

改革与发展失调

——对拉美国家经济改革的整体评估

苏 振 兴

主要观点 拉美经济改革的目标是建立“自由市场经济”，实现由内向发展模式向外向发展模式的转变，促进经济增长与社会发展。因此，对拉美改革成效的评估，应着眼于经济体制与结构的变化、经济增长和社会发展这三个层面。拉美国家的经济改革进行得可谓轰轰烈烈，经济体制与结构也发生了重大变化，但在经济增长与社会发展方面却乏善可陈。拉美国家的改革在以下几个方面存在着不容忽视的缺陷和失误。（一）改革措施之间缺乏相互的协调。（二）未能正确处理市场开放与生产发展两者之间的关系。（三）资本集中的趋势在强化。（四）靠外资来促进进口和推动经济增长。（五）汇率与利率政策失当。（六）财政改革计划没有达到目标。

如果把拉美在改革进程中遇到的上述问题都归咎于拉美各国政府的决策不当，恐怕是缺乏说服力的。新自由主义对拉美经济改革的影响不容忽视。新自由主义对拉美产生的消极影响可归纳为：限制了拉美经济改革的自主性，在改革与发展关系上误导拉美，在国家与市场关系上误导拉美。

关键词 拉美国家 经济改革 经济增长的“不协调综合症” 新自由主义

作者 中国社会科学院拉丁美洲研究所研究员，博士生导师。（北京 100007）

拉美国家经济改革的经历长短不一：最长的是智利，已经 30 年；其他国家在 20 世纪 80 年代中期和 1990 年前后开始改革，经历都在 10 年以上。改革涉及贸易开放、金融自由化、国企私有化、税制改革、劳工市场和养老金制度改革等广泛的领域。近年来，学术界和国际机构陆续发表了大量研究拉美经济改革的报告和著作。尽管各方的具体评价不尽一致，但都承认拉美的改革未能有效地促进经济与社会发展。正如美洲开发银行所说：“拉美国家不甚充分的经济和社会进步与其经济政策发生的变化之大形成了反差。”

对经济改革的基本评估

拉美国家经济改革所追求的根本目标是：通过经济体制与结构改革，建立“自由市场经济”，实

现由内向发展模式向外向发展模式的转变，促进经济增长与社会发展。因此，对拉美国家经济改革成效的评估也不外乎经济体制与结构的变动、经济增长和社会发展这三个主要层面。

研究拉美经济改革的各种文献都对经济体制与结构的变化做了充分肯定。（一）债务危机后出现的宏观经济严重失衡局面得到恢复，具体表现为地区通货膨胀率由 20 世纪 90 年代初的三位数降至 10% 左右，地区财政赤字已降到国内生产总值（GDP）的 2% 左右。（二）地区平均关税税率由改革前的 41.6% 降至 13% 左右，非关税限制基本上取消。（三）金融改革实现了利率市场化，取消了目标贷款制，降低了准备金率，开放了资本账户，改善了金融监管。（四）税制改革降低了外贸税以及

美洲开发银行：《拉美改革的得与失》，中文版，第 190 页，北京，社会科学文献出版社，1999。

公司利润税的边际税率,普遍实行增值税,加强了税收征管等。(五)私有化涉及生产、服务和金融等所有领域的国有资产,一些拉美国家的私有化已基本完成。总之,经过改革,政府干预大大减少,市场机制已发挥主导作用。

为了对拉美国家改革以来的经济增长作出评价,笔者提出几点讨论问题的依据。(一)“改革年代”从1991年起算,改革前取30年(1950~1980)的一个基准期作为参照。据拉美经委会的统计,1950~1980年拉美经济平均增长率为5.3%,1991~2000年仅为3.2%,即改革年代的增长速度仅相当于改革前的60%。(二)80年代拉美地区受债务危机冲击,经济出现非正常增长(年均增长率仅1.2%),因而不能作为参照。不过,既然从1991年起拉美经济是处在严重衰退后的恢复期,而这期间经济增长率依然处于低水平,只能说明改革对经济增长的推动作用很小。(三)1991年以来,拉美经济出现的两个最高增长年份(1994年和1997年)的增长率(均为5.2%)也没有达到改革前的平均水平。(四)1995~2002年的8年间,拉美经济先后三次衰退,低谷年份分别是1995年(1.1%)、1999年(0.5%)、2001年(0.3%)和2002年(-0.5%)。可见,90年代拉美经济增长是前期高、后期低。一些国家在前期出现过很高的增长率,但都无法保持住。阿根廷是最典型的例子,1991年和1992年分别出现10.6%和9.6%的高增长,而1999~2002年则连续4年负增长(-3.4%、-0.8%、-4.4%和-11.0%)。这就是说,如果把统计时间延伸到2002年,拉美改革年代的增长率还不到3.2%。因此,尽管智利等极少数国家90年代的增长率略高于改革以前,但这几个国家经济规模太小,对整个地区经济增长的贡献有限。最近,拉美经委会的一个专家组得出这样的结论:改革对增长的影响是“令人惊奇的小”,“经济增长速度与期望值相比令人失望”。

关于改革以来社会领域的变化,可以通过就业和贫困人口两组数据来说明。90年代,拉美地区人口增长率下降的因素基本上被要求就业的人数增加所抵消,劳动力总供给没有明显变化。拉美的城市公开失业率70年代略低于4%,80年代上升到6%左右,90年代在6%的基础上持续攀升,到90年代后半期超过8%,2002年达到9.1%的

历史最高记录。这就是说,拉美当前的失业率不仅比改革前高出1倍以上,而且比经济大衰退的80年代也高得多。关于拉美地区贫困人口的规模,各种统计说法不一。拉美经委会公布的数字是:1994年拉美贫困人口2.093亿,2002年增加到2.21亿,占总人口(5亿)的44%。美洲开发银行的说法是:“在(90年代)这10年初期达到了史无前例水平的近1.5亿贫困人口也没见减少。”这后一种说法虽然在总量上比前一种统计少,但承认90年代贫困人口没有减少。另据世界银行统计,拉美贫困人口中的“赤贫”人口1987年为6370万,1998年增加到7820万,净增1450万,由占总人口的15.3%上升到15.6%。失业率在拉美各国虽然有高低之分,但90年代失业明显加剧是拉美国家的普遍现象,不少国家当前的失业率达到两位数。贫困人口的变化就有所不同,根据世界银行的统计,90年代巴西、智利、多米尼加和洪都拉斯等国的贫困人口均有不同程度的减少,而墨西哥、委内瑞拉、厄瓜多尔等国的贫困人口增加了,乌拉圭等国的贫困人口数量则基本保持不变。可见,尽管拉美国家之间存在着发展的不平衡性,但它终究不能扭转整个地区社会形势继续恶化的总态势。

于是,在拉美国家就出现一种奇特的现象:经济改革进行得可谓轰轰烈烈,经济体制与结构也发生了重大变化,但在经济增长与社会发展方面却乏善可陈。这种现象无疑是令人深思的,但要对此做出解释也不是一件容易的事。下面,笔者试图从几个不同的层面进行分析和探讨。

经济增长:“不协调综合症”

综观最近20多年来世界各国的经济改革,似乎普遍存在着某种不协调现象。从理论上讲,经济改革就是要消除各种阻碍生产力发展的障碍,推动生产力的更快发展,因此,经济改革所追求的根本目标与实现发展的目标是一致的。但是,根本目

本段所引数据参见CEPAL: Situación y perspectivas: 2000-2001, 2001-2002

芭芭拉·斯托林斯等:《经济增长、就业与公正》,中文版,第84页,北京,中国社会科学出版社,2002。

同。

世界银行:《2000~2001年世界发展报告》,中文版,第23页,北京,中国财经出版社,2001。

标的一致性并不能排除改革与发展在阶段性目标上的不协调性,或者改革举措与宏观经济政策之间的不协调性。例如,市场开放从长期来看对增强企业的竞争力有利,但如果开放的步子过快过急,很可能达不到预期目的;金融自由化有利于消除“金融压抑”,但也很可能造成利率上升,或导致信贷过度扩张,等等。改革过程中出现的这类不协调现象如果是个别性的,比较容易纠正;如果大量发生,就会出现所谓“不协调综合症”。根据我们的观察,拉美国家这种不协调综合症具有普遍性。

市场开放与生产发展 高保护政策和国家广泛干预经济是拉美国家以往内向发展模式的两大支柱。放弃高保护政策被认为是从内向发展模式向外向发展模式转换的关键。智利由过去的高保护转向实行 10% 左右的平均关税,只用了 3 年零 8 个月(1974 年至 1977 年 8 月)。其他拉美国家平均关税从改革前的 44.6% 降至 13.1%,大都是在 2~3 年内快速完成的。快速的贸易自由化改革对工、农业两大物质生产部门造成了巨大的冲击。例如,1980 年,拉美的制造业占 GDP 的 28%,1996 年降至 24.8%。这种所谓“工业化倒退”现象先是由 80 年代的经济萧条引起的,90 年代的经济改革则使这一现象延续下来。原因很明显,面对快速开放引起的外来商品激烈竞争,在长期高保护环境下成长起来的国内企业无力适应,相当数量的中小企业破产,保留下来的企业也大多在生产和经营方面陷入困境。1950~1981 年期间,拉美地区制造业的年均增长率为 6.1%,1980~1990 年降为 0.1%,90 年代制造业增长率虽有所回升,但仍处在低水平上。经济改革对农业部门的冲击除了强烈的进口商品竞争外,还包括诸如农产品最低保障价格等一系列原有优惠政策的取消。1950~1975 年,拉美地区农业的平均增长率为 3.2%,1990~2000 年期间降为 2.6%。

外向发展与产业结构调整 建立外向发展模式要求对产业结构进行重大调整。拉美各国政府基本上放弃了在产业政策上的主导作用,比较优势原则成为产业结构调整的指导方针。依据这个原则,拉美国家逐步形成了两种生产专门化模式:南美洲国家以资源加工工业为主的模式,墨西哥及一些中美洲和加勒比国家以出口加工装配工业(客户工业)为主的模式。从目前情况看,墨西哥等

国的客户工业模式由于地理上靠近美国,有北美自由贸易协定和加勒比地区倡议等合作机制的保证,在扩大出口、增加就业和利用原有生产能力等方面都表现出某种优越性。但这种优越性有可能随着 2005 年美洲自由贸易区的建立而消失。南美洲国家的资源加工产业经过新一轮的设备更新和管理优化,生产能力和出口量都明显扩大,劳动生产率也有所提高,但面临着一些新的问题:(一)这类产品国际竞争力并不强,90 年代以来不断受到国际市场需求和价格波动的冲击;(二)因投资能力有限,拉美国家在发展专门化生产的同时,其他制造行业,特别是高新技术产业的发展受到延误。

“体制空白”与中小企业发展 发展私营大企业是拉美经济改革所追求的目标之一。产业结构调整的过程恰恰促成了资源向大型企业的集中。一方面,面对经济改革所引起的游戏规则的改变和发展环境的快速变化,国内私营大企业和跨国公司因其实力雄厚和拥有国际融资渠道、市场营销网络等优势,一般都能率先进行生产调整,甚至并购其他企业以扩大生产规模,从而抢占发展先机。大多数中小企业则在这个过程中逐渐处于落伍状态。另一方面,改革过程中国家从相关领域的快速退出,理论上说是将其职能交与市场,实际上市场并未立即承担起这些职能,从而造成所谓“体制空白”。这种现象对中小企业极为不利。例如,金融自由化改革取消了由国家分配贷款的做法,并大量减少了国有银行的信贷,中小生产者反而很难获得资金来源。巴西实行改革后取消了政府对农业的贴息贷款,农业信贷利率由 1986 年的 -33.3% 上升至 1987 年的 7%,1993 年的 11%;年度农业信贷总量由 1979 年的 300 亿美元降至 90 年代初的 65 亿美元。巴西 1995~1996 年度农业普查表明,1985 年以来的 10 年间,有 100 万个农业经营单位消失,其中绝大部分是小生产者。又如,改革后国家不再是投资的主体,但私人投资者

拉美制造业增长率 1991~1995 年(1990 年不变价格)分别为 1.8%、1.0%、4.7%、6.2% 和 -0.5%,1996~2000 年(1995 年不变价格)分别为 4.3%、5.8%、0.7%、-1.4% 和 4.5%。载《拉美统计年鉴》1997 年和 2001 年。

CEPAL y IICA, *Panorama de la agricultura de América Latina y el Caribe, 1990-2000*, p. 27. Santiago de Chile, 2001.

M. Beatriz de A. David y otros, *Transformaciones recientes en el sector agropecuario brasileño*, p. 9 y p. 20. CEPAL, 1999.

并不能很快填补国家退出后留下的空白。1981~1995年期间,墨西哥用于农村开发的公共投资减少了86.9%,不仅使农村无法建设新的基础设施,就连维持原有设施的运转也很困难。在产业结构调整过程中国家的广泛退出和各种传统的支持政策被取消,资源配置急剧地向大型工商企业和农牧企业集中。

利用外资与盲目扩张 改革开放吸引了大量外资流入,对拉美90年代的发展很有利。但拉美国家在利用外资方面却出现了明显的政策偏差。许多国家没有充分认识到外资构成(短期投机资本占很高比重)的新变化,利用外资的风险意识淡薄。以阿根廷、墨西哥、秘鲁等为代表的大多数拉美国家一改80年代的紧缩政策,盲目扩张,主要靠外来促进进口和推动经济增长。这一政策虽然带来了短暂的经济高速增长,但问题也随之产生。第一,进口急剧扩张。由于80年代债务危机对内部需求的长期压抑,一旦取消进口限制,加上急速的市场自由化和货币升值产生的财富效应,进口需求(包括公共需求与私人需求、生产需求与消费需求)急剧上升。1990~1998年,在开放政策推动下,拉美出口量和出口额年均增长率分别达到9.3%和9.8%,但同期进口量和进口额的增长率均为14.3%,外贸失衡相当严重。1983~1990年间,阿根廷、墨西哥和秘鲁的商品贸易都处于顺差地位,其中阿根廷出口额比进口额高出1倍以上。1991~1994年(阿根廷从1992年起)间贸易形势逆转,1994年上述3国的出口额分别只相当于进口额的79.2%、58.7%和80.2%。因此,进口融资中外资占的比重就不断提高,到1994年已分别相当于进口额的50.7%、49.5%和37.7%。1994年年底墨西哥发生金融危机,阿根廷受到这场危机的严重冲击,两国才对利用外资扩大进口的政策做了暂时调整。第二,经常账户赤字剧增。1983~1990年间,拉美地区经常账户赤字年均80亿美元,1991~1994年间直线上升,由189亿美元增加到500亿美元(1991~1998年间,拉美年均吸收外资449亿美元),1995年在一些国家大量压缩进口的情况下仍高达364亿美元。其中,阿根廷和墨西哥的经常账户赤字分别由1983~1990年的年均14亿美元和6亿美元增加到1994年的102亿美元和289亿美元,从而形成对外资高度

依赖的局面。一旦外资流入形势逆转,必然陷入危机。这正是墨西哥1994年发生危机和阿根廷受这次危机冲击的主要原因之一。更严重的问题还在于,许多拉美国家并未充分吸取这次危机的教训,危机过后继续实行上述政策,从而造成90年代经济运行几度大起大落,经济衰退一次比一次严重。

在这种情况下,拉美国家利用外资呈现出三个特点。(一)外债比重高。拉美外债余额由1991年年底的4610亿美元增至2000年年底的7405亿美元,10年净增2795亿美元。(二)外商直接投资大量用于并购当地现存资产(私有化),新增生产能力和就业岗位较少。(三)大量利用短期投机资本,引起金融动荡。

投资与积累 改革促进了外资的流入,同时也引起拉美地区一种历史现象的重复:什么时候外资流入多,国内消费就膨胀,储蓄率就下降。90年代由于有大量外资可供利用,还由于资本形成可以在货币升值的基础上出现增长,大多数拉美国家都很少致力于提高国内储蓄。例如,拉美地区在受债务危机困扰的1983~1990年间,平均国内储蓄率为19.5%,1992~1994年间降为17.7%,下降了1.8个百分点,其中墨西哥由20.9%降为15.7%,下降了5.2个百分点。根据B.斯托林斯等人提供的资料,拉美地区国内储蓄率1998年仅比1990年提高1.5个百分点,依然低于1983~1990年的平均水平。国内储蓄率偏低是盲目扩张政策(过度扩大国内需求和扩大公共与私人开支)的直接结果。少数国家(如智利、哥斯达黎加等)在利用外资上态度比较谨慎并采取适度的扩张政策,其国内储蓄率都明显提高。国内储蓄不能提高,投资增长对外资的依赖性也就不断增加。1998年,拉美8个主要国家的平均投资率达到23%,比改革前的最高年份1980年高出1.7个百分点。然而,这8国投资率的变化是很不平衡的,其中玻利维亚、智利、哥斯达黎加和秘鲁4国比1980年有不同程度的提高,而阿根廷、巴西、墨西哥和哥伦比亚4国却比1980年下降了,巴西和哥伦比亚1998年的投资率分别只有16.9%和15.4%,墨

José Luis Calva, *Política agrícola para el desarrollo agropecuario sostenido con equidad*, en Felipe Torres Torres (Coa): *El sector agropecuario mexicano*, p. 14. P y V editors, 1998

西哥也只有 20.8%。在 23% 的平均投资率中, 利用外资占将近 1/4。人们普遍认为, 拉美国家利用外资占 GDP 的 5%, 已经达到某种“极限”, 再要增加已很困难。不能增加投入成为拉美经济增长最根本的制约。据拉美经委会测算, 拉美地区必须达到 6% 的经济增长率, 才有可能缓解目前面临的失业与贫困等社会问题。6% 的增长率要求至少 28% 的投资率。目前只有智利等极少数国家达到或接近这个投资水平。阿根廷、巴西、墨西哥等拉美三大经济体(占地区 GDP 的 80% 左右) 能否大幅提高其国内储蓄率与投资率, 就成为拉美地区

扭转低增长局面的关键。

汇率与利率政策 拉美国家伴随着高通胀进入 90 年代, 因此, 稳定宏观经济成为推进改革和发展的关键性因素。地区平均通胀率由 90 年代初的三位数降至 1999 年的一位数, 被认为是拉美国家经济改革的一大成就, 但也为此付出了高昂的代价。在外资大量流入引起货币升值的同时, 拉美国家普遍采用本国货币对美元的联系汇率制或固定汇率制作为反通胀的手段, 从而进一步加剧了汇率升值的趋势。

表 1 拉美国家实际汇率指数 a, 1983~ 1995 (1987~ 1990= 100)

	1983~ 1986	1987~ 1990	1991	1992	1993	1994	1995
阿根廷	78.5	100	67.3	62.6	60.1	63.3	70.3
巴西	117.2	100	93.2	100.5	90.8	73.1	55.5
智利	68.8	100	100.1	96.6	97.9	97.8	93.6
哥伦比亚	65.1	100	112.1	99.3	96.6	83.0	83.1
墨西哥	96.0	100	81.3	74.8	71.2	73.1	108.0
秘鲁	136.4	100	54.0	53.3	54.8	55.8	56.7
拉丁美洲	97.4	100	87.1	86.0	81.1	74.8	76.4

资料来源: 拉美经委会根据各国官方数字制表。

a. 指拉美各国货币的官方实际汇率指数与其主要贸易伙伴国货币的比价, 并按向每个伙伴国出口的相对重要性进行加权平均。

在表 1 所列 6 国中, 智利和哥伦比亚汇率升值的幅度相对较小, 其他 4 国不仅升值幅度大, 而且速度快。阿根廷在建立货币局制度的过程中汇率升值 40%, 巴西在确立雷亚尔计划时汇率升值 45%, 墨西哥在发生比索危机的 1994 年汇率升值已接近 30%, 秘鲁仅在 1991 年汇率升值就高达 46%。到 1995 年, 拉美国家汇率的平均升值幅度接近 25%。“这种情况压缩了宏观经济政策的回旋余地, 并造成了所谓汇兑‘陷阱’: 一方面, 货币政策成了资本运动的俘虏, 因为它失去了调节利率的自主性; 另一方面, 若想通过贬值来纠正汇率的偏离, 就得冒引起资本外逃和加速通胀的风险。”¹⁰ 事实上, 僵硬的汇率制度几乎都成为引起金融动荡的重要原因。

90 年代, 利率也跟汇率一样被拉美国家用作稳定化的政策工具。由于 90 年代初国际利率大幅下降, 拉美国家与国际间就形成较大的实际利率差。于是, 大量外国资本流向拉美牟取高利率(银行短期存款占外资流入量的 1/3 左右)。利率因此被赋予稳定物价和吸引外资的双重作用。随着一

些国家金融动荡或危机的发生, 利率的这种双重作用又被进一步强化。90 年代, 大多数拉美国家的实际放款利率一直居高不下, 如阿根廷、智利和墨西哥为 10% 左右, 哥伦比亚和哥斯达黎加平均在 10% ~ 20% 之间, 玻利维亚、巴西、牙买加和秘鲁则更高。高利率加大了政府的利息支出, 扩大了财政赤字, 这对投资、生产和就业产生了很大的负面影响。

财政改革和财政赤字 降低财政赤字既是国际货币基金组织提供合作的条件, 也是拉美国家改革的目标之一。但是, 财政领域的几项改革并未达到预期目的。(一) 以降低个人和公司税率为主的税收改革。这项改革的理论依据是, 降低税率可以增加税收, 但实践证明, 在拉美国家没有产生这样的效果。(二) 进口自由化。其理论依据是, 较低的关税有利于促进经济增长, 从而扩大税收来源。这项改革至少在 90 年代还没有产生上述效果, 倒

¹⁰ CEPAL y FAO, *La apertura económica y el desarrollo agrícola en América Latina y el Caribe*, p. 15. Santiago de Chile, 1997.

是给当地生产、特别是小国和经济落后国家的生产和贸易造成很大的冲击。(三) 财政分权。结果往往是地方政府取得了税收权力, 但并未承担起相应的义务, 反而增加了中央政府的财政赤字。(四) 国企私有化。私有化减轻了国家的财政负担, 但一些国家的政府却将出卖国有资产的收入用于补充或扩大行政开支, 从而造成了新的问题。

或许人们还可举出一些例子。不过, 前面分析的这些事例已经可以反映出不协调综合症在拉美国家的普遍性与严重性。事实再次表明, 改革者的艰难就是如何处理好这类不协调现象, 从而在整体上处理好改革与发展之间的关系。

社会发展: 理论与实际的错位

在拉美经济改革启动之初, 国际上某些理论权威曾描绘出一种乐观的前景。他们的主要论点之一是, 出口导向增长和自由市场经济将会创造出更多的就业机会。这种前景将通过多种机制来实现。其一, 市场对资源的有效配置可以促进经济更快地增长, 从而增加就业。其二, 偏重资本和技术而轻视劳动力的偏见一旦消除, 就业也会增加。其三, 作为发展中国家, 一旦转向出口导向模式, 农业和轻工业将获得优先发展。其四, 随着劳工市场改革的推进, 劳工成本就会降低, 就可以创造出更多的就业机会。目前仍有一种意见认为, 拉美国家就业形势之所以严峻, 主要原因就在于劳工市场“灵活化”改革进行得不够。在社会公平方面, 改革的理论设计者们认为, 随着劳动密集型产业的发展, 会有更多的农民和低技术工人获得就业机会; 随着高保护政策的取消, 初次分配中利润与工资之间的缺口将会缩小; 随着国家对生产干预的减少, 将会有一部分资金被释放出来, 从而可以增加社会开支, 使低收入群体受益。

然而, 拉美国家改革以来所面临的实际情况却与上述设想相去甚远。“已经进行的实证分析一般都得出这样的结论: 改革对就业创造与平等均产生了负面影响。”¹¹ 原因何在?

从就业层面来看, 经济低速增长限制了就业无疑是重要原因, 但这绝不是惟一的原因。否则, 如何解释 80 年代经济增长速度比 90 年代更低而就业形势却比 90 年代要好? 显然, 人们还需要从

改革过程中出现的问题和现象来寻找答案。第一, 拉美国家市场开放步子过急, 国内企业、特别是中小企业在突如其来的外部激烈竞争中陷于破产或困境, 创造就业的能力下降。第二, 在外向发展模式下, 重点产业确实出现了向资源加工业的转移, 但是, 出口产业为了参与国际竞争, 普遍采取引进技术、更新设备(也受本国货币升值推动)、优化管理等措施, 而不是增加劳动力。其结果是, 市场对专业素质高的劳动力需求增加, 对低素质劳动力的需求下降。第三, 国有企业私有化过程将大批富余劳动力精简下来。第四, 外国直接投资以并购现存资产为主, 新增生产能力和就业岗位不多。第五, 拉美国家前期的土地改革普遍成效不大, 土地占有依旧高度集中。经济开放促使大型农牧企业加速向机械化和集约化方向发展, 减少了劳动力的使用。第六, 拉美的城市化过程存在“超前现象”。早在六七十年代, 城市就业就出现“第三产业化”和“非正规化”, 即大批劳动力向第三产业和非正规经济部门集中, 使这些部门劳动力“超载”。90 年代, 非正规经济部门反而成为吸收劳动力的主要部门, 每新增 10 个就业岗位就有 6 个在非正规经济部门。

尽管 90 年代拉美地区摆脱了高通胀的困扰, 拉美各国政府也程度不同地增加了社会开支, 但由于失业非常严重, 就业不足现象也相当普遍, 加上政府宏观调控能力的削弱, 社会的贫富分化现象没有出现缓解的迹象。

新自由主义的影响

在这场前所未有的经济改革中, 改革者要完全避免失误是不可能的。但是, 如果把这些问题的出现都归咎于拉美各国政府的决策不当, 恐怕是缺乏说服力的。通过对拉美经济改革某些重要背景的回溯, 笔者认为有几个问题值得作进一步的思考。

智利军人于 1973 年推翻“人民团结”政府之后, 率先进行改革, 由“芝加哥弟子”们根据货币主义理论重塑智利经济。80 年代中期, 拉美经济改革浪潮再度兴起。1982 年后, 拉美国家陷入债务

¹¹ 同, 第 122 页。

危机而不能自拔。西方国家的一些学者纷纷发表文章,主张拉美国家进行“经济自由化”改革。1985年9月,美国财政部长詹姆斯·贝克提出关于解决债务问题的“贝克计划”,主张由国际商业银行和多边金融机构向发展中的重债务国提供贷款支持,但要求债务国“必须削减政府开支,紧缩财政,开放经济,放宽外资进入条件,鼓励竞争,向自由市场经济过渡,进行国有企业私有化,发挥私人企业积极性,实行资本流动自由化。总之,债务国要进行‘综合、全面的宏观经济与结构改革’”。¹² 西方国家的舆论宣传随“贝克计划”的出台而进一步高涨,其中有代表性的是巴拉萨(Balassa,国际经济研究所,华盛顿)等人1986年发表的题为《拉丁美洲走向新的经济增长》的文章,被称为拉美经济改革的“政策宣言”。1989年,由威廉森(John Williamson,国际经济研究所,华盛顿)执笔的“华盛顿共识”问世,系统地提出了指导拉美经济改革的10条政策主张,更被称之为“新自由主义的政策宣言”。鉴于“华盛顿共识”在拉美地区产生的广泛影响及其招致的激烈批评,威廉森于1996年又发表《修改华盛顿共识》一文,为自己作了两点辩护:一是声明他本人不属于新自由主义学派;二是说明,“共识”中的10条政策是对拉美国家当时已在实施的改革政策的归纳,不是他本人的观点,也不存在“由华盛顿制定和强加的改革计划”。在这篇修改“共识”的文章中,威廉森对10条政策逐一作了修改或补充,从而形成新的10条。¹³

笔者初步认为,新自由主义对拉美经济改革的影响主要表现在以下三个方面。

(一) 限制拉美国家经济改革的自主性

第一,拉美国家经济确实需要改革,但何时以及如何进行改革,却是由西方国家在拉美债务危机深重、经济全面衰退的时刻,作为解决债务问题的前提条件提出来的。第二,要求众多的拉美国家都按“华盛顿共识”这个惟一的处方实行改革,这本身就是违反科学的,是强加于人的。威廉森之所以要修改“共识”,是因为这一套政策在实施中出了不少问题,说明这些政策本来就具有极大的片面性和脱离实际。修改“共识”的另一个目的是力图继续主导拉美国家的“第二代改革”。第三,西方国家的某些政治势力并不是把新自由主义单纯看作一个经济学流派,而首先是把它作为一种适应

其政治需要的意识形态,要用这种意识形态来规范拉美国家改革的政治取向。新自由主义与“历史终结论”所鼓吹的西方自由民主制度和市场经济的最终胜利可谓“异曲同工”。因此,自20世纪70年代以来,伴随着拉美经济改革的推进,西方进行了大量舆论宣传,力图将拉美国家的决策者引向新自由主义的轨道。

(二) 在改革与发展关系上的误导

某些西方学术权威非常热衷于为拉美国家的改革出谋划策,但像如何正确处理改革与发展之间的关系这样重大的命题,似乎从来就没有进入他们的视野。威廉森就曾妄言:“罗森塔尔(时任拉美经委会执行秘书)的文章列举了拉美依然面临的下述问题:恢复经济增长,增加就业和减少不平等。威廉森的方案(指新“10条”)能满足这些需要吗?我看是可以的。这个方案表达了我的下述信念:一旦能确保宏观经济与社会稳定的社会内部组织出现,一旦一种市场经济的物质基础设施形成,一旦社会向它的受过教育的公民提供作为世界经济参与者的平等机会(无须任何会议去讨论实现这后一个目标的方式),繁荣就会到来。”¹⁴ 可见,他们不仅对自己的政策主张充满自信,而且很乐意向人们描述改革的美好前景,但是,对于经济改革,对于建立和完善市场经济体制这个过程的长期性、艰巨性和复杂性都避而不谈。这样就形成一种舆论误导,似乎只要进行改革,经济增长与社会公正就会自动出现;改革的步伐越快,经济繁荣就来得越早。人们也就无须去深入研究本国的具体国情和认真探索经济改革自身的规律。这种舆论误导还体现在一个更深的层面上,那就是使拉美国家改革的决策者忽略了经济安全问题。处在体制与结构急剧变动过程中的发展中国家,往往也是其经济安全性最脆弱的时候,很容易受到某

¹² 张宝宇等:《拉丁美洲外债简论》,第122页,北京,社会科学出版社,1993。

¹³ 1. 通过恢复财政纪律增加储蓄; 2. 公共开支向社会计划再投资; 3. 开征土地使用税; 4. 强化银行监管; 5. 保持竞争性汇率,排除浮动汇率或将汇率用作名义锚; 6. 继续地区内部贸易自由化; 7. 通过私有化和自由化建立竞争性市场经济; 8. 重新界定产权并使全社会都有可能获得产权; 9. 创建诸如自主的中央银行、强有力的预算委员会、独立和廉洁的司法部门等战略性机构; 10. 加大中、小学教育开支。

¹⁴ John Williamson, *Revisiting the Consensus of Washington*, en Louis Emmerij y José María Úñez del Arco (Com.), *El desarrollo económico y social del siglo XXI*, p. 62. B D, Washington D. C., 1998

些突发因素的冲击。稍有疏忽,就可能酿成灾祸。一味强调改革就很容易忽视经济安全。90年代,拉美大的危机就先后有墨西哥、巴西和阿根廷三次,每次危机都波及本地区其他国家。墨西哥1994年发生金融危机后,仅拯救银行系统就耗资551亿美元,占当时GDP的14.4%。阿根廷在20世纪初期是世界十大富国之一,2001年年底发生危机,经济陷于崩溃,政府频繁更迭并宣布停止偿还外债,民众敲着锅碗瓢盆上街抗议。

(三)在国家与市场关系上的误导

美国学者斯蒂格利茨在谈到拉美第一代改革失败时认为:“它(指改革)是以如何使市场经济发挥功能的错误观念和对政府功能的错误分析为基础的。”¹⁵新自由主义的改革主张可以归结为“自由化”“私有化”和“非调控化”。它把反对国家干预推向了某种极端,而把自由市场的功能无限地加以夸大,因而被人称之为“市场原教旨主义”。或者如美洲开发银行行长伊格莱西亚斯所说:“市场经济本身变成了目的,为了实现这个目的什么都可以牺牲。”¹⁶这种观点对拉美国家的改革同样产生了严重的思想误导。拉美国家在市场化改革过程中因国家宏观调控不到位而发生问题的例子多得很。最典型的例子是,有些国家曾一度以“自由化”“私有化”和“非调控化”进行得快速、彻底而出名,受到西方舆论的赞誉,而这些国家后来都发生了严重的问题,因此,使许多人认为在所谓市场改革中受到欺骗。斯蒂格利茨在分析拉美国家金融危机的原因时指出:“问题是实行自由化过快,金融和资本市场不成熟,并且没有采取适当的调节措施,没有看到什么是适当的调节措施,而单方面地解除管制,造成灾难性后果。”¹⁷英国前贸易和工业大臣斯蒂芬·拜尔斯最近也发表文章说:他原来关于“发展中国家必须实行贸易自由化”的观点是错误的,因为他看到,越来越多的国家实行了全面的贸易自由化,结果却未能实现经济增长,反而让进口商品占领了市场。“证据表明,如果对市场撒手不管,就不可能实现强化国际贸易带来的

好处……可行之路是实施缓慢开放市场的管理贸易制度和诸如补贴和关税等贸易政策杠杆,从而帮助实现发展的目标。”¹⁸

结束语

这篇文章的中心论题是对拉美国家的经济改革进行整体性评估,对于少数经济改革成效相对较好的国家(如智利)以及某些局部改革效果较好的例子没有充分加以介绍,显然是一个缺陷。但这主要是由于文章的篇幅所限,笔者并没有故意忽略这些局部性成就的意思。

在最近几十年国际性的改革大潮中,改革成功和失败的例子都不少见。正如世界银行所指出:“市场改革确实可以促进增长、帮助穷人,但是同样也可以造成混乱。”改革失败的原因有很多,它们自身并不能轻易地得出一个普遍性的结论。有些改革实施得太快,其失败是因为缺乏相应机构和制度的支持,还有一些改革则是进展太慢,被特殊利益集团利用和削弱。不过也有一些改革是由政府中的精英阶层和外国捐助机构强加的,它们的失败是因为缺乏国内强有力的领导和广泛的支持。¹⁹对于包括中国在内的广大发展中国家而言,经济改革所面临的内外环境错综复杂,改革的道路也是漫长的,因此,改革始终是一个充满风险的过程。改革者必须不断地总结和吸取本国的以及别国的经验教训,在改革的实践中去探索改革自身的规律,小心谨慎地驾驭着改革的航船驶向目的地。

(责任编辑 蔡同昌)

15 转引自查克拉瓦蒂·拉加万:《拉美经济改革的主要失误》,《乌拉圭》(第三世界经济)2002年11月。

16 Enrique Iglesias, *Economic Reform: A View from Latin America*, en John Williamson, editor. *The Political Economy of Policy Reform* (Washington, D. C., 1994), 496-7.

17 同15。

18 斯蒂芬·拜尔斯:《我错了,自由贸易政策伤害了穷人》,《英》(卫报)2003年5月19日。

19 同,第32页,第61~62页。