

## 20世纪90年代拉美国家财政改革的经验与教训

<http://www.criifs.org.cn> 2006年10月31日 孙洪波 孙忠云

**摘 要：**20世纪90年代拉美国家的财政失衡有所缓解，但是债务负担依然沉重，尤其“顺周期”的财政政策导致宏观经济更加不稳定，削弱了抵御外部冲击的能力。在“华盛顿共识”的影响下，拉美国家主要实施了强化财政纪律、调整公共支出结构、大幅度削减关税以及国有企业私有化等方面的财政改革，试图通过中短期的财政调整来解决长期存在的发展依赖外资和收入分配不公等诸多结构性矛盾，然而这种改革方式的有效性非常有限，其财政改革的经验教训可为我国财政改革提供有益的启示和借鉴。

**关键词：**财政改革；财政政策；金融危机；隐性债务；顺周期性

20世纪80年代债务危机爆发后，拉美国家开始启动了财政改革，主要集中于中短期的财政收支调整。90年代拉美地区金融市场动荡不安，部分国家长期的财政失衡、大量的隐性债务和财政政策的时间不一致性等问题逐渐暴露，使得人们重新关注拉美国家的财政改革问题。部分文献从纯经济角度探讨了拉美国家财政改革效果，但改革效果在财政赤字占GDP的比重、财政支出水平以及公共债务规模等方面国别差异较大(Alesina, Hausmann, Stein, 1996; Perotti, Talvi, 1996)。通过纯经济因素解释拉美国家财政改革效果的差异性是不充分的，很多文献已研究了政治制度变量(如政府类型、政府执政时间以及政治力量分化因素)对拉美国家财政改革效果的影响(Hallerberg, Hagen, 1997)。本文首先从政府规模、财政赤字、公共债务规模和财政政策四个方面概述拉美国家90年代财政改革效果，并分析拉美国家财政改革中存在的主要问题，最后总结拉美国家财政改革的经验教训。

### 一、拉美国家财政改革效果

#### (一) 政府规模不断扩大

与OECD国家相比，1960—1995年期间拉美国家政府规模不断扩大。拉美地区平均政府规模从1960年占GDP的26.6%上升到了1995年的49%[ 1 ] P23。在此期间，政府规模扩张呈现出不均匀的特征。因20世纪70年代的进口替代工业化，政府规模扩张速度较快，但80年代的“债务危机”遏制了政府规模的进一步膨胀。90年代以来，政府规模相对稳定。若使用改革后的公共部门支出占GDP的比重衡量政府规模，90年代前半期拉美地区平均政府规模为28%。

拉美国家的政府规模存在着很大的差异性。与OECD(经济合作与发展组织)国家相比，拉美国家的政府支出规模偏低，并且离散程度相对较高。拉美人均收入较低的国家政府平均支出规模约占GDP的20%，人均收入较高的国家达到了30%，而OECD国家却高达48%。拉美国家与OECD国家在政府支出规模上的差异，不仅与人均收入水平有关，同时也受经济开放程度、债务水平和人口年龄结构等因素的

影响。拉美国家之间以及拉美国家与OECD国家之间的政府规模的比较也从经验上证实了“瓦格纳”法则,即伴随经济发展水平的提高,政府支出水平具有不断提高的趋势。

## (二) 财政失衡有所缓解

20世纪90年代拉美国家财政状况好转,财政失衡有所缓解。20世纪80年代拉美地区财政失衡严重,财政赤字占GDP的比例高达10% - 17%,而90年代拉美平均预算赤字不超过2.6%,并且财政赤字占GDP比例低于3%的国家在80年代只有4个,到了90年代已有16个<sup>①3</sup>。拉美国家在财政失衡的缓解程度上国别差异较大。20世纪90年代前半期,伯里兹、海地、洪都拉斯、尼加拉瓜和委内瑞拉等国改革后的公共部门赤字占GDP的比重超过了5%,圭亚那和苏里南则超过了10%,而牙买加、巴拉圭、巴巴多斯和智利则产生了超过1.5%的财政盈余。

20世纪90年代拉美国家财政状况改善的原因主要有以下三点:其一,经济实现了恢复性增长,税制改革增加了税收收入;其二,国际利率下降、重新安排外债以及本国货币升值,使债务利息支付大幅度减少;其三,大规模的私有化扩大了政府财源。在这种情况下,拉美国家财政赤字普遍降低,并相应增加了公共投资和社会开支。亚洲金融危机爆发后,受到国际资本市场动荡和出口产品价格下跌的不利影响,拉美国家财政状况改善难度加大。事实上,20世纪90年代后半期,由于私有化收入逐年减少和社会开支压力增大,主要拉美国家财政赤字普遍呈上升趋势。

## (三) 债务负担依然过重

20世纪90年代拉美国家公共债务持续增加,债务压力难以缓解。2000年拉美外债额由1991年的4610亿美元增加到了7509亿美元,其还本付息额相当于拉美商品和劳务出口总额的179%,到期应付债务利息占出口额的15%[2] P79。若按照公共债务占GDP的比重衡量,与工业化国家相比,拉美国家的债务水平相对不高,拉美国家平均公共债务占GDP的比重为55%,而OECD国家却占到了65%。若使用公共债务占公共部门收入的比重来衡量,拉美国家的债务依然很沉重。公共债务对一个典型的拉美国家来说代表了2.25年的财政收入;对OECD国家而言,仅为1年半的财政收入。巴拉圭、危地马拉和智利公共债务占GDP的比重在25%左右,但圭亚那和尼加拉瓜的债务却约为GDP的5倍和7倍。

## (四) 财政政策具有很强的顺周期性

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”特征,即经济高涨时,政府扩大支出并降低税率;而经济衰退时却削减支出并提高税率。根据凯恩斯主义经济理论,财政政策应该“逆风向”行事,以“熨平”经济波动:经济衰退时,政府应该扩大支出并削减税收,刺激经济复苏;而经济高涨时,为了防止经济过热,应实施紧缩性财政政策。新古典经济理论认为财政政策应该保持中性,不应该用作需求管理的工具,由于“自动稳定器”的作用,财政盈余与赤字会自发调节,但当经济衰退出现财政赤字时,若财政支出或税率调整缺乏效率,可以发行国债为赤字融资。20世纪90年代拉美国家的财政政策管理经验与经济理论并不一致,大多数国家财政政策都具有顺周期性。1994年墨西哥金融危机之后,墨西哥和阿根廷的财政政策是拉美国家财政政策“顺周期性”的典型例子。1995年墨西哥和阿根廷经济都陷入了深度衰退,但两国却实施了削减政府开支和提高税率的财政调整。通过研究1970—1995年期间政府消费性支出与产出的相关性,可以分析拉美国家财政政策的“顺周期”特征。研究发现七国集团的政府消费性支出与产出在经济周期上不相关,而拉美国家却具有高度的顺周期,平均相关系数为0.52。

在拉美地区,财政政策“顺周期”的程度国别差异较大,阿根廷、巴巴多斯,玻利维亚、多米尼加和厄瓜多尔的“顺周期”性相对较低,而哥斯达黎加、墨西哥、秘鲁、委内瑞拉具有高度的“顺周期”性,其相关系数超过了0.8。Talvi和Vegh分析认为,拉美国家虽然在经济繁荣时产生了财政盈余,但是迫于国内扩大公共开支的政治压力,拉美国家的“顺周期”财政政策可能是政府的最优反应。

## 二、拉美国家财政改革存在的主要问题

20世纪90年代大多数拉美国家实现了恢复性增长,财政失衡有所改善,但是财政改革在稳定宏观经济、实现可持续增长以及改善收入分配等方面收效不大。在“华盛顿共识”的影响下,拉美国家主要实施了强化财政纪律、调整公共支出结构、大幅度削减关税以及国有企业私有化等方面的财政改革。由于上世纪80年代的债务危机和90年代的金融危机,接受外部救助的拉美国家被迫实施紧缩性财政调整,并且提高财政透明度成为财政改革的重点。

拉美国家试图通过中短期的财政调整解决长期存在的发展依赖外资和收入分配不公等诸多结构性矛盾,这种改革方式的有效性非常有限。20世纪90年代拉美国家财政领域的改革主要存在以下主要问题:

第一,财政政策具有高度的“顺周期性”。财政政策应该“逆风向行事”,然而大多数拉美国家的财政政策往往“顺风向行事”,具有很强的“顺周期”性。这种“顺周期”财政政策与贸易条件、资本流动和全球利率波动的不利影响互相叠加,导致宏观经济更加不稳定。经验研究表明:拉美国家产出缺口每缩小1%,初级盈余占GDP的比重将提高0.04%,而工业化国家却能提高0.87%。在全球化的冲击下,“顺周期”的财政政策削弱了拉美经济抵御外部冲击的能力。

第二,公共债务的增加与偿还具有“顺周期”特征。在经济增长恢复、贸易条件改善和资本流入增加时,拉美国家却扩大财政支出,导致公共债务迅速积累;当经济衰退时,由于政府资金筹措能力受限,偿还债务的压力却放大了政府调整财政支出的幅度,结果加剧了财政政策的“顺周期”性。

第三,外债管理缺乏灵活性。由于国际资本市场融资条件的严格限制,加上国内资本市场发展的不完善以及政策的可靠性问题,都促使拉美国家经常发行以外币计价的短期外债。当使用“汇率锚”稳定币值时,若实际汇率高估,则会低估外债负担。

如果汇率贬值发生,外债则会急剧上升,例如2002年阿根廷公共债务占GDP的比例增加了65%,其中绝大部分是由于汇率贬值造成。

第四,公共部门积累了大量隐性债务和或有债务。种类繁多的隐性债务和或有债务是拉美国家共同的财政问题。大量的隐性债务和或有债务是财政风险的来源之一,是危及拉美金融稳定的潜在不利因素。据IMF(国际货币基金组织)估计,若按照隐性债务和或有债务占GDP的比重衡量政府增加的债务负担,墨西哥(1995—1997)为19%,阿根廷(1999—2002)为14.5%,巴西(1996—2000)为8.5%。

第五,较窄的税基削弱了财政的可持续性,使政府的偿债能力受限。在20世纪90年代中期,拉美将近一半国家的税收收入占GDP的比重都少于14%,仅90年代后期才略有上升[5]。除了税收收入占

GDP的比例较低外,部分国家财政收入过度依赖初级产品出口,导致政府收入的稳定性较差,影响了财政的可持续性和政府的偿债能力。

第六,财政支出刚性导致调整财政政策的难度加大。财政支出刚性不仅降低了财政资源的分配效率和调整支出的灵活性,也限制了财政政策的宏观调控能力。根据IMF对拉美国家财政支出刚性程度的估计,各国差异较大,巴西和哥伦比亚在80%左右。

第七,财政支出质量下降使财政的发展职能弱化。由于税基较窄和财政支出刚性,在面临财政支出压力时,政府主要压缩基础设施投资。这种忽视公共部门资本积累的做法损害了长期的经济增长。此外,拉美国家大量的社会支出用来补贴社会保障,使贫困人口受益较多的基础性教育和预防性医疗的社会支出所占比例较低。

第八,政府间的财政关系没有理顺,处理金融风险时中央与地方政府难以协调。部分拉美国家的分权化改革却削弱了中央政府的宏观调控能力,巴西和阿根廷尤为严重。1999年巴西议会讨论财政改革时,因米纳斯吉拉斯州长宣布停止偿还联邦政府债务,引发了巴西的金融动荡。

第九,预算外支出使财政风险增大。在一些拉美国家,财政统计数据的不完整和财政账户缺乏透明都掩盖了预算外支出,导致政府不能及时掌握实际债务状况。这些债务主要包括中央银行的经营损失、对国有金融机构的财政支持、偿还税收优惠欠款和国有企业私有化之前的债务等。另外,20世纪90年代由于部分拉美国家社会保障改革从现收现付制向基金制转换,一些国家要为个人退休账户或最低退休金支付部分金额,造成财政成本上升。

### 三、拉美国家财政改革的经验与教训

在拉美经济转型中,财政改革是影响该地区经济发展前景的关键因素。继20世纪80年代的价格稳定计划和90年代的自由化改革之后,拉美国家已启动了“第二代改革”,其中财政改革成为改革的重点。由于金融全球化日益发展、资本流动加快,保持财政政策的谨慎性和灵活性不仅是稳定宏观经济的基础,也是实现可持续发展的必要条件,拉美国家以往的财政改革在此方面积累了丰富的经验与教训。

第一,应控制财政赤字规模,并加强公共债务管理。拉美国家普遍存在财政纪律松弛和债务负担过重的问题,控制债务规模和改善公共债务结构成为拉美国家财政改革的共识。智利采用了结构性预算平衡规则,减弱了铜价波动和政治因素对财政赤字的影响。墨西哥、阿根廷和巴西采用国内长期固定利率债务工具,降低了汇率和短期利率波动风险。拉美国家已强调全面评估债务的可持续性,并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。

第二,消除财政政策的“顺周期”性。拉美地区“顺周期”的财政政策是财政制度深层次的系统性缺陷所产生的结果。为了发挥财政政策的稳定经济职能,拉美国家的财政政策要做到“逆风向行事”。其一,通过财政制度创新,确保在经济高涨时能够提高公共储蓄。例如,阿根廷和智利建立了财政收入稳定基金,中央政府避开经济周期的影响,通过该基金向地方政府进行转移支付。其二,调整税收体系,增强“自动稳定器”的调控功能。应扩大征收消费性增值税,累进所得税的边际税率要保持适中,对奢侈品的消费要开征特殊税种。其三,保持进入国际资本市场的能力。应强调有效地流动性管理(例如合理的公共债务期限安排)和财政的跨期偿付能力,以避免在经济衰退时不能进入国际资本市场。

第三,关注财政的可持续性。沉重的债务负担和20世纪90年代部分国家的金融危机都加深了拉美地区财政的脆弱性。目前,一些拉美国家对财政可持续性的评估更加全面综合,而且对财政状况的披露也更加透明、完整和频繁。例如,墨西哥金融危机发生后,就开始全面公布公共部门的财政状况指标,其中包括了发展银行的经营情况和私人部门投资的公共项目。秘鲁、智利、哥伦比亚和巴西对于政府和私人共同投资的合作项目对预算的影响也要进行系统的评估。

第四,以法律为手段强化财政改革的责任性。财政改革方案的灵活性不仅取决于合理的经济因素,也需要达成改革的政治共识、构建司法通道,这样可避免制度性冲突。为了提高财政透明度、协调中央与地方政府财政关系,拉美国家注重以法律手段推动财政改革,阿根廷(1999)、秘鲁(1999)、委内瑞拉(2000)、巴西(2002)、厄瓜多尔(2002)和哥伦比亚(2003)分别颁布了财政责任法。但是拉美地区的实践经验表明,一旦财政责任法与政策制定者的意图相冲突,财政责任法对财政政策决策的约束力就会被削弱。

第五,财政分权要与中央政府的宏观调控相协调。地方政府财政管理的薄弱或者中央与地方税收分享机制的扭曲都会影响财政政策的宏观调控效果。拉美国家财政分权化改革的教训表明:首先,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;其次,中央对地方政府的转移支付要避开经济周期波动的影响,地方政府的财政收支应符合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;再次,地方政府的债务政策必须由中央政府来协调,主要限制债务总额和监控债务发行的信用级别,并且加强银行业的谨慎监管,避免地方政府的预算软约束问题。

第六,财政的脆弱性是危及金融稳定的潜在因素。松弛的财政纪律、顺周期的财政政策以及经济转型中财政成本的低估都是威胁拉美金融稳定的潜在因素。快速的国有企业私有化和贸易自由化降低了经济转型中财政改革的稳健性和可持续性;压缩基础设施投资的做法降低了长期增长前景,使财政可持续问题加重;而削减社会支出虽然在短期内减轻了财政负担,但却使收入不平等社会问题更加恶化。20世纪90年代拉美地区的金融动荡、财政风险与社会问题互相交织。

目前,拉美地区“第二代财政改革”的目标是保证财政长期的可持续性、提高财政管理效率和促进社会公平。拉美国家财政改革研究重点主要包括财政政策的决策机制;税收改革、外国直接投资、隐性债务和养老金债务对财政政策的影响;“美元化”与财政政策的关系以及或有债务等问题。因篇幅问题,本文不能详尽论述,但是深入分析拉美国家财政改革的经验教训可为我国深化财政改革提供有益的启示和借鉴。

#### 参考文献:

[ 1 ] STEIN E, TALV I E, GR ISANTIA. Institutional arrangements and fiscal performance: The Latin American experience [ R ]. Inter - American Development Bank Working Paper 367, February 1998.

[ 2 ] 吴国平. 21世纪拉丁美洲经济发展大趋势[M]. 世界知识出版社, 2002.

[ 3 ] HAUSMANN R, PEROTTIR, TALV I E. Managing fiscal policy in Latin America [ R ]. Inter - American Development Bank Working Paper 325.

[ 4 ] SINGH A, BELA ISCH A, COLLYNS C. Stabilization and reform in Latin America: A macroeconomic perspective of the experiences since the 1990s [ R ].

International Monetary Fund, February 2005.

[ 5 ] 袁东振. 拉美国家收入再分配政策的局限性 [ J ]. 拉丁美洲研究, 2003 (3) .

文章来源: 贵州财经学院学报 (责任编辑: xl)