

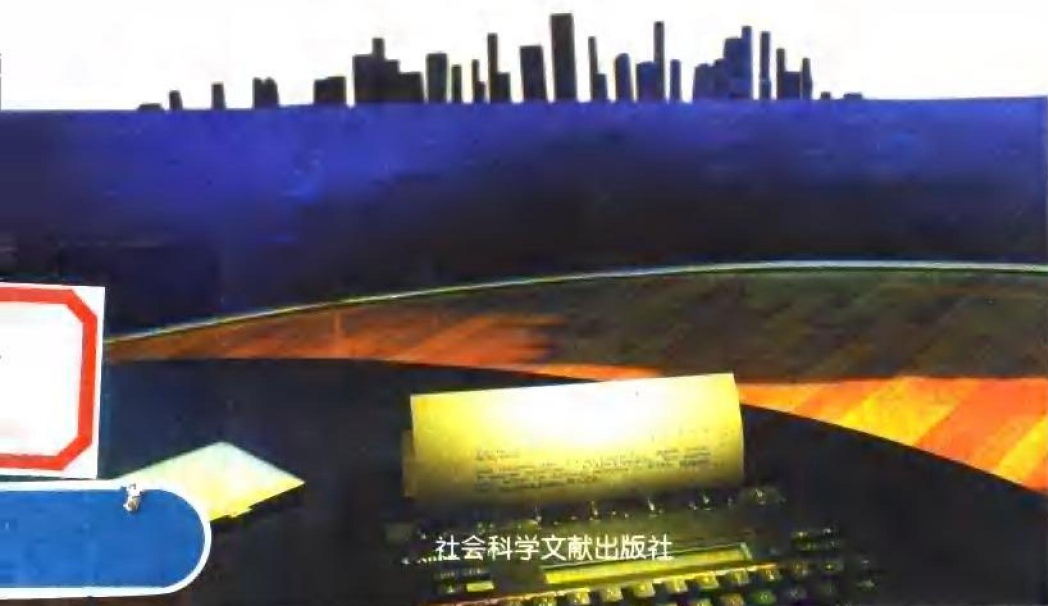
ECONOMIC AND SOCIAL PROGRESS
IN LATIN AMERICA

INTER-AMERICAN DEVELOPMENT BANK

拉美改革的得与失

拉丁美洲的经济改革

美洲开发银行 著 江时学 等译



社会科学文献出版社



拉美改革的得与失

——美洲开发银行论拉丁美洲的经济改革

美洲开发银行 著

江时学 等译

李明德 校

CD121/17

中央财经大学图书馆



177127



F125.9/9

社会科学文献出版社

图书在版编目(CIP)数据

拉美改革的得与失:美洲开发银行论拉丁美洲的经济改革
/美洲开发银行著;江时学等译. —北京:社会科学文献出版社,1999.6

ISBN 7-80149-156-4

I. 拉… II. ①美… ②江… III. 经济改革-研究-拉丁美洲 IV. F173.01

中国版本图书馆 CIP 数据核字(1999)第 10318 号

拉美改革的得与失

——美洲开发银行论拉丁美洲的经济改革



著者:美洲开发银行
译者:江时学等
校者:李明德
责任编辑:杨雁斌 刘仲亨
责任校对:刘玉萍 闫雨芯
责任印制:盖永东

出版发行:社会科学文献出版社

(北京建国门内大街5号 电话 65139963 邮编 100732)

网址: <http://www.ssdph.com.cn>

经销:新华书店总店北京发行所
排版:北京中文天地文化艺术有限公司
印刷:北京四季青印刷厂

开本:850×1168毫米 1/32开
印张:9
字数:225千字
版次:1999年6月第1版 1999年6月第1次印刷
印数:0001-3000

ISBN 7-80149-156-4/F·044

定价:15.80元

版权所有 翻印必究

序

拉美和东亚是当今世界经济发展的两个热点地区。近 30 年来，东亚创造了自己的奇迹。但是，1997 年年中爆发的金融危机却使人们对这一奇迹重新进行分析和认识。拉美在经过长达近半个世纪的进口替代工业化发展道路之后，于 80 年代后期开始了全面经济改革，取而代之的是一个逐渐注重外向发展和强调市场调节机制的新的发展道路。

我国的改革开放已经历了 20 年的历史。在邓小平理论伟大旗帜的指引下，中国的改革已在众多领域取得了令世人瞩目的成就。中国的改革仍在继续，并且还在深化。因此，对拉美和东亚发展模式进行研究和比较，特别是对拉美经济改革的经验和教训进行总结和分析，不仅在学术上具有重要的理论价值，而且对中国，乃至对所有其他发展中国家，均有现实意义。

为此，中国社会科学院拉丁美洲研究所于 1996 年开始实施“拉美、东亚发展模式比较研究”课题计划。此课题被中国社会科学院列为“九·五”期间院级重点课题之一，并作为院“九·五”期间“精品战略”第一批重点管理课题。本研究课题得到了福特基金会的慷慨资助。在此，我们谨向福特基金会及其北京办事处表示衷心的感谢。

此课题包括召开一系列研讨会，其中包括一次规模较大的国际研讨会。“拉美、东亚发展模式比较”国际研讨会已于 1998 年 6 月 22 日至 25 日在北京召开。作为这一研究课题的另一成果，同时也作为这一课题的背景材料，就是现在出版的这部翻译著

作。这是美洲开发银行发表的 1996 年度报告部分章节的中文翻译。此外，我们亦将美洲开发银行 1997 年度报告《改革 10 年后的拉丁美洲》的第二部分《结构性改革的 10 年：都是痛苦、无所收获？》一并译出，作为本书的第八章。

具体承担有关章节翻译工作的人员如下：

- 第一章 江时学
- 第二章 张 凡
- 第三章 谢文泽
- 第四章 黄红珠
- 第五章 江时学
- 第六章 施雪华
- 第七章 许安结
- 第八章 陈一梅

我们将美洲开发银行 1996 和 1997 年度报告部分章节译成中文出版，获得了该行的同意，并得到了该行的部分资助。对此，我们谨向美洲开发银行表示衷心的感谢，特别要感谢该行首席经济学家里卡多·霍斯曼（Ricardo Hausmann）博士为中译本的翻译和出版所给予的支持与帮助，以及该行首席研究经济学家爱德华多·洛拉（Eduardo Lora）博士为中文版付梓作序。

李明德

1998 年 9 月

十年改革后的拉丁美洲

中文版序

爱德华多·洛拉*

改革是否值得？这是许多拉美人回顾 10 年经济改革时正在对自己提出的问题。在经受了结构性改革带来的所有痛苦之后，拉丁美洲还能为自己所付出的努力展示什么？许多分析家说改革的结果是令人失望的，他们并且正在努力寻找原因。在改革进程中遭受痛苦的拉美人在问：我们从此该向何处去？

90 年代拉美的经济和社会状况一直不如人意。大多数国家的经济虽有所增长，但却低于 60 年代和 70 年代曾达到的 5% 的增长率，而更远远低于东南亚 7% 的典型增长率。1996 年拉美的失业率高达 8%，而不是与 80 年代末相比的 5% 和 6%。拉美的收入分配仍属世界最糟糕的状况，而 1.4 亿的贫困人口数量自 90 年代初的高峰状态一直保持至今未变。

但是，本地区并不是未设法改变不景气的状况。恰恰相反，多数国家进行了国内政策改革，尤其是在贸易、汇率、税收和金融等领域。关税已从改革前的平均 44.6% 下降到今天的 13.1%，非关税壁垒已对三分之一的进口产生了影响。汇率已经得到统一并已取消管制规定，从而使市场汇率和官方汇率之差从 1989 年的 73% 降至今天的 2%。增值税已大量取代了那些更易扭曲的税收，而公司税率也已降到国际水平。在金融领域，利率控制已被

* 爱德华多·洛拉 (Eduardo Lora) 系美洲开发银行首席研究经济学家。

取消，准备金要求在大多数国家也已降到 20% 以下的水平，金融体系现在得到了更佳监管。

由于这些政策变化，大多数国家已使因债务危机而失去的宏观经济稳定得到了恢复。平均通货膨胀率已下降到大约 10%，而整个拉美地区的财政数字目前也已低于国内生产总值的 2%。此外，针对那些认为改革未能取得令人满意结果的人，改革者却认为，若不进行改革，情况将会更糟。研究表明，若无过去 10 年的结构性改革，人均收入将比现在低 12%，而国内生产总值的增长率也将比现在的平均增长率低 1.9%。

诚然，拉丁美洲的增长比率在提高，但是将不会再重复自己过去的增长状况，更不用说与其东亚竞争者的发展相比。问题出在何处？其中之一便是改革一直是不完全彻底的。根据一项反映经济政策对贸易、金融、税收、私有化和劳工等市场所赋予的自由度指标来看，拉丁美洲虽已走过了一段很长的路，但是，仍有一段漫长的路有待走下去。如果以 1 作为最大值，由于政府的干预政策对该地区造成的困难，上述指标于 1985 年所达到的数值仅为 0.34。10 年之后，该指标已超过 0.60，从而明显地反映出拉丁美洲正在朝自由市场的方向发展，但是，仍然有改进的余地。

改革中的一些失误包括未能处理好税收的管理和征收以及金融体制缺乏更佳监督系统。此外，就拉丁美洲整体而言在私有化方面虽走在了世界的前列，但其进展却在不同国家、不同领域之间存在着极大的差异。在创造就业机会的努力中最为滞后的发展之一，一直是对劳动力市场的改革极为有限。在其他市场越来越自由化的同时，劳工立法的僵化对就业和收入分配继续起着消极作用。

然而，既使对改革再给予一种强有力的刺激，拉丁美洲也将仍然在发展速度上处于落后状态。如果推行进一步的改革，本地

区的增长也将依然只有 5.5%。促使拉美经济增长的处方所缺乏的良药是教育。在今后的 10 年中若能使人均受教育年限提高 1 年，拉美的劳动力将可促使整体经济增长率平均达到 6.5%，而人均收入亦可提高 20%。具有雄心壮志的教育政策不仅可大大促进整体经济的增长，而且还将有益于确保更多的拉美人享受到经济增长的实惠。教育水平的提高将使各国在更高速度的经济增长和消除低收入的不平等状况两方面拓宽视野。

对那些遭受结构性改革之苦的国家来说，特别是当伴随着不甚理想的结果时，过去的 10 年的确是漫长的。开出更多改革处方有如在伤口上敷盐，但同时更多的改革却无疑又是需要的。然而，很清楚的一点是，只有经济改革是不够的。拉丁美洲现在必须将其眼光放在社会、政府和体制改革以及充分的人力资源开发等方面。在遭受 10 年损失后，拉丁美洲的教训是：除经济改革之外，还应推进更多的改革，才能获得持续增长、稳定和平等。

目 录

CONTENTS

第一章	结构性改革的范围与深度·····	1
第二章	贸易自由化·····	23
第三章	税制改革·····	57
第四章	金融改革·····	71
第五章	私有化·····	115
第六章	劳工改革·····	144
第七章	养老金改革·····	169
第八章	结构性改革的 10 年： 都是痛苦、无所收获？·····	190

第一章 结构性改革的范围与深度

深远的改革

80 年代中期以前，拉美与加勒比地区众多国家的经济受到了结构性问题的困扰。贸易政策的目标是通过高关税和进口限制来保护一部分经济部门。作为一种对付外汇短缺问题的行政性措施，多重汇率以及对资本流出的限制十分普遍。税收制度非常不合理，严重扭曲了生产决策，并鼓励偷税漏税。利率被控制，信贷通过一系列手段流向政府指定的部门，国家广泛参与金融活动。但是，国家调节和监督金融部门的能力却软弱无力。在提供公共服务方面，私人部门基本上不发挥任何作用，政府的公司介入了从农业到饭店的许多不相关的经济活动。对劳动力流动的限制以及许多行业中高昂的非工资成本，阻碍了正规就业机会的扩大和劳动力的稳定。养老金制度濒临崩溃的边缘，因为为数有限的养老金份金跟不上养老金支付款的上涨。

80 年代经济增长的崩溃与高通货膨胀率使上述领域的发展方向出现了变化，从而弥补了在财政货币领域中实现稳定化的努力。几乎所有国家都开始开放经济和放松、强化其金融机构的任务，尽管各国开放的确切时间因国而异。目前，贸易体制和外汇体制较之此前几十年更为开放；利率只有在少数例外的情况下才被管制；越来越多的国家建立了现代化的金融监督机制。税制被简化，并且更为中性化，对它的管

理也更好。在私有化方面也取得了显著的进步，尽管各国之间有差异。一些国家正在缓慢而有限地纠正其劳工制度中的一些比较明显的缺陷。只有 5 个国家已开始纠正其以纳税为基础的养老金制度中的缺陷，并鼓励发展以个人资本化为基础的私人基金。

本书 2~7 章将详细论述 6 个领域（贸易自由化、税收政策、金融改革、国有企业私有化、劳工立法和社会保障养老金制度）中的改革；本章仅归纳了在这 6 个领域中取得的成就。在许多国家，改革计划还包括这里没有分析的其他结构性政策领域中的重要变化，主要包括：市场调控程序（价格管制、对垄断的管制）、除出卖现有公司或资产以外的其他私有化形式、财政和行政管理方面的权力下放、法律制度和财产制度改革、教育改革和卫生服务改革。

更为开放的贸易体制

在数十年的时间内，该地区贸易政策具有这样一个特点：保护程度高，政府参与度深，从而使贸易体制通过一系列关税和程序来对进口实行行政上的管制，并实施外汇的配额供给或延缓外汇的使用时间。80 年代初期债务危机产生的外部限制进一步强化了上述做法。但债务危机后出现的经济崩溃为政策方向的根本性转变创造了条件，因为这一崩溃表明，旧模式已过时，更深地参与世界经济对恢复经济增长来说是必要的。在 1985~1991 年期间，几乎所有国家都实施了开放其贸易体制的重大计划。^① 外债负担的逐渐减轻以及资本的净流入，使大多数国家能够在

① 在 70 年代后期，只有智利和乌拉圭取得了重大的进展，但债务危机爆发后在一定程度上又逆转了。

1990~1991 年实现了外汇程序的开放。目前，该地区的贸易和外汇体制比 30 年代大萧条以来开放得多了。

贸易改革极大地降低了关税，基本上取消了用行政手段控制进口的做法。就整个地区而言，平均关税从改革前的 44.6% 下降到 1995 年的 13.1%；最高关税从平均 83.7% 减少到 41%。目前，只有 7 个国家的平均关税在 15% 以上，只有 2 个国家对少数进口商品课以 100% 以上的最高关税。在大多数国家，关税的降低是在 2~3 年的时间内快速完成的，降低的幅度在 50% 左右。

在改革前，该地区的习惯做法是：在进口某些种类的商品以前，必须首先获得批准或许可证；而当局则根据自己的意愿发放这种许可证。这种惯例以及其他一些做法具有非关税壁垒的性质，改革前涉及 33.8% 的进口，而目前只涉及 11.4%。只有巴西、墨西哥和萨尔瓦多的限制涉及 5% 以上的进口。

外债危机使拉美和加勒比国家实施了外汇管制，也控制了资本的流动。多重汇率制扩展到大多数国家。所有国家对资本外流都有某些形式的限制，对出口收入的汇回有一定的要求；有时还要对进口课以附加税和预付保证金。自 1990~1991 年的汇率自由化浪潮以来，这些限制已被废弃，多重汇率制已成为一种例外。尽管墨西哥和阿根廷在 1995 年遇到了一些问题，但它们没有重蹈复辙。唯一的例外是委内瑞拉。它曾于 1994~1995 年期间在短时间内退离了外汇自由化的进程。目前，14 个国家对经常性交易的支付不加任何限制；在大多数国家，对资本交易的限制条件已被取消，或变得非常方便。作为实现汇率统一化和放松管制的标志，1995 年外汇市场价格的平均数（包括交易成本和交易税）与官方汇率之差平均为 2%，而 1989 年则高达 72%。在 16 个国家，这一汇率差为零或不足 3%；只有 5 个国家在 10% 以上（1995 年）。

税制改革：中性化和简单化

在此前几十年，保护主义模式和随意性的政府干预产生了一种非常不合理的税制。它的多重税率无功效可言，复杂的税率居于很高的水平，从而扭曲了生产的决策，影响了工作，使储蓄受到了损害。它确立的许多免税试图促进投资和发展某些部门。但是，由于税收机构软弱，免税难以被管理。80年代发展模式的重新设计使这种状况发生了变化。拉美国家对税制进行了深刻的改革，改革的方向是实现中性化，在立法和行政管理方面使税制简化，力求获得更多的税收。

1980年，外贸税占中等国家税收的29.9%。它在一定程度上已被更多的国内税取而代之。目前，外贸税仅占税收收入的16.6%。为了减缓征税对生产和储蓄的扭曲效应，21个国家对消费采纳了增值税；2个国家将于1997年采用增值税。但是，增值税的征税比率大大低于其法定税率，因为许多最终产品和服务未被包括在税基中，而且还有行政管理和控制方面的问题。所有这一切都进一步制约了增值税的中性化。过去对公司利润实施的极高的边际税率已被降低；只有3个国家的边际税率高于美国的最高边际税率（39.6%）。为了实现公平，个人所得税仍然保留着多种不同的税率，尽管这些税率与过去相比已被降低。为了改善税收的征收工作，14个国家已建立了监督大税户的特殊单位。大多数税收管理机构已放弃了过去那种根据税收划分功能的做法，采用了更为有效的组织形式。即便如此，在整个拉美地区，偷税漏税依然十分普遍；而且，在一些重要的领域（如经常性地关注大部分纳税人的纳税情况、监督、征收以及执法），管理仍然软弱无力。

开放金融体系和改善监督

在 80 年代初期以前，金融压抑是司空见惯的。它包括这样一些规范的做法：控制利率，用各种手段将信贷配置到具体的部门，国家深深地直接参与金融活动。在缺乏其他手段的情况下，存款的准备金要求就被用来控制货币。由于缺乏一种以可靠信息和客观的风险衡量标准为基础的具有连贯性的管理框架、监督和审慎的规则，金融活动只能通过前后不一致的行政调控手段来加以控制；这种调控损害了竞争，也不利于新的金融活动的发展。这些情况于 70 年代开始发生变化，并在 80 年代实现了更大的转变。当时拉美国家已认识到，金融部门能疏导储蓄，使投资更为有效，因而在发展进程中发挥着核心作用。最近，人们认识到，信息对于提高投资质量、加快采纳和传播生产及管理方面的革新来说是至关重要的，而金融部门和资本市场在创造和处理信息的过程中发挥着作用。

80 年代后期以来开展的金融改革集中在减少或取消确定目标的信贷计划，放开利率，降低准备金率要求以及建立一个现代化的银行调控体系。这些改革朝着金融市场业务的自由化和建立一个充实的管理体系这个方向迈出了重要的一步，尽管这些措施在一些国家远远不能将金融市场的脆弱性减少到可被应付的水平。^① 开放金融体系的最常见的措施是削减或取消确定目标的信贷计划（有 19 个国家这样做）。两个国家取消了这样的计划，大多数国家至少减少了一半。放开利率也被普遍实施。14 个国家对一部分或所有存款利率取消了行政手段；17 个国家放开了贷款利率。目前，有 18 个国家的所有存款利率和贷款利率都由市

^① 尤其在货币需求尚不稳定的国家，降低准备金率将增加金融脆弱性。

场确定，只有一个国家对利率仍然有多方面的管制。^① 15个国家已降低了准备金率要求，其中7个国家的下降幅度达20个百分点或更多。因此，总共有15个国家的活期存款准备金率不超过20%。在该地区的金融改革大潮中，大多数国家建立了现代化的银行管理体系和资本市场体系。目前，14个国家拥有一种与其金融活动的发展水平相符的调控体系和审慎的监督体系。

私有化：成就巨大，但各国之间有差异

拉美地区的私有化取得了巨大的成就，尽管各国之间有差异。在50年代至80年代初期，拉美国家的战略是制约某些市场中自然形成的垄断条件，并向那些在经济上和社会上具有重要意义的地区扩大投资和提供服务，因为私人部门缺乏资金或某些项目具有内在的风险。拉美国家把建立国有企业作为该战略的一个组成部分，因此这一时期国有企业的数量和重要性都在上升。但在80年代，人们开始认识到，许多国有企业因缺乏市场纪律而导致效益低下、业务活动毫无活力、经济上亏损严重。私有化不仅要提高效益和改善财政状况，而且还要强化国际收支、刺激外国投资、减少外债、全面地加强竞争和扩大商品、服务和资本市场。

在90年代，拉美是全球范围内私有化的先导。在1990～1994年期间达成的694笔买卖占发展中国家私有化交易额的一半以上。墨西哥和阿根廷的私有化交易额最大，分别为240亿美元和180亿美元，占这些年份国内生产总值的2%和1.2%。如果将经济规模考虑在内，那么还有7个国家的私有化努力与墨西哥和阿根廷相仿。在该地区的私有化总额中，43.4%来自公共服

^① 阿根廷和智利只对信贷市场很小一部分的贷款利率实施限制性程序。

务部门。该部门在传统上是不对私人参与开放的，因此它提高劳动生产率和效益的潜力也比较大。另有 23.4% 来自银行和金融机构的出卖，这也促进了金融改革的趋势。私有化产生的最为积极、最为明显的成效是扩大了外国投资。参与私有化的外国投资平均占外资总数的 21%。私有化还使更多的外国投资试图从私有化后的公司中获利，或在私有化后变得更具吸引力的辅助性活动中进行投资。

有限的劳工改革

与其他领域相比，劳工领域中的改革是有限的。改革的重点是减少解雇雇员的成本，并使招聘临时工变得比较容易。过去那种规范劳工活动的规则是为了确保劳动力市场的稳定，使工人不受失业、疾病和年老的损失。但是，这些目标并没有完全达到，因为解雇和停聘带来的高昂而不稳定的成本，导致劳动力出现了过度的流动，而居高不下的非工资成本则助长了非正规部门的扩大。

在该地区的大部分国家，解雇一个工作期限超过一年的工人带来的成本，大于一个月的工资，在 8 个国家，这一成本在 2 个月工资以上。如果一个工人的工作期限在 10 年以上，解雇他的成本会更大，在大多数国家至少相当于 6 个月的工资，在 8 个国家则相当于 12 个月的工资。阿根廷、哥伦比亚、危地马拉、巴拿马和秘鲁最近开始进行的改革是要调节解雇雇员的成本。阿根廷和巴拿马规定了解雇费的上限。哥伦比亚、危地马拉和秘鲁设立了一种年度支付工资制，以取代在劳动合同终止时使用的补偿支付制。年度支付工资制的计算法以工作的年限和最近的工资为基础。在哥伦比亚、巴拿马和秘鲁，过去的惯例是，如公司无解雇其雇员的正当理由，它有义务为雇员增加一定年限的工龄。目

前公司的这一义务已被减轻或取消。因此，新的规则是试图减少公司在解雇其雇员时承受的解雇成本的不确定性（在一些情况下是解雇成本的实际数额）。为了减少对解雇工人的限制，一些国家鼓励采用招聘临时工的各种程序，以便增加某些种类的劳工契约的灵活性。

在该地区的大多数国家，非工资成本（如公司和雇员为各种社会保障、卫生、教育和失业计划缴纳的份金）是很高的，更不必说其他一些非工资福利，如休假、奖金和产假。在阿根廷、巴西、哥伦比亚和乌拉圭，提供给上述计划的这种份金相当于直接工资成本的 30%，另外 8 个国家中占 15~30%。除智利以外，没有一个拉美国家为控制这些成本而采取措施。作为 1981 年社会保障制度改革的一个组成部分，智利的养老金支付额从过去的 18.89~20.7% 下降到 13%。

社会保障改革刚起步

高支付仅仅反映了该地区大多数养老金保障制度的困难。公共部门管理的社会保障制度所提供的好处，与个人缴纳的份金没有联系，从而增加了未来支付巨额养老金的义务，降低了财政储备的水平，并缩小了覆盖面。为了解决这一问题，阿根廷、哥伦比亚、墨西哥、秘鲁和乌拉圭正在实施养老金改革。这些改革的共同点是建立一个以个人资本化原则为基础的私人养老金基金。为了尊重养老金制度业已承担的义务，同时保证提供基本的或最低的养老金，上述国家用各种方法使新的资本化制度与旧的公共制度联系在一起。这些方法包括：秘鲁和哥伦比亚采用竞争的方法，阿根廷和乌拉圭使新旧两种制度互补，墨西哥则在中期内废弃公共制度。这些改革的设想是，通过提高退休年龄、调整缴纳份金的比率或对养老金的获得提出更为严格的条件等途径，减少