

## 主題專文(拉美獨立 200 週年)

### 從華盛頓共識看拉丁美洲經濟發展問題

楊吉林，長庚大學語文中心主任/  
拉丁美洲經貿研究中心研究員

#### 摘要

近一百年來，拉丁美洲經濟發展歷經三種基本模式：農礦產品原料輸出、進口替代策略、新自由主義。1980 年代起拉美國家開始採行新自由主義經濟主義，此模式強調市場機能否定政府干預，主張財政紀律限制預算，倡導貿易自由化與產業民營化，建議取消各種管制並確保財產權。到了 80 年代末期，以新自由主義為內涵的華盛頓共識遭致各方批評，拉美國家甚至稱這段經驗為迷失的十年。90 年代起國際金融機構開始修正華盛頓共識而推出後華盛頓共識，但後者仍以歐美經濟發展經驗與理論為骨幹，因此拉美國家中不乏批判與抱怨之聲，雖然目前沒有其他經濟理論模式可以取代新自由主義，但拉美國家經濟理論上的確需要考量自身條件，尋找出最適合本身國情的經濟發展策略。

#### 一、前言

拉丁美洲國家從獨立至今約 200 年，其經濟發展史可簡化為這些國家在資本主義世界中不斷尋求發展建設與國家獨立的奮鬥歷程，其間經歷過三種基本經濟模式：(1)原物料輸出；(2)進口替代(Import Substitution Industrialization)；(3)新自由主義(Neo-liberalism)。由於緊鄰世界超強美國，拉美國家的經濟發展備受美國資本主義的控制與影響，從門羅主義開始，美國就視拉丁美洲為其勢力範圍。美國門羅總統於 1823 年宣布將西半球美洲新世界納入美國的勢力範圍，宣稱美國的民主政治與歐洲君主制度大不相同，因此不希望歐洲列強干預拉丁美洲事務，以免危及美國本身。美國此舉意在填補西班牙在拉丁美洲所留下的權力真空，並且將歐洲列強勢力排除於拉丁美洲。美國的舉措表面上是幫助拉美國家抵抗歐洲強權，但骨子裡不認為這些拉丁國家可以獨立自主發展經濟。基於擴大美國勢力範圍與經濟利益的考量，美國在二次大戰後利用布列敦森林體系組織(Bretton Woods institutions)推行所謂的新自由主義經濟改革。鑑於長期受到美國經濟的轄制與影響，拉美國家從 1990 年代末期開始出現左傾趨勢，這是拉美國家對新自由主義經濟模式所做出的反應。

本文主要是討論新自由主義主導拉美經濟發展的概要歷程與變化，其中將分別討論華盛頓共識(Washington Consensus)與後華盛頓共識(Post Washington Consensus)對拉美國家所造成的影響與爭議。為了解拉美經濟發展的困境與爭議，本文首先將簡略介紹該地區的經濟發展模式變化，接著探討華盛頓共識所主導的經濟改革成效與挫敗，最後則討論後華盛頓共識的路線內涵與爭議。

#### 二、拉丁美洲經濟發展模式回顧

從十九世紀初獨立運動開始一直到兩次大戰期間，農礦產輸出是拉丁美洲經濟發展的基本模式，當時經濟發展動力主要是靠國外市場。早自殖民地時代，拉美地區就是西方殖民國家的原物料來源地，而為了保護自身工業利益，西方國家基本上禁止在拉美地區發展工業。在西方國家資本主義的強力控制與主導下，該地區工業發展一直是國際體系生產分工中的弱勢，拉美國家往往成為核心資本國家原物料的來源以及工業產品的輸出地。在此階段，拉美國家經濟發展成為雙軌式：原物料輸出的產業因為是由西方資本與技術主導得以持續現代化，而滿足內需的傳統產業因為欠缺資本與技術以致缺乏競爭力而長期處於落後狀況。西方國

家所輸入的工商業產品主要是由拉美國家的上流階層與菁英分子所消費，這些菁英分子往往與西方資本主義結合壟斷國內產業的發展。<sup>1</sup>由於產業發展受限以及土地集中與政治父權主義傳統，拉丁美洲在經濟發展過程中始終難以出現類似美國國家的強大中產階級，以致經濟與政治權力為少數地主與菁英份子所掌握。在整個十九世紀，經濟所得的懸殊差距使得拉丁美洲的民主政治徒有共和之名，每當統治階層的利益受到威脅時，他們就利用軍隊或是外國勢力的干預來壓制一般民眾。<sup>2</sup>由於缺乏民主政治或是廉能有力的領導，拉美國家過去對於教育以及公共衛生的投資都極為偏低，這也造成了長期經濟發展上的惡性循環，以致無法脫離外國資本勢力的掌控與擺佈。針對這種依賴外國市場與受到外國資本控制的情勢，拉美國家在 1930 年代左右開始改弦易轍，企圖開拓另外一種經濟發展模式。

1930 年代的經濟大蕭條讓拉美國家經濟飽嚙依賴外國市場之苦，特別是原物料出口多集中於少數項目。在二十世紀初，大多數國家單一原物料的輸出就超過全部輸出值的 50%。即使情況較好的阿根廷與秘魯，其單一輸出項目也占了全體輸出的 25%。1913 年時，阿根廷的小麥與玉米兩項農產品的輸出就占總輸出值的 50% 左右。<sup>3</sup>為了擺脫農礦產品輸出的收益不足支付工業產品輸入的困境，同時也為了改變拉美國家在國際產業分工中的弱勢角色，二次大戰後，拉美國家就已轉向採取進口替代策略。進口替代策略基本上就是「向內」發展，希望在面對國際體系核心國家的控制與影響中尋求更多的自主權。進口替代策略基本上就是將需要進口的工業產品改由國內製造，從較為簡單的消費品如紡織、飲料等做起，慢慢保護發展較為精密的工業。因此進口替代策略有三個主要面向：保護主義，政府干預以及引進外資。這個策略最主要的特色就是政府扮演積極的角色，透過設立關稅障礙與政府補貼來促進國內工業發展。政府一方面介入生產事業，另一方面也透過總體經濟措施來導引經濟發展。如此一來，政府在國家經濟發展中的角色變得極為吃重，也讓國內工業視政府補貼為常態定規，因此貪污腐敗與政府赤字隨之而來。<sup>4</sup>

進口替代策略在拉美政府的大力主導下，一時之間也算頗有成效，在 60 及 70 年代期間拉美國家的經濟成長率也大致能夠長期維持在 3% 上下。<sup>5</sup>但進口替代策略的最大問題在於工業欠缺效率，也沒有研發與開拓市場的企業精神。在初期，拉美國家是靠國內資金發展輕工業，但之後為了製造耐久財商品(電器品、汽車等)，則開始依賴外資，特別是美國資本，也就是和美國的跨國企業合作。這樣的模式很快就發生了種種弊端：因為是內銷為主，遂產生官商連結腐敗的問題，而與跨國企業合作時技術轉移也不成功。資金上，從起初的外國資金投資，慢慢就演變為借貸外債。鑑於政府介入與扮演重要角色，進口替代策略甚至被稱為「政府扶植資本主義」(state-assisted-capitalism)。到了 70 年代末期，進口替代策略所引發的問題逐漸無法延宕忽視，尤其是在 80 年代初期油價高漲的衝擊下引發外債危機。在接續的 80 年代中，拉美國家遭遇經濟大倒退。平均國民生產毛額(GDP per capita)不升反降，1991 年的 per capita 比 1980 的還少 8%，而許多國家的實質工

<sup>1</sup> Celso Furtado, *La economía latinoamericana Formacion historica y problemas contemporaneos* (Buenos Aires, Argentina: siglo veintiuno editors, 2001), p.58-67.

<sup>2</sup> David Ferranti, Guillermo Perry, H.G. Ferreira & Michael Walton, *Desigualdad en America Latina* (Washington D.C.: World Bank, 2003), pp.100-101.

<sup>3</sup> Victor Bulmer Thomas, *La historia economica de America Latina desde la Independencia* (Mexico: Fondo de Cultura economica, 2003), pp. 46-57.

<sup>4</sup> Neng Liang, "Beyond import substitution and export promotion: A new typology of trade strategies," *Journal of Development Studies*, Vol.28, No.3 (April 1992), pp. 447-473.

<sup>5</sup> Ian Roxborough, "Neo-liberalism in Latin America: Limits and alternatives," *Third World Quarterly*, Vol.13, No.3 (1992), p. 421.

資在這些年中也甚至降低高達 50%。<sup>6</sup>面臨這種困境，智利、阿根廷這些軍事威權體制國家率先放棄進口替代策略，接著在 80 年代中其他拉美國家也都陸續放棄這種國家發展主義。<sup>7</sup>在此同時，拉美國家為了處理外債危機不得不求助於國際金融機構(International financial institutions)，也就是國際貨幣基金會(IMF)與世界銀行。國際金融組織則要求拉美國家必須接受其政策指導才同意給予金援，自此拉美國家開始嘗試另一種嶄新的經濟發展模式：新自由主義。事實上，拉美國家一方面受外債所迫，另一方面也是對以往本土經濟發展模式失去信心，大約從 1985 年起陸續接受美國的政策指導並實施民營化政策，這些政策稍後被稱之為華盛頓共識。

### 三、華盛頓共識的成敗爭議

基於進口替代策略強調政府介入市場運作，以關稅手段保護國內產業，並依賴外資發展國內產業，當外債危機爆發後，國內資金迅速外流，以致拉美國家經濟雪上加霜，整個 80 年代經常被稱為「迷失的十年」。國際貨幣基金會及世界銀行在提供拉美國家貸款的同時就要求其採行自由市場經濟政策，一方面減少政府對經濟的干預，另一方面則要求減少財政支出。80 年代開始英美兩國領導人都力行新自由主義經濟政策：1979 年英國余契爾夫人上台，1980 年美國雷根當選。兩人都不接受凱因斯理論所主張的由政府透過貨幣供給來導引經濟，而是支持強調自由市場機制的新自由主義。拉美國家在外債高築急需外匯的情況下不得不向 IMF 貸款，以致造成後者對這些國家享有史無前例的經濟政策影響力。到了 80 年代末期新自由主義幾乎已成為拉丁美洲國家所共同依循的經濟政策。1989 年在華府由國際貨幣基金會主辦的研討會中，John Williamson 歸納出十點新自由經濟改革原則，這些原則是美國政府與國會以及國際貨幣基金會、世界銀行、美國智庫等組織機構對開發中國家經濟危機的解決方案與共識，Williamson 稱之為「華盛頓共識」。

Williamson 認為華盛頓共識可歸納為十項政策工具，其本身並非目標或結果。這十項原則包括：強化財政紀律、減低赤字；減少公共支出、降低補貼；推動稅改、擴大稅基；利率自由化、避免資金外移；匯率自由化但應以促進出口為考量；貿易自由化、強調出口導向與開放國內市場；開放外資直接投資；國營事業民營化提升效率；法規鬆綁（如資金進出管制、價格管制、進口管制等）；保障私有財產。<sup>8</sup>由於拉美國家在 80 年代正遭逢大幅財政赤字與物價飆漲，因此強化財政紀律被列為經濟改革中首要任務。接著就是進行經濟結構性改革藉以恢復市場機能，其中特別是消除各種政策性的補貼或是關稅障礙，以期讓市場來決定資源的最佳分配。在總體經濟結構改革方面則強調外銷產業，希望藉著外銷帶動經濟發展，政府應該鼓勵民間產業向外開發市場，而不是干預分配國內市場。這種思維中，政府被視為是問題的原因，不是問題的解答，而拉美政府的腐敗污名可說是最明顯的註腳。Williamson 認為華盛頓共識是當時各方所共同接受的藥方，並不是全盤接受新自由主義的指導。<sup>9</sup>但有拉丁美洲的經濟學者認為華盛頓共識不僅僅是美國政府、國際金融組織以及智庫學界單方面的共識，它更是美國資本家勢力與拉美國家統治菁英集團間的政治妥協。這項妥協充分展現在美國、加拿大與墨西哥之間所簽訂的「北美自由貿易協定」，因為美國的跨國公司與墨西哥的寡

<sup>6</sup> Ibid., p.422.

<sup>7</sup> David Rock, "Racking Argentina," *New Left Review*, 17 (Sept/Oct. 2002), pp.55-86.

<sup>8</sup> John Williamson, "What Washington Means by Policy Reform," Chapter 2 in John Williamson ed., *Latin American Adjustment: How Much Has Happened* (Washington D.C.: Institute for International Politics, 1990).

<sup>9</sup> Adama Gaye, "'The Washington Consensus' will survive," *New African* (July 2009), pp.64-65.

頭獨占企業是這項條約的最大受益人。<sup>10</sup>因此批評者認為華盛頓共識的經濟思維未能重視拉美國家貧富差距懸殊的問題，在過度強調市場自由化的同時，幾乎是開工業化的倒車，將拉美國家再次帶回向美國輸出農礦原料的老路上。

從 1980 年代初期至 90 年代中期，世界銀行與國際貨幣基金會確實秉持華盛頓共識的原則來協助拉美國家推動經濟改革，譬如 1989 年美國財政部長布萊迪 (Nicholas Brady) 針對外債高築且無力償還的國家提出紓困計畫。這計畫要求借貸國必須以公債抵貸款，進而開放國內市場吸引外資，另一方面則是要求減少財政赤字，同意要求的國家就減免其外債。大體而言，布萊迪計畫算是相當成功。雖然學者對於華盛頓共識的評價不一，但多數論者認為華盛頓共識並非真正全面性的共識，其執行落實程度也差距頗大，並非所有拉美國家都完全遵照而行，而拉美國家的經濟表現在這段期間也仍是起伏不定。阿根廷梅南總統 (Carlos Menem) 在 1989-93 年間透過國營事業民營化手段暫時解決外債高築問題，國際跨國公司也紛紛購買阿國債券插足民營化公司，梅南得以藉著外資湧入而在相當程度上控制住阿根廷國內的通貨膨脹。但由於阿根廷外銷產業競爭力未能發展健全，因此當外資一旦撤出時，國內經濟困境立即出現。墨西哥在 1994 年時就是遇上這樣的問題，外資投入造成墨幣升值，但外銷競爭力不足以致經濟數據欠佳，外資隨之撤出進而導致墨幣大幅貶值，在墨西哥無力償還外債的狀況下，美國政府不得不出面集資 500 億美金解決問題。<sup>11</sup>這兩個例子分別為華盛頓共識的支持者與批評者都提供了辯論材料，前者認為華盛頓共識未落實，也就是各項經濟改革政策並為完全實施。<sup>12</sup>批判者則認為華盛頓共識由上而下的作法欠缺國內共識與配套措施，在 1990 年代末期的經濟危機中充分顯示這些政策無效，也導致許多拉美國家開始左傾。<sup>13</sup>

當 Williamson 歸納出「華盛頓共識」這名詞時，這些共識原則的主要目的是希望將拉美的經濟發展模式由內向、保護主義甚至是工會主義與社團主義 (corporatism) 改造為出口導向、自由市場競爭與講究財政紀律。在這樣的前提下，拉美政府是要轉變功能與角色，將過去由政府提供的服務與資源民營化，政府將儘量不干預市場、不影響商品價格。不過在國際金融機構的主導下，民營化與自由化等措施對工會組織及原有的福利政策造成衝擊，如此一來使得新自由主義經濟受到基層民眾的質疑，認為華盛頓共識就是由華府遙控拉美經濟的政策，於是就變成了政治問題。特別是自由主義經濟無法解決拉美普遍存在的貧窮問題時，美國就成了拉美左派政治勢力最容易的標靶。不過當國際貨幣基金會與世界銀行提供了拉美國家數百億美金的貸款援助後，的確見到相當的成效。以巴西而言，在 80 年代及 90 年代初期經歷過破紀錄的通貨膨脹，在 1993 年其通貨膨脹率更高達 2500%。但在國際貨幣基金會的指導與援助下，從 1994 年起大約維持在 10% 以下。然而拉美國家至今仍有一億以上的貧窮人口過著一天不到兩塊美金的生活，甚至比 1990 時的貧窮人口還多出 3 百萬。以玻利維亞為例，自 1980 年代中期實

<sup>10</sup> Arturo Guillen R., "Modelos de Desarrollo y Estrategia Alternativas en America Latina," en E. Correa, J. Deniz y A. Palazuelos coordinadores América Latina y Desarrollo Económico. Editorial Akal, Madrid, 2008.

[http://www.centrocelsofurtado.org.br/adm/enviadas/doc/17\\_20070501225608.pdf](http://www.centrocelsofurtado.org.br/adm/enviadas/doc/17_20070501225608.pdf)

<sup>11</sup> Duncan Green, "Latin America: neoliberal failure and the search for alternatives," *Third World Quarterly*, Vol.17, No.1 (1996), pp.109-122.

<sup>12</sup> John Williamson 在他編輯的書中指出「華盛頓共識」之所以成效不盡理想，乃是因為拉美經濟改革並未徹底執行共識的原則。Pedro-Pablo Kuczynski and John Williamson eds., *After the Washington Consensus: Restoring Growth and Reform in Latin America* (Washington DC: Institute for International Economics, 2003).

<sup>13</sup> Carol Wise and Riordan Roett eds., *Post-stabilization Politics in Latin America: Competition, Transition, Collapse* (Washington DC: Brookings Institution Press, 2003).

施新自由主義經濟改革至今仍將近有三之二的人口被歸類於窮人等級。<sup>14</sup>這就說明了為何拉美國家在 1990 年代中期以後開始左傾，而且反美往往成為最能吸引選票的口號。

有學者指出雖然拉美國家經歷過進口替代策略模式的失敗，但如今仍有左傾現象，這意味著代表新自由主義的華盛頓共識並未在該地區取得完全的主流地位，所以拉美的政治領袖們仍在經濟發展與政治權力問題間尋求平衡點，也就是希望在新自由主義之外尋求其他可行途徑。<sup>15</sup>拉美左派對於華盛頓共識背後的新自由主義經濟思維從一開始就不斷批判，到了 1990 年代末期，華府的國際金融機構也開始承認從經濟發展、降低貧窮以及減少貧富差距等幾個主要指標來看，華盛頓共識並沒有達到預期成果。這其中最重要的自省聲音來自於 Joseph Stiglitz，他曾是 1996-2000 年間世界銀行的首席經濟學家，他對華盛頓共識的批評往往被稱為是後華盛頓共識的開始。

#### 四、後華盛頓共識的興起與分歧

Stiglitz 是 2001 年經濟學諾貝爾獎得主，他從 90 年代中期就不斷指出華盛頓共識在推動多年後有諸多缺點。首先他認為 IMF 在指導開發中國家制定經濟發展政策時往往忽略個別國家的特殊條件狀況並欠缺配套措施。譬如：貿易自由化策若碰上高利率就必然造成高失業率；金融市場開放若沒有合適的管理機制與架構就必然造成經濟不穩定；民營化政策若缺乏開放競爭性的政策與監督就必導致壟斷弊端，而物價必定跟著上漲。其次，在貸款援助方面，國際金融機構往往偏重短期穩定經濟情勢的貸款，這並不符合拉美國家長期經濟發展利益與需求。<sup>16</sup>另外，Stiglitz 特別強調自由市場的功能並非絕對有效，而政府的干預是無可避免的，如果政策得宜的話市場干預也往往是有利的，這與華盛頓共識的觀念有著相當程度的差異。他也認為華盛頓共識對於市場功能與運作認識不夠，單單強調低通貨膨脹無法掌握經濟發展，還必須有上述的金融管理機制、開放競爭政策等配套措施。基於對市場功能了解增加，Stiglitz 主張開發中國家經濟改革目標必須是多元化的，如此才能達到穩定持續的發展。這些多元化的目標包括：經濟發展的永續經營、經濟發展的財富平均以及發展民主政治。<sup>17</sup>最後，Stiglitz 將華盛頓共識歸納為三大概念：穩定的總體經濟、經濟自由化(低關稅與市場鬆綁)、產業民營化。Stiglitz 認為這些改革概念雖然基本上都是按照拉美國家的經驗發展出來，但顯得過於將問題簡化，反倒是中國未全然遵行華盛頓共識卻有驚人的經濟穩定成長。<sup>18</sup>因此 Stiglitz 相當看重東亞經驗，經常強調在 1997 年亞洲金融風暴中，除了印尼之外，其他國家都能迅速回復正常，他認為這就是正確的政策所產生經濟發展的結果。

1999 年前世界銀行總裁 James Wolfensohn 提出「全面發展架構」(The Comprehensive Development Framework, CDF)，這個計畫的核心構想與目標就是要減少貧窮。CDF 強調在經濟發展過程中所有的發展因素都相互依賴，因此必須採

<sup>14</sup> David J. Lynch, "Anger over free-market reforms fuels leftward swing in Latin America," *USA Today*, September 2, 2006, p.1b.

<sup>15</sup> Juan Pablo Luna & Fernando Filgueira, "The Left Turns as Multiple Paradigmatic Crises," *Third World Quarterly*, Vol.30, No.2 (2009), pp.371-395.

<sup>16</sup> Joseph Stiglitz, *Globalization and its Discontent* (New York: W.W. Norton, 2002), p.84.

<sup>17</sup> Joseph Stiglitz, "More Instruments and Broader Goals: Moving toward the Post-Washington Consensus," WIDER Annual Lecture, The World Bank Group, Helsinki, Finland, Jan. 7, 1998.

<sup>18</sup> "Unraveling the Washington Consensus, An Interview with Joseph Stiglitz," *Multinational Monitor*, April, 2000, pp.13-21.

取一種整體性的策略，而需要注意的層面包括：社會、結構、人文、經濟、環境以及財政等因素。經濟改革必須由當事國來主導，並非一味地聽命於國際金融機構的專家們。<sup>19</sup>再者，世界銀行與國際貨幣基金會在CDF中提出「減少貧窮策略報告」(Poverty Reduction Strategy Papers, PRSP)的做法，針對每一個受援國提出個案討論報告。其重點是一方面重視貧窮問題，另一方面則強調報告書的內容應由受援國依自身國家情形來擬定，並由受援國與國際金融組織合作推動經濟改革。在此，後華盛頓共識強調當事國擁有改革計畫，而非由國際金融機構主導。PRSP的內容基本上就是國際金融機構對受援國經濟改革的計畫書，儘管不強調主導權，但國際金融機構仍具有最後裁決權。<sup>20</sup>國際金融機構也透過PRSP修正了華盛頓共識的缺點。

華盛頓共識在拉美實施的結果中最受詬病的就是貧窮問題，雖然華盛共識在起初不無成效，也將通貨膨脹問題控制在可以忍受的範圍內，但所付上的社會成本過高，因而飽受一些拉美國家社群團體(civic society)批評。Stiglitz也批評國際金融機構的政策中未重視窮人的保障，沒有建立社會安全網。世界銀行在 1990 年代就已經開始注意拉美國家的貧窮問題，它比國際貨幣基金會更早開始修正經濟改革的理論與路線，並且參考東亞經驗後指出政府在這問題上要扮演較為積極的角色。經由世界銀行的帶動，國際貨幣基金會也隨之開始注意貧窮問題，特別是經過 1999 年西雅圖反全球化衝突後，國際金融機構的後華盛頓共識逐漸成形，從經濟理論角度而言，這代表著強調自由市場的新自由主義與強調貨幣供給的凱因斯理論兩者間的妥協。國際金融機構不再只注意經濟成長與效率問題，也同時注意經濟成長中所伴隨而來的高失業率、貧窮與貧富差異等社會問題。<sup>21</sup>此外，世界銀行 2002 年所公布的PRSP *Sourcebook*中也特別提到在外援減債金額中一定要顧及公共衛生及教育方面的支出，如此可以減輕窮人的痛苦並顧及中長程的經濟發展需求，國民健康與教育是發展經濟不可或缺的重要因素。

在貧窮問題之外，後華盛頓共識與華盛頓共識的另一個顯著差異就是民主政治的議題。後華盛頓共識除了認知政府在經濟發展中扮演著重要角色，更強調政府運作透明化與負責任。早先華盛頓共識過於注意市場自由化，反對政府干預市場機能，甚至忽略了民主機制對於經濟改革的重要性。但貪腐原本就是拉美政治的長期問題，因此唯有依靠法令制度(institutions)與民主機制才能促使政府發揮功能。後華盛頓共識不否定市場機能的重要性，也仍然主張自由化的價值，但是它強化了政府的角色與責任，政府對於金融體系的管理，尤其是要注意資金不足的銀行容易引發金融危機。整體而言，後華盛頓共識比先前政策精緻，一方面注意財富分配與貧窮問題，另一方面也呼籲鼓勵社群團體參與經濟改革，這部分缺失在過去飽受批評。後華盛頓共識強調不再單單從已開發國家角度看拉美國家經濟問題，但批評者仍認為這還是相對性的問題。對許多非政府組織、聯合國機構以及已開發國家的援助機構而言，後華盛頓共識仍然是自由市場導向，過於主張短期迅速修正受援國的財政赤字而忽略了社會人道層面的問題。

近十年來拉美地區的經濟在後華盛頓共識的帶領與美國的援助下的確有所進步，但從一些國家的左傾趨勢看來，即令是修正後的後華盛頓共識仍未能獲得拉美地區人民的普遍信任，換言之，強調市場機能與自由貿易的新自由主義尚無法成為經濟發展模式的優勢典範(the dominant paradigm)。依據世界銀行與國際貨

<sup>19</sup> Arne Ruckert, "Towards an Inclusive-Neoliberal Regime of Development: From the Washington to the Post-Washington Consensus," *Labour, Capital and Society*, Vol.19, No.1 (2006), pp.35-67.

<sup>20</sup> Andrew Sumner, "In Search of the Post-Washington (Dis)consensus: the 'missing' content of PRSPs," *Third World Quarterly*, Vol.27, No.8 (2006), pp.1401-1412.

<sup>21</sup> World Bank, *World Development Report 1997: The State in a Changing World* (New York: Oxford University Press, 1997).

幣基金會的調查，在 2002-08 年間，拉美地區的貧窮問題明顯改善，貧窮率從 45.4% 降為 32.5%。即令遭遇 2008 年開始的全球金融危機，拉美地區並未如以往般立即陷入外債或是通貨膨脹災難。<sup>22</sup>但是委內瑞拉、玻利維亞、阿根廷、烏拉圭等國家的左派勢力上升，拉美學界不乏聲音批評美國主導的經濟發展政策是有利於富國。整體而言，新自由主義的經濟路線並未遭遇真正的挑戰，即使左派聲勢很大的巴西依然是走自由市場與貿易路線，但拉美國家對於美國的霸權與強勢主導卻頗有怨言。譬如，2006 年墨西哥前外長 Jorge Casteneda 即曾表示經過 15 年的自由市場改革以及跟隨美國式的深化民主，拉美國家已經開始反彈左轉。<sup>23</sup>由此可知，即使後華盛頓共識已修正了華盛頓共識中的諸多缺點，但自由市場經濟始終無法消除日益擴大的貧富差距，再加上反經濟全球化聲浪不斷，這使得拉丁美洲在近期內很難完全服膺新自由主義經濟發展模式，而拉美國家與美國或是國際金融機構間的隔閡與齟齬也會持續下去。

## 五、結論

拉美經濟發展模式變遷，由出口農礦產品，轉為進口替代策略，再轉為市場導向的新自由主義模式，這期間除了外部經濟因素與干預外，拉美國家本身內部的政治經濟因素更是變遷的潛在主因。拉美國家過去長期由政府或少數財團、富人掌握大部分資源，政府扶持資本主義或是社團主義所養成的政治文化與新自由主義所需要的資本主義自由民主文化不無杆格。因此當經濟改革發展不如預期時，窮人必然反彈，反對依賴或受制於美國的政治力量隨之崛起。冷戰結束後，美國成為唯一超強國家，而美國所服膺的新自由主義在布列敦森林機構，也就是國際貨幣基金與世界銀行的推動下向拉丁美洲促銷。但無論華盛頓共識或是後華盛頓共識，基本上都是建立在新自由主義的架構上，主張以自由市場機制主導經濟發展。華盛頓共識對通膨控制有所成效，但貧窮問題卻乏善可陳。後華盛頓共識特別強調解決貧窮問題，也同時注意到整體社會的均衡發展，尤其是教育與公共衛生方面的投資。即令後華頓共識已盡力注意到受援國家的個別狀況，但整體而言，新自由主義經濟思維在拉美推行的結果不盡理想。新自由主義對於消滅貧窮與貧富差距並無有效處方，而其一貫思維是當經濟發展順利時，貧窮問題會自然解決，也就是雷根主政時所謂的「垂滴經濟」(trickle down economy)。由華盛頓共識在拉美實施的結果看來，雖然目前沒有其他典範(paradigm)可以取代自由市場經濟或是新自由主義發展模式，但拉美國家必須多了解本身各種情況，訂出適合本身情況的經濟發展策略。拉美國家不需套用歐美的經濟發展理論，但必須解決自身長期以來的貪污問題，這恐怕需要政治人物與人民共同的醒悟與努力。

<sup>22</sup> 貧窮率是指每人每天生活支出不足 4 美元。Duncan Currie, "Not Your Father's Latin America," *National Review*, August 10, 2009, pp.24-26.

<sup>23</sup> Kathleen S. Bailey and Robert M. McNab, "The Washington Consensus and Latin America's Left Turn: Has U.S. National Security Suffered as a Result?" *Security and Defense Studies Review*, Vol.8 (Summer 2008), pp.1-21.