

拉美国家财政改革的启示

<http://www.crifs.org.cn> 2008年3月24日 金燕

内容提要 为应对债务危机，以“华盛顿共识”为理论基础，拉美国家实施了以紧缩性为特征的财政改革。这场财政改革存在诸多缺陷，包括财政政策顺周期性较强、税基较窄、支出刚性、政府间财政关系缺乏充分协调、政府的隐性债务过大等方面。顺周期的财政政策破坏了宏观经济稳定，难以抵御外部冲击；税收征管薄弱，导致财政实力软化；财政支出不合理，致使财政支出质量下降；中央与地方之间财政关系僵化，加大了地方政府的财政风险；财政风险和金融风险互相交织，成为经济发展的桎梏；城市公共产品供给不足，造成城市生活混乱；农村公共产品供给缺位，导致城乡发展差距扩大。拉美国家财政改革积累的经验教训，可为中国深化财政改革提供一定的借鉴。

关键词 拉美国家 财政改革 债务危机 金融危机 国际收支 顺周期性

20世纪80年代拉美国家爆发的债务危机，是拉美经济内部失衡和外部失衡的双重产物。为摆脱债务危机的困扰，“华盛顿共识”提出了拉美国家的财政改革方案。这一方案以紧缩性措施为特征，并以金融自由化和贸易自由化相配套，力求恢复国际收支平衡。这种紧缩性的财政改革以短期内实现财政盈余为目标，损害了经济增长，并使收入分配不公日益恶化。从进口替代工业化发展模式向新自由主义市场经济改革转型，拉美国家财政改革积累的经验教训可为中国深化财政改革提供以下七点启示。

（一）谨防财政政策的顺周期性

与工业化国家相比，拉美国家应对经济周期的财政政策具有很强的顺周期性，即经济高涨时，政府扩大支出并降低税率；经济衰退时削减支出并提高税率。20世纪90年代大多数拉美国家的财政政策具有顺周期性。1994年墨西哥爆发金融危机后，墨西哥和阿根廷实行的财政政策是拉美国家财政政策顺周期性的典型案例。1995年，墨西哥和阿根廷的经济都陷入了严重衰退，但两国却实施了削减政府开支和提高税率的财政政策。顺周期性的财政政策不仅不能有效地稳定宏观经济，不能实现可持续增长，而且抵御外部冲击的能力也非常脆弱。社会保障支出的顺周期性导致财政政策调节收入分配的职能弱化，使低收入阶层深受其害。如何消除财政政策的顺周期性，实施逆周期的财政政策已成为拉美国家财政改革的重点。

在拉美国家中，智利使用财政政策调控宏观经济非常成功。20世纪90年代末，智利实施了以结构性预算平衡为基础的财政政策。结构性预算平衡是IMF和OECD确立的财政政策评估方法，它能消除影响预算的周期性因素，从构成预算的长期支出来评估财政政策。结构性预算平衡与传统的预算平衡相比，有助于缓冲外部冲击和提高财政透明度。智利结构性预算平衡政策的实施消除了经济周期和铜价两个外生性因素对预算的不利影响：一是能减少经济主体对宏观经济政策预期的不确定性；

二是只要让自动稳定器自动发挥作用，财政政策可有效发挥逆周期的调控功能；三是在经济衰退时可判断财政支出的削减是否有效（若出现暂时性盈余，有助于避免过度的财政扩张）。

在人均GDP达到1 000美元之后，中国已进入社会经济矛盾的多发期。面对社会经济结构的转型，应根据社会经济形势的发展变化，制定、完善并适时调整财政政策，应在宏观调控和解决社会矛盾方面充分发挥财政政策强有力的调控作用。目前，收入分配差距过大、区域发展不平衡、就业压力上升、生态环境恶化、公共安全等问题开始显现，客观上要求财政政策在调控方向、手段组合、方式方法上进行政策转型。一方面应发挥财政政策逆周期的调控职能，合理调控总量，着力调整结构，使用财力支持体制改革和制度创新，建立有利于经济自主增长和健康发展的长效机制，另一方面应通过财政手段努力改善收入分配，加大对发展社会事业和中西部地区的财政投入，促进社会经济的和谐发展。

表1 1970-1995年一些拉美国家财政政策顺周期程度

国 别 财政政策顺周期程度

阿根廷 0.29

玻利维亚 0.28

巴西 0.56

智利 0.60

哥伦比亚 0.31

厄瓜多尔 0.21

墨西哥 0.81

巴拿马 0.67

秘鲁 0.82

巴拉圭 0.67

乌拉圭 0.53

委内瑞拉 0.86

资料来源：Ernesto Stein, Ernesto Talvi and Alejandro Grisanti, “ Institutional Arrangements and Fiscal Performance: The Latin American Experience ”, InterAmerican Development Bank Working Paper, No. 367, Feb. 1998, p. 35

注：财政政策顺周期程度定义为政府消费性支出的周期性构成与产出的周期性构成的相关系数。

(二) 谨防财政实力软化

拉美国家的税收体系存在缺陷，税收征管薄弱，导致财政实力软化。税收制度是政府筹集财政收入和调节收入分配的主要手段，但拉美国家的税收制度在提高政府财力和改善收入分配方面的作用一直不明显。拉美国家“整个税收制度没有清晰的设计，复杂的立法并没有得到实施，税基较窄，并且主要依赖相对原始的几个税种”^①。与发达国家相比，拉美国家的税收占GDP的比重偏低，政府财力有限，制约了政府通过财政手段化解社会矛盾的能力。在税制设计上，拉美国家以收入税和财产税为主的直接税比重过低，而间接税所占比重过高，导致财政收入主要来自广大民众，而不是来自高收入阶层，税收的调节分配功能差。此外，拉美国家税收征管不规范，偷税漏税现象十分严重，使得税收征管缺乏公平性。

表2 一些拉美国家税收收入占GDP的比重(%)

国 别	1994	2001
阿根廷	16.2	17.6
玻利维亚	17.2	18.1
巴西	21.1	24.3
智利	16.0	16.7
哥伦比亚	12.8	16.6
厄瓜多尔	10.9	12.3
墨西哥	11.3	11.2
秘鲁	13.6	12.2
乌拉圭	20.5	22.6
委内瑞拉	13.3	12.2
拉美地区平均水平	17.6	20.4

资料来源：Anoop Singh, Agnés Belaisch, Charles Collyns, “Stabilization and Reform in Latin America: A Macroeconomic Perspective of the Experience Since the 1990’ s”, IMF Working Paper, No. 75, Feb. 2005, p. 32

说明：其中数据不包括社会保障缴纳金和国有石油公司的税收；墨西哥的数据仅包括中央政府的数据。

一些工业化国家的财政政策表明：完善的税收体系和以强大财力为后盾的转移支付制度能有效

地调节收入分配(表3)。税收是政府财政收入最主要的来源,国家通过税收筹集财政收入,通过预算安排用于财政支出,提供公共产品和公共服务以维护国家安全和社会稳定。中国要努力提高税收收入占GDP的比重,为全面建设小康社会和构建和谐社会提供可靠的财力保证,一方面要提高税收征管的质量和效率,确保税收收入随着经济发展而得到较快增长,另一方面要通过深化税收改革,使税收制度、征管体制和内部管理机制逐步完善,充分有效地发挥税收调节经济和调节分配的作用。

表3 一些工业化国家税收和转移支付前后收入不平等状况(%)

国家 税收和转移支付前的基尼系数 税收和转移支付后的基尼系数

澳大利亚 46.3 30.6

比利时 52.7 27.2

丹麦 42.0 21.7

芬兰 39.2 23.1

德国 43.6 28.2

意大利 51.0 34.5

日本 34.0 26.5

荷兰 42.1 25.3

瑞典 48.7 23.0

美国 45.5 34.4

资料来源: JeanMarc Burniaux, ThaiThanh Dang, Douglas Fore, Michael FÊrster, “Marco Mirad’ Ercole andHoward Oxley”, Income Distribution and Poverty in SelectedOECD Countries, Economics DepartmentWorking Paper, No1189, OECD, Paris, 1998, p. 37

(三) 谨防财政支出质量恶化

拉美国家的财政支出不合理,导致财政支出质量下降。由于拉美国家税基普遍较窄,且财政支出刚性较大,在面临财政支出压力时,政府通常压缩基础设施建设投资,这种忽视公共部门资本积累的做法严重损害了经济的长期增长。20世纪80年代以前因经济增长势头较好,拉美国家主要用于教方面的社会开支基本上稳步增长。债务危机爆发后,拉美国家大幅度削减社会开支,严重削弱了社会开支的再分配功能,使低收入阶层的生活水平明显下降。由于拉美国家把大量社会支出用于补贴社会保障,使贫困人口受益较多的基础教育和基本医疗的社会支出所占的比重较低,导致社会开支调节收入分配的作用非常有限。

目前,中国的财政支出结构还不能完全与新时期的经济与社会发展相适应,有必要进一步调整

和优化，提高财政支出质量，因此，应认真汲取拉美国家的教训。按照建立和完善公共财政框架的基本思路，合理界定财政支出范围，优化财政支出结构。调整和优化财政支出结构的目的在于把财力主要用于满足社会公共需要和社会保障事业，在财政支出的安排上进一步向农村、就业、社会保障、科技教育、西部开发和治理生态环境倾斜，充分发挥财政在社会经济结构转型期调节收入分配和促进社会经济发展的“双重”职能。

（四）谨防中央与地方之间财政关系僵化

一些拉美国家进行的财政体制改革几乎与中国同步。拉美国家财政分权化改革的教训如下。一是在中央与地方划分“事权”与“财权”的基础上，应建立完善的地方税收体系，否则地方政府易陷入财政困境。二是中央政府对地方政府的转移支付要避免经济周期波动的影响，地方政府的财政收支应符合中央财政政策的指导原则，强调在经济衰退时期提高资本性支出，而在经济扩张时则需建立稳定基金，提高公共储蓄率。三是地方政府的债务政策必须由中央政府加以协调，由中央政府限制债务总额和监控债务发行的信用级别；中央政府应加强对银行业的监管，防止地方政府的预算软约束问题。

拉美国家的财政分权改革以阿根廷的教训最为惨痛。阿根廷实行的是财政联邦制度。在20世纪90年代，阿根廷对联邦财政制度进行了多次调整，但联邦政府和地方政府间的财政纠纷难以协调，在一定程度上构成了2001年阿根廷金融危机的原因。由于受政治经济环境的影响，阿根廷税收分享制度变得日益复杂，逐渐演变成一种低效的联邦财政制度，存在下列缺陷。

（1）地方政府财政纪律极为松懈，造成地方财政高赤字和高负债。由于地方政府有举债权，其筹资严重依赖当地银行，导致地方银行坏账过多，加大了银行风险。

（2）联邦政府被迫为地方政府提供援助，以弥补地方政府的财政赤字。1992-1994年，联邦政府通过转让国库券为在财政和金融方面处于困境的7个省提供了财政援助。

（3）税收分享机制被扭曲，造成地方政府征税不力。地方政府依赖联邦政府的转移支付，削弱了地方政府与联邦政府共同征收分享税的积极性，联邦政府也缺乏激励地方政府征税的激励机制。

（4）转移支付混乱，公共服务的正常支出受到影响。由于来自不同利益集团较大的政治压力，联邦政府的转移支付在各省之间的分配不仅没有固定标准，而且也不能反映不同地区的公共服务需求。

（五）谨防财政因素加大金融风险

经济全球化使发展中国家不断融入国际金融体系，在开放经济条件下如何完善财政制度和财政政策以防范金融危机是亟待解决的重大课题。20世纪80年代初以来，拉美国家成为全球债务危机和金融危机的重灾区，其根源与实施不正确的财政政策密切相关。70年代的负债发展战略导致拉美国家的国内需求膨胀，经常项目恶化使国际收支失衡，债务风险上升。债务危机爆发后，拉美国家实施的价格稳定计划由于忽视财政政策与货币政策的相互协调，导致众多的稳定计划以失败而告终。20世纪90年代墨西哥、巴西和阿根廷等国接连爆发的金融危机表明：财政赤字控制不力、财政政策具有较强的顺周期性及经济转型中财政成本的低估都是威胁金融稳定的潜在因素，尤其养老保险的隐形债务对拉美国家财政的可持续性形成了挑战。

自经济转型以来，拉美国家没有摆脱财政风险和金融风险的威胁，财政危机和金融危机已成为

拉美经济稳定和发展的桎梏。拉美经济严重依赖外部储蓄、技术和市场，抵御全球化冲击的能力非常脆弱，其经济稳定与汇率制度的选择和国际收支的危机密切相关。一方面，拉美国家国内储蓄率较低，国内资本积累能力不足；另一方面，拉美国家过快开放资本市场和资本项目，外资大量流入，这都制约了拉美国家财政政策的调控能力。拉美国家普遍通过短期资本来弥补经常项目的赤字，而初级产品贸易条件的改善、币值的高估及国际资本的大量流入具有需求扩张效应，但其财政政策难以抑制总需求的扩张，且财政政策的顺周期性较强。此外，拉美国家的政府长期缺乏信誉，金融危机爆发后，民众对政府的信任感急剧下降，导致政府解决危机的财政成本大大提高。

目前，中国与世界经济体系的联系越来越紧密，外贸依存度高达70%，外汇储备已超过日本而居全球首位。在开放条件下如何借助财政政策防范金融危机和维护国家经济安全，有必要吸取拉美国家的经验教训。在控制外债规模、增强债务的可持续性方面，要充分发挥财政政策的“逆向”调控职能；要及时评估财政风险，正确评估隐性债务、尤其是养老金隐性债务对财政政策产生的影响。在实现经常项目和资本项目“双顺差”的条件下，应加强财税政策与贸易政策的相互配合，以推动产业结构升级和缓解国内就业压力。

（六）谨防城市公共产品供给不足拉美国家的“过度城市化”和“超前城市化”

带来了严重的社会问题。城市公共产品供给不足造成城市生活混乱，贫民窟中形成了城市化中的“边缘化”阶层，并产生了环境恶化、交通堵塞、住房拥挤、犯罪率上升等为特征的“城市病”。20世纪80年代中期以来，拉美国家通过财政手段加强了城市治理。

近年来，中国的城市化进程不断加快，应吸取拉美国家在城市化进程中出现的教训，使用财政手段谨防“城市病”的发生。一是要合理控制城市规模，对城市的功能作科学定位，不要盲目扩大城市的人口规模，以防止城市能耗大增、土地利用下降和基础设施成本成倍增加等问题。二是要及时解决城市公共产品或准公共产品的供给问题（如经济适用房、医疗卫生、文化教育、交通运输、电力供应和给排水供应问题）；要重视城市生态环境的保护和建设，使城市生活自然和谐；要扩大对城市社会治安的支出，以提高城市生活的安全感。三是要建立城市“扶贫”制度，减少城市贫困人口。因国有企业改革、大量农村剩余劳动力流入城市，中国城市的贫困现象不容忽视。为防止城市“边缘化”群体的产生，要完善“三条保障线”等社会保障政策，扩大社会保障覆盖面；与此同时，要加强对贫困人口的再教育培训和再就业的财政支出。

（七）谨防农村公共产品供给缺位

如何协调二元经济结构中城乡公共产品和服务的供给是发展中国家共同面临的难题。在二元经济转型中，拉美国家长期重视工业化进程而轻视农业的发展，重视城市化而轻视农村的发展，导致城乡发展严重失衡，其中财政政策的失误不容忽视。农村土地改革不彻底及农村教育、医疗、基础设施和社会保障等供给不足或缺位导致农村贫困人口增加，大量无地农民涌入城市。在进口替代工业化时期拉美国家的经济快速增长，却忽略了财政政策在农村建设中的职能，一些人被排斥在现代化进程之外，无法享受经济发展和经济增长的成果，导致城乡分割和社会分化。拉美国家农村财政政策的缺陷表明，在经济发展的黄金时期要强化财政手段对农村的再分配职能，以消除对农村贫困人口和工业化无法吸纳的剩余劳动力所带来的社会排斥。

在计划经济体制下，中国的工业化进程通过“剪刀差”形式使农业支持了工业的发展，其结果

是农村和农业的发展后劲不足，“三农问题”凸显。对农村公共产品的供给滞后，政府把有限的财力绝大部分投向了城市，出现了公共产品供给的城市化倾向。中国二元经济结构中城乡差距的不断扩大，不仅会造成城乡之间的社会分化和排斥，而且也会成为中国和平发展道路上的障碍。因此，在中国社会经济转型加快时期，要吸取拉美国家农村财政政策的教训，从战略高度思考和认识农村公共产品的供给问题。

此外，拉美国家财政改革的经验教训表明，要高度关注财政的可持续性。目前，一些拉美国家在评估财政的可持续性时更加全面，且对财政状况的披露也更透明、更全面。一些国家已开始综合评估债务的可持续性，且谨慎监管来自养老保险改革、金融部门和其他准财政活动的隐性债务。一些拉美国家的财政改革的教训证明，成功的财政改革方案不仅取决于合理的经济因素，还需要达成改革的政治共识。

主要参考文献

1. Alesina Alberto, Guido Tabellini, “Why is Fiscal Policy Often Procyclical?”, NBER Working Paper, No. 1160, Sep. 2005

2. Calvo, Guillermo, Alejandro Izquierdo and Ernesto Talvi, Sudden Stops, the Exchange Rate and Fiscal Sustainability: Argentina's Lessons, Washington, InterAmerican Development Bank, 2002

3. Chu, Ke-Young, Hamid Davoodi and Sanjeev Gupta, “Income Distribution and Tax, and Government Social Spending Policies in Developing Countries”, WIDER Working Paper,

No. 214, Helsinki, World Institute for Development Economics Research, 2000

4. V. V. Chari, L. J. Christiano, and P. J. Kehoe, “Optimal Fiscal Policy in a Business Cycle Model”, Journal of Political Economy, Vol. 102, No. 4, 1994

5. Gavin, Michael, Ricardo Hausmann and Leonardo Leiderman, “The Macroeconomics of Capital Flows to Latin America: Experience and Policy Issues”, in R. Hausmann and L. Rojas-Suarez (eds.), Volatile Capital Flows: Taming their Impact on Latin America, Washington, DC., InterAmerican Development Bank, 1995

6. Singh, Anoop, Agnès Belaisch, Charles Collyns, “Stabilization and Reform in Latin America: A Macroeconomic Perspective of the Experience since the 1990's”, IMF Working Paper, No. 75, Feb. 2005

文章来源：拉丁美洲研究 （责任编辑：XL）

Copyright© 2005 财政部财政科学研究所 版权所有 All rights reserved
通信地址: 北京海淀区阜成路甲28号新知大厦 邮政编码: 100142 联系电话: 86-10-88191430