

·外国经济政策评介·

拉美国新自由主义经济改革的教训及启示

任 勤

一、拉美国新自由主义经济改革历程

新自由主义在拉美国大体经历了3个发展阶段。20世纪70年代新自由主义改革在拉美国进行试验;80年代新自由主义发展模式在拉美逐渐形成;90年代,新自由主义发展模式在拉美国广泛推行。

80年代末90年代初,新自由主义经济改革在拉美各国广泛推行。一方面,经历过80年代严重经济危机的拉丁美洲各国在80年代后半期,从以往的政府主导型的发展战略全面转向以市场机制为立足点的发展战略;另一方面,20世纪70年代以来美国经济在日本、西欧的强烈冲击下力不从心,拉美市场对美国的重要性日益上升,这正是以美国

型更有解释力,因为中国正处于工业化和城市化的阶段,经济由原来的短缺经济已经转化为目前的过剩经济,出现了有效需求不足和通货紧缩的局面,扩大内需是我国现阶段经济政策的重点。而需求的扩大又依赖于收入水平的提高和收入结构的变化,即收入分配格局的调整。所以,在中国收入差距拉大的情况下,如何调整收入结构可能是扩大内需的重要内容,也是促进我国进一步经济增长的关键因素。

参考文献:

- ①Aghion, P., E. Caroli & C. García - Peñalosa (1999), "Inequality and economic growth: the perspective of the new growth theories", JEL 37(4):1615 - 1660.
- ②Alesina, A. & Rodrik, D. (1994), "Distributive politics and economic growth", QJE, 109, 465 - 490.
- ③Alesina, A. & Perotti, R. (1996), "Income distribution, political instability, and economic growth", European Economic Review. 40, 1203 - 1228.
- ④Barro, R. (1989), "Economic growth in a cross section of countries", QJE, 98, S103 - S125.
- ⑤Banerjee, A. & Newman, A. (1993), "Occupational choice and the process of development", JPE, 101, 274 - 299.
- ⑥Bénabou, R. (1996), "Inequality and growth", NBER working paper 568.
- ⑦Benhabib, J. (2002), "The tradeoff between inequality and

为首的西方债权国家向拉美国推行新自由主义结构改革方案的良机,于是美英操纵的国际货币基金组织和世界银行等机构,达成以恢复自由主义放任的市场经济政策,放弃政府干预和推动私有化为主线的“华盛顿共识”。“华盛顿共识”主要内容包括:实行紧缩政策,以防止通货膨胀;砍削福利公共开支;扩大税收基础减少企业税;金融自由化,最终实现由市场决定的利率;实行统一的汇率促进非传统出口的迅速增长;贸易自由化,消除非关税壁垒,实行低关税;对外国直接投资实行开放,取消各种障碍;实行国有企业的私有化;政府取消对企业的管制和限制;确保资产的所有权。^①鉴于“华盛顿共识”所带有的经济自由主义特点,“华盛顿共识”又称为新

growth", China Development Report.

- ⑧Clarke, G. (1995), "More evidence on income distribution and growth", Journal of Development Economics 47:403 - 427.
- ⑨Forbes, K. (2000), "A reassessment of the relationship between inequality and growth", AER, 90(4), 869 - 887.
- ⑩Li, H. & Zou, H. (1998), "Income inequality is not harmful for growth: Theory and evidence", Review of Development Economics, 2 (3), 318 - 334.
- ⑪Kaldor, N. (1956), "Alternative theories of distribution", Review of Economic Studies. 23, 83 - 100.
- ⑫Kuznets, S. (1955), "Economic growth and income inequality", The American Economic Review, XIV, 1 - 28.
- ⑬Murphy, K., Shleifer, A. & Vishny, R. (1989), "Income distribution, market size, and industrialization", QJE, 537 - 564.
- ⑭Panizza, U. (2002), "Income inequality and economic growth: Evidence from American data", Journal of Economic Growth, 7, 25 - 41.
- ⑮Partridge, M. (1997), "Is inequality harmful for growth? Comment", AER, 87(5), 1019 - 1032.
- ⑯Persson, T. & Tabellini, G. (1994), "Is inequality harmful for growth?", AER, 84(3), 60 - 621.
- ⑰Romer, P. (1986), "Increasing return and long - run growth", JPE, 94, 1002 - 1037.

(作者单位:清华大学经济管理学院)

(责任编辑:李仁贵)

自由主义经济发展模式。尽管拉美国家存在种种反对的声音和争论,为了解决债务危机不得不接受西方债权国家提出的这些经济调整与改革措施。之后,新自由主义经济政策便宛如野火般地在拉美国家蔓延开来,罗德里克说:“许多拉美国家政府实施的经济自由化政策远远超过了东亚各国从60年代起实施的经济自由化政策,……最为典型的例子如墨西哥、玻利维亚、阿根廷在5年之内便实现了东亚各国花了30年所实施的贸易、金融自由化,其程度也有过之而无不及”。^②

墨西哥在1982年由于受到国际贷款利率上升和原油价格下跌的双重冲击,爆发了金融危机。1988年萨利纳斯总统上台后,在世界银行、国际货币基金组织等的压力下,开始按照后来被概括为“华盛顿共识”的要求实行改革。主要内容如下:借助外国资本实行国营企业私有化,到1994年,除了墨西哥石油公司、国家铁路总局和墨西哥银行等11家企业继续由国家控制外,其余都已拍卖;采取贸易自由化措施,单方面降低贸易壁垒,1982年墨西哥1.1万多种进口商品中有8100多种需要申请许可证,1985年,4408个税目的进口许可证被关税代替,1989年进口自由化率上升至98%,这样,墨西哥成为拉美贸易体制最开放的国家之一;颁布一系列法令吸收外资,主要用于基础设施建设、公共服务及石化工业中的“战略性经济领域”,加速经济开放。墨西哥的改革过分强调经济的自由化和私有化,国家完全放弃必要的调控保护政策,结果1994年,墨西哥发生了震惊世界的金融危机,外汇储备锐减,股市暴跌,资本大量外逃,外资剧增,通货膨胀上升,经济严重萎缩,大批工厂倒闭,失业人数进一步增加。拉美许多报刊发表文章指出,这场危机的根本原因是墨西哥萨利纳斯政府实施新自由主义改革的结果。

阿根廷几乎比其他任何国家都更忠实地、彻底地采纳了新自由主义经济政策。1989年梅内姆政府掌握政权后,在1991年4月实行“可兑换计划”,采取包括改革金融制度、税收制度、放宽外贸限制和进行全面私有化等具有代表性的新自由主义改革措施。(1)金融自由化。1991年梅内姆政府为了降低百分之几千的通货膨胀率,给金融制度出了一剂“猛药”,建立了比索与美元1:1的货币局制度,中央银行的货币供给由外汇储备决定,利率市场化,开放资本账户,放松和取消对国际国内金融交易的控制,放开对外资的限制,资本利润出入自由。(2)投资自由化。阿根廷为了更好地吸引外资,开放了一些国家

垄断部门,如军工、电信、能源、金融等,鼓励外国在境内投资建厂。而外资企业的流向极不合理,多数集中在自然资源采掘业、资源加工业和客户性工业区,这既增加了阿根廷对外资的依赖性,又未能使其制造业的国际竞争力得到有效提高。(3)企业私有化。为了进一步减少政府对经济的干预,将国有企业出售给私人投资者,包括银行、主要产业、铁路、征税、公路、电力、学校、医院甚至供水,私有化几乎囊括了阿根廷所有企业和公司,国家几乎卖空。(4)贸易自由化。阿根廷积极推行出口导向性政策,减少关税和非关税壁垒。1990年底对进口数量限制已基本取消,平均关税从1989年的26%降至1990年的17%,1991年上半年进一步降至10%。^③以上改革措施使阿根廷的经济一度有所好转,大量企业的私有化在最初阶段也增加了国家的财政收入。然而,缺陷很快就暴露出来了:金融开放过度和金融监管严重滞后,使得金融体系抗风险能力脆弱,由于经济持续萧条,居民担心金融崩溃,纷纷向国外转移资产;证券市场动荡,资金大量外流,政府财政收入大幅度下降,已无力偿付债务和支付政府公务员工资。政府国债达到GDP的40-50%,远远超过了国际警戒线20%的水平。而私有化改革肥了国外资本,饱了本国私人资本,国有资本严重流失,牺牲的是广大中下层民众的利益;贸易自由化大大削弱了阿根廷产品的竞争力,使国内企业纷纷倒闭。2001年12月阿根廷终于爆发了全面的经济、政治和社会危机。

尽管拉美各国国情差异很大,经济发展水平也很悬殊,经济危机深度也不尽相同。因此,各国在转换发展模式过程中,调整改革的步伐也不完全一致,但几乎都程度不同地采取了如下新自由主义改革措施:(1)减少政府对经济生活的直接干预,加强各种经济杠杆对市场经济的调节作用,鼓励私人部门的进取精神,发展市场经济,逐步完善国内的市场体系。(2)削弱国家作为生产资料直接拥有者和生产过程直接参与者的作用,实行部分国有企业的私有化。(3)放松对外贸的控制,逐步开放国内市场,实行贸易自由化。改革外贸体制,调整汇率,降低关税,逐渐以关税代替进口许可证制度,并把提高本国产品在国际市场上的竞争力作为促进经济恢复增长的主要手段。(4)调整吸收外资政策,减少限制,不断扩大外资的投资领域,放宽对利润汇出的限制,并向外资提供多方面刺激性优惠。(5)改革金融体制,实行金融自由化。在银行领域,加强中央银行的独立性,实行银行私有化,取消利率管制,减少强制性

的信贷配给项目,以及降低存款准备金要求等。(6)改革财税体制和社会保障制度,在税收方面,调整税种结构,实行严格的税收稽查制度,打击偷漏税,加强税收审计等。

新自由主义经济改革虽然在短时期内取得了一定的成效,然而这一模式却给整个拉美国家经济形势带来了不良后果。根据联合国拉美经济委员会最近发表的年度总结报告,拉美地区经济在2001年仅增长0.4%的基础上2002年出现负增长(-0.5%),为最近20年来首次出现负增长,人均国内生产总值为-1.9%,阿根廷、乌拉圭和委内瑞拉的GDP分别下降11%、10.5%和7.9%,是衰退最严重的国家。秘鲁、多米尼加和厄瓜多尔三国的增长率超过3%,其中巴西和墨西哥两个大国分别增长1.5%和1.2%。^④近年来人们无法回避这些事实:(1)20世纪90年代拉美经济平均增长率不足3%,还不到新自由主义改革前的60、70年代年均增长率6%的一半,也低于世界银行估计的为减少贫困所必须的3.4%的最低增长率。90年代拉美GDP的人均增长率不到1.5%,大多数拉美国家人口在2000年同在80年代一样穷。^⑤(2)自90年代中期起拉美地区危机不断,拉美国家在国际投资风险评级中的地位持续下降。(3)拉美地区1991年底的外债余额为4610亿美元,2001年底达到7258亿美元,净增2648亿美元,增长57%。(4)拉美地区公共失业率由1991年的5.7%持续上升,2002年底超过9%。(5)1998年以来的5年间拉美地区贫困人口约占总人口的43%,增长1800万。

二、拉美国家新自由主义改革的教训及其启示

面对90年代以来拉美国家严峻的现实,表明从拉美地区90年代实行新自由主义经济发展模式中所产生的期望与当前经济增长前景之间出现断裂,这种断裂引起了关于现行发展模式的经济与社会可持续性的一系列疑问,不管是拉美地区还是在国际范围内,人们对新自由主义经济发展模式提出质疑和批评。斯蒂格利茨对“华盛顿共识”作了系统的批评,关于“政府角色最小化”的论调,斯蒂格利茨反驳道:“这些国家今天所面临的许多问题之所以出现,不在于政府干预过多,倒是干预过少,而且也是因为这些国家本身背离了以前几十年已证明非常成功的政策。例如有几个国家在放宽金融限制时处理不当,它们在建立健全管理框架之前就取消了限制,包

括取消对银行向房地产业贷款的限制。”西方的一些学者认为拉美新自由主义改革的本质不过是通过对国家政策的国际性调整,以达到收入的再集中而已。有的指出,拉美的自由化政策实际上“不过是拉美资本家与美国政策制定者、银行家和跨国公司结盟的产物”。拉美的一些工会组织甚至认为,新自由主义发展模式影响国家主权,有利于跨国公司而不利于工人,社会代价高。这些观点反映了学者们不同的立场和出发点,至少从总体上说明国际社会和拉美国家对20世纪80年代以来新自由主义改革在拉美国家造成后果的重视,人们开始认真总结过去几十年改革所积累的经验教训。从拉美国家新自由主义经济改革中我们可以得出以下几点教训和启示:

1. 不要按别人的固定模式进行改革。许多西方经济学理论是在发达国家经济实践中创立的,这些理论和经济模式在西方国家可能适用,可并不一定适合其他的国家。我们应该看到,发展中国家经济实力远远落后于发达国家,以致在国际经济结构关系中,尚明显处于弱势和不利的地位,因此发展中国家经济改革和发展战略必须从本国国情出发,坚持独立自主的发展方针,要把民族独立的价值观念和市场经济相结合,合理利用国际经济的经济职能,而不能完全听任市场和外资去主宰。拉美国家在20世纪60、70年代普遍采取国家主导的进口替代工业发展战略,强调政府计划与国家干预,虽然这一模式有其局限性,但是却为拉美各国战后的经济发展奠定了基础,80年代拉美国家普遍面临全球性债务危机的冲击,为了获得西方贷款维持经济发展,放弃了原来的发展战略,转而全面接受了西方的新自由主义模式,否定国家对经济的干预。彻底的私有化和市场化非但没有解决拉美国家经济发展问题,反而陷入更深的困境。大规模私有化,使政府宏观调控失去了经济基础,政府对经济干预和控制功能大大弱化。按照别人固定模式进行改革也使政府丧失了自己制定和实施政策的独立性。例如阿根廷长期依赖国际机构的贷款,在经济政策和措施上不得不完全按照国际货币基金组织和世界银行的旨意办,每年的财政预算都要提交国际货币基金组织审核批准满足种种苛刻的限制条件,否则就得不到新的贷款,阿根廷政府也因此失去自主制定实施发展战略、政策和措施的自主性。

2. 金融领域对外开放要注意维护国家经济安全。按照新自由主义经济学派的观点,开放市场,实行贸易、金融、资本的自由化必将带来经济增长。而

经济更大的开放自然带来经济更大的增长,这实际上是把对外开放强调到不适当的位置。拉美国家痛苦的经济困境证明金融领域毫无警惕的开放、过快的开放,不仅经济不会增长,反而是经济萧条、金融动荡,是对国家的经济安全构成威胁。在今天的世界上,国际金融市场有百万亿美元在运作,对资本的流动不加区别地开放市场,对发展中国家没有好处。特别是对于金融资本能力有限的发展中国家,资本的无序流动可能带来灾难性影响。一般说来竞争性自由市场经济效率问题在理论上是人们都承认的,但是金融市场与其他市场不同,其主要作用是选择和监督投资项目,提供信息。但是人们还注意到,在发展中国家中,信息不完全性问题十分突出,而不完全信息市场不会是一个完全竞争市场,所以,这种环境下实行金融自由化,会引起信贷利息差的更大偏离。很可能发生“道德风险”和市场失灵,特别是在资本账户下的开放,使这些国家陷入一种系统性危机。同时,一方面利率市场化,开放资本项目,放松或取消对国际国内金融交易的控制,另一方面内部金融监管和金融立法严重滞后,没有能力引导国内国外资金有序流动,不能实施有效的金融监管和防范金融风险。所以拉美国家的金融危机和货币震荡都有金融自由化和放松管制在先、金融危机在后的特点。金融市场更容易出现市场失灵,所以更需要发展中国家政府运用货币政策加强监控,预防金融危机,这是维护国家经济安全的关键。

3. 在贸易自由化过程中必须有适当的保护。现实中尚不存在完全贸易自由化的国家。发展中国家在贸易自由化过程中不能没有适当的保护。墨西哥、阿根廷都采取了解除进口限制、大幅度削减进出口关税、币值高估等政策。结果在没有过渡缓冲的情况下,企业从高度保护直接走向自由贸易使得国内企业纷纷倒闭,出口下降,进口剧增;同时,贸易自由化还给拉美一些国家对外贸易带来了原不合理的出口商品结构的回归,阿根廷在90年代实行贸易自由化后,尽管进出口总值不断增加,但是初级产品和农牧产品所占比重上升,高附加值和高技术含量的产品减少,结果外国商品充斥国内销售市场,外贸赤字长期高居不下。在新古典经济学看来,开放的自由贸易是经济的最优选择,而任何形式的保护都意味着效率的损失和社会国民福利的下降。然而在开放经济条件下,一国的国民收入水平不但取决于本国国内经济部门的效率,也取决于该国经济与世界各国贸易条件。现实世界的许多重要行业的竞争都

带有垄断性,寡头性的不完全竞争使投资回报率在各个行业之间并不相等,而自由贸易形成的经济结构未必是一国经济发展的最佳结构,比较利益优势所决定的市场价格信号未必体现国家长期发展的竞争优势。发展中国家在国际经济环境中处于低层次的国际分工,贸易结构构成缺乏弹性,会出现“比较优势陷阱”以及由此可能造成的产业结构低级化。在这样前提下,对具有潜在出口能力的产业要进行保护,把“进口保护”和“出口导向”联系起来。在国际贸易中既要发挥比较优势,更重要的是从宏观面上确定保护性政策的目标——树立国际竞争优势,实现产业结构合理化和高级化。

4. 产业结构调整应关注就业与贫富差距问题。拉美国家失业率偏高,贫困人口增加,两极分化严重,引起民众强烈不满,以致出现社会动荡和政局不稳,反对政府政策的罢工和抗议活动时有发生。就其原因主要是在实施经济全面自由化的过程中,其增长过分依赖外资,且对外资进入毫无节制,对因外资大量进入导致的产业结构和技术构成变化,对资本有机构成提高造成的“机器排斥工人”的情况未予以应有的重视,未能处理好发展资本密集型产业和劳动密集型产业的关系,从而使失业率直线上升,成为影响贫困和收入分配的第一重要因素。同时一系列结构调整政策又导致权力和财富的集中,使收入、财富和权力大规模向少数经济政治精英转移,加大了对劳工阶层的剥削,使劳工阶层的实际工资降低。经济产业调整使得低收入阶层需要的低档、廉价消费品生产减少,廉价的医疗教育、住房大量减少,产业和产品结构的主要生产者销售活动与工薪阶层的需求脱节,使生产和消费部门之间失衡,生产萎缩,失业增加,人均购买力下降。

注释:

- ① J. Williamson, "Lowest common denominator or neo-liberal manifesto?" in R. M. Auty & J. Toye (eds), *Challenging the Orthodoxies*, Developments Association, 1996.
- ② D. 罗德里克:《被理解的经济政策改革》,《经济文化杂志》第34卷,1996年。
- ③ <http://203.93.23.1/Chinese-sirg/y-g-306>.
- ④ 联合国拉美经委会:《2002年拉丁美洲和加勒比经济初步总结》,智利圣地亚哥,2002年12月。
- ⑤ P. Hakim, "Is Latin American doomed to failure?" *Foreign Policy*, No. 117, Winter 1999-2000.

(作者单位:西南财经大学行政与公共管理学院)

(责任编辑:李仁贵)