

乌拉圭东岸共和国近代史研究（二）

（1903-1945 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

进入二十世纪，受益于全球经济增长，乌拉圭经济呈现出繁荣景象。农牧业是乌拉圭经济的支柱，此时的牲畜存栏数达到自然牧场供给上限，羊毛、冷冻肉类等农牧产品占全国出口产品的 90%。工业方兴未艾，主要生产食品、饮料、服装等生活必需品。

由于出生率上升、移民不断涌入，人口显著增长，年轻人构成了社会的主体人群，同时，外国人的比例继续上升。

文化方面，二十世纪初的蒙得维的亚被誉为拉普拉塔河畔的雅典。在风格各异的文学咖啡厅里，艺术家、文学家、思想家围绕来自欧洲的现代主义、象征主义等最新潮流畅所欲言，他们的灵感和创作绘就了乌拉圭文化浓墨重彩的一页，这就是著名的 900 一代 (*Generación del 900*)。

进入二十世纪后的 30 年间，乌拉圭的政治、经济和社会经历了深刻的变革，推动这一进程的关键人物是何塞·巴特列 (*José Batlle y Ordóñez*)。

1903 年，乌拉圭举行大选。红党候选人巴特列得票不足有效多数，红党需要争取部分白党议员的支持。经过谈判，巴特列与白党少数派领导人阿塞维多·迪亚斯 (*Eduardo Acevedo Díaz*) 达成协议，并于 3 月 1 日就任总统。作为交换，在任命白党 6 省省长时，巴特列采纳了白党中央对其中 4 省省长的提名，而将其余 2 省交由阿塞维多·迪亚斯处置。白党视之为对其党内事务的干涉，萨拉维亚起兵抗议。为避免再次内战，政府承诺与白党中央商定 5 省省长人选，圣何塞省省长由白党自由任命。但好景不长，协议达成不久，里韦拉省与巴西发

生军事摩擦，巴特列派兵驰援，白党认定这违背了中央政府不对白党省份进行军事干预的承诺。1904年1月，乌拉圭再次爆发内战。

这次内战本是一场实力悬殊的较量，政府军规模庞大且装备精良，但萨拉维亚凭借军事策略几度使政府军陷于绝境，战事持续了8个月之久。9月10日，玛索略一役中，萨拉维亚意外中弹身亡，内战才宣告结束，而后签署的《阿塞瓜和平协定》（*Paz de Aceguá*）对参战人员实行了大赦。

在巴特列看来，两党参政的模式是失败的，谋求两党协作只会招致祸端，高效的政府应为一党即红党执政。内战结束后，巴特列着手重振经济，利用贷款发展公路等基础设施，通过政策扶持鼓励种植甜菜、向日葵等经济作物，利用财政优惠政策及保护主义措施推动民族工业发展。

巴特列反对教会对国家事务的干预。他要求公立医院不摆设圣像，恢复1885年《修道院法》，限制神职人员数量，加强国家对神职机构的管理。1905年，红党议员向国会提交了乌拉圭首部《离婚法》草案。

二十世纪初的乌拉圭，各类劳工维权运动此起彼伏，主要的诉求是提高薪资水平和减少工作时间。在当时，很多行业的工人每天工作12至15小时，没有周末休息，没有带薪假期，退休后没有养老金。无政府主义者是维权运动中的活跃力量，他们联合遭驱逐的阿根廷工会人士通过乌拉圭区域工人联合会（*Federación Obrera Regional Uruguay, FORU*）开展斗争。

巴特列政府及反对派对劳工诉求做出了积极回应。1903年，设立公职人员养老基金；1905年，白党议员罗克斯罗（*Carlos Roxlo*）和埃雷拉（*Luis Alberto de Herrera*）提案建议将日工时缩减至10小时。次年，政府提案逐年缩减日工时：1906年减至9小时、1907年减至8小时。尽管许多提案最终未获通过，但劳工问题从此被列入国家议事日程。

巴特列卸任后远渡欧洲，探求治国理政经验，其继任者威利曼（*Claudio Williman*）继续践行巴特列的执政理念。威利曼管理财政有方，乌拉圭经济持续繁荣，大兴公共建设。1909年，蒙得维的亚新港建设竣工，政府接管港务。国家行政秩序井然，外债有序偿还，政府还收购了乌拉圭电报公司。国家机关进一步完善，1830年宪法中构思的高等法院于1910年正式设立；政府增设部委以扩大行政职能。

面对社会矛盾，威利曼较巴特列更趋保守。1908年，强力压制了铁路工人的大规模抗议示威。面对政治反对派，威利曼同样坚决果断。1910年，政府军击败了企图叛乱的白党势力。由于此后白党拒绝参加议会选举，一些少数党有机会浮出水面，其中值得一提的是乌拉圭社会党（*Partido Socialista*），该党的核心是创立于1904年的卡尔·马克思中心（*Centro Carlos Marx*）。

在国际关系方面，乌拉圭与阿根廷重签了乌拉圭河共治协定；与巴西签订了修界协定，此前专属于巴西的亚瓜隆河（*rio Yaguarón*）和梅林湖（*laguna Merín*）转为两国共用。

在社会领域，1907年，两部重要法律《离婚法》和《取消死刑

法》颁布实施。其中，《离婚法》规定离婚须以夫妻双方同意为前提；《取消死刑法》以 30 至 40 年有期徒刑取代了极刑。1908 年，乌拉圭进行了全国人口普查，将 1860 年以来近半个世纪的社会变迁记录在册。

1911 年，从欧洲归国的巴特列再度当选总统，开始对乌拉圭进行大刀阔斧的改革。巴特列认为，乌拉圭的历史较短，社会各阶层之间没有过深的积怨；乌拉圭的国土面积较小，改革的可操作性强。他立志将乌拉圭建设成中小国家的发展范例。巴特列认为，如不未雨绸缪，他在欧洲目睹的各种社会矛盾迟早会在乌拉圭爆发，而城市工人是最需要加以关注的群体。由此，巴特列提出了一系列改革倡议，包括缩短每日工时、避免工伤、进行辞退补偿、发放养老金等。面对政敌对其政策社会主义倾向的指责，巴特列表示，他并不赞同马克思关于阶级斗争的假设，但这不妨碍他选择关注弱势群体的政策取向。巴特列认为，国家应成为调和社会各阶层利益纠纷的裁判，而当利益冲突无法避免时，国家应该去保护最弱势的人群。对弱势的理解不应局限于经济层面，还包括由于性别、年龄等因素造成的不平等状况。这种认识成为对妇女、未成年人及老年人权益实施法律保护的理论依据。

巴特列的社会政策得到了受益人群的拥护，但同时招致企业界和天主教会的反对。因此，其政府提交的多份法案在审议过程中受阻甚至夭折。

1830 年宪法规定，文盲无投票权，而在 1908 年的乌拉圭，文盲人口高达 40%，他们被排除在政治生活之外。巴特列执政时期重视发

展免费公立教育，建立了多所省级中学，在萨尔托省和派桑杜省建立了预科学校，重组了国立手工艺学院，建立了多所农业学院和工业学院。由于男女同校在当时被视为不成体统，政府于1912年专门开设了女子中学。为实现真正意义上的免费教育，政府着手减免中学注册费和考试报名费。在艺术、体育等教育领域，全国体育委员会（*Comisión Nacional de Educación Física*）和戏剧艺术实验学校（*Escuela Experimental de Arte Dramático*）于1911年先后成立。

在经济政策方面，巴特列将国家视为经济发展的推动者，认为供电、交通运输、通信等涉及基本民生服务的行业不应掌握在私营部门手中，而攸关国民经济发展的战略行业不应由外国资本操持。基于上述理念，巴特列对乌拉圭经济采取了一系列国有化措施，控制基本服务价格水平，保护国家经济主权，打破部分行业私营垄断，着力发展民族工业以降低经济对外依存度。巴特列的政策招致英、美资本的强烈抗议，这一时期，美国在乌商业利益已颇具规模，甚至取代英国控制了冷冻工业等关键行业。

政治上，巴特列奉行自由民主制（*democracia liberal*），他相信选举权的普及是弱势群体维护自身权益的根本途径，工人、移民、妇女都应参与普选。公民通过政党参与国家治理，政党是公民参政的工具。国家在调和各阶层利益矛盾的同时应积极对经济实施干预，国家机关应强大有力，政、教间应划清界限。

巴特列虽然主张一党执政，但他提出了合议政府（*Ejecutivo colegiado*）的概念以避免总统独揽大权，即由9人组成内阁，其中2

人由参议院选派，7人通过直选产生，每年更换1名阁员，首届合议政府由9名红党人士组成。显然，这样的制度设计对反对派不利，因为白党须连续赢得5次阁员更替选举才能取得合议政府多数席位。有关合议政府的方案引起白党的强烈反对，甚至引发了红党内部的分裂，保守派组成“里韦拉将军红党”(*Partido Colorado General Rivera*)，亦称里韦拉派(*riverismo*)。

1915年，巴特列第二个总统任期结束，贝拉(*Feliciano Viera*)继任。面对合议政府引发的争议，贝拉决定举行制宪会议选举，并拟将制宪会议制订的宪法修正案付诸全民公投。在1916年7月的制宪会议成员选举中，由于里韦拉派使红党选票分流，反合议政府派取胜。贝拉见势宣布终止合议政府改革计划。

1917年，乌拉圭政局出现特殊局面。国会中巴特列派占据多数议席，而制宪会议中反合议政府派居多。为达成协议，4名红党人士和4名白党人士组成8人委员会(*Comisión de los 8*)，共同起草了宪法草案。10月，制宪会议通过宪法草案。11月，宪法草案顺利通过全民公投。1919年3月1日，乌拉圭1917年宪法(*Constitución de 1917*)正式生效。

1919至1929年，乌拉圭民主政体得到巩固，一种协商妥协的政治文化逐渐形成。红白两党在频繁的选举中互有胜负，故而彼此间形成某种谅解，互不为难。此前制宪会议选举中红党选票分流导致败选的教训也使两党内部多数派意识到争取少数派支持的重要性。选举的规范性显著提升，1924年，选举法院(*Corte Electoral*)和全国选

举办公室 (*Oficina Nacional Electoral*) 先后成立, 前者负责组织各类选举并确保其公正性, 后者负责选民登记事务。

1925 年, 乌拉圭通过《政党法》(*Ley de Lemas*), 红白两党作为创始党的特殊地位得到承认。《政党法》的核心内容是两级同时投票规则 (*doblo voto simultáneo*), 即选民在选择政党的同时, 还要选择党内派别, 获多数票的政党内的多数派胜选。这意味着党内多数派只有团结少数派才更有可能赢得选举。

经历了二十世纪初的增长期后, 受出口下降及国际价格波动影响, 乌拉圭经济在 20 年代初一度低迷。但 1924 至 1930 年间, 经济企稳向好, 除纺织业外, 各产业部门均增势可观。随着经济的发展, 产业工人总数在 1929 年达到八万。但工会运动缺乏团结, 导致维权斗争效果有限。与此同时, 企业主建立了经济监理委员会 (*Comité de Vigilancia Económica*), 以对政府施加压力。经监会反对国有化政策、反对公共投资、反对频繁选举。

1930 年是乌拉圭历史上不平凡的一年。在庆祝 1830 年宪法百年华诞的同时, 乌拉圭国家足球队以东道主身份赢得了首届世界杯足球赛冠军。在 1924 年和 1928 年, 乌拉圭队已两获奥运会足球赛冠军, 在 1930 年 7 月 30 日举行的世界杯决赛中, 乌拉圭队以 4:2 的比分战胜阿根廷队, 举国欢腾的乌拉圭一时间成为世界的中心。

然而, 胜利的喜悦没能持续太久, 30 年代是世界经济大萧条的年代。大萧条中, 国际贸易萎缩, 出口市场减少, 出口价格下降。出口不利导致外汇收入减少, 乌拉圭比索贬值。本币购买力下降, 导致

进口成本升高，进而阻碍工业生产。

1932年，英联邦国家签署渥太华协议，成员国间相互实行优惠关税。这一协议使乌拉圭出口产品面对澳大利亚、新西兰等国产品丧失竞争力，危机恶化至谷点。此后，乌国内通货膨胀高企，工资水平降低，失业率攀升，众多中低收入家庭陷入贫困。牧业、商业、工业无一幸免。在此形势下，企业家通过经济监理委员会要求政府保护其利益，工会带领失业工人走上街头。

1929年10月，巴特列逝世，红党内出现权力真空，派系分立，主要包括以特拉（*Gabriel Terra*）为首的多数派巴特列派、以格劳艾特（*Julio César Grauert*）为首的左派、以弗雷乌金（*Federico Fleurquin*）为首的中右派和以巴特列之侄路易斯·巴特列（*Luis Batlle Berres*）为代表的中左派。白党方面同样分化为几股力量：埃雷拉派失势，丧失了党的领导权；独立派（*nacionalismo independiente*）和激进派（*radicalismo blanco*）壮大起来。而在《政党法》条件下，为赢得选举，两党都必须保持党内团结。

1930年大选选战期间，特拉向里韦拉派做出承诺，如该派留在红党内，并为红党赢得19%的选票，则由该派领导人马尼尼·里奥斯（*Carlos Manini Ríos*）出任总统。里韦拉派后经谈判将此比例降至17.5%。选举结果揭晓，红党获胜，里韦拉派赢得了17%的选票，未达17.5%，特拉遂出任总统。

执政后，特拉成立国家管理理事会（*Consejo Nacional de Administración*），应对经济危机。理事会中巴特列派占多数，其政策

措施强化了国家干预主义。国家对汇率、外贸实施管制并成立国家燃料、酒精、水泥管理局（*Administración Nacional de Combustibles, Alcohol y Pórtland, Ancap*）、国家电力管理局（*Administración Nacional de Usinas y Trasmisiones Eléctricas, UTE*）等国有企业经营战略性产业。

由于对国有企业领导职务分配不满，经济监理委员会、白党埃雷拉派及部分红党人士在 1932 年国家管理理事会选举中弃权，特拉以此为由宣称理事会模式失败，经济要务应由总统一人决策。1933 年 3 月 31 日，特拉在警察和消防部队的支持下发动政变，解散国会、国家管理理事会，通过拘禁、流放、暗杀等手段迫害反对派。

为粉饰独裁形象，特拉决定召开制宪会议并举行大选。在制宪会议选举中，42%的选民弃权。但形式上，新宪法（*Constitución de 1934*）于 1934 年通过全民公投，同年特拉再次当选总统。在特拉的新内阁中出现了持保守主义立场的企业家，但特拉仍深受巴特列国家干预主义的影响。他通过控制外贸、控制汇率推动民族工业发展，这也是当时拉美国家普遍实行的进口替代工业化发展模式（*Industrialización por Sustitución de Importaciones, ISI*）。然而，国家的干预并不是全方位的，特拉认为，国家不应取代私人企业，而应予以政策支持或进行联营。这就是混合经济的概念，其典型代表是国家乳品商合作社（*Cooperativa Nacional de Productores de Leche, Conaprole*）。合作社的出资方是国家，而经营管理由生产商集体负责。

在社会政策方面，面对财富分配失衡的问题，特拉政府采取了救济措施，包括建立免费或低价公共食堂，限制生活必需品价格，降

低住房租售价格，通过公共项目建设和公务人员招聘增加就业机会等。

1938年，红党赢得大选，巴多米尔（*Alfredo Baldomir*）当选总统。这次选举具有特殊意义，妇女首次行使了投票权。面对社会对特拉政权模式的不满，巴多米尔决定推动修宪。为规避议会阻挠，巴多米尔发动“善意政变”（*golpe bueno*），解散议会，召开制宪会议。所谓“善意政变”，是指政变的目的是制订更具民主性的宪法。1942年宪法（*Constitución de 1942*）通过公投的同时，阿梅萨迦（*Juan José de Amézaga*）当选总统。新宪法废除了行政机关、立法机关中政党代表的定额制（*cuotas fijas*），代之以比例代表制（*representación proporcional*）。

1939年，第二次世界大战爆发。起初，乌拉圭在同盟国和轴心国间保持中立。与英法两国的交往史使许多乌拉圭人倾向于支持同盟国，而特拉派中也不乏亲法西斯主义、亲纳粹主义之辈。与英、美利益攸关的乌拉圭最终选择加入同盟国阵营，并于1942年1月与轴心国断交，但直至1945年2月才向德、日宣战。1942年，美洲国家外长会议在里约热内卢召开，会议决定建立美洲防务会议（*Junta Interamericana de Defensa*），构建西半球防务体系，支持美国等同盟国。乌拉圭外长拉雷塔（*Eduardo Rodríguez Larreta*）是西半球防务主义（*doctrina de la defensa hemisférica*）的积极推动者。根据这一思想，如本地区一国民主体制遭到践踏，拉美各国应对该国采取集体行动，包括对其主权进行干预。

二战促进了乌拉圭经济增长，出口额增加使外汇收入节节升高，

共和国银行 (*Banco de la República Oriental del Uruguay*) 黄金储备充盈。为进一步发展工业,政府实施了多重汇率制度(*sistema de cambios múltiples*),即支持重点产业发展的行业间区别汇率制。

这一时期,工会的力量不断壮大,组织了数次总罢工。但工会遵循斗而不破的原则,因为苏联是同盟国成员,工会不会给支持同盟国的乌拉圭政府制造过多麻烦。在此背景下,一系列维护劳工权益的法律获得通过,包括成立工资理事会(*consejo de salarios*),建立工伤、辞退赔偿机制,实行子女补贴(*asignación familiar*)制度等。■

2019.07.19