

阿根廷新自由主义改革失败的启示

余 振 吴 莹

主要观点 2001 年年底, 阿根廷再次爆发经济危机。这场危机暴露出阿根廷实行新自由主义改革的许多弊端。本文以阿根廷新自由主义改革历程的回顾为出发点, 从危机的角度分析了改革的种种不足。由于阿根廷存在的一些问题与其他发展中国家在改革中碰到的许多问题较相似, 因此, 笔者试图通过总结阿根廷的教训, 得出几点有益的启示。

关键词 阿根廷 新自由主义改革 经济危机

作者 武汉大学世界经济系研究生。(武汉 430072)

2001 年年底, 在历经了近 4 年之久的经济衰退之后, 阿根廷再次爆发经济危机。危机不仅触发了社会动荡和政治动荡, 而且还暴露出“阿根廷模式”的诸多弊端。目前, 许多发展中国家正处在改革过程中, 也遇到类似于阿根廷改革中出现的一些问题。因此, 分析和研究阿根廷新自由主义改革对正处在改革摸索阶段的其他发展中国家而言, 具有借鉴和启示作用。

一 改革的简要回顾

对于阿根廷而言, 20 世纪 80 年代是“失去的 10 年”。在此期间, 债务危机、恶性通货膨胀、高失业率、银行倒闭和金融系统的混乱, 使阿根廷经济雪上加霜。在新自由主义者看来, 这些问题的根源是阿根廷长期实施内向增长模式和保护主义政策, 以及国家在经济中的作用过大和私人部门的相对软弱。新自由主义者的这些观点得到了美国和国际货币基金组织 (MF) 的认同, 并将实施新自由主义改革作为阿根廷获得援助的前提条件。

1989 年梅内姆上台以后, 按照 MF 提出的建议, 在新自由主义理论的指导下, 阿根廷推行了一场声势浩大的市场化、开放化和非管制化的改

革。总的来看, 改革包括以下几个方面的内容。

(1) 大规模推行国有企业私有化。在梅内姆上台后不到一年的时间内, 几乎所有国有企业都被转到了私人部门的手中, 私有化的范围几乎覆盖经济生活中的重要领域, 如电视台、石油化工、铁路、电话、商业航空、冶金、发电和配电、自来水、天然气、地铁、邮政、保险和所有的制造业企业。阿根廷的私有化进程速度之快、范围之广, 在拉美是绝无仅有的。(2) 建立货币局制度, 实施一步到位的金融自由化改革。这项改革主要包括发行以 1:1 的汇率钉住美元的新比索, 即发行 1 比索要有 1 美元的储备作为支撑; 中央银行不得弥补政府财政赤字; 经常账户和资本账户实施自由兑换, 等等。(3) 推行激进的贸易自由化。梅内姆上台后一改过去保护国内市场的做法, 大力推行对外开放战略。阿根廷的平均关税税率由 1989 年的 26% 降到 1990 年年底的 17%, 而数量限制大多被取消。(4) 实施税制改革, 建立新的税收体系。新的税收体系主要以增值税和收入税为主, 改变了以往税种林立的局面。此外, 税制改革的内容还包括取消对一些部门和地区的免税和补贴的鼓励性措施。

这场空前的改革最直接的成果是成功地遏制了通胀率。在实施“兑换计划”的当年, 物价水平迅

速下降,整个90年代阿根廷的物价都保持在较低的水平上。宏观环境的改善吸引了大量国外资本的流入。1992年流入阿根廷的资金高达112亿美元,1992~1994年的3年间共流入资金322亿美元。稳定的物价和充足的资本在阿根廷掀起了投资热潮。在投资的带动下,宏观经济获得迅猛增长。1991~1998年,阿根廷经济年均增长率达5.89%。此外,改革促进了市场竞争,极大地刺激了企业改善经营管理、提高生产率的积极性,改善了阿根廷国内的微观经济环境。值得一提的是,阿根廷改革措施能取得立竿见影的效果,与当时稳定的世界经济形势和美国积极支持的态度是分不开的。

20世纪90年代后期以来,世界经济形势险象环生,国际金融市场风云突起,拉美地区一时间也风声鹤唳。1998年第四季度,受沉重的债务负担和日益恶化的外部经济环境的影响,阿根廷步入经济衰退。1999年巴西金融动荡和雷亚尔急剧贬值,更使阿根廷有唇亡齿寒之感。此时阿根廷举步维艰的经济调整和持续恶化的债务负担,加深了投资者对阿根廷债务问题的忧虑。疯狂的银行挤兑和大量的资本外逃,对于业已恶化的经济形势而言更是雪上加霜。阿根廷在国际资本市场上的风险系数飙升,迫使阿根廷政府把希望更多地寄托在IMF等国际金融机构的身上。在大量的工人加入失业队伍的同时,政府仍在按IMF的“建议”加紧实施削减福利和大量裁员的紧缩性政策。民众对政府的强烈不满与日俱增,从罢工到抗议再到流血冲突,阿根廷的社会形势动荡不安。经济和社会的剧烈动荡必然是引发政坛动荡的导火索。在短短的10天内阿根廷更换了3位总统,则是政治动荡的集中体现。经济、社会以及政治多重危机交织在一起,构成了阿根廷在新世纪伊始错综复杂的局势。

二 经济危机——改革失败的标志

阿根廷通过市场化和开放化的改革,消除了困扰其多年的通货膨胀,并且经济增长也一度呈现出良好态势。但是,经历新世纪初这场旷日持久的危机之后,人们可以清楚地看到新自由主义的改革方案并不是“一剂包治百病的神药”。经济危

机暴露出阿根廷新自由主义改革的许多弊端,某种意义上也标志着新自由主义改革的失败。通过对阿根廷经济危机进行深入分析后也不难发现,阿根廷新自由主义改革的种种不足使这次危机的爆发具有一定的必然性。

第一,外债危机频繁爆发,激进的金融自由化改革难辞其咎。20世纪80年代阿根廷曾因无力偿还到期的巨额外债爆发过一次债务危机。为了摆脱债务危机的困扰,阿根廷接受了新自由主义者的建议,采取了激进的金融自由化改革。10年之后,阿根廷再次倒在了巨额外债的重压之下。阿根廷之所以频繁爆发外债危机,根本原因在于其自身没有足够的资本积累,储蓄率持续低下。换言之,激进的金融自由化改革并没有改善阿根廷储蓄率低下的状况。20世纪90年代阿根廷保持高增长低通胀,储蓄率也一直处于较低水平,即使储蓄率最高的1995年达19.7%,仍低于东南亚国家的30%和中东欧国家的25%。尤其值得注意的是,1995年之后阿根廷的储蓄率一直呈下降的态势。这除了与阿根廷人的超前消费意识有关之外,也与阿根廷激进的金融自由化改革密切相关。20世纪90年代初,为了鼓励外资流入,阿根廷基本取消了本国的金融管制,其中包括完全放开资本项目的管制。在金融市场完全开放的情况下,由于国内金融压抑的问题并没有得到解决及受管制的一部分国内资本借机流往国外等原因,阿根廷出现了储蓄率不升反降的现象。为了维持投资水平和经济增长,阿根廷对外资的依赖性越来越大。1992年阿根廷的外债总额占国内生产总值(GDP)的比重曾降至26.13%,到1995年回升至39.0%,2001年年底剧增到58.3%。沉重的债务负担对经济的负面影响越来越大,经济增长因严重受制于外资的供给而面临的风险也越来越大。随着资金流入的放缓,经济中曾被掩盖的问题也日益暴露出来,加之人们对政府信心的减弱,最终导致经济危机的爆发。由此看来,阿根廷推行的激进的金融自由化、开放化改革是造成其经济发展迟迟不能摆脱对国外资本的依赖,最终爆发外债危机的重要原因。

第二,财政失衡进一步加剧,中央政府和地方政府在财政方面的关系难以理顺。20世纪90年代初,为了改变税种林立的局面,阿根廷政府将原

来属于地方政府的大部分税种划归到中央政府,再由中央政府给地方政府提供一定的款项作为其丧失税源的补偿。阿根廷政府希望通过对税收的统一管理来改善本国财政恶化的状况。但在当时的体制框架下,因地方政府无需承担征税的责任,其财政支出毫无节制,地方政府的财政支出急剧膨胀。1991~2001年间,阿根廷中央政府的财政支出在总体持平的基础上略有缩减,而地方政府的财政支出却有增无减。地方的政府雇员人数占总劳动人口的比重由1991年的8.6%上升到2001年的9.3%,是中央政府雇员人数的2.5倍;其雇员工资占GDP的比重也由1991年的4.66%上升到2001年的6.96%,是中央政府雇员工资的2倍。此外,由于私有化收入的锐减以及债务利息负担的逐渐加重,1995年以后阿根廷财政状况进一步恶化,财政赤字占GDP的比重由1993年的0.3%上升到1995年的3.1%,1999年升至4.7%,2001年高达6.4%。而地方政府为弥补赤字,甚至以将要从中央政府获得的款项为抵押,通过贷款和发行债券的形式强行将其债务转移到中央政府。故此,阿根廷公共部门的债务直线上升,1993年阿根廷政府债务占GDP的比重一度下降到32.9%,1996年升至39.8%,1999年上升到47.4%,2001年高达64.1%。由于受到国内低储蓄率及货币局制度的制约,且阿根廷的债务大部分是外债,政府只能通过扩大税收来弥补资金不足。可见,没有较好地理顺中央财政和地方财政之间的关系,加上对地方财政的支出疏于管理,也是造成经济危机的重要原因。

第三,劳动力市场改革滞后,阻碍经济改革的进一步发展。由于历史原因,阿根廷工会势力强大并一直把持着劳动力市场,劳动力市场没有竞争。梅内姆上台后,出于政治和社会稳定等方面的考虑,一直未进行劳动力市场的改革。劳动力市场改革的滞后不仅使阿根廷工资水平居高不下,带来所谓的“阿根廷成本”,而且还使阿根廷的失业率居高不下。1991年阿根廷失业率仅有6.3%,1994年急剧上升到11.7%,1995年以后一直高居14%左右。阿根廷劳动力市场的严重失衡直接影响到商品市场的均衡,最直接的表现就是阿根廷的内需受到极大的压制。因为货币局制度是一种特殊的固定汇率制,在此制度框架下,阿根廷无法

通过汇率的变动来调节国内商品市场的失衡,即无法通过货币贬值的方式拉动内需的增长。1991年阿根廷经常项目赤字为57.2亿美元,1994年这一数字便上升到111.6亿美元,到1998年已升至146.1亿美元。在不到10年的时间里,阿根廷的经常项目赤字增加了2倍多。商品的滞销和越来越多的企业倒闭反过来又加剧了劳动力市场的失衡,最终劳动力市场和商品市场的严重失衡使比索与美元1:1的汇率难以维系。故此,美国经济学家汉克就曾指出,阿根廷不改革其僵化的劳动力市场,货币局制度就只能失败。

第四,改革以贫富差距扩大为代价,严重影响社会的稳定。阿根廷经过数十年改革后,两极分化的社会问题日益严重。1990年阿根廷的基尼系数为0.46,到1995年这一系数上升到0.47,1999年高达0.49。最富有阶层占有的财富与最贫困阶层相比由1990年占11.19%上升至1998年的17.28%。尽管在改革前两极分化问题就已存在,但新自由主义改革使这一问题变得更加严重:一是大规模的私有化使大量的工人失业,二是僵化的劳动力市场无法吸收这些失业工人,三是阿根廷不完全的改革衍生了能够利用手中的职权迅速致富的特权阶级。贫富差距扩大不仅危及社会的稳定,还迫使阿根廷政府每年增加在社会保障方面的支出,从而抑制了经济增长。人们对改革的不满情绪与日俱增。这种不满情绪最终以游行示威的方式发泄出来,引起社会的剧烈震荡,并同经济危机交织在一起,使阿根廷经济更加积重难返。

三 几点启示

冷战结束以后,世界经济全球化趋势日益明显。发展中国家根据外部环境的变化,纷纷对原有的经济发展战略进行调整。阿根廷的新自由主义改革未能很好地处理诸如财政赤字、失业以及两极分化等问题,不仅葬送了先前改革所取得的成果,而且使改革以经济危机的方式终结。同阿根廷一样,发展中国家在进行经济改革过程中也面临着很多问题。“前车之覆,后车之鉴”,阿根廷新自由主义改革的失败,对其他正在进行经济改革的发展中国家具有借鉴和启示作用。

第一,采用适合国情的经济发展理论来指导

经济改革,同时必须时刻注意各种改革措施的实施效果。阿根廷新自由主义改革失败的总根源在于不问国情,一味采用新自由主义的经济理论作为发展经济的指导思想。在具体的操作中,忽视各种政策实施的效果,即使外部环境已经发生变化,也疏于对各种政策进行相应的调整。例如,阿根廷在劳动力市场改革严重滞后的情况下,既不着手调整劳动力市场,又不对货币和汇率政策进行修正,最终一次次错失防止危机爆发的良机。对于其他发展中国家而言,采用适合国情的经济理论指导经济改革,灵活把握各项改革政策的实施,显得尤为重要。

第二,利用法制手段加强对财政收支的管理,从控制赤字总量和优化支出结构两方面着手化解财政风险。由于发展中国家市场机制不完善,需要政府在维持经济发展过程中发挥比较大的作用,因此巨额的财政赤字在发展中国家是一个非常普遍的现象。庞大的财政赤字最终拖垮了阿根廷经济,甚至引发债务危机,给其他同样有着高额财政赤字的发展中国家敲响了警钟。巨额的财政赤字并不意味着一定会爆发财政危机。但是,如果不认真对待,则很有可能重蹈阿根廷的覆辙。对于财政赤字,关键在于通过法制手段加强管理,着重控制财政赤字的总量和优化财政支出结构,避免财政风险转化为财政危机。

第三,正确选择改革的速度,“渐进式”模式应该是很多发展中国家的首选。以金融自由化改革为例,在经济全球化的今天,放松金融管制和实施金融自由化改革成为一种难以抗拒的潮流。由于金融在国民经济中有着极其特殊的地位,金融改革的任何疏忽都有可能引发巨大的灾难。因此,对于金融开放的速度,发展中国家需要采取谨慎态度。阿根廷在新自由主义改革中推行了激进的金融自由化,结果并没有像一些西方经济学家鼓吹的那样实现经济的良性发展,反而导致了国内资本的不断外流,而流入的只是一些短期资本,加深

了阿根廷对外部资本的依赖。由此可以看出,其他发展中国家应该采取渐进式的开放模式,为自身进行调整以抵御外部冲击腾出相应的空间。

第四,要正确处理改革对社会带来的负面冲击,协调各阶层之间的利益。改革实质上是在进行一种制度变更,在推行改革的过程中,必然会有某些社会成员失去一部分既得利益。相应的,这部分失去既得利益的社会成员将承担制度变更的成本。如果政府对这部分人的利益流失听之任之,或者作为较少,都会激化社会各阶层之间的矛盾,最后还有可能引发社会动荡。阿根廷新自由主义改革的失败,与阿根廷政府没能正确处理改革对社会带来的负面冲击有着很大的关系。因此,对于其他正在进行经济改革的发展中国家而言,如果希望顺利地将改革进行到底,必须积极采取措施保证改革成本承担者的基本经济利益,对社会中的弱势群体提供最基本的生活保障。

参考文献:

- 1 Anne Krueger, *Crisis Prevention and Resolution Lessons from Argentina*, a speech of conference on The Argentina Crisis, July 17, 2002
- 2 Eduardo Lora and Ugo Panizza, *Structural Reform in Latin America Under Scrutiny*, meeting report, Inter-American Development Bank, March 11, 2002
- 3 IMF, *International Financial Statistics Yearbook*, 2001.
- 4 Jiri Jonas, *Argentina: the Anatomy of Crisis*, working paper, ZELB 12- 2002
- 5 M. Mussa, *Argentina and the Fund: From Triumph to Tragedy*, working paper, IIE
- 6 Steve Hanke and Kurt Schuler, *What went wrong in Argentina?* Central Banking Journal, February, 2002
- 7 World Bank, *Poor People In A Rich Country: A Poverty Report for Argentina*, March 23, 2000
- 8 江时学:《拉美国家的经济改革》,北京,经济管理出版社,1998。

THE FAILURE OF NEO-LIBERAL REFORMS IN ARGENTINA

Neo-liberal reforms succeeded in bringing down inflation in Argentina, but it proved that the reforms had many shortcomings: 1) The debt crises in the 1980s and 1990s were partly created by financial liberalization. 2) Fiscal imbalance became all the more conspicuous. 3) Reforms in the labor market did not keep pace with reforms in other areas. 4) Reforms made income inequality worse, and this situation in turn jeopardized social stability.

The Argentine crisis offers the following implications: First, economic reforms should be guided by a theory that suits national realities. Second, it is important to manage the public finance with legal means. Third, the speed of reforms

should be carefully designed and implemented. Last, but not the least, social cost from reforms must be reduced.

(Yu Zhen Wu Ying)

BEGINNING OF BRAZIL'S MODERNIZATION PROCESS AND THE SOCIAL TRANSFORMATION

Modernization is a process of social transition from a traditional society to a modern society. Therefore, for any region or a country that has embarked upon this process, there should be starting point.

Scholars around the world have different views regarding the definition of a starting point for modernization in general and in Brazil in this case-study. In my view, the starting point for Brazil's modernization process should be the 1930s. This conclusion is based on the following facts: 1) The 1930 revolution brought the bourgeois to political stage, thus laying the political foundation for the modernization process in Brazil. 2) After the 1930 revolution, there was an emerging force that supported the modernization efforts in the country. 3) After the 1930s the industrial sector started to play a more important role.

(Zhang Baoyu)