

# 古巴推出重大经济改革举措

曹 廷\*

2010年8月以来,古巴政府相继出台大幅裁减国企员工、推动工资改革、放开私营经济等重要措施,以减少政府财政压力,创造更多就业机会,促进生产力发展。11月9日,古巴政府公布《经济和社会政策路线》(简称《路线》)文件,拟对未来五年经济变革和社会发展做出系统规划,并拟在2011年4月召开的古共六大上进行审议表决。这一系列改革措施的提出意味着古巴改革方向渐趋明朗,经济调整进入深化阶段。

## 一、改革背景

古巴作为西半球唯一的社会主义国家在古共领导下一直坚持计划经济体制。自1962年美国对古巴实施经济封锁以来,古经济长期处于困境。据统计,美国的封锁已给古巴造成7513.63亿美元的经济损失。近年来,受国内外多重因素影响,古巴经济形势日趋严峻,古共执政压力增大,人民生活水平亟待提高,改革呼声渐显。

全球金融危机和自然灾害冲击支柱产业。2008年底,古巴遭受3次飓风袭击,经济损失达100亿美元(相当于其GDP的20%)。2009年全球金融危机以来,古巴主要出口产品镍的国际市场价格大幅下跌,旅游业遭受重创,侨汇收入减少,石油和食品等进口产品价格不断上涨。与此同时,失业率和通胀率飙升,宏观经济运行和人民生活面临较大困难。2009年,古巴GDP增长率仅为1.4%,低于6%的预期;2010年GDP增长率约为1.5%,远低于拉美地区的平均增长水平(5%以上),通胀率为6.2%,创近10年新高,<sup>①</sup>粮食生产同比下降明显,农牧业生产同比下降7.5%。<sup>②</sup>

僵化的政治经济体制成为发展的掣肘。自

1959年革命胜利以来,古巴实行中央集权的计划经济体制,政府扮演着“家长式”干预经济的角色。民众可通过凭本供应的配给制获得土豆、面包、牛奶等基本食物,平均主义和“大锅饭”现象严重,财政赤字居高不下。农民须以固定价格将农产品出售给政府,生产积极性不高,2008年古政府分配给10万农民的约101万公顷土地中有54%被闲置。<sup>③</sup>全国500多万劳动力中,国有部门占400多万人,机构臃肿,存在大量冗员,官僚风气严重,办事效率低下。

民众生活水平较低,人心思变。古巴贫困率高达20%,人民生活水平低下。古巴职工的月工资只有20美元左右,<sup>④</sup>除了通过配给制获取定量供应的商品外,购买其他商品需用外汇,而一半以上的古巴人没有外汇来源,只能靠工资维持生计,在自然灾害和全球金融危机爆发后,生活更加窘困。近年来,古巴政府放开长途电话和手机使用的限制,民众对外部世界了解增多,积极要求改善物质和文化生活水平,对改革的诉求增大。

此外,古巴领导层面临“大换血”。虽然20世纪90年代初古巴政府曾出台一系列经济变革措施,向个体和合资企业开放了135个行业,进行国企改革、建立自贸区等,但之后基本没有出台后续措施,反而加大对企业自主权和个体经济的限制,导致变革在反复中停滞不前,收效甚微。如今,卡斯

\* 作者单位:中国现代国际关系研究院。

① *Cuba 2010 Main Report*, Country Report, p. 8, Economist Intelligence Unit, United Kingdom.

② “Se Desploma en Cuba el Sector Alimentario”, <http://www.inforural.com.mx/spip.php?article65762>

③ 同上。

④ “Los Cubanos Podrán Aspirar a Altos Salarios en 2015”, [http://www.vanguardia.com.mx/los\\_cubanos\\_podran\\_aspirar\\_a\\_altos\\_salarios\\_en\\_2015-592499.html](http://www.vanguardia.com.mx/los_cubanos_podran_aspirar_a_altos_salarios_en_2015-592499.html)

特罗已过 84 岁、劳尔年近 80, 古巴领导层将面临“大换血”, 新老交替迫在眉睫。劳尔深感在位时日不多, 意识到改革已刻不容缓, 于是决心放手一搏。

## 二、改革内容<sup>①</sup>

坚持计划经济体制, 放开私营经济。《路线》强调坚持党的领导, 坚持走社会主义道路, 坚持计划经济占主导地位, 继续实行全民免费教育和免费医疗政策。在坚持计划经济的同时, 在生产领域放开私营经济。2010 年 9 月 13 日, 古巴政府宣布到 2011 年 3 月底在国有部门裁员 50 万, 其中约 25 万将从事个体劳动。古政府将向 178 种经济门类发放 25 万张经营许可证, 人们可从事制鞋、家电维修、理发、翻译等职业。178 种经济活动中有 29 种是新开放的, 83 种允许雇佣劳动力。国家将向私营部门提供银行贷款、允许其进入原材料批发市场, 推动自主经济、合资企业、合作社等形式的非公有制经济为经济发展做出贡献, 授予国企更多自主权。整改并关闭效益差的国企, 赋予国企在岗位编制上的自主权。国企员工工资将与企业效益和个人业绩直接挂钩。各市管理委员会须向企业征收地税。

取消货币双轨制和凭本供应配给制。逐步取消货币双轨制, 将古巴比索与可兑换券合二为一。逐步废除“凭本供应配给制”。调整商品价格形成机制, 保证国家掌握核心产品和服务价格制定权, 允许企业对其他产品进行价格调整, 但会“完善保护弱势群体的食品供应渠道”。拟对高收入人群征税, 尽量减少人民内部的贫富差距。

寻求财政收支平衡, 促进出口, 减少进口。协调国家经济计划的目标和货币财政政策规划, 努力实现贸易顺差, 弥补国内财政收支不平衡。实施财政刺激计划, 研究减少进口替代补贴的做法, 维持现有官方汇率。增加并巩固出口收入, 减少出口障碍。在保持与最主要贸易伙伴关系的同时, 争取出口对象多样化。促进出口产品多样化, 提高产品附加值和技术含量。保护并增加镍、蔗糖、石油、粮食、咖啡、可可豆等支柱产品的出口收入。制定服务业出口的整体战略, 特别是专业服务出口。制定开发医疗服务和医药产品出口新市场的战略。推动机械制

造业的国际合作, 促进机械产品和服务的出口。建立国际贸易联合会, 通过不同企业的服务和供应品为国家创造更多收入。推动建立经济特区, 促进出口增长, 以提供更多就业机会。

扩大吸引外资渠道, 严格履行承诺。让外资成为国家经济发展的积极“补充”, 并承诺在与外商商讨债务到期“重组”后, 将严格履行偿债义务, 增强国家在对外经济关系中的诚信度。继续鼓励外资参与符合国家中长期经济社会发展目标的项目。对合资企业或者跨国公司的启动项目设置期限, 避免无限制拖延消耗资源。

积极参与地区经济一体化。优先参与美洲玻利瓦尔联盟 (ALBA), 为实现经济、社会和政治目标而加快参与次区域一体化进程。继续积极参与拉美整个地区的经济一体化, 尤其是拉美一体化协会 (ALADI)、加勒比共同体 (CARICOM)、加勒比国家联盟 (AEC) 等一体化组织, 加强与成员国的团结合作。

保证人民生活质量, 适当减少社会开支。提高医疗水平, 重视发展传统医药。提高教育质量, 保证中高等教育在全民教育中的比例。加强在身份认同和保护文化遗产方面的教育。减少国家财政预算在社会保障中的比例, 但会加强企业在养老金制度上的贡献, 重点研究人口老龄化问题。

在调整宏观经济政策的同时, 古巴政府还提出了一系列推进产业发展的新举措。

大力发展农业, 扩大耕地面积。重视农牧业发展, 给予其更大自主权。减少荒地面积和对粮食进口的依赖。发展与环境和谐的可持续农业, 恢复酸味水果的种植和出口, 增加甘蔗种植和蔗糖生产。

引导工业发展, 提高产品附加值。巩固医药和生物技术两大出口支柱产业, 开发网络医学中的通信技术, 加强对信息学、纳米技术、自动化和网络科学等新技术的开发。扩大镍生产, 提高产品质量, 减少生产成本。增加对电子产业和电子通信的投资。继续发展西恩富戈斯产业区, 增加氨、尿素、液化气

<sup>①</sup> 此部分内容大部分引自《经济和社会政策路线》, <http://www.cubadebate.cu/noticias/2010/11/09/descargue-en-cubadebate-el-proyecto-de-lineamientos-de-la-politica-economica-y-social-del-pcc/>

和聚氯乙烯等高附加值产品的生产。

加快能源开发,提高能源利用率。提高原油和天然气的产量,加速对墨西哥湾经济特区等地区的资源勘探。提高炼油质量,减少石油进口。提高电力部门效率,加速完成燃油发电机组项目,重点关注哈鲁科和桑塔克鲁斯地区的发电项目建设。大力开发新能源,加大对生物燃料、风能、水能的利用。提高交通领域的能源利用率,减少能耗。

增强旅游业竞争力。通过提高服务质量和性价比优势,增强旅游业的竞争力。大力开发国内旅游目的地,特别是南海岸旅游景点。通过网络推广本国旅游业,鼓励私营部门在住宿、餐饮和其他服务业中发挥作用,加强旅游基础设施的维护和更新。

放松对住宅买卖的限制。启动“灵活方案”,逐渐放开房屋等不动产的自由买卖。成立合作社或委托私人承包商加大住房建设的力度,以解决住房匮乏问题,禁止房地产的闲置或囤积。

### 三、改革的影响与未来挑战

总体看,劳尔政府推出的一系列改革举措范围广、力度大。美国丹佛大学政治系教授莱比认为,《路线》未强调意识形态,而是以务实态度,通过借鉴现代化“企业管理模式”打破本国的僵化经济模式,提高经济效益。<sup>①</sup>短期看,新举措有利于解决剩余劳动力、调整就业结构、促进生产力发展、实现财政收支平衡、增加外部收入、减少进口。长期看,有利于实现能源和食品自给自足,提高生产效率,提升传统产品出口竞争力,并发展新的高附加值产品和服务,实现古巴经济的可持续增长。

然而,范围如此广、力度如此大的改革不会一帆风顺,将会遇到诸多困难与挑战。

第一,古巴领导层内对改革意见不一。古巴政府仍强调坚持计划经济体制不动摇,将目前的举措称之为“变化”、“变革”、“调整”或“更新”,绝口不提“改革”二字。经济和计划部长穆里略强调,“将保持政府控制90%的经济活动的中央计划经济模式”,而且“不会用市场经济改革应对经济问题”。部分古巴官员支持劳尔政府的举措仅为解决眼前的国家财政困难,进一步推进改革有可能在领导层内

遭遇阻力。

第二,下岗再就业问题可能冲击社会稳定。政府出台的《路线》宣布将减少公共开支、削减食物补贴,这对于普通工薪阶层来说是不小的冲击。而短短数月内裁员25万人,将影响到古巴数百万家庭的生计。根据规定,一般下岗人员只有一个月的工资补偿,工龄满30年的下岗职工最多可领到五个月的工资补偿。<sup>②</sup>从事个体经济的民众将面临着能否盈利的问题。根据新的纳税条例,个体户须缴纳个人所得税、销售税、公共服务税等多项税赋,这无疑是一个不小的负担。下岗人员的生活保障和再就业将成为政府面临的巨大挑战,一些受到冲击的既得利益者可能会伺机滋事,影响社会稳定和改革进程。

第三,外部环境依然比较困难。美国等西方国家对古巴的制裁措施一直是古经济与社会发展的外部阻力。2010年以来,古政府面临国内外巨大舆论压力,在与古巴天主教会和西班牙外交大臣莫拉蒂诺协商后,于7月7日释放52名“政治犯”。欧美外交官以及古共领导人一致认为,古政府释放政治犯的决定不仅是对欧盟国家的“积极”姿态,也是对美政府呼声的回应,古美对话的兴趣正重新浮现。<sup>③</sup>但解除封锁的关键取决于美国的态度,2010年10月26日,联合国大会以压倒性多数通过关于美国必须结束对古制裁的决议,而美国在国际社会的巨大压力下仍然不改初衷。

此外,古巴还面临着国内外其他诸多因素的影响。如劳尔的继承人尚无定论,领导层的调整将为政策的延续性提出难题;后金融危机时代的国际经济环境仍然充满暗礁险滩,美国经济复苏缓慢,拉美国家面临通胀压力;另外,不排除飓风等自然灾害破坏改革成果。总而言之,这次经济改革对于古巴来说至关重要,有着里程碑式的意义,将为古巴经济和社会发展指明方向。◎

① “Cuba Revela Hoja de Ruta de Reformas Económicas”, [http://espanol.news.yahoo.com/s/reuters/101109/latinoamerica/latinoamerica\\_cuba\\_reforma](http://espanol.news.yahoo.com/s/reuters/101109/latinoamerica/latinoamerica_cuba_reforma)

② “Gobierno Cubano Comienza Despidos Masivos Este Lunes”, <http://www.americaeconomia.com/politica-sociedad/mundo/gobierno-cubano-comienza-despidos-masivos-este-lunes>

③ Y la reforma no llegó, Proceso, No. 1764, p. 46, Comunicación e Información, SA de CV, México.