

拉美经济与区域合作

## 论拉美国家的结构性改革

江时学

**内容提要：**结构性改革是为消除供给侧领域中各种问题的改革。拉美的第一代结构性改革始于20世纪80年代，改革取得了积极成效，但也产生了多方面的问题。因此，20世纪90年代末，拉美的第一代结构性改革开始向第二代结构性改革过渡。与第一代改革相比，第二代改革更具有战略性、长期性和艰巨性。目前要对第二代改革作出全面而深刻的评价并非易事，但可初步得出如下几个结论：社会发展领域的成就开始显现，政府与市场的关系渐趋正常，宏观经济形势日益稳定，金融监管机制不断完善，企业的国际竞争力稳步上升，基础设施的“瓶颈”现象有所缓和，对外经济关系的多元化格局基本形成。在分析拉美的两代结构性改革时，有必要对以下问题进行更为深入的研究：如何判断拉美结构性改革的成效，如何评估“中国因素”对拉美结构性改革作出的贡献，如何看待左翼政府在结构性改革中的作用，如何处理发挥比较优势与调整产业结构的关系，如何处理政府与市场的关系。

**关键词：**拉丁美洲 经济 结构性改革 市场机制 比较优势 私有化 社会政策

**作者简介：**江时学，上海大学特聘教授，上海大学拉美研究中心主任。

**中图分类号：**F173 **文献标识码：**A

**文章编号：**1002-6649 (2017) 05-0074-14

20世纪80年代，拉美经济遭遇了前所未有的债务危机和经济危机的双重打击。这一危机既与不利的外部条件息息相关，也是供给侧领域各种问题积重难返的必然结果。为了尽快摆脱危机，拉美国家实施了大刀阔斧的结构性改革。这一改革取得了显而易见的积极成效，但也产生了多方面的问题。因此，20世纪90年代末，拉美的第一代结构性改革开始向第二代结构性改革过渡。这一过渡被称之为“对改革进行改革”。与第一代结构性改革相比，第二代改革更具战略性、长期性和艰巨性。

## 一 第一代结构性改革

结构性改革是为消除供给侧领域中各种问题的改革。拉美实施的第一代结构性改革是在20世纪80年代债务危机爆发后开始的。改革的动因来自多方面，其中最重要的是为了早日摆脱债务危机及由此而来的经济危机。

1982年，墨西哥爆发了举世瞩目的债务危机。这一危机的“特基拉效应”如此之大，以至于在较短的时间内拉美地区的绝大多数国家都陷入了债务危机。在债务危机的打击下，拉美国家采取了控制通货膨胀、压缩财政开支和减少进口等措施。但这些“头痛医头、脚痛医脚”的应急性政策收效甚微。在一定程度上，这些政策诱发了经济危机，从而使20世纪80年代成为拉美地区“失去的十年”。

墨西哥债务危机爆发后，拉美国家在国际资本市场上的资信急剧下降，进入该地区的外国私人资本大幅度减少。因此，拉美国家希望从世界银行、国际货币基金组织和美洲开发银行等国际多边机构以及美国政府那里获得更多的贷款，而这些贷款常附加一些要求债务国进行结构性改革的条件。

为了获得国际多边金融机构的资金，绝大多数拉美国家采取了无可奈何或言听计从的态度。例如，巴拉圭罗德里格斯政府为了得到国际货币基金组织的一笔贷款，在三轮谈判之后，于1990年11月表示政府将保证在一些主要经济部门（如钢铁、水泥、航空和海运）中进行私有化。次月，政府颁布了法令，开始实施私有化。国际货币基金组织前总裁米歇尔·康德苏曾说过，他的前任亚克·德拉罗齐尔为劝说拉美国家进行经济调整花费了大量时间，而现在的拉美国家却都言听计从了。<sup>①</sup>

---

<sup>①</sup> John Williamson (ed.), *Latin American Adjustment: How Much Has Happened?* Institute for International Economics, 1990, p. 353.

第一代结构性改革的内容主要包括贸易自由化、国有企业私有化、金融自由化和经济体制市场化四个方面。

一是贸易自由化。在实施进口替代工业化期间，拉美国家为保护本国企业而高筑贸易壁垒。贸易壁垒虽然保护了幼稚工业，但也保护了落后。因此，贸易自由化构成了第一代结构性改革的核心内容之一。为实施贸易自由化，拉美的关税从改革前的近50%下降到1999年的10%左右。改革之前，近40%的进口受到非关税壁垒的限制；至20世纪90年代中期，这一比重已减少到6%。<sup>①</sup>由此可见，拉美的贸易自由化是在短短10年时间内完成的。无怪乎拉美国家的贸易自由化被看作是一种激进的改革。

二是国有企业私有化。国有企业在强化拉美的国家资本、推动拉美经济和社会发展的过程中扮演了不可或缺的角色。企业的所有制与其效益的高低和竞争力的强弱没有必然的联系，但是，拉美的国有企业始终面临着效益低下、竞争力弱和亏损大等问题。因此，在拉美的第一代结构性改革中，对国有企业实施私有化被认为是消除这一痼疾的最佳方法。

三是金融自由化。改革之前，拉美的“金融压抑”比较严重。<sup>②</sup>因此，金融自由化也是第一代结构性改革的主要内容之一。在实施金融自由化的过程中，拉美国家采取了以下措施：实行利率市场化，取消定向贷款，降低银行准备金比率，对国有银行实施私有化，积极引进外资银行，加强中央银行的独立性，大力发展国内资本市场，降低进入金融部门的壁垒。<sup>③</sup>

四是经济体制市场化。经济体制市场化涉及国民经济各方面，其中最引人注目的是税收制度改革、劳动力市场改革和社会保障制度改革。改革的核心是强化市场机制的作用，最大限度地减少政府干预和发挥市场机制的作用。<sup>④</sup>

改革前拉美国家的税制存在许多不合理性，税制复杂而低效，税率水平很高，从而扭曲了企业的决策，也使居民的储蓄积极性受到了损害。政府试图通过税收的杠杆作用促进投资或发展某些部门。但是，由于征税机构管理

<sup>①</sup> Eduardo Lora, “Structural Reforms in Latin America: What Has Been Reformed and How to Measure It”, Inter-American Development Bank Working Paper, No. 466, December 2001, p. 4.

<sup>②</sup> “金融压抑”(Financial repression)是美国经济学家爱德华·肖和罗纳德·麦金农在1973年发明的术语。其表现形式是：人为地控制利率的上限；政府拥有或控制银行和其他一些金融机构，并提高准入门槛；准备金要求高；通过设置资本要求等手段，要求银行必须持有政府债务。由此可见，“金融压抑”的本质就是政府对金融业实施高强度的管制。这样的管制必然会导致金融业出现严重的扭曲。

<sup>③</sup> 定向贷款是指政府将低利率贷款分配给由它指定的企业、部门或地区。

<sup>④</sup> 江时学等著：《拉美发展前景预测》，北京：中国社会科学出版社，2011年，第60-61页。

不善且效率低下，“寻租”行为和偷税漏税现象十分严重。进入 20 世纪 90 年代后，拉美税制改革全面展开。改革的方向是实现税收中性化，并在立法和行政管理方面使税制简化，力求获得更多的税收。

改革前，拉美国家政府对劳动力市场进行有力的干预，加之工会组织“战斗性”很强，因此劳工制度具有强烈的“刚性”。20 世纪 90 年代以来，许多拉美国家通过修改劳动法等措施，降低了解雇雇员的成本，简化了招聘临时工的程序，使雇员和雇主的关系更加满足市场经济体制的要求。

改革前，许多拉美国家的社会保障实行的是“现收现付”制。这一制度具有覆盖面小、效率低下、财政失衡严重等弊端。进入 20 世纪 90 年代后，一些拉美国家仿效智利的做法，建立了以“个人资本化账户”为基础的私人养老金基金，并积极发挥私人部门在养老金管理中的作用，从而提高储蓄率和维系社会保障基金的可持续性创造了条件。<sup>①</sup>

拉美的第一代结构性经济改革取得了明显的积极成效，主要体现在以下几个方面。

一是摆脱了 20 世纪 80 年代的债务危机和经济危机的困扰。如 1991—2010 年期间，除少数年份以外，拉美经济都能保持较高的增长率，多数年份的增长率在 5% 以上。诚然，较高的经济增长率与多方面的因素有关，但经济改革无疑是重要的因素之一。

二是拉美经济的开放度和外向性快速扩大。拉美国家在结构性改革之前奉行的进口替代模式当然并非一无是处，但其固有的内向性确实严重制约了拉美经济的发展潜力和国际竞争力。通过实施结构性改革，拉美的发展模式实现了根本性的转换。贸易壁垒的降低、对外资开放领域的扩大以及区域经济一体化的复兴，都使拉美经济的开放度和外向性进一步扩大。

三是宏观经济形势好转。改革之前，拉美国家的宏观经济形势极不稳定。汇率大起大落，贸易逆差不断扩大，失业率居高不下，财政赤字得不到控制，恶性通货膨胀频发。通过实施结构性改革，绝大多数拉美国家的宏观经济形势大为好转，上述现象基本消失。<sup>②</sup>

<sup>①</sup> Stephen J. Kay and Barbara E. Kritzer, “Social Security in Latin America: Recent Reforms and Challenges”, in *Economic Review*, Federal Reserve Bank of Atlanta, Issue First Quarter 2001, pp. 41 - 52.

<sup>②</sup> 改革之前，拉美国家长期蒙受恶性通货膨胀之苦。如在 1985 年 8 月，玻利维亚的通货膨胀率高达 23000%。通过实施结构性改革，绝大多数拉美国家实现了物价稳定。这一成就得益于与结构性改革息息相关的三大因素：一是生产的发展扩大了供给，消除了商品短缺；二是贸易自由化使进口商品增加，市场供应变得充裕；三是强化财政纪律后，货币发行量得到控制。

四是抵御外部冲击的能力有所增强。1982年墨西哥爆发债务危机后，由此而来的所谓“特基拉效应”使危机迅速蔓延到整个拉美，只有极少数国家幸免于难。相比之下，虽然1997年的东亚金融危机、1999年的巴西金融动荡、2001年的阿根廷金融危机以及2008年的国际金融危机同样对拉美经济产生了“传染效应”，但其冲击力有限，并未对拉美经济造成沉重的打击。无怪乎世界银行行长佐利克在2009年7月6日说：“人们都在谈论中国（的成功），但我认为拉美也是成功的。”<sup>①</sup>联合国拉美经委会认为，拉美国家实际上仅用两个季度的时间就基本上度过了2008年国际金融危机的冲击。美国《纽约时报》于2010年6月30日刊文认为，在美国和欧洲为巨额赤字和复苏乏力而苦恼时，拉美的经济增长却是很值得羡慕的。而在过去，拉美经常无力偿还外债，不得不对货币进行贬值，甚至还需要富国为其纾困。<sup>②</sup>还有人认为，为了应对债务危机，深受债务危机之苦的希腊应该向拉美取经。

当然，没有一种改革是十全十美的，拉美的第一代结构性改革亦非例外。概而言之，这一改革产生的问题主要包括如下四个方面。

第一，改革使收入分配不公的问题变得越来越严重。诚然，收入分配不公不是改革的必然结果，但在许多拉美国家，少数人从私有化和市场开放等改革措施中获益，而大量弱势群体则没有或很少从改革中得到好处。其结果是，两极分化和贫困化十分严重。

第二，国有企业私有化使一些私人资本和外国资本的生产集中不断加强，也使失业问题更为严重。此外，由于经营不善等原因，一些国有企业在私有化后陷入了困境，最终不得不再次被政府接管或依靠政府的财政“援助”度日。可见，私有化不是解决一切问题的“灵丹妙药”。

第三，政府在社会发展领域中的作用严重缺失。为了发挥市场机制在配置资源中的重要作用，拉美国家似乎从一个极端走向另一个极端。除了对国有企业实施有力的私有化以外，拉美国家还大大降低了政府在社会发展领域中的作用，从而导致改革的社会成本被进一步放大。

第四，不成熟的金融自由化和过早的资本项目开放增加了金融风险。在推动金融自由化的过程中，政府未能有效地对金融部门加以监管。其结果是，

<sup>①</sup> The World Bank, “World Bank Praises Latin America’s Resilience in Global Financial Crisis”, Washington D. C., July 6, 2009. <http://web.worldbank.org/WBSITE/EXTERNAL/NEWS>. [2017-05-12]

<sup>②</sup> *The New York Times*, July 1, 2010. <http://www.nytimes.com/2010/07/01/world/americas/01peru.html> [2016-05-26]

有些银行为追求高利润率而从事风险过大的业务，有些银行为应付政府有关部门的检查而弄虚作假，有些银行则将大量贷款发放给少数“关系户”。放松对金融业的监管是近年来许多拉美国家爆发银行危机的主要原因之一。<sup>①</sup>

## 二 第二代结构性改革

如果说拉美第一代结构性改革的宗旨是为了尽快摆脱债务危机及经济困境，那么，第二代结构性改革的目标则是巩固第一代结构性改革的成果和修正第一代改革的偏差，因而也是对第一代改革的扬弃。无怪乎智利学者弗兰奇—戴维斯等人将拉美的第二代结构性改革视为“对改革进行改革”。<sup>②</sup>

应该指出的是，在推动第一代结构性改革向第二代改革过渡的过程中，国际机构的官员和经济学家发挥了重要作用。例如，早在1997年5月21日，国际货币基金组织总裁康德苏就在阿根廷银行业年会上说，作为拉美的“观察者”和“朋友”，拉美国家不仅应该完成正在进行中的改革，而且还应该实施“第二代改革”，以实现更快的、更可持续的和更公平的增长。他还指出，阿根廷的“第一代改革”取得了显著的成效，但阿根廷同时也面临着失业率居高不下和改革受益不公等问题，这种状况在其他拉美国家同样存在。因此，所有拉美国家都应该实施有利于提高增长率、有利于更为公平地分享经济机遇以及有利于加快社会进步的“第二代改革”。他认为，如果说“第一代改革”的目标是实现经济基本面的均衡和启动增长的引擎，那么，“第二代改革”的目标则是在全球化的世界经济中实现可持续的增长以及完成政府作用的转型和重新定位。<sup>③</sup>

1998年4月在智利首都圣地亚哥举行的美洲国家首脑会议明确提出了以“圣地亚哥共识”替代“华盛顿共识”的主张。“圣地亚哥共识”的含义是：（1）必须减少经济改革的“社会成本”，使所有人都能从改革中受益；（2）大力发展教育事业和卫生事业；（3）不应该降低政府在社会发展进程中的作用；（4）健全法制，实现社会稳定；（5）提高妇女和少数民族群体的社会地位和经济地位；（6）完善和巩固民主制度。

<sup>①</sup> Paul Krugman, *The Return of Depression Economics*, New York: W. W. Norton & Company, 2000, p. 30.

<sup>②</sup> Ricardo French - Davis, *Reforming the Reforms in Latin America: Macroeconomics, Trade, Finance*, Palgrave Macmillan, 2000, pp. 1 - 24.

<sup>③</sup> Michel Camdessus, “Toward a Second Generation of Structural Reform in Latin America”, May 21, 1997. <https://www.imf.org/en/News/Articles/2015/09/28/04/53/spmds9706>. [2017 - 05 - 13]

1998年9月，世界银行出版的《超越华盛顿共识：制度更重要》一书认为，虽然拉美国家按照“华盛顿共识”推出的改革措施取得了明显的成效，但它忽视了制度在加快经济和社会发展中的重要作用。因此，为了搞好制度建设，拉美国家应该在“第二代经济改革”中建立金融安全网、发展教育、强化法治、改善收入分配和提高公共管理的效率。<sup>①</sup>

同年，美洲开发银行出版的《超越两者不可兼得：拉美的市场改革与公平性增长》一书认为，拉美“第一阶段”的改革基本完成，现在应该升级到“第二阶段”的改革。他们要求拉美国家在“第二阶段”改革中努力克服这样一种恶性循环：社会不公导致市场失灵，市场失灵诱发政府失灵，从而使社会不公更为严重。因此，有必要创造一种效率与公平并重的良性循环。他们指出，这种良性循环应该成为一种“拉美共识”。<sup>②</sup>

美洲开发银行的首席经济学家 E. 劳拉等人在 2002 年发表的一个研究报告中指出，在实施第一代改革的过程中，拉美国家实施了较为审慎的财政政策和货币政策，开放了贸易、金融市场和资本市场，大量国有企业被私有化。但是，这一改革是不完整的，也是不均衡的<sup>③</sup>，甚至还产生了所谓“改革疲劳症”和其他一些问题，如经济增长依然乏力，贫困现象在恶化，社会问题十分严重。<sup>④</sup> 将拉美国家面临的一切问题归咎于改革固然有失公允，但拉美国家确实有必要为改进公平和减少贫困而制定一个“新的改革议程”。<sup>⑤</sup>

对拉美政策走向有着重大影响的联合国拉美经委会也表达了类似的愿望。例如，该机构的生产、生产力和管理司司长豪尔赫·凯茨在其题为《拉美的结构性改革、生产率与技术变革》一书中指出，为了维系经济增长的可持续性和政治合法性，拉美国家应该加快提高劳动生产率，应该把经济改革的成就以一种更为公平的方式分配给全社会的每一个人。他还写道，“看得见的手”（政府）的作用应该弥补“看不见的手”（市场）的不足，公民社

① Shahid Javed Burki and Guillermo E. Perry (eds.), *Beyond the Washington Consensus: Institutions Matter*, World Bank Latin America and Caribbean Studies, Washington D. C., 1998, pp. 25 - 34. <http://documents.worldbank.org/curated/en/556471468265784712/pdf/multi-page.pdf>. [2016 - 05 - 21]

② Nancy Birdsall, Carol Graham, and Richard H. Sabot, *Beyond Trade-offs: Market Reform and Equitable Growth in Latin America*, Inter-American Development Bank, 1998, p. 2.

③ 他们说的不均衡是指不同国家和不同领域的改革速度有快有慢，改革的力度有大有小，改革的领域有宽有窄。

④ 这两位经济学家认为，“改革疲劳症”的症状就是许多人将生活质量的下降归咎于改革。

⑤ Eduardo Lora and Ugo Panizza, “Structural Reforms in Latin America under Scrutiny”, Inter-American Development Bank Working Paper, No. 470, March 11, 2002, pp. 31 - 32.

会应该发挥更大的作用。虽然他在书中没有使用“第二代改革”的提法，但他提出的“新政策议程”包括的内容与康德苏的“第二代改革”的内容大同小异。<sup>①</sup>

除国际货币基金组织和联合国拉美经委会等重要的国际机构以外，还有许多经济学家也为拉美国家如何“对改革进行改革”提出了不少忠告。例如，2002年8月，诺贝尔经济学奖获得者斯蒂格利茨在拉美经委会的一个重要演讲中说：“若干年前，人们就已开始讨论‘第二代改革’。他们认为，拉美国家正在消化第一代改革（的成就），而且，这一改革为拉美经济的可持续发展创造了（良好的）基本面，现在仅需要对其进行‘微调’。但我认为，在第一代改革中，实施各项改革政策的时间和顺序未能得到足够的重视。这一改革甚至是以对市场经济和政府作用的错误理解为基础的。……当然，虽然市场导向的改革是失败的，但这并不意味着拉美应该退回到过去。”他认为，改革就是变革，因此，有必要对拉美的改革进行改革。在他提出的“新的改革议程”中，当务之急是抛弃令人误入歧途的“华盛顿共识”。<sup>②</sup>

应该指出的是，拉美第二代结构性改革的起始时间尚无定论。康德苏甚至认为，两代结构性改革之间找不到一种人为的分界线，如阿根廷等国在第一代结构性改革尚未完成的条件下，就已经开始实施与第二代改革息息相关的改革计划。<sup>③</sup> 但就拉美国家的政策重点而言，20世纪90年代末可被视为第二代结构性改革的起点。

拉美的第二代结构性改革是对第一代改革的扬弃，因此两代改革既有明显的不同之处，也有承前启后的相似性。就具体的改革措施而言，第二代改革的主攻方向可归纳为以下五个方面。

一是重新界定政府的作用。在第一代结构性改革中，为了发挥市场机制的作用，拉美国家通过私有化和自由化等手段使政府的作用大大降低，甚至在社会发展进程中，政府的作用也被置于边缘化地位。在第二代结构性改革中，政府

---

<sup>①</sup> Jorge M. Katz, *Structural Reforms, Productivity and Technological Change in Latin America*, ECLAC, Santiago, Chile, 2001, p. 113.

<sup>②</sup> Joseph E. Stiglitz, “Whither Reform? Towards a New Agenda for Latin America”, Prebisch Lecture, delivered at ECLAC, Santiago, Chile, August 26, 2002.

<sup>③</sup> Michel Camdessus, “Toward a Second Generation of Structural Reform in Latin America”, May 21, 1997. <https://www.imf.org/en/News/Articles/2015/09/28/04/53/spmds9706>. [2017-05-25]

的作用被重新界定。在阿根廷等国，被私有化的国有企业实现了“再国有化”。<sup>①</sup>

二是进一步强化金融监管。在第一代结构性改革中，为了消除“金融压抑”，拉美国家实施了较大规模的金融自由化。诚然，金融自由化增强了金融部门的活力和竞争力，但由于金融监管不到位，金融风险被不断放大，导致银行危机频发。因此，在第二代改革中，强化金融监管被置于首要地位。除设立专门的金融监管机构以外，拉美国家不仅在法律制度上进一步完善了金融监管制度，还在技术层面上加大了对金融风险的预警。

三是更加注重社会发展。在第一代结构性改革中，拉美国家关注的是如何扩大开放和刺激市场机制的活力。但在推动改革的过程中，社会发展领域被冷落，20世纪80年代的债务危机和经济危机使拉美的贫困问题更为严重。在一定意义上，20世纪80年代“失去的十年”不仅是经济层面上的损失，也是社会领域中的倒退。因此，在第二代结构性改革中，拉美国家加大了在社会领域的投资。在大多数拉美国家，“有条件的现金转移支付”这一被世界银行推崇的社会救助项目，就是在第二代结构性改革期间实施的。

四是强调调整产业结构的必要性。第一代结构性改革是一种在债务危机和经济外交双重打击下的应急性改革，改革关注的是短期效应，即如何尽快实现经济复苏，而较少考虑如何通过调整产业结构来实现长期性的可持续发展。在第二代结构性改革中，许多拉美国家认识到，为减少国际市场上初级产品价格波动的影响，有必要在继续发挥比较优势的同时实现产业结构的多元化。为此，不少拉美国家加大了在制造业投资的力度。墨西哥的努力已初见成效。美国宾夕法尼亚大学沃顿商学院教授毛罗·桂伦认为，在融入全球价值链的过程中，墨西哥是最成功的拉美国家。<sup>②</sup>

五是加大在基础设施领域的投资。根据联合国拉美经委会的有关研究报告，良好的基础设施能促进互联互通，加快落后地区的开发，因而能有力地推动拉美国家的经济和社会发展。<sup>③</sup>如前所述，第一代结构性改革的重点是扩

<sup>①</sup> 2012年4月16日，阿根廷总统费尔南德斯发表电视讲话，称政府已向国会提交了对国内最大的石油天然气公司YPF实施国有化的法案。她说，阿根廷是拉美，也可能是世界上唯一不能控制本国自然资源的国家。4月26日，阿根廷参议院以63票赞成、3票反对、4票弃权的结果通过了能源国有化法案；5月3日，众议院以207票赞成、32票反对的结果通过了该法案。

<sup>②</sup> “Can Latin America Free Itself from Dependence on Commodities?”, October 19, 2016. <http://knowledge.wharton.upenn.edu/article/can-latin-america-free-dependence-commodities/>. [2017-05-26]

<sup>③</sup> CEPAL, “The Economic Infrastructure Gap in Latin America and the Caribbean”, 2011, pp.2-7. <http://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/36339>. [2017-05-26]

大市场自由化和对外开放，而较少关注基础设施的不足对经济发展构成的“瓶颈”作用。在第二代改革中，大多数拉美国家开始加大在基础设施领域的投资，增加财政预算中基础设施投资的比重。世界经济论坛在2015年3月6日发表的一篇文章认为，许多拉美国家在改善基础设施的过程中取得了较大的成就，但整体而言，拉美的基础设施不及世界上的其他地区。<sup>①</sup>世界银行的有关研究表明，不敷需求的基础设施已构成拉美对外贸易的障碍，因为拉美的物流成本比经合组织（OECD）国家高出3~4倍。<sup>②</sup>

毫无疑问，与第一代结构性改革相比，第二代改革更具战略性、长期性和艰巨性。这意味着，目前要对第二代改革作出全面而深刻的评价并非易事。但以下几个结论或许是能够成立的：社会发展领域的成就开始显现，政府与市场的关系渐趋正常，宏观经济形势日益稳定，金融监管机制不断完善，企业的国际竞争力稳步上升，基础设施的“瓶颈”现象有所缓和，对外经济关系的多元化格局基本成形。<sup>③</sup>

当然，拉美的第二代结构性改革任重道远，不可能一蹴而就。尤其在调整产业结构、强化创新能力和完善基础设施的过程中，拉美国家必须作出更大的努力。

### 三 有待深入研究的若干问题

在分析拉美的两代结构性改革时，有必要对以下几个问题进行更为深入的研究。

#### （一）如何判断拉美结构性改革的成效？

国际上对拉美结构性改革成效的评价众说纷纭，不一而足。褒之者有之，贬之者亦有之。在各种负面评论中，最常见的是改革未能使拉美经济得到更快的增长。至于为什么改革未能加快经济增长，主要有如下两种相反的看法。（1）拉美结构性改革的力度不大，范围不广，持续时间不长。持这一观点的主要是国际机构的经济学家、学术机构和智库的学者以及拉美的一些决策人士。（2）结构性改革的力度太大，步伐太快，而且还出现了一些政策偏差。

<sup>①</sup> World Economic Forum, “How Can Latin America Close its Infrastructure Gap?”, March 6, 2015. <https://www.weforum.org/agenda/2015/05/how-can-latin-america-close-its-infrastructure-gap/>. [2017-05-28]

<sup>②</sup> “The World Bank in Latin America and the Caribbean”. <http://www.worldbank.org/en/region/lac/overview>. [2017-05-30]

<sup>③</sup> 根据联合国的《2014年发展目标报告》，在拉美，每日生活费不足1.25美元的贫困人口在总人口中的比重从1990年的12%下降到2010年的6%。

持这一观点的主要是左翼人士以及对全球化不满的学者。

众所周知，结构性改革是经济领域的重大变革，甚至是一场革命。因此，这一改革对经济增长率的影响是直接而必然的。这一判断在国际上能得到印证。中国经济的快速增长与其在1978年启动的改革开放有着密切的关系。但在俄罗斯和中东欧国家，经济转轨对经济增长率的影响完全是负面的。

由此可见，改革对经济增长率的影响既可能是积极的，也可能是消极的。改革可以成为经济增长的动力，也可以成为经济增长的“绊脚石”，具体成效的差异与以下几个因素息息相关。(1) 政治条件。改革能否得到民众的支持，政局是否稳定，各种政治力量能否在改革的关键时刻达成共识和妥协，等等。(2) 改革的初始条件。有些国家的经济在改革之初已濒临崩溃的边缘，有些国家则是在经济形势较好的条件下启动改革的。(3) 改革的顶层设计。有些国家是先实施较为容易的贸易自由化和国有企业私有化，尔后再推出较为复杂的金融自由化和经济体制市场化；有些则反其道而行之。还有一些国家则根本不考虑改革的“时序”，各种改革措施几乎是同步出台的。(4) 改革的力度。有些国家信奉“渐进”的优势，每一步改革都伴随着较为稳妥的“学中干”“干中学”，因此改革的力度不大；而有些国家则推崇“激进”，每一个改革措施都具有大刀阔斧的力度。

应该指出的是，影响经济增长率的因素很多，结构性改革仅仅是其中之一。此外，有些结构性改革措施对经济增长的影响是积极的，有些可能是消极的。因此，确定结构性改革对经济增长率的影响并非易事。但统计数字表明，拉美国家的GDP总量从1990年的2.7万亿美元上升到2015年的5.6万亿美元；人均GDP从同期的6099美元提高到8982美元。<sup>①</sup> 这些数据表明，我们很难得出结构性改革不成功的结论。

## (二) 如何评估“中国因素”对拉美结构性改革作出的贡献？

任何一个国家的改革如要取得成功，必须最大限度地利用良好的外部条件。拉美国家的对外经济关系日益多元化，因此，影响拉美结构性改革的外部条件是多种多样的。在这些外部条件中，“中国因素”的贡献不容低估。“中国因素”对拉美结构性改革的贡献主要体现在以下几个方面。

第一，中国与拉美国家之间的贸易有利于拉美国家获得更多的出口收入。为满足经济发展的需要，中国从拉美进口了大量初级产品和资源。这使大量

<sup>①</sup> “Databases and Statistical Publications”. [http://estadisticas.cepal.org/cepalstat/WEB\\_CEPALSTAT/Portada.asp?idioma=i](http://estadisticas.cepal.org/cepalstat/WEB_CEPALSTAT/Portada.asp?idioma=i). [2017-05-18]

出口初级产品的拉美国家获益匪浅。世界银行、联合国拉美经委会、经合组织以及美洲开发银行等多边机构的经济学家都认为，中国对初级产品的巨大需求与拉美出口收入的增长密切相关。这使得拉美国家能在实施结构性改革的过程中获得较为充裕的出口收入。

第二，中国在拉美的投资有利于弥补该地区的资金短缺。随着经济实力的增强，中国企业“走出去”的力度不断加大。拉美地大物博，投资机会多。因此，拉美是中国对外投资的重点地区。从离岸金融业到资源开采业，从制造业到农业，从旅游业到基础设施领域，中国的投资与日俱增。根据中国商务部的统计，截至2015年，中国在拉美的直接投资存量达1263亿美元。<sup>①</sup>根据2017年6月美国大西洋委员会、经合组织联合发布的研究报告《中国在拉美的投资》，2003年以来，中国在拉美的投资已超过1100亿美元。<sup>②</sup>

第三，中国对拉美出口的大量廉价工业制成品有利于拉美国家控制通货膨胀压力。中拉贸易的特点是中国从拉美进口资源和初级产品，向拉美出口工业制成品。这一贸易格局是由双方各自的比较优势决定的，是一种实实在在的双赢和互惠。在中国向拉美出口的工业制成品中，既有高科技产品，也有劳动密集型产品，满足了低收入阶层的需求。英国《金融时报》在2011年4月22日发表的一篇文章中写道，在巴西圣保罗的帕赖索波利斯贫民区，低收入者非常喜欢较为廉价的中国商品，因为巴西生产的同类商品在价格上要高出4倍。该贫民区的一店主说，他的商品必须如此便宜，否则这里的很多穷人买不起。该文还指出，中国的廉价商品有助于巴西政府控制通货膨胀压力。<sup>③</sup>控制通货膨胀是拉美结构性改革取得的积极成效之一，因此，中国对拉美的出口与拉美结构性改革的大目标是吻合的。

### （三）如何看待左翼政府在结构性改革中的作用？

1999年查韦斯就任委内瑞拉总统，既可以被视为拉美左翼东山再起的历史性象征，也意味着该地区的政治风向标发生了重大的转向。国际分析人士认为，拉美左翼之所以能东山再起，与该地区实施的第一代结构性改革导致社会问题日益

<sup>①</sup> 《商务部召开例行新闻发布会》。http://www.mofcom.gov.cn/article/ae/ah/diaocd/201611/20161101794385.shtml [2017-05-18]

<sup>②</sup> Rolando Avendano, Angel Melguizo, and Sean Miner, “Chinese FDI in Latin America: New Trends with Global Implications”, The Atlantic Council and the OECD Development Centre, June 2017, p. 1.

<sup>③</sup> “Cheap Asia Imports Hit Domestic Industry”, FT 中文网。http://www.ftchinese.com/story/001038207/en. [2017-05-29]

突出和其他一些副作用有关。这一分析不无道理。第一代结构性改革不仅不能使每一个人都能享受到改革的红利，而且还加大了收入分配的差距。低收入阶层和中产阶级部分成员对改革表达了不满，从而为参与大选的左翼政治家提供了良机。

为巩固自己的政治基础，在选票箱中胜出的左翼候选人在当政后加大了推动社会发展的力度。毫无疑问，在左翼政治家当政的每一个拉美国家，弱势群体的生活水平都得到了不同程度的改善。这在社会问题久治不愈的拉美是难能可贵的。左翼政府实施的经济社会政策常被批评为“民众主义”，但事实上，多个拉美国家的左翼政府实施的“有条件的现金转移支付”项目为减少贫困和推动社会发展作出了巨大的贡献。

当然，“民众主义”也有其固有的缺陷。例如，为了获得民众的支持，左翼政府常不顾财政纪律，把大量财政收入直接用于民众的社会福利，最终使宏观经济平衡面临巨大的压力。而政府弥补财政赤字的手段是开动印钞机，扩大货币发行量。其结果是，通货膨胀压力不断上升。毫无疑问，委内瑞拉的通货膨胀率居高不下的原因，与查韦斯政府和马杜罗政府的“民众主义”政策是密切相关的。但我们不能因此而全盘否定“民众主义”的积极意义，不能将政府在实施“民众主义”政策中的偏差归咎于“民众主义”本身。

#### （四）如何处理发挥比较优势与调整产业结构的关系？

任何一个国家在追求经济发展时必须发挥自身的比较优势。拉美的比较优势在于其丰富的自然资源，因此，拉美的出口贸易依赖原料和初级产品是不足为怪的。历史上，一些拉美国家曾因出口初级产品而跻身于世界富国的行列。如在19世纪末，阿根廷利用欧洲市场对农产品的需求急剧增加的大好机遇，依靠蜂拥而至的外资和外国移民大力发展农产品生产并向欧洲出口了大量农产品。当时，阿根廷经济的增长速度之快在世界上是无与伦比的。至20世纪初，阿根廷因出口大量粮食和牛肉而被誉为“世界的粮仓和肉库”。当时阿根廷的人均收入相当于当时世界上最富裕的16个国家的平均数的92%。时至今日，这一百分比已下降到43%。<sup>①</sup>

丰富的自然资源固然是“恩赐”，但若利用不善也会成为一种“诅咒”，甚至会导致“荷兰病”。<sup>②</sup> 美国学者杰弗里·萨克斯等人发现，在1970—1990

<sup>①</sup> “The Tragedy of Argentina: A Century of Decline”, in *The Economist*, February 17<sup>th</sup>, 2014.

<sup>②</sup> Rabah Arezki and Frederick van der Ploeg, *Can the Natural Resource Curse Be Turned into a Blessing? The Role of Trade Policies and Institutions*, EUI Working Paper, European University Institute, No. 35, 2007, pp. 7–11, p. 24.

年期间，高度依赖自然资源出口的国家的经济增长率较低。<sup>①</sup>曾参与创建石油输出国组织（OPEC）的委内瑞拉前石油部长胡安·巴勃罗·佩雷斯·阿方索在1970年说过，“十年二十年后，你会看到，石油带给我们的是（经济上的）毁灭”。<sup>②</sup>近几年委内瑞拉的经济形势表明，这一判断一语成谶。

当然，委内瑞拉的遭遇并不意味着拉美国家不应该发挥其资源丰富这一不可多得的比较优势。事实上，如何处理发挥比较优势和提升产业结构二者之间的关系是世界上许多国家面临的难题。委内瑞拉片面依赖其丰富的石油资源，因此“荷兰病”症状较为明显；而巴西、墨西哥、阿根廷和智利等国则在实现产业结构多元化和提高初级产品附加值方面取得了一定的成效。有些国家还利用国际市场上初级产品价格高涨的有利条件，将一部分出口收入投入主权财富基金以维护财政长期稳定。

#### 四 结束语

拉美国家实施结构性改革的目的是为了消除其供给侧领域中的诸多问题。第一代结构性改革取得了显著的成效，但也产生了不少问题，第二代改革是对第一代改革的扬弃，也可被视为“对改革进行改革”。与第一代结构性改革相比，第二代改革更具战略性、长期性和艰巨性。目前，要对第二代改革作出全面而深刻的评价并非易事。但以下几个结论或许是能够成立的：社会发展领域的成就开始显现，政府与市场的关系渐趋正常，宏观经济形势日益稳定，金融监管机制不断完善，企业的国际竞争力稳步上升，基础设施的“瓶颈”现象有所缓和，对外经济关系的多元化格局基本成形。

在分析拉美的两代结构性改革时，有必要对以下几个问题进行更为深入的研究：如何判断拉美结构性改革成功与否，如何评估“中国因素”对拉美结构性改革作出的贡献，如何看待左翼政府在结构性改革中的作用，如何处理发挥比较优势与调整产业结构的关系。

（责任编辑 刘维广）

---

<sup>①</sup> Jeffrey D. Sachs and Andrew M. Warner, *Natural Resource Abundance and Economic Growth*, Center for International Development and Harvard Institute for International Development, Harvard University, 1997, pp. 2-7.

<sup>②</sup> 转引自 Jerry Useem, “The Devil’s Excrement”, in *Fortune*, February 3, 2003.