

失衡发展与阿根廷危机

杨建成¹, 刘衍玲²

(1. 北京大学 政府管理学院, 北京 100871, 2. 华北电力大学 法政系, 北京 102206)

[摘要] 发生在 2001 年底的阿根廷危机虽然是由债务危机引发的, 但是其根源则是国家发展过程中的失衡发展, 具体表现在经济发展与社会发展失衡、对外开放与适度保护失衡、积累水平与消费水平失衡、当前政策与未来发展失衡等四个方面。

[关键词] 阿根廷危机; 失衡发展; 协调发展; 社会经济转型

[中图分类号] D778.3 [文献标识码] A [文章编号] 1004-3489(2004)04-0021-04

一、阿根廷危机及其引发的思考

19 世纪末 20 世纪初的阿根廷是世界上少有的富裕国家, 直到 1950 年, 阿根廷的富裕程度仍领先于日本, 与意大利、奥地利和德国大致相当。^{[1] (P.1)}自 1998 年起, 阿根廷经济已经处于连续衰退的境况。2001 年, 阿根廷经济衰退的严重后果在起伏不定的金融市场得以呈现, 并且最终演变为金融危机, 继而引发严重的政治危机。为什么会出现这样的结果呢? 仔细分析 20 世纪末阿根廷经济社会的发展措施后发现: 在社会经济的转型过程中, 阿根廷政府未能正确的处理好诸如政府与社会、政府与市场等基本关系, 失衡发展是其主要的特征。

阿根廷现象为广大后发展国家敲响了警钟。即使一个国家取得过优异的发展成就, 但是如果不能在后续的发展过程中做到协调发展, 那么这个国家仍然可能发生经济衰退, 甚至引发经济社会全面危机的结果。

二、失衡发展的具体表现

(一) 经济发展与社会发展失衡

经济改革的目的是促进经济发展, 而经济发展必须促进

社会共同发展, 否则经济改革就不能说是取得了最后成功, 因为社会发展滞后必然影响经济发展, 甚至葬送经济改革的成果。因此, 社会发展与否是衡量经济改革成败的重要标志。在这里, 社会发展主要是指居民收入水平的提高, 适当的收入差距, 劳动就业的稳定, 以及健全的社会保障体系。可以说社会发展水平的提高主要依赖经济发展水平的提高, 但是经济发展水平的提高并不必然带来社会发展水平的提高。这是因为在经济发展中, 基于效率考虑的各项政策措施都会不可避免地带来一些负面效应, 而弥补这些负面效应的任务就必然的落在政府的头上。“政府之所以要影响资源的使用, 是因为在决定资源使用方面起主要作用的价格机制会产生并不总能被社会所接受的结果。”^{[2] (P.478)}

1989 年梅内姆上台以后, 阿根廷政府面对不利的社会经济形势, 采取了新自由主义经济改革政策。主要内容有: 1. 实施固定汇率制和货币紧缩政策, 抑制通货膨胀。2. 缩减政府规模, 减少国家对经济生活的干预。3. 调整经济结构, 全面推行私有化。4. 积极扩大对外开放, 以出口导向型发展战略取代进口替代模式, 推进贸易、投资、金融等领域的自由化, 发展外向型经济。这些措施取得了积极的效果: 首先是恶性通货膨胀得到有效控制, 宏观经济环境逐渐稳定。通货膨胀率从 1989 年的 5000%, 降到 1994 年的 1.6%, 其后一直都很稳定。经济出现高速增长, 并显示出一定的增长潜力。

1991—1994年,国内生产总值年均增长7.7%。对外开放取得重要进展。每年吸收的外资近100亿美元;外汇储备猛增,从1989年底的38亿美元增加到1994年底的179亿美元;外贸也大幅度上升。^{[3](P.34)}

如前所述,阿根廷经济改革虽取得了巨大成就,但由此带来的问题也十分尖锐。如斯蒂格利茨所言,“贸易自由化并没有使工人们从低生产率的工作转移到高生产率的工作,而是从低生产率的工作走上了失业。结果是不但未促进增长,反而加剧了贫困。”^{[4](P.16)}

首先,收入差距在逐渐扩大。据阿国家统计局对首都和布宜诺斯艾利斯省地区所作的调查,1999年10月份与1998年10月份相比,以全部人口1190万计,人均收入从708比索(与美元等值)下降到663比索,降幅6.4%;按家庭计,平均收入由1194比索减少至1123比索,降幅5.9%。收入的各个层次下降幅度不平衡,中等收入阶层的绝对数量减少得最多,表明社会分配的两极分化现象更加严重。其次,贫困化现象迅速加剧。据阿根廷国家统计局统计,至2001年8月全国贫困人口总数大约为1500万人,相当于总人口的41%。在首都地区,大约83.8万户家庭(395.9万人)平均每天收入不足4比索,26.4万户平均每天的收入不足1.65比索。再次,失业率不断增加。据阿根廷政府发表的报告,到2001年5月底为止,阿根廷全国的失业率已上升到16.5%,其中首都所在的大布宜诺斯艾利斯地区高达17.2%。全国失业人口为229万。到2001年10月底,阿根廷的失业率已达18.3%,比5月底上升了近两个百分点,而比2000年10月底上升了四个百分点。^[5]最后,面对严重的社会问题,阿根廷政府虽然口口声声称要拿出实际措施予以弥补,但是,迫于国际货币基金组织的压力,还是采取了压缩政府开支的措施,这就不可避免地造成本来就破败不堪的社会保障网的费用缩减。可想而知,在庞大的财政赤字面前,政府即使有这个意愿也是心有余而力不足。所以当阿根廷政府决定给予最贫困人口增加补贴的时候便少得可怜了。

新自由主义者想当然的“滴流效应”——帮助穷人最好的办法是发展经济——并没有在阿根廷得到完美实现,因此,“市场在分配上的不足,以及它现实的或潜在的效率上的不足,常常要导致非市场干预的有效需求,以此来得到更加平等的和有效率的结果。”^{[6](P.33)}当阿根廷经济在改革的惯性作用下持续发展时,所有这些社会问题并没有构成实际威胁,但是一旦经济出现衰退,政府对此又无能为力,甚至牺牲社会利益以挽救经济危机时,社会问题便一发而不可收拾。2001年12月的大罢工和暴乱就是在这样的背景下发生的。

(二) 对外开放与适度保护失衡

扩大对外开放目的是为了更快的发展本国经济,但是如果这种开放没有适度的保护措施,就会加剧宏观经济的不稳定,甚至使得开放政策适得其反。这一问题在贸易自由化领域,金融市场自由化领域,和引进外资领域表现得最为突出。评价对外开放的成功与否不仅是看对外开放的程度和对本国经济发展的促进,还要看对外开放是否使得本国经济免于外来影响的冲击,维护民族经济的利益。可以说对外开放在一定程度上大大地促进了阿根廷经济的发展,达到了它应有的目的。但是由于政府采取放任态度,没有及时地把国内的制度架构好,不仅把自己完全暴露在变化无常、残酷无情的世界市场之中,而且使自身缺乏坚实的自我保护之盾,逐渐地损害了本国经济。世界经济健康发展则好,一有突变,则自身必遭重创。

梅内姆政府执政以后大力推行贸易自由化政策,到1990年末进口方面一切数量限制都被取消,进口关税大幅度的下降,到1991年3月原材料的关税率为0,最终产品的关税率为22%,平均关税率降低了10%,^{[7](P.20)}而且政府对出口税收的减免、津贴及其他鼓励措施也中止实行。在这种情况下,国外产品和国内产品处在相同的地位,但是由于阿根廷产品国际竞争力相对较弱,从而导致这样一个结果:即在国产品不如国外产品的情况下,进口大量增加,就会对本国产品造成销售压力,进而导致本国企业破产,沉重地打击了民族工业。

1989年梅内姆政府修改了外资法,使得外国投资者对阿投资更加便利。投资申请不再需要事先获得批准,投资领域除宣传工具外,其他所有部门都向外资开放。自1992年以来政府在金融领域也作了大规模的改革,其中利率完全由市场决定,到1996年时存款准备金已变得很低,中央银行的独立性大大加强,并且改革带来了更新的银行法(规)和资本市场法(规),商业银行监管有较大的改进。^{[8](P.100)}1990年至1999年期间阿根廷共引进外资近1190亿美元,平均每年都在100亿美元以上。宽松的投资政策使得外资大量介入阿根廷的金融和资本领域。由于外资集团不断登陆阿根廷金融界,兼并购收本地银行越来越多,致使在阿根廷的外国银行的存款额已经超过本地银行,占存款总额的51%。这表明阿根廷政府在金融领域引进外资的过程中出现了严重失误,即过度依赖外资银行,让外资控制了整个银行体系,致使国家金融主权削弱甚至丧失。当经济出现衰退,投资者对经济恢复缺乏信心时,有些银行尤其是外资银行,就会恶意转移资金,造成资金外流,严重削弱阿国内银行的支付能力。

由于银行的特殊性,谨慎的银行法规及通过管理执行这些法规是十分必要的。^{[8] (P.78)}然而阿根廷在金融自由化开始阶段并没有令人满意的法规和管理,由于对资金流动监管不力,金融腐败相当严重,违规运作时有发生,这就从根本上破坏了银行的安全防火墙。大额挤提存款的存户,多数是与银行内外勾结,联手作业,其中不少提款者就是银行的董事或行长一类的高级官员。

阿根廷引进外资的另一个重要倾向是涌入阿的外资大部分是短期性投机外资,只有6%—10%属于生产性投资,其余的则多滞留在证券市场上追逐股票债券带来的高额投机利润。^{[3] (P.34)}由于资本市场的自由化,阿根廷政府对这些资本的流向根本没有加以适当的控制,然而对这种投机性资本的控制恰恰是一个国家预防金融风险的重要措施。国际资本的固有特点是哪里有利润就去哪里,哪里有风险就快速离去。1994年墨金融危机爆发后,阿根廷随即也发生外资大量抽逃现象。短短的几个月内,短期投机资本就抽逃了80多亿美元。在这种情况下,怎么可能用一夜之间进出一国的钱财建造工厂或创造新的就业岗位呢?

(三) 积累水平与消费水平失衡

积累方面,最明显的要属私有化改革,这一改革为阿根廷政府带来了大约180亿美元的收入。^{[8] (P.134)}但这一“成果”是以政府放弃基础设施供给等内容实现的。从后来的实践看,其积极效应远远小于其所造成的严重经济和社会问题。

贸易自由化政策不仅使税收大大减少,而且出口导向型经济除了开始几年显示出积极意义以外(即进出口贸易大幅度增长,并且出现贸易顺差),从长期来看并没有彻底扭转阿根廷的贸易状况,随着经济的衰退,由改革惯性带来的贸易顺差逐渐的变为逆差,这就使本已拮据的财政状况每况愈下。据阿根廷经济部发表的公报,1997年阿根廷外贸出现巨额逆差,达48.92亿美元,1999年头5个月竟达9400万美元,日益衰退的迹象已经非常明显了。

阿根廷的外贸在经济中的比例只占8%,因此,国内税收水平就完全决定了阿根廷的积累水平。但是,阿根廷的税收改革并没有带来积极的结果,因为征管不利的原由,国内税收损失相当严重。1997年8月,阿根廷众议院预算和财政委员会主席兰拜尔多对新闻界宣称,阿根廷是世界上逃税问题最严重的国家之一,该国每年逃税达400亿美元,约为每年国内生产总值的10%,几乎与全年预算相当。

消费方面,政府自身的过度膨胀和政府主观和客观上鼓励的消费政策,导致阿根廷政府出现巨额财政赤字,个人消

费超前,国内储蓄率过低。改革的初期,由于私有化收入和外贸顺差的存在,阿根廷政府基本上控制了财政赤字,但是随着顺差的逐年减少,政府的开支却越来越大,到上世纪90年代中期,政府雇员人数已经达到总劳动力的12.5%,远远超出同类国家6%左右的正常水平。而维持国家机器的正常运转,就必须给这些人员付费。据阿根廷经济部公布的报告,1999年阿根廷的财政赤字达70.94亿美元,超出预定指标19.94亿美元,比1998年增加85%。

梅内姆政府当初有效遏制通货膨胀的兑换计划也在客观上刺激了阿根廷人的消费欲望,因为这一计划不可避免地使阿根廷比索大幅度升值,这就把工薪阶层挤进了中产阶级的行列,他们必然会加入消费大军,直接影响阿根廷的国内储蓄率,进而影响到经济的继续投资。此外,阿根廷政府建立的社会保障制度大大提高了百姓对社会福利的期望值,政府不得不在社会保障方面拿出一部分开支。^{[9] (P.61)}

贸易顺差的减少,严重的逃税,加之庞大的财政支出和超前的消费,这一切使得阿根廷的财政收支状况严重的失衡。随着阿根廷私有化的结束,政府再也没有能力从本国筹到更多的钱财,剩下的就只有举债了。2001年阿根廷的外债高达1320亿美元,相当于国内生产总值的42%,每年仅仅支付债务利息就需要150亿美元左右。国家风险指数是反应国家还债能力的重要指标,而在2001年,阿根廷的国家风险指数从年初的800点飙升到年底的3000点以上,也就是说,阿根廷债券的年利率要在35%以上才有人买进。阿根廷实际上已经无法在金融市场上筹资。而一旦这条救命线也断了的话,阿根廷政府也不得不接受国家破产的悲惨结局。

(四) 当前措施与未来发展失衡

当前与未来的关系反应了经济政策的实施必须随着环境条件的改变而调整,一味的停留在当前的水准必然导致未来的灾难。

阿根廷的兑换计划,曾经让人们记住了卡瓦洛这个名字。1989年刚上台的梅内姆政府可以说是困难重重,1982年拉美国家严重的经济危机使得阿根廷经济开始衰退,更为严重的是通货膨胀问题,最高的1989年曾达到5000%的水平。1991年出任经济部长的卡瓦洛制定了著名的“兑换计划”。这一计划的要点包括:使汇率固定在1万奥斯特拉尔等于1美元的水平上,货币基础完全以中央银行的储备作保证,中央银行不得弥补政府财政赤字,经常项目和资本项目交易活动所需的比索可自由兑换,允许美元成为合法支付工具,禁止任何契约采用指数化。其实质就是货币局制度。^{[1] (P.4)}货币局制度的实施,取得了显著的成效,如前所述,

恶性通货膨胀得到有效遏制,这使得经济很快回到正常发展的轨道上来;与此同时,汇率的稳定,配之以阿根廷政府的一系列新自由主义改革政策,吸引了大量的外国投资,这又大大促进了阿根廷经济的快速发展。

但是,任何制度都有一个时效性问题,随着环境的变化,实施制度的条件越来越不利,这主要表现在几次大的金融危机上。墨西哥金融危机和东亚金融危机后,这一制度的桎梏作用就表现得非常明显。首先,上个世纪90年代中后期阿根廷的经济增长速度落后于美国,美元强势地位变得势不可挡,如果不改变僵硬的倾向货币局,比索的币值势必高估。然而阿根廷政府并没有随着形势的变化及时的做出调整,造成比索币值严重高估,从而削弱了阿根廷出口商品的国际竞争力,进而影响出口贸易。其次,在货币局制度下,为了吸引国际资本流入,阿根廷就必须使得本币利率高于国际水平。而利率提高引起的资金成本上升必然造成国内投资率的下降以及失业人口的增加。^{[10] (P.58)}最后,一般情况下,在国民经济陷入衰退时,政府可利用货币政策来刺激经济。但在阿根廷,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”,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。在这种情况下,阿根廷政府只有挥动另一条胳膊

——财政政策来刺激经济的发展,而这又必然的导致财政赤字增加。问题的根源在于货币局制度,只要稍加调整,便可以避免剧烈的动荡。但是阿根廷政府却没有这样做,以当初的积极意义判断当前的严重情况,使得阿根廷政府错过了调整的良机。结果,僵硬的货币局制度使阿根廷经济绕了一个圈,从困境中解救,又重新陷入困境。

综上所述,阿根廷危机根源在于国家发展过程中的失衡发展。对于后发展国家来说,阿根廷的经验教训表明,只有实现协调发展,才能保证国家的健康、稳定和持续的发展。而要达到这种效果,必须处理好政府与市场、政府与社会的关系。政府与市场的关系不是有你没我,有我没你,而是斯蒂格利茨所说的那样:均等地对待政府和市场,承认二者的重要性和互补性。没有对方,任何一方都会遇到问题,市场失败和政府失败都是常事。^{[11] (P.21)}也就是说,政府应该有进有退,取得一个平衡,而不是全退或全进。进与退的选择,政府要根据本国的经济发展过程做出正确的判断。在社会经济发生大的变革时期,政府应该采取主动,以及时、准确地引导经济和社会发展;而当整个社会经济生活处于稳定和谐的态势时,政府应主要在纠正市场偏差,维持现有的政治经济的不断进展和社会公正方面发挥重要作用。

[参考文献]

[1] 江时学. 阿根廷危机的由来及其教训[J]. 拉美研究, 2002(2).

[2] [美] 刘易斯. 经济增长理论[M]. 梁小民. 上海: 上海三联书店, 1990.

[3] 蔡润. 阿根廷推行新自由主义发展模式的得与失[J]. 当代世界, 1997(1).

[4] 查君红. 斯蒂格利茨对国际经济机构推行的市场原教旨主义的批评[J]. 国外理论动态, 2002(5).

[5] 新华社专题资料库[DB/OL] www.info.xinhuanet.com

[6] [美] 沃尔夫. 市场或政府[M]. 谢旭. 北京: 中国发展

出版社, 1994.

[7] 牛晋芳. 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, 2001(11).

[8] 美洲开发银行. 拉美改革的得与失[M]. 江时学. 北京: 社会科学文献出版社, 1999.

[9] 高严军. 阿根廷危机: 政治和社会问题的两难选择[J]. 中国改革, 2002(2).

[10] 张明. 阿根廷: 为什么哭泣[J]. 中国外汇管理, 2002(2).

[11] 杨雪冬. 斯蒂格利茨论第三条道路式的共识[J]. 国外理论动态, 2001(9).

(责任编辑 齐琳)