

拉美政治

哥斯达黎加的发展道路： 民主制度与产业升级

夏 敏

内容提要：哥斯达黎加这个中美洲小国虽然没有丰富的自然资源，却在过去几十年之中保持了稳定的经济增长，尤其在 20 世纪 80 年代的经济危机之后成功实现经济转型，成为拉美国家的一个发展典型。探寻哥斯达黎加经济发展成功背后的决定因素，对于第三世界国家来说具有非常重要的现实意义。本文研究发现，稳定的民主制度是哥斯达黎加发展的保障。该国小农经济的主体地位、大量城市小生产者的存在和社会福利制度的发展使得中产阶级不断壮大，防止贫富分化加剧并巩固了民主制度。产业升级转型是哥斯达黎加发展的动力，该国产业升级的成功得益于该国高度重视国民教育的传统，政府对中小企业发展的重视以及在培育知识密集型产业方面扮演的积极角色。此外，哥政府积极完善电信基础设施建设、促进知识产权保护并通过自由贸易协定帮助企业开拓国际市场；该国大量非政府组织与其他国家的政府和跨国公司形成紧密网络，帮助吸引外资特别是国外高科技企业进驻，有效地促进了本国产业升级。当然，哥斯达黎加发展道路上也面临一些问题和风险。

关键词：哥斯达黎加 民主 小生产者 非政府组织
产业升级 知识密集型产业

作者简介：夏敏，哲学博士，中国人民大学国际关系学院副教授。

中图分类号：F279 文献标识码：A

文章编号：1002 - 6649 (2016) 06 - 0109 - 15

哥斯达黎加是一个中美洲的小国，它没有其他拉美国家那样丰富的自然资源，没有众多的人口，但在政治动荡已成为常态的拉丁美洲，哥斯达黎加不仅维持了比较稳定的民主制度，实现了政权的平稳更迭，而且在这一过程中获得了良好的经济发展绩效。该国公共政策的制定和实施更是得到很多学者和国际组织的肯定。比如，世界卫生组织（WHO）在其2000年度的《世界健康报告》中高度肯定了哥斯达黎加的全民健康医疗系统，认为其水准已经超过了美国。^① 当很多发展中国家仍然挣扎在政治建构和经济发展的重重矛盾当中的时候，哥斯达黎加的经验值得我们研究。究竟这样一个小国是怎样在过去数十年中取得令人瞩目的经济成就，同时又推动了政治民主化的巩固和发展？本文从民主制度的建构和产业升级两方面入手，为解释哥斯达黎加的经济社会发展提供新的思路。

一 发展的含义及哥斯达黎加发展回顾

关于发展的内涵和外延，学术界一直有不同的看法。一些学者主张以最小定义去衡量一个国家（或地区）的经济发展，也就是用一个国家（或地区）的人均国民生产总值或人均国民收入去衡量；另一派学者主张以最大定义去衡量一个国家（或地区）的经济发展^②，比如说联合国开发计划署公布的人类发展指数（HDI）。这一指数是对人类社会三大维度的综合度量，包括健康状况——由出生时的预期寿命来度量；受教育程度——由识字率和小学、中学和大学入学率度量；生活富裕程度——由收入（按购买力平价计）度量。指数的取值在0~1之间，取值越高，人类发展水平越高；取值越低，人类发展水平越低。联合国开发计划署每年公布一次全世界的“人类发展报告”，并将评估结果分为三档：HDI取值在0.800及以上的国家 and 地区属于高水平，HDI取值在0.500~0.799之间的国家和地区属于中等水平，HDI取值在0.500及以下的国家和地区属于低水平。

在很多发展中国家，政府采取的经济增长模式不考虑贫富差距的扩大和

① Maria Sada, "The Curious Case of Costa Rica: Can an Outlier Sustain its Success?", in *Harvard International Review*, Vol. 36, No. 4, Summer 2015, p. 11.

② Dudley Seers, "What Are We Trying to Measure?", in Nancy Baster (ed.), *Measuring Development: The Role and Adequacy of Development Indicators*, London: Frank Cass, 1972, p. 186.

对自然环境的破坏，这样的经济发展往往是短暂的和不可持续的。在最初的经济增长之后，这些国家就会出现政治的动荡或者环境的枯竭。这就是为什么联合国人类发展指数把国民受教育程度、健康标准与人均收入等综合起来作为评价发展的标准。一些从事发展经济学研究的著名学者则走得更远，如阿马蒂亚·森认为某些无形的、价值性的指标（比如自由选择的能力，包括政治和市场的自由，个人的自尊和自我实现），也必须包含在评价发展的标准之中。^①

对于贫穷国家而言，经济增长通常是满足其他重要发展目标的一个先决条件，但是经济增长不一定等同于发展。换句话说，经济增长是发展的一个必要但并不充分的条件。通过比较哥斯达黎加与其他拉美国家的案例就可以了解到这一点：哥斯达黎加在拉美国家里具有特别的意义，因为它一直维持着相对缓慢但稳定的经济发展，与此同时有效地控制了社会暴力与贫富分化，这与其他发展停滞的拉美国家形成鲜明对比。^② 2014 年，哥斯达黎加的人类发展指数排名在墨西哥和巴西等新兴大国之前（见表 1）。

表 1 部分拉美国家的人类发展指数排名（2014 年）

世界排名	国家名称	人类发展指数 (HDI)	人均预期寿命	预期受教育年限	平均受教育年限	人均国民收入 *
69	哥斯达黎加	0.766	79.4	13.9	8.4	13413
71	委内瑞拉	0.762	74.2	14.2	8.9	16159
74	墨西哥	0.756	76.8	13.1	8.5	16056
75	巴西	0.755	74.5	15.2	7.7	15175
79	格林纳达	0.750	73.4	15.8	8.6	10939
84	秘鲁	0.734	74.6	13.1	9.0	11015
88	厄瓜多尔	0.732	75.9	14.2	7.6	10605

注：* 按 2011 年购买力平价（PPP）计算。

资料来源：联合国开发计划署：《2015 年人类发展报告》。<http://hdr.undp.org/en/2015-report>. [2016-05-10]

纵观哥斯达黎加发展的历史，其经济增长并没有突飞猛进的阶段，但有着令人惊讶的相对稳定。与其他很多拉美国家比较，哥斯达黎加在消除极端

^① Amartya Sen, *Development as Freedom: Human Capability and Global Need*, New York: Knopf, 1999, p. 89.

^② Rubén Berríos, “Comparing Development Outcomes: Cuba and Costa Rica (1960 – 1990)”, in *Social and Economic Studies*, Vol. 52, No. 2, 2003, p. 119.

贫困、改善经济和实现社会公平方面做得比较好。联合国开发计划署的人类发展报告显示,哥斯达黎加从20世纪90年代开始,人类发展指数一直保持着稳定的增长率,从1990年的0.652增至2013年的0.766。1999年,哥斯达黎加已经达到人类发展高水平,排名全球第41。虽然此后其人类发展指数的增长速度开始减缓,但目前仍然稳定在人类发展指数的中等水平。在一个资源相对贫乏、国内市场狭小的国家取得这样的成就应该说是很不容易的。和许多发展中国家一样,哥斯达黎加的经济发展历程并非一帆风顺,特别是20世纪80年代初该国也爆发了严重的债务危机。但幸运的是,哥斯达黎加在危机后成功实现了产业升级和转型,保持了社会和经济平稳发展。以下简要回顾哥斯达黎加二战结束后的经济发展历程,以便找出其发展背后的决定因素。

二战后,哥斯达黎加的经济发展历程大概可以分为三个阶段。第一个阶段是进口替代工业化时期(1960—1979年)。哥斯达黎加是一个典型的农业出口国,香蕉和咖啡的出口占整个国家出口的90%。^①这种经济模式的弊端就是对外部冲击和国际市场价格的波动非常敏感。于是在20世纪60年代,哥斯达黎加政府提出了进口替代工业化战略,尤其强调消费品生产,于1959年颁布了《工业保护和发展法》,加大了对工业的投资。但对哥斯达黎加这样的小国来说,实行进口替代战略面临的挑战就是国内市场狭小,无法形成规模经济。所以,哥斯达黎加在1963年加入了中美洲共同市场,市场规模从200万人口扩大到了1500万人口。^②哥国最早的出口产品是纺织品和鞋,这是其最早的除农产品以外的非传统出口产品。^③1972年,哥政府提出了“出口提升计划”,并尝试通过财政刺激来提升非传统行业的出口。中央银行出资建立了国家控股的哥斯达黎加发展公司,它通过参股的方式与很多私人企业合作,帮助发展经济生活中重要的工业部门。此外,政府还大量投资基础设施建设,为使其经济更好地融入世界市场,建立起一个包括机场、道路和港口等在内的有效运输系统。在政府的扶持下,化肥、农药、服装、医药等一些新的工

① Gustavo Ferreira, et al., “On the Causal Links Between Exports and Economic Growth in Costa Rica”, in *Journal of International Agricultural Trade and Development*, Vol. 8, No. 2, 2012, pp. 220–221.

② A. Zimbalist, “Problems and Prospects of Export Diversification: Case Studies (Costa Rica)”, in E. Paus (ed.), *Struggle Against Dependence: Nontraditional Export Growth in Central American and the Caribbean*, Westview Press Inc., 1988, p. 25.

③ B. Barham, et al., “Nontraditional Agricultural Exports in Latin America”, in *Latin American Research Review*, Vol. 27, No. 2, 1992, pp. 57–58.

业得以建立起来。

第二个阶段是从 20 世纪 80 年代初到 80 年代末。哥斯达黎加在这一阶段陷入严重的债务危机，被迫放弃进口替代战略，并在国际机构和国内政治联盟的推动下开始了结构改革的尝试。20 世纪 80 年代是拉美国家“失去的十年”，哥斯达黎加也不例外。石油价格和利率水平的飙升以及咖啡价格的下跌，给哥斯达黎加经济带来很大的冲击，1980—1982 年期间 GDP 下降了 10%，1982 年失业率达到 10%，通胀率达到了 90%。^① 进口替代工业化战略的弊端暴露无遗：由于国内的工业生产大多依赖进口要素，加之逐渐膨胀的社会福利体系，使得哥斯达黎加政府背上了巨额债务。而此时中美洲共同市场由于尼加拉瓜革命和萨尔瓦多内战而瓦解，更使得哥斯达黎加出口市场进一步萎缩。在严重的经济危机之下，哥斯达黎加政府意识到了变革的必要，再加上一些国际组织如世界银行和国际货币基金组织，以及美国国际开发署（USAID）的大力推动，哥斯达黎加开始按照新自由主义的原则对经济领域进行结构性改革，实施经济自由化、削减政府开支，并使得出口产品更加多样化。1984 年，哥斯达黎加成立了由内阁成员组成的出口部，负责简化贸易程序，减少出口税，协调各出口部门的政策，并开发新的出口市场。同年，加勒比盆地计划（Caribbean Basin Initiative）生效，哥斯达黎加出口到美国市场的产品享受到了免税的待遇，极大地刺激了农产品和轻工业产品的出口。1985 年，哥斯达黎加成立了国家投资委员会，负责帮助本国公司扩大出口。^② 1986 年当选的桑切斯总统宣布他当政期间主要的任务就是通过开发新的出口产品来提升哥斯达黎加的出口产业，从而达到恢复和巩固经济发展的目的。

经历了 20 世纪 80 年代的衰退和调整以后，哥斯达黎加的经济发展于 90 年代进入第三个阶段，即吸引外资和出口多样化时期。哥斯达黎加的出口产业在这一时期开始升级，从传统的农产品和轻工业产品向更多附加值的高科技产品转变。通过自身的努力，并得益于美国经济在 90 年代的扩张，哥斯达黎加的出口产品成功实现了多样化，计算机部件、电子元件、医疗器械等高科技产品开始成为哥的主要出口产品。哥斯达黎加在引进外资方面成绩显著，包括英特尔在内的一些大型跨国公司纷纷在哥国投资设厂。

^① M. T. Mitchell and S. Pentzer, *Costa Rica: A Global Studies Handbook*, Santa Barbara, California: ABC-CLIO Inc., 2008, pp. 386–387.

^② Gustavo Ferreira, et al., “On the Causal Links Between Exports and Economic Growth in Costa Rica”, in *Journal of International Agricultural Trade and Development*, Vol. 8, No. 2, 2012, p. 222.

综上所述，可以看到哥斯达黎加与很多发展中国家一样，经历了二战后的发展黄金时期以及 80 年代的彷徨和挫折，到现在成功实现了经济的转型，并在此期间保持了政治的相对稳定。哥斯达黎加之所以没有像很多第三世界国家那样陷入政治衰败和经济停滞的恶性循环，有两个因素在其中发挥了很重要的作用：一方面，健康的民主制度保证了政治和社会的稳定，这是哥斯达黎加经济发展的基础；另一方面，向更高附加值产业的成功升级为经济发展提供了后劲，而产业升级得益于良好的公共政策、出色的教育体系、活跃的非政府组织以及基础设施的建设等。下文将从这两个方面分析哥斯达黎加发展道路成功背后的决定因素。

二 稳定的民主制度是哥斯达黎加发展的保障

通过对哥斯达黎加发展历史的梳理，笔者发现该国以小生产者为主体的经济社会结构及良好的民主制度保证了该国的政治稳定，使得哥斯达黎加的国家政策和发展目标有了一个稳定的连续性，这对吸引外资来说至关重要，从而为 20 世纪 90 年代以来哥斯达黎加成功实现经济转型和产业升级打下了有利的基础。

哥斯达黎加相对稳定的政治制度形成于 1948 年的革命，革命产生了以经济发展为导向的民主政府。在 1949 年宪法中，哥斯达黎加废除了常备军，宣布永久中立，此后该国一直实行民主制度，而同期很多拉美国家都经历了军事独裁统治。哥斯达黎加能长期保持稳定的民主制度，这在二战之后的拉丁美洲是一个罕见的例外。与很多发展中国家相比，哥斯达黎加的选举是公开和公平的，和平的权力交替在该国已经形成了一个良好的传统。自 1948 年革命之后，哥斯达黎加政坛上的主导力量一直是民族解放党（PLN），该党信奉传统社会民主主义，执行以市场为导向的经济政策，其协调发展的政策在社会上形成了普遍性的共识。另外一个有影响力的政党就是基督教社会团结党。哥国总统人选基本上在两大党之间轮替，80 年代的经济危机并没有打断这种权力更替模式。尽管其他很多拉美国家民主的稳定性一次次受到威胁，但是

哥斯达黎加的民主制度并没有由于发展过程中暂时的经济衰退而出现倒退。^①关于哥斯达黎加民主制度的稳定表现，很多学者从不同角度尝试对其进行解读。

首先，是基于先赋条件的解释。自然资源贫乏的哥斯达黎加在殖民时期处于西班牙统治的边缘地带，由于土著人口少、经济发展缓慢，这里的殖民者不得不亲自耕种，形成了以小农经济为主要特征的经济形态。后来的经济发展过程中虽然也出现了大地产制，但小农经济的主体地位避免了农村土地的高度集中，防止了贫富分化的加剧。反观其他拉美国家，正是由于社会收入分配的极度不公导致了国内政治的动荡。从这点上看，小农经济的形成对巩固哥斯达黎加的民主制度至关重要，使该国民主制度得以在各方力量的平衡中进一步完善和巩固。1948年国内战争对哥斯达黎加政治制度的重要意义就在于它确立了社会民主派资产阶级在国内的统治，此后哥国再也没有发生政变和内战，其稳定的民主制度为经济发展创造了有利的制度条件。^②

其次，哥斯达黎加在经济发展过程中逐渐形成的城乡社会经济结构也有利于民主制度的巩固。与邻国相比，哥斯达黎加经济上最大的独特之处就在于大量小生产者的存在，不仅在农业领域，在工业领域也是一样。哥斯达黎加在内战结束以后将所有的银行国有化，国家掌握了金融系统，并通过信贷来调节经济发展的方向。由于政府非常重视中小企业的发展，所以该国的小生产者通过政府掌控的银行获得了必要的发展资金，使得这些小生产者能够与大公司并存。由于工业领域大量小生产商的存在，避免了社会经济生活的垄断，提高了经济民主程度，从而有力地保障了民主制度的稳定。此外，由于社会福利制度的发展，国家公共机构快速膨胀，政府成为非常重要的雇主。1950—1980年期间，政府公共部门雇佣的人数平均每年增长7.3%，特别是医生、教师、护士等职业的从业人员增长非常显著，这进一步充实了中产阶级队伍。^③大量中小企业的存在和政府工作人员的增加，使城市社会经济结构呈现出中产阶级不断壮大的局面，这对哥国的民主巩固有着非常积极的意义。

① 当然，对哥斯达黎加的民主制度不应过分美化，哥国行政部门被认为拥有过多的权力，立法部门效率不高并在政治上处于弱势，公民投票率呈现下降的趋势，在经济开放和自由化的过程中社会共识出现分裂，政党支持率下降。

② 林华：《哥斯达黎加的经济发展与收入分配》，载《拉丁美洲研究》，2012年第4期，第27页。

③ Juliana Martínez Franzoni and Diego Sánchez-Ancochea, “Can Latin American Production Regimes Complement Universalistic Welfare Regimes? – Implications from the Costa Rican Case”, in *Latin American Research Review*, Vol. 48, No. 2, 2013, pp. 153 – 156.

与此同时,由先赋条件决定的小农经济也由于哥斯达黎加实行了有效的土地改革而得到了巩固。该国于1961年通过了《土地法》,开始了重新分配土地的改革,70年代中期出现土地改革高潮,并在此后10年中顺利完成。哥斯达黎加的民主制度与共识政治的达成保证了土地改革的顺利推进,可以说哥国的土地分配是拉美国家里最为公正的。小农经济的存在保障了民主制度的运行,成为自由主义和民主思想的基础:一方面,小农经济中的阶级对立不像大种植园经济那么尖锐,小农经济的存在缓和了社会矛盾;另一方面,与大种植园相比,小农庄的种植更加多样化,其经济中有自给自足的部分。因此相比其他依赖大种植园经济的拉美国家,国际经济危机或农产品价格下跌对哥斯达黎加的冲击不那么致命,这也保障了该国民主制度的稳定。^①

最后,是基于政府治理的解释。哥斯达黎加政府能够有效回应民众的需求,并一直把社会不平等控制在一个较低的水平。哥国社会不平等程度与其他拉美国家相比是非常低的,这从哥国的基尼系数中可以得到证明:从20世纪60年代初至70年代初,哥斯达黎加绝对贫困线以下的人口占比从20%下降到10%,同期巴西这一指标仅仅从37%下降到35.5%。社会的相对平等保证了哥斯达黎加能够较好地实现社会的稳定与持续发展。

对于哥斯达黎加为什么能取得这样良好的治理绩效,其公共政策是怎样做到公正和有效的,可以从制度主义的视角去思考。一方面,哥斯达黎加民主选举制度的设计符合自身的国情,有效维护了政治稳定。总统制保证了执政党对政府的有效控制。政治选举相对来说比较和平,因为落败的政党能够通过占据议会的席位而得到补偿。^②同时该国左右翼政党的实力基本平衡,获胜政党在选举中的优势越来越不明显,中间偏左的政党最受欢迎。所以每次哥斯达黎加的选举都是一次各方力量势均力敌的较量,为了拉拢更多的选民支持,各政党都在保障社会福利开支上想尽办法,以在激烈的竞争中获得宝贵的选票。政党在当选后也非常重视社会政策,通过再分配减少贫富差距,从而巩固民主的基础。为维护选举的公开公正,早在1946年哥国就建立了独立于政府的最高选举法庭,专门负责组织选举,裁决有关选举的纠纷,有效防止了社会冲突。另一方面,该国的福利国家建设得益于大量独立公共机构的建立(如成立于1954年的住房和城市问题研究所、成立于1971年的社会

① 刘新民:《哥斯达黎加政局长期稳定的原因》,载《拉丁美洲研究》,1988年第5期,第49页。

② Fabrice Lehoucq, "The Institutional Foundations of Democratic Cooperation in Costa Rica", in *Journal of Latin American Studies*, Vol. 28, No. 2, 1996, p. 332.

救助综合研究所等)，建立这些机构的目的是为了将这些执行公共政策的机构与选举政治的周期性动荡隔离开来，从而保证公共政策的连续性。1953—2004 年期间，哥斯达黎加建立了 43 个独立公共机构，其中在主张社会民主主义的民族解放党执政期间建立了 29 个，占总数的 67%。民族解放党建立的社会公共机构数量要比其他保守政党多，这解释了为什么它的执政时间更长，赢得了更多选民的支持。当然，其他保守政党执政时并没有关闭这些公共机构，给它们的拨款也没有减少。这说明在提供良好的社会保障方面，各政党已经形成了一种共识，并将其当作拉拢更多选民的工具。截至 20 世纪 70 年代，独立公共机构的预算占哥斯达黎加 GDP 的 15%，而中央政府开支仅仅比它们多 6%；到 80 年代中期，整个公共部门的开支（包括中央和地方）占到 GDP 的 35%。^①

然而与很多福利国家一样，这些社会再分配的开支使得哥斯达黎加的债务问题变得突出，在 20 世纪 80 年代席卷拉美的债务危机中哥斯达黎加也没能幸免，1980—1982 年该国出现了严重的通货膨胀、经济衰退和高失业率。为了获得经济援助，哥斯达黎加不得不接受新自由主义改革的建议。在应对经济危机的过程中，哥斯达黎加的地缘位置发挥了重要作用：由于该国长期以来被美国视为中美洲国家民主的典范，对美国来说其战略地位非常重要，所以美国向其提供了持续的援助，并积极推动美国企业向该国投资。^② 1982 年 12 月，哥斯达黎加政府与美国国际开发署签订了协议，获得了 5600 万美元的贷款和 800 万美元的援助，而条件是该国必须在 1983 年 3 月以前实施银行系统的改革以提高金融部门效率。^③ 新自由主义改革对哥斯达黎加的公共政策是一个极大的挑战，因为削减政府开支会对那些最依赖社会福利的社会底层人口产生很大的影响。与此同时，新自由主义改变了国家与社会的关系，削弱了政府机构的能力，导致了资本的集中并对国家产生了更大的影响。^④ 在

① Fabrice Lehoucq, “Political Competition, Constitutional Arrangements, and the Quality of Public Policies in Costa Rica”, in *Latin American Politics and Society*, Vol. 52, No. 4, 2010, p. 56.

② Richard Tardanico, “Employment Transformations and Social Inequality: A Comparison of Costa Rica, Guatemala, and the Dominican Republic”, in *Social and Economic Studies*, Vol. 52, No. 3, 2003, p. 25.

③ Bruce M. Wilson, “When Social Democrats Choose Neoliberal Economic Policies: The Case of Costa Rica”, in *Comparative Politics*, Vol. 26, No. 2, 1994, p. 153.

④ Diego Sánchez Ancochea, “Domestic Capital, Civil Servants and the State: Costa Rica and the Dominican Republic under Globalization”, in *Journal of Latin American Studies*, Vol. 37, No. 4, 2005, p. 712.

债务危机的冲击下，哥斯达黎加自身也采取了一些应对危机的措施，比如放弃了六七十年代实行的进口替代战略，发展更加以国际市场为导向的经济。同时基于本国劳动力素质较高的特点，实行知识创新驱动的策略，积极向高附加值产业转移，成功实现了产业升级。

三 哥斯达黎加产业成功升级的因素及面临的问题

在 20 世纪 80 年代之前，哥斯达黎加的主要出口产品一直是农产品。从 1982 年的数据我们可以看出，咖啡和香蕉仍然占到该国全部出口产品的 56%，哥斯达黎加仍然是一个初级产品出口国。由于不能使自己的出口多样化，尽管咖啡等出口产品的价格有所上升，但是该国的财政赤字还是不断上升：从 1970 年的 7400 万美元上升到 1980 年的 6.64 亿美元。^① 哥斯达黎加没有生产出新的包含更多科技含量的出口产品，表明该国的生产系统无法完全有效地利用其受过良好教育的高素质的人口，没有把高素质的人力资本转变为外部竞争力。这些人力资本原本可以帮助哥斯达黎加生产出更多高附加值的产品，以支撑其日趋成熟的社会福利和保障系统，这一系统曾经为哥斯达黎加培养了大量高素质人才。但由于 20 世纪 80 年代前产业升级的局限，这一社会福利系统开始失去生产系统的支撑，从而成为社会的沉重负担，最终成为引发债务危机的原因之一。20 世纪 90 年代以来，哥斯达黎加在知识密集型产业的发展上有了巨大的飞跃，许多高科技跨国企业纷纷在哥斯达黎加设立制造工厂，包括电子行业的公司如英特尔和一些医疗领域的公司，知识和技术在经济中的重要性日益增加。哥斯达黎加不仅仅与高科技跨国企业合作，其国内几家公司也成功地在全球高度竞争性的知识密集型行业中取得优势，最明显的是其软件行业的显著增长。哥斯达黎加成功地由传统的农产品出口向知识密集型产品出口转变的原因如下。

第一，哥斯达黎加成功实现产业升级的基础是由 19 世纪上半叶以来高度重视国民教育的传统所奠定的。早在 20 世纪初，哥斯达黎加的识字率在拉美国家里就是最高的。哥国在 1940 年创建了第一所公立大学，为 20 世纪 60 年

^① Juliana Martínez Franzoni and Diego Sánchez-Ancochea, "Can Latin American Production Regimes Complement Universalistic Welfare Regimes? - Implications from The Costa Rican Case", in *Latin American Research Review*, Vol. 48, No. 2, 2013, p. 158.

代实行的进口替代模式培养了工业部门所需的科学家和工程师，包括电信、电力、农业、工业、供水和基础设施等领域所需人才。哥政府在科技发展上的投入对该国的经济转型起到了非常积极的作用。据统计，2008年哥斯达黎加科技投入总量达到4.16亿美元，比2007年增长了19%，科技投入的资金主要是来源于政府，占整个资金的79.1%。^①长期以来对教育的重视形成了哥斯达黎加的优势，包括具有良好英语能力的知识型劳动力、稳定的民主政府、高素质的工程师队伍、健全的法制系统和较低水平的腐败。当20世纪90年代美国电子科技部门的快速增长推动其国内企业寻找世界各地的低成本制造地区时，哥斯达黎加成为非常有吸引力的投资目的地。

第二，对中小企业的重视也是哥斯达黎加产业升级战略中非常重要的环节。哥斯达黎加政府非常重视扶持中小企业的发展，并在财政和技术上给予有力支持。1999年9月，哥斯达黎加建立了支持全国中小企业一体化体系，以帮助中小企业应对在发展中遇到的最大的挑战——融资困难。政府一方面向符合条件的企业提供专款，另一方面鼓励国内外的资本流向这些中小企业。除哥斯达黎加国家银行外，美洲开发银行和中美洲经济一体化银行都曾向哥斯达黎加中小企业提供过贷款。^②来自国内外的贷款帮助该国的中小企业成为国际高科技跨国公司的供应商，并为新的发展模式提供了人力资源支持。当跨国高科技企业在全世界范围内为自己的加工厂选址的时候，哥斯达黎加富有活力的中小企业就成为非常有吸引力的因素。这些企业不仅成为跨国公司便利的供应商，帮助训练当地的高素质劳动力，而且大量中小企业主的存在也是社会经济支柱，能保证民主制度的良好运转，确保国家政策的稳定性和可预见性。

第三，哥斯达黎加的产业升级还得益于该国大量非政府组织与其他国家的政府和大企业之间形成的紧密网络。由于其社会的开放性和多元化，具有稳定民主传统的哥斯达黎加没有像其他发展型国家如日本、韩国一样，实行一种长期的、全国统一的宏观发展战略。^③该国的很多非政府组织与国外的私

^① 贾善刚：《哥斯达黎加科技政策与科技发展》，载《全球科技经济瞭望》，2010年第7期，第14页。

^② 唐晓芹：《哥斯达黎加缘何取得经济与社会的协调发展》，载《拉丁美洲研究》，2001年第4期，第49页。

^③ Mary A. Clark, "Transnational Alliances and Development Policy in Latin America: Nontraditional Export Promotion in Costa Rica", in *Latin American Research Review*, Vol. 32, No. 2, 1997, p. 80.

人资本和非政府组织建立了良好的关系，在这种跨国网络的牵线搭桥下，加上政府的积极引导，大量外资进入哥斯达黎加，为该国的产业升级创造了有利的条件。如哥斯达黎加投资和发展委员会（CINDE）在吸引外资过程中发挥了积极作用。CINDE 成立于 1983 年，它是在知名商界人士的支持下成立的，并受到美国国际开发署的援助赠款和哥斯达黎加政府的资助，其宗旨是为哥斯达黎加的经济的发展提供帮助，并积极吸引外国直接投资。CINDE 深刻地了解知识驱动发展的重要性，并一直为哥斯达黎加的出口导向型经济出谋划策。当 CINDE 获悉美国英特尔公司开始在全球范围为自己的海外大型微处理器加工厂选址时，开始游说英特尔公司，以确保哥斯达黎加被列入候选名单。1996 年 4 月，英特尔公司高层对哥斯达黎加进行了访问后将该国列入最有潜力的竞争者名单；11 月，英特尔公司决定将加工厂设在哥斯达黎加。英特尔公司之所以做出这样的选择，除了国家制度和社会基础设施的吸引力以外，CINDE 在吸引高科技外国直接投资方面的高度重视也是一个重要的因素。英特尔公司的决定无疑证明了哥斯达黎加具有良好的投资环境，也激励了更多跨国公司到这个国家进行投资。

第四，哥斯达黎加政府在培育知识密集型产业方面扮演着积极的角色。1994 年当选为总统的非格雷斯曾经非常明确地表达了政府在推动产业升级和促进出口方面的决心。他表示，哥斯达黎加政府要在特定的生产部门积极吸引外资，这些产业不仅仅依靠廉价劳动力，而是运用高素质和高报酬的生产要素。^① 20 世纪 90 年代以来，哥政府出台了一系列有利于出口商的措施，包括汇率改革（本币贬值）、降低出口税和实行补贴等；还建立了三个常设机制来帮助新兴出口部门，包括出口承包制、临时许可制度和自由贸易区。1996 年，哥政府成立了外贸协会，负责组织商业考察，帮助本国企业参加国际展会等。从 1997 年起，哥斯达黎加的外贸部在引进外资方面主要是加强与 CINDE 的合作，在扩大出口方面则是与外贸协会加强合作。

第五，哥斯达黎加政府还积极完善基础设施建设并帮助企业开拓国际市场。政府部门改善了电信设施（互联网和数据传输），并鼓励私营部门参与基础设施建设，完善了知识产权保护措施，并通过自由贸易谈判开拓国际市场，如与墨西哥、智利和加拿大等国家签订了自由贸易协议。这些措施取得了显

① Juliana Martínez Franzoni and Diego Sánchez - Ancochea, "Can Latin American Production Regimes Complement Universalistic Welfare Regimes? - Implications from the Costa Rican Case", in *Latin American Research Review*, Vol. 48, No. 2, 2013, p. 162.

著的成效，在世界经济论坛 2008—2009 年的《全球信息技术报告》中，哥斯达黎加信息与通信技术发展在世界排名第 56 位，在拉美和加勒比地区排名仅次于智利和波多黎各。^① 这些吸引外资举措卓有成效，吸引了包含英特尔、宝洁和雅培等在内的跨国公司在哥斯达黎加投资建厂，极大地提升了该国的出口加工业，并为高素质人才提供了大量的工作机会。1996—2007 年期间，哥国的出口每年增加 8.6%，2007 年超过 93 亿美元，其出口产品中高科技产品占比高于拉美国家的平均水平。2005 年，高科技产品出口占哥斯达黎加全部出口的 29%。^②

与此同时，建设开放型经济的过程也给哥斯达黎加社会造成了一定程度的负面影响。一方面，由于经济自由化，国家扶持特定产业和中小企业的能力受到了限制。由于加入了世界贸易组织并且和越来越多的国家签署了自由贸易协定，哥政府不能再通过高关税来保护自己国内的产业。与此同时，由于削减政府开支，很多过去为国家工业化服务的机构都陷入预算危机，比如 1990—1993 年期间国家生产委员会（负责价格控制和国内农业生产）的预算减少了 2/3。新自由主义改革有利于一些新的高科技行业的扩张，但也带来了明显的经济结构分化。整个国家逐渐分裂为两个部分：一部分建立在新兴制造业和以金融、旅游为主的服务业的基础上，而另一部分则仍然依赖传统行业，这部分行业几乎无法提高效率，也无能与国外进口的产品竞争。^③ 这种分化的具体表现就是国内贫富差距的加剧：2009 年哥斯达黎加的基尼系数达到了 0.501，最富有的 20% 家庭的人均收入与最贫穷的 20% 家庭的人均收入的比例从 1990 年的 13.1 倍扩大到了 2009 年的 16.5 倍。^④

另一方面，尽管哥斯达黎加的出口有了很大的增长，但这些增加的出口产品大部分是在自由贸易区里由外国公司生产的。2007 年从自由贸易区出口的产品占哥斯达黎加全部出口的 55%，产品种类主要是计算机零件、电子产品、医疗设备等，大多由跨国公司生产。这种集中在自由贸易区的出口加工

① 贾善刚：《哥斯达黎加科技政策与科技发展》，载《全球科技经济瞭望》，2010 年第 7 期，第 15 页。

② Gustavo Ferreira, et al., “On the Causal Links Between Exports and Economic Growth in Costa Rica”, in *Journal of International Agricultural Trade and Development*, Vol. 8, No. 2, 2012, p. 223.

③ Juliana Martínez Franzoni and Diego Sánchez-Ancochea, “Can Latin American Production Regimes Complement Universalistic Welfare Regimes? – Implications from The Costa Rican Case”, in *Latin American Research Review*, Vol. 48, No. 2, 2013, p. 163.

④ 林华：《哥斯达黎加的经济发展与收入分配》，载《拉丁美洲研究》，2012 年第 4 期，第 29 页。

工业并没有很好地发挥溢出效应，因为这些跨国公司与哥斯达黎加本地企业之间的联系并不多，它们的原料只有 5% 来自当地的供应商。所以这部分增长的出口并没有大量惠及哥斯达黎加的普通民众，除了受过良好教育的白领雇员之外，蓝领工人的工作机会反而受到挤压，引起新的贫富分化。^① 以英特尔公司为例，该公司在哥斯达黎加的初始投资达到 3 亿美元，巨额投资一下子推高了哥斯达黎加的经济增长率，改善了贸易条件，并使得哥斯达黎加在二战后的 50 年中第一次出现了贸易盈余。然而，英特尔的绝大部分零件都是从其他国家进口的，并没有与哥国当地的供应商建立联系，这样的经济模式导致哥国经济增长建立在资本产品的进口基础之上，而且非常依赖美国等主流国际市场，国内的企业并没有得到更好的发展。^② 2007 年以来，欧美市场受次贷危机和主权债务危机的影响而大大萎缩，跨国公司纷纷收缩海外业务，2014 年英特尔关闭了它在哥斯达黎加的加工厂，影响了该国的经济发展。

因此，在分析哥斯达黎加成功实现产业升级的同时，应该看到它的局限性。发展知识密集型产业最终还是要立足于本国企业，使得本国企业更好地参与到跨国公司的生产和研发中。只有本国企业生产的产品出口增加，这样的出口工业才能真正称得上强大，因为这样的发展是可以产生大量溢出效应的，它能创造大量就业，增加国家税收，同时提升国家的科技水平。单纯依靠自由贸易区这样的飞地经济无法带动国内工业的整体发展，而且这种经济模式比较脆弱。在国际经济危机的影响之下，首当其冲的就是这些与国际市场紧密联系的产业。虽然 20 世纪 90 年代以来哥斯达黎加的各项经济指标都有了很大的改观，但如果贫富差距和社会分配不公长期得不到矫正，对于该国民主制度的巩固和经济的可持续发展来说都是不利的。在 2007 年举行的全民公投中，哥斯达黎加民众就是否与美国签订自由贸易协定产生了分歧，这在二战以后是很少见的。这说明围绕经济全球化对本国经济和社会的影响，不同社会群体有各自不同的看法，怎样使社会各阶层都受益于经济全球化是摆在各国政府面前的一个重要议题。^③

① T. Ciarli and E. Giuliani, "Inversion Extranjera Directa y Encadenamientos Productivos en Costa Rica", en M. Cimoli (ed.), *Heterogeneidad Estructural, Asimetrías Tecnológicas y Crecimiento en América Latina*, Santiago de Chile: United Nations, 2005, p. 145.

② World Bank, *The Impact of Intel in Costa Rica: Nine Years after the Investment*, Washington D. C.: World Bank, 2006, p. 233.

③ Julie Cupples and Irving Larios, "A Functional Anarchy: Love, Patriotism, and Resistance to Free Trade in Costa Rica", in *Latin American Perspectives*, Vol. 37, No. 6, 2010, p. 102.

四 启示

本文通过剖析哥斯达黎加的发展案例，可以得到以下一些经验启示，这对于很多发展中国家来说都具有借鉴意义。

第一，哥斯达黎加有着悠久的发展历史，哥政府积极投资于基础教育，并紧跟知识经济的发展潮流，其主要竞争优势在于拥有受过良好教育并且成本相对低廉的高素质劳动力。所以，发展中国家除了着眼于提高小学和中学教育覆盖率以外，也应该重视高等教育，保证技术人员和专业人才源源不断的供给，才能确保国家在经济发展中的竞争优势。

第二，哥斯达黎加的经验验证了一些有利于经济发展的因素，比如政治稳定、法治、透明和廉洁的公共部门、经济自由化、对外开放、良好的商业环境等等。这些因素是哥斯达黎加成功的秘诀，对其他发展中国家的经济发展同样至关重要。

第三，非营利性组织在哥国吸引外国直接投资上起到了至关重要的作用，如投资和发展委员会等非政府组织能够根据本国国情，建立长期的目标，做出详细的研究，取得相应的专业知识和人力资源，有选择性地吸引外国直接投资，从而使得制定的政策方向符合社会整体利益。与此相对照的是，这一角色在东亚发展型国家通常是由政府来扮演的。这也说明，在一个有着悠久民主传统的国家，如果政府不具备强有力的干预经济的能力，社会组织也能弥补这一角色的缺失，获得像发展型国家那样的经济发展绩效。

第四，哥斯达黎加产业升级的经验证明了经济全球化对发展中国家经济的巨大推动作用，但我们同时也应该认识到，只有将本地企业与外国投资的经济部门紧密联系在一起，才能使得外资产生溢出效应，更好地带动本国经济的持续发展，避免贫富差距的加大，让对外开放的好处更多地惠及本国国民，从而保持政治制度的平稳运行，维护来之不易的社会共识。

（责任编辑 黄念）