

智利公投 敲響拉美新自由主義喪鐘

向駿

致理科技大學國貿系教授兼拉丁美洲研究中心主任

10月25日智利舉行修憲公投，78.27%選票贊成修改1980年由軍政府制定的憲法，此一結果可能敲響新自由主義在拉丁美洲的喪鐘。

2019年10月6日智利首都聖地牙哥市早晚高峰期地鐵票價由800智利比索(約合新台幣34元)漲至830比索(約合新台幣35元)，未料如此小幅的漲價引發青年學子抗議的示威遊行演變成破壞地鐵站和縱火等暴力行為，10月19日凌晨皮涅拉總統宣佈聖地牙哥市進入緊急狀態，持續兩個月的抗爭造成的損失高達14億美元(約合新台幣402億元)，12月23日皮涅拉(Miguel Sebastián Piñera)總統宣佈於2020年4月26日舉行公民投票決定是否修改軍政府時期的憲法，受新冠疫情影響延至10月25日舉行。

去年10月14日皮涅拉接受英國《金融時報》訪問時曾表示「阿根廷和巴拉圭已經進入衰退，墨西哥和巴西陷於停滯，秘魯和厄瓜多爾正在經歷深刻的政治危機，在這方面，智利看起來像一片綠洲。」稍後皮涅拉更親自撰文表示「將竭盡所能不陷入民粹主義。」首都地鐵漲價引發長達數月的動亂證實皮涅拉過度樂觀。本文從政治、經濟、社會三個層面分析動亂根源，並探討其在國內、區域和全球可能產生的影響。

政治根源：新自由主義

《經濟學人》拉美專欄認為「新自由主義和左派民粹主義之間勢同水火導致學術界的辯論日益激烈。拉丁美洲既需要競爭的市場，更需要國家有效的分配，亦即需要一個新的社會契約。」智利迪亞哥波塔雷斯大學(Diego Portales University)教授那碧亞(Patricio Navia)則認為「動亂既非智利百姓對恢復民主後經濟模式失望的指標，也非國際左翼民粹企圖顛覆右翼政府的陰謀」，背後三個嚴重的問題是經濟太依賴銅業、貧富不均太嚴重及日益惡化的政治體系。

曾任聯合國、世界銀行、亞洲發展銀行顧問、現任劍橋大學發展研究中心主任韓裔學者張夏準 2007 年在《富國的糖衣》一書中曾以「壞撒瑪利亞人」(Bad Samaritans)形容富裕國家的虛偽，他指出「由美國領軍的富國掌控國際貨幣基金組織、世界銀行，以及世界貿易組織等國際經濟組織，也就是所謂的『邪惡三位一體』(Unholy Trinity)居間調停。這些富裕國家政府以金援預算和進軍其國內市場為餌，誘使開發中國家採取新自由主義政策。」智利正是其中之一。

1973 年智利政變之前擔任智利大學(University of Chile)社會經濟研究中心(CESO)主任的巴西社會學家多斯桑托斯(Theotônio Dos Santos)在《從恐怖到希望—新自由主義的興衰》(From Terror to Hope — Rise and Fall of Neoliberalism)書中論及法西斯式和准法西斯式的強權暴政跟新自由主義在意識形態和政治上進行的控制之間的關係時直白地說：「芝加哥大學那幫缺德的傢伙們找到的第一個政府是智利政府，該政府憑藉奧古斯都·皮諾契的法西斯統治將他們引進了極其重要的經濟領域，這並非是種巧合；而滿世界到處吹捧他們的柴契爾和雷根政府跟其本國工會運動發生激烈衝突，就更不是巧合了。」

1975 年《紐約時報》專欄作家劉易士(Anthony Lewis)曾謂「當然，任何一個政治或經濟理論都可能被人曲解誤用。但是如果只有芝加哥學派經濟理論在智利實施必須以高壓統治為代價，那它的作者是否應該負起某種責任。我們對於學術界扮演的社會角色，不免心有所危。」諾貝爾經濟學家約瑟夫·斯蒂格利茨(Joseph E. Stiglitz) 2019 年指出「新自由主義相信市場是通往共同繁榮的最可靠道路，這樣的信仰在今天已經奄奄一息了。陷入這種境地也不是沒有道理的。對新自由主義和民主信心的同時減弱既非巧合也非單純相關。新自由主義已經破壞民主近 40 年了。」軍政府結束 30 年後，智利選民總算有機會終結新自由主義。

經濟根源:涓滴效應

2012 年過世的政治經濟學家赫緒曼(Albert O. Hirschman)在 1958 年出版的《經濟發展策略》(*The Strategy of Economic Development*)一書中曾探討到「涓滴效應」(trickling-down effect)。涓滴效應認為政府對富人減稅與提供優待政策可改善整體經濟，最終會使社會中的貧困階層也得到生活上的改善。該理論反對以徵稅手段減少社會的貧富差距，也反對救助貧窮階層，但常被用於諷刺供給面學派或自由市場。斯蒂格利茨抨擊，無論窮國或富國，精英階層都聲稱他們以「實

證研究為基礎」所承諾新自由主義政策會導致更快的經濟增長，而這些福利也將源源不斷導致包括最貧困階層在內的所有人都能過更好的生活。但 40 年後反映結果的資料卻是：「增長已經放緩，而增長的成果絕大多數都流向了極少數最高階層。隨著股市飆升而工資停滯不前，收入和財富都在向上聚攏，而不是向下流動。」斯蒂格利茨質疑涓滴效應是否存在！

《紐約時報》專欄作家羅傑·科恩(Roger Cohen)對涓滴效應反思如下，「10 年前，世界陷入了全球金融危機的泥潭。那些對此負有責任的人逃之夭夭。今天的造反是有罪不罰和不公平的產物。」2019 年智利動亂根源之一與低端人口未能感受「涓滴效應」有相當關連。

社會根源：隧道效應

美國皮特森國際經濟研究院(Peterson Institute for International Economics)資深研究員波利(Monica de Bolle)認為，2019 年拉丁美洲爆發連鎖性社會動亂最佳的解釋是「隧道效應」(tunnel effect)。「隧道效應」由赫緒曼於 1972 年提出，系指在某種條件下人們不致因別人捷足先登而憤怒，但如果長時間未能移動，就可能轉而變得不耐煩甚至憤怒了。赫緒曼認為當國民處於經濟增長的環境中會產生對自身收入增加的預期，這長期的美好遠景填補了對短期失落的空虛和憤怒。「只要『隧道效應』持續，每個人都認為會更好，但其容忍是有期限的。如果貧富差距未如預期縮小有可能釀成為災難。」

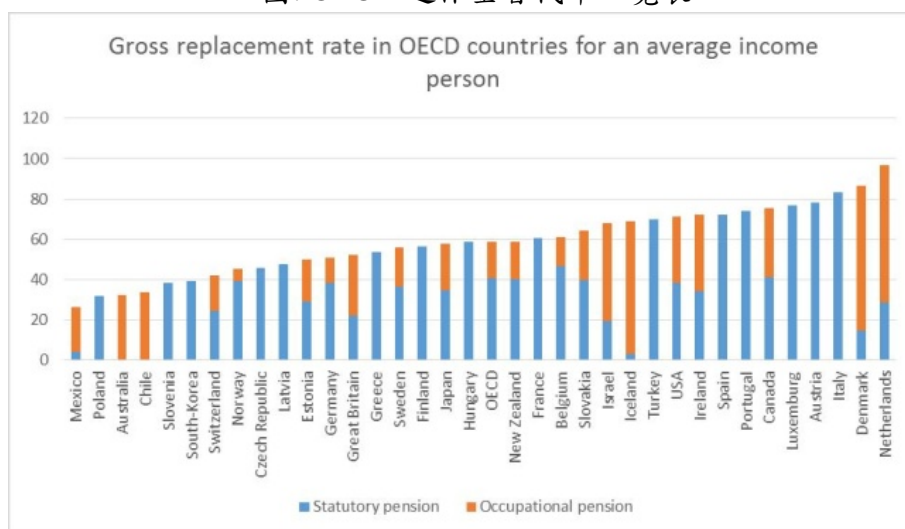
波士頓大學教授海涅(Jorge Heine)認為引發智利動亂的原因之一是「公共挫折感」(public frustration)，而罪魁禍首就是從 1980 年底建立的私有化退休金制度。探討案例前得先從傅利曼 1970 年在《紐約時報雜誌》發表的一篇題為「企業的社會責任就是增加自身的利潤」(The Social Responsibility of Business Is to Increase Its Profits)的文章說起。

傅利曼那篇知名的文章指出，企業經營者的目標只有一個，就是為股東獲取最大的利益，執行長不該為「提供工作、消除歧視或避免污染環境」而操心。公司的高階主管沒有為所欲為的自由，他們只是股東雇用的員工。如果他們在閒暇時用自己的錢做慈善工作，那是沒問題的。但在工作時，他們必須責無旁貸地為股東獲取最大利益。他甚至認為那些為員工與社會操心的執行長是在「鼓吹純粹的社會主義」。

1981 年起智利軍政府對養老金制度進行私有化改革，儘管改革具有積極意義，但仍存在覆蓋面小、管理成本高等問題。巴綺蕾政府尋求提高最低養老金和讓所有婦女享有養老金，並將社會保障擴大至年輕人。為此智利政府建立了一個監管養老金管理公司的體系，並創建了一項穩定的互助基金。2008 年 1 月政府還通過法案建立一個由國家財政資助的養老金體系，旨在彌補私人養老金制度在覆蓋面、效益和透明度方面存在的缺陷。

養老金私有化建立之初宣稱參保者可領到退休前薪資的 70%(替代率)，但根據 OECD 的統計，2017 年的替代率未達 40%，低於 OECD 國家平均的 58.7% (詳見下圖)。以 2018 年平均值為例，男性可領到 15 萬披索(約美金 200 元)，女性可領到 11 萬披索，僅為最低工資的三分之一。由於養老金過低引發的強烈「相對剝奪感」為 2019~2020 年動亂原因之一，因此皮涅拉總統於今年 1 月 15 日承諾提出養老金改革方案。7 月中旬智利政府宣佈了一系列措施援助受疫情連累的中產階級克服危機。

圖: OECD 退休金替代率一覽表



資料來源: OECD Pensions at a Glance

2017. <https://www.etk.fi/en/the-pension-system/international-comparison/pension-levels/>

影響

智利公投至少有以下三個層面的影響。就拉美區域層面而言，太平洋聯盟(Pacific Alliance)的前景恐難樂觀。2019年起拉美左右對峙方興未艾，2020年2月墨西哥左派總統羅培茲(Andres Manuel López Obrador)在每日晨間記者會上對國內治安敗壞曾回應如下，「墨西哥社會逐漸沉淪與新自由主義模式有關。」9月21日他更抨擊國內兩份具影響力月刊(*Nexos* 和 *Letras Libres*)的主編「是整個新自由主義期間知識份子的領袖」。新自由主義模式似已成為墨西哥執政不力的替罪羔羊，兩國之間對發展模式認知的齟齬，恐不利於太平洋聯盟未來發展。智利公投將成為觀察新自由主義在拉美發展前景的窗口。

就全球層面而言，勢將導致企業社會責任變遷。《金融時報》社評指出「在新型冠肺炎影響到各國經濟之前，商業領袖們就已承諾會提倡一種新型的、更具人文關懷的資本主義。代表美國一些最大企業首席執行官的機構『商業圓桌會議』去年表示，將摒棄『股東至上』(shareholder primacy)的信條—該信條在過去50年來驅動資本主義。相反地，企業應該考慮其他利益相關者。」「世界經濟論壇」創辦人兼執行董事長克勞斯·史瓦布(Klaus Schwab)在「後新冠資本主義」(Post-COVID Capitalism)一文中也指出，「重新思考資本主義必須重新思考企業的意義。」這是資本主義國家應該從智利公投記取的重要教訓。

對臺灣而言，韓裔學者張夏準的觀察值得警惕。2020年他為《富國的糖衣》再版寫序時指出，「我先前提到，在富裕國家中，許多被新自由主義『遺棄』的民眾引發暴動，但就連智利、哥倫比亞和黎巴嫩，即一般公認新自由主義政策相對成功、社會接受度也高的國家，近來居然也出現政治動亂與暴動。臺灣是迄今避免大規模實施新自由主義政策的少數國家之一。然而，即使是在臺灣，國家經濟的未來也日益嚴峻。」本屆立法院在深綠意識鮮明的立法院長游錫堃主導下已展開憲改工程，期待立法諸公能審慎而為，否則臺灣恐將持續向下沉淪。

(本專欄文章作者意見不代表論壇立場)