

拉美專題 世界經濟大視角下的拉美與 ECFA

萬 瑜
復旦大學拉美研究室博士後¹

摘要：

全球化條件下拉美國家的發展進程、經濟改革及其與政治、社會的相互關係主要體現在拉美國家的經濟實踐，以及其與國際貿易和國際金融的關係方面。拉美國家要逐步走上發展較快的軌道，必須將國內的政治經濟機制改革和國外的貿易和金融一體化結合起來。鑒於拉美國家與世界經濟的關係，ECFA 成為兩岸在拉美平衡行動的發展契機。

關 鍵 詞：世界經濟 拉美 ECFA

在當今世界，經濟與政治的關係越來越密不可分。全面解析拉美國家與世界經濟的關係，必須關注全球化條件下拉美國家的發展進程，經濟改革及其與政治、社會的相互關係。這主要體現在拉美國家的經濟實踐，以及其與國際貿易和國際金融的關係方面。拉美國家要逐步走上發展較快的軌道，必須將國內的政治經濟機制改革和國外的貿易和金融一體化結合起來。因此在世界經濟大視角下，ECFA 成為兩岸在拉美平衡行動的發展契機。

一、拉美國家與世界經濟

(一)、拉美國家的經濟實踐

無論是一個國家還是一個地區，它在世界經濟中的地位總是取決於它的經濟總量和發展水準。經濟增長在發展中的世界裡表現出巨大的差異。大多數拉美國家早在 19 世紀初就取得了民族獨立。經過近兩個世紀的發展，一些拉美國家的經濟發展水準已達到較高的程度。事實上，20 世紀中葉，拉美的人均收入高於

¹萬瑜博士後，上海復旦大學拉美研究室。本文原發表於 101 年 3 月 14 日致理技術學院主辦之「2012 年兩岸合作開發拉丁美洲」研討會，感謝作者惠允轉載。

世界上任何一個發展中地區，它與發達國家的人均收入之比大約在 1：2 左右。然而，20 世紀下半葉，拉美的發展步伐明顯不如東亞。即便在六七十年代這一所謂拉美的「黃金時期」，拉美的發展速度也不及東亞。

但是，就經濟總量而言，拉美則領先於其他發展中地區。據世界銀行統計，1998 年，拉美國家的國民生產總值總量為 19,330 億美元(占世界總量的 6.7%)，在低收入和中等收入國家這一組地區中高於其他任何一個地區。²

毫無疑問，經濟總量擴大的幅度與經濟增長的速度是密切相關的。必須指出的是，最近幾十年，拉美的經濟增長率起伏比較大。在 1965-1998 年期間，拉美經濟的年均增長率為 3.5%，不僅低於亞太地區發展中國家的 7.5%，而且還低於作為一個整體的低收入國家的 5.9%。³在被稱為「失去的十年」的 80 年代，拉美的 GDP 增長率更是明顯低於世界上的其他地區。⁴但是在 90 年代，拉美經濟取得了較快的發展。與 80 年代相比，90 年代拉美的 GDP 增長率高出 2 個百分點。這一增長幅度在世界上是獨一無二的。

到 21 世紀初，拉美在世界經濟中的地位已經不容忽視，而且其地位將繼續提升。這主要是由拉美繼續成為國際市場上初級產品的重要來源，以及可能建成的美洲自由貿易區將進一步提升了拉美在國際貿易格局中的地位等因素決定的。同時，通過分析最近幾十年影響拉美經濟發展的各個因素，可以看出，21 世紀拉美國家能否保持較高的經濟增長率，還取決於能否進一步深化經濟改革、能否繼續以積極的姿態參與全球化進程、能否強化國際競爭力、能否通過增強國內資本積累的能力來強化經濟安全以及外部條件是否有利這幾個重要條件。國際貿易與國際金融是這些條件的關鍵所在。

(二)、拉美國家與國際貿易

1. 拉美國家的貿易實踐

究竟國際貿易對拉美國家的發展是起促進作用還是阻礙作用？這主要由拉美國家的出口數量以及所占世界出口的份額體現出來。

拉美國家開放經濟的主要手段之一就是實施貿易自由化，即降低關稅壁壘和非關稅壁壘。20 世紀下半葉，拉美國家的對外貿易取得了令人矚目的發展。然

²世界銀行：《世界發展指標》，第 10 頁，北京，中國財經出版社，2000。

³世界銀行：《世界發展指標》，第 12 頁。

⁴Inter-American Development Bank, Economic and Social Progress in Latin America, 2001 Report, p.13.

而，統計數字表明，雖然拉美國家的商品出口額從 1980 年的 980 億美元擴大到 1998 年的 2,893 億美元，但它在世界商品出口總額中的比重卻僅僅從 5.15% 提高到 5.36%。如將服務出口計算在內，拉美的比重則未見增長。1980 年，該地區的商品和服務出口額為 1,141 億美元，1998 年上升到 3360 億美元，但在世界商品和服務出口總額中的比重卻仍然為 4.98%。⁵

拉美在國際貿易格局中的這一地位與該地區的出口商品結構不無關係。誠然，70 年代以來，拉美國家的出口商品結構發生了較大的變化。例如，1980 年，初級產品在該地區出口總額中的比重高達 80%，1998 年已下降到 50% 左右；製成品的比重則從同期的 20% 提高到 50%。但是必須指出兩點：第一，雖然製成品出口的比重在上升，但拉美國家獲得的出口收入中仍然嚴重依賴初級產品。第二，上述資料掩蓋了國與國之間的差異。墨西哥的出口在整個拉美地區的約 40%，而墨西哥的製成品在出口額中的比重則高達 85%。

因此，在 21 世紀，拉美國家面臨的一個重大挑戰就是在如何發揮豐富的自然資源這一比較優勢的同時，努力提升產業結構，增加技術密集型製成品在出口貿易中的比重。未來可能建成的美洲自由貿易區將在這些方面提升拉美國家在世界經濟中的地位。因為它可望成為世界上最大的自由貿易區。它將擁有 7.55 億人口，經濟總量在 10 萬億美元以上。（注：1998 年美國和加拿大的國民生產總值分別為 79,030 億美元和 5,809 億美元，拉美為 19,330 億美元。⁶）它對世界經濟的影響將是不容低估的。它將進一步推動經濟全球化和區域一體化的進程，並加劇世界上三大經濟圈之間的競爭，同時，也有利於擴大美洲國家的國民經濟總量，從而推動國際貿易和國際投資的發展。

2. 有關貿易與發展的政策和理念

究竟是不是貿易開放促進了經濟發展，而自給自足阻礙了發展呢？拉美國家在不同時期和不同發展階段實行了多種經濟模式，在有關貿易與發展的理念上的學術爭論和政策努力也經歷了幾個階段。

在 19 世紀末和 20 世紀初，拉美主要國家在實施初級產品出口型經濟發展模式過程中，依靠引進的大量外資，建設港口、鐵路和公路等基礎設施。外國直接投資在推動和促進拉美經濟和社會的發展中發揮了十分重要的作用，使拉美國家融入了世界經濟體系。

⁵ 世界銀行：《2000 年世界發展指標》（中文版），第 198-244 頁，2000。

⁶ 世界銀行：《世界發展指標》，第 8-10 頁。

但是，在經歷了 20 世紀 30 年代世界經濟危機的嚴重衝擊後，拉美國家逐步改變以初級產品出口為主的經濟發展模式，轉而實行以強化國家對經濟的干預、保護民族工業為特點的「進口替代」工業化發展戰略。根據這個戰略，拉美國家政府暫時限制進口工業產品，資助本國私人 and 國有公司成為這些產品的本地生產商，通過這種對外國產品的本國替代來促進國家快速工業化和長期發展。墨西哥、巴西、阿根廷和智利等主要拉美國家以外資為依託，開始由普通工業消費品「進口替代」發展到耐用消費品和中間產品的「進口替代」，最終實現機器、設備等生產資料的「進口替代」，逐步形成了較為完整的工業體系，並重新整合到世界經濟中。

直到 20 世紀 70 年代，許多拉美國家的本國公司在享受免遭國際競爭保護以及信貸津貼和外匯特權的同時，由於幾乎沒有激勵，它們成為越來越沒有效率的生產商。因此，大部分拉美國家逐步放棄了進口替代工業化戰略，轉而實行出口導向發展戰略。實施這種戰略，進口限制和其他與為了本國市場的壟斷生產有關的政策導致的偏好減少了，而轉向出口市場的生產商會取得信貸和外匯的特惠。

在 20 世紀 80 年代後期 90 年代早期，「華盛頓共識」在拉丁美洲推廣開來。它是有關發展的一種新的觀點，是由美國政府和主要的國際金融機構組織 IMF 和世界銀行共同硬性推出的一套經濟改革政策。它一般包括三大內容：「財政緊縮、私有化、自由市場和自由貿易」。它所宣導的是，為了可持續的發展，國家應該追求宏觀經濟的穩定，更多的依賴私人企業而不是國有公司，而且應該減少貿易和投資壁壘允許國際市場力量引導國家最為有效的人力和自然資源的配置。根據這個政策，很多拉美國家進行了一系列深刻的經濟體制和經濟結構改革，順應了世界經濟全球化的趨勢。在 20 世紀 90 年代，拉美實行的這些改革提高了該地區的發展水準。在世界低等收入地區中，拉美的人均國民收入最高，達 3,580 美元。墨西哥、巴西、阿根廷和智利等國家的經濟基礎已相當雄厚，某些科技領域的發展水準甚至在國際上也令人矚目。然而，在 20 世紀 90 年代後期以來的 10 多年中，拉美國家也因此積累起成堆的經濟、社會問題。這主要是由於拉美的經濟改革在強化市場作用的同時，也極大地削弱了政府的作用，導致政府在推進經濟社會協調發展方面難有作為，地區經濟增長緩慢，出現了收入不均、貧富差距加大等問題。「華盛頓共識」在日益尖銳的社會矛盾下暴露出了種種弊端。由此可見，如果拉美國家要重新走上正常的增長道路，採取更加獨立的貿易與發展政策是很有必要的。

(三)、拉美國家與國際金融

在最近 10 年中，世界經濟發生了重大變化。在分析發展中國家與世界經濟

的關係時，檢驗國際資金流動在其經濟發展中的地位變得至關重要。發展中國家根據是否是外國資金長期流動和短期流動的接受者而面臨不同的利益和挑戰。其中，關於發展中國家的外國直接投資的學術和政策爭論一直圍繞著跨國公司。到 20 世紀 90 年代，大多數拉美國家認為跨國公司是發展中國家發展有效的發動機，而且是與全球經濟有價值的連結。世界經濟一體化徹底改變了拉丁美洲地區企業的產權結構。

據聯合國的統計，在最近這個 10 年的初期，跨國公司在拉美 500 家大型企業中所占比例僅為 27%，國有企業占 33.2%，民族私有企業占 39.4%。隨著時間的推移，跨國公司增加了份額，在 1994 年—1996 年期間，增加到 32.1%，到 1998 年—1999 年期間達到 43.7%。拉美民族私有企業的佔有率基本上保持穩定，但是國有企業佔有率到 1999 年底僅為 19.1%。如果把範圍縮小到前 100 家大型企業的話，跨國公司占 63%，民族私有企業占 37%。而在這 100 家大型企業中，前 10 家都被跨國公司控制著。其中有 3 家是美國的，2 家是德國的，2 家是西班牙的，2 家是法國的，1 家是義大利的。

由此可見，從企業產權的角度看，新自由主義全球化推行的私有化進程，對拉丁美洲來說，實際上就是非國有化過程。不僅如此，許多外國公司都得到了優惠購買價格，而且跨國公司購買時的付款並沒有全部進入有關國家的中央銀行。在拉美跨國化過程中，在加勒比地區和墨西哥的投資和購買企業的資金，都用在了促進出口和發展跨國公司的世界戰略上了。在南美洲的投資和購買企業的資金主要都用在了開發內部市場和地區一體化上了。例如美國的汽車公司在巴西和南方共同市場地區佔據了優勢地位。

另一方面，資產跨國化不可避免地要導致出口跨國化。1995 年，拉美前 200 家大型出口公司中，有 74 家是外國企業，115 家是拉美民族私有企業，另外 11 家是國有企業。當時，這 74 家外國企業控制著拉丁美洲 29% 的出口活動。但是到這個 10 年的末期，外國企業在這 200 家大型出口企業中上升到 97 家，控制了本地區出口的 43% 以上。

以上這些充分說明拉美企業越來越明顯的趨勢是逐步向國際化邁進。拉美國家既吸收外資，也輸出資本。據國際貨幣基金組織統計，1990~1996 年間，拉美國家對外直接投資總額達 127.5 億美元，相當於該地區引進的外國直接投資總額的 8%。僅 1997 年，拉美國家的對外直接投資額就達 43.6 億美元。對外投資最活躍的國家是智利、哥倫比亞和委內瑞拉。拉美企業的國際化趨勢至少能說明，拉美企業的資金實力和技術力量已有大幅度的提高。拉美企業的國際化既為中國吸引拉美資金和技術提供了機遇，也為中國企業走向世界帶來了挑戰。

然而，儘管私有化在一定程度上提高了企業的效益，也減少了政府的財政負擔，但是其負面影響也是不容忽視的。它使資本的集中和壟斷程度進一步提高，使跨國公司對拉美經濟的控制進一步加強，還導致政府對有關行業的監管能力大大減弱。這劑「藥方」的副作用使拉美國家解決一些問題的同時也帶來其他一些問題。其中，能否通過增強國內資本積累的能力來強化經濟安全成為焦點。

經濟安全的本質就是一個國家在改革開放的條件下如何抵禦和防範經濟危機，使國民經濟在沒有巨大衝擊的環境中保持良好的增長態勢。20 世紀 80 年代以來，拉美曾爆發過四次震驚世界的危機，即 80 年代初的地區性債務危機、1994 年的墨西哥金融危機、1999 年的巴西金融危機和 2001 年的阿根廷危機。這些危機都給有關國家、乃至整個拉美地區帶來沉重的打擊，人民生活也受到極大的影響。這四次危機的根源都與國際金融有關。這很大程度上是因為拉美國家在其國內資本積累能力比較低，所以過度依賴外資。除智利以外，拉美國家的儲蓄率一般在 15%-20% 左右，而東亞國家則高達 30%。⁷為了克服這一弊端，拉美國家應該進一步完善金融體系，使儲蓄有效地轉化為投資。

從另一個角度看，也正是由於拉美國家身上越來越沉重的外債負擔，使國際金融界不得不重視其在世界經濟中的地位。1982 年，以墨西哥宣佈無力還本付息為「導火線」，拉美國家相繼陷入了債務危機。拉美的債務危機甚至還使其他一些第三世界國家爆發了債務危機。當時，拉美的債務總額尚不足 4,000 億美元。而今，拉美的債務總額已上升到近 8,000 億美元。如果拉美國家宣佈無力還本付息，由此而來的後果將會非常嚴重，或許整個國際金融界都會崩潰。這無疑在一定程度上從反面「提升」了拉美的地位。

因此，儘管許多拉美國家在金融危機蔓延受到了損傷，但這些國家中的大多數仍然繼續相信全球化的利益遠遠大於風險。但也有例外。像智利這些在經濟全球化中獲得巨大收益的拉美國家反而選擇了實施限制高度的外國資金流入的自由性的政策。如果從私人資金流動與金融危機蔓延風險潛在聯繫的角度考慮，同樣也是可以理解的。

二、拉美與 ECFA

隨著全球化趨勢的加快，世界經濟對拉美國家經濟增長的影響越來越明顯。根據最近幾十年的趨勢，世界市場上初級產品價格的走向和外資流入的規模這兩個外部條件顯得尤其重要。一方面由於初級產品出口是拉美國家獲取外匯收入的

⁷Michael Gavin, Ricardo Hausmann and Ernesto Talvi : "Saving, Growth and Macroeconomic Vulnerability", in Nancy Birdsall and Frederick Jaspersen(eds): Pathways to Growth: Comparing East Asia and Latin America, Inter-American Development Bank, 1997, p162.

重要來源，因此價格的高低直接影響到出口收入的多少；另一方面，拉美經濟的增長率與外資的流入量呈正相關關係，即外資流入量大，經濟增長率就高。這些又與拉美國家自身的政治經濟機制改革息息相關。因此，對於拉美國家而言，要把國內的政治經濟機制改革和國外的貿易和金融一體化結合起來，才能逐步走上發展較快的軌道。其它國家和地區應該繼續說明拉美國家給自己定位，這樣世界經濟的未來才富有成效。由此可見，在世界經濟的大視角下，ECFA 成為兩岸在拉美平衡行動的發展契機。

面對全球區域經濟整合的機遇和 2008 年金融海嘯的挑戰，兩岸都在努力推動「功能一體化」向「制度一體化」邁進。2010 年 6 月 29 日兩岸成功簽訂《海峽兩岸經濟合作框架協定》(Economic Cooperation Framework Agreement, 簡稱 ECFA)，是中國大陸與臺灣地區為發展雙向更優惠經貿措施而簽署的協定。ECFA 是兩岸牽涉部門最多、協商時間最長、影響範圍最廣的協議，對於深化兩岸制度性協商、累積兩岸互信基礎有極大的助益。⁸ECFA 的簽署意義非凡，是兩岸經濟合作路線圖中至關重要的一步，標誌著兩岸關係從以往「單向」走向「雙向」，由「間接」走向「直接」，由「局部」逐步邁向「全面」新的歷史性里程碑，透過制度化的協商互動機制，⁹有利於促進兩岸經貿關係正常化、制度化、自由化，全面發展兩岸的經貿關係。

拉美是一個具有很大發展潛力的消費和投資市場，是中國重要的經貿夥伴，也是中國某些重要資源的來源地。拉美國家是中國實現未來發展目標的戰略合作夥伴。¹⁰目前，中國已經與智利、秘魯和哥斯大黎加三個拉美國家簽訂了雙邊自貿協定，為中國與整個拉美地區經貿合作的發展奠定了基礎。中拉經貿合作潛力巨大，發展空間十分廣闊，中拉加強貿易合作不僅直接提升了雙方合作水準，而且有助於雙方優化貿易結構，減少對發達國家的過度依賴，完全符合雙方的根本利益。近 10 年來，隨著中國和拉美國家友好合作的不斷深入，中拉關係釋放出空前活力，中拉關係的發展無論是速度、廣度還是深度都達到了歷史最好水準，「在經歷 50 多年的『累積式』發展後，新世紀中拉關係邁上了一個新臺階」¹¹。尤其是中國和拉丁美洲國家在雙邊貿易領域快速發展，中國已經成為拉美國家重要的進口國，拉美也已成爲中國部分進口資源的主要來源地。拉美國家對於臺灣地區來說一直十分重要，為加強與拉美國家的經濟關係，臺灣地區與巴拿馬、尼加拉瓜、瓜地馬拉、薩爾瓦多和宏都拉斯簽訂了自由貿易協定；除了與宏都拉斯的協定，其他都已生效。與多明尼加共和國關於自由貿易協定的談判正在進行。

⁸ 江丙坤. ECFA 簽訂後之影響及未來努力方向 [J]. 兩岸經貿, 2010, (8).

⁹ 蔡宏明. 兩岸經濟自由化：不盡是福音 [J/OL]. 中國改革, 2011, (3).

¹⁰ 沈安. 關於中國未來對拉美外交戰略的思考(上) [J]. 拉丁美洲研究, 2009, 31(4): 6.

¹¹ 鄭秉文, 孫洪波, 岳雲霞. 中國與拉美關係 60 年: 總結與思考 [J]. 拉丁美洲研究, 2009, 31(增刊 2): 6.

此外，臺灣地區還通過中南美洲研究中心等機構分享其專門技術，不過不是很成功。馬英九在 2010 年 7 月 1 日以「臺灣新契機、亞洲新時代」為主題的記者會上首次提出步入「後 ECFA 時代」。展望未來，兩岸經濟合作的目標是實現兩岸經濟整合、升級並達到高層次的經濟一體化，其低度層次是建立 ECFA 機制下的兩岸自由貿易區（FTA），中度層次是實現兩岸經濟共同體（CEC），高度層次是構成兩岸經濟聯盟（EU）¹²。具有危機意識的臺灣學者已經擔憂在後 ECFA 時代，貿易量較小的「邦交國」可能被臺灣邊緣化，主張透過經貿兩岸攜手在拉丁美洲共創多贏。¹³

對中國大陸而言，ECFA 可以促進大陸經濟進一步發展，推動兩岸經濟結構調整和合理佈局，也可以促進大中華經濟圈的形成。雖然表面上看，大陸對臺灣地區的讓利大於收益，但若大中華經濟圈建立，今後的收益是不可估量的，所以從長遠上看，ECFA 對大陸經濟有強大的助推作用。另一方面，儘管近年來中拉關係發展較快，但仍然停留在「微觀調整」階段，基本上由高層互訪和雙邊貿易維持，並沒有長久的戰略思考¹⁴。2008 年 11 月中國政府公佈的《中國對拉丁美洲和加勒比政策檔》成為今後發展中拉關係的「路線圖」，但仍需要進一步制定雙方合作的戰略性目標。同時，中國雖然同不少拉美國家建立了外長級磋商機制或經濟混合委員會，不過並沒有形成良好的定期溝通機制。因此，必須以新的思路和角度考量從戰略上如何定位、發展與拉美國家的關係，繼續提升中國在拉美地區的「經濟發展吸引力」，重新審視臺灣因素，制定對策，謀求合作，實現中拉關係和兩岸關係新的突破。

對臺灣地區而言不單單直接獲得巨大收益，而且有利於臺灣地區平衡產業和地域經濟發展，提升臺灣地區產業對外競爭力，實現經濟轉型升級，從而可避免臺灣地區在亞洲經濟整合過程中「被邊緣化」，同時可確保臺灣地區產業能更好地融入世界經濟。隨著中國大陸經濟的飛速增長、國際地位的不斷提高，中國在拉美地區的經貿影響力大幅提高，而臺灣在拉美地區現有的「邦交國」中，幾乎都為貧弱國家，其自身經濟又無法恢復強勁的勢頭，因此與拉美國家的關係只會每況愈下。臺灣當局所依靠的經貿勢力在國際格局中已經開始不佔優勢，ECFA 的簽訂必然推進兩岸逐步廢除一些與 WTO 規則不符的措施，使得雙方更好的履行其作為 WTO 成員的義務，推動貿易自由化。在這一條件下，臺灣地區可以依靠中國經貿實力在拉美的影響力，通過各種途徑加大對拉美國家的投資以及出口貿易。所以從經濟上看，ECFA 對臺灣地區的意義遠大於大陸。加強兩岸交流與

¹²王建民.海峽經濟區：從 ECFA 到兩岸經濟共同體（CEC）〔J〕.香港：中國評論，2011（2）：32-34.

¹³向駿：“兩岸攜手可在拉美共創多贏”，<http://www.chinareviewnews.com>, 2010 年 11 月 4 日。

¹⁴魏紅霞· 美國在拉美軟實力的構建及其對中國的啟示〔J〕· 拉丁美洲研究，2009，31(增刊 2): 74.

對話，建立良好的溝通機制，著力改善兩岸關係，實現共贏應成為臺灣地區在拉美的新方向。

綜上所述，伴隨著世界經濟的發展，相信兩岸在 EFCA 的架構下，其經貿往來不但會更加便利，而且對於共同拓展拉美市場也會擁有更廣闊的平臺——共同優化出口商品結構，共同擴大與拉美合作領域，拓寬合作管道，共同加深對拉美國家的瞭解，制定長遠發展規劃，共同幫助企業「引進來」與「走出去」，在拉美建立地區商會和行業商會，共同積極應對反傾銷等等。

