

从阿根廷危机看拉美的发展模式

李 珍

[摘要] 阿根廷曾是一个资源丰富、收入较高的拉美富国,一度被人们誉为“南美的巴黎”,因在20世纪90年代进行了规模巨大、程度深远的经济改革而被视为自由市场经济的“榜样”和“改革明星”,为什么现在却因为严重的经济和政治危机而走到了几乎破产的境地?本文将通过对80年代阿根廷新自由主义经济改革的回顾,综合国内外各种因素分析这次危机发生的深刻原因,并对拉美经济发展模式提出一些新的反思。

[关键词] 新自由主义改革;经济危机;发展模式;国际货币基金组织(IMF)

[中图分类号] F11 **[文献标识码]** A **[文章编号]** 1008-1755(2002)05-0073-77

一、20世纪80年代以来阿根廷的新自由主义经济改革

和其他拉美国家一样,在1980年代全球债务危机的整体形势下,阿根廷的阿方辛政府为了解决国内债务问题,不得不接受西方债权国和债权银行通过IMF等多边国际金融组织提出的一系列经济调整与改革措施。1989年梅内姆总统上台后,即开始全面执行所谓的新自由主义经济理论,1991年4月实行“可兑换计划”,采取包括改革金融制度、税收制度、放宽外贸限制和进行全面私有化等具有代表性的新自由主义改革措施。^[1]阿根廷的改革进展迅速,尤其在贸易方面,1990年底对进口的数量限制已基本取消,平均关税从1989年的26%降至1990年的17%,1991年上半年进一步降至10%。^[2]政府大规模的私有化不仅囊括大型企业以至军事项目,甚至连小公司也不放过。虽然这些措施使阿根廷的经济形势一度有所好转,大量企业的私有化在最初阶段也增加了国家的财政收入,据统计1990—1999年阿根廷私有化总收入达234亿美元,但是这种收入与其所拍卖国有企业的实际价值往往是不成正比的,严重者甚至导致国有资本的流失,而且由于

政府完全放弃了对经济的宏观调控而任其自由发展,在某种意义上已经为后来的危机埋下了祸根。

事实上,阿根廷的经济自1999年就开始不景气并连续三年呈现负增长,国内生产总值不断下降,全国失业率高达18.3%;偿债能力下降,引起国际债权人的疑虑,其外债已从1997年的1250亿美元增至2000年的近1500亿美元,^[3]而且债务的相当部分不是投入生产部门,而是被公共部门用于非生产性目的。2000年3月,阿根廷新任经济部长卡瓦略提出一项《竞争力法》法案,试图通过改革来重振经济,主要内容是大幅度削减公共开支,如压缩政府对教育和社会福利事业的投入,调整和改革国有企业。该法案遭到公众的强烈反对,激化了国内矛盾,却得到了国际货币基金组织的支持,因为它恰恰符合新自由主义结构改革要求。2002年1月,由于比索贬值和债务危机的激化,15天内换上的第5位阿根廷总统杜阿尔德在其就职演说中指责,正是1990年代采取美国支持的自由市场政策导致了国家的崩溃,“阿根廷受到毁坏,这种模式破坏了一切”,^[4]随后决定取消实行近11年的货币局制度,整个国家陷入一片混乱:统计失业率达到20%,中央银行

存款从 350 亿下跌到 180 亿美元,24%的银行储蓄流失,预算赤字上升到 90 亿美元(占了严重紧缩 GDP 的 4%以上)。^[5]据资料显示,在新自由主义改革之前,阿根廷的人均收入从 20 世纪初直至 30 年代在发展中国家中是很高的,因此国外理论界普遍认为,“阿根廷的情况之所以突出并不是因为它是新兴工业国的‘成功’范例,而可能恰恰是因为 90 年代它所实施的结构调整方案在第三世界里是非常极端的。”^[6]通过这种鲜明对比,我们可以更加清晰地看到,新自由主义不仅没有给阿根廷带来持续的经济增长,反而在很大程度上造成国家经济的严重衰退和国民生活水平的大幅度降低,使国家几乎陷于破产的境地。

二、阿根廷危机的原因与教训

1. 失误的国内经济政策

现在成为众矢之的的货币局制度和“可兑换计划”,是 11 年来阿根廷经济运行规则的支柱,其主要内容是将比索与美元直接挂钩,1 比索兑换 1 美元。正如有分析人士形容的那样,货币局汇率制度仿佛“砍掉了阿根廷的货币政策这一条胳膊”,意味着阿根廷中央银行实际上没有发行货币的自主权,政府无法有效地运用降低利率或放松银根等手段来调控经济,并且“需要严格遵循美国联邦储备局主席格林斯潘所做出的每一项决定,他关于美国利率的决策对于所有的美国贸易和投资伙伴都将产生直接的后果”。^[7]1990 年代后期美国实行“强势美元”政策,作为发展中国家的阿根廷生产率相对低下,这种政策无形中提高了其企业的生产成本,导致产品竞争力相对削弱。在货币局机制下,很容易出现信任危机,而国内外信心的崩溃也就是导致阿根廷这次危机的因素之一。现在越来越多的人开始关注拉美地区的美元化问题,很多学者都认为本国货币不是拉美经济发展梦魇的深层次原因,而宏观经济管理不善和政策失误才是危机爆发的根本原因。^[8]采取这种美元化的货币政策,一方面国家不仅无法从本国货币中有所收益,反而要付出购买美元以交换本国比索的代价,阿根廷在实施的最初阶段就不得不花费 150 亿美元用于比索对美元的交换;另一方面也丧失了货币政策的独立性,难怪有学者认为“美元化是不稳定的一个极端解决方法……在一定意义上使经济陷于一种货币性束缚之中”。^[9]相比之下,墨西哥受到经济动荡和不连贯的货币政策的冲击,自 1995 年开始放弃固定汇率,采取浮动汇率体制,其经济到 1999 年能

够保持连续增长,而阿根廷却由于捆绑式汇率无法放松货币,造成经济急剧衰退,最终陷入危机,难以自拔。

2. 美国新政府的漠不关心

美国布什政府对新兴市场国家金融危机的态度无疑使阿根廷的形势雪上加霜,尤其是“9·11”事件后美国政府全力对付国际恐怖主义势力,不愿将精力投入其战略利益以外的其他问题,而小布什政府素以单边主义著称,对待国际问题更是一意孤行,完全不理睬国际准则和惯例要求。有的美国报刊认为,“在过去的一年中,美国在面对日益恶化的阿根廷局势时,表现出很大的消极倾向,最终导致了其金融衰落和严重的政治危机”,并建议布什政府更多地考虑阿根廷衰落的政治与外交政策含义,认为阿根廷的崩溃对于未来的政策处方有着重要意义。^[10]虽然小布什将墨西哥作为其上台后访问的第一个国家,并积极调整对拉美的政策,从经济、政治以至外交安全的战略出发,正式启动美洲自由贸易区的筹建进程,但是这并不意味着美国必然积极支持拉美国家自身的经济发展,阿根廷对于美国的重要性和亲疏程度显然无法与墨西哥相提并论。事实上从去年阿根廷开始出现危机症状时,美国政府一直冷淡地表示,阿根廷的问题是他们自己的事。据《纽约时报》报道,当阿根廷紧急向国际货币基金组织呼救时,是布什总统亲自干预,阻止了国际货币基金组织向阿根廷拨款,理由是以此向世界表明,今后再也不会有一揽子救援了。美国财政部长奥尼尔在谈到阿根廷危机时说:“他们陷入麻烦已经 70 多年了……国家根本没有任何出口可言,没人强迫,是他们自己喜欢那样”。这种无知和偏见性的评论,已经引起了国际上的普遍批评。美国的态度起了釜底抽薪的作用,导致对阿根廷经济的信心彻底崩溃,使其成为“美国不愿再为那些远离恐怖主义战争的国家提供一揽子协议的第一个牺牲品”。^[11]

3. 国际货币基金组织的药方

国际货币基金组织一直是 1990 年代阿根廷结构改革的积极支持者,它通过向阿根廷提供贷款迫使其接受附加的改革要求。如同很多发展中国家一样,阿根廷不得不与 IMF 签订各种“备用协议”,对经济进行“结构性改革”,包括:货币贬值、减少政府公共开支、吸引外资、取消补贴和价格控制、国有企业的私有化等,实质是“遵循建立在出口导向基础上的新自由主义发展模式”。^[12]阿根廷正是在这种思想的指导下展开了 1990 年代程度深远的新自由主义改革。2002 年 1 月

阿根廷发生危机后,IMF在新闻发布会上表示了对阿根廷局势的关注,同时也表明了该组织对待危机国的一贯态度:强调在得到阿根廷一个清晰连贯的计划之后,IMF将提供政策建议和技术支持,现在考虑进一步的资金支持还为时过早。^[13] IMF执行主席 Horst Kohler 在随后的声明中指出,IMF已经在银行、预算和债务管理方面提供了技术支援,并与阿根廷经济部长等人进行了讨论,认为这是双方“发展新关系的一个良好开端”。^[14] 2002年3月IMF派遣工作组到阿根廷对其总体经济形势进行评估,双方的讨论主要围绕以下问题:宏观经济框架,财政与货币政策,基础结构和机制改革等,IMF官员表示双方已经就总体纲要达成一致,但是目前仍不能确定其具体援助数额。^[15] 通过对IMF以上做法的分析,不难看出国际货币基金组织在阿根廷危机发生后,不是首先考虑给予资金援助以缓和危机所造成的严峻形势,而是仍试图借此机会迫使阿根廷继续走以前的改革之路,甚至还要进行更为深入的改革,它所建议的有关消除财政赤字、货币政策和采取措施整治外汇市场、对债务的重新安排等无不是典型IMF药方的体现。这种企图以一种药方包治百病的做法究竟能否发挥作用,的确令人深表怀疑。深陷于危机中的阿根廷,一方面迫切需要外部援助以走出危机阴影,另一方面却又同时面临可能继续丧失经济政策自主权的命运,这种代价必将对其经济发展产生十分深远的影响。

4. 国际金融体制的整体缺陷

回顾20世纪90年代以来的世界,各种经济危机频繁发生,从1994—1995年的墨西哥危机,1997—1998年东南亚金融风暴,1998年俄罗斯的金融动荡,到1998—1999年巴西危机,以及2001年土耳其和阿根廷出现的一系列危机,其中虽然有时涉及到各个国家的不同情况和原因,但是却在很大程度上“强调了重新思考国际金融机构以保证国际金融体制正常有序运行的重要性,以及经济基础设施——合理的宏观国民经济与结构政策,规范适当的金融体系的关键作用”。^[16] 连美国中央情报局在对2015年全球趋势的预言中也显示出悲观态度,认为全球化“是以华尔街的模式为榜样并为‘华盛顿共识’所统治”,预测这一进程将“充满荆棘并伴随着长期的金融动荡和日益加深的经济分化”。^[17] 有关国际金融体制问题的讨论由来已久,近年来频频发生的金融危机使这一问题再次引起人们的关注。例如国际投机资本的流动问题,据IMF估

计,目前在全球货币市场间流动的国际投机资本即国际游资至少有7.2万亿美元,相当于全球每年GDP的20%,其大多流向新兴市场国家,由于它所具有的投机性、无序性和破坏性特点,经常给这些国家造成资本流失和经济动荡。对于广大发展中国家来说,由于自身经济基础相对薄弱,参与国际市场时更需要增加警惕和防范金融危机意识,在本国经济尚不能抵御外部冲击时,不要过早开放本国金融市场,适当的资本管制是十分必要的,因为“国际金融市场的很多参与者都是变化无常的,往往更多受其群众本能而非谨慎和理性的决策所驱动”,^[18] 从2000年阿根廷的情况中显然可以看到这种因素的作用。以美国为首的发达国家却无视国际金融体制这种结构性问题,一味诱导发展中国家进行所谓的“新自由主义”结构改革,IMF也总是为发展中国家开相同的处方,结果只能导致问题和危机的增多。这种国际金融市场的体制性问题如果不能得到解决,就无法从根本上避免经济危机的发生。

三、对拉美国家经济发展模式的再思考

拉美国家在20世纪60、70年代普遍采取国家主导的进口替代工业化发展战略,强调政府计划与国家干预,虽然这一模式有其局限性,但是却为拉美各国战后的经济发展奠定了基础。80年代拉美国家普遍面临全球性债务危机的冲击,包括智利、墨西哥、阿根廷和巴西等拉美国家为获得西方贷款维持经济发展,不得不放弃原有的进口替代工业化发展战略,转而接受以美国为首的西方国家所鼓吹的一套新自由主义方案,采取包括财政紧缩、削减政府开支、金融和贸易自由化、取消管制和国有企业私有化等一系列改革措施,经济在短期内取得了一定成效,然而这一模式的缺陷也很快暴露出来,特别是墨西哥、巴西、阿根廷等国接连发生的金融动荡,终于使越来越多的人对新自由主义模式提出了质疑。据一些美国学者的研究,上个世纪90年代的十年间,拉美经济年增长不到3%,还不到新自由主义改革前的60、70年代6%平均增长率的一半,也低于世界银行估计的为减少贫困所必需的3.4%的最低增长率。90年代拉美GDP的人均增长率不到1.5%,大多数拉美人2000年同1980年一样穷。^[19] 拉美占世界贸易的份额1970年为8%,1980年降为5%,1990年只有3%。^[20] 2000年1月拉美和加勒比经济学家协会与古巴经济学家协会在哈瓦那召开的第二次全球化与发展大会上讨论了全球化与新自由主义的关系

系,与会学者指出“新自由主义政策的失败在于它没有能力避免国际金融危机的发生和金融泡沫带来的危机”。^[21]

这次阿根廷经济危机虽然经济上波及面不是很广,但其影响却十分深远,因为它“再次给人们提供了一个新自由主义模式失败的例证,这种巨大的心理冲击因素,将会长久地对未来经济政策制定者们产生重要影响”。^[22]在政治方面,它使越来越多的拉美国家认识到新自由主义模式的问题,并在一定程度上引发了对经济发展模式的重新思考。

实际上,学术界从20世纪90年代中期就开始进行有关拉美经济发展模式的讨论,存在着各种不同意见和观点。一些拉美学者提出了所谓“第四条道路(the Fourth Way)”这一模式“接受市场经济,全球经济一体化,自由贸易和国有企业私有化等华盛顿共识的所有核心教条”,^[23]就其实质而言仍未能摆脱新自由主义的基本框架,同时还主张采取激进的新政策以实现经济的可持续发展,却无法为拉美指明一条切实可行的经济发展道路。西方学者则普遍认为拉美的经济改革仍然不够彻底,需要进行“第二阶段的改革”,即“改革的制度化(institutionalisation of reform)”,指出拉美经济“缺乏强有力的现代机制以赋予国家必要的立法和规划机制”。^[24]世界银行的一些经济学家于1998年发表题为《长征:拉美、加勒比下10年的改革日程》的研究报告,也提出了一个相似的所谓“第二代改革”计划,进一步指出改革应主要集中于以下五个方面:增加人力资本投资并改善投资质量;建立有效的金融市场;改善法制环境;建立高质量的政府和公共部门;强化财政体制等,然而他们却并未提出具体的可行性改革计划。2000年11月,拉美经委会发表了《拉美和加勒比经济改革的影响、增长、就业和公平》的研究报告,经过一批专家历时三年的研究,在对拉美国家前期经济改革进行全面评估的基础上,对拉美第二代经济改革也提出了比较完整的建议。有人通过对比认为这两份报告存在许多共同或近似之处,由此提出“拉美经济学界和一些对拉美国家经济决策具有影响力的国际与地区机构在一些重大问题上的共识有所增加”。^[25]

这些观点虽然反映了学者们的不同立场和出发点,但至少从总体上说明学术界对20世纪80年代以来新自由主义改革在拉美所造成后果的重视,以及对这一模式的怀疑。经过这次阿根廷经济危机,人们开始认真总结过去十几年的改革所积累的经验教训,

例如如何在发挥政府在新形势下的作用,把握宏观调控与经济发展的关系,强调改革的渐进性与改革措施的相互配套,同时也认识到原来的改革过程对收入不公、失业和两极分化等很多社会问题的关注不够,这些必将成为今后拉美国家选择经济政策时无法忽视的问题和思考的新起点。正是从这个角度,我们认为这次危机的政治含义将远超出其经济上可能产生的影响。十多年来,阿根廷一直紧紧追随美国,作为新自由主义改革成功的一大样板,如今样板倒了,新自由主义模式的有效性和美国这个盟友的可靠性都受到深刻质疑。面对当前新的历史形势与挑战,学术界和相关政府必须思考拉美地区究竟选择何种经济发展模式更加有其迫切性和现实意义。发生在阿根廷的危机也再一次警示包括拉美在内的广大发展中国家,一味幻想依赖外部力量是不可能获得经济的长久和独立发展的,一定要保持头脑清醒,立足本国国情,主要依靠自身力量,同时充分利用各种有利条件,探求出一条真正适合自己的发展之路。

[注释]

- [1] 曾昭耀主编:《现代化战略选择与国际关系》[M], 社会科学出版社,2000年版,第164—167页。
- [2] Pablo Gerchunoff & Juan Carlos Torre, Argentina: “The Politics of Economic Liberalization”, in Menno Vellinga, ed., *The Changing Role of The State in Latin America*, Westview Press 1998, pp. 117-123
- [3] 见互联网地址 <http://203.93.24.1/chinese/y-sirg/y-g 306.htm>
- [4] “Chaos in Argentina”, *The Nation*, January 21, 2002.
- [5] James E. Mahon, Jr. & Javier Corrales, “Pegged for Failure? Argentina’s Crisis”, *Current History*, February 2002.
- [6] 牛晋芳编译:《阿根廷:新自由主义的结构调整与社会脱节》[J],《国外理论动态》2002年第10期。
- [7] Jonathan Lemco & Scott B. MacDonald, “Latin America’s Volatile Financial Markets”, *Current History*, February 2001, Vol. 100, No. 643
- [8] 王先锋、陈建新:《拉丁美洲的美元化问题及其发展趋势》[J],《拉丁美洲研究》2001年第3期。
- [9] Sachs, Jeffrey & Felipe Larrain, “Why dollarization is More Straitjacket than Salvation?” *Foreign Policy*,

No. 116, Fall 1999.

- [10] Michael Shifter, "A Shaken Agenda: Bush and Latin America", *Current History*, February 2002, Vol. 101, No. 652.
- [11] James E. Mahon, Jr & Javier Corrales, "Pegged for Failure? Argentina's Crisis", *Current History*, February 2002.
- [12] Ted C. Lewellen, *Dependency and Development: An Introduction to the Third World*, Westport, Connecticut, London, 1995 pp. 119-121.
- [13] 见国际互联网地址: <http://www.imf.org/external/np/tr/2002/tr020111.htm>
- [14] <http://www.imf.org/external/np/sec/nb/2002/nb0212.htm>
- [15] <http://www.imf.org/external/np/sec/nb0220.htm>
- [16] Saleh M. Nsouli & Françoise Le Gall, "The New International Financial Architecture and Africa", *Finance and Development*, December 2001
- [17] 卫宏编写:《美国主导的全球经济秩序的危机》,《国外理论动态》2002年第3期。
- [18] Jonathan Lemco & Scott B. MacDonald, "Latin America's Volatile Financial Markets", *Current History*, February 2001, Vol. 100, No. 643. 这里所说的群众本能更多是描述的个体行为,与国际游资更大的投机性有所不同,因而其所造成的危害程度也不一样。
- [19] Peter Hakim, "Is Latin American Doomed to Failure?" *Foreign Policy*, No. 117 Winter 1999 ~ 2000 pp. 104 ~ 106.
- [20] Kenneth A. Oye, Robert J. Lieber & Donald Rothchild, *Eagle in a New World: American Grand Strategy in the post-Cold War Era*, Harper Collins Publishers, 1992, p. 363
- [21] 江时学、白凤森、宋晓平:《拉美人看新自由主义》,《拉丁美洲研究》2001年第4期。
- [22] 张新生:《阿根廷危机与反思》,《世界知识》2002年第3期。
- [23] Lucy Conger, "A Fourth Way? The Latin American Alternative to Neo-liberalism", *Current History*, November 1998.
- [24] Frank O. Mora & Karl Kaltenthaler, "Neo-liberalism in Latin American: 'Triumph' and Institutional Deficiencies", in Nana Poku ed. *Redefining the Third World*, St. Martin's Press, inc. 1998 pp. 147-171.
- [25] 苏振兴:《拉丁美洲经济前景预测》,《拉丁美洲研究》2001年第2期。

作者简介:李珍,南京大学国际关系研究院硕士生。(南京,210093)

收稿日期:2002-06-06