

# 从拉美的经历看新自由主义神话的幻灭

王翠文

[内容提要] 在新自由主义确立全球霸权的进程中,拉美是最大的实验场。然而20多年的实践却证明,拉美新自由主义改革的预期和实际成效之间存在着巨大的鸿沟。随着近年来拉美经济危机的频繁发生,新自由主义的神话也不攻自破了。

[关键词] 拉美国家 经济变革 新自由主义

[分类号] D5[文献标识码]A [文章编号]100526505(2004)0220083205

拉美国家的新自由主义改革议程涉及贸易、投资和金融体制的自由化、私有化、税制改革、劳工制度改革等多个方面,改革声势之大、涉及问题领域之广乃至其复杂性在拉美历史上少有,也是其他地区和国家无法比拟的。伴随着新自由主义在拉美确立霸权优势,对新自由主义的怀疑和批判也与日俱增。近年来频繁发生的经济危机,更使新自由主义的神话不攻自破。目前,新自由主义已进入了退潮期。拉美经委会的一份研究报告指出,“改革对增长和公平的影响是令人惊奇的。”一种普遍的看法认为,拉美新自由主义改革的结果是“令人失望的,尤其是考虑到增长、就业和消除贫困等问题”。“拉丁美洲经受了又一个‘失去的五年’,使人不由地回想起80年代令人失望的种种事态”,考虑到“拉丁美洲眼下面临的困难,是为了应对80年代债务危机而在国际金融机构的支持下实行以市场为基础的大力改革之后发生的,或许这就更加使人感到不安”。从整体上审视拉美改革的绩效,相对而言,90年代拉美的经济发展依然没有达到60、70年代的水平。考虑到20多年来理论和实践发生根本性转变的背景,预期与实际成效之间存在着巨大的鸿沟。

## 稳定与结构改革的不协调综合症

面对如潮的批判,威廉姆森在《华盛顿共识之后:重振拉美的改革和发展》一书中指出,拉美改革在“控制通货膨胀和实行货币及财政纪律方面取得了成功”。经过改革,拉美国家宏观经济严重失衡的局面基本得到控制,地区通货膨胀率从原先的3位数降到了1位数,建立了一定的货币和财政纪律。但如果考虑实际工资、商品价格、汇率和利率变化等因素对国民经济体系产生的重要

影响,那么大多数国家宏观经济状况并不稳定,拉美国家越来越容易遭受外部贸易条件变化和金融市场动荡的打击。1995年、1997年、2001年先后在墨西哥、巴西和阿根廷爆发金融和货币危机即是明证。

国际金融机构的压力是拉美国家启动改革的前提。无须置疑,其直接动力是提高拉美国家偿还外债的能力。具体措施包括:实行贸易体制改革,推动进口自由化,取消进口配额,逐步降低关税层级、降低关税税率。改革后拉美国家的平均关税降至10%左右,低于世界银行要求的水平;开放资本项目,消除外汇管制,结束对外国直接投资及其他各种资本流动的限制;对国内生产、服务、银行等各个方面的国有资产实行私有化;通过国内金融改革,降低了储备金的要求,限制或结束了政府对信贷的分配,银行私有化,利率市场化、自由化,中央银行独立。金融改革的主要任务是控制通货膨胀;调整税制结构,取消或降低了出口税,降低了对个人和企业的边际税率,普遍征收增值税;劳工改革取消了要求雇主缴纳解雇费的惯例,实行更灵活的雇工制度。作为结构改革的配套措施,通过汇率和利率等宏观经济政策,创造一个稳定化的任务,是整体改革的重要组成部分。

不可否认,稳定化的宏观经济政策对降低通货膨胀起到了积极影响。但稳定化的宏观经济政策与结构改革的任务结合在一起同时展开,却产生了抑制经济增长的结果。根据对阿根廷、玻利维亚、巴西、智利、墨西哥、秘鲁等九个有代表性国家的统计显示,在1991年,上述九国GDP的平均增长率为411%,到1998年年底,GDP增长率降到216%。稳定化的宏观经济政策具有的这种双重

性,成为拉美国家难以摆脱的梦魇。汇率和利率政策是拉美国家主要的稳定化政策工具。拉美国家普遍采用了本币联系美元的汇率制度。在90年代美国一直实行强势美元政策,美元汇率大幅上升。在此情况下,实行浮动汇率政策的国家可使汇率相应下调,拉美国家却受其影响,本币出现了程度不同的升值。阿根廷比索估计约人为地高估50%,墨西哥的汇率实际升值30%。汇率高估鼓励进口,抑制了出口。进口持续增加,出口减少导致贸易收支恶化和经常项目账户赤字增加。1987年墨西哥的贸易盈余88亿美元,改革之后贸易赤字从1990年的9亿美元增加到1994年的185亿美元,同期经常项目赤字从占国内生产总值的2%攀升到7%。通过对1980年到1998年巴西、阿根廷、智利、墨西哥、秘鲁、玻利维亚、哥伦比亚、哥斯达黎加进出口系数的分析,在1980—1990年间,进口占GDP的比例有所下降,而在1990—1998年则迅速上升到68%,上述各国的进口系数均高于出口系数,进口比出口表现出更强的增长一致性。

汇率高估至少在两个方面损害了经济的健康运行:一方面汇率政策限制了利率工具的自主性。汇率高估压力之下,利率又成为支持汇率政策的工具。在90年代放款率相对较低的国家,其平均值也在10%—20%左右,高的能达到5017%。为了吸引外资而实施的高利率的政策抑制了国内投资,对扩大生产和就业机会产生了负面影响。同时提高利率也增加了本国政府的财政负担,导致拉美国家的财政赤字出现了新一轮的膨胀。另一方面,汇率高估被视为是国际收支信誉出现问题的征兆,实行汇率贬值又极易引发外资抽逃,导致金融恐慌。

一般而言,经常项目账户赤字增加往往通过吸引外资或举借外债来加以弥补。债务危机之后,发达国家、国际金融机构和私人银行都减少了对拉美提供借贷的规模,吸引短期游资和直接投资成为拉美国家获取外部资金的主要渠道。出于这样的考虑,拉美国家都不同程度地开放了资本项目。1993年墨西哥出台了新投资法,允许外资参与传统上被认为是战略性的部门,如金融服务部门投资,实现了金融的自由化。1990—1994年间大约有1020亿美元流入墨西哥,几乎相当于净

流入发展中国家资金总额的1P5。<sup>1</sup>从1989年到1993年,在墨西哥的外国直接投资增加了5716%,短期投资性资本增长8000%,1993年短期投资占外国直接投资的8618%,而在1989年这一比例只有1113%。<sup>2</sup>据统计,90年代以来流入拉美的外资3P4是短期游资(热钱)。巴西在实施雷亚尔计划期间,为了吸引这种“热钱”,政府规定可允许外资来去自由,外资可在银行开设非本国居民账户,为投资者提供了有利的免税机制。事实证明,投机性的证券投资对发展中国家往往产生消极的后果,对这种“热钱”的依赖是导致宏观经济恶化,金融动荡的主要原因。

资本账户的开放推动了外国直接投资的增加,为经济发展提供了所需的资金。同时,外国直接投资增加也意味着对各种要素的服务付款成为经常账户收支的缺口之一。随着金融自由化政策的实施,对外国投资放弃了汇回利润的限制,加上外国企业和居民持有本国国债或其他金融资产的比重增加,构成了资本账户收支的另一主要缺口。在改革之初,外国直接投资的利息支付和利润汇回在阿根廷和巴西资本账户支出的比重分别为16%和18%,到2001年分别上升到35%和24%。须注意的是,外国投资的资金构成来源中来自借贷的成分在不断增加。2000年在巴西有外资股份的公司,每1美元的股份可能负担着2美元的债务,其中40%是外债、60%是内债。在外资公司内,每1美元的外国直接投资,可能就意味着有215美元的债务,其中1美元是外债、115美元是内债。阿根廷的情况与此类似,1992—1998年非金融的私人部门的借贷达到350亿美元以上,其中近3P4是外国投资者所为。对巴西和阿根廷外资公司经常项目账户的研究发现,出口产品中包含着很高的进口比例,高技术产品的进口超过出口,贸易赤字增加。1997年对阿根廷1000家最大公司的调查显示,大公司的外贸赤字主要是由高技术产品的进口增加所致,这也是阿根廷贸易赤字扩大两倍的主要原因。研究显示,外国公司的进口系数是国内公司的两倍,外资公司的出口包含着更高的进口含量,这就能解释为什么在贸易自由化之后出口增加却导致了贸易赤字增加。从总体上看,外国直接投资流入加大了对外负债,却没有产生偿还此种负债的能力。因而也就对于金

融不稳定起了推波助澜的作用。<sup>k</sup>

拉美稳定化政策和结构改革的关联体现出一种难以摆脱的不协调综合症:资本账户开放导致短期投资增加,本国货币升值,汇率高估增加了贸易收支赤字,国际收支赤字增加,反过来增加了对外资的依赖。金融自由化改革过早地开放了国内的金融市场,在缺乏政府监管的支持下,外国资产的进入使国内银行业承受的风险陡增。在这种情况下,一有风吹草动,短期游资能以迅雷不及掩耳之势抽逃,轻则引发金融动荡,重则导致金融危机、货币危机和经济危机并发。可见,这种不协调的综合症最终是因为快速的自由化和开放政策所致,拉美国家对外部市场的不对称依赖产生的敏感性和脆弱性同时加剧。

### 非工业化的倒退

经济发展的历史表明:强大的国内工业基础对提高生产力和促进经济增长发挥着重要的作用。通过大力投资于工业,迅速提高生产力,工业部门在总产出和就业中的份额不断扩大。而随着经济的不断成熟,相对于生产力的增长而言,制成品需求的增长逐渐放慢,工业部门在经济中的份额趋向平稳,最终开始下降,进入了“非工业化”阶段。在今天的发达经济体中,这种“非工业化”是在工业生产力和收入水平极高、总的经济增长速度相对较快的条件下发生的,同时还伴随着服务业份额的持续上升,其中很多服务同工业的需要密切相连。但对发展程度较低的国家而言,工业化仍然是有待完成的主要任务。80年代以来拉美出现了工业停滞和衰退的特征。反映到经济总量上,表现为拉美大多数国家1980年到2000年的增长率比此前的20年更加缓慢,且不稳定。1990—2002年拉美地区GDP的年增长率只有216%,低于50年代到80年代年均增长515%的水平。1960—2000年,拉美国家制造业就业占总就业的比例从1514%降到1412%,产出从2811%降到1718%。<sup>l</sup>拉美多数国家国内生产总值中的投资份额不断减少,制造业增加值的比例持续走低。90年代在拉美没有一个国家制造业的增加值在总产出中的份额超过70年代。<sup>m</sup>与此相关,多数拉美国家制成品在总出口中的份额停滞或衰落同时发生。尽管也有例外,如墨西哥。与80年代相比,墨西哥90年代制成品出口在国内生产总

值中的份额确有提高。实际上,较为仔细地研究墨西哥的工业结构就可以看出,在一些部门,如服装业,出口迅速增长的同时国内增加值却在下降。有关国际专门化的数据表明,发展中国家的出口结构正在变得越来越类似于工业化国家,但制造业增值的结构却没有发生这种变化。<sup>n</sup>墨西哥制造业出口增加幅度大,但是附加值的增加幅度低,出口增加规模大的工业是已经参与到国际商品循环体系中的服装、电子产品、电子机器、运输设备、专业设备和科学仪器等。事实上这些部门也是进口比例高的主要项目,在生产过程中使用大量的进口中间产品和零部件,在一定程度上替代了国内生产,导致出口部门和国内的关联降低,很难将贸易转化为推动增长的发动机。

导致出现非工业化的诸多因素中,投资下降是主要原因之一。没有足够的投资,就无法保持经济增长。2003年联合国贸发会议的年度报告指出,发展中国家应当把国内生产总值的20%作为固定投资的标准值,随着收入的增长,这一份额应当向25%的水平提升。90年代拉美国家的投资总量就一直徘徊于占国内生产总值20%左右的水平,远远低于过去的峰值。与之相比,亚洲一些国家国内投资占GDP的比例达到30%—40%。拉美国家80年代对机械和设备的投资止步不前或大幅下跌,到90年代才有一定程度的恢复。私有化之后,政府投资的份额持续下降,从1981年到1999年,拉美国家政府投资的比例从10%下降到5%,投资不足抑制了资本形成、技术升级和产出增长之间形成正向关联。90年代之后外资增加对国内资本的形成并没有发挥预期的积极作用:与80年代相比,90年代外国直接投资在国内生产总值中所占的比例高出大约117%,而固定资本形成总值所占的份额却低了016%。截至1998年,外部融资已经超过了GDP的5%,即使是外部资金充裕,这一比例也接近外资投资的最高限。可见,通过私有化、加大外国直接投资与减少政府干预的战略,并没有实现资本积累和增长的战略目标。其他方面,如低储蓄率也是解释投资不足的一个原因。尽管有高利率的激励,拉美的储蓄率依然低下,因此拉美经济严重依赖外部资金来源。1982年到1990年,大多数国家金融市场的改革基本完成,利息自由化、直接信贷分配被取

消、放松金融管制等政策增加了中小企业的信贷成本。快速开放和自由化进程对拉美国内生产部门造成了极大的冲击,外来的竞争压力使大批企业破产。这些因素综合作用导致拉美国家出现了工业化的倒退。<sup>1</sup>

### 社会不公和民众的反抗

对新自由主义改革的各种学术研究,几乎都毫无例外地批评其社会政策的失败。乔治·内夫和韦德里·罗布莱斯指出,新自由主义“在提高人类的福利方面基本上是无所作为。新自由主义模式使大多数人的生活普遍恶化,扩大了收入差距,弱化了国家主权和政策的平等性”。<sup>2</sup>根据世界银行的数据,1990年以来拉美就业率年均增长218%,低于80年代的水平,同时官方公布的失业率从80年代的6%发展到90年代已超过了8%,1999年达到215%。<sup>3</sup>拉美经委会的一份研究报告指出,日益增加的失业主要是因为实行新自由主义改革,引起了公共部门的就业锐减,快速的贸易自由化进程和放松市场监管对工业部门造成了冲击。更令人担忧的是,90年代以来就业向非正规部门集中的趋势有增无减。邓肯·格林指出,“非正规就业被视为是城市贫困的一种体现。”<sup>4</sup>90年代以后80%的就业是在非正规部门产生的。非正规部门就业的扩大对正规部门的工资水平产生了向下拉动的压力。<sup>5</sup>对实际工资变化的考察发现,1990年14个国家的实际工资出现了下降,下降幅度在10%以上。<sup>6</sup>多数人收入下降导致的必然是贫富分化日趋加剧。拉美20%的最高收入者占据着40%到70%的财富,而40%的最低收入者只占有5%到20%的财富。45%的人口生活缺乏基本保障。10%的最高收入和10%的最低收入之间的差距,在巴西是6915倍、墨西哥是4917倍、哥伦比亚4117倍、智利3614倍、阿根廷2516倍。面对拉美的困境,约翰·威廉姆逊和秘鲁前经济部长库辛斯基将过失归罪于劳工市场改革进行得不彻底。言下之义,下一步改革的任务之一是进一步强化雇主的利益,雇主可以随意解聘工人、取消最低工资的规定,以降低劳工成本。正如一位评论家所言,“劳工处境恶化是本地区进行经济转型的直接结果”<sup>7</sup>。“新自由主义不能获得公众支持的主要原因是因为它既不能提供就业机会也不能为低收入阶层提供其他改善境遇的途径,最

终不能促进经济的发展。”<sup>8</sup>

1994年1月1日,墨西哥的萨帕塔民族解放军在北美自由贸易协定生效之日宣布起义。他们对外界声称,“北美自由贸易区是对印第安人和农民的死刑判决书”。正如诺姆·乔姆斯基所言,萨帕塔起义“是对导致出现低工资、低增长、高利润和日益加剧的两极化和社会分裂的全球化的反击”<sup>9</sup>。90年代中期,巴西农民展开了夺地运动,抗议政府代表大农场主出口集团的利益,牺牲中小种植者、无地农民和农业工人的利益。厄瓜多尔出现的反抗新自由主义改革的土著人联盟也在表达着类似的不满。在拉美改革进程中,印第安人和贫困的农民是更易遭受牺牲和损害的弱势群体。难怪萨帕塔起义被视为是“对抗当代资本主义政治经济的象征”<sup>10</sup>。2001年1月和2002年1月先后在巴西南里奥戈兰德州和阿雷格里港举行的“世界社会论坛”,提出了取代新自由主义的“另一个世界是可能的”的口号,这个世界范围内中左翼政党和非政府机构的组织,成为“反新自由主义性质”的“另一种全球化的具体化”<sup>11</sup>。作为新自由主义的对立面,左派勃兴及其对“替代模式”的探讨无疑是抑制新自由主义膨胀的一种“制动力”。不过如邓肯·格林指出的,目前而论,“民众的反抗与抵制并没有形成一套取代新自由主义的方案”<sup>12</sup>。不过其意义或许并不在能否提出有效的方案,作为社会正义的守护者,他们的存在至少可以有助于人们拉开与新自由主义的距离。

在拉美,一种现实的、可替代或纠正新自由主义的理论正在引起人们的注意,这就是拉美土生土长的新结构主义。新结构主义继承了拉美结构主义的合理内核,对新自由主义进行了适当纠正,从而使“新自由主义与结构主义、新结构主义之间出现了某种形式的趋同现象”<sup>13</sup>,也可以这样说,新结构主义将为陷入困境的新自由主义指出新的方向:在开放和市场化的前提下,重新审视政府在社会转变过程中发挥的作用。在2002年的世界社会大会上,墨西哥反对自由贸易行动联盟的发言人称,“我们现在讨论一种新政府,一种能更好、更有力地发挥作用的政府……这并不是回到传统的保护主义,而是建立一种对社会负责、推行民主化的发展计划的政府,保护具有战略意义的部门、同时促进经济外向式的发展,政府的管制并不是

## 国外理论思潮

对私人限制,相反是确立竞争规则,明晰产权,监督国内资本和国际资本,实现持续公平的发展。”此番言语代表了多数拉美人的心声。在多种因素的合力作用下,新世纪的拉美必定会有新的转向。

注释:

芭芭拉·斯托林斯、威尔逊·佩雷斯《经济增长、就业与公正》社会科学出版社2002年版第2页,第62页,第116页,第68页。

Trade and Development Report 2003: Capital Accumulation, Growth and Structural Change, United Nations New York, 2003, p. 4, p. 8, p. 135, p. 143, p. 95, p. 12, p. 16, p. 29, p. 76.

芭芭拉·斯托林斯与威尔逊·佩雷斯在《经济增长、就业与公正》的报告中,使用“不协调综合症”来表述了拉美的稳定化政策与经济的低增长之间的矛盾。中国社会科学院拉美研究所的苏振兴研究员在“改革与发展:对拉美国家经济改革的整体评估”(收录于《改革与发展:拉美经济学科专题论文集》2003年,内部发行。)一文中也使用了这一说法。

Pedro Pablo Kuczynski and John Williamson, *After the Washington Consensus: Restarting Growth and Reform in Latin America*, from <http://www.iie.com>.

1988年到1994年墨西哥实行联系汇率制,一美元兑换3105比索,不过允许每天浮动的下限是010004个点。巴西在1994年实行雷亚尔计划,比索与美元1:1挂钩。阿根廷成立货币局实行美元化的固定汇率制政策,比索兑美元1:1。

Martin Hart-Landsberg, *Challenging Neoliberal Myths: A Critical Look at the Mexican Experience*, from <http://www.monthlyreview.org/1202hartlandsberg.htm>.

Zhang, Manli, “What Have We Learned from The ‘Tequila Effect and Asia Currency Crisis’?”, in *Multinational Business Review*, V. 8, No. 2, from Database: OCLC.

Carol Wise, *The Post NAFTA Political Economy: Mexico and the Western Hemisphere*, the Pennsylvania State University, 1998, p. 20.

Jorge Nef and Wilder Robles, “Globalization, Neoliberalism, and the State of Underdevelopment in the New Periphery”, in *Journal of Developing Societies*, Vol. XVI, Fascicule 1, 2000, p. 28, p. 39.

Richard L. Harris, *The Effects of Globalization and Neoliberalism in Latin America at the Beginning of the Millennium*, from <http://has.arizona.edu/PivermanPharris.pdf>.

“Poverty and Policy in Latin America and the Caribbean”, *World Bank Technical Paper* NO. 467, from <http://www.worldbank.org>.

Donald L. Huddle, “Post 1982 Effects of Neoliberalism on Latin American Development and Poverty: Two Conflicting Views”, in *Economic Development and Cultural Change*, 1997, Vol. 45, issue 4, p. 890.

Carol Wise, “Tough Times: labor in the Americas”, in *NACLA Report on the Americas*, V. 32, No. 4, Jan./Feb. 1999, p. 141.

George A. Collier, “Zapatismo Resurgent: Land and Autonomy in Chiapas”, in *NACLA Report on the Americas*, March 2000, V. 3, pp. 20—30, from Database: EBSCO.

Cleaver, Harry, *Zapatistas in Cyberspace: a Guide to Analysis and Resources*, from <http://www.eco.utexas.edu/Faculty/Cleaver/Pzapsincyber.html>

Alternatives for the Americas: building a people's hemispheric agreement, Discussion Draft # 2 November 1998, from <http://www.rqge.qc.ca/P.quebec2001/Documents/PAtern.Amer.ENG-1998-%5B2%5D-49pag.pdf>

Green, Duncan, *Silent Revolution: The Rise of Market Economics in Latin America*, London: Cassell, 1995, p. 165.

Gwynne, Robert N., Kay, Cristobal, “Views From The Periphery: Futures of Neoliberalism in Latin America”, in *Third World Quarterly*, Feb 2000, Vol. 21, Issue 1, from Database: EBSCO.

Richard L. Harris, “Resistance and Alternatives to Globalization in Latin America and the Caribbean”, in *Latin American Perspectives*, Issue 127, Vol. 29 No. 6, November 2002, p. 47.

[作者单位]南开大学法政学院。

[责任编辑:文心]