

1999 年巴西形势分析

——兼论形势研究的方法论问题

张宝宇

主要观点 1999 年巴西的政局稳定,但由于地方势力趋强、州际间的赋税战、执政党联盟凝聚力减弱、社会势力异常活跃和西罗·戈麦斯现象的出现,联邦政府的权威性受到严重挑战;形势研究的方法,一要注意静态与动态相结合,二要注意事物之间相互联系的观点。

关键词 1999 年 巴西 形势

作者 中国社会科学院拉美研究所研究员,学术委员会主任。(北京 100007)

一

总体而言,1999 年巴西政局稳定。但其国内政治发展表明,联邦政府的权威性受到多种社会势力的严重挑战,中央政府的执政能力明显式微,政策运作受到很大限制,结构改革进展极为缓慢。现撮其要点评述如下。

地方势力趋强。米纳斯吉拉斯州在巴西一直居举足轻重的地位。就经济而言,在圣保罗州之后,它与里约热内卢州轮流“坐”第二把“交椅”;而其政治影响力可与圣保罗州互称仲伯。自前总统伊塔马尔·佛朗哥于 1999 年年初就任该州州长以来,米纳斯吉拉斯州便成了对抗中央的急先锋。1 月 6 日,该州以公报形式宣布暂停支付所欠联邦政府债务的举措,被巴西的国际债权人所误读,由此而导致令世人关注的巴西金融动荡。随后,佛朗哥州长又联合其他 6 个反对派州长,开会密谋,

试图不履行与中央政府所签订的有关债务协定。更有甚者,佛朗哥州长于“拔牙者日”那天,在该州的黑金城向巴西当今著名的反对派领袖人物卢拉·布里佐拉、若泽·迪尔塞乌、奥利维奥·杜特拉和米格尔·阿拉伊斯及无地农民运动领袖授予米纳斯吉拉斯州最高荣誉勋章,以达到“利用反对派刺激卡多佐总统”的目的。此外,佛朗哥州长还利用巴西部分国民反对国营企业私有化的情绪,以武力向中央政府示威,阻止隶属于联邦政府的、位于该州的富尔纳斯电力企业的私有化。他于 8 月和 10 月两次发布命令,动员州军警,荷枪实弹“捍卫”富尔纳斯。佛朗哥此举虽然被人们讥为笑柄,但实质却反映出巴西地方势力无视中央决策的嚣张气焰,表现出巴西联邦中央政府一定程度的软弱性。

州际间的赋税战,表面上看不是针对中央政府的,但它是“窝里反”,国力因此而损耗,联邦政府对此束手无策。在巴西,州际

赋税战据说已有 30 余年历史，但自 1999 年之前的几年开始，这种“战争”又加剧起来。为争取外国汽车公司在本州设厂以带动经济增长和创造更多就业机会，各州不时爆发以竞相减免外资赋税及提供其他相关优惠措施为内容的所谓赋税战，结果在一定程度上加大了发展的代价。80 年代在汽车工业每投资 4 000 美元就可创造一个就业机会，如今同样创造一个就业机会则需投资 17 万美元。

以地方势力趋强为标志表现出的被国内舆论所称的“联邦危机”，在巴西联邦史上已多次出现。20 世纪 30 年代，圣保罗州曾试图独立。在 1964 年军人发动政变的过程中，米纳斯吉拉斯州、圣保罗州和里约热内卢州对瓦解中央政府起了关键作用。在 90 年代初，南部地区亦曾出现地方闹独立的苗头，时任总统伊塔马尔·佛朗哥果断处理，使国家的统一得到维护。在巴西现代历史上，中央与地方的关系几经演变。概言之，在 20 世纪 30 年代，巴西更强调中央集权。在二战后的一段时期，地方的分权势头比较强烈。而“1964 年的政变开始了前所未有的联邦的集中化进程”。随着军人政权的结束和 1988 年宪法的颁布，地方分权的势头又得到加强。目前情况表明，巴西中央与地方的关系并不协调。正在进行的税收改革与行政改革的目的之一是重新定位中央与地方的关系。

执政党联盟凝聚力减弱。 联邦中央政府的施政方针及政策行为一直受着以鲁拉为首的劳工党等左派政党的制肘。不仅如此，一年来执政联盟内部分歧加大致使内部凝聚力减弱亦造成其执政严重困难。所谓执政党联盟，亦称政府党派联盟，由 5 党组成。“这 5 党给政府以支持”。它们是：卡多佐总统所在的社会民主党；自由阵线党，其代表人物是现任联邦参议院议长，人们称为 ACM 的安东尼奥·卡洛斯·马加良斯；巴西民主运动党，现任众议院议长米歇尔·特梅尔是其代表人物之一；巴西进步党，巴西当代著名

政要保罗·马罗夫是该党的“长老”；巴西工党，1979 年党禁解除之后，由前总统热图利奥·瓦加斯的侄女伊维特·瓦加斯重建。在以上 5 个政党中，前 3 个政党是巴西政坛的主要政党，亦是卡多佐政府的主要政治支柱。

然而，以上述前 3 个政党为主要成分的政府党派联盟，从一开始就被认为是“不具共性、复杂的联盟”。它们的联合始于 1994 年雷亚尔计划实施之初。当时，雷亚尔计划成功的背景，鼓励它们走向联合。在当时的巴西社会中，人们已有共识，即经济的稳定将取决于深刻的结构改革，而结构改革则决定于宪法改革（修改宪法）。宪法修正案的通过只有在议会中拥有广泛的支持才能实现。这正是当初政府党派联盟形成的政治背景。卡多佐在其首任总统任职期间因雷亚尔计划的成功，一直拥有较高的民众支持率，因此他有能力维持政府党派联盟的统一。1999 年年初金融动荡以来，卡多佐总统的民众支持率一直低下，因而失去了对政府党派联盟的控制。联盟内部不同政见者增多，这不只存在于政党之间，而且亦在同党的不同派别之间有所表现。最典型的例子是有关货币主义与发展主义之争。前者的代表人物是财政部长马兰。他把宏观经济的稳定置于国家发展战略的首位，因而受到卡多佐总统的首肯。后者以克洛维斯·卡瓦略为代表。他曾先后担任政府内阁的民政办公室主任和发展部长。在任发展部长期间，他主张奉行发展主义，置稳定于次要地位而把发展放在首位，与马兰的主张相左。因此，他最终未能得到总统的支持而辞职。此外，一年来安东尼奥·卡洛斯·马加良斯议长因提出以税收的办法解决贫困地区与贫困人口的问题而遭非议。决策

鲁伊·德布里托·阿丰索：《联邦展望》，第 85 页，FUNDAP 出版社，1995。

《请看》杂志，1998 年 10 月 14 日。

此为巴西著名政治学者玻利瓦尔·拉穆尼埃的观点。参见《考查》杂志，1999 年 10 月 6 日。

层的一般见解是，惟有经济增长和发展教育才是解决问题的出路。当然，执政党联盟内部分歧主要表现在政治方面。自由阵线党和巴西民主运动党目前的主要工作目标是2002年的总统选举。两党已分别提出安东尼奥·卡洛斯·马加良斯和伊塔马尔·佛朗哥作其候选人。显然，在它们看来，现时的头等任务并不是政府所确立的结构改革。它们围绕总统的大选目标而作政策取舍。有的学者认为，卡多佐本人所在的巴西社会民主党，目前“在迫使政府少考虑稳定而多想一下增长”。显然，该党的主张至少在现时的经济形势下，与政府的主导思想存在矛盾。如果这一矛盾得不到解决，该党“抛弃卡多佐总统这条船的可能性也是存在的”。就当前的情况而言，政府党派联盟的内部矛盾尚未完全暴露在外。但大多数分析家认为，2000年市政选举之后，它们的分歧将进一步扩大。

社会势力异常活跃。大农牧业主利益集团为要求政府免除其60%的债务而组织5000多人到巴西利亚示威，是近年来这个利益集团对抗政府行为的一次升级。他们所欠债务为250亿雷亚尔，而60%的债务是一个可观的数字。不仅如此，在为数250亿雷亚尔的债务中，50%的债务为他们之中1%的人所欠。这就是说，如果政府答应他们的要求，那就等于给极少数的人以特殊优惠。因此，卡多佐总统说：“政府不能同意免除这些大债务人的债务，特别是对那些顽固的拖欠者”。然而，大农牧业主利益集团的势力不能低估。这一利益集团在国会中拥有195名众议员和16名参议员，分别占众参两院议员总数的38%和19%。因此，他们有能力阻止政府某些改革方案的通过。这一利益集团的行为也并非孤立，劳工党是其主要支持者。此外，他们还得到无地农民运动的声援。“土地所有者同他们的主要敌人——无地农民联合，在巴西历史上还是第一次。”这似乎令人不可思议，然而这是事实。显然，针对政

府的共同目标把他们联系在一起。

西罗·戈麦斯现象的出现。戈麦斯曾任塞阿拉州州长和联邦财政部长。他是社会主义人民党成员。该党的前身是巴西的共产党。戈麦斯这一身份使他具有左派色彩。他于上届总统竞选失败后，又积极投入2002年总统竞选活动。舆论所作的跟踪观察显示，他的选民支持率节节上升，由14%已上升至25%（1999年10月），与知名度很高的鲁拉持平。但他与鲁拉的不同之处在于，鲁拉的支持率是由30%降至25%，而戈麦斯的支持率“从未停止上升”。不论从地区或阶层而言，他所获得的支持都比较广泛。这一现象不仅反映出巴西国民对传统左派党（比如劳工党）的厌弃情绪，而且亦是对政府现行政策和政绩不满的表现。戈麦斯支持率的上升显然是以巴西当前的经济形势、特别是社会形势的恶化为背景的。可以认为，戈麦斯现象的出现，说明巴西国家的发展处于重新定位之中。卡多佐总统在回答《请看》杂志记者有关第三条道路问题时指出，1988年巴西社会民主党成立时，曾就在建立一个强大而具有活力的市场经济的同时如何缩小社会差别的问题进行过讨论，但未取得定论（显然卡多佐就是在这种情况下执政的），而最近几年似乎出现了“可供选择”的道路。1999年11月底，卡多佐总统去意大利佛罗伦萨参加第三条道路国际讨论会，表现出对可供选择道路的兴趣。他说：“我因思想兴趣而去，以便使这个讨论在巴西可以借鉴。”国家发展指导思想的不明确，无疑成为影响政府执政效果的一个重要因素。

1999年年初发生的金融动荡约于3个

同。
《请看》杂志，1999年8月25日。
同。
《请看》杂志，1999年11月24日。

月之后，金融市场便平静下来，但它对经济增长、就业和生活水平的影响尚在持续之中。巴西生产力布局的内地化趋势仍在发展，生产集中过程加速，经济结构进一步优化。

1月的金融动荡使本已脆弱的经济受到沉重打击。“在短短两个星期内，雷亚尔差不多贬值了40%”。资金外逃，股市动荡，巴西政府被迫废除固定汇率制转而实行浮动汇率制。雷亚尔与美元的固定汇率是自1994年以来巴西经济改革的核心内容。因此，浮动汇率制的实行意味着雷亚尔计划的完结。在几年时间里，固定汇率之所以能支撑，一个重要原因是实行高利率政策。然而，固定汇率制废除后，巴西不得不依然实行高利率政策以扼制资金外逃。1999年3月，年利率曾高达45%。这种情况导致生产萎靡不振，并成为失业率提高的重要原因。据此，国际舆论对巴西经济形势作了极为悲观的估计。美国《商业周刊》曾预测，巴西的通货膨胀率1999年年底可达到50%。花旗银行预测，巴西1999年的国内生产总值增长率为-6%。

但形势的发展出乎人们预料，自4月起巴西宏观经济主要指数已呈明显好转的迹象。5月，雷亚尔兑美元的汇价已定在1.68:1的水平上。外汇储备达477亿美元，利率已下调至23.5%，全年通胀率的预期被校正为7%，预计全年经济增长为-1%。

形势的好转大约费时3个月，兑现了金融动荡发生之初巴西政府的预见。经济形势的好转有诸多原因可供罗列（如国际社会的及时援助，本国所积累的经济实力，相对而言的银行系统的健康运作等）。但是，抓住反通胀是使经济迅速好转的重要环节。金融动荡发生时，物价曾一时上涨。针对当时的形势巴西政府认定，“通货膨胀是基本的敌人而必须打败它，其余均是次要问题。”据此，巴西政府于3月初制定了一个严厉的、旨在稳定经济的一揽子计划，被传媒称为雷亚尔计划II。这项计划的反通胀机制建立在“货币

控制的基础上”。这一机制被称为“通货膨胀目标”。它运行的关键在于，政府规定一个通胀率的上限，中央银行则采取一切手段不使其超过。为达到上述目的，巴西政府所实行的是金融与财政同时从紧的政策。所以，一时的生产衰退是不可避免的。

但是，宏观经济形势的发展并非一帆风顺。进入10月份之后，雷亚尔兑美元的牌价再次下降至2:1。在巴西，有人因此而惊呼：“我们正处于雷亚尔贬值的第二次浪潮中”。这种情况的产生，与美元的需求和供给有直接的关系。一方面，1997年亚洲金融危机爆发后，对发展中国家的国际融资期限变短，10月份是巴西政府、企业和银行的国际债务集中偿还时间。到10月31日止，巴西需偿还到期外债70亿美元，因而提高了对美元的需求。另一方面，从美元的供给角度而言，巴西虽然已拥有400多亿美元的国际储备，但限于与国际货币基金组织之间的协议规定，巴西不能随意干预市场和压制美元上涨。此外，由于2000年计算机可能发生千年虫问题，一些发达国家的银行储户大多选择在年底前提款，以防止发生千年虫问题而受损。因此，这些大银行必须拥有足够的资金，从而加大了市场对美元的需求。但从本质上讲，所谓的雷亚尔第二次贬值浪潮的来临，是由于迄今“巴西政府尚未能驱散有关履行国外协议能力的疑虑。同样没有能够确切地说明何时可以完成所希望的改革，以便减轻国家的债务负担。”

由此可见，美元牌价第二次巨幅攀升，直接与巴西当前的财政状况有关。自卡多佐执政以来，财政赤字基本上呈递增的趋势，1995年至1999年（1~7月）分别为490亿、470亿、540亿、730亿和800亿雷亚尔。政府对

保罗·克鲁格曼：《萧条经济学的回归》，第191页，中国人民大学出版社，1999。

《请看》杂志，1999年11月24日。

于财政赤字的弥补，现在显然不能采用通胀的方法，而只能采用（或混合使用）下列一种方法。一是增加赋税。巴西的税负已经比较高，1998年为30%，1999年可能达到35%。所以，增税的方法存在明显的局限性。二是政府削减投资。使用这一方法显然会影响经济与社会的发展。三是求助于市场，发行债券以填补亏空。这一方法必然导致利率提高和增加政府的债务负担。目前巴西的公债已占国内生产总值的50%。这一比率与某些国家（如意大利和美国）相比仍然不算很高，前者为100%，后者为70%。但是，它们的债务多属于中长期债务，政府的资信度很高，有条件发行20年和30年期的长期债券。而巴西的资信度较低，发行中长期债券比较困难，这正是问题之所在。

高通胀结束了，但所谓的结构改革没有随之而完成，这是巴西当前财政赤字产生的重要原因。财政问题的严重性，最明显表现为社会保障体制账户的巨额赤字，1999年可能高达450亿雷亚尔。问题在于，社会保障体制改革遇到相当大的阻力，政府缺乏强有力的政治支持。具有实力的劳工党的反对尤甚。该党的政治基础是工会组织。近年来，巴西的工会组织力量式微。在这种情况下，劳工党转而争取国家公务员的支持，为此而竭力反对取消公务员的既得利益。财政部长马兰说：“社会保障赤字是巴西经济最大的问题。”¹⁰但从上面分析中可以看出，经济问题的根源不完全在经济方面，而应着眼于政治问题的解决。

自1990年巴西对外实行经济开放以来，随之产生的一个重要经济现象是生产力布局的内陆化趋势。这种势头的形成，主要出自企业的自发行为。企业由传统的工业发达地区转至内陆相对落后的地区，以求降低劳动力成本和获取地方政府提供的政策优惠。1999年8月30日，联邦政府提出了一项名为《巴西前进》（2000~2003）的计划。计划

的制定标志着政府意在推进生产力布局内陆化的趋势，以促进落后地区的开发。该计划的关键措施是加大对落后地区基础设施的投资力度。

从经济结构的角度考察，1999年发生的另一个重要变化是生产集中过程的加快。业已私有化了的巴西航空工业公司拟吸收比它实力强大的法国Dassault飞机制造企业参股，以引进先进的军用飞机制造技术，提高其国际竞争力。全国钢铁公司拟在美国收购钢铁企业。联邦政府捍卫经济管理委员会已决定批准国内两家大啤酒厂Brahma和Antarctica合并。新合并的企业名为Ambev，它将控制巴西啤酒市场75%的份额。巨型超级市场的大战方兴未艾。如甜面包集团、森达斯集团和家乐福集团等都在进行紧张的收购、新建和扩大营业范围及地域的活动。目前，巴西国内5个大超市集团已控制全国超市销售额的40%。近年来由美国开始的企业合并之风已蔓延至全世界。在巴西，自1996年至今已发生1030起企业合并或收购事件。这是伴随着经济全球化而产生的现象。生产的集中孕育着新的生产力的产生。

1999年巴西经济主要宏观指数（估计）如下¹¹：国内生产总值增长率0.1%~0.5%，通胀率7.5%或10%以上，失业率8%，年利率19%（1999年10月），投资率19%，外债总额为2290亿美元（截至1999年7月）。以上指数分别好于年初的估计，而年初曾有理想的估计，但结果远未达到理想指标的是外贸方面的宏观指数。原以为随着雷亚尔的贬值，出口会有较大的增长，但结果外贸赤字可能达10亿美元。其原因有两点。第一，巴西产品的主要进口国的经济情况不好，减少了对巴西商品的进口。比如，巴西对阿根廷

10 《请看》杂志，1999年10月20日。

11 有关1999年巴西国民经济主要宏观指数这一部分，作者参阅《经济趋势》1999年10月、11月刊，《请看》杂志1999年10月24日刊等。

的出口下降了 30%，对日本、韩国等亚洲国家的出口也有不同程度的下降。第二，巴西主要出口商品的国际市场价格不振。蔗糖、咖啡、大豆和钢的价格平均下降了 20%。

对于 2000 年巴西的外贸形势，舆论普遍看好。其根据是，在 1999 年雷亚尔兑美元已贬值 50% 的情况会继续对扩大出口发挥作用，“巴西成本”会进一步降低。此外，巴西主要产品出口价格已普遍回升；它的主要出口对象国经济情况会有好转，有的国家已呈现明显的增长势头。估计全年外贸盈余在 21 亿~ 75 亿美元之间。不仅外贸形势如此，巴西政界、金融界以及学术界的专家普遍认为，在新的千年的第 1 年巴西整个经济形势将变好。国内生产总值将增长 4%，最悲观的估计为 2.7%。通胀率将控制在中央银行所预计的范围之内，为 7% 左右。利率在现有的水平上亦将略微下降。但是，经济形势的好转不会立即改善就业形势。失业率仍会在 6%~ 7.5% 之间浮动。当然，上述的乐观估计，是在国际经济环境不发生异常情况下做出的。在经济全球化形势下，特别是由于巴西经济在资金方面的国际化程度很高，因此，它的国内经济形势发展严重受制于国际经济环境的变化。这是研究巴西经济形势应当注意的一个问题。

三

每年年终所作的地区或国家的形势分析，引起笔者对形势研究的方法论问题的思考，现提出来供讨论。

第一，形势研究要静态与动态相结合。所谓形势，笔者以为其所指不只是事物的发展状况（如一个国家在年终这一时点上相对静止的经济、政治与社会状况），还应包括这种状况的由来，即它是如何发展变化而形成的。

目前，在学术界相当不小的一个圈子里，学者所注意的是相对静止的状况（如研究经济形势，注意国内生产总值和通胀等主要宏观经济指标的增量或减量，而忽视它是如何发展演变而形成的这一动态）。笔者以为，我们可以从事物发展变化的原因和进程中获取重要的认识。所以，有关这方面问题的揭示和研究是不可或缺的。

第二，形势研究中要注意事物之间相互联系的观点。事物发展是在相互联系中进行的。这是马克思主义的重要原则。我们研究一个国家或地区形势时也必须遵循这一原则。比如，我们考察一个国家的经济形势，要考虑到世界形势对其所产生的影响，同时又要注意其国内诸多政治、经济和社会因素的作用。笔者以为，目前至少是在拉美问题研究中存在的一个突出问题是，研究经济形势忽略本国或本地区的经济结构的发展变化。这对经济形势认识而言，显然存在严重缺陷。法国《世界报》（1999 年 12 月 17 日）一篇论述日本经济的著名文章，提出了一个很重要的方法论问题，现不妨抄录如下，供参考。文章说：“日本存在着一种似乎已被法国最终意识到的反常现象：所有经济指数都在下跌，经济正从微弱的回升向再次下跌过渡，从而使人们对前途感到困惑，但这些纯统计数字只反映了一部分现实。它掩盖了日本工业结构和整个社会的一种活力。如同处于‘黑经济’时期的 80 年代的意大利一样，日本拥有一个隐藏在它的生产机器的空隙中的第二经济。在那里，‘一代’新的实业家正在涌现，一些求职者、特别是年轻人，能在那里找到小事情干干。经济正在自我调整，社会在靠自己运转。”显然，如果我们不注意一个国家的深层次变化，便不能准确把握它的当前形势和未来发展趋势。

（责任编辑 蔡同昌）