

曾经，拉美各国的发展成就辉煌，1870年代以来，先后经历了1870—1930年、1950—1981年两个经济增长的“黄金时代”，前一时期由初级产品生产和出口主导，后一时期则采取了进口替代工业化战略。

进口替代工业化主张减少对外依赖，倡导国家引导的工业化，打破了拉美国家出口初级产品与进口制成品的生产结构，使制造业成为增长的发动机。从1950年到1981年的31年间，拉丁美洲经济社会发生剧烈变革。经济得到迅速发展，国内生产总值增长了4倍，年均增长53%，人均收入年均增长26%，投资年均增长7.4%，制造业年均增长6.5%，产量增加6倍多。农业现代化取得进步，生产大幅增长，产量翻了一番多，结构多样化。社会变革更为显著，1950年至1981年，拉丁美洲人口从166亿增至3.7亿。城市化水平迅速提高，城市人口占总人口比例从1950年的41.6%，上升到1980年的65.5%。

但是，进入1980年代以后形势急转直下，转折点是墨西哥债务危机，它终结了拉美国家经济增长的第二个“黄金时代”。与1950—1981年高增长形成鲜明对比，1980年代拉美经济年均仅增长1.2%，制造业仅增长1.1%，人均收入则年均下降1.2%。随后，经济社会问题相继出现。与1980年相比，1988年人均总投资从500美元下降到了330美元，1990年的固定资本形成总值低了1/4，最低工资低了1/3，城市失业率则迅速上升到8%。1990年代初，生活在贫困线以下的人占总人口的46%。自此，拉美地区经济增长停滞，“中等收入陷阱”随之而来。世界银行在2007年还指出，在过去的50年中，“世界上最失落的地区当属拉丁美洲，它的很多国家在达到中等收入水平后，根本就停止了增长”。

现在看来，拉美国家落入“中等收入陷阱”，主要原因是长期僵化地实行进口替代工业化战略。作为一种半封闭的内向经济和发展模式，进口替代工业化战略包含着初生的、内在的矛盾，长期僵化地实行这种战略使矛盾持续积累，最终导致进口替代工业化失败。

拉美为何落入“中等收入陷阱”

□高 谦

“中等收入陷阱”警示已提出十年有余，但在发展中国家依然是一个现实问题。2007年，世界银行指出“比起较富或较穷的国家来，中等收入国家的增长会相对较慢”，它又指出，“拉丁美洲和中东地区就是两个典型的例子，数十年来，它们都未能跳出这个陷阱”。显然，理解这个问题要从拉美开始。在追求现代化的道路上，拉美各国发展的转折点在哪里？它们当时面临怎样的困境？怎么会落入“中等收入陷阱”？

在进口替代战略之下，资本积累水平不足以支持拉美国家迅速完成工业化

资本积累是经济起飞的首要条件，没有高水平的储蓄率与投资率，发展中国家难以迅速推进和顺利完成工业化，也就不可能跨越“中等收入陷阱”。1950年代以后，日本、韩国、新加坡、中国台湾、中国香港等东亚经济体经济高速增长，成功跨越了“中等收入陷阱”，主要原因之一就是经济高速增长阶段，都保持了极高的投资率。以日本、韩国和中国台湾为例，1960年代，这三个东亚经济体的投资率分别为37.6%、25.2%、21.1%，1970年代分别为28.6%、29.9%、29.4%，1980年代分别为26.3%、30.7%、24.7%。从经济高速增长阶段看，日本在1955年至1973年的投资率高达35%，而剔除亚洲金融危机影响后，1990年代韩国的投资率则高达44.4%。

拉美国家缺乏资本品与中间产品，却忽视基础工业而重视消费品生产，进口替代工业化从生产非耐用消费品开始，然后是耐用消费品和中间产品，最后才是资本品，这是不利于资本积累的。同时，拉美国家国内市场狭小，难以形成规模经济，却采取

了歧视出口的贸易政策，压缩出口部门和对外贸易，长时间忽视作为资本积累主要渠道的出口贸易。由于重消费轻积累、重国内轻国际，拉美国家资本积累水平与三个东亚经济体相比显著偏低，1950年代、1960年代、1970年代投资率分别为18.7%、18.6%、24.7%，1980年代为18.9%。

在内向发展模式之下，企业缺乏创新动力导致产业结构转型升级失败

产业升级为经济持续增长提供了动力，是跨越“中等收入陷阱”和迈入高收入阶段的必经之路。在工业化进程中，成功的东亚经济体如日本、韩国，在初期都实施过进口替代工业化，但很快就转向出口导向的外向发展模式。从1960年代起，韩国、中国台湾就开始将要素驱动与外向发展有效结合起来，走上了靠创新驱动增长的工业化道路。

与之形成鲜明对照的是，拉美国家无视进口替代战略的内在缺陷，持续僵化实行这种战略50多年。它们通过实施贸易保护政策，使进口竞争部门在国内市场上获得优势，生产原来需要进口的工业制成品以发展本国制造业。但事实表明，贸易保护延误了拉美国家产业结构的转型升级，将拉

美牢牢困在粗放增长方式里。高度有效的贸易保护使企业能获得很高的利润率，根本无意提高生产效率，1960年，阿根廷、巴西、智利和哥伦比亚的平均名义保护率分别为131%、168%、138%、112%。同时，对消费品的关税保护要高于中间产品和资本品，导致国内生产日益依赖进口技术，依赖中间产品、资本品的进口，这严重阻碍了国内生产这些中间产品和资本品，从根本上降低了企业创新的积极性。1960年，阿根廷、巴西对耐用消费品的名义保护率分别高达266%、328%。1966年，巴西制造业平均有效保护率为118%，其中消费品有效保护率为230%，而中间产品、资本品则分别仅为68%和31%。

进口替代工业化增加了对外汇的需要，但歧视出口和农业的贸易与产业政策导致外汇短缺

进口替代工业化战略的首要任务，是通过生产本国市场需要的工业制成品来取代进口，拉美国家沿着非耐用消费品、耐用消费品、中间产品、资本品的路径发展，但开始不久就遇到了困难。由于国内进口替代部门高度依赖中间产品和资本品的进口，发展进口替代部门必须扩大出口获取外汇，这迅速增加了对外汇的

需求。

但是，面对外汇困难与国际收支压力，拉美国家却采取了具有反出口偏向的贸易政策，包括歧视农业和出口。农矿部门是工业化所需外汇的主要来源，1950年代中期至1972年，拉美国家农产品约占出口总额的1/3，初级产品合计约占出口总额的80%。而在此期间，拉美国家却实施了不利于农业的发展政策，致使农业增长放慢，1950年农业约占国内生产总值的18%，1973年降至12%，1980年再降至11%。同时，农业贸易条件恶化、增长缓慢，导致初级产品出口占国内生产总值的比例持续下降，从1950年的17%下降为1960年的9%，1972年再降至6%。更为要紧的是，彼时全球贸易正迅速扩大，1950年代上半期发达国家初级产品进口每年增长1.9%，到了1960年至1973年则上升到了7%，而同一时期，拉美国家初级产品出口增长率仅由1.7%增加到3.3%，歧视出口和农业致使外汇低增长甚至停滞，错失了扩大出口获取外汇的战略机遇，严重制约了进口能力。

落入“中等收入陷阱”与拉美国家长期僵化执行进口替代工业化战略直接相关。资本积累和产业升级是顺利完成工业化的必要条件，而在进口替代战略之下，拉美国家选择了忽视基础工业和不利于积累、重视国内市场但不利于产业升级、歧视农业及出口和不利于创汇的发展政策。

回过头来看，进口替代战略存在

建设
与运营经验

韩国养老机构

□陆继锋 陈 偲

1970年代，韩国人口老龄化加速，2000年步入老龄化社会。预计2018年进入老龄社会之后，2026年将成为超老龄社会，社会老龄化速度快，养老压力巨大。在老年人数量和需求增多、财政紧张、家庭功能式微等多重考验下，韩国大力发展养老机构，拥有文化类、医疗服务类、居家照顾和居住类等多种类型，敬老堂、老年人教室、老年人福利馆等养老机构深受欢迎，极大满足了老年人不同需求，在建设经营方面取得了一些经验。

制定规划，推动立法，完善制度体系。制定规划。韩国1960年代就把建设福利国家与发展经济确定为政府施政目标；1970年代制定了社会保障规划，着手完善社会保障体系；1980年代末推行了国民养老计划；进入21世纪以来，先后制定了低生育率高龄社会《基本计划（2006—2010）》《基

本计划（2011—2015）》《基本计划（2016—2020）》，为养老机构发展指明了方向。尤其是2002年的《扩充老年人护理机构十年计划》和2005年的《老年人护理机构综合投资计划》直接推动了养老机构发展。

相关立法。1960年代初，韩国将保证国民生存权和建设福利国家写进宪法，并依据宪法出台了一系列法律。如，《国民福利养老金法》（1973年）、《老年人福利法》（1981年）、《国民养老保险法》（1988年）、《老年人照护保障体系试行案》（2004年）《老龄亲和产业振兴法》（2006年）、《老年人长期照护保险法》（2007年）等。其中，《老年人福利法》对兴建老年公寓等养老机构作出了专门规定；《老年人长期照护保险法》规定养老机构运营原则和法律地位，对费用支付、管理机构、人员设施等作出了详细规定。

完善制度。围绕满足老年人经济需求和照护需要，韩国完善了国民年金、养老保险和长期照护等制度。1980年代的《国民年金法》构建了以普通国民为对象的年金制度，实现了年金全覆盖。2008年，依据《老年人长期照护保险法》开始推行老年人长期照护保险制度，使享受照护服务群体从低收入阶层和生活服务对象扩大到所有需要长期照护的老人，实现了老年福利制度和健康制度整合。

政府主导，多元参与，产业支撑。政府主导。以“共享安乐社会”为蓝图，确立社会福利事业发展中“强化政府责任”的原则。在养老机构发展方面，政府发挥着主导作用，负责出台相关政策，引导各方力量参与养老机构建设和运营；做好财政预算和经费投入，资助养老项目；审查养老机构资质和选定运营主体。韩国设立有总统直属机构—老龄化及未来社会委员会，负责制定包括养老机构发展在内的老龄产业规划和法规，出台机构建设运营标准。

多方参与。韩国企划财政部、保健福利家庭部、劳动部、文化体育观光部、知识经济部、农林水产食品部、国土海洋部等众多中央部门参与养老机构建设运营，但各部门分工不同。韩国保健福利部负责加强中央机构部门和中央和地方间的协作，统筹政府和民间力量，使之相互配合，通力合作，共同应对老龄化压力。韩

国政府注重各种力量参与养老机构建设运营，以充分利用社会资源，丰富服务内容。《老年人福利法》明确规定：企业和个人可以建立和经营有偿养老机构。为鼓励民间力量参与，韩国设立基金，养老机构可获取上限为50亿韩元的融资。

产业支撑。保健福利部低生育年龄社会政策局专司老龄亲和产业管理，为产业发展提供保障。2005年，韩国政府提出了“老龄亲和产业”定义，以此替代“银发产业”，明确了产业服务对象；2005—2006年，韩国实施了涉及14个产业部门的34个发展项目，推动产业发展；2006年的《老龄亲和产业振兴法》为产业发展奠定了法治基础。老龄亲和产业的繁荣为养老机构建设运营提供了支撑。

出台标准，加强监管，提高服务水平。出台标准。为提高养老机构服务质量，保障老年人权益，韩国建立了涵盖养老机构资质、从业人员资格和服务对象等级的系列标准。《老龄亲和产业振兴法》提出：要促进养老机构标准化建设并及时跟踪国际标准变化；《老年人长期护理保险法》对养老机构人员配置提出了具体标准。为提高养老资源利用率，防范道德风险，国民健康保险公团针对入住养老机构人员制定了详细标准，以区分护理需求者等级，判定申请资格，决定入住机构类型、享受的服务内容和具体收费标准等。

加强监管。国民健康保险公团负责养老机构日常运行监管。若发现机构违法，可建议政府予以撤消；韩国保健产业振兴院建立了养老服务信息系统，对养老机构服务进行抽检，对服务好的机构予以经费倾斜，引导机构间良性竞争，保证服务质量。韩国依据《老年人福利法》设置中央和地方两个层面的老年人保护专门机构，建立了申诉制度，监督养老服务。

专业服务。韩国养老机构人员专业化特征明显，发展疗养保护师、生活管理师、社会福祉师和独居老人生活指导员等职业。养老机构从业人员除要有学历要求和专业知识背景外，要在理论学习和实践操作基础上通过严格考试方可获取从业资格。《老龄亲和产业振兴法》：提出要加强专业人力资源开发。保健福利部低生育与老龄社会政策局具体负责人力资源培养。

（上接1版）正是在这样一场大碰撞、大交流、大汇合的博大宽广的全球化场域中，中华民族的文明传统实现着向现代的转变和跃迁，可谓千载难逢。

40年改革开放的火热社会实践，一次又一次把辩证发展的时代精神及其所蕴含的革故鼎新、开放包容的实践理性高高举起，生动地诠释了一个古老民族如何在不断的社会革命和自我革命中迸发生机活力、实现梦想的伟大历史活动。

倾听新时代哲学精神的召唤

站在新时代的历史起点上，我们再一次听到了时代精神的呼唤。习近平总书记指出，改革开放是决定当代中国命运的关键一招，也是决定实现“两个一百年”奋斗目标、实现中华民族伟大复兴的关键一招。在新时代，中国人民将继续自强不息、自我革新，坚定不移全面深化改革，逢山开路，遇水架桥，敢于向顽瘴痼疾开刀，勇于突破利益固化藩篱，将改革进行到底。

坚持发展生产力不动摇。经过40年大发展，我国经济总量跃升至世界第二位。生产力的大发展，带来的是人民生活水平的大提高，带来的是中华民族迎来从站起来、富起来到强起来的伟大飞跃，带来的是中国社会主要矛盾发生历史性变化。社会主要矛盾的新变化，作为既往生产力发展的结果，同时构成新时代中国社会历史发展的新前提。这个新前提，决定了解决社会主要矛盾的方向、重点、途径、方式、体制、机制等将发生新的变化，解决发展不平衡不充分问题，建设社会主义现代化强国，已成为今后社会发展的主要任务；这个新

前提决定了经济体制的改革是全面深化改革的重点，经济体制改革的核心问题是要处理好政府和市场的关系，真正使市场在资源配置中起决定性作用；这个新前提决定了进行供给侧结构性改革，调结构、转方式、换动能，使经济增长转向高质量发展迫在眉睫；这个新前提决定了科技创新、人才兴国的特殊重要性，40年改革成功一个重要的经验，就是从乡村到城市，从体制内到体制外，人的积极性主动性创造性广泛发生作用，为此必须构建新的改革动力机制，调动一切积极因素，向人才要活力，向科学技术要动力，向创新要前途。总之，必须凝神聚气，在新的时代、新的前提面前，为完成新的任务，咬定青山不放松，坚如磐石不动摇。

全面深化改革不松懈。一是全面。习近平总书记指出，全面者，就要统筹推进各领域改革，就需要有管总的目标，也要回答推进各领域改革最终是为了什么，要取得什么样的整体效果这个问题。国家治理体系是在党领导下治理国家的制度，是一整套紧密相连、相互协调的国家制度，各制度之间相互连接、相互生成，经济体制、政治体制、文化体制、社会体制、生态体制等，构成整个治理体系的不同侧面或不同组成部分，如果迁就于体系的某个侧面或某个部分而长期停滞，相互牵制的问题就会发酵、扩大，改革的总体效果就会大打折扣；如果只关注各领域内部的“问题”，而忽略各领域改革之间衔接、交叉、纠缠、掣肘的部分和问题，改革难题就无法真正突破。二是深化。深化改革，既要针对当前问题，立足于啃“硬骨头”，解决急、重、险、难、事关人民群众切身利益的问题，同时更要对标全面深化改革

的核心问题，是作为经济增长动力的制造业与决定进口能力并不稳定的外汇来源之间的矛盾。基于资本主义世界体系的传统，为解决这个矛盾，拉美本能地把目光投向了外部世界。1950年代，拉美国家仰仗二战期间积累的巨额外汇储备、初级产品出口解决了国际收支问题，1960年代依靠发达国家迅速增长的进口需求、外国直接投资和国际贷款来应对外汇短缺，到了1970年代，“石油美元”似乎取用不尽，私人银行信贷成为主角，而这才是忧患的根源。事实是，1973年以后，外国贷款越来越多地来自私人银行信贷而非官方金融机构，1980年，私人银行信贷占了拉美地区外债的80%，它们多数采用浮动利率。而且，债务规模迅速上升，形成“以债务为主导的增长”。1973年，拉美地区经常项目赤字仅占国内生产总值2%，1981年增加到6%，同年拉美地区投资中外资占比高达25%。1980年，拉美地区债务占国民生产总值的比例高达42%，1983年进一步增加到了61%。尤其是，随着长期债务筹措难度加大，短期债务大量增加，结果信贷偿还期缩短进一步导致信贷总额上升，1980年代初拉美国家外债总额已居第三世界之首。

然而，1970年代以后，全球经济格局正在逐步发生变化，布雷顿森林体系崩溃、两次石油危机、各国经济增长的动力衰竭、发达国家经济滞胀等。国际经济环境已根本改变，拉美国家并没有嗅到危险的味道，相反继续对外举债，把进口替代工业化战略发展到了极致。1973年始至1982年是拉丁美洲举债增长的起迄点，这短短的10年中，拉美国家债务规模迅速增加接近极限，信贷成本大幅增加，采用浮动利率使还本付息大幅波动，国际收支状况脆弱以至于难以继。1982年8月，墨西哥中止偿付债务，拉美债务危机彻底爆发，进口替代工业化失败，经济进入长期停滞，拉美国家落入了“中等收入陷阱”。



的总目标，看是否完善和发展中国特色社会主义制度，是否推进国家治理体系和治理能力现代化。如果有些改革、有些政策，只顾一时而忽视长远，针对一事却违背了基本规律，就会离改革总目标渐行渐远。人类社会的进化同生物进化有相似之处，遵循着一定的法则。适应与僵硬、专业与粗放、自主与从属、凝聚与松散，是考量国家发展程度的重要指标。不断增强对环境变化的适应性，加强国家治理体系的专业性设计和专业能力提升，培育并发挥制度自治、自主及自觉的功能作用，凝聚并服从于制度的使命与责任，不断推进新制度的发展完善，唯有深化改革。

坚定道路不折腾。改革开放40年，是中华民族团结奋斗的40年，是坚定道路不折腾的40年。40年里，无论是来自外部的挑战，还是内部的风险，都未能从根本上颠覆我们的战略意志和战略道路，都未能阻止中国人改革开放前进的脚步，却进一步坚定了全民族的道路自信、理论自信、制度自信和文化自信。坚定自信，一方面要沉着冷静，泰山压顶不弯腰；另一方面要善于发现问题、破解矛盾，勇于自我革命。前进的道路不会一帆风顺，当前世界格局多极化走强，全球治理秩序不确定性、不可预测性加大。在一个变迁的世界中，要保持走中国特色社会主义道路的决心，我们要注意防范路径依赖，努力去拥抱新时代的新曙光。中国特色社会主义道路是不断从现代科技创新中汲取新动力新因素的道路，是引领中华民族激发创造动力、迸发创造活力的道路。逆水行舟，不进则退。在实现“两个一百年”奋斗目标、实现中华民族伟大复兴的征程上，我们要坚定道路不折腾。

（作者系原中央党校副校长）