

“福利赶超”与“增长陷阱”：拉美的教训¹

樊 纲

（中国改革基金会国民经济研究所）

张晓晶

（中国社会科学院经济研究所）

引言

一、拉美民粹主义文献综述

二、福利赶超与拉美增长陷阱

- 1、福利赶超的逻辑起点
- 2、从经济赶超到福利赶超
- 3、福利赶超与增长陷阱

三、福利赶超、宏观波动与财政危机

- 1、福利赶超下的宏观波动：基本范式
- 2、从福利赶超到财政危机：典型案例

小结：寻求经济增长与福利增进之间的平衡

¹ 本项目得到亚洲开发银行资助。但本文并不代表任何机构观点。

“福利赶超”与“增长陷阱”：拉美的教训

樊 纲 张晓晶

引 言

“拉美化”近来成为国内社会经济问题讨论中经常出现的一个词语。关注拉美问题的目的当然是以之为鉴反观中国。拉美经历了 1950 - 1980 年代的较快增长，其间的工业化、城市化发展成就，以及与之相伴随的贫富差距拉大、外资企业比重加大等一系列问题，与中国改革开放以来的增长经历颇多相似之处。并且，人均 GDP 的增长也都经历了从几百美元到一两千美元甚至更高的过程。

表 1 拉美人均 GDP 绝对额变动 (美元)

	1950	1980	2005
阿根廷	1877	3209	4,799
玻利维亚	762	1114	993
巴西	637	2152	4,320
智利	1416	2372	7,124
哥伦比亚	949	1882	2,656
哥斯达黎加	819	2170	4,620
多米尼加共和国	719	1564	3,947
厄瓜多尔	638	1556	2,761
萨尔瓦多	612	899	2,468
危地马拉	842	1422	1,995
洪都拉斯	680	1031	1,148
墨西哥	1055	2547	7,298
尼加拉瓜	683	1324	850
巴拿马	928	2157	4,794
巴拉圭	885	1753	1,288
秘鲁	953	1746	2,841
乌拉圭	2184	3269	5,274
委内瑞拉	1811	3647 ^a (3310 ^b)	5,026

a 根据贸易条件变化调整，b 未根据贸易条件变化调整

另注：1950, 1980 年按 1975 年的美元计；2005 年按当年的美元计。

资料来源：1950, 1980 年数据转引自 Cardoso and Fishlow(1989)，古巴数据缺失。

2005 数据来自 IMF, World Economic Outlook Database, September 2006.

表 1 显示，尽管 2005 年一些拉美国家的人均 GDP 远超过中国，但在 1950 年，多数拉美国国家的人均 GDP 还不足一千美元；到 1980 年，这个数字都突破了一千美元（除了萨尔瓦多），有的达到两三千美元。再看 1978 - 2007 年的中国，人均 GDP 也是从几百美元到突破两千美元。这些相似之处正是我们研究拉美比照中国的基本出发点。

通过对比中国与拉美，一个问题自然就产生了：拉美经历了战后二三十年增长的“黄金时代”，但进入 1980 年代，增长陷入停滞、贫富差距进一步扩大；与拉美有诸多相似之处的中国，在经历了近三十年的高速增长以后会重蹈拉美的覆辙吗？到底是什么因素阻碍了拉美的增长？拉美哪些方面的教训值得我们认真汲取？试图对这些问题作出回答是本文的基本动因。

对此，研究者们提供了诸多解释：

1、制度历史因素。Acemoglu等（2001）认为早期殖民者留下的坏制度不利于后来的增长。

2、种族文化因素。Alesina（2004）认为，语言、民族的多样化（diversity）构成了增长的障碍。

3、政治不稳定。这是广为接受的一个原因。拉美政治不稳定包括民主政体与威权政体之间的更替以及民粹主义政策与正统宏观政策之间的更替，这些不稳定导致了扭曲的宏观政策，影响了投资率与投资者的信心，从而有害于增长（Rodríguez，2001）。

4、发展战略失误。有学者则认为是这些国家实行了错误的发展战略，特别是优先发展重工业“赶超”发达国家，从而陷入了低效率的恶性循环（林毅夫等，1994）。拉美进口替代工业化战略的最终失败就是证明。

5、过早的福利赶超。更多的学者指出，拉美国家在发展过程中为了应对社会收入差距拉大的趋势，多数都不顾自己收入水平和财政能力的制约，过早地照搬发达国家已经实施的一系列的社会福利制度，想在“经济赶超”的同时，实行对发达国家的“福利赶超”，结果导致了财政赤字过大，国内外债台高筑，引发高额通货膨胀、债务危机、金融危机、经济危机，最终导致经济增长停滞。

这些解释因子并不是都处在同一层次，有交叉有包容，每一个都可能导致同样的后果，但相互之间不一定排斥，而是可以互补。本文不想面面俱到，只想着重结合当前中国所关心的问题，着重分析“福利赶超”这个因素与“拉美陷阱”的直接而明显的逻辑联系，来看一下我们可以从拉美的发展历史中吸取哪些经验和教训。

本文通过对福利赶超及其经济后果的详细分析，揭示出拉美长期以来危机不断、增长缓慢甚至停滞（或称“拉美增长陷阱”）与福利赶超的关联，以期对中国当下的发展有所警示。即在面对贫富差距不断扩大时如何处理好增长与分享的关系、避免民粹主义的“福利赶超”倾向。以下的研究尽管有我们自己的角度和证据，但主要是文献综述，这既是对已有研究的尊重，也想藉此说明，民粹主义福利赶超作为拉美陷阱的主因之一，并非我们的一家之言，更不是“创造发明”，而是该领域很多专家学者们的“共识”。

一、拉美民粹主义文献综述

谈到拉美的“福利赶超”必须提到民粹主义，因为这是民粹主义的题中之义。这里首先要回顾一下民粹主义与拉美的渊源。

半个多世纪以来，拉美一直为学界所关注。不过，更多的是以反面教材出现的。上个世纪30年代的辉煌（阿根廷1930年成为当时全球最富裕的10个国家之一），使得拉美成为当时最有希望的土地。而二战后拉美发展模式的选择，也使得进口替代工业化战略（import-substituting industrialization，简称ISI）风行一时，体现出发展中国家在自我选择发展道路时的一种独立精神。但后来，ISI被证明是不成功的，结构主义发展经济学也逐渐式微，取而代之的是出口导向以及新古典的发展经济学，即要把价格搞对（getting price right）。1980年代拉美债务危机以后，这种趋势更为明显。这也导致了1990年代初的新自由主义或“华盛顿共识”。

拉美的种种问题，归根到底是增长问题。对这些问题的探究，尽管沿着很多不同的思路，但有一个因素是挥之不去的，那就是民粹主义。这个自30年代以来就一直伴随拉美发展的民粹主义，经历了起起落落，直到今天仍然充满着活力和影响力。

国内对拉美化与拉美陷阱的认识，较少提到民粹主义，甚至认为这恐怕并不是一个重要的因素。其实不然。在国际政治、经济学界，对于拉美民粹主义的研究可以说是不遗余力。而人们对于民粹主义的关注，常常都与拉美相联。这里有一个简单的印证：用Google搜索，发现有261万条目是关于populism，其中Latin America populism 词条达到157万。而搜索中文，“民粹主义”有16.1万条（其中拉美民粹主义词条达11.1万条）；“民众主义”（应是Populism的另一种译法）词条达224万（其中“拉美民众主义”词条达33.2万）²。可见人们总是喜欢将民粹主义与拉美相提并论；而阿根廷的庇隆与委内瑞拉的查韦斯甚至被看作是民粹主义的同义语。

² 不同时间搜索，结果会有所差异。

对拉美民粹主义的研究，早期还主要是从历史学、政治学角度。比如，1980年代初，Conniff (1982)主编的关于《拉美民粹主义比较》一书，就分析了民粹主义与拉美各国的发展，这是系统研究民粹主义的经典文献。而《拉美民粹主义》一书(Conniff, 1999)是前书的延续，为民粹主义领导人如何在今天仍然占据拉美政坛提供了全面而深刻的分析。这两本书均由Conniff教授主编，鉴于他本人是一位历史学家，两书对于民粹主义的经济影响还缺乏深入的分析。

从经济角度关注民粹主义出现在拉美债务危机之后。1980年代末1990年代初，美国国民经济研究局(NBER)专门设立了一个项目，探讨拉美民粹主义与债务危机的关系，这些研究成果开始发表在1990年5月于泛美开发银行召开的研讨会上，后来形成Dornbusch 与 Sebastian (1990)主编的《拉美民粹主义宏观经济学》一书。在这本书的前言中，编者对IMF提出了批评，认为IMF政策可能对短期金融稳定起作用，但如果不考虑增长与社会进步，就总会给具有破坏性的民粹主义的政策大开方便之门。也正是在这本书中，编者还提出了著名的“民粹主义宏观经济学”的基本分析框架，这一框架一直为后来者所应用(Coupal, 2003)。本文在分析民粹主义的宏观后果中也应用了这一框架。

与此同时，Sachs(1989)也以NBER工作论文的形式，探讨了拉美社会冲突与民粹主义政策的关系。论文的中心假说是，拉美过高的收入差距给政策当局极大压力，要求提高低收入群体的收入水平，这反过来导致错误的政策选择与糟糕的经济后果。论文关注民粹主义政策周期，指出这个以过度扩张的宏观经济政策为特点的政策，导致了高通货膨胀及严重的收支平衡危机。Sachs的洞见与Dornbusch等人有异曲同工之妙。

应该说1980年代末1990年代初对于拉美民粹主义经济危害的分析达到一个顶峰，此后，这几乎成为一种共识：即强调再分配而忽视财政限制的、不负责任的民粹主义宏观政策是错误的，也是不可持续的。于是政策开始转向，华盛顿共识备受青睐(从某种意义上，华盛顿共识正是对此前民粹主义的一种“反动”)。也正是在这个时候，很多人以为民粹主义在拉美已经式微，取而代之的将是新自由主义。因此对于拉美问题的总结，也主要集中在新自由主义的影响(国内的研究大体如此)。其实，民粹主义并没有就此罢休，一方面是改头换面(Leaman, 2004)；出现了所谓新民粹主义(neo-populism)，即传统民粹主义(或Classical populism)与新自由主义的结合(比如秘鲁的藤森政府)。其实就是政治民粹主义加经济自由主义，逐步抛弃不负责任的财政政策(Weyland, 1999)。另一方面，传统的民粹主义仍然有生命力(如委内瑞拉的查韦斯政府)。

而最近拉美政坛的变化，也正可以看出民粹主义的卷土重来。针对这一现象，英国《经济学人》杂志刊出“拉美民粹主义的回归”的文章(Economist, April 12th 2006)，明确指出了拉美新一轮的民粹主义浪潮。在这篇文章中，作者认为，民粹主义回归源于两条：一个是该地区持续的极度不平等，另一个是拉美地区丰富的自然资源。采取民粹主义政策的初衷，一方面就是要努力减少不平等(但并未做到)，另一方面是阻止外资侵占这些自然资源(如石油)。但结果并不妙。作者认为，“无论民粹主义在过去如何成功(事实上也并不成功，引者加)，现在它会吧拉美引向一个死胡同”。

涉及拉美民粹主义的最近文献应是拉美问题专家Sebastian(2007)的文章。他对未来10-15年拉美增长前景的评价是“没有危机，增长缓慢”。他的这种判断很大程度上基于他对拉美民粹主义回归的担忧。他指出，拉美要想在未来取得长期增长，需要在许多方面取得进展，尤其需要在制度建设方面，这包括产权保护、法治、打击腐败以及司法的效率与独立性等。不过，他认为这种情况很难出现，原因是：一方面，大多拉美国家在过去的20年中在这些方面都未取得进展，表明他们没有很强的政治意愿去推进；另一方面，鉴于最近拉美国家民粹主义或准民粹主义的领导人纷纷上台，将意味着一些国家可能会在1990年代改革基础上回退(很多民粹主义政府并不买“华盛顿共识”的账)，而不去推进旨在提高效率、强化制度的改革。

以上的文献检索只是想说明，拉美为民粹主义困扰长达四分之三世纪，检讨拉美问题如果忽略这一因素不谈，显然是没有抓住问题的根本。正因为如此，民粹主义福利赶超成为我们考察拉美问题的独特视角。并且，更为重要的是，民粹主义福利赶超与当前中国的问题有很大关联：一方面是经济的高速增长，另一方面却是住房难、上学难、看病难，如何解决民生问题成为时下讨论的焦点；而以关注民生特别是底层百姓为其宣传亮点的民粹主义自然成为很多人手中的理论武器，现在国内的一些政策建议即与民粹主义主张有契合

之处（尽管没有用这样的提法）。但是，我们必须看到，民粹主义福利赶超往往是从良好的愿望出发，最终即走向了愿望的反面——经济增长缓慢或停滞、贫富差距扩大等，这是拉美发展最大的教训。

二、福利赶超与拉美增长陷阱

1、“福利赶超”的逻辑起点：应对收入差距扩大

从逻辑上说，任何国家的工业化发展阶段，都可能出现收入差距拉大的情况，其原因就是收入较低的农民不可能一夜之间转移出来，在工业和服务业获得收入较高的就业；在这个过程中，不仅那些还未转移出来的农民的收入较低，难以提高，那些已经转移出去获得新的非农的就业的“农民工”，由于劳动力市场供给过大、竞争激烈（农民不断出来竞争有限的就业岗位），工资与被压在很低的水平，工人的各种权利也很难得到保障，因为在失业危险很大的情况下，农民工会处在“弱势群体”的地位上。马克思、恩格斯当年所描绘、分析的欧洲（以英国这个后来的福利国家为重点）工业化、城市化进程中“圈地运动”、工人阶级受剥削每天工作 12 小时只能拿到“血汗工资”等一系列社会收入差距拉大的情景，都是那些当今的发达国家所经历过的历史阶段。在相当长的一个时期，这些国家社会矛盾加剧，也出现了“社会主义运动”，但在相当长的一个时间内仍然是“资产阶级专政”，只有有产者才有选举权，工人没有选举权和被选举权，工人也没有工会组织来维护自己的利益。后来，随着工人阶级斗争的持续，同时，也随着经济的发展和就业水平的逐步提高，工人在“劳资关系”中所处的地位开始发生转变，甚至出现“劳动力短缺”，工资水平逐步提高，工人的权利得以维护，许多国家相继实行了社会福利制度（列宁还曾经指出英国企业主阶级是用海外殖民地掠夺的收益，在国内实行福利制度，“收买工人贵族”）。腐败、官商勾结、特权阶段（当时是还包括“新贵族”）等等，也是这些国家收入差距拉大的重要原因。但本文主要不是分析这个问题。

像拉美这样的发达国家的殖民地，历史上遗留下来的社会收入差距的问题可能就更加严重。而且，作为落后的国家，各种“后发劣势”，导致经济增长更加困难，创造就业和农民转移的过程可能更加漫长。

同时，十分重要的一点是，在发达国家已经存在的条件下，在发达国家的财富和制度已经作为“发达”的榜样存在的条件下，第一，当权阶层中的一些人，会产生“我现在就要过上发达国家富人生活”的愿望，腐败就可能更加严重，更加贪婪；第二，广大中下阶层，则很容易想往尽早实现社会平等和社会保障，也希望现在就能享受发达国家劳动者所能享受到的那些福利待遇。当年发达国家工人所要求的，最初还只是涨工资，人们还不知道天下可以有一个“政府全包”的社会福利制度。而现在，在发展中国家，人们都知道那种福利制度是可以存在的，是有榜样的。而且，这个时候，发达国家的“经济顾问”和“政治顾问”们，看到发展中国家贫富差距的现象，也会（出于好心，而不是要“颠覆”你）把他们自己国家已经建立起来的美好制度当作经验推荐给发展中国家。这时人们所容易忘记的事情是：“天下没有免费的午餐”，发达国家的人均 GDP 比如说已经是两万美元而发展中国家才是一千美元，“必要劳动”之上的“经济剩余”还不多。

与此同时，发达国家在中产阶级形成以后，政治制度也逐步（也经历了很长的时间，一直到 1960 年代）发生变化，普通工人获得了选举权，选举权逐步成为“人权”的一部分。对于发展中国家来说，学习发达国家的政治制度，自然也成为发展的一个组成部分。

所有这些应该说都是好的东西，都是个人、人民、国家发展的理想：生活富裕、社会平等、少有教育、老有所养，劳动者当家作主，生老病死有依靠。但是人们往往会忘记，这些是发展的目标与结果。在一个社会还没有发展起来的时候，人们的基本物质生活水平还很低的时候，过早地照搬发达国家已经实现的东西，往往适得其反，反倒可能使发展的进程陷于停滞，最终反倒实现不了这些目标，或者推迟实现这些目标。中国过去几十年平均主义、计划经济的实践，证明了这一点，拉美国家的“停滞”的十年（然后是“又一个十年”），也证明了这一点。

2、从经济赶到福利赶超

(1) 民粹主义的基本主张

民粹主义一词的本义是“迎合大众情感的政治主张”的意思，历史渊源是俄国 19 世纪 60 - 70 年代和美国 19 世纪末一些政党的政治主张，比如通过收入再分配来满足社会上一些人的要求。后来，这个词泛指那些为了拉选票而不顾国家的长远利益，简单迎合一些人经济、社会、政治方面短期利益的政治行为和政策主张。在现代政治经济学意义上，主要指的就是牺牲经济长期发展在短期内过度实行收入再分配和社会福利制度（以及诸如民族主义）的一系列政策主张。

拉美民粹主义的“流行”，是有各种历史与现实的原因的。首先与其自身的殖民地历史有关，与历史上长期存在的收入差距过大、大批民众生活在贫困状态的现实情况有关。拉美长期以来是欧洲的殖民地，由此形成的外资主导、贫富差距等问题非常严重。这些无疑成为主张国有化与再分配的民粹主义的土壤。其次，20 世纪初拉美快速的城市化和民主化进程也催生了民粹主义。随着大量劳动力转移到城市，形成了市民阶层。他们越来越强的政治诉求，使得对于这个阶层的关注变成民粹主义的重要特点。也正是在这个意义上，民粹主义在早期是被看作是城市民粹主义（urban populism），体现出对于农村的忽视。这一特点在后来很长一段时间都没有改变。第三，拉美民粹主义的出现，还有一个重要的历史背景。即经历了一战、大萧条、二战，这些社会动荡与经济波动，以及社会主义运动，特别是苏维埃的实践，使得福利社会、政府干预等深入人心，从而奉行此类主张的民粹主义大受欢迎。

民粹主义在拉美长期流行，甚至可以说一直持续到今天。比较典型的民粹主义政府有：阿根廷 1946-49（Juan Peron 政府），智利 1971-1973（Salvador Allende 政府），巴西 1985-1988（Jose Sarney 政府），秘鲁 1985-1988（Alan Garcia 政府），委内瑞拉 1999 - 2004（Hugo Chavez 政府）。另外，还可以包括：玻利维亚 1982-85（Reman Sites Suazo 政府），巴西 1962-64（Joao Coulart 政府），智利 1952-55（Carlos Ibanez 政府），墨西哥 1979-82（Lopez Portillo 政府），尼加拉瓜 1980-87（Sandinista 政府）（另可参见表 2）。

表 2 拉美政府的民粹主义倾向

	政治目标			经济政策		
	劳工基础	企业联盟	反寡头与外资	财政赤字	工资增长/价格控制	汇率高估
智利 (1970-73)	++	+	++	++	++	++
阿根廷 (1973-76)	++	+	+	++	++	++
秘鲁 (1985-90)	++	+	++	+	++	++
巴西 (1985-90)	+	++	+	++	++	+
墨西哥 (1970-76)	+	++	0	+	+	++
委内瑞拉 (1974-78)	+	++	0	+	+	++

注：++ = 很重要/大；+ = 较为重要/大；0 = 不重要/大。

资料来源：Kaufman and Stalling(1991)

总的来说，现代民粹主义可以包含各种各样的具体内容，比如，1) 通过强制性的全员就业，实行就业保护；2) 强制提高工资或实行补贴政策，大规模实施普惠制的社会福利制度；3) 针对殖民主义和外国资本的“民族主义”，限制外资和外国企业的发展；4) 国有化，或强烈地偏向公有企业，歧视私营企业；5) 在通货膨胀发生时，用控制价格的办法干

经济，保持名义工资水平（Greskovits，1995）。在拉美各国，所采取的民粹主义政策并不完全一致，在不同的阶段，政治家所迎合的“民众的诉求”，也不尽相同。但是，在拉美各国，各种民粹主义政策中所共有的，也是一个核心的内容，就是试图通过政府主导的收入再分配和超出财政承受能力的补贴政策，学习发达国家的福利制度和就业保障制度，以达到快速提高低收入阶层的收入，快速缩小收入差距的目的。正是这种“福利赶超”，导致了财政赤字、债务危机、金融危机、增长停滞等一系列的不良后果，使经济掉入“陷阱”。

本节就先对这种拉美民粹主义政策的历史事实，进行简单的回顾和分析。

（2）滞后工业化与过度城市化

二战后，拉美经历了人口剧增阶段。1950年代末及60年代，拉美年均人口增长率由1.9%激增到超过2.8%。与此同时，大量农村劳动力向城市转移。表3显示，二战后拉美城市人口增长是农村人口增长的3倍，而城市产业吸纳劳动力的能力却远赶不上城市人口增长。表4显示，制造业的就业增长率，1950-60年为2.6%，到1960-69年则降为2.3%。制造业就业所占份额也出现了下降（由1950年14.4%下降为1969年13.8%）。

表3 拉美工业化进程中不同产业吸纳就业情况（%）

	1950	1960	1965	1969
农业	53.4	47.2	44.5	42.2
采矿业	1.1	1.0	1.0	1.0
制造业	14.4	14.4	14.0	13.8
其中：工匠	7.5	6.8	6.4	6.1
建筑业	3.8	4.1	3.9	4.5
基础服务业	4.2	5.1	5.3	5.5
其它服务业	23.1	28.2	31.3	33.0
其中：商业与金融	7.8	9.0	9.5	10.1
合计	100	100	100	100

资料来源：CEPAL（拉美经济委员会简称），1969。

表4 拉美国家的人口增长与就业增长（%）

	1950-60	1960-69
人口增长		
总人口	2.8	2.9
城市人口	4.8	4.4
农村人口	1.4	1.4
就业增长		
农业	1.3	1.5
制造业	2.6	2.3
其中：工匠	1.5	1.6
采矿业	2.0	2.2
建筑业	3.2	4.0
基础服务业	4.6	3.4
其它服务业	4.7	4.6

资料来源：CEPAL，1968

表 5 拉美制造业占 GDP 比重 (1980 - 2000)

国 家	1990年美元价格		(1995年美元价格)				
	1980	1990	1995	1997	1998	1999	2000
阿根廷	30.3	26.8	17.2	17.6	17.3	16.5	16.1
玻利维亚	18.4	17.0	16.7	16.3	15.8	16.1	16.1
巴西	27.2	22.8	21.2	21.1	20.3	19.6	19.8
智利	19.3	18.5	19.3	18.5	17.6	17.5	17.4
哥伦比亚	21.5	19.9	14.6	13.7	13.7	12.8	13.7
哥斯达黎加	19.5	19.4	19.9	20.3	20.9	24.1	13.0
古巴			37.9	39.5	40.2	40.4	39.9
厄瓜多尔	20.0	15.6	23.1	23.7	23.8	23.0	23.2
萨尔瓦多	22.9	21.7	21.3	22.1	22.7	22.8	23.4
危地马拉	13.9	12.5	11.7	11.4	11.2	11.1	11.0
海地	18.2	15.8	7.6	7.2	7.5	7.4	7.4
洪都拉斯	15.4	16.3	17.3	17.8	17.8	18.5	18.5
墨西哥	18.6	19.0	19.1	20.6	21.1	21.2	21.2
尼加拉瓜	20.2	16.9	16.3	15.6	15.3	14.8	14.4
巴拿马	10.1	9.5	8.8	8.6	8.5	7.6	7.0
巴拉圭	18.8	17.3	15.6	14.8	15.0	15.0	15.3
秘鲁	29.3	27.3	15.1	14.8	14.3	14.1	14.6
多米尼加	13.9	13.5	18.3	17.5	17.2	17.0	17.2
乌拉圭	28.6	25.9	19.7	19.6	19.2	18.1	17.9
委内瑞拉	15.9	20.5	17.1	16.3	15.5	15.4	15.1
合计	24.3	21.8	19.3	19.5	19.2	18.9	18.9

资料来源：转引自苏振兴（2006）。

进口替代战略以扭曲市场为代价，最终导致拉美工业化发展严重滞后。这就是为什么我们会看到，1980年代以来直到2000年，拉美整体工业化水平并不高，有些国家甚至出现了倒退现象。例如，1980年与2000年相比，有关国家制造业产值占GDP的比重变化如下：阿根廷由30.3%降为16.1%；巴西由27.2%降为19.8%；智利由19.3%降为17.4%；哥伦比亚由21.5%降为13.7%；秘鲁由29.3%降为14.6%；乌拉圭由28.6%降为17.9%（见表5）。如果我们以非农产业（主要是加入服务业）占GDP的比重来衡量，工业化程度会有所提高，但不会改变拉美工业化整体水平较低这样一个基本结论。尤其是，如果和城市化比较起来，拉美工业化就显得严重滞后了。

拉美的工业化发展不足，城市化却是发展过度，这二者存在着极大的不平衡。拉美城市化发展，也是和民粹主义的积极推进有很大关系。推进城市化，形成大量的城市工人阶层，是对原来的城市权贵、精英阶层的一种消解，是努力缓急贫富差距、赢得民众支持的重要举措。这也导致了城市化的过度发展。

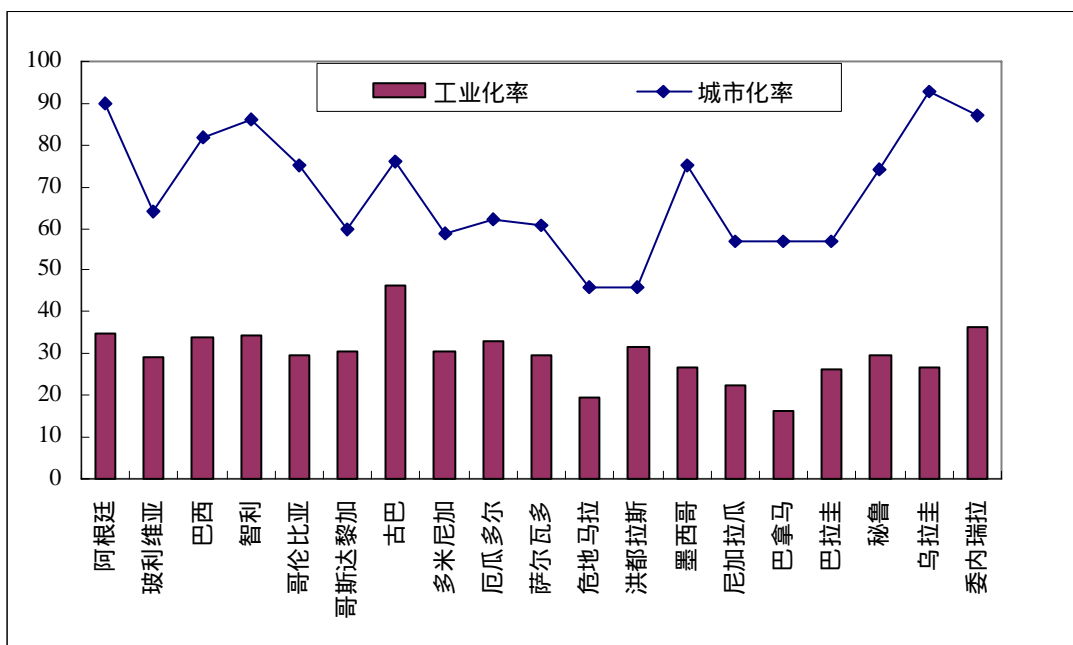
表6显示，2000年拉美城市化水平达到75.3%，仅次于北美，超过了欧洲与大洋洲，是亚洲的两倍。但与此同时，工业化水平只是在30%左右（见图1）。这个差距是非常大的。而拉美的很多问题，就都与工业化与城市化发展不平衡有关。比如，随着城市化的推进，大量农村劳动力向城市转移，但这种转移却是在一个没有工业化支撑的情况下完成的。因此，大量进入城市的农民并不能找到工作（见前面的分析）。于是形成大量失业或者非正规部门的就业（见下面的分析），进而形成大量的城市贫民（窟），他们成为民粹主义的重要支持力量。

表6 拉美城市化进程的国际比较(1925-2025)

	1925	1950	1975	2000	2025
世界	20.5	29.7	37.9	47.0	58.0
较发达地区	40.1	54.9	70.0	76.0	82.3
欠发达地区	9.3	17.8	26.8	39.9	53.3
北美	53.8	63.9	73.8	77.2	83.3
拉美	25.0	41.4	61.2	75.3	82.2
欧洲	37.9	52.4	67.3	74.8	81.3
大洋洲	48.5	61.6	71.8	70.2	73.3
非洲	8.0	14.7	25.2	37.9	51.8
亚洲	9.5	17.4	24.7	36.7	50.6

资料来源：Lattes, Jorge and Villa (2002)

图1 拉美滞后工业化与过度城市化



资料来源：UNDP, World Bank, CIA World Factbook: 2005

(3) 外资依赖与国有化浪潮

拉美经济赶超的另一个方面就是国有化战略，即想办法摆脱外资依赖，通过政府主导来推进工业化。拉美长期以来的外资依赖与其殖民地历史有很大关系。如果从一个长时段的历史来看，外资依赖不是今天才成为拉美的问題，其实在上个世纪初就已经如此，甚至更严重。

表7显示，从外资占GDP的比重来看，全球整体而言，一战前达到最高，为89%（1914），这也是早期全球化的鼎盛时期；而1990年这一比例不过是42%，还不到一战前的一半。而从拉美来看，外资占GDP的比重则从1914年的271%下降到1990年的47%。有意思的是，与拉美和非洲比起来，亚洲一直是比较低的，最高不过40%（1914），1990年为32%，显然这和殖民地的历史有关。非洲与拉美长时期成为发达国家的殖民地，而亚洲更多是半殖民地。因此，外资在拉美，（至少在民族独立之前）其实不过是一种变相的国内投资而已；反而是二战以后，强调民族独立，对于外资进行限制，外资流入才有所下降；而推行金融自由化引起新一轮的外资进入，拉美外资才由33%（1980）上升到47%（1990）。

拉美外资依赖，一方面是历史遗留问题，别一方面也和拉美没能建立起强有力的工业体系（如前面提到的滞后工业化）有关。正因为外资依赖成为问题，民粹主义便以敌视外资、强调国有化（nationalization）而赢得民众的支持。比如拉美一些资源出口型国家（如委内瑞拉）都开始“向左转”，实施国有化。一段时期以来推行新自由主义而形成的较严重的外资依赖，成为民粹主义卷土重来的重要理由。

表7 拉美引进外资的国际比较（1900 - 90）

	1900	1914	1929	1938	1967	1980	1990
1. 外资（10亿美元，%）							
总额	6.3 (100)	15.7 (100)	11.0 (100)	11.6 (100)	16.5 (100)	45.5 (100)	74.5 (100)
拉美	2.2 (35)	8.4 (54)	6.5 (59)	5.5 (47)	9.0 (55)	20.7 (45)	27.7 (37)
亚洲	1.8 (29)	5.1 (32)	3.7 (34)	4.8 (41)	4.7 (28)	13.7 (30)	30.7 (41)
非洲	2.3 (37)	2.3 (15)	0.7 (6)	1.4 (12)	2.8 (17)	11.0 (24)	16.1 (22)
2. 外资占GDP比重（%）							
拉美	120	271	126	87	33	33	47
亚洲	17	40	23	26	11	15	32
非洲	133	117	24	35	23	34	74
合计	44	89	45	41	20	24	42

资料来源：Twomey(1996,表2,4,5)

(4) 福利赶超

民粹主义的初衷是实现再分配的目标。因此经济赶超只是手段，福利赶超才是目的。民粹主义的福利赶超主要体现在两大方面：加强劳工保护和增加社会支出。而在 1990 年代之前，增加工资几乎是民粹主义改善劳工福利的最重要手段。

1) 加强劳工保护与非正规部门的大量就业

拉美民粹主义政策向劳工利益倾斜，这从劳工立法中可以看出：1) 高度就业保护，特别是对在国营企业和大型私营企业工作的工人实行就业保护。劳资双方一旦签订劳动合同，往往是长期的甚至是终身的，类似于中国的铁饭碗。2) 集体谈判居重要地位。主要工会组织的集体谈判成果往往成为本行业和全国各行业的工资、劳动条件和各种福利的标准，且协议一旦形成，很难改变。3) 高社会福利保障。拉美的社会保障水平在发展中地区是最高的，虽然保障程度不及发达国家，但社会保障税率却接近或高于发达国家。1987 ~ 1988 年，在拉美较早建立社会保险制度的阿根廷和乌拉圭，其社会保障税率分别高达 34% ~ 45% 和 54% ~ 57%，接近欧洲国家；有不少国家为 20% ~ 30%，也高于加拿大和美国。近几年的改革基本上没有降低社会保障税率。多数拉美国家的社会保障税大部分来自雇主。显然，这会抬高雇主的成本（刘沅，1997）。

具有鲜明民粹主义特点的劳工立法对拉美就业产生了较大的负面影响。

A、拉美国家的劳动市场在工资和就业两方面均具有刚性。这就使劳动市场缺少流动性，无法发挥合理配置劳动力资源的功能。这种状况加剧了拉美 1980 年代的经济衰退。

B、劳动力费用较高及其对降低失业率的制约。由于社会保障税和解雇赔偿最终都会作为劳动力费用进入生产成本，而雇主所关注的是生产效率和产品的竞争性，在劳动力费用较高的情况下，必然尽量避免雇用更多工人。从长期看，这样做会促使企业主以资本替代劳动，从而不利于失业问题的解决，整个社会就业水平下降。Heckman（2000）的研究表明，就业保护的弹性非常高，相当于一个月报酬的预期解雇成本会引起就业下降 1.8 个百分点。而以拉美为例，2000 年的平均解雇成本相当于工人 3.04 个月的报酬，因此会引起就业率下降 5.5%。C、非正规经济部门的存在与扩大。由于正规部门必须支付社会保障税

和解雇赔偿金，而非正规部门可以逃避此项开支，因而正规部门的劳动力费用远高于非正规部门，这也是非正规部门不断扩大的一个重要原因。

表 8 显示，进入新世纪，很多拉美国家非正规部门的就业都超过了 50%，即一半以上的劳动力在非正规部门就业。为什么会出现这种情况？城市化的快速推进与工业化发展的滞后，使得整个社会不能很快地吸纳这些从农村转移到城市的劳动力，这是基本原因。另外，大量非正规就业还由于正规就业部门门槛高，因为存在着对正规部门的劳工保护（包括最低工资制，社会保障等）。保护劳工的利益本身并没有错误。但如果民粹主义领导人为了获得支持不顾财政限制，不顾市场规律，不断地提高实际工资的时候，结果可能适得其反，即造成了正规部门雇佣工人成本上升，从而就业机会减少，大量劳动力只有进入非正规部门，妨碍了劳工收入的真正提高。

表 8 非正规部门的就业

	1950	1970	1990	2000/3
阿根廷	9.5	9.5	52.0	46.5
玻利维亚	10.5	14.5	-	66.7
巴西	6.9	9.3	40.6	44.6
智利	13.8	11.5	37.9	38.0
哥伦比亚	8.5	11.5	45.7	55.6
厄瓜多尔	7.7	13.7	55.6	55.0
墨西哥	9.7	14.5	38.4	41.0
秘鲁	9.8	17.0	52.7	56.2
委内瑞拉	11.4	16.0	38.6	52.4

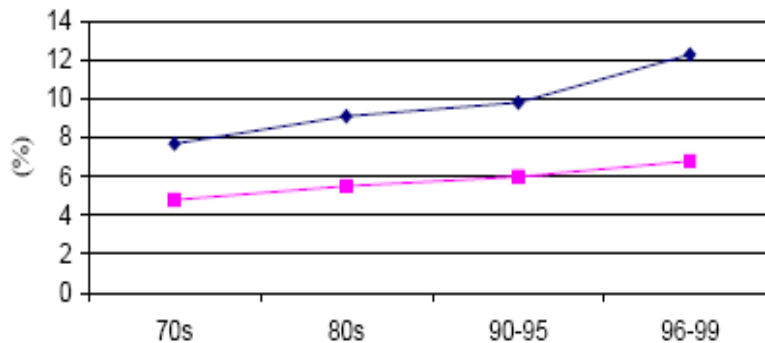
资料来源：Harvard Economics Department EC1320 Lecture notes No.14.

2) 拉美的社会支出

自二战以来，拉美的社会政策伴随着拉美增长周期起起落落，期间也折射出民粹主义的起起落落。刚开始，进口替代工业化战略较为成功，增长较快，从而工资补贴也较多（以1990年代以前，提高实际工资成为民粹主义的一个基本手段）社会福利覆盖面较广。不过，获益最多的主要是城市中产阶级，而贫困人口（特别是农村）受到忽视。接下来，由于进口替代战略导致拉美国家竞争力的下降，继续靠赤字融资来实行广泛的社会政策就出现了问题（如1980年代的债务危机）。财政压力以及债务负担加上低增长严重限制了对于健康与教育方面的投资。由于政府支出总体上在下降，尽管很多拉美国家社会支出在财政预算中的占比并未下降，但落实到每个孩子及病人头上的政府支出却比以前要少。1980年代中后期，拉美开始反思社会政策，意识到结构调整计划及经济改革没有关注到大量穷人（约占总人口的40%）的问题，于是引入社会安全网以及将有限的资源用于脱贫。不过，这个时候的社会政策与总体增长战略完全脱节了，而这正是民粹主义的问题所在。到1990年代中期，随着经济复苏，一些拉美国家开始有财政能力来实施新的社会政策了。特别是如何通过教育、健康方面的投资促进人力资本形成，参与全球化竞争。数据显示，1990年到1996年，拉美很多国家教育与医疗方面的投资至少增长了20%。这样一种做法，事实上是想将社会政策变成增长战略的一部分，基本方向是对的，但效果不很明显。

横向比较来看，由于民粹主义的影响，拉美的社会支出一直以来都比亚洲要高出一截（见图2）。

图2 拉美社会支出占 GDP 的% (1970-99)



注：红线为亚洲平均，蓝线为拉美平均。

资料来源：IMF政府财政统计年鉴。

表9 拉美社会支出占 GDP 比重 (1980 - 2001)

	1980	1990-91	1992-93	1994-95	1996-97	1998-99	2000-01
阿根廷	10	19.3	20.1	21.1	20.0	20.8	21.6
玻利维亚	3	12.4	14.6	16.3	17.9
巴西	5	18.1	17.7	19.3	17.3	19.3	18.8
智利	11	11.7	12.4	12.3	13.0	14.7	16.0
哥伦比亚	4	6.8	8.1	11.5	15.3	14.0	13.6
哥斯达黎加	9	15.6	15.2	15.8	16.8	16.4	18.2
多米尼加共和国	2	4.3	5.9	6.1	6.0	6.6	7.6
厄瓜多尔	3	5.5	5.8	7.4	8.2	8.1	8.8
萨尔瓦多	2	..	3.1	3.4	3.8	4.1	4.2
危地马拉	..	3.4	4.1	4.1	4.3	6.0	6.2
洪都拉斯	3	7.9	8.1	7.8	7.2	7.5	10.0
墨西哥	3	6.5	8.1	8.8	8.5	9.2	9.8
尼加拉瓜	2	11.1	10.9	12.2	11.3	13.0	13.2
巴拿马	7	18.6	19.5	19.8	20.9	21.6	25.5
巴拉圭	2	3.1	6.2	7.0	8.0	8.5	8.5
秘鲁	3	4.0	5.3	6.7	7.1	7.7	8.0
乌拉圭	11	16.9	18.9	20.3	21.3	22.8	23.5
委内瑞拉	3	8.5	8.9	7.6	8.3	8.4	11.3
拉美	4.9	10.1	10.9	11.7	12.1	12.8	13.8

资料来源：1980 年数据来自《国际经济与社会统计资料》(1950-1982)以及 Mesa-Lago (1991)；1990 - 2001 数据来自 ECLAC, Social Expenditure Database。

纵向比较来看，1990 年代以后，拉美社会支出增长较快。表 9 则给出 1980 - 2001 年拉美社会支出的变化趋势。1980 年，拉美社会支出占 GDP 的比重还较低，平均在 5%左右，只有三个国家超过了 10%。但到 1990 年代，这个情况发生了很大变化，社会支出从占 GDP 的 10%不断上升，一直到 2000 年左右达到 13.8%。而以社会支出占公共支出的比重来衡量，整个拉美平均由 1990 - 91 年的 41.8%上升到 1998 - 99 年的 47.8%。而个别国家到 90 年代末，社会支出占公共支出的比重达到百分之六七十（如巴西 60.4%，阿根廷 63.6%，智利 66.8%，乌拉圭 72.5%）。这是此前忽视收入差距偏向的一种纠正。随着民粹主义的卷土重来，拉美社会支出的进一步增长应预料之中。

另外需要指出的是，以上社会支出还主要是指联邦（或中央）政府的社会支出，如果加上地方（省和市）的社会支出，这个数字要高出很多。以巴西为例（见表10）。1990 -

91年，巴西联邦社会支出占GDP的比重为11.0%，而总的社会支出却占到GDP的18.1%；同样的，1997 - 98年的巴西联邦社会支出占GDP的比重为12.5%，总的社会支出却占到GDP的20.8%。这二者之间相差了七八个百分点。因此，讨论社会支出时如果只统计联邦（或中央）一级，可能存在低估的倾向。而这种低估也往往会导致低估由此造成的财政风险。

表10 巴西联邦社会支出与总社会支出（占GDP的%）

	1990-91平均	1997-98平均
联邦社会支出	11.0	12.5
教育与科技	1.3	0.9
健康食品与营养	2.7	2.0
社保保障与福利	5.8	8.7
劳动与培训	0.8	0.7
住房与卫生	0.4	0.2
总社会支出（联邦+地方）	18.1	20.8
教育与科技	3.7	3.9
健康食品与营养	3.6	3.6
社保保障与福利	8.1	11.1
劳动与培训	1.2	0.9
住房与卫生	1.5	1.2

资料来源：ECLAC（2001）

不过，大量增加的社会支出并没有获得预期的效果，这主要是因为社会政策与增长脱节了。Birdsall and Szekely（2003）通过经验分析指出：增加教育的投资以及补贴，确实可以帮助穷人的孩子提高就学率，但这并不能提高他们未来的预期收入。这是因为拉美就业创造不足，受过教育的劳动力并不一定能找到工作。可见社会政策只有在经济增长的前提下才能发挥作用；忽视了增长而强调提高民众福利的社会政策无异于空中楼阁，这恰恰是民粹主义的问题所在。

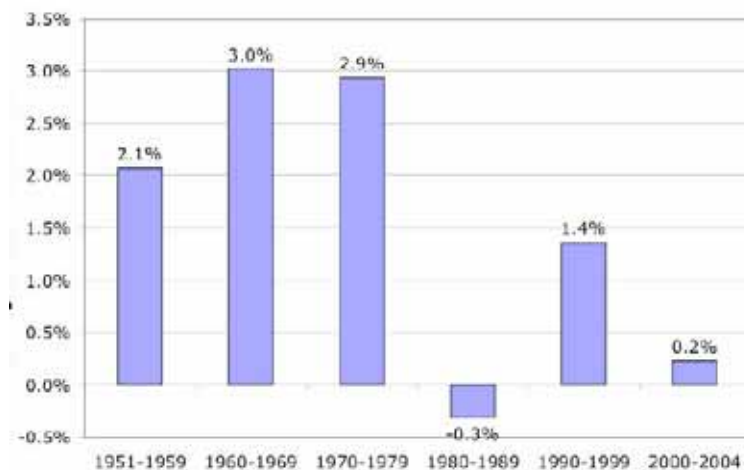
3、福利赶超与增长陷阱

民粹主义逻辑在拉美的实践，最终导致了增长陷入停滞以及贫富差距扩大。

（1）失去的不仅仅是80年代

图3显示，从1950年代到1970年代末，拉美人均GDP的年均增长都在2 - 3%之间。这是所谓的“黄金时代”。但整个1980年代却是负增长，这就是为什么人们称之为“失去的80年代”。90年代拉美经济略有回升；进入新世纪，人均GDP年增长只有0.2%，于是增长问题再次成为拉美的中心问题。

图3 拉美人均 GDP 的增长率 (1951 - 2004)

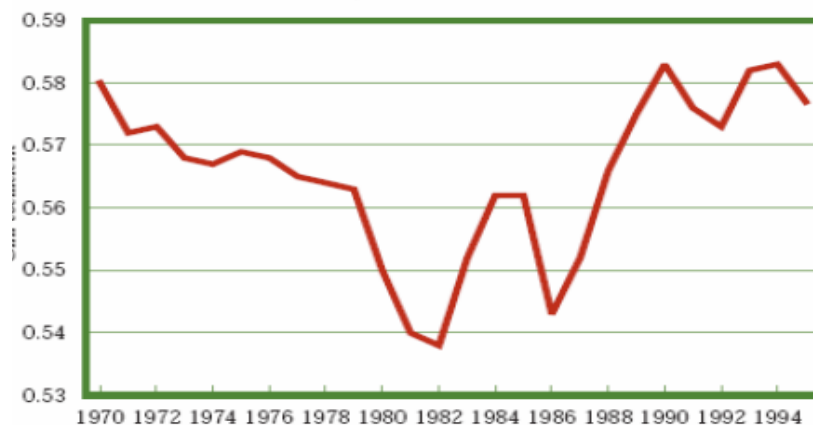


资料来源：Penn World Tables 6.1, World Economic Outlook。

(2) 居高不下的贫富差距

拉美的贫富差距长期以来处在较高水平，只是进入 80 年代，这个差距又急剧扩大了。图 4 给出了拉美在过去的四分之一世纪（1970 - 95）贫富差距的变化态势。1970 年，拉美整体的基尼系数为 0.58，1982 年降为不到 0.54，这实际上与这个期间的较高的经济增长有关。80 年代以后，尽管略有波动，但总体上是处于上升状态，并且一度（1990, 1993, 1994）基尼系数超过了 0.58 的水平。

图4 拉美贫富差距的变动 (1970 - 1995)



资料来源：Londono and Szekely(1997)

表 11 当前拉美的贫富差距

	贫困线以下人口占比 (%)	基尼系数
阿根廷	39	0.52
玻利维亚	64	0.55
巴西	22-39	0.61
智利	21	0.57
哥伦比亚	59	0.57
哥斯达黎加	18	0.46
多米尼加共和国	25	0.47
厄瓜多尔	45	0.44
萨尔瓦多	36	0.53
危地马拉	75	0.56
洪都拉斯	53	0.56
墨西哥	40	0.53
尼加拉瓜	50	0.55
巴拿马	37	0.49
巴拉圭	32	0.58
秘鲁	54	0.5
乌拉圭	21	0.45
委内瑞拉	47	0.5
平均	41.4	0.52

注：这里的平均为简单算术平均，巴西的贫困线以下人口取 30%。
资料来源：UNDP, World Bank, CIA World Factbook: 2005

到了新的世纪，贫富差距问题并未得到有效的缓解，除少数几个国家基尼系数降到 0.5 以下，仍有相当多的国家在 0.55 以上，甚至超过 0.58（巴拉圭）。拉美国家平均基尼系数为 0.52。而贫困线以下人口占总人口比重也非常高。危地马拉与玻利维亚分别达到 75%和 64%。即便如巴西、智利、乌拉圭这些发展较好的国家，贫困线以下人口比重也都在 20%以上（见表 11）。从这些指标（基尼系数与贫困线以下人口比）看，拉美的贫富差距问题要比中国严重得多。

严重的贫富差距是民粹主义在拉美盛行的最重要依据。但民粹主义非但没有很好地解决贫富差距问题，反而因为未能促进增长，贫富差距问题没有缓解甚至恶化了。

三、福利赶超、宏观波动与财政危机

如果说前文的分析更多地侧重于民粹主义逻辑对增长（或发展）的影响，那么，接下来分析的民粹主义宏观经济周期，则侧重于从宏观波动角度阐述民粹主义政府如何导致拉美经济陷入增长陷阱。

1、福利赶超下的宏观波动：基本范式

民粹主义福利赶超对宏观经济的影响，由 Dornbusch and Edwards (1989) 总结为“民粹主义宏观经济学”（Macroeconomics of Populism）。福利赶超下的宏观波动的典型化事实可以概括为四个阶段：

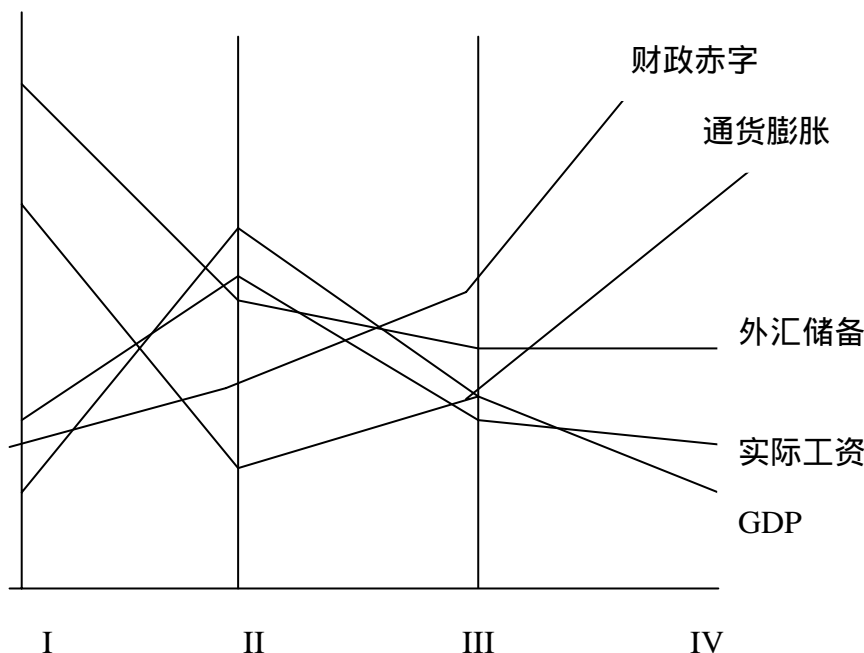
阶段一：宏观政策初战告捷：产出水平、实际工资与就业都很高。通货膨胀在这个阶段不是问题，因为有价格控制以及大量进口缓解了短缺。民粹主义政策之所以能够初战告捷，是由于赤字融资形式的财政扩张，增加了总需求，促进就业上升，同时实际工资上涨（因为控制了物价）。这个时候，无论是财政赤字、国际收支（大量外汇用于进口）问题都还没有显现出来，价格控制也没有产生直接的不良后果。但显然，这些症状的暴露只是时间问题。

阶段二：经济增长遇到了瓶颈，这一方面是由于大幅财政扩张造成对国内商品的巨大需求，另一方面是外汇越来越短缺（用于进口）。库存消化是第一阶段的基本特点，但低库存却成为第二阶段的问题了。于是价格调整、本币贬值、外汇管制甚至产业保护都变得有必要了。这一阶段通货膨胀上升很快，但工资也在相应增长（民粹主义的基本主张）。由于对工资以及外汇方面的补贴，财政赤字急剧恶化。

阶段三：全面的短缺，通货膨胀率的急剧上升以及大量外汇缺口。所有这些都导致了资本外逃以及经济的去货币化（demonetization）。由于税收的大幅下降以及补贴成本的上升，预算赤字恶化。政府努力通过减少赤字和实际贬值来稳定经济，经济政策变得不可持续，实际工资大幅下降。在这个阶段的最后，政府陷入非常绝望的境地。

阶段四：民粹主义政府的破产。新政府上台，实施正统的稳定计划（一般是执行IMF的计划）。于是实际工资出现大幅下降，并大大低于民粹主义政府以前的水平。而且，工人工资会在相当长一段时间内维持在低水平，道理很简单：资本流动可以跨境进行（如大量资本外逃），但劳动力却不能。

图5 民粹主义宏观经济周期的典型化事实



资料来源：作者根据 Sachs（1989）中的图 1、2、3、5 合并而成；财政赤字变动为作者根据相关数据所增加。

尽管民粹主义在不同国家、不同时期的主张会有所差异，由于所处经济环境不同，民粹主义的宏观影响也有所不同。不过，上述总结的四个阶段所体现出来的民粹主义宏观经济周期却具有很大的普遍性，因此可以称之为基本范式。如果我们把一些主要的指标放在一起，就会发现这个周期还是很明显的。图5是根据Sachs（1989）的经验数据图有选择地合并而成，这进一步印证了民粹主义的宏观经济周期；GDP、通货膨胀、实际工资、外汇储备以及财政赤字这几个重要的变量，与四阶段分析完全吻合。

2、福利赶超与财政危机：典型案例

为了对福利赶超如何引起财政危机有一个更清晰的认识，下面分别以智利、巴西、阿根廷和秘鲁等几个拉美国家的典型案例，对此作进一步的分析。

(1) 智利

智利的政府支出占GDP的比重，由1970年的26.4%上升到1973年的44.9%，与此同时，财政赤字也由1970年的2.7%上升到24.7%。事实上，这么高的财政赤字（加上通货膨胀等因素）使得民粹主义政府不得不倒台。

表12 智利的政府支出与财政赤字占GDP的%

年份	政府支出	财政赤字
1970	26.4	2.7
1971	31.1	10.7
1972	31.2	13.0
1973	44.9	24.7

资料来源：Dornbusch and Edwards(1989) 及 Sachs(1989)

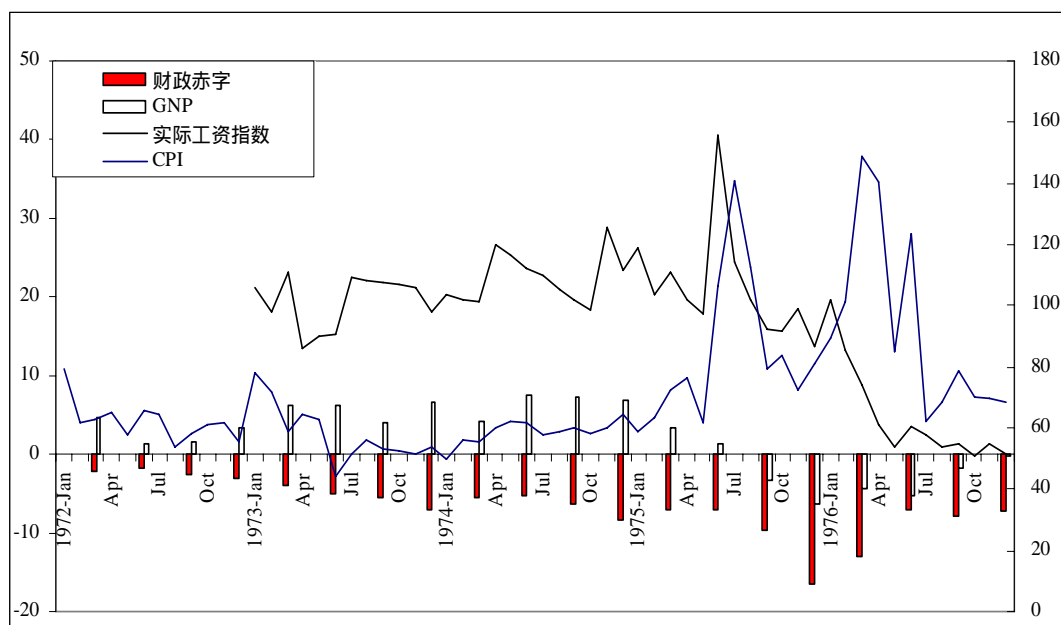
(2) 巴西

巴西有很长的民粹主义实践史。数据显示，1970 - 1994年，巴西每年GDP的40.21%用于政府支出，其中三分之一（即占GDP的13%）用于社会支出，这主要包括社会保障及其它福利支出，这是民粹主义政府的典型特点。而与这么高的社会支出相对应的，是这个时期财政赤字水平达到GDP的8.08%，超过拉美平均赤字水平(2.26%)的3倍。

(3) 阿根廷

如图6所示。开始（1973年），实际工资不断上升，而物价则被压下来，处在一个较低的水平（甚至为负值）。与此同时，GNP能保持较好的增长态势。但赤字却是逐步上升的。到1975年的下半年，很多宏观指标恶化了，特别是CPI增长率达到35%，而为了不致工资下降，实际工资指数也达到156。也是在这个时候，GNP增长越来越糟糕，甚至为负增长。财政赤字也攀升很快。进入1976年，实际工资指数下降到为51.4。

图6 阿根廷民粹主义经济周期 I

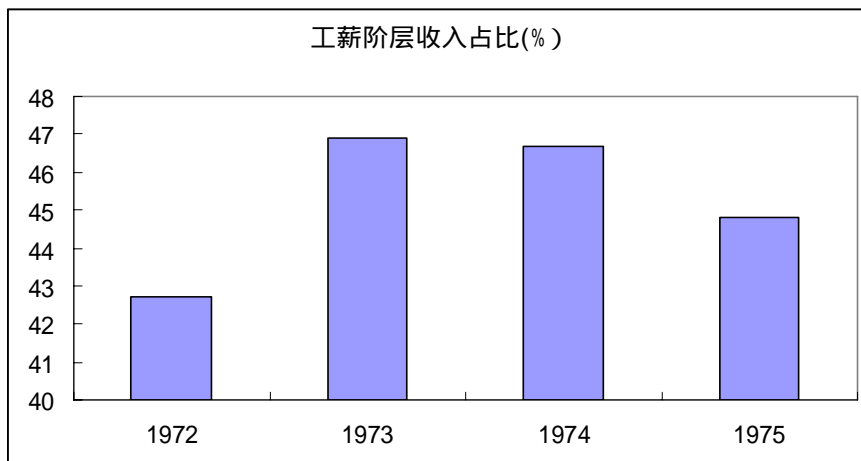


注：财政赤字为占 GNP 的%，GNP 为增长率，CPI 为增长率，实际工资为指数（以 1973 年 = 100）（依左轴）。

资料来源：作者制作，数据来自 Sturzenegger(1991)

图7进一步反映出工薪阶层收入的变化。1975年的份额比1973、1974年低很多。显然，民粹主义的成就只是暂时的。最终，再分配的目标不仅未能实现，甚至出现了恶化。

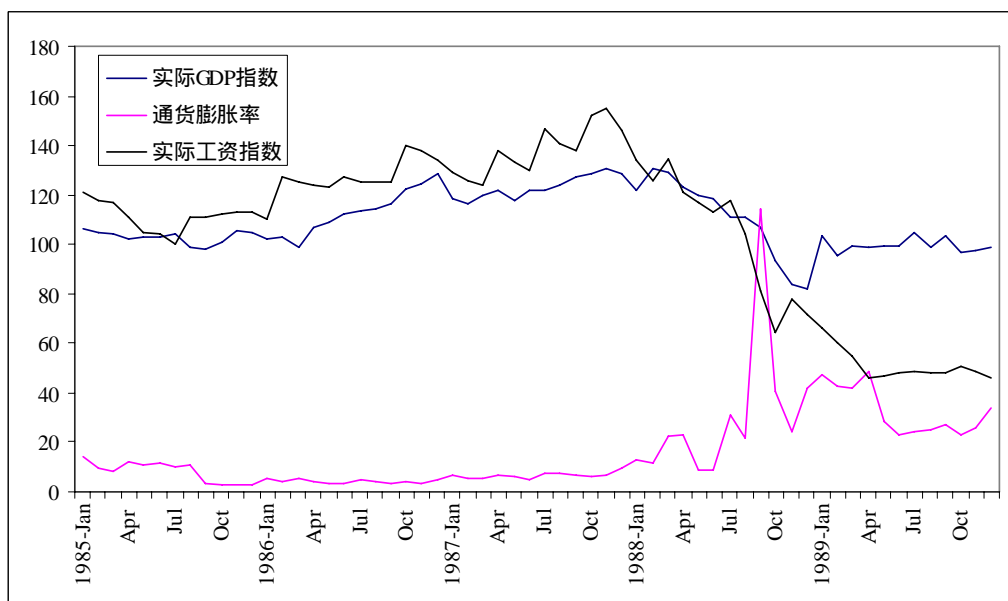
图7 阿根廷工薪阶层收入变化



资料来源：作者制作，数据来自 Sturzenegger(1991)

(4) 秘鲁

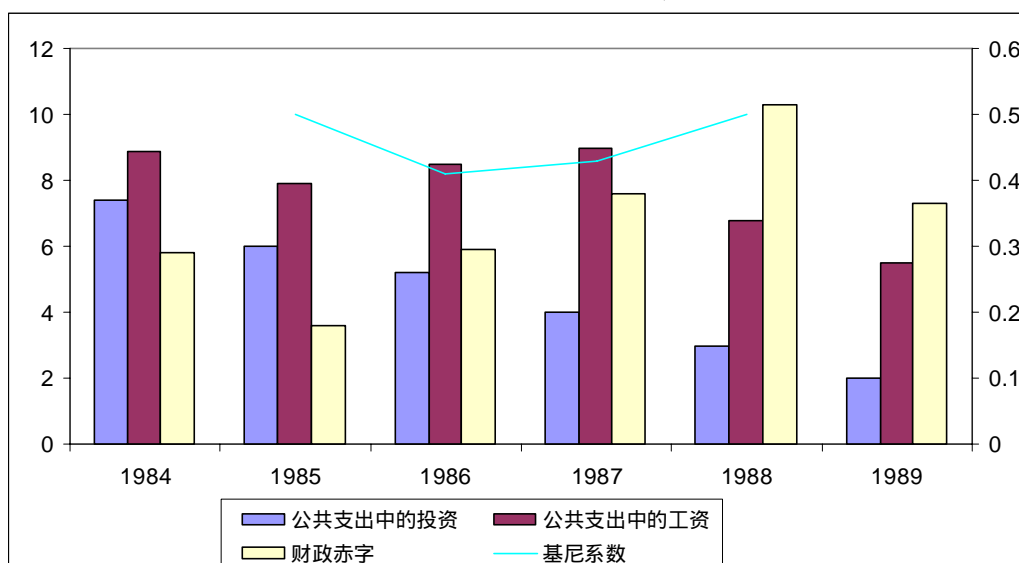
图8 秘鲁民粹主义周期 I：GDP、通货膨胀与工资



注：实际工资指数（以 1985 年 7 月 = 100）

资料来源：作者制作，数据来自 Lago(1991)

图9 秘鲁民粹主义周期 II：公共支出、财政赤字与平等



注：除基尼系数（依右轴）外，其它变量为占 GDP 的%。

资料来源：作者制作，数据来自 Lago(1991)

秘鲁与巴西的情况颇为类似。开始阶段是 GDP 增长实际工资增长而通货膨胀处在较低水平（图 8）。与此同时，财政赤字是上升的；而在公共支出增长（这是引起赤字的重要原因）中，投资支出是下降的，工资支出占比要远高于投资支出，这是民粹主义的重要体现。1987 年底开始，很多宏观指标开始恶化。先是实际工资指数下降，GDP 增长率下降，然后是通货膨胀率急剧上升。工资指数一路下降，到 1989 年底，只有 46（即 1985 年 7 月工资水平的 46%）。与之相应的，收入分配状况也在恶化，基尼系数也由 1986 年的 0.41 上升到 1988 年的 0.5。（见图 9）

以上典型案例是对福利赶超、宏观波动与财政危机关系的更进一步的说明。福利赶超之所以导致财政危机及至增长停滞，主要原因在于：1) 为了实现再分配的目的，盲目进行财政扩张，改善民生福利（包括增加工资以及各类社会性支出等举措），置财政赤字增长于不顾，从而导致未来的债务危机与宏观风险。2) 采取大幅提高实际工资但限制物价上涨的方法来进行收入再分配，置市场机制于不顾。即便通货膨胀压力上升，他们也拒绝贬值（因为他们坚定地认为贬值会降低人民生活水平，与其初衷相悖）。这种无视财政约束及市场机制的做法，最终会引发高通货膨胀和财政危机。

小结：寻求经济增长与福利增进之间的平衡

“拉美化”的实质是自 1980 年代以来拉美经济增长出现了停滞。对这一问题的反思，国内基本以总结新自由主义的教训为主。但事实上，新自由主义的影响不过是 1980 年代末 1990 年代初的事，而对拉美影响深远（始于上世纪三十年代）并且至今仍充满活力的却是民粹主义的福利赶超。尽管仅仅以福利赶超的逻辑来演绎拉美增长的所有故事是过于简单化了，但我们的分析表明，民粹主义的福利赶超的确在相当大的程度上影响了拉美的发展历程，这方面的教训值得我们认真汲取：

1) 忽视发展阶段的经济赶超。拉美的进口替代工业化战略(即 ISI)强调自给自足，不重视利用全球劳动分工及本国比较优势，实行经济赶超。最后是工业化发展滞后，就业创造能力不足，经济增长停滞。

2) 忽视财政限制的福利赶超。拉美的福利赶超一是运用外汇扩大进口，二是实行赤字融资，提高工资增加福利。结果是忽视了宏观经济的限制（主要是财政限制），一方面债台高筑，另一方面却因为进口替代战略创造贸易盈余的能力有限，导致清偿能力不足，陷入债务危机。

3) 忽视市场机制的政府主导。民粹主义福利赶超普遍采用政府主导来动员资源，同时配合行政性控制，这包括提高关税、压低物价，高估本币，以及对产业部门的各类补贴等。所有这些做法，扭曲了市场价格信号，导致资源误配置，严重阻碍了拉美的工业化进程和经济增长。

民粹主义福利赶超的核心是再分配。但当再分配目标与增长脱节，特别是发展战略、宏观政策以及市场机制因再分配目标而发生扭曲，从而不利于就业创造和初次分配的时候，再分配目标不但难以实现，反而更加恶化了（拉美贫富差距至今仍居高不下就是例证）。

拉美民粹主义福利赶超的教训对于中国的政策含义在于：

第一，重视初次分配的重要性。

尽管在当前阶段，中国需要在经济增长与福利增进之间寻求一种平衡，但要避免强调分配忽视增长的做法。这里应特别强调初次分配的重要性。初次分配是指在生产领域中形成的收入分配。注重初次分配就要重视经济增长与就业创造。拉美民粹主义没有把重心放在增长与就业上，相反，很多再分配的措施对于增长与就业实际上是一个负面影响。如补贴工业化形成资本密集化，从而就业创造能力不足；增加工资、劳工保护以及社会保障，提高了劳工成本，引起就业下降。就业不足，一方面阻碍了增长，另一方面导致初次分配不公平（如就业与失业人群之间的收入差距）。因此，1) 对中国而言，要强调增长的核心地位以及增长过程中初次分配的重要性。只有经济增长，产业吸收能力增强，创造更多的城市就业岗位，促进农村劳动力的转移，贫富差距（主要是城乡差距）问题才能得到更好的解决。2) 初次分配领域中存在的不公平，如垄断行业的高工资、国有企业红利未能上缴为社会所分享以及腐败等问题，也需要及时纠正。

第二，提高社会保障水平应与发展阶段相适应。

中国协调经济增长与社会发展、提高社会保障水平，应注意与发展阶段相适应。1) 提高社会保障水平会增加劳工成本。而劳工成本的上升，一方面不利于农村劳动力的转移（拉美国家正规部门的劳工成本很高，因此大量农民工只能进入非正式部门），另一方面也会削弱国际竞争力、影响产业的梯度转移，二者都不利于中国的长期增长。2) 提高社会保障水平会增加财政负担。作为发展中国家，中国仍然面临财力的限制，不能与发达国家比高福利。尽管近年来税收增长、外汇储备增长都很快，但绝不意味着可以不顾财力的限制去打造民生工程。事实上，考虑到中国大量的综合负债（包括银行坏账、地方政府债务、社保欠账等）以及未来老龄化问题，财政方面是有隐忧的。研究表明，目前中国的国家综合负债水平占到 GDP 的 81.5%（孙涛 张晓晶，2007）。因此，要调动国家-市场-社会三方的共同力量，形成个人、政府以及非政府组织等第三部门共同负担社会性支出的格局。

第三，打造民生工程应尊重市场机制。

由于经济增长与社会发展的失衡，社会上出现了要求政府承担更多责任的呼声：即政府应该调整支出结构，增加社会性支出（如教育、医疗、社会保障等方面），在提供公共产品与服务方面发挥基础性作用，使低收入人群也能获得均等化的服务。这种呼声在当前阶段有其必要性和合理性，但强调政府责任的同时也要明确政府责任的限度及“政府失灵”问题（张晓晶等，2006）。1) 拉美民粹主义福利赶超强调国有化和政府干预，导致低效率和腐败，这是我们要努力避免的。2) 要防止因过度保障而带来负面激励和道德风险问题，部分高福利国家经济活力不足、经济增长迟缓就是前车之鉴。3) 社会公共品的供给不足往往归咎于“市场失灵”，从而需要政府介入。但“政府失灵”以及政府干预的负面作用也非常明显。因此，打造民生工程仍应尊重市场机制，寻求福利增进与经济增长之间的平衡实际上也是在寻求政府与市场之间的一种平衡。

参考文献：

- Acemoglu, Daron, Simon Johnson and James A. Robinson, 2001, "The Colonial Origins of Comparative Development: An Empirical Investigation," *American Economic Review*, 91, 1369-1401.
- Alesina, Alberto and Eliana La Ferrara, 2004, "Ethnic Diversity and Economic Performance", *NBER Working Paper* No. 10313.
- Birdsall, Nancy and Miguel Szekely, 2003. "Bootstraps Not Band-Aids: Poverty, Equity and Social Policy", *Center for Global Development Working paper* No.24. Feb, 2003.
- Cardoso, Eliana and Albert Fishlow, 1989, "Latin American Economic Development: 1950-80", *NBER Working Paper* No.3161.
- Carlos de la Torre, 2000, *Populist Seduction In Latin America: The Ecuadorian Experience*. Ohio University Press, 2000.
- Conniff, Michael L. (edited), 1982, *Latin American Populism in Comparative Perspective*, University of New Mexico Press, April 1982 .
- Conniff, Michael L. (edited), 1999, *Populism in Latin America*. The University of Alabama Press, 1999.
- Coupal, Yasmine, 2003, "Macroeconomic Populism in Venezuela", May 2003. forthcoming.
- Demmers, Jolle, Alex E. Fernández Jilberto, and Barbara Hogenboom, 2001, *Miraculous Metamorphoses: The Neoliberalization of Latin American Populism*. Zed Books, Palgrave, 2001.
- Dornbusch, Rudiger and Sebastian Edwards, 1989, "The Macroeconomics of Populism in Latin America", *NBER Working Paper* No.2986.
- Dornbusch, Rudiger and Sebastian Edwards (edited), 1991, *The Macroeconomics of Populism in Latin America*,. Chicago: University of Chicago Press 1991.
- ECLAC, 2001, Social Panorama of Latin America 2000-2001, September 2001.
- Edwards, Sebastian (2007), "Crises and Growth: A Latin American Perspective" *NBER Working Paper* 13019.
- Ellner, Steve and Daniel Hellinger, 2003 (edited), *Venezuelan Politics in The Chávez Era: Class, Polarization and Conflict*. Lynne Rienner Publishers, 2003.
- Leaman, David., 2004, "Changing Faces of Populism in Latin America: Masks, Makeovers, and Enduring Features", *Latin American Research Review*, Vol. 39, No. 3, October 2004.
- Greskovits, Bela, 1995, "Demagogic Populism in Eastern Europe?," *Telos*, 102 (Winter 1995), 102-3. 56
- Heckman, James, 2000, "The Cost of Job Security Regulation: Evidence from Latin American Labor Markets", *NBER Working Paper* No.7773.
- Kaufman, Robert R. and Barbara Stallings, "The Political Economy of Latin American Populism", pp. 15-35 in *The Macroeconomics of Populism in Latin America*, edited by Dornbusch, R., and S. Edwards. Chicago: University of Chicago Press 1991.
- Lago, Ricardo, 1991. "The Illusion of Pursuing Redistribution through Macropolicy: Peru's Heterodox Experience, 1985-1990." pp. 263-330 in *The Macroeconomics of Populism in Latin America*, edited by Dornbusch, R., and S. Edwards. Chicago: University of Chicago Press 1991.
- Lattes, Alfredo, Rodríguez, Jorge and Villa, Miguel, 2002. "Population Dynamics and Urbanization in Latin America. Concepts and Data Limitations", paper presented in the IUSSP Expert Meeting. Bellagio, March 2002.

- Mark Weisbrot and David Rosnick, 2003, "Another Lost Decade? Latin America's Growth Failure Continues Into the 21st Century", *CEPR Briefing Paper*, November 13, 2003.
- Mesa-Lago, Carmelo, 1991, "Social Security and Prospects for Equity in Latin America", *World Bank Discussion Papers* 1991.
- Rodríguez, Francisco, 2001, "The Political Economy of Latin American Economic Growth", *World Bank's Global Development Network Research Project*, Latin American and Caribbean Economic Association (LACEA), 2001
- Sachs, Jeffrey D., 1989, "Social Conflict and Populist Policies in Latin America", *NBER Working Paper* No. 2897.
- Stiglitz, Joseph E., 2005, "The Ethical Economist", *Foreign Affairs*, November/December 2005.
- Sturzenegger, Federico, 1991, "Description of a Populist Experience: Argentina, 1973-1976." pp, 77-120 in *The Macroeconomics of Populism in Latin America*, edited by Dornbusch, R., and S. Edwards. Chicago: University of Chicago Press
- Weyland, Kurt., 1999, "Neoliberal Populism in Latin America and Eastern Europe", *Comparative Politics*, Vol. 31, No. 4. (Jul., 1999), pp. 379-401.
- 林毅夫, 蔡昉, 李周 (1994), 《中国奇迹: 发展战略和经济改革》, 上海三联书店与上海人民出版社。
- 刘 沅 (1997), 《拉美国家的劳工立法改革初探》, 《拉丁美洲研究》1997年第6期。
- 塞尔索·富尔塔多: 《拉丁美洲经济的发展》, 上海译文出版社, 1981年。
- 苏振兴 (2006), 《未竟的工业化: 对拉美国家工业化进程的考察》, 《江汉大学学报(社会科学版)》第23卷第1期, 2006年。
- 孙涛, 张晓晶 (2007), 《开放视角下的国家综合负债风险与市场化分担》, 《经济研究》2007年第7期。
- 张晓晶, 汪红驹, 常欣 (2006), 《增长失衡与政府责任: 基于社会性支出角度的分析》, 《经济研究》2006年第10期。