

拉美国家的财政政策与社会凝聚

· 吴国平

内容提要 在20世纪90年代以来的结构性经济改革进程中,拉美国家同时也进行了财政改革,探索在市场机制主导的开放的经济中,逐渐建立和完善政府与市场互相补充的机制。拉美国家的财政改革包括:从制度上严格财政纪律,减少财政波动,实行财政分级管理,推进税收体制改革。经过近20年的改革,拉美国家的财政政策发生了很大的变化,政府的政策目标、治理能力和效率都有不同程度的改善,逐步完善财政政策对宏观经济、市场、消费和社会的导向功能、协调功能、控制功能和稳定功能。这些变化,对拉美国家在保持宏观经济稳定的条件下实现增长以及改善收入分配、就业、贫困化、教育和医疗等方面都起到了积极的作用,并在一定程度上对拉美国家的社会凝聚产生了重要影响。但是,拉美国家的财政改革同样还存在着某些不足,其财政政策在全球金融危机的冲击下面临严峻的新挑战。未来,拉美国家还需要通过深化财政改革,进一步解决财政政策反周期、财政结构更合理并可持续增长、税收政策更有利于社会公正等问题,探索一条有利于社会凝聚不断加强、经济发展成果更广泛地惠及全体民众,政府、市场和社会关系和谐的可持续发展的道路。

关键词 拉美财政 拉美社会凝聚 拉美财政政策 财政政策 社会凝聚

1982年债务危机之后,拉美国家大力推进经济结构性改革,逐步确立了市场机制在拉美经济中的主导地位。与此同时,拉美国家对其财政政策也进行了相应的改革。拉美国家通过改革,在国内外的形势变化中不断提高和完善政府宏观经济管理的能力。经济结构性改革给该地区的经济、政治和社会带来了巨大的变化。事实表明,拉美经济改革是一个全面的、系统的改革进程,经济改革的持续深入导致了政治和社会的变化,反过来新的变化又进一步推进了经济改革的深化。因此,拉美的改革实质上也是一个动态的、不断完善的过程,在这个过程中逐渐形成市场、政府与社会和谐共存的机制。在这个持续的改革进程中,人们对拉美经济和社会发展关注的重点也在不断变化。正是在这样的背景下,近年来人们开始以一个更广阔的视角关注拉美的社会凝聚问题,其实质是在一个更深刻的层面上探讨经济、政治和社会发展的相互关系,以寻求一个可持续发展的模式。

毋庸置疑,在经济全球化的背景下从拉美的现实出发,市场、政府和社会对加强拉美社会凝聚具有不可替代的重要影响,三者缺一不可。但由于篇幅的关系,本文着重探讨政府在社会凝聚中所起的

作用。经过将近20年的改革,尤其是确立了市场机制在拉美经济中的主导地位之后,拉美国家的政府职能发生了重要变化,其中之一主要体现在财政政策的变化中。这些变化集中反映了政府的政策目标、效率和治理能力,并在较短时间内在多个领域中直接产生多重效应,对一国的社会凝聚产生了重要影响。财政政策作为国家对市场调节和社会发展的政策工具,通过其不同的功能,可以在政治、经济和社会发展中起到重要作用。在此意义上讲,财政政策对拉美社会凝聚的推进作用不容忽视。

另外需要指出的是,理论界关于社会凝聚的界定有不同的认识。拉美经委会认为,社会凝聚是形成社会融入(inclusión)和社会排斥(exclusión)的各种机制,与全体公民对这些机制运行方式的反应、认识及态度之间的辩证关系。一个具有更强的社会凝聚的社会,可以提供更好的体制框架,以利于经济增长;当它提供一个可信任的环境和明确的游戏规则时,它就作为吸引投资的因素而运行^①。因此,让更多的人分享发展的成果,让更广泛的社会成员融入发展的进程,是实现社会凝聚的必要条件。就此而言,就业、收入分配、教育、卫

* 孟群对本文资料收集有所贡献,作者在此表示感谢。

① CEPAL, Agencia Española de Cooperación Internacional y Secretaría General Iberoamericana, *Cohesión Social - Inclusión y Sentido de Pertenencia en América Latina y el Caribe*, Santiago de Chile, Enero de 2007, p. 16.

收稿日期:2009-01-15

作者简介:吴国平,男,1984~1986年在墨西哥经济研究与教学中心经济与国际政治专业硕士研究生班学习,获经济与国际政治硕士学位。现为中国社会科学院拉丁美洲研究所研究员,拉美经济学科主持人,经济室主任,中国经济社会理事会理事。(中国社会科学院拉丁美洲研究所,北京 100007)

生、减贫等问题无疑是其中的最基本内容。很难想象一个存在严重失业、收入分配不公和贫富差距持续扩大、教育落后、大部分人享受不到公共医疗卫生的基本服务、贫困人口不断增加的社会，能够实现社会凝聚。而在这些方面，财政政策的影响是别的因素所无法取代的。因此，本文对政府作用研究的重点放在财政政策层面上，分析拉美财政政策的变化对其社会凝聚的影响，尤其是近20年来的变化。

这里需要说明的是，由于拉美国家之间存在较大的差异，无论是在具体的财政政策方面还是在就业、收入分配、贫困化程度，以及教育、医疗卫生制度等方面，拉美各国的情况都有很大的不同，而且这些差异同各国长期发展形成的历史特点有密切的联系。现有的资料和统计数据有时很难反映出这些差异，更何况这些数据很少覆盖拉美和加勒比地区的所有国家。即便在同一个年份的地区统计数据中，各国数据的涵盖时间也不尽相同，因而据此得出的结论并不一定全面。尽管如此，现有的资料并不影响我们对拉美财政政策的重要性及其与社会凝聚的关系进行研究和分析，据此得出的结论对我们了解近20年来拉美国家财政政策的变化对社会凝聚的影响是非常有益的。

一 拉美国家财政改革及其变化

20世纪50~70年代的进口替代工业化时期，拉美国家通过国家直接干预的方式推动经济发展，财政政策成为政府实行这一发展模式的主要政策工具，并在经济和社会发展中起着举足轻重的作用，形成了大政府、小市场的格局。1982年爆发的拉美历史上最为严重的债务危机改变了拉美经济发展模式，政府的作用受到了制约，大政府、小市场的格局面临严峻挑战。自此，拉美国家不得不对其财政进行大幅度紧缩，并被迫实行相应的应急性政策调整，逐渐将政府财政难以支撑的某些政府职能转向了市场。由此，拉美国家启动了以市场为导向的经济结构性改革进程，扭曲的市场机制逐渐得到恢复，市场在拉美经济中的作用得到了提升。伴随着这一进程的推进，拉美国家的财政政策也由调整转向改革，并在开放的经济中逐渐探索财政政策与货币政策、政府与市场互相补充的机制。

自20世纪90年代至今，经过了近20年的改革，拉美的财政政策和财政状况都发生了很大变化。尽管拉美各国的情况不尽相同，相应的财政改

革的推进速度、各国的具体做法和实际效果都有很大差异，但是逐步完善财政政策对宏观经济、市场、消费和社会的导向功能、协调功能、控制功能和稳定功能，却是拉美各国政府财政改革的目标。从这一目标出发，大多数国家采取了较为相似的改革路径。

(一) 以立法的形式规范政府的财政制度

从20世纪90年代起，拉美不少国家陆续通过了各种形式的法律法规，对各自政府的财政政策进行严格的约束，将一些调整措施逐渐制度化和常态化，强化财政政策决策的程序化管理。结合拉美国家的民主化进程，避免一些国家的财政演变成选举财政或政治财政，拉美国家通过法律的形式规范政府财政政策，制定了公开和统一财政政策信息的相关规定，使得财政政策更加透明，强化了公民对财政制度的监管，并使政府财政政策保持相对稳定性。

20世纪90年代末至本世纪初，阿根廷、巴西、秘鲁、巴拿马、厄瓜多尔、哥伦比亚、委内瑞拉相继通过了《财政责任法》，以法律的形式对政府财政开支、财政赤字、公共债务等都作了严格限制。还有的国家则通过相关的财政协议，对财政预算实行严格管理。其目的都是使拉美国家由赤字财政逐渐过渡到平衡财政。至本世纪初，拉美有12个国家通过这种方法对各自的预算赤字和计划、公共开支、政府举债等作出了全部或部分的数量限制。其中阿根廷、巴西、智利、厄瓜多尔、萨尔瓦多、墨西哥、秘鲁、多米尼加、乌拉圭和委内瑞拉对财政支出的总量进行了限制；阿根廷、玻利维亚、哥伦比亚、智利、厄瓜多尔、墨西哥、巴拿马、巴拉圭和秘鲁等9个国家对财政赤字进行了数量限制。智利则规定，在正常的年份中，政府财政要保持占GDP 1%的顺差，如果此时铜价上涨或经济处于上升时期，则该顺差的比重应相应提高；阿根廷、巴西、哥伦比亚、厄瓜多尔、危地马拉、洪都拉斯、墨西哥、尼加拉瓜、巴拉圭、秘鲁、乌拉圭、委内瑞拉等国家对公共债务作出了限制性规定。在所有这些国家中，阿根廷、智利、厄瓜多尔和墨西哥对财政支出、赤字和公共债务都进行了严格限制。有13个国家不仅从制度上对年度预算作出了限制，并且还确定了相应的中期目标，规定政府须制定多年度的财政预算。^①

^① CEPAL y Fundación CIDOB, *Visión del Desarrollo en América Latina*, Santiago de Chile, Junio de 2007, pp. 252 - 253.

此外,拉美国家在财政制度改革中对财政政策的决策、监督和管理等也作出了相应的保障规定。例如,在财政预算的程序方面,用立法的形式明确了政府部门和立法机构的责任。有15个拉美国家对行政当局执行预算的权力和立法机构审核预算的权力分别作出了相应的约束,规定立法机构不能提高财政开支,但有个别国家则规定如果拥有新的资金收入,立法机构可以相应增加预算开支。有14个国家在财政管理方面进行了相应的制度改革,设立了单一的国库账户(Cuenta Unica del Tesoro)。^①

(二) 设立财政稳定基金,减少财政政策波动

20世纪90年代以来,拉美国家财政改革的重要目标之一是保持财政政策的稳定性,尽可能减少其随经济周期大起大落地波动,以强化财政政策对宏观经济的调控功能。为此,拉美国家采取了目标制管理的改革。在《财政责任法》或其他相关的法律规定中,对财政支出进行了严格的目标管理。一些拉美国家还从各自的不同情况出发,设立了不同类型的财政稳定基金,为稳定财政政策提供必要的保障。目前,拉美国家主要有资源型稳定基金,利用资源价格高企时的部分收入作为储蓄,以弥补价格下跌时的损失及其对财政收入造成的冲击。这类基金设立最早的是成立于1985年的智利铜矿稳定基金,规定在铜矿出口合同实际价格超过长期基准价格时予以提取。此后,自20世纪90年代中期起,利用资源优势成立稳定基金的做法逐渐被更多的资源型国家所采用。哥伦比亚(1995年)、墨西哥(1998年)、委内瑞拉(1998年)和厄瓜多尔(2002年)都先后利用石油收入设立了稳定基金。委内瑞拉的稳定基金成立之初是中央政府、地方政府和国有石油公司按照5年平均油价为基准期,超过部分的收入提入基金。1999年,委内瑞拉政府对基金的计提比率和使用范围进行了改革,放宽了计提标准,规定超过基准期收入的一半提入基金。

此外,拉美有的国家还设立了预算储备基金,有的运用特殊预算收入(例如私有化的收入)设立;也有用财政收入盈余设立的稳定基金,如秘鲁的财政稳定基金,其资金主要来源于年末的财政盈余,并且规定当盈余超过GDP的2%时,将用于支付外债^②;还有用部分税收收入设立的稳定基金,阿根廷(1999年)和秘鲁(2000年)都设立了税收稳定基金。

设立财政稳定基金的另一个目的是,拉美国家试图探索实行反周期的财政政策改革,以改变长期

以来形成的财政政策顺周期的趋势。尽管就目前的情况来看,拉美现有的财政改革还不足以改变其财政政策顺周期的特点,但是有一些国家在这方面的改革已经取得了明显的效果。自20世纪90年代起,智利在建立铜矿稳定基金的基础上进行了反周期的财政政策改革,将公共开支增长同GDP的中长期趋势相挂钩,而不是按照当年实际的GDP走势进行调整,确保财政支出能有一个稳定的运行轨迹,减少突然变动的可能性,为公共计划的制订与执行创造必要的保障^③。

(三) 中央和地方政府的财政分级管理改革

自20世纪90年代起,拉美国家全面推进财政分级管理改革,在拉美这一改革也被称作是财政体制分散化改革,是对进口替代工业化时期国家直接干预下形成的财政高度集中的体制的重大突破。地方(州和市政府)与中央政府实行财政分级管理,包括公共政策的决策、财政收入和开支、公共服务、公共计划等多方位的分散化改革。中央政府将部分责任和义务向地方政府转移,地方政府直接参与公共政策的管理和决策。在这一改革进程中,一些国家还建立了社团参与和监督机制。

财政分级管理改革的具体内容包括,在财政支出方面,扩大地方政府承担的义务和责任。先是中央政府将负责提供的部分基础服务向地方政府转移,由地方政府直接负责城市卫生、交通运输、道路维护、饮水供应等基础服务;而后中央政府将其承担的基础教育、电力供应、住宅等方面的部分职责也逐渐向地方政府转移。与此同时,中央政府的财政开支也向地方政府转移,至2004年拉美地方财政在政府公共开支中平均所占比重由1985年的13.1%上升到了19.3%,在阿根廷、巴西和哥伦比亚该指标则高达50%,墨西哥、委内瑞拉和玻利维亚都接近30%。^④近些年来,一些国家的地方财政呈现出进一步加强的趋势。2004年至2006年地方政府财政开支占GDP的比重,阿根廷由10.9%上升到了13.4%,玻利维亚由7.3%提高到

^① CEPAL y Fundación CIDOB, *Visión del Desarrollo en América Latina*, Santiago de Chile, Junio de 2007, p. 253.

^{②③} CEPAL, *Protección Social de Cara al Futuro: Acceso, Financiamiento y Solidaridad 2006*, Santiago de Chile, Febrero de 2006, p. 66.

^④ CEPAL y Fundación CIDOB, *Visión del Desarrollo en América Latina*, Santiago de Chile, Junio de 2007, p. 264.

10.8%，哥伦比亚则增加了近2个百分点。^①

在收入方面，除了中央政府将部分税收向地方政府转移，由地方政府直接负责支出分配外，有些拉美国家也规定了地方政府可以征收地方税，并自行确定税基和税率。经过改革，一些拉美国家地方财政的能力明显提高了。地方财政收入占GDP的比重，玻利维亚从2000年的6.3%提高到2006年的12.7%，翻了一番；阿根廷在同一时间由11.5%增加到13.5%；厄瓜多尔则由1999年的2.3%提高到2006年的4.1%。^②

在财政分级管理的改革中，拉美各国还加强了地方政府举债的规范化管理。在拉美财政改革的过程中一度出现了地方政府过度举债、中央政府买单的现象，从而造成严重的财政问题，甚至导致金融危机。因此，从90年代中后期起拉美国家在财政改革中通过立法形式逐步规范和制约地方政府的举债行为。1995~2002年，巴西政府先是规定所有地方政府必须定期报告其金融状况，而后采取国有银行减少贷款的措施限制地方政府通过国有银行贷款融资，最后以立法的形式禁止联邦政府为地方政府的债务进行再融资。1997年，哥伦比亚政府通过债务法，规定了地方政府举债的条件。1999年，政府又通过专门法令限制地方政府的财政开支。2003年哥伦比亚政府最终通过《财政责任法》，将中央和地方政府财政改革的措施制度化。厄瓜多尔和秘鲁主要通过《财政责任法》对地方政府的举债行为进行监管和调控。目前，拉美国家对地方政府举债的做法主要有4种：一是完全予以禁止，目前仅智利采取这一做法；二是经中央政府批准后，地方政府可以有条件举债，多数拉美国家实行这一做法；三是对地方政府债务总量严格加以限制，目前拉美有10个国家采取这一措施；四是限制地方政府对基金的使用，尤其是严格限制地方政府将基金用于投资支出，目前拉美所有国家都有这方面的规定。^③

（四）税收改革

随着拉美经济结构性改革的不断深化，尤其是拉美国家发展模式的转变，拉美经济融入全球化的进程在加快，原有的税收政策和结构都已不能适应新形势的需要。在这样的背景下，税收改革成为拉美财政改革中的一项重要内容。拉美的税收改革首先从关税改革开始。为了适应经济开放的需要，拉美国家打破了进口替代工业化时期对本国市场的关税保护限制，从20世纪80年代开始逐步简化关税

手续，大幅度降低关税。进入90年代，拉美国家区域一体化的发展和自由贸易区的建立，进一步减少了原有的贸易税和关税收入，推动了拉美国家税收改革的深入。为此，拉美国家一方面对所得税进行调整。比如，墨西哥政府制定了税收抵免机制，规定最高可以有50%的免税额；阿根廷则将个人津贴、家庭津贴等都扣除之后，再计算个人应交的所得税。^④拉美国家企业平均所得税率从1985年的41.2%，下降到2003年的29%；个人所得税的最高边际税率也有较大幅度的下降^⑤。另一方面，进一步调整税收结构，增值税逐渐成为拉美主要的税种。截至2007年，拉美地区全部税收占GDP的比重为18.2%，其中所得税占4.8%，财产税占0.7%，两者相加的直接税占5.5%。在拉美税收比重最高的巴西，2007年全部税收占GDP的35.6%，其中直接税占11.2%。^⑥

作为财政分散化改革的一部分，税收体制的分散化改革同样是拉美税收改革的重要内容之一。通过这一改革使拉美国家的地方政府拥有更大的征税自主权，对地方征收的税种可以自主确定税基和税率。目前，拉美国家地方税的税种主要有车辆税、工商税和不动产税。从2004年起，尼加拉瓜地方政府还负责征收财产税和销售税，并准备逐渐统一地方税。

拉美税收改革是一个渐进的动态过程，至今拉美国家仍在不断深化这一改革。2007年9月，墨西哥国会批准了卡尔德龙政府的财政改革方案，其改革的目标是逐渐扩大税基，减少税收豁免，打击偷漏税行为。自2008年起，墨西哥实行企业统一税，合并现有的正规部门和非正规部门的所有企业税，税基是企业营业额减去劳动力成本和其他成本投入，其初期税率为16.5%，2009年提高到17%，2010年将最终稳定在17.5%。此外，墨西哥政府还采取其他多项税收改革措施，一是新增5.5%的燃料税，二是对月现金存款累计金额超过

①② CEPAL, *Estudio Económico de América Latina 2007-2008*, Santiago de Chile, Agosto de 2008.

③ CEPAL y Fundación de CIDOB, *Visión del Desarrollo en América Latina*, Santiago de Chile, Junio de 2007, p. 273.

④ OECD, *Latin American Economic Outlook 2009*, 2008, p. 125.

⑤ CEPAL y Fundación de CIDOB, *Visión del Desarrollo en América Latina*, Santiago de Chile, Junio de 2007, p. 257.

⑥ CEPAL, *Estudio Económico de América Latina 2007-2008*, Santiago de Chile, Agosto de 2008.

2.5 万比索征收 2% 的银行税^①，三是对赌博和博彩业征收特种税。2008 年 2 月，巴西政府也通过新的财政改革方案，将逐步简化现行税种，引入新的联邦增值税和州增值税，解决税收制度分级管理造成的地方税收战的矛盾。^②

（五）财政改革的其他举措

拉美国家在财政改革中还采取了其他一些有助于财政稳定的举措。例如，强化公共债务的管理。除了依靠《财政责任法》使公共债务的监管制度化外，拉美国家还通过调整债务结构、多渠道发行债券，大幅度降低公共债务的风险。近年来，由本国投资者购买的以本币发行的内债的比重有所增加。2004 年，墨西哥政府发行的国内长期债券的 80% 是由国内投资者购买的。在国际市场上出售本币债券也成为拉美国家的主要融资渠道之一，近年来哥伦比亚、乌拉圭、巴西、秘鲁等国都采用这种方式在全球发行本币债券。^③随着公共债务监管的加强，拉美国家公共债务的风险大幅度降低，一些国家的公共债券被国际评级机构评为投资级。2003 年开始的新一轮经济增长周期，是在拉美国家公共债务比重持续下降的情况下实现的。

保障社会开支是拉美财政改革中的另一项重要内容。在一系列改革中，拉美各国依据各自的实际，对保障社会开支作出了明确规定。哥伦比亚政府的做法是，通过法律形式对社会开支的优先地位作出明确规定。在 1990 年的宪法第 350 款规定，政府的社会开支将优先于其他任何项目的支出，并且必须保障其年复一年地增长。1994 年政府又通过 179 号法令进一步明确规范了社会开支的范围，规定除特殊活动外，社会开支主要用于一般福利和改善生活质量。还有些拉美国家则是对社会开支的比重作出硬性规定，分别确定用于卫生、教育等社会开支占 GDP 的比重^④。

二 财政政策变化对拉美社会凝聚的影响

经过近 20 年的财政改革，拉美国家的财政政策发生了较大的变化，财政政策对宏观经济调控的作用日益显现出来。同改革初期相比，拉美国家的财政状况发生了很大的变化，为拉美宏观经济稳定奠定了基础（见图 1）。拉美国家中央政府的初级财政由 2000 年占 GDP 的 0.2% 的赤字转变为 2004 年的盈余，此后保持了持续增加的趋势，2007 年达到了占 GDP 的 2.4%。在拉美经委会相关统计资

料涵盖的 19 个国家中，2007 年除海地和洪都拉斯外，其余国家都保持了盈余；同期拉美国家中央政府总的财政结果也由占 GDP 2.6% 的赤字转为占 GDP 0.4% 的盈余，其中仍有赤字的国家也减少到了 9 个。2005 ~ 2006 年，中央政府的财政收入增加了 2.2 个百分点，由占 GDP 的 17.8% 增加到 20%；财政开支占 GDP 的比重由 18.9% 提高到 19.5%^⑤。拉美财政改革的另一个重要变化是，拉美国家中央政府的公共债务占 GDP 的比重明显下降了。从 1999 年至 2007 年，该比重下降了 13 个百分点，由 43.6% 下降到 30.3%，2008 年进一步呈现下降的趋势。^⑥

财政改革之后，拉美国家地方政府的财政状况也都发生了变化，在 10 个可以作比较的拉美国家中，这些变化大致可以分为以下 4 类。第一类是地方政府拥有较大的财政权。2006 年，阿根廷和巴西地方政府的财政收入占 GDP 的比重分别为 13.6% 和 13.1%，财政开支占 GDP 的比重分别是 13.4% 和 13.2%，公共债务占 GDP 的比重分别为 12.8% 和 15.7%。第二类是地方财政有所加强，但在 GDP 中所占比重明显低于上述国家。从 1999 年至 2005 年，墨西哥地方财政收入和支出占 GDP 的比重分别由 6% 和 5.9% 增加到 7.3% 和 7.2%，但公共债务占 GDP 的比重没有发生变化，保持在 1.6% 的较低水平上。1999 ~ 2006 年，哥伦比亚地方政府的财政收入和开支分别增长了 1.7 和 1.1 个百分点，达到了 GDP 的 8.7% 和 9.1%，但地方政府的公共债务呈现下降的趋势，同期内其占 GDP 的比重由 3.1% 降至 1.6%。第三类是略有变化或较小变化。秘鲁属于前者，从 1999 年至 2006 年地

① 吴国平：《2007 年拉美经济形势》，载《拉丁美洲和加勒比发展报告（2007 ~ 2008）》，北京，社会科学文献出版社，2008 年，第 23 页。

②③ OECD, *Latin American Economic Outlook 2009*, 2008, p. 120, p. 77.

④ CEPAL, *Protección Social de Cara al Futuro: Acceso, Financiamiento y Solidaridad 2006*, Santiago de Chile, Febrero de 2006, p. 68.

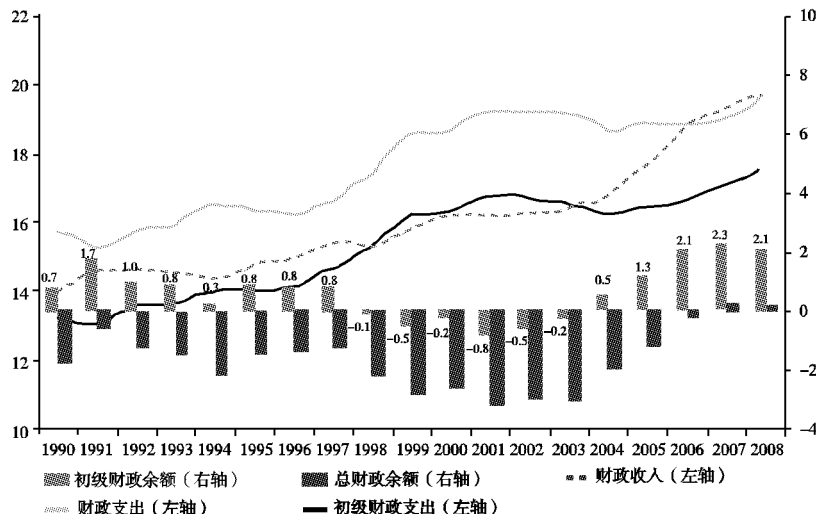
⑤ CEPAL, *Balance Preliminar de las Economías de América Latina y el Caribe 2008*, Santiago de Chile, Diciembre de 2008; CEPAL, *Estudio Económico de América Latina 2007 - 2008*, Santiago de Chile, Agosto de 2008.

⑥ CEPAL, *Estudio Económico de América Latina 2007 - 2008*, Santiago de Chile, Agosto de 2008; CEPAL, *Balance Preliminar de las Economías de América Latina 2008*, Santiago de Chile, Diciembre de 2008.

方财政收入和开支占 GDP 的比重分别从 1.9% 和 2.1% 增加到 2.7%。巴拉圭和哥斯达黎加则属后者，地方财政所占比重变化不大，占 GDP 的比重不足 1%。第四类是地方财政有所削弱。同期内，

智利地方政府的财政收入和支出占 GDP 的比重分别由 3.3% 和 3.2% 下降到 2.7% 和 2.5%。^① 这种状况表明，拉美国家的财政改革及其结果在各国间是有差异的。

图 1 拉美国家的财政收支及结果（单位：占 GDP 的比重）



资料来源：CEPAL, *Estudio Económico de América Latina y el Caribe 2007-2008*, Santiago de Chile, Agosto de 2008, p. 32.

经过将近 20 年的财政改革，拉美国家财政政策在减少经济的脆弱性、稳定宏观经济方面发挥了明显的作用。1990 年至今，拉美经济波动的频率在逐渐降低，经济周期的时间在逐渐延长。尤其是在阿根廷危机之后，自 2003 年起拉美地区经历了 1982 年以来最长的经济增长周期，而且是在财政基本平衡、略有盈余，通货膨胀持续下降的情况下，经济保持了持续增长，这是拉美历史上过去很少有过的现象。这一形势的出现，为拉美国家解决历史遗留的严重的社会问题、加强社会凝聚创造了一定的条件。尽管同该地区社会问题的严重性和解决这些问题的艰巨性相比，拉美国家的财政改革以及财政政策所产生的影响还是相对有限的，这方面的任务还异常艰巨。但是，从历史的数据比较来看，拉美国家在财政改革方面作出的努力，以及通过财政政策提供必要的、基本的公共服务，对逐步构筑适合拉美国情的社会保障体系、创造有利于社会凝聚的条件方面还是起到了一定的作用。

经济波动减弱并保持持续增长，有利于就业的改善和收入的提高，有助于缓解严重的贫困化问题。1982 年拉美债务危机之后的情况证明，实现经济增长是缓解拉美基本社会问题的必不可少的基

本条件，拉美经济每出现一次大的波动，都会给社会造成大的冲击，在经济增长长期得到缓解的一些基本的社会问题也会出现大的反复，对贫困人口的变化也有很大的影响，我们从下表所选择的三个时间段（尽管有些国家只有两个时间段）的贫困状况的比较中，可以比较清楚地看到经济增长波动的影响。

因此，保持宏观经济稳定、尽可能延长经济增长周期的积极意义是显而易见的。阿根廷危机之后的 2003~2008 年，拉美和加勒比经济持续保持增长，年均 GDP 增长 4.9%，人均增长 3.6%。而这一增长是在消费物价指数保持在一个较低的水平上、对外贸易没有出现逆差的情况下实现的，这种状况在拉美历史上并不多见，这对拉美社会问题的缓解具有积极影响。同期内拉美的城市失业率呈现出下降的趋势，从 2003 年的 11% 下降到 2008 年的 7.5%，实际工资收入也保持了增长的趋势。^②

^① CEPAL, *Estudio Económico de América Latina 2007-2008*, Santiago de Chile, Agosto de 2008.

^② CEPAL, *Balance Preliminar de las Economías de América Latina 2008*, Santiago de Chile, Diciembre de 2008.

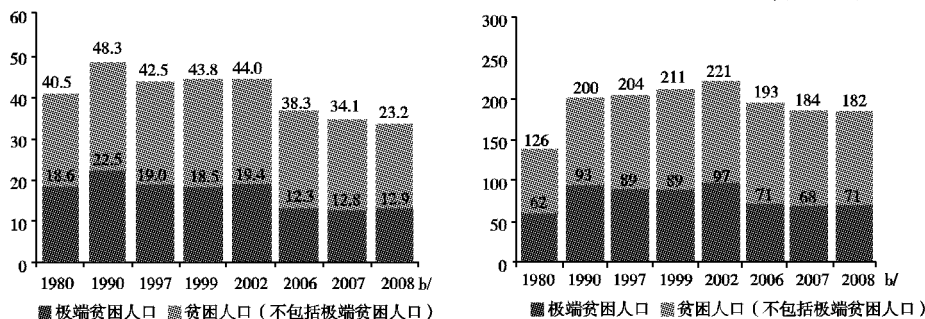
表1 拉美18国：2002年、2006年和2007年贫困和极端贫困人口状况 (单位：百分比)

国家	2002年前后			2006年前后			2007年		
	年份	贫困	极端贫困	年份	贫困	极端贫困	年份	贫困	极端贫困
阿根廷 ^a	2002	45.4	20.9	2006	21.0	7.2	...	...	...
玻利维亚	2002	62.4	37.1	2004	63.9	34.7	2007	54.0	31.2
巴西	2001	37.5	13.2	2006	33.3	9.0	2007	30.0	8.5
智利	2000	20.2	5.6	2006	13.7	3.2	...	...	...
哥伦比亚	2002	51.5	24.8	2005	46.8	20.2	...	...	...
哥斯达黎加	2002	20.3	8.2	2006	19.0	7.2	2007	18.6	5.3
多米尼加	2002	47.1	20.7	2006	44.5	22.0	2007	44.5	21.0
厄瓜多尔 ^a	2002	49.0	19.4	2006	39.9	12.8	2007	38.8	12.4
萨尔瓦多	2001	48.9	22.1	2004	47.5	19.0	...	...	...
危地马拉	2002	60.2	30.9	2006	54.8	29.1	...	...	...
洪都拉斯	2002	77.3	54.4	2006	71.5	49.3	2007	68.9	45.6
墨西哥	2002	39.4	12.6	2006	31.7	8.7	...	...	...
尼加拉瓜	2001	69.4	42.5	2005	61.9	31.9	...	...	...
巴拿马	2002	36.9	18.6	2006	29.9	14.3	2007	29.0	12.0
巴拉圭	2001	61.0	33.2	2005	60.5	32.1	2007	60.5	31.6
秘鲁 ^b	2001	54.7	24.4	2006	44.5	16.0	2007	39.3	13.7
乌拉圭 ^a	2002	15.4	2.5	2005	18.8	4.1	2007	18.1	3.1
委内瑞拉	2002	48.6	22.2	2006	30.2	9.9	2007	28.5	8.5

注：a 指城市地区。b 数据来自秘鲁全国统计和信息局。这些数据无法与上一年度数据作比较，因为每年的家庭抽样调查的范围都有变化。2001年数据为第四季度数据，2006和2007年则为全年数据。

资料来源：CEPAL, *Panorama Social de América Latina y el Caribe 2008*, Santiago de Chile, Diciembre de 2008, p. 11.

图2 1980~2008年拉美贫困人口和赤贫人口变化^a (单位：百分比和百万人)



注：a 按照拉美地区18国加海地的数据计算。每个柱形上的数据为全体贫困人口（赤贫加不含赤贫的贫困人口）的比重和数量。b 为预计数。

资料来源：CEPAL, *Panorama Social de América Latina y el Caribe 2008*, Santiago de Chile, Diciembre de 2008, p. 10.

按照拉美经委会的分析，对拉美贫困人口的影响中工资收入的变化是一个很重要的因素。^①因此，新一轮经济增长周期带来的就业增加和工资收入的改善，有利于拉美贫困化问题的改善。1980~2008年，拉美贫困人口占总人口的比重由40.5%下降到33.2%，其中极端贫困人口由18.5%下降到12.6%。在此期间，20世纪90年代这两个指标都出现了上升的趋势，主要的下降趋势发生在

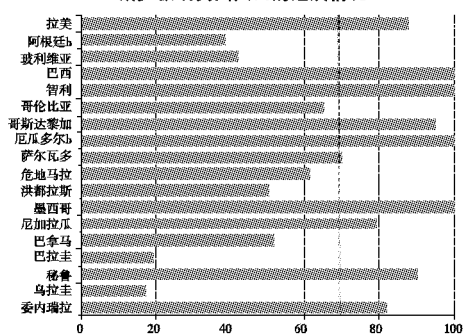
2002年以后。如果我们将拉美目前的贫困化状况与1990年相比较的话，可以发现仅这18年中拉美的贫困人口比重就下降了15个百分点；而如果将2008年的数据与2002年进行比较，更可以发现，仅6年时间贫困人口的比重就减少了近11个百分点。

① CEPAL, *Panorama Social de América Latina 2008*, Santiago de Chile, 2008, p. 17.

点,其中极端贫困人口比重减少了6个百分点(见图2)。

按照联合国新千年发展目标确定的拉美极端贫困人口下降到11.3%的第一阶段目标,拉美国家已经达到该目标的88%。其中巴西、智利、厄瓜多尔和墨西哥已经实现了千年目标,哥斯达黎加也已完成该目标的95%。图3就比较清晰地反映了拉美部分国家比照千年目标减少极端贫困人口的实际进展情况。

图3 1999~2007年拉美17国
减少极端贫困人口进展情况



注: a 同期减少极端贫困人口的进展是按照1990年赤贫率的一半计算其增减的百分比。60~80之间垂直的虚线是2007年预期的进展程度(68%)。b 城市地区。

资料来源: CEPAL, *Panorama Social de América Latina y el Caribe 2008*, Santiago de Chile, Diciembre de 2008, p. 15.

伴随着贫困人口比重的减少,以及新一轮经济增长周期的就业和收入状况的改善,拉美收入分配的贫富差距也有所缩小。按照联合国拉美经委会的数据,2002~2007年,阿根廷、玻利维亚、巴西、智利、萨尔瓦多、尼加拉瓜、巴拿马、巴拉圭和委内瑞拉的收入分配中贫富差距都有明显的缩小。但是,哥伦比亚、哥斯达黎加、厄瓜多尔、墨西哥、秘鲁和乌拉圭的情况则不同,这些国家收入分配的差距基本没有变化;而危地马拉、洪都拉斯和多米尼加则进一步扩大了贫富差距。^①

拉美是世界上收入分配最不公的地区之一。1990~2007年,拉美国家平均基尼系数由0.532下降到0.515,17年时间才减少了3%。^②这表明,在拉美国家目前的收入分配格局下,单靠提高工资收入不可能完全改变贫富两极分化的局面。这种状况并非在短时间内形成的,更由于造成这一现象的各利益集团的存在和影响,要从根本上解决这一问题还需要花费更多的时间。因此,拉美国家需要采

取更有力的措施深化财政改革,加快解决收入分配不公问题的步伐。在这种情况下,面对收入分配不公给弱势群体所造成的其他不公,需要通过政府提供更多的基本的公共服务来缓解。近20年来,拉美国家通过财政改革在这方面还是做出了不少努力。

20世纪90年代拉美国家实行财政改革以来,拉美所有国家的人均社会开支都有所增加。具体表现在政府用于住宅、居住环境、基础设施、小型贷款、教育卫生服务等方面的支出都有不同程度的增长。1990~1991年,拉美社会公共开支占GDP的比重为12.9%,2004~2005年增加到15.9%,增加的部分主要用于教育、社会援助和社会保障,前者由3.29%增加到4.29%,增加了1个百分点;后者由5.26%上升到6.97%,增加了1.71个百分点;政府用于医疗卫生的开支增加了0.33%,由3.06%增加到3.39%;住宅及其他开支则由1.28%下降到1.21%。^③政府公共开支的增加对拉美国家教育、卫生领域的发展有积极的影响,也为依靠工资收入为主要来源的贫困家庭享受基本公共服务提供了必要的保障,有利于保护弱势群体享受教育和医疗卫生的基本权利,对社会凝聚是有积极意义的。

为了确保弱势群体能够更多地从政府社会开支的增量中受益,从20世纪90年代以来,拉美国家实行了多项有条件资金转移计划。这类计划的特点是,一般将资金有条件地定向投入相应的帮助贫困家庭的计划,并根据不同情况,规定每项计划必须实现的目标,同时还将短期减贫计划和长期的消除贫困代际转移的目标相结合,因而强调在教育、卫生等基础服务领域的有条件资金转移计划的实施。在拉美经委会研究的1990~2005年拉美国家实行的16项有条件转移支付计划中,受益者最多的分别是墨西哥的“机会”计划(原先的“进步”计划)和巴西的“家庭津贴”计划,分别占人口的25%和16%。这方面政府财力投入最多的是墨西哥的“机会”计划和牙买加的“以卫生和教育促进进步”计划,在其实施期间的政府开支都占到了GDP的0.35%。这些计划一般还都规定了受益对

①② CEPAL, *Panorama Social de América Latina 2008*, Santiago de Chile, 2008, p. 19, p. 21.

③ Naciones Unidas, *Objetivos de Desarrollo de Milenio - La Progresión hacia el Derecho a la Salud en América Latina*, Santiago de Chile, Mayo de 2008, p. 106.

象的基本条件,比如墨西哥的“机会”计划规定,受帮助对象必须是农村人均日收入低于18.9比索(1997年)和城市人均日收入低于24.7比索,并且有8~18岁的中小學生,或4~24个月的嬰兒,或2~5岁的儿童,或有孕妇或产妇的贫困家庭。与此同时,这些计划还将受助对象与计划目标要求相挂钩^①。

有条件资金转移还在解决应急性的就业等方面发挥了重要作用,一些国家利用这类资金转移制定临时就业计划,以此解决贫困家庭的临时就业问题,部分缓解由此产生的社会问题。尤其是在经济出现波动或者陷入危机时期,这类临时就业计划对缓解低收入人群的就业困难起到了应急作用。据联合国拉美经委会公布的相关资料,在拉美实行的近25项临时就业计划主要面向贫困阶层,其受益人数最高的国家占到贫困线以下人口的90%左右,最低的也占贫困人口的23%左右。政府在这方面投入的财政开支最高占GDP的1%,个别计划还得到相关国际金融机构的贷款支持,如智利的社团创新就业计划、哥伦比亚的就业行动计划等。这些临时就业计划在临时缓解贫困方面收到立竿见影的效果。例如,阿根廷“家庭之主”计划的受益者中的极端贫困者就由受助前的51%减少到受助后的26%,墨西哥临时就业计划使60%的受益者脱离了最贫困状态^②。

近年来,拉美财政对教育的投入保持稳定的增长,无论是在政府公共开支中,还是占GDP的比重都保持了增长趋势。不少国家同样采取有条件资金转移的计划,将资金定向投入教育领域特定部门,尽可能确保贫困阶层受教育的权利。按照OECD的统计,2003~2005年,拉美国家对教育的支出占政府全部开支的13%~15%。2004年在墨西哥,这一指标甚至达到了25%,比1991年增加了10个百分点。拉美国家用于教育的财政投入占GDP的比重,从1991年2.4%增加到2005年的4.8%,而在墨西哥则由3.8%增加到5.5%^③。按照2003~2005年的数据,拉美国家教育支出的一半以上用于初级教育和学龄前教育,前者约占全部教育开支的44%,后者约占8%;中等教育约占全部教育开支的33%左右^④。政府的这种教育投入结构明显体现了拉美国家的教育战略,即在普及初级教育的基础上,逐渐普及中等教育。这一战略对改变拉美贫困阶层的受教育状况是有积极意义的,并且也收到了实际效果。1990~2005年,拉美国家

的小学入学率从85%提高到93.4%。2005年,中等教育中初中和高中的入学率分别达到了88%和77%^⑤。

2007年在智利举行的第九届伊比利亚卫生部长大会强调了卫生政策对社会凝聚的重要性^⑥。实际上自20世纪90年代起,拉美国家的财政改革带动了公共政策的改革,拉美国家在医疗卫生开支、卫生制度建设等方面也都发生了明显的变化。拉美国家医疗卫生开支的增加,有助于改善全民医疗卫生服务。1990~2005年,按照2000年美元不变价格计算,拉美国家平均人均医疗卫生开支由104美元增加到141美元,其中智利、哥伦比亚、巴拿马、巴拉圭、秘鲁和多米尼加的人均指标翻了一番或者两番。阿根廷、哥斯达黎加、特立尼达和多巴哥、巴西、智利和墨西哥的人均指标高于地区平均水平,其中最高的阿根廷为346美元,最低的墨西哥为152美元。政府用于医疗卫生的开支占GDP的比重自1990年至2005年由3.1%增加到3.4%^⑦。拉美国家同样通过实行有条件的资金转移和政府的其他补贴计划,推动了医疗卫生的发展,尤其是在保障贫困家庭享受医疗卫生的权利、减少因病致穷等方面采取了不少措施。例如,玻利维亚的母婴综合保险计划,智利的面向母婴保健的社会保障政策,巴西的家庭保健计划,秘鲁的健康保险,墨西哥的机遇计划,等等^⑧。

尽管拉美国家之间在改善医疗卫生方面存在较大的差异,但是就地区整体而言,近20年来在医疗卫生的一些具体指标方面还是发生了明显变化。1990~2004年,拉美地区平均预期寿命从68岁增长到73岁,而1980年拉美平均预期寿命是65岁;同期,拉美1岁以下的婴儿死亡率由42‰下降到25‰,而1980年该指标高达60‰;拉美国家享受医疗服务的人口也从68.8%上升到75.2%^⑨。与此

①② CEPAL, *Protección Social de Cara al Futuro: Acceso, Financiamiento y Solidaridad 2006*, Santiago de Chile, Febrero de 2006, p. 167, p. 161.

③④⑤ OECD, *Latin American Economic Outlook 2009*, OECD 2008, p. 182, p. 195, p. 198.

⑥⑦⑧ Naciones Unidas, *Objetivos de Desarrollo de Milenio - La Progresión hacia el Derecho a la Salud en América Latina*, Santiago de Chile, Mayo de 2008, p. 131, pp. 104-105, p. 36.

⑨ CEPAL, Agencia Española de Cooperación Internacional y Secretaría General Iberoamericana, *Cohesión Social - Inclusión y Sentido de Pertenencia en América Latina y el Caribe*, Santiago de Chile, Enero de 2007, p. 46.

同时，拉美国家逐渐建起了符合各国实际情况的不同的医疗制度，目前主要有以下3种形式^①。

一是全国单一的医疗制度。拉美有13个国家实行这一制度，包括加勒比国家和巴西。以巴西单一卫生制度（Sistema Unico de Salud, SUS）为例，其资金从一般所得税中筹集，全民（除军队和警察有独立的医疗卫生系统、公务员有专门医疗合同外）都享受单一医疗服务，并承担医疗费用的1/3，目前已形成由联邦政府、州和市镇政府共同负责的医疗卫生体制。据统计，巴西有40%的居民完全依赖该制度享受医疗服务，44%的民众还通过私人保险等其他途径进行补偿，巴西大企业还为其职工和家属提供就医计划等。

二是复合型的医疗卫生服务体系。包括了三种不同的类型。（1）缴费资金和社保承担的统一覆盖相结合的制度。以哥斯达黎加为例，其职工需向哥斯达黎加社会保险基金（Caja Costarricense del Seguro Social, CCSS）缴费，由该基金的医疗卫生机构负责提供各种医疗服务。政府对该基金提供相应的资金补贴，主要用于：对职工缴费的补充，向独立就业者提供50%的缴费补助，对没有缴费能力的最穷者提供100%代缴补助。哥斯达黎加CCSS也通过出售彩票、向非参保人员提供有偿收费服务的自有收入予以补助。这一制度的特点是，所有不同收入阶层都使用同一水平的医疗设施和服务。（2）缴费与非缴费之间有区别覆盖相结合的医疗制度。以哥伦比亚为例，除军队、教师和国有石油公司外，全国分三种形式参与该医疗制度：缴费者（职工和收入高于2份最低收入的独立就业者）；有雇主的缴费者，按照其收入的12%缴费，雇主承担其中的2/3；享受补贴者。政府对非正规就业、低收入的独立就业者提供政府补贴。补贴对象先由政府专门成立的认证系统进行审核，然后再将受补贴者纳入专门的补贴管理系统和补贴支付系统；临时参与者，对没有纳入补贴制度的人员实行临时解决办法。全国健康保护企业（Entidades Promotoras de Salud, EPS）对这些人提供医疗服务，政府用征收的石油特殊税提供部分补贴。（3）局部结合的双重模式。智利政府从1981年起进行医疗制度改革，消费者自主决定是向全国保健基金（Fondo Nacional de Salud, FONASA）缴费并参与该基金的公共医疗服务，还是向私人疾病预防委员会（Instituciones de Salud Previsional, ISAPRE）缴费。前者的缴费标准是收入的7%，该缴费者的家属同

时享受公共医疗服务；后者的缴费标准则由健康风险、收入和享受服务的对象等多种因素决定。

三是公共医疗和社保非融合制度。阿根廷、玻利维亚、厄瓜多尔、萨尔瓦多、危地马拉、洪都拉斯、墨西哥、尼加拉瓜、巴拿马、巴拉圭、秘鲁和乌拉圭实行这一制度。以墨西哥为例，其实行的大众医疗保险（Seguro Popular de Salud）由政府对穷人提供医疗补贴，并提供91项医疗服务项目。截至2004年有200万人纳入该系统（约占全国人口的2%）。墨西哥政府计划到2010年将全国人口的10%纳入该系统。

伴随着财政政策改革的不断深入，拉美国家还在继续进行医疗制度改革的探索。2002年1月，秘鲁卫生部建立了主要面向贫困阶层的完全健康保险（Seguro Integral de Salud），向没有医疗保险的18岁以下青少年、孕妇和产妇提供政府补贴，减少他们接受医疗服务的限制。该制度建立后，秘鲁政府在改善贫困人口的医疗方面取得了明显的成绩。截至2006年，有155.49万孕妇、270万4岁以下儿童、710万5~17岁青少年受到诊治。^②

三 全球金融危机带来的新挑战

近20年拉美财政改革的实践表明，其财政政策对增强拉美社会的凝聚是能够有所作为的。拉美国家的实践也证明，财政政策的变化在缓解拉美社会问题方面取得了一定成效。事实还表明，如果政府能够对弱势群体提供更多的社会保护，个人的社会权利越得到保障，相应的社会冲突就越能减少，这也是实现社会凝聚的必要的条件之一。同样不能否认的是，尽管拉美国家的财政政策在提供必要的公共服务方面比过去有所进步，对缓解社会矛盾、增强社会凝聚产生了积极的影响，但拉美国家现行的财政政策还存在着一些缺陷，某些政策安排在解决拉美贫富差距、收入分配不公等方面还存在很大不足。尤其是2008年爆发的全球金融危机及其对拉美经济的冲击，正在对拉美国家的财政政策提出新的严峻挑战，财政改革中出现的一些问题有

^① CEPAL, *Protección Social de Cara al Futuro: Acceso, Financiamiento y Solidaridad 2006*, Santiago de Chile, Febrero de 2006, pp. 91-95.

^② Naciones Unidas, *Objetivos de Desarrollo de Milenio - La Progresión hacia el Derecho a la Salud en América Latina*, Santiago de Chile, Mayo de 2008, p. 53.

可能在全球金融危机的影响下变得更加尖锐，拉美国家财政改革所取得的成效将在新的经济周期中经受新的考验。为此，不少拉美国家已经对其财政政策进行了较大的调整，采取了反周期的财政政策，提出了一系列应对金融危机的财政计划，尤其是在基础设施建设方面推出了较为庞大的政府投资计划。但在全球金融危机的环境下，这些计划能否真正落实，其目标能否实现，还需要经受时间和实践的检验。就拉美的现实而言，在全球金融危机的冲击下，其财政政策将主要面临以下4个方面的挑战。

一是拉美财政政策的顺周期问题。从前面的分析中可以看到，经济增长的周期对拉美就业、收入、减贫等都有重要影响。当拉美经济出现波动的时候，上述这些问题就变得相对突出，社会也变得相对动荡；而当拉美经济持续增长时，上述这些问题就能得到相对缓解，整个社会也能保持相对稳定。尽管拉美财政改革试图实现反周期的财政政策安排，以减少经济波动对政策的影响和对社会的冲击。但是，经过近20年的改革，拉美国家的财政政策没能从根本上实现这一转变。如果将这段时间拉美经济增长的趋势，与拉美财政政策的变化以及就业、收入、贫困化等基本指标进行比较的话，可以很清楚地发现它们之间存在着非常紧密的互动关系。即便在2003年以来的经济增长周期中，这一现象也依然存在。2008年，在全球金融危机的冲击下，拉美一些国家的就业率和工资收入以及财政形势开始出现了变化。尽管近10多年来智利、巴西等国进行了反周期财政政策的改革，但是它们在减少经济波动的同时却放慢了经济增长的速度，尤其是巴西在其金融动荡之后的一段时间内维持低速增长，对就业、收入和减贫的改善也不是很有利。例如，2007年巴西的城市失业率为9.3%，远高于其2000年7.1%的失业率；2007年与2000年相比，失业率低了3个百分点，实际工资收入出现了持续下降的趋势，直至2006年才得以扭转，但以2000年为100进行计算，2007年仍低了10.5个百分点^①。因此，拉美财政政策如何在实现宏观经济稳定、减少周期性波动的同时，保持一定的经济增长速度，对增强拉美的社会凝聚是有重要意义，尤其是在经济遇到外部力量冲击的情况下，经济稳定和增长是拉美社会稳定的基本条件。拉美国家财政政策要达到这一目标，实现反周期的转变，还面临许多困难因素的制约。

二是拉美国家社会开支的周期性波动。这个问题同拉美财政政策顺周期的特点密切相关。尽管在财政改革中，拉美国家确定了目标制管理的制度，对财政开支作出了严格限制。同时，为了保障社会开支，也从制度上对社会开支占GDP的比重或在财政开支中的比重作出了相应的规定。但是，当经济进入下降通道时，由于GDP总量减少，因此按照GDP比重确定的财政开支和社会开支总量都会出现相应的下降。结果是，在经济出现波动或增长放慢、需要政府增加社会开支缓解社会问题时，政府的社会开支却出现了缩减。拉美经委会的研究证明，与财政政策的顺周期特点相比，拉美国家社会开支的顺周期特点显得更加明显和突出（见图4）。

尤其是在20世纪90年代的改革初期社会开支所占比重相对较低的国家，其顺周期的特点就愈加明显（如玻利维亚、危地马拉、哥伦比亚、墨西哥、巴拉圭和秘鲁）。这些国家在经济扩张时期，社会开支增长的幅度往往要大于财政支出的增长速度；而在经济衰退时期，社会开支下降的幅度又往往超过了财政支出的下降幅度。与此相比较，在改革初期社会开支相对较高的国家，其社会开支受经济周期的影响相对要小，如阿根廷、巴西和智利^②。以拉美地区人均卫生开支为例，1998~1999年人均卫生开支为126美元，此期间，拉美经济受巴西金融动荡的影响出现了下降，1999年经济增长仅为0.4%；2000~2001年为130美元，因为2000年拉美经济出现了复苏，拉美GDP增长4%；2002~2003年下降到127美元，这是因为2001~2002年阿根廷爆发严重危机，这两年的拉美GDP增长分别为0.4%和-0.3%；2004~2005年上升到141美元，同期拉美GDP分别增长了6.1%和4.9%^③。由此可以明显地看出，在拉美经济出现困难的时候，最容易受到影响的是政府的社会支出，而在社会支出中医疗卫生开支受到的影响相对更大，尽管受实际财政年度的限制，这一影响有一

^① CEPAL, *Balance Preliminary de las Economías de América Latina y el Caribe 2008*, Santiago de Chile, Diciembre de 2008.

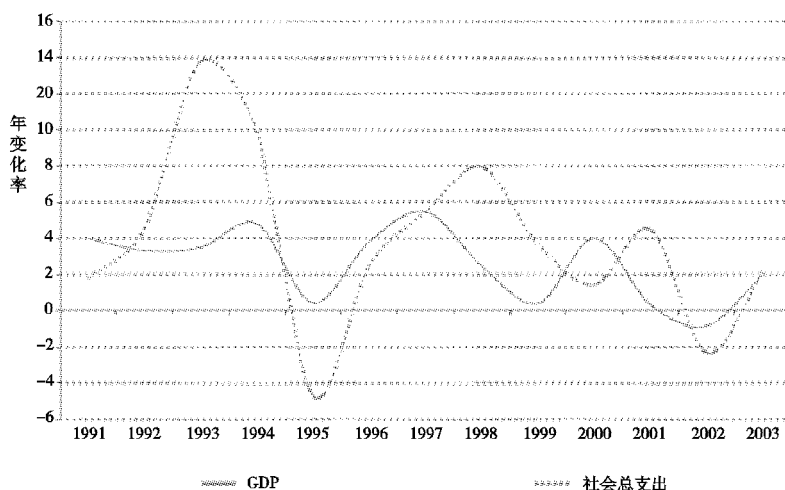
^② CEPAL, *Protección Social de Cara al Futuro: Acceso, Financiamiento y Solidaridad 2006*, Santiago de Chile, Febrero de 2006, p. 65.

^③ 经济增长的数据参见 CEPAL, *Balance Preliminar de las Economías de América Latina 2008*, Santiago de Chile, Diciembre de 2008；政府人均卫生开支数据参见 Naciones Unidas, *Objetivos de Desarrollo de Milenio - La Progression hacia el Derecho a la Salud en América Latina*, Santiago de Chile, Mayo de 2008, p. 105.

定的滞后。实际上从影响社会凝聚的角度进行分析,社会排斥的一个重要方面就体现在就医权利的保障上。政府确保这方面的投入可以有助于提供更多的医疗保障。但是在经济增长放慢或物价上涨时,政府提供这些医疗卫生服务的难度也加大了,

同时也意味着政府的直接开支将增加。这时政府开支缩减,会产生相应的社会问题,在某种程度上有可能增加社会排斥。因此,改变社会开支的顺周期特点,同样是拉美财政政策需要解决的一大难题。

图4 拉丁美洲:1991~2003年公共社会总支出的周期性



资料来源:CEPAL, *Protección Social de Cara al Futuro: Acceso, Financiamiento y Solidaridad 2006*, Santiago de Chile, Febrero de 2006, p. 131.

三是拉美财政收入的可持续增长。这与拉美国家的财政收入结构密切相关。拉美国家财政收入结构相对单一,其中将税收作为唯一收入的国家有阿根廷、巴西、哥伦比亚、哥斯达黎加、危地马拉、海地、洪都拉斯和乌拉圭;除税收以外,还有自然资源收入作为补充的国家有玻利维亚、智利、厄瓜多尔、墨西哥、秘鲁和委内瑞拉;另外有部分外部援助作为财政收入补充的国家有尼加拉瓜、萨尔瓦多和多米尼加^①。但是,这3种类型国家的税收结构都有一个共同的特点,即直接税所占比重相对较小,间接税的比重较大,其中又以增值税为主。2007年拉美财政收入占GDP的比重为18.2%,其中所得税的比重仅占GDP的4.8%,财产税为0.7%,两者相加仅为5.5%。

拉美财政收入的这一结构特点容易造成下列弊端。其一是财政收入的可持续性。由于拉美财政收入的主要来源是增值税,这部分收入往往因经济景气状况和国际市场的变化而变化。在前面分析到的2003年以来拉美财政收入大幅度增加的情况中,国际市场原油价格和基础产品价格上涨是一个很重

要的因素,而当这部分产品价格下跌时,财政收入的持续增长就受到挑战。其二是财政收入的周期性波动。这一问题与国民经济运行和外部经济的变化密切相关。增值税所占比重较大,使拉美财政收入难以避免周期性波动,因而也对财政开支的波动产生不利影响。因为,当经济出现波动时,主要生产部门的生产和销售都出现相应的波动,增值税的波动就难以避免。其三是现行的税收结构使其难以起到收入再分配的功能,尤其是个人所得税所占比重相对较小,以及缺乏累进性的特点,因此很难起到缩小收入分配差距的作用。拉美国家近20年的财政改革,在这方面没有取得太多的进展,以至于许多国家不得不借助于财政政策的其他手段来试图缩小贫富差距。但是,与拉美业已存在的严重的收入分配不公的实际状况相比,这些措施显然不足以从根本上改变拉美国家的收入分配现状。因此,拉美

^① CEPAL, *Protección Social de Cara al Futuro: Acceso, Financiamiento y Solidaridad 2006*, Santiago de Chile, Febrero de 2006, p. 69.

国家需要进一步深化税收制度的改革,建立起符合本国国情的、累进的税收结构,在扩大税源和税基方面也需要从各国的实际出发进行必要的改革。这对拉美国家而言,并非是件易事。

四是食品价格上涨的挑战。近年来,伴随着基础产品的国际价格上涨,这一挑战逐渐显现。尽管2008年的全球金融危机使食品价格和其他基础产品价格上涨趋势趋缓,但是按照世界粮农组织的估计,从未来的长期趋势看,食品价格将在一个较高的平台上运行。^①这对拉美国家的贫困阶层来讲是非常不利的,同时也会增加拉美国家的财政负担。有数据表明,2006~2007年拉美多数国家的食品价格年均上涨了15%从而推动了通货膨胀上涨,其绝大部分成本又主要落在大部分穷人身上,结果导致穷人和贫困家庭增加。据拉美经委会测算,按照2007年拉美极端贫困人口计算,如果篮子食品价格上涨15%,而收入不改变的话,拉美极端贫困人口的比重就会增加3个百分点,达到1570万人^②。如何有效地应对这一状况,也是拉美财政政策亟需解决的课题之一。

实际上除了上述这些无法回避的挑战之外,拉美财政政策在实现社会凝聚方面还面临其他方面的挑战。例如,在不同的人群和种族之中,确保人们都能拥有更加平等地享受各种社会服务的权利;财政政策在更好地体现政府意志、促进社会凝聚的同时,又能更进一步地推进市场、政府与社会和谐关系的建立,从而实现经济和社会的可持续发展。鉴于本文篇幅的限制,在此不再一一列举。总之,拉美财政改革还需要进一步深化,即便在这方面做得相对较好的国家,也还有一些方面需要改善。拉美国家如何在经济和社会发展中,通过财政政策让发展成果更广泛地惠及广大民众,这是我们今后需要深入研究的新课题。

主要参考文献

1. Naciones Unidas, *Objetivos de Desarrollo de Milenio - La Progression hacia el Derecho a la Salud en América Latina*, Santiago de Chile, Mayo de 2008.
2. CEPAL, *Protección Social de Cara al Futuro: Acceso, Financiamiento y Solidaridad 2006*, Santiago de Chile, Febrero de 2006.
3. CEPAL, *Balance Preliminar de las Economías de América Latina 2008*, Santiago de Chile, Diciembre de 2008.
4. CEPAL, Agencia Española de Cooperación Internacional y Secretaria General Iberoamericana, *Cohesión Social - Inclusión y Sentido de Pertenencia en América Latina y el Caribe*, Santiago de Chile, Enero de 2007.
5. OECD, *Latin American Economic Outlook 2009*, OECD 2008.
6. OECD, *Latin American Economic Outlook 2008*, OECD 2007.
7. CEPAL, *Panorama Social de América Latina 2008*, Santiago de Chile, 2008.
8. CEPAL, *Estudio Económico de América Latina 2007 - 2008*, Santiago de Chile, Agosto de 2008.
9. Jose Luis Machinea y Narcis Serra, *Visión del Desarrollo en América Latina*, CEPAL y Fundación CIDOB, Santiago de Chile, Junio de 2007.
10. CEPAL, EUROPEAID, *A System of Indicators for Monitoring: Social Cohesion in Latin America*, Santiago de Chile, Diciembre de 2007.
11. CEPAL, *Tributación en América Latina en Busca de Una Nueva Agenda de Reforma*, Santiago de Chile, Diciembre de 2006.

^{①②} Naciones Unidas, *Objetivos de Desarrollo de Milenio - La Progression hacia el Derecho a la Salud en América Latina*, Santiago de Chile, Mayo de 2008, p. 31, p. 32.