

在当今全球化的世界，对那些正式当选或获任且被寄予厚望的官员们来说，制定经济政策不啻为一件苦差事。不过，玛利亚·拉莫斯早在20世纪80年代就开始为南非草拟各种宏观经济政策了，她那时是一个在当时属非法的组织的秘密成员，曾偷偷携带宣传简报奔走于各大洲。当然，这只是她奋斗历程中的一段篇章而已——她那时正准备供职于南非首届多数派政府。该政府自1994年上台伊始，就面临着一个令人头痛的难题，即如何利用这个长期疲软的经济体中的资源来满足刚刚获得选举权的民众的企盼和要求。

在该政府执政一年后，拉莫斯便成为其中一员。那时，政府意在恢复财政可持续性的举措开始遭到既得利益集团和一些开销巨大的政府部门的抵制。拉莫斯起初就任财政部负责财政计划事务的副司长，继而升任司长。对实用性理论的精通和对中立分析的偏爱，使她完全有能力为急需可行性建议的经济部长们出谋划策。

拉莫斯早年曾求学和从教于金山大学——那是孕育南非自由思想的摇篮。那段不甚安分的经历为她打下深厚的政治基础，使她成为多数派执政的拥护者并为之奔走呼号。当年那种进步性的政治天分与她日后作为研究者、商业银行经济专家所付出的种种努力相结合，便赋予她一种不容小觑的力量。任何企业或团体只要敢于驾驭这种力量，即有立竿见影之效。而组建南非首届多数派政府的非洲人国民大会（简称非国大，英文缩写为ANC）便恰到好处地发掘了拉莫斯的热忱。

### 单刀直入

当她1978年初涉职场，进入一家商业银行时，人们就初次领略了拉莫斯单刀直入解决问题的方式。这位女强人出生于葡萄牙里斯本，六岁时随全家迁到南非，随后在距约翰内斯堡60英里的一个小镇就学。“当我进入那家银行时，听说他们会提供可观的奖学金；但当我提出申请时，却被告知那奖学金并不面向女性，”拉莫斯回忆说，“我认为那很不公平，便据理力争。最终，银行管理层发生人事变动，同时也改变了这一游戏的规则。至此，我已为此与银行交涉了近五年，其间一直申诉到总部。他们认为我总在添乱，于是改变了规则，使我成为首位获得那份奖学金并被送往大学学习的女性。”

在金山大学（简称金大），拉莫斯深受激进主义政治思想的影响，而这也深刻改变了她。时值20世纪80年

# 秘密干将

Simon Willson对玛利亚·拉莫斯的采访



代中期，南非正面临国际制裁，国内也在酝酿着更大规模的、旨在结束少数白人统治的激进运动。“在那个政治白热化的年代，我来到了金大，并或多或少地受到影响，对政治当然也变得异常敏感。毕业后，我已很难再返回银行的岗位。”她于是重回学术圈，做起了经济学讲师，同时与非国大来往密切。这一政治运动组织如今已是南非的执政党，但其在20世纪80年代还属非法，或者说是受国内法律取缔的团体。在金大、南非大学和伦敦政治经济学院（LSE）任教之际，拉莫斯秘密地加入了非国大的经济团队。

“作为非国大经济政策小组的一员，我满怀热情地做了大量工作。在非国大被解禁之前，我花了大量时间奔波于约翰内斯堡和各地之间，从事各种政治活动。非国大的很多经济政策文件都是我们在国外写就的。”不过时至今日，拉莫斯仍对那些文件的写作地点讳莫如深。1990年，非国大得以解禁，其实际领导者纳尔逊·曼德拉获释，其他官员也做好了管理政府的准备。“那真是大快人心之时：我们得其位、谋其政，一切百



废俱兴；我们一路奏凯，将非国大的零散文件整合成统一的政策纲领，以便其届时发挥应有的作用。作为某政策小组的一员，我曾参与草拟过渡宪法中关于财政的一章，其中也包含对中央银行放权的内容。”

## 双重角色

拉莫斯仍旧扮演着双重角色，只不过这次是公开的。“我经常往返于伦敦和约翰内斯堡，在教学和谈判工作之间不断切换角色。我曾一度一边给优等生讲授货币理论，一边就中央银行独立性的条款与相关方谈判，这对我与那些学生来说都是一段令人激动的岁月——等到我们指点江山之时，政府已有一套成熟的工作和思维机制。当然在那时，我们没人知道何谓‘管理政府’。”

1994年4月，非国大赢得南非首届多种族大选，并组建该国首届多数派政府。拉莫斯在完成先前使命后——至少她是这么认为的——回到了伦敦政治经济学

院（LSE），下决心就她对中央银行独立性的研究成果攻读博士学位。不过她在非国大的那些老同僚们却希望这位作风犀利的政策规划者重返政治圈，并正式邀请她到新政府的财政部任职。对此，她并未瞻前顾后。“面对曾经全力以赴的事业，确实难以言别，也许我低估了这种难处。”事实的确如此，她至今仍未读完博士。

时任副财长的亚力克·欧文将拉莫斯招致麾下。“甫一上任，我便开始寻找拥有本国政策框架制定有经验的人，而就在此时我找到了玛利亚，”欧文回忆道，“作为一名资深政策制定者，她曾参加过不少政府过渡会议，同时又拥有银行从业经历，不啻为上佳人选。她已和我们大多数人共事良久，对她我大可放心。”

初入政府，拉莫斯对眼前的一切深感震惊。“当时的南非政府真是一团糟，简直令人难以置信。我们的财政命悬一线，教育支出仅勉强高于债务偿还支出，各种举措近乎杀鸡取卵。如果按着这种情况发展下去，有人预测，在两年之后情况会发生逆转——届时我们的债务支出将高于教育支出；而在南非这样一个国家，情况恰恰应与之相反。事实上，我们需创造财政空间，以对教育、医疗和社会基础建设等领域给予更多支出，而非将有限的资金过多用于其他方面。基本的理性告诉我们，只有适时而果断的决策才能实现上述目标。而南非备受瞩目的一点，正是有一个决策果断、在天降大任之时毫不畏缩的政治领导层。”

从此，拉莫斯有了用武之地。幕后须有人草拟那些果决的、能确保财政稳定的政策建议，并将其呈递给政府行政部门。作为财政部的司长，这一重任便落在她的肩上。“作为公职人员，我们的职责是将政策建议呈递给部长和内阁，并预备不同的选择、推测可能的结果。从税收角度看，南非能够奠定坚实的基础，改革其税收服务体系，使财政治理机构各得其所，也能将其财政支出模式从债务偿还转变为实际、正确的社会福利投资。我经常思忖，南非人也许未必能理解——一个国家要在短期内做到以上几点，何其难矣。”

图表显示，20世纪90年代南非财政调整的规模可见一斑——从1994年非国大上台时的政府结余为GDP的-5.7%改善至2007年的小幅财政盈余。考虑到政府所做的一长串支出承诺，这一成绩在政府试图实现其竞选承诺时显得尤为重要（见专栏1）。拉莫斯和她的同事们为政府支招，帮助其为“重建与发展计划”筹措资金，同时尽量缩紧财政，力求在近十年内稳步实现预算平衡。这一计划正是非国大当年的竞选纲领和最终赢得大选的决定性因素。

“我的工作就是聚集、留住一批真正的谋士，”拉莫斯回忆说，“很多人如今仍然在职。我们同时也改变了人们对担任政府公职的看法，即政府是个术业有专攻、令人厚积薄发的地方。我们取得的成绩越大，下一

## 经济增长之路

南非新政府很快得出结论：若无稳定的财政，其雄心勃勃的经济增长目标将无法实现。

(占GDP的百分比)



资料来源：国家主管当局及IMF工作人员的预测。

次努力的基点也就越高。我们能做的越多，所取得的财政空间也就越大。”拉莫斯的数学实证明确地折射出一种理论，而正是在这一理论的引导下，新政府得以上台执政（见专栏2）。

## 债务管理

“我记得初入财政部时，那里还没有一套完整的债务管理方法，”拉莫斯回忆说，“我们只能从别人那里取经。年初，我们会说‘这些钱是我们将要支出的，而这些钱是我们将要通过税收取得的，其中的差额部分就是财政赤字了。’这时，我会说‘好，就看我们如何借钱了——你们觉得该在收益曲线的哪个点上采取行动？’他们会反问我‘什么是收益曲线？’于是我就会说‘拜托，收益曲线是需要我们自己绘制的，问题是我们该如何绘制呢？’但大家一时还难以理解——他们只是简单地将所举债务除以12罢了。”

当时，财政部每月掌管着80亿—100亿兰特（约合11亿—14亿美元）的应急准备金作为缓冲资金。这笔钱就存在中央银行的账户上，没有一分钱的利息。政府一面大举借债、支付大额息票，一面眼瞅着一捆捆现金收益闲置在那里。“那简直是疯了，”拉莫斯对此仍颇有微词，“我说：‘你们难道不曾听说过现金管理？不妨慎重地试行一下，这样大家便无须抓狂。’我们首先将用于缓冲的现金额减为每月10亿兰特，进而减至每月约2.5亿—3亿兰特。仅靠这一项便能节省相当可观的成本。这么做并不需要艰深的理论背景，这是最基本的做法。”

然而，对于刚刚上台执政并致力于纠正种族隔离时代社会经济方面诸多错误政策的南非新政府而言，这类旨在确保财政可持续性的举措该如何顺利实施呢？对一个失业率居高不下、城市人口迅速膨胀的国家来说，预算平衡这一目标是否真的无懈可击？欧文曾在政府内部

听闻上述疑问。“我们常被指责为守旧、推行新自由主义举措，但这种观点出现在南非这样一个存在共产主义政党和强大工会的国家，实则情有可原。有许多人认为玛利亚亚作为一名财政专家太过守旧，而在给非国大制定政策时又偏向右翼立场。事后想想，大家都会认同我们所选择的道路是正确的。”

前非国大政府经济规划部门的领导者、南非储备银行前行长提托·姆博维尼也认为，在政府全力推行非国大广泛的经济政策的过程中，拉莫斯发挥了重要而实际的作用。姆博维尼还为非国大执政以来的政策做了进一步辩护。“我们认为，一个中左派政党需推行保守的宏观经济政策，因为选民往往对我们缺乏信心。如果你谋求建立一个更稳健的经济政策框架，后果很可能是千夫所指。直到一二十年后，人们方才认识到这些政策的益处。可以说，南非从我们早期的政策框架中获益良多——也正由于这个原因，南非安然度过了全球经济危机。”

宣扬财政清廉的优越性近九年之久，见证着预算不折不扣地朝平衡这一端移动，拉莫斯在2003年底已做好

### 专栏1

## 竞选承诺

在南非1994年首次多种族大选之前，非国大提出了名为“重建与发展计划”的竞选和施政纲领，其中涉及的政府支出目标包括：

- “到2003年，全体居民住上体面、交通便利的经济适用房；
- 在两年内，实现每人日均20—30升的清洁饮用水供应量；
- 到2000年，为超过250万家庭、所有学校和诊所实现全天候供电；
- 所有南非国民可以使用先进、廉价的电话系统；
- 全国公共交通系统将在安全度、便捷度和定价等方面得到进一步完善；
- 政府将建设一个全国性的医疗卫生系统，使人们病有所医；
- 为所有南非居民提供新的社会保障和福利体系。”
- 该计划还具体探讨了实现上述计划的经费问题，并作出如下规定：
  - “该计划的大部分相关支出都不是新设的：合理布局现有体制将提高资源的使用效率；
  - 必须强化金融部门的职能，使之能调动更多的资源投入计划的各项任务中；
  - 必须保证电气和通讯行业能自行筹措资金；
  - 经过完善和改革的税收系统将在不提高征税级别的前提下，增加税收收入。”

转换角色的准备。南非国有运输企业Transnet当时正在招聘首席执行官。就像她在财政部所大力倡导的那样，拉莫斯这一次又能在效率低下的官僚机构推行同样的市场性改革。

拉莫斯将国有企业商业化的原则带到了Transnet。她着眼于用企业经营方式管理这家半国营集团，要求它具有高效率——正如人们对私营企业所期望的那样。她反复灌输这样一种理念，即公司只认可最高水准的运输服务、经营绩效、透明度和责任心。她要求员工效仿上市公司的工作方式，学习后者在面对私人股东时所表现出的责任感。

“唯一不同的是，Transnet是国有企业，其股权收益的一部分要用于回报社会，”拉莫斯评述道，“这一点在基础建设的投资周期上体现得最为明显。比如作为一家国有企业，其投资铁路基础设施建设的回报期要长于上市公司。”

专栏2

## 果断决策

玛利亚·拉莫斯和她在财政部的同僚们需在不影响财政稳定的前提下，向南非内阁和部长们提供实现经济目标的可行办法。拉莫斯介绍说，这都是些实打实的办法，绝无半点虚假成分。

“1996年，我们必须出台一项合适的财政政策来向国民表明，只有据此施政才能实现经济稳定增长6%的目标。这也是我们的起点。大家一贯认为，要推动经济增长、解决就业问题、实现再分配，就应削减财政赤字。但这并非我们所关注的问题——真正的着眼点在于，要实现6%的经济增长目标，我们究竟需要做些什么”。

“我们很快便得出结论：没有稳定的财政，实现6%的经济增长无异于痴人说梦，因为你不可能从别人那里找到解决金融危机的出路。我们不想向IMF寻求帮助——我们认为那不是个长期的解决方案——虽然我们一度准备那么做。南非没有储备金——事实上，我们的储备头寸为负值，因为我们过去的远期净敞口头寸高达260亿美元。我们的债务占GDP的比率约为50%。我们偿还债务的成本之高，已经到了不可持续的地步。因此，我们的财政状况已岌岌可危：那些衡量指标毫无意义”。

“因此，要实现这样的经济增长速度，你必须巩固经济基础。财政的可持续性虽很难实现，但却容易失去。这就是我们摆在政府决策者和内阁面前的事实。我必须承认，面对如此棘手的问题，从总统到一般决策者，我从未听到其中任何一位说‘不，我们不能这样做，这会使我失去民心。’在政府任职期间，令我印象深刻的一点就是包括总统在内的各级官员都强调‘且不管如何任重道远，怎样做才对我们国家最为有利？’时至今日，我们还能从当年那些投资中获益”。

## 私营部门

在政府部门和半国营企业工作一段时间后，拉莫斯于2009年年初重返私立银行界。如今她已成为南非最大的结算银行——南非联合银行的首席执行官。她在作风严谨的政府财政部和半国营半私营的运输业巨头Transnet中表现出的出色商业才干和原则性，如今在一个完全由利润驱动的私营部门中得到充分展现。

拉莫斯尖锐地指出，在全球金融危机中，很多强大而领先的经济体中的银行机构饱受金融动荡的摧残，而南非的银行却并未受到与之相关的影响。她认为并不能把这点“归功”于运气或地处一隅。“与美国、英国和欧洲一些国家的银行不同，我们的银行并未受到此次金融危机的过分冲击，这主要归功于我们拥有一个主动性较强的监管体系。南非的监管机构一直对银行的资本金要求密切关注，并先于许多国家的监管机构提高了对资本金的要求。南非前瞻性地提早12个月便开始关注资本金要求，同各家银行就提高资本金要求展开对话，并密切关注杠杆率的情况。”

拉莫斯承认，南非在过去50年中对汇率保持着不同程度地控制，这意味着公司或个人无法利用近几年炙手可热的金融工具来操控市场。“我们也曾采取宏观调控和市场调节双管齐下的策略，而最后却得以形成一个非常坚实的监管环境”拉莫斯说。对于南非银行之间的竞争受到限制这一看法，她予以反驳：“这取决于你们如何定义‘竞争’这个概念，在我们市场的各个部门都存在竞争关系。在刚进入市场或中期阶段，很多银行凭借先进的技术和对市场的充分了解，获得可观的利润。就市场空间竞争而言，它们的确可以跟我们的四大结算机构一较高下。”她还进一步批评了大型外资银行扩大投行业务的举动。

拉莫斯还是经济学名誉教授。她如今已婚，丈夫是南非前财长特雷弗·曼纽尔。她在这对权力夫妻搭档中扮演着不可或缺的角色。虽然南非政治和社会有时会出现一些不稳定现象，但这个国家相对稳定的经济状况令他们深以为豪。在去年《财富》杂志公布的“全球最有权力的50位商界女性”榜单中，拉莫斯排名第九——对她这样一位像经营企业那样为一国政府和一家半国营企业鞠躬尽瘁的人士而言，这足以令人欣慰。■

Simon Willson是《金融与发展》的高级编辑。

参考文献：

African National Congress, 1994, *Reconstruction and Development Programme*. [www.anc.org.za/rdp/index.html](http://www.anc.org.za/rdp/index.html)