

# 新冠肺炎疫情时期的智利社会危机

王诗傲

新冠肺炎疫情的爆发为人类安全和全球经济发展敲响警钟。无论是在发达国家还是发展中世界，新冠肺炎疫情对于各国决策者的危机应对能力、治理能力都提出了严峻考验。本次疫情对于仍处于社会危机余波中的智利更是雪上加霜。根据智利卫生部数据，截至2020年5月26日，智利国内新冠肺炎确诊病例69102人，其中治愈患者28148、死亡病例718人，78.93%确诊患者聚集在首都圣地亚哥都市区。<sup>1</sup>

## 一、社会危机余波尚存，新冠疫情雪上加霜

2019年10月，以首都圣地亚哥地铁高峰时段票价上涨30比索（约合人民币3毛钱）为导火索，智利经历了自1990年军政权结束以来最激烈的社会动荡。遍布全国的示威抗议演化成社会骚乱，造成众多人员伤亡及难以计数的财产损失。为了应对社会动荡中的暴力犯罪，总统塞巴斯蒂安·皮涅拉（Sebastián Piñera）宣布国家进入“战时状态”，颁布了自皮诺切特军政府独裁（1973年-1990年）结束以来的首个“紧急状态令”。社会危机爆发初期，部分地区的和平抗议逐步激烈化、暴力化，地铁站、超市、药店等公共场所被焚烧，30余人因此丧生。<sup>2</sup>皮涅拉政府曾试图“宣战”，通过强硬方式平息民怒。然而随着冲突升级，当局政府迅速调整政策，推动沟通对话。基于此进行跨党派协商后计划于2020年4月26日进行公投，决议是否应当制定新宪法以及是否应专门设立立宪大会进行新宪法起草工作。与此同时，当局政府采取了提高最低收入群体的养老金水平、增税以增加社会服务供给的资金保障等一系列短期措施。虽然局部破坏活动在圣地亚哥依然不断发生，但上述做法一定程度上缓解了紧张局面，将无序暴力的社会动荡逐渐引入了正常轨道，使得不同社会群体发声，并使党派间协商谈判得以可能。

然而2020年2月以来，新冠肺炎疫情的爆发增加了智利社会危机后续走势的不确定性。在新冠肺炎疫情的全球扩散过程中，位于南半球的拉美各国出现首例确诊的时间相对较晚。2020年3月3日，智利出现第一例新冠肺炎确诊病例。<sup>3</sup>虽然在首位确诊病例出现前，智利卫生部已经参考世界卫生组织对新冠肺炎疫情全球风险级别的上调出台了“新冠肺炎疫情专项应对计划”。基于该计划，智利将新冠肺炎疫情的传播依据严重程度分为四个阶段。<sup>4</sup>3月15日，随着确诊人数上升至75人，卫生部长宣布智利疫情防控进入第三阶段，随即总统宣布关闭全国各级学校。3月18日，皮涅拉总统宣布疫情进入第四阶段，全国进入为期90天的“突发危机状态”以保障医院安全、确保医疗物资供应，并使政府可以采取强制隔离措施，同时关闭国境、停止所有非必要商业活动，以求控制疫情传播。

在应对新冠肺炎疫情的过程中，智利中央政府较为即时地出台应对政策，不同政党之间也暂时搁置争议、共同抗疫。但在疫情扩散初期公众对疫情严重性的认知存在滞后。这一定程度上是由于社会危机仍在继续，公众注意力尚集中在如何处理过去三十年新自由主义模式在社会层面的失败等问题。同时也与媒体宣传报道不足有关。直至皮涅拉总统宣布学校停止教学、全国进入紧急状态主流媒体才开始出现针对新冠肺炎疫情的大规模报道。在防控措施上，由于新冠肺炎病毒传播初期智利的感染率相对较低，政府并未采取严格防控措施，主要是通过宵禁和关闭商业场所来确保民众保持社交距离。与周边国家相比，智利并未像阿根廷、玻利维亚或哥伦比亚那样在全国范围内实施居家隔离，而只在首都15个感染严重的地区实施了严格的封锁措施。约翰霍普金斯大学新冠疫情最新统计数据<sup>5</sup>显示，截止5月24日，智利新冠肺炎病死率为1%，是整个拉美地区病死率最低的国家之一。<sup>6</sup>

## 二、从社会危机到“新冠危机”

新冠肺炎疫情不可避免地对智利的经济、政治、社会造成多方面冲击。在经济方面，全球疫情导致国际市场需求降低，

疫情防控对于国内服务业，尤其是中小规模企业冲击严重。智利大学经济学院资深教授曼努埃尔·阿格辛 (Manuel Agosin) 指出，如果政府不进行救助，很快将出现一批破产企业，其后果是失业人数急剧上升。数月前发生的社会暴乱<sup>7</sup>已导致 35 万人失业，疫情对投资、出口和消费多维度的冲击让刚刚从重创中回暖的智利经济再度陷入困境<sup>8</sup>。虽然当地主流媒体《三点钟报》报道部分学者和金融机构预计 2021 年经济将出现好转，增速预计回升至 3.5%。但短期内疫情对智利经济的负面冲击不可忽视<sup>9</sup>。根据智利中央银行的预计，2020 年智利经济发展指数将萎缩 2.2%。由智利央行面向企业界高层和学者开展的 5 月份月度经济预期问卷调查 (Encuesta Expectativas Económicas) 结果显示国内专家们预计今年经济萎缩程度将达到 2.7%。<sup>10</sup>

在政治方面，自去年 11 月以来，争议重点逐渐从碎片化的民生诉求聚焦为以修改宪法为核心的制度化解决方案。全民公投原定于 2020 年 4 月 26 日进行，全体智利公民需投票决定是否需要新宪法以及以何种方式起草新宪法。<sup>11</sup> 新冠肺炎疫情的扩散导致公投被推迟到 10 月 25 日。<sup>12</sup> 当前智利实施的宪法源于皮诺切特时期颁布的 1980 年宪法，虽然从 1990 年回归文人政府以来该宪法经历了近 40 次修订，但仍保留了独裁时期遗留的偏护特定社会群体利益的特征。由于所有关于宪法基本法 (Leyes Orgánicas Constitucionales) 的修订都需要得到国会 4/7 以上的赞同票才能通过，任何涉及基本法的修改都需要政治上的“右翼”力量支持。这在制度设计上为“右翼”力量在医疗、教育、养老金等涉及民生根本的决策上保留了否决权。这种制约在客观上使得智利政治环境稳定，迫使不同派性的政治力量以协商方式解决分歧，从而避免不同政府交替后出现极端的政策波动。<sup>13</sup> 然而，这也为制度性改革带来巨大阻力。在中左翼政党联盟 (Concertación) 执政的 20 余年里，虽然社会党人总统拉戈斯和巴切莱特执政期间在医疗、教育方面采取了一系列改革尝试，但也并未从根本上回应民众诉求。加之近年出现的腐败丑闻，愈发导致公众对政治机构失去信心，不再相信现有制度安排有能力为大众提供发声渠道、纾解社会矛盾。

在社会方面，新冠肺炎疫情让社会抗议活动难以开展，但不满情绪非但未自动消失反而愈加加剧。由于疫情导致经济活动停止，不少低收入家庭陷入收入中断困境。根据智利国家统计局发布的数据，今年第一季度智利失业率为 8.2%，<sup>14</sup> 达到十年以来新高。5 月 17 日，智利首都部分地区民众违反居家隔离规定与警方形成对峙，要求政府对于因控制疫情无法正常工作造成的食物短缺和收入中断予以救助。抗议民众表示：“我们不是反对隔离，而是反对饥饿。”<sup>15</sup> 随后的第一个工作日，当局宣布出台“为智利供食 (Alimentos para Chile)”救助计划，向 250 万受到疫情影响经济紧张的家庭提供免费食物和卫生消毒用品。与此同时，国家审计署正在审议向市级互助基金 (Fondo Solidario de las Municipalidades) 提供总额为 800 亿比索 (约为 7 亿人民币) 的专项资金，以便地方政府为当地民众提供基本物质保障。<sup>16</sup> 非政府组织 Directorio Legislativo 综合拉美多国的民调结果显示智利总统的民众认可度位列被调查的 12 个拉美国家之末，但不容否认的是皮涅拉政府面对本次疫情及时有效的反应一定程度上缓和了民众对政府极端对立的局面。智利本土数据分析机构 Activa 发布的 Pulso Ciudadano<sup>17</sup> 民意调查结果显示，截止 4 月 2 日，受访民众对皮涅拉总统的支持率从去年 11 月的最低点 4.6% 回升至 14.3%。这对于后续进一步寻求社会共识、推动对立向常规对话协商路径发展具有积极意义。

在社会秩序尚未完全恢复正常，新的社会共识有待形成的关键时期，本次新冠肺炎疫情无疑增加了智利发展模式议程重构的不确定性。与此同时，预料之外的新冠疫情也为审慎诊断社会弊病、寻求合理解决方案打开了时间窗口。如果街头愤怒过度裹挟理性判断，超出实际财政能力的许诺最可能只会造成更多隐患，难以实现可持续发展。

### 三、社会危机出口何在？

“冰冻三尺非一日之寒”，社会危机亦然。今日智利的社会问题有其深刻的政治经济根源。在过去 40 多年中进行的新自由主义改革中，智利历届政府坚持对外开放，鼓励自由竞争，确立了以市场化、私有化、自由化为特征的出口导向型经济发展模式。市场运作机制日趋完善，政府效率和管理水平大大提高，明显减轻了财政负担。智利实现了经济腾飞，多年保持稳定增长，成为拉美国家中的佼佼者。<sup>18</sup> 但是，由于长期以来对市场活动缺乏有效规制，对具有公共产品特征的教育、医疗、养老金等领域的全面私有化非但未能如新自由主义信奉者所预期地那样通过价格信号实现有效的资源配置，反而造成了难以扭转的系统性不平等。这种不平等直接体现在收入分配上，智利人均收入虽然已达到高收入国家水平，<sup>19</sup> 但由于物价高昂、民众实际经济承受能力被减弱。<sup>20</sup> 从收入分配情况来看，虽然近年来智利的基尼系数在下降，但最富裕 20% 人口的平均收入是最贫穷 20% 人口的 10 倍。<sup>21</sup> 另外，由于高等教育私有化导致大学教育普及化，学费一路上涨的同时教育质量却并未同步提升，

新增就业岗位无法为背负沉重学费贷款负担的大学毕业生提供充足就业机会。在医疗领域，缺乏严格规制的私营医疗保险机构 (ISAPREs) 对妇女和老人等高风险群体进行价格歧视或完全拒绝提供服务，高风险人群只能选择加入公立医疗系统，许多人无法获得有质量保障的医疗服务。近年经济形势恶化强化人们对不平等的感知，导致对不平等容忍度的降低。地铁票价上涨像火苗一般引燃对现行经济社会制度的强烈不满从感知转变为实际的政治行动。

智利著名经济学家安德烈斯·索利马诺 (Andrés Solimano) 认为新自由主义改革让智利经历了经济增长，在政策议程设置中新自由主义范式的宏观经济和经济增长政策优先的政策取向让试图解决不平等结构性根源的政策退居次要地位。中左翼政党联盟政府致力于保持宏观经济稳定，决策者相信经济增长的成果将自然向下渗透到社会的下层，形成“新自由主义陷阱”。<sup>22</sup> 现实情况是，针对低收入群体的减贫政策并不能减少民众对于富裕精英的财富与权力膨胀的愤怒、生存空间被挤压的中产阶级更是对现有体系怀有不满，因此引发了大规模的社会抗议及动乱。

这些结构性的经济社会问题将新自由主义智利模式表面光鲜之下的顽疾暴露在日光之下。不平等现象在一定程度上根源于智利特殊的民主转型。皮诺切特 1980 年宪法为支持军政权的商业与政治精英保障了一系列否决权，文人政府为实现平稳过渡作出妥协，这导致智利的政治体系堵塞了正式制度的有效代表性，变革诉求难以从发声转换为实践，最终导致政治精英远离大众。智利是全球新自由主义政治的一个典型案例，新自由主义对于代议民主制有效性的束缚已是普遍现象。虽然在过去的三十多年里，放任市场束缚国家之手的模式给智利带来了经济增长让少部分人享受到增长红利，但智利民众的“耐心已经被消磨殆尽”。<sup>23</sup> 放眼拉美大陆，从圣地亚哥到基多，遍布街头的抗议与愤慨支持了波兰尼的洞见，即市场力量的扩展将迫使社会进行自我保护。

席卷全球的新冠肺炎疫情清楚地显示，人类社会已经形成了密不可分的命运共同体，本次疫情将对各国的公共卫生政策和人们的生活方式产生长期性影响。对于正处在社会变革窗口期的智利，新冠肺炎疫情对经济社会带来的冲击进一步地暴露了“有增长无公平”发展模式存在的潜在风险。无论是在自然界的流行病毒还是人类社会存在的不公正顽疾，在这些共同的挑战面前没有人是一座孤岛，不平衡的、无法让大多数人共享发展成果的模式终将陷入僵局。无论是处于何种政治立场的决策者都需要适当走出决策信念层面的迷信，唯有结合本国历史与国情，以大多数民众根本利益为考量，通过开放对话、折中协商才有可能推动新的社会政治共识形成，重新恢复社会的活力，最终探索出更公平、更持续的“新智利模式”。

王诗傲，清华大学国际与地区研究院、公共管理学院博士研究生。主要研究领域拉丁美洲，研究兴趣包括比较政治经济学、政府-市场关系、政策过程等。

#### 参考文献

- 1 <https://www.minsal.cl/nuevo-coronavirus-2019-ncov/casos-confirmados-en-chile-covid-19/>, 2020年5月26日
- 2 The Economist, "A model country in need of remodelling: Chile.", 14 Mar. 2020: 26(US). Business Insights: Global.
- 3 <https://www.latercera.com/nacional/noticia/minsal-busca-a-80-personas-que-estuvieron-con-primer-caso-chileno-de-coronavirus/G7YUF4DSURC6XH7LY25EUT2GKE/>, 2020年5月15日。
- 4 <https://www.biobiochile.cl/noticias/nacional/chile/2020/03/16/chile-entra-en-fase-4-155-casos-de-coronavirus-y-gobierno-anuncia-cierre-de-fronteras.shtml>, 2020年5月16日。
- 5 <https://coronavirus.jhu.edu/data/mortality>, 2020年5月26日。
- 6 注：病死率最低的拉美国家是委内瑞拉（确诊病例 1121 例、死亡病例 10 例）。
- 7 注：智利本国媒体通常用社会暴乱 (estallido social) 来形容 10 月出现的一系列骚乱事件，社会危机 (crisis social) 的内涵更为宽泛，包括社会暴乱及后期逐渐平缓寻求政治共识的阶段，即智利社会现状所处的阶段。
- 8 <http://www.fen.uchile.cl/es/columnaopinion/ver/la-crisis-del-coronavirus>, 2020年5月17日。
- 9 <https://www.latercera.com/pulso/noticia/expertos-empeoran-proyecciones-para-la-economia-en-2020-pero-preven-fuerte-repunte-para-el-proximo-ano/F4IEFSTAQ5F63MOKPN4GRZVUXM/>, 2020年5月18日。

- 10 <https://www.bcentral.cl/areas/encuestas-economicas>, 2020 年 5 月 18 日。
- 11 注：目前可选的两种方式分别是由立宪大会或混合立宪大会负责新宪法起草工作，前者的成员将于 2021 年 4 月地方选举时完全由民众直接选举，后者的成员部分则是一部分通过直选产生另一部分则从现任国会议员选出。
- 12 <https://www.camara.cl/cms/noticias/2020/03/24/aprueban-en-sala-proyecto-que-posterga-fecha-del-plebiscito-constituyente/>, 2020 年 5 月 26 日。
- 13 Claudia Heiss, *¿Por qué necesitamos una nueva constitución?*, Santiago de Chile: Penguin Random House Grupo Editorial, S.A., 2020。
- 14 <https://stat.ine.cl/Index.aspx?lang=es&SubSessionId=78e0518e-d028-4bf8-8d80-444b7277907c>, 2020 年 5 月 26 日。
- 15 <https://www.elmundo.es/internacional/2020/05/19/5ec393ddfc6c83a2098b45a5.html>, 2020 年 5 月 18 日。
- 16 <https://www.24horas.cl/coronavirus/presidente-pinera-inicia-la-entrega-de-canastas-basicas-va-a-llegar-a-todas-y-cada-una-de-las-comunas-de-nuestro-pais-4193994>, 2020 年 5 月 26 日。
- 17 <https://www.activasite.com/wp-content/uploads/2020/04/Pulso-Ciudadano-Segunda-Quincena-Abril.pdf>, 2020 年 5 月 26 日。
- 18 [智]塞巴斯蒂安·爱德华兹, 掉队的拉美：民粹主义的致命诱惑, 郭金兴译, 中信出版集团 2019 年版。
- 19 注：根据世界银行的标准人均国民总收入 (GNI) 达到 12056 美元即属于高收入国家, 智利在 2018 年的人均国民总收入为 14670 美元 (现价美元)。
- 20 <https://www.bbc.com/mundo/noticias-50086133>, 2020 年 5 月 17 日。
- 21 <http://www.oecd.org/social/inequality.htm>, 2020 年 5 月 17 日。
- 22 Andrés Solimano, *Chile and the neoliberal trap: the post-Pinochet era*, New York: Cambridge University Press, 2012。
- 23 <https://press.princeton.edu/ideas/chiles-awakening-and-the-troubled-relationship-between-neoliberalism-and-democracy>, 2020 年 5 月 18 日。

《区域观察》

|  |   |
|--|---|
| <p>清华大学国际与地区研究院</p> <p>海淀区清华园 1 号<br/>中国, 北京 100084<br/>清华大学中央主楼 205 室<br/>电话: +86-10-62787747<br/>官方网站:<br/><a href="http://iias.tsinghua.edu.cn/">http://iias.tsinghua.edu.cn/</a></p> | <p>协调人: 张静</p> <p>本期执行编辑: 周燕</p> <p>编委会 (按姓氏笔画排序):<br/>王霆懿、杨崇圣、何演、周燕、郑楠、段九州、傅聪聪</p> |
| <p>未经授权, 请勿转载, 引用请注明出处。</p>  |   |