

• 拉美经济 •

巴西经济转型：成就与局限

• 苏振兴

内容提要 1994~2002 年是巴西经济转型的关键期。巴西政府通过以“雷亚尔计划”为中心的一系列改革，抑制了恶性通货膨胀，实现了由内向发展模式向外向发展模式的转变，由国家主导型经济体制向市场经济体制的转变。文章从“投资与经济增长”“外贸形势的变化”“工业部门的结构调整”“社会改革与民生改善”等几个方面，对巴西经济转型的成就与局限进行了分析，认为巴西面临的主要问题是适合自身特点的新的经济增长方式尚未建立起来。

关键词 巴西 经济转型 雷亚尔计划 成就 局限

作为拉美第一大经济体和当代“金砖”国家之一，巴西已成为中国重要的经贸合作伙伴。最近 10 年间，一方面，巴西作为新兴大国所具有的良好发展前景受到国际舆论的高度关注；另一方面，巴西作为“金砖”国家的成长之路似乎并不那么顺利，其经济的实际表现与人们的期待之间有不小差距。特别是最近 3 年巴西经济持续处于下行态势，国际上“唱衰”巴西的论调也随之而起。笔者认为，面对这种情况，有必要对巴西经济进行比较系统的研究，为我们对巴西经济潜力和发展前景的判断提供基本的事实依据。本文主要探讨巴西自 20 世纪 80 年代至 2002 年期间的经济转型过程。

一 转型背景与改革进程

1930~1980 年，巴西经历了 50 年的进口替代工业化发展阶段，其经济增长速度曾居于世界前列。1980 年以前的 30 年，巴西经济保持了年均 7% 的增长率。^① 1980 年前后，巴西已建立起比较完整的工业体系，“工业各部门的相对比重和多样化程度都和发达经济体不相上下”，标志着“巴西工业成功地实现了第一次追赶”。^② 1980 年，巴西制造业产值占国内生产总值的比重达到 33.2%；人均 GDP 达到 2007 美元（按 1980 年美元不变价格）。^③

同其他许多拉美国家一样，巴西经济之所以需

要转型，主要是“由国家主导的进口替代工业化为基础的增长方式已经活力衰竭”。^④ 关于进口替代工业化模式的缺陷，拉美学术界曾做过这样的归纳：“强烈的保护主义、国家控制体制和对市场的过度调控，这些因素降低了经济效益，阻碍了生产率增长，恶化了资源配置，限制了私人部门的活动。”^⑤ 具体而言，巴西经济形势伴随着前后三场危机而不断恶化。

先是 1973 年的国际石油危机，当时巴西消费的 80% 以上的石油依赖进口，国际油价暴涨造成贸易收支严重失衡和发展资金短缺，被迫转向“负债增长”。大量举债使巴西经济在 70 年代继续保持了高速增长，但 1979 年第二次国际石油危机和国际利率的大幅攀升终于在 1982 年引发债务危机。80 年代债务危机的爆发致使巴西经济出现严重衰退和恶性通货膨胀。

1982 年债务危机爆发后巴西经济形势急剧恶

① Renato Baumann y Carlos Mussi, “Algunas Características de la Economía Brasileña Desde la Adopción del Plan Real”, CEPAL - Serie Temas de Coyuntura, No. Deventa: s. 99. 11. G. 39, Santiago de Chile, septiembre de 1999, p. 9.

② Antonio Barros de Castro, “El Segundo Catch-up Brasileño. Características y Limitaciones”, en *Revista de la CEPAL*, No. 80, agosto de 2003, pp. 74 - 75.

③ CEPAL, *Anuario Estadístico de América Latina y el Caribe*, Edición 1995, pp. 92 - 190.

④ Vilmar E. Faria, “Reformas Institucionales y Coordinación Gubernamental en la Política de Protección Social de Brasil”, en *Revista de la CEPAL*, No. 77, agosto de 2002, p. 10.

⑤ Andrea C. Bandeira y Fernando Garcia, “Reformas y Crecimiento en América Latina”, en *Revista de la CEPAL*, No. 77, agosto de 2002, p. 86.

收稿日期：2014 - 06 - 25

作者简介：苏振兴，男，中国社会科学院拉丁美洲研究所研究员，学部委员。（中国社会科学院拉丁美洲研究所，北京 100007）

化,具体表现如下。一是债务负担沉重。1982年,巴西的外债总额为922亿美元,占其商品与劳务出口额的392.8%,人均负债715美元。到1989年,巴西的外债总额增至1113亿美元,占其商品与劳务出口额的302%,人均负债755.5美元。^①二是经济严重滑坡。年均增长率由1970~1980年的8.6%降至1980~1990年的1.6%;同期人均GDP增长率由6.1%降至-0.5%。制造业的年均增长率由前10年的9.0%降至后10年的-0.2%。^②制造业已经丧失了作为拉动经济增长的主导部门的作用。投资率由20世纪80年代初略高于GDP的20%降至90年代初的14%。三是恶性通胀。债务危机导致严重的财政失衡,由于无法获取外国贷款,巨额财政赤字只能靠扩大货币发行量来填补,继而引起物价上涨,恶性通胀,货币持续贬值。为遏制通胀,萨尔内政府采取控制物价、冻结工资的政策,导致普遍性的供应短缺、黑市猖獗和通胀加剧。巴西自1983年出现3位数的通胀。在1987~1993年的7年中,年度通胀率有3年为3位数,4年为4位数,其中1993年的通胀率为2244%。^③上述形势迫使巴西政府启动经济改革。

根据巴西学者的概括,巴西经济改革追求三大目标:“(1)经济非调控化,包括停止实施商品与服务的价格控制机制,消除市场保护及对外国投资的限制。(2)对外部门自由化,包括降低关税和非关税性贸易保护,资本账户非调控化。(3)实施制造业及公益性服务业私有化。”^④

巴西经济改革肇始于80年代后期的萨尔内执政时期(如1987年启动以降低关税为中心的贸易自由化改革,以及少量国有企业的私有化)。1990年科洛尔执政后,改革的力度明显加大。“这位年轻的总统力图把国家领向一个新的稳定与现代化阶段。在他短暂的执政期间,政府在国企私有化、经济自由化、降低财政赤字、精简政府机构、取消补贴和裁减联邦公务员等方面,都取得了进展。”^⑤但是,不论是萨尔内政府还是科洛尔政府都未能在控制恶性通胀方面取得进展:萨尔内政府先后实施的三项稳定经济计划均以失败告终;科洛尔执政初期通胀率虽曾一度下降,但1990年年中再度反弹。科洛尔本人则因涉嫌舞弊于1992年10月遭国会弹劾,由副总统佛朗哥继任。自佛朗哥执政后,巴西经济改革才进入以实施“雷亚尔计划”为中心的实质性阶段。

(一) 经济稳定化

“雷亚尔计划”是以埃德马尔·巴夏为首的一批巴西经济学家制订的反通胀方案,巴夏因而被人称为“雷亚尔计划之父”。不过,“雷亚尔计划”的成功实施却主要与先期任佛朗哥政府财政部部长、后于1995~2002年连续两届出任总统的卡多佐联系在一起。该项计划的内容与实施过程可分为三个阶段或步骤来介绍。在第一阶段即始于1993年6月的准备阶段,巴西政府开始推出深化贸易开放和进行国企私有化的改革,旨在实现财政平衡和降低通胀。需要顺便指出的是,自1992年起外资开始重新流入巴西,从而有助于恢复巴西的国际储备水平;1994年,巴西实现了在“布雷迪计划”框架下的外债重组,适度缓解了债务支付压力。在1994年3月起的第二阶段,巴西创建了一个与美元牌价捆绑的“实际价值单位”(URV),所有的合同、价格、收费标准和工资都必须按“实际价值单位”进行调整,从而建立了一个新的价格体系。在自1994年7月1日起的第三阶段,巴西用一种新的货币“雷亚尔”(Real)取代URV,1雷亚尔等于2750克鲁塞罗(原货币名称);对合同的指数化作出限制;货币发行量不得超出国际储备的实际水平。实际上,雷亚尔对美元的比值为1:1。不过,与阿根廷实行的“货币局制度”不同,巴西没有通过相关法律来确定固定汇率,从而保留了财政当局调整汇率制度的职能。

“雷亚尔计划”的实施使巴西的通胀率随即大幅下降,月通胀率由1994年上半年的43.1%骤降至下半年的3.1%。年度通胀率的下降三年迈出三大步,1994年由上年的4位数降至3位数(929.3%),1995年降至2位数(22.0%),1996年降至1位数(9.1%)。^⑥“雷亚尔计划”的成功实施对巴西意义重大,巴西学者鲍曼将其归纳为以

① 张宝宇等著《拉丁美洲外债简论》,北京,社会科学文献出版社,1993年,第86页。

② CEPAL, *Anuario Estadístico de América Latina y el Caribe*, Edición 1995, pp. 70-71, p. 91.

③ CEPAL, *Balance Preliminar de la Economía de América Latina y el Caribe*, Cuadro 5, 1993, p. 35.

④ Joao Carlos Ferraz, David Kupfer y Mariana Ito, “Competitividad Industrial en Brasil, 10 Años Después de la Liberalización”, en *Revista de la CEPAL*, No. 82, abril de 2004, p. 94.

⑤ http://es.wikipedia.org/w/index.php?title=Plan_Real&oldid=72297905

⑥ 参见 CEPAL, *Balance Preliminar de las Economías de América Latina y el Caribe*, Cuadro A-3, 1999, p. 91.

下4点：(1) 产生一种财富效应，使消费者和生产者都受益；(2) 为改革营造了有利的政治环境；(3) 增强了国内外投资者的信心；(4) 消除了政府和银行部门因通胀而获取的利润，并对财政、货币及整个金融部门的政策设计产生影响。^①

(二) 贸易改革

1987年首次对关税结构进行的调整成为巴西经济由长期以来的封闭型向市场开放型转变的起点。表1的数据表明，巴西的市场开放过程是相对平缓的，与多数拉美国家在短短两三年内就将平均关税水平降至10%左右的激进式改革有明显的不同。1990年科洛尔政府的贸易改革是力度较大的一次，除了关税调整幅度较大之外，还包含消除非关税壁垒、鼓励出口以及进行外贸体制改革。另一次力度较大的贸易改革实施于1994年，主要表现为将原定于1995年1月实施的南方共同市场对外共同关税局部性地提前于1994年付诸实施。这两次改革有一个共同的背景，在当时恶性通胀的情况下，力图加大市场开放，引进外部商品以加强市场竞争，打破国内厂商的垄断，达到降低或稳定物价的目的。

表1 1990~1996年巴西进口关税与进口值的变化

年 份	简单平均税率 (百分比)	进口值 (百万美元，离岸价)
1990	32.12	20661
1991	25.19	12042
1992	20.78	20554
1993	16.49	22797
1994	13.97	33106
1995	13.07	49263
1996 (1~9月)	13.10	49619

资料来源：Estimaciones proporcionados por H. Kume y elaboración propia a partir de datos primarios. See Renato Baumann, Josefina Rivero y Yohana Zavattiero, “Los Aranceles y el Plan Real de Brasil”, en *Revista de la CEPAL*, No. 66, diciembre de 1998, p. 169.

1982年债务危机爆发后，巴西在外贸方面实行奖出限入政策，力求用外贸盈余偿还外债利息，加上货币大幅贬值对出口形成刺激，1984~1990年，巴西的年均外贸盈余达120亿美元。实行贸易开放之后，由于汇率升值、关税下调、国内需求恢复、进口商品受到欢迎，外贸形势完全逆转，逆差逐年上升，1997年已达到80亿美元。面对外部失衡加剧，巴西政府于1995年3月调高了部分商品的进口关税，并实行所谓“肮脏浮动”(flotación

sucia) 的汇率政策；1996年年底开始实行货币小幅贬值政策。尽管如此，从1994年“雷亚尔计划”付诸实施到1999年1月期间，汇率政策主要是作为稳定物价的“锚”(ancla)加以利用，因而无法改变本币升值的趋势。

(三) 金融开放

巴西本来就是对外资相当开放的国家。据联合国贸发会议统计，1976~1980年期间，作为受资国，巴西在全球外国直接投资总额中占比6.3%，是吸收外资最多的国家之一；某些产业部门更是外资占主导地位（如1975年，外资企业占汽车部门销售总额的92%、占制药业销售总额的59%、占家用电器部门销售总额的56%，在烟草、饮料部门，外资占销售总额的比重也达到44%）。80年代初债务危机爆发后，外资进入巴西的势头锐减，联合国贸发会议的统计数据表明，1986~1990年期间巴西吸收外资在全球外国直接投资中所占比重降至1.2%的最低值。因此，如何促使外资重新流入巴西，既取决于政策改革，更取决于经济形势的变化。90年代经济改革过程中的“金融开放”，无非就是通过相应的立法，取消资本管制，开放金融账户，颁布更为宽松的外资政策，与其他拉美国家的做法基本相同。而巴西治理恶性通胀的成功，经济增长的逐步恢复，特别是大规模国企私有化的展开，似乎对吸引外资回流的作用更为直接。

(四) 国企私有化

巴西国企私有化始于1981年，当时建立了私有化专门委员会，并确定了140家可以出售的企业。1981~1989年，售出的企业38家，价值共计7.23亿美元。巴西国企私有化于90年代进入高潮期，但还不是终结期。

表2数据表明，90年代巴西国企（包括联邦企业和各州企业）的私有化案例有113宗，售出资产616亿美元；并购案例有1055宗，涉及金额679亿美元，二者合计1295亿美元。私有化大体分两个阶段。1991~1995年为第一阶段，以冶金、矿业开采和石油化工行业私有化为主。90年代后半期为第二阶段。1995年，私有化专委会由直属总统府的一个委员会取代，并对宪法进行了相应修改，使电信、天然气、石油等行业的私有化合法化，私有化由此扩展至金融服务、电信、能源等部

^① Renato Baumann, “Brasil en los Años Noventa: Una Economía en Transición”, en *Revista de la CEPAL*, No. 73, abril de 2001, p. 154.

门。仅电信部门私有化就给政府带来 300 亿美元收入。外国投资者在巴西私有化中的参与比重为 76.9%，在企业并购中的参与比重为 71.4%。巴西学者鲍曼指出，巴西的私有化进程是世界上规模最大的私有化进程之一。这个进程蕴涵着一种双重逻辑：出售国有企业既是为了改善总体效益，在某些情况下也有强烈的财政动因。例如，

各州私有化之所以重要，就在于其财政影响更显突出。1995~1998 年期间，联邦企业还能取得相当于 GDP 的 0.1% 的财政盈余，州一级的企业则呈现相当于 GDP 的 0.5% 的财政赤字。^① 经过 90 年代私有化过程之后，在巴西，国家作为工业部门企业主的角色已基本结束，大部分基础设施也转为私人经营。

表 2 1990~1999 年巴西的私有化与企业并购

(单位：百万美元)

	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	合计
私有化价值	0	2096	2447	3026	620	1123	4829	16087	27540	3797	61564
私有化数量	0	4	14	6	9	7	13	20	31	9	113
并购价值	639	274	359	3329	1146	4734	6059	9899	26292	15161	67893
并购数量	13	20	27	49	55	90	129	154	264	254	1055

资料来源: Banco de datos GIC - IE/UFRJ, de la Universidad Federal de Rio de Janeiro, sobre la base de información Thomason Financial Securities.

(五) 金融部门重组

所谓“金融部门重组”在某种程度上可以看作是“雷亚尔计划”的延伸。恶性通胀被克服以后，银行部门面临的形势发生了重大变化。一方面，随着通胀率的迅速下降，社会对货币的需求大幅增长，1995~1998 年期间广义货币 (M4) 在 1994 年的基础上增加 1 倍；同期，银行向私人部门发放的贷款增加 3 倍。另一方面，银行部门面临的困难加大，部分银行（包括公共银行和私人银行）陷入经营困境。其一，在高通胀期间，政府要向银行转移资金，以弥补储户存款实际价值的损失，1990~1993 年期间资金转移量相当于 GDP 的 4%，从 1995 年起该项资金转移被取消。其二，由通胀所产生的利润已不复存在。其三，利率大幅上升，银行间资金交易的月平均名义利率由 1995 年 2 月的 3.2% 上升至 3 月的 4.4%；银行不良贷款率由原来不到 9% 上升到 1995 年年底的将近 14%。

上述情况促使货币当局对银行部门进行干预。其主要措施有两项：一是给面临融资困难的银行提供贷款；二是对陷入流动性危机的银行实行并购或出售。后一项措施涉及当时总共 271 家银行中的 43 家，并导致大部分属于州政府所有的银行消失。经过此番调整，银行系统的资本充足率达到 13%，高于巴塞尔委员会建议的 8% 的水平，为缓解 1997 年的亚洲金融危机和 1998 年的俄罗斯金融危机等的冲击效应起到了重要作用。

(六) 社会领域的改革

拉美国家社会领域的改革通常被列入“第二代改革”，但巴西社会领域的改革则与上述各项改

革几乎同步展开。这项改革被提前可能有以下背景。(1) 巴西社会分化状况确实严重。如早在 1983 年，全国贫困人口比重就超过 50%，1994 年开始实施“雷亚尔计划”时仍高达 43.9%，贫困人口绝对数量为 5450 万（其中赤贫人口 2980 万）。又如，1977 年巴西的基尼系数就达到 0.625，到 1994 年更上升到 0.632。巴西的社保制度存在严重的“碎片化”现象，过分优待某些社会强势集团（如军人、政府公务员、国营企业职工等）。不过，卡多佐政府的政策重点不是改革原有的社保制度，而是采取扶贫减困措施，着重扶持社会最弱势的群体。(2) 受政治民主化进程的影响。1985 年巴西结束长达 20 年的军事独裁，恢复代议制民主，1988 年颁布新宪法。在民众政治参与热情高涨的背景下，新宪法重点强调实现社会平等。宪法第二章明确规定了公民应享有的各项社会权利，例如将农村劳动者纳入非缴费型养老金体系；获取社会服务是一项普遍性权利；建立单一的医疗卫生体系；降低社保体系融资与缴费之间的关联，等等。(3) 政府当局适时作出的决策。卡多佐政府看到了社会冲突的激化可能对改革全局产生的不利影响，明确提出新的社会发展战略，强调普遍获取基本社会服务的权利，赋予各类普遍性计划以优先地位。从 1994 年起，州、市两级政府在社会项目融资方面逐步承担越来越大的责任，使联邦政府提供的资金减少将近一半。这项改革由两方面因素促成：一是

^① 参见 Renato Baumann, “Brasil en los Años Noventa: Una Economía en Transición”, en *Revista de la CEPAL*, No. 73, abril de 2001, p. 157.

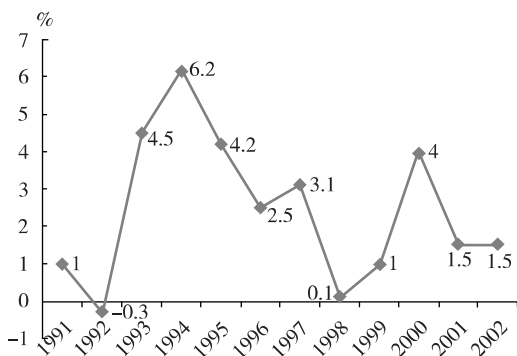
联邦政府增加向州、市两级政府的资金转移；二是地方政府财政收入增加。1980 年州、市两级政府的财政收入分别占总收入的 25% 和 9.6%，1991 年分别提高到 27% 和 16%。1995 年，联邦、州、市三级政府的社会总开支已占 GDP 的 21%。

经过 20 世纪八九十年代的改革，拉美国家大多实现了由内向发展转入外向发展、由国家主导型体制转向市场经济体制这两大转变，巴西也不例外。然而，就经济转型而论，实现这两大转变还只是第一步。例如，改革过程证明，实现贸易、金融开放的难度并不太大，虽然各国的开放程度还有差别，但要形成一种与外向发展相适应的经济结构和产业结构，使国民经济取得较高的、可持续的增长，则并不容易。又如，初步建立起市场经济的基本架构也并不很难，而要形成比较完善的、法制化程度较高的市场经济体制则并非易事。我们当然不能要求巴西在 10 多年的改革中就完全实现这些目标，但我们至少应从这个方向去进行探讨，才能客观地分析和评价巴西经济转型的成就与局限所在。

二 投资与经济增长

图 1 的增长曲线说明，1991～1999 年，巴西年均经济增长率仅为 2.5%，虽然比 80 年代（1981～1990 年的年均经济增长率为 1.3%）有所恢复，但呈现出明显的起伏波动。1993～1995 年曾出现高于 4% 的增长，接着又连续 3 年下滑；2000 年再度出现 4% 的增长，2001～2002 年降至 1.5%。可以说，到 2002 年为止，巴西经济仍未走出低增长与剧烈波动的局面。^①

图 1 1991～2002 年巴西经济增长率



资料来源：CEPAL, *Balance Preliminar de las Economías de América Latina y el Caribe*, 1999, 2002.

与经济增长率直接相关的是投资水平。90 年代，巴西的投资率仍远远低于 70 年代的水平，但

出现了一个重要变化——实施“雷亚尔计划”后投资率呈恢复态势（见表 3）。不过，这一变化趋势在短期内还不足以扭转投资率偏低的面局。

表 3 1970～1997 年巴西的固定资本形成
(占 GDP 百分比；按 1980 年不变价格计算)

部门	1970～1980	1981～1989	1990～1994	1995～1997
制造业	4.5	3.2	2.0	3.3
矿业	0.2	0.2	0.1	0.1
石油	0.9	1.0	0.4	0.4
基础设施	5.4	3.7	2.3	2.2
电力	2.1	1.6	0.9	0.6
电讯	0.8	0.4	0.5	0.7
运输	2.1	1.5	0.8	0.8
给排水	0.5	0.2	0.2	0.1
其他	12.5	9.7	10.1	11.1
合计	23.5	17.8	14.9	17.1

资料来源：Bielschowsky (org., 1998). 转引自 Renato Baumann, “Brasil en los Años 90: Una Economía en Transición”, en *Revista de la CEPAL*, No. 73, abril de 2001, p. 161.

如前所述，进入 90 年代后，巴西的债务危机刚刚有所缓解，经济仍处于低迷状态，公共部门和私人部门的投资能力都很有限。这是我们考察 90 年代巴西投资率时不可忽略的一个前提条件。更重要的是，我们还需要重点考察经济改革对投资所产生的直接影响和间接影响。在 20 世纪八九十年代，凡是面临高通胀的拉美国家，所采取的经济改革模式基本上是相同的，即通过所谓“汇率锚”实现稳定化与贸易、金融自由化同时并举。巴西的“雷亚尔计划”就是其中的典型案例之一。这类改革模式的演进过程及其结局也基本上是相同的。先是通胀大幅下降和汇率大幅升值；汇率大幅升值引起贸易结算失衡，导致经常账户赤字不断增加；经常账户赤字主要靠流入的外国短期资本来填补，于是，公共债务和公共部门财政赤字不断增加，形成经常账户和财政账户的“双赤字”，并向市场传递出宏观经济失衡的信号；接下来就发生汇率危机。

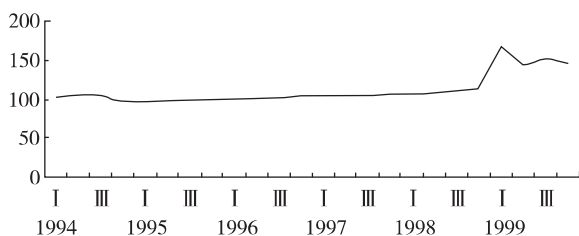
巴西以“雷亚尔计划”为中心的改革进程完全遵循上述演化路径。其成就是显而易见的：较快地控制了恶性通胀；贸易开放与货币升值刺激了进口增长，尤其是机器设备与中间投入进口的增加有

^① CEPAL, *Balance Preliminar de las Economías de América Latina y el Caribe*, 1999, 2002.

利于生产企业降低成本、提高效益。但与此同时,出口增长缓慢,经常账户赤字逐年迅速增加。政府为平衡上述赤字就采取大量发行本币指数化(含利率指数化与汇率指数化)债券以利用外国短期投机资本。

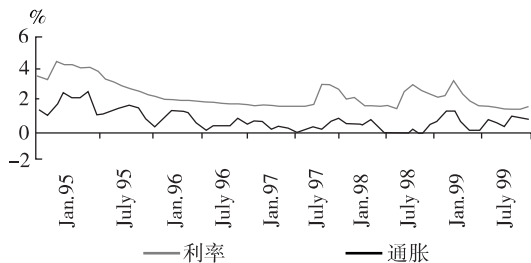
巴西政府希望借助“雷亚尔计划”的初步成功传递出持续推进经济改革和保持宏观经济稳定的积极信号。但与此同时,巴西多次受到外部冲击(如1994年年底的墨西哥金融危机,1997年的亚洲金融危机,1998年的俄罗斯金融危机,以及1998年针对巴西货币雷亚尔的投机性攻击),这些事件无一例外地都引起外资抽逃和金融动荡。因此,货币政策被巴西政府赋予吸引外资流入以平衡国际收支和保障汇率稳定的关键作用。雷亚尔与美元的固定汇率基本保持不变,使这一汇率持续的时间长达4年半,直至1999年。高利率政策成为吸引外资的重要手段,1995年至1999年1月,巴西基准利率达到年均33.6%的高水平。过高的融资成本成为抑制私人投资的主要因素。

图2 1994~1999年巴西实际汇率
(1994年平均汇率=100)



资料来源: Renato Baumann, "Brazil in the 1990s: An Economy in Transition", in *CEPAL Review*, No. 73, 2001, p. 162.

图3 1995~1999年巴西名义月利率与通胀率



资料来源: Renato Baumann, "Brazil in the 1990s: An Economy in Transition", in *CEPAL Review*, No. 73, 2001, p. 156.

从投资角度看,宏观经济稳定性的提高和大规模的国企私有化有助于投资水平的恢复,固定资本形成由1993年占GDP的14%上升到1998年接近

18%。不过,这一阶段投资率的上升有两个特点:一是外部融资比重提高,投资中“外部储蓄”比重由1993年占GDP的0.8%上升到1998年的4%;二是企业投资主要用于改进生产设备而不是增加生产能力。

鉴于平衡国际收支和增加投资都依赖外资,外债负担逐年迅速加大。巴西外债总额由1991年的1240亿美元增加到1998年的2430亿美元;外债利息支付与出口总值之比由1990年的26%上升到1997年的72%。

从公共财政账户看,巴西联邦财政收入由1993年占GDP的25%增加到1998年的30%,其中私有化收入是一个重要来源。有的学者估计,90年代,巴西政府的私有化收入用于清偿债务的部分约为580亿雷亚尔。伴随经济改革的推进,某些方面的支出也明显增加(如公共部门工资上涨,社会保障支出增加,等等)。整个90年代,巴西公共财政(不含货币纠正与利息支付,即非金融公共部门)除1994年略有盈余外,其余年份都是赤字;1995~1999年间,每年的赤字额都在占GDP的6%~9%之间。^①如果加上公共债务利息支付,财政赤字的规模就更大。从经常账户看,伴随着贸易开放,巴西外贸赤字逐年上升,1997年和1998年均达到160亿美元左右的规模,加上外资利润汇出等因素,1998年的经常账户赤字已超过300亿美元。

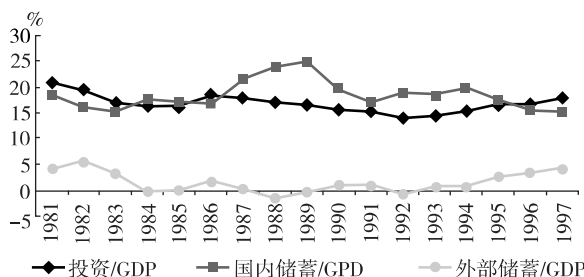
日益加重的财政压力使巴西政府面临一种难以支撑的局面。1997年亚洲金融危机和1998年俄罗斯金融危机的爆发,给巴西造成两种负面效应:一是引起国际市场原料价格的下跌,二是使国际投资者预见到巴西的货币危机在所难免,金融投机活动大量增加。卡多佐总统在1998年大选中获得连任之后,迅速与国际货币基金组织达成协议,争取到400亿美元的资金支持,力求在这一背景下深化财政调整和体制改革。1999年1月,巴西政府宣布雷亚尔贬值8%。然而,此举非但没有起到稳定市场的作用,人们反而认为,雷亚尔贬值恰恰证明有关巴西汇率制度已无法维持的判断是准确的,并由此引发更剧烈的资本外逃等投机活动,巴西终于爆发汇率危机。两天后,巴西政府不得不宣布雷亚尔实行自由浮动汇率,导致雷亚尔在短短一个月内贬

^① CEPAL, *Balance Preliminar de las Economías de América Latina y el Caribe*, 1999, p. 94.

值达 60%，并最终稳定在贬值 40% 左右。

面对货币贬值引起的消费物价上涨，巴西采取了通胀目标制等一系列措施，终于避免了恶性通胀死灰复燃。正如有的学者所说“1999 年年初，当巴西为其经久不变的外部赤字融资的战略已难以为继、人们对经济政策已失去信心时，除了改变货币—汇率制度，代之以灵活汇率制与通胀目标制外，已别无选择。”^① 1999 年的危机也产生了两个积极效应：其一，雷亚尔大幅贬值刺激了巴西出口的增长和进口增速的减缓，到 2002 年，巴西终于出现了 72 亿美元的外贸盈余；其二，巴西于 2000 年 5 月颁布了“财政责任法”。据报道，早在 1982 年债务危机爆发时，就有经济学家建议制订财政责任法以纠正联邦财政制度的某些严重缺陷，严格控制公共赤字，但遭到强烈反对。这场争论延续了 18 年之后，特别是经历了 90 年代后半期的财政混乱之后，巴西政府终于走上严格财政纪律和实行财政问责之路。学界普遍认为，浮动汇率制、通胀目标制和“财政责任法”是卡多佐政府留给后任的一份积极遗产。

图 4 1981~1997 年巴西的投资与储蓄



资料来源：Renato Baumann, “Brazil in the 1990s: An Economy in Transition”, in *CEPAL Review*, No. 73, 2001, p. 163.

通过上述背景描述，我们就不难理解，90 年代巴西的经济改革是以稳定宏观经济为中心目标，不仅本国的投资能力不足，而且也缺乏相应的投资环境。例如，高利率政策成为本国私人投资的严重障碍。外国投资虽然相对活跃，但主要是两种取向：一是参与巴西私有化进程，并购现存资产；二是利用巴西的高利率，通过信贷和短期存款牟取短期利益，很少增加在巴西的生产能力。从国内投资方面看，相关数据表明，90 年代中后期公共投资呈萎缩趋势，例如，机器设备领域的公共投资由 1994 年占 GDP 的 0.7% 降至 1998 年的 0.4%，同期建筑领域的公共投资由占 GDP 的 2.9% 降至 1.8%。因此，国内总投资率的上升主要是私人投

资的增长。鲍曼指出“对外部储蓄的依赖实际上是一把‘双刃剑’。它既有助于公共债务融资，但与此同时，1994 年以后外部储蓄占比的增加主要是资助了消费。1993~1996 年期间，私人消费占追加需求增长的 72%，而资本形成仅占 22%。”^②

三 外贸形势的变化

巴西这个大市场由长期封闭转向开放，既符合经济全球化的大潮流，也对巴西自身的发展意义重大。不过，我们认真回顾一下就不难发现，最近 20 多年来巴西在开放市场的同时也贯穿着一种比较强烈的市场保护意识。这不仅在巴西降低关税的过程中有所体现，更主要的是表现在建立自由贸易区方面。自 90 年代初期起巴西就积极致力于南方共同市场的建设，迄今为止，南方共同市场是巴西参与的唯一一个自由贸易区。特别是在多数拉美国家纷纷与美国签订自由贸易协定的情况下，巴西与美国之间有关自由贸易区的谈判却以失败告终。

巴西经济改革在扩大进出口规模方面的效应是明显的。1990 年，巴西商品出口值为 314 亿美元，2000 年增加到 551 亿美元，商品与劳务出口系数由 7.5% 提升到 11.2%；同期，进口值由 207 亿美元增加到 558 亿美元，商品与劳务进口系数由 5.1% 提升到 10.7%。^③ 但是，如果与国际贸易大幅扩张的世界潮流相比，巴西又是相对落伍的，其世界贸易中的参与比重由 20 世纪 80 年代中期的 1.4% 降为 2001 年的 0.75%。^④

1990~2002 年期间，巴西的外贸结算经历了三次变化。1990~1994 年，巴西延续了自 80 年代中后期以来的贸易盈余局面，进、出口规模都没有明显的扩张，反映出单纯的降低关税保护措施对贸易的刺激效应不大。1995~2001 年，贸易结算持

① Fábio Henrique Bittes Terra y Fernando Ferrari Filho, “Las Políticas Económicas de Keynes: Reflexiones Sobre la Economía Brasileña en el Período 1995 - 2009”, en *Revista de la CEPAL*, No. 108, diciembre de 2012, p. 122.

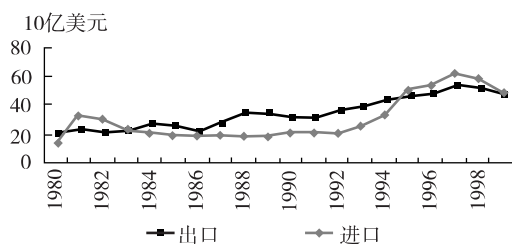
② Renato Baumann, “Brasil en los Años Noventa: Una Economía en Transición”, en *Revista de la CEPAL*, No. 73, abril de 2001, p. 166. 引文中所说的“现代化项目”指的是私人企业主从国外进口某些机器设备或投入，以提高生产效率。

③ CEPAL, *Anuario Estadístico de América Latina y el Caribe*, 2001, p. 72, p. 75, p. 442.

④ Joao Carlos Ferraz, David Kupfer y Mariana Iootty, “Competitividad Industrial en Brasil, 10 Años Después de la Liberalización”, en *Revista de la CEPAL*, No. 82, abril de 2004, p. 96.

续7年出现逆差,且逆差额逐年上升。也就是说,从1995年起,进口呈现出快速扩张的势头。这一变化与“雷亚尔计划”实施后货币大幅度升值直接相关。货币升值带来一种双重效应:一是“财富效应”,即货币购买力增强了,从而对进口形成强烈刺激;二是对出口,特别是工业制成品出口产生负面效应,出口商品价格提高了。上述两种“效应”正好对进、出口产生此长彼消的影响。可见,巴西的贸易自由化改革与抑制恶性通胀的稳定措施在政策效应上发生了冲突,巴西政府不得不选择以反通胀、保稳定为主。进口强劲扩张也包含某些积极因素,主要表现为本国企业主以相对低廉的价格引进了大量机器设备或原材料,从而有利于降低成本、提高劳动生产率。相关统计数据表明,1990年,在巴西机器与设备的固定资本形成中用于购买进口产品的仅占11%;到1997年,这一比重提高到41%。70年代初,巴西制造业部门劳动生产率以年均5.6%的速度增长,80年代降至年均0.3%,1991~1997年回升到年均8.7%。^①不过,如上所述,巴西90年代的进口扩张中消费品占的比重较高,而且是在进口能力不足的情况下,通过大幅增加债务来实现的。

图5 1980~1999年巴西贸易结算图



资料来源: Renato Baumann, “Brazil in the 1990s: An Economy in Transition”, in *CEPAL Review*, No. 73, 2001, p. 154.

2002年,巴西贸易结算再度出现盈余,这一变化可通过以下三个因素加以解释。第一,1999年雷亚尔大幅贬值对出口产生刺激效应。事实上,货物出口的增长在2001年已经表现得相当强劲,当年货物贸易结算已出现26亿美元的盈余,但由于服务贸易赤字过大(77.5亿美元)而使整个贸易结算仍为赤字。2002年,巴西出口值同比增长3.6%。第二,在货物出口中,原料和初级产品表现出色,2002年这类产品出口量同比增长11%,其中向中国、印度、俄罗斯、墨西哥等新兴市场的出口增长尤为显著。后来的事实证明,这个现象正

预示着原料和初级产品出口的繁荣期即将到来。第三,工业部门的进口被大量压缩。2002年,巴西的金融形势趋于恶化。当年通胀率达到11%,远远超过5.5%的通胀目标上限。2001年经常账户赤字高达232亿美元,占GDP的4.5%。与此同时,外商直接投资、证券投资和多边金融机构贷款呈全面萎缩态势,2002年外部资金流入量同比减少60%。在此情况下,作为外贸赤字大户的工业部门成为压缩进口的重点对象。2002年,巴西进口量同比下降13%,其中95%源自压缩工业部门的进口;工业部门外贸赤字由2001年的70亿美元减少到7亿美元。^②

在谈到工业部门是巴西外贸赤字大户这一现象时,我们不妨引证费拉兹(Carlos Ferraz)等学者的一项研究,来了解各产业部门在巴西外贸中的地位 and 表现。按照这几位学者的分类,参与进出口贸易的主要有4类产品:(1)耐用品与资本货物;(2)工业基本产品;(3)传统工业产品;(4)农业基本产品。1989~2002年期间,第一二类产品的进出口占外贸总额的72%,是巴西外贸的主打产品,但二者都不能提供贸易盈余。其中,耐用品与资本货物类产品贸易几乎全部是外贸赤字的来源,反映出这个部门对机器设备与中间投入的进口依赖程度很高。工业基本产品的进出口基本保持平衡,化工产品是其进口的大头,说明巴西的基础工业体系并不完整,基本原材料生产是主要的短板。传统工业产品也基本保持进出口平衡状态,但贸易量很小,每年只有100亿美元左右。农业基本产品则是唯一保持贸易盈余的,但年度进出口规模不过200亿美元左右。^③

通过上述分析,我们不难发现,通过90年代的改革,巴西的经济模式已由长期的内向发展转入外向发展,进出口规模明显扩大,进出口系数也有所提高,但直到21世纪初,净出口对经济增长的拉动作用并没有体现出来。究其主要原因,一是90年代的改革偏重于抑制恶性通胀和实现宏观经济稳定化,汇率长时间保持大幅高估状态,产生了鼓励进口和

① Renato Baumann, “Brasil en los Años Noventa: Una Economía en Transición”, en *Revista de la CEPAL*, No. 73, abril de 2001, p. 156.

② CEPAL, *Balance Preliminar de las Economías de América Latina y el Caribe*, 2002, pp. 55-56.

③ Joao Carlos Ferraz, David Kupfer y Mariana Iooty, “Competitividad Industrial en Brasil, 10 Años Después de la Liberalización”, en *Revista de la CEPAL*, No. 82, abril de 2004, pp. 96-97.

抑制出口的作用；二是经过 80 年代债务危机及经济衰退等多重不利影响之后，巴西的工业部门在产业升级，特别是发展高附加值的高新技术产业和产品更新换代方面处于相对滞后的状态，出口产品缺乏相应的国际竞争力。1990 年，巴西出口总值中初级产品占 48.1%，工业制成品占 51.9%；到 2000 年，二者的比重分别为 42% 和 58%，工业制成品所占比重仅提高约 6 个百分点。初级产品在巴西出口中所占比重（42%）与拉美地区 41.7% 的平均值处在同一水平，巴西作为拉美第一工业大国的产业优势并未在对外贸易中体现出来。相反，同样作为地区工业大国的墨西哥，同期工业制成品出口所占比重由 43.3% 提高到 83.5%，提高近 40 个百分点；中美洲小国哥斯达黎加的工业制成品出口所占比重也由 27.4% 提高到 65.5%。^①

四 工业部门的结构调整

1980 ~ 1994 年，巴西工业经历了一个停滞期。巴西学者德卡斯特罗曾经用三个“没有”来概括这一阶段巴西工业部门的表现——“没有建立新的工厂，没有引进新的生产技术，工业部门提供的产品目录也几乎没有更新。”^② 因此，从一定意义上讲，90 年代的经济改革，特别是 1994 年“雷亚尔计划”付诸实施，为巴西工业部门摆脱上述停滞局面起到了重要作用。一是实施“雷亚尔计划”所产生的“财富效应”提振了国内市场需求；二是货币大幅升值使企业能以相对低廉的价格进口机器设备和中间投入，降低产品成本，以更好地应对贸易开放引起的外来商品的竞争。

90 年代，巴西工业部门比较突出的变化有以下几点。（1）“内向国际化”。这个说法首先是对巴西企业产权变更的描述，其次是指外国投资的增加和进口商品广泛参与国内市场的竞争。经过大规模的私有化、并购和重组，巴西工业企业就其所有制性质而论，原来的国有企业、外资企业和本国私人资本企业“三分天下”的局面虽未改变，但后两类企业已变为主角，尤其是外资企业的实力大大增强。例如，全国最大的 300 家企业中，国企的市场销售额由 1990 年占 44.6% 降至 1999 年的 24.3%，同期外资企业的销售额则由占 14.8% 上升至 36.4%，本国私人资本企业的地位基本未变。（2）企业“现代化”。经过上述重组过程之后，大、中型企业普遍进行了以成本合理化为中心的企

业现代化，包括采用新的组织技术、在生产和管理中引进信息技术设备、在产品方面转向专门化生产、实行分包制与“去垂直化”、扩大进口零部件的使用，等等。这个过程使企业可以大量减员，提高劳动生产率，向市场提供成本更为低廉的新一代产品，在与外来商品的激烈竞争中初步站稳了脚跟。（3）很少增加新的生产能力。“在经济自由化 10 年之后，对‘巴西制造’加以总结就会发现，巴西有一个在其他拉美国家都看不到的令人吃惊的特点：1990 ~ 2002 年期间，既很少给原有的工业母体增加新的经济活动，也很少有原有的生产部门被淘汰的现象。”^③ 事实上，1990 ~ 2002 年，只有冶金、汽车、消费电子产品、通信设备等少数几个部门建立了新的工厂，生产能力有所扩大。巴西工业部门的固定资产投资 70 年代占 GDP 的 4.5%，1988 ~ 1993 年降至 2.2%，1995 ~ 1997 年回升至 3.2%，投资率的小幅回升主要是国内企业引进某些技术设备的结果。（4）小微企业数量进一步扩张。私有化、兼并、重组以及所谓“企业现代化”过程导致大批工人下岗，工业部门裁员达 40% 左右，这些下岗工人不得不以较低的工资要求去谋求重新就业；市场上大量的二手设备也适合小微企业采购和使用。因此，90 年代，巴西小微企业数量进一步扩大，或者说，工业部门中的非正规经营（不纳税、不提供社会保障）现象有增无减。据巴西地理统计局统计，1985 年，小微企业占工业企业总

表 4 90 年代巴西各类企业的工资和工业增加值指数

按就业人数界定的 企业类型 ^a	月平均工资 (雷亚尔)	劳动力工业增加值 (千雷亚尔)
小微企业	440	157
中等企业	762	377
大型企业	1175	718
整个工业部门	793	420

a. 企业分类标准：小微企业，就业人数 5 ~ 99 人；中等企业，就业人数 100 ~ 499 人；大型企业，就业人数 500 人及以上者。

资料来源：巴西地理统计局，1999 年。

① CEPAL, *Anuario Estadístico de América Latina y el Caribe*, 2001, pp. 100 - 101.

② Antonio Barros de Castro, “El Segundo Catch-up Brasileño. Características y Limitaciones”, en *Revista de la CEPAL*, No. 80, agosto de 2003, p. 74.

③ Joao Carlos Ferraz, David Kupfer y Mariana Iootty, “Competitividad Industrial en Brasil, 10 Años Después de la Liberalización”, en *Revista de la CEPAL*, No. 82, abril de 2004, p. 117.

数的 91.5%，就业的 26.7%，净收入的 13.8%；到 1999 年，分别占 93.7%、37.8% 和 15.2%。

在上述变化的背后，有几个问题似乎更值得人们关注。第一，巴西工业部门在 20 世纪 90 年代依然没有摆脱低增长局面，年均增长率仅为 2.7%。1991~2000 年，制造业产值累计只增长 20.7%，无法重现 1968~1980 年累计增长 200% 的辉煌。第二，90 年代，巴西工业企业的劳动生产率有所提高，但相关统计数据说法不一，“月度工业调查”的数据为年均增长 8.5%，而“国民账户”的统计为年均增长 5.4%。第三，90 年代，巴西的工业企业只是在国内市场上与外来商品的竞争取得了初步成绩，它们推出的新一代产品属于技术成熟型产品。也就是说，巴西的大部分工业产品尚不具备参与国际市场竞争的能力，还没有在调整产业结构和开发高新技术产品方面取得明显进展。这种状况既与巴西工业企业自身经济与技术实力不足相关，也与当时国内持续的币值高估和过高的市场利率约束分不开。

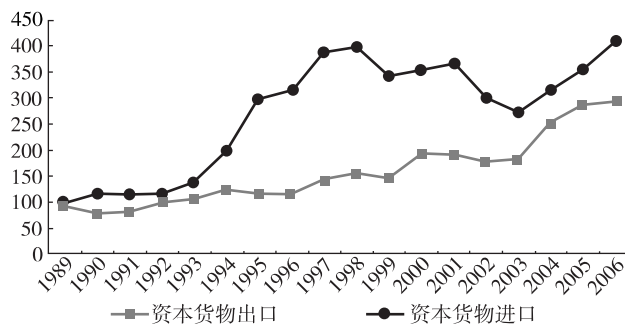
2000 年，巴西工业企业总数为 72005 家，销售总收入为 5824 亿雷亚尔。参与创新活动（包括购买机器设备、人员培训、研究与开发等）的企业 19165 家，占企业总数的 26.6%；其创新投入为 223.44 亿雷亚尔，仅占其销售收入的 0.38%。其中大部分企业（15540 家）主要投资于购买机器设备，仅有 7000 多家企业（占企业总数 10% 左右）参与研究与开发活动，其总投入不过 37.42 亿美元。^①由此可见，企业自身在研究与开发方面尚处于相对落后的状态。

资本货物工业通常被认为是技术含量高、最能代表工业发展水平的产业部门。经济改革以来，巴西资本货物工业主要有以下几个方面的变化。（1）资本货物工业在整个制造业中的地位略有下降，其产值占制造业总产值的比重由 1996 年的 14% 降至 2005 年的 12%。（2）资本货物工业的内部结构变动不大。在巴西，这个部门涵盖普通工业机器设备、电力设备、电信设备、电子和非电子办公设备、医疗设备、农业机器设备和运输机器设备等 7 个子部门。1996~2005 年，运输机器设备、农业机器设备、电子与非电子办公设备、电力设备等 4 个子部门所占产值比重略有增加，其中以运输机器设备产值比重增幅最大，由占 14.7% 增至 23%，因为这个子部门包含着汽车工业与航空工业这两大巴西工业强项；医疗设备基本保持原有产值比重；普通工业机器设备所占比重由 52.3% 降至 46.7%，

电信设备则由 20.4% 降至 13.7%。可见，虽然经历了上述变动，但资本货物工业基本上仍以普通工业机器设备和运输机器设备为骨干，二者产值比重合计占 70%。（3）资本货物工业在进出口贸易中的地位有所上升。统计数据表明，资本货物工业占整个制造业的出口比重由 1989 年的 27% 提高到 2006 年的 29%，同期进口所占比重由 27% 增加到 32%。显然，与整个制造业中所占的产值比重相比，资本货物工业所占的进出口比重要高得多。^②

这里有两个问题需要做进一步分析。其一，图 6 的进出口增长曲线表明，1989~2006 年，巴西资本货物进口的增长始终高于出口，因而这个产业部门一直是贸易赤字大户。资本货物进出口增长曲线的变动明显受到下述因素影响：贸易自由化（1989~1994 年）、雷亚尔对美元大幅升值（1995~1998 年）、汇率调整与货币贬值（1999~2003 年）、雷亚尔再度升值（2003 年以后）。当然，也有的学者认为，2003 年以后，随着贸易自由化引起的产业重组与技术调整的初期阶段的结束，巴西资本货物出口的年均增长率也有所提高。其二，我们同时要看到，尽管巴西资本货物工业所包含的 7 个子部门都不同程度地参与出口，但出口主要依赖少数几种机器与设备，说明整个产业的国际竞争力不强。以 2006 年为例，在资本货物出口总值中，航空设备占 17.1%、卡车和普通客车占 16.9%、电信设备占 13.7%、发动机及传送设备等占 10.2%，

图 6 1989~2006 年巴西资本货物进出口变化
(1989 年 = 100)



资料来源：André Nassif, “Estructura y Competitividad de la Industria Brasileña de Bienes de Capital”, en *Revista de la CEPAL*, No. 96, 2008, p. 253.

① 参见巴西地理统计局：工业技术进步调查，2000 年。

② 本段所引数据参见 André Nassif, “Estructura y Competitividad de la Industria Brasileña de Bienes de Capital”, en *Revista de la CEPAL*, No. 96, diciembre de 2008, pp. 246~257.

这几种产品合计占近 60%。^①

五 社会改革与民生改善

卡多佐政府的社会发展战略是一项经过精心设计的战略。设计者论证了社会发展战略与改革总体目标之间的关系，认为实现改革的总体目标将为社会发展创造基本条件，而积极的社会政策也能在这些基本条件提供保障。改革总体目标如下。（1）稳定宏观经济，即控制通胀和稳定货币。（2）实行财政紧缩。对公共账户进行结构性调整是稳定物价、工业现代化、“去国家化”、改组金融体系等的必要补充，从而释放出巴西经济的增长潜力。（3）进行政府改革。政府只能介入其应承担职责的领域，同时进行行政改革，主要是提高公务员素质，以改善公共部门的服务效率，特别是提高社会服务的效率。（4）实现经济可持续发展。未来 15 年只有恢复高于 5% 的年经济增长率，才能满足创造新的就业岗位、提高 GDP 总量的要求，也是改善收入分配的关键。

巴西社会发展战略的基本原则如下。（1）普遍性、互助性和机会均等是所有社会政策的指导原则，同时不可忽略每项社会计划的成本—效益关系。（2）参与性。在社会政策的设计、执行和评估过程中，扩大公共空间是基本原则，要使社会参与和公共监控的形式日益多样化。（3）分散化。在诸如巴西这样的情况复杂、具有强有力的联邦结构的大国，在社会领域实施公共政策必须坚持分散化原则。同时，既不可忽视中央政府发挥再分配作用的重要性，也要强调州、市两级政府直接参与教育、医疗卫生等领域的必要性。（4）合作。政府不可能独自承担社会领域的大量任务，企业、工会、教会、大学、非政府组织等所代表的公民社会必须承担相应的义务。

巴西社会发展战略包括以下 6 项基本任务。（1）对公共基本社会服务进行深刻改革。改革包括三个层面：教育、医疗卫生以及基本社会保障和城市基础设施的覆盖面普遍化；改善服务质量；提高社会开支的效益与再分配效应。（2）增加就业和获取收入的机会并改善其质量，其措施包括：一是加大对劳动密集型产业部门的支持，二是增加对人才培养和职业再培训的投入，三是修改调节劳动关系的立法，推广集体劳动合同。（3）对农村实行特殊政策。巴西尚有 25% 的经济自立人口在农

业部门就业，还有相当数量移居城市的居民未能以适当形式进入城市生产结构，因此，支持家庭农业和鼓励城市农工联合企业采用新的经营形式依然至关重要。（4）增加获取诸如土地、贷款、知识等生产性资产的机会。（5）开发多种专门致力于短期内缓解极端贫困的项目计划。在不同的地区不能采用同样的政策，扶贫项目必须因地制宜。（6）建立和改善收入直接转移计划。这类计划包括：受益人数超过 100 万的老年人和贫困残疾人的最低月收入保障计划，年度支出 35 亿雷亚尔；受益人数超过 600 万的农村劳动者的养老金计划，年度支出 120 亿雷亚尔；失业保险和工资补贴计划，年度支出 50 亿雷亚尔；助学金计划，年度支出 25 亿雷亚尔。

巴西社会发展战略强调面向基层民众和弱势群体，强调扩大覆盖面和普遍性，具体项目计划多达 50 个左右。为使这一战略能够顺利实施，巴西政府在行政方面也采取了一些相应措施。其中比较重要的措施有两项：一是在联邦政府内建立各种专门委员会（如经济政策委员会、基础设施委员会、社会政策委员会、国家改革委员会、安全与司法委员会，等等）。各委员会组成人员包括政府相关各部部长、国家银行及一些自治机构的负责人、部分专业人士等，由总统府民事办公室主任负责总协调。其职责是就特定部门或特定事项进行集体决策，避免部门利益干扰，为政府统筹和协调提供便利。二是从 1994 年起，州、市两级政府在社会项目融资方面承担更大的责任，联邦政府同时加大向地方政府的资金转移支付，实际上是减少了联邦政府的财政负担，加大了地方政府承担的社会职责。

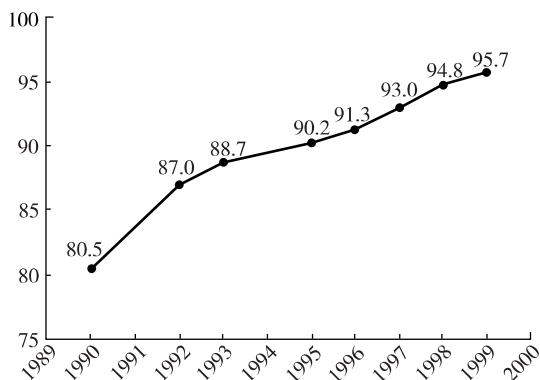
90 年代，特别是在卡多佐执政期间，巴西政府在社会改革和改善民生方面是有所建树的。联邦政府社会开支由 1993 年的 930 亿雷亚尔增加到 1999 年的 1380 亿雷亚尔，同期联邦人均社会开支由 628 雷亚尔增加到 779 雷亚尔。

在教育领域，成人文盲率由 1990 年的 18.3% 降至 1999 年的 13.3%；7~14 岁儿童的入学率由 1990 年的 80.5% 上升到 1999 年的 95.7%（见图 7）；基础教育和中等教育中逃学和留级现象大大减少；助学金计划资助的儿童达到 1000 万，实际

^① André Nassif, “Estructura y Competitividad de la Industria Brasileña de Bienes de Capital”, en *Revista de la CEPAL*, No. 96, diciembre de 2008, p. 255.

上涵盖了 600 万个最贫困家庭的所有学龄儿童。巴西在基础教育（包括学前教育和 8 年制初等教育）领域实施了多项补偿性计划，其中比较重要的计划有三项。一是全国学生午餐计划。政府每学年至少 200 天为学生提供午餐，覆盖公立小学、幼儿园和私立慈善教育机构中的 3600 万学生。二是全国教材计划。这项计划改革前就已实施，政府为 1~4 年级的小学生采购和分发教材。自 1996 年起，其覆盖面扩大至全国 17 万所 1~8 年级的所有小学生，并由教育部和巴西邮政电报公司共同负责向全国各地分发，能保证教材按时到位。三是全国最低收入保障计划，也称“所有孩子进学校”计划。凡有学龄儿童的家庭且其家庭人均收入低于半个最低工资者，由政府每月提供一定的财政补贴，家长必须保证孩子上学。在那些家庭平均收入水平低于所在州平均水平的市，该项计划由市政府制定，其经费不足部分由联邦政府补贴。到 1999 年年底，该计划已使 1000 多个市 50 多万家庭的近 100 万学龄儿童受益，使约 40 万童工返回学校，并减少了贫困家庭向大城市迁移的现象。^①

图 7 1990~1999 年巴西 7~14 岁儿童入学率



资料来源：Vilmar E. Faria, “Reformas Institucionales y Coordinación Gubernamental en la Política de Protección Social de Brasil”, en *Revista de la CEPAL*, No. 77, 2002, p. 22.

在医疗卫生方面，巴西抗艾滋病计划受到国际社会的赞扬；政府实施了扶持普通药物计划和建立基层药房计划；家庭医生计划已在 3230 个市（全国有近 6000 个市）实行，为 3800 万人口提供医疗服务；社区医疗卫生人员计划是作为家庭医生计划的补充而设立的，已在 4562 个市形成了 14 万多人的医疗卫生专业人员队伍，为 8200 万居民提供服务；全国性免疫运动持续进行，婴儿死亡率由 1990 年的 47.8‰ 降至 2000 年的 35.3‰。

在土地改革方面，1995~2000 年期间获得土地的无地农民为 46.5 万户，政府征收土地约 1800 万公顷，为家庭农业提供贷款超过 70 亿雷亚尔。在劳工领域，有两项计划值得一提：一是劳工职业培训计划，1995~2001 年接受职业培训或再培训的劳动者达到 1500 多万人；二是创造就业和收入计划，主要是为职工技术培训活动提供资助，每年投入资金超过 10 亿雷亚尔。在联邦政府向家庭及个人的收入直接转移支付方面，包括农村养老金、失业保险、助学金、食品补贴等各项计划在内，每年支付额超过 200 亿雷亚尔，约占 GDP 的 2.5%。在实施“雷亚尔计划”后的 7 年（1994~2000 年）期间，巴西贫困人口比重由占 43.9% 降至 31.9%，赤贫人口比重由占 19.5% 降至 14.5%。^②

在卡多佐执政时期，巴西在社会领域所取得的成就虽然与民众的期待还相去甚远，但却具有不可忽视的重要意义。它意味着至少 30 多年以来巴西社会两极分化不断加剧的趋势初次出现缓解；它同时也反映出政府发展观念的重要变化和社会治理能力的加强。正如巴西已故著名经济学家富尔塔多在其《巴西：未来的选择》一文中所说“像巴西这样拥有巨大自然资源潜力而社会又极不平等的国家，更容易因全球化而受到损害，因为日趋激烈的社会冲突使它面临着要么走向解体、要么滑向法西斯式极权制度的风险。要避免这种命运，必须重新确立国内解决方案的思想，把国内市场作为经济的动力中心。最大的困难就在于扭转收入集中化的进程，这只有通过大规模的社会动员才能实现。”^③

我们同时也要看到，巴西在社会领域面临的挑战依然是严峻的。第一，巴西的社会改革和社会发展战略是在政府面临抑制恶性通胀、公共财政困难和经济低迷等多重压力下实施的，在取得上述成就的同时，政府的财政支付能力也几乎达到了极限。例如，2000 年，联邦政府的社会预算达到 1700 亿雷亚尔，占政府总预算 2100 亿雷亚尔的 80%；联邦、州、市三级政府的社会开支总和已占 GDP 的

① Paulo Renato Souza, “Educación y Desarrollo en Brasil, 1995 - 2000”, en *Revista de la CEPAL*, No. 73, abril de 2001, pp. 71 - 72.

② Vilmar E. Faria, “Reformas Institucionales y Coordinación Gubernamental en la Política de Protección Social de Brasil”, en *Revista de la CEPAL*, No. 77, agosto de 2002, pp. 21 - 23.

③ Celso Furtado, “Brasil: Opciones Futuras”, en *Revista de la CEPAL*, No. 70, abril de 2000, p. 11.

22%，继续提高社会开支的难度非常大。第二，巴西社保体系改革的难度很大。法里亚指出，这个体系“具有社团化与碎片化特点，成本高而效益低，围绕这个体系形成了一张复杂的利益网，其受益的累退性结构体现在由司法界、政治界、官员和军人等组成的中产阶级上层所获得的一系列权利与特权。”^①由于90年代的改革偏重于照顾弱势群体，上述阶层感到未能从改革中受益，不仅对改革的评价负面，而且不满情绪正日益蓄积。第三，巴西1988年宪法相当详尽地写明了社会保护的各项具体要求，从而强化了社保体系的法律基础。学术界不少人认为，这些要求在短期内很难兑现。这是问题的一个方面。另一方面，随着政治民主化进程的深化，广大社会阶层，特别是基层民众要求改善公共社会服务的呼声日益强烈，并逐渐形成有组织的社会压力。因此，围绕这场改革的社会冲突也有进一步激化的可能。因此，继任的新政府能否迎难而上，把这场改革积极而稳步地推向深入将至关重要。

六 结束语

1994~2002年是巴西经济转型的关键期。在此期间，巴西所进行的经济改革具有将稳定宏观经济与结构改革相结合的鲜明特点。由于这两方面的政策及其效果存在着某些难以协调的矛盾，我们对巴西经济转型的成就与局限的分析也必须结合这个特点来进行。从总体上来评估，可以说，巴西经过这场改革初步实现了两大转变：一是从内向发展模式向外向发展模式的转变；二是从国家主导型经济体制向市场经济体制的转变。这无疑是改革的重大成就，但如果用更高的目标来衡量，这场改革的局限性也相当明显。其中最突出的问题是，在外向发展模式下，适合于巴西的新的经济增长方式尚未建立起来，到2002年为止，巴西经济依然没有走出长期低迷的局面。

“雷亚尔计划”对抑制巴西恶性通胀功不可没，这也是人们一直对这项计划持积极评价的基本理由。但是，我们也看到，为保持“雷亚尔计划”

的成果，巴西货币当局不得不在长达4年半的时间里维持僵硬的汇率制度，并进而承受货币持续大幅升值所带来的负面后果，也不得不同时采用高利率政策来吸引外资，并承受高利率政策的诸多负面后果。

有必要强调的是，巴西虽然基本上实现了经济转型，但适合于巴西的新的经济增长方式尚未建立起来，这是问题的关键所在。本文从投资与经济增长、外贸形势变化、工业部门结构调整和社会民生改善等四个层面对巴西经济转型过程的成就与局限进行了分析。从中可以看出，第一，由于对外收支赤字逐年上升，公共债务不断增加，国家财政陷于困境，投资水平比改革前没有明显提高。卡多佐执政时期，外资流入量并不少，对平衡国际收支起了重要作用，但外国直接投资主要用于收购巴西国有企业，生产性投资很少。第二，市场开放与货币持续升值，加上产业结构调整滞后，工业产品缺乏国际竞争力，导致进出口贸易持续失衡。第三，巴西社会改革与经济改革基本同步推进，这在拉美国家中可谓独树一帜，对于缓解社会冲突、营造稳定的政治环境都十分有利。社会改革虽然加大了公共财政负担，但产生了提振国内需求的效应。鉴于经济依然处于低增长状态，加上制造业部门大量裁员等因素，1994~2002年期间巴西的城市公开失业率不降反升。综上所述，从推动经济增长的“三驾马车”来看，净出口没有发挥作用，投资所起的作用微乎其微，从而形成主要靠内需拉动的局面。

经过1999年的货币贬值之后，灵活汇率制、通胀目标制、财政责任制等制度相应建立起来，对巴西经济下一阶段的发展是有利的。但与此同时，巴西仍面临负债率较高、对外资依赖程度较大、高利率政策短期内还难以改变等困难。扭转不利的外贸形势或许是下一步巴西经济形势好转的主要突破口。

(责任编辑 蔡同昌)

^① Vilmar E. Faria, “Reformas Institucionales y Coordinación Gubernamental en la Política de Protección Social de Brasil”, en *Revista de la CEPAL*, No. 77, agosto de 2002, p. 15.

Abstracts

Economic Transition in Brazil: Achievements and Limitations

(pp. 3 – 15)

The period of 1994 – 2002 represents a critical stage of economic transition in Brazil. During the period , the Brazilian government launched a series of economic reforms based on the Real Plan , which succeeded in curbing hyperinflation and realizing the transition of development model from an inward-oriented one to an outward-oriented one. It also contributes greatly to Brazil's transition from a state-led economy to a market economy. The paper presents the achievements and limitations of Brazil's economic transition by analyzing investment and economic growth , the changes of foreign trade , industrial restructuring , social reforms and the improvement of people's livelihood. It is concluded that an economic growth model in line with Brazil's own characteristics is not yet established.

(Su Zhenxing)

Economic Governance in Latin America

(pp. 16 – 20)

Latin America has suffered repeated financial crises and macroeconomic instability , and its economic performance has been lagging behind that of East Asia. These shortcomings are attributed to many factors , one of which being poor economic governance. Poor economic governance in most Latin American countries can be blamed on the following phenomena: 1) Capability of the national leaders in terms of managing the economy is weak; 2) there is a lack of policy consistency; 3) corruption is wide-spread; 4) resource curse jeopardizes the incentive of upgrading economic governance; 5) interest groups have exerted great influence upon economic policy-making and implementation; 6) poor planning by the government has resulted in short-sighted policy actions; and 7) persistent social problems and tensions have made it impossible for the government to concentrate on improving economic governance.

(Jiang Shixue)

Maritime Disputes in Latin America and Solutions

(pp. 21 – 27)

To protect the maritime domain and make full use of ocean resources is one of important components of national independence and economic development. In Latin America , there are many maritime boundary disputes remaining to be resolved. Driven by increasing demand for natural and energy resources , regional countries adopted a more hardline position in the past five decades over those disputes. But they generally followed the principle of negotiation and joint development. There are some examples of peaceful settlement of maritime disputes in the region , demonstrating that bilateral negotiations based on pragmatism can replace arbitration of the International Court to serve as a tool resolving such disputes. The solution to the dispute between Argentina and the U. K. over the Malvinas Islands stands out the importance of shelving disputes and conducting joint development in solving maritime disputes.

(Wu Guoping , Wang Fei)