

·社会经济·

## 智利经济—社会转型的特点和经验

·韩琦

**内容提要** 智利经济—社会转型的特点是：由国家资本主义向市场资本主义转变；转型模式随着改革的深入逐渐形成和完善；发挥比较优势，促进进出口增长；在市场经济的框架内建立社会保障体系；威权政府为转型开辟了道路，转型又反过来促进了政治民主化。经济—社会转型的经验是：审时度势，顺应时代潮流；起用专家治国，灵活调整政策；在稳定和增长的前提下，兼顾公平，追求和谐发展；社会保障体系的建立是经济—社会转型成功的基础和关键。

**关键词** 智利 经济—社会转型 国家资本主义 市场资本主义

1973年9月11日，世界的目光转向了智利，这一天皮诺切特将军发动政变推翻了民选总统阿连德。在军人政府的统治下，智利开始了经济—社会转型，引进货币主义政策，私有化、自由化和市场化成了描述新体制的关键词。

### 国家资本主义向市场资本主义转变

智利的国家资本主义始于1925年，当时出台了一部宪法，其中尽管规定了“私人财产不可侵犯”的条款，但同时也提到国家有权在被认为符合全民利益的时候作为最终的仲裁者剥夺私人财产和干预市场。1927年伊瓦涅斯将军当选总统后，智利加快了进口替代工业化进程，通过国家保护推动工业化，1939年成立了“生产开发公司”（后来成为掌管国有企业的总公司），先后在钢铁、能源、甜菜糖业、公用事业等部门建立生产企业。同时，成立了国家发展银行。从1958年以后，国家在经济活动的几乎各个方面都起着主要作用，控制了GDP越来越大的部分，从亚历山德里时期（1958～1964年）的38%，增长到弗雷时期（1964～1970年）的43%。国家的投资份额甚至更高些。<sup>①</sup>但经

济活动的基本单位仍然是私人公司，它们可以通过向国家贷款发展工商业。20世纪50年代，私人垄断资本已经形成，爱德华兹家族与全国1300多家大公司中的290家公司有千丝万缕的联系，在银行、保险公司、船运、商品农业、矿业、制造业的资产中占70.6%。有人估计，全国的各种工业和金融活动大多控制在15个强大的垄断集团或“家族”手中。在农村，占农村人口10%的地主拥有86%的可耕地，而75%的农民仅拥有5%的土地。同时，作为国民经济命脉的铜矿业控制在外国跨国公司手中，而到60年代，国家岁入的70%～80%来源于铜的出口。从50年代后期开始，通货膨胀率上升，外贸和制造业萧条，1952～1958年，工业部门的年均增长率为2.4%，与前些年的9%相比严重下滑。<sup>②</sup>国家主导的进口替代工业化开始走下坡路，旧的经济发展模式已经失去了活力，新的政党和民众运动兴起，推动政府进行改革。但1970年上台的阿连德政府选择了更为激进的国家主义，他加速私人资本的国有化和土地改革进程，到1973年，国有企业从1965年的68家增加到596家，其中325家是工业企业，18家是银行。同年，国有企业的总产出占GDP的40%，其中占公用事业的100%，矿业的85%，交通运输业的70%，银

收稿日期：2005-04-18

作者简介：韩琦，男，1983年毕业于山东大学历史系，1989年获历史学硕士学位。现为南开大学世界近现代史研究中心、拉丁美洲研究中心教授，中国外国经济史学会副会长，中国拉丁美洲学会副秘书长，中国拉丁美洲史研究会副秘书长。（南开大学世界近现代史研究中心，天津 300071）

① [英] 莱斯利·贝瑟尔主编：《剑桥拉丁美洲史》，第八卷，北京，当代世界出版社，1998年，第320页。

② Barbara Stallings, *Class Conflict and Economic Development in Chile 1958 - 1973*, Stanford University Press, 1978, p.33.

行业的85%。<sup>①</sup>新政府执政不久,就实行收入再分配政策,把工人的最低工资提高了50%,职员工资提高了30%。然而,国有化和土改不仅引起了大资产阶级和大庄园主的强烈抵制,在政策的具体执行中也伤害了中小企业主和中小庄园主的利益。按规定,在全国3.5万家企业中,国家应对150家左右的大企业实行国有化,但实际被征收和干预的企业80%是中小企业。很多地方的农民占领了庄园,而这些一般都是中小庄园。提高工资所带来的购买力大幅度提高很快就产生了供应短缺,造成黑市蔓延、囤积居奇和通货膨胀。结果,经济结构改革激化了社会矛盾,引起了社会动荡。1972年罢工次数达3289次,其中10月份的卡车主罢工引起了全国性的罢工罢市。1973年铜矿工人大罢工长达两个半月之久。罢工使全国70%的运输停顿,工业生产中断,全国陷于瘫痪。同时,美国一直暗中支持反对派颠覆阿连德政权。在反对党的联合围攻下,政府已无力控制局势。皮诺切特将军正是在这种背景下发动政变,推翻了阿连德政府,建立了军人政府。他们的目的不仅是推翻阿连德政府,还有建立新社会的任务,实现经济—社会转型。这个新社会正如我们后来看到的,不再是极端国家主义,而是一种信奉自由市场理念的经济和社会模式。

### 经济—社会模式逐渐形成和完善

智利自由市场经济—社会模式是经过具有不同特点的三个阶段而逐渐形成和完善的。

第一阶段,皮诺切特政府前半期(1973~1981年),特点是极端正统的新自由主义。军政府上台时并没有一个拯救经济的方案,于是就在企业领袖和政治家中咨询建议。但企业领袖除了对市场经济表示欢迎外,还劝说政府对自己的企业给予补助和优惠作为快速恢复经济的保证,而基督教民主党的政治家除了赞成开放的市场经济外,还主张用强有力的国家之手引导经济,回到“现代的混合经济”。结果,企业家领袖塞斯和莱尼斯成了改革的实际领导人。但他们领导的改革第一年不见成效,通货膨胀率高达375.9%,失业率上升,实际工资下降,国家岁入减少1/3。这时,负责经济计划部的前海军军官凯利说服皮诺切特放权给“芝加哥弟子”重组经济。

所谓“芝加哥弟子”,是一个由26人组成的知识精英小组,他们并不全在美国芝加哥大学上过学,也不全是智利人,但他们拥有共同的新自由主

义理念,要用他们的知识拯救智利陷于崩溃的经济<sup>②</sup>。其中的代表人物是德卡斯特罗,他拥有芝加哥大学博士学位,是参与政变的海军上将梅里诺和凯利的密友,在政变前就负责起草了被称为《砖》的长达500页的经济报告,该报告后来被认为是智利军政府经济政策的基石。德卡斯特罗认为,市场经济是智利从不发达走向发达的惟一道路。智利的经济问题不是阿连德执政3年形成的,而是20世纪30年代以来长期发展的结果。为使智利重新融入全球经济,他和他的同事们提出了3个政策目标:放宽国内经济,贸易自由化,国有企业私有化。1975年4月,军政府任命考阿斯为财政部部长,率领“芝加哥弟子”实行“休克”疗法,包括旨在降低通货膨胀的减少货币供给和政府开支,降低进口关税,裁减公职人员,国有企业私有化,恢复财政平衡和稳定,等等。效果是快速的,也是惊人的,财政赤字从1973年占GDP的27.7%减少到1975年的2.9%。但因进口关税从历史最高水平的200%降到44%,进口激增导致国内无效率企业大量破产,失业人口上升到了19%,GDP下降了12.9%。这种经济衰退太剧烈太痛苦了,智利需要一种先恢复后增长的政策。于是,军政府以德卡斯特罗取代了考阿斯。1976年经济开始走向复苏,1979年在德卡斯特罗主持下着手实行了所谓“7个方面的现代化”,包括劳动、社会保障、教育、卫生、地方政府的分权化、农业和司法等领域的改革,军政府试图通过这些改革使前一阶段的成果体制化。1977~1981年GDP年均增长率超过5.5%。

第二阶段,皮诺切特政府后半期(1982~1989年),对前期政策给予了重要的修正。1982年在世界经济衰退的影响下,同时也由于“芝加哥弟子”金融政策的失误,智利陷入了严重的经济危机,16家银行破产,失业率达32%,通货膨胀率上升,GDP下降了14.1%,政治动乱再现。有人批评说,“芝加哥弟子”中没有一个是“成熟的经济学家”,他们并没有真正搞懂弗里德曼的货币主义学说,因为弗里德曼并不完全排斥国家干预。军政府开始失去对“芝加哥弟子”的信任,1982~1984年先后更

<sup>①</sup> Eul-Soo Pang, *The International Political Economy of Transformation in Argentina, Brazil, and Chile Since 1960*, Palgrave Macmillan, 2002, p. 157.

<sup>②</sup> 他们有的毕业于美国哈佛大学或哥伦比亚大学,其中13人曾在智利天主教大学任教,5人曾在智利大学工作,3人曾任财政部或经济部部长,布奇当选1989年总统候选人。

换了5位财政部长，实行了诸如停止私有化进程、货币贬值、提高关税、增加税收的政策，在1974~1979年第一轮私有化进程中，将492个国有企业归还或出售给了私人，而在这时至少有50家被私有化的企业又重新回到了国家的监管之下。1985年2月埃尔南多·布奇被任命为财政部部长。布奇曾就读于美国哥伦比亚大学，是“芝加哥弟子”最早的合作者之一。他实施一种使智利经济在遇到经济危机时不再回到“糟糕的往日”的新政策，提出了“以债权换股权”的方法，使36亿债务转移到了私人投资者手中，同时推行了第二次私有化。1985~1989年政府拍卖了28家国有企业，并通过削减支出和平衡预算，通过税收优惠政策激励企业的投资，放弃了过去为抑制通货膨胀实行的固定汇率，代之小幅度调整的爬行汇率，深化养老金改革，特别是提出了“建立在外部竞争之上的经济增长”模式，增加非传统产品的出口。布奇的政策为智利经济注入了新的活力，1986~1988年年均经济增长率达到5%，1988年失业率下降到近12%，通货膨胀率下降到20%，国外投资相当于GDP的17%，国内储蓄率相当于国内产出的22%。但由于整个军政府时期经历了1974~1975年和1982~1983年两次大的经济危机，所以1974~1989年GDP的年均增长率并不高，为2.9%。<sup>①</sup>

第三阶段，回到民选的文人政府时期（1989年至今），力求获得兼顾公平的经济增长。1990年智利实现了军人政府向文人政府的过渡，至今已经历了三届总统，他们虽然在政治上与军政权对立，但却都肯定了军政权经济政策的积极方面和成就，同时，在继承和延续自由市场经济模式的框架下，加强了社会政策方面的改革。

艾尔文政府（1990~1993年）的一个口号是“增长而兼顾公平”，承诺在保证经济增长和宏观经济稳定的前提下，改善收入分配和增加社会服务方面的支出。首先，通过税收改革增加了社会项目的支出。到1993年社会项目支出占GDP的15%。其次，将社会支出重点放在最贫困阶层，提高最低工资、增加最低收入阶层的补助和改善基础教育。再次，建立团结和社会投资基金，为各地区的社会组织包括非政府组织的扶贫项目提供资助，4年间资助了5.2万个项目。最后，修改劳动法，重新赋予工人包括罢工、组织工会、集体谈判等一系列被军政府取消了的权利。<sup>②</sup> 财政部部长福克斯利（毕业于美国威斯康星大学）巧妙地运用汇率和利率政

策，保持了经济的平稳发展。结果，1990~1993年GDP年均增长率达到7.7%，贫困人口比重由40%减少到27%。

弗雷总统（1994~1999年）上台一个星期后就宣布将优先解决贫困问题，“坚持增长，消灭贫困，实现名副其实的公正”，决心在他的任期结束时，也就是在21世纪的黎明，使智利成为拉美第一个消除贫困的国家。他成立了官、民两个消除贫困委员会和一个全国反腐败委员会，增加了社会救助计划的拨款。但是，他延长前任政府税收改革的尝试遭到了企业界和右翼政党的强烈反对，将劳工法扩大到非工会工人（占劳动力的近3/4）的尝试也受到了议会的阻挠。1998年亚洲金融危机和铜价下跌打击了智利经济，弗雷任期内的经济增长率为5.6%，贫困人口虽然有所减少，但消除贫困的目标并没有实现。

拉戈斯政府（2000年至今）提出要让智利人更加“有尊严”地生活，强调构筑社会安全网，增加公共工程的投资力度以创造更多的就业机会，政府的公共开支要向最贫困阶层倾斜。从2002年开始政府实行了被称作“智利团结计划”的扶贫计划，发动志愿者走访全国22.5万个最贫困家庭，为穷人进行教育和劳动培训，政府在一定时期内提供补贴，参加该计划的贫困家庭也须做出相应承诺。同时，政府还再次提高了最低工资水平，由艾尔文政府时期的月最低工资1.8万比索（约合45美元）提高到2000年的10万比索（约合217美元）。<sup>③</sup> 但由于受世界经济衰退的影响，2000~2003年的GDP年均增长率仅为3.25%，2004年恢复到接近6%，贫困人口的比重为19%。<sup>④</sup>

智利的经济—社会模式由国家主导型向自由市场主导型的转变已历时30多年，虽然在不同时期有“激进”、“缓和”之分，有政策侧重点的差异，但建立自由市场经济的基本方向没有变，通过市场自由化、贸易自由化和国有企业私有化，原来的

① Ricardo Ffrench-Davis, *Economic Reforms in Chile From Dictatorship to Democracy*, The University of Michigan Press, 2002, p.7.

② Pilar Vergara, "In Pursuit of 'Growth with Equity': The Limits of Chile's Free-Market Social Reforms", *NACLA Report on the Americas*, May/June, 1996. <http://www.rrojasdatabank.org/chile2.htm>

③ 王晓燕：《智利改革重点的转移》，载《拉丁美洲研究》，2004年第3期。

④ *Chile Writing the Next Chapter in a Latin American Success Story*, Santiago, The Economist Print Edition, Mar 31st 2005. <http://www.economist.com/World/la/displayStory.cfm?story-id=3811345>

“大政府”现在变成了“小政府”，经济的主体是私人经济，市场机制在经济运行中发挥了主导作用。但如果把智利模式理解为完全的自由放任那就错了，因为政府一直都在通过政策和法律手段对经济进行宏观调控，包括对外资进出境的限制<sup>①</sup>。智利仍拥有国营企业，铜矿产品一般占出口总值的45%左右，而其中将近1/2产品来自国有企业。

### 发挥比较优势， 建立出口导向经济增长模式

智利国内市场狭小，需求有限。但智利拥有非常丰富的矿、林、水产资源，铜的蕴藏量居世界第一，还是世界上惟一生产硝石的国家。根据国情和世界经济环境的变化，1985年布奇提出了“建立在外竞争力之上的经济增长”模式，实际上就是经济由“内向发展”到“外向发展”的转变，要求企业提高国际竞争力，到国外寻求新的市场。为此，政府采取了一系列调整产业结构、改革经济体制、大力促进出口的举措。后来的发展表明，这种转型是成功的。一是出口企业增加了。1975年智利只有200家出口企业，1986年出口额在10万美元以上的企业达到896家，1996年增加到了5588家，2004年已超过6000家。二是出口产品实现了多样化。20世纪60年代铜出口曾占智利出口总额的85.6%，70年代下降到70.6%，到1984年又下降到了57.2%，90年代中期维持在40%~45%之间。同时，制成品出口额从60年代的10.5%增加到70年代的24.3%，再到1985~1989年的32.8%。政府大力推动鲜果蔬菜、葡萄酒、木材、纸浆、鱼产品等非传统产品的出口，利用南北半球季节时间差的优势，不失时机地占领北半球农产品市场。三是出口市场实现了多元化。1975年智利产品出口世界50个国家和地区，重点是欧洲，到20世纪90年代中期，出口市场实现了欧洲、亚洲和美洲各占1/3，形成了向全世界177个国家和地区出口的多元化局面。特别是近两年，中国已成为智利的第二大出口国，智利国民经济的独立性大大增强。

智利的这种经济增长模式是资源密集型和劳动密集型的，发挥了当地的比较优势，顺应了国际分工的趋势。有一种观点认为，在智利转型过程中存在着一个不可忽视的问题，即非工业化倾向。制造业在GDP中所占的比重由1973年的28.2%下降到

了1995年的16.7%，这种非工业化倾向将会导致经济和技术竞争力下降。究竟应该怎样看待这个问题？这是一个关系到如何评估智利转型成果和发展道路的问题。在全球化时代，对于许多中小国家来说，有没有可能和必要建立一个部门齐全的工业体系？它们是不是非要走先工业化再信息化的道路，总是跟在发达国家的后面跑？如果它们能充分利用自己的自然资源、人力资源、地理位置等方面的比较优势，选择某几个经济部门或领域作为自己的发展重点，以其比较高的劳动生产率和水平在世界赢得独特的经济地位，难道不是现实可行的道路吗？1995年智利的经济结构是，工业占GDP的比重为16.7%，矿业为17.8%，农业为8.1%，服务业为57.4%。<sup>②</sup>可见，矿业比重大大超出了一般国家的水平，其工业、矿业合在一起所占比重为34.5%。智利的问题恐怕是在利用比较优势的基础上，适时地实现要素禀赋结构的升级，提高企业的国际竞争力，走新型工业化道路，北欧国家过去和今天的模式应该是智利效仿的榜样。<sup>③</sup>

### 在市场经济的框架内 建立社会保障体系

社会保障体系被称作“社会安全网”，建立新型的社会保障体系是智利经济—社会转型的重要内容之一，也是保证转型成功的基础条件。社会保障体系包括社会保险、医疗保健服务、社会救助、社会优抚、社会福利等若干方面，而最基本的是社会保障制度的建立。智利在这方面的转型首先是从养老金开始的。

1973年以前的社会保障制度是现收现付制，其中的养老金制度是政府通过向雇员和雇主征收社会保险税的办法筹集资金，专门设立社会保险账

① 1974年政府颁布外资法，即第600号法令，规定外国资本进入智利3年后方可自由汇出利润。投资前10年所得税税率为49.5%；1985年准许外国直接投资以债权换股权的方式进入，但在前10年内不得撤回。

② Robinson Rojas, "Fifteen Years of Monetarism in Latin America", *Time to Scream*, 1997. <http://www.rrojasdatabank.org/scream.htm>

③ 瑞典工业化的成功是基于其铁矿和木材，在这两种原料加工出口的基础上，逐渐形成了产业之间的前向和后向关联效应，木材业促成了纸张和纸浆生产，铁矿业为钢铁和机床工业提供了基础条件。然后全方位融入经济体系，利用世界市场发展自己。Bagnus Blomstrom and Patricio Meller, *Diverging Paths: Comparing a Century of Scandinavian and Latin American Economic Development*, Inter-American Development Bank, 1991.

户，政府统一管理社会保险基金，由国家财政统筹拨款，经银行系统发到个人手中，不足部分由政府财政收入弥补。这种制度到70年代末已经暴露出系统混乱、财务状况恶化、赤字增加、分配不公、人口老龄化使在职人员负担沉重等弊端。抨击者认为，这种制度有累退倾向，与其自身标榜的福利救济作用完全相左；个人收益与个人努力脱钩不利于调动个人的积极性；复杂的制度管理程序容易滋生腐败。<sup>①</sup>皮诺切特上台后，将研究和建立新的社会保障制度的任务交给了“芝加哥弟子”，其中先后担任过劳动和社会保障部部长的米格尔·卡斯特、特莱萨·因方特和何塞·皮涅拉发挥了重要作用。新制度早在德卡斯特罗等人写的《砖》中就初具轮廓，但最后方案直到1980年11月才被通过，在何塞·皮涅拉领导下实施，这标志着智利改革的真正开始。新制度规定，所有公、私部门的劳动者都必须将自己月工资的10%存入养老金个人账户（另外还要扣除3.44%作为失业、伤残、人寿保险存入私人基金），并选择受国家监督的“养老金管理公司”（AFP）进行管理。当时全国有15家经过国家批准的私营股份公司，它们负责经营和管理这些基金以使其增值（管理费为个人工资的2.9%），退休者根据其在职期间存入金额的多少和增值率来领取相应的养老金。新制度的实质是将社会保障制度私有化。同时，国家对在旧制度中退休的人员仍继续提供养老金保障。老人老办法，新人新办法，实际是一种公共养老金和私人养老金并存的“双轨制”，旧制度已经逐渐并轨到新制度。新制度刚开始实行时曾遇到很大阻力，但发展的结果超出了人们的预期。首先给投保人带来了较高的收益，1981~1998年，全国养老金的平均收益率为11%。其次是推动了国民储蓄的增长，储蓄率由1981年的15%猛升到1995年的27.6%，养老金占国内总储蓄的30%以上，养老金资产从1981年占GDP的0.84%上升到1999年的53.3%，到2003年年底总计约为498亿美元。<sup>②</sup>再次，养老金通过AFP投资于金融资产，有力地促进了资本市场的发育。最后，大大减轻了政府的财政负担。养老金覆盖率逐年增加，投保人数已由1981年的144万人增加到2003年底的700多万人（占全国就业人口的90%以上）。有人说智利也许是惟一连出租车司机和看门人都每天关心报纸上股市行情的国家。

在养老金制度改革的同时，智利还进行了医疗保健制度的改革，实行了医疗保健机构的部分私有

化，成立私营医疗保险公司，为中上收入的社会阶层提供新的医疗保险选择。2001年智利政府又颁布了失业保障法，建立了失业保险基金。

随着养老金制度的建立和医疗机构的部分私有化，分散的社会救助计划也从社会保险中分离出来，形成了一个相对独立的和系统的社会救助制度。社会救助计划主要包括养老救济金、统一家庭津贴、生活用水补贴、失业补贴和住房补贴。政府的社会救助金由福利标准委员会负责管理和支付。其他社会计划的专项资金通过附属于社会保障部和其他有关政府部门的各种基金和机构划拨。为了使社会救助计划的补贴得到更合理和公平的使用，政府从1987年开始采取了一种对申请救助计划的人建立个人档案、实行资格认定的新方法，<sup>③</sup>从而使最急需救助的社会群体得到优先救助。在智利的社会救助体系中，教会、私人机构等非政府组织扮演着重要的角色。

养老金制度的建立和随后其他方面的社会保障体系的初步形成，使智利逐渐成为一个有了安全感、稳定感的社会。

## 经济—社会转型促进了政治民主化

威权政府启动和促进了智利的经济—社会转型。1973年政变发生时，智利的政治、社会极度混乱，经济濒于崩溃边缘。皮诺切特上台后，意在消灭智利生活中的整个政治和社会运动，而不管其是左派还是右派。他通过一系列手段将权力个人化，建立了独裁统治。他为巩固政权不惜犯下大肆践踏人权的罪行，但在经济上却是自由市场经济体制的忠实信徒和坚定的支持者，他放手让“芝加哥弟子”设计和操作新体制，为他们和他们的继任者提供良好的政治空间。皮诺切特自己并非无事可做，他负责在经济危机时不失时机地更换财政部长和经济部长；负责镇压由于大规模私有化而失业并走上街头的工人；强制推行私人养老金制度，为智利的经济改革“保驾护航”。养老金法令刚出台的时候极不受欢迎，被称为“受咒骂的法令”，因为

① [智利] M. 因方特等：《智利社会保障改革历程》，载《经济社会体制比较》，2000年第6期。

② 江时学主编：《2004~2005年：拉丁美洲和加勒比发展报告》，北京，社会科学文献出版社，2005年，第153页。

③ 刘纪新：《智利的社会救助制度》，载《拉丁美洲研究》，2001年第5期。

它提高了退休年龄的标准,取消了与薪金挂钩的养老金制,这种运作机制的“大改大动”触动了所有在政府行政部门位居高职的官员的利益,包括军队中的将军。社会与劳动保障部部长拉米雷斯拖到离任前的最后一天才签署该法令。<sup>①</sup>在人们对新体制心存疑虑的情况下,皮诺切特坚定地推动了法令的通过并将其付诸实施。1982年金融危机爆发后,智利经济形势恶化,从1983年起首都出现了每月一次的游行示威,政府一面镇压社会运动,1984年将4万名政治犯投进了监狱;一面加速改革步伐,出台了拍卖国有企业和债权换股权等措施。曾任财政部部长的卢德尔斯回忆说,如果不是军政权,国家也许摆脱不了经济危机。很多人都有同感。<sup>②</sup>

但是,经济发展与政治民主之间应该是一种正相关的关系。这种关系的内在逻辑是:经济发展提高了社会中的教育程度,很多受过高等教育的人开始形成相互信任、追求满足和凭能力竞争的性格,这些都是与民主政治相伴的;经济发展使得社会团体之间有更多的资源可供分配,因此也促进了融合和妥协;经济发展要求对外开放,这自然会带来发达国家民主观念的影响;经济发展促进了中产阶级的扩大,他们相信他们有能力通过政治选举来促进他们的利益。<sup>③</sup>从长期观点考察,这种逻辑关系同样适用于智利,政治上专制和经济上自由共存的现象仅仅是转轨时期的一种暂时现象,这种扭曲的关系终究是要被打破的,尽管智利来得迟了一点。

从80年代开始,智利的民主化进程重新启动。70年代末整个拉美地区出现的民主化浪潮对智利的民主化进程起到了重要的推动作用。智利军政府逐步在政治上采取了某些松动措施,1980年宪法规定军政府有8年的过渡期,也就是到1988年通过公民投票,皮诺切特有可能重新当选,再任8年。军政府在面对日益下降的合法性和做出支持民主承诺时,试图通过选举重新恢复他们的合法性,他们期待选民会让他们继续当选。但这种期待被证明是错了。智利是具有长期的资产阶级民主传统的国家,政党政治比较成熟,1980年以后,这些政党积极行动起来,并在结束军人统治、恢复民主政体问题上逐渐达成了共识。1988年10月以基民党为首的17个反对党联合组成了“争取投反对票协调委员会”,以55%对43%的选票拒绝了皮诺切特继续执政8年的提议。1989年12月大选前,基民党又与其他16个政党成立了反对派联盟“争取民主协调委员会”,艾尔文作为该联盟的总统候选人

在大选中最终获胜。但是,根据1980年宪法,皮诺切特交权后,仍继续担任陆军司令至1997年。同时,皮诺切特时代遗留的贫困问题和为滥用人权的受害者伸张正义等问题需要新政府面对。

1988年的公民投票和1989年的选举引人注目地表明了智利人民重建民主的愿望,90%以上的登记选民参加了选举,两次选举都是自由的和公平的,民众对民主政治的确认为文官政府巩固宪政秩序奠定了坚实的基础。艾尔文和弗雷政府在消除贫困和政治民主方面做出了积极的努力,并取得了良好的结果,1998年3月皮诺切特终于交出了军权,智利彻底完成了军人政权向文人政府的过渡。

## 经济—社会转型的经验

根据IMF的资料,2004年智利人均GDP达到5306美元,位居世界第52位,世界竞争力排名第26位,居拉美地区第1位。智利是个中等国家,历史背景、社会制度、基本国情与中国均有很大差别,就是在拉美国家中,智利也有其特殊性,因此,智利的经验有不可效仿的一面。但是,在全球化浪潮面前作为发展中国家如何谋求发展、趋利避害,智利经验具有一定的启发意义。

第一,审时度势,顺应时代潮流。有一种观点认为,20世纪的时代特点在二战以前是“革命与战争”,二战到70年代末是“冷战与霸权”,80年代以后,特别是90年代以来是“全球化”。如果这种观点是正确的话,那么,智利的转型正处在两极争霸趋于缓和、美国占据上风的时候。从内部看,智利的极端国家主义已经走到了尽头。从外部看,美国出于争霸的原因,极力颠覆和阴谋推翻阿连德政权,相反,阿连德政府获得来自苏联的支持却非常微少。这就注定了阿连德政府的失败。皮诺切特上台后推行的向自由市场经济的转型基本上顺应了世界经济全球化的发展趋势,特别是其出口导向发展模式,很好地利用了本国的资源优势和劳动力优势。总的来看,智利的经济发展趋势一直不错。

① [智利] M. 因方特等:《智利社会保障改革历程》,载《经济社会体制比较》,2000年第6期。

② Eul - Soo Pang, *The International Political Economy of Transformation in Argentina, Brazil, and Chile Since 1960*, Palgrave Macmillan, 2002, p. 162.

③ [美] 塞缪尔·亨廷顿著,刘军宁译:《第三波——20世纪后期民主化浪潮》,上海,上海三联书店,1998年,第77页。

第二,起用专家治国,灵活调整政策。皮诺切特是军人出身,不懂经济,正因为如此,他很尊重经济专家,起用了“芝加哥弟子”,放手让他们设计和操作改革进程,为他们创造良好的施展才能的环境。艾尔文政府和弗雷政府的财政部长分别毕业于美国威斯康星大学和美哈佛大学,都非常精通市场经济理论。弗雷总统就是企业家出身,拉戈斯总统则拥有美国杜克大学经济学博士学位。可以说,正是这些通晓西方经济理论的经济学家成为推行智利经济—社会转型的灵魂。但是,从智利转型的轨迹看,智利的成功更重要的是在于不死搬教条,在建立自由市场经济模式基本方向不变的条件下根据形势变化而灵活调整政策,修正某些极端的主张。提倡专家治国,灵活运用政策是智利政府执政能力不俗的表现,与拉美其他国家相比,智利政府和公共部门的运作相对“透明”和更讲“效率”,以法治国的特点比较突出,官员的收入受到法律的监督,是拉美比较廉洁的国家之一。

第三,在稳定和增长的前提下,兼顾公平,追求和谐发展。政治稳定和经济增长是实现平等的前提,但仅有稳定和增长而忽视人权和贫困问题,就不是和谐的发展,这样的发展不会持久。军政府以独裁的形式平息了智利的社会动乱,为经济—社会转型创造了相对稳定的环境,并在一定程度上促进了经济的增长,但是,这是一种有缺陷的发展模式,积累了大量的矛盾和问题。文人政府一方面强调经济增长,同时,也强调社会公正。所以,文人政府所追求的“增长而兼顾公正”的发展模式是一种正在走向创建和谐社会的可取的发展模式。

第四,建立社会保障体系是转型成功的基础和

关键。作为转型的配套措施,智利改变了由国家管理全部社会福利的做法,将养老金和医疗保健机构部分私有化,强调通过市场机制的作用激励劳动者自我积累自我保障,调动劳动者的生产积极性;激励经营公司之间的竞争,提高效率、减少开支,以最大限度的福利保证来吸引投保者。养老金制度改革的初步成功,不仅克服了旧制度中的种种弊端,而且使退休者晚年生活有了保障,在职者消除了后顾之忧。政府在摆脱了对社会保险补贴的沉重负担后,长期的财政不平衡问题得到了有效的解决,可以拿出更多的资金用于社会救助计划,将公共开支向最贫困阶层倾斜,发挥社会保障制度的再分配功能,促使社会的和谐发展。可以说,新的社会保障体系使智利的经济和社会逐渐走向了双重的良性循环。当然,也应该看到,社会保障制度的私有化在一定程度上束缚了国家以传统的社会政策影响人们生活水平的能力。

(责任编辑 张颖)

#### 主要参考文献

1. [英]莱斯利·贝瑟尔主编:《剑桥拉丁美洲史》,第八卷,北京,当代世界出版社,1998年。
2. Eul - Soo Pang, *The International Political Economy of Transformation in Argentina, Brazil, and Chile Since 1960*, Palgrave Macmillan, 2002.
3. Ricardo Ffrench - Davis, *Economic Reforms in Chile from Dictatorship to Democracy*, The University of Michigan Press, 2002; *Reforming the Reforms in Latin America*, Macmillan Press Ltd, 2000.
4. Javier Martinez and Alvaro Díaz, *Chile: The Great Transformation*, R. R. Donnelley & Sons Co, 1996.

## 启 事

为了《拉丁美洲研究》编辑工作的需要,拉美所所长办公会研究决定,增补刘维广副编审为《拉丁美洲研究》编辑委员会编委。

从2005年7月起,《拉丁美洲研究》编辑部电子信箱已正式开通: [journals@cass.org.cn](mailto:journals@cass.org.cn)。请作者和读者在投稿或与我们联系时使用新电子信箱。

《拉丁美洲研究》编辑部  
2005年7月