

拉美经济的主要挑战和经验教训

刘鹤：

中央财经领导小组办公室副主任。

现任国务院发展研究中心党组书记、副主任。

8月1日至10日，我应联合国拉丁美洲和加勒比海经济委员会的邀请，对智利和阿根廷进行了访问。拉美方面对这次访问十分重视，表现出发展与我国经贸合作的强烈愿望。我先后拜访了联合国拉丁美洲和加勒比海经济委员会秘书长马切尼先生和主要经济官员，听该组织详细介绍了拉美经济20年发展的经验和教训；拜访了智利总统顾问、总统办公室主任、央行行长、财政部副部长以及一系列高级官员和学者，系统了解了智利的宏观经济、社会政策和结构政策；拜访了阿根廷经济产业部负责人（类似于我国的发改委加财政部）、中央银行的高级官员以及加勒比经济委员会驻阿根廷的分支机构、国内的主要研究机构负责人和著名专家学者，重点了解了阿根廷防止宏观经济波动的主要做法。在这次访问中，我主要关注两个基本问题：

一是拉美经济面临的主要挑战和经验教训到底是什么；

二是怎样进一步扩大和深化我国与拉美经济的交流与合作。

现将第一个问题的基本情况做一个简要介绍。在过去 20 年中，世界不同地区在全球化背景下的经济发展形成了鲜明的对比，亚洲经济发生了巨大变化，而拉美经济却相对停滞不前，面临着三个基本挑战：

- 一是宏观经济始终处于大起大落的状态（go-stop），造成了国民财富的巨大损失；
- 二是贫困人口有增无减，贫困现象被不断再生产出来；
- 三是在开放状态下，国家经济安全缺乏保障，很容易受到外部的冲击。为什么会出现这三个主要问题，怎样应对这些挑战？我们与当地官员、学者和各方面进行了反复研讨，得到一些初步印象。

一、关于宏观经济大起大落的问题：80 年代以来，拉美经济经历了两个基本变化，一是在政治上实现了由军政府向所谓民主政府的过渡，二是在经济上经历了由封闭经济向开放经济的转化。无论拉美各个国家具体情况如何，但普遍的特征是经济的大起大落。为什么会产生这种现象？讨论后我们感到，造成这种现象既有经济原因，也有政治原因，但最根本的是政治原因，也就是说，**在拉美经济中，是政治周期决定经济周期。拉美国家普遍经历了由军政府向所谓民主政府的过渡，民主派上台后，为了取悦于民和获得更多的政治选票，纷纷向国内民众做出较高的政治承诺和福利承诺。由于国内财力有限，普遍采取了对外举债和对内超发货币的通货膨胀政策，短期内人民获得一点虚幻的实惠，但很快被极高的通货膨胀税所冲销。高通货膨胀使当**

届政府下台，大量资本外逃，造成经济萧条。新一届政府上台后，又作出同样的政治承诺。这就形成了政治周期与经济周期的恶性交替，政客与大商业集团在经济大起大落中获得巨大利益，而广大人民群众的利益受到极大损害。当地学者认为，如果说“拉美病”或者“拉美教训”，这一点是最根本的。贫困增加和两极分化只是“拉美教训”的表面现象，“拉美教训”的实质是，在过度民主化过程中，政客们的民粹主义立场和态度引起经济大起大落。在这次考察过程中，我们每到一处都对这个问题发问，我们发现，对这种现象的严重影响和沉痛教训，国际组织领导人、政府官员和学者都已形成共识，认为拉美经济要走上长期稳定增长的道路，必须从根本上解决这个问题。我们在阿根廷和智利都看到，中央政府普遍抛弃了以往民粹主义的做法，力争使政治承诺与政府实力相对应，把反通货膨胀作为政府的首要责任，开始实施严格的预算标准，努力实现财政经常项目的盈余，从实际出发解决社会问题。

二、关于解决贫困问题。收入分配差距扩大和两极分化是拉美经济面临的严峻挑战。80年代以来，尽管政府对解决贫困问题都作出过努力，但总体上看，贫困人口有增无减，基尼系数居高不下（当然，拉美的贫困标准与我国的贫困标准有较大差别，智利的贫困线定为每天2.5美元，在阿根廷也有类似的标准）。为什么在发展过程中会产生大量的贫困现象，怎样应对这个挑战，是我们考察的一个重点。经过与各方面反复讨论，我们感到，造成以往贫困人口大量产生的基本原因是：

- 由于地多人少，农场主势必追求农业的规模经济，这使相当部分农民丧失了在农业进行生产经营的竞争力，不得不流入城市；
- 在城市，国家实行进口替代的工业化战略，工业部门追求资本集约和技术进步，采取了少吸收就业的竞争策略，导致农业转移劳动力无法进入现代工业部门；
- 尽管这些国家都重视公共教育，但富人选择的是私营教育，穷人获得的是免费义务教育，虽然每个穷人都有可能到学校接受10到12年的免费义务教育，但公共教育的质量低下，穷人无法通过义务教育获得参与现代竞争的必要技能。

就这样，失业与贫困现象不断被再生产出来。在智利和阿根廷，按贫困标准统计的贫困人口数量都超过50%，每次经济波动都使贫困人口的数量有所上升。这就是说，在拉美经济增长过程中，广大劳动者并没有被吸纳到现代部门中去，二元结构现象始终被强化。对这种现象，拉美国家开始进行反思，形成了解决问题的初步共识。他们意识到，一旦形成分配不公和两极分化的社会现象，要想摆脱恶性循环，需要经历相当长的历史过程。尽管通过建立社会保障体制、提高最低工资标准以及给贫困人口必要补贴可以缓解矛盾，但解决问题必须抓住两个根本环节：一是狠抓人力资本形成，切实提高公共教育的质量。面对义务教育普及率高和义务教育质量低的现状，政府把政策重点放在提高义务教育的

质量上。智利已经从提高师资质量入手，对现有师资进行重新考核，有资格的教师才能上岗，用这种办法来改善基础教育的质量。阿根廷也准备采取类似的措施。拉美国家对贫困问题所形成的共识是，摆脱贫困的根本出路，是提高人力资本的质量，教育的公平是社会公平的根本标志，提高教育质量是社会政策的核心。第

二，努力改善产业结构，克服“荷兰病”。由于拉美国家产业构成比较单一，初级产品出口是其经济增长的主要支柱。初级产品出口的盈利取决于国际贸易条件，一旦国际贸易条件改善，国内经济会出现短暂繁荣，而贸易条件一旦恶化，经济立即进入衰退。

无论是经济的繁荣与衰退，所能吸纳和排斥的都是一部分劳动力，而大量劳动力被排斥在产业结构之外。为了克服这种产业结构单一的“荷兰病”现象，这些国家开始重视加快服务业的发展，促进技术含量高、又具有劳动密集型性质的中小企业发展，这项政策成为拉美国家解决贫困问题的另一个关键。可以说，努力扩大就业是拉美解决贫困问题和社会问题的另一个主要着力点。

三、关于在开放状态下如何保障国家经济安全。拉美国家大都是自然资源比较丰富的小国经济，由于国内市场容量有限，加上收入分配不平等，势必要求经济和贸易对外开放，通过扩大贸易和投资的自由化实现经济的振兴。因此，80年代中后期以来，拉美国家普遍放弃了进口替代的发展战略，实行全面对外开放。但在实施这项结构性改革政策后，马上遇到了两个新的挑战：一是在宏观经济上，尽管放开了资本项目，却同时实行了货币局政策，

本国货币盯住美元，使国家货币政策丧失独立性。当国际资本对东道国经济预期见好时，会发生资本大量流入，央行的货币对冲方式引起货币超发，导致通货膨胀。通胀预期形成后，国内资本发生外逃，国内储蓄大量外流，相应引起经济下滑。二是在微观层次上，尽管实行了私有化政策，但政府出于选票需要，不断对贫困人群做出各种不切实际的承诺，相应忽视对产权的保护，社会信用体系极不完善，引起储蓄高于投资，资本形成率低于经济发展需要的水平，企业家投资动力不足。正是由于宏观和微观这两个原因，使得拉美经济处于一种十分难堪的地位：其基本国情决定了经济必须对外开放，而宏观管理制度改革不到位，使主要经济变量出现较大扭曲，微观缺乏强有力的产权保护制度，使企业家投资信心不足，这就挫伤了国家核心产业的竞争力，使处于开放状态的经济很不安全，一旦外部经济环境发生变化，国内经济立即受到感染。拉美国家的政府官员和学者已经认识到这个问题的严重性，我们看到，在阿根廷和智利都发生了新的明显变化。两个国家的主要做法有三点：

- 一是放弃货币局制度，建立和完善有管理的浮动汇率形成机制，使汇率反映市场供求的实际变化；
- 二是严肃财政纪律，力争使财政经常项目的盈余占国内生产总值的比重达到 1.3% 的水平，政府扩大财政赤字的要求将受到各方面制度的有力制约；

- 三是进一步强化对产权和投资的保护，鼓励企业家的投资和创
新。

由于采取了这三项关键政策，整个经济形势正在好转，出口竞争力不断增加，经常项目实现了较大盈余；通过对出口部门征税，财政状况有较大改善；财政的盈余又用于充实社会公共投资，解决教育和就业问题。这些都表明，拉美经济正从前几年的危机和波动状态进入一个稳健的恢复期，去年该地区经济增长达到6%，预计今年经济增长仍可超过4%。智利和阿根廷都意识到，资本的流入和流出对宏观经济稳定产生重大影响，两个国家都采取了对短期资本流动的管制政策，但政策能否成功，还有待观察。

（作者系中央财经工作领导小组办公室副主任）