

·外论摘编·

新发展主义中的国家和市场*

[巴西] 路易斯·卡洛斯·布雷塞尔-佩雷拉

作为上世纪80年代债务危机的产物而在拉丁美洲兴起的新自由主义政策抑制住了通货膨胀,但它在实现真正的宏观经济稳定、恢复发展方面却失败了。从比较优势理论出发,尤其是相对廉价的劳动力优势论出发,拉美国家应当已经接近第一世界国家的发展水平(处于“赶上”的过程)。但事实却相反。因此,现在出现了反对传统的正统学派的强烈反应。

那么,这是否意味着像巴西和阿根廷这些达到中等收入水平、且拥有庞大的国内市场和稳固的民主制度的拉美国家,应该重新回到50年代的“国家发展主义”?抑或我们也可以考虑一种“新发展主义”,以取代传统的正统学派和旧的发展主义?本文通过对旧的发展主义的国家发展战略危机的分析,对旧的发展主义、传统的正统学派和正在兴起的新发展主义作一比较。其目的是证明,并非像占主导的新自由主义所断言的那样,取代传统的正统学派的唯一选择是“经济民众主义”,而是有另一种更负责任、更能与经济发展相兼容的选择。

从国家发展主义到传统的正统学派

20世纪30~70年代,如同大多数拉美国家一样,巴西的经济增长率非常高。这些国家利用中心衰弱的契机制定了国家发展战略,包括保护幼稚的民族工业、推动国家强制储蓄,建立工业企业家、官僚集团和工人之间的联盟。这一发展战略被称为“发展主义”或“国家发展主义”。

人们称之为国家发展主义,是想突出其经济政策的主要目标是促进经济发展。为此,国民应该决定他们将在资本主义制度框架内采取的相应措施。

收稿日期:2007-10-20

作者简介:路易斯·卡洛斯·布雷塞尔-佩雷拉(Luiz Carlos Bresser - Pereira),巴西财政部、联邦管理和改革部和科技部前部长。《圣保罗页报》(Folha de São Paulo)专栏作家,巴西企业管理学校 Fundaçã Getúlio Vargas教授,《政治经济学杂志》编辑,著有多部著作。

国家则是其集体行动的主要工具。拉美经济学家和世界上很多经济学家一起提出了发展经济学理论,他们整合了三种理论流派:亚当·斯密和卡尔·马克思的古典学派、凯恩斯的宏观经济学和拉丁美洲的结构主义。

发展主义不是一种经济学理论,而是一个国家发展战略。它基于现有经济学理论,试图提出一个能使所有外围国家逐渐达到中心国家发展水平的战略。它以市场为基础,但它将主要作用赋予国家。

20世纪40~60年代,发展经济学家和凯恩斯主义者主导了拉丁美洲的经济领域,他们成为主流学派。然而,从70年代起,在新自由主义和保守学派的浪潮中,凯恩斯主义、发展经济学和拉美的结构主义都遭遇了新古典经济学家的挑战。从80年代起,债务危机使得新古典经济学家得以在发展中国家推行其主张。新自由主义意识形态重新在拉美占据了主导地位,它通过所谓的“华盛顿共识”表现出来。我宁愿称其为“传统的正统学派”,因为后者的意义更加广泛,而且所谓的“共识”仅存在于90年代,到了2000年就已经消失了。总之,重要的是国家发展战略陷入了危机,取而代之的是发达国家强加于发展中国家的战略。

20年后,我们看到了这一战略的失败。在巴西,“发展主义”时期(1950~1980)的人均收入

本文译自西班牙文“Estado y Mercado en el Nuevo Desarrollismo”原文载《新社会》(Nueva Sociedad)杂志(2007年7-8月号,总第210期)。文章原文为葡萄牙语,西班牙文译文的翻译为霍阿齐姆·诺坡(Joachim Knoop)。本译文已获该杂志授权。

“发展经济学”在巴西的两位主要代表人物是 Celso Furtado 和 Ignacio Rangel,其中前者由于其一些国际方面的设想,成为“发展经济学”的创始人之一。该理论的创始人还包括 Rosenstein - Rodan, Arthur Lewis, Ragnar Nurkse, Gunnar Myrdal, Raúl Prebisch, Hans Singer 和 Albert Hirschman。英语“development economics”的表述更清楚和准确,而西班牙语“teoría económica del desarrollo”则含义更为广泛。本文使用“development economics”来表述“发展经济学”。指前面提到的经济学家在其20世纪40年代的著作中提出的理论总和。

巴西
路易斯·卡洛斯·布雷塞尔-佩雷拉
新发展主义中的国家和市场

Journal of Latin American Studies

年增长率是 4%，而从 1980 年开始，这一增长率降低了 4 倍！除智利以外的其他拉美国家的情况也同巴西一样。而同一时期亚洲最有活力的国家（包括 80 年代以来的中国和 90 年代以来的印度）都保持了较高的经济增长率。

如何解释这种差距呢？从经济政策的角度来看，主要问题是失去了对汇率的控制。由于华盛顿倡导依靠外部储蓄实现增长战略，拉美国家允许汇率自行浮动。而亚洲国家则长时间保持了经常项目的盈余，并对汇率进行控制。另外一个重要的区别与改革有关：当拉美国家不加区别地推行自由化改革，并不负责任地将国家垄断服务业私有化、开放资本账户时，亚洲国家则表现得更为谨慎。

但笔者认为，最主要的区别在于拉美国家中止了它们的民族革命，致使拉美各国失去了组织性、凝聚力和自主性，由此导致国家发展战略的缺失。从 80 年代起，拉美本国的精英们不再用自己的大脑进行思考，他们接受美国的建议并屈从于其压力，加之国家发展战略的缺失，从而导致拉美国家的发展处于停滞状态。

传统的正统学派并不是为拉丁美洲创立的，它也不反映拉美国家的忧虑和利益，它反映的是富国的观点和目的。笔者是在 1991 年拉美地区最早对“华盛顿共识”提出系统批判的经济学家之一。1999 年，在卡多佐政府内工作了四年半之后，我的批判又有了新的内涵，于是我写了《停滞 20 年后拉美的软弱与信心重建》。而后，我又与善彰中野共同撰写了《稳定的经济增长战略》和《依赖外部储蓄保持经济增长？》。这些文章秉承发展主义的原始精神和凯恩斯主义和拉美结构主义对我们的指导，除了提出经济政策选择外，还对传统的正统学派进行了系统的而非“民众主义式”的批判。

我们的批判表明，尽管传统的正统学派的建议包含了一些必要的政策和改革，但事实上这些建议并不能推动发展，而是使巴西这样的国家陷入半停滞状态。我们这些论文中内涵的或延伸出来的“选择”需要重新审视一系列的历史事实，它意味着重新检验国家发展战略的必要性。因此，笔者将这一新的战略称之为“新发展主义”。

第三种思考

新发展主义是介于国家发展主义（及主要在 80 年代债务危机时的民众主义的曲解）和传统正统学派之间的“第三种思考”。它包含了制度改革和经

济政策的一揽子建议。同旧的发展主义一样，新发展主义不仅仅是一种经济理论：它主要是以凯恩斯宏观经济学和发展经济学为基础的国家发展战略。它是巴西这样的国家能够有力地同富国竞争的一种方式，也是发展中国家据以抵制富国的主张和压力的举措。富国的主张和压力包括资本项目的全面开放和依靠外部储蓄的增长，它们体现了新帝国主义遏制发展中国家发展的企图。新发展主义使企业家、政府专家、劳动人民和知识分子组成一个能够推动经济发展的国家。我的论述中不包括那些欠发达国家，这并非因为它们不需要国家发展战略，而是因为它们尚需进行原始积累和工业革命。因此，这些穷国面临着不同的挑战，需要另一种战略。

从学术和意识形态的角度讲，新发展主义有别于传统的正统学派：一种向发展中国家输出的意识形态。尽管它所倡导的是全面推进发展中国家的繁荣，但实际上它却是顺应了富国削弱发展中国家竞争力的利益。这一思想（正如在巴西传播的那样）强调了四点：一国最大的问题是缺少能够使市场自由起作用的宏观经济改革；应当始终控制通货膨胀，并将其作为经济政策的主要目标；由于国家风险和财政问题，为了控制通货膨胀，必须提高利率；发展是国家之间为获取外部储蓄来源而进行的竞争。该理论认为，经常项目赤字和由资本收入引起的汇率变化不足为惧。该理论造成的国际收支危机和低增长率的灾难是众所周知的。

与之相对的另一学说是旧的发展主义及其曲解：民众主义的发展主义。稍后笔者将详述新旧两种发展主义之间的区别。对民众主义的曲解有许多批判。民众主义认为，拉美各种弊端的根源在于由金融资本控制的全球化，它造成了巨额外债和公共债务，其出路在于以大比例折扣重新谈判外债。第二个弊端即需求不足的解决靠增加公共开支。最后，也是最严重的问题是收入分配不公，它可以通过扩大社会救助制度来应对。民众主义的发展主义来自专业程度较低的中产阶级和工会组织，它反映了旧官僚左翼的观点。

由于其自身的不合理性和片面性，经济民众主

L. C. Bresser - Pereira (1991) .

实际上，早在 1987 年我们在财政部共事时就开始这一批判。当时我任财政部长，善彰中野任经济政策秘书。我们既进行了一场反对“巴西民主运动党”（PMDB）的民众主义的斗争，又抵制了国际货币基金组织和世界银行提出的正统学派的主张。

Roberto Frenkel (2003) .

义和传统正统学派一样都未能得到合理的认同，这两种思想都不能反映国家利益。新发展主义的“第三种思考”开始在整个拉美地区兴起，尤其是在阿根廷它正在得到实践。但是，只有在国内达成共识，新发展主义才有意义，才能成为一种真正的发展战略。当然，完全共识是不可能的，但可以在企业主、劳动者、政府专家和中产阶级职业人士之间寻求达成共识的过程，即国家契约。这种共识并不把全球化看成福音，也不视之为祸水，而是把它看成各国之间通过各自的企业进行的一场激烈竞争。为了在竞争中赢得机会，重要的途径是从财政、管理和政治等方面强化国家职能，并为企业创造条件，使之能参与国际竞争。

新发展主义承认，如果像巴西那样保持高利率和汇率高估的话，发展就会变得很困难。经历了危机之后的阿根廷已经认识到了这一点。新发展主义认为，要实现发展，提高投资率和引导经济向出口导向转变很重要，而投资的增加取决于降低利率和有竞争力的汇率。货币高估的趋势是由以下三点造成的：首先是“荷兰病”（它出现在主要生产廉价的自然资源型产品的国家，其汇率高估影响其他工业部门）；其次是依赖外部储蓄实现经济增长的政策；第三是汇率的民众主义倾向。除了要抑制“荷兰病”、依靠内部储蓄实现增长，并避免民众主义汇率造成的经常项目赤字外，国家还应通过控制经常性支出、实现公共储蓄的方式提高投资率。最后，从一般意义上讲，新的发展主义正在从下述认识中形成，即由于缺乏国家规划而使发展变得复杂；收入的集中使得发展难以实现。收入集中不仅不公正，还是形形色色的民众主义产生的温床。

国家发展主义和新发展主义

50年代的发展主义与新发展主义的首要区别在于世界资本主义结构发生了变化，从资本主义的“黄金时期”转向了当今的全球化时代，同时，像巴西这样的中等发展国家已经越过了工业化的初级阶段。在50年代的发展主义时期，工业尚处于幼年阶段，而如今我们已经拥有成熟的工业。进口替代模式对于奠定拉美国家的工业基础是有效的。但从60年代危机起，拉美国家应该减少贸易保护主义，并转向出口导向模式，促进工业制成品出口。然而它们并没有这样做，这或许是因为当时关于出口的悲观主义论调占据着主导地位。

新发展主义不是保护主义，但它强调竞争性汇

率的必要性。尽管中等发展国家已经跨越了幼稚工业阶段，但它们仍需要解决“荷兰病”的问题。因此，它们需要对汇率进行管制，既要维持浮动机制，又要避免市场的严重失误。另外，与国家发展主义对出口所持的悲观态度不同，新发展主义不想把增长建立在发展低附加值的初级产品出口的基础上，而是希望出口工业制成品或高附加值的初级产品。

经验已经证明那种悲观主义是错误的。滞后20年的贸易开放是旧发展主义的最大曲解之一。60年代末期，拉美国家就应像韩国和中国台湾地区那样放弃进口替代模式。在拉美地区，智利是第一个迈出这一步的国家，也因此常被看作是新自由主义战略的成功样板。事实上，只是在1973~1981年期间，新自由主义在智利才得到完整地执行，并于1982年因国际收支危机而中止。出口导向模式不是新自由主义专有的。亚洲那些曾在50年代实行发展主义战略、并在60年代实行制成品出口战略的最有活力的国家和地区，自70年代起可以被看作新发展主义的样板。同进口替代模式相比，出口导向型模式有两大优势：首先，市场不局限于国家（地区）内，这对小国（地区）很重要，对像巴西这样拥有相对较大的国内市场的国家也很重要；其次，实行这种开放战略的国家（地区）极有可能还制定了较好的工业政策，甚至不太可能再保护那些效率低下的企业。但是，新发展主义不是保护主义性质的事实也不意味着各国应该实行完全的开放，它们应当在WTO的框架内和区域协定的范围内，采取务实的态度协商有补偿的开放。

另一方面，新发展主义摒弃将增长建立在需求和公共赤字基础上的主张，它是旧的发展主义遭到民众主义最严重的曲解之一。凯恩斯指出了有效需求的重要性，提倡在衰退时期通过财政赤字解决资金问题，但他并不主张长期性财政赤字。他的假定是，为了重新恢复就业水平，短期内均衡的国民经济在财政上可以打破平衡。像富尔塔多、普雷维什和兰格等提出了发展主义战略的杰出的经济学家们虽然认为对有效需求进行调控是实现发展的重要工具，但他们从未提出维护经济民众主义的长期性财政赤字的主张。然而他们的追随者却这么做了。60年代初期面对经济危机时，富尔塔多提出了

Carlos D'áz Alejandro (1981), Ricardo Ffrench - Davis (2003) .

Bresser - Pereira y Dall ' Acqua (1991) .

“三年计划”，该计划被那些二流经济学家们看作是“重蹈传统正统学派覆辙”。实际上，富尔塔多已经想到了财政平衡的重要性，这并不是因为传统正统学派的缘故，而是因为新发展主义认为，国家是集体行为的理想工具。既然国家具有如此重要的战略意义，那它就应该具有足够强大的行为能力。因此，其财政必须是平衡的，债务规模小且是短期债务。对于一个国家来说，最可怕的是落入债权人的手中。外国债权人是非常危险的，因为他们随时都可能从一国撤资，与此同时国内资本已经变成“食租者”，并倚仗金融制度，将灾难性的经济政策强加于国家。这就是现今发生在巴西的情况。

新旧发展主义的最后一点不同在于国家在一国基础设施建设中的地位。两种思潮都承认国家的主要经济作用是保障市场的良好运行，确保资本积累的一般条件，如教育、卫生、交通、通讯和能源等基础设施建设。50年代的发展主义认为，国家在推行强制储蓄方面起着关键作用，因为它有助于促进原始积累。那时人们还认为，国家应该在基础设施和重工业领域内进行投资，因为这需要大量的资金，对此私人储蓄是无能为力的。新发展主义认为，国家可以推动强制储蓄，并在某些战略领域内进行投资。但与过去的区别在于，现今的私有部门已经拥有完成这些任务所需的充足资源和企业实力。新发展主义反对新自由主义关于国家已经失去这些资源的论调，因为这一资源取决于国家管理公共财政的形式。但新发展主义同时也认为，在那些存在合理竞争的领域中，国家不应成为投资者，而应成为竞争的保护者。因此，新发展主义把市场看作能够协调经济体系的有效机制，但并不像传统的正统学派那样信奉市场万能。

新发展主义与传统的正统学派

新发展主义与传统的正统学派的首要区别在于后者完全相信市场，而新发展主义既相信市场是协调经济体系的有效机制，也承认市场的局限性。对经济资源进行合理配置的任务通常能由市场来完成，但在此过程中也会出现失误。比如，市场在鼓励投资和创新方面远非那么理想；又如在收入分配方面，市场并不是令人满意的机制。传统正统学派承认市场的缺陷，但他们断定国家如果企图纠正这些缺陷，会产生更为严重的失误。新发展主义反对有关集体行动能力的悲观看法，希望建设一个强大的政府，但不是以牺牲市场为代价，而是使市场得

到加强。

新发展主义的理论基础之一是古典政治经济学，主要是亚当·斯密的国家财富理论或马克思的资本积累理论。因此，社会结构和制度是最基本的因素。此外，新发展主义还吸取了20世纪初德国历史学派关于制度学方面的观点和美国制度学派的观点。制度很重要，制度改革是一种长期需要，因为在我们所处的复杂多变的社会中，经济活动和市场都需要不断地进行规范。因此，新发展主义就是改革学派。

传统的正统学派只是在“新制度学派”出现后，最近才认识到制度的重要性。与历史制度学派关注前资本主义制度和资本主义制度阻碍发展的扭曲不同，新制度学派的一般建议是：确立能保护财产与合同的制度，或从广义上说是保障市场良好运行的制度，因为市场会自动地推动发展。新发展主义认为，政府应通过经济政策和尽可能面向市场的制度改革来推动发展和收入分配，但后一种改革通常是对市场的纠正。传统的正统学派认为，制度应当仅仅局限于各种法规；新发展主义认为，经济政策（广义上包括经济政策和货币政策在内的制度）就是应当在更大的战略框架内不断得到修正的制度。

在许多制度改革方面，新发展主义和正统学派都是一样的，但其改革的目的是不同的。我们以公共管理的改革为例，新发展主义是为了建立一个高效和有利的政府而推进这一改革，而传统的正统学派推进这一改革则只是把它看作是减少税赋的一种机遇。此外的问题还在于举措上的差异。新发展主义主张贸易开放且具有竞争力的汇率，但并不走向极端，而是通过国际谈判寻求补偿。另外的差异在于侧重点上。无论是新发展主义还是正统学派都主张更加灵活的劳动力市场，但前者是汲取北欧的经验，并不把灵活性和保护的缺失混为一谈。

另一种比较新发展主义和传统的正统学派的方式是区分发展战略和宏观经济稳定目标的战略，尽管二者经常是紧密相连的。没有稳定就没有发展，因此最好先将宏观经济政策进行比较（见表1）。二者都追求宏观经济稳定，它们的区别在于，传统的正统学派强调控制公共债务和通货膨胀，新发展主义还关注利率（为了在一段时间内实现公共账

德国历史学派中一派包括 Gustav Schmoller, Otto Rank, Max Weber, 另一派是 Friedrich List; 美国制度学派的代表有 Thorstein Veblen, Wesley Mitchell 和 John R. Commons.

目的平衡)和汇率(以确保良好的外部账户)。

传统的正统学派的主张可以总结如下:为了确保宏观经济稳定,一国应实现初级账户的盈余,将债务相当于GDP的比重维持在债权人可以接受的范围内;中央银行唯一的职责是反通货膨胀,使用的唯一工具是短期利率。该利率本质上是内生性的,即由市场来确定的。为了反通货膨胀它应该保持较高水平。汇率也同样是内生性的,也应该由市场来确保其平衡。与此相反,新发展主义提出了另外的建议:财政调整不仅是为了实现初级盈余,而且还要实现正的公共储蓄,除了要减少经常性支出外,还要降低利率。按照财政部的要求,中央银行不仅仅只有一项职能(控制通货膨胀),而是有3项职能:控制通货膨胀,将汇率保持在既有利于国际收支平衡又能刺激面向出口的投资需要的水平上,促进就业。中央银行拥有的工具也不仅限于利率一种,而是有多种:如购入储备,如果这还不够的话,还可以通过资本监管来防止汇率高估。利率可以是控制通货膨胀的一种很好的工具,但它可以比传统的正统学派要求的低。

新发展主义认为,汇率应是浮动的,但应受到管制:没有完全自由的汇率制度。在像几乎所有拉美国家一样自然资源丰富的国家中,必须避免汇率被过度高估。为此,不能像在旧的发展主义时期那样对可能引起“荷兰病”的产品的出口变相征税,它通过抬高进口价格、向制成品出口提供补贴的方式进行,结果使得有效汇率远高于农矿产品出口商得到的实际汇率。如今,必须通过协商的方式确定此类商品出口应征的税收,以便保护高盈利性的生产,但又不至于推动供应曲线上行,并不断地造成汇率下浮的压力,形成汇率高估的水平与工业发展不相适应的情况。

表1 宏观经济政策比较

传统的正统学派	新发展主义
1. 为实现初级盈余进行财政调整	1. 为实现公共储蓄进行财政调整
2. 中央银行的唯一职责是反通货膨胀	2. 中央银行的3项职责:通货膨胀、汇率、就业
3. 中央银行的唯一工具:利率	3. 中央银行的两个工具:利率、购入储备或对资本收入进行监管
4. 短期内生性利率:高企	4. 短期外生性利率:可以是低的
5. 浮动的、内生性汇率	5. 浮动汇率,但应受到管制,以防止“荷兰病”

现在来看看经济发展战略的比较(见表2)。传统的正统学派的主张(它不能被称为战略)是从体制改革的需要出发,弱化国家,强化市场。因此,它在投资和工业政策方面赋予国家很小的作用,而在“国民”(此观念缺失)方面几乎没有作用。它没有为经济的任何部门确定优先发展目标(认为市场解决一切),主张开放资本项目和依赖外部储蓄的增长。

相反,新发展主义推动的体制改革不仅要强化市场,而且还要强化国家,因为一个拥有高效的政策工具和法律制度的国家才能成为社会的工具。新发展主义认为,国民(团结的国民社会)是发展的基本力量。为了实现发展,不仅要保护财产与合同,而且还必须制定国家发展战略,鼓励企业家投资、优先发展出口和具有人均附加值高的知识和技术密集型产业。新发展主义主张,增长不仅可以而且必须以内部储蓄为基础,如同所有发达国家曾经做过的那样。

表2 发展战略比较

传统的正统学派	新发展主义
1. 弱化国家、强化市场的改革	1. 同时强化国家和市场的改革
2. 国家在投资和工业政策中扮演次要角色	2. 国家在投资和工业政策中起一定的作用
3. 国民没有作用,只要保护财产和合同	3. 国家竞争战略是发展的
4. 没有产业优先发展目标,一切由市场解决	4. 优先发展人均附加值高的出口
5. 依靠外部储蓄进行投资	5. 依靠投资和国内储蓄的增长
6. 开放资本项目、对汇率不加管制	6. 必要时对资本项目进行监管

结束语

由于篇幅有限,笔者在此不能对上述各项内容进行详细探讨。但是,读者可以参阅笔者的《经济停滞下的宏观经济学》一书。笔者认为,以上论述和表格都清楚地表明了对传统正统学派的批判和新发展主义选择的存在。新发展主义不仅能实现宏观经济稳定,而且是唯一能够真正保障经济发展、使发展中国家赶上发达国家的战略。

(袁琳译,吴国平校译;责任编辑 黄念)