

# 试析“拉美陷阱”的成因及启示

“拉美陷阱”，即20世纪七八十年代，拉美国家的贫富不均、两极分化，城市化失衡造成环境恶化、失业人口较多、公共服务不足现象。究其原因，既与拉美国家发展战略转型失误、经济社会政策失调有关，也受其政治制度无法满足国家治理需要以及政治腐败深刻影响。关于“拉美陷阱”的几点启示，有助于我们全面深化改革的推进，避免落入“中等收入陷阱”。

■ 陈湘源/文

DOI: 10.19422/j.cnki.ddsj.2017.03.009

20世纪30年代开始，拉美国家推行进口替代战略，发展本国制造业，推进工业化和农业现代化，强调政府主导作用，保护国内工业和市场，经济一度持续高速增长，但自七八十年代开始，发展陷入困境，至今仍徘徊在中等收入水平。有人称这一现象为“拉美陷阱”。“拉美陷阱”的形成既有特殊历史根源，又有深刻现实原因。

## “拉美陷阱”的突出表征

一是经济低迷起伏。20世纪80年代，拉美地区年均GDP增长率和人均GDP增长率分别为1.2%、-0.9%，90年代分别为3.2%、1.4%。虽然2003—2008年有所恢复，分别达4.8%、3.4%，但近年又步入下行轨道，个别国家甚至发生严重经济危机。

二是发展能力下降。1980—2002年，拉美地区12个主要国家全要素生产力增长的年贡献率，除智利为1.5%外，其余为零或负数。这说明，近22年来绝大多数拉美国家生产力出现持续下降趋势。2008年国际金融危机爆发后，这一趋势更加明显。

三是社会分化严重。1980—2002年间，拉美地区贫困人口从1.35亿增加到2.14亿，贫困率达43%，基尼系数始终在0.5上下高位徘徊，普遍高于其他发展中国家。2002年，占地区总人口30%的最贫困人口仅占国民收入的7.5%，而人口占10%的最富人口却占国民收入的40%。虽然近年来，拉美各国扶贫减困取得成效，但其至今仍是公认的贫富差距最悬殊地区。

四是政治社会动荡不安。20世纪90年代后半期以来，拉美地区先后有五国的六位民选总统在民众抗议浪潮中被迫下台，个别国家甚至一年内先后更换五位临时总统；多国发生军事政变，个别国家总统被迫流亡国外，或遭反对党弹劾。地区国家普遍社会治安不靖，民众反政府抗议示威成为常态，世界40%杀人事件和66%绑架事件发生在这里。

## “拉美陷阱”的形成既有特殊历史根源，又有深刻现实原因

一、发展战略转型及经济政策调整延误与失误是关键原因



进口替代战略在促进经济长期快速增长的同时，也造就了国企部门的低效和腐败、国内经济无法对变化的国际市场做出迅速反应、工业制成品缺乏国际竞争力等严重消极后果。而农业科技化又因土地高度集中，不仅限制了中小农户的发展，而且将农村劳动力过快从农业部门排挤出来。20世纪50年代后期一些结构性矛盾开始显现，70年代初世界石油危机爆发加剧了有关矛盾，但拉美国家迟迟未进行相应战略调整。70年代中期，结构性矛盾开始转化为结构性发展危机，非耐用消费品产能过剩导致工业和整体经济增速下降，外贸失衡，产业升级面临资金技术与市场等多重限



2012年12月19日，阿根廷劳动者总工会和阿根廷劳动者中央工会的数千人在首都布宜诺斯艾利斯举行联合大游行，表达对政府经济政策的不满，要求政府就当前日益恶化的通货膨胀和治安问题拿出对策。图为当日数千人在阿根廷首都布宜诺斯艾利斯参加游行集会。

制，创造就业难度加大，食品与能源危机显现。此时，拉美国家才进行了一轮应急性战略调整，从一般性消费品进口替代为主转向耐用消费品和相关资本货物进口替代，从吸纳外国直接投资为主转向吸纳国际信贷为主，从政府直接干预经济运行为主转向市场调节为主，从向本地区内部市场开放为主转向地区外市场开放为主，以负债方式继续推进进口替代工业化进程。

但是这些调整效果不佳，且外债负担急升。70年代后期，美联储货币政策紧缩，国际资本市场资金流向逆转，大宗商品价格下跌，导致80年代初拉美一些国家考虑提出整体性、

长远性方案，造成“去工业化”及政府在调节收入分配、维护国内市场秩序、保护民族产业等方面职能缺失，地区主要国家在90年代末至21世纪初相继陷入更严重的债务、金融危机，大量工业企业破产倒闭、失业人数增多、贫困人口增加，一些国家政局受到冲击。此外，新自由主义改革还进一步加深了拉美各国对国际资本、技术及市场的依赖。近年，受国际市场需求疲软、大宗商品价格大幅下挫等影响，拉美经济形势恶化，多国出现经济危机，并引发政治社会危机。

## 二、经济社会政策失调、城市化超速发展是主要原因

战后数十年内，拉美国家单纯追

求经济增长，一味强调“先把蛋糕做大”、“积累优先”，深信所谓“滴漏效应”<sup>[1]</sup>，设想在人均GDP达到600美元时，社会收入分配差距就会由不断扩大趋势自然转向逐步缩小趋势。然而，时至2003年拉美人均GDP超过3800美元，这一“拐点”依然没有出现，相反收入差距越来越大。21世纪以来，伴随国际大宗商品价格高位运行，拉美国家国际收支状况明显改善，普遍加大公共投入，实施各种社会计划，着力通过二次分配促进社会公平。这种重分配、轻积累的政策不仅耗费了国家大量资源，忽视自主发展能力的提高，也罔顾经济发展的周期性特征，因而当国际大宗商品价

格大幅下挫后，多数国家经济社会政策难以为继，陷入发展困境。

20世纪30—70年代，拉美多数国家追求“福利赶超”，先后通过立法加强劳工保护，强化工会作用，推行社会高福利保障。该政策的实施，表面上使劳工利益和就业受到了保护，但实际上导致劳动力市场弹性差、非正规就业增多、贫富分化加剧、政府财政负担加重等问题。80年代，地区国家纷纷推行社保体制改革，建立不同形式的养老基金，向私营部门开放医保体系，实施社会救助政策等。这些改革虽对繁荣资本市场和促进经济增长起到一定作用，但也造成社会各阶层享受权益不公、贫富差距扩大、社保覆盖率萎缩等后果。

战后至21世纪初，拉美的城市化发展迅速，2000年地区城市化率达到78%，在第三世界名列前茅。由于城市化速度超过工业化，大量城市居民就业不足，加剧了贫困化问题。1990年拉美贫困人口绝对数量比1980年增加6130万，其中城市占94.5%。拉美国家长期实施鼓励自购住宅政策，忽视提供公共保障性住房，在城市人口呈爆炸式增长过程中，住房供给短缺，造成城市周边贫民窟不断扩大。由于地区国家政权更迭频繁，政府的城市化政策缺乏连续性，也没有更多精力去关注和解决城市中的问题，使得城市贫民难以融入城市发展进程，非正规就业率、文盲率、贫困人口不断上升，城市污染、交通堵塞、治安混乱、犯罪率上升等“城市病”日益突出，严重影响经济社会发展。

### 三、政治民主化负面效应明显、腐败盛行是重要原因

20世纪70年代末开始，拉美国家掀起新一轮政治民主化运动，普遍

建立文人政府，实行多党制、代议制，但这种制度不仅未能解决好各国治理问题，反而导致政府政策缺乏连贯性，执行力低下，行政效率大打折扣。八九十年代，传统政党面对严重的经济社会问题束手无策。21世纪以来，地区政治力量普遍呈“碎片化”趋势，民粹主义上升，朝野争斗，左右对立现象严重，民众抗议游行此起彼伏，政府施政受到多方掣肘，困难重重。此外，数十年来，地区政局在左右间“钟摆”不定，成为经济社会发展的严重不稳定因素。

拉美国家大多法制不健全，加上政府更迭频繁，政党“轮流坐庄”执政，腐败现象长期得不到解决。2010年，地区26个主要国家中，只有六国的清廉指数在5以上，其他20国均腐败严重。腐败盛行导致政府公信力和施政效率下降，政党的执政合法性和执政能力弱化，成为影响经济社会发展的“毒瘤”。

### 关于“拉美陷阱”的几点启示

#### 一、要平稳、有序、高效地推进发展的转型升级

拉美的发展经验表明，能否顺应国内外形势变化，及时主动合理进行战略调整，实现发展的转型升级是发展中国家避开发展陷阱的关键。面对近年来国际金融危机的持久冲击，中国在推进发展转型升级过程中，一要保持耐心与定力，继续发挥比较优势维持经济增长，为改革调整形成支撑，争取时间；二要大力推动创新创业，增强自主发展能力和国际竞争力，尽快形成新的发展优势；三要抓住后危机时期国际产业结构调整机遇，利用好中国外汇储备充足，以及在一些新技术、新产业方面与西方发达国家起

点接近等有利条件，加强技术吸纳和自主攻关，力争在某些领域实现“弯道超车”。

#### 二、要正确处理好发展的各种关系

拉美情况表明，国家现代化是一项复杂系统工程，必须动态处理好系统内各种关系，全面协调推进。当前，中国在推进发展转型升级过程中，应根据自身发展状况及内外条件变化，厘清发展的内在逻辑关系，做好宏观顶层设计，着重处理好政府与市场、积累与分配、公平与效率、增长与发展，以及城市化与农业现代化、对外开放与自主发展等重大关系，找到其相对平衡、相互促进的动态结合点。

#### 三、要突出“稳”字当头和“能”字当先的治国理念

拉美情况表明，保持政治社会稳定，提高执政党执政能力水平是发展中国家顺利推进现代化进程的重要条件。当前，中国在推动发展转型升级过程中，要坚持“稳中求进”原则，通过坚定“四个自信”、加强党的领导和促进社会和谐维护稳定。同时全面深化改革，以改革促发展，以发展保稳定。要立足国情，从健全和完善中国特色社会主义制度出发，坚决清除阻碍发展的各种制度性因素。要坚持全面从严治党，加强党的先进性建设和执政能力建设，深入推进国家治理能力和治理体系现代化。■

(作者单位：中共中央对外联络部拉美局)

(责任编辑：苏童)

[1] 指在经济发展过程中并不给予贫困阶层、弱势群体或贫困地区特别的优待，而是由优先发展起来的群体或地区通过消费、就业等方面惠及贫困阶层或地区，带动其发展和富裕，或认为政府财政津贴可经过大企业再陆续流入小企业和消费者之手，从而更好地促进经济增长的理论。