

乌拉圭东岸共和国近代史研究（四）

（1973-2008 年）

供稿单位：北京交通大学乌拉圭研究中心。为服务国家战略和外交大局，助力“一带一路”建设，北京交通大学积极响应教育部关于高等学校开展国别和区域研究工作的号召，于 2017 年 12 月成立了北京交通大学乌拉圭研究中心。中心以语言与传播学院师资力量为依托，统筹校内外资源，重点对中乌关系、乌拉圭政治、经济、文化、对外关系等领域开展研究，为有关政府部门提供资政支持。

内容提要：《乌拉圭东岸共和国近代史研究》系列文章（共 4 篇）根据乌拉圭共和国大学（*Universidad de la República, Udelar*）原文历史资料研究、考证、撰写而成，研究对象为 1828 至 2008 年乌拉圭近代史，是乌拉圭研究中心《基础调研规划方案》的重要组成部分。

作者简介：佟亚维，北京交通大学乌拉圭研究中心执行主任

独裁统治建立不久，全国劳动者大会发起总罢工以示抗议。乌拉圭大学生联合会 (*Federación de Estudiantes Universitarios del Uruguay, FEUU*) 响应号召，参与抗议活动。工人和学生占领了 500 余家国有企业、工厂以及多所院校。1973 年 6 月 30 日，政府下令取缔全国劳动者大会，通缉该工会组织领导人。短短几日内，成千上万的抗议者遭到入室拘捕，工会、政党办公场所被查封，罢工参与者被集体辞退。全国劳动者大会自此被迫转入地下活动。

面对镇压，全国劳动者大会、乌拉圭大学生联合会、乌拉圭中学生联合会 (*Coordinadora de Estudiantes de Secundaria del Uruguay, CESU*)、广泛阵线、白党的祖国运动 (*Movimiento por la Patria*) 和罗恰运动 (*Movimiento de Rocha*) 策划于 7 月 9 日举行反政变游行示威。9 日 17:00 时，示威者在 7-18 大道聚集，但安全力量动用了骑警、高压水枪、催泪瓦斯实施镇压。冲突中多人被捕，其中包括广泛阵线领导人塞莱格尼 (*Liber Seregni*)。塞莱格尼被拘禁 16 个月后获释，1976 年 1 月再次被捕，直至 1984 年 3 月才重获自由。游行示威失败后，白党领导人威尔逊 (*Wilson Ferreira Aldunate*) 流亡国外。反对派自此销声匿迹。

1973 年下半年，军方采取一系列措施加强对国家和社会的控制。共产党、社会党、人民联盟 (*Unión Popular*)、3·26 运动 (*Movimiento 26 de Marzo*) 等广泛阵线成员党先后被取缔，其他政党一律停止活动。

为增加青少年对执政当局的接受度，政府对教育部门进行了直接干预，纠正“已左倾”的教育方针。政府开始大规模辞退“可疑”教职人

员，查封师范院校并于10月28日接管共和国大学。1973年末，国务院（*Consejo de Estado*）正式成立，取代国会行使立法机构职能。与同时期其他拉美国家相似，乌拉圭奉行美国倡导的国家安全主义（*Doctrina de la Seguridad Nacional*）。国家安全主义认为军队有责任填补国家机关中的权力空白。以此为特，乌拉圭军方以遏制叛乱为由，完成了对国家司法权、行政权及立法权的全面控制。随后，军政府的职责使命由打击反叛势力发展为为国家发展提供安全保障。

军方认为，仅凭剿灭游击队、取缔马克思主义政党不足以消除国际共产主义对乌拉圭的威胁，任何反对现政权的人都应被识别和消灭。

未经审判证明有罪前，推定公民无罪。无罪推定原则本是一项基本公民权利。但在当时的乌拉圭，无罪是需要证明的。嫌疑人的亲属、朋友、邻居、同事、同学亦为嫌疑人。政府将公民分类：A类公民是可靠的，是政府的拥护者；B类公民是可疑的，被密切监视，尤其是其中的公职人员，他们须在《忠于民主声明》（*Declaración de Fe Democrática*）上签字，以示支持当局，否则将遭辞退甚至直接入狱；C类公民是服刑人员和地下分子。

在公民分类制下，人们惶惶不安。便衣警察遍布公共场所，使得面面相觑、相互怀疑的浓雾笼罩了整个乌拉圭社会，一个不能和陌生人说话的社会。集会受到严格控制，即便是生日宴会，如果参加人数超限，也要进行审批。而很多政治会面恰恰是在“生日宴会”上实现的。

独裁当局极端重视意识形态斗争，高压管控报纸、广播、电视等新闻媒体。军乐伴奏下的军警公报向人们宣传打击反动势力的最新胜

利和政府取得的经济成就，通缉名单在电视机和收音机里循环播放。人们必须时刻保持警惕，因为“对敌斗争”仍在继续。

在意识形态宣传中，当局号召民众做真正的东岸人 (*verdaderos orientales*)，抵制外来思想的侵蚀，并将这一区分泛化至文学艺术领域，一批涉嫌反动的作家、音乐家、戏剧家遭到封杀。

1975年，乌拉圭独立150周年，也恰逢拉托雷 (*Lorenzo Latorre*) 军政府掌权100周年。独裁政府以此为契机大力弘扬民族精神，宣布1975年为“东岸之年” (*Año de la Orientalidad*)。“东岸人” (*oriental*) 超越“乌拉圭人” (*uruguayo*)，成为爱国者的同义词，而爱国者是那些崇尚乌拉圭传统价值观的人。同时，民族英雄阿蒂加斯作为军事将领的形象以及拉托雷的功绩成为颂扬的对象，军队被誉为祖国利益的拯救者，异见者皆为国家公敌。

尽管民主体制已不复存在，军政府不愿被视为废除选举制、政党制的始作俑者。1975年12月，博达贝里提议用社团主义 (*corporativismo*) 制取代代议制。社团主义是意大利法西斯主义者标榜的政治体制，这与乌拉圭的政治传统大相径庭，连军方对此都是莫衷一是。经济部长贝赫·比耶加斯 (*Alejandro Végh Villegas*) 也表示反对，他认为利用传统政党足以遏制左翼势力。军方否决了博达贝里的提案并将其免职。1976年9月1日，门德斯 (*Aparicio Méndez*) 出任乌拉圭总统。

此时的乌拉圭政府已毫无合法性、合理性可言。总统成为军方的傀儡，国务院取代国会，高等法院无异于司法部。政府令 (*Actos*

Institucionales) 成为凌驾于宪法之上的最高意志。1 号政府令宣布无限期推迟选举，4 号政府令剥夺 1971 年选举候选人政治权利 15 年。

1972 至 1976 年间，独裁政权的威权主义色彩愈加浓烈。思想自由、集会自由被废止，政治活动、工会活动一律禁止，军警抓人无需司法许可，被捕人员毫无司法人身保护。国家建立起监视制度，跟踪、调查可疑人员，鼓励民众相互揭发检举；教堂、体育俱乐部、社交俱乐部也受到严密监视。人们渐渐远离社交生活，蜷缩于私人空间。但私人空间也逃不过国家的监控，军警可以在任意时间入室搜查，可以随时监听私人电话，随意拆看私人信件。1972 年起，刑讯逼供成为大小监狱中的普遍行为。1976 年起，许多人莫名失踪，一时间失踪案遍布南美洲各国，这就是恶名昭著的兀鹰行动(*Operación Cóndor*)，独裁政权沆瀣一气消灭异己的国家恐怖主义行径。

军政府将经济增长视为其执政合理性的重要支柱。为此，国家制定了《国家发展计划(1973-1977)》(*Plan Nacional de Desarrollo*)，通过财政激励和优惠信贷大力扶持出口。进口方面施行自由主义政策，消除各类进口壁垒。受此影响，进口额很快超过出口额，贸易收支出现逆差。政府应对贸易逆差的方式是吸引外资和发行债券。存入国内银行的外资可享受绿色通道及高存款利率，许多阿根廷投资者为此动容。但来自阿根廷的投资并未流向实体经济，而是涌入金融市场谋取利润。同时，政府为按期偿还外债，数次向国际货币基金组织申请贷款。

政府着力支持渔业和建筑业发展，推进大型基础设施建设及住房

建设，这些举措拉动了经济增长。1974至1978年，乌拉圭国内生产总值年均增长3.5%。但受1973年全球石油危机影响，贸易收支受石油账单所累未有明显改观。

1976年，政府宣布特殊货币时期（*curso forzoso*）结束，美元旋即成为主流结算货币，通货膨胀率随之上升。工资实际购买力降低使多数乌拉圭人生活水平下降，社会贫富差距拉大。为了生计，很多人兼职多份工作，也是在这个时期大量女性进入劳动力市场，还有很多乌拉圭年轻人为了摆脱经济困境远走他乡。

1978年，阿利兹门迪（*Valentín Arismendi*）出任经济部长。1978至1982年间，乌拉圭国内生产总值年均增长4.2%，出口额增长10.9%，这样的经济表现是史无前例的。为调控比索对美元汇率，政府制定了调控性贬值计划（*Plan Regulado de Devaluaciones*），俗称“小牌价”（*la tablita*）。根据该计划，政府提前6个月发布美元对比索汇率，并以渐进的方式通过固定汇率使美元贬值。

为吸引外资，政府持续调高美元的存款利率，一时间乌拉圭成为颇具吸引力的金融中心，来自阿根廷的燕子资本（*capitales golondrina*）涌入乌拉圭，但其大部流向了埃斯特角城（*Punta del Este*）的房地产业。

时至1982年，高利率政策已难以为继，国际游资开始大规模撤出乌拉圭。在美元流动性充盈时期获得贷款的企业和个人，此时难以履行偿还义务，面临倒账困境。为避免银行系统危机，政府出资收购了部分银行的不良资产，但这一做法增加了政府财政赤字。同时，政

府还要支付外债利息并承担日趋沉重的军费开支。应付诸多开支的办法只能是再举新债。1982年11月25日，乌拉圭中央银行（*Banco Central del Uruguay*）宣布终止“小牌价”机制，这表明政府已无力管控汇市。美元旋即暴涨，众多债务企业破产，走投无路的债务人甚至自杀。而此时乌拉圭政府的外债已是天文数字。

1976年大选被推迟后，军政府面临如何粉饰独裁统治的问题。1981年又是理论上的大选年，如何为军政府裁制民主外衣成为国家政治议程的主题。1978、1979年间，陆军总司令阿尔瓦雷斯（*Gregorio Álvarez*）领导的将级军官会议制订了一份宪法草案，提出了摄政民主（*democracia tutelada*）的政权设计。在这一建构中，军队直接介入政府管理并通过设立政治管理法院（*Tribunal de Control Político*）批准或否决候选人参选资格。军方有权罢免总统、部长、议员、法官、选举机关成员及政党领袖。宪法草案禁止多项公民自由；继续执行殃及数千异见者的剥夺政治权利15年的判决；维持政府令制度至1982年不变；规定总统选举只能有一名候选人参选。

为昭示宪法草案的合法性，军方决定将其诉诸全民公投。为此，政府利用报纸、广播、电视掀起宣传攻势，而反对派的声音遭到了当局新闻审查的严厉封锁，只有红党《观点周刊》（*Opinar*）等个别媒体在夹缝中宣传了反对宪法改革的主张。然而，广大民众通过口口相传的方式奔走相告，串联起反对独裁统治的磅礴力量。

1980年11月30日，不可思议的事情发生了，乌拉圭人民在全民公投中以57.2%的选票否决了军政府的宪法草案。高压下看似沉寂

的乌拉圭社会爆发出的嘶吼使军方瞠目结舌，就连反对派政党都没有料到反抗的意愿是如此强烈。国际社会同样大吃一惊，令人难以理解的是，乌拉圭在独裁统治下举行了自由、正规的全民公投。而更令人难以理解的是，乌拉圭军方接受了投票结果。

身在他乡的乌拉圭流亡人士欢呼雀跃，此前他们已经组建了民主联盟（*Convergencia Democrática*），其中包括广泛阵线多个成员党以及白党威尔逊派。

败选后，军方决定就民主化进程与部分政党领袖开启谈判，有学者称这一时期的军政府为转型期独裁政府（*dictadura transicional*）。广泛阵线不在受邀政党之列，白党大部因其领导人威尔逊仍受通缉而拒绝参加谈判。双方最终决定于1982年举行各党党内选举，1984年举行大选，但选举不对所有政党开放，可以参选的只有红党、白党和公民联盟党（*Unión Cívica*）。1984年前由阿尔瓦雷斯出任总统。

在三个参选政党中都存在亲政府派和反政府派，而广泛阵线的选民将选票投给了反政府派，还有的广泛阵线支持者通过投空白票以示存在。1982年11月28日，党内初选举行。综合计票结果显示，反政府派得票率为60.6%，空白票85000张。此次选举无疑是军政府的又一次失利。究其原因，一方面是乌拉圭社会民主诉求的表达，而另一方面是民众对经济形势的不满。

“小牌价”机制失灵后，乌拉圭陷入了严重的金融危机。外资充盈时期潜在的经济体制弊端此时暴露无遗。政府11月25日宣布取消“小牌价”机制后，汇市剧烈动荡，短短48小时内，美元兑比索汇率从1:13

飙升至 1:39，高度美元化的乌拉圭经济陷入混乱，3 天后的选举成了民众的出气筒。

在此背景下，1983 年 5 月军方与政党在花园酒店 (*Parque Hotel*) 进行了新一轮谈判。为协调立场，参与谈判的政党建立了党际协调机制 (*Interpartidaria*)。然而，看到军队一手搞谈判、一手搞镇压，政党代表于 7 月宣布中止谈判。

这一时期，乌拉圭社会重焕生机。时隔 11 年后，五一劳动节重归乌拉圭。军政府允许劳工在企业内部建立工会分支并承认联合劳动者大会 (*Plenario Intersindical de Trabajadores*) 为合法组织，而在实际运作中联合劳动者大会继承了此前被取缔的全国劳动者大会的使命。1984 年，公立学校学生社会文化协会 (*Asociación Social y Cultural de Estudiantes de la Enseñanza Pública, ASCEEP*) 成立并与乌拉圭大学生联合会结盟 (*ASCEEP-FEUU*)。

广大民众也通过多种方式表达诉求，比如“敲锅打碗”或“主动停电”。前者指人们走上街头，一起敲打各家拿来的盆盆碗碗，制造声势；而后者是人们约定某一时间点，同时熄灭家里的灯光，使大片街区“断电”，以示抗议规模。而艺术家们也通过音乐剧等形式讽刺独裁当局。

在众多抗议示威活动中，最值得一提的是 1983 年 11 月 30 日的方尖碑广场大集会 (*el obeliscazo*)。蒙得维的亚的方尖碑为纪念乌拉圭首部宪法起草者而建，代表着国家的宪政精神。当天，40 万乌拉圭人在方尖碑广场举行了规模空前的大型集会，集会口号是“为了民

主、包容的乌拉圭”（*Por un Uruguay democrático y sin exclusiones*）。乌拉圭人民的渴望昭然天下：一个没有非法政党、没有政治犯、没有流亡者的民主的乌拉圭。

话剧家坎多（*Alberto Candéu*）宣读了红党政治家塔利戈（*Enrique Tarigo*）与白党政治家阿吉雷（*Gonzalo Aguirre*）联合起草的大会宣言，宣言中有这样一段话：十多年来挟持共和国的政权已是穷途末路的枯株朽木，它不是民意的代表，而是用暴力刺入乌拉圭人生活的一枚楔子。

然而军方仍然通过查封广播电台等方式显示存在并再次签发对白党领导人威尔逊的通缉令。白党因此拒绝重启谈判，而红党和公民联盟党也左右为难，谈判前景一度黯淡。1984年3月，广泛阵线领导人塞莱格尼获释，但广阵仍被列为非法组织。白党领导人威尔逊获准回国，但刚刚入境就遭拘捕。广大民众继续对军政府施加压力，于6月27日政变11周年之际举行了大罢工。

威尔逊被捕后，白党退出了党际协调机制。为使谈判不致丧失代表性，军方邀请广泛阵线参与谈判。7月，双方在海军俱乐部重启谈判。与此同时，民众通过游行示威要求实行大赦、解除党禁。然而军方仍然控制着局面，这也使得谈判未能触及某些深层次问题，比如民主体制内军队的地位问题。

1984年8月3日，谈判成果公布于众，这就是《海军俱乐部协议》（*Pacto del Club Naval*）。协议规定同年11月举行大选，成立由政党代表和社会各界代表组成的国家纲领委员会（*Comisión Nacional*

Programática, CONAPRO) 以制订民主时期的共同行动纲领。几天后，第 19 号政府令正式公布了协议内容。

11 月，大选如期举行，红党桑吉内蒂与塔利戈的组合获胜。乌拉圭一片欢腾，人们庆祝的不是某个党派的胜利，而是一个灰暗时代的终结。

12 年后重获新生的乌拉圭民主面临诸多挑战，其中最复杂的是军队在民主体制中的地位问题，或者说军队在多大程度上遵守宪法秩序。而宪法本身仍受到第 19 号政府令的制约。如何在拨乱反正的同时妥善处理独裁时期各种既得利益，如何处置军政府时期的杀人案、失踪案、侵权案，大量敏感而棘手的问题摆在新政府面前。

执政后，桑吉内蒂使社会党、共产党等政党重获合法地位。国会重新行使立法职能，表决通过《国家和平法》(*Ley de Pacificación Nacional*)，以过往服刑一天计作三天的计算方式重新核定了服刑人员的刑期。政府下令赦免释放全部政治犯。在司法权方面，撤销独裁时期的司法部，推进司法独立，选举产生选举法院 (*Corte Electoral*)、行政法院 (*Tribunal de lo Contencioso Administrativo*) 领导机构成员。

然而，民主化的道路是曲折的，军方对于宪政的态度是一大悬念。1986 年，法院收到越来越多针对军人的诉状，其中一份指控直指麦迪纳 (*Hugo Medina*) 将军，法院决定传唤麦迪纳出庭。而麦迪纳对法律面前人人平等的民主原则嗤之以鼻，将传票锁进抽屉，公开表示军人不会出庭受审。紧张的局势使人们担心民主夭折、独裁复辟。总统桑吉内蒂和白党分别提案赦免军事人员，但均未获国会通过。11

月，流亡归国参议员威尔逊提交了国家惩罚意愿终结法案（*Ley de Caducidad de la Pretensión Punitiva del Estado*），建议不对独裁时期有关罪行进行国家层面的追究。显然，该法案内容与全体公民同权同责的宪法原则不一致，但却是保全民主秩序的权宜之计。12月20日，国会表决通过国家惩罚意愿终结法案。但这部法律引发了巨大社会争议，反对者次日即成立争取公投全国委员会（*Comisión Nacional Pro Referéndum*），希望通过全民公投废除该法。此后两年间，委员会征集到60万个公民签名，满足了举行公投的条件。1989年4月16日，乌拉圭举行全民公投，《国家惩罚意愿终结法》的支持者持黄色选票，反对者持绿色选票。最终，投票率82%，黄色选项以逾55%的选票胜出，《国家惩罚意愿终结法》未被撼动。而此时的麦迪纳已是乌拉圭国防部长。

巩固民主体制的共同愿望促进了政党间的合作，在一些重要法案的表决中威尔逊给予了红党政府必要的支持。白党和广阵人士甚至直接担任了行政职务，桑吉内蒂谓之“民族共鸣政府”（*gobierno de entonación nacional*）。

同时期，乌拉圭加强了与巴西和阿根廷的经贸往来，国民经济得到恢复并实现较高增长，1985至1987年间国内生产总值年均增长4.5%。政府采取的金融政策收效良好，国际资本重回乌拉圭。社会领域，实际工资水平增长30%，失业率下降。

此后乌拉圭民主体制得到进一步巩固，1989年白党以明显优势赢得大选。值得一提的是广泛阵线的表现，在此次选举中广阵一举赢

得蒙得维的亚市政府，其意义绝不仅是赢得一个地方政府，因为乌拉圭半数以上的人口聚居在蒙省。

总统拉卡列 (*Luis Alberto Lacalle, 1990-1994*) 虽赢得选举，但在国会中白党并不占据多数席位，政府在执政过程中需要寻求反对派的支持。红白两党曾建立党际协调机制 (*alianza de coincidencia nacional*)，但政策协调成效有限。

二十世纪末期，美国总统里根和英国首相撒切尔引领的新自由主义 (*neoliberalismo*) 浪潮席卷西方。在经济方面，新自由主义主张塑造开放型经济以保障商品和资本的自由流通。华盛顿共识 (*Consenso de Washington*) 更是明确要求拉美各国在减少对经济实施干预的同时，力行经济自由化。

在新自由主义浪潮中，乌拉圭很难独善其身。白党政府严肃财政纪律，提高增值税等税种税率，提高企业社会保险金缴纳比例，削减公共开支。为此，1992年政府拟定了国有企业私有化法案并将其诉诸全民公投。在传统国有观念的影响下，乌拉圭人否决了法案的部分条款。

债务问题是乌拉圭的痼疾。1991年，债台高筑的乌拉圭政府与部分债权银行达成债务重组协议，但债务压力仍是国家经济发展的抑制因素。尽管如此，与阿根廷经济的良性互动拉动了乌拉圭经济，旅游业、电力行业、农业、林业都有了较快发展。1992年，乌拉圭国内生产总值增幅高达7.5%。1990至1994年间，通胀率由129%降至44%。

拉卡列政府执政时期的重要政绩之一是加入南方共同市场

(*Mercado Común del Sur, Mercosur*)。1985年起，阿根廷与巴西为促进经贸往来签署了一系列合作协议，为区域贸易一体化建设奠定了基础。1991年，阿根廷、巴西、乌拉圭、巴拉圭四国签署《亚松森协定》(*Tratado de Asunción*)，乌拉圭成为南共市正式成员国。1994年，《欧鲁普雷图议定书》(*Protocolo de Ouro Preto*)确立了南共市的行政架构。

南共市的宗旨是通过一体化措施实现成员国间货物、服务及生产要素的自由流动。各国期待通过建立共同关税、协调宏观经济政策及行业政策等措施最终达成南共市成员国共同贸易政策 (*Política Comercial Común*)。

由于成员国经济体量差距较大，一体化进程并非一帆风顺。但在乌拉圭国内，不同政党一致支持南共市建设。南美地区的经贸一体化进程是以欧洲一体化建设为范本的，从欧洲单一市场到欧洲经济共同体再到欧洲联盟，欧洲一体化经历了较为漫长的过程，南共市一体化进程也不会一蹴而就，何况南美经济在很大程度上取决于全球各主要经济体的走向。

1994年，乌拉圭举行大选，红党胜选，桑吉内蒂再次出任总统；白党成为红党为达到议会多数可借重的“合页政党”；广泛阵线再次赢得蒙得维的亚省，发展为与红党、白党实力相当的政治力量。乌拉圭政治从两党时代进入了三足鼎立的新时期。

桑吉内蒂政府推行了一系列改革措施，主要包括公务员体制改革、社保体制改革、教育改革和宪法改革。

公务员体制改革的宗旨是削减公职人员数量，减少政府开支。为此，政府出台措施鼓励部分公职人员下岗，同时 1995 年起公职岗位招聘暂停十年，此间用工签订临时劳务合同。但该项改革不涉及地方政府，后来出现了地方政府招工后向中央输送“借调人员”的现象。尽管如此，1994 至 1999 年间，国家公职人员减少了 23%。

社保体制改革同样旨在减少公共开支。此前，乌拉圭的社保开支以雇主缴纳、雇工缴纳和国家财政为支撑，即所谓的互助体制(*sistema solidario*)，但在实际运行中社保体系长期入不敷出，300 万乌拉圭人中有 63 万养老金及各类社保金领取者。在 1994 年，社保开支一度达到国内生产总值的 15%。在此背景下，1996 年国家开始实行混合型社保制度(*sistema mixto*)，引入私有成分。参保人员向国家社保局(*Banco de Previsión Social, BPS*)缴纳社保的同时，将部分收入存入由私营社保基金公司(*Administradoras de Fondos de Ahorro Previsional, AFAP*)管理的个人账户。社保基金公司可将此项存款用于低风险投资以期资本增值。1996 年 4 月 1 日时超过 40 周岁的人可在互助制和混合制中进行选择，不满 40 周岁的人一律纳入混合制。

教育改革方面，设立中学低年级通识教育(*Ciclo Básico Común*)；建立地方师范学院(*Centro Regional de Profesores, CERP*)，方便内陆省份人员就地修读师范课程并参加教师资格考试；普及 4-5 岁学前教育。

教育改革引起较大争议，一方面，有关部门在制订改革方案时没有充分征求教育工作者的意见；另一方面，推进教育改革的经费来源

于美洲开发银行等国际信贷机构，很多人认为部分改革措施并不是乌拉圭教育发展的自主需求。

宪法改革的重点内容是选举制度改革。宪法修正案提出总统选举与地方选举分期举行；总统选举采取两轮制，各参选政党通过党内初选提名一位候选人参加第一轮选举，如无人得票过半数，则得票位居前两位的候选人进入第二轮选举（*balotaje*）。在1996年的全民公投中，宪法修正案以50.5%的支持率获得通过。

在1999年的大选中，广泛阵线候选人巴斯克斯（*Tabaré Vázquez*）和红党候选人、路易斯·巴特列之子豪尔赫·巴特列（*Jorge Batlle*）进入第二轮选举，最终后者胜出并出任总统。

新政府面临的棘手问题之一是失踪人员问题。《国家惩罚意愿终结法》规定不对独裁时期有关罪行进行国家层面的追究，但其第4条同时规定政府有义务配合有关案件的审理工作。2000年8月，政府成立了旨在调查失踪人员下落的和平委员会（*Comisión para la Paz*）。三年后委员会发布了调查报告，报告中乌拉圭政府第一次以官方形式承认了独裁时期侵犯人权的国家行为。

90年代的乌拉圭经济喜忧参半，一方面，在阿根廷、巴西经济发展的带动下国内生产总值年均增长4.4%，通货膨胀率从1995年的35.4%下降至1998年的8.6%。但另一方面，实际工资水平陷于停滞，对外债务继续攀升。

2002年，乌拉圭遭遇了有史以来最严重的一次经济危机。世纪之交，巴西、阿根廷先后陷入经济衰退。2000年爆发的阿根廷经济

危机给乌拉圭经济带来毁灭性打击。2002年初，乌拉圭出口额骤减70%，旅游业收入减半，银行体系流失60亿美元。加利西亚银行(*Banco de Galicia*)、商业银行(*Banco Comercial*)相继倒闭，恐慌情绪迅速蔓延。6月，中央银行无力维持汇率政策，宣布美元汇率自由浮动。危难之际，阿丘加利(*Alejandro Atchugarry*)出任经济部长，为避免银行系统崩溃，政府宣布7月31日至8月5日全国银行闭市，同时要求蒙得维的亚银行(*Banco Montevideo*)、工人银行(*Caja Obrera*)、信贷银行(*Banco de Crédito*)等问题银行停业整顿。

在经济危机的冲击下，私有银行几乎全军覆没，成千上万的储户蒙受经济损失。汇率的自由浮动导致比索贬值，物价上升，工资购买力下降，失业率攀升至17%。1999至2003年间，乌拉圭国内生产总值锐减20%。

为应对危机，乌拉圭主要政党和工会做出了共同努力。而来自美国政府和国际货币基金组织的贷款缓解了国民经济的燃眉之急。随着阿根廷、巴西两国经济形势好转，2003年起乌拉圭经济出现复苏迹象。而国际市场尤其是亚洲市场对农牧产品的旺盛需求更有力拉动了出口经济，除传统出口项目外，大豆等新兴产品的出口逐渐改善了贸易收支状况，旅游业、林木业领域的投资逐渐恢复，乌拉圭还建立起第一批保税区。然而，宏观经济数据虽有改观，但此次危机对乌拉圭经济社会造成的影响十年后仍依稀可见。

2004年，广泛阵线赢得乌拉圭大选，巴斯克斯(*Tabaré Vázquez*)出任总统。新政府设社会发展部(*Ministerio de Desarrollo Social*,

MIDES), 处理经济危机过后亟待解决的各项民生问题。2005 至 2007 年间, 社会发展部实施了《基本民生保障国家计划》(*Plan de Atención Nacional de la Emergencia Social, PANES*), 向全国贫困家庭发放最低生活补助和食品补贴, 统筹解决贫困家庭的就业、医疗、教育及住房问题。2007 年起, 政府逐步用财政转移支付长效机制取代各类临时性帮扶计划, 比如通过家庭补助金制度重点支持有未成年子女的贫困家庭。

在医疗领域, 2007 年设立全国医疗基金(*Fondo Nacional de Salud, Fonasa*), 用于公职人员及退休人员的医疗开支。在此基础上建立的全国统筹医疗体制(*Sistema Nacional Integrado de Salud*) 逐步将公职人员家属及私营部门部分人员纳入政策惠及范围。与此同时, 成立国家医疗服务局(*Administración de los Servicios de Salud del Estado, ASSE*), 协助卫生部管理全国各类公立医疗机构。

经济方面, 巴斯克斯政府推行了税制改革, 设立税率随收入水平递增的个人所得税(*impuesto a la renta de las personas físicas, IRPF*), 减轻低收入人群赋税压力; 加征非常住居民收入税; 扩充税务总局(*Dirección General Impositiva*) 人员编制以提高税费征收效率。

2007 年, 芬兰林业公司芬欧汇川在黑河省弗赖本托斯市建厂, 利用当地林业资源从事纸浆加工生产, 这是乌拉圭有史以来最大的外商投资项目。然而, 不少国内环保组织认为该项目会造成环境污染, 阿根廷更是就此将乌拉圭政府告上国际法院。同期, 为减少对外能源依赖, 乌拉圭大力发展乙醇工业, 利用甘蔗、高粱等作物提取乙醇,

混合轻油，生产燃料。

巴斯克斯政府重视发展教育。2007 年启动在线教育基础装备互联计划，即“木棉计划”(*Conectividad Educativa de Informática Básica para el Aprendizaje en Línea, Ceibal*), 为全国公立学校师生每人配备一台上网电脑，使教育符合新世纪数字时代的要求，同时期望孩子们将信息技术带入千家万户，从而推动整个乌拉圭社会的科技进步。■

2020.02.24