

# 生产要素配置视角下拉丁美洲的结构性发展困境

## ——兼论中拉产能合作的对策建议

芦思姮

**摘要：**从生产层面上讲，拉丁美洲地区的长期发展悖论实质上是一种要素与结构的配置失衡问题，这集中反映在低效的生产能力、低密集度的技能水平，以及单一的经贸结构三个维度。追根溯源，这些特质可从五个维度进行阐释：结构性调整失当产生的“去工业化”问题；资源丰裕型经济对制造业的“挤出”；研发与创新能力基础薄弱；劳动要素部门间的有序转移受阻；基础设施要素的系统性缺失。鉴于此，拉美国家亟待构建内生发展动力，并制定高效合理的产业政策，在这一背景下，我国近年来逐步深化的中拉产能合作机制正在成为拉美实现这一目标的有效外部助力，而基础设施领域便是其中的核心着眼点。

**关键词：**拉丁美洲；生产结构多元化；“中等收入陷阱”；内生动力；中拉产能合作

**作者简介：**芦思姮，中国社科院拉丁美洲研究所助理研究员，中国社会科学院研究生院世界经济专业博士生。

拉丁美洲，作为世界银行所界定的“中等收入陷阱”的典型区域，<sup>①</sup>在长达半个世纪的历史沿革中，彰显了若干共性。各国曾探索多种路径，试图摆脱这一发展“桎梏”，但成效并不显著。从生产层面上来讲，这种增长悖论实际上是一种长期结构性问题。在生产结构调整进程中，拉美国家无力有效处理好增长驱动力转换过程中的种种关系，始终未能构建系统性的内生发展动力，因此无法提升价值链，亦难以进入正在不断扩大的、

---

基金项目：国家社会科学基金重大项目（第一批）“中拉关系及对拉战略研究”（ZDA067）。

<sup>①</sup> Indermit S. Gill, Homi Kharas & Deepak Bhattasali, An East Asian Renaissance: Ideas for Economic Growth, World Bank Publications, May 2007, pp.1-28.

以知识与创新为基础的产品和服务市场，进而未能实现生产要素配置的优化与产业结构的升级。

鉴于此，本文试图从生产领域对拉美长期发展困境的特质与影响因子进行透视，系统地考察该地区生产力与生产要素配置问题，以及阻碍其结构转型的条件约束，并在此基础上，力图对其跨越“增长陷阱”，实现可持续发展提出可行性建议，进而为中拉整体合作框架下深化双边产能合作与产业对接寻求理论与实践支点。

## 一、问题诊断：拉美地区生产结构与要素配置的长期缺位

### （一）劳动生产率的滞后性

自亚当·斯密在《国富论》中将劳动视为生产的核心要素以来，劳动生产率便成为衡量一国生产力水平的重要变量。一般来讲，劳动生产率指一定条件下，一单位劳动投入所获得的产出，即一定时期内创造的劳动成果与其相应的劳动投入之比。

研究表明，近三十多年来，从绝对水平上看，按现价美元计算，拉美主要国家的劳动生产率呈现不同程度地改善，与1980年相比，2015年拉美各国单位劳动产出平均提高了3倍左右。然而，尽管该地区劳动生产率整体上有所上升，但是相对水平显现倒退趋势。如图1所示，在17个拉美国家中，相较于1980年，所有国家相对劳均产值均在45°线的右下侧，拉美地区相对劳动生产率在三十多年间，下跌7个百分点，这表明拉美各国相对劳动生产水平发展严重滞后。值得指出的是，各国表现出现异质性，生产力水平恶化最为明显的国家是委内瑞拉，基本持平或略有下浮的国家包括巴西、阿根廷、智利、巴拿马、哥斯达黎加等国。

鉴于生产率差距被视为衡量国家(地区)生产能力和技术能力，以及进行国际比较的基准变量和重要指标，因此，为了更加彰显拉美地区的落后性，我们将亚洲典型的四个新兴经济体与拉美各国进行比较。从图1可以看出，三十多年来，中国、中国香港、韩国和印度的劳均产出情况不同程度地缩短了与美国的生产率差距，即使是相对劳均产出初始水平最低的印度，亦呈现高于两倍的提升，位于45°线左上方。

总体来看，拉美国家非但未能大幅降低与发达国家，甚至不少发展中

国家和地区的生产率差距，甚至还出现缺口显著扩张的趋势。值得一提的是，进入21世纪后，拉美不少国家经济表现活跃，在2003~2008年五年繁荣周期中，域内各经济体运用反周期政策增强了抵御外部风险的能力，并以较快速度从2008至2009年全球金融危机中复苏。但尽管如此，地区仍未能恢复至1980年代初相对于美国的生产率水平。

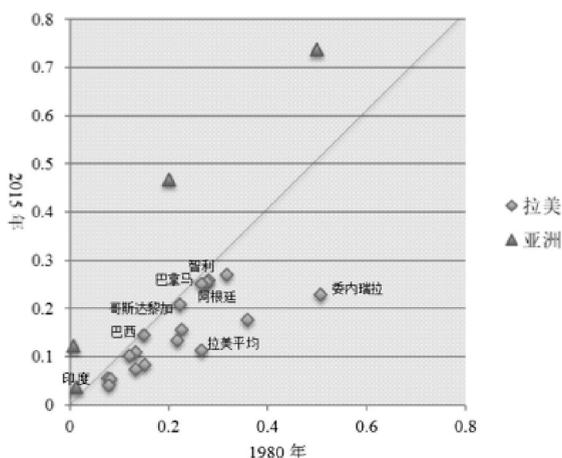


图1 拉美与亚洲经济体相对生产率变化

资料来源：作者计算绘制，数据来自世界银行《世界发展指数》（“World Development Indicators”）和拉美经委会数据库（CEPALSTAT）。

注：1. 相对生产率以美国作为基准，将各经济体劳均产出水平作为衡量指标，产出总量按现价美元计。

2. 拉美样本国家包括：巴西、阿根廷、墨西哥、智利、委内瑞拉、哥伦比亚、秘鲁、乌拉圭、巴拉圭、玻利维亚、哥斯达黎加、危地马拉、古巴、巴拿马、厄瓜多尔、洪都拉斯、尼加拉瓜17国；亚洲新兴经济体选取中国、中国香港、韩国、印度这4个经济体为代表。

3. 图中直线为45°线。

## （二）技能水平严重缺失

有学者指出，在国家发展进程中，生产结构需要不断地向增加值更高的生产活动进化。中等收入国家面临的主要困境在于难以向更高的知识密集型产业发展，即无法从大宗商品生产向知识密集型生产活动过渡。<sup>②</sup>具

<sup>②</sup> Eva Paus, “Confronting the Middle Income Trap: Insights from Small Latecomers”, *Studies in Comparative International Development*, Vol. 47, Issue 2, 2012, pp. 115-138.

体而言，国家的生产结构难以摆脱技能密集度低下，产品技术含量缺失的问题，拉美地区便是其中的典型案例。

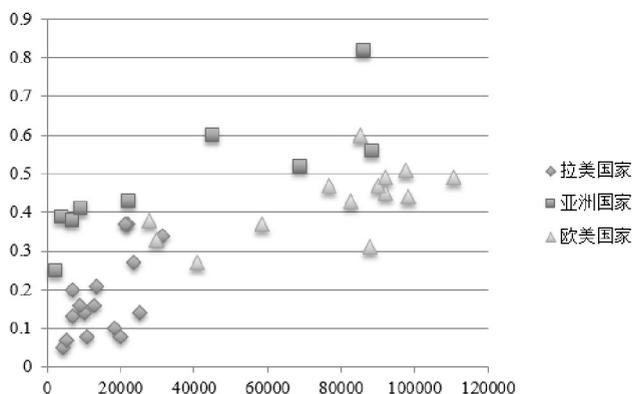


图2 技能密集度和生产率水平 (2012年)

资料来源：作者计算绘制，数据来自基于世界银行数据库、世界银行《世界发展指数》(“World Development Indicators”)，以及联合国工业发展组织(UNIDO)的数据。

注：1. 技能密集度指标采用一国技能密集型部门对该国制造业附加值的参与份额衡量。

2. 拉美样本国家包括：巴西、阿根廷、墨西哥、智利、委内瑞拉、哥伦比亚、秘鲁、乌拉圭、巴拉圭、玻利维亚、哥斯达黎加、危地马拉、古巴、巴拿马、厄瓜多尔、洪都拉斯16国；亚洲国家包括越南、印度、马来西亚、印度尼西亚、日本、中国、新加坡、韩国、以色列9国；欧美国家包括：德国、英国、法国、西班牙、意大利、葡萄牙、丹麦、奥地利、瑞典、芬兰、土耳其、波兰、美国、加拿大14国。

一国的技术能力集中反映在制造业部门。如图2所示，世界范围内，劳动生产率与生产部门中一高技术密集程度之间呈正相关关系。拉美国家位于图中的左下角，生产率和技能密集程度均处于较低水平。从整体上看，拉美各国尚未建立起能够生产以知识和技术密集型为基础的商品和劳务的能力。从国别来说，诸如巴西、墨西哥这样工业部门门类较为齐全的地区大国，中、高端技术在制造业部门的占比相对较高，但仍与亚太新兴经济体与欧美成熟经济国家存在较大差距。

### (三) 对外贸易结构的脆弱性与单一化

从贸易结构上来讲，如今在以产品内分工为主要形态的全球生产网络中，贸易是反映一国产业升级的重要指标。值得指出的是，20世纪七八十年代亚洲经济崛起使更多国内外学者认同国家提高生产力，实现经济腾

飞与其生产和出口结构的显著改善密切相关。世界银行曾指出，多数国家陷入中等收入陷阱的原因在于对外部因素的长期高度依赖导致内生驱动力不足，进而无法实现经济结构的成功转型。<sup>③</sup>在这一框架下，一些学者致力于从贸易结构、贸易与技术等方面对中等收入陷阱的经济成因及其规避措施进行考察。<sup>④</sup>基于此，我们在以拉美地区作为案例进行分析时，应格外关注这一视角。

在贸易维度下，近十年来，有学者通过实证研究分析产量与出口构成对提高增长率的作用时，发现技术缺口是一个关键因素。<sup>⑤</sup>从这个意义上，我们引入出口复杂度概念，这一指标反映了出口商品中所含的技术和资本禀赋，是国家生产专业化和多元化的集中体现，不少文献认为这一要素是保持长期增长的决定性变量。<sup>⑥</sup>

从世界范围内多国进行考察，图3表明劳动生产率与出口复杂度的正相关性。可以看到，图3与图2的分布存在相似之处，拉美国家均位于图中的左下方。该地区大部分国家属于大宗商品出口国，生产活动向初级产品方向倾斜，贸易结构过于单一化，呈现脆弱性，受外部波动影响严重。当前，经济全球化趋势在全球范围内迅猛发展，拉美地区各国贸易产品难以形成强有力的国际竞争力，更无法显著提升其价值链，进而难以融入正在不断扩大的、以知识和创新为基础的产品和服务市场。

我们知道，贸易结构、技术和生产率之间相生相成、相互促进。然而，经由上述分析，可以得知，在经济发展的各个阶段中，拉美各国却未能在这三个环节的有机运行中有所作为，反而呈现生产率发展滞后、贸易

---

③ Indermit Gill, Homi Kharas & Deepak Bhattasali, *An East Asian Renaissance: Ideas for Economic Growth*, World Bank Publications, May 2007, pp.1-28.

④ Shekhar Aiyar, Romain Duval & Damien Puy et al., *Growth Slowdowns and the Middle Income Trap*, IMF Working Papers, 2013, pp. 3-12.

⑤ Giovanni Dosi, Keith Pavitt & Luc Soete, *The Economic of Technical Change and International Trade*, New York: New York University Press, 1990.

⑥ 参见 CEPAL, Progresotécnico y cambioestructural en América Latina, Documento de ComisiónEconómicaparaAmérica Latina y el Caribe, NacionesUnidas, Santiago de Chile, octubre de 2007; CEPAL, CambioEstructuralpara la Igualdad, documento de ComisiónEconómicaparaAmérica Latina y el Caribe, NacionesUnidas, Santiago de Chile, 2012. Ricardo Hausmann, Jason Hwang & DaniRodrik, "What You Export Matters", *Journal of Economic Growth*, Vol. 12, No.1, 2007, pp. 1-25.

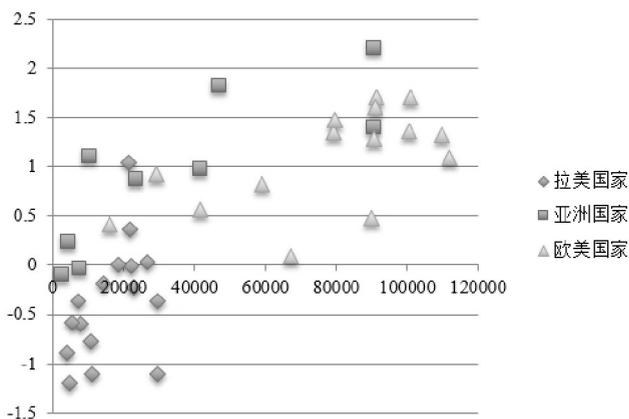


图3 出口复杂度和生产率水平(2014年)

资料来源:作者计算绘制,数据来自世界银行数据库、《世界发展指数》(“World Development Indicators”),以及<http://altas.cid.harvard.edu/rankings/country/2014/>。

注:1. 关于出口复杂度的测度,本文采用Hidalgo和Hausmann(2009)提出的“经济复杂性指数”(Economic Complexity Index)<sup>⑦</sup>。

2. 拉美样本国家包括:巴西、阿根廷、墨西哥、智利、委内瑞拉、哥伦比亚、秘鲁、乌拉圭、巴拉圭、玻利维亚、哥斯达黎加、危地马拉、巴拿马、厄瓜多尔、洪都拉斯、尼加拉瓜16国;亚洲国家包括越南、印度、马来西亚、印度尼西亚、日本、中国、新加坡、韩国、以色列9国;欧美国家包括:德国、英国、法国、西班牙、意大利、葡萄牙、丹麦、奥地利、瑞典、芬兰、土耳其、波兰、爱尔兰、美国、加拿大15国。

结构单一、技能水平缺失的特征,如何构建内生的经济增长驱动力,使各国从图中的左下角向右上方移动,进而摆脱长期发展困境,是未来拉美地区需要共同面临的挑战。

## 二、成因解析:阻碍结构转型的五项条件约束

生产结构的转型升级本身是一个要素投入从数量到质量不断积累提升的过程,其中伴随着整体研发与创新能力的增强、产业结构的多元化、复杂化、社会融入与经济增长的和谐共生,以及生产基础要素的系统化完善。

如上文所述,拉美国家并未能够在这些进程中实现转型。追根溯源,

<sup>⑦</sup> César Hidalgo and Ricardo Hausmann, “The building blocks of economic complexity”, *Proceedings of the National Academy of Sciences of the United States of America*, Vol.106, No. 26, 2009.

可以从五个层面进行深度阐释：结构性调整失当及其“去工业化”问题；资源丰裕型经济对制造业的“挤出”效应；研发与创新能力基础薄弱；劳动力在部门间的有序转移受阻；生产基础要素建设长期系统性缺失。这些维度错综盘结，互有交叉，而拉美生产结构的种种弊端与痼疾便是这些因素相互作用的结果。

### （一）结构性调整失当与“去工业化”

我国学者认为，拉美地区在从“进口替代”向“出口导向”发展模式转型的过程中，所产生的“去工业化”现象及单一贸易结构的固化与脆弱性，成为导致近二十多年来拉美地区经济滑坡的深层次原因。<sup>⑧</sup>

20世纪七八十年代以来，拉美大规模施行的进口替代工业化模式逐渐显露弊端。但各国未能如亚洲诸国那样及时调整发展战略，因此随着时间的推移，结构性失衡问题日益加剧。举例示之，对国内“幼稚产业”过度保护严重遏制了本国工业竞争力和创新能力的发 展；国内市场狭小导致生产的规模效应难以发挥，在大部分非耐用消费品面临市场饱和的条件下，制造业增长势头难以为继；工业产品销路局限于国内市场，但其生产需要技术和设备的进口，而仅依靠少量农矿产品出口创汇无疑扩张了外汇缺口；资金、技术短缺，以及国内有效需求不足制约产业结构升级。最终这种不平衡性最终演变为结构性发展危机。

然而，这一局面非但未能使拉美国家敲响警铃，促成其走向转型之路，反而使各国深陷更为难以自拔的债务“泥潭”。20世纪70年代以来，两次石油大幅提价造成巨额石油美元回流，国际资本市场供过于求，进而导致实际利率显著降低，加之在当时世界经济处于“滞涨”局面下，国际金融机构对正处于工业化进程中的拉美市场尤为青睐，这些诱因助推亟待解决结构性失衡困境的拉美各国选择通过负债增长方式延续进口替代模式，然而这一行为最终酿成恶果。

1982年，地区范围内爆发债务危机，工业生产急剧衰退。债台高筑的拉美各国不得不诉诸于西方发达国家主导的国际信贷机构——国际货币基金组织和世界银行，而作为获得国际援助的条件，各国开始实施西方奉行的以市场自由化和私有化为特征的外向型发展模式。在这种背景下，为了

<sup>⑧</sup> 苏振兴、张勇：《从“进口替代”到“出口导向”：拉美国家工业化模式的转型》，载《拉丁美洲研究》2011年第4期，第1页。

扩大外贸盈余，缓解债务负担，用于生产的机器设备进口被严苛限制，而具有比较优势的初级产品生产和出口被大力推进。到20世纪90年代，随着新自由主义在地区范围内全面铺开，一系列外向化导向的改革措施对工业部门的冲击尤甚：国家丧失了对工业化进程的主导作用；大量脱离了国家保护的本地企业因严重缺乏国际竞争力宣告破产；生产贸易结构越发倾向于初级产品部门。

据拉美经委会统计，制造业产值占地区GDP的比重在20世纪70年代中期达到28%的峰值，而随后的十几年来，增长陷入停滞。进入20世纪90年代，这一占比迅速下跌，降幅逼近峰值的三分之一。<sup>⑨</sup>“去工业化”趋势，作为拉美地区在探索现代化进程中应汲取的一次重大教训，阻碍了工业部门在技术进步和生产结构多元化发展进程中激励和催化作用的发挥。

## （二）对制造业的“挤出”效应

对制造业部门的“挤出”可被视为是政府在静态效率与动态效率之间的战略选择所产生的后果。拉美地区长期面临“中等收入陷阱”，其重要表现在于经济增长停滞不前，甚至步入衰退，且波动性强，危机频发。加之各国选举政治趋于短视性，受此所限的政府在考虑稀缺性要素在不同生产部门之间的配置时，往往更加关注是否能够在有限的选举周期内，为其政治支持谋求最大化的效用。

基于这种考虑，各国倾向于将有限资源投入到那些能够在短期产生丰厚利润的部门，如资源生产开发部门，从而获得当期利润的最大化，即选择了静态效率，与此同时，忽视那些初始阶段生产率较低，但在长期能够逐步产生规模报酬递增效应的制造业部门，即忽视了动态效率。

实际上，这种“挤出”效应在资源丰裕型经济体中体现得最为典型。我们知道，拉丁美洲是世界上资源禀赋最为出众的地区之一。拥有丰裕自然资源的拉美多国利用这一静态优势，大力发展资源开发产业。这一行为对制造业的排斥主要通过两条路径实现的：其一，初级产品出口扩张导致外汇供给增加，从而使实际汇率提升，但与此同时，这一趋势却打击了本国制造业产品的出口竞争力；<sup>⑩</sup>其二，资源部门繁荣产生的大量利润，短

<sup>⑨</sup> 同上。

<sup>⑩</sup> Warner Corden, “Booming Sector and Dutch Disease Economics: Survey and Consolidation”, *Oxford Economic Papers*, Vol.36, 1984, pp.359-380.

期内远高于传统制造业部门，鉴于此，生产要素受逐利性影响，无论是劳动力还是资本要素的流向均发生了转移，投向资本回报率更高更快的资源型产业。这种要素流向的改变使制造业不得不支付更多的代价去吸引投资和劳动力，这导致制造业发展所必需的要素成本上升，进而对该部门形成“挤出”。<sup>①</sup>

在图1中，我们在考察三十多年来，拉美各国相对劳动生产率水平时，曾指出表现最不尽如人意的是委内瑞拉，该国从1980年占据美国生产率的半壁江山跌至2015年不足四分之一；此外，从出口复杂度指标上来看，该国也位居地区末位。

委内瑞拉是当今世界拥有最丰富石油储量的经济体之一，以及最重要的石油生产国和出口国之一，95%以上的出口依赖于石油。<sup>②</sup>因此，经济学界常将该国作为分析自然资源型经济对制造业“挤出”效应的典型案例。毋庸置疑，当石油经济进入繁荣周期，本币汇率高企，在没有强有力的产业政策与系统性制度规制的引导下，这会导致本国工业制成品出口丧失国际竞争力，进而削弱对制造业部门的投资刺激。

20世纪70年代，进口替代工业化发展模式在理论和实践维度上日臻成熟，这为委内瑞拉经济发展多元化带来了福音，顺应这一趋势，政府加大了对非石油部门的投资率，据统计，20世纪70年代这十年对非油气部门的投资比60年代增加了10个百分点。<sup>③</sup>截止20世纪末，制造业产值所占份额已经出现了显著的提升。然而，21世纪第一个十年以来，查韦斯政府为巩固执政地位，充分利用极具静态效率的石油经济支持政府的社会计划，而无视了具有动态效率的制造业部门的资源优化配置，从而使替代工业化时期构建多元产业结构的努力化为乌有。表1中充分显示21世纪第一个十年油气部门的迅猛扩张和制造业的急剧衰退。

### （三）研发与创新能力基础薄弱

人力资本理论和内生增长模型均强调教育和人力资本培养的作用，认

---

① Thorvaldur Gylfason, “Lessons from the Dutch Disease: Causes, Treatment, and Cures”, Institute of Economic Studies Working Paper W01, 2001.

② 参见联合国商品贸易统计数据库 Comtrade 数据库。

③ Jonathan Di John, *From Windfall To Curse Oil And Industrialization in Venezuela 1920 to the Present*, The Pennsylvania State University Press, 2009, p.19.

表1 委内瑞拉特定生产部门产值的结构变化(%)

	1960	1970	1985	1990	2000	2010	2014
油气部门	25.2	16.5	13	22.4	19.2	29.1	18
制造业部门	11.7	12.2	15.2	14.7	20	13.9	14

资料来源:参见委内瑞拉央行各年份数据:Producción y componentes del Producto Interno Bruto por clases de actividad económica。

为对这一要素投入的差异是导致各国长期以来生产率趋异性的的重要原因。教育,作为一项投资品,在经济增长过程对经济绩效具有显著的正向溢出。有经济学家通过跨国层面的实证研究表明,以入学率为代理变量的教育初始水平对经济增长率存在显著的正向效应。<sup>⑭</sup>

在第一部分,我们已经对拉美各国劳动生产率的相对变化形成了基本的认知,为了更好地对各国的绝对水平进行国际比较,需要剔除图1中按现价美元计的价格变动因素,因此这里我们采用2010年不变价美元进行计算,结果如图4所示:拉美三大经济体,巴西、墨西哥、阿根廷均产出在25年间保持原位,或略有倒退,委内瑞拉则呈现大幅下跌。从整体来看,拉美地区平均劳动生产率在20多年中基本处于停滞水平。

伴随着拉美地区总产出的扩张,生产力水平并未实现相应地提升。归根溯源,其深层次背景源于整个地区无法实现经济增长驱动力的升级转换,即始终维持在要素驱动阶段,尤其是通过持续对低技能劳动要素的投入,扩张低技术含量的生产部门和非正规部门维持产出扩张,进而导致经济步入低质、低效且不可持续增长恶性循环。具体而言,当一国生产结构向低生产率部门倾斜时,就业可能会增加,从而导致产出增加,但与此同时,整个社会的总生产率会下降。历史经验表明,拉美国家往往利用这一结构特征制定避免严重失业的临时策略,即在经济增长低迷时期,通过创造大量对技能要求低的就业岗位,使更多的劳动者获得工作机会,进而扩

<sup>⑭</sup> Robert Barro, "Economic Growth in a Cross Section of Countries", *The Quarterly Journal of Economics*, Vol.106, No.2, 1991.

大社会总产出，但是这种对劳动要素的配置失当会导致生产率日趋降低，并且会形成对低技能密集部门的惯性依赖，从而造成整个社会生产力发展滞后的恶性循环。

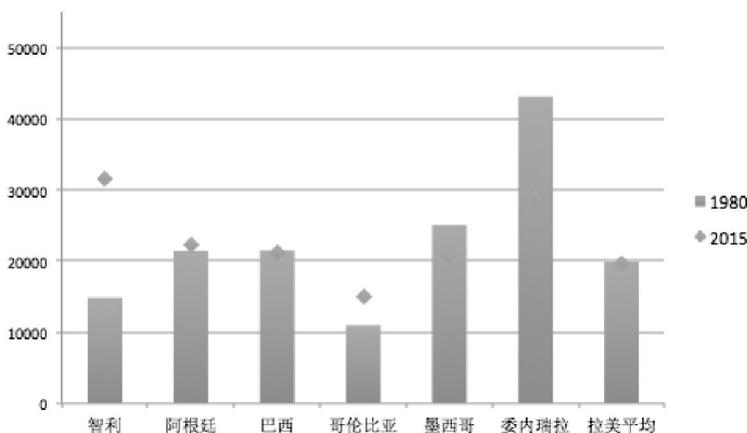


图4 劳动生产率比较

资料来源：作者计算绘制，数据来自世界银行《世界发展指数》（“World Development Indicators”）和拉美经委会数据库（CEPALSTAT）。

注：劳动生产率以劳均产出衡量，产出总量按2010年不变价美元计。

一国发展的核心问题在于如何从低技能密集度且非正规的落后产业向高技术含量、结构复杂化和多元化、且具有知识外溢效应的正规生产部门转移的过程。促使结构升级转型的关键驱动力在于一国是否具有相应的技术与研发能力去实现劳动密集向知识技术密集的转变。毋庸置疑，一国创新能力的提升需要人力资本、教育研发投入等高端生产要素的不断积累。新技术范式的扩散与应用将会对整个生产力以及生产结构的竞争力产生正向溢出。

然而，拉美国家在技术政策与研发创新能力的构建方面严重滞后，主要表现在两方面：

其一，研发和创新基础薄弱。如表2所示，拉美国家在研发人员和资金投入、创业创新活跃性与能力、教育质量，以及劳动力素质等方面，与亚太新兴经济体和OECD发达国家存在较大差距。亚洲新兴国家政府充分认识到发展过程中，劳动力的教育水平对技术吸收和生产升级的深刻影

响,因此将人力资源培养放在发展战略的首要位置,大力进行教育和研究机构的资源投入,并与产业园区挂钩,将最新研究成果直接输送到前沿生产部门,以推动新知识和技术的应用与外溢。与此形成反差的是,拉美各国对教育研发的重视程度,以及衍生出对生产创新创业活动的政策激励显然十分缺失。

表2 创新与研发能力的国际比较

	每千人中 研发人员 数量	研发支 出占比 (%)	阅读与 数学素 养得分	申请 专利	科研 文章 数量	受高等教 育劳动力 占比(%)
拉美地区	0.5	0.8	/	7.4	85	17
智利	0.4	0.3	441	0.5	5	20
墨西哥	0.3	0.5	416	1.2	13	23
巴西	0.7	1.2	392	4.6	49	13
委内瑞拉	0.3	/	/	0.03	1	30
阿根廷	1.2	0.6	417	0.5	8	21
哥伦比亚	0.2	0.2	408	0.2	4	27
东亚与太平洋	1.7	2.6	/	1240	699	/
中国	1.1	2	513	801	401	/
韩国	6.9	4.3	521	164	59	35
新加坡	6.7	2.2	550	1.3	11	50
OECD 成员国	3.8	2.4	492	840	1363	33

资料来源:作者绘制,数据来自世界银行《世界发展指数》(“World Development Indicators”),以及经合组织 OECD, PISA database, 2015。

注:1. 中国的阅读与数学素养得分以北京、上海、江苏和广东四地为样本。

2. “申请专利”和“科研文章数量”两个项目的单位为:千。

其二,对人力资本的“锁定”。对于拉美资源丰裕型国家来说,伴随着上文所述的对制造业部门的“挤出”,劳动要素日益被“锁定”在低技术含量的资源部门,无法获得知识和技术的外溢。具体来讲,资源部门和以资源为基础的初级工业部门普遍对劳动技能要求较低,而制造业则以规模经济著称,因此,在劳动力从制造业部门转移到资源开发部门的过程中,更多人会为追求高利润脱离以“干中学”为特征的制造业,将自己“锁定”在低技术水平的资源产业上。在这一进程中,资源型经济获得蓬勃发展,但该部门技术更替周期长,且创新活动并不频繁。与此同时,随

着对知识和技术溢出具有正外部性的制造业逐渐萎缩，整个社会经济会逐渐减少对创新与技术进步的需求，进而政府层面对旨在培养高素质人才的政策激励也会随需求的下降而减少，这不仅对正在进行或潜在的技术研发活动形成抑制，更会降低经济体系整体的平均绩效水平。

#### （四）部门间劳动力的有序转移受阻

根据库兹涅茨提出的结构转型分析框架，<sup>⑤</sup>生产要素在各部门进行分配的过程可分为两个阶段：第一阶段，从农业部门转移到工业部门和服务业部门；第二阶段，从农业和工业部门转移到服务业部门。这种有序转移存在一个关键前提条件：传统部门和现代部门之间生产率的异质性。这种差异是促使结构转型的催化剂。随着资源要素向最具生产力的部门进行再分配，部门间生产力水平差异将会缩小，呈现均质化；国家财富将会增加；制造业在贸易部门将会获得更为重要的体现。

历史经验表明，欠发达国家(地区)走上现代化发展道路，跨越“中等收入陷阱”的主要表现包括人均收入显著改善，对外贸易结构趋于多元化、复杂化、出口商品附加值得到提升，而这些目标的主要实现路径在于有效完成要素在部门间分配的两阶段转移，进而实现生产和贸易的结构优化。

毋庸置疑，上个世纪七八十年代“亚洲四小龙”的“经济奇迹”就是其中的典型案例。然而与这些国家(地区)成功经验形成强烈反差的是，拉美国家在进行产业升级转型过程中，未能顺利实现劳动力从传统部门向现代部门的有序转移。上个世纪50年代到80年代，随着工业化进程的不断推进，农业等初级经济活动部门的劳动力比重开始萎缩，大量剩余劳动力逐渐流向其他生产部门。但事实证明，拉美国家跃过了第一阶段，即并未从农业部门大量流向制造业部门，而是直接转向服务业。如图5所示，从1980年至2010年期间，拉美产业结构变革中各部门吸纳的就业人数占比来看，根据阶段理论应大量吸收劳动力的制造业部门呈现逐步下降的就业水平（左轴），而同一时期，服务业部门吸引就业的能力得到了扩张（右轴）。总体而言，鉴于制造业部门没有能力吸纳传统部门剩余的劳动力，拉美各国在结构转型过程中受阻。

---

<sup>⑤</sup> Simon Kuznets, “Economic Growth and Income Inequality”, *The American Economic Review*, Vol.45, No.1, 1955, pp.1-28.

尽管由于服务业的迅速扩张及其生产率高于传统农业部门，短期来看，社会总生产力在一定时期内将得到一定的提升，但长期来看，服务业的生产率增长远不及工业部门，对经济发展的驱动作用也逊于后者，而且地区劳动力技能素质基础薄弱使其越发难以适应现代部门就业的技术要求与创新变革进程，因此服务业行业内部越来越多的劳动力向非正规就业转移，这些因素无疑限制了产业结构升级，进而阻碍了社会生产力的可持续发展。

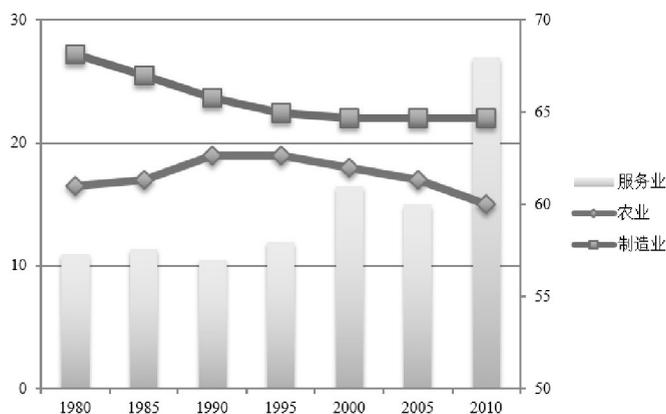


图5 1980至2010年拉美地区三大产业就业人数占比(%)

资料来源：作者计算绘制，数据来自世界银行《世界发展指数》(“World Development Indicators”)。

### (五) 生产性投资——基础设施的系统性缺失

传统产业的改造，以及战略性新兴产业的崛起，都与系统性基础设施的构建密不可分。这一要素为整个产业结构升级调整提供必需的物质支撑。国际学术界普遍认为，鉴于基础设施及相关服务对扩大生产、降低生产和物流成本存在有益贡献，这一要素与经济增长和提高生产力之间呈正相关关系。<sup>⑩</sup>有学者通过实证分析，指出对基础设施的投资，无论是交通、电力能源，还是电信领域，对生产所产生的积极效应要明显超越对非

<sup>⑩</sup> 参见 David Aschauer, “Is Public Expenditure Productive?”, *Journal of Monetary Economics*, No. 23, 1989, pp. 177-200; Lars-Hendrik Røller and Leonard Waverman, “Telecommunications Infrastructure and Economic Development: A Simultaneous Approach”, *American Economic Review*, No. 91, 2001, pp. 909-923.

基础设施资本的投资。<sup>⑰</sup>

具体到拉美地区，在基础设施领域长期呈现以下特征：其一，横向比较来看，如表3所示，与世界其他国家相比，尤其是与同为发展中地区的新兴经济体比较，该地区的基础设施发展滞后，不仅体现在数量上的短缺，也反映在质量上运行的低效。时间纵轴来看，近20年来，受贸易开放度提升、城市化过度膨胀以及中产阶级不断壮大等一系列因素影响，基础设施需求的增长速度明显超过供给，地区基础设施缺口日趋扩大。<sup>⑱</sup>以交通基础设施为例，研究表明，存量方面，相较于世界平均水平，拉美地区每千平方公里道路覆盖面积占比不足三分之二，且铺面公路占比低于三分之一。运行效率方面，货物通关延误使运输成本增加4%至12%不等；道路质量低下额外增加8%到19%的运输成本；边境走廊普遍缺乏有效的行政管控，国与国之间未能建立起畅通的信息传递通道和监督协调机制；海路运输面临拥堵、资金不足、以及系统性服务缺失等问题；交通基础设施多种模式之间的协同发展与管理机制匮乏。<sup>⑲</sup>

表3 2015-2016年度部分国家基础设施表现情况

国家或地区	分数	排名	国家或地区	分数	排名
巴西	3.92	74	金砖国家	4.26	59
墨西哥	4.22	59	越南	3.84	46
阿根廷	3.58	87	韩国	5.82	13
智利	4.6	45	印度尼西亚	4.19	62
委内瑞拉	2.63	119	马来西亚	5.51	24
秘鲁	3.49	89	新加坡	6.49	2
哥伦比亚	3.67	84	泰国	4.62	44
平均	3.73	80	平均	4.96	36

资料来源：World Economic Forum, The Global Competitiveness Report 2015-2016, Geneva, 2015。

<sup>⑰</sup> César Calderón and Luis Servén, “The Output Cost of Latin America’s Infrastructure Gap” in Easterly, W., Servén, L., eds., *The Limits of Stabilization: Infrastructure, Public Deficits, and Growth in Latin America*, Stanford University Press and the World Bank, 2003, pp. 95-118.

<sup>⑱</sup> 芦思姮：《拉美基础设施问题及中拉合作》，载《社会科学战线》2015年第10期，第74页。

<sup>⑲</sup> SELA, *Infraestructura Física para la Integración en América Latina y el Caribe*, *Informe de Sistema Económico Latinoamericano y del Caribe*, junio de 2011, p.8.

其二，近三十年间，该领域投资政策缺乏连贯性与稳定性，受不同时期国家国有化与私有化倾向影响较大。据拉美开发银行统计，20世纪80年代中后期至整个90年代，受新自由主义经济改革的影响，基础设施公共投资占比跌幅明显，这为私人资本的参与留出空间，PPP公私合营模式广泛兴起，在一定程度上弥补了基础设施建设供不应求的问题。进入21世纪，阿根廷债务危机爆发后，整个地区开始对新自由主义政策进行反思，以削减公共开支为特征的私有化举措受到重新审视，这一趋势促使公共支出抑制了持续下跌的势头。2003年以来，拉美各国摆脱了21世纪初债务危机的阴影，受大宗商品“超级周期”的激励，这一时期的各国公共政策十分注重社会计划的开展，在这一背景下，基础设施公共投资有所增加，但总量上仍然不足。

其三，基础设施供给短缺所产生的负外部性成为制约这一地区社会经济增长的掣肘。实证研究表明拉美基础设施的改善会大幅推动经济增长，世界银行曾选取该地区十国为样本进行计算，表明拉美地区基础设施在存量和质量上提升至韩国水平后，总产出可获得4%的增长。<sup>②</sup>

总体而言，在拉美地区，这种准公共物品供给短缺、运行低效，且公共和私人投资的长期不足，这些问题产生了严重的负外部性，成为社会经济有效运行的阻碍。日益扩大的基础设施缺口逐步拖累了地区生产效率与生产结构的提升与改善。

### 三、解决路径：内生能力的构建与中拉产能合作的着眼点

#### （一）内生能力的构建与产业政策制定的有效性

通过上文的考察，我们能够比较清晰地正视该地区长期无力进行合理高效的要素资源配置，从而无法构建自身经济结构转型升级所必需的内生能力这一问题。国际经验表明，这种内生力量往往具有规模报酬递增效应，不仅能够加剧世界范围内各国技术、生产和贸易动态导致的趋异性趋

---

<sup>②</sup> Calderón, C. y L. Servén, *The Effects of Infrastructure Development on Growth and Income Distribution*, Documento de trabajo sobre investigaciones relativas a políticas de desarrollo 3400. Banco Mundial, Washington, D.C., 2004.

势，<sup>②</sup>而且对于一国跨越“增长陷阱”，缩短贫富差距，实现经济腾飞是不可或缺的要素。在创造孕育内生能力所必需的条件时，相应产业政策的引导是必不可少的，国家需要制定配套的制度安排，有意识地对生产要素在部门间的流动进行配置。受亚洲诸国成功经验的启发，生产和技术新格局的构建与公共部门大力推动的经济激励和经济计划密不可分。

值得指出的是，20世纪80年代后期到90年代，拉美产业政策的角色从进口替代时期的“主导”转变为新自由主义改革时期的“缺位”。在私有化进程中，国家对工业化的主动权基本丧失，尤其是国家制定与实施产业政策的作用，以及国家作为投资主体的作用。公共部门的参与，特别是产业政策的存在被视为造成扭曲的源泉。这一转变带来了恶果：“去工业化”趋势日益严重，非正规服务业扩张，生产性基础设施投资被大幅削减，经贸结构趋于单一化等。基于此，进入21世纪，拉美学界普遍认知：没有配套产业政策，是无法成功实现经济结构转型的。因此，各国开始致力于制定实施制造业升级战略，鼓励和支持高新技术产业的发展，培育新的竞争优势和国民经济支柱。在构建合理有效的产业政策方面，拉美能够提供如下启示：

其一，对产业政策进行有效评估与监管。拉美国家在进口替代时期的教训告诫我们，这种政策不应被滥用，应尽可能避免长期缺乏绩效评估，因为这会产生一批永远处于“婴儿期”的幼稚产业，或是优惠性措施执行缺乏“精准度”，从而导致利益被非扶植对象攫取。鉴于此，在制定产业政策过程中，关键需要评估和重新界定政府的支持方向和力度，实现对目标和结果的有效监督管控。

其二，公共部门应肩负起推动生产多元化、复杂化的责任和义务。自21世纪第一个10年以来，产业政策在地区范围内回归，然而，拉美各国并未大力支持新部门和新经济活动的创设，或致力于对知识密集度高的新型专业化生产技术进行研发。产业政策的回报率始终保持低位，在构建价值链和发展产业内贸易领域的成效并不显著。政府在制定产业政策时，应主动成为创新活动的催化剂，对新经济活动和新技术部门的开拓给予充分

---

<sup>②</sup> CEPAL, Cambio Estructural para la Igualdad, documento de Comisión Económica para América Latina y el Caribe, Naciones Unidas, Santiago de Chile, 2012.

的政策和法律支持。

其三，注重包容性发展与政策协调。可以认为，结构的升级转型不仅需要更高的知识和创新密集度，而且也应致力于维护社会的公平性与稳定性。因此，一方面，政府在进行公共投资时，应将其与产业政策的广泛目标和构建复杂多元化的生产结构结合起来。如用于教育方面的社会支出应与增强学习能力，进而提高生产力挂钩；再如，加大对工人进行技能培训的投入可降低劳动者求职过程耗损的成本，同时也为其与对就业岗位具有高技能要求的生产部门相匹配增添可能性。

另一方面，在包容性发展道路上，就业和生产率二者如何兼顾是公共部门制定产业政策必须考虑的问题。从这个意义上讲，创造高质量的就业可被视为构建内生动力的一个重要着眼点，因为这一举措不仅有助于生产结构能够容纳更高技术和知识密集度的经济活动和技术路径，进而推动知识的学习、技术的发展与创新活动的兴盛，而且也可以有效促进社会融入，<sup>②</sup>使劳动者通过参与劳动市场获得增进自身技能水平的机会。

## （二）内生动力构建的有力“外援”——中拉基础设施合作

近年来，中拉双方逐步深化产能与产业对接合作机制，这无疑会对拉美国家构建内生增长能力产生正向的溢出，从而成为其有效的外部助力。而在这一框架下，基础设施合作便是其中的核心所在。值得指出的是，在当前我国大力推动“一带一路”倡议的背景下，这一切入视角尤为关键。表层上来看，“一带一路”贯穿欧亚大陆，拉美地区似乎并不涵盖在内；实质上，从历史渊源来讲，自16世纪中期以来，连结中国和拉美地区的“大帆船贸易”，作为我国古代“海上丝绸之路”的重要组成部分，曾持续两百余年之久；从秉承的宗旨与实质内涵上看，我国政府已明确表示：拉丁美洲地区是我国“一带一路”的自然延伸，该倡议的建设是一个开放包容的发展平台，契合拉美国家的发展需要，响应了拉美各国加强互联互通与互利合作的迫切希望。由此可见，“一带一路”倡议与新时期中拉整体合作框架理念一脉相承。

在这一框架下，基础设施领域的互联互通被视为“一带一路”思想内涵的重要立足点，以及对外合作的优先领域。而我国与拉美在该领域呈现

<sup>②</sup> CEPAL, La Hora de la Igualdad: Brechas por cerrar, caminos por abrir, Comisión Económica para América Latina y el Caribe, Naciones Unidas, Santiago de Chile, 2010.

高度利益契合。具体来讲，基于以下三点考量：

其一，在供给与需求层面，中国基础设施产业优势明显，供给意愿强烈，而拉美基础设施落后，需求意愿旺盛。中国在肩负基础设施建设重任方面，兼具相应的能力与意愿。改革开放三十余年来，中国在与基础设施相关的资源、经验、技术方面积累了雄厚的实力，以及丰富的海外工程建设实践经验。而在与基建相关的机器设备制造方面，我国产能优势相对突出。在这一背景下，为了化解富余产能，中国政府充分利用资源技术优势，鼓励企业加强与新兴国家的合作，特别是针对在交通、通信等基础设施领域缺失的国家和地区，以期将过剩产能转化为优势产能输出国外，提高我国企业对外基建的参与程度。

对拉美一方来说，对完善基础设施的诉求是必要且紧迫的。正如本文第二部分所考察的那样，该地区基础设施发展严重滞后，呈现质量和存量的双重缺失。近二十年来，受一系列社会经济因素的共同作用，该地区对基础设施需求日益膨胀，供求矛盾越发彰显，基础设施供求不平衡性加剧严重制约了该地区的长期发展潜力。然而，这一缺口的存在为兼具基础设施建设能力与投资意向的域外国家带来了机遇。拉美亟待改善落后面貌的诉求，对于中国企业来说，可谓一次难得的机遇。

这一现状为亟待改善落后面貌的拉美与富于建设能力和意愿的中国之间形成潜在的供求契合点提供了现实基础和前提。近年来，双方基础设施合作案例层见迭出，如在能源部门，中国国家电网进入巴西市场，致力于该国输电线路的建设，再如葛洲坝集团参与阿根廷圣克鲁斯省水电站建设项目；在交通部门，最具里程碑意义的是横跨南美大陆，连接大西洋和太平洋的“两洋铁路”工程。

其二，在双方发展战略利益层面，中拉社会经济发展战略利益相契合，即在新时期中拉经济转型要求下，基础设施合作能够成为双方探索可持续发展新路径的重要着眼点。在调结构、稳增长的经济“新常态”框架下，我国宏观调控致力于转变增长方式，落实结构的合理化，推动经济提质增效转型升级。这一宏大课题所包含的一项关键内容在于实施产能输出计划。近年来，外贸对我国经济的驱动作用日渐式微。在这种情况下，如果以基础设施“走出去”为重要“抓手”，实现以资本驱动带动产能输出，那么无疑将为我国探求新的经济增长点提供了有效路径。

拉美一方，近五年来，国际大宗商品退出“超级周期”，这一波动对经贸结构分布不合理的拉美国家尤为不利。在这种情况下，地区生产结构性顽疾逐渐显露，如生产脆弱性凸显、物流成本高昂、生产率低下、创新能力缺失等。在这种背景下，拉美各国纷纷诉诸于深化改革，促进生产结构转型升级。鉴于基础设施融资严重不足，以及这一要素的改善对降低物流成本，促进贸易便利化，进而推动整个地区经济运行效率具有正向溢出，基础设施资本的“引进来”政策成为各国进行结构性改革的重点。

可以认为，中拉在资本输出层面，基础设施领域的合作无疑能够为中国在“走出去”战略中输出技术经验、化解富余产能提供新的选择，同时通过以资本输出带动产能输出的路径，更加有效地推动基础设施相对落后的拉美国家经济结构的转型升级。

其三，在融资渠道层面，我国在构建面向新兴经济体的多边基础设施融资平台的尝试与拉美克服长期以来基础设施资金短缺瓶颈的诉求相对接。自2013年以来，推动中拉关系实现十年“跨越式”发展的贸易引擎的驱动作用日趋微弱，在这种情况下，中拉整体合作框架下的另外两大动力源：投资和金融，逐渐肩负起引领新时期中拉合作转型升级的重任。对此，基础设施将是一项将二者有效融合的优势领域。

正如上文所考察的那样，拉美地区基础设施领域融资普遍不足，由于缺乏必要的资源和技术，很多有益的主张被迫搁浅。然而，近年来，我国政府在构建全球多边融资平台层面有所作为，进行了重大的努力与尝试。金砖银行和亚洲基础设施投资银行（AIIB）相继成立，这些金融机构的服务重心多向新兴市场和发展中国家倾斜。针对拉美地区，我国也设立了面向基础设施的产能合作专项基金。通过这些机制，不仅能够激励我国以更加自主的姿态参与国际金融新体系，进而为人民币国际化的全面铺开做准备，而且可以使“走出去”的中方资本充分利用拉美现有的、熟习本地区情况却受制于资金短缺瓶颈的基础设施平台，将不同范围与不同层次的合作模式与融资渠道整合起来，实现金融合作带动产能合作，最终推动中拉产能合作逐步走向制度化、系统化。

Chinese Government. Essentially, it is utilitarianism, not moral consideration, that dominates UK's Hong Kong policy, limits its resolution and capability to intervene in Hong Kong affairs, and makes it unlikely that China and UK will come to strategic confrontation on the Hong Kong issue. In the future the UK may continue to intervene in Hong Kong politically, but its relationship with China will follow the proper course of diplomacy without major conflicts in their bilateral relations.

**Key words:** the United Kingdom; Hong Kong affairs; the Sino-British relation

**About the Authors:** Chen Hanxi, Guangdong Institute for International Strategies, Guangzhou, China; Liu Shiqi, Juvenile Development Funds, Beijing.

### **Latin America's Structural Development Dilemma from a Perspective of Production Factoral Location: Suggestions on the Sino-Latin American Cooperation**

Lu Sida

**Abstract:** In view of production, the paradox of long-term development in Latin America is essentially a component factor and a structural misallocation problem. This is represented in three dimensions of low efficiency of productivity, low technological intensity, and single trade structure. These characters can essentially be explained from five aspects: the deindustrialization generated by an improper structural adjustment, the "crowd out" effect of resource-rich economy; the weak foundation of R&D and innovation capability, the orderly transfer of labor factor being hindered, and systematic lack of infrastructure construction. Based on the above, Latin American countries need to build their respective endogenous development capacity, and design an efficient and reasonable industrial policy. In this contextual process, the China-Latin America bilateral industrial cooperation mechanisms are now becoming an effective external support especially for the latter to achieve the goal.

**Key words:** Latin America; diversification of production structure; middle income trap; endogenous capacity; the Sino-Latin American industrial cooperation

**About the Author:** Lu Sidan, Institute of Latin-American Studies, CASS;

Graduate School of CASS.

### **China–Indonesia Cooperation with the Belt and Road: Achievement, Problem and Solution**

**Pan Yue**

**Abstract:** Indonesia is on the “Belt and Road” route (the “B&R”) and an important nation for the construction of China’s “21st Century Maritime Silk Road”. Both China and Indonesia have made great achievements in their policy coordination, facility connectivity, finance and trade, as well as cultural exchange. With the deepening of the cooperation, some problems appear. Strategic docking of two countries is not smooth, the Natuna issue becomes a major obstacle to their maritime cooperation, land acquisition increasingly becomes difficult, administrative procedure of Indonesia government is complicated and corruption remains despite measures of official prohibition, labor employment by Chinese enterprises is not sufficient, trade business is sometimes not constant, the preferential policies for mutual benefits are difficult to implement and so forth. Besides, Indonesia now has scanty recognition of the “B&R” initiative. Some Indonesian groups are publicizing “China threat”. If the above issues are not properly dealt with, the “B&R” initiative will be affected in Indonesia.

**Key words:** the “Belt and Road”; Indonesia; the Sino–Indonesian relation

**About the Authoress:** Pan Yue, School of International Studies, Sun Yat–sen University, Guangzhou, China.

### **Strategic Connectivity of New Zealand and 21st Century Maritime Silk Road Initiative**

**Xing Reili**

**Abstract:** The South Pacific region is seen as the strategic extension of China’s “21st Century Maritime Silk Road” initiative, and New Zealand is an important country in the South Pacific region. The two countries have the need to develop strategic cooperation and connectivity. As a result, China and New Zealand have made impressive progress in infrastructure construction, financing, agriculture