

经济全球化与拉美国家国际参与的启示

宋 晓 平

主要观点 随着经济全球化的迅速发展,世界经济进入了一个新的发展时期。一方面,商品、服务、生产要素与信息的流动正在日益超越民族国家的疆界,形成一个名副其实的全球化市场体系;另一方面,世界经济体制仍然建立在以民族国家为基础的国际体制之上,经济全球化进程与现存的以民族国家为基础的国际体制间存在着既相互矛盾又相互依赖的关系,二者之间的矛盾关系为发展中国家参与全球化带来一系列实质性问题。拉美国家参与国际分工的实践为发展中国家参与全球化提供了重要启示。

关键词 全球化 国际参与

作者 中国社会科学院拉丁美洲研究所副研究员,所长助理、经济室主任。
(北京 100007)

80 年代末以来,经济全球化作为世界经济发展的主题,引起人们空前的兴趣和热情,一直受到人们的广泛关注。但是,同 90 年代初相比,目前人们对全球化的思考已经少了些盲从,增加了几分冷静,对全球化的认识也随之走向深入。全球化的发展状况如何?如何认识和分析经济全球化?拉美国家以往的国际参与对发展中国家参与目前的经济全球化带来什么启示?这些都是需要回答的重要问题。

一 关于经济全球化问题

目前,经济全球化获得了迅速发展。

第一,国际贸易迅速扩大。在国际贸易量大幅度增加的同时,贸易结构发生了重大变化,服务贸易所占分量显著增加。在商品贸易中,制成品贸易的地位大大提高。

第二,国际投资迅速增加。自 80 年代中期以来,国际直接投资额增加了 6 倍多。1998 年达 4 300 亿美元。目前,国际直接投资额累计达 40 000 亿美元。

第三,生产全球化迅速加强。国际分工的深化和市场的扩张推动着生产跨越国界,从国内区域分工向国际分工发展。跨国公司是生产全球化的载体,它们通过跨国投资和生产,形成了在全球配置资源、跨国协调其生产与经营活动的网络。

第四,国际金融市场急剧扩大。目前,金融市场已经形成一个比较系统的全球性金融网络,

金融资本打破区域、地区和国家界限,在全球范围内快速流动,甚至在几秒钟的时间便可以由一地跨越大洋和大洲游移到另一地。国际金融市场的扩大极大地便利了国际投资、筹资、融资、生产和贸易。

全球化确实获得了巨大的发展,但是下列数据又证明当前的全球化的发展程度和规模又不像西方媒体所宣传的那么高,那么大。从国际贸易方面看,在1913年至1993年间,英国、法国、荷兰等发达国家的贸易开放度并没有多大增长,日本反而略有下降。德国贸易的开放度仅略有提高,而美国贸易开放度比例的增加在很大程度上是由于其基点低所致。从整个世界来看,跨越国家疆界的生产和服务不足20%,也就是说80%是在各国内部市场上实现的。无论从历史还是从现实状况来看,都不能过高估计贸易全球化的程度。

在投资方面,世界90%以上的实际投资来源于各国内部储蓄。在固定资本形成中,来源于跨国公司子公司的投资部分不到10%,对各国国际收支经常项目中的资本流动进行计算,得出的也是这一相似的比例。据经济合作与发展组织统计,除美国以外,其余主要发达国家的对外直接投资与国内生产总值的比例与一次大战前相比都有所下降。

从劳动力市场来看,全球化程度似乎更低于人们的想象。在每10个劳动者中,有9个是为本国同胞工作的,而且劳动要素远远没有实现自由流动。

目前经济全球化的发展状况表明,世界经济发展进入了一个新时期。一方面,商品、服务、生产要素与信息的流动正在日益超越民族国家的疆界,形成一个名副其实的全球性市场和世界经济体系。在此基础上,第一次有可能在全球范围内组织生产,进行资源配置。另一方面,世界生产的绝大部分仍然是在国家的范围内进行的,世界经济体制仍然是建立在以民族国家为基础的国际体制之上的。世界经济全球化进程与现存的以民族国家为基础的国际体制间存在着既相互矛盾又相互依赖的关系。

上述事实揭示出经济全球化显而易见地存在着二重性,即全球化的整体性和开放性、与不完全性和有限性。一方面,经济全球化使资本日益超越国界,改变了经济活动局限于民族国家范围的状况,使经济国际化达到了前所未有的程度,形成了全球性的市场体系、生产体系和金融体系,表现出了经济全球化的整体性和开放性。另一方面,目前生产力发展水平及由其制约的生产要素跨越国界流动规模的有限性,决定了这种全球性的市场、生产和金融体系并不十分发达,尚没有从根本上改变世界经济依然是以民族经济为主体的基本格局。国际经济体系仍然是以民族国家为基础的经济体系。目前经济全球化的发展水平和程度,决定了市场体制和机制是与民族国家体制和功能结合在一起的。市场体制和机制与民族国家体制和功能相互依存,同时又相互对立。作为市场现象的经济全球化既对民族国家体制和功能加以排斥,又不得不依靠后者,受到其制约。因此,市场体制和机制、市场原则的普遍化是不完全的,受到限制的,因而形成了经济全球化的不完全性和局限性。这种二重属性构成了当前经济全球化的主要特征,反映着目前全球化经济的发展水平;而其内在的矛盾、运转形式和机制,反映着当前世界经济发展的主要矛盾,即经济全球化与以民族国家为基础的国际经济体制之间的矛盾。经济全球化的二重性构成了各国在制定经济发展战略时必须考虑的基本条件。一方面,经济全球化的整体性和开放性决定了各个地区、国家和企业要想封闭疆界、闭关自守是不可能的。先进的科学技术、生产组织、经营方式和管理技术伴随着社会化大生产规模的不断扩大,在世界范围内迅速传播。能否吸收先进的生产、经营和管理经验,高效率地获取先进的科学技术,实行技术创新,提高劳动生产率,同时努力获得资金和市场,扩大投资和生产规模,以此增强国际竞争力和实力,改善

甚至改变在国际劳动分工中的地位,这是促进经济发展的关键。因此,寻求经济发展的唯一出路就在于积极参与经济全球化。换言之,经济全球化是一种客观存在,是一种客观发展趋势,在这种意义上说,对经济全球化没有选择的余地,只能承认和顺应这种发展趋势,参与其中,求得自身的发展。经济发展战略需要从经济全球化的大趋势、经济全球化的整体性和开放性出发来制定。

另一方面,当前社会生产发展的规模、程度和水平,决定了经济全球化是在世界仍然处于民族国家时代的条件下形成的一种趋势,它远远没有侵蚀掉民族国家存在的基础。民族国家不仅存在,而且是经济全球化赖以发展的必备条件。商品、服务、生产要素和信息的流动离不开民族国家的调节,国际市场体系仍然需要由民族国家组成的国际体制来维持运转。商品、服务、生产要素和信息跨越国界的流动,并没有从实质上削弱民族国家的作用和国家主权,而是使其作用更加复杂。由于各个民族之间的联系日益紧密,民族利益关系愈加需要调节和维护。民族利益的广泛存在和本国经济发展的需要,为民族国家和国家主权的存在和发展保留了广泛的空间。经济全球化与现存的以民族国家为基础的国际体制之间存在的对立统一关系,决定了在世界经济发展中民族国家仍然具有不可替代的重要作用。这是经济全球化的不完全性和局限性带来的必然结果。这是就国际经济关系而言。就各国国内而言,国家和政府的作用也是显而易见的,市场离不开公共政策的调节。在国家和政府与市场之间存在着一种相互依赖、影响和作用的关系。

全球化的不完全性和局限性证明,全球化实际进展速度没有西方媒体所说的那么快,更没有形成一个大一统的“地球村”。发展中国家仍然可以从本民族的根本利益出发,根据本国的实际情况和自己的经济发展需要,决定本国参与全球化的战略、方针和政策。

二 拉美国家的国际参与

在发展中世界,拉美是卷入国际分工比较早和比较深的地区。从历史上看,拉美国家对国际分工的参与大致可分为以下几个阶段。

1. 外向发展阶段 19世纪的最后几十年,在迅速发展的经济国际化的推动下,拉美经济发生了深刻变化。铁路和航海技术的发展,使得陆路和海路运费大大下降,加快了拉美国家向世界市场打开门户的过程。贸易的增长和多样化促进了拉美地区的国际移民潮和用于基础建设的外国投资,而这些又反过来加强了面向世界市场的出口生产。自那时起,拉美国家的对外贸易急剧扩大,成为经济增长的主导因素。在这一阶段,拉美国家的国际参与达到较深的程度。1914年在工业强国对亚非拉地区的投资中,拉美占40%。1880~1915年,欧洲向上述地区的移民中拉美占50%。1913年,拉美占这些地区对外贸易的30%。1850~1914年,拉美国家出口与国内生产总值之比由10%上升到25%。在第一次世界大战前夕的世界贸易中,拉美提供了咖啡的84%,肉类的64%,硝酸盐的97%,香蕉的50%,蔗糖的30%,可可的42%,玉米的43%。在大部分初级产品中,拉美是世界市场的主要或重要供应者。

经济开放和对世界秩序的参与深深地影响了拉美地区的社会经济发展进程。在这一阶段,拉美国家的经济发展是围绕咖啡、铜、香蕉、蔗糖或谷物等初级产品的生产和出口进行的。同时建立起了与这种生产和出口需要相适应的财政和货币体制、收支体制、宏观经济平衡和资本积累机制、就业和收入分配体制等,形成了外向经济发展模式。

由此,拉美国家开始了现代化进程,但是这种现代化进程却具有很大的局限性。拉美国家在技术进步方面对国际范围内的参与主要局限于可出口的初级产品生产、初步加工和基础设施方面。技术进步主要限于与世界市场相关的部门,而其他经济活动仍然运用传统的技术,生产率水平低下。墨西哥是这种发展模式的典型例子。有些国家(如阿根廷)的情况比墨西哥要好些,出口活动的影响扩散到更广的经济部门,对国民经济发展所起的作用更大些。这种现代化进程创造了一些充满活力的生产部门,同时创造了一个富有的社会阶层,这个阶层并没有与国家的整体经济发展、而是与发达国家经济发展的需要联系在一起。拉美大部分居民被排斥于现代化进程之外。

在这一时期,拉美国家主要实行自由交换政策,对市场运转的公共干预程度很低。甚至在1870年德国提高了关税,保护主义观念扩散到欧洲,美国持续实行高关税壁垒之后,拉美国家仍然普遍采取英国所主张的自由交换政策。关税政策几乎一直是一种财政手段,很少用作保护内部市场和促进工业化的工具。

2 内向发展阶段 第一次世界大战和30年代的经济危机暴露了拉美国家外向增长模式的局限性。30年代的大萧条摧毁了多边贸易和支付体制以及金本位制,工业中心国家,包括自由贸易的倡导国英国,开始保护国内市场,与它的势力范围地区建立贸易优惠制,控制资本运动。由此而来的国际贸易的萎缩和初级产品价格的下落,给拉美国家带来前所未有的问题。它们通过食品和原料的供应与世界秩序相连,但外部强烈的保护主义潮流中断了这种连接纽带。资本运动的中断使拉美国家陷入对外收支危机之中。

新的形势迫使拉美国家改变传统的国际参与形式。为了应付对外支付危机,它们采取控制兑换和限制进口的政策。30年代,除了阿根廷以外,大部分拉美国家都曾停止对外支付。由于支付能力下降,很多商品已不能依靠进口,拉美国家不得不实行替代进口政策,解决商品短缺之需。实行替代进口政策最初是一种应急性和防卫性的措施,二战后逐步系统化,成为拉美国家促进工业化和经济发展的战略和模式,成为进行国际参与的主要形式。与此相适应,国家对经济的干预显著加强,扩大了公共部门的职能,对市场实行强有力的调控,对很多企业、公共服务部门和金融机构实行了国有化。

在这一时期,拉美的经济增长速度加快,工业发展、城市化、经济结构改造的进程取得了重要的进展。但是,由于替代进口战略本身存在这种或那种缺陷,而且实施时间过长,影响到拉美国家的经济发展。1945~1970年,由欧洲和日本的重建所主导的工业国的经济以前所未有的速度增长。与此同时,经济国际化浪潮兴起,国际市场、资源和技术来源迅速扩大。但是,拉美国家没有能够很好地利用这一时期有利的国际经济环境。首先,拉美国家对外贸易的传统构成仍然存在,趋于失衡的趋势仍然存在。进口状况和工业化并没有带来足够的竞争优势,即技术含量更高的制造业产品生产方面的优势。由此产生了走走停停(stop-go)的增长周期,亦即周期性地受到对外部门瓶颈的限制和因进行调整而陷入停顿。这个时期,拉美地区的国际参与度大大下降,在世界贸易中的比重由1945年的14%下降到1970年的5%。其次,拉美国家通过替代进口政策,建立了一批本国工业企业,但是在最复杂的工业领域中外国企业占据优势,这削弱了把生产与国家的科学和技术体制以及国内原材料供给结合起来的能力。这样,拉美国家并没有发展起足够的内部能力,吸收和改造进口技术,促进技术创新。另外,财政失衡和公共债务日益加重,对外收支的脆弱性加重了。在对外部门状况和财政状况恶化的双重压力下,扩张性的货币政策造成了普遍的通货膨胀,成为内向增长阶段的痼疾。内向增长模式的延续和宏观

经济失衡使外债急剧增加。

3 新的外向发展阶段 80年代初严重的经济结构危机、外债危机以及主要发达国家强加的“华盛顿共识”的经济调整方案,迫使拉美国家进行严厉的经济紧缩,实行改革和开放。首先,实行贸易自由化,大幅度降低关税和非关税壁垒;其次,放松对外资的限制,开放投资领域,提供优惠投资条件,简化投资审批手续,减少国家对经济的干预,实行非调控化和国有企业私有化,开放金融市场。经济自由化进程推动拉美国家逐步过渡到一种外向经济发展模式。

三 否定之否定的启示

拉美国家对国际分工的参与大致经历了外向发展、内向发展和新的外向发展这样几个阶段。历史的发展似乎从起点又回到了起点,历史在重复。但是,透过这种表面现象,可以看到拉美国家的国际参与经历了一个螺旋式的发展,走过了一个否定之否定的过程。

19世纪70年代和80年代,多数拉美国家结束纷乱的内战,政治上趋于稳定,它们迫切需要恢复经济发展。但是,经济水平低下,经济结构单一和畸形。处于这种状态下的拉美国家被卷入了19世纪下半叶资本主义快速扩张过程之中。它们与欧、美先进国家建立起比较简单的国际分工,即以初级产品(农产品和矿产品)与制造业产品的生产和交换为主要内容的国际分工。资本的国际扩张和国际分工带动了拉美国家的经济发展,使经济第一次出现了快速增长,经济规模迅速扩大,水平明显提高。这一时期拉美国家对国际分工的比较深刻的参与,为经济发展打下了基础。但是,在这种国际分工中,由于经济实力单薄,拉美大多数国家的经济发展还是畸形的,缺乏政治独立性和经济自主权对西方发达国家存在着较强的依附性。

在20世纪40年代到70年代的内向发展阶段,拉美国家寻求独立自主的经济发展。当时,蓬勃发展的民族独立和解放运动使拉美国家的政治独立性和民族自决性大大增强,第一次有可能运用国家和政府的作用,影响国家经济的发展,建立符合本国经济发展需要的经济结构。消除对发达国家的经济依附性的努力,既反映在当时很多拉美国家领导人、政治家和学者的讲话和著述中,又体现在实际经济政策中。这种尝试集中体现在工业化战略规划之中。经过几十年的努力,拉美国家实现了较快的经济增长,有些国家甚至建立了相对完备的工业体系和经济结构。但是,它们忽略了资本主义国际分工的客观必然性和残酷性,力图超脱这种国际分工去实现自己独立的发展。这种尝试并没有取得理想的效果,但是却具有合理的内核:从本国的立场和利益去观察世界,去寻求符合本民族利益的发展。

目前,拉美国家已进入一个新的外向发展阶段。这是在100多年前开始的外向发展阶段和20世纪中期开始的内向发展阶段基础之上的一个新的发展阶段。无论从经济实力、经济发展水平、经济结构和经济管理,还是从国家政治和管理体制、政府和公共管理能力和经验、对外经济自主能力来看,都是以前所不能比拟的。这些为拉美国家积极主动地进行国际参与提供了条件。

拉美国家十多年的经济改革和开放为其国际参与带来了深刻的变化:对外贸易和吸引外资规模显著扩大;国家对经济的干预与调控几乎被压缩到最低限度;基于私人部门积极性的与国际市场接轨的市场体制和机制初步建立;国际市场需求调节与国内生产要素配置的效应正在显现出来。但是,这些并没有为拉美国家带来理想的经济增长,甚至必要的经济增长。深入探讨全球化形势下本国的发展和国际参与仍然是最基本的问题。

在经济全球化的趋势下,拉美国家怎样解决国际参与问题?对经济全球化进行冷静、清醒的认识和回答至关重要。“对全球化的正确回答可以使国际关系促进(生产)改造、增长、内部一体化和加强决定自己命运的能力。错误的回答会造成相反的结果,使内部的现实支离破碎,发展落伍,失去对自己决策权的控制。”

拉美学者对全球化作出了很有意义的探索。他们认为,关于全球化问题争论的实质在于如何看待全球化与民族国家的关系,市场和公共政策的关系。他们认为,在全球化与民族国家、市场与公共政策问题上的观点分歧具有重大意义。每种观点都意味着不同的政策主张。例如,把全球化看作是包容一切的观点简单地认为,市场统治和适应市场是达尔文主义的物竞天择法则发挥作用的合理过程,是全球化的绝对法则。另外的观点则把多质性和国家的特殊性作为与全球化进程并行的特征,因此重视和主张发挥民族国家的职能和政府及公共政策的作用。

拉美的很多学者认为,目前的全球化具有不完全性、多质性和不平衡性。当根据市场和全球化的属性对全球化的外延进行评判时,全球化是一种非常多质化的现象。在某些市场中占优势的是高度的流动性和一体化(如在金融部门),在另外一些领域(如基础设施和基本的社会原则)中,国家的根基仍然作为主导特征存在。从另一个角度看,尽管贸易、资本流动和技术的流动性在最近几十年增加了,但是利用这些变化的能力仍然继续保持着实质上的国家属性。他们由此得出结论,作为市场现象的全球化对市场的运行和国内的公共政策的效用有显著的影响,但是,民族国家的政府仍然有不同程度的自由。

拉美国家参与国际分工的实践给发展中国家以重要启示。

其一,发展中国家应该始终遵循“在一个整体世界中有效地驾驭自己的命运”这一中心目标。在以往的发展实践中,拉美国家在把握自己命运方面做出很大的努力,取得了经验和教训。这些经验和教训被淹没在当前全球性的经济自由化浪潮中,未受到足够重视。当前,如何避免在经济自由化的浪潮中随波逐流,把握自己的命运,成为发展中国家寻求发展的首要问题。拉美经委会一再疾呼发展中国家应该“加强决定自己命运的能力”。

其二,坚持从拉美现实的角度,从在“一个整体世界”中自己的目标出发来观察世界。这一点在目前具有突出意义。随着经济全球化的不断扩张,世界经济已形成一个日益紧密的整体。这种整体性体现在商品、服务、生产要素和信息日益跨越国界的自由流动,体现在日益一体化的国际贸易、投资和金融市场、生产资源的全球性配置等方面。身处“一个整体世界”这一客观事实,决定了各国的经济是一个整体的有机组成部分,不可能与其割裂开来;决定了它们的经济必然是开放性的,经济发展方针也必然是开放性的,促进经济与世界接轨。但是经济开放和接轨并不是一种盲目的行为,必须基于本国的现实,遵从自己的目标。

其三,反对市场宿命论以及任何“全球化决定论”的观点。很有市场的“全球化决定论”认为,作为市场现象的经济全球化决定着一切,只要遵从“全球化的市场”,便可以获得发展,因此,全球化已经使发展中国家选择发展道路失去了意义。由此得出的结论是,“在一个整体世界中寻求发展的选择已经不复存在,在实践中,国家缺少任何可能性来执行可对全球经营者的预

Aldo Ferrer, la globalización y América Latina, Revista de la CEPAL, número especial, octubre de 1998

Roberto Bouzas y Ricardo Ffrench-Davis, la globalización y la gobernabilidad en los países en desarrollo, Revista de la CEPAL, número especial, octubre de 1998

同。

期说“不”的可行战略”。实际上,目前的全球化是不完全和不平衡的,发展中国家仍然具有选择自己发展道路的机会和能力,能够找到符合自己利益的发展道路。而实现这一目标的一个基本保证就是加强民族国家的作用,“应该尽可能多地保留自己的自治和决策权”。

其四,发展要基于市场和私人积极性,市场和私人积极性则应由公共政策引导。新自由主义主张国家退出经济领域,将行动限于一些社会领域。但是,拉美国家的经济改革和开放实践证明,市场作用和私人积极性并不能有效地解决拉美国家社会经济发展中存在的问题,必须得到一种积极的、富有活力的国家和政府行动的补充,必须由公共政策加以引导。在促进长期资本市场和外汇市场的形成、调整生产结构、消除或弥补市场的缺陷等方面,公共政策仍然具有十分重要的作用。在国际参与方面,国家、政府和公共政策的作用也不可替代。实践证明,国际参与模式的完善离不开公共政策的引导,缺少公共政策引导的国际参与无法有效地促进实现经济发展的目标。

其五,国际参与必须与内部生产改造结合起来。拉美经委会执行秘书奥坎波在指出开展自由贸易和深化经济一体化,亦即国际参与对拉美国家经济发展的重要性后,强调“基本的要求是自由贸易和一体化与生产活动的有效改造结合起来,以便系统地提高竞争能力,而这种竞争能力是在一个全球化的世界中获得成功所必需的”。

如何把国际参与同国内的生产改造结合起来?首先,技术进步是进行内部生产改造的主攻方向,它要求国际参与的一个基本着眼点是大力吸收国外的先进技术,建立更好的技术转移和创新体制,向国内的创新活动提供支持,提高整个经济的技术改造能力和技术水平。第二,根据本国的经济特点和国际市场的需求,选择本国生产专业化方向和比较优势,并善于把比较优势转化为国际竞争优势,即在密切跟踪国际技术发展趋势的基础上,不断增加专业化生产的出口产品和服务的附加值,提高产品的技术含量和质量,降低生产成本;同时,建立能够为出口部门提供支持的生产系统,创建能够促进新的出口项目的有效手段。第三,国际参与要与内部普遍的生产改造联系起来。生产改造不仅包括出口部门,而且涉及到国内各个部门,是一个复杂的综合工程,它要求大力发展基础设施、教育和信息工程,改善生产结构,加强各生产部门间的一体化,提高劳动力素质,改善收入分配等。

当然,正确回答和解决经济全球化带来的机遇和挑战问题,不仅限于经济因素,而且涉及政治、社会和文化等多种因素;同时,不仅取决于对全球化的深入认识,而且更取决于一个国家在国际分工中的地位和境况,它决定了并不是所有的国家都能从全球化中获益。但是,对参与全球化有关的一系列实质性问题的深入认识和回答,如全球化与民族国家的关系、市场与政府和公共政策的关系、国际参与同内部生产改造的关系等,却是发展中国家改善全球化参与状况必备的前提条件。

(责任编辑 高川)

1999年11月奥坎波在多伦多举行的有关“美洲自由贸易区”问题部长级会议上的讲话。拉美经委会网站,1999年12月16日。