

· 青年文库 ·

# 拉美新自由主义改革: 为什么必然失败?

陈平 王军\*

\* 拉美新自由主义改革是目前学术界关注的焦点,特别是对拉美新自由主义结构改革成效的评价问题,在国内外学术界颇多争议。由于基本立场和出发点的不同以及对新自由主义改革的特征和本质在认识上的分歧,不同学者对新自由主义改革在拉美的实践做出的解释和评价大相径庭;著名学者各执己见,针锋相对,可见拉美新自由主义改革问题影响之巨大。

## 一 “令人失望”的改革

对一项改革的成效进行评估,必须建立在一定的基准之上。衡量改革成败,从不同的角度可以列出很多标准,但其中有两个标准必不可少。第一,改革是否达到预期的目标。如果改革没有达到目标,或者说没有达到改革的最主要的目标,则应该判定改革是失败的。第二,在达到改革目标之后,还要看达到这一目标所付出的代价是否是合理的和可承受的。如果改革的代价过高,即使勉强达到预期的改革目标,但由于国家和民众在其他方面的损失太大,以致改革在总体上得不偿失,进而导致改革遭遇各方反对而停顿甚至被迫终止,这样的改革也不能称之为成功的改革。

以这两个标准来衡量,拉美在90年代的改革成效并不令人满意。

拉美改革的首要目标是恢复经济增长,新自由主义改革在这方面取得的成效令人失望。1991~2000年,拉美的年均经济增长率为3.2%,高于80年代的1.2%。这样的增长水平似乎表明拉美已在一定程度上恢复了经济增长,但实际上,拉美90年代的经济增长速度不仅低于本地区六七十年代5%的水平,更低于发展最快的国家6.5%~7.5%的水平。对于这一点,即使西方学者也并不讳言。

更关键的一点是,90年代的经济增长并非基于拉美经济内在的活力,而在很大程度上是在历经长达10年的

经济停滞之后的一种恢复性的增长。研究结果表明,这种并不算高的经济增长主要受到由私有化引起的财政支出增加和大量短期外部资本流入的推动。拉美经委会1997年的一份报告指出,拉美地区的投资率90年代虽然有所回升,但低于危机发生以前,储蓄率也仍然很低,投资在很大程度上靠外部储蓄支撑。因此,拉美国家的经济增长往往对资本流动表现出过高的敏感性。这种增长模式的缺陷在1997年后完全暴露出来——当私有化进程基本结束,拉美经济受亚洲金融危机以及本地区宏观经济动荡的影响,外资流入大幅下降后,拉美的经济增长速度随即放慢。1998年和1999年,拉美地区的经济增长率分别只有2.3%和0.4%。

阿根廷的经济发展称得上是拉美90年代经济发展的一个缩影。依靠私有化收入扩大财政支出以及外资涌入带动的投资和消费扩张,阿根廷在1991年和1992年分别实现了10.6%和9.6%的超高经济增长,但这种令人目眩的高增长仅仅维持了两年就显得后继乏力——1993~1994年的经济增长率没有达到6%。1995年,由于墨西哥危机的爆发,阿根廷出现了2.8个百分点的负增长。在经历短暂的经济复苏之后,1999~2002年,阿根廷经济连续4年负增长,2001年的经济衰退达到创纪录的-11%,阿根廷经济已经濒临崩溃的边缘。

虽然在总体上拉美经济并未发展到像阿根廷那样的剧烈动荡,但宏观经济不稳定,乃是学界的共识。用一位

\* 陈平,中国社会科学院研究生院拉美系02级博士生;王军,中国社会科学院02级博士生。

美洲开发银行:《拉美改革的得与失》,中文版序,第2页,社会科学文献出版社,1999。

Joseph E. Stiglitz, *Whither Reform? Toward a New Agenda For Latin America*, Santiago Chile, 2002, p. 18

Ocampo, *Beyond the Washington Consensus: a view from ECLAC*, ECLAC Review, No. 66

本段引用数据参见 ECLAC, *Economic Survey of Latin America and Caribbean*, 2000-2001, 2001-2002

中国学者的话说,“8年内三次衰退”,几乎每隔2~3年即发生一次经济动荡。更重要的一点,90年代以来的拉美经济增长呈现一种明显的前高后低、逐步衰退的态势。也就是说,拉美自90年代以来全面实行新自由主义改革以来,经济不是越来越好,而是越来越差了:1991~1994年拉美的经济增长率不足4%。1998年后,拉美由于接连发生经济危机或金融动荡,1999年和2001年的经济增长率仅为0.5%和0.3%,2002年又下降了0.5个百分点。如果以1998年为界,拉美最近几年的经济增长率只有大约1.15%,远远低于国际金融机构1997年时的估计,基本上重新陷入80年代债务危机后那种停滞和衰退状态。

尽管出发点不同,西方和拉美的学术界都对拉美90年代的经济表现出极为接近的态度——悲观失望。拉美经委会把1997年之后的拉美经济称之为“失去的5年(the lost half decade)”。而一贯鼓吹新自由主义改革的美洲开发银行,虽然不愿承认改革的失败,但其首席经济学家对改革的失望亦溢于言表,称90年代改革的结果“远不令人满意”,认为拉美经济“将不会重复自己过去的增长状况,更不用说与其东亚竞争者的发展相比。”

除经济发展状况不佳以外,拉美国家还为新自由主义改革付出了巨大的、不可挽回的代价。

首先,新自由主义的结构改革付出的第一个代价是加大了宏观经济的脆弱性。一方面,新自由主义的贸易自由化政策以及大量外资的涌入,虽然使拉美国家一些部门的出口出现了强劲增长,但由于外资涌入抬高了本币币值以及拉美国家产品在开放后缺乏国际竞争力,几乎所有国家进口增长比出口更快,90年代的贸易赤字都未降反增。例如,墨西哥的贸易自由化政策导致其贸易逆差从1990年的不到50亿美元猛增到1994年的近289亿美元,增幅近500%。另一方面,由于“不成熟的、过快的金融和资本市场的自由化,以及缺乏足够的管制框架,使国家更多地暴露在风险面前,而没有提高它们应对风险的能力”,拉美国家的宏观经济极易受短期资本流动的冲击。仍以墨西哥为例,1994年的墨西哥危机虽然具体表现为由政治动荡引致短期资本外逃并最终导致汇率制度崩溃,但资本外逃的前提是大量短期资本的涌入,而大量资本的涌入的根源则在于墨西哥政府遵循新自由主义的教条,开放资本市场过于激进。墨西哥政府原本的设想是,通过开放资本市场和提高利率吸引外资流入,弥补贸易自由化导致的大量经常项目赤字,但它完全忽视了资本流动对宏观经济稳定的消极影响。

1999年的巴西金融动荡和2001年的阿根廷金融危机,都是首先由债务危机引起投资人恐慌,资本外流导致汇率机制崩溃,进而使银行体系受到冲击。这两次动荡和危机的爆发,固然不能完全归咎于新自由主义的结构改革,但与改革加大了宏观经济的脆弱性有直接的关系。以

阿根廷为例,贸易自由化后关税税率的急剧降低,使阿根廷的财政收入下降,直接加大了阿根廷政府的财政压力;贸易自由化放大了“汇率锚”机制的内在矛盾,贸易自由化加上“汇率锚”下的本币升值,使阿根廷的经常项目赤字几乎不可遏制;缺乏有效监管的金融自由化导致银行金融风险陡增。同时,金融自由化也为大量短期资本流入创造了条件,客观上推动阿根廷外债的增长;私有化虽然一度使阿根廷财政收支状况好转,但私有化收入是一次性的,由于它在客观上推动了90年代初的财政扩张,而且这种扩张极具刚性,私有化收入枯竭后由此产生的收支缺口不得不以外债弥补。因此,私有化也在一定程度上加剧了阿根廷外债的失控;沉重的债务负担不仅使政府摆脱财政危机的希望化为泡影,而且以外币支付债务利息也使政府的经常项目赤字进一步加大。更糟糕的是,金融自由化并没有将外逃资本吸引回来,而是为国内资本的进一步外逃和国际游资冲击本币打开了方便之门。总之,新自由主义改革为危机的爆发创造了一切必要的条件。当经济衰退、严重的双赤字使投资者和普通民众的信心发生动摇时,阿根廷的经济危机也就不可避免了。巴西的情况与之也有类似之处。

改革付出的第二个代价是国家产业竞争力和对经济的调控能力急剧下降。近10年来,私有化之后外资企业的增加,使拉美国家一些行业和企业的竞争力有所提高。但由于国家减少了对技术进步的干预,拉美国家的私人企业又无力建立本国产品的核心竞争优势,拉美国家的整体竞争力呈下降趋势。拉美地区对所有工业化国家出口的市场份额,在1985~1996年间,由6.2%下降到5.3%,而同期东亚的比重则从6.3%上升到9.0%。<sup>10</sup>与此同时,激进的私有化和自由化政策,使国家对本国经济的调控能力受到极大削弱。阿根廷的私有化几乎把整个国家都出售一空;巴西不仅卖掉了亏损企业,那些经营状况良好的国有企业也被卖掉。国家投资在社会总投资的比重急剧下降,对宏观经济稳定的影响力随之降低。更严重的后果是,私有化使拉美国家的矿业、电力、电讯和金融等骨干产业向私人资本和外国资本集中,甚至被国际垄断资本控制。在阿根廷,1995年较大的10家银行中,本地银行占到6家,但到2002年仅剩1家,国家基本的金融安全受到了直接威胁。

新自由主义改革付出的第三个代价是使拉美经济和

苏振兴:“拉美经济在八年中三次衰退”,载《拉丁美洲研究》2002年第1期。

同。

同。

巴巴拉·斯塔林斯等著:《经济增长、就业与公正》,第66页,中国社会科学出版社,2002。

同, p. 22

1011 同,第32页,第221页。

社会发展的不平衡进一步加剧。正如拉美学者所指出的,改革虽然使经济增长速度有所提高,但并未创造出更多就业,特别是没有带来“贸易产品部门就业的增长”。<sup>11</sup>新自由主义“改革与宏观经济政策之间的不一致性,进一步削弱了许多国家创造就业的能力”。<sup>12</sup>90年代激进的贸易自由化改革导致大量本国企业破产,而其他领域的改革同样并未创造出足够的就业机会来吸收破产企业的工人,其必然的结果是失业率的上升。私有化也是如此,拉美国家的国有企业私有化导致失业率的上升:拉美的私有化多以出售存量资产为主,新增生产能力与就业岗位不多。为提高效率,一些国有企业在私有化后大量裁员,从而使失业人口进一步增加。拉美国家90年代的失业率呈现明显的上升趋势,1990年的失业率为7.5%,1998年上升到8.8%,2001年拉美的城市公开失业率达到9.8%,2002年上升到10.6%,是拉美有史以来的最高点。<sup>13</sup>除墨西哥外,90年代后期巴西、阿根廷、智利、玻利维亚等国失业率平均都在7%以上,玻利维亚2000年的失业率甚至达到令人吃惊的20.2%,阿根廷的失业率也达到15.7%。<sup>14</sup>

新自由主义改革付出的第四个代价是使多数拉美国家的收入分配状况进一步恶化。拉美结构改革的成果只被一小部分人获得,而多数人则没有在改革中获得好处。拉美国家1998年正规部门的实际工资甚至低于1980年的水平。在墨西哥和阿根廷——拉美两个实施新自由主义改革的国家,根据城市家庭计算的基尼系数,分别从80年代中期改革前的0.47和0.41上升到90年代中期的0.54和0.49。<sup>15</sup>阿根廷经济危机爆发后,阿根廷的基尼系数在最近几年又有明显上升。同时,由于失业率的攀升,拉美国家的贫困人口也未降反增。据拉美经委会的统计,拉美的贫困人口由1994年的2.09亿上升到2003年的2.27亿。<sup>16</sup>在阿根廷,甚至出现了普遍的饥饿和贫穷现象,退休者和领取养老金者的糟糕状况最为明显。除少数国家外,拉美作为世界上收入分配最为糟糕的地区,在新自由主义改革之后未有任何的改变。<sup>17</sup>

毫无疑问,站在拉美国家的立场上,拉美新自由主义的改革总体上是失败的——即使不考虑某些国家在政治上丧失的独立性,绝大多数拉美国家的经济状况并没有发生实质性的好转,在一些国家比改革前问题更多。然而,西方主流学者不愿承认新自由主义改革的失败。美洲开发银行的两份报告辩称,结构改革是一个长期的过程,在初期付出代价是必然的。尽管拉美改革存在一些问题,但改革取得了“巨大成就”,使拉美国家获得了比80年代更高的经济增长,更低的经济波动性,分配状况的恶化趋势得到抑制,更重要的是,通过改革,基本上建立了外向型市场经济体制,巩固了政治民主,为拉美地区的长期经济增长奠定了基础。总而言之,这两份报告认为,拉美新

自由主义改革的成效总体上是积极的、有成效的。<sup>18</sup>

西方学者对新自由主义改革的上述辩护,在理论上和逻辑上显然是不成立的。确实,拉美在建立市场经济体制方面取得了进展。拉美经委会也承认,越来越多的国家“从封闭的、由国家主宰的、以进口替代工业化模式为特点的经济,转向以市场为导向的、对外部世界更加开放的目的”。<sup>19</sup>然而,只要注意到以下几点,就不难发现西方学者上述立论的偏颇之处。(1)正如上面所指出的,虽然建立开放的、外向型的市场经济体制也是经济改革的出发点之一,但建立市场经济体制的最终目的仍然是为了实现包括经济增长在内的具体的经济和社会目标。对改革的评价,在任何情况下都不能把实际的经济效果搁置一边,而片面地强调在所谓“改革指数”上取得的进展。(2)对克服传统体制的弊端而言,扩大市场在资源配置方面的作用固然是必要的,但必须看到,新自由主义不是通向市场经济的惟一模式。正如中国改革开放所表明的,存在许多代价更小的改革路径。相比之下,拉美改革付出的代价过于巨大。拉美市场经济体制的建立,并不能证明新自由主义改革模式的必然性,更不能自动赋予其合法性。(3)拉美通货膨胀率的下降主要是“汇率锚”机制抑制过度的货币财政性发行的结果。新自由主义的结构紧缩虽然有助于抑制通胀,但是并非决定性的因素,且结构性紧缩必然造成经济衰退,其消极影响是否足以抵补其正面作用值得怀疑。(4)越来越多的证据表明,市场经济体制与经济增长不是一种简单的因果关系。由于技术传播的缓慢和不对称,缺乏长期资本市场,以及储蓄率的长期低靡,即使建立了市场经济体制,经济增长也不是可以自动实现的。而制约拉美经济发展的根本问题,除了市场机制外,其他诸如提高资本积累、提高产业竞争力等问题,新自由主义改革一个也没有解决。

正如一位拉美经济学家指出的,经过10年的结构改革以后,拉美地区所能看到的“仍然是许诺,而不是实际

12 同,第138页。

13 ECLAC, *Preliminary overview of the economies of Latin American and the Caribbean 2003*, p. 10.

14 ECLAC, *Economic Survey of Latin America and Caribbean 1999-2000*, p. 85.

15 Samuel Morley, *El problema de la distribución del ingreso en América Latina*, Santiago, Chile, Economic Commission for Latin America and the Caribbean (ECLAC) and Fondo de Cultura Económica, 2000.

16 同13, p. 10.

17 需要指出的是,智利和秘鲁的收入分配情况在90年代均不同程度地有所改善,但这主要不是新自由主义结构改革的结果,而是两国90年代对新自由主义结构改革模式进行纠正的结果。在70年代最为激进的新自由主义改革中,智利的失业和不平等状况都有大幅度的上升。

18 同,第191~206页。

19 同,第9页。

的理想的结果。<sup>20</sup>事实上,不仅拉美民众对新自由主义改革存在一种普遍的不满,<sup>21</sup>一贯支持新自由主义改革的美洲开发银行也承认,拉美结构改革的效果“不甚理想”,许多国家“遭受结构性改革之苦”。<sup>22</sup>甚至威廉姆森这位新自由主义改革的理论权威也承认90年代的改革是“令人失望的”。他虽然不明言新自由主义已经失败,但是已经开始同新自由主义划清界限。在1998年的一篇文章中,他声明他本人并不属于新自由主义学派。<sup>23</sup>作为新自由主义改革的政策设计师,尚且对“新自由主义”避而远之,从一个侧面说明新自由主义的确陷入窘境。

## 二 为什么改革失败是必然的?

拉美改革为什么会失败,改革的失败是一些客观的或偶然性的因素所致,还是新自由主义根本是个错误的处方?这是国际学术界争论的又一焦点问题。西方主流学者明显倾向于前面的一种解释,他们承认改革存在一些问题,但否认新自由主义改革本身导致这些问题的产生。一方面,他们把拉美宏观经济不稳定、经济增长缓慢、失业和贫困人口增加归咎于“劳工立法的僵化”和“教育的落后”等拉美国家的历史积弊。<sup>24</sup>另一方面,他们否认新自由主义改革模式与拉美经济危机之间存在必然的联系,认为拉美经济危机的爆发乃是“僵硬的汇率制度”“经常项目赤字”或“国外的某种经济冲击”这样一些具体的政策层面和偶然性的因素。<sup>25</sup>在他们看来,拉美糟糕的经济状况,不是因为进行了改革,而是改革“不完全彻底”。他们强调,虽然“开出更多的改革处方犹如在伤口上敷盐”,但是为了获得持续增长、稳定和繁荣,“除经济改革之外,还应推进更多的改革。”<sup>26</sup>

显然,对拉美结构改革问题的分析,西方主流学者采取的是一种“局部否定,总体肯定”的策略,即把分析的层次局限于具体的政策层面,而极力回避从总体上对新自由主义改革模式本身提出质疑。西方主流学者所有研究都指向这样一个目标:否认改革失败的必然性,把改革的不成功归咎于偶然的暂时性因素。这正是问题的症结所在。

必须承认,拉美结构改革的失败是一个十分复杂的问题。拉美国家自身的问题(如拉美民众主义政治模式,发展战略失误导致的债务负担,等等)在一定程度上都是导致改革不成功的重要因素。然而,分析一项改革的成效,必须首先要从检讨改革模式自身的问题入手,把失败归咎于外部因素或改革的初始条件,丝毫不能减轻改革模式对改革失败所应承担的责任。

实际上,任何一种改革模式要想取得成功,必须以本国的根本利益为前提,必须考虑本国的政治、经济和社会发展的现实特点和问题,必须切实可行地采取改革的政

策措施。无论何种改革模式都必须面对现实问题,改革必须解决矛盾,而不能使固有的矛盾激化,更不能制造更大的不可化解的矛盾。

根本的问题在于,新自由主义改革模式不是这样一种理性的改革模式。有充分的证据表明,新自由主义改革模式自身存在的根本性的错误和问题,使这种改革模式无论是在拉美,还是在世界任何其他地方都不可能取得成功。换句话说,对任何国家而言,新自由主义改革的失败都具有不可避免性。

从改革模式的特征来看,新自由主义改革的极端性、片面性和激进性是导致改革失败的直接原因。新自由主义改革模式的目标是建立排除一切国家干预的、市场原教旨主义的经济体制。改革目标的极端性,决定了新自由主义改革政策的片面性和激进性。新自由主义者极力鼓吹自由、民主等价值原则的所谓“普遍性”,而极力掩饰普遍价值背后的特殊利益诉求;新自由主义强调彻底的市场化、自由化和私有化对经济发展的推动作用,却极力贬低适当的国家干预和政府管制对提高资源配置效率的积极作用,无视收入分配和社会公正对维系社会稳定和经济持续发展的基础和前提地位;新自由主义强调参与经济全球化对发展中国家的重要性,对全球化的风险以及在经济全球化过程中不同国家之间的利益的不公正分配却讳莫如深。新自由主义改革进程往往是极其激进的,追求在尽可能短的时间内摧毁原有国家干预性的经济基础,建立自由放任的市场经济体制,不管付出多大代价也在所不惜。

这种片面的和激进的新自由主义改革必然违背经济发展的客观规律。它在解决一些问题的同时,往往带来更多更严重的问题,因而往往使一个国家付出远远超出改革收益的巨大代价。70年代智利和90年代以来阿根廷的情况表明,新自由主义结构改革的极端性、片面性和激进

20 Joseph Ramos, *Neoliberal Structural Reforms in Latin America: the current situation*, ECLAC Review, No. 62

21 Interview with Ricardo Ffrench-Davis to his book - *Reforming the Reforms in Latin America: Macroeconomics, Trade, Finance*

22 同。

23 John Williamson, *The Washington Consensus Revisited*, in L. Emmery ed. *Economic and Social Development into the XXI Century*, The John Hopkins University Press, 1997, p. 63

24 同,第215页,第224页。

25 Pedro-Pablo Kuczynski and John Williamson edited, *After The Washington Consensus: Restarting Growth and Reform in Latin America*, 2003, p. 4

26 同,第2页。关于西方学者对所谓“第二代”改革的类似论述,另请参阅 Pedro-Pablo Kuczynski and John Williamson edited, *After The Washington Consensus: Restarting Growth and Reform in Latin America* 以及 Burki, Shahid Javed and Guillermo E. Perry, *The Long March: A Reform Agenda for Latin America and the Caribbean in the Next decade*

性的本质特征,决定了它不可能正确处理改革、发展与稳定的关系,特别是它无力保持改革发展所必须的经济发展和社会稳定。正如上面所指出的,新自由主义改革模式造成拉美经济宏观与微观脱节,局部与整体脱节,使原本就不稳定的宏观经济更加脆弱,最终导致90年代多场危机的爆发以及严重的社会问题。因此,新自由主义改革即使短期内可以取得一些局部的进展,但它并没有真正改善大多数拉美国家的经济状况,也无法赢得长久的民众支持,因而在总体上是“不可持续的”。<sup>27</sup>

新自由主义改革模式暴露了作为其指导思想的新自由主义经济学的根本性缺陷和错误。新自由主义极力鼓吹市场神话,不仅认为市场具有自我矫正机制,可以自动实现资源的最优配置和经济的稳定增长,同时,市场也被看作个人自由的保障,从而被赋予一种道德上的优越性。新自由主义经济学的的一个基本假设是:国家干预经济活动的自由,导致资源配置的低效率。因而,新自由主义经济学的基本立场是反对一切限制经济自由的国家干预,反对国家对收入实施再分配。它要求彻底摒弃一切压制“自由”的经济体制,无论这种体制是计划经济的还是带有民族主义色彩的市场经济,只要这种经济体制中带有国家干预的色彩,新自由主义都予以反对。

然而,现代信息经济学和行为经济学的发展充分证明,信息不充分、不对称、外部性以及人类行为在特定情形下的非理性特征会导致市场失灵。因此,无论是提高资源配置效率,还是维系经济运行的稳定,国家干预都是必须的。问题的关键不是要不要干预,而是如何干预,干预到什么程度。新自由主义的经济理念则与之背道而驰,它不是客观公正地看待国家与市场的关系,相反,正如一位著名学者所指出的,“新自由主义的基本错误在于其对市场作用的不加批判的、理想化的想象”<sup>28</sup>。新自由主义结构改革“建立在一个关于市场经济如何运作的错误概念以及对政府作用的不适当的分析基础上”。<sup>29</sup>这种对国家和市场关系的扭曲是新自由主义结构改革极端性和片面性的经济思想基础。

新自由主义的改革模式以及支撑这种改革模式的经济思想不是凭空而来的,它归根结底是自由至上主义意识形态在经济领域的延伸。新自由主义核心思想是主张建立一种在个人主义基础上的自由至上主义价值观,强调自由在整个价值体系中的优先地位,反对集体主义价值观和方法论。新自由主义政治哲学标榜价值的普遍性,但实际上有其特定的利益取向。新自由主义的自由乃是一种强者的自由,它本质上是强权国家和垄断资本为实现其全球目标而设计的一套政治哲学,其利益取向与民族主义的国家利益是截然对立的。基于反集体主义的意识形态,新自由主义在政治上坚决反对社会主义和民族主义的政治制度,在经济上坚决反对国家干预,其基本目

的是为霸权国家和垄断资本的全球扩张提供意识形态掩护。

弗兰奇·戴维斯指出,拉美新自由主义改革中的意识形态成分太多。<sup>30</sup>威廉姆森也承认拉美改革被过度意识形态化了。这毫不奇怪,新自由主义改革模式是强权国家制定并在拉美国家强制推行的,是一种新帝国主义经济范式,它当然要满足西方霸权国家和国际垄断资本在政治和经济方面的利益诉求,而不会以拯救拉美国家经济为目的。正因为新自由主义改革的过度意识形态化,它对市场实际如何运作及其成熟程度并不关注,它的根本目标首先是破坏民族主义的政治体制和经济基础,在此基础上,再建立一种新的、有利于强权国家实施控制的经济和政治体制,最终将这些国家置于自己的控制之下。新自由主义片面的私有化和自由化改革,都是服务于这一目标的。新自由主义改革模式之所以不顾各国具体情况,在任何条件下都坚持采取激进的改革模式,其目的是迅速建立新的、符合特定利益诉求的社会政治、经济结构和秩序,从而使改革进程不可逆转。

可以肯定地说,拉美新自由主义改革模式的问题并非简单的学理上的缺陷,而是深深植根于新自由主义意识形态特定的利益诉求。一位拉美学者也指出,拉美改革的失败“既不能归结于政策的执行,也不能归结于理论的不严格,而是政策制订者的价值观和偏见所致”。<sup>31</sup>可见,基于反民族主义的政治哲学和经济思想,由与拉美国家利益取向截然对立的外国设计并操控的新自由主义改革,是无论如何不会促进拉美的国家利益和民族经济的。因此,拉美结构改革的失败从其接受新自由主义模式的那一刻起就已经不可避免。

新自由主义改革的意识形态化不仅仅受外部因素的影响,拉美国家必须首先从自己开始检讨。拉美国家的意识形态原本就在民族主义与自由主义之间摇摆不定。苏联的解体和美国单极霸权格局的建立,使主要拉美国家坚持民族主义发展道路的最后一点信心丧失殆尽。90年代初,在“社会自由主义”和“新庇隆主义”的旗号下,墨西哥和阿根廷的意识形态首先发生蜕变——从民族主义蜕变到新自由主义。这种意识形态的蜕变同时深刻地影响了这两个国家的发展模式,原来奉行的独立自主的、

27 同21。

28 Conrad P. Waligorski, *The Political Theory of Conservative Economists*, University Press of Kansas, 1990, p. 186

29 同, p. 2

30 Ffrench - Davis, *Reforming the Reforms in Latin America: Macroeconomics, Trade, Finance* Macmillan Press Ltd, 2000, p. 5

31 Joseph Ramos, *Neoconservative Economics in the Southern Cone of Latin America, 1973 - 1983*, The John Hopkins University Press, p. 183

以进口替代工业化特征的发展模式被彻底摒弃,通过新自由主义结构性改革,使本国经济融入美国主导的全球化进程。然而,这些国家没有真正理解意识形态、经济思想与国家发展的关系。它们在转向新自由主义之后,将新自由主义的意识形态“预置于极端理想化的经济构想中,这决定并塑造了它们对现实的解释。”<sup>32</sup>它们轻易地相信私有化、自由化和市场化是一种普遍的经济法则,会自动导致经济的发展;它们以为只要解除国家干预,放任市场发挥作用,就可以建立健康的市场经济体制;只要按照新自由主义的教条,实施完全的自由化和私有化,所有问题随着新自由主义改革的推进都会自动得到解决,经济就会自动实现增长。它们忽视了国家间相互竞争的本质,幼稚地把GATT和WTO视为一个公平和透明的制度框架,认定全球化对它们的国家意味着更大的发展机遇,认定只要改革,改革的越快,发展就会越快。然而,真正影响经济发展的关键因素——合理的经济干预,有效的资本积累,自主的技术进步以及建立在这些因素基础上的产业竞争优势和国家竞争力——却被拉美国家所忽略。

实际上,拉美国家不仅对新自由主义政治哲学与经济理论的认识和理解是粗浅和错误的,它们对于发达国家也抱有某种不切实际的期望,这使它们轻易接受美国的诱导,匆忙投入全面的新自由主义改革。拉美政治家幼稚地以为,在意识形态上向美国靠拢,会得到美国不遗余力的支持。而得到美国的支持,就意味着改革立于不败之地,意味着改革在国内政治地位的稳固。这完全是他们一厢情愿的想法。在改革前,美国可以毫不吝惜地给予一国某种政治或经济上的好处,<sup>33</sup>而一旦这个国家实施了新自由主义改革,在政治和经济方面形成了对美国的依附,美国将随之采取一种完全不同的态度。正如阿根廷危机中一些国际组织的态度所表明的,除非危机可能导致美国利益受损,美国绝不会因为某个国家进行市场化改革,就无条件地施以援手。美国对墨西哥的迅速救援,只是个特例,对其他一般国家并不适用。

新自由主义改革模式失败的必然性,早已为历史所证明。美国和英国80年代的新自由主义试验,是极其不彻底的,保留了大量国家干预的政策,与其在其他国家所推行的改革模式不可同日而语。新自由主义模式不仅加剧了西方社会的失业和收入的两极分化,而且它“在经济表现的主要方面要比管制资本主义模式差。”<sup>34</sup>阿根廷已经不是第一次进行新自由主义的改革,早在70年代就进行了新自由主义试验,只经过3年就因为引起经济和社会的动荡而草草收场。90年代俄罗斯休克疗法是历史上最为激进的新自由主义改革之一。其结果是,在转型后的几年中,俄罗斯政局混乱,经济急剧衰退。从1990年到1998年,GDP下降近42%,1998年固定资产投资只有1990年水平的17.5%。1990~1994年的年均通胀率为

927.58%,1994年到1998年虽然有所下降,但仍然高达61.5%。同样,俄罗斯的社会状况也持续恶化,经济掌握在少数几个寡头手中,使1997年俄罗斯的基尼系数达到0.50,广大民众普遍贫困,贫困人口由1988年的2%上升到1995年的50%。<sup>35</sup>普京任总统后,从1999年至今,采取了一系列措施,加强国家对经济的干预,反击寡头对经济的控制。普京赢得第二次大选的胜利,实际上宣告了新自由主义改革在俄罗斯的终结。

有一种观点认为,拉美的改革仍在进行之中,现在做出判断还为时尚早。这种观点表面看来似乎既客观又全面,实际上存在两个关键的疏漏。(1)对改革的评价,究竟多长时间是适宜的,没有客观统一的标准。用凯恩斯的话说,从长期来看,我们都将死去。因此,对改革的研究必然是阶段性的。如果要等到100年以后再来评价现在的事情,那是历史研究而不是现实研究了。(2)未考虑可能发生的改革性质上的变化。任何国家的改革模式都不是一成不变的,时间越长,改革的方向和性质发生变化(如下面即将讨论的智利的情况)的可能性越大。如果不能正确识别这种变化,将对某种改革模式成效的评价产生直接的影响,甚至得出完全错误的结论。对拉美新自由主义改革而言,既然改革的问题出自新自由主义改革模式,则不摒弃这种改革模式,无论多长时间也不会取得应有的成效。

新自由主义改革的失败,是否可以像一些西方学者所宣扬的那样,可以通过所谓第二代改革加以补救呢?笔者认为,至少在新自由主义框架之内,关系国家发展的根本性问题是无法解决的。比如,宏观经济稳定问题,这是由新自由主义反对必要的国家干预、一味鼓吹市场神话的必然结果。从70年代的智利新自由主义实验开始,经济动荡就伴随新自由主义的改革,到最近的阿根廷危机,仍然如此。再比如收入分配两极分化问题,这个问题产生的直接原因在于“新自由主义的改革日程预先排除了任何对分配问题的关注。”<sup>36</sup>把分配问题排除在改革议程之外的根源,不是所谓政策制定的疏忽,而是其自由至上、反对分配平等、排斥社会公正的价值取向的必然要求。新自由主义也不可能解决产业竞争力和国家经济安全问题。新自由主义维护发达国家和强势阶层的利益,它的根本目的是突破民族国家对弱势产业的经济保护,削弱民

<sup>32</sup> 同<sup>31</sup>。

<sup>33</sup> 例如,为褒奖梅内姆在实施新自由主义改革方面的“成就”,1997年,克林顿在访问阿根廷期间,宣布给予阿根廷“非北约盟国”的特殊待遇。

<sup>34</sup> 李其庆:《全球化背景下的新自由主义》,载《当代世界与社会主义》2003年第6期。

<sup>35</sup> ISCCIS(独联体国家间统计委员会),*The Main Macroeconomic Indicators of the Commonwealth of Independent States 1991-1999*, Moscow, 1999.

<sup>36</sup> 同<sup>25</sup>,p.327.

族国家的主权及其经济基础,建立一个维护霸权国家和垄断资本利益的政治秩序与经济秩序。这种国际分工强调的是一种静态的比较优势,而不是真正的竞争优势。一旦被纳入这种国际分工,弱势国家就无法发展,无法真正建立具有国际竞争力的战略性竞争优势的产业,更谈不上维护国家的经济和军事安全。

显然,拉美新自由主义经济改革产生的经济和社会问题,都是新自由主义政治哲学和经济思想内在矛盾的体现,是完全内生于新自由主义改革模式之中的,是与新自由主义的政治哲学和经济思想不可分割的。除非它放弃市场原教旨主义的经济思想,除非它放弃自由至上、排斥公正、带有明显社会达尔文主义色彩的价值理念,除非它放弃反民族主义、反社会主义的政治理念,否则,任何新自由主义的替代改革,都无法从根本上解决这些问题。然而,对新自由主义这样一个意识形态体系而言,令其放弃核心的价值信仰,或者放弃政治和经济上的利益诉求,是没有任何现实可能的。因此,即使西方主流学者制定出所谓第二代改革的“日程”,只要这种新的改革“日程”仍然是新自由主义的,它不可能真正触动新自由主义的价值原则,也不可能真正以拉美国家的利益为依归。即使作出局部的让步,也只能延缓而无法避免矛盾和危机的发生。

### 三 如何看待智利 90 年代的改革与成就?

评价拉美经济改革,智利是一个必须重点关注的国家。这不仅仅因为智利在拉美最早进行全面新自由主义“试验”,而且因为在过去的十几年中,智利一直是拉美改革的亮点,是拉美地区惟一保持持续、稳定增长的国家。国际金融机构和西方主流学者因而把智利作为新自由主义改革模式未曾失败的关键的证据。在他们看来,智利 90 年代的成功,印证了他们对拉美改革的一个基本判断——拉美改革的主要问题是“改革不完全彻底”。他们竭力说服其他拉美国家相信,只要经受住改革初期的一段考验,继续按照新自由主义模式推进改革,改革的成效最终就会显现出来——像智利一样恢复经济的增长。

西方主流学者对智利的经济改革的新自由主义解读,使智利成为拉美新自由主义结构改革研究的焦点国家。不管西方学者的这种逻辑是否成立,如何看待智利改革的成效,是从理论上证明新自由主义改革失败必然性必须面对的一个问题。这个问题的实质不是考证智利 90 年代以来是否存在经济发展,而是要辨别新自由主义改革与“智利奇迹”之间是否存在因果关系。这里,有两个更为基本的问题必须首先弄清楚:一是新自由主义改革的本质特征是什么?二是智利 90 年代以来的改革能否被定性为新自由主义改革?显然,如果智利改革在 90 年代仍

然是新自由主义的,那么可以认定智利的经济成功应该归因于新自由主义改革。反之,如果智利 90 年代的改革是非新自由主义的,那么,新自由主义的失败即可以从反面得到证明。

对于第一个问题,需要专文进行探讨,这里只提出一些基本的观点。

首先,新自由主义改革的本质特征,不能仅仅从新自由主义改革的具体内容入手,而必须从新自由主义的政治哲学、经济思想及其作为强权国家意识形态工具和经济思想武器的角度进行分析。正如前面所述,新自由主义的特征可以概括为三点,即改革目标的极端性、改革内容的片面性与改革过程的激进性。新自由主义结构改革的这一特征,是由新自由主义极端自由主义的政治哲学、反对国家干预、反对收入再分配的经济思想,以及服务于霸权国家和垄断资本利益的意识形态所决定的。

一些学者根据威廉姆森提出的“华盛顿共识”,将新自由主义改革模式概括为“三化”,即“私有化、自由化和市场化”。笔者认为,这种概括固然反映了新自由主义改革的一些具体内容,却并没有抓住新自由主义改革的本质特征。因为“三化”不是新自由主义独有的,几乎所有的自由主义的思想都不同程度地主张“三化”。任何集权经济国家,在其向市场经济转轨期间,都不可避免地会发生“三化”。同样应该看到,“三化”不一定导致经济危机,只有执行新自由主义的“三化”的国家,才几乎无一例外地发生危机或动荡。

在一定意义上,与其说“三化”代表新自由主义改革的本质,不如说“三化”是建立市场经济体制的普遍要求。新自由主义是向市场经济转轨的一条路径,但不是惟一的路径,不能反过来说凡是向市场体制过渡都是新自由主义的。“三化”有一个时机、方式和度的问题,新自由主义与非新自由主义经济改革模式的区别,不在于是不是实施“三化”,而在于基于什么目的、在什么条件下、用什么方式、实施什么程度的“三化”。同样都是市场经济转轨,同样是“三化”,由于根本的目的不同,会遵循不同的改革路径和改革模式,“三化”的利益指向必然有所差别,甚至截然相反。因此,把新自由主义简单地概括为“三化”即使不是完全错误,至少也是不准确的。

从改革模式来看,智利 70 年代至 80 年代中期的改革应属新自由主义的改革。为建立完全“自由、开放”的市场经济,智利在军政府上台后的短短一个月内,就迅速放开了原来由政府控制的 3 000 多种商品的价格,到 1978 年,受国家控制价格的商品从原来的 2 万种减少到 8 种。<sup>37</sup>不仅如此,智利还全面推动金融自由化,到 1975 年年底彻

<sup>37</sup> 王晓燕:《智利——拉美新自由主义改革的先锋》,载《拉丁美洲研究》2004 年第 1 期。

底实现利率自由化,1979年全面开放资本市场。智利实施了世界上最激进的贸易自由化改革,仅仅用5年半时间,就将平均关税税率由94%降到10%,大部分非关税壁垒以及对外国投资、外国贷款和外汇转移的限制被取消。智利的私有化也进行得非常彻底,但在新自由主义改革的头5年,智利90%的国有企业被私有化,国有经济在国家经济中的比重甚至低于同期的法国和英国。当然,智利保留了国有铜矿等少数大型国有企业,但保留这些企业完全出于实用主义的考虑,而不是为了捍卫传统的经济思想和发展理念。

以上的所有改革,都是在改革开始后的五六年内完成的,改革力度之大,涉及内容之广,从任何角度评价,智利的改革都可以称得上是典型的“休克式”的激进改革。毫不夸张地说,智利是遵循新自由主义改革模式的典范。然而,令军政府始料不及的是,激进的改革没有带来预期的经济增长,它先是在70年代中期导致了急剧的衰退,在出现短暂的“奇迹”之后,于70年代末重新跌入严重的经济和社会危机之中。而且,在很大程度上,智利危机的成因都与90年代拉美新自由主义改革的情形极其相似:金融市场的自由化加大了宏观经济的脆弱性;外资涌入导致的币值高估,使智利出口受阻,贸易逆差扩大;贸易自由化引起的外国商品的涌入,使大批缺乏竞争力的本国企业破产;私有化大大削弱了国有经济的基础,而本国私有企业未能迅速成长起来。

一组数字最能说明智利当年新自由主义改革的“成果”。从1960年到1973年,智利实行贸易替代政策期间,经济实际增长率达到年均4.4%,从1973年到1987年,这一数字仅为2.6%;在1960~1973年间,智利的出口年均增长5.5%,而1973至1987年,年均增长仅为0.8%。智利的经常项目赤字在1970年为1.6亿美元,1980年增加到11.2亿美元,经常项目的赤字不得不依靠外债来弥补,偿债比率从1970年的33.5%激升到1977年的49.2%。<sup>38</sup>1975~1979年,智利的城市失业率从未低于13%。80年代,智利城市失业率平均超过15%,1982年高达20%,随后的3年也从未低于17%,在拉美国家中,仅仅低于玻利维亚。<sup>39</sup>1974年,智利实际工资比1970年下降了37.1%,到1980年仍然只有1970年的89.2%。1977~1987年间,智利最低工资的购买力降低了40%,平均最低月收入低于委内瑞拉、阿根廷、墨西哥和巴西。正如一位拉美学者所指出的,“按照任何客观的标准,智利的新自由主义计划都必须被定义为失败。”<sup>40</sup>

经过“休克式”的新自由主义结构改革之后,智利的经济元气大伤。80年代初期,债务危机的爆发和石油价格的上涨使智利的经济形势雪上加霜。1981年智利的经常项目赤字占GDP的比率高达14.5%,1982年的经济增长率为-14.3%,失业率超过25%。<sup>41</sup>由于私有化了的银行系

统资金短缺,而借助金融资本膨胀起来的私人企业,在得不到资金支持的情况下大量倒闭,给金融和银行系统造成很大冲击。在这种情况下,智利的新自由主义改革已经无法再进行下去。从1985年开始,严重的经济和社会危机使皮诺切特军政府被迫中止激进的新自由主义改革。例如,智利政府不得不中断私有化进程,甚至将私有化了的银行和企业重新收归国有。虽然在80年代后期私有化进程一度恢复,但私有化的力度已经大大减缓。同时,军政府开始摒弃片面强调市场化和自由化的新自由主义教条,开始重视和强调产业竞争力,并重新建立对资本市场的监管。总之,经济危机迫使军政府对国家干预的态度发生了转变。

文人执政后,智利继续深化了“对改革的改革”。艾尔文总统执政期间,虽然关税继续有所下降,但国家在维护宏观经济稳定中的作用继续得到加强。在采取灵活的汇率政策的同时,智利强化了对金融体系运行的监管,同时,特别是智利90年代未按国际货币基金组织的要求全部开放资本市场,而是在1991年至1996年间,通过实施无息准备金政策,对资本市场实施有限度的管制,抑制了大量短期资本的流入。这些措施在维持智利宏观经济稳定方面发挥了重要作用,从而使智利避免了爆发类似墨西哥那样的金融危机。威廉姆森在其最近的一本新书中承认,智利之所以没有发生危机,关键在于“当市场对新兴市场充满热情时,智利限制短期资本的流入,而其他拉美国家没有这样做。”<sup>42</sup>

文人政府在恢复适度国家干预的同时,也致力于纠正新自由主义改革模式中忽视收入分配的社会达尔文主义的倾向。艾尔文政府通过税收改革和劳工法改革,提高了实际工资,降低了失业率,智利的收入分配发生了有利于普通民众阶层的转变。同时,智利政府增加社会支出在财政预算中的比重,通过制定实施反贫困计划,解决新自由主义结构改革带来的严峻的社会不公正问题。这些措施收到明显的成效,智利的贫困人口比重由1987年的45%下降到1996年的23%。<sup>43</sup>

从以上分析不难看出,智利80年代中期以后的改革不是一个成功改革的延续,恰恰相反,它是在新自由主义

<sup>38</sup> Alejandro Foxley, *Latin American Experiments in Neoconservative Economics*, University of California Press, 1983, pp. 46-47.

<sup>39</sup> 同<sup>13</sup>。

<sup>40</sup> James M. Cypher, *Latin American Structuralist Economics: An Evaluation, Critique, and Reformulation*, in James L. Dietz and Dilus D. James edited, *Progress Toward Development in Latin America*, Lynne Rienner Publishers, Boulder & London, 1990, p. 59.

<sup>41</sup> DB, *Economic and social Progress in Latin America 1985 report*.

<sup>42</sup> 同<sup>25</sup>, p. 327.

<sup>43</sup> 同<sup>30</sup>, p. 161, p. 13.



改革遭到失败的基础上进行的。尽管智利 90 年代“接近达到了改革的预期目标”，但以 80 年代中期为界，智利的后续改革举措，既与新自由主义的教条格格不入（新自由主义是绝对反对任何限制经济自由的干预、管制和收入再分配的），也“与 90 年代初的时尚相悖”。<sup>44</sup>从表面上看，智利仍然致力于建立开放的市场经济，但实际上智利改革的指导思想发生了重大的转变，特别表现在前后两种改革模式中国家的作用、民众在改革中的地位和影响都发生了根本的变化。由于恢复了国家对经济的干预，放缓了改革的力度，注重保持宏观经济的稳定，强调提高国家的产业竞争力，强调在实现经济增长的同时，保持收入分配的相对公正。

一些学者声称，智利 90 年代的经济增长，是在七八十年代新自由主义结构改革的基础上取得的，没有前面的改革过程，就不会有后面的智利奇迹。这种观点的问题仍然在于，它把新自由主义预设为一拉美国家改革的唯一路径，正如前面所指出的，这是一个缺乏充分理由和证据的假设。这种观点的另一个问题，是没有区分新自由主义改革与非新自由主义的市场取向改革之间的不同，而把 90 年代的改革想当然地视为 80 年代新自由主义改革的延续。实际上，基于前面指出的理由，90 年代前后的智利改革，并不存在那种理论上的连续性，而属于两种完全不同的改革模式。因此，智利 90 年代的成功，不能简单地认为是新自由主义改革模式的成功，恰恰相反，它是基于 80 年代中期以前新自由主义改革的教训，修正和摒弃新自由主义改革模式的结果。

关于拉美改革相关的国际争议，远远超出了一般学术争论的范畴，它反应了两种不同的利益和两种不同意识形态的冲突和对立。因此，对这一问题进行分析，必须立足于 70 年代以来国际政治与经济竞争的高度进行分析，而不能仅仅局限于经济的层面。对多数拉美国家而言，新自由主义改革是在错误的时间，以错误的方式进行的一场错误的改革。改革的失误，并不完全在于拉美国家自身。在很大程度上，新自由主义改革是被强加于拉美国家的，而非其主动的选择。改革的意识形态色彩以及特定的利益诉求，决定了它必然与拉美国家的根本利益发生抵触，拉美国家的经济发展不可能成为这场改革的真正目标。这是拉美改革失败的必然性所在。

对智利的改革评价，关键是分清新自由主义改革与非新自由主义市场经济改革之间的区别，分清不同时段改革性质上的差异。简单地把新自由主义与市场化和自由化挂钩，容易造成把新自由主义改革模式与其他向市场经济的转轨模式混淆起来，不仅不能辨别智利 90 年代经济发展与新自由主义改革的关系，把 90 年代以来的文人执政简单地理解为对皮诺切特军政府新自由主义改革模式的延续，把智利经济发展的功劳错记到新自由主义的头上。

（责任编辑 沙 萨）