

从双轨制到单轨制：古巴货币政策改革及其影响简析

唐永艳

2021年新年伊始，古巴正式启动货币改革。本次改革的主要内容是取消双轨制货币和汇率体系。自1月1日起，废除“可兑换比索”¹ (peso convertible, CUC)，保留古巴比索 (peso cubano, CUP) 并使其成为该国唯一的法定货币，汇率定为1美元可兑换24古巴比索。² 货币与汇率的并轨使得古巴二十八年(1993—2021)双重货币模式的历史进入到新阶段。

彼时古巴正处于自2012年委内瑞拉经济援助链减弱以及疫情之下美国封锁加剧的极端结构性赤字中，2019年新冠病毒的全世界大流行使国家支柱产业旅游业破产，财政赤字占国内生产总值的8.1%。³ 更为雪上加霜的是，2021年1月古巴卫生健康部门通报疑似南非变异病毒传入古巴，1月份以来几乎每日确诊病例过千。仅2021年1月份确诊人数就超过了2020年确诊总数，防控疫情支出更是让古巴财政部门捉襟见肘。

此外，自2020年3月份古巴发现疫情以来，缺乏进口物资使当地民众过着水深火热的生活；2020年12月底货币改革的初步措施中，电费涨幅将近500%，加剧了人们的不满。古巴民众打破了“房间内政治”⁴ 的习惯，对政府措施的不满充斥在社交网络“脸书”的公共讨论空间；一直以来以“一体制”有效管控著称的古巴政府办公楼门前，仅在1月份就发生了多次对新宪法不满的小规模民众抗议。在国内态势如此恶劣的情况下，货币改革为何还势在必行？本文结合笔者2019年9月—2020年10月在古巴的田野调查，尝试分析双重货币模式给古巴造成的影响，并探讨货币改革将从哪些方面缓和古巴社会矛盾。

一、从经济美元化到货币统一：双重货币政策二十八年简史

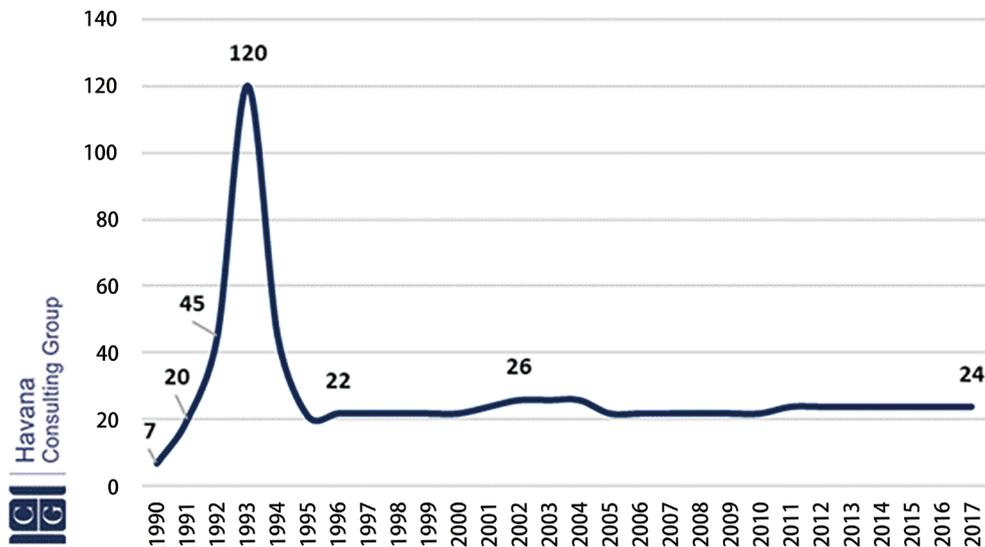
古巴双重货币政策是特殊历史条件下的产物，二十八年来其发展始终交织在国内外复杂的政治经济环境中，经历了从一项“不可替代”的救国政策到国家为了经济发展必须将其废除的复杂历史。1991年12月苏联正式宣布解体，随后第二年便撤去了对古巴所有的经济支持。在极其恶劣的政治经济环境下，一些观察家曾预言这将是“卡斯特罗最后的时刻”，古巴社会主义革命和卡斯特罗政权将走向终结。⁵ 1991年，古巴政府召开“四大”提出了一系列“自救”决议，其中提出了以“部分经济美元化”政策来筹集外汇，以填补国内巨额赤字并开启经济复苏计划。1993年，国家正式立法使美元在国内流通合法化并建立外汇市场，由此开启了双重货币经济模式。⁶

虽然古巴从未像欧洲国家那样在政治上融入苏联，但它在经济上确实严重依赖于苏联，这使得苏联解体对古巴造成了致命打击。自1959年古巴革命胜利以来，古巴政府将占国家经济总量95%的美国企业国有化⁷，表明不愿再沦为美国的“傀儡政权”。这一举“激怒”了时任美国总统的约翰·肯尼迪。1962年美国下令开始对古巴实施全面禁运法令，包括经济、金融封锁和贸易禁运等，试图通过切断其他国家古巴的食品和物资供给以瓦解卡斯特罗政权。1972年，美国收紧禁运政策，古巴正式转向苏联和东欧社会主义联盟，成为经济互助委员会(The Council for Mutual Economic Assistance, Comecon)的成员。基于联盟经济一体化的属性，每个成员国在商品共同市场中生产最适合自己的商品，并依靠盟友间贸易获得其余商品。古巴在其中扮演的角色是专门向成员国出口糖、柑橘和镍，其它产品几乎都依赖于从苏联盟友中进口。据统计，在1986—1990年期间，苏联的支持以及商品共同市场的补贴平均每年达43亿美元，占古巴国民生产总值的21.2%。⁸ 到1990年代，苏联提供了古巴大约70%的进口，购买了古巴70%的出口。⁹

高度依赖型经济使古巴在苏联解体之后倍受打击。仅在1990年至1993年间，古巴出口下降了80%，进口下降了75%。¹⁰

古巴人将这段时期称之为“特殊时期”(el periodo especial)。¹¹从经济指标上来看,自1990年9月苏联解体,直到2004年国内生产总值和其他经济指标才恢复到1989年前的水平;从主观社会指标¹²上来看,由于饥饿和恐惧萦绕人们的生活,古巴社会普遍呈现出物质匮乏感和精神虚无感,公共交通停止运行和长达16小时的轮流停电使人们生活陷入了黑暗和停滞。甚至在将近三十年后,当笔者向当地民众询问相关问题时,人们对这段往事还历历在目——“所有的胖人都瘦了,瘦人都皮包骨了”成为这一时期普通人的生活写照。

图一 1990—2017年古巴比索与美元的汇率变化



图片来源:Havana Consulting Group,

<http://www.thehavanaconsultinggroup.com/?AspxAutoDetectCookieSupport=1>

作为一项紧急货币政策,1993年古巴政府采取的“部分经济美元化”措施在特殊时期里起到了极大调配作用。在双重货币模式下,古巴公司被分为高度二元化的市场,古巴政府根据可控和非可控因素将国内市场划分为以美元运作的外币交易市场及以古巴比索运作的本币交易市场,在国家管控中,美元逐渐在古巴经济中担负起了支付手段、记账单位和价值储备的功能。¹³与货币改革相关的经济措施使得古巴打开国门重新参与到新的世界经济体系中,到2001年,国家财政赤字稳定在2%至3.5%之间,古巴比索升值后汇率一直在19古巴比索兑1美元上下浮动(1990年至1993年,平均财政赤字达24.9%,汇率为120古巴比索兑1美元)(见图一)。

2003年经济的恢复使卡斯特罗宣布古巴结束特殊时期的经济困境。2004年为恢复本国货币功能以及应对美国加紧封锁,古巴境内流通的美元被可兑换比索取代,中央银行对外汇进行管制,确保每1单位可兑换比索就有1单位美元的外汇储备,流通的美元现金需要征收10%的“美金惩罚税”(penalización de dollar)。¹⁴这一过程被视为是恢复古巴比索作为唯一货币标志的过渡阶段,政府期望在此措施下先实现经济全面增长再实现货币统一。¹⁵然而在实践过程中,由于存在着意识形态与经济发展之间的斗争,国家为了能够保持“社会主义经济”与“资本主义经济”两者并行发展的状态,制定了一系列经济措施,例如在三种货币(美元、可兑换比索、古巴比索)流通的不同领域设定了多种汇率等,进而造成了经济市场运行扭曲、社会分配不公等多重问题。

2008年2月,主张经济改革的劳尔·卡斯特罗(Raúl Castro)接任菲德尔·卡斯特罗(Fidel Castro)成为古巴国务委员会主席。在此时期,古巴经济正遭受着全球经济危机的冲击以及国内干旱和飓风等极端气候的影响。在劳尔的努力下,古巴经济在困难时期仍取得了一定的发展,新增近60万家小企业,多达40%的劳动力在私人企业中有正式或非正式职位¹⁶,但双重货币的问题依旧悬而未决。2018年劳尔卸任后,新任主席迪亚斯-卡内尔(Miguel Díaz-Canel)沿承着劳尔未完成的目标,以发展多元化贸易关系、鼓励外国投资和古巴开放私营部门等方式试图打破古巴经济停滞的处境,从而实现古巴的现代化进程。2019年是对古巴有重大意义的一年,古巴重新制定宪法,提出国家应该集中全力解决公共部门规模过大、生产力低下、工业资本化、农业生产不足等问题。¹⁷2011年古共六大《党和革命的经济社会政策纲要》中提出的取消双重货币政策终于被提上了

日程。它一改传统上认为的只有在实现经济全面增长之后才能统一货币体系的固有观念，而是将货币改革作为发展生产力、实现经济增长的前提。¹⁸

纵观古巴近三十年的经济变革，其目标始终是希望古巴经济走上独立且稳定增长的道路，建立抵御周期性全球经济危机和应对美国持续性经济封锁的能力。然而，由于国家经济始终沿着冷战时期留下的国际一体化模式，双重货币造成的市场分割使得国内没有成熟独立的产业链，在全球化经济中古巴始终只能发挥着从属作用。这种经济发展模式导致了古巴长期的国际收支赤字、出口单一、资金流动扭曲等问题。由此引发的社会问题日益侵蚀着卡斯特罗社会主义体制。¹⁹ 古巴国内愈发突出的社会结构性矛盾表明，政府不能指望在经济全面增长的情况下才采取货币统一措施。在2020年12月12日的圆桌会议上，迪亚斯主席说：“厘清货币系统是国家迈向经济和社会模型升级的基础……取消双重货币将使我们国家具备更好的条件来保障所有古巴人享有最大程度的权利和机会平等，进而推进我国经济和社会模式的改革。”²⁰

二、从个人到国家：双重货币政策下的重重“扭曲”

自双重货币政策实施以来，古巴人民的收入来源便因双重货币政策被分割为不同种类，滋生社会不公，并体现在收入差距上。1990年代以来，古巴国有部门员工一直领着以古巴比索发放的国家标准工资（2020年国家平均工资为44美元，约1050古巴比索）。而货币改革带来的新兴行业和汇款渠道使得一部分人开始获得更多隐性收入。比如笔者认识的一名在外资企业担任英语翻译的员工每个月除了拥有国家标准工资1440古巴比索外，所属外资企业会再给予他一份200可兑换比索的工资；再比如，一名开老爷车的司机每出行一次收费20到100可兑换比索，在旅游旺季时一天甚至能够赚取到320可兑换比索；一名在酒吧工作的服务员每天收到的小费也约在5—15可兑换比索，月收入能够稳定在120可兑换比索左右。相比之下，笔者的指导教师哈瓦那大学玛丽亚（Maria）教授一个月的工资仅为1344古巴比索，约合56可兑换比索；笔者在古巴的外语教师，曾任职古巴文化局局长的艾斯蓓蕾莎（Esperanza）在职时的月收入也只是1320古巴比索，约合55可兑换比索。

双重货币体系带来的汇兑政策复杂和难以动态调整的情况也对收入差距的扩大起到了推波助澜的作用。国家在国有单位之外的行业设定了一系列汇率以保障人们收入相对公平，比如，在农民和旅馆之间的食品供销中，1可兑换比索等于11古巴比索；在支付给古巴马列尔经济特区（La Zona Especial de Desarrollo Marie, Mariel ZED）雇佣工人时，1可兑换比索等于10古巴比索；在支付给外国公司雇佣工人时，1可兑换比索等于2古巴比索；对于居民和游客来说1可兑换比索等于24古巴比索等。²¹ 然而，从相关措施上看，这种来自官方的税率调控更多的作用在于限制国内传统行业上的收入差距从而维护卡斯特罗体制下“平等社会”的理念，而不是抑制新的经济来源所造成的人们收入日渐拉大的现实。况且，这样的兑换比率设定是否能真实反映各行业实际收到和应该收到的补贴力度差异，是否能够动态反映各行业的实际情况的变化，这些都还是未知。

双重货币政策分割了市场，在日常生活中人们不得不频繁穿梭于三种市场之间，这种因果关系被进一步强化。自2003年可兑换比索进入古巴市场后，三种货币的并行模糊了国有市场和自由市场的边界，并刺激了地下市场的发展。以古巴地下市场为例，这是一个已经形成规模的高效运转市场，经营者们被称为“骡子”（mulas），他们辗转于三种市场之间进行着倒卖和售卖。以其中一条路径为例，通过不同途径积累了一定外汇的“骡子”往返于古巴与巴拿马、墨西哥、巴哈马、美国等国的自由区或批发市场之间。他们购买的货物在支付进入地下市场的税收后便能以低于自由市场的价格出售，赚取到的可兑换比索在内部又能以低于官方汇率兑成外汇，从而实现了谋利的循环。尽管人们知晓地下市场将加剧社会不公，古巴政府也出台了许多相关法律法规对这种非正式经济予以严厉惩治，但其充沛的物资和相对低廉的价格还是使得地下市场备受欢迎，有时“骡子”还会受雇主所托到国外采购。笔者在古巴调研期间，一些古巴朋友跟我坦白了“古巴处处是黑市，人人都是黑市参与者”的现状。显然，地下市场弥合了人们的物质需求和经济匮乏之间的矛盾，官方市场早已不是地下市场的竞争对手。

因此，收入分配不公不是一个货币问题，而是结构性的矛盾。政府在消除双重货币时，必须充分考虑到与之相关联的社会结构调整。2008年劳尔上任之后，古巴的意识形态斗争钟摆偏向经济建设。古巴政府在披露和分析了大量数据后发现，中央计划经济模式和国有企业控制市场的做法导致经济低效、制约古巴经济发展；双重货币政策扭曲着国民经济，使古巴陷入到严重的结构性困境中。

三、从“补贴商品”到“补贴个人”

2021年古巴货币整改在取消双重货币之外的另一项措施便是将“补贴商品”转向“补贴个人”。这种转变称为“古巴新货币秩序”，它是在不放弃古巴六十多年来的公共政策的情况下，通过薪资刺激劳工市场来实现工资在满足受雇人员需求、合理分配财富、恢复人民利益等方面的作用。²² 国家取消了绝大部分补贴制度，人均工资上涨了4.9倍，相应的退休金社保福利等项目也进行了系统的设计和调整。古巴官方通讯社(ACN)指出，相比于之前“一概而论”的工资，现行工资制度根据具体工作内容和休息制度分为32个薪金组，每个薪金组再按薪级表和每周工作小时数(44/40)分类。此外，资历和学历将与工资直接挂钩，中低水平与高级技术人员、大学毕业生以及硕士、博士的基础工资会有明显不同。

“古巴新货币秩序”也旨在推动占国家主导地位的公共部门特别是国有企业的变革，从而更加适应古巴当下的国情。自20世纪90年代以来，古巴社会主义体制中的粮食配给制度已经愈发不适宜。以大米分配为例，古巴大米严重依赖进口，国有市场中的大米通常来自于越南或巴西等国家。在与这些国家签订的外贸协议中，古巴能以较低的价格进口大米(质量通常较差)。随着收入差距加大，一些拥有较高收入的古巴人往往不屑于到粮店中领取食物，转而到自由市场中购买质量更好的大米；此外，由于古巴是高迁徙率国家，但相关办理程序又十分繁琐，一些移民他国的人如果未销户的话，其所占分配名额往往造成国家资源浪费。在笔者实地调研中发现，当占据分配名额的人没有领取食物时，粮店经营者通常会将这些食物拿到黑市高价转卖以获得额外收入；尽管仍然存在着少部分依赖国家补贴制度生活的人，但在一定程度上国家配给制度早已失去了最初制定时的意义。古巴财政部门2017年统计数据显示，国家每年在食品补贴上的支出约为7—10亿美元。²³ 近几年来古巴不稳定的经济形势使得该项政策的推行越发举步维艰。

从“补贴商品”到“补贴个人”的政策变化增加了人们对于收入的支配性，并将有助于改善黑市猖獗以及国家资源浪费的情况。2021年1月21日，古巴副总理兼古巴经济和计划部长亚历杭德罗·希尔(Alejandro Gil)表示：“货币制度改革已经取得了第一项成果，在1月18日之前已有31622名人到国有部门登记获得工作，这表明古巴的经济、国家发展都在朝着正确的方向前进，一切都在进步。”²⁴ 新颁布的工资制度更趋近于按劳取酬的方式，它有利于调动人民的工作积极性，维护社会公平和正义。

除此之外，美国古巴贸易与经济委员会主席约翰·卡武里奇(John Kavulich)也在2月7日的《金融时报》中发出了“如果古巴能够成功推动货币制度和国有部门改革，拜登政府或更愿意与古巴接触”²⁵的信号。这也预示着古巴经济体制的改革将有利于缓和美古之间的矛盾，使古巴经济有望在疫情后的新环境中有所发展。

结语

综合来看，古巴货币改革作为其社会演变的一个重要路径，将进一步牵动整个社会结构和社会生活的变迁。在维持了半个多世纪的“卡斯特罗社会主义模式”下，古巴需要新的国际环境中重新思考和审视何谓“平等社会”、社会主义体制与现代化发展之间该如何协调、在处理国内社会问题时该如何应对国际间的合作机遇等问题。对于国内的新一轮经济改革，一切都仍处于走一步看一步的状态。尽管古巴政府多次强调已经制定好全面的政策以保障货币改革的顺利进行，但在改革初期，矛盾和冲突仍旧交织其间。物资短缺和古巴比索贬值引发民众普遍不满，超出预期的通货膨胀和外资匮乏加剧着古巴的转型阵痛，改革的前景尚不明朗。而从古巴政府以每天的圆桌会议公开谈论国家发展中的问题以及在改革推进中审时度势地听取人民的意见来看，新一轮经济改革如果成功，将使人们对于国家建设有更多的归属感和参与感，从而也将更有利于推动国家经济发展。

唐永艳, 清华大学国际与地区研究院 2021 级拟录取博士生, 研究国家和区域为古巴和拉美。

- 1 1994 年国贸中心投入运作, 2004 年正式全面推广。通过采用可兑换比索作为古巴实体之间进行美元或其他外币交易的唯一支付手段, 古巴政府期望这项措施有助于加强对古巴外汇的控制。
- 2 “Tarea Ordenamiento: ¿Cómo será el camino hacia la desaparición del CUC y qué pasará con las cuentas en esa moneda?”, *Granma*, (December 12, 2020).
- 3 “Se tomarán medidas con aquellos que insisten en formar precios especulativos”, *Cubadebate*, (March 12, 2020).
- 4 在笔者田野调查中发现, 由于国家的社会舆论管控, 古巴人对于国家政治话题的讨论通常只局限于家庭内部。
- 5 Andrés Oppenheimer, *La hora final de Castro*, Florida: Javier Vergara, 1992, pp.3-12.
- 6 Vilma Hidalgo, “De la dolarización a la unificación monetaria en Cuba”, *Economía y desarrollo*, Vol.143, No.1, 2008, pp.133-164.
- 7 García Molina and Jesús M, *La economía cubana desde el siglo XVI al XX: del colonialismo al socialismo con mercado*, Santiago de Chile: CEPAL, 2005, p.23.
- 8 Perez-Lopez and Sergio Díaz-Briquets, “Remittances to Cuba: A Survey of Methods and Estimates.” *Cuba In Transition*, Vol.15, 2005, pp.396-409.
- 9 Laura J. Enríquez, “Economic Reform and Repeasantization in Post-1990 Cuba”, *Latin American Research Review*, Vol.38, 2003, pp.202-218.
- 10 *Ibid.*, pp.202-218.
- 11 古巴人用这个词来形容从 1990 年 9 月苏联解体到 2004 年国内生产总值和其他经济指标恢复到 1989 年前水平的时期。
- 12 主观社会指标是相对于反映社会客观现象的客观指标而言的。它使用综合的质量和数量标志反映人们的主观感受、人们对于社会生活的直接体验、人们对社会关系以及社会现象的主观感觉。它是通过对人们的心理状态、情绪、意愿、满意程度等进行测量获得的, 最早起源于西方的“社会指标运动”。此定义参见: 李强:《论主观社会指标及其在我国的应用》,《社会学研究》1986 年第 6 期。
- 13 Hiram Marquetti Nodarse, “La culminación del proceso de unificación monetaria y cambiaria en Cuba: posibles impactos”, *Boletín económico de ICE, Información Comercial Española*, Vol.3130, 2020, pp.69-79.
- 14 2004 年古巴政府针对美国对古巴实施的金融封锁所采取的自卫措施, 对于在国内使用的美元现金征收 10% 的税收, 其目的是为了在美国的经济封锁之下, 降低古巴金融机构使用美元时所面临的风险及成本。
- 15 Vidal Alejandro Pavel, “El rompecabezas monetario y financiero cubano”, *Boletín Elcano*, Vol.129, 2010, p.7.
- 16 数据参见古巴国家数据年鉴: <http://www.onei.gob.cu/>.
- 17 Hiram Marquetti Nodarse, *op.cit.*, pp.69-79.
- 18 Jacqueline Laguardia Martínez, “La reforma económica en Cuba tras La aprobación de La nueva Constitución en 2019”, *Revista de ciencia política (Santiago) AHEAD*, 2020, pp.225-315.
- 19 *Ibid.*, pp.225-315.
- 20 “Ordenamiento monetario, una medida con signo positivo”, *Granma*, (December 12, 2020).
- 21 “Elimination of monetary duality, an unpostponable process”, *HCG Business Intelligence Unit*, (February 21, 2019).
- 22 “¿Cómo Cuba aplicará la reforma del salario?”, *Granma*, (December 12, 2020).
- 23 数据参见古巴国家数据年鉴: <http://www.onei.gob.cu/>.
- 24 “Constata Díaz-Canel asuntos de alta importancia en Pinar del Río”, *Granma*, (December 12, 2020).
- 25 “Cuba lifts ban on most private business”, *Financial Times*, (February 7, 2021).

《区域观察》	
清华大学国际与地区研究院 海淀区清华园 1 号 中国, 北京 100084 清华大学中央主楼 205 室 电话: +86-10-62787747 官方网站: http://iias.tsinghua.edu.cn/	协调人: 张静 本期执行编辑: 杨崇圣 编委会 (按姓氏笔画排序): 王霆懿、李宇晴、杨崇圣、何演、周燕、郑楠、 段九州、高良敏、傅聪聪
未经授权, 请勿转载, 引用请注明出处。	