斯执政时期具有比较浓厚的反美色彩，其原因既有国内政治因素的影响，也有现实经济利益的考量以及意识形态的差异。莫拉莱斯曾明确表示：“我和查韦斯的一致之处是南美洲一体化的思想，这是关于大祖国的古老梦想，它在被西班牙征服之前就已经存在……美国尽一切可能散布谣言，责备我们没有满足他们的发展援助条件……美国打算在反毒品战争的借口下加大对拉丁美洲的控制。”^①与此同时也必须看到，虽然莫拉莱斯执政时期玻利维亚与美国很难保持正常的双边关系，但随着莫拉莱斯总统任期的结束，未来一段时间内玻美关系很可能出现突破和提升。与玻美关系不同，影响玻利维亚与邻国智利关系的主要因素是历史遗留的出海口问题和民族感情因素，其背后反映出玻利维亚对于经济发展、工业化、现代化的强烈愿望。玻智关系低迷既源于两国之间的历史遗留问题，也反映了国际关系的现实矛盾，比玻美关系更加错综复杂，短期内很难得到妥善解决。

三 评析

莫拉莱斯已经进入第三个总统任期，他在过去 10 年中致力于在玻利维亚建设“社群社会主义”，国家发展战略整体上出现左转趋势。莫拉莱斯在政

^① 参见德国《明镜》周刊 2006 年 8 月 28 日（第 35 期）发表的该刊记者采访玻利维亚总统莫拉莱斯的谈话记录。

治、经济、社会等领域大力推进各项变革措施，包括资源国有化和税收改革、推动古柯种植合法化、制定新宪法、土地改革和限制大地产^①、推动合作化运动、加强国家对经济的干预、制定扫盲计划等。莫拉莱斯领导的执政党“争取社会主义运动”长期保持着对议会参众两院的控制，有效维持了国内政局的基本稳定和经济社会的发展势头，但同时也面临着执政党内部分歧、社会冲突频发等问题的挑战。总体上说，莫拉莱斯执政的这段时间是玻利维亚独立至今将近两个世纪中一段比较成功的时期。

回顾过去半个多世纪玻利维亚的国家发展进程，自20世纪60年代以来的一系列军人统治者和民众主义领导人都无法使大多数玻利维亚人脱离贫困，玻利维亚沦为拉丁美洲最贫穷的国家之一。^②20世纪80年代起玻利维亚逐步开始民主化改革，但在经济上奉行的新自由主义模式导致其在此后20多年里陷入困境，现代化进程步履维艰。“在玻利维亚，民主必须与普遍贫困、不平等、种族差异、种族主义、毒品贸易、来自美国的扫毒压力等进行斗争”^③。在这种背景下，莫拉莱斯提出“社群社会主义”的理念并得到印第安农民的强力支持。从意识形态的视角来看，社群社会主义并没有改变玻利维亚的代议民主制和私有制经济的主体地位，而是基本上局限于对新自由主义经济社会政策的局部性修正与调整。^④从实践效果来看，莫拉莱斯的改革发展思路更加契合玻利维亚的社会现实，但与此同时，玻利维亚依然存在诸多问题没有得到解决。

首先，玻利维亚的资源主导型经济发展模式并未发生根本改变。玻利维亚拥有丰富的石油储备和南美第二大天然气田，锂的储藏量几乎占世界一半，还有钨、锡、铅、锌等诸多战略性矿藏储备，但该国却依旧是“金山上的穷国”，这说明单一的资源主导型发展模式在玻利维亚历史上没有取得成功。以锡矿开发为例，在20世纪中期，玻利维亚是世界上最大的锡产地，锡产量占到世界总产量的15%~20%，锡矿资源提供了政府财政收入的60%~70%，

① 2009年1月玻利维亚举行了新宪法公投和限制大地产公投，新宪法以61.47%的高支持率获得通过，多数选民支持个人拥有土地面积的限额为5000公顷。

② Marshall C. Eakin, *The History of Latin America: Collision of Cultures*, New York: Palgrave Macmillan, 2007, p. 299.

③ Michael Reid, *Forgotten Continent: The Battle for Latin America's Soul*, New Haven and London: Yale University Press, 2007, p. 270.

④ 姜涵：《玻利维亚社群社会主义发展模式评析》，载《拉丁美洲研究》，2015年第5期，第74页。

但 80 年代锡矿已经开始衰竭了。^① 未来很长一段时期，这种严重依赖自然资源的经济增长模式难以改变，而该模式很难彻底解决玻利维亚的普遍贫困问题，也无法成为现代化发展的可持续推动力。

其次，玻利维亚的政治体制存在缺陷并呈现出消极影响。20 世纪 80 年代后玻利维亚逐步建立起一种“脆弱的民主”^②，民主政治发展指数和公民对民主的理解指数在拉美主要国家中均处于最低水平（见表 4），这凸显出玻利维亚民主政体存在诸多缺陷和不足。该国国内派系对立非常明显，政治精英之间缺少妥协，各类游行示威和抗议活动不断发生。“社群社会主义”在具体实施中面临重重障碍，跨族群、跨文化的政治协调工作艰巨而复杂；“争取社会主义运动”党需要在政治上建立起一个跨越梅斯蒂索混血人、殖民主义者、古柯种植农、土著人群体的联盟。^③ 如何在传统支持阶层之上构筑起更广泛的执政基础以弥补政治体制运行中的缺陷，是莫拉莱斯政府需要面对的现实难题。

表 4 莫拉莱斯执政之前拉美主要国家民主政治发展指数

国家	公民对民主的理解指数 (2000—2004 年)	民主政治发展指数 (2002—2005 年)
玻利维亚	40	2883
阿根廷	59	3918
智 利	53	8757
哥伦比亚	41	4218
墨西哥	47	6136
秘 鲁	41	4352
委内瑞拉	53	2243
乌拉圭	66	8366

资料来源：Manuel Alcántara Sández, “La Agenda Política desde la Perspectiva de los Diputados: Los Problemas de la Vida Política Cotidiana”, en Manuel Alcántara Sández (ed.), *Políticos y Política en América Latina*, Madrid, Fundación Carolina, 2006, p. 136.

^① Marshall C. Eakin, *The History of Latin America: Collision of Cultures*, New York: Palgrave Macmillan, 2007, p. 301 - 302.

^② Forrest D. Colburn, *Latin America at the End of Politics*, Princeton and Oxford: Princeton University Press, 2002, p. 33.

^③ Bret Gustafson, “Paradoxes of Liberal Indigenism: Indigenous Movements, State Processes, and Intercultural Reform in Bolivia”, in David Maybury-Lewis (ed.), *The Politics of Ethnicity: Indigenous Peoples in Latin American States*, Boston: David Rockefeller Center for Latin American Studies of Harvard University, 2002, p. 281.

再次，历史遗留问题和新问题交织在一起产生的制约效应。莫拉莱斯执政期间玻利维亚的社会结构仍然没有发生根本性改变，根深蒂固的种族分离和碎片化问题没有得到改善，严重影响了国家和社会的凝聚力；油气资源国有化不但触动了东部较发达地区的经济基础，还影响了国家的出口收益和财政收入；反对派政治力量开始联合抵制莫拉莱斯的改革措施，部分省份的分离主义趋势也日渐明显；古柯种植合法化政策与美国的反毒主张存在冲突，导致玻美关系紧张。与此同时，玻利维亚政府行政管理效率不高、官僚主义作风严重、基础设施发展水平低下、国有化政策对外资的负面影响、游行示威和暴力活动频繁发生等问题不但影响着当前玻利维亚的经济社会发展，也严重制约着莫拉莱斯一系列改革措施的实施效果。

最后，莫拉莱斯执政以来国际国内环境发生了诸多变化。从国际环境来看，除了玻美关系长期低迷和来自美国的外交压力之外，拉美国家左翼力量衰退对莫拉莱斯继续执政构成重大挑战。从国内环境来看，玻利维亚首都拉巴斯和阿尔托、科恰班巴、圣克鲁斯等重要城市的市长职位在2015年中期选举中被反对派夺取，此后不久又曝出“印第安人基金”腐败案，大量资金从国家基金账户流向私人账户，导致莫拉莱斯政府的形象受到重挫。2016年2月玻利维亚全民修宪公投以微弱多数的投票结果否决了莫拉莱斯2019年年底连选连任的资格，这意味着莫拉莱斯将无缘第四个任期，其总统任期将到2020年结束。在最后一届任期中莫拉莱斯将如何处理一系列棘手的经济社会难题，后莫拉莱斯时代玻利维亚政局将如何变更，继任总统将如何处理“社群社会主义”遗产等等，都是值得持续关注和深入研究的重要课题。

(责任编辑 黄念)