

智利调整经济结构过程中的 宏观政策措施

· 江春泽 ·

1990年度,我们对智利进行了短期考察,重点放在智利在调整经济结构过程中所采取的宏观政策措施及其效果,我们认为是值得做些介绍,以助人们对拉美经济体制状况有更多的了解。

一、智利简况

智利位于南美洲西南端,地形狭长。总面积75万余平方公里,南北相距4270公里,东西相距最狭处只90公里,宽处435公里。北部是沙漠,无动植物,但矿藏丰富,它以盛产铜闻名于世,号称“铜矿之国”,铜蕴藏量占世界1/4。此外,还产硝石、铁矿砂、铅锌和石油。南部森林资源丰富。中部是主要城市所在地和工农业中心。地形、气候、土壤适合多种水果的生长,且因地处南半球,与欧洲、北美国家的气候和季节正好相反,有利于蔬菜水果出口。海洋资源丰富,海岸线约1万多公里。智利是铜、金、水产、木材、水果、蔬菜的出口国。据1987年1月统计,全国总人口为1253万人,其中80%是城市人口。

智利从16世纪到19世纪是西班牙殖民地,1810年9月宣布自治,1818年2月正式宣布独立,成立智利共和国。随后,其他外国势力又相继渗入,英国资本垄断了硝石的开采。二次大战后,智利逐步成为美国的势力范围。1970年,由六个政党组成的“人民团结阵线”大选获胜,社会党阿连德当选总统,组成联合政府。

阿连德执政时期,对铜矿和其他外资企业实行了国有化,没收了大庄园主的土地,征用和接管了本国的大中私人企业,使国营经济的比重达70%。阿连德政府还推行大量福利主义措施,搞赤字财政,财政补贴曾占国内生产总值的24.7%,1973年有几个月通货膨胀率达四位数,年通货膨胀率在300%以上。1973年9月11日右派军人发动政变,推翻了阿连德政府,陆、海、空军和警察首脑组成“军人执行委员会”,由陆军司令皮诺切特上将任主席。

⑭ 德姆塞茨, H. “产权的交换和实施”, J. Law Econ., Oct. 1964, 7.

⑮ 米什安, E. “战后关于外在性的文献: 一篇解释性的短文”, J. Econ. Lit., March 1971, 9.

⑯ 斯蒂格勒, G. “信息经济学”, J. Polit. Econ., June 1961, 69.

⑰ 德姆塞茨, H. “产权的若干问题”, J. Law Econ., Oct. 1966, 9.

⑱ 麦基恩, R. “产品的责任: 改变产权的某些含义”, Quart. J. Econ., Nov. 1970, 84.

⑲ 高斯, R. “企业的性质”, Economica, Nov. 1937, 4.

⑳ 奥尔钦和德姆塞茨, H. “生产、信息成本和经济组织”, Amer. Econ. Rev.

(李飞译自“*Journal of Economic Literature*” Vol. 10, 1, 春霖校)

(责任编辑 肖梦)

军政府上台即实行“紧急状态法令”，解散议会和工会，停止执行宪法，禁止政党活动，禁止工人罢工。1974年6月，皮诺切特任总统。从1976年起，军政府进一步调整了对内对外政策，1980年颁布了新宪法，许诺1988年底举行大选，还政于民。在1988年12月14日的大选中，基督教民主党领导人、17个政党组成的反对派联盟总统候选人帕·艾尔文以绝对多数票当选为智利新总统，皮诺切特继续担任三军总司令。1990年3月11日新总统正式就职，开始了智利政治进程中由军政府向文官政府的重大转折。

新政府的施政纲领着重是处理好国内的社会政治问题，强调完善法制和实现民主化，而在经济领域则保持现有模式不变，继续奉行军政府已经行之有效的经济发展政策。据智利外交部官员介绍，智利左派、右派都拥护现行的经济政策，包括马克思主义左派在内，也没有对现行经济政策的主要方面提出质疑，这就为智利经济继续稳定发展提供了很好的环境。

二、军政府时期经济调整的主要措施及其效果

智利军政府经济政策的核心是把原来国家干预程度很大的、以满足内需为主的封闭经济转变为市场化的、进出口自由的外向型开放经济。为此，军政府曾采取过一系列重大的调整措施。具体地说：

第一、大力推行私有化。阿连德时期，国营企业的数量从1970年的46家增加到1973年底超过500家，其中包括19家银行。军政府则强调“把生产资源的配置交予市场，把加速经济增长的主要责任交予个人的积极性”，“国家只在缺乏私人部门行为的情况下才起一种补充作用”。因此军政府在短短几年内把大批国营企业和由国家直接干预的企业交给私人经营。在全国投资总额中，公有与私有的比重，阿连德时期是7:3，军政府时期变成3:7，即公有成份占30%，私人经济成份占70%。到现在，重要的公共企事业单位只剩下22家，铜矿、石油仍在国家控制之下，但自来水、煤气、电力、地铁和电话公司等重要企业也在继续私有化的构想之列。私有化后，国家财政对原国营企业亏损的大量补贴被取消了，大量职工被裁减。这样做的社会代价是严重的，当时失业率曾高达20~30%，只不过执政的军政府用强制手段压抑了社会的不满，才使得这种代价得以承受。新政府官员认为，“也许当初应该有另一些措施以缓和这种代价，但无论如何，这种改革是必要的，否则，1972~1973年的超通货膨胀将延续很长时期”。

第二、精简政府机构并改变其职能。军政府在精简国家机构方面作了很大努力，有几十万人从政府部门减掉，大大缩减了政府的开支。公共部门的工资增长幅度也压低在经济的实际增长率之下，财政收支“量入为出”，严格控制政府消费的增长。政府的计划与经济部门的职能不再是集权，而是在效益与平衡两方面发挥作用。对公共部门的投资项目，一般由主管部门申请，国家计委要从技术角度对其效益进行评估，决定后由财政部拨款，并采用公开招标的办法，由私人企业来投标竞争，国家计委下属的总体规划数据库对计划项目的投资效果进行监督，以保证其社会效益，但国家计委不干预企业生产经营方针的决策。除对公共投资社会效益从技术角度进行监督外，计委还与地方政府一起制订地方发展规划，以促进区域专业生产的发展。目前，全国初步形成四大专业化出口商品生产区，即：北部为矿产品生产区；中部为水果蔬菜生产区；中南部和南部为林业产区；沿海为渔业产区。这样，有利于发挥各地区的自然条件优势，并形成专门化的运输线、装卸码头和港口设施，大大提高劳动生产率和经济效益。总之，政府把投资的主要责任交给私人，把调节金融的责任交给银行，政府只运用财政预算、税收机制、关税、利率、汇率等手段，通过市场调节经济活动，

国家的方针是在保证宏观不失控的前提下使国内生产总值年增长率达到5%。

第三、降低关税、扩大出口、调整和统一汇率。军政府认为，建立竞争机制的关键是对外开放，降低关税、进出口自由，为此要相应调整汇率，保证资本自由流动。

1974年初，军政府宣布了一项3年关税改革的计划，即在3年内把平均关税由94%降至60%。在执行过程中又加快了进度，到1977年8月已实现最高关税率35%，最低关税率10%；到1979年6月达到全国实行10%的统一关税率。1982年受危机影响，曾把关税率提高到20%，但到1988年初，关税率又再度回落到15%，目前保持在15%左右。

军政府还曾采取多种方式，如：建立自由贸易区、成立贸易振兴局、对出口商品实行退税制、建立非传统出口商品基金会给需要投资的出口生产商贷款、建立出口企业协会对出口创汇活动进行协调和咨询，等等，在国内掀起全国规模的“振兴工业品出口”运动，并实行出口多样化和贸易多边化方针。智利传统的大宗出口商品是铜，直到1973年，铜的出口占其外贸总额的82%，这种单一的出口结构易受国际市场价格波动的影响。军政府为改变这种状况，鼓励水果、蔬菜、渔产品、木材和纸浆等非传统产品的出口。智利人口不到1300万，国内市场有限，军政府是以国际市场需求为导向，引导国内经济结构调整，给经济增长注入新的活力。经过若干年调整，目前已克服了出口商品单一化和市场狭隘的局限，初步形成了以矿业、渔业、林业和水果四大类产品为支柱的出口新结构。

进出口自由要求对汇率作出相应调整，资本自由流入流出。在1973~1988年间，智利政府不断调整汇率，使智利货币（比索）贬值，1979~1982年汇率固定，1美元=39比索，宣布三年不变，事后智利政府认为这样做是失败的，国际收支出现问题，资本外流。从1982年起，智利放弃固定汇率，智币贬值，到1982年中期已贬至1:46，1983年后变动很大，中央银行储备减少，政府认为这是不健康的贬值，起伏太大，很不稳定，所以，从1984年起与美元挂钩，实行根据市场供求状况自由浮动汇率。直到现在，智利继续保持自由浮动汇率，外币汇进汇出自由。目前在国内有正式与非正式外汇市场，两市场汇率接近，外汇储备较好，这是智利继续对外开放的基本保证之一。

第四、为外国投资者创造宽松稳定的投资环境，同时鼓励提高国内投资率。

1974年智利政府颁布了第一个外国投资条例，即第600号法令，并因此而退出了安第斯条约集团（1976年10月）以便不受其制约。1977年3月智利政府又颁布了对第600号法令作过重大修改的第1748号法令，规定对外国资本和本国资本一视同仁；对外国资本抽回投资和汇出利润没有任何限制；外国资本的固定总税率为其利润的49.5%，10年不变，以后又延至30年不变；允许与外国资本建合股公司，联合开采铜矿及石油等重要自然资源；1985年开始进行债务与股权互换，规定通过互换方式转换成的投资可进入任何经济部门，4年后可汇出利润，10年则可抽回资本；1988年，政府又将对外资征收的附加税从40%减至33%。由于对外国投资采取以上各种宽松、灵活的优惠政策，截止1988年11月，进入智利的外国投资已达25.85亿美元。

外资虽是智利投资的重要来源，但各国都在竞争外资，为保持经济增长所需的足够投入，智利把提高国内投资率作为经济调整的一项重要目标，运用财政货币政策调动私人投资积极性。比如，企业的所得税率较低，只10%；对私人企业的利润再投资又长期实行减免税政策，使私人企业利润再投资在投资总额中达70%。目前，智利国内总投资率在国内生产总值中占20%以上。据有关研究部门测算，只要能保持这一投资率，智利今后的年经济增长率则可保持在5%左右。

第五、建立有效的税收机制，改变补贴政策，实现财政收支平衡。

从30年代到70年代，智利财政的特点是严重赤字，而财政收支不平衡和日益严重的赤字是通货膨胀的根源。在军政府以前，政府不仅是经济活动的协调者，而且是承担者。1973年几乎所有产品的价格均由政府制定，而且造成对通货膨胀无能为力，黑市猖獗，商品严重匮乏，很多部门都搞易货经济，对物价的控制效果很差。1973年智利财政赤字占国内生产总值24.7%。军政府上台后，以缩减赤字、争取收支平衡为财政政策的基本目标。

税收是财政收入的主要来源。军政府上台即开始征收增值税，注意建立有效的税收机制，逃漏税现象大减。据智方官员说，智利的税收机制是很有效的，它的拉美邻国逃漏税现象严重，而智利人都能诚实交税。

阿连德时期，2万多种商品均由国家定价，亏损由国家预算补贴。军政府上台后取消了全部价格补贴，只对小麦、植物油、甜菜的收购价格实行保护。如国际市场价跌，国家可用关税、补贴等办法实行保护性收购。

在取消了价格补贴和对公共企业亏损的补贴后，智利政府制定了新的社会补贴政策，如就业补贴（就业前的技术培训）、失业补贴（招收失业者参与公共工程，领取临时性低工资）、养老金、家庭补贴（对无工作的配偶、未成年子女、受赡养的65岁以上的直系亲属、孕产妇及不满1岁婴儿的母亲等的补贴）、教育补贴（从幼儿园到大学的伙食补贴、教育贷款）、卫生补贴（国家医院低标准收费）、住房补贴（贷款或补助居民租房或买房）等等。以上各种社会补贴占国内生产总值的比重，1983年占10%，1987年降至6.55%。

由于精简政府机构，压缩政府消费，取消企业亏损和价格补贴，缩减了财政开支；同时由于经济增长，增加税收，带动财政收入的提高，基本上满足了财政开支的需要，使财政赤字逐步降低。80年代中期以来，智利经济平均增长率在5%以上，但政府消费年平均增长率不及1%，其中还有三年是负增长。1989年，在国内生产总值增长10%的情况下，政府消费仅增长0.9%，实现了财政收支平衡还略有盈余。智利财政赤字或盈余占国内生产总值比重的情况如下：

年份	1973	1974	1975	1978	1979	1980	1981	1982
盈余(+) 或赤字(-) (占GDP%)	-24.7	-10.5	-2.6	-0.8	+1.7	+3.1	+1.7	-2.3
年份	1983	1984	1985	1986	1987	1988	1989	
盈余(+) 或赤字(-) (占GDP%)	-3.8	-4	-6.3	-2.8	-0.1	-1.7	5.4	

由于采取了上述调整措施：智利国内的生产结构和对外的出口结构都发生明显的变化。

在关税改革之前，由于实行高关税保护政策，形成了一种“小而全”的工业生产结构，工业企业规模小、成本高、效率低、产品缺乏竞争力，很难打入国际市场，失去了发展的活力。关税改革后，外国商品进口显著增加，一方面使国内不少工业企业，特别是中、小企业因缺乏竞争力而纷纷关闭或转产；另一方面，关税大幅度下降也使进口原材料和设备的费用降低，为一部分企业的发展提供了机会，由此出现了国内工业企业重新分化组合的过程，这个

过程也就是经济结构由封闭型调整为外向型的过程。

出口结构也发生了明显的变化。铜产品出口比重到 1988 年下降为 41%，水果出口已成为智利第二大外汇来源。渔产品出口 1987 年比 1973 年增加 29 倍，目前是南美第一、世界第五位渔业大国。智利的原木、木板、木材、纸浆和纸板等产品除满足内需外，向世界 55 个国家出口，1988 年比 1974 年出口额增长 5 倍多，是拉美第一大林产品出口国。全国从事非传统产品出口的公司有 1800 多家，出口商品从 400 多种增至 1300 多种，出口总额从 1973 年的 7100 多万美元增至 1989 年的 80.8 亿美元。

在军政府时期担任过中央银行行长、财政部长、现任新政府中央银行顾问的塞古尔先生说：“十多年前，智利经济增长缓慢，当时想封闭地搞建设，后证明是乌托邦。封闭时期，个别商品关税高达 10000%，阻碍进口，使国内经济有利于垄断，从而把产品价格大大提高，企业不关心技术进步和降低成本、提高质量，其苦果是由人民承担了。”而十多年的经济调整，主要是达到增加出口、扩大国内积累、提高政府收入的目的。而这被世界银行专家认为是整个拉美地区经济恢复增长的 3 个关键因素，智利在调整方面被国内外公认为是率先的、有成效的。1989 年智国内生产总值达 262 亿美元，人均产值首次超过 2000 美元。工业生产增长率为 13.2%，出口增长率为 14.6%，全国投资率为 21.8%，外债总额在 1989 年底为 162.5 亿美元，占国内生产总值 62%，全国失业率为 5.3%，工资收入增长 3.1%，通货膨胀率为 21.4%，虽然，智利经济还存在不少问题，但在 80 年代整个拉美地区经济衰退的形势下，智利经济却相对稳定发展，六年来经济平均增长 5%，1989 年增长 10%。智利在拉美是属于中等收入水平的国家，但评论界已把它喻为“美洲小老虎”或“美洲小龙”。

三、新政府的若干具体调整措施

智利军政府的调整措施曾经在国际上，特别是在拉美地区引起过激烈的争论，在智利也造成过很大的社会震荡，如大批中小企业破产、没有竞争力的民族工业衰退甚至消失、失业率高、少数私人财团经济实力迅速膨胀、一部分居民生活贫困以及社会分配不公等等。但是，这些代价已经付过了，在显著的成就面前，国内公众对国家经济形势还是满意的。据 1989 年 12 月底的一次民意测验，70% 的人认为智利的经济形势是好的，持否定态度的人只占 4.5%。所以，新政府上台后，基本坚持原来的经济政策不变，只在某些方面作些细微的调整。具体说：

第一、税收方面：把企业所得税由原来的 10% 提高到 15%；取消了原来关于利润再投资免税的规定；把增值税率从 16% 提高到 18%。

第二、成立社会投资基金会，扩大社会方面的投资，改善社会部门工作，为最贫困阶层提供物质保证，解决社会分配不公问题。

第三、修改劳工政策，如成立工会、恢复工人罢工权利、允许劳资谈判等等。在这些方面工人呼声高，政府还未最后决定。

新政府主要拟扮演在开放社会中补偿穷人，保护穷人的角色，使社会更公正一些，以便得到中下阶层的支持。

（作者工作单位：国家体改委体制比较司） （责任编辑 李连）