

江时学 主编

拉美国家的经济改革

静悄悄的“革命”

国有企业私有化

统一税种税率与
财政分权的矛盾

瘸腿的社会保障制度

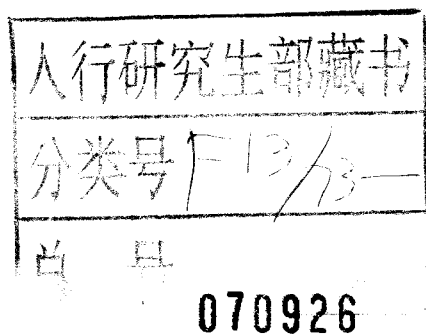
古巴式社会主义的改革

经济管理出版社

中国社会科学院出版基金项目

拉美国家的经济改革

江时学 主编



责任编辑 徐小玖
版式设计 蒋 方
责任校对 郭甦生

图书在版编目 (CIP) 数据

拉美国家的经济改革/江时学主编. —北京: 经济管理出版社, 1998. 1

ISBN 7-80118-539-0

I. 拉… II. 江… III. 经济改革-概况-拉丁美洲
IV. F173.01

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (97) 第 23727 号

拉美国家的经济改革

江时学 主编

出版: 经济管理出版社

(北京市新街口六条红园胡同 8 号 邮编: 100035)

发行: 经济管理出版社总发行 全国各地新华书店经销

印刷: 北京曙光印刷厂

850×1168 毫米 1/32 7.75 印张 200 千字

1998 年 1 月第 1 版 1998 年 1 月北京第 1 次印刷

印数: 1—6000 册

ISBN7-80118-539-0/F·518

定价: 12.80 元

· 版权所有 翻印必究 ·

(凡购本社图书, 如有印装错误, 由本社发行部负责调换。

地址: 北京阜外月坛北小街 2 号 邮编: 100836)

学术委员会评审意见

本书稿是江时学同志主持的国家社科基金项目《拉美经济改革研究》的最终成果。书稿从外贸、外资、国有企业、金融、财税、劳工立法、社会保障等七个方面全面介绍和总结了拉美的经济改革，简要介绍了几个主要拉美国家的经济改革案例，并综合总结了拉美经济改革的经验教训，回答了拉美国家为什么要进行改革，如何进行改革，改革的成效如何，有什么经验教训等几个大家都很关心的问题，无论在理论上和实践上都对我国的改革有一定的借鉴意义，是迄今为止我国唯一的一部全面论述拉美经济改革的专著，具有无可置疑的创新意义，被专家鉴定小组列为A级研究成果。故此，学术委员会决定向院科研局提出推荐，希望能资助出版，使之发挥社会效益。

学术委员会副主任 曾昭耀

1997年8月3日

专家评审意见之一

中国社会科学院研究员 徐世澄：

这部著作的出版，有重要的理论、实践意义，它全面地介绍、分析了拉美各国经济改革的起因、过程、方式、政策、成效、经验教训，对我国的经济改革和现代化建设具有借鉴意义。作者从外贸、外资、国企、金融、财税、劳工立法、社会保障制度等方面对拉美的改革进行了较详细的剖析，与此同时，又以古巴、阿根廷、墨西哥、巴西、智利、委内瑞拉等国的经济改革为实例，生动地阐述了拉美不同类型国家的经济改革的经验教训。本书论据正确，材料翔实，文字表述清楚，是一本难得的、有价值的学术著作。

我本人1996年至1997年5月在墨西哥大学经济研究所工作一年，据我所知，目前在墨西哥和其他拉美国家还没有人（或机构）撰写过类似著作，因此，这部著作的创新意义是不言而喻的。

1997年7月28日

专家评审意见之二

中国社会科学院研究员 陈芝芸：

拉美经济改革是当前世界经济改革大潮的重要组成部分，对其成败得失和经验教训的研究具有重要的理论和现实意义。拉美经济改革与我国当前的改革也有相似之处，因此本书的出版是很有现实意义的。

本书是我国第一本全面系统论述拉美经济改革的学术专著，它从外贸、外资、国有企业改造、财税、金融、劳工立法、社会保障制度等七个方面对当前拉美国家的经济改革作了较为详细的论述，内容丰富，资料翔实，其中许多方面是以往同类研究成果较少涉及的领域，因此，在一定程度上是填补了一项空白。

作者能以马克思主义的立场、观点和方法对拉美经济改革进行较为深入的分析，在大量参阅国外资料的基础上，提出自己的见解，观点明确、论述清楚。

本书是由江时学同志主持的一个集体项目。这一成果凝聚了全体作者的心血。它的出版将使其发挥应有的社会效果。特此推荐。

1997年7月28日

序

李明德

在当代拉美经济发展史上，始于 80 年代后期的经济改革，将留下引人注目的一页，因为这一改革抛弃了延续时间长达近半个世纪的进口替代工业化发展模式，取而代之的是一个注重外向发展和强调市场调节机制的新的发展模式。

智利的经济改革早在 70 年代初就开始了。而其他拉美国家的改革则始于 80 年代后期。也就是说，绝大多数拉美国家的改革要比我国的改革晚十年左右的时间。

我国的改革与拉美的改革重要的不同之处在于：我国的改革是以邓小平建设有中国特色社会主义理论为指导，而拉美的改革则基本上是以新自由主义和新结构主义为其理论基础的；我国的改革是为了从过去的中央计划经济体制向社会主义市场经济体制转变，而拉美国家（除古巴外）的经济体制本来就具有市场经济的性质，因此它们的改革仅仅是为了完善这样一种体制，使市场机制发挥更大的作用；我国的改革是从农村改革开始的，因而农民首先获得了改革的好处。而拉美的改革则主要集中在城市，基本上没有或很少触及农村，农民也未能从改革中获得多少利益；我国的国有企业改革着眼于搞好整个国有经济，增强社会主义公有制的主体作用，拉美的国有企业改革则以私有化为主。

但是，我国的改革与拉美的改革也有一些共同之处。第一，我国改革的目标是“对外开放，对内搞活”；拉美国家的改革是为了扩

大国民经济的外向性和强化市场机制的调节作用。第二，我国的改革与拉美的改革面临的外部条件也基本相同，即经济的全球化趋势日益加快，和平与发展越来越成为世界的主流。第三，我们在改革中遇到的不少问题和困难，拉美国家也遇到过。这些问题和困难包括：如何在减少国家干预的同时又不放松对宏观经济的管理调控？在开放市场的过程中要不要保护以及如何保护民族工业？如何使大多数人分享到经济改革带来的好处？如何避免收入分配上的两极分化？如何在改革过程中兼顾控制通货膨胀、扩大就业机会和维系适度的经济增长率等问题。

由此可见，对拉美国家的经济改革开展研究，并总结其经验教训，对于我国的改革开放来说也是有借鉴意义的。本书是我所部分科研人员研究这一课题的最新成果。我希望读者能从本书中了解到以下几个问题：拉美国家为什么要进行经济改革？它们是如何进行改革的？改革的成效如何？我们能得到什么经验教训？

1997年7月于中国社会科学院拉丁美洲研究所

导 论

自 80 年代后期起,几乎所有拉美国家都开始进行经济改革。这一改革的范围之广、程度之深、声势之大、影响之巨,不仅在拉美历史上是绝无仅有的,而且在整个第三世界也是少见的。无怪乎它被许多人视为拉美大陆上的一次“静悄悄的革命”或“经济政变”。

第一节 拉美经济改革的动因

拉美国家为什么要进行经济改革?换言之,拉美经济改革的动因何在?

对拉美经济发展进程有着重要影响的美洲开发银行在分析拉美经济改革时指出:“在大多数拉美国家,改革以前出现了经济条件不断恶化的局面:投资率下降,增长率得不到提高或降低,财政赤字庞大,通货膨胀居高不下以及金融中介活动迅速萎缩,等等。”^①正是这一“不断恶化的局面”,才使拉美国家走上了改革之路。

众所周知,“二战”后至 80 年代初以前,拉美国家奉行的是进口替代工业化发展模式。毫无疑问,这一发展模式“既有成就,也有挫折”,^②就整个拉美地区而言,国内生产总值年均增长率从 1951~1960 年的 5.1% 提高到 1961~1970 年的 5.8%。事实上,在 1950~1973 年期间,除联邦德国、日本、韩国、中国台湾省和泰国以外,

① 美洲开发银行:《拉美经济与社会进步:1996 年报告》,第 77 页。

② E·伊格莱西亚斯:《拉丁美洲:21 世纪前的经济和社会变革》,国际货币基金组织,1993 年 9 月 26 日,第 18 页。

世界上没有一个国家和地区的经济增长率超过拉美。^①

进口替代工业化发展模式的绩效还表现在以下几个方面：其一，许多拉美国家都建立起了初具规模的工业部门，因此，制造业产值在国内生产总值中的比重不断上升：1950年为18.8%，1960年上升到21%，1970年和1980年分别为23%和24%。^②其二，投资占国内生产总值的比重从1950年的17.7%扩大到1980年的29%。^③其三，随着经济的发展，社会领域也发生了巨大的变化。例如，拉美人的预期寿命从1950~1955年的52岁提高到80年代初期的65岁，而婴儿死亡率则从同期的128‰下降到77‰。此外，15岁以上人口的文盲率从50年代初的44%跌落到80年代初的23%。^④

虽然进口替代工业化发展模式取得了显著的成效，但它的缺陷和弊端也是不容忽视的。

第一，对外资的依赖性愈益严重。一方面，拉美国家忽视劳动力资源的比较优势，片面追求资本密集型；另一方面，该地区的储蓄率得不到提高，资本形成能力十分低下。其结果是，进口替代工业化的发展模式的实施越来越严重地依赖于外资。当外部条件发生不利的变化时，拉美国家终于在80年代初陷入了极为严重的债务危机。

第二，在贸易壁垒的高度保护下，企业效益徘徊不前，国际竞争力得不到提高。这一点可从拉美在世界出口总额中的比重大幅度下降这一事实中看出。50年代，拉美的这一比重为12%，但是至80

① E·伊格莱西亚斯：《拉丁美洲：21世纪前的经济和社会变革》，国际货币基金组织，1993年9月26日，第18页。

②③ E·伊格莱西亚斯：《拉丁美洲：21世纪前的经济和社会变革》，国际货币基金组织，1993年9月26日，第19页。

④ E·伊格莱西亚斯：《拉丁美洲：21世纪前的经济和社会变革》，国际货币基金组织，1993年9月26日，第20页。

年代初却下降到了4%，尽管在此期间世界贸易在迅速扩大。^①

第三，进口替代工业化发展模式的基本目标之一，即替代进口和扩大出口多样化，未能彻底实现。换言之，虽然一般消费品的进口明显减少，但资本货的进口却大量增加，因此国际收支状况依然未能得到有效的改善。此外，大部分拉美国家的出口依然以初级产品和传统的劳动力密集型制成品为主。只有墨西哥、巴西和阿根廷等国的少数工业制成品在世界市场上拥有有限的一席之地。

此外，通货膨胀率居高不下，收入分配持续不公，也是困扰拉美国家的严重问题。

总之，进口替代工业化发展模式的缺陷和弊端是显而易见的，而且也是十分突出的。这些缺陷和弊端与80年代初不利的外部条件结合在一起，终于使拉美陷入了30年代大萧条以来最为严重的经济危机。

面对债务危机和经济危机的双重打击，拉美国家首先采取了以控制进口为主要内容的应急性调整措施。这种调整在一定程度上缓解了国际收支的“险情”，但国民经济依然得不到复苏。因此，自80年代中期起，许多拉美国家开始放弃衰退性经济调整，转而进行经济改革。

如果说“失去的十年”是促使拉美国家进行经济改革的首要动力；那么新自由主义和新结构主义则构成了这一改革的理论基础。

新自由主义学说的核心之一，就是主张减少国家干预和扩大对外开放。它认为，拉美经济危机的根源在于该地区实施了内向增长模式和保护主义政策；此外，国家在经济中发挥的作用过大和私人部门的相对软弱，也是不容忽视的重要因素。^②因此，拉美国家必须采取以下措施：（1）使对外贸易实现自由化。这是因为，进口替代

① E·伊格莱西亚斯：《拉丁美洲：21世纪前的经济和社会变革》，国际货币基金组织，1993年9月26日，第22页。

② 转引自O·松凯尔等：《90年代的新结构主义与新自由主义之争》，载拉美经委会：《拉美经委会评论》，1990年12月。

或内向发展政策鼓励资源向国内市场倾斜，从而打击了出口；而鼓励出口的外向发展政策则能从世界市场上获得竞争性压力，从而带来技术创新和高效益。(2) 政府不应干预价格体系，因为未被扭曲的价格能最大限度地促进经济增长。(3) 缩小公共部门的规模，尤其要对生产领域中的大多数国有企业进行私有化。实施私有化的方法可采用以下三种：一是把国有企业的资产出售给私人部门；二是与私人部门达成协议，允许其提供原来只应该由国家提供的商品和服务；三是允许私人公司进入国家垄断的市场。为此，国家应废除有关法规和取消限制私人部门进入市场的障碍。(4) 政府要努力消灭财政赤字，减轻税收负担。(5) 减少政府的调控，如放松对劳动力市场的控制，放开利率，取消对信贷机制的管制，等等。^①

应该指出，新自由主义学说对拉美的影响由来已久。早在 50 年代中期，弗里德曼的同事、芝加哥大学教授哈伯格，就在该大学中为来自拉美的学生设立了一个经济学博士学位计划。有些年份，芝加哥大学从拉美招收了 20 名攻读经济学博士学位的学生。哈伯格是市场经济的积极推崇者，不主张国家对经济进行干预。他曾为来自拉美的三代学生做过导师。在他教过的学生中，许多人目前正在拉美国家的政府中任部长或中央银行行长等职，或已成了著名的企业家。这些人成了拉美经济改革的积极推动者。例如，70 年代中期，他的一些智利学生毕业后回到圣地亚哥，在政府中担任了重要的职务，为皮诺切特实施自由市场经济政策出谋划策。^②

这些所谓“芝加哥弟子”在智利推行的改革取得显而易见的成效后，新自由主义思想在拉美迅速传播。秘鲁人埃尔南多·德·索托的《另一条道路》和美国人 F·福山的《历史的终结与最后一个

① J·M·萨拉查—希林纳克斯：《经济发展中国家与市场的作用》，载 O·松凯尔主编：《从内部发展：用新结构主义方法解释拉丁美洲》，林—雷纳出版公司 1993 年版，第 271 页。

② (美国)《华尔街日报》，1996 年 9 月 12 日。

人》能在许多拉美国家长期成为畅销书，就是最好的说明。^①这两本书都主张减少国家干预和强化市场机制的力量。

当然，新自由主义思想在拉美的传播与美国政府、世界银行和国际货币基金组织对拉美国家施加的压力有着密切的关系。事实上，1985年美国提出的“贝克计划”，就是以新自由主义为基础的。该计划认为，为了解决债务危机，拉美国家必须对国有企业进行私有化，提高非国有企业的经济效益，减少政府对经济的干预；进一步开放资本市场和股票市场；放松投资限制，为本国投资和外国投资创造更好的投资气候；实现贸易自由化和进口管制的合理化；改革税收体系；改革劳动力市场，以消除劳动力供求中的刚性；改正价格扭曲。

美国政府、国际货币基金组织和世界银行对拉美国家决策的影响是不容低估的。由于债务危机使拉美国家在国际资本市场上的资信急剧下降，进入拉美地区的外国私人资本急剧减少。因此，拉美国家希望从世界银行等多边机构和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接受国进行新自由主义改革的条件。

除新自由主义以外，新结构主义也在一定程度上为拉美国家的改革提供了理论基础。^②新结构主义认为：(1) 把进口替代作为工业化进程的一个“学习阶段”是必要的，但这一阶段在拉美延续的时间太长了。因此，拉美国家现在应利用积累起来的工业基础，将进口替代改为出口导向。(2) 如同市场有缺陷那样，国家干预也有缺陷；尤其在国家涉足各个不同领域时，其缺陷也就更为明显和严重。(3) 当前拉美国家生产改造的目的之一应是加强生产体系的国际参与。(4) 在面向生产现代化的调整 and 改革中，拉美国家要考虑到不断变化的国际环境和这种环境为拉美对外经济政策的选择所提供的

① 事实上，《另一条道路》的影响超出了拉美。甚至里根总统和撒切尔夫人也援引该书的字句（见L·贝瑟尔主编：《剑桥拉丁美洲史》第8卷，剑桥大学出版社）。

② 关于新自由主义与新结构主义的异同，见江时学：《拉美发展模式研究》，经济管理出版社1996年版。

战略条件。^①

必须指出,无论是新自由主义还是新结构主义,它们之所以能成为拉美改革的理论基础,在很大程度上是因为自 80 年代后期起,随着拉美“民主化”浪潮的兴起,该地区出现了一批所谓“技术政治家”(technopol),如墨西哥前总统萨利纳斯和财政部长阿斯佩、阿根廷前经济部长卡瓦略和智利前财政部长福克斯莱,等等。^② 他们与“技术专家”(technocrat)既有相似之处,也有不同之处。相似之处是,两者都通晓和信奉自由市场经济学原理。不同之处是,“技术专家”仅仅以政府顾问的角色参与政府经济决策的制定过程,而“技术政治家”则除了掌握丰富的自由市场经济学知识以外,还懂得如何贯彻落实经济政策。用 J·威廉姆森的话来说就是:“一个成功的技术政治家需要把两者不同的技术结合在一起。一是作为成功的应用经济学家应该拥有的技术;他在追求经济目标时有能力判断在什么样的具体情况下应采用什么样的制度和政策;二是作为一个成功的政治家应有的技术;他能说服其他人采纳他认为是合适的政策。”^③

第二节 拉美经济改革的性质和时期界定

一、经济改革的性质

拉美的这一经济改革是拉美经济发展史上带有阶段性转折的重大历程。它不是某些经济政策的局部调整,而是指导理论的更新,发

① 关于新结构主义的主张,见苏振兴:《拉丁美洲的新结构主义》,载《拉丁美洲研究》1991年第2期;O·松凯尔等:《90年代的新结构主义与新自由主义之争》,载拉美经委会:《拉美经委会评论》,1990年12月;J·拉莫斯:《增长、危机和战略性转变》,载拉美经委会:《拉美经委会评论》,1993年8月。

② 最早使用“技术政治家”这一称呼的是美国的两位研究拉美问题的学者J·多明格斯和R·费根。参见J·威廉姆森:《政策改革的政治经济学》,美国国际经济研究所,1994年。

③ J·威廉姆森:《政策改革的政治经济学》,美国国际经济研究所,1994年,第12页。

展模式的转换。它不是仅仅发生在少数国家的变化，而是席卷拉美全地区的汹涌大潮。因此，这是一场具有全局意义的经济革命。

判断拉美这场经济改革的性质，应从这场变革的实质内容来确定。这场变革的要害是，新自由主义经济思想在很大程度上替换了原来在拉美盛行的结构主义（或发展主义）理论，经济自由化和国际化模式在很大程度上改造了过去的进口替代工业化模式。在改革过程中将西方经济理论与拉美实际相结合，形成新自由主义思想和新结构主义思想相结合的、具有拉美特点的新自由主义经济模式。

这场经济模式的转换突出地表现在几个方面：（1）减少政府对经济生活的直接干预，加强各种经济杠杆对市场经济的调节作用，逐步发展完善国内的市场体系。（2）国家作为生产资料的直接拥有者和生产过程的直接参与者的作用已大大削弱。私人经济在经济活动中的作用加强。（3）对外贸易的控制程度放松，贸易自由化程度提高。（4）加强对外国直接投资的引进和利用，减少对其投资和收益汇回的限制。面向国内和面向国外市场的产业都受到鼓励。（5）拓宽了制造业市场面向的选择。（6）逐步对外开放本国的金融市场。这些变化集中到一点就是要力求使经济活动按照市场经济的客观规律去运转，而不是人为地扭曲经济规律的作用。

拉美和其他发展中国家一样，经济改革是处在国内市场体系尚未充分发育和完善的基础上，处在国际市场受西方经济强国的垄断和支配状况中进行的。拉美国家不能不在改革的同时，保留一定程度的政府干预和对外保护，否则，无情的市场竞争，将残酷地吞噬经济改革的成果，甚至使经济改革夭折。

一般地说，经济改革可以分解为几个侧面，如经济体制改革，社会经济结构改革（主要指所有制的变革），宏观经济政策的根本性调整，产业结构的改造，增长方式的转换等。拉美经济改革的侧重面，主要在经济政策和管理体制方面，并且对部分企业的所有制进行了改革。拉美经济改革是否包含了体制改革？拉美经委会认为，改革

前拉美经济不是计划经济体制，因此，不存在从计划经济体制向市场经济体制转变的问题，这是事实。然而，在市场经济体制这个总框架内，还存在集权过度，以及其他一些不符合市场经济有效运转的管理制度。在这些方面，拉美这一轮经济改革不仅触及到，而且着力进行了改革。

自由化、私有化和国际化这三个趋向是拉美经济改革的主要特征。自由化是指减少政府对经济的直接干预。私有化是指国家退出生产第一线，让位给私人。国际化是扩大对外开放程度。如果一般地分析 80 年代以来发展中国家经济改革的特征，那么还应该加上“现代化”这一点。在拉美，现代化进程在历史长河中演进着，但不是这轮经济改革的特征。拉美目前还没有余力将现代化放到当前改革的突出地位。

二、拉美经济改革的时期划分

拉美经济改革从什么时候开始？一曰从 1973 年智利皮诺切特政府上台以后开始。二曰从 1982 年经济危机以后开始。三曰从 1986 年墨西哥外贸体制改革开始。四曰从 1989 年布雷迪计划实施以后改革才真正开展起来。以上各种说法都有一定的道理。

界定拉美这场经济改革的起点及其时期划分，应以这场改革的性质和特征为依据，用历史纵向比较的观点去分析。既然这场改革是两种不同的经济模式的转换，那么符合这一转换的性质和特征的改革行为，都属于这一轮改革的范围，改革前被拉美国家广泛接受的经济模式，在拉美存在了四五十年。改革后的新模式从 70 年代初期的智利到 90 年代中期的巴西才 20 余年。这一场改革尚在深入发展中。

拉美各国经济改革的进展有先有后，但都不是孤立的现象。各国的改革都在同一思潮影响下进行，改革动因相似。每个国家的改革对其他国家都产生影响，其做法及成败都给其他国家提供了借鉴。因此，拉美经济改革的进程可以作为一个整体来划分时段。

大部分拉美国家的改革是从80年代后期开始的,但智利是一个例外。70年代初期,在智利,一些从美国留学回来的“芝加哥弟子”,主张实行货币主义的经济政策,以改造原有的以进口替代工业化为特征的经济模式。在军政府的支持下,取得了成功。智利改革成功,虽未立刻引起其他拉美国家的效法和响应,但也不是没有产生影响。70年代,有些国家针对本国经济存在的问题,进行了战略性的调整,如巴西在70年代就将进口替代战略与鼓励出口的战略相结合,鼓励出口产业的发展,鼓励外国直接投资的进入。到80年代,智利在西方经济危机冲击下,表现优于其他拉美国家,困难轻于其他拉美大国,在拉美起了示范的作用。

1982~1985年间,是拉美各国进行应急性经济调整,以对付西方经济危机冲击的时期,也是各国高层决策者、经济界和学术界对拉美发展战略和经济模式进行认真反思的时期。从1982年墨西哥爆发债务危机开始,一连串国家先后出现国际收支危机,并导致经济发展危机。各国手忙脚乱地采取头痛医头,脚痛医脚的调整措施,没能扭转经济颓势。“反思”不能不提上日程。

1986~1990年是拉美经济改革启动和初步发展的时期。1986年墨西哥实行外贸体制改革是拉美经济改革进入行动的标志。接着,委内瑞拉、哥伦比亚、玻利维亚也相继进行经济改革。但是,这个时期由于拉美仍处于严重的债务危机之中,像巴西、阿根廷、秘鲁等大国也是重债国,忙于债务谈判,或因沉重的债务支付而无力进行经济改革。秘鲁则因加西亚总统的政策失误而未能推行改革。

1991年后是拉美经济改革全面开展和逐渐深入的时期。1989~1990年拉美重债国家分别先后与美国就布雷迪计划达成协议。拉美经济获得喘息时机,各国遂加大了改革力度:私有化,货币制度改革,放松外资、外贸管理和限制,以及这些国家金融市场对外开放等。在这一时期,各国的改革步子大了,推进快了,主要拉美国家经济模式的转换基本上得以实现。