

结构调整战略

——东南亚的经验

主持人 翁古·A·阿齐兹

中国金融出版社

结构调整战略

——东南亚的经验

主持人：翁古·A.阿齐兹

1989年6月28日至7月1日
在马来西亚吉隆坡举行的
研讨会论文集

中国金融出版社·北京
国际货币基金组织·华盛顿

(京)新登字 142 号

责任编辑：古文君

结构调整战略

—东南亚的经验

主持人：翁古·A.阿齐兹

中国金融出版社 出版

(北京西郊民巷 17 号)

新华书店北京发行所发行

北京海淀天信公司 排版

北京外文印刷厂 印刷

*

850×1168 毫米 1/32 6.75 印张 170 千字

1992 年 1 月第一版 1992 年 1 月第一次印刷

ISBN 7-5049-0795-2/F·434 定价：3.60 元

序

东南亚在世界经济中的崛起，对该地区各个国家执行的经济政策提出了许多问题。国际货币基金组织很高兴与马来西亚国家（中央）银行共同举办一个研讨会，来讨论这些问题。

1989年6月28日至7月1日在马来西亚吉隆坡举办了此次研讨会。研讨会为积极交换看法提供了一个讲坛，讨论是在基金组织官员、民间组织官员和学者们所提交的论文的基础上进行的。皇家教授翁古·A·阿齐兹主持了研讨会，他很好地安排了会议的进程，使得所有希望发言的与会者都获得了发言的机会。

东南亚各个国家的政治和经济状况非常不同。这一地区每个国家所取得的成就为结构调整提供了许多启迪，并再次证明一个国家的经济政策并不一定适用于另外一个国家。

米歇尔·康德苏
国际货币基金组织总裁

60031/64

20

鸣 谢

国际货币基金组织在筹组有关结构调整问题的一系列研讨会上所表现出的远见卓识为本报告的产生播下了种子。马来西亚国家（中央）银行为实现种子开花、结果所作出的努力确保了交流看法的积极进行。

我愿意借此机会向这两家机构表示研讨会所有与会者对他们的谢意。他们所提供的素材为研讨会所取得的任何结果提供了可能。在履行我的职责过程中，我得益于完美的合作和殷勤的响应，使我这位主持人的工作轻松了许多。我要感谢基金组织的阿齐扎里·F.穆罕默德在每个环节所给予我的鼓励和指导。

基金组织的格雷厄姆·纽曼和马来西亚国家（中央）银行的贾珪·阿麦德和柯·阿布度·拉哈曼有效地协调了此次研讨会。基金组织的朱尼达·罗莎蒂将发言稿进行了编辑加工。我的秘书维奥莱特·费尔南多不厌其烦地将录音带整理成文稿，并完成了几篇文稿的最后定稿工作。如果没有她的耐心和持之以恒的工作，本集子将很难在限定时间内完成。

我感谢所有给我帮助和赐教的人。

大会主持人
翁古·A.阿齐兹

目 录

1. 前言和总结 (1)
 翁古·A.阿齐兹
2. 开幕词 (13)
 林熙岩
3. 80年代东南亚的经济调整、融资和
 增长 (17)
 伯纳德·M.维利加斯
 谭泰韦的评述
4. 增长过程中财政政策和货币政策
 的作用 (50)
 理查德·海明和卡尔伯纳·柯海尔
 谭亚·斯莱维丁的评述
5. 贸易政策作为结构调整的一个战略 (78)
 苏哈蒂·曼库苏旺杜
 穆罕默德·阿·阿·卡拉姆的评述
6. 汇率政策和管理：进行结构调整的一个
 成功模式 (110)
 彼德·奎尔克
 布萨·奥姆的评述

7. 马来西亚的出口波动与稳定…………… (142)

贾珪·阿麦德

阿齐扎里·F. 穆罕默德的评述

8. 结构调整：东南亚的经验教训…………… (171)

乔治·马·鲁尔特

马库·阿希尔的评述

9. 结构调整成功的战略…………… (186)

戈萨·阿亚

1

前言和总结

翁古·A.阿齐兹

东南亚地区时常被视为正在成为 21 世纪全球经济中的一个关键地区，举办一个研讨会讨论这个地区的结构调整问题一定是很令人振奋的。担任这样一个研讨会的主持人的确是一种殊荣，需要一些思索。的确，主持人的各项职责需要在研讨会至少五个阶段的过程中进行调整。

最初，他是幕后协调者，确保每天的会议准时进行，由确切的与会者出席。除了会议录音以外，主持人还要掌握讨论的进展情况。研讨会接近尾声之际，主持人摇身一变成为专门小组成员，他也要对讨论进行总结。真正难做的工作是首先要把讲稿进行编辑和撰写讨论总结。主持人以一种更加主观和如果说是颇有学术气味的方式对会谈中的可借鉴之处进行总结。他最后的任务是提供一份整洁的文稿供出版。

研讨会本身的安排是要在总题目中体现某种对等效应，使得在基金组织工作人员提交的三份论文和由这个地区中央银行工作人员或学术界提交的四份论文之间取得关键的平衡。同样，来自本地区与会者对基金组织工作人员准备的三份论文发表了评论。

总的来说,关于财政政策和货币政策、贸易政策和汇率政策各自作用的论述在地点和时间方面协调得很好。东南亚的经验教训,正如鲁尔特所解释的那样,通过贾珪对商品价格波动的具体论述得以平衡。总的说来,研讨会上大家形成了较多的共识,评论者作了补充性的发言或指出还有其它的观点。小组讨论是研讨会最精彩的一幕。小组成员各自不同的经历使讨论能够热烈地进行,讨论围绕背景材料中的主题展开。

所有这些都使主持人的工作既容易又困难。准备得非常好的论文和评述几乎不需要再编辑和加工,而且它们是如此的贴切,不再需要进一步的评述。但若要从研讨会及其讨论中得出结论和经验,那就较困难了。也许,像禅宗一样,第一个教训是“基本的教训是没有任何教训可言”。

研究货币、财政和贸易政策是社会科学的一个部分,而社会科学的最大风险是在缺乏所有有关的重要要素的情况下去得出一般性的结论。诚然,在出现严重经济危机时,必须立即采取行动扭转局势。因此,应当就应采取什么具体措施提出建议。决策者的脑子里有一些模式。在那些数据不甚完备的国家中,只好做些估计,大多数顾问通过两个方面提出他们的建议:对制定和实施货币、财政和贸易政策理论方面的了解和他们过去在一些国家或他们自己国家的成败中的直接和间接经验。

自出现了“新兴工业化经济”这个字眼以来,这些顾问倾向于把这些国家取得的成就作为欠发达国家或那些面临危机或冲击的国家效仿的模式,这些新兴工业化经济也曾遇到过危机或冲击,但都克服了。倘若这种评论有抵毁外国人之虞,那我巴不得将“顾问”的范围扩展一下,即顾问包括地区经济学家,这些人中的大多数都在发达国家完成有关领域的第三级教育。这种危险阿瑟先生提到过,他向那些著名的作家,诸如汤毅、谭布斯和福古逊提出了许多中肯的问题。

尽管在研讨会上没有提到，但也许大家都认识到的一个事实是，这些小“虎”们在成为新兴工业化经济之前都经历了相当专制的政治制度，而且只是在经济增长达到令人满意的水平之后才在某些地方作了改进。

在字眼或技术术语本身上纠缠，似乎显得太迂腐。然而，在社会科学中，特别是在经济学中，尽量搞清所使用的词语的概念将大有裨益。“结构调整”这个词语似乎适合于本届研讨会的宗旨。但是，应当牢记结构调整的两个方面。第一，人们意识到为我们的情形所设想的那种结构调整主要限于贸易、货币和财政政策的制定和实施；第二，所建议的每一套措施必须仔细推敲，以符合一个国家在特定时期的具体需要。

此外，虽然一些经济学家也许对诸如实际有效汇率（奎尔克，第 110 页）这样的概念非常有把握，但其他人认为在汇率的计算方面有许多问题（奥姆，第 140 页）。最后，除了对在没有充足数据情况下做出一般性结论提出告诫以外，对事故的因果关系本身的认识不清也能产生谬误。对让人看上去无关的东西不必道歉。可以以这样一种解释寻求辩护，即从某些成功地进行了结构调整的发展中国的经验中得出的一般性结论和教训有时运用到其他国家也不成功。

讨论的总结

在作小结之时，首先使用笛卡尔方法将会有帮助。

保罗·斯特顿在 1988 年类似的研讨会上作介绍发言时说，结构调整通常有六个目标。

1. 减少或消除国际收支逆差。
2. 恢复经济高速增长。
3. 实现结构变化以避免将来对外收支和稳定出现问题。

4. 创立一个今后能更好抵御冲击的经济。

5. 减少经济的僵化程度，即提高产品和生产要素的灵活性和适应性。

6. 消除饥饿和营养不良；减轻贫困；发展文化自主，独立自主，或增强国力和军事力量。这些都是基本目标。

基金组织的四位与会者就结构调整的性质和范围阐述了他们的观点。阿齐扎里·穆罕默德在其开幕词中提到了马来西亚的结构调整和马来西亚从一个脆弱的初级产品生产国过渡到一个均衡的和多样化的贸易国的转变过程。他也提到，基金组织在 80 年代参与解决重债务国问题后已开始进入更长期的结构调整和改革这些领域，而不仅仅停留在短期至中期的宏观经济管理问题上。如果不是故意装糊涂的话，这种转变给产生误解创造了余地。

海明为结构调整更加严谨的定义进行辩护，理由是：“最初的失衡是严重的，必须恢复国际收支的可维持性和价格稳定的紧迫性，必须尽快使用实现这些目标的机制”（见本书第 50 页）。

奎尔克援引了南朝鲜和东盟几个国家的经验和教训，即“任何一种结构调整的模式都必须有这些重要部分组成，即实际的、以市场为基础的汇率和正的实际利率结构，出口行业在税后有充足的收益。这些都是必要的，但若要使调整成功，这还不够”（见本书第 128 页）。

鲁尔特下的定义最冗长，他说：“结构调整可定义为持续的、非通货膨胀的经济增长和为消除妨碍全面有效使用资源创造条件。此外，调整必须允许实现某些基本的、广泛认同的社会目标”（见本书第 171 页）。

斯莱维丁和阿里夫这两个评述者又进一步阐述了结构调整的范围。从分阶段这个观点看，斯莱维丁说：“一般说来，在短期国际收支调整中，货币政策和汇率政策扮演主要角色，财政政策起辅助作用；而就长期的、以增长为方向的调整而言，财政政策措

施则起主导作用，辅以其他结构调整措施。货币政策措施将有助于提高资源分配的效益和扩大生产能力”（见本书第 72 页）。阿里夫说：“一个国家的结构调整应当反映这个国家比较利益正在发生的变化，以及毫不停顿地、充满活力地向工业化的转换”（见本书第 107-109 页）。

斯莱维丁对泰国取得成功的先决条件的描述，使得关于结构调整规模的讨论更上一层楼。他指出：“…政府具备政治上的意愿，刻苦地实施所制定出的调整方案”（见本书第 77 页）。

如果说这个研讨会会有何借鉴之处的话，这些经验对关心东南亚的东盟地区的决策者和理论家来说，则更有帮助。总的说来，其中的一些经验对那些关心第三世界其它地区的人来说，或许是一个起激励作用的起点。谦逊一点说，应当认识到研讨会的报告既不能视为结构调整战略的广泛的教科书，也不应试图将它作为是对研讨会所分析的国家当前经济政策的全面评述。但是，就进行结构调整的战略、战术、技术及管理而言，有许多可借鉴之处。具有全球范围经验和专长的与会者与本地区的实际操作者，及一些赫赫有名的学者共同参加研讨会，为那些成天必须思考经济管理的人们提供了丰富的佳酿，滋养了他们的身心。

增长是目标

本地区的各个国家似乎都把经济增长作为最首要的任务。为了实现这个目标，每个国家都致力于对资源进行管理和安排其“结构”，以保持最大限度地实现经济增长。

大多数现在似乎已取得令人羡慕的增长的国家，其经验告诉我们，更长期的、基础广泛的结构重新安排是很关键的。这些措施包括将生产和就业格局的重点从农业，特别是小规模农业转向制造业，最终转向服务业。那些靠出口初级产品获取财富的前殖

民地国家，已经缓慢地转向向发达国家出口制成品，并在可能的情况下，出口石油。在各个国家中，进口替代，是工业化进程的第一阶段，现已开始逐渐转向促进出口。为了支持这些长期的调整，必须在货币、财政和贸易政策上进行机构上的改革。

从哲理上说，似乎存有隐含的教条，即除非有特殊情况，市场力量应当是更加有助于实现有利于增长的条件。“市场”这个术语实际上意味着这样一种情形，即对产品和服务的生产者和购买者的行为没有任何限制。时常，人们指责资源分配的不当是由于官僚们试图管理市场所造成的。

不鼓励国家参与到企业的活动中去。一个竭力推崇的、降低公共支出的最好办法是取消或对国营企业进行“私有化”。

从经验上看，几篇论文都指出东盟四国（印度尼西亚、马来西亚、菲律宾、泰国）的实绩比第三世界的其它许多国家，尤其是拉丁美洲国家要好。因此，无论按何种标准，四个新兴工业化经济（香港、南朝鲜、新加坡和中国台湾省）都被寻求经济增长的国家视为效仿的榜样。

一些论文提醒我们，除了迅速和持续的经济增长以外，还有其他的目标。但也许可以说得轻松一些，那就是这样一个道理，即“如果增长是目的，那么结构调整是策略”。

在此，也许有必要提一下到本世纪末东盟四国或许已经超过一些新兴工业化经济，从而创造了一个新的模式，或许可称之为后新兴工业化模式。

贸易带来经济增长

为了实现规模经济的效益，这个地区的各国必须开展国际贸易。这个地区的所有国家都有长达几个世纪商品贸易的经验。然而，从近代开始，贸易条件一直对东南亚初级产品出口国不利。

类似的不利情形也发生在消费品和资本品的进口上，从而阻碍了经济增长。因此，他们的教训是要进行结构调整，这将使得他们发展工业品的出口。通常，转换的周期是这样循环的，即从进口替代转向促进出口，也可能这两个阶段都在较发达的水平上并存。

关于调整货币和财政制度的具体技术也进行了讨论，调整的宗旨是在不带来过分阻碍的情况下进一步促进出口。就内部而言，通向高速增长的道路需要由高水平的国内储蓄来铺设。牵涉到其它方面的另一个先决条件是需要对汇率进行管理，以使得汇率就整体而言一方面具有灵活性，另一方面又具有稳定性。

其他有关方面的作用将变得更有意义，如果我们记得必须有两方才可形成贸易活动。P 国家的一个自由市场，从稳定和灵活性考虑，实际上正在进行结构调整，而这必须和 Q 国家同样的自由市场相互作用才行。如果 Q 国家为了确保得到国内政治上的支持而实施公开的或隐蔽的保护主义战略，那么整个交易就会失败。所以，人们担心 1992 年欧洲不仅不会更开放，反而会对来自东盟四国和东南亚新兴工业化经济的制成品出口更紧地关上他们的大门。从长期看，不高估东南亚制成品进入日本或南朝鲜市场的机会也许是明智的。

货币与增长

研讨会与会者几乎在每次会议上都不断地回到货币和财政，以及汇率问题上。

关键的是，财政政策发挥着这样的作用，即它确保国内储蓄总体说来是充足的，特别是公共储蓄，以保证与增长相关的投资需求在不危害国际收支和通货膨胀目标情况下能够得到满足。就税收政策来说，对最终消费征收税基广泛的税，比如实施单一

(以保证其中立性)的增值税率被认为是最合乎需要的。关于贸易税、个人所得税和企业税的各种各样的其他建议也得到了讨论。

虽然海明先生建议工资水平应足以保证公共部门能保持它所需要的雇员的素质,使其员工不必为了增加收入而从事第二职业或进行欺诈活动,但是实践经验表明只有一个国家成功地接受了这个建议。就这个地区许多其他国家而言,公共企业的私有化或金融部类的扩张都导致许多才华横溢的公共管理人员流向金融或制造业部门。

公共企业据说是毫无效益的生产者,他们严重依赖财政补贴来弥补其亏损。政治家的普遍影响必须削弱,以使得公共企业的管理当局在决策和投资方面享有更多的自主权。

从长期看,“货币是中立的”。这个观点值得所有希望通过结构调整实现增长的计划者考虑。如果允许利率达到其市场清算水平,那么资源分配将被认为在促进增长中变得更加有效。

总之,信誉将因财政纪律而被极大地提高。

该地区的经验

这个地区已经进行结构调整国家的现实经验,可供那些正在考虑结构调整的国家负责制定和实施政策的人们参考。他们可以对已经进行结构调整的国家所取得的成绩和失败之处在理论上进行总结。这样,通过勾画出几种不同的经验,计划者们除了了解组成结构调整的各个变量相互作用的性质以外,还可在摆在他们面前的各种方案中进行选择。

这样的勾画从一个意义上说,可谓是反映过去的一面镜子;从另一意义上讲,它们为将来考虑其它选择也提供了基础。尽管勾画也许是决策者的一个主要工具,但它仅仅是起帮助的作用。

每一个国家都有其特殊的历史情况。社会经济变量这个矩阵不仅仅只是包括财政、货币或贸易事务。

一个国家的经历在其历史的不同阶段也是很不相同的。应当认识到，所有的变更、改革或调整不仅与其他变量相互作用，而且其净效果是渐增的。研讨会上，维利加斯最大限度地描述了这个地区的情形。他追溯了东盟四国和两个新兴工业化经济（新加坡和南朝鲜）1980—88年间的增长格局。

结构上的变化、总投资和“国内资源缺口”导致了对外国投资的讨论。

从贸易政策的观点上看，曼库苏旺杜的选择范围更广，包括了南亚。奥姆在论述汇率政策的一个模式时，不仅将这个地区（包括南朝鲜）与三个拉丁美洲国家（阿根廷、巴西、墨西哥）作比较，而且也与土耳其作比较。东南亚的出口包括初级产品和制成品。只有对这些出口产品的市场进行考察，才能从经验上理解对影响增长的外部因素的分析。这是贾珪论文的核心。在结束时，他总结说，马来西亚在长时期的持续增长中成功地经历了贸易和产品多样化的不稳定。

从南朝鲜的经历和这个地区的一些实例中可以吸取许多具体的教训，这有利于成功地实现结构调整。

小组讨论

在为小组讨论准备的背景材料中，阿亚将先前提交的论文中的信息加以归纳，并突出了重点。为使小组讨论切题，他描绘出了一些重要的格局和一些新的、重要的看法。勾画概念再次变得适时。

文章不是去探究失误和模式，而是就挑战和对策检查了过去20年的历史。“完全冲击”这个术语以数据模式形式又作了定义，

以包括贸易条件效应、出口数量效应和利率效应。关键的是，文章指出冲击震动包括石油市场崩溃，全球通货膨胀和该地区国家日益恶化的贸易条件。偶然地，也许可以是一件趣事提一下的是，跨过门槛后被视为是新兴工业化经济这个实际经历本身或许就是一种冲击，抑或仅仅是一种迄今并没有引起太多关注的惯例。

论文结尾从三个不同角度提出了劝告。如果这个地区所有的或者许多国家都成功地进行了结构调整，并竭力扩大他们的工业品出口，那么在发展中国家寻找足够的吸收能力也许就成了一个问题。第二，尽管将资源分配更多地交给非管制的市场去处理可能不失为一个很好的战略，但是，以出口为方向的战略，诸如进口替代，都在很大程度上要求有政府的干预，这包括行业选择、提供支持和对其发展提供指导。第三，需要撤销贸易壁垒。

正如上面所提，必须有两方才可形成贸易活动。

总 结

大约 20 年前经常在关于发展的会议上听到一个笑话，其部分意思是：“…作为一讨论题目，结构调整被研究的够多了，尽管它们仍颇具魅力”。

研讨会的中心目的是探讨在促进经济增长成功中的活力所在。例子是东亚新兴工业化经济，见习生是东盟四国。同样重要的是要试图去理解各国政府和私营部门为创立充满活力的经济所作出的贡献，这些经济在面临过去 20 年世界经济的变迁中表现出了很大的适应性。