

十年财政转型

<http://www.criifs.org.cn> 2007年6月27日 美(阿萨德·阿拉姆) 德(马克·辛德博格) 庞娟编译

内容提要：研究过渡时期的文献一直将稳定性和企业改革作为关注的焦点。无论是跨国研究还是一国的研究都试图集中于财政稳定性及其相关因素，高度地重视财政调整稳定性成果中的量的量度，而转型期财政调整中的质的量度一直被忽略。本文试图分析转型国家在向市场经济过渡的最初10年里所进行的政策调整程度，并且讨论这种财政改革的质和量的量度，并对引导未来的政策制定提供了一些经验。

关键词：财政转型预算体系政策经验

作者简介：阿萨德·阿拉姆、马克·辛德博格，世界银行高级经济学家。编译者：庞娟，中央编译局办公厅。参考文献略。——编译者注

一、引言

转型文献一般都着重于阐释欧洲和中亚转型国家的发展过程。这些国家的经济发展经历区别很大，大部分的分析家都着力于从稳定性、体制改革和最初的社会环境这几个量度来分析这些差异。在转型之初，财政失衡就立刻成为宏观经济稳定最严峻的挑战，也是前苏联转型国家收入流失的必然结果，在引起收入全面下降的同时还追加支出要求。转型经济的财政调整的特殊之处就在于其相对于其他发展中国家的最初状况有显著区别。这些区别至少从四个主要方面表现出来：

- 整体经济稳定需要的财政调整度非常高，通常要求在最初几年里支出降低到国内生产总值的20%甚至更多，特别是在独联体国家（CIS国家）。此外，这种财政节省必须在整个地区经济萎缩占主要地位并呈延长趋势的环境下发生。

- 支出构成需要从直接供应大部分产品和服务、国有和中央计划的性质转向更加具有选择性的供应方式或者仅针对公共产品和服务的财政支持方式，同时保证分配公正。

- 税收灵活性手段需要从控制贸易过程或者通过企业销售额流转税（与企业收益或者增值无关、迟钝、高度扭曲）转变为市场经济税收制度。相反，大多数发展中国家都有着建立在间接税等现代手段基础之上的税收制度。

- 极其脆弱的预算和支出管理传统体制——缺乏关键的预算制度来确保增长的收入成本与支出计划收益相匹配。主要的预算和财政机构包括具有实效的预算体系和预算法，充分的财政仲裁或破产法来把贷款从失败的国有企业转向稳步成长的企业，现代化的财政系统来管理政府的资金源和

确保及时的支付和财政报告，以及一个现代化的税收管理系统和合法的税收评价和征收机构，而这些都发展得不够完善或者根本不存在。

尽管最初的转型经济财政政策分析都集中于量的调整，但最近几年来财政改革中的制度问题和质的量度越来越引起重视。随着最初大规模的收入冲击和收入流失，我们有必要关注如何通过财政节俭尤其是支出节俭来进行调整。对于财政改革的分配和效率的考虑关注很少，因此在缺乏大规模的外部援助时，反循环财政政策并不是一个可行的选择。

二、财政调整的程度

任何对转型经济的财政数据的讨论都要注意到两个问题：数据的缺乏（特别是转型的最初几年）和原始条件的重要区别。在对财政数据的分析中出现了几个程式化的因素，下面着重讨论的内容有：

- (1) 所有的转型经济总体来说都经历了一个显著的财政调整过程。
- (2) CIS国家发生的激烈调整是由转型开始阶段经历的收入冲击决定的。
- (3) 面对着政府对国家资源控制权的突然性丧失，CIS国家除了大规模地削减开支，没有其他选择。
- (4) 从1998年的金融危机以来，CIS国家的财政平衡状况得到了极大的改善。
- (5) 到2000年，尽管国家之间还存在很大的差异，大多数国家已经达到了合理的预算赤字水平，大概占到国内生产总值的2—4%的比例。
- (6) 收入目前已经稳定下来，不过各国之间的情况差别还很大。
- (7) 各国开支呈现明显的差异，尤其是CTS和CEB国家之间。
- (8) CIS国家相对大量的调整也反映了和收入水平相比更加不平衡的开支状况。

通过观察CIS国家与中欧和波罗的海国家（CEB国家）1992 和2000年的开支水平变化（采用简单的平均值），我们明显可以看出这两个集团1992年都拥有可以与经合经济相比拟的开支水平（超过国内生产总值的45%，然而到2000年，他们的相对差距明显浮现出来。CIS国家实现了大规模开支削减，占到国内生产总值28%。然而，CEB国家采取谨慎的紧缩策略，相对于其收入水平而言，仍然维持了庞大的政府机构。这表明CEB国家对政府机构的进一步精简将会是难免的（特别是维持社会保险体系的开支已经难以维系），尽管这对社会政治和稳定都是个严峻的考验。

三、财政调整的质量

看到财政调整的如此大刀阔斧，我们应该如何评价其质量呢？最近关于财政调整的文章都着重用三个度量来衡量质的方面：（1）未来经济发展和社会资产获得所必需的支持增长支出得到维持或保护；（2）扶贫开支——例如为了确保贫困和弱势群体的基本生活收入的财政支持要充分保证；（3）财政风险，包括开支和收入风险，要进一步减小，或者至少可以承受。

1. 保护支持增长支出

(1) 教育公共支出

尽管大多数国家都试图保护教育支出，但这个领域的财政调整还是部分地削减了教育服务。虽然和所有国家支出的大幅下降以及总支出的缩减相比，教育部门的缩减并没有达到同等程度，但用于教育开支的实际价值确实有所下降。然而，大多数国家的教育支出水平还是在国内生产总值中占据了一定份额。

实际支出的削减表现为教育机会、途径和覆盖面的缩减。CIS国家的教育支出仍然比同等收入水平国家高很多，但它们的学前教育、基础教育和中等高级教育以及职业教育和技术教育的入学率却明显下降，尽管有些国家在最近的经济复苏中有所回升。

虽然存在着预算压力和不断下降的入学率，很多国家的教师队伍却是不断壮大的。按照经合组织的标准，大约1/3的教师队伍应当被裁减。然而，决策者们选择尽可能少的减少学校运营和维持的政治敏感费用，并且拖延资金需求和能源效率改进，而不愿采取解雇教师或者其他雇佣人群的政治手段。尽管学校的开销压力一直很大，对于教育支出的实际削减仍在进行；对提高生产性利用的再分配措施则一直没有出台。

尽管教育支出存在实际削减，但这个支出水平在国内生产总值中所占的比例和收入水平相当的其它国家相比还是很高的。到1990年代末，无论是CEB国家还是CIS国家都维持了占国内生产总值4.6%的教育支出水平。这个比例相对于低收入国家和中等收入国家教育支出各占国内生产总值的2.9%和3.5%来说，还是很可观的，而高收入国家的教育支出平均占国内生产总值的4.8%，基本上和CEB和CIS国家是相当的。

(2) 健康公共支出

随着转型时期国家收入的下降，健康公共支出的实际水平也有所下降，但是就像教育支出那样，大多数国家仍然尽力相对地保护这些支出。健康预算支出在国内生产总值中的比例在这十年一直很稳定，1998—1999的平均支出水平接近甚至高于1990年代初期的比例。作为总体公共支出的一部分，健康支出在这十年里一直稳健增长，这个支出水平远高于中低等国家的平均水平。尽管转型国家的健康支出大多数情况下都要好于同等收入的其他国家，反映了对于全面健康保健和高水平教育的普遍支持，但也出现了让人担忧的健康水平下降问题。波罗的海国家的男性期望寿命从1989年到1990年代中期下降了约四岁，俄罗斯、乌克兰和哈萨克斯坦下降了约五岁。几个国家的免疫率已经下降，而贫困国家下降幅度更大。

此外，下降的公共健康支出已经将健康成本转嫁到家庭身上，这可能增加贫困人口接受健康服务的难度。对于本地区的大多数国家，即使有高水平的公共支出，国内的健康支出也很低。过去，这些地区一直很重视在医院护理和大型医疗设施方面的投资，其床位与人口的比例比高收入国家还要高得多。但是现在，财政从维持这种大型的医院基础设施以及特殊护理转而投向提供基本健康服务，特别是针对那些越来越无力支付基本健康保健费用的穷人。健康服务工人的财政支持很有限，这导致了对于医疗服务的支付补偿的需求，包括对药物和医疗用品的支付。和经合国家相比，其医疗健康部门配备的劳动力过剩是显而易见的。

健康支出方面的技术低效率仍然普遍存在，表现为医疗单位的高消耗。长期住院治疗仍然存在。CIS国家住院接受详细治疗的平均时间长度为16天，而西欧国家仅为6天。很多CIS国家的医院都鼓励病人长期接受住院治疗，因为这在一定程度上影响了医院预算。因此，建立住院标准，去除不合理预算鼓励是需要实施的。此外，尽管目前已经有提倡门诊看病和预防保健的趋势，医院仍然偏重不合理的住院治疗和特殊护理。

（3）实物投资支出

对于大多数国家来说，全面支出削减的最大力度落在公共投资和自觉性经常性支出上，如运营和维持的费用。多数转型国家被迫进行财政节俭也同样导致实物资产投资在国内生产总值中所占比例的减小。这和转型时期投资需求增加与基础建设紧缺的大背景是背道而驰的。尽管对一些国家实例的研究揭示出各国都有大规模的资本支出缩减（至少最初是这样），而且程度各不相同，但我们还无法获得更多的转型最初几年的研究数据。在俄罗斯，整个政府的资本支出从1989年占国内生产总值的7%降低到1999年3.5%。在乌克兰，资本支出从1994年占国内生产总值的4.6%降低到1997年的不足1%。在哈萨克斯坦和阿塞拜疆，公共投资在1998—1999期间降低到2%。

要断定目前的公共投资是否充足未免操之过急，这要看不同国家的具体情况，包括流动资金及其质量，调整的环境和投资气候，融资的有效性，以及国家的发展战略。但是有一点很清楚，那就是在基础设施建设和生产设备的置换方面有很大的投资需求，而平均投资水平低于经合组织国家的公共投资水平（超过国内生产总值的4%），而且经合组织国家拥有相对高得多的私有投资水平。

2. 扶贫支出

转型国家的支出削减力度意味着削减的负担将会分摊到社会各个部门，包括社会转移。欧洲和中亚经济转型中出现的收入锐减、贫困增长以及失业率攀升都表明了提供有效的社会保护的迫切性。先前注重特殊需求人群的社会保护机制已经难以维持或管理困难。在中央计划下，从工作期间的工资到退休或者丧失劳动能力后的退休金或社会救济，国家为个人提供终身收入的全面保障。在向市场经济过渡过程中，就业保障消失，失业风险和贫困都急剧攀升。转型国家都采取两种主要方法来处理这些风险。欧洲转型国家拥有较强的体制和管理能力且经济重组进入更深层次，采取保持适当的失业率，对失业、退休工人以及无劳动能力者提供大量的社会保护等措施。这些国家同时也采取社会救济支付的能力调查措施，并且通过引进多支柱养老体系模式来使养老系统现代化。这些国家的实际工资和实际转移支付都在增长。

CEB国家目前的社会保护公共支出占国内生产总值的比例几乎达到了CIS国家的两倍。养老保险支出在社会保护支出中所占比例最大，在选出的几个转型国家与经合组织国家支出的对比中可以发现，大多数欧洲转型经济在养老金的支出上和经合组织国家一样多，尽管在一些欧亚国家中可能还要更高。

社会保护支出的合理化过程仍面临着巨大的挑战。因此，支出必须要调整到可以承受的水平，并且要严格地限制在目标人群内，在属于与不属于该人群的界定上要尽可能少出错。即使在这些贫困的经济中，这个资金的发放也可以通过几个手段来进行约束，包括低额税、自选择方法、瞄准特定地理或团体以及衡量收入水平等方法。最终，成本效率度量将有助于但不能最终解决资金供应不足的问题，这必须通过采取对公共资金再配置的办法来解决。

社会保护改革方案经常引起政治上的反对意见。例如填补社会福利差距常常被那些将更多的收入贡献给统一基金的人群视为不公平举措，这在格鲁吉亚已经有所表现。因此，处理政治相反意见，对政治敏感性方案维持充分的支持，是此地区大多数国家普遍面临的难题。政府将要加强养老保险收支精确预测的技术能力，同时分析资金吸收问题从而降低错误规划和执行困难的风险。

3. 减少财政风险

把财政风险减少到可以承受的水平也是财政调整的一个质的量度。然而，经济转型中的各种趋势非常复杂。尽管向市场经济的过渡中出现了很多新的财政风险，但对决策者们来说也同时出现了很多处理这些风险的新手段。

(1) 临时负债

报道的财政调整并不能准确地反映实际的调整状况。就像最近关于这个问题的文章中所说的那样，政府有很多种方法来实现收支的量的目标，通过转向隐蔽的负债积累或资产减少。对大多数转型（和发展中）经济来说，预算顺差或逆差仅仅包含了政府债务总体变化的有限部分，而大部分的债务变化来自临时负债、宏观经济波动以及政府的准财政操作。这些临时负债有很多来源。其中最大的一个来源是国有企业的负债以及金融系统，因为工业和银行重组及私有化过程要处理大量的财政成本。最新的风险来自于政府对企业借贷的担保，社会保险计划（养老金、医疗保险），以及地方政府借贷。由于人口统计的新趋势使得目前的津贴计划在财政上难以满足，养老保险负债已经引起了特别的关注。

临时财政负债因为可以提供隐蔽的金融资源而备受关注，它常常可以替代政府直接拨款来保持经济增长势头。然而，在这个过程中，它们也会产生突然的不可预料的预算问题而危及未来的财政稳定性。事实上，各国遭遇的经济倒退意味着平均隐藏赤字的上升和金融危机是相互关联的，尽管这种关联在常规赤字和金融危机间还没发现。

公共和政府担保借贷的大量增长对本地区最贫困国家来说是一个严峻的问题，同时也造成了很大的财政风险。CEB国家的利息增长则相对缓慢，而且经济发展、出口和收入状况都要好得多，因此经济负担相对容易应付。转型国家急剧上升的外债反映了几个问题，包括经济低增长，高流动账户赤字、高利息率，以及财政调整政策的低质量。这颠覆了CIS国家在苏联解体时拥有的低外债（由于俄罗斯承担了这些负债）和低还本付息水平的原始状况。不断上升的还本付息开销伴随着收入萎缩已经缩小了可酌情处置开支的财政余地。

对临时负债引起的问题的认识以及相关控制政策近年来在一些国家有相当的发展。尤其是在CEB国家中，包括匈牙利、爱沙尼亚、拉脱维亚等，他们现在都选择快速廉价卖清商业银行，而非冒着直接财政消耗风险去挽救它们摆脱银行危机。匈牙利先一步进行了养老金改革，这引起了预算赤字的短期增长，但是降低了长期的公共养老金负债。此外，即使政府承担了政府担保和信用体系发展这些新的财政风险，但这也是在一种谨慎的透明的财政体系内进行的。在CIS国家，在将预算外资金合并入政府预算的透明度以及实行新的预算代码和财政管理改革方面，俄罗斯、哈萨克斯坦也有进步。

(2) 准财政行为

尽管一些准财政行为，例如预算外资金和津贴暗补等，已经逐渐地作为潜在的财政手段融入了预算，但还是存在一些问题。收支失衡在一些CIS国家中还是一个重要的问题。对亏损企业和公共企业的社会资产（住房、学校、健康诊所、疗养院）流失进行的津贴暗补还在继续，这主要是迫于社会安全网的要求以及维持大型国有企业在业人员的政治压力。

虽然提前消费和非货币票据的使用在俄罗斯和其他的CIS国家越来越流行，特别是1990年代越来越流行，但它们的使用率和重要性都有所下降，因为使用中的很多不利影响已经显而易见。逃避支付行为在俄罗斯最为严重，这还受到宏观微观政策的不协调的推波助澜，包括货币紧缩目标、制止通货膨胀的同时存在财政规制涣散、企业和公用事业的软预算约束等。

暗贴的范围一直很广泛，特别是在住房和能源部门，从给消费者贷款、延长支付期限到降低现款支付比例和公用事业税收到甚至不足以补偿提供服务的经济成本等。这破坏了这些部门的金融稳定，阻碍了能源部门的投资，使得能源基础建设恶化。在阿塞拜疆，1999年能源部门的准财政行为（主要来自压低价钱以及不支付）达到了国内生产总值的22%。

税收支出，用于对具体部门或活动的免税及优惠税收在一些国家不断上升，因为这些手段比直接补贴更加隐蔽，常常可以越过立法监督通过行政审批来实现。在波兰，1992到1997年间，税收支出价值预计增长20%，然后又大幅回落了。税收支出的已知收入是可观的。在吉尔吉斯斯坦，据估计免税占预算的比例相当于国内生产总值的5-7%。在俄罗斯，国家和地方各级政府授予的任意性的免税价值巨大，已经影响到了税收基础。

总体来说，尽管欠款、逃避支付、税收支出以及暗贴的全面数据很难从地区层面得到，但它们在1990年代中期越来越流行，这部分是由于CIS国家早前社会安全网的衰落。随着改革的不断深化，克服这些问题和经济失调的措施也在不断加强，而且这些问题在各国出现的频率都有所下降。

（3）预算管理的体制改革

转型经济初期的预算管理系统都非常粗陋，这对理解财政制度、公共政策措施的成本和收益、公共政策的隐含权衡以及财政资源的使用结果都很不利。考虑到这样的低起点，预算管理的体制改革，包括收入和支出管理，在转型经济中普遍存在。税收政策和税收管理。1990年代的转型同时伴随着很多国家对自身税收体系的检查，包括引入新的更多的有效税收机制。税收政策和体制的改革成为转型的关键因素，税收的全面负担得到降低。税收从直接税转向间接税，而且在间接税中又偏向于个人收入所得税。同时，由于大多数国家引进了增值税，并且成为税收体系的主要部分，因此税收系统的有效性得到加强，尽管一些国家在计划和实行过程中还存在很多问题。

政府间的财政联系。转型的公共收支改革从根本上改变了各级政府的公共财政状况，然而问题也出现了。在一些国家中，支出责任分派给了地方政府，这伴随着各种新的要求和规则，而对收支状况的检查机制并不存在。这导致了各级政府间财政失衡，阻碍了深层改革国家全面开发潜在的公共财政和地方政府的服务传递收益。

这种状况存在很多不利之处。首先，尽管国家有权将政府责任分派到各级政府，然而收入和支出的详细分配并不可得。第二，建立在清晰的执行透明度以及严格的规则基础上的转型系统是进一步改革的关键因素。第三，其他相关的还有对地方政府借贷的检查和监控，这在最近几年也迅速成

为地方财政的自主源。

预算和支出管理。资源分配的加强应当伴随有效的预算监控、执行和先进的管理手段。大多数相对落后的市场经济改革者已经开始开发现代财政系统，意在为中央政府提供全面的支付、账目和财政汇报服务，这要求对现存机制和滞后的经济转型方法进行根本性的改革。财政改革步伐缓慢，而且在包括俄罗斯在内的一些国家，改革的范围还十分有限。这些国家的财政还都未能形成机制化，而哈萨克斯坦的进步则最为明显。在大多数的这些国家中，国库支付制度和—个基本的国库独立账户取得了很大的发展，但是对于政府账目清算的总帐系统地引进以及财政管理能力的发展则相对迟缓。

尽管国库系统的发展将会从更好的现金管理中获利，但如果预算管理的各种问题和难以让人满意的政府管理不能得到很好地处理，良好的公共支出管理目标仍难以实现。事实上，公共支出（特别是能源）的不足，很有可能导致更大数量的欠款，从而破坏宏观经济管理，例如俄罗斯在1996—1999年间就经历了这样的惨痛教训。

金融工具。在财政调整过程中，金融工具的缺乏一方面积极地约束了财政平衡范围，另一方面也导致了宏观管理更加困难。首先，私有化收入远没有想像中的多，并不能产生预期的预算财政（或者支出储蓄）。低回报反映了资产剥离和国外资金的引入困难（由于不确定的投资环境），以及对于不确定受益的企业的有限购买。第二，除了诸如格鲁吉亚、吉尔吉斯斯坦共和国等个别例外的国家，各国的国外预算财政有限。尽管20世纪90年代中期私有资本市场出现了外债的高峰，大多数的国外资金还是通过官方渠道引进的。国际救助的程序支出在早些年还十分重要，但现在也寥寥无几。第三，国内银行金融成为预算资金的主要来源。最后，欠款和不支付变成了实际财政的主要根源，因为政府和企业试图阻止因公共企业倒闭而带来的大量失业。

四、结论和政策经验

进入转型的10年间，转型国家取得了各种各样的财政成果。尽管这些国家进行的财政调整在量的量度上是显著的，宏观稳定的势在必行和潜在的体制能力已经危及到了财政调整的质的量度，特别是对于CIS国家而言。我们可以得出四个主要的结论：

首先，对于公共产品的投资，包括公共基础设施、健康和—教育服务，无论是相对值还是绝对值都有所下降。第二，CIS国家政府转移支付的—削减导致了收入不平等的急剧上升。其中也有向市场经济过渡的不可避免的因素。第三，转型过程中财政风险很可能提高了，因为大多数国家的债务负担加重，而且向全球食物链和金融市场的开放导致了商品价格的下降和金融风险的蔓延（1997—1998年的东亚和俄罗斯金融危机就是一个很好的例子）。第四，CEB国家的高支出成为维持政治和大众支持改革的关键因素，因此在改革的最初10年推动了经济复苏。

宏观经济稳定已经取得了很大的成功，尽管在很多CIS国家还相对不够完善，决策制定者们需要将自己的注意力转向提高财政调整的质量上。从大的方面来说，适合自身的财政改革日程应当出台。对于发展相对深入的CEB国家来说，随着改革进入到第二个阶段，新的议程急需出台，包括降低财政风险，提高政府间财政转移的质量等。对于改革相对落后的国家主要是CIS国家来说，决策者需要将注意力转向更根本性的问题，例如财政的可持续性以及将预算作为满足社会和政策需要的有效手段等。应该优先考虑的方面包括加强基本的财政规制，提高资源分配和使用效率，以及完善机构

框架，实现更好的财政管理。事实上，对于大多数转型国家来说，只有加强机构框架中的刺激机制，政策、资源和改革成果的一体化以及财政政策的更加有效才能得以实现。

文章来源：经济社会体制比较 （责任编辑： x1）