

菲律宾拉莫斯政府的 经济改革及其成效

沈红芳

【内容提要】 本文考察拉莫斯政府自 1992 年 6 月上台执政以来,在主要经济领域所推行的经济改革方案与措施,客观评价改革所产生的经济社会综合效应及改革所存在的问题。

【作者简介】 沈红芳,厦门大学南洋研究院副研究员。(厦门 邮编:361005)

一、主要经济领域的 改革方案与措施

由于历史与政治原因,菲律宾在二战后走上了一条与东亚其他主要发展中国家不同的经济发展道路,形成了菲律宾特有的“高涨—崩溃”经济增长模式,使菲律宾的经济发展水平从 60 年代之前在东亚地区仅次于日本,居第二位,沦为“东亚病夫”。菲律宾旧经济体制中存在的主要弊端是根深蒂固的保护主义、闭关自守以及政府对经济过多的直接干预,导致私人投资信心的丧失。宏观经济调控的失效,尤其是货币、汇率管理上的错误运用是菲律宾国内既得利益者阻止面向出口工业的发展,使无效益的进口替代工业得以长期存在的基础。

拉莫斯政府执政后,排除来自不同政治集团的干扰,提出了追赶东亚邻国,在公元 2000 年实现菲律宾“NIC-hood”^① 奋斗目标。最近几年来,在经济领域里推出了一系列改革措施,力图摧毁贸易保护体制,加快对外开放步伐,促进经济的自由化、私有化与非制度化,以实现经济的持续性增长。

(一)金融部门的改革方案与措施

拉莫斯政府在金融部门的改革目标是:第一,进行金融体制改革,加强中央银行对国家宏观经济调控的功能;第二,促进金融深化,在为经济发展筹集更多资本的同

时,实现资金的有效配置;第三,促进金融部门的自由化,支持国家对外开放的政策。

金融体制改革的中心是建立现代化的新中央银行,取代原有的负债累累的旧中央银行,并在新中央银行内部创立一个中央货币机构—中央银行货币署。

与旧中央银行相比较,新中央银行具有以下特点:第一,具有独立制订国家宏观经济政策的权力。其金融政策的制订将不再受政治因素的影响。中央银行的主要目标是保持价格稳定,以创造一个稳定与可持续性的经济增长环境。而旧中央银行的功能主要是平衡各种相互矛盾的经济目标。第二,摆脱了旧中央银行在马科斯时代欠下的 3000 亿比索(约合 110 亿美元)外债的束缚,使之能够独立有效地制订对国家宏观经济稳定起着关键作用的货币金融政策,从而改变了旧中央银行在制订宏观经济政策时,首先考虑的是该项政策对其债务的影响。第三,新中央银行自身财政状况的好转,使之能够在制订好的国家金融政策的同时,从事公开市场的业务。改变旧中央银行依赖高准备金制度作为货币控制的工具。第四,为了确保能够制订好的货币金融政策,新中央银行受命成立由七人组成的货币署,作为中央银行的监督机构,定期向国会和总统呈交报告。

(二)外资政策与管理体制的调整与改革

^① “NIC-hood”为“Newly industrializing country-hood”的英文缩写,即“正在工业化的新兴国家的生活”。

近年来,菲政府通过颁布总统法令或共和国行政法令,对外资政策进行了重大的修订。主要有:放宽对外资领域的限制。外资在菲律宾的矿产资源开发部门(如炼油业、石化业、汽油业)、公用事业部门、农业、资本市场、水泥与建筑材料供应、食品业所占的股份从原先限定的40%以下,放宽为最高可拥有100%的股份;外商在菲律宾的房产与土地的租赁使用权从以前的25年,延展至50年,并可再延长一次25年;逐步对外开放银行业。允许10家外国银行自1995年之后的五年中,在菲设立有权进行整体服务性经营的外资分行;允许外资银行以合资方式进入,在菲设立外资股权可占60%的银行附属机构,或购买当地银行60%以下的股权;给予在菲任何经济区和经济区域署设立的经济区域内投资15万美元的外国投资者及其配偶、未成年子女区内永久居留权及各种优厚的免税与减税待遇;降低产品面向国内的外资企业在菲已缴资本的要求;对外资开放合作、农业银行,储蓄银行,投资银行或投资公司,金融公司。

菲政府正在努力促使本国立法机构通过以下投资政策的提案:(1)“管辖法”,将外资在菲律宾拥有的土地租赁权转化为事实上的所有权;(2)对外开放零售业,允许外资在零售业的合资企业中拥有大部分股权;(3)放宽对在菲律宾设立地区性总部和仓储的外资企业之限制,并提供更为优厚的鼓励投资待遇。

为了更有效地促进外国直接投资的引进,菲对外资管理体制进行了改革。主要措施为:(1)重组菲律宾投资署,使投资署的功能从规章制订机构转为投资促进机构,投资署设立了不同的投资工作台,对美国、澳大利亚、中国台湾、意大利、日本、韩国、中东和德国的投资者提供各种咨询与便利。投资署还设立苏比克与克拉克工作台,以使投资流入便利化。(2)建立高效率的外资审批机构,将投资手续的审批时间从7个工作日缩短为3个工作日。(3)创立出口加工区署,负责指导管理菲律宾四个出口加工区的外资投资,以及新近开辟的十多个私人拥有的出口加工区、特别工业区、工业园区与工业地产。

(三)工业贸易政策的调整与改革

拉莫斯政府提出了“以出口与投资带动的经济增长”,取代前任总统阿基诺的“以消费带动的经济复苏”。为了实现经济持续发展的目标,菲政府调整了工业与贸易发展政策。

工业政策调整的重点是:(1)促进与加强14个出口创汇产业的发展。^①对从事这些产业的面向出口企业提供财政与非财政激励,以增强菲出口产品的竞争力。(2)

调整工业激励措施。1996年的优先投资计划突出加强菲产品在全球的竞争力和分散工业投资。对投资于面向出口工业、具有出口潜力的工业、基础设施与服务设施、棉兰老岛穆斯林地区工业化投资提供优惠鼓励措施。(3)加强国内工业的效率和竞争力。以关税为手段,削减对7个部门的结构性保护,^②以促使这些部门使用新技术,提高生产率与竞争力。对已经显示出相对优势的面向出口工业,在采取保护关税的同时,辅以财政激励措施,促使其进一步提高效率与竞争力。^③(4)促进工业在农村地区的扩散。大力推动发展农村地区的工业,以催化农村的发展。至今,菲已经开发了19个地区性农工增长中心。其他类型的农工开发项目为卡加廷—伊利甘工业走廊、班乃岛的开发、南哥打巴多—萨拉甘尼—桑托斯增长网络和西北吕宋增长四角。(5)扶植中小企业发展,以确保中小企业在开发和自由化的经济环境中得到成长。

贸易调整与改革的中心是排除现存的工业保护体制中高关税与非关税壁垒,促进贸易自由化与便利化,藉以对国内企业形成竞争压力,在提高经营效益的同时,增强产品在世界市场的竞争力。

1. 全面降低关税保护,简化关税结构。菲政府于1991年颁布的第470号行政命令是菲律宾关税结构改革的重要手段。它规定了关税保护在1991至1995年期间的下降幅度。1995年7月颁布的第264号行政法令是第470号行政法令的继续,规定了从1995年8月至2003年,菲律宾的关税结构由四重关税进一步简化为两重关税,取消中间产品与制成品之间的关税差别。原料的进口关税将分阶段降至3%,制成品与零部件进口降至10%。从2004年始,菲将实行统一关税。除了具有敏感性的农产品外,所有商品的关税税率将统一降至0—5%。

2. 大规模拆除非关税保护。1992年8月实行解除外汇管制的重要措施,促进了对外贸易的便利化和自由化。进口垄断也已经被打破,主要体现在大规模取消了在贸易领域中实行的建立在党派利益之上的进口许可证配额制和进口数量限制。

^① 14个创汇出口产业为:服装、纺织、棉纱;竹类制品;度假装饰;装饰陶瓷;珠宝;家具;罐头食品;海产品;海藻类;大理石;电子产品;金属产品;建筑服务和专业服务。这14个出口创汇产业的创汇收入占菲创汇总收入的67%。

^② 这7个部门为纺织业、有机化学、皮革业、制糖业、罐头食品业、机器设备零部件制造业、椰产品与椰油提炼。

^③ 这些产业为精制珠宝业、药品工业、造船业(包括修船与拆船)、食品加工业、水泥制造业。

3. 采取多种支持性措施, 扩大本国产品的出口。主要措施为: 开拓新的出口商品市场; 为出口商品的贸易活动提供便利; 对投资于产品面向出口的企业提供一揽子优惠措施。

(四) 农业发展政策的调整

菲律宾农村贫困是社会稳定与经济复兴的阻力, 拉莫斯政府选择提高农业生产率与土地改革相结合的农业发展方案。

提高农业部门生产率的主要政策与措施为: 1. 支持农业重点项目的实施。在菲律宾农村重点产区推行四项旗舰项目。即加强粮食生产项目; 重要商品作物发展项目; 中期渔业管理与发展项目; 中期家畜发展项目。为农业重点项目的实施提供必要的产前与产后设施的支持, 技术培训, 农业科技研究及农业信贷。2. 加强农工联系, 建立农工基地。菲政府已经开发了 19 个地区性农工增长中心。其中位于南他加禄区的甲内东黎奎综合方案是拉莫斯任期内的优先发展方案,^① 它将作为菲律宾 21 世纪农村工业发展的橱窗。

拉莫斯政府继续实施前任总统尚未完成的全面土改方案, 促使土地所有权的民主化, 农民收入的提高和贫困的缓解。主要采取了两项重大措施: 1. 扩大土地所有权的分配。据统计, 拉莫斯政府在 1992 年 7 月至 1995 年 7 月三年间向农户分配的农田相当于 1972 年至 1992 年 20 年内土地分配总数的 42%。已有 20, 2715 万名佃农在拉莫斯执政的前三年间得到解放。2. 加强贯彻土改后支持性措施, 以使土改后的农地迅速转为增产地。

(五) 基础设施私有化方案与措施

菲律宾基础设施私有化方案又被称之为 BOT 方案。是拉莫斯政府打破长期以来政府公共部门对这一经济领域的一统天下, 鼓励本国私人资本与外国资本参与社会基础设施建设所采取的一项颇有成效的措施。

1993 年 7 月 26 日颁布的 BOT 修订法欢迎私人部门参与以前由国家垄断的各种基础设施的投资、建设、营运和维修。^② 允许外资在原先受限制的投资领域, 以 BOT 方式拥有 100% 股权。为了鼓励公平竞争, 调动私人参与 BOT 建设的积极性, 菲政府还致力于打破国有企业在社会基础设施部门的垄断, 加快实施国有企业私有化方案。

二、经济改革成效

(一) 宏观经济指标全面改善, 经济持续增长

在拉莫斯政府经济调整与改革的努力下, 菲律宾经济于 1993 年底走出了萧条, 步入持续、稳定、高速发展的轨道。1994 年至 1996 年的 GNP 和 GDP 分别达到 5.26%、5.5%、7.7% 和 4.4%、4.83%、7.1%, 扭转了过去几十年来人均 GNP、人均 GDP 呈持续负增长的颓势。受东南亚金融危机的影响, 菲政府被迫将 1997 年的 GNP 增长率从原来的 7% 至 8% 调低到 5.5% 和 5.6%。

从生产角度看, 工业部门成为经济增长的主要动力, 尤以建筑业、电力、煤气、供水增长最快。服务业也保持较高增长率。拉莫斯政府非机制化和自由化的努力使服务业中的金融、通讯、运输等部门大为受益, 并保持高增长率。虽然自然灾害频繁, 对农业带来极大的不利, 但是, 这几年来农业也基本上保持了较为稳定的增长。

从需求角度看, 近几年来, 菲律宾的经济增长逐渐由消费带动, 转向由出口和投资所带动。

菲律宾贸易出口统计数据表明, 菲出口值的年平均增长率从 1987 年至 1990 年的 8% 升至 1992 至 1995 年的年平均 10.5%。尤其是 1996 年, 与东南亚国家出口普遍下降的情况相反, 菲出口增长率较之前一年度增长了 28.8%。

菲律宾投资署的数据表明, 1995 年批准的国内外股份投资较之 1992 年增长了约 3.4 倍, 从 277.527 亿比索增至 1217.148 亿比索。同期, 在证券交易委员会注册的已缴资本也增加了约 3.6 倍, 从 376.428 亿比索增至 1749.349 亿比索。

其他鼓舞人心的指标还有, 全菲年通胀率连续好几年一直保持在单位数。1992 至 1995 年, 全菲年平均通胀率为 8.9%、7.6%、9.0%、8.1%。1996 年 8 月的通胀率为 7.9%, 基本上控制在国际货币基金组织所要求的贷款范围之内。自 1994 年开始, 菲政府在财政预算方面连续三年实现了盈余, 结束了自 1974 年年以来连续 20 年的财政预算赤字的历史。^③ 在大量证券投资和海外劳工汇款流入的支持下, 近年来国际收支状况亦有所改善。1996 年 8 月, 国际收支盈余相比于 1995 年同期增加了约 3 倍, 从 10.2 亿美元增至 39.95 亿美元, 从而使菲律宾的国际储备在 1996 年 8 月达到 99.23 亿美元, 相当于

① 甲内东黎奎指甲米地省、内湖省、东民都洛省、黎刹省、奎松省。

② 这些基础设施项目涵盖能源资源开发(电力、供水)、交通运输(公路、港口、航空港、铁路)、电讯设施(电话、邮政、卫星设施)、农村基础设施(水坝、灌溉、道路)、建筑设施(工业地产、农贸市场、政府办公大楼)、旅游设施(娱乐休闲、道路、港口、机场)、基地转换(工、商、贸、金融、生活娱乐设施)。

③ 根据菲律宾预算管理厅统计, 1994 年、1995 年菲政府财政盈余分别为 162.9 亿比索和 101.7 亿比索。1996 年 6 月, 财政盈余为 97 亿比索。

3.1 个月的进口外汇支出。

(二) 经济改革方案产生连锁正面效应

1. 金融部门的改革为私人直接投资创造了相对稳定的宏观经济环境

拉莫斯政府对金融部门所采取的一系列改革,产生了相互关联和互相促进的效应,首先,由于新中央银行能够独立自主地对经济进行有效的货币管理,使这几年的通胀率一直保持在单位数内。其次,新中央银行储备金制度的改革和市场导向利率政策,促使商业银行高利率与国库券高利率的下降。商业银行利率的下调与银行贷款资金充裕,加上政府对投资于优先发展部门与地区提供了具有吸引力的财政优惠措施,将国内外游资从购买高利率的国库券,赚取稳定利润的兴趣逐渐转移到在菲当地进行直接投资。国库券利率下跌反过来进一步迫使银行调低放贷利息,推动了生产性投资。

2. 中央银行及时有效的货币政策调控减轻了东南亚金融危机对菲经济的破坏程度

在国际货币投资集团的打击下,菲比索也于1997年7月以来,遭到猛烈的冲击。由于中央银行能够从有利于国内宏观经济发展的角度,审时度势地运用货币政策对汇率、利率和储备金比例等进行及时有效的调控,在阻缓比索贬值幅度的同时,减轻了币值动荡对经济的破坏程度。据统计,从1997年7月1日至10月1日,菲比索贬值幅度为30.36%,低于同期泰铢的38.39%,印尼盾的37.76%,马来西亚林吉特的33.40%。中央银行正在利用货币贬值带来的机遇,采取有效措施鼓励出口,使出口在上半年度22%增长率的基础上得到进一步扩展,对抵消比索贬值给菲经济发展带来的不利影响产生很大作用。

3. 银行业重建、扩建和金融深化支持了经济的发展

银行机构的重建、扩建和对外开放,促进了银行业之间的竞争,有利于提高本地银行业务水平与经营效率,也为进一步吸引外资创造条件。据菲官方统计,银行总数1995年与1992年相比,增加了30%,贷款能力扩大了69%。金融深化的努力,尤其是货币、资本市场的开发,金融衍生工具的创新,在很大程度上弥补了菲律宾储蓄与投资之间存在的差距。为经济发展开拓了更多重要的筹资渠道。1995年对金融衍生业务的投资额已达58亿比索,比1988年增加了5倍。

4. 自由化与非制度化改革措施的实施,使私人投资成为经济成长的火车头与主力军

菲政府在各经济领域采取的自由化与非制度化的改

革措施,带来了多重经济效应。(1)国有企业私有化的成功实施,使一些大型国有企业由政府财政的包袱一变而为政府财政盈余的主要来源。拉莫斯政府在四年期间从私有化方案中得到的收入总额达1722亿比索(约合65.7亿美元),其中国有企业私有化所得收入为771亿比索(约合30亿美元),其余为政府出售波尼法秀堡国有地产收入。由于被私有化的大型国有企业营运良好,已向税务部门纳税,使政府卸掉了财政包袱。财政预算状况从持续性亏空转为连续三年的盈余。(2)BOT方案的实施,实质上是国有企业改革与私有化的又一重要途径。不但打破了国家在钢铁、电力、能源、通讯、交通运输等有关国计民生的重要部门所形成的长期垄断,而且调动了私人参与经济的积极性。BOT方案推行至今,已完成的项目共有23个,总金额共达34.3亿美元。正在建设中的项目共13个,总金额为38.96亿美元。

5. 确立了菲律宾自由化与出口导向型经济的发展方向

拉莫斯政府执政之后,以其不懈的努力,排除来自于不同政治集团的干扰,基本上统一了全国上下改革开放的思想,并以基本配套的改革措施,成功地进行了全面经济政策的调整。这集中体现在国家垄断的打破,保护贸易体制的摧毁和对外开放步伐的加快。这些重要的改革措施,辅之以具有竞争力的汇率政策,使菲律宾经济发展模式朝向真正自由化与外向型方向发展。由于私营界已经尝到了政府各种自由化、非制度化改革和对外开放所带来的好处,其积极性得到了空前的发挥。1996年11月,由菲律宾商人组成的菲律宾亚太经合基金会为亚太经合会议在菲律宾的召开认捐了4亿比索,支持了拉莫斯政府加快菲对外开放与改革的步伐。菲律宾国内的政治家与经济学家都认为,菲律宾经济改革与开放已是不可扭转的历史发展潮流。

三、经济改革存在的问题

由于旧体制积弊甚深,使拉莫斯政府的改革方案遇到比其他国家更多的困难,主要问题是有些改革方案操之过急或缺乏配套措施,导致效应扭曲或收效甚微。

(一) 解除外汇管制效应扭曲

外汇管制的解除一般会带来本国货币贬值,出口增加,利率降低,投资高涨的效应。可是,菲律宾因国内食利的外国游资充斥,政府在解除外汇管制的同时,没有施行相应的配套措施,在相当长一段时期内,外汇不但居高

不下,甚至有所上扬,削弱了菲出口产品在国际市场的竞争力,而使外贸逆差进一步扩大。同时,菲币币值上升,也增加了外资投资成本,抵消了解除外汇管制的投资效应。直至一年之后,新中央银行货币署对汇率进行有效干预,汇率才逐渐朝向有利于经济发展的方向调整。由于菲战后以来发生的经济危机都是由货币危机为爆破点,菲各届政府均对外汇实行管制。拉莫斯政府采取解除外汇管制的措施虽然是向外界表明政府对外开放决心的一种方式,但是,主要还是迫于世界银行的压力,是为获得世界银行8亿美元的贷款,以及随后而来的数亿美元的国际私人金融机构的贷款而作出的承诺。近年来菲律宾的国际收支情况因海外劳工大量汇款和短期资本的流入有了较大改善,减轻了解除外汇管制带来的压力与风险。然而,因其国际收支好转并非依靠被公认为具有可持续性和竞争力的经常帐户中有形贸易,以及资本帐户中直接投资的改善,而主要仰赖海外劳工汇款和短期资本流入。一旦海外劳工输出的外部条件发生变化,海外劳工汇款便有可能骤减。短期资本的灵活性也会因外汇管制的解除使得撤资更为便利。这次波及菲律宾的东南亚金融危机便是极为深刻的教训,由于证券投资在菲外资总额中占据78%,菲币币值不稳与股市下跌,都因外汇无管制而使短期资本的流动变幻莫测,对平衡国际收支带来难度。

(二)宏观投资环境欠佳抵消了投资政策的优惠

经比较研究,菲律宾近年来经过多次修改和放宽后的外资政策,其优惠程度在某些方面已超过东盟邻国。如外资在菲土地租赁时间可长达75年,一旦“管辖法”通过,便形同于永久租赁。外资在菲的投资领域,亦随BOT方案的实施,扩展至原先禁止投资的有关国计民生的经济领域。外汇管制的解除也为外商带来很多便利。然而,时至今日,菲律宾仍未迎来外国对菲直接投资的高潮。据美国、日本、台湾商人反映,掣肘他们对菲投资的主要因素是社会治安问题。主要发生在大马尼拉,之后又蔓延至全国的绑架勒索之风,从专门针对菲籍华商,扩展至在菲投资的外籍华人和美国、日本游客。此外,投资硬环境虽然近年来得到很大改善,基本上解决了电力和电讯设施短缺问题。但是,供水短缺和交通严重堵塞等问题仍然存在。由此可见,外资政策仅仅是投资软环境的一个微观部分,唯有治理好宏观投资环境才能对外资产生磁力。

(三)私人垄断得到进一步加强

拉莫斯政府打破了菲律宾长途电话公司对菲电讯业

的垄断。但总体而言,私人垄断势力在菲律宾经济领域却得到了进一步加强。国家在经济领域里的直接干预程度因国有企业私有化的顺利推进而大为降低。可是,这并不能简单等同于自由市场机制的恢复。由于购买私有化的国有企业均为颇有经济实力的私人垄断财团,政府的私有化和非制度化的努力无疑使他们的经济实力得到了进一步壮大,从而加强了对市场的控制程度。尽管拉莫斯政府反复强调中小企业参与经济的重要性,还制订了一系列措施,确保中小企业在面向开放和自由市场的环境下得益并不断壮大其经济实力。然而,这仅仅是停留在纸面上。菲中小企业在信贷资金获得、信息获得和市场途径等方面均不能与大垄断企业同日而语。

(四)对外开放幅度过大,给产业结构调整带来难度

菲政府迫于贷款条件及适应区域性经济合作之需要而作出的对外开放允诺,显然超越了菲律宾现实经济的承受力。长年来,制造业在工业中所占的比重一直较小。由于在菲外国直接投资稀少,制造业一直停留在较低的发展水平上,且以本国资本经营食品饮料、原料加工业为主。无论是加工工艺、技术水平、还是产品质量均缺乏竞争力。从实际情况来看,菲律宾的制造业亟需引进外国资本与技术,采取一定的保护手段,促其快速发展与升级。可是,对外开放市场的做法,使价廉质优的外国产品直驱而入,进一步打击了早已滞后的制造业,使之陷于难以调整的困难境地。

(五)贫富悬殊进一步扩大

在经济增长的同时,贫富两极分化在扩大。据菲官方统计,1994年生活在贫困线下的家庭和人口分别占全国家庭和人口总数的35.5%和40.6%,仅比1991年的39.9%和45.3%下降了4.4个和4.7个百分点。^①1994年,占全国家庭总数40%的低收入家庭,其收入在国民总收入中所占的比重仅为13.7%。而占全国家庭总数20%的高收入家庭,其收入在国民总收入中占据51.9%。其中10%的最高层家庭,占据35.5%。

[责任编辑 谭秀英]

^① 数据来自菲律宾国家统计局协调局、国家统计局。菲律宾官方规定的贫困线标准是,每一人口年收入为8885比索,六口之家月收入为4442比索。